

### 宮城県における住宅再建を取り巻く現状について

多田 忠義

#### 要旨

住宅再建は、自宅を失った、あるいは半壊等で自宅に居住不能の被災者が生活再建を実現する上で欠かせない復興プロセスの一つである。全壊件数が一番多い宮城県の住宅再建は、世帯の就業状況や家族構成などの生活実態に加え、二重ローン対策、被災者向け住宅ローンといった資金面と、災害危険区域の指定、防災集団移転促進事業といった再建先の面的な整備状況に左右されている。

二重ローン対策や被災者向け住宅ローンは積極活用されているが、自力再建可能な被災者による利用はいったん収束に向かい始めている可能性がある。

なお、生活再建を検討する過程で土地や被災建物の買い取り価格が明らかになるなか、既存債務の支払いに不安を感じて既存債務に関して相談する被災者もおり、債務減免の成立件数は徐々に増加している。被災県における住宅再建はいまだ道半ばであり、被災者・被災地に対する息の長い支援が求められている。

#### はじめに

本レポートは、多田（2012）で取り上げた被災県の住宅着工環境を踏まえつつ、全壊件数が一番多い宮城県を対象地域とし、住宅再建を取り巻く環境について報告する。分析対象を住宅再建に関する金融・融資支援策とし、聞き取り調査結果等を踏まえながら現状と今後の見通しについて考察する。なお、本レポートの執筆に先立ち、著者は12年11月～13年1月にかけて宮城県土木部、一般社団法人個人版私的債務整理ガイドライン運営委員会（以下、ガイドライン）の宮城支部、独立行政法人住宅金融支援東北支部にそれぞれ聞き取り調査を実施し、一部からはデータ提供を受けた。

本レポートはまず、住宅再建の意思決定にかかわる要素を取りまとめ、行政や金融機関が取り組む被災者支援策の位置づけ、そして住宅再建を促進・阻害する要因について整理する。次に、二重ロー

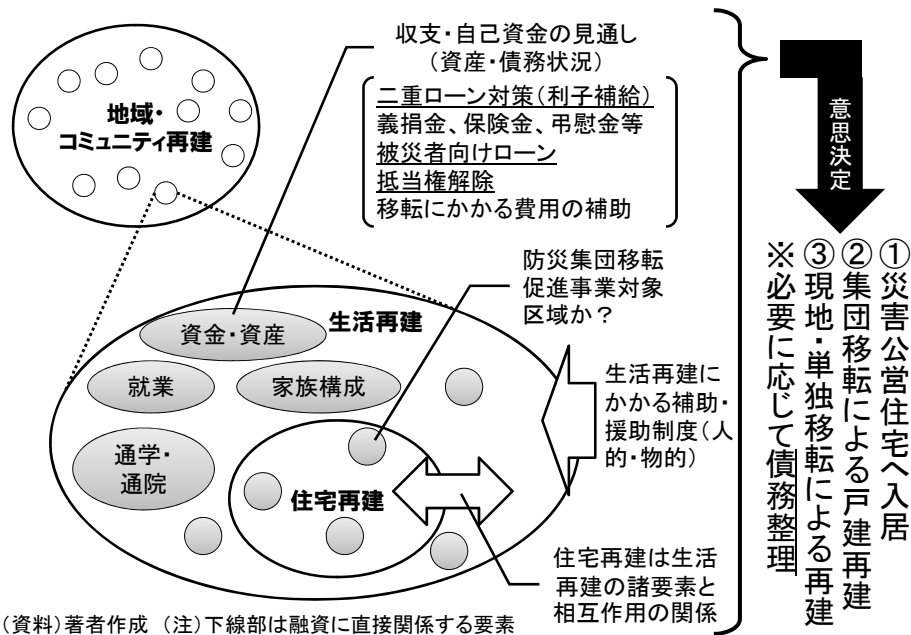
ン対策、公的金融による住宅ローンの貸出について、宮城県内の動きを中心に分析する。最後に、既存債務が生活再建の足かせとなる場合に、被災者が相談できる相手先の一つとして東日本大震災に合わせて設立されたガイドラインのうち、宮城支部の動きを紹介する。なお、住宅再建とは、被災者が住居を確保し、二次避難状態が解消されることと定義する。

