

被災時における仮設住宅から本設住宅への住み替え支援システム構築 を通じた復興まちづくりに関する研究（概要）

研究責任者 明治大学 理工学部
教授 山本 俊哉
共同研究者 明治大学 理工学部
教授 田村 誠邦

1. はじめに

東日本大震災により多くの被災者が応急仮設住宅（以下、仮設住宅）への一時居住を余儀なくされている。今回の震災の特徴の一つは、津波被災地において、もともと居住地に本設住宅を再建することが困難であることであり、これが、阪神淡路大震災等のこれまでの震災復興との大きな相違点である。

仮設住宅から本設住宅への住み替えは、復興まちづくりの原点であるが、従前居住地（多くの場合は被災者の所有地）での住宅再建が困難であるため、被災者が本設住宅をどのように選択することができるか、単なる立地論や計画論だけでなく、法的にも経済的にも選択可能な適切なメニューを提示し、本設住宅への住み替えを支援するシステムを構築することが、復興まちづくりを推進していく上で、きわめて重要なポイントになるものと考えられる。

そこで、本研究では、岩手県陸前高田市を事例に、仮設住宅の実態と居住者の意向を把握するとともに、同市広田町等における本設住宅への住み替えに向けた仮設住宅

居住者らの主体的な取組みを支援し、それらを通して、住み替え支援システムの構築を検討し、被災地の復興まちづくりに貢献することを目的とする。

2. 仮設住宅の建築特性と居住者の意向

2.1 陸前高田市における仮設住宅の概要

陸前高田市の住宅被害は 3,368 戸（うち全壊 3,159 戸、大規模半壊 97 戸）にのぼり、その 64%にあたる 2,168 戸の仮設住宅が市内 53 カ所に供給された。

グループホーム型の 2 団地を除く 51 団地の内訳は、小中学校校庭に 10 団地（20%）、校庭以外の公有地（以下、校庭外公有地という。）に 8 団地（16%）、民有地に 33 団地（63%）であった。事業者タイプ別に見ると、一般社団法人プレハブ建築協会（以下、プレ協）規格建築部会と住宅部会の事業者の住宅団地はそれぞれ 16 団地、公募選定事業者の住宅団地は 19 団地（そのうち 1 団地は 2 事業者による建設）であった。

住田町では、災害救助法に基づく供給システムとは別に住田町が独自に木造一戸建ての仮設住宅を 93 戸（3 団地）建設した。

住田町を含めた応急仮設住宅団地の分布図は、図 1 に示すとおりである。

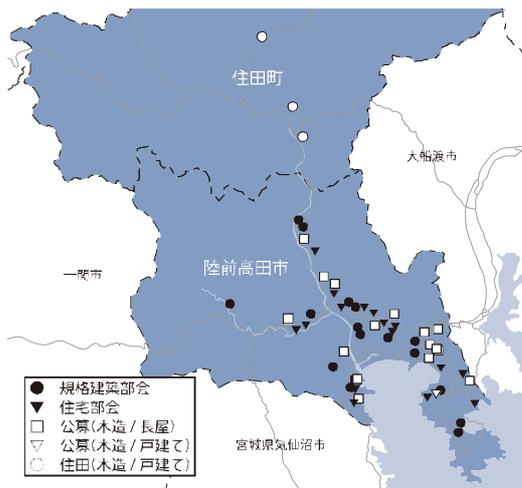


図1 陸前高田市と住田町の仮設住宅

2.2 仮設住宅の事業者タイプ別建築特性

(1) プレ協規格建築部会の仮設住宅

プレ協規格建築部会の仮設住宅は、陸前高田市では平均 31 日間の工期で、16 カ所に合計 1,246 戸（1 団地平均 78 戸）を建設された。震災から 8 日後に着工して 13 日間で竣工した住宅は、工期を 3 期に分けた第 1 期工事の 36 戸である。間取りは 1DK と 2DK と 3K の 3 タイプで、2DK は玄関と反対側に居室を並べた「並列型」であった。積雪を考慮して中越地震と同規格を採用し、居室窓は全て腰高窓とした。早期の大量供給を優先し、住棟は全て南面平行配置にした。

(2) 住田町の仮設住宅

住田町は、以前からプレカット工場と木材加工場と住宅会社を整備し、震災前に坪 11 坪の「仮設住宅キット」の図面を作成していた。早期着工の必要から建築確認を必要としない災害救助法標準（9 坪）に修正し、震災から 11 日後に着工した。最短で 36 日間、平均 47 日間の工期で、木造一戸建て住宅を合計 93 戸（1 団地平均 31 戸）供給した。住田町の住宅会社だけでなく、町内複数の建設事業者の協力を得て、学校

跡地等の町有地に建設した。

(3) プレ協住宅部会の仮設住宅

東日本大震災では、応急仮設住宅の必要戸数が膨大で、資材や人材の確保が難航したため、プレ協の住宅部会と公募選定事業者が建設事業に加わった。プレ協の住宅部会は主にハウスメーカーが構成員で、各事業者は過去の資料を参考に各々が設計した。生産ラインの立ち上げ等に時間を要したが、一般住宅用の部材を用いるため、規格建築タイプよりも住宅性能の水準は高い傾向にあると評されている。寒冷地仕様に対応した規格を用いて居室窓は全て掃き出し窓が設置された。震災後 49 日後に着工し、最短で 25 日間、平均 40 日間の工期で、プレハブ長屋建てを合計 382 戸供給した。

16 団地のうち 14 団地が民有地に建設したため、団地規模が小さく、1 団地平均 23 戸であった。間取りは全て 2DK で、工期を短縮するため、その 7 割以上が玄関と 2 居室が続き間のように並んだ「直列型」であった。1LDK のように 1 居室が独立した「独立型」もあった。いずれも、居室を通らないと、別の居室に行けない間取りである。

(4) 公募事業者の仮設住宅

公募選定事業者は地元の 8 社が選ばれた。県から提示されたプレ協の図面を参考に、18 団地 412 戸の長屋建ての住宅が供給された。用地は住宅部会と同様、民有地が多く、1 団地平均 23 戸であった。造成に時間がかかる用地が多く、木造である上、建材不足・職人不足に直面したが、最短で 38 日間、平均 49 日間の工期で建設した。

間取りは住宅部会と同様に 2DK のみで、掃き出し窓のある「並列型」が 13 団地 319 戸と最も多かったが、住宅部会と同じよう

に 2 居室とも掃き出し窓の住戸は 5 団地 102 戸あった。その他、規格建築部会と同じように腰高窓のある「並列型」が 3 団地 51 戸建設されたが、住宅部会と同じような「直列型」は 2 団地 42 戸供給された。つまり、公募選定事業者の住宅は、住宅部会タイプと規格建築部会タイプとその中間タイプの 3 種類が見られた。

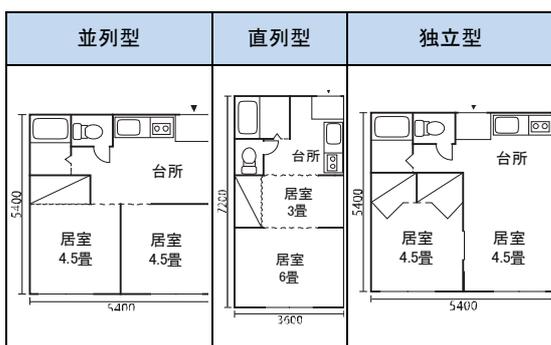


図 2 2DK の間取りタイプ

2.3 事業者タイプ別に見た居住者の評価

(1) 仮設住宅居住者のアンケート

仮設住宅の居住者評価の把握にあたって、陸前高田市 16 団地と住田町 3 団地の合計 19 団地（668 世帯）を対象にしたアンケートを 2012 年 11～12 月に実施した。住田町は同時実施の共同調査の関係から 1～2 人/世帯の回答を得た。有効回答は 455 票、回収率は 60.5%であった。

