

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 29 年 6 月 2 日現在

機関番号：14501

研究種目：基盤研究(B) (一般)

研究期間：2013～2016

課題番号：25289209

研究課題名(和文) 東日本大震災からの住宅復興に関する被災者実態変化の追跡調査研究

研究課題名(英文) Changes in the housing conditions of disaster-affected people in the Great East Japan Earthquake

研究代表者

平山 洋介(Hirayama, Yosuke)

神戸大学・人間発達環境学研究科・教授

研究者番号：70212173

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 10,600,000円

研究成果の概要(和文)：東日本大震災からの復興政策の立案・実施では、住まいの再生のあり方が最重要の主題の一つになる。本研究は、岩手県・釜石市における被災者の住宅事情を繰り返し調べ、その変化を追跡するところから、住宅復興のための政策・制度を評価し、その改善に貢献しようとするものである。同一グループに対するアンケート調査を反復・継続した点に、実証研究としての本研究の特徴と価値がある。調査結果をもとに、「仮設」世帯と「みなし仮設」世帯の違い、経年にもなう被災世帯の高齢・小規模・無業化、世帯分離の実態、住宅再建・公営住宅入居意向の変化、土地所有の実態とその変化などをとらえ、それをふまえ、住宅復興政策を検証した。

研究成果の概要(英文)：This research looks at transformations in housing related circumstances surrounding households affected by the 2011 Great East Japan Earthquake. We have conducted a series of questionnaire surveys on disaster-affected people living in Kamaishi city, Iwate prefecture. 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. We also pointed out noticeable differences in terms of household structures, employment status and housing conditions between those living in temporary housing constructed by the local government and those living in private rented housing with rental allowances.

研究分野：住宅政策

キーワード：東日本大震災 住宅復興 住宅再建 復興公営住宅 仮設住宅 みなし仮設住宅 生活再建 高齢者

### 1. 研究開始当初の背景

(1) 東日本大震災に襲われた東北太平洋沿岸地域では、最重要の主題の一つは、住宅復興政策のあり方である。被災者の人生を立て直すために、政府と自治体は、雇用創出、保健・医療の再構築、地域福祉の拡充など、一連の施策を押し進める。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。

(2) そして同時に、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担う。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・高齢化、経済規模の縮小などが進んでいた。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。

### 2. 研究の目的

本研究は、被災者の住宅事情を繰り返し調査し、その変化の追跡をふまえて、住宅復興のための政策・制度を評価し、その改善に貢献しようとするものである。本研究グループは、岩手県釜石市を対象とし、市との協力関係のもとで、被災者に対する大規模なアンケート調査を実施してきた。その着実な継続が本研究の核を占める。釜石市は、三陸沿岸地域に立地し、その経済上の核をつくると同時に、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。被災世帯は、震災前に住んでいた場所に持家を再建する世帯、別の場所で新たに持家を取得する世帯、公営住宅に入居する世帯、民営借家を確保する世帯、親族の住宅に移る世帯、仮設住宅に長く残る世帯などに分岐していくとみられる。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とらえ、それを政策・制度の改善に反映していく必要がある。

### 3. 研究の方法

(1) 釜石市の被災者を対象とし、その生活再建の状況と住宅事情に関するアンケート調査を年1回実施する。この科研費の獲得以前に2回にわたってアンケートを実施していた(2011、2012年度)。これに続いて、科研費にもとづき3回の調査を行った(2013、2014、2015年度)。すべての調査は、仮設住宅の入居世帯を対象とし、2012年度以降では、「みなし仮設」世帯をも対象に含めた。同一対象の被災世帯に対し、アンケート調査を反復・継続し、生活再建と住宅事情の変化を追跡した点に、この研究のきわだった特徴がある。

