

東日本大震災における災害公営住宅の供給に関する取組の状況と今後の対応

米野 史健

独立行政法人建築研究所住宅・都市研究グループ，研究員（茨城県つくば市立原1，meno@kenken.go.jp）

1. はじめに

東日本大震災の発生から1年以上が経過し、被災地域の復興や被災者の生活再建に向けた取組がようやく本格的にはじまりつつある。策定された復興計画に基づく形で、防災集団移転促進事業や土地区画整理事業等による面的整備の具体的な検討が進むとともに、生活の基盤となる住宅を整備する動きも進められている。

震災で大きな被害を受けた岩手県及び宮城県では、住宅復興に関する方針・計画が2011年末までにそれぞれ示されており、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、地域の特性に応じた住宅建設の促進が目標とされるほか、災害公営住宅の供給が中心的な施策として位置づけられている。

震災後の混乱した状況においては、自力での住宅再建や市場を通じた住宅供給が難しい部分もあり、仮設住宅で不自由な生活を送る被災者の暮らしを早期に安定させる意味からも、公的主体による供給が先導的に行われる必要が高いといえる。

本稿は、このような観点から災害公営住宅に着目し、現在までの供給の取組及び進捗の状況を概括して、これまでにみられる課題を整理した上で、今後どのような取組を行えばよいのかを考察するものである。

2. 災害公営住宅の供給に関する体制

改めて確認すれば、「公営住宅」とは、地方公共団体（市町村及び都道府県）が国の補助を受けて整備し供給する住宅である。今回の震災においては、市町村と県とが役割を分担しながら連携して整備を進め、これを国が財政的・技術的に支援する形がとられている。

1) 市町村及び県

市町村と県の間での役割分担のあり方、及び両者が連携して整備を行う戸数は、それぞれの地域で異なっている。岩手県では、県の整備・管理／県の整備後に市町村が管理／市町村の整備・管理の3つの方式で進める形とされており、11市町村で約5300戸の整備目標と整備スケジュールがロードマップとして公開されている¹⁾。

宮城県では、市町村による整備・管理を基本として、県は市町村からの委託を受けて建設を行うとし、一部については県営として整備し管理するという形をとっており、21市町で約15000戸を整備するとしている²⁾。

原発事故の影響を受けて問題が大きい福島県では、北部沿岸の市町村で検討・整備が進むものの、県全体としての体制や整備戸数はまだ示されていない。

2) 都市再生機構（UR）

前記のように市町村による整備も必要とされるが、役所内での住宅担当者は少なく人員的にも技術的にも不足する部分が大きいため、URによる支援が行われている。面的整備も含めた復興全般の検討を支援するため各市町村への職員派遣が震災直後からなされているほか、個別地区の事業化推進のため現地に選任チームを配置したりコーディネート業務を受託したりする対応がなされている。災害公営住宅に関しては、計7市町村（岩手1、宮城5、福島1）で基本協定が締結され、計11地区で具体の支援が開始されている³⁾。これらではURが建設した後に市町村が買い取る形での事業が想定されている。

3) 国（国土交通省等）

一般の激甚災害の災害公営住宅の整備に際しては、建設費等に対して国が3/4を補助するが、今回の震災での復興交付金では、地方負担分の半分（1/8）を追加し、計7/8を国庫補助するとしている。また、住宅整備に関連したソフト・ハード事業を対象とする「効果促進事業」の80%を国庫補助するとしている。

これらの財政面の支援のほか、技術的支援として、国が住宅整備に係る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」を実施している。平成23年度は、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っており、同様の調査を平成24年度も実施している。

本調査には、国土交通省国土技術政策総合研究所及び独立行政法人建築研究所のメンバーが参画しており、筆者も岩手県及び宮城県（平成24年度から）の担当として、作業を行うコンサルタントへの技術指導や、県・市町村との調整にあたっている。以降では本調査に参画する中でこれまでに得られた情報を元に、市町村の役割に着目して、災害公営住宅の全般的な検討状況を報告する⁴⁾。

3. 各市町村での検討の状況

3-1. 市町村の検討状況の概括

地震及び津波による被害状況は市町村毎に大きく異なっており、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、当該市町村における災害公営住宅全体の供給計画、及び個別の候補敷地での基本計画の状況に着目すれば、市町村の検討状況としては大きく次の4つのタイプが整理される⁵⁾。

①少数地区を対象とした具体の検討を進める市町村

市町村としての被害は相対的に小さく局所的であり、全体の供給計画は必要とはされない。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事業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の移転地での具体的な検討が進められている。

