

「東日本大震災等の被災者の居住の安定確保のための災害公
営住宅の整備状況等について」に関する会計検査の結果につ
いての報告書（要旨）

平成 2 5 年 9 月

会 計 検 査 院

1 検査の背景

東日本大震災等により多くの被災者が住宅を失うなどしたため、国又は地方公共団体は被災者に対する当面の住宅として応急仮設住宅の供与を推進しており、応急仮設住宅等に居住する被災者については、自力再建に対する支援策を講ずる一方、自力再建が困難な被災者の居住の安定確保を図るために、応急仮設住宅を退去した後の恒久的な住宅として災害公営住宅を整備することとしている。

(1) 検査の観点及び着眼点

会計検査院は、効率性、有効性等の観点から、災害公営住宅の整備に係る計画策定に際して、住民に対する意向調査や整備方式の採用は適切に行われているか、整備は着実に進捗しているか、整備後の募集及び入居の状況はどうなっているかなどに着眼して検査を行った。

(2) 検査の対象及び方法

東日本大震災等により住宅等に甚大な被害を受けるなどした^(注1) 8県 管内の56市町村の区域内で実施又は計画されている災害公営住宅整備事業等を対象に、8県から調書を^(注2) 徴してその内容を分析するとともに、国土交通省及び 7県 において、災害公営住宅の整備状況を現地で確認するなどして会計実地検査を行った。また、比較分析を行うため、過去の地震等により被災した新潟、兵庫両県において、説明を聴取するなどして会計実地検査を行った。

(注1) 8県 青森、岩手、宮城、福島、茨城、千葉、新潟、長野各県

(注2) 7県 青森、岩手、福島、茨城、千葉、新潟、長野各県

2 検査の状況

(1) 災害公営住宅の整備に係る計画の策定状況等

ア 災害公営住宅の整備手順等

市町村等は、被災した住民の意向を調査するなどして、災害公営住宅を整備する地区、整備計画戸数、用地取得から建設等を行うまでの整備方式、整備期間等を定めた基本的な計画を策定する。整備期間については、原則的には応急仮設住宅の退去期限までに整備を完了することが目標とされている。そして、市町村等は復興交

付金の交付を受け、災害公営住宅の整備を行い、整備後に入居者の募集等を行う。

災害公営住宅の整備方式については、市町村等の事業主体が自ら建設する方式（以下「直接建設方式」という。）のほか、独立行政法人都市再生機構（以下「UR」という。）が建設した住宅の引渡しを受ける方式（以下「UR建設譲渡方式」という。）、民間会社等が市町村等の定めた規格等に適合するように建設した住宅や既存の住宅を用地も含めて買い取る方式（以下「買取方式」という。）及び民間会社等が共用部分に係る整備費の一部について補助を受けて建設した住宅や既存の賃貸住宅を一定期間借り上げる方式（以下「民間借上方式」という。）がある。

イ 区域内において災害公営住宅の整備を計画している市町村の状況

災害公営住宅の整備を計画している前記の56市町村の区域内における災害公営住宅の整備を計画している事業主体は、全て県が実施することとして市としては事業を実施しない4市を除いた52市町村と、県自らが事業主体となったり市町村から委託を受けたりして災害公営住宅を整備する4県の計56事業主体となっており、これらの事業主体に係る災害公営住宅の整備計画戸数は、25年6月末現在で計25,067戸となっている。

ウ 整備方式別の整備計画戸数等

災害公営住宅の整備方式については、前記のとおり、直接建設方式、UR建設譲渡方式、買取方式及び民間借上方式があるが、それぞれ以下のような特徴がある。

- ① 直接建設方式は、事業主体の意向を細部まで反映できるが、用地の選定及び取得、設計、建設工事発注等の業務に係る職員の負担が大きい。
- ② UR建設譲渡方式は、設計、建設工事発注等の業務に係る職員の負担は軽減されるが、URに対して事務費を負担する必要がある。
- ③ 買取方式は、用地の選定及び取得、設計、建設工事発注等の業務に係る職員の負担が軽減され、用地の選定及び取得に係る時間が短縮できるが、買取りに係る業者を公募により選定する場合、総合評価落札方式によることとなり、募集要綱等の作成、評価等の業務が必要となる。
- ④ 民間借上方式は、設計、建設工事発注等の業務に係る職員の負担が少なく、建設費等の初期投資が大幅に少なくて済むが、後年度も借上住宅の所有者に対する賃料を負担し続けることになるほか、借上住宅の所有者との契約期間満了時には入居者に他の公営住宅等への移転を求める必要が生ずる。

