平成 28 年熊本地震における木造仮設住宅の転用実態に関する研究
ー転用時の生活の変化に関する考察ー

東　大貴

1. はじめに

1-1. 研究の背景

平成28年に起きた熊本地震では、応急仮設住宅（以下、仮設住宅）4,303戸中683戸が木造で供給された。仮設住宅の基礎はこれまでは木杭基礎であったが、熊本地震の木造仮設住宅（以下、木造仮設）は余震への不安から鉄筋コンクリート造の基礎とし、恒久的な住宅へと転用することも見据えている*1。熊本地震での仮設住宅の供給期間は3年*2であるが、供給期間が終了した木造仮設は県から各市町村に無償で譲渡されており、現在各市町村で利活用が始まっている。

平成23年に起きた東日本大震災の際、被災者は仮設住宅から災害公営住宅等の恒久住宅へ移行することに対して、新しいコミュニティへの参加、家賃負担、再建先が不明瞭であることに不安を抱いている点が指摘された*3。木造仮設がそのまま恒久な住宅となれば、被災者の生活の変化に対する精神的な負担を和らげることができると考える。

1-2. 研究の目的と方法

このような背景から、木造仮設の転用状況を整理することは、仮設住宅の供給だけでなく、被災者の自立再建を考える上でも重要であると考える。

そこで本稿では、熊本地震における木造仮設の転用の状況を整理する。そして恒久化に伴う被災者の生活の変化に着目した分析を行うことで、木造仮設を用いた被災者支援の知見を得ることを目的とする。

市町村ごとに仮設住宅の供給戸数や団地規模が異なるため、転用時の状況や生活の変化においても市町村ごとに違いがあると予想される。課題を正確に把握するためには、各市町村の政策や地域の特性を詳細に調査する必要があると考え、表1の調査を行った。

2. 木造仮設住宅の現状

2-1. 各市町村の転用の状況

各市町村の転用の状況を整理する。ヒアリング②より、木造仮設が供給された11市町村31団地のうち、8市町村16団地の木造仮設が、解体されずに各市町村所有の住宅*4として運営されることが分かった（図2）。以下、転用後の木造仮設を「転用住宅」と呼ぶ。

2-2. 木造仮設住宅の入居者の特徴

熊本地震では、表2の条件を満たす被災者に対しては仮設住宅への入居期間の延長が認められている。そのため市町村へ譲渡した後も、団地内の一部の住戸は仮設住宅として利用されている。以下、そこに入居している被災者を「再建待ち」と呼ぶ。

一方で自立再建が難しく、再建先として転用住宅を選択した被災者もおり、以下、そこに入居している被災者を「永住者」と呼ぶ。熊本地震では「再建待ち」の退去が完了するまで、同じ団地内に「再建待ち」と「永住者」が混在した状態になっており（図2）、今回の事例の特長のひとつと言える。

ヒアリング調査②で各市町村に転用住宅の入居者の特長について質問した（図3）。転用住宅に入居している被災者で最も多いのは「自立再建が困難」な被災者であった。転用住宅は災害公営住宅に比べ面積が小さく、自治体で家賃が低く設定されている。そのため災害公営住宅への入居が難しい被災者の利用が多くなっている。また面積が小さいため「単身者」用として利用している市町村もあった。「ペット所有者」に関しては災害公営住宅でのペットの飼育を禁止しており、転用住宅を用いて受け入れを行っているためである。

表 1 調査概要

調査	時期	調査対象	調査内容
ヒアリング調査①	2019.04	熊本県（木造仮設住宅を担当する職員）	木造仮設住宅転用に関して、一連の流れを確認した。
ヒアリング調査②	2019.05~2019.12	11 市町村（木造仮設住宅の建設・管理を担当する職員）	転用の有無、改修工事、入居状況などについてヒアリングを行った。
ヒアリング調査③	2019.11	木造仮設住宅に入居している方（N 村）	転用後に入居することに関するヒアリングを行った。

