

平成 26 年度
修士論文

三重県における南海トラフ巨大地震を想定した住宅復興計画に関する研究
ー平時から住宅復興に備えるー

指導教員 岩崎 恭彦 准教授

三重大学大学院人文社会科学研究科
修士課程 地域行政政策専修 社会科学専攻

学籍番号 113M254

片山 誠一

三重県における南海トラフ巨大地震を想定した住宅復興計画に関する研究

－平時から住宅復興に備える－

－目次－

第1章 研究の枠組み（背景・目的・方法等）

1-1	研究の背景	p.1
1-2	研究の目的	p.1
1-3	研究の方法と構成	p.2
1-3-1	研究の方法	
1-3-2	研究の構成	

第2章 南海トラフ巨大地震における被害想定の変遷とそれへの対策

2-1	国や三重県における南海トラフ巨大地震の被害想定について	p.4
2-1-1	国による被害想定	
2-1-2	三重県による被害想定	
2-2	被害想定をもとにした国や三重県における地震・津波対策の取組・方向性	p.8
2-2-1	国の南海トラフ地震対策と大規模災害復興法の制定	
2-2-2	「三重県地域防災計画（地震・津波対策編）」の見直し	
2-2-3	「三重県新地震・津波対策行動計画」について	
2-3	小括・まとめ	p.17

第3章 仮設住宅の役割とその課題－住宅復興計画の事前準備のために

3-1	三重県における住宅復興計画の事前準備－「事前復興」という考え方	p.18
3-1-1	事前復興とは	
3-1-2	「三重県復旧・復興マニュアル（仮称）」の策定に向けた調査結果概要	
3-1-3	三重県における住宅復興計画とその事前準備－ヒアリング調査から	
3-1-4	住宅復興の最終目標とその道筋	
3-2	住宅復興における仮設住宅の位置づけと「応急仮設住宅建設マニュアル」	p.34
3-2-1	住宅復興と仮設住宅との関係	
3-2-2	国による「応急仮設住宅建設必携（中間とりまとめ）」の公表とその後の住宅復興	
3-2-3	自治体における「応急仮設住宅建設マニュアル」の役割とその課題	
3-3	小括・まとめ	p.45

第4章 阪神・淡路大震災における住宅復興とその教訓

4-1	阪神・淡路大震災における住宅復興計画	p.47
4-1-1	阪神・淡路大震災による被害状況と特徴	
4-1-2	阪神・淡路大震災における住宅復興計画の方向性と特徴	
4-1-3	単線型住宅復興計画における課題・教訓	

4-2 阪神・淡路大震災からの住宅復興とその評価・課題	p.57
4-2-1 災害公営住宅における供給方法や支援策に関する評価・課題	
4-2-2 復興過程におけるコミュニティ崩壊と孤独死	
4-3 小括・まとめ	p.63

第5章 東日本大震災における住宅復興の現状とその課題—岩手県を中心に

5-1 岩手県における住宅復興の状況とその対策	p.84
5-1-1 岩手県の被害状況と特徴	
5-1-2 岩手県復興計画と住宅復興の基本方針	
5-1-3 応急仮設住宅の建設状況と県と市町村の役割分担	
5-1-4 みなし仮設住宅の活用状況とその課題	
5-1-5 木造仮設住宅の活用の可能性	
5-1-6 災害公営住宅の供給状況とその課題—阪神・淡路大震災との相違	
5-2 岩手県山田町における住宅復興とまちづくり	p.84
5-2-1 被災地の現状	
5-2-2 山田町復興計画について	
5-2-3 山田町における住宅復興の方向性と今後の課題	
5-3 その他東北自治体における住宅復興計画の動向・枠組み	p.92
5-3-1 宮城県復興住宅計画	
5-3-2 福島県復興公営住宅整備計画	
5-4 小括・まとめ	p.94

第6章 三重県における住宅復興計画の可能性とその課題—平時から住宅復興に備える

6-1 南海トラフ巨大地震を想定した三重県における住宅復興計画の事前検討	p.96
6-1-1 被災者の住宅確保のための事前準備	
6-1-2 三重県における「応急仮設住宅建設の事務処理マニュアル」における課題と方向性	
6-2 三重県における住宅復興計画策定のためのマニュアルの作成に向けた提案・課題	p.100
6-3 研究の総括と今後の課題	p.103
6-3-1 研究の総括	
6-3-2 今後の課題	

謝辞	p.104
----	-------

参考文献	p.105
------	-------

添付資料 1～5	p.106
----------	-------

第 1 章 研究の枠組み

1-1 研究の背景

1-2 研究の目的

1-3 研究の方法と構成

第1章 研究の枠組み

本章では、研究の背景、目的、方法と構成などの研究の枠組みを提示する。

1-1 研究の背景

2011年3月11日に発生した東日本大震災では、巨大地震や大津波が漁村集落を中心とした三陸沿岸、沿岸部の市街地に甚大な被害をもたらした。これを受け、全国で地震・津波対策の重要性が改めて見直されると同時に、被災地となった自治体では、短期間のうちに復興計画を策定し、迅速かつ円滑に住民との合意形成を行った上で復興まちづくりに取り組むことの難しさが課題として浮き彫りとなった。そこで、行政における事前の復興対策、すなわち、「復興対策の手順の明確化、復興に関する基礎データの収集・確認など事前に進めていく」という「事前復興」の重要性が改めて注目されてきている。

このような動きがある中、国は、2012年5月に「応急仮設住宅建設必携（中間とりまとめ）」を公表した。これは、主に被害が広域にわたり、応急仮設住宅の大量供給が必要とされる東日本大震災程度の大規模災害を想定し、平常時に事前に準備する内容や実務上のポイント、災害後の具体的な作業及びフローチャート、その他過去の参考事例、様式の雛形等について取りまとめたものであり、住宅復興の事前準備をする上で三重県においても参考なるものと思われる。

三重県においては南海トラフ巨大地震の発生が懸念されており、発災後、県民が被災から立ち直り、早期に平穏な生活を取り戻すことができるよう、復興まで視野に入れた取組みが必要である。とくに、一日も早い被災地の復興を進めていくには、被災前のコミュニティの継続を念頭におき、復興に向けたさまざまなプロセスを確立し、円滑な復興支援を行うための体制づくりを検討しなければならない。

2014年3月に三重県が公表した「三重県新地震・津波対策行動計画」では、震災復興にかかる指針の策定や住宅復興計画策定のための事前検討などを2015年度末の完了を目標に掲げている。すなわち、今日まだ住宅復興計画に関する具体的な内容や中身が具体的に決まっているわけではないのが現状としてある。そこで、今後三重県の検討すべき課題の一つとして、事前復興の取組み、事前準備の一つに、とくに住宅復興計画の在り方について事前に検討していく必要があると考えた。そこで、私は本研究に取り組み、南海トラフ巨大地震を想定した三重県における住宅復興計画の可能性や方向性、課題について考えていくこととしたい。

1-2 研究の目的

本研究では、国や三重県が取りまとめた南海トラフ巨大地震における被害想定と対策、事前の復興対策として三重県が三重大学と連携して取り組んできた「三重県復旧・復興マニュアル(仮)」策定に向けた調査結果概要、自治体の「応急仮設住宅建設マニュアル」等を整理するとともに、阪神・淡路大震災における住宅復興計画、岩手県での現地調査等で明らかとなった東日本大震災からの住宅復興の現状や課題等を踏まえ、三重県において考えられる住宅復興に向けた事前準備の可能性、また震災後想定される住宅復興計画の方向性や課題を明らかにすることを目的とする。

1-3 研究の方法と構成

1-3-1 研究の方法

本研究の研究方法は、主に文献調査、現地でのヒアリング調査である。文献調査は、過去の大震災からの住宅復興に関する参考文献、インターネットで自治体が公表している資料等を収集して内容の整理・分析、検討を行う。現地調査は、東日本大震災で被災し、現在復興を進めている岩手県や同県内の山田町等を訪れ、調査対象地区の行政職員や専門家、仮設団地の住民等に対して復興計画や住宅復興に関する取り組み状況、課題を確認する。その際に本研究に役立つと思われる情報や資料を収集する。

また、三重県防災対策部の担当職員の方へもヒアリング調査を行い、現在、三重県として住宅復興の事前準備として参考なと思われる資料等を収集し、検討を行う。

1-3-2 研究の構成

本研究は、全6章で構成されている。研究の構成、流れは次のようなものである(図1-1参照)。

まず、第1章では、研究の背景、目的、方法と構成を示す。

第2章では、国と三重県が公表している南海トラフ巨大地震における被害想定の変遷やそれらをもとにした国・三重県の対策の取組・方向性について確認するとともに、三重県職員の方へのヒアリング調査等を踏まえ、三重県が考える住宅復興計画策定の事前準備等の背景にある「三重県地域防災計画(地震・津波対策編)」や「三重県新地震津波対策行動計画」の方向性等について整理する。

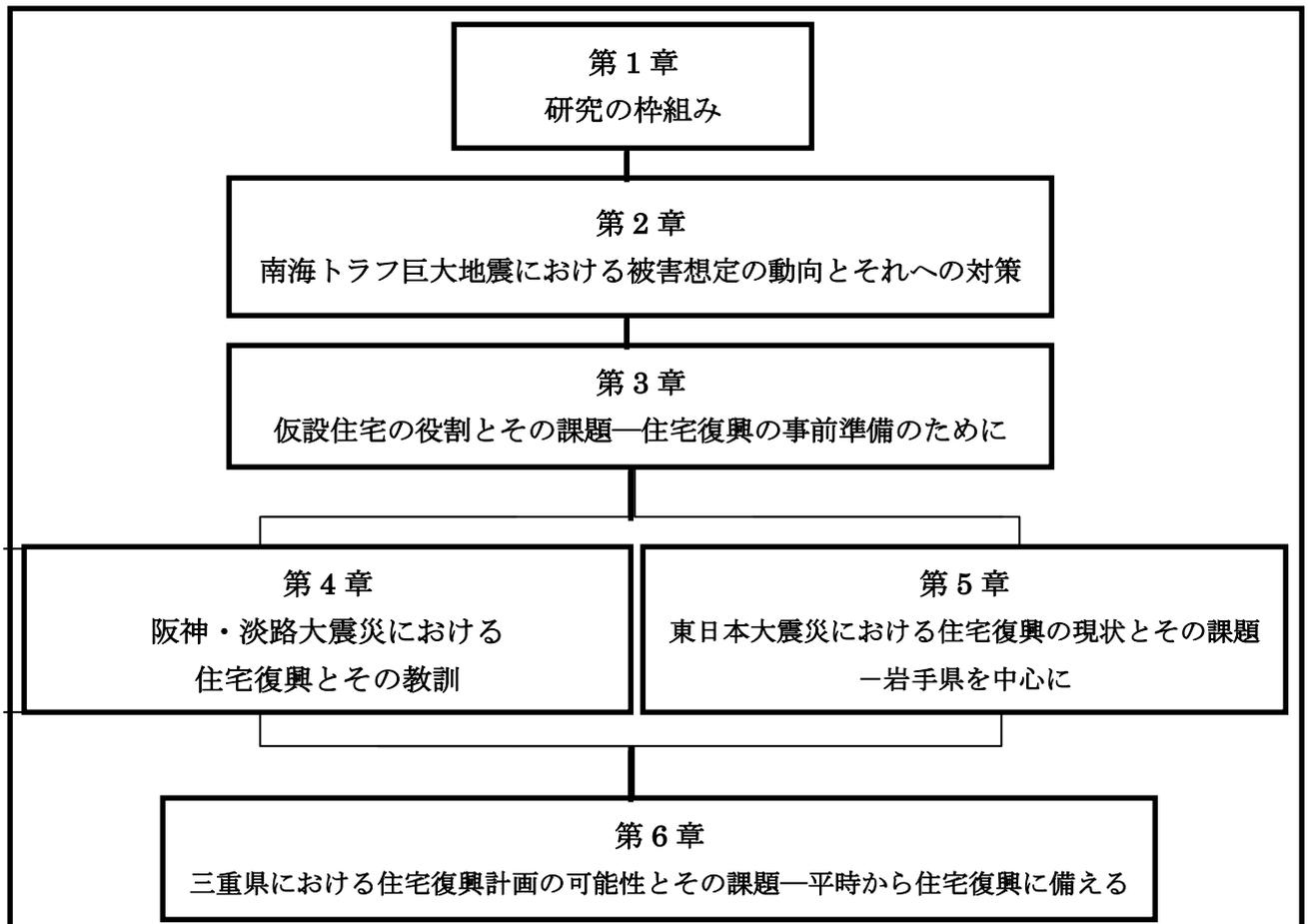
第3章では、住宅復興の事前準備を考えていくうえで重要なキーワードである「事前復興」の考え方のもと、三重県が三重大学と作成した「復旧・復興マニュアル(仮称)」の策定に向けた調査結果概要等を参考に、住宅復興計画の事前準備のために重要な事項等を整理する。また、住宅復興との関係について留意すべき仮設住宅(応急、自力、みなし)の課題等を確認したうえで、全国都道府県向けに国土交通省が取りまとめた「応急仮設住宅建設必携(中間とりまとめ)」と自治体の「応急仮設住宅建設マニュアル」の動向等をもとに、事前の段階で仮設住宅の想定戸数や運用等を確認し、住宅復興計画の事前準備にとって参考になるものを明らかにする。

第4章では、1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災後に策定された住宅復興計画の特徴やそこにおける課題や教訓について整理・分析を行い、住宅復興の考え方や枠組み、災害公営住宅の供給方法や支援策、復興過程におけるコミュニティの問題等について検討を行う。

第5章では、東日本大震災からの住宅復興の事例として、主に岩手県や同県内の山田町等を取り上げ、文献調査や現地でのヒアリング調査等から岩手県における復興の状況、とくに住宅復興の進捗状況や計画等について調査・検討を行うとともに、それ以外の東北自治体(宮城・福島)の住宅復興の計画や方針について確認し、三重県における南海トラフ巨大地震からの住宅復興を考えるうえでの参考となる内容や取り組み等を明らかにする。

第6章では、上記の議論や分析結果をもとに、三重県における住宅復興計画の策定のためのマニュアルの方向性にも触れたうえで、三重県における南海トラフ巨大地震後の住宅確保から住宅復興のための事前準備として方向性や課題を整理し、よりよい住宅復興計画の内容や計画の流れ等について提案することとしたい。

図 1-1 研究のフロー



第 2 章 南海トラフ巨大地震における被害想定の動向とそれへの対策

2-1 国や三重県における南海トラフ巨大地震の被害想定について

2-2 被害想定をもとにした国や三重県における地震・津波対策の取組・方向性

2-3 小括・まとめ

第2章 南海トラフ巨大地震における被害想定の変遷とそれへの対策

第2章では、国と三重県が公表している南海トラフ巨大地震における被害想定を推し進めるとともに、三重県が実施した地震被害想定調査やアンケート等から、応急仮設住宅等の住機能の需要を把握する。そして、被害想定をもとにした国や三重県における地震・津波対策の取組・方向性を整理したうえで、三重県が推進していく住宅復興計画の事前準備に向けた動きがでてきた背景や関連する法制度等についてヒアリング調査などをもとに検討する。

2-1 国や三重県における南海トラフ巨大地震の被害想定について

2-1-1 国による被害想定

まず、県の地震・津波対策を推進していくに当たっては、国の方針や施策の方向性について把握しておかなければならない。

東日本大震災では、被災自治体の津波防災計画で考慮されていない規模の津波が指定避難所等に押し寄せ、多くの避難した住民の命が失われたことから、このような教訓を踏まえ、津波浸水予測地域における避難所配置の検証を含む、津波避難体制について早急に検討することが求められていた。そのような中、国の中央防災会議専門調査会では、今後の津波防災対策の基本的な考え方について、住民避難を柱とした総合的防災対策を構築する上で想定される津波を、「発生頻度は極めて低いものの、発生すれば甚大な被害をもたらす最大クラスの津波である」とした。2012年には、内閣府に設置された「南海トラフ巨大地震モデル検討会」において、最新の科学的知見に基づく「理論上最大クラスの地震」のモデルに関する検討会が行われた¹。

具体的には、同年8月に、南海トラフ地震発生時に想定される人的被害・建物被害の推計結果（第一次報告）が、また翌年2013年3月に、施設等の被害および経済的な被害想定（第二次報告）取りまとめられた。この結果によれば、県内における建物全壊棟数は最大で239,000棟、死者数は最大で約43,000人と推計された。なお、全国での被害は、全壊数が約2,386,000棟、死者数は最大で323,000人と推計されている²。

そして、国は、2012年8月29日に公表した南海トラフ地震の被害想定を、あらゆる可能性を考慮するという観点から想定された、この「理論上最大クラス」のものと位置づけたのである。時間軸からすれば、千年、万年単位の周期で発生する地震を想定しており、県内各地での震度や沿岸部の津波高など、予測されるハザードマップの規模は極めて大きく、ほとんどのハード対策が及ばないクラスの地震ともいわれている。そのため、「どこまで避難すれば助かるのか」を示した津波浸水想定など、津波避難対策に活用するハザード予測を除くとすれば、下記の過去最大クラスの地震と比較して、地震被害想定調査結果の活用は限定的なものとならざるを得ないと三重県は説明している³。

¹ 「三重県地域防災計画（地震・津波対策編）」、三重県、2014年3月、p.50。

² 「三重県新地震津波対策行動計画」、三重県、2014年3月、p.24。

³ 同上、p.27。

2-1-2 三重県による被害想定

(1) 三重県における被害想定

国の想定に対して、三重県の地震・津波対策の対策上想定すべき地震は、過去最大クラスの南海トラフ地震である。すなわち、過去概ね 100 年～150 年間隔でこの地域を襲い、揺れと津波により三重県に甚大な被害をもたらしてきた、歴史的にこの地域で起こりうることが実証されている南海トラフ地震を想定する。具体的には、宝永地震（1707 年）、安政東海地震（1854 年）、安政南海地震（1854 年）、昭和東南海地震（1944 年）、昭和南海地震（1946 年）における各地の揺れと津波を再現する地震である。県が直ちに取り組まなければならない地震・津波対策の基本がまさに、この過去繰り返し三重県を襲ってきた巨大地震が次に発生した際、いかにして人的・物的被害を最小限に食い止めるかということである。

このような南海トラフ地震の発生が現実視されている中、同時に内陸直下型地震の発生についても、十分に備えておくことが必要である。具体的には、養老―桑名―四日市断層帯、布引山地東縁断層帯（東部）及び頓宮断層の 3 つの断層を震源とする「内陸直下型地震」である。過去最大クラスの地震によって、県内は内陸部でも強い揺れが想定されており、地震対策は県全域にわたって取り組まなければならない必須の対策である⁴。

なお、国の報告書においても、外力レベルに応じた対策の確立として、「これから実施すべき地震・津波対策の前提を、すべて『理論上最大クラスの地震・津波』とすることは現実的ではなく、『100 年から 150 年の周期で発生してきた南海トラフ沿いの大規模な地震・津波』への対応を基本とする」という趣旨が盛り込まれるなどし、三重県の取組の方向性と合致する考え方が示されていることが窺える。あくまで国が想定した理論上最大クラスの巨大地震（防災・減災対策の中でも特に津波避難対策の基本となる、発生する確率は極めて低いものの理論上は起こりうる最大クラスの南海トラフ地震）への対策は、過去繰り返し襲ってきた巨大地震への対策に万全を期していく延長線上に位置づけられている⁵。

今後、三重県では、新たな地震被害想定調査をはじめとする最新の知見等を活用しつつ、地震・津波対策に対して粘り強く機能が維持・発揮されるような社会基盤、インフラの整備に計画的に取り組む、ソフト面の対策も含め、ハード・ソフト対策一体となった総合的な対策を進めようとしている⁶。

⁴ 同上、p.31。

⁵ 同上、p.27。

⁶ 同上。

(2)今回の地震被害想定調査の特徴－住機能の支障をもとに

三重県では、本県に大きな被害を及ぼすと考えられる地震を想定した被害想定調査等を 2013 年 2 月に実施し、地域防災計画などにおける地震・津波対策などに反映させてきた。今回の地震被害想定調査では、県民を対象としたアンケート結果（回答者数 1,000 人）に基づき、生活支援等、とくに応急仮設住宅の需要予測について、試算を出している。

なお、ここでの試算は、東日本大震災の被害状況を踏まえるとともに、上記の「過去最大クラスの南海トラフ地震」、津波避難対策の基本と考えられる「理論上最大クラスの南海トラフ地震」を対比させながら、出しており、2014 年 3 月に公表したものである⁷。

1)発災後約 1 か月～2 年間の仮設住宅等の必要戸数（中期的住機能需要）

地震発生後、約 1 か月～2 年間、自宅を全壊・焼失・流失した世帯が同一市町村内の応急仮設住宅等に入居すると仮定した場合、過去最大クラスの地震では、応急仮設住宅、借り上げ対応型（民間賃貸住宅等）、公営住宅（県営・市町村営等）一時使用、これらの入居希望をすべて足した合計は、県全体で約 13,000 世帯になると予測している。一方、理論上最大クラスの地震では、約 48,000 世帯分が必要と予測している（表 2-1 黄色部分参照）⁸。

表 2-1 地震の発生から約 1 か月～2 年間の仮設住宅等の住機能需要*

地震	対象範囲	住機能需要(世帯数)			
		借上げ型 応急住宅	応急仮設 住宅	公営住宅 一時使用	計
過去 最大	全壊・焼失、流失した 世帯の需要	4,063	6,192	3,050	13,305
		4,969	7,255	709	12,933
		3,730	8,656	617	13,003
	上記＋半壊等した世帯まで 含めた需要	6,582	9,349	5,418	21,349
		9,140	11,146	709	20,995
		5,958	13,725	633	20,316
理論上 最大	全壊・焼失、流失 した世帯の需要	15,907	24,208	11,857	51,972
		14,568	33,717	709	48,994
		12,208	35,367	709	48,284
	上記＋半壊等した世帯まで 含めた需要	19,429	28,607	15,157	63,193
		14,568	43,634	709	58,911
		12,849	44,441	709	57,999

※上段が既存住宅（借上げ型応急住宅、公営住宅、民間賃貸住宅）の空き家数を考慮しない場合、中段が全県単位で考慮した場合、下段が市町村単位で考慮した場合を表す。

なお、阪神・淡路大震災において建設された応急仮設住宅は、48,300 戸、東日本大震災において宮城県が整備した応急仮設住宅は 22,095 戸である（2014 年度 3 月現在）。

⁷ 前掲・注（1）、p.50。

⁸ 同上、pp.55-56。

2) 発災後約 2 年～数年以降の仮設住宅等の必要戸数（長期的住機能需要）

一方、発災後約 2 年～数年以降の災害公営住宅の需要は、表 2-2 のように、全壊・焼失、流失した世帯を対象とした場合は、約 9,000 世帯分程度、半壊等した世帯まで含めた場合には、約 18,000 世帯分（過去最大クラスの場合を想定）の需要が見込まれる⁹。

表 2-2

発災後約 2 年～数年以降の災害公営住宅の需要 (世帯)

地震	災害公営住宅の需要(世帯数)		半壊世帯の需要	計
	全壊世帯の需要	うち年収 4.00 万円未満		
過去最大クラス	9,431	6,940	8,937	18,368
理論上最大クラス	36,956	25,289	12,431	49,387

3) 震被害想定調査結果における住機能需要の試算について—生活再建意向調査

推計方法は三重県が事業者へ委託業務として発注、調査を依頼して算出している。事前にアンケートモニターに登録されている県民を対象に、実施した。ただ、注意点として、事業者には、10 代～60 代にかけて人口構成比率がそれぞれ近い形で 1,000 人のサンプルかつ意思決定ができる世帯主に回答してもらうよう、お願いをして家屋が倒壊した場合再建方法をどうしたいかなど県民に対する生活再建意向調査という形で実施をした。

ただし、用意できる住宅数、過不足数を出すというものではない。三重県民の現時点での一つのサンプル（数 1,000 件たまるまで）として意向を大まかに把握するためでもある。このアンケートは 1 回だけであり、再度予定はしていない（三重県庁職員森氏へのヒアリング調査から）。

⁹ 「地震被害想定調査結果（リスク関係）の概要について」、三重県防災対策部、2014 年 3 月、p.61。

2-2 被害想定をもとにした国や三重県における地震・津波対策の取組・方向性

2-2-1 国の南海トラフ地震対策と大規模災害復興法の制定

(1)国の南海トラフ地震対策

国は「南海トラフ巨大地震モデル検討会」で公表された被害想定を踏まえ、2013年5月に、南海トラフ地震に対する具体的な対策をまとめた最終報告書（以下、「国の報告書」とう。）を公表した。そこには、「住民一人ひとりが主体的に」との文言が用いられるなど、防災対策として「自助」の取組を重視する方針が示されるとともに、以下のような具体的に実施すべき対策がまとめられた¹⁰。

・事前防災

津波防災対策、建築物の耐震化、火災対策、土砂災害・地盤災害対策、防災教育など

・災害発生時の対応とそれへの備え

災害対策本部の設置、救助・救命対策、医療対策、広域連携・支援体制の確立など

・被災地内外における混乱の防止

基幹交通網の確保、国・自治体、民間企業等の業務継続性の確保など

・さまざまな地域的課題への対応

ゼロメートル地帯の安全確保、石油コンビナート地帯及び周辺の安全確保、孤立性の高い集落への対応

・本格復旧・復興

復興に向けた総合的検討、被災者等の生活再建支援等の支援、経済の復興

以上のような対策が取りまとめられたが、とくに、上記の「本格復旧・復興」が盛り込まれたことで、復興に向けた事前検討の必要性が指摘されることとなった。大規模災害により甚大な被害を受けた場合、地域の復興を迅速かつ円滑に推進するため、被災自治体は早期に的確に対応する必要があるが、そのためには事前にその準備、備えをしておくことが重要である。そこで、国としては、地方自治体が災害の態様や地域特性に合わせて復興対策を迅速かつ的確に検討できるよう、発災後からの時間軸に沿った施策、事業実施の手順等について、過去の事例等を整理し、地方自治体に提示することを検討するなど、復興支援方策の充実を図っている¹¹。例えば、内閣府が出している「復旧・復興ハンドブック（2010年12月）」がその一つであろう。

¹⁰ 前掲・注（2）、pp.24-25。

¹¹ 内閣府 「防災情報のページ、http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h25/honbun/1b_3s_02_04.htm」。

(2)大規模災害復興法(大規模災害からの復興に関する法律)

①背景

東日本大震災の発生を受け、災害対策基本法の見直しが行われた。2012年6月に「大規模広域な災害に対する即応力の強化」、「教訓伝承、防災教育の強化や多様な主体の参画による地域防災力の向上」等を柱とした改正が行われた。続いて、2013年6月に、「住民等の円滑かつ安全な避難の確保」、「被災者保護対策の改善」等を柱とする災害対策基本法のさらなる改正、そして、「復興に関する組織」、「復興計画の作成」、「災害復旧事業にかかる工事の国等による代行」など、事前に復興の枠組みについて規定しておく「大規模災害からの復興に関する法律（大規模災害復興法）」が新たに施行された¹²。ここでは、三重県が示すのと同様、「復興法」と呼ぶことにする。

②大規模災害復興法の目的と概要

復興法は、「大規模な災害を受けた地域の円滑かつ迅速な復興を図るため、その基本理念、政府による復興対策本部の設置及び復興基本方針の策定並びに復興のための特別の措置について定めることにより、大規模な災害からの復興に向けた取組の推進を図り、もって住民が安心して豊かな生活を営むことができる地域社会の実現に寄与すること（第1条）」を目的とする。具体的な法律の概要は以下のようなものである¹³。

1) 復興に関する組織等

- ・内閣に復興対策本部の設置
- ・政府による復興基本方針の策定

2) 復興計画の作成等—都道府県及び市町村による復興方針や復興計画の作成

- ・大規模災害を受けた市町村が、土地利用の再編などによる円滑かつ迅速な復興を図るため、政府の復興基本方針等に即し、復興計画を作成できるものとする
- ・大規模な災害を受けた都道府県が、国の復興基本方針に即し、都道府県復興方針を定めることができるものとする など

とくに、2)の大規模災害を受けた市町村の復興計画及び都道府県の復興方針等、復興手順の事前策定が国の法律で定められることによって、当該都道府県及び市町村が復興に関する枠組みを事前に検討し、策定することができるようになった。このことはこれら計画や方針と関係のある住宅復興計画や住宅復興の基本方針等を事前に考えていくうえでも重要な一歩といえる。

¹² 同上、p.23。

¹³ 同上。

2-2-2「三重県地域防災計画（地震・津波対策編）」の見直し

(1)これまでの地域防災計画

三重県地域防災計画は、災害対策基本法第40条の規定に基づき、三重県防災会議が作成する計画であり、三重県の地域にかかる災害対策を、各防災関係機関が総合的、計画的に推進し、三重県の地域並びに住民の生命、身体及び財産を保護し、持って社会秩序の維持と公共の福祉の確保することを目的として策定された。そして、三重県は、東日本大震災を受け、平時から地震災害に備えて行ふべき対策や、地震発生後に取り組むべき対策について取りまとめられた「三重県地域防災計画-地震対策編-」をこれまで公表していた。しかし、2012年に公表された国による被害想定等を踏まえ、修正が加えられたものの、復興や住宅復興等に関する内容はほとんど含まれていなかった。

(2)三重県地域防災計画—地震・津波対策編—平成26年度3月（防災に関する基本計画）

今回の計画については、東日本大震災で得た教訓や国の防災基本計画の改正を踏まえ、これまでの「震災対策編」を「地震・津波対策編」へと改め、その内容についても、全体構成の再編を加えた。(1)の「三重県地域防災計画-地震対策編-」には震災復興に関する内容はほとんど載っていなかったが、2013年に制定された「災害対策基本法」の改正や「大規模災害復興法」の制定等の動きがあったことにより、新たな転換を迎えたのである。詳細は以下で述べる。

(3)「発災後対策—住宅の保全・確保」

本計画の中では、後述するように「復旧・復興対策」が新しく編成されることとなった。しかし、実際に復旧・復興の前段階として確保・保全しておかなければならない「仮設住宅」の確保等を、発災後対策として三重県は、位置づけている。まず、「復旧・復興対策」を論じるうえで、応急対策である仮設住宅を始めとした住宅確保等について確認し、そこからいかに恒久住宅の確保という住宅復興の目標を実現していくかを念頭に整理する。

三重県は、発災後対策のひとつとして、本計画の中において「住宅の保全・確保」という節を設けている。その活動方針は、「市町と密接に連携して、被災者の住宅再建ニーズの把握、住宅確保対策を行う」とともに、「既設公営住宅等で直ちに入居可能な住宅を早急に確保し、災害時要援護者等の特別な配慮を要する者に優先的に提供する」こと、「住宅等の応急危険度判定及び住宅の応急修理などを早急に行い、自宅避難を促進する」こと、そして、「応急仮設住宅は、中期的な見通しのもとあらかじめ選定した適地を中心に建設」することである。

まず、事前の段階で仮の住まいをいかに確保し、その後の復興につなげていくかが重要である。とくに、住宅復興の計画を進めていくうえで、そのひとつの前提となり得る応急仮設住宅や公営住宅の確保等について確認することとしたい。

実際に、災害救助法が適用され、応急仮設住宅等の確保に関する市町長の要請があった場合、県は被災者の住宅確保対策の体制を県災害対策本部に設け、以下のような対策を講じるとする¹⁴。

¹⁴ 前掲・注(1)、p.332。

①公営住宅及び応急仮設住宅（借上げ）の確保

県営住宅を始めとする公営住宅や民間賃貸住宅を活用し、住家が滅失したり、罹災した者のうち、自らの資力では住宅を確保することができない者のための住宅を確保し、一時的な居住の安定を図る。このような公営住宅や応急仮設住宅（借上げ）への入居者決定については、災害時要援護者等の特別の配慮を必要とする避難者を優先させる。

②住宅の応急修理

自らの資力では住宅を応急修理できない避難者の避難所からの早期帰宅につなげるため、県建設労働組合等業界団体、事業者等と連携し、市町の行う応急修理を支援する。いわば、被災者の自力再建を支援するというものである。

③応急仮設住宅の建設

自らの資力では住宅を確保することができない避難所等に対しては、プレハブ建築協会、全国木造建設事業協会、県建設業協会、事業者等と連携し、市町が行う応急仮設住宅の建設を支援し、一時的な居住の安定を図る。原則として、建設は県が行うが、災害救助法の適用により、知事から委任された場合は、市町が行うこととなっている。

なお、仮設住宅の建設場所については、市町において決定するものと考え、市町は、中期的な災害対応を見通すうえで、あらかじめ、応急仮設住宅の建設予定地を調査し、適地の把握に努めることが求められている。また、災害後、住宅や宅地の被災状況及び、応急仮設住宅（建設・借上げ）の必要量等を把握し、必要な情報を県災害対策本部に報告する。

(4)「復旧・復興対策」

三重県は、本計画に、「復旧」にとどまっている計画から一歩進め、「復旧」から「復興」へと対策をスムーズに進めるための方針を追加している。例えば、第4部にて「復旧・復興対策」を設け、そこに「復興」へと対策をスムーズに進めるための体制等を記載した。具体的には、その中に第1節で「激甚災害の指定」、第2節で「被災者の生活再建に向けた支援」、第3節で「復興体制の構築と復興指針の策定」が盛り込まれた。

ここでは、とくに第2節と第3節の中で三重県が進めようとする住宅復興と三重県が検討する復興体制と復興指針等について言及し、三重県における住宅復興とその体制づくりについて参考になると考えられるものを以下に整理する。

①第2節 「被災者の生活再建に向けた支援」

まず、三重県として、被災者の生活の基盤となる住宅再建をいかに支援していくのか。本節の活動方針は、「被災者に関する情報を速やかに収集し、被災者の生活再建の支援に向けた体制」の整備とともに、「県と市町が互いに連携し、被災者生活再建支援法の活用など、あらゆる手段を用いて被災者の生活確保・生活再建のための支援を行う」ことである¹⁵。とりわけ、住宅の自力再建などを支援する際に重要な対策を以下に示す¹⁶。

¹⁵ 同上、p.347。

¹⁶ 同上、pp.348-349。

A)被災者生活再建支援法に基づく支給

被災者生活再建支援法は、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して「被災者生活再建支援金」を支給するための措置を定めることにより、その生活の再建を支援し、もって住民の生活の安定と被災地の速やかな復興に資すること（法1条）を目的とし、本法に基づき、自力での生活再建が難しい被災者に対して一定額の金銭を給付する。これらは被災者の生活の再建にとって欠かせない住宅の再建支援のための現金給付と位置づけられる。これらをうまく活用しつつ、住宅の復興を達成していけるかが重要である。

三重県としては、自然災害によりその居住する住宅が a.全壊世帯、b.半壊又は敷地に被害が生じやむを得ず解体した世帯、c.長期避難世帯、d.大規模半壊した世帯に対し、住宅の被害程度に応じて支給する支援金（基礎支援金）と住宅の再建方法に応じて支給する支援金（加算支援金）を支給する。なお、これを所管し、担当するのは防災対策部である。

B)住宅自力再建及び災害公営住宅の建設

a)自力再建支援

住宅に関する情報提供を復旧に向けた対策であるとともに、「復旧・復興対策」としても重要な対策と位置づけている。とくに、被災住宅の修理による活用は、大半の被災者にとっては未知の領域であるとし、被災者にとっては早期の生活再建、行政側にとっては住宅の復興を含む復興期までの様々な行政需要の抑制、それぞれに資することのなるよう、早期から積極的に促進することを明記した。なお、住宅に関する情報提供においては、早期に再建等資金の調達方法も含めた支援メニューの一覧を示す必要があることから、行政内部で事前検討に努めることに加え、平時から住民に対して災害発生時の住宅に関する情報を提供し、想定外となる部分を極力減らしておくとしている。

b)災害公営住宅の建設

災害により住宅を滅失した場合において、上記の被災者生活再建支援法等に基づく自力再建の支援を行っても対応できない住宅確保要配慮者に対しては、県及び市町は、将来の住宅需要も勘案したうえで必要に応じて災害公営住宅を供給し、住宅の確保を図るとする。

