

第7章 応急仮設住宅

第1節 制度

1. 法令および本市の計画

(1) 災害救助法

応急仮設住宅の供与は、災害救助法第二十三条第1項第一号で規定されている救助の種類の一つであり、災害救助法施行令第九条に基づく平成12年3月31日付け厚生省告示第144号等により程度、方法および期間が定められており、災害のため住家が全焼、全壊または流失したなど、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できない方に対して2年間を限度に、簡単な住宅を仮設し一時的な居住の安定を図るものである。また、今回の震災では、長期間に渡って家に帰ることが難しいと見込まれる方についても対象としている。

なお、告示第144号において「応急仮設住宅の設置に代えて賃貸住宅の居室の借上げを実施し、これに収容することもできること。」とされており、建設されるプレハブ仮設住宅だけではなく、民間賃貸住宅を借

り上げて応急仮設住宅として提供することも規定されている。

(2) 本市の計画

本市では、大規模な災害の発生により住宅を失う被災者が多数生じた場合で、住民の避難生活が長期に及ぶと判断されるときには、避難者の健全な住生活確保のために応急仮設住宅の迅速な提供を速やかに実施することが極めて重要であることから、地域防災計画において住宅応急対策を定めている。

地域防災計画では応急仮設住宅の事務分掌に関して財政局、市民局、健康福祉局、都市整備局、監査事務局と複数の局が業務を担当し、迅速に対応できるような体制としていた。地域防災計画の「住宅応急対策計画」に関連する事務分掌は次の図表7-1-1のとおりである。

図表 7-1-1 地域防災計画における事務分掌

実施機関	担当業務
総務部 (監査事務局)	(応急仮設住宅班) 応急仮設住宅の入居者の募集および審査に関すること 応急仮設住宅の入退去その他の管理に関すること
財政部 (財政局)	(契約班) 応急対策用資機材、物品の調達および緊急工事の契約に関すること (財産管理班) 応急仮設住宅建設用地の確保、リストアップに関すること (応急仮設住宅班) 応急仮設住宅の入居者の募集および審査に関すること 応急仮設住宅の入退去その他の管理に関すること (税務班) 一般住家の被害概況調査の集約に関すること 各区が行う建物被害調査の応援に関すること
市民部 (市民局)	(市民生活班) 技能職団体への協力要請に関すること

健康福祉部 (健康福祉局)	(庶務班) 災害救助法に基づく救助の総括に関すること 応急仮設住宅の建設場所、戸数および入居者の最終決定に関すること 応急仮設住宅入退去等の管理の総括に関すること 建設業者等との契約の総括に関すること その他応急仮設住宅の供与の総括に関すること
都市整備部 (都市整備局)	(庶務班) 応急仮設住宅の入退去その他管理の応援に関すること (市営住宅班) 応急仮設住宅の入退去その他管理の応援に関すること (営繕班) 応急仮設住宅の建設場所の選定に関すること 応急仮設住宅の建設および解体に関すること プレハブ協会等関係団体への協力要請に関すること (建築物調査班) 住宅応急対策の総括に関すること
区本部 (各区)	建物の被害調査および集約に関すること

計画では、まず、財政局が各種被害状況の収集に努め、健康福祉局と都市整備局が対応に関する基本方針を策定することとしている。

また、応急仮設住宅の入居対象者となる方に対し、簡単な住宅を建設し一時的な居住の安定を図るため、災害救助法が適用された場合には、プレハブ仮設住宅の建設は県が実施し、本市はそれを補助するものとし、市はその他にプレハブ仮設住宅の設置場所の確保や入居者の選定に関する事務を行うこととしている。また、災害の事態が急迫して県による救助の実施（開始）を待つことができないときには、本市はこれら2つの業務に着手することができるものとし、さらには、県が直接プレハブ仮設住宅を建設することが困難な場合には、県からの委任に基づき本市が実施するものとしている。

一方、災害救助法が適用されない場合には、特に必要と認められるときは、災害救

助法および宮城県災害救助法施行細則を基準として、本市がプレハブ仮設住宅を建設することとしている。

その際、建設用地の確保に関する業務は財政局が行うこととし、平常時からプレハブ仮設住宅の建設が可能と思われる市有地のリストを作成しておくこととしていた。

2. 応急仮設住宅の種類

(1) プレハブ仮設住宅

あらかじめ工場で生産・加工された部材を建設現場で加工を行わずに組み立てるプレハブ工法によって建築される仮設住宅で、1住戸あたりの面積は約9坪(29.7㎡)で、原材料費・労務費・附属設備工事費・輸送費・建築事務費が災害救助法の対象費用となる。

図表 7-1-2 プレハブ仮設住宅の基本的仕様

費用の 限度額	1戸あたり平均 29.7 m ² (9坪) 1戸あたり建設費 2,387,000 円以内
住戸タイプ	1DK (6坪)、2DK (9坪) 3K (12坪)
仕様	居室・台所・便所・風呂
標準設備	照明器具・エアコン カーテン・ガスコンロ

※同一敷地内等におおむね 50 戸以上設置した場合は
集会所の設置を可とする。

(2) 借上げ公営住宅等

災害が発生した場合に迅速かつ的確な救助の実施が行われるよう定められた実施要領である「大規模災害における応急救助の指針」において、避難所生活が長期化しているにもかかわらず、プレハブ仮設住宅の建設が著しく遅れるなどのやむを得ない事情のある場合には、厚生労働省と協議の上、公団・公営住宅、民間アパートの借上げ等により住宅の提供を実施することとされていた。

本市でも公営住宅等を借り上げて活用することを検討していたが、平成 23 年 3 月 25 日付け社援総発 0325 第 1 号の通知により、公営住宅等を活用した応急仮設住宅が認められたことを受け、4 月 5 日に健康福祉局は県に対し、公営住宅や N T T 社宅、J R 社宅等の企業社宅に関する応急仮設住宅としての供与について、本市に一部事務委任するよう求めた。これを受けて県は厚生労働省通知に合わせ、3 月 25 日付けで、借上げ公営住宅等の供与について、法に基づき本市に一部事務委任を行った。

(3) 借上げ民間賃貸住宅

前述のとおり、法令において民間賃貸住宅を借り上げて応急仮設住宅として供与することも定められている。

3 月 19 日、厚生労働省は応急仮設住宅の

供与に関し「地域の実情に応じ、民間賃貸住宅、空き家の借上げにより設置することも差し支えないので留意されたい。」とし、災害救助法の弾力運用により民間賃貸住宅を借り上げて応急仮設住宅として供与することを可能とする旨の通知を各都道府県あてに発した（社援総発 0319 第 1 号）。

3. 国・県の動き

(1) 供与の救助主体

応急仮設住宅の供与に関しては、災害救助法において、都道府県知事が実施することとされているが、同法第三十条により被災者の救助を迅速に行うため、必要があると認めるときは、政令で定めるところにより、その権限に属する救助の実施に関する事務の一部を市町村長が行うことができるものとされていた（災害救助法施行令第二十三条）。

また、都道府県知事は、同法第三十条第 1 項の規定により救助の実施に関するその権限に属する事務の一部を市町村長が行うこととするときは、市町村長が行うこととする事務の内容および当該事務を行うこととする期間を市町村長に通知するものとされ、この場合においては、当該市町村長は、当該期間において当該事務を行わなければならない。

今回の震災において、県は 3 月 25 日に借上げ公営住宅等の供与については本市に一部事務委任を行ったが、借上げ民間賃貸住宅およびプレハブ仮設住宅は同日付けで管理事務委任協定が締結された。

(2) 国の対応

3 月 14 日、国土交通省は社団法人住宅生産団体連合会に対し、「おおむね 2 カ月で少なくとも約 30,000 戸程度が供給できるよう。」要請を行った。

また、国は応急仮設住宅の供与に関して、次のとおり数回にわたって災害救助法の弾力運用を行う旨の通知をした。

3月19日、厚生労働省は応急仮設住宅の供与に関し「地域の実情に応じ、民間賃貸住宅、空き家の借上げにより設置することも差し支えないので留意されたい。」とし、災害救助法の弾力運用により民間賃貸住宅を借り上げて応急仮設住宅として供与することを可能とする旨の通知をした（社援総発 0319 第 1 号）。

次に、3月25日には、公営住宅等を応急仮設住宅として使用する際の補修費用について国庫負担の対象となる旨の通知を、4月15日には「(前略) 応急仮設住宅の更なる供給を促進するため、都道府県の建設計画に支障が生じるなどの弊害がない場合には、応急仮設住宅の建設を市町村に委任することも可能である。(後略)」(社援総発 0415 第 1 号) との通知を行った。

さらに4月30日、厚生労働省は被災3県の知事宛に民間賃貸住宅の借上げに関する通知を出した。この通知により、都道府県が民間賃貸住宅を借上げ、現に救助を要する被災者に対して提供した場合、災害救助法の対象となり国庫負担が行われることおよび災害発生以降に被災者名義で契約したのも同様とする旨が示された(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(社援発 0430 第 1 号))。

(3) 県からの通知

3月11日、災害救助法による救助を実施するにあたり、同法第三十条第1項の規定に基づき、下記の救助の実施に関する事務の処理については、3月11日から市町村長が行うこととする通知が県知事より出された(保福第 289 号)が、この通知では、災害救助法による救助で定めている事務のうち「避難所の供与」は委任されたものの「応急仮設住宅の供与」に関する委任はされなかった。

