

東日本大震災の被災地の住民移転および跡地 利用に関する調査からみえてきた今後の課題

松下 朋子¹・沼田 宗純²・目黒 公郎³

¹学生会員 東京大学大学院工学系研究科 (〒153-8505 東京都目黒区駒場4-6-1)

Email: matsu-t@iis.u-tokyo.ac.jp

²正会員 東京大学生産技術研究所 (〒153-8505 東京都目黒区駒場4-6-1)

Email: numa@iis.u-tokyo.ac.jp

³正会員 東京大学生産技術研究所 (〒153-8505 東京都目黒区駒場4-6-1)

Email: meguro@iis.u-tokyo.ac.jp

東北地方太平洋沖地震から約 2 年が経過し、被災した自治体では被災者への居住支援の一環として災害公営住宅の整備が進められている。整備戸数は、自治体ごとに行われた住民への居住に関する意向調査の結果をもとに検討され、仮設住宅建設戸数の 3~4 割分の戸数の災害公営住宅の建設が計画されており、平成 28 年度末までに全戸完成予定である。仮設住宅と災害公営住宅は、共に公的支援により行われるが、両者にかかるコストを合わせれば一戸建ての住宅が建てられるほどであり、期間も 2~5 年かかる。今後起こりうる大規模災害を考慮すると、同じような対応は財政的にも時間的にも難しい。被災者救済と並行した効率のよい住まいの提供を求められるが、事前に必要量を把握し、災害後に速やかな対応をとる必要がある。そのための基礎的調査として、各自治体による住民への居住に関する意向調査の結果から実態把握をするとともに、その分析を試みた。

Key Words : *The 2011 Great East Japan Earthquake, post-disaster public housing, temporary housing, residents survey*

1. はじめに

東日本大震災の発災から 2 年後に NHK が実施したアンケート調査¹⁾の結果によると、「復興が遅れている」と感じた回答者の中の 52.7%が、「住まいの見通しがたたない」という住居に関する不満を感じている。これは最も多い回答であり、住まいの復興が被災者にとっての復興の目安であることを示唆している。東日本大震災では、過去の教訓を活かして仮設住宅の居住環境の改善や、借上げ民間賃貸住宅の利用促進など、改善されてきた部分が多い一方で、根本的なアプローチは変わらず、単線型計画²⁾であることをはじめ、阪神・淡路大震災から指摘されてきた^{3,4)} 同じ問題への批判が多い。

現在、被災した自治体では居住支援の一環として災害公営住宅の整備が進められている。整備戸数は、各自治体によって行われた、住民への居住に関する意向調査の結果をもとに検討されており、平成 25 年 4 月末の公表によると、宮城県では約 6,800 戸、岩手県で約 6,000 戸が計画されている。一方、同じ公的支援で建設された応急仮設住宅の戸数は、宮城県で 22,095 戸、岩手県で

13,984 戸となっており、仮設住宅の建設戸数の約 3~4 割分の戸数の災害公営住宅が建設されることになる。

近年では機能や性能の拡充に伴って仮設住宅の建設費は増加の傾向にあり、一戸(30㎡)あたり平均約 600 万円⁵⁾、災害公営住宅一戸(80㎡)あたりの建設費は約 1,300 万円⁶⁾とされ、戸建て住宅が一軒建つほどである。期間も仮設住宅に約半年、災害公営住宅は 2~5 年かかるとされ、その間被災者は仕事や学校など生活の基盤を落ち着かせることができない。首都直下地震など大規模災害を想定すると同じ様な対応は財政的にも時間的にも不可能である。

同じ公的支援で行うならば、最初から災害公営住宅として建設することはできないのだろうか？事前に、あるいは発災後直にある程度の精度での必要戸数の予測が可能であれば、それを踏まえた対策を講じ、災害後速やかに対応することで被災者は早期に恒久的な住まいに落ち着くことができる。被災者救済と並行して効率よく住まいの提供を行っていく必要がある。本稿ではその具体的提案をするための基礎的調査として住民への居住に関する意向調査の結果から実態の把握と分析を試みた。

