

# 被災者に対する住宅供給の現状と課題

住宅・都市研究グループ 研究員 米野 史健

## 目次

- I はじめに
  - II 東日本大震災での応急仮設住宅等の供給
    - 1) 応急仮設住宅等の供給状況
    - 2) 地元業者等が建設する応急仮設住宅
    - 3) 既存ストックを活用する借り上げ仮設住宅
  - III 東日本大震災での復興住宅の供給への取り組み
    - 1) 住宅復興の方針・計画
    - 2) 災害公営住宅の供給に関する検討の状況
  - IV おわりに～今後の住宅復興と将来に向けての課題
- 補注・参考文献

## I はじめに

2011年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）では、最大震度7の地震及びこれに伴う津波によって、東北地方から関東地方までの太平洋沿岸部を中心に、広い範囲で被害が発生した。その後の余震も含めれば、人的被害は死者15844人・行方不明3394人、建物（住家）被害は全壊128530戸・半壊240332戸と甚大である<sup>※1</sup>。また、この地震及び津波で発生した東京電力福島第一原子力発電所の事故により、元の居住地からの避難を余儀なくされた地域及び人々も存在する。

このような被害を受けた人々に対して、失った住居の代わりとなる応急的な住まいを供給することは、当面の生活の安定を図る意味で、早急に取り組むべき重要な対応である。そして、個々人の生活及び地域の本格的な復興に向けて、暮らしの基盤となる恒久的な住まいを供給することも、大きな意味をもつ。

住宅・都市研究グループでは、そのような応急的な住まい＝応急仮設住宅等と恒久的な住まい＝復興住宅の供給に関し、震災発生から継続的に情報を収集し、状況の整理・分析を行うとともに、いくつかの取組や調査に対する技術指導等を行ってきた。本稿では、震災約10ヶ月後の2012年1月上旬までの状況について、各種の公表・報道資料や、当グループが関わった調査・取組の情報に基づいて、全般的な整理と課題の考察を行う。

## II 東日本大震災での応急仮設住宅等の供給

### 1) 応急仮設住宅等の供給状況

#### (1) 応急仮設住宅等の種類と供給の方法

被災者のための応急的な住まいの確保・提供について、供給される住まいの種類と供給の方法、及び供給主体の全体像を概略的に整理したのが図1である。

#### ① 応急仮設住宅 ～多様な主体による建設

応急仮設住宅は、居住する住家がない被災者のうち自らの資力では住宅を確保出来ない者に対し、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。災害救助法に基づき都道府県が設置し、経費に対して国庫負担が行われる。

建設に関しては、従来の震災では、都道府県と協定を締結している（社）プレハブ建築協会の規格建築部会の会員各社（主にプレハブメーカー）によって供給がなされる体制であった。しかし今回の震災では必要となる戸数が膨大であったため、国土交通省の協力要請を受ける形で、従来の供給体制に加えて、プレハブ建築協会の住宅部会の会員各社（主にハウスメーカー）及び（社）住宅生産団体連合会傘下の関連協会（（社）日本ツーバイフォー建築協会、（社）日本木造住宅産業協会など）の会員各社による供給が行われている。

あわせて、被害の大きかった岩手・宮城・福島の被災3県で

は、応急仮設住宅の建設に際して地域の資源を活用し雇用を創出する意味から、県内の地元業者等の公募を行って事業者を選定し発注する対応を行っている。その結果として、地元産材等を活用した木造の応急仮設住宅の提案が多く実現している。

また、沿岸部では津波で平地が壊滅的な被害を受けて建設用地の確保が難しいこと、及び原発事故の避難地域では元の場所を離れざるを得なかったことから、元の市町村の外に応急仮設住宅を建設して移転する対応もなされている。

応急仮設住宅の入居事務は市町村が行い、希望者を募集して入居先を決定、契約・引渡しを行い、住宅の維持管理も担う。決定の方法としては、抽選によるほか、従前の居住地域やコミュニティを考慮する場合もあり、市町村によって異なる。

### ②公営住宅等 ～全国的な形の空室情報の提供

公営住宅等の供給では、過去の震災での対応と同様に、公営住宅・住宅供給公社住宅・UR賃貸住宅のほか、国家公務員宿舎や雇用促進住宅等の空室の情報が、被災県内及び全国で集められた。これらの入居可能な住宅については、各都道府県が情報公開及び入居者募集を行ったほか、国土交通省が3月22日に設置した「被災者向け公営住宅等情報センター」を通じた一元的提供及び担当窓口の案内もなされており、希望する被災者の申込を受けて入居が決定する手順となっている。

### ③借り上げ仮設住宅 ～従来にない運用での広域的な供給

借り上げ仮設住宅またはみなし仮設住宅と称される、既存の民間賃貸住宅を借り上げて応急仮設住宅として取り扱う対応もなされている。被災県が協定を結ぶ不動産業界団体から提供された空室情報を被災者に提供して、希望する物件への入居申込を受けて借り上げを行うという従来からのやり方に加えて、被災者自らが探して入居を決めたまたは契約を結んだ物件について、県が新規に借り上げる、あるいは県が借り上げる契約へと切り換える対応が、今回初めて実施されている。

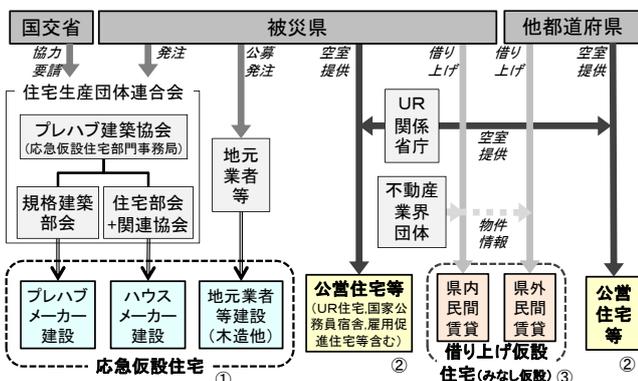


図1 応急仮設住宅等の供給のフレーム

また、被災した県内だけでなく、広域的に避難した先の他都道府県においても、避難先の都道府県が民間賃貸住宅を借り上げて仮設住宅として扱う対応が広く行われている。

### (2) 応急仮設住宅等の供給数

前項のような形で、様々な主体の協力・連携によって、これまでにはなかったやり方も含めた、多様な形態の応急的な住まいが、被災県のみならず全国的に供給されている。これらの執筆時点での供給数・入居数は図2のようにまとめられる<sup>(1)</sup>。

#### ①応急仮設住宅 ～被災県での大小様々なタイプの建設

応急仮設住宅は、全国7県で計53013戸が必要とされ、そのうち52182戸が完成している<sup>(2)</sup>。県別では、宮城県が総戸数の41.7%で最も多く、次いで福島県(31.3%)、岩手県(26.4%)となる。建設された地区の数は全国計905地区で、平均は1地区あたり58.6戸だが、最小4戸～最大648戸までと規模は様々である。供給主体別では、プレハブ建築協会の規格建築部会担当分28660戸、住宅部会等担当分14546戸、地元業者等担当分9307戸となっている(10月17日時点)<sup>(3)</sup>。

#### ②公営住宅等 ～被災3県以外を中心とした全国的な活用

公営住宅等は、全国で計19017戸が提供され、そのうち被災3県以外が72.8%と過半を占める。被災3県以外では、地震被害もあつた関東各県及び北海道で多いほか、大阪府485戸、新潟県475戸、愛知県443戸などもみられ、被災地からの広域避難者の受け入れに活用されている。種類別にみると、被災3県では雇用促進住宅が一番多く用いられ(3263戸)、3県以外では公営住宅等が最も多い(6784戸)。

#### ③借り上げ仮設住宅 ～仮設住宅建設戸数を上回る大量の供給

借り上げ仮設住宅は、全国で計66567戸が活用されており<sup>(4)</sup>、応急仮設住宅の建設戸数を上回る<sup>(2)</sup>。県別にみると、宮城県・福