委任された事務は次のとおりである。

①避難所の供与

- ②炊き出しその他による食品の給与および飲料水の供給
- ③被服、寝具その他生活必需品の給与または貸与
- ④医療および助産
- ⑤災害にかかった者の救出
- ⑥災害にかかった住宅の応急処理
- ⑦学用品の給与
- ⑧埋葬
- ⑨死体の捜索
- ⑩死体の処理
- ⑪障害物の除去
- ⑫応急救助のための輸送費および賃金職員雇上費等

プレハブ仮設住宅の事務処理については県と市町とで「災害救助法による応急仮設住宅(プレハブ住宅)管理事務委託協定書」が締結された。県がプレハブ仮設住宅の建設および撤去を行い、市町が入居者の募集(意向確認)、入居要件審査と入居者の決定、入居事務(入居者への説明、鍵の引渡し、連絡調整等)と入居者の退去事務(鍵の受取り、連絡調整等)、プレハブ仮設住宅の管理を行うとされた。その後、10月26日にプレハブ仮設住宅についても一部事務委任された。(詳細は第13章 第1節 2. ⑪を参照)

第2節 プレハブ仮設住宅

1. 用地の確保

(1) 用地の選定

厚生労働省が定めた災害救助事務取扱要領では、応急仮設住宅の建設用地については、大規模災害等、大量な応急仮設住宅の設置が必要な事態に備え、都道府県は市町村と調整を図り、事前に公用地等のほか、その他の土地も含め、建設可能な土地を選定し、候補地リストを作成しておくこととされていた。災害救助法に基づく応急救助の方針について定めた「大規模災害における応急救助の指針」においても、あらかじめ応急仮設住宅の建設用地を量的に選定・確保し、候補地リストを作成しておくこと、土地の現況や周囲の環境等を把握しておくこと、また原則として、①公有地、②国有地、③企業等の民有地の順に選定することとされていた。また、立地条件の配慮について同指針では、建設用地の選定にあたっては、できるかぎり住宅地として立地条件の適した場所に建設することとし、上下水道、ガス、電気等の生活関連設備の整備状況、医療機関、学校、商店、交通、地域的なつながり、騒音、防火等に関し、事細かに想定していた。

なお、本市では財政局財産管理課がプレハブ仮設住宅の建設用の用地としてのみだけでなく自衛隊や救援隊の駐屯地やがれき置き場、支援物資の保管場所、復興公営住宅の建設等、さまざまな利用も想定して、災害時に利用可能な土地のリストアップを行っていた。

発災後、都市整備局都市景観課および東西線沿線まちづくり課は、プレハブ仮設住宅建設用地の候補として、区画整理事業の保留地や公園、学校用地、国有地、大規模民有地等、100カ所以上、合計75ha以上をリストアップし、被災地への近接性、集団移転可能な規模の平坦地の有無、水はけ、インフラ整備の可能性、生活利便性のほか、

区役所を通して伝えられた被災者の要望等を総合的に勘案し、つぶさに現地確認した上で、最終的には適地2,000戸分、やや難あり2,000戸分、合計4,000戸分の用地を選定した。

(2) 県との協議

本市は発災当日の3月11日からプレハブ仮設住宅の建設候補地のリストアップを行い県との協議を開始し、県は3月17日から県内各市町村における建設用地の調査を開始することとなった。

(3) 用地の確保

発災翌日の3月12日、都市整備局は独立行政法人都市再生機構および鉄道・運輸機構国鉄清算事業東日本支社（独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構）に対しあすと長町（太白区）における用地の提供を依頼した。あすと長町地区は震災以前から都市再生機構による土地区画整理事業によって既に宅地の整備が終わっている地区も多く、プレハブ仮設住宅の早期着工が可能であること、一定規模の面積を有していたこと、また、駅や商店街に近接しており避難者にとって生活の便がよいと考えられることから、プレハブ仮設住宅の建設地としては適切であると判断した。

本市では、津波被災区の宮城野区と若林区を中心に10戸以上の建設が見込めることを規模の条件として、買い物や公共施設等の生活環境や交通の便が良好であることも考慮し、一部小学校の建設候補地も建設用地として確保して県にプレハブ仮設住宅の建設を要請した。

その後、津波被害を受けた被災者から従前の住居により近い場所への建設の要望が多く出されたことから本市は、鶴巻一丁目東公園、港南西公園、福田町南一丁目公園、岡田西町公園、若林日辺グラウンド多目的

広場の5カ所を建設地として追加するよう、4月15日に県に要請した。
 なお、国や民間事業者等から43カ所の用

地提供の申出を受けたが、前述の市有地等で必要な建設戸数分の用地を確保できたことから、借用はしなかった。

図表 7-2-1 プレハブ仮設住宅建設地

区	団地名	所在地
宮城野区	仙台港背後地6号公園用地	中野字田中110
	鶴巻一丁目東公園	鶴巻一丁目6-1
	港南西公園	蒲生字南屋ヶ城1-9
	福田町南一丁目公園	福田町南一丁目7-1
	岡田西町公園	岡田西町2-1
	高砂一丁目公園	高砂一丁目23-1
	扇町四丁目公園	扇町四丁目9-1
	扇町一丁目公園	扇町一丁目4-1
若林区	荒井土地区画整理事業小学校用地	伊在字東通34
	荒井2号公園	伊在字南通7
	荒井7号公園	荒井字揚戸1-1
	若林日辺グラウンド多目的広場	日辺字沖田東15
	若林日辺グラウンド	日辺字沖田東15
	七郷中央公園	蒲町字東39-2
	六丁の目中町西公園	六丁の目中町9-1
	卸町五丁目公園	卸町五丁目4
	卸町東二丁目公園	卸町東二丁目4-1
太白区	あすと長町38街区	あすと長町三丁目1-1

2. 建設戸数

本市は発災直後から応急仮設住宅の必要戸数の検討・積算にとりかかっていたが、発災翌日の3月12日、県から「応急仮設住宅等の必要戸数について」（保福号外）の照会があった。

地域防災計画では、区災害対策本部、財政局による建物被害調査を基に都市整備局、健康福祉局が住宅応急対策の基本的方針を検討の上決定するとともに、健康福祉局は設置要請戸数の決定を行い、県との協議を行うこととしていた。

建設戸数の積算は本来、区災害対策本部、財政局が被害状況の調査を行い決定する計画だったが、今回は、発災後まだ間もなく被害の全容がつかめない中ではあったが、

津波による流失や浸水により住家の居住ができないことは明らかであること、このため個別の住宅を詳細に調査することは意味を持たないこと、また、区災害対策本部では数多く開設された避難所への対応が必要となったこともあり、建物被害調査への職員の配分は困難な状況だったことから建物被害調査は実施しなかった。

そこで本市では、津波被害のあった仙台東部道路よりも東側に点在する地区ごとの世帯数を根拠として推計を行い、応急仮設住宅の必要戸数を3,000戸と積算したが、これは蒲生1,225世帯、中野1,091世帯、白鳥一丁目774世帯など、合計6,538世帯のうち半分程度が該当すると想定し積算したものである。

3月14日、健康福祉局は県に対し応急仮設住宅等の必要戸数について、応急仮設住宅等の入居希望世帯数は3,000世帯と想定されること、その内、プレハブ仮設住宅建設分は1,000戸とし、当面の第一段階の整備としては、500戸程度を想定していることを伝えた。また、本市は3,000戸のうちプレハブ仮設住宅建設分を1,000戸とし、残り2,000戸については公営住宅や企業住宅、民間賃貸住宅の借上げなどを行い提供する方針とした。

その後、本市は被害状況や避難者数をさらに詳細に把握できたことから、プレハブ仮設住宅の必要戸数を再検討し、4月19日に1,000戸から2,500戸に改めた。しかし、その後、借上げ民間賃貸住宅への入居申請が大幅に増えたことから、必要戸数を再度検討し、5月11日に1,600戸に下方修正した。借上げ民間賃貸住宅の申込状況や公営住宅等の供給戸数も勘案しながら、最終的には1,523戸を建設した（プレハブ福祉仮設住宅として建設された18戸を含む）。

3. 建設計画

3月11日に県より出された通知（保福第289号）により、災害救助法による救助で定めている事務のうち「避難所の供与」等は委任されたものの、「応急仮設住宅の供与」に関する委任はされず、本市におけるプレハブ仮設住宅の建設についても、当初の計画どおりに県が行うこととされた。

各都道府県知事と社団法人プレハブ建築協会は災害時の被災者のための応急仮設住宅の供給建設について「災害時における応急仮設住宅の建設に関する協定」を締結していた。協定では、被災地の都道府県が応急仮設住宅の建設が必要であると判断した際には都道府県からの建設要請に基づき、プレハブ建築協会が会員社（16社）を斡旋し、迅速にプレハブ仮設住宅を供給することとなっている。

3月14日、県はこの協定に基づきプレハ

ブ建築協会に対し、プレハブ仮設住宅10,000戸の建設を要請し、3月17日、県は県内の市町村営住宅の被災状況やプレハブ仮設住宅の建設用地、建設要望戸数の聞き取りなどの調査のため、被災市町の巡回調査を開始した。3月23日には第1次着工予定表を公表し、県内の13市町で合計1,110戸のプレハブ仮設住宅を28日から順次着工予定であることを発表した。

