

第5章

課題・対応と、今後への提言

第1章から第4章では、被害状況や災害公営住宅の整備、整備における様々な取組みや各種制度の拡充等について記した。第5章は、整備を行う過程や、整備後（管理開始後）に直面した様々な課題とその対応、それらを踏まえた将来への備えについて記す。

第1節 災害公営住宅の整備における課題と対応

1 マンパワー不足の解消

壊滅的な被害を受けた沿岸市町では、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、全国知事会等を通じた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

整備体制の構築については、第3章第2節に記載のとおりであるが、その中で、人員確保の課題があった。

<課題>

- ・県や各市町における、復旧復興に向けた新たな組織体制の構築に伴う各専門分野における技術職員の確保が必要とされた。

<対応>

- ・人員の確保について、以下の取組を行った。

県での対応

- ① 他都道府県からの自治法派遣
- ② 定年退職後の職員の再任用

市町での対応

- ① 他都道府県、市区町村からの自治法派遣
- ② 定年退職後の職員の再任用
- ③ 任期付き職員の採用(市町の直接採用及び、県採用による派遣)

なお、県では、自治法派遣職員の派遣元に対して、継続要請のための訪問等も行った。

- ・派遣期間延長による複数年度派遣により、業務の習熟度が向上し、業務能率が向上した。
- ・限られた人員での業務のため、設備関係については、他分野（電気設備、機械設備）も兼務して対応した。

<今後への提言>

◆職員の派遣期間への配慮

- ・派遣期間が複数年度に亘ることによって業務の習熟度が増し、業務の効率が向上すると共に、引継ぎ事務等の負担も軽減されるため、長期間の派遣が望ましい。

◆建築職以外の職員の確保

- ・住宅建設の実務を担う技術職員は、建築職だ

けではなく、電気設備及び機械設備職、また、契約手続き等の事務処理及び人員増に伴う庶務業務の増加に対応するための事務職員も必要である。

(2) 民間との連携

過去に前例のな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、多様な整備手法の必要性があった。

なお、各整備手法についての詳細は、第3章第1節に記載のとおり。

<課題>

- ・マンパワー不足により、市町による直接建設で全ての災害公営住宅を整備することは現実的に不可能であり、民間の力を活用するなど、様々な整備手法を採用する必要性があった。

<対応>

- ・「公募型民間買取」、「協議会方式」、「UR都市機構からの買取」「借上げ」などの整備手法を市町の実情に合わせて採用した。

<今後への提言>

◆平時における協力体制の構築

- ・民間と連携し、整備を円滑に進めるため、関係団体等と協定を結んでおく等、平時から協力体制を構築しておくことが望ましい。

2 制度の拡充・要件緩和等

復旧・復興に向けた早期の住宅供給のためには、従来とは違う、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。このことから、制度の拡充や要件緩和について、市町と連携し、国等の関係機関への要望や調整を行い、従来にはなかった柔軟な制度や運用、対応が実現した。

(1) 東日本大震災復興特別区域法による制度の拡充等

今回の災害では、財政上、制度上の課題について、東日本大震災復興特別区域法（以下「特区法」という）による特例が認められた効果が大きかった。

なお、特区法関係について詳しくは第4章第1節に記載のとおり。

1) 災害公営住宅整備

<課題>

- ・十分な復旧・復興関連財源の確保が必要であった。
- ・災害公営住宅整備のための国庫補助率の嵩上げ等が必要であった。

<対応>

- ・復興の推進に向け、特区法において復興交付金制度が創設された。
- ・国庫補助率が嵩上げされ、通常の激甚災害の補助率(3/4)に、更に、1/8（自治体負担(1/4)の1/2分)が加算された(計7/8)。
- ・従来の公営住宅整備では補助対象外である用地取得造成費が対象となった。当初は平成25年度までの対応であったが、要望の結果、延長された。

2) 入居要件、譲渡処分要件の緩和

<課題>

- ・通常の災害よりも整備に時間を要する見込みであったことから、被災市街地復興特別措置法第21条の適用による、収入要件が緩和される期間(3年間)では不十分であった。
- ・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、早期に譲渡処分を行える措置が必要であった。

<対応>

- ・特区法に基づき、県が市町と共同で復興整備計画を作成し、通常は災害発生の日から3年である収入要件の緩和期間は、10年に延長された。
- ・譲渡制限期間が短縮されると共に(耐用年限1/4→1/6)、処分手続きが緩和された。

<今後への提言>

◆特例の確認の重要性

- ・大規模災害で、特例措置が適用になる場合、発災後間もない、混乱している時期の対応になることから、既存の制度との違いなど、しっかり確認することが重要である。

復興推進計画による特例 (P.158 再掲)

(2) 災害公営住宅に関する特例

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。

※通常は災害発生の日から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) 公営住宅法による標準建設費等の嵩上げ、補助対象範囲の拡大

復興交付金制度により、復旧・復興事業の多くで、国費補助率の嵩上げや補助対象の拡大がなされたが、公営住宅法における補助についても、特例措置が講じられた。

なお、標準建設費等については第4章第1節に記載のとおり。

<課題>

・復興需要による労務費や資材の高騰、軟弱地盤における特殊基礎工事、離島での整備における資機材の運搬費用など、地域の実情等により、更なる財政措置の拡充・財源確保が必要であった。

<対応>

・国との協議を重ね、東日本大震災の特例として、被災3県の主体付帯工事費の嵩上げや、地域事情に応じた特例加算の拡充等が行われた。

<今後への提言>

◆国との協議への備え

・標準建設費の算定自体は、従来の制度に則って行われ、そのうち一部について、国との協議によって、上限の嵩上げや特例加算の対象が拡大されたものである。国との協議では、従来の制度を十分に理解した上で、どの部分が、どのような理由で、どの程度不足しているのか等実情・実態を整理し、明確に示す必要がある。

(3) 災害査定等の簡素化

災害公営住宅の整備戸数は、滅失戸数の1/2以内(激甚災害)とされており、滅失戸数を確定するためには災害査定を受ける必要がある。東日本大震災では被害規模が甚大かつ広域だったことに加え、地盤沈下による冠水、津波による全流出など現地確認が困難であったこと等様々な課題があった。災害査定についての詳細は、第2章第1節に記載のとおり。

<課題>

・通常の査定では相当な時間を要することと、事業主体のマンパワー不足から、査定方法や手続きの簡素化が求められた。

・査定後に必要整備戸数が増加し、既に承認された整備可能戸数を超える場合、必要戸数を確保できないおそれがあった。

<対応>

・国への要望、協議により、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について、罹災証明書等の関係書類で代替可とされた。また、査定の簡素化として、次の資料により判断されることとなった。

- ①全流出したもの：被災前後の航空写真
- ②浸水深により全壊判定するもの：被災前後の航空写真に加え、浸水深マップ
- ③①および②以外：罹災証明書発行時の判定資料

<今後への提言>

◆被害状況に応じた柔軟な対応

・災害査定は、復興の早期実現のために、被害状況に応じ、査定方法の簡素化等を検討する必要がある、その際には国との調整が不可欠である。

◆柔軟な再査定及び市町村間の戸数調整

・必要整備戸数がすでに承認された整備可能戸数以上となった際に、再査定や、市町村間での調整等が柔軟に行えるよう、国との調整が必要である。

3 災害公営住宅の整備

甚大な被害を受け、先が見えない状況の中、一日でも早い復興を目指すため、復興の方向性を示す復興計画等が策定された。なお、供給計画等についての詳細は、第2章第2節、第3節に記載のとおり。

(1) 整備計画

宮城県復興住宅計画や、各市町における復興計画などにより、大枠としての復興の方針を示したが、災害公営住宅への入居を検討している被災者にとっては、地区別の、具体的な整備計画の提示が必要であった。

<課題>

・周辺環境や生業、特有の文化など、各地域の実情に基づいた地区別の整備計画の検討が必要であった。

<対応>

・地域の実情に対応するため、地域住民を交えた、まちづくり検討会などにより地区別の整備計画が、複数の市町で策定された。

<今後への提言>

◆被災者への地区別の整備計画の提示

・被災者には、住宅の再建方法を検討する上で、いつでもどのような住宅が整備されるのかといった情報が必要であり、各市町は、早い段階で方針を決定し情報を提供する必要がある。

◆情報発信の必要性

・被災者に必要な情報が届くよう、ホームページへの掲載や、避難所への掲示など様々な手法を活用し、住宅再建に関する情報発信を積極的に行う必要がある。また、時間の経過と共に状況も変化するため、情報が伝わるタイミングにより住宅再建の選択肢が狭まることのないよう、状況変化に応じたタイムリーな情報を発信する必要がある。

(2) 計画戸数

県の復興住宅計画では、当初の計画戸数は約12,000戸であったが、市町による継続的な意向調査の結果、最終的に計画戸数は15,823戸となった。

<課題>

・時間の経過と共に、被災者の意向に変化が生じ、計画戸数が変動した。

・各市町における人口流出入や、将来推計人口の見込みなど、予測が困難な要素が多く、前提条件の設定が困難であった。

・人口減少による需要減少に伴い、将来的に公営住宅の管理戸数が需要を上回る可能性があるなど、中長期的な需給バランスの検討に対する懸念も呈された。

・他市町へ避難している住民の意向を、被災元と避難先で二重にカウントする懸念があった。

<対応>

・意向調査を継続的、かつ、きめ細やかに行い、過不足が生じないように、必要に応じて計画戸数の変更を行った。

・既存の公営住宅ストックと合わせた需要推計を行い、長寿命化計画の策定(改定)を行った。

・被災元と避難先、双方の市町によるダブルチェックや情報共有を徹底した。

宮城県復興住宅計画における計画戸数の変遷等

・宮城県復興住宅計画における計画戸数の変遷

当初策定	(H23. 12. 21)	12,000戸
第1回変更	(H24. 4. 4)	15,000戸
第2回変更	(H26. 10. 7)	15,561戸
最大戸数	(H29. 5)	16,149戸
最終戸数	(H30. 3)	15,823戸

・当初の計画戸数は、災害査定で認められた滅失戸数や、各市町による住宅被害状況調査、被災直後の意向調査の結果を基に設定された。被災直後であり、被災者が検討する時間が不十分だったことから、当初の計画戸数はあくまで目安であり、継続的な意向調査と計画変更が必要であった。

・その後の計画戸数は、被災者に対するきめ細かな意向調査を基に設定された。被災から一定期間が経過し、被災者の意向は、当初よりも増加する傾向にあった。

・時間の経過に伴い、先行して完成した災害公営住宅に入居した被災者の退去や、入居希望者の意向変化により、計画戸数を縮小した市町もあった。

・平成31年3月末に、計画戸数15,823戸が全戸完成した。この時点での被災者が入居した延べ入居戸数^{*}は次表のとおり。

※延べ入居戸数…平成31年3月末時点までに被災者の入居があった戸数（入居予定を含む）であり、被災者以外の入居戸数は含まない。同一住戸において、被災者の入れ替りが生じたケースもあり、延べ入居戸数が計画戸数を上回る市町（差が▲マイナス）がある。

[表：計画戸数と延べ入居戸数]
(平成31年3月末現在)

市町	計画戸数 ①	延べ入居戸数 ②	差 ①-②	割合 %	空き住戸数
仙台市	3,179	3,200	▲21	▲0.7%	127
石巻市	4,456	4,564	▲68	▲2.4%	207
塩竈市	390	343	47	12.1%	5
気仙沼市	2,087	1,935	143	6.9%	103
名取市	655	579	76	11.6%	33
多賀城市	532	541	▲9	▲1.7%	13
岩沼市	210	204	6	2.9%	14
登米市	84	87	▲3	▲3.6%	5
栗原市	15	19	▲4	▲26.7%	1
東松島市	1,101	1,067	34	3.1%	93
大崎市	170	153	17	10.0%	5
亘理町	477	436	41	8.6%	8
山元町	490	473	17	3.5%	13
松島町	52	57	▲5	▲9.6%	0
七ヶ浜町	212	181	31	14.6%	11
利府町	25	26	▲1	▲4.0%	1
大郷町	3	3	0	0%	0
涌谷町	48	48	0	0%	0
美里町	40	42	▲2	▲5%	2
女川町	859	805	54	6.3%	40
南三陸町	738	661	77	10.4%	3
計	15,823	15,424	399	2.6%	684

計画戸数に対する延べ入居戸数の割合 97.4%

・平成31年3月末時点までに被災者が入居した戸数は15,424戸であった。計画戸数に対する延べ入居戸数の差は399戸、率は約97.4%。

＜今後への提言＞

◆概数による当初の計画戸数の設定

・発災直後は混乱しており、被災者の意向を十分に反映できない状況であるが、当初計画の戸数は、住宅の被害戸数を一つの目安として、被災者ニーズを可能な範囲で把握するなどして、概数で定める必要がある。

◆計画戸数の見直しの必要性

・復旧・復興が進展していく中で、被災者の意向は変化するため、被災者に対する継続的かつ細やかな意向調査が必要不可欠であり、柔軟な計画戸数の見直しが必要である。

◆戸数だけでなく地域や間取りなどの調整の必要性

・中心市街地と郊外、山間部と沿岸部など、地域毎での需給のミスマッチが生じる場合がある。また、戸建て住宅か集合住宅か、単身世帯か家族世帯かなど、間取りのミスマッチも生じる場合がある。総戸数の調整だけでなく、こうした細やかな調整が必要である。

(3) 事業主体

災害公営住宅の整備は、被災の状況や地域特性を踏まえた課題にきめ細かに対応するため、地域の実情に精通した市町が事業主体となって整備することを基本とした。

<課題>

・被害が甚大であり、これまで経験のないような数の災害公営住宅の建設が必要となったが、被災市町では、どのような整備手法を用いれば、早期に必要な戸数を整備できるかが課題となった。

<対応>

・県としては、市町の直接建設以外に、県の受託による整備、UR買取、民間事業者による公募買取、民間事業者による整備・借上といった様々な整備手法の導入を促進することにより市町を支援し、市町のマンパワー不足の解消を図った。

・当初の「宮城県復興住宅計画」においては、こうした手法を用いた上でも、想定を上回る戸数の整備が必要となった場合を念頭に、1,000戸程度は県営住宅として整備する予定としていたが、協議会方式の本格導入などにより、必要戸数について市町による整備が可能なものとなったことから、県営住宅の整備は行わないこととした。県はその一方で、戸数に限度を設けず、設計・工事の受託により市町を支援することとした。