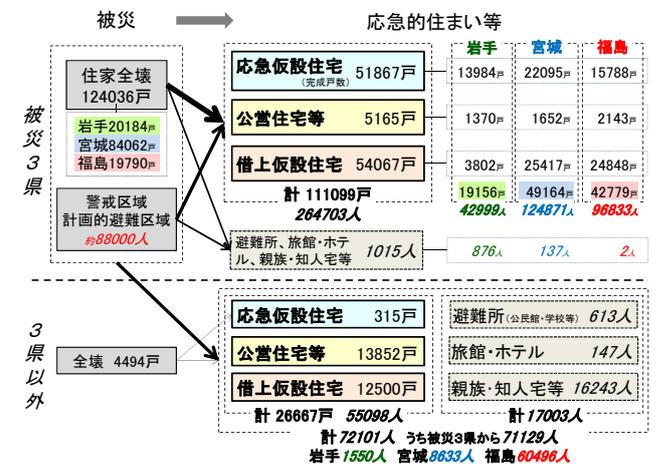


図2 応急仮設住宅等の供給・入居の状況

島県では応急的住まいの中で最も数が多く、県内の総供給数の半分以上（宮城は51.7%、福島は58.1%）を占める。被災3県以外でも12500戸がみられ、公営住宅等に匹敵する量である。

### (3) 応急仮設住宅等の入居状況

応急仮設住宅等の入居対象とされるのは、原則として住家が全焼・全壊又は流失した者である<sup>(3)</sup>。そこで住家の全壊戸数<sup>(4)</sup>と応急的住まいの戸数を比べると、岩手県では全壊戸数とほぼ同数の応急的住まいが供給されるが、宮城県では全壊戸数の約6割であり、公的な応急的住まい以外で暮らす者が一定数いることが想定される。福島県では全壊戸数の倍以上だが、これは地震・津波で被災した「自罹災住民向け」計14788戸のほか、原発事故の警戒区域の「避難住民向け」計23288戸、及び「計画的避難地域」向け計2777戸が供給されているからである<sup>(4)</sup>。3県以外では全壊戸数を2万戸強上回る数の供給があり、この差の分が被災3県からの避難者に提供されているとみられる。

状況を人数ベースでみると<sup>(5)</sup>、被災3県で住宅等（公営、仮設、民間、病院含む）に入居済みの者は約26万人であり、これらの大半が応急的住まいで暮らすと考えれば、戸あたり2.38人の計算となる。避難所や旅館・ホテル、親族・知人宅にいる者は3県計で千人程と少なく<sup>(5)</sup>、応急的な住まいの確保はおおよそ終了したとみることができる。

一方3県以外では全体で約7万人の避難者がおり、そのうち

の98.0%が被災3県から自県外へ避難等している者とされ、なかでも福島県からが83.9%で大半を占める。住宅等に在る者は約5.5万人であり、上記と同様に計算すれば戸あたり2.07人で被災3県の値よりも小さく、県外への避難に際して世帯分離が起きていることが想定される。

### (4) 応急仮設住宅等の供給量の推移

これらの応急仮設住宅等の供給戸数の推移を種類別に示したのが図3である<sup>(6)</sup>。被災3県毎とそれ以外に分けて示している。

#### ①被災3県での応急仮設住宅 ～供給のスピードに課題

応急仮設住宅は、被災直後にプレハブ建築協会等への要請が行われ、必要戸数の算定や用地の選定を進めて、順次工事が開始された。入居は4月下旬から始まったが、必要戸数確定の困難さ、適した建設用地の確保、資材の不足、自治体担当人員の不足などの問題があり、建設及び入居までには時間がかかったとされる。なお、岩手県では8月11日に、宮城県では11月4日に全てが完成したとの発表がなされており、福島県ではまだ未完成分が残る。

図3のグラフで完成戸数をみると、岩手・宮城は6月上旬までは一定の割合で増加しているが、その後傾きは緩くなっており、供給量の伸びの鈍化がみられる。福島県では、原発事故の影響で必要戸数の確定が難しかったこともあり、供給数は他2県よりも緩やかに漸増する形となっている。

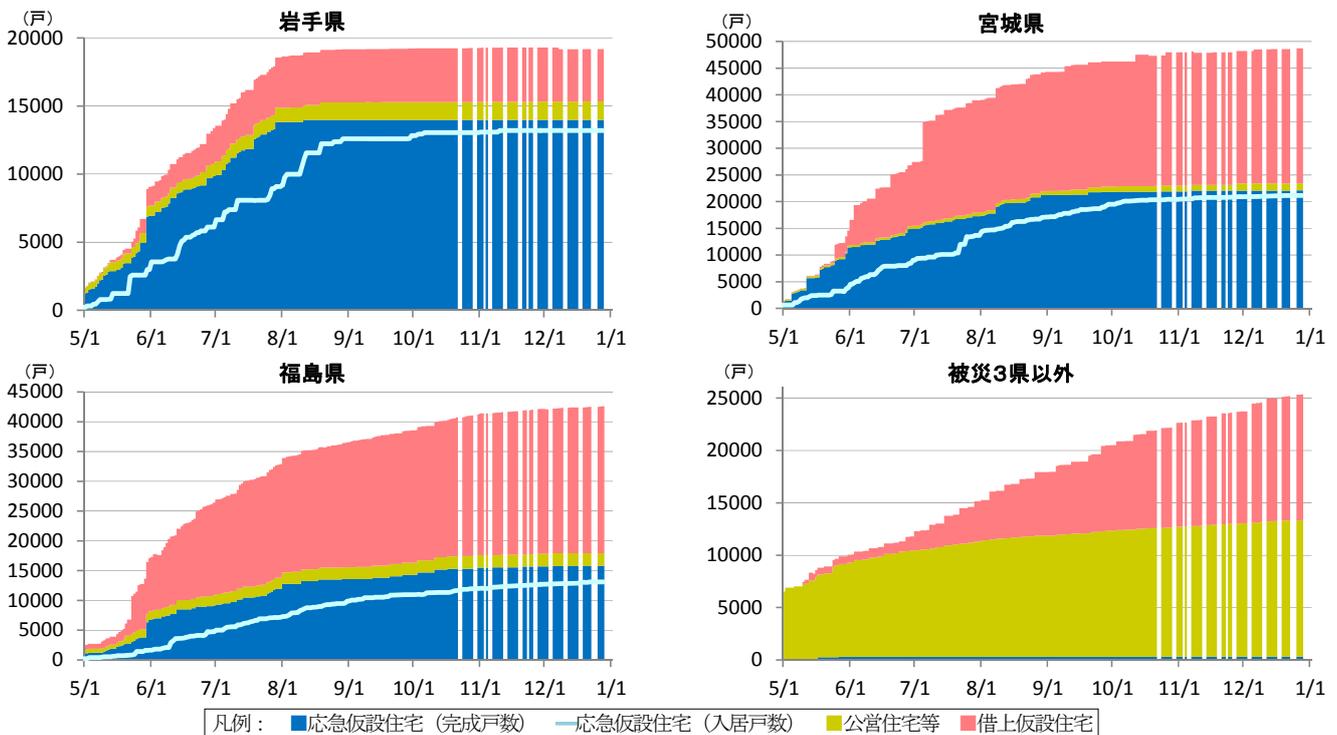


図3 応急仮設住宅等の供給数の推移

**②被災3県での借り上げ仮設住宅 ～途中から利用が増加**

一方で借り上げ仮設住宅の入居戸数は、6月上旬頃から数が増えはじめ、岩手・宮城では7月上旬頃からさらなる伸びをみせている。6月上旬からの増加は、後の項で詳しく述べるが4月下旬に運用の変更が行われて活用しやすい仕組みとなり、この情報が入居する被災者側及び部屋を貸す家主側双方に周知されて、実際に物件が申請されるまでには1ヶ月程度がかかったものと考えられる。7月上旬からの変化は、前述のように仮設住宅の完成戸数は6月以降伸びが鈍化しており、建設が進まなかったことで被災者の希望が借り上げ仮設住宅へと移った状況が考えられる。このように借り上げ仮設住宅の入居が増えたことで、応急仮設住宅の申込のキャンセルが相次ぎ、必要戸数の変更を余儀なくされたとの新聞報道もみられる。

**③被災3県以外での供給 ～比較的早い段階で入居が進む**

被災3県以外をみると、公営住宅等への入居戸数は、5月1日時点で既に6544戸で、6月上旬頃には伸び率が逡減しており、他に比べて入居が早い。一方で借り上げ仮設住宅は、公営住宅等の入居戸数が安定した頃から出てきており、その後は一定の割合で増加していき、現時点でも増え続けている。