当時は建設資材や労働力の不足が予想されたこともあり、県は各市町間で建設着工から完成までの時期に格差が生じないように、同じスケジュールで建設を行うことを検討していた。被災した各市町に平等にプレハブ仮設住宅を建設することを掲げ、全県的に着工戸数、着工時期の調整を行い、この調整により第1次着工分として示された市町への建設戸数の配分は、それぞれ100戸程度とされた。また、県内の津波被災地においては女川町や南三陸町などのように建設用地の確保が難しい市町もあったことから、比較的早期に建設用地を確保し建設が可能であった本市においても、他の市町と同じく3月28日からの建設着工とされた。

3月28日、県は沿岸部の一部の市町で建設用地の確保が遅れた分を除き、当初の予定より少ない約1,000戸のプレハブ仮設住宅の着工建設を開始した（各市町への建設の割り当て戸数は公表どおりのそれぞれ約100戸とされた。）。

4月1日、県は3月17日から行った被災市町への巡回調査の結果を基に、県内ではおおむね30,000戸の住宅が必要と見込み、プレハブ建築協会に対し20,000戸の追加建設要請を行い、これにより、3月14日に要請した10,000戸とあわせ計30,000戸の建設要請となったが、さらにその後、市町村に行った建設戸数に関するニーズの調査を実施した結果を踏まえ必要戸数の再検証を行い、5月18日に県内の建設戸数を23,000戸に修正した。

図表 7-2-2 プレハブ仮設住宅の完成見通しについて（平成 23 年 5 月 19 日・国土交通省）

	5 月末迄	6 月前半	6 月後半	7 月前半	7 月後半	8 月前半
発注見通し	15,800 戸	18,200 戸	20,600 戸	23,000 戸	—	—
完成見通し	11,013 戸	13,400 戸	15,800 戸	18,200 戸	20,600 戸	23,000 戸

図表 7-2-3 プレハブ仮設住宅建設期間一覧（プレハブ福祉仮設住宅は除く）

建設次	建設期間	区	場所	戸数
第 1 次	3 月 28 日～4 月 27 日	太白区	あすと長町 38 街区（1 期）	119 戸
第 2 次	4 月 6 日～5 月 7 日	太白区	あすと長町 38 街区（2 期）	114 戸
第 3 次	4 月 13 日～5 月 10 日	若林区	荒井土地区画整理事業小学校用地（1 期）	64 戸
		宮城野区	仙台港背後地 6 号公園（1 期）	54 戸
第 4 次	4 月 20 日～5 月 18 日	若林区	荒井土地区画整理事業小学校用地（2 期）	130 戸
	4 月 20 日～5 月 16 日	宮城野区	仙台港背後地 6 号公園（2 期）	46 戸
第 5 次	4 月 29 日～5 月 20 日	宮城野区	鶴巻一丁目東公園	47 戸
		宮城野区	港南西公園	42 戸
	4 月 26 日～5 月 20 日	宮城野区	福田町南一丁目公園	62 戸
		宮城野区	岡田西町公園	82 戸
		若林区	若林日辺グラウンド多目的広場	63 戸
第 6 次	5 月 6 日～5 月 27 日	宮城野区	高砂一丁目公園	32 戸
	5 月 6 日～6 月 4 日	宮城野区	扇町四丁目公園	80 戸
	5 月 6 日～6 月 2 日	宮城野区	扇町一丁目公園	131 戸
		若林区	七郷中央公園	60 戸
	5 月 6 日～5 月 30 日	若林区	六丁の目中町西公園	19 戸
	5 月 7 日～5 月 27 日	若林区	荒井 2 号公園	24 戸
		若林区	荒井 7 号公園	15 戸
	5 月 6 日～5 月 30 日	若林区	卸町五丁目公園	95 戸
若林区		卸町東二丁目公園	92 戸	
第 7 次	5 月 19 日～6 月 15 日	若林区	若林日辺グラウンド	134 戸
全期間	3 月 28 日～6 月 15 日		18 カ所	1,505 戸

4. 建設工事

3月28日、あすと長町38街区（太白区）において第1次の建設が着工された。前述のとおり、あすと長町38街区は震災以前から土地区画整理事業によって宅地整備が進められており早期の着工が可能であること、面積が市内の建設候補地の中では最大だったこと、また、駅や商店街に近接しており被災避難者の生活の便がよいことなどを考慮し、本市における第1次の建設場所とすることとした。

その後、本市では6月15日までの約3カ月間、全7次にわたりプレハブ仮設住宅の建設が進められた。あすと長町38街区を除いたプレハブ仮設住宅は宮城野区と若林区に建設された。

当初、県への1回の発注での建設戸数は100戸程度であり、発災後1カ月を過ぎた段階においても本市での着工戸数はわずか350戸程度であった。このことは被災者から、本市の取組みが遅いのではないかとの批判が寄せられることにもつながった。

なお、本市は県からの要請により、4月から7月までの間、本市職員1名を、主に県庁においてプレハブ仮設住宅建設に関する業務の支援にあたらせた。

写真 あすと長町38街区のプレハブ仮設住宅



（平成23年5月26日撮影）

第3節 借上げ公営住宅等

1. 市営住宅

発災当時、本市の鶴ヶ谷第二市営住宅団地には、約 500 戸の空き住戸（鶴ヶ谷第一市営住宅団地の再整備に伴う一時移転先住戸として政策的に確保していた住戸など）があったため、この空き住戸の応急仮設住宅としての可否を検討した。

しかし、この約 500 戸は、震災により継続使用ができないと想定した市営住宅（幸町市営住宅高層棟 240 戸、小松島第二市営住宅高層棟 100 戸、鶴ヶ谷第二市営住宅 5 A26 棟 20 戸の計 360 戸）の入居者の移転用住戸として緊急使用することが必要であったため、これを優先させ、この 360 戸を除く約 140 戸について応急仮設住宅にあてることも検討したが、風呂設備が無いことや室内のクリーニング等が必要になるなど、すぐに使用できない住戸であったため、応急仮設住宅としての使用を断念した。

一方、震災被害が少なかった上原市営住宅や西中田市営住宅などの空き住戸を応急仮設住宅の第 1 次募集の物件とすることとした。

2. 市営住宅以外の住宅

発災後間もなく、国や県が所有する住宅や民間企業の社宅について各所有者から応急仮設住宅として提供が可能である旨の連絡があり、本市は各所有者と住宅の借用についての協議を開始した。

3 月末からは都市整備局営繕課が現地の確認を行い応急仮設住宅として提供できる状態か確認したところ、改修やクリーニングが必要な物件も多くあったことから、本市は空き部屋を借り上げて必要な整備を実施したうえで入居者に提供することとした。

公営住宅等を市が借り上げる場合、県からの一部事務委任がされないままだと、災害救助法による費用負担が行われない可能性があったことから、健康福祉局保険年金課は 4 月 5 日に県保健福祉課に対し、応急仮設住宅の供与の事務を公営住宅等に限り一部事務委任することを求め、その際には企業の社宅も含めることを強く要望した。

これを受けて県は、3 月 25 日付けで借上げ公営住宅等に限り応急仮設住宅の供与を本市に一部事務委任した。本市は各所有者と次のとおり協定・契約等を行った。

図表 7-3-1 借上げ公営住宅等の提供戸数

提供者	住宅	契約等の日付	提供戸数
宮城県	県営住宅	4 月 8 日	35
J R 東日本	社宅	4 月 28 日	90
N T T 東日本	社宅	4 月 28 日	182
都市再生機構 ※（有償借上げ）	U R 都市機構住宅	5 月 2 日	84
日本政策投資銀行	社宅	5 月 31 日	6
東北財務局	東北財務局宿舎	6 月 3 日	250
	合 計		647

第4節 借上げ民間賃貸住宅

1. 制度

(1) 法令等

借上げ民間賃貸住宅とは、災害救助法に基づき既存の民間賃貸住宅の空き室を都道府県が借り上げ、被災者に無償で提供する応急仮設住宅である。阪神・淡路大震災の後、新潟県中越沖地震や岩手・宮城内陸地震においても民間賃貸住宅を応急仮設住宅として認めた例があった。借上げ民間賃貸住宅は、新たに建設が必要なプレハブ仮設住宅と異なり既存のストックを活用できるため、被災者がより早く入居できるなどのメリットがある。

(2) 現物給付の原則

災害救助法では現物給付が原則とされており、災害救助法により救助される場合は、現金の給付による救助ではなく、現物の給付によって行うこととされている。現物給付の原則の考え方については、災害救助事務取扱要領の規定において、災害が発生すると生活に必要な物資は欠乏し、あるいはその調達が困難になるため、金銭は物資の購入にはほとんどその用をなさない場合が多いこと、金銭を給付すれば足りるような場合には、通常、法による救助を実施して社会秩序の保全を図らなければならないような社会的混乱（またはそのおそれ）があるとは考えにくいこと、そして、単なる経済的困窮は災害救助法により対応するものではなく、その他の法律または施策で対応すべき性格のものであることを理由としている。