表 1 仮設住宅の居住者アンケート

事業者タイプ	プレハブ建築協会		公募選定長屋型	住田町(住田型)
	規格建築部会	住宅部会		
対象団地	4 団地	5 団地	7 団地	3 団地
世帯数	294 世帯	124 世帯	157 世帯	93 世帯
回答数(率)	181 票 (61.6%)	80 票 (64.5%)	87 票 (55.4%)	107 票 (57.5%)

アンケートの回答者には 5 段階で評価し

てもらい、「そう思う」:2点、「ややそう思う」:1点、「どちらともいえない」:0点、「あまりそう思わない」:-1点、「そう思わない」:-2点として加重平均を求め、事業者タイプ別に集計した結果を比較・分析した。

(2) 仮設住宅での居住に関する評価

応急仮設住宅での暮らしに関する評価は、図 3 に示すとおり、住田型に対して「満足している」「住みやすい」「安心できる」という評価は肯定が否定を上回り、全ての項目において他のタイプより +1 点程度上回った。住田型を除く 3 タイプの評価はどの項目もマイナス評価であった。特に「子育てしやすい環境」と「子どもにとって暮らしやすい」の評価は -1.0 を下回った。

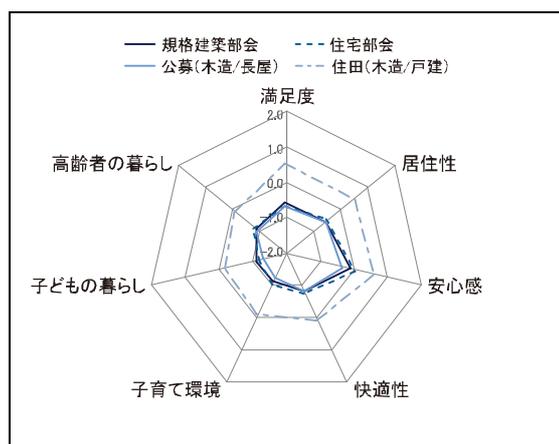


図 3 仮設住宅における居住に関する評価

(3) 事業者タイプ別の住宅性能評価

規格建築部会の仮設住宅は、『遮音性』で公募選定事業者住宅と同じ評価となっていたが、その他の項目では住宅部会と公募選定事業者の住宅より低い評価となっていた。特に、『通風』では 0.9、『採光』では 0.8、『断熱性』と『火災避難』では 1.1 の差が住宅部会と生じていた。規格建築部会住宅はプレハブ構法で断熱性が低く、断熱材を

後から追加工事によって取り付けしたこと、全ての居室窓が「腰高窓」となっていることがこの結果に影響していると考えられる。

一方、住田型は戸建てであるため『遮音性』の評価が他の供給タイプより高くなっているが、木材がむき出しとなっているため『断熱性』が低い評価となっていた。また、居室窓が高窓であるため『採光』の評価は低い、『外からのプライバシー』の評価は高かった。

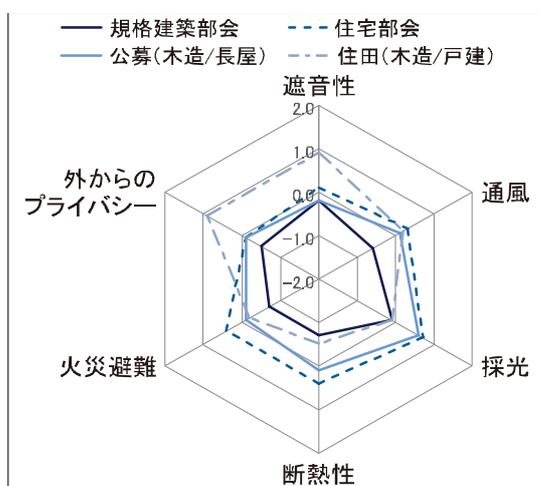


図4 仮設住宅の性能評価(事業者タイプ別)

2.4 事業者タイプ別に見た居住者の評価

(1) 調査の目的と方法

仮設住宅の居住者のストレスは、仮設住宅に関するものと住宅再建に関するものの二つに大別される。前者は、住宅の狭さだけでなく、前節で明らかにした住宅性能に関する事項が関係しているものと思われる。また、前者と後者はいずれも、世帯人数や世帯構成等の居住世帯の属性によって異なるものと思われる。

そこで、本節では、仮設住宅の居住者の主なストレス要因について、住宅の事業者タイプ別および居住者の世帯属性分類別の傾向を明らかにする。

前節で示した居住者アンケートでは、居住者のストレス要因を10項目(応急仮設住宅関連7項目と住宅再建関連3項目)を挙げ、そのうち最も該当する項目を3つ以内選択し、それに関する意見の記述回答を得た。以下、その結果を示す。

(2) 仮設住宅居住者の主なストレス要因

「日常の暮らしでストレスを感じることは何か」という設問に対し、最も多かった回答項目は「部屋が狭い」の62%で、次いで「住宅再建の見通しが立たない」の55%であり、この2項目を挙げる回答者が大半を占めた。

仮設住宅に関しては、「交通の便が悪い」(26%)、「家庭内のプライバシーが確保できない」(19%)を挙げる回答者が多かった。一方、住宅再建に関しては、「生活資金に不安がある」(25%)、「行政情報が少ない」(20%)と、4~5人に1人がこの両項目を挙げた。

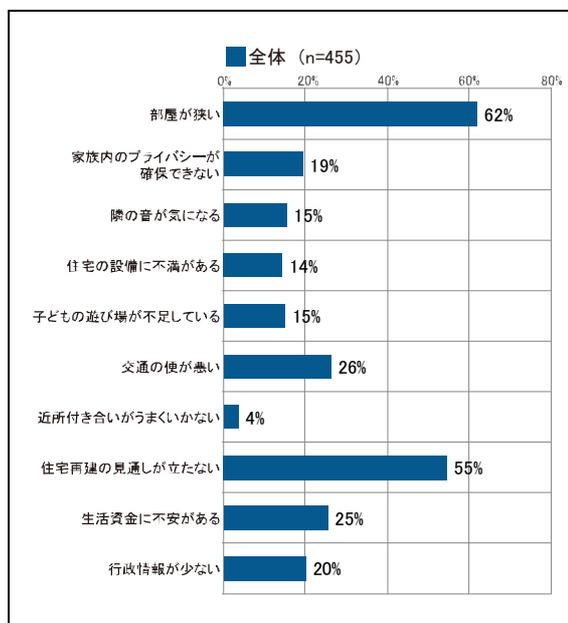


図5 仮設住宅居住者のストレス要因

(3) 事業者タイプ別に見たストレス要因

仮設住宅の事業者タイプ別をみると、「部

屋が狭い」を挙げる回答者はプレ協の住宅が8割近くを占めていたのに対し、公募選定事業者住宅は58%で、住田型は半分にも満たず、建築の構造・形式によって差が開いた。

住宅の遮音性がストレス要因になる回答者は規格建築部会と公募選定事業者の住宅が2割を超えていたが、住田型は3%であった。それに対し、住宅部会住宅と住田型は「交通の便が悪い」を挙げる回答者が他を上回った。

