

# みなし仮設を主体とした仮設住宅供与および災害ケースマネジメントの意義と今後の論点 —東日本大震災の研究成果を応用した熊本市におけるアクションリサーチを中心に—

菅野 拓 阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター  
Taku SUGANO, Disaster Reduction and Human Renovation Institution

## ■ 要旨

- 東日本大震災においては、民間賃貸住宅を仮設住宅とみなす、みなし仮設が大規模供与され、供給速度やコスト面のメリットとともに、供給方法や被災者の生活再建支援をめぐる様々な課題が生じた。
- それを踏まえ、熊本地震において熊本市で実施された、みなし仮設を主体とした仮設住宅供与、および、被災者生活再建手法について、その導入経緯と実施経過を、アクションリサーチの結果を中心として把握し、今後の大規模災害対応への意義と論点を提示した。
- 熊本市で実施された取り組みは、「仮設住宅供与の熊本市モデル」および「災害ケースマネジメント」として把握可能である。
- これらの有用性が確認できたものの、全国普及のためには、立法や法改正が必要になる点が把握された。
- 立法や法改正においては、防災・災害対応に専門特化するのではなく、社会保障を中心とした平時の諸制度との連続性をもたせることが重要な論点である。

## 1. 背景

- 東日本大震災においては、約13万6千戸の仮設住宅が提供されたが、その**半数**は民間賃貸住宅を仮設住宅と「みなす」借上げ仮設住宅（以下、**みなし仮設**）であり、大規模供与の過去事例がない中、供給**速度・コスト面などメリット**とともに、**課題も続出**
- 課題の把握や解決法の提案
  - ✓ 重川ら（2015）：①マッチング方式ではなくマーケット方式が望ましい、②契約や体制にかかわる行政・不動産関係団体などの事前準備、③一定期間後は年収などの要件により相応の家賃負担を求める制度創設、④家賃上限を上回る費用の自己負担を認める、⑤根本的には家賃補助制度
  - ✓ 立木（2015）など：平時から運用ルールや体制の整備が必要
  - ✓ 菅野（2012）：マーケット方式によるみなし仮設で住宅を見つけることができなかつた社会的弱者の排除
  - ✓ 菅野（2015）：被災者支援と住家の被災度判定の紐づけ見直し、被災者生活再建支援手法として「災害ケースマネジメント」が有効
- 筆者が熊本市の市長特命アドバイザーという立場で、各種災害対応に関する助言や部局間や組織間の調整といった支援を実施した
- 「東日本大震災を踏まえ、**みなし仮設制度を使いこなし、効果的に生活再建を促す手法を検討**し、熊本市の仕組みに展開する」という**アクションリサーチ**

## 2. 目的

- 熊本市で実施された、みなし仮設を主体とした仮設住宅供与および災害ケースマネジメントの導入経緯と実施経過を把握し、今後の大規模災害への対応への意義と論点を提示する

## 3. アクションリサーチの経緯

- 熊本市から訪問の打診を受け、筆者がアドバイザーとして支援申し上げることが決定
- 支援方法は、筆者が半常駐体制で熊本市の災害対応関連部局への助言を行うことが基本
  - ✓ 市長・副市長・局長級の幹部から、実業務の担当者まで幅広く助言
  - ✓ 随時、国や県の担当者、熊本市を応援していた政令指定都市担当者、NPO/NGO担当者、社会福祉協議会担当者などとの連携調整・情報交換
- 復興計画や災害対応検証計画の枠組みが決定した7月26日までに計30日間にわたり現地にて支援
- 結果として、今後の予測形成、仮設住宅の供与、復興部の立ち上げ、避難所のマネジメント、NPO/NGOとの連携、被災者の生活再建、震災に伴う各種計画策定の計7テーマにおいて支援を実施

## 4. 仮設住宅供与の実態とその意義

- 東日本大震災を踏まえた仮設住宅供与に関する見直しについて伝達
  - ✓ 東日本大震災での仮設住宅供与の半数以上はみなし仮設
  - ✓ みなし仮設は既存ストックが活用可能で、供給が早くコストが低下
  - ✓ 社会的弱者がみなし仮設から排除
  - ✓ 仮設住宅入居者の生活再建には仙台市で用いられた手法が有用
- **建設部局・福祉部局**で仮設住宅供与の**プロジェクトチーム**を編成
- **みなし仮設を主体**とした仮設住宅供与計画
  - ✓ 東日本大震災の仙台市実績と熊本市の人口から6,000戸以上供与可能と推論し、みなし仮設を主たる供与方法に決定
  - ✓ 供与数の多さからみなし仮設はマーケット方式で供与
  - ✓ 市で確保可能な住宅は社会的弱者向けに確保
- **社会的弱者に対する住宅マッチング**
  - ✓ 社会的弱者は避難行動要支援者の定義などを参考に定義
  - ✓ 避難所調査、各種台帳情報、熊本市からの電話聴取、市民からの問い合わせの際の聴取から個票作成
  - ✓ ①高齢者世帯、②障害者世帯、③指定難病医療受給者や妊産婦がいる世帯を優先度順に並べ、3つのカテゴリー間で比較し、最も優先度が高い世帯から、身体的ニーズ・家族構成・居住地域などを勘案しマッチング
- **補修型みなし仮設制度**
  - ✓ 民間賃貸住宅を補修し、みなし仮設として提供する場合、オーナーに補修費（入居時修繕負担金、1戸あたり最大57.6万円）を支援
- 契約事務は、熊本市が直接実施し、受付窓口を外部委託し効率化
- 「**仮設住宅供与の熊本市モデル**」として一連の取り組みは効果発揮
  - ① マーケット方式のみなし仮設の利用
  - ② 社会的弱者に対する住宅マッチング
  - ③ 補修型みなし仮設制度による物件供給促進

