

応急仮設住宅に見る初動機の対応



佐々木 孝男

平成22～23年度 土木部次長(建築担当)

震災直後の住まいの復興に携わった県職員最後の1年はスピード感を持って業務に取り組んだ年であり、組織力と個人の力量が試された「走りながら考える」非常時の対応でした。

その住まいですが、避難先のない被災者は避難所からホテル・旅館、次に応急仮設住宅、最終的に災害公営住宅等の恒久的な住まいへと複数回の避難生活を余儀なくされています。対応を求められた応急仮設住宅の供給支援は、訓練マニュアルに従い災害対策本部(建築職員2名)が担当しましたが、供給戸数が多く建築住宅課が課を挙げて対応する方式に変更しています。また、国との関係では災害救助法の予算措置は厚生労働省、供給支援は国土交通省が担当するため、県も予算措置は災害対策課、供給支援は建築住宅課とする予定でしたが、業務が錯綜することから予算措置事務も建築住宅課に一元化し人員も増員しました。併せて建築三課(建築住宅課、建築指導課、営繕課)の職員や業務の再配分を行いました。

次に、供給目標戸数の当初2万戸は、はじめに公営住宅空き家1,000戸確保、次に民間借上げ住宅5,000戸、残る1万4,000戸を応急仮設住宅で整備することとし、災害協定締結先のプレハブ建築協会に依頼しました。しかし、半年で1万戸が限度との回答から不足分4,000戸は単なる早期供給ではなく施策・事業実施の観点から地場活用等の募集要件を付加し地元企業に公募(震災後1ヵ月)しました。その結果、多様な木造タイプを供給することができました。また、仮設住宅団地内の公募型木造高齢者等サポート拠点施設21カ所は運営母体の各社会福祉協議会との協議を条件に実施し、すべて異なるプランとなっています。

被災者に御不便をおかけした応急仮設住宅でしたが、産官学連携による仮設住宅改善研究会(3年間継続)からの検証作業結果を基に改善要望書を国に提出したことが功を奏したのか、平成25年には災害救助法の所管が内閣府に移り、制度・基準等も見直されました。

常に前向きに早期復興に御尽力いただいた関係各位の御支援に心より感謝申し上げます。

福島県はどのように応急住宅対策を進めたか



野内 忠宏

平成22～23年度 建築住宅課長

平成24～25年度 土木部次長(建築担当)

福島県では、被災・避難住民の住宅確保に向け、災害救助法に基づき応急住宅対策を「応急仮設住宅の供給」「民間住宅の借上げ」「公営住宅の提供」の3本により実施しました。応急仮設住宅(広義の仮設住宅「借上げ住宅(民間借上げ住宅)」にも触れる)について、地震津波被災者と原発事故に起因する避難住民へ「どのように供給目標を設定して供給しどんな問題が発生したか」を今後の応急住宅対策の参考になることも含めてその概要を記します。

最初に、県の応急住宅対策は、延べ300名に及ぶ他自治体派遣職員や震災直後から県に常駐いただいた国土交通省職員の皆様の御支援があり可能となりましたことに対しまして心から厚く御礼を申し上げます。

※地震・津波による被災を「被災」、原発事故による避難を「避難」としている。

1. 供給目標の設定

県の震災前準備は、全国組織である(社)プレハブ建築協会(以下「プレハブ協会」と)の「応急仮設住宅の建設に関する協定書」の締結と県内市町村を対象に年一度の仮設住宅建設可能用地調査は実施していたものの、平成23年3月11日の震災後は、全く手探り状態での取組となった。

原発事故による双葉郡住民の避難は、町村毎を中心に世帯毎の避難行動による県内外へのランダムなものとなったが、避難先地域としては、概ね3月末頃までに、各役場機能が県内の会津地方に3町村、中通り地方に3町村、県外に1町が落ち着く形となった。