そして、「滅失又は焼失した住宅が、公営住宅法に定める基準に該当する場合には、被災市町及び県は被災住宅の状況を速やかに調査して国土交通省に報告するとともに、災害公営住宅建設計画を作成し、災害査定が早期実施が得られるよう努める」としている。

なお、これら a),b)を所管し、担当するのは県土整備部である。

②第3節 復興体制の構築と復興方針の策定

本節の活動方針は、「本県が特定大規模災害となる地震・津波による甚大な被害を受けた場合、速やかに『三重県震災復興本部（仮称）』を設置」とともに、発災後、同本部において「速やかに復興法に基づく復興方針を策定し、市町の復興対策を支援できるよう、復興方針の事前検討及び復興指針（仮称）の策定を行う」ことである¹⁷。

A)復興体制の構築

復興法第2条第7号に規定する特定大規模災害が発生した場合、復興法に基づき「三重県復興方針（仮称）」の策定とともに、市町の「復興計画」策定支援を始め、県の総合的な復興対策を指揮する「三重県震災復興本部（仮称）」を設置する。そのほか、特定大規模災害により複数の市町が被災した場合、県と市町が連携して設置し、各市町の「復興計画」の策定、復興対策の推進を図るために「三重県震災復興本部連絡会議（仮称）」の設置や甚大な被害を受けた市町からの応援職員の派遣などの支援体制の検討」を行うことを対策として位置づけている。

B) 復興方針及び復興計画の事前検討

特定大規模災害からの復興を計画的に推進するために、復興法に基づき、「三重県復興方針（仮称）」を速やかに策定して市町の「復興計画」策定を支援するものとし、そのための復興方針への記載項目等にかかる事前検討を行い、2015年度末を目標に、「三重県復興指針（仮称）」を策定することが明記された。記載項目として以下のようなものがある¹⁸。

I) 三重県復興指針（仮称）への記載項目例

イ) 計画的復興への事前整備

①復興体制の整備 ②復興方針の策定 ③金融・財政面の措置 ④広報・相談体制の確保

ロ) 住まいと暮らしの再建

①恒久住宅の供給・再建 ②雇用の維持・確保 ③被災者への経済的支援
④公共サービス等の回復 ⑤医療・保健対策 ⑥福祉対策 ⑦メンタルヘルスケアの充実、
⑧学校の再開 ⑨ボランティアとの連携

ハ) まちの復興

①公共土木施設等の災害復旧 ②安全な市街地・公共施設整備 ③都市基盤施設整備
④文化の再生

ニ) 産業・経済の復興

①農林水産省の経営再建 ②商工業の再建 ③観光業の再建

上記のように、三重県は復興の事前準備として復興方針を策定するための復興指針を来年度中に策定することとし、三重県下の市町の復興計画策定の支援に取り組むことが明記された。その中でとくに、被災者の「住まいと暮らしの再建」が位置付けられ、具体的に住宅や暮らしの再建を念頭に復興が進めていくことが記載された。本研究のテーマである住宅復興の計画をどのように事前に検討していけばよいかについては、これら指針と整合させておく必要がある。

¹⁷ 同上、p.353。

¹⁸ 同上、p.354。

II) 個別の復旧・復興計画の事前検討及び策定

また、大規模災害からの復旧・復興対策を円滑に進めるために特に重要な対策項目については、事前に個別の対策内容を検討し、対策のための計画を策定することとした。

三重県が実施する対策として、個別の復旧・復興計画の策定を検討する対策項目に、災害仮設住宅及び自力再建がどうしても出来ない被災者向けの災害公営住宅等の確保に関する計画や災害廃棄物の処理に関する計画（災害廃棄物処理実行計画）があげられる。すなわち、震災後の仮設住宅や公営住宅等をどこに建てるのか、公有地を含む土地をどのように利用するか、がれき置場等との関係でどうするかについてそれら計画策定と事前検討を行うことを規定した。

一方、市町においても、県の「個別の復旧・復興計画の事前検討及び策定」と同様、災害仮設住宅及び災害公営住宅等の確保に関する計画や災害廃棄物の処理に関する計画（災害廃棄物処理実行計画）があり、県と市町で被災者向けの公営住宅等の計画を策定していくことが明記された¹⁹。

¹⁹ 同上。

2-2-3 「三重県新地震・津波対策行動計画」について

(1)三重県新地震津波対策行動計画—防災に関する実施計画（定義）

本計画は、2011 年度から緊急的に取り組んできた津波避難対策や防災教育などの取組に加え、災害時要援護者対策や観光客対策、緊急輸送・拠点強化、復興プロセスの検討等、総合的な観点から、今後の三重県の地震・津波対策の方向性と道筋を示したものである。

1)背景

南海トラフ地震が発生した場合、三重県においても、上記の被害想定のように東日本大震災による津波による甚大な被害や阪神・淡路大震災のような内陸直下型の地震で家屋が倒壊等の被害が予想される。このことから、三重県では、緊急性の高いものとして、とくに地震・津波対策を重視し、避難計画と避難訓練、避難場所の設備や運営、耐震化等に関するものを取りまとめた「三重県緊急地震対策行動計画（2011～2012 年度）を 2011 年 10 月に公表した。上記の「三重県地域防災計画-地震対策編-」と同様、この行動計画は復興に関することはほとんど記されていないかった。

しかし、2013 年の「災害対策基本法」の見直しや「大規模災害復興法」が制定されるなどの動きがあったことから、三重県としても事前に復興に関する準備をしていく必要性に迫られることとなった。三重県においても、発災後、県民が被災から立ち直り、早期に平穏な生活を取り戻すことができるよう、被災地の復興事例や被災地での支援活動の経験等を参考とし、復興まで視野に入れた取り組みを進めることの必要性が認識された²⁰。

そこで、東日本大震災での教訓、三重県における大規模地震発生の緊迫性、これまでの地震対策の取組等を整理するとともに、三重県の今後の新しい地震・津波対策の取組方向を示すものとして、2014 年 3 月に「三重県新地震津波対策行動計画」が策定されたのである。

2)位置づけ・方向性

本計画は、津波避難や防災教育など上記の「緊急地震対策行動計画」からの継続的な取組のほか、緊急輸送道路や海岸堤防施設の整備など「みえ県民力ビジョン」における「命を守る緊急減災プロジェクト」で進めている取組を含めた総合的な地震・津波対策行動計画である。そして、「三重県防災対策推進条例」に基づく事業計画であるとともに、上記で言及した「三重県地域防災計画（地震・津波対策編）」を推進するための行動計画でもある。

本計画では、災害対応を時間軸に沿って、発災前から発災後までの対応を、それぞれのフェーズに沿ったきめ細やかな対策として取り組むことができるよう、「災害予防・減災対策」、「発災後対策」、「復旧・復興対策」を 3 つの柱の施策として取りまとめた。その中でも三重県として集中的に取り組む課題を「県民の命を守り抜く」ための「選択・集中テーマ」と位置づけ、強力に推進していくことを目標としている²¹。

²⁰ 前掲・注 (2)、p.152。

²¹ 同上、p.60。

3)行動項目—住宅に関する発災後および復旧・復興対策

住宅復興計画に関する本研究を踏まえ、ここでは行動項目に掲げた上記の三重県が取り組む 3 つの柱の施策の中から、「発災後対策」と「復旧・復興対策」を中心に整理する。

① 発災後対策

三重県が進める「発災後対策」には、避難生活の支援体制の充実や災害時要援護者対策等が掲げられているが、ここでは、住宅に関する応急仮設住宅を確保するための取組について整理する。第一に、三重県は、災害救助法に基づき、応急仮設住宅が円滑に行えるよう、県・市町担当学会議等を通じて、市町における建設候補地の選定や台帳整備等の準備作業を促進することを明記し、県と市町が仮設住宅の迅速な供給に向けて、情報共有することが目指された。また、応急的住宅の確保として、災害救助法での対応以外の応急期に必要な住宅供給（公営住宅等、一時提供住宅）を円滑に行うための手順を整理したマニュアルを 2015 年度末までに作成するとしている。

② 復旧・復興対策

三重県が想定する「復旧・復興対策」として、例えば「ライフライン・生活環境の復旧対策の推進」、「被災者の生活再建支援」、「地域コミュニティの維持・継続に配慮した復興に向けた準備」などがあり、被災後の生活環境の回復や、安定した住まい・雇用の確保、復興に向けて、今から準備できることなど、事前に講ずべき対策に取り組むとしている²²。

とくに、三重県としては、震災復興にかかる指針を策定するほか、被災地から学ぶ教訓や震災復興にかかる情報やノウハウについて関係者と共有する等、復興に向けての事前準備を進めることが本計画の行動項目として取りまとめた。

具体的には、大規模な地震・津波による甚大な被害からの速やかな復興を目的に、東日本大震災の被災地の復興事例を参考に、先述の県の復興体制や復興の手順等を整理した県の震災復興にかかる指針を策定することのほか、実際の被害に応じた住宅再建等の戸数の算定（災害公営住宅を含む）、支援策等について計画が速やかに策定できるようにするため、事前に検討しマニュアルを作成するという「住宅復興計画策定のための事前検討」を行うことを三重県が集中的に取り組む「選択・集中テーマ」に位置付けている。いずれも 2015 年度末の作成完了を予定している²³。

このようなマニュアルを作成し、計画の事前検討を行うことによって、避難所で生活する被災者に対して、仮設住宅への入居期間の目安等を伝えることが可能となる。また、行政にとっては、場所探しに要する時間を、復興まちづくり計画の策定等に費やすことが可能となる。とくに、仮設住宅の建設場所の確保と災害廃棄物の仮置き場を事前に決めておくことで、その後の復興は格段に速くなる。すなわち、事前に復興まちづくりの基本方針策定のための指針や住宅復興計画策定のための事前準備などを考えておくことによって、被災 2 日目以降、住宅復興を含めたまちの復興にいち早く取り掛かることができるのである²⁴。

²² 同上、p.152。

²³ 同上、p.161。

²⁴ 同上、p.164。

2-3 小括・まとめ

本章では、主に三重県が南海トラフ地震に対して被害想定をもとに、どのような法制度や計画をもとに地震・津波対策を講じていくのかについて述べてきた。また、地震被害想定調査等をもとに、仮設住宅等の住機能の需要や必要となる住宅の数などをおおよそではあるが、明らかにすることができた。後は、津波浸水予測図などハザード予測結果などを活用し、どこまでの地域が津波浸水区域に入るか、入らないかを確認したうえで、仮設住宅の建設や災害公営住宅の一時利用などの適地選定に活かしていくべきである。そして、応急的な仮の住まいの確保からその後の住宅復興に至るまでに、いかに早く住宅復興計画を準備し、いち早い住宅再建を支援していけるかが問われている。そのための手引きやマニュアルの整備が急務である。

上記で述べたように、三重県は、「三重県復興方針（仮）」に掲げておくべき事項・手順を事前に整理しておく復興の指針を 2015 年度中につくる予定である。三重県森氏の話によれば、現在、三重県が復興指針を策定する際に盛り込みたい視点として以下の 3 つの要素を考えている。

- i) 東北の先例（各自治体の復興計画に共通する必須の事項）
- ii) 記載していないけど、復興が長引いている中、苦勞している事項
- iii) 他県（高知県など）にある同じ動きを参考に

これら 3 つほどの要素をもとに指針を検討する予定でいる。また、市町村とは別に、事実上、東北では復興方針だけでなく、復興計画もつくっており、県レベルで復興計画を作ることになるから、そのための事前準備とも位置づけられる。そして、住宅復興の計画がどのようなものになるかは、被災した後の方針、計画次第ということになる（図 2-3 で整理）。

ここで明らかとなったことや関連法制度等を前提に次章では住宅復興計画の事前検討についてより詳しく見ていくことにする。

図 2-3

三重県地域防災計画（地震・津波対策編）：防災基本計画

発災後対策（居住の仮の住まい：仮設住宅の確保等）



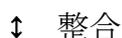
復旧・復興対策（自力再建支援および災害公営住宅の供給＋三重県復興方針・計画の策定）



三重県新地震津波対策行動計画：防災実施計画

行動項目：選択集中テーマ①三重県復興指針策定（2015 年度末）

記載項目例）住まいの暮らしと再建：恒久住宅の供給・再建



②住宅復興計画策定のための事前検討（2015 年度末）

（被害に応じた住宅再建等の戸数算定、支援策等について計画が速やかに策定できるようにするため、事前に検討しマニュアルを作成）

第3章 仮設住宅の役割とその課題—住宅復興計画の事前準備のために

- 3-1 三重県における住宅復興計画の事前準備—「事前復興」という考え方
- 3-2 住宅復興における仮設住宅の位置づけと「応急仮設住宅建設マニュアル」
- 3-3 小括・まとめ

第3章 仮設住宅の役割とその課題—住宅復興計画の事前準備のために

第3章では、住宅復興の事前準備を考えていくうえで重要なキーワードである「事前復興」の考え方のもと、三重県が三重大学と作成した「復旧・復興マニュアル（仮称）」の策定に向けた調査結果概要や三重県職員へのヒアリング調査等を参考に、住宅復興計画の事前準備のために重要な事項等を整理する。そして、住宅復興計画との関係において留意すべき仮設住宅（応急、自力、みなし）の役割や課題を確認したうえで、全国都道府県向けに国土交通省が取りまとめた「応急仮設住宅建設必携（中間とりまとめ）」と自治体の「応急仮設住宅建設マニュアル」の動向などをもとに、事前の段階ででき得る仮設住宅の必要戸数の想定方法や運用等を確認し、住宅復興計画の事前準備にとって参考になるものを明らかにする。

3-1 三重県における住宅復興計画の事前準備—「事前復興」という考え方

3-1-1 事前復興とは

復興対策の遅れなど東日本大震災で得られた教訓などをもとに、三重県においても南海トラフ地震に襲われた場合に、その被害を最小化するとともに、速やかな復興作業を進められるよう、できる限り事前に準備しておくことが必要である。そのような復興の「事前準備」を表すものとして、「事前復興」という概念が持ち出された。

関西学院大学の災害復興制度研究所の山中茂樹主任研究員によれば、この「事前復興」という言葉の定義には2通りの意味があるとしている²⁵。

第一に、「災害後、限られた時間内に復興に関する意思決定や組織の立ち上げを急ぐ必要がある」ことから、「復興対策の手順の明確化、復興に関する基礎データの収集・確認など事前に進めていく」といういわゆるソフトの側面にとらえるものがある。

第二に、「災害が発生した際のことを想定し、被害の最小化につながる都市計画やまちづくりを推進すること」であり、「減災や防災まちづくりの一環として行われる取組のひとつ」という、いわゆるハードの側面にとらえるものもある。

三重県では、復興対策の手順の明確化を事前に進めておくという前者（ソフト面）の定義に基づき、「三重県復旧・復興マニュアル（仮称）」の策定に向けて調査・検討を進め、2012年3月に調査結果概要を公表している（詳細は次節で検討）。ただ、被災者が安心して暮らせる居住環境の構築など、東日本大震災で明らかとなった課題や東北の実態を踏まえ、再検討することとなっている。冷静に発災時を想定し、検討できる、平時こそ、これを再度見直し、実効性のあるマニュアル等を策定しておくべきである。さらに、県でマニュアルを策定後、これを参考に県内の市町のマニュアルづくりへの展開が必要となる²⁶。

他方で、後者（ハード面）については、事前の備えとはいえ、新たな社会づくりという意味合いがあることから、被災地が今直面しているように、住民との合意形成などに相当な時間を要することが考えられ、一朝一夕で進められるものではないとする。しかし、2013年2月、国が策定した「地震・津波災害に強いまちづくりガイドライン」の策定過程の中で、2012年8月の意見交換会には複数の県内市町が参画しており、今後、県内のさまざまな地域から、災害に強いまちづ

²⁵ 山中茂樹「事前復興計画のススメ-この国の明日を紡ぐ」、災害復興研究、2009年3月、p.181。

²⁶ 前掲・注(2)、pp.234-235。

くりへの需要が生まれてくることも考えられる。そこで、県としては、前者のソフト系の対策を進める一方、後者のハード系の対策についても検討を進めていくことが必要であるとしている。

このような経緯で、三重県は、東日本大震災をはじめとする過去の巨大地震の教訓を踏まえた事前復興対策に着手を始めた。とくに、ソフト系の事前復興対策として、県の復興体制や復興対策の手順を明確化し、第2章で述べた「大規模災害復興法」に基づく復興方針を速やかに市町やその他関係機関に示すための指針を策定し、市町における復興計画の事前準備を促すとしている。ただ、第2章でも述べたように、仮設住宅や災害公営住宅の建設場所、災害廃棄物の仮置き場や処理処分施設等に使用するスペースの確保等、東日本大震災における課題として顕在化した個別対策については、地震被害想定調査をもとに、先行して取り組むこととしている²⁷。

いずれにしても、本研究では、「事前復興」を「復興対策の手順の明確化、復興に関する基礎データの収集・確認など事前に進めていくこと」と捉えつつ、震災後の住まいの「事前復興」として、仮の住まいの確保とその後の住宅復興計画の事前準備を位置づけ、具体的にどのような内容を計画や方針等に盛り込んでいけばよいのかを検討したい。

以下では、住宅復興における仮設住宅の位置づけやその課題等を整理するとともに、それらをどのように運用し、恒久住宅確保につなげていけばよいのか、以下に述べる「三重県復旧・復興マニュアル」策定に向けた調査結果や国の「応急仮設住宅建設必携（中間とりまとめ）」、自治体の「応急仮設住宅建設マニュアル」等をもとに検討を加える。

²⁷ 同上、p.235。

3-1-2 「三重県復旧・復興マニュアル（仮称）」の策定に向けた調査結果概要

三重県においても懸念される南海トラフ地震（マグニチュード 8-9 クラス）は今後 30 年以内の発生確率が 70%とされており、上記のソフト面の「事前復興」対策として、行政として短期間で膨大な事務・作業を効率的にこなすため、県は災害後の計画作成手順及び事業手法についての考え方や対策、手順をマニュアルにまとめておかなければならず、2010 年度から策定に向けて調査してきた。そのマニュアルがまさに上記で述べた「三重県復旧・復興マニュアル（仮称）」（以下、本マニュアルという。）である。以下では、本マニュアルの前提条件や本マニュアルに位置付けられている「分野別復興施策」などをもとに、住宅復興計画に関係する事前準備事項等を検討する。

(1)本マニュアルの背景と前提条件

本マニュアルが策定される背景のひとつに、内閣府が 2010 年に出した「復旧・復興ハンドブック」がある。これは、被災地の再建全般について、総合的に取り組むため、主に発災後の利用を想定して復旧・復興に関する手順や参考情報を示したハンドブックであり、被災地方自治体における迅速かつ円滑な復旧・復興への取り組みを支援することを目的に作成されたものである。そして、各地方自治体では、これを参考に、復旧・復興に関して事前に定めておくべき対応計画、すなわち、「復旧・復興マニュアル」を策定していくことが望まれている。

本マニュアルが前提とする災害規模は、災害による地域的な被害が大きく、市町に災害救助法が適用されるなど、生活再建への一定の取組が必要とされる災害を対象としている。また、災害の種類は、本研究が想定する県内に最も甚大な被害を及ぼすと想定されている「南海トラフ巨大地震」やその前後で発生するとされる内陸直下型地震などの地震災害が当てはまる。ただ、それ以外に、大規模な風水害や土砂災害など複合災害も対象範囲に入っていることには留意すべきである。なお、図 3-1-1 に本マニュアルの構成を示した。全体像を把握するために参照されたい。

(2)応急・復旧・復興対策

応急対策期、復旧対策期、復興対策期の区分は、災害の規模や対応する項目により、単純に時間で割り切れるものではなく、特に東日本大震災など大規模かつ広域的な自然災害が発生した場合、発災直後から復旧・復興に向けた対策を連続的に行っていく必要がある。ただ、マニュアルの位置づけを示すうえでは、対象範囲である復旧対策期と復興対策期及びそれと関連する応急対策期の時期・定義を明確にする必要から以下に定義している。

- ・ **応急対策期**：被災者の一応の生命・資産等の安全が図られる期間（発災から 1 週間）
- ・ **復旧対策期**：元の生活と同程度の生活を取り戻す期間（個人レベル）と被災地域の基盤や機能を従前の状態に回復する期間（社会レベル）で概ね 2 か月
- ・ **復興対策期**：生活や労働・活動等、意識を含めて再建する期間（個人レベル）と新たな価値に基づき、将来ビジョンの実現を目指した地域社会を創造する期間で概ね 10 年

なお、具体的な復興のプロセスのイメージ図については、表 3-1-1 に示した。応急対策から復旧・復興対策まで具体的に何をすべきかイメージする一参考になるであろう。

(3)復興への条件整備—復旧・復興対策の具体的行動（案）の抽出

復興への条件整備に、本マニュアルは、復旧・復興対策として、特に発災後の比較的早い時期から着手すべき事項及び復興施策全般に係る事項（復興体制の整備や復興計画の策定）に関する取組方策を示している。

とくに、「災害関連法制度の適用に関する調査」により災害救助法に基づく応急仮設住宅の供給や被災者生活再建支援法に基づく住宅の再建支援など具体的な行動が示されている。また、「すまいと暮らしの再建に関する調査」として、住宅再建意向調査を実施などがあげられる。これら応急的な対策を前提に復旧・復興対策は実施される（表 3-1-2）。

(4)分野別復興施策

また、本マニュアルは、同じく復旧・復興対策の具体的行動（案）を「分野別復興施策」として位置づけている。これは、被災地の復旧・復興の大きな目標である「すまいと暮らしの再建」、「まちの復興」、「産業・経済の復興」の3つの分野について取組方策を示したものである。

とくに、「すまいと暮らしの再建」については、「緊急の住宅確保」と「恒久住宅の供給・再建」は密接にかかわっており、住宅復興計画を策定していくうえにおいて欠かせない対策項目が示されている（表 3-1-3）。ここでは住宅復興に関わる項目のみ抜粋して取り上げる。

(5)本マニュアルにおける今後の課題

三重県は、本マニュアルを策定・検討していく中で抽出した課題として東日本大震災で明らかとなった課題や参考事例を整理している。とくに、以下の2点は事前に住宅復興計画を検討していくうえで重要な課題である。

A)被害想定・地域特性を踏まえた検討

将来の人口減少・高齢社会に配慮した復興まちづくり、津波被害からの復興、中山間地の復興など、事前に復興の青写真をいかに描いておくか

B)被災者が安心して暮らせる居住環境の構築

東日本大震災では避難先が点在してしまい、地域コミュニティが崩壊した事例があったため、既存コミュニティを崩壊させない形での応急仮設住宅、復興公営住宅の入居などの仕組みづくりの検討

A)のように、我が国が抱える人口減少、高齢社会の中でいかに、まちを維持していくかが大きな課題である。津波災害だけでなく、過疎の中山間地域での地震災害などに対していかにスムーズに復興できるかが重要である。また、既存のコミュニティをできる限り維持できるよう、集落単位あるいは従前の土地に住宅を建てるなどの対応が課題となっている。

図 3-1-1 本マニュアルの構成・全体像 出典：「三重県復旧・復興マニュアルの調査結果概要 第1章 三重県復旧・復興マニュアルの趣旨と構成 p.5」より引用

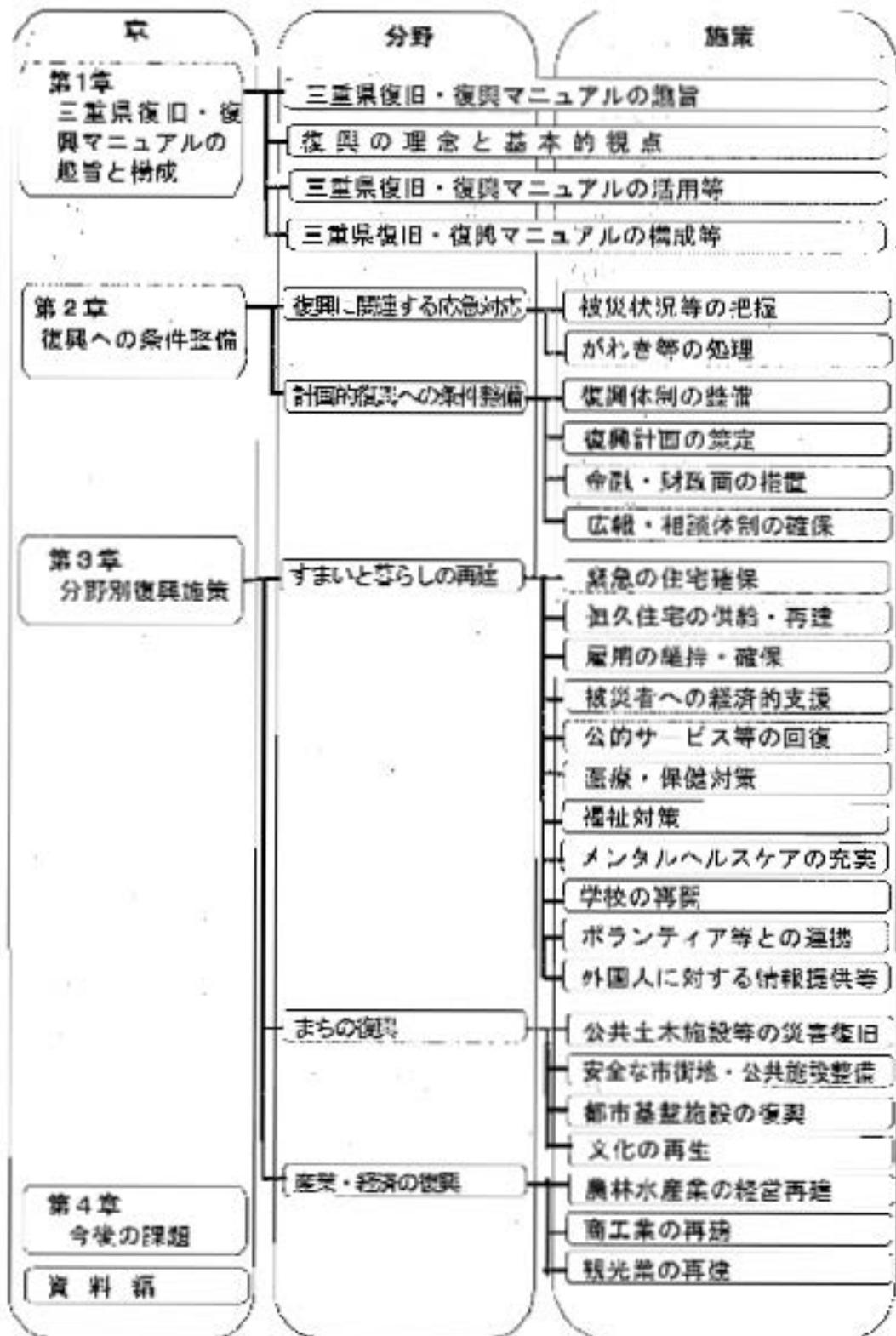


表 3-1-1 復興プロセスのイメージ 出典：「三重県復旧・復興マニュアルの調査結果概要 第1章 三重県復旧・復興マニュアルの趣旨と構成 p.3」より引用

時期	時間経過	主な行動	事例
	発災前	三重県復旧・復興マニュアルの作成	
応急対策期	発災直後	○災害対策本部の設置 ○被災状況の把握 ○救援・救助活動の開始	
	～1週間	○復興初動体制の確立	
復旧対策期	～2週間	○復興本部の設置	
	～1か月	○復興基本方針の策定及び公表	復興ビジョンの検討
	～2か月	○復興計画（骨子案）の策定及び公表	
復興対策期	～6か月	○復興計画の策定及び公表	分野別計画の検討 復興計画素案の検討 復興計画の公表
	～2年	○復興事業の推進	
	～3年	○インフラの復旧	
	～6年	○生活・産業・観光等の再生	
	～10年程度	○復興事業の完了	

参考資料：内閣府「地方公共団体における災害復興事前対策の推進に関する調査報告書」

表 3-1-2 復興への条件整備—復旧・復興対策の具体的行動（案）

出典：「三重県復旧・復興マニュアルの調査結果概要 第2章 復興への条件整備 pp.6-7」より引用

施策	対策項目	具体的行動
1-1 被災状況等の把握	1. 応急対応のための被害調査	(1) 建築物被害の概要調査 (2) ライフライン被害の概要調査 (3) 人的被害の把握 (4) 利用可能空地の把握
	2. 次災害の拡大防止に関する調査	(1) 応急危険度判定の実施 (2) 被災度区分判定の実施 (3) 被災宅地危険度判定の実施 (4) がけ崩れ・地すべり発生状況等の調査 (5) アスベスト使用届出の周知
	3. 災害関連法制度の適用に関する調査	(1) 災害救助法の適用 (2) 被災者生活再建支援法の適用 (3) 各種公共施設等の災害復旧事業に関する調査 (4) 激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律の適用 (5) 関連する視察等への対応
	4. すまいと暮らしの再建に関する調査	(1) 家屋の被害調査調査 (2) 被災証明の発行 (3) 被災者生活実態調査 (4) 住宅再建意向調査 (5) 勤職者・雇用動向調査 (6) 産業被害と再建意向調査 (7) 文化財被害等の被害調査 (8) 復興状況把握のための調査
1-2 がれき等の処理	1. 障害物の除去	(1) 障害物除去の実施 (2) 除去した障害物の集積・保管 (3) 障害物除去に関する応援及び協力
	2. 災害廃棄物の処理	(1) 被害の情報収集と災害廃棄物の発生予測 (2) 災害廃棄物処理体制の整備と処理の実施 (3) 災害廃棄物処理実施計画等の策定と周知
2-1 復興体制の整備	1. 復興本部の設置	(1) 復興本部の設置、臨止 (2) 復興本部の組織 (3) 事務局の設置
	2. 復興本部と関係機関の連携	(1) 県、市町の役割分担 (2) 復興本部長等連絡会議(仮称)の設置 (3) 復興本部等事務局連絡調整会議の開催 (4) 課題別・分野別復興連絡調整会議の開催 (5) 指定公共機関との役割分担 (6) 住民・事業所との協力連携

施策	対策項目	具体的行動
2-1 復興体制の整備	3.復興構想会議(仮称)の設置・運営	(1)復興構想会議(仮称)の設置 (2)委員の選定 (3)招集 (4)検討依頼 (5)提言 (6)復興構想会議等への女性の登用
	4.人的資源の確保	(1)職員の再配置 (2)臨時職員の雇用等 (3)職員の受け入れ (4)被災した県内市町への職員の派遣
2-2 復興計画の策定	1.復興計画策定体制	(1)組織体制 (2)地域等との連携 (3)国や他の地方公共団体との連携 (4)復興計画の公表
	2.復興基本方針の作成	(1)復興理念の策定 (2)復興基本方針の策定
	3.復興計画の策定	(1)原案作成 (2)特定分野の計画策定 (3)市町へ意見照会 (4)県民へのパブリックコメントの実施等 (5)調整作業 (6)本委員会審議・本部長決定 (7)復興計画の公表 (8)復興計画の内容
2-3 金融・財政面の措置	1.金融・財政面の緊急措置	(1)応急・復旧事業に係る財政需要見込額の算定 (2)復興事業に係る財政需要見込額の算定 (3)復興事業に係る財政需要見込額の見直し (4)被災復興基金に係る財政需要見込額の算定 (5)予算執行方針の決定 (6)予算の執行 (7)予算調整方針の決定(補正予算) (8)予算の編成(補正予算)
	2.復興財源の確保	(1)自主財源の確保 (2)県債による確保 (3)激甚災害の指定 (4)特例措置の要望 (5)宝くじによる財源確保の検討
	3.復興基金の設立	(1)復興基金創設の検討 (2)復興基金による支援策の検討 (3)基金創設の決定 (4)基金創設に係る予算措置
2-4 広報・相談体制の確保	1.復興関連情報等の広報	(1)県の仕事案内チラシの作成・配布 (2)復興に関する情報の多目的な発信 (3)市町の広報活動に対する支援 (4)インターネットを利用したホームページからの情報発信
	2.相談窓口の設置	(1)県民対応窓口の設置 (2)総合支援窓口(ワンストップセンター)の設置 (3)女性のための相談窓口の設置

表 3-1-3 分野別復興施策対策項目（一部）

出典：「三重県復旧・復興マニュアルの調査結果概要 第3章 分野別復興施策 p.8」より引用

復興施策	対策項目	具体的行動
1-1 緊急の住宅確保	1. 被災住宅の応急修理対策	(1) 災害救助法による民間住宅の応急修理支援の実施 (2) 被災者が自力で実施する応急修理支援 (3) 悪徳業者への注意喚起、価格監視 (4) 公営住宅の被害調査、応急修理計画の作成
	2. 応急的な住宅の供給計画の策定	(1) 応急的な住宅の供給戸数の検討 (2) 応急仮設住宅の供給可能戸数の算出 (3) 応急的な住宅の供給計画の策定 (4) 住宅復興計画の策定
	3. 待機失住宅の供給	(1) 供給可能な一時提供住宅の確保 (2) 貸付賃貸住宅の旨上 (3) 入居者の募集・選定 (4) 一時提供住宅の入居者の管理
	4. 応急仮設住宅の供給	(1) 未利用県有地の現状把握及び災害対策本部への情報提供 (2) 応急仮設住宅等の建設 (3) 維持管理体制構築・作業員の確保 (4) 建設工事・管理 (5) 応急仮設住宅等の撤去
1-2 恒久住宅の供給・再建	1. 住宅供給に関する基本計画の作成	(1) 住宅被害戸数の概算把握 (2) 恒久的な住宅の供給可能戸数の把握 (3) 恒久的な住宅の供給計画の策定 (4) 公営住宅家賃の減額 (1) 公営住宅の建替・補修 (2) 公営住宅の新規整備 (3) 家賃低減化対策 (4) 入居者の募集・選定 (5) その他公営住宅の供給
	2. 公営住宅の供給	
	3. 住宅修繕・再建資金の支援	(1) 融資制度等の拡充 (2) 相談窓口設置等情報提供体制の構築
1-3 雇用の維持・確保	4. 被災マンションの再建支援	(1) アドバイザーの派遣等による合意形成のための活動支援 (2) 既存不適格建築物に対する緩和措置の実施 (3) 利子補給等再建支援事業の実施
	5. その他の各種対策	(1) 被災都市借居者家賃時給償法の適用 (2) 住宅復興に関する情報提供・人材支援 (3) 住宅供給等に関する協議会の設置等 (4) 建築道路・監視体制の整備 (5) その他の支援
	雇状況の調査	(1) 被災状況調査 (2) 雇用状況調査 (3) 定期的雇用状況調査 (4) 雇用状況の整理・分析

3-1-3 三重県における住宅復興計画とその事前準備—ヒアリング調査から

上記の本マニュアルで述べられていたように、三重県として、南海トラフ地震の被害想定などをもとに、どの程度まで住宅復興に向けて事前の準備をすることができるのか。あるいは、すべきなのか。そこで、今の住宅復興に向けた方向性や課題などについて三重県担当職員の皆様へヒアリングを実施した。調査結果について以下に示す。

(1)ヒアリング調査の概要

調査日時：2014年12月24日（月）15：00～17：00

調査場所：三重県庁本庁舎 5階 防災対策部内 打ち合わせスペース

対象者：三重県 防災対策部 防災企画・地域支援課 防災企画グループ 主査 森将和
県土整備部 住宅課 住まい支援班 主幹 高橋昌子
健康福祉部 健康福祉総務課 企画調整班 主幹 中村卓司

参加者および記録：片山誠一



写真 3-1-3 県庁担当職員に対するヒアリング調査の様子

(2)ヒアリング内容

①仮設住宅の候補地の選定について

Q1:大震災時は、津波被災により建設する仮設住宅の候補地が不足するおそれが高くなることが予想されるが、現在、県内に仮設住宅を建設可能な公有地や私有地はどの程度あるか。

