

# 借上げ仮設住宅施策を事例とした被災者の住宅再建に関する研究

—恒久住宅への円滑な移行を目的とした住環境の分析—

主査 重川 希志依\*<sup>1</sup>

委員 田中 聡\*<sup>1</sup>, 河本 尋子\*<sup>2</sup>, 佐藤 翔輔\*<sup>3</sup>

東日本大震災では、約13万6千戸の仮設住宅が提供されたが、その半数は民間賃貸住宅の借上げ仮設住宅であった。借上げ仮設住宅入居は長期に及ぶ避難所生活の回避や公的費用削減といった面で大きな役割を果たしていることが明らかとなった。さらに恒久住宅確保に至るプロセスの各所で、被災者自身が主体的選択に基づき、自立した生活再建を成し遂げていた姿が浮き彫りとなった。一方、借上げ仮設住宅の供与に関わった行政は、前例がなくノウハウが不足した状況のため様々な混乱が生じた。本制度は、災害救助法に基づく応急仮設住宅供与の一環として実施されたが、法の枠内で対応することには限界があり、来るべき大規模災害に備え、新たな制度の創設が求められる。

**キーワード** : 1)東日本大震災, 2)借上げ仮設住宅, 3)応急仮設住宅, 4)災害救助法, 5)住宅再建, 6)民間賃貸住宅, 7)被災者生活再建支援システム

## HOUSING RECONSTRUCTION OF DISASTER VICTIMS IN THE DESIGNATED TEMPORARY HOUSING SYSTEM

—Analyzing Living Environment Aimed at Smooth Transition to Permanent Residences—

Ch. Kishie Shigekawa

Mem. Satoshi Tanaka, Hiroko Koumoto, and Shousuke Satoh

Approximately 136,000 temporary housings were provided in the Great East Japan Earthquake. Half of them were designated temporary housings. They played important roles of avoiding prolonged evacuation and cutting public funds. It was revealed that disaster victims had independently achieved life restoration based on their proactive choices in acquiring permanent housings. Meanwhile, local governments had experienced confusion due to lack of precedent operational knowledge. The system was implemented as part of providing temporary housing based on the Disaster Relief Act. However, it was limited to operate within the framework of the law. A new system is required for future disasters.

### 1. はじめに

#### 1.1 研究の目的

東日本大震災では、約13万6千戸の仮設住宅が提供されたが、そのうち、これまで主流であったプレハブ建設仮設住宅は36%と半数以下であり、民間賃貸住宅の借上げ仮設住宅（以下、借上げ仮設住宅）は全体の50%に上っている（図1-1）。民間賃貸住宅の借上げは過去の震災でも実施されているが（阪神大震災139戸、新潟県中越地震177戸）、プレハブ仮設住宅の建設戸数（阪神大震災48,300戸、新潟県中越地震3,460戸）に比べて非常に小さいものであり、今回の震災ではこれまでにない膨大な量が供給されて大きな役割を果たしたのが特徴である。

また従来の手順を踏まず、震災直後に被災者が自ら探し自力で入居した民間賃貸住宅に対し、その後、災害救

法に基づく仮設住宅として取り扱う特例措置が取られると、被災者の住宅確保のために柔軟な対応がとられ、被災地内外で約5万8千戸の借上げ仮設住宅が供与された。

民間賃貸住宅を仮設住宅として活用する対応は、これまで指摘されてきたプレハブ建設仮設住宅の様々な課題、例えば立地条件の悪さ、建設期間が長引き入居までに時間を要する、騒音や暑さ／寒さなどの居住環境問題、プライバシー確保等の諸課題の解決を可能とした。一方で、被災者が分散居住することによるコミュニティ崩壊、新たなコミュニティへの適応、支援の手が届きにくいなどの新たな課題も明らかとなりつつある。しかしながら、今後わが国において発生が懸念されている首都直下地震や南海トラフ地震等の被災者への仮設住宅提供では、借

\*<sup>1</sup> 常葉大学大学院環境防災研究科 教授 \*<sup>2</sup> 常葉大学大学院環境防災研究科 准教授 \*<sup>3</sup> 東北大学災害科学国際研究所 助教

上げ仮設住宅は費用・用地確保・時間等の面から考えると、仮設住宅供給の主要な対策の一つとなる可能性が高い。借上げ仮設住宅入居は被災者の生活の質の早急な確保、公的費用削減といった実務面だけでなく、仮の住まいであったとしても被災者の主体的選択を可能とすることにより、その後の被災者の恒久住宅確保に向けた自立的な選択の余地を広げること大きく寄与することが予想される。

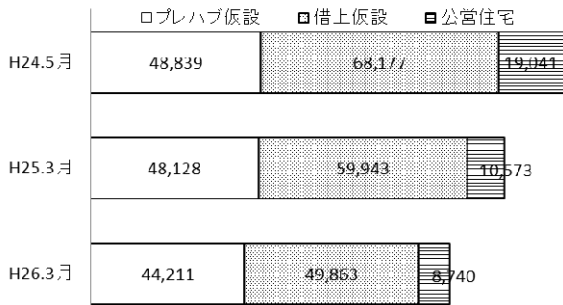


図 1-1 東日本大震災時の応急仮設住宅戸数  
(出典：復興の現状と取組 H24. 6. 11, 同 H25. 3. 26, 同 H26. 5. 30, 復興庁)

そこで本研究では、①借上げ仮設住宅供与者の業務対応プロセスの解明、②借上げ仮設住宅居住者の震災後の住まいの変遷プロセスの解明、③借上げ仮設住宅制度の効果ならびに課題の抽出、④今後に向けた借上げ仮設住宅制度のあり方について、検討を行うものとする。

## 1.2 研究の方法

本研究では、借上げ仮設住宅の供与業務に関わった国及び地方公共団体の担当者ならびに借上げ仮設住宅居住世帯、および借上げ仮設住宅のオーナー等を対象として、詳細かつ継続的なエスノグラフィー調査を実施した。

まず借上げ仮設住宅供与業務に関わった行政組織として、災害救助法を所管する内閣府、借上げ仮設住宅を供与した宮城県、借上げ仮設住宅居住者からの申請受け付けやその後の支援活動に関わった基礎自治体である仙台市、名取市、さらに遠隔地で被災者に借上げ仮設住宅を供与した千葉県船橋市を対象として、業務に主体として携わった職員に対するエスノグラフィー調査(構造化されないインタビュー調査)を実施した。

さらに本研究の主たるフィールドである名取市における参与観察を通し、本制度に関わり現場で直面している課題等を把握した。なお、東日本大震災発生から2年後の平成25年10月に、災害救助法は厚生労働省から内閣府に移管されている。調査対象組織を表1-1に示す。

また借上げ仮設住宅居住世帯については、東日本大震災直後から研究委員会メンバーが被災者に対する罹災証明書発行に関する支援活動と、その後の被災者に

対する生活再建のあり方について継続的に協同して検

表 1-1 調査対象とした行政組織

調査対象組織	調査対象者	調査日時
宮城県保健福祉部震災支援室	仮設住宅調整第二班室長、主任主査	H26.1.14
仙台市復興事業局生活再建支援部	仮設住宅室長	H26.1.14
名取市震災復興部	生活再建支援係	H24.8.21
船橋市建設局建築部	住宅政策課企画係長、主事、計画係員	H25.11.25

討を進めてきた名取市を研究の主たるフィールドとした。また名取市では、借上げ仮設住宅と比較検討するために、プレハブ仮設住宅居住世帯に対する調査も同時に行った。さらに名取市と比較検討を行うことを目的として、同じ宮城県内の石巻市の借上げ仮設住宅居住世帯を対象とした。