**(5) 小結：東日本大震災での特徴**

以上の状況をまとめると、東日本大震災での応急仮設住宅等の供給では、次のような特徴がみられるといえる。

- <1>合計で10万戸を超える膨大な量の応急的住まいの供給
- <2>地元業者等による木造型も含めた多様な仮設住宅の建設
- <3>民間賃貸を活用した借り上げ仮設住宅の大幅な増加
- <4>公営住宅等・借り上げ仮設による被災県外での大量受入

**2) 地元業者等が建設する応急仮設住宅**

今回の震災における大きな特徴である、地元業者等の公募・発注によって建設された応急仮設住宅に着目して、実態を整理する。各県の公募及び建設の概要をまとめたのが表1である<sup>(7)</sup>。

**(1) 被災3県での公募の状況**

公募は、県内に本店又は営業所を有する事業者、グループの場合は条件を満たす事業者を含む(岩手・宮城)、条件を満たす事業者が代表者である(福島)ものを対象として、4月中旬から5月上旬にかけて行われている。

**①事業者選定の方法 ～能力及び提案内容の総合的評価**

岩手県及び福島県では、応募事業者の資格要件を確認した後、施工の能力や提案された設計等の内容、地域資源の活用などを総合的に審査して、評価の高い者から順に募集した供給戸数を

確保出来る分の事業者を選定する形の手順である。この結果、岩手県では21事業者(供給可能戸数計2494戸分)が、福島県では1次2次合わせて延べ27事業者(依頼予定戸数計6000戸分)が選定されている。

宮城県では、「提案に係る事前整理受付」として募集し、提案のあった者のうち要件に適合する事業者をリストに登載する。この提案内容を整理した事業者リストを、県が応急仮設住宅の供与事務を委任した市町村に対して提供した上で、市町村がリストから事業者を選んで契約する手順としている。このような形でリストに載ったのは、応募156件中77件である。

**②選定された事業者の特徴 ～木造の提案者が中心の選定**

選定された事業者1団体あたりの予定(供給可能)戸数の平均は、岩手県118.8戸、福島県1次333.3戸・2次133.3戸であり、福島県1次募集が特に大きい。個々の事業者が手がける戸数の範囲は、岩手県では24~504戸、福島県1次では100~1300戸となっており、供給戸数の幅は広い。なお岩手県の場合は、中小工務店でも受注できるよう要件を低めに設定しており、前年度施工実績は5戸、仮設住宅の供給可能戸数は12戸から応募可能としている<sup>参7)</sup>。一方で福島県の1次募集では、過去3年間に年20戸以上の供給実績、仮設住宅の供給能力100戸以上、との要件を規定しており、岩手よりも高い能力を求めている。

審査の基準として、「地域貢献等」(岩手)や「県産材の活用状況」(福島)等が規定されていたことから、木造の仮設住宅を提案した事業者が多く選定されている。岩手県では17事業者の計2090戸分(地元業者等の選定分総数の83.8%)、福島県の1次募集では11事業者の計3500戸分(同87.5%)が木造となっている。木造の工法としては、在来軸組を中心に、枠組壁や丸太組などがみられる。

表1 地元業者等による応急仮設住宅の建設状況

		岩手県	宮城県	福島県	
				1次	2次
公募	公募期間	4/18~5/2	4/19~4/28	4/11~4/18	7/12~7/19
	対象事業者	県内に本店又は営業所を有する事業者		県内に本店を有する事業者	
	募集戸数	2000以上	不明	4000	1000(当初)
応募状況	事業者数	89	156	28	36
	供給可能戸数計	11406	不明	16226	13620
	結果公表	5/6	5/10	4/22	7/26
事業者選定	選定事業者数	21	77*	12	15
	うち木造	17	不明	11	不明
	予定(供給可能)戸数	2494	不明	4000	2000
	うち木造	2090	不明	3500	不明
建設*	実施事業者数	23	5	12	未確認
	うち木造	19	2	11	
	団地(地区)数	85	5	未確認	
	うち木造	72	2	57	
	建設戸数	2485	523	4000	
	うち木造	2270	140	3496	
	木造の着工時期	5/14~6/3	6/25*	4/29~7月初旬	
工期 完成時期	6/21~8/10	8/3*	5/31~8/10		

※岩手は住田町・遠野市の独自建設分含む \*要件に適合する事業者の数 #特定の1団地の場合

## (2) 岩手県での建設状況

岩手県では、選定された21事業者に対して、5月中旬に3回に分けて81の団地(用地)を配分し、計2352戸を建設している。工期は団地確定後45日間とされたが、造成の遅れのため2ヶ月かかる所もあったという。なお岩手県では、工事の効率や造成の問題等により、一般のプレハブ仮設住宅も含めて全体に工期が遅れ、建設には概ね4～5週間を費やしているという<sup>※7)</sup>。

これらの公募分のうち、17事業者によって68団地2137戸の木造仮設住宅が建設されており、ロフト空間や畳敷きの和室の設置、ペアガラスの使用等による断熱性への配慮など、事業者毎に様々な設計のものが造られている。全体に地元産材の利用が図られており、また部材をユニット化しているなど、解体の容易さやその後の再利用に配慮したものも多くみられる。

このほかに、市町が独自に建設した木造仮設住宅がある。住田町では、震災前に検討していた仮設住宅の設計に基づいて、町の第3セクターの事業者が地場産材を用いて3団地93戸を造っており、隣接する陸前高田市の被災者を中心に受け入れている。町の予算で3月中旬に着工され、その後災害救助法上の応急仮設住宅としての位置づけが検討されたが、建設費は民間からの寄付でまかなうとの方針が町から示され、任意の応急仮設住宅との位置づけとされている。

遠野市でも、第3セクターの事業者が地場産材を使って1団地40戸を建設している。東京大学高齢社会総合研究機構と協力し、高齢者のケアや子育て世帯の交流など、コミュニティに配

慮した設計としており、サポートセンターも併設されている。後方支援との位置づけで市が予算を組んで、6月1日～7月11日の期間で建設工事が行われ、完成後は近隣市町から市内に避難している世帯を中心に入居が行われている。

## (3) 宮城県での建設状況

宮城県では、前述の応急仮設住宅供給事業者リストを3つの町が活用しており、5事業者が建設を行っている。

このうち女川町では、急峻な地形のため建設出来る高台の用地が少ないことから、土地を有効利用するために2階及び3階建ての仮設住宅が1団地建設されている。中国から輸入した貨物コンテナを積み上げて改造するものであり、2階建てが2棟45戸、3階建てが6棟144戸の計189戸、あわせて店舗開設等のためのテントや集会室も設置された。7月22日に着工し、2階建ては10月中旬に、3階建ては11月上旬に完成している。

また木造の仮設住宅は、2事業者が手がけた2地区140戸であり、在来木造構造で建てられている。南三陸町の1地区(15戸+集会所1棟)では、6月に町からの発注がなされ、地元業者と県及び地域の森林組合が参加したJ Vの事業者が、南三陸町並びに隣接する登米市の山林の木材を活用する形である。

## (4) 福島県での建設状況<sup>※8)</sup>

福島県では、1次公募で選定された事業者に対して、県が敷地を決定して4月下旬より順次発注を行っている。選定された12事業者のうち大半の11事業者が木造での建設であり、これら木造の事業者が延べ57地区で計3496戸を手がけている。



岩手県住田町(木造)



宮城県女川町(コンテナ利用)



岩手県宮古市(木造)



福島県南相馬市(木造)



福島県三春町(木造) 写真・配置図

図4 地元業者等が建設した応急仮設住宅の事例

公募要領では、工期は概ね1ヶ月以内、最終引渡は7月末とされている。木造仮設住宅の工期としては、プレバブの約30日より若干長い期間（40日程）がかかるとのことである。大半の団地では、6月末までには工事に入って7月末日までに完成しているが、一部では着工が7月初旬となり、完成が8月10日とされているものもみられる。

公募の審査の際の評価項目では、「供給住宅の性能及び品質」として、「構造は地域・地球環境へ配慮しているか」「再利用できるようになっているか」等の項目があるため、多くの住宅で解体の際の分別の容易さや部材の再利用が考慮されており、また移築や増築、復興住宅としての転用なども想定した設計となっているものがみられる。これらの点も含めて、それぞれに多様な設計のものがつくられており、岩手県と同様に、畳敷きの和室の導入や断熱性に関する様々な工夫などもみられる。