A1:現在、津波浸水区域を除く応急仮設住宅を建てるための公有地だけの選定はできている。候補地面積として把握しており、1戸あたり100平米程必要である。県全体概ね3万戸（市町村の統計から試算）あることがわかっている。ただ、市町によってどれだけの需要があるかというばらつきがあることや現地調査をしたうえで、建設計画の条件に適合するかという問題、被災度合の需要等によって変動する可能性は十分にある。他の部署の計画等との競合の可能性もあることも留意すべきである。例）がれき、公営住宅など

県として何らかの形で調整する必要があるが、市町同士の受け入れなど協力協定を結んでおくことも必要である。

②「災害危険区域」に指定された場合の対応について

Q2:リアス式海岸が多い三重県の地域事情として、津波被災により建築基準法による「災害危険区域」に指定され、仮設住宅を建設する場所が制限されてしまう(ただし、防潮堤を整備すれば一定の安全性が確保できる場合、現地で再建も可能)となれば、どのような対応が考えられるか。

A2:防潮堤に関する一定の計画はあるが、予算などの問題もあり、どこまでこれに対して対策をしていくかはわからない。集団移転など具体的な事業が進んでいる状況ではない。

実際に、震度6弱以上のコンクリートでできた防潮堤が地震により75%沈降し、10mが2.5mまで地盤沈下して機能を失うことがわかっている。被害想定上、県内の沿岸部はほぼ6弱以上なので、実質壊れ、沈降も避けられない。機能が十分できない設定のもとでは、老朽化対策に関係なく一律の条件を適用し、地震被害想定調査を行った。5強までは機能を維持できるが、被害想定を踏まえると、十分な安全性を備えているとは言えない。

③県内の持家率について

Q3:東日本大震災では、被災世帯の8割以上が「持家」でしたが、持家再建を支援するにあたり、津波被災により震災前に住んでいた土地が利用できず、大きな障害となった。現在、三重県内の持家率はどの程度あるか。

A3:2008年の総務省が実施した政府統計の一つ「住宅・土地統計調査」によると、持家率は、全国で約61%であるのに対し、三重県は、約73%であり、それを上回っている。2013年速報でも類推すれば、2008年と同程度であった(表3-2)。

たしかに、三重県は持ち家が多いが、その土地には建てられないとすれば、公営住宅の需要が増加する可能性はある。事前に自力再建支援の充実を図り、どこまでサポートしていけるかが重要になる。実際に、長い目で自治体運営を考えた場合、これ以上自治体として公営住宅を建設するのは、コスト負担面から難しい面があるからである。もちろん、自力で建てるのが難しいことも考えられるが、できる限りそうならないように相談体制を充実させるなど事前に検討すべきことはしていかなければならない。

表3-2 持ち家/借家

		全国	三重県	
住宅・土地統計調査	H20 (確報)	住宅総数(A)戸	49,598,300	680,900
		持ち家数(B)戸	30,316,100	497,000
		持ち家率(B/A)%	61.1%	73.0%
	H25 (速報)	住宅総数(A)戸	52,103,800	未算出
		持ち家数(B)戸	32,237,900	未算出
		持ち家率(B/A)%	61.9%	73.9%(類推)

④住宅復興について

Q4:「三重県新地震津波対策行動計画」において、平成 27 年度末を作成目標とされている「住宅復興計画策定のための事前準備」にあたり重要なマニュアルの作成について、現在の進捗状況はどうか。

A4: 所管する県土整備部住宅課の中での事務局案が今年度末にできればよい。現段階で示せるまでには至っていない。

⑤三重県が想定する住宅復興計画策定のための事前準備について

Q5a:「住宅復興計画策定のための事前準備」とは具体的にどういうことか

A5a:三重県が想定する「住宅復興計画策定のための事前検討」とは、災害時に住宅復興計画なるものをスムーズに策定していくための手引き・ひな形となるマニュアルを作成するということである。三重県は、阪神大震災での教訓集や東北 3 県の事例など過去の先例等を参考にして作る予定である。

同じく行動計画に示されている三重県が策定する復興方針・指針と整合させつつ、独自に住宅復興に特化した計画の必要性（東北の教訓）から住宅復興計画を策定する。その時に章構成、項目、内容等をまとめると住宅復興計画のようなものができるという作成の手引きと認識している。なお、事前復興プランとは異なる。

ただ、実際に被災し、どのような形で復興するのかということが現段階では示せないの、復興方針や指針が示されていない中、方向性を決めずに書いている。

Q5b:「住宅復興計画」とは具体的にどういう計画と考えているか

A5b:住宅復興計画というものは、広い意味で解すれば、応急仮設住宅などから、最終的に恒久住宅を確保することを目標としている計画という認識でいると考えられる。

ただ、過去の先例では応急仮設を作らない自治体もあった。あくまで仮設住宅は「仮設」という位置づけである。時系列的に復旧・復興よりも前の段階（緊急時対応）の話である。とはいえ、最終的な復興に向けてのつなぎでもあり、公営住宅、民間市場活用の恒久住宅、自力再建も含めバランスさせて施策を動かすことが望ましいが、バランスが難しい。恒久住宅が何らかの形でできあがってこそ住宅復興である。阪神・淡路大震災で行われた単線型（避難所→仮設住宅→公営住宅）だけではない広い視野で考えなければならない。

⑥災害公営住宅のストックの将来の利用方法について

Q6: 災害公営住宅のストックの将来の利用方法についてはどう考えているか

A6: 実際に被災すれば埋まることを前提に考えているが、全部埋まらない可能性はある。何戸建てるのかという見極めが重要になる。建てる工事の発注、竣工は県がするが、管理は市町がする（宮城県等）という場合もある。（一方、岩手県は県が建てて県が所有し、市町と半々供給予定）。

いずれにせよ、自治体にとって膨大なコストを抱え込むことを想定して建てることになるから、建設戸数の見積もりはシビアになる。

三重県は、平時、新たに県営住宅は作らない方針である。ただし、改修工事は実施する。したがって、災害時にも三重県営の災害公営住宅は建設しない可能性はある。ただ、自力再建ができない一定数は発生することは確かであるため、災害公営住宅を用意する必要はあることも認識している。その際に、県や市町でどのように役割分担していけるかが課題である。UR に委託するなども含め検討する必要がある。まず、平時から市町と話を始めていかななくてはならない。

⑦住宅復興過程におけるコミュニティ継続・再生に向けた支援策について

Q7: 仮設住宅から災害公営住宅へ移行する際に、従前の仮設住宅に住んでいた時のコミュニティが分散する可能性があるが、現段階で、従前のコミュニティ継続ないし再生に配慮した仮設住宅や公営住宅の提供など支援策はあるか。

A7: 基本的に住民に身近な基礎自治体である市町が取り込まれることでもあるため、県独自でなかなか手が届きにくいところではある。応急仮設住宅への入居を学区単位でお願いしているが、市町がどうするかもあり、どのように進めていくかは難しい。グループで一括して移転させたいが、その適地が用意できるかどうかその時々判断にもよる。漁村や市街地、限界集落それぞれでコミュニティについては差があることも考慮する必要がある。また、要援護者名簿の活用なども含めどうするかは検討課題である。

応急仮設住宅建設マニュアルにコミュニティの視点も入れることもありうるが、どのように入れるかが課題である。事前にコミュニティがうまくいった事例などがあれば、市町に一つの参考事例として、情報提供できるような形は考えられる。

⑧災害時を想定した仮設住宅建設等の協定について

Q8: 住宅の復興に当たり、仮設住宅を建設するに当たり、事前に災害時を想定した協定を結ぶことが考えられる。三重県はこのような住宅復興をスムーズに進めていくうえでどのような関係団体と協定を締結されているか（プレハブ協会など）。

A8: 三重県地域防災計画に基づく災害時における応急仮設住宅の建設に関して、社団法人プレハブ建築協会と協定書を交わしているほか、一般社団法人全国木造建設事業協会を始め、三重県建設業協会、三重県木材協同組合連合会、一般社団法人三重電業協会及び三重県管工事工業協会とそれぞれで協定を結んでいる。それ以外に、「災害時における被災住民の応急修理に関する協定」を三重県建設労働組合と結び、有事の際に住宅の応急修理を行うものや三重県宅地建物取引業協会と民間賃貸住宅の媒介等、被災者がアパート契約するときの仲介手数料を一部助成する協定、そして、「災害時における住宅復興に向けた基本協定」として、住宅金融公庫（現在の住宅支援機構）と住宅相談窓口の設置など自力再建の情報提供に関する協定などが締結されている。

⑨今後の住宅復興の方向性について

Q9: 東日本大震災では、発災当初から考えていたものの実現しなかったこととして、応急仮設住宅と復興公営住宅等の恒久住宅の建設を同時並行で進めていくことがあげられる。今後、南海トラフのような大規模な災害が発生した場合、応急仮設住宅に限らず、復興公営住宅等も含めどのように住宅の復興を進めていくか。

A9: 課題としては認識している。復興方針としてまとめるときに、どれをどのように優先順位付けしながら位置づけられるのか、踏み込めるのかはまだ決まっていない。同時並行で早い段階で考えておかなければならない課題であるが、手順の段階でどこまで指針等に記載できるのかは難しい面はある。ただ、東北の事例があるので、苦労している事例等から、こう苦労されていることなどは指針の中に盛り込めていける部分かと考えている。

また、いくつかのパターン（考え方、事例、被害の度合い、地域の取り組み）を示し、市町が対策を考えるにあたって参考にする選択肢を少しでも増やしておくことはできる。今方針を打ち出すわけではないが、当該市町が方針を構築するにあたって、そのときに参考になり得る近しい複数の事例、系統立ててあるものとして役立てられるようなものになればいい。例えば、近い事例＋当該市町の独自の考え、視点を加えるなどが考えられる（こういう地域ではこのような形で住宅の復興を進めたなど）。

応急仮設住宅建設ありきで計画するわけではない。市町や住民の意見交換などで決める。考える材料などを事前に示しておくことで、パターンを示し、スムーズに進めていけるのではないかと。平時から自分と近しい事例、どう生かせるのか、シミュレーションできるようなものなどを示していけたらよい。現在、指針とするか、ガイドライン、手引きとするのかは、検討中である。東北のいろいろな事例収集、復興計画や住宅復興に関する何らかの情報提供の対策などは模索の段階である。

3-1-4 住宅復興の最終目標とその道筋

(1)住宅復興の最終目標

被災後、避難所から仮設居住段階における被災者の安定した生活を確保するにあたり、上記の仮設住宅の役割は大きい。そして、三重県でのヒアリング調査等からも明らかであるが、住宅復興の最終目標は、各人の生活に沿った恒久住宅を確保することである。そこに至るまでに、仮設段階の安定した住まいは欠かせないのである²⁸。

(2)恒久住宅確保までの道筋

仮住まいの段階から、それぞれの生活に合った恒久住宅を確保できるかという見通しがとくに重要になってくる。その中心は、公営住宅の供給や自力再建に対する支援策が考えられる。仮設居住の早い段階から、恒久住宅の確保にたどり着くには、どのようなコースがあり得るのか、その道筋（オプション）を示し、個々の被災者が自らの条件に合った選択ができるように支援していかなければならない。

①自力再建支援

恒久住宅の確保はできる限り震災前の住み方を再現できることが望ましい。そこで、可能な限り被災者が自ら望むところに自力再建することを住宅復興の基本とし、国や地方自治体はそれを支援する仕組みを充実させるべきである。

自力再建にとって、第5章の東日本大震災でも問題となった津波被災による土地の水没の問題は別として、最大の問題は、資金である。住宅再建資金として、例えば、被災者生活再建支援法による支援金、義捐金、弔慰金、保険金や農協等の建物更生共済などがある。仮設居住の早めの段階からこれらの金額や支給の見通しを示せるかが重要である。それ次第で災害公営住宅の必要戸数も変わってくるからである。

被災者生活再建支援法は、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して「被災者生活再建支援金」を支給するための措置を定めることにより、その生活の再建を支援し、もって住民の生活の安定と被災地の速やかな復興に資すること（法1条）を目的としている。

この法律に基づき、自力での生活再建が難しい被災者に対して一定額の金銭を給付する。全壊世帯に最高300万円が支給されるが、支援金の対象となるのは全壊と大規模半壊に限られ、半壊以下の世帯は対象とならない。それに、300万円という額は住宅再建にとっては決して十分ではない。対象階層の拡大や支援金の増額などを含む早期の法制度改正が課題である。また、第4章で取り上げる岩手県では、生活再建支援金の上乗せ100万円や宅地復旧補助200万円などの独自施策に義援金を加えるなどしており、地方自治体独自に住宅再建支援の制度を創設し、自力再建を促進した事例がある。これらの取組みも参考に、それぞれ都道府県独自の住宅再建支援制度を創設しておきたい²⁹。

²⁸ 塩崎賢明「住宅復興・まちづくりの現状と課題」、人と国土、2012年3月、p.6。

²⁹ 同上、p.9。

②災害公営住宅の供給

もちろん、お金の面で自力再建が困難な被災者に対しては、災害（復興）公営住宅を中心とする公的住宅の供給を行う必要がある（災害公営住宅の役割等については第4章で詳しく述べる）。ただ、災害公営住宅の供給に際して留意しておくべきことがある。

まずは、恒久住宅確保の基本を自力再建とその支援におき、公営住宅はその補助的施策として位置づけることである。

たしかに、家屋などすべてを失った被災者が公営住宅を頼りにするのは当然考えられる。しかし、とはいっても、すべての被災者が公営住宅に入居すればよいというものではない。そもそも、公営住宅は入居にあたり抽選が行われ、住宅そのものも自分の自由にすることはできないことから、生活とのギャップがあることも少なくない。また、自治体側にとっては、戸数が多くなればそれだけ行政需要が膨らみ、将来長期にわたる管理負担の問題を抱えることになる。すなわち、住み手にとっても供給する自治体側にとってもベストな選択肢とは言い難い。

そこで、自力再建できる可能性のある被災者は、自力再建への支援を手厚くし、極力それが実現できるようにしていく必要がある。つまり、災害公営住宅の建設計画は、それ自身で独立するものではなく、自力再建支援との関係で、建設戸数を定めるべきなのである³⁰。

³⁰ 同上。

3-2 住宅復興における仮設住宅の位置づけと「応急仮設住宅建設マニュアル」

3-2-1 住宅復興と仮設住宅との関係

上記で確認したように、住宅復興の最終目標は、終の棲家、すなわち、各人の恒久的な住宅の確保である。そして、それに至るまでのプロセスは、やはり仮の住まいである仮設住宅を抜きにして語ることはできない。以下では、応急仮設住宅をはじめ、自力仮設住宅、みなし仮設住宅の役割を整理しながら、主に本研究のテーマである住宅復興と仮設住宅の関係について検討し、それらが実際にどのように運用されるべきなのかを確認する。

(1) 応急仮設住宅の役割

災害に見舞われた人々の多くは、自ら仮の住まいを選択していくこととなるが、公的な仮住まい支援として、「応急仮設住宅」が建設される。応急仮設住宅は災害救助法に基づき、都道府県が提供することとなっており、住まいを失った被災者が生活を再建していくうえで大変重要な施策である。その目的は、「住家が滅失した被災者のうち、自らの資力では住宅を確保することができない者に対し、簡単な住宅を建設し、一時的な居住の安定を図ること」であるとしている。災害発生から 20 日以内に着工し、使用期間は竣工から 2 年間とされている。ただ、「特定非常災害特別措置法」に基づく特定非常災害（著しく異常かつ激甚な非常災害）に指定された場合、1 年ごとの延長が何度でも可能である。この規定により阪神・淡路大震災では、5 年間使用され、東日本大震災でもすでに 4 年までの延長が決まっている。仮設住宅は家賃や使用料を取らず、無料であるが、水光熱費などは入居者が負担しなければならない。以前は応急仮設住宅の入居対象者は、生活保護世帯の生活困窮者を対象とし、風呂等も設置されない簡易なものであったが、1991 年の雲仙普賢岳の噴火災害以降、基準は緩和され、近年の災害では基本的に年収要件は廃止された³¹。

(2) 応急仮設住宅と住宅復興

たしかに、応急仮設住宅は、あくまで災害救助法上の応急対策にとどまり、「復旧」に向けた対策ではある。しかし、それらは単一のものではなく、その後の住宅の「復興」を見据えた連続的なものであり、恒久住宅の確保を考えるうえで重要な段階に位置付けられる。なぜなら、実際に、応急仮設住宅の提供そのものは、数年という長期の「住まい」としての役割を担うため、災害救助法の守備範囲である災害救助の「応急ステージ」には適当しないからである。実際は、被災者の生活再建の途上における居住基盤の仮整備であり、その時期は恒久住宅を確保する「復興ステージ」までの過渡期と重なる。このような役割の複雑性や法的根拠のミスマッチなどの問題があることから、住宅復興の中の一つの段階として捉えることができよう。現在、仮設的な住宅に居住している被災者も少なくなく、徐々に恒久住宅の確保に向かう段階にある³²。

³¹ 牧紀男『災害の住宅誌』、鹿島出版会、2011 年 6 月、pp.16-17。

³² 津久井進・島井静夫「仮設住宅政策の新局面」、『住まいを再生する 東北復興の政策・制度論』、岩波書店、2013 年 11 月、p.85。

(3)自力仮設住宅の役割とその課題

応急仮設住宅とは別に、被災者自身が自分で建設する自力仮設住宅がある。災害救助法に基づく応急仮設住宅とは異なる、個人による仮設的建築といえるが、法的な担保は存在しない。もともと、定義も定かではなかったが、阪神大震災後、神戸市内だけで約 5,000 棟建設され、増改築を行いながら、住宅再建を達成していった。

自力仮設住宅の長所としては、①素早く生活や営業の拠点を得ることができる点、②従前居住地に戻ることができ、震災前の生活との連続性やコミュニティの保全ができる点、③自由な空間づくりができ、一定の居住水準が確保できる（資金による）、④使用期間に制限がなく、増改築などが可能な点などがある。仮設住宅の一部を利用しながら恒久住宅にできれば、資金や資源の面で無駄がなく、無理のない復興が可能となる。

また、間接的効果として、素早く地域に戻ることができるために、被災地に人口が回復し、また購買力が発生し、被災地の活性化を促進するなどの効果が期待できる。また、応急仮設住宅に対する需要を低減させる効果もあると考えられる。一方、短所は、①敷地が確保できなければ建設できない、②相当程度の費用を自己負担するなどの点が挙げられる³³。

このような自力仮設住宅を恒久住宅として自力再建につなげていくことは住宅復興計画を考えていく上で、重要な手段であり、事前の段階でこれに対する自治体独自の補助金を設けてもよいであろう。

(4)みなし仮設住宅の意義と課題

1)みなし仮設住宅の意義

災害救助法では、直接建設による応急仮設住宅の他に、民間賃貸住宅の借り上げを行うこともできる。東日本大震災では、その被害の甚大さから、応急仮設住宅の建設だけでは迅速な仮設住宅の供給が困難であったため、国との協議の上、県や県から委任を受けた市町村等による民間賃貸住宅の借上げが実施された。この民間賃貸住宅を借り上げて応急仮設住宅とみなす住宅は「みなし仮設（借り上げ仮設）」と呼ばれる。これは、建設型の応急仮設住宅に準じた扱いとされており、対象者は同じく原則として住家が全焼・全壊又は流失した者、及び長期にわたり自らの住家に居住できない者とされ、入居期間は原則 2 年である。東日本大震災では、このみなし仮設の弾力的な運用が図られ、被災者の住宅確保に大きく貢献し、大規模に適用される形となった³⁴。なお、広義では、建設仮設ではない借り上げ仮設住宅として公営住宅や公務員宿舎等を供与する場合もみなし仮設に含まれているが、本研究では都道府県が借り上げた民間賃貸住宅を対象とする³⁵。

世帯数より住戸がはるかに上回っている日本においては、当初から、空室の賃貸住宅ストックを今後どうすればよいのかが考えられ始めようとしていた矢先でもあり、みなし仮設住宅についてはずいぶん注目が集まった。空き賃貸ストックを地域の重要な「柱」資源とみなして、様々な活用を考えることは極めて重要なことであり、その延長として、住宅復興の計画を事前に考えるにおいて、みなし仮設を適切に位置づけることは不可欠であろう。

³³ 日本建築学会編『復興まちづくり』、日本建築学会、2009年12月、pp.100-102。

³⁴ 大水敏弘『実証・仮設住宅 東日本大震災の現場から』、学芸出版社、2013年9月、pp.96-97。

³⁵ 前掲・注(32)、p.95。

2) みなし仮設住宅の展望と課題

みなし仮設住宅は、①被災地に近い場所に賃貸住宅がない場合、遠くに転居する必要があること、②被災世帯それぞれが個別に選んだ住宅に入居するため、建設した仮設住宅に比べ所在が把握しにくく、地方自治体、支援団等からの情報提供が困難なこと、③個別に入居することになるため、被災者同士で交流や情報交換を行う機会が建設した仮設住宅に比べ少ないこと、④2年間経過後は家賃を支払うか、転居しなければならないこと、などのデメリットもあり、これらのことを踏まえ、柔軟な運用が求められる³⁶。

みなし仮設における生活では、プライバシーへの執着が近隣コミュニケーションよりも重要な世帯、すなわち生活の自立度の高い世帯にとってはもってこいの住宅といえるであろうが、要介護の高齢世帯、障害者、幼い子どもがいる世帯などでは、かえってよく計画された仮設住宅団地が提供する環境の方がいいこともあり得るであろう。つまり、二者択一的な議論ではなく、重なり合う多様な選択肢を被災者が選べるような居住支援のプログラムを示し、後の恒久住宅確保にスムーズに移行できるようしくみづくりを考えておかなければならない³⁷。

³⁶ 前掲・注(34)、p.97。

³⁷ 大月敏雄「コミュニティケア型仮設住宅の提案・実現・運営」、復興まちづくり研究会編著『復興まちづくり実践ハンドブック』、ぎょうせい、2011年10月、p.149。

3-2-2 国による「応急仮設住宅建設必携（中間とりまとめ）」の公表とその後の住宅復興

(1)「応急仮設住宅建設必携（中間とりまとめ）」の役割

2012年5月に、国土交通省より「応急仮設住宅建設必携（中間とりまとめ）」が公表された。南海トラフ巨大地震の発生が懸念される三重県においても住宅復興計画やそのための住宅確保の支援策などを事前に考えていくうえで非常に参考になるものと考えられる。

国は、今後、各都道府県に周知し、本必携を参考に、都道府県において各地域の災害時を想定した独自のマニュアルの整備等を行い、災害対策に役立ててもらおうようにしている。なお、課題の把握や整理等にとどまるものについては、関係者と連携し、引き続き見直しを行う予定としている（国土交通省 HP）。以下に、本必携に盛り込まれている内容の中で住宅復興計画の事前検討や応急仮設住宅建設マニュアルを作成する際にとくに重要な内容と考えられるものを示していく。



写真 3-2-2 応急仮設住宅建設必携（中間とりまとめ）表紙

出典：「応急仮設住宅建設必携（中間とりまとめ：国土交通省住宅局住宅生産課 2012年5月）より引用。

(2)被害想定に基づく応急仮設住宅の必要戸数の想定方法

被害想定に基づく応急仮設住宅の必要戸数推計のための必要な情報として以下のようなものがある。

① 居住者の属性

高齢者や障がい者等の居住状況、居住者の雇用産業種別等に関する情報

② 公的住宅や民間賃貸住宅（みなし仮設住宅）

公的住宅（公営住宅や UR 賃貸住宅等）や民間賃貸住宅の空室の有無や量、応急仮設住宅としての利用可能性（耐震性、建築年、高齢者・障がい者等の受け入れ等）に関する情報

③ 6か月以内に自宅の応急修理・再建が可能な住戸数の見込み推計

④ 住民の避難行動に係る意向に関する情報（事前のアンケートや意識調査の実施による）

(3)被害住宅戸数の推計と応急仮設住宅の必要戸数の想定方法

①被害住宅戸数の想定

まず、各地域において想定される災害（地震、津波、風水害等）ごとに住宅被害を想定する。具体的な被害住宅戸数は地震の場合、住宅の構造及び建築年数（耐震化率）等からの倒壊戸数、津波の場合、住宅の構造及びハザードマップ、標高等から流失戸数（津波）、風水害の場合は浸水ハザードマップから被害戸数（風水害）をもとに推計する。そして、この被害想定に基づく応急仮設住宅の必要戸数の推計方法は、以下のとおりである。

②被害想定に基づく必要戸数の推計方法

被害想定における住宅被害戸数のうち、i)住宅の供与が必要となる世帯数（戸数）を想定する。i)の世帯数（戸数）は、地域の高齢化や障がい者の居住状況、就業している産業種別等（被災地周辺に引き続き住み続ける必要があるか否かなど）を評価、勘案して実施する。なお、この際に、高齢者や障がい者等の要配慮者のための福祉仮設住宅等の必要戸数も必要に応じて検討しておく。

次に、i)からii)公的住宅（公営住宅やUR賃貸住宅等）で対応すると想定される世帯数（戸数）とiii)自宅の応急修理・再建が可能と推計される戸数を除き、応急仮設住宅（建設型+借上型）の必要戸数を想定する。

さらに、これからiv)民間賃貸住宅（借上仮設）で対応すると想定される世帯数（戸数）を除くことで、応急仮設住宅建設の必要戸数が推計できる。計算式は以下に示す。

図 3-2-2 応急仮設住宅の必要戸数および建設の必要戸数の推計方法

「応急仮設住宅の必要戸数」＝「①住宅の供与が必要な戸数（世帯数）」 －「②公的住宅（公営住宅やUR賃貸住宅等）の想定戸数」 －「③自宅の応急修理、再建が可能な想定戸数」
「応急仮設住宅建設の必要戸数」＝「応急仮設住宅の必要戸数」 －「④民間賃貸住宅（みなし仮設住宅）の想定戸数」

※以上の想定方法は、あくまで情報がそろった中での模擬想定であり、災害発生後の不確定な問題等が発生する可能性のある状況下において手順通り想定できないことも予想される。本必携では、災害発生後の初期情報に基づく応急仮設住宅の必要戸数の推計方法も示しているが、様々な条件や仮定を含んでいるなど、複雑になっているため、本論では参考までに上記の推計方法のみ紹介する。

(4) 応急仮設住宅の建設候補地の事前調査及びリスト化

① 建設候補地選定のためのチェックリストの作成およびリスト化

チェックリストで整理すべき主な項目としては、①基本情報、②周辺環境の状況、③敷地の状況の3つが挙げられる。①では、敷地面積や想定建設戸数、土地の所有者・管理者及びその了解の有無等について、②では、二次災害の危険性（浸水、土砂災害等）、取付け道路の幅員（工事車両のアクセス可能性）、周辺の既存の生活利便性の有無等について、そして、③では、ライフライン、浄化槽設置の可否、消防水利（消火栓や消火水槽、代替機能）等の整備状況、造成工事の必要性等についてそれぞれ整理している。

また、これらの項目を整理して建設候補地毎に現地調査を実施し、チェックリストを作成して地域毎に優先順位をつけてリスト化する。リスト化は、都道府県で整理したチェックリストを基に、建設事業者等の協力も得ながら、市町村において候補地を調査し、所有者・管理者の了承を得たうえで都道府県と市町村で情報を共有するプロセスにおいて作成することが考えられる。

② リスト化の優先順位と民有地における事前協定

建設候補地は、公有地（都道府県及び市町村）、国有地、民有地（無償）を基本とし、事前にリスト化を行う。民有地は、土地所有者と事前に協定等を締結しておく。原則、まずは、公有地や国有地を活用し、それでも用地が不足する場合、民有地を活用するが、その場合においても無償を基本とする。東日本大震災では、災害救助法における借地量の国庫補助が認められている。大規模災害の場合は、更なる用地不足が見込まれることが想定されるため、このような事態に備え、有償の民有地についても迅速に対応できるよう、事前にリスト化しておくことが望ましい。

③ 復興計画の整合性

東日本大震災においては、後述する災害公営住宅等の復興住宅の建設用地が不足している状況であったことから、応急仮設住宅の用地選定の際に、その後の本設住宅の供給についても事前に考慮しておくことが全体の復興プロセスをスムーズに進めていくうえで重要となる。そこで、あらかじめ応急仮設住宅と復興住宅の用地の振り分けの検討や、応急仮設住宅から復興住宅への段階的な土地利用の転換の計画等についても同時に検討しておくべきである。

④ 民間からの用地提供の申し出への対応

災害が発生すると、その直後から応急仮設住宅の建設用地として、民間からの用地提供の申し出が多く寄せられる。基本的には、十分な需要想定と事前のリスト化により対応すべきであり、災害発生後に用地不足による用地の追加等が必要な場合は必要な立地において行政が候補地を選定して行政側から土地所有者にアプローチすることが一般的である。

しかし、リスト化した用地だけでは応急仮設住宅の建設用地が不足する場合、整備の進捗状況を見極めながら、民間からの用地提供の申し出の採用を検討する必要がある。そのために都道府県としての応急仮設住宅の建設用地の最低条件（①造成工事を必要としない整地済みの土地であること、②インフラが整った土地であること、③資材搬入等の経路が確保されていることなど）を設定し、事前に公表しておくことが必要である。

(5)建設事業者との協定・発注の準備

① 建設事業者との協定

都道府県はこれまでプレハブ協会との間で応急仮設住宅の建設の協力協定を結んできたが、現在では地元の建設業界団体等とも新たに協定を結ぶところが増えてきている。

地元の建設業界団体など建設事業者については、各々の特徴を踏まえ、災害規模等に応じて発注する必要があり、都道府県において事前に発注の考え方を整理するとともに、協定において仕様や供給方法、工期等についても整理しておくことが必要である。

② 発注準備

発注については、建設用地や戸数、住戸タイプ等を被災都道府県等が事業者に表示することによって行われているが、代金の支払いは、納品後（応急仮設住宅の場合、都道府県への引き渡し後）に提出する請求書による精算払いが原則である。

したがって、出来高払いが可能な公共事業等とは異なるプロセスになるため、事前にこれらの業務フローを整理し、確認しておくべきである。

なお、応急仮設住宅は、災害時に緊急に必要なものとして、地方自治法上の随意契約が認められている。また、契約種別は請負ではなく、物品購入（リース又は売買）で調達されてきており、業者の斡旋等を含む協定については公正取引法上も許されている。

(6)コミュニティ・要配慮者等への配慮方針

① コミュニティ施設等の設置

集会所や談話室、ベンチ、あずまやなどのようなコミュニティ施設は、仮設住宅内のコミュニティ形成に寄与するものであり、一定程度設けておくべきである。なお、集会所については、災害救助法において、応急仮設住宅の建設戸数が概ね 50 部以上の仮設団地に設置することができる。

② コミュニティに配慮した入居管理

入居決定に際しては、高齢者・障がい者等の個々の世帯の必要度に応じて決定すべきであることから、機械的な抽選等により行わないようにすることが示されている（2011年4月15日、厚生労働省社会・援護局総務課長通知「東日本大震災にかかる応急仮設住宅について」）。

コミュニティ維持・継続の観点からすれば、地域の被災者が一体的に仮設団地に入居できるようにすることで高齢者や障がい者等要配慮者の孤立防止や地域全体の復興を進めていくうえで非常に重要である。そのためには、応急仮設住宅を一定の戸数確保したうえで、従前のコミュニティ単位で入居者募集を行うなどの方法が想定される。しかし、そのような場合の募集方法については、被災者に十分に説明し、被災者のそれぞれのニーズ把握に努めたうえで、実施する必要がある。

③ 交通の確保

仮設団地の立地が不便な場所にならざるを得ない場合、住民の交通手段の確保として、バス路線の整備など関係部局の対応を求めるための情報提供を行うべきである。

④ 福祉仮設住宅の建設

福祉仮設住宅とは、段差解消のためのスロープや生活援助員を設置するなど、在宅サービスを利用しやすい構造及び設備を有し、日常生活を送るうえで特別な配慮を必要とする複数のものが入居する応急仮設住宅として位置づけられる。

通常は、福祉仮設住宅の要望戸数について、都道府県の建築住宅部局から保健福祉部局を經由して市町村の保健福祉部局に対して要望を聴取し、その後、都道府県の保健福祉部局經由で建築住宅部局に要望戸数の情報が伝えられた後、その情報を元に、建築住宅部局で応急仮設住宅地への配置計画を行うことが想定される。

しかしながら、とくに早々と避難所から退所してもらうべき高齢者・障がい者等のための福祉仮設住宅は、迅速に供給する必要があることから、発災後のこのような手続きを踏む以前から、事前に地域において福祉仮設住宅の必要戸数を検討して決定しておくことが望ましい。それとともに、保健福祉部局に発災後早めに、福祉仮設住宅の要望戸数を報告してもらうよう、ルール化しておき、通常の応急仮設住宅を建設するのと同様のスピードで供給を始めることが必要である。

⑤ サポート施設の設置

応急仮設住宅に入居する高齢者・障がい者等に配慮し、一定規模以上の応急仮設住宅地には、地域拠点としてサポート拠点を整備すべきである。

このサポート拠点に必要であると考えられる機能は、総合相談機能（ライフサポートアドバイザー（LSA）の配置等）やデイサービス、居住サービス（在宅介護支援、訪問介護、診察機能等）、配食サービス等の生活支援サービス、ボランティア等の活動拠点、高齢者や子ども達が集う地域交流スペース等が考えられる。

上記の福祉仮設住宅の場合と同様、サポート拠点の設置要望は、都道府県の建築住宅部局から保健福祉部局を經由して市町村の保健福祉部局に対して要望を聴取し、その後、都道府県の保健福祉部局を經由して建築住宅部局に伝えられることが想定される。しかし、一定規模以上の仮設団地の場合、配置計画の段階から集会所と併設したサポート拠点とすることを前提に計画を進めることが望ましい。それとともに、発災後には保健福祉部局にサポート施設の要望棟数を早めに報告してもらうよう、事前にルール化しておくことよい。

⑥ 配置計画の工夫

先ほど述べた①と②のコミュニティを意識した施設や入居管理は非常に今後の要配慮者の復興を後押ししていくうえで非常に重要である。それ以外に、高齢者等の孤立防止や入居者同士の交流の促進、コミュニティ形成等の観点から、仮設団地の配置計画上の工夫が求められる。

例えば、東日本大震災では、玄関を向い合せにすることや掃出し窓に縁を設置するなど、配置計画等の工夫がなされており、参考になると思われる。ただ、玄関も向い合せについては、「他人から見られる、見える」というプライバシーの問題や、「居室の日当たりの格差がある」などの入居者の意見もあるため、管理市町村から今後玄関対面配置は採用しないとの意見も出ている。そのため、配置計画は慎重に進めていかなければならない。なお、第5章で述べる遠野市の木造仮設団地はそのうえで参考になると考えられる。

3-2-3 自治体における「応急仮設住宅建設マニュアル」の役割とその課題

(1) 三重県における「応急仮設住宅建設マニュアル」の存在とその方向性

上記の国土交通省が作成した「応急仮設住宅建設必携（中間とりまとめ：2012年5月）」を参考に、それぞれの地域における災害等を想定し、都道府県で独自にマニュアルの整備を進めていくことが期待されている。

三重県としては、「応急仮設住宅建設の事務処理マニュアル」を2011年2月に県「健康福祉部」より策定した。このマニュアルは、東海地震・東南海地震等の大地震に際し災害救助法が適用される場合に、応急仮設住宅を被災者にできるだけ速やかに提供するために、県と市町が協力・連携し、具体的にどのように対応していくかについて、とりまとめたものである。なお、このマニュアル上位置づけられる「健康福祉部」は三重県健康福祉部健康福祉総務室を指しているが、応急仮設住宅はハード、ソフト両面があるため、県土整備部と健康福祉部の共管（役割分担）でプレハブ協会と連携して事業を実施していくこととなっている。