(2) 国レベルでの住宅復興政策の展開を調べたうえで、釜石市をはじめとする被災自治体へのヒアリング調査を実施し、住宅復興政策の実績・課題を把握した。東北の住宅復興では、「みなし仮設」住宅、持家再建に対する補助、防災集団移転促進事業・土地区画整理事業などの土地利用再編、住宅ローンの個人版私的整理、公営住宅に関する多様な入居者選定など、新しい手法の開発と使用が多くみられる。これらの制度にとくに注目し、その内容・運用実態を自治体ヒアリングから把握した。

### 4. 研究成果

(1) アンケート調査の結果から、被災した世帯には、高齢化した世帯あるいは小規模な世帯が多く、その一方、子どもを育てる稼働年齢の家族世帯も存在することがわかった。「仮設」と「みなし仮設」は、異なる特徴をもち、それぞれ独自のグループを構成する。「仮設」では、高齢・小規模世帯の割合がより高く、「みなし仮設」では、家族世帯が相対的に多い。「みなし仮設」の被災者の多くは、入居可能な住居を民間賃貸住宅市場のなかで自ら探し出す必要があった。この点は、「みなし仮設」世帯の特徴に関連する。子育て期の就労世帯は、通勤・通学の利便性を重視して住む場所を探す必要があり、そのために行動する力をもっている場合が多い。

(2) 被災した世帯は、世帯員の一部が転出し、別の場所に住むという世帯分離を経験することがある。別の場所に別居している者がいる世帯は、4割近くにおよんだ。別居者の(世帯主との)続柄を示したデータによれば、「子」が最も多く、また「孫」も少なくない。世帯主の「子」または「孫」にあたる年齢の若い世代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みられる。仮設住宅は狭く、若者と親の同居は容易ではない。若い世帯は、就労・子育て・通学に適した環境を求める場合が多い。これらの点が世帯分離の要因になったと推察される。一方、別居者の続柄が世帯主・配偶者の父母の場合もある。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。世帯分離をした世帯は、別居者と再び同居しようとするのか、あるいは別居を続けようとするのか。この点についての調査結果をみると、「いずれは同居したい」が半数近くで最も多い。住宅復興の政策立案・実施では、別居している被災家族の再同居を支えることが一つの課題になる。

(3) 「仮設」と「みなし仮設」に共通して、世帯変化を特徴づけるのは、要約すれば、高齢・小規模化である。これは、一方では、仮設に住み続けている世帯それ自体の変化を

表している。とくに世帯分離は、世帯変化をもたらす中心的な要因になる。他方では、時間の経過にともない、仮設から転出する世帯が増えることによって、仮設に残っている世帯の構成が変化する。より規模の大きな世帯より若い世帯が転出すれば、仮設世帯では、より小規模、より高齢の世帯の比率が上昇する。このように、仮設世帯の構成の変化は、住み続けている世帯の変化と世帯転出の双方からもたらされている。

(4) 主な働き手が無職の世帯の割合をみると、経年につれて増えている。「みなし仮設」では、「仮設」に比べ、無職が少なく、これは、稼働年齢の家族世帯が相対的に多いことに関係する。現在の主な収入源は、「仮設」では、世帯の高齢化を反映し、「年金」が最も多く、過半を占める。「みなし仮設」では、稼働年齢層が相対的に多いことから、「給与・事業収入」が過半になる。稼働年齢層の転出と住み続けている世帯の加齢にともない、「年金」を主な収入源とする世帯の割合が増える傾向がある。以上の就労・収入状況は、被災者の住宅再建をより困難にする要因になる。

(5) 被災した人たちは、将来、どこに住み、どのような住まいを確保しようとしているのか。まず、転居先の見通しについてたずねた結果をみると、2012年度では「見通しはまったくたっていない」と「見通しはあまりたっていない」を合わせた比率が約7割におよんだ。この数値は、2013年度になると、5割強まで低下し、2015年度では、さらに下がった。しかし、震災発生から5年以上が経った時点で、「見通しはまったくたっていない」と「見通しはあまりたっていない」を合わせた割合が「仮設」で15.7%、「みなし仮設」で37.8%と依然として多い点に注目する必要がある。

