

東日本大震災における仙台市の 応急仮設住宅対応について

平成28年9月29日

仙 台 市

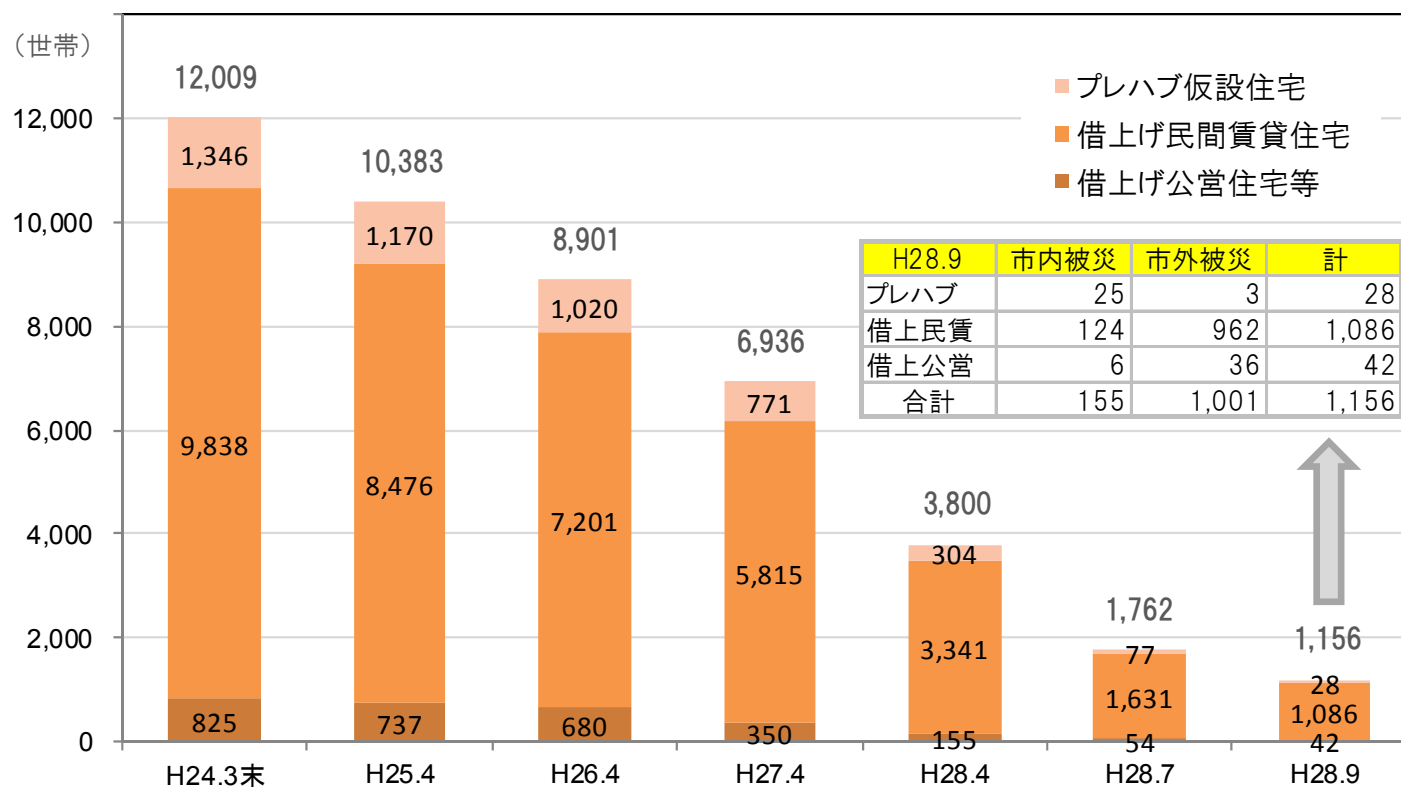
目次

1. 仙台市における応急仮設住宅の現況
2. プレハブ仮設住宅建設対応のポイントと課題
3. プレハブ仮設住宅の建設計画
4. プレハブ仮設住宅の環境改善
5. コミュニティ支援のポイントと課題
6. コミュニティの支援について
7. 生活再建支援のポイントと課題
8. 生活再建支援の取組