#### 住宅再建の検討要素と意思決定

図表1は著者がとりまとめた住宅再建の意思決定に関する要素と、とりうる住宅再建方法を示したものである。被災者の住宅再建は、生活再建と密接な関わり合いを持つと同時に、地域・コミュニティとの関わりも影響するため図表1に含め、住宅再建との関係を明らかにした。

住宅再建は、まず生計の確保、自己資金の調達に見通しが立たなければならない。そこで、行政は、借入金利子補給（二

図表1 住宅再建の意思決定にかかわる要素とその関係性



重ローン対策)、被災宅地の買収、移転にかかる費用補助により、持ち家の再建を後押しする。また、公的・民間金融機関は被災者向け住宅ローン商品を展開し、通常に比べ低金利での貸付を行っている。これらが、住宅再建を意思決定する上で考慮される資金・資産の詳細である。住宅再建はこうした再建費用だけでな

図表2 移転方法と住宅再建を遅らせる要因

		移転先の整備方法	住宅再建を遅らせる要因
移転促進区域における移転方法	集団移転促進事業(戸建による再建)	土地区画整理事業と一体的に整備することがある	<ul style="list-style-type: none"> <li>●被災宅地、農地、その他用地の境界・面積確定(土地買い取り価格算定に必要)</li> <li>●移転先用地、道路等の公共用地の確保(換地含む)のため、地権者との交渉が必要(未相続、所有者不明の場合、権利関係の整理に時間が必要となる場合あり)</li> <li>●埋蔵文化財の存在が知られている土地へ移転する場合、文化財保護法に基づき事前に発掘調査を行う必要がある</li> <li>●かさ上げが必要な地域では、埋没管(下水管等)の撤去が必要</li> <li>●既存市街地である場合、換地等の交渉に時間がかかる</li> </ul>
	単独(個別)移転	(移転先用地は移転世帯で確保)	<ul style="list-style-type: none"> <li>●被災宅地、農地、その他用地の境界・面積確定(土地買い取り価格算定に必要)</li> </ul>
	災害公営住宅(公営住宅入居)	土地区画整理事業と一体的に整備することがある	※集団移転促進事業に同じ
現地再建		土地区画整理事業として整備	<ul style="list-style-type: none"> <li>●被災宅地、農地、その他用地の境界・面積確定(土地買い取り価格算定に必要)</li> <li>●新たな都市計画に基づく道路等の用地確保(換地含む)のため、地権者との交渉が必要(未相続、所有者不明の場合、権利関係の整理に時間が必要となる場合あり)</li> <li>●埋蔵文化財の存在が知られている土地へ移転する場合、文化財保護法に基づき事前に発掘調査を行う必要がある</li> <li>●かさ上げが必要な地域では、埋没管(下水管等)の撤去が必要</li> <li>●既存市街地である場合、換地等の交渉に時間がかかる</li> </ul>

(資料)復興庁、仙台市、石巻市、名取市、岩沼市の復興整備計画、宮城県庁に対する聞き取り調査、各種報道を基に著者作成。

図表3 防災集団移転促進事業・土地区画整理事業の進捗(12年11月末現在)

