

平成28年度 国立研究開発法人 建築研究所 講演会

応急仮設住宅から
災害公営住宅等の恒久的住宅への
移行の実態と課題

— 東日本大震災から5年 —

2017年3月3日

米野 史健

(建築研究所 住宅・都市研究グループ)

meno@kenken.go.jp

I.はじめに 本講演の趣旨

住宅の復興・再建がある程度進んだ現段階での

- 岩手県・宮城県での住宅復興の取組について、震災後5年を経た**現在までの進捗状況**を紹介
- 応急仮設住宅から恒久的住宅(自力再建住宅、災害公営住宅)への**移行の実態と課題**を説明



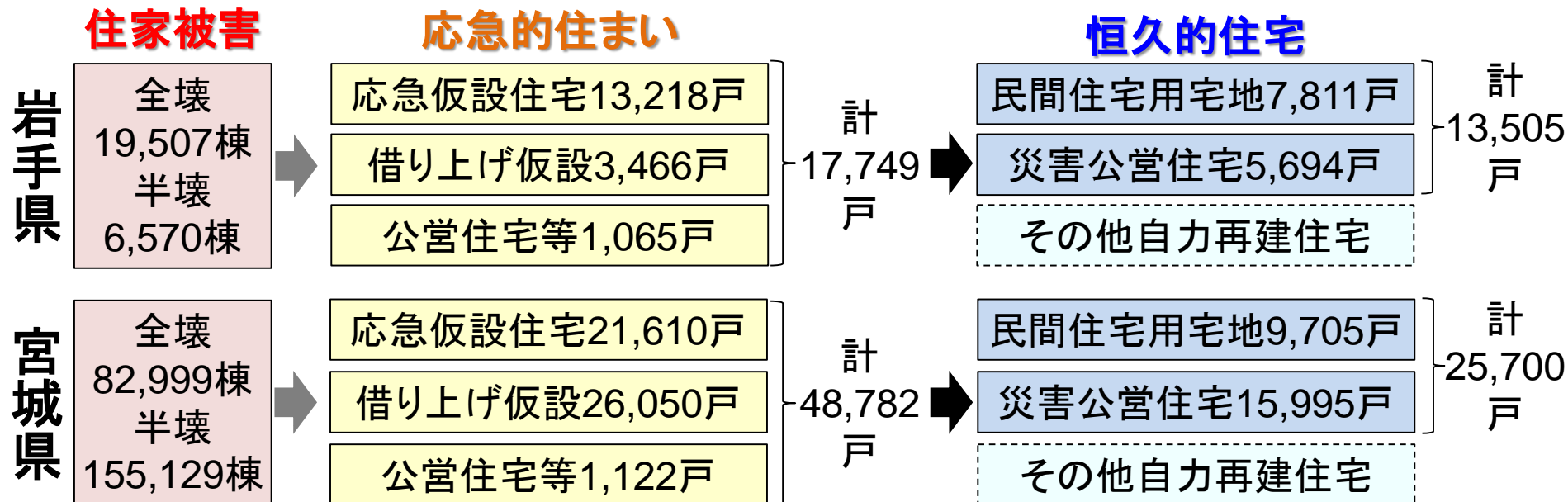
- これまで建研が実施してきた、主に応急仮設住宅・災害公営住宅を対象とする**情報収集・調査研究**
- 国交省住宅局「災害公営住宅の供給促進のための調査」への**技術指導**での、5年間の**支援実績**
をもとにとりまとめ

Ⅱ-1)-(1). 恒久的住宅の整備の概要

公的事業で整備される住宅(地):

- **民間住宅等用宅地**: 面整備事業(防集・漁集・区画整理事業)で被災者の**自宅再建向け**に供給
- **災害公営住宅**: 自力再建が出来ない被災者向けの**低廉な賃貸住宅**

⇒ 応急的住まい総数の 岩手76%, 宮城53% を整備



Ⅱ-1)-(1). 恒久的住宅の整備の概要

防災集団移転促進事業・漁業集落防災機能強化事業

- 高台等に宅地を造成して被災した沿岸部から移転



Ⅱ-1)-(1). 恒久的住宅の整備の概要

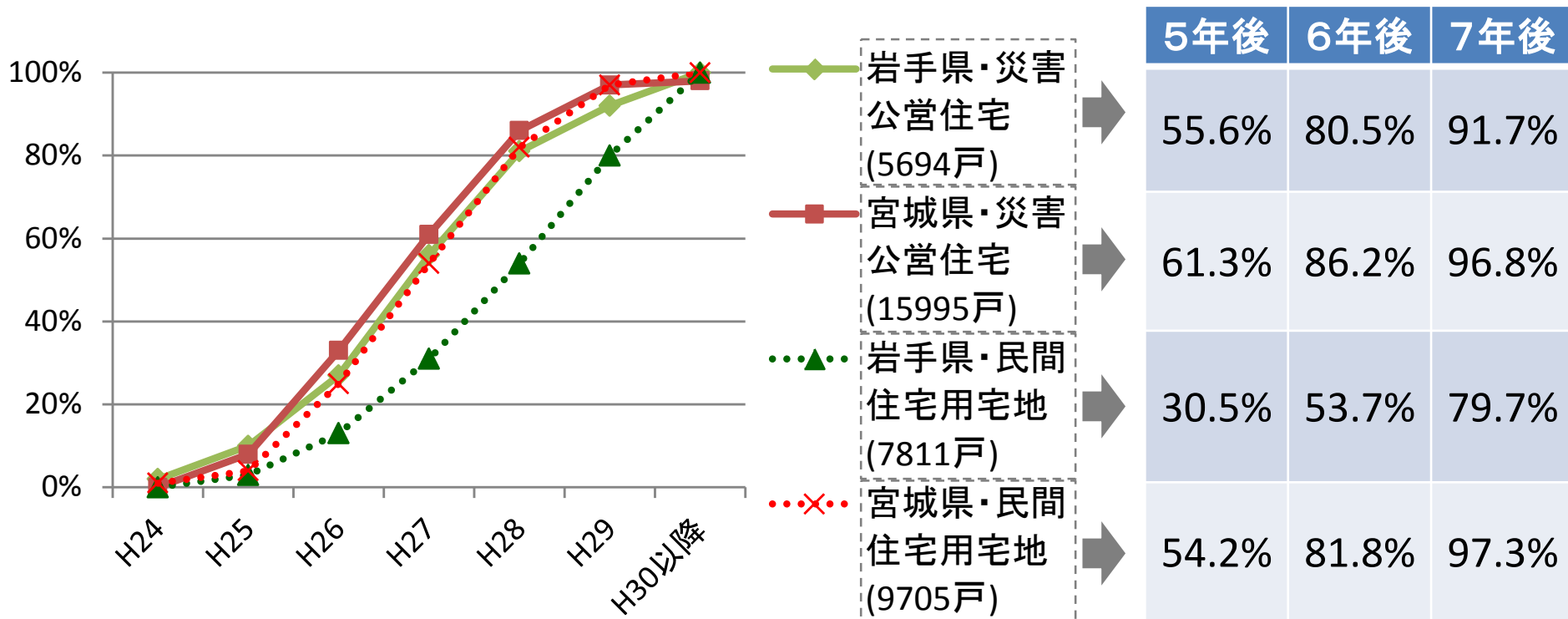
土地区画整理事業

- 津波浸水地を嵩上げして新たな宅地や道路を整備



Ⅱ-1)-(2). 住宅・宅地整備の進捗状況

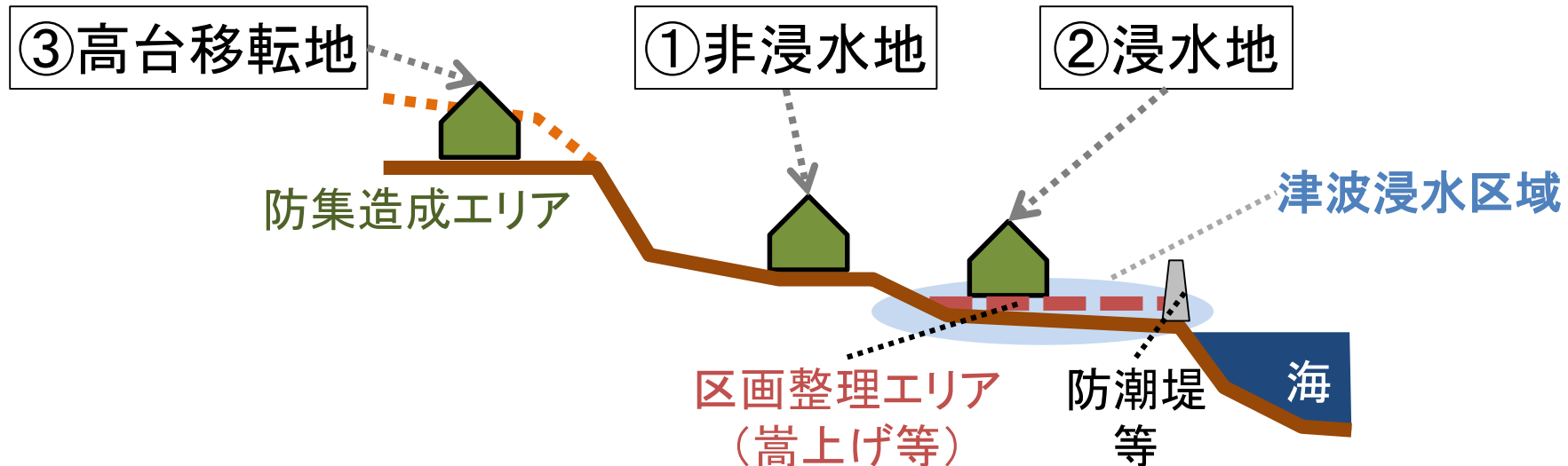
- **岩手県の民間住宅用宅地は7年後でも2割程残る**
 …高台造成等が必要で工事に時間要するため
- 全体に**当初予定より遅れ気味**: 用地不足、膨大な事務作業、作業員不足、工事費高騰などにより
- 意向変化で宅地数は減少傾向、公営住宅も増減



