

東日本大震災の住宅再建 に関する地域差

研究員 多田忠義

〔要 旨〕

東日本大震災の住宅再建は、阪神・淡路大震災以上に時間を要する可能性が高い。一方、被災地に対する関心の低下が指摘されるため、地域間の再建時期の差を地図化することで、被災者が感じる住宅再建の遅さや被災者間の再建時期の差など、多様な住宅再建の実態についてより深い理解が促されると期待される。そこで本稿は住宅再建の実態を、加算支援金および災害復興住宅融資の申請・支給件数に基づくクラスター分析から地図化し、住宅再建の時期や場所から地域差を明らかにした。結果、都市部や土地供給が潤沢であったと考えられる地域から住宅再建が積極的に行われ、沿岸被災地では、自力による住宅再建は震災直後から2～3年後に活発に行われているなどの地域差を市区町村単位で把握することができた。こうした多様な住宅再建の実態に対し、柔軟で息の長い政策対応が求められている。

目 次

はじめに

1 住宅再建の進捗状況

- (1) 避難者数の変化
- (2) 仮設住宅への入居戸数変化
- (3) 宅地、災害公営住宅の供給時期と進捗状況

2 住宅再建に関する地域差の分析

- (1) 加算支援金からわかる被災した市町村と再建時期

- (2) 災害復興住宅融資からわかる住宅再建先と再建時期

- (3) 住宅再建の地域差

3 住宅再建に至る過程で被災者が直面する諸課題

おわりに

はじめに

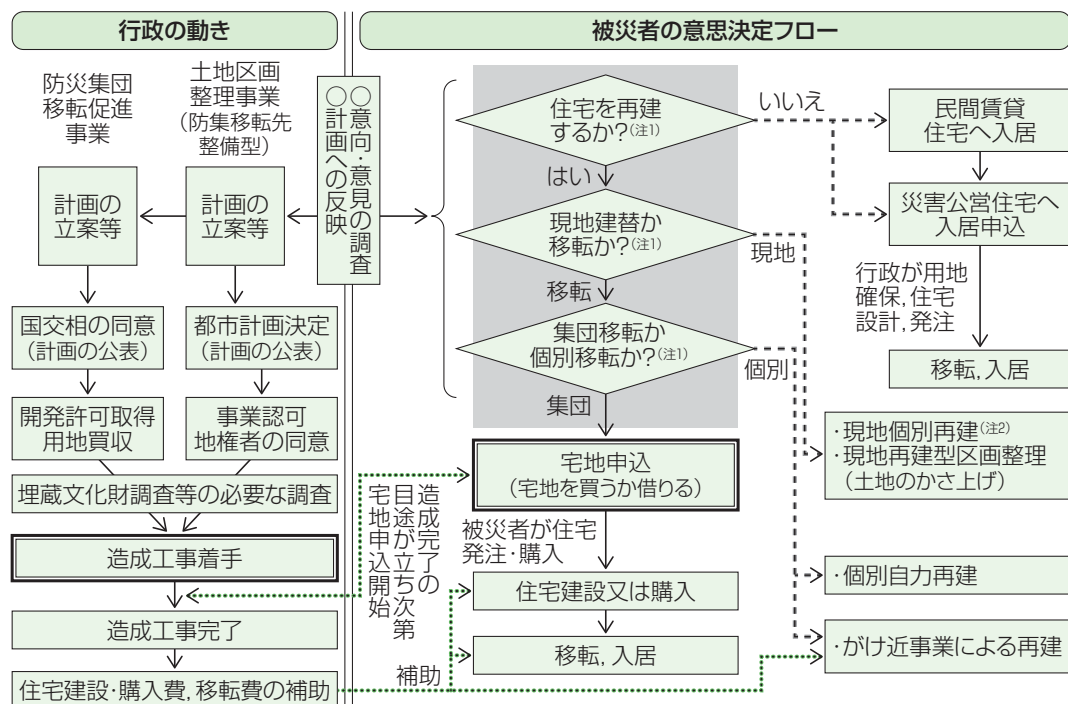
被災地域で広範にわたって発生した大規模災害や津波被害では、被災地域ごとの地理的条件や法制度等を背景に、様々な手法で住宅再建が図られてきたが、その過程で、住宅再建に関する制度的課題や再建時期等に関する様々な論点が提示されている。

住宅再建の制度・政策的対応について、たとえば、塩崎（2009）は、阪神・淡路大震災の住宅復興を「単線型住宅復興」と称し、避難所－仮設住宅－復興公営住宅の3施策が主な手段であったことを指摘している。これに対し、塩崎（2014）は東日本大

震災における住宅再建の様態を「混線型住宅復興」と名付けている。たとえば、仮設住宅を取り上げてみても、プレハブ仮設、木造仮設、みなし仮設のタイプが存在し、再建においては現地または移転による自力再建、賃貸への移転や災害公営住宅への入居など多様で、これは多田（2013）も指摘した動きである（第1図）。

また、再建時期については、慎重に考える必要があろう。関（2015）や塩崎（2014）が指摘する通り、被災地において急ぐべきことは多く、とくに住宅再建と生業支援は一刻も早い復興が求められる領域である。大友ほか（2006）では、中越地震における住宅再建過程を研究しているが、工事の遅

第1図 住宅再建における意思決定の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筆者作成

(注) 1 意思決定を保留中の被災者あり。

2 規制により現地再建不可の場合あり。

さや、自身が住宅再建に向けて動き出せないことへの不満が、被災者にとって「遅さ」と認識されていることが報告されている。

東日本大震災においても、被災者が感じる住宅再建のスピードは、計画調整や用地確保、行政手続や工事進捗等により多様であり、被災者自身が置かれた環境によって「遅さ」の感じる度合いは異なる。増田(2014)は、東日本大震災の被災状況に応じて後追的に住宅再建支援制度が拡充されたことで、制度の揺れが被災者の意思決定を遅らせた側面を指摘し、また、会計検査院による災害公営住宅の調査を引用し、事業主体となった市町村のほとんどが住民意向調査を複数回実施し、時間の経過とともに変化する住民ニーズをできるだけ正確にとらえながら、再建計画を調整する行政側の実情を報告している。住民ニーズをくみ取ることの必要性や重要さに議論の余地はないが、他方で、被災者自身が置かれた立場によって時々刻々とニーズや意思は変化するため、再建時期の改善と住民ニーズとを両立させることがいかに難しいかを示している。こうした実態を踏まえると、再建時期について「遅い」「早い」と言い切ってしまうのは、拙速であるといわざるを得ない。

近年では類をみない広域被災の特徴を持つ東日本大震災では、「混線型住宅復興」とならざるを得ず、地域ごとに住民意向の取りまとめに要する時間が異なることから、地域間で再建時期に差が生じていると考えられる。すでに、被災県間の比較はみられるものの、市(区)町村単位で再建時期を分

