

「仮設住宅建設の諸問題と今後に向けての提言」

2011年8月11日

建設政策研究所・住まいまちづくり部会

はじめに——仮設住宅建設はどうなったか

東日本大震災の応急仮設住宅の建設は、①表1のように当初計画は7万2,000戸であったが、用地難と市町村の要請戸数の減少等によって実施戸数は約3割減の5万1,000戸となった。②建設戸数の大幅減少のもとで、完成戸数は7月20日現在で約8割の4万戸にとどまっている。③この中で、地元業者活用は、被災3県で35事業者・団体、計6,640戸の仮設住宅が建設され、うち5,735戸が木造仮設住宅である。木造仮設はこれ以外に全建連(全国中小建築工事業団体連合会)の工務店サポートセンターの450戸があり、計6,185戸である。④そして、福島県の第2次公募によって(7月26日発表)木造仮設住宅は1,000戸上積みされ、3県で7,000戸となる見込みである。⑤被災3県の住宅全壊は10万6,000戸あり、半壊住宅を合わせると20万戸にのぼる。福島県の原発被災者の避難住宅と合わせて考えれば、約5万戸の仮設住宅建設は極めて少ないといえる。⑥応急仮設住宅の供給は、直接建設以外に各種賃貸住宅等の借上げによる提供があり、民間賃貸住宅の借上げによる4.2万戸をはじめ、雇用促進住宅6,000戸、公営住宅等(UR住宅、公社住宅、公務員宿舎)8,000戸の合計5万6,000戸がある。⑦仮設住宅の直接建設分が当初計画を大幅に下回り、かつ入居率が7割程度にとどまっている現実には、現行の災害救助法による応急仮設住宅建設とそのあり方を問い直すものとなっている。

提言Ⅰ 仮設住宅建設の公募において地元産材と意欲ある地元業者の活用を

東日本大震災での仮設住宅建設では、県内業者を主体とした事業者の公募が行われたことが大きな特徴である。表2に示すように、被災3県で250事業(者)を超える応募があった。岩手県では1万1,000戸超(建設予定戸数の8割)、福島県では1万6,000戸超(同予定戸数を上回る)の応募となった。これは、大手企業主導の(社)プレハブ建築協会(以下、プレ協)による建設に依存するだけでなく、意欲ある地元業者による対応の可能性が示されたといえる。(ただし、採用された岩手県と福島県の2事業所で予定戸数の各500戸のうち、工事開始後50戸で人材・資材供給不可により辞退している。)

公募の目的や条件に被災地の復興と地元建設業者の振興が盛り込まれており、今後の仮設住宅建設にあたっては、地元業者の公募を当初からの重要な柱とすべきである。

福島県の公募の目的と選定条件には、次のような積極的な内容が盛り込まれている。目的一応急仮設住宅の早期の供給促進と県産材、県内企業の活用を図るため、県内に本店を

置く建設事業者等を対象に公募し、建設事業を進めることにより一日も早く被災者の居住環境を改善することに寄与する。選定の条件—①下請工事については、県内企業の活用に十分配慮すること（二次以下の下請も含む）、②工事の作業員等については、震災被災者の雇用に十分配慮すること、③供給住宅の建設にあたり県産材の活用について十分配慮すること、④入居後の維持管理体制を整備すること。これらはいずれも仮設住宅建設で実施すべき条件であり、今回の福島県の公募内容を重要な参考として今後に活かすべきである。

提言Ⅱ 地元業者による木造仮設住宅の取り組み実績を発展させるべき

木造仮設住宅は、表2のように公募によって、岩手県で2,090戸（17事業者）だが、地域の建設業者であるもののローコストビルダーの低価格提案業者が採択され、品質・賃金など被災者再生の視点は欠落する問題を残している。福島県で3,500戸（11事業者・157構成員）、宮城県の公表分で145戸（2業者）が建設され合計5,735戸となった。これに全建連（全国中小建築工事業団体連合会）の工務店サポートセンターの建設分450戸（3県に各150戸）を加え6,035戸となっている。