予め用意しておいた質問事項を元にヒアリングを行い、対話の中で関係する情報を採集するという半構造式インタビューとした。追加の質問に関しては電子メールや電話で質問し、回答をもらうことを繰り返した。

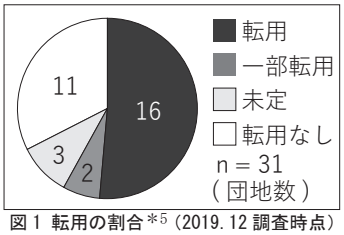

図 1 転用の割合*5（2019. 12 調査時点）

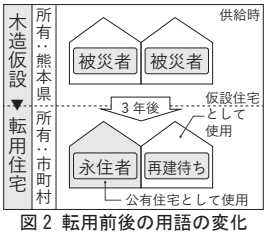

図 2 転用前後の用語の変化

表 2 再延長要件 (1)

熊本地震における仮設住宅入居期間の再延長の要件
①職人不足による自宅再建の遅れ
②MK 町の土地区画整理や宅地復旧など公共事業の完了後の再建
③災害公営住宅の引き渡し待ち

3. 転用時の引っ越しの負担

市町村へのヒアリングの結果、転用時に被災者の引っ越しが不要であるのは3市町のみで、残りの5市町村では引っ越しが行われていることが分かった（表3）。引っ越しの要因としては、3市町村は入居に関するもので、残り2町村は改修工事に伴うものであった。

3-1. 入居者募集に伴う引っ越し

プレハブ仮設住宅（以下、プレハブ）と災害公営住宅の整備戸数が多い市町村では、プレハブから転用住宅への入居者と、木造仮設から災害公営住宅への退去者による団地の引っ越しが生じる。他団地から被災者が入居することによって永住者に影響があると考え、木造仮設とプレハブの両方を整備し、且つ災害公営住宅を整備した3市町村（表3）に着目し、譲渡前後の入居者の動きを整理する（図4）。

UT市では、転用住宅の入居者の抽選を行う際、元々木造仮設に住んでいた被災者と、他団地から転用住宅に引っ越してくる被災者を公平に扱うために、全ての入居者が引っ越しを行うようにしている。そのため元々木造仮設に入居していた被災者であっても、同じ団地内で引っ越しを行わなければならなかった。

MF町では、転用住宅の入居者募集を行う際に、元々入居していた団地に当選した場合は住戸の移動は無しとした。他の団地からの入居者に関しては転用住宅の空き状況と希望の間取りを調整して、仮設住宅の期限が切れる被災者から順に入居させた。

N村は仮設住宅団地の入居者が3割程度になったタイミングで団地の集約を行った。N村は同じ敷地内に木造仮設とプレハブを建設しており、永住者は転用住宅へ、再建待ちはプレハブへ引っ越しを行った。元々木造仮設に入居していた被災者は間取り変更の希望がない限り住戸の変更はなかった。

3-2. 改修工事に伴う引っ越し

譲渡後、市町村が転用住宅の改修工事を行う場合がある。改修工事が外構整備や建具の変更等の簡易的なものであれば被災者が入居したまま工事を行うことができる。しかし大きな改修を行う場合、入居者は一時的に別の住戸に引っ越す必要がある。

U村、MS町では、住戸間の壁を取り壊し、二つの住戸を一つにする「二戸一化工事」を行うため、入居者が一時的に別の住戸に引っ越す必要があった。U村では、入居者に一時的に転用住宅の空き住戸に引っ越してもらい、二戸一化工事を行った（図5）。一方MS町は再建待ちが多く転用住宅に空きが無いため、二戸一化工事に着手するのに時間がかかった。