審査の評価項目では、「モデル団地提案書における配慮事項」として、「住戸配置（配置計画）が適切となっているか」「高齢者や障がい者に配慮され、介護等がしやすくなっているか」「団地内コミュニティが形成しやすい環境設定となっているか」等の事項が設定されており、そのため団地全体の設計においても様々な工夫がみられる。コミュニティを考慮した北入りと南入りの住戸が向かい合うプラン、プライバシー確保のための十分な隣棟間隔や住棟をずらした配置、周辺の景観や眺望に対する配慮、用地として使う公園の既存の歩道や元々あった木々の活用、敷地内での共同菜園の設置などである。また、実現はしていないが、温泉の配管を活用した銭湯をつくるなどのアイデアも出されている。

#### (4) 小結：地元業者等による応急仮設住宅の特徴

以上の状況をまとめると、地元業者等が供給する応急仮設住宅等では、次のような特徴があるといえる。

- <1>地場産材及び地元人材を活用する木造が大半である。
- <2>設計や工法、解体再利用等での様々な工夫がみられる。
- <3>コミュニティ形成等を考えて団地全体が計画される。
- <4>公募のため着工は遅めで工期も一般より長い傾向がある。

#### 3) 既存ストックを活用する借り上げ仮設住宅

先にみた通り民間賃貸住宅の借り上げ戸数は応急仮設住宅の建設数より多いが、このように供給が増えた理由としては、従来とは異なる形での運用を行ったことと、被災県以外でも広く提供されたこと、が挙げられる。そこで、上記2点に着目して実態をみる。

#### (1) 借り上げ仮設住宅の運用手順

##### ①従来型の借り上げ ～十分には機能せず利用進まず

従来の基本的な手順を示したのが図10である<sup>6)</sup>。震災前に締結していた協力協定に基づいて、震災発生後に県が宅建協会等の業界団体に提供可能な物件情報の提供を要請し(図中①)、借り上げ仮設として入居可能な物件の情報を得る(②)。この情報を借り上げの利用を希望する市町村に提供し(③)、市町村が被災者に物件リストを示して入居希望を募る(④)。被災者からの申込は市町村経由で県に伝えられ、要件を満たすかが確認された上で、申込物件に関して県と家主及び被災者との間で賃貸契約が結ばれて(⑤)、被災者が入居する(⑥)形である。

このような対応は東日本大震災でも行われ、3月中旬に厚生労働省は民間賃貸住宅の借り上げも可能と通知し、国土交通省も各県に検討を依頼している。岩手県では、建築住宅課が3月12日から関係団体と協議を行って物件のリストアップを依頼、提供された空き住戸リスト2909件をとりまとめて、3月28日に各市町村に送付するとともに、災害救助法を所管する地域福祉課へ情報提供している<sup>7)</sup>。福島県でも同様の対応がなされ、3月16日に宅建協会へ県内5000戸の物件情報提供を要請し、3月28日にはいわき市で借上げ住宅の募集が開始されている。

しかし図3に示した入居戸数をみても、4月末時点での被災3県での借り上げ仮設住宅は計745戸(岩手14戸、宮城4戸、福島727戸)であり、利用は進まなかったとみられる。その理由としては、被災後の混乱で市町村及び被災者に情報が十分周知出来なかった、具体的手続や災害救助法上の扱いが明確ではなかった<sup>7)</sup>、被災者のニーズに合う物件が少なかった(岩手のリストはほとんどが内陸部の物件という<sup>7)</sup>)などが想定される。

##### ②特例型の借り上げ ～新規の運用で利用が増加

厚生労働省は4月30日付の通知で、従来の手順を踏まずに、被災者が自ら探した物件に関しても、県名義で契約して借り上げ仮設住宅として扱うとし(一般に「特例措置」などと呼ばれる)、これに基づいて各県での運用がなされた。

特例措置に関しては、前記の通知が出された4月30日までに既に契約して入居した物件と、5月1日以降に入居しようとする物件の両方が位置づけられている。前者では、既に入居した物件が要件に合致する場合に県との契約に切り替える対応がなされる。後者では、5月1日以降に契約・入居がなされた物件も前者と同様に切り替える形(切替)と、希望物件を申請した上で県の借り上げ契約がなされる形(新規)とがみられる。既存の契約が切り替えられる場合には、入居から切り替えがなされる

までの期間に個人が負担していた入居時費用や家賃・共益費等を、遡及的に返還する措置も行われている。

この措置の手順を示したのが図 11 である<sup>9)</sup>。切替の場合、被災者は不動産業者等を通じて自ら物件を探し(図中①)、家主と賃貸契約を結んで②入居する③。その後当該物件を借り上げ仮設住宅とするよう申請を行う④。市町村で要件を満たすかが確認された上で、情報及び書類等が県に送られて、県・家主・被災者間での契約に切り替える手続が行われる⑤。新規の場合、物件を探して①申請し②、借り上げ契約後③入居する④手順である。この際、福島県の事務フローでは契約書等のとりまとめを業界団体が行うとされている。

この運用によって、仮設住宅として入居する地域及び物件を被災者自ら選ぶことができ、また県による借り上げの手続を待たずに入居が出来る。このため、II-1) -(4)で述べたように、借り上げ仮設住宅の利用が増加したと考えられる。実際、福島県の公表データでは、従来型の手続分は計 1709 戸なのに対して特例措置分は計 22941 戸であり<sup>参5)</sup>、自ら物件を探した上で県への借り上げを求める特例型の場合がほとんどである。

### ③借り上げの内容 ～応急仮設住宅と同等の扱い

このような借り上げ仮設住宅は、応急仮設住宅に準じた扱いであり、対象者の要件は同じで入居期間も原則 2 年とされる。

借り上げる住宅の賃料等としては、厚生労働省 4 月 30 日付通知では「戸当たり月額 6 万円」が参考として示され、宮城県では 1K~3LDK までの間取りと、1~4 人以上の入居世帯員数に対応する形で、3.2~6.9 万円の目安となる額が示され、この相場の額に 2 万円を加えたものを上限としている。また、応急仮設

住宅の設備と合わせる意味から、ガスコンロ・照明器具・カーテン・エアコン・給湯器の生活必需品がない場合には、整備を行った家主が 20 万円を限度に費用を請求できるとしている。

なお、県内での借り上げは、岩手県では 7 月 20 日、宮城県では 12 月 28 日、福島県では 10 月 31 日に、それぞれ申込の受付を終了しており、その後は個別に対応する形としている。

## (2)被災 3 県での借り上げ仮設住宅の供給状況

被災 3 県の激甚災害法の告示地域となった市町村(福島県は警戒区域・計画的避難区域含む)について、借り上げ仮設住宅の入居戸数(表中「借上」と)と応急仮設住宅の建設戸数(同「建設」)を示したのが表 2 である<sup>参2)5)7)9)</sup>。

### ①岩手県の状況 ～被災地域での供給は比較的小さい

被災した沿岸地域は、元々持ち家が多く民間賃貸住宅が少ない地域であるため(平成 17 年国勢調査では主世帯の 76%が持ち家、民間借家は 15%)、ほとんどの市町村で建設型の仮設住宅が上回る。借上型の仮設住宅の約 3 分の 1 はその他の市町村であり、内陸部などに移転している状況が想定される。

### ②宮城県の状況 ～都市部を中心に多数が供給

受付市町村別の集計で従前地と移転先での申請が混ざるとみられるが、仙台市で借上型が建設型の 5.3 倍、近隣の塩竈市・名取市・多賀城市・岩沼市でも借上型が上回っており、民間賃貸住宅の多い都市部及び近郊地域では借上型が多い傾向が確認される。仙台市周辺の物件では、その他の被災市町村からの避難者も多いとの新聞報道もみられる。石巻市や気仙沼市などの都市でも、建設型には及ばないものの一定数の借上型が供給されているが、女川町・南三陸町などでは借上戸数は少ない。

