



東日本大震災における被災者の住宅事情：岩手県釜石市の仮設住宅入居世帯に関する実態調査を通して

平山, 洋介
間野, 博
糟谷, 佐紀
佐藤, 慶一

(Citation)

日本建築学会計画系論文集, 77(679):2157-2164

(Issue Date)

2012-09

(Resource Type)

journal article

(Version)

Version of Record

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90001883>



東日本大震災における被災者の住宅事情

岩手県釜石市の仮設住宅入居世帯に関する実態調査を通して

HOUSING SITUATIONS AFTER THE GREAT EAST JAPAN EARTHQUAKE

The case of Kamaishi city

平山 洋介*, 間野 博**, 糟谷 佐紀***, 佐藤 慶一****

Yosuke HIRAYAMA, Hiroshi MANO, Saki KASUYA
and Keiichi SATO

This paper explores housing situations after the 2011 Great East Japan Earthquake. Many people, who were affected by the disaster, were homeowners living in single-family houses. There is therefore a major task to rebuild owner-occupied housing. In the Tohoku region, people's aspirations to home ownership are strong. However, there are numbers of older people who cannot rebuild houses. Moreover, many families, who lost houses due to the tsunami, had not yet completed mortgage repayments. It is thus assumed that the government and municipalities will be prompted to implement housing programmes oriented towards providing both owner-occupied housing and public rented housing.

Keywords : Great East Japan Earthquake, restoration policy, housing damage, housing policy, owner-occupied housing

東日本大震災, 復興政策, 住宅被害, 住宅政策, 持家

1. はじめに

本稿は、東日本大震災によって被災した世帯を対象とし、その住宅事情を明らかにしようとするものである。大災害からの復興政策を構築しようとするとき、住宅対策の組み立て方は、とくに重要な主題になる。被災者の生活再建に向けて、政府と自治体は、雇用創出、保健・医療システムの再整備、地域福祉の拡充など、一連の施策を展開する。このなかで、住まいの再生は、生活再建の課題の一つであるだけでなく、その基盤としての位置を占める。住む場所が不安定なままでは、日常生活の落ち着いた回復は、ほとんど不可能である。

また同時に、地域持続の可能性を高めるために、住宅復興政策は重要な役割をはたす。東北太平洋沿岸の多数のエリアでは、震災の発生前から人口の減少と高齢化、経済規模の縮小などが進んでいた。この地域変容に対応する方策を検討・考案することは可能である。しかし、震災の影響によって、人口・経済変化が過度に加速し、それが地域存立の基盤を掘り崩すことがありえる。ここで求められるのは、住まいの再生が被災者の日常生活を回復し、それが持続可能な地域の形成につながる、という道筋の構想である^{注1)}。こうした課題のもとで、被災者実態の分析から住宅復興のあり方を検討することが、本研究の主眼である。

東日本大震災（2011年3月11日発生）より以前の大災害として、1995年1月17日に起こった阪神・淡路大震災がある。東北沿岸地域と阪神・淡路地域は、大量の住宅が滅失したという共通点をもつ。しかし、東北沿岸地域では、阪神・淡路地域とは異なり、津波によって、建物だけではなく、土地に大規模な被害が生じた。広範な地域が浸水し、多くのエリアに地盤沈下が発生するなかで、津波対策の強化の必要性があらためて浮き彫りになった。被災者は、震災前に住んでいた土地を再び利用できるとは限らない。このため、東北沿岸地域では、「どこに住むのか」に関する「見通し」がより不安定である。東日本大震災下の被災者の住宅事情は、津波による土地被害とそれに起因する将来の不透明さという文脈のなかで把握される必要がある^{注2)}。

本研究は、岩手県釜石市の応急仮設住宅に入居した世帯を対象とするアンケート調査の結果にもとづく。調査は、東京大学社会科学研究所の佐藤岩夫教授と平山を共同代表とする研究者グループが釜石市役所の協力を得て実施したものである^{注3)}。釜石市は、三陸沿岸地域に立地し、その経済上の核をつくと同時に、工業と漁業による産業形成、その近年の停滞傾向、人口の減少・高齢化などの点において、同地域の典型エリアの一つとして位置づけられる。仮設住宅の入居世帯は、被災者の中心的なグループを形成し、住宅復興政

* 神戸大学大学院人間発達環境学研究科 教授・学博

** 県立広島大学保健福祉学部 教授・工博

*** 神戸学院大学総合リハビリテーション学部
准教授・工博

**** 東京大学社会科学研究所
准教授・博士(政策・メディア)

Prof., Graduate School of Human Development and Environment, Kobe University, Ph. D.
Prof., Faculty of Health and Welfare, Prefectural University of Hiroshima, Dr. Eng.
Assoc. Prof., Faculty of Rehabilitation, Kobe Gakuin University, Dr. Eng.

Assoc. Prof., Institute of Social Science, University of Tokyo, Ph. D.

策の主要な対象としての位置を占める。アンケートの方式は、戸別配布（ポスティング）・郵送回収である。調査票の配布は、震災発生から5カ月近くが経過した7月30日～8月8日に行った。釜石市内で建設された仮設住宅は、総計3,164戸であった。このうち調査時に建設工事中であった住戸などを除く3,100戸にアンケート票を配った。しかし、578戸には入居がなかったことから（8月末時点）、配布数は3,100票から578票を差し引いた2,522票であったとみなされる^{注4)}。これに対し、回収数は1,066票（配布数の42.3%）であった。

被災者の住宅事情に関する研究は、実際に起こった災害に関して実証分析を蓄積するという伝統をもち、阪神・淡路大震災などの経験に沿って発展してきた^{注5)}。東日本大震災からの住まいの再生については、これから多彩な調査研究が進むとみられる。そのなかで、本研究は、災害発生からの経過時間が半年に満たない時点での被災者の住宅事情を対象とするという位置づけをもつ。住まいの状況は、時間が経過し、復興が進むにしたがい、変化する。災害発生から少ししか時間が経っていない時期の被災者の実態は、その後の住宅復興のプロセスを左右する重要な条件となることから、その把握は不可欠の研究課題である。

