

# 名取市における借り上げ仮設 住宅居住者の生活再建過程

常葉大学大学院環境防災研究科

田中聡

20130709

# 分散居住する被災者

- 分散居住とは、もとの塊（地域コミュニティ）から災害のためより小さな塊（最小ユニット：1世帯）に分かれて居住すること
- 仮のすまいはどれも分散居住
  - － 借り上げ仮設住宅（被災自治体、近隣自治体）
  - － 在宅被災者
  - － 遠隔地避難者
  - － 集合仮設住宅

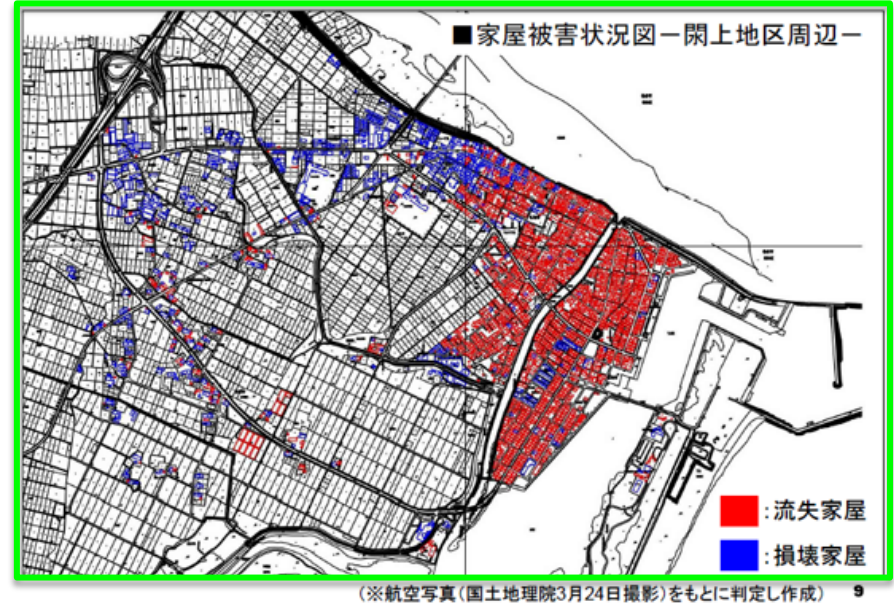
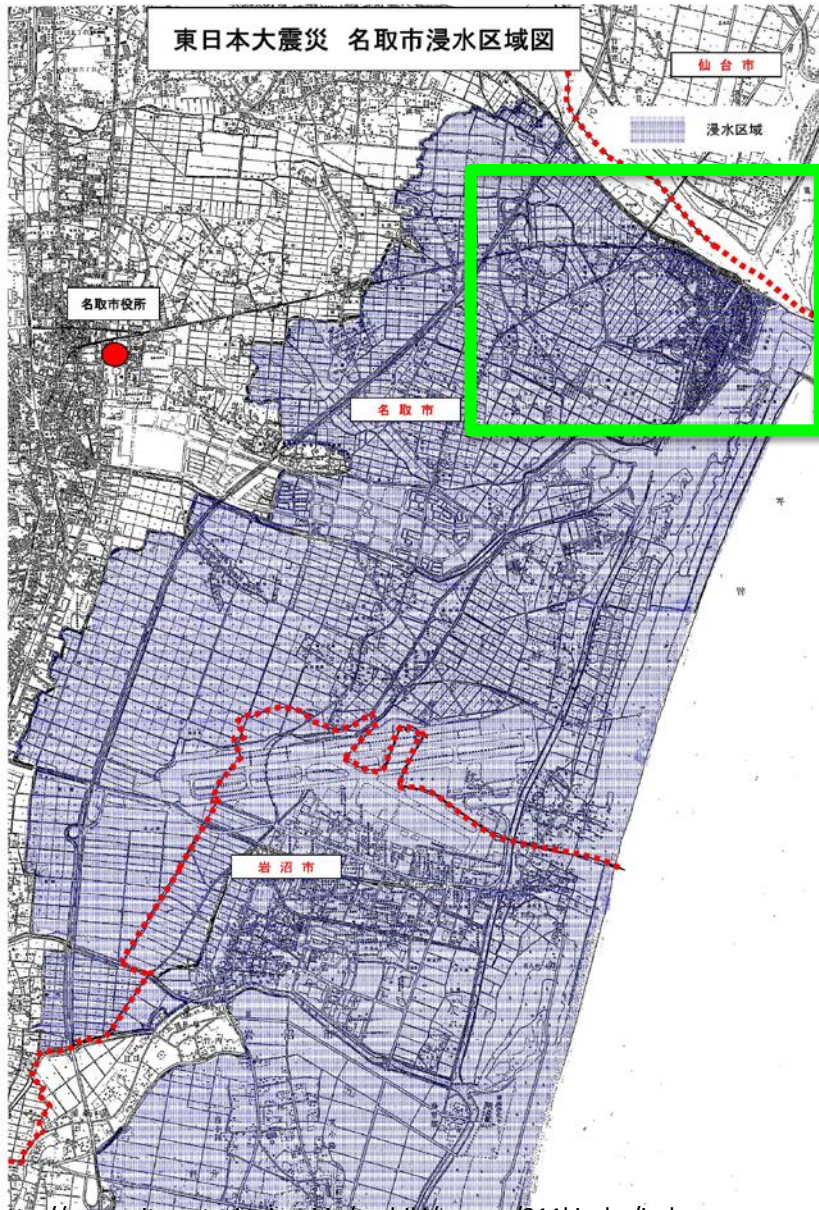
# 借り上げ仮設住宅のメリット

