



東日本大震災後の住宅確保に関する被災者の実態・ 意向変化:岩手県釜石市の仮設住宅入居世帯に対する 「2011年夏」と「2012年夏」のアンケート調査から

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, 79(696):461-467

(Issue Date)

2014-02

(Resource Type)

journal article

(Version)

Version of Record

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90004682>



東日本大震災後の住宅確保に関する被災者の実態・意向変化

岩手県釜石市の仮設住宅入居世帯に対する「2011年夏」と「2012年夏」のアンケート調査から

TRANSFORMATIONS IN HOUSING CONDITIONS
AFTER THE GREAT EAST JAPAN EARTHQUAKE

Comparing 2011 and 2012 surveys on people affected by the disaster in 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 looks at transformations in housing related circumstances surrounding households affected by the 2011 Great East Japan Earthquake. Many affected households were homeowners living in single-family detached housing and, thus, they sought to rebuild their houses in the period immediately after the tsunami. However, it has increasingly been becoming difficult for the affected people to reconstruct or purchase housing mainly due to heavy financial burdens. This is now prompting many local governments to expand the provision of low-rent public housing.

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

東日本大震災, 復興政策, 住宅政策, 持家, 公営住宅

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、住宅確保に関係する彼らの実態と意向の変化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では、住まいの再生をどのように進めるのが重要な問題になる。住む場所が不安定なままでは、日常生活の再建はほとんど不可能である。ここで留意する必要があるのは、住宅確保に関する被災者の状況は、安定の段階に達するまで、長い時間を必要とし、変化し続ける、という点である。住宅復興の政策を組み立て、運営するうえでは、被災世帯の境遇の変化を追跡し、踏まえることが、不可欠の作業になる。

前稿で指摘したように、東北太平洋沿岸の津波被災地を特徴づけるのは、「どこに住むのか」に関する見通しの不透明さである^{注1)}。大規模な津波は、建物だけではなく、土地に深刻な被害をもたらした。多数の地域が浸水し、広範な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が浮き彫りになった。住まいを失った人たちは、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。被災者の状態は不安定である。このため、住まいの復興を進めるには、被災した人たちの状況の変化を考慮に入れて政策を組むことが、必須の課題になる。

これに加え、東北沿岸では、地域持続の可能性を高める政策が必

要とされる。多くのエリアは、震災前から人口の流出・減少と高齢化、経済規模の縮小を経験してきた。人口と経済の変容に対応し、地域を維持するための方策を検討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することがありえる。この文脈のもとで、地域維持のための政策を構築するには、被災した人たちの動向を把握し、彼らが「どこに住むのか」を検討することが大切になる。本稿は、住まいの確保をめぐる被災世帯の状態を、静的にとらえるのではなく、動的にみる視点の重要性を示そうとするものである。

本研究では、岩手県釜石市の仮設住宅入居世帯を対象とし、住宅関連の実態と意向を把握するために、「2011年夏」と「2012年夏」の2回にわたってアンケート調査を実施した。前稿では、「2011年夏」調査の結果分析を示した^{注2)}。これに続く本稿では、「2012年夏」調査の結果を用い、それを「2011年夏」調査の結果と比較することによって、被災者の状況の変化を考察する。「2012年夏」調査は、「2011年夏」調査から約1年しか経っていない時点で実施した。にもかかわらず、後述のように、両調査の結果は、住宅確保に関係する仮設世帯の実態・意向が大きく変わったことを表している。

調査対象である釜石市は、三陸沿岸地域に立地し、経済上の中心地を構成すると同時に、工業と漁業による産業形成、その近時の停

* 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 名誉教授・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**** 専修大学ネットワーク情報学部
准教授・博士(政策・メディア)Prof., Graduate School of Human Development and Environment, Kobe University, Ph. D.
Prof. Emeritus, Faculty of Health and Welfare, Prefectural University of Hiroshima, Dr. Eng.
Assoc. Prof., The Faculty of Rehabilitation, Kobe Gakuin University, Dr. Eng.

Assoc. Prof., School of Network and Information, Senshu University, Ph. D.

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^{注3)}。同市では、震災のために、住宅ストックに甚大な被害が発生し、住宅総戸数の 28.1%に及ぶ 4,548 戸が被災した^{注4)}。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%)であった。釜石市では、調査対象の仮設世帯は、被災者の中心的なグループを形成し、住宅復興政策の主要対象としての位置を占める。被災地の行政は、被災者の住む場所を確保するために、仮設住宅と民営借家利用の「みなし仮設住宅」を中心とする多彩な「政策住宅」を供給した^{注5)}。「政策住宅」のうち仮設住宅が占める割合は、宮城県では 43.8%、福島県では 36.3%と半数に満たなかった。この両県では、民営借家市場が発達し、「みなし仮設住宅」の供給が拡大した。これに対し、岩手県では、民営借家のストックが少ないことから、仮設住宅の供給が重要な位置づけをもち、その戸数は「政策住宅」戸数の 68.7%におよんだ^{注6)}。釜石市では、仮設住宅の割合がより高く、「政策住宅」の 81.3%と大半を占めた^{注7)}。

