

応急仮設住宅の整備・運営

東日本大震災により、県内の全壊・半壊家は23万棟（全国のおよそ6割）、避難者数は最大32万人にのぼり、災害救助法に基づく応急仮設住宅の整備・供与が喫緊の課題となった。県は3月14日に震災前に協定を締結していた一般社団法人プレハブ建築協会（以下「プレハブ協会」）に対し、建設型応急住宅（プレハブ仮設住宅）1万戸の建設を要請。市町から建設候補地の提示を受け、3月17日に現地調査を開始した。しかし、当初建設を予定していた公用地の土地の多くが、津波により浸水したり、人命救助の拠点やがれき置き場となっており、用地確保は困難を極めた。その後、県は建設型応急住宅の建設に着手するための体制整備を行うとともに、3月末から第1次分の建設に着手し、9月末には県建設分2万1519戸が完成した。

建設型応急住宅の整備と並行し、県は4月から民間賃貸住宅を借り上げたものを応急仮設住宅の扱いとする賃貸型応急住宅（以下「みなし仮設」）制度を導入した。本制度は市町村が申込窓口となり、県が契約や家賃の支払事務を行うものであるが、4月末に弾力的に制度が改善され対象範囲が拡大されたことにより、想定10倍以上の契約件数となったことから、事務処理は大混乱に陥った。11月末に支払のための新システムが稼働し、ようやく混乱は収束へと向かった。

応急仮設住宅の供与期間については、原則として2年以内とされていたが、平成24年4月に厚生労働省から、供与期間を延長する旨の通知が発出され、翌年度以降は毎年国との協議を経て、延長することとなった。

宮城県内で被災した方に対する供与期間は、令和3年3月で終了した。

応急仮設住宅とは

- 根拠
災害救助法（昭和22年10月18日付け法律第118号）第4条第1項第1号に「救助」の種類の一つとして「応急仮設住宅の供与」が定められている。
- 入居対象者
災害により住家が全壊、全焼又は流出する等居住する住家がない者で、自らの資力により住宅を確保することができない等、長期間にわたり住家に戻ることに難しいと見込まれる者。
- 主な種類
・建設型応急住宅
・建設し供与するもの（プレハブ・木造等）
・賃貸型応急住宅
・民間賃貸住宅を借り上げて供与するもの（いわゆる「みなし仮設」）。

年		H23	
月	日	月	日
3	11	3	11
主な県の対応等			
<ul style="list-style-type: none"> ・東日本大震災発生 ・県内全市町村に対し災害救助法を適用 ・保健福祉部・土木部で建設型応急住宅の発注数・用地を決定 			
<ul style="list-style-type: none"> ① 災害時における応急仮設住宅の建設に関する協定に基づき、プレハブ協会に対し建設型応急住宅1万戸の建設要請 			
<ul style="list-style-type: none"> ・住宅課が被災市町を訪問。必要建設戸数、用地の調査を開始 			
<ul style="list-style-type: none"> ・民間賃貸住宅を借り上げて応急仮設住宅とする措置の実施を決定 			
<ul style="list-style-type: none"> ・民間賃貸住宅借上げによる応急仮設住宅供与に関する市町村説明会（24日） 			
<ul style="list-style-type: none"> ・建設型応急住宅建設開始（避難者約12万人） 			
<ul style="list-style-type: none"> ① プレハブ協会に対し、3万戸の建設要請（2万戸追加） 			
<ul style="list-style-type: none"> ① 民間賃貸住宅借上げによる応急仮設住宅の取扱いについて市町村に通知 			
<ul style="list-style-type: none"> ① 厚生労働省より「東日本大震災に係る応急仮設住宅としての民間賃貸住宅の借上げの取扱について」（いわゆる切替契約を国庫負担対象にするもの） 			
<ul style="list-style-type: none"> ① 建設型応急住宅建設戸数を3万戸から2万3000戸へ修正 			
<ul style="list-style-type: none"> ① 第1次分完成・入居開始（1312戸） 			
<ul style="list-style-type: none"> ① 厚生労働省通知「東日本大震災に係る応急仮設住宅としての民間賃貸住宅の借上げの取扱について」（いわゆる切替契約を国庫負担対象にするもの） 			
<ul style="list-style-type: none"> ① 民間賃貸住宅の借上げ制度（対象範囲拡大含む）について、各市町村へ再通知 			
<ul style="list-style-type: none"> ・建設型応急住宅建設戸数を3万戸から2万3000戸へ修正 			

① 転機となった取組等

年		H23		H24		H25		H26		H27		H28		H29		H30		H31		R3	
月	日	月	日	月	日	月	日	月	日	月	日	月	日	月	日	月	日	月	日	月	日
3	11	3	11	4	4	4	2	6	6	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
主な県の対応等																					
<ul style="list-style-type: none"> ・5月末1万戸の完成目標に対し、1万1172戸完成 ・保健福祉部内に「震災援護室」を新設 																					
<ul style="list-style-type: none"> ① 建設型応急住宅2万1854戸完成（県建設分2万1519戸、市町建設分335戸） 																					
<ul style="list-style-type: none"> ① 民間賃貸住宅借上げによる応急仮設住宅供与に関する契約事務等について民間業者委託 																					
<ul style="list-style-type: none"> ・建設型応急住宅2万2042戸完成（市町建設分も含む） ・気仙沼市からの新たな要請により、53戸追加着工（計2万2095戸） ① 建設型応急住宅2万2095戸が完成（市町建設分を含む） ① 民間賃貸住宅借上げによる応急仮設住宅供与申請受付終了 																					
<ul style="list-style-type: none"> ・復興庁・厚生労働省・国土交通省より「東日本大震災に係る応急仮設住宅の供与期間の延長について」通知 ・供与期間の延長について「通知 																					
<ul style="list-style-type: none"> ・県内35市町村のうち七ヶ宿町、川崎町、色麻町を除く32市町村に対し、供与期間の「特延長」を適用 																					
<ul style="list-style-type: none"> ・14市町に対し「特延長」を適用 ・7市町に対し「特延長」、5市町に対し「特定延長」を適用 ・3市町に対し「特延長」、6市町に対し「特定延長」を適用 ・石巻市、気仙沼市、名取市、東松島市、女川町及び南三陸町の6市町に対し、「特定延長」を適用 ・南三陸町を除く5市町に対し「特定延長」を適用 ・5市町に対し「特定延長」を適用 ・宮城県内で被災した方に対する応急仮設住宅供与期間終了 ・県内の建設型応急住宅の解体完了 																					