## 2. 借上げ仮設住宅制度実施までの経過

### 2.1 制度導入に至るまでの経緯

災害救助法に基づく応急仮設住宅は、過去の災害時には災害後に建築されるいわゆるプレハブ仮設住宅が主流であった。一方本法律によると応急仮設住宅は被災状況や地域の実情に応じ、民間賃貸住宅の借上げにより設置しても差し支えないと記されており、阪神・淡路大震災(1995年)、新潟県中越地震(2004年)、岩手・宮城内陸地震(2008年)等の被災地では、借上げ仮設住宅が供与された実績がある(表2-1)。しかしながらいずれの場合も、プレハブ仮設住宅の補完的な措置として取り入れられたものであり、不動産関係団体などから提供された空き住宅の情報を、県を経由して市町村に提供し、市町村が入居者とマッチングをして契約を進めるもの(マッチング方式)であった。

表 2-1 過去の災害時の仮設住宅建設戸数

	プレハブ仮設	借上げ仮設
阪神・淡路大震災※1	48,300戸	139戸
新潟県中越地震※2	3,460戸	177戸
東日本大震災※3	48,839戸	68,177戸

(出典：既存の民間賃貸住宅を活用する借り上げ仮設住宅、日本住宅協会『住宅』2012年3月号、米野史健)

しかしながら東日本大震災では、10万戸を超える大量の仮設住宅の供与が必要であり、プレハブ仮設住宅の建設用地不足や工事期間の長期化などの課題に対応するためには、相当数を借上げ仮設住宅で賄う必要が生じた。またそのためには、これまでのマッチング方式での供与ではとても対応しきれず、国において迅速な住宅提供を可能とする対応がとられた。

### 2.2 厚生労働省の対応

東日本大震災時に災害救助法を所管していた厚生労働省

働省では、震災翌日の3月12日に全国の都道府県に通知を出し、「避難所の早期解消のため、応急仮設住宅の設置に代えて民間賃貸住宅の借上げも可能であること」を、また3月19日付の通知では、「応急仮設住宅の供与に当たっては、民間賃貸住宅、空き家の借上げにより設置することも差支えないこと」が周知された。

4月30日には、岩手県・宮城県・福島県知事あての通知が出され、県(県の委任を受けた市町村)が民間賃貸住宅を借上げて提供した場合に、災害救助法の適用となり国庫負担が行われることが明記された。また震災以降に被災者名義で契約したものであっても、その契約時以降、県等名義の契約に置き換えた場合も、同様の措置がとられることとされた。国庫負担対象経費は、敷金、礼金、仲介手数料、月ごとの家賃、共益費及び管理費であり、借上げ予定期間は2年間とするなど、具体的な条件が示された。この時点で従来のマッチング方式ではなく、被災者が自ら探し契約した物件に関しても、県等の名義の契約に切り替えた上で借上げ仮設住宅として扱うことが可能となった。5月1日以降に契約・入居がなされる場合は、先に被災者が契約を結び、その後県等の契約に切り替える形式と、被災者が契約前に希望物件を事前に市町村に申請した上で、県等の借上げ契約がなされる形式がみられた。

### 2.3 国土交通省の対応

国土交通省では、震災から4日後の3月15日に、全日本不動産協会をはじめとする不動産関係7団体に対して、被災者の住宅確保に関する協力要請の通知を发出した。その内容は、地方公共団体や被災者に対する入居可能な賃貸住宅情報の提供や無報酬での斡旋仲介等への協力を依頼するものであった。また同日には都道府県知事宛てに、民間賃貸住宅への被災者の円滑な入居を確保するため、被災者への相談・情報提供体制の充実や、貸主団体及び不動産業界関係団体への働きかけを求める通知が出された。

また3月28日には、国交省に設置された厚労省を含む11の関係省庁を構成員とする「被災者向けの住宅供給の促進等に関する検討会議」が国土交通省に設置され、その中で借上げ仮設住宅の円滑な提供を目的とした検討がなされた。3月28日より被災者向け公営住宅等情報センターにおいて、被災者に対する情報提供を開始したが、平成23年9月1日より問い合わせ件数の減少を踏まえ、受付体制を大幅に縮小した。

## 3. 借上げ仮設住宅供与に関わる自治体の対応プロセスと課題の分析

### 3.1 宮城県の対応

宮城県は被災地の中で最も多くの借上げ仮設住宅を

供与した県である。宮城県は、政令指定都市の仙台市ならびに人口17万人の石巻市を抱え、住宅を喪失した被災者数が多かったこと、ならびに都市部であるため賃貸物件が多かったことなどから、宮城県内で発生した被災者に加え、宮城県外からも多数の被災者を受け入れた。

#### 1) 借上げ仮設住宅供与までの業務の流れ

宮城県では、平成20年岩手・宮城内陸地震時に、民間賃貸住宅を借上げ応急仮設住宅とする制度を実施した経験を有していたが、当時はマッチング方式による被災者への住宅供与方式であった。東日本大震災時当初はマッチング方式での住宅供与を想定しており、平成23年3月22日～24日に、沿岸市町を対象とした説明会を開催し、4月8日付で市町村に通知を发出した。その後、4月30日付で厚生労働省から出された通知に基づき、5月13日付で市町村に改めて、切り替え方式による仮設住宅の供与を認める通知を出すこととなった。宮城県内では最大約26,000戸の借上げ仮設住宅が供与されたが、4月30日以前に自ら借りたケースは約1万件に上る。

#### 2) 契約締結と支払業務

本制度では、宮城県、住宅所有者(管理会社等含む)、入居者の三者契約を結ぶ必要があった。このため26,000件を超える個別の契約締結と、支払い業務に対応することとなったが、県庁内の平常時のルールではとても対応しきれない状況に陥った。平成23年9月の段階で、封も開けられていない契約書が山積みとなり、切れ目なくかかってくる問い合わせや苦情電話処理と怒号の中で、執務室では事務作業ができない状態だった。契約が締結されていない状態の物件、何か月分も家賃の支払いができていない物件が多数溜まっていたが、9月にはようやく滞っていた1万件程度の支払いを行った。数か月分がまとめて振込まれると、複数物件を所有するオーナー等してみると、どの物件の支払いがなされたか分からないため明細書を求める要望が相次いだ。これらの対応に苦慮した最大の理由は、個別の契約に整理番号をつけ、データが整備されていなかったことがあげられる。当時は県庁内はどの部署も追い立てられるような状況だったが、庁舎内での部署にだけは行きたくないと言われるような状況の日々が続いた。

#### 3) 業務委託に踏み切る

県庁内で本業務対応していた職員は7名しかおらず、対応マニュアルを作成したりコールセンターを設けたりして応援職員や非常勤職員で対応できる部分は任せ

るようにしたが、個別に判断を要する案件が多く、臨時職員を増やしても業務負担はあまり軽減されなかった。このため、平成23年9月頃から業務委託の検討を始め、10月に県の指定金融機関である銀行に支払業務を委託した。

#### 4) 再契約業務

2年間の定期建物賃貸借契約を結んでいるため、居住期間が延長される場合にはその都度再契約をする必要があった。再契約には貸し主の意向確認、次いで入居者の意向確認を行い、双方同意されれば契約を締結する流れとなる。貸し主が不同意の場合には、プレハブの仮設住宅、公営住宅等に空きがなければ、民間賃貸住宅の他の物件に移れるという仕組みを作ったが、他の物件に移る場合の審査や契約業務も膨大な数にのぼるため、決済行為以外は外部に業務委託を行った。

### 3.2 仙台市の対応

仙台市は東日本大震災による被災地の中で、最も多くの仮設住宅が存在し、借上げ仮設住宅には最大時に約12,000世帯が入居していた。また仮設住宅全体で見ると、その3分の1は他市町村に居住していた被災者である。人口100万人を超える仙台市であるため、借上げ仮設住宅として供与可能な空き賃貸物件が多数存在していたこと、さらに、職を得る機会もあることなどから福島県からの避難者を含め、仙台市外からの避難者が多数流入してきたことが特徴である。