内容は、主に、事前準備には「応急仮設住宅建設候補地調査」、「応急仮設住宅に係る市町村担当者名簿の更新」、「応急仮設住宅建設マニュアルの改訂」、その他関係団体等との連絡が定められ、災害時の実務には、「建設戸数・建設地の決定」、「建設地の使用手続き等」、その他、住宅建設業者の斡旋、発注・契約、入居管理など多岐に上る実務が記されている。

ただ、これは東日本大震災発生以前に策定されたものであり、仮設住宅の必要戸数や用地面積の推計方法、建設候補地の選定基準等の枠組みに関する詳しい内容は示されていなかった。現に、三重県は平成23年2月以降の改訂については現時点でしていない。しかし、建設候補地等その後の状況異なること、東日本大震災以降拡大を見せ注目される「みなし仮設」の動きなど新しい動きも含め改訂、見直しの必要性は担当者も認識をしている。しかし、いつまでに改訂するかについては、未定の段階である。大きな流れは変わらないとのことであるが、その動向を注視したい。

(2) 他の自治体における「応急仮設住宅建設マニュアル」の動向

他の自治体の中では、東日本大震災以降、上記の「応急仮設住宅建設（中間とりまとめ）」を参考に、応急仮設住宅建設マニュアルを作成していこうという動きが出てきている。例えば、広島県では、2013年1月に、島根県では、同年9月に、それぞれ「応急仮設住宅建設マニュアル」を策定している。同じ広域自治体の三重県にも参考になり得よう。

島根県では、このマニュアルを、「応急仮設住宅のうち、『建設仮設』を県が供与する場合の具体的な手順を示すもの」と位置付けている。「災害対策においては、事前の準備が極めて重要であり、本マニュアルの実効性を高めるため、継続的な検討が必要な事項や関連計画等の見直しなどに合わせ、随時、変更が可能なものとして充実を図る」としている。

応急仮設住宅の建設における前提とすべき事項として、両県とも、応急仮設住宅を、「迅速に供給し避難所の被災者を早期に入居させるとともに、安定した居住が確保される恒久住宅の転出を早期に実現し、その役割を終えるべき住宅」としている。そして、応急仮設住宅を建設するに当たり前提とすべき事項を、国の「応急仮設住宅建設必携（中間とりまとめ）」をもとに、表3-2-3に示している。

表 3-2-3

- ・被災者が希望する場合は民間賃貸住宅に借上げ、自宅の応急修理を優先。
- ・応急仮設住宅を供給する場合は、建設仮設にこだわることなく、借上仮設を有効活用。
- ・応急仮設住宅は早期に解消すべき。長期利用が想定される場合は、高齢者等、団地計画、行政サービス等に配慮。
- ・供与主体は被災都道府県が原則。被災市町村の能力等を勘案して業務を委任。
- ・大規模災害においては、建設期間が6ヶ月で必要戸数を建設することを目安とし、その間の避難所の生活環境改善、建設状況の情報提供が必要。

また、いずれも応急仮設住宅の供与方法についてそれぞれ地域防災計画を抜粋しつつ、以下のようになっている。

I) 応急仮設住宅の供与方法

○提供の仕方

災害発生後に緊急に建設して供与する「建物仮設」の他、民間の賃貸住宅等を借上げて供与する「借上仮設」に分類。

○被災住宅の応急修理や借上げ等の優先

- ・被災住宅の応急修理により住宅確保が可能な場合は、それを優先する。
- ・公営住宅等の公的住宅の空室が活用な場合は、それを優先する
- ・被災者が借上げを希望し、借上げが可能な場合は、それを優先する

○建設仮設を中心とすべきと考えられるケース

- ・一次産業従事者や高齢者等、産業復興の迅速化や地域との結びつきの維持の必要性から被災地を離れることが難しい住民の地域。
- ・借上げが可能な民間賃貸住宅の戸数が少ない地域

II) 県地域防災計画における項目

① 建設場所の確保

広島県は、建設場所について、保健衛生、交通、教育等について考慮し、事前に把握している公有地を確保する。そして、やまをえない場合は、私有地を利用することもできるものとする。この場合、利用しようとする土地の所有者との十分な協議を必要とするとしている。

一方、島根県は、敷地の選定に当たり、できる限り集団的に建築できる場所を選び、公共用地等から優先する。また、病院、商店街から離れた敷地を選定した場合、被災者の交通手段の確保に配慮することや保健衛生上適切な場所とすると記されている。ただし、私有地の言及はない。

② 建設戸数（規模）

広島県は、建設戸数の決定に当たっては、当該市町長の意見を聞き、知事が決定する。この場合、別途確保し供与する公営住宅等の状況を勘案するものとしている。これに対し、島根県は、市町村は建設場所、建設戸数、規模・形式等を明示して県に要請することとしている。

③ 応急仮設住宅の管理

両県とも応急仮設住宅の管理は、当該市町村が行うことを明記している。しかし、広島の場合、「ただし、特別な事情がある場合には、当該市町村長の協力を得て、知事自らが実施する」とする一方、島根は「特別の事情がある場合」については触れていない。ただし、いずれも必要に応じて、応急仮設住宅における家庭動物の受け入れについて配慮することを明記にしている。

(3)今後の応急仮設住宅建設マニュアルの課題

上記で取り上げたように、東日本大震災以降、国が「応急仮設住宅建設必携(中間とりまとめ)」を参考に、自治体独自に建設マニュアルを作成していく動きがあることは歓迎すべきことである。しかし、三重県は、震災後未だに改訂が行われていない。今後、見直しの動きがあるものの、広島県や島根県のマニュアル等も参考に、三重県独自のマニュアルを策定されたい。例えば、民有地の有効活用、応急修理やみなし仮設の優先など、建設仮設だけでは対応できない部分を考慮し、マニュアルに反映させていくことなども選択肢としてあり得よう。ただ、みなし仮設を有効に活用することに関しては、自治体の住宅再建に関する情報などがきちんと被災者に届くよう、住民票の移動や事前に情報が行かなくなる場合など留意点を添えておくことが望ましいと考えられる。つまり、応急仮設住宅以外の選択肢も自治体が事前に示し、みなしを含めたそれぞれの長所を有効に活用し、短所を埋めていくなどの対応、また、自力再建支援を基本目標におきながら、それぞれのニーズに合うようなマニュアルの運用も同時に期待される。

3-3 小括・まとめ

本章では、住宅復興における仮設住宅の役割や課題などについて整理するとともに、「事前復興」の考え方や全国都道府県向けに国土交通省が取りまとめた「応急仮設住宅建設必携（中間とりまとめ）」と自治体の「応急仮設住宅建設マニュアル」、三重県が三重大学と作成した「復旧・復興マニュアル（仮称）」に向けた調査結果概要などを参考に、住宅復興計画の事前準備の方向性や課題について検討してきた。

上記のように、仮設住宅という仮の住まいは、それら単一のものではなく、その後の住宅の「復興」を見据えた連続的なものであり、恒久住宅の確保を考えるうえで重要な段階に位置付けられるものである。とくに、応急的な住宅の確保と自力再建や災害公営住宅等の恒久住宅の供給・再建はそれぞれの被災者の意向に沿いながら、同時並行で進めていくことが望ましい。ただ、担当者も指摘されたように、問題はそのバランスであり、それをどう形にするかが大きな課題である。

また、応急仮設や自力仮設、みなし仮設など仮設住宅の役割と課題を踏まえ、それぞれの長所と短所を踏まえ、どのように供給および運用していくかについてマニュアルなどに事前に盛り込むことも考えられる。国が取り上げた「応急仮設住宅建設必携（中間とりまとめ）」が作成されて以降、三重県は未だ「応急仮設住宅建設マニュアル」の改訂を行っていない。今後、改訂を行っていくとのことであったが、島根や広島の実例や第5章で述べる仮設住宅の活用状況等を参考にしながら、とくに、被害想定に基づいたうえでの自力再建可能な住戸数の把握、民有地を含めた建設候補地のリスト化、また、コミュニティの配慮等は重視すべきである。

実際に、三重県でも持ち家率が高く、一戸建ても多い。そして、今回の過去最大クラスの地震と津波によって、持家被災を引き起こし、持家が被災した県民に対して、どのように住宅再建、住宅復興を支援していけばよいのかということが課題である。第5章で述べる岩手をはじめ東北の被災市町村は災害危険区域などに指定され、住宅再建を断念する世帯が増え、それに伴い災害公営住宅需要が高まった。しかし、自治体にとって、公営住宅の管理負担は、将来のストックの利用価値からしても必ずしも明確ではない。そこで、県の担当者も指摘されていたように、自力再建支援を住宅復興の基本にしつつ、どうしても資力などから難しい場合には、県と市町村で役割分担しながら、災害公営住宅を供給していくなどの対応が求められよう。一方、借家が被災した場合、第4章でも述べるが、災害公営住宅供給を含めた支援が不可欠である。

つまり、住宅復興計画としては、自力再建支援や災害公営住宅の供給はそれ単体で完結するものではなく、両者はいわばトレードオフを構成していると考えられる。以上のようなことを踏まえ、住宅復興計画の事前準備として次頁の図3-3で流れを示した。一参考に参照されたい。

そして、実際に、三重県においても「復旧・復興マニュアル（仮称）」など、これまで産学官連携で進めてきた経緯がある。東日本大震災以降、浮き彫りとなった課題は山積しているが、とくに住宅復興がよりスムーズに進めるよう、コミュニティの配慮などマニュアルの改訂や見直しに着手されたい。

つまり、緊急的な住宅確保と恒久住宅の供給の計画等をバランスさせた三重県独自のマニュアルを作成し、住宅復興計画策定のためのマニュアルづくりにもつなげていくことが今後の大きな課題である。

図 3-3 三重県における住宅復興計画の事前準備フロー図

事前復興

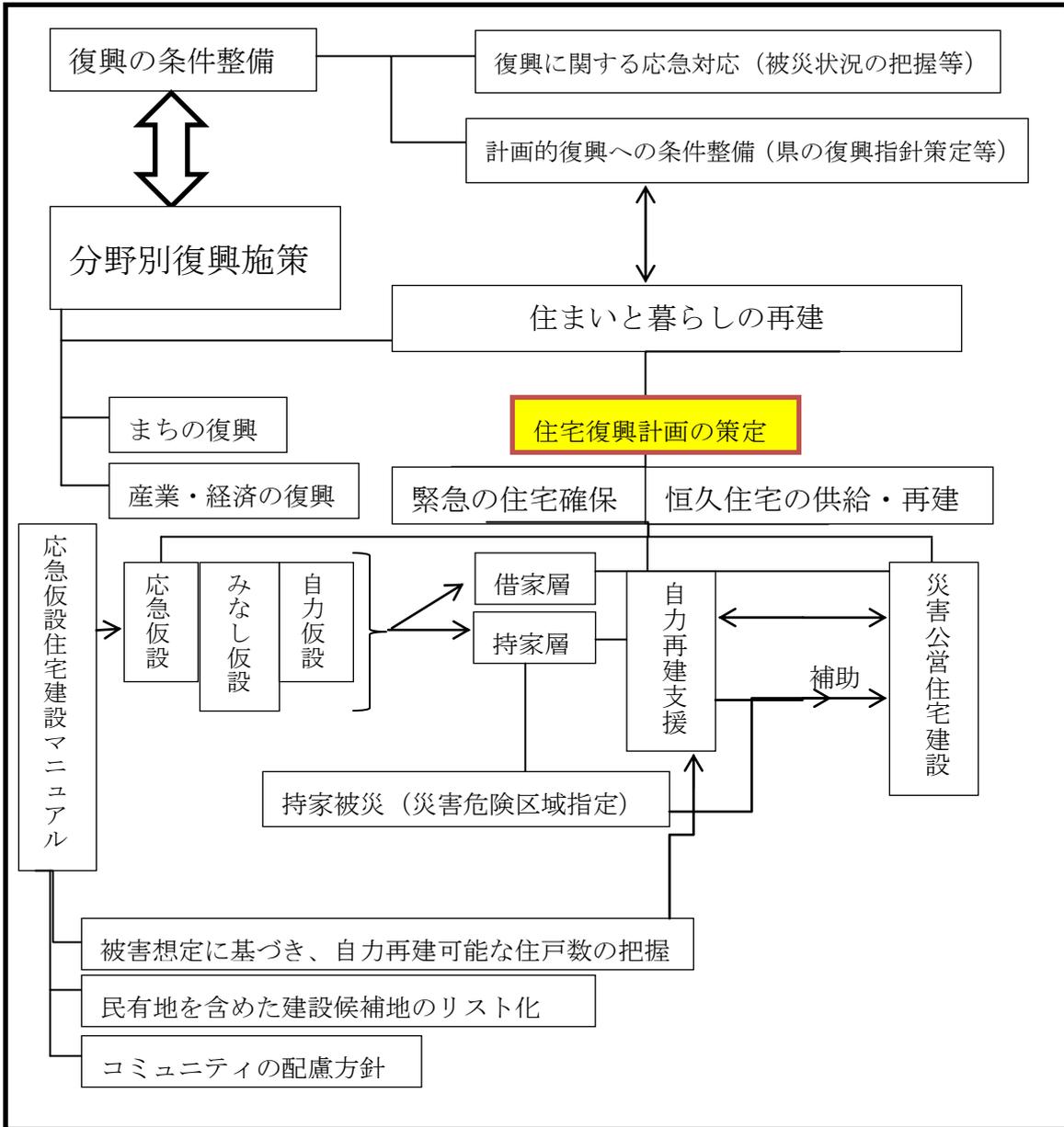
災害が発生した際のことを想定し、被害の最小化につながるまちづくりの推進（ハード）復興対策の手順の明確化、復興に関する基礎データの収集・確認など準備（ソフト）

⇒ 三重県はソフト面の事前復興対策を中心に検討

災害後の計画作成手順及び事業手法についての考え方や対策、手順をマニュアルとして整理

⇒ 三重県復旧・復興マニュアル（仮）の調査検討

前提条件：県内に最も甚大な被害を及ぼすと想定される「南海トラフ巨大地震の発生時」



第4章 阪神・淡路大震災における住宅復興とその教訓

4-1 阪神・淡路大震災における住宅復興計画

4-2 阪神・淡路大震災からの住宅復興とその評価・課題

4-3 小括・まとめ

第4章 阪神・淡路大震災における住宅復興とその教訓

第4章では、1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災後に策定された住宅復興計画の特徴やそこにおける課題や教訓について整理・分析を行い、住宅復興の考え方や枠組み、災害公営住宅の供給方法や支援策、復興過程におけるコミュニティの問題などについて検討を行う。そこでの議論を踏まえたうえで、住宅復興計画の事前準備を検討するうえで参考になるものを明らかにする。

4-1 阪神・淡路大震災における住宅復興計画

4-1-1 阪神・淡路大震災による被害状況と特徴

1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災は、災害救助法指定兵庫県内10市10町、死者約6,400名（関連死含む）、負傷者数40,092名と、戦後最大の被害となった。住宅被害については、全壊・半壊含め計24万9,180棟（46万357世帯）の膨大な住宅被害であり（2006年5月19日確定値）、被害のほとんどが兵庫県下、神戸市などで発生した。

また、家屋の全半壊240,954棟・437,217世帯、焼失棟数7,456棟という極めて大規模な都市災害となった（いずれも2000年1月11日現在）。本格的な高齢社会を目前に控えた中、我が国が初めて経験した、密集住宅市街地を直撃した広域的都市型災害ともいえる³⁸。

住宅被害の特徴としては、住宅形式別には長屋の被害が最も大きく（全半壊率63%）、次いで文化住宅や木造2階建の民間賃貸アパートの被害が大きかった（全半壊率58%）。地域別では、神戸市須磨区、長田区、東灘区、灘区での被害が大きく、いずれも全・半壊が4割を上回った³⁹。

住宅被害のこのような特徴は、災害公営住宅の主軸とする住宅復興の期待を高めることとなった。これまで低家賃で提供されていた民間賃貸住宅に被害が集中した結果、それらに居住していた低所得者の高齢者等、家賃負担能力に限界のある世帯が多数、住宅を喪失したのである。これらの人々は市場で適切な住まいを確保することは困難であり、行政による災害公営住宅の供給を含めた支援が不可欠であった。

なお、震災前、兵庫県下には約11万戸の公営住宅ストックがあり、このうち21市49町に立地する県営住宅の管理数は、約4万4,600戸であった。県営住宅の管理は、兵庫県住宅供給公社に委託されている。震災では、一般家屋のみならず公営住宅にも大きな被害が出た。揺れが激しかった地域では一部に復旧不可能な住宅も出ている。とはいえ、震災による公営住宅の滅失戸数は、総数で1,846戸に上った。復旧が可能な損傷住戸も約4万戸に及び、地域的には、神戸市、西宮市、芦屋市などに大きな被害が出たことが明らかとなっている⁴⁰。

³⁸ 兵庫県まちづくり部「住まい復興の記録 - ひょうご住宅復興3か年計画の足跡」、2000年3月、p.1。

³⁹ 檜谷美恵子「災害復興公営住宅における取り組み」、検証テーマ論文、2004年3月以降、p.382。

⁴⁰ 兵庫県公営住宅等推進協議会『震災から復旧・復興へー阪神・淡路大震災から災害公営住宅へのあゆみ』、1997年3月、p.44。

4-1-2 阪神・淡路大震災における住宅復興計画の方向性と特徴

兵庫県は、震災から1か月後の1995年8月、神戸市は半年後のその前月7月に、各々、住宅復興計画を公表した。どちらの計画も被災直後から策定のための検討作業が開始されており、同年3月には計画案を公表している。その後、この計画案をもとに、国、兵庫県、神戸市、その他7市5町の間で調整が行われていくが、事実上、住宅復興計画はいずれも被災から2か月後には確定していたとされる。まず、公表の時系列に沿いながら、神戸市、兵庫県がどのような住宅復興計画を策定したのか以下に述べる。

(1)神戸市における「神戸市震災復興住宅整備緊急3か年計画」

神戸市は、被災後半月の1月31日に「震災復興市街地・住宅整備の基本方針」を発表した。これは主として、復興土地区画整理事業を早く決定して市街地の復興と住宅再建を押し進めようとするものである。そして、1995年6月に「神戸市復興計画」を発表するとともに、同年の2月に制定された「神戸市震災復興整備緊急条例[※]」に基づき、同年7月には併せて震災により倒壊、焼失した住宅の復旧、復興、住宅供給の促進を図るために、「神戸市震災復興住宅整備緊急3か年計画」を策定した。この計画では、1995年から1997年に供給目標戸数を8,200戸と示している⁴¹。

この計画は、神戸市全体の震災復興について定めた「神戸市震災復興計画」の住宅部門に関することを定めたものである。公民それぞれの役割に応じた住宅供給の目標戸数を定めるとともに、実現に向け、市民、事業者、市が協働して、新たなすまい・まちづくりを推進していくためのさまざまな制度や支援策を盛り込んでいる。具体的には、以下のようなものがある⁴²。

1) 基本目標

「すまい・まちづくりを通じた市民の生活基盤の早期発見」と「復旧と復興の双方を視野においたすまい・まちづくり」

2) 被害の状況と供給目標戸数

3) 実現に向けての主要な施策

- ① 緊急整備条例に基づく住み慣れたすまいとまちの復興
- ② 公的住宅の先導的供給
- ③ 市民の復興に向けた活力を生かしたすまい、まちづくり
- ④ 安心できるすまい、まちづくり
- ⑤ 住宅の着工状況

なお、上記の住宅整備の基本的な考え方は、住宅ストックの早期回復を目指す復旧と災害に強い活力あるまちづくりという復興の双方を視野に入れた住宅供給を図ることにある。

⁴¹ 神戸都市問題研究所『震災復興の理論と実践』、勁草書房、1996年12月、p.26。

⁴² 同上、pp.161-166。

(2) 神戸市震災復興住宅緊急条例*について

震災により多大な被害を受けた市街地と住宅を緊急に整備するため、また、災害に強く活力ある市街地の形成および良好な住宅の供給を進めるため、1995年2月16日に「神戸市震災復興緊急整備条例」を制定した。本条例は、市民の生活基盤と住宅を一日でも早く整備し、良好な住宅の供給により、災害に強い活力あるまちづくりを目指したものである⁴³。

上記の考え方の下、公的住宅の先導的な供給と民間の住宅再建への支援など総合的な対策による住宅の早期大量供給を、低所得者や社会的弱者へ配慮した上で積極的に推進するとともに、多様な事業手法を活用しながら、地域特性に応じた良好な住環境の再生・創造のまちづくりを進めていこうとするものである⁴⁴。

(3) 「ひょうご住宅復興3か年計画」の公表

兵庫県は、神戸市が住宅復興計画を策定したことを踏まえ、その他市町村の指針となるよう、震災から1か月後の1995年8月、県として住宅復興計画を公表した。兵庫県が公表した住宅復興のマスタープランである「ひょうご住宅復興3か年計画」は、被災地における住宅再建の基本方向とともに、住宅供給のフレームを示すものである。同計画における供給方針に、①3か年での恒久住宅の建設、②公的賃貸住宅の積極的支援、③新市街地等での早期の住宅建設、④面的整備に伴う住宅建設、⑤地域の防災性を高める住まいづくり、⑥人にやさしい住まいづくり、⑦多様な復興メニューづくり、⑧輸入住宅・規格型住宅等による良質で多様な住宅建設を掲げ、1995年度～1997年度の3か年計画に125,000戸の具体的供給計画を明らかにした⁴⁵。その後、神戸市以外の各市も住宅復興計画が策定された。

これら供給方針や住宅供給計画に加え、37もの住宅再建支援策を位置づけ、「震災により失われた大量の住宅ストックを早期に回復し、将来に向けて災害に強く、次世代につながる計画的で美しい住宅市街地を復興し、高齢者等にやさしい安全・快適で恒久的な住宅の供給をはかる」ことが目指されている。兵庫県下の市町村は、この計画の枠組みに沿って住宅復興の計画が策定されており、それに基づいて施策が行われた⁴⁶。

被災県民のうち、とくに、生活困窮度の高い被災県民に対して、災害復興公営住宅、災害復興準公営住宅（特定優良賃貸住宅）等の安全で良質な公的賃貸住宅の積極的供給を図るものとする一方、持家居住者に対しては、自力で建替が困難な被災県民及びまちづくりに協力し新市街地等を転出する被災県民を対象に、優遇措置を講ずるものとしている⁴⁷。

同計画の計画戸数の内訳や3か年計画の内容（章構成等）を図4-1-1や以下に示す⁴⁸。

⁴³ 同上、p.160。

⁴⁴ 神戸都市問題研究所『震災復興住宅の理論と実践』、勁草書房、1996年12月、p.49。

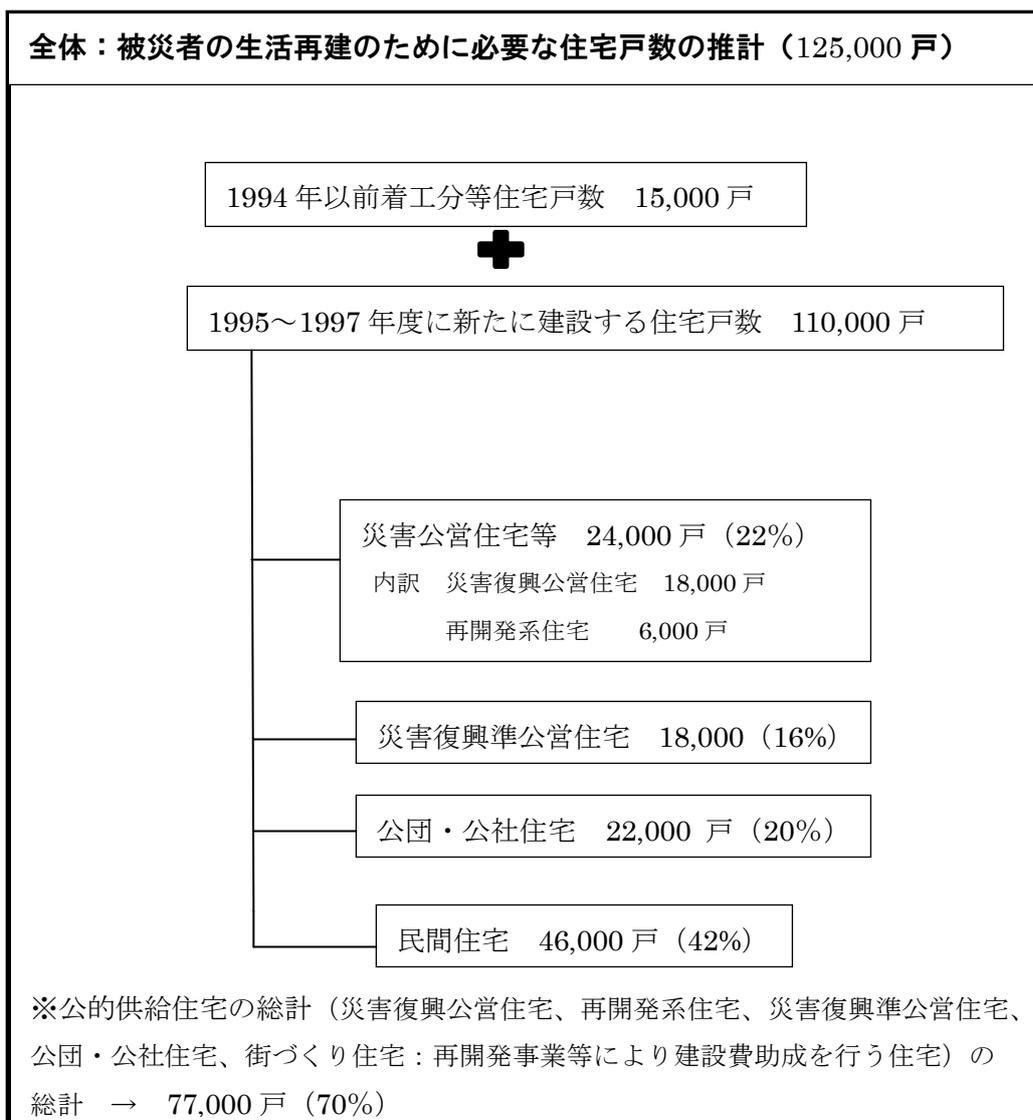
⁴⁵ 兵庫県都市住宅部「ひょうご住宅復興3か年計画:住宅によるまちの再生」、1995年8月、pp.3-4。

⁴⁶ 『阪神・淡路大震災からの住宅復興』、東京市政調査会、1997年3月、p.12。

⁴⁷ 前掲・注(45)、p.7。

⁴⁸ 同上、pp.1-5。

図 4-1-1 ひょうご住宅復興3か年計画（全体計画戸数の内訳など）の必要住宅戸数推計



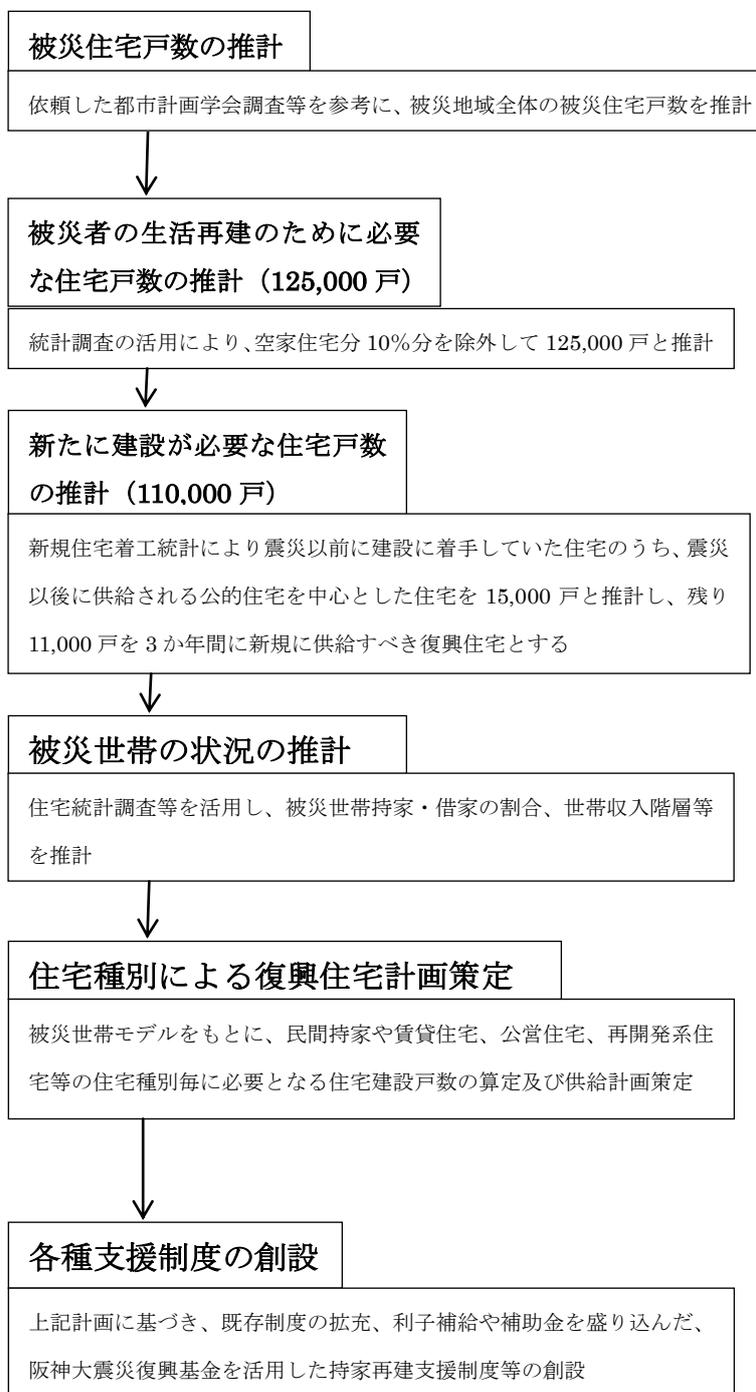
「ひょうご住宅復興3か年計画」の章構成・内容

1. 基本的な考え方
2. 供給方針
3. 供給計画
 - ① 全体計画
 - ② 地域別・供給地別計画
 - ③ 公的事業主体別の新設住宅計画戸数
4. 計画実現のための主要な施策
 - ① 災害復興（賃貸）住宅の供給促進
 - ② 民間住宅の再建支援
 - ③ その他の支援策（例えば、復興住宅コミュニティプラザや総合住宅相談所の設置等）

(4) 計画策定のフロー

兵庫県では、「住宅被害状況調査」での被害状況を参考に、総務庁統計課から提供を受けた「1993年住宅等統計調査結果(確報)」や都市住宅学会に依頼した「阪神・淡路大震災住宅被災戸数調査」などを重ね合わせ、統計手法等を活用した以下のフローにより推計し、住宅再建必要戸数を上記の125,000戸とした⁴⁹。

◆計画策定のフロー図(図4-1-2)



⁴⁹ 前掲・注(38)、p.23。

(5)住宅復興計画の見直し

本計画が公表されて以降、兵庫県は国勢調査員の協力も得て「応急仮設住宅入居者調査」を実施した。この調査によれば、入居者世帯のうち、高齢者世帯（世帯主が65歳以上）は42%を占め、そのうち「単身世帯」と「2人世帯」を合わせると高齢者世帯の9割を占めており、予想以上に高齢者や低所得者が多いことが明らかとなった⁵⁰。

この調査結果をもとに、兵庫県、神戸市は住宅復興計画の「見直し」を行った。県は、災害公営住宅等の供給フレームの見直し（公的住宅の大量供給）と家賃低減化を柱とした「恒久住宅への移行のための総合プログラム」を1996年7月に公表した⁵¹。この県計画と対応する形で、神戸市においても、同じ時期に「神戸の住まい復興プラン」が策定され、さらにそれらが具体化されることとなった（表4-1-3）⁵²。

同年8月には供給計画の見直し（1994年度以前既着工を含めた公営住宅等26,900戸→38,600戸）と支援策の追加（37施策→47施策）を行う改訂が行なわれた（表4-1-4）⁵³。

ただ、このプログラムは、3か年計画の全体枠は変わらないものの、1995年に積算された災害復興公営住宅等の上方修正が含まれていた。すなわち、公営住宅の供給を増加させた分、復興準公営住宅（特優賃）や民間賃貸住宅の計画戸数が大きく削減されたことになる⁵⁴。

表 4-1-3

住宅復興プログラムの構成(兵庫県と神戸市の比較)

「恒久住宅への移行のための総合プログラム」(兵庫県) 1996年7月	「神戸のすまい復興プラン」(神戸市) 1996年7月
1.住まい復興対策の基本的考え方	1.神戸震災復興住宅整備緊急3か年計画の見直し
2.災害復興公営住宅等の供給計画	2.公営住宅等の供給の見直しについて
3.災害復興公営住宅等への入居方法	3.公営住宅等の家賃低減化対策について
4.家賃低減化対策	4.公営住宅への入居方法について
5.恒久住宅への円滑な移転のための支援	5.仮設住宅から恒久住宅への移転の取り組みについて
6.応急仮設住宅の供与期間の延長等	6.民間住宅の復興支援について
7.持家再建支援等の拡充	
8.民間賃貸住宅家賃負担軽減制度の創設	

⁵⁰ 前掲・注(46)、p.79。

⁵¹ 安田 丑作「住まいの復興施策をめぐって—計画の限界性と実践の可能性—」、兵庫県まちづくり部『住まい復興の記録 - ひょうご住宅復興3か年計画の足跡』、p.110。

⁵² 同上。

⁵³ 同上、p.17。

⁵⁴ 前掲・注(46)、p.47。

表 4-1-4 ひょうご住宅復興3か年計画主要施策一覧表

「ひょうご住宅復興3か年計画（改訂版）-住宅によるまちの再生- pp.22-23」より引用

施策名	用筆戸数	年次補給率		
		当第3年度	第4年度	第5年度以降
① 災害復興(震害)住宅の供給促進				
①-1 災害復興公営住宅	36,600戸			
災害復興公営住宅	29,200戸	建設14,000戸、竣工3,000戸、増上1,000戸		
民間賃貸住宅(民間賃貸住宅)	14,000戸			
公営住宅等(旧公営住宅等)	12,500戸			
災害復興住宅	10,500戸			
①-2 民間賃貸住宅	2,100戸			
①-3 災害復興公営住宅(特定災害復興住宅)	18,500戸	0.80%	0.80%	-
		国庫補助費：20万円/戸/年度 共同募進会補助費：5万円/戸/年度 市町村補助費：5万円/戸/年度 民間賃貸住宅補助費：5万円/戸/年度 公営住宅補助費：5万円/戸/年度 民間賃貸住宅補助費：5万円/戸/年度 民間賃貸住宅補助費：5万円/戸/年度 民間賃貸住宅補助費：5万円/戸/年度		
①-4 公団・公社賃貸住宅	11,000戸			
①-5 設計・建設システムの合理化				
①-6 災害復興(賃貸)住宅入居促進の一環として、設定				
①-7 災害復興公営住宅の整備				
①-8 災害復興公営住宅等の整備				
①-9 高齢者等に配慮した災害復興公営住宅等の供給				高齢者住宅、ファミリーマンション、ワンフロア・コナクリ
①-10 災害復興(賃貸)住宅への民間住宅(コミュニティグループ)の誘致				運営費補助
② 民間住宅の再建支援				
②-1 民間住宅再建に向けた基礎的支援				
②-1-1 住宅金融公庫融資等の活用		41.00%	43.00%	42.30%
②-1-2 住宅復興基金等の活用				住宅金融公庫融資当初5年間の期間 0.50%の利率補給(1000～1.50%)
②-1-3 助成・奨励金貸付等助成金の活用				
②-2 事業者向け借入住宅の供給促進				
②-2-1 災害復興(分譲)住宅				
被災者住宅購入金		2.50%	2.50%	-
民間事業者向け借入金		2.50%	2.50%	-
公営・公社賃貸住宅等				設計費補助：10万円/戸/年度
②-2-2 公営・公社賃貸住宅等	10,000戸			
③ 被災者住宅の基礎的支援				
③-1 被災者住宅再建支援制度				
被災者住宅再建支援		1.50%	1.50%	-
民間事業者向け借入金		1.50%	1.50%	-
被災者住宅再建支援		1.50%	1.50%	-
		設計費補助：20万円/戸/年度 共同募進会補助費：5万円/戸/年度		
③-2 民間住宅共同化支援制度		1.50%	1.50%	-
③-3 民間事業者向け借入金に対する利子補給制度		1.00%	1.00%	-
③-4 大規模住宅再建に対する利子補給制度		1.50%	1.50%	-
③-5 被災者住宅再建				20万円/戸 - 10万円/戸