<今後への提言>

◆地域の実情を踏まえた整備

・住民に身近な市町が事業主体となって整備することで、従前の居住地区のまとまりを維持した整備や、地域の生業に寄り添った整備など、住民の意見を聞きながら地域の実情を踏まえた整備をより円滑に行うことができる。

◆効率良く迅速な整備

・同一市町に県営と市町営の両方が整備された場合、整備基準において、それぞれの制度が適用されることとなり、居住者間に不公平感が生じてしまう可能性がある。これら制度の統一など、調整に相応の時間を要することから、災害公営住宅については、同一の事業主体により整備することにより、整備のスピード化が図られると考えられる。

◆地域コミュニティの形成

・高齢者の見守りなど、地域コミュニティの形成支援については、市町の企画・福祉部局がその役割を担っていることから、より円滑で効果的な連携を図ることができるようにすることが望ましい。

災害公営住宅整備における県の取組

■計画段階

○宮城県復興住宅計画の策定

- ・県内の災害公営住宅整備の基本方針や整備戸数、年次計画を示した。

○宮城県災害公営住宅整備指針<ガイドライン>及び宮城県災害公営住宅設計標準・設計要領の策定

- ・近年、公営住宅の整備が縮小傾向にあり、整備に係るノウハウを持ち合わせていない市町も少なくなかったことから、県がいち早くガイドラインや設計標準等を策定し、技術面での支援を行うことにより、事業着手への機運を高めるとともに、住宅の基本性能において、整備水準に市町間で大きな差異が生じないよう配慮した。
- ・これまでに経験のない膨大な戸数の整備を短期間に行うこととなることを踏まえ、様々な整備手法を提案し、市町におけるマンパワー不足の解消に取り組んだ。

■設計・工事段階

○県受託による整備

- ・マンパワー、特に建築技術職員の不足している市町に変わり、県が市町から設計及び工事を受託し、完成後、市町に引渡しを行う整備手法。
- ・県は、市町の要望に対し、戸数に限度を設けず受託することとし、平成28年度までに9市町27地区2,229戸の整備を完了した。(この他に設計のみ受託したものが5地区379戸ある。)
- ・県は、平成24年度に復興住宅整備室を設置し、11都道県から建築・設備技術職員の応援派遣(最多時年間18名)を受け、県受託地区の設計・工事に取り組んだ。

○協議会方式の提案

- ・地元の工務店、設計事務所、森林組合等の建築資材供給者が共同して協議会を設立し、木造の災害公営住宅の設計及び工事を行い、完成した住宅を市町が買い取る整備手法。
- ・地域特性を活かした住宅の整備が地元事業者の手によって行われることから、地域に根ざした復興への期待が高まった。

- ・南三陸町で最初に事業化された事例について、各市町に情報提供するなどし、8市町103地区2,318戸の整備が実現した。

○補助制度拡充に係る国への働きかけ

- ・復旧・復興事業の増大に伴う建設費の高騰により入札不調や不落が頻発したことから、県において建設費高騰額の試算を行うなど、国と協議を重ね、補助限度額の増額が実現した。
- ・浸水エリアが大きく、建設可能な用地が限られ、やむを得ず、敷地が軟弱地盤の地区となるなど、想定を超える建設費のコストアップが生じる事例が多発したことから、補助額の特例加算の増額について国と協議した結果、やむを得ない場合の限度額を超えた加算が認められることとなった。

■入居管理段階

○県住宅供給公社による管理受託

- ・大幅に増加した戸数の災害公営住宅を市町が管理するにあたり、マンパワーを補うため、県は管理代行制度や指定管理制度の積極的な活用を提案するとともに、県住宅供給公社の体制を強化し、13市町の管理代行に対応した。

○家賃減免制度への対応

- ・東日本大震災特別家賃低減事業の対象者や収入超過者については、多くの市町村で独自の条例により減免を行っている。
- ・各市町において、それぞれの被害状況や地域特性等の地域の事情を反映させた最適な制度設計がなされるよう、県として事例照会や情報提供などを行った。

4 様々な整備手法

15,823戸もの災害公営住宅を短期間に整備するに当たり、「マンパワー不足」「ノウハウ不足」「建設用地の確保」の3つの課題に対応するため、各市町では地域の実情に応じ様々な整備手法を採用した。

整備手法毎にそれぞれ特徴があるため、単独の手法で整備を行った市町もあれば、複数の手法を組み合わせて整備を行った市町もあるなど、事業主体毎に判断は様々であった。

整備戸数の多い市町では、早期整備完了のために複数の手法を採用し、多数の地区で並行して整備を進めた。

なお、各整備手法について詳しくは第3章第1節に記載のとおり。

(1)「公募型民間買取」による整備

整備手法として多くの市町で活用され、民間活力の活用による早期供給、行政のマンパワー不足の解消に大いに役立った手法である。

各市町は、民間事業者からの提案内容の審査や事業費の確認などの事務、民間事業者は、提案内容や見積りの内訳書の作成などに慣れるまでに多少の時間を要するが、民間事業者の情報やノウハウを活かせる。

<課題>

- ・買取りスキームの検討が必要であった
- ・買取り価格の妥当性を判断する根拠が必要であった。
- ・公営住宅として、受注者の独自仕様を採用することの妥当性を判断する根拠が必要であった。

<対応>

- ・県と、公募型民間買取を採用予定の市町、UR都市機構をメンバーとする検討会及び、ワーキンググループで検討を行い、買取りスキームについてまとめた。
- ・実施設計後の設計図書や事業計画書等を基に、買取り価格を設定したほか、交付金補助対象額以内であることも確認した。
- ・受注者の独自仕様については、設計標準等で定める性能を満たしていることや、住宅性能評価を受けることで、公営住宅として支障ないことを確認した。設計標準等を上回る性能の場合でも、要求仕様に合わせてランクダウンさせると、調達の都合により逆に単価が上がる場合もあり、受注者の仕様どおりとしたものもある。

<今後への提言>

◆用地取得も含めた買取りの有効性

・公募型民間買取には、用地は市町が用意し、民間事業者が整備した建物を買取る方法と、用地を含めて買取るという2つの方法があるが、建設用地の確保が難しい状況において、後者は用地を市町が準備する必要がないので、早期供給に向けて効果的である。

◆マンパワー不足解消への有効性

・完成した住宅を買取る方式のため、直接発注のように監督員の配置を要しないという、メリットがある。施工中に事業主体が管理を行わないことはデメリットとも捉えられるが、発注条件による要求性能を満たすことや、完成引渡し時の検査により、品質等は確保されることから、短期間で大量に供給する必要がある状況においては有効な手法である。

◆詳細な内訳書の作成

・大手住宅メーカーは独自の積算システム等により、内訳明細が工種毎に一式計上となっている等、細目が明示されない場合がある。完了実績報告や会計検査などにおいて、細目が必要になる場合があることから、成果品において詳細な内訳書の提出を求める必要がある。

◆要求性能を上回る場合の対応

・受注者の標準仕様が、要求性能を上回る場合、国費補助の対象として支障ないことについての説明用資料を整理しておくことが望ましい。

◆前払い等、支払い方法の配慮

・買取り方式は通常の公共工事と違い、前払いや出来高払い等がなく、完成引渡し時に市町から事業者へ土地建物の代金が支払われる。このため、資金力のある大手住宅メーカー等が受注しやすい傾向にあるが、広く民間事業者を募るためには、前払いや出来高払い等の支払い方法を検討する必要がある。

(2)「協議会方式」による整備

「協議会方式」による整備については、第3章で、整備手法の概要と、南三陸町や気仙沼市を例に立上げからの一連の流れや、他市町への普及について述べた。その中で、設立や事業を実施する際には様々な課題があった。

<課題>

- ・関係法令への対応（宅地建物取引業法、建設業法など）が必要であった。
- ・協議会の成立に向けたリーダー役の存在、体制の整備が必要であった。
- ・協議会の構成員（地元業者）への働きかけが必要であった。
- ・市町と協議会との基本協定締結の方法（随意契約の妥当性）の整理が必要であった。
- ・資金調達（工事の契約から完成までの間のつなぎ融資の必要性）が難航することが予想された。
- ・性能発注による、構成員（業者）間の建物の仕様・水準の統一化が困難であった。
- ・完成後の瑕疵対応に不安があった。

<対応等>

- ・市町が協議会から買取りする行為が、宅地建物取引業法の対象となる取引に該当することが判明し、協議会会員が宅地建物取引業法の許可登録を行っていることを確認した。
- ・建設業法については、協議会会員が、それぞれ有する建設業法の許可の範囲内で建設工事を行ったことから、新たな許可は不要であった。
- ・協議会は、地元の森林組合や、震災後に設立した民間住宅復興のグループなどが中心となって、構成した。
- ・中心構成員となった業者から、地元の業界団体等や他業者への声かけをすることで協力の働きかけを行った。
- ・資金調達については、買取手法であるため、建物完成後の支払いとなり、前払金等がないことから、完成までの間のつなぎ融資を受けるために、協議会の法人化や、市町との協定締結により、金融機関からの融資を受けやすくした。
- ・仕様及び水準について、災害公営住宅のモデルハウスを建設し統一化を図った。併せて公共工事に必要な書類の整理の方法について、協議会が会員に対して講習を行うなどの事例もあった。
- ・完成後の瑕疵対応については、協議会が住宅瑕疵担保責任保険法人と契約し、基本構造部分の瑕疵期間である10年間を保証できるよう、協議会が10年間は解散しないことを、協会の約款などで定めた。

<今後への提言>**◆組織体制の構築**

- ・協議会を組織する際には、地元の工務店等の参加意向を確認するとともに、地元の団体（建設職工組合など）などの繋がりを利用するため、きめ細かな声かけが必要である。

◆地元業者の活躍、地域貢献

- ・協議会方式は、地元の業者が地元のために協力して事業を行い、地域の復興に貢献できるという利点がある。また、地元木材の利用などを通じての繋がりが生まれ、その後の地域振興にも繋がる利点もある。

◆協定締結のための工夫

- ・協議会方式では、協議会が市町と契約（協定）を結ぶ上で、「契約に足る相手方」となるために、法人格を取得することは有効である。

◆協議会の資金調達

- ・法人格の取得は、金融機関から融資を受ける上でも有効である。

◆工期短縮への効果

- ・市町と協議会とが協定を締結し、協議会が設計と工事を合わせて受託することにより、入札不調がなく、契約手続きが簡素化されることで、手続きに要する期間が短縮されるなど工期短縮の面でも有効である。

(3) 「UR 都市機構からの買取」による整備

- UR 都市機構による整備は、整備手法としては買取りとなる。UR 都市機構からの買取りによる整備では、市町によっては、防災集団移転等の面整備と一体となった整備や、町全体の復興まちづくり事業として協定を結んだ例もあり、住宅建設だけに留まらない整備が行われた。

<課題>

- ・復興事業のピーク時には、現地に出張所を構えていたが、事業量の縮小と共に、出張所は閉じられたことから、市町から完成後の瑕疵等への対応に不安の声が寄せられた。

<対応>

- ・入居後の不具合対応や、完了実績報告に伴う資料作成など、工事完了後に生じる業務に対応する窓口として、広域的に対応する事務所を残した。

＜今後への提言＞

◆面整備等との一体的な整備

・UR都市機構は、まちづくりに関して豊富なノウハウがあり、住宅だけでなく、面整備も併せた整備や、まちづくり全体を含めた協定などが可能である。災害公営住宅の建設だけでなく、自力再建用の面整備などを一体的に行う場合、UR都市機構は一括して引き受けることが可能であり、有効な選択肢の一つである。

(4)「県受託」による整備

県では市町への支援の一つとして、県受託方式により各市町から災害公営住宅整備を受託し、設計、工事を行った。

他の手法と比較した場合のメリットとしては、引き渡し時に補助制度を踏まえた資料を揃えており、市町における完了実績報告書等の作成業務の負担を軽減できた。また、設計と工事を別々の協定とすることで、造成工事の進捗に合わせた工事の発注や、県は設計だけを受託し、工事は市町が地元業者へ発注するなど臨機応変に対応できたことなどがある。

＜課題＞

- ・県、市町共に、契約締結等の事務手続きを進める上で、議会承認が必要とされる場合、スケジュールが制約された。
- ・完成後の瑕疵対応における県と市町の役割分担が曖昧になる恐れがあった。

＜対応＞

- ・県、市町の議会日程を事前に確認する等進捗管理を行っていた。
- ・施工瑕疵や初期不良については県が対応することで整理した。特に、将来的に不具合が発見された際に、経年劣化等によるものか施工瑕疵によるものか曖昧になることを回避するため、完成後の不具合確認をルール化した。
- ・初期不良については、すぐに対応できる体制を整えるため、県から受注者への指示により、初期不良対応窓口を設置した。
- ・定期点検については、原則建物完成後6か月と1年6か月経過時(木造は6か月のみ)に建物使用状況調査を行い、不具合があれば、県が市町及び工事施工者と調整を行い、改善を行うこととした。

＜今後への提言＞

◆発注方式の検討

・公共建築工事の発注は、公正性の観点などから設計と工事を分離発注することが多い。仕様の確定や予定価格の積算をした上で工事を発注できる一方、発注業務が設計と工事の2度必要であることや、設計完了から工事着手までに、工事の発注、契約手続きの期間が必要であるなど、一長一短である。災害公営住宅整備においては早期供給が求められることから、平時とは違う事業全体の期間短縮を見込めるような発注方式の採用について検討しておくことが望ましい。近年の公共建築工事で設計施工一括発注としている事例もあり、また、調査設計や工事監理等も含めて、防災集団移転事業等と災害公営住宅整備を一本化し、新市街地整備全体を一括して発注する手法などもある。

(5)「借上げ」による整備

民間賃貸住宅を、事業主体が借上げて災害公営住宅として供給する方式として、整備戸数4,500戸弱と県内で最も多い石巻市のみが採用した。

借上げには、1戸単位の既存借上げと、1棟単位の建設借上げがあるが、どちらも比較的早期の供給が可能であること、事業主体の初期費用が抑えられること、需要の変動に対して供給量の調整がしやすいことなどのメリットがある。

＜課題＞

- ・公営住宅としての性能確保に懸念があった。
- ・既存借上げにおける維持管理の範囲の設定に苦慮した。
- ・建物所有者への借上げ料の設定に苦慮した。

＜対応＞

- ・事業主体が借上げる住宅を募集する際、築年数や住戸面積、風呂トイレが独立していることなどの基準を設定した。
- ・既存借上げにおいては、事業主体が建物所有者ではないため、維持管理の範囲を住戸内の軽微な維持修繕のみとした。
- ・建物所有者へ支払う借上げ料については、建物所有者の希望家賃と近傍同種家賃を比較し低い方とした。