1. 仙台市における応急仮設住宅の現況－1

入居世帯の推移

(平成28年9月1日現在)



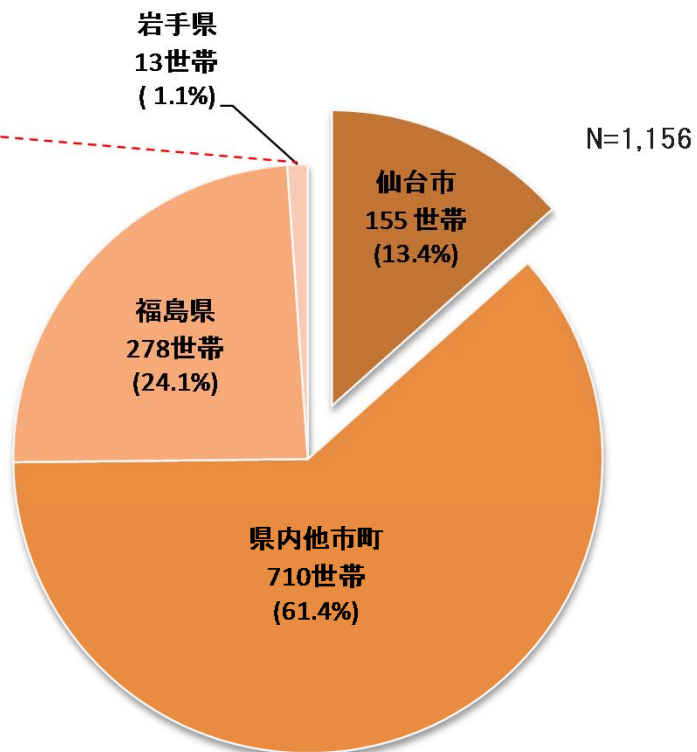
- ・入居世帯数は、ピーク時(H24. 3末)の**9. 6%**にまで減少
(市内被災は、7, 966世帯 ⇒ 155世帯と**1. 9%**にまで減少)
- ・借上げ民間賃貸住宅の割合が増加 (H24. 3末: 約82% ⇒ H28. 9: **約94%**)

1. 仙台市における応急仮設住宅の現況－2

震災時居住地別入居状況

震災時居住地別市外被災世帯

岩手県	陸前高田市	4
	大槌町	5
	その他	4
福島県	南相馬市	217
	浪江町	32
	その他	29
県内各市町	石巻市	285
	名取市	152
	東松島市	67
	気仙沼市	62
	女川町	42
	南三陸町	36
	多賀城市	21
	山元町	15
	その他	30
	計	1,001



震災時居住地 (H24.3末)

居住地	入居世帯数
仙台市	7,966
宮城県内各市町	2,864
福島県	864
岩手県	57
不明	258
計	12,009

(平成28年9月1日現在)

- ・市外被災者の割合が増加 (H24. 3末: 約32% ⇒ H28. 9: **約87%**)
- ・市外被災者のうち、7年目一律延長となる世帯は、石巻市、名取市、女川町のほか、岩手県や福島県からの避難世帯など、**584世帯**

2. プレハブ仮設住宅建設対応の ポイントと課題ー1

ポイント

- 早期着工が可能な用地の確保
 - ・ 整備・管理等の効率を考慮した、一定規模の用地確保
 - ・ 用地周辺のインフラや生活利便施設の状況把握
 - ・ 従前の生活圏やコミュニティへの配慮
 - ・ 平常時における建設候補地に関する情報ストック
- 地域特性等を踏まえた仕様等の整備
 - ・ 気候風土を踏まえた建設仕様の整備(暑さ寒さ対策等)
 - ・ 地域コミュニティに配慮した施設整備(集会所の設置等)
 - ・ 家族構成や身体状況等に配慮した住戸パターンの設定

2. プレハブ仮設住宅建設対応の ポイントと課題ー2

ポイント（続き）

- 速やかな建設工事着手
 - ・ 各自治体における迅速な着工体制の構築（必要戸数算定、整備用地の確保）
 - ・ 各自治体における体制構築の時間的格差の是正

課題

- 主体的な実施権限の不存在
 - ・ 東日本大震災では、仙台市にプレハブ仮設住宅建設の権限がなく、自主的な対応ができず支障が生じた（着工・完成の遅れ、一律な仕様）



