

携必建設住宅設仮急応
めとまとり間中



平成24年5月
国土交通省住宅局住宅生産課

表紙写真：
応急住宅建設本部(住宅部会)岩手県建設実施本部

大規模災害が発生した際に、まず我々行政が考えるべきことは、“被災者が一刻も早く安全・安心な生活を取り戻すこと”が目的であり、“応急仮設住宅を建設すること”が目的ではない、ということです。

平成 23 年 3 月 11 日に発災した東日本大震災では、命題は「応急仮設住宅を 1 日でも早く建設し、1 戸でも多く完成させる」ことにありました。しかし、応急仮設住宅というのは、あくまでも、被災者が恒久住宅に移行するまでの仮住まいであり、その先の復興に向けた恒久住宅の建設作業にいち早く取りかかることが本来は望ましいと言えます。

このような今回の反省も踏まえ、あらかじめ、被災後の恒久的な住宅確保までのシナリオの中に選択肢を増やしておくことで、“応急仮設住宅を建設すること”ありきでない、被災者の居住確保に向けた別のアプローチも可能だったのではないかとと言えます。

また、自治体機能や職員等も被災を受けるような大規模発災後は、冷静に考える余裕がなく、決められたことを決められた通りにこなしていくことで精一杯です。よって、出来ることは何でも取り組み、また、活用できるものは何でも活用する姿勢で臨むことが重要です。

そのためには平常時からの事前準備は不可欠であり、「発災後の混乱時期においては、平常時から準備していたこと以上のことは、対応できない」という前提に立ち、平常時からできることは準備を進めておくということも、今回得られた大きな教訓であります。

■被災者の居住確保に向けた様々な選択肢の用意

今回の東日本大震災では、“みなし仮設住宅”として、平成 7 年度阪神・淡路大震災や平成 16 年度新潟県中越地震など過去の災害と比べても非常の多くの民間賃貸住宅の活用が図られました。本震災では、制度の枠組みが整理された上で民間賃貸住宅の活用が図られたこと等により、円滑に供給が進んだ面もあります。

一方、本震災において、発災当初から考えていたものの実現しなかったこととして、応急仮設住宅と復興公営住宅等の恒久住宅の建設を同時並行で進めるということでした。本震災においては、被災自治体のご判断のもと、応急仮設住宅の建設を優先することとなりましたが、今後災害が生じた場合は、“応急仮設住宅を建設することのみ”という固定観念を捨てて望んでいただきたいと思います。

本震災でも、応急仮設住宅の建設が遅れていた市町村に対し、そろそろ復興公営住宅への取り組みを始められないかと国土交通省からも提案を行いました。が、“応急仮設住宅の建設が終わらないと復興公営住宅の建設に取り組んではならないのではないか”という認識のもと避難所の閉鎖が遅くなることを懸念され、応急仮設住宅の建設と併せて復興公営住宅の建設に取り組む市町村はありませんでした。

はじめに

地域の被災状況にもよりますが、地域工務店による木造平屋住宅やハウスメーカー系のアパート形式の住戸であれば、数ヶ月で恒久住宅の供給が可能です。今回の応急仮設住宅で、完成後に随時追加工事が行われ、本設住宅に近い水準の応急仮設住宅が建設されている状況をみれば、早期から災害公営住宅等の本設住宅に取組む選択肢を用意しておくべきです。

また、内装を簡易なものとして本設住宅を建設し、一時的に応急仮設住宅として利用し、その後、本設住宅の復興公営住宅として利用するという考え方もあるのではないかと考えています。

■避難所の居住環境の向上の取組み

避難所のあり方についても、本来は保健福祉部局の担当であっても、建築住宅部局にも、居住環境を整備する部局として、積極的に避難所の居住環境の向上を考えてほしいと思います。

冬の寒い中、夏の暑い中で、体育館の堅い床の上で眠らざるを得ない被災者の方々を思えば、被災者の住まいの確保に向けた一連の取組みとして、せめて畳やプライバシーを確保できる簡易な間仕切りの設置が必要ではないか、という発想が生まれると思います。

たとえば、避難所の居住環境が向上されることにより、避難所で少し待っていただければ、その間に復興公営住宅を建設して、応急仮設住宅を経ずに避難所から直接恒久住宅に移行していただくという選択肢も可能になるのではないのでしょうか。

■現場が混乱する発災直後の物事の進め方

情報インフラや交通インフラが不通になる大規模災害の発災後は、現場が混乱するのは当然です。よって、そのような状況下を前提とし、その中でどのように物事をすすめていくかが重要です。

東日本大震災規模の大規模災害では1週間程度、新潟県中越地震規模の中規模災害では3日程度は、被災状況等の情報は入ってきません。そのため、情報が入る前は実際の建設へ向けた具体的対応を行うことはできませんが、この間に、平常時に準備しておいた建設候補地の確認や既存住宅等の関連情報について、発災翌日には改めて確認し、データ整理をしておくべきです。