以下では、①釜石市の被災概要をみたくて、アンケート調査の結果をもとに、②被災世帯の特性、③住宅被害の実態、④住宅・居住地に関する被災世帯の希望に関して考察する。調査結果の分析では、被災者の住宅事情が世帯類型によってどのように異なるのかをみる。ここでの世帯類型とは、単身世帯、夫婦と子世帯といった世帯員の構成のパターンを表す指標である。住宅に関する被災者の状況は、決して均一ではない。その差異をもたらす多様な変数のなかで、世帯類型は、世帯の状態それ自体を表すだけでなく、住まいの状況に影響する基本因子の一つである。本稿では、被災者の住宅事情に関して、平均像をとらえると同時に、それが世帯類型に応じてどのように分節されるのかを調べる。

2. 釜石市の被災概要

調査結果の考察に先立ち、調査対象地域である釜石市の被災概要をみる。現在の釜石市は、1955年に旧釜石市と鶴住居・栗橋・甲子・唐丹村が合併して成立した都市である。製鉄業を基軸とした産業が戦前から形成され、沿岸の唐丹地区などには漁業集落が立地する。三陸沿岸地域では、震災前から人口の減少・高齢化が進んでいた。この傾向は、釜石市にとくに顕著に現れていた^{注6)}。製鉄業の1960年代からの縮小は、人口減少の主因となった。釜石市の人口は、1965年では82,104人に達していたのに対し、2010年では39,574人にまで減った（国勢調査）。人口変化の程度を表す指標として、1985年の人口を100とする2010年の指数をみると、岩手県の92.8に比べ、釜石市では65.9ときわめて低い。これに加え、釜石市の人口を特徴づけるのは、急速な高齢化である。高齢者（65歳以上）の割合は、1985年から2010年にかけて、岩手県では11.9%から24.5%、釜石市では12.6%から31.2%に変化した（国勢調査）。岩手県と釜石市の高齢者率は、1980年では同程度であったのに対し、その後の高齢化は、釜石市でより顕著である。釜石市では、製鉄業をはじめとする産業の停滞のために、より若い世帯の流出が続き、それが人口の減少と高齢化に結びついたとみられる。

東日本大震災は、大規模な津波を発生させ、釜石市を含む東北沿岸地域に甚大な被害をもたらした。同市では、2011年11月17日現在、死者が885人、行方不明者が176人に達した。死者と行方不明者を合わせた人数は、2010年の人口（国勢調査）の2.7%を占める。この比率は、年齢階級に応じて差異を示し、0～14歳では0.4%、15～64歳では1.5%、65歳以上では4.2%であった^{注7)}。より高齢のグループでは、死者と行方不明者が多い。

震災前から減少傾向にあった釜石市の人口は、震災後にさらに減った。震災発生から約半年後（2011年9月1日）には、震災発生直前（2011年3月1日）に比べて、5.3%の人口減となった。これは、住民基本台帳にもとづくデータである。住民票を動かさずに市外に移った世帯が存在すると推測され、人口はより大幅に減っている可能性がある。震災が産業に与えた打撃は大きい。経済センサスの2009年のデータによると、釜石市内には2,396の事業所が立地していた。その57.7%に相当する1,382の事業所が浸水被害を受けた^{注8)}。産業に生じた被害は、雇用を減らし、人口を流出させる要因になる。

震災のために、大量の住宅ストックが滅失した。釜石市では、住宅総戸数の28.1%に及ぶ4,548戸が被災した^{注9)}。被災住宅の被害程度をみると、全壊が2,954戸、65.0%と大きな位置を占め、それ以外では、大規模半壊が395戸（8.7%）、半壊が291戸（6.4%）、一部損壊が907戸（19.9%）となっている。住宅被害は、被害原因に応じて、津波被害と地震被害に区分され、その大半は、津波被害である。被災住宅のうち、被害区分が地震被害である戸数は18.8%（856戸）と少ないのに対し、津波被害の戸数は81.2%（3,692戸）に達する。大規模に被災した住宅では、ほとんど全部の被害区分が津波である。津波被害の戸数割合は、全壊住宅では99.9%、大規模半壊住宅では99.0%に及んだ。これに比べ、一部損壊の住宅では、地震被害が多く、その戸数割合は84.3%である。言い換えれば、津波が住宅ストックを巻き込むとき、その大半は滅失し、一部損壊の状態で残存するケースは皆無に近い。

本研究の対象である仮設住宅の入居世帯は、被災者の主要なグループである。釜石市を含む岩手県では、住まいを失った被災者に対応するうえで、仮設住宅建設はとくに大きな役割をはたした。行政は、被災した世帯のために、多彩な「政策住宅」を供給する^{注10)}。その主な構成要素は、仮設住宅と「みなし仮設住宅」である。これに加え、既存公的住宅（公営住宅・都市再生機構賃貸住宅・国家公務員住宅・雇用促進住宅等）がある。「みなし仮設住宅」とは、被災者が民間賃貸住宅に入居し、行政がそれを仮設住宅として認め、運用する場合の住宅を指す。宮城県と福島県では、「みなし仮設住宅」戸数が仮設住宅戸数を上回り、「政策住宅」戸数の過半を占める。「政策住宅」のなかで仮設住宅、「みなし仮設住宅」が占める割合をみると、宮城県では43.8%、51.7%、福島県では36.3%、55.4%であった。これに対し、岩手県の「政策住宅」では、仮設住宅が68.7%と高い比率を示し、「みなし仮設住宅」は18.6%と少ない^{注11)}。岩手県では、宮城・福島県に比べて、民間借家市場が小さく、それを一因として、「みなし仮設住宅」割合が低く、仮設住宅割合が高くなったとみられる。釜石市の「政策住宅」の構成をみると、岩手県全体の傾向を反映し、仮設住宅の比重が大きい。釜石市では、3,814戸の「政策住宅」が被災世帯に配分され、そのうち仮設住宅が81.3%と大半を占め、「みなし仮設住宅」の比率は11.5%と低い^{注12)}。