注1：表中%表示は住宅金融公庫災害復興住宅資金融資の場合の利子補給率を示す。

場所名	事業内容	利子補給率	当分の年間	前年の年間	1年目以降
② 被災マンションの再建支援					
②A1 被災マンション建替支援制度	1,400戸	2.50%	0.00%	0.00%	
②A2 地震被害者による被災マンション建替支援制度	500戸				設計料など償還：30万円/戸迄
②A3 震災復興等の総合支援策の創設					
②A4 被災マンション建替等支援事業					返済設計費等の1/3
②A5 被災マンション再建等支援費貸付支援制度	2,000戸	2.60%			0.00%
③ 民間賃貸住宅の供給促進					
③A1 特定業種・特定目的会社で住宅等の建設促進	4,000戸	2.50%			返済期間12ヶ月以内 返済額10万円以内 事業費支費：30万円/戸迄 民間賃貸住宅の供給促進：国土交通省の指定を受けた民間賃貸住宅の供給促進 民間賃貸住宅の供給促進：国土交通省の指定を受けた民間賃貸住宅の供給促進 民間賃貸住宅の供給促進：国土交通省の指定を受けた民間賃貸住宅の供給促進
③A2 民間賃貸住宅の供給促進	4,000戸	1.00%			
③A3 学生向け賃貸住宅の供給促進	100戸	1.00%			
③A4 民間賃貸住宅の供給促進	21,000戸				0.1-1.0%、1.1-1.5%、1.6-1.8%、1.9-2.0%
③A5 賃貸住宅の供給促進					30万円/世帯
④ その他の支援策					
④A 地域の防災にも資する住まいづくり					
④A1 高齢者等への賃貸住宅					
④A2 ショールーム併設住宅の建設促進					当分の年間100戸以内
④A3 防災機能付住宅の建設促進					
④B 福祉の心が宿づくりにやさしい住まいづくり					
④B1 高齢者住宅の供給促進					
④B2 入居者の多様な住居環境の整備					貸付利率1/3-1/2
④B3 高齢者向けコミュニティプラザの整備					建設費補助及び運営費補助
④C 住宅の防災の取組等					
④C1 耐震住宅の供給促進					0.5%に減額（被災地の復興費中）
④C2 ショールーム併設住宅の供給促進					年200戸以内
④C3 住宅の防災の取組					住宅生活者支援費で費用配分
④D 新入居者の供給促進					
④D1 ショールーム併設住宅の供給促進					
④D2 新入居者の供給促進					
④E 被災者への特別融資等					
④E1 ショールーム併設住宅の供給促進	12,000戸	① 2.20% ② 1.30% ③ 1.10%			返済期間12ヶ月以内 返済額10万円以内
④E2 被災者向けローン返済補助制度	100戸				3年以内の返済期間・借付期間延長 返済期間中に返済額の削減が行われる
④E3 住宅ローン返済補助制度（ダブル・ローン制度）	21,000戸				3～12ヶ月の期間
④E4 住宅ローン返済補助制度	500戸	① 2.50% ② 2.00%			返済期間12ヶ月以内 返済額10万円以内
④E5 被災者向け住宅の供給促進	100戸				返済期間12ヶ月以内 返済額10万円以内 返済期間12ヶ月以内 返済額10万円以内

注1) 表中%表示は住宅金融公庫及び各貸付業者貸付金貸付の場合の利子補給率を示す。
 注2) () 内は住宅金融公庫及び各貸付業者貸付金貸付の利率を示す。(平成8年10月9日改定)

(6) 阪神・淡路大震災における住宅復興計画の特徴

兵庫県の住宅復興計画である「ひょうご住宅復興 3 か年計画」を中核とする、阪神・淡路大震災における住宅復興計画の特徴は以下の 3 点にあった⁵⁵。

- 1) 公営住宅の大量供給と家賃低減政策
- 2) 恒久住宅への移行のための総合プログラム
- 3) 既存制度活用を前提とした施策のなかでの新たな課題

第一の特徴は、震災で経済的損害を受けた被災者が多いこと、とくに高齢者の被災者が多いことなどを考慮し、公営住宅をはじめとする公的賃貸住宅の供給に重点を置いていることにある。

次に、2) の総合プログラムは、公営住宅等の建設供給計画情報を具体的に提示し、3 か年で建設供給する公的賃貸住宅に関し、公営・準公営・公団公社など住宅種類ごとに、団地数・配置、各々の規模別供給戸数、階数、入居予定時期などが明記された。

なお、入居者選定については、本人の希望、収入などを踏まえて、「適切な住居へ入居させる」こと、また原則、高齢者世帯などの社会的弱者を優先して選考を行うこととした。

また、家賃設定については、「各種住宅の家賃体系を踏まえて、本来の施策対象層以外の収入階層の入居を想定し、各々の収入に応じた家賃体系を構築するとともに、新築住宅の段階家賃の設定や既存住宅の家賃の見直し、減免制度の整備等を行う」ことが打ち出されている⁵⁶。

このような住まいに関する復興計画を立て、プログラムとして住民へ示していくことは住宅復興をスムーズに進めていくうえで重要である。

⁵⁵ 前掲・注 (38)、p.89。

⁵⁶ 前掲・注 (46)、pp.78-79。

4-1-3 単線型住宅と住宅復興計画における課題・教訓

(1) 単線型住宅復興とは

阪神・淡路大震災における住宅復興を考えるに当たり、まず、災害発生直後期における避難所による居住拠点確保の時期、これに続く仮設住宅による住宅確保の時期、そして、仮設住宅から恒久住宅への移行期という段階を設定することができる。

しかし、阪神・淡路大震災からの住宅復興は、概して、避難所→仮設住宅→災害復興公営住宅の3つの施策が主な手段となっており、恒久住宅の基軸施策は、3万戸以上にも及ぶ公営住宅の大量供給であった。このような1つのルートの住宅復興は「単線型住宅復興」と呼ばれる。公共の施策としては、この3つ以外に見るべき施策があまり行われなかったということである⁵⁷。

この3段階の住宅復興であるが、その最終的な着地点に災害公営住宅では、今現在もさまざまな問題を抱えている。たしかに、真新しいコンクリートの集合住宅で耐震性や設備の面では優れた性能を持ち、家賃は、公営住宅法の改正により応能応益型の家賃制度として、入居から10年間は震災特例が適用され、最も安い場合は月6,000円台で入居できた。一方、入居者選考は弱者優先の立場から高齢者を優遇したため、高齢の夫婦や一人暮らしの入居者が多数を占めることになり、かつ抽選で入居となっていたため、コミュニティが分断することとなった。結果、後述するような孤独死の問題が噴出した。復興過程における災害であるため、「復興災害」と称される⁵⁸。

(2) 住宅復興計画に残された課題・教訓

上記の「恒久住宅への移行プログラム」や「復興プラン」にみられるように、その後の実態調査を踏まえた供給フレームの見直しにみられる柔軟な対応と家賃低減策を打ち出せたことは評価されるべきである。とくに、災害公営住宅での最低6,000円台の家賃の実現と供給戸数の増加は、政府による個人補償問題への配慮かどうかは別に、恒例の低所得の被災者の救済を可能にした点は大きな成果といえよう⁵⁹。

しかし、住宅復興計画策定の困難さを浮き彫りにされた面も見過ごすことはできない。それは、災害公営住宅の地域ブロック別の住宅需要の見込みに達しない供給計画となっていたことであった。例えば、神戸市の西部(需要見込み11,200戸に対し供給予定8,800戸、21%不足)や東部(9,100戸に対し8,400戸と8%不足)で、数にミスマッチが発生している。それはプランそのものではなく、プログラムであることに一つの原因があると思われるが、過密既成市街地からの分散志向を表明し、密集市街地での用地確保が困難で用地提供へのメッセージとも受け止められる⁶⁰。

すなわち、阪神・淡路大震災後に示された「ひょうご住宅復興3か年計画」は、大震災後の混乱の名で立案されたという経緯を割り引いても、被災者の住宅復興のニーズの実態に的確に 대응するものとはなっていなかったのである。復興にどれだけの新たな住宅戸数が必要なのか、その基礎的な量的把握すらきわめて曖昧であった。大規模震災が発生したときに、本当の被災戸数をどのような手順で把握するのか、その手順のための基礎データを平時から準備しておくことが震災に対する対応策としてなければならない。

⁵⁷ 塩崎賢明『住宅復興とコミュニティ』、日本経済評論社、2009年6月、p.109。

⁵⁸ 塩崎賢明『復興<災害>-阪神・淡路大震災と東日本大震災』、岩波新書、2014年12月、pp.9-10。

⁵⁹ 前掲・注(51)、p.110。

⁶⁰ 前掲・注(38)、p.90。

4-2 阪神・淡路大震災からの住宅復興とその評価・課題

4-2-1 災害公営住宅における供給方法や支援策に関する評価・課題

(1)災害公営住宅の役割とその課題

1)災害公営住宅の役割

災害公営住宅は、公営住宅法に基づき、「健康で文化的な生活を営むに足りる住宅を整備し、これを住宅に困窮する低額所得者に対して低廉な家賃で賃貸し、又は転貸する」ものであり、住宅に関するセーフティネットの主要な柱である。その意義は、震災で住宅を失い、住宅に困窮する者で、自力再建がしにくい人たちのための恒久住宅であり、居住回復への最も有力な手法である⁶¹。

2)災害公営住宅の役割と課題

災害公営住宅は低所得者にとって重要な役割を果たすものの、必ずしもそれが最善の選択肢とは限らない。まず、住み手にとって、公営住宅は、自らの生活要求に合致するかどうかである。公営住宅は、集合住宅として画一的な設計で建てられることがほとんどであり、住み手は住宅に自らの生活を合わせることが求められる。住宅の面積は限定され、間取りや設備を生活に合わせて改変することもできない。住宅の位置も多くの場合、抽選で決められる。規模の大きい持家に住んでいた被災者には、このような公営住宅の制約条件は厳しいと思われる。また、公営住宅を供給・管理する行政側にとっても、公営住宅の戸数が増えれば、その管理業務の負担が大きくなる。建設時には補助金が入るが、その後の維持管理は小さな自治体にとっては大きな問題としてある。そこで、災害公営住宅は、できる限り建設戸数を抑えることが望ましい⁶²。

つまり、持家に住んでいた被災者にとっては、従前と同様の住宅を手に入れることができるならそれに越したことはなく、自力再建を実現できるよう、行政側として支援すべきである。被災者にとっては、どのような選択肢があるかわからない場合、いきおい災害公営住宅希望に流れてしまうことが多い。そのような状況で意向把握したところで、結果は被災者にとっても行政側にとっても最善の選択にはならないのである。したがって、できる限り被災者の自力再建が進むよう、あらかじめ支援策を用意し、被災者に選択肢を丁寧に説明し、公営住宅の需要が膨らむことを抑えるべきである⁶³。

⁶¹ 塩崎賢明・西川榮一、出口俊一編著・兵庫県震災復興研究センター『東日本大震災 復興の50 正義と倫理』、クリエイツかもがわ、2012年12月、p.106。

⁶² 同上、pp.107-108。

⁶³ 同上。

(2)借家被災から公営住宅への支援

住宅復興の計画策定では、公営住宅の建設量をどのように設定するかが問題となった。阪神・淡路大震災では、いわゆる「借家被災」によって、多数の世帯が住む場所を失った。兵庫県は、震災発生から約1年後に仮設世帯を対象としたアンケート調査を実施した（兵庫県住まい復興推進課1996年）。その結果によれば、震災前の住まいが持家であった世帯は約1割に過ぎず、借家であった世帯が9割近くに及んだ。このため、住宅復興の中心手段となったのは、公営住宅建設の推進であった⁶⁴。

阪神・淡路大震災からの住宅復興では、上記の公営住宅建設が中心手段としての位置を持つ一方、民間借家の家賃負担軽減、住宅修復への利子補給、高齢者のための不動産担保融資の補給、高齢者のための不動産担保融資の供給、土地の抵当権を外す工夫など、さまざまなプログラムが考案・実施してきた。しかし、個別のプログラムは小規模で成功したとは限らない。しかし、阪神・淡路大震災の経験から読み取れるのは、時間がたつにつれて被災者に対するよりきめ細かな対応が不可欠になる傾向があり、各被災者の実態に沿う住宅復興のプログラムの整備が一層求められることになる⁶⁵。

(3)災害公営住宅の供給計画と設計方針

災害公営住宅の供給計画の策定に当たっては、住宅被害のみならず、被害を受けた住宅にはどのような居住者が住み、被災者一人ひとりの意向を、できる限り正確かつ迅速に把握しておかなければならなかった。

兵庫県は、住宅復興計画の策定の際に、①住宅被害の実態調査に基づく推計、②避難所や応急仮設住宅におけるヒアリング調査やアンケート調査等に基づく推計、をもとに必要戸数を算定するという方法を採用している。具体的には、1993年の土地・住宅統計調査等、災害時という有事の際に限られた統計情報や抽出調査に基づき、災害公営住宅の供給計画が策定された。そして、計画で採用された方針は、「大量・迅速な住宅供給」、「設計方針の統一」、「型別供給」、「高齢世帯とそれ以外の世帯がともに居住できる混住型の住宅配置」、「高齢者等への配慮」、「コミュニティ形成の促進」、「地域別需要への対応」であった。

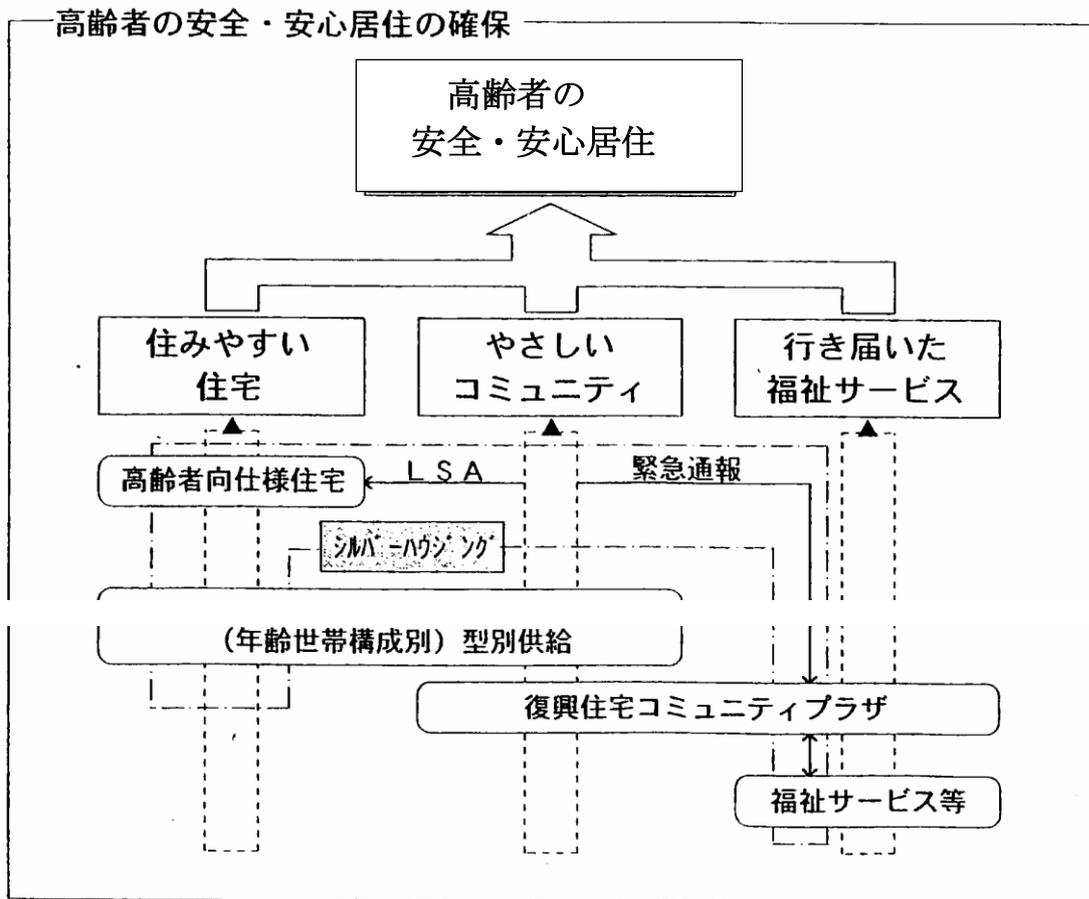
しかし、このようなコミュニティ形成を促す計画技術の採用や、高齢世帯とそれ以外の世帯との混住の促進が位置付けられたものの、高齢者の集中を回避することはできず、後述する孤独死の問題などが浮き彫りとなった⁶⁶。このことが、災害時の計画を立てていく際に大きな課題として残されている。他方で、全住戸高齢者向け仕様が採用され、虚弱高齢者世帯の居住を想定した緊急警報装置と生活援助員（LSA）の配置に特徴づけられるシルバーハウジングが整備されるとともに、コレクティブ等の新たな住宅タイプの整備がなされた（図4-2）。

⁶⁴ 平山洋介「復興住宅とコミュニティ 復興公営住宅の役割と課題」、季刊まちづくり 42号、2014年4月、p.22。

⁶⁵ 同上、p.26。

⁶⁶ 前掲・注（39）、p.376。

図 4-2 災害公営住宅団地における高齢入居者支援の考え方とその仕組み



出典：『震災から復旧・復興へー阪神・淡路大震災から災害公営住宅へのあゆみ p.64』より引用。



写真 4-2 兵庫県神戸市 災害（復興）公営住宅（HAT 神戸：同市灘区）2015年1月17日撮影

(4)借り上げ公営住宅とその課題

阪神・淡路大震災から 20 年が過ぎた今日、災害公営住宅に住む被災者が追い立てられている。通常、災害公営住宅は国から補助金を受け、県や市町村が建設し、県民・市民に低家賃で貸すこととなっている。しかし、県や市町村が直接建設することが、用地の確保などから困難な場合に、民間アパートを借上げて公営住宅として貸すことが認められている。これが、いわゆる「借上げ公営住宅」である。この施策そのものは、阪神・淡路大震災の翌年 1996 年 5 月の公営住宅法改正により新たに創設されたものであり、借り上げ以外に、民間事業者の建設した建物を買い取って公営住宅とすることも可能になった。

たしかに、借上げ公営住宅は、用地を探して直接建設するのに比べ、早くに住宅を確保でき、費用が安く済むというメリットがある。一方、借上げ公営住宅は、県や市町村が建物のオーナーとの間に 20 年の賃貸借契約を交わして借上げ、それを入居者に貸し付けるものである。したがって、契約期間満了後、順次所有者に返還することとし、入居者に説明会などを行いながら、住み替えを進めていくという方針となっていたのである。

阪神大震災から 20 年を迎えた中、借上げの期限が満期を迎えようとしている。神戸市は 2010 年にパブリックコメント集約を経て、借り上げ公営住宅の入居者の住み替え方針を「第二次市営住宅マネジメント計画（案）」の中に盛り込んだ。この計画では、改修・建替え・廃止をバランスよく実施、管理戸数の縮減、健全会計の確保という 3 つの基本方針を立てている。また、「できる限り長く使う」ことを基本とするとしながら、実際には市営住宅を減らし、会計の改善を図ることが中心的な中身となっている。

しかし、実際に 20 年の契約であることを入居当時に説明を受けなかった人も少なくない。入居許可証によっては契約期間などが明記されていないものもあると報告されている。すなわち、入居者は通常の公営住宅との違いをよく認識し、借り上げ公営住宅に入居したのではなく、抽選で当たったから入ったという経緯なのである。これに対して、兵庫県や神戸市はさまざまな検討を行いつつ、年齢や個々人の状況に応じて一部の継続入居を認めているが、建物所有者の都合等によりその程度には大きな差があり、退去者には引っ越し先代を補助して転居先を仲介している。

とはいえ、被災者の住まいの安定という住生活基本法や公営住宅法の理念からすれば、このような追い出しは許容されるものではない。被災者それぞれの事情は踏まえつつも、県や市町村が事前の段階で、借上げ期間満了後も現在の住宅に居住できるよう、建物所有者と交渉し、しかるべき措置を講じていかなければならない。あるいは、行政の手続きの煩雑さや事務量を考慮しつつ、借上げ物件を現物貸与するのではなく、家賃補助という形で被災者に直接支援するほうがシンプルであり、経費も安く済むと考えられる⁶⁷。

⁶⁷ 前掲・注 (58)、pp.29-39。

4-2-2 復興過程におけるコミュニティ崩壊と孤独死

(1)災害公営住宅におけるコミュニティ崩壊と孤独死の実態

阪神・淡路大震災では、3万8,000戸の災害公営住宅を供給したが、その最大の問題点は、コミュニティの破壊による居住者の孤立化であり、その結果として孤独死が発生している。仮設住宅と災害公営住宅での孤独死はこの17年間で950人、19年間で1,057人（2013年12月現在）に上っている⁶⁸。

上記のとおり、公営住宅そのものは鉄筋コンクリートの建物で災害に対しても安全で、設備も充実しており、家賃も安い。問題は抽選入居により従前の人間関係が断ち切れ、居住者が孤立化したことであった。問題を避けるために居住者に対する見守り活動が行われたが、その効果は十分ではなかった。

(2)災害公営住宅における計画上の留意点

孤独死のような問題を避けるために災害公営住宅の計画・設計には十分な配慮が必要である。たしかに、住宅再建を早く進めることは必要ではあるが、むやみに建設を急がせることは別の面での問題を発生させる。手っ取り早く建設戸数の実績を上げようとする、計画・設計に十分な時間をかけることなく、標準的なプランで大量建設という方向に流れる。居住者や地域の実情をきちんと踏まえ、豊かな暮らしができる住宅よりも、完成戸数を急ぐ危険性がある。

まず、災害公営住宅の建築計画はこれまでの経験を十分に検討し、地域の生活、風土や伝統を踏まえたものにすることが必要である。公営住宅はコストを抑える観点から、単調で機械的な設計で建築されることが多いが、そうした安易な設計は避けなければならない。したがって、鉄筋コンクリートに限らず、木造なども視野に入れる。大規模な中高層集合住宅だけでなく、低層で小規模な住棟を取り入れることも選択肢にあってよい。また、被災地の風土や習慣を考え、公営住宅も木造の接地型住宅が好ましいと思われる。高齢者に対する介護などのサービスを考えた場合、入居者のニーズに配慮し、適切な規模で、それらサービスの施設と関連付けた集合住宅を供給することが効果的である場合も考えられる。このような点に留意し、被災者の生活様式・習慣等に配慮し、きめ細かい計画・設計を行う必要がある⁶⁹。

さらに、災害公営住宅の建設を全く別個に行うのではなく、それらの事業に関連付け、自力再建や個人の移転建設と組み合わせ、従前のコミュニティが隣接して形成されるように、配置するなどの工夫が望まれる。つまり、阪神・淡路大震災の経験にかんがみれば、わずかな時間の短縮よりも、被災者の生活をよく考えた計画・設計に力を注ぐことの重要性は強調してもしきれない。

⁶⁸ 同上、p.21。

⁶⁹ 前掲・注(61)、pp.108-109。

(3)災害公営住宅入居者へのコミュニティ支援策

災害公営住宅の整備に当たり、高齢者等が安心して暮らせる福祉コミュニティ推進拠点として、仮設住宅のふれあいセンターの機能を拡充したコミュニティプラザを整備した。

ふれあいセンターとは、入居者の交流の場であると同時に、ボランティア、民生、児童委員、地域団体、生活支援アドバイザー、保健師などの活動拠点となり、これらの支援者が、生活情報の提供や相談、見守り、健康づくりなどの被災者支援に取り組んでいる場所である。同センターを拠点に、被災者の恒久住宅移行に向けた取組みをはじめ、健康相談やふれあい喫茶などの活動も展開している。その後、災害公営住宅でのコミュニティプラザへと発展し、新潟中越地震などでも設置されるなど、被災者の自治と支援の拠点として定着している。コミュニティプラザ等の共用施設や供用空間は、その利用を通じてコミュニティ形成に寄与するだけでなく、その維持管理活動を通じて、居住者同士の共同を促すという側面を持ち、評価できるものであった⁷⁰。

このような住民によるコミュニティプラザの運営を支援するため、年間 100 万円又は 20 万円の補助を入居後 3 年間、復興基金が補助された。コミュニティプラザは、入居者のコミュニティの場として、ふれあい喫茶やまちの保健室、高齢者の生きがいづくりなどの活動拠点として活用された。このように、コミュニティプラザはコミュニティ形成を促す空間与件として重要な役割を果たしたことは評価される。しかし、その利用、管理をめぐる適切なルールが策定されずに、計画段階で想定された地域福祉資源としての活用は進まなかったことがわかっている⁷¹。

したがって、事前の段階で地域福祉のリソースを把握したうえで、コミュニティプラザの管理に対する指導や運営支援の充実、高齢者をはじめとする社会的弱者への見守り支援などを連動させた住宅の復興施策を整備とともに、コミュニティの拠点の整備を住宅の復興計画などに盛り込むなど工夫を凝らしておく必要がある。

⁷⁰ 前掲・注 (39)、p.388

⁷¹ 同上、p.378。

4-3 小括・まとめ

本章では、阪神・淡路大震災後に策定された住宅復興計画の特徴やそこにおける課題、教訓について整理・分析を行い、住宅復興の考え方や枠組み、災害公営住宅の供給方法や支援策、復興過程におけるコミュニティの問題などについて検討を行った。実際に住宅復興計画の事前準備を検討するうえでも参考になるものを明らかにすることができた。

上記の阪神・淡路大震災における住宅復興計画と実際に供給された災害公営住宅の役割と実態をみれば、震災後想定される住宅復興計画を策定していくうえでの一つのフレームやフロー、枠組みとともに、災害公営住宅の供給方法や留意点を考えることができた。

また、被災から本格的な住宅確保までのプロセスを3つの段階(避難所→仮住まい→恒久住宅)に区切り、かつそれに対して段階ごとに不連続な「単線型」の住宅復興の問題にも言及し、その再検討の必要性を指摘することができた。

そして、今後、事前に住宅復興計画を策定し、公的住宅の供給等にあたり、以下の点についても検討しておく必要があることがわかった。

第一に、災害時において行政や民間が管理する住宅の供給における協力体制に基づいた計画にすべきである。とくに、上記の「災害公営借り上げ住宅」は本来恒久住宅のほずにもかかわらず、追い出しなどの問題が今起きている。このような問題があったことから、今後、住宅復興を進めていく際には、このような借り上げ住宅は極力供給せずに、自力再建や災害公営住宅の恒久的な供給、民間住宅への家賃補助等の支援に重点を置き、被災者の生活再建における自立支援を促していくことが求められる。

第二に、コミュニティ継続あるいは再生を念頭に置いた計画づくりが必要である。阪神・淡路大震災の一番の教訓は、必要以上に大量の災害公営住宅等を供給したことや高齢者優先の入居によりコミュニティが分断してしまった点である。とくに、高齢者優先とコミュニティに配慮した入居は相いれない場合も少なくない。そこで、必要以上の災害公営住宅を供給することなく、地区単位やグループでの入居を仮設住宅の入居者にも配慮しながら、住宅復興を支援していくべきであり、そのしくみづくりをどうするかさらに知恵を絞らなければならない。

第 5 章 東日本大震災における住宅復興の現状とその課題
—岩手県を中心に—

- 5-1 岩手県における住宅復興の状況とその対策
- 5-2 岩手県山田町における住宅復興とまちづくり
- 5-3 その他東北自治体における住宅復興計画の動向・枠組み
- 5-4 小括・まとめ

第5章 東日本大震災における住宅復興の現状と課題ー岩手県を中心に

本章では、東日本大震災からの住宅復興の事例として、主に岩手県や同県内の山田町を取り上げ、文献調査や現地でのヒアリング調査などから岩手県や山田町における復興計画や住宅復興の方針、住宅の再建の進捗状況等について調査・検討を行う。そして、三重県における南海トラフ巨大地震からの住宅復興を考えるうえでの参考となる取り組みなどを明らかにする。

5-1 岩手県における住宅復興の状況とその対策

5-1-1 岩手県の被害状況と特徴

東日本大震災は、従来の想定を遙かに超える津波により東北地方に甚大な被害をもたらしただけでなく、2分以上続いた震度5以上の強い揺れ、長周期地震動、液状化等により、東日本の広範囲にわたってさまざまな影響を及ぼした。

東日本大震災による津波被害と住宅の復興はとくに被害の大きかった岩手・宮城・福島の3県でも状況は異なる。岩手県の特徴としては、被災地がリアス式海岸のため被災した土地を除くと宅地が少ないこと、ほとんどの人口が内陸に集中しているため被災した沿岸には比較的小さな市町村しかないなどが考えられる⁷²。実際、三重県南部の地勢は岩手県の三陸地域に酷似しており、少子高齢化などの社会的条件もよく似ていることから、本研究では、岩手県を中心に、東日本大震災からの住宅復興について検討していくこととする。

岩手県の地図⁷³



⁷² 勝又賢人「岩手県の住宅復興に向けた取組みと今後展望」、季報住宅金融、特集『東日本大震災から3年... 復旧・復興の現状と今後に向けて』、2013年12月、p.30。

⁷³ 岩手県 地図都道府県別 観光楽地図・MapFanWeb (マップ)
<http://www.mapfan.com/kankou/03/jmap.html> より引用

5-1-2 岩手県復興計画と住宅復興の基本方針

(1)岩手県における住宅復興の想定戸数と現状

東日本大震災による岩手県の死者・行方不明者は、災害関連死も合わせれば、2013年11月30日現在、6,243人に上っている。また、家屋の全壊・半壊は25,023戸となっている。岩手県内では、応急仮設住宅が13,984戸建設され、11,942世帯の被災者が生活している。また、民間賃貸住宅等のみなし仮設住宅にも3,053世帯が生活している（上記の数いずれも2013年11月30日現在）。

このような被害状況の中、岩手県の復興に必要とされる住宅戸数については、全体で22,000～24,000戸程度と考え、うち持家の新規取得は10,000～11,000戸、災害公営住宅は約6,100戸などと想定している。岩手県では、住宅の復興に当たり、被災者ができる限り持家等で住宅を自力確保できるよう支援するとともに、自力確保が困難な方には、必要な災害公営住宅を整備していく方針を示している。

また、被災者生活再建支援金の加算支援金の申請状況により、現時点の住宅復興の状況が概ね把握されている。現在、住宅を新規取得した世帯が3,836件、住宅を補修した世帯は2,922件、賃貸住宅に移転した世帯が622件となっている⁷⁴（いずれも2013年11月30日現在）。

なお、岩手県における住宅の自力再建に向けた支援は以下のようなものがある⁷⁵。

1)自力再建の直接的な支援

- A)住民の新規取得に対する支援
- B)住宅の補修・改修に対する支援
- C)宅地の復旧に対する支援
- D)二重ローンに対する支援
- E)賃貸住宅の建設に対する支援

2)自力再建への間接的な支援

- A)住宅再建相談会
- B)住まいの展示相談会
- C)岩手県震災復興の住宅モデルプラン
- D)地域型復興住宅推進協議会（「地域型復興住宅」とは、地域にふさわしく、良質な住宅を、被災者が取得可能な価格で提供することをコンセプトとしたもの）

3)住宅再建のコース

今回の東日本大震災における岩手県をはじめとする被災地では、津波による土壌の破壊（沈下）や将来の津波危険性、放射能汚染など、土地そのものに関する阻害要因によって、必ずしも自力再建できるわけではない。個別具体的にどのような住宅再建のコースが考えられるであろうか。

住宅再建のコースには、①元の土地の利用可能性、②高台移転などのまちづくり事業への参加・不参加、③住宅再建資金の有無という3つの要因により、i)現地再建、ii)移転事業で再建、

⁷⁴ 前掲・注（72）、p.31。

⁷⁵ 同上、pp.31-34。

iii) 独自移転で再建、iv) 災害公営住宅入居という 4 つに分かれる。

さらに、従前宅地として利用可能かは、津波による被害の程度、回復の可能性、将来の津波被害危険性、それを軽減する対策（防波堤、防潮堤、土地のかさ上げ等）などにより変わってくる。また、従前の土地が津波被害の危険性の高い場合、防災集団移転事業や区画整理事業が適用され、移転する可能性が出てくるが、その事業に参加すれば、移転先で住宅再建することとなる。しかし、移転事業では、市町村の負担は国の資金でカバーされるものの、個人の住宅再建費は被災者自身で工面しなければならないため、そのめどが立たなければ移転できない。これは賃貸住宅への入居も含まれる。

住宅再建資金の有無については、国の被災者生活再建資金や自治体独自の支援金、義捐金などの程度によっても変わる。移転事業などにおける住宅宅地の買い取り価格によっても変化する。

このような住宅再建コースは、複雑かつそれぞれに影響を及ぼす要素が多くあるために、自分の場合どういう資金が得られるかが明確にならなければ、進むべきコースを定めることができない（表 5-1-1）。したがって、事前にどの地域がどの程度まで津波で浸水するのか、その周辺に住宅再建できる土地があるのかなどについてできる限り把握するとともに、岩手県や県内の市町村のように、独自に支援金を上乘せするなど、自力再建をサポートできるよう想定できるコースを用意しておきたい⁷⁶。

表 5-1-1：住宅再建コース

			住宅再建支援金	
			有り	無し
従前宅地利用可能性	利用可能		現地再建可能	災害公営住宅 に入居
	利用不可	移転事業参加	移転事業で再建	
		移転事業不参加	独自移転で再建	

⁷⁶ 岸本達也「不安な住宅再建」、塩崎賢明『東日本大震災復興の正義と倫理』、クリエイツかもがわ、2012年12月、pp.114-115。

(2)岩手県東日本大震災津波復興計画（復興基本計画）

①策定の背景

岩手県は、科学的、技術的な知見に立脚し、被災市町村等の復興を長期的に支援する考え方に基づき、沿岸地域をはじめとした岩手県全体が、震災を乗り越えて力強く復興するための地域の未来の設計図として、被災住民・市町村の意見等を十分に踏まえつつ、「岩手県東日本大震災津波復興委員会」をはじめとする県内外の専門家、学識経験者からの提言等に基づき、「岩手県東日本大震災津波復興計画」を2011年8月に策定した。

②計画の役割

本計画は、復興に向けての目指す姿や原則、まちづくりのグランドデザイン、具体的取組の内容、復興への歩み等を明らかにしている。具体的には、「いのちを守り 海と大地と共に生きる ふるさと岩手・三陸の創造」を目指す姿とし、復興に向けた3つの原則として「安全の確保」、「暮らしの再建」、「なりわいの再生」を掲げている。そして、大地震や津波からの復興に当たり、本計画は以下の役割を担う。

- 1) 被災者に寄り添い、一人一人の安全を確保し、その暮らしの再建となりわいの再生を支援する計画
- 2) 被災市町村が選定する復興計画等の指針となり、その自主的な復興を支援する計画
- 3) 復興に当たり、地域社会を構成する主体が一体となり取り組むための指針となる計画
- 4) 岩手県としての復興の方向性と取組を明らかにし、国へ必要な復興事業の推進や支援と提案・要望する計画
- 5) 国民や国際社会の積極的な支援と参画を通じた「開かれた復興」を促す計画

以上の考え方に基づき、復興の目指す姿である「いのちを守り 海と大地と共に生きる ふるさと岩手・三陸の創造」に向けて、復興に向けた取組を推進することを目指している。