25年6月末現在の整備方式別の整備計画戸数については表1のとおりとなっている。

表1 整備方式別の整備計画戸数等の状況

(単位：戸)

整備方式 事業主体 県名	直接建設方式			UR建設 譲渡方式	買取方式			民間借上 方式	未定			合計	
	県	市町村	計	市町村	県	市町村	計	市町村	市町村	不明	計		
東北3 県	岩手県	2,746	1,581 (10)	4,327	997 (5)	100	673 (5)	773	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	6,097
	宮城県	2,136	2,635 (12)	4,771	4,428 (8)	0	2,647 (5)	2,647	149 (1)	2,200 (2)	1,247 (4)	3,447 (5)	15,442
	福島県	500	2,494 (9)	2,994	77 (2)	0	0 (0)	0	0 (0)	37 (1)	30 (1)	67 (2)	3,138
	計	5,382	6,710 (31)	12,092	5,502 (15)	100	3,320 (10)	3,420	149 (1)	2,237 (3)	1,277 (5)	3,514 (7)	24,677
その他の県の計	88	274 (8)	362	0 (0)	0	28 (1)	28	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	390
合計	5,470	6,984 (39)	12,454	5,502 (15)	100	3,348 (11)	3,448	149 (1)	2,237 (3)	1,277 (5)	3,514 (7)	25,067	

注(1) 括弧書きは、市町村数である。

注(2) UR建設譲渡方式及び民間借上方式を採用した事業主体はいずれも市町村である。

注(3) 整備方式が未定のうち、不明とは県が事業主体か市町村が事業主体か不明なものである。

注(4) 未定のうち、市町村が事業主体の欄の市町村数と不明の欄の市町村数とで重複しているため、両欄の合計と計の欄の数とは一致しない。

また、東日本大震災等の発生前の18年度から22年度までの5年間に、岩手、宮城、福島の3県（以下「東北3県」という。）の区域内で整備された公営住宅は1,698戸となっていて、東北3県における災害公営住宅の整備計画戸数はその14.5倍に当たる24,677戸に上っており、従前の人的体制のままで円滑に整備を進めるには困難な状況にあると考えられる。

このような状況の下、各事業主体は、職員の負担を軽減するために、他の地方公共団体等から応援の職員を受け入れたり、建築部門に職員が比較的多数配置されている県に災害公営住宅の整備を委託したり、直接建設方式に加えてUR建設譲渡方式等を採用したりして対応している。

整備方式別の整備計画戸数をみると、災害公営住宅の整備を全て県に委託したり、直接建設方式による整備を実施せずUR建設譲渡方式等による整備を採用したりしている市町村は東北3県管内で9市町あり、これらの市町村に係る整備計画戸数は計4,100戸となっていた。一方、直接建設方式による整備計画戸数が525戸と整備計画戸数全体の600戸の87.5%を占めている事業主体も1町あるなど、直接建設方式による整備計画戸数の割合が高い事業主体もあり、このような事業主体では、職員の負担が大きくなっていると考えられる。

エ 意向調査等

事業主体となっている市町村等は、被災者に対して、自力で再建する場合の支援

策や災害公営住宅の家賃、間取等住宅再建に関する説明会を行うとともに、住宅の再建方法に関するアンケートや個別訪問等による調査を実施して、災害公営住宅に対する住民の意向を把握している。そして、56事業主体のうち管内市町村と同じ区域で整備を実施することとしているため意向調査の必要がない岩手、宮城両県を除く54事業主体における意向調査の実施状況は、意向調査を1回も実施していない事業主体が2事業主体ある一方で、2回以上実施するなどして住民の意向の変化を把握するよう努めている事業主体もあった。

