能登半島地震からの復興に向けて

No. 8
2024年9月

ー金沢からの報告ー

災害公営住宅による復興の課題

◆はじめに

大きな災害の復興には災害公営住宅が重要な役割を果たす。被災地域における住まいの復興には、自力による建て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。

災害公営住宅は、公営住宅法により、自治体が整備する被災世帯向けの住宅に対して、建設等に要する費用について、通常、国が1/2を補助する割合を2/3に増額するものである。また、対象は、災害により住宅が滅失(全壊・全流出・全焼)した被災世帯であるが、東日本大震災時に大規模半壊・半壊で解体された住宅の世帯も対象とされた。さらに、今回の能登半島地震のように激甚災害に指定された場合、国の補助が3/4に増額される[注1)]。

石川県においては、被災建物の公費解体などが徐々に進み、応急仮設住宅の建設が９月末までにおおむね終える見込みであり、復興は、恒久的な住まいの復興へ向けての段階に進んで来ている。県内の各市町では、被災世帯の意向調査を行うなどしており、その中で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。

本号(No.8)では、そうした災害公営住宅について、これまでの他地域の供給の実績や住まいとしての実態や諸問題を踏まえ、能登半島地震からの復興に向けて、災害公営住宅による復興の課題を整理して、それぞれについて考察、提言しようとするものである。

◆災害公営住宅の供給実績

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、それぞれ復興に対して供給されて来た災害公営住宅の実績を示している。それによるとかなりの災害公営住宅が供給されている。それぞれ災害のタイプや地域の特性が異なるため、単純な比較は困難であるが、表に示す、全壊と大規模半壊・半壊の合計に対する災害公営住宅数の比率は、東日本大震災の岩手県22.9%、宮城県6.8%、新潟県中越地震の新潟県2.0%、熊本地震の熊本県4.1%である。岩手県の比率が突出して大きいが、地域特性の違いや、全壊の被災割合が74.8%と宮城県の34.9%に比較して高いことが影響しているように思われる。

実際に供給された事例として、比較的近い時期の熊本地震の場合についてみてみたい。写真１は上益城郡甲佐町の白旗団地の木造長屋建て10戸のものである。熊本県が町より受託して建設したもので、玄関に土間を設け、ワンルーム形式の間取りとしている。住棟間に広場を設け、庇下にベンチを設置するなど住民間の交流に配慮している。

写真２は上益城郡益城町の砥川第２団地、戸建て形式７戸の木造平屋のもので、方位に留意しながらも、配置が単純にならないように工夫されている。熊本県が技術支援をして、民間[注3)]が建設したものを災害公営住宅として買い上げている。

これらの事例はいずれも木造や小規模な戸数での建設

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	5,964
	半壊	6,570	22.9
東日本大震災(宮城県)	全壊	82,999	16,149
	半壊	155,129	6.8
新潟県中越地震(新潟県)	全壊	3,175	336
	大規模半壊	2,167	2.0
	半壊	11,643	
熊本地震(熊本県)	全壊	8,673	1,715
	半壊	33,432	4.1
能登半島地震(石川県)	全壊	6,043	需要調査中
	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(%)

写真１　長屋建ての災害公営住宅[注2)]

写真２　戸建ての災害公営住宅[注4)]

のため、既存の集落景観とも馴染んでいるように思われる。

写真３は益城町の宮園第1団地で、ハウスメーカーによる鉄骨造２階建てのものである。外観の色彩に配慮し、住棟を分割配置して圧迫感を軽減するようにしている。

なお、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戸のみであり、他は、表２に示すように、県が市町村から受託11団地の189戸(11.0%)、ＵＲ(独立行政法人都市再生機構)が市町村から受託12団地の453戸(26.4%)、県が技術支援した民間事業者のものを買い上げ14団地の382戸(22.3%)、全国的に事業展開するハウスメーカー[注7)]のものを買い上げ23団地の470戸(27.4%)である。このように、短期間での整備について、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ること（買取方式）によって対応したことがわかる。

災害公営住宅の構造形式は団地毎に異なり、鉄筋コンクリート造（RC造）、鉄骨造、木造である。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、熊本地震における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・事業の開始から施工・事業の終了まで」の期間の分布を示している[注9)]。

まず、地震発生から実際の建設事業が開始された時点を「設計・事業の開始」されたときとみなすと、「１年未満」は6団地(9.0%)と少なく、多いのは「1年半～2年未満」と「2年～2年半未満」でいずれも21団地(31.3%)である。最短9.6箇月程度、最長3年4.5箇月程度、平均1年10箇月程度である。

次に、「設計・事業の開始から施工・事業の終了まで」

写真３　鉄骨２階建ての災害公営住宅[注5)]

表２　熊本県の災害公営住宅の供給実績[注6)]

	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[注8)]

