

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 16 日現在

機関番号：82602

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2015

課題番号：25512012

研究課題名(和文)高齢者・障がい者等に配慮した民間賃貸仮設住宅の供与の方策に関する研究

研究課題名(英文) Study on the policy of emergency provisional housings by making use of privately-rented housings in consideration of the elderly and people with disabilities

研究代表者

阪東 美智子 (Bando, Michiko)

国立保健医療科学院・生活環境研究部・首席主任研究官

研究者番号：40344064

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,900,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、今後の大規模災害への対応力を高める観点から、高齢者・障がい者等に配慮した民間賃貸仮設住宅の適切な供与の方法を構築することを目的としている。本研究では、1) 今後の災害に備えた自治体の仮設住宅の供与の方針について、とくに民間賃貸住宅の活用や高齢者・障がい者等への配慮という視点から実態を把握した。2) 高齢者・障がい者等に対する既存制度について、とくに住宅セーフティネット整備推進事業に着目しその運用状況と課題を把握した。3) 高齢者・障がい者等に配慮した物件情報の提供について現況と課題を明らかにした。4) NPO法人や社会福祉法人等による民間賃貸住宅における生活支援の現況と課題を明らかにした。

研究成果の概要(英文)：This study is intended to be constructed the method of the appropriate provision of private rental temporary housing in consideration of the elderly and people with disabilities, from the viewpoint of enhancing the ability to respond to future large-scale disasters. From this study, the following things became clear: Provision of policy of the municipality of temporary housing in preparation for future disasters from the point of view that the consideration of the use of private rental housing for the elderly and people with disabilities. Operational status and problems of the existing system for the elderly and people with disabilities in particular by focusing on the housing safety net maintenance promotion project. Current status and problems of the provision of property information in consideration of the elderly and people with disabilities. Current status and challenges of life support in the private rental housing by the NPO and social welfare corporations.

研究分野：住宅問題・住宅政策、福祉住環境

キーワード：都市計画・建築計画 自然災害 仮設住宅 高齢者 障がい者 生活支援 住宅セーフティネット 居住支援協議会

1. 研究開始当初の背景

災害救助法では、設置による応急仮設住宅に代えて民間賃貸住宅等の居室の借上げの実施が認められている。東日本大震災では建設仮設住宅を上回る民間賃貸仮設住宅が供与された。今後も首都直下地震や東海地震、東南海・南海地震など大規模な地震の発生が懸念されているが、建設仮設住宅の供給は建設用地や資材の確保などの点から短期間での建設戸数には限界があり、民間賃貸仮設住宅の供与が不可欠である。会計検査院の報告書でも、民間賃貸仮設住宅は用地の確保や設置工事に要する時間が必要でないため避難所の早期解消等に寄与することや供与に要する費用が経済的であることなどの利点が評価され、分散立地や新たなコミュニティの形成、地方自治体等による支援の困難さなどの欠点はあるものの、これらに配慮した積極的な活用が提言されている。空き家率が高い現況から鑑みても、民間賃貸仮設住宅は空き家活用の有効な手法と考えられる。

一方、民間賃貸仮設住宅に関する研究は、東日本大震災における民間賃貸仮設住宅の供与の現況に関する先行研究があるがその数は少なく、高齢者・障がい者等に対する民間賃貸仮設住宅の供与のあり方に焦点をあてたものや、今後の大規模災害に備えた国や地方自治体の制度構築を目的とした研究は見当たらない。

2. 研究の目的

本研究は、今後の大規模災害への対応力を高める観点から、高齢者・障がい者等に配慮した民間賃貸仮設住宅の適切な供与の方法を構築することを目的としている。

調査に先立ち、まず高齢者や障がい者等に配慮した民間賃貸仮設住宅の供与の方策として、次のようなフローを想定した。

「高齢者・障がい者等対応仮設賃貸住宅」 協定と協定住宅の登録システムの確立 協定住宅に対する住宅の改善工事 被災者への登録住宅の情報提供・物件を扱う不動産会社の情報提供 被災した高齢者・障がい者の入居後の支援の提供：ハード（身体状況に応じた住宅改修など）、家賃、サービス（在宅サービス、安否確認・見守りなど） 平時の住宅・福祉政策としての運用
--

このうち、
についてその現況の把握を、
について被災者に対する物件情報の提供のあり方の検討を、
については3つの課題のうち民間賃貸仮設住宅居住者への生活支援システムの開発をとりあげることとした。具体には、