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8)}。アンケートは、戸別配布 (ポスティング)・郵送回収の方式による。釜石市内に建設された仮設住宅は、3,164 戸であった。「2011 年夏」調査では、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、この時点で入居済みであった 2,522 戸の全戸に調査票を配布し、1,066 票 (配布数の 42.3%) を回収した。「2012 年夏」調査では、震災発生から 1 年 4 カ月強が経過した 7 月 12 日～23 日に調査票を配った。この時点では、全戸数の 88.0%に相当する 2,785 戸に入居世帯があった。このうち 2,679 戸に調査票を配布し、1,005 票 (配布数の 37.5%) を回収した^{注9)}。「2011 年夏」と「2012 年夏」の調査結果の比較によって、仮設住宅に住む世帯の変化が把握される。両調査の対象は、ほぼ同一のグループである。仮設住宅に「2011 年夏」に入居していた世帯のほとんど全部は「2012 年夏」においても住んでいたとみられ、「2011 年夏」に比べて、「2012 年夏」では、263 戸分の入居世帯が増えているが、その数は「2012 年夏」の入居世帯数の 1 割に満たない。このため、両調査の結果に現れる被災者実態の違いの多くは、入居者の入れ替わりと増加に起因するのではなく、住み続けている世帯の変化を意味するといえる。

以下では、仮設住宅に入居した被災世帯の実態として、①世帯構成 (第 2 章)、②就労状況 (第 3 章) をとりあげ、その変化をみとうえて、③住宅・居住地に関する意向の変容を分析する (第 4 章)。住宅復興に関する研究は、現実には発生した災害に関する実証分析を中心としてきた。東日本大震災からの住まいの再建について、これから多くの調査研究が進むとみられる。そのなかで、本研究は、被災者の特定集団に対して調査を繰り返し、その住宅関連の変化を追跡している点を特徴とする。

2. 被災世帯の変化

アンケート調査の結果から、まず、仮設世帯の実態を示す指標として世帯構成に注目し、それがどのように変化してきたのかを分析する (図 1～3)。「2011 年夏」調査では、調査時点だけではなく、震災直前の世帯状況について設問した。その結果に「2012 年夏」調

査の結果を加えることで、3 時点での世帯構成の観察が可能になる。

世帯類型では、小規模な世帯が多く、その比重は、時間の経過につれて、いっそう高まる傾向をみせている (図 1)。とくに多いのは、高齢世帯である。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。その割合は、震災直前と「2011 年夏」では 26.7%であったのに対し、「2012 年夏」では 33.1%に増加した。「2012 年夏」に関して高齢世帯のうちわけをみると、ほとんどすべてが小さな世帯で、52.0%が 1 人世帯、46.4%が 2 人世帯であった。同じく小世帯である単身世帯、夫婦世帯も増加し、それぞれの割合は、震災直前の 6.5%、11.7%に比べ、「2011 年夏」では 10.3%、14.3%、「2012 年夏」では 14.5%、15.8%に上昇した。これに対し、規模の大きな家族世帯は減少した。夫婦と子世帯の割合は、震災直前では 22.0%を示していたのに対し、「2011 年夏」では 20.7%と少し低下し、「2012 年夏」では 16.6%まで減った。震災直前では 11.7%を占めていた夫婦と親・子の世帯は、「2012 年夏」では 1.9%にまで減少し、ほぼ皆無となった。

世帯主年齢のデータは、世帯主の多くが高齢化している実態を表している (図 2)。震災直前から「2012 年夏」にかけて、世帯主年

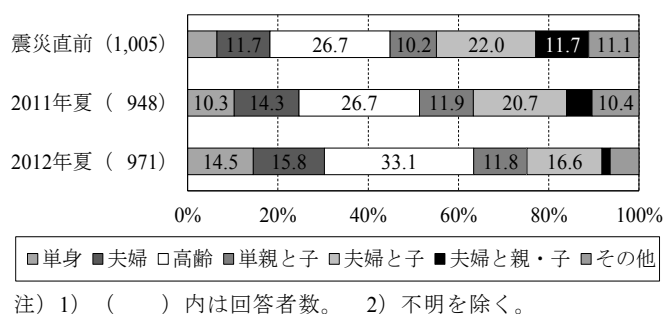


図 1 世帯類型

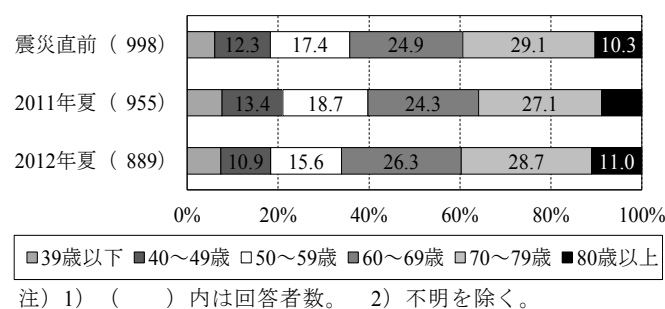


図 2 世帯主年齢

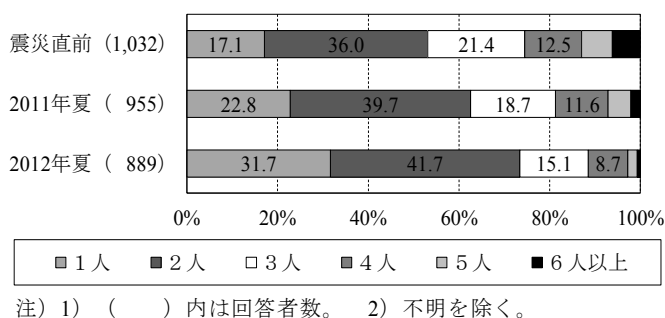


図 3 世帯人員数

年齢の構成に大きな変化はみられず、60歳以上が6割を超え、70歳以上が4割弱となっている。世帯人員数をみると、世帯の縮小傾向が確認される（図3）。震災直前と「2012年夏」の間に、1人世帯は17.1%から31.7%、2人世帯は36.0%から41.7%に増え、3人以上の世帯は46.9%から26.6%へと大幅に減った。

