

災害復旧期における公営住宅を活用した住宅支援の 実態に関する研究：2018年から2021年に被災した市 区町村を対象として

井本，圭亮
株式会社 UR コミュニティ

黒瀬，武史
九州大学大学院人間環境学研究院都市・建築学部門

<https://hdl.handle.net/2324/7174496>

出版情報：Journal of the City Planning Institute of Japan. 58 (3), pp.1368-1375, 2023-10-25.
The City Planning Institute of Japan

バージョン：

権利関係：© (c) The City Planning Institute of Japan. All Rights Reserved.



災害復旧期における公営住宅を活用した住宅支援の実態に関する研究

-2018 年から 2021 年に被災した市区町村を対象として -

Research on the Actual Condition of Housing Support Using Public Housing during the disaster recovery period

-Cities, towns, and villages affected by disaster from 2018 to 2021-

井本圭亮*・黒瀬武史**

Keisuke IMOTO*, Takefumi KUROSE**

The number of cases in which public housing is utilized as temporary housing in times of disaster is increasing. We analyzed the actual situation of housing support methods using public housing as temporary housing in municipalities throughout Japan. The preconditions for utilizing public housing as temporary housing are organized as follows. (1) There are vacant units that are scheduled to be offered to the public; and (2) It does not take much time to develop the units. Particularly important characteristics are as follows. (1) the ability to provide housing quickly, and (2) the ability to continue occupancy at low rent. The following are some of the issues that need to be addressed. Information on continued occupancy is not well distributed to tenants, and awareness of this information is insufficient. The government needs to repeatedly inform the tenants of the program, as it not only increases their options when considering rebuilding, but also contributes to their sense of psychological security.

Keywords: public housing, disaster recovery, temporary housing, continued residence in public housing

公営住宅, 仮設住宅, 災害復旧, 継続入居

1. はじめに

1-1. 研究の背景と目的

公営住宅は、低額所得者に対する住宅供給という目的のもと、住宅のセーフティネットとしての役割を担ってきた。加えて近年は災害時に自宅を失った被災者が仮の住まいとして、公営住宅に一時入居（以下、一時入居）⁽¹⁾する事例が見られる¹⁾。公営住宅には、建設型仮設住宅（以下、建設仮設）と借上げ仮設住宅（以下、みなし仮設）と同様に災害復旧期の仮設住宅⁽²⁾としての役割がある（図1）。建設仮設は1991年の雲仙・普賢岳の噴火災害以来、みなし仮設は2011年の東日本大震災以降、大量供給が進められてきた。建設仮設は自宅を失った被災者のために一時的なプライバシーを確保できるメリットがあるが、居住環境の狭さ²⁾³⁾や従前より遠隔地への入居によるコミュニティの喪失⁴⁾、供与期間終了後の解体による住宅再建への不安の発生⁴⁾といった課題がある。またみなし仮設には建設仮設と比較して早期に仮住まいが確保できる利点⁵⁾はあるが、供与期間終了後の家賃負担により入居継続に対して不安が発生するという課題⁶⁾⁷⁾がある。建設仮設やみなし仮設の実態や課題が明らかになる中、公営住宅の仮設住宅としての実態や課題を踏まえた住宅支援策の検討が必要である。また公営住宅はストックが再編されるという背景⁸⁾⁹⁾¹⁰⁾もあり、入居者視点だけでなく供給側である行政の視点から公営住宅の災害時活用の知見を整理することも必要である。

本研究では仮設住宅のうち、公営住宅を活用した住宅支援の実態を明らかにする。具体的には、

- ・全国自治体を対象の一時入居に関する定量的な分析
- ・入居者からの一時入居を評価する定量・定性的な分析を行い、公営住宅を仮設住宅として使用する前提条件や特徴、課題を明らかにする。以上を踏まえ、公営住宅を活用

した災害時における住宅支援の在り方について考察する。

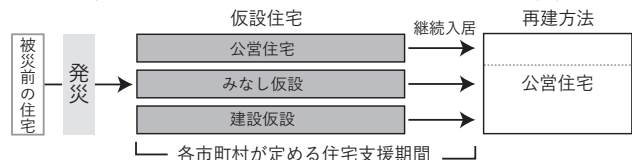


図1 公営住宅を再建方法とする場合の移動プロセスの例

1-2. 既往研究の整理と本研究の位置付け

仮設住宅に関する研究は、建設仮設やみなし仮設を対象とした調査が主である。

第一に仮設住宅の供給の迅速性や立地・住環境に関して調査した研究を整理する。東日本大震災の借上げ仮設に関して、米野は借上げ仮設の入居者を対象にアンケート調査を実施し、みなし仮設の特徴⁶⁾⁷⁾¹¹⁾が迅速な入居、居住地の選択性、住環境の質にあることを明らかにし、課題として部屋の狭さや設備の不備に不満を挙げる世帯がいることを指摘していた。熊本地震時の建設仮設・みなし仮設の比較や熊本地震と東日本大震災のみなし仮設の実態について比較した上山ら⁵⁾の研究では、みなし仮設では迅速な入居や仮設の立地場所が広範囲に広がるという特徴や住環境に関して部屋の狭さや設備に対する不満がある課題を明らかにしていた。公営住宅もみなし仮設同様に既存ストックを活用した支援策であり、供給の迅速性や立地・住環境という観点は本研究でも調査項目に含めている。

第二に仮設住宅のコミュニティに関する研究を整理する。東日本大震災時に仮設世帯の近所付き合いの特徴に関して、佐々木ら¹²⁾は被災者へのアンケート調査から、同じ地区の被災者が同じ仮設住宅に入居することで近所付き合いが増える可能性があることや賃貸住宅が孤立しやすい居住形態であることを指摘していた。上山ら⁵⁾は、熊本地

* 正会員 株式会社 UR コミュニティ (UR COMMUNITY INCORPORATION)

** 正会員 九州大学大学院人間環境学研究院都市・建築学部門 (Faculty of Human-Environmental Studies, Kyushu University)

震時のみなし仮設入居者は建設仮設と比較して近所付き合いへの不満を抱えていることを明らかにした。近所付き合いやコミュニティに関する考察は仮設生活における重要な視点と考え、本研究においても分析内容の1つとしている。また須沢ら¹³⁾は東日本大震災の建設仮設入居者を対象にアンケート・聞き取り調査を実施し、住宅再建期における災害公営住宅への集団入居の有効性を分析している。同じ仮設住宅から災害公営住宅に入居した世帯では、その他の世帯に比べて近所付き合いが活発になる可能性を明らかにし、仮設住宅コミュニティを基盤とした災害公営住宅への近隣移転が、被災者の負担緩和に寄与することを指摘した。本研究では同じ地区の住民を同じ公営住宅に入居させる措置を集団入居と定義し、実施の可能性や有効性について分析を行う。

