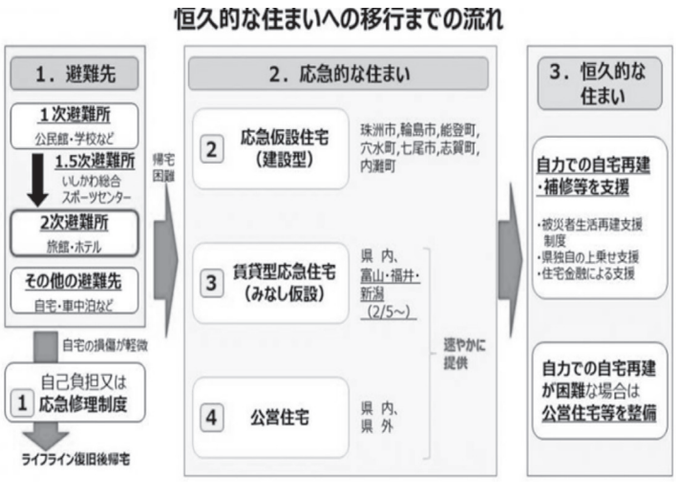
地水火風

恒牧一野

能登半島地震の応急仮設住宅

能登半島地震の被災地の復旧・復興が遅れている。地震後7ヶ月が経つのに、全半壊の住宅がいまだにかなり残っている。映像を見て、「えっ、まだ？」と思うのは私だけではないだろう。理由は、高齢化、過疎化などの、これまでの災害とも共通する要因のほか、被災地が半島の先に位置しているのに、道路網が寸断され、地盤が隆起して港も使えず、復旧・復興のための人手や物資を速やかに運べないことも大きいようだ。物流が細いために食料や生活物資の運搬も十分に行えず、復旧の作業員や支援者の宿泊施設もなかなか整備が進まなかったと聞く。東日本大震災や熊本地震ですぐに現地に応援に入った私の友人たちも、今度はなかなか行きにくくて大変だ、と嘆いている。現地で働く建設関係者の人手不足も大きいようだ。関西万博工事の影響が大きいという話も聞く。あれやこれやで復旧・復興が遅れ、被災者の方々には申し訳ない限りである。

前置きが長くなったが、本稿では、復旧・復興のうち、応急仮設住宅について考えてみたい。



応急仮設住宅

応急仮設住宅は、「（大規模な災害により）住家が全壊、全焼又は流失し、居住する住家がない者であって、自らの資力では住宅を得ることができない者」を対象として、災害救助法に基づき、都道府県が主体となって建設され、無償で貸与される住宅である。

通常時に火災等で住家を失っても応急仮設住宅は供与されないのに、大規模災害時に限ってこのような配慮がなされるのは、ある地域が広範囲にわたって壊滅的な被害を受けた場合には、まずは住民生活の基本である住居の確保が必要、そのためには公的な助成も必要、との考え方からだろう（17年5月10日号本紙拙稿第205回「仮設住宅の基準が大幅に改善された」参照）。

大規模災害後の被災者の居住環境の確保の仕組みは、当初は、「一次避難所→応急仮設住宅→災害公営住宅」という単純なものだったが、石川県のHP「応急仮設住宅（建設型）について」を見ると、図「恒久的な住まいへの移行までの流れ」のように様々なバリェーションが登場している。

一次避難所から災害公営住宅に至る被災者の住宅確保の仕組みは、昭和20年代から30年代の、日本の平均年齢が極めて若く、敗戦後間もないため国全体として住宅が不足していた時代に作られた。災害で家を失っても、この仕組みにより一時的に居住の安定を図れば、しばらくすると自力でマイホームを建設して人生を再軌道に乗せることができ、空いた公営住宅にも必ず入居希望者がある、という前提で出来たものだろう。

だが、阪神・淡路大震災（95年）以降、日本全体として高齢化が進む一方で、住宅戸数は充足しているため、当初のコンセプトだけでは実態に合わないケースが多くなり、大規模災害が起こるたびに、被災自治体により様々な工夫がなされて来た。