この現物給付の原則により、民間賃貸住宅を利用した応急仮設住宅の提供に関しては、被災者に対する家賃の給付による救助ではなく、住宅の提供による救助が原則とされた。

(3) 三者の関係

民間賃貸住宅を利用する応急仮設住宅では、前述の現物給付の原則に則り、現金（家賃）ではなく現物（住宅）の提供を行うため、県は被災者（入居者）に家賃を補助する形の現金給付をすることができない。そのため、県が借主として貸主から民間賃貸物件を賃借して当該民間賃貸物件を被災者に無償提供する三者契約を締結し、被災者（入居者）へ住宅を提供した。なお、民間賃貸住宅の提供に係る費用は、災害救助法に基づき最終的に国庫で負担される。

2. 不動産業界からの物件情報の提供

(1) 災害時における民間賃貸住宅の媒介等に関する協定

県と社団法人宮城県宅地建物取引業協会（以下、「県宅建協会」という。）は、平成19年2月19日、「災害時における民間賃貸住宅の媒介等に関する協定」を締結していた。平成21年7月9日には社団法人全日本不動産協会宮城県本部とも同様の協定を締結している。

この協定は、災害時に県が行う被災者住宅支援業務に対し、県宅建協会が民間賃貸住宅の媒介等の協力を行うものであり、県宅建協会は県からの要請があった場合、県宅建協会に所属している不動産業者が所有している民間賃貸住宅の情報を提供し、被災者への媒介を行うものである。

なお、提供主体は県であるため、本市では不動産業界団体との同様の協定は締結していない。

(2) 宮城県宅地建物取引業協会からの情報提供

発災翌日の3月12日、県は協定に基づき県宅建協会に対し民間賃貸住宅の情報を収集するよう依頼した。県宅建協会はただちに県内の物件情報を収集して県へ報告し、

提供された情報は県を通じ、県内の市町村へ伝えられた。

(3) 民間賃貸住宅支援室の設置

応急仮設住宅として必要となる民間賃貸住宅が膨大な件数になることが予想される中、社団法人全国賃貸住宅経営協会宮城県支部、県宅建協会、全日本不動産協会宮城県支部の三者は県より、民間の賃貸住宅を応急仮設住宅として利用する際、被災者へ円滑に提供することを目的とした協力の依頼を受け、4月に「民間賃貸住宅支援室」を設置した。

なお、後述するが、民間賃貸住宅支援室は第1次募集において借上げ民間賃貸住宅のマッチングを行ったが、成果が上がらなかったことから、それ以降の募集においてはマッチング方式による募集は行わなかった。

第5節 募集・管理

1. 応急仮設住宅の募集および入居決定

(1) 入居募集の準備

① 県の説明会

3月22日、県は市町村を対象に応急仮設住宅に関する説明会を開催した。この説明会では、応急仮設住宅に関する概要、応急仮設住宅として提供できる県営住宅等についての説明は行われたものの、応急仮設住宅の募集に関する具体的なガイドラインについては示されなかった。

その後、募集方法等について必要に応じて県と協議を行いながら準備作業を進めたが、4月22日に県が市町村を対象に応急仮設住宅の入居に関する説明会を開催し、プレハブ仮設住宅の事務処理案等が示された。

② 募集要項の検討

3月13日より健康福祉局保険年金課、財政局用地課、監査事務局が協議し、応急仮設住宅の第1次募集の準備のために募集要項等の検討を始めた。

災害救助法の応急仮設住宅の供与の対象となる方は、「住宅が全壊、全焼または流失し、居住する住家がない者であって、自らの資力で住宅の確保ができない者（世帯単位）」とされているが、具体的な対象範囲については、法制度の趣旨を踏まえ柔軟に対応する必要があるとされており、阪神・淡路大震災の際には厚生労働省との協議により特別基準として、原則、入居を希望する方全員を供与対象として募集することとなった。

本市においても、募集要項の作成にあたり、入居対象者の基準、住家の損壊状況の判断、り災証明の取扱い、資力のないことの確認方法、プレハブ仮設住宅と借上げ民間賃貸住宅での基準の差別化の必要性、住戸タイプ別の適正世帯人数、審査・選定基準の設定方法、1次募集で選定に外れた被災者の取扱いなどについて検討し、4月3

日、健康福祉局は募集要項、審査基準、募集受付・審査および入居決定に係る手順書等を決定した。

この募集要項では、阪神・淡路大震災の際に課題となった応急仮設住宅での孤独死の問題や、元々居住していた地域のコミュニティの崩壊を防ぐことが重要であるとの認識のもと、プレハブ仮設住宅の入居にあたっては複数の世帯が一緒に入居できるよう、コミュニティ単位で申し込むことが盛り込まれた。

なお、4月15日、厚生労働省より通知された「東日本大震災に係る応急仮設住宅について」（社援総発0415第1号）において、仮設住宅の入居決定に関しては機械的な抽選等を行わないこと、従前のコミュニティを維持するために単一世帯ごとではなく、従前地区での世帯単位での入居方法も検討すること、高齢者・障害者等が集中しないように配慮することなどが示されたが、本市では既にこの通知が出される以前から独自にコミュニティ単位による申込方針を決定していた。

③ 応急仮設住宅入居申込み説明会の開催（4月8日～4月12日）

4月1日、本市は第1弾として提供可能な応急仮設住宅の概要と戸数を発表し、4月6日には、応急仮設住宅入居申込説明会を4月8日より開催することを発表した。

説明会は財政局用地課2班、監査事務局3班の計5班、1班あたり6、7名の職員の体制で各避難所を巡回して開催し、また、避難所以外で生活している方を対象にした説明会も市内のホテルを会場に開催した。

説明会では、入居資格、入居期間、入居にかかる費用、コミュニティ申込と世帯単独申込、応急仮設住宅の概要、コミュニティ申込について、世帯単独申込についての7点について説明した。また、募集する応

急仮設住宅の場所と戸数、プレハブ仮設住宅の他、市営住宅や東日本旅客鉄道株式会社の社宅も提供すること、これらの住宅は10世帯以上によるコミュニティ単位での申込みとすること、また民間賃貸住宅への応募は世帯単独での申込みとなることの説明も行った。

説明会では、期限が短くコミュニティ申込に必要な10世帯以上の申込者をまとめることが難しいなどの意見や、プレハブ仮設住宅の今後の建設予定、子どもの学校の問題、ペットとの同居の問題などが質問として出された。また、応急仮設住宅の募集に関する説明会であったにもかかわらず、発災後、本市が被災者に対して開催する初の説明会だったことから応急仮設住宅とは関係のない質問や意見も多く、生活再建への不安や本市の震災対応への意見等が多数出された。

図表 7-5-1 応急仮設住宅入居申込説明会日程

月 日	会場	区	参加人数
4月8日	六郷中学校武道場	若林	約100名
	沖野中学校	若林	約30名
	六郷小学校	若林	約20名
	七郷市民センター	若林	49名
	福沢市民センター	青葉	11名
	青葉体育館	青葉	約200名
4月9日	福室市民センター	宮城野	46名
	南小泉小学校	若林	約30名
	八軒中学校	若林	約100名
	蒲町コミュニティ・センター	若林	12名
	蒲町中学校体育館	若林	約100名
	JA 六郷	若林	95名
	遠見塚小学校	若林	約30名
	若林体育館	若林	約270名
	六郷市民センター	若林	約100名
	高野原集会所	青葉	26名
	七郷中学校	若林	約100名
	田子市民センター	宮城野	約100名
	4月10日	南小泉中学校	若林

	六郷中学校体育館	若林	約200名
	富沢市民センター	太白	約60名
	八木山市民センター	太白	約30名
	江陽グランドホテル	青葉	約130名
	七北田公園体育館	泉	48名
	高砂市民センター	宮城野	約180名
	蒲町中学校	若林	約100名
	七郷小学校	若林	約100名
4月11日	折立市民センター	青葉	約100名
	岡田小学校体育館	宮城野	約200名
4月12日	宮城野体育館	宮城野	約180名
	30カ所		

(2) 第1次募集(4月11日～4月18日)

入居申込説明会の後、4月11日から4月18日までの8日間、仙台市役所北庁舎、宮城野区役所、若林区役所の3カ所の窓口において応急仮設住宅の申込受付を行い、あわせて郵送による受け付けも行った。

この第1次募集では借上げ民間賃貸住宅を活用することによって避難所での生活が困難な被災者の早期の応急仮設住宅への入居を進めながら、同時に応急仮設住宅での孤独死が多発した阪神・淡路大震災の教訓から、プレハブ仮設住宅等については震災以前からのコミュニティの維持を図るための申込方法を採用することとし、あすと長町38街区に建設中の233戸(第1期着工分:119戸、第2期着工分:114戸)と、市営住宅48戸・企業社宅(JR東日本(株))90戸の計138戸への入居者を募集し、これらは全てコミュニティ(団体)単位での申込みとした。

このコミュニティ単位での申込みは、10世帯以上が集まって1つのグループを作り、グループ単位で申込みこととしていたが、実際には近所の人と避難所が分かれたことで連絡が取れなくなったことや、同じプレハブ仮設住宅に入居を希望する知り合いを探すのが難しいことなどの理由で、10世帯以上という条件を満たすことが難しく、ま

た、より根本的なこととして沿岸部の被災者にとっては、あすと長町は元々住んでいた地域から遠いといった理由や、住んでいた家の場所や農地の様子を見に行くことができないなどの理由により申込みは低調となり、コミュニティ単位での申込み件数は8件のみとなった。