③計画の構成

本計画には、復興に向けての「目指す姿」や原則、具体的な取組等を明らかにする復興基本計画とそれをもとに具体的な施策や事業、工程表を示した復興実施計画によって構成されている。復興に向けては、被害の広域性、複合性、多様性、規模の大きさから、緊急的、短期的、中長期的な取組を重層的に進めていくことが必要であることから、取組の当初から一体的な戦略に基づき復興を目指すこととしている。

④計画期間

復興基本計画によれば、本県における復興計画の期間は、迅速な復興の推進を図るとともに、2019年度に策定が予定される県の次期総合計画を見据え、2011年度から2018年度までの8年間を全体計画期とし、以下の図5-1-1でも示した。

また、復興実施計画は、第1期（基盤復興期間：2011年度から2013年度の3年間）を終え、第2期（本格復興期間：2014年度から2016年度の3年間）、第3期（更なる展開への凍結期間：2017年度から2018年度までの2年間）に区分し、取組を推進することとしている。

なお、被災市町村が策定する復興計画等に基づく取組との整合性については十分に配慮し、当該市町村との連携を図り、その復興が着実に達成されるように取組を進める。

⑤本計画における「被災者の生活の安定と住環境の再建等への支援」

上記の復興の3原則のうち、住宅復興にかかわる「暮らしの再建」の取組項目の一つである「被災者の生活の安定と住環境の再建等への支援」を中心に整理し、県として住宅の復興をどのような形で進めていったのかを以下に整理する（図5-1-1）。

本計画によれば、被災者の生活の安定や住宅再建に向けた資金面等での支援、住まいや生活全般に関わる相談に応じられる体制の整備、被災者が安心して暮らせる住宅や宅地を供給するなどの生活再建を促進することが目指されている（図5-1-2）。

さらに、上記の計画期間とも関連させながら、緊急的な取組、短期的な取組、中期的な取組のような形で復興の歩みをどうするかについて示されている。

➤ 緊急的な取組

- ・被災者の避難所生活を早期に解消するため、応急仮設住宅の建設や公営住宅の空き住戸の有効活用を進めるとともに、公営住宅等に居住する被災者に対する家賃負担を軽減
- ・生活再建に向けた被災住宅新築や修繕等の支援
- ・被災者の生活の安定に向けて、住まいや生活全般に関する様々な相談できる体制の整備

➤ 短期的な取組

- ・応急仮設住宅入居者が、早期に安定した住生活を営めるよう、安全で良質な公的賃貸住宅の供給を推進
- ・住宅再建に向けた各種支援制度の創設及び充実
- ・被災者が安全に安心して暮らせる新たな住宅及び宅地の供給を推進

➤ 中期的な取組

- ・被災者が安全に安心して暮らせる新たな住宅及び宅地の供給を推進（短期的な取組の延長）
- ・避難機能や地域コミュニティに配慮した複合型集合住宅の整備
- ・高齢者が快適に暮らせる居住環境の整備

図 5-1-1 岩手県東日本大震災復興計画「暮らしと再建」における復興への歩み

(出典：岩手県復興基本計画 p.23 及び p.31 を参考に作成)

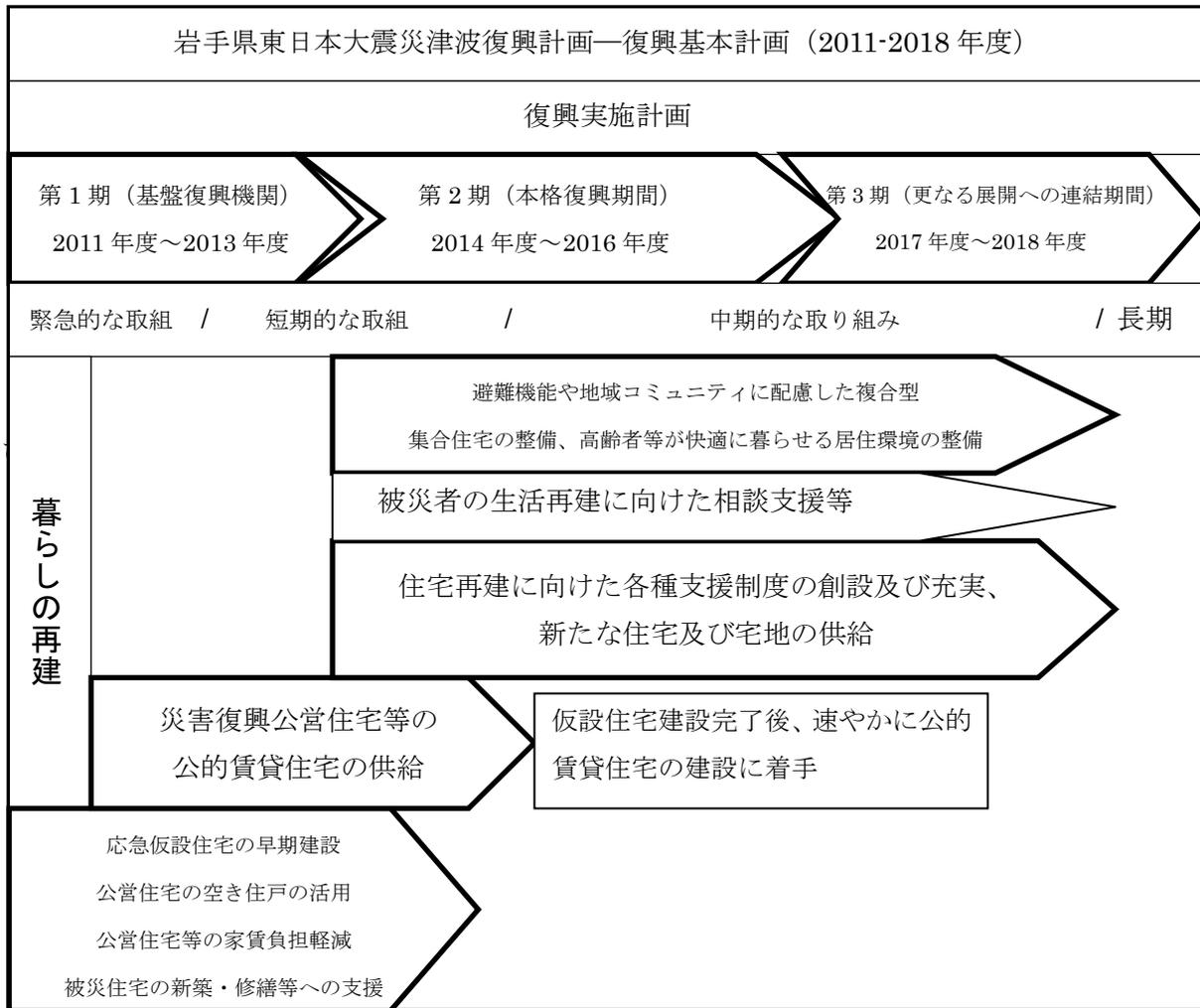
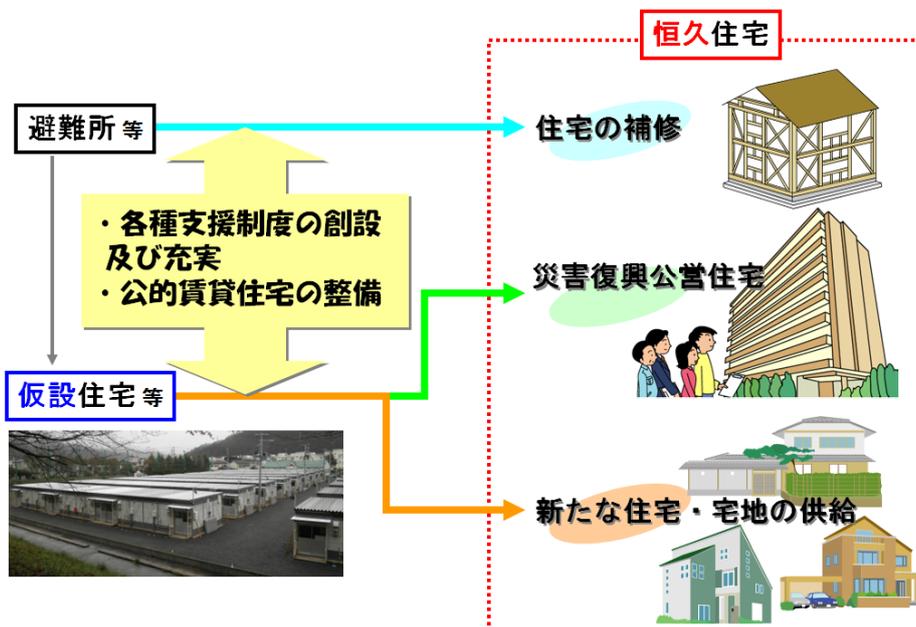


図 5-1-2：被災者の住宅再建に向けた資金面等での支援（出典：岩手県復興基本計画 p.30 より引用）



(3)岩手県住宅復興の基本方針について

上記の岩手県東日本大震災津波復興基本計画及び復興実施計画を踏まえ、岩手県における東日本大震災津波の被災者に対する住宅の供給について基本方針を定めたのが、「岩手県住宅復興の基本方針（2011年10月策定）」である。この方針の期間は、岩手県復興実施計画と同様に、2011年～2013年度を基盤復興期間、2014年度～2016年度を本格復興期間とする。これに基づき、住宅の供給に向けた災害公営住宅等の整備について市町村等と調整を進め、整備の整った箇所から順次、設計委託等の発注準備を進めている。災害復興公営住宅については、できる限り基盤復興期間に完成させ、市町村の復興まちづくり事業と合わせて行うものなどについては、本格復興期間の早期に完成させることを目標としている。岩手県が掲げる復興住宅の供給計画や供給方針は以下のようなものである。

1) 住宅の供給計画

①当面の間の被災者向け住宅

応急仮設住宅は、約14,000戸、借り上げ民間住宅（みなし仮設住宅）等が約4,500戸、うち入居世帯は、約17,000戸世帯と見込まれている。

②恒久住宅の想定供給戸数

まず、公営住宅（県営及び市町村営）については、約4,000戸～5,000戸を計画している。これは、災害復興公営住宅や一般公営住宅を指している。また、民間持家住宅は、約9,000戸～9,500戸（一部自宅改修を含む。また新規供給にはマンション等中高層住宅を含む）を予定している。そして、借り上げなど民間賃貸住宅等は、約3,000戸～3,500戸（既存の賃貸住宅も含む）である。その後、各市町村の被災者アンケートから災害公営住宅の希望者は増加したこともあり、復興におけるロードマップでは、災害公営住宅の計画は、6,086戸に見直された。一方、持ち家住宅戸数は約10,000～11,000戸に見直された⁷⁷（表5-1-2）。

表 5-1-2：岩手県住宅復興の基本方針（住宅復興の想定戸数：2012年9月推計）

災害公営住宅 (県営及び市町村営)	約 6,000 戸	
持家新規取得	約 10,000～11,000 戸	マンション等の中高層住宅を含む(中古住宅の購入の含む)
持家の補修	約 3,000～3,500 戸	増築も含む
災害公営住宅以外の賃貸住宅	約 3,000～3,500 戸	賃貸、アパート、賃貸マンション等

⁷⁷ 岡田知弘『震災復興と自治体 「人間の復興」 へのみち』、自治体研究社、2013年11月、p.172。

2)住宅の供給方針

◇防災性・耐久性を高める住まいづくり

住宅の耐震性能や防火性能の維持・向上を促進し、地域の防災性の向上に努めるとともに、耐久性のある住宅の整備を促進する。

◇ひとにやさしい住まいづくり

高齢者や障がい者等に配慮した設計仕様による住宅の整備とともに、「ひとにやさしいまちづくり条例」に基づき、良好な住宅市街地の整備、促進する。

◇多様なニーズや地域性に配慮した住まいづくり

持家の取得、賃貸住宅・公営住宅への入居、子育てや介護等の支援、地域性への配慮等、多様なニーズに対応した住まいづくりを推進する。そして、地域コミュニティの維持や良好な市街地・集落景観の保全などに配慮し、地域の活力を向上させ魅力を高める住まいづくりを目指す。

◇環境に配慮した住まいづくり

環境問題や電力需要の抑制に対応し、省エネルギーや再生可能エネルギーの活用に配慮した住まいづくりを推進する。また、公的住宅建設の際、省エネルギー性能の確保を図るほか、木造公営住宅等における県産木材の利用に努め、環境に配慮した住宅の整備を行う。

◇福祉部局等との連携

高齢者、障がい者、外国人、子育て世帯等要支援者が快適に生活することのできる住宅の供給を促進するため、ハード面における整備に加え、福祉部局と連携を図り、ソフト面における環境整備を促進する。また、国、市町村、関係団体、民間事業者等との連携を強化し、官民が連携しながら、被災地における様々な社会的課題に対応した住宅及び居住環境の整備を推進する。

3) 住宅供給に向けた対策

①応急仮設住宅の活用

住宅復興を進めていくに当たっては、公営住宅以外に、応急仮設住宅をいかに活用していくかが大きな意味を持つてくる。岩手県は、応急仮設住宅で生活するうえでの構造上の不具合等について、24時間対応の窓口となっている応急仮設住宅保守管理センターにおいて定期的な巡視及び点検を実施し、適切に維持管理していく方向性を示している。

また、空き住戸を集会所や談話室の代替施設、NPO やボランティアの駐在場所等として活用し、将来的には、仮設住宅団地の集約や災害公営住宅を建設する場合の移転先として有効活用する方向で進めている。

なお、応急仮設住宅として利活用を終えた住戸については、基礎の設置や2戸を1戸とする改修工事を実施した事例を参考に、恒久的な住宅への転換方法を検討するとしている。

②民間持家及び民間賃貸住宅の建設促進に向けた対策

a)被災した住宅の改修や再建

- ・住まいの総合的な相談窓口を定期的に開設、住宅再建等に必要な住情報を提供
- ・復興実施計画に基づき、被災した住宅の改修や再建を行う被災者に対する支援策を充実
- ・住宅の新築や改修が、省エネルギー、耐震、バリアフリーなど必要な性能を向上させ、長期間の使用にも耐えうるものとなるよう誘導
- ・提案公募などにより、低廉な価格で取得可能な住宅のプランの作成等を支援

b)安全な住宅地の確保

- ・市町村の復興まちづくりを支援し、安全な住宅地の供給を促進
- ・宅地情報の提供について民間事業者と連携

c)良好な賃貸住宅の建設促進及び入居支援

- ・地域優良賃貸住宅制度等の活用により賃貸住宅の建設を促進
- ・居住支援サービスの提供を促すなど、居住の安定確保と安心できる賃貸借関係の構築を促進

d)地域住宅産業との連携

- ・被災地における住宅の再建等において、それぞれの地域に適応した住宅建設を促進
- ・地域住宅産業に従事する技術者等と連携し、地域型復興住宅の生産体制の構築を促進
- ・岩手型住宅賛同事業者制度を活用し、省エネルギー性能にも優れた岩手型住宅の普及を推進
- ・住宅建設を通じて当該地域における経済の活性化に貢献

③災害復興公営住宅の整備

a)入居者の世帯構成への配慮、多様な住宅の供給

- ・建設計画において、応急仮設住宅等の現入居者の世帯構成に配慮
- ・高齢者、障がい者や子育て世帯など多様な世帯や将来の世帯構成の変化に対応
- ・各地域の特性に応じた多様な住宅の建設を推進、街並みの形成に配慮
- ・一定期間後の公営住宅の払い下げについても検討

b)設計及び建設システムの標準化、整備期間の短縮

- ・住宅の基本性能を確保しながら仕様等の標準化を進め、建設コストを削減
- ・工期の入念な検討や、立地状況に応じた鉄骨造や木造の採用等により整備期間を短縮

c)災害公営住宅用地の確保

- ・県及び市町村が十分連携して用地の選定
- ・民間事業者との連携や、県民からの情報提供なども含め用地情報を把握
- ・定期借地権の設定による用地の確保も検討

d)民間活力の利用

- ・民間のノウハウを活用するため、民間住宅の購入又は借上やPFI的な手法の導入を検討

e)木造公営住宅の整備

- ・立地や地域の実情に配慮しながら木造公営住宅の建設を推進
- ・地場産材の活用により、地域経済や雇用環境の向上への貢献

f)集会所等の整備

- ・入居者同士の交流を促す集会所等の共用スペース、小公園や植栽の整備等を推進
- ・入居者による各種集会のほか、福祉部局等と連携しコミュニティ促進に資する集会所の活用

g)コミュニティへの配慮

- ・各地域ごとにバランスのとれた立地選定の実施
- ・建設計画は、コミュニティの維持や入居者同士の交流に十分配慮
- ・外出しやすい配慮、交流を促す設えなど、ハード・ソフト両面から交流促進策を実施
- ・入居者募集・選定時における地域ごとのコミュニティの維持への配慮

h)入居者の負担軽減

- ・入居申込者の受付等及び入居者の選定等における県及び市町村の連携
- ・被災者の収入に応じた入居者の家賃負担の軽減

i)地域のまちづくりとの連携

- ・市町村における復興まちづくり事業と連携
- ・居住支援機能や防災機能を兼ね備えるため施設の複合化を積極的に検討

5-1-3 応急仮設住宅の建設状況と県と市町村の役割分担

(1) 応急仮設住宅の建設状況とその課題

第3章でも述べたように、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できない者に対し、簡単な住居を仮設し、一時的な居住の安定を図るものである。岩手県では、民間賃貸住宅の供給が内陸部に比べて少ない沿岸部に被災が集中したため、応急仮設住宅のニーズは他地域に比べて高くなったと考えられる⁷⁸。岩手県内では、応急仮設住宅が13,984戸建設され、まだ11,942世帯の被災者が生活している。(上記の数いずれも2013年11月30日現在)⁷⁹。

応急仮設住宅については、これまで居住性を向上させるための様々な改修工事を行ってきたが、現在は点検や維持修繕が主となっている。一方、応急仮設住宅の解体も始まってきており、現在36戸の解体に着手している(2013年11月30日現在)⁸⁰。

ただ、応急仮設住宅団地には、学校の校庭を使用しているものや、個人の土地を借りているものも少なくなく、土地を返却してほしいとの要望が日ごとに強くなっている。そのため、解体せざるを得ない応急仮設住宅から、別の応急仮設住宅に移転しなければならない被災者も出てくることが予想される⁸¹。

(2) 仮設住宅建設における県と市町村の役割分担

実際に、仮設住宅を建設するに当たり、県と市町村が適切な役割分担を行うことが重要なカギを握る。先述のように、仮設住宅の建設を含む供与は、災害救助法に基づき、都道府県が行うことが原則とされている。一方、災害基本法上、復興の主体はあくまで基礎自治体である市町村とされている。したがって、都道府県が機械的に進めるだけでは、仮設住宅の適正な立地判断がなされずに、仮設住宅団地内のコミュニティ形成等に支障をきたすことにならないか懸念される。

東日本大震災においては、県と市町村が表5-1-3に示すような役割分担によって、仮設住宅の建設にあたった。これについては、岩手、宮城、福島被災3県で概ね同様の対応であった。とくに、民有地の用地確保に関しては、基礎自治体である市町村が地元地域とのネットワークを活用することが非常に重要となる。今回のような大規模災害時では、被災した市町村は避難所の対応等に追われることや、建築関係の技術者が市町村単位では十分に確保できないことから、被災市町村は用地確保に専念し、都道府県が仮設住宅の建設にあたることで、それぞれの力を発揮しやすい一つの形と考えられる⁸²。

他方で、仮設住宅の建設必要戸数については、市町村では実際に被災者から仮設住宅の申し込み受付を行って実数を把握するが、都道府県では市町村ごとの状況を踏まえながら俯瞰し、仮設住宅の過不足が生じないよう、特に不足とならないよう総合調整しながら、適切に判断すべきである⁸³。

また、建設の設置責任は都道府県にあり、建物の不具合に関する苦情対応まで市町村が受け付

⁷⁸ 多田忠義「東日本大震災における『応急住家』の供給実態と『みなし仮設』の課題」、農中総研 調査と情報、第31号、2012年7月、p.14。

⁷⁹ 前掲・注(72)、pp.30-31。

⁸⁰ 同上、p.31。

⁸¹ 同上、p.39。

⁸² 前掲・注(34)、p.181。

⁸³ 同上。

けることは負担が重いと思われる。そこで、岩手県は、「応急仮設住宅保守管理センター」を財団法人岩手県建築住宅センター内に設置し、不具合等の問い合わせ対応を行っている。このような仮設住宅建設完了後においても、被災市町村の負担軽減を図っていけるようしくみを事前に計画やマニュアル等に反映させていくとよいであろう⁸⁴。

表 5-1-3 東日本大震災における県と市町村との役割分担

項目	役割分担		備考
	県	市町村	
建設用地の選定・確保	△	○	原則、市町村が用地を選定・確保し、県が決定 ^{注1}
供与戸数の決定	○	△	県が、市町村の希望戸数を踏まえ、全体の必要戸数を設定
建設工事	○	○	県がプレハブ建築協会等に着工を要請し、工事を管理 ^{注2}
入居事務		○	県が示した入居要領に基づき、市町村が募集、入居決定、契約、鍵渡しを実施
維持管理		○	県から委託契約に基づき、市町村が維持管理 ^{注3}

注1: 福島県の原因事故避難住民向けの仮設住宅用地は県が受け入れ市町村の協力の下、県が用地を選定し決定

注2: 一部工事においては、市町が独自に建設工事を実施（福島県では、一部市が工事管理）

注3: 住宅の不具合等の修繕対応については、岩手県及び福島県では県営住宅の指定管理に業務委託

⁸⁴ 同上、p.182。

5-1-4 みなし仮設住宅の活用状況とその課題

(1) 岩手県におけるみなし仮設の活用状況

民営借家の乏しい岩手県では、仮設住宅が政策住宅の中心を占め、「みなし仮設」は相対的に少なかった⁸⁵。具体的な数としては、民間賃貸住宅等のみなし仮設住宅に岩手県内、3,053世帯が生活している（上記の数いずれも2013年11月30日現在）⁸⁶。

第3章でも述べたように、みなし仮設住宅は、被災地に近い場所に賃貸住宅がない場合、遠くに転居しなければならない。岩手県は、宮城や福島と異なり、沿岸部の都市はリアス式海岸で山に囲まれた地形であり、各都市の独立性も高く、また、内陸部からはかなり離れた場所に位置している。沿岸部は、持家中心の住宅ストックであっただけでなく、甚大な被害を受けた賃貸住宅ストックはほとんどなかった。さらに、岩手県の被災者はその他2県と比較して、総じて遠くへ転居したがない傾向があるため、岩手県のみなし仮設の活用戶数は、一桁と相対的に低い数字になっている（表5-1-4）⁸⁷。

表 5-1-4 みなし仮設住宅の県別供与状況

<単位：戸>

	岩手	宮城	福島	計
2012年3月末までの供与戸数	3,992	26,050	28,029	58,071

会計検査院調べ

(2) 岩手県におけるみなし仮設の運用上の工夫と課題

従来、事前に県が民間賃貸住宅の家主と契約して借り上げた住宅を被災者に現物で提供するという形であったが、これには手続きに時間がかかり、即応性に乏しかった。そこで、岩手県は、このような手続きを経ずに自力で契約・入居した被災者を救済するため独自に家賃や共益費を支給する方針を決めた。宮城・福島両県も同じ方向で検討するという動きを受けて、厚生労働省は、自分で借りた住宅を、事後に県や市町村と家主の契約に切り替えてみなし仮設として認定するという方式を認め、一気に広がっていった（2011年4月22日の毎日新聞記事より）。

このように、被災者が自ら見つけて借りた住宅も仮設住宅として認定し家賃が支払われることとなったことは大きな前進であった。そして、プレハブを中心とした建設型の仮設住宅は当初7.2万戸必要とされていたが、みなし仮設住宅の広がりにより、必要戸数も減らすこととなった⁸⁸。なお、みなし仮設の事務は、岩手県においては、保健福祉部が担当し、後に発足した県庁内の組織である復興局が担当することとなった⁸⁹。

⁸⁵ 平山洋介「東北住宅復興の論点」、特集『震災1年—暮らしとまちの再建』、生活協同組合研究、2012年4月、p.7。

⁸⁶ 前掲・注(72)、pp.30-31。

⁸⁷ 前掲・注(34)、pp.96-98。

⁸⁸ 前掲・注(58)、pp.90-91。

⁸⁹ 前掲・注(34)、p.96。

5-1-5 木造仮設住宅の活用の可能性—岩手県遠野市を事例に

(1)遠野市の木造仮設住宅の特徴とその意義

後述する岩手県山田町の調査の際に、遠野市の木造仮設団地へも伺い、現地調査を行った。今後の住宅復興を考える上で、プレハブとは異なった木造の仮設住宅を計画、供給していく意義は大きいと考えられる。

従来、プレハブ協会などの鉄骨プレハブの工業化住宅は温熱性能が極めて低く、夏は室内温度が 60 度近くに上昇し、冬は外気温と同じ程度に下がるなど、断熱性が極めて低いとされてきた。これに対し、木造仮設住宅は、吸水性に優れ、外気温による変化が比較的少ないため夏は涼しく、冬は暖かい構造となっており、断熱性は悪くなく、快適な暮らしをサポートする性能が備わっている⁹⁰。

岩手県では、震災の年の 5 月、仮設住宅の用地は概ね確保できつつあり、建設する仮設住宅のうちほとんどは沿岸部に建てられる見通しがついており、原則、被災市町村に設置することとされていた。一方、内陸部に住みたいという需要は一定程度あることも理解されていた。さらに、遠野市に避難者が 400 人以上おり、仮設住宅希望者が見込めたこと等の理由から、被災市町村外の仮設団地として位置づけられることとなった。そこで、岩手県から遠野市に仮設住宅 40 戸の建設が委任されることとなった。従前の希望する 13 戸に加え、雇用促進住宅にいる被災者、沿岸から移ってくる被災者を想定した。また、ある程度まとまった戸数の仮設住宅団地とすることにより、集会所の設置が可能となり、コミュニティに対する配置も手厚くした⁹¹。

遠野市は、もともと林業が盛んであり、市内には大規模な木造加工団地があり、集成材の生産まで地元で行うことができるという特徴があった。今回の仮設住宅では、この地元で生産できる集成材を壁材として活用した仮設住宅の建設が行われることとなった。集成材は断熱性の機能も兼ね備えている。着工から約 40 日後の 7 月 11 日には、木の香り豊かな木造仮設住宅が遠野市の平地に完成した。入居者は遠野市が募集をかけ、完成時には建設戸数とほぼ同数の 39 世帯が入居することとなった⁹²。

また、岩手県でも当初から県産材の使用などを重視していたこともあり、公募や審査で採用されたものの大半が木造住宅になったことが分かっている⁹³。なお、岩手県の木造仮設住宅の供給戸数は、3,731 戸（東北全体で 13,335 戸）に達し、建設された同県の仮設住宅 13,984 戸（東北全体 52,129 戸）のおよそ 4 分の 1 を占める（2011 年 11 月 16 日現在、国土交通省調べ）。今回は、そのうちの一つ、遠野市穀町木造仮設団地、希望の郷「絆」で現地調査とサポートセンターの方にヒアリング調査を実施した。調査結果を以下に示す。

⁹⁰ 竹山清明「改善が必要な応急仮設住宅」、『東日本大震災 復興の正義と倫理』、クリエイツかもがわ、2012 年 12 月、p.99。

⁹¹ 前掲・注 (34)、p.135。

⁹² 同上、p.136。

⁹³ 前掲・注 (58)、p.88。

岩手県遠野市の地図⁹⁴



(2)希望の郷「絆」における現地調査

1)概要

調査日時：2014年12月3日 11:45～12:15

調査場所 岩手県遠野市殻町8番地 希望の郷「絆」(遠野市殻町団地)

2)仮設住宅の特徴

今回現地調査の対象とした希望の郷「絆」の仮設住宅は、外見、内面とも木造であり、玄関が向かい合う配置を取り入れている。概して、仮設住宅の団地は南向きの棟が並んだ単純無機質な配置となりやすいが、これを排除し、玄関を向い合せにするなど、コミュニティ形成に配慮した住棟の配置計画となっていた。住宅同士がウッドデッキで結ばれており、その上に屋根も架けられ、バリアフリーやコミュニティ形成、夏季の日射や冬季の積雪の配慮も窺えた。一方、入居者にとってはプライバシーの問題で玄関が向い合せになっていることに対して好ましくない入居者もいるため、玄関が向い合せでない配置の仮設住宅も団地内に整備されている⁹⁵。

⁹⁴ 「民話の里」岩手県遠野市 地図 http://www.jcp.or.jp/akahata/aik11/2011-04-14/2011041404_01_1.html より引用

⁹⁵ 前掲・注(34)、p.139。



写真 5-1-1 仮設団地の様子



写真 5-1-2 住宅間を結ぶウッドデッキ



写真 5-1-3 玄関が向かい合う配置の仮設住宅



写真 5-1-4 向かい合わせでない配置の仮設住宅

3)集会所の特徴

希望の郷「絆」では、サポートセンターを兼ね備えた集会所が設置されており、常時、社会福祉協議会のスタッフが配置され、住民のサポートや見学者への対応等を行っている。集会所は、入居者の共同空間として、自由に利用することができ、住民やボランティア等によるイベントだけでなく、普段の生活の中で、住民同士の交流や子どもたちの勉強会を行うなどの場としても有効活用されている。

もともと、遠野市の仮設住宅は、建設の際に東京大学高齢社会総合研究機構のアドバイスの下、震災後の4月に、被災者となった高齢者が孤立することなく、安心して暮らせる「ケアタウン構想」の作成とその中で共同空間づくりや地域の核となるサポートセンターづくりの提案を受けていた。遠野市は、この提案を受け入れ、地元工務店に提案を踏まえた仮設住宅の建設を発注し、以降、短期間であったものの、産学官の連携による仮設住宅づくりが進められた⁹⁶。

⁹⁶ 同上。

また、遠野市では、遠野市社会福祉協議会がサポートセンターの管理運営を受託し、仮設住宅団地のケアを行い、ボランティアや NPO など各種支援団体との連携に当たっている。このような支援体制は、被災者にとって安心できるものであろう⁹⁷。



写真 5-1-5 サポートセンター



写真 5-1-6 仮設団地の案内図

4)入居者と行政情報の伝達について

遠野市は津波による直接的な被害が無かったため、希望の郷「絆」では岩手県沿岸部の釜石や大槌などさまざまな市町村から被災者を受け入れている。入居者の多くは、もともと遠野市の出身で被災前は沿岸部に居住していた人や、遠野市出身ではないが職場が遠野市にある人がいることなどがわかっている。

この仮設団地では、比較的釜石市や大槌町からの入居者が多いため、住宅再建を始めとする行政情報については、当該被災市町村の職員が出張で伝達に来ている。

⁹⁷ 同上、p.140。

(3)希望の郷「絆」におけるヒアリング調査

1)概要

調査日時：2014年12月3日 11:45～12:15

調査場所 岩手県遠野市殻町8番地 希望の郷「絆」(遠野市殻町団地)

対象者：遠野市社会福祉協議会 生活相談員 大泉勝洋

参加者：片山誠一、増本由、佐藤明彦、浅野聡

記録：片山誠一、増本由、佐藤明彦

今回調査を行った「希望の郷『絆』」は、岩手県から委託事業として遠野市が整備した仮設団地であり、正式名称は「遠野市殻町団地」である。上記のように、建設戸数は40戸であり、現在は25戸の入居者がおり、サポートセンターを兼ねた集会所が設置されている。毎日、そこでイベントが行われ、常駐の社会福祉協議会のスタッフが配置されている。今回の現地調査の際、サポートセンターの大泉氏にヒアリングを実施した。

2)ヒアリング内容

Q1:集会場（サポートセンターを兼用）の利用状況は怎么样了か。

A1:集会場では、ほぼ毎日イベントが開催されており、仮設団地の住人だけではなく周辺のみなし仮設や自力再建をした人達も利用している。多いときには40人ほど集まっている。周囲の雇用促進住宅に住まれている人や住宅再建を果たした住民も集まって交流するときもある。この仮設団地にはサポートセンターが設置され、社会福祉協議会のスタッフが常駐しているためイベント等のサポートが行いやすい環境であると考えられる。

Q2:住民票を移していない被災者が多いという声もあるが、この団地の状況はどうか。

A2:この仮設団地ではおおよそ5割程度の人が住民票を遠野市に移しているが、住民票を移したところ、元々住んでいた自治体の災害公営住宅の抽選の優先順位が下がり、入居できないことや復興に関する情報が入手しづらくなるなどの問題が出てきている。

Q3:撤去や集約に関しての見通しは怎么样了か。

A3:今のところ撤去や集約に関しての見通しはたっていない。仮設住宅は建設から2年を経過した後は1年ごとに更新する方式をとっているが、ここの仮設住宅の場合は更新の関係で6月にならないと撤去するかどうかはわからない。また、遠野市の中では、震災から3年半以上経過したのでそろそろ後方支援を打ち切るべきではないかという意見もある。

5-1-6 災害公営住宅の供給状況とその課題—阪神・淡路大震災との相違

(1)災害公営住宅の進捗状況と計画戸数

住宅復興の中心手段に、災害公営住宅の建設・供給が重要な役割を担っている。東日本大震災下の岩手県は2011年11月時点で4,000～5,000戸の公営住宅を建てるという計画を作った。全壊戸数の20～25%、半壊戸数の16～20%を見込んでいる。しかし、先述のように、東日本大震災では「持家被災」の困難さから東北の被災地では公営住宅に対する需要が拡大し、その建設の計画戸数が拡大した⁹⁸。これまでに完成したのは、2014年9月時点で、岩手県で計画された5,946戸のおよそ13%にあたる754戸となっている。とくに、被災者の年齢は高く、経済状態は悪化し、公営住宅希望の世帯はさらに増える可能性がある⁹⁹。

このような中、災害公営住宅の用地で地権者の内諾が得られているものは、岩手県では2013年12月末時点で全体の88.9%であり、土地区画整理事業等により確保できる土地も更にあることから、用地の確保については概ね目途が立っている状況である。そのうち、工事中のものは、19.3%、完成しているものは、5.3%であり、これから設計や工事が本格化していく見込みである。予定では、完成のピークは2015年度を位置づけており、2017年度までにすべての災害公営住宅が完成することを目指している¹⁰⁰。

一方、阪神・淡路大震災下の神戸市は、約82,000戸の住宅が滅失し、その約2割に相当する16,000戸の公営住宅供給が計画された。東日本大震災下の岩手県や宮城県は、災害公営住宅計画戸数の全壊戸数に対する比率は、それぞれ約3割、約2割におよんだ。阪神・淡路大震災が「借家被災」、東日本大震災では「持家被災」の比重が大きい点からすれば、東北沿岸の被災地では、公営住宅整備の計画戸数が多いと考えられる¹⁰¹。

(2)災害公営住宅の整備における県と市町村との役割分担

岩手県における東日本大震災の被災者に対する災害公営住宅の整備について基本的事項を定めた「災害公営住宅の整備に関する方針」によれば、災害公営住宅を整備するにあたって、以下のように県と市町村で役割分担をしている。

まず、県は、県下の被災者を広域的に受け入れる必要があるため、被災地のニーズに応じて、災害公営住宅をより早く、十分な戸数を建設することを重視して進めていく。また、市町村は、市町村内あるいは限定的な地域内の被災者を対象とした災害公営住宅を建設する必要性があるために、漁村集落等に対応した小規模団地の建設など、地域の個別ニーズを重視して進めていく。このように、県は比較的規模の大きな敷地でまとまった戸数を早期に供給できる住宅を担当し、市町村は地域毎の状況に応じて整備することで進められた。また、市町村を支援すべく、市町村が管理することとなる災害公営住宅の一部について、県が建設し、それを市町村に譲渡することとしている。なお、2013年12月末時点では、県全体で6,038戸を整備する予定となっており、市町村が建設・管理するものが3,188戸、県が建設・管理するものが1,438戸、県が建設し市町