#### 1) 借上げ仮設住宅供与までの業務の流れ

仙台市ではプレハブ仮設住宅、公的賃貸住宅の借上げ仮設、民間住宅の借上げ仮設の3つのタイプについて、平成23年4月11日～7月20日まで、区分けをして仮設住宅入居募集を行った。このうち民間の借上げ仮設住宅については、市のホームページ等で4月25日から、既に入居している民間賃貸住宅も応急仮設住宅として認められることになったことが周知され、5月1日から自ら住宅を借り入居していた人に遡及措置を実施し、5月13日付で宮城県から出された切り替え方式による仮設住宅の供与を認める通知に基づき、随時入居ということで借上げ仮設住宅の措置をとるようになった。

#### 2) 入居者の所在確認と個別調査

仙台市は当初から民間賃貸住宅の借上げ仮設の割合が多く(図3-1)、他市町村からの入居者が仮設住宅の3分の1を占めている。そのため、今後必要となる生活再建支援のためにも、入居者の所在の確認と個別情報の把握の必要性を強く感じた市では、平成23年8月初

旬に、市の職員述べ400人が2日間をかけて借上げ仮設住宅の個別訪問を行った。仮設住宅の申請は市に出されるため、その情報を活用して戸別訪問を実施した

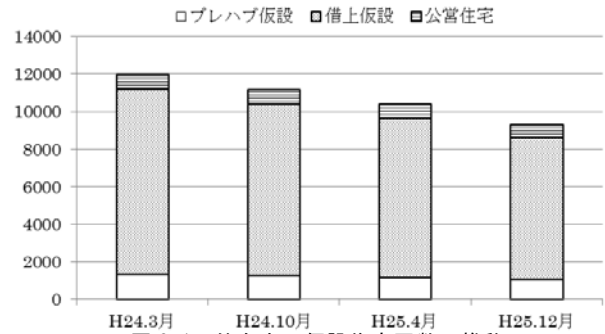


図3-1 仙台市の仮設住宅戸数の推移

(出典:仙台復興リポート Vol.14, 2013.12.25, 仙台市復興事業局震災復興室)

が、他市町村で受け付け、仙台市内の物件に入っている入居者の情報は分からず、その情報が県から提供されたのは平成24年1月であった。平成24年5月には、プレハブ仮設、借上げ仮設、公営住宅入居世帯の一斉調査を実施し、95%に上る回答を得た。しかし文書だけでは実態把握が困難であり、平成25年10月から全戸訪問を開始した。震災から2年以上が経過すると、訪問しても被災者に煙たがられるようになるため、被災者を支援する団体で持っている情報を極力一元化して共有し、特に問題のある人を中心に個別訪問を行うこととした。

#### 3) 被災者支援システムの構築

平成23年9月に実施した世帯状況調査結果から、被災者の関連情報を一元化するシステムの必要性が明らかとなり、平成24年7月にシステム本稼働にこぎつけた。データ入力には全て区役所職員が行っているが、現在約12,000件の情報を管理している。市内LANで区役所や他部局でも、被災者支援に関わる職員はID登録をして閲覧することができる。ただし、保健や福祉関連の情報は重要な個人情報が含まれるため、「支援をしている」という情報のみで、支援の内容に関わる情報は含まれていない。

#### 4) 被災者への生活再建支援対応

戸別訪問で聞き取りができた約8,500世帯の、支援に対するニーズを図3-2に示す。うち、約60%は再建方針や再建時期が決まっており、特に何の問題もなく生活していることが明らかとなった。一方、日常生活に支援が必要な世帯が5.7%、住まいの再建に不安がある世帯が30.6%、日常生活も住まいの再建も両方問題を抱えている世帯が4.2%存在した。市では、日常生活と住まいの再建の両面で今後何らかの支援をしていく必要のある約360世帯を重点に支援するために、

区役所ごとに被災者連絡調整会議を立ち上げ、個別の支援計画を作り、様々な部署と情報共有し、場合によっては専門機関につなげるなどで対応している所である。

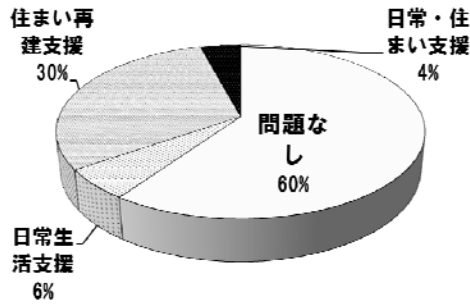


図 3-2 仮設住宅居住者の支援ニーズ(仙台市データ)  
(出典：仙台市被災者生活再建推進プログラム, H26. 3. 仙台市)

また、住まいの再建に必要な支援は弁護士会、住宅金融公庫、ファイナンシャルプランナー、司法書士会、法務局など、多様な分野の相談会を開催している。被災者個別の状況によって相談が必要となるフェーズがそれぞれに異なるので、そのタイミングにあった時に相談が受けられるように、個別相談会は定期的かつ継続的に開催するよう努力している。

### 3.3 名取市の対応

人口約 7 万人を擁する名取市で津波による壊滅的な被害を受けたのは閑上(ゆりあげ)地区であり、同地区では震災当時約 5,700 人の居住者がいた。3.1 で述べたように、平成 23 年 4 月 22 日に宮城県が実施した市町村を対象とした借上げ仮設住宅説明会に出席した際には、ちょうどプレハブ仮設住宅の建設と入居で多忙を極めていた時期であり、借上げ仮設住宅供与のための具体的な事務が開始されたのは 5 月半ば過ぎであった。

#### 1) 借上げ仮設住宅供与までの業務の流れ

平成 23 年 4 月 22 日に宮城県が開催した応急仮設住宅に関する説明会に参加した際には、借上げ仮設住宅は被害が甚大な県北地区を対象とした話だという印象を受けた。名取市ではプレハブ仮設住宅が次々に完成し、入居に向けての準備を進めていた時期で、そちらの対応を優先させていた。その頃マスコミ報道で、自力でアパートを借りていた人も借上げ仮設住宅として認めるという情報が独り歩きし始めた。被災者が持ち込んだ物件でも認められたという話も伝わり、制度の内容が確定しない状況の中で、窓口には借上げ仮設住宅の問い合わせがどんどん増えるようになってきた。5 月 13 日付の県からの通知で制度の内容が確定したことを受け、プレハブ仮設住宅と並行して対応することとしたが、極端な人手不足に陥り、窓口では仮受付をして、後日郵送で通知を出し手続きをしてもらうとい

う方法で、なんとかその場をしのいでいた状況だった。

#### 2) 直面した課題

借上げ仮設住宅の要件が、市町村ごとに異なっていることに対する苦情が寄せられ、何を頼りに判断すれば良いのか分からない状況が続き、職員もみな精神的に参っていた。市として基本方針を決め、それ以外は一切認めないことにしたが、ふたを開けてみると県内でも一番厳しい基準で対応をしていたことになる。しかし後になってみると、10 件も 20 件も不動産屋を駆けずり回ってやっと見つかった物件を持ち込まれた場合、被災者の窮状を察して柔軟に対応していた方が、無用なトラブルも回避でき良かったのではないと思われる。またプレハブ仮設住宅申し込み者の中に、借上げ仮設住宅を選択する人が出始め、プレハブ仮設住宅の建設戸数を予測することが困難となった。

### 3.4 船橋市の対応

福島県から、福島県内の避難者受入れを依頼された千葉県では、県内の市町村に対する借上げ仮設住宅に関する説明会を実施し、船橋市における借上げ仮設住宅供与が開始されることとなった。千葉県では、入居者が自ら選んだ物件のみを対象としており、金額の上限や重要説明事項等の統一ルールが提示され、県下の市町村はそれに則って事業を行うこととなった。