建設型応急住宅の解体



建設型応急住宅の補修工事



野球場に設置された建設型応急住宅（鉄骨造3階建て女川町建設）



建設型応急住宅

何が起こっていたのか

建設型応急住宅の整備

建設型応急住宅整備の前提条件

災害救助法の適用

発災直後

県地域防災計画では、災害救助法を適用し、住家が滅失した被災者のうち自らの資力では住宅を確保することができない者のため応急仮設住宅が必要と認められた場合、県はプレハブ協会の協力を得ながら速やかに建設するものとしている。災害救助法を所管する保健福祉総務課では、発災直後から、その適用に向けて厚生労働省との調整に入った。

保健福祉総務課職員

「平成22年度から24年度まで保健福祉総務課で災害救助法を担当しました。着任時は北部連続地震や岩手・宮城内陸地震の災害援護資金貸付金の償還や仮設住宅の撤去、民間賃貸住宅の契約の解除などの業務をしており、それが大体完了し、次の災害に備えようと思っていたところ震災が起きました。揺れがあまりに大きかったので災害救助法が適用されることは間違いないと思いました。適用されたら市町村に連絡をしなければならぬので、どうするか考えていて、机の下に入るといって避難行動が取れませんでした」

「災害救助法は市町村単位で適用します。通信手段がなかったため被害情報を収集できま

を活用してくださいと申し出を頂き、何よりもありがたく心強く感じました。その結果として4月末頃までには、量的には必要戸数全ての整備を賄うのに足りる用地がリスト化されました」

毎週2000戸に着手

平成23年3月末～5月

建設型応急住宅の建設開始

発災から2週間ほどで避難所への救援物資の配送は順調に進むようになったが、衛生面や精神面等避難者の健康状態が懸念された。住宅課では、一刻も早く建設型応急住宅の建設に着手するための体制整備を行い、3月28日、第1次建設分、1312戸の建設に着手した。およそ1か月後の4月28日、第1次建設分は完成し入居が開始された。6月2日には1万戸の完成目標に対し、1万1172戸が完成した。

住宅課職員

「毎週2000戸に着手するというサイクルをどうやったらできるかということで体制を組みました。最初の三日間で市町村から候補用地を提示していただきます。次の三日間で現地の調査と概略設計を行って発注して、着工から引渡しまではおおむね1か月ということを目指に取り組みました。用地が出てきたら1週間着工にゴーサインを出して、1か月後には入居できるようにするという事です。まあそんなに全部がうまく回ったわけじゃないですが、それを目標にスタッフや資材の準備をしました」

「宮城県の場合は、建築の技術職員は出先機関を含めて90人ほどですが、当然のことながら全員が通常業務をもっています。このとき

せんでしたが、国に相談した際に、市町村と県内全域に適用したほうが良いとの助言があり、その日のうちに県内全域への適用が公表されました。市町村にどう通知するか混乱はありましたが、適用はスムーズに行うことができました」

早急な整備を最優先に発注

平成23年3月14日～4月1日

プレハブ協会への要請

発災当日、県内全域に災害救助法が適用となり、県は応急仮設住宅を整備することとなった。通信連絡手段が確保できず被災市町村の状況把握ができない中、3月14日に震災前に協定を締結していたプレハブ協会に建設型応急住宅（プレハブ仮設住宅）1万戸の建設を要請した。さらに、4月1日には、2万戸の建設を追加要請した。また、整備のスピードを上げるために、当初よりプレハブ協会内にて建設を担当していた規格建築部会に加え、住宅部会（主にハウスメーカーで構成）も建設に参入することとなった。

住宅課職員

「一刻も早く応急仮設住宅を供給するという極めて重大な任務を負うことになりました。地震から三日後の14日に、事前に締結されていた災害時協定に基づいて駆けつけてくれたプレハブ協会に建設型応急住宅1万戸の建設

は急ぎよこの中から6人を選抜して建設型応急住宅の担当にしました。しかし、この数ではとても整備は進められないので、国を通じて全国の自治体に応援をお願いしました。仮設住宅整備室を立ち上げて、宮城県の6人が中心となり、全国の自治体から派遣された常時約20人の建築と設備の技術者で構成して現地調査から発注、工事監理までの一連の業務を担ってもらいました」

より快適な仮設住宅のために

平成23年4月末～12月

建設型応急住宅の供給事業者からの提案募集

平成23年4月19日、市町から建設型応急住宅の建設意向が示されたことを受け、住宅課は、建設型応急住宅の供給事業者の提案について国の協力のもと募集し、市町村へ提示されたリストを提供した。その結果、3市町において合計523戸の住宅を整備し、住民のコミュニティを尊重したものや、県内の事業者で県産の木材を利用した木造の建設型応急住宅を造る等独自の取組が行われた。県産材を使った取組は、その後災害公営住宅へと引き継がれた。

登米地域事務所林業振興部職員

「土木部から、県内の団体による建設型応急住宅の提案募集がありました。業務で山の関係者から住宅を建てる方々までのネットワークがあったので、宮城県森林組合連合会を事務局とした業者さんのチームを立ち上げ、建設費約20億円の提案をしました。その提案は採択とはならなかったのですが、6月に入りまして南三陸町の方から打診されて、南三陸の方々や石巻で被災した製材工場を中心に公

