

木造仮設住宅の恒久転用と地域の持続

—場所の視点から

Does Permanent Use of Wooden Emergency Housing Contribute to Regional Sustainability?

—From the Perspective of the Land as a Continuous Story

野口 雄太 福岡大学工学部建築学科
Yuta NOGUCHI

1. はじめに

木造仮設住宅¹⁾は、近年の災害において供給量の面でも存在感を増してきている。嚆矢については諸説あるが、一般には東日本大震災における仮設住宅の建設戸数が膨大であったことから、プレハブの仮設住宅に加えて広く採用されたものと認識されている²⁾。木造仮設住宅はその後の災害被災地においても度々建設されており、岩佐³⁾の指摘する仮設住宅の「ローカライズ」を実現する手段としても期待される。特に、本稿でも紹介する平成28年熊本地震被災地に建設された木造仮設住宅は、極めて挑戦的な試みであり、今回の能登半島地震においても良く参照されている。本稿では、熊本地震および能登半島地震における木造仮設住宅について紹介しつつ、その可能性について検討する。

2. 熊本地震における木造仮設住宅の恒久転用

2016年4月に発生した熊本地震は、最大震度7の揺れを2度も引き起こし、広範な地域に甚大な被害をもたらした。すぐさま仮設住宅の建設が開始され、最終的に110団地4,303戸が供与された⁴⁾が、そのうち31団地683戸が木造で建設されている。これらの木造仮設住宅について第一に特筆すべきは基礎をRC造とした点である。これは県下すべての建設型仮設住宅に共通して適用された熊本県独自の工夫「熊本型デフォルト」の方針に基づく⁵⁾。熊本県では、2011年7月の九州北部豪雨で被災した阿蘇市において、48戸の木造仮設住宅を供給した実績があり、またその一部は仮設としての供与期間終了後に、木杭基礎をRC基礎へと改修し、公的な住宅として運営した実績を有する。この実績が国との協議のなかで有効に働いたことは想像に難くない⁶⁾が、結果として、恒久住宅として転用可能な木造仮設が仮設建設の最初期から供給された事実は、高く評価すべきであろう。

これら木造仮設住宅の転用の実態については、溯上らの

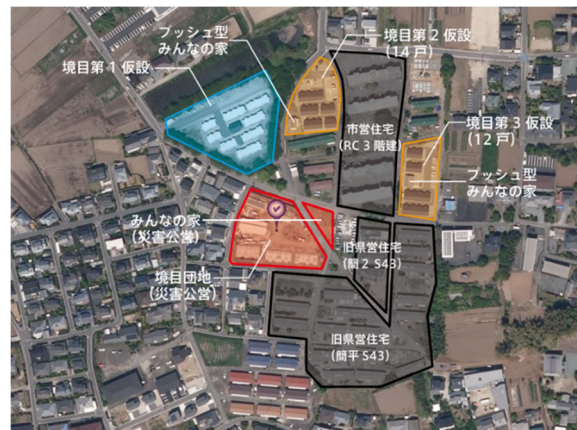


図1 境目団地全景

一連の研究³⁾⁴⁾に詳しいが、本稿では計画的に着目すべき事例について簡単に触れたい。それは宇土市の境目団地である。境目団地は昭和40年代に建設された簡易耐火平屋の県営住宅やRC3階建ての市営住宅が並ぶ団地であった。老朽化等により公営住宅の解体を進めていたところを震災が襲ったのである。公営住宅跡地は団地横に位置する公園とあわせて仮設住宅の建設用地として選定された。ここで熊本県は公園にプレハブ造1団地24戸、公営住宅跡地の一部に木造2団地26戸の仮設住宅を建設した。結論から言えば、原状復帰を求められる公園にはプレハブ造を、恒久転用も可能な公有地には木造を選択していたのである。

その後、木造2団地にはそれぞれ集会施設⁵⁾も供給され、仮設建設用地とはせず残っていた公営住宅跡地には木造の災害公営住宅も建設された。木造仮設住宅も仮設供与期間を経て市へと払い下げられ、単独住宅⁶⁾として運営されることとなった。これら公的な住宅を巡る計画の集積により、集会施設もなく老朽化の進んでいた境目団地は、地域の核としての機能を有する良好な住環境を獲得している(図1)。

このように、応急対応の時期から復興後を見通すような計画を実行し、その土地の旧来からの機能を十分に発揮できる新しい環境を生み出している点には学ぶことも多い。

3. 能登半島地震における木造仮設住宅の実態

熊本地震被災地でのこのような計画の実践を踏まえて、能登半島でも木造仮設建設が進められている。

石川県によれば、建設する仮設住宅には目的別に3つのタイプが計画されている。第一に迅速かつ大量の供給を実現しつつ供与後には撤去される「従来型」、第二に里山里海の景観に配慮した新たなまちを整備するように市街地内の空地に建設される木造の「まちづくり型」、第三に能登を離れて賃貸型仮設などで生活する被災者の帰郷を支援するように集落内の空地に建設される木造の「ふるさと回帰型」の3種である。木造は仮設供与後に市町営住宅への転用が基本方針であると明言されている。