第三に仮設住宅の居住の継続性に関する研究を整理する。越山ら⁴⁾は阪神・淡路大震災時における建設仮設の供給計画の課題を分析し、住宅再建の時期では、建設仮設の使用期限について不安視する意見が多いことを指摘していた。またみなし仮設においても米野^{6) 7)}が住宅再建の時期に、家賃の負担が増大することにより継続が困難になる世帯が多数いることを明らかにしている。建設仮設、みなし仮設において居住の継続性について分析しており、本研究においても分析の観点の一つとしている。

建設仮設やみなし仮設に注目した研究やそれらを比較した研究はあるが、仮設住宅として供給された公営住宅の実態に着目した研究は未だない。本研究は、仮設住宅として活用する公営住宅の実態を把握するとともに、既往研究の示唆から得られた、供給の迅速性、立地・住環境、交流・コミュニティ、居住の継続性という視点を中心に、一時入居の特徴と課題を浮き彫りにする点に新規性がある。

1-3. 対象事例の選定

内閣府の「防災情報のページ」¹⁴⁾に掲載されている災害のうち2018年～2021年に発災した災害を対象とした⁽³⁾。被害が大きい市区町村を対象とするために、被災した770の市区町村のうち、「半壊+全壊の件数が100件以上」の条件に該当する81の市区町村を抽出した。

1-4. 研究の方法と構成

本研究では、公営住宅の一時入居の実態を把握するために対象の市区町村に電話で公営住宅の活用の有無を確認し、活用した実績があった62市区町村には電子メールを用いたアンケート調査を実施した。調査は2022年8月から12月にかけて行い、47市区町村(回収率76%)から回収した。加えて入居者による一時入居の評価を分析するために、継続入居世帯が多い人吉市、大牟田市、石巻市と集団入居を実施した高梁市の入居世帯を対象にアンケート調査を行った。入居世帯の選定に関しては、各市の担当課や社会福祉協議会に、調査に協力可能な世帯を選定してもらい⁽⁴⁾、2022年9月から12月にかけて合計45世帯⁽⁵⁾に対してアンケートを実施した。44世帯から回答が得られ、回収率は98%であった。またそのうち人吉市で聞き取り

調査を行い、アンケート結果の考察とした。聞き取り調査は2022年10月15日から17日に10世帯を対象に実施した。

2章では、対象の市区町村にアンケートとヒアリングを行い、災害時の公営住宅の活用について概要を把握した。3章では、公営住宅の継続入居⁽⁶⁾に影響する要因を一時入居先の違いや世帯構成の点から分析した。4章では継続入居世帯数が多い、3市を対象とし、個別の入居状況を分析した。5章では、実際に公営住宅に一時入居した世帯へのアンケートから、一時入居の課題と可能性を考察した。

2. 公営住宅の一時入居に関する全国的な傾向

2-1. 公営住宅を仮設住宅として活用した背景

図2に各市区町村が公営住宅を活用した背景を示す。活用した市区町村では、迅速な供給が可能であったことを背景として最も多く挙げていた。迅速に供給できる要因として、空き住戸があることや国や県の許可に関係なく市区町村が独自の判断で提供に踏み出せることを記述している自治体も見られた。一部の自治体の回答では、内水氾濫のような災害では、応急仮設住宅政策を実施する際の根拠になる被害規模の判定に時間を要する⁽¹⁵⁾ため、先に公営住宅を活用する事情があることを指摘していた。公営住宅と他の仮設住宅では、制度上の違いによって供給時期に差が生まれる可能性がある。また活用しなかった18市区町村は理由として、「町内に公営住宅がない」ことや「公募を行っている公営住宅がない」ことを挙げていた。

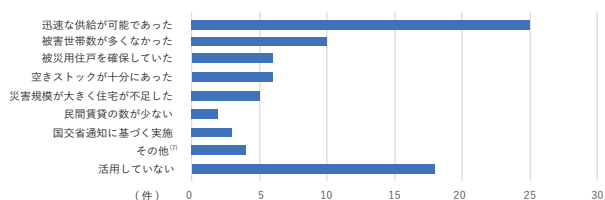


図2 公営住宅を活用した背景（複数回答）

2-2. 発災から入居までに要する日数

各仮設住宅の供給の速さを整理したものが図3である。実際に募集、入居開始共に公営住宅が早い傾向があった⁽⁸⁾。

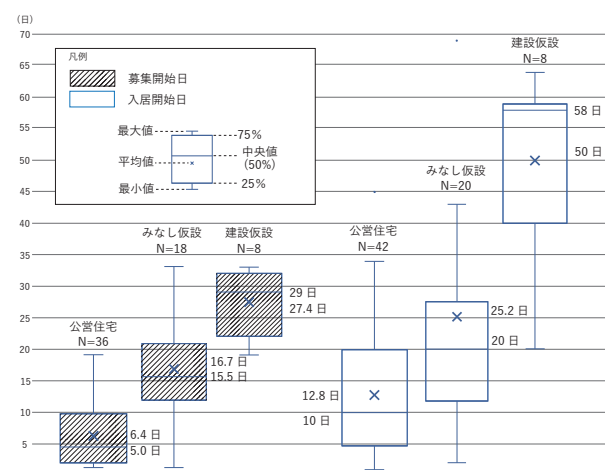


図3 各仮設住宅の発災から募集・入居までの日数

2-3. 活用した住戸・団地の特徴

次に活用した住戸の特徴を図4に示す。既に整備済み⁽⁹⁾である住戸という回答が最も多く、迅速に供給できる要因の一つであると考えられる。本来の入居対象者の入居に支障のない住戸を一時入居に活用する市区町村も見られ、一概に空き住戸を提供している訳ではなかった。