2. 分析結果

本稿は、岩手県と宮城県 の 2 県において 1,000 戸以上の応急仮設住宅を建設した 14 の自治体（岩手 6 市町、宮城 8 市町）で実施された意向調査⁷⁻²⁴⁾の結果を用いた。これらの意向調査は、主に各自治体が今後の復興計画の策定（災害公営住宅の戸数決定など）に役立てるために実施したものであるが、一部に大学研究者らによって行われたものも含んでいる。実施時期、質問事項が統一されていないので単純な比較は難しいが、ここでは各調査実施主体による集計結果を用いて全体的な傾向を述べる。

(1) 集計結果からみえる「仮設住宅入居者像」

借上げを含む仮設住宅入居者を主な対象として行われた居住に関する意向調査の集計結果から、共通して見られた全体的傾向を述べる。

年齢層は 60 代が最も多く、70 代、50 代と続く。60 歳以上の高齢者が半数以上を占め、20 代が最も少ない。世帯構成は 2 人世帯が最も多く、続いて 1 人、3 人世帯となっている。全体的に高齢・小世帯化の傾向があるが、これはいずれも震災前からみられたものである。

居住の形態に関しては、従前の居住形態では持家・一戸建てが圧倒的に多く、賃貸、公営住宅と続いた。仙台市の場合、持家と賃貸がほぼ同数であり、これは都市部の特徴といえる。現在の居住形態に関しては、建設型仮設住宅（以下、建設型と略す）と借上げ民間賃貸住宅（以下、借上げと略す）では建設型入居者が多いが、仙台市などの都市部においては借上げ入居者が多い。

平成 25 年 3 月 18 日時点における被災地全体の仮設住宅入居世帯の内訳は、建設型が約 48,000 戸（約 111,000 人）、借上げ型が約 70,000 戸（約 179,000 人）となっている。借上げの方が建設型に比べて多いが、建設型仮設入居者の方がまとまっているために調査が行いやすいことも回答者の属性の傾向と関係しているといえる。

そして、今後希望する居住形態においては、持家・一戸建てが最も多いが、従前の居住形態からみると、持家が減り、災害公営住宅を選択する世帯が増えた。今後の居住場所については、町の中心または被災前と同じ場所を希望する割合が高かった。

(2) 対象者別調査：「建設型仮設居住者」と「借上げ仮設居住者」の異なる特性

同じ仮設住宅でも「建設型」と「借上げ」の居住者では、その属性（年齢層、世帯規模、就労状況）や意向において明白な違いがみられた。ここでは主に釜石市を対象に、大学研究者から成る調査グループが実施した調査結果をもとにまとめた^{8,9)}。

a) 属性

属性においては、建設型には、高齢で小規模、かつ無職の世帯の割合が高いことに対して、借上げでは就労率が高く、稼働年齢の家族世帯が多いことが報告された。仙台市の調査結果からも建設型において「ひとり暮らし高齢者及び高齢者のみ世帯の割合が高く、借上げ民間賃貸住宅の約 2 倍の割合となっている」¹⁵⁾とある。稼働年齢の世帯が借上げに多いことに関しては、通勤や通学などの条件が厳しい世帯において自ら場所を選ぶことができる借上げを選択する世帯が多くなった結果といえる。

b) 意向

希望する居住地に関しては、「震災前に住んでいた地区・集落」を希望する割合は、高齢者世帯の多い建設型居住者では 37.8%、若い稼働年齢層が相対的に多い借上げ居住者では 25.8%となっている。居住形態においては、災害公営住宅を希望する割合は建設型居住者に多く 38.0%となっており、借上げ居住者の 19.5%の約 2 倍であった。

c) 住まいの悩み

住まいの悩みについての調査結果からは、建設型の居住者が部屋の狭さ、暑さ・寒さ、音の問題、物干しの場所がないなど、住宅の性能上（ハード面）での問題点を多くあげていたのに対し、借上げ居住者は建物の性能に関する悩みは少ないものの、「近所に気心の知れた知り合いがいない」「気軽に集まれる場所がない」など人間関係に関するソフト面での悩みが多かった。このようにそれぞれの居住形態の持つ問題点は既に指摘されてきていることだが、調査結果からも明らかになった。