仮設世帯のこうした変化をもたらす主因は、世帯員の一部が転出し、別の場所に住むという世帯分離である。震災直前と「2011年夏」の世帯構成の違いは、世帯分離に加え、津波による人的被害の影響をも反映する。しかし、「2011年夏」から「2012年夏」にかけての世帯変化の多くは世帯分離に起因する。「2012年夏」調査では、この世帯分離について設問した。その結果、震災前に同居し、調査時点で別居している者がいる世帯は、30.0%であった。世帯分離の生じた世帯に関して、別居者の数をみると、1人の世帯が多く、61.7%におよぶ。しかし同時に、複数の者が分離した世帯が約4割を占め、2人が22.6%、3人以上が15.7%を示した。

別居者の続柄と年齢に関するデータによれば（表1）、別居者のなかで、最も多いのは、若年の子および孫で、次いで多いのは、高齢の親である。続柄では、「子」が47.5%と多く、また「孫」が13.9%を占める。年齢を10歳階級別にみると、「20～29歳」（16.2%）が最も多く、次いで「19歳以下」（16.0%）、「30～39歳」（15.7%）の比率が高い。これらの数値が示唆するのは、世帯主の「子」または高齢の世帯主の「孫」にあたる若者が世帯から分離しているケースが多く、また世帯主の「子」が自分の子（世帯主の孫）を連れて別居している場合がある、という傾向である。仮設住宅は狭く、そこでの若者の同居は容易ではない。また若年層は、雇用機会、子育てに適した環境などを必要とする。これらの要因が若者の転出を促したと推測される。仮設住宅では、若い世帯員の分離は、より小さな世帯、高齢者のみの世帯の比率を高める結果をもたらした。その一方、別居者の続柄では「親・祖父母」が25.7%、年齢では「60～69歳」が12.8%、「70～79歳」が10.3%、「80歳以上」が9.7%を示す。これは、被災した世帯が、高齢の親を別の場所に避難させるケースがあることを表している。

別居者の居住地の分布をみると（表1）、その64.9%は「釜石市内」である。世帯を分けるとはいえ、市内での別居を選ぶケースが多い。しかし、他方では、別居者の3割以上は釜石市外に住み、「釜石市以外の岩手県内」が19.8%、「岩手県外」が15.2%を示す。別居者の居住地を続柄・年齢に関連づけて観察すると（表2）、若いグループでは遠方への別居が多く、釜石市外の比率が「子」では40.7%、「19歳以下」では46.2%、「20～29歳」では59.3%におよぶ。雇用あるいは子育ての環境を求めて市外に流出した若い被災者が多いと考えられ、世帯分離は地域人口の減少と構成変化を促進する要因になっている。

3. 就労状況の変化

住まいの安定を確保できるかどうかを左右する重要な因子の一つは、世帯の経済力である。この点を検討するために、震災直前、「2011年夏」、「2012年夏」の3時点に関して、世帯主（世帯の主な働き手）の従業上の地位を表3に示した。このデータには、無職の世帯主が増え、世帯の経済力が弱化する傾向が表れている。世帯主が無職である割合は、震災直前の23.2%から「2011年夏」の38.2%、「2012

表1 別居者の世帯主との続柄、年齢、居住地（2012年夏）

<世帯主との続柄>	配偶者	4.7%
	子	47.5%
	孫	13.9%
	親・祖父母	25.7%
	その他	8.1%
	(別居者数)	(381)
<年齢>	19歳以下	16.0%
	20～29歳	16.2%
	30～39歳	15.7%
	40～49歳	12.5%
	50～59歳	6.8%
	60～69歳	12.8%
	70～79歳	10.3%
	80歳以上	9.7%
	(別居者数)	(351)
<居住地>	釜石市内	64.9%
	釜石市以外の岩手県内	19.8%
	岩手県外	15.2%
	(別居者数)	(348)

注) 1) 別居者とは、震災前に同居し、調査時点で別居していた者をさす。 2) 別居者がいる世帯の回答を別居者個人単位で集計。 3) 不明を除く。

表2 世帯主との続柄・年齢別 別居者の居住地（2012年夏）

		釜石市内	釜石市 以外の 岩手県内	岩手県外	(別居 者数)
<世帯主との続柄>					
配偶者	%	53.3	33.3	13.3	(15)
子	%	59.3	18.5	22.2	(162)
孫	%	69.6	17.4	13.0	(46)
親・祖父母	%	72.4	23.0	4.6	(87)
その他	%	74.2	19.4	6.5	(31)
<年齢>					
19歳以下	%	53.8	23.1	23.1	(52)
20～29歳	%	40.7	16.7	42.6	(54)
30～39歳	%	76.5	21.6	2.0	(51)
40～49歳	%	75.0	17.5	7.5	(40)
50～59歳	%	79.2	8.3	12.5	(24)
60～69歳	%	71.8	25.6	2.6	(39)
70～79歳	%	73.5	26.5	0.0	(34)
80歳以上	%	58.6	27.6	13.8	(29)