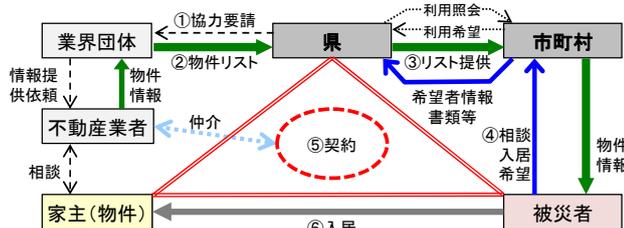


図 10 従来型の借り上げ仮設住宅の運用手順

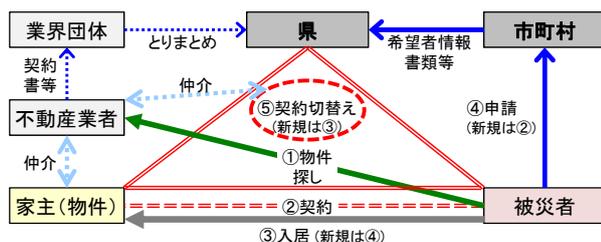


図 11 特例型の借り上げ仮設住宅の運用手順

表 2 被災 3 県の市町村での応急仮設住宅の供給状況

	岩手県		宮城県		福島県			
	借上	建設	借上	建設	借上	建設		
宮古市	585	2010	8147	1544	福島市	225	0	
大船渡市	592	1811	石巻市	6433	7587	郡山市	1014	9
久慈市	48	15	塩竈市	335	206	いわき市	2421	189
陸前高田市	125	2168	気仙沼市	1584	3184	白河市	198	140
釜石市	428	3164	名取市	1213	889	須賀川市	509	177
大槌町	129	2146	多賀城市	1291	373	相馬市	313	1000
山田町	308	1990	岩沼市	408	384	南相馬市	3952	2529
岩泉町	17	143	登米市	209	427	鏡石町	127	100
田野畑村	24	186	東松島市	1274	1753	矢吹町	58	85
野田村	88	213	大崎市	400	0	広野町	803	708
その他	1122	138	亶理町	674	1126	楡葉町	1455	1234
計	3466	13984	山元町	742	1030	富岡町	3305	1882
時点	10/7	全戸	松島町	73	0	大熊町	2437	1286
	現在	完成時	七ヶ浜町	214	421	双葉町	1128	764
			湧谷町	47	0	浪江町	3757	2847
			美里町	69	64	新地町	44	573
			女川町	430	1004	川俣町	254	230
			南三陸町	312	1768	葛尾村	193	440
			その他	896	335	川内村	492	451
			計	24751	22095	飯館村	1576	665
			時点	11/14	全戸	その他	389	479
				現在	完成時	計	24650	15788
						時点	1/4現在	

(注)戸数はそれぞれ以下を示す  
 岩手県: 当該市町村の域内に位置する住宅の入居(借上)・建設戸数  
 宮城県: [借上] 当該市町村で申請を受け付け決定した住宅の戸数、[建設] 当該市町村の域内に位置する住宅の戸数  
 福島県: 当該市町村の被災者向けに提供される住宅の入居(借上)・建設戸数

### ③福島県の状況 ～沿岸部から内陸部への避難に活用

被災前の市町村の住民が入居する戸数であり、供給された地域の特徴は読み取れないが、県公表の資料では、借り上げ仮設住宅は被災した「自罹災住民向け」に計 8520 戸、原発事故の「避難住民向け」及び「計画的避難区域」向けに計 13570 戸となっており、避難者の利用が多い。資料で移転先の市町村が示される従来型の手続での入居（計 1709 戸）の状況を見ると、警戒区域等からの移転先は郡山市 325 戸（総数の 19.0%）・福島市 218 戸（12.8%）・会津若松市 199 戸（11.6%）などとなっており、沿岸部から内陸部への移動が中心とみられる。

### (3) 被災県外での借り上げ仮設住宅の提供

借り上げ仮設住宅は、被災 3 県からの避難者を対象に全国的にも提供されており、福島県ホームページの情報によれば計 34 の都道府県で実施されている。このうち、被災 3 県からの避難者の利用が多いと考えられる東日本で、借り上げ仮設住宅の提供を行っており、実施要綱等の資料で詳細が確認出来た 11 都道府県について、実施の内容を整理したのが表 3 である。

### ①対象となる者 ～被災者及び自主避難者を受け入れ

対象者は、いずれも 3 県の被災者が中心であり、住宅が全壊・大規模半壊又は流出して居住継続が困難な世帯、及び原発事故に伴い避難指示を受けた世帯などと規定している。福島県の自主避難者も受け入れているが、「避難指示…区域等から避難した者」とされて対象かが明記されない場合、7 月 14 日までに受入れ側の県内に避難している者のみが対象とされる場合もある。

### ②運用の手順 ～自ら物件を探す特例型が多い

被災 3 県と同様に、不動産業界団体からの情報提供を受けて

表 3 東日本の各県における借上げ仮設住宅の実施状況

	対象者		運用手順			募集		期間 期限 (最大 延長)	都道府県の負担							
	3県 被災 者	福島 自主 避難 者	従 来 型	協 力 店 型	特 例 型	開 始	終 了		家 賃 等 上 限	駐 車 場 費	入 居 時 費 用	生 活 必 需 品 費				
									敷 金	礼 金	仲 介 料	保 険 料				
北海道	○	○			○	○	11月 22日	1月 31日	2年又は H25.3末	7.7 万円	×	2 ヶ月	1 ヶ月	1 ヶ月	○	×
青森県	○	△ 明記 なし	○			○	6月 1日	継続	1年 (2年)	6 万円	×	2 ヶ月	×	0.5 ヶ月	○	×
秋田県	○	○			○		5月 30日	12月 28日*	H24.3末 (2年)	6 万円	○	2 ヶ月	×	0.5 ヶ月	○	0.5 ヶ月
山形県	○	○			○	○	4月 20日	10月 31日%	1年 (2年)	6 万円	×	1 ヶ月	×	2 万円	○	×
栃木県	○	○			○	○	7月 1日	9月 30日	2年	7 万円	○	2 ヶ月	1 ヶ月	0.5 ヶ月	○	×
群馬県	○	○			○	○	8月 1日	継続	H24.3末 (2年)	6 万円	家賃 込み	2 ヶ月	×	0.5 ヶ月	○	家賃 加算可
埼玉県	○	△+			○	○	7月 15日	8月 31日	H24.3末 (検討)	6 万円	×	1 ヶ月	×	0.5 ヶ月	×	家賃 加算可
千葉県	○	○			○	○	9月 1日	継続	2年	7 万円	×	1 ヶ月	×	0.5 ヶ月	×	×
東京都	○	○	○			○	6月 20日	9月 30日	1年 (2年)	7.5 万円	○	2 ヶ月	×	0.5 ヶ月	○	×
神奈川県	○	○	○		○	○	8月 1日	9月 30日	2年	9 万円	○	2 ヶ月	×	0.5 ヶ月	×	×
新潟県	○	○	○		○	○	7月 1日	12月 28日*	H24.3末 (2年)	6 万円	○	2 ヶ月	×	×	○	×

凡例: +7/15以降避難は不可 \*宮城県のみ終了 %以降は一部地域を除き継続 †退去修繕費の場合も含む

都道府県が提示するリストから希望物件を申し込む従来型、自ら物件を探した上で入居前に申請あるいは契約・入居後に名義を切り替える特例型が行われる。その他都道府県が指定する不動産店等を通じて物件を選び申し込む協力店型もみられる。記載内容をみると、自ら物件を探して入居前に申請する特例型—新規が主要な手順として位置づけられており、既に契約したものを借り上げる特例型—切替にも対応するとされている。なお北海道では、岩手・宮城からの避難者の契約切替で、一定条件を満たせば家賃等を遡及して負担すると要綱で規定している。

### ③募集の時期 ～地域の状況にあわせた対応

開始時期は様々だが、総じて東北各県での対応が早く、その後周辺へ展開しており、終了が早く募集期間が1～2ヶ月と短いものもある。被災 3 県に隣接し避難者の多い山形県では、10 月 31 日で第 2 次募集を一旦終了し、11 月 1 日からの第 3 次では、対象物件が少なくなり賃貸住宅の需給バランスに影響が認められた山形市・米沢市・南陽市・高島町を除く地域に限って募集を継続している。また一部の県では、宮城県内での受付終了にあわせ、宮城県からの被災者のみ 12 月 28 日に終了している。

### ④借り上げの内容 ～地域の事情に応じた契約

入居の期間・期限は、原則は入居日から 1 年あるいは平成 23 年度末とした上で、最大 2 年まで延長するところが多い。

標準的な世帯（3～4 人程度）が入居する物件の家賃等としては、地域事情に応じて 6～9 万円と幅があり、また駐車場費も出すところが見られる。入居時の費用では、被災 3 県と同様に、原状回復の費用に関しては原則返還となる「敷金」ではなく「退去修繕費」等とされることが多く、その場合は敷金・礼金なしという形での契約となる。損害保険料も扱いが異なる。また先に被災 3 県で述べた、ガスコンロ・照明器具・カーテン・エアコン・給湯器等の生活必需品の整備費を出す県もあり、その分を一定額内で家賃に加算することを認める形などをとる。

