

東日本大震災時の応急仮設住宅 供給における福島県の取組

佐々木孝男さん（当時県土木部次長）にお聞きして

遠州尋美

みやぎ復興研究センター事務局長

2024年12月23日

第2回能登被災地における仮設住宅に関する意見交換会

参照資料

- 佐々木孝男氏提供資料
 - 福島県応急仮設住宅記録集
<https://www.pref.fukushima.lg.jp/sec/41065d/oukyuukirokusyu.html>
 - 「住まいの復興ロードマップ」（佐々木孝夫氏作成パーポイント資料）
- 内閣府（防災）資料
 - 被災者の住まいの確保に関する取組事例集（H27）（5）応急仮設住宅
https://www.bousai.go.jp/taisaku/pdf/sumai/sumai_5.pdf
 - 被災者の住まいの確保に関する取組事例集（R3）（6）建設型応急住宅
https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/pdf/kakuho_6.pdf
 - 災害救助法の制度概要（R5）
https://www.bousai.go.jp/oyakudachi/pdf/kyuujo_b2.pdf
- 厚生労働省資料
 - 災害救助法の概要（厚生省告示第144号（旧一般基準）における、仮設住宅関連抜粋）
<https://www.mhlw.go.jp/general/seido/toukatsu/suishin/dl/08.pdf>
- 石川県資料
 - 応急仮設住宅（建設型）について（災害救助法：令和6年（2024年）能登半島地震）
<https://www.pref.ishikawa.lg.jp/kenju/saigai/r6oukyuukasetsujuutaku.html#seibi>

応急仮設住宅の取り組みを検討・検証する前提

・ 応急仮設住宅は、災害救助法による応急救助

- ・ 応急救助実施のための一般基準（2000年3月31日厚生省告示第144号，2015年10月1日内閣府告示第228号）の制約下にある。
- ・ 反面，被災地固有の条件の違い，被害の規模・態様によって，実際の取組は一様ではない。
 - ・ 行政組織のあり方が，救助の展開を左右する。自治体の過去の経験が行政組織にも反映し，災害対応においては，過去の災害経験の有無が影響する。東日本大震災以降，特に激甚な災害も想定して地域防災計画を定めることが求められ，それに相応しい行政組織への再編が進むようになったが，大震災当時は，特定非常災害に指定される規模の災害を想定して対応する体制を構築していた自治体は希であった。
 - ・ 建設型応急住宅については，既設の公的住宅で利用可能な戸数，民間賃貸住宅のストックと空室など，既存の居住資源の存在が必要建設戸数に大きく影響する。大震災級の広域激甚災害の場合には，既存資源を最大限に活用してなお，膨大な戸数を建設，供給することになる。居住の確保が著しく困難な被災者にできる限り迅速に提供するという救助の要請上，確実な供給能力を持つ事業者との協力を優先することになる。
 - ・ 被災地に存在する建設事業者を建設型応急住宅の供給において活用することは，なりわいの再建に貢献するが，それを採用するためには，限られた期間内で迅速に供給できる能力を有する建設事業者が被災地に存在していることが前提条件となる。また，行政自身が事前のその存在を確認していなければならない。

建設型応急住宅供給実績

・ 制度概要（当時）

【対象者】

住家が全壊、全焼又は流失し、居住する住家がない者であって、自らの資力では住宅を得ることができない者

【費用の限度額】

- (1) 規格：1戸当たり平均29.7㎡（9坪）を標準とする
- (2) 限度額：1戸当たり平均2,530,000円以内
- (3) 同一敷地内又は近接する地域内に概ね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。

【着工期間】

災害発生の日から20日以内に着工し、速やかに設置

（出典）内閣府（防災）『被災者の住まい確保に関する取り組み事例集』P.59（2015年3月）なお，2021年5月に改訂されている

・ 住戸タイプ A：6坪，B：9坪，C：12坪

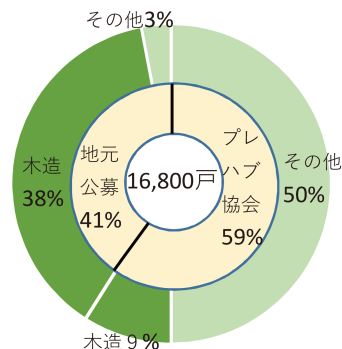
・ 戸数配分（A:B:C）

- ・ プレ協分＝1：2：1，公募分＝1：3：1

全戸完成：2013年3月6日

○16,800戸の供給戸数

	プレハブ協会		地元公募		計
	買取	リース	1次	2次	
木造	1,629		6,319		7,948
	1,629	0	4,377	1,942	
その他	8,352		500		8,852
	4,960	3,392	500	0	
計	9,981		6,819		16,800
	6,589	3,392	4,877	1,942	