を要請しました。このときはまだ、被災状況も把握できず、どこに何戸建てるかといううなことは見当もつかない状態でした。とにかく今後の迅速な整備に向けて、工事に必要な人と資材を確保してくださいという意味での1万戸という要請でした」

「被災地の状況把握が進んだ4月1日の段階で、まだ具体的な積み上げはありませんでしたが、1万戸ではとても足りないということでも、さらに2万戸を追加して合計3万戸の建設を要請しています。住宅着工統計では、大震災前の宮城県全体の住宅建設は年間約1万戸程度です。3万戸という数字は、結果はどうあれ、どこまでやれるかがんばるしかないと思える数字で、十分な数字でした。結果を心配するなどという状況を通り越してしました」

「最初はプレハブ協会だけで建設していたのですが、スピードが遅いということで、住宅部会という一般的なハウスメーカーにも参入させたわけです。ハウスメーカーの間取りはタイプも2DK一つだけなので、入居者の調整を担当した市町の方では世帯人数に合わせるのを苦労されたようです」

難航する合意形成

平成23年3月中旬～4月

建設用地確保の調整

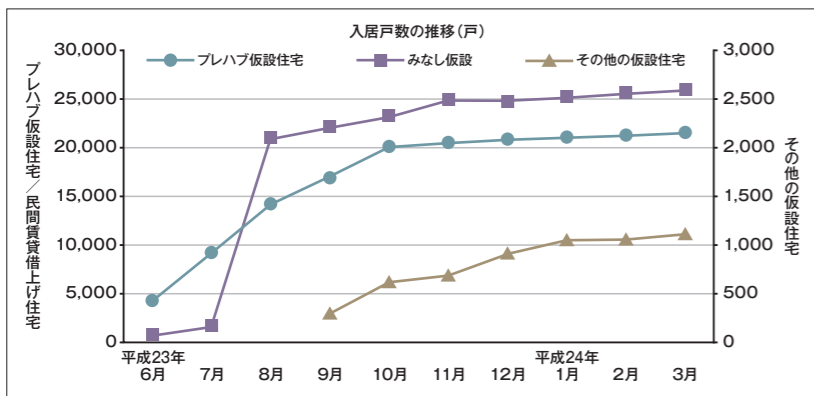
住宅課では発災1週間後の3月17日から11班集体で、市町より建設候補地の提示を受け、現地調査や建設要望戸数等の聞き取りのため、市町巡回を開始した。その際、平成22年3月に整備した、建設型応急住宅の建設予定地として選定していた公共用地をもとに調査を実施したが、

募事業のネットワークを再構築して建設しました」

「阪神・淡路大震災のときの反省などを踏まえ、『木造でなるべく快適に住めるようにする』のを念頭に基本設計をお願いしました。また、『今回の震災では5年以上住む可能性がある』ということを考え、場合によってはそのまま仮設住宅が本設に移築できるように施工・設計で工夫していただきました」

「木造で建てたのは南三陸町の団地だったんですが、鉄筋に比べて、木造の仮設は夏の寒暖差が少なく、また、結露に関しては鉄筋と比べ物にならないくらい少なかったとか、

災害救助法に基づく応急仮設住宅の入居状況について（平成23年度）



出典：宮城県復興・危機管理部復興支援・伝承課

おとしより、体の不自由な方、妊婦さん、乳幼児をもつご両親など
仮設住宅の「使いにくさ」にお困りの方へ

ご自身の費用負担なしで解決できる方法があります。玄関、お風呂、トイレなど、仮設住宅での日常生活上の不便がある場合、公費負担でそれを解決する選択（福祉用具貸与）の利用が可能です。具体的な対応方法の例をご紹介します。

玄関まわりで困っていませんか？

【現状】
階段の段差が大きいので、お困りの場合

【改善後】
段差解消の設置や福祉用具の貸与が、お困り解消につながります。

仮設住宅パンフレット

建設用地として使用できたのは最終的に整備された全406団地のうち7%弱であった。住宅課は候補地選定の条件を整理した上で、被災地域の内陸側の隣接市町への建設を被災市町に打診したものの、まだ行方不明者の捜索が続いている中で故郷を離れることへの抵抗感が強く、住民の理解を得ることは難しかったため、被災市町に決断を下してもらえなかった。

住宅課職員

「建設型応急住宅の建設予定地として選定していた公共用地は、必ずしも津波被害を想定したものではありませんでした。御遺体の収容やがれき処理、被災者の救助・支援などのために、警察や自衛隊の活動拠点として優先的に使用される場合も多く、実際に仮設住宅用地として使用できたのは、内陸側や津波被害を免れた地区でした」

「一日も早く安心な暮らしを取り戻すために、より安全で迅速な建設が可能な内陸側の隣接市町などへ一歩退くという決断をしていただくことを考えました。内陸部の候補用地のリストを抱えて市町を訪問しましたが、被災地域は漁業や農業など生業の地域密着性に加えて、高齢者には新しい住環境への適応不安もありました。また、何よりも多くの被災者が家族や親族などを津波によって失い、御遺体の収容もままならないという状況下で、自分たちだけが地域を離れて安全な内陸部へ避難することには大きな抵抗がありました。説得には努めながらも、被災者の心情をないがしろにすることはできませんでした。まずは被災市町の地域内での整備に全力を挙げるほかはありませんでした」

「気仙沼方面では、隣接する岩手県の一関市などからも、廃校にした高校や小学校の跡地

をおおむね木造は快適な住環境だったというお話を頂いています。さらにそれをそのまま移築して常設の住宅でという構想も実現しているようで、個人の方がそのまま常設で使っていて、今年近くたつんですけど特に問題なく使っているというお話も聞いています」