東日本大震災（11年）後の13年10月に、内閣府告示第228号「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準（以下「228号告示」）」が公布され、以後、大規模災害が起こるたびに何度も改正が繰り返されて現在に至っている。石川県の応急仮設住宅の仕組みは、ほぼこの告示に沿ったものである。

「応急的な住まい」のバリェーション

図では、一次避難所等のステージの次に「応急的な住まい」のステージが来ている。ここでは、空き家となっている住宅や共同住宅を自治体が借り上げて提供する「みなし仮設」も「応急的な住まい」として位置づけられている。みなし仮設は、以前は邪道扱いだったが、現在では「賃貸型応急住宅」として相応の位置づけを与えられている。空き家問題が深刻化している今日では当然のことだろう。

従来の応急仮設住宅の延長上にあるのが「応急仮設住宅（建設型）」と呼ばれるもので、石川県では「従来型応急仮設住宅」、「まちづくり型応急仮設住宅」及び「ふるさと回帰型応急仮設住宅」の3種類ある。

従来型応急仮設住宅は、文字通り従来タイプのもので、学校の体育館など一次避難所における最低レベルの生活の早期解消を図ることを第一としている。建設の早さを優先し、グラウンドや公園等の公有地に、長屋型のプレハブや移動式等の応急仮設住宅を、一時的に大量に整備し、入居期間終了後は撤去するのが基本である。

まちづくり型応急仮設住宅は、里山里海などの景観に配慮した新たなまちを整備することを目的に、市街地や市街地近郊のまとまった空地等に長屋型の木造応急仮設住宅を整備し、入居期間終了後は市町営住宅に転用することを基本としている。

ふるさと回帰型応急仮設住宅は、能登から離れ、みなし仮設住宅等で生活する被災者がふるさとに回帰することを目的とし、集落内の空地等に戸建風の木造応急仮設住宅を整備し、入居期間終了後は市町営住宅に転用することを基本としている。

まちづくり型応急仮設住宅（石川県HP）ふるさと回帰型応急仮設住宅（石川県HP）

住戸の広さは1～2人用（20㎡）、2～4人用（30㎡）、4人以上（40㎡）のタイプがあり、平屋が原則である。能登半島の気候特性を踏まえ、寒冷地仕様（断熱材、窓は断熱サッシ等）を原則とし、バリアフリー住戸の整備、玄関前のスロープの設置、部屋間の段差解消など、バリアフリー的配慮もなされている。

一昔前の応急仮設住宅では考えられなかったレベルだが、17年4月に228号告示が改正されことが大きい。この改正では、応急仮設住宅の床面積の規模に関する制限（1戸当たり29・7㎡）が撤廃され、「地域の実情や入居する世帯の構成などに応じて設定する」として関係自治体に委ねられ、1戸当たりの建設費の上限も、266万円から551万6千円（現在は668万3千円）と、従来の2倍以上（当時）に引き上げられた（前出拙稿「仮設住宅の基準が大幅に改善された」参照）。

過疎地の高齢被災者をどう救うか

東日本大震災の津波被災地では、自宅に住み自家消費プラスα程度の農業や漁業を営んで、年金と合わせてなんとか生計を維持してきた高齢者が、津波で自宅と生活の手段を両方とも失ってしまった、という例が少なからずあった。能登半島地震でも同様の例は多いのではないか。このような方々は、「災害公営住宅ができたから移住できる」と言われても、そのとおりにすることはなかなか難しく、結果的に、仮設住宅にずっと住み続けざるを得なくなった。石川県の「まちづくり型応急仮設住宅」や「ふるさと回帰型応急仮設住宅」なら、このような方々の受け皿として十分機能しそうである。応急仮設住宅は無償だが、市町営住宅は家賃が必要なため、このような方々の受け皿とするには、さらなる工夫が必要だと思うが、あと一歩のところまで来ているのではなかろうか。石川県の試みをケーススタディとして、さらなる改善が進むことを期待している。