県内の応急住宅対策は、災害救助法により被災市町村から県への供給要請を受けて県が供給していくという枠組みの中で、原発事故の影響範囲を十分に考慮しながら、①地震津波災害による被災住民向け住宅は当該市町村内に、②原発事故による避難住民向けの住宅は町村からの要望及び避難先でのまとまりや町村毎のコミュニティ確保に配慮して、避難先地域に供給していくこととした。なお、同時期に、県外に避難した住民※については、民間賃貸住宅の借上げと公営住宅の提供による対応を避難先都道府県に要請をしている。

以下に時系列的に県内の応急住宅対策の供給目標戸数等と目標設定の根拠等を示す。

※県外へは全国すべての都道府県に避難し、全ての都道府県にその対応をいただいている。

供給目標 戸数等(戸)
(※は目標設定の根拠等)

公表月日	仮設住宅	借上住宅	公営住宅	合計
H23. 3. 22	14,000	5,000	1,000	20,000

※総戸数は、その時点の県内全被災避難世帯数と県外避難世帯約半数の合計。住宅種別は、借上げ住宅等供給可能戸数を見極めて仮設住宅戸数をその残戸数で設定。

H23. 4. 14	24,000	10,000	1,000	35,000
------------	--------	--------	-------	--------

※上記に加え、新たに判明した被災世帯数と緊急時避難準備区域と計画的避難区域の設定に伴う避難世帯数を見込んで追加変更。

H23. 7. 15	16,000	18,000	1,000	35,000
------------	--------	--------	-------	--------

※県が実施した双葉郡4町村避難世帯へのアンケート調査結果及び仮設住宅の要請戸数と借上げ住宅の供給戸数の見直しにより内訳変更。

H24. 3. 7 ※避難住民の避難先移動に伴い発生した県内の地域的な需給のミスマッチ解消のため、県供給戸数は既に目標戸数を超えていたため供給目標の変更は行わず、中通りと会津地方の既仮設住宅を浜通り地方への移築を実施。

供給実績	仮設住宅	借上住宅	公営住宅	合計
H24.10. 1時点 (ほぼ最大時)	16,775	25,005	658	42,438

※参考：入居戸数計39,784戸 入居者数計94,545人

2. 応急仮設住宅の供給

仮設住宅は、地震津波被災の市町村を中心にして発災三日後の3月14日から次々と供給要請が出始めた。仮設住宅の建設は、県地域防災計画の中で土木部建築住宅課の業務と定められていたため、原発事故の状況が安定しない中であったが、建設用地の確保と協定によるプレハブ協会への建設発注に着手した。

2-1 供給方法

当初の仮設住宅は、プレハブ協会のリース型と建設買取型で供給することとしたが、4月に入り①県内建設住宅産業団体等から「県内地元からも供給に貢献したい」旨の申入れがあったこと、②緊急性が求められた仮設住宅にプレハブ協会供給型と地元供給型の2つを取り入れることによりスピードアップが図れること、③出来るだけ県産材や県内住宅産業を活用することによる復興への県内経済効果を期待したこと等の理由により、プレハブ協会に加えて県内事業者への発注を決定した。

県内事業者への発注は、県土木部営繕課が国派遣職員の支援を得て「県で建設基準を策定して県内事業者を公募し外部有識者も含む選定委員会で事業者を決定するスキーム」を策定し、第1回公募4,000戸分を4月中旬に行い12事業者を決定し、第2回公募約2,000戸分を7月中旬に行い15事業者を決定した。結果として、最終的に約10,000戸をプレハブ協会へ6,771戸を県内事業者へ発注している。

※仮設住宅の発注は、請負契約ではなく、プレハブ協会と公募選定業者へ発注して完成検査後に買取方式としている。

2-2 用地選定

建設用地は、要請のある市町村から情報を得て県が決定している。当初は、発災前の仮設住宅建設可能用地調査を基に公共用地を中心にして国・県・市町村有地等を選定したが、膨大な用地(仮設住宅用地は100~120㎡/戸と見込む)確保のため、広く民有地の借地も対象としていかにざるを得なかった。民有地借地※の増加とともに、当該市町村や周辺住民自治会への合意形成、賃料等調整業務が必要となった。特に、原発事故による仮設住宅は、避難先の他市町村に建設するため、受皿市町村の合意とともに地域住民の十分な理解が必要となった。H23年度末までに用地は、228.9ha(国有地等20.4ha県有地11.8ha市町村有地98.6ha民有地98.1ha)の使用となっている。当初は更地の用地を原則としていたが、後半は農地(田畑)に専用シートを敷いて1m程度の盛土を行い用地造成を行うこととなった。

