

# Conecting the dots 災害対応の積み重ねから これからの応急仮設住宅を考える

熊本県土木部建築住宅局長 小路永守



## 1 重要な仮設住宅のコーディネーター業務

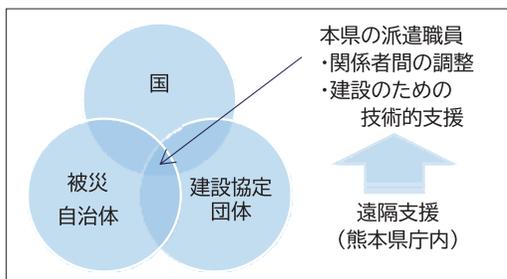
令和6年1月1日の夕刻に、能登半島地震が発生し、その数日後、熊本県がこれまで建設してきたRC基礎の木造仮設住宅の建設支援の要請が内閣府から行われました。

災害救助法の趣旨に鑑み、中長期に使用できるRC基礎の木造仮設住宅は、これまで特殊な事例として取り扱われてきましたが、この内閣府からの依頼に、仮設住宅の供与が大きな転換期を迎えたと感じました。

同月5日には石川県に職員を派遣しましたが、現地では、プレハブ仮設住宅とムービングハウスでの早期着工を目指していたことから、地元自治体の意向を尊重し、まずは、これらの住宅団地の着工準備とともに、全国の自治体からの応援職員受け入れ準備ほか、建設体制の構築に向けたサポートから行いました。

また、熊本県庁内には、仮設住宅の経験者からなるサポートチームを設置し、様々な情報ツールを活用して現地活動を支援しました。

石川県では、木造仮設住宅の建設体制が整備されていなかったことから、これらと並行し、本県職員がコーディネーター役を担い、関係者間の調整を図っていきました。



災害支援で重要となる初期段階の関係者間の調整業務

地元市町村の理解も徐々に深まり、建設準備が整った段階で、馳石川県知事から、石川タイプ（ふるさと回帰型）と熊本タイプ（まちづくり型）の木造仮設住宅の建設に着手すると発表いただきました。内閣府に続き、国土交通省からの要請もあり、職員派遣は異例の一か月に及びました。

## 2 熊本県の応急仮設住宅の特徴

熊本県の応急仮設住宅は、住民同士のコミュニティづくりを重視したことに特徴があり、その原点は、東日本大震災の時に仙台市に建設した「東北支援みんなの家」にあります。これは、1988年にスタートした本県独自の「くまもとアートポリス事業」によるもので、アートポリスを代表する建築家伊東豊雄氏の提案により、熊本の木や畳を使用した小さな交流の場を「みんなの家」として現地に建設しました。このとき、伊東氏自ら住民の意見を丁寧に聴かれ、設計されたことで、住民の会話が増え、笑顔が戻り、徐々に元気を取り戻されました。このときの経験から、私たち県職員も災害時のコミュニティの重要性を学びました。

その翌年、熊本広域大水害が発生し、甚大な被害が発生した阿蘇市に、48戸の木造仮設住宅と2棟の「みんなの家」を建設しました。また供与終了後には、一部の住宅の基礎を木杭からRC基礎に改修し、自ら住宅を再建できない被災者の方向けの住宅として阿蘇市に活用していただきました。

熊本広域大水害から4年を経過した平成28年4月、震度7の揺れを2度観測した熊本地震が発生しました。私たちは、蒲島知事（当時）が掲げた復旧復興の3原則、「被災者の痛みの最小化」、「創造的復興」、「復旧復興を更なる熊本



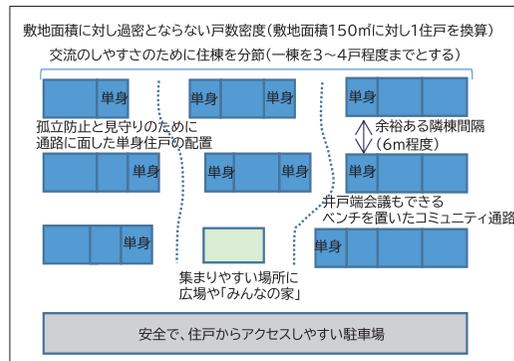
近年の甚大な被害をもたらした自然災害と熊本県の応急仮設住宅の取り組み

の発展につなげる」という方向性に沿った応急仮設住宅の建設を行うこととしました。

「一日でも早く、一人でも多く」が仮設住宅の方針であって、発災後すぐに駆けつけていただいた（一社）プレハブ建築協会の方からは、東北で実績のある仮設住宅の配置基準や仕様での早期着工の提案を受けました。担当課では、この住宅に「みんなの家」を併設するイメージを持ちましたが、東北の現地をみていた職員から、もっと熊本の地域特性にあったものにしたという意見があり、提案による着工を踏みとどまりました。

