

応急仮設住宅地における QOL と復興準備のための複合機能導入の必要性

The necessity of multifunctional complex area for QOL and recovery from disaster preparedness temporary housing

紙田 和代

Kazuyo Kamita Dr.(Tec.)



ランドブレイン(株) 都市政策グループ長補佐、
博士(工学) (E-mail : kamita@landbrains.co.jp)

復興事業が長期化する大規模な災害における長期間の応急仮設住宅は、もはや仮の生活を送る「仮住まい」の場ではなく、長期間住まう生活の場となっている。生活の質が確保されるべきであり、また、仮設生活の期間は、本設の店舗などが建設されるまでの事業継続、復興準備の期間でもある。短期借地権の創設などにより、短期的に仮設住宅用地等として利用されていた用地も復興事業の際には、事業を進めるための種地として活用されることも考えられる。本稿では、従来の学校の校庭等に仮設住宅のみを建設した避難生活のための場から、復興の準備ができる生活の質が確保された復興準備市街地への転換を図ることの必要性について考察した。

建設型応急仮設住宅、復興事業の長期化、生活の質、復興準備、機能の複合化

はじめに

東日本大震災においては、岩手県、宮城県、福島県で合計 53,222 戸、913 団地の建設型の応急仮設住宅が供給され、震災後 5 年 3 か月が経過した平成 28 年 6 月 30 日時点で約 2.4 万世帯が入居中である。5 年以上の長期間にわたり半数近くの世帯が居住しており、もはや「応急」的なものから一定期間腰を据えて過ごす生活の場へと変化しているといえる。腰かけ的に雨露さえしのげればよいというものではなく、居住者がそこで過ごす間も快適で人間らしい生活を求めるのは当然のことである。一方で、いずれは撤去することから、あくまでも「仮」の住宅であることには違いはないともいえる。東日本大震災以降に行われた入居者の生活利便性等の改善を目的とした工夫や東京都などで提唱されている「時限的市街地」等もこのような状況を踏まえて検討されている。

本稿ではこうした現状を踏まえ、応急期から復興準備段階へと居住者の意識が変化する中で、長期入居にも対応できる応急仮設住宅のあり方について考察する。

表一 建設型仮設住宅供給戸数と 5 年経過後の入居戸数

県	戸数(戸)	団地数	全壊戸数	仮設戸数/ 全壊戸数	H28 現在 入居戸数
岩手県	13,984	319 地区	18,370	76.1%	6,709
宮城県	22,095	406 地区	85,414	25.9%	8,709
福島県	17,143	188 地区	21,116	81.2%	8,622
茨城県	10	2 地区	2,623	0.4%	—
千葉県	230	3 地区	800	28.8%	—
栃木県	20	1 地区	261	7.7%	—
長野県	55	2 地区	—	—	—
合計	53,287	921 地区	128,584	41.4%	24,040

出典：国土交通省、[応急仮設住宅着工・完成状況](#)平成 25 年 4 月 1 日現在
全壊戸数は全勝を含まない 資料：警察庁平成 25 年 2 月 27 日現在
仮設住宅入居戸数は各県応急仮設住宅資料平成 28 年 6 月 30 日現在

1. 災害救助法における応急仮設住宅の規定

応急仮設住宅は、災害救助法第 4 条の第 1 項 1 号により、「避難所及び応急仮設住宅の供与」とされた救助の種類のひとつである。

災害救助法は、災害に対して、国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に、応急的に必要な救助を行い、被災者の保護と社会秩序の保全を図ることを目的として、救助の対象や種類等を定めた法律である。この法律による救助は、都道府県知事が、一定の程度の災害により被害を受け、現に救助を必要とする者に対して行われるものである。

平成 25 年 10 月 1 日内閣府告示第 228 号の災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準には、①対象：住家が全壊、全焼又は流失し、居住する住家がない者で自らの資力では住家を得ることができない者、

②一戸当たりの規模：29.7㎡を標準とし、その設置のために支出できる費用は、266 万円以内とすること、

③応急仮設住宅を同一敷地内又は近接する地域内におおむね 50 戸以上設置した場合は、居住者の集会等に利用するための施設を設置できること、

④ 災害発生の日から 20 日以内に着工

⑤ 応急仮設住宅の設置に代えて、賃貸住宅の居室の借上げを実施できる

⑥ 仮設許可の供与期間は 2 年で、その後 1 年ごとの更新が可能など 等が定められている。

また、災害救助事務取扱要領(平成 27 年 7 月)において、応急仮設住宅の供与の際に、入居者に対して、保健・医療・福祉、住宅・就職相談等、各種行政サービスが提供されるように関係部局・市町村等と連携を図る体制を確立しておくこと、特に、民生委員、保健師の訪問等、積極的な需要等の把握に努めること、大規模