<今後への提言>

◆借上げの特徴

・1戸単位の既存借上げの場合、既に完成している建物であることから、用地取得や建設工事などの初期費用が不要である。また、入居者の退去後に借上げ契約を解除し、管理戸数から減らすことができる。

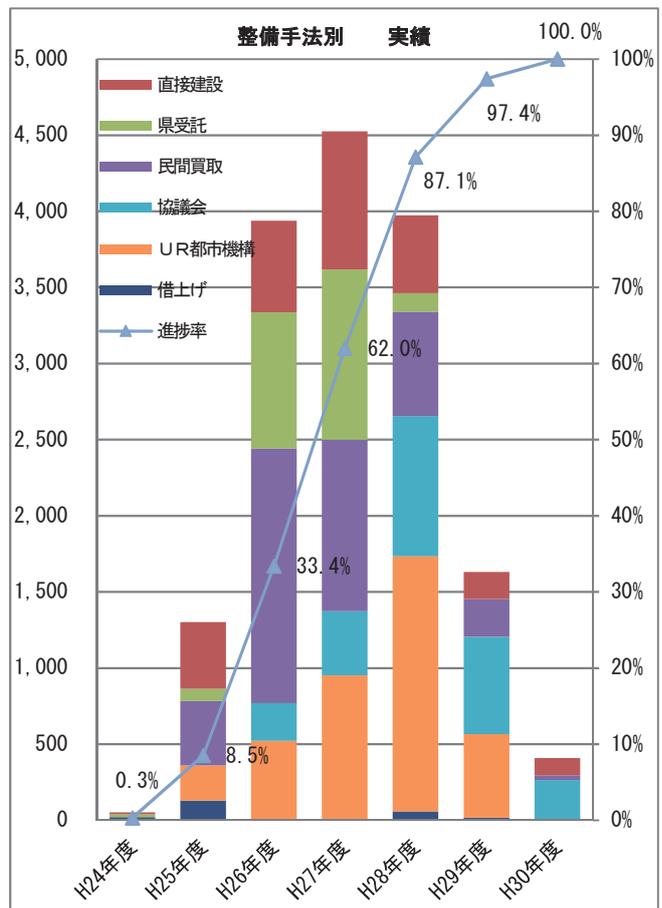
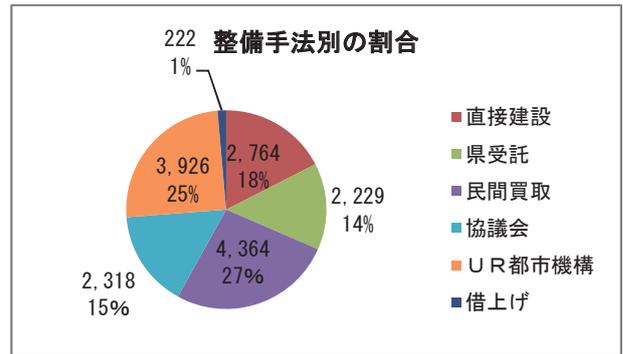
整備段階での入居予定者の意向の変化や将来的な需要変動に柔軟に対応できることは他の手法にはないメリットである。ただし、要件を満たす民間賃貸住宅の空き住戸があることが前提であるため、大量の戸数の確保は難しいことに留意が必要である。

◆手続きの簡素化が必要

・建物所有者へ市町から支払う借上げ料を決定するために、近傍同種家賃を算定する必要があるが、既存借上げでは、建設費の根拠等、算定根拠となる資料の準備などの複雑さがあり、ハードルが高い。借上げに適した賃貸住宅があっても、こうした事務手続き等の複雑さが想定され、手続きの簡素化を図ることが望ましい。

◆将来に向けての注意点

・民間事業者との借上げ契約期間満了に伴い、公営住宅としての管理を終えることとなるため、これを踏まえた入居管理を行う必要がある。事業者への返却時に入居者が入居中である場合、基本的には退去を求めることになり、特定入居による他の公営住宅への住替えなどが必要になることについて留意が必要である。



第1章

第2章

第3章

第4章

第5章

第6章

5 建設用地の確保

被災前は建設用地として適していた土地の多くが、津波被害により、建設用地の候補から外れることとなった。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困難な状況であった。用地が決まらないことには、設計にも着手できず、整備を進められないことから、早急な用地確保が必要であった。

<課題>

- ・災害公営住宅の早期供給のため、早期に建築工事が着手可能な、造成等が不要な用地の確保が必要であった。
- ・特に多くの戸数を整備する場合の、大規模な用地の確保が必要であった。

<対応>

- ・民間事業者の情報やノウハウを活かした、敷地提案型の公募型買取り方式の採用や、既成市街地での既存宅地等の民間休遊地の活用
- ・借上げ方式による用地取得を伴わない整備手法の採用
- ・国有地、県有地の未利用地の活用
- ・大規模な造成を行うに当たり、災害公営住宅事業単独では無く、自力再建者向けの防災集団移転事業や、区画整理事業、漁業集落環境整備事業などによる造成を行った土地に併せて、一体的なまちづくりとして災害公営住宅用地を確保するなどした。

<今後への提言>

◆用地の事前選定

- ・平時から、自然災害による被害規模を想定し、仮設住宅建設も考慮した上で、事前に候補地を選定しておくことが望ましい。

6 円滑な施工確保・事業全体の期間短縮

復旧・復興工事の本格化に伴い、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・不落対策や工事費増への対応が必要であった。(このことについては、様々な取組みの結果、平成26年10月以降、県発注工事では、不調・不落が発生することなく整備を進めることができた。)

また、工事着手後、施工が円滑に進むための工夫も必要であった。

なお、施工確保対策等については第3章第4節に記載のとおり。

(1) 入札不調・不落対策

官民共に建設工事の需要が増加し、建設業者が工事を受注しきれない状況であった。また、造成工事と並行して建築工事を行わざるを得ないなど、困難な現場も多く、従来の公共工事の積算や工期の設定では、価格や工期が実態に合わない状況となり、業界から様々な要望があった。

また、着工後の更なる資材高騰や労働者不足による工事費の増額に対応するため、設計変更の対象範囲の拡大などが必要とされた。

<課題>

- ・建設工事の需給ギャップが生じた。
- ・建設業者の受注能力に合った発注が必要であった。
- ・資材高騰や労働者不足による工事費増への対応が必要であった。

<対応>

- ・建設業界との意見交換会やヒアリングを行い、発注時期の見通しや、建設業者が応札しやすい工区割り等の把握に努め、地域の実情を踏まえた発注を目指した。
- ・設計価格と実勢価格の乖離や、必要工期について、業界団体等へのヒアリングを重ね、見積り価格の採用や、適正な工期の算出などの対策を講じた。
- ・発注見込み等の情報発信の頻度を増やし、更には、復興JVで施工できる工事について、従来は一般競争入札に限定していたが、指名競争および随意契約も対象に加える等の、入札制度の弾力的運用など、より多くの業者が応札しやすい環境づくりに努めた。

・遠方からの資材調達に係る輸送費や労働者確保に係る宿泊費、物価変動によるインフレライドなどによる工事費増についても、増額設計変更の対象とした。

<今後への提言>

◆業界団体との信頼関係の構築

・需給バランスが崩れ、通常どおりの工事発注では応札者が現れない状況においては、建設業者側がどうすれば応札可能になるのか細かく理解する必要があった。そのためには、業者に直接実情を聞くことが重要で、平時から、業界団体等と信頼関係を構築する必要がある。

◆不良不適格者を排除する仕組みが必要

・多くの建設工事が集中して行われることから、全国各地から様々な建設業者が参入してくるが、中には、十分な施工能力を有していないにもかかわらず、他に応札者がいないことで受注できてしまう状況も見られた。施工者の確保が難しい状況であっても、能力不足の業者では円滑な事業進捗に支障をきたす恐れもあり、入札手続きの中でふるいにかけることが出来る仕組みが必要である。

(2) 工事の加速化

住宅の早期供給を目指していたが、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、工事の円滑な進捗に支障が生じていたことから、工事の加速化に向けた取組みを行う必要があった。

<課題>

・早期供給や工期短縮を目指すための円滑な施工の確保が必要であった。

<対応>

・労働者不足に対応するため、現場作業を減らすことが出来る、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採用に努めた。
・民間事業者を対象とした公募買取り方式により、工場生産性の高いプレハブ住宅を活用した。

<今後への提言>

◆効果的な工法の選択

・資材や労働者の不足等により、通常どおりに施工が進められない状況では、RC造だけでなく、PC工法や鉄骨造など、現場作業の少ない工法や部材の採用を積極的に検討する必要がある。

◆実績の少ない手法への対応

・平時の公共工事においてあまり採用されない手法による場合、仕様や性能が基準を満たすことの確認が難しい場合や、公共積算に対応していない場合があり、金額の妥当性についても検討が必要である。

(3) 事業全体の期間短縮

早期の住宅供給のため、事業期間の短縮が求められた。

<課題>

・施工期間のみでなく、施工期間以外の部分も含めた、事業全体の期間を短縮する必要があった。

<対応>

・民間買取方式や、UR都市機構からの買取により、入札期間の短縮や、用地取得の手続きの迅速化を図った。
・防災集団移転等と一体的に大規模造成工事が行われるものについては、災害公営住宅の建設用地となる区画について先行して部分完了引渡しを受け、周辺面整備と同時進行で災害公営住宅の建設に着工するなどした。

<今後への提言>

◆発注方式の見直しや、関連工事等との調整

・施工期間の短縮には限界があり、また、目指すのは住宅の早期供給であり、必要なのは事業全体の期間短縮であることから、発注方式の見直しや造成工事等の関連工事等との調整も重要である。

第2節 災害公営住宅の整備後に続く課題と対応

1 コミュニティ形成に係る課題と対応

(1) 生活環境の確保

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についても、居住の安全性が確保できるよう、居住地は災害公営住宅を含めて、内陸あるいは高台へ移転することが基本とされた。

このため、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せるよう、商業施設、病院・診療所、福祉施設及び公共施設等、日常生活を営む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確保が求められた。

新たな居住地は、「新市街地」、「既成市街地」及び「市街地以外」に分類される。市街地以外の例としては、半島部の漁業集落などがあるが、居住地のみ独立して移転するケースが多く、団地規模が小さく、生活利便施設等が周辺に存在しないため、特に配慮が必要であった。

<課題>

・新たな居住地における買い物や医療福祉サービス等、被災者が日常生活を不自由なく送るための生活環境の確保が必要であった。

<対応>

・新市街地を形成した場合、規模に応じて、公共施設や公共交通機関を併せて整備し、商業施設を誘致するなど、復興まちづくりと一体的に生活環境を構築した例がある。

・市街地以外では、地域コミュニティバスの運行や、医療福祉送迎サービス等による交通利便性の確保、往診や集会所での巡回診察、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なされた例もある。

<今後への提言>

◆周辺の生活利便施設等の整備

・新たな居住地を整備する場合には、住宅整備による住まいの確保と同時に、周辺の生活利便施設等が整備されることで、不自由なく生活を営むことができる。各施設の整備の他、ソフト事業による支援など、様々な関係機関との連携が必要である。

・既成市街地内に用地を確保する場合、既存施設を活用することとなるが、例えば学校や集会所など、受け入れ可能な人数に余裕が無い場合には、新たな施設の整備が必要になることに留意すべきである。

◆ソフト事業の活用

・市街地以外の地域では市街地に比べて高齢化率が高く、更に、災害公営住宅は生活弱者の割合も高く、また、生活利便施設等が十分でないことから、高齢者や生活弱者への配慮が特に必要になる。ハード整備に加え、ソフト事業の活用が重要である。

表：新たな居住地域別の特徴等

地域	特徴	事業別	代表事例
新市街地	公共施設、商業施設及び住宅用地等が一体的に新たに整備される地域	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	既存の生活環境がある程度整っている地域	土地区画整理事業	・塩竈市北浜浜 ・多賀城市宮内
		—	・多賀城市桜木
市街地以外	離島や半島部などで小集落が高台等に移転するもの	防災集団移転団地等	・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、丁寧なサポートが必要である。引き籠もりへの対応や、単身高齢者への見守りの観点からも、近隣住民との交流が必要不可欠であり、災害公営住宅で安心して生活を営むためには、コミュニティ形成への配慮が重要である。

<課題>

- ・災害公営住宅の早期供給を急ぐあまり、コミュニティへの配慮が不十分となる恐れがあった。
- ・コミュニティ形成のための、住民が交流する場所の確保が必要であった。
- ・ハードとソフトの連携が必要であった。

<対応>

・宮城県復興住宅計画や宮城県災害公営住宅整備指針<ガイドライン>に、地域コミュニティの必要性を盛り込むとともに、復興住宅市町村連絡調整会議の場や土木部市町支援チームによる市町訪問により、市町に対して積極的に助言を行った。

・コミュニティを形成する上での、住民が交流する場所として、多くの地区で集会所等を整備した。右表に市町毎の団地数に対する集会所整備割合を示す。(災害公営住宅整備事業以外で整備したものは含まない。)

・ソフト事業については、住宅部局以外(保健福祉部局や企画部局)が担当する場合がほとんどであるが、部局間で情報共有を図り、連携しながら様々な取組みを行っている。

・コミュニティ形成に係る具体的なソフト対策としては、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た交流会やイベントの開催など、住民同士の交流を促す取組みを行っている。

・県や市町では様々なソフト面での対策を行っている。なお、県では復興交付金等を活用し、以下の支援事業等を行っている。

① 地域コミュニティ再生支援事業

(震災復興・企画部 地域復興支援課)

災害公営住宅等に設立された、自治会等の地域住民で組織する団体が行う、地域コミュニティ再生活動に対して、その経費の一部を補助するもの。

② 地域力再生活動アドバイザー事業

(震災復興・企画部 地域復興支援課)

住民が主体となった地域づくりを推進するため、地域の課題解決を共に考えるアドバイザーを派遣するもの。

③ 被災地域リーダー等研修・交流事業

(震災復興・企画部 地域復興支援課)

地域リーダー同士が情報や意見の交換を行うことができる機会として、研修・交流事業を実施するもの。

④ NPO等の絆力を活かした震災復興支援事業

(環境生活部 共同参画社会推進課)