- 建設費用がゼロ(集合仮設住宅:800万/戸)
- 建設期間がゼロ(集合仮設住宅:数ヶ月)
- 更地を見つけて、整地して、建設して、設備のメンテナンスをして、解体して、土地を整地して、、、などの事務手続きが不要
- 空き家の情報収集、入居事務も業界に委託可能
- 資源は日本中に眠っている

# 分散居住する被災者の課題

- 集合（プレファブ）仮設住宅より分散居住（借り上げ）仮設住宅の方が数が多い
- 大量の分散居住被災者への対応への経験の蓄積が少ない
- “集合仮設と比較して、借り上げ仮設への支援が少ない”との声が多い
  - 支援物資の配布がない
  - イベント情報・支援情報がない
  - 近隣の友人同士で談笑できるコミュニティがない
- 分散しているので支援効率が悪い

# 名取市閑上地区の被害



津波浸水深：8.5m(閑上漁港付近)

人的被害：死者/行方不明者：883人/41人  
(閑上地区の死者数：752人)  
(2013年3月31日現在：名取市)

住家被害：13,991件(り災証明書申請件数)

# 名取市の仮設住宅居住世帯の概要

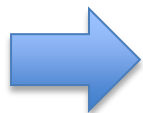
	世帯数
プレファブ仮設住宅入居世帯数	800
借り上げ仮設住宅入居世帯数	936
名取市が借り上げ仮設住宅制度発表（2011年5月10日）以前に民間賃貸住宅に入居していて、後で遡及して借り上げ仮設住宅と認められた世帯数	289
2011年5月10日以降に借り上げ仮設住宅に入居した世帯数	1253
（うち、すでに退去した世帯数）	321
これまでにプレファブ仮設住宅からの退去世帯数	119