#### 1) 借上げ仮設住宅供与までの業務の流れ

福島県からの避難者の受け入れを要請された千葉県では、千葉県内で発生した被災者に対する借上げ仮設住宅供与も抱えていたため、市町村が直轄で実施することとなった。契約は、船橋市、住宅所有者(管理会社等含む)、入居者の三者契約とし、平成 23 年 8 月中に準備をし、9 月から申請受付を開始した。

市直轄で行うため、まず行ったのが予算確保であったが、供与数の予測がつかなかったため、概算で予算を組み、家賃と仲介手数料・敷金・共益費を計上した。また市のホームページに本制度をアップし、問い合わせに個別に対応することとなった。平成 23 年 9 月に受付を開始し、毎月十数件程度の申請が続く、最大 171 件の住宅供与を行った。船橋市内の借上げ仮設住宅入居者の大部分は福島出身で占められている。

#### 2) 所在確認と再契約業務

2 年間の定期建物賃貸借契約期間が切れると再契約を締結することになる。再契約にあたり入居者の意向確認を行う際に、入居者と連絡が取れないケースが 2~3 割存在した。通常不動産の契約では、借り主の勤務先や年収、家族構成などの信用情報が求められるが、

本制度の契約書ではこれらの情報を記載する必要がなかったため、連絡を取るのに苦慮した。さらに借上げ仮設住宅入居者は、職を有する比較的若い単身もしくは核家族世帯か、家族を福島に残し世帯主だけ単身で入居している割合が多く、日中不在であること等が原因として考えられる。日中必ず連絡が取れる連絡先、勤務先の電話番号、緊急連絡先、メールアドレス等の情報を入れておく必要性を後に痛感した。

### 3) 立地条件に伴う特徴

都内に通勤するには船橋は非常に立地条件がよいため、借上げ仮設住宅入居者は若い単身世帯が比較的多く、子供を持つ世帯が家族全員で入居しているケースは数件程度しかない。そのため、高齢者支援や子供支援などの健康・福祉・教育面での支援策の対象者が少ないため、入居者の情報を他の部局と共有する必要性は高くなかった。また千葉県が設定した家賃上限(4人までの世帯で7万円, 5人以上で10万円)では、子どもや高齢者を持つ世帯では、限度内で条件に合う物件を見つけることは困難であった。

### 3.5 借上げ仮設住宅供与に伴う課題等の分析

借上げ仮設住宅の供与業務に関わった行政組織の災害対応プロセスから明らかとなった課題等を以下にまとめる。

#### 1) 効用

- ・避難所生活を回避した被災者や避難所を早期退所する避難者が増加したため、避難所運営に関わる業務が削減された。
- ・プレハブ仮設住宅の建設戸数が大幅に削減され、また借上げ仮設住宅では入居後の住宅の維持管理コストがプレハブ仮設住宅に比べ非常に少額であったため、仮設住宅に関わる経費が大幅に削減された。
- ・入居者が自ら選択した住宅であるため、プレハブ仮設住宅で多発する住環境への苦情申し出が極めて少なかった。

#### 2) 課題

- ・これまで採用されていたいわゆるマッチング方式では、数万個に上る借上げ仮設住宅を被災者に供与することには限界があった。次章で述べる被災世帯に対する調査においても、対象者の中でマッチング方式により仮設住宅に入居した世帯は存在しなかった。
- ・前例がなくすべてのノウハウがないままに業務を進めることとなった。そのため、仮設住宅の間取りや家賃などの要件設定の度重なる変更、契約業務、支払い業務が長期にわたって滞るなどの課題が生じ、入居する被災者、貸主、行政の三者それぞれに混乱が生じ、

負担を強いることとなった。

- ・被災者の入居申請を受け付けるのは市町村窓口であり、住宅の契約者は都道府県となる。このため他市町村で申請をし居住している入居者情報の把握に時間を要した。
- ・通常の不動産契約で必ず求められる勤務先、世帯構成、連帯保証人、緊急時連絡先等の信用情報を強制的に求めなかったため、入居後の支援の実施や住宅の再契約手続きに、入居者の所在が把握できず追跡が困難となる事態が発生した。
- ・震災後1カ月以上後に借上げ仮設住宅制度の要件が決まったため、当初プレハブ仮設住宅を希望していた被災者の意向が変わり、プレハブ仮設住宅建設戸数の予測が困難となった。
- ・もともと賃貸住宅居住者が、借上げ仮設住宅に居住することにより家賃が無料となることに対し、不公平感を抱く被災者から苦情が寄せられた。

## 4. 借上げ仮設住宅居住者の住宅再建・住まいの確保プロセスと課題の分析

### 4.1 調査対象世帯の選定

震災時の世帯構成や世帯主の年齢、住宅所有形態等の属性が偏らぬように配慮して対象者を抽出し、詳細かつ継続的なエスノグラフィー調査(構造化されないインタビュー調査)を通じて、住宅再建に至るプロセスを記録した。調査対象者選定にあたっては、調査対象地域とした宮城県名取市ならびに石巻市において対象者選定のキーパーソンとなり得る、被災者との信頼関係が厚く、また本研究に対する理解を示していただける人の協力を仰いだ。名取市においては、閑上地域の市立保育所において所長経験を持つS氏、石巻市においては創業100年の歴史を持つ老舗料理店の店主K氏に、「詳細な聞き取り調査に応じていただくことができ、さらに様々な属性の被災世帯の選定と、調査協力依頼」をお願いした。

表4-1 調査実施状況

対象者	調査日時	調査場所
世帯A	2012年12月15日14時~17時	自宅(再建済み)
世帯B	2012年12月16日14時~17時	自宅(仮設住宅)
世帯C	2012年12月16日10時~13時	自宅(仮設住宅)
世帯D	2012年12月25日14時~17時	自宅(再建済み)
世帯E	2013年2月16日13時~16時	自宅(再建済み)
世帯F	2013年2月17日10時~13時	自宅(再建済み)
世帯G	2013年8月9日14時~17時	自宅(再建済み)
世帯H	2013年5月26日13時~16時	自宅(仮設住宅)
世帯I	2013年12月22日13時~16時	自宅(再建済み)
世帯J	2013年11月8日14時~17時	自宅(仮設住宅)
世帯K	2013年12月14日13時~16時	仮設店舗



対象者	調査日時	調査場所
世帯L	2013年11月23日14時～17時	仮設店舗
世帯M	2013年11月23日10時～13時	自宅(仮設住宅)
世帯N	2013年12月24日13時～15時	会議室(石巻市内)
世帯O	2013年12月24日10時～13時	自宅(仮設住宅)
世帯P	2014年4月14日10時～13時	知人宅(石巻市内)
世帯Q	2014年3月20日12時～14時	会議室(石巻市内)
世帯R	2014年3月20日14時～16時	会議室(石巻市内)
世帯S	2013年2月26日10時～13時	仮設住宅集会所
世帯T	2013年3月17日10時～13時	仮設住宅集会所
世帯U	2013年5月26日10時～13時	仮設住宅集会所
世帯V	2013年12月13日10時～13時	仮設工場

その結果、名取市において借上げ仮設住宅居住者 13 世帯、プレハブ仮設住宅居住者 4 世帯、石巻市において借上げ仮設住宅居住者 5 世帯の合わせて 22 世帯から、震災後の住まいの確保プロセスに関する詳細なインタビュー調査を実施した。調査の実施状況を表 4-1 に示す。

インタビュー調査はそれぞれのお住まいにお伺いし、約 3 時間程度実施し、震災から約 2 年～3 年の間の生活に関する状況について自由に話をさせていただき方法をとった。各世帯の住まいの確保・住宅再建に関する概要を以下に記す。

