

### 第3分科会「被災者の住まいとまちづくり」—福島県内の取り組みの経験から

鈴木浩（福島大学名誉教授・IGES シニアフェロー）

#### 1. 福島県における3.11への対応の特質

- ・地震・津波と福島第1原発事故による複合災害であった。
- ・地震・津波などからの避難は、いわば即物的に、過去の経験や教訓の蓄積などによって“てんでんこ”の避難などもあり得るが、原発災害、つまり放射性物質の飛散は気象条件に左右されるうえに目に見えないことなどから、原発事故の状況や放射性物質の飛散状況などに対する正確かつ迅速な情報発信が被災者に届けられることがまず求められたが、政府や東電の対応が被災者の避難に様々な混乱や困難をもたらした。
- ・地震・津波（特に津波）被災者の迅速な捜査や救出の時間帯や期間と原発災害による緊急避難指示とがわずか数時間あるいは半日、一日単位でのタイムラグを生じたことが、津波被災者の捜査や救出を妨げてしまった（浪江町の消防団など津波被災者の救出に携わっていた人々は、被災者の救出を求める声を聴きながら避難せざるを得なかった“無念さ”を伝えている）。飯舘村などは南相馬市や相馬市からの津波被災者の受け入れをしながら、後には放射線量の増大によって、自らも避難を強いられた。浪江町は当初の避難指示によって20 km圏を超える町内の津島地区に避難したもののメルトダウンによって、さらに町外に避難することになった（しかも大半の人々は放射線量の高い北西の方向に避難した）。それは国道114号線だけが避難経路になったために異常な渋滞を引き起こすことになった。避難経路については集合住宅などの建築物だけでなく、避難道路においても二方向避難の原則が重視されるべきであろう。
- ・とくに原発災害は広域避難を強いられ、当該自治体管内だけでは避難所が確保できず、独自の判断（町執行部の個人的な関係を含めて）で、広域的な自治体受け入れの要請をせざるを得なかった（双葉町は埼玉県に役場とともに集団で避難した。その他にも自治体役場を含めて避難したのは浪江町、大熊町、葛尾村、富岡町、楡葉町、飯舘村、川内村、広野町などだった）。
- ・避難のための情報が不十分な中で、被災地の多くの住民はそれぞれの判断で、身寄りや友人を頼り、場合によっては宿泊施設などに、全国的な広がりでの避難を強いられた。
- ・福島第一原発災害後、原発立地地域の地域防災計画は半径30 km圏に含まれる自治体で策定されることになった。それらの地域防災計画では避難計画などの連携が求められるだけでなく、都道府県レベルでのより広域的な避難計画とその連携が重要である。
- ・避難所として予定される施設などでは、季節に応じた室温調整機能の確保、家族単位でのプライバシーの確保、避難時の食事、入浴、トイレ、着替え空間などの確保をあらかじめ想定しておく必要がある。大都市では教育施設、体育館、集会施設などの公共施設だけでなく、民間の事務所や半公共的な施設の緊急時の利用を平時から一定の協定などによって充実させていくことが必要であろう。その際に、何よりも大切なのは、緊急

時のそのような利用が速やかに情報として提供される情報システムの充実である。

(参考資料)

