

東日本大震災における 地域コミュニティの再生と住宅復興*

中野 英夫**

<要旨>

本研究の目的は、事業の遅れが指摘されている東日本大震災での被災住宅の再建について、震災復興策の要である復興交付金制度を軸に、住宅復興の施策の過程を検証し、その課題を明らかにすることにある。

本震災における住宅の復興は、被災地の復興の担い手として市町村の役割を重視する地域コミュニティ主体の復興という特色を有する。しかし、これは同時に、県や市町村間での連携・協働の意識の希薄化を招く復興の取り組みでもあった。

震災以降、沿岸部の被災地から内陸部への被災者の転出が増加し、内陸部での住宅需要が高まっている。しかし、市町村間での連携・協働の取り組みを欠いたまま、それぞれが個別に復興事業を進めたために、沿岸部から内陸部に転居する被災者に対して、その受け皿となる災害公営住宅が整備されることはなかった。ゆえに、内陸部の市町村には災害公営住宅の潜在的な超過需要が存在する一方で、沿岸部の市町村の災害公営住宅では、多数の空き家が発生し、供給過剰に陥っている可能性が高い。これは費用対効果の面で住宅再建の事業効果を著しく損なうものである。

本論文では、災害公営住宅の整備供給に焦点を当て、市町村間の連携を欠いた住宅復興策が、地域全体の住宅復興にどのような影響を及ぼしたのかを検証する。初めに住宅や雇用の被害の状況を確認し、その後、復興交付金事業計画などの各種データを用いながら、災害公営住宅の地域間の需給のミスマッチを検証し、本震災における住宅復興策の改革の方向性を検討する。

*本研究は、専修大学社会関係資本研究センターが実施した東日本大震災石巻市調査（2011年6月11日）の研究成果の一部である。本稿執筆にあたって、当センター所長の原田博夫教授には一方ならぬご助言とご支援をいただいた。先生のご退職に際し、ここに心より御礼を申し上げる次第である。

**専修大学経済学部教授

1. はじめに

本研究の目的は、復興の遅れが指摘されている東日本大震災での被災住宅の再建について、震災復興策の要である復興交付金制度を軸に、住宅復興の施策の過程を検証し、その課題を明らかにすることにある。

震災以降、住宅の復興が進まない被災地からの人口の流出が続いている。とりわけ、津波により甚大な被害を受けた沿岸部の市町村では生産年齢人口の減少が顕著である。その背景として、回復へまだ道半ばにある産業や雇用の状況、住宅の再建の遅れを指摘する声がある。

本震災における住宅の復興は、本震災で新たに創設された復興交付金制度の基幹事業である防災集団移転促進事業、災害公営住宅事業などを柱として、被災地の市町村がそれぞれ個別に担うという特色がある。しかし、これは市町村間での協働や連携を欠いた取り組みとも言え、集団移転の有無という違いはあるものの、兵庫県、市町、関係団体が、災害復興住宅管理協議会という組織の下で、広域のかつ一元的に災害公営住宅の募集を行った阪神・淡路大震災とは対照的である。

東日本大震災において、各市町村それぞれが個別に住宅の復興事業を進めた背景には、2011年6月25日に公表された「復興への提言 ～悲惨のなかの希望～」で示された復興の指針によるところが大きい。そこでは、目指すべき復興の指針として、地域コミュニティ主体の復興が掲げられ、復興における市町村の役割を強調する一方で、県は市町村を支援する補助的な役割にとどめている。市町村の主体的な役割は復興交付金制度にも反映されており、復興交付金事業計画は市町村が策定し、県の単独での策定は認められていない。

被災市町村が、それぞれ個別に被災者の住宅の再建を支援することは、その地域の要望を取り入れ、その実情に合った支援策を講じることができる反面、広域に及ぶ施策の効果を犠牲にし、その市町村から転出する被災者は住宅再建の支援の対象外となる。なぜなら、各市町村が被災者に対して個別に行う災害公営住宅等の住宅再建の支援は、その自治体で被災した住民のみを対象とするため、市外へ転出する被災者は、転出先での自治体の支援の資格要件を満たさないからである。

本震災は、地域の産業・雇用の面でも甚大な被害をもたらした。震災関連の失業者数はおよそ6万人を数え、そのほとんどが沿岸部の市町村に集中している。津波の被害等により住宅を失った沿岸部の被災者の中には、就労や生活の再建のため近隣の市町村に生活の場を求める人も少なくない。

しかし、被災地から転居する被災者が増加しているにもかかわらず、災害公営住宅の建設は沿岸部だけに集中し、住宅の被害が比較的軽微だった内陸部の市町村では、震災後に転入する被災者向けに災害公営住宅は整備されていない。

沿岸部から内陸部への被災者の転出が進み、内陸部の市町村には災害公営住宅の潜在的な超過需要が発生する一方、沿岸部の市町村では、市外への転出により供給過剰に陥っている。こうした需給のミスマッチは、住宅の再建を目指す政策の効果を著しく損なうものであり、復興交付金制度の見直しも含め、運用の改善を検討すべきものである。

本論文では、市町村間の連携を欠く市町村で個別化した住宅復興策が、地域全体の住宅復興にどのような影響を及ぼしたのかを宮城県をその事例として検証する。初めに住宅や雇用の被害の状況を確認し、その後、復興交付金事業計画などの各種データを用いながら、災害公営住宅の需給のミスマッチを検証し、本震災における住宅復興策の見直しの方向性を明らかにする予定である。

2. 震災による住宅と産業・雇用の被害状況

本震災では、福島県、宮城県、岩手県の被災3県を中心に、住宅家屋は甚大な被害を受けた。とりわけ、津波による東北地方太平洋沿岸への影響が深刻であり、全壊、半壊の被害はこれら地域に集中している。

表1は、宮城県の市町村別の住宅被害状況である。宮城県の全壊戸数は82,830戸、半壊は152,849戸に上る。市町村別では、やはり沿岸部の自治体で被害が大きく、仙台市、石巻市の両市で全体の半数以上を占める。一方、津波の被害を受けなかった内陸側の自治体は、地震の揺れによる全壊、半壊の被害は約7千戸を数えるが、沿岸部と較べて被害の程度は比較的小さい。

