

韓国・浦項地震における被害者の住居安定支援に関する研究

A Study on Housing Stability Support for Victims in Pohang Earthquake in South Korea

○金池潤¹, 金栽滸², 加藤孝明²
 Jiyoon KIM¹, Jaeho KIM² and Takaaki KATO²

¹ 東京大学 工学系研究科 都市工学専攻
 Department of Urban Engineering, University of Tokyo
² 東京大学 生産技術研究所
 Institute of Industrial Science, University of Tokyo

According to the statistics of the Korean government, the damaged houses in the damaged buildings in the Pohang earthquake (occurred on November 15, 2017, M5.4) accounted for 97%, so that the quick housing stability for victims was urgent. In this research, we investigated emergency housing measures and long-term reconstruction measures since the earthquake occurred. As a result, emergency housing countermeasures are divided into four types as supply of public and private rental houses, migration complexes, self-residential temporary housing. As a long-term countermeasure, Pohang-si have designated as a special regeneration area and promote comprehensive reconstruction projects including disaster recovery, regional revitalization, and smart disaster-prevention urban development.

Keywords : Housing Stability, Temporary Housing, Recovery, Reconstruction, Pohang Earthquake

1. はじめに

(1) 研究の背景

韓国では以前、「朝鮮半島は地震安全地帯である」という認識が広まっていたが、慶州地震（2016年9月12日発生，M5.8）を契機として，地震の危険性と地震対策の緊急性を認知するようになった．そこで政府は「地震防災総合対策」の全面的な改善を進めていたが，その最中に浦項地震（2017年11月15日発生，M5.4）が発生した．相対的に被害が大きかった浦項地震の被害復旧の過程で，既存の対策では対応できなかった問題が生じていたことが明らかになった¹⁾．特に浦項地震による被害建物では，（表1）住宅の被害が97%を占めるなど，被災者の迅速な住居の安定が緊急の課題となった．

しかし，今までの住居安定支援は，低所得者向けの住居対策であり，被災者の住居問題に関しては注目していない状況であった．このため，浦項地震における被災者のより現実的な住居安定を支えるため，「緊急福祉支援法」，「都市再生支援に関する特別法」などの法改正を行った．

本研究では，浦項地震の復旧過程での住居安定支援に焦点を当て，その一連の過程を検討することとともに今後の課題を明らかにすることを目的とする．

(2) 調査の概要

本研究では，支援者と受援者の両側の多様な意見を収集するために，浦項市地震対策局の業務担当者14人，国営賃貸住宅，団地型仮設住宅などで生活している被災者15人を対象に，ヒアリング調査を行った．支援側では，浦項市役所の地震対策局を訪問し，行政の対応過程の全般について調査し，受援側では被災者の各号を訪問し，地震直後から今までの被災生活について調査した（表2）．

表1 建物被害現況（2018年1月23日基準）²⁾

施設	被害量（棟）	被害額（百万ウォン）	
住宅	全破 ¹⁾	618	18,540
	半破 ²⁾	213	3,195
	小破 ³⁾	31,128	18,677
私有施設	1,438	1,216	
公共施設	317	25,636	
計	33,714	67,264	

「自然災害の救護及び復旧費用の負担基準に関する規定（第4条第2項目）」によると全破，半破，小破の定義は次のとおりである．

- 1) 全破:50%以上の構造部が破損され，かつ建替えなくては，住宅に居住できない場合．
- 2) 半破:50%以上の構造部が破損され，かつ修理しなくては，住宅に居住できない場合．
- 3) 小破:50%未満の構造部が破損され，かつ修理しなくては，住宅に居住できない場合．

表2 調査の概要

	支援側（行政）	受援側（被災者）
調査日時	2018.09.11	2018.09.12
調査対象	地震対策局局長1名 住居安定課4名 防災政策課3名 安全都市事業課4名 都市安全課2名 計14名	国営賃貸住宅2名 民営賃貸住宅2名 自己敷地仮設住宅3名 団地型仮設住宅8名 計15名
	計29名	
調査内容	地震対策業務の体系 対応課程での困難	地震直後から今までの被災生活
調査方法	対面調査	

