

東日本大震災における福島県の緊急的な住宅対策について

福島県県中建設事務所 主任建築技師 大和田 光将

1. はじめに

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災及び原子力災害により、約 16 万人の方々が避難を余儀なくされたことから、これらの方々の居住の安定を確保するため、緊急的な住宅対策として「応急仮設住宅の供給」「公営住宅空き家の提供」「民間住宅の借上げ」の 3 つの柱を掲げ、これまで最大で約 42,000 戸の住宅を供給し、避難所から応急仮設住宅等への移行を実施した。

本報告は、これまで本県が大震災以降、模索しながら取り組んできた避難住民に対する緊急的な住宅対策について、供給戸数の多い「応急仮設住宅」と「借上げ住宅」を中心に整理・検証を行うとともに、次の備えとするために現時点で浮かび上がる様々な課題の考察を行う。

2. 供給目標戸数の設定

供給目標戸数の設定は、大震災による被害の拡大や原子力災害による放射性物質の拡散など取り巻く状況が日々刻々と変化する中で、手探り状態での取り組みとなった。このような中で、①避難指示区域の拡大と見直しが繰り返された。また、②放射線物質に対する不安などから同居していた家族が県内外に離散して避難する現象が生じた。そのため、実避難世帯数の把握から始めざるを得ず、変化する状況に応じた供給目標戸数を設定することが非常に困難であった。

表 1 緊急的な住宅対策の供給目標戸数と目標設定根拠等

年月日	供給目標戸数(戸)				目標設定の根拠等
	仮設	借上	公営	合計	
H23.3.22	14,000	5,000	1,000	20,000	総戸数は、その時点の県内全被災避難世帯数と県外避難世帯数の約半数の合計。住宅種別は、借上げ住宅等の供給可能見込戸数を見極めた上で残戸数を仮設住宅戸数に設定。
H23.4.14	24,000	10,000	1,000	35,000	上記に加え、新たに判明した被災世帯数と新たな避難指示区域の設定に伴う避難世帯数を見込んで追加変更。
H23.7.15	16,000	18,000	1,000	35,000	県が実施した双葉郡 4 町村避難世帯へのアンケート調査結果及び仮設住宅の要請戸数と借上げ住宅の供給戸数の見直しにより内訳変更。
H24.3.7	地域的な需要のミスマッチ解消のため、中通りと会津の空き仮設住宅を浜通りに移築する方針を公表。				供給戸数は既に目標戸数を超えていたが、目標戸数の変更は行わず、移築方針を決定
供給実績 (H25.6.6)	16,800	24,050	404	41,254	(参考) 入居戸数計 38,944 戸 入居人数計 88,956 人

※1 本文では、福島県の沿岸部を「浜通り」、中央部を「中通り」、西部を「会津」と称している。

※2 本文では、地震・津波による被災住民と原子力災害による避難住民を総じて「避難住民」と称している。

3. 応急仮設住宅の供給について

3. 1 供給方法

当初、供給予定の全戸を災害協定に基づき（社）プレハブ建築協会（以下プレ協）に発注する考えであった。

しかし、①プレ協が早急に供給できる戸数に限りがあったこと、②県内事業者等から建設に貢献したい旨の申し入れがあったこと、③プレ協と県内事業者による二重供給で迅速化が図れること、④県産材や県内住宅産業を活用することで県内への経済効果を期待したこと、などの理由から、平成23年4月と7月に県内事業者を対象に応急仮設住宅建設の公募を行い、供給を促進した。

3. 2 用地の確保

原子力災害に伴い、全町村避難している自治体では他市町村での用地確保が必要となり調整に苦慮した。また、当初は民有地の賃借料が災害救助法の補助対象ではなかったため、公有地や無償貸与の民有地を選定していたが、県内各地の放射線量の実態が把握され始めると、当初は敬遠されていた浜通りのいわき市や南相馬市への建設要請が集中したため、公有地だけでは不足し、有償で民有地を貸与することとなった。そのため、当初無償貸与していた民有地と取扱いに差が生じた。なお、無償民有地については、契約更新時に貸主の意向を確認の上、意向に応じて有償貸与に切り替えた。

3. 3 福島県の応急仮設住宅の特徴

県内事業者による応急仮設住宅の多くは、①県産材を活用した木造であるとともに、②解体の容易さや移築または復興住宅としての再活用等に配慮した応急仮設住宅となっている。また、③団地内コミュニティ等に配慮した玄関の対面配置、④掃き出し窓への濡れ縁の設置や屋外空地へのテーブルとベンチの設置、⑤プライバシー確保のための十分な隣棟間隔や棟をずらした配置、⑥グループホーム型住宅や障がい者・高齢者向け住宅の供給、⑦バリアフリー化、⑧周囲の景観や眺望に対する配慮など、様々な工夫や特徴が見られる。（写真1参照）