析し、地域差を議論しているものは少ない。地域間の再建時期の差を地図化できれば、県単位の「地域差」から一步踏み込んで、被災者が感じる住宅再建の遅さや被災者間の再建時期の差など、地域差の程度や中身を知ることができる。そうすれば、私たちの社会から被災地への関心が徐々に薄れてきていると指摘されるなか、被災地の住宅再建に対しより深い理解を促すことができると同時に、政策立案等での活用も期待されよう。

そこで本稿は、住宅再建にかかるデータを分析・地図化し、その地域差を地図化することを目的とする。そして、住宅再建時期の地域差、既存文献や現地聞き取り等で明らかとなった課題も考慮し、住宅再建における諸課題を考察する。

分析は以下の手順を追った。まず、避難者数の推移、応急仮設・みなし仮設への入居者数、民間住宅用等宅地(集団移転先の宅地)や災害公営住宅の整備状況等を示し、公的整備による住宅再建の地域差を概観する。次に、入手可能なデータの中で被災者の住宅再建の時期や件数を市町村単位で把握できる加算支援金(注3)の申請・支給件数と(独)住宅金融支援機構が提供する災害復興住宅融資(注4)の申請件数の時系列データを市(区)町村単位で分析し、公的整備に並行する自力再建の地域差を地図化する。得られた地図から地域差を解釈するうえで、岩手県、宮城県、福島県(以下「被災3県」という)の行政担当者や被災3県に本店を置く金融機関の広報担当者に対する聞き取り調査の

情報を加味する。これらを踏まえ、東日本大震災の住宅再建における諸課題を考察する。

(注1) 新聞報道における住宅再建の地域差に関する例：河北新報（13年11月26日付）「東日本大震災／被災住宅再建まだ模様／国の生活支援金受給、2万世帯超える／宮城 沿岸北部の建築・購入低調」

(注2) たとえば、静岡新聞（15年1月29日付）「足湯ボランティア 岩手派遣に黄信号 2月 応募たった1人 被災地との絆「守りたい」－県ボラ協」

(注3) 被災者生活再建支援制度に基づき支給される支援金のうち、基礎支援金を受給した世帯が申請・受給できる支援金。支給対象は、罹災証明書に全壊または大規模半壊と記載されている世帯。被害の程度に応じて支給される基礎支援金と、住宅の再建方法に応じて支給される加算支援金とから成る。加算支援金は、基礎支援金を受給した世帯のみ申請ができる。

(注4) (独) 住宅金融支援機構が提供する罹災証明を持つ世帯が申請できる住宅ローン。当初5年は金利0%で融資が受けられるなど、一般的な住宅ローンよりも金利等で優遇されている。

1 住宅再建の進捗状況

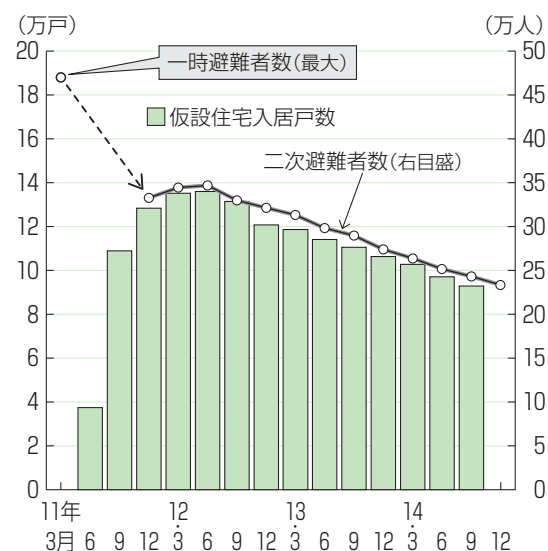
(1) 避難者数の変化

東日本大震災発生から4年が経過するなか、12年6月に34万人でピークとなった二次避難者数（仮設住宅、みなし仮設、親族・知人の住宅等で避難生活を送る被災者数）は、14年12月11日現在、23万3,512人を数え、仮設住宅の入居戸数は14年9月時点で9万2,856戸となっている（第2図）。二次避難者数は、12年6月をピークに年4～5万人のペースで減少、仮設住宅の入居戸数も同時期をピークに年2万戸前後のペースで減少している。

次に、二次避難者数を都道府県別

にみると（第3図）、被災3県にまとまっており、次いで山形県や新潟県、関東地方に多いことがわかる。被災3県の避難者数は

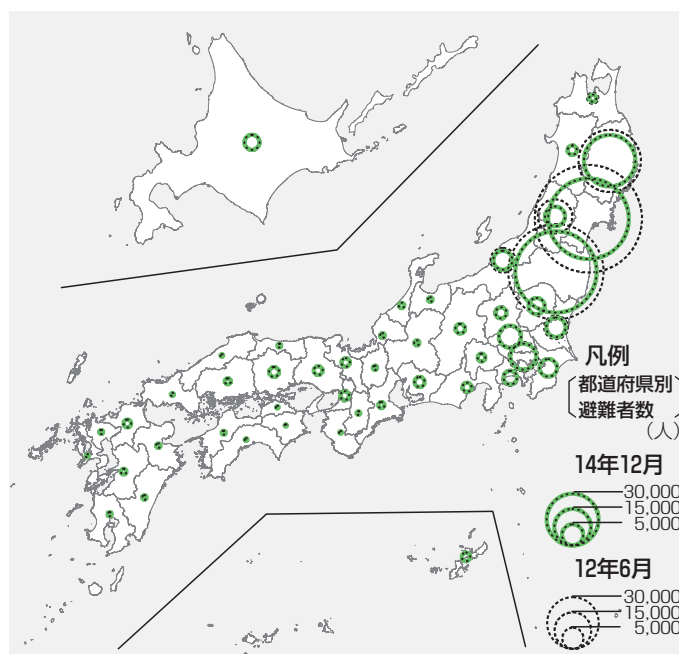
第2図 全国の二次避難者数、仮設住宅入居戸数の推移



資料 復興庁

(注) 14年2月末時点の仮設住宅入居戸数は執筆時点で未公表。

第3図 東日本大震災における避難者数の都道府県別分布



資料 復興庁「全国の避難者等の数」、ESRI Japan地図データから筆者作成

ピーク時から減少している一方、他の地域は横ばい、ないし微増である。また、住宅等への避難者が減少し、親族・知人宅への避難が微増、病院への避難は横ばいという特徴もみられる。

