

第5章 課題と対応等

第1節 これまでの課題と対応

1 人材の確保

沿岸部で壊滅的な被害を受けた市町にとっては、通常業務のほかに膨大な復旧・復興事業を早期に実施するため、必要な職員の数が絶対的に不足していたことから、県を通じて国へ自治法派遣の要請や、民間活力の導入を進めた。

（1）整備体制の構築

各市町では、復旧・復興に向けた整備体制に向けて新たに専門の組織を設置し、人員の増員を図るなどの対応をとった。

（結果）

- ・他都道府県，他市町村からの自治法派遣
- ・再雇用，再任用による派遣
- ・民間からの任期付き採用
- ・東京等主要都市における採用活動
- ・直接，被災地の現状をみる見学ツアーの実施
- ・人的支援の継続要請の訪問 など

（2）民間との連携

過去に前例の無い規模の災害公営住宅の整備に向け、早期復興のためには、民間のマンパワーやノウハウを活用した整備が必要と考え、市町と協力し、新たな手法に向けた検討を行い、民間との連携を行った。

（結果）

- ・土地を含めた買取りを前提とした「公募型民間買取」による整備の検討・推進
- ・UR都市機構による建設支援
- ・「協議会方式」による木造災害公営住宅の買取整備の検討・推進
- ・調査業務等の専門のスキルを持つコンサルへの業務委託 など

2 制度の拡充・見直し等

復旧・復興に向けた早期の住宅供給のためには、新たに手続きの一元化やスピード化を図る制度が必要であった。また、被災者の方々に再建方法を判断してもらうためにも、どのような再建の選択肢があるのかを早期に示し、被災者の再建の意向を把握する必要があった。このことから、制度の拡充や見直しについて、市町と連携し、国等の関係機関との調整や要望を行った。

（1）特区関連への要望

震災直後の時点で、各市町では、復興まちづくり推進特区などの推進計画を作成するにあたり、様々な柔軟な対応を求めた。

1）自力再建

被災市街地の復興に必要となる住宅の供給促進や既存法制度にとらわれない住宅を公的に供給する仕組みの創設など、自力再建のための支援が必要であった。

（結果）

- ・民間住宅再建における支援制度の創設が追加で配分された。

（例）東日本大震災復興基金交付金の追加交付

平成25年3月26日付けで、「東日本大震災復興基金交付金（津波被災住宅再建支援分）」の追加配分により、自力再建への市町の独自支援が拡充し、自力再建への移行が促進されるようになった。

（沿岸15市町に対して728億円追加配分）

2）災害公営住宅整備

各事業を進めるためには、十分な復旧・復興関連予算の確保が必要であり、また、公営住宅法や被災市街地復興特別措置法の弾力的な運用や、災害公営住宅整備のための国庫支出金の嵩上げ及び補助期間の延長、住宅整備を促進するための支援が必要であった。

(結果)

- ・復旧に伴う国庫支出金交付率の嵩上げ及び交付対象範囲の拡大が実施された。

(例) 用地取得造成費

- ・災害公営住宅の用地取得造成費は平成 25 年度まで対応となっており、その延長を要望し、平成 27 年度までの延長が認められた。

(例) 期間延長の実施

3) 災害公営住宅入居・管理

災害公営住宅整備に時間を要すること、また、将来の管理コストの低減や地域のニーズに対応するため、入居基準や譲渡処分基準などの緩和が必要であった。

(結果)

復興推進計画による特例（再掲 P. 153）

1) 入居者資格要件の緩和

（東日本大震災復興特別区域法第 20 条）

災害公営住宅の建設等に要する期間が満了するまでの間（災害発生日から最大 10 年以内の期間）、入居者資格要件のうち、住宅困窮要件を満たせば、他の要件（同居親族要件、入居収入基準）も満たすものとみなす。

※通常は災害発生日から 3 年間

（被災市街地復興特別措置法第 21 条）

2) 譲渡処分に関する緩和

（東日本大震災復興特別区域法第 21 条）

- ①災害公営住宅等の入居者等への譲渡制限期間を、耐用年限の 6 分の 1 に短縮する。

※通常は耐用年限の 4 分の 1

（公営住宅法第 44 条第 1 項）

※譲渡処分については、制限期間の他、承認基準が定められている。

（参考）耐火構造の耐用年限 70 年

木造の耐用年限 30 年

- ②処分等の手続に係る緩和

（東日本大震災復興特別区域法第 22 条）

市町の将来の管理コストの低減や地域のニーズに対応するため、譲渡に係る要件等を見直し、災害公営住宅等の用途廃止、社会福祉法人等による使用及び他の地方公共団体への譲渡について、国土交通大臣の承認を受けたものとみなす。

※通常は国土交通大臣の個別承認が必要

（公営住宅法第 44 条、第 45 条、第 46 条）

(2) 標準建設費の拡充への対応結果

災害公営住宅整備に係る財政支援の拡充・確保が必要であった。

(結果)

- ・被災三県における主体附帯工事費の嵩上げやインフレスライド、労働者確保等の設計変更に対応するための特例加算の拡充が実現された。

(例) 特例加算として主体附帯工事費の 15%、22% 分を嵩上げ

- ・石巻市における軟弱地盤に対応するための特殊基礎工事の特例加算限度額超過分に対応するため、国土交通大臣が別に決定した額の適用事例として認められた。

(例) 限度額を超過した場合の取扱いについて対応

(3) 災害査定等についての要望

市町のマンパワー不足に対応し、かつ、早期の査定を終えるためには、査定方法や手続きの簡素化が必要であった。

(結果)

- ・災害公営住宅整備計画書に添付する滅失住宅の個別写真提出について、罹災証明書等の関係書類で代替可とする。
- ・滅失住宅の個別リストに代えて、滅失住宅の戸数のみの調書提出で可とする。
- ・滅失住宅の戸数が多いため、災害査定の抽出対象の事前提示を行う。

3 供給計画やまちづくり計画の策定

復興住宅に限らず、産業・雇用、医療・福祉、教育等を含めた復興まちづくりのあり方を含め、市町のビジョンを示すための計画策定を行う必要があった。

特に、沿岸被災市町における人口流出等への配慮と併せ、各市町における人口流入・流出に対しての人口フレームの設定、将来推計人口で2035年に30%減少の見込みなど、前提条件となる部分の設定に困難を要した。将来の日本の地方の姿が、本震災を機に一気に前倒しで押し寄せた感があった。