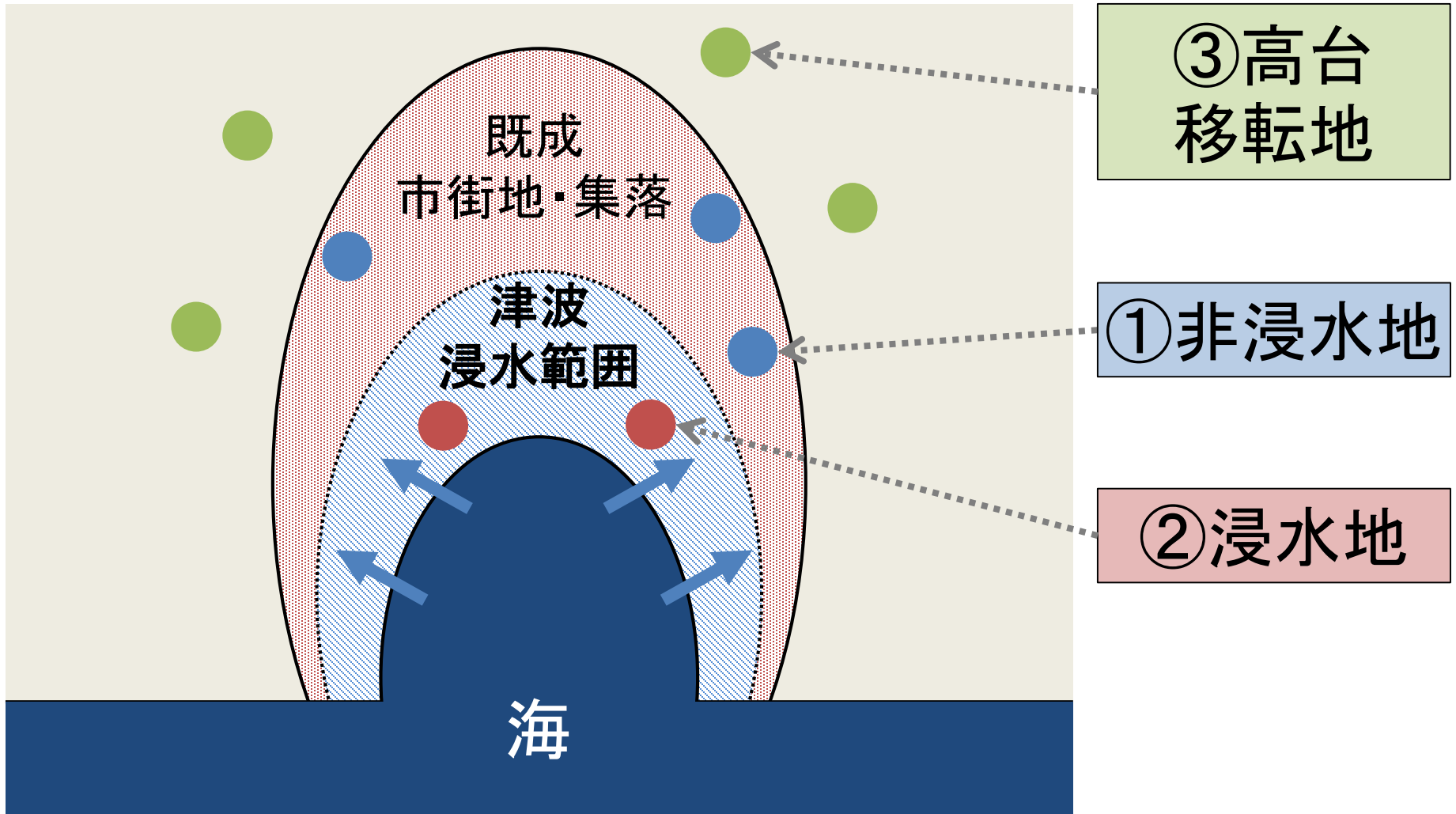
Ⅱ-2)-(1). 災害公営住宅の整備・リアス海岸部

整備される場所は大きく3タイプ

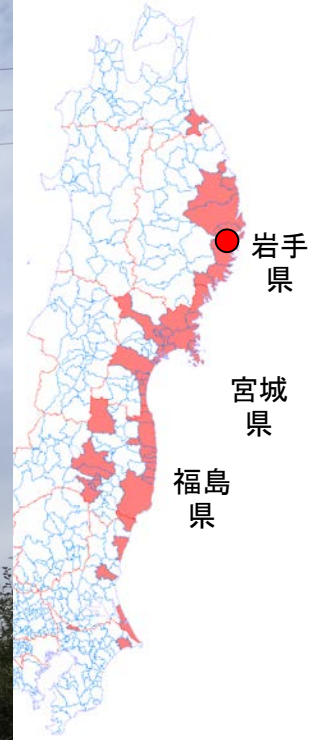
- ① **非浸水地**：津波被災のない周縁部。公有地や買取土地で地域特性を踏まえた**多様な形態**で建設
- ② **浸水地**：嵩上げ等を実施後に建設。**中層集合住宅**で地上階は非居住用途の場合が多い
- ③ **高台移転地**：山林等を造成した宅地に建設。防集団地と一体的で、**木造戸建・長屋**が中心



Ⅱ-2)-(1). 災害公営住宅の整備・リアス海岸部

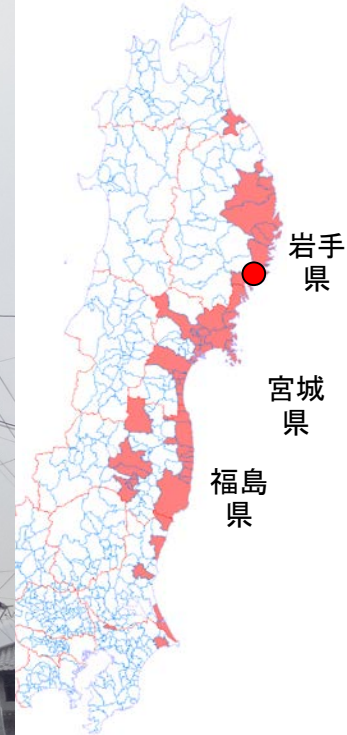


Ⅱ-2)-(1). リアス海岸部 ①非浸水地



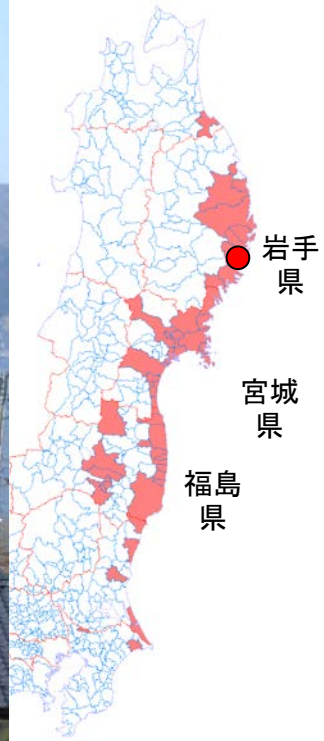
大槌町・吉里吉里地区(RC造集合)

Ⅱ-2)-(1). リアス海岸部 ①非浸水地



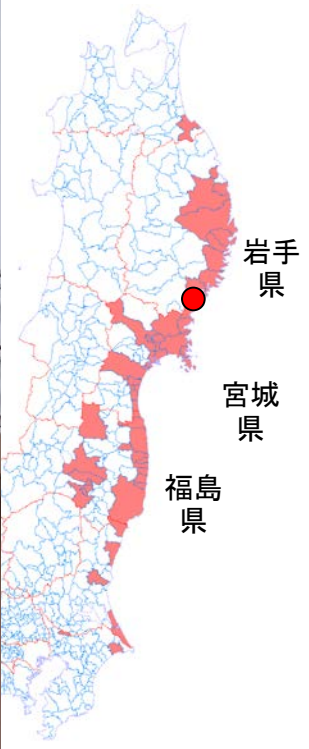
大船渡市・田中東地区(木造集合)

Ⅱ-2)-(1). リアス海岸部 ①非浸水地



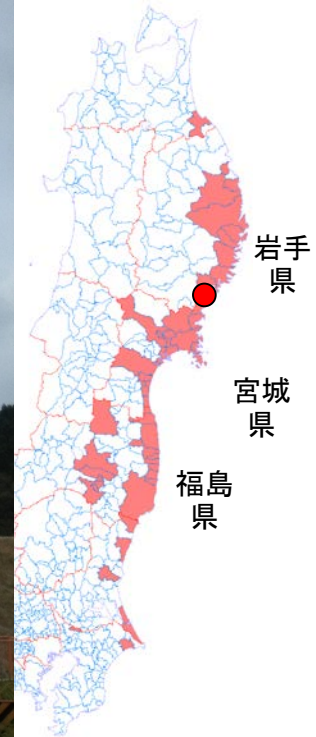
釜石市・大石地区(木造戸建)

Ⅱ-2)-(1). リアス海岸部 ②浸水地



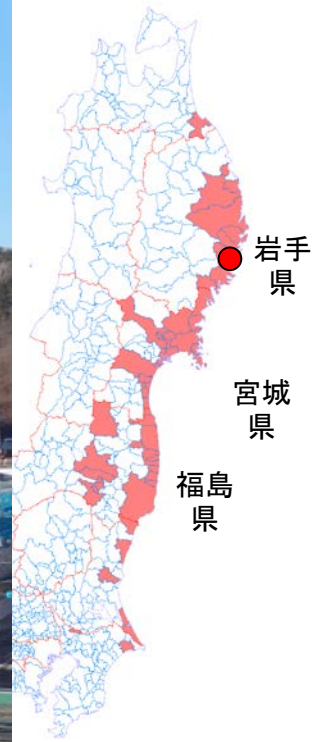
陸前高田市・下和野地区(RC造集合)

Ⅱ-2)-(1). リアス海岸部 ②浸水地



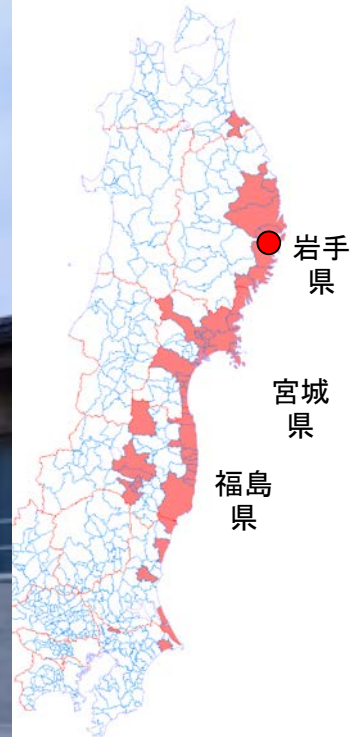
陸前高田市・下和野地区(RC造集合)

Ⅱ-2)-(1). リアス海岸部 ②浸水地



釜石市・東部地区(RC造集合)

Ⅱ-2)-(1). リアス海岸部 ②浸水地



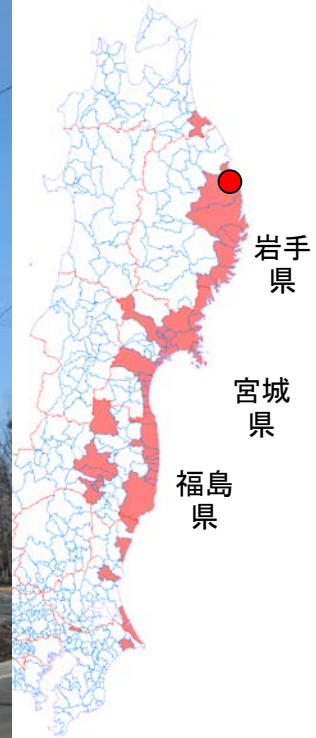
大槌町・屋敷前地区(木造長屋・高床部分はRC)

Ⅱ-2)-(1). リアス海岸部 ③高台移転地



気仙沼市・大島地区(木造戸建)

Ⅱ-2)-(1). リアス海岸部 ③高台移転地

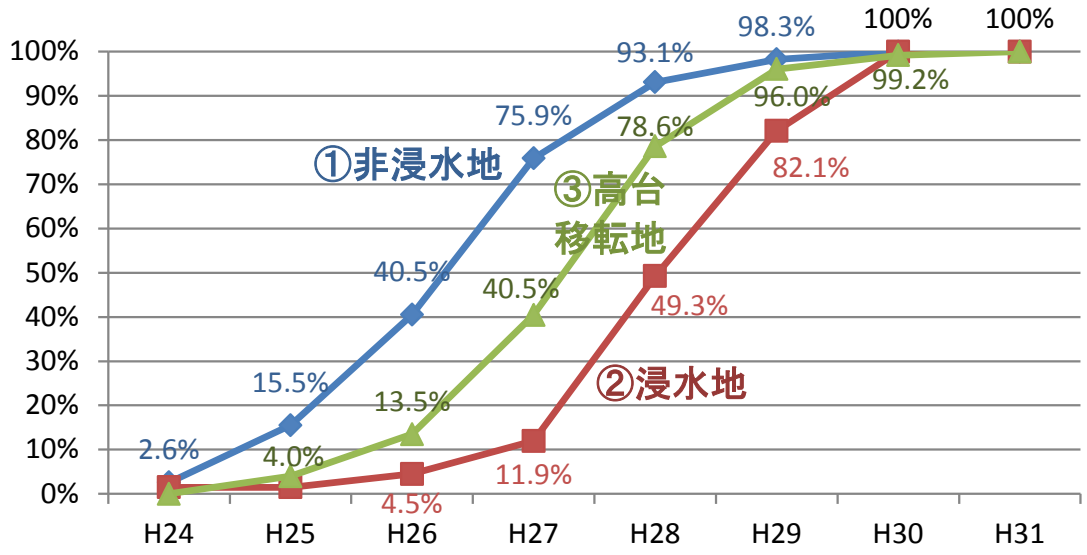


田野畑村・拓洋台地区(木造戸建)