「家族内でのプライバシーが確保できない」について、2DK 間取りタイプ別に見ると、「直列型」(38%)は、「並列型」(17%)と「独立型」(19%)の2倍以上を占め、居室の続き間タイプの間取りがストレス要因になっていることが明らかになった。

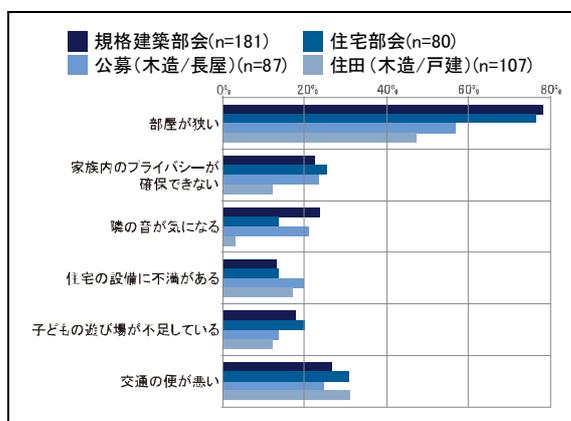


図6 事業者タイプ別に見たストレス要因

(4) 世帯人数別に見たストレス要因

応急仮設住宅に関するストレス要因は、図7に示すとおり、世帯人数によって顕著な差が見られた。3人及び4人以上の世帯の約7割が「部屋が狭い」を挙げたのに対し、独居世帯は約3割にとどまった。

4人以上世帯の約3割は「家庭内のプライバシーが確保できない」又は「子どもの

遊び場が不足している」のいずれかをストレス要因に挙げた。一方、独居世帯の3割は「隣の音が気になる」ことを挙げた。

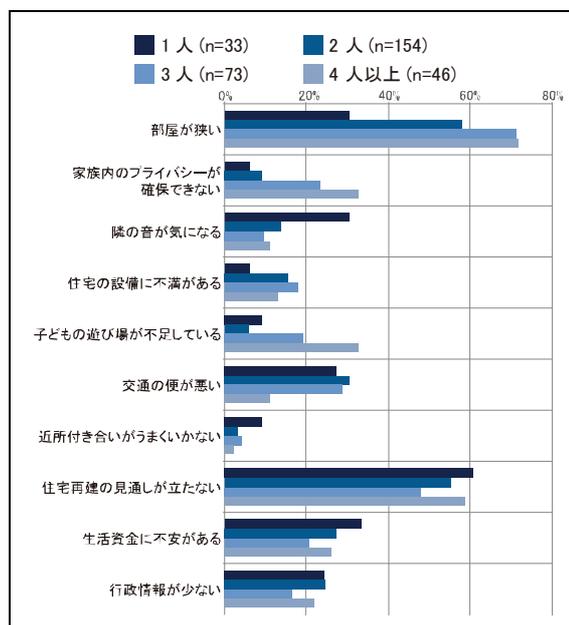


図7 世帯人数別に見たストレス要因

(5) 世帯構成別に見たストレス要因

世帯構成別に見ると、図8が示すとおり、15歳以下の子どものいる世帯は46%が「子どもの遊び場が不足している」、70歳以上の高齢者のいる世帯は32%が「交通の便が悪い」をストレス要因と回答した。

それに対し、15歳以下の子どもと70歳以上の高齢者のいる三世帯世帯の大半が「部屋が狭い」「住宅再建の見通しが立たない」「生活資金に不安がある」をストレス要因に挙げ、群を抜いて多かった。

(6) 回答者の年齢別に見たストレス要因

回答者の年齢別に見ると、「生活資金に不安がある」の回答者は40代以下と50代はそれぞれ28%、60代25%、70代以上19%と、年齢が上がる则比率が低下する傾向が見られた。逆に、「交通の便が悪い」の回答者は、40代以下(18%)、50代(22%)、60代(25%)、70代以上(31%)と、年齢が上になるにつれ

て比率が高くなる傾向が見られた。

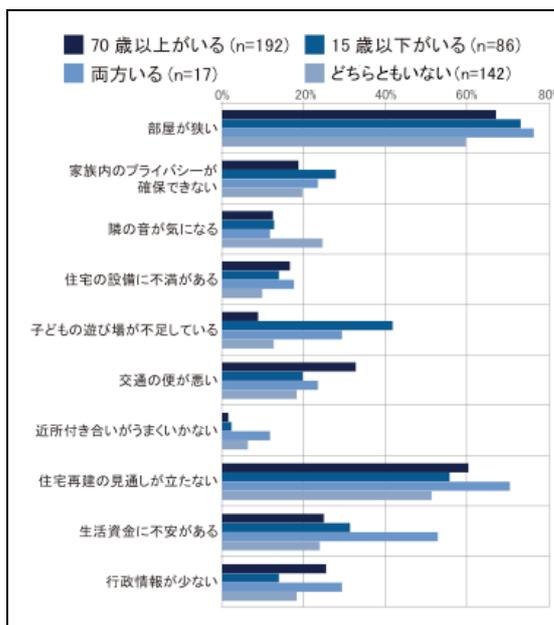


図8 世帯構成別に見たストレス要因

* 「両方いる」[どちらともいない]:70歳以上と15歳以上がいる世帯 といない世帯

3 広田町における住宅再建と地域再生

3.1 住宅再建に向けた各集落の取組み

東日本大震災による広田町の被害は、全半壊戸数 333 戸、死者 42 人・行方不明 13 人であった。「長洞」「大野」「田谷」「六ヶ浦」「中沢」「泊」の 6 集落では、それぞれ 24～94 戸(平均 54 戸)が全半壊した。

広田町は、半島に位置する旧村という地理的かつ歴史的なまとまりにより以前からコミュニティ意識が高かったが、津波で市街地との道路交通が寸断され、集落又は広田町でまとまって震災後の苦難を乗り越えることを余儀なくされた。

広田町の北端に位置する「長洞」は、被災 3 日目に全戸集会を開き、集落内に応急仮設住宅を建設する要望書を 3 月中に市長へ提出した。その後、仮設市街地研究会(現・NPO 復興まちづくり研究所)の支援を得ながら仮設住宅団地建設を進め、その後の集団移転の

検討につなげた。

他の集落でも仮設住宅に入居後すぐに住民らが自主的に検討を始めた。広田小学校の校庭と旧広田水産高校のグラウンドに建てられた仮設住宅団地自治会のリーダーたちを中心に、「大野」では市の調査に先駆けて自らアンケート票を作成して住宅再建の意向を把握し、「田谷」でも移転候補地の地権者の内諾を得て集団移転の検討を進めた。

3.2 広田地区集団移転協議会設立の経緯

広田小と旧広田水産の両仮設団地自治会が独自に全居住世帯(176 世帯)対象の住民意向調査を 2011 年 9 月に実施したところ、108 世帯(回答数の 81%)が集団移転を希望していたことが明らかになった。しかし、回答者はそれを実現する事業制度(防災集団移転促進事業)について十分に理解していないことから、同制度に詳しいまちづくり専門家を招いて学習会を開催した。また、仮設団地自治会のリーダーが自ら講師として各集落の集會に出向き、同事業制度について説明して回った。そして各集落の集団移転意向調査を実施して集団移転世帯数等を把握するとともに、住宅地図に高所移転する住宅をマーキングする等して、集落単位の集団移転の検討を促した。以上の取組みを経て、2011 年 10 月 5 日に広田地区集団移転協議会が設立された。

同協議会は、上記の取組みを共同してきた「大野」「田谷」「六ヶ浦」「中沢」「泊」の各集落に「長洞」を加えた 6 集落の集団移転の協議だけではなく、広田町全体の復興まちづくりを協議する組織として設立された。そのため、被災しなかった住民も関与できるよう広田地区コミュニティ推進協議会という地元住民組織が加わった。そして、市の復興