注) 1) 別居者とは、震災前に同居し、調査時点で別居していた者をさす。 2) 別居者がいる世帯の回答を別居者個人単位で集計。 3) 不明を除く。

表3 世帯主の従業上の地位

	震災直前	2011年夏	2012年夏
	%	%	%
民間正規従業員	33.0	26.4	24.1
臨時雇用	10.9	13.7	11.9
自営業	27.1	15.0	14.1
常勤の公務員	4.5	4.4	3.4
その他	1.3	2.4	4.9
無職	23.2	38.2	41.7
(回答者数)	(995)	(963)	(801)

注) 1) 世帯主は、世帯の主な働き手。 2) 不明を除く。

年夏」の41.7%に上昇した。震災直前では、世帯主の33.0%は民間正規従業員、27.1%は自営業者であったのに対し、それぞれの比率は、「2011年夏」に26.4%、15.0%、「2012年夏」に24.1%、14.1%に下がった。

世帯主の従業上の地位は、世帯類型によって異なる。この点を「2012年夏」に関して見たものが表4である。高齢世帯では、無職率がきわめて高く、82.2%に達する。これ以外では、単親と子世帯、単身世帯において無職の世帯主が多く、それぞれ35.3%、33.3%におよぶ。これに対し、夫婦と子世帯では、世帯主の大半が就労し、その無職率は8.0%と低い。このグループでは、民間正規従業員として働く世帯主が多く、50.0%を占める。

「2012年夏」調査では、震災直前は仕事をしていて調査時点で無職の世帯主について、働いていない理由を複数回答方式でたずねた(図4)。回答全体のなかで、最も多いのは「自分の病気やけが、高齢などのために仕事ができなくなった」(44.6%)であった。これに次いで、「その他」(31.1%)、「新しい仕事を探したがみつからなかった」(12.2%)、「震災前についていた仕事・店舗・工場等の再開を待っている」(8.8%)、「新しい仕事はあったが、希望する仕事ではなかった」(8.8%)などの回答が多い。震災は産業と雇用の状況を悪化させた。一方、被災者の高齢化が進んでいる実態がある。世帯主が無職化したケースには、働き手の加齢・病気などの変化、震災下の雇用市場の変化という被災世帯それ自体とそれを取り巻く労働市場の双方の変化が影響したとみられる。

世帯の経済状態を表す指標として、主な収入源をみると(表5)、年金が最も多く、次いで給与・事業収入が多い。この点に関して「2011年夏」と「2012年夏」に大きな違いはみられない。「2011年夏」、「2012年夏」のそれぞれにおいて、年金は46.9%、49.6%、給与・事業収入は38.7%、41.7%であった。被災者の高齢化が進み、無職の世帯主が増えるなかで、年金を主要所得とする世帯が約半数を占めている。

住まいの再生に向けた政策の立案・実施は、被災した人たちの実態とその変化にもとづく必要がある。ここまでの分析から、住宅復興の政策条件に関する次のような示唆が得られる^{注10)}。仮設住宅では、高齢化した世帯、小規模な世帯が多く、その経済力は弱い。時間が経つにともない、若い世帯員が分離・転出し、高齢・小規模世帯の比重がさらに上がった。住宅復興の政策検討では、高齢者などの生活再建を支えるという視点をもつことが不可欠になる。他方において、若年人口、家族世帯などが存在する。しかし、夫婦と子世帯などの比重は低下した。釜石市を含む被災地では、震災前から人口の流出・減少と高齢化が進んでいた。震災の影響による人口変化の加速がありえる。この状況は、若年層と家族世帯の住まいを安定させ、流出をくい止める施策の重要性を示唆する。稼働年齢の人口、子どもを育てる世帯に対する住宅関連支援は、その定住促進によって、人口構成の過度の偏りを緩和し、地域持続の可能性を高める効果を生むと考えられる。

4. 住宅・居住地に関する意向

前稿で述べたように、東日本大震災の特徴は、「持家被災」が多い点である^{注11)}。被災者の大半は、震災に見舞われるまで、一戸建ての持家に住んでいた。震災直前の持家世帯率は、「2011年夏」調査では

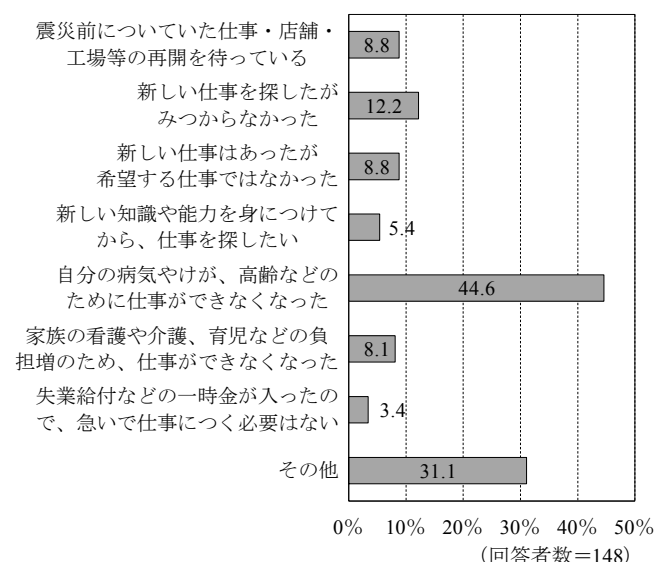
83.8%、「2012年夏」調査では80.3%におよんだ。持家のほとんど全部は一戸建てであった。一戸建て住宅が持家のなかで占める比率は、「2011年夏」調査では98.4%、「2012年夏」調査では99.5%を示した。