その後、大規模災害では1週間程度で、物事が一気に動き出しますので、その動きに乗り遅れないよう、あらかじめ関係部局との連携を図る窓口のキーパーソンを決め、窓口を一本化するなどの体制整備等の準備も必要です。なお、国土交通省では、中規模を超える災害では、直ちに被災都道府県に国土交通省職員を派遣するようにしています。被災都道府県では、行政機能が低下するため、国からの様々な資料要求等の依頼は派遣職員を通じて対応することとしています。

それから、発災直後は被災戸数等の情報が入ってきても、断片的な情報になります。その場合は、応急危険度判定等の現場情報を活かすことも重要です。

■災害時の組織としての方針決定、トップの判断

平常時の事前準備は可能な限り行っておく一方で、発災後には、組織としての決断をして、迅速に対応していかなければいけない局面があります。

たとえば、必要戸数については、通常の公共事業の発注のように、確実な需要戸数を見込んで必要戸数を決め、その後予算措置について財務当局に了解を得るといった通常業務のプロセスでは、埒が明かずに災害時は対応が難しい場面もあります。そのような場合には、どの程度戸数が必要か、部長から知事に直接相談し、組織トップの判断を得ることが災害時には重要です。また、本震災でも必要戸数の増減がありました。最終的に被災者の要望に対して応急仮設住宅が不足するという状況を生じさせないよう必要戸数を見込むことが必要です。“過ぎたるは猶及ばざるが如し”ということわざがありますが、災害に関していえば、“過ぎたる”ことの方が大事です。

それから、災害後は、数多くの応急仮設住宅の提供の申し出が海外から寄せられます。本震災でも、採用する、しないといった都道府県的意思決定をしておらず、対応が遅れてしまった反省があります。よって、災害時における海外の住宅ユニットの採用方針を事前整理しておき、たとえば海外の住宅ユニットは採用しないといった意思決定をした場合などには、あらかじめ知事の方針として明記して国内外に宣言しておくべきです。

■完成目標や建設期間の設定

応急仮設住宅の建設は、避難所等での避難生活の長期化を避け、被災者の方々に早く先の見通しを示すためにも、完成目標や建設期間を設定することも重要です。東日本大震災では当初、梅雨期までに高齢者や障害者等の要配慮世帯を、梅雨明けから夏本番までに全世帯が避難所から退去できることを目標にしていました。地域性、季節感等を勘案し、目標を設定することも重要です。それから、応急仮設住宅の建設期間の目途を設けることで、復興に向けた本設住宅建設への舵の切り替えを行うことが必要です。

以上の考え方に立ち、本必携(中間とりまとめ)では、主として被害が広域にわたり、応急仮設住宅の大量供給が必要とされる東日本大震災程度の大規模災害を想定して、平常時に事前準備する内容や実務上のポイント、災害後の具体的作業及びそのフローチャート、その他過去の参考事例、様式の雛形等をまとめています。

現在も多くの被災者が応急仮設住宅に入居しており、応急仮設住宅の仕様、民間賃貸住宅の借上仮設住宅との関係など、引き続き検証すべき課題は残されています。

本必携(中間とりまとめ)を参考に、それぞれの地域における災害等を想定して、全国都道府県で独自のマニュアルの整備等を進めていただき、全国自治体の災害対策を進めていただくことを期待しております。

最後に、本必携(中間とりまとめ)の作成にあたって、ご協力いただきました東日本大震災の被災県をはじめとした全国都道府県、厚生労働省、(社)プレハブ建築協会、(社)住宅生産団体連合会、東日本大震災で建設に関わられた地元事業者等の関係者の皆様にお礼を申し上げます、ご挨拶とさせていただきます。

平成24年5月

はじめに

【本必携の見直し・改訂】

東日本大震災の被災地においては、現時点(H24.4)において、多くの被災者が応急仮設住宅に入居しており、応急仮設住宅の解消・解体までには数年を要することも想定されている。本必携は、現時点で把握できている内容を基に中間とりまとめとして作成したものであり、今後、被災地における入居者の声や管理者からのヒアリング、メンテナンスや解体時の問題の把握などの検証も継続して実施することにより、毎年、本必携の内容の改訂を行うことを予定している。

特に、応急仮設住宅の仕様、民間賃貸住宅の借上仮設住宅との関係等については、さらに検証すべき課題が多く、本必携では、課題の把握、整理及び暫定的な提案のとりまとめにとどまるものであり、今後、さらに見直しを行うこととしている。

都道府県マニュアルについても、候補用地の更新等とともに、毎年、見直しを行い継続的に改訂していくことが望まれる。

【本必携の編集経緯】

本必携は以下の検討を基に編集した。

「東日本大震災における応急仮設住宅の建設に関する報告会」の開催

(平成23年10月18日)