3. 被災世帯の特性

では、釜石市の仮設住宅に入居した被災者は、どのような状況に置かれているのか。アンケート調査の結果から、まず、被災世帯の特徴を観察する。被災した人たちがどのような状態にあるのかは、住宅復興の重要な条件を構成する。現在（調査時点）の世帯類型をみると（表1）、高齢世帯が最も多く、26.8%を示す。ここでの高齢世帯とは、65歳以上人員のみで構成される世帯を指す。その55.7%は2人世帯、42.7%は1人世帯である。高齢世帯に次いで多いのは、夫婦と子世帯（20.7%）である。単身世帯、夫婦世帯という少人数の世帯は、10.3%、14.4%を示し、両者を合わせると、24.7%になる。これら以外では、単親と子世帯が11.9%、夫婦と親・子世帯が5.6%、夫婦と親世帯が3.4%であった。高齢者のみの世帯、あるいは小規模な世帯が主流を占め、それに合わせて、夫婦と子世帯などの家族世帯が存在する、という傾向が被災世帯の構成を特徴づけている。

震災直前の世帯類型と現在のそれを比較すると、震災の発生をはさんで、世帯の小規模化が進んだことがわかる。震災直前から現在にかけて、単身世帯、夫婦世帯などの小さな世帯の比率が上昇した。これに対し、夫婦と親・子世帯という大型世帯の割合が低下し、夫婦と子世帯の比率は微減となった。世帯人員数が1人の世帯は17.0%から22.8%、2人の世帯は36.0%から39.8%に増大し、3人以上の世帯は47.0%から37.4%へと大きく減少した。

世帯の経済状態を示す指標として、世帯主（主な働き手）の従業上の地位、世帯の稼働状況を見る（表1）。震災直前では、世帯主の32.9%は民間正規従業員、27.3%は自営業であった。しかし、現在では、民間正規従業員と自営業は減少し、それぞれ26.3%、15.1%となった。自営業の減少幅がとくに大きい。これに対し、無職が大幅

に増加し、震災直前では23.2%であったのに比べ、現在では38.2%に及ぶ。世帯の稼働状況では、就労者を含まない非稼働世帯が増え、その割合は震災直前の22.1%から現在の36.6%に急上昇した。震災は産業と雇用に影響し、多くの世帯の経済状態を悪化させた。

現在の世帯の経済状態は、世帯類型に応じて大きく異なる（表2、3）。高齢者のみの世帯では、非稼働世帯の比率が80.1%に達する。これ以外では、単身世帯、夫婦世帯などの小規模世帯と単親と子世帯において就労していないケースが多い。非稼働世帯の割合は、単身世帯では36.7%、夫婦世帯では28.7%、単親と子世帯では33.6%に及ぶ。これに比べ、夫婦と子世帯、夫婦と親・子世帯などの家族世帯では、就労している場合が多く、非稼働世帯はそれぞれ9.2%、5.7%と少ない。これらの家族世帯の世帯主は、民間正規従業員として働いているケースが多く、その割合は、夫婦と子世帯では49.2%、夫婦と親・子世帯では41.3%を占める。

ここで示した被災者の特性から、住宅復興の政策条件に関する示唆が得られる。被災世帯では、高齢化した世帯、小規模な世帯が大きな位置を占め、その経済力は弱い。震災の影響によって、より小さな世帯、就労者を含まない世帯が増大した。住宅復興の政策形成では、高齢世帯などの比重が大きい点に配慮する必要がある。その一方、夫婦と子などの家族世帯がみられ、その多くは稼働収入をもつ。先述のように、釜石市では、震災前から人口の減少・高齢化が進み、震災の影響によって人口変化が加速することがありえる。この状況は、家族世帯の住宅確保を支え、その流出をくい止める必要を示唆する。稼働能力をもち、子どもを育てる世帯に対する住宅支援は、その定住促進によって、人口構成の過度の偏りを防ぎ、地域持続の可能性を高める役割をはたすと考えられる。

表1 被災世帯の特徴

	震災直前 %	現在 %
<世帯類型>		
単身	6.4	10.3
夫婦	11.7	14.4
高齢	26.7	26.8
単親と子	10.2	11.9
夫婦と子	22.1	20.7
夫婦と親	3.7	3.4
夫婦と親・子	11.7	5.6
その他	7.4	7.0
(回答者数)	(1,008)	(952)
<世帯主の従業上の地位>		
民間正規従業員	32.9	26.3
臨時雇用	10.8	13.7
自営業	27.3	15.1
常勤の公務員	4.5	4.3
無職	23.2	38.2
その他	1.3	2.4
(回答者数)	(998)	(966)
<世帯の稼働状況>		
稼働	77.9	63.4
非稼働	22.1	36.6
(回答者数)	(1,050)	(1,030)

注) 不明を除く。

表2 世帯類型別 世帯主の従業上の地位

	民間 正規 従業員	臨時 雇用	自営 業	常勤の 公務員	無職	その他	(回答 者数)
	%	%	%	%	%	%	
単身	23.2	15.8	9.5	10.5	36.8	4.2	(95)
夫婦	34.4	13.6	13.6	3.2	31.2	4.0	(125)
高齢	0.8	3.8	13.8	0.0	80.4	1.3	(240)
単親と子	29.0	21.5	7.5	4.7	34.6	2.8	(107)
夫婦と子	49.2	18.6	11.9	8.5	9.0	2.8	(177)
夫婦と親	23.3	23.3	30.0	3.3	20.0	0.0	(30)
夫婦と親・子	41.3	19.6	26.1	6.5	6.5	0.0	(46)
その他	36.7	13.3	21.7	3.3	25.0	0.0	(60)
合計	26.5	13.8	13.9	4.5	39.1	2.3	(880)

注) 不明を除く。

表3 世帯類型別 世帯の稼働状況

	稼働 %	非稼働 %	(回答者数)
単身	63.3	36.7	(98)
夫婦	71.3	28.7	(136)
高齢	19.9	80.1	(246)
単親と子	66.4	33.6	(113)
夫婦と子	90.8	9.2	(195)
夫婦と親	81.3	18.8	(32)
夫婦と親・子	94.3	5.7	(53)
その他	77.3	22.7	(66)
合計	62.5	37.5	(939)

