

熊本地震における半壊世帯の応急修理制度利用の実態把握

熊本大学 学生会員○熊谷克也 学生会員 佐藤嘉洋 正会員 円山琢也

1. 研究の背景・目的

2016年の熊本地震で震源となった益城町では住家が甚大な被害を受け、全住宅のうち半数以上となる6,259棟が半壊以上の損傷¹⁾となった。災害のため半壊以上の被害を受けた住家は、災害救助法に基づき応急修理制度の利用が可能となる。応急修理制度とは被災した住宅を一定の範囲内で応急的に修理する制度であり、制度の利用は、「避難所の早期解消や、応急仮設住宅等の需要抑制につながる。」「被災者が可能な限り地域にとどまって復興まちづくりを進める足がかりを確保することができる。」等の面で有効である²⁾。しかし、この制度には様々な課題があると過去の震災から報告されている³⁾。

そこで本研究では、熊本地震における応急修理制度に関する住民側と行政側の双方の意見を把握し、応急修理制度の問題や課題を整理することを目的とする。

2. 応急修理制度の概要

住宅の応急修理制度とは、「災害のため住居が半壊、半壊の被害を受け、そのままでは居住できない場合であって、応急的に修理すれば居住可能となり、かつ、その者の資力が乏しい場合に、自治体が必要最小限度の修理を行う制度」とされ⁴⁾、熊本地震においては要件を満たした世帯へ57.6万円を限度額として実施された。熊本地震における制度運用の特徴的な点は、半壊の場合に従来設けられていた所得要件が廃止され、半壊世帯も比較的使用しやすかったことが挙げられる。また、応急修理制度の利用要件として「応急仮設住宅を利用しないこと」と明記されているが、今回の熊本地震では、初めて半壊の世帯が仮設住宅入居条件に加わったため、仮設住宅へ入居するか制度を利用するか判断が住民にとって難しかったと推察される。

益城町において応急修理制度の概要や仮設住宅入居条件の緩和について広報された時期と内容を表-1に示す。

3. 益城町における応急修理制度の利用状況

益城町が2017年7月に実施した「第2回益城町今後のお住まいの意向等に関するアンケート調査（以下、住まいの意向調査）」を用いて、同町における応急修理制度の利用状況について分析を行う。図-1は罹災判定別の応急修理制度利用状況であるが、制度を利用する可能性が高い半壊世帯でも3割以上の世帯が利用していない。罹災判定の分類指標では各住家の被災程度の詳細までは把握しきれず、修理を行えないような深刻な被害を受けた世帯も存在すると思われる。また、修理を希望しても何らかの事情により断念せざるを得ず、解体をした世帯も存

在すると考えられる。しかし、これらの実態は意向調査では把握できていない。

4. 益城町仮設団地における追加調査

(1) 調査概要

住まいの意向調査は郵送調査であるため、応急修理制度に関して住民が抱えている意識を詳細に把握するには限界がある。ここで、筆者らの研究グループが行った調査⁵⁾より応急仮設住宅に半壊の世帯が100世帯超存在することを把握している。また、2章で述べたように応急修理制度の利用要件は「応急仮設住宅を利用しないこと」

表-1 広報ましき災害臨時号での関連情報の提供状況

2016年 5月18日(No.8)	罹災証明書交付開始 (5月20日から)
5月21日(No.9)	応急仮設住宅応募受付開始 対象：全壊、大規模半壊(半壊含まず)
5月24日(No.10)	応急修理制度の申込要項について初めて掲載
6月26日(No.14)	第二次応急仮設住宅募集 対象を半壊に拡大

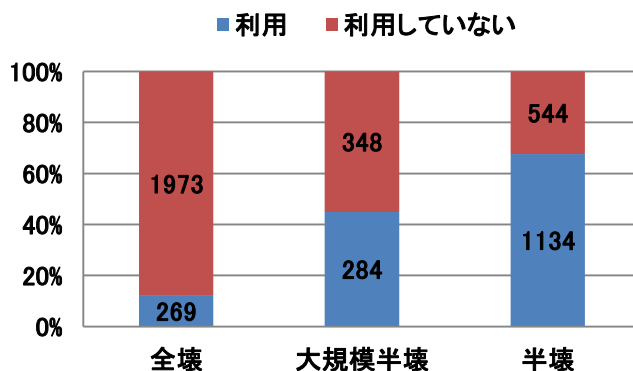


図-1 罹災程度別 応急修理制度の利用状況

表-2 応急修理制度の未利用世帯の実態調査概要

対象者	仮設住宅居住の半壊世帯
調査対象地域	益城町全域の仮設住宅団地
調査方法	面接調査方式
実施時期	2017年11月～12月中旬
対象世帯数	105世帯(2016年聞き取り調査より)
回答世帯数	21世帯