市町	防災集団移転促進事業								土地区画整理事業				
	計画地区数	事業同意数	注1		うち集団移転		集団移転率 C=B/A*100	進捗 (注2)	計画地区数	都市計画決定数	面積 (ha)	土地利用	進捗 (注2)
			戸(A)	人	戸(B)	人							
仙台市	14	13	1,545	4,719	1,067	3,259	69.1	12.11.11宅地申込 (注3)	1	0			
石巻市	55	44	1,427	4,049	1,107	3,180	77.6	土地区画整理事業地へ一部移転	12	3	82.5	3地区とも新市街地を造成	12.11.4 起工式
塩竈市	2	2	69	164	31	75	44.9		2	1	5.1	既存市街地に造成	
多賀城市	0								1	0			
気仙沼市	42	41	3,721	10,993	1,303	3,958	35.0		3	2	74.3	2地区とも既存市街地に造成	
名取市	1	1	157	436	123	353	78.3		1	1	121.8	既存市街地に造成	
岩沼市	2	2	471	1,883	377	1,504	80.0	12.8.5起工式 ※県内初の造成	0				
東松島市	7	7	2,418	8,149	1,395	4,641	57.7	土地区画整理事業地へ一部移転	5	2	113.9	2地区とも新市街地を造成	12.10.25 着工式
亘理町	6	6	576	1,901	240	794	41.7		0				
山元町	3	3	1,575	4,821	567	1,701	36.0		0				
七ヶ浜町	5	3	212	1,660	212	804	100.0	1地区で造成着手済 (12年12月中)	4	0			
女川町	22	21	1,919	5,242	1,798	4,632	93.7	土地区画整理事業地へ一部移転	1	1	226.4	既存市街地に造成 +新市街地を造成	12.9.29 着工式
南三陸町	26	23	2,218	7,276	987	3,340	44.5		1	1	60.2	既存市街地に造成	
計	185	166	16,308	51,293	9,207	28,241	56.5		31	11	684.2		

(資料)宮城県震災復興・企画部地域復興支援課、土木部復興まちづくり推進室Webサイト、新聞報道、URプレスリリースより著者作成  
(注)1:移転促進区域内からの移転戸数・人数(単独移転と集団移転の合計)。

2:本図表に掲載の事業は、計画公表済み、または国土交通大臣同意済みのものである。進捗とは、宅地申込、造成着手に至ったものについて、報道や行政プレスリリースから著者が取りまとめたものである。

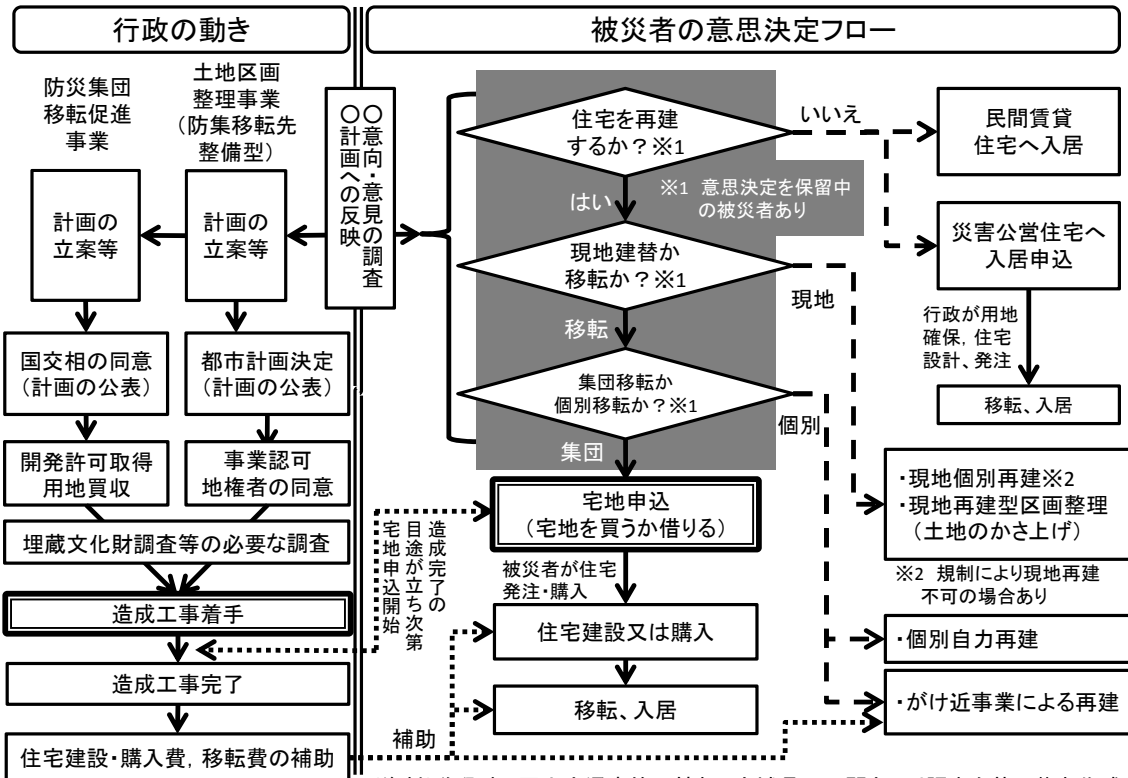
3:仙台市地下鉄東西線建設に伴う既存の土地区画整理事業(荒井地区等)の計画変更を行い、移転用地を確保。