車いすでトイレに入れない

平成23年4月末～10月

入居者からの苦情とバリアフリーへの対応

平成23年4月末から、第1次完成分1312戸について建設型応急住宅への入居が始まった入居者にとって、建設型応急住宅への入居は初めての経験であり、住宅設備の誤用トラブルも多く、住宅の不具合と勘違いした苦情・問合せなどが多数寄せられた。また、市町村によっては、高齢者や障害者の方々の居住環境として改善が必要となった設備等について、国の災害救助費、県の「応急仮設住宅共同施設維持管理等補助金」、介護保険法、障害者総合支援法を活用して改修を行った。

住宅課職員

「集合住宅の住み方や共同生活のルールをよく知らない方も多くて、結露がすごくてカビ



仮設住宅入居後の支障

が発生するとか、排水管に物が詰まるとか、いろんな苦情や相談がありました。各市町で入居のしおりを作ったりはしたんですが、なかなか改善されず、プレハブ協会や管理センターを作って一元的に苦情やクレームなどを対応する体制を作ってくれたおかげで助かったところはあります」

● 震災援護室職員

「沿岸部の大きな家に住んでいた方が本当に小さい建設型応急住宅に移って、精神的に随分参ってしまっ、暴れて住宅を壊した方もありました。御近所、隣同士でのトラブルもあつたり、住んでいる実態がない方もいたり寒さ暑さ対策だけでなく、いろいろと課題はありました」

● 東部保健福祉事務所職員

「5月以降、福祉避難所から建設型応急住宅成25年以降は毎年国との協議を経て延長。4年目と5年目の延長については、住宅の供給状況等を判断しながら市町村ごとの「一律延長」を国と協議し、5年目までに23市町村が供与を終了した。6年目以降は、市町村ごとの「一律延長」に加え、災害公営住宅の整備時期や防災集団移転等の公共事業の完了時期との兼ね合いから、供与期間内に住宅再建が果たせない等、特定の要件に該当する方について「特定延長」として供与を延長した。令和3年3月、宮城県で被災した方に対する応急仮設住宅の供与期間は終了した。

● 震災援護室職員

「災害公営住宅、防災集団移転が進みつつある中で、応急仮設住宅をどう終わらせるか、どう次を考えるかというのが課題になっていました。応急仮設住宅がある状況なので、災害公営住宅への入居の権利を辞退するといことが平成24年夏頃に既に起きていました。被災元と避難先、どっちに住むかを決められず、両方の災害公営住宅にエントリーしている方がたくさんいました。徐々に混乱に陥っていくのではないかと非常に懸念されました」

「応急仮設住宅の不適切な使用もありました。再建先が決まっても荷物置き場として利用していたり、セカンドハウスの利用していたり。再建とはどういうことなのか、入居者の方に考えていただくためには、きちんと終わりをさせるしかないということで、市町村と話めていきました」

「平成25年4月から市町村と供与期間の延長について検討しました。阪神・淡路大震災や新潟県中越地震のときはどうだったのか、と先例を参考にしていたのが、特定延長」

に移られる方がいて、いろいろ問題があることが分かりました。トイレの入り口が狭くて車いすでは入れませんでしたし、足の不自由な方や小柄なお年寄りなどからも、仮設住宅では暮らしづらくなったと苦情が出ました。6月に国からバリアフリー化の通知が出たので、チームを作って全建設型応急住宅の高齢者からデータを取って、災害救助法で改修や用具の補填をして、暮らしやすくなるようにサポートしました。不便なことを相談できる入居者向けのパンフレットを広告代理店の支援で2万枚ほど作り、周知しました」

「大抵の入居者がやりづらいつと思つていても、すぐに苦情にはならず、時間がたつてから問題が分かつたケースもあります。あるおばあちゃんが1か月くらいお風呂に入っていない」と見回りの方や保健師に言われて、理由は、そのおばあちゃんの小さな体では、浴槽が高くてお風呂に入りづらいつということでした」

追加に次ぐ追加工事

平成23年9月～平成24年4月

住環境改善工事への対応

平成23年9月以降、住環境改善のため、国から次々に通知が入り、寒さ対策等の追加工事を実施した。入居者からは追加工事への疑問、手戻り工事で不必要な経費をかけることへの批判が相当数寄せられたほか、建設工事とも並行したこと等から、県・施工業者ともに混乱をきたした。国は当時の基準で1戸当たりの建設費を240万円としていたが、こうした追加工事を重ねた結果、744万円(平成24年10月時点)となった。

という考え方です。市町村において一人一人の再建計画を把握するというやり方をしなければいけないだろうと。被災者の状況に応じた延長というのは、新潟県中越地震の考え方です。その考え方を整理したのが特定延長ということになります」

「仮設住宅の明渡しにつきましては、自ら『災害公営住宅に入ります』とか、あるいは『自宅を建てます』という方も当然あります。一方で、決断に踏み切れない方や、決めようとしてもいろんな問題があつて決められない

民間賃貸住宅の借上げ(みなし仮設)への対応

見切り発車は否めない

平成23年3月末～4月

みなし仮設マッチング業務の開始

みなし仮設とは、災害救助法における応急仮設住宅の設置に代えて賃貸住宅を借り上げるものであり、県では岩手・宮城内陸地震の際も適用された。

東日本大震災では、用地取得や資材不足等の問題で建設型応急住宅等の建設の遅れが懸念されたことから、その補完的な措置として、民間賃貸住宅借上げ制度による応急仮設住宅の供与を実施するため、県では3月22日から24日にかけて沿岸市町を中心に説明会を開催し、4月8日付けで取扱いに係る通知を市町村に発出した。宮城県宅地建物取引業協会(以下「宅建協会」と連携し、居住可能な物件をリスト化し、その中から希望者に適合するものを割り当てるマッチング方式により調整を行ったが、希望者の多様な要求や、物件の確保ができない等の理由から、