(3) 時間の経過による変化

複数の自治体で意向調査を 1 回以上行っており、その結果から時間の経過が及ぼした影響をみることもできる。釜石市においては 2011 年 7 月と 2012 年 7 月の 2 回にわたって調査が実施され、時間の経過とともに「住宅・居住地の将来意向に関して大きな変化が生じた」といえ⁴⁾、ここではその結果から述べる。

a) 時間の経過が意向に及ぼす影響

1 年前と比較して、希望する居住地に「震災前に住んでいたのと同じ場所」を選択する割合が 34.8%から 16.8%に減少し、住宅形態は「持家（一戸建て）」が 76.6%から 46.4%へと減少し、一方、災害公営住宅が 13.6%から 43.7%へと増加した。この変化の理由として、時間の経過とともに情報が増え、再建にかかる経済的・時間的負担の大きさが認識されつつあることと、依然として地域の将来像が見えにくい、という漠然とした不安があると考えられる。

b) 時間の経過による「世帯分離」の傾向

時間の経過に伴い「より小さな世帯が増え、高齢者の

みの世帯が増加するという変化」が起きている。釜石市の調査結果では、世帯人員数「1人」の割合が2011年から2012年にかけて22.8%から31.7%に、65歳以上の世帯が47.1%から52.4%に増えている。増加の原因は家族が細分化される「世帯分離」に起因するとされ、主なパターンは、稼働年齢層の若い世帯員の転出・別居であることが調査結果からわかっている。別居者の続柄は「子」の割合が40.3%、続いて「世帯主の父母」が23%と、建設型と借上げでほぼ同じ結果であった。

(4) 対象者別調査：「世帯主」と「家族全員」の特性

意向調査は主に世帯主を対象に行われるため、若い人の意向が反映されないという懸念がある。亘理町では「世帯主」と「世帯主を含む20歳以上の家族全員」の2種類の意向を集計した²⁰⁾。その結果20～30歳代の割合が「世帯主」の場合の4.9%から、「家族全員」の場合の23.2%と増え、より若い世代の意向が把握できた。2種類の対象で違いがみられたのは、希望する居住形態で、「家族全員」の意向では持ち家・一戸建ての希望が77.8%と高く（「世帯主」の場合72.5%）、災害公営住宅を希望する割合は19.2%と低かった（「世帯主」の場合23.6%）。特に30代でその傾向が強く、持家・一戸建てを希望する割合が9割と高く、働き盛り世代は自立再建を希望していることがわかった。

(5) 地域特性：都市部の傾向

仙台市の回答者は建設型の割合が多い他の自治体と異なり、借上げが約9割と圧倒的に多く、建設型は1割である。また仮設住宅入居者の1/3は仙台市外（福島県から1割弱）から来ている。市外からの入居者と市内の入居者を対象に地震から一年後に行われた調査の結果から、市外からの入居者は再建の見通しについて6割以上が「わからない・検討中」と答えており、市内入居者が2割弱だった結果に比べて住まいの見通しがたっていない人が多い¹⁵⁾。一旦元の居住地を離れると、元の自治体からの情報不足や従前コミュニティとのつながりの希薄化が進み、このような状況を促進すると考えられる。

(6) 分析結果のまとめ

意向調査結果の分析からわかったことをまとめると、全体としては自治体間で傾向に大きな違いは認められなかった。一方で、対象者別で見たときに建設型と借上げの居住者において明らかに傾向が異なった。建設型には高齢・小世帯、借上げには稼働世帯が多い傾向があることがわかったが、前者がやや受け身な印象であることに対して、後者は積極的な選択の結果であるといえる。東日本大震災では借上げ居住者が劇的に増えたが、新たに顕在化してきた問題を含めて今後計画をする上で留意す