NPO等による絆力※を活かした復興・被災者支援の取組みや、復興・被災者支援を行うNPO法人等の絆力を強化するもの。

※「絆力」とは、国の交付金交付要綱において、「東日本大震災の被災地等において、被災者与其他の人々、特に被災者の生活再建に深い関わりを持つ行政・支援者・地元住民等を結びつける力を指すものとする。」と定義されている。

表：公営住宅整備事業で整備した集会所

市町名	団地数	集会所数	集会所整備割合
仙台市	48	32	67%
石巻市	129	50	39%
塩竈市	9	8	89%
気仙沼市	35	25	71%
名取市	3	1	33%
多賀城市	4	4	100%
岩沼市	1	1	100%
登米市	7	1	14%
栗原市	3	0	0%
東松島市	16	6	38%
大崎市	6	4	67%
亘理町	9	3	33%
山元町	4	2	50%
松島町	2	0	0%
七ヶ浜町	5	1	20%
利府町	1	1	100%
大郷町	1	0	0%
涌谷町	3	1	33%
美里町	3	0	0%
女川町	28	2	7%
南三陸町	8	8	100%
計	325	150	46%

※災害公営住宅整備事業以外で整備したものは含まない。(例：防災集団移転事業など)

＜今後への提言等＞

◆関係機関との連携

- ・災害公営住宅整備事業におけるコミュニティ形成は、ハード整備だけでなく、どのように運営していくのかというソフト面も重要である。
- ・より良いコミュニティ形成のためには、様々な支援が必要であり、自治体内の組織間の連携が必須となる。特に「地域コミュニティ」を担当する部局と建設を担当する部局の連携など、組織横断的な連携や全庁を挙げた対応が必要である。
- ・住宅だけでなく、周辺の面整備や既存住宅等も考慮することにより効果的なコミュニティ形成が可能な場合もあり、関連部局や関係団体、周辺自治会等と連携することも重要である。

◆コミュニティ形成への住民の関与

- ・整備の過程で住民が積極的に関与することで、「みんなで造り上げたみんなの街」という当事者意識が芽生え、良い効果が得られやすい。地域性や住民の事情に配慮しつつ、計画段階から住民が参加できる環境を作ることで、その後の円滑なコミュニティ形成につながる。
- ・コミュニティを形成するのは入居者ひとりひとりであり、各個人の意識が重要である。

◆住民への丁寧な周知

- ・住民参加の検討会等を行う場合、現実的に全ての要望には応えられない場合が多く、入居後に住民との溝を生む原因になる可能性があることから、検討の経過や最終的な決定内容を丁寧に説明する必要がある。また、要望どおりに整備したものの、完成後に住民が思い描いていたものとのギャップが生じる場合もある。特に集会所が想像していたよりも狭かった(広すぎた)という事例があり、可能であれば、検討会の際に既存の集会所などで、規模感を確認することが望ましい。

◆平時からの対応

- ・発災後は早期の整備が求められ、時間的な猶予が少ないことから、日頃から、住民も参加するワークショップ等を開催しておくことが望ましい。

◆住民間の継承

- ・検討段階において、住民参加などによって取り入れた様々な工夫が、入居者が代替わりしても継承されるよう、世代間での交流や、新規入居者との交流を図る必要がある。

◆外部共用空間の整備

- ・集合住宅では敷地内に住民が集う共用部があり、コミュニティ形成の一翼を担っているが、戸建て住宅では、敷地内に共用部がない場合が多い。戸建て住宅においても、歩行者用通路や広場等を設けた事例もあり、敷地内に共用空間の整備を検討することが望ましい。

◆地域の実情に合わせた対応

- ・他自治体の事例を参考とする場合、被害規模や従前の状況、地域性の違いなどがあり、同じ手法を採用しても、同様の結果が得られるとは限らない。各自治体が、他自治体の例を参考にしながらも、それぞれの実情に合わせた対応を考える必要がある。

◆集会所の管理運営方法

- ・災害公営住宅への入居者の多くは、仮設住宅での生活を経験する。仮設住宅団地の集会所では光熱費等を市町が負担するため、利用者は費用負担を気にせず利用できるが、公営住宅では、費用負担があり、更に鍵の管理などもあり利用を控える例がある。積極的な集会所の利用のために、その運営方法(共益費の徴収方法や鍵の管理の方法など)について、それぞれの地区に合わせた方法を考える必要がある。

◆住民によるコミュニティ活動の形成

- ・コミュニティ形成支援のために、様々な外部団体が関与している例があるが、その多くは非営利団体であり、県や市町の補助事業が主な活動資金になっている場合が多い。補助事業は、復興交付金を財源としているものが多く、復興期間終了後の資金確保が課題になる。このため、当初は外部団体の協力を得ての円滑な活動を確保しながらも、いずれは住民の自立が求められる。

本県の災害公営住宅は、各市町が事業主体となって整備されたことで、地域の実情に応じて、様々な工夫がなされた。いくつかの事例を紹介する。

(3) コミュニティ形成に配慮した取組事例

1) 石巻市における事例

①「外部団体による集会所の管理運営への関与」

最大の被災地である石巻市では、その被害の大きさから、整備した災害公営住宅も最多となった。その中でも、新蛇田地区は、防災集団移転等の自立再建も含め、約1,300世帯、3,200人が居住しており、震災によって新たに整備した住宅地として県内被災地のなかで最大規模である。

新蛇田地区には4つの町内会があり、全ての町内会で自力再建住宅と災害公営住宅が混在している。災害公営住宅整備事業においては、それぞれの団地毎に集会所を整備しており、そのうちの1つは、新蛇田地区全体での利用を想定したものになっている。各町内会で利用する集会所は約80㎡程度で、集会室、倉庫、トイレのみの必要最小限に近いものだが、全体で利用する集会所は約300㎡あり、集会室は可動間仕切りによって分割使用が可能であることや、多人数での利用に対応できるよう玄関ホールが広い土間になっていることなどの工夫がされている。全体で利用する集会所は、公募型民間買取方式により整備したものであり、民間事業者からの



〔写真：新蛇田地区 空撮〕



〔写真：集会所(小) 外観〕

提案を市が了承して整備することとなった。

この地区に限らず、災害公営住宅整備事業で整備した全ての集会所について、所有者は市であるが、管理はそれぞれの自治会等で行っている。新蛇田地区全体で利用する集会所については、複数の町内会にまたがって利用するため、各町内会から役員を選出した運営委員会により管理されている。これだけの規模になると、管理運営に係る労力も少なくないが、運営委員会の役員は一般の入居者であり、各々の生活もあるため、運営委員会の仕事に専念することは難しい。そこで市の働きかけにより、外部団体である「一般社団法人石巻じちれん」(以下「石巻じちれん」という。)が集会所に常駐し、運営委員会の事務局を担っている。石巻じちれんは、利用予約の管理や、利用料の徴収管理などを行っており、常駐している時間帯は鍵の開け閉めの手間が省け、利用のハードルを下げている効果がある。約3,200人が暮らす大規模な地区でありながら、円滑に集会所が活用され、良好なコミュニティ形成に繋がっている。

地区全体の集会所の維持管理費の収入は、地区住民から定額で納められるものと、利用料と



〔写真：集会所(大) 外観〕



〔写真：集会所(小) 内観〕

して納められるものがある。地区住民が定額で納めるものについては、各戸から町内会へ町内会費に含めた形で納められ、各町内会から運営委員会に納められている。町内会の名義による活動での利用には、利用料等は徴収しないが、それ以外の外部団体主催の活動や有志によるサークル活動など任意の活動の場合は、地区住民の利用であっても、電気代等の実費負担として利用料を徴収している。

地区全体で利用する集会所の運営において、石巻じちれんの活躍が大きい。あくまでも事務局は補助的な立場であり、集会所の管理運営は運営委員会によって行うものとしている。住民の自立を促すためにも、事務局と運営委員会の役割分担を見直し、最終的には石巻じちれんが事務局として常駐していなくとも円滑に運営がなされる状況を目指している。

新蛇田以外の地区の集会所については、前述のとおり自治会等で管理することとしており、災害公営住宅整備事業によって石巻市内に新たに整備された集会所は、全て自治会等で管理している。規模に関わらず、入居者だけで集会所を管理することは難しく、供用開始直後には集会所利用に関する苦情等があったが、時間の経過と共に徐々に解消され、おおむねスムーズに運営されている。

新蛇田地区では、石巻じちれんにより、住民の交流を促すイベント等も行われているが、新蛇田以外の地区においても、複数の団体が県や市などの様々な支援事業等を活用しながら、災害公営住宅におけるコミュニティ形成全般の支援活動を行っている。

※石巻じちれんについて

元々は仮設住宅自治連合推進会として仮設住宅でのコミュニティ形成等の活動を行う任意団体であった。仮設解消と共に解散予定であったが、市の働きかけにより運営委員会の事務局を担うことになった。事務局を担うにあたり、市と運営委員会とは覚書を交わしている。

宮城県共同参画社会推進課による「NPO等の絆力を活かした震災復興支援事業」や、石巻市地域協働課による「地域づくりコーディネート事業」などを活用しているほか、市地域協働課から「自治会形成サポート業務」の委託も受けており、運営委員会の事務局だけでなく、イベントの実施などのコミュニティ形成の支援活動も行っている。



〔写真：集会所利用状況〕

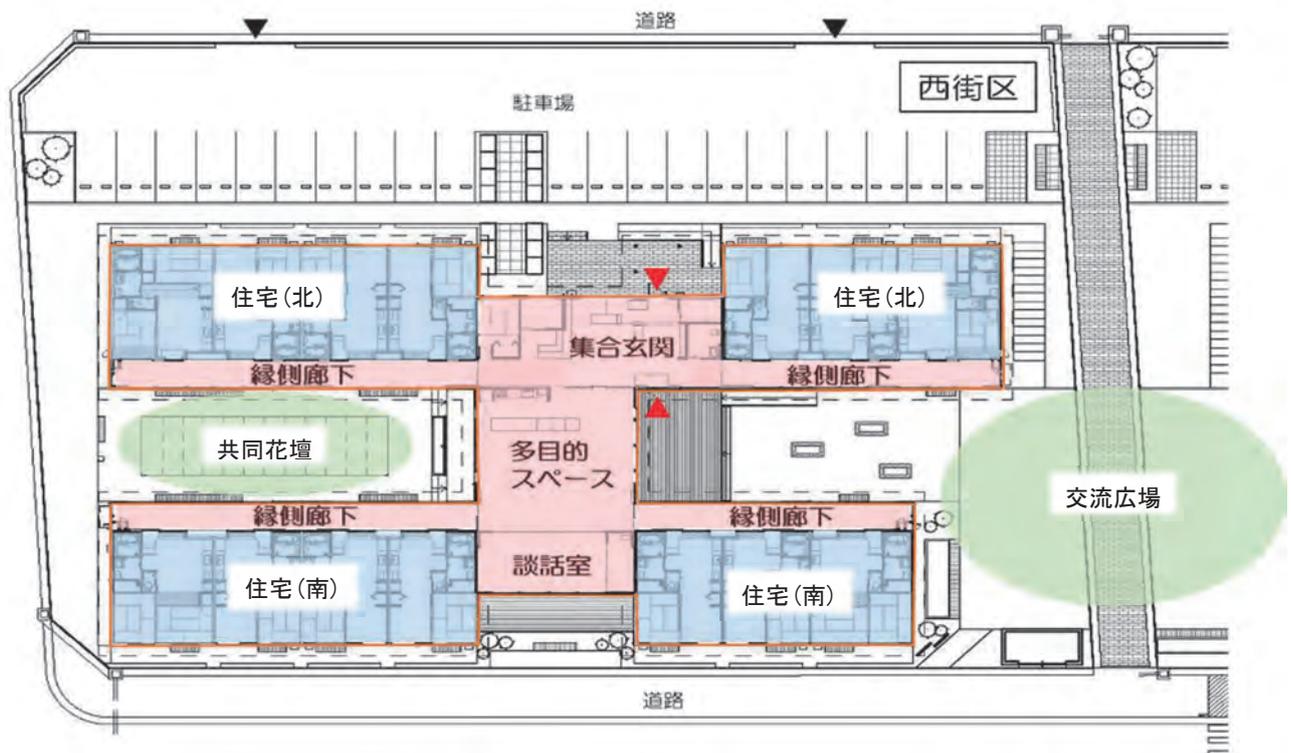


〔写真：集会所利用状況〕

②「共助型住宅」

石巻市では、入居者がそれぞれ自立した生活を送りながら共用空間を介してふれあい、見守り、助け合うことができる共助型復興公営住宅を一部で整備した。公募型民間買取方式により整備したもので、医療関係者からの助言を採用し、共助型とすることを条件として発注された。

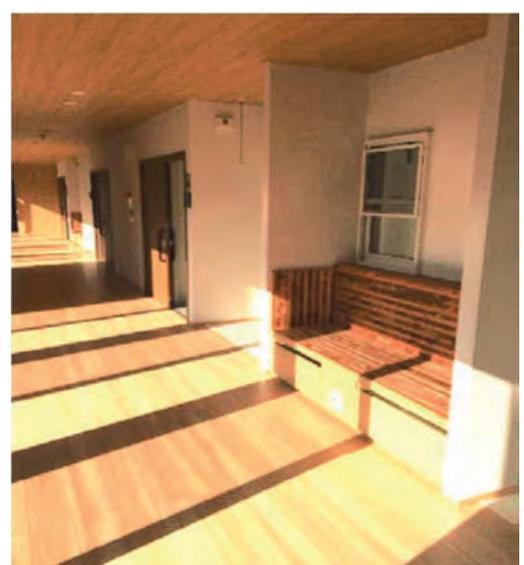
日常的な建物への出入り口は集合玄関のみとなっており、共用空間として、多目的スペースや談話室、縁側廊下がある。また、外部空間として、交流広場や共同花壇が設置されている。これらが入居者同士の交流や見守りの空間、団地内行事等の交流の場となっている。



〔新西前沼第三復興住宅 配置・平面図〕



〔写真：新西前沼第三復興住宅 外観〕



〔写真：新西前沼第三復興住宅 縁側廊下〕

2) 気仙沼市における事例

①「部局間連携による周辺地域との一体的な整備」

気仙沼市では、新たに整備する集会所や広場等が、災害公営住宅入居者だけでなく周辺住民と一体となって利用され、新たな地域コミュニティが円滑に形成されるよう配慮している。

