

第14章 応急仮設住宅

【保健福祉総務課・震災援護室】

第1節 プレハブ応急仮設住宅の供与関係

【主な取り組み・支援活動】～何があったか、どう対応したか～

本庁

【保健福祉総務課】 【震災援護室（平成23年7月1日新設）】

- 3月14日 ○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、社団法人プレハブ建築協会（以下「プレ協」という。）に対して応急仮設住宅1万戸の建設を要請。
- 3月17日 ○市町村営住宅の被災状況や応急仮設住宅の建設用地、応急仮設住宅の建設要望戸数の聞取等の調査のため、職員（11班体制）が市町村を巡回開始。
- 4月1日 ○巡回調査の結果、概ね3万戸が必要と見込まれたことから、プレ協へ2万戸を追加し3万戸の建設を要請。
- 4月6日 ○県内事業者を含めた国内外の住宅生産能力を最大限に活用するため応急仮設住宅の建設事業者公募の実施を一般社団法人すまいづくりまちづくりセンター連合会に要請。
- 4月28日 ○第1次分完成・入居開始（13市町1,312戸）。
- 5月10日 ○県内に供給可能な要件適合事業者を応急仮設住宅供給事業者リストとして整理し、掲載された供用事業者との契約に限り応急仮設住宅の供与事務の一部を市町村に委任する通知をし、リストを市町村あてに送付。
- ◇県内に供給可能な要件適合した応急仮設住宅供給事業者リスト掲載数
- ・輸入住宅資材を用いた応急仮設住宅供給事業者 204件
 - ・県内事業者を含む国内の応急仮設住宅供給事業者 77件
- 5月19日 ○市町村に対し建設戸数に関するニーズ調査を実施した結果を踏まえ、7千戸減らして建設戸数を2万3千戸に修正。
- 9月28日 ○県整備分21,519戸が完成。
- 10月3日 ○寒さ対策等追加整備（住環境整備）をプレ協へ要請。
- 10月7日 ○寒さ対策等追加整備（暖房器具設置）をプレ協へ追加要請。
- 10月19日 ○寒さ対策等追加整備（消火器各戸配置）をプレ協へ追加要請。
- 11月4日 ○市町建設分も含め400団地22,042戸が完成。
- 12月26日 ○6団地53戸の追加整備も含め最終的に406団地22,095戸（グループホーム型290戸含む）全てが完成。
- ※市町からの要望に基づいて、被災者の障害状態に合わせた高齢者・障害者向けのグループホーム型仮設住宅を5市2町で計36棟290戸整備。
- 寒さ対策等追加整備のうち、外壁断熱材の追加、窓の二重サッシ化・複層ガラス化、消火器設置、暖房器機設置が完了。
- 1月15日 ○寒さ対策等追加整備のうち、風除室、スロープ廊下下屋、暖房便座設置が完了。
- 1月25日 ○寒さ対策等追加整備（水道管等の追加凍結防止対策）をプレ協へ追加要請。
- 3月10日 ○寒さ対策等追加整備のうち、水道管等の追加凍結防止対策完了。
- 3月21日 ○寒さ対策等追加整備のうち、棟間通路、駐車場の舗装等整備完了。

□整備戸数の内訳 406 団地 22,095 戸

住戸タイプ(戸)				グループホームタイプ(戸)						合計(戸) (A)+(B)	談話 室	集会 所	計
				高齢者向け		障害者向け		計(B)					
1DK	2DK	3K	計(A)	棟数	戸数	棟数	戸数	棟数	戸数				
3,115	15,375	3,315	21,805	25	219	11	71	36	290	22,095	191	130	321

【課題・懸案】～ここが大変だった，これを学んだ，今後の教訓～

本庁

【保健福祉総務課】 【震災援護室（平成23年7月1日新設）】

1. 整備用地の選定について

■当初，公有地でインフラ整備済みや浸水の影響を受けない安全な用地など県のガイドラインや国の用地選定方針により用地選定が行われたが，建設可能な平坦な土地の大部分が津波被害により浸水してしまったこと，整備必要戸数が多いことから，十分な用地が確保できなかった。