（2013年3月1日現在：名取市生活再建支援課）

プレファブ仮設入居世帯数：919世帯

借り上げ仮設入居世帯数：1542世帯？（1253+289）

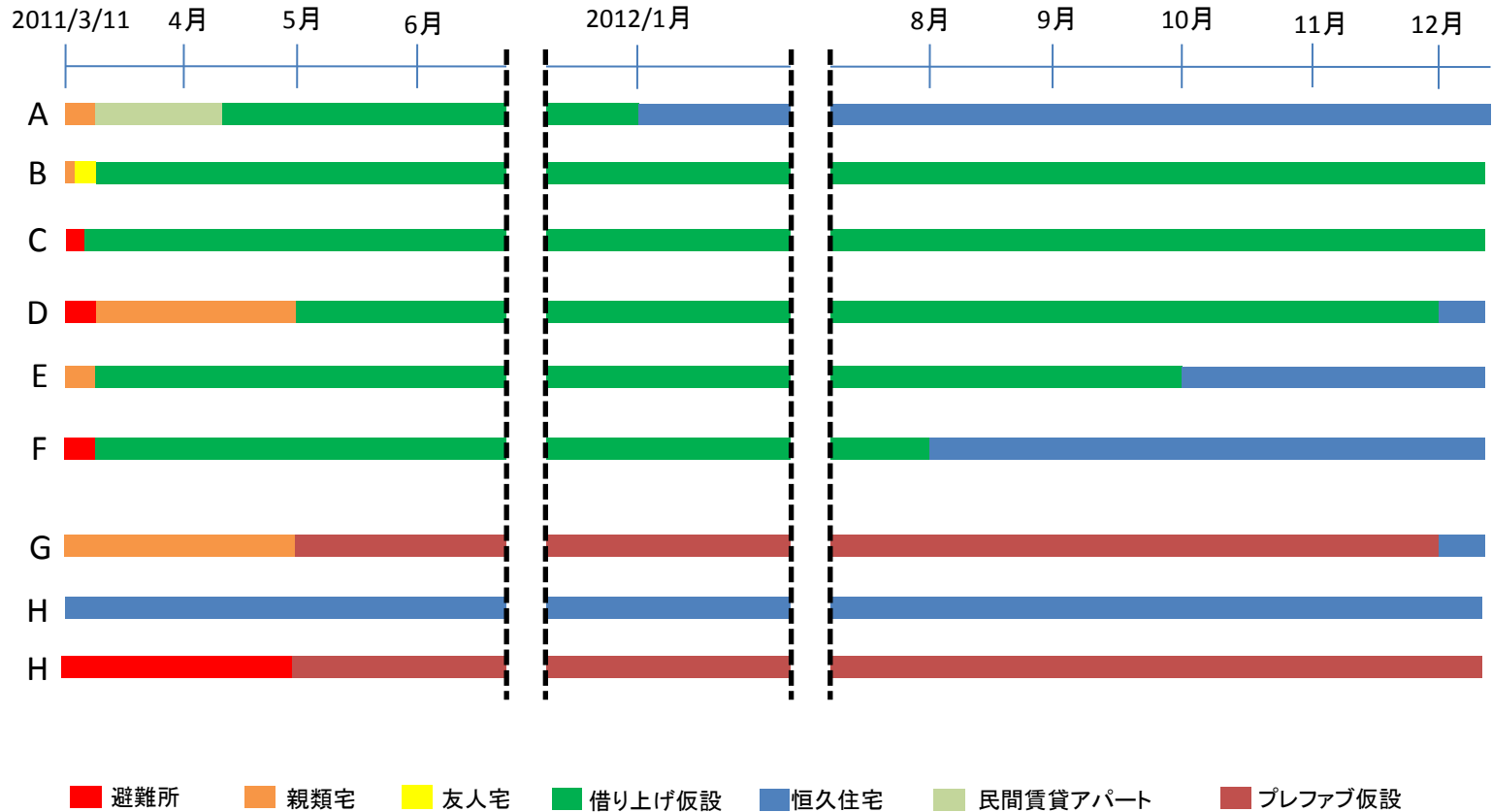
生活の実態？  
支援の状況？



どっと・なとり訪問員  
（8名）

みなし仮設、在宅被災者支援  
（サロン開催、戸別訪問）

# エスノグラフィー調査結果



調査対象9世帯の居住場所に関するタイムライン

# ケース 1)―3)

1)世帯A: 仕事あり、自宅再建済み、子供2人。

震災時、閑上地区の自宅(持ち家)に居住。震災発生後、被災していない親類宅に避難。すぐに民間アパートを探し、さらに別の民間アパートに転居。このアパートが後日借り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

震災発生後、被災していない親類宅に避難。妻の会社の上司の紹介で、民間アパートを探し転居。このアパートが後日借り上げ仮設と認定された。現在もこの借り上げ仮設に在住。子供が津波をみているため、閑上地区には戻らない。

3)世帯C: 仕事あり(すでに退職年齢)、高齢で病気の親と同居。子供はすでに自立。

震災発生後、避難所へゆくが、高齢で病気の親が避難所暮らしは無理と判断し、民間アパートを探し転居。このアパートが後日借り上げ仮設と認定された。現在もこの借り上げ仮設に在住。高齢の母親は現在施設で暮らしており、夫婦二人暮らし。子供はすでに自立。

自宅再建は、閑上地区へ戻り一軒家を借りる方針。



# ケース4)ー5)

4) 世帯D: 震災当時は仕事があったが震災を期に退職。子供はすでに自立。

震災当時閑上地区におり、孤立。翌日救助され避難所へ移る。10日間程度避難所の運営を手伝った後、仙台市内の娘のマンションに移る。その後、仙台市内でアパートを探し、5月に入居。このアパートが後日借り上げ仮設と認定された。2011年の11月に10年間無利子のローンを組んで、仙台市内に自宅を再建。

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。妻は仕事あり。子供はすでに独立。

震災当時閑上地区に居住していたが、自宅は1階が浸水して大破したが2階は残る。当日は夫婦別々の職場にいたため、妻の親戚の家で家族再会。10日後、妻の姉の経営するアパートに移り、ここが後日借り上げ仮設と認定された。当初は自宅を補修してすむ予定であったが、周りの人はすまない意向であったためあきらめて解体。地震保険金が入り、2012年10月に自宅再建。