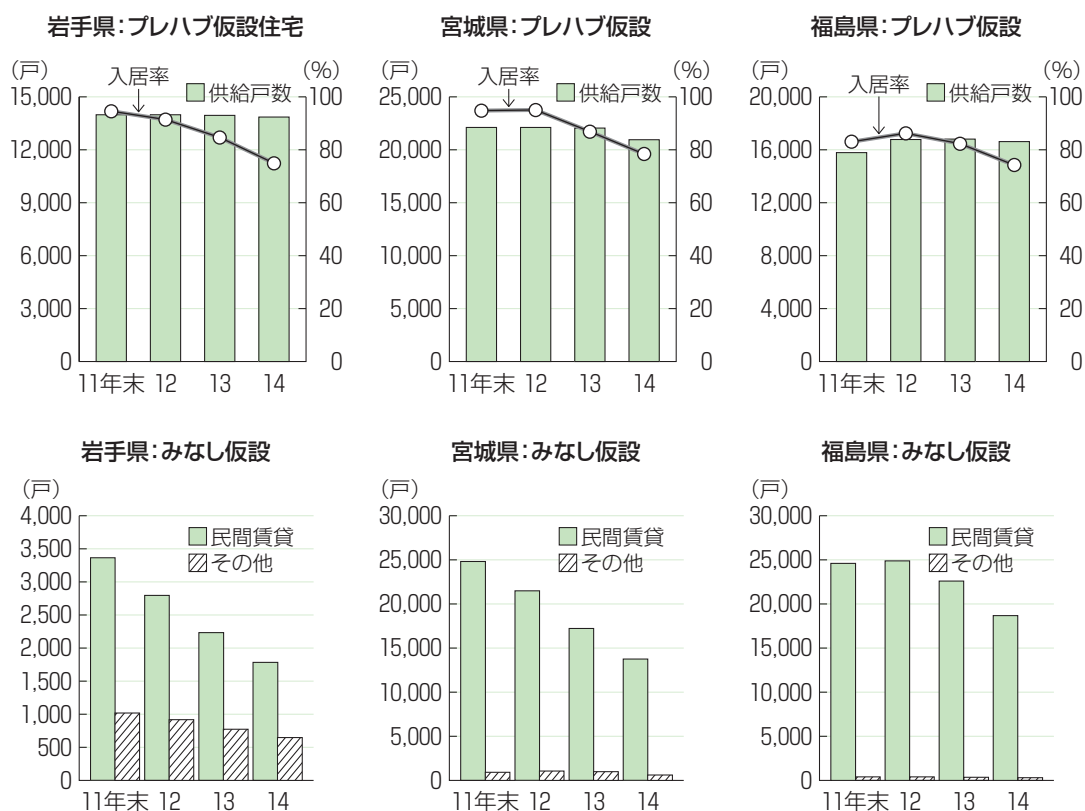
(2) 仮設住宅への入居戸数変化

東日本大震災における仮設住宅供給の特徴は、プレハブタイプの仮設住宅だけではなく、木造タイプの仮設住宅が供給されたほか、大規模な仮設住宅需要を満たすため、民間賃貸住宅や公営宿舍等への入居を認め、仮設住宅とみなした点である（多田

(2012)、塩崎 (2014) など)。阪神・淡路大震災では、みなし仮設は一部の高齢世帯等に適用されたが、2000年に厚生省（当時）がみなし仮設の制度を定めて以降、これだけの規模でみなし仮設が提供され、また多様な仮設住宅が提供されたのは初めてのケースといえる。

被災3県では、13年からプレハブ仮設住宅の解体が始まったものの、14年末時点（震災から4年弱経過）の解体戸数は当初整備した戸数の1～5%程度（第4図）で、阪神・淡路大震災（震災から4年経過で3分の1を撤去）に比べプレハブ仮設住宅の解体

第4図 被災3県における仮設住宅入居戸数の推移



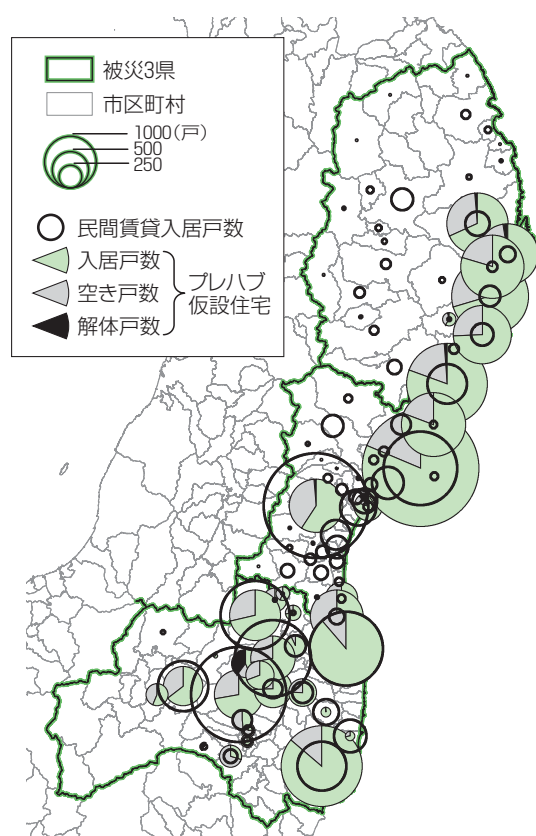
資料 岩手県復興局生活再建課提供資料、宮城県保健福祉部震災援護室公表データ、福島県土木部建築住宅課提供資料

(注) 1 その他の仮設住宅には、公営住宅、公務員宿舍、UR賃貸住宅等を含む。
2 プレハブ仮設住宅の供給戸数に、グループホームの戸数を含む。

に時間を要していることがわかる（兵庫県（2000））。地域別にみると（第5図）、空き室が供給戸数の4分の1を超え始めている地域もあるものの、3県ともプレハブ仮設住宅の入居率は7割を超えている。なお、福島県大玉村では、プレハブ仮設住宅の撤去が進んでいるが、これは同じ敷地内に災害公営住宅を建設するための用地を確保するための措置である。

もう一つの主要な二次避難先となった民間賃貸住宅（みなし仮設）では、都市部や内陸部で入居がみられる（第5図）。これは、

第5図 被災3県における仮設住宅の入居状況
(戸数, 2014年末現在)



資料 岩手県、宮城県、福島県公表データを基に筆者作成。基図(市区町村界)はESRI Japan社のデータを使用
(注) このほか、公務員宿舎等への入居や入居先地不明の二次避難者が存在する。

民間賃貸住宅が都市部や内陸部に多いためで、岩手県では被災者の一部が内陸に避難し続けていることもわかる。塩崎（2014）は、東日本大震災でみなし仮設の施策を大々的に行い、プレハブ仮設住宅よりもみなし仮設の提供戸数が上回ったことは画期的であると指摘する。ただし、みなし仮設に身を寄せる被災者の住宅再建は進んでいない。

みなし仮設の供給戸数が最も多い仙台市では、震災時に賃貸住宅に居住していた世帯は、持家に居住していた世帯に比べ住宅再建が進んでいないことが明らかになって^(注5)いる。もともと賃貸住宅で暮らしていた世帯は、家賃を支払う必要のないみなし仮設への入居を、行政が提示する退去期限まで^(注6)続けようとする事例も報道されている。一方で、入居期限の更新をめぐって、貸主が被災者の退去を求め訴訟に発展している例も散見される。^(注7)みなし仮設がこれだけ多く供給された例は過去になく、今後も様々な課題が浮上してくる可能性がある。