2. 長期的な視点に立った整備方法について

■8月中旬までに完成させるため，より長期的な視点でプレハブ応急仮設住宅を活用するための検討が不十分であった。

■プレハブの居住環境改善のため，国から五月雨式に出された通知に基づき各種追加対策を実施するため，入居者をはじめ市町村や施工業者などその対策に長期間にわたって対応することとなった。

3. 効果的な情報伝達方法について

■地域の実情を踏まえて国の用地選定基準の変更もあり，早期完成した公有地のプレハブ応急仮設住宅へ入居した後に，コミュニティを優先させるため共有地・私有地での住宅が整備された市町が多かった。また，民間賃貸借上住宅の戸数が大幅に増加したこともあり，立地条件の良くない住宅については，一時期，入居が進まない市町村も見られるなど入居者の不満が噴出した。

【対応状況・今後の対応】～こうしていく，教訓をこう生かす～

本庁

【保健福祉総務課】 【震災援護室（平成23年7月1日新設）】

1. 整備用地の選定について

■震災前の集落・地域の近くにまとまって居住したいとの住民要望や，民有地提供の申出があり，一定の標高と避難路が確保できた場合，浸水域や共有地・私有地でも可能とするよう方針を転換した。

■効果は限定的ではあったが，住民の意向や被災地の実態を踏まえた今回の柔軟な対応は，被災者の生活環境やコミュニティ維持のために有効であった。利用可能な用地が制限される巨大津波災害に備えて，今回の教訓を活かし用地選定のガイドラインを改定していく必要がある。

■平成22年度に当部で実施していた整備場所の想定調査結果により，用地不足する市町村がある程度予測できたことから，市町村境界を超えた広域的な調整を県でも進められたが，将来の津波災害でも有効と考えられるため，津波の危険性のある都道府県においても参考になるのではないかと。

2. 長期的な視点に立った整備方法について

■長期間存続する団地には，仕様の良い応急仮設住宅を整備し，将来的に本設の復興公営住宅へ転用することや地元経済活性化のため地元業者へ発注することなどが考えられたが，これらは迅速性を求められる災害後には難しいが，法的な位置づけも含め，平時に検討しておくべきではないか。

■本設の復興公営住宅の建設適地については，可能な限り仮設住宅整備用地の候補から除外するなど，

応急仮設住宅から復興期へと続く中長期的な被災者の住環境整備の観点から、応急仮設住宅用地選定のガイドライン等の検討を行うことが望ましい。

3. 効果的な情報伝達方法について

■柔軟な運用改善のため、制度が変わり分かりにくいといった指摘を受けることとなった教訓を活かし、可能な限り早い段階で制度の全体像を被災者に示すと共に、運用を改善した場合には、マスメディア利用など効果的で分かりやすい伝達方策について、平時に検討しておくべきではないか。

第2節 民間賃貸住宅の借上げによる応急仮設住宅の供与関係

【主な取り組み・支援活動】～何があったか、どう対応したか～

本庁

【保健福祉総務課】 【震災援護室（平成23年7月1日新設）】

1. 制度

■ 応急仮設住宅（プレハブ住宅）の補完的な措置として、平成20年岩手・宮城内陸地震の際と同様に、県が民間賃貸住宅を借上げて災害救助法に基づく応急仮設住宅として供与することにした。

■ 3月22日から24日にかけて沿岸市町を中心に市町の担当者説明会を開催し、4月8日付けで取扱いを各市町村に通知した。

■ 契約の方法や事務手続きの詳細については、「災害時における民間賃貸住宅の媒介等に関する協定」を締結している社団法人宮城県宅建物取引業協会（以下「宅建協会」という。）と調整を重ね、県が民間賃貸住宅を借上げて家賃等を負担し、被災者に無償で供与する「宮城県」、「貸主」、「入居者」の三者による定期建物賃貸借契約（借地借家法）とした。