#### 4.2 借上げ仮設住宅居住者の住宅再建・住まいの確保プロセスの実態

##### 1) 名取市(閑上出身)借上げ仮設住宅居住者

##### ①世帯 A:

仕事あり

子供 2 人

自宅再建済み



写真 4-1 世帯 A の再建された住宅

震災時、閑上地区の自宅(持ち家)に居住。妻は閑上出身、夫は神奈川県出身。震災の翌日、妻の兄が避難所まで迎えに来てくれ、その後 2 週間、家族全員で兄の家に世話になる。避難所生活は経験しておらず、一般の人と同じように、食べ物もガソリンも自分で並んで買った。その間に母の姉の情報で仙台市内の 1K の民間アパートを借り家族 5 人で暮らす。さらに子供の学校の送り迎えができる場所にある 3DK の民間アパートに転居。このアパートが後日借上げ仮設と認定された。子供の学校の再開状況なども考慮して、住宅を探し、2012 年 1 月に仙台市内に自宅再建。

②世帯 B: 夫婦とも仕事あり、子供 2 人。津波により家屋流出。



写真 4-2 世帯 B が入居する借上げ仮設住宅

震災当時は夫の両親と同居。閑上小学校に避難するが両親、子どもともに体調を崩し 2 日目にはここにいたべきではないと思う。両親は兄の家に預け、子どもたちは妻の実家に預ける。2 日目に妻の会社の上司が避難所に訪ねてきて、その人の紹介で民間アパートを探してもらい、3 月 15 日に転居。3 か月後に夫の両親は雇用促進センターに転居、これが借上げ仮設住宅の適用を行けたため、自分たちは自腹でこのアパートに居住している。子供が津波をみているため、妻は閑上に戻るつもりはない。

③世帯 C: 夫は仕事あり、94 歳の病気の母親と同居。子供はすでに独立。

震災当日夜、市役所で家族が合流し一晩を過ごす。高齢で病気の親が避難所暮らしは無理と判断し、翌日に友人の留守宅に、娘夫婦と孫を含め 11 人で避難する。1 週間後、母の様子がおかしくなり親戚の不動産屋に民間アパートを探してもらい、3 月 22 日に引っ越す。このアパートが後日借上げ仮設と認定された。母の認知症が進み、母を施設に入所させる。閑上にどうしても戻りたいと思うが、借家を借りて夫婦二人で暮らすつもり。

④世帯 D: 震災当時は仕事があったが震災を期に退職。子供はすでに独立。仙台市内に自宅再建済み。

震災当時は公民館におり、当日は避難してきた人たち 90 人と共にそこで一晩孤立。翌日救助され中学校の避難所へ移る。10 日間ほど避難所の運営を手伝った後、仙台市内に嫁いだ娘のマンションに妻と移る。その間に自分で仙台市内にアパートを探し、5 月に入居。このアパートが後日借上げ仮設と認定された。大勢の人が亡くなった閑上に住むつもりはない。老い先短いなら早く自分の家に住みたいと思い、仙台市内に土地を探し、10 年間無利子のローンを組んで自宅を再建。2011 年 11 月末に新居に引っ越した。

⑤世帯 E: 夫は震災当時は仕事があったが震災を期に早期退職。妻は特養で看護師。子供はすでに独立。

居住していた家は 8 年前にリフォーム、1 階が浸水して大破したが 2 階は残る。震災当日夫は仙台、妻は特養の入所者を仙台空港に避難させ、連絡が取れたのは 2~3 日後。3 日後に妻の姉の家で家族再会。10 日後に妻の姉の経営するアパートに空き部屋(二間)があり移り、ここが後日借上げ仮設と認定された。自宅 2 階に残った衣服や姉からの支援で、普通に近い生活に早く戻れた。周りの家も解体を始めたので 2011 年秋に自宅を解体した。1 年間はアパート生活でも仕方がないと思ったが、地震保険金や県からの支援金などをもとに自宅再建し、2012 年 10 月 1 日に引っ越し。再建費用は 2700 万円。

⑥世帯 F：夫は郵便局勤務。子ども二人、下の子どもに障害がある。自宅再建済み。

震災当時、閑上地区の賃貸アパートに居住。両親は閑上地区の戸建て住宅に居住。震災当日、妻と子供は逃げ込んだ小学校に避難し、翌日に内陸にある別の小学校にバスで避難する。ここで家族親戚と再会し、10 日間を過ごす。仮設住宅が建つまでこの避難所で生活は無理だと思う。保育園のママ友からアパートを借りるという話を聞き、4 月には学校再開のため別の避難所へ移動になるという情報も聞き、知り合いに紹介された不動産屋を通じ、3 月 24 日に名取市のアパートに引っ越し、借上げ仮設と認定された。両親が自宅再建を希望し、両親の地震保険や生活再建支援金などを土地代にあて、名取市内に 2012 年 4 月に着工、二世帯住宅を建設し 8 月に入居。

⑦世帯 G：40 代男性、塾講師。妻、子ども 4 人。借家が津波で流出。借上げ仮設住宅居住

発生時、閑上の借家(自宅)において、妻と長女は公民館、次女、長男、次男の 3 人は閑上小学校。母は閑上の自宅。家族の犠牲者なし。家族それぞれ避難所に避難し、3 月 12 日、館腰小学校の体育館で家族と再会。翌日母のみ姉宅へ避難し、5 月 28 日まで館腰小学校で過ごす。プレハブ仮設に入居予定で鍵までもらっていたが、6 人家族で 2 戸に分かれて住むのは嫌だった。高校時代の同級生が所有していた戸建て住宅に 5 月末に入居。避難所にいる時から早く日常を取り戻したい、自立して生きたいと強く望んでいた。子どもの転校を避けるため部屋は名取で探した。震災前は私塾を経営、現在は仮設住宅の集会所で無料の塾を開設。閑上には絶対に戻りたくない。

⑧世帯 H：借上げ仮設住宅居住

地震発生時は自宅において、貞山堀の水が引いたのを見て、津波を予感。父、母、長女、孫の 4 人を先に車

で避難させるが、津波に巻き込まれ死亡。津波が迫り妻と家の 2 階に避難。家ごと津波で押し流され、漂流。翌日、自衛隊のボートで救助される。市役所近くの姉の家に 4-5 日滞在。その後、姉の家に 2 ヶ月程度滞在。その間、毎日避難所を回って、同じ町内会の人たちを励ます。現在の借上げ仮設住宅は、息子がインターネットで探し、4 月 7 日に転居。息子夫婦との二世帯住宅の建設も検討したが、将来計画は未定。

⑨世帯 I：借上げ仮設住宅居住、自宅再建済。

震災当時、閑上の自宅に居住。現在 50 代。震災発生後、夫婦で閑上小にトラックで避難。自宅は流失。赤貝や小女子などをとる漁師。船を 2 艘所有していたが失う。家族 4 人(夫婦、大学生、専門学校生)。地震保険には入っていなかった。翌日名取駅近くの娘の先輩の家で一泊。その後、姉のマンションでお世話になる。2 週間後に、お客さんのついででアパート(名取市内 1DK・6 畳一間)を見つけ入居する。建設会社で、がれき撤去の仕事の手伝い、水産加工業の手伝いを行う。新しい船を国と県の補助によって購入。2013 年 5 月頃新居購入を決意、12 月 15 日に引き渡し。

⑩世帯 J：借上げ仮設住宅居住、自宅再建中

震災当時、閑上に居住。専業主婦。夫、娘、息子と 4 人暮らし。地震発生時は自分と娘が在宅。娘の強い勧めで閑上小に避難。翌日、増田にある実家に向かい、



写真 4-3 世帯 J が入居する借上げ仮設住宅

8 日間ほど滞在。その後、親戚からアパートを紹介してもらう。ストレスや心労から体調を崩す。震災発生年には、すでに家を建てようと考えていた。たまたま訪れた杜せきの下で土地と住宅がセットのハウスメーカーの注文住宅を購入。2014 年 8 月に入居予定、地震保険に入っていたため、ローンが完済。現在も、従前の友人とは、月に 1 回程度集まる機会がある。