これに、福島県の第2次公募による建設分約1,000戸が追加され、7,000戸となる見込みである。仮設住宅建設総量の約14%であるが、被災地に木造仮設住宅が建設された意義は極めて大きなものがある。それは、福島県の公募の目的にある、被災地の現場に即した早期の供給促進、県産材の活用、県内企業の活用、そして「一日も早く被災者の居住環境を改善する」等に示されている。従来のプレハブ仮設住宅の居住性の様々な問題点を乗り越える木造仮設住宅は、多くの被災者から歓迎され、入居率もプレハブ仮設をしのぐものとなっている。

この木造仮設建設で積極的な取り組みを「応急仮設木造住宅建設協議会」が行っている。「地域再生・ふるさとをふるさとの人の手で」として、地域工務店と在来工法を活かした地域材を活用し、地域の雇用や賃金確保にもつなげるものとして設立されたものである。全建総連（全国建設労働組合総連合）、士会連合会（日本建築士連合会）と前記の全建連の3団体によって4月に発足し、3県で各500戸の木造仮設建設が目指された。結果は700戸となり、今後の普及に道を拓いたといえる。木造仮設住宅はこの他、各方面で紹介されている岩手県住田町の特筆すべき取り組みなどがある。

こうした今回の積極的な経験を踏まえ、各都道府県との応急仮設住宅に関する災害協定化など各種の対応と取り組みを発展させ、木造仮設住宅の大幅普及の仕組みを構築していくことが求められる。

提言Ⅲ プレ協の独占体制をやめ、地元工事を振興させる応急仮設住宅供給を

東日本大震災での仮設住宅建設の8割以上が住宅生産団体連合会傘下の（社）プレハブ

建築協会（以下、プレ協）によって行われている。これは、被災県とプレ協との間で結ばれている「災害時における応急仮設住宅の建設に関する協定」によって、独占的な仮設住宅建設が行われているためである。プレ協は阪神・淡路大震災を契機に各都道府県に強力に働きかけ、1997年には全都道府県との協定締結を行っている。この協定により、事業者や仕様の審査などを全く経ずに、被災県から随意契約され、プレ協は大手企業主導により、傘下各企業に建設工事を割り振っている。こうした点で発注元の被災県の意向等は反映されないものとなっている。それは、前記協定書（ほとんどひな形通りの同一文書）に現れている。協定の趣旨は、「応急仮設住宅の建設に関して、〇〇県（市）が社団法人プレハブ建築協会に協力を求めるに当たって必要な事項を定める」というもので、要請の手続、費用の負担及び請求、連絡窓口、報告など実務的な条項のみが並んでいる。

前記の福島県の事業候補者の公募要領に書き込まれている「一日も早く被災者の居住環境を改善することに寄与する」などの文言は全く見られない。少なくとも、福島県の要領などに示されている、①下請け工事の県内企業の活用、②震災被災者の雇用に十分配慮、③県産材の十分な活用、など地元工事の振興が協定に盛り込まれる必要がある。そして、協定の中で木造仮設住宅の一定量の建設を義務づけることも一案である。

提言Ⅳ 応急仮設住宅建設の現場と労働諸条件の改善を

応急仮設住宅の建設において大工を中心とした職人の技能が不可欠である。しかし、上記で触れたように応急仮設住宅建設はプレ協による独占的のものとなっており、次のような問題が生じている。①生産体制はプレ協によって担われるため、平時の重層構造がそのまま用いられ施工業者は全国から動員されている。そのため、平時での優越的地位関係がそのまま用いられ下請業者への請負単価のダンピングが生じている。②そのため、職人は低賃金を強いられている。賃金単価は下請業者によってまちまちであるが、例えば、大工や現場職人の賃金単価は一日 15,000 円で、交通・宿泊費込みや一日 18,000 円の約束で仕事をしたが、支払いの段階になったら低単価で支払いできないと 9,800 円という実態なども少なくない。適正な請負単価と賃金で契約されるべきである。