(6) 居住地の希望についての回答には、土地被害の影響が現れている。「仮設」のデータをみると、2011年度では、「震災前に住んでいた場所」を希望する回答は、34.8%を示した。この割合は、震災発生の翌年以降では減少し、2割を下回った。回答世帯の約8割は、一戸建て持家に住んでいた。この点からすれば、震災前の住所への復帰を望む世帯は少ない。住んでいた土地が津波によって激しい被害を受け、自身の土地を所有していても、そこに戻れない、戻りたくないという世帯が多い。また、震災前に住んでいた土地が災害危険区域に含められ、そこに戻れなくなったケースも多い。自分の地区・集落に戻ることを希望する世帯も多いとはいえず、「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」を合わせた割合は、2011年度から2013年度にかけて5割台にとどまった。この比率は、2015年度には6割を超えた。こ

れは、土地区画整理・防集事業などの開始によって、震災前の地区・集落に戻る見通しを得た世帯があること、復興公営住宅では「震災前に居住していた地区への入居を希望する世帯」の優先入居があることを反映していると考えられる。「みなし仮設」世帯は、「仮設」世帯に比べて、より遠方の居住地を希望するケースが多い。これは、「みなし仮設」世帯に稼働年齢の家族世帯が多く、子育て、就労などに関係する事情からより広域の移動を選ぶ人たちが多いことを示唆している。

(7) 住宅の所有形態についての希望をみると、「仮設」世帯は、2011年度では、多くの場合、持家を希望し、その比率は約8割におよんだ。これは、震災前の住まいが持家であった世帯が大半を占めることを反映する。ところが、2012年度以降では、持家希望は約5割にまで減った。震災前の持家率の高さ、2011年度の持家希望の多さからすれば、2012年度以降の持家希望は大幅に少ない。これは、時間がたつにつれて、持家取得の可能な世帯が「仮設」から転出したこと、「仮設」に生み続ける世帯では、持家取得の困難を認識するケースが増えたことに関係する。持家希望が減る一方、増大したのは、公的借家の希望者である。その割合(災害公営住宅およびそれ以外の公的賃貸の合計)は、2011年度は1割強と少なかったのに対し、2012年度では4割強まで急増し、2015年度では5割近くへとさらに高まった。釜石市をはじめとする東北の被災地では、震災以前では、公的賃貸は少なかった。しかし、住宅の自力確保の困難さは、公的借家希望を増大させた。

(8) すなわち、住まいに関する被災者の意向は大きく変化し、持家希望の減少と公的借家希望の増大が表裏一体の関係を構成した。「仮設」世帯に比べて、「みなし仮設」では、持家希望の割合が高く、公的賃貸希望が少ない。この一因は、「みなし仮設」で稼働年齢の家族世帯が多い点にある。稼働世帯であれば、持家取得のための所得を得られる可能性が相対的に高く、家族世帯は、子育てなどのためにより広い面積を必要とし、持家を求める傾向をもつ。

(9) 持家取得の資金として何を利用するかを複数回答でたずねた。2015年度調査の結果によると、「仮設」世帯では、「国からの支援金(被災者生活再建支援制度など)」の回答率が74.4%と最も高く、次いで「岩手県の独自の支援金」68.8%、「釜石市の独自の支援金」67.0%である。これに続くのは、「自分や家族の貯蓄」(64.2%)であった。公的支援制度による資金の利用が主流を占め、自身・家族の貯蓄の利用より多い。持家取得のための一般的な手段は住宅ローンの利用である。しかし、「銀行等からの新たな住宅ローン」を使う世帯は42.0%と相対的に少ない。