2. 住居安定支援とは

住居安定支援とは、広い意味では、費用負担などで、新婚夫婦及び高齢者・障害者・低所得層などの住居弱者が安定した生活ができるように、政府が住宅を供給したり、家賃を支援したりする住宅福祉制度の一環である。本研究では、地震によって住宅の被害を受けた被災者が住宅の再建もしくは移行するまで安全に生活できるように、賃貸住宅や仮設住宅などを支援する仕組みを住居安定支援と総称する。浦項地震における住居安定支援の主な内容（表3）としては、金銭的支援・応急住居支援・特別都市再生計画の策定の三つに分けられる。まず、金銭的支援としては住宅被害規模により政府と地方自治体が支援する災難支援金、住宅都市基金が支援する住宅ローンの利子補給、そして国民募金による義援金³⁾、などが挙げられる。また住宅が全破し、再建もしくは移住しなければならない世帯に対しては、国営賃貸住宅、民営賃貸住宅、自己敷地仮設住宅、団地型仮設住宅への移住を支援⁴⁾した。さらに短期的支援にとどまらず、長期的な住居安定とコミュニティの回復のために都市再生事業と連携して、特別都市再生計画を策定した。緊急住居支援及び特別都市再生計画の策定に関する詳細は、次の第3章、第4章で述べる。

表3 住居安定支援の内容

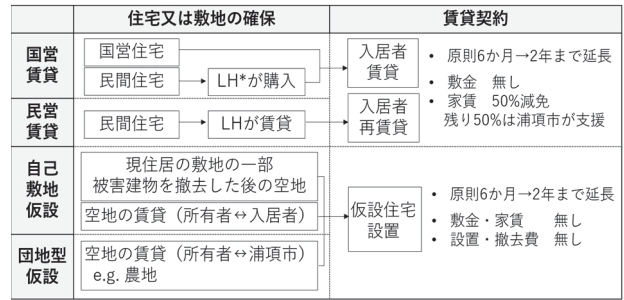
対象	内容			
小破世帯	金銭的支援	災難支援金 100万ウォン		
半破世帯		災難支援金 450万ウォン		
		義援金 250万ウォン		
		住宅ローン利子補給 3,000万ウォン		
全破世帯	金銭的支援	災難支援金 900万ウォン		
		義援金 500万ウォン		
		住宅ローン利子補給 6,000万ウォン		
		応急住居支援	類型	入居期間
	国営賃貸住宅		原則 6ヶ月 ↓ 2年まで延長	なし
民営賃貸住宅				
自己敷地仮設住宅				
団地型仮設住宅				
被害集中地域	特別再生計画の策定	約 120万㎡		

3. 応急住居支援

浦項地震における応急住宅の支援は、国営賃貸住宅、民営賃貸住宅、自己敷地仮設住宅、団地型仮設住宅と大きく四つに分類できる。入居者の選定は、収入および資産とは関係なく被害規模を基準に緊急支援対象者として認定されると、住居支援を受けることができた。当初の支援期間は、半年間としていたが、被害復旧が長期化される見通しとなったため2年まで延長された。地震発生4日後の11月18日から、160世帯の国営賃貸住宅を確保し、地震発生8日後から順次入居を開始した⁵⁾。移住支援のプロセスは住宅確保、安全診断、清掃・暖房・ガス・水道の整備、入居者選定、入居という順であった。

賃貸住宅の契約プロセスと支援現況は次の表4、表5のどおりである。

表4 賃貸住宅の契約プロセス



*LH: 韓国住宅土地公社 (Korea Land and Housing Corporation) の略称

表5 応急住宅支援の現況 (単位: 世帯, 2018年5月基準)⁶⁾

区分	計	国営賃貸	民営賃貸	自己敷地仮設	団地型仮設
移住	752	352	327	42	31

(1) 国営賃貸住宅

国土交通部と韓国土地住宅公社（以下、LH）、浦項市は国営賃貸住宅総352世帯を確保し、安全診断を経て被災者が安全に居住できるようにした。LHは敷金を無償とし、家賃の50%を減免して提供し、残りの家賃の50%は、慶北都と浦項市が負担した（当時、浦項ジャンラン1団地の場合には、敷金2800万ウォン、家賃19万ウォンであった⁷⁾。担当職員の話によると、国営賃貸住宅の場合は、被害発生地から遠い物件が多く、従来の生活圏内では物量確保に困難があったという。

