

災害公営住宅の整備

V 住まいとまちの復興

平成23年5月に土木部内に発足した復興住まいづくりチーム(当初職員2人)の最初の業務は、被害が大きかった沿岸市町を回り、避難所、仮設住宅の次に災害公営住宅が必要となることの啓発活動であった。

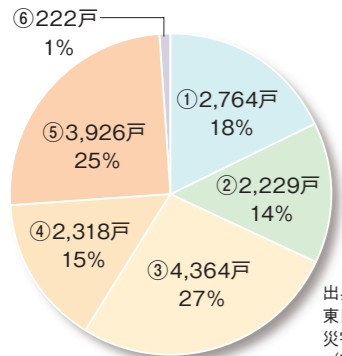
平成23年12月、県は「宮城県復興住宅計画」を公表。災害公営住宅の想定戸数を1万2000戸としたが、沿岸市町では圧倒的なマンパワー不足に陥っており、仮設住宅等で不自由な生活を送る被災者の方々に対して一日でも早く恒久住宅を提供するためには、通常の公共事業のように市町が直接設計・工事を進めていくだけではなく、県やUR都市機構等関係機関が役割を分担し、積極的に民間活力を導入することが必須であった。

平成24年4月、住宅整備体制強化のため、県は新たに「復興住宅整備室」を設置。国・市町・独立行政法人都市再生機構(UR都市機構)等と連携し、整備手法と役割分担の検討を進めた。その結果、各市町においては、地域の実情に応じて六つの整備手法を組み合

わせて災害公営住宅の整備を進めることとなった(左図参照)。
建設資材不足、人件費の高騰等から入札不調が続いた時期もあったが(平成24年度ピーク時35%)、関係機関と民間事業者がともに連携を取りながら整備に取り組んだ結果、平成31年3月、計画全戸数1万5823戸が完成した。

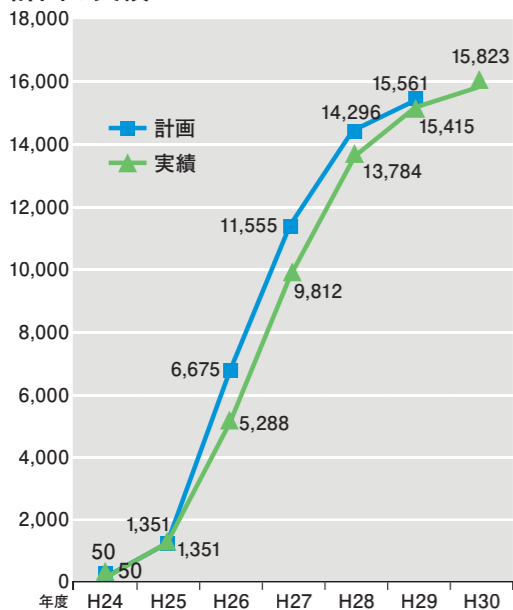
災害公営住宅の整備手法とその割合

手法別	内容
直接建設	①直接建設 市町が自ら設計・工事を行い整備する方法
	②県受託(委託) 市町から委託を受け、県が市町に代わり整備する方法
買取	③公募型民間買取り 協定を締結後、民間事業者が設計・工事を行い、市町が買い取る方法
	④協議会方式 地元工務店等が協同で法人化等を行い、市町と協定を締結した上で木造災害公営住宅を整備し、市町が買い取る方法
	⑤UR都市機構 都市再生機構法に基づく要請により整備し、市町が買い取る方法
⑥借り上げ	新築や既存の民間賃貸住宅を市町が災害公営住宅として借り上げる方法



出典：東日本大震災からの復興災害公営住宅整備の記録(宮城県)

計画と実績(平成26年10月改定)



出典：東日本大震災からの復興 災害公営住宅整備の記録(宮城県)

年度別完成戸数累計(計画戸数15,823戸)

年度	完成累計	完成率
平成24	50	0.3%
平成25	1,351	8.5%
平成26	5,288	33.4%
平成27	9,812	62.0%
平成28	13,784	87.1%
平成29	15,415	97.4%
平成30	15,823	100.0%

出典：東日本大震災からの復興 災害公営住宅整備の記録(宮城県)