6) 世帯F: 仕事あり。子供二人。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。小学校の避難所で、親戚がまとまる。4月になると学校再開のため別の避難所に移動になるという情報を聞き、知り合いに連絡し不動産を紹介され、名取市のアパートに引っ越し、ここが後日借り上げ仮設と認定された。親戚も近隣のアパートに住まう。両親の自宅の地震保険がおりたことと、両親が自宅再建を希望したことなどにより、名取市内に2012年8月に両親との二世帯住宅を建設し、自宅再建。

# ケース7)ー9)

7)世帯G:プレファブ仮設住宅経験者、高齢退職、仕事なし、自宅再建済み。

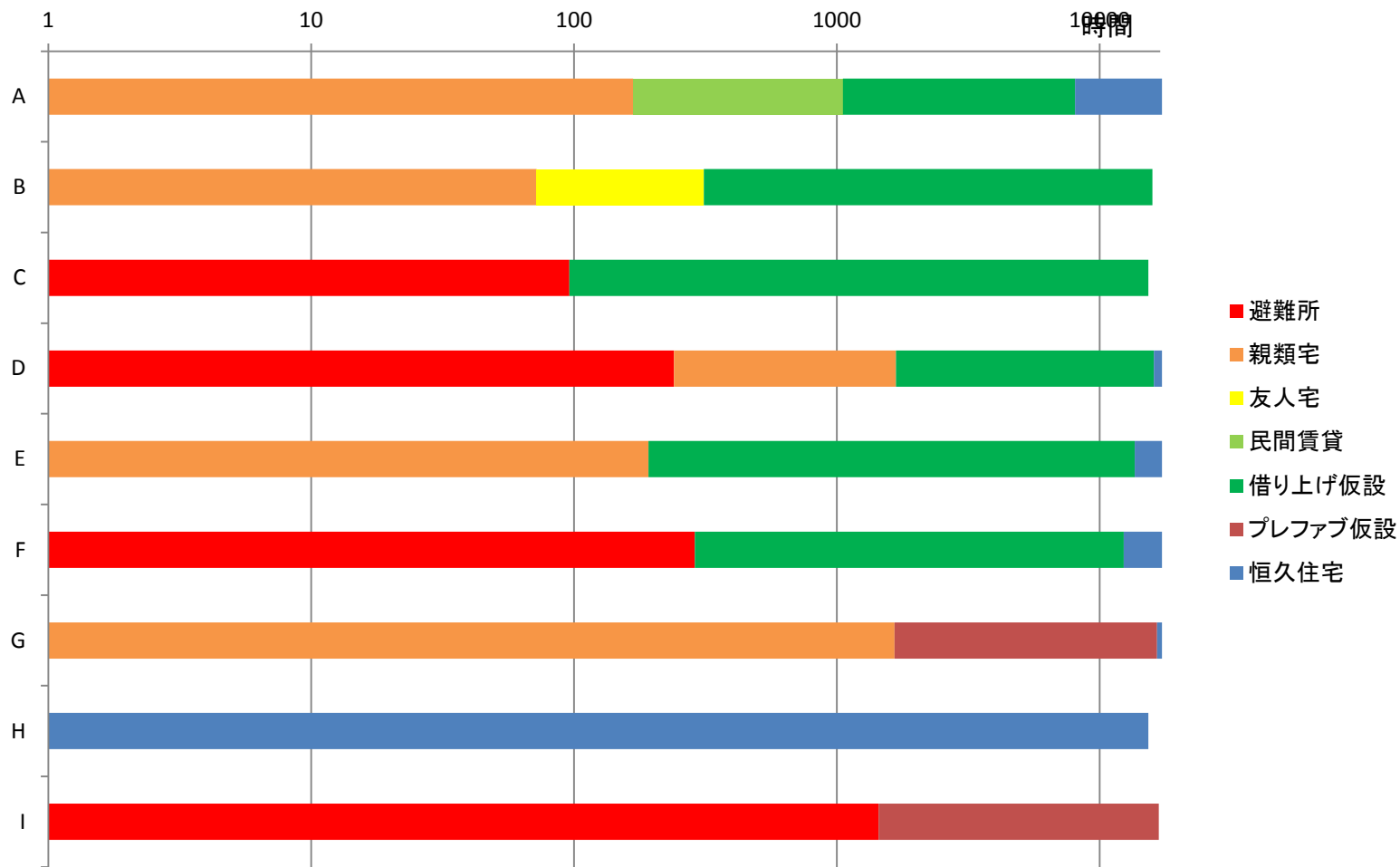
震災当時、閑上地区に居住。中学校に避難したが、孤立。翌日、バスで避難所に送られるが、息子が迎えにきて、息子の自宅に2ヶ月避難。5月にプレファブ仮設住宅に入居。仮設住宅では、自治会の活動などに関わった。息子夫婦と同居することとして、名取市内に2012年12月に二世帯住宅を建設し、プレファブ仮設住宅退去。