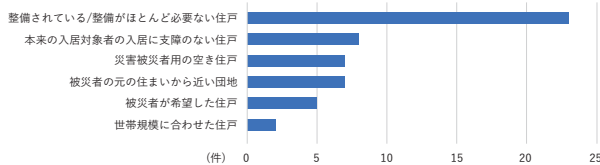


図4 活用した公営住宅の特徴（複数回答）

2-4. 仮設住宅全体と公営住宅の一時入居世帯数

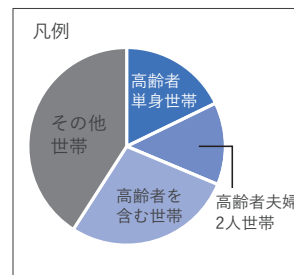
図5に各市区町村における仮設住宅全体の一時入居世帯数と公営住宅の一時入居世帯数の関係を整理した。仮設住宅全体の世帯数が多い市区町村でも公営住宅の一時入居世帯数が平均を下回るような事例があり、一概に被害の大きさと一時入居世帯数に関係があるとは言えない。これは公営住宅の空き住戸に限りがあり、自治体によって状況が異なることが要因だと考えられる。

2-5. 入居世帯構成

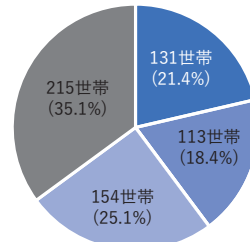
図6に各仮設住宅に入居した世帯の構成を示す。公営住宅と建設仮設では高齢世帯⁽¹⁰⁾の割合が6割を超えるのに対して、みなし仮設では4割を下回っている。公営住宅や建設仮設では、みなし仮設と比較して高齢者世帯の占める割合が高くなる可能性があると言える。

2-6. 集団入居の工夫

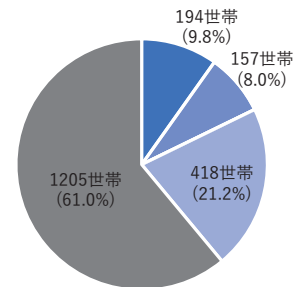
1章で定義した集団入居に関しては高梁市のみで実施されていた（図5）。集団入居が可能であった背景について、市は「公営住宅の空き住戸が多かったこと、被災者との相談の中で、同じ地区の他の被災者が市営住宅に一時入居し



公営住宅 N=30



建設仮設 N=7



みなし仮設 N=19

図6 各仮設住宅に入居した世帯構成の割合(Nは市区町村の数)

ている状況を伝える等の工夫を行った影響が大きかったこと」を回答していた⁽¹¹⁾。

2-7. 継続入居

図7に各市区町村の継続入居世帯数を示す。8割の市区町村で継続入居が行われていることがわかった。

また継続入居の実績がある自治体のうち8市が、実際に継続入居した世帯に比べ、継続入居を検討していた世帯が多いと回答した。継続入居を検討していたが実際に継続しなかった世帯が一定数いることがわかる。継続入居の条件として、公営住宅の入居要件を満たす必要がある。継続入居を検討していたが実際に継続しなかった世帯には、入居

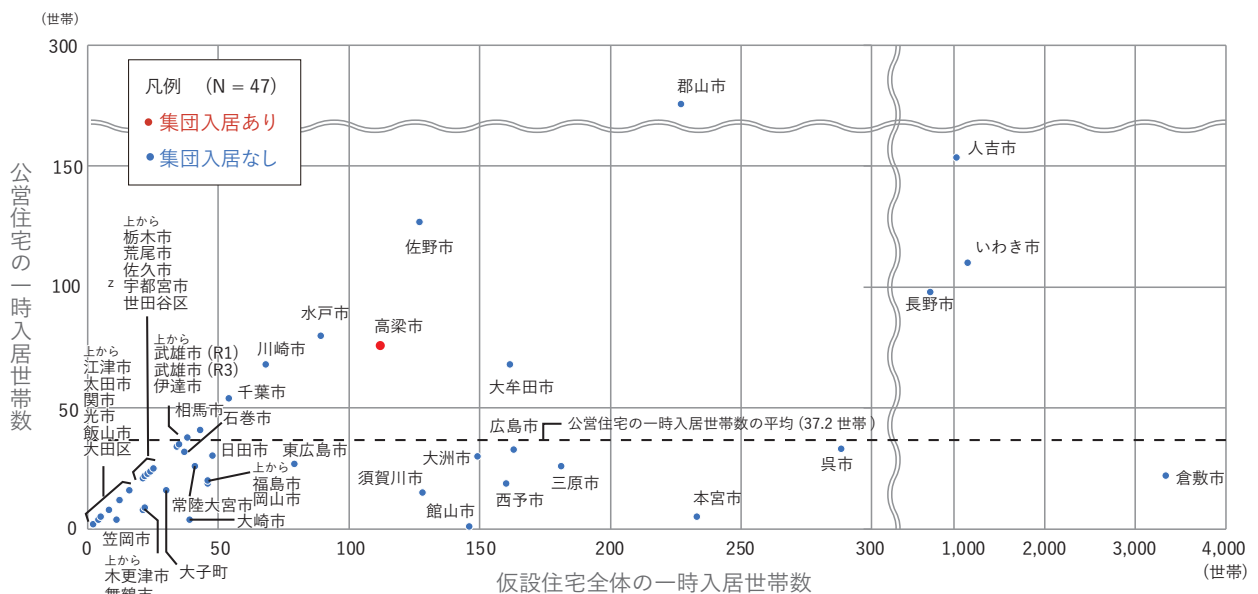


図5 仮設住宅全体と公営住宅の一時入居世帯数

要件を満たしていないため継続入居が不可能であった世帯と、入居要件は満たしていたもののあえて選択しなかった世帯に分けられると言える。

継続入居の通知時期については約 8 割の市区町村で「入居前」、「入居中」に通知されていた（図 7）。いずれの通知時期でも継続入居率⁽¹²⁾が高い自治体と低い自治体があり、通知時期による継続入居率の差は見られなかった。被災者にとって継続入居情報は災害時に大量に流れる情報の中の一部であり、必ずしも継続入居の通知時期と被災者が情報を認知した時期が一致するとは限らない可能性がある。