(2) 民営賃貸住宅

LHは浦項地域の民営賃貸住宅の賃貸契約を結び、これを被災者に再契約する方法で民営賃貸住宅の供給も行った⁸⁾。最初の2年間の契約期間では、国営賃貸住宅と同様に敷金と家賃を無償で支援して被災者の負担を減らした。民営住宅の物量確保に関しては、LHと公認仲介士が協力して、空家をすぐに供給できるように住宅の紹介、契約などの業務を行った。また、被災者が自ら賃貸住宅を確保した場合には、LHが賃貸住宅の所有者と賃貸契約をした後、入居者に再賃貸するなど、民間住宅を積極的に活用した。

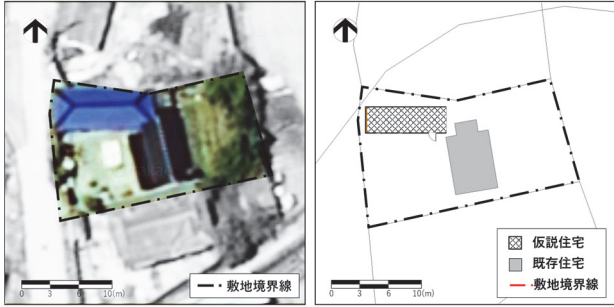
(3) 自己敷地仮設住宅

国営賃貸住宅と民営賃貸住宅だけでは、すべての被災者のニーズに対応することは困難であり、多くの住民が地元から離れることを望んでいなかったため、浦項市と全国災難救援協会は既存の敷地、あるいはその近くにコンテナ型の仮設住宅42世帯を建設した。「災害救援法」第4条、「プレハブ住宅運営のガイドライン」では、仮設住宅の設置に関して、「入居者が所有している敷地に設置しなければならない」と定められている。ただし、「本人所有以外の土地の所有者から承諾を受けた場合には、その土地に設置できる」と規定している。

現場調査を通じて、実際の設置状況を調べた結果、入居者が所有する敷地に設置した場合には、図1、図2のように、被害建物の一部を撤去した後、その空地で仮設住宅を設置した事例が多かった。また、自分の敷地に設置が困難な場合には、図3のように、土地の所有者と賃貸契約を結び、仮設住宅を設置した事例も見られた。



(a) 震災前の姿 (2015年, Naver map) (b) 自力仮設住宅が設置された姿 (2018年9月12日, 撮影)

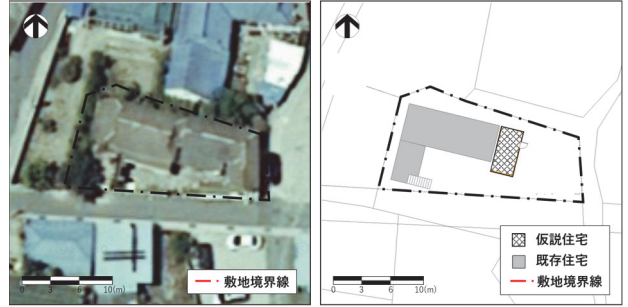


(c) 震災前の衛星写真 (d) 自力仮設住宅設置後の配置図

図 1 自己敷地仮設住宅の設置前後-1



(a) 震災前の姿 (2015年, Naver map) (b) 自力仮設住宅が設置された姿 (2018年9月12日, 撮影)



(c) 震災前の衛星写真 (d) 自力仮設住宅設置後の配置図

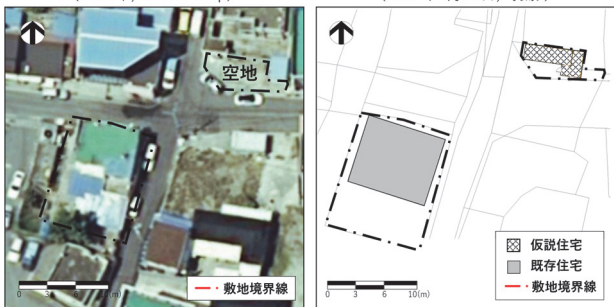
図 2 自己敷地仮設住宅の設置前後-2



(a) 震災前の姿 (2015年, Naver map) (b) 震災後、建替えている姿 (2018年9月12日, 撮影)



