

# 京都市の仮設住宅供給課題と広域避難支援の提案

龍谷大学政策学部石原ゼミナール 9期生

○二重 鳩斗 (FUTAE Hayato)・石川 めぐみ (ISHIKAWA Megumi)・梅川 瑞希 (UMEKAWA Mizuki)・岡山 楓 (OKAYAMA Kaede)・喜多 育太 (KITA Hiroto)・北村 さくら (KITAMURA Sakura)・佐藤 拓海 (SATO Takumi)・杉本 俊輔 (SUGIMOTO Shunsuke)・高月 亜美 (TAKATSUKI Ami)・中尾 藍士 (NAKAO Aito)・浜野 紗奈 (HAMANO Sana)・原 祐一郎 (HARA Yuichiro)・藤田 尚希 (FUJITA Naoki)・松井 昊弥 (MATSUI Koya)・山林 歩美 (YAMABAYASHI Ayumi)

(龍谷大学政策学部政策学科)

キーワード：応急仮設住宅建設候補地、災害リスク、広域避難

## 1. はじめに

2024年1月1日に令和6年能登半島地震が発生したが、読売新聞（2024）によると、応急仮設住宅の建設遅れが大きな課題となり、仮設住宅の供給が必要に追い付かない状況が報じられた。被害が大きかった奥能登地域の人口は約5~6万人でありながら、地理的要因などにより仮設住宅の建設用地の選定に困難を極めた。

このような状況から、約143万人の人口を抱える京都市において、大規模災害が発生した場合、同様の課題がより深刻化を増すと考えられる。

京都市住宅審議会（2020）によると、京都市では花折断層地震の際に応急仮設住宅の必要戸数は、公営住宅等を除いた約30,000戸が想定されている。

京都市では賃貸型や建設型の応急仮設住宅の提供を想定しているが、建設型応急仮設住宅の建設予定地となる公園や広場などのオープンスペースは、災害対応の段階に応じて、避難所、救援拠点、資材拠点、瓦礫仮置場など多目的に利用されるため、応急仮設住宅の早期建設は困難を極めることが容易に想定される。

また、京都市住宅審議会（2020）が実施した、公用地を対象にした建設型応急仮設住宅の供給シミュレーションの結果によると、確保可能な用地が約10,000戸分にとどまり、不足分である約20,000戸を賃貸型及び建設型応急仮設住宅によって賄う必要がある。

令和6年能登半島地震被災地では仮設住宅の建設が進む中、同年9月に奥能登豪雨が発生し、応急仮設住宅が浸水する事例が確認された（読売新聞、2024）。床上浸水した仮設住宅の多くは災害リスクのある区域に位置していた。この背景には、山間部が多い奥能登地域において仮設住宅を建設できる適地が限られており、災害リスクのある区域内に整備せざるを得ない現状があった。

これらを踏まえ、平時からの安全かつ生活再建に適した立地を、想定される必要戸数に応じて確保することが求められる。

本研究では、仮設住宅の必要戸数に対する候補

地の充足状況、候補地の立地における災害リスク状況を明らかにし、京都市における建設型応急仮設住宅の立地のあり方について提言を行う。

## 2. 調査方法

本研究では、京都市における応急仮設住宅の必要戸数がどの程度足りないかを明らかにするとともに、各自治体が定めている応急仮設住宅建設候補地が災害リスクに対して安全な場所に立地されているかどうか検証を行う。応急仮設住宅の必要戸数は、過去の災害（阪神淡路大震災、東日本大震災、平成28年熊本地震、令和6年能登半島地震）における全半壊戸数に対する建設型応急仮設住宅の建設戸数の割合を算出する。そして、京都市地域防災計画で定められている花折断層地震での全半壊戸数の232,000戸から建設型応急仮設住宅の建設戸数を推計する。

次に、京都市は、災害の規模に応じて市内の運動施設や元小中学校、公園を仮設住宅の建設候補地としているが、候補地の具体名は公表されていない。これらの候補地を京都市の公有地に関する資料から推測し、それぞれの場所の土砂災害・津波・洪水・高潮などの災害リスクの有無について、重ねるハザードマップ(GSI)を用いて分析を行う。

## 3. 調査結果

過去の災害での、全半壊戸数に対する建設型仮設住宅の割合を求めた結果が表1の通りである。表1を確認すると、過去の災害における全半壊戸

表1　過去の災害における全半壊戸数に対する建設型仮設住宅の割合（小数第2位以下は四捨五入）

地震名	全半壊戸数	建設型仮設住宅戸数	割合
阪神・淡路大震災	249,180	48,300	19.4%
東日本大震災	400,101	53,194	13.3%
熊本地震	42,192	4,303	10.2%
令和6年能登半島地震	30,229	6,882	22.8%

