

東日本大震災、遅れる住宅再建

西堀 喜久夫

(愛知大学 地域政策学部 教授)

宮古市には、2011年3月11日の発災以降復興の定点観測地域としてほぼ年2回のペースで継続的に調査してきた。2015年は、被災後5年の復興集中期間の最終年としてどこまで復興してきたのか、どのような課題があるのかということを見るために8月末から20日ほど現地を視察、復興にとりくむ現地のみなさんから、話を聞いた。そこでの見聞から得た住宅再建の一端を報告してみたい。

(1) 岩手県における人口と住宅再建状況

岩手県の復興状況は、岩手県がおおむね3ヶ月ごとに発表している「岩手県インデックス」で見ることができる。

ここでは、岩手県の復興計画の柱である「安全」「暮らし」「なりわい(産業)」ごとに指標を示している。2015年8月段階での被災沿岸部(5市、4町、3村)の人口と住宅再建の状況を示す特徴を見ておこう。

まず、岩手県の人口であるが被災前に比べ9.6%減少し、減少幅は小さくなっているものの依然として減少は止まっていない。それを自治体別に見ると壊滅的な被害を受けた市町での減少率が大きい。大槌町△24.1%、陸前高田市△17.7%、山田町△15.6%、釜石市△10.2%と大きく、被災地の復興格差を反映したものとなっている。これらの地域は、津波による市街地の消滅と地盤沈下により現地での住宅再建ができず、かさ上げ、高台移転、区画整理などが終わった後、住宅再建を行わざるを得ないためである。

また、住宅再建に時間がかかっていることである。津波による岩手県内の住宅被害は、全壊家屋は1万8,370戸、半壊家屋6,502戸、計2万4,872戸である。そのうち新築家屋の累計は8,823戸、災害公営住宅は1,789戸、仮設居住者は9,082戸、計1万9,694戸となっている。

仮設居住者の多さが目立つのであるが、それは土地の造成に時間がかかり、自力で住宅を建てるまでにいたっていないからである。面整備の進捗率は6月末で16%に過ぎない。これは、阪神淡路大震災と大きく異なる点である。また、災害公営住宅の計画に対する進捗状況が30%であることにも示されている。

(2) 宮古市における住宅再建の現状

住宅再建状況の前に、宮古市の被災状況を簡単に見ておこう。人的被害517人(行方不明含む)、住宅被害は4,449棟(全壊2,677棟、大規模半壊688棟、半壊640棟他)、被災世帯4,582世帯、1万1,979人である。

復興事業計画は、374事業、2,037億円で、被災前2009年度320億円の財政規模の6倍強の規模である。2015年度末には89.3%が着手済みとなる予定である。

以上を踏まえて、住宅再建のうち住宅補助と集団移転に絞って問題点を整理してみたい。

住宅再建には大きく分けて5つのパターンがある。①自力で土地を手当てして自力再建、②災害公営住宅入居、③防災集団移転事業(いわゆる高台移転)の戸建て住宅建設、④漁業集落防災機能強化事業(漁業集落高台移転)の戸建て住宅建設、⑤区画整理事業の換地後の戸建て住宅建設、である。

それに対するそれぞれの公的資金による支援が図られる。①については、土地の手当ては自力であるが、住宅建設については被災者生活支援金(最大200万円)と自治体独自の住宅再建支援金が支給される。③、④は、被災者の住宅地を自治体がいち買い上げ、移転地の造成が済んだあと被災者は80から100坪の造成宅地を購入し、そこに自力で住宅を建設する。住宅建設への支援金は①と同じである。⑤は、区画整理を行い、土地のかさ上げを行った上で換地によって、被災者は新たな宅地を手に入れ、自力で住宅の建設をする。その場合の住宅建設には、①と同じ条件が適用される。

東日本大震災の住宅再建への支援制度は、国の支援金の限度額が拡大され、県、市町村の助成も拡大され被

災者の住宅再建に後押しとなっているが、先に見たように住宅再建は遅れ、仮設住宅の居住が長きに渡っている。その原因は、住宅建築の前に土地のかさ上げ、集団移転用地造成、区画整理などの土地整備が終わったあとによろやく自宅建設に取り掛からなければならないからである。災害公営住宅も高台や区画整理地域に建設されるが、相対的に早く建設されるため、比較的早く入居できる。ところが、③、④の自力建設者は、結局一番遅く仮設住宅を出ることになり、最長 8 年かかると見込まれている。

第 1 の問題は、建設までに時間がかかっている結果、資材、人件費の高騰によって、建設費が増加してしまっている。資材、人件費の高騰は、東京オリンピック開催決定後に著しく、被災直後に比べて住宅建設費は 1.5 倍ほどになっている。そのため、①の資力のある被災者は、建設価格の上がる前に住宅を建設できたが、③、④の道を選んだ被災者は住宅建設の支援金が実質低下したのである。このようなことがおこるのは、被災者生活支援金は、固定金額であり、物価の上昇を考慮していないのである。その理由は、支援金は補助金ではないという論理からである。被災自治体の支援金も復興交付金が原資であるから、国の制約を受けて独自政策をとる余地は少ない。

第 2 に、防災集団移転（いわゆる高台開発と移転）でのミスマッチがある。

市が造成した土地は 40 ヘクタールに上るが土地造成費の財源は、復興交付金で充当される。この事業の魅力は従前地の買取価格で移転先の造成地を購入できるので移転者にとっては非常に有利な事業である。たとえば造成地原価が 3,000 万円かかっても、従前地の売却価格が 400 万円であれば、それによって購入できることになる。

住宅の建設は、3 年以内で、建設できない場合は土地を市が買い戻し、国庫に返すことになる。それを防ぐために、防災集団移転事業を実施するための対象戸数は本則では 10 戸以上となっているが、現実にあわせて 5 戸以上でも可となった。また、1 戸あたりの敷地は、平均 100 坪であるが、移転戸数が減っても 100 坪を超える土地所有を認めることにしたり、平均を下回る 80 坪の土地を用意するなどして、柔軟に対応して売却するようにしている。また、再募集や他地区の希望者に売却することができるように対象地域を統合する条件緩和を行うことにしたりしている。

当初、集団移転をして住宅建設をする計画であったが、高齢ゆえ子供にお金を残すために災害公営に入居するという選択、住宅の資金のめどがつかなくなったり、子供の世話になるなどして自力建設を断念する移転地域住民も出てきている。赤前という地域では、当初 56 戸の移転計画であったが、意向調査で 46 戸に減らしたが、さらに 4 戸が辞退し、実質 14 戸減少した。

以上のように、住宅再建だけでも多くの新しい問題が、それぞれの被災地特有のかたちで表れている。それだけに地方自治体の独自性発揮が求められ、それを支える国のサポートが必要となっている（現実には、国のコントロールが強まっている）。

宮古市の復興課題は、経済復興（産業、雇用、所得）、住宅再建（まちづくり）、コミュニティ維持が一体のものとして進めることができるかというところにある。そのためにも、復興集中期間の 5 年が過ぎようとしている現在、これまでの復興事業と復興過程の検証を各自治体がすることが、これからの復興を進めるうえで重要になっている。

(2015 年 12 月 9 日受領)