①プレハブ仮設住宅

本市が第1次募集で提供したプレハブ仮設住宅はあすと長町38街区の1カ所で、募集戸数は第1期着工分119戸、第2期着工分114戸の合計233戸とした。募集した住宅の間取りと戸数、入居可能人数の目安は次のとおりである。プレハブ仮設住宅へのコミュニティ単位での申込みは3件で、入居決定は25戸となった。

図表 7-5-2 第1次募集における
あすと長町38街区のプレハブ仮設住宅

住戸タイプ	入居可能 人数の目安	戸数 (第1期分/第2期分)
1DK (約20㎡)	1人	42戸 (24戸/18戸)
2DK (約30㎡)	2～3人	149戸 (71戸/78戸)
3K (約40㎡)	4人以上	42戸 (24戸/18戸)
総戸数		233戸 (119戸/114戸)

②借上げ公営住宅等

公営住宅・企業社宅への申込みもプレハブ仮設住宅と同様にコミュニティ単位とし、第1次募集では、市営住宅2カ所48戸と、津波被災区の若林区に立地するJR東日本(株)の社宅90戸の3カ所の住宅が提供された。コミュニティ単位での申込みは5件で、入居決定は58戸となった。

図表 7-5-3 第1次募集における
公営住宅・企業社宅等物件一覧

名称	住戸タイプ	戸数
上原市営住宅 (青葉区愛子中央)	1LDK (約35㎡)	16戸
	1LDK (約50㎡)	8戸
	2LDK (約65㎡)	2戸
西中田市営住宅 (太白区西中田)	1LDK (約50㎡)	8戸
	2LDK (約52㎡)	10戸
	3DK (約53㎡)	4戸
JR東日本社宅 (若林区南小泉)	3DK (約70㎡)	90戸
		138戸

③借上げ民間賃貸住宅

借上げ民間賃貸住宅の入居者の選定にあたっては、避難所等での生活が困難な方を優先させることとし、年齢、障害の程度、妊産婦の有無、乳幼児の有無、疾病その他避難所等の生活を続けることが著しく困難な事情等を考慮して世帯ごとの優先順位を決め、希望する地域など申込書に記載された情報と物件を民間賃貸住宅支援室でマッチングすることとした。

本市は県からの物件情報を基に第1次募集で提供する借上げ民間賃貸住宅の件数を約800戸と発表した。しかし、発災翌日に県からの依頼に対して県宅建協会が提供した物件情報は取り急ぎ集められた情報でデータとして古いものもあり、参考程度のものであったはずが、県から市町に情報が伝えられる際には、既に確保できた物件の数として誤って伝えられ、さらには、物件の間取りや立地場所等については考慮されていなかった。

また、物件の間取りや立地場所等の条件問題のほかに、情報提供された民間賃貸物件は市場に流通している(一般の入居を募集している)物件でもあることから、応急仮設住宅としての申込みを検討しているわずかの時間にも他の申込者の入居が決定してしまうなど、物件を応急仮設住宅のため

だけに確保することはできないことも問題であった。

④民間賃貸住宅の事前借上げ

前述のように民間賃貸物件の流通は早く、物件の確保が困難だったため、県宅建協会から、被災者に物件を紹介するためには一定の物件数を県が事前に借り上げて応急仮設住宅用として確保する必要があるとの意見が出された。

これを受け県と本市は協議を行い、4月15日、267件の物件を県が事前借上げすることとして物件が確保できないという事態の解消を図った。これ以降は被災者に対し、この事前借上げ物件を斡旋し応急仮設住宅として提供することとし、その後、5月1日には、さらに130件を追加で借り上げ、その数は合計で397件となった。

第1次募集における民間賃貸住宅への入居希望世帯は1,048世帯となっていたものの事前借上げ物件の斡旋による入居は進まず、5月初旬までに入居が決定した世帯は100世帯程度に留まった。1,048件の申込者の過半数は沿岸部の居住者であり、その大半が宮城野区または若林区の物件を希望する一方で、当初の借上げ物件397件のうち両区に所在する物件は29件のみであったこと、また、申込者は、所在だけでなく物件そのものに対する希望も強く、広さ、間取り、築年数、立地条件（交通や買い物の便など）等の点でもなかなか合意が得られなかったことなどが入居が進まなかった理由として考えられる。

また、早期の入居を目的として入居申込者1世帯につき物件の斡旋は1物件のみとしていたが、被災者は複数の物件の紹介を希望し、1物件のみでは入居を決定しなかったことから事前に借り上げた物件と入居申込者のマッチングは困難だった。さらには、民間賃貸住宅支援室からの連絡に基づいて、物件を管理する不動産業者から申込者に行われる物件の紹介は基本的に電話で

行われ、障害がある方などのどうしても現地を見ないと決定することができない方を除き、原則として現地の案内はしないこととしていたため、申込者は物件の確認をしないままにしか入居の決定ができなかったことや、独居老人や障害者等を入居させることに、貸主から同意を得ることが難しい場合もあるなど、さまざまな要因により入居が進まなかった。

⑤残物件の発生

第1次募集で事前に県が借り上げた民間賃貸住宅のうち、第1次募集では入居者が決まらない物件が生じた。県が民間賃貸住宅を応急仮設住宅として借り上げて被災者に提供した場合には、災害救助法の対象となることは4月30日の国の通知（社援発0430第1号）によって示されたが、県が借り上げて入居者が決定しなかった物件も災害救助法の対象となるかは不明だった。

⑥借上げ民間賃貸住宅の契約内容等

借上げ民間賃貸住宅においては、県と貸主、入居する被災者との間で三者契約を締結することとなっており、県から貸主に対し、毎月の賃料、退去修繕負担金（賃料の2カ月分）、仲介手数料（賃料の0.525カ月分）、共益費・管理費（共有部分）、火災保険等損害保険料（2年分）が公費で支払われ、それらについては、国庫負担対象経費とされ、契約期間は2年間とされた。電気、ガス、水道、下水道料金については入居者の自己負担とされた。

図表 7-5-4

借上げ民間賃貸住宅の間取りと賃料の上限額

入居世帯 人数	標準的な間取り	月額賃料上限 (円)
1人 (単身)	1K	52,000
	1DK	62,000
2人	1DK	62,000
	2K	65,000
	1LDK・2DK	68,000
	2LDK	88,000
3人	1LDK・2DK	68,000
	2LDK	88,000
4人以上	2LDK	88,000
	3K・3DK	77,000
	3LDK	89,000

(3) 借上げ民間賃貸住宅の随時募集(4月27日～6月10日)

第1次募集における民間賃貸住宅の募集は、県が事前に借り上げた397件の物件の中から、民間賃貸住宅支援室が入居希望者に斡旋し決定をするという方法だったが、前述のとおり斡旋が難航し被災者の入居は進まなかった。

その後、4月30日に国は被災3県(岩手、宮城、福島)の知事宛に民間賃貸住宅の借上げに関する通知(社援発0430第1号)を出した。この通知により、発災以降に被災者が自ら契約して入居している物件も一定の手続きを行えば同様とする旨が正式に示された。

このような状況の中、入居者が自ら探した物件を応急仮設住宅として認めることとし、この募集方法を、本市では「随時募集」として、この募集受付開始以降に入居希望者が自ら物件を探して三者契約を締結する方法を「随時募集(新規契約)」、発災後、入居者自らが契約していた物件を県が借主になる契約に切り替える方法を「随時募集(切替契約)」とした。

なお、入居者自らが物件を探し入居する

募集方法であるため、第1次募集の民間賃貸住宅の募集の際に実施した「優先世帯」の設定は行われなかった。

①新規に契約を結ぶ場合(新規契約)

随時募集の受付開始後(4月27日以降)物件を探す場合には、事前に被災者の入居資格を市が審査した上で、被災者は入居する物件を自ら探して、その物件が所定の要件を満たす場合には、応急仮設住宅として認められることとなった。随時募集(新規契約)の具体的な手続きについては次のとおりである。

【随時募集(新規契約)】の入居手続き

- ①被災者は、随時募集の申込用紙に記入し、市の窓口で申込みを行う。
- ②市は入居資格を審査して、被災者に「入居資格確認書」を発行する。
- ③被災者は各不動産業者に「入居資格確認書」を提示し、家賃・間取りの上限内で物件を探す。
- ④各不動産業者は被災者に対して物件情報(ファクトシート)を提供する。
- ⑤被災者は市に対してファクトシートを提示し、契約予定物件の申込みをする。
- ⑥市は物件の契約条件等を審査し、借上げの決定を行い、不動産業者へ借上げ決定通知書をFAXする。
- ⑦市は被災者に対し入居決定通知書を、不動産業者に対して契約書3部を送付する。
- ⑧不動産業者を介して貸主と入居者(被災者)は契約書3部に必要事項を記入・捺印し、不動産業者は市に対して契約書3部を送付する。
- ⑨市は返却された契約書を審査し、県に対して契約書3部を送付する。
- ⑩県は契約書を審査し、契約書に公印を押し、市に2部(貸主用・入居者用)送付する。
- ⑪市は不動産業者に2部送付する。
- ⑫不動産業者は貸主と入居者にそれぞれ1部送付する。

②既に契約を結んでいる場合（切替契約）

地震発生以降にすでに被災者が自ら賃貸借契約を結んでいる場合には、その二者間の契約を一度終了し、県と貸主と入居者（被災者）の三者契約に切り替えることによって応急仮設住宅として認められることとなった。