R1/H31	H30	H29	H28	H27	H26				H25			
3	4	4	3	3	11	10	9	7	5	3	4	3
31	1	1	31	31	19	7	27	7			1	3
<ul style="list-style-type: none"> ① 東松島市柳の目西住宅完成 ② 南三陸町に福祉モール「結の里」開設 ③ 住宅課に復興住宅支援班を設置 ④ 県内災害公営住宅の全戸完成(1万5823戸) ⑤ 「復興住宅整備室」の廃止 ⑥ 「災害公営住宅への被災者以外の入居に係る国土交通省の見解を踏まえた対応方針について」策定 ⑦ 「宮城県復興住宅計画」第2回改定(最終) ⑧ 「宮城県復興住宅整備指針」(ガイドライン)策定 ⑨ 「宮城県復興住宅整備計画」第1回改定(計画戸数を1万5000戸に変更) ⑩ 「宮城県復興住宅設計標準」策定 ⑪ 「宮城県災害公営住宅設計標準」策定 ⑫ 「宮城県復興住宅整備推進会議」開催 ⑬ 「みやぎ復興住宅整備推進会議」開催 ⑭ 「復興住宅三県意見交換会」開催 ⑮ 「民間買取りにおける公募方法等に関する検討会の実施 ⑯ 「土木部内に「復興住宅整備室」設置 ⑰ 「宮城県復興住宅計画」第1回改定(計画戸数を1万2000戸と設定) ⑱ 「宮城県復興住宅計画(骨子案)」策定 ⑲ 「宮城県復興住宅計画」策定 ⑳ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㉑ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㉒ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㉓ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㉔ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㉕ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㉖ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㉗ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㉘ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㉙ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㉚ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㉛ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㉜ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㉝ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㉞ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㉟ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㊱ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㊲ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㊳ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㊴ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㊵ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㊶ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㊷ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㊸ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㊹ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㊺ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㊻ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㊼ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㊽ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㊾ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㊿ 「宮城県復興住宅計画」策定 												



南三陸町志津川東復興住宅

H25	H24				H23					年		
3	7	6	5	4	12	11	10	9	7	6	5	3
3	18	10	8	21	4	1	26	21	28	28	24	1
<ul style="list-style-type: none"> ① 土木部内に「復興住宅整備室」設置 ② 「宮城県復興住宅計画」第1回改定(計画戸数を1万5000戸に変更) ③ 「宮城県復興住宅整備指針」(ガイドライン)策定 ④ 「宮城県復興住宅整備計画」策定 ⑤ 「宮城県復興住宅整備推進会議」開催 ⑥ 「みやぎ復興住宅整備推進会議」開催 ⑦ 「復興住宅三県意見交換会」開催 ⑧ 「民間買取りにおける公募方法等に関する検討会の実施 ⑨ 「土木部内に「復興住宅整備室」設置 ⑩ 「宮城県復興住宅計画」第1回改定(計画戸数を1万2000戸と設定) ⑪ 「宮城県復興住宅計画(骨子案)」策定 ⑫ 「宮城県復興住宅計画」策定 ⑬ 「宮城県復興住宅計画」策定 ⑭ 「宮城県復興住宅計画」策定 ⑮ 「宮城県復興住宅計画」策定 ⑯ 「宮城県復興住宅計画」策定 ⑰ 「宮城県復興住宅計画」策定 ⑱ 「宮城県復興住宅計画」策定 ⑲ 「宮城県復興住宅計画」策定 ⑳ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㉑ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㉒ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㉓ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㉔ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㉕ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㉖ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㉗ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㉘ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㉙ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㉚ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㉛ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㉜ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㉝ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㉞ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㉟ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㊱ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㊲ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㊳ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㊴ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㊵ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㊶ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㊷ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㊸ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㊹ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㊺ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㊻ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㊼ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㊽ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㊾ 「宮城県復興住宅計画」策定 ㊿ 「宮城県復興住宅計画」策定 												



石巻市駅前北通り第2復興住宅



多賀城市桜木住宅

① 転機となった取組等

何が起っていたのか

県が市町に押しかけて 啓発活動

平成23年4月～6月

初動対応

土木部では、宮城県震災復興計画の土木・建築行政分野における部門別計画である「宮城県社会資本再生・復興計画」の策定を主目的として、5月1日に「復興まちづくりチーム」「沿岸防災対策チーム」「復興住まいづくりチーム」の3チームを組織した。

当初、「復興住まいづくりチーム」は建築職2人体制で設置し（追って1人が配属）、住宅供給計画等の検討を進め、5月24日には有識者を迎えた「第1回復興住宅検討会」を開催した。6月2日から17日にかけては、復興住宅に関する情報や課題の共有化を図ること等を目的に沿岸15市町を訪問して意見交換を実施した。

住宅課職員

「スタート当時、どうしても市町は当面の仮設住宅の整備で手いっぱい。その後の災害公営住宅や住まいの再建までは全然手が回っていなかったため、県で制度をまとめた資料を作って説明に行きました」

復興住まいづくりチーム職員

「女川に行ったとき、住宅担当の方を探してもなかなか見つからない。やっと見つかったと思ったら、人手不足から遺体安置所の係をやっていたらして、遺体安置所の建物の中で状況を立ち話で聞きました」