(注5) 仙台市復興事業局震災復興支援室「仙台復興レポート」Vol.27

<http://www.city.sendai.jp/shinsai/report/report27.pdf> (15年2月12日最終閲覧)

(注6) 河北新報（14年3月22日付）「みなし仮設 潜む影（上） 肩身狭く／「被災者」と言いづらい」

(注7) 河北新報（14年6月7日付）「宮城県、2被災者提訴へ『みなし仮設退去を』」

(3) 宅地、災害公営住宅の供給時期と進捗状況

行政主導の住宅再建は、主に宅地の整備と災害（復興）公営住宅の提供の2つで構成される。宅地（民間住宅用等宅地）の整備（＝面整備）とは、土地区画整理事業、防災

集団移転促進事業及び漁業集落防災機能強化事業（＝面整備事業）により被災者に住宅再建できる土地を供給することであり、災害公営住宅の提供とは、戸建てタイプから集合住宅タイプまで、地域のニーズや実情を踏まえて供給することである。

復興庁では、四半期ごとに宅地の区画数、災害公営住宅の戸数（それぞれ供給済と供給予定の合計）とその供給時期^(注8)を取りまとめ、公表している。まず、県別に宅地の供給済と供給予定の合計（最終供給計画数）について、その推移をみると（第6図）、取りまとめを行うたびに減少しており、減少率は宮城県が一番高い。これは、度重なるアンケート調査で、重複回答が解消したり、自力再建や災害公営住宅への入居を決定したりといった、被災者の意思が長期化する避難生活の経過とともに変化し、行政が準備する移転先以外での自力再建や災害公営住宅、あるいは賃貸住宅への入居を決定する姿が見て取れる。

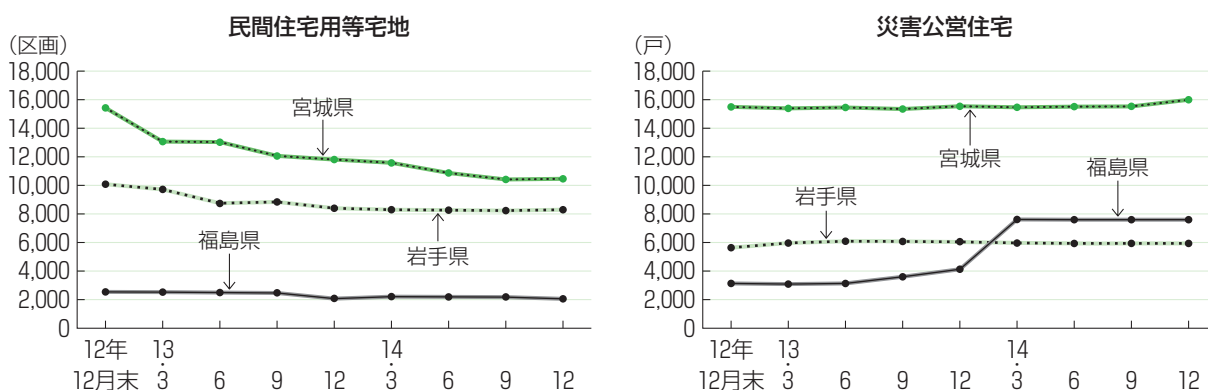
一方、災害公営住宅の最終供給計画数は、

多少の増減はあるものの、全体的には微増である。災害公営住宅の入居希望者が減らない背景は、低所得や高齢者世帯の入居希望が多く、それに加えて自力再建を断念した世帯が、宅地の整備希望を取り下げ、災害公営住宅への入居を意思決定する動きがあるためである。もともと自力再建できるだけの資産がない、あるいは就業状態にない被災者が住宅ローンを契約して自力再建することは困難であり、行政主導による住まいの確保にかかる支援策は極めて重要であることがわかる。

次に、14年12月末現在の年度別宅地の供給時期を市町村別にみると（第7図）、宅地は宮城県北部の沿岸から岩手県沿岸地域、および福島県いわき市では15年度以降に整備する計画であることがわかる。一方で、宮城県仙台市から福島県南相馬市にかけては14年度までに過半の整備が完了する計画となっており、対照的である。

同じく、災害公営住宅では（第8図）は、岩手県から宮城県の沿岸部で15年度中にも

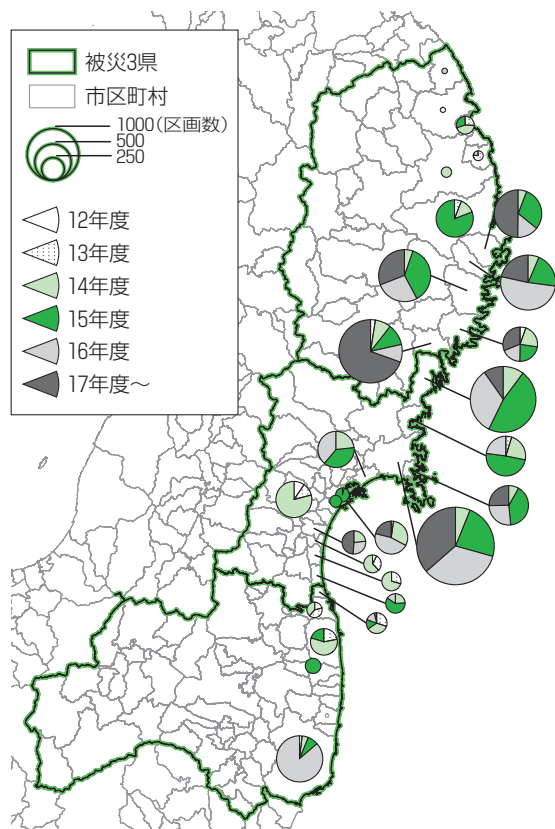
第6図 民間住宅用等宅地・災害公営住宅の最終供給計画数(供給済と供給予定の合計)の推移



資料 復興庁「住まいの復興工程表」

(注) 災害公営住宅の最終供給計画数のうち、福島県では14年3月末以降、原発避難者向け災害公営住宅の供給戸数が含まれる。

第7図 被災3県における民間住宅用等宅地の供給時期(2014年12月末現在)

