

新潟県中越地震における被災住宅の応急対応の実態と復興への課題

正会員 米野 史健

新潟県中越地震 住宅 応急対応 復興

1. 研究の目的と方法

新潟県中越地震の被災住宅における、仮住まい等を確保する応急対応の段階の実態を把握し、この状況を踏まえ今後の恒久的な住宅の復興のあり方を検討する。「応急仮設住宅」と「応急修理制度」を中心に取り上げ、新潟県等の関係機関による各種資料及び報道情報を収集するとともに、2004年11月、12月、2005年2月の3回現地を訪れ、視察とともに関係機関へのヒアリングを行った⁽¹⁾。

2. 応急仮設住宅

プレハブ住宅の建設（以降建設型）と、民間アパート等の借上げ（借上型⁽²⁾）の大きく2つがとられている。

(1) 建設型仮設住宅

13市町村の63団地に計3460戸が建設された〔表1〕。全壊家屋及び補修出来ない大規模半壊家屋の居住者が対象だが、実態は半壊等で自宅に戻るのが恐いとする被災者も含め、希望者は基本的に入居できる形で戸数が計画された。従前のコミュニティに配慮して自宅に近い仮設住宅団地に元の地域毎に入る形がとられ、被災地に近い学校等公共施設の敷地、公園等を用いて分散的に建設された。被災者の要望で当初予定地ではなく入居者の集落に近い個人の田畑等を借りて建設したものもある。

早いもので震災1ヶ月後の11/24に入居開始、年内には希望者全員の入居が終了、1/4現在で3316戸に2872世帯9484人が入居している。空室は144戸あり、当初応急修理では工事完了期限に間に合わないとして仮設住宅を希望した被災者が、後述の通り期限が延長されたのを受けて応急修理を選んだのが主要因とみられる。

(2) 借上型仮設住宅

県が民間賃貸住宅を借上げ、建設型と同条件で提供するものである。県の要請を受けて県宅地建物取引業協会が会員から提供可能な物件を収集、地域毎にリストをまとめる。県は各市町村に仕組みを利用するかを照会、希望する市町村は物件リストを被災者に提示し、被災者が物件を選んで申し込む。希望が重なった場合、市町村が困窮度の高い被災者を優先した後、抽選で決定する。

5つの市町村で使われ、304件の物件情報に対して決定は177世帯である〔表1〕。利用率が58.2%にとどまるのは、提供物件と被災者の希望との間にギャップがあったためである。被災者の多くは現住地に近い住宅を求め、同市町村内でも生活環境が変わる地域の住宅は希望しなかったという。また、提供物件は1K、1DK等の狭い物件が多かったが、被災者の世帯規模はより大きいため、求める広さに満たなかったことも原因と考えられる。

(3) その他の仮設住宅的役割

県内外の公営住宅で最長1年まで家賃無料で一時入居を受け入れるほか、都市再生機構住宅、県職員住宅でも受け入れており、計81世帯が入居している⁽³⁾。また魚沼市では、旧堀之内町で旧湯之谷村にある未使用の保養所・寮を借り受けて利用し計24世帯・73人が居住、旧守門村でも廃校舎を利用して15世帯・33人が居住している。