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

の期間をみると、「1年未満」は11団地(16.4%)と少なく、最も多いのは「1年～1年半未満」の27団地(40.3%)である。最短4箇月程度、最長2年6.4箇月程度、平均1年5箇月程度である。

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箇月程度、最長で3年10.5

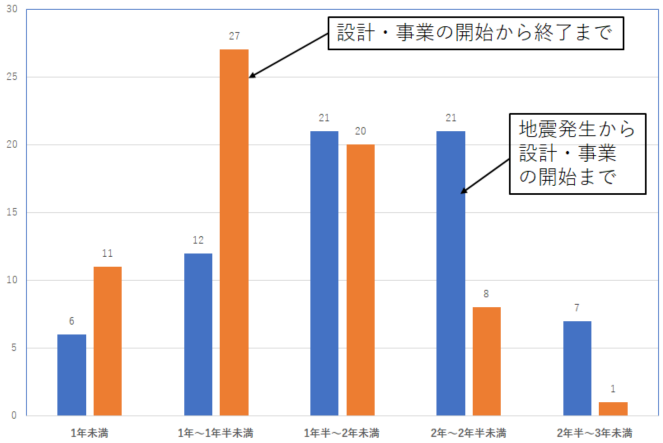

図１　災害公営住宅の着工と事業の期間

月程度、平均3年3箇月程度である。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ることも踏まえて、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。

◆災害公営住宅による復興の課題

能登半島地震からの復興に向けて、災害公営住宅による復興の課題としては、順不同であり、かつ、相互に関連するものであるが、以下の八つがあげられる。

・災害公営住宅の入居世帯数の精度高い推計
・災害公営住宅の設計施工の体制
・災害公営住宅の管理運営
・災害公営住宅による地域拠点の形成
・災害公営住宅による地域景観形成
・災害公営住宅の入居後における住民交流や見守り
・家賃低廉化措置の廃止等に伴う対応の検討
・災害公営住宅の将来活用方策の検討

以上のうち、前五者は建設供給時の課題であり、後三者は入居後または将来的な課題である。以下では、それらについて順に説明したい。

◆災害公営住宅の入居世帯の制度高い推計

災害公営住宅の需要については、主として被災世帯の意向調査にもとづいて進められている。地震発生から実際の入居は、前述のように、熊本県の場合で平均3年3箇月程度を要しており、当然個々の世帯の状況も変化していく。東北大地震の場合、文3)によると、被災三県(岩手県、宮城県、福島県)で2016年10月時点(地震発生後約5年半程度)の入居率は93.8%である。空き室については、「再募集や斡旋、団地見学会の実施など」を実施、「被災者の入居の見込みがない場合は一般公営化を検討」したとのことである。

災害公営住宅は必要世帯には供給すべきものではあるが、公費支出によるものであり、できるだけ精度高い需要推計が求められる。既往の被災事例として、熊本地震や新潟県中越地震などにによる供給実態を精査して進めたい。また、上記のように空き室について追加募集や一般公営住宅への転用など、柔軟に運用することも検討する必要がある。

◆災害公営住宅の設計・施工体制

被災地域の復興のため、当該地域のこれまでの建設事業量の数十年とも推計されている需要を数年で建設遂行する必要があり、建設関連事業者について、全国からの支援を依頼する必要がある。

前述のように、熊本地震における熊本県の場合、12市町村のうち市町村が直接災害公営住宅を建設したのは２市に留まり、他は、県やＵＲへの委託、民間事業者が建設したものを買い取ることにより必要戸数を整備している。能登半島地震においても同様の方法を検討する必要がある。

また、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、後述の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階建ての集合住宅または中層の住棟を検討する必要もあり得る。

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を示している。また、本稿の論考を進めるためだけに単純に災害公営住宅の必要概算推計値の最小値と最大値を示している。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[注10)]。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。

◆災害公営住宅の管理運営

災害公営住宅の整備は、被災市町にとって、建設時における用地確保や建設工事に伴う財政的負担だけでなく、入居後の管理運営の行政的負担が急激に増えることになる。そのために市町が人的スタッフを増員することは困難であることを想定すると、指定管理者に委託すること

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	参考数値※3 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

が考えられる。

石川県では、2006年度より県営住宅を指定管理団体に委託している。また、表４に示す市町にはすでに公営住宅の管理教務を指定管理団体に委託しているところもある[注11)]。災害公営住宅については、指定管理団体に委託することを検討することがよいと思われる。委託する場合は、既存の公営住宅も含めて委託するのが市町と受託事業者の両方にとって合理的であると思われる。指定管理制度を運用する場合は、その経験が長い石川県による情報提供、技術等の支援が必要である。

なお、指定管理制度については、これまで大きな問題は確認されていないが、受託可能団体が少ない状況や、導入後は継続性が高くなることなどを考慮するとともに、市町と指定団体の役割分担などを十分に検討する必要がある。