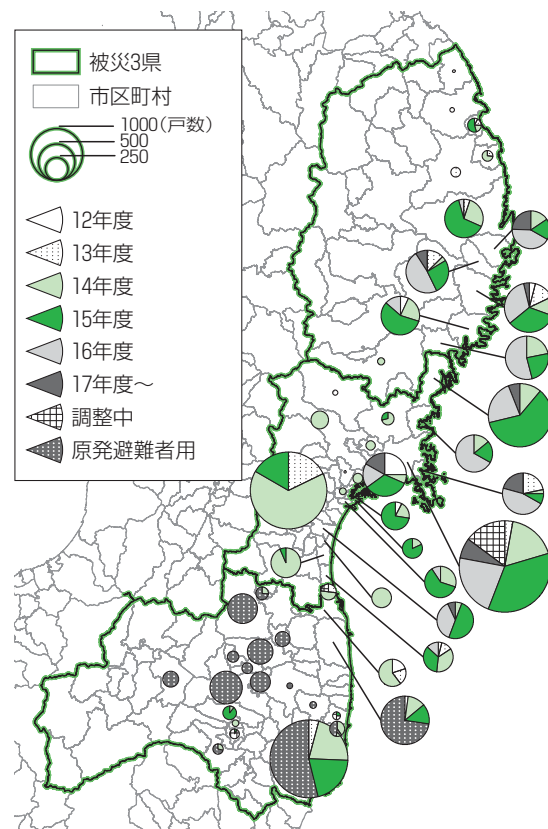


資料 復興庁「住まいの復興工程表」を基に筆者作成
基図(市区町村界)はESRI Japan社のデータを使用

大方の完成が見込めているが、宮城県石巻市では、現在も建設用地の調整が続いており、被災者間で住宅再建時期に差が開くことが懸念される。また、福島県では、原発避難者用の災害公営住宅建設が災害公営住宅の供給量の過半を占めるものの、用地確保等が難航しており、福島県いわき市など、整備のめどが立っていないところもある。

以上、二次避難者の分布、避難先の分布、そして行政主導の住宅再建政策に関する地域別の進捗状況を確認した。東日本大震災から4年が経とうとしているが、住宅再建は道半ばであり、その動きは地域によって

第8図 被災3県における災害公営住宅の供給時期(2014年12月末現在)



資料 第7図に同じ

差があることを地図から把握することができた。

(注8) 供給時期は、民間住宅用等宅地：宅地造成工事の完了時期、災害公営住宅：建物の引き渡し時期、と復興庁より定義されている。

2 住宅再建に関する地域差の分析

この節では、これまでみてきた公的住宅再建の動きと並行して行われている自力再建に関する動きに注目し、どこで被災した人が、いつ、どこで住宅再建したかを市

(区) 町村単位で明らかにする。そこで、住宅再建を定量的に評価するうえで2つのデータに着目した。一つは、全壊または大規模半壊と認定された被災者が住宅再建時に被災当時の自治体から受け取ることができる加算支援金の申請(支払)^(注9)件数のうち建設・購入資金に該当する件数、もう一つは罹災証明書を持つ被災者が申請できる住宅ローン(災害復興住宅融資)の申請件数を再建先市町村で集計したものである。前者は被災3県の担当部局から、後者は(独)住宅金融支援機構東北支店からデータを受領した。ともに、半年ごとまたは四半期ごとの申請数を計算したうえで、データ受領期間の増減を市町村間で比較できるよう数値変換^(注10)を施したうえでクラスター分析し、情報欠損量ができるだけ抑えられる最小のクラスター数を決定した^(注11)。クラスター分析は、手法の別によって結果が異なる特性を持つものの、広域な被災地の住宅再建状況を把握するうえで参考になると考える。

なお、基礎支援金を受給した世帯が住宅再建(購入・建設、補修、または賃貸住宅への入居[災害公営住宅除く])する場合、加算支援金を申請できることから、基礎支援金の申請(支給)件数に占める加算支援金の申請(支給)件数の割合を用いて住宅再建の進捗率と見なすことがあるが、本稿では用いないこととする。たとえば、基礎支援金を受給した2世帯が、1つの住宅を建設・購入して同居する場合、基礎支援金は2件、加算支援金は1件の申請(支給)となるケースが存在するためである。また、災害公

営住宅に入居すれば、加算支援金の受給資格を失うものの、基礎支援金は受領できる。こうしたことから、基礎支援金の申請(支給)件数に占める加算支援金の申請(受給)件数の割合を住宅再建の進捗率と見なすことは適切でないと判断される。

(注9) 岩手県、福島県では申請件数、宮城県では支払件数を計上している。以下では、便宜上、申請件数と呼ぶ。

(注10) 3か月または6か月ごとのデータであるため、1か月平均を求めたうえで、(ある期間の平均指数) = (ある期間の平均申請件数) / (全期間中の最大平均申請件数) で求め、0~1に数値変換した

(注11) IBM SPSS 22を使用。階層クラスター分析、Ward法、平方ユークリッド距離でクラスターを凝集させた。係数(Fusion Coefficient)の階差から情報欠損量を確認し、加算支援金では、クラスター数を6、災害復興住宅融資ではクラスター数を5とすることが妥当と判断した。

(注12) 岩手日報(14年3月11日)「住宅再建 足踏み 支援金申請・受給55% 被災3県 用地確保難航が要因」、河北新報(同)「東日本大震災きょう3年/住宅再建にめど55%/3県、加算支援金申請伸び悩む/岩手、宮城、福島3県で東日本大震災の住宅被害に遭い、その後、再建のめどが立ったとして『被災者生活再建支援金』を追加申請・受給」、福島民報(同)「被災3県、支援金申請伸び悩む 本県59% 内陸と沿岸部で差 住宅再建見通し55%止まり」など

(1) 加算支援金からわかる被災した市町村と再建時期

加算支援金の申請件数を11年9月から6か月ごとに14年9月まで、14年10~12月は3か月分のデータを用いて分析し、被災3県128市町村のうち加算支援金が1件以上申請された90市町村を6つのクラスターに分類することが妥当と判断された(第1表)。なお、12年3月末以降申請のない3市町村、これまで申請のない35市町村はクラスター

第1表 加算支援金の申請件数,申請時期別にみた市町村の特徴

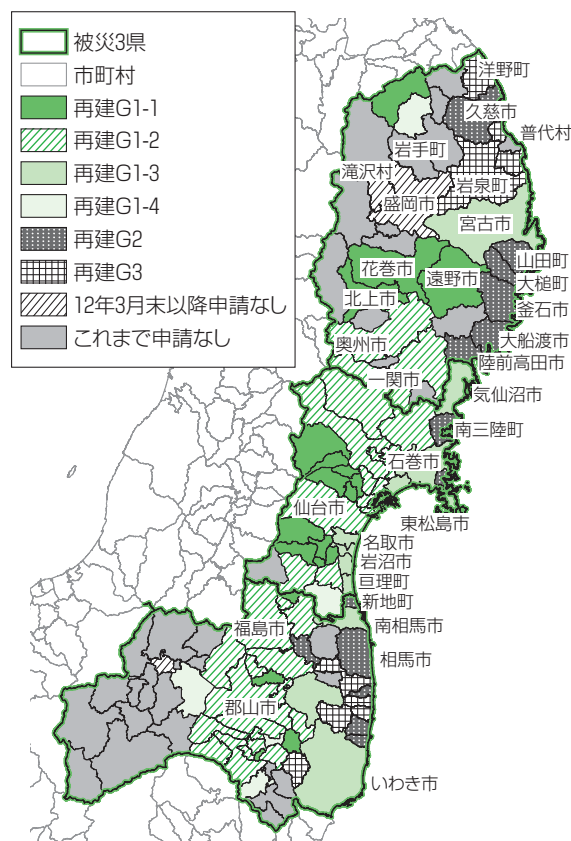
クラスター名	該当市町村数	特徴
再建G1-1	18	12年4～9月期にピークがみられ, それ以降は申請がほとんどみられない市町村
再建G1-2	32	12年4～9月期にピーク, 同10月～13年3月に次のピークがみられ, それ以降は申請がほとんどみられない市町村
再建G1-3	10	12年4～9月期をピークに徐々に申請が減少する市町村
再建G1-4	5	12年10月～13年3月にピークがみられ, それ以外は申請がほとんどみられない市町村
再建G2	15	期間中, 申請が一定数継続し, 特に13年10月～14年3月に申請が緩やかなピークを迎えた市町村
再建G3	10	14年4月以降, 申請が増加している市町村