注) 不明を除く。

4. 住宅被害の実態

ここでは、住宅被害の様相を検討する。東日本大震災と阪神・淡路大震災を比べると、被災した住宅の所有形態が大きく異なることがわかる。東日本大震災を特徴づけるのは、「持家被災」の多さである^{注13)}。東北沿岸地域では、住宅ストックの中心を持家が占めたことから、そこに発生した津波は大量の持家を滅失させた^{注14)}。阪神・淡路大震災では、「借家被災」によって、多数の世帯が住む場所を失った。兵庫県は、震災発生から約1年後に仮設住宅世帯を対象としたアンケート調査を実施した。これによれば、震災前の住まいが持家であった世帯は約1割にすぎず、借家であった世帯が9割近くに及んだ^{注15)}。阪神・淡路地域では、「借家被災」に対する対応が住宅復興の中心的な政策課題となった。東北では、「持家被災」が多いという実態が政策形成の条件になる。

釜石市でのアンケート調査の結果から、仮設住宅の入居世帯が震災前に住んでいた住宅の所有形態をみると、持家の割合が84.0%と、きわめて高い(表4)。そのほとんど全部(98.6%)は一戸建住宅であった。世帯類型別のデータでは、夫婦世帯、夫婦と親世帯、夫婦と親・子世帯の持家率がとくに高く、9割前後を示す。単身世帯、単親と子世帯、夫婦と子世帯の持家率は、相対的に低い。しかし、持家の割合が最も低い単身世帯でさえ、その数値は約7割に及び、単親と子世帯、夫婦と子世帯の持家率は8割弱に達していた。

仮設住宅に入居したのは、大規模な住宅被害に見舞われた世帯である。先述のように、釜石市全体では、被災住宅の65.0%が全壊であった。これに対し、仮設住宅を対象としたアンケート調査の結果では、全壊が91.8%と大半を占める(表5)。仮設住宅は、全壊世帯をより多く受け入れる役割をはたしている。これに加え、住宅だけではなく、土地に被害が生じている点を見る必要がある。土地被害に関する回答(複数回答方式)では、「とくに被害はない」が46.8%

表4 世帯類型別 震災直前の住宅所有形態

	持家 (一戸 建て)	持家 (集合 住宅)	民営 借家 (一戸 建て)	民営 借家 (集合 住宅)	公的 借家	社・官 舎・寮	その他	(回答 者数)
	%	%	%	%	%	%	%	
単身	70.8	0.0	5.2	22.9	1.0	0.0	0.0	(96)
夫婦	89.7	0.7	3.7	2.9	2.2	0.7	0.0	(136)
高齢	86.3	1.2	3.7	2.5	6.2	0.0	0.0	(241)
単親と子	76.1	1.8	10.6	2.7	8.0	0.9	0.0	(113)
夫婦と子	78.9	1.5	10.8	5.7	3.1	0.0	0.0	(194)
夫婦と親	96.9	0.0	0.0	3.1	0.0	0.0	0.0	(32)
夫婦と親・子	92.5	0.0	5.7	0.0	1.9	0.0	0.0	(53)
その他	82.1	3.0	4.5	7.5	1.5	0.0	1.5	(67)
合計	82.8	1.2	6.2	5.6	3.9	0.2	0.1	(932)

注) 1) 持家(一戸建て)は、若干の親族の家を含む。

2) 不明を除く。

表5 住宅被害

全壊	%	91.8
大規模半壊	%	5.0
半壊	%	1.6
一部損壊	%	1.6
(回答者数)		(1,045)

注) 不明を除く。

表6 土地被害

陥没・沈下	%	27.6
冠水するようになった	%	9.2
敷地境界が不明瞭になった	%	14.3
その他	%	13.5
とくに被害はない	%	46.8
(回答者数)		(957)

注) 1) 複数回答。2) 不明を除く。

であった(表6)。言い換えれば、残りの5割強の世帯では、土地に何らかの被害が発生した。その内訳では、「陥没・沈下」が27.6%と最も多く、次いで、「その他」が14.3%、「敷地境界が不明瞭になった」が13.5%、「冠水するようになった」が9.2%であった。「その他」に関する自由記入欄では、「土砂・泥・瓦礫で土地が埋まっている」という内容の記載が多くみられた。

持家に住んでいた世帯が被災した場合、住宅ローン返済が終わっていたのかどうかという点が問題になる。アンケート調査の結果によれば、震災前の住宅が持家であった世帯の19.7%に住宅ローンの残債がある(表7)。その返済年数の残りには大きな幅がみられ、5~10年の26.3%、10~15の21.1%を中心として、5年未満が14.3%を占める一方、25年以上が15.8%を占める。長い返済年数が残っている世帯は、住宅を新しく建て、それから間もない時期に津波に直撃され、多額の債務だけが残ったという深刻な状況にあると推測される。

世帯類型と住宅ローンの関係を観察すると、残債をもつ世帯が多いのは、夫婦と子世帯(36.9%)、夫婦と親・子世帯(41.3%)などの家族世帯である(表7)。住宅ローンを使って一戸建住宅を建築し、子育てに適した住環境を得ようとした世帯が多いとみられる。夫婦と子世帯では、返済年数の残りが長いケースが多く、25年以上が21.6%を示す。先述のように、夫婦と子世帯の多くは、稼働収入をもち、それにもとづいて生活再建の経済基盤を形成すると考えられる。しかし、住宅ローンの残債は、生活再建を妨げる重大な要因になりえる。

これに対し、震災前に持家に居住していた単身世帯、高齢世帯、単親と子世帯では、その持家がアウトライトである場合が大半を占め、住宅ローンの残債が残っているケースは1割を下回る(表7)。アウトライトとは、債務をともなわない状態を意味する。高齢世帯では、住宅ローンを完済したケースが多いと推察される^{注16)}。ここで重要なのは、アウトライトの持家は、住宅ローン返済の義務をともなわず、住居費負担の軽さを特徴とする点である。先述のように、高齢世帯の大半は稼働収入をもたず、単身世帯、単親と子世帯においても非稼働のケースが多い。これらの世帯では、経済力の弱い場合が多く、住居費負担の軽い持家は、生活基盤の安定のために、重要な役割を担っていたと考えられる^{注17)}。言い換えれば、高齢世帯な

