

東日本大震災における 応急仮設住宅の建設について

国土交通省住宅局住宅生産課

住宅ストック活用・リフォーム推進官

たかみ しんじ
高見 真二

1. 応急仮設住宅の概要

応急仮設住宅は、厚生労働省が所管する災害救助法に基づき供与される住宅であり、「住家が全壊、全焼または流出し、居住する家のない者であって、自らの資力では住家を得ることができないものを収容する」ものとされている。住宅の供与主体は被災地の都道府県であり、3月の一連の災害では、岩手、宮城、福島、茨城、千葉、栃木、長野の各県により供与された。なお、県は市町村に仮設住宅の発注や管理等の業務を委任できるとされており、今回、宮城県において一部の発注事務が市町村に委任されたほか、入居手続きや入居後の管理の事務が市町村に委任されている。

また、応急仮設住宅には、民間賃貸住宅等を借り上げて供与するものも含まれ、今回の災害では、これまでの災害に比べ非常に多く行われた(建設戸数:約52,000戸,借上げ戸数:約6万戸(10月17日現在))。

建設される応急仮設住宅の供与期間は、通常、おおむね2年間とされるが阪神・淡路大震災でも、最長5年間ほど供与されており、今回も供与期間が長期にわたることが想定されたため、延長が可能となるよう特例法により措置されている。供与期間中の住宅の家賃は無料、光熱費等は入居

者負担となっており、建設費、借上げ費は、県がまず支出するが、厚生労働省の補助金等によってほぼ全てが国により補填される。なお、エアコン、給湯機、ガスコンロなどは建築時に設置され、テレビ、洗濯機などの家電製品は日本赤十字社から寄付されている。

国土交通省は、仮設住宅について法令も予算も所管していないが、各県において仮設住宅の建設を担当する住宅部局が通常業務のカウンターパートであること、住宅を建設する業界団体を指導監督していることなどから、積極的に各県の支援や、業界指導等に努めてきたところである。

2. 応急仮設住宅の建設事業者

都道府県は災害の発生前から、社団法人プレハブ建築協会(以下「プレ協」という)と災害時に仮設住宅の供給を受ける協定を結んでおり、今回の災害でもこの協定が発動した。プレ協は協定に基づき、敷地の確定(仮設住宅の候補用地の選定を行うのは基本的に市町村であり、プレ協は技術的側面から建設適地であるかどうか等の判断)や住戸配置計画等の作成について県に協力する他、仮設住宅の建設業者として会員企業を斡旋することとされており、当該企業が県との随意契約による発注を受けて建設が進められる。プレ協には、