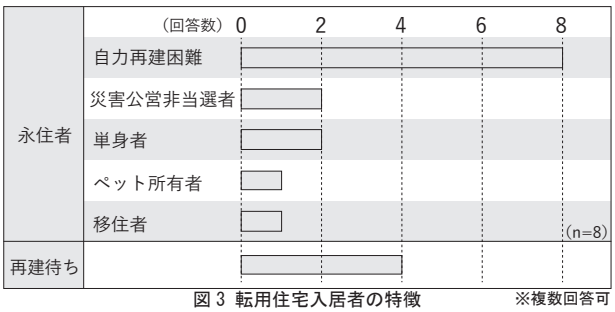

図 3 転用住宅入居者の特徴　※複数回答可

表 3 木造仮設住宅、プレハブ、災害公営住宅の整備戸数

市町村	UT市	MF町	N村	U村	MS町	UK市	H町	Y町
木造戸数	26	161	50	9	41	176	39	6
プレハブ	117	264	262					
災害公営	25	100	57		10	181		
引っ越し	入居者募集時			改修工事中		なし		

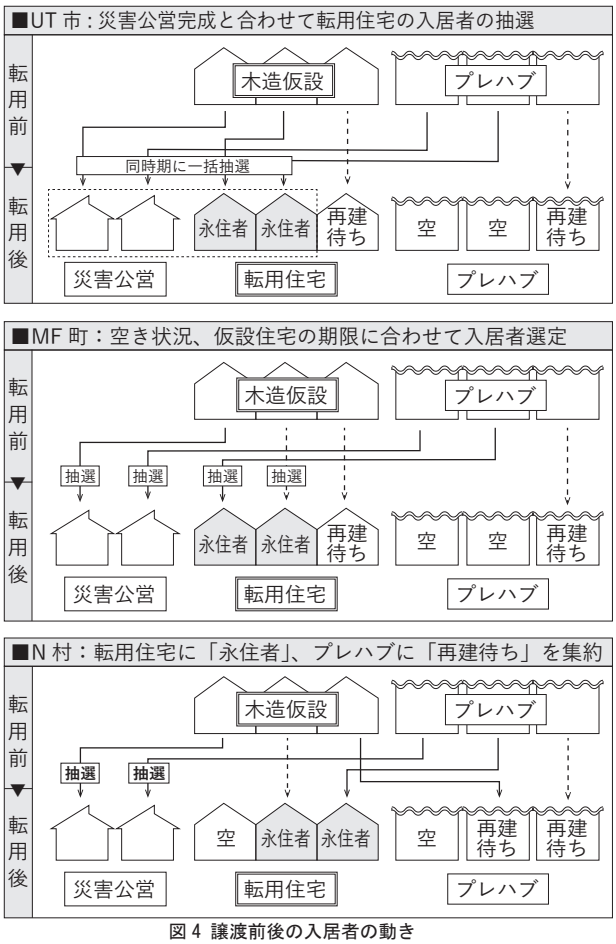

図 4 譲渡前後の入居者の動き

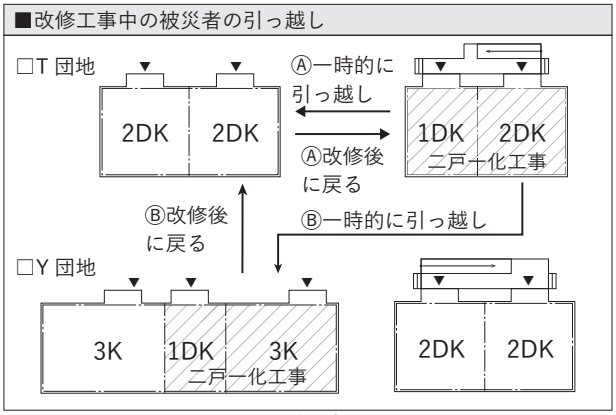

図 5 U 村改修工事中の動き

4. 転用住宅の家賃発生のタイミング

4-1各市町村の家賃徴収時期

譲渡後から被災者は家賃を支払う必要があるが、金額と徴収を開始する時期は各市町村で決定できる。各市町村の家賃徴収の時期をまとめる（図6）。基本的に「譲渡完了」時であるが、MF町、N村は「改修工事後」から家賃を徴収することにしている。またU村では改修後、1年間は家賃を全額免除とし、2年目以降からは免除額を徐々に下げる予定である*7。