く、再建先の用地がいつ、どこで確保できるかも問題となってくる。図表2は、防災集団移転促進事業(以下、防集、注1)や土地区画整理事業(以下、区画整理)等により、住宅再建先が確保されつつある状況をまとめたものである。しかし、地権者との交渉、境界の確定、嵩上げ、ライフライン・道路の整備、さらには埋蔵文化財の調査などが必要なことから、早期の生活再建を望む被災者は、集団移転ではなく単独移転することも考えられる。また、これまでの社会的紐帯を維持するよう、仮設住宅等で避難生活を送り続け、集団移転先が整備されるのを心待ちにしている被災者もいるとみられ、結果、生活を再建できない被災者も多いとみられる。実際、宮城県における防集や

区画整理による面的な整備(面整備)は、ほぼ全地区で計画を公表、もしくは国土交通大臣の同意を得たところであり、整備着工できた地区はごく一部に限られる(図表3)。また、亘理町や山元町、仙台市の一部地区では現地再建を望む声が根強く、集団移転を決めた戸数の割合(集団移転率)は他の市町に比べやや低い。

こうした状況の中、被災者は集団移転をする、もしくは住宅再建をするという意思決定を行っているが(図表1,4)、集団移転に向けた面整備の進展度合いを示す「宅地申込」や「造成工事着手」は宮城県の一部地域にしか広がっておらず、集団移転先で住宅着工需要が発生するのは早くても13年末から14年にかけての見通しである。そのため、一日も早く生

図表4 住宅再建における被災者の意思決定フローと行政の動き



(資料)復興庁、国土交通省等の情報、宮城県への聞き取り調査を基に著者作成

活再建を進めたい被災者の中には、単独移転等による自力再建を進める動きがあり、これに伴う住宅ローンの貸出や借入金に対する利子補助（二重ローン対策）が活発である。

(注 1)災害が発生した地域又は災害危険区域のうち、住民の居住に適当でないと認められる区域内にある住居の集団的移転を促進するため、当該地方公共団体に対し、事業費の一部補助を行い、防災のための集団移転促進事業の円滑な推進を図るもの。(国土交通省 Web より抜粋)

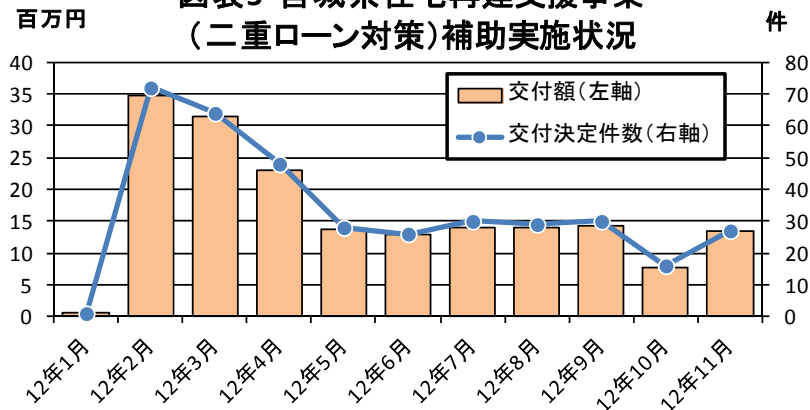
### 宮城県における二重ローン対策

宮城県では、宮城県住宅再建支援事業（二重ローン対策）を実施し、12年1月23日から16年3月末まで、既存の住宅ローンにかかる5年間の利子相当額（上限50万円）を補助している。