8)世帯H:仮設住宅未経験世帯、仕事あり。自宅床上浸水。

震災当時、美田園地区に居住。自宅は床上浸水。避難せず、自宅に在宅。閑上地区の姉夫婦など親戚9人が避難してくる。自宅の被害は、空調や給湯などの室外機、床下の汚泥体積などで、ボランティアに頼まず自分たちで泥だし。自宅がほとんど富士であったため、義援金等の支援も受け取らなかったが、最近市役所からの通知で、受け取り。

9)世帯I:プレファブ仮設住宅居住。仕事あり。


震災当時、閑上地区におり、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月中旬にプレファブ仮設住宅に入居。当時同居していた子供、両親なども同じ仮設住宅に居住。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。建設系の小さな会社を経営しており、仕事は多い。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。



調査対象7世帯の居住場所に関するタイムライン

# 居住地の選択

- 居住地の決定は、さまざま要因のバランスの上で成り立っている
- 一つの居住地で全ての要因が満足されているわけではない
  - 地域環境、交通、通勤、学校、インフラ、建物、歴史
- 災害で居住地が失われると、各世帯は新たな要因間のバランスを求めて動く

どうしてこの場所を選んだのか？  たまたま○×△#

自力で民間賃貸を確保し、後日、借り上げ仮設に指定されたみなし仮設世帯  
—働いている世帯を対象とする—

1. 避難所未経験、あるいは避難所滞在するも数日で転出
2. 恒久住宅は2年以内に建設・購入
3. 名取市の復興計画とは無関係に再建計画実行
4. 地震保険金が土地購入の重要な要素
5. 子供の環境を第一に考える
6. 早く決断しないとアパート、土地なくなるという危機感
7. 自宅を再建すると被災者と見なされなくなった
8. 支援がないので、自腹で買い物、自力で移動
9. (プレファブ)仮設のコミュニティはしがらみが多く、抜け出しにくい

# ここまでの考察

- 閉上コミュニティではなく個人(世帯)あるいは世帯のコミュニティ主体
- 支援が不足している部分は、自分で補う
  - 自律的な生活のはじまり
- 早期の起動、立ち止まらないことが重要
- 5月10日以降に借り上げ仮設に入居した生体のケースの調査が必要

# 被災者の状況について

- 閑上の人のお金感覚への違和感
  - 家購入の敷居が低い(高い買い物をすぐにする)
  - お金を持っている？
- お金の話が多い
  - 再建のみでなく、お金全般
  - 生活保護の人に会っていない
- 借り上げ仮設にも問題・トラブルがいっぱい
  - トラブルパターンを聞けていない
- 被災者の権利意識
  - どこで醸成されてしまうのか

# 被災者の状況について

- できる人とできない人の差は何？
  - 「自分たちでやらなければ」と初めに考える思考回路
    - 「普段の暮らしぶりが違うから」では片付けられない
      - 「行政は頼りにならない」と早期に判断 eg. 津波を見たとき
      - そう考える人・考えない人の差
    - 避難所を回避すること ≠ 損得
      - なぜ「あんなとこ嫌だ」と思えるのか？（研究者ならともかく）
- 早い者勝ち
  - 早く動いた方が勝ち
  - コンサルテーションがない
- 被災者は見切りも早い
  - 役所・HPで情報収集、動向をよく見ている。客観的
- 在宅ケースを調べる必要性
  - 何とか住めても、避難所に行く人はいる



# コミュニティの現状について

- 2年経過、仮設の中でも差が出てきた
  - 「閑上」「コミュニティ」と言っていたのは初期
    - プレハブ仮設に住んでいる人の声
    - cf. 借り上げの人の声は別
  - その後、もっと一般論になってきている
- 土地のつながりがコミュニティ？
  - 閑上のコミュニティは何なんだろう
    - 土地を離れると、上下の関係もなくなる
    - Eg. 同級生のつながり VS 町内会
  - 2種類の「閑上に戻る」
    - 空間的 cf. 「絶対に閑上に戻る」は、一人だけ
    - 人
  - 「ふるさと」を広げただけ
    - 土地 絆が今煩わしい。コミュニティ形態が変わりつつある
    - 年行事で人が戻ってくるが、日常的なつながりは無い
    - 時間経過に伴って、「絶対戻る」の人たちが浮いてきた
    - cf. プレハブ仮設はコミュニティ毎？ →それぞれの生活再建を加速させるものでない