4-2. 災害公営住宅との調整

災害公営住宅を整備する市町村では被災者を公平に扱うために、家賃徴収の時期に関して災害公営住宅の入居者への配慮が必要だと考えられる。

3章で扱った3市町村の災害公営住宅の入居期間と木造仮設の譲渡の時期を見ると（図7）、UT市は同時期になっており、家賃の徴収のタイミングが一致している。これは転用住宅と災害公営住宅の入居者に差を生まないために意図的に合わせたと考えられる。MF町、N村でも災害公営住宅を供給しているが、MF町は災害公営住宅の整備戸数が多く供給が長期に渡るため、家賃発生の時期を合わせるのは困難だったと推察できる。N村は永住者を転用住宅に集約したことで、災害公営住宅との区別が明確になり、考慮する必要がなかったと考えられる。

5. コミュニティに配慮した事例

5章では3.4章で取り上げたUT市、N村を団地の状況と合わせてより詳細に分析する。

5-1. UT市：既存公営住宅と一体的な整備

UT市では既存の公営住宅団地の付近に木造仮設、災害公営住宅を建設し、転用住宅に切り替わった後も、周辺と一体的に管理しやすい配置としている（図8）。木造仮設と同時に建てられた集会施設*8は、転用後に既存の公営住宅も含めて利用する予定になっており、仮設団地内のコミュニティのみでなく、周辺とのコミュニティにも配慮した効率のよい計画である。

5-2-1. N村：集約時に永住者と再建待ちを分ける

N村は、村内の仮設住宅を全て一つの敷地内に建設した大規模団地（K団地）であり、31団地の中で唯一、木造仮設（A棟）とプレハブ（B～E棟）が同じ団地の中に混在している（図9）。

N村のK団地では仮設団地の入居者が3割程度になったタイミングで団地の集約を行った。木造仮設（A棟）に永住者を、プレハブ（B棟）に再建待ちを集約し、残りのプレハブ（C～E棟）を解体する計画である。A棟には50戸中37戸を活用し、35世帯が入居予定、2戸は物置として借りられている。また9戸の1DKの住戸は将来二戸一化工事を行う予定にしており、役場が意図的に空けている。

5-2-2. 木造仮設でのコミュニティの維持

木造仮設を恒久的に利用することで、仮設住宅の時のコミュニティを維持することが可能になり、移転先で再びコミュニティを作る負担を解消できると考えられる。N村は地域住民の繋がりが強く、仮設住宅の時からしっかりとしたコミュニティがあった。仮設住宅でのコミュニティが転用住宅への永住を選択した要因