災害公営住宅の整備にあたっては、震災前の地域コミュニティの維持・継続を目的に、防災集団移転団地と併設するなどの対応をしており、集会所整備は、併設地区で防災集団移転事業、災害公営住宅単独団地は、災害公営住宅整備事業で整備している。整備した集会所の多くが、地域コミュニティセンターとして、周辺住民の利用も想定し、災害公営住宅整備事業分については、基幹事業ではなく、効果促進事業で整備した。

また、防災集団移転事業による防災拠点施設と災害公営住宅整備事業による集会所整備を一本化し、一棟の建物に両方の機能を持たせて整備したケースや、寄付金を活用し、復興交付金事業とは別枠で、市民福祉センターを災害公営住宅と合築して整備したケースもある。他の多くの市町では、災害公営住宅の整備事業(基幹事業)により災害公営住宅の入居者向けに集会所を整備しているが、気仙沼市では、様々な手法により、周辺住民も共同で利用する、地域に開かれた施設として整備している。

集会所の管理は、地域づくり推進課と地域の自治会が、指定管理の協定を結び、行っている。集会所の利用頻度に関わらず、生じる費用は市が負担するという考えで、水道光熱費等の基本料金部分を指定管理委託料として負担している。自治会が結成されてすぐに地元に管理を委ねるのではなく、自治会活動が軌道に乗るまでは市が直営で管理し、体制が整った時期を見計らっ

て自治会と協定を締結し、管理を委託している。また、地域づくり推進課では、新たに設置される自治会の設立、運営についても支援を行っており、災害公営住宅入居者説明会で交流会を実施し自治会設立に向けた準備会も設置するなど、組織づくりから関わることで、自治会による管理運営が円滑に行われている。

集会所や広場の整備のほか、市保健福祉部高齢介護課では、災害公営住宅や防災集団移転団地の整備に対応し、生活援助員(LSA)事業を行っている。市全体を7つの地区に分け、各地区にLSAを配置しており、一部の集合住宅タイプの災害公営住宅に、高齢者生活相談室が設けられている。LSAは主に、高齢者からの相談対応や巡回による安否確認等を行っている。LSAは住民との距離が近いことから、単身高齢者等が世間話に相談室に立ち寄ることも多い。入居者の生の声がよく届いており、関係各課と情報共有をすることで、円滑なコミュニティ形成の一助となっている。



[写真：高齢者生活相談所]

集会所や高齢者生活相談所は、計画段階から建設部門と整備後に管理運営する担当部署が連携し、施設の必要性や規模、設備、運営方法等を決定して整備しており、有効に機能している。



[写真：集会所利用状況]



[写真：集会所利用状況]

② 「住宅整備での工夫」

部局間の連携により、周辺地域と一体的な整備を行ったほか、住宅を整備する上での工夫もなされている。

気仙沼市の標準間取りは、南側バルコニーに面して LDK や DK を配置するものとなっているが、単身高齢者向け住戸の間取りについては、共用廊下に面して DK を配置することで、廊下側から食事の支度をしている気配が察しやすく同フロアの相互見守り効果が期待でき、また、単身向け住戸とファミリー向け住戸を混在させて配置することにより、共助に配慮している。

3) 岩沼市における事例

①「住民参加のまちづくり」

岩沼市の玉浦西地区は、元々は沿岸部で6つに分かれていた地区を1つに集約移転したものである。防災集団移転の自力再建も含めて、約350世帯、900人が住んでいる。

それぞれの地区内での住民同士の繋がりが強いという土地柄もあり、避難所生活の段階で、当初26カ所あった避難所を3カ所に集約した際に、元々の地区毎にゾーニングした。それは仮設住宅への入居時にも引き継がれ、従来からあった住民同士の繋がりをより強固なものにした。

こうした過程があった上で、玉浦西地区は住民参加の検討会を重ねて計画された。当初は、町内会長や区長などで構成する6地区の代表者会において議論が行われ、集団移転先の敷地を選定した。その後、移転事業の本格的な検討に入るにあたり、代表者会と並行して、まちづくり検討委員会が設置された。

玉浦西地区は、災害公営住宅だけでなく、自力再建住宅も混在しているため、検討委員会の委員は、災害公営住宅への入居予定か、自力再建かに関わらず選出された。参加者の選出は、幅広い意見が出るよう、住民代表として各区長のほか、女性代表と青年代表(40代以下)、更に被災者だけではなく、移転先周辺の既存住宅地の住民も参加して行われた。また、学識経験者やアドバイザーとして、大学教授等を招いた。

元の6地区それぞれの相互理解があったおかげで、区割りや元の地区毎にまとまる形でスムーズに決まっていた。平成24年6月に設置された検討委員会は、平成25年11月の最終報告までに28回開催された。整備が進み、役割を終えた検討委員会は、玉浦西まちづくり住民協議会に引継がれ、地域活動が継続して行われている。

整備された玉浦西地区は、元の地区毎に町内会が設置されており、住民協議会は、6つの町内会の役員などで構成されている。計画の段階から住民が積極的に関与できたことで、住民自身が地区についてよく理解しており、住民組織が継続して存続していることにより、住民同士が円滑に交流することができている。

玉浦西地区内の災害公営住宅整備でのコミュニティ形成に配慮した例としては、宅地の間にコミュニティロードという歩行者用の通路や通

路から各住宅へつながるコミュニティデッキが設けられ、近所同士で顔を合わせやすい仕掛けがされている。



[写真：コミュニティロード]



[写真：コミュニティデッキ]

②「1地区に3棟の集会所」

玉浦西地区には、防災集団移転事業で整備した集会所が3棟ある。当初は住民から、元々の地区毎に1棟ずつ計6棟の集会所が欲しいとの意見もあったが、検討委員会において維持管理の負担などを協議した結果、6棟では地区全体の規模に対して多すぎると判断し、最終的に3棟の整備となった。3棟それぞれ特徴の違う集会所になっており、規模や設備に違いがある。また、各集会所は公園広場に隣接する形で整備され、庇を大きく出し、外部倉庫及び外部トイレを設けるなど、集会所と外部空間の一体的な利用への工夫もされている。

東公園および集会所は、子どもたちが自然を感じながら安全に遊べ、地区の住民が主体的に管理、見守りしやすいよう整備した。集会所の規模は90㎡程度で、3棟の中で最も小さい。メインの集会室の床仕上げは複層ビニルシートで、隣接する広場には遊具があり、広場に面した広いウッドデッキがある。放課後や休日には子どもが広場で遊び、保護者らがデッキに腰掛けて見守っているというような利用が見られる。



〔写真：東集会所 外観〕



〔写真：東集会所 内観〕

中公園および集会所は、防災力を高める防災機能を備え、地区全体の交流の中心となるよう整備した。3棟の集会所の中で一番広く200㎡程度、メインの集会室の床仕上げはフローリングで、防災機能のために防災備蓄倉庫と消防団用駐車スペースがある。広さがあることから、多人数での利用の需要が多く、3棟の中で最も利用率が高い。



〔写真：中集会所 外観〕

西公園及び集会所は、誰もが、ふるさとの自然や文化を感じるいいこの場として整備した。集会所の規模は110㎡程度で、老若男女問わずいいこの場として利用するため、メインの集会室の床仕上げは畳敷きで、多人数での利用を想定しキッチンが広がっている。



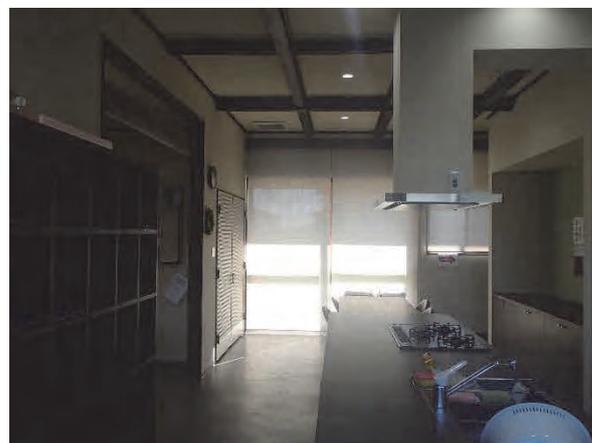
〔写真：中集会所 内観〕

集会所の所有者は市であるが、管理は住民協議会が行っている。3棟とも住民以外への貸し出しも行っているが、利用の多くは住民となっている。集会所の維持管理費は、地区住民から定額で徴収している共益費の他、住民協議会としての利用以外では、光熱費等の実費負担として利用料を徴収している。共益費と利用料を合わせて、維持管理費との収支バランスが取れている。

なお、岩沼市の事例については、市で作成した「玉浦西のあゆみ」に詳しくまとめられているので参照されたい。



〔写真：西集会所 内観〕



〔写真：西集会所 内観〕

4) 多賀城市における事例

①「大規模な団地でのコミュニティ形成」

多賀城市では、整備した災害公営住宅4地区全てをUR都市機構からの買取で整備した。そのうち最も規模が大きい鶴ヶ谷地区はRC4～8階建て4棟274戸と1つの団地としては県内でもかなり大きい団地である。入居者が多いことから、相対的に、自治会の活動に積極的な人が一定数おり、上手く機能している。

また、鶴ヶ谷地区には、地区として使う集会所のほか、各棟に「みんなのリビング」(P.80参照)という小規模の集会所のような共用空間を設けている。利用の用途や規模に応じて柔軟に集会所と使い分けられており、地区のコミュニティ形成に大きく役立っている。

「みんなのリビング」は、鶴ヶ谷地区に次いで大きい160戸の団地である桜木地区でも各棟に設けられている。こちらは、自治会が設置している備品(テレビやカラオケ機など)が棟によって違い、棟毎で利用するのではなく、目的によって使い分けられている。

鶴ヶ谷地区は規模が大きいことから、災害公営住宅だけで一つの町内会として成立するものの、隣接する公務員宿舎と合わせての町内会となっている。理由としては、公務員宿舎は、日中はほぼ人がおらず、転勤により比較的短い周期で入居者が入れ替るが、ある程度若い人が多く、一方、災害公営住宅の入居者は高齢者が多いことから、相互に補完し合い、良い関係で町内会が成立している。

市の地域コミュニティ課では、自治会の立上げから運営まで、地域支援員による伴走支援を

行ってきたが、鶴ヶ谷地区では自治会として自立していることから、支援の必要性が薄れていると判断し、徐々に支援を緩めていく方針とのことである。

②「小規模な団地でのコミュニティ形成」

同じ多賀城市内にある新田地区は48戸、宮内地区は50戸と、鶴ヶ谷地区、桜木地区と比較すると、1地区当たりの戸数が少ない。この2地区は、災害公営住宅単独のコミュニティ形成では、規模の小ささから担い手不足が課題となった。

規模の大きな団地では、自治会で施設管理もコミュニティ形成も行なっているが、この2地区では、自治会としては団地の施設管理の部分を主に行い、一般の集合住宅における管理組合に近い形で運営されている。また、既存周辺町内会に溶け込む形でコミュニティを形成しており、災害公営住宅の枠に囚われずに、外部とのコミュニティ形成も行いながら、公営住宅としての自治会も適切に運営されている。



〔鶴ヶ谷地区 全景〕



〔桜木地区 全景〕

5) セケ浜町における事例

①「住民参加のワークショップ」

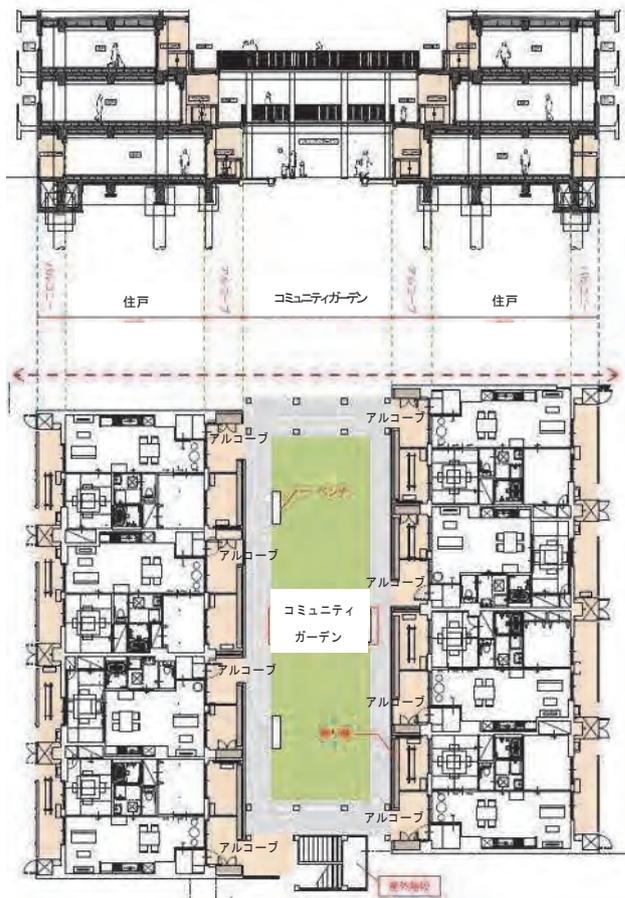
セケ浜町では、町全体の復興方針として「コミュニティに配慮した地域復興」、復興重点施策として「地域コミュニティの再生」を掲げており、災害公営住宅整備においても、コミュニティへの配慮を重視して計画を進めた。

コミュニティへの配慮を重視した結果、セケ浜町の災害公営住宅ではリビングアクセス型住戸を採用することとした。この住宅は、住戸の居間を共用廊下側に配置することで、外部から内部の様子が伺いやすくなり、見守り効果が期待できる。

さらに、入居者に、町の方針、コンセプトを理解してもらうことを目的として、入居者が参加するワークショップを計画段階から開催した。また、地区毎のまとまりが強い土地柄であることから、元々の居住地区毎に災害公営住宅の団地を整備することとした。

②「リビングアクセスを活かす計画」

1団地で100戸と、セケ浜町内で最大規模の菖蒲田浜地区では、リビングアクセスを活かすために様々な工夫をした。リビングアクセスを採用した場合に一般的に期待される見守り効果に留まらず、住民同士の交流が生まれやすくなるよう、2棟の住棟が向かい合うように配置され、中央にはコミュニティガーデン(中庭)、玄関前にはアルコーブを設けたことや、住棟間隔を適度に狭めたことにより、アルコーブでの立ち話や住民間の視線的交流等を促す計画とした。