被災者の多くは高齢化し、また、震災は雇用と所得をより不安定にした。この状況下では、住宅ローン利用の現実性は低く、持家取得を支えるうえで、公的支援制度のはたす役割が大きくなる。以上のほかに、「震災で壊れた住宅の保険金(地震保険)」の利用が38.1%、「元の土地の売却で得た資金」が27.3%を示した。住宅ローンの供給が住宅復興の動力になるとは限らない点に注目する必要がある。

#### 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計17件)

平山洋介「阪神・淡路から東北へ 住宅復興の挑戦」『新建築』審査無, 91(13), 2016, 16-17

平山洋介「住宅復興の挑戦 阪神・淡路から東北、そして熊本へ」日本建築学会農村計画委員会『震災復興から俯瞰する未来社会と計画学』審査無, 2016, 85-90.

平山洋介「熊本地震 被災地に「住まいの再生」を」『世界』審査無, 884, 2016, 142-150.

平山洋介「熊本に住まいを」『住宅会議』審査無, 97, 2016, 32-34.

平山洋介「阪神・淡路から東北へ 被災した人たちが、ふたたび住む」『日本衣服学会誌』審査無, 59(2), 2016, 49-52.

平山洋介「住まいを再生する 阪神・淡路から東北へ」『地域社会学会会報』審査無, 189, 2015, 2-5.

越山健治「原子力災害がもたらした新たな非難形態とその生活実態」『日本災害情報学会誌』審査無, 14, 2015, 27-32.

越山健治「大災害時のトップマネジメント」『ガバナンス』191, 2015, 24-26.

平山洋介「阪神・淡路から東北へ 住まいを再生する」『都市住宅学』審査無, 88, 2015, 9-13.

佐藤岩夫「宮城県東松島市被災者調査の結果の概要」『総合法律支援論叢』審査無, 7, 2015, 23-56.

佐藤岩夫「多様性・ジェンダーに配慮した住宅再建の課題」『学術の動向』審査無, 20(4), 2015, 34-39.

平山洋介「復興公営住宅の役割と課題」『季刊まちづくり』審査無, 42, 2014, 22-26.

平山洋介「住まいの再生をめざして」『科学』審査無, 84(3), 2014, 304-308.

平山洋介・間野博・糟谷左紀・佐藤慶一「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」『日本建築学会計画系論文集』審査有, 696, 2014, 461-467.

佐藤岩夫「原発事故避難者の法的支援と『司法ソーシャルワーク』」『学術の動向』審査無, 2月号, 2014, 54-58.

平山洋介「東北住宅復興の実態と論点」住まい・まちづくり担い手支援機構『復興住宅と時間のデザイン』審査無, 2013, 10-22.

平山洋介「土地・持家被災から住まいを再生する」『自治研』審査無, 55(650), 2013, 25-33.

〔図書〕(計4件)

平山洋介ほか, ミネルヴァ書房『震災復興学 阪神・淡路 20年の歩みと東日本大震災の教訓』2015, 308(102-115).

平山洋介ほか, クリエイツかもがわ『土業・専門家の災害復興支援』2014, 204(60-67).

平山洋介・斎藤浩ほか, 岩波書店『住まいを再生する 東北復興の政策・制度論』2013, 256(107-124).

平山洋介ほか, ドメス出版『東日本大震災 住まいと生活の復興 - 住宅白書 2011-2013』372(68-73).

#### 6. 研究組織

##### (1) 研究代表者

平山 洋介 (HIRAYAMA, Yosuke)

神戸大学・大学院人間発達環境学研究所・教授

研究者番号: 70212173

##### (2) 研究分担者

越山 健治 (KOSHIYAMA, Kenji)

関西大学・社会安全学部・教授

研究者番号: 40311774

佐藤 岩夫 (SATO, Iwao)

東京大学・社会科学研究所・教授

研究者番号: 80154037

糟谷 左紀 (KASUYA, Saki)

神戸学院大学・総合リハビリテーション学部・准教授

研究者番号: 90411876