各市町村での家屋の被害の深刻の度合いを比較するために、各市町村内の全壊戸数を世帯数で割った全壊率の数値を用いて比較した。宮城県北部沿岸の市や町で全壊率の値は高く、なかでも女川

表1 東日本大震災による宮城県市町村別の住宅被害状況

沿岸部					
	全壊	半壊	全半壊	世帯数	全壊率
気仙沼市	8,483	2,571	11,054	26,601	31.9%
南三陸町	3,143	178	3,321	5,362	58.6%
石巻市	20,038	13,046	33,084	60,928	32.9%
女川町	2,924	349	3,273	3,852	75.9%
東松島市	5,518	5,539	11,057	15,080	36.6%
松島町	221	1,785	2,006	5,492	4.0%
利府町	56	901	957	11,536	0.5%
塩竈市	672	3,278	3,950	22,165	3.0%
七ヶ浜町	674	650	1,324	6,568	10.3%
多賀城市	1,746	3,730	5,476	24,733	7.1%
仙台市	30,034	109,609	139,643	455,958	6.6%
名取市	2,801	1,129	3,930	26,433	10.6%
岩沼市	736	1,606	2,342	16,003	4.6%
亘理町	2,389	1,150	3,539	11,442	20.9%
山元町	2,217	1,085	3,302	5,561	39.9%
	81,652	146,606	228,258	697,714	11.7%
内陸部					
	全壊	半壊	全半壊	世帯数	全壊率
栗原市	58	372	430	24,612	0.2%
大崎市	596	2,434	3,030	47,379	1.3%
登米市	201	1,801	2,002	26,438	0.8%
涌谷町	144	735	879	5,846	2.5%
美里町	129	627	756	8,465	1.5%
大郷町	50	274	324	2,621	1.9%
	1,178	6,243	7,421	115,361	1.0%

出所：宮城県庁 HP「東日本大震災の地震被害等状況及び避難状況について」より筆者作成。

表2 浸水範囲概況にかかる全事業所数・従業者数

地域	浸水範囲概況にかかる事業所数及び従業者数(a)		当該市区町村の事業所数及び従業者数(b)		浸水範囲概況の割合(%) (a) ÷ (b) × 100	
	事業所数	従業者数	事業所数	従業者数	事業所数	従業者数
宮城野区	1,780	22,085	9,161	119,359	19.4	18.5
若林区	830	7,009	7,242	74,982	11.5	9.3
太白区	516	5,552	6,218	58,555	8.3	9.5
石巻市	7,865	62,679	9,072	71,512	86.7	87.6
塩竈市	2,481	18,596	3,285	23,259	75.5	80.0
気仙沼市	3,314	25,236	4,102	30,232	80.8	83.5
名取市	846	10,156	2,799	31,395	30.2	32.3
多賀城市	1,413	18,806	2,521	25,323	56.0	74.3
岩沼市	628	9,907	2,017	22,284	31.1	44.5
東松島市	1,513	11,635	1,697	13,227	89.2	88.0
亘理町	577	5,972	1,160	10,419	49.7	57.3
山元町	455	3,816	574	4,733	79.3	80.6
松島町	451	4,012	689	5,665	65.5	70.8
七ヶ浜町	532	3,137	595	3,352	89.4	93.6
利府町	32	224	1,038	12,226	3.1	1.8
女川町	651	5,721	656	5,737	99.2	99.7
本吉町	358	2,500	491	3,396	72.9	73.6
南三陸町	887	6,256	902	6,349	98.3	98.5
合計	25,129	223,299	54,219	522,005	46.3	42.8

出所：平成21年版「経済センサス—基礎調査」調査区別集計結果。

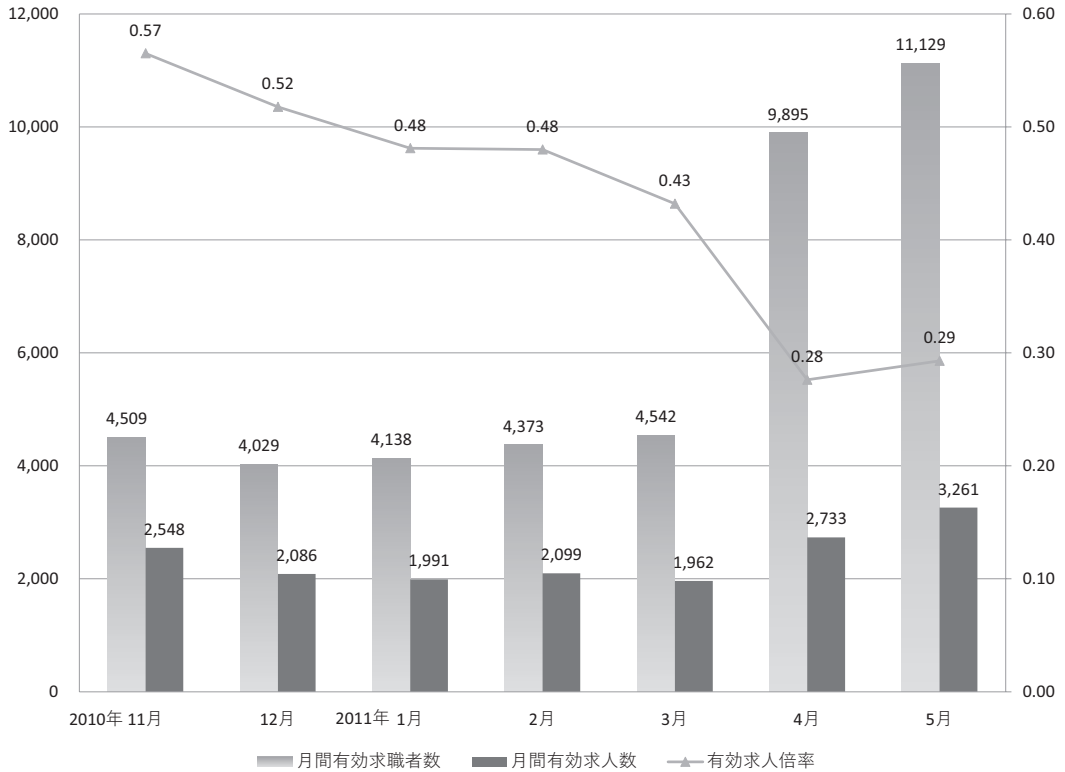
町は全壊率75.9%に上り、4戸に3戸の割合で家屋が全壊した。また近隣の南三陸町58.6%や東松島市36.6%などの海岸沿いに既成市街地が広がる自治体の全壊率も軒並み高い値となっている。