⁹⁸ 前掲・注(85)、pp.9-10。

⁹⁹ 前掲・注(58)、p.100。

¹⁰⁰ 前掲・注(72)、p.37。

¹⁰¹ 平山洋介『『土地・持家被災』からの住宅再建』、『住まいを再生する 東北復興の政策・制度論』、岩波書店、2013年11月、p.120。

村に譲渡するものが 1,412 戸となっている¹⁰²。

(3)災害公営住宅の建設や運営の方向性

上記の整備方針においては、災害公営住宅を建設する計画や運営の方向性も示している。

まず、建設する場所については、①津波による大きな被害を受けた土地には、原則として、災害公営住宅を建設しない（ただし、防潮堤の整備や盛り土等の対策により、そのような被害を受ける可能性が低くなる土地についてはこの限りではない）、②復興が予定される市街地からできるだけ近い土地に建設するなど、市街地や集落の将来的な復興計画を勘案し、建設場所を選定するという方向性を示している。

また、上記でも整理したように、建設の設計の際に、コミュニティの維持や入居者同士の交流に配慮し、入居者同士の交流を促す集会所等の共用スペース、小公園や植栽の整備等を推進するとしており、コミュニティづくりにも配慮した設計を目指している。

そして、入居者の募集・設定に関しては、①高齢者や障がい者、子育て世帯など、特に住宅確保に配慮しなければならない方々に対して当選の確率を高めるなどの配慮をする、②地域ごとのコミュニティ維持に配慮するため、数名のグループの入居募集・選定も検討するとしている。さらに、集会所等については、入居者の交流に資する各種集会のほか、福祉部局等と連携してコミュニティ促進に資する活動を行えるよう配慮するなど、岩手県として、災害公営住宅に対してコミュニティに配慮した計画、方針を示している¹⁰³。

なお、津波被害が比較的小さかった野田村や田野畑村などの岩手県北部の町村では、木造戸建ての災害公営住宅が建設される計画である。県内の木造公営住宅の建設予定は、8 市町村 40 か所 557 戸となっている。漁村集落では住宅敷地が作業場でもあり、最大限に木造戸建ての住宅を建設するよう求めている。また、集合住宅の場合においても、内装に県産材を活用することや単身世帯でも家族が帰れるように、間取りは 1LDK とするなど、被災者の声を生かした公営住宅の建設が必要である¹⁰⁴。

¹⁰² 前掲・注 (72)、p.34。

¹⁰³ 同上、pp.34-36。

¹⁰⁴ 前掲・注 (77)、p.177。

5-2 岩手県山田町における住宅復興とまちづくり

5-2-1 被災地の現状

2011年3月11日の東北地方太平洋沖地震により津波被害を受けた岩手県下閉伊郡山田町において現地調査を行った。上記の岩手県の住宅復興の計画のもと、実際に現場である市町村ではどのような形で住宅復興を進められているかという問題意識に立ち、調査をさせていただいた。

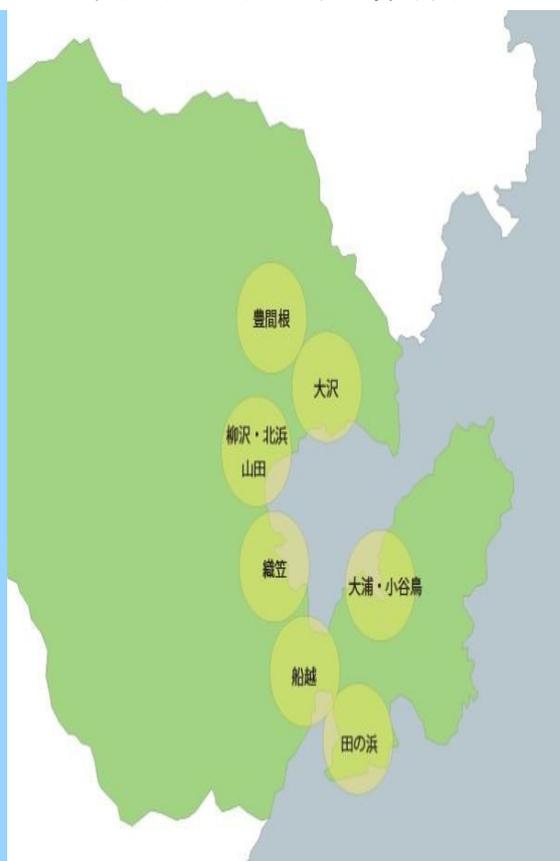
山田町の被害としては、死亡者が823人、行方不明1人、震災前の人口（2011年3月1日時点）が19,270人であったが、震災後16,917人（2014年3月1日時点）となっている。2013年10月31日現在、49の仮設団地、1990もの応急仮設住宅が建設され、入居者数は、3,698人で1,694戸入居している（入居率約87%）。

山田町には、津波被害を受けなかった豊間根地区、津波被害を受けた大沢地区、柳沢・北浜地区、織笠地区、船越地区、田の浜地区、大浦・小谷鳥地区があり、今回の調査では、岩手県山田町の復興委員をされている岩手大学の三宅准教授と山田町役場の住宅の復興を担当する職員等に対してヒアリング及び現地調査を行った。調査結果を以下に示す。

岩手県山田町の地図¹⁰⁵



山田町における地区の分布図¹⁰⁶



¹⁰⁵ 岩手県 山田町 地図

<http://blogs.yahoo.co.jp/seven7271214/8844680.html> より引用

¹⁰⁶ 岩手県 山田町内地区地図

<http://miuse.mie-u.ac.jp/bitstream/10076/13521/1/2012M233.pdf> より引用

5-2-2 山田町復興計画について

(1)山田町復興計画

「山田町復興計画」(2011年12月)は、これまでの基本方針やビジョンで示した理念や方向性に基づき、復興後の町を目指す将来像を明確にするとともに、その将来像実現のために必要となる具体的な事業施策や事業期間を示したものである。これまで山田町では、町全体の長期的なまちづくりの指針「山田町総合発展計画」に基づき各種施策の展開を図ってきたが、今後、復興に関する事項に関しては、「山田町復興計画」に基づき推進することとしている。

(2)「山田町復興ビジョン」

東日本大震災からの復興を目指し、2011年5月に「復興計画策定に向けた基本指針」を取りまとめ、さらに、7月には、山田町の復興の基本的な考え方をまとめた「山田町復興ビジョン」を町民に公表した。「山田町復興ビジョン」は、山田町の特徴と東日本大震災の被害状況を踏まえ、将来に渡って持続して発展する町の姿を示すとともに、復興の各段階(復旧・再生・発展)での到達イメージを示すものである。すなわち、復興の基本となる理念や方向性を示した「基本方針」と、具体的な事業手法や事業期間を示す「復興計画」とをつなぐ役割を担うものである。

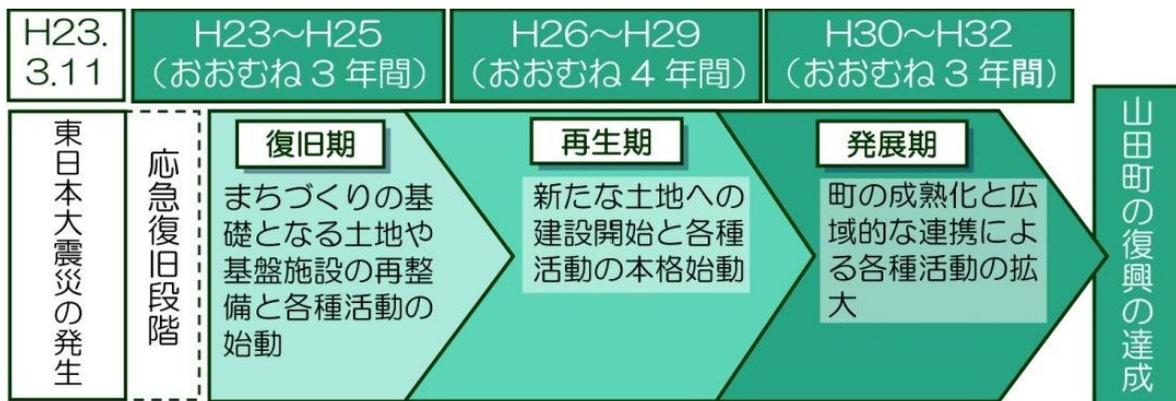
(3)復興の基本理念：『二度と津波による犠牲者を出さない』(町の復興における大命題)

山田町の復興の基本理念は、①津波から命を守るまちづくり、②産業の早期復旧と再生・発展、③住民が主体となった地域づくりである。とくに、③が被災者の生活再建として、安心して暮らせる住宅の供給が位置付けられている。

(4)計画期間

山田町の復興における計画期間は、2011年から2020年までの概ね10年間としている。復興を達成するまでの10年間の3つ(復旧期、再生期、発展期)に分け、段階に応じた施策や事業を展開する。計画期間と各段階での考え方は以下の図5-2-1に示す。

図5-2-1：計画期間と各段階での考え方(出典：山田町復興計画のあらまし p.1より引用)



(5)復興の基本的な考え方

具体的に復興を図 5-2-1 のように進めて行く中では、当初想定していたスケジュール通りに全てが進まないことも考えられる。また、限られた財源や人員を投入するに当たっては、町全体の観点に立ち、より効果的で優先性の高い事業選定、緊急度の高い地域から先行着手するという考え方も必要である。そこで、上記の 3 段階を町全体の復興の目安とし、地区の被災状況や住民の意向に応じた柔軟な計画推進を図る。

(6)復興計画の策定に向けて—復興計画で示すもの

- A) 分野別復興計画：復興ビジョンで示した方向性を踏まえ、実施する施策や事業をより具体的に示す
- B) 地区別復興計画：地区（集落）ごとの復興の考え方や方向性を構想図等で表現するとともに、それを実現するための施策や事業を示す
- C) 段階的まちづくりの姿と実現化方策：復興の各段階（復旧、再生、発展）における町の姿を分かりやすく示すとともに、各段階において必要となる施策や事業内容、及びその実施に伴い想定される課題を示す

(7)地区別復興計画の特徴と課題

被災した既存市街地や集落を対象にしたものであり、地区の被災状況や意見交換会、アンケート調査など頂いた地区の方々の意見を踏まえ、町全体の復興の考え方との整合に配慮し、各地区の復興の方向性を示したものが地区別復興計画である。

今後は、地区の住民との話し合いや関係機関との協議・調整を行いながら、地区ごとにより詳細な計画・設計を行うことになるが、この地区別復興計画はそのためのたたき台である。また、防潮堤の形状・構造など現段階では明確になっていないものについては、条件次第では計画が大きく変わる可能性もあることから、以下のような例が今後の課題として示されている。

例) 土地利用方針、居住地の復興方針、交通体系の指針、その他施設の配置方針、防潮堤の整備計画の調整、集落等ごとの意向の把握、高台へ避難する現道の拡幅、位置、造成範囲の検討等

(8)復興計画策定までに行われた当面の取り組み

- ①迅速な情報提供ときめ細かな住民意見の聴取
- ②住宅の確保と生活環境の改善（元の地域コミュニティのまとまりなど配慮）
- ③緊急雇用の確保と就業の場の再生
- ④被災調査を踏まえた反省点の整理
- ⑤職員の対応能力の向上

(9)山田町復興整備計画における土地利用の基本的方向性

山田町では、2012年3月29日に復興整備計画を公表している。復興整備計画の目標としては、①既存市街地・集落を基本としたコンパクトなまちづくり、②豊かな自然と調和・共存する美しいまちづくり、③水産業、農産業、商工業、観光業等の多様な産業が展開する活力あるまちづくりの3つを掲げている。

復興計画整備計画の区域における土地利用の基本的方向としては、以下のように、考えている。

- i) 概ね百数十年程度の頻度で起こり得る津波を防ぐ防潮堤を海岸沿いに設置
- ii) 被災していない区域は極力改変しない方向で土地利用を再編
- iii) 住宅地は津波による被災の危険性の低い区域に配置することとし、東日本大震災による最大クラスの大津波で防潮堤を越水する居住地については地盤嵩上げにより対応
- iv) 十分な避難対策を講じることを前提として利便性の高い区域に産業地を配置し、活力創出を先導する拠点を形成
- v) 美しい海や水産資源を活かした観光リクリエーション空間を充実させること、
- vi) 住民の交流の場となり、防災機能を有する公園緑地を配置
- vii) 農地は農地として復旧するとともに、今後農地所有者の意向を踏まえながら、市街地整備や住宅団地整備との整合を図りつつ事業を検討

このように、土地利用方針は、住宅の配置を計画する際にその他の施設や用途などまちづくりとの関連でも密接に関わってくる。住宅地は津波の被災で建てられない可能性もあることも踏まえ、どのような場所に住宅を建設あるいは入居していくかが重要である。

さらに、土地利用方針には、居住地を、既存集落等、嵩上げ住宅地、高台住宅地の3つに分けて説明されている。被災を免れた既存集落については、極力現在の位置を維持する。嵩上げ住宅地は、市街地開発事業等により被災した区域の一部を主に盛り土造成により嵩上げし、新たな住宅地として配置する（主に盛土造成による整備）。そして、高台住宅地については、集団促進事業（例えば織笠地区）等により既存市街地や既存集落との関連に配慮し、丘陵地で切土造成を行うことにより新たな住宅地を確保する方向性が示されている。これらを前提に、住宅復興を計画していく際は、それぞれの集落や住宅地の方針に基づきつつ、慎重に進めていかなければならない。

5-2-3 山田町における住宅復興の方向性と今後の課題

(1)山田町における住宅復興の方向性

①山田町における「住まいの復興工程表」

山田町の被災した町民などに住まいの確保についての見通しを持ってもらえるよう、各地区の実情に応じて事業のスピードアップを図るため、国や岩手県とともに、「住宅再建・まちづくり復興事業に係る目標」として「住まいの復興工程表」を作成した。2014年9月末時点での復興工程表は、表5-2-3の通りである。

表 5-2-3：山田町における住宅再建・まちづくりの復興事業推進に係る目標（2014年度4月末時点）

	合計	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度以降
民家住宅等用宅地	978戸	72戸	360戸	132戸	414戸
災害公営住宅	777戸	121戸	210戸	255戸	191戸
合計	1,755戸	193戸	570戸	387戸	605戸

②災害公営住宅の整備方針及び基本方針

岩手県山田町では、「災害公営住宅・住宅再建ハンドブック」を2013年12月に作成し、災害公営住宅の整備方針や基本方針が示されている。

i) 整備方針

山田町は、各地区において、意向調査をもとに、岩手県と連携しながら、迅速かつ希望戸数に見合う災害公営住宅の供給に努める方針である。2013年9月現在、山田町が整備予定の災害公営住宅は、全体で831戸（集合住宅タイプ596戸、2戸1棟タイプ235戸）である。被災を免れた現在整備され入居可能な豊間根地区の72戸と大浦地区9戸以外は、2015年以降に入居できるようとの整備スケジュールとなっている。ただ、2戸1棟タイプは用地を広く確保しなければならないことから、多くの戸数を建設することは難しい。

ii) 基本方針

コミュニティを育む住まいづくりとして、地域コミュニティの形成を促す住戸・住棟の計画、共用部分や広場などの整備を図る。具体的には以下のような住まいを目指す。

- ・高齢者も暮らしやすく、住まいとして、お年寄りが暮らせるバリアフリー対応
- ・地域風土や地域景観に配慮した配置・建物・外構等の工夫により、地域になじむ住宅
- ・高断熱化、高効率設備機器の採用等、省エネルギー化による環境にやさしい住宅
- ・改修工事の実施などにより既存の町営住宅を活用し、災害公営住宅の早期供給

iii) 入居に対する考え方

山田町の災害公営住宅の入居申し込み条件は、①東日本大震災に居住していた住宅滅失した者、②震災を契機に、自己の都合によらず、アパート等の賃貸住宅を退去せざるをえなくなった低所得者、③現に住宅に困窮していることが明らかな者（仮設住宅等の仮住まいに現に居住しており、自力で再建することが困難な者）、④山田町の住宅再建に係る補助金を交付されていない者など、これらの全てに該当しなければならない。

さらに、防災集団移転促進事業などによる高台移転を申し込む場合は、災害公営住宅に申し込みすることができなくなるなど留意点がある。基本的に、町営の災害公営住宅の入居は原則抽選ではあるが、高齢者世帯などとくに配慮を要する世帯や、コミュニティの継承に配慮した優先入居を検討している。

(2) 山田町における今後の住宅復興の課題

以下では、上記のような住宅復興の方針や計画が進みつつある中、住宅復興を進めていくに当たりどのような課題があり、そこから事前や事後等にいかに対応していくべきなのか岩手大学の三宅准教授と山田町役場での担当職員の方のヒアリング調査などをもとに整理する^{※注107}。

1) 専門家に対するヒアリング調査の概要

調査日時：2014年12月1日（月）17：00～18：30

調査場所：岩手大学農学部校舎

対象者：岩手大学准教授 三宅諭

参加者：片山誠一、増本由、佐藤明彦、浅野聡

記録：片山誠一、増本由、佐藤明彦



写真 5-2-3 岩手大学三宅准教授に対するヒアリング調査の様子

① 災害公営住宅

山田町における災害公営住宅は、事業主体が岩手県のものと同山田町のものがあり、主に、県営の災害公営住宅は RC 造 5 階建て程度の集合住宅が予定されており、町営の災害公営住宅は戸建て住宅を検討している。2014 年 12 月現在、山田町は、豊間根地区に RC 造の災害公営住宅が計画されているが、予想より希望者は少ないため空室がでる可能性がある。

山田町全体では、1 か月毎に意向調査を行うことで被災者がどこに入居したいか把握するようにしている。しかし、全てが希望通りにつくれるわけではなく、被災者の希望も調査をするごとに変わっていく。山田町がこれまで実施した意向調査では、5 階建ての集合住宅への入居を希望する住民は少なく、多くの住民は戸建て住宅を希望しているが、用地確保が困難な状態が続いている。平常時から災害公営住宅建設を考慮した土地の選定及び地権者との事前交渉が必要であり、被災前の市町村の住宅の傾向からすれば、災害公営住宅の規模等についても考慮すべきである。

※注107 今回の調査では、本論で取り上げたもの以外に、山田町社会福祉協議会、山田町織笠第 3 仮設団地の住民の皆様へヒアリング調査、その他山田町の被災現場と被災した大槌町役場等への現地調査を行った。ヒアリング内容や写真など関連する資料は、添付資料 1～5 を参照されたい。

また、災害公営住宅の建設や自力再建をする場合、高台移転が伴うことも考えられる。三宅氏によれば、トータルに、災害公営住宅は必要以上に増やさず、被災者のそれぞれのニーズに合わせて設備の更新や内装を一人一人が合うように改装する支援が重要である。そして、防災集団移転に伴う団地の場合、計画を決めていく際に、造成費などに対する国の補助金は戸数分しか出ず、災害公営住宅が余る場合は、その分の費用を国に返さなければならない。したがって、早くに計画を立てるなどした場合、戸数に変動が生じ、多額の返済をしなければならないため、ある程度災害公営住宅の必要戸数は慎重に確定させておかななくてはならない。

2)山田町役場におけるヒアリング調査の概要

調査日時：2014年12月2日（火）13：00～15：00

調査場所：岩手県山田町役場

対象者：山田町 復興推進課 被災者支援チーム 主任 野村繁幸

山田町 建設課 建築住宅係 係長 倉本 啓之

参加者：片山誠一、増本由、佐藤明彦、浅野聡

記録：片山誠一、増本由、佐藤明彦



写真 5-2-4 調査対象場所：岩手県山田町役場 写真 5-2-5 山田町役場でのヒアリング調査の様子

② 嵩上げ住宅地

岩手県では、建築基準法 39 条に基づき、津波で壊滅的な被害を受けた沿岸部を「災害危険区域」に指定し、住宅などの建築を制限する手法を採用している。そこで、被災市町村が条例により危険区域を設定することとなっており、基本的に津波がかぶったところは住めない。山田町役場の担当者によれば、仮設住宅の建設適地を探そうにも、平地や住宅地が津波をかぶっている状況の中で、探すのに相当苦労した。ただ、土地を嵩上げするなどして地盤面の高さを 2 階以上にすれば、住居を建てられるようになる。

これまで山田町では、嵩上げ住宅地において、中心市街地である JR 陸中山田駅周辺の地域等で盛土造成による整備が行われている。津波浸水区域の嵩上げ整備を行うことにより、中心市街地での居住が可能となり、住民にとっては生活の利便性に優れたものとなることが予想されている（写真 5-2-6、5-2-7）。

つまり、高台移転の場合、自治体の条例がどのように書き込んでいるか次第である。何年耐えられるかという構造上の問題や事業者、お店との関係から、浸水区域外より上であれば居住できるようになる場合もある。

③高台移転

山田町において、高台移転を行うとした場合、災害公営住宅と同様に、移転する住民は高齢者が多いことが予想されるため、将来、高台の団地で空き家が増えてくることが想定される。また、高台で宅地造成を行う際に、戸建て当たり平均で1宅地（100坪）3,500万程度の費用がかかるため、移転する戸数の検討を慎重に進めなければならない。したがって、高台に建設する災害公営住宅の戸数はできる限り少なくすることが望ましい。そのためには、住環境の良い仮設住宅を建設してそのまま公営住宅として転用する方法、もしくはすでに建設されている公営住宅を改修整備して提供する方法などあらゆる選択肢を被災住民に示す必要がある。



写真 5-2-6 岩手県山田町近くの盛り土
(いずれも 2014年12月2日現在)



写真 5-2-7 嵩上げ工事現場の様子

5-3 その他東北自治体における住宅復興計画の動向・枠組み

これまで岩手県について東日本大震災からの住宅復興の計画や方針等について検討してきた。これに対して、同じく被災した宮城県や福島県ではどのような住宅復興の計画を策定しているのか、三重県が今後住宅復興計画策定をするにあたり、参考になるものを以下に整理する。

5-3-1 宮城県復興住宅計画

宮城県では、「復興住宅計画」というものを策定し、住宅復興に向けた計画を示している。宮城県復興住宅整備計画は、「宮城県震災復興計画」及び土木・建築分野別の「社会資本再生・復興計画」を踏まえ、住宅分野における取組等を取りまとめたものである（期間は2011年～2020年度まで）。その主な特徴について以下に示す。

(1)基本的な考え方

基本理念として、『人命を守る』ことを最優先に、被災者の生活や地域を再生、再構築し、市町村のまちづくり計画と連動し、安全性が確保され、安心して暮らせる環境と持続性をもった魅力ある住まいづくりを推進する」ことを掲げている。

また、基本目標を、①いのちを守る安全安心な住まい、②暮らしを支える住まいづくり、③地域社会と連携した住宅供給の3つである。

(2)復興住宅に対する施策・取り組み

宮城県は、今後、整備が必要と見込まれる72,000戸の住宅整備の推進を目標としている。そして、以下の3つの施策・取組を行うことで、住宅復興を後押ししている。

1)応急的な住宅への支援

関係機関と連携しながら、各種助成制度の情報提供や入居者へのケア等の支援を継続的にを行い、恒久的な住宅への移行を支援する

2)自力再建への支援

国の取り組みや施策を活用し、個人の自力再建に向けて適切な支援を行う

3)公的住宅の供給促進

自ら住宅を確保することが困難な方に対して、災害公営住宅を中心に、良質で低廉な家賃の公的賃貸住宅を早期に供給を図る

上記の3つの方向性は、いずれも被災者が置かれる状況を踏まえ、それぞれのニーズに合わせ、最終的に、被災した方々各人にとっての恒久的な住宅を確保できるよう支援していくことが端的に示されており、評価できる。住宅復興計画を策定していくに際しては、まず被災者がどのような状況に置かれるのか、事情は様々ではあるが、自治体として住宅復興の計画に支援策等をどのように反映させていくかが重要な意味を持つ。被災した住民にさまざまな選択肢を示し、各人のニーズに合わせた支援策や関連する制度等の充実も同時に図っておく必要がある。

5-3-2 福島県復興公営住宅整備計画

宮城県に対して、福島県の住宅復興の計画として、「復興公営住宅整備計画」が考えられる。福島県は、復興公営住宅すなわち、災害公営住宅の整備計画として、2012年6月に第一次の計画を策定した。この計画では、約3,700戸の復興公営住宅を整備する予定であったが、入居希望が原子力災害被災市町村全体を見ると増加したため、4,890戸の整備となった。また、原子力災害による被災市町村の住民意向調査の結果を踏まえ、復興公営住宅の整備計画が見直され、「第二次福島県復興公営住宅整備計画（2013年12月）」が策定される運びとなった。ここでは、この第二次計画の特徴を以下に示す。

(1)基本的な考え方

まず特徴的であるのが「コミュニティの維持・形成」の視点である。もともと復興公営住宅は、避難されている方々のコミュニティの維持・形成の拠点となるものである。そこで、入居に当たっては、市町村単位や親族同士等、複数世帯の入居（グループ入居）に配慮するものとなっている。また、コミュニティ集会室等を併設するなど、入居する方々や周辺に避難されている方々も含め交流できるよう整備を図るとともに、これら集会所等を拠点に、近隣住民の方々とも交流を促進するため、コミュニティ復活交付金等を活用した様々な事業を実施することとしている。

(2)整備方針

整備個所、整備戸数については、2012年度に復興庁、県、避難元自治体が実施した住民意向調査結果等をもとにしている。今後も住民意向調査や意向確認作業等を行い、修正を重ねながら精度を高め、関係市町村との個別協議の内容を踏まえ、計画を見直すとする。第一次計画の3,700戸は、2015年度までの入居を目指し整備を進め、第二次計画で上乗せした戸数については、2015年度以降早期に入居できるよう整備を進める予定である。なお、設計施工一括選定方式や買取方式と呼ばれる民間活用方式を取り入れ、整備期間の短縮を図るとしている。

上記の計画で特徴的なコミュニティという視点で計画を策定した点は評価できるものといえる。ただ、原子力災害という福島特有の問題もあるため、離散した住民が戻ってこられるよう、中長期的な視点で計画を進めていくことが望まれる。

5-4 小括・まとめ

本章では、東日本大震災からの住宅復興の事例として、主に岩手県や同県内の山田町を取り上げ、文献調査や現地でのヒアリング調査などから岩手県や山田町における復興計画や住宅復興の基本方針、住宅の再建の進捗状況等について調査・検討を行った。そして、三重県における南海トラフ巨大地震からの住宅復興を考えるうえでの参考となる取り組みなどを明らかにすることができた。

中心に取り上げた岩手県はもちろん、宮城や福島においても住宅復興の計画や基本方針を策定し、被災者の住宅再建の方向性を示している。いずれも復興計画や復興方針をベースに住宅復興を計画している。各県の地域事情は市町村によって異なるが、市町村の意向を踏まえ、県全体としてどこまで支援できるのか、国の法制度等も活用しながら、被災者の希望にできる限り添うような住宅復興計画を策定されたい。岩手県遠野市のような木造仮設住宅の供給、宮城のような官民連携での住宅供給、そして、福島のようなコミュニティの視点を取り入れた住宅整備計画なども参考に、今後の三重県の住宅復興計画の方向性を今一度検討すべきである。

また、東日本大震災が発生した岩手県を始め東北沿岸地域における住宅復興は、これまで述べてきたように、「土地・持家被災」であった。東北の広範な地域が浸水し、多くのエリアに地盤沈下が生じる中で、津波対策の必要性が改めて強調されている。被災者は、震災前に住んでいた土地を再び利用できるとは限らず、自力再建を阻み、災害公営住宅の入居者が増えることとなった。山田町をはじめ沿岸部の被災地は、現地調査などから嵩上げ工事や高台移転が進んでいることを確認することができ、来年度以降、災害公営住宅なども整備予定とされている。

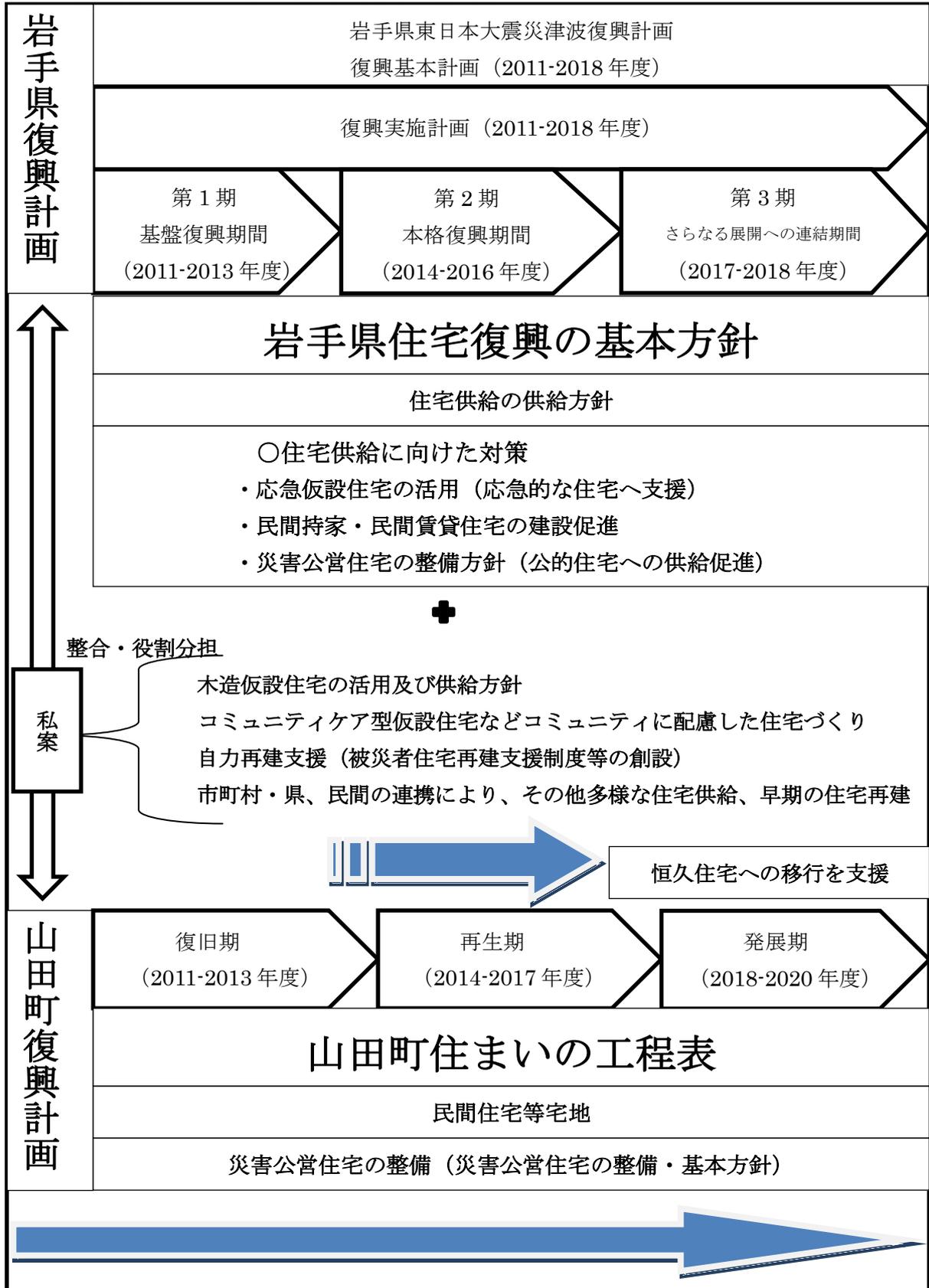
しかし、災害公営住宅のストックを将来にわたって維持できるかの問題もある。仮に、災害時に公営住宅を建て、高齢の被災者が入居し、次の世代になれば、入居者が減少し、空き家が増えることはあり得る。東北沿岸の自治体にとって、公営住宅管理の負担は大きい。震災後に建てる公営住宅の戸数が震災前の管理戸数より多い自治体も珍しくない。それに対して、県と市町で管理などの役割分担をすることはもちろん、ストックを譲渡し、自治体の管理負担を減らし、入居者が持家を得られるようしくみづくりが必要になる。

今後、三重県としても災害公営住宅をどうしていくべきなのか、市町や民間、大学などと連携しながら、東北の教訓を活かし、住宅復興計画の事前検討に臨まれたい。

東日本大震災における住宅復興の計画の模式図をこれまでの議論をもとに以下のように整理した。とくに重要視したのは、恒久住宅への移行をスムーズにしていくために、木造仮設住宅の供給方針や遠野市のようなコミュニティケア型仮設住宅における支援計画、自力再建支援制度の創設など、多様なメニューを整理し、復興計画（復興基本計画および復興実施計画）や住宅復興の基本方針などと整合させながら住宅復興を進めていくことである。

岩手県と山田町では実施期間にずれがあるものの、それぞれの市町村が被災した地域の実情に合わせ、住宅復興の工程表等を作成し、住宅復興を支援していくことが望まれよう。

○東日本大震災における住宅復興の計画の模式図



第6章 三重県における住宅復興計画の可能性とその課題 ー 平時から住宅復興に備えるー

- 6-1 南海トラフ巨大地震を想定した三重県における住宅復興計画の事前検討
- 6-2 三重県における住宅復興計画策定のためのマニュアル作成に向けた提案・課題
- 6-3 研究の総括と今後の課題

第6章 三重県における住宅復興計画の可能性とその課題ー平時から住宅復興に備える

第6章では、上記の議論や分析結果をもとに、三重県における住宅復興計画の策定のためのマニュアルの方向性にも触れたうえで、三重県における南海トラフ巨大地震後の住宅確保から住宅復興のための事前準備として方向性や課題を整理し、よりよい住宅復興計画の内容や計画の流れ等について提案することとしたい。

6-1 南海トラフ巨大地震を想定した三重県における住宅復興計画の事前検討

第5章を中心に述べてきたように、東日本大震災では、多数の被災者が住宅を失い、当面の住宅を確保するための取り組みが極めて重要な課題である。しかし、資材や人材、用地の問題など、さまざまな障壁にぶち当たることとなった。第4章で取り上げた阪神・淡路大震災での教訓がありながら、その経験が十分に生かされたとは言いがたい。日本は地震大国であり、これから30年以内に南海トラフ巨大地震や首都直下地震などの発生が想定されている。そこで、今後起こり得る大規模災害に備え、平時から住宅復興についてどのような事前準備や取り組み、法制度の整備等を行っていけばよいか。本研究のキーワードである「住宅復興計画」を策定していく際に、でき得る準備とは何かこれまでの議論をもとに整理する。

6-1-1 被災者の住宅確保のための事前準備

(1)被災世帯の想定と住宅確保のための支援策

住宅被害については防災部局において想定される災害に応じて数字の算出が行われる。これらをもとに、まず地震や津波によって住宅を失った被災世帯を想定し、被災者に対する住宅確保のための支援策を多面的に検討していく必要がある。

第3章・第4章を中心に論じてきたように、被災者に対する住宅確保のための支援策としては、建設型の応急仮設住宅のほか、民間賃貸住宅を借り上げて供与するみなし仮設、そして、災害公営住宅や都市再生機構が有するUR賃貸住宅等の公的住宅への入居などが考えられる。このような公的住宅や民間賃貸住宅の活用を図るため、事前にそれらの空きストック数や市町村ごとの分布状況など把握しておくべきである。ただし、三重県でのヒアリング調査でも明らかなように、そのストックが震災前に利用されているなど流動的であることは念頭におきながら、定期的にストック数を把握しておくことが望ましい。

阪神大震災のような比較的局所的な災害であれば、仮設住宅を建設するなどに対応することが考えられるが、東日本大震災のような広域かつ大規模な災害の場合、建設型の仮設住宅だけでは被災者を収容できないことから、とくに民間賃貸住宅の活用が必要になる。しかし、三重県は、岩手県と同様、持家が多く、民間賃貸住宅が被災した場所から遠い場合や津波によって被災し、住宅が建てられないなど、それぞれの地理的条件や被害の度合いなどからその活用がどこまでできるかは大きな課題である。したがって、被害状況等を見極めつつ、必要となる住宅確保の支援策も変化することに留意すべきである¹⁰⁸。

