

災害時におけるみなし仮設住宅と建設型仮設住宅の比較に関する研究

—熊本県を対象として—

建築学専攻

プロジェクトデザイン研究

MJ21133 尤 雪晨

指導教員 山代 悟

第一章 はじめに**1-1 研究背景と目的**

2011年3月に発生した東日本大震災では、地震に加えて津波の影響が大きく、被害が広範に及び人的・物的共に多大な被害をもたらした。震災直後の避難者数は約47万人で、令和3年9月現在もなお約4万人が全国で避難生活を送っていた。

また、2016年4月の熊本地震では、地震後には18万人を超える人々が避難し、物的被害は全壊約8300棟、住家被害計が16万棟。加えて、最大約45万戸断水、約48万戸停電、約11万戸ガス供給停止となり、交通網も道路・鉄道・空路が一時不通になった。

自然災害により自宅を失った場合、被災者は仮設住宅で長い生活再建を始めなければならない。

本研究の目的は、2011年東日本大震災と2016年熊本地震において供給された建設型仮設住宅とみなし仮設住宅に対して、両仮設住宅の比較分析を行い課題を明らかにすることである。それを通じて、みなし仮設住宅の持つ課題の重要性を社会に提案したい。

また、熊本県益城町の両仮設住宅入居者と行政職員に行った現地インタビュー調査を通じて、両仮設住宅の違いを再確認し、仮設住宅やその運用制度の発展の可能性を検討する。

第二章 日本の応急仮設住宅の概況導入**2-1 日本の避難生活の流れ**

①避難所。体育館など一時避難できる場所である。居住性能の関係で長時間の避難は不可能である。②応急仮設住宅。再建を前提として原則的に2年の入居期限がある。しかしながら、延長できる場合もある。③災害公営住宅。恒久的に暮らすことが可能である。

2-3 日本の応急仮設住宅の歴史

江戸時代には災害で被災した人々のために幕府や藩などが救済施設として「お救い小屋」を建てた。近代的な仮設住宅としては、関東大震災からの復興のため、翌年(1924年)に同潤会が建設した「同潤会仮設住宅」が応急仮設住宅の最初の事例である。団地内には託児所や授産所なども設置していた。居住者の立場にたった住宅だった。

第三章 みなし仮設住宅**3-1 みなし仮設住宅とは**

みなし仮設とは、災害により住宅が居住不能となった被災者に対し、地方公共団体が民間賃貸住宅を借り上げて被災者に供与するものである。一般に仮設住宅と言うと、プレハブ仮設住宅等による建設型を指すことが多い。民間賃貸住宅の借上げが正式用語。みなし仮設、借り上げ仮設とも呼ばれる。

3-2 災害救助法に基づく制度の仕組み

「現物供与」という災害救助法の原則から、その賃貸借契約は貸主、都道府県(借主)、被災者(入居者)の三者により締結し、都道府県は借り上げた物件を被災者に応急仮設住宅として供与する仕組みになっている。申込の流れでは、マッチング方式と被災者自らが探す方式がある。マッチング方式では行政が事前にみなし仮設に活用

する賃貸住宅を確保する点が異なっている。現場で混乱しないように、2つの方式を組み合わせず、どちらかの方式だけで対応することを原則とする。都道府県は契約書に基づいて、退去修繕負担金と賃料(上限額あり)、仲介手数料、保険料を負担する。水道光熱費は入居者が負担する。また、住み替えにおいては、家主の都合により賃貸契約の更新を拒否されることもある、同居者からの暴力であるDV被害などが発生、または健康悪化状態になる場合は住み替えることも可能である。

第四章 熊本県のデータ分析

比較対象として東日本大震災における宮城県のデータを使用する。東日本大震災において宮城県はみなし仮設の供給量が他県と比較して多く比較対象として適切と言える。また、宮城県の都市構成は熊本県と類似している。

4-4 仮設住宅の立地分布

熊本県の多くのみなし仮設住宅は、ほぼ熊本市を中心に集中している。宮城県のみなし仮設住宅の分布は分散型である。各市町村にもある数量のみなし仮設があり、訪問の距離が遠い。そのため、宮城県ではみなし仮設の訪問は熊本県より困難である。建設型団地の敷地を選択することについては、山地を避けて平地に建設されるという傾向が見られる。しかしながら、都市内には広い平地を探しにくいので大規模の建設型団地を建てることは困難である。