また本震災の津波による浸水被害は、住宅にとどまらず、産業や雇用も深刻な影響を及ぼした。表2は、宮城県内の浸水範囲概況にかかる全事業所数・従業者数である。海岸付近に水産関連の事業所が立地する女川町、南三陸町などでは、その町内ほぼ全ての事業所が津波による浸水の被害を受けている。

厚生労働省の調査によれば、震災からおおよそ3か月間で、岩手、宮城、福島 の3県の失業者数が前年同期比2.4倍の計11万1573人に達し、震災関連の失業者は6万人を超えるという¹⁾。筆者が行った石巻市、東松島市などを管轄する石巻ハローワーク管内の調査でも、図1に示すように、震災以

1) 朝日新聞「被災3県、失業者10万人 東日本大震災」2011年5月19日朝刊

図1 震災直後の求職者，求人数等の推移（石巻管内）



出所：厚生労働省宮城労働局 HP より筆者作成。

降)に求職者数が大幅に増加しており，この震災による石巻管内の失業者数は3万人を超えると推定される²⁾。

3. 復興交付金制度の枠組みと住宅の復興

3.1 復興への提言が目指すコミュニティ主体の復興

この未曾有の災害に対し政府はどのような復興を目指しているのか。復興の基本的枠組みとその方針は，2011年6月25日に内閣総理大臣の諮問機関である東日本大震災復興構想会議が今後の復興への指針としてとりまとめた「復興への提言 ～悲惨のなかの希望～」に見ることができる。そこで復興の指針として掲げられたのが，地域コミュニティ主体の復興である。

この地域コミュニティ主体の復興とは，市町村がその復興の担い手となることを指し，本文でも，「復興の主体は，住民に最も身近で地域の特性を理解している市町村が基本となる」と記されている。

2) 詳しくは，中野（2016）を参照。

「復興への提言」は、復興において市町村の役割を強調する一方で、県には限定的な役割しか与えていない。「県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、課題に対応する役割を担う」とし、市町村を支援する補助的な役割に留めている。

市町村を主体とする震災からの復興のために創設されたのが、東日本大震災復興交付金（以下、復興交付金）である。2011年12月7日、東日本大震災復興特別区域法が成立し、市町村は、各種事業を進めている。

復興交付金は、復興地域づくりに必要なハード事業である基幹事業とそれに付随する効果事業に分かれる。前者の基幹事業には、集団移転や災害公営住宅などの40の事業がある。その総額は、国から地方に配分された事業費ベースで3.9兆円に上る。

特筆されるのは、復興交付金制度においては、市町村の財政力に配慮し、事業費の地方負担はゼロとなっている点である。防災集団移転事業では、本来的な国の補助率は3/4であるが、残り1/4の地方負担分についても、本震災ではその1/2を復興交付金の追加の補助の対象とし、さらに残りの1/2についても震災復興特別交付税の交付により、地方の負担は発生しない。

また、零細な被災自治体が限られたマンパワーで膨大な復興事業を執行できるよう、復興交付金の基金設立が認められている。これにより繰越手続きが不要となり、状況に応じた事業を執行することが可能となっている。交付金の申請においても、補助金申請の煩雑な手続きを簡素化するワンストップ化も行うなど、市町村が迅速に復興に対応できるよう便宜が図られている。

復興交付金の申請には、復興交付金事業計画の策定を必要とする。その復興交付金事業計画の策定は、地域コミュニティ主体の復興の趣旨から各市町村が行い、県単独での策定は認められておらず、県が実施できるのは市町村との共同に限られる。

その一方で、早期の復興の実現のためには、市町村が単に計画を担うだけでなく、市町村同士の協力による広域的な連携も重要である。例えば、防災集団移転促進事業については、国土交通省の「整備事業に関するガイダンス」によれば、「防集法では、事業計画の策定主体は市町村に限定されているが」、東日本大震災による被害が極めて甚大かつ広範囲に及んでいることから、市町村が困難な状況や1つの市町村の区域を越えて、複数の市町村が連携して対応することが必要な状況も想定される」と記されており、市町村からの申し出により、集団移転に都道府県も関与できるように法改正も行われている。

しかし、本震災での住宅の復興事業においては、市町村の区域を越えて連携した取り組みは行われず、被災市町村それぞれが策定した計画に基づき、復興事業が進められた。後述するように、この連携の欠如は、被災者の住宅再建の選択肢を狭め、同時に生活の再建にも多大な時間を要する一因になっている。

3.2 大規模な集団移転事業と災害公営住宅の位置付け

本震災における各被災市町村の住宅再建の柱として、被災市町村が積極的に活用したのは、防災集団移転促進事業であった。防災集団移転促進事業とは、従前の宅地は災害の危険などにより居住に適さないとして、新たに災害危険区域に指定し、高台に新たに造成する住宅団地へ集団で移転するというものである。高台や内陸部への集団移転は、被災3県24市町村の181地区に上る。

この集団移転で注目されるのは、移転対象世帯が1,000戸を超える過去に例のない大規模な移転計画である。これに該当するのは、石巻新市街地（3,266戸）、仙台市東部地域（1,545戸）、東松島市（2,418戸）、南三陸町志津川地区（1,321戸）などであり、いずれも東北沿岸部に既成市街地が