被災者の中には、生業と密着しているなど、地域に基づいた個別のビジョンが必要であったが、甚大な被害を受けた沿岸部では、計画策定の遅れが生じた。

また、被災者には高齢者が多く、子育て世代等とのバランスの取れた世帯入居によるミックスド・コミュニティや従来のコミュニティの維持、高齢者へ配慮した住宅の整備等の必要性があったと同時に、在宅で暮らせる仕組みと地域全体で支える仕組みである地域包括ケアに対応する配慮が必要であった。

一方で、整備した住宅の3割は10年後には不要になるかもしれないといった、将来の供給バランスに対する検討も必要であったため、有識者や地区代表者らの意見を徴収し、幅広く検討する必要が生じた。

(結果)

1) 外部委託による民間活力

意向調査など、外部へ委託できる調査もの等は委託を行い、早期の供給計画策定に着手した。

2) 個別の検討会等の設置

個別の地区に対応するため、まちづくり検討会などによる地区別計画の検討とビジョンの策定を行った。

3) ワークショップ等の実施

生業と関連した公営住宅の整備に向けて個別に協議会や検討会等を組織し、住民参加によるワークショップを実施した。

4) 被災者への継続的な意向調査

必要な整備戸数を把握するため、入居仮申込みや事前登録等を通じて入居希望者の意向の把握に努め、回答がない被災者へは、訪問等による個別ヒアリングにより意向の確認を行っている。

時間の経過とともに、被災者の住宅再建意向は変化することから、意向調査は継続的に、かつ、きめ細やかに行い、整備計画の内容と被災者の意向のミスマッチが生じないように努めた。

時間を経過とともに、被災者の住宅再建意向は変化することから、意向調査は継続的に、かつ、きめ細やかに行い、整備計画の内容と被災者の意向のミスマッチが生じないように努めた。

県をまたいだり、市町間の被災者の移動においては、当該市町間で情報を共有し、入居申込みの重複（いわゆる「ダブルカウント」）が発生しないように努めた。

4 建設用地の確保

自力再建を希望する方や、災害公営住宅を希望する方などの被災者の再建の意向を把握し、地域ごとの整備計画戸数の把握と同時に、用地確保を行う必要があった。

土地の多くが津波により被災しており、大規模造成工事を必要としない早期に利用可能な土地は、震災直後の応急仮設住宅建設用地の確保ですらままならない状況であり、災害公営住宅等の恒久住宅の用地確保は、より一層困難な状況であった。

また、被災した元の宅地等の売却の希望価格が条件と折り合わなかったり、山林等の場合には、所有権が複雑であったり、相続人不明などにより測量調査や用地交渉に時間を要するなどした。

（結果）

当初は、大規模な造成等の必要がなく、早期に着工が可能な既成市街地の既存宅地の活用や、民間賃貸住宅の活用などを検討した。

（例）

- ・定期借地権による賃貸の提案（みなし公営住宅）
- ・民間賃貸住宅の借り上げ（借上げ型公営住宅）
- ・敷地提案型の公募型買取方式の導入
- ・国有地、県有地の未利用地の情報提供 など

5 円滑な施工確保

復旧・復興工事の本格化にともない、労働者不足や労務単価の高騰、資材高騰が生じたため、入札不調・不落対策や工事期間中におけるインフレスライド、労働者確保に向けた予算の確保が必要であった。そのため、下記の取組みや対応を行った結果、平成26年10月以降、県発注工事では、不調・不落は発生していない。

（１）入札不調・不落対策

工事の設計額が低いなど設計価格と実勢価格の乖離や、工期が短い、分離発注や包含工事など、業界からの度重なる要望があった。

また、工事中の増額に対応するため、予算の確保に向けた交付金の増額変更を事前に行う手続きなどが必要であった。

更には、工事費の増額に伴い、補助対象である特例加算の補助拡大が必要な状況となった。

（結果）

１）建設業協会との意見交換

建設業界との意見交換会の実施やヒアリングを行い、発注時期の見通し、見積り価格の採用、適正な工期の算出、事業者からの積極的な提案を受けるなどの対策を講じた。

２）標準建設費の嵩上げ

復旧・復興工事の本格化にともない、工事費の上昇に対応するため、国と協議し、標準建設費の嵩上げが実施された。

（例）

- ・平成25年9月1日より
特例加算に主体附帯工事費の15%加算
- ・平成27年1月1日より 同22%加算

（２）工事の加速化

震災後の復旧・復興工事の事業量の増大に伴う資材や労働者の不足により、工事の円滑な推進に支障が生じていることから、工事の加速化に向けた取組みを行った。

（結果）

１）工期短縮への対応

- ・工期短縮に向け、PC工法の導入や部材のパネル化など、工業化製品の積極的な使用に努

めた。

- ・民間事業者を対象とした公募買取方式により、工場生産性の高いプレハブ住宅の活用を検討した。

2) 円滑な工事発注に向けた対応

- ・業者が応札しやすい発注ロット等について、地域の実情を踏まえた発注に努めた。
- ・発注見込み等の情報発信の頻度を高め、より多くの業者が応札しやすい環境づくりに努めた。
- ・建設業界団体へのヒアリングを定期的に行い、常に業界の最新の情報の収集に努めている。

3) 事業の迅速化

早期復興に向けて、入札期間の短縮を図ることや、用地取得の手続きの迅速化に向け、制度を活用した。

(例)

- ・設計・施工一括発注方式や買取方式

4) 早期供給に向けて

- ・配置計画を検討する段階で、大規模造成と住宅建設とのスケジュールを調整し早期供給につなげる。
- ・仮設住宅の解消プログラムの確立をすることにより、災害公営住宅の初期の空き家発生の防止につなげる。

6 入居募集・維持管理

(1) 管理体制について

被災元の市町村を越えた入居希望者や、管理戸数が震災前の数倍に増大する市町では、多量の公営住宅管理経験の不足や欠如により、管理体制や事務負担増の懸念が生じた。

入居募集等の事務手続きの県内一元化を検討したが、個人情報取扱などやシステム等のハードルが高く、実現するには至らなかった。

また、入居者や社会福祉法人等への譲渡、仮設住宅の中期的活用方法等について、今後引き続き検討していく必要がある。

(結果)