- ・内閣府（防災担当）「避難所における良好な生活環境確保に向けた取組指針」2013年8月

## 2. 応急仮設住宅の供給

- ・当初、プレハブ建築協会（以下、プレ協）との協定「災害時における応急仮設住宅の建設に関する協定」に基づいて発注準備していたが、東日本大震災・福島原発災害における膨大な仮設住宅需要に対応しきれず、プレ協の供給可能戸数を上回る 6,800 戸余りを地元の建設事業者が発注した（うち 6,300 戸余りが木造）。
- ・阪神淡路大震災時における応急仮設住宅の問題点や課題などが指摘されてきた。応急的な仮設住宅であっても、その性能や居住水準、集まって住むコミュニティとしての配慮などに取り組むべきである。
- ・福島県では住宅マスタープラン、住生活基本計画などの策定過程を通して「地域循環型住まいづくり」が住宅政策の基本として位置づけられてきた。つまり、住まいづくりを地域の人材や建材・資材などを活用し、地域経済にも寄与することをめざしてきた。
- ・建設型応急仮設住宅の建設予定地を確保する課題や、被災直後から被災者が民間賃貸住宅などに避難していたり、その要望が強いことなどから、借り上げ型仮設住宅の供給を本格的に取り組んだのも大きな特質であった（福島県では借り上げ型が 24,220 戸余り、全仮設住宅の 6 割を占めていて、岩手県 22%、宮城県 52%と比べても高い比率になっている）。借り上げ型避難住宅も、災害救助法による「現物支給」の原則によって、県が家主から借り上げ、その後被災者に供与するという方法を一般的な方法としていたが、被災者が緊急時に対応して自ら民間借家を確保するケースが大半を占めたことや会計検査院の現物支給の非合理性に基づく勧告などから、「現物支給」のルールは崩れていった。
- ・災害救助法による「救助」の一つとして「収容施設（応急仮設住宅を含む）の供与」が位置付けられてきた。それはあくまでも緊急避難施設として、住まいとしての居住性を確保するものではなかった。その問題性に挑戦したのも木造仮設住宅の取り組みであった。寒冷地における仮設住宅であったにもかかわらず断熱性や遮音性などの問題が顕著であったプレハブ住宅に比べて木造仮設の居住性に対する入居者の評価も高かった。しかし、当初は供与期間 2 年のために建設型仮設は木杭による基礎であったり、居住期間が長期間になるにしたがって、さまざまな問題が露呈してきた。こうした実態を抱えながら、原発災害による広域かつ各地に分散的に避難した人々のための仮設住宅は、一定期間を経て、空き家などを活用した転居だけでなく、被災者の故郷に近い応急仮設住宅の移転などを契機に、コンクリート基礎を採用する事例も出てきた。実は、これらの模索が熊本地震後の仮設住宅におけるコンクリート基礎の木造仮設を本格的に採用するきっかけになった。

- ・また一定戸数以上の応急仮設住宅団地では集会施設も配置され、この施設の建設においても公募型で地元事業者による木造施設として整備されてきた。
- ・集会施設での居住者の自主的な活動をはじめ、さまざまなボランティア組織などによる支援活動が重要である。そういう活動が様々に取り組みられていても孤立化してしまうお年寄りなどが多数存在していた。原発災害による被災者であることの特殊性もあるが、故郷での家庭生活の延長線上に位置づけられるような隣近所の付き合い方や畑仕事など、さらには生活再建やふるさと復興の主体者として関われる場が極度に限定されていた。それらの場づくりが極めて重要である。
- ・今後、発生することが予想される都市型災害後の応急仮設住宅の確保は、建設型仮設住宅の用地の確保が困難であると考えられることなどから、民間賃貸住宅や利用可能な空き家などのストックを活用することが有効になるに違いない。今次の借り上げ型仮設住宅の実態を検証し、民間賃貸住宅などのストックを活用する場合の耐震性や居住性能などの一定の目安を設ける必要があるのではないかと思われる。
- ・福島県では木造仮設住宅の再利用も課題になった。その工法や供給方法などのシステムを含めて、災害後の仮設住宅のあり方を一定の技術基準として定着させていくことも考えられる。その際に、わが国の仮設住宅の居住水準、とくに面積基準が狭小であることが指摘されており、その点の改善が早急に求められている。

(参考文献)

・西田奈保子「東日本大震災における木造応急仮設住宅供給の政策過程－福島県を事例に－」（日本地方自治学会編『地方自治叢書 27 基礎自治体と地方自治』、敬文堂）2015年10月