計画素案(広田地区説明会は10月24日に開催)に広田町の住民の意見を反映するため、広田地区集団移転協議会として、①県道(尾根道)の延伸整備、②漁港の復旧、③住民意向を反映した高所移転の早期実現、④漁港と高台を結ぶ避難路整備等の要望書を10月7日に提出した。

3.3 広田協議会の復興マスタープラン

陸前高田市が2011年12月に策定した復興計画では、住宅については、①原則全戸高所移転とし、②地元の意向を尊重して移転先を選定、③移転先は埋蔵文化財、景観・自然環境保全上重要な箇所、急傾斜地、保安林を避ける、④十分な移転先が確保できない場合、現住所復帰意向が強い地区の場合は、津波浸水深が小さなエリアを対象に盛土嵩上げを検討、⑤高所移転にあわせた集合住宅の整備を検討することが明記されたが、災害公営住宅はこの時点では、広田町に1カ所、中高層の集合住宅を整備する方針であった。

これに対し、広田地区集団移転協議会は、中高層の災害公営住宅は、住居に漁具を収納する等の漁業の生活スタイルに合わず、広田町に1カ所では震災前の集落を離れなければならないとして、集落ごとに一戸建て(もしくは2戸1)タイプの災害公営住宅を建設すること、内閣府の地域づくり支援事業を活用し、それまでボランティアで支援を得てきた神谷秀美氏(マヌ都市建築研究所)をまちづくり専門家として派遣するよう、市に要望書を提出した(2012年1月6日)。「長洞」でも、前年12月27日に同様の要望書を市に提出していた。そこで、市は、同制度を活用しそれぞれにまちづくり専門家を派遣した。

広田地区集団移転協議会は、まちづくり専

門家らの支援を得て、被災しなかった住民を含め幅広く広田町住民の総意を反映した復興まちづくりを作成するため、住民ワークショップを2012年2月26日に開催した。住民53名が参加してグループワークを行い、市の復興計画を踏まえて「防災」「住宅」「生業」「福祉」「新産業」のテーマごとに問題・課題を共有した後、全体で相互の関連性を議論し、復興事業の段階的な取組みの方針をまとめた。それらの成果を広田地区復興マスタープラン(広田町における事業化検討や住民協議のたたき台)としてまとめて、3月9日に市長へ提出し、復興事業において具体化するよう要請した。

3.4 住宅再建と地域再生に向けた取組み

広田地区は住宅や港湾施設だけではなく、地区の主要な道路基盤や、保育園、コミュニティセンター、診療所、消防屯所などの公共施設も甚大な被害を受けている。そのため、骨格となる県道を高台の尾根筋に新設し、その周辺に被災した公共施設を集約整備する計画となっている。つまり、単に低地の住宅地を高台に移転するだけではなく、従来のまちの骨格や構造が大きく変化するのである。そして、その新たなまちの具体案はまだ示されず、オープンな議論もされていない。災害公営住宅についても、集落ごとに必要戸数の建設を求める住民要望と5戸以上のアパート形式を原則とする市の考えが折り合わず、平行線の状態が続いていた。また、集落ごとに協議が行われているため、お互いの集落の事情や相互関係もよくわからない。まるで目隠しされたような状態の中で、新たな住宅地の位置や造成計画の是非を判断しなければな

らない状況に陥ってしまったのである。

一方、防災集団移転促進事業の実現には移転先の地権者の協力が不可欠であり、予算的制約もある。埋蔵文化財や急傾斜地との関係にも配慮しなければならない。自ずと移転先候補地は限定され、新たなまちの骨格や構造がどうあろうと、現実的な限られた選択肢の中で判断しなければならない側面もある。また、新たなまちの姿が明確になるまで待てば、それだけ住宅の再建は遅れることにもなる。

そのような葛藤の中、各集落はできる限りの情報収集や相互の情報交換を図りつつも、まちの将来像が不明瞭なまま、それぞれの将来の住まいを選択せざるを得なかった。

表2 広田町6集落の防災集団移転促進事業

集落名*	住宅団地名	計画戸数	大臣同意
長洞	長洞	14戸	2013年3月
大野	大野	7戸	2012年11月
	広田大野	19戸	2012年11月
田谷	田谷	41戸	2013年3月
六ヶ浦	六ヶ浦	9戸	2012年11月
泊	泊第一	6戸	2013年4月
	泊第二	10戸	2013年4月
	泊第三	13戸	2013年4月
中沢 久保	中沢	9戸	2013年3月
	久保	7戸	2012年11月
合計	10団地	135戸	

*集団移転の協議単位

「広田地区復興マスタープラン」の作成・提案から1年後の2013年3月10日、広田地区集団移転協議会では、再び住民ワークショップを開催した。

このワークショップは、①「広田地区復興マスタープラン」が住民相互の将来目標像や取り組みの共有と行政との協働を目的に作成されたものであるにも関わらず、その後の1年間の取り組みはその通りには進まなかったこと、②そのため各集落の情報

がバラバラになり全体状況を把握しにくくなってしまったこと、③その結果、地区全体としてのまとまりも薄らぐ気配が感じられ始めたことなどを反省し、もう一度、地区全体で現状と課題を共有することを目的に企画されたものである。

『広田町の復興事業はどこまで進んだか』というタイトルで、広田地区集団移転協議会への参加集落だけではなく広田地区全体に参加を呼びかけた。その結果、集団移転を行わない「大陽」地区や「根岬」地区を含め、住民約30名が集まった。

ワークショップでは、「広田地区復興マスタープラン」と公表資料に基づく復興事業進捗状況の確認を行った上で、集落ごとにテーブルについてもらい、①集落ごとの“個別の課題”の抽出、②広田地区全体の“共通の課題”の抽出、③取り組みの優先順位付けの三部構成で、それぞれグループ協議と発表を繰り返しながら行った。

その結果、明らかになったことは、住宅再建が各集落の重要課題として強く認識されていたことである。関連してコミュニティの維持や骨格道路・避難路の整備も優先すべき課題として挙げられた。また、広田町の共通課題として、①円滑な住宅再建方式の検討（共通仕様、共同発注、建設時期の調整等）、②災害公営住宅のあり方（勉強会の開催、提案等）、③公共施設整備の検討（集約のあり方、資金調達方法等）、④漁業の復興と観光への取り組み（漁港整備、民泊の推進等）、⑤復興事業に伴う新たな景観づくり、⑥道路ネットワークの再検討（観光を見据えた道路整備、避難路の整備）、⑦復興事業の各種工事のマネジメント（優先順位、時期の調整）などがあげられた。

4 住宅再建メニューの整理と住宅再建アドバイザー制度の提案

4.1 住宅再建の意義と課題

地震や津波等の大規模災害が発生したとき、自宅にとどまれなくなった被災者世帯は、まず地域ごとの避難所等に避難し、次いで、災害救助法に基づく応急仮設住宅や被災を免れた既存の公営住宅、あるいは民間賃貸住宅等のみなし仮設に移転する。そして、最終的には、改修工事により従前の住宅に戻るか、本設の住宅を再建するか、災害公営住宅等に転居するか、あるいは民間賃貸住宅に移転するかを選択する（図9参照）。

本研究では、この最終段階の、従前住宅への転居、本設住宅の再建、災害公営住宅や民間賃貸住宅等への転居をあわせて、「住宅再建」と呼ぶことにする。

住宅は、人々の生活の基盤であり、家族の絆の拠り所であり、住宅再建は、被災地

の復興の中でも、きわめて重要な課題である。住宅再建は、単に建物のハードとしての「住宅＝住まい」の再建にとどまらず、その住まいで営まれる「暮らし」の再建が両立することが必要である。