表3 宮城県内市町村の災害公営住宅（単位：戸）

	防災移転促進事業などの面整備			災害公営住宅 (単独型)	災害公営住宅計		
	民間宅地(a)	災害公営住宅(b)	合計(a+b)	戸数(c)	戸数(d=b+c)	単独割合(c/d)	
沿岸部	気仙沼市	2,274	1,403	3,677	730	2,133	34.2%
	南三陸町	827	634	1,461	104	738	14.1%
	石巻市	2,782	3,103	5,885	1,397	4,500	31.0%
	女川町	801	866	1,667	0	866	0.0%
	東松島市	717	571	1,288	439	1,010	43.5%
	松島町	8	0	8	52	52	100.0%
	利府町	0	0	0	25	25	100.0%
	塩竈市	104	84	188	335	419	80.0%
	七ヶ浜町	592	62	654	150	212	70.8%
	多賀城市	62	50	112	482	532	90.6%
	仙台市	734	247	981	2,932	3,179	92.2%
	名取市	301	616	917	100	716	14.0%
	岩沼市	170	111	281	99	210	47.1%
	亶理町	200	377	577	100	477	21.0%
	山元町	156	315	471	175	490	35.7%
内陸部	栗原市	0	0	0	15	15	100.0%
	大崎市	0	0	0	170	170	100.0%
	登米市	0	0	0	84	84	100.0%
	涌谷町	0	0	0	48	48	100.0%
	美里町	0	0	0	40	40	100.0%
	大郷町	0	0	0	3	3	100.0%
合計	9,728	8,439	18,167	7,480	15,919	47.0%	

(資料) 復興庁ホームページ，住まいの復興工程表（平成28年3月末現在）より筆者作成。

広がる地域である。これらの計画だけで移転戸数全体のおよそ半数を占める。

これまでの集団移転は、比較的小規模な農漁村集落が対象であり、本震災で大規模な集団移転が実施されたのは、「復興への提言」において示された復興の指針によるところが大きく、そこでは平地に都市機能が存在する地域においても、高台への移転が望ましいとされている。

しかし、こうした指針に従った大規模な集団移転は、集団移転の合意に要する時間的なコスト、高台移転のための用地の選定・取得にかかる事務的負担、工事の物的、人的負担などにより、事業完了に多くの時間を要している。とりわけ、急峻な山に囲まれ、平坦な土地に乏しい市町村では、住宅団地造成のために切土や盛土等などの大規模な造成工事が、事業遅延に拍車をかけている。

新たに造成される移転先の住宅団地には、被災者の持ち家となる自力再建の住宅の他に、賃貸住宅を希望する被災者向けに災害公営住宅も建設される。

災害公営住宅とは、災害により住宅を失い、自ら住宅を確保することが困難な人を対象に、市町村や県が国の助成を受けて整備する低廉な家賃の公営住宅である。本震災では、入居の収入要件の撤廃、また国や自治体独自の家賃低減策が講じられる等、早期の住宅再建の実現のための重要な柱

となっている。宮城県では約1万の防災集団移転向けの宅地の面整備と約1.6万戸の災害公営住宅の建設を予定している。表3は、市町村別の災害公営住宅の整備戸数である。

表3の面整備の数値は、土地区画整理、防災集団移転等で整備する宅地数である。防災集団移転事業などの面整備内の災害公営住宅(b)は、主に集団移転地に建てられる災害公営住宅であり、また単独型の災害公営住宅(c)は集団移転地外に建てられる災害公営住宅である。

市町村別に災害公営住宅の整備状況を見ると、単独型の災害公営住宅の占める割合は市町村によって大きく異なる点に気がつく。また、災害公営住宅の建設戸数は、被災した戸数にほぼ比例する形で沿岸部の市町村に集中しており、石巻市、仙台市、気仙沼市の3市だけで建設戸数は約1万戸に達している。

一方、内陸部はその市町村内の被災戸数の少なさを反映して、供給戸数も限定的である。これは自治体の供給する災害公営住宅は、全て当該自治体で被災した人のみが対象となり、市外の被災者は対象としないためである。

本来、災害公営住宅は、仮設住宅から恒久的住宅への早期の住宅再建を実現するうえで重要な事業に位置付けられる。災害公営住宅の供給方式は、市町村が直接建設するほかに、民間事業者から買い取り、借り上げなど多様であり、用地を確保できれば比較的早く住宅を提供することが可能である。実際、東日本大震災で早期に整備された災害公営住宅のほとんどが民間事業者からの買い取り、借り上げによるものであった。

しかし、本震災での災害公営住宅事業では、面整備を伴う防災集団移転事業や高上げ等の土地区画整理事業と一体となって行われる事例が多いため、こうした供給手法の活用は困難であった。ゆえに、早期の住宅再建は困難となり、仮設住宅から恒久住宅への移行を妨げる要因となっている。

4. 住宅復興における需給のミスマッチと効率性低下の問題

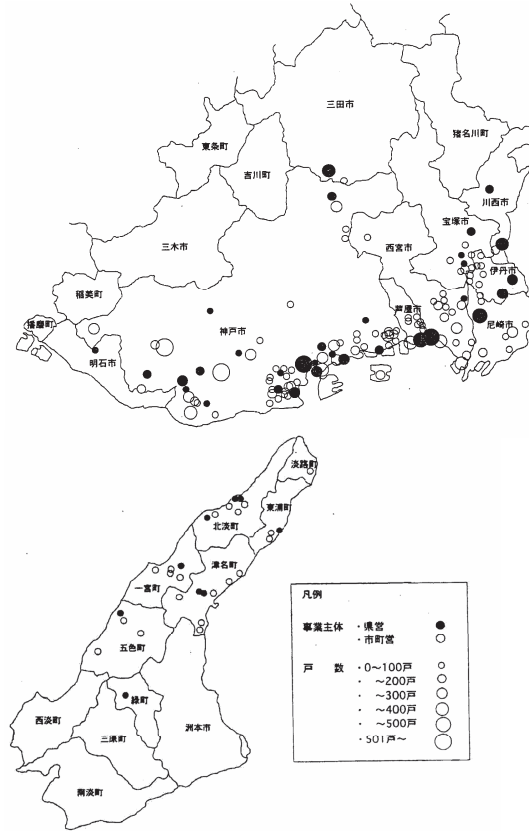
4.1 災害公営住宅供給の課題：阪神淡路大震災との比較

近年、我が国は東日本大震災の他にも数度の大規模な地震災害を経験した。なかでも1995年1月の阪神淡路大震災においては全壊戸数が10万戸を超えるなど住宅の被害は極めて甚大なものであった。両者の住宅再建に向けての施策の内容は、防災集団移転事業の有無という違いはあるものの、万単位の災害公営住宅が計画された点で共通する。しかし、その整備手法は全く対照的であった。