Ⅱ-2)-(1). 災害公営住宅の整備・リアス海岸部

- ① **非浸水地**：戸数・規模が大きく多数の受け皿に。
 早期に土地探して着手されており**完成が早い**
- ② **浸水地**：事業合意と嵩上げ等が必要で、着手に時間を要し**完成も遅く**、地区数・戸数とも少ない
- ③ **高台移転地**：元集落維持のため防集団地とあわせて小規模を多数整備。造成のため**完成は遅め**

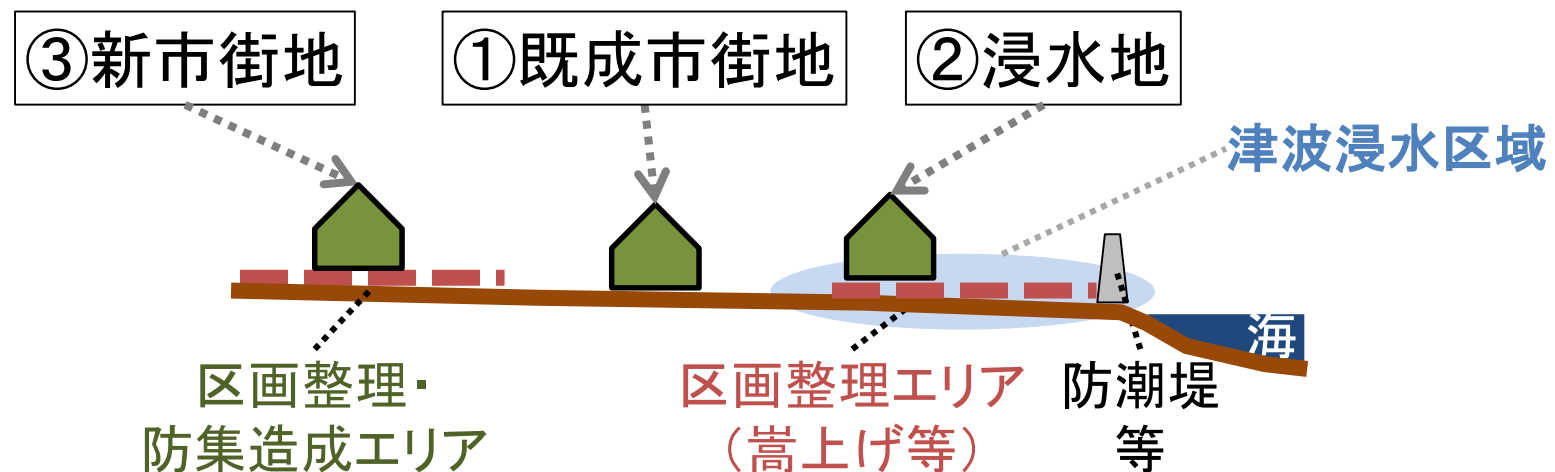
立地タイプ	地区数 (割合)	戸数計 (割合)	戸数 /地区
①非浸水地	116 (37.5%)	4553 (45.3%)	39.3
②浸水地	67 (21.7%)	2416 (24.0%)	36.1
③高台移転地	126 (40.8%)	3082 (30.7%)	24.5
全体	309	10051	32.5



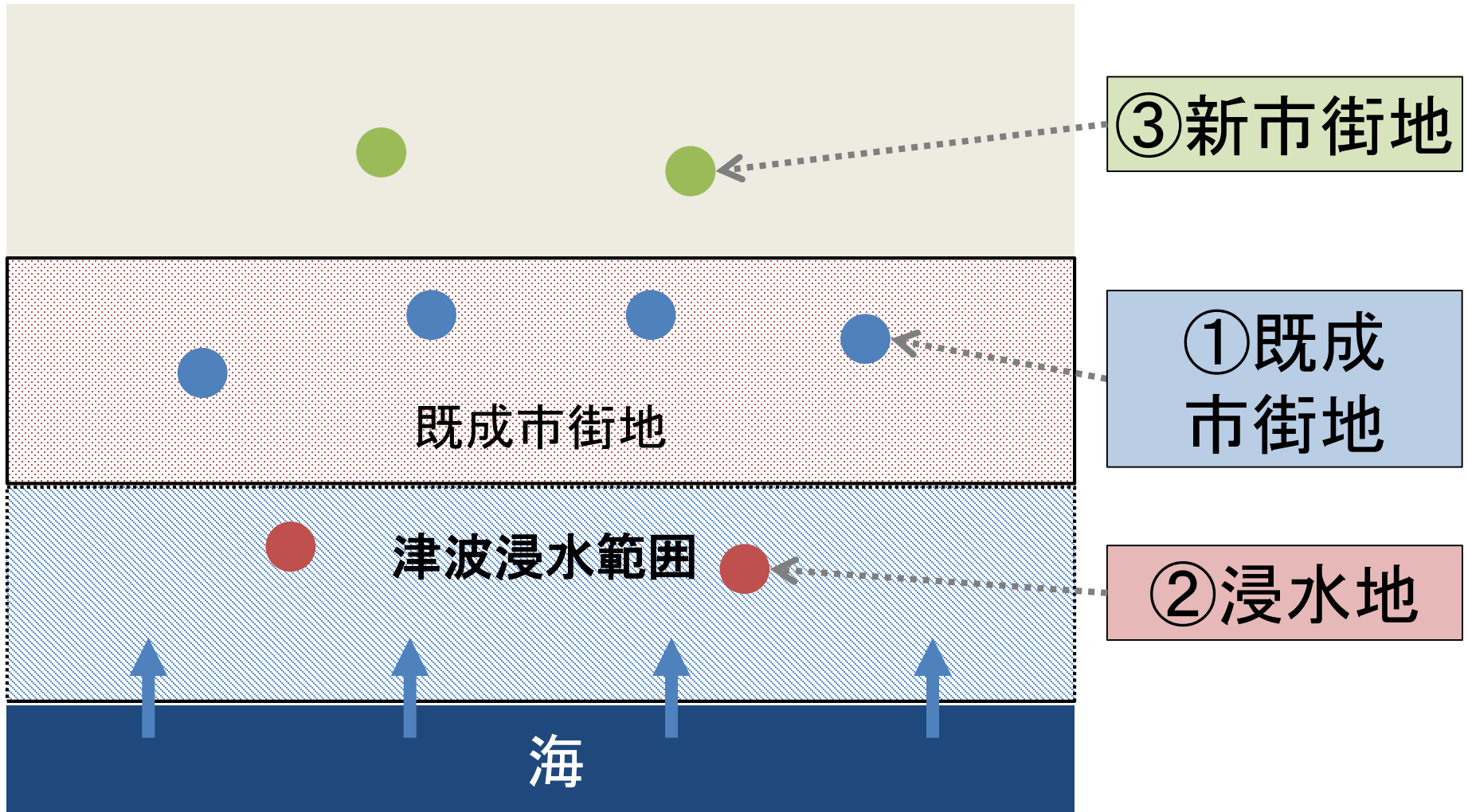
Ⅱ-2)-(1). 災害公営住宅の整備・平野部

整備される場所は大きく3タイプ

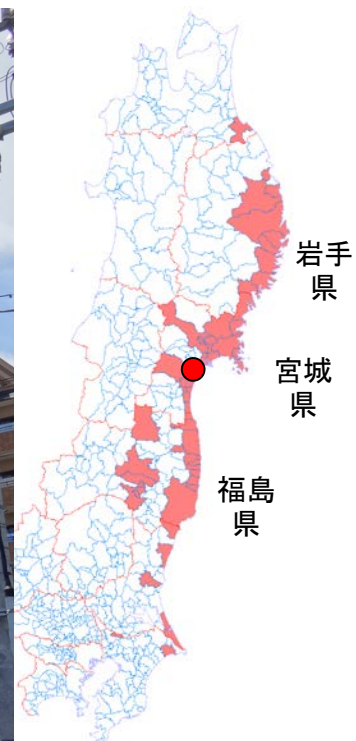
- ① **既成市街地**：津波被害のない 内陸部市街地の空地等で、地域特性を踏まえた **多様な形態**で建設
- ② **浸水地**：嵩上げ等を実施後に建設。**中層集合住宅**で地上階は 非居住用途の場合が多い
- ③ **新市街地**：一定規模の平地を整備し、自力再建用宅地と **戸建・集合**の災害公営を 集約的に建設



Ⅱ-2)-(1). 災害公営住宅の整備・平野部

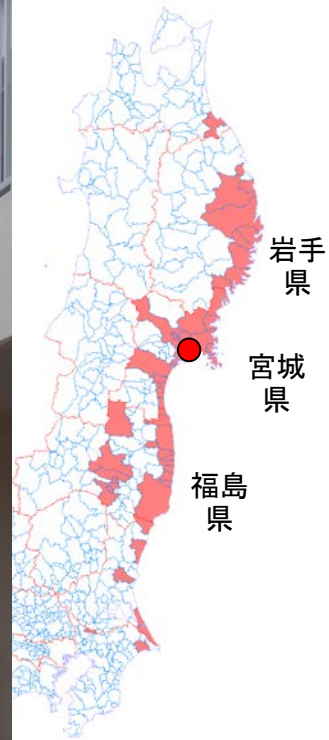


Ⅱ-2)-(1). 平野部 ①既成市街地



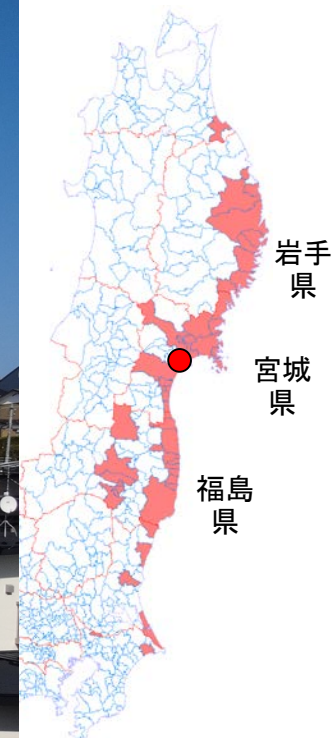
仙台市・北六番丁地区(RC造集合)

Ⅱ-2)-(1). 平野部 ①既成市街地



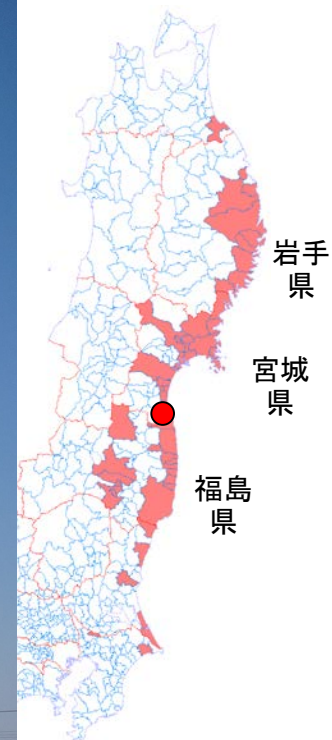
東松島市・矢本東保育所跡地地区(RC造集合)