(c) 震災前の空地の姿 (2015年, Naver map) (d) 自力仮設住宅が設置された姿 (2018年9月12日, 撮影)



(e) 震災前の衛星写真 (f) 自力仮設住宅設置後の配置図

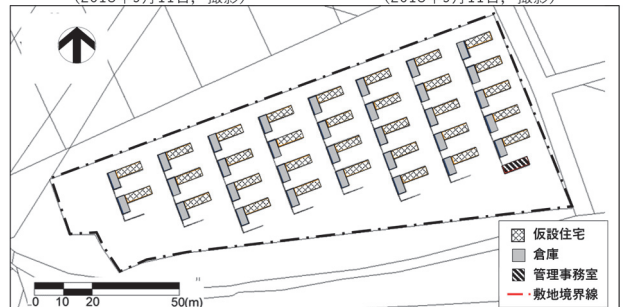
図 3 自己敷地仮設住宅の設置前後-3



(a) 震災前の姿 (浦項市の資料) (b) 移住団地が整備された姿 (浦項市の資料)



(c) 移住団地の入口 (2018年9月11日, 撮影) (d) 一世帯の姿 (2018年9月11日, 撮影)



(e) 移住団地の配置図

図 4 団地型仮設住宅の整備



図 5 仮設住宅の内観⁹⁾

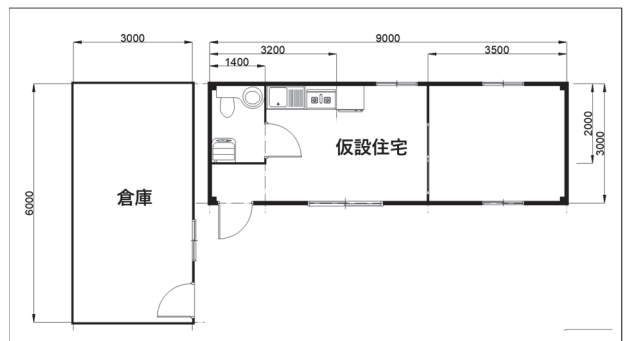


図 6 仮設住宅と倉庫の平面図

(4) 団地型仮設住宅

元の生活圏を離れ、他の地域に移住するのが難しいフンヘ邑住民のために14,507m²規模（計33棟）の団地型仮設住宅を整備（図4、図5、図6）した。3人基準の一世帯ごとに仮設住宅（3x9m）1棟と倉庫（3x6m）1棟を供給した¹⁰⁾。付帯施設には、電気・ガス・水道・暖房、防風・防犯のための壁、駐車可能なスペース（3x6m）を備えている。2018年4月に入居を開始し、現在31世帯（64人）¹¹⁾が生活している。団地の入口には管理事務所があり、団地の管理、家具の修理などの業務を担当している。

ヒアリング調査の結果、部屋、キッチン、バスルームが完備されている仮設住宅に加え、光熱・水道費も無償で支援（6ヶ月は全額、その後6ヶ月は50%支援）を受けて、被災後の生活安定に多くの助けになったという意見が多かった。入居者に話を聞くと被災者チェ氏（74歳）は「住宅再建までどのくらいかかる分からない状況で、2年の支援期間が終了した後は、どこでどのように生きるか分からないという不安がある」と話した。金氏（68歳）は「団地内の老人ホームのようなコミュニティ空間があれば、その中で色々な活動を行うことで地震のトラウマも癒されるのではないかと話した。

4. 長期的住居安定支援

浦項地震での住宅被害の約70%は、フンヘ邑で集中的に発生した。フンヘ邑は震源地から2kmの距離に位置していることに加え、老朽建築物の密集地域（全建築物2,349棟のうち、築年20年以上の建築物1,551棟（66%）、無許可建築物1,822棟）¹²⁾であったため、地震被害が拡大したと考えられる。被災地の住民のほとんどは、経済弱者（高齢化率17.4%、基礎生活受給者6.6%、次上位階層6.4%）¹³⁾で、個人の被害復旧能力が著しく不足している状況であった。