◆災害公営住宅による地域拠点の形成

能登地域はすでに過疎、高齢化が進み、今回の地震発生はその傾向を早めた可能性が高い。能登地域において持続可能な地域づくりを行う上で、災害公営住宅の整備は重要な方策となり得る。そのためには、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、文6)において、能登半島地震からの復興について、地域再編の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、く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。

なおね災害公営住宅の立地については、地域拠点の形成や災害発生可能性地域との関係などを考慮していく必要があるが、紙数の関係から、これらのテーマについては別報告としたいと思う。

◆災害公営住宅による地域景観形成

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、かなりの戸数を短期間で供給する必要からと思われるが、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。一方、木造平屋建てで小規模な住戸数で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、写真1や写真２で示したように、既存の町並みや集落景観と馴染んでいるように思われた。

写真４は新潟県中越地震で提供された災害公営住宅で長岡市山古志竹沢住宅である[注12)]。既存の集落景観に馴染むようにデザインされている。

また、災害公営住宅による地域拠点の形成や、後述の将来的な他用途の建物としての活用方策を考慮すると、新規の外観デザインとすることも考えられてよい。東北大地震の事例であるが、写真５に示すのは福島県矢吹町の災害公営住宅[注14)]である。木造2階建て延床面積1,572㎡、「高低差のある敷地を生かして住棟を配置し、居住空間と外部空間を緩やかにつなぐことで、近隣に開かれた環境を実現するとともに入居者同士および入居者と近隣住民との交流を促している」[注15)]。

◆災害公営住宅の入居後の住民交流や見守り

仮設住宅においても入居住民の交流や見守りを進め、高齢者の孤立や孤独死を防ぐ取り組みが行われている。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説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。災害公営住宅への入居を契機にとじこもりになる高齢者の存在が報告されている[文3)]。東北大震災の仮設住宅や災害公営住宅においても高齢者の孤独死が多くみられたことが報告されている[注16)]。

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

写真４　矢新潟県長岡市山古志竹沢住宅[注13)]

写真５　矢吹町営中町第二災害公営住宅[注15)]

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という。このような取り組みを他地域でも進めていく必要かあり、国、県はそれらを大いに支援してほしい。

◆家賃低廉化措置の廃止等に伴う対応の検討

公営住宅は低所得者向けに供給される住宅であり、入居世帯に所得の上限が設けられている。災害公営住宅については、被災して住宅を失った世帯に対して災害発生から３年間は特別に入居が認められている。また、家賃についても、一般の公営住宅よりさらに低廉化の措置がとられている。実際の個々の入居世帯の家賃は、世帯員全員の総所得、入居住戸の床面積により算定される。

したがって、災害公営住宅への入居当初は被災世帯が希望すれば入居可能であるが、民間住宅を借り上げた場合は、返却後に低廉化措置が終了し、通常の民間賃貸住宅の家賃となることになる。

これまで提供されて来た災害公営住宅について、そうした家賃の低廉化措置の廃止に伴う増額が問題となって来た。阪神・淡路大震災の事例において高齢の入居世帯から困るとの声があった[文10)]。それに対応する市町村の対応は異なり、それまでの低廉化の措置と同様の制度を自治体独自で設けたり、そのための世帯の要件を設定したり、民間賃貸住宅の供給が比較的みられる地域であることを理由としてとくに対応措置が設けられていなかったりしている。また、東日本大震災についても入居世帯の悲痛な声が報じられている[文11)]。

石川県内においても2007年能登半島地震で提供された、穴水町の災害公営住宅は、15年間の民間集合住宅の借り上げ式であったため、2024年に民間に返却され、一般の民間賃貸住宅となり、家賃が増額になり困るという高齢世帯の声が報じられている[文12)]。なお、これについては町、入居世帯、所有者の協議により家賃が増額されることなく継続されたとのことである。

災害公営住宅が供給されて家賃の低廉化措置が廃止されるのは、かなり先のことではあるが、そうした可能性がある場合は対応をできるだけ早めに検討しておく必要がある。基本的には、低廉化措置は、できるだけ継続するような制度を設け、国、県によるその支援が求められる。

◆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ものであり、能登地域の場合は高齢世帯の割合がより高いと思われるため、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、表４で示したように、能登北部や能登中部の市町では既存の公営住宅ストックと同等またはそれ以上を供給することになるため、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[文13)]を発刊している。東日本大震災で整備された災害公営住宅を対象としているが、様々な活用方策が提案されている。ここでは、能登北部地域や能登中部地域を想定すると、以下のような活用方策が考えられる。いずれも、当該市町における地域づくりの中で検討し、それに位置づけていく必要がある。