Ⅱ-2)-(1). 平野部 ①既成市街地



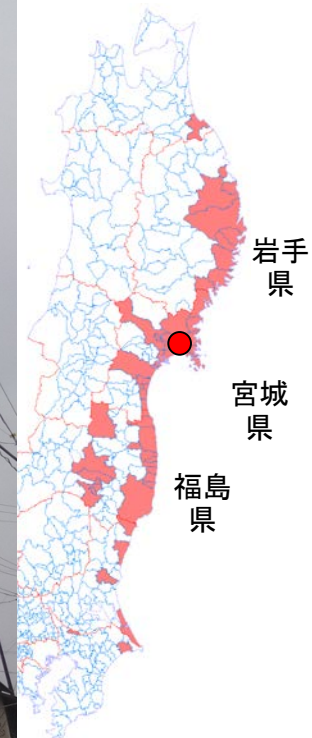
塩竈市・伊保石地区(木造戸建)

Ⅱ-2)-(1). 平野部 ②浸水地



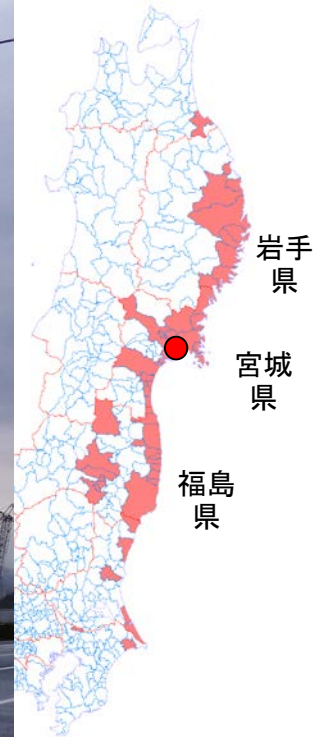
亘理町・西木倉地区(RC造集合)

Ⅱ-2)-(1). 平野部 ②浸水地



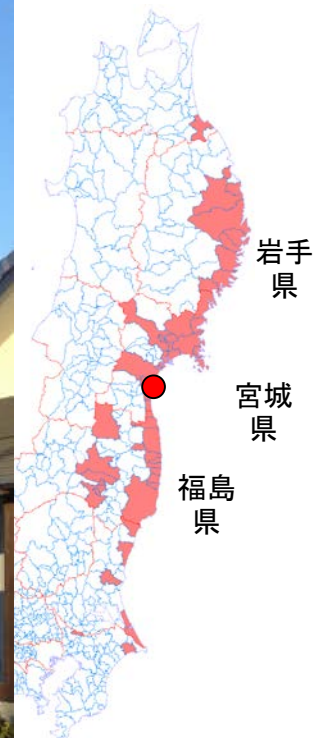
石巻市・中央一丁目地区(RC造集合)

Ⅱ-2)-(1). 平野部 ③新市街地



東松島市・東矢本駅北地区(木造戸建・長屋)

Ⅱ-2)-(1). 平野部 ③新市街地



岩沼市・玉浦西地区(木造長屋)

Ⅱ-2)-(1). 平野部 ③新市街地

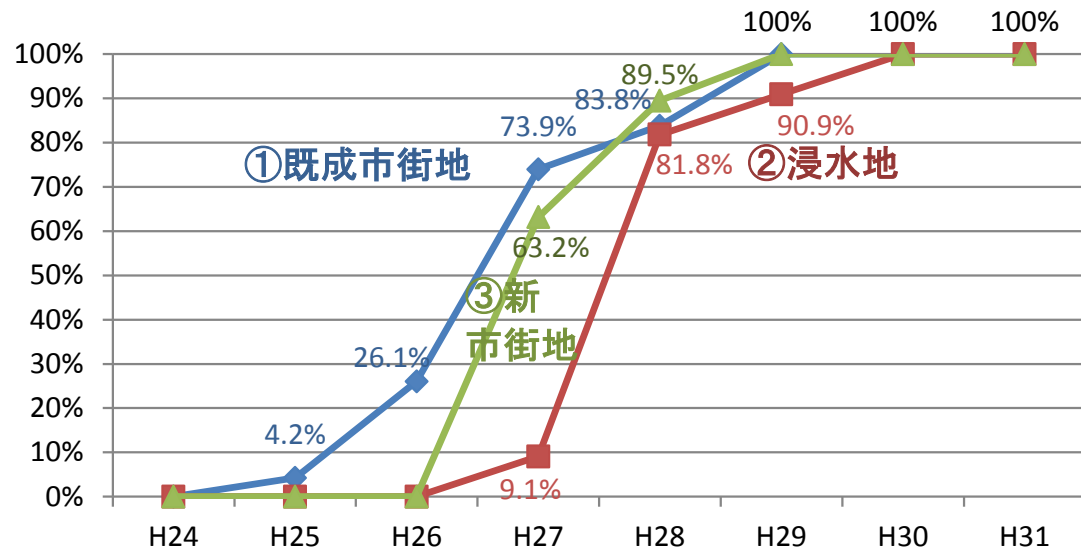


石巻市・新蛇田南地区(RC造集合)

Ⅱ-2)-(1). 災害公営住宅の整備・平野部

- ① **既成市街地**：用地確保がしやすく地区数・戸数とも多い。早期に着手されており**完成も早い**
- ② **浸水地**：事業合意と嵩上げ等が必要で、着手に時間を要し**完成も遅く**、地区数・戸数とも少ない
- ③ **新市街地**：数百戸の大規模団地を建設。着手まで多少時間かかるが、建設始まれば**一気に完成**

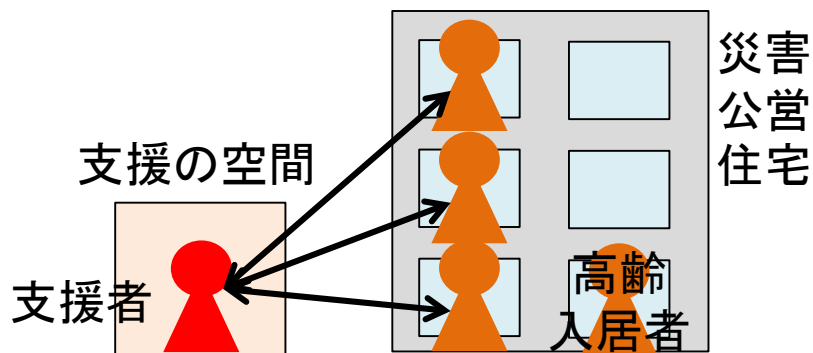
立地タイプ	地区数 (割合)	戸数計 (割合)	戸数 /地区
①既成市街地	142 (82.6%)	7222 (64.9%)	50.9
②浸水地	11 (6.4%)	1244 (11.2%)	113.1
③新市街地	19 (11.0%)	2660 (23.9%)	140.0
全体	172	11126	64.7



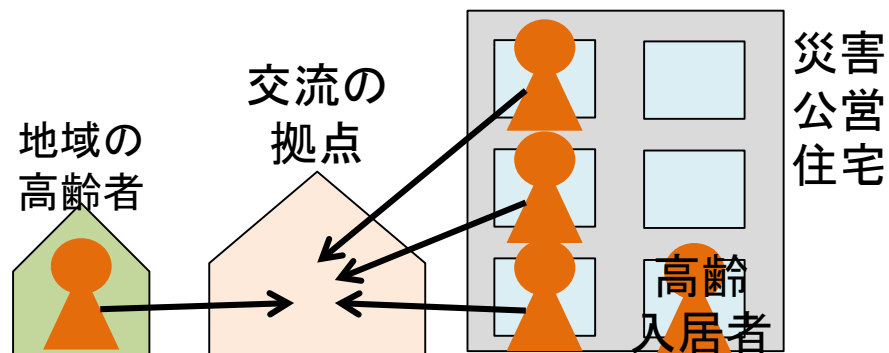
Ⅱ-2)-(2). 災害公営住宅での福祉連携

入居世帯には**高齢者多い**→何らかの対応必要

①見守り・生活支援・介護等のサービスを提供する



②入居者間や周辺住民との日常的交流を促す



ソフト

支援員の配置
(見守り・生活支援)

コミュニティでの助け合い
(自治会での活動等)

ハード

3.施設の併設
福祉のための施設等を併設または合築する

1.集会所等の活用
一般に整備される集会所等の施設を活用する

2.空間の整備
人々の交流が生まれやすい空間をつくる

Ⅱ-2)-(2). 福祉連携 <1> 集会所等の活用

宮城県南三陸町

- 入居予定者や周辺住民が意見交換する「**くらしの懇談会**」を開催
- 出された意見を実際に集会所の**プラン**へ**反映**
 - LSAの相談室
 - オープンな台所
 - 人が集まるテラス
- コミュニティ形成に寄与する集会所の**設計マニュアル**を作成して活用



Ⅱ-2)-(2). 福祉連携 <1>集会所等の活用



南三陸町・名足地区集会所(計33戸)

Ⅱ-2)-(2). 福祉連携 <1>集会所等の活用

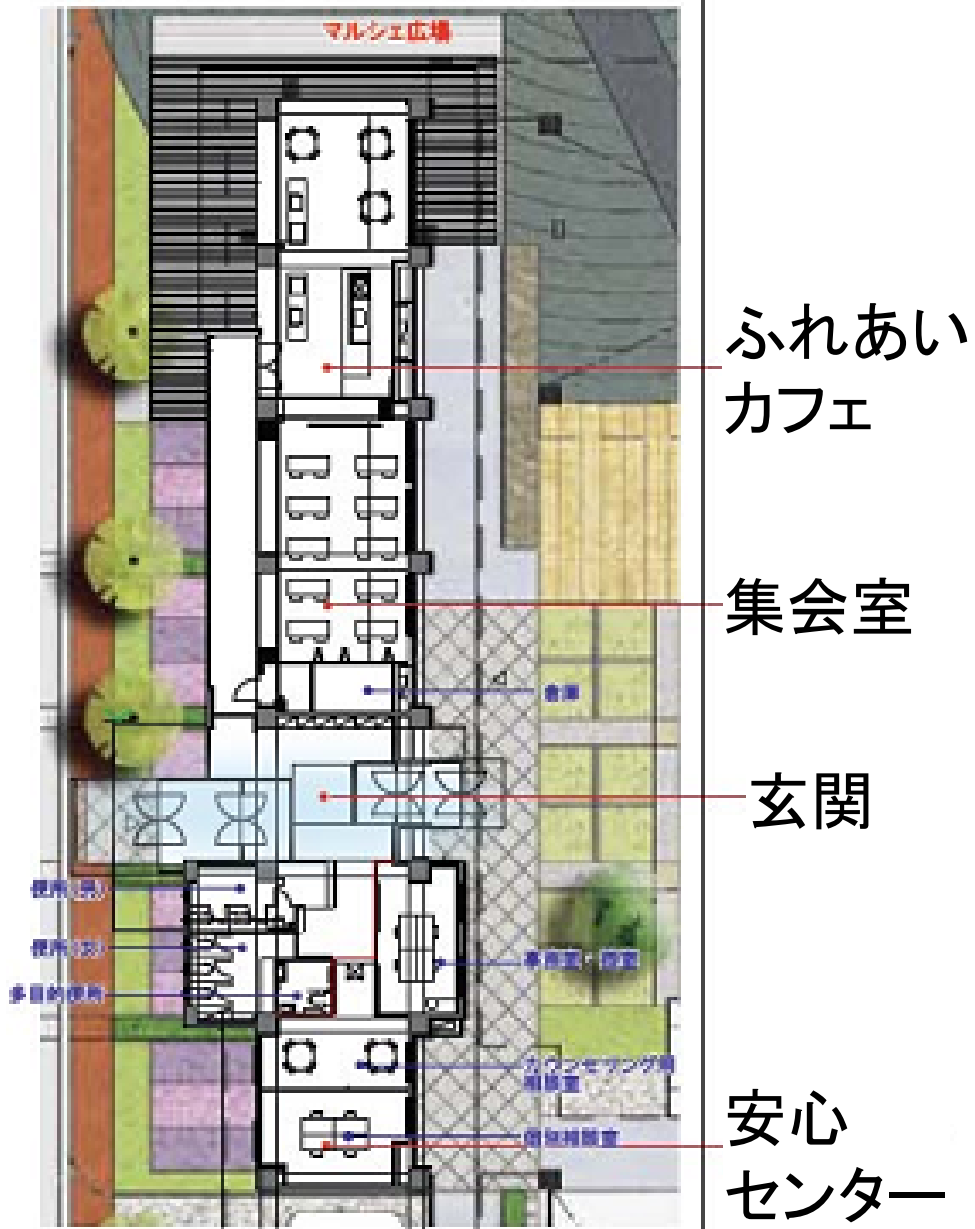


南三陸町・志津川東第1地区集会所(計66戸)