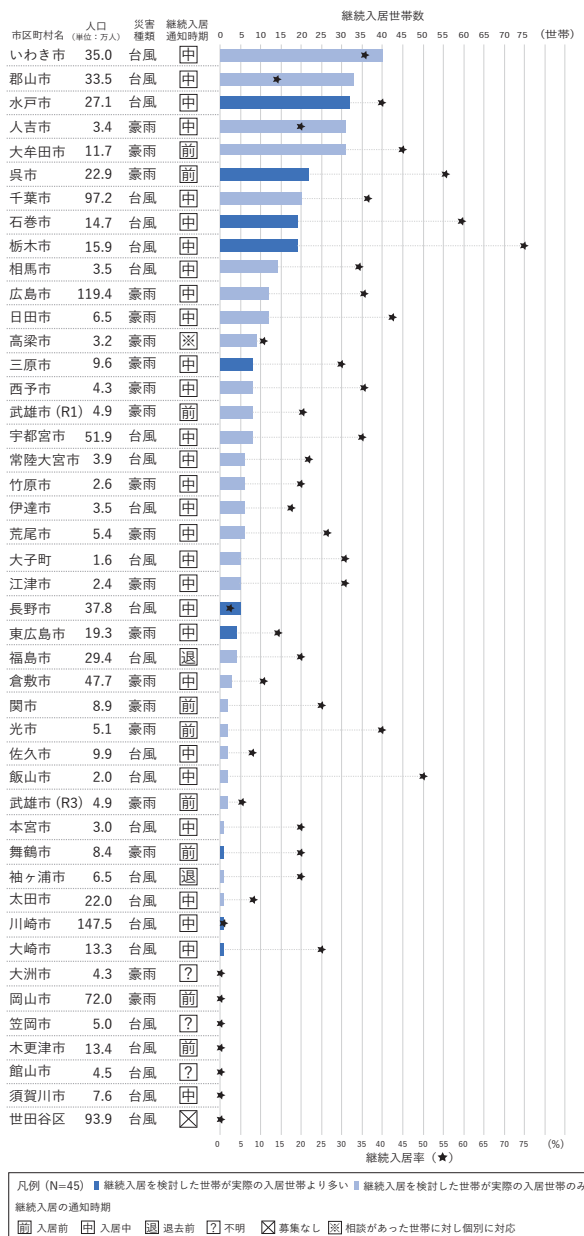


図7 各市区町村の継続入居世帯数・継続入居率・継続入居の検討者数・継続入居の通知時期・災害の種類

2-8. 小結

災害時に公営住宅を仮設住宅として活用するための前提条件や一時入居の全国的な傾向を以下に整理する。

第一に公営住宅の一時入居は「公募予定の空き住戸があ

ること」、「住戸の整備に時間を要しないこと」という条件で展開できる可能性がある政策だと考えられる。加えて各自治体のストック状況に応じて被災者の居住地や世帯規模、希望に合った住戸を提供できる可能性がある。

第二に他の仮設住宅より迅速に供給できる特徴があり、その要因としては既存ストックを活用していることや各自治体が独自の判断で供給に踏み出せることが考えられる。他の仮設住宅と供給条件の法制度上の違いがあり、内水氾濫のような被害規模の判定に時間を要する災害において、特に公営住宅の迅速な供給が優位になる可能性がある。

第三に集団入居について整理する。多くの自治体は集団入居を実施できず、公営住宅では既存コミュニティの維持が困難である可能性がある。また集団入居の実施には空き住戸状況や被災者への呼びかけが重要だと考えられる。

第四に継続入居について整理する。8 割の自治体で継続入居の需要があったが、継続入居率と情報の通知時期に相関はなく、情報が行き届いていない可能性が考えられる。

3. 一時入居後の住宅再建方法の分析

3 章では前章で需要が確認された継続入居が、どのような世帯を中心に実績があるのかを把握するために住宅再建方法（以下、再建方法）の分析を行った。

3-1. 住宅再建方法の傾向

全仮設住宅の被災世帯の再建方法を累計した（図 8）⁽¹³⁾。調査世帯の全数は 2,272 世帯である。持ち家再建⁽¹⁴⁾が最も多く、次点は民間賃貸住宅であった。再建方法として公営住宅に入居した世帯（継続入居を含む）は、278 世帯であり、全体のおよそ 15% を占めていた。

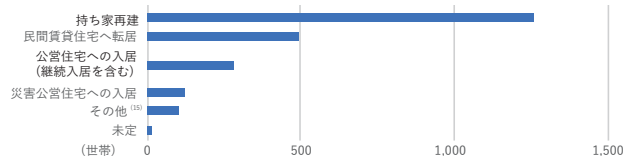


図8 全仮設住宅被災者における再建方法の傾向 (N=2,272)

3-2. 仮設住宅ごとの再建方法の傾向

持ち家に再建した世帯では 3 種類の仮設住宅の割合はほぼ均等であるのに対し、民間賃貸住宅はみなし仮設に入居していた世帯、公営住宅（継続入居）は公営住宅に入居していた世帯で多くなる傾向があった（図 9）。

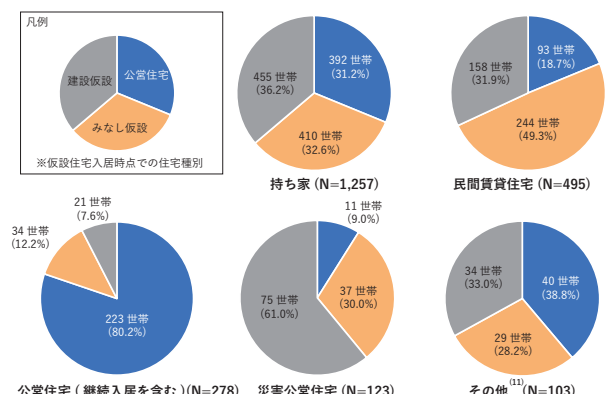


図9 各再建方法の仮設住宅入居世帯の割合 (Nは合計世帯数)

3-3. 世帯構成ごとの再建方法の傾向

公営住宅に一時入居した世帯における世帯構成別の再建方法を分析する(図10)⁽¹⁶⁾。民間賃貸住宅を再建方法として選択する世帯では非高齢世帯が多く、公営住宅(継続入居)を選択する世帯では高齢世帯が多いことがわかった。高齢世帯で公営住宅(継続入居)を選択する世帯が多い要因として、持ち家再建や民間賃貸住宅への転居に対する費用面や体力面の問題が考えられる。

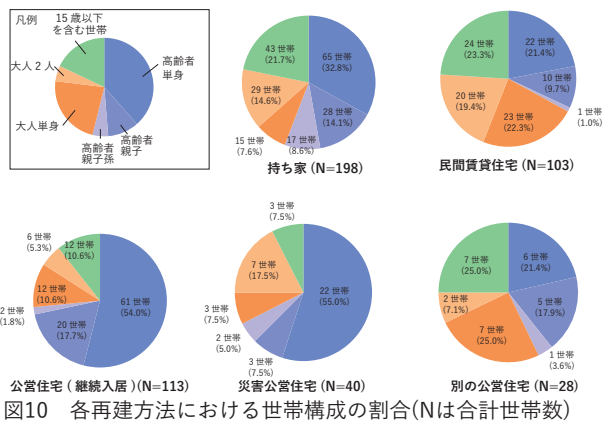


図10 各再建方法における世帯構成の割合(Nは合計世帯数)