1) 今後の災害に備えた自治体の仮設住宅の供与の方針について、とくに民間賃貸住宅の活用や高齢者・障がい者等への配慮という視点から実態を把握する。

2) 高齢者・障がい者等に対する既存制度について、とくに住宅セーフティネット整備推

進事業に着目しその運用状況と課題を把握する。

3) 高齢者・障がい者等に配慮した物件情報の提供について現況と課題を明らかにする。

4) NPO 法人や社会福祉法人等による民間賃貸住宅における生活支援の現況と課題を明らかにする。

3. 研究の方法

(1) 災害に備えた民間賃貸仮設住宅の供与のあり方に関する調査については、まず国や自治体の HP や既存調査・資料、主要な自治体に対するヒアリング調査を行った。次に、47 都道府県の「地域防災計画」のうち震災対策にかかわる計画を、総務省消防庁地域防災計画データベースから入手し、避難所と仮設住宅に関する事項で特に要配慮者対策につながる物理的なキーワード「福祉避難所」「福祉仮設住宅」「民間賃貸住宅」「借上げ」「宿泊施設・ホテル」「空き家」「公営住宅」を取り上げ、その防災計画上の記載位置と内容に着目して分析した。最後に、都道府県および南海トラフ地震防災対策推進地域指定市町村・南海トラフ地震津波避難対策特別強化地域指定市町村・首都直下地震緊急対策区域指定市区町村のうち一定規模以上（概ね人口 15,000 人以上）に該当する市区町村の防災管理・危機管理担当部署を対象に、郵送配布・回収による質問紙調査を行い、得られたデータを SPSS によって集計しその結果を分析した。調査票の配布数は 718（都道府県 47、市区町村 671）、回収数は 340（都道府県 29、市区町村 310、不明 1）、回収率は 47.4%であった。主な質問項目は、自治体の地域防災計画等における仮設住宅の供与のあり方、自治体における仮設住宅の供与に関する協定の締結状況や備え、応急仮設住宅における高齢者・障がい者への配慮、などである。

(2) 高齢者・障がい者等に対する既存制度の運用に関する調査については、国や自治体の HP や既存調査・資料、主要な自治体に対するヒアリング調査を実施し、住宅セーフティネット整備推進事業（平成 23 年度に終了したあんしん賃貸支援事業、平成 22 年度に終了したストック活用型住宅セーフティネット整備推進事業、平成 26 年度に終了した民間住宅活用型住宅セーフティネット整備推進事業）の実績と課題、自治体におけるあんしん賃貸事業の状況、居住支援協議会の活動、住宅政策と福祉政策等の取り組み方や連携等を整理した。あわせて、47 の都道府県、20 の指定都市、45 の中核市、23 の特別区の合計 135 の自治体の住宅政策担当（公営住宅管理等）部局に対し、郵送配布・回収による質問紙調査を実施し、公営住宅の管理における指定管理者制度及び管理代行制度の導入状況および高齢者等に配慮した相談体制や緊急時の対応体制等の観点からの公営住宅の管理のあり方を把握した。回収数は 108 票

(有効回収率 80.0%)であった。

(3) 高齢者・障がい者等に配慮した物件情報の提供方法に関する調査については、不動産関係の業界団体の HP や既存資料、主要な団体に対するヒアリング調査を行い、震災時における物件情報の提供状況と課題、平時の高齢者・障がい者等に対する物件情報の提供状況と課題、都道府県との協定および協定住宅の登録システムに関する意見、を整理した。

(4) 民間賃貸仮設住宅における生活支援に関する調査については、高齢者・障がい者等の在宅支援を行っている各種団体(社会福祉協議会、地域包括支援センター、社会福祉法人、NPO 法人、民生委員、自治会等)の HP や既存資料、主要な団体に対するヒアリング調査を通して、民間賃貸仮設住宅居住者へのサービスの提供状況と課題、平時の高齢者・障がい者等に対するサービスの提供状況と課題、生活支援システム構築のための方策に関する意見、を整理した。

4. 研究成果

(1) 地域防災計画の記載内容の分析から、明記されている避難所や応急住宅になりうる政策メニューは、避難所、応急仮設住宅といった一般的なものの他、福祉避難所、福祉仮設住宅や、民間賃貸住宅、公営住宅、宿泊施設・ホテルなどの居住ストックの利用、福祉施設を含めた「空き家」活用や「借上げ」といった方策など、多様化していた。