対応力のある政令指定都市を災害救助法上の「救助」主体と位置づけることで、道府県との役割分担の下、仮設住宅を始め、迅速・柔軟な救助が実現

3. プレハブ仮設住宅の建設計画－1

用地選定の経過

- 震災翌日、(独法)都市再生機構等にあすと長町(太白区)における用地提供を依頼【選定理由】
 - ・ 土地区画整理事業によって整備済みの地区も多く、プレハブ仮設住宅の早期着工が可能で、一定規模の面積を保有
 - ・ 駅や商店街に近接しており避難者にとって生活の便が良好

- その他、津波被災区の宮城野区と若林区を中心に概ね3,000㎡以上の敷地を条件とし、生活環境や交通の便も考慮し、地区公園等を建設用地として確保して県に建設を要請

- 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、5カ所(9ページ参照)を建設地として追加するよう県に要請

3. プレハブ仮設住宅の建設計画－2

建設戸数の算定と推移

○ 当初算定数

- ・ 地域防災計画上は建物被害調査を基に住宅応急対策の基本的方針を決定し、県と協議
- ・ しかし、津波被害地区には居住できないことが明らかであり、調査への職員の配分も困難



- ・ 被害調査は実施せず、津波被害地区の居住世帯(6,538世帯)の半分にあたる3,000世帯分が必要と算定
その内、プレハブ仮設住宅は1,000戸(第一段階の整備は500戸程度)とし、残り2,000戸については公営住宅や企業社宅、民間賃貸住宅の借上げなどで提供する方針に決定

○ 建設戸数の見直し

- ・ 被害状況や避難者数を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戸に上方修正
- ・ 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
- ・ 最終的に、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、1,523戸(高齢者グループホーム18戸含む)を建設