速やかな着工が求められる中、海外から熊本に駆けつけていただいた伊東氏やアートポリスアドバイザーの桂英昭氏に助言をいただき、熊本が建設する仮設住宅が徐々に明確化してきました。こうして、新たなコミュニティ形成を重視した「あたたかさ」、「ゆとり」、「ふれあい」のある応急仮設住宅として、具体的な配置基準や住宅仕様を取りまとめました。これが熊本タイプといわれる仮設住宅です。団地計画においては、従来の仮設住宅団地より、住棟の隣棟間隔を広くして、住戸の密度を下げ、コミュニティ通路など交流しやすい場所を随所に設け、多様な交流活動ができるよう複数タイプの「みんなの家」を用意しました。

また、大きな余震が続いていることを理由に、木造仮設住宅については、木杭ではなく、RC基礎を採用させていただきました。これは阿蘇市での経験を踏まえ、その後の活用が必要となった場合でも容易に対応できるようにするためです。一方、プレハブの仮設住宅は、速さ



コミュニティづくりに配慮した住棟の基本配置計画

を重視し、従来どおりの木杭を基礎としました。

国をはじめ、全国の自治体、UR都市機構、協定団体の理解と協力によって、実現したこの熊本の仮設住宅ですが、実はこの時の経験が、その後の復興期の課題解決に重要な役割を果たすこととなりました。入札の不調不落対策としての買取り型災害公営住宅や、経済的余力が必ずしも高くない高齢者世帯等の自宅再建を支援するための「くまもと型復興住宅」への展開です。街なかの工務店も、得意な分野で力を発揮でき住まいの再建が進みました。



半年の工期で建設した地元工務店による買取り型災害公営住宅

なお、これらハード的な取組みと並行し、九州・山口県の大学・高専生や地元高校生などの協力によって、良好なコミュニティづくりにつながるソフト対策も行っていました。さらに、日本財団からは、被災地のコミュニティの支援として、公的な支援が受けとれない「みんなの家」の整備に協力いただきました。



住民の喜びが大きい  
日本財団「みんなの家」(球磨村渡地区)

仮設住宅の供与終了後のRC基礎の木造仮設住宅については、被災者の住まいの確保の選択肢を増やすため、解体撤去ではなく、利活用することを市町村に提案しました。このことは、仮設住宅の早期解消と解体経費の抑制につながるとともに、被災者にとっては、移転や家賃負担の軽減にもなります。そして脱炭素社会の実現に向けても重要な意味があります。この結果、移設合築も含め8割の住宅が利活用されました。数が問題ではありませんが、将来に向け、多様な事例に取り組むことで、有用性や課題の確認も必要と考え、普及に努めました。

宇土市境目団地は、既存公営住宅の空きスペースに仮設住宅を建設したことで、最終的には利活用された木造仮設住宅と災害公営住宅も併存することとなり、多様な世帯が居住するコミュニティミクスが実現できた例となります。

なお、木造仮設住宅は、建設過程や利活用段階で暮らしやすいように部分改修も行っており、その内容は、(一社)全国木造建設事業協会(以下、「全木協」という。)の木造仮設住宅の標準的な平面計画や仕様として、次の災害で活かされています。



様々な住宅が併存する宇土市境目団地

令和2年7月豪雨災害では、ムービングハウスを含め、すべてを木造の仮設住宅としましたが、熊本地震の経験を活かし、発災から1週間後には、最初の団地が着工できました。早期着工には、国や自治体、協定団体との調整力が鍵となるため、被災地支援でも関係者間の調整を図るコーディネーターの育成を期待しています。

この豪雨災害での配置計画基準は、熊本地震と同様としましたが、洗濯機置き場は屋内化し、豪雨災害での地盤状況や被災者の心理的影響を考慮して、RC基礎や瓦屋根を採用させていただきました。この配置基準や住宅の仕様が、能登半島地震で石川県に建設された全木協の木造仮設住宅の標準仕様となりましたが、石川県では、障がいを持った方に配慮した住戸や全戸スロープ設置など、被災地の状況に即した更なる工夫がなされています。