また、住宅再建は、地域としての復興と不可分な関係にある。地域としての復興から見た場合には、高台移転か現地再建か、防災集団移転事業、土地区画整理事業などの事業制度をどう利用するかといった観点で語られるが、実際には、個々の被災者のおかれた状況に応じた様々な選択肢があり、それらを被災者が個々の事情に応じて着実に選択できるようにすることが大切である。

また、本研究の対象地である陸前高田市など東日本大震災における津波被災地の特徴は、被災した現地での住宅再建が困難なことであり、応急仮設住宅からのスムーズな住宅再建を考える上で、時間軸をどう考えるかが極めて重要である。

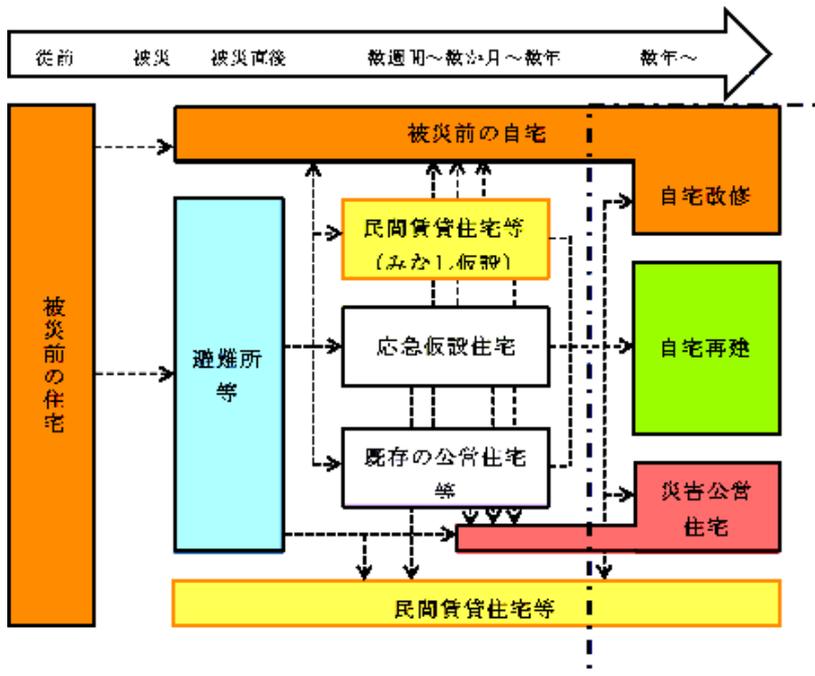


図9 被災者世帯の住宅再建までの流れ

4.2 陸前高田市における住宅再建の現状

陸前高田市の住宅再建を考える上では、従前の住まい方や住民の住まいに対する意識などについて十分に配慮する必要がある。陸前高田市による被災者世帯へのアンケート調査の結果から、住民の住宅再建に向けての意向を整理すると次のとおりである。

- ・ 被災前の住宅類型が、持家・一戸建ての比率が高かったため、希望する住宅再建も持家・一戸建ての比率が高い。
(高田 47.3%、今泉 56.7%、広田 62.6%、長部 65.2%)
- ・ 災害公営住宅への希望は総じて少ない。
(高田 13.2%、今泉 9.3%、広田 4.3%、長部 1.7%)
- ・ 再建場所については、現地再建が 2011 年 8 月調査では 10~17%程度であったのが、2012 年 3 月発表の再建意向調査では、32.9%と大幅に増え、その分、過半数を超えていた市内の高台等への移転が、41.9%に低下している。また、かさ上げ地での再建希望は 6.3%と低い。
- ・ 住宅再建の意向は、自力再建および、できれば自力再建の比率が高いが、地域差が大きい。(合計で、広田 65.6%、長部 63.9%、今泉 52.8%、高田 43.2%)
また、広田地区および気仙地区等での住民ヒアリング等を通して住民間では次のような知見が得られた。
- ・ 災害公営住宅については、陸前高田市により、集合住宅と発表された(その後、長屋建ても可と発表)が、住民間では、一戸建ての要望が強い。
- ・ 災害公営住宅の設置場所が少数に集約されており、集落等の地域コミュニテ

ィの維持の観点等から好ましくないとする意見が多い。

- ・ 住宅再建の前提となる震災復興計画や被災市街地復興土地区画整理事業等の事業が陸前高田市により先に決定されているが、必ずしも、住民の意向に沿ったものではない。

陸前高田市からは住宅再建のスケジュールの概要が発表されているものの、応急仮設住宅での生活の長期化や住宅再建時期に対する不安を感じている住民が多い。

4.3 住宅再建メニューの整理と課題

前述のように、大規模災害発生時の住宅再建には、本設住宅の再建以外に、改修工事等により従前住宅へ戻る方法や、災害公営住宅等に転居する方法、あるいは民間賃貸住宅に移転する方法なども含まれる。

住宅再建に係る事業制度として、陸前高田市では、被災市街地復興土地区画整理事業、防災集団移転促進事業、災害公営住宅等整備事業が導入されている。表 3 は、その概要を整理したものである。また、表 4 は、上記 3 つの事業制度に自力再建を加えて、被災者にとっての事業制度の比較を行ったものである。

一方、被災者に対する個別の支援制度に整理すると、被災者の生活再建資金としては、義援金、弔慰金のほか各種の生活再建支援制度が用意されており、その一部には、住宅再建の方法に応じた加算支援金が含まれている(表 5 参照)。さらに、住宅再建の内容に応じた支援制度は各種あり、その概要は表 6 のように整理できる。