4. 個別の入居世帯についての分析

個別の入居世帯の動向を把握するために一時入居・継続入居世帯数が共に多い人吉市⁽¹⁷⁾、大牟田市⁽¹⁸⁾、石巻市⁽¹⁹⁾を対象に、再建方法ごとの入居期間や立地・継続入居との関係を分析した。

4-1. 再建方法と退去率推移との関係

図11に再建方法ごとの退去率の推移を示す。再建方法として持ち家や民間賃貸住宅、他の公営住宅、別居家族宅を選択する世帯では比較的に入居した期間が短く、1年以内には退去率が50%を超えていた。これは上山ら^(再5)の調査と同様の傾向にある。公営住宅(継続入居)を選択する世帯の退去は基本的に供与期間満期後に行われていたが、石巻市では仮設住宅としての入居期限を迎える前に個別の世帯ごとに通常入居に切り替えていた。

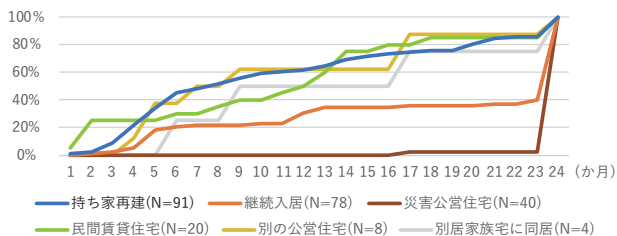


図11 公営住宅の一時入居者における転居先ごとの入居期間

4-2. 公営住宅の立地的な特徴と継続入居の関係

仮設住宅として活用された公営住宅の立地的な特徴を明らかにするために、最寄り飲食店からの距離を指標として、対象団地を距離ごとに分類した(図12)⁽²⁰⁾。公営住宅の多くは最寄りの食料品店から徒歩10分圏内である800m未満に立地しており、最も離れた公営住宅は約1,400m離れていた。800m未満に立地している公営住宅では32%の

世帯が入居を継続しており、800m以上に立地する公営住宅では22%の世帯が継続していた。食料品店から近い公営住宅の方が継続入居率は高いが、食料品店から離れた公営住宅でも一定数見られることがわかる。

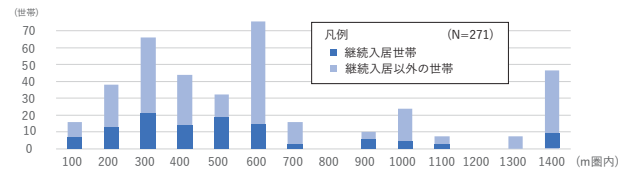


図12 食料品店からの距離別の一時入居世帯数と継続入居世帯数

5. 入居者アンケートによる公営住宅の一時入居の実態

入居者視点で一時入居を評価するため、4章で選定した人吉市、大牟田市、石巻市と集団入居を実施した高梁市⁽²¹⁾を含めた4市で、一時入居に関するアンケート調査を実施した。また人吉市では補足的に聞き取り調査も実施した。それらの結果を踏まえて入居者視点の一時入居の実態について考察する。

5-1. アンケート実施世帯の概要

表1にアンケート実施世帯の世帯構成を示す。単身や夫婦世帯が多い。アンケート実施世帯の年齢を整理すると、回答者のほとんどが高齢世帯であった(表2)。アンケートを実施した44世帯のうち、継続入居をした世帯は19世帯、その他の再建方法を選んだ世帯は24世帯、未回答が1世帯であった。

表1 世帯構成

世帯構成	該当世帯数
単身	16
夫婦	12
親子	6
不明	10

表2 アンケート実施世帯の年齢構成

年齢	該当世帯数	年齢	該当世帯数
20代,40代	1	50代,80代	1
20代,50代	1	60代	7
30代	1	70代	17
50代	1	80代	4

5-2. 公営住宅を一時入居先に選んだ理由

公営住宅を一時入居先に選んだ理由を図13に示す。「すぐに入居できる」ことや「経済的な負担が少ない」ことが挙げられた。少数ではあるが、継続入居できることを理由に挙げている入居者も見られた。

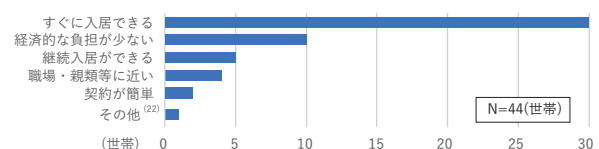


図13 公営住宅に一時入居を決めた理由(複数回答)

5-3. 一時入居に関して満足 / 不満足に感じたこと

図14に一時入居に対する入居者の評価を示す。立地に関して満足の回答が多かった項目は「元の居住地との距離」で、不満足の回答が多かった項目は「かかりつけ医との距離」であり「病院との距離」より不満が多かった。聞き取り調査⁽²³⁾では元の居住地から離れても従前に通院していた病院に通う入居者も見られた。飲食店からの距離が1km以上ある公営住宅に一時入居している世帯への聞き

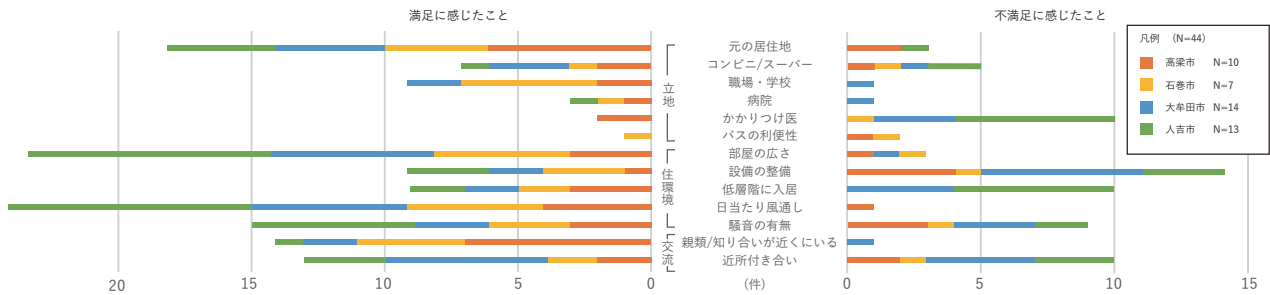


図14 公営住宅の入居に関して満足/不満に感じたこと(複数回答)