図表5は12年11月末時点の補助実施

状況を月ごとに示した。受け付け開始から間もなく、多くの利子補給が決定され、5月以降も月に30件前後の成立を見て取れる。11月末までに利子補給が決定した件数は371で、その属性を分類したものが図表6である。利子補給を受けた申請者の6割が全壊で、新築・分譲購入が過半を占めるが、補修も3割含まれる。また、民間金融機関からの借り入れが多いのも特徴である。これは、補修・建替にかかるローン金利が、住宅金融支援機構に比べ民間金融機関の方が低いことが主な理由としてあげられる。再建先は現地が6割を占めることから、二重ローン対策による利子補給を受けて自力再建を推し進めた被災者の一般像は、半壊から全壊の住宅を、新築（分譲購入）か補修する形で現地再建を目指し、資金は民間金融機関より調達した、というものである。

図表5 宮城県住宅再建支援事業  
(二重ローン対策)補助実施状況



(資料) 宮城県土木部提供資料

図表6 宮城県住宅再建支援事業(二重ローン)認定における各種状況(12年11月29日現在)

				※単位はすべて件	
1) 被害状況	2) 新築等の別	3) 金融機関の別	4) 現地・移設の別		
全壊	245	新築 97	住宅金融支援機構 92	現地	209
大規模半壊	59	購入 93	民間銀行 246	非現地	162
半壊	52	建替 44	その他 33		
一部損壊	13	補修 128	(共済組合、会社ローン)		
その他	2	増改築 9			
計	371	計 371	計 371	計	371

(資料) 宮城県土木部提供資料

図表5・6から、被災者が自力再建へ動き続けていることが明らかである。特に、利子補給開始当初(12年2~4月)に伸びた交付決定数は、被災者がいかに利子補給を待ち望んでいたかを示すものである。

### 住宅金融支援機構の住宅ローン

次に、(独)住宅金融支援機構が提供する「災害復興住宅融資」に注目したい。この商品は、罹災証明書を提示、もしくは福島復興再生特別措置法に該当する被災者が融資を受けられるもので、ローン当初5年間の金利が0%であることが特徴である。このため、被災地の民間金融機関では自行の住宅ローン商品に加え、同機構の災害復興住宅融資を受託し販売している。宮城県の金融機関Aでは、全国で受付けた災害復興住宅融資額うち6割程度を取り扱っており(12年12月、IR

ミーティングでの発言)、被災者ニーズの高い住宅ローンであることがうかがえる。

こうした被災者の住宅金融ニーズは、実際の持家着工件数や融資の申込件数に表れている。図表7は、宮城県における3ヶ月(四半期)毎の新築持家着工件数、災害復興住宅融資の受付件数、フラット35の受付件数を示した。同機構の融資の場合、融資受付から工事着工まで、注文住宅であれば6ヶ月程度かかるとされ、融資受付件数は住宅着工の先行指標といえる。一方、分譲であれば着工と購入契約に明らかな時間間隔はなく、融資受付が住宅着工の先行指標とはなりにくい。

とはいえ、図表7に示した災害復興住宅融資の受付件数は、持家の着工件数におよそ1四半期先行するか同時期に伸びを示している。また、同機構が取り扱う「フラット35」の融資受付件数も加味す

ると、12年9月までは災害復興住宅融資が活用され、着工に向かっている実態がわかる。一方、同10月以降は災害復興住宅融資の申込件数が減少し、被災者の住宅再建に一服感がみられる。なお、12年10月末にフラット35の優遇金利商品（フラット35S エコ）が申込締切を迎えたため、同商品の受付件数が増加している。