上記54事業主体のうち、アンケート等による意向調査の調査内容を把握できた51事業主体における質問項目をみると、その主なものは、災害公営住宅への入居希望の有無、入居を希望する地区、世帯の人数等となっていた。また、51事業主体のうち、災害公営住宅への入居希望の有無だけでなく、整備計画を策定する上で必要と考えられる入居を希望する地区を質問項目としているのは、32事業主体となっており、世帯の人数を質問項目としているのは14事業主体となっていた。

災害公営住宅の整備に当たっては、意向調査を適時適切に実施して住民の意向の変化を的確に把握して、これに基づいて整備計画戸数を見直していくことが重要である。

オ 国土交通省による支援

国土交通省は、事業主体に対する支援の一環として、人的体制等が必ずしも整っていない東北3県の管内市町村における災害公営住宅の計画・供給手法に係る検討業務（以下「直轄調査」という。）を、23、24両年度に実施している。直轄調査では、各市町村の地域特性や居住者等の住宅に対する意向等を踏まえた整備計画等の策定支援、意向調査を実施していない市町村における意向調査の実施支援等を行っており、同省は、直轄調査の報告書を調査対象の市町村等に配布しているほか、25年度も直轄調査を実施することとしている。そして、調査の対象となった市町村等においては、直轄調査の成果について、意向調査の実施、災害公営住宅の整備地区の選定、整備計画戸数の算定等整備計画の策定等に活用している。

今後、市町村等における直轄調査の成果の活用状況に留意しながら、必要に応じて、直轄調査により事業主体を支援していくことが重要である。

(2) 災害公営住宅整備の進捗状況等

ア 復興交付金等の交付状況

23年度第1次補正予算では、災害対応公共事業関係費の一部として災害公営住宅整備事業等に係る予算を計上され、執行額の3億5712万余円は、5事業主体に係る補助対象事業費5億2730万余円に対する補助金として交付されている。

災害公営住宅整備事業等に係る復興交付金の交付状況についてみると、25年6月末現在、第1回から第6回までの復興交付金として、56事業主体のうち管内市町村の受託事業のみを実施している宮城県を除いた55事業主体に対して、復興交付金4130億9103万余円（交付対象事業費4726億9481万余円）が交付されている。

イ 整備の進捗状況等

8県の56事業主体における災害公営住宅について、災害公営住宅を単独で整備する場合と防災集団移転促進事業等の面的整備を伴う場合とに区分して、完成予定年度別の整備計画戸数をみると、表2のとおりとなっている。

表2 完成予定年度別の整備計画戸数

(単位：戸)

区分 年度 県名	単独整備							面的整備を伴うもの							
	平成 24年度	25年度	26年度	27年度	28年度 以降	調整中	計	24年度	25年度	26年度	27年度	28年度 以降	調整中	計	
東北3 県	岩手県	118	715	2,745	398	0	0	3,976	0	85	1,139	618	279	0	2,121
	宮城県	50	1,176	4,254	1,393	0	0	6,873	0	600	1,461	2,783	0	3,725	8,569
	福島県	0	156	1,472	438	0	87	2,153	80	372	503	0	0	30	985
	計	168	2,047	8,471	2,229	0	87	13,002	80	1,057	3,103	3,401	279	3,755	11,675
その他の県の計	94	270	26	0	0	0	390	0	0	0	0	0	0	0	
合計	262	2,317	8,497	2,229	0	87	13,392	80	1,057	3,103	3,401	279	3,755	11,675	
累計	262	2,579	11,076	13,305	13,305	—	—	80	1,137	4,240	7,641	7,920	—	—	
進捗率(%)	1.9	19.2	82.7	99.3	99.3	100.0	—	0.6	9.7	36.3	65.4	67.8	100.0	—	