一方で、「応急仮設木造住宅建設協議会」では受け皿を全建連、労働者供給を全建総連が担うという役割分担を行い、職人の賃金単価は 1 日 2 万円で、交通費（ガソリン代、高速道路代）、宿泊費を別途支給にすることが取り決められた。そして、職人は被災地域の被災者を最優先させるという方針が取られている。例えば、福島県田村市の船引グラウンドの仮設木造住宅建設はほぼすべての大工が津波や原発で被災した方たちが従事していた。こうした仕組みは被災地での復興の下地となる先進的なものである。

被災した地域の建設業者や職人が仮設住宅建設に従事することができる仕組みと、適正な下請工事代金、賃金単価が支払われる仕組みが求められている。

提言V 仮設住宅の居住性を高める

東日本大震災ではガレキ処理問題、津波被災地域での現状復旧の可否の問題、とりわけ福島県原発による放射能汚染など問題が複合的に存在するため、復旧過程において長期化が予想される。

仮設住宅の多くが2年リースを前提としており、工法的にも杭が朽ちてくるなど2～3年しかもたない設計になっている。しかし、被害の状況から仮設居住期間は2年を超えることが予想され、それに対応した追加工事が求められる。

また、安心してより快適に生活を送るためには、仮設住宅の維持管理が不可欠である。そもそも仮設住宅は平時における構造物の建設と異なり、いかに早く建設するかが求められていることから瑕疵が生じる可能性が高くなっている。実際、プレハブ仮設に入居した町民から、「雨漏りがする」「虫が入ってくる」などの苦情や、機密性の問題が指摘されている。居住者が施工した業者に連絡したところ「構造的な問題なので直せない」と対応されたケースもある。

プレ協によるプレハブ仮設供給は全体の8割以上にものぼるが、施工者は全国から動員され、建設が終わると地域に帰ってしまうため、アフターをフォローする体制が手薄になる。元請業者が責任をもって瑕疵補修を行うべきである。また、今後の災害に備え瑕疵を少なくするには仕様や図面を明らかにし、見直しを図るべきである。

さらには、プレハブの仮設住宅は住宅性能や居住性において持っている多くの問題点を改善、解決するための技術的検討も必要となっている。

提言VI 仮設住宅建設をめぐる今後の課題

1) 仮設住宅の居住性能を検証する仕組みを構築

今回の東日本大震災では過去の災害の経験と比較して仮設住宅団地の居住性を高めるための改善が位置づけられてきたといえる。

しかし、多くは住み心地などにおいて検証する仕組みがほとんどないのが現実である。居住実態を把握するためチェックと評価の機能の体制を整え、改善していく必要がある。

提言では仮設住宅建設に被災地元建設業者を積極的に位置づけていくことを述べたが、それらが建築家や福祉専門家、諸士業（弁護士、税理士、建築士、不動産鑑定士、土地家屋調査士、行政書士等）など、地元における異業種が社会的な連携をもって取り組むことが今後の復旧・復興過程では重要である。

2) 応急仮設住宅建設をめぐるさまざまな取り組みを今後の災害に生かす

提言でも述べたように、これまで応急仮設住宅の建設においてはプレ協の独占状態であった。しかし他方で、ごく一部とはいえ応急仮設木造住宅建設協議会に見るように地元の

建設業者が、あるいは住田町や遠野市のように近隣の自治体が後方支援として、地元産材を活用した木造応急仮設住宅の供給に乗り出す動きも始まっている。こうした実態を生かし今後の災害に向けて取り組みを拡大していく必要がある。

3) 応急仮設住宅について本設復興住宅建設への転用を早急に検討すべき

前述のとおり、今回の東日本大震災において復旧・復興には長期化が予想される。本設復興住宅の建設も重要な課題となっているが、その問題解決策の一つとして応急仮設住宅を本設住宅に転用することも一案である。例えば「応急仮設木造住宅建設協議会」による仮設住宅は本設としての再利用が可能な仕様となっている。すでに建設された仮設住宅のうち本設として転用や居住性を担保する手直しが可能かどうかなど早急に検討に移していく必要がある。