それぞれの政策メニューをみると、避難対策段階と応急住宅対策段階のそれぞれにおいて独自の位置づけが想定されていた。たとえば、福祉避難所は宿泊施設・ホテルも避難対策段階にほぼ限定されていたが、「空き家」活用や公営住宅、民間賃貸住宅は応急住宅対策段階で言及される比率の方が高くなっていた。「借上げ」は避難対策段階と応急住宅対策段階の両方で高く、「借上げ」という方策がどの段階でも居所の安定に有効と考えられてきていると言える。しかし、政策メニューに直結する要配慮者への言及をみると、避難対策段階と応急住宅対策段階の間で分断が見られた。民間賃貸住宅では、避難対策段階で強く要配慮者対応への言及が連結しているが、応急住宅対策段階ではほとんど言及されていなかった。「借上げ」方策も同じで、応急住宅のために居住ストックを活用する方策を実行する途上で要配慮者対応の位置づけが不確かになる可能性がある。

東日本大震災以降の地域防災計画の改定などを見ると、要配慮者への対応は地域防災計画で大きな位置を占める。応急住宅対策段階で要配慮者対策を積極的に組み込む方策の意義は、社会的にも政策的にも受け入れられやすくなっている。一方で、民間賃貸住宅が大きな役割を担うことも共通認識になってきている。

(2) 質問紙調査では、災害時における福祉避難所及び仮設住宅に関する内容の協定の締結状況について、福祉避難所に関することは市区町村が、仮設住宅に関することは都道府県が担当していることから、それを反映した結果となった。一方、「応急仮設住宅の建設用地に関すること」「災害時に利用可能な公営住宅に関すること」「仮設住宅の入居者への支援に関すること」については都道府県・市区町村とも協定を結んでいないところが多かった。

建設用地については、地域防災計画に記載があり、また現時点で「応急仮設住宅の建設可能用地リストを作成している」との回答が多いことから、自治体内の公有地等を活用して準備が整えられている状況がうかがえた。公営住宅の利用については、自治体間の協定はないが、地域防災計画には記載があり、ある程度の想定は行われていると考えられる。これまでの震災の例をみると、国からの呼びかけなどで速やかに空き住戸の提供などが行われてきており、とくに協定の締結の必要性は感じられていない可能性がある。仮設住宅の入居者支援についても、協定がなくとも、過去の震災では、社会福祉協議会等を中心に災害ボランティアセンターなどが立ち上がり活動してきている。しかし、東日本大震災では、仮設住宅に複数の団体から異なる名称の支援者が重複して派遣され、入居者が支援疲れを起こしたりプライバシーが十分に確保されなかったり、また支援者同士の調整がうまくいかないなどの混乱も生じた。このことから、入居者支援については、あらかじめ福祉部門や関係者等と調整を行っておくなどの工夫が必要である。

地域防災計画における応急仮設住宅に関する記載内容は、用地の選定や公営住宅の一時使用に関すること、および入居者の募集・選定に関することは半数を超えていたが、仮設住宅の解消・撤去・処分に関することや民有地の使用について記載している自治体は少なかった。一方、民間賃貸住宅の活用については、東日本大震災の影響もあり半数近くの自治体で計画に記載があった。民有地については、個人の資産に関わることであること、民間賃貸住宅の活用の場合には不動産の業界団体が窓口になることができるが、民有地の場合は対象を一元化することが難しいことなどから、検討が進んでいないものと思われる。応急仮設住宅における高齢者・障がい者等への配慮についての記載は、都道府県で5割、市区町村では3割に満たなかった。実際の運用において困難が予想されることほど、計画段階からしっかりと取り組む必要があり、そのためには平時からこれらの問題について意識化することが大事である。

現時点での具体的な取組みについては、応急仮設住宅の建設可能用地リストの作成以外はどの項目も少数であり、とくに市区町村において平時からの備えが十分でないこと

が明らかである。とくに民間賃貸住宅の活用については、都道府県と市区町村で準備状況の乖離が大きく、市区町村では具体的な準備はほとんど進められていない状況であった。東日本大震災を契機に、民間賃貸住宅の活用に関して関係団体との協定の締結や地域防災計画の見直しが行われているものの、実際には災害時に民間賃貸住宅の活用を基本とする自治体はごく少数であった。民間賃貸住宅の活用に関する自由回答からは、空き室の把握が困難であること、災害時に供与するには危険度判定や修繕等の必要性があること、家賃や借上げ期間の問題、契約・損害金など金銭面の問題、被災者が分散してしまうこと、既存入居者との公平性の問題、など多岐にわたる課題が指摘されていた。今年4月に発生した熊本地震においても、熊本市内にあった2万戸以上の空き物件が地震の後1,500戸にまで減少し供給不足に陥っていることが報告されており、その活用には課題が多いと考えられる。民間賃貸住宅の活用には、供給の迅速性や、住宅としての質およびコストの面で、建設型よりもメリットがあることから、これらの課題の解決に向けて、平時からの一層の取り組みが求められる。