3. 応急修理制度

自宅で生活するため最低限必要な補修工事を、被災者の申込を受けて公共負担で実施する制度である。災害救助法に基づく国の制度では、弾力的な取扱や限度額の拡

表1 住宅の被害及び応急対応策の実施・申込状況（応急仮設住宅を用いている14市町村⁽⁴⁾）

市町村名	被害状況			建設型仮設			借上型仮設		公営住宅等入居	応急修理制度					支援策				
	全壊	大規模半壊	半壊	建設数	入居数		情報提供	決定数		申請受付	国制度分	県制度分	うち大規模半壊	うち半壊	うち完了済	全壊協議件	非申込数	非申込率	
単位	世帯			戸	戸	世帯	人	件	世帯	世帯	世帯					-	%		
長岡市	922	908	4946	840	815	734	2341	223	153	18	4400	2951	4263	635	3550	909	98	1373	20.3
山古志村	-	-	-	632	628	561	1773				-	-	-	-	-	-	-	-	-
見附市	53	17	495	103	90	81	262	16	14	2	341	304	341	12	329	200	7	120	21.2
栃尾市	44	60	234	105	79	65	203			6	203	167	203	28	175	40	0	64	18.9
小千谷市	617	296	2012	870	834	657	2268			37	1321	852	1294	155	1139	467	9	901	30.8
越路町	149	116	683	114	112	112	415				520	318	520	79	441	317	12	304	32.1
川口町	605	142	390	412	405	352	1240			4	387	213	343	103	239	138	20	374	32.9
魚沼市	83	48	317	30	27	27	81	2	2	(注1)42	285	200	274	41	233	135	12	80	17.9
十日町市	96	139	809	138	123	106	347			7	735	589	735	85	650	71	1	195	18.7
川西町	5	6	79	15	15	14	51				48	35	47	4	43	28	0	28	31.1
柏崎市	26	55	262	44	38	38	106	63	7	3	187	144	182	24	158	79	2	106	30.9
小国町	140	125	522	118	114	101	300				453	251	447	76	331	276	46	187	23.8
刈羽村	68	28	102	39	36	24	97				63	28	59	18	42	29	4	107	54.0
西山町	11	11	22	0	0	0	0	(注2)	1		17	7	17	4	13	0	2	24	54.5
計	2819	1951	10873	3460	3316	2872	9484	304	177	119	8960	6059	8725	1264	7343	2689	213	3302	21.1
出典	県資料3/18現在			県資料1/4現在				(注3) 県資料12/3現在		県資料2/6現在									

非申込数 = 被害世帯数計〔全壊+大規模半壊+半壊〕 - 仮設住宅世帯数計〔建設型入居+借上型決定〕 - 公営住宅等入居世帯数 - 応急修理申請受付世帯数 - 全壊協議件数
 非申込率 = 非申込数 ÷ 被害世帯数計 (注1)うち39世帯は保養所等(1月末現在) (注2)宅建業協会長岡支部が長岡市分と合わせて情報提供 (注3)宅建業協会資料12/21現在

大が行なわれたほか、所得等の要件が被災者生活再建支援法に準ずる形となり、これまでは限定的だった対象者の範囲が広がった。県独自の制度も設けられ、所得等の要件を適用せずに運用された。両者の併用で大規模半壊で最大 160 万円、半壊で最大 110 万円までの工事が可能となる。災害救助法では災害発生から 1 ヶ月以内に工事完了とされるが、対象件数が多いことから 12 月末までに申請、工事は年内完成を目途とされた。その後工事完了期限は何度か延長され、最終的には 3 月末日となった。

県全体の申請数は 9057 件、うち国制度分 6124 件、県制度分 8817 件である（2/6 現在）。原則は大規模半壊・半壊が対象だが、全壊でも入居可能になるなら協議の上適用出来るとされ、全県で 216 件・全壊家屋の 7.6%で申請されている（表 1 中の「全壊協議」）。工事完了済は 2/6 現在で県計 2758 件、2/22 迄の完了見込が 4156 件で完了率は 45.9%と低い。申請受付開始が 11 月末以降と遅れたこと、降雪で工事が行いにくいことに加え、被災者が希望する地元の建築業者に限りがあったためとみられる。

本来は日常生活に欠かせない緊急を要する箇所の工事を市町村が発注するものだが、実態は被災者自らが業者を選定し工事を依頼、完了後報告する形がとられている。また被災者の多くは修理費補助のように認識しており、本格修理の中で要件に該当する部分や完了期限迄に終了する部分の工事を申請することも多いとみられる。

4. 住宅応急対応制度の利用状況

[表 1] の 14 市町村に関して被害状況と応急対応制度の利用状況を比較すると、項目の単位や時点が異なり数値は正確ではないが、およそ 3300 世帯・全体の 21%がどの支援策にも申し込んでいないこととなる。市町村每では、市での非申込率 20%程度に対して町村では 30%超で制度の利用割合がより低く、震源に近く被害の大きい市町村（川口・小千谷等）で利用割合が低い傾向もみられる。

なお、データが得られた 3 市町村⁽⁵⁾での被害別の建設型仮設住宅入居世帯数より [表 2] この被害別割合が仮設住宅等（建設、借上、公営住宅等）全体に当てはまると仮定すると、14 市町村での被害・応急対応別の世帯数が推定される [表 3] 支援策の申込率は半壊 74.2%、大規模半壊 73.1%なのに対し、全壊は 54.5%と低い割合である。