一つは、供給の担い手の違いである。前述のように、東日本大震災において災害公営住宅の供給は全て個々の市町村が担い、それぞれの住まいの意向調査に基づき個別に住宅の建設戸数を決定するのに対し、阪神淡路大震災では、入居者の募集は、被災者の間の公平を重視し、全て一元化され、兵庫県、市町、関係団体が参加する「災害復興住宅管理協議会」という組織の下で、市や町の区域を超えて一律に募集が行われた。

もう一つは、生活再建の場となる応募可能な災害公営住宅の地域の範囲の違いである。図2は、阪神淡路大震災における災害公営住宅の立地状況を見たものであるが、被害が比較的少なかった地域も含めかなり広い範囲にわたって災害公営住宅が整備されたことが分かる。応募の要件においても、被災した自治体とは異なる他の自治体が整備する災害公営住宅への入居も可能であった。その供給方法を巡っては、災害公営住宅での高齢者の孤独死に見られるコミュニティ形成の問題も指摘されているが、被災者の居住選択の範囲の拡大、公平性の担保という意味で大きなものがあり、震

図2 阪神淡路大震災における災害公営住宅の立地状況と一元募集の概要



災害復興公営住宅の立地状況

出所：『震災から復旧・復興へ—阪神・淡路大震災から災害復興公営住宅へのあゆみ』（1997年）

区分	募集期間	募集戸数 (うち県営)	申込件数 (うち仮設)	応募 倍率	仮設入居者枠	高齢者等 優先枠	当選者数 (うち仮設)
一次	平成7年10月～11月	6,108(県営 2,175)	36,335(14,591)	5.9倍	なし	3割	4,580(1,687)
二次	平成8年7月～8月	11,325(県営 4,734)	44,206(22,290)	3.9倍	6割	3割	8,338(4,780)
三次	平成9年2月～3月	8,313(県営 1,988)	33,410(17,700)	4.0倍	7割(県営10割)	3割	6,341(4,417)
四次	平成9年9月～10月	17,165(県営 5,092)	34,903(16,291)	2.0倍	8割(県営10割)	3割	12,837(9,224)
一元募集 計		42,911	148,854	3.47			32,096

平成10年募集

* 1	平成10年4月	6,953(県営 2,014)	14,035(4,687)	2.0倍	8割	3割	4,323(2,594)
* 2	平成10年10月	4,044(県営 1,746)	21,642(1,114)	5.4倍	被災者優先： 6～8割	3割	3,137(284)

一元募集と平成10年募集の 合計		53,908(県営17,767)	184,531(76,673)	3.4			39,556(22,986)
---------------------	--	------------------	-----------------	-----	--	--	----------------

* 1：県、神戸市、明石市、住宅・都市整備基盤公団（現・独立行政法人都市再生機構）で実施された。

* 2：県、神戸市、尼崎市、川西市、明石市の各事業主体別へに実施された。募集期間等は事業主体により若干異なる。

出所：『阪神・淡路大震災に係る応急仮設住宅の記録』p.190から抜粋

出所：檜谷美恵子『災害復興公営住宅における取り組み』兵庫県。

災から5年で仮設住宅の解消を実現している（檜田（2017））。

東日本大震災の住宅復興策を、阪神・淡路大震災と比較すれば、両者の違いは広域自治体である県の調整的な役割と市町村間の連携の有無という点に集約される。東日本大震災では、県は市町村を支援する役割にとどまり、近隣の市町村間での協働や連携を欠いたまま、もっぱら個々の市町村が主体となって個別に復興事業が進められた。

住宅の復興を全て市町村が担うことは、市町村が直接に整備の担い手となることによって、被災者の要望を取り入れ、住宅の間取りや建築資材などそのニーズに合った住宅を供給できるというメリットがある反面、急峻な地形のため高台移転に適した敷地が限られた自治体によっては、その住宅団地の選定、整備に多大な時間を要する事態が発生し、復興の進捗において自治体間で大きな開きが生じることとなった。

また、被災市町村が、個別に住宅復興策に取り組むことにより、災害公営住宅は、全壊などの著しい被害を受けた市町村のみに整備された。その結果、全壊した戸数にほぼ比例する形で沿岸部の市町村に集中し、被災戸数が少なかった内陸部の市町村の整備戸数は僅かであった。

沿岸部の被災地周辺には、被害を免れた市町村も少なくない。近隣の被災者向けに受け皿となる住宅を整備すれば、沿岸地域全体の住宅の早期再建に大きく貢献する。広域的な市町村の連携によって、集団移転や災害公営住宅建設の候補地足り得る場所は大きく広がる。とりわけ、急峻な地形のため高台移転に適した敷地が限られた自治体にとっては、早期の住宅再建のために集団移転の移転先を他の市町村で整備することも選択肢の一つとなる。

しかし、集団移転や災害公営住宅事業を進めるにあたって、被災地市町村間での連携・協働の取り組みは実現しなかった。

こうした連携・協働の取り組みが実現しなかった理由について、まず、現行の復興交付金制度の枠組みに原因を求めることができる。市町村間の調整的な役割を担うはずの県は市町村の同意なしに復興交付金事業計画に参画できない等、市町村を復興の担い手とする復興交付金制度の下では住宅再建のイニシアティブをとることが困難であった。

被災した市町村にもまた、県や近隣の自治体と協力して、復興を加速させるインセンティブに乏しかった。集団移転を基本とする復興計画の策定を急ぐ市町村は、地域コミュニティの復興を目指して、できるだけ多くの被災者の集団移転への参加できるように地区計画をとりまとめている。その際、単独型の災害公営住宅をより優先的に整備すると集団移転に参加する世帯数の減少を招く可能性が高い。また、近隣の自治体と協力して市外に災害公営住宅を建設すれば、当該市町村の人口の減少を招き、地域コミュニティ主体の復興を妨げとなることから市町村間の連携を進める動機が乏しかったと思われる。

4.2 市町村間の連携を欠いた住宅復興策と被災地の人口減少の問題

本震災から8年が経過し、被災地で最も懸念されるのは、深刻な人口減少である。津波の被害が大きかった沿岸部では震災後に転出超過の傾向が強まった一方で、内陸部では転入超過となる自治体が多く観察されている（小池（2013））。

