

■ 災害公営住宅による復興

被災地域における住まいの復興には、自力による建替えまたは改修への支援と、それらが困難な世帯に対して災害公営住宅が提供される。石川県内の各市町では、被災世帯の意向調査を行って災害公営住宅の需要を見極め、それを踏まえて建設計画の検討を進めつつある。

[表1]にこれまでの大きな地震災害の住家被災の大きさについて全壊と半壊の棟数について示し、それぞれ災害公営住宅の実績を示している。実際の事例として、熊本地震の場合についてみてみたい。熊本県の場合、12市町村、68団地、1,715戸の災害公営住宅が整備されたが、市町村が建設事業主体となったのは熊本市4団地の150戸、阿蘇市4団地の71戸のみで、ほかは、[表2]に示すように、市町村による「直接建設」でも県やURが受託してカバーしており、さらに、民間事業者による建物を買い上げ(買取方式)対応したことがわかる。構造形式は[表3]に示すように、RC造は比較的大規模な戸数の中層の建物が多く、鉄骨造は全国的ハウスメーカーによる2階建てが多い。木造は平屋がほとんどで、比較的小規模な戸数の団地に多く採用されている。

被災世帯にとってどの程度の期間で災害公営住宅に入居できるかは大きな関心事である。[図1]に熊本県の災害公営住宅について「地震発生から設計・事業の開始まで」の期間と「設計・事業の開始か

能登半島地震 現地からの報告 8
災害公営住宅による復興の課題

ら施工・事業の終了まで」の期間の分布を示している*3。これらを合わせて地震発生から災害公営住宅の施工・事業の終了までは最短で2年2.5カ月程度、最長で3年10.5カ月程度、平均3年3カ月程度である。仮設住宅の入居期間が原則として2年間であることを考慮すると、能登地域では建設工事が熊本県より相対的に困難であり、仮設入居期間を災害公営住宅入居まで延長することなどを考える必要がある。

■ 災害公営住宅の設計・施工体制

災害公営住宅は、既存の集落を考慮して、できるだけ小規模な戸数単位で分散的な配置が望ましいが、利用可能な建設用地、必要戸数の整備、地域拠点の形成などを考慮すると、地域ごとに、一定規模の戸数整備や2階建て、中層の集合住宅を検討する必要もある。

[表4]は、石川県内における比較的被災数が多い市町について、現時点の公営住宅ストックの状況と、災害公営住宅の必要概算仮定値を示している。ここでは、全壊と半壊の合計値に対して最小値は5%、最大値は10%としている。それによると、災害公営住宅の必要戸数として能登北部(輪島市、珠洲市、穴水町、能登町)や能登中部(七尾市、羽咋市、志賀町、宝達志水町、中能登町)では、既存の公営住宅ストックと同程度またはそれ以上の戸数の整備が必要となりそうである。

■ 災害公営住宅による地域の拠点・景観の形成

能登地域において持続可能な地域づくりを行う上で、災害公営住宅を被災世帯や被災集落に対応する視点だけではなく、建設場所の選定、整備の内容、合わせて整備する諸施設の検討などが重要である。筆者は、❖3において、能登半島地震からの復興について、地域再編の

川上光彦
かわかみみつひこ
金沢大学名誉教授

[表1] 既往の震災と災害公営住宅

	住家被害(棟)	災害公営住宅(戸)※4
東日本大震災(岩手県)	全壊	19,507
	半壊	6,570
東日本大震災(宮城県)	全壊	82,999
	半壊	155,129
新潟県中越地震(新潟県)	全壊	3,175
	大規模半壊	2,167
	半壊	11,643
熊本地震(熊本県)	全壊	8,673
	半壊	33,432
能登半島地震(石川県)	全壊	6,043
	半壊	17,973

※1 岩手県、宮城県の数値は文1)より引用、2017年3月末時点
 ※2 熊本県の数値は文2)より引用
 ※3 石川県の数値は2024年9月14日時点
 ※4 上段は戸数、下段は全壊・大規模半壊・半壊の戸数に対する比率(%)

[表2] 熊本県の災害公営住宅の供給実績*1

	団地数	供給戸数	比率(%)
市	8	221	12.9
県受託	11	189	11.0
UR	12	453	26.4
民間・県技術支援	14	382	22.3
民間	23	470	27.4
計	68	1,715	100.0

[表3] 建築構造と階数*2

単位:団地

	平屋	2階	3・4階	5・6階	7階	計
RC	0	2	6	7	1	16
鉄骨	0	20	0	1	0	21
木造	29	2	0	0	0	31
計	29	24	6	8	1	68