仮設住宅供給に関わる福島県の行政組織体制

大震災以前の災害対応

- ・ 国：厚労省社会・援護局（災害救助法所管）＝補助金交付元
- ・ 福島県：生活環境部災害対策課＝対策本部事務局／補助金申請窓口
 - ・ 本部事務局は班で構成→仮設住宅も支援物資のため、支援班が担当
 - ・ 支援班は、各課から派遣される職員10数名で構成。仮設住宅に精通しているのは土木部建築住宅課長＋職員1名の2名のみ＝通常災害（最大30戸程度）の必要戸数への対応は可能でも、大震災級に対応するのは極めて困難（後述）。

福島県土木部の組織体制（大震災当時）

・ 5次長体制

①企画担当、②道路担当、③河川・砂防担当、④都市計画・下水道担当、⑤建築住宅担当

・ 建築住宅担当次長の元に3つの課（約60名）

- ① 建築住宅課＝主に住宅の企画、公営住宅、県営住宅の整備計画・市町村営住宅を含む公営住宅に対する国への補助申請、10名程度
- ② 建築指導課＝建築基準法等関係法令、許認可を所管。民間住宅等に対する融資、再開発あるいは建築関係団体等との連携支援を担当する2つの係、10数名
- ③ 営繕課＝県有施設整備：発注者となる担当課と連携して基本構想計画、設計者の選定、設計工事管理、その後の維持管理等、予算要求の資料も含めて技術的な部分の支援。20数名30名近く。

年度末で竣工検査、補助申請が佳境にある中での震災発生

震災発生直後の対応

災害対策本部の設置と部局の対応

- ・ 本部設置：3月11日、自治会館3階
 - ・ 知事以下部長以上の役職で構成＝状況把握、復旧の施策議論。部長は本部臨結め。
- ・ 部長不在下での非常体制の構築
 - ・ 次長が部長の職務を代行＝部長会議前の事前協議の効率化のため次長段階で方向づけをして提案をとの部長指示。
 - ・ 次長から、課長・補佐には、1つ上の役職の意識で、状況把握、施策提案を求める。
 - ・ 早めの相談を徹底しつつ、一定程度具体化された報告を部長会議、対策本部会議に上げる仕組みを築く。

建設型仮設住宅の目標戸数の設定

・ 3月12、13日：当面の整備戸数算定

- ・ 建築住宅課企画担当：概数2万戸（被災・避難状況の情報から）
- ・ 同公営住宅担当：利用可能公営住宅空室1000戸（市町村には電話照会）
- ・ 建築指導課法令関係担当：民間賃貸住宅空室5000戸（宅建業法所管、宅建業協会・全日本不動産協会県支部へ照会）
※当初からみなし仮設を見込む。5000は、転居時期、単身向け住戸が多数を占め、実際に活用できず。）

・ 建設型供給見込み戸数：1万4000戸

・ 3月14日対策本部会議承認

・ プレ協要請、後戸数通知

建設型仮設供給実務①

建設型仮設住宅供給一括管理体制の構築

- **前提条件確認：救助法の全県適用**
 - 補助金の出方が適用状況で異なる
 - **仮設供給実務を土木部建築部局で一括管理に**
 - 対策本部支援班で他の支援業務と並行して2万戸の仮設住宅供給の迅速実施は不可能（前ボ）
 - 3月14日、2万戸の供給目標ともに本部の了承を得て、土木部内に応急仮設住宅対策本部を設置
- ※この体制が他の被災県と異なる条件

プレハブ協会への初期対応

- **協会幹事会社の来県（国交省住宅局の根回し）**
 - 通常災害時に対応する住宅企画部会（リース系）に加え住宅部会（ハウスメーカー系）から幹事2社

- **県は1万4千戸を7月末までの供給要請**
 - 本体工事は協会施工、外構は地元事業者でという逆提案
 - プレ協幹事社と、地元工事事業者（建設業協会、電設業、空調・衛生工事業、電力、ガス会社（プロパン系のガス会社）との3月末まで数次の顔合わせ・打ち合わせ