表7 世帯類型別 住宅ローン残債保有世帯と残り返済年数

	保有(回答 世帯者数)	残り返済年数						(回答 者数)
		5年 未満	5~ 10年	10~ 15年	15~ 20年	20~ 25年	25年 以上	
	%	%	%	%	%	%	%	
単身	4.6 (65)	0.0	100	0.0	0.0	0.0	0.0	(3)
夫婦	22.0 (118)	12.0	36.0	32.0	12.0	4.0	4.0	(25)
高齢	8.7 (173)	50.0	25.0	8.3	0.0	0.0	16.7	(12)
単親と子	9.6 (83)	12.5	25.0	12.5	12.5	12.5	25.0	(8)
夫婦と子	36.9 (149)	5.9	15.7	19.6	23.5	13.7	21.6	(51)
夫婦と親	10.0 (30)	33.3	33.3	33.3	0.0	0.0	0.0	(3)
夫婦と親・子	41.3 (46)	21.1	26.3	21.1	10.5	0.0	21.1	(19)
その他	23.5 (51)	8.3	33.3	25.0	8.3	16.7	8.3	(12)
合計	19.7 (715)	14.3	26.3	21.1	14.3	8.3	15.8	(133)

注) 1) 震災直前の住宅所有形態が持家の世帯について集計。

2) 残り返済年数は、住宅ローン残債保有世帯について集計。

3) 不明を除く。

どにとって、アウトライートの住宅の消失は、生活基盤を掘り崩す深刻な原因になる。

5. 住宅・居住地に関する希望

では、仮設住宅の入居世帯は、住宅と居住地に関して、どのような希望をもっているのか。この点を検討するために、まず、アンケート回答者の希望居住地をみる（図1）。これに関する設問は、第1希望から第3希望までを尋ねる方式にもとづいている。回答率が最も高かったのは、第1希望では「震災前に住んでいた場所」（34.8%）、第2希望では「震災前に住んでいた地区・集落」（40.1%）、第3希望では「震災前に住んでいた場所・地区・集落以外の釜石市内」（34.4%）であった。多くの回答者は住んでいた場所に戻ることを希望し、それが叶わないのであれば、その場所に近いエリアでの居住を望むという傾向が認められる。

しかし同時に、第1希望において「震災前に住んでいた場所」以外の回答率が6割を超え、「震災前に住んでいた場所・地区・集落以外の釜石市内」が第1希望で27.9%、第2希望で22.1%を占めている。これは、住んでいた場所が津波によって激しい被害を受け、そこに戻れない、戻りたくないという世帯が多いこと、また、戻らない場合でも、釜石市内にはとどまりたいという世帯が多いことを表している。

次に、住宅の所有形態に関する希望をみる（図2）。この設問においても、第1～3希望を尋ねる方式をとった。第1希望では、持家（一戸建て）の回答率が最も高く、76.7%に達した。これは、震災前の住宅の大半が一戸建持家であったことを反映していると推察さ

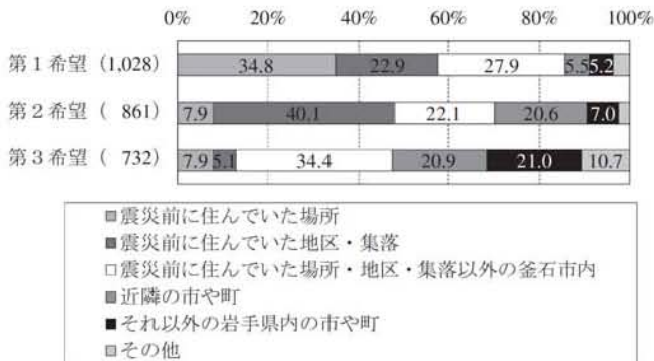
れる。回答者の持家・一戸建て指向は強い。上述のように、希望居住地として「震災前に住んでいた場所」をあげる世帯は約3分の1である。したがって、震災前に住んでいた場所での一戸建持家の再建を希望する世帯が存在すると同時に、それとは別の場所での一戸建持家の取得を希望する世帯も多いと考えられる。第2希望では、持家（集合住宅）が42.5%と最も多く、第3希望では、さまざまな借家の希望が多い（公的借家30.7%、民営借家（一戸建て）25.9%、民営借家（集合住宅）12.7%）。一戸建持家を希望し、それが叶わないのであれば集合住宅形式の持家、それも達成できないのであれば借家を希望するという傾向がみられる。

他方において、公的借家を望む世帯は、第1希望で13.6%を占め、第2希望では17.4%、第3希望では30.7%とより多い。震災前に公的借家に住んでいた世帯が3.9%にすぎない点からすれば、公的借家の希望が多い点が注目されてよい。これに加え、民営借家の希望もまた、震災前の民営借家率（11.8%）に比べて、第1希望では5.2%と少なくなっているが、第2希望では31.5%、第3希望では38.5%と多い。これらの数値は、持家に住んでいた世帯であっても、その再建または新たな持家取得が難しいと考えている世帯が存在することを示唆している。これから進む住宅復興の過程では、持家の再建・取得をめざし、しかし借家入居を選択する、あるいは選ばざるをえない多数のケースが現れるとみられる。

住宅・居住地に関する回答者の第1希望を世帯類型別に図3、4に示した。居住地の将来希望をみると、夫婦と親世帯では「震災前と同じ場所」がとくに多く（65.6%）、その比率は高齢世帯でも高い（43.4%）。これに対し、単親と子世帯、夫婦と子世帯では、「震災前の場所・地区・集落以外の釜石市内」の比率が高く、33.9%、35.3%を占める。高齢化した世帯、あるいは高齢の親を含む世帯は、震災前に住んでいた場所に長く定着していたケースが多いと推察され、そのことが震災前の居住地への帰還の希望を増やす一因になっていると考えられる。これに比べ、子どもを育てる世帯は、子育てに適した近隣環境、教育・通学条件、より安全な住宅立地などを重視することによって、震災前と同じ場所に戻ることに必ずしもこだわらず、市内の別の場所への移動を選ぶ場合が多くなるとみられる。希望する住宅所有形態に関しては、すべてのタイプの世帯において、持家（一戸建て）の比率が最も高い。しかし、単身世帯、高齢世帯のグループでは、経済力の弱い世帯が多いことを反映し、公的借家希望の比率が約2割と相対的に高い^{注18)}。