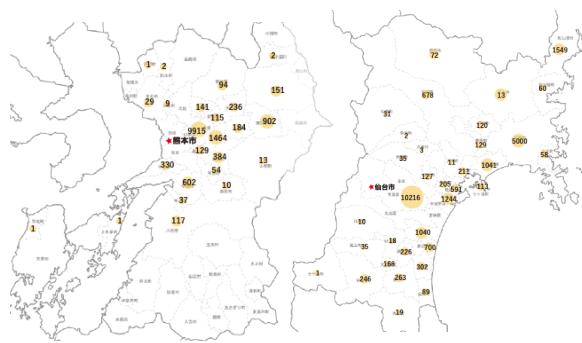


図1 みなし仮設住宅の立地分布比較

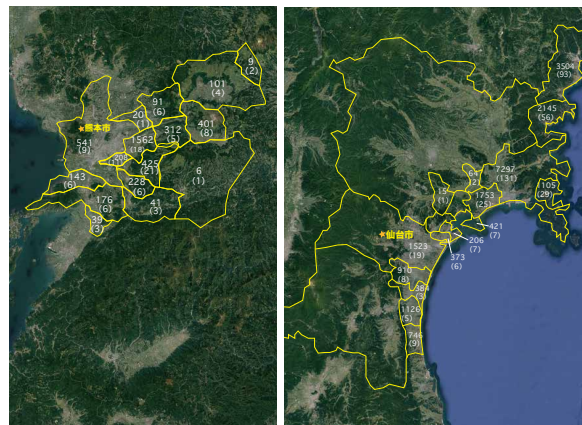


図2 建設型仮設住宅立地分布比較

第五章 益城町における現地インタビュー調査

2022年11月15日と16日に益城町木山仮設団地と熊本県庁で仮設住宅入居者3人、行政職員3人にインタビューを実施した。このインタビュー内容を含め、みなし仮設と建設型団地の違いを明らかにするために情報を整理する。

5-2 行政による対応

(1) 被災者の現状把握

	建設型仮設入居者	みなし仮設入居者	入居後の悩み
現状	元コミュニティを維持	特になし	・元被災地近隣の提供困難 ・入居待ち時間が短い ・近隣でまとまった戸数の確保困難 ・居住地の選択自由
入居前の希望	・職場に近い ・通学交通が便利 ・生活しやすい	・家賃上限額のため見合う物件を選択できない	・元被災地近隣の提供困難 ・入居待ち時間が短い ・近隣でまとまった戸数の確保困難 ・居住地の選択自由
入居前の不満	・家賃上限額のため見合う物件を選択できない	・家賃上限額のため見合う物件を選択できない	・元被災地近隣の提供困難 ・入居待ち時間が短い ・近隣でまとまった戸数の確保困難 ・居住地の選択自由
入居後困ったこと	・部屋が狭い ・騒音 ・隣人トラブル ・スロップが邪魔	・部屋が狭い ・騒音 ・隣人トラブル ・スロップが邪魔	・元被災地近隣の提供困難 ・入居待ち時間が短い ・近隣でまとまった戸数の確保困難 ・居住地の選択自由
入居後の悩み	・元被災地近隣の提供困難 ・入居待ち時間が短い ・近隣でまとまった戸数の確保困難 ・居住地の選択自由	・元被災地近隣の提供困難 ・入居待ち時間が短い ・近隣でまとまった戸数の確保困難 ・居住地の選択自由	・元被災地近隣の提供困難 ・入居待ち時間が短い ・近隣でまとまった戸数の確保困難 ・居住地の選択自由
その他			・自宅再建 ・手続き ・仕事 ・お金 ・公営住宅の申込

図3 益城町仮設入居者の入居前後の相談内容

(3) 仮設住宅制度運用上の問題点

みなし仮設の問題点には、①親子物件や親戚物件の発生、②個別訪問の拒否、③本心の相談がしにくいなどがあり、建設型仮設団地には、④滞留志向、⑤団地内派閥の発生などがある。

5-3 契約期間終了後の被災者の動向

みなし仮設住宅契約期間中に行政職員は被災者に個別訪問を通して、自宅再建の状況の把握を行っている。訪問により、物件の再契約の可否を判断している。契約期間終了後の被災者の動向としては、元の地域に戻ったり、みなし仮設を再契約し、自費で賃貸住宅に住み続けるケースもある。

5-4 考察

孤独死の社会問題に見られるように、高齢者のような社交力が少ない人々にはみなし仮設住宅は最適な選択とは言えないと考えられる。

みなし仮設に適した傾向としては、日中不在、居住環境の条件を指定したい、行動自主力があるなど。建設型仮設に適する人の傾向では、地域コミュニティが必要、自主力が少ない人（高齢者、障害者など）がある。両仮設住宅の比較を対照すると、建設的仮設住宅を選択する上では自分がどの仮設住宅に合うのか十分検討されているケースが多く、入居後の不満や悩みが相対的に少なくなる。一方で、みなし仮設住宅は都市内にある関係で、都市生活に新鮮感を感じる人も多い。また、支援情報や物資やコミュニティの再建などのサポートの希望が少ない人もみなし仮設を選択傾向がある。