¹⁰⁸ 前掲・注(34)、p.195。

(2)仮の住宅への入居世帯数の想定

大震災で住居が被災した場合、建設型の仮設住宅、災害公営住宅、民間賃貸住宅等をそれぞれ仮の住まいとして活用することとなる。事前に想定すべきは、被害住宅戸数のうち、住宅の供与が必要となる世帯数である。このうち、自宅の応急修理など自力再建が可能な想定世帯数を除いた上で、仮設住宅、災害公営住宅、民間賃貸住宅への入居想定世帯数をそれぞれ設定しておくことが重要である。

建設型の仮設住宅と民間賃貸住宅の比率に関しては、大都市ほど後者の比率の方が高くなる傾向がある。また、県内全体では十分な賃貸住宅の空き家ストックがあったとしても、市町村ごとに状況は異なる。三重県を含め持家率が高く、賃貸住宅があまりない地方部では、賃貸住宅ストックの活用は限られた対策となり、建設型仮設住宅中心とした住宅再建支援策が必要になる¹⁰⁹。

(3)建設業界団体との災害時協定の締結

阪神・淡路大震災の教訓から事前準備の必要性が高まり、1997年にはすべての都道府県が社団法人プレハブ建築協会との「災害時における応急仮設住宅の建設に関する協定」の締結が完了し、同協会に属する会員各社（主にプレハブメーカー、ハウスメーカー）によって応急仮設住宅の供給が行われる仕組みが確立されている¹¹⁰。

しかし、大震災が発生した場合には、プレハブ協会企業のみでは仮設住宅の供給量が不足することが想定される。そこで、仮設住宅建設に協力する建設業界団体があれば、事前にその団体と災害時協定を締結しておくことが望ましい。三重県におけるヒアリング調査からも明らかのように、三重県は全国木造建設事業協会や三重県建設業協会などと締結している。岩手県遠野市のような木造仮設住宅の建設に関する災害時の協定を締結しておくことは、震災後出来る限り被災者の方が安心して暮らせる住宅を供給していく体制の整備や住宅復興の計画を検討していくうえで評価できる。このような協定は、いざ震災が発生した時に大きな効果を発生することが期待される。

(4)建設事業者を公募するための要領づくり

大規模災害時には、仮設住宅建設を加速させるために、多様な建設事業者が仮設住宅建設に参入できるようにする必要がある。そこで、上記の協定に加え、震災後に建設事業者を公募することも想定し、事前に公募を行うための要領づくりをしておき、震災時に迅速に対応できるようにしておくべきである。東日本大震災では、公募の準備を震災後に一から始めたため、事業者選定までには震災から約2か月の期間を要したことがわかっている。事前に公募を行えるよう計画しておけば、この期間の大幅な短縮が期待でき、その時間を他の住宅復興の施策等に振り向けることができる。なお、要領の作成に際しては、公募に当たっての標準となる仕様、応募資格、事業者からの提案価格や提案内容の審査方法などを整理しておくとその後の対応がスムーズにできると考えられる¹¹¹。

¹⁰⁹ 同上、p.196。

¹¹⁰ 前掲・注(32)、p.120。

¹¹¹ 前掲・注(34)、pp.198-199。

(5)用地の確保

(2)でも述べたように、事前に算出した建設する仮設住宅への入居想定世帯をもとに、建設する用地の確保について検討しておく必要がある。大震災時には、建設型の仮設住宅の候補地が不足する恐れが高いため、可能であれば民有地も含めたリスト化を行っておくとよいであろう。ただ、民有地の借料に関しては、東日本大震災において国費による手当があったが、今後の取り扱いは現時点では不明である。このことから、借料を支払うことを前提とすることは適切ではない。あくまで行政は、民間の大規模空閑地を把握し、非常時には協力を要請することもあり得ることを協議しておく程度であろう¹¹²。

(6)バリアフリーやコミュニティ形成等に関する指針

被災者の中でも特に健康状態に配慮が必要なのは、高齢者や障がい者など災害時要支援者と呼ばれる人たちである。そこで、仮設住宅における手すり及びスロープの設置、地元工務店等を活用した住居内のバリアフリーの住宅づくり、第5章で取り上げた木造仮設住宅のようなサポートセンターやグループホーム型仮設住宅等の設置についてそれぞれ指針を示しておく必要がある。

また、入居者選定にあたっての高齢者、障がい者等の優先入居や、コミュニティ単位での仮設住宅への入居、入居後の見守り等の支援体制の整備などについて指針を作成しておくことにより、ハード・ソフト両面の住宅再建の支援を計画しておくべきである。さらに、これらの指針を作成する旨を、住宅復興の計画の中でも位置づけ、その具体化も含め検討しておきたい¹¹³。

(7)県と市町村との役割分担の明確化

震災時には、役割分担が不明確であるとその後の住宅復興などにさまざまな混乱を発生しかねない。そこで、都道府県と市町村、災害救助法所管部局（健康福祉部等）と建築住宅部局（県土整備部等）との間でそれぞれ役割分担を明確にする必要がある。

例えば、仮設住宅の建設は都道府県の事務であるが、市町村に委任することも法律上可能である。県においては、とくに被害の大きい市町村や復興体制の脆弱な市町村における対策を重点的に進めるべきである。また、建築住宅部局の体制が充実している政令指定都市等については、事前に県から事務の委任を行っておくとよいであろう¹¹⁴。

¹¹² 前掲・注(34)、p.199。

¹¹³ 同上、p.200。

¹¹⁴ 同上、p.196。

6-1-2 三重県における「応急仮設住宅建設の事務処理マニュアル」における課題と方向性

(1) みなし仮設の運用マニュアル作り

これまで取り上げてきた民間賃貸住宅を活用した「みなし仮設」を適用に運用していくために、マニュアルを作っておくことが望ましい。実際に、三重県においても、「応急仮設住宅建設マニュアル」の中でこの「みなし仮設」の運用についても見直しを図ろうとしている。借上げの手続きには、大家さんから県が借り上げて被災者に貸す場合と被災者自らが借りた住宅を県名義に置き換える2つのパターンがあり得る。これらに関する事務処理方法を定め、とりわけ契約置換に当たって仲介手数料の入居費用が二重支払とならないよう、チェック体制も同時に整備すべきである。これらのことを被災された住民にも適切に開示し、みなし仮設住宅が被災者に住宅復興過程の中の一つの選択肢となるよう、事前に手続きも分かりやすく示しておく必要がある¹¹⁵。

(2) コミュニティの配慮方針について

現在、三重県の「応急仮設住宅建設マニュアル」には国の「応急仮設住宅建設必携」のようなコミュニティに配慮した方針が記されていない。ただ、実際にこれら応急仮設住宅建設マニュアルにコミュニティの視点も入れることもありうるが、どのように入れるかが課題であると担当者はいう。いずれにせよ、応急仮設住宅が被災地域のコミュニティ再生の拠点となり、その後の住まいの復興を支えていく一つの機能であることをよく理解し、ハード面の整備（例えば、集会所の設置、商業施設の併設、ミニ菜園・花壇の設置、アーケードの設置、遠野市のような入口を向い合せにした配置など）と、ソフト面の配慮（例えば、被災地のコミュニティ形成や再建支援を行う復興支援員の設置、入居者のマッチング、循環医療サービスの実施、ボランティアとの協力関係の確立、イベントの自主開催、仮設町内会の発足支援、ペット用スペースの配置など）をあらかじめプログラム化しておくことが重要である¹¹⁶。また、事前にコミュニティがうまくいった事例などがあれば、市町に一つの参考事例として、情報提供できるような形は考えられる。入れるだけでなく、それらが市町にとって参考となるようなものにできるよう、今一度阪神や東北の先例などを検討し、マニュアル等に情報提供として反映させていくことも選択肢の一つである。

¹¹⁵ 同上、p.202。

¹¹⁶ 前掲・注(32)、p.94。

6-2 三重県における住宅復興計画策定のためのマニュアルの作成に向けた提案・課題

第3章での三重県の見解やこれまでの議論をもとに、策定にあたって留意すべきことは何であろうか（※具体的な流れや提案は次2頁、図6-2-1などで示す）。

(1) 三重県住宅復興計画策定に向けた提案

まずは、同じく行動計画に示されている三重県が策定する復興方針・指針と整合させるとともに、実際に地震被害想定調査で明らかとなった人的被害や建築被害、そして震災後に供給可能な仮設住宅（みなし仮設も含む）、災害公営住宅の需要状況も勘案したうえで、住宅復興の工程表や基本方針等を示し、いつどの程度の期間で建設され、入居できるのかの見込みについて被災した住民にわかりやすく説明しなければならない。

そして、三重県は持家率が7割を超え、一戸建ても多い土地柄であることを踏まえれば、住宅再建支援制度等による自力再建を中心に置いておく必要がある。したがって、被災者生活再建支援法に基づく給付の増額はもちろん、上乘せで給付できる三重県独自の住宅再建支援制度を創設し、被災者が自分の土地に自力で家若しくは仮設住宅を建てられるよう、支援し、生業の再開、恒久住宅の確保に直結できる道を促進すべきである。

(2) 三重県住宅復興計画策定における課題

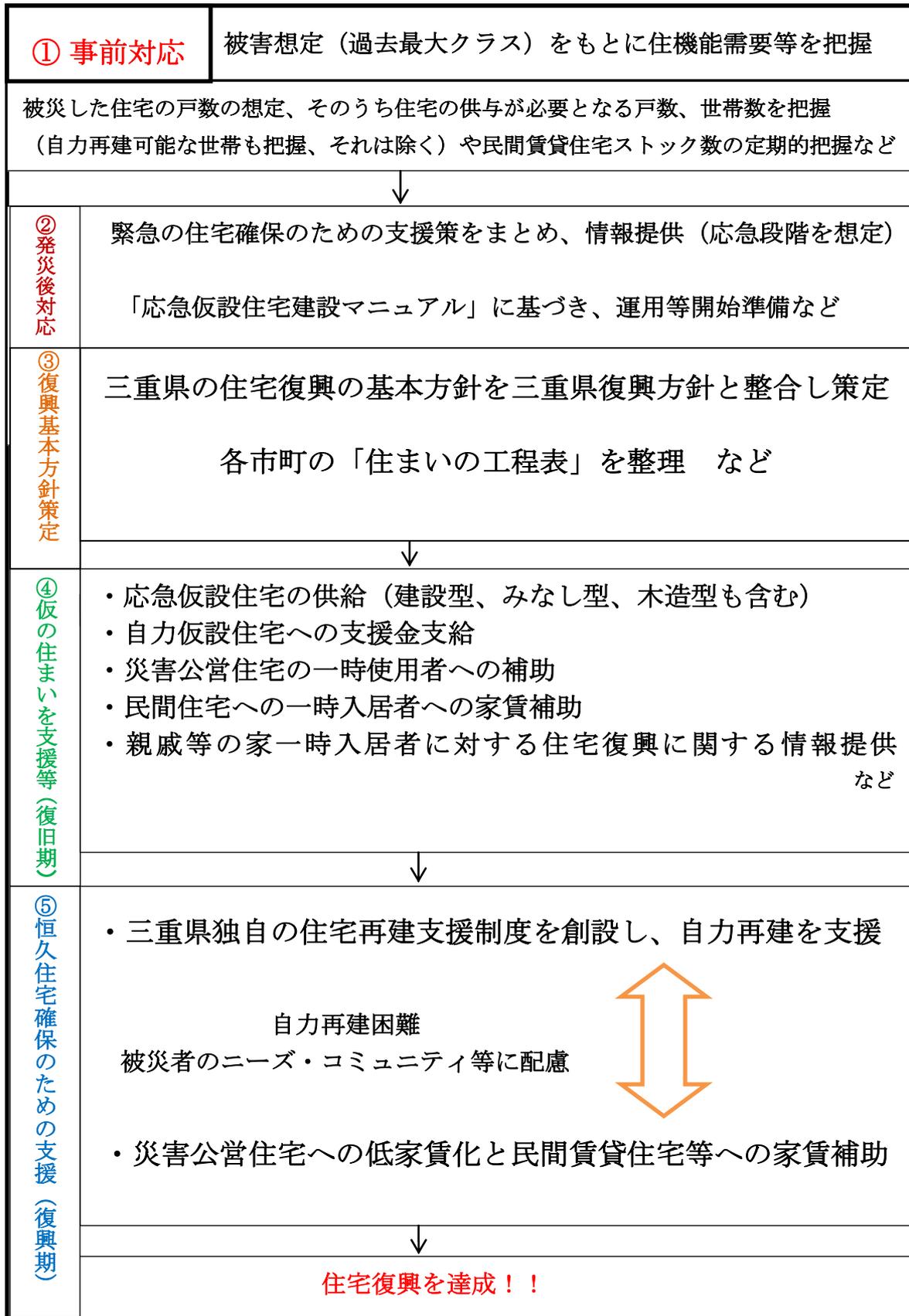
一つの課題として、東日本大震災のように、津波により持家が被災し、従前の土地に住宅を建てることのできない場合も想定しておかなければならない。三重県の場合、津波浸水区域を除き仮設住宅の適地を約3万戸と見込んでいるが、市町によってどれだけの需要があるかというばらつきや建設計画の条件に適合するかという問題、被災度合の需要等によって変動する可能性は十分にあることは先述のとおりである。既存の民間賃貸住宅や公営住宅のストックも確認しつつ、スムーズに入居できるよう、定期的にストック数などをチェックしておくことが重要である。また、コミュニティ継続という視点で住宅復興に取り組む必要性も指摘されており、とりわけ孤立しがちな一人暮らしの高齢者同士はグループや地元優先入居などを要件に、入居していただき、その後の見守り支援につなげていけるよう先例の取組等を参考に計画の中に指針として盛り込むことも考えられる。

さらに、三重県の場合、一般社団法人全国木造建設事業協会を始め、三重県建設業協会、三重県木材協同組合連合会などと仮設住宅建設の協定を結んでいることから、遠野市のようなコミュニティに配慮した木造仮設住宅の供給等も選択肢に入れておくべきである。

最終的に、被災者それぞれに見合う住宅復興が達成できるよう、緊急の住宅確保から恒久住宅の確保まで整理した住宅復興の計画を策定し、一人一人のニーズに応えられるよう、マニュアルを整備しておきたい。また、第3章でも触れた「分野別復興施策」の一覧表も参考に、時系列に応急仮設住宅の供給など他の施策とも連動させ、住宅復興計画策定に着手されたい。

図6-2-1やその次頁では、住宅復興計画策定のための事前準備として、これまでの議論をもとに、三重県における住宅復興の事前準備も含めた1つの流れと計画に入れておくことよいためであろう事項等を示した。一参考として参照されたい。

図 6-2-1 本研究のまとめと住宅復興計画策定のための事前準備における一提案
 今後の三重県における住宅復興を達成、計画していくための一つの流れ（イメージ）



三重県住宅復興計画策定のためのマニュアルの準備における1提案（主な内容）

1.大震災の被害状況等（震災による被害、避難者・避難所の推移等）調査結果

2.計画策定の背景

- ・計画策定の経緯
- ・計画策定に向けた取り組み

3.計画の目的と位置づけ—住宅復興計画とは何か

- ・住宅復興の最終目標
- ・住宅復興の計画期間
- ・三重県復興指針（震災後の方針・計画）との関係

4.住宅復興の基本的な考え方

- ・住宅復興の基本理念
- ・住宅復興の基本目標
- ・住宅復興の基本方針

5.緊急の住宅確保に向けた施策・取り組み—当面間の被災者向け住宅

- ・応急的な住宅支援とその留意点（応急、みなし、自力仮設住宅）
- ・災害公営住宅の一時使用
- ・木造仮設住宅の活用・供給方針
- ・入居の募集方法・選考方法

6.仮の住まいから恒久住宅への移行のための支援策

- ・恒久住宅の想定供給戸数（公営住宅、民間持家住宅、民間賃貸住宅等）
- ・自力再建支援制度（自力再建可能な世帯への支援）
- ・災害公営住宅の供給および整備方針（整備期間、整備戸数、整備手法なども含む）
- ・民間住宅の再建支援・補助
- ・バリアフリー、コミュニティ形成等に配慮した指針

7.住宅復興計画主要施策一覧表（別添資料に詳細に示すなど対応）

8.県内市町の住宅復興（住まいの復興）のための工程表

参考資料・過去の震災の教訓集・用語説明等

阪神・淡路大震災からの住宅復興計画とその教訓

東日本大震災における住宅復興の取組状況とその教訓 など

6-3 研究の総括と今後の課題

6-3-1 研究の総括

本研究では、第2章の被害想定や住機能の需要等を踏まえ、第3章において三重県が策定した「復旧・復興マニュアル（仮）策定に向けた調査結果概要」や国が公表した「応急仮設住宅建設必携（中間とりまとめ）」の文献調査等を前提に、三重県職員へのヒアリング調査を実施し、三重県における住宅復興に向けた事前準備がどの程度進んでいるのかを確認することができた。また、住宅復興における仮設住宅の位置づけと自治体の「応急仮設住宅建設マニュアル」の関係性を踏まえながら、三重県において考えられる仮の住宅確保から住宅復興に向けて事前の段階で考えられる支援策や方針、留意点、震災後想定される住宅復興計画の課題等について明らかにした。

第4章では阪神・淡路大震災における住宅復興計画のフレームや災害公営住宅の供給手法等を、第5章では岩手県での現地調査等で明らかとなった東日本大震災からの住宅復興の現状や課題等を明らかにし、実際の復興まちづくりの方針次第で持家再建や災害公営住宅の供給等に影響を受けることが現地調査等から裏付けられた。

最終的に、三重県としては、住宅復興の最終目標である恒久住宅の確保に向けて自力再建を基本としながらも、持家被災により建てられない場合も想定し、市町と連携しつつ、災害公営住宅の計画を整備していくべきであることが明らかになった。

これらの結果を踏まえ、第6章では、住宅復興の基本方針策定に向けた支援策の検討等、事前の段階で三重県としてもできること、すべきことを再度整理し、三重県における住宅復興計画策定のためのマニュアルづくりに向けた課題の洗い出しと提案を行うことができた。

住宅復興を展望するにあたっては、各市町のまちづくりの進め方が重要な鍵を握ることになる。三重県としては、県内の市町それぞれの実情を踏まえた上で、県全体の復興方針とそれに基づく住宅復興計画を策定し、市町を支援していけるよう、上記で示したものをヒントに、平常時の事前の段階でできる検討と準備に着手されることを期待したい。

6-3-2 今後の課題

本研究では、三重県として、被災後、具体的にどれだけの住宅を供給するのかという、数値目標についてはほとんど取り上げていない。実際の対応能力の問題（三重県の平常時における年間新設着工戸数は、約1万～2万戸となっており、実際に被害が発生した場合に、迅速な対応ができるか）が指摘されており、中長期的にいかに住宅の供給、住宅再建を支援していけばよいのかは今後の研究活動の課題として残った。

また、今後改訂の予定である「三重県応急仮設住宅建設マニュアル」や来年度末に作成が見込まれている「三重県復興指針」と「住宅復興計画策定のためのマニュアル」の内容等を踏まえ、今後住宅復興計画がどのように進んでいくのか、進んでいくべきなのか、今回の提案内容も含め再度検討していく必要がある。

さらに、今回触れることができなかった東京都をはじめとする「事前復興」の復興模擬訓練の取り組みはもちろん、愛知県等が実施している「仮設住宅建設模擬訓練」など同じ東海圏で進めている事前復興や住宅復興の事前準備に向けた取り組みが注目される。今後ともその動向を注視し、今後の三重県における住宅復興の事前準備の参考になるものを検討していきたい。

謝辭

謝辞

本研究を進めるにあたり、多くの皆様のご指導・ご協力をいただきました。

三重大学大学院人文社会科学研究科准教授・岩崎恭彦先生には、指導教員として、本研究を進めるにあたって大変貴重なご意見とご指導を賜りました。同じく同研究科准教授・前田定孝先生にも防災や復興の法的課題など貴重なご意見やご指導をいただきました。この場をお借りし、厚く御礼申し上げます。誠にありがとうございました。

三重大学大学院工学研究科准教授・浅野聡先生には、みえ防災塾で本研究を進めために大変貴重なご意見とご指導、現地調査のご協力など、いただきました。浅野研究室で12月の東北の調査にご一緒した同研究室のM1佐藤明彦氏、B4増本由氏、同じサークルで研究についてご相談をいただいた同研究室の同期であるM2大井涼介氏には、同じまちづくりなどの研究に関して貴重なご意見とご協力をいただきました。

三重県防災対策部防災企画・地域支援課・森 将和氏、同県土整備部住宅課・高橋昌子氏、同県健康福祉部健康福祉総務課・中村卓司氏には、「第3章 仮設住宅の役割とその課題—住宅復興計画の事前準備のために」等について貴重なご意見やご指導をいただくなど、研究に際して大変役立つ資料、情報等をいただくことができました。

岩手県復興局復興推進課・北島太郎氏、同県同局まちづくり再生課・谷藤正徳氏には、第5章の「岩手県東日本大震災津波復興計画」の取り組み状況や課題などについて貴重なご意見と資料をいただきました。

岩手県山田町復興推進課・野村繁幸氏、同町建設課・倉本啓之氏、同町社会福祉協議会・伊藤美子氏、遠野市社会福祉協議会・大泉勝洋氏、岩手大学農学部・准教授・三宅諭氏には、岩手県における仮設住宅団地等の現地調査やヒアリング調査に貴重なご意見とご指導をいただきました。

首都大学東京・准教授・市子太郎氏、兵庫県西宮市都市局建築・開発指導部・畑文隆氏、東京都都市整備局市街地整備部・菊池秀之氏ら東京都の職員の皆様には、本研究の課題として残った事前復興まちづくり訓練や阪神・淡路大震災や東日本大震災の復興まちづくりの教訓等について貴重なご意見とご協力をいただきました。

中央大学理工学部教授・谷下雅義氏、気仙沼市立面瀬小学校・教諭・阿部正人氏、中央大学B4の宮崎汐里氏その他関係者の皆様には、復興まちづくりや防潮堤のお話など、本研究を進めるにあたって、重要な示唆をいただきました。

記して感謝の意を申し上げます。

そして、人文の院生の先輩である卒業生の長谷川栄里氏、水谷優介氏、同期のM2安藤康子氏、潘一寧氏には研究分野は異なるものの、自らの研究について責任を持って進める姿勢から、研究を進めるにあたり、多くの刺激を受けました。

その他、多くの方々にご協力をいただき、この修士論文を完成させることができました。改めて感謝の意を申し上げます。

最後に、これまで大学院生活を応援し支えてくれた両親や祖父母、叔父叔母、兄弟、同じ東北で復興支援や防災活動に携わった学生や関係者の皆様方に、心から感謝いたします。

参考文献

参考文献

行政文書・資料

- 「三重県地域防災計画（地震・津波対策編）」2014年3月。
- 「三重県地域防災計画添付資料（第4部 関係法令・要綱・協定・覚書等編）」、2014年3月。
- 「三重県新地震津波対策行動計画」、2014年3月。
- 「三重県復旧・復興マニュアル（仮称）の策定に向けた調査結果概要」、2012年3月。
- 「応急仮設住宅建設の事務処理マニュアル」、2011年2月（三重県健康福祉部）。
- 「広島県応急仮設住宅建設マニュアル」、2013年1月。
- 「島根県応急仮設住宅建設マニュアル」、2013年9月。
- 国土交通省「応急仮設住宅建設（中間とりまとめ）」、2012年5月。
- 総務省「平成20年住宅・土地統計調査（速報集計結果）」、2009年7月。
- 総務省「平成25年住宅・土地統計調査（速報集計結果）」、2014年7月。
- 内閣府 防災情報のページ 2-4 復旧・復興対策
http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h25/honbun/1b_3s_02_04.htm
- 内閣府「復旧・復興ハンドブック」、2010年12月。
- 「岩手県東日本大震災津波復興計画（復興基本計画及び第1期復興実施計画）」、2011年8月。
- 「岩手県東日本大震災津波復興計画（第2期復興実施計画）」、2014年6月。
- 「岩手県住宅復興の基本方針」、2011年10月策定。
- 「災害公営住宅の整備に関する方針」、2013年9月（岩手県2012年9月策定）最終改正。
- 「災害公営住宅・住宅再建ハンドブック」、2013年12月（岩手県）。
- 「山田町復興計画」、2011年12月。
- 「宮城県復興住宅計画の概要」、2012年4月（2011年12月策定）改訂。
- 「第二次福島県復興公営住宅整備計画」、2013年12月。

過去の修士学位論文

広畑大輝「三重県における東海・東南海・南海地震後の仮設市街地の技術水準に関する研究」、三重大学工学研究科 建築学専攻、2012年度修士学位論文、2012年2月。

<http://miuse.mie-u.ac.jp/bitstream/10076/13521/1/2012M233.pdf>

鈴木重央「津波被災沿岸地域の住宅復興政策のデザイン」、慶応義塾大学大学院システムデザイン・マネジメント研究科 システムデザイン・マネジメント専攻、2012年度修士学位論文、2013年3月。

<http://koara.lib.keio.ac.jp/Ko40002001-00002012-0038.pdf>

※その他論文等の文献は、各頁末の脚注で表示。

添付資料 1～5

- 添付資料 1 山田町社会福祉協議会でのヒアリング調査結果の概要
- 添付資料 2 仮設住宅の住民へのヒアリング調査結果の概要(織笠第 3 仮設団地)
- 添付資料 3① 2014 年 12 月 2 日 山田町の被災地の現場の様子
- 添付資料 3② 2014 年 12 月 2 日 山田町役場周辺の様子
- 添付資料 4 織笠第 3 仮設団地における様子
- 添付資料 5 被災した大槌町役場とその周辺の様子

添付資料 1

(1) 山田町社会福祉協議会でのヒアリング調査結果の概要

調査日時：2014年12月2日（月）14：50～15：20

調査場所：山田町社会福祉協議会 生活支援センター

対象者：山田町社会福祉協議会 生活支援相談員 地域福祉課副主任 伊藤美子

参加者：片山誠一、増本由、佐藤明彦、浅野聡

記録：片山誠一、増本由、佐藤明彦

(2) ヒアリング内容

1) 仮設団地について

Q1.仮設住宅の入居者は、入居して3年半以上が経過したと思いますが、住宅の機能や建設された用地に関して何か不備があった事例がありましたら、その内容をお聞かせください。

A1:風除室の階段が木でできており、ほこり、密閉されているところは、壁などにカビが発生しているところもある。下水道跡地に仮設が建っているが、住民からなぜあんなところに建てたのかななどの反発が出ている。

Q2.空室の活用を行っている場合、その内容をお聞かせください。

A2:役場から入居者のリスト名簿をもらうが、実際に訪問してみると、窓付近に何もなくてだれも住んでないなど生活感なしのところも存在し、把握が困難である。空き室を荷物置きなど倉庫代わりに使っている場合もある。他からの撤去などの理由（処理場の計画）で集会所が壊されたため、その空き室を談話室などに使うというケースもあるようである。また、処理場の計画により、どくこととなった住民は希望を断って他の仮設住宅に移っている。

Q3.駐車場に関して過不足が生じている場合、その内容をお聞かせください。

A3:災害復興住宅の場合、1世帯に駐車場は1台の割合であった。ただ、入居当時、車の持っていない高齢者は住民同士で借りるなどしている形もあった。そのような中、もともと家族で数台持っている人もおり、区長さんとトラブルがあったようである。他の敷地に止めている住民もいたようである。

Q4.仮設住宅団地内にある集会所や談話室はどの程度団地内の住民が利用しているか把握している場合、その内容をお聞かせください。

A4:カフェ担当の職員が月1回でお茶会（寄合っ子）を仮設集会所で開いたりなどしている。利用しているところは利用しており、毎日使っているところもある。一方、集会所のカーテンが閉まっているなど利用されていないところもある。170世帯ほどの仮設団地では、寄合っ子は初めは集まったが、狭かったと聞く。それ以降、利用者は減ってきている。また、利用している人も固定化している。

2) ソフト面について

Q1.仮設住宅のコミュニティや自治会は現在どのようになっているか、その内容をお聞かせください。

A1:各仮設団地による。区長がいないため、ないところも存在する。小学校の交通パトロールや自治会の火の用心、定期的な避難訓練など活動しているところもあれば、とくに何もやっていないところも存在し、その差が大きいと感じている。以前の地区で一緒の人が多いところでは、活発に活動しているところもある一方、いろんな地区からきているところでは交流は少ない、みられない。

Q2.社会福祉協議会等が自治会に向けて行っているボランティア活動がありましたら、その内容をお聞かせください（引きこもり対策等）。

A2:そのような情報があれば、お宅を訪問し、話を聞くことはある。ボランティア活動としては、月1回の料理教室や2か月に1回の女性アカデミーなどのイベントがある。ボランティアセンターも存在し、そこでは「元気の出る講演会（げんでる講演会）」を定期的に開いたりなどしている。また、お宅でお菓子や漬物などを寄り合って寄合っ子をしていたり、その際に社会福祉協議会の職員や相談員が周囲の住民に「寄合っ子していますが、どうでしょうか」等の声掛けをしている。

Q3.仮設住宅はいずれ撤去されると思いますが、撤去や集約に関して行政との合意形成をする際に、住民の意見が反映されているかお聞かせください。

A3:若い人は家を建てるなどするが、お年寄りはいつまでも取り残される。いつかは撤去されるといわれても、移転先がまだ決まっていない中、どこに移るのかという先のことはまだまだ現実味がない。仮に災害復興住宅ができたとして、自分の希望するところに行きたいと思っても、希望通りにはいかず、次はどこに行くのかなど問題は残る。役所として、希望者をきちんと把握し合わせることや応募要領など考えておかなければならない。



写真 1-1-1 山田町社会福祉協議会 生活支援センター



写真 1-1-2 同センター旗

添付資料 2

(1) 仮設住宅の住民へのヒアリング調査結果の概要（織笠第 3 仮設団地）

調査日時：2014 年 12 月 2 日（月）15：50～16：50

調査場所：山田町織笠地区第 3 仮設団地集会所

対象者：織笠第三仮設団地の住民 5 名（全員女性）

参加者：片山誠一、増本由、佐藤明彦、浅野聡

記録：片山誠一、増本由、佐藤明彦



写真 2-1-1 山田町織笠第 3 仮設団地におけるヒアリング調査の様子

(2) ヒアリング内容－仮設住宅の環境等について

Q.1：震災から 3 年半が経過し、集会所について不備があるか

A.1：台所が狭い。風呂場は 3 年間一度も使われていない。

Q.2：集会所はどのくらいの割合で利用しているか

A.2：一部の住民はほぼ毎日利用している。女性は多くて 10 名ほど集まっている。男性の方は来るときは来るが、集会所で女性がお話ししている中に入って話するのが恥ずかしい等から来ないことも多い。一方、仮設と仮設の間に椅子があるが、そこで集まって男性同士で話したりする等、交流のスペースとしている。ひきこもりについては、ないと思っている。男性は参加するとしたら、2.3 人のカラオケや 1/3 の割合でイベントやお花見等に参加している。また、土手の草刈りや草を運ぶ作業、木のベンチを作る作業に男性は活躍してくれている。ちなみに、この団地は 132 世帯が住んでいる。多いときは、しゃか汁（鮭汁）会をしたときは、50 名ほど集まった。集会所でないが、お寿司を配るなどしたときは、170 人くらいの人に参加してもらった。

Q.3：買い物について

A.3：交通は不便である。近くに仮設の店舗もあるが、スーパーの移動販売車が 1 週間に 1 回くるので賄えたりもする。

Q.4：病院へはどうやっていくか

A.4：患者用のバスが週に 2 回あり、決まったところを回る。ただ、バスは多くの方が利用しており、いっぱいであったりもする。乗り換えもあるなど不便な場合もある（船越方面など）。

Q.5：仮設住宅の不備等はあるか

A.5：入り口付近の床がギシギシしているところもある。ただ、県の管理人に頼めば、担当の大工が直しに来てくれる。中はエアコンもあり、特に寒いや熱いは感じていない。慣れてしまった。

Q.6：コミュニティについて

A.6：この織笠第3仮設団地は従来から織笠地区の人が多いと聞く。以前のコミュニティで顔は知っていても話したことはなかったが、実際仮設に住んで話すようになった。新しい人間関係で悩まれていることはないのではないか。コミュニティがうまくいっていると感じる。野菜の交換等でお礼を言ったりなどのやり取りがあった。以前の人間関係も大切に、連絡を取り合うこともしているようで、昔と今の人間関係も大切にしている。どこの団地に行ったかを連絡して知って会うようなこともある。

また、ひきこもりが心配されたが、当初からサポートセンターのスタッフがひきこもりのないよう、声掛けをしたり、元気かどうかだけでもわかるようにしておくようにと回っているため、ひきこもりはなくなった。そのような引き出せる人の存在は大きかった。今も、社会福祉協議会の職員の方が訪問すると、返事して、カーテンを少し開けることや明かりで元気であるかの意思を示してくれる。

Q.7：今後どう仮設から移り復興のまちに住むか、従来のコミュニティにいた人と一緒にいいのか、仮設で仲良くなった人と一緒にいいのか、など希望はあるか

A.7：同じところに住んでいた人でも県営住宅など公営住宅に住む際には、どうしてもくじ引き等、抽選となり、今のところ、どこに入れるかはわからない、決まっていない。

※自力再建について

仮に自力で土地を買って住宅を建てる場合、それぞれ 50-70-100 坪という決まりがあり、いくらお金持ちでも 100 坪以上を買って建てることができない。車の確保や 2 世帯の場合などニーズに応じてどこまで対応できるかは課題である。



写真 2-1-2 調査対象場所：山田町織笠地区第3仮設団地

添付資料 3① 2014年12月2日 山田町の被災地の現場の様子



写真 3-1-1 被災した漁港周辺の建物①



写真 3-1-2 被災した漁港周辺の建物②



写真 3-1-3 漁業関連施設とその周辺



写真 3-1-4 漁業関連施設とその周辺



写真 3-1-5 被災した鯨と海の科学館とその周辺①



写真 3-1-6 鯨と海の科学館とその周辺②

添付資料 3② 2014年12月2日 山田町役場周辺の様子



写真 3-1-7 嵩上げの盛り土



写真 3-1-8 嵩上げ工事現場の様子



写真 3-1-9 山田町社会福祉協議会近くの寸断された線路の様子 (左から①、②)

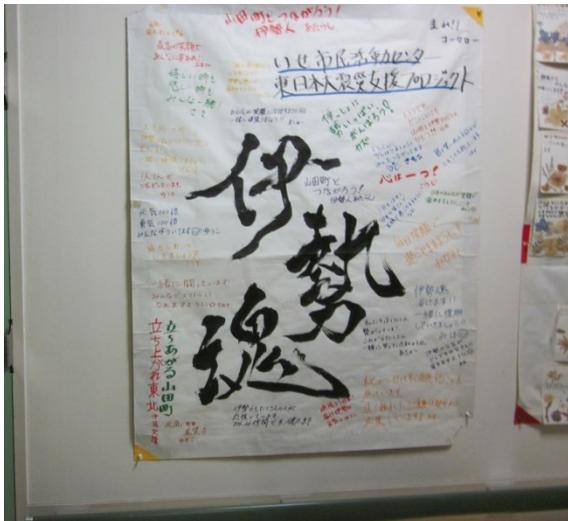


写真 3-1-10

山田町社会福祉協議会におけるみえボラ (三重県でのボランティアからの応援) 関係写真 (左から①②)

添付資料 4 織笠第 3 仮設団地における様子



写真 4-1-1 仮設住宅団地の外にある看板



写真 4-1-2 案内図



写真 4-1-3 仮設住宅団地集会所内の様子



写真 4-1-4 ホワイトボードやイベント用飾り



写真 4-1-5 集会所内の様子②



写真 4-1-6 住民がつくったとされる木のベンチ

添付資料 5 被災した大槌町役場とその周辺の様子



写真 5-1-1 被災した大槌町役場の様子①



写真 5-1-2 被災した大槌町役場の様子②



写真 5-1-3 大槌町地区震災復興事業の看板



写真 5-1-4 その近くにある盛り土の様子



写真 5-1-5 盛り土の様子



写真 5-1-6 盛り土用の山削りの工事の様子