地元公募の決断

- **相次ぐ要請（県上層部、議会筋等）**
 - 地元建設業界：外構+本体供給参入希望
 - 県上層部・議会筋：国内外からの支援打診（ビジネス機会への期待）
- **プレ協供給力の限界通知**
 - 被災3県5万戸の要請に対し、供給力3万戸。7月末完了の要請を満たすには、各県1万戸が上限。
 - 不足分4000戸を地元公募することを課長会議に提案し即断即決。
※数十年に及ぶ地場産業が活用、地場産業振興に向けた工務古育成政策の実績

建設型仮設供給実務②

建設型仮設公募までの20日間

- **公募要綱の作成**
 - 営繕課建築計画企画担当が2日間で作成（プロポーザル方式、コンペ方式募集要綱が別紙）
- **事前知事レク**
 - 部長・副知事説明後、副知事から知事レク要請
 - 知事から4000戸の確正を求められたが、1000戸、2000戸でも前進との判断で内諾
- **対策本部会議承認（4月頭初）**
 - 公募期間1週間、対象事業者要件、募集戸数4000戸の条件で公募することを承認
 - 対策本部会議はマスコミが入るため、本部承認＝事前の概要告知
- **4月11日公募**

公募要綱の要点

- **供給能力：100戸以上**
- **納期：7月末までに指定の土地で、必要設備を含め、入居可能に**
- **本店県内所在企業、年間20戸以上の供給実績（過去3年）、有資格**
- **選定条件**
 - 県標準仕様に合致、適正価格、地元企業・被災者雇用、県産財使用、入居後のメンテナンス体制

公募実績

- **第一次（4月11日）：4000戸**
 - 応募28社（1社辞退）、16,226戸
 - 選定（4月22日）：12事業者（団体）、4000戸（供給戸数：4,377戸）
- **第二次（7月12日）：地域限定、約1000戸**
 - 選定（7月26日）：15事業者、供給戸数：1,942戸

特記すべき点（主として遠州の認識）①

- 県の胆力（知事，幹事職員，担当課員）が重要
 - 当時の一般基準は253万円/戸。公募での買取価格の目安は600万円/戸。
 - 中越地震山越村の事例等を踏まえ，県が決断すれば，国も追認せざるを得ないとの認識で取組。
 - 公募の意義：一般基準に縛れても，ロフトの採用など基準内で可能な居住水準改善を応募者が提案。
- 供給の経験を踏まえながら，「応急仮設住宅等の生活環境改善のための研究会」を設置して自己検証を実施
 - 土木部建築住宅課＋福島大学災害復興研究所
 - 設置要綱を定め，県の公式の取組として実施
 - 準備会及び7回の研究会を開催（2011年9月15日～2013年6月13日）
 - 厚労省社会・援護局，国交省住宅局宛「これからの応急仮設住宅等の供給に関する要望等」を提出（2013年7月。別添資料）
- 応急仮設住宅のライフサイクルコストの算出と分析の取り組み
 - 2018年度に供給タイプ別のライフサイクルコスト（LCC）の算出と分析を行い，2019年9月に結果を公表。
- 主な結果
 - プレ協企画部会（リース系）の575万円を，地元公募6事業者が下回る。
 - プレ協企画部会は，工期が短く，初期建設費用が低いけど追加工事は割高。存置期間3年までは，リースは低廉。買取は，解体費用がかかるので，LCC上メリットは少ない。
 - プレ協住宅部会（ハウスメーカー系），住宅性能は高いが，初期費用，追加工事費も高く，LCC上は不利。
 - 地元公募は，存置期間4年を超えるとLCCが相対的に低下。木造タイプは，再利用率が高く，周辺環境との親和性も高い。冷暖房効果，居住者の評価も高い。
- 原発避難者対応における困難
 - 原発避難者は広域分散するため仮設住宅におけるコミュニティ配慮が著しく困難である。