1) 管理手法に関する勉強会の開催

県と市町が連携し、定期的に勉強会を実施し、課題や情報の共有を図った。

2) 震災復興官民連携支援事業の活用

- ・管理方法の検討
- ・民間活用の管理手法の検討
- ・住宅供給公社による管理代行制度活用方法
- ・地域での管理手法の検討

3) 管理の外部委託の促進

災害公営住宅の完成後の管理業務については、各市町の職員数が限られている中で、大きな負担となることが想定される。

このことから、県営住宅やUR賃貸住宅の住宅管理業務のノウハウを持っている「宮城県住宅供給公社」を活用するなど、外部への管理業務の委託を促し、市町の負担軽減を図ることを進めた。

(2) 災害公営住宅への入居仮申込み等による課題

時間の経過に伴い入居希望戸数の増減や入居意向と整備計画のミスマッチの問題が生じている。被災者の多くは、復興の長期化の間に、今の生活環境に慣れ親しんだこと、生活利便性の高い地区やより安全で早期に整備された内陸部等への特定地区への申込みが集中するなど偏りが生じた。復興が早く進んだ内陸部の市町では、入居予定者を把握し、オーダーメイドだったにも関わらず、工事着手から工事完了の間に意向

が変化し、建物が完成した際には、空き住戸が発生した。

(結果)

- ・継続的にきめ細やかな意向調査を実施。
- ・意向未確認世帯への早期の戸別訪問等による意向の把握が必要。
- ・事業スケジュールと合わせた早期の情報発信が必要。

(3) 適正な住宅の管理

これまでに経験のない、多くの災害公営住宅が建設されることから、適正に管理を行うための、新たな取り組みが求められる。また、将来、予想される空家の発生を視野に入れ、各市町は、既存も含めた公営住宅全体の管理計画の検討が必要となる。

1) 完成後の入居促進

意向調査で災害公営住宅の入居を希望した被災者が、完成までの間にニーズの変化が生じ、整備した間取りとのミスマッチが生じるなどし、入居をためらうことが懸念されている。

完成後入居希望者の意向を再度把握し、入居条件の緩和等によりニーズとマッチした災害公営住宅への入居を促すなど、入居の促進を図る必要がある。また、さらなる入居を促進するために、災害公営住宅を含めた周辺の住環境の整備を進めるとともに、まちづくりの将来像を具体的に示し、情報発信していく必要がある。

(結果)

- ① 通常、公営住宅の入居の際に保証人が必要となるが、本震災により被災し、家族が皆無くなってしまった等による高齢単身者も多く、保証人を必要としない柔軟な対応が求められている。要件を緩和し、保証人を求めない市町や、民間事業者を代わりにすることも可とすることも検討されている。
- ② 国と協議を重ね、被災者以外の入居に係る対応方針を整理した。
 - ・被災者以外の入居募集は、各市町内の災害公営住宅の整備が全て完了した後とする。
 - ・災害公営住宅に入居が想定される被災者への意向調査を実施する。
 - ・被災者以外の入居は、平成28年度以降とする。

- ・県内全域の被災者を対象とした随時募集を、3～6箇月程度実施する。

2) 老朽化した既存公営住宅を含めた合理的管理の促進

東日本大震災に伴い供給される災害公営住宅も、中長期的には、一般の公営住宅と同様の入居募集が行われることから、地域の住宅事情等を考慮しながら、老朽化した既存公営住宅の統廃合や、事業主体の見直しを行うなど、公営住宅全体の合理的管理の促進を図る。

(結果)

平成27年度に実施された国土交通省住宅局直轄調査において、適切な維持管理に向けた調査検討が実施された。

具体的には、公営住宅に関する現況の把握から、将来の入居世帯数の推計を行い、公営住宅の需要・供給を踏まえ、中長期的な修繕計画と事業収支シミュレーションが行われている。

〔表：災害公営住宅に関するこれまでの課題と対応状況〕

時期	課題	対応
H23 年度 震災後 ～1 年	● 仮設住宅の供給 ・ 人員不足 ・ 建設用地の確保 ・ 膨大な必要供給量 ・ 建築制限 ● 復興住宅計画策定 ・ 整備戸数と供給計画 ・ 県による市町支援 ● まちづくり計画策定 ● 災害査定 ・ 被害戸数・対象範囲大 ・ 整備限度戸数の確定 ● 人材確保 ・ マンパワー不足 ・ 市町のノウハウ不足 ● 復興予算の確保 ・ 災害公営住宅整備費確保 ・ 再建資金と補助制度 ● 復旧復興の加速 ・ 事業関連法規制緩和 ・ 造成事業計画策定	➢ 仮設住宅建設チーム設置（H23. 3. 12～H23. 9. 30） ➢ 関係機関へ人的支援要請，人員確保 ➢ 国交省担当者が県庁内で活動・本省と調整 ➢ 役割分担（用地確保は市町，調査設計工事は県） ➢ プレハブ協会と連携 ➢ みなし仮設住宅について，新たに積極活用 ➢ 建築基準法第 39 条の規定に基づく災害危険区域に関する条例制定 ➢ 復興住まいづくりチーム設置（H23. 5. 1～H24. 3. 31） ➢ 復興住宅検討会開催（H23. 5～10 月 計 3 回） ➢ 住宅再建戸数について，県でシミュレーション（災害公営住宅 1.2 万戸，民間住宅 7.2 万戸） ➢ 県受託スキームの検討，市町協議 ➢ 設計業務に関する協定締結（東松島市 H24. 2. 13）（亘理町 H24. 2. 20）（山元町，石巻市 H24. 3. 27） ➢ 復興まちづくりチーム設置 ➢ 復興まちづくり推進室発足（H23. 7. 1） ➢ 被災者に対するアンケート調査等順次開始（市町） ➢ 計画策定に関する委員会等開催（県職員が委員拝命）（市町） ➢ 整備局及び財務局等と協議→災害査定方法の簡素化（机上査定可） ➢ 復興住宅市町村連絡調整会議の開始（H23. 7. 28） ➢ 災害査定期間 H23. 9 月～H23. 12 月（国交省，財務省，県，市町） ➢ 災害査定追加 H24. 3 月 ➢ 県外自治体等への支援要請，国等関係機関との調整（県，市町） ➢ 県受託スキームの検討，UR との打合せ・支援要請 ➢ 市町からの要請を受け，国へ要望，東日本大震災復興交付金制度創設 ➢ 補助率の嵩上げ（3/4→7/8），対象拡大（用地取得造成費） ➢ 復興交付金事業計画の策定，復興交付金第 1 回配分 ➢ 生活再建支援金制度の活用（市町，被災者） ➢ 行政による再建支援策の全容が不明のため，自力再建の可能性が見えない→防集事業による土地買取り価格，独自支援策等検討（市町） ➢ 東日本大震災特別区域法施行（H23. 12. 26） ➢ 復興整備計画策定（市町）→復興整備協議会開催→開発及び農地転用等ワンストップ許可
H24 年度 震災後 1～2 年	● 供給計画の精査 ・ 意向調査回収率の低迷 ● 整備手法の確立 ・ 市町のノウハウ・マンパワー不足 ・ 県による市町支援 ・ 民間活力の活用	➢ 復興住宅整備室発足（H24. 4. 1） 1 班体制 宮城県 8 人（建 7, 事 1）他都県 7 人（建 6, 設 1） ➢ 意向調査のやり直し，継続的調査（市町） ➢ 被災三県の住宅復興に関する意見交換会開始（国，3 県，仙台市） ➢ 県受託スキームの検討，市町協議 ➢ 市町における設計プロポーザル等実施支援 ➢ 県受託設計協定の締結（七ヶ浜・東松島） ➢ 復興住宅整備室の増員（H24. 10. 1） 1 班体制 宮城県 9 人（建 7, 設 1, 事 1）他都道県 16 人（建 12, 設 4） ➢ UR 都市機構と協議，最大限の支援要請，UR 定例打合せ開始 ➢ 民間買取りにおける公募方法等に関する検討会の実施（H24. 5～8 月 WG3 回実施） ➢ 民間買取公募の流れ，譲渡契約書（ひな形）等の策定（H24. 9） ➢ 国土交通省住宅局直轄調査による市町支援（基本計画・供給計画の策定支援等）（県，市町）