⑪世帯 K：借上げ仮設住宅居住、自宅再建済(中古マンション購入)

震災発生時、閑上に居住。スポーツ用品業。地震発生時は、仕事の関係で石巻市にいた。最初の晩は、名取市役所の駐車場で 1 泊。息子は妻と閑上小まで避難。



翌日、2人は館腰小に移動、そこで家族合流。その後、保健センターで寝泊まり、3月16日には増田西小に移動。仮設住宅の説明会を聞くと、高齢者や小さい子どもがいるところが優先なので、不動産屋の知り合いに片っ端から問合せて住まいを見つける。借上げ仮設に入ってからしばらくは広報誌等が届かなかった。みなし仮設の大家から、契約更新しないとされ、2年後に仙台市太白区のマンションを購入し、引っ越し。

⑫世帯L：50代男性，妻，父，母と同居，子どもたちは独立，全壊（流出はしていない）

震災当日，息子と父・母は自宅2階で一晩過ごし，翌日自衛隊に救助される。妻と娘は車ごと津波に流され，流されていた木造船に移り一晩を過ごす。翌日，自分と両親・息子の4名は館腰小学校に避難し3日間避難所で過ごす。妻と娘は増田中学校に送られて避難。高齢の両親には避難所生活は厳しく，妻の姉夫婦のマンションで1週間を過ごす。妻はそのまま4カ月間そこで暮す。自分と両親は親戚の持つマンションに移り，その後友人の所有するアパートに転居し3週間を過ごす。無料で住み続けるのは居辛くなり，アパートを借り両親と3人で3か月生活する。平成23年7月，両親と自分たち2世帯で2戸のプレハブ仮設住宅に入居。

⑬世帯M：40代女性，夫，息子3人，自宅は全壊（2階は残る）。地震保険未加入，住宅ローン有

震災当日は閉上小学校へ避難。翌日夕方，家族5人消防車で高館小学校に避難。小学校再開のため館腰小学校へ移動するよう言われる。4月から高校に入学する長男の通学手段がなく，自力で家を探し，とりあえず生活を始めよう，前に進もうと決断。3月末から友人や不動産屋をあたるが名取市内に空室なく，必死で空き家を探した。通りがかりの空き家を見つけ，直接交渉して4月6日に入居。プレハブ仮設住宅の説明会にも行くが，5人家族で3部屋は無理と判断，夫婦二人で働けば家を借りても何とかかなと思った。自宅の中に遺体が流されていたこと，いつ戻れるか分からないこと，公費解体の締切等を考えて，2011年秋に自宅解体。

2) 石巻市借上げ仮設住宅居住者

⑭世帯N：50代男性，夫婦2人，子どもなし。仕事あり（葬儀社勤務）。

震災当時，石巻市居住。借家。自宅は津波で流出，妻が津波により死亡。震災直後の火災対応から，約1か月間にわたり消防団活動に奔走。4月1日まで消防団詰所の2階に宿泊，避難所生活は経験せず。4月から仮設住宅を申し込むが単身のためなかなか当らず。

避難所の閉鎖の話があり，5月いっぱい，叔父の自宅2階に間借り。その後，同級生のおじさんの空き家を交渉してそこに移る。その後，借上げ仮設住宅の手続きを取ってそのままそこに住む。震災当時の住まいは災害危険区域に指定され，防災集団移転の対象となるが，一人暮らしで30年ローンを組む気にはなれない。現在の借上げ仮設住宅が打ち切りになっても，大家さんと交渉してここにそのまま住み続けるつもり。

⑮世帯O：50代女性，一人暮らし，子どもは結婚して独立。仕事あり。住宅ローンの残あり。地震保険加入。自宅は2階まで浸水，流出は免れる。



写真 4-4 世帯Oが入居する借上げ仮設住宅

震災当日，実家の2階で母と1晩過ごし，翌日夕方，ヘリコプターで救助される。バスで石巻日赤病院に行き，さらに桃生小学校に避難。仮設住宅が当たらず，10月までこの避難所で実母と過ごす。4月中から仮設住宅を何度も申し込むが一度も当たらず。避難所を出なければならなくて妹の知り合いに声をかけてやっとここが見つかる。借上げ仮設住宅の手続きをとり，2011年10月に入居。借上げ仮設制度が打ち切り後の家賃負担を考えると，二重ローンとなり自分一人でローンを組むことはできず，災害公営住宅を申し込むかどうか，悩んでいる。

⑯世帯P：借上げ仮設住宅に居住 共に70代夫婦二人暮らし，共に70代，息子・娘は結婚し独立。仕事あり（夫婦で理容店経営），震災後は無職。

1階が店舗，2階が住居の持ち家。自宅ならびに息子夫婦の自宅共に津波で全壊。撤去済み。人的被害なし。震災後3日間，石巻小学校に避難。その後福島から娘夫婦が車で迎えに来てくれて一旦避難するが，原発事故のため3日だけ滞在し，バスで仙台に戻る。仙台市の妹の家に孫二人を連れて20日間避難。息子が探した借上げ仮設住宅に2011年4月から入居，6畳2間に息子夫婦家族と2世帯6人で住む。同年4月10日に息子がもう一軒アパートを借り，息子家族と分かれる。息子夫婦は2013年8月に石巻市泉町2丁目に自宅新築。夫婦で災害復興住宅入居希望し登録済み。

⑰世帯 Q：50 代女性，夫は単身赴任中，子ども 3 人。義母(夫の母)，義姉(夫の姉)と同居していた。

震災当日，自宅 2 階で一人で一晩過ごす。長女，義母，義姉は近くの神社に避難。翌日渡波小学校に避難するが，ヘドロが溜り衛生状態が悪く，長男と二人で自宅 2 階で生活。4 月中旬に自分の実家に次男と二人で移動。義母と義姉は渡波を出ることを拒み，避難所閉鎖まで渡波小学校で生活。2012 年夏，借上げ仮設住宅制度のを知り，家族全員(7 人)で住むことで，マンション 3LDK を借りる。自宅は 10 年前にリフォーム。地震保険未加入。津波により 1 階天井まで浸水，全壊被害。撤去済み。

⑱世帯 R：50 代男性，一人暮らし。仕事あり。借家。1 階部分 1。5m 浸水，大規模半壊。

車に乗り込んだ途端，津波に襲われ流されるが脱出。近くの工場の人に助けられ，そこで宿泊。翌日山下小学校に避難。3 月 13 日石巻高校に宿泊。翌日，南三陸町の実家に避難し，1 週間滞在。石巻に戻り，友人の家に 1 カ月半居候。自宅の片づけと修理を自分で行い，5 月から 2 ヶ月間住む。突然大家さんから取り壊すと言われ，2011 年 7 月に市役所に仮設住宅を申し込みに行くが，6 月で閉め切ったと言わる。慌てて不動産屋に電話をかけまくり，ようやく 1K のアパートが見つかり，2011 年 8 月 6 日に入居，現在に至る。来年には災害公営住宅を申し込み入居する予定。

3) 名取市(閑上出身)プレハブ仮設住宅居住者

⑲世帯 S：プレハブ仮設住宅経験者，高齢退職，仕事なし，自宅再建済み。

震災当時，閑上地区に居住。中学校に避難したが，孤立。翌日，バスで避難所に送られるが，息子が迎えにきて，息子の自宅に 2 ヶ月避難。5 月にプレハブ仮設住宅に入居。仮設住宅では，自治会の活動などに関わった。息子夫婦と同居することとして，名取市内に 2012 年 12 月に二世帯住宅を建設し，プレハブ仮設住宅退去。