被災した住宅の多くは、全壊となった。津波が住宅ストックを巻き込むとき、その大半は滅失し、修繕可能な状態で残存するケースは少ない。仮設住宅では、全壊被害を受けた世帯がとくに多い。全壊率は、釜石市平均では、前述のように、65.0%であったのに比べ、

表4 世帯類型別 世帯主の従業上の地位(2012年夏)

		自営業	民間 正規	常勤の 公務員	臨時 雇用	その他	無職	(回答 者数)
		従業員						
単身	%	12.0	27.4	4.3	16.2	6.8	33.3	(117)
夫婦	%	19.1	30.5	5.3	13.7	5.3	26.0	(131)
高齢	%	8.9	3.1	0.0	4.0	1.8	82.2	(225)
単親と子	%	8.8	25.5	4.9	15.7	9.8	35.3	(102)
夫婦と子	%	17.4	50.0	6.5	13.8	4.3	8.0	(138)
その他	%	29.6	26.8	1.4	19.7	4.2	18.3	(71)

注) 1) 世帯主は、世帯の主な働き手。 2) 不明を除く。



注) 1) 世帯主は、世帯の主な働き手。 2) 震災直前に仕事をしており、調査時点で無職の世帯主について集計。

3) 複数回答。 4) 不明を除く。

図4 世帯主が現時点で仕事についていない理由(2012年夏)

表5 世帯の主な収入源

	2011年夏 %	2012年夏 %
給与・事業収入	38.7	41.7
年金	46.9	49.6
仕送り	0.2	0.4
貯蓄の取り崩し	7.9	6.4
失業保険	3.5	1.0
生活保護	0.7	0.3
その他	2.1	0.5
(回答者数)	(1,026)	(977)

注) 不明を除く。

仮設住宅を対象とした「2011 年夏」調査では 91.8%、「2012 年夏」調査では 90.8%に達した。

では、持家の滅失を中心とする住宅被害を経験した仮設世帯は、住宅と居住地に関して、どのような見通しと意向をもっているのか。まず、「2012 年夏」調査の結果から、回答者が転居先の見通しをもっているかどうかをみる(表 6)。これに関する設問の結果によれば、回答者全体の 53.1%が「見通しはまったくたっていない」と言い、これに「見通しはあまりたっていない」の 20.5%を合わせると、7 割を超える。震災の発生から 1 年 4 カ月強が経った時点において仮設世帯の大半が転居先の見通しを有していないという実態が、被災地の苦境を物語っている。これに対し、「見通しはある程度たっている」は 16.3%と少なく、「転居先はすでに決まっている」の比率は 10.1%とさらに低い。

次に、住宅・居住地に関する意向の変化をみるために、「2011 年夏」と「2012 年夏」の調査結果を比較する。両年の調査では、設問のワーディングが異なる。「2011 年夏」調査では、将来の住宅と居住地それぞれに関する希望を第一位から第三位まで選択する、という形式の設問を用意した。ここでは、第一位に関するデータを用いる。「2012 年夏」の調査では、希望または予定している住宅と居住地を一つずつ選ぶ、という形式の設問を使った。しかし、以下に述べるように、「2011 年夏」と「2012 年夏」の調査結果には、きわだった違いが認められ、ワーディングが異なるとはいえ、住宅・居住地の将来意向に関して大きな変化が生じたと考えてよい。

居住地の希望をみると(表 7)、「2011 年夏」では、「震災前に住んでいた場所」を選択する回答者が最も多く、34.8%を示した。しかし、その比率は、調査対象世帯の約 8 割が一戸建て持家に住んでいた点からすれば、けっして高いとはいえない。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、自身の土地をもっている、そこに戻れない、戻りたくないという世帯が多いことを示唆している。「2012 年夏」になると、「震災前に住んでいた場所」の選択はさらに減少し、その割合は 16.8%にまで低下した。震災の発生から時間が経つにつれて、自分の土地への復帰をあきらめる世帯が増大したとみられる。「震災前に住んでいた場所」と「震災前に住んでいた地区・集落」を合わせた比率は、「2011 年夏」では 57.7%、「2012 年夏」では 54.6%と 5 割台にとどまっている。釜石市内での住宅確保を望む世帯は、8 割を超え、「2011 年夏」では 85.6%、「2012 年夏」では 82.2%を示した。自分が住んでいた場所への帰還を選ばない、あるいは断念する被災者が増え、地区・集落に戻ることを希望する世帯が半数強にとどまる一方、多くの世帯は釜石市内での住宅確保の可能性を検討しているとみられる。

住宅に関する希望を示したデータによると(表 8)、「2011 年夏」では、持家希望が最も多く、78.9%に達した。その大半は一人暮らし希望である。これは、震災前に多くの世帯が一人暮らしで持家に住んでいたことを反映していると推察される。しかし、「2012 年夏」になると、持家希望の世帯は 49.1%にまで急減した。震災発生から時間が経つにしたがい、持家再建に関する検討が進み、その難しさについての認識が強まったとみられる。住まいの再建を妨げる要因は多岐にわたる。そのなかで、調査の結果から指摘されるのは、被災世帯の経済力の弱さである。すでにみたように、仮設住宅では、高齢者のみの世帯、小さな世帯の割合が高く、さらに増えている。稼働