4) 応急仮設住宅の発注方式を物品調達ではなく建築工事にすべき

現在、応急仮設住宅の発注方式は物品調達として扱われている。しかし、物品調達による発注方式は、発注者責任があいまいになるという問題を持っている。また、価格の決定においては本体工事以外に資材や労働力など必要な積算基準を明確に設けているものではない。したがって、発注者責任の所在と明確な積算根拠を明らかな建築工事と同様の発注方式が模索されるべきである。

5) 用地問題の早期解消にむけて

用地確保は被災者が避難所から仮設住宅へ移る際に重要なポイントとなる。発災から4ヶ月後も用地確保ができずに劣悪な避難所生活を続けている被災者も少なくない。また、抽選に当たって仮設住宅に移っても通勤通学など不便な場所での生活に困難をきたしている状況もある。そのようなミスマッチが講じて仮設住宅への入居率は60%に満たない状況である。このようなミスマッチを解消する必要がある。

例えば、岩手県宮古市では用地選定にあたり被災者から居住地についてアンケートを取った。仮設用地は公用地だけではなく民地を借り入れるという措置も取った。その際、コミュニティが破壊されないことが用地選定の最重要ポイントとされた。その結果、仮設住宅への入居率は7月末には100%になるという結果をもたらせた。宮古市の事例は今後の災害における指針にもなりうるだろう。このように、居住者の立場から用地選定を進める必要がある。また、平時にどのような場所にどのコミュニティの仮設住宅団地を建設するか計画しておく必要がある。

(表1) 応急仮設住宅の着工・完成状況 (国交省HP)

	岩手県	宮城県	福島県	3県以外の 他県※1
応急仮設住宅 当初計画戸数A	14,000戸	30,000戸	24,000戸	4,000戸 計72,000戸
同 実施戸数B B/A=C	14,000戸 (100)	23,000戸 (77)	14,000戸 (58)	約400戸 計51,400戸
同 着工戸数D D/C (7月20日現在)	13,983戸 (100)	19,794戸 (86) ※2	13,487戸 (96)	315戸※1 計47,579戸 (93)
同 完成戸数E E/C (7月20日現在)	12,683戸 (90) (13,983戸)	16,720戸 (73) (22,516戸)	10,662戸 (76) (13,803戸)	315戸 計40,380戸 (79)
仮設住宅建設の 地区数、1地区 当りの戸数※3	13市町村 319地区 44戸	15市町村 398地区 57戸	23市町村 153地区 90戸	5市町村 8地区 39戸

※1 他県は、茨城県(1市・2地区・10戸)、千葉県(2市・3地区・230戸)、栃木県(1市・1地区・20戸)、長野県(1村・2地区・55戸)の4県、計315戸。※2 宮城県は、表記以外に今後着工予定の43地区2,722戸がある。この戸数を含め完成予定は計22,516戸(95%)となる。完成戸数欄の()内は同様に完成予定戸数。※3 1地区当りの戸数は、着工(予定含む)戸数がすべて完成したものととして算出。

なお、仮設住宅の全地区数は計878地区、完成予定戸数は50,617戸で、1地区当たり平均58戸。

(表2) 仮設住宅建設の公募と木造仮設住宅

	岩手県	宮城県	福島県
応募事業者と 応募戸数	89社・グループ 11,406戸	156件 戸数は非公表	28事業者 16,226戸
公募選定結果 建設予定戸数	21事業者 2,494戸	要件適合 77件 戸数は非公表	12事業者・158構成 員、4,000戸
うち木造仮設住宅	17事業者 2,090戸	公表分 2事業者 145戸※1	11事業者・157構成 員、3,500戸

※1 宮城県の公表分は、山元町(130戸)、南三陸町(15戸)、
なお、木造仮設住宅の建設総量は、上表の合計5,735戸に全建の建設分300戸を加え6,035戸。
その後、福島県の第2次公募が行われ(7月26日発表)、約1,000戸が追加される予定。