Ⅱ-2)-(2). 福祉連携 <2> 支援する施設・空間整備

女川町・運動公園住宅

- 計200戸の団地内に**コミュニティプラザ**を併設
 - 安心センター
 - 集会室
 - ふれあいカフェ
- 安心センターにLSAが常駐し、高齢者等の**見守り**や**相談対応**を実施
- 平日昼間にカフェを運営して高齢者が集まれる**憩いの場**を提供



Ⅱ-2)-(2). 福祉連携 <2> 支援する施設・空間整備



コミュニティプラザの外観

Ⅱ-2)-(2). 福祉連携 <2>支援する施設・空間整備



ふれあいカフェの様子

Ⅱ-2)-(2). 福祉連携 <3>介護福祉施設等の併設

気仙沼市・南町一丁目地区

- 中心市街地での共同建替えで、上層階に**災害公営住宅を整備**して市が買い取る
- 高齢者生活支援施設等併設事業を活用して1階に**デイサービスを併設**し、地域の生活支援を実施



Ⅱ-2)-(2). 福祉連携 <3>介護福祉施設等の併設



気仙沼市・南町一丁目地区(計36戸+店舗・施設等)

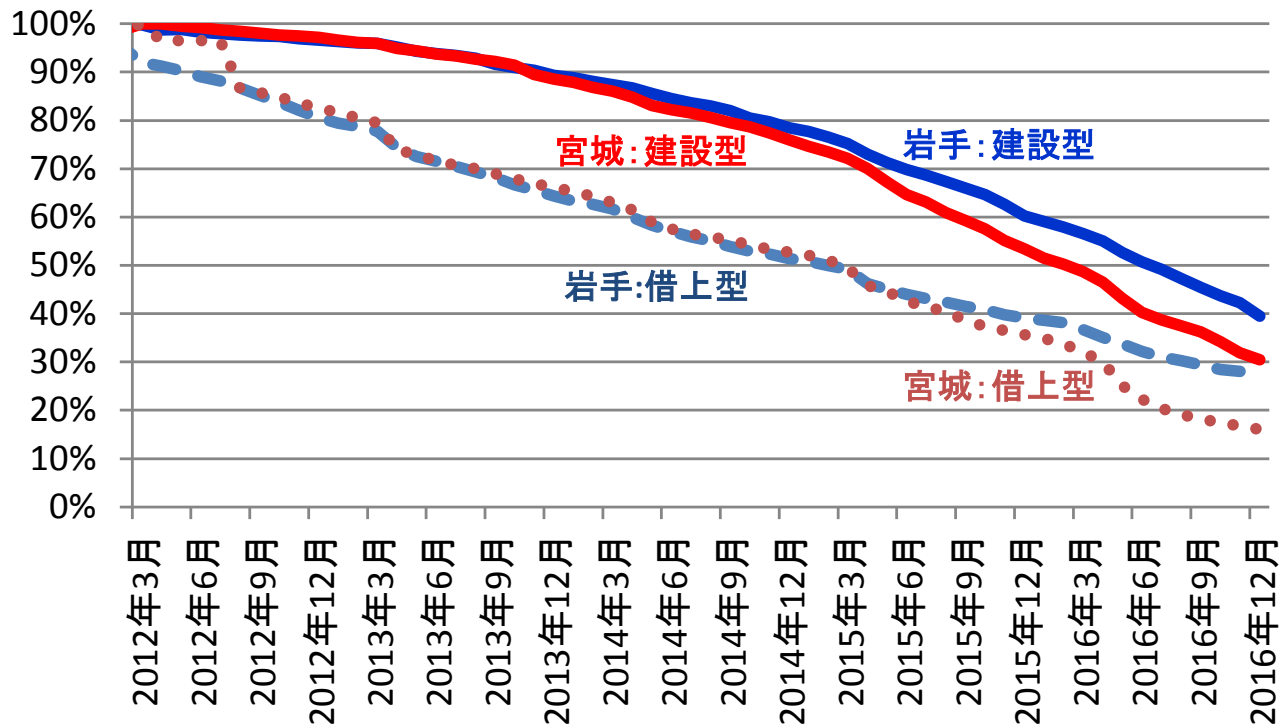
Ⅱ-2)-(2). 福祉連携 <3>介護福祉施設等の併設



気仙沼市・南町一丁目地区（計36戸+店舗・施設等）

Ⅲ-1)-(1). 応急仮設住宅からの退去の進捗状況

- 住宅整備が進んで恒久的住宅に移る被災者が増えると、応急仮設住宅の居住世帯は減っていく
- 仮設住宅の入居率は2～4割まで低下 (2016.12)
 - 既に6～8割程の世帯は退去している
 - 建設型よりも、借上型の方が退去が早い



Ⅲ-1)-(2). 借り上げ仮設住宅からの退去

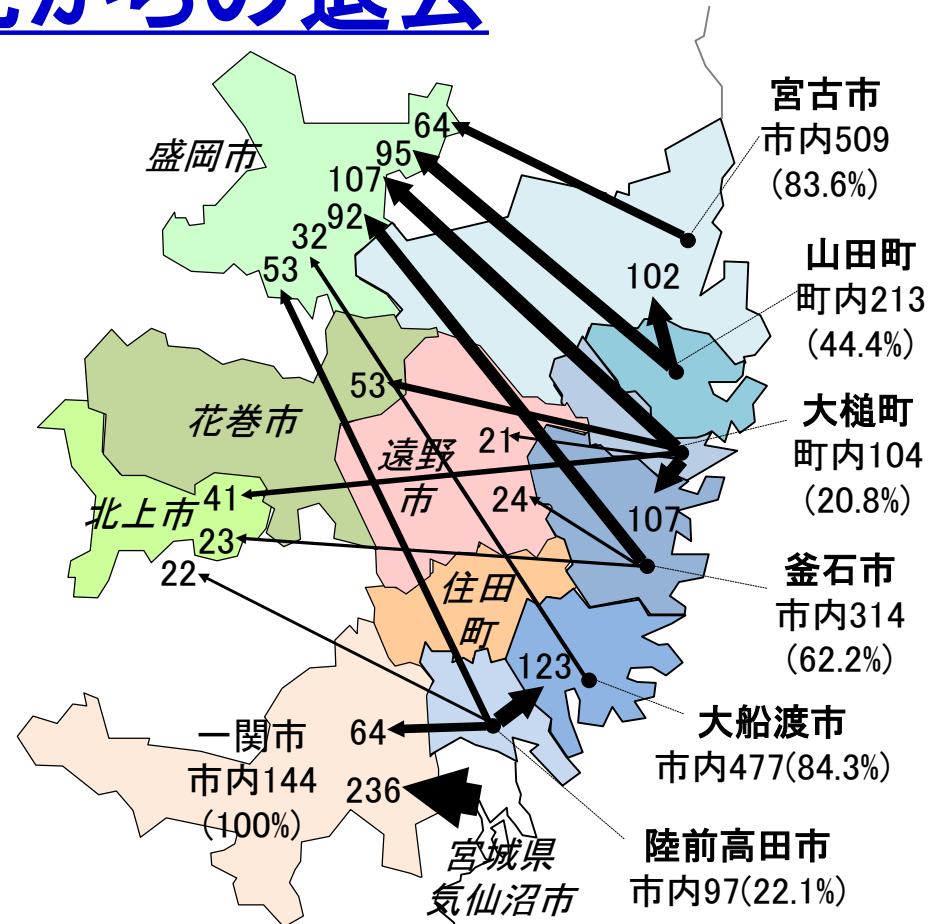
- **借上型の入居世帯**: 賃貸物件を自ら探して確保できた世帯

⇒ 自力再建も取り組みやすく**退去が早い**

- 入居する際に4割程の世帯は**他市町村へ移転**

➤ うち半数は元市町村に**戻らず**住宅再建

⇒ 復興事業を待たないので再建=退去早い
…人口減の懸念もあり



被災前:	従前居住市町村 A				
	市内		市外		
借上物件:	従前市町村 A	別市町村 B			
	市内	市外	市外	市内	市外
退去先:	従前 A	別 B	従前 A	別 B	別 C
	AAA	AAB	ABA	ABB	ABC
	49.2%	5.4%	18.2%	17.5%	9.7%

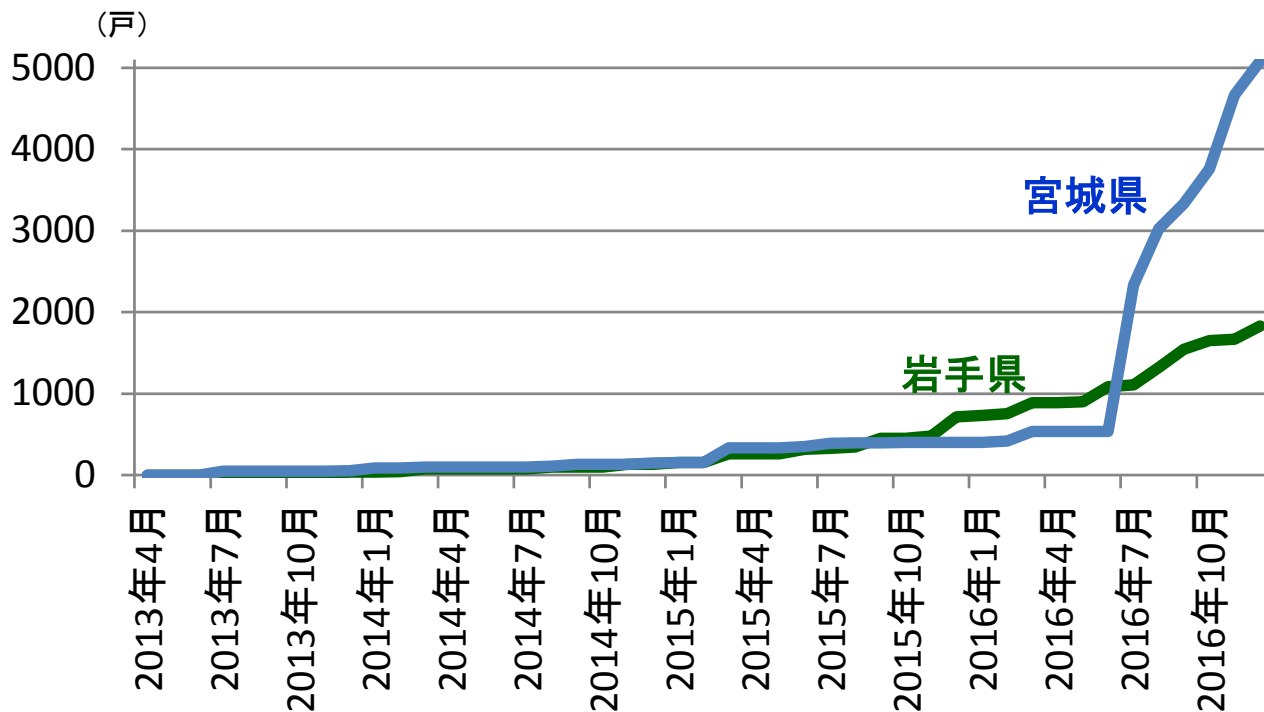
Ⅲ-1)-(3).応急仮設住宅の供与の終了・延長

- 公的な復興事業が完了した市町村では、応急仮設住宅の供与期間が終了されている
 - 再建先は決まっているがまだ退居出来ない事情のある世帯のみ特定延長する場合も
⇒ 被害が相対的に小さい市町村から供与が終了