取り調査⁽²⁴⁾では、買い物に自動車を使用していると回答していた。「コンビニ・スーパーとの距離」の不満が4件と比較的少なく、食料品店からの距離が800m以上の公営住宅においても継続入居世帯が一定数見られることの要因として、自家用車の利用が多いことが挙げられる。人吉市、大牟田市、石巻市はいずれも人口15万人以下の地方都市であり、普段から自動車を活用して生活している可能性がある。そのため立地条件が良くない公営住宅に入居した場合でも自家用車を活用できるため、継続入居を選択することが考えられる。しかし公営住宅の標高が周辺より高い場所にある場合も多く、聞き取り調査では将来自動車を手放した際に入居を継続できるか不安に感じる意見も挙げられた⁽²⁵⁾。自動車の使用が困難になる世帯には、立地に対する配慮が必要になると考えられる。

住環境に関しては「部屋の広さ」や「日当たり・風通し」の項目は不満の回答が少なく、満足に感じている回答が多かった。一方、「設備」や「階段・段差」に関しては不満に感じている回答が多い。「設備」に関する不満は、湿気の多さやカビの発生といった公営住宅の老朽化が要因である。聞き取り調査では、低層階に入居できていない高齢世帯が「階段・段差」に関する不満を感じていた⁽²⁶⁾。

集団入居を行っていた高梁市では「親類・知り合いが近くにいる」の項目の割合が他の市に比べて高くなった。高梁市において10件中7件が満足していると回答しており、集団入居の効果だと考えられる。一方、「近所付き合い」の項目に関しては、高梁市で10件中2件が満足している結果となった。今回の調査では、集団入居と近所付き合いの多寡との関係は明確にはわからないが、集団入居を実施しても近所付き合いへの満足感に対して明確な効果が得られない可能性があると言える。

5-4. 近所付き合いの頻度と交流に対する意欲

表3に近所付き合いに対する意欲と実際の頻度を示す。近所付き合いへの意欲では「そこまで望んでいない」という回答が最も多くなった。親類・知り合いが近くにいることに満足している世帯でも半数以上が近所付き合いについて消極的であることがわかる。この傾向は集団入居を実施した高梁市の回答でも見られた。聞き取り調査では、親類や知り合いが近くにいることで安心感を感じているが、入居先での新しい交流に対して控え目である世帯が見られた⁽²⁷⁾。入居者の中には、新しい交流を望まないため、初めか

表3 近所付き合いの意欲と実際の頻度/満足と不満との関係
()内は高梁市の回答数

項目	近所付き合いに対する要望(※)				総計
	望む 7世帯	機会があれば望む 10世帯	そこまで望んでいない 18世帯	望んでいない 3世帯	
満足					
親類・知り合い	2	4 (2)	6 (4)	1 (1)	13
近所付き合い	3	4 (1)	4 (1)	0	13
不満					
親類・知り合い	1	0	0	0	1
近所付き合い	3 (1)	4 (1)	2	0	10
近所付き合い					
よくしていた	3	2	0	0	5
たまにしていた	3 (1)	6 (3)	7 (2)	0	17
あまりしなかった	0	2	9 (2)	1 (1)	12
しなかった	1	0	2 (1)	2	6

※未回答の6世帯を除く

ら小規模な棟を選ぶ世帯も見られた⁽²⁸⁾。交流の頻度として、「よくしていた」や「たまにしていた」を選んだ入居者は、月に1度の清掃活動等や団地内の知り合いとの交流を挙げていた。

5-5. 退去理由と継続入居の認知について

一時入居後に公営住宅を退去する理由については「元の居住地から遠い」、「戸建てを建てる予定だった」と回答した人がほとんどであった(図15)。

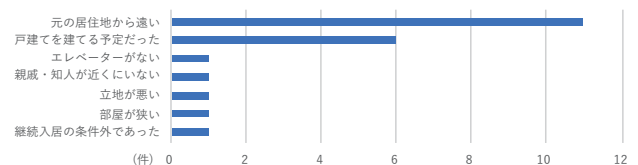


図15 公営住宅の退去理由(自由回答)

また継続入居に関して、過半数の世帯が一時入居中に認知していないことがわかった(表4)。2章のアンケートでは、大牟田市のみ「入居前」に継続入居の情報を通知していたが、4市の中で最も「知らなかった」と回答した世帯が多かった。次に継続入居によって仮設住宅の供与期間終了後の住居があるという安心感(以下、継続入居による安心感)についての分析を行う(表4)。半数の世帯が継続入居による安心感があると回答していた。継続入居の認知と安心感の有無との関係を見ると、安心を感じていた世帯の

表4 継続入居の認知と各市区町村の通知時期/安心感の有無

項目	通知時期	継続入居を入居中に知っていたか			総計
		知っていた 24世帯	知らなかった※2 17世帯	覚えていない 3世帯	
市区町村					
高梁市	※1	6	2	2	10
石巻市	入居中	4	3	0	7
大牟田市	入居前	4	10	0	14
人吉市	入居中	10	2	1	13
安心		15	4	2	21
安心なし		9	12	1	22

※1 高梁市では制度について正式に通知した訳ではなく、相談があった世帯に対し個別に対応した
※2 安心感の有無に関しては未回答1世帯を除く

過半数が継続入居について認知していた。また安心感があると回答した入居者の約半数は、公営住宅以外で再建をしており、実際に継続するかに関わらず、入居者の将来の住居に対する不安を解消する可能性がある（表5）。また制度について認知している世帯で安心を感じる可能性が高いことから、入居者の心理的な負担の解消に寄与するためには、行政が発災時だけでなく、入居中も案内を繰り返していくことが必要である。

表5 継続入居制度の安心感の有無と再建方法（N=43）

再建方法	継続入居に安心感があったか		総計
	安心	安心なし	
継続入居	12	7	19
その他の再建方法	9	15	24
総計(※)	21	22	43

※未回答1世帯を除く

6. 研究の総括

6-1. 応急仮設住宅としての公営住宅の特徴

災害復旧期における公営住宅の活用の特徴・課題と住宅支援の在り方について特に重要な点を整理する。

第一に迅速な住宅供給に特徴がある。行政へのアンケートでは迅速な提供を活用した背景に挙げる市区町村が多く、その要因として空き住戸があることや市区町村が独自判断で貸出に踏み出すことが挙げられた。入居者への調査でも迅速に入居できることが最も多い入居理由であった。