第六章 終わりに

6-1 みなし仮設住宅と建設型仮設住宅の比較

みなし仮設には既存の賃貸住宅を活用することから比較的短期間に提供可能であるが、地域に賃貸用空き家がない場合は対応不能である。そのため、立地特性は「広域点在」となる。郊外には賃貸住宅が少なく探しく、みなし仮設住宅は都市部で使いやすい。被災者が自由に居住地を選択できるのは利点である。悪い点は被災者の所在地が集約しないために、行政によるみなし仮設入居者の訪問が不確実になることである。また、建設型仮設住宅のための用地確保や建設期間が必要であり、早期に入居することができない。そして、大規模の仮設団地は都市内に建設しにくいので多くが郊外に建設されている。コスト面では、1戸当たりの建設費用は約600万円かかるのに対し、みなし仮設は2年で183万円となり、コスト上のメリットは大きい。

早くに入居したい人や自分で賃貸住宅を探せる行動力がある人がみなし住宅を選択する傾向がある。一方で、

周りの人に被災者と思われたくないことから訪問や支援活動を断るみなし仮設入居者もいることから、被災自治体の事務負担が重くなる。逆に、仮設団地内には、被災者は集中されてから現状把握しやすい。集会所もあるのでサポート活動を開催しやすい。

	みなし仮設住宅	建設型仮設住宅
形態	・既存の民間賃貸住宅や公設住宅	・地元業者建設(木造) ・プレハブメーカー建設 ・ハウスメーカー建設
立地特性	・「広域点在型」 ・郊外にマンションが少ないので都市内使いやすい ・居住地より、被災者が分散される	・「大規模団地型」 ・都市内建設しにくいので多くは郊外に建設される ・団地内には、被災者が集中される
特徴	・元被災地近隣の提供困難 ・入居待ち時間が短い ・近隣でまとまった戸数の確保困難 ・居住地の選択自由 ・従来コミュニティの維持困難 ・集まる場所無し、イベントを開催しにくい ・物資と支援情報を届きにくい	・元被災地の近くの立地可能 ・入居待ち時間あり(2ヶ月ぐらいの建造時間) ・同じ場所にまとまった戸数の確保可能 ・居住地の選択自由 ・従来コミュニティの維持可能 ・集会所などを設置され、イベントを開催しやすい ・物資と支援情報を集まりやすい
契約と料金	・三者契約、家賃の上限額がある ・「退去修繕負担金」と「賃料」は県が負担 ・水道光熱費は入居者が負担	・二者契約 ・「退去修繕負担金」と「賃料」は県が負担 ・水道光熱費は入居者が負担
コスト	1戸当たり2年間提供の際に必要な費用は約183万円	1戸当たりの建設コストは約600-700万円
入居者傾向	・若者、行動自主力あり ・早くに入居したい	・高齢世帯、行動自主力少ない ・短期間の入居予定
課題	・近隣交流困難 ・自宅再建の意識が低い	・バリアフリー化の不徹底 ・派閥の発生

図4 みなし仮設と建設型仮設の比較

6-2 今後の両仮設住宅の発展の傾向に対する考察

内閣府の「大規模災害時における被災者の住まいの確保策に関する検討会」でも議論されており、みなし仮設住宅がさらに増えるものと推測される。熊本地震では、約7割の仮設入居者がみなし仮設住宅を利用し、都市部での大規模災害では主流化いくと思われる。今後大災害で建設型仮設住宅では対応しきれない可能性がある。しかしながら、みなし仮設住宅に住み都市間を移動すると、後年戻ってくるのが難しくなる。災害を機に人口が大きく移っていくことが考えられる。都市計画の面から考えると、みなし仮設住宅に容易に頼るのはよくないと考えられる。

6-3 提案：みなし仮設から建設型へ住み替え制度

みなし仮設住宅の提供費用に比べて、建設型仮設の建造コストは高価な一方、2018年3月末現時点で、熊本地震の被災者が入居する建設型仮設住宅で、県全体の約19%に当たる814戸の空室が発生している。これは資源の無駄だと考えられる。

また、第五章に述べるとおり、行政職員がみなし仮設に個別訪問を実施する時に、頻繁に拒否される場合もあり、みなし仮設の方と本心で相談しにくい、生活再建も進みにくいなどの課題もある。逆に、建設型団地内では訪問しやすい。

みなし仮設の入居者の中には、元コミュニティを離れる孤独感があつた場合もある。特に高齢者、障害者など行動自主力が薄い人々である。こういった人々が建設型団地に住み替えれば、心理的には快適になれる。これは建設型仮設の有効利用することにもなり、みなし仮設入居者が後日建設型団地に住み替えることを容認する制度の整備を提案したい。

参考文献

- 「1」 阪東 美智子 (2021) . 「避難所・応急仮設住宅の現状と課題 - 高齢者・障がい者への配慮や健康影響の視点から - 」 『保健医療科学』 Vol. 70, No. 4, pp. 407-41.
- 「2」 牧 紀男(1997). 「自然災害後の「応急居住空間」の変遷とその整備手法に関する研究」. 『京大大学術情報リポジトリ』
- 「3」 内閣府政策統括官(防災担当) (令和4年7月) 「災害救助事務取扱要領」. https://www.bousai.go.jp/oyakudachi/info_saigaikyujyo.html (参照2022.11.16)