力の低い世帯が多く、世帯主の無職化が進んできた。被災世帯のこうした状況は、持家取得をより困難にする要因となった。持家希望の減少にともない、増大したのは、公的借家の希望である。「2011 年夏」では、公的借家を希望する世帯は 13.6%と少なかったのに対し、「2012 年夏」では、43.7%に急増した。多くの被災世帯の経済力が弱いという状況のもとで、持家希望の減少と公的借家希望の増大は、表裏一体の関係を構成した。「2012 年夏」調査では、公的借家を災害公営住宅とそれ以外の公的賃貸住宅に分けて設問した。公的借家希望のうちの割合をみると、災害公営住宅の希望が 87.0%と大半であった。

住宅・居住地の希望内容は、世帯類型に応じて異なる。この点に関して、「2012 年夏」調査の結果をみる(図 5、6) ^{注 12)}。居住地の将来希望をみると、高齢世帯、夫婦世帯では、自身の地区・集落にとどまろうとする世帯が多く、「震災前に住んでいた場所」と「震災前に住んでいた地区・集落」を合わせた比率が、それぞれ 61.0%、58.1%を占める。高齢世帯は、震災前の住所に長く住んでいたケースが多いと推察され、そのことが地区・集落への帰還の希望を増や

表 6 転居先についての見通し (2012年夏)

転居先はすでに決まっている	10.1%
転居先の見通しはある程度たっている	16.3%
転居先の見通しはあまりたっていない	20.5%
転居先の見通しはまったくたっていない	53.1%
(回答者数)	(889)

注) 不明を除く。

表 7 希望する居住地

	2011年夏 %	2012年夏 %
震災前に住んでいた場所	34.8	16.8
震災前に住んでいた地区・集落 ¹⁾	22.9	37.8
釜石市内 ²⁾	27.9	27.6
釜石市の近隣の市や町	5.6	8.7
岩手県内 ³⁾	5.2	3.0
その他	3.7	6.2
(回答者数)	(1,026)	(728)

注) 1) 震災前に住んでいた場所以外の地区・集落内。

2) 震災前に住んでいた地区・集落以外の釜石市内。

3) 釜石市とその近隣の市や町以外の岩手県内。

4) 不明を除く。

表 8 希望する住宅の種類

	2011年夏 %	2012年夏 %
持家	78.9	49.1
＜一人暮らし＞	＜76.6＞	＜46.4＞
＜集合住宅＞	＜ 2.3＞	＜ 2.8＞
公的借家	13.6	43.7
＜災害復興公営住宅＞	＜ - ＞	＜38.0＞
＜それ以外の公的借家＞	＜ - ＞	＜ 5.7＞
民営借家	5.2	2.5
＜一人暮らし＞	＜ 2.7＞	＜ 1.2＞
＜集合住宅・アパート＞	＜ 2.5＞	＜ 1.3＞
その他	2.2	4.6
(回答者数)	(1,034)	(755)

注) 1) その他は、高齢者施設、親・子・その他親族の家、社宅・寮・官舎等を含む。 2) 不明を除く。

していると考えられる。夫婦世帯のグループにおいても、震災前の住所での居住年数が長かった世帯は、自身の地区・集落に戻ろうとする場合が多いとみられる。これに比べ、夫婦と子世帯、単親と子世帯、単身世帯では、「(震災前に住んでいた地区・集落以外の) 釜石市内」の希望が3割を超え、これに「近隣の市や町」を合わせた比率がそれぞれ43.9%、42.2%、41.2%を示す。子どもを育てる世帯は、子育てに適した近隣環境と教育条件、より安全な住宅立地などを求めるために、震災前と同じ場所・地区・集落に戻ることにこだわらず、市内の別の場所あるいは近隣の市・町への移動を選ぶ場合が多くなると推察される。単身世帯は、世帯構成に由来する居住立地の限定要因が少なく、主に雇用を求めて動くケースが多いと考えられる。

希望する住宅については、単親と子世帯、単身世帯では、公的借家を希望するケースがとくに多く、58.9%、54.0%に達し、これに次いで、高齢世帯による公的借家希望が45.0%と多い。これらのタイプの世帯では、前述のように、世帯主の無職率が高く、弱い経済力

しかもたないことから、公的借家を必要とする度合いが高くなる。これに対し、夫婦と子世帯では、持家希望の割合が61.5%と高い。このタイプの世帯が持家を得ようとするのは、稼働力をもち、子育てに適した広い住宅と良質の住環境を求めるためである。

