

災害後のすまいの再建 包括的アプローチへ

—公共住宅の役割の再設定

Reconstructing Housings Post-Disaster : A Comprehensive Approach

—Re-Defining the Role of Public Housing

越山 健治 関西大学
Kenji KOSHIYAMA

1. はじめに

能登半島地震における住宅被害の状況は、消防庁の 2024 年 4 月 23 日災害情報によると北陸 4 県で、全壊 8,560 棟、半壊 19,368 棟であり、特に石川県で甚大な住宅被害量が報告されている。まだ住宅被害は確定しておらず増加することが見込まれるが、近年の国内災害で考えると 2016 年熊本地震における全壊棟数と同等の規模である。

しかしながら、今回の住宅被害は奥能登地方に倒壊家屋が集中しており、市町単位の被害率（全壊棟数／一般世帯数）をみると石川県輪島市や珠洲市で突出した高さを記録している。全体の住宅滅失ストックからみた住宅供給・再建計画とともに、市町および集落単位のすまいの再建計画を丁寧に論じていくことが求められるといえよう。

本稿では、過去の大規模災害における災害後の住宅供給過程から得られた課題・教訓について、被災者再建および被災地のすまいの復興との関係を紐解きながら、主に公的住宅の役割に焦点をあて能登半島地震に示唆できる内容を論じるものである。

2. 住宅再建を規定する 3 要因（意思・能力・可能性）

過去の災害事例から被災後の住宅再建における規定要因を大きく意思・能力・可能性の 3 要因に整理したり。

意思とは、被災地内（現地）に再建・居住する意思の有無である。これはまちの復旧速度や家庭の状況、雇用などなりわいの再建とも関係し、時間とともに変化するが、多くの場合は徐々に低下していく。この再建する意思の有無により地域再建の全体像の骨格が作られ、まちの復興策と連動していく。つまり、まさに被災者の再建意向であり、被災地の再建計画のボリュームを決定するひとつの材料となる。

能力とは、自力再建できる主に財産的、資金的な力があるかないか、である。自力で住宅を再建または移住を選択

できる人の主体性を被災地復興と結びつけることが重要であり、一方そうでない人への支援策については国の制度も含めていち早く構築し、提示することが求められる。これを左右する点で、公的政策関与が大きい部分である。

可能性は制約ともいえるが、再建や居住において、法律や計画による制限の有無である。既存不適格住宅被害の新築再建は現行法を守る必要があり、接道不良などがあると再建できない。また都市計画事業や災害危険区域指定による制限など、土地利用にも制約がかかることがある。都市計画区域外であっても、危険な市街地を再生産しないようある程度のまちづくり計画は必要であろう。このように被災後の住宅再建の可能性は、空間制約として公的計画、特に計画事業と連動する。

この 3 要因について、それぞれの適否で整理すると 8 パターンが存在し、具体的な支援策を考えることができる（表 1）。能力と可能性については、個々の状況、被害程度、公的支援や事業計画により確定する。意思はそれらの総合的判断ともいえるので、時間とともに変化する。

被災地の地域再建を目指すのであれば、居住意思が失われないうち支援制度をこれらのタイプに応じて設定していかなければならない。また早い段階で被災者それぞれがどのタイプに当てはまるかを把握するためのケースマネジメントの必要性は言うまでもない。これらを踏まえ公的計画の役割を十分に考慮することが求められる。

表 1 再建規定 3 要因とその支援策

意思	能力	可能性	支援策(案)
あり	あり	できる	まちづくりの担い手支援
あり	あり	できない	建替支援、共同化誘導
あり	なし	できる	公的住宅、事業化
あり	なし	できない	公的住宅、事業化
なし	あり	できる	建物・跡地対応
なし	あり	できない	建物・跡地対応
なし	なし	できる	移住支援、公的施設
なし	なし	できない	移住支援、公的施設

3. 災害後の住宅再建における公的住宅の役割

これまでの大規模災害復興において、住宅再建支援と復興まちづくりの連携が不十分であったことが指摘されている²⁾。両者が連携する枠組を成立させるためには、非常に丁寧かつ詳細な地域計画の策定が求められる。繰り返しになるが、まず被災者ケースマネジメントがあり、それを引き出す集落の維持計画と再生計画があり、それらを組み合わせ社会機能と連携させた生活圏を成立させる地域再建計画があり、さらに複数の都市機能を配置した大きな計画へと積み上げることが求められる。