3. プレハブ仮設住宅の建設計画－3

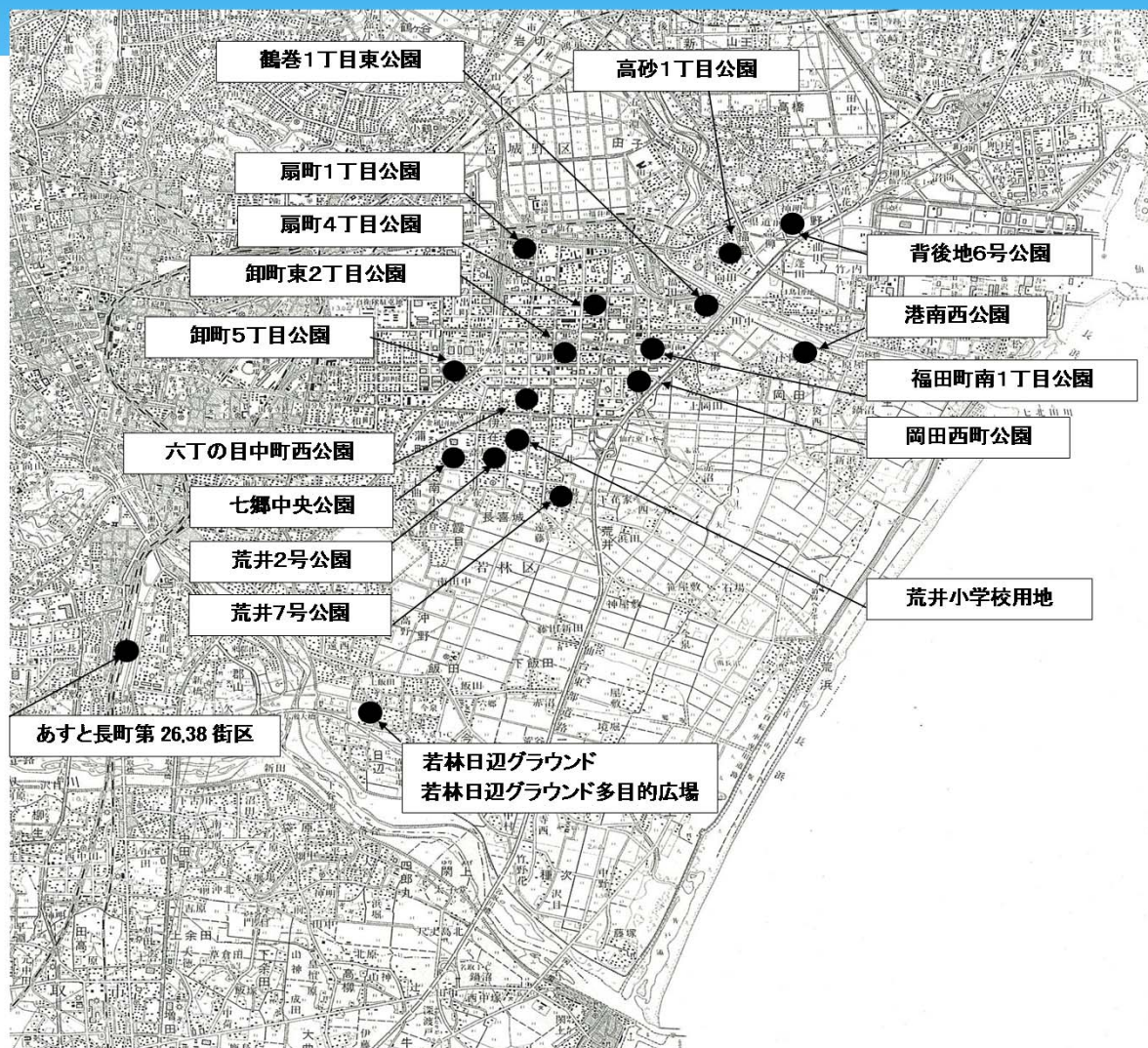
プレハブ仮設住宅建設期間一覧

建設次	建設期間	区	場所	戸数	追加用地(※)
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	

※ 被災者からの要望に基づく建設追加地域

3. プレハブ仮設住宅の建設計画ー4

プレハブ仮設住宅建設位置図



4. プレハブ仮設住宅の環境改善－1

プレハブ仮設住宅の居住環境の改善

- 入居者の意向をもとに、借上げ公営住宅等との居住環境に格差を生じさせないように配慮しつつ、県と連携し、できる限り対応
- 対応にあたっては、寒さ対策等に関わる工事は県が実施したが、その他の居住性の向上に係る工事については本市が実施

<寒冷地・積雪地への対応の例>



外断熱による断熱材(50mm)の追加



二重サッシ化



暖房便座の設置



風除室の設置

4. プレハブ仮設住宅の環境改善－2

プレハブ仮設住宅の居住環境の改善

<その他の対応の例>



歩行者通路のアスファルト舗装



玄関庇の取付け



換気口取付け



雨樋及び物干し部庇の取付け



外灯の設置

5. コミュニティ支援のポイントと課題

ポイント

- どのようにしてコミュニティの核となる自治組織を形成させ、避難生活における自治意識を持たせるか

課題



- 自治組織形成に向けた枠組みの構築
- 自治活動促進に向けた働きかけ

さらなる課題

- 様々な地域からの入居者が多い団地のコミュニティ形成(NPO等との連携)
- 入居者減少によるコミュニティの確保(集約や借上げ民間賃貸住宅への転居)

6. コミュニティの支援についてー1

入居募集時の配慮

- 第一次募集(4月11日～4月18日)
 - ・ 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、10世帯以上が集まってグループ単位で申込む方式(コミュニティ申込)を採用
- 
- ・ コミュニティ申込件数は5件(借上げ公営住宅等を含む)
※近所の人と連絡が取れず10世帯以上という条件をクリアできない、また、沿岸部の被災者にとって、建設場所となった地域は、元々住んでいた地域から遠く離れており、家や農地の様子を見に行くことができないなどの理由から申込は低調
- 第二次募集(5月9日～5月18日)
 - ・ 第一次募集の結果を踏まえ、申込に必要な世帯数を「10世帯以上」から「5世帯以上」へ変更
また、一定規模以上団地では災害時要援護者等について単独枠を導入
- 
- ・ コミュニティ申込件数は302件(借上げ公営住宅等を含む)
※借上げ民間賃貸住宅の申込件数が増加し、ほとんどのプレハブ仮設住宅で募集戸数を下回った
- 第三次募集(7月8日～7月19日)以降
 - ・ すべて単独申込