● 住宅課職員

「国の方で被災地の視察が行われ、住民の要望を吸い上げて、それが厚労省からのオーダーとしてかなりきました。10月から外壁の断熱、窓の二重サッシ、風除室、スロープの設置、トイレの暖房便座、暖房器設置、消火器設置、住棟間の通路の舗装。年度が変わって4月に追い焼き機能追加、物置設置をしています」

● 震災援護室職員

「秋くらいから寒さ対策が始まって、翌年の3月くらいには一通り終わって、それで24年度になると今度追いだきの工事で、後から後から通知が出てくるものですから、その度にプレハブ協会にお願いをして、契約を見直しました」

● 住宅課職員

「追いだき機能を付けるに当たって、給湯器自体を変えなければいけなかつたんです。1年もたつてないのに取り替えて、再利用などでもできず廃棄になりました。金属部品についてはリサイクル業者を探してある程度リサイクルしましたけど、もつたないなかつたなというのが正直な気持ちです」

「元々はプレハブ協会の標準仕様があつて、宮城県の場合は以前の内陸地震とか北部連続地震のときに少しかだけ建設型応急住宅を寒冷地仕用で作つていたので、当初はそれでやっていたんです。ただやはり住まわれる方が多いと様々な要望が出てくるわけです。今は東日本台風の被害で建設型応急住宅を造つていまずけど、こういう経験があつたので、最初から仕様を決めてやっています」

方もいますので、市町のみならず県で委託した被災者転居支援センターで話を聞いてもらうことで、問題解決を図りました。やはり再建のためのお金がないという方が最も多く、そういった方々には、例えば支援金や貸付けを案内しました。少し孤立している方に対しても、「改めて親族の方に相談してみましよう」という提案をしたり、場合によっては寄り添って一緒に行つてあげたりといった形で対応して、仮設住宅供給終了後の生活の再建につなげていきました」

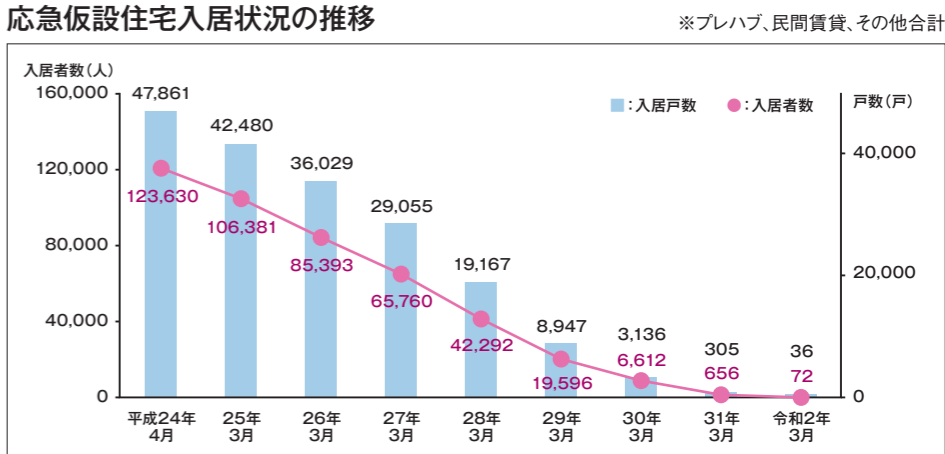
調整は困難を極めた。

● 震災援護室職員

「今回の災害では、都市部にも大きな被害が出ました。長期間、避難所にいることがつらく、一日も早く応急仮設住宅に入つて生活を再開したいという声があつたことから、建設型応急住宅の整備と並行して民間賃貸住宅の借上げ提供を実施したもので、正直、見切り発車などところは否めないです。成熟した制度ではないため、『今日駄目なものが明日は良くなる』というように運用が変化したことも混乱を招きました。ただ、それだけ被災者に寄り添い、制度を変えることができたとも言えます」

「みなし仮設の供与は、岩手・宮城内陸地震でも行われていたのですが、当初、マッチング方式といつて、宅建協会が入居可能な物件のリストを確保して、その中から紹介していましたが、スムーズにいきませんでした。リストにある物件と、自分たちの要求が合わない

※プレハブ、民間賃貸、その他合計



出典：宮城県復興・危機管理部復興支援・伝承課

どのようにして制度を終わらせるか

平成24年4月～令和2年

供与期間の延長と特定延長の創設

東日本大震災に係る応急仮設住宅の供与期間については、原則として2年以内とされていたが、平成24年4月17日、厚生労働省から、災害公営住宅等の恒久的な住宅の整備状況等を踏まえ、1年延長する旨の通知が発出された(翌平

かつたのか、「実際に見てみたらちよつと想定と違った」という方が結構多くて。あと、リストの賃貸物件も、確保してはおけなかつたので、2週間するとなくなつてしまうこともありました」

みなし仮設への切替契約

4月下旬～7月

制度拡充による大混乱

当初の「マッチング方式」が難航する中、4月30日に厚生労働省が「東日本大震災に係る応急仮設住宅としての民間賃貸住宅の借上げの取扱について」の通知を发出し、発災以降の被災者自らによる契約でも、県名義に置き換えた場合に国庫負担対象とする制度「切替契約」を認めた。被災者にとっては早期に入居でき、自分に都合の良い条件を選べる等利点が多く、直後から申込みが急増した。その反面、申請の受付を担う市町村は混乱し、さらに制度を熟知しない事業者やマスコミの誤報道による混乱もあり、県への苦情も殺到した。

● 震災援護室職員

「災害救助法は原則現物給付ですので、民間賃貸は県が確保した物件を供給するのが筋です。国が認めたことで被災者にとっては良い形になりましたが、現場は混乱しました。国の制度なので、市町村では十分に対処しきれず、その都度国と協議し、弾力的に何度も変更が加えられ、現場は振り回され、住民も