# 支援の状況について

- 従来の仮設住宅のモデル、本当か？
  - 支援がよくない？
    - 必要な支援をどう同定するのか eg.栄養管理？
    - 自立を阻害する支援とは何か
  - みなしには情報がこない = 問題？
    - 「プレハブ仮設には、情報がきている。みなしは来ない」
    - ↑プレハブの情報＝本当に必要な情報？イベントでも参加者はいつも固定
    - 必要な情報＝個別で支援すべき内容
    - みなし
      - 来ないもの：モノ、イベント
      - 重要な情報は行っている。必要なものは受けられている。市から個別に手紙
- 支援員
  - みなしには来ない
  - 支援員の制度は必要？
    - 一部のある階層だけ必要なこと？
    - 支援員はそんなに深く見れてはいない。何が分かる？(緊急雇用で、担当数も多い)
    - 保健師さんも巡回(フィルタリングした対象者のみ)

# 支援の状況について

- 障害者・高齢者への支援
  - － おじいさん寝たきりのケース
    - 他の同様なケースに、支援は行き届いていたのか？
  - － データは、死者数が一括り
    - 自宅で障害をもっていた方は、どのくらい助かったのか、分からない
  - － 娘さんが障害者のケース
    - 親の行動を決定する大きな要因
- 公平性
  - － 日本では、全部一律＝公平としてやりすぎ

# 仮設住宅からの退去

- プレハブ仮設は出にくい
  - 仮設は長期間無くならないだろう
    - かさ上げ後の区画整理はとても長いスパン
- 借り上げは出られるのか？
  - 制度としてどうするかを決めていない
  - 契約の仕切り直しが必要なはず
  - 借り上げに残る人は多いはず
  - スムーズに移行できるのか
  - 個別に情報を聞きながら「出す」

# サービスのあり方

- サービスとして、コンサルティングを実施
  - やり方、仕組みを変えていく
    - Eg. 病院受付で受診先を相談、に似ている
  - 問題に直面していなければ、相談にも行かない
    - 「何を相談してよいか分からない」
    - 「ちょっと相談に行こう」は無い
    - Eg. 仮設で相談会開催。でも人が来ない
  - 仕掛けの必要性
    - 相談に行くための仕掛けは何か
    - 行く仕掛けを考えなければ、相談には行かない
  - 「政府が何でもやります」の流れは、混乱を助長

# 支援ではなくコンサルティング

- 信頼できるパーソナル・コンサルティング(PC)
  - 信頼できないPC: 東電賠償
  - 信頼していいかわからないPC: 名取市個人面談
- 治療、リハビリとのアナロジー
  - 被災者が欲しているものをそのまま与えない
  - 治療・リハビリの方向性・必要性・内容を理解させる
  - 支援の直接取引は害がある
  - 主治医、トレーナー(コンサルタント)との信頼関係が重要

## 応急仮設住宅としての民間賃貸住宅に係る供与期間延長の取扱い

(入居者用)

### [概要]

東日本大震災により住家が全壊、全焼又は流失するなどして居住する住家がない被災世帯に対し、災害救助法に基づく応急仮設住宅として供与するため、県が貸主と賃貸借契約を締結し借上げた物件について、**貸主及び入居者双方に再契約の意思がある場合、供与期間を契約の終期から1年間延長することとしました。**

### ○ 手続き方法

再契約に係る事務手続きについては、契約終期の約6～8か月前に貸主に対して、再契約の意向確認を行っております。入居者には、貸主の意向確認後、その内容により、次の1又は2のとおり御案内を送付します。

全体の手続きの流れは、別添「県借上げ住宅の供与期間延長に伴う再契約の手続きフロー」のとおりです。

### 1 貸主に再契約の意思がある場合

現在お住まいの住宅について、契約期間の満了に伴い入居期間が終了（原契約）となることを通知します。また、入居期間を1年間延長（再契約）することについて、入居者の意向を確認します。

同封する「再契約意向確認書（入居者用）」に必要事項を御記入の上、御返送いただきます。

なお、再契約意向確認書（入居者用）返送後の手続きは次のとおりとなります。

#### (1) 入居者に再契約の意思がある場合

貸主、入居者及び借主である宮城県も含めた3者で、原契約の契約終期の翌日から1年間の新たな契約を締結します。入居者には、貸主等を通じて再契約手続き依頼を行う予定です。