どうやって計画戸数を 設定したらいいのか？

平成23年10月

宮城県復興住宅計画の策定

平成23年10月18日に、県議会において「宮城県震災復興計画」が承認された。11月1日、当該計画に基づき、建築・住宅分野の計画である「宮城県復興住宅計画」の骨子案を策定し、初めて災害公営住宅の整備スケジュール等を公表した。整備想定戸数を1万2000戸、概算事業費2000億円、そして整備期間を平成23年から5年間とした点が主な内容であった。想定戸数の算出は市町が実施したアンケート等を参考にしながらも、調査が進んでいない市町もあったため、暫定数とせざるを得なかった。

復興住まいづくりチーム職員

「市町では、避難所にいる方々や、応急仮設住宅に引越した方々に今後の生活再建についてのアンケートを取っていたんです。でも、避難所からようやく応急仮設住宅に引越してきたところで、どうしますかと言われても、正直なところみんな分からないです。そういう中で、計画戸数を出していくのはすごく悩みました」

「なんの数字をどうかけたら整備戸数が出るという、そういう計算式があれば、誰も苦労はしないんです。阪神・淡路大震災と比較しても、向こうは大都市圏で、持ち家の方が少ない。新潟県中越地震が参考になるかというところ、あそこは逆に山間部だったり、今回と規模が全然違っていたりするので、そもそも前提が違っています。その他の過去の災害を採ったんですけれども、どれもしっくりこないということ、様々なコミュニケーションを

市町村がやれないところは 全部県で

平成24年度～平成28年度

復興住宅整備室の設置

平成24年4月、恒久的な住宅を早期に整備することを目的に、県受託による災害公営住宅の建設等を所管する組織として復興住宅整備室が設置された。本県職員のみでは、その他の復旧・復興業務に追われ、配置できる人員に限度があるため、全国から自治法派遣職員の支援を受けながら体制整備を進めた。

復興住宅整備室職員

「他県からの派遣職員も結構きていただいたんですけど、単純に市町に入れてしまうとマンパワーが分散されて効率が上がらないので、まずは全員県に集めましょうと。県で応援職員も含めて復興住宅整備室を作って、市町村がやれないところは全部県でやりますという形で」

ニーズより少なく造るわけ にはいかない

平成24年4月

宮城県復興住宅計画の改定

平成23年12月の「宮城県復興住宅計画」公表時点では各市町の意向調査が完了しておらず、県試算による暫定的な整備戸数としていたが、その後、意向調査が進むと、大方の市町で整備計画戸数が整理でき、その結果を踏まえ、平成24年4月4日、整備計画戸数を1万5000戸に改定した。その後平成26年10月に最終改定する

こととなるが、そこには時間の経過とともに被災者の考えが変わるといふ、災害公営住宅の整備ならではの戸数設定の難しさがあった。

復興住宅整備室職員

「少子高齢化が予測されている中で、どんどんニーズが減ってくるのは目に見えてはいませんが、ニーズより少なく造るわけにはいかない。そういう意味で、想定される最大のニーズに合わせて造りますということしか当時は言えなかった」

「びつたりが理想ですけど、足りないというのはまずいですよね。工事期間も早くても半年とか、集合住宅タイプだと1年以上かかったりしますので、その間にもやっぱり考えが変わる方もいるんですよ。最終的な約1万5800戸という数字は少し多かったです。じゃないかなという気もしないではないんですけど、どうしても当時としてはそれだけのニーズ、意向調査の結果がありましたので」

県も市町も ノウハウがなかった

平成24年7月

宮城県災害公営住宅整備指針 (ガイドライン)の策定

先例のない1万5000戸もの戸数を整備するに当たり、災害公営住宅の住宅性能に差が生じないようにするため、県として地域に配慮した具体的な仕様を示すことが求められていた。また、被災者の住居の多くは一戸建てであり、集合住宅自体になじみのない方や「公営住宅」の知識を持たない方も多く、どのような住宅なのかを分かりやすく解説する必要があった。そのため、国、県、市町及びUR都市機構が連携し、

原則として基礎自治体である 市町が整備

平成23年7月

県の支援に対する要望等

復興住まいづくりチームでは、復興住宅市町村連絡調整会議や市町を訪問した際の意見交換の内容を踏まえ、県の支援に対する要望等を取りまとめた。その中では、マンパワー不足や資材不足等を理由に、災害公営住宅の整備の代行のほか、県営住宅としての整備もあった。県としては、災害公営住宅は趣旨目的上、地域課題に対応する基礎自治体の市町が整備・管理することを原則とし、県営住宅としての整備はしないこととした。