供与期間	開始～4年	5年	6年		7年		
	①4年間(H26)で終了	②5年間(H27)で終了	③6年間(H28)で終了	④6年間(H28)で終了(6年目:特定延長)	⑤6～7年目(H28-29)は特定延長	⑥7年目(H29)は特定延長	⑦7年目(H29)も一律延長
岩手県	洋野町 遠野市 住田町	久慈市 岩泉町 田野畑村	野田村			宮古市	山田町 大槌町 釜石市 大船渡市 陸前高田市
宮城県	大郷町 美里町	岩沼市 大崎市		仙台市 亘理町 七ヶ浜町	多賀城市 山元町	塩竈市 気仙沼市 東松島市 南三陸町	石巻市 名取市 女川町

Ⅲ-2)-(1).建設型仮設住宅の解体撤去の進捗

- 供与終了した建設型仮設住宅は2013年から撤去
 - 供与終了市町村が多い2016年に撤去数増加
- 退去率6～7割なのに、解体率は2割程に過ぎず
 - ⇒ 団地単位の解体で居住者いると手つけられず
 - …学校グラウンドや私有地等では部分撤去も



宮城県

解体率：23.0%

解体完了：

4市町村 / 15市町村

岩手県

解体率：13.1%

解体完了：

1市町村 / 13市町村

Ⅲ-2)-(2). 応急仮設住宅の集約化計画

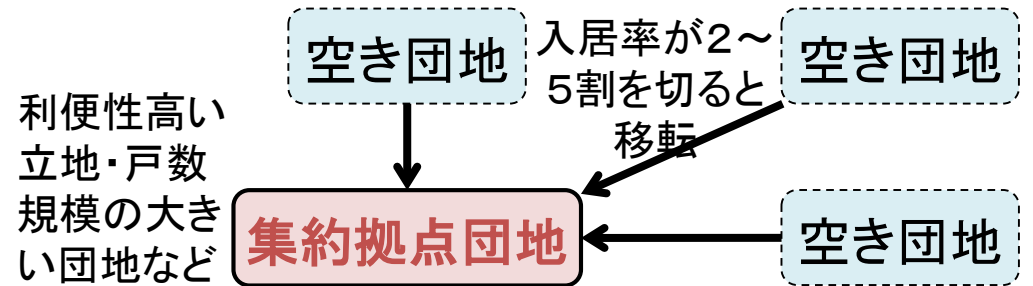
- 仮設の集約化計画を策定する市町も
 - 学校敷地や私有地等を**早期返還**
 - 空室増に伴う**防犯問題等**へ対応

● 計画の内容:

- **地域毎に集約拠点団地**を指定
- **退去時期を推定して移転スケジュール**を団地毎に示す

県	市町村	公表時期	実施時期	集約団地数
岩手県	宮古市	H27.6	H27～30年度	61→20
	山田町	H28.4	H29～31年度	45→12
	大槌町	H27.12	H28～30年度	54→12
	釜石市	H26.4	H26～29年度	66→21
		H27.9(見直し)		66→20
	大船渡市	H26.11	H27～29年度	36→5
H27.11(見直し)		H27～30年度	36→3	
陸前高田市	H28.3	H28～31年度	47→19	
宮城県	気仙沼市	H27.4	H28～29年度	90→24
		H27.8(見直し)		90→23
	石巻市	H28.6	H28～31年度	131→24

※H28.11時点でホームページや広報で計画等が示されている市町村を記載



	H27年度	H28年度	H29年度
A団地	● 全世帯退居→解消		
B団地	● 空住戸改修	● 移転	● 最終解消
C団地	●	● 移転	
D団地	● 団地内集約	●	● 移転

Ⅲ-2)-(2). 仮設住宅の集約化計画の内容

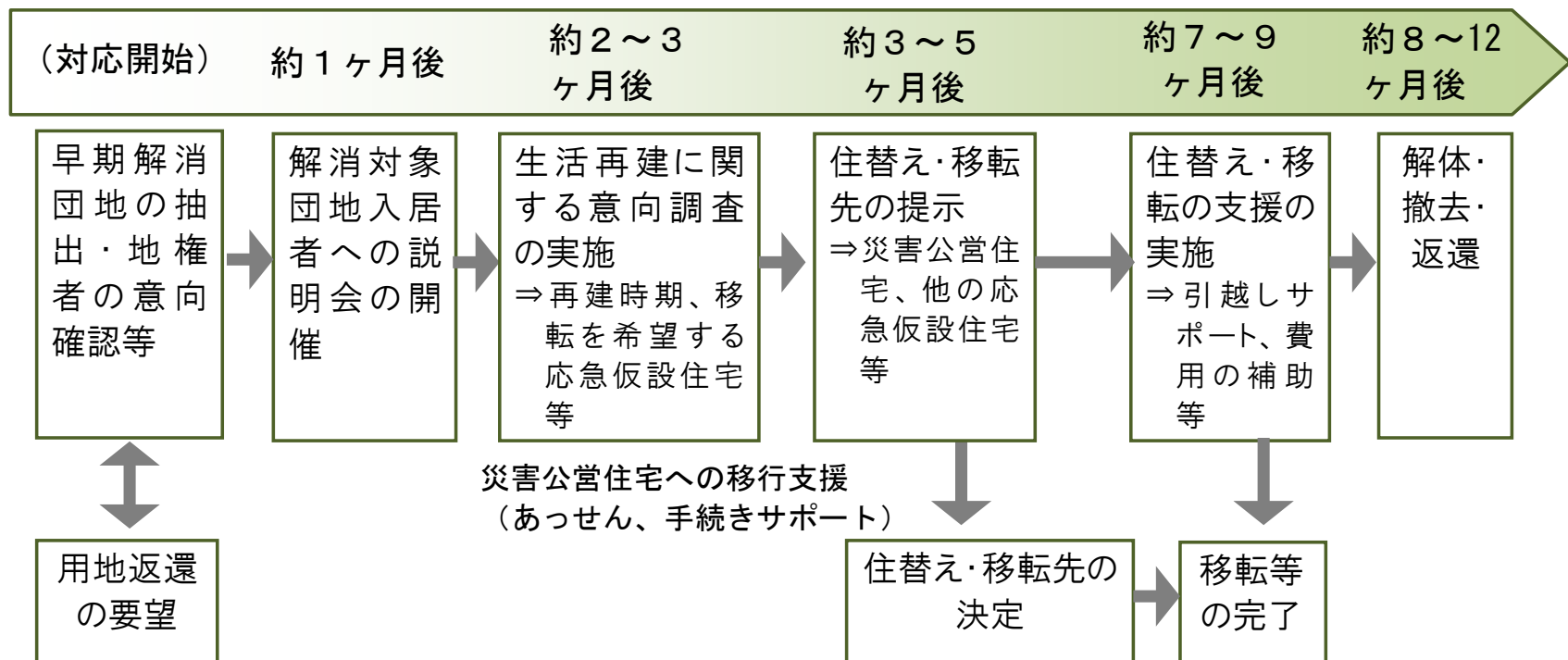
岩手県大船渡市

- 震災の3年半後に策定
- 5つの集約拠点団地を指定
- グラウンド・民有地を先行的に閉鎖
- 約2年かけて段階的に集約実施
- 退去見込みの状況を踏まえ、翌年度に見直しも



Ⅲ-2)-(2). 集約化を進める手順

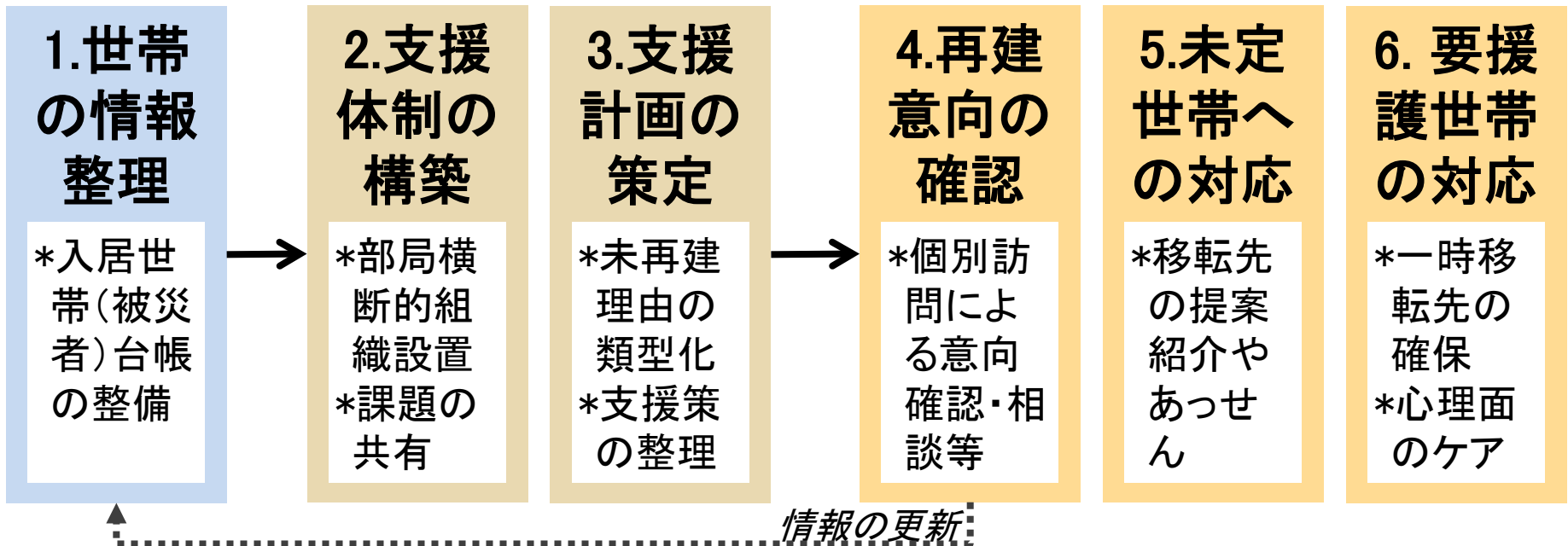
- ① 対象団地の自治会長や入居者への説明
- ② 住宅再建意向の確認：個別訪問での聞き取り等
- ③ 移転先団地の提示と希望の確認
- ④ 移転の実施：引越費用等への補助なども
…移転見込みを確認して集約時期の見直しも