区分 年度 県名	単独整備と面的整備を伴うものとの計							
	24年度	25年度	26年度	27年度	28年度 以降	調整中	合計	
東北3 県	岩手県	118	800	3,884	1,016	279	0	6,097
	宮城県	50	1,776	5,715	4,176	0	3,725	15,442
	福島県	80	528	1,975	438	0	117	3,138
	計	248	3,104	11,574	5,630	279	3,842	24,677
その他の県の計	94	270	26	0	0	0	390	
合計	342	3,374	11,600	5,630	279	3,842	25,067	
累計	342	3,716	15,316	20,946	21,225	—	—	
進捗率(%)	1.3	14.8	61.1	83.5	84.6	100.0	—	

注(1) 各県の整備計画戸数は管内市町村の分を含む。

注(2) 「調整中」には、用地交渉中であつたり、整備計画の策定中であつたりして、現段階では完成予定時期が確定していないものを計上している。

災害公営住宅の整備の進捗状況については、以下のような問題点が見受けられた。

① 用地交渉中であつたり、整備計画の策定中であつたりして25年6月末時点では完成予定時期が確定していない災害公営住宅が3,842戸と整備計画戸数25,067戸の15.3%を占めている。これについては、早期に完成させるために、関係者と協議するなどして早急に完成予定時期を確定する必要がある。

② 応急仮設住宅の供与期間がほぼ3年となる25年度末でみると、完成予定の災害公営住宅は3,716戸と整備計画戸数25,067戸の14.8%にとどまっております。多数の被災者は、自力再建によらない限り3年を超える期間にわたって応急仮設住宅への入居を余儀なくされる見込みである。一方、阪神淡路大震災における災害公営住宅の整備状況についてみると、震災から3年を経過した9年度末における災害公営住宅の完成戸数は9,476戸と全整備計画戸数25,421戸の37.2%となっていた。

東日本大震災等における面的整備の実施地区は、阪神淡路大震災等と比較して多くなっているが、これは、特に、津波により被災した地域において既存の住宅用地をそのまま利用することが困難であることから、地盤のかさ上げや高台への移転等が伴う防災集団移転促進事業等の実施地区が多いことによるものであり、このように地盤のかさ上げを実施する地区や集団移転先の地区の土地利用の決定に期間を要していることなどが、災害公営住宅の整備に時間を要している一因となっていると考えられる。

③ 東日本大震災等における災害公営住宅の整備に関しては、既存の住宅用地を利用することが困難な地区が多いことなどから、面的整備を伴うものが11,675戸と整備計画戸数25,067戸の46.5%を占めている。そして、単独整備と面的整備を伴う場合とを比較すると、25年度末までに完成予定の災害公営住宅は、単独整備の場合は2,579戸、面的整備を伴う場合は1,137戸となっており、面的整備を伴う場合はほとんど完成予定年度が26年度以降となっている。

また、整備の進捗が遅れているのは、地権者が特定できない、地権者の合意が得られないなどのため、用地の取得が難航していることが大きな要因と考えられる。

ウ 整備の加速化に向けた国の取組状況

復興庁及び関係各省で組織される「住宅再建・復興まちづくりの加速化のためのタスクフォース」が設置され、住宅再建やまちづくり等の復興事業の加速化に向けて迅速かつ適切な対応を早期に実現するため、①用地取得の迅速化、②埋蔵文化財発掘調査の簡素化・迅速化、③人員不足対策、④資材不足対策、⑤発注者支援、⑥

適正な契約価格等の各種課題に対する具体的な取組を取りまとめており、復興庁がその具体的な取組を公表している。具体的な取組として、国土交通省においては、用地取得が困難な土地がある防災集団移転促進事業について事業計画の柔軟な変更を可能にしたり、土地収用手続に関する研修を実施したり、複数地区の設計業務と工事を一括して発注し工期の短縮を図るコンストラクト・マネージメント方式を導入する方針を定めたりなどしている。さらに、25年度の直轄調査として、面的整備を伴う地区において早期に災害公営住宅の整備を図る方策や工程又は完成予定時期が未確定の地区の解消に向けた検討等を行い、今後の事業化の促進及び的確な進行管理の実現を図ることとしている。