仮設住宅用地については、復興のための本設住宅建設のための敷地を残しておくべきとの意見もあったが、これらの議論は後回しとせざるを得なかった。

※4月中旬に厚生労働省から民有地借地も災害救助法の対象とする旨の通知有り。

2-3 配置計画等

仮設住宅敷地には、住宅本体、駐車場各戸1台分、集会所等を設置している。当初は、長屋型住棟は居室南面を基本として東西長手方向へ画一的に配置したが、4月頃より、過去の災害事例を参考として、住民コミュニティの観点から一つの通路から両側の住棟へアプローチ出来る住棟対面型の配置とした。しかし、入居市町村からは日当りの公平性などの優先を望む声が強くなり、住棟は東西長手配置で南側居室窓を掃き出し窓の縁側付とし北側玄関にしてコミュニティと日照を両立させ、プライバシー確保のため隣棟間隔の確保や棟をずらす配置とした。この形は、結果として日照とコミュニティやプライバシーの両方がある程度確保可能なものとして5月以降建設の主流となった。なお、入居に際しても、高齢者等の優先入居や従前住民間の地域コミュニティへの配慮を市町村へ通知している。

2-4 住宅性能等

各住戸は、面積30㎡タイプを50%、20㎡と40㎡タイプを各25%ずつ建設することを基本として戸数を調整し、玄関と水回り以外の床はできるだけ段差無く、玄関や浴室には標準的な手すりを設置することとした。玄関には初めから風除室を設置することとし、玄関のスロープ設置住戸は全体戸数の約10%を基本とした。断熱は、県内第1回公募では天井グラスウール10k100mm相当、床壁

は同10k50mm相当とし、第二回公募では外部サッシのペアガラス化を実施している。また、特にバリアフリー対策については、入居後の生活状況に応じた手すりやスロープ設置の個別対策を実施した。なお、一般住宅の他に、障害者向け住宅、高齢者グループホーム型住宅や団地併設型の高齢者サポート拠点施設を設置している。

2-5 様々な問題

供給経過の中で多くの問題が発生してきているが、その主なものを示す。

○需給のミスマッチ等：需要は市町村からの要請と県の需給判断により決定したが、①仮設住宅の建設途上で借上げ住宅の大幅な要件緩和がなされたことにより仮設住宅予定入居者が借上げ住宅入居へ流れた、②原発事故の落ち着きの経過とともに中通りや会津地方の仮設住宅の入居率が頭打ちとなる中、浜通り地方への需要が拡大して既仮設住宅の移築対応が必要となった。また、入居後に放射線による不安や就学就労等の都合により一つの世帯が県内外に世帯分離して生活する等の現象があり、供給目標と実績の乖離も発生している。最終的に、建設戸数に対する入居率は約85%で宮城・岩手の入居率と比較して低い。

○敷地の安全性：敷地は、安全性や生活の利便等を考慮して選定したが、H23年9月に発生した台風15号により洪水ハザードマップに該当しない敷地においても仮設住宅の床上浸水等が発生した。また、土砂災害計画区域等に隣接する敷地もありその後の水害や風害に対して注意を要した。

○膨大な追加工事の発生：プレハブ住宅仕様を手がかりに建設を開始したが、暑さ対策・寒さ対策・バリアフリー対策などの追加工事が発生した。避難の長期化に伴い、仮設住宅に対して恒久的な住宅性能を求める声が大きくなってきている。また、駐車スペースの設置も複数台の要望や敷地全体のアスファルト舗装要望につながっている。