6. コミュニティの支援についてー2

入居後の支援

○自治組織(自治会)の形成への支援

同一地域で被災者が同じ仮設団地に入居した場合は、旧町内会役員等を中心に自治組織が形成されたが、異なる地域からの入居者が多い団地では、自治組織の形成に向けた入居者同士の話し合いの場を設けるなどの支援を実施

※18団地中17団地で自治会を形成(自治会が形成されなかった1団地については、本市が委託により、入居者の見守りやコミュニティ活動支援を実施)

○自治組織(自治会)の活動への支援

自治会が組織された団地では、自治会が中心となり、コミュニティ維持・活性化のための自主活動や周辺町内会、支援団体との連携が図られたことから、本市では、支援団体と自治会をつなぐ役割、コミュニティ維持のための自治会等活動助成金の支給、区役所保健師等による健康づくり教室や介護予防教室等を集会所などを活用しながら定期的を開催



熊本県からの支援により福田町南一丁目公園仮設住宅団地に設置された“みんなの家”

7. 生活再建支援のポイントと課題

ポイント

- **戸別訪問等による生活状況や再建方針等の把握**
郵送調査だけでなく、戸別訪問等による対面調査を行うことにより、自ら意思表示が困難な方や事情により調査票を提出されない方など、様々な課題を抱える世帯の実態把握が可能
- **個々の世帯が抱える課題の整理・分析**
健康面など日常生活に課題のある方と、資金面など住まい再建に課題のある方では支援方法が異なるため、個々の課題を丁寧に整理・分析し、適切な支援策の策定や支援体制を構築
- **支援者間の情報共有と役割分担の明確化**
各種調査の際に社会福祉協議会やNPO等支援団体への情報提供を前提とした同意書を取ることで、支援者間で緊密に情報共有が図られ、各々の役割分担により連携しながらの対応が可能

課題

- 継続的な支援を実施するにあたっては、人件費を含め、国による財政支援が必要

8. 生活再建支援の取組－1

仮設住宅入居世帯の状況と再建方針等の把握

- 市内に点在する多くの借上げ民間賃貸住宅入居世帯の状況把握等のため、平成23年度より世帯状況等の調査を毎年実施
- 調査票の回収やアフターフォローから始めた生活再建支援員による訪問相談業務を、平成24年度より本格的に事業展開し、同年10月から市内の仮設住宅全世帯への戸別訪問を開始