5. おわりに

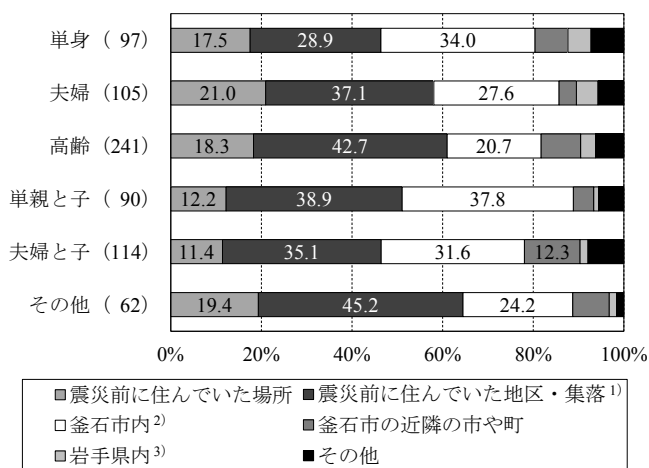
住宅復興の政策は、被災者の生活再建を支えるために、重要な役割を担う。そのあり方の検討における重要な基礎作業は、被災した人たちの実態と意向を知ることである。被災世帯の住宅関連の状況は、けっして不変ではなく、安定の段階に達するまで、変化し続ける。住宅復興の政策検討では、被災者の状態を静的にみるのではなく、動的にとらえる視点が必要になる。本稿では、釜石市の仮設世帯を対象として「2011年夏」と「2012年夏」に行った2回の調査の結果を比較し、住宅確保の関係する被災世帯の実態・意向の変化を分析した。

両調査の実施は約1年の間隔しか空けていないにもかかわらず、それぞれの結果は大きな違いをみせ、被災者の実態・意向が大きく変化したことを表している。仮設世帯のなかで、中心的な位置を占めるのは、高齢化した世帯、小規模な世帯である。これらの世帯の稼働力は低い。仮設住宅では、主に若い世帯員の転出をともなう世帯分離が進んだ。このため、高齢者のみの世帯、より小さな世帯の割合がいつそう上がった。これに対し、稼働力をもち、子どもを育てている家族世帯の比重は、しだいに低下した。

釜石市を含む東北沿岸の被災地では、「どこに住むのか」に関する見通しが不透明なままである。震災発生から約1年4カ月後の「2012年夏」調査の時点において、対象世帯の大半は、住宅確保の見通しをもっていなかった。将来の不透明さのなかで、被災した人たちは、住宅と居住地に関する意向を変化させた。震災前の居住場所に帰還しようとする世帯は、大幅に減った。自分の住んでいた土地が津波被害を受け、それが所有地であっても、そこには戻れない、戻りたくないと思う人たちが増大した。被災者の多くは、「どこに住むのか」を模索している段階にある。住宅に関する被災者の希望は、持家希望から公営住宅希望に大きくシフトした。被災世帯の大半は、一戸建てで持家に住んでいた。これを反映し、「2011年夏」の段階では、持家を再建しようとする世帯が主流を占めていた。しかし、時間の経過のなかで、持家再建の難しさが認識され、「2012年夏」には、公営住宅入居を希望する世帯が大幅に増大した。

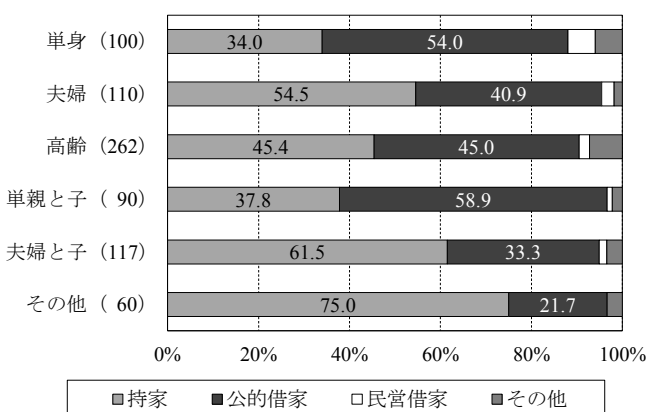
住宅復興の政策には、高齢世帯などの経済力の弱い世帯の住まいを安定させ、その生活再建を支持すると同時に、若年人口と家族世帯の住宅確保を支援し、その定住促進によって、地域持続の可能性を高める方向性が求められる。

この課題に取り組むために、住宅復興の政策をどのように構築すべきなのか。その主な手段は、持家再建支援と公営住宅供給である。一方では、持家再建の促進策を充実させる必要がある。多くの世帯が住宅再建の困難に直面し、それを断念するというケースが増大した。高齢化が進み、雇用市場の不安定な被災地では、住宅再建のための「融資」の効果は必ずしも大きいとはいえず、「補助」の必要性が高まった。被災者生活再建支援法は、住宅再建に対する支援金供給の仕組みを用意した。さらに、釜石市を含む多くの自治体は、住宅再建向けの補助を開始した^{注13)}。ここには、住宅ローンの供給だけ



- 注) 1) 震災前に住んでいた場所以外の地区・集落内。
 2) 震災前に住んでいた地区・集落以外の釜石市内。
 3) 釜石市とその近隣の市や町以外の岩手県内。
 4) () 内は回答者数。 5) 不明を除く。

図5 世帯類型別 希望する居住地 (2012年夏)



- 注) 1) その他は、高齢者施設、親・子・その他親族の家、社宅・寮・官舎等を含む。 2) () 内は回答者数。
 3) 不明を除く。

図6 世帯類型別 希望する住宅の種類 (2012年夏)

では住宅再建が進まないという判断がある^{注14)}。他方では、増大する公営住宅需要に対応する施策が必要になる。高齢者のみの世帯、経済力の弱い世帯は、多くの場合、公営住宅に入居する以外に住宅確保の選択肢をもっていない。