○放射線対策：仮設住宅は避難指示区域や特定避難勧奨地点以外に建設しており問題は無いものの、敷地への碎石敷きにより放射線量がかなり低減することもあり入居後の要望により床下への流動モルタル注入などの追加対策も必要になった。

○維持管理：仮設住宅の供給は、建設とともに入退去管理や維持管理が重要であるが、管理費までは災害救助費の対象でなかったため、県内全域に建設された維持管理体制の整備に労力を要した。

○住宅構造等の差による苦情：仮設住宅はプレハブ協会会員や県内公募事業者27団体により供給したが、住宅性能は同程度としたものの、プレハブや木造等の構造や仕上げの差による見映えによる居住性の違いにより、市町村や入居住民から多くの苦情が発生した。

3. 民間住宅の借上げ

応急的住宅対策として、民間住宅借上げの実施を決定したのは、それまであまり実績はなかったものの「借上げ住宅が災害救助法の対象となること」と「県内全域に避難する住民向けに大量で緊急な住宅供給の必要があったこと」「避難住民が地震被害の少ない地域にも多く避難していたこと」等であるが、発災直後は国の借上げ住宅は制度化はされていなかったため、職員が苦勞して自前の手探りの中でスタートしていった。

3-1 制度の構築

3月中旬に県内不動産関係団体の協力を得て民間賃貸住宅の空家情報を収集した後に、3月下旬にそれらを市町村に送付し、被災等住民の入居が決定した後の住宅を県の借上げ住宅として契約していくという流れで始めたが、市町村に送付した空家情報は年度末年度初の時期も重なり多くの物件がそのタイムラグの中で契約済に変化しており、市町村窓口での大きな混乱を招く結果となった。これを踏まえ、4月中旬には、一旦収集された全ての空家物件を一旦県で借上げするという方針を関係団体と貸主等へ伝え、空家が確定している物件を市町村で避難住民に提供していく制度(以下「一般型」)を構築した。

※借上げ住宅の対象は、世帯人数4人までは家賃6万円までの物件、5人以上の場合は9万円までの物件とした。

3-2 特例型借上げ制度

一方、4月初旬には、避難所生活に支障のある高齢者等を抱える避難住民の多くは、既に避難所を離れて自ら民間賃貸住宅を借りて入居しており、また、被災・避難住民からの自分で民間賃貸住宅を見つけたいという強い声を受けた市町村や関係団体からは既に自らで入居した住宅を県の借上げ住宅へすべきとの要望が大きくなり、4月下旬に、既に被災等住民が入居している一定の要件を満たす住宅を県の借上げ住宅に切り替えていく制度(以下「特例型」)を立ち上げ、5月1日より運用を開始した。※4月30日に国より、既に被災等住民が入居している住宅を県の借上げ住宅としていくことを認める通知がなされている。

3-3 供給状況

一般型と特例型により供給したが、結果としては、一般型1,327戸特例型23,678戸となり、特例型住宅が圧倒的に大量に供給された。これは、被災等住民がそれぞれの家族事情や生活利便・住宅規模等を考慮して住宅を選択できることが大きなメリットになったものと考えられる。ただし、高齢者世帯や子育て世帯等の自力で住宅探索や不動産店訪問を出来ない世帯については、一般型が機能したと考えられる。また、借上げ住宅等間の住替えは、一回のみ一定理由の範囲内で認めたが、避難世帯の中には一般型に入居後に就学等の理由で特例型に転居した例も見られる。

3-4 様々な問題

供給経過の中で多くの問題が発生してきているが、その主なものを示す。

○膨大な事務量：県は、住宅確保、制度策定と運用、県借上げによる事務(契約・仲介手数料・家賃等支払い)等を担い、市町村は、避難住民の受付窓口と書類の確認事務を担当したが、制度も試行錯誤の中で運用せざるを得なかったため、県市町村ともに避難住民からの問い合わせや苦情対応も含めて膨大な事務量が発生した。

○一般型の未活用：一般型は、追って特例型が創設されたこともあり、当初想定した活用はなかったため、いったん借上げた未活用の物件について貸主への説明や返還などの後処理に大きな手間を要した。