②全体計画に基づき個別候補地の検討を進める市町村

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や、被災者アンケート等に基づいた地区別の計画（想定）戸数などの形で、全体の供給計画が考えられている。この全体計画に基づきながら、個別具体の候補地での基本計画の検討も具体的に進められている。

③全体計画はないが個別候補地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、災害公営住宅に関する十分な検討は出来ておらず、域内全体でも地区別でも供給の方針や計画戸数はみえていない。しかし、公有地や取得の見込みがある私有地など、活用が可能な候補地はあり、そこで整備しうる災害公営住宅の検討は行われている。

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、域内全体でも地区別でも供給の方針や計画戸数が十分にみえていない状況である。個別の候補地に関しても敷地確保の見込みが立っておらず⁶⁾、仮想的な敷地を想定してのスタディ程度しか出来ない。

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（公有地や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。

3-2. 全体供給計画の検討

災害公営住宅の供給計画の検討内容は、おおよそ図1のような形で概念的に整理される。住宅再建に関するアンケート等の結果に基づいて、災害公営住宅を希望する世帯数や、入居を希望する地区、希望する住宅の形態（戸建か集合か等）などを把握する。さらに世帯の人数や年齢構成なども分析して、型別・間取り別に必要となる戸数や、特に配慮を要すべき高齢単身世帯の数などを集計して、災害公営住宅希望（必要）戸数を整理する。

この希望戸数を踏まえつつ、今後時間が経った時に想定される被災者の意向変化、将来の人口動向、地区毎の用地の確保可能性、既存の公営住宅ストックの状況とこれも含めた管理のあり方、及び予算の制約や様々な政策的判断を反映する形で、整備方針的なものを検討した上で、供給計画として地区別・年度別・整備主体別等の具体の戸数を設定する、というような形である。

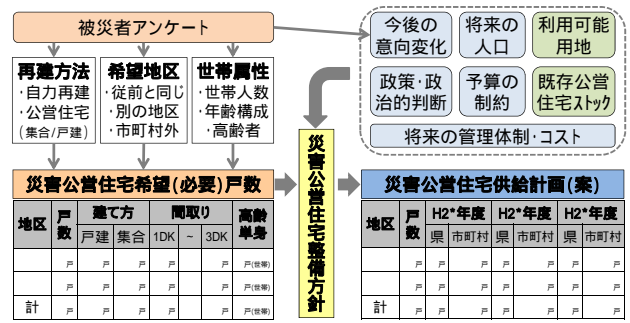


図1 災害公営住宅の供給計画の検討の考え方

しかし実際の検討は難しい部分が多く、このようなモデル的な手順では必ずしも進まない面が大きい。その要因としては例えば次のような事項が挙げられる。

○再建方法・希望の不確定さ

住宅再建の希望に対して「未定・分からない」等と答える被災者が多い。またアンケートによって自力再建/災害公営住宅の希望が変動しており、実施時期が遅いほど公営住宅の希望が増える傾向もある。特に防災集団移転促進事業や土地区画整理事業のエリアにおいて、自力再建の時期や諸費用が明確ではないためと思われ、具体の条件が示されれば災害公営住宅の希望戸数も変わると想定されるが、現時点ではまた不確定な要素が大きい。

○被災者ニーズと住宅供給可能性との不一致

アンケートで示される災害公営住宅に対する被災者のニーズは、従前の居住地区に近い場所での木造戸建、というものが多く、地区別に土地を確保することが困難である、戸建を必要数建てられる広さの土地がないなどの理由から、希望に基づいた地区別の供給計画を立てることが難しい場合がある。また、中心部の公営住宅への転居を希望する層が一定数いるものの、既成市街地での土地の確保は困難であり、また集落部の人口減少を招くなどの懸念から、供給計画の確定が難しい場合もある。

2-3. 個別候補地での基本計画の検討

災害公営住宅の建設候補地として挙げられている場所としては、図2に示す3つのタイプがみられる。

①は、津波で浸水したエリアの外側や周縁部で、公有地や空地の買収で建設用地を確保するものである。宅地造成やインフラの新規整備は基本的には不要なところが多く、早期に建設が開始できる。

②は、津波浸水エリアだが、防潮堤の整備や嵩上げが完了すれば浸水の危険はなくなる見込みであり、将来の市街地の居住人口を確保するため、防災基盤整備や区画整理の完了前に先行して住宅建設を考えるものである。