表4は、震災直後から現在までの被災地の人口の増減数である。生産年齢人口の増減は主に転入転出によるものであることから、震災被害の大きかった沿岸部での市外への転出による人口減少は深刻な状況にあることが分かる。

一方、内陸部の自治体では、大和町、富谷市（旧富谷町）のように、大幅に人口が増えている自

表4 宮城県市町村における震災以降の人口動態の状況

	2011年		2018年		増減率	
	総数	生産年齢人口	総数	生産年齢人口	総人口	生産年齢人口
宮城県	2,318,956	1,495,913	2,291,981	1,409,553	-1.2%	-5.8%
仙台市	1,011,592	683,774	1,048,020	681,552	3.6%	-0.3%
石巻市	161,636	98,405	145,121	83,826	-10.2%	-14.8%
塩竈市	57,266	35,273	54,363	31,373	-5.1%	-11.1%
気仙沼市	73,363	42,844	64,494	35,170	-12.1%	-17.9%
白石市	37,596	22,908	34,520	19,566	-8.2%	-14.6%
名取市	72,350	47,787	78,083	49,315	7.9%	3.2%
角田市	31,690	19,331	29,533	16,590	-6.8%	-14.2%
多賀城市	62,289	41,411	61,988	39,412	-0.5%	-4.8%
岩沼市	43,903	28,639	43,994	26,978	0.2%	-5.8%
登米市	85,611	51,348	80,765	45,422	-5.7%	-11.5%
栗原市	76,202	43,684	69,030	36,466	-9.4%	-16.5%
東松島市	42,277	26,786	40,130	23,870	-5.1%	-10.9%
大崎市	135,483	84,809	131,462	78,286	-3.0%	-7.7%
富谷市	48,100	32,422	52,436	33,527	9.0%	3.4%
蔵王町	13,121	7,886	12,260	6,697	-6.6%	-15.1%
七ヶ宿町	1,710	820	1,403	674	-18.0%	-17.8%
大河原町	23,362	14,818	23,575	14,232	0.9%	-4.0%
村田町	12,090	7,405	11,214	6,373	-7.2%	-13.9%
柴田町	38,264	24,780	37,835	22,600	-1.1%	-8.8%
川崎町	10,046	6,228	8,862	5,011	-11.8%	-19.5%
丸森町	15,729	8,892	13,767	7,201	-12.5%	-19.0%
亘理町	35,211	22,471	33,725	19,811	-4.2%	-11.8%
山元町	15,946	9,481	12,361	6,498	-22.5%	-31.5%
松島町	15,340	9,188	14,410	7,784	-6.1%	-15.3%
七ヶ浜町	20,675	13,376	18,915	11,411	-8.5%	-14.7%
利府町	34,859	23,883	36,096	23,064	3.5%	-3.4%
大和町	25,441	16,671	28,304	18,226	11.3%	9.3%
大郷町	8,989	5,507	8,180	4,453	-9.0%	-19.1%
大衡村	5,474	3,412	5,793	3,357	5.8%	-1.6%
色麻町	7,497	4,572	6,946	3,918	-7.3%	-14.3%
加美町	26,021	15,342	23,703	12,989	-8.9%	-15.3%
涌谷町	17,683	10,883	16,535	9,269	-6.5%	-14.8%
美里町	25,379	15,304	24,634	13,698	-2.9%	-10.5%
女川町	9,698	5,473	6,464	3,565	-33.3%	-34.9%
南三陸町	17,063	10,100	13,060	7,369	-23.5%	-27.0%

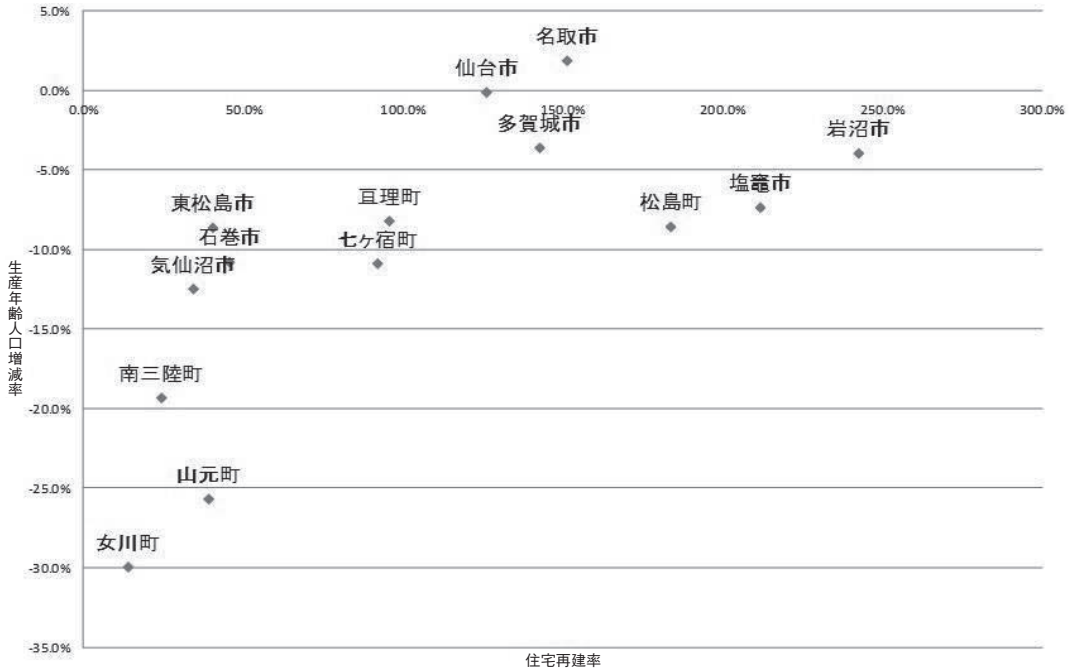
出所；宮城県 住民基本台帳人口及び世帯数（年報）各年版より筆者作成。

治体も確認できる。内陸部には、東北と首都圏を結ぶ東北自動車道があり、その周辺に工業団地が集積し、比較的雇用の吸収率が高い。こうした地域では、生産年齢人口も堅調に増加していることが認められるが、その要因には沿岸部の被災地からの転入も少なくないと思われる。