発災から1カ月以上が経過し、被災者の中には自ら賃貸住宅を契約し入居しているケースが多数あったが、これらのケースは当初は応急仮設住宅としては認められていなかったため本市では4月5日、国へ行く単独要望に民間賃貸住宅の遡及適用を盛り込むよう県に要望し、本市からの要望を受け、国への単独要望を行った結果、4月30日、国は被災3県（岩手、宮城、福島）の知事宛に民間賃貸住宅の借上げに関する通知を出した。

これは、プレハブ仮設住宅の完成を待たず、被災者に早急に応急仮設住宅を提供するという点で極めて有効であり、本市にとっては切り替えに伴う契約変更の件数が膨大で、その業務量は大きかったが、この切り替えにより応急仮設住宅となった民間賃貸住宅は本市全体で約3,600件（平成24年3月時点）となっており、被災者の早急な応急仮設住宅への入居において大きな効果があったと思われる。

なお、県は当初、切替契約を行った住宅については、県名義の契約に切り替えた以降（5月1日以降）の家賃等を負担することとしたが、7月7日の厚生労働省の通知を受け、遡及して家賃等を支払うこととし、平成24年2月に対象者に通知した。ただし、応急仮設住宅として供与する期間の始期を早めることに伴い終期も早まるため、変更手続きをするか否かは被災者の申請によることとした。

随時募集（切替契約）の具体的な手続きについては次のとおりである。

【随時募集（切替契約分）】の切替手続き

- ①入居者（被災者）は随時募集の申込用紙に記入し、郵送で市に対して申込みを行う（窓口での申込みも可）。
- ②市は、入居者（被災者）の入居資格審査と物件の契約条件を審査する。
- ③市は、不動産業者に契約切り替えの同意を確認する。
- ④市は、物件の借上げ決定を行い、入居者（被災者）へ借上げ決定通知書を送付する。
- ⑤市は不動産業者に契約書3部を送付する。
- ⑥不動産業者を介して貸主と入居者は契約書3部に必要事項を記入・捺印し、不動産業者は契約書3部を市に返送する。
- ⑦市は契約書を審査のうえ、県に対して契約書3部を送付する。
- ⑧県は契約書に公印を押し、市に2部（貸主用・入居者用）送付する。
- ⑨市は不動産業者に2部送付する。
- ⑩不動産業者は貸主と入居者にそれぞれ1部送付する。

③第1次募集で発生した残物件への対応

県は、第1次募集で入居者が決まらなかった事前借上げ物件については災害救助法の対象にならない可能性があることを危惧し、不動産業者と県の二者契約は解除せず、可能な限り事前借上げ物件の入居率を上げ、残物件の発生を抑えるよう民間賃貸住宅支援室に要請した。これを受け民間賃貸住宅支援室は、物件を管理する各不動産業者に対し、契約始期を県が事前借上げを行った日（4月15日等）とすることを条件に、4月27日から始まった随時募集の申込者に対して残物件の紹介を始めた。

この紹介によって残物件に入居が決定した報告は民間賃貸住宅支援室から本市に送られてくることになったが、残物件の契約に関する事務処理に係る本市の体制が整備されていなかったこと、契約書の書式が決まっていなかったことなどから入居の決定および契約の手続きが進まず、不動産業者

と入居できない申込者からの苦情が本市に寄せられることとなった。また、入居者が決まらない残物件に係る家賃、付帯設備費用等の支払に関する不動産業者からの問合せが、本市および民間賃貸住宅支援室に寄せられるようになった。

こうした状況を踏まえ、本市、県および民間賃貸住宅支援室の三者で5月末に協議を行い、残物件については、成約の有無に関係なく県が事前借上げを行った当初確保日（4月15日等）を契約日とする二者（貸主および県）間の契約書を作成することとする方針を決定し、当該二者契約書に貸主が記名押印したものを6月10日までに県に送付した場合は、県はそれまでの家賃、付帯設備費用等を6月末日までに支払うこととする旨の通知を民間賃貸住宅支援室を通して不動産業者へ送付した。

その結果、事前借上げ物件397件のうち契約を締結した件数は319件、入居が決定せずに契約を解除した物件は78件となった。ただし、契約を締結した後、入居者が決まらなかったことから、県は319件のうち86件を7月31日に解約した。

借上げ民間賃貸住宅に係る手続きは前述のとおり、1件あたりの事務手続きが煩雑な上、件数が約8,600件となったため、本市が行う事務量は膨大なものとなった。また、契約書の形式が第1次募集の三者契約、二者契約、随時募集の新規契約、切替契約の4種類あり、それぞれ付帯設備や損害保険料等の扱いも異なったため、事務は煩雑となった。

（4）第2次募集（5月9日～5月18日）

第1次募集のコミュニティ要件に関しては、入居を希望する被災者から「近所にいた知り合いがどこに避難しているのか分からない」「募集期限内に10世帯以上のコミュニティを形成するのは難しい」「同じ避難所においても10世帯以上でまとまるのは難しい」「引越してきたばかりで被災し、近

所の人が分からない」などの理由からコミュニティを形成するのが難しいとの意見があった。

これを受けて、第2次募集ではコミュニティ要件の条件の見直しを行い、申込みに必要となる世帯数をそれまでの「10世帯以上」から「5世帯以上」へと変更した。

さらに、新規に建設されたプレハブ仮設住宅17カ所の申込みをコミュニティ申込としたが、17カ所のうち11カ所には、優先世帯に限っては世帯単独でも申込みができる優先枠を設けた。

図表 7-5-5 優先世帯

第1順位	<ul style="list-style-type: none"> ・高齢者（75歳以上）のみで構成される世帯 ・障害者（身障手帳1・2級、療育手帳A、精神手帳1・2級）を含む世帯 ・要介護3以上の者を含む世帯
第2順位	<ul style="list-style-type: none"> ・高齢者（70歳以上）のみで構成される世帯 ・要介護1から2までの方を含む世帯 ・乳幼児（3歳以下）を含む世帯、妊婦を含む世帯
第3順位	<ul style="list-style-type: none"> ・高齢者（70歳以上）を含む世帯 ・障害者（身障手帳3・4級、療育手帳B）を含む世帯 ・要支援1から2までの方を含む世帯 ・18歳未満の子どもが3人以上いる世帯 ・ひとり親世帯（子どもが16歳未満）
第4順位	上記以外の世帯

第2次募集では既設プレハブ仮設住宅（あすと長町38街区のみ）208戸、新規プレハブ仮設住宅（あすと長町38街区をのぞく）1,272戸、借上げ公営住宅等459戸の合計1,939戸の募集を行ったが、申込みは954件で、用意した分のほぼ半数に留まった。なお、コミュニティ申込は、27のコミュニティで302件だった。

コミュニティ単位で申し込む新規のプレ

ハブ仮設住宅（1,272 戸）への申込みはコミュニティ要件を 10 世帯から 5 世帯に引き下げたものの、ほとんどの仮設住宅で募集戸数を下回り、世帯単独でも申込みを可能としたあすと長町 38 街区のプレハブ仮設住宅 208 戸への申込みも約 150 件、借上

げ公営住宅等 459 戸への申込みも約 140 件だった。

プレハブ仮設住宅への申込みが少なかったのは、借上げ民間賃貸住宅の申込件数が 5 月 20 日現在で約 3,300 件まで増加しており、被災者の入居が進んだためと思われる。

図表 7-5-6 第 2 次募集の概要

募集要件	<p>【新規プレハブ仮設住宅】 原則 5 世帯以上のコミュニティ申込み 総戸数 60 戸以上の場合は優先世帯が単独で申し込むことも可能とし、その優先枠は、各物件の総戸数の 1 割程度</p> <p>【既設プレハブ仮設住宅】 5 世帯以上のコミュニティ申込み／世帯単独申込み</p> <p>【借上げ公営住宅等】 世帯単独申込み</p>
募集世帯数	1,939 戸（プレハブ仮設住宅 1,480、借上げ公営住宅等 459）
幹旋物件	<p>【新規プレハブ仮設住宅】 (優先枠を設けた物件)</p> <p>仙台港背後地 6 号公園用地（宮城野区、100 戸） 荒井土地区画整理事業小学校用地（若林区、194 戸） 福田町南一丁目公園（宮城野区、62 戸） 岡田西町公園（同、82 戸） 若林日辺グラウンド多目的広場（若林区、63 戸） 扇町四丁目公園（同、80 戸） 扇町一丁目公園（同、131 戸） 七郷中央公園（同、60 戸） 若林日辺グラウンド（同、134 戸） 卸町五丁目公園（同、95 戸） 卸町東二丁目公園（同、92 戸）</p> <p>(優先枠を設けなかった物件)</p> <p>高砂一丁目公園（宮城野区、32 戸） 鶴巻一丁目東公園（同、47 戸） 港南西公園（同、42 戸） 六丁の目中町西公園（若林区、19 戸） 荒井 2 号公園（同、24 戸） 荒井 7 号公園（同、15 戸）</p> <p>【既設プレハブ仮設住宅】 あすと長町 38 街区（太白区、208 戸）</p>