第二に低廉な家賃で継続入居できる点に特徴がある。供与期間終了後は解体される建設仮設や仮設としての入居期間が終了した後に家賃の負担が重くなるみなし仮設に比べ、公営住宅では基準を満たせば少ない負担で仮設住宅供給期間終了後の住居が確保されている。実際に約8割の市区町村で継続入居が行われており、継続入居の需要があることを明らかにした。また継続入居制度は実際に継続入居をした世帯だけでなく、他の再建方法を選択した世帯に対しても、供与期間終了後の住居がある安心感を与えている。この継続入居制度は、通知時期が各市区町村によって異なるが、時期が早い市区町村でも、入居者が認知していない課題があった。継続入居の認知は再建方法を検討する際の選択肢を増やすだけでなく、入居者の心理的な安心感にも寄与するため、行政は繰り返し案内をする必要がある。

第三に公営住宅を活用した仮設住宅のコミュニティについての特徴を述べる。交流は親類や知り合いといった既存コミュニティと近所付き合いのような新規コミュニティに分けられる。集団入居を実施した高梁市では親類・知り合いが近くにいることにに対して満足を感じる傾向があり、集団入居の効果があったと考えられる。一方、新しい交流に対しては消極的な世帯も多く、親類・知り合いが近くにいない場合、頼れる存在が希薄になることが懸念される。入居者のコミュニティ支援を実施するためには、入居時に行政が呼びかけて集団入居が実現できる工夫を行うことや地域支え合いセンター等が中心となって入居者との対話をしていく必要があると考えられる。

これらの特徴に加え、行政が公営住宅を一時入居用に活

用する前提条件について整理する。行政へのアンケートでは、仮設住宅として使用する公営住宅に「整備が十分な住戸」や「公募予定の住戸」を活用しており、公募を行っていない住戸や団地は活用していなかった。平時では空き住戸が増える公営住宅もあり、行政はストックの再編が求められている。再編の過程で最終的には公営住宅の戸数そのものが縮小することが予想されるが、再編の途上で、または再編に影響がない範囲で空き住戸を活用した一時入居を展開できる可能性は存在する。ただし、各市区町村の事情によっては、「一般の入居募集に影響がない住戸」といった制限や、「被災者の元の住居から近い場所の住戸」といった条件が増える可能性がある。

6-2. 今後の課題と研究の限界

本研究では公営住宅の一時入居者に対してアンケートを実施したが、みなし仮設や建設仮設の入居者に対して実施できていない。公営住宅以外の応急仮設に一時入居した世帯を対象アンケートを実施し、仮設住宅の選択理由を比較しながら、公営住宅の課題を明らかにすることが今後の課題として挙げられる。

次に本研究と本研究が取り扱った公営住宅を活用した仮設住宅供給という手法の限界について述べる。公営住宅を活用した仮設住宅は、あくまでも住戸の空きストックがある自治体で実施できる支援策である。公営住宅の空き住戸は日常的には管理の負担となるため、入居率の低い公営住宅は再編され、縮小される可能性が高い。災害時の住宅支援策として公営住宅を活用するためには、公営住宅の再編時に、災害時に必要な住戸数を議論する必要があるが、災害規模や市区町村ごとの人口によって変わってくるため、必要住戸数を算定することが難しい。従って、この研究は現状空き住戸がある市区町村において、公営住宅を仮設住宅として活用する際の有効な運用を促進するものである。

【謝辞】

研究調査に際し、多大なるお力添えをいただいた人吉市地域支え合いセンター、大牟田市福祉課・建築住宅課・地域支え合いセンター、石巻市住宅課、高梁市都市整備課の皆様をはじめ、アンケートに回答いただいた入居者様や自治体の皆様に対し、深甚なる感謝を申し上げます。

【補注】

- (1) 発災後、各市区町村が定めた支援期間内において、自宅を失った被災者が公営住宅に入居することを一時入居と定義する。
- (2) 本研究では公営住宅、建設仮設、みなし仮設を含めて災害時に仮の住まいとして機能する住宅を仮設住宅と定義する。
- (3) 2017年以前の災害は異動等により、行政からの情報を正確に得ることが困難と判断し、対象から除いた。また2022年以降に発災した災害についても入居者の変遷を十分に分析できないと判断し、対象から除いた。
- (4) 入居者の健康状態等を考慮した上で、各自治体に可能な限り対象者の選定を依頼した。選定する際には、継続入居した世帯と公営住宅以外で再建した世帯からそれぞれ選定してもらった。
- (5) いずれの市においても随時募集時にも空家となった団地・住戸を仮設住宅として活用しており、アンケート対象者の住環境に大きな違いはないと考えられる。アンケート対象

者は高齢者を含む世帯が多く、年齢構成に偏りがあるものの、公営住宅の一時入居・継続入居の過半数を占める高齢者世帯の一時入居の評価を明らかにすることは重要な知見である。以上の観点から対象者の選定方法について妥当性があると判断し、アンケート調査を実施した。

- (6) 供与期間終了後、公営住宅の一時入居世帯が継続して公営住宅に住むこと。
- (7) 「建設仮設やみなし仮設のような応急仮設住宅制度を活用すると、持ち家再建するための応急修理制度を併用することができなくなるため」や「一時入居後も継続入居できることを検討していた」等。
- (8) 本研究では網羅的に把握できていないが、倉敷市や栃木市では、高齢者や障がい者、妊婦といった要配慮者に対して公営住宅の一時入居を優先していた。高齢者や要配慮者をはじめ、被災者の避難所生活での負担を軽減するためにも、公営住宅の仮設的な利用は有益な方法となりうる。
- (9) 整備済みの住戸とは、部屋の修繕が完了して次の入居者が入居できる状態の住戸のことを指す。
- (10) 本研究では高齢者の年齢は 65 歳以上と定義する。高齢世帯とは世帯の中に高齢者を含む世帯を指す。
- (11) 高梁市都市整備課への聞き取り調査(2022 年 9 月 27 日)
- (12) 継続入居世帯数を公営住宅の一時入居世帯数で除した値。
- (13) 回答が得られた 27 市区町村の世帯数を対象としている。
- (14) 持ち家再建には、被災前に賃貸住宅に入居していたが、被災後に持ち家を購入した世帯を含む。
- (15) 親類・知り合いの家のへの転居、本人死亡等。
- (16) 回答が得られた 22 市区町村の世帯数を対象としている。
- (17) 人吉市の R4 年 3 月末時点の人口は 3.1 万人、令和 2 年 7 月豪雨災害により、市内を貫通する河川周りを中心に外水・内水氾濫が相次いだ。駅を含む中心市街地が被災し、全壊判定の住家が多数存在した。全壊判定の住家は 900 件、半壊判定の住家は 1,443 件である。
- (18) 大牟田市の R5 年 8 月 1 日時点の人口は 10.7 万人、令和 2 年 7 月豪雨災害により、内水氾濫が発生し、海側や駅を含む中心市街地で洪水被害が相次いだ。全壊判定の住家は 11 件、半壊判定の住家は 979 件である。
- (19) 石巻市の R5 年 7 月末時点の人口は 13.5 万人、令和元年台風 19 号災害による大雨の影響で、宮城県内では河川の氾濫や堤防の決壊が相次いで洪水被害が発生し、石巻市でも浸水被害により全壊判定の住家は 3 件、半壊判定の住家は 280 件であった(参考文献 16)より筆者が記載)。
- (20) 3 市から提供されたデータを元に筆者が食料品店からの距離を算定し、分析した。
- (21) 高梁市の R5 年 7 月末時点の人口は 2.7 万人、平成 30 年 7 月豪雨災害により外水・内水氾濫が起き、河川周りを中心に浸水被害が多数発生した。全壊判定の住家は 59 件、半壊判定の住家は 284 件である。
- (22) その他として「行政に紹介してもらえたから」が挙げられた。
- (23) 人吉市の一時入居世帯 A,B,C,E,I,J への聞き取り調査(2022 年 11 月 15 日)より。
- (24) 人吉市の一時入居世帯 D,E,G への聞き取り調査(2022 年 11 月 15 日)より。
- (25) 人吉市の一時入居世帯 D への聞き取り調査(2022 年 11 月 15 日)より。
- (26) 人吉市の一時入居世帯 C,E,F,H,I,J への聞き取り調査(2022 年 11 月 15 日)より。
- (27) 人吉市の一時入居世帯 A,B,C,D,G,H,J への聞き取り調査(2022 年 10 月 15 日)より。
- (28) 人吉市の一時入居世帯 C,E への聞き取り調査(2022 年 10 月 15 日)より。
- (29) ヒアリングは右表の通り実施した。