Ⅲ-3)-(1). 仮設住宅残存世帯への支援の概要

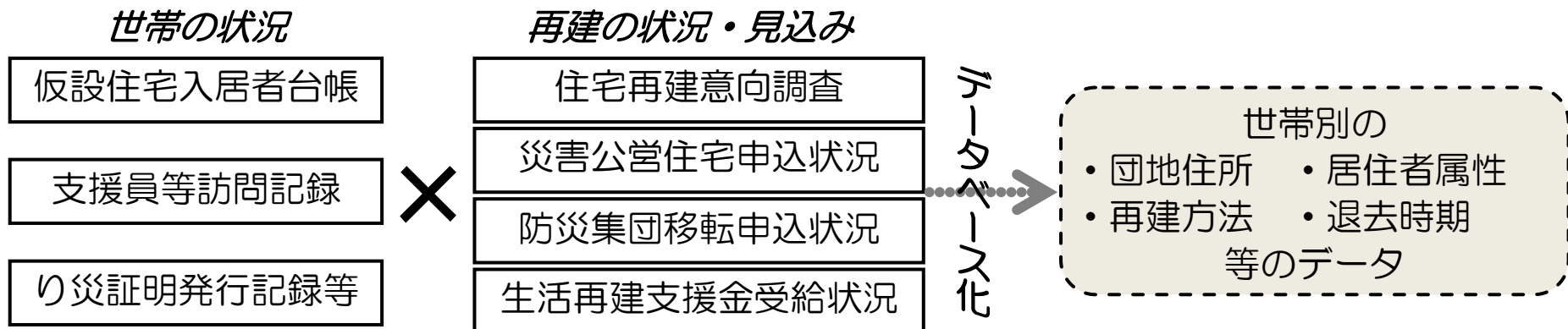
残存する世帯: 住宅再建できない事情を抱えている
 ⇒ **多種多様な課題**を把握して解決することが必要

- 残存世帯に関する**情報を整理**(1)
- **対応方針**を検討して計画等を取りまとめ(2,3)
- 個々の世帯毎に**きめ細かい支援**を実施(4~6)



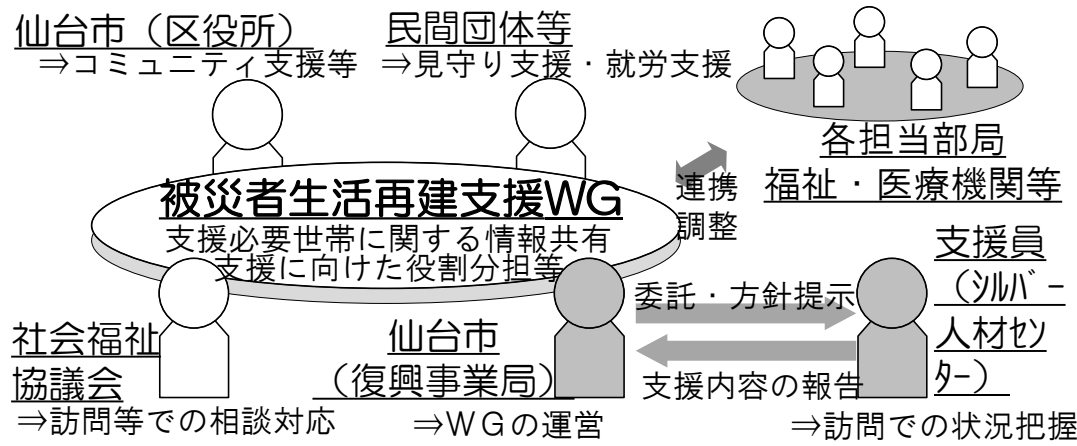
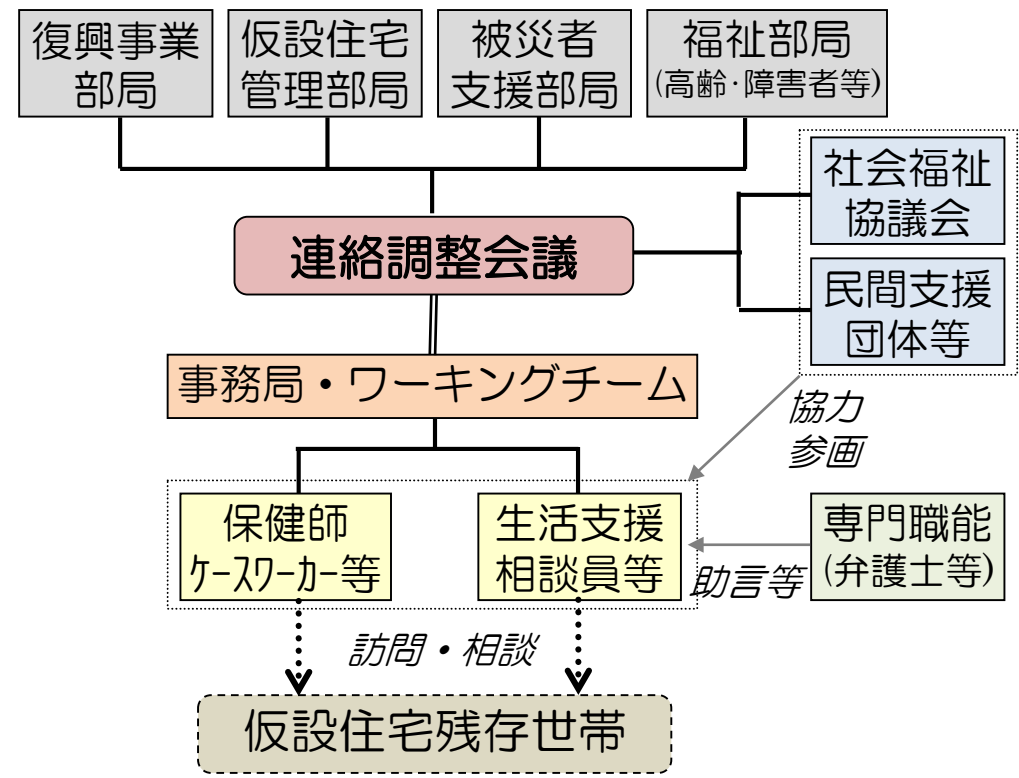
Ⅲ-3)-(2). 支援の取組 <1>世帯情報の整理

- 適切な支援策を検討するためには、被災世帯に関する**基礎的情報の(再)整理**が重要
 - 世帯の状況と再建の意向等を統合した形の**入居者台帳**の作成
 (情報は部局単位で収集・管理されており、統合的に扱われていない場合も多いのが実情)
- 以降に実施される意向確認や個別対応の情報を**随時更新**して、最新の状況を把握出来るように



Ⅲ-3)-(2). 支援の取組 <2> 実施体制の構築

- 住宅関連だけでなく、医療・福祉や就労、地域コミュニティなど **多様な部署・機関**で体制を構築
- **体制のイメージ**
 - 各部署+支援団体が参加の **連絡調整会議**：検討の場
 - 保健師・相談員等と連携した **ワーキングチーム**：実働部隊