	<p>【借上げ公営住宅等】</p> <ul style="list-style-type: none"> ■東北財務局宿舍＝青葉区角五郎二丁目（6戸）、青葉区川内元支倉（180戸）、青葉区中山五丁目（12戸） ■NTT東日本社宅＝青葉区角五郎二丁目（48戸）、太白区八木山南二丁目（48戸）、太白区三神峯二丁目（42戸）、泉区鶴が丘一丁目（44戸） ■JR東日本社宅＝若林区南小泉三丁目（41戸） ■上原市営住宅＝青葉区愛子中央三丁目（16戸） ■西中田市営住宅＝太白区西中田六丁目（22戸）
--	--

（５）避難勧告世帯向け募集（６月 16 日～7 月 8 日）

①避難勧告等の実施

今回の震災により本市では昭和 30 年代から昭和 40 年代にかけて造成された郊外の丘陵地の宅地を中心に宅地被害が発生した。本市が実施した被災宅地危険度判定では、5 月 19 日の判定終了まで判定を行った 3,880 宅地のうち、危険宅地、要注意宅地を合わせた被災宅地は 2,078 宅地に上った。

被害が拡大し二次災害が発生する可能性があったことから、特に危険と判断される宅地の居住者の安全を確保するため、災害対策基本法に基づき、3 月 14 日に警戒区域（42 世帯）を設定し、3 月 28 日から 6 月 29 日にかけて避難勧告（207 世帯）を実施した。

②避難勧告世帯向け応急仮設住宅

本市では 6 月 16 日から 7 月 8 日にかけて、避難勧告を受けた地域の住民が一時的に使用できる住宅として入居可能な応急仮設住宅として、プレハブ仮設住宅 1 カ所、借上げ公営住宅等 28 カ所に対する募集を行った。また、既に個人で契約した民間賃貸住宅やこれから新たに民間賃貸住宅を探す場合についても他の被災者と同様に県による借上げの手続きをとることにより、応急仮設住宅としての取扱いを受けられることとした。

なお、避難勧告前に応急仮設住宅に入居していた世帯もあり、入居決定は 29 戸となった。

（６）第 3 次募集（7 月 8 日～7 月 19 日）

第 1 次募集、随時募集および第 2 次募集を経て被災者の応急仮設住宅への入居が進んでいたことや、この時点で未だ応急仮設住宅へ入居できていない被災者の入居を促進するという観点からも、コミュニティを形成しての申込みの必要性は低くなったと判断し、コミュニティ要件を廃してすべての申込みを世帯単独申込とした。

（7）入居決定

①プレハブ仮設住宅・借上げ公営住宅等

プレハブ仮設住宅と借上げ公営住宅等の入居募集で行ったコミュニティ申込の際、1 つの物件に対して複数のグループからの希望があった場合は、物件ごとに抽選を行い、入居グループの決定を行うこととしていたが、10 世帯以上のコミュニティ単位での申込みを条件とした第 1 次募集の際には、申込件数が 8 件であり、抽選は行われなかった。また、要件を緩和し 5 世帯以上のコミュニティ単位での申込みとした第 2 次募集でも、プレハブ仮設住宅の募集戸数が増えたこと、既に始まっていた借上げ民間賃貸住宅の随時募集への申込みが多かったことから結果的に抽選は行われず、希望していた住宅への入居が決まった。

図表 7-5-7 プレハブ仮設住宅入居状況（単位：戸）（平成 24 年 3 月 31 日現在）

	所在地	供給戸数	入居決定戸数	残戸数	入居率
プレハブ仮設住宅	仙台港背後地 6 号公園用地	100	100	0	100.0%
	荒井土地区画整理事業小学校用地	194	193	1	99.5%
	鶴巻一丁目東公園	47	46	1	97.9%
	港南西公園	42	41	1	97.6%
	福田町南一丁目公園	62	62	0	100.0%
	岡田西町公園	82	82	0	100.0%
	若林日辺グラウンド（多目的広場）	63	63	0	100.0%
	高砂一丁目公園	32	32	0	100.0%
	扇町四丁目公園	80	79	1	98.8%
	扇町一丁目公園	131	130	1	99.2%
	七郷中央公園	60	60	0	100.0%
	六丁の目中町西公園	19	19	0	100.0%
	荒井 2 号公園	24	24	0	100.0%
	荒井 7 号公園	15	15	0	100.0%
	若林日辺グラウンド	134	134	0	100.0%
	卸町五丁目公園	95	95	0	100.0%
	卸町東二丁目公園	92	92	0	100.0%
	あすと長町 38 街区	233	231	2	99.1%
	(18 カ所)	1,505	1,498	7	99.5%

※入居決定戸数は、入居決定または鍵引渡しの戸数

図表 7-5-8 借上げ公営住宅等の内訳
（平成 24 年 3 月 31 日現在）

借上げ公営住宅等	入居決定戸数
市営住宅	307
県営住宅	20
東北財務局宿舍	142
N T T 東日本社宅	174
J R 東日本社宅	80
都市再生機構住宅	48
日本政策投資銀行社宅	6
県住宅供給公社賃貸住宅	22
合 計	799

②借上げ民間賃貸住宅

本市の応急仮設住宅総数約 11,000 戸のうち、借上げ民間賃貸住宅の戸数は約 8,600

戸となっており、本市における応急仮設住宅のうち約 79%が借上げ民間賃貸住宅となった。本市においては民間賃貸住宅の供給量がもともと豊富であることもあり、応急仮設住宅としての利用が積極的に行われた。

図表 7-5-9 借上げ民間賃貸住宅の
募集種別入居決定戸数（単位：戸）
（平成 24 年 3 月 31 日現在）

募集種別	入居決定戸数
第 1 次募集（三者契約）	156
第 1 次募集（二者契約）	86
避難勧告募集	13
随時募集（新規契約）	4,782
随時募集（切替契約）	3,582
合 計	8,619

図表 7-5-10 応急仮設住宅の入居状況（単位：戸）（平成 24 年 3 月 30 日現在）

月 日	プレハブ仮設住宅	借上げ公営住宅等	借上げ民間賃貸住宅	合計
5 月 27 日	309	63	1,428	1,800
6 月 24 日	772	165	3,488	4,425
7 月 29 日	1,076	211	7,763	9,050
8 月 26 日	1,237	392	8,209	9,838
9 月 30 日	1,426	468	8,341	10,235
10 月 28 日	1,473	505	8,427	10,405
11 月 25 日	1,492	516	8,500	10,508
12 月 28 日	1,499	743	8,575	10,817
1 月 27 日	1,499	745	8,600	10,844
2 月 24 日	1,498	799	8,604	10,901
3 月 30 日	1,498	799	8,619	10,916

※プレハブ仮設住宅は福祉仮設住宅を除く

※借上げ民間賃貸住宅は本市受付けの他市町村物件を含み、他市町村受付けの本市物件を含まない

（8）入居の管理

プレハブ仮設住宅および借上げ公営住宅等への入居に際しての手続きとしては、鍵の引渡しや契約書の確認、入居の手引き等の配布および説明などを行った。そのほか、入居者からの要望への対応や施設の維持管理、入居者の生活支援の相談（巡回、個別訪問相談含む）、コミュニティの育成・支援等を行った。また、借上げ民間賃貸住宅を含めた応急仮設住宅の全入居者に対し、入居状況の調査を行った。

（9）入居にあたり準備した物資

4 月 5 日、日本赤十字社は、世界各国の赤十字を通じて寄せられた救援金を財源として、応急仮設住宅に「家電 6 点セット」を寄贈することとした。支給の対象は応急仮設住宅に入居される方とされ、本市はプレハブ仮設住宅、借上げ民間賃貸住宅、借上げ公営住宅等の全ての応急仮設住宅に入居される方に対して提供することとした。日本赤十字が提供する生活家電 6 点セットは次のとおりとなっている。

図表 7-5-11 家電 6 点セット

家電	洗濯機（6～7 kg）
	冷蔵庫（265～300ℓ）
	電子レンジ
	炊飯器（5.5 合）
	電気ポット（2.15ℓ）
	テレビ（32 型）

災害救助法では、災害により日常生活に欠くことができない被服、寝具その他の衣料品および生活必需品を喪失または毀損した方に対し、急場をしのぐための被服、寝具等を給与または貸与することができる。給与または貸与の方法は現物支給とされており、提供することのできる具体的な生活必需品は地域や時期等の個々の事情により決定されるが、本市では次の図表 7-5-12 の物資を提供した。対象世帯は、プレハブ仮設住宅、借上げ民間賃貸住宅、借上げ公営住宅等の全ての応急仮設住宅に入居する方とした。ただし、発災から時間が経ち、生活に必要な日用雑貨を得ることができない状況が継続しているとは考えにくいことから、10 月 31 日の入居申込をもって、日用雑貨の提供は終了した。

図表 7-5-12 提供した生活必需品

- 食器（茶碗・汁碗・皿・小鉢各4個、箸・湯飲み各5個、急須1個）
- 衛生用品（洗面器、歯ブラシ、歯磨き粉、石鹸）
- 調理用品（フライパン、行平鍋、包丁、まな板、おたま、フライ返し、水切りかご）
- 入浴用品（バスチェア、バスマット）
- 洗濯用品（洗濯ばさみ、洗濯物ハンガー）
- その他 トイレブラシ、衣類ハンガー、衣装ケース、消耗品（ちり紙、トイレットペーパー、リンスインシャンプー、ボディソープ、スポンジ、洗濯用洗剤、食器用洗剤、風呂用洗剤、トイレ用洗剤、ラップ、ゴミ袋）