【参考文献】

- 1) 内閣府(2022)「公的住宅等の一時提供」www.bousai.go.jp/taisaku/hisaishagyousei/pdf/kakuho_3
- 2) 室崎益輝(1994)「応急仮設住宅の供給実態に関する研究」, 都市計画論文集 No.29, pp.649-654
- 3) 小林正美、牧紀男、三浦研(1995)「応急仮設住宅の物理実態と問題点に関する研究」日本建築学会計画系論文集 476 号 pp.125-133
- 4) 越山健治、室崎益輝(1996)「阪神・淡路大震災における応急仮設住宅供給に関する研究」第 31 回日本都市計画学会学術研究論文集 pp.781-786
- 5) 上山紘平、近藤民代、渡邊萌、円山琢也、米野史健(2021)「2016 年熊本地震における益城町被災者の民間借上げ仮設

ヒアリング対象者	日程
行政	
大牟田市建築住宅課	2022 年 5 月 31 日 (火)
大牟田市福祉課、地域支え合いセンター	2022 年 7 月 20 日 (水)
大牟田市福祉課、地域支え合いセンター	2022 年 8 月 5 日 (金)
大牟田市福祉課、地域支え合いセンター	2022 年 8 月 21 日 (日)
人吉市地域支え合いセンター	2022 年 9 月 16 日 (金)
高梁市都市整備課	2022 年 9 月 27 日 (月)
大牟田市福祉課、地域支え合いセンター	2022 年 10 月 17 日 (月)
人吉市住宅課	2022 年 11 月 16 日 (水)
人吉市地域支え合いセンター	2022 年 11 月 17 日 (木)
入居者	
人吉市入居者 A,B,C,D	2022 年 11 月 15 日 (火)
人吉市入居者 E,F,G,H,I	2022 年 11 月 16 日 (水)
人吉市入居者 J	2022 年 11 月 17 日 (木)

住宅を経た住宅復興過程の特徴と課題 - 建設型仮設住宅及び東日本大震災との比較 -」日本都市計画学会都市計画論文集 Vol.56 No.3 pp.944-951

- 6) 米野史健(2012)「東日本大震災における既存の民間賃貸住宅を活用した借り上げ仮設住宅の実態と課題」日本建築学会大会学術講演梗概集
- 7) 米野史健(2013)「仙台市内の応急仮設住宅としての民間賃貸住宅の借上げにおける入居の実態」日本建築学会計画論文集 第 78 巻 第 689 号 pp.1589-1596
- 8) 西村健、谷口元、村上心、恒川和久、生田京子(2008)、「地方中小都市における公営住宅の見直しに関する研究 - 岐阜県多治見市営住宅を対象として -」, 日本建築学会大会学術講演梗概集, pp.1409-1412
- 9) 小山雄資(2008)、「廃止・削減を伴う公営住宅再編計画の策定要因について - 香川県の公営住宅事情の全国的位置付け -」, 日本建築学会大会学術講演梗概集, pp.1457-1458
- 10) 田畑陸、都留南々帆、横山俊裕、徳尾野徹、石山央樹、「全国地方自治体における公営住宅政策の変遷 - 地方分権期における公営住宅の目的外使用の制度評価 -」, 日本建築学会大会学術講演梗概集, pp.261-262, 2020 年 9 月
- 11) 米野史健「岩手県の借上げ仮設住宅における退去及び被災世帯の入居経緯と居住実態 - 県全域の入居世帯に対するアンケートより -」, 日本建築学会大会学術講演梗概集, pp.353-354, 2014 年
- 12) 佐々木優希、吉田みゆき、広田純一、三宅諭、原科幸爾、若菜千穂、吉村彩「震災復興期間における分散居住の実態とコミュニティの維持・変容 - 岩手県田野畑村島越・羅賀地区の 2011 年 8-12 月調査に基づいて -」, 農村計画学会誌 第 31 巻論文特集号, 2012 年 11 月
- 13) 須沢栞、新井信幸、岩佐明彦、黒野弘康、大月敏雄、井本沙保里、「仮設住宅コミュニティを基盤とした復興公営住宅への近隣移転の有効性 - 環境移行の視点からの検証 -」, 日本建築学会計画系論文集 第 83 巻 第 750 号, pp.1391-1401, 2018 年 8 月
- 14) 内閣府「防災情報のページ」www.bousai.go.jp, 2022 年 2 月最終閲覧
- 15) 内閣府「災害救助法の適用基準」www.bousai.go.jp/kaigirep/shishiteikijun/dai1kai/pdf/shiryo03-2
- 16) 宮城県(2021 年)「令和元年東日本台風 宮城県の災害対応の記録とその検証」www.pref.miyagi.jp/documents/9059/842408_1.pdf