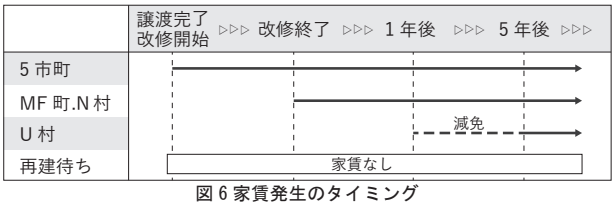

図6 家賃発生のタイミング

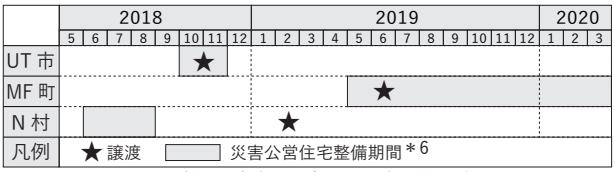

図7 木造仮設譲渡と災害公営住宅供給の時期

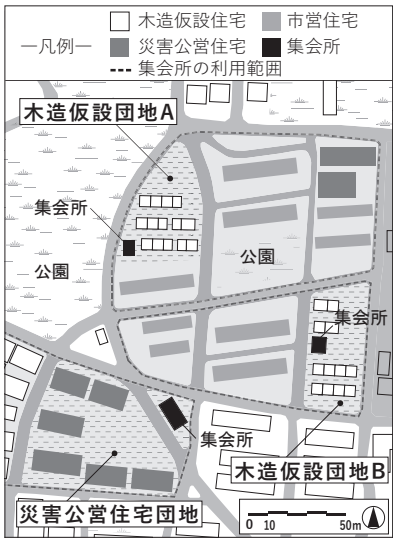

図8 UT市団地配置図

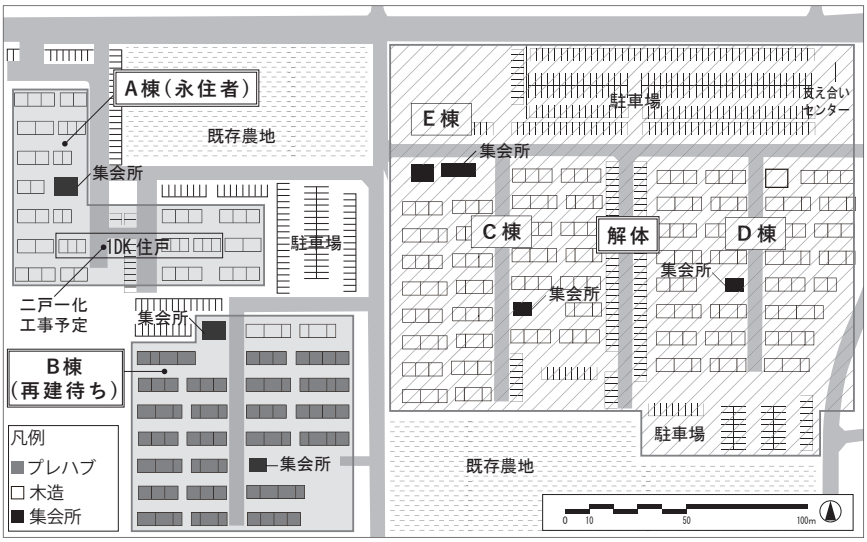

図9 N村団地配置図

になっているか把握するため、N村の永住者にヒアリング調査を行った（表5）。

A棟入居者の年代（図10）を見るとB棟入居者に比べ60代以上の割合が高く、高齢者の自立再建が難しいことが分かる。転用住宅への永住を選択した理由として、元A棟の入居者からは、仮設住宅の時の「近所付き合いが楽しいから」という回答が得られた。A棟は仮設住宅の期間に、集会所の開放を積極的に行っており、その時の体験から転用住宅を永住先として選択している。しかし他の棟からの入居者との人間関係に関しては不安を感じるという回答が得られた。また自治会長によると団地内に高齢者が多くなるため見守りの点で不安があるとのことだった。

5-2-3.引っ越しの時の間取りの変更

集約の間取りの変更を見ると、ほとんどの入居者がより広い住戸を選択している。元々木造仮設の間取りでは手狭であるため、集約のタイミングでより広い間取りを希望したことと、1DKを住戸を将来二戸一化するために空けておく必要があり、役場が2DK、3Kへの入居を勧めたことが要因である。

6.考察

3、4、5章から、木造仮設転用時の被災者の生活の変化について下記にまとめる。

木造仮設は転用時に引っ越しが生じる場合が多く、引っ越しの要因としては、他団地からの入居、集約、改修工事があった。N村の被災者へのヒアリングからは、より広い間取りを希望する意見も聞かれ、引っ越しは今後の生活を考えると、避けられない場合もあることが分かる。UT市、N村のように仮設住宅団地同士や災害公営住宅が互いに近い場所にあれば引っ越しの負担は軽くなると考えられる。

家賃に関しては、転用住宅と災害公営住宅を整備する場合は、双方の入居者を公平に扱えるよう配慮していた。公平性を保つ方法としては、UT市のように災害公営住宅の入居と木造仮設の譲渡の時期を合わせる方法がある。またN村のように転用住宅に明確な役割を持たせることで差別化する方法もある。