このように、被災者の生活再建及び住宅再建に対する支援制度は各種あるが、特に

表3 住宅再建に係る主な事業制度

事業制度	被災市街地復興土地区画整理事業	防災集団移転促進事業	災害公営住宅等整備事業
特徴	公共施設の整備改善及び宅地の利用の増進を図るため、土地の区画形質の変更及び公共施設の新設又は変更を行う事業であり、健全な市街地の造成を図ることにより、公共の福祉の増進に資することを目的とする。	「防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律」に基づき、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を集団的に移転させ、住民の生命、身体および財産を災害から保護することを目的とし、そのために必要な措置として、当該地方公共団体に対し、事業費の一部補助を行う。	国及び地方公共団体が協力して、健康で文化的な生活を営むに足る住宅を整備し、住宅に困窮する低所得者に対して低廉な家賃で賃貸又は転貸することにより、国民生活の安定と社会福祉の増進に寄与する。○整備方式には、直接建設方式のほか、買取方式、借上方式がある。
事業実施時の市町村にとつての留意事項	被災市街地復興特別措置法に基づく被災市街地復興推進地域で土地区画整理事業を行う場合 ○換地の特例による住宅地の集約が可能 ○保留地の特例による公営住宅や防災のための施設専用用途の確保が可能 ○従前の土地の一部に代えて、施行地区内に住宅を給付することが可能 ○施行地区外に住宅を建設し、換地計画において住宅及び敷地の給付が可能 ○地方公共団体による土地区画整理事業の施行においては、都市計画決定が必要であり、事業実施に時間を要する。 ○地方公共団体施行の場合は権利者の同意を必ずしも必要としない。 (ただし、実際は住民説明会等を行い、地元の理解を得られるよう努めている。なお、組合施行においては2/3以上の同意が必要となる。) ○地方公共団体施行の場合は都市計画区域内かつ市街化区域内においてのみ事業が実施できる。 ○宅地の嵩上げ・切盛土は助成対象となっていないため、市町村の負担が増える可能性がある。	住宅団地の規模を10戸以上から5戸以上に緩和する等の特例がある ○住宅団地の規模は10戸以上(移転しようとする住居の数が20戸を超える場合には、その半数以上の規模であること) ○補助対象の考え方にある通り、補助対象に限度額が設定されている。 ○住宅団地の用地取得及び造成に要する費用について、宅地を分譲する場合は、補助の対象にならない。 ○移転促進区域内の土地の買取りについては、すべての農地及び宅地を買い取る場合、補助の対象となる。	○災害公営住宅の供給計画を策定する際には、以下の点に留意することが必要。 ・高台移転や平地での再建・中高層化など、復興まちづくりとの連携 ・被災者の居住ニーズへの対応 なお、東日本大震災の被災者向けの災害公営住宅の整備に際しては、通常の公営住宅の整備とは異なり、用地の取得造成費用について国の助成が行われるよう措置している。 ○災害公営住宅の整備を行う際には、高齢者等、省エネルギー、地域資源の活用等にも配慮した住まいづくりを図ることが重要。 ○災害公営住宅の入居者については、以下の点に留意することが必要。 ○法令上の規定により、災害の発生から3年間は、災害公営住宅の入居者については、災害によって住宅を失った被災者であることとされている。 ○一定の要件を満たす被災地域(市町村における減失戸数が100戸以上、かつ、当該市町村を含む都道府県と隣接都道府県における減失戸数が4,000戸以上)等で住宅を失った被災者については、災害の発生から3年間は、公営住宅の入居者資格(収入要件・同居親族要件)が適用されない。

表4 被災者にとっての事業制度の特徴

事業制度	被災市街地復興土地区画整理事業	防災集団移転促進事業	災害公営住宅等整備事業	自力再建
被災者にとつての事業制度の特徴	○土地の交換と公共施設の整備が一体的に行われるため、居住環境の改善が一度に図れる。ただし、事業前に比べ、事業後の単位面積当たりの土地の価値が上昇する場合、面積が減ぜられることとなる(減歩)。 ○土地区画整理事業により換地を行った場合は土地の取引はなかつたものとみなされ、土地取引に係る税金は非課税となる。 ○被災により現地と公園にズレが生じている可能性があるが、土地区画整理事業を行うことにより、地籍の整備がなされる効果がある。 ○土地区画整理事業は基本的に公共施設の整備と宅地の造成を行う事業なので、住宅建設は権利者自ら行う必要がある。	○当該事業による住宅団地の整備は宅地造成までで、住宅建設は移転者が行うこととなる。また、「移転先の住宅団地」の土地の基準面積は330㎡/戸(基準面積を超えるものは補助対象外) ○移転者に対しては、以下の経費が事業主体から支払われる。 1)住宅団地における住宅建設及び土地購入に対し、金融機関等から必要な資金を借り入れた場合、利子相当額の経費(金融機関から融資を受けて移転した後に次の額が一括で補助) ・住宅建設資金の借入444万円 ・土地購入資金の借入206万円 ・用地造成費の借入58万円 ・引越費用78万円(農業・漁業等従事者が離職する場合2,372千円) 2)移転促進区域内の土地の買取りに要する経費(買取り価格は災害の発生するおそれがある危険区域であることを勘案して算定した価額) 3)住居の移転に伴い家財道具を運搬したり、従前の家屋を取り壊すための経費	○集合住宅が基本であるが、長屋建て住宅、戸建て住宅も制度的には可能であり、一定の耐用年数を経過した場合は特別の理由があるときは、国土交通大臣の承認を得て公営住宅等を入居者に譲渡することができる。 入居資格は、①全壊、大規模半壊、半壊であつて解体を余儀なくされた場合、②被災地における市街地の改善整備や住宅の供給に係る事業の実施により移転が必要になった方 ○入居者負担額は、入居者の収入、住宅の立地、規模、経過念慮によって決定される。 ○現行の災害公営住宅家賃低廉化事業では、被災者が災害公営住宅に入居する場合、月収15.8万円以下であれば家賃負担が軽減される。 ○月収8万円以下の被災者が入居している災害公営住宅については、さらに家賃を軽減するための特別措置が新設される予定。	○土地も建物も、国や地方公共団体の事業制度を用いずに自力で再建する ○防災集団移転促進事業に比べると、住宅の宅地および建物の取得費の利子相当額の補助(上限708万円)が受けられない ○被災前の土地や、もともと所有していた土地に住宅を再建する場合に有効
土地の整備 土地所有権	事業制度の中で整備 従前地の換地(減歩される可能性あり)	事業制度の中で整備 土地は購入する必要あり。ただし、借地も可	事業制度の中で整備 所有権なし(戸建等では将来の払下げの可能性あり)	自己負担 もともと所有(または新たに購入)
従前地	換地の対象	事業者が買取り(ただし、危険区域であることを考慮した価格)	そのまま、売却は自らの責任で実施する必要あり	移転して自力再建する場合に、従前地の売却は自らの責任で実施する必要あり
建物建設と建物所有権	自己負担で自己所有	自己負担(ただし、利子相当額に対する補助あり)で自己所有	不要(所有権なし)。(戸建住宅等では将来の払下げの可能性あり)	自己負担で自己所有

住宅再建に関する支援制度は、住宅再建の方法や内容に応じて、また各種事業制度によって異なるため、被災者一人一人が自己の状況に応じた支援制度を適切に選択することは、それほど簡単なことではない。その理由としては次の諸点を挙げるができる。

- ① 土地区画整理事業や防災集団移転促進事業等については、被災した地区ごとの合意形成が必要であり、被災者個人が選択できるものではない。
- ② 土地区画整理事業や防災集団移転促進事業等は事業に参加する被災者間の合意形成だけでなく、事業用地に係る権利者間の合意形成も必要なため、実際の住宅再建の時期が予測しにくい。
- ③ 各種支援制度について、制度自体も複雑で、窓口も一元化されていないため、被災者が全体像を把握し、適切な選択を行うことが困難である。
- ④ 支援制度の金銭的なメリットと、各種制度を利用したときの住宅再建時期に係るメリット・デメリットを客観的に比較することが困難である。
- ⑤ 各種支援制度についての情報や、事業制度の実施時期に関する情報が不十分な被災直後の時期に、市の実施したアンケート調査等によって事業制度の選択（土地区画整理事業、防災集団移転促進事業への参画、または、従前住宅への再入居、災害公営住宅への入居、自力再建、民間賃貸住宅への入居等の選択）を行わなければならなかった。

こうしたことから、少なくとも土地区画整理事業や防災集団移転促進事業などの事業制度を選択した地区ごとに、そうした事

業制度を利用した住宅再建と、自力での住宅再建（従前住宅への修繕等での入居を含む）、災害公営住宅への入居、民間賃貸住宅への入居等を分かりやすく比較できるようにすることが必要と考えられる。表5は、上記のような主旨から、集団移転促進事業を選択した陸前高田市広田地区での事業制度と補助金等の関係を一覧表に整理したものである。

表6を見ると、住宅を建設または購入する場合には、自力再建に比べ、防災集団移転促進事業を利用した場合の方が金銭的には格段に有利に見える。たしかに、従前居住地の買取りと引越補助は、防災集団移転促進事業を利用した場合に利用できる支援制度であるが、従前地において住宅を修繕または再建する場合や、別に住宅用地を確保できる場合には、防災集団移転促進事業を利用した場合と自力再建の場合の実現時期も、被災者にとっては重要な考慮事項であろう。