- ・各都道府県の防災業務計画等で応急仮設住宅の建設を担当することが位置づけられている場合が多い建築・住宅部局の担当者を集め、国土交通省、厚生労働省、岩手・宮城・福島各県の担当者から、今回の応急仮設住宅の建設状況について報告を行う報告会を開催。

「応急仮設住宅の検証のための都道府県ワーキンググループ」の設置

- ・応急仮設住宅の建設主体となる各県の担当者と、国土交通省等により、今回の応急仮設住宅の建設において生じた課題等について、今後の災害に備えた検証を実施。
 - ・平成23年11月28日 第1回WGの開催
 - ・平成24年 1月30日 第2回WGの開催
 - ・平成24年 3月23日 第3回WGの開催

目次

I 本編

1. 総論	9
1.1 応急仮設住宅の建設において前提とすべき事項	9
1.1.1 応急仮設住宅の目的と供与方法	9
1.1.2 供与期間	11
1.1.3 供与主体	11
1.1.4 建設コスト	12
1.1.5 建設期間の目安	13
2. 平常時からの準備	15
2.1 被害想定に基づく応急仮設住宅の必要戸数の想定等	15
2.1.1 被害想定	15
2.1.2 被害想定に基づく必要戸数の想定等	15
2.1.3 災害発生後に行う必要戸数の推計方法の確認	16
2.2 想定必要戸数に応じた建設候補地の確保	19
2.2.1 建設候補地の事前調査・リスト化	19
2.2.2 定期的見直しと災害発生時の体制準備等	22
2.3 標準仕様の設定	24
2.3.1 標準仕様と多様な供給主体による供給	24
2.3.2 標準仕様の設定に向けた仕様の主な見直し事項	24
2.3.3 再利用性の検討	32
2.3.4 トレーラーハウス等	32
2.3.5 資材会社等の技術提案への対応	32
2.3.6 備蓄	33
2.4 建設事業者等との協定・発注準備	35
2.4.1 協定	35
2.4.2 発注準備	36
2.5 関係者間の役割分担、情報連絡体制の整理	39
2.6 コミュニティ・要配慮者等への配慮方針の整理	41
2.6.1 コミュニティ施設、交通の確保	41
2.6.2 コミュニティ等に配慮した入居管理	41
2.6.3 福祉仮設住宅の建設	42
2.6.4 サポート施設の建設	43
2.6.5 配置計画の工夫	44
2.7 資材・用地等の提供の申し出への対応方針の整理	47
2.7.1 資材の提供の申し出への対応(再掲)	47
2.7.2 用地の提供の申し出への対応(再掲)	47
2.7.3 海外からの提供の申し出への対応	48
2.8 建設段階の進捗管理の情報	50

2. 平常時からの準備

2.3 標準仕様の設定

2.3.3 再利用性の検討

- 資源の有効利用等の観点から、住戸ユニット、資材の再利用性についても出来る範囲で考慮することが望ましい。(東日本大震災における地元業者等の取組みにおいて、燃料チップ等としての部材の再利用できるものや住戸ユニットとして本設住宅に転用可能なものが見られる)

2.3.4 トレーラーハウス等

- いわゆるトレーラーハウス等については、建築基準法上の取扱いに準拠させた上で、最終的には被災地の都道府県において、仕様等が応急仮設住宅として認められるかどうか判断されるものである。
- 仮にトレーラーハウスを応急仮設住宅として活用する場合は、
 - ・建設事業者が実施する給排水設備、電力等の接続工事、設置する敷地の整地工事などの付帯工事と一体で供給すること(トレーラーハウスの供給のみは受けない)
 - ・応急仮設住宅としての供給期間中は維持管理及び補修等を行えること。
 - ・入居者のクレーム対応等でただちに現地に赴けること。等の条件を満たす場合には、活用の可能性があると考えられる。
- トレーラーハウスの供給提案者には、これらの条件を伝え、条件を満たさない場合には、早期の活用は出来ないことを伝える。
- なお、東日本大震災では、住宅以外の用途(避難所の補助的施設や災害対応の施設等)として一部で利用された例がある。

2.3.5 資材会社等の技術提案への対応

- 応急仮設住宅の建設時には、企業等から様々な提案が寄せられる。これら提案については、予定された仕様以外の採用は現場の混乱や工期の延長要因となり、追加コストについての調整等も必要となることから、建設的提案であっても採用することは難しい面があることを提案企業に伝えるべきである。
- その上で学識経験者等からなる委員会を設けるなど、提案の評価、実施の可否の助言等を求めることのできる枠組みを用意することも考えられる。
- このような災害後の資材の提供の申し出への対応について、対応要領を予め整理して公表しておく。