混乱していました」

「最初の頃は制度が日々変わっていくので、要望が出れば、それに沿うように変わっていくと。行政側の対応の準備ができないまま変わって、それが報道されると問合せがきつて、こちらの準備が整っていないものですが、職員間でも統一された見解が出ていないところで、走りながら動いているような形で、それに追いつくのがなかなか大変でした」

「切替えの方法として本人と大家さんの二者契約は解除して、県と本人と大家さんの三者で契約をし直すんです。その辺を市町村や被災者の方に説明するのに、なかなか理解してもらえなくて。制度が複雑というか、あまりない契約方法なので、市町村の方でも独自に解釈して、ほとんどOKを出したり、しばらく混乱しました。それが一番大変だったかもしれないです」

保健福祉総務課職員

「4月30日から5月3日まで山元町に支援に行き、現地でみなし仮設の受付をしました。その時点では県からの指示が二転三転していて窓口でトラブルになっていました。市町村の職員は、申請者一人一人の悲惨な事情を知っていますから、『条件に合わない』とは言えないんです。『県に任せますから』で提出することにしていました。役場の職員は、もういっぱいいっぱい、住民の方には感情を押し殺しながら受付している状況でした」

終わりの見えない仕事

平成23年5月～9月

マンパワーの確保

厚生労働省より弾力的な運用通知が発出され

内23年12月に支払の目途が立ちました」

「10月の段階で、契約書がテーブルの上に積み上がっていたんです。2mくらいの高さまであって、それがまだ手付かずの状態でした。とにかく年内中には一旦払おうということで、契約書がある以上は、被災してみなし仮設に入っている方たちがいらっしやるであろう。だから、書類があるものはまず1回払おうと。払った後で審査をして齟齬があれば修正しようというやり方です。この大混乱を取東させるためには、それをまずやらなければならぬということでした」

受け皿を作ってから更新

平成24年1月～平成25年

新規受付終了と契約更新新手續

平成23年10月から、震災援護室では、市町村に対しみなし仮設の新規申込締切りの時期についてアンケートを行い、建設型応急住宅の整備が整った12月28日、みなし仮設の新規の申込みを締め切った。平成24年度からは賃貸借契約の更新新手續に入るが、みなし仮設は定期建物賃貸借契約となるため、更新半年前の通知(借地借家法第38条)が必要となり、急ぎよスキームを作り、8月には各市町村に説明を行った。その後更新新手續を迅速化するために、貸主にダイレクトメールを送り、契約更新が可能かどうかの意思確認を行ったが、不動産事業者から反発を招く結果となった。

震災援護室職員

「みなし仮設の中の大きな転換期になったのが、12月28日の新規の受付を終わりにすることだと思っています。ただし個別に様々な事情がある方については、2月まではお受けしますという附帯事項を付けた上で、議会の了解

たこともあり、当初の見込みの10倍を超える申請が殺到した。そのため、入居決定、契約締結、家賃支払等、事務量は膨大になり、業務を所管する保健福祉総務課ではマンパワーの確保が急務となった。5月中旬からみなし仮設担当を6人(うち奈良県派遣職員2人)に増員、7月1日には震災援護室を立ち上げ、室員13人(うち、奈良県派遣2人、高知県1人全員で業務に当たり、電話対応の非常勤職員5人を採用した。それでも、民間事業者への業務委託が軌道に乗るまでの間、混乱は解消しなかった。

保健福祉総務課職員

「援護室を立ち上げて、すぐに人が足りなくて話がちらほら出てきた記憶があります。契約数が当初見込んでいた数の何倍にも膨れ上がってしまった、職員がどれくらいの数を処理しなければならぬのか、なかなか把握できないところがあって、みんな終わりの見えない仕事をやっているような感じでした」

「確かに7月に震災援護室ができましたが、できたからといって、何か根本的に変わったということはないんです。援護室ができて、混乱状態は続いていました。保健福祉部内の各組織から人の確保について要請されましたが、他は一人、二人という話なんです。この業務の場合は10人とか20人とか、そういう人数なので全然次元が違う話なんです。いわゆる焼け石に水状態で、仮に20人投入したとしても、積み上がっている契約書が膨大なもので、それが一気に解決するという状況ではありませんでした」

「とにかく契約関係の業務を回したいということで、人数を確保するために、事務職以外にも例えば管理栄養士とか、看護師とか、とにかく部で抱えているあらゆる職種を投入し

も得ました。年内中に滞っていた家賃のお支払をしたこと、新規の受付を終了したことが、23年度の大きな転換期なのかなと思っています」

「平成23年3月時点から入居している方がいるので、平成25年の3月には更新時期となります。そこから6か月遡ると、平成24年の9月には通知を出さなくてはならないということが、その年の4月になってから分かりました。『もう5月の連休明けくらいには制度設計を始めないと間に合わない』という話になりました。『制度設計とともに、市町村への説明も必要だろうということでバタバタと始めました』

「8月から市町村に説明をして歩きました。中間に人が入ってしまうと、新手續が滞ってしまいう部分が出てくるだろうということで、今回は、市町村を介さないで、県からダイレクトメールで家主に『新しい契約を結んでくれますか?』というお伺いを立てる新手續を始めます。そうすると、不動産仲介業者さんから、『仲介飛ばしだ』と。『我々の仕事を取り上げるのか』というようなお叱りを受けて、『仲介料はお支払します』と釈明しました。その方式が決まって、毎月更新の新手續の文書の発送、受渡しをしたのが、平成24年度の業務でした」

「大きな問題として、貸主が更新に不同意となったときに、被災者が路頭に迷ってしまうので、その扱いをどうするかということがありました。各方面から問合せが多くありましたから、きちんとしたセーフティネット的な受け皿がないと、更新業務は走れないという話になりました。発災時点で住所地があった市町村の協力ももらい、公営住宅やプレハブ