平成23年度

未回答世帯や反応がない世帯



たくさん書類が送られてくるから、見る気がしない

気持ちの整理がつかなくて、まだ何も考えられない

電話や訪問による提出勧奨や相談等のフォローの必要性

調査票だけでは、生活実態や再建意向など詳細把握が難しい

家族の健康状態や就労など、生活状況や気持ちの変化

再建方針や、個々が抱える再建上の課題・ニーズ等への影響

平成24年度～

生活再建支援員による訪問相談業務の開始

委託先：仙台市シルバー人材センター

① 特定随意契約が可能

自治法施行令第167条の2第1項第3号

② 人生経験が豊富であり、被災者の心情等を踏まえた対応が可能

話がしやすい、警戒されない等



生活再建支援員による戸別訪問の様子

平成24年10月

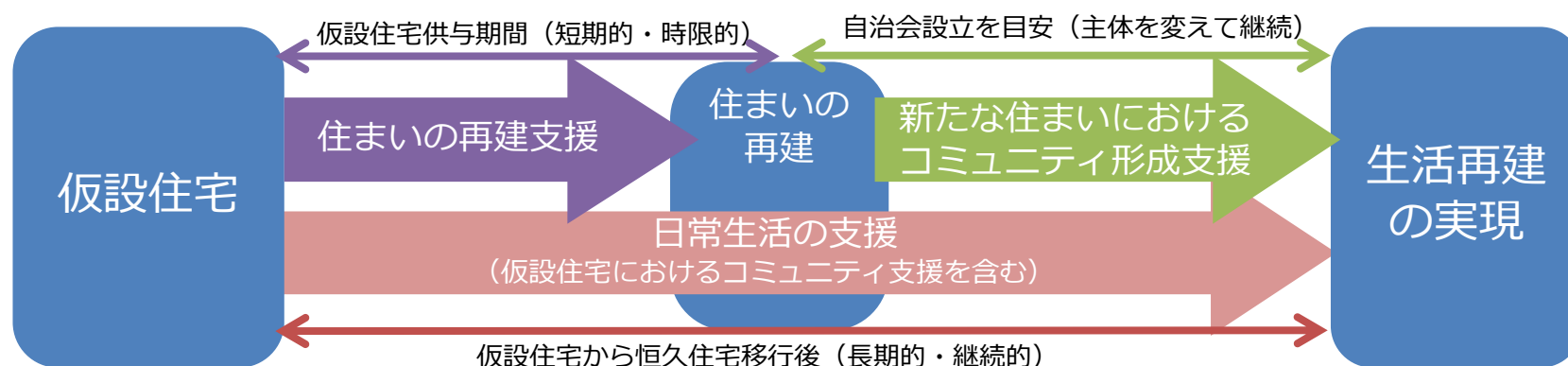
仙台市内の仮設住宅全世帯への戸別訪問開始

- ① 全ての世帯の再建方針や課題の把握
- ② 再建に向けた支援策の検討・策定

8. 生活再建支援の取組－2

住まいの再建支援と日常生活支援の切り分け

- 仮設住宅入居世帯にとって「住まいの再建」は共通の課題であり、それぞれ限られた供与期間内に実現していただく必要がある。
- 一方、健康面や福祉面など日常生活で支援を必要とする世帯については、住まいの再建状況等に関わらず、長期的な視点で対応する必要がある。