写真1 福島県の応急仮設住宅の特徴



県産材の活用



玄関の対面配置



濡れ縁の設置



十分な隣棟間隔



高齢者見守り型仮設住宅



バリアフリー化

3. 4 応急仮設住宅に関する様々な問題

(1) 需要と供給のミスマッチ

借上げ住宅特例措置の運用開始により、都市部を中心に借上げ住宅の利用が増加したことから、利便性の良くない地域や冬期間の気候が厳しい地域の応急仮設住宅で空き家が発生した。また当初、双葉8町村等の応急仮設住宅は、町村からの要請に応じて全県域に供給していたが、時間の経過とともに浜通りに居住を希望する町村民が増えたことから、会津や中通りの新築空き家を残したまま、浜通りに応急仮設住宅を建設した。なお、現在これらの空き家は需要の多い地域に移築し活用している。

(2) 一時的な資材不足と放射性物質対策

応急仮設住宅の建設が集中したため、断熱材や寒冷地仕様の設備機器など一時的な資材不足が発生した。また、砕石等の放射能汚染など放射性物質への対策も大きな問題となったが、砕石等の安全性や団地内の放射線量が周囲の環境放射線量より低いことを確認するなどして対処した。(写真2参照)

(3) 発注先や仕様の違いによる格差感や追加工事の発生

プレ協と県内事業者が発注した結果、施工者によって内外装などの仕様や間取りが異なるため、両者の施工による応急仮設住宅が隣接している団地では、入居者間に格差感が生じた。また、従来の標準仕様で建設した住宅については、仕様が地域の気候風土にあっていなかったため、度重なる国の補助対象範囲の拡大に併せて、居住環境改善のための追加工事を幾度となく行った。(写真2参照)

写真2 放射性物質対策(左)及び追加工事(中・右)の様子



団地内における放射線量測定



断熱材の追加



二重サッシ化

4 民間住宅の借上げについて

4.1 借上げ制度の変遷

発災時期が年度末の繁忙期であったことに加え、原子力災害の影響により、都市部を中心に物件が日々大量に減少していったことから、物件確保を最優先するため、災害救助法に基づき、予め県が借り上げた住宅を、市町村を通じ避難住民に提供した。しかし、避難所にいることが難しい高齢者や子育て世帯等が、既に自らの費用で民間賃貸住宅に入居していたため、それらの契約を県との契約に切り替える、あるいは避難住民が自ら選んだ物件を県が契約する「借上げ住宅特例措置」の実施を国通知に先立ち公表し、運用を開始した。また、本県に限る措置として、一度に限り住み替えすることが可能となった。併せて、借上げ住宅となるまでに避難住民自ら負担した家賃等を県が遡り負担する「遡及措置」を行った。

4. 2 供給状況

借上げ住宅は、条件を満たせば自ら選択できることに加えて、利便性、居住性や入居の迅速化など避難住民のニーズに合致したため、借上げ住宅特例措置の実施以降、入居する避難住民が大幅に増加し、応急仮設住宅を上回る戸数が供給された。

4. 3 民間住宅の借上げに関する様々な問題

(1) 民間賃貸住宅の物件確保

浜通りなど需要の高い被災地域では、避難住民に加えて原子力災害作業員等が民間賃貸住宅を求めたため、物件は希少となり家賃が高騰した。そのため、貸主はより高家賃で借りる者に物件を提供し、避難住民向けの物件を確保することが困難となった。また、一物件を複数の仲介業者が取り扱っており、当初、情報提供を受けた物件は精査を進めると大幅に減少し十分な物件数を確保することが困難であった。

(2) 仲介業者による一時金の二重取り等

県が支払う家賃等とは別に、入居する避難住民からも家賃等を徴収したケースや、仲介手数料が発生しない自社物件を仲介した場合でも仲介手数料を徴収したケース等が見受けられ、契約行為に関する問題が発生した。

(3) 県及び市町村職員の業務量の増大

制度の度重なる変更や再契約も含めて多くの契約書に不備があったため、借上げ住宅の契約や支払いに関する業務が膨大していった。また、当初は物件と避難住民のマッチングを各市町村で行っていたが、思うように進まず同じ作業を何度も繰り返し、担当職員の業務量が増大した。これらに加えて避難住民からの問い合わせや苦情等への対応もあり、県及び市町村において多大な事務負担を強いられることとなった。

5. まとめ

本県の関係者が初めて経験する未曾有の大災害に立ち向かい、一致協力して取り組むことで、一定の成果を上げることができたと考えている。

しかし、法制度が実情にあわず、対策途上で度々、制度運用が時期を逸して緩和されたため、その時点では最善と思う真摯な対応に努めてきたものの、上述のとおり、多くの混乱や問題が発生し、現在も課題として残っている。

大震災等の教訓や課題等を次の備えに生かし、同じ問題を生じさせないためにも、今後の災害対応に対しては、災害の規模・性質・地域性・避難期間など実情をよく見極めて、講ずべき方策を弾力的に選択できるようにするなど、初動期から災害の実情に応じて迅速かつ適切に対応できるよう制度改善がなされるべきと考える。

なお、本県では平成 23 年 10 月に産官学が連携して「福島県応急仮設住宅等の生活環境改善のための研究会」を発足し、応急仮設住宅等に関する調査・研究・検証の実施及び厚生労働省等に対する提言を行っている。

最後になるが、今回の住宅対策は、延べ 300 名強に及ぶ他自治体派遣職員の皆様並びに発災直後から本県に常駐いただいた国土交通省職員の皆様の多大なる御支援・御尽力があって遂行できたことを記して結びとしたい。