でしたが、当然、不動産契約の業務はやったことがないので、無理があります。他県からも短期間できてもらっていたので、その週によって飛び交っている方言が違うみたいな状況もありました。今現在誰が、どういう業務に就いているのか把握すること自体難しくなってきたっていました」

「部内ではもう人員の確保が難しくなってきたので、全庁的な対応をお願いしましたが、震災後、ありとあらゆる行政需要が出ているので、どの部も余剰人員はいないんです。他県にお願ひするにしても、どの県も定員管理計画で人がかつつかつ状態ですし、他県から応援をもらうシステムが確立されていなかったので、短期はいけれども長期は駄目とか、業務を継続できる体制にはなりませんでした」

家賃未払い解消へ

平成23年9月～12月

民間事業者への業務委託とシステム開発

県の支払い業務の体系やシステムは、短期間に膨大な支払処理をすることを想定していないため、家賃の支払が滞る状況となった。供与から半年以上を経ても家賃の支払は全体の1割に満たなかった。震災援護室は、契約審査、支払新手續、支払明細書の発行等の業務を9月から一部、10月から本格的に民間事業者に委託。11月末には民間事業者に委託して開発していた支払システムが稼働し、ようやく混乱は収束へと向かった。

保健福祉総務課職員

「みなし仮設がほとんど伸びている時期でした。おそらく8月9月くらいには入居決定件

数が2万件を超えていた状況の中で、実際に支払ができていたのが、2000件いかに少ないという状況で、10月の段階では何十億の支払の遅延、未払があったと覚えています」

「県の財務管理システムでは、契約1件ごとに事務処理をしていくんですが、1万件とか2万件というレベルになってくると、とても職員では足りないということがあって、業務委託に舵を切りました。データ入力業者に契約書の入力委託して、それを財務システムと連動させる形でなんとか支払えるようになったのが9月です。ただそれだけでは、契約書の審査事務や毎月の支払業務が発生するので、システム開発を同時並行で10月からスタートさせました」

「支払が進むと、今度は、明細が分からないという問合せがたくさんきます。県から賃料を支払う場合は、アパートの物件名が通帳に表れるわけではなくて、単純に『宮城県〇〇〇〇』と出てくるので、たくさん物件をもってある会社から『なんの家賃が振り込まれたのか分からない』という問合せが殺到しました。支払が滞っていたのに合わせて、入れれば入ったで明細が分からないということで、業者から大家さんも含めて問合せが殺到して、電話回線がパンクしているような状況、ずっと鳴りっぱなしの状況です」

「システム開発に関しては、大きなデータベースを作るイメージですね。契約書に書かれている情報、物件の情報、入退去の情報などを全部データベース化して、財務システムを通さない形で、必要なデータを銀行に送ると、そこから各口座に振り分けられるシステムです。これが11月の末に一応の完成を見て、年

も建設型応急住宅を建てることにも対応できないというケースがあります。これにはやはり複数の市町村の広域連携による対応を考えたざるを得ません」

建設型応急住宅の整備はスピードが絶対

住宅課職員

「整備に長期間を要したことから、一部には『最初から災害公営住宅などの恒久的な住宅を建てれば良かった』などといった極論も聞かれましたが、建設型応急住宅の役割は、恒久的な住宅に入居可能となるまでの間、被災者の命と健康を守るためのものです。その意味で、建設型応急住宅整備におけるスピードというのは外すことができないと思います。完成後の様々な批判を恐れるあまり、スピードをないがしろにしてまで、際限なく恒久的な住宅に近づけていくことには賛成できません」

県が弾力的な権限をもつ

保健福祉総務課職員

「災害救助法の応急仮設住宅供与期間については最大2年が原則で、あまり快適さを求めないのが出発点です。今回の場合は供与期間が長く、入居後に様々な要望が出てくるのでその都度、追加工事を行いました。この制度自体が今の状況とマッチしているのかと当時疑問に思いました。何をやるにしても、国に確認しなくては進まないのです、県が弾力的な権限をもてれば、状況は変わっていたと思います。ただし、お金の裏付けがなければできないことなので、担保された上でやるのが重要だと思います」

災害対応の経験から学んだこと

仮設住宅を斡旋するスキームを作りました」

建設型応急住宅の建設用地だけでなく総合的な災害対応用地が必要

住宅課職員

「建設型応急住宅の建設候補用地リストを事前に備えるということは最低限必要だと思います。ただし、多様な災害を想定して選定基準を整備することが必要です。これは県に限らず民間でも一緒だと思いますが、自分の担当の分だけ一所懸命やりますよね。これは大きな反省点です。用意した土地が、救助拠点やがれき置き場、御遺体の収容場所など、様々な用途に使われるわけです。建設型応急住宅用地だけではなく、総合的な災害対応用地を選定することが必要です」

建設型応急住宅と災害公営住宅の用地重複を避ける

震災援護室職員

「今回大きな問題となったのは、災害公営住宅を造る適地が、建設型応急住宅で埋まってしまったということです。建設型応急住宅を建てる場所は事前に考えておく必要があると思います」

市町村の広域連携が必要

住宅課職員

「小規模自治体においては、大規模災害時には自分たちの市町村の区域内には避難所の設置

災害救助法ではない別制度の活用

保健福祉総務課職員

「みなし仮設については、災害救助法とは別の枠でできるような仕組みがあってもいいと思います。再建先が民間賃貸住宅の場合は、生活再建支援法を使えば、最初に50万円受け取れる仕組みがあります。これに、1年間は家賃を補助する仕組みを加えるなど、甚大な被害が出たときは、ケースによってはそういった制度変更をすることが必要だと思います」

家賃に金銭的な条件を付けるべき

保健福祉総務課職員

「みなし仮設は、対象者が広がり自由度が高いので、制度自体を不適切だとは思いません。ただし、県が物件を探すことは件数的に難しいので、最終的には被災者に探してもらわざるを得ないと思いますが、良いアパートに住んだ方もいれば、その逆の方もいます。民間賃貸住宅を応急仮設住宅とするならば、金銭的な基準を設けるか、一定以上の家賃になる場合は、その差額分を負担してもらうなど条件を付けたほうがいいと思います」