(3) 住宅セーフティネット整備推進事業については、数年ごとに改変され、研究期間中にも制度の大幅な変更があった。本研究の初年度の調査から、事業が国の直轄であるために都道府県での登録や活用が難しいことなどを把握した。当初の研究仮説としていた災害時に活用できる住宅ストックとしてこの事業を位置づけることには無理があることを認識し、研究仮説の見直しを行った。以下は初年度の調査結果である。

平成24年度の実績は44都道府県で11,109戸である。補助対象の1件当たりの戸数は平均2戸である。家賃上限は、収入分位50%の公営住宅の家賃算定基礎額(都道府県別)を採用しており、入居者の要件は、収入分位40%の公営住宅入居者(21.4万円:全国共通)を採用している。国の補助財産として10年間は補助目的での使用を厳守することを課しており、これは、特優賃や高優賃など他の補助事業と同じである。入居後の入居状況の報告は、補助の翌年度に行っている。住民票または賃貸契約書が入居者募集広告を提出させている。平成22年度の補助物件の調査では、4~5割が要配慮者であった。改修工事の質や工事後の管理等の検査はサンプル調査で実施している。通報があれば調査し場合によっては補助金の返還を要求する。地方公共団体や居住支援協議会(準備会を含む)の取り組み熱意はさまざまであり、連携の実態も形式だけのものもある。地方公共団体には民間賃貸住宅政策が確立していないところが多く、本事業が国直轄の事業であることから地方公共団体の関わりは薄い。とくに、都道府県が所管するので、市町村福祉部局との

連携が弱い。災害時に使えるかどうかは努力義務であるため、実際にどの程度機能するのかは不明である。

(4) 公営住宅の指定管理者制度・管理代行制度の活用状況に関する調査では、指定管理者・管理代行制度は8割の自治体で活用されていることが明らかになった。導入の目的は、住民サービスの向上や人件費・施設管理費などの経費削減が主流であった。事業者の選定では、管理実績や団体の経営基盤など組織の安定性や、運営経費・事業内容など、制度導入の目的に合った項目が重視されているほか、緊急時の対応や個人情報保護も選定事由となっていた。一方、事業者の地域とのつながりや労働条件への関心は弱かった。

指定管理者・管理代行制度における業務において、一般的な入居者管理業務や施設管理維持業務以外で契約上の業務として多いのは災害時の対応であるが、実態として実施されている事業では、孤独死・孤立死への対応や福祉分野との協議、高齢者等への巡回サポートや情報提供など、高齢者対応の割合が大きくなっていった。住民向けイベントの企画・運営など、コミュニティ形成に関する事業の実施もみられた。

現行の指定管理者・管理代行制度においては、緊急時の対応体制については行政の意識が高く契約上の業務でも重要視されていたが、高齢者対応については契約上の業務としての位置づけは低かった。しかし現場では、高齢者対応は主要な業務となっており、福祉分野との協議なども進められている。今後は、高齢者対応やコミュニティ形成などの業務も視野に入れ、事業者選定においても住民ニーズの把握や地域とのつながりなどへの配慮が必要であると思われる。

(5) 高齢者・障がい者等に配慮した物件情報の提供方法に関する調査からは、全国連合会レベルでは、被災者対応できる見物件情報のサイトの立ち上げ、報告書の作成、ガイドブックの作成などが行われ、民間賃貸仮設住宅供与や高齢者・障がい者等への対応についての取組が見られた。しかし、支部レベルや地方レベルでは、積極的な活動を行っているところはごく一部であった。

民間賃貸住宅や空き家の活用については、収益性の高い「民泊」への関心が高まっており、今後は災害時の住宅供給や高齢者・障がい者等要配慮者への供給に大きな影響を与える可能性が高い。高齢者・障がい者等には生活支援も必要であり、生活支援のあり方を含め、大家の安心を生む工夫が必要である。

(6) 応急仮設住宅における生活支援の状況に関する調査では、民間賃貸仮設住宅には、物資と情報が届きにくいという問題があるが、これまでの建設仮設住宅前提の生活支援では、民間賃貸仮設住宅のサポートに十分な