こうした優遇住宅ローン商品以外に、東日本大震災以降、住宅エコポイント制度が被災者の住宅再建向けに優遇措置を講じていることや、住宅再建に対し、行政からの各種補助メニューが存在することも、宮城県における住宅着工件数を押し上げていると考えられる。もっとも、図表7にみる融資件数を考慮すると、やはり自力再建が一定程度住宅着工件数を押し上げたことは明らかである。

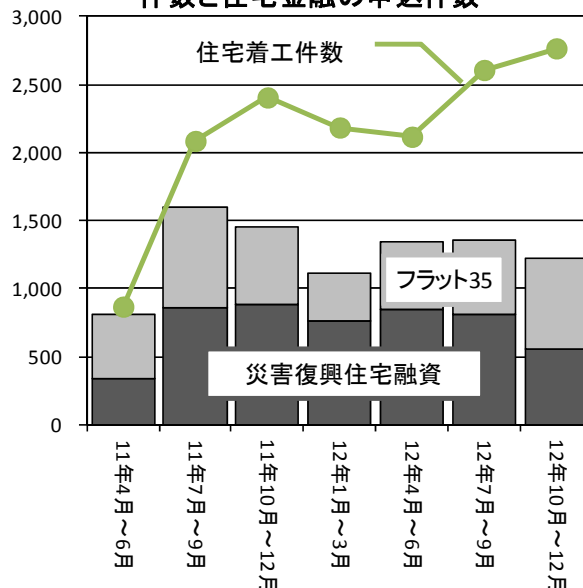
この状況が指し示す宮城県の住宅再建は、①単独移転（移転先が確保できた）、もしくは現地再建が可能、かつ決意できた人で、②既存債務を持たない、もしくは有するけれども新たに資金調達が可能な被災者に限られたと考えられる。

続いて、宮城県における住宅再建の最近の動きを、市区町村別に見ていく。図表8には、同融資の累積受付件数と、12年7～9月から同10～12月の申込増減を市区町村別に示したものである。この受付件数は、再建先の市区町村を指し示すため、被災者の住宅再建に向けた動きは、内陸の市町村だけでなく、津波浸水地域を有する沿岸部の市区町村でも進んでいることが分かる。累積融資受付件数が多い内陸の市区町村は仙台市や同市北部に位置する大和町、富谷町、大衡村、また大崎市や登米市である。

一方、最近の融資受付動向をみると、

申込数が増加傾向にあるのは石巻市、南三陸町、亘理町といった津波浸水地域を含む市町に加え、仙台市太白区や仙台市の北部に位置する町村、県南部の白石市であることが分かる。これは、申込数の減少しつつある地域では早期から住宅再建が進んだことから移転先を確保することが難しくなり、次の再建先として選定されたことが考えられる。もうひとつは、図表3に挙げた防災集団移転促進事業や土地区画整理事業の計画が完了し、集団移転か単独移転か決めかねていた被災者が、12年秋以降に態度を明らかにし、移転元から比較的近い市区町村を単独移転先として選んだものとみられる。いずれにせよ、住宅再建先として選ばれやすい地域は、就業機会が期待でき、生活する上で便の良い仙台市をはじめとする都市地域に集中していることが明らかである。

図表7 宮城県における持家の新築着工件数と住宅金融の申込件数



(資料) (独)住宅金融支援機構東北支店提供データ、国土交通省「住宅着工統計」

(注) 災害復興住宅融資の申込件数に、賃貸住宅共用部分改良、リ・ユース購入資金、補修資金、災害復興宅地購入資金の申込件数が含まれる。これらが全体の受付件数に占める割合は、おおむね1～2割である。