その後、整備については、県への整備委託や様々な整備手法の活用が可能となり、市町でも対応の目処がついていくこととなった。

復興住まいづくりチーム職員

「元々公営住宅は福祉政策で低所得者向けに整備しており、県営住宅は一定の所得があり、市町村営住宅に入れない住民向けに整備していたんですが、その所得制限が今はもうありません。また、災害公営住宅には、福祉や社会保障全般に直結する、被災者が利用する住宅なので、基礎自治体である市町村営というのが大原則なんです」

平成24年7月18日、宮城県災害公営住宅整備指針(ガイドライン)を策定し公表した。

復興住宅整備室職員

「ここ20年くらいの間、県では新しい公営住宅を造っていませんでした。市町でも雇用促進住宅はあっても公営住宅は造っていませんので、整備基準なり仕様なりが分からないんです。そのため、県として宮城県の標準の仕様なり指針が必要となり、作ったのがガイドラインです。併せて設計標準も作りました。ガイドラインはどちらかというと万人向けに分かりやすいもの、設計標準はいわゆるプロ向けになります」

初の県受託と協議会方式

平成24年5月

整備手法の開発

通常の災害公営住宅の整備は、市町による直接建設や、UR都市機構からの買取りで整備されることが多いが、その当時、沿岸市町は圧倒的なマンパワー不足に陥っていたことに加え、津波により現地再建が困難なことから、民間のノウハウ活用を含めた多様な整備手法を検討する必要に迫られた。県では、国・市町・UR都市機構と連携し、整備手法と役割分担の検討を進めた。また、各市町においては、地域の実情に応じて六つ(①市町の直接建設、②県受託、③民間買取り、④協議会方式(民間買取り)、⑤UR都市機構買取り、⑥借り上げ)の整備手法を組み合わせて災害公営住宅の整備を進めることとなった。

なお、県が市町から委託を受けて設計・工事を代行して実施する県受託(2229戸)及び地元の設計者、工務店及び木材供給者等が構成

員となって設立された協議会が、地域材を使用して住宅を整備し、市町が買い取る協議会方式(2318戸)はいずれも初めての試みであった。

復興住宅整備室職員

「直接建設といって自治体が設計事務所に設計を依頼し、工務店などに工事を発注して造るという手法が3分の1くらい。買取りが3分の2くらい。あと一部の200戸くらいは借り上げもやりました。阪神・淡路大震災はその借り上げを多用したんですけど、賃貸契約期間終了に伴う退去で結構問題になったんです。そのため、国からは、あまり借り上げはやるなみたいなことを言われたりして。今回は建設に関する補助がすごく厚く(8分の7補助)、借り上げより造ったほうが良かったという感じもありました」

「震災、パブルといつとも全て県外からきた人にお金が流れているような状態に見えたものですから、地元で経済をうまく回す仕組みを作るのも必要じゃないかと林業関係者と話していました。県内の林業振興という立場と、県内の建設業振興という立場が絡み合ったものが協議会方式ということだったんです。宮城県初というか全国初の取組だったと思うんですけど、一番の特徴は材料と設計施工がそれぞれ市町の中で完結しているということなんです」

難航する土地確保と 度重なる入札不調

平成25年下期～平成26年上期

災害公営住宅の整備

津波被害の大きかった沿岸部では、現地再建ができないだけでなく、安全でインフラの整っ

た土地は仮設住宅が既に建設されていたため、災害公営住宅の建設用地確保は困難な状況にあった。さらに、発注件数がピークを迎える平成25年下期から26年上期にかけては、資材の高騰や人員確保の難しさから、入札不調が続いた。復興住宅整備室では、市町の負担を軽減すべく、建築費高騰の事由書をその都度作成し、国との折衝を行った。また、入札不調の要因を市町と共有し、積算・入札方法の柔軟な運用、適切な予定価格・工期の設定等時々の状況に応じた様々な対策を講じた。その結果、平成26年度後半以降は入札不調・不落工事もなくなり、各地区でおおむね順調に工事が進むこととなった。

復興住宅整備室職員

「工事の施工側からすると、仮設住宅は被災の少ない市町村にまとめて造って、既存の良好な場所に住宅を整備するのが一番なんですけど、被災自治体としては、一回出て行ったらもう帰ってこないだろうという懸念があったので、仮設住宅を良い所に建ててしまったということはあります。そういう意味で用地の確保は大変でした」

「市町で土地をある程度用意してもらわないと、県としても動きようがないです。災害公営住宅を土地建物含めて造ってくださいという民間の買取り方式を早期に展開しているのはそういう意図もあるんです」

「一人で年間100件を超える発注をするってこれまであり得ないことだったんです。だから上司から『あいつを殺す気か』と言われるながらもその人に頼らざるを得ない状態ですね」

「一番頭が痛いのは、なぜ不調になったのかって調べなきゃいけなかったことです。応札準備をしていた業者や予定価格より高く応札