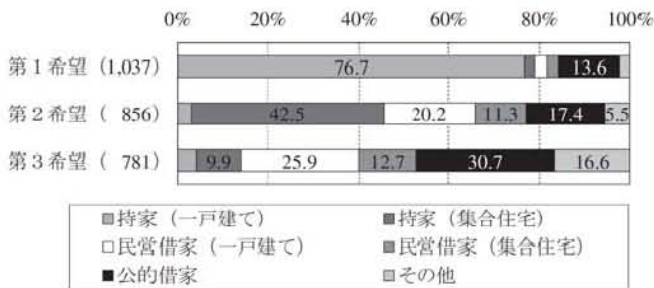
最後に、一戸建持家に住んでいた世帯は住宅再建に関してどのような不安をもっているのか、という問題を検討する。これについて、複数回答方式で尋ねたところ、「経済」関連と「見通し」関連に大別される多様な不安があることがわかった（図5）。まず、「経済」に関しては、「再建のための手持ちの資金がない」の回答率が57.8%と高く、次いで、「収入が安定する目途が立っていない」（39.3%）、「再建のための資金を借りるあてがない」（27.5%）、「以前の住宅ローンが残っている」（14.6%）などの回答が多かった。すでに述べたように、世帯の高齢化と小規模化、被災による非稼働化、住宅ローンの残債をもつ世帯の存在などの状況がみられ、それが住宅再建の経済的な困難をもたらしている。

次に、「見通し」については、「地域の将来像がはっきりしない」が56.4%、「復興計画で、再建を考えている土地に住宅を建築できる



注) 1) 括弧内は回答者数。 2) 不明を除く。

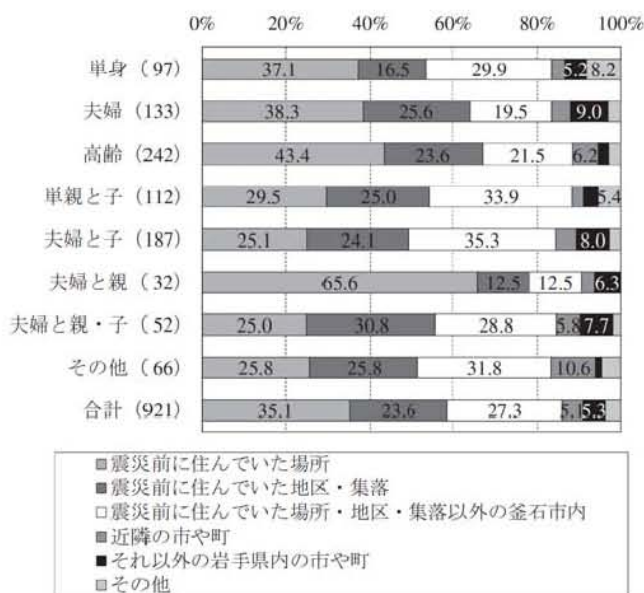
図1 希望する居住地



注) 1) その他は、高齢者施設、社宅・官舎・寮を含む。

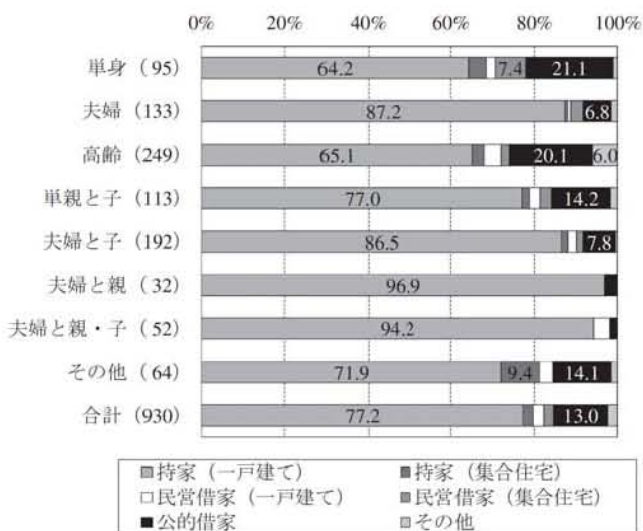
2) 括弧内は回答者数。 3) 不明を除く。

図2 希望する住宅所有形態



注) 1) 括弧内は回答者数。 2) 不明を除く。

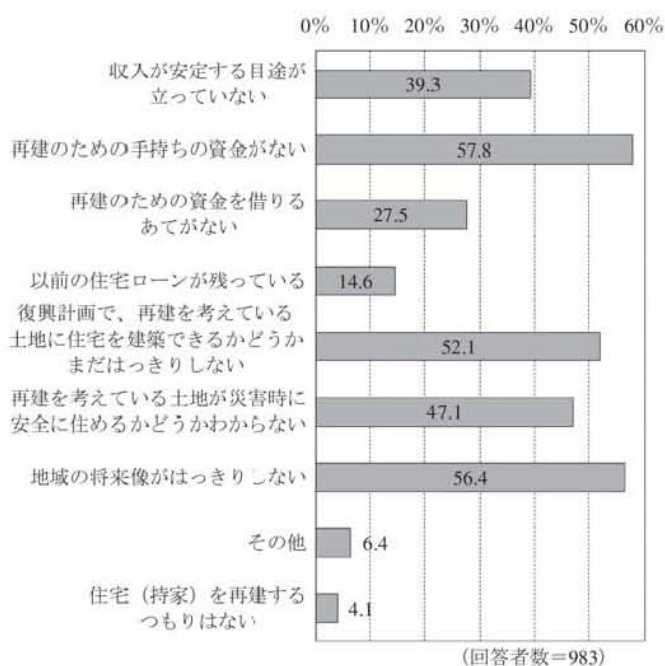
図3 世帯類型別 希望する居住地 (第1希望)



注) 1) その他は、高齢者施設、社宅・官舎・寮を含む。
2) 括弧内は回答者数。 3) 不明を除く。

図4 世帯類型別 希望する住宅所有形態 (第1希望)

かどうかまだはっきりしない」が52.1%、「再建を考えている土地が災害時に安全に住めるかどうかわからない」が47.1%と高い回答率を示した。津波によって、住宅建築だけではなく、土地に被害が生じたうえに、復興計画のなかで地域の将来像がどのように描かれるのか、それに関連して建築規制がどのように実施されるのか、また将来の災害時のための対策がどのように進むのか、といった点が容易には定まらないことが、住宅再建に関する先行きの不透明さの原因となった。釜石市は、2011年12月22日に「釜石市復興まちづくり基本計画」を発表した。しかし、地区・集落ごとの計画の具体化は、これからの課題である。このため、被災者は、土地を所有していても、住宅を再建すべきかどうかを判断できない場合が多い。さらに、自身の土地での住宅再建が安全な暮らしに結びつくのかどうかという問題もある。また関連して、市長は、2011年4月28日から