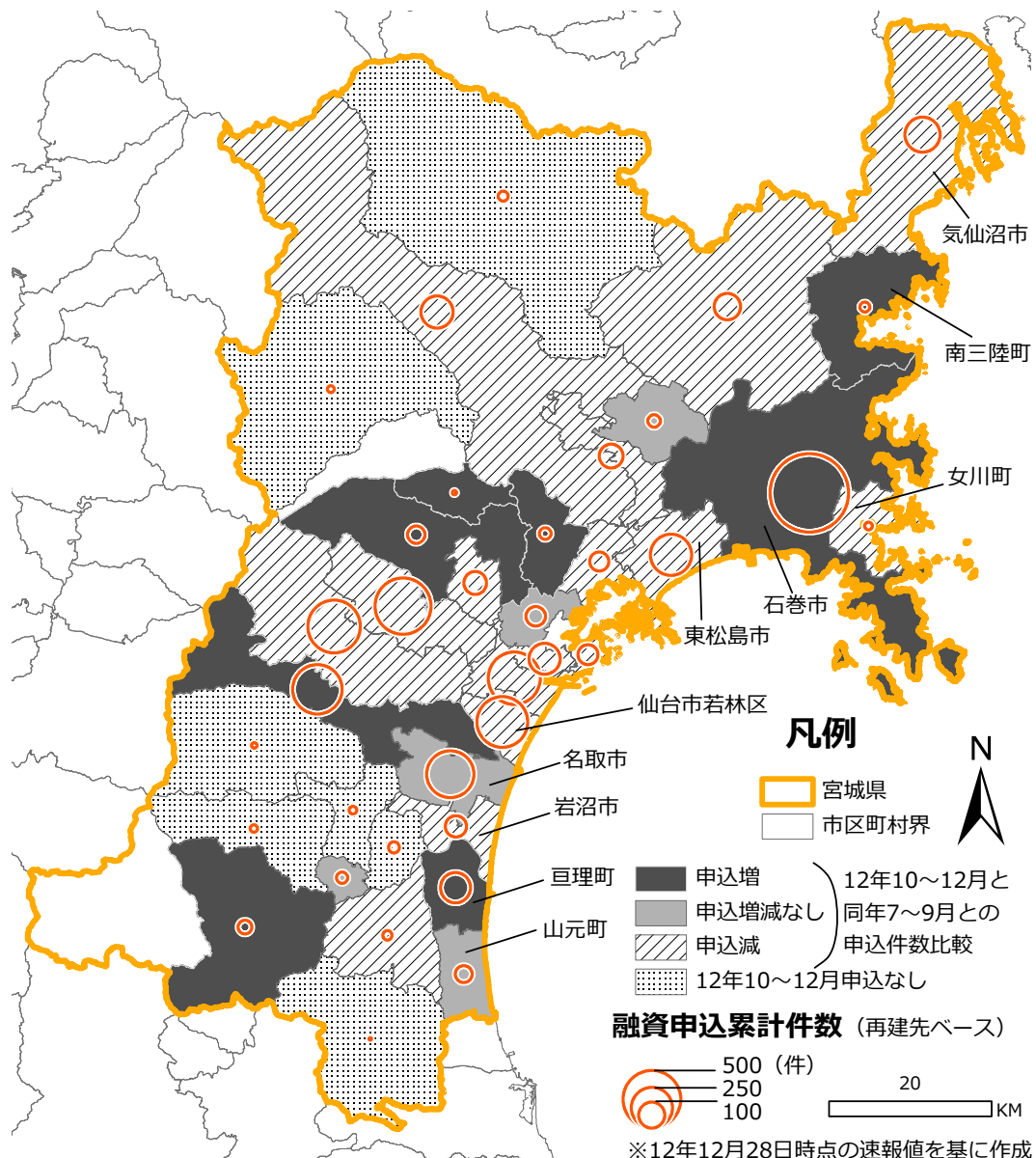
もうひとつ指摘したいのは、仙台市をはじめとする都市部で申込数の減少が始まっていることである（図表8では斜線の市区町村）。宮城県全体で災害復興住宅融資の受付件数が減少に転じていること、住宅供給の比較的活発な都市部で申込数が減少していることから、被災者による現地再建や単独移転は一服しつつあることが示唆される。以上から、被災者によ

る住宅再建の動きは、宮城県の津波浸水地域で活発であると同時に都市部を中心に活発であるものの、災害復興住宅融資による現地再建や単独移転はいったん落ち着きつつあるとみられる。