※ 特記ない限り，対応は県によるもの。

時期	課題	対応
	・建設用地の確保 ・雇用促進、地域力の活用 ・防災意識の高まり ・地域資源の活用 ●設計基準等の策定 ・宮城県の特徴打ち出し ・県施策との連携 ・統一的仕様・基準 ●市町の管理負担軽減 ・膨大な管理戸数 ●入居募集の公平性の確保等 ・コミュニティの継続 ・優先順位の決定 ・入居資格と保証人 ●住宅再建支援の不平等 ・防集事業等対象外の被災者の再建支援 ・自力再建へ誘導	➤ 災害公営住宅の建設可能用地の照会（国・県の未利用公共用地の市町への情報提供） ➤ 協議会方式の可能性検討、市町及び建設業団体等と意見交換 ➤ 地域防災計画との連携（太陽光発電・蓄電池・備蓄倉庫）（市町） ➤ 市町意見聴取、過去事例検証 ➤ 福祉や再生エネルギー所管部局等と調整、県産材の活用策検討 ➤ 宮城県災害公営住宅整備指針＜ガイドライン＞策定 ➤ 設計標準・要領等策定 ➤ 災害公営住宅管理手法に関する勉強会の実施（H24. 8. 18～） ➤ 管理代行制度導入の検討、宮城県住宅供給公社等と意見交換、業務範囲等の整理 → 13市町で同公社代行 ➤ 各市町で募集方法等検討（学識経験者等による検討会を開催した市町もあり）（市町） ➤ グループ募集（市町） ➤ 抽選優遇、優先入居枠設定（市町） ➤ 個別の事情により柔軟な対応（市町） ➤ 土木部と総務部で連携し国に要望（県） → 東日本大震災復興基金交付金の追加交付（15市町に対して728億円）（H25. 3月） ➤ 独自支援策に関する計画策定、運用開始（市町）
25年度 震災後 2～3年	●県による市町支援 ●公営住宅制度の特例措置 ・入居資格要件の緩和 ・譲渡要件の緩和 ・家賃負担の低減 ●確実な施工確保 ・入札制度の柔軟運用 ・労働者・技術者不足 ・工期不足 ・資材不足 ●建設費の高騰 ・資材の高騰 ・人件費の高騰 ・宿泊所等の不足 ・自治体単費持ち出し ●供給計画の見直し ・意向未確認世帯多数 ・意向の変化 ・他市町等への避難者 ・整備手法等の確定	➤ 復興住宅整備室の体制 1班→2班（H25. 4. 1） 宮城県 12人（建8, 設2, 事2）他都道県 18人（建14, 設4） ➤ 特区法に基づく復興推進計画の策定、内閣総理大臣認定取得 ➤ 入居資格保持期間 通常震災後3年間 → 10年間に延長 ➤ 用途廃止可能時期 通常耐用年数の1/4 → 1/6に短縮 ➤ 復興加速化会議の開催（国交省東北地方整備局） ➤ 年度をまたいだ発注の実施（H26. 2～4） ➤ 工事請負契約後の単価摘要年月変更（H24. 8. 20～） ➤ 無理のない適切な工期の確保 ➤ インプレスライド条項摘要（H24. 3. 21～） ➤ 標準建設費の嵩上げ2.1～3.1%（H25. 5. 15～） ➤ 見積もりの採用など実情に応じた設計金額の設定 ➤ 被災地以外からの労働者確保に要する費用（H25. 11. 1～） ➤ 宿舍設置費用設計変更対象（H25. 4. 1～） ➤ 国土交通省等と意見交換 → 実情に応じた標準建設費の割り増し15%（H25. 9. 1～） ➤ 意向の変化を捉えるため、再意向調査、個別訪問や相談会等によるきめ細かいケア（市町） ➤ 復興住宅市町村連絡調整会議等を通じた市町間の情報交換促進 ➤ 部内関係課からなる土木部市町支援チーム設置（H26. 3月） ➤ 市町を訪問し、意見交換、必要な助言等