(回答者数=983)

注) 1) 震災直前の住宅所有形態が持家 (一戸建て) の世帯について集計。 2) 複数回答。 3) 不明を除く。

図5 住宅再建に関する不安

「建築行為 (新築・増築など) の自粛のお願い」を行ってきた^{注19)}。これは、法的根拠をもっていないとはいえ、被災者の再建行動に対する影響力を有している。この「自粛のお願い」に続いて法的な建築規制が始まるのかどうかは、調査時点では決まっていなかった。その後、釜石市は、「釜石市復興まちづくり基本計画」を踏まえ、地区・集落ごとの状況に応じて、被災市街地復興推進地域、災害危険区域などを指定し、建築規制を実施する方針を示した。建築規制の適用エリアでは、被災者はそれを考慮に入れ、住まいに関する自身の行動のあり方を判断することになる。しかし、建築規制の後に、どのような地区・集落が形成されるのかは、依然として明確とはいえない。災害からの復興プロセスにおいて、被災者が住まいに関する「見通し」をどのように得るのかは、生活再建のあり方を左右する重要な要素である。しかし、アンケート調査の結果は、住宅再建の条件が不安定であることを表している。

6. おわりに

東日本大震災からの復興を進めるうえで、住宅復興のための政策は、被災者の生活再建を支え、地域持続の可能性を高めるために、重要な役割をはたす。この政策のあり方を検討するには、基本作業として、被災した人たちの住宅事情を知ることが必要である。本稿では、釜石市の仮設住宅に入居した被災者を対象とし、震災発生から約5カ月後という時点でのアンケート調査の結果にもとづき、世帯の特性、住宅被害の状況、住宅・居住地に関する希望などを把握した。

調査結果の分析から、仮設住宅入居世帯の大半が「持家被災」を経験したこと、その多くが持家の再建、あるいは新たな持家取得を望んでいることが明らかになった。しかし、被災者の状況は、均質ではなく、世帯類型に応じて違いをみせている。被災世帯のなかで、

中心的な位置を占めるのは、高齢者のみの世帯、あるいは小規模な世帯である。彼らの経済力は弱い場合が多い。震災の影響のもとで、世帯の小規模化と非稼働化がさらに進展した。高齢世帯などの多くは、住宅ローン返済の終わったアウトライト持家に住んでいた。このタイプの住宅は、住居費負担の軽さを特徴とし、生活基盤を形成する重要な要素であった。換言すれば、アウトライト住宅の滅失は、所得の低い世帯にとって、深刻な生活困窮の要因になる。高齢世帯などのグループでは、持家希望の世帯が主流を占めると同時に、公的借家入居を希望する世帯が多くみられる。持家に住んでいた世帯であっても、年齢が高く、経済力が低い場合は、持家の再建・取得を難しいと判断するケースが多い。一方、被災世帯には、夫婦と子世帯などの家族世帯が含まれ、その多くは稼働収入を得ている。彼らの大半が希望するのは、持家の再建・取得である。しかし、夫婦と子世帯などでは、住宅ローンの残債をもつケースが多く、それが経済困窮をもたらす可能性がある。

津波に襲われた東北沿岸地域では、住宅だけではなく、土地に大規模な被害が生じ、地域の将来像の具体化に長い時間が必要になることから、「どこに住むのか」に関する「見通し」が容易には得られない。東日本大震災を特徴づけるのは、先行きの不透明さである。そのなかで、釜石市での調査の結果は、居住地に関する希望が世帯類型によって異なることを示している。高齢世帯などは、震災前に住んでいた場所への帰還を望む傾向をもつ。これとは異なり、夫婦と子世帯などの子どもを育てる世帯は、震災前の場所への復帰を希望するとは限らず、市内の別の場所に住むことを望む場合が多い。

住宅復興の政策に求められるのは、高齢世帯などの経済力の弱い世帯の住宅確保を支援し、その生活再建を支えると同時に、地域持続の可能性を高めるために、夫婦と子世帯などの家族世帯の住まいを安定させ、その定住を促す方向性である。この課題に取り組むために、第1に、持家の再建・取得に対する経済支援が必要になる。被災者の多くは「持家被災」から生活を立て直すために、持家を再び得ようとする。しかし、その達成は容易ではなく、経済援助を必要とする世帯が多い。第2に、公的借家の供給を充実する必要がある。高齢者のみの世帯、単身世帯などのグループでは、持家を再建・取得するための経済力をもたず、公的借家への入居を望むケースが多い。第3に、住まいに関する「見通し」の明確化が望まれる。しかし、復興計画の具体化は時間を必要とする仕事である。このため、「見通し」が得られるまでの生活状況を安定させるために、仮設住宅の居住条件改善などの施策がとくに重要になる。

東日本大震災からの住宅復興政策では、阪神・淡路大震災の場合に比べて、持家支援の比重が大きくなる。ここで注目すべきは、持家支援に向けて、「融資」だけではなく、「補助」が必要になってきているという傾向である。住宅ローンの供給は、持家の再建・取得を支える役割を担う。しかし、ここでの調査の結果が示すように、多数の世帯が仕事の不安定化に直面した。被災者の多くは高齢である。経済停滞のなかで、債務の実質負担は重くなる。このため、住宅ローン利用の困難な世帯が多く、持家支援の補助が必要になる。阪神・淡路大震災の経験をもとに1998年に制定された被災者生活再建支援法によって、住宅被害程度と住宅再建方法に応じた支援金の供給が可能となった。これに加え、東日本大震災では、自治体が持家支援のための補助制度を独自に設けるケースが現れている。岩手

県は、住宅を新築する世帯に補助を供給する施策を2012年に開始した。これは、持家の再建・取得が融資だけでは成り立たないという政策判断にもとづいている。私有資産である持家に対する公的補助の根拠は、安定していない。生活再建支援法の創設過程では、私的財産形成への補助投入の是非が論点となった。しかし、持家支援は、被災者を救済し、地域の社会・経済再生を牽引する効果を生む。持家関連の公的援助を拡充するには、根拠説明の強化と洗練が課題になる^{注20)}。