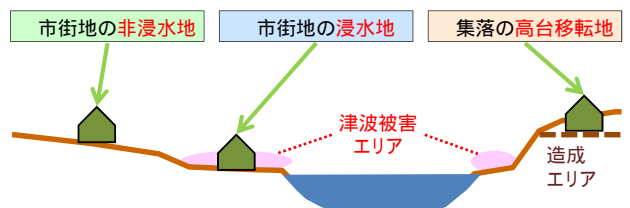


図2 災害公営住宅の個別候補地のタイプ

③は、津波被害エリアからの高台等への移転に際して新規に造成される土地であり、防災集団移転促進事業等の自力再建向けの宅地と一体的に整備される形となる。

これらの3タイプのうち、検討が進んでいるのは①市街地の非浸水地であり、確保の見込みが立った土地から基本計画の検討や測量が進められており、設計や工事の発注が行われているところもある。先行して供給されるのはこのタイプの土地が中心になると思われる。

②市街地の浸水地は、面的整備の進捗が遅い部分もあるため、具体の敷地での検討というよりは、モデルのスタディにとどまるものが多い。その際には、防潮堤等の整備が終わるまでに想定される津波の浸水にどう対応するかが課題となっており、周辺敷地よりも先に盛り土を行う、基礎を高いものにする、低層階は店舗等の非住居用途やピロティとする、などの検討が行われている。

③集落の高台移転地は、防災集団移転の合意が進んでいる地区では具体的基本計画が検討されているが、全体としては集団移転側の検討・計画を待っているような状況である。ここでの基本計画の検討では、自力再建向け宅地との一体的な配置の仕方や、事業費用の抛出の割り当てを想定した敷地の配分などが課題となっている。

4. 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の印象では、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⁵⁾。

○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。

○広域的な住居移動の捉え方

入居する災害公営住宅は、当該市町村の中だけで選ばれるのではなく、隣接する他市町村での申込や、地域の中核的な都市への集中なども想定される。特に借上げ仮設住宅（みなし仮設）で既に移転している場合、移転地での定住やさらなる移転の可能性も高い。このような広域的な移動をどう判断・調整するかが課題となる。

○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々人の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。

5. 災害公営住宅を含めた住宅復興の考え方

以上のような実態と課題を踏まえた上で、災害公営住宅を中心とする住宅復興をどのように進めていけばよいのか、考えを述べてみたい⁷⁾。

(1) 住宅再建の全体ビジョンを地域毎に描く

○暮らしと住まいの再建のイメージを示す

個々人がどこのどんな住まいでどう暮らすのかのイメージを示すことが必要である。その上で、災害公営住宅をはじめとする、ありうる多様な選択肢を住宅再建のパターンとプロセスとしてまとめ（図3）、それぞれの長

所・短所や費用を提示して判断が出来るようにし、個々の住民の意向を具体的に確認することが求められる。

○復興住宅マスタープランをまとめる

住民意向に基づきつつ、将来の社会変化等も踏まえた政策判断を行い、中長期的な居住の目標像を地区別・主体別に示すことが求められる。この目標像と実現策を体系的に整理し、計画・施策・事業の全体的なビジョンをマスタープラン的な形で示すことが望ましい。災害公営住宅の供給計画はこの中核として位置づけられよう。

このマスタープランは確定的計画というよりは今後変更もありうるとの位置づけでよく、個別の施策や災害公営住宅の計画などを検討する際にこのビジョンを参照するとともに、具体の施策・事業が確定・進行していく中で実態にあわせて随時見直ししていく形で考えればよい。

(2)復興住宅の多様な選択肢を検討する

○自力再建の支援メニューを充実させる

被災地では元々持家戸建が主で住民もその形での再建を望むと思われるので、まずは自力再建を軸とした支援の充実が求められる。地域の実情にあった支援策を用意するほか、公営住宅等で一定期間暮らした後に自力再建を目指すなど段階的に進める形も有効と思われる。

○自力再建と災害公営住宅の間を考える

自助＝自力再建が出来なければ公助＝災害公営住宅との二元的な捉え方にもなりがちだが、自力再建と災害公営住宅の間の方策も必要である。地権者の共同再建、まちづくり会社等による住宅建設、民間建設物件の借り上げ等の可能性を考えて、後押しすることが想定される。

○災害公営住宅の供給・管理計画を検討する

災害公営住宅は、自助・共助ではできない部分を担うセーフティネットの役割を果たすほか、先行的に供給されるため地域のモデルとなる住まいの形を示すことが望ましい。一方で将来の空家増加も懸念されるため、払い下げや他用途への転用、既存老朽物件からの移転等の活用も必要であり、ストック全体としての災害公営住宅の供給・管理計画を検討することが求められる。