### 3. 災害公営住宅・復興公営住宅の建設

- ・福島県では、地震・津波の被災者被災者に対して公営住宅法第8条に基づいて市町村が供給する「災害公営住宅」と、原発災害被災者に対して県が供給する「復興公営住宅」とを区別して呼称している。
- ・復興公営住宅の供給においても、工期の短縮、地元事業者の参入などを考慮して、地元事業者などからの買取方式（宅地は県が用意し、その計画地に対する公営住宅の住戸計画や工法、さらに団地計画などのアイデアを公募し、採用された事業者が建設を進め、完成後に県が買取る方式）などを採用してきた。
  - －復興公営住宅戸数合計 4890 戸
  - 県の直営方式（RC造 2,091 戸、木造 98 戸、その他 157 戸）
  - 買取方式（木造 768 戸、中層共同住宅－鉄骨造 584 戸・CLT工法 57 戸、UR都市機構－PC工法 722 戸・木造 10 戸）
  - 町村営住宅（県代行、280 戸）
  - 整備保留（123 戸）
- ・公募型の買取方式では、地元事業者の連携によるグループからの提案がほとんどであっ

たが、その中には居住者相互の近所づきあい、コミュニティ形成などに対する配慮や街並みの形成、沿道や公共用地における植栽などの維持管理などに対する提案も多かった。それらには公営住宅の管理のあり方に対する積極的な提案も見られた。例えば、地元高校生などによる団地内緑道などに対する小鳥箱・餌台の設置や高齢者の訪問などのボランティア活動に取り組んでいる団地もある。

- ・復興公営住宅や災害公営住宅においても入居者への生活支援活動は極めて重要である。原発災害の被災者に対する復興公営住宅のほとんどは故郷を離れた市町村などに建設されてきた。受け入れた基礎自治体が自ら復興公営住宅を建設し原発被災地の避難者を受け入れている場合もある（本宮市、大玉村、桑折町、三春町など）。それらの事例は、今後故郷を離れて生活再建に取り組む被災者と受け入れ自治体における地域コミュニティとの共存のあり方について蓄積とその教訓を引き出すことが大切である。
- ・わが国では公営住宅の供給は抑える状況にあるが、災害公営住宅は特例により 7/8 の国費の補助率になっている。被災者の自力再建などの対策の不十分さもあり、市町村などで災害公営住宅の建設に拍車がかかったのではないかと考えられる。加えて、「東日本大震災復興特別区域法」（2011年12月14日制定）によって、公営住宅の被災者への譲渡期限期間を耐用年数の 1/4 から 1/6 に短縮する特例が設けられている。公営住宅の供給と維持管理が抑制されるなかで、供給と維持管理責任をもつ自治体を中心に、これらの公営住宅の今後の方向付けについての検討が必要になるだろう。

（参考資料・文献）

- ・福島県土木部「復興公営住宅整備記録－原子力災害による避難者の生活再建に向けて」、2018年3月

#### 4. 住み続けられる住まいと地域コミュニティをめざして

福島県における仮設住宅の供与と復興公営住宅の供給を中心に、その特質と課題について概観した。原発災害被災地からの避難者は、原発事故の広域性や長期性という特質から、全国各地に避難を余儀なくされ、生活再建や仕事確保そして故郷との絆の維持などに懸命に取り組んでいる。それらを見渡せば、このレポートの内容は、住み続けられる住まいの課題のごく一部である。被災者が、遠く離れた町に自力で住宅を建設する場合でも、それが決して終いの住まいではなく、故郷への想いを抱き続けながら、持ち家もとりあえずの住まいであったりする。復興庁と当該市町村の被災者の意向調査が毎年取り組まれている。そこでは「戻りたい」、「戻れない・戻りたくない」、「わからない」の分類で被災者の意向が示されているが、被災者がそれぞれこの3つの意向に分類できるわけではない。一人一人の被災者がこの3つの意向の間で揺れ動いている。そういう中での災害時の住まいの確保はどうあるべきか、わが国における住生活基本計画のあり方が根本から問われている。

（参考文献）

- ・内閣府（防災担当） 「大規模災害時における被災者の住まいの確保策に関する検討会・論点整理」（2017年8月29日）