第1回社会的弱者向け住宅マッチングの様子(5月13日)

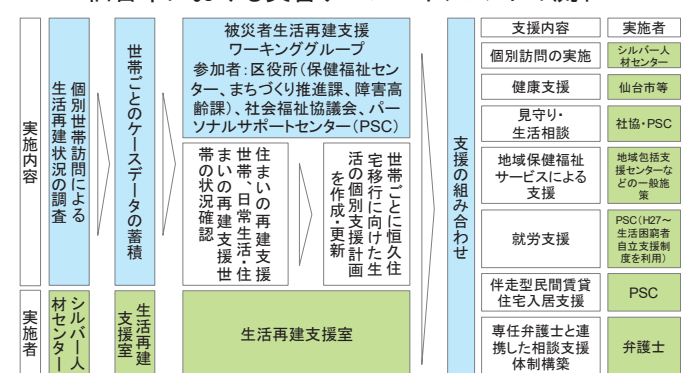
熊本市の応急仮設住宅の供与戸数(2017年3月31日現在)

種別	戸数	割合	うち社会的弱者への優先提供	
			戸数	割合
プレハブ仮設	527	5.2%	211	2.1%
みなし仮設	8,870	87.4%		
市営住宅	563	5.5%	175	1.7%
特定優良賃貸住宅	46	0.5%	25	0.2%
サービス付き高齢者向け住宅	8	0.1%	8	0.1%
国家公務員住宅	48	0.5%	35	0.3%
雇用促進住宅(市内)	90	0.9%		
合計	10,152	100.0%	454	4.5%



## 5. 災害ケースマネジメントの実態とその意義

- 仙台市は「**災害ケースマネジメント**」で被災者生活再建に効果
  - ① **個別世帯の状況に応じて伴走型で必要な支援**が行われる
  - ② **多様な主体が連携し平時施策も含めた多様な支援メニュー**が組み合わせられる



- 東日本大震災の岩手県大船渡市、北上市、宮城県名取市、平成28年台風第10号の被害を受けた岩手県岩泉町、熊本地震の益城町で展開
- 熊本市では地域包括ケアシステム構築への寄与も検討され、**平時の諸施策とのより一層の連続性**

熊本市の災害ケースマネジメントの実施内容

No.	実施項目	実施内容	実施主体	実施時期
1	現状・課題調査	被災者の状況・課題を把握(全戸訪問による調査を実施)。	看護師6名で7月より先行調査。8月より増員し、看護師20名体制、9月より増員し、看護師40名体制	2016年7~10月
2	分析・支援方針等の決定	各世帯の状況を分析し、再建方針・課題を類型化。分類にあわせた支援方針、個別支援計画の作成を行う。	庁内ワーキンググループ(復興部・区役所(福祉部門・まちづくり)・福祉部門・経済部門等)	2016年9~10月
3	生活支援	高齢者の見守り支援健康・生活相談、各種サロンの開催、コミュニティ支援、生活困窮者支援、就労支援等。	プレハブ住宅は社会福祉協議会へ委託し、各団地の集会所等を拠点に活動。みなし仮設住宅等は各区役所を中心に看護師40名による支援を実施	2016年8月~(プレハブ仮設)2016年11月~(みなし仮設等)
4	住まいの再建・移行支援	生活支援とは切り分け住まいの再建において問題(住宅確保・金銭面)となる部分に特化した支援を行う。	復興部職員が中心となり、支援対象世帯数や支援内容等に応じて嘱託職員・看護師・外部委託等を検討	2017年度

## 6. まとめと今後の論点

- 「仮設住宅供与の熊本市モデル」と「災害ケースマネジメント」の有用性が確認できたが、全国普及には、**立法や法改正が必要**
- 防災・災害対応への専門特化ではなく、**社会保障を中心とした平時の諸制度との連続性**をもたせることが重要な論点