

東日本大震災における 公営住宅の復旧

国土交通省住宅局住宅総合整備課

1. 公営住宅の被災状況

平成23年3月11日に発生した東日本大震災における家屋被害は、全壊戸数108,825戸、半壊戸数67,662戸で、平成7年に発生した阪神・淡路大震災に匹敵するほどの甚大な被害でした。公営住宅についても約36,000戸もの住戸の被害が確認されており、その被害区分は全壊が約1,500戸、半壊以下が約34,500戸でした。特に被害の甚大であった岩手県、宮城県、福島県の3県については、25,975戸もの公営住宅が被害を受けており、これ

は3県の公営住宅管理戸数の約30%に当たり、今回の大震災の被害の甚大さを表しています（表—1）。

今回の震災の被害は、マグニチュード9.0、最大震度7の大地震による被害も見られましたが、それ以上に、地震発生後の太平洋沿岸部を中心とした津波による被害が特に甚大であり、その津波は沿岸部地域の建築物などを押し流し、多くの建築物に被害を及ぼしました。津波による住宅被害は、東日本大震災で全壊した住宅の大部分を占めており、公営住宅についても、全壊住宅戸数の約70%が津波によるものでした。

公営住宅の津波による被害が最も大きかったの

表—1 公営住宅の被害状況等について
公営住宅の被災状況（平成23年9月5日時点）

| 都道府県 | 全壊 | 半壊 | 一部破損 | 合計 |
|------|-------|-----|--------|--------|
| 北海道 | | | 4 | 4 |
| 岩手県 | 666 | 12 | 1,111 | 1,789 |
| 宮城県 | 825 | 258 | 13,307 | 14,390 |
| 福島県 | 83 | 171 | 9,542 | 9,796 |
| 茨城県 | | 88 | 2,453 | 2,541 |
| 栃木県 | | | 72 | 72 |
| 群馬県 | | | 581 | 581 |
| 埼玉県 | | | 18 | 18 |
| 千葉県 | | | 1,583 | 1,583 |
| 東京都 | | | 691 | 691 |
| 神奈川県 | | | 4,299 | 4,299 |
| 長野県 | | 4 | 7 | 7 |
| 合計 | 1,574 | 533 | 33,668 | 35,775 |

は、太平洋沿岸部の海沿いの地域でした。数十mにも及ぶ高さの津波により木造住宅が基礎部分を残してすべて流されたり、津波とともに押し流されてきたガレキ等の衝撃により外壁等の一部が破壊されたりするなど、躯体部分に大きな損傷等を受け、居住不能な状態となりました。また、躯体に損傷はなかったものの、浸水により内部の設備や家財が損傷するなどの被害により居住不能となった住宅もありました。このような地域では、ほとんどすべての建物が津波による被害を受けているため、公営住宅入居者も含めた多くの住民が避難しており、いまだに自宅に戻れない状態となっています。

沿岸部から少し離れた地域では、津波による住宅の流失は免れたものの床上以上の浸水被害により、低層階の住戸は大きな被害を受けているものの、上層階については、住戸内の被害は少なく、このような住宅では、電気、ガス、水道等のライフラインの応急復旧により、なんとか居住生活が確保できているところもあります。

2. 公営住宅の復旧

(1) 補 修

被害を受けた約36,000戸の公営住宅うち、比較的被害が小さく、給水施設や電気施設等のライフラインの応急的な補修により、その住戸での居住生活が可能となるものについては、災害発生後すぐに応急復旧工事に着手しました。このように被害の比較的少なかった住宅の多くは、災害発生後の工事により自宅での居住が可能となりました。

応急復旧工事により、居住が確保された後の本格的な復旧や、半壊した住宅の復旧については、従前の状態に戻すべく、復旧工事が実施されます。また、住宅だけでなく、公営住宅敷地内の通路や緑地などの共同施設や外構部分の復旧も行われます。