〔菖蒲田浜地区 断面・平面図〕

コミュニティガーデンと共用廊下、アルコーブ、住戸の配置は上記の通り。全住戸で共用廊下側にリビングを設け、各戸と共用廊下の間に緩衝地帯となるアルコーブを設けている。



〔菖蒲田浜地区 全景〕

向かい合う2棟を、2階、3階共に渡り廊下で繋ぎ、上階に行くほどセットバックさせ、住棟間及び上下間での交流も促した。2棟を繋いだものを1つのユニットとし、ユニット同士を階段エレベーター棟と集会所棟を介して繋ぎ、住棟全体に回遊性を持たせた。

なお、周辺地区との溶け込みへの配慮として、菖蒲田浜地区に元々あるお祭りで、御神輿が練り歩くルートに組み込むために、御神輿が通り抜けることを意識した外構計画とした。

また、住棟の配置や、通り抜けるを想定した外構計画などにより、住民が集う場となるベンチ等が配置された外部空間が点在しており、天気の良い日には、この場所で住民たちがくつろいでいることもある。

七ヶ浜町では、防災集団移転事業により地区避難所を整備した。地区避難所は、被災した公民館等に代わるものとして整備したもので、実



〔菖蒲田浜地区 外観（中庭）〕

質的に集会所として利用している。地区避難所の所有者は町であるが、管理は自治会で行っている。利用者は限定しておらず、防災集団移転での転入者、災害公営住宅の入居者、既存周辺住民の誰もが利用しており、社会福祉協議会や、住民主体のイベント等が行われている。



〔菖蒲田浜地区住戸プラン（3階南入り住戸）〕

リビングアクセスを採用しているため、各住戸は共用廊下側にリビングを設けているが、リビングと共用廊下が直接面してしまうと、快適なプライベート空間を確保し難い。プライベートな空間であるリビングと、パブリックな空間である廊下を緩やかに繋げるよう、住戸と廊下の緩衝地帯となる幅2m程度のアルコーブを設けている。アルコーブと廊下の間には高さ1.1m程度の飾り棚がある。

〔菖蒲田浜地区住戸プラン（3階北入り住戸）〕



6) 南三陸町における事例

① 「住民参加のくらしの懇談会」

南三陸町では、災害公営住宅整備における集会所や外部広場への住民の意見を取り入れるため、地区毎に「くらしの懇談会」を開催した。

懇談会は住民の顔合わせの場を兼ね、複数回開催したことで、入居前から住民同士が交流を重ねることができた。懇談会は、集会所や外部広場等で何をしたいか、そのためにはどんな工夫があると良いかなどについて、一般住民でも気軽に意見が出せるよう進められた。住民が自由に意見を出せるため、住宅整備の観点のみでなく、ソフト対策に関する意見も数多く出され、必然的に他部局との連携が図られた。

集会所整備で住民の意見を反映した例としては、少人数での集会所利用も考慮し、空間を仕切れるよう可動間仕切りを設置したことや、隣接する広場とキッチンの一体的な利用を想定し、キッチンを広場に面して配置し、直接出入りができるようにしたこと、催し物等の際に大人数で作業することを想定した広さとしたことなどがある。

懇談会は、その場に参加した人だけでなく、「くらしの懇談会便り」として懇談会の内容をまとめたチラシを配布し、出席できなかった人への周知も図られた。懇談会は入居開始後も開催され、自治会形成についての話し合いなどが行われた。懇談会を行ったことで、行政に全て任せるのではなく、協働して住民も自ら考えることができ、当事者意識が芽生え、積極性を生む効果があったと言える。

② 「LSAの常駐」

南三陸町では、50戸以上の団地の集会所にはLSA(ライフサポートアドバイザー)が常駐している。町から業務委託(常駐型生活支援員配置事業)を受けた社会福祉協議会が配置しており、LSAの人選は、有資格者等に限定したものではない。ただし、元々、社会福祉協議会による仮設住宅での見守り活動の従事経験があり、経緯をよく知るメンバーが継続して携わる形になっているため、活動は円滑に行われている。

LSAの主な目的は見守り等であるが、実際には、住民のちょっとした相談、世間話の相手など、常駐している集会所の管理人のような役割となっている。地区によって、毎日全棟見回り

災害公営住宅
くらしの懇談会便り
第1回 名足地区・入谷地区

<第1号>
平成25年10月
発行・編集
南三陸町
復興事業推進課

「くらしの懇談会」とは・・・
町では、「地域コミュニティの形成」を促進するよう災害公営住宅等の『集会所』や『屋外空間』を整備するため、町民と役場が顔面での作り方や使い方を話し合う懇談会を開催しています。

入居希望の方や周辺住民の方が集い、「お茶っこ」をしながら、来年度完成予定の団地で「みんなと何がしたいか」、「そのための工夫は何か」などを話し合いました！！

10月10日(土)
名足地区・入谷地区
それぞれで開催しました。

わかったこと
集会所の台所の広さ等、利用される方の使い方に配慮した整備が必要であること今回の「くらしの懇談会」を確認できました。このように町民の方のアイデアを具体的設計に反映していくことにしています。

「お茶っこ」しながら交流
まずは、「抹茶」「たらのすもす」「漬物」を頂きながら、自己紹介と今の暮らしなどについておしゃべり。

名足
「たらのすもす」数十年がりに食べたいなあ！
「抹茶」ってめずらしいわ、おいしい！

入谷
「抹茶」は身体が暖まるわ
「たらのすもす」昔は家でよく作ってたよ...

名足
隣の見えるテラスは気持ちいいわ！
ちょっとした野菜も作れそうだ！

入谷
この集会所には茶の部屋があるの？
台所には向かい入れるかしら...

話し合いの内容は裏面に

〔くらしの懇談会便り〕
懇談会で話し合った内容や決まったこと、会の様子の写真や今後の予定などが載っている。

をする場合もあれば、各戸個別訪問等は行わず、集会所に出てきてもらう地区もある。大勢が参加する催し物等には顔を出さないような人でも、人のいない時間帯を狙って顔を出したりしている。週に一度、各地区に常駐するLSA全員と町の担当課でのミーティング等を行い、各地区間での情報共有を行っている。

当初計画では1名の配置としていたが、社会福祉協議会との調整の結果2名配置とし、50戸未満のLSAが常駐しない団地については巡回で対応している。LSAの常駐にあたり、各集会所には高齢者相談室として部屋を設けてある。住民にとって身近で気軽に話ができる人が居ることで、円滑なコミュニティ形成に大きく貢献している。

LSAが常駐していることによって円滑に動いている部分があるが、将来的には住民の自立を目指しており、自治会に期待される役割が大きい。自治会長は負担が少なくなく、孤立することの無いよう、町では、自治会同士の交流の場を設けるなどの取組みを行っている。

「災害公営住宅整備の記録」の編集にあたり、特にコミュニティ形成については、市町担当課職員や支援団体職員、自治会役員等の入居者などに対して細かく聞き取りを行った。その中で印象的だった話を紹介する。

(自治会役員より)

- ・自治会の活動に参加する人同士は、自然と交流ができています。しかしほとんど参加しない人も多い。交流イベント等に出ないのは本人の自由だが、清掃活動等に出ないのは住民間で不公平感があり、地区としての良好なコミュニティの形成に支障があると感じる。みんなが納得してやっていけるような仕組みが必要だが、難しい。
- ・集会所等について、設計時に住民参加の検討会があり参加した。全部が全部言ったとおりになるとは思っていなかったが、要望が通らなかった部分で、今も気になる部分があるのは残念(台所の大きさ、収納スペース、動線など)。希望が叶った部分もあるが、実際に完成してみると、思っていたのと違うと感じる。
- ・図面で説明されても素人としては分かったようで分かっていなかった。
- ・集会所が思っていたよりも狭く、人数が集まりすぎると使えない。
- ・見守りに配慮したかったという意図は理解しているが、実態はカーテンを閉め切っている人も居る。プライバシーへの配慮が欲しかった。
- ・実際の使われ方は設計の意図通りになっていないものがある。

例:集会所の一部が土足での利用を想定した設計になっているが、掃除が大変になるので土足禁止にしている。

(支援団体職員より)

・我々がしていることを一言で表現するなら「緩やかなしがらみづくりと交通整理」入居者は、積極的な人、協力的な人、自分勝手な人、声の大きい人、強引な人、放っておいて欲しい人など様々で、何も無いとまとまらない。何らかの縛りが必要だが、縛りすぎることも良くない。適度な縛りというもの、色々な人が居る人間模様を重ねて、ゆるやかなしがらみと表現。また、そこでは少なからず衝突も起きてしまうので、円滑に物事が進むための調整として交通整理と表現。

・役場の住宅担当、福祉担当、その他関係部署等とそれぞれとやりとりがあるが、各々立場が違うことから、我々に求められる役割が違い、上手く噛み合わせるのが難しい。

・支援団体としては、あくまでも支援をするのであって、団体が中心になるものではない。住民主体で進めたいが、それをできる人ばかりならそもそも困っていない。

・結局のところは住民次第で、上手く行っているのは中心になる人を見つけた団地。

(自治体職員より)

・住民に対し、同じアプローチをしても団地によって温度差があり、極端な例では、自治会が行政の支援を拒むこともある。

・コミュニティ形成というが、都会では隣人の顔も名前も知らずに住んでいる人も多いように、そもそも住民がそれを求めている場合もあり、押しつけになってはいけません。勿論、行政の支援を必要としている人も多数おり、適切な支援をしていくが、永久的に続けられるものではなく、自立を促していきたい。

2 入居管理上の課題と対応

(1) 災害公営住宅の入居管理

公営住宅全体の管理戸数が震災前の数倍に増加した市町では、管理体制や事務負担増が懸念された。

<課題>

・管理戸数の急増により、市町の負担が増加する。

<対応>

・直営管理では対応しきれない市町においては、宮城県住宅供給公社への管理業務委託を行った。平成30年度末時点で、災害公営住宅を建設した21市町のうち、13市町が宮城県住宅供給公社へ委託している。

委託戸数割合 97% (12,277戸 / 12,644戸)
(仙台市を除く。仙台市は公益財団法人仙台市建設公社を指定管理者としている。)

・公社へ管理委託するにあたって、これまで各市町が直営で管理しており、事業主体毎に入居資格要件（税滞納者の取扱いや連帯保証人の要否等）等が異なっていたことから、市町、公社及び県との間で、入居管理事務の標準化を図るよう進めた。

〔表：宮城県住宅供給公社管理数〕

管理区分等			R2.4.1	
市 町 営 住 宅	市町営住宅 (管理代行)	災害公営住宅	市町村数	13
			団地数	264
			住戸数	12,268
		一般公営住宅	市町村数	12
			団地数	156
			住戸数	5,510
	小計	市町村数	13	
		団地数	420	
		住戸数	17,778	
	事業主体住宅 (改良+特公賃+事業主体営) (指定管理)	市町村数	5	
		団地数	25	
		住戸数	673	
市町営住宅計	市町村数	13		
	団地数	445		
	住戸数	18,451		

<今後への提言等>

◆管理業務委託

・災害公営住宅は、短期間で多くの新規入居者の対応をすることとなるため、整備だけでなく、入居管理の対応においてもマンパワー不足になることが見込まれる。直営管理には限界があり、管理業務委託は選択肢として有効であるが、事業主体毎に入居管理方法に違いがあり、委託先と十分な調整を行い、入居管理事務の標準化を図る必要がある。

(2) 被災者の入居時の保証人確保

甚大な被害を受けた地域においては、保証人を確保できない被災者が多く、こうしたことから国からは、柔軟な対応を求める通知(平成27年9月15日付 復興庁統括官付参事官及び国土交通省住宅局住宅総合整備課長連名「災害公営住宅への入居に際しての保証人の取扱いについて」)が発出された。

なお、入居資格について詳しくは、第2章第5節および第4章第2節に記載のとおり。

<課題>

・保証人を確保できない被災者への柔軟な対応が必要であった。

<対応>

・各市町では、既存公営住宅への入居に当たっては連帯保証人を要件としているが、災害公営住宅への入居に当たっては、状況を十分に確認した上で、やむを得ず連帯保証人を確保できない場合においては、免除又は猶予し入居を認める取扱いとした。

<今後への提言等>

◆保証人確保についての柔軟な対応

・災害公営住宅への入居においては、被災状況により保証人の確保が難しい被災者もいるため、柔軟な対応が求められる。

(3) 東日本大震災特別家賃低減事業、収入超過者(高額所得者)への対応

災害公営住宅の入居者のうち、特に収入が低い世帯については、東日本大震災特別家賃低減事業により家賃が一定期間低減できるとされている。

災害公営住宅へ被災者が入居する際は、収入要件の緩和を受けられるが、入居後は公営住宅法が適用されるため、収入が基準を超える被災者は、収入超過者(高額所得者)となる。

これらについて、復興庁より事務連絡(平成29年11月21日 災害公営住宅の家賃について)が発出され、地方公共団体が独自に家賃を減免することが可能である旨が示され、各市町では実情に応じ独自の減免措置に取組んだ。

なお、特別家賃低減事業および、収入超過者の家賃について、詳しくは第4章第1節に記載のとおり。

<課題>

- ・特別家賃低減事業は、年数経過と共に被災者の生活再建が果たされていくことを想定し、当初5年間の大幅な家賃の減額措置から、その後の5年間で段階的に本来の家賃へ引き上げられるが、制度どおりの期間では被災者の生活再建が十分とは言えない市町もあった。

- ・収入超過者は明渡し努力義務、高額所得者は明渡し義務が生じるが、転居先となる民間賃貸住宅等が市町内で不足している場合、市町があっせん努力義務を果たすことが難しく、人口流出に繋がってしまうおそれがある。また、建設時の資材や労務単価の高騰により、近傍同種家賃が高くなり、収入超過(高額所得)認定された際に、通常よりも大幅に家賃が高額になる場合があった。

- ・特別家賃低減事業対象者、収入超過者(高額所得者)共に、地域毎に状況が違うため、県内統一的な対応ではなく、事業主体である各市町が地域の実情に応じて対応する必要があった。

<対応>

- ・地域の実情により、独自に減免措置を実施した市町がある。特に、津波被害の大きい沿岸部では、自宅や家財一式を失い、職(収入)も失った入居者が多いことなどを勘案し、独自減免を実施している市町が多い。一方、津波被害の少ない市町(内陸の市町等)では、自宅以外(家財や収入)の被害が小さく、独自の減免は行っていない市町もある。なお、独自減免の検討では、既存公営住宅入居者及び災害公営住宅の被災者退去後の一般入居者との家賃負担のバランスや在宅被災者、自立再建者等との不公平感などが判断材料とされている。