・農林漁業などの産業振興の施設と連携する従業者のための居住施設
・UIJターンの移住者向けの居住施設
・企業誘致のための従業員用住宅
・研修施設または宿泊施設
・各種の福祉施設

いずれも公営住宅以外の目的外利用になるため、市町の関連計画に位置づけ国等の了解を得る必要がある。一般の公営住宅としの活用は比較的容易であると思われるが、能登北部地域や能登中部地域では需要が少ない可能性があるため、上記のような用途を検討することが必要であろう。

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。

実際に、東日本大震災の場合、空き室を低額の家賃で移住者を募集したところ、比較的若い世帯の需要があったという。ただし、入居可能期間が１年間以内と短いことに限界がある。

筆者は、文6)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。

これらの他に、居住世帯に譲渡することも考えられる。その場合は、戸建て形式の住宅が適している。

◆おわりに

2024年9月時点において、応急仮設住宅の建設がおおむね終了しつつあり、災害公営住宅など恒久的住まいの整備へと復興段階が進みつつある。ただし、9月に能登北部地域において豪雨災害があらたに発生したので、それらの歩みが多少遅れる見込みであるが、着実な復興を今後も進めていく必要がある。本稿で論述した諸課題について、できるだけ検討していただくことを各市町や関係者に期待したい。

注

1)今回の能登半島地震では、新潟県新潟市、富山氷見市、石川県七尾市、輪島市、珠洲市、内灘町、志賀町、穴水町、能登町が指定されている。また、東日本大震災については、被害の甚大さから特別法にもとづいてさらに国の補助が7/8に増額されるなどの措置がとられた。
2)文2より引用、設計シーラカンスＫ＆Ｈ株式会社
3)事業者は「三善建設＋Ａ５」である。
4)文2より引用、設計Ａ５
5)文2)より引用、大和ハウス工業株式会社による建設
6)文2)より作成
7)積水ハウス株式会社と大和ハウス工業株式会社
8)文2)より作成
9)文2)より作成。「月」までしか明示されていないため、月単位での集計により推計している。なお、阿蘇市の新小里団地については設計開始が2015年と地震発生前だったため対象から除いている。
10)より精度の高い、必要戸数の推計には、被災地域における被災世帯等の調査だけでなく、これまでの災害公営住宅の需要と供給の実績について、被災世帯の意向調査、世帯に関する状況などについて精査する必要がある。なお、2024年9月18日の石川県議会において馳知事は「能登地方では、高齢化率が約50％と高く、自宅の再建が困難な被災者が多いほか、もともとある民間の賃貸住宅が少ないことから、県は、熊本地震の時よりも被災者の恒久的な住まいの選択肢として災害公営住宅の比率が大きくなるとみて」いるとし、国に「災害公営住宅の建設費や、敷地整備への支援などの財政支援の拡充を強く要望した」と答弁している[文4)]。
11)かほく市、中能登町
12)設計は、アルセッド建築研究所、ムテラ
13)長岡市移住定住ポータルサイトより引用
14)設計は岩堀未来建築設計事務所＋長尾亜子建築設計事務所、福島県らが主催する建築文化賞やグッドデザイン賞を受賞している。
15) 建設通信新聞、2019年1月19日より引用
16)文8)では、被災三県において仮設住宅および災害公営住宅の一人暮らしの死亡で2011年から10年間において警察が取り扱ったのは614人で、そのうち、65歳以上の高齢者が420人、68.4%を占めたことが報じられている。

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)復興庁男女共同参画班、東日本大震災からの復興におけるコミュニティ等各分野の課題及び対応、2017年頃作成資料
4)NHK 石川NEWS WEB、2024年9月18日
5)秋定孝史、公営住宅の管理及び運営上の問題点、国際文化研修2022冬、Vol.114、pp.26-31
6)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
7)建設通信新聞、「矢吹町営中町第二災害公営住宅」福島県ら主催「第35回県建築文化賞」の正賞に輝く！2019年1月15日
8)中日新聞、仮設・災害住宅で614人孤独死　被災３県、高齢者68%、2021年3月9日
9) 西田奈保子、災害公営住宅におけるコミュニティ政策、立命館法学 2019 年 5・6 号（387・388号）、pp.242-263
10)市川英恵、阪神・淡路大震災被災地における借上復興住宅立退問題と訴訟、復興23号、Vol.8、No.t、pp.21-26、2020年3月
11)NHK、「死ねっていうのか」震災９年の声 被災者の支援どこまで？、2020年3月10日
12)中日新聞、災害住宅 迫る入居期限　能登半島地震15年　穴水に残る課題、2022年3月28日
13)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

「能登半島地震からの復興に向けて」
No.8、2024年9月　【禁・無断転載】
カワカミ都市計画研究室　川上光彦
金沢大学名誉教授
Ｅメール kawakamim@staff.kanazawa-u.ac.jp
https://www.kawakami-lab.com/