災害救助法の所轄替え

保健福祉総務課職員

「保健福祉総務課の総務班という、特に事業を持つていないところが災害救助法を担当していたということが、混乱の要因の一つでした。今は災害救助法が厚生労働省から内閣府に移り、県でも危機対策課（現復興・危機管理総務課）に業務を移管しています。今後はもう少しスピードに対応できるのではな

いかと思います」

プル型からプッシュ型へ

保健福祉総務課職員

「東日本大震災のときは、要請があつてから必要な人数を把握して動くというのが基本的な形でしたが、そのときの反省を踏まえて、現在は要請がなくても、プッシュ型で支援を行うようになっていきます。そこが震災後大きく変わった点です」

民間の備えが進化した

保健福祉総務課職員

「東日本大震災のときはコンビニがどこも開いてないとか、ガソリンスタンドが閉まっていてとか、そういう状況でしたが、東日本台風風の際に丸森町を回ってみると、ある駐車場には、民間のキッチンカーがあつたり、通信系の会社のアンテナが付いた車があつたり、当時とはかなり違う印象を受けました。役所だけでなく、民間も自然災害が必ず起きるという想定で準備をしているのがかなり印象的でした」

短期と長期、それぞれに見合う仕事量

住宅課職員

「今回のような広範囲かつ甚大な被災状況になると、新しい問題や課題が毎日のように出てきます。その膨大な業務量を自治体だけで対応することは、ほとんど不可能です。他の自治体などからの継続的な支援と協力は、本当にありがたいものでした。私は仮設住宅整備室に行くとき、応援の人たちに「申し訳ありませんが、宮城県の職員は時間になったら帰らせていただきます。皆さんは残業しても」

プレハブ協会に頼んだのですが、彼らも東日本大震災や熊本地震などの経験を生かして現場で動いてくれています。皆さんの経験が、様々な災害に役立っていることを感じました」

参照

記録誌等

- ・東日本大震災「保健福祉部災害対応支援活動の記録」(宮城県保健福祉部保健福祉総務課・平成24年12月)
- ・宮城県における応急仮設住宅の建設に関する報告(宮城県土木住宅課・平成25年1月)
- ・東日本大震災「宮城県の震災後1年間の災害対応の記録とその検証」(宮城県総務部危機対策課平成27年3月)
- ・東日本大震災からの復興 災害公営住宅整備の記録(宮城県土木住宅課令和2年6月)



週間がんばってください」とお願いしました。応援の人たちには2週間という区切りがありますが、宮城県の職員には終わりがないので、ギブアップされたら業務が止まります。これについては誰も不平も漏らさずに聞いていただったので、今でも頭の下がる思いです」

応急仮設住宅にも防災訓練が必要

住宅課職員

「応急仮設住宅に関する防災訓練は、どの県でもやっていないんです。熊本地震の応援に行ったときに、震災後10日くらいでしたが、何も動いていませんでした。「土地探しをやっていきます、次はどうしたらいいでしょう」という状態でした。初めて担当する方は何かやらねばいいか分からないので、年に1回でも、隔年でもいいので、訓練は必要だと思います」

今後の災害対応に向けた取組等

応急仮設住宅供与の基本

東日本大震災以前は、災害救助法の現物供与の原則から「建設型応急住宅」の供与を主体として考えられていたが、大震災以降の熊本地震や西日本豪雨等においては、既存ストックの有効活用や早期に供与できること等の理由から、賃貸型応急住宅(みなし仮設)が主流となっている。東日本台風においては、民間賃貸住宅の既存ストックが少ない丸森町、大郷町を除く12市町では賃貸型応急住宅で対応している。今後、災害が発生した際には賃貸型応急住宅

を応急仮設住宅の主体として考え、地域の実情や障害者等の住宅確保要配慮者向けとして市町村の意見を踏まえ建設型応急住宅の供与を検討していくこととなる。

応急仮設住宅の供与対象となる要件の拡大

災害救助法第4条において、供与対象者の災害程度は原則として「全壊」であるが、東日本大震災では長期にわたり自らの住家に居住できない場合が要件に加わり、東日本台風では、「半壊」であっても水害により流入した土砂や流木等により住宅としての利用ができない被災者も対象となり弾力的に運用された。さらに、令和2年7月豪雨の時点で、一定の要件を満たす場合は、応急修理との併用が認められ、修理期間中に応急仮設住宅を使用することが可能となる等、応急仮設住宅の供与対象要件が拡大している。

賃貸型応急住宅の供与

東日本大震災では、当初、県が紹介した民間賃貸住宅が被災者の希望に合致する場合には、賃貸型応急住宅として供与するマッチング方式であったが、それがうまく機能しなかったこと等を教訓に、東日本台風では被災者自ら探し出した民間賃貸住宅が家賃上限等の借上げ要件に合致する場合には、賃貸型応急住宅として供与する方式を採用した。

このことにより、地域や間取り等の被災者のニーズに応じた民間賃貸住宅の選択が可能となったほか、入居までの期間を短縮することができた。

建設型応急住宅の供与

●住環境改善の追加対策を踏まえた標準仕様

後輩たちへのメッセージ

※所属は本テーマに関する業務に従事した当時のもの



現職の声

皆さんの経験が反映されている

住宅課職員

「東日本台風の際、建設型応急住宅の建設に従事しています。まさに今日お話しにあった経験が住宅課にストックされているので、かなりスムーズにできたかなと思います。東日本大震災のときに要望があつて、追加工事でやったことも今回は最初から標準装備で建設に反映させていますし、保健福祉部とも連携をとりながらスムーズにできました。今回も