⑳世帯 T：自営業，夫婦と子ども 2 人，夫の両親，長男は独立。プレハブ仮設住宅居住。

震災当時，閑上にある自宅兼事務所に夫婦であり，夫婦で自宅の 2 階にあがったまま自宅が漂流。翌日自衛隊に救出され，避難所の中学校に行く。高齢の親を抱えながら避難所を 2-3 カ所移動し，5 月中旬にプレハブ仮設住宅に入居。閑上の自宅は築 10 年で多額のローンが残る。地震保険には加入していなかった。建設設備関係の小さな会社を経営しており，仕事は多い。仮設住宅の自治会活動にも熱心。閑上地区に戻る意向

で，閑上地区のまちづくりの状況に関心が高い。

㉑世帯 U：仮設住宅自治会長

震災時，閑上の自宅におり，その後，妻の実家に避難。自宅は流失し，母，妻，息子，姉の 4 名死亡。地震発生時，自宅にいて，隣近所に避難の声かけをおこなう。その後，公民館に間一髪で避難した。3 月 12 日午後，自衛隊がきて避難し，妻の実家に世話になる。6 月に仮設住宅に入居し，仮設の自治会長，行政区長をつとめる。また，閑上の復興まちづくりに関する各種委員など，現在多くの公的な役職をつとめている。今後の再建計画は未定。

㉒世帯 V：60 代男性，母，妻，娘 3 人，息子 1 人。子どもは独立。水産加工業経営。

震災当日，息子・母・妻と閑上小学校に避難。翌日夜に，館腰体育館に移し，10 日間を過ごす。その後 4 月から，母は高館小学校へ移動後，姉宅に滞在。妻は 3 番目の娘宅に移動。本人は高館小へは移動せず，静岡県用宗に行き，しらす加工方法を学ぶために半年間出稼ぎ。その間，安倍川近くの市営住宅に滞在。6 月初旬に，母がプレハブへの入居を希望し，母と自分の 2 世帯分の手続きをした。2012 年 2 月には，仮設工場をオープンし，昔の従業員を再雇用した。息子が跡を継ぐか分からず，閑上に戻るか迷っている。

#### 4.3 住まいの確保プロセスに関する考察

4.2 で述べた 22 世帯の，発災から調査当日までのタイムラインを図 4-1 に示す。また調査から得られた住まいの確保プロセスの特徴を以下に記す。

##### 1) 仮設住宅入居までのプロセス

東日本大震災は，平日の昼間に発生したため，家族が被災地内外にばらばらに存在する状況で被災したため，家族がばらばらに避難し，その再会には数日を要している。家族が再会した場所は，避難所のほかに近郊の親類宅が多く，すぐに移動せずに再会した場所で数日を過ごしている。

最初の避難場所からの移動のモチベーションは，子供や高齢の家族の状況のみならず，学校再開のための避難所の移動や早く決断しないとアパートがなくなるという情報(うわさ)による危機感によるものも多い。特に家族に高齢者あるいは障害を持つ人がいるなど，避難所の環境ではたとえ数日間でも生活することが困難であると判断した世帯は，発災直後から避難所以外に生活の場を考え，民間の空き物件を積極的に選択した。そのため，借上げ仮設住宅世帯では避難所生活を

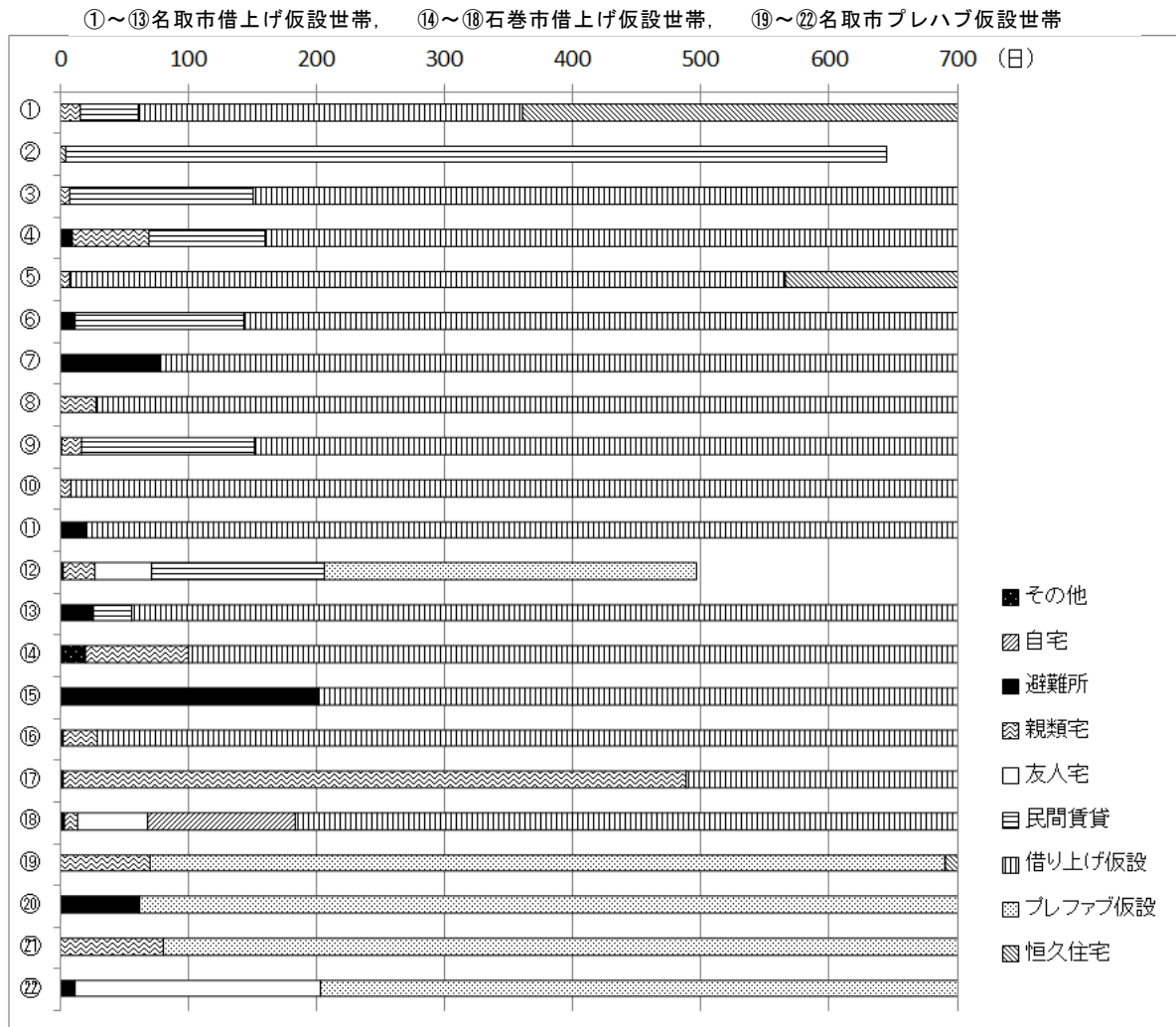


図 4-1 仮設住宅居住世帯の居住場所に関するタイムライン

全く経験しなかった、あるいは避難所に滞在しても短期間で転出している世帯が多い。また借上げ仮設住宅を探す際には、行政のマッチング方式を利用した世帯は存在せず、職場の同僚や親せきからの紹介、自分で不動産屋を訪ね歩き見つけるなど、自助努力で住宅を確保していたことが明らかとなった。

また、借上げ仮設住宅の物件は民間の賃貸住宅であるため、基本的には交通や商店、あるいは医療機関の存在など、比較的利便性が高い場所に建設されている。そのため閑上に住んでいた当時はあまり気にならなかった、借上げ仮設住宅の“駅に近い”という点についての評価が高く、住宅再建の土地を探す上でも重要な要件となっている。