- ・収入超過者(高額所得者)については、一般の公営住宅入居者との公平感を考慮すると、明渡の努力を求めていく(明渡し請求をする)ことが基本であるが、収入が不安定な一次産業従事者の世帯が収入超過者となる場合も少なくなく、転居先となる住宅も不足していることなどから、一定期間明渡しを求めず割増賃料も徴収しないなど、地域の実情に応じて独自の減免措置を行っている市町もある。

- ・県では、独自減免措置の実施にあたっては、情報共有が重要であることから、会議等を通じて国の考え方や制度の趣旨について説明を行うとともに、県内市町や隣県の取組み状況等についても会議や市町訪問等の機会を捉え情報提供・情報共有を図りながら、各市町に減免等の検討を促した。

<今後への提言等>

◆状況に応じた方針決定

- ・各市町が地域の実情に応じた対応ができるよう、制度や他自治体での事例、考え方などを理解し、独自減免等について、検討する必要がある。

3 将来に向けた災害公営住宅の有効活用

(1) 将来的な需給バランス

災害公営住宅は被災者向けに整備するものであるが、被災者が退去した後などは、一般の公営住宅と同様に扱われることとなる。管理戸数が増加することを踏まえ、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管理主体の見直しを行うなど、公営住宅全体の中長期的な管理方針を検討する必要がある。

<課題>

・既存公営住宅の統廃合等を見据えた中長期的な維持管理の見通しが必要である。

<対応>

・各市町では、復興交付金の一括効果促進事業を活用する等により、管理する公営住宅の状況が大きく変わったことを踏まえた、長寿化計画の改定(策定していない市町については新規策定)を行っており、令和2年度までに、災害公営住宅を整備した全21市町が改定する予定となっている。

<今後への提言等>

◆中長期の管理計画

・災害公営住宅は一時的な需要の急増に対応するために整備されるものであり、既存も含めた公営住宅全体としては、中長期的には需要と供給のアンバランスが想定される。立地や耐用年限等も考慮しながら、古い既存住宅からの住替え、用途廃止等についての管理計画を、長寿化計画の改定等に合わせて検討する必要がある。

(2) 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は限界があり、一定数の空き住戸が発生した。

意向変化には、災害公営住宅を希望していた被災者が、資金調達の目処がついたことで自力再建する場合のように災害公営住宅への入居を取止めるものの他、入居は希望しているものの、結婚や出産、世帯分離などの世帯構成の変化による部屋タイプの mismatch や、子の就学や就

労などの生活環境の変化による希望エリアの mismatch が生じ、空き住戸となるものがある。また、一度は被災者が入居したものの、施設への入居等、様々な理由で退去し空き住戸となるものもある。

<課題>

・空き住戸の入居促進が必要だった。

<対応>

・当初の入居予定者以外の被災者への追加募集を実施した。

・部屋タイプの mismatch について、人数要件の緩和を行った。

・追加募集や要件緩和を行っても入居者が決まらないものについては、通常の公営住宅として、被災者以外の入居を認めた。被災者以外の入居募集を行うにあたり、国の示した見解に基づき、一定期間は県内全域の被災者を対象とした募集を行う等の段階を踏んだ。(被災者以外の入居について詳しくは第2章第5節に記載の通り。)

・通常の公営住宅としての入居促進の他、平成21年2月27日国土交通省住宅局長通知「公営住宅の地域対応活用について」に基づき、UJI ターンや地域振興などでの活用を検討している市町がある。

・中長期的な需要予測により、将来的に予想される空き住戸については、デイサービス等の福祉施設や地域観光産業と連携した宿泊施設等への転用も考えられる。一部の RC 造の集合住宅では、転用に伴う改築を想定し、住戸間仕切りを一部乾式にする等の工夫を行っているものがある。

<今後への提言>

◆空き住戸の解消と被災者への配慮

・空き住戸が生じた場合、状況を確認しながら、被災者以外の入居も認めていくことになるが、住宅再建が済んでいない被災者が残っている状況においては、後から災害公営住宅への入居希望へ意向変化することもあり得るため、被災者用の空き住戸を一定期間、一定数確保しておく等の配慮が必要である。

◆目的外使用を見込んだ整備

・市街地から離れた場所に整備した場合では、被災者以外に、通常の公営住宅としての需要がない場合がある。その場合、福祉施設や宿泊施

設等への転用等の目的外使用も考えられ、それに伴う改築等を見込んだ整備をしておくことが望ましい。

(3) 災害公営住宅の払下げ

災害公営住宅は、一般公営住宅と同様に公営住宅法が適用されるため、譲渡処分が可能である。第4章 第2節-1の復興推進計画(特区)のうち、「譲渡処分に関する緩和」で述べたとおり、東日本大震災復興特別区域法により譲渡制限期間が耐用年限の4分の1から6分の1に緩和されている。木造戸建てであれば耐用年限は30年であるため、5年で譲渡処分が可能となる。

宮城県内においては、令和元年度末時点で譲渡処分の実績はないものの、いくつかの市町で譲渡処分を検討しており、女川町が国の承認済み、仙台市が国との協議を重ねている。

譲渡処分承認基準は以下のとおり。

- ①原則として、中高層の耐火性能を有する共同住宅以外の住宅であること。
- ②建設後、耐用年限の6分の1を経過している住宅であること。(東日本大震災復興特別区域法により要件緩和)
- ③当該地域の実情から、公営住宅等として維持管理する必要がなく、かつ、建替えにより戸数の増加を図る必要がないこと。
- ④敷地を将来の都市施設用地等の公有地として保有する必要がなく、かつ、譲渡しても都市計画上支障を生ずるおそれのないこと。
- ⑤入居者がその譲受けを希望しており、譲渡の対価の支払い能力があること。
- ⑥譲渡により公営住宅の適正かつ合理的な管理に支障が生じるおそれのないこと。
- ⑦譲渡の対価が適正であること。
- ⑧借地に建設された公営住宅等については、敷地の所有者が入居者に対し当該土地を譲渡又は賃貸することを承諾していること。

<課題>

- ・前例がないため、国との調整などの申請事務手続きの進め方について整理が必要だった。
- ・譲渡処分承認基準を全て満たすこと。

<対応>

- ・譲渡処分をするには、国の承認が必要になるが、これまでに実績がほとんど無い上に、特区法による事務手続きに係る緩和の特例を受ける

ことから、国と十分に調整しながら進めた。

- ・譲渡承認基準の③、いわゆる「公営住宅としての需要が無いこと」について、市(町)全体の公営住宅の応募倍率が1倍を超えている場合などに整理が難しく、団地別の募集倍率や地域特性等により、市町全体としての公営住宅の需要はあるものの、その団地だけに着目した際は需要がないものと整理し、条件を満たしていることとして国と調整を進めた市町がある。

- ・譲渡承認基準の⑦、譲渡の対価については、承認基準では土地と建物の複成価格とされているが、これを採用すると建設時の価格高騰によりかなり高額になるため、土地と建物を合わせた不動産鑑定額の採用について、国との協議により、認められている。

<今後への提言>

◆譲渡処分を想定した設計

- ・譲渡処分を行う住宅については、敷地の分筆が可能であることや敷地が道路に接していることなどが必要であり、敷地設定の仕方によって譲渡が不可能な場合もある。譲渡を想定する住宅については、譲渡が行えるよう適切な敷地設定で設計する必要がある。

◆譲渡処分対象住戸の集約整備

- ・譲渡処分を行う場合、団地として、公営住宅と譲渡した住宅が混在する状態になるおそれがある。混在する状態になった場合、管理に支障が生じることが考えられるため、可能な範囲で、整備前に意向確認を行い、譲渡する住宅を集約して整備することが望ましい。

◆将来的な管理負担への対応

- ・公営住宅の中長期的な需要予測として、人口減少に伴う需要減が見込まれており、大量の災害公営住宅を整備した自治体においては、将来的な公営住宅の管理負担は一つの課題となる。負担軽減のため、管理戸数を減らす方法として、譲渡処分は有効な選択肢となり得る。

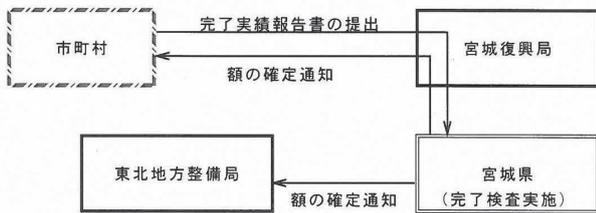
4 整備完了後の事後処理に係る課題と対応

(1) 事業完了後の実績報告への対応

災害公営住宅整備事業は国費補助を受けているため、事業完了後は完了実績報告を行う必要がある。宮城県内において整備された、21市町、312地区、15,823戸分の災害公営住宅整備事業の完了実績報告は、膨大な事務作業であり、整備完了後、大きな負担となった。

1) 復興交付金完了実績報告書の提出

国の要綱・要領により、復興交付金事業が完了した場合は完了実績報告書を提出することとなっている。完了実績報告書は、原則として「ある年度の事業計画における全ての要素事業（復興交付金事業計画に記載された個々の基幹事業又は効果促進事業等をいう。）が完了した場合」の完了した日から1か月経過又は完了した日の属する会計年度の翌年度の4月10日のいずれか早い日までに、市町の場合は復興局を経由し県に提出するものとされており、特にやむを得ない事由があるものについては6月30日までに提出することとされている。



<課題>

- ・事務作業が短期間に集中してしまう恐れがあった。
- ・書類作成についての理解が不足していた。
- ・報告書作成に係るマンパワーが不足していた。
- ・他事業との一括発注等の場合の対応が複雑であった。
- ・宮城県独自運用の市町への周知に苦慮した。

<対応>

・完了実績報告書は、原則は事業計画における全ての事業の完了後に提出することになるが、宮城県は独自の運用として、個別の事業毎(要素事業毎)に随時提出できることとした。

(宮城県内における災害公営住宅整備の完了実績報告を、原則どおりに提出する場合、5~7年前の事業を含めた、数十件、多いところでは百件

以上の事業の報告をまとめて行うこととなる。)

なお、完了した要素事業毎に提出する場合は、復興局を経由せず、県に直接提出することとし、年度毎の全ての要素事業が完了した時点で、県から復興局に提出することとした。

・復興住宅市町村連絡調整会議や、土木部市町支援チームの取組みの中で、完了実績報告書の作成の支援も実施した。

・完了実績報告に必要な主体付帯工事費や特例加算などの算定資料の作成は、工事の発注や現場の監督業務に追われている状況では手が回らないことが想定されたことから、直接発注であれば工事監理業務委託に、買取り方式であれば成果品に盛込むこと等により、職員が直接作業する部分を極力減らした。

・住宅整備を面整備等と一括発注している場合などでは、住宅整備は完了したものの、面整備が完了していない場合には、最終的な金額を確定できない。こうした場合には、住宅部分のみ先行して書類の審査を実施するなどの柔軟な対応をしている。

・完了実績報告書のとりまとめ担当課が複数に亘る市町もあり、宮城県独自の運用が各課へ浸透していない場合などには、必要に応じて、それぞれの担当も対象とした説明の場を設けたほか、担当者が変わった場合には改めて説明を行うなど、丁寧に周知を図った。

<今後への提言>

◆適時適切な事務処理

・住宅の早期供給を目指す中で、整備を進めることが優先され、それに伴う事務処理は先延ばしされる傾向がある。完了実績報告が行われない場合、最終的には国費の返還を請求されることにもなりかねないので、適時適切に処理されるよう、留意する必要がある。

◆工事担当者による根拠資料作成

・工事が完了した時点で担当職員が減員される場合が多く、完了実績報告書類の作成が滞る市町が見られた。交付金対象額の根拠資料(特例加算の対象部分を示す色分け図面および内訳書等)の作成においては、工事内容を理解している必要があることから、竣工図と最終内訳書が確定した時点で、工事担当者が資料を作成することが望ましい。

2) 基幹事業と効果促進事業の切り分け

災害公営住宅整備事業は早期供給という観点から、関連した事業の整備計画が確定する前にまとめて用地取得される事例や効果的な整備のために、福祉施設等を一体的に整備する事例があった。このような場合、団地内道路の整備費や隣接して整備する福祉施設等の整備費が、当初は災害公営住宅整備事業の用地取得費や工事費と、一体的に基幹事業（東日本大震災復興交付金）として交付された。

このことについて、平成28年3月31日に国土交通省住宅局住宅総合整備課からの事務連絡及び平成29年3月29日に復興庁交付金班からの通知により、復興交付金にかかる手続きが示された。

この手続きがいわゆる「切り分け」で、災害公営住宅整備地区内の通路が公道（市町道）として移管されたものや、地区内の高齢者施設等を災害公営住宅と一体的に整備したが、その管理を市町の福祉部局に移管されたもの等が該当し、基幹事業から、効果促進事業へ切り分ける必要があるとされた。切り分けの作業を行うに当たり、以下の事務が必要とされた。

- ・補助率の違い（基幹事業：87.5%，効果促進事業：80%）による復興交付金の精算
- ・切り分け先の効果促進事業の区分による事務手続きの違い

①市街地復興効果促進（一括効果）の場合
・手続きは市街地復興効果促進事業の使途内訳書の変更のみ

- ・復興交付金の変更申請は不要
- ・補助率の差に関する地方負担は発生しない

（震災復興特別交付税で100%措置）

②通常（一件審査）の場合

- ・事業計画の変更，復興交付金の変更申請が必要
- ・変更申請による事業間流用の時期が平成28年度以降となる場合，補助率の差に対する震災復興特別交付税が95%しか措置されないため，地方負担が生じる

<課題>

- ・事務手続きの進め方が不明確であった。

- ・切り分け先（市街地復興効果促進，通常）の選択が必要であった。

<対応>

- ・切り分けの具体的作業については，復興庁交付金班からの通知に先立ち，県の提案により，塩竈市をモデルケースとして国土交通省，復興庁，県，市町で検討を進め，その具体的手続きについてまとめた。これを基に県内の切り分け対象市町に対し，県から具体的な方法について土木部市町支援チームなどを通じて周知した。
- ・効果促進事業の種類について，市街地復興効果促進事業として切り分けした方が，手続きや地方負担が有利となる旨の説明を土木部市町支援チームで行い，市町の整理を促した。一件審査とする場合も含めて，必要な手続きについて復興庁とも十分に協議するように指導した。