資料 筆者作成

分析する前に除外した。再建G1は12年以内に申請がピークを迎えている特徴を持つグループで、4つのグループに細分化できた。再建G2は、期間中、申請が一定数継続し、特に13年10月～14年3月に申請が緩やかなピークを迎えた市町村である。再建G3は、申請が増加している市町村で、14年4月以降、このクラスターに所属する市町村で被災した世帯の住宅再建が本格化したことがわかる。

クラスター分布を第9図でみると、再建G1-1, 1-2は内陸や都市部に集中していることから、これらの地域で被災した人は、自力再建をいち早く進めたことがわかる。再建G1-3は沿岸被災地でみられることから、自力再建できた被災者の多くは早期に動いており、自力再建に踏み切るまで時間を要した被災者は相対的に少ないということがわかる。再建G2は、岩手県の沿岸被災地や宮城県、福島県の沿岸被災地に集中していることから、早期に自力再建できた被災者から自力再建に踏み切るまで時間を要した被災者まで幅があることがわかる。再建G3は福島県や岩手県沿岸北部での被災

第9図 被災3県での加算支援金(建設・購入)の申請(支給)時期・件数における市町村分類



資料 岩手県, 宮城県, 福島県提供データを基に筆者作成, 基図(市区町村界)はESRI Japan社のデータを使用
(注) 岩手県, 福島県は申請件数, 宮城県は支給件数を計上。申請から支給まで一般的に1か月程度の時間差がある。

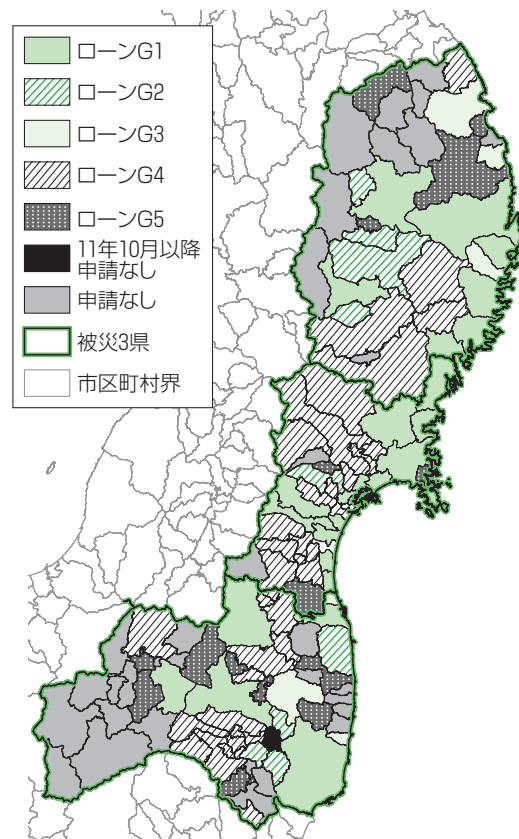
者にみられ、14年度に入り、自力再建に動けたことがわかる。

(2) 災害復興住宅融資からわかる住宅 再建先と再建時期

災害復興住宅融資は、公的支援のもと提供されている住宅ローンで、被災者が低利に融資を得られるものである。東北地方では震災直後から14年12月末までで13,202件^(注13)のローン申込がなされ、うち、被災3県（岩手県、宮城県、福島県）では13,149件の申込があった。一方、住宅再建として新たに住宅を購入、または建築を行った世帯が申請できる加算支援金の申請または支給件数は、14年12月末までで36,053件（被災3県計）に達している。単純に考えれば、約3分の1の住宅再建でこの融資が活用された計算になる。そのため、被災3県をカバーするこのデータに着目した。データは四半期ごと11年9月末～14年12月までをカバーしている。被災3県を対象を絞ってクラスター分析を実施した結果、5クラスターに分類すること妥当と判断された^(注14)（第2表）。

この分類結果を第10図で確認すると、早期に住宅ローン申請をし、自力再建に動い

第10図 災害復興住宅融資の申請時期・件数
における市区町村分類



資料 (独)住宅金融支援機構東北支店提供データを基に筆者作成、基図(市区町村界)はESRI Japanデータを使用

たローンG2に分類される市区町村は被災3県の内陸部や、青森県八戸市および周辺市町村、福島県南相馬市であることがわかる。ローンG3は、津波被害の大きかった沿岸部に加え、岩手県盛岡市や北上市、福島県福島市、郡山市、会津若松市、いわき市といった、地方中心都市であることがわかる。ローンG4は沿岸被災地の一部や福島県田村市などである。

(注13) 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

第2表 災害復興住宅融資の申請件数・時期別にみた市区町村
の特徴

クラスター名	該当 市区町村数	特徴
ローンG1	27	全期間を通して、申請が一定数存在する市区町村
ローンG2	10	12年6～12月に申請のピークがある市区町村
ローンG3	7	12年4～9月に申請の小さなピークがあり、14年1～6月に申請のピークがみられる市区町村
ローンG4	38	11年10月～12年9月にかけて申請が多い市区町村
ローンG5	15	散発的に申請がある等、他のクラスターに所属しない市区町村

資料 筆者作成

受付件数に占める割合は、おおむね1～2割である。

(注14) (注11) に同じ。

(3) 住宅再建の地域差

住宅再建にあたり、被災当時の市町村に申請できる加算支援金の申請（支給）件数と災害復興住宅融資の申請を再建先で集計した件数について、その時期と件数増減の特徴をそれぞれクラスター分析によって得た。そこで、どこで被災した人（加算支援金の分析から判明）がどこで再建したか（災害復興住宅融資の分析から判明）の傾向を把握するため、2つのクラスター分析によって得られた分類でクロス集計を行い、該当市町村の多いものから順に7つの分類を得た（第3表）。また、得られた7分類を地図化し、分類の分布特徴を検討した（第11図）。なお、被災者は自力再建の際に加算支援金を申請し、手元資金が不足の場合は、政府補助により金利優遇がなされている災害復興住宅融資を利用する可能性が高いという前提で分析した。