なお、これらの借り上げに要した費用は、受入先の県が立て替えた上で避難元の県への請求を行い、最終的には災害救助法に基づいて国が負担する形となる。

### (4) 小結：民間賃貸の借り上げによる仮設住宅の特徴

以上の状況をまとめると、民間賃貸住宅の借り上げによる応急仮設住宅の提供では、次のような特徴がみられた。

- 〈1〉物件リストに基づく従来の方式は十分機能しなかった。
- 〈2〉自ら選んだ住宅を特例的に認めたことで利用が増えた。
- 〈3〉被災県内ではストックのある都市部で主に利用された。
- 〈4〉避難者の受け入れのため被災県外でも広く用いられた。

### Ⅲ 東日本大震災での復興住宅の供給への取り組み

#### 1) 住宅復興の方針・計画

##### (1) 県の方針・計画

被災3県とも復興に向けての考え方や取組をまとめた「復興計画」を策定しており、岩手・宮城では住宅復興に関する方針・計画も示している<sup>参9)10)</sup>。その概要をまとめたのが表4である。

岩手県では供給方針として5点が、宮城県では基本理念と基本目標（3項目）に基づく基本方針として5点が示される。どちらも安全性を最初に挙げた上で、コミュニティの維持再生、地域性の考慮、環境への配慮、多様な住まい、高齢者等の配慮と福祉との連携、民間事業者等との連携を共通に挙げている。

施策の内容は3種類の住宅別に分かれており、供給・整備する戸数は両県で大きく異なるが、公営住宅として整備するのは、岩手県が総数の25～30%程、宮城県が約17%とされている。

##### ① 応急的住宅 ～ハードの活用とソフトの支援

岩手県は、空き住戸の集会所や支援施設としての活用、仮設団地集約や公営住宅建設時の移転先としての活用、及び改修による恒久的住宅への転換の検討など、仮設住宅のハードに関する事項が挙げられる。宮城県では、一般的な住まいの相談・情報提供のほか、仮設住宅での福祉的ケアや生活支援の実施など、ソフトな対応が挙げられている。

表4 岩手県及び宮城県の住宅復興の方針・計画

	岩手県	宮城県
名称	岩手県住宅復興の基本方針	宮城県復興住宅計画
公表時期	平成23年10月6日	平成23年12月22日
期間	平成23～25年度：基盤復興期間 平成26～28年度：本格復興期間	平成23～32年度
方針	○防災性・耐久性を高める住まいづくり ○ひとにやさしい住まいづくり ○多様なニーズや地域性に配慮した住まいづくり ○環境に配慮した住まいづくり ○福祉部局との連携	(1)安全・安心な住まい (2)住民が中心となるまちづくり、住まいづくり (3)官民の連携と地域産業振興 (4)新たな住まい方と多様な住まい方 (5)新しい技術の導入
整備戸数	総数	約16000～18000戸
	うち公営住宅	約4000～5000戸 (基盤復興期間でできる限り完成、復興まちづくり事業とあわせた整備は本格復興期間の早期に完成)
	うち民間住宅	民間持家住宅：約9000～9500戸 民間賃貸住宅等：約3000～3500戸
対策・施策・取組	応急的住宅	1)きめ細かな相談活動と情報提供の実施 2)地域福祉と連携したサポート体制の整備
	民間住宅支援	1)公的な助成制度による再建支援 2)地域振興や福祉と連動した普及促進
	災害公営住宅	【整備方針】 ①少子高齢社会に対応した住まいづくり ②まちづくり計画との連動 ③地域コミュニティの維持を図るための取り組み ④住民の意向や再建に向けた取り組みへの配慮 ⑤地域振興・地域産業に配慮した整備 ⑥地域特性・地域環境に配慮した整備 ⑦基本性能の確保と環境負荷の低減 ⑧先導的モデルの取り組み 【整備手法】 1)多様な供給方式による早期整備 2)県による市町村支援 3)民間事業者等と連携した整備

##### ② 民間住宅の支援 ～地域性を踏まえた再建の促進

自力での改修や再建等を後押しする公的な支援策の実施と、地場産材・地元業者を活用した地域の特性に応じた住宅建設の促進が共通している。岩手県では、民間賃貸住宅の建設促進と居住支援サービスの実施を、宮城県では地域包括ケアの体制の整備を、それぞれ位置づけている。

##### ③ 災害公営住宅 ～ニーズに対応した多主体での多様な整備

計画で配慮する内容としては、高齢者、コミュニティ、多様性、地域性、まちづくり、街並み・景観などが共通しており、具体的には、生活支援施設や防災施設との複合化、共用スペースの設置、多様な世帯・居住形態への対応、地域資源を活用した木造の建物などが挙げられている。このほか宮城県では、省エネ・室内環境・耐久性などの住宅性能に関する記述が多い。

公営住宅の整備手法に関しては、直接整備のほか、民間事業者等を活用した購入・借上が両県で位置づけられている。整備は県・市町村が連携して進めるとされるが、宮城県では市町による整備・管理を基本とした上で、県は5000戸の建設支援を行い、うち1000戸程度を県営で行うと記している。岩手県では、仕様等の標準化によるコスト削減と期間短縮も記されている。

入居後に関しては、家賃の低廉化を図るほか、一定期間後の払い下げも検討するとしている。宮城県の場合は、入居者のほかNPO等への譲渡も視野に入れており、あわせて福祉施設や民宿への用途転用などの将来の活用も検討するとしている。

##### (2) 市町村の復興計画での位置づけ

各市町村でも復興計画の検討が行われており、多くのところでは平成23年12月までに策定されている。そのうち岩手県の激甚災害告示対象の10市町村を取り上げ、それぞれの復興計画に記載されている、住宅に関する主な施策や取組の内容を整理したのが、表5である<sup>(10)</sup>。

記載された内容や具体性はそれぞれ異なるが、全体としてみれば前項で述べた県の住宅復興の基本方針と考え方は共通しており、災害公営住宅の整備推進を中心に、高齢者や環境への配慮、個人の住宅再建への公的な助成による支援などが挙げられている。また住宅の再建を進める場所に関しては、基本的には津波で浸水しない地域とされ、高台の移転地や防潮堤等の整備で安全となった地域、高上げされた地域などとされている。

特徴的な記述を挙げると、宮古市では、災害公営住宅の整備とあわせて、震災後の住宅ストックの変化を考慮して公営住宅長寿命化計画（整備・改修計画）を見直すとしている。大船渡市では災害公営住宅の具体の戸数と整備期間、及び県・市の分

担も示されており、被災した既存公営住宅の復旧事業（新規建設）も位置づけられている。市街地が広範に面的な被害を受けた陸前高田市では、高台でニュータウンを整備し、これらを環境共生型団地とする方向が示されるほか、サービス付高齢者向け住宅の整備も位置づけている。釜石市と岩泉町では、災害公営住宅の整備で、避難施設や公共施設、コミュニティのための集会等施設、商業施設等との複合・併設を検討している。大槌町では、災害公営住宅について、震災前の地域コミュニティの絆を重視した入居者の決定や、将来の払い下げの考慮も行うとしており、その他の支援策も含めて8年間（平成30年度末）で全町民の住宅再建を目指すとしている。田野畑村では、新しい三陸の風景となるモデル住宅を推進するとし、野田村では安全な建物を誘導するガイドラインを作成するとしている。

### (3) 小結：住宅復興の考え方

以上をまとめると、岩手・宮城両県及び岩手県内市町村の住宅復興の考え方に関しては、次のような特徴がみられた。

- 〈1〉安全性を重視しコミュニティや高齢者へ配慮した、多様な形態の住まいを、地域性を考慮して供給する方針である。
- 〈2〉災害公営住宅が主要な課題とされており、県・市町村及び民間事業者が連携して、早期に整備するとしている。
- 〈3〉災害公営住宅に関しては、将来の払い下げや、他用途の施設との複合化など、様々な可能性が検討されている。