この方針は、仮設住宅のあり方を考える上で重要なメルクマールのひとつであろう。地方における災害時の公的な住宅建設の目的が、単なる避難生活の場の供与にとどまらず、復興後の地域の持続への貢献も踏まえたものとなっている。応急住宅への呼称変更もそうだが、すべてを仮設的に行う必要性はなく、縦深的な住宅供給を実現するものに変わりつつあると言える。

特に「ふるさと回帰型」は、地方の災害復興にひとつの暗い影を落としてきた「私有財への公費投入禁止原則」を覆し得るかもしれない。大脇⁹⁾によれば、この原則には実定法上の根拠が明確には存在せず、公平性や公益性の観点から公費投入に抑制的な政治的態度が継続されてきたのみであるという。今後の継続的な議論を待つ必要があるとは思われるが、被災後のふるさと回帰に公益を認めることが出来れば、公費による個別的な住宅再建もまた可能となる。この点について、2つの論点を提示しておきたい。第一に、過疎地に人が住み続けることで生み出される国土保全上の価値である。歴史的に人の手が加わることで維持されて来た農地の保全や森林の循環がもたらす公益は、まだ十分に勘案されていない。第二に、住宅の有する景観上の価値である。文化財ではない歴史的な住宅群の再建に際しても、地域の歴史的・文化的な景観に馴染むようなものとなるよう格別の支援が必要ではないかと考えている。連続した街並みや集落空間に空き地が生まれたり、景観上の支障となる建物が建設されたりすれば、地域の景観的価値は著しく毀損される。そもそもこのような土地にあって住宅がすべて私有財であるという考え方は、馴染まないのではないだろうか。都市部には存在しないかもしれないが、住宅再建を世帯の個別的判断のみに委ねる限界が、そこにはある。

なお、「ふるさと回帰型」の実現の背景には、熊本だけではなく2007年能登半島地震での実践も存在している。当時の輪島市は災害公営住宅の1種として、被災者の自宅跡

地の無償譲渡を受け、「戸建て型公営住宅」を建設している。当時の災害記録誌⁹⁾には「入居者が希望すれば将来的には譲渡を受けることも可能である」とされ、個人へ払い下げられることも検討されたようである。この実態については未調査のため機会があれば改めて報告したい。

以上、木造仮設住宅をめぐる熊本県と石川県の実践について紹介した。計画学に携わるものとして、過去の優れた事例を評価し、新たな価値の創造に貢献したいと信ずる。

<補注>

- (1) 仮設住宅に対する呼称は、支援のあり方が拡充されるなかで変更が続いている。災害救助法の条項こそ「応急仮設住宅」のままとされているが、いわゆる仮設住宅は現在「建設型応急住宅」と呼称が改められ(令和元年10月)しており、本稿においても正しく「木造の建設型応急住宅」と記載すべきであるが、伝わりやすさを優先し、木造仮設住宅と記載する。
- (2) いわゆる「近代復興」以前には、木造の仮設住宅が一般的だった時代も存在しているが、ここでは1つの時代の転換点として東日本大震災を取り上げた。現在では、木造仮設住宅を建設するための災害協定を結ぶ自治体も増えてきており、仮設住宅＝プレハブの時代は終わり、目的や地域の状況に応じた構法の選択が求められている。
- (3) みなし仮設(借上型仮設住宅、現・賃貸型応急住宅)は最大で15,000戸程度供与されている。
- (4) 地盤があまり良好でない敷地と余震が続くなかでの木造であるため、基礎をRCとすることが認められたと説明される。建設業者にとっても慣れない木杭よりも施工性が高く、特段の工夫を凝らさずとも一般住宅と同程度には室内パリアフリー化が可能なRC基礎は歓迎されたようである。
- (5) 熊本では20戸以上の団地に対して40m²の談話室、50戸以上で60m²の集会所、80戸以上でその両方が災害救助法に基づいて供給されたが、のちに県は20戸未満で希望する団地に対して寄付金を原資とした集会施設(プッシュ型みんなの家)を供給している。
- (6) 公営住宅法に基づく国庫補助を受けていない自治体単独所有の住宅。なお、仮設住宅の床面積では公営住宅として基準を満たさず、熊本では二戸一改修を実施したり、そのまま災害公営よりも安価な公的住宅として運営されるものも。

<参考文献>

- 1) 岩佐明彦(2017)「応急仮設住宅のカイゼン型性能向上の成果と限界」, 建築雑誌, 132(1695), 24-25, 日本建築学会
- 2) 桂英昭(2016)「熊本型デフォルト 応急仮設住宅計画」, WEB版建築討論, 009, <<http://touron.ajj.or.jp/2016/08/2438>> (2024.3.31参照)
- 3) 洲上貴代ほか(2021)「平成28年熊本地震における木造仮設住宅の転用に関する研究 その1 木造又はプレハブの選択経緯と転用の条件について」, 日本建築学会計画系論文集, 86(779), 95-104, 日本建築学会
- 4) 洲上貴代ほか(2021)「平成28年熊本地震における木造仮設住宅の転用に関する研究 その2 転用後の木造仮設住宅が果たす役割についての考察」, 都市・建築学研究, 39, 51-59, 九州大学大学院人間環境学研究院
- 5) 大脇成昭(2017)「復興期における住宅再建支援策 公費投入の是非を中心に」, 法学セミナー, 750, 47-53, 評論社
- 6) 石川県(2009)『平成19年能登半島地震災害記録誌』