今後、国土交通省においては、前記のとおり整備が必ずしも進捗していないことを踏まえ、関係省庁と協力するなどして、整備の加速化に向けた取組を着実に実施していくことが重要である。

(3) 入居者の募集状況等

災害公営住宅を整備して、25年4月末までに完成して入居者の募集を行っているのは18地区349戸であり、入居者の募集状況及び入居戸数は、8地区142戸では入居率が100%となっているが、全体では入居戸数は291戸、平均入居率は83.3%となっている。

18地区のうち4地区については、入居率が41.6%から58.3%となっており、応募戸数が募集戸数を大幅に下回っている。その要因としては、意向調査実施時には募集戸数を上回る希望があったが、応急仮設住宅の退去期限になっていないので応募を見合わせていたり、時間の経過と共に被災者の意向が変わったりするなどやむを得ない面もあるが、意向調査の方法に問題が見受けられたり、入居者の利便性への配慮が必ずしも十分でなかったりするなどの事態も見受けられた。

事業主体は、被災者の意向の変化を可能な限り適時適切に把握するなどして、必要に応じて整備計画、整備内容等も弾力的に見直していく必要がある。そして、募集の結果入居率が悪い場合には、他の市町村等の取組状況も参考にして適切に募集要件を見直すなど入居率の改善に努める必要がある。

また、先行して整備される地区の入居状況等を踏まえて、今後整備していく災害公営住宅に係る整備計画、整備内容等について継続的に見直していく必要がある。

3 所見

東日本大震災等からの復旧・復興に係る事業のうち災害公営住宅整備事業等は、被災した市町村等が事業主体となって、応急仮設住宅等に入居していて自力での住宅再建・取得が困難な被災者に恒久的な住宅を提供する事業であり、被災者の居住の安定の確保、ひいてはその暮らしの再生につながるものであることから、その迅速かつ的確な実施が求められている。

そして、国は、財政的支援はもとより、技術的な助言や各種手続の簡素化に向けた検討を行うなど、被災した市町村等による取組を支援しているところである。

災害公営住宅の整備は、今後、27年度までの集中復興期間中に、その着工戸数等の事業量がピークを迎える見込みであるが、事業の実施に際しては、提供される災害公営住宅が被災者の意向や要望に沿ったものであることが求められるとともに、事業主体においては、人的体制等に応じた適切な整備方式を選択した上で経済的かつ効率的に整備を進めていくことが必要である。

については、国土交通省において、必要に応じて直轄調査を活用するとともに、次の点に留意するなどして、災害公営住宅の整備に向けた支援を実施していくことが重要である。

ア 市町村等が、整備計画の策定又はその見直しに際して、災害公営住宅の整備に係る人的体制、整備期間等を勘案するとともに、各整備方式の特徴を踏まえて適切な整備方式を採用したり、被災者の意向の変化を適時適切に把握したりするよう技術的な助言等を行う。

イ 応急仮設住宅の供与期間は限られていることから、被災者に速やかに恒久的な住宅として災害公営住宅を提供できるよう、事業着手の見込みがたっていないものについては、市町村等が、早期に完成予定時期を確定して事業に着手する方策を見いだせるよう技術的な助言等を行うとともに、災害公営住宅の整備に面的整備を伴う場合は、単独整備に比べてその完成までに時間を要する傾向がみられるので、復興庁等の関係省庁と協力するなどして整備の加速化に向けた取組を着実に実施していく。

ウ 募集を開始した一部の地区において、募集状況や入居戸数が低調になっているものが見受けられることから、市町村等が募集要件を適切に見直すことなどにより入居率の改善が図られるよう、他の事業主体における入居者の募集に係る取組状況等について

て情報を提供する。

会計検査院としては、災害公営住宅の整備が、被災者の居住の安定の確保や被災地のまちづくりに大きく寄与するものであり、その早期の提供が待ち望まれていること、事業が主として国費を原資として行われており、その額が多額に上る見込みであることなどを考慮して、今後も東日本大震災等からの復興施策の一つである災害公営住宅の整備の状況等について引き続き注視していくこととする。