表5 岩手県の被災市町村復興計画における住宅関連の記述

	住宅復興に関する主な施策・取組等
宮古市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・被災者生活再建支援制度での住宅再建支援、木造住宅の耐震改修等の支援</li> <li>・災害公営住宅等の計画的な整備、公営住宅長寿命化計画の見直し</li> <li>・地域材を活用する住宅の再建への支援</li> <li>・公営住宅の整備（県営630戸[H23-28]市営270戸[H23-25]）。被害大の地区を優先し、需要を調査して建設場所・戸数・形態（集合/戸建）等を決定</li> <li>・減失・損傷した既設公営住宅3団地分を建設（30戸）</li> <li>・県産材利用の住宅建設に、地域産品券や住宅設備費に使えるポイントを付与</li> </ul>
大船渡市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公営住宅等での生活を支援、被災者の住宅再建に向けて支援</li> <li>・二重債務の解消に向けた支援の創設・充実を要望</li> <li>・要援護者が居住する住宅再建で段差解消等のバリアフリー化を推進</li> <li>・災害復興公営住宅の整備推進、既存住宅での建築物の長寿命化</li> <li>・住宅地確保のためのニュータウンの整備</li> </ul>
久慈市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・サービス付高齢者向け住宅の整備や高齢者の孤立を防ぐシステムの構築</li> <li>・地域木材を利用した住宅建設への支援</li> <li>・公営住宅等や新規整備する住宅団地等での太陽光発電設備の利用拡大</li> </ul>
陸前高田市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・被災住宅再建や復興公営住宅建設での、太陽光発電導入などの推進</li> <li>・安全で良質な公営住宅の供給を推進</li> <li>・避難・コミュニティ・高齢者サービス・商業等機能と一体の複合型公営住宅の整備</li> <li>・高台移転・盛土造成等で造成済区域から順次住宅建設ができるよう推進</li> <li>・公営住宅の整備戸数・建設地等を早急に決定しH24年度末頃から入居、入居者決定で地域コミュニティに配慮、将来の町民による買取を視野に入れた戸建住宅の整備</li> <li>・生活再建支援金、補修・改修や融資の利子補給などで住宅再建を支援</li> </ul>
釜石市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・高齢者が安心して生活できる住環境の整備促進</li> <li>・各地区での災害公営住宅の整備</li> <li>・仮設住宅入居期間延長に対する要望</li> <li>・国の各種補助、基金事業、町単独助成等による再建支援</li> <li>・二重ローンの解消策・支援措置の検討</li> <li>・安全な区域への町営住宅の建設、災害避難施設・公共施設・集会施設等を併設した町営住宅の建設</li> <li>・賃貸住宅確保のためのアパート等の改修支援</li> <li>・災害公営住宅の建設、既存村営住宅の改築等の推進</li> </ul>
大槌町	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国の補助、復興事業、町の融資制度による再建支援</li> <li>・村産材活用、景観・防災・暮らしを考慮した低価格で快適なモデル住宅の検討</li> <li>・再生可能エネルギーを活用した住宅建設の推進</li> <li>・高齢者が住み続けられるよう配慮した公営住宅の提供や賃貸住宅の支援</li> <li>・建築制限エリアに対して、高台移転や公営住宅の整備等の復興策を具体化</li> </ul>
山田町	<ul style="list-style-type: none"> <li>・建築制限エリアでは、建物の立地・配置・構造方法のガイドラインを作成による安全・安心な建築物の誘導や、公営住宅等の整備を図る</li> <li>・住宅再建・住宅支援制度の周知や充実を図る</li> </ul>
岩泉町	
田野畑村	
野田村	

## 2) 災害公営住宅の供給に関する検討の状況

### (1) 災害公営住宅整備に係る調査の概要

前節で述べたような住宅復興の方針・計画を受けて、市町村での住宅復興策、特に災害公営住宅の検討が始められている。

これら市町村の検討を支援し、災害公営住宅の迅速かつ効率的な供給を推進するため、国が住宅整備に係る基本コンセプトや基本計画の策定等を行って市町村に提供する「災害公営住宅整備に係る調査」を平成23年12月より実施している。調査はテーマ別検討と地域別検討からなり、テーマ別では「防災・危機管理」「環境」「コミュニティ・高齢者」の大きく3つに関して、災害公営住宅の整備で考慮すべき事項や具体的な方策・アイデア等を取りまとめる。地域別検討は、激甚災害法告示対象市町村のうち希望のあった計36市町村（岩手9、宮城16、福島11）で、市町村の事情や要望に個別に応じる形で、全体の供給計画や候補地での基本計画の検討などを行う。

本調査については、独立行政法人建築研究所から計5名が地域別検討に参画しており、このうち筆者を含む3名が岩手県及び宮城県担当のチームに加わって、作業を行うコンサルタントへの技術指導や、対象の県・市町村との調整にあたっている。

本調査は、本稿の執筆時点（平成24年1月上旬）では、対象県・市町村との間での検討内容の確認・調整が一通り終わって作業にとりかかったばかりであり、具体的な作業内容や成果を示すことは出来ないが、以降ではこれまでのやりとりの中で得られた情報を元に、災害公営住宅の検討についての全般的な状況及び傾向を中間的な形で報告する<sup>(11)</sup>。

### (2) 各市町村での検討の状況

地震及び津波による被害状況は市町村毎に異なっており、そのため災害公営住宅に関する検討の状況や内容もそれぞれ違うが、全体の供給計画及び個別の候補地の有無に着目すれば、検討状況としては大きく次の4つのタイプが想定される。

#### ① 少数地区を対象とした具体的検討が進めうる市町村

市町村としての被害は相対的に小さく局所的であり、被害の大きかった比較的少数の特定地区を対象とした復興計画の検討が進んでおり、災害公営住宅に関しても当該地区あるいは別所での具体的な検討を進めることが出来る。

#### ② 全体計画に基づいた個別候補地での検討が進めうる市町村

市町村の域内が広く被災しており復興を検討すべき地区数は多いが、災害公営住宅の供給方針が考えられており、被災者アンケート等を元に地区別の計画（想定）戸数も示されるため、個別の候補地での検討もある程度具体的に進められる。

### ③全体の計画はないが個別候補地での検討は出来る市町村

市町村の域内が広く被災しており復興を検討すべき地区数が多いため、災害公営住宅に関して十分検討が出来ておらず、全体でも地区別でも供給の方針や計画（想定）戸数はみえていないが、活用が想定しうる候補地はありそこでの検討は出来る。

### ④全体の計画がなく候補地の想定も困難な市町村

市町村の域内が広く被災して復興を検討すべき地区数が多いため、災害公営住宅に関する検討が出来ておらず、全体でも地区別でも供給の方針や計画（想定）戸数はみえていない状況であり、候補地に関しても想定することが難しい。

このようなタイプを規定する要因としては、当該市町村の被害程度（大きいほど検討は進みにくい）、市町村内での居住地の分布状況（広く分布して数が多いほど対応が困難で、また特定の候補地も示しにくい）、土地に関する状況（公共用地あるいは取得可能な空地があれば候補地を想定しやすい）、他所からの応援も含めた住宅担当部署の状況（人数が少ないほど対応が困難）、などが考えられる。

なお既に全体計画や個別候補地がある場合には、国の調査による支援を待つことなく、市町村で具体の検討を進めて、設計等を行う事業者を募集するなど、既に事業に着手しているところもいくつかみられる。

## (3) 災害公営住宅の検討における論点と課題

災害公営住宅の整備に関して、関係者と情報・意見の交換や議論をする中で印象では、例えば以下に示すような事項が論点かつ課題になっているものと思われる。

### ○供給する地域及び戸数の判断

被害を受けた沿岸部、特にリアス式海岸の地域では、市町村の都市構造は、比較的広い中心的な市街地と、分散する小さな集落という形となっている場合が多い。まとまった土地が確保しやすいのは市街地部であり、そこにおいて比較的戸数の多い災害公営住宅を先行して供給することが考えられるが、その後整備が進む集落部の住宅とのバランスや役割分担について、あらかじめ検討しておく必要がある。

### ○住宅と入居者のマッチングの方法

上記事項と関連するが、中心的な市街地のまとまった戸数の災害公営住宅では、市町村全体あるいは県内の被災地域全域を対象とするか、当該市街地の従前住民を優先とするのか、入居者の選定の仕方を検討する必要がある。一方で集落毎に供給される災害公営住宅では、当該集落の住民が入居するのが望ましく、特定入居の運用などでの工夫を要する。

### ○復興事業の進展を踏まえた供給の時期と方法

防潮堤の整備や道路の堤防化などの土木事業、区画整理・集団移転や嵩上げなどの面的な整備事業には相応の時間を要するが、災害公営住宅の供給は出来るだけ早い方が望ましく、両者の時期のズレや計画の調整が問題となる。住宅供給を先行しようとするれば、例えば整備後は浸水しない敷地であっても、整備終了までの期間の津波への対策などを考えざるを得ない。