○遡及措置の発生：特例型は、避難住民が自ら契約した後に県の借上げとする場合が多く、入居者の契約日から県の契約日までの間の家賃分の遡及支払い事務が発生した。

○再契約更新：貸主と県借上げ住宅の契約は、貸主を保護し入居期間を明確にすることと県予算の関係から23年度契約は年度末までの定期借家契約としたため、年度末に25,000件に及ぶ再契約事務が集中して発生した。

4. まとめ

福島県の応急住宅対策は、市町村・プレハブ協会・県内住宅事業者・不動産関係団体等とともに、初めて経験する未曾有の大災害に立ち向かうことにより、一定の成果をみたと考えている。特に、大混乱の中で仮設住宅を木造主体で県内事業者が発注したこと、試行錯誤の住棟配置の工夫、掃き出し窓や風除室の設置、障害者住宅やグループホーム型住宅の建設、また民間借上げ住宅特例型の創設等は次の備えに繋がる実績と考える。しかし、上述のように、対策途上で制度上も含めて多くの問題が発生し、その時点では最善と思う真摯な対応に努めてきたものの、これらの問題を今後へ向けた課題として将来へ繋げる努力が必要と考える。

これらの個々の問題への対応に併せて、これらの経験を検証してできるだけ将来に反映されるよう、23年10月に福島大学と県が事務局となって希望する大学等の研究機関で設置した「応急仮設住宅等に関する環境改善研究会」の活動、また、木造仮設住宅を再活用して避難住民の住宅再建支援等を目指す県事業「木造応急仮設住宅再利用促進事業」の取組を行ってきている。

応急住宅対策の目的は、仮設住宅等に入居することによる被災・避難住民の方々の生活の安定確保とその後の恒久的住宅への円滑な移行を促すことである。そして、その後の中長期的な住宅政策と一体となり、生活再建の基盤となる住まいの復興と活力ある地域社会の実現に繋げていくことである。

この度の震災に伴う応急住宅対策は、原発事故という

特殊災害への対応ということもあり、対策途上で度々災害救助法の制度運用が緩和されて混乱の一つの要因となったが、今後の災害対応に繋げたい思いは、以下のとおりである。

応急住宅対策は、その災害の規模・性質・地域性・避難期間等を見極めて、当初からその入居期間に応じた避難生活に見合った住宅性能レベルが確保された仮設住宅が用意されるべきである。ほとんどの行政にとっても初めての経験となる大災害対策は発災後では遅く、平常時に入居期間に応じた仮設住宅のメニューを準備しておき、発災後に速やかに選択できるようにするなど、その災害に応じた適切な対策に取り組めるよう制度化されているべきと思う。

また、応急仮設住宅などの住宅対策は、常日頃からの行政と地域住宅事業者との関係が大きな役割を果たすと思う。福島県の場合、従来から実施していたHOPE計画(地域住宅計画)、住宅マスタープラン、地域木造住宅の振興等施策の継続的な実施により、県内事業者と県施策の距離が比較的近かったのではないかと思う。その近さが県内事業者による6,000戸の仮設住宅建設につながったのだと思う。

※県住宅対策については、2012年度日本建築学会大会建築社会システム部門研究協議会に大和田光将他が執筆寄稿した「東日本大震災における福島県の住宅対策について」に詳しい。

全速力の試行錯誤

山本 洋一

平成22~23年度 建築住宅課主幹
平成24~25年度 営繕課長
平成26~27年度 土木部長(建築担当)



あの災害から9年、あちこちで仮設住宅が撤去されたあとを見ると、建築としての応急災害対策がようやく完結したことへの安堵感とともに、少しの寂しさを感じています。

仮設住宅の建設を開始した当時は、1日でも早く完成させることを最優先とし、問題が生じればその都度対応していくという方針を取らざるを得ませんでした。結果、反省すべき点が少なからずありました。参考までにその主な点について述べさせていただきます。