一方、住宅再建支援だけに着目すると、住宅という個人財は基本的に自由経済の中で供給され、またそれは居住場所選択を含めて個人意思に委ねられる。個人財であるが故に、災害後の公的な直接支援は限定的にならざるを得ない特性を有している。住宅の再建策の主は「個」への支援である。しかし、災害が発生すると住宅ストックだけでなく、需給関係も激変する。民間の住宅市場と個人努力だけでは推し進めることができない社会がそこには存在する。そのため計画経済的な公的住宅の供給が必要であり、またこれは地域再建計画とも連携させることが可能である。すまいの再建を論じるだけでなく、その支援や地域計画との関係において公的な住宅ストック管理の役割が重要となる。

実際被災により住宅滅失が発生すると、緊急時の住宅ストックが必要となり、これは主に公的住宅が担う。災害救助法には、避難所や応急仮設住宅の供給が定められており、地方自治体の役割と位置づけられている。その後、被災者支援、基盤整備等と連携して、民間レベルの住宅再建が始まるが、その供給量やニーズ対応において公的住宅供給が必要となる場合が多い。このように、被災社会に必要な住宅ストックを中長期的にコントロール手段として利用可能なものが復興公営住宅である。

復興公営住宅には大きく3つの種類が存在すると考える。1つは平時から存在し、また将来にわたり資産となる公営住宅ストックである。被災後一時的にストックが増えるが、それは被災前から存在しているものに置き換えていくマネジメントがなされることが前提となる。

2つ目は、テンポラリーなストックとしての住宅である。例えば借上型公営住宅などがそれにあたる。また民間や個人への払い下げを可能にした住宅ストックもこれにあたる。被災社会における一時的に発生する住宅需要層を取り込むためのものであり、主に被災前にあった住宅の代替的な役割を担うので、復興期から日常社会へと移行していく中で変化できるものとして存在させておくしかなければ必要である。この住宅の供給や運用が、被災社会のすまいの再建・生活

再建に強く影響を及ぼすことはこれまでも指摘されている³⁾。

3つめは、新たな地域住宅ストックとして供給する公共住宅である。被災社会は復興過程を経て日常へと進むが、その日常が被災前の状況になるわけではない。被災後の新しい日常において、地域に必要な住宅ストックを公的住宅として早い段階から供給することが可能である。地域社会の10年20年先を捉えて、かつ被災者支援に直結する公的住宅は、新しいものになり挑戦的なものである。さらにこれを住宅単体ではなく、地域計画と組み合わせたものにしていく工夫が求められる。過去の災害事例においても挑戦的な取り組みがいくつもされてきた実績がある。

4. 能登半島地震におけるすまいの再建の行方

能登半島地震被災地は、全国でも有数の少子高齢化、人口減少課題を抱えた地域であり、今後の社会の潮流を踏まえ、すまいの再建計画を論じなければならない。しかし視点を変えると、このような被災前の日常状況下でも維持されてきた集落や居住があるということは、被災者のもつ居住の「強さ」と見てとれる。十分な実証はできていないが、地域との関係性や暮らし方、働き方に特徴があり、外部から見るほど脆弱性はなく、むしろ小さな強靭性を有していた社会なのかも知れない。

このような地域社会において、被災後の住宅再建市場は著しく変化する。すまいの選択は個人に委ねられるので、被災地外での再建、被災地内での移住、現地再建があり、また持家→借家への移行もよく見られる傾向である。都市部被災に比べると人口流出の懸念は大きいですが、それを従来型、一般型の公的住宅ストック管理で対処することは非常に難しい。さらに民間住宅市場に委ねると、より深刻な事態が予想される。この解はやはりいずれにせよ、この被災状況に応じた新しい公的住宅ストック管理手法を用いたすまいの再建計画であり、かつ地域再建計画であろう。先に書いたように、居住してきた人々の持つ「強さ」という地域復興の「種」「芽」を最大限引き出し、意思・能力・可能性を最大限高めることに寄与する計画の策定を期待するものである。

<参考文献>

- 1) 越山健治, 災害復興公営住宅が有する役割の変遷, 都市住宅学 88号, pp.58-61, 2015
- 2) 田中正人, 減災・復興政策と社会的不平等: 居住地選択機会の保障の視点から, 日本経済評論社, 2022
- 3) 越山健治・宮定章, 災害復興公営住宅団地の長期的活用と変化に関する分析, 住総研研究論文集・実践研究報告集 50巻, pp.139-150, 2024