非申込被災者の実態は把握されていないが、ヒアリング等に基づけば以下の 4 つの場合が考えられる。

- 被災住宅と別に住宅を建設・購入、または都市部の賃貸住宅に転居し、新たな住宅を確保した(表 3)
- 仮設住宅ではなく、親族との同居を選択した()
- 雪解け後に自宅を修理または建替えるとし、それまでは一時的に賃貸住宅や親族等の家に住んだ()
- 応急修理の申込開始前に行うため、または当初の完了期限に間に合わないため、自己負担で修理した()

5. 今後想定される復興の手段と課題

今後取られる復興の手段は、被害・応急対応別に [表 3] に示す幾つかのパターンを想定することが出来よう。

仮設の居住期間中に、自宅を再建するか他の住宅に移転する。移転先では災害復興公営住宅が挙がるが、本地域の住宅の大半は持家戸建であり、賃貸集合住宅に移るのでは変化が大きく、移ってもいづれ従前同様の住宅に戻ると思われる。よって自宅再建を第一として、低利融資・利子補給の他、リバースモーゲージや会社・組合等による事業化、義援金的性格も持つファンド等、不動産スキームを活用した幅広い支援策の検討が求められる。

仮設の居住期間中に自宅の大規模な補修・改修を行う。適切な修理の助言・実施と工事費への支援が必要である。

自宅の補修を行う。被害度は小さく、既存の支援策を用いて比較的早期に終了し仮設を退居すると思われ、空室の整理統合や再利用などが課題になると思われる。

応急修理はしたがあくまで一時的・部分的対応であり、改めて本格的な補修・改修を要する。と同様の課題。

応急修理及び同時に行った本格修理で対応済と思われるが、部分的に補修する場合あり。低利融資や義援金・生活再建支援金（県制度分）の範囲で対応可能か。

応急修理及び同時に行った本格修理でほぼ対応済か。

自宅再建が移転が必要となる。自助努力で住宅を確保出来ればよいが、問題を抱えて対応が取れない人もいるとみられ、実態を把握し状況に合った支援が必要である。

自宅の大規模な補修・改修を行う。と同様の課題。

応急修理制度を用いず、自己負担で修理済とみられる。

本稿は、平成 16 年度科学技術振興調整費・新潟県中越地震に関する緊急研究で国土技術政策総合研究所・建築研究所の住宅チームが行った調査の結果を、筆者個人の観点からとりまとめ考察したものである。

補注：

- (1) 県の各部署のほか、長岡市、魚沼市、越路町、県地建物取引業協会、県建築組合連合会などへのヒアリングを行っている。
- (2) 県・市町村では「民間賃貸住宅借り上げ」などと表記している。
- (3) うち 1 世帯は燕市であり、表 1 には記載していない。また、この他に雇用促進事業団住宅に 70 世帯が入居しているが（12/3 現在）、市町村別の内訳が不明のため表 1 では考慮していない。
- (4) これら 14 市町村で県全体の全壊～半壊被害世帯数の 99%を占める。
- (5) データはヒアリング及び調査票への記入を依頼して得たものであり、時点等の違いにより表 1 の値とは若干のずれがみられる。

表 2 建設型仮設住宅の被害別入居状況

	全壊	大規模半壊	半壊	その他	計
小千谷市	278 (41.3)	37 (5.5)	149 (22.1)	209 (31.1)	673
越路町	57 (49.6)	4 (3.5)	25 (21.7)	29 (25.2)	115
魚沼市	5 (18.5)	1 (3.7)	12 (44.4)	9 (33.3)	27
計	340 (41.7)	42 (5.2)	186 (22.8)	247 (30.3)	815

単位：世帯、括弧内は被害別割合(%) 魚沼市は旧広神村分のみ（他は建設なし）

表 3 被害・対応別の世帯数(推定)と想定される復興手段

	全壊	大規模半壊	半壊	その他	今後想定される復興
仮設住宅等	1322	163	723	960	■ 再建, 移転
応急修理	213	1264	7343	118	▨ 大規模補修, 改修
非申込	1284	524	2807	-	□ 既にほぼ対応済