また、防災集団移転促進事業には、住宅ローンの利子相当分補助（土地購入の場合は最大708万円、土地賃借の場合は最大444万円）という制度がある。これは住宅取得時のローンの利子をローン実行後に一括して現金で助成する制度であり、金額的にも大きな支援制度である。

しかしながら、住宅ローンは住宅取得者世帯の所得や年齢によって、融資限度額が制限される制度であり、被災前でも年間所得が平均200万円未満で、高齢の被災者の多い被災地の現状に照らし合わせた場合、必ずしも大きなメリットのある制度とは言い難い。たとえば、年間所得200万円の59歳の世帯主が住宅金融支援機構から借りら

表5 被災者に対する住宅再建のための支援制度等（陸前高田市広田町）

住宅再建のための補助制度	被災者住宅再建支援事業	新築(複数世帯)	1,000,000	生活再建支援の基礎支援金受給者で県内に住宅を建設・購入	
		新築(単数世帯)	750,000		
		バリアフリー化加算	900,000		上記新築に加算した場合の限度額
		県産材使用加算	400,000		
	被災住宅再建利子補給補助事業	新規住宅ローン(新築、民間金融機関等)借入額上限 1460 万円	当初 5 年間の利子	補助利率上限 2%、最大 135 万円	
		新規住宅ローン(補修、住宅金融支援機構・民間金融機関等)借入額上限 640 万円	当初 5 年間の利子	補助利率上限 1%	
		既往住宅ローン(新たに住宅ローンを組んだとき)	5 年分の利子		
	被災住宅補修等工事費補助金	補修(半壊)	520,000	対象工事費の 1/2 以内	
		補修(一部損壊)	300,000	対象工事費の 1/2 以内	
		耐震改修	600,000	対象工事費の 1/2 以内	
バリアフリー改修		600,000	対象工事費の 1/2 以内		
県産材使用改修		200,000	対象工事費の 1/2 以内		
被災宅地復旧工事費補助金	宅地復旧工事費(法面保護、排水施設設置、地盤補強・整地、擁壁の設置・補強、地盤調査・設計調査)	2,000,000	対象工事費の 1/2 以内		
防災集団移転促進事業	被災した従前住宅敷地の買い取り	災害危険区域に指定の上、条例により住宅等の建築を制限	時価による買い取り		
	被災前の住宅敷地等の譲渡に係る所得税の特例措置(移転促進区域内の土地等譲渡の場合 2000 万円控除、居住用財産の場合 3000 万円控除等)		-		
	移転促進区域からの移転者に対する引越費等補助		780,000		
	住宅ローンの利子相当分補助	住宅敷地(所有権)を購入して住宅を建設・購入した場合	7,080,000	利子相当分の限度額で、金融機関から融資を受けて移転した後に一括補助	
住宅敷地を賃借して住宅を建設・購入した場合		4,440,000			
住宅ローン減税	住宅被災者が住宅を再取得する際の住宅ローンの年末残高の 1.2%を所得税から控除(10年間)		滅失した住宅と再取得した住宅の住宅ローン減税の重複適用可能		

表 6 事業制度と補助金等の関係一覧（陸前高田市広田町）

制度名称	住宅を建設または購入される方			賃貸住宅に入居される方		
	防災集団移転促進事業		自力再建	公営住宅入居希望		民営住宅入居
	土地購入希望	土地賃借希望		防災集団移転促進事業	その他	
従前居住地の買い取り	○ (時価)	○ (時価)	-	○ (時価)	-	-
譲渡所得税の特例措置	○	○		○		
被災者生活再建加算支援金	○ (最大 200 万円)	○ (最大 200 万円)	○ (最大 200 万円)	-	-	○ (最大 50 万円)
被災者住宅再建支援金	○ (最大 100 万円)	○ (最大 100 万円)	○ (最大 100 万円)			
同バリアフリー加算	(最大 90 万円)	(最大 90 万円)	(最大 90 万円)	-	-	-
同県産材使用加算	(最大 40 万円)	(最大 40 万円)	(最大 40 万円)			
引越補助	○ (最大 78 万円)	○ (最大 78 万円)	-	○ (最大 78 万円)	-	-
住宅ローンの利子相当分補助	○ (最大 708 万円)	○ (最大 444 万円)	-	-	-	-
被災住宅再建利子補給補助	-	-	○ ※1	-	-	-
被災住宅補修等工事費補助	-	-	○(1/2 補助) ※2	-	-	-
被災宅地復旧工事費補助	-	-	○(1/2 補助。最大 200 万円)	-	-	-
災害復興住宅融資	○（従前住宅が全壊した場合および、「住宅の被害状況にかかわる申出書」により、大規模半壊又は半壊で被災住宅の修理が不可能または困難であることを申し出た場合）			-	-	-
住宅ローン減税	○	○	○	-	-	-
公営住宅家賃軽減・所得制限免除	-	-	-	○	○	-

※ 1 新規住宅ローン(新築、民間金融機関等)の場合、借入額上限 1460 万円で、5 年間の利子(上限利子 2%、最大 135 万円) 新たに住宅ローンを組んだ場合には、既往住宅ローンの利子も対象

※ 2 限度額は、半壊 52 万円、一部損壊 30 万円に加えて、耐震改修 60 万円、バリアフリー改修 60 万円、県産材使用 20 万円

れる住宅ローンの限度額は、1,030 万円で、最長借入期間は 20 年間、補助対象となる利子総額は 70.6 万円程度である。これが 64 歳の世帯主だと借入限度額が 800 万円、最長借入期間が 15 年間となるため、同じ年間 200 万円の所得でも補助対象となる利子相当額は 29.4 万円程度にすぎない。

このように、各種制度に関する情報があっても、その制度を利用したときの実際の効果は、被災者個人で判断することはほとんど不可能に近いのである。

したがって、被災者が住宅再建に係る適切な意思決定を行うためには、各種事業制度、支援制度に関する適切な情報提供を行うことだけでは足りず、被災者一人一人の事情を踏まえて、住宅再建に関する適切な選択を可能にするようなアドバイスを行える専門家の人的な相談サービスが不可欠と考えられるのである。

4.4 住宅再建アドバイザー制度の提案

被災者のおかれた状況は千差万別であり、一律的な住宅再建メニューにより住宅再建を選択することは極めて困難である。住宅再建に係る各種支援制度や、生活再建のための助成制度、支援制度はきわめて複雑であり、被災者がそれらの情報を正確に知って理解し、個人の力だけで、住宅再建に関する適切な選択を行う極めて困難と考えられる。

このため、被災者の住宅再建のためには、被災者世帯に寄り添って、住宅再建（「住まい」と「暮らし」の再建）全般をアドバイスする専門家（仮に、「住宅再建アドバイザー」と呼ぶ）を、被災地に常駐させ、被災世帯の相談にのることが不可欠と考えられ