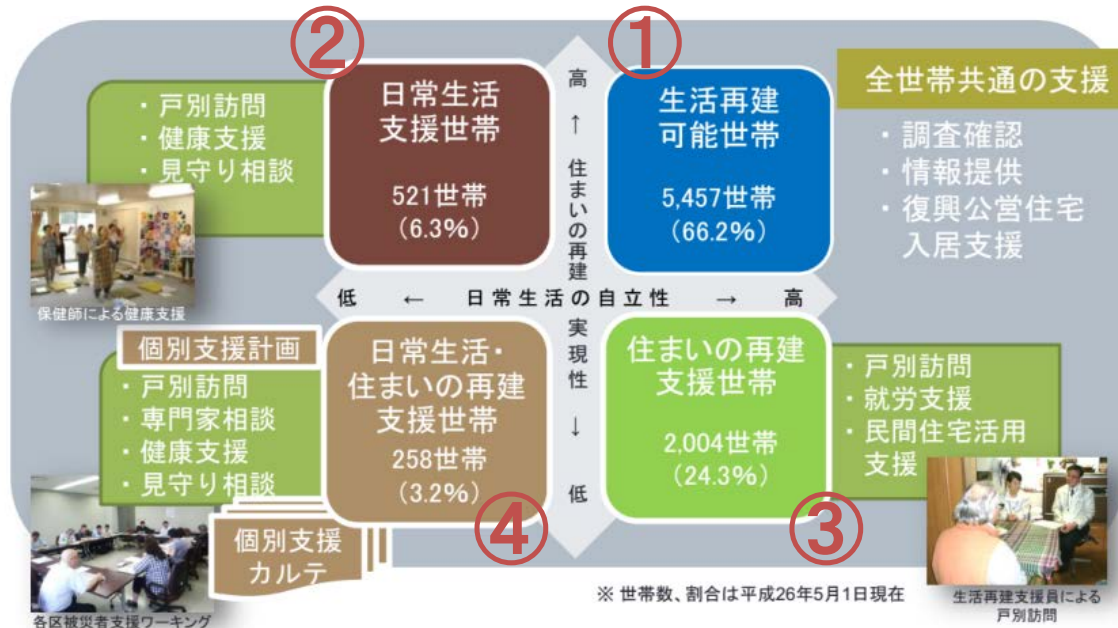


Ⅲ-3)-(2). 支援の取組 <3> 支援の方針・計画

- 世帯の類型別に必要な**対策・支援**を整理する

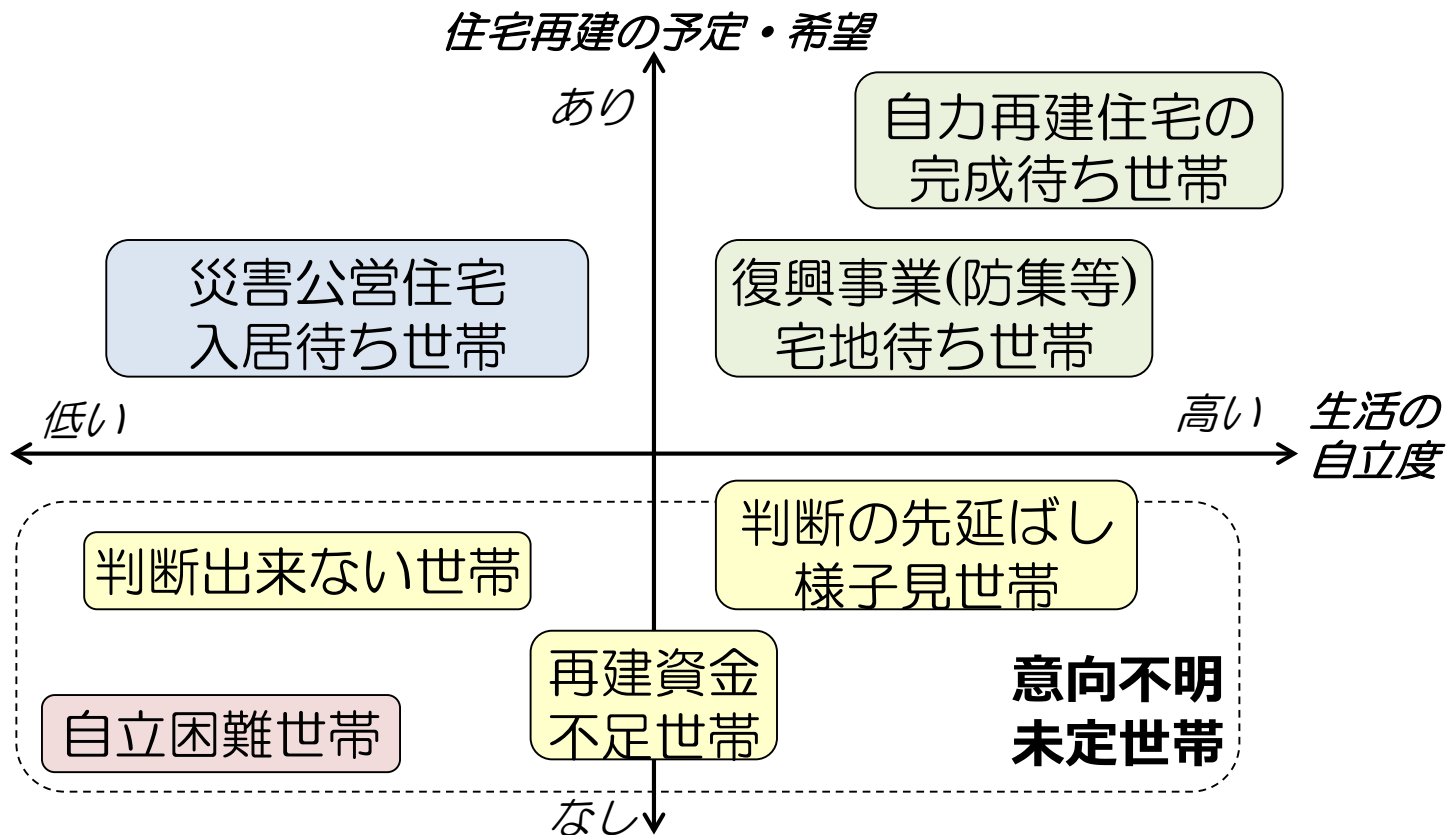
宮城県仙台市

- 生活再建推進プログラム(震災約3年後)
 - 4類型別の支援策／主に**④世帯**の個別支援
- 生活再建加速プログラム(上記の1年後)
 - **④**以外へも**支援を拡充**、最終的な退去を促進



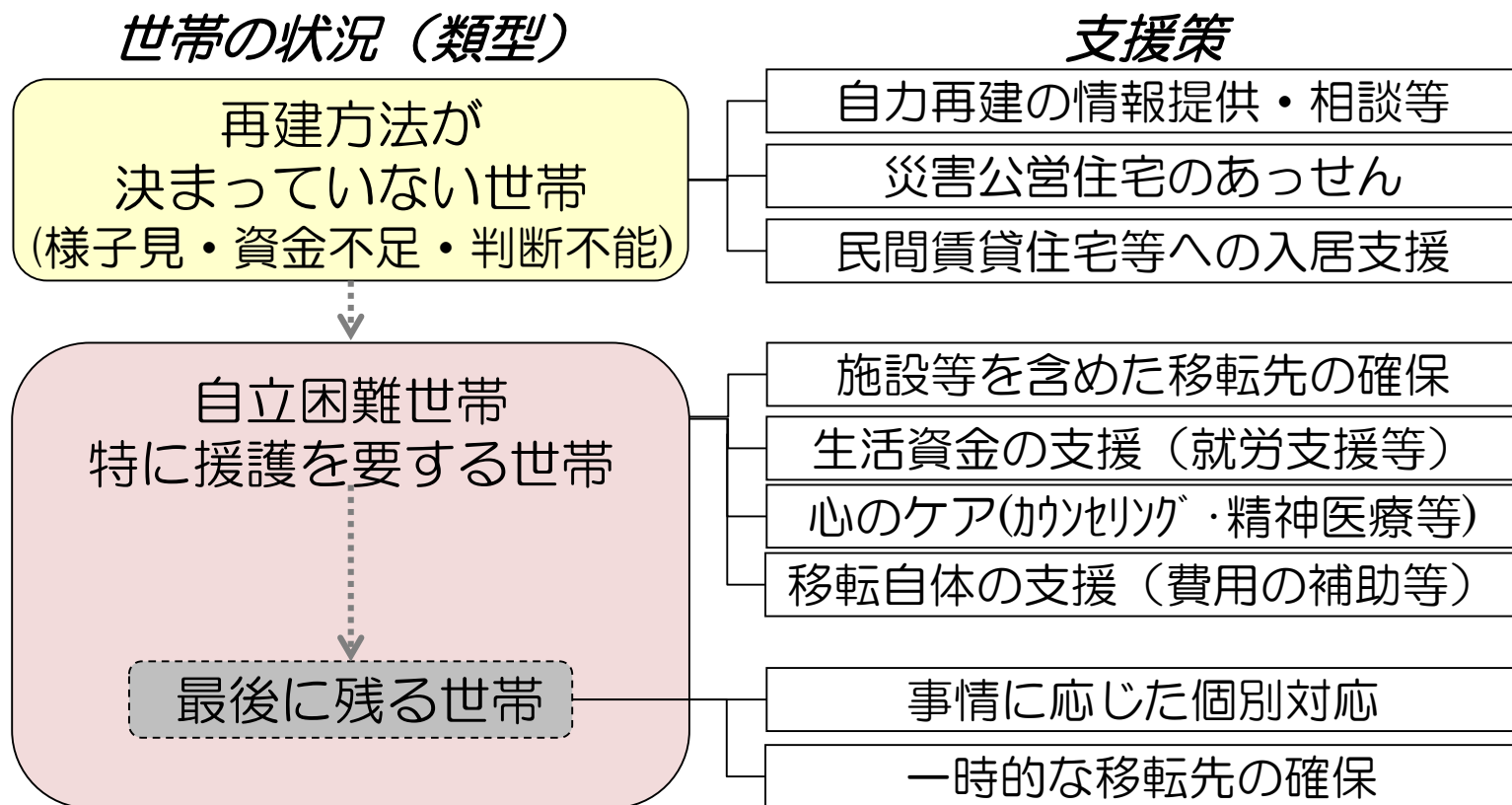
Ⅲ-3)-(2). 支援の取組 <4>未定世帯への対応

- 仮設に残存する理由や事情を把握するため、個別訪問等で**再建意向の確認**を実施
- 再建方法が未定の世帯には、あわせて個別事情に応じて**情報提供**や**相談・助言**などを行う



Ⅲ-3)-(2). 支援の取組 <4>未定世帯への対応

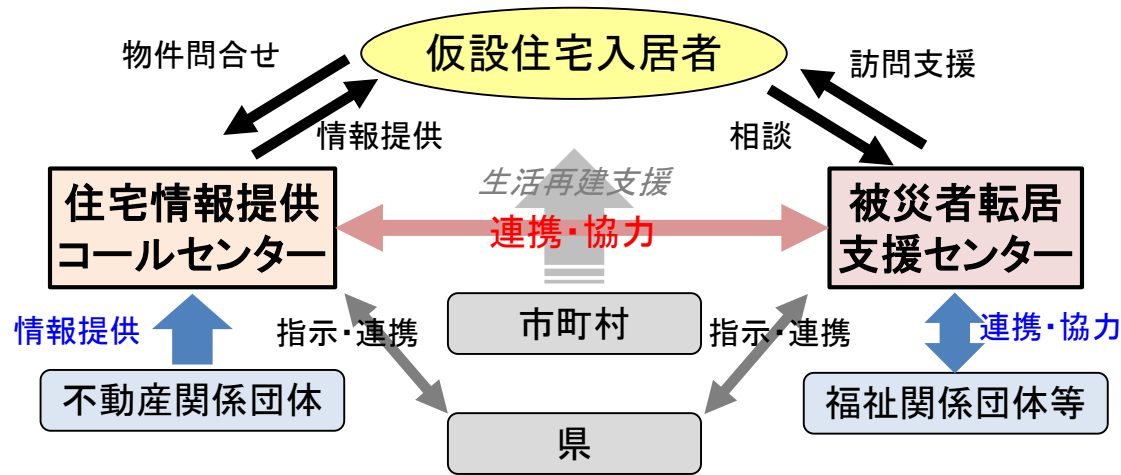
- 各部署の施策を共有した上で、必要な対応を世帯毎に検討し、個別訪問等で提示して再建を促す
- 最後まで残った特に援護を要する世帯には、個別事情に応じた柔軟な対応を実施し行き先を探す



Ⅲ-3)-(2). 支援の取組 <4> 未定世帯への対応

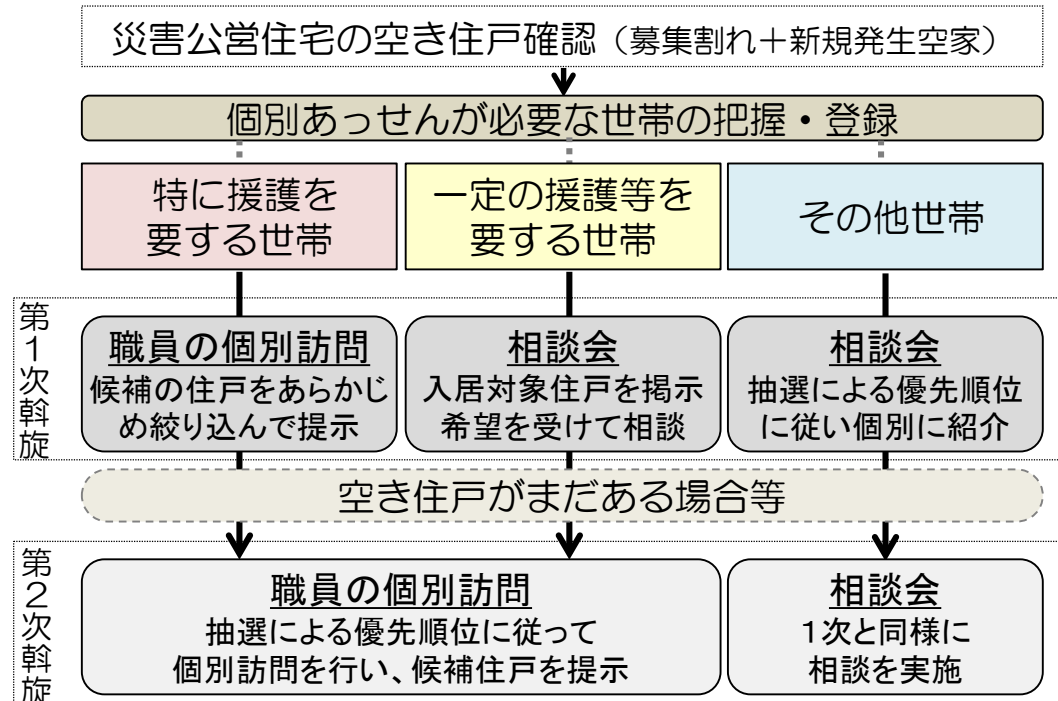
宮城県

- 民間賃貸住宅の**情報提供**や、個別訪問での**転居支援**を行う**センター**を設置



[参考] 神戸市

- 災害公営住宅の空き住戸を世帯類型別に個別あっせん
- 最後まで残る世帯には受入先の福祉施設等を確保



IV. おわりに

宮城県平野部

- 仮設残存世帯の移転先確保はおおよそ目処
- 仮設住宅の解体撤去も順次進む

岩手・宮城リアス海岸部

- 恒久的住宅の整備完了まであと数年は要する
- 仮設団地の集約化等の対応も必要に

復興最終盤での取組の実態を適切に把握する必要

恒久的住宅での入居者の生活実態や、将来的な持続可能性など、長期に渡って追うべき課題は多い

今後の災害時の対応を考える上での基礎的知見に