団地内のコミュニティに関しては、仮設住宅の時のコミュニティが転用住宅においても残る可能性を示すまでに留まったが、今後恒久化を見据えて仮設住宅の供給を行うのであれば、今まで以上に団地内のコミュニティ形成が重要であると言える。

7.まとめ

熊本地震において、木造仮設が面積や家賃の面で災害公営住宅への入居が難しい被災者の受け皿として機能した点は評価できる。しかし本来、自立再建困難な被災者であれば誰でも災害公営住宅に入居できていなければならず、現在の公営住宅法による基準では被災者の状況に対応できていないことが明らかになった。

今回、大きな改修は二戸一化工事のみであったが、増築等も可能であり、他の利活用の方法も検討すべきである。今後は公営住宅法に制限されない利点を生かし、利活用のバリエーションを増やすことで、仮設住宅から災害公営住宅まで幅広く対応する方法を検討することが必要だと考える。

【参考文献】
(1) 熊本日日新聞より
(https://this.kiji.is/551938274429977697?c=92619697908483575) 2019.12

【注釈】
＊1地盤が良好でないことや余震が続くことから、県は基礎を鉄筋コンクリート造とする決断を下した。
＊2建築基準法85条により仮設住宅の給与期間は2年と定められているが、県が国に延長を申請し3年に延長された。
＊3島田明夫、東日本大震災と熊本地震における仮設住宅から恒久住宅への移転の課題　都市住宅学98号　2017summer
＊4ここでいう「市町村所有の住宅」とは、市町村が国の補助を受けることなく単独で住民に賃貸する住宅をいう。各市町村が条例によって定めている。
＊5「一部転用」は敷地面積が開発許可の基準を超えないように転用する住戸数を減らしている。「転用しない」は敷地の用途復旧が必要、立地が悪く入居希望者がいない、開発の難易度が高い等の理由があった。
＊6ここでは災害公営住宅への入居が始まった時期をとする。
＊7 U村では改修後、1年間は家賃を10割免除とし、その後は2年目は6割、3年目は4割、4年目は2割免除にする予定にしている。
＊8熊本地震では、20戸以上が集まる仮設住宅地には災害救助法による集会施設が建設された。

表5 N村入居者ヒアリング（10/35世帯）

	ヒアリング対象	同居者	転用住宅選択の理由	人間関係の不安	間取りの変更
A棟→A棟	男性（40代）	女性（40代）犬	住み慣れてる、職場が近い 近所付き合いが楽しい	あり	移動なし
	女性（70代）	なし	近所付き合いが楽しい	あり	1DK→2DK
	女性（90代）	男性（80代）	近所付き合いが楽しい	あり	移動なし
	女性（80代）	男性（80代）	新居の後継ぎがいない	なし	1DK→2DK
B棟→A棟	男性（70代）	なし	役場に勧められたから	なし	1DK→2DK
	男性（70代）	なし	経済的な理由	なし	1DK→2DK
C棟→A棟	男性（60代）	女性（80代）	立地が良い	なし	2DK→3K
	女性（70代）	男性（50代）犬	再建先がない（いずれは再建希望）	なし	1DK→3K
D棟→A棟	女性（80代）	なし	再建できないから	あり	2DK→2DK
	男性（70代）	なし	役場に勧められたから	あり	1DK→2DK

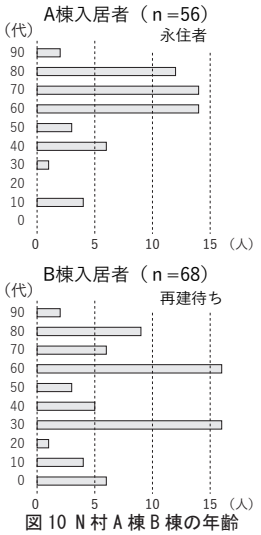

図10 N村A棟B棟の年齢