(3)住宅政策と復興まちづくりを連携させる

○復興まちづくりの中で住宅供給を意識する

面的整備の検討では、その上にどのような住宅を建てるか、そこでどんな暮らしがなされるかも考えられなければならない。被災市街地では産業と合わせて住宅を戦略的に供給することも必要であり、災害公営住宅の果たす役割は大きい。高台の開発では住宅のほか地域施設等も含めた住宅地全体としてのデザインが求められ、施設併設の災害公営住宅を核とした整備が考えられる。

○住宅ニーズを受けてまちづくり事業を見直す

住宅再建の意向が地区毎に具体の数としてみえてくると、復興計画等で想定していた地区毎の事業内容（エリアの規模や土地利用等）とは必ずしも整合しない場合も考えられる。その際には事業内容を見直すことも含めて、ニーズに見合った住宅を確保することが必要である。

(4)入居後の暮らしを考えて住まいをつくる

○高齢者や地域コミュニティに配慮する

被災地は高齢化が進む地域であり、高齢者を支援する施設・サービスが必要不可欠である。また住み替えによる精神的負担の軽減には、従前地域や仮設住宅のコミュニティを継承することが望ましい。よって住宅供給では高齢者やコミュニティへの配慮が必要で、特に災害公営住宅では入居時の配慮や施設の併設等が求められる。

○持続的活動の仕組み・担い手を確保する

高齢者支援をはじめとする各種サービスを持続的に提供するには担い手が不可欠であり、行政のみならず、現在仮設住宅で活動する団体なども含めて、地域の特性やポテンシャルに応じたサポート体制を検討して、持続的活動の仕組み・担い手を確保することが求められる。特に災害公営住宅の管理運営でこの視点が重要となる。

1) 岩手県建築住宅課：災害復興公営住宅の整備状況について、2012年7月10日

2) 宮城県復興住宅整備室：「宮城県復興住宅計画」について、平成24年4月4日

3) 都市再生機構：東日本大震災における都市再生機構の取組み、2012年7月1日。なお、災害公営住宅に関する基本協定を締結していない市町村でも、包括的な協力協定が結ばれておりこれに基づいて災害公営住宅の支援が行われているところもある。

4) 本稿の記述は、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、本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UR職員等の意見・見解を反映するものではない。

5) ここで記述している内容は、米野史健：被災者に対する住宅供給の現状と課題、独立行政法人建築研究所平成23年度講演会テキスト、pp.25-36、2012.3.をベースとしている。

6) 候補となる敷地があった際に、規模や立地によっては、早期の供給を計るため県による整備に委ねる場合もみられ、その結果として市町村による整備の対象となる敷地が少なくなるような状況も見受けられる。

7) ここで記述している内容は、米野史健・中川智之：暮らし再生の観点から多様な選択肢を示す住まいの復興ビジョンを、日本都市計画家協会 Planners Vol.70, pp.20-21, 2012.6. 及び日本都市計画家協会震災復興タスクフォースプロセスデザイン部会：多様な選択肢をもつ住まいの復興ビジョンの提言、http://jsurp.net/fukkou/120616process_3rd_teigen.pdf, 2012.6.に基づいている。

再建場所	2011年度 (H23)	2012年度 (H24)	2013年度 (H25)	2014年度 (H26)	2015年度 (H27)	2016年度 (H28)	...	将来	
非浸水エリア 集落周辺部 市街地 近郊等	土地取得等 建物工事								
	応急仮設住宅		自力再建(持家)						
	応急仮設住宅		災害公営住宅(集合住宅)						
	民間賃貸住宅(みなし仮設)→契約変更		民間賃貸住宅						自力再建
集団移転先	合意形成等 宅地造成 建物工事								
	応急仮設住宅		自力再建(持家)						
	応急仮設住宅		災害公営住宅(戸建等)						
			払い下げ 持家						
面的整備を行う市街地	合意形成等 区画整理 高上げ等 建物工事								
	応急仮設住宅		自力再建(持家)						
	応急仮設住宅		災害公営住宅						
			自力再建						
地域を移って段階的に再建			非浸水エリア		集団移転先: 面的整備市街地				
	応急仮設住宅		災害公営住宅		自力再建(持家)				
	応急仮設住宅		民間賃貸住宅		災害公営住宅				

(注)再建場所・住宅タイプの事業スケジュール(年度)は想定であり実際とは異なる

図3 住宅再建のパターンとプロセスのイメージ