※ 特記ない限り、対応は県によるもの。

時期	課題	対応
H26 年度 震災後 3～4 年	● 県による市町支援 ● 供給計画の見直し ● 確実な施行確保 ・ 労務費の高騰 ・ 労働者不足 ・ 資材不足 ・ 工期短縮 ● 効果促進事業 ・ 対象不明確 ● 仮設住宅供与期間延長 ・ 仮設住宅の改修 ・ 空き住戸と集約化 ● 新たなコミュニティ形成 ・ 入居開始時の支援 ・ 既存町内会との繋がり ・ 孤独死対策 ● 早期供給	➢ 復興住宅整備室の体制 2 班→3 班 (H26. 4. 1) 33 人 (3 増, 建築 23, 設備 8, 事務 2) 宮城県 15 人 (建 9, 設 4, 事 2) 他都道県 18 人 (建 14, 設 4) ➢ ※H29. 9. 1 から 33 人 (宮城県 1 増 建 23, 設 9, 事 2) ➢ 土木部市町支援チームによる市町訪問・意見交換等 ➢ 宮城県復興住宅計画の改定に向けた作業 ➢ 県営住宅整備の必要性精査, 市町長と意見交換 ➢ 整備手法の確定 ➢ 整備期間の延長 ➢ 宮城県建設業協会と意見交換 (H26. 5 月 3 回) ➢ 見積単価の適切な採用 ➢ 標準建設費の嵩上げ 6%程度 (H26. 4. 1～) (国) ➢ 国土交通省等と意見交換 → 実情に応じた標準建設費の割り増し 22%(H27. 1. 1～) (国) ➢ 工場生産品等の積極的な採用 ➢ 「同等品可」の積極的な運用 ➢ 施工提案の積極的な採用 ➢ 市町意見聞きとり, 国へ要望, 一括配分枠設定 ➢ 特定延長の考え方について国と協議, 市町と意見交換 ➢ 杭の状態等調査, 必要な補修実施 ➢ 住宅の集約化検討, 住民説明会の実施 ➢ 効果促進事業を活用した自治会組織立ち上げ支援や入居前説明会やワークショップの実施 (市町) ➢ 対応住戸及び条件等の設定によるペット入居可。集会所等の居場所づくりのハード整備。高齢者生活相談所の設置やリビングアクセス等による見守りサポート (市町) ➢ 特区法の一部改正 (H26, 4, 23) (国) 土地収用手続きの更なる迅速化を図るため, 復興整備事業の追加土地収用法に基づく土地収用対象事業の拡大及び手続きの簡素化
H27 年度 震災後 4～5 年	● 県による市町支援 ● 確実な施行確保 ・ 労務費の高騰 ● 空き住戸への対応 ・ 一般公営住宅化 ・ 払い下げ, 用途変更 ● 仮設住宅の解消 ・ 公営住宅への移行促進 ・ 学校用地の早期復元 ● 長期適正管理 ・ 将来必要な管理戸数	➢ 復興住宅整備室の体制 3 班→4 班 (H27. 4. 1) 35 人 (1 増, 建築 25, 設備 8, 事務 2) 宮城県 19 人 (建 10, 設 7, 事 2) 他都道県 16 人 (建 13, 設 3) ※H27. 10. 1 から 33 人 (他県 2 減 建 24, 設 7, 事 2) ➢ 土木部市町支援チームによる市町訪問・意見交換等 ➢ 標準建設費の嵩上げ 6%程度 (H27. 4. 9～) (国) ➢ 被災三県における標準建設費の特例 (H27. 7. 7) ➢ 公営住宅へ転用することについて検討 ➢ 国土交通省と意見交換→同省からの通知文→市町からの意見聴取等も踏まえて宮城県の考え方を整理, 公表 ➢ 直轄調査による事例収集と情報提供 ➢ 一律延長と特定延長の選択, 特定延長対象者の特定 (市町) ➢ 住宅再建意向未定・不明者に対する追跡調査 (市町) ➢ 引越し費用等の独自支援と仮設住宅における備品等の無償譲渡 ➢ 管理計画やストック活用計画の策定に向けた調査, 直轄調査も活用して検討 (市町)

※ 特記ない限り, 対応は県によるもの。

時期	課題	対応
H28 年度 震災後 5～6 年	● 県による市町支援 ● 空き住戸への対応 ・ 一般公営住宅化 ● 仮設住宅の解消 ・ 公営住宅への移行促進 ● 長期適正管理 ・ 将来必要な管理戸数	➤ 復興住宅整備室の体制 4 班→3 班 (H28. 4. 1) 21 人 (12 減, 建築 13, 設備 6, 事務 2) 宮城県 16 人 (建 8, 設 6, 事 2) 他県 5 人 (建 5) ※H28. 10. 1 から 20 人 (他県 1 減 建 12, 設 6, 事 2) ➤ 県受託事業の全戸完成 ➤ 土木部市町支援チームによる市町訪問・意見交換等 ➤ 公営住宅への転用について, 全戸完成後の要件を緩和 ➤ 特定延長対象者の特定 (市町) ➤ 住宅再建意向未定・不明者に対する追跡調査 (市町) ➤ 仮設住宅の無償譲渡 ➤ 管理計画やストック活用計画の策定に向けた調査 (市町) ➤ 直轄調査による計画策定事例の周知 ➤ 宮城県住生活基本計画の見直し

※ 特記ない限り, 対応は県によるもの。

第2節 これからの課題への対応

1 生活環境の構築

東日本大震災からの復興まちづくりは、今回と同規模の大津波が発生した場合でも、居住の安全性が確保できるよう、災害公営住宅を含めて居住地は、内陸あるいは高台へ移転することが基本となっている。

新たな居住地（移転地）において、被災者の方々が安心して暮らしていけるよう、商業施設、病院・診療所、福祉施設及び公共施設等、日常生活を送っていく上で必要な施設を不自由なく利用できる、あるいは代替するサービスを受けられる生活環境の構築が必要となっている。

新たな居住地は、主に新市街地、既成市街地及びそれ以外に分類されるが、地域拠点の再生に向けて新市街地を形成する場合、公益施設用地やJR鉄道駅が併設されるケースもあり、復興まちづくりと一体的に生活環境が構築され易い。