〔表：切り分け対象団地及び内容〕

事業主体	対象地区数	切り分けの内容
仙台市	4地区	道路，障害者施設
石巻市	1地区	道路
塩竈市	8地区	道路，高齢者支援施設 公園・広場
気仙沼市	26地区	道路，高齢者相談室， コミュニティセンター
名取市	4地区	道路
多賀城市	1地区	保育所
東松島市	2地区	道路
亘理町	9地区	道路
山元町	5地区	道路
涌谷町	3地区	道路
南三陸町	2地区	道路

<今後への提言>

◆事務作業の軽減

- ・大規模災害により整備する災害公営住宅において，切り分け作業が発生することは，やむを得ない部分がある。切り分けの事務作業の軽減を図るため，可能な範囲で，後々切り分けることを想定し，住宅と道路等を分けた用地取得をする等の対応をしておくが良い。

(2) 空き宅地への対応

計画に従い、災害公営住宅建設用地(戸建て)を取得・造成したものの、入居予定者の意向変化により、整備を取りやめた結果、土地だけが残る、いわゆる「空き宅地」が発生した。

<課題>

- ・空き宅地の利活用方法をどうするか

<対応>

- ・団地の状況に応じて以下の利活用をした。
 - ①災害公営住宅団地の共同施設用地としての活用(公園・緑地・共同広場など)
(基幹事業)
 - ②災害公営住宅団地を含む地域の施設用地としての活用(集会所・公園など)
(効果促進事業)
 - ③市町で用地を買い取り一般宅地分譲等
(交付金返還)

[表：空き宅地の利活用状況]

事業主体	対象地区	空き宅地区画数	利活用の方法
石巻市	7地区	27	共同広場, 交付金を返還して分譲用地
気仙沼市	5地区	6	集会所用地, 共同広場
名取市	1地区	25	交付金を返還して分譲用地
東松島市	2地区	10	集会所, 共同広場, 交付金を返還して分譲用地
女川町	3地区	5	共同広場, 交付金を返還して分譲用地

<今後への提言>

◆早期対応の必要性

・空き宅地の利活用方法について、国との協議が必要になるが、根拠や妥当性については細かく説明を求められる。空き宅地の利活用方法が決まらなると事業が完了せず、完了実績報告も出せないため、空き宅地が生じた場合には早期の対応が必要である。

〔表：災害公営住宅に関する課題と対応状況〕

時期	課題	対応
H23 年度 震災後 ～1 年	<ul style="list-style-type: none"> ● 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 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 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) (亶理町 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 都市機構との打合せ・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	<ul style="list-style-type: none"> ● 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 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 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) ➤ 民間買取り公募の流れ, 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

※ 特記ない限り, 対応は県によるもの。

時期	課題	対応
	<ul style="list-style-type: none"> ・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 <ul style="list-style-type: none"> ・宮城県の特徴打ち出し ・県施策との連携 ・統一的仕様・基準 ●市町管理負担軽減 <ul style="list-style-type: none"> ・膨大な管理戸数 ●入居募集の公平性の確保等 <ul style="list-style-type: none"> ・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 <ul style="list-style-type: none"> ・防集事業等対象外の被災者の再建支援 ・自力再建へ誘導 	<ul style="list-style-type: none"> 定支援等) (県, 市町) ➤ 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	<ul style="list-style-type: none"> ●県による市町支援 ●公営住宅制度の特例措置 <ul style="list-style-type: none"> ・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 <ul style="list-style-type: none"> ・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 <ul style="list-style-type: none"> ・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 <ul style="list-style-type: none"> ・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 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 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	<ul style="list-style-type: none"> ● 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 ・高齢者等の見守り ● 早期供給 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 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	<ul style="list-style-type: none"> ● 県による市町支援 ● 確実な施工確保 ・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 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 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	<ul style="list-style-type: none"> ● 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 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 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
H29 年度 震災後 6～7 年	<ul style="list-style-type: none"> ● 県による市町支援 ● 空き住戸への対応 ・一般公営住宅化 ・払い下げ ● 復興交付金の切り分け ● 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 ● 特別家賃低減事業等 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 復興住宅整備室が住宅課へ集約(H29. 4. 1) 体制 4 班 25 人 宮城県 24 人(建 14, 設 1(兼務), 事 9)他県 1 人(建 1) ➤ 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 事例収集と情報提供 ➤ 事業計画の変更, 変更交付申請(市町) ➤ 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) ➤ 低所得者, 収入超過者, 高額所得者に対する市町独自の減免(市町)
H30 年度 震災後 7～8 年	<ul style="list-style-type: none"> ● 県による市町支援 ● 空き住戸への対応 ・一般公営住宅化 ・払い下げ ● 復興交付金の切り分け ● 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 ● 特別家賃低減事業等 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 住宅課の体制(H30. 4. 1) 4 班 25 人 宮城県 23 人(建 13, 設 1(兼務), 事 9)他県 2 人(建 2) ➤ 県内災害公営住宅の全戸完成(市町) ➤ 土木部市町支援チームによる市町訪問・意見交換等 ➤ 事例収集と情報提供 ➤ 事業計画の変更, 変更交付申請(市町) ➤ 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) ➤ 低所得者, 収入超過者, 高額所得者に対する市町独自の減免(市町)

※ 特記ない限り, 対応は県によるもの。

第3節 将来の災害に備えて

日本は古くから地震が多い国であり、南海トラフなど、今後数十年以内に起こると予想される大地震の危険性が指摘されている。また、近年では大型の台風やゲリラ豪雨などによる自然災害が多発しており、いつどこで災害公営住宅の整備が必要になってもおかしくない状況にある。

災害公営住宅整備において配慮すべき要素は多々あるが、災害発生後は緊急性の高い業務が多くなり、災害公営住宅を整備する上で必要な検討等を行う時間を確保することが難しくなる。円滑に整備を進めるためには、事前の備えが重要である。

1 計画策定と組織横断連携

災害公営住宅が的確に供給されるよう、しっかりとした整備計画を策定した上で整備する必要がある。一日でも早く恒久的な住宅を供給するためには、計画策定のために割ける時間は限られており、可能な限り事前に行っておくことが求められる。

また、住宅を供給するだけでなく、被災者が復興を実感でき、安心・安全な日常生活を送ることができる環境を提供することは、住宅整備事業単独でできることではなく、関連事業との連携が必要である。

(1) 復旧復興計画の事前立案

復旧復興計画は、被害状況を踏まえて策定されるものであるが、地震や水害など災害の種類や、程度について、数パターンの被害をシミュレーションすることで、ある程度、被害に応じた復旧復興計画の事前立案を行うことが可能である。発災後に何も無いところから被害状況を調査し検討するよりも、事前立案したものを実際の被害状況を踏まえ修正する方が、速やかに計画策定を行うことが可能である。

1) 災害公営住宅の整備計画

災害公営住宅の整備は、需要に対して供給するものであることから、整備計画の策定において、特に計画戸数の根拠として、住民の意向調査が欠かせない。

事前立案する上では、便宜的に、想定される全壊戸数の3割(一般災害の場合の上限)や5割(激甚災害の場合の上限)、あるいは、過去の大規模災害における実績を参考にすることなどが考えられる。

2) 被災者への意向調査のルールづくり

実際に災害が起きた場合、整備戸数の確定のため、被災者への意向調査を行うこととなる。在宅被災者や避難所に避難する被災者は、所在が明確であることから把握しやすいが、親戚を頼っての自主避難や遠方に避難する被災者などについては意向調査が難航する。自治体が住民の意向をスムー

ズに漏れなく確認できることが求められ、そのためには、有事の際の自治体の連絡窓口を事前に定め、避難の際にはその窓口に避難先を知らせよう住民に周知しておくことなどが考えられる。

(2) 組織横断の連携

関係各課の間で、それぞれの役割について共通認識がないと復旧復興事業は円滑に進まない。事前立案した復旧復興計画を基に、必要な業務を各担当部局に割り振り、定期的な見直しや意見交換を行うこと等により、スムーズに連携できる関係を平時から築いておくことが重要である。

連携の相手として以下の例が挙げられる。

- ・面整備等との一体的な整備：土木担当
- ・住宅建設における県産材活用：林業担当
- ・太陽光発電の屋根貸し事業等：環境エネルギー担当
- ・コミュニティ形成：企画や保健福祉担当
- ・住宅再建と共に雇用や賑わいの創出：経済商工観光担当

2 円滑な整備推進

災害公営住宅は、一日でも早く整備することが求められる。様々な方法で整備期間の短縮を図るとともに、整備が滞る要因への対策が必要となる。

(1) 整備指針等の事前策定

宮城県災害公営住宅整備指針<ガイドライン>や、宮城県災害公営住宅設計標準を策定したことについては第2章第2節に記載のとおりである。策定にあたっては、県内部の関係部局、国や市町との連携があったが、発災後のマンパワー不足の中での調整は相応の苦労が伴った。

ガイドラインは、全体計画や住戸計画、基本的性能、地域特性への配慮等の、整備の基本的な考え方を示すものである。また、設計標準は、住宅の設計における各種仕様等を示すものである。これらは、被害状況に応じて検討が必要になる要素は少なく、事前策定が可能である。

ガイドラインや設計標準に加え、住戸の標準プランを定めておくことも、設計業務期間の短縮に繋がっており、効果的である。

公営住宅の整備の実績が乏しい市町もあることから、一定水準の品質を確保するためには、県が指針等を示す事が望ましい。指針等の策定に時間がかかると、その間、整備に着手できないということにもなりかねないことから、指針等を事前に策定しておくことが望ましい。また、住宅への要求性能は時代と共に変化することから、定期的に見直すことが望ましい。

(2) 用地確保

災害公営住宅を整備する上で、建設用地の確保が難航し、時間を要することが想定される。

宮城県では、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、震災前から仮設住宅の建設候補地の選定や調査をしていたが、候補地の多くが、津波による浸水区域となったことにより、その多くが活用出来ず、仮設住宅の建設用地すら不足する状況であった。仮設住宅の整備後に着手する災害公営住宅においても用地確保が難航し、敷地の選定・調査に多大な労力と時間を要した。被災を想定し、仮設住宅との調整もふまえ、事前の用地選定が求められる。

1) 事前選定

単に公共の遊休地を候補とするのではなく、ハザードマップ等により、災害時に被害を受けないエリアから選定する必要がある。水害による高台

移転や内陸移転の場合、候補地となるのは山林や農地等となることが想定されるが、民地の場合、用地取得が必要になる。東日本大震災では、用地取得が難航したことを踏まえ、候補地の所有者と事前に協議をしておくこと、特に共有地等で地権者が多い場合にある程度の整理をしておくなどが望ましい。

2) 仮設住宅との調整

発災後、避難所生活を強いられている被災者に対し、応急的な対応として仮設住宅を供給する必要があるため、直ぐに使える土地の多くが仮設住宅の用地になり、災害公営住宅の用地に活用できない場合が多い。

東日本大震災では、プレハブ仮設住宅の建設用地も不足する状況であったため、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戸を上回る約25,000戸が供給された。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。

(3) 民間との連携

膨大な量の住宅を供給する上で、様々な整備手法が必要になるため、民間との連携も重要になる。宮城県においては、民間買取や協議会方式など、県内で実績が無かった手法を採用したが、事業を進めるに当たっては関係者との協議を重ねる必要があるため、マンパワー不足の中、人手を割くこととなった。発災前に関係者との事前協議を行っておくことや、災害公営住宅建設についての協定を結んでおくこと等により、円滑な整備が可能になる。

(4) 入札契約制度等の見直し

復興事業を進める上で、宮城県では不調不落対策として、手続きの簡素化・迅速化と、被災者等の雇用の促進、受注機会の拡大のため、実情に合わせて入札契約制度を状況に応じて継続的に見直した。運用にあたっては、発災後に取扱いの検討を行ったために、タイムラグがあった。状況の変化に応じて、見直しを随時行うものであるが、円滑な事業推進のためには、初動が肝心であり、事前に検討しておくことが有効と考えられる。

3 良好なコミュニティの形成

入居者の安全安心を確保するためには、入居者間や周辺住民との良好なコミュニティが形成されることが必要である。

コミュニティの主役になるのは地域の住民であるが、行政の働きかけだけで成立するものではなく、さらに、コミュニティ形成には時間がかかることから、住民に関心を持ってもらう必要があり、そのための工夫が重要である。

整備を進める中での工夫としては、宮城県内における事例で、自治会活動等に住民が積極的に関わっている地区では、建設前の住民参加の検討会等により、住民が当事者意識を持つことが出来たという事例がある。また、自治会役員を任せられる、まとめ役に適した住民を見つける上でも住民参加の検討会は有効である。

また、個別地区の計画策定に当たっては、入居予定者を交えた検討会等の開催をスケジュールに組み込むことが有効である。

災害公営住宅でのコミュニティの形成については、入居後の課題としてマスコミ等に大きく取り上げられるが、平時から町内会活動への参加や近隣との付き合いなどが希薄になっていることも一因として考えられ、常日頃からの取組みが重要である。

4 その他

その他として、今後の対応において配慮することが望ましい事項について記す。

(1) 情報発信、マスコミ対応

災害公営住宅は、自力再建等と共に住宅再建の方法の一つである。被災者としては、住宅再建の意向を決定するためには、早期に正確な情報が提供される必要がある。

行政からの情報発信としては、ホームページや広報誌、公共施設での掲示やSNS等があるものの、テレビや新聞等のマスコミの影響力が大きい。マスコミによる情報発信は、行政からの情報発信よりも多くの人に届きやすく、積極的に活用することが望ましい。また、災害公営住宅の整備を進める中で、マスコミからの取材や問い合わせが殺到することもあるため、窓口を一本化するなどにより、円滑に情報発信ができる体制を整えることが望ましい。

(2) 対応の記録

災害公営住宅の整備を進める中であっては、目の前の業務を遂行することに専念せざるを得ず、後から振り返った時に、正確な記録の確認に苦勞する面がある。

公共事業として、適正な手続きを経ているか、金額は妥当であるか、仕様に過不足は無いかな等の、監査や会計検査への対応書類は整理されるが、どのような点が苦勞するのか、どのような配慮が必要なのかと言ったこと等の記録は疎かになりがちである。

担当者は、忙しい中であっても業務に関するメモを残すよう努め、組織としては、例えば年度毎に記録を取りまとめる等することが望ましい。