■ 県が宅建協会などの不動産関係団体から受けた空き物件情報により市町村において被災者の希望とマッチングを行い、不動産仲介業者を通じて契約締結することとした。

2. 対象範囲の拡大による混乱

■ 4月30日付けの厚生労働省からの通知により、それまで対象外だった発災以降に被災者自ら締結した契約でも、県名義の契約に置換えた場合（いわゆる切替契約）に国庫負担対象とする扱いに拡大されたため、問い合わせが殺到した。

■ 事務フローなど取扱いを見直し5月13日付けで市町村に通知したが、切替契約を認めたことに伴い被災者が自ら物件を決めた場合も受付ける市町村も出てきた。

■ プレハブ応急仮設住宅に比べ早期入居が可能なことや通勤や通学の利便性等を考慮して自分で物件を選定できる点など、被災者には利点も多く、急激に申請が増えることになった（1日200～300件）。

■ 制度が正確に周知されなかったことなどのために一部の仲介業者が誤った取扱いをしたり、誤解を招く表現の報道がなされたため、県に対し苦情が殺到した。

■ 独自様式しか認めない全国規模の大手不動産事業者がいる一方、個人事業者では三者契約という馴染みの薄い契約方法に理解を得られないなど、様々な問題が発生し混乱に拍車がかかった。

■ 賃貸住宅の契約に関して不慣れな持ち家に入居していた高齢被災者の相談対応にも多くの時間を要した。

3. 都道府県への救助要請

■ 本県からの要請に基づき、各都道府県では公営住宅等に本県からの被災者の受入れも行われたが、本県内で民間賃貸住宅の切替契約を認めたことから、同様に他都道府県においても同制度の実施を5月11日付けで要請した。

4. 事務処理の遅延

■ 厚生労働省から弾力的な運用通知（入居要件の緩和、附帯設備の国庫対象）が次々発出されたこともあり、当初見込みの10倍を超える申請が殺到したため、担当職員の配置が追いつかず、入居決定、契約締結、支払いなどの一連の事務処理が大幅に遅延した。

■ 4月当初の担当は、保健福祉総務課災害救助法対応チーム8人のうち2人（県職員1人、奈良県応援職員1人）で、その後、5月中旬から部内兼務発令により同チームに6人増員され、民間賃貸住宅担当が6人（本県職員4人、奈良県応援職員2人）となった。7月1日には部内に震災援護室が設置されたが、その頃は、奈良県2人及び高知県1人を含め、ほぼ室員全員の13人で民間賃貸住宅の事務処理に当たったうえに、電話応対専門の非常勤職員5人を採用し、殺到する問合せに対応した。

■ 窓口である市町村でも申請増加により受付事務が滞る恐れがあったため、市町村からの要請に基づき、本県

職員を随時派遣し、民間賃貸住宅関連業務に当たった。特に石巻市では、全体の25%を占めるほど多くの申請があり、本県職員を3か月以上の長期期間にわたり交替制で1日14人程度派遣した。併せて、県庁内の契約書審査事務のため部内職員10人に3週間の応援を得たが、それでも処理仕切れず山形県職員5人6週間、全庁から30人9週間の応援により遅延の解消に努めた。

■貸主や仲介業者から提出の契約書には、押印漏れなどの不備に加え、入居決定時の条件や契約書の条文を無断修正されているものなどが半数近くあり、補正作業に時間を要し契約締結が遅れる要因となった。

■膨大な処理件数に加えて想定外の振込処理を要求されるなど細かな支払い設定が必要となり、支払い事務に相当の時間を要することになった。県の支払い業務の体系やシステムは、このような短期間に膨大な支払い処理を行うことは想定していないため、支出関係書類の作成にあたり、部内各課庶務担当職員等に兼務発令を行い、併せて出納局会計課とも調整し、チェック・支払い事務を全員体制で対応した。