な応急仮設住宅団地を整備する場合は、入居者の日常生活の利便性を確保するため、商業施設の設置、路線バスの増発・新規開設等に配慮する必要があることが記載されている。

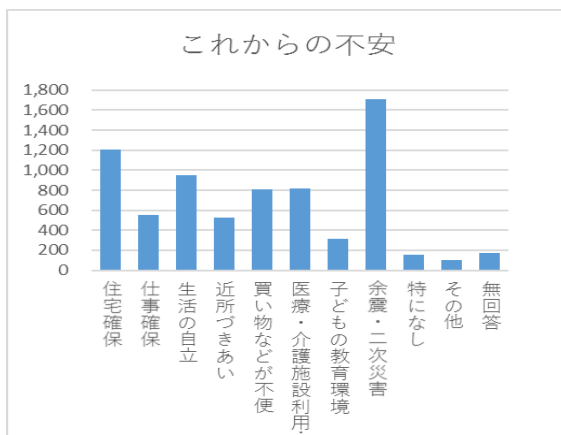
表 内閣府告示によらない特別基準

震災	震災を契機とした特別基準
阪神・淡路大震災（平成7年）における主な特別基準	<ul style="list-style-type: none"> 希望する全ての被災者 畳、エアコン、手すり（トイレ、浴室）の設置 存続期間の延長（特定非常災害法） 解体撤去費
有珠山噴火災害（平成12年）における主な特別基準	<ul style="list-style-type: none"> 阪神・淡路大震災における特別基準（存続期間の延長、解体撤去費を除く） 耐積雪補強（積雪0.5～1.3m） 天井・床・内壁部分に断熱材を充填、上水道凍結防止、二重サッシ 手すり（玄関）の設置
新潟県中越地震（平成16年）における主な特別基準	<ul style="list-style-type: none"> 有珠山噴火災害における特別基準（耐積雪補強を除く） 耐積雪補強（積雪2m）、結露対策（屋根裏の換気扇）、すきま風防止（床） 存続期間の延長（特定非常災害法）
東日本大震災（平成23年）における主な特別基準	<ul style="list-style-type: none"> 中越地震における特別基準（耐積雪補強を除く） 住家に直接被害がないが、避難指示等により長期にわたり自宅に居住できない者 風除室、暖房便座、風呂の追い焚き機能の設置 用地の借料 発災以降に被災者名義で契約した賃貸住宅の借上げ 賃貸住宅へのエアコン等の設置

3. 住宅用途のみの仮設住宅団地の問題点

仮設住宅が 50 戸以上の団地に集会所等の設置が費用の手当てを伴って可能となったが、その他の施設については商業施設等に配慮するという記述にとどまっている。

図 M市における被災3か月後の被災世帯の不安（平成23年7月複数回答、回答数 3,199世帯）



東日本大震災において、中小機構の支援により各地に設けられた仮設商店街は、観光客などにも人気の施設となり被災事業者の事業再建の機会を与える場となっていたところも見られたが、立地としては、仮設住宅とは無関係であったといわざるを得ない。災害救助法による応急仮設住宅の提供期限の制約の中で、仮設住宅用地には住宅をできる限り多く建て、仮設商店街はそれに遅れて別途独自に場所を確保するといった状況のなかで、仮設住宅に暮らす住民や従前からの土地に住む住民の利便性に配慮した立地とはなっておらず、併存するものも少なかった。図は、震災3か月後の被災世帯が不安に思うことを聞いたものであるが、買い物、医療・介護を受ける利便性について不安を持つ割合が高くなっている。

4. 復興事業にかかる期間が長期にわたる場合に必要「復興準備市街地」

M市の仮設商店街に、神戸の商業の復興を実現してきた復興アドバイザーが助言指導に來られ、「家賃の要らない、従前より多くの人を訪れる恵まれた状況にあつて、弱音を吐いてはいけぬ。今こそ、本格復興期への準備段階であり力をつけておくべき時である」といつている。

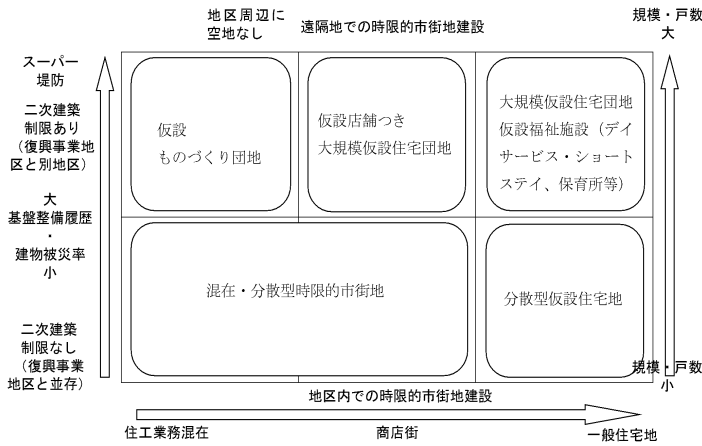
写真 たろちゃんハウスでの復興アドバイザー勉強会



市街地としての仮生活の場の必要性があり、また、リアルタイムで得られる効用だけでなく、居住者からも、まちづくりの点からも復興期を見据えた準備ができる場である必要がある。そのために以下の複数の機能が必要であり、居住者特性、立地により、以下のマトリクスのような特徴を持ったエリアが必要である。

- ・ QOL が確保された住宅
- ・ 商業施設、公益施設
- ・ 仮設生活中のなりわいのための施設
- ・ まちの復興のための情報提供、意見交換の場
- ・ コミュニティ施設
- ・ インキュベーション施設
- ・ 継続的なボランティア拠点 など

図 復興準備市街地が持つべき機能



復興準備市街地は、①建設場所（対象地区内外・隣接、遠隔地）および仮設住宅とともに設置する施設（②戸数の規模に伴い設置する集会所、福祉施設等）、③被災前の用途の状況や事業継続意向（商店街、住工混在・事業所の立地等）により既定される。

仮設住宅のみをできるだけ多く詰め込むのではなく、従来市街地の機能をより強化したダメージを受けた心やコミュニティのケア、産業復興へのスプリングボードとなるような多機能の用途が適切に併存した復興準備市街地を災害救助の枠組みのみではなく、復興交付金や復興市街地整備事業補助金などの復興の枠組みの中で提供できることが有効であると提言したい。