であるので、仮設住宅居住世帯は応急修理制度利用を選択しなかった世帯と見なせる。そこで益城町仮設団地において表-2の聞き取り調査を実施することで、半壊世帯かつ応急修理制度を利用しなかった世帯の制度への意識や制度利用に対する課題等を明らかにしていく。

(2)聞き取り調査結果

今回聞き取り調査を行った世帯は21世帯で、そのうち8世帯が借家世帯であった。借家世帯は、応急修理制度利用の意思決定は大家の意向に左右される。また、今後の住まいの選択にも大家の意向が大きく影響するという声が多く聞かれた。

また、残りの13世帯は持家世帯で、うち過半数以上の9世帯が応急修理制度の利用に関して一切悩まなかったとのことだった。その要因として建物や地盤の安全性が挙げられた。具体的には、

「自宅は築40年なので修理できるとは思えなかった。」

「建物自体の被害は深刻ではなかったが、地盤の影響により解体せざるを得なかった。」

という声が聞き取り調査で多く聞かれた。このことから一度震災で半壊の状態になった家を修理し、再度住み続けることに不安を抱く世帯は多かったことが推察される。

また、年齢に言及した理由も多く、具体的には

「もう働くことのできる世代ではないから、修理しようと思っても金銭面での理由により難しい。」

「災害公営住宅に住むことができれば、自宅の再建のことなどについて悩む必要がない。」

などという声が聞かれた。このように応急修理制度を利用するかどうかを考える以前に修理自体を考えなかった世帯というのがほとんどであった。

一方で修理を考えた世帯は4世帯存在した。修理を行わず応急修理制度を利用しなかった一番の要因は金銭面で、4世帯ともに挙げていた。具体的には

「応急修理制度の限度額が低い。」

「家を本格的に修理しようとしても限度額57.6万円では全然足りない。」

「見積もりで修理に1000万円かかるといわれたのでそれならそれに少しお金を出して自宅再建する。」という声が聞かれた。このことから、住民は「応急修理」という概念を応急修理制度の対象範囲である家屋だけではなく、擁壁や地盤などの敷地内全ての修理を行うものとして認識していると推察される。

また、制度を利用しなかったその他の要因として

「修理制度を利用したくて役場や業者に何度も電話をかけたが、人手不足で電話に出てもらえなかったため、自宅の修理を諦めて仮設住宅に入居した。」

「半壊の世帯は仮設に入居することができないと思い実家に避難していたが、入居できると知って益城に戻って仮設に入居した。」

などの声も聞かれた。

5. 益城町役場でのヒアリング

2017年12月7日、益城町役場にて2016年当時応急修理制度を担当した職員に応急修理制度に関するヒアリングを行った。担当職員の話では、応急修理制度は家屋の本格的な修理を行う前に、一時的に自宅を修理する制度であり、屋根をブルーシートで覆ったり、壁やドアを補修したりする工事を想定して運用する制度と捉えている、ということだった。

このことから住民は応急修理制度の修理範囲を家屋を含めた擁壁や地盤などの敷地内全てを対象としていると認識しているため、住民と行政の間に制度に関する理解の乖離が存在していることがわかる。ゆえに、今後の災害復興時において住民へ応急修理制度を正しく認識させるための周知が重要となると推察される。

また、今回の熊本地震の応急修理制度に関する最大の問題は業者不足であるという話も聞かれた。応急修理制度の工事完了期限は法律上発災から1ヵ月であるが、2016年10月の時点でそれが3か月に延長された。しかし多くの業者はその期間では工事を完了させることが不可能だった。また、建築協会等との連携体制が整えられていなかったため、業者の手配や住民からの相談が十分に対応できなかった、といった行政側の課題も聞かれた。

6. おわりに

住民、行政にヒアリングを行い双方の話をもとに今回の熊本地震における応急修理制度についての実態を把握した。今後は建設業者や熊本県にヒアリングを行うことでより多角的に応急修理制度について整理・分析し、制度に関する有効な改善策を模索していきたい。

参考文献

- 1) 益城町、「平成28年熊本地震 益城町による対応の検証報告書」、2017.11.
- 2) 内閣府、災害復旧・復興施策に関する報告書、災害対応資料集
- 3) 国土交通省四国地方整備局、「被災住宅の応急修理の事前検討のためのポイント(案)」
- 4) 内閣府(防災担当): 住宅の応急修理、被災者の住まいの確保に関する取組事例集, pp133-150, 2015.03.
- 5) 渡邊萌, 佐藤嘉洋, 円山琢也: 熊本地震の復興初期における益城町仮設住宅入居者の居住地選択意向, 都市計画論文集, Vol.52, No3, pp.1094-1100, 2017.