■県から家賃が支払われるまで入居者が立替払いしている場合が多く、被災者から早期支払いを激しく要求され、緊急払いにより即日支払いの対応を迫られこともしばしば発生する状態が半年以上も続いた。このため、支払いを優先し支払明細書の発行を後回しにしたが、結果遅延分を数か月まとめて支払うことになり、支払いを終えても振込金額の明細が分からないといった問合せが振込直後から相次いだ。

5. 業務委託

■支払遅延解消と支払業務の省力化のため、契約書の審査、支払手続き、支払明細書の発行等を9月から一部、10月から本格的に民間事業者へ業務委託したが、振込口座の誤り、二重払い、支払明細書の送付遅延など次々と問題が発生した。12月末例月支払いで多額の二重払いが発生したが、遅延していたほぼ全ての家賃の初回支払いを終えることができた。

■業務委託により開発した管理システムについては、ファームバンキングによる支払データの作成が可能になるなどその後の支払業務の飛躍的な省力化が図られた。

6. 遡及支給

■通常の契約による支払い遅延について一定の目途がついたため、切替契約前に被災者が自ら契約し支払っていた家賃等を遡及して県が負担する扱いを始めることとし2月から3月までに受付処理することとした。

■管理システムへの契約情報の蓄積が進み、DMや申請様式及び封筒へのデータ差込みによる作成が可能となったことや市町村の事務負担軽減のため、対象となる切替契約案件約1万件について、市町村を経由しないで県で一括事務処理することとした。

■この事務処理のためには、書類の審査、電話対応及び返送事務などで常時20名体制を敷くことが必要と想定されたが、応援職員による対応は不可能であったため、外部業務委託することとした。

7. 問合せの内容の変遷

■申込者の入居がほぼ終え、賃貸契約締結の進捗状況や支払いに関する問合せが落ち着いてくると、その次は入居者が貸主や近隣住民との間で発生したトラブルや家庭内の問題（DV等）に関する相談が増えてくることになった。

■県内の避難所の解消に合わせて、申請受付を12月28日で終了としたが、その後も申請相談が絶えない状況が続いている。

■入居者の生活状況や世帯構成員の変化に伴い他の物件への転居について相談の問い合わせも県のみならず市町村へも寄せられている。

■平成24年3月末までに1,600件を超える途中退去の申し出の受け付けをしているが、退去時の家賃等の精算方法について明確な方針を決める前に退去した入居者に係る家賃の返納処理が発生し、今後、債権管理も大きな業務として残ることになる。

【課題・懸案】～ここが大変だった，これを学んだ，今後の教訓～

本庁

【保健福祉総務課】 【震災援護室（平成23年7月1日新設）】

1. 制度の変遷と運用の課題について

■ 4月30日付けの厚生労働省の通知により拡大されたいわゆる「切替契約」と県が災害協定に基づき不動産関係団体から提供された空き情報により入居希望者が契約する「新規契約」の2種類の方法（三者契約）があったが，さらに，仙台市が先行して確保した二者契約（入居者を特定する前に契約しているもの）を含めると3種類。厚生労働省から弾力的運用通知により途中から附帯設備費用の取り扱いも変更となったため，その項目の有無も入れると4種類の契約書が存在し，大きな混乱を生じた要因ともなった。

■ 不動産賃貸契約に伴う基礎的な知識が十分でない職員が制度設計とその運用に携わることとなったため，制度の細部に潜む様々な問題に気づかず，時間を経てから想定外の課題が発生することになるなど，事務処理の遅延と混乱に拍車がかかった。

2. 申請者情報の把握と適切な居住物件への誘導について

■ プレハブ応急仮設住宅との重複申請や被災市町と異なる市町の物件へ居住希望するなど被災者情報を一元管理することが困難であったため，プレハブ仮設の必要戸数の調整や入居後の被災者支援の遅延を招くこととなり，被災者へのきめ細かな情報提供が十分にできていないことへの不満の声が上がっている。