### 個人版私的債務整理の実態

最後に、個人版私的債務整理について触れたい。全体的な動きは、多田（2013）

図表8 宮城県における災害復興住宅融資の申込状況



（資料）（独）住宅金融支援機構東北支店提供データをもとに著者作成  
基図（市区町村界）はESRI Japan社のデータを使用。



に取りまとめたので詳細は割愛するが、宮城県は13年1月18日時点で累計120件成立（全国成立件数の約6割）し、被災県全体の中でも

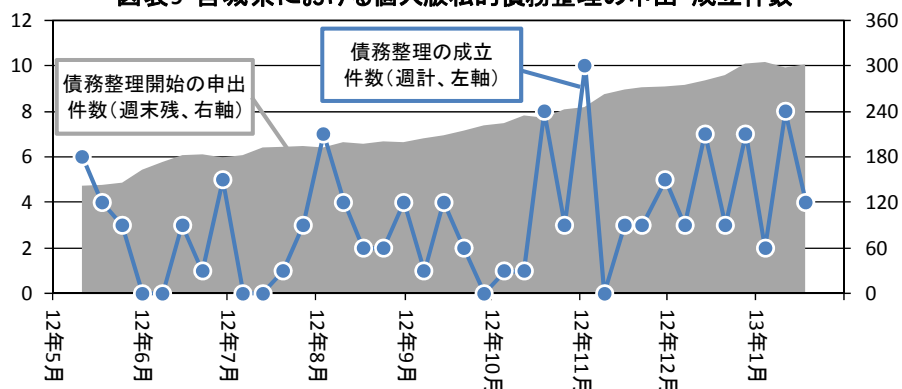
っとも個人版私的整理ガイドラインの利用が進んでいる地域である。ガイドライン宮城支部によれば、集団移転の全貌や、住宅・宅地の買取価格が明らかになるに従って、被災者が住宅再建をするか、既存債務の支払い見通しが厳しいかを判断できるようになり、ガイドライン宮城支部に相談するようになる、とのことである。特に12年夏以降、個人版私的整理ガイドラインの周知活動をさらに強化した時期と住宅・宅地の買取価格提示開始が重なったため、宮城支部のコールセンターだけでは相談電話を受け切れず、福島支部に依頼を依頼している状態である。実際、図表9に示した通り、ガイドライン宮城支部における債務整理開始の申出件数（週末残）と成立件数（週計）は、いずれも増加傾向にあることが分かる。

債務整理の実績が緩やかな伸びを示すということは、被災者の生活再建に道筋がつき始めたことを示すに他ならない。今後も住宅再建は緩やかなテンポで進んでいくとみられ、債務整理の相談も徐々に進んでいくとみられる。

## おわりに

本レポートは、被災者の住宅再建を取り巻く環境を整理し、様々な阻害要素か

図表9 宮城県における個人版私的債務整理の申出・成立件数



(資料)一般社団法人個人版私的整理ガイドライン運営委員会Webサイト掲載情報より作成

ら面整備が進まない現状に対し、単独移転や現地再建を押し進める動きとして、二重ローン対策、公的金融による住宅ローンの申し込み状況を分析し、12年の春から秋にかけて、一時的に自力再建のピークを迎えたことを指摘した。また、既存債務が生活再建の足かせになると判断した被災者が徐々に債務整理の相談を行っている実態を取りまとめた。多田

(2012; 2013)を加味すれば、被災県における住宅再建はいまだ道半ばであり、幸いにして資金や土地の取得に目途の付いた被災者が住宅再建を通して生活再建を実現しようと動き始めている実態を明らかにすることができた。ただし、宮城県内では106,365人(12年12月28日現在)が仮設住宅等で避難生活を送り続けており、彼らの住宅再建、生活再建はこれからである。こうした現状を踏まえると、被災者・被災地に対する息の長い支援が求められていると指摘したい。

## 参考文献

- 多田忠義(2012)「被災県における住宅着工の現状と課題～住宅着工件数、求人倍率に注目して～」金融市場 2012年12月号 p34-37
- 多田忠義(2013)「個人版私的整理ガイドライン導入から1年」経営実務 2013年1月号 p110-111