前述のように、本震災では、沿岸部を中心に雇用や産業の被害は深刻なものがあつた。また、住宅の再建においても、その目安とされる震災発生から5年間の集中復興期間を過ぎても住宅の再建が完了しない自治体も少なくなかつた。失業の問題に加え、こうした自治体間で見られる住宅の再建の進捗の格差もまた人口流出の要因の一つと思われる。

図3は、集中復興期間の住宅の再建率と生産年齢人口の増減率との関係を示したものである³⁾。生産年齢人口の増減率と住宅の再建率は右上がりの関係にあり、再建が遅れている自治体では生産年齢人口の減少が顕著である。特に、住宅再建率が10%に留まる女川町は、生産年齢人口の減少が

図3 宮城県沿岸部被災地における住宅再建の進捗度と生産年齢人口の増減率の関係



著しく、地域の産業を支える担い手の不足が懸念される。

沿岸部からの人口の流出が続けば、その流出先での住宅需要が増大する。しかし、市町村が整備する災害公営住宅は、その自治体で被災した住民のみを対象とするため、転出先の市町村において災害公営住宅の供給が増えることはない。その結果、市外に転出する被災者は、その経済的な負担から災害公営住宅への入居を希望しても、転入する市町村ではその対象から外れるという問題が生じる。これは被災者に著しい不利益をもたらすものである。

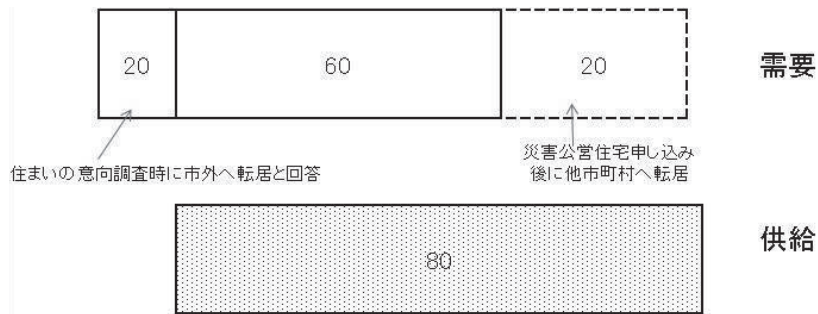
もし市町村がそれぞれ実施する住まいの意向調査の結果などを共有し、これを災害公営住宅の計画に反映させれば、この問題は解決できる。市外に転出する被災者がその転出先でも引き続き災害公営住宅に入居できるような住宅の供給戸数の市町村間の調整は、現在の復興交付金制度の枠組みの中でも困難なことではない。

後述するように、沿岸部から内陸部の市町村への被災者の転入が続くなかで、市外に転出する被災者に対して転入先の市町村において災害公営住宅が整備されない状況は、被災者に過度な経済的な負担をかけるばかりでなく、災害公営住宅の地域間での需給のミスマッチを生じさせており、復興事業の費用対効果を著しく損なう要因となっている。

3) 住宅再建率の定義は以下の通りである。

$$\text{住宅再建率} = \frac{\text{2011年4月～2014年12月の住宅着工戸数の累計}}{\text{全壊戸数}} \times 100\%$$

図4 東日本大震災における災害公営住宅供給に伴う需給のミスマッチ



5. 災害公営住宅の需給のミスマッチの計測

これまでの分析で明らかになったのは、各市町村が計画する災害公営住宅の供給戸数と被災者の潜在的な需要戸数との間の乖離の可能性である。すなわち、各市町村の整備する災害公営住宅と実際の被災者の需要との間には地域間で大きなミスマッチが発生しており、一部の市町村には潜在的な超過需要が存在する一方で、沿岸部の震災の被害が甚大であった市町村では供給過剰に陥っている可能性が高い。

この災害公営住宅の需給のミスマッチは、主に次の2点からなる。(1)自治体が実施する住まいの意向調査時に移転先として市外への転居と回答し、転出先では災害公営住宅への入居を希望するものの、入居ができないために災害公営住宅の超過需要が発生するケース。(2)被災した自治体が整備する災害公営住宅への入居を希望したものの、その後自力再建に転じるか、市外へ転居したために災害公営住宅が不要となり超過供給が発生するケースの2点である。

図4は、この災害公営住宅の超過需要と超過供給のミスマッチを表したものである。図では、被災者100世帯を対象とする住まいの意向調査によって、当初80世帯が市内の災害公営住宅、20世帯は市外の災害公営住宅への入居の希望があったと想定している。このうち、自治体は前者の市内の災害公営住宅を希望する80世帯分に対して住宅を供給する。一方、市外での災害公営住宅を希望する20世帯は、転居先でも災害公営住宅供給の対象外となるため、(1)の被災者の転出によって発生する災害公営住宅の超過需要を表している。また、市内の災害公営住宅への入居を希望する80世帯のなかで、その後の整備の遅延などにより入居を取りやめる世帯が20世帯生じるとすれば、その分だけ空き家が増えて災害公営住宅の超過供給が発生する。結局、災害公営住宅の需給のミスマッチは、市外へ転出することによって発生する超過需要の20世帯、被災者の意向の変化によって発生する超過供給の20世帯の合計40世帯分となる。このミスマッチの規模は、災害公営住宅の政策評価において、その費用便益比 (B/C) を著しく低下させる要因となっている。なぜなら、市外の超過需要が便益から除外されるため、分子の便益を過少に算定するほか、空き家の増加によってその供給に無駄が生じ、分母の費用が過大になるためである。

以下では、こうした災害公営住宅の供給と被災者の需要との間で生じるミスマッチ大きさを推定する。

災害公営住宅の需給のミスマッチを推計する一つの方法として、総務省の土地・住宅統計調査を

表5 宮城県内において東日本大震災により転居した世帯数（単位：世帯数）

	総数	現在の居住形態			
		主世帯		同居世帯・住宅以外の 建物に居住する世帯	
		持ち家	持ち家以外		
a: 転居世帯総数	71,200	18,600	52,200	400	
b: 転居の理由：住宅に住めなくなった	50,500	13,000	37,300	200	
a/b	70.9%	69.9%	71.5%	50.0%	
従業上の地位の （b）の世帯	自営業主	6,200	2,200	4,000	0
	雇用者	29,100	7,400	<u>21,600</u>	100
	無職	14,500	3,500	10,900	0
従前の居住地の （b）の世帯	自市町村内	35,400	6,900	28,300	300
	県内他市町村	8,500	2,300	<u>6,200</u>	100
	他県	1,600	300	1,300	0