持家再建支援と公営住宅供給を核とする政策展開では、両者のバランスのあり方を検討する必要がある。公営住宅の必要量は、さらに増える可能性がある。しかし、自治体にとって、公営住宅管理の負担は大きい。人口の減少・高齢化が進むなかで、将来の公営住宅需要が縮小し、空き家が増大するといった事態の発生がありえる。多数の自治体が持家再建向けの補助を開始した理由の一つは、それが公営住宅の必要量を減らす効果をもつとみなしているためである。持家再建支援に対する期待は大きい。しかし、経済力の弱い世帯を持家再建に誘導すれば、そのための費用負担が生活再建を妨げる危険性がある。公営住宅建設と持家再建支援のどちらかに傾くのではなく、この二つの手段を住宅復興政策の両輪として合理的に組み合わせることが重要になる。

これに加え、民営借家に対する政策支援の実施が検討されてよい。持家再建の困難な世帯が多く、公営住宅の将来の利用価値が不透明であるとすれば、代替選択肢の一つとして、民営借家の供給を促進することが考えられる。東北の被災地では、都市的なエリアを除けば、民営借家市場は小規模である。しかし、住宅供給の種類を増やすことは、被災世帯の選択の幅を広げ、生活再建に良い影響を与える^{注15)}。

住宅確保に関する被災者の状況は、さらに変化する。仮設住宅に長く残る世帯が存在する一方、そこから転出する人たちがしだいに増える。仮設住宅を出る世帯は、持家、公営住宅、民営借家、親族の家などに分かれていく。仮設住宅とは別の場所に暫定の住まいを求めた被災者も多い。その状況もまた変化の途上にある。不安定な状況に置かれ、変化し、分岐する被災者の実態を追跡するところから、住宅復興の政策を検証し、改善していく必要がある。

謝辞

仮設住宅の皆様には、日常の暮らしが落ち着かない状況があるにもかかわらず、アンケートに協力してくださったことに、お礼申し上げます。釜石市役所の皆様には、調査実施に関して全面的な支援を提供してくださったことに、謝意を表したい。調査実施と集計・分析には、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）から援助を得た。

注

注1) 文献 1)。この点は、文献 2)3)4)においても論じた。

注2) 文献 1)。

注3) 本研究での釜石市の位置づけについては、文献 1)でより詳細に示した。ここでは、重複を避けるため、議論展開に必要な範囲での要約を記した。同市の社会・経済状況に関しては、文献 8)9)等が参考になる。

注4) 文献 5)による。

注5) 仮設住宅と民営借家利用の「みなし仮設住宅」以外に、公営住宅・都市再生機構賃貸住宅・国家公務員住宅・雇用促進住宅等の既存公的住宅がある。

注6) 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7) 2011 年 11 月現在の数値。文献 5)による。

注8) 「2011 年夏」と「2012 年夏」の調査結果に関する報告書として、文献 6)7)を公開している。

注9) 入居戸数と配布戸数の差である 106 戸は、調査票を配布できなかった戸数

である。これには、ポストにチラシ等が溜まり、数度の訪問にもかかわらず調査票を入れることができなかったケース（事実上の非居住と推察される）、受け取り拒否のケースなどがある。

注10) 以下の点は、「2011 年夏」調査にもとづく文献 1)においても指摘した。「2012 年夏」調査の結果をも用いた本稿では、世帯構成の変化、世帯分離の実態などに関する新しい知見を踏まえている。

注11) 震災直前の住宅所有関係は、「2011 年夏」調査、「2012 年夏」調査の結果において、持家が 83.8%、80.3%、公的借家が 3.9%、5.1%、民営借家が 12.0%、13.5%、その他が 0.3%、1.0%であった。

注12) 文献 1)では、「2011 年夏」調査の結果にもとづき、世帯類型と住宅・居住地意向の関係を分析した。「2012 年夏」調査では、住宅・居住地の希望に大きな変化が生じた。これをふまえ、本稿では、「2012 年夏」調査の結果を使用し、住宅・居住地意向の世帯類型別観察をあらためて行った。

注13) 岩手県では、県、久慈市、宮古市、大槌町、釜石市、大船渡市、陸前高田市などの多数の自治体が持家再建関連の補助を供給し始めた。

注14) 持家再建支援の政策展開には多くの課題がある。持家支援は、被災者を救済し、地域の社会・経済再生を支える効果をもつ。しかし、持家という私有資産に対する公的補助の根拠は、安定していない。持家支援を拡大するには、その根拠説明の洗練が必要になる。また、持家再建支援の自治体施策が増えるにつれて、支援規模・内容に関する地域ごとのパラツキが拡大した。支援策の公平化をはかるべきかどうかという論点がありえる。

注15) この点は、文献 2)で論じた。

参考文献

- 1) 平山洋介・間野博・糟谷佐紀・佐藤慶一：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、日本建築学会計画系論文集，第 77 巻，第 679 号，pp.2157-2164，2012.9
- 2) 平山洋介・斎藤浩（編）：住まいを再生する——東北復興の政策・制度論，岩波書店，2013.11
- 3) 平山洋介：危機は機会なのか？ 世界，no.820，pp.67-75，2011.8
- 4) 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
- 5) 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
- 6) 『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
- 7) 『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（第 2 回）基本報告書，2012.11
- 8) 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
- 9) 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

（2013 年 4 月 10 日原稿受理，2013 年 11 月 6 日採用決定）