の入居申込に加え、契約や取扱いが異なるため、膨大な業務となった。

2. 仮設住宅調整室の設置

本市では震災への全庁的対応を図るため、例年4月1日に実施する人事異動を1カ月間延期し5月1日としたが、人事異動時に健康福祉局内に31名体制（専任職員10名、臨時職員2名、庁内応援職員19名）を組み、それまで健康福祉局保険年金課、財政局用地課、監査事務局で行っていた応急仮設住宅の入居に伴う事務を担うこととした。

その後、借上げ民間賃貸住宅の入居申込は増加を続け、それに合わせ順次、臨時職員、庁内応援職員、他都市短期応援職員や外郭団体応援職員など庁外の応援職員の増員を図り対応した。そのような中、さらなる体制強化のため、7月1日に健康福祉局内に新たに「仮設住宅調整室」（課相当）を設置し、専任職員14人、臨時職員等15人、庁内応援職員19人、庁外応援職員11人（他都市短期応援職員、外郭団体応援職員）の計59人体制で応急仮設住宅の入居にかかる手続き等の事務を行う体制とした。

仮設住宅調整室では、随時募集、第2次募集、避難勧告世帯向け募集、第3次募集の入居手続き、生活必需品の給与、プレハブ仮設住宅の維持管理等の業務を行った。特に借上げ民間賃貸住宅については、大量

第6節 プレハブ福祉仮設住宅

1. 制度

福祉仮設住宅の設置については、国の災害救助事務取扱要領において震災前から想定されていたが、本市の地域防災計画では福祉仮設住宅の設置についての計画はなかった。

4月15日の国からの通達により「高齢者等であって日常の生活上特別な配慮を要する複数の者を収容する施設（福祉仮設住宅）を応急仮設住宅として設置できる」ことが示され（社援総発 0415 第1号）、その後、4月27日にその人員・設備、運営に関する基準が都道府県宛の事務連絡で示されたものである。

本市ではそれらの通知などを踏まえて5月17日に県に建設を要請し、6月8日、あすと長町 26 街区（太白区あすと長町四丁目）において建設が開始され、7月30日に2ユニット1棟全18戸が完成した。

2. 仕様

段差解消のためのスロープや生活援助員室の設置等、高齢者や障害者が居住しやすい構造および設備となるよう配慮するとともに、個室の他に居間や食堂などの共同スペースを配置している。国の仕様では、福祉仮設住宅は1ユニットにつき9部屋が標準となっており、本市においても、ほぼ標準仕様で建設を行った。

3. 本市における設置状況

プレハブ仮設住宅の建設が進む中で、仮設住宅における高齢者等の安心した日常生活を支えるため、建設地域内に総合相談やデイサービスなどを提供する新潟県中越地震の際にも設置された高齢者等のサポート拠点の整備が検討された。プレハブ福祉仮設住宅はその機能の一つであり、1ユニット9部屋×2ユニットを一つの単位として一般の仮設住宅での生活が困難な高齢者等

が共同生活を送るプレハブ仮設住宅である。運営は介護保険施設を運営する社会福祉法人が行うのが一般的である。

4月末の段階では、福祉避難所に避難している避難者数や集約避難所の避難者で福祉仮設住宅への入居が適当と思われる虚弱高齢者の人数等から、おおむね60名分の2ユニット×3棟の建設を検討していたが、その後の避難者の減少や福祉仮設住宅への入居が適当と判断される避難者数を改めて精査した結果、入居見込みが数名程度ということになったため、6月中旬、本市では福祉仮設住宅を建設しないことにした。

なお、太白区あすと長町に建設され8月初旬から供用を開始した2ユニットのグループホーム型のプレハブ住宅は、津波により被災した認知症高齢者グループホームの代替施設であり、福祉避難所に避難していた要援護者の移転先として検討した福祉仮設住宅とは性格が異なるものである。

第7節 住環境の改善

1. プレハブ仮設住宅の改善工事

(1) 実際の生活における不便さ

プレハブ仮設住宅に入居した被災者は実際に生活を始めると不便さを感じることもあった。居住環境の改善を求めてさまざまな要望が出された。例えば、玄関にひさしがなく雨の際の出入時に濡れてしまう、玄関の段差が大きく足腰の弱ってきた高齢者にとっては大変である、敷地内の水はけが悪くすぐに水溜りになってしまう、冬の寒さ対策が必要であるなど、さまざまな要望があった。

それらの対応策として、壁、天井、床下の断熱対策、トイレの暖房便座の設置など、建設時には対応できていなかったことや想定していなかったことを改善する必要性が生じた。

(2) 改善工事の実施

居住環境の改善に関しては、追加工事にかかる必要経費は原則、災害救助法の応急仮設住宅の費用として国庫補助の対象となるが、借上げ公営住宅等や借上げ民間賃貸住宅等の他の応急仮設住宅との支援に格差が生じないように配慮しつつ、できる限り対応した。また、改善工事にあたっては県が対応するものと市町が対応するものがあることから、県と協議を行い、連携をとりながら進めた。

県が発注することにより速やかな対応ができる住宅の構造を中心とした外壁への断熱材等の追加・補強工事、窓の二重サッシ化工事、玄関先への風除室設置、ひさしの延長工事、トイレの暖房便座化工事、通路、駐車場の舗装および排水用側溝の整備工事などは、県が一括してプレハブ建築協会を通して建設施工業者に発注することとしたが、このうち、駐車場の舗装と排水用側溝の整備工事については、入居者より迅速な対応を求められたことから、一部のプレハ

ブ仮設住宅団地においては県に代わり本市が実施した。

また、集会所へのエアコン設置工事や玄関の段差解消工事、居室への畳設置工事、呼び鈴の追加工事等、プレハブ仮設住宅への大規模な工事を必要としない工事についてはすべて本市が実施したほか、大家族からの住宅改善の要望があった住戸間の壁を取り払い2戸の住戸を1戸とする工事についても本市が行った。

なお、改善工事は、全てが平成23年度において国庫負担の対象になるが、次年度に持ち越せなかったため、業者不足である中、優先順位等を考慮して工事が行われた。

しかし、入居後の追加工事は、入居者の意向によるため、個々の意向確認をしながらの施工になったこと、入居者の立会い日程が調整つかなかったことなど、施工完了まで多く時間を要した。

写真 プレハブ仮設住宅の風除室



2. 集会所等の設置

災害救助法では、プレハブ仮設住宅を同一敷地内等におおむね50戸以上設置した場合には集会所の設置が認められている。

本市では集会所を50戸以上のプレハブ仮設住宅がある場所に建設し、その他の場所には集会所よりも規模の小さい談話室を設置した。ただし、同一用地内にある若林日辺グラウンドと若林日辺グラウンド多目

的広場においては既存のクラブハウスを集会所としたが、クラブハウスには和室がなかったため、それぞれに談話室を建設した。

3. 借上げ民間賃貸住宅における環境改善

借上げ民間賃貸住宅については、貸主が被災者の入居にあたり新たに整備する附帯設備が国庫負担の対象となった。対象となる設備は、エアコン、ガスコンロ、照明器具、給湯器、カーテンで、貸主の請求に基づき県が支払った。なお、エアコンと給湯器は途中から正式に認められた。

第8節 総括

プレハブ仮設住宅の供与は、災害救助法により都道府県が行うものとされていたことから、今回の震災においても、県が県内市町の必要建設戸数や建設用地の準備状況などを踏まえ、それぞれの市町の建設戸数を調整しながら建設を行った。そのような県全体での調整もあり、本市における当初の建設戸数は100戸とその当時把握していた必要戸数に対しては極めて少なく、プレハブ仮設住宅の完成が遅れることとなった。本市は、プレハブ仮設住宅の建設を迅速に進めるためには、本市と県とが分担して対応することが適切との考えから、県に対してプレハブ仮設住宅の建設に係る事務の委任を打診したが、県内全域を見据えた広域的な対応が必要との観点から本市への委任は行われなかった。

今回の震災においては、プレハブ仮設住宅の供与について、本市に権限があった場合、より速やかに建設が可能であるとともに、県の負担軽減に繋がったと考えられる。

一方で、今回のような広域的な災害の場合、先行して建設されたプレハブ仮設住宅に他市町村の被災者の入居申込が集中するなど、広域的な課題の発生も考えられることから、今後に向けて、さまざまな課題を検証し、被災者に対する応急救助のより迅速な実施を図るため、災害時における県、政令指定都市、市町村における権限を適切に見直す必要がある。

また、今回の震災においては、住居を失った世帯が極めて多く、それらの被災者に対する応急仮設住宅の供与は、本市が地域防災計画等により想定していた規模をはるかに超えていたこともあり、プレハブ仮設住宅の完成を待たずに早期に被災者の応急仮設住宅への入居が可能となる点では、借上げ民間賃貸住宅が極めて有効的であった。しかしながら、実際の対応においてはさまざまな問題が生じ、特に今回のような大量

の活用は初めてであり、事務手続きに時間を要した。今後に向けて、同規模の災害が発生した際にも、適切な対応ができるよう、今回の震災における事例を十分に検証し、借上げ民間賃貸住宅における現金給付を含めて対応策を検討し、現行制度では実施が難しいものは、国、県に制度改正の要望を行うとともに、今回同様の応急仮設住宅の供与を実施する場合の効率的な事務処理について事前に検討する必要がある。