必要性やそのための地域再編のための集団移転のあり方、暮らしを考慮した生活関連施設の整備と交通ネットワーク形成などを論述している。

また、災害公営住宅の整備は、既存の町並みや集落景観を考慮したものが望ましい。熊本地震の場合、全国的ハウスメーカーによる地域性の乏しい集合住宅がかなりの割合で提供されたが、木造平屋建てで小規模な住戸数にて既存の集落等に近接して整備された事例も多い。後者の場合は、既存の町並みや集落景観と馴染んでいるように思われる。なお、地域拠点の形成や将来的な他用途の建物としての活用方を考慮すると、新規の外観デザインとすることも考えられてよい。

■ 入居後の住民交流や見守り

災害公営住宅の場合は、近隣住民と新たな関係を築く必要がある場合も多く、住まいとしての完結性が仮設住宅より高くとじこもりやすいことから、それらの取り組みがより一層必要である。とくに、集合住宅形式では戸外との関係が少なくなる傾向がある。

すでに、輪島市では仮設住宅団地の一角に集会所だけでなく、仮設住民や近隣住民が気軽に立ち寄ることができるコミュニティセンターの計画、建設がスタートしており、それらは仮設住宅利用期間後も、地域の福祉拠点や交流センターとして機能していく予定である。このような取り組みを他地域でも進めていく必要があり、国、県はそれらを大いに支援してほしい。

■ 災害公営住宅の将来活用方策の検討

災害公営住宅は、被災世帯に対する特別施策であり、最初の入居世帯に限定される。能登地域の場合は高齢者世帯の割合がより高く、徐々に空き室が増えていくことになる。空き室は一般の公営住宅として入居世帯を募集すればよいのだが、順調に応募がある見込みは少ない可能性がある。

復興庁においても災害公営住宅を地域振興に活用するためのガイドブック^{❖4}を発刊し、さまざまな活用方策を提案している。能登地域でも多様な活用方策が考えられるが、公営住宅以外の目的外利用が多くなるため、市町の関連計画に位置づけ、国などの了解を得る必要がある。ただし、空き室は住戸単位で発生するため、戸建て形式の場合は他用途への転用は比較的容易と思われるが、集合住宅形式の場合は容易ではない。集合住宅形式で用途廃止の上、民間事業者への売却を検討する場合、その方策も検討する必要がある。筆者は^{❖3}において被災地域の地域づくりを進めるために、現行の「地域おこし協力隊」に準じた「能登半島地震復興協力隊(仮称)」や現行の「特定地域づくり事業協同組合」を一層活用した仕組みを創設することを提言したが、災害公営住宅の空き住戸をそれらの担い手の住居として活用していくことが考えられる。

注

- *1…^{❖2}より作成
- *2…^{❖2}より作成
- *3…^{❖2}より作成。月単位での集計により推計

参考文献

- ❖1…国立研究開発法人建築研究所、岩手・宮城での住宅復興－東日本大震災から7年を経て－、Epistra Vol.78、2018年1月
- ❖2…熊本県、平成28年熊本地震災害公営住宅整備記録
- ❖3…川上光彦、能登半島地震からの「創造的復興」を考える、日本建築学会都市計画部門研究協議会資料、pp.34-40、2024年8月
- ❖4…復興庁、地域振興、暮らしの支援への災害公営住宅ストックの活用のすすめ、2020年12月

【表4】被災市町の公営住宅ストック

	市町営 (戸)	県営 (戸)	全壊	半壊	参考数値※3 最小/最大	
輪島市	351	188	2,287	3,875	308	616
珠洲市	49	32	2,051	1,752	190	380
能登町	220	0	245	929	59	117
穴水町	140	0	1,291	1,685	149	298
七尾市	265	77	505	4,681	259	519
羽咋市	24	60	524	3,178	185	370
志賀町	119	0	557	2,422	149	298
中能登町	93	0	54	893	47	95
宝達志水町	77	0	12	77	4	9
かほく市	103	0	9	245	13	25
津幡町	54	22	9	82	5	9
内灘町	33	427	123	558	34	68
計	1,528	806	7,667	20,377	1,402	2,804

※1 公営住宅のデータは石川県作成資料により作成、2024年4月1日時点
 ※2 建物被災数は石川県の集計データより引用、2024年9月17日時点
 ※3 参考数値として、全壊と半壊の合計数に5%(最小) / 10%(最大)としたもの

【図1】災害公営住宅の着工と事業の期間