類型1は、加算支援金、災害復興住宅融資の申請件数分類で、ともに早期に自力再建を果たしたグループと位置付けられ、該当市町村が31と一番多い。この類型は岩手県内陸部（北上市、遠野市、一関市など）、宮城県北部（栗原市、大崎市など）、宮城県南部（白石市、川崎町など）、福島県中通り南部（白河市、須賀川市など）に多くみられることから、土地

取得などが容易だったと考えられる。

類型2は、加算支援金の申請が12年度に集中した一方、災害復興住宅融資の申請件数は一定数継続している市町村で、人口の多い市町村（岩手県宮古市、宮城県石巻市、同仙台市、福島県福島市、同郡山市、同いわき市、同会津若松市など）に多くみられる。被災後、早期に住宅再建に着手できた被災者の中には、義捐金や保険金などで手元資金が潤沢だった可能性もあり、融資を受ける必要のない被災者もいたと考えられる。一方、住宅再建先として、就業機会や通学・通院を考慮し、人口の多い都市部での住宅

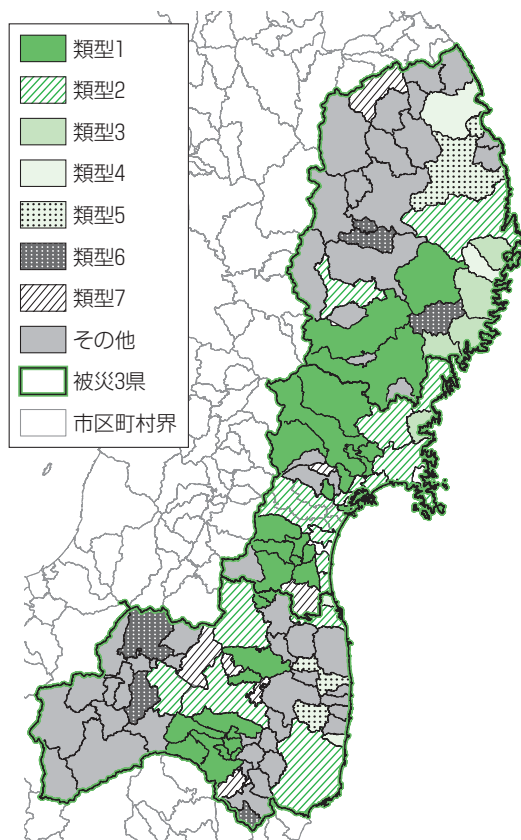
第3表 加算支援金、災害復興住宅融資のデータ分析に基づく市町村分類とその内容

	ローンG					11年10月以降 申請なし	総計
	1	2	3	4	5		
再建G1-1	1	2		11	2	1	17
再建G1-2	6	2		20	3		31
再建G1-3	9		1				10
再建G1-4	1	1			2		4
再建G2	5	1	5	1	1		13
再建G3	1	1	1	1	4		8
12年3月末以降 申請なし	1	1			1		3
これまで申請なし		1		3	2		6
総計	24	9	7	36	15	1	92

分類名	該当数	特徴
類型1	31	内陸に集中し、早期に自主再建が進んだ中小規模の市町村
類型2	17	住宅ローン利用者が相対的に増加傾向で、人口が集中する市町村
類型3	5	三陸沿岸部で、住宅再建のペースが一定の市町村
類型4	5	13年度下期に自主再建が加速した市町村
類型5	4	14年度上期に自主再建が加速した市町村
類型6	6	被災市町村からの移転先市町村
類型7	7	住宅ローンの利用が少ないなか、早期に自主再建が進んだ市町村

資料 筆者作成

第11図 住宅再建の特徴に基づく市町村分類



資料 筆者作成

再建を考える被災者も一定数存在するとみられる。このため、加算支援金の申請件数は減少しても災害復興住宅融資の申請は一定数継続していると考えられる。

類型3は、加算支援金、災害復興住宅融資の申請件数がともに一定数継続している市町村で、類型2とは異なる。類型3は岩手県山田町、同釜石市、同陸前高田市、同大船渡市、宮城県南三陸町が該当することから、再建用地を確保できた被災者が、徐々に住宅再建していることが考えられる。

類型4は、加算支援金の申請件数は一定数継続する一方、災害復興住宅融資は13年度下期に申請増となった市町村で、岩手県

久慈市、同大槌町、宮城県岩沼市、福島県新地町、同広野町が該当する。宅地の整備が完了見込みとなった時期が13年度下期であったため、災害復興住宅融資の申請時期が集中したとみられる。一方、加算支援金の申請は一定数継続していることから、被災した市町村以外での住宅を再建していると考えられる。

類型5は、加算支援金の申請件数が14年4月以降増加する一方、災害復興住宅融資の申請は散発的な市町村で、岩手県野田村、同岩泉町、福島県浪江町、同川内村が該当する。災害復興住宅融資の申込が散発的で、加算支援金が14年4月以降増加していることから、被災地での住宅再建を断念し、被災した市町村以外で住宅を再建している被災者が一定数発生し続けていると考えられる。

類型6は、加算支援金の申請がなく、災害復興住宅融資の申請があることから、移転先市町村で、岩手県紫波町、同矢巾町、同住田町、福島県喜多方市、同会津美里町、矢祭町が該当する。いずれも、被災者が内陸での再建を果たしている市町村である。

類型7は、加算支援金の申請件数が12年度にピークを迎えた一方、災害復興住宅融資の申請が散発的な市町村で、岩手県二戸市、宮城県大衡村、同丸森町、福島県猪苗代町、同三春町、同大玉村、同棚倉町が該当する。類型7は内陸市町村であることから津波による住家被害は考えられず、内陸で全壊または大規模半壊となった被災者は早期に自力再建を進めた市町村であると考

えられる。一方、災害復興住宅融資が散発的にみられるため、沿岸で被災した人の再建先として選択される市町村と考えることができる。

これらの類型から、被災地内外で再建する動きを把握することができた。15年以降、行政による宅地の供給が進むため、当面、被災地内での自力再建が進むとみられるが、それと同時に避難の長期化で再建資金が目減りする等により自力再建を断念する被災者や、被災した市町村以外で自力再建を検討する被災者が引き続き発生することも考えられるため、被災者の住宅再建に対する包括的なケアがますます重要となっていくといえよう。

3 住宅再建に至る過程で被災者が直面する諸課題

これまで、住宅再建がいかに多様で地域差がみられるかを述べてきた。この地域差は、被災者が多様な過程を経て住宅再建に至っているともいえる。しかし、こうした動きをとらえられる網羅的なデータは存在しない。そこで、著者が行政担当者や復興支援関係者への聞き取りから得られた事実を3点挙げ、住宅再建の地域差について理解を深めたい。