球磨村で整備した木造仮設住宅(瓦屋根を初めて採用)

石川県では、熊本を超える1,603戸の木造仮設住宅が建設されることとなりました。熊本地震以降、居住性の改善やコスト低減など全木協

の取組みによって、木造の仮設住宅が選択肢の一つとして広く意識されるようになってきましたが、供給量と体制の両面で、プレハブ仮設住宅と同様に、重要な役割を担えるようになってきたと思います。

### 3 これからの仮設住宅

昨年、新しく町長に就任された方から、熊本地震での仮設住宅のお礼が伝えられました。早期着工が住民の町政への信頼確保に著しく高い効果があり、発災直後の混乱期を乗り切れたとのことでした。仮設住宅の早期着工には、そのような意味があることも改めて気づかされました。

災害時には、平時の課題が顕在化されます。建設産業の技術者不足に加え、世界情勢による資材入手の困難性や高騰などの対応はもとより、温暖化ガスの排出抑制などの社会的要請も意識せざるを得ない状況にあります。このようなこともあり、従来の復旧・復興のフェーズ毎に住宅を確保するやり方は、大きく見直す時期に来ているように思います。仮設住宅の利活用によって、災害公営住宅の建設を削減することのほか、仮設住宅の代わりに、災害公営住宅の早期建設を行うことも検討の余地がありそうに思います。

今回の能登半島地震では、最初から長期使用を意図した木造仮設住宅で、工期やコストの課題も聞かれますが、住まいの再建全体からみれば、従来の仮設住宅と比較して、どちらが正解というものではないと思います。早期に大量の建設が可能なプレハブ仮設住宅も、被災地にとって極めて重要な存在であり、ムービングハウスの活用は職人不足への一つの答えともなります。高齢化の進展、生業の継承、社会経済状況の変化など、被災地を取り巻く環境に合わせ、それぞれの仮設住宅や建設事業者の特徴を活かした整備を行っていくことが望めます。

なお、仮設住宅の完成時期が遅れるような対応をする場合には、避難所で一定期間生活をしてでも支障が無いよう、長期避難対応型避難所の整備など、避難施設の環境改善をセットで考える必要があります。それ以前に、住宅の耐震化

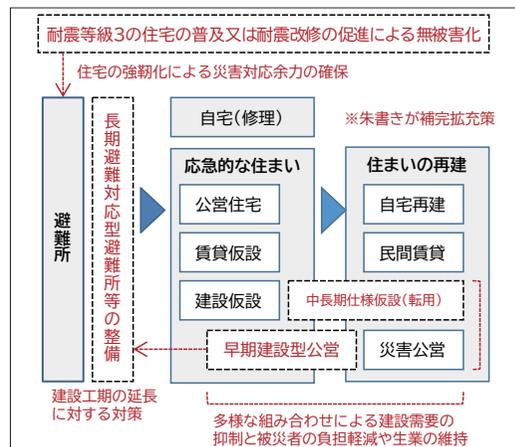
などによって、避難生活をしなくても良い環境を整え、自治体や建設協定団体側の災害対応の余力をつくることも重要です。

想定外という言葉が常態化しつつある今日、これまでに経験の無い災害がどこでも起こり得る状況にあり、個々の被災地での創意工夫ある取組みの知見を重ね、次の被災地に活かしていくしかありません。

災害対応は、自助、共助、公助からなりますが、将来の災害対応力の強化に向けては、共助の環境づくり、そして地域コミュニティの強化が今後益々重要となってくると思います。

仮設住宅も、つくるのが目的ではないため、コミュニティに配慮した計画とし、孤立防止や生活再建の意欲を高めることが重要と考えます。そのコミュニティ力を強化するためには、その源となる地域産業の健全化は重要であり、広域的な団体に頼るだけでなく、地域での関係団体の育成や連携強化も平時から考えていく必要もあります。

熊本地震の際、西原村大切畑地区の集落では、地元消防団の活動によって、倒壊した家屋から一人の犠牲者も出さないという奇跡の救出がなされました。これもコミュニティの力であり、今後の地域社会の理想形として最も期待される姿と考えます。一つ一つの事例を積み重ね、次の災害に備える。本県もそのことに貢献していきたいと考えます。



従来の仕組みと新たな仕組みの組み合わせによる住みの確保対策