(2) 再 建

津波による流失などにより全壊した公営住宅については、当該住宅を除却し、新たに公営住宅を整備する再建による復旧が行われます。再建に当たっては、従前の敷地での再建が基本となっていますが、今回のような津波被害を受けた宅地などで、当地での再建が不適切な場合には別の敷地を取得して再建することも可能としています。

(3) 地域での復旧

補修や再建により公営住宅の早急な復旧が行われていますが、今回の大震災で甚大な津波被害を受けた地域では、建物や施設のほとんどが被害を受けているため、その復旧に当たっては、地域の復興まちづくり計画等に基づいて行うことが求められており、その方針が示されるまでの間、建築制限等がかけられている地域もあります。このような地域では、公営住宅の復旧についても、復興まちづくり計画に基づき行われることとなるため、いまだ復旧事業に着手できていない公営住宅もあります。

(4) 施越工事

このように震災発生直後から着手している公営住宅の復旧工事は、公営住宅法に基づく既設公営住宅復旧事業の対象となります。そのため、工事実施の際には、事前に国土交通大臣から施越工事承認を受けた上で工事を実施しています。施越工事承認とは、補助金の交付決定を受ける前に事業に着手することを認める行為であり、今回のような災害復旧工事の際には、予算措置等を待たずして、施越工事により事業を実施することが通例となっています。

3. 復旧への支援

被災した公営住宅の復旧に当たっては、公営住宅法に基づく既設公営住宅復旧事業を活用して、滅失した公営住宅の再建および損傷した公営住宅

の補修を行うことが可能です（対象事業の下限值あり）（表—2）。当該事業については、公営住宅法により復旧工事に係る費用の1/2を国費により補助することになっていますが、今回の東日本大震災が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（激甚災害法）に基づく激甚災害に指定されたことにより、補助率の嵩上げが行われることとなりました（図—1）。この嵩上げの率については、復旧事業を行う各事業主体の総被害額と標準税収入から算出されることとなっており、過去の阪神・淡路大震災では、補助率が0.88まで嵩上げされた事業主体もありました。今回の東北地方での被害も甚大であり、かなりの被害額が見込まれるため、阪神・淡路大震災と同等レベルの補助率の嵩上げが見込まれます。

また、既設公営住宅復旧事業における予算措置については、平成23年度第1次補正予算にて468億円の予算が計上されています。

4. 災害査定

(1) 査定の実施

既設公営住宅復旧事業を実施するに当たり、滅失した住宅の再建を行う際には滅失被害の確認、損傷した住宅の補修を行う際には補修額の確認について、災害査定を受ける必要があります。災害査定では、査定官および立会官が、すべての既設公営住宅復旧事業について、査定することとなっています。査定方法には2種類あり、一つは被災

表—2 既設公営住宅復旧事業の対象

公営住宅等の被害の状況が「滅失」または「損傷」と判断される場合について、その再建・補修にかかわる費用が復旧事業の適用対象となる。

住宅災害査定基準においては、1戸当たり11万円以上の補修費用がかかるもので、かつ、それらの一事業主体内での合計額が290万円（市町村の場合は190万円）以上となる災害が対象となる。

| 被害区分 | | 被害の程度 |
|------|-----------|--|
| 滅失 | 全壊 | <ul style="list-style-type: none"> 住宅の損壊、焼失または流出した部分の床面積がその住宅の延床面積の70%以上に達した程度 住宅の主要な構成要素の経済的被害が住宅全体に占める損害割合の50%以上に達した程度 |
| | 全流出 全焼 | |
| 損傷 | 半壊 | <ul style="list-style-type: none"> 住宅の損壊、焼失または流出した部分の床面積がその住宅の延床面積の20~70%のもの 住宅の主要な構成要素の経済的被害が住宅全体に占める損害割合の20~50%のもの |
| | 半焼 | |
| その他 | | <ul style="list-style-type: none"> 上記以外のもの |