このような被害を把握し、復旧・復興の緊急性を認識した韓国政府は、「都市再生支援に関する特別法」の改正（2018年4月17日）とともに「特別再生地域と特別再生計画」を新設¹⁴⁾し、フンヘ邑一帯を特別再生地域に選定した。韓国政府は地震による被害住宅の復旧など短期的な住居安定計画に併せて、人口流出などの地域の問題を解決するためのスマート防災都市づくりを目指し、長期的視点での住居安定及び地域復興を図っている。

5. まとめと今後の課題

本稿では、浦項地震の発生から10ヶ月間にわたり、行政による住居安定支援の実態を調査した。具体的にはどの程度の経済的支援があったのか、どのような種類の住宅が提供されたか、長期的な復興対策はどのように展開されているか、などである。このため、支援側としては浦項市役所の地震対策局の行政担当者へ、受援側としては被災者へヒアリング調査を行った。住居安定支援業務の全般及び支援側・受援側の双方の意見を集約した結果を以下の4点にまとめる。

① 応急住居安定支援の手段として、国営賃貸住宅160世帯を確保した（地震発生3日後）ことをはじめ、民営賃貸住宅・自力仮設住宅・移住団地の4つのタイプの住宅が計753世帯に提供された。賃貸期間は最初の6ヶ月から2年までに延長され、敷金や家賃をLHと浦項市が負担して被災者は実質的に全額無償で住居支援を受けた。国土交通部、LH、浦項市、公認仲介士などが協力して早めに多くの物件を確保

して供給した点や、賃貸期間の延長や賃貸契約の仲介、賃貸費用の支援など被災者のニーズに積極的に対応したという点は被災者から好評であった。

- ② 応急住居安定支援の4つのタイプのうち、自力仮設住宅は、入居者本人の敷地または本人が賃貸した敷地に仮設住宅を設置することである。行政側は敷地確保の負担軽減ができ、被災者側は自分が所有している敷地、あるいは自分が希望する敷地に仮設住宅を設置することができ、生活圏を維持することができたというメリットがあった。
- ③ これらの応急住居安定支援は、住宅の被害規模に基づいて支援対象者を選定した。しかし住宅の被害規模の判断基準が曖昧で、被害規模を診断する専門家がおらず、判定が公平でないという意見も多数あった。住宅の被害判定は、経済的補償と直結される部分であるため、より詳細かつ具体的なガイドラインが必要であると考えられる。
- ④ 応急住居安定支援の支援期間は最大2年と定めており、被災者は2年後にどこに居住地を移すかという不安を訴えていた。また行政側も2年間の支援期間が終了した後、元の生活に戻れなかった被災者には、どのような手順でどの程度の支援を行うことができるかについて悩んでいるということも明らかになった。韓国では浦項地震以前には、地震被災者の住宅を支援した経験がなかった。そのため、今回の地震対応の過程で「応急住宅支援業務協約」、「都市再生支援に関する特別法改正」などを通じて緊急な被災者のニーズに対応してきた。今後は、より長期的な視野を持って住宅支援対策の工夫が必要であるという行政と被災者双方の共通認識があることも明らかになった。

謝辞

本研究を実施するにあたり、29名の浦項地震対策業務担当者及び被災者の皆様には多大なるご協力いただきました。ここに記して深く感謝申し上げます。

参考文献

- 1) 行政安全部、2017浦項地震百書、2018.08., p.331
- 2) 行政安全部、2017浦項地震百書、2018.08., p.251
- 3) 行政安全部、浦項地震関連参考資料、2017.11.24., P.3
- 4) 中央災難安全対策本部、報道資料、2017.11.28., p.9
- 5) 行政安全部、浦項地震発生と対処状況報告、2018.12.08
- 6) 行政安全部、2017浦項地震百書、2018.08., p.288
- 7) 行政安全部、2017浦項地震百書、2018.08., p.289
- 8) 行政安全部、2017浦項地震百書、2018.08., p.290
- 9) HANACUBE Blog, <https://blog.naver.com/hanacube01>
- 10) 行政安全部、2017浦項地震百書、2018.08., p.290
- 11) 浦項市、臨時住居施設の設置現況、2018
- 12) 浦項市、地震被害特別再生地域及び計画（案）、2018.09.
- 13) 浦項市、地震被害特別再生地域及び計画（案）、2018.09.
- 14) 浦項市、地震被害特別再生地域及び計画（案）、2018.09.