出所：平成25年住宅・土地統計調査（総務省）、七十七銀行「調査月報」2015年1月号から一部引用。

用いた推計が挙げられる。平成25年の総務省の住宅・土地統計調査は、特別調査として東日本大震災による影響を調査している。そこでは東日本大震災により移転した世帯数を、その理由別、従業種別、現在の居住形態別に公表している。

表5は、その調査の結果をまとめたものである。それによれば、宮城県内において東日本大震災により転居した世帯数は7.13万世帯、そのうち住宅に住めなくなったことを理由に転居した世帯数は全体のおよそ7割の5万世帯であった。この住宅に住めなくなったことを理由に転居した世帯数の従業上の地位の内訳で、最も多いのは雇用者2.9万世帯で全体の半数以上を占める。

被災者の転居先は、自市町村内、県内他市町村、他県の3つに分かれる。このうち、転居先の約7割が自市町村内である一方、県内他市町村に転居する世帯は、8500世帯に上り全体の17%を占める。このように、震災で住宅に住めなくなった理由により市外に転居する被災者は決して少なくないことが分かる。

上記の住宅に住めなくなったことを理由に県内他市町村に転居した8500世帯のなかで、持ち家以外に居住する6200世帯は、災害公営住宅の需給のミスマッチにおける災害公営住宅の超過需要を表している。この6200世帯という数字は、宮城県内で建設された災害公営住宅数1.6万戸の約4割に相当する。

今回の暫定的な推計では、災害公営住宅の需給のミスマッチがかなり高い値で推計されたが、今後、事業の長期化によっては、住宅団地内に放棄された空き地や空き家の災害公営住宅の供給超過を通じて、需給のミスマッチのさらなる拡大も予想される。

災害公営住宅の地域間での需給のミスマッチを解消するためには、市町村間での協働、連携が不

可欠である。被災世帯のニーズの高い利便性の高い地域など立地に配慮した整備を行えば、住宅の再建の選択肢を広げる余地も大きく、住宅の早期再建にも大きく貢献する。今後は、単独型の災害公営住宅の役割の見直しを含め、地域コミュニティの再生と住宅の早期再建が両立しうるような計画策定が望まれる。

6. おわりに

本研究で明らかになったのは、市町村の区域を超えて、より広範囲な地域を視野に置きながら復興を進める市町村間あるいは県との連携・協働の重要性である。震災により住宅や産業、雇用において大きな被害を受けた沿岸部では、生活の再建のため市外に転出する被災者も少なくなく、転出先での災害公営住宅への潜在的な需要も非常に大きいと思われる。現在の復興交付金制度における住宅の再建の枠組みは、被災者の生活再建の選択肢を著しく制限し、住宅の復興政策の費用対効果を著しく悪化させている。これを是正するには、集団移転事業や災害公営住宅において市町村の連携や県の調整的な役割が不可欠である。

災害公営住宅などの住宅の再建を各市町村それぞれが単独で行うのではなく、阪神淡路大震災のように、被害が深刻な沿岸部の市町村と、被害が比較的軽微な近隣の市町村が一体になって推進すれば、復興の姿も違ったものになったはずである。就労などの事情により被災地から転出せざるを得ない被災者の経済的な負担の軽減は喫緊の課題であり、広域的な災害公営住宅の整備供給を検討すべき時期に来ている。

こうしたなかで、岩手県は内陸部の市と共同で、2017年2月より新たな災害公営住宅の募集を開始した。一関、花巻市、盛岡市などで、沿岸部からの転入する被災者向けにおよそ200戸余りの災害公営住宅を建設するのは、本震災では初めての試みである。すでに震災からおよそ6年が経過した後によく動き出したことは遅きに逸した感もあるが災害公営住宅の需給のミスマッチを是正する取り組みとして評価したい。

地域コミュニティ主体の復興は、被災地の自治体間での連携・協働と矛盾するものではない。2020年度末に復興・創生期間の期限を迎えるなか、今後は、市町村間の連携・協働の枠組みの構築とそれに基づく新たな復興計画の策定が望まれる。

参考文献

- [1] 相羽康郎 (2012) 「高台移転と災害公営住宅の現在と未来」『都市計画』61(2), 2012年4月25日, 56-59ページ。
- [2] 廣原孝一 (2013) 「東日本大震災からの住宅の再建に向けた取組」『立法と調査』341号 (2013年6月3日)。
- [3] 新川達郎 (2012) 「復興計画のガバナンス：東松島市の取り組みから」(特集：自治体にとっての3・11)『ガバナンス』131, 33-35ページ, ぎょうせい。
- [4] 小池司朗 (2013) 「東日本大震災に伴う人口移動傾向の変化：岩手・宮城・福島 の県別、市区町村別分析」(特集：震災後の社会保障)『季刊社会保障研究』49(3), 256-269ページ, 国立社会保障・人口問題研究所。
- [5] 小林郁雄, 石東直子 (2013) 「阪神・淡路大震災の災害公営住宅」(特集：災害公営住宅は今) —— (過去の災害公営住宅の取り組みを振り返る)『住宅』62(3), 23-29ページ, 日本住宅協会。
- [6] 中野英夫 (2014) 「東日本大震災における防災集団移転促進事業と復興の課題」『租税研究』775, 2014年5月号, 18-30ページ。
- [7] 中野英夫 (2016) 「東日本大震災からの住宅の復興とその加速化に向けての課題」『租税研究』795, 2016年1月号, 31-49ページ。

- [8] 檜谷美恵子 (2017) 「災害復興公営住宅における取り組み」, 兵庫県復興10年総括検証・提言報告資料。
- [9] 東日本大震災復興構想会議 (2011) 「復興への提言～悲惨のなかの希望～」(2011年6月25日), <<https://www.cas.go.jp/jp/fukkou/>> 2019年2月23日アクセス。
- [10] 三井所清典 (2012) 「東日本大震災における復興住宅の取り組み状況：地域型自立再建住宅」『まちづくり』35, 88-95ページ。