#### (2) 入居者に再契約の意思がない場合

- ① 原契約の契約期間満了をもって、応急仮設住宅の供与は終了となります。
- ② 再契約の意思がないことを貸主等に御連絡いただくとともに、契約期間満了日までに退去の準備をお願いいたします。
- ③ 現在お住まいの住宅を退去する場合は、事前に貸主等と調整した上で、貸主等の立ち会いのもと退去してください。
- ④ 契約期間の途中で退去する場合は、退去日の1か月前までに、市町村を通じて解約申出書を提出してください。ただし、契約期間満了日に退去する場合は、解約申出書の提出は不要です。

### 2 貸主に再契約の意思がない場合

現在お住まいの住宅について、契約期間の満了に伴い入居期間が終了となることを通知します。契約期間満了日までに退去が必要となりますので、退去の準備をお願いいたします。

なお、今後の手続きは次のとおりとなります。

#### (1) 現在お住まいの住宅からの退去に係る手続き

- ① 事前に貸主等と調整した上で、貸主等の立ち会いのもと退去してください。
- ② 契約期間の途中で退去する場合は、退去日の1か月前までに、市町村を通じて解約申出書を提出してください。ただし、契約期間満了日に退去する場合は、解約申出書の提出は不要です。

#### (2) 自宅再建が可能な場合の転居

応急仮設住宅は自らの資力をもって住宅を確保することができない方が対象となりますので、自宅再建が可能な方は、被災者生活再建支援制度を活用するなど、自宅再建を図るようお願いいたします。