る必要がある。また、仮住まいの期間が長引くとともに災害公営住宅を希望する世帯が増える、世帯分離を招くなど、時間の経過による被災者の意向の変化や居住形態の変化も確認できた。

3. 考察と今後の課題

本稿は、災害公営住宅の供給戸数を事前に、あるいは発災後直に把握することが可能かどうかについての示唆を得るために、被災自治体の仮設住宅居住者を対象に実施された意向調査結果を分析した。結論として、建設型仮設住宅入居者の方が、借上げ入居者に比べて災害公営住宅を希望する割合が高く、前者の属性として高齢・小世帯が多かったことから、高齢・小世帯層は災害公営住宅を希望する割合が高い傾向があるといえる。よって、事前に同じ属性をもった人口を把握することで、災害後の災害公営住宅の需要を予測できると考える。被災前に持家・戸建居住者だった多くの人が災害公営住宅を希望していること、時間の経過とともに増加する傾向にあることがあることについて考察を加える。

(1) 考察：災害公営住宅希望者が増えた理由

災害公営住宅への入居希望者が増えた一因には、以下のような構図が存在すると考えられる。建設型仮設住宅という供給方法の持つ制約（建物性能、立地条件）から、時間の経過とともに稼働世帯員が、より利便性の高い居住地を求めて別居するという「世帯分離」を促し、その結果、高齢で小規模な世帯が増加する。これらの高齢者世帯は無職で年金生活をしている可能性が高く、生活基盤がより脆弱な世帯の増加につながり、結果として今後の住まいの形態としては経済的負担の少ない災害公営住宅を希望する世帯が増えたと思われる。現在、計画されている災害公営住宅の戸数および部屋の規模は、意向調査の結果から得られた需要をもとに検討されていることは繰り返し述べてきたが、もしもこのような経緯を経た結果だとすると、純粹な需要というよりは、仮設住宅という制約の大きい仮住まいを経た結果として生じた需要だといえ、仮設住宅という「ふるい」にかかって居住者が二分化されているといえるのではないか。このような状況を避けるためにも住宅支援の初期の段階で手を打つ必要がある。

(2) 今後の課題：災害弱者対策と人口減少対策を兼ねた計画の必要性

阪神・淡路大震災では、高齢者等の災害弱者を仮設住宅に優先的に入居させた結果、優遇されるべき人々がまとまって孤立し、孤独死という深刻な問題も生んだ。そ

の教訓から東日本大震災ではグループでの入居申請や、50戸以上の仮設住宅団地に集会所を設ける等の具体的対策が取られ、仮り住まいでの問題は軽減されたが、一方で、被災者が恒久的住宅に落ち着くまで長期間待たなければならないという長期化する仮り住まいの問題に対する解決策はまだ具体的に示されていない。

災害公営住宅を望む高齢者世帯が多いことはわかったが、その意向通りに建設すると、阪神・淡路大震災で経験した属性の偏った（高齢者ばかりの）コミュニティを生みかねない。一方で自己資金のある世帯は自分たちが納得のいく再建をするために少し時間がかかっても待つことができるかもしれない。しかし、インフラ、交通、学校、職場、病院など必要な生活環境が全て整備されるには時間がかかり、それまで仮設住宅しか選択肢がないとなると、待てない世帯（若年層、稼働世帯）は元の場所での再建を希望していても外に出ざるを得ない状況になり、結果として被災地の人口流出を促す。一旦外に出るとそのまま移転先に落ち着く傾向があることが阪神・淡路の事例分析からわかっている²⁵⁾。

首都直下地震などの大規模災害に備えて今後は既存ストック（借上げ）の利用に向けた対策が促進されていくが、全て借り上げでまかなうことは難しい。自治体が、一時的な住居の確保だけでなく、長期的な視野に立って複線型²⁾の事前計画をたて、先にも述べたような高齢世帯と稼働世帯の二分化の傾向を踏まえて、いかに具体的な対策に落としこんでいくかが重要である。