### ○入居後の転居による空き家発生の可能性

震災後に職を失った被災者も多く、生活再建の見通しも立ちにくいいため、災害公営住宅への入居希望は多いとみられるが、地域の産業が復興して個人生活も軌道に乗れば、住宅を建設・購入して転居する者も出てくる。その後の入居者確保が難しくければ空き家を抱えることになるが、このような公営住宅への短期間の入居も含めた供給を考えざるを得ない面もある。

### ○既存の公営住宅ストックとの関係

上記のように空き家の増加を想定すれば、一定期間後の公営住宅の廃止や払い下げを考える必要もあるが、一方で市町村が有する既存の公営住宅は古いものが多く、災害公営住宅の空き家への移転を進めて老朽住宅を廃止する対応もありうる。そのため市町村のストック全体の中長期の管理計画が求められる。

### ○住宅の建築計画の考え方

多くの戸数を早急に供給しようとするればRC造中高層の集合住宅になりがちだが、地域に馴染まない恐れもある。木造戸建てなら従来の住様式にも合うが、戸数の確保は難しい。また地域性を重視した設計を行ったり、モデル事業と位置づけて多様な機能を有した計画をつくることも考えられるが、他の住宅と大きな差が出れば公平性の観点からは問題もある。

### ○生活支援施設等の併設の問題

高齢化が進む地域であり、災害公営住宅には高齢者の入居が多くなるとみられ、高齢者に配慮した設計にするとともに、生活を支援する施設や機能を盛り込む必要があるが、生活支援を行う福祉側との調整に時間がかかれば住宅供給は遅れるため、空きフロア等を設ける形で住宅の建設を先行して進め、後から支援の施設等を導入するようなことも考える必要がある。

### ○県と市町村との役割分担

上記のような論点・課題を踏まえた上で、いつ頃どの地域でどのような計画・形態で供給する住宅は、県・市町村のどちらが建設及び管理を担うのが望ましいのかを整理して、今回の震災で供給される災害公営住宅全体としての、両者の役割分担を検討することが必要である。

#### IV おわりに～今後の住宅復興と将来に向けての課題

本稿では、応急仮設住宅等の供給の実態、並びに災害公営住宅を中心とする復興住宅の供給の取り組みについて、震災後約10ヶ月後の時点での状況をまとめたが、両者をあわせて考えた際の課題を最後に述べる<sup>(11)</sup>。

応急仮設住宅等の供給はこれまでにおおそ完了したとみられるが、復興住宅の取り組みはまだ始まったばかりであり、応急仮設住宅等の入居者が復興住宅に移れるようになるには、まだまだ時間がかかると思われる。よって、この先長期化していくであろう仮設住宅での生活を、どのように安定・向上させるかは大きな課題である。特に借り上げ仮設住宅では賃貸契約は2年とされており、契約期間終了後の扱いをどうするかが問題となる。となれば、建設型の応急仮設住宅にも言えることであるが、災害公営住宅等としての位置づけに移行させ、そのまま活用し続けるようなことも検討されなければならない。

また、応急仮設住宅から復興住宅に移行する際には、仮設住宅で暮らしていた時の人間関係や生活環境、及び各種の支援活動が継続されることが望ましい。特に高齢者の場合は、環境の変化によって大きな影響を受けるため、応急的住まいとの連続性も考慮して災害公営住宅等の提供がなされる必要がある。例えば、暮らす地域を大きく移動させない、周囲のコミュニティとともに移れる方策を用意する、仮設住宅でのサポート体制がその後も引き継がれる形とする、などである。

さらに、これまで住んでいた地域を離れて、他の市町村あるいは他都道府県の借り上げ仮設住宅や公営住宅等で暮らす被災者も多く、これらの人々が復興住宅を確保しようとした際に、どのように移動するのが問題となる。戻れるのであれば元の地域に戻るのか、それとも移転した先で定住するのか、あるいはより暮らしやすい地域を求めて再び移動するのか、などの広域的な形の居留意向も踏まえた上で、個々の地域の住宅復興の計画を検討する必要がある。

一方で今回の震災を踏まえ、今後起きうる災害への対応策を考えることも重要である。その際、現時点までの状況からすれば、「応急仮設住宅等と復興住宅とを一体的・連続的に捉えて供給するシステム」や「既存ストックを活用した供給の仕組み」、「災害後の住宅を地域単位で計画・供給・管理するマネジメント方策」などが求められよう。これらの構築のため、今回の応急仮設住宅等の需要・供給実態の分析・検証、並びに災害公営住宅に関する技術指導等を通じた実践的知見の蓄積・整理などが、今後住宅・都市研究グループが果たすべき役割と思われる。

#### 補注

- (1) 以降で挙げる数値は参考文献で示す公表資料に基づくものであるが、被害及び避難等の数は膨大かつ広域に渡るため、これらの公表資料でも未確認の部分があるとされている。
- (2) なお過去の震災での借り上げ仮設住宅の戸数は、阪神大震災139戸、新潟県中越地震177戸であり、建設戸数（阪神大震災48300戸、新潟県中越地震3460戸）に比べて非常に小さい。
- (3) 今回の震災では、大規模半壊・半壊の世帯や長期間自宅に戻れない世帯等も対象とする運用が市町村毎になされている。
- (4) 戸数の種別は参考文献5)に基づく。ただしこの資料では国家公務員宿舎等及び雇用促進住宅は含まれていないため、図2で示される数とは異なる値となっている。
- (5) なお参考資料6)では、福島県での「親族・知人宅等」の数は集計されておらず、実際にはより多いことも想定される。
- (6) 国土交通省住宅局住宅生産課の「応急仮設住宅等の確保状況」の情報（4月29日より原則毎日更新）による。日付は数の把握時点であり、実際の完成・入居日と異なる場合も想定される。
- (7) 表1及び本節の情報は、参考文献7)8)及び各県Webサイトで公開の資料等に基づく。なおデータの出所が異なるため、出来るだけ確認はしているが、整合が取れていない数値もありうる。
- (8) 住宅・都市研究グループの岩田司席研究員が、福島県での木造仮設住宅の供給に関する技術指導等を行うとともに、その後も継続的に調査をしており、本項は岩田氏提供の情報を参考としている。詳しくは岩田氏原稿を参照いただきたい。
- (9) 図は概略的なものであり、県・市町村がそれぞれ担う役割や、業界団体・不動産業者の関与の仕方が、異なる場合もある。
- (10) なお、ここでは主に復興住宅に関する記述を扱うとし、応急的住宅における支援等に関する記述は取り上げていない。
- (11) 以降の記述は、調査に参加する中で得られた情報を元にした筆者の個人的な整理・見解であり、調査に関わる国土交通省住宅局、国土交通省国土技術政策総合研究所、独立行政法人建築研究所、担当コンサルタント、各県・市町村、及び市町村派遣の都市機構職員等の意見・見解を反映するものではない。

#### 主要参考文献

- 1) 警察庁緊急災害警備本部：平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震の被害状況と警察措置、平成24年1月13日
- 2) 国土交通省住宅局：応急仮設住宅着工状況、平成24年1月16日
- 3) 国土交通省住宅局住宅生産課：東日本大震災における応急仮設住宅の建設に係る対応について、平成23年10月18日（応急仮設住宅の建設に関する報告会・資料）
- 4) 東日本大震災復興対策本部：民間賃貸住宅の借上げによる応急仮設住宅への入居戸数の推移、平成24年1月18日
- 5) 福島県災害対策本部：応急仮設住宅・借上げ住宅・公営住宅の進捗状況（東日本大震災）、平成24年1月4日
- 6) 東日本大震災復興対策本部：全国の施設別の避難者等の数、平成24年1月18日
- 7) 岩手県県土整備部建築住宅課：東日本大震災津波対応の活動記録（更新版）～岩手県における被災者の住宅確保等のための5か月間の取り組み、平成23年11月30日
- 8) 国土交通省住宅局住宅生産課木造住宅振興室：東日本大震災における地域工務店等による木造応急仮設住宅、平成23年8月31日（第9回「木の家づくり」から林業再生を考える委員会・参考資料）
- 9) 宮城県土木部住宅課：宮城県復興住宅計画、平成23年12月
- 10) 岩手県県土整備部建築住宅課：岩手県住宅復興の基本方針、平成23年10月