なお、被災者生活再建支援制度の詳細については、被災当時お住まいの市町村窓口にて御相談ください。

#### (3) 自宅再建が困難な場合の転居

転居先は、県内の次の応急仮設住宅となります。ただし、転居が認められるのは、貸主に再契約の意思がない場合に限られますことを御注意願います。

また、具体的な手続きについては、必ず同封の通知文書を御持参の上、転居希望先の市町村窓口にて、お早めに御相談願います。

なお、転居先は、現在居住している市町村以外でも構いません。

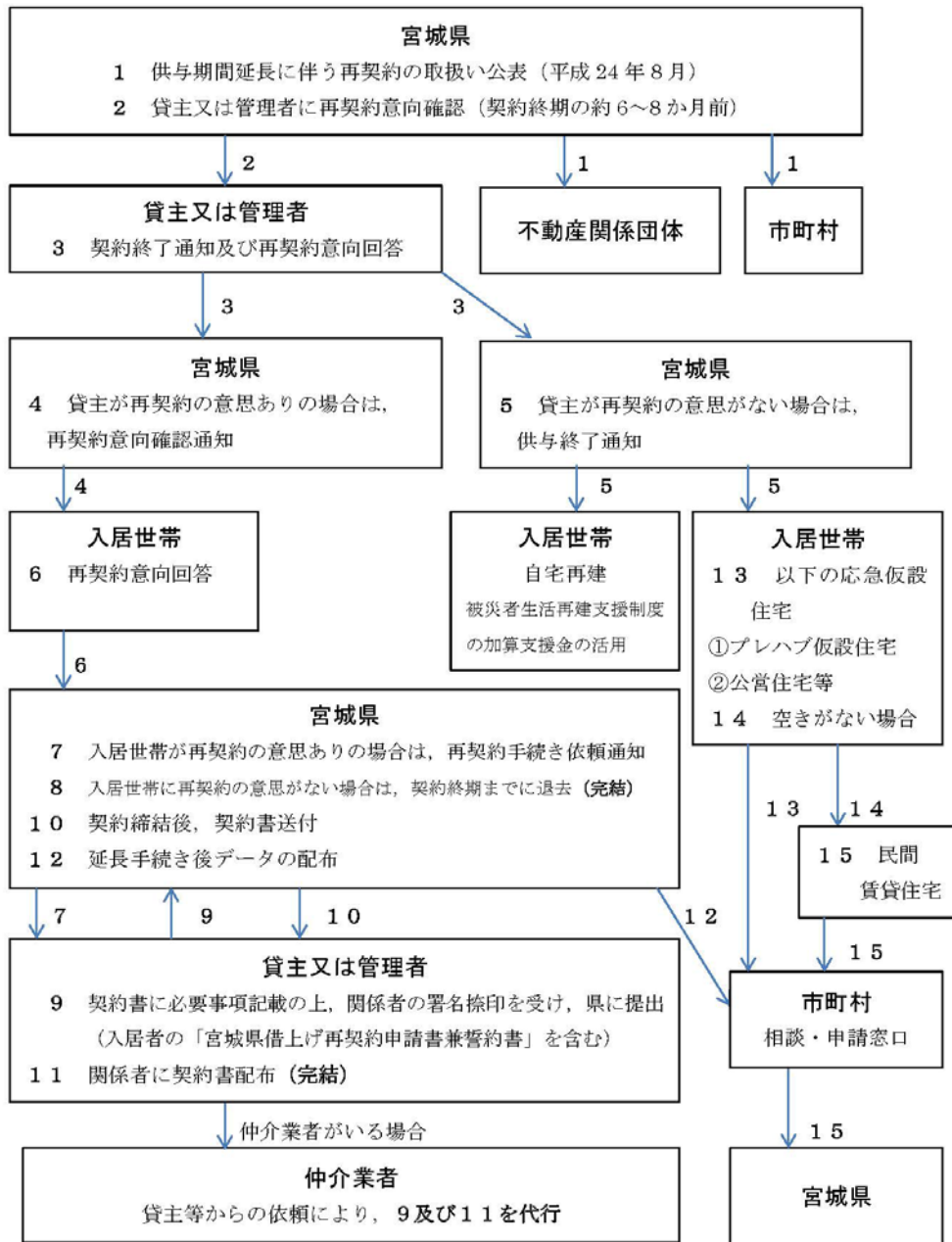
- ① プレハブ仮設住宅
- ② 公営住宅等
- ③ 民間賃貸住宅

※ 民間賃貸住宅への転居は、転居希望先の市町村に①及び②の応急仮設住宅に空きがない場合に限りです。その場合は、円滑に転居ができるよう、原契約の契約期間満了日の2か月前までに申請をしていただきますよう御協力をお願いいたします。

県内市町村お問い合わせ先電話番号

仙台市	022-214-5080	蔵王町	0224-33-2214	利府町	022-356-1334
石巻市	0225-95-1111 (内線3957)	七ヶ宿町	0224-37-2111	大和町	022-345-7504
塩竈市	022-364-1131	大河原町	0224-53-2115	大郷町	022-359-5508
気仙沼市	0226-22-6600 (内線432)	村田町	0224-83-6402	富谷町	022-358-0513
白石市	0224-22-1325	柴田町	0224-55-5010	大衡村	022-345-5111
名取市	022-383-6238	川崎町	0224-84-6008	色麻町	0229-65-2111 (内線153)
角田市	0224-61-1185	丸森町	0224-72-2115	加美町	0229-63-5264
多賀城市	022-368-1141 (内線652)	亘理町	0223-34-0548	涌谷町	0229-43-2112
岩沼市	0223-35-7751	山元町	0223-29-8003	美里町	0229-32-2941
登米市	0220-58-5551	松島町	022-354-5706	女川町	0225-54-3131
栗原市	0228-22-1340	七ヶ浜町	022-357-7449	南三陸町	0226-29-6451
東松島市	0225-82-1111 (内線1489)				
大崎市	0229-23-8054				

# 県借上げ住宅の供与期間延長に伴う再契約の手続きフロー



貸主に再契約の意思がない場合

3-●●●●●

震災援号外  
平成●●年●●月●●日

〒●●●●-●●●●  
●●市●●●● ●●●● (物件名)  
●● ●● 様  
整理番号 (●●●●●)

宮城県保健福祉部震災援護室長  
(公 印 省 略)

民間賃貸住宅借上げによる応急仮設住宅の契約期間の終了について（通知）  
この度の東日本大震災の被災者の皆様には、心よりお見舞い申し上げます。さて、応急仮設住宅として県から供与している下記物件については、契約期間の満了に伴い入居期間が終了となりますので、契約期間満了日までに退去できるように御準備ください。  
なお、退去後の転居先については、別紙「応急仮設住宅としての民間賃貸住宅に係る供与期間延長の取扱い」を御確認願います。

記

- 1 物件名 ●●アパート ●●●●号室（間取り ●●●●●）
  - 2 物件所在地 ●●市●●●
  - 3 契約期間 平成●●年●●月●●日から平成●●年●●月●●日まで
- （注）現在の契約内容から印字しています。

お問い合わせ先  
宮城県応急仮設住宅契約事務センター  
電話：022-745-0565



# 災害ケースマネジメント・システム

- メーカー（政府、自治体）の論理ではなく、ユーザー（被災者）の論理
  - 均一 ≠ 公平：一人一人の個別事情への対応
- 被災者カード・システム
  - マイナンバー制度への対応
  - 被災者自身が管理し、対応策を検討するシステム
- 災害ケースマネジャーの育成

# 災害対応の民主化

- メーカー(政府、自治体)の論理ではなく、ユーザー(被災者)の論理
  - 均一=公平 という考え方の打破
- 指針ではなく、対応の考え方
- 確定した情報ではなく、ばらつきのある情報
- 有識者の判断ではなく、ユーザーの判断

1. ユーザーの論理の理論化
2. ユーザーの論理を支えるシステム
3. ユーザーの論理の受け入れ方法