謝辞：本稿の調査にあたっては、一部自治体より非公表の資料を研究目的のためにご提供いただきました。ご協力を心より感謝いたします。

参考文献

- 1) NHK 報道局社会部東日本大震災取材班：データで見える東日本大震災2年被災者1000人調査結果詳細，p.4，2013.
- 2) 越山健治：平成24年度国土政策関係研究支援事業 研究成果報告書 災害後の住宅再建を見据えた都市空間の強靱性評価に関する研究－住宅再建過程に影響を及ぼす空間配置・量の事例分析より－，2012.
- 3) 宮城県：地震被災者に対する住宅再建支援策の調査研究 業務報告書，2005.
- 4) 高田光雄：復興10年総括検証・提言報告 第3編 分野別検証 健康福祉分野『住宅復興における取り組み』，復興10年委員会，2005.
- 5) 国土交通省住宅局住宅生産課：応急仮設住宅建設必携中間とりまとめ，p.12，2012.
- 6) 大槌町：大槌町まちづくり復興ガイドブック，p.40，2013.
- 7) 陸前高田市復興対策局：「今後の居住に関する意向調

査」集計結果(調査期間H24.8.22-9.2)，2012.

- 8) 『釜石市民の暮らしと復興についての意識調査』調査実施グループ(代表者：佐藤岩夫東京大学教授・平山洋介神戸大学教授)：釜石市民の暮らしと復興についての意識調査 基本報告書(同上H23.7.30-8.8)，2012.1.
- 9) 『釜石市民の暮らしと復興についての意識調査』調査実施グループ：同上(第2回)(同上H24.7.12-23)，2012.11.
- 10) 大船渡市都市整備部住宅公園課：第2回「今後の住まいに関する意向調査」結果について(同上H24.4.27-5.15)，平成24年第12回定例記者会見配布資料，2012.7.
- 11) 宮古市都市整備部建築住宅課：「災害公営住宅に関するアンケート調査」結果(同上H24.11.21-12.10)，2013.
- 12) 大槌町復興局復興推進室：住宅再建に関する意向調査(単純集計)(同上H24.1.19-27)，2012.2.
- 13) 岩手大学震災復興プロジェクト：大槌町仮設住宅住民アンケート調査報告書(同上H23.9.16-11.10)，2012.3.
- 14) 山田町復興推進課：山田町復興事業検討のための意向調査調査結果(概要版)(同上H24.2.8-29)，2012.
- 15) 仙台市復興事業局生活再建支援室：応急仮設住宅の現況調査と就労に関する意向調査(同上H24.2.6-20)，仙台市記者発表資料平成24年4月27日，2012.
- 16) 石巻市震災復興部基盤整備課：今後の住まい等に関するアンケート結果(同上H24.2.8-3.31)，2012.
- 17) 気仙沼市建設部住宅課：今後の住まいに関する意向調査の結果について(速報値)(同上H24.7.30-8.20)，2012.10.
- 18) 東松島市被災者サポートセンター：ひがしまつしまサポセン通信矢本東版平成24年7月(同上H24.2.28-3.31，5.15-19)，2012.7.
- 19) 亶理町：震災からの復興まちづくりに関するアンケート調査結果報告書(同上H23.7.14-20)，2012.
- 20) 亶理町：津波被災地の復興に向けた第2回町民意向調査(同上H23.10.31-11.7)，2012.12.
- 21) 山元町震災復興推進課：「山元町の復興町づくりに関する意向調査」集計結果のまとめ(同上H23.6.22-8.31)，2011.9.
- 22) 女川町：個別面談結果報告書 中心部(同上H24.7.9-11.21)，2013.2.
- 23) 女川町：個別面談結果報告書 離半島部(同上H24.7.9-8.9)，2013.2.
- 24) 南三陸町復興事業推進課：今後の移転先と住まいに関する意向調査(同上H23.12.5-H24.1.6)，2012.3.31.
- 25) 越山健治：災害後の公的住宅供給による被災者の地理的移動に関する研究，地域安全学会論文集 No.9，pp21-28，2007.