第一に床下の盛り土をせずに仮設住宅を建設してしまったことです。後で建物周りを舗装することになったため、床下に水がたまり、追加工事で盛り土するという情けないことになってしまいました。あらかじめ床下に盛り土するのが常識と思われるのですが、当初は舗装など想定していなかったため、それほど水がたまるとは思っていませんでした。

第二に、断熱対策です。プレハブタイプの仮設住宅の壁は、それほど厚くないスタイロフォームを鉄板で覆った板を柱と柱の間にケンドン式に落とし込むだけの構造で、床下も吹きさらしのため、暑さ寒さや隙間風が防げない構造のものでした。室内側に断熱材とボードを張り、床下の周りを塞ぐ追加工事で対応しました。

第三に間取りです。仮設住宅は30㎡の2DKが標準で、当初のタイプは2つの居室の間が完全に壁で仕切られていたため、なおさら狭く感じられる上に、エアコンを4畳半の部屋毎につけなければならないなど、いろいろと使いづらい点がありました。2部屋を引き戸や襖等で仕切ったほうが良かったようです。

もちろん良い点もありました。最初から風除室を設置したこと、住民同士の交流を深めるため縁側やベンチを積極的に設置したこと、県内事業者による木造仮設を推進したことなどが掲げられます。

大きな災害が次々に発生する近年、仮設住宅を造らなければならない状況は日本のどこかで毎年のように起きています。その時、福島県の経験を参考にいただき、入居者の皆様が少しでも快適に過ごせる仮設住宅が建設されることを願います。

「東日本大震災における応急仮設住宅の新たな取組について」

榊枝 克幸

平成23~24年度 建築住宅課副課長
平成27~29年度 建築住宅課主幹



この度は、10年目の節目に向かって、「記録集」として取りまとめるとのこと、ようやく肩の荷が下りたと感慨深く、お喜び申し上げます。

さて、本県は通常の震災に加え、原子力災害という複合災害により、いままでの応急的住宅対策では対応できず、新たなオプションを用意し取り組む必要性に迫られたと考えております。その中でも、借上げ住宅のラインナップ、県内事業者による木造仮設住宅の供給の2点が挙げられます。その視点から、本業務を2度担当し思うところを述べさせていただきます。

まず、1度目では、借上げ住宅の供与戸数が増加することで、実際の運用が業務の主となりました。特に、契約事務を各出先機関にお願いしておりましたが、震災対応でマンパワーが足りず、職員の心身負担も大きく、「どうかしてくれ」との訴えに苦慮する毎日でした。その打開策として、担当者が提案した案であるビルのフロアを借上げて人員を集め、契約事務を集中管理することが現実の対応となってしまいました。そのことから、事務の効率化のため検討されている現金給付の仕組みづくりの必要性を強く感じます。

2度目では、応急仮設住宅の維持管理、初期の撤去作業、撤去に伴う再利用の業務を行いました。特に、木造仮設住宅を供給した県内事業者から、再利用のスキームづくりが求められ、解体前の無償譲渡の公募、その結果再利用されない仮設住宅については、解体を請負う建設業者が再利用できる入札方式を導入しました。併せて、地方創生の流れの中、定住、二地域居住を推進する市町村に対する事業を立ち上げ新たな活用機会を模索しました。結果、基礎がある仮設住宅をそのまま村単独住宅としたケース、奥会津の町村で事業を活用し住宅を整備したケース等、一定の効果はあったと考えております。再利用の取組を通じて、借上げ住宅と同じように恒久住宅の提供へも活用できる可能性があり、応急的対策から中期的な住宅再建の政策に組み込むのも良いと考えます。

結びに、近年、自然災害が多発している現状を鑑みると、本県の応急仮設住宅における新しい取組が将来的にも役立つと思います。私にとっての本業務は、新しい試みに加え、撤去の説明会、用地延長協議、マスコミ対応等、きつく、苦しい場面もありましたが、同僚・市町村の方々のご協力により、無事進めることができ達成感のある仕事になったことを改めて感謝いたします。