## 2) 仮設住宅での生活環境

借上げ仮設住宅に居住する被災者は、分散居住しているためにプレハブ仮設住宅の被災者と比べて、外部からの物的・人的な支援がほとんどなく、不公平感を持っているのではないかと予測していた。しかし調査対象世帯からそのような意見が聞かれることはなかった。震災前と同じように、自腹で買い物をし、自力で移動をするという、当たり前の生活を入居当初から続けており、その様な生活を望む声が多かった。支援の公平性という

点では課題はあるかもしれないが、被災者の自立的な生活を再構築するという点では、借上げ仮設住宅は適切な環境を提供していると考えられる。また、仮設住宅という位置づけであっても、自ら選択した住まいであるため、プレハブ仮設住宅でよく問題となる住環境への不満を訴える意見も殆ど聞かれなかった。

一方、プレハブ仮設住宅居者の中には、支援への依存の問題が少しずつ顕在化してきており、さらにプレハブ仮設住宅のコミュニティは、仮設住宅を運営する上では重要であるが、一方でしがらみが多く抜け出しにくい、との意見もあった。プレハブ仮設住宅では、震災後2年が経過した現在、転出する人と転出できない人の差が“格差”と呼ばれ問題視されるようになってきており、このような問題を気にすることなく、各世帯がそれぞれの状況に応じて自由に生活再建のプロセスを進めることができることは、借上げ仮設住宅の大きな利点であると考えられる。

## 3) 住宅再建

名取市の借上げ仮設住宅居住世帯13世帯のうち、7世帯が自宅再建済みと、早いスピードで再建が進んでいる。これらの世帯では、名取市の復興計画の進捗状況とは無関係に個人の再建計画が立案され、実行された。早い動きの背景には、震災当時住宅ローンをかかえておらず、土地購入資金の原資となる地震保険金が入ったという経

済的な側面とともに、早く決断しないと土地がなくなる、これ以上年をとると住宅ローンが組めなくなるという時間的な危機感が促進要因としてあげられている。またローンを組めるか否かが、最終的に災害公営住宅に入居するか、自力再建をするかの判断を左右する要因となっている。

さらに自宅再建済みの被災者は、まだ新たな土地で生活を始めてから時間が短いため、周囲とのコミュニケーションが希薄である。特に名取市内では、震災後の需要を受けて住宅開発が急速に進んだため、周辺にも多くの被災者が移り住んでいることは認識しているが、具体的にそれらの方々とどのようにコミュニケーションをとるかは、これからの課題である。ただしこの問題で焦っている様子はなく、時間をかけて自然にゆっくりと、という態度で考えている。

また、借上げ仮設住宅を退去して、ほかの民間賃貸住宅に転居した被災者もあるが、これらの事例は、当初物件が不足しており、借りられるものをとにかく借りたという世帯や、家族人数が増加した世帯で、大きい住宅に転居する必要が生じたものである。借上げ仮設住宅の制度は、原則として借上げ仮設住宅の転居を認めておらず、転居後は自腹で家賃を払うこととなる。このような被災者は、仮設住宅としての位置づけではなくなるが、仮の住まいと考えている。

#### 4) 元の地域コミュニティとのつながり

閑上地区のコミュニティは、名取市の中でも特に地域コミュニティのつながりが大変強い地域であると認識されていた。地区内では家の鍵をかけたことがない、どこの家でも隣近所の人たちがしょっちゅう出入りし雑談しているなど、新参者（特に他地域から来た嫁など）には敷居が高いと感じられるようであるが、一度地域に溶け込んでしまうと非常に強いつながりが存在した地域であった。しかし震災によって居住地ばらばらになった生活が2年以上続くと、このつながりを維持することは難しく、当時のご近所や町内会とのつながりを保っている人はあまり多くない。地縁のつながりは希薄化し、つながりを維持しているのは同級生や先輩後輩などの学校の縁である場合が多い。これらの人々の生活再建はすでにばらばらな地域で始まっており、閑上の復興には関心はあるものの、自身の生活再建とは切り放して捉えているケースが殆どであった。

#### 5) 石巻市のケースの特徴

石巻市の借上げ仮設住宅居住世帯との比較であるが、今回調査した事例では、石巻市では、当初プレハブ仮設住宅を希望していたがなかなか抽選に当たらず、避難所からも退去を求められたため、仕方なく借上げ仮設住宅を探したという事例や、仮設住宅への入居を決断した時には既に、プレハブ仮設住宅が満杯であったため、借上げ仮設住宅に切り替えた被災世帯がおおく見受けられた。これは名取市では聞かれなかった特徴である。石巻市の人口は約17万人と名取市に比べ人口規模が大きく、また津波による被害が甚大で、発生した被災者数に対応可能なプレハブ仮設住宅の供給が間に合わなかったことが一因となっている。

### 5. 今後に向けて

東日本大震災時に供与された借上げ仮設住宅は、プレハブ仮設住宅の建設を待たずに被災者が住宅に入居でき

ることにより、被災者の避難生活上の苦労が大幅に軽減された。とりわけ乳幼児や高齢者など、避難所での生活が困難な世帯にとって、借上げ仮設住宅に入居することで避難所生活を回避することができるなどの利点が多かったことが明らかとなった。

また、仮の住まいとはいえ、被災者が自ら住宅を選択するという行為は、被災者の主体性が求められるものであり、その後の暮らしの再建に向けた自助努力の第一歩として、住宅再建のスピードを加速する効用があることが明らかとなった。借上げ仮設住宅居住者の多くの方から聞かれた言葉であるが、「早く日常を取り戻したい、自分で働き、物を買ひ、自立して生きていきたい」という言葉に表れているように、プレハブ仮設住宅では実現困難な「自立した普通の生活」を送る場として、借上げ仮設住宅は重要な役割を果たしていた。被害のない場所に立地し、被災者ではない住民が住む地域の中で、普通の暮らしをするということは、被災者の立場から早く抜け出し、住宅再建や暮らしの再建に前向きに取り組む力が与えられる。

東日本大震災では、本制度は災害救助法に基づく応急仮設住宅供与の一環として実施された。このため法の枠内で対応することの限界が存在することが明らかとなり、またその点を改善するためには、現行の法制度とは異なった仕組みを創設する必要性も指摘される。以下に、これらの点をまとめて記す。

- ・東日本大震災以前と同様に、当初はマッチング方式による住宅供与を採用したが、大規模災害時には今回認められた被災者が自ら探した住宅を申請し借上げ仮設住宅として認める方式でなければ対応しきれないことは明らかであり、当初からその方式による住宅供与方式にすることが望まれる。

- ・前例がなく、仮設住宅の提供方法や入居要件、さらに契約締結や家賃等の支払い業務、入居者の情報管理、行政内部の体制などに関するノウハウが全くない中で本制度が進められた。混乱を防ぎ、より円滑に住宅供与を実施するためには、行政・不動産関係団体などがこれらの諸条件を事前に充分検討し、連携を図りながら準備しておくことが求められる。

- ・入居期間が2年以上の長期になる場合には、被災者の意識は応急仮設住宅というより家賃補助の意識が強まる。このため、ある一定以上の期間経過後は災害救助法に基づく仮設住宅の位置づけから切り離し、年収などの要件により相応の家賃負担を求めるなど、別の制度を創設して対応することが望まれる。

- ・世帯人数や間取りに応じて家賃上限が設定されたが、上限を上回る費用は自己負担することを認めることにより、被災者の住宅選択の自由度が高まることが期待され、より迅速に住宅を供与することが可能となる。

- ・災害救助法に基づく現物支給の枠組みを超え、通常の不動産契約と同様に入居者と貸し主が直接契約を結び、行政が資格要件を審査した上で、限度内の現金もしくはパウチャーによる家賃補助制度を導入することにより、今回発生した多くの課題解決につながることを期待される。

#### <謝辞>

東日本大震災後のお忙しい時期に、調査に協力をしていただいた仮設住宅居住者の皆様、行政職員の皆様にご場を借りて厚く御礼申し上げます。