また、既成市街地においては、周辺の既存施設を利用することが可能であり、既にある程度の生活環境が整っている場合が多い。

一方、半島部の漁業集落などの被災地は、居住地のみ独立して移転するケースが多く、災害公営住宅が防災集団移転宅地と一体的に整備される場合でも、団地規模は小さく、生活利便施設等が周辺に存在しないため、被災者が買い物や医療福祉サービスを不自由なく受けるための環境整備が必要となっている。

例えば、地域コミュニティーバスの運行や、医療福祉送迎サービス等による交通利便性の確保、往診や集会所による巡回診察、移動商店、巡回見守り等々、民間と積極的に連携しながら、地域の実情に応じた各種サービスの提供が求められる。

特に、このような地域では市街地部に比べて高齢化率も高く、更に、災害公営住宅は生活弱者の割合が高くなることも想定され、高齢者や生活弱者への配慮が欠かせない。

地域	特徴	事業別	代表事例
新市街地	公共公益施設、商業及び防集移転用地等が一体的に整備される地域	津波復興拠点整備事業	・山元町新山下 ・南三陸町志津川東
		土地区画整理事業	・石巻市新蛇田 ・東松島市野蒜北部丘陵
既成市街地	従来ある程度の生活環境が整っている地域	土地区画整理事業	・塩竈市北浜 ・多賀城市宮内
		既存宅地	・多賀城市桜木
市街地以外	離島や半島部などの小集落が高台等に移転するもの	防集団地等	・塩竈市桂島 ・東松島市月浜

2 良好なコミュニティの形成

仮設住宅から災害公営住宅への転居は、入居者にとって大きな環境の変化であり、新たな環境に慣れるまでの間、丁寧なサポートが必要となっている。

良好なコミュニティの形成に向けて、各市町では、新たな自治会組織の立ち上げや、既存自治会との融合が円滑に進むよう、社会福祉協議会等と連携して、交流会やイベントを開催するなど、住民同士の交流を促す取組みを進めている。

特に、集合住宅になじみのない世帯や、高齢者単身世帯もいることから、見回り・個別訪問なども併せて行いながら、相互に支え合えるコミュニティが醸成されるまでの間、重点的な支援を行っていくこととしている。

3 空き住戸への対応

各市町においては、被災者の住宅再建意向を確実に把握するため、継続的に調査を行うとともに、相談会や個別訪問による聞き取りを行うなど、きめ細かい対応を重ねてきたところであるが、時間の経過に伴う意向の変化を事業計画に反映させることは、整備の進捗段階によって限界があり、一定数の空き住戸が発生している。

(1) 整備計画の見直し

1) 整備戸数等の見直し

各市町では、事業完了までの過程において、出来る限りの計画見直しを行ってきたが、必要戸数の減少に伴う計画見直しのタイミングは、次の5段階に分けられる。

- ①用地確保前
- ②用地確保後造成工事着手前
- ③造成工事中
- ④建築設計中
- ⑤建築工事着手前（集合住宅、戸建て住宅）

段階	対応可能性
①	民間宅地の場合、地権者との協議の進捗により状況が異なるが、用地買収を取り止めることも可能（事業は調査までで中止）。
②	造成工事の発注を中止するあるいは規模を縮小するという選択肢があるが、購入した用地の扱いが課題となる。
③	造成範囲の縮小は困難であり、必要な宅地以外は緑地として存置する、あるいは公園など別用途に転用する等、可能な範囲での設計変更を検討する。
④	建築物の規模の見直しは可能であるが、設計の進捗度合いによっては見直しに相応の時間を要することから、完成時期の遅れとの兼ね合いを見極める事が必要となる。
⑤	工事取り止めが可能であるが、集合住宅の場合、複数棟のうち1棟を取りやめるにしても、配置計画で各棟が連動している場合や、入居者が特定の住戸単位で一定程度確定している場合等は難しい。 また、集合住宅の場合、1棟の戸数のみを減じることは設計のやり直しとなり、ほぼ不可能である。 戸建て住宅の場合、比較的建築取り止めは容易であるが、既に造成工事は完了している場合が多く、空き宅地の利用方法を検討する必要がある。例えば公園や広場、共同駐車場、公共公益施設用地、更にはニーズがある場合は、防集移転用地に転用する等が考えられる。

2) 地域毎の意向の偏り

東日本大震災の被災エリアは、極めて広範囲に及んでおり、災害公営住宅整備戸数約 1 万 6 千戸は各地域に分散して整備されている。

このことから、市町によっては、整備する総数としては概ね過不足がないものの、地域毎の入居希望者の偏りが発生している。

地域毎の偏りにより整備総数を増やすことは、空き住戸の発生を助長する可能性がある。また、各市町の復興まちづくり計画や、都市計画等との整合性に留意するなど、慎重な検討が必要である。

引き続き被災者の意向を丁寧に聞きとりしながら、特定地域に限定された不足に対しては、民間賃貸住宅の斡旋や既存ストックの活用（既存公営住宅の活用、民間賃貸住宅の借上げ等）なども含めて検討していくことが必要である。

3) 整備計画戸数の根拠整理と保管

住民意向調査等を適宜実施した上で、計画戸数も必要に応じて見直している場合は、その根拠を各市町で整理し、保管する事が重要である。

災害公営住宅整備事業は、前述の 5 段階のステージに応じて、計画見直しが不可能なタイミングがあり、各市町が重ねて行ってきたアンケートや個別訪問等を通じた住民意向調査結果との整合性を整理し、確実に保管する事が必要である。

(2) 空き住戸対策

市町では、希望する地域・部屋タイプのミスマッチや災害公営住宅完成間近に再建方法が変わるなどにより発生した空き住戸について、追加募集等の対応を進めている。

1) 追加募集

空き住戸について、例えば、4 人以上世帯用や高齢者・身障者用に空きがあり、1～2 人世帯用が不足するなど、希望する部屋タイプのミスマッチ等に起因する場合もあることから、各市町では、募集要件を緩和するなどにより、追加募集を行っている。

2) 「公営住宅」としての利用

追加募集等を行ってもなお入居者が決まらない場合に、「公営住宅」として利用していくことが考えられる。

このことについて、県及び市町は、国から示された考え方を踏まえて共同で検討し、平成 27 年 11 月に、当面の対応方針を取りまとめたところである。

これは、空き住戸の入居要件を一般の公営住宅並に緩和することが主旨であるが、多くの方が今なお仮設住宅で不自由な生活を送っていることを踏まえ、被災者の方にとって不利益が生じないように、十分な配慮が必要であり、その考え方は次のとおりである。