激甚災害(本激)指定基準

当該災害にかかわる公共土木施設災害復旧事業等の事業費の査定見込額が、

A 全国の都道府県および市町村の当該年度の標準税収入の総額のおおむね0.5%を超える災害

B 全国の都道府県および市町村の当該年度の標準税収入の総額のおおむね0.2%を超える災害であり、かつ、次のいずれかに該当する災害

(1) 都道府県が負担する査定見込額が当該都道府県の当該年度の標準税収入の25%を超える都道府県が1以上あること

(2) 一の都道府県の区域内の市町村が負担する査定見込額の総額が、当該都道府県の区域内の全市町村の当該年度の標準税収入の総額の5%を超える都道府県が1以上あること

東日本大震災を激甚災害(本激)に指定(H23. 3. 13)



既設公営住宅復旧事業の補助率の嵩上げ

図—1 激甚災害指定（激甚法第2章 公共土木施設災害関係）

した公営住宅の現場を確認して査定を行う現地査定、もう一つは現場には行かずに被災写真等の書類のみで査定を行う机上査定があります。通常は現地査定を主として査定を行うこととしていますが、東日本大震災での公営住宅の被害は冒頭にも述べたとおり、約36,000戸という膨大な戸数であるため、現場査定を主に査定を行うには、多大な時間を要し、公営住宅の復旧に支障が生じることが懸念されることから、東日本大震災に限って、査定の簡素化を行いました。

(2) 査定の簡素化 (表一三)

今回の東日本大震災での被害の甚大さに鑑み、公営住宅の復旧を迅速に行う観点から、災害査定について、次のような内容の簡素化を行いました。

- ① 公営住宅の滅失の判断については、内閣府の示す「平成23年東北地方太平洋沖地震に係る住家被害認定迅速化のための調査方法」についても積極的に活用することとした。
- ② 4,000万円以下の工事については、机上査定によることとした。
- ③ 現地査定の際には、類似の被害と考えられる住戸はその一つを確認することとし、すべての住戸を確認する必要はないこととした。
- ④ 法令等の制限、製品の流通等により、現状復旧が難しい場合には、同等品による仕様の変更を可能とした。

これにより、現場に赴く必要のない机上査定の割合が増えることとなり、また、現地査定の際にも、すべての住戸の被害を確認する必要がなくなったことから、査定の迅速化が図られ、それにより、公営住宅の復旧も進んでいくと期待されます。さらに、従前の仕様による復旧が基本とされていた復旧事業において、法令等の制限や製品の流通等により従前の仕様による復旧が困難な場合は、仕様の変更を認めることを明確にしたことにより、復旧事業が進めやすくなることも期待しています。

その他、地域の大部分の建物等が津波により甚

大な被害を受けた地域では、地域全体の復興まちづくり計画に基づいて復興が進められることとなりますが、その際に、損傷した公営住宅の現地での補修が困難となった場合については、当該公営住宅について別の敷地での再建を認めることとし



宮城県女川町



宮城県名取市



宮城県南三陸町

写真一 公営住宅の被災状況

表—3 住宅被害の判定基準（平成23年東北地方太平洋沖地震に伴う津波による住家に限り適用）

| 被害 | 判定 |
|------------|-------|
| 住家流出 | 全壊 |
| 概ね1階天井まで浸水 | 全壊 |
| 床上浸水概ね1m | 大規模半壊 |
| 床上浸水 | 半壊 |
| 床下浸水 | 一部損壊 |

ました。

このような査定の簡素化を図ることにより、公営住宅の復旧が早急に進んでいくことを期待しています。

5. これからの復旧

被害を受けた公営住宅の復旧については、可能な限り早急な復旧が求められております。今回の大震災でも、半壊以下のほとんどの住宅については、震災後すぐに復旧事業に着手しました。しかし、太平洋沿岸部などの津波被害が甚大な地域では、現在、復興の方針が検討されているところであり、公営住宅の復旧もその方針に沿って行われることとなることから、復旧事業は相当期間続いていくと考えられます。今後、各地域で復興計画等により復興の方針が示され、それにより、公営住宅の復旧をはじめ、地域の復興が進んでいくことが期待されます。