■ 高齢者や障害者を始めとする要援護者への物件の供与に当たって，優先的に供与できたかなど配慮が十分に行われたかなど実態が把握できていない。

3. 業務量と課題の変化に対応した体制の構築について

■ 4月30日付けの厚生労働省の通知により対象が拡大されたことにより，最終的に当初予想の10倍を超える申請があったことや問い合わせが殺到したことにより事務処理が追いつかず，多くの契約締結が遅れ，合わせて支払いの遅延も発生し，大混乱となった。他県からの応援職員に加えて庁内の応援も得たが，結果的には対応が追いつかなかった。

■ 業務量と課題の変化のスピードに県の人事システムが対応しきれていない。短期間の応援職員での対応は，継続性と一貫性を求められる今回のような業務には馴染まず，多くの職員の応援を得たが対応しきれずに，最終的には業務委託により処理することとなった。

4. 弾力的運用通知による取扱いの限界について

■ 災害救助法は「緊急時の応急的救助」で，応急仮設住宅へ入居により救助は完了のはずだが，今回の震災が，これまで経験のしたことのない甚大かつ広域にわたる災害であるとの認識から，被災当時に居住していた市町に戻るための転居について，厚生労働省から弾力的な取扱いができる旨の通知が発出された。ただし，発災から1年以上を経過した現時点においても，県が認める場合には適用しても差し支えないとする取扱いなどは，運用上の矛盾が生じ，限界があると思われる。

【対応状況・今後の対応】～こうしていく，教訓をこう生かす～

本庁

【保健福祉総務課】 【震災援護室（平成23年7月1日新設）】

1. 民間賃貸借上制度の周知について

■ 震災前から「災害時における民間賃貸住宅の媒介等に関する協定」を社団法人宮城県宅地建物取引業協会と締結していたが，借上仮設住宅制度や契約時の留意点等について，できる限り具体的な取決めを行うと共に制度等について周知を図るなどの十分な準備をしておく必要がある。

■ 不動産取引などの専門的な知識を有した職員の配置や助言を得られる庁内のシステムを構築しておく

必要がある。

2. 申請者情報の把握と適切な居住物件への誘導について

■県の借上住宅の申請をする場合には、被災者の市町村への申請は1世帯1回の申請に限定し、その際に建設仮設住宅を希望しているかどうかを確認し重複している場合はどちらかを取り下げるなどの広報の徹底、確認が必要である。加えて、これらの重複をチェックできるよう、借上仮設・応急仮設・応急修理の申請世帯データベースを相互に確認できるものにするなどの工夫が望まれる。ただし、今回のような大規模な災害の発生当初の混乱期にこのような体制を構築することは事実上不可能であるので、平時に周至な準備をしておく必要がある。

■災害時、要援護者の保護を優先する枠組みが必要であり、その実現に向けて関係団体と協議を進めることが望ましい。

3. 業務量と課題の変化に対応した体制の構築について

■不動産会社によって家賃の日割り計算の仕方や契約書の書式が異なり業務が煩雑になったため、今後は不動産契約書の統一など、運用面についても協定先の不動産関連団体とルールを定め、それを徹底できるように調整しておくことが重要である。

■現行の財務システムで、県が多くの不動産会社や貸主に対して家賃の振り込みすると事務が煩雑になることから、振り込みを含め業務委託するなど借り上げ住宅の業務体制についても再検討しておく必要がある。

■効果的・弾力的な職員配置ができるような仕組みづくりを平時から構築しておく必要がある。また、極めて特殊な業務により一部の職員にのみ負担がかかることのないよう、通常よりも短期間での配置転換を行うなど職員の処遇環境にも配慮することにより、一定の事務処理水準を保持しつつ安定的な業務運用の維持が期待される。

4. 弾力的運用通知による取扱いの限界について

■災害救助法の趣旨に鑑み、同法適用の期間は一定期間で終了とし、自宅の自立再建や災害復興住宅などの恒久的な住宅へ入居可能となるまでの間については、例えば、被災者への新たな住宅支援施策として、被災者の自立促進に資するような家賃補助などの創設も視野に入れた検討を国に対して働きかけていくことが必要ではないか。