概要

○（社）プレハブ建築協会の傘下の規格建築部会（主にプレハブ供給メーカー）が供給する応急仮設住宅。



写真一 1 応急仮設住宅の事例①—プレハブメーカーが建設する例—

概要

○（社）プレハブ建築協会の傘下の住宅部会（主にハウスメーカー）が供給する応急仮設住宅。



写真一 2 応急仮設住宅の事例②—ハウスメーカーが建設する例—

概要

- 住田町産の木材(主に杉材)を利用した戸建ての応急仮設住宅。
- 町の第三セクター住田住宅産業が施工し、住田町に93戸、陸前高田市に60戸を建設。

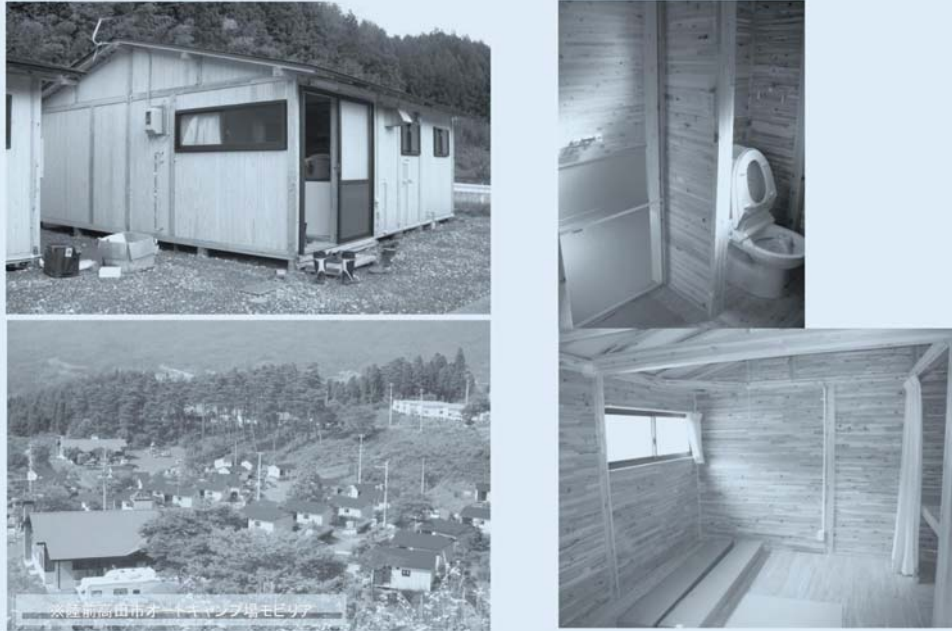


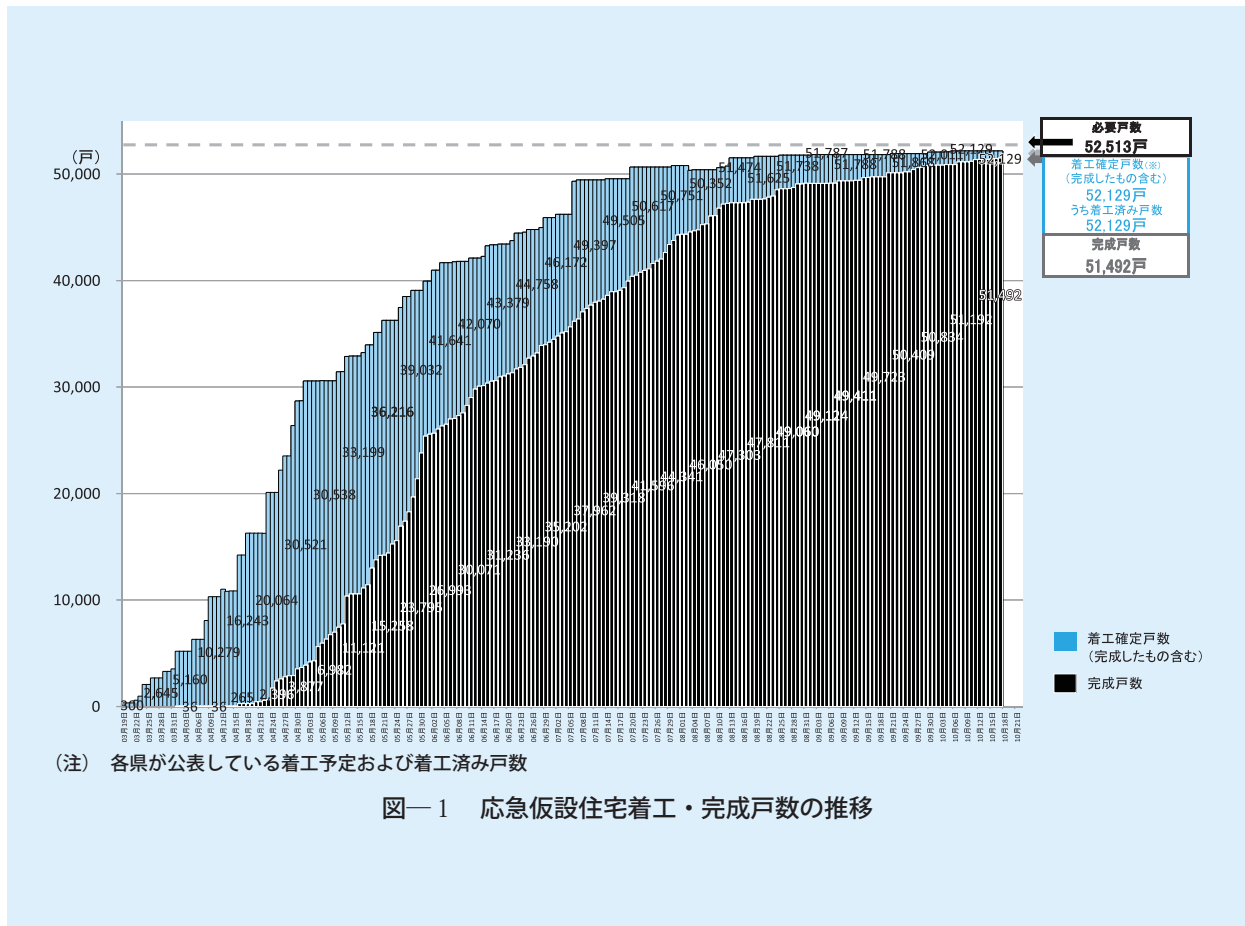
写真-3 応急仮設住宅の事例③—地元業者を活用した木造住宅の例—

仮設建築物を通常時の業務としている企業が所属する「規格建築部会」と、ハウスメーカーが所属する「住宅部会」があり、通常の災害では機動性の高い規格建築部会が仮設住宅を建設しているが、今回は住宅部会の会員企業も参加した。また、災害の大きさを受けて、国土交通大臣は、発災直後から日本の住宅関係の団体の連合会である社団法人住宅生産団体連合会に対して、仮設住宅の供給準備を要請したところであり、連合会に所属するプレ協以外の団体の会員企業も仮設住宅の供給に参加している。具体的には社団法人日本木造住宅産業協会や、社団法人2×4協会、社団法人全国中小建築工事業団体連合会（全建連）の会員企業などである。