特記すべき点（主として遠州の認識）②

- 住戸面積改善の障害
 - 迅速かつ確実な供給が求められるため，供給力が確実な団体等の活用を優先せざるを得ない。
 - 長年にわたるプレ協依存により，プレ協規格で生産ライン構築や部品ストックがなされているため，プレ協へ委託するとプレ協規格に縛られる。
 - 地元事業者等へ公募，協定を行う場合でも，プレ協分と，地元分が混在した場合に，入居被災者の不公平感が生じるから，行政決断が困難。
- 被災地対応を左右する被災経験
 - 特定非常災害規模の被災経験が大半の自治体に欠けるため，前例や上級官庁（地方自治法上同格にもかかわらず）やプレ協，大手シンクタンクなどの提言等に支配される。
- 住戸面積規模改善の方向性
 - 一般基準に例えば最低居住水準クリアを明記する。（住生活基本計画から削除されようとして
- いるから至難か）
- 県防災基本計画，市町村防災計画に事前防災計画として，地元事業者優先，地場産財活用，被災者雇用等を明記して，地元事業者育成に取り組む。
- 事前防災計画に標準仕様を定める場合，恒久活用を前提とすること，工期短縮のため，市販品の設備ユニットを採用することを考慮して，水回り面積水準を定め，居室面積水準を別に定める。（公募の意義も無視できない）
- 能登被災地の状況についての懸念
 - 東日本大震災においては，仮設運用の弾力化について23本の通知がなされてる。他方，能登では内閣府（防災）の通知一覧に1本もない。
 - 経過は不明だが，500人を超えるリエゾン部隊が国から石川県に派遣されているから，通知によらず，口頭での助言がなされている可能性が高い。透明性が失われ，検証が困難となる。

特記すべき点（主として遠州の認識）③

・台風浸水仮設住宅への対応

- ・須賀川市「かみきた団地」（2011年4月21日完成）
- ・2011年9月21日に福島県沖を通過した台風15号により床上浸水。60戸中58世帯（138人）が被害。
- ・洪水ハザードマップの浸水区域内。
- ・別の敷地へ移転等様々な検討後、同敷地内に住戸部分の土地の高上げを行って、合計43戸建替え。（駐車場と住棟用地を入れ替え）
- ・浸水区域内に整備された応急仮設住宅23団地→管理市町村、立地市町村に、避難体制の備と入居者の速やかな避難誘導を依頼
- ・浸水想定区域内での建設は避けるべきと総括

・民間用地活用における留意点

- ・仮設団地の約3分の1を民有地に求めざるを得ない状況（長期化が予想されたため、校庭使用を除外）。

- ・原状回復の必要を考慮すると、田畑、運動場の使用は避けたほうが良い。
- ・農地復旧に必要な客土の確保、運動場のフィールド再整備など、撤去に1年以上を要する。
- ・積層型仮設住宅活用も考慮すべき。

・再利用

- ・1万3千戸を超える買取型住戸の廃棄物化、処分費用を抑制するため無償譲渡。
- ・公募では、再利用可能な設計を評価。
- ・自治体、自治会、公益性のある団体、産業振興・地域振興に寄与する民間企業。
- ・解体・撤去・運搬費用は、譲受人負担。
- ・再利用実績：124棟、253戸、集会所2棟（2016～2019年の4年間）
- ・事務所、村営住宅、グループホーム、社会福祉施設、集合住宅、休憩所、移住促進住宅、仮設住宅、公営住宅、寄宿舎、地域交流施設、譲住宅管理棟、滞在施設、研修施設、地区活性化施設、定住促進住宅ツツツツ

特記すべき点（主として遠州の認識）④

・賃貸型応急住宅への取り組み

・最大時25,522戸（2012年3月）

- ・当初（3月中旬）不動産関係団体より収集した空家情報を市町村に提供し、市町村が契約して避難者に提供するスキーム →適切に機能しない。
- ・収集空家情報に基づくすべての空き家を県が借上げ、市町村が避難住民に提供〔通常型〕（4月中旬）
- ・国の通知に先立ち、避難者が自ら契約した住宅を事後的に賃貸型応急住宅に認定〔特例型〕（4月22日）

・課題

- ・膨大な事務量：応援派遣への過度の依存
- ・賃貸需要が急増＝家賃高騰、一般入居者が住宅に困窮。
- ・悪質家主のモラルハザード

- ・相対的に高額な借上家賃を期待する既存居住者の追い立て
- ・県と避難者から二重徴収して変換に応じない。
- ・避難者側のモラルハザード
 - ・事前告知なしの退去
 - ・鍵の未返還
- ・モラルハザード是正には現金支給が有効だが、国は現物支給に固執（会計検査院の指摘も無視）
- ・被災者の不可視化
 - ・支援及び支援情報の断絶
- ・コミュニティ解体、人口流出の促進要因