対応ができていない状況が明らかになった。福島の場合は、建設仮設住宅に比べて民間賃貸仮設住宅への生活支援の開始は2年以上遅れた。訪問回数は、調査時点で福島では3回の巡回訪問を実施していたが日常的な訪問はしていなかった。訪問頻度の低さによる対応の遅れの問題に対する懸念がある。訪問の効率化のために、要援護者台帳を作成し優先度をつけるなどしており、優先度が高いのは、アルコール依存症、認知症、単身者で連絡先を書きながらいない人、内部障がい者などであった。民間賃貸仮設住宅を出た後も、地元で馴染む難しさにさらされるので、入居者に対する精神的ケアは継続が必要との意見があった。仙台では支えあいセンターを拠点とする訪問活動のほかに常設のサロン活動を行っていた。戸別訪問で課題のある世帯については市や他機関と連携して対応していた。

避難元と避難先の自治体が異なる場合は、行政から社協への個人情報の提供がされないという問題が指摘された。名簿を提供されても情報量が少なく、名簿から漏れている人もおり、訪問に際しては、避難元と避難先の連携が大事である。調査時点で行われていた民間賃貸仮設住宅入居者への情報提供は、福島では行政のダイレクトメール、タブレット端末配布、フォトフレームでの放送、避難者の電話帳を作成し配布、民間賃貸仮設住宅入居者の自治会（連絡会）の組織化、建設仮設住宅に自ら情報を取りに来る、といった方法で実施されていた。

応急仮設住宅の居住者に対する生活支援については、社会福祉協議会では障がい者等の把握がほとんど行われておらず、障がい者を対象とした生活支援の想定もほとんどなされていないことが明らかとなった。一方で、要介護高齢者・障がい者は入所施設もしくは家族介護により対応されることで、応急仮設住宅における生活支援の課題として表面化しにくくなっている状況が推察された。

(7)本研究の終了後、熊本地震が発生した。熊本地震では、熊本市を中心に民間賃貸仮設住宅の供与が行われている。熊本市では九州豪雨災害の経験もあり平成27年に民間賃貸住宅借上げマニュアルを作成していた。また居住支援協議会が高齢者・障害者を対象に住宅相談を行っており、その活動が熊本地震後も活かされている。しかし、仮設住宅の供与についてはいまだ課題は多く残されている。本研究での知見は熊本地震には間に合わなかったが、今後の大規模災害における対応について、参考になるとと思われる。また、本研究には、調査をとおして各自治体や団体に今後の災害時の対応に関する注意喚起や啓発を行うという効果もあった。

今後は、熊本地震の状況を追いながら、引き続き民間賃貸仮設住宅のあり方や高齢者・障害者対応について情報を収集・整理していく予定である。また、災害時の居住支援

協議会の活動についても、熊本市が初めてのケースになることから、引き続き状況を見守っていききたい。

5. 主な発表論文等

〔学会発表〕(計4件)

阪東美智子、佐藤由美、中村美安子、公営住宅の指定管理者制度・管理代行制度の導入状況、2016年度日本建築学会大会、2016年8月24-26日、福岡大学(福岡県・福岡市)

阪東美智子、佐藤由美、中村美安子、アンケート調査からみた地域防災計画等における応急仮設住宅対策 高齢者・障がい者等に配慮した民間仮設住宅の供与の方策に関する研究 その3、日本福祉のまちづくり学会第19回全国大会、2016年8月5-7日、函館市民会館(北海道・函館市)

阪東美智子、佐藤由美、中村美安子、地域防災計画における要援護者対策及び応急仮設住宅対策 高齢者・障がい者等に配慮した民間仮設住宅の供与の方策に関する研究 その2、日本福祉のまちづくり学会第18回全国大会、2015年8月8-9日、東京大学柏キヤンパス(千葉県・柏市)

阪東美智子、佐藤由美、中村美安子、住ストック管理と生活支援サービスに関する予備的調査 高齢者・障がい者等に配慮した民間仮設住宅の供与の方策に関する研究 その1、日本福祉のまちづくり学会第17回全国大会、2014年8月23-24日、近畿大学工学部広島キャンパス(広島県・東広島市)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

阪東 美智子 (BANDO, Michiko)
国立保健医療科学院・生活環境研究部・上
席主任研究官
研究者番号: 40344064

(2) 研究分担者

中村 美安子 (NAKAMURA, Miyako)
神奈川県立保健福祉大学・保健福祉学部・
准教授
研究者番号: 30363857

佐藤 由美 (SATO, Yumi)
奈良県立大学・地域創造学部・准教授
研究者番号: 70445047