- ・ 当該災害公営住宅に入居が想定される被災者に意向調査し、入居を希望する被災者がいないことを確認する。
- ・ 被災者以外の入居募集は、各市町内の災害公営住宅整備が全て完了した後とする。
- ・ 被災者以外の入居は平成 28 年度以降とする。

3) 「公営住宅」以外利用

「公営住宅」として利用するに当たっては、市街地部とそれ以外、交通利便性の高い地域と低い地域などの違いにより、公営住宅の需要度合いが異なることが想定される。

公営住宅としての需要が見込まれない地域においては、空き住戸の活用が進まない場合も想定され、福祉施設等地域で不足している施設への転用等も想定されるが、前例がなく、ケーススタディなどを通じて時間をかけた議論が必要である。

4) 適化法上の扱い

東日本大震災復興交付金は、通常の激甚災害に比べても高い国庫補助率が設定されるなど、様々な手当が施されていることもあり、災害公営住宅を他用途へ転用（目的外使用）するにあたっては、「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」（通称「適化法」という。）上の扱いについて、国の関係機関と十分な協議が必要であり、前述のとおり、住民意向調査結果と整備計画との整合性が重要になる。

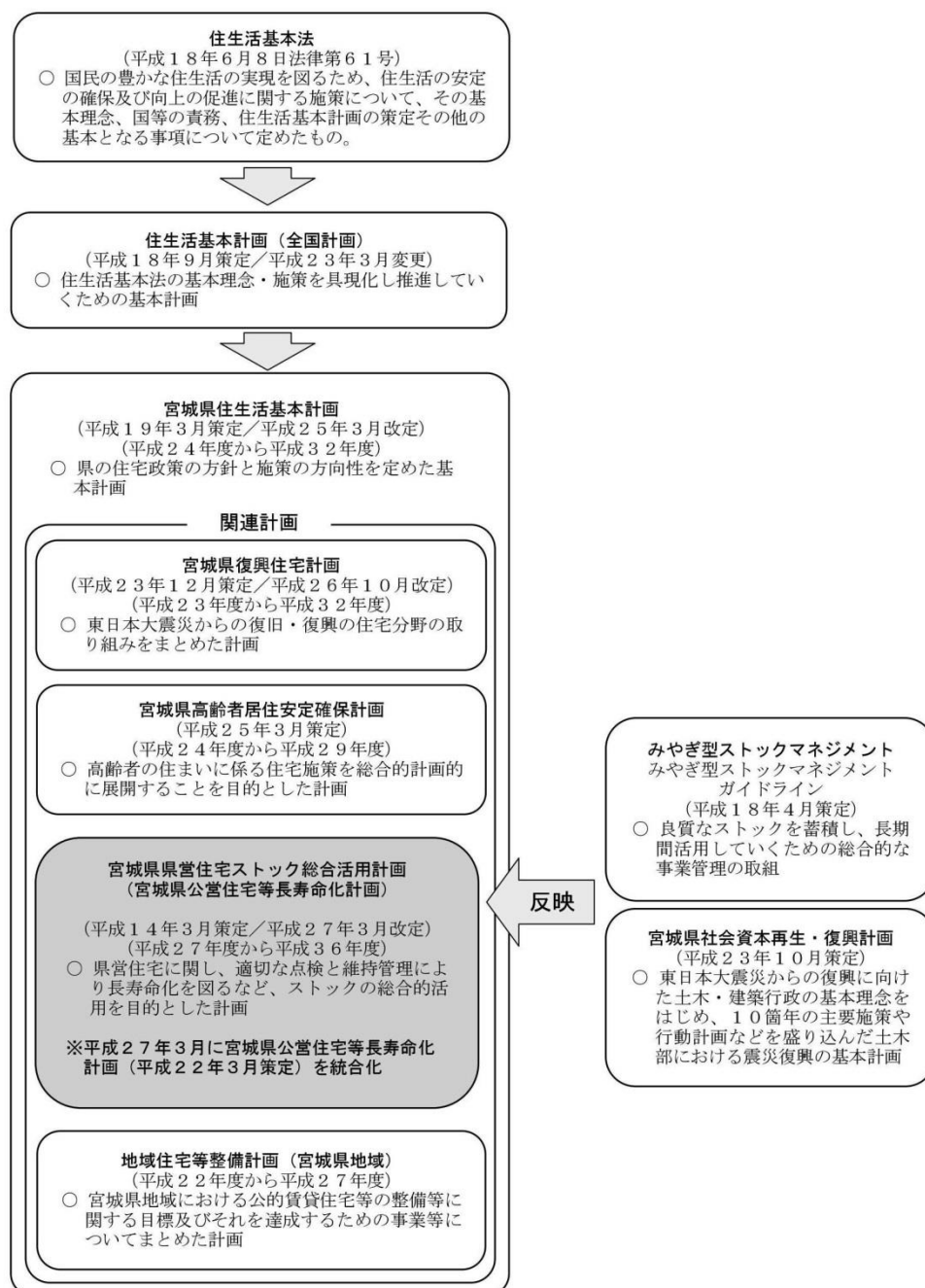
4 公営住宅管理計画・ストック活用計画の策定

災害公営住宅の整備により、各市町では、相当数の公営住宅を管理していく事となる。

管理業務を住宅供給公社に委託すること等、自治体側の事務量低減が可能であるが、その委託料などを含めて、ランニングコストが自治体の大きな負担となり、空き住戸が増えると家賃収入も減少し、更に財政を圧迫することも想定され、早々に公営住宅管理計画・ストック計画（中・長期計画）を策定し、計画的に管理運営していくことが必要となっている。

既存公営住宅の用途廃止を計画的に実施し、災害公営住宅を公営住宅に転用しながら、適正戸数に収斂させていくことは有効な手段であるが、元々の公営住宅管理戸数に比べて、災害公営住宅建設戸数が圧倒的に多い市町もあり、払い下げや用途転換も含めた手法について、国・県等関係機関が共に議論していく必要がある。