一つ目は、被災者の一部は14年に入ってプレハブ仮設住宅に入居したという点である。データ上、プレハブ仮設入居者数は純減し続けているが、被災者自身や彼らを取り巻くさまざまな事情から、震災から3年

を経てなお入居に至るケースもあるという事実を押さえないといけない。

二つ目は、一部の仮設住宅入居者が、仮設住宅用地の賃貸借契約期限到来を理由に退去、および別の仮設住宅への転居を求められたことである。^(注15) このケースでは、行政による仮設用地買収で事態収束の見通しとなっているが、仮の住まいをめぐって様々な問題が存在していることに留意する必要がある。

三つ目は、宮城県南三陸町における町民主体の被災者支援である。本間（2014）は、長期化する仮設住宅での暮らしを住民自ら支援する仕組みを紹介し、長期化しがちな避難生活を支える手段として、町民自らが被災者の見守り活動を実践し、被災者の孤立防止や避難生活での様々な困難を乗り越えている。こうした被災者支援の仕組みがあつてこそ、東日本大震災では住宅再建までの道のりが長期化しても、被災者同士が避難生活を送り続けることができていた。

(注15) 河北新報（14年5月26日付）「復興遅れしわ寄せ」 名取・愛島東部仮設用地返還」同（14年6月21日付）「仮設用地買い取り表明 名取市、愛島東部2.5ヘクタール」

おわりに

ある場所に住まうことは、場所と人との関係を構築することであり、同じ場所に住み続けるという経験を通じて、自身存在の基礎である「住まいの場所」を確立していくプロセス（レルフ（1999））であるといえよう。仮設住宅の入居期間が長期化すれば、

それだけその場所に対する思い入れは強くなり、早期に住宅再建が実現できれば、仮設住宅での暮らしは一時的なものとできる。それゆえ、塩崎賢明氏が著書で指摘した、仮設住宅の恒久住宅への転用技術や制度の開発は、的を射た提言であるといえる（塩崎（2014））。

また、本稿では詳細な検討には至らなかったが、原子力発電の事故によって、放射線量の高さから自身の心のよりどころとする場所を動かざるを得なかった被災者の住宅再建は、「住まいの場所」探しという、物理的な意味での住宅再建のほかに、心理的な意味での再建も必要であることを踏まえる必要がある。

東日本大震災の住宅再建は、地震発生から約4年が過ぎた現在も道半ばである。阪神・淡路大震災では地震から5年で仮設住宅から被災者が全員退去したが、東日本大震災では、早期再建を実現できた被災者と、仮設住宅に居続けなければならない被災者との間で住宅再建時期の差が拡大し、仮設住宅完全退去まであと数年かかることが予想される。また住宅再建が実現するということは、公的支援が打ち切られる、もしくは縮小されることを意味する側面もあり、不公平感を生む種になりかねない問題も内包している。本稿で示した地図は、この種がどの地域にどの程度存在するかを示しているともいえる。

また、住宅再建の過程で被災者が直面する諸課題に対し、宮城県南三陸町の事例は、長期化する避難生活を町民自ら支援するこ

との必要性・重要性を指摘するものであった。こうした事例は、将来いつ我々の生活を襲うかもしれない次の震災の住宅再建を考えるうえで、大切な視点を与えている。

東日本大震災における被災の特徴について、平山（2014）は土地・持家被災と指摘し、これを念頭に住宅再建の対策を検討する必要性を強調している。震災からの復旧・復興の第一は生活再建であることは疑う余地もなく、とくに生活を営む基盤となる住宅再建は、欠かすことのできない復興プロセスの一つである。増田（2014）は、これまで過疎地域の人口が維持され、生活が成立してきた最大の要因を、持家をはじめとする施設ストックが集落に残っていた点や近隣の支えあいが存在していた点に求めている。それゆえ、過疎地域の多くが被災地となった今回の震災では、持家に住み、近隣同士が支えあって暮らすスタイルでの住宅再建が被災者の生活再建に一定程度求められているといえる。

地域や被災者の事情に応じて住宅再建の実態は多様で、それが地域差に表れている。15年は奇しくも阪神・淡路大震災から20年目の節目を迎えているが、行政が阪神・淡路大震災の被災者向けに借り上げた復興住宅の入居契約期限の到来を目前に、退去要請を開始し、住民から入居継続を求める声^(注16)が上がっている。東日本大震災における住宅再建は、阪神・淡路大震災よりも制度面、行政側の対応で多くの改良がみられるが、今後も画一的でない柔軟で息の長い政策対応が求められている。

(注16) たとえば毎日新聞(15年2月3日付)「阪神大震災:西宮市『復興住宅、退去を』 借り上げ期間満了」

<参考文献>

- ・大友涼香・北後明彦(2006)「新潟県中越地震後の住宅再建過程に関する研究:早期の生活安定と将来の安全確保を考慮した復興に向けて」『日本建築学会近畿支部研究報告集』46号(629~632頁)
- ・塩崎賢明(2009)『住宅復興とコミュニティ』日本経済評論社
- ・塩崎賢明(2014)『復興<災害>—阪神・淡路大震災と東日本大震災』岩波書店
- ・関耕平(2015)「被災地における復興行財政の課題と住民参加」『環境と公害』44巻3号(45~50頁)
- ・多田忠義(2012)「東日本大震災における『応急住家』の供給実態と『みなし仮設』の課題」『農中総研 調査と情報』web.(31号)7月号(14~15頁)
- ・多田忠義(2013)「宮城県における住宅再建を取り

巻く現状について」『金融市場』2月号(18~25頁)

- ・兵庫県県土整備部(2000)「阪神・淡路大震災にかかる応急仮設住宅の記録」
<http://web.pref.hyogo.jp/wd33/documents/000037459.pdf> 15年2月1日最終閲覧
- ・平山洋介(2014)「被災者実態をふまえた住宅復興を」『環境と公害』44巻2号(17~23頁)
- ・本間照雄(2014)「これ以上尊い命を失いたくない—町民が取り組む被災者支援—」『環境と公害』43巻3号(13~18頁)
- ・増田聡(2014)「『住まいの復興』に向かうひとつの道—仮設住宅から災害公営住宅へ」『地理』702号(22~32頁)
- ・レルフ, E(1999)『場所の現象学—没場所性を越えて』(高野岳彦・阿部隆・石山美也子訳)筑摩書房, E. Relph(1976), *Place and Placelessness*, London: Pion.

(ただ ただよし)

発刊のお知らせ

農林漁業金融統計2014

A4版 約193頁
頒 価 2,000円(税込)

農林漁業系統金融に直接かかわる統計のほか、農林漁業に関する基礎統計も収録。全項目英訳付き。

編 集…株式会社農林中金総合研究所
〒101-0047 東京都千代田区内神田1-1-12 TEL 03(3233)7744
FAX 03(3233)7794
発 行…農林中央金庫
〒100-8420 東京都千代田区有楽町1-13-2

<発行> 2014年12月