る。

住宅再建アドバイザー制度の骨子は以下のとおりである。

- ① 住宅再建アドバイザーは、被災者の住宅再建（「住まい」と「暮らし」の再建）について、専門家として被災者の相談にのる。
- ② 住宅再建アドバイザーは国から市町村に派遣され、国庫補助制度等でその報酬が支払われる。
- ③ 住宅再建アドバイザーは、被災者世帯ごとのカルテをつくり、定期的に相談を実施しその記録を付ける。
- ④ 住宅再建アドバイザーは、公務員に準じて相談者に関する守秘義務を遵守する。
- ⑤ 住宅再建アドバイザーは、現行の各市町村の各課の相談窓口の業務を被災者の観点から横断的につなぐ役割を持ち、本来は行政組織の中に位置づけるべきものと考えられるが、被災地における行政の人員不足を補う観点からは、こうした専門家を民間主導で早期に育成し、被災地に常駐させることが必要と考えられる。
- ⑥ 住宅再建アドバイザーに必要とされる主な専門知識・能力は次の通りである。
 - ・ 住宅再建に係る各種事業制度とその申請手続きに関する専門知識
 - ・ 生活再建に係る各種事業制度とその申請手続きに関する専門知識
 - ・ 住宅ローン制度やその申請手続きに関する専門知識
 - ・ 税務、法務に関する専門知識
 - ・ その他生活相談全般についての専門的知識及び経験

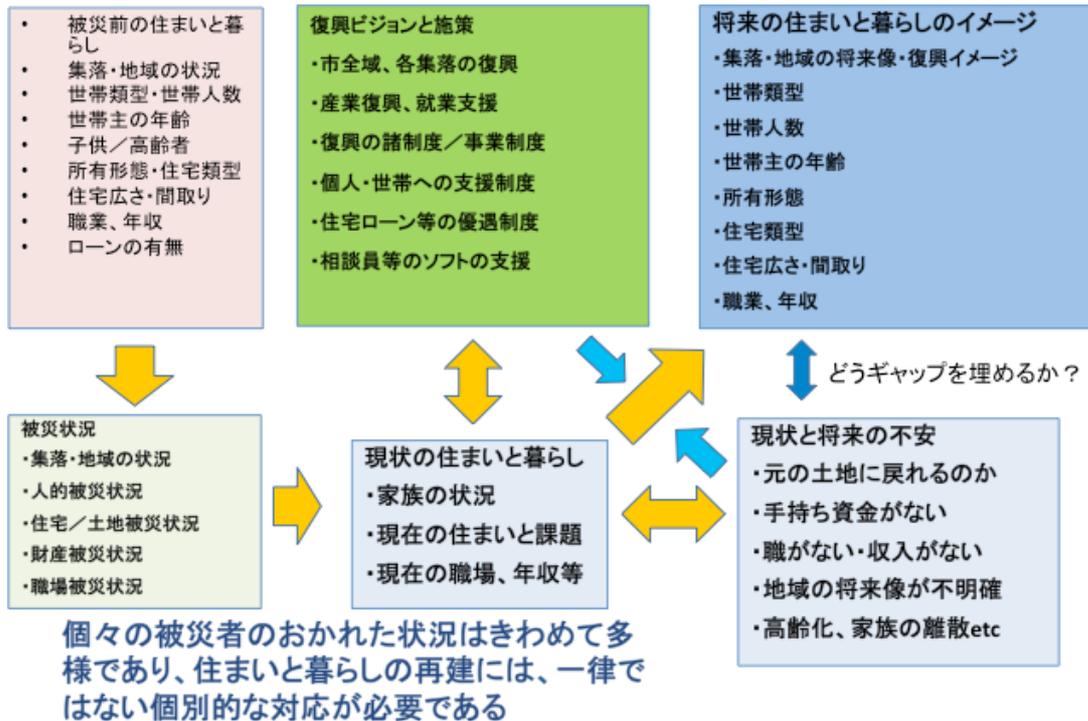


図 10 住宅再建（住まいと暮らしの再建）の全体イメージ

図 10 は、住宅再建アドバイザーの把握する住宅再建（「住まい」と「暮らし」の再建）の全体イメージの項目例である。住宅再建アドバイザーが作成する被災者世帯のカルテでは、こうした項目をカバーしておくことが必要と考えられる。

5 住宅再建相談の実施と今後の課題

5.1 住宅再建相談の実施とそれにより得られた知見

本研究においては、2012年6月23日、24日に陸前高田市広田地区において、住宅再建アドバイザー制度のモデル検証の意味も兼ねて、住宅再建説明会と住宅再建個別相談会を実施した。

また、これと前後して実施した仮設住宅自治会長等へのヒアリングを含めて、被災地の住宅再建に関し、次のような知見を得た。

- 被災世帯は、家族構成、世帯主年齢、現在の職業・年収等によるばらつきが大きく、一律の住宅再建メニューでは対応できない。
- 二重ローン問題があり、住宅再建の支援制度の利用にはハードルが高く、経済的な不安を感じている方が多い。
- 住宅再建支援策の目玉となっている利子補給制度については、所得があり世帯主の年齢の若い世帯では効果があるものの、高齢者、年金生活者、職を失った方が多い被災地の現状からみると十分に活用できない世帯が多い。
- 複雑な支援制度の理解が不十分なまま、住宅再建の方向を決めるアンケートに答えたことに不安を感じている方が相当多い。
- 市においても、住宅再建に関する窓口相談や、県等と協力しての住宅再建支

援制度等説明会が行われているものの、高齢者は、市の説明会に行っても内容が理解できない方が多い。

- ・ 復興に関する情報が平等にすべての人に届いていない。特に情報過疎高齢者は、多くの課題を抱えている。
- ・ 住宅再建の具体的な選択を行うためには、個別の住宅再建相談の必要性を感じている方が多い。
- ・ 説明会や相談会に出席しにくい方も多いため、地区別の巡回による相談活動等、情報提供、相談支援の体制づくりを図ることが求められる。

このように、被災者の住宅再建等の相談支援については、現況の行政による情報提供だけでは不十分と感じている方が多く、「住宅再建アドバイザー制度」等の民間専門家による相談支援体制を早急に整える必要があると言えよう。

5.2 住宅再建に係る今後の課題

東日本大震災後、わが国では、首都圏直下型地震や、東海・東南海・南海連動型地震などの巨大災害の可能性について注目が集まっている。こうした中で、本研究の成果を踏まえ、今後の大規模災害発生時における被災世帯の住宅再建に係る課題について次のように整理した。

- ① 個人の財産である住宅の再建方策として国・自治体等の関与すべき範囲や役割等について、より明確な基準が必要である。
- ② 住宅再建時の利子補給制度は、所得・年齢による格差が大きく、実態として利用しにくい面があり、より個別補償

に近い住宅再建支援制度を検討する必要がある。

- ③ 大規模災害になればなるほど、応急仮設住宅の実質的な利用期間が長期化せざるを得ず、その質の充実と、予算上の無駄の排除を図る必要があり、現在の厚労省所管から国交省所管への移管、みなし仮設の事前登録制度等を含め、抜本的な改善策を検討する必要がある。
- ④ 災害公営住宅については、過疎化・高齢化が進む地域においては、将来の空き家化、管理費負担の増大が予想されるため、被災世帯等への払い下げを事前に計画に織り込んだ柔軟な制度が必要である。たとえば、木造の長屋住宅であれば、将来の二戸一化により払い下げが容易と考えられる。
- ⑤ 複雑な事業制度、補助制度の理解を深め、情報過疎を防ぎ、被災者の住宅再建に関する適切な選択を可能にするためにも、「住宅再建アドバイザー制度」等、民間の専門家を活用した相談支援体制を早期に整備する必要がある。
- ⑥ 大規模災害後の応急仮設住宅等からの住宅再建を早期に円滑に進めるためには、被災前からの事前の準備が不可欠であり、災害の規模や範囲の複数の想定ケースに応じた地域復興計画と、それに連動した住宅再建のシナリオを行政単位ごとに、かつ行政単位が連携する形で事前に作成する必要がある。
- ⑦ 上記の住宅再建シナリオを描く行政単位の住宅政策として明確に位置づけ、その事前準備に係る予算措置を講じる必要がある。