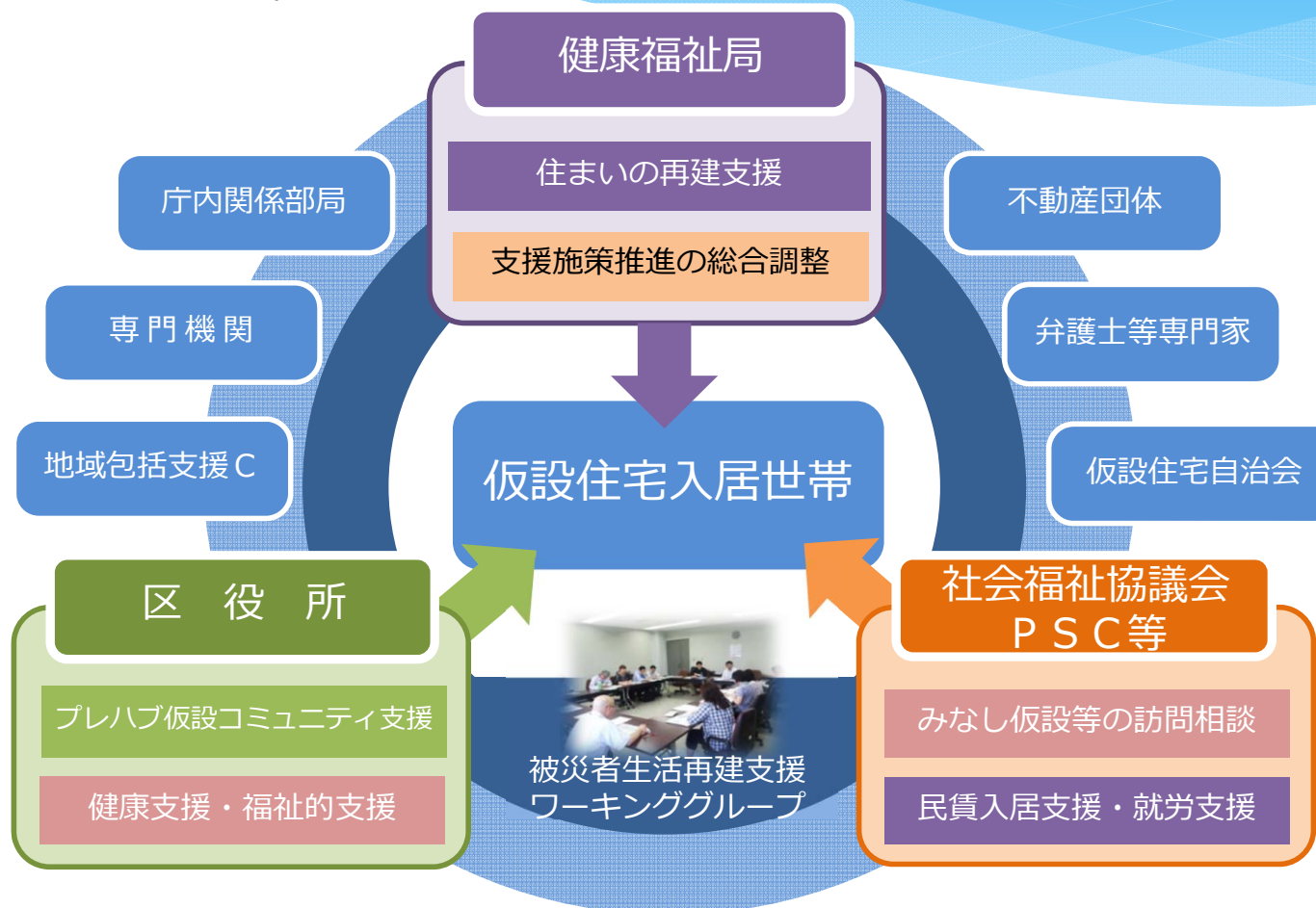
住まいの再建支援 と 日常生活への支援 の質の違いに着目

「住まいの再建支援」を生活再建推進室が担うことで、
区役所や各団体は、日常生活支援やコミュニティ支援等に専念

8. 生活再建支援の取組－3

支援の役割分担

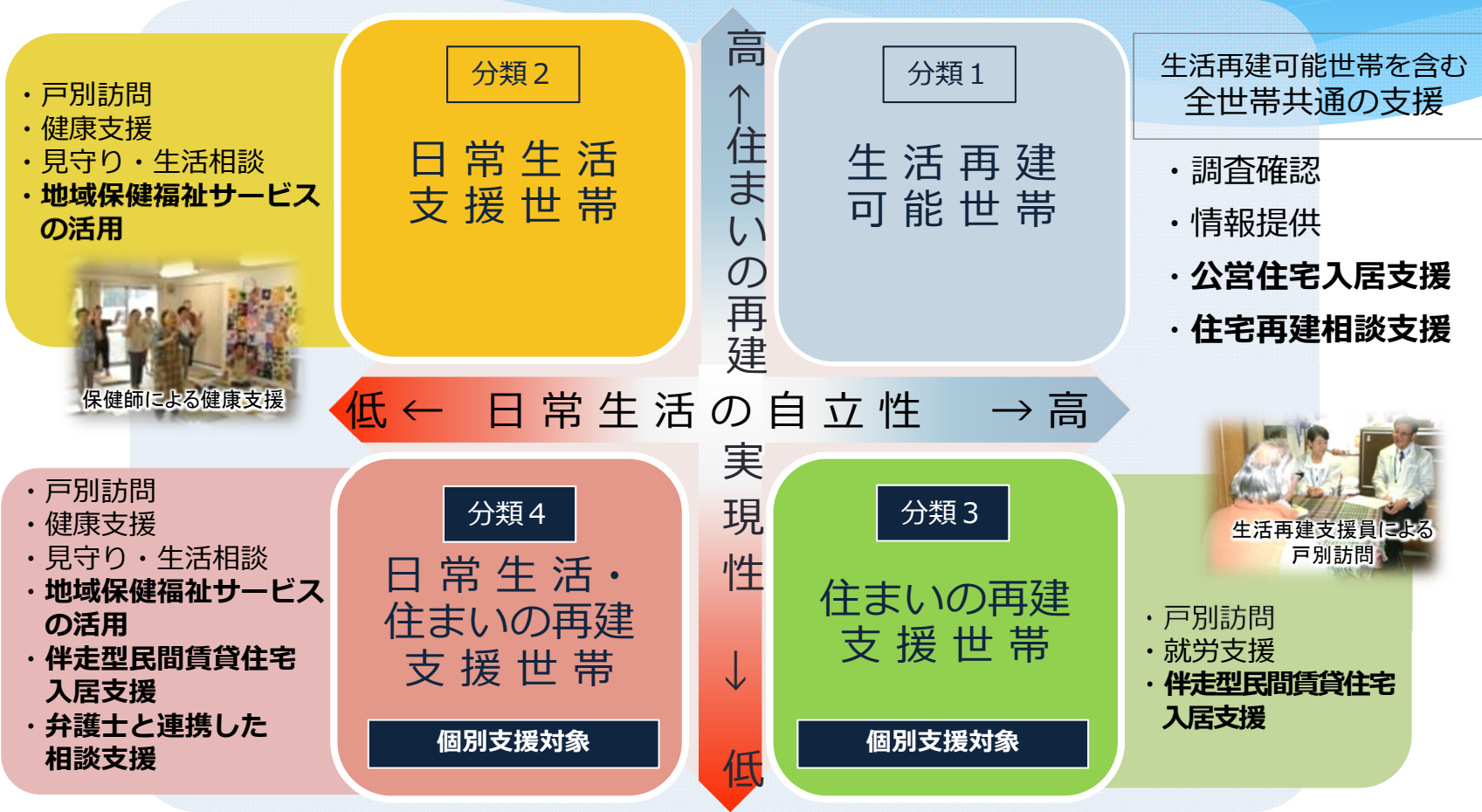
- 被災者生活再建支援ワーキンググループは、下記の3セクションの職員で区ごとに構成
- ワーキング以外にも、下記の関係機関・団体等が各セクションを通じて連携し支援