さらに、今回の新たな取り組みとして、地元の工務店等の活用を図ることとして、公募により選定した地元企業にも発注が行われた。また、岩手

県の住田町では、町が独自に資金の寄付等を受け、地域材を用いた木造の仮設住宅を建設し、県が事後に制度上の仮設住宅として位置付けるというケースも見られた。

なお、災害発生後、世界中から仮設住宅の提供の申し出（ほとんどが有償）が国土交通省や各県に多数寄せられ、混乱を生じかねない状況となったことから、各県の要請に基づき、国土交通省の指導等のもと、一般社団法人すまいづくりまちづくりセンター連合会に輸入資材（住戸ユニット）を用いた仮設住宅の提案の受付窓口が4月中の10日間設置された。受付の結果、合計322件、22の国・地域の資材を用いた提案が提出され、連合会においてリスト化し県に送付されたが、県においてはプレ協関係業者と地元公募業者への発注が優先され、リストからの採用は3件にとどまった。



3. 応急仮設住宅の仕様

仮設住宅の仕様は、過去の経験をもとにプレ協が定めている標準仕様を基本として、発注者である各県において変更が加えられ、必要に応じ厚生労働省との協議の上、決定されている。実際に建設された住宅は、当然、発注仕様を共通に満たすものではあるが、上述したように多様な事業者が参加したため、各社において、通常時に供給している一般住宅の仕様を一部に採用したものなども供給され、やむを得ないことではあるが、住宅の質について入居者間に一定の不公平感が生じたことも事実である。

また、建設後の仮設住宅において、住民の要望等を踏まえた政治的判断に基づき、仕様の改善を行う追加工事が漸次行われることとなった。具体的にはスロープの設置、砂利敷きの外構部の一部

アスファルト舗装化などの他、暑さ対策としての緑のカーテン（ゴーヤ）や、寒さ対策としての断熱材の追加、エアコンの追加設置や温水便座など、これまでの仮設住宅の仕様に比べて手厚い仕様が厚生労働省の補助対象とされている。

4. 建設の進捗

今回の災害では、国土交通省住宅局においても、災害直後から被災3県および東北地方整備局に職員を派遣し、被災県やプレ協の現地本部等と連絡調整をはじめ仮設住宅の早期建設等を支援したが、当初は、各県とも、被災地が広範に及ぶ一方でガソリンの不足等により沿岸部の市町村との調整や敷地調査に入れないなど、立ち上がりにもどうしても時間を要さざるを得ない状況にあった。

しかしながら、その後、各県、市町村、プレ協等の建設事業者、他の公共団体やURの応援部隊

等の多大な努力もあって、徐々に建設スピードは加速し、国土交通大臣が目標とした5月末における3万戸の建設完了や、総理が国会で表明したお盆までの希望者全員の入居については一部遅れを生じたものの、各種の悪条件の中で、阪神・淡路大震災の建設速度にも近づくペースで供給された。

もちろん、建設速度のみが重要なのではなく、建設が進むにつれ、完成したにもかかわらず、入居が円滑に進まないなどの状況も生じた。国土交通省では、完成見込み時期など建設サイドの情報が入居管理をしている部局に十分伝わっていなかった事例の報告等を受け、情報を適時適切に共有する業務フローを示すなど、入居促進のための助言等を厚生労働省と連携して行った。しかしながら、入居の遅れは、立地の制約から交通手段の確保ができていないことや、仮設住宅入居を食事の無償提供の終了時期とする自治体があったことなど、住宅のハードだけでは解決しない要因も大きい。

5. 仮設住宅建設の検証と今後の課題

10月の中旬に至り、宮城県で3階建ての仮設を建設している一団地と、福島県の原子力災害にかかわる緊急時避難準備区域の解除に伴う新規着工分などの建設が継続しているものの、おおむね予定戸数の建設に目途がついてきたことから、国土交通省では、今回の仮設住宅建設の経過等について、10月18日に都道府県の住宅部局を対象に報告会を開催した。

報告会では、仮設住宅の建設の時系列的な記録や種々の論点について国土交通省から報告を行った後、岩手県、宮城県、福島県および厚生労働省

等からの報告が行われた。国土交通省からの資料は、作業途上のものとして提示したものであるが、仮設住宅の建設の論点として、おおむね以下のような項目について報告している（当日の資料は国土交通省のHPに掲載）。

- ① 初動対応について
- ② 建設用地の確保について
- ③ 資材の確保等について
- ④ 建設事業者について
- ⑤ 建設戸数について
- ⑥ 建設速度と避難者への情報提供について
- ⑦ 仕様について
- ⑧ コミュニティ・生活環境等への配慮について
- ⑨ 関係者の役割分担について
- ⑩ 復旧・復興プロセスにおける仮設住宅について

6. まとめ

災害時の対応は臨機応変さが求められる一方、組織の役割、オペレーションを発生後に変えようとしてうまくいかないことが常であり、通常時から仮設住宅の建設の方針や各組織の役割、オペレーションを整理し、明確にしておくことが重要である。また、仮設住宅はいずれにしても過渡期的な住宅であり、それだけで考えることなくトータルでの避難者の負担軽減、生活再建、地域復興への近道となるプロセスとして捉える必要があるものとする。今後、関係各面で仮設住宅についてさまざまな検証が行われるものとするが、次の災害時に、仮設住宅の建設主体である各県等において、今回の教訓を十分踏まえ、仮設住宅の建設がより円滑に行われるよう、国土交通省としても引き続き支援していくこととしている。