被災者の住宅事情は、変化し続ける。現時点で仮設住宅に住んでいる世帯は、①震災前に住んでいた場所に持家を再建する世帯、②それとは別の場所で持家を新たに取得する世帯、③公営住宅に入居する世帯、④民営借家を確保する世帯、⑤親、子、あるいは親類などの家に移る世帯、⑥仮設住宅に長くとどまる世帯、などに分岐していくと考えられる。また、仮設住宅以外の場所に暫定の住まいを求めた被災者も数多く、彼らの状況も多様化の途上にあると考えられる。住宅復興を適切に進めるには、被災者の変化する住宅事情を追跡的に調査し、それを政策形成に反映していく必要がある。

謝辞

アンケートに回答してくださった被災者の皆様には、震災後間もない大変な時期に協力いただいたことに、お礼申し上げます。釜石市役所の皆様には、調査実施に関して多岐にわたる支援を提供してくださったことに、謝意を表したい。研究グループの共同代表である佐藤岩夫氏には、調査遂行のために中心的な役割を担っていただくと同時に、研究上の示唆を与えてくださったことに感謝している。本論文の匿名の査読者には、採用判定に合わせて、論文改善のための貴重なご意見を提供してくださったことに、お礼申し上げます。採用決定通知から最終原稿提出までの時間が短いことから、ご指摘のすべてには対応できなかった。頂戴したご意見は、これからの研究に役立てたい。なお、調査は、文部科学省科学研究費補助金・基盤研究(B)(代表・佐藤岩夫)にもとづいて実施された。本稿作成のための分析は、三井物産環境基金2011年度東日本大震災復興助成(研究助成)(代表・平山洋介)による。

注

- 注1) 以上の点は、文献1)2)3)4)で論じた。なお、原発事故に見舞われた福島県は、岩手・宮城県とはまったく異なる状況にある。ここでの記述は、主にケーススタディの対象である岩手県釜石市の状況を念頭に置いたものである。
- 注2) この点は、文献3)4)で論じた。
- 注3) 調査の体制、調査方法の詳細、調査結果の概要については、このグループが公開した文献11)の報告書を参照されたい。
- 注4) 文献10)によれば、仮設住宅入居戸数は、2011年11月現在では、3,102戸まで増加した。
- 注5) 阪神・淡路大震災からの住宅復興については、膨大な文献がある。筆者らは文献5)7)などの論文を発表してきた。
- 注6) 釜石市の人口・産業変化などの歴史経緯については、文献12)13)14)が詳しく、参考になる。
- 注7) 以上の数値は文献10)による。年齢別の死亡者数は、身元不明の遺体、他市町村に住所がある遺体の数を含まない。
- 注8) 同上。
- 注9) 同上。
- 注10) 文献3)4)を参照。
- 注11) 以上は、2012年2月現在の数値。国土交通省、復興庁等の調べにもとづく。
- 注12) 2011年11月現在の数値。文献10)による。

注13) この点は文献 3)4)で論じた。

注14) 住宅・土地統計調査の 2008 年の結果によると、岩手県の持家世帯率は 71.7%と高い数値を示していた。

注15) 文献 8)。

注16) 持家に住む単身世帯、単親と子世帯のなかでアウトライートの割合が高い理由は明確にはわからない。しかし、これらの世帯では、住宅ローンを組むための経済力を備えていない場合が多いとみられ、そのため持家率が相対的に低く、持家を取得したケースでは、住宅ローン以外の方法での資金調達が多かったとみられる。

注17) 高齢者の生活基盤としてのアウトライート持家の役割とその重要性については、文献 6)で論じた。

注18) ここでは、世帯類型によって住宅・居住地に関する希望がどのように異なるのかを観察した。これに加え、住宅・土地の被害実態などが住宅・居住地関連の希望内容を左右する因子になっていると考えられる。

注19) 文献 9)を参照。

注20) 持家支援補助が必要になる傾向については、文献 4)等で指摘した。

参考文献

- 1) 平山洋介: 危機は機会なのか? 世界, no.820, pp.67-75, 2011.8
- 2) 平山洋介: 東北住宅復興に向けて、賃金と社会保障, 1543・1544 号, pp.9-14, 2011.8
- 3) 平山洋介: 地域持続を支える住宅再生を, 世界, no.826, pp.214-226, 2012.1
- 4) 平山洋介: 東北住宅復興の論点, 生活協同組合研究, 通巻 435 号, pp.6-11,

2012.4

- 5) Hirayama, Y.: Collapse and reconstruction: housing recovery policy in Kobe after the Hanshin Great Earthquake, *Housing Studies*, 15(1), pp.111-128, 2000.1
- 6) Hirayama, Y.: The role of home ownership in Japan's aged society, *Journal of Housing and the Built Environment*, 25(2), pp.175-191, 2010.6
- 7) 平山洋介・木山幸介: 被災市街地における住宅再建の実態分析: 灘区南東地区のケーススタディを通じて, 日本建築学会計画系論文集, 第 512 号, pp.205-211, 1998.10
- 8) 兵庫県住まい復興推進課: 応急仮設住宅入居者調査結果速報, 1996.5
- 9) 釜石市: 災害対策本部情報, vol.5, 2011.4
- 10) 釜石市: 釜石市復興まちづくり基本計画: スクラムかまいし復興プラン, 2011.12
- 11) 『釜石市民の暮らしと復興についての意識調査』調査実施グループ: 釜石市民の暮らしと復興についての意識調査基本報告書, 2012.1
- 12) 大堀研: 岩手県釜石市における復興計画の策定過程とその問題, 季刊家計経済研究, no.93, 2012.1
- 13) 東大社研・玄田有史・中村尚史 (編): 希望の再生: 釜石の歴史と産業が語るもの, 東京大学出版会, 2009.5
- 14) 東大社研・玄田有史・中村尚史 (編): 希望をつなぐ: 釜石からみた地域社会の未来, 東京大学出版会, 2009.6

(2012年4月9日原稿受理, 2012年6月13日採用決定)