8. 生活再建支援の取組－4

支援の類型化

- 生活状況や住まいの再建方針・課題等により、世帯を4つに類型化し支援を実施



8. 生活再建支援の取組－5

支援の具体的内容

区役所

健康・福祉に関する相談・指導

- ◆保健師等による家庭訪問等での心と身体の健康支援
- ◆地域包括支援センターなど関係機関と連携した支援
- ◆集会所や市民センター等における健康相談会や健康講座等の開催



プレハブ仮設住宅等におけるコミュニティ支援

- ◆被災地域のコミュニティ維持や復興を支援（自治会等活動支援など）
- ◆被災者同士や地域との交流の機会を支援（被災者交流活動助成）まつり等交流イベント、健康づくり教室・講演会、花壇づくり など



借上げ民間賃貸住宅入居者の孤立防止【地域支えあいセンター事業】

社会福祉協議会

高齢者世帯等への戸別訪問

高齢者やひとり親世帯などを中心に相談員が直接訪問し、生活上の悩み相談、情報提供による支援を実施

サロン活動等

地域住民との交流の場づくりを進めるため、地域の方々の協力を得ながら、交流イベントやサロン、茶話会等を開催



←若林「愛逢サロン」。地域の方々と市民センターとの共催で月1回開催

生活相談（常設相談・巡回相談）

常設支えあいセンターや市民センター等で被災者の生活上の様々な相談に対応



中核支えあいセンターでの生活支援相談→

8. 生活再建支援の取組－6

支援の具体的内容

就 労 支 援

就労支援相談センター「わっくわあく」
コミュニティワーク・サロン「えんがわ」

仙台市と一般社団法人パーソナルサポートセンター(PSC)が協働で、仮設住宅にお住まいの方への就労支援や仕事づくりなどを実施



あすと長町「えんがわ」。
就労支援事業の一環である、
復興定期便の封入作業の様子

「お仕事探し応援センター」

NPO法人POSSEと協働し、仮設住宅にお住まいの方などに対し、戸別訪問による相談を中心に就労支援を実施



お仕事探し応援センターでの
就労支援相談

プレハブ仮設住宅等での声かけ・見守り活動

仙台市からの委託を受け、PSCの絆支援員が関係機関や地域団体と連携しながら、「見守り」と「つなぎ」を基調とした支援を実施

プレハブ仮設住宅における
絆支援員の見守り活動