表2 京都市の応急仮設住宅必要戸数と過不足数の推計

地震名	必要戸数	想定戸数	過不足
熊本地震(10.2%)	23,664	10,000	-13,664
東日本大震災(13.3%)	30,856	10,000	-20,856
阪神・淡路大震災(19.4%)	45,008	10,000	-35,008
令和6年能登半島地震(22.8%)	52,896	10,000	-42,896

数に対する建設型仮設住宅の割合は、最小値で熊本地震の10.2%、最大値で令和6年能登半島地震の22.8%という結果となった。

次に、京都市の地域防災計画において想定されている全半壊戸数を基に、表1の各災害の建設型応急仮設住宅の割合をから、京都市における応急仮設住宅の充足度を算出した（表2）。

また、京都市が公表している公有地に関する資料をもとに、応急仮設住宅の建設候補地と推測できる場所における災害リスクの有無を確認した。災害リスク区域内に位置していると判別できた候補地は744箇所で、全体の76.78%だった。一方で重ね合わせたハザードマップ上でいずれの災害リスクにも該当しないことが確認された候補地は225箇所で、全体の23.22%であった。

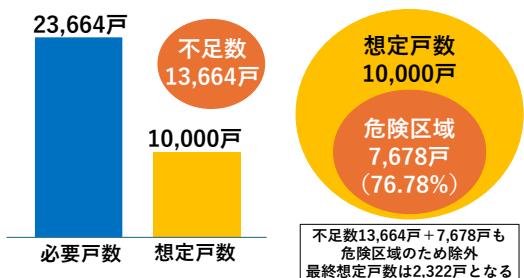


図1 京都市における仮設住宅の必要数・想定数・過不足数の関係 (熊本地震の割合から推計)

図1は熊本地震の割合を用いて場合の京都市における仮設住宅の必要戸数と総戸数及び、建設候補地の危険区域割合を示している。

最小値である熊本地震の基準の割合を用いても、13,664戸不足する上、想定戸数の76.78%が災害によるリスクがある区域であるため、応急仮設住宅の建設候補地を十分に確保することは困難であると言える。

#### 4. 提案

本研究の結果から、京都市内において応急仮設住宅の必要戸数に対して候補地が不足している現状と、多くの建設候補地においても災害からの安全が保障されていないことが明らかとなった。京都市のように、当該自治体内で建設型応急仮設住宅の想定戸数に見合う候補地が提供できない場合、他自治体との連携が必要であると考えられる

ため、他自治体と連携した広域避難に関する提案を行う。

広域避難とは被災地外への避難や受け入れを担うものであり、発災後の生活再建を支えている。

朝日新聞（2016）が行った調査によると、東日本大震災時に広域避難を行った被災者は、避難先の選定理由として、親類や知人の存在、地縁などの理由が多かった。

そこで、各個人もしくは世帯が被災時に広域避難先として選択したい自治体と事前に契約を結ぶことにより、被災時に速やかに避難先の自治体から支援を受けることができる「広域避難先事前選択制度」を提案する。

支援内容としては、まず住まいの確保として、避難先の自治体が所有する公営住宅の空き部屋の支給を行う。更に、先程と同じ朝日新聞の調査において、広域避難時に被災者が困ったこととして、健康や生活資金、就業などを多く挙げていたことを踏まえ、就業支援や生活資金の補助、かかりつけの病院の紹介などを行う。これに加え、過去の災害において広域避難が長期化していることも踏まえ、被災者と避難先の自治体とが定期的に面談等を行い、行政が行う既存の各種支援などの紹介、活用を行うことも必要であると考える。

そして、あくまで広域避難は避難であり、最終的には元に居住していた自治体に戻ることが理想的である。そのため、避難先の自治体にいる被災者に対して、被災地に当たる自治体は、住宅再建等に関する各種支援などの情報提供を行うことが不可欠であると言える。

この制度により、被災者は自らが事前に選択した自治体に避難することが可能となるため、避難後の心理的負担などが従来と比較し、軽度になるとされる。また、自らが避難先を選択できることにより、避難後の心配等が減少し、広域避難を選択する人が増加すると考えるため、仮設住宅の不足に対して、広域避難によって補うことが可能となると考える。

#### 参考文献

- (1) 読売新聞（2024）「仮設住宅の完成300戸止まり、入居申請は8市で8000戸…遅れの背景に予知不足」『読売新聞オンライン』2024年2月29日
- (2) 京都市住宅審議会（2020）「災害等に対して市民の安全・安心な暮らしを守る住宅政策について」
- (3) 読売新聞（2024）「大雨で仮設住宅9か所が床上浸水、「また一からやり直し」…肩落とす能登半島地震の被災者」『読売新聞オンライン』2024年9月22日
- (4) 朝日新聞（2016）：「広域避難の心構え」『朝日新聞デジタル』1月16日