（参考）宮城県県営住宅ストック総合活用計画（公営住宅等長寿命化計画）の位置付け



第3節 将来の災害に備えて

東日本大震災からの復興に向けて、官民で取り組んできた各事業、各施策については、社会情勢や社会的要請、被災者の思いなどを踏まえ、短期間で最適解を判断しながら進めてきたところである。

今後は、将来の大規模災害に備えて、本記録誌の内容など、これまで実行してきた施策の検証を行い、代替策や改善策の検討を進めていくことが重要である。

災害発生後は目の前の業務に忙殺され、対応を検討するための時間的制約が生じることから、事前に一定の計画・調査を行っておくことが望まれる。

1 災害公営住宅の用地確保

(1) 復興まちづくりの考え方

東日本大震災からの復興、すなわち「災害に強いまちづくり宮城モデル」においては、数十年から百数十年に1回程度の確率で発生が予測される津波（レベル1）に対しては、防潮堤や河川堤防等構造物により市街地に浸水しないよう防御して県民の生命と財産を守り、今回の津波のような数百年から千年に1回程度の確率で発生が予測される大津波（レベル2）に対しては、市街地の浸水を許容するが、合理的な範囲で防御策を講じた上で津波による安全性が保たれないと想定される地域について、住宅等の建築を禁止又は制限して県民の生命を守ることを基本としている。

これにより、本県では、12市町の約10,927haについて、建築基準法第39条の規定による災害危険区域を指定（平成28年3月31日現在、津波高潮出水のみ）し、住宅等の建築を禁止又は制限した上で、安全な高台や内陸への移転を進めているところである。

(2) 災害公営住宅の用地不足

仮設住宅の建設時は、災害危険区域の指定前であったが、その建設地は非浸水地域を基本に選定された。

将来高い確率で発生するとされていた宮城県沖地震に備え、震災前から建設候補地の選定や調査を実施していたが、現位置再建が不可能という想定がなかったことから、候補地の多くが活用でき

ず、敷地の選定・調査に多大な労力と時間を要したことは、第2章に記載のとおりであり、厳しい生活環境であった避難所の早期解消に向けて、市町では、官民所有を問わず、早期に利用可能な土地を最優先に選定した。

一方、次の災害公営住宅整備においては、既存宅地を活用する余地はほとんどなく、新たな用地確保と敷地の造成が必要となった。

災害公営住宅の建築設計・工事については、入札不調や人材・資材不足等に起因する工事の遅延が一部発生したものの、設計・工事の期間は、戸建て住宅は最短で1年間程度、集合住宅については階数にもよるが、最短で2～2.5年間程度で完成に至るなど、工期が大きく遅れることはなかった。

しかしながら、用地確保については、特に民地に関して、相続の状況等により、交渉に想定以上に時間を要した事例が多数見られた。また、造成工事についても、特に山林を開発する場合などで、地盤の状況などにより、切盛土工事に多くの時間を要してしまうケースがあり、当初の住宅完成時期までに完成できないケースの多くは、用地交渉・造成工事に多くの時間を要した地区となっている。

よって、将来の新たな津波災害に備えるためには、迅速な敷地確保のための対策検討が重要である。

(3) みなし仮設住宅の活用

今回の震災では、プレハブ仮設住宅の建設用地不足が深刻であったため、民間賃貸住宅の借り上げ（みなし仮設住宅）が進み、プレハブ仮設住宅の建設戸数約22,000戸を上回る25,137件の入居決定がなされた。

プレハブ仮設住宅建設用地を減らし、早期に利用可能な土地を災害公営住宅用地として活用できるよう、みなし仮設住宅の活用可能性について事前に調査しておくことが有効と考えられる。

(4) 仮設住宅と災害公営住宅整備計画の一元化

津波災害が想定される地域においては、まずは現位置再建が不可能という前提で仮設住宅用地の選定・事前調査を実施することが重要であり、その後続く災害公営住宅の建設も視野に入れることが重要である。考えられる検討例は次のとおり。

1) 災害公営住宅の優先整備

短期的な優先順位は仮設住宅建設が上位であるが、中長期的に災害公営住宅を優先整備することが有効な場合がないか、検討を行う。

例えば、想定する災害規模をレベル分けし、仮設住宅用地と災害公営住宅用地の割合を予め設定しておくことなどが考えられる。

2) 仮設住宅建設と災害公営住宅整備の連携

仮設住宅での避難生活が続くうちに、仮設団地内で良好なコミュニティが形成されるケースも多い。

仮設住宅の隣接地で災害公営住宅建設を進め、将来、コミュニティを維持したまま隣接地に移転する。災害公営住宅への移転完了後に仮設住宅を解体し、跡地を団地内駐車場や集会所用地として利用する等、段階的な計画を事前に検討する。

2 住居移転先の事前調査

地元住民との意見交換、候補地の選定、事前調査

津波災害で現位置再建が不可能であることを想定し、移転先の候補を検討する。

災害公営住宅の建設地として予防的に、事前に土地を購入することは、自治体の財政状況等から現実的ではないが、津波被害が想定される地域において、次のような事前調査を実施することが有効と考えられる。

- ・ いざ被災した時にどこに移転先を求めるか、地元住民と予め意見交換しておく。
- ・ 候補地を選定し、土地の権利関係等の調査を進める。
- ・ 土地の権利者と、災害時に土地の売買が可能かどうかを一定程度交渉する。

今回の震災では、農地・山林等の用地買収が相当数行われているが、用地交渉が難航し、復興事業の進捗に影響するケースも多いことから、土地の権利関係調査と一定の交渉が事前に完了していると、復興に当たって、相当な時間短縮になると考えられる。

3 復興方針・計画の事前立案

復興に当たっては、まずは自治体毎に復興まちづくりの全体像が必要であり、想定される被害に対して、予め復興の方針や計画を立てておくことが有効と考えられる。

復興まちづくりの主体は市町村となるが、マンパワー不足等に対応するため、国・県等関係機関と予め協議し、役割分担を取り決めておくことも有意義である。民間団体や有識者も含めて、防災協議会のようなものを設立して、事前協議を重ねる等の手法もある。

災害公営住宅整備事業に限ると、今回は、直接建設、民間買取、UR 買取、協議会方式、県受託の主に 5 つの手法を組み合わせたことが、非常に有効であったことから、想定する災害公営住宅必要戸数に対して、各々の分担戸数を予め調整しておくことは、十分可能と考えられる。