

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 30 年 6 月 28 日現在

機関番号：11601

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2015～2017

課題番号：15K16975

研究課題名(和文) 東日本大震災後の住宅復興に関する行政学的研究

研究課題名(英文) A Study of Public Administration about Residence Reconstruction after the Great East Japan Earthquake

研究代表者

西田 奈保子(NISHIDA, Nahoko)

福島大学・行政政策学類・准教授

研究者番号：10633688

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,500,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、東日本大震災における被災者のための住宅政策の制度と実態について、政策過程として実証的に明らかにすることを目的としたものである。研究の主な視点は次の2点である。(1) 中央地方関係、(2) 戦後日本の住宅システム。
この研究によって観察された政策過程は、主に次のことを示していた。(1) 平時と非常時の政策の連続性。(2) 住宅、生活及び地域を居住政策として捉える有効性。以上のことから、災害後の居住政策を日本の行政システムとの関連で考察する意義を確認した。

研究成果の概要(英文)：The purpose of this study is to examine a policy process of residence reconstruction after the Great East Japan Earthquake and nuclear accident in Fukushima. The author has focused on; a) relationship of national and local governments and b) housing supply system in postwar Japan in this study.

Major findings of the study are as follows; a) continuity appearing between ordinary times and emergency times, b) a concept of "residential" policy is useful for housing, people's lives back and disaster victim areas. These findings suggest that post-disaster policies on residence are valid consider the linkage with the characteristics of public administration systems in postwar Japan.

研究分野：行政学

キーワード：東日本大震災 住宅政策 災害(復興) 公営住宅 原発事故

1. 研究開始当初の背景

本研究のテーマは東日本大震災後の住宅復興に関する行政学的研究である。一般的に、住まいの復旧・復興は、避難所から応急仮設住宅（以下「仮設住宅」という。）、さらに恒久住宅へという流れが想定されている。本研究が対象とするのは、仮設住宅の供給から恒久住宅の供給に至るまでの一連の過程である。東日本大震災から3年半が経過した時点で、岩手、宮城、福島 の3県では、78810戸の仮設住宅に17万人を超える入居者が暮らし、29055戸の災害公営住宅の供給が計画されていた。被災者の住宅の確保は、災害後の住宅行政の柱の一つとなっているといえる。

しかし、歴史を遡れば、被災者のための住宅確保は災害後の行政の中核を成してはいなかったことがわかる。例えば、1960年代までの災害における復興計画では、行政による事業の対象は道路や堤防といった社会基盤施設であり、被災者の住宅の確保や生活再建は自明の対象ではなかった。元来の仮設住宅の受給資格は貧困層に限られていたものの、1990年代の雲仙普賢岳の噴火災害以降、年収制限は撤廃され、現に居住できる住宅がない被災者は全員入居資格を有するに至った。

阪神・淡路大震災以後においては、「仮設住宅から災害公営住宅へ」という単線型を想定した行政施策は、住宅自力再建等の他のプロセスへの支援策が不十分として繰り返し批判の対象とされた。そして、鳥取西部地震における自力再建への行政支援を皮切りに、災害後の住宅政策は拡大してきた。

東日本大震災では、仮設住宅、恒久住宅の各供給段階において、これまでの災害とは異なる取り組みが行われている。その概要は次のようなものである。まず、仮設住宅の供給については、1947年制定の災害救助法に基づいて都道府県が法定受託事務として実施するものであり、国の通知（通達）行政による運用が繰り返されてきた経緯がある。従来の具体的な運用は、現物支給、行政による直接供給であった。しかし、東日本大震災においては、仮設住宅供給の段階では、新規に建設設置する従来型の仮設住宅だけでなく、物的には恒久住宅である民間賃貸住宅等を仮設住宅として扱う借上げ住宅が大量に供給されるなど、近年の仮設住宅供給事例のなかでも際立って複雑な様相を呈した。次に、恒久住宅供給については、集合共同住宅型の災害公営住宅をはじめ、防災集団移転促進事業や震災復興土地区画整理事業を活用した高台移転による宅地の供給に、自力再建住宅や一戸建型の災害公営住宅を組み合わせる事例など、津波被害と地域の居住特性により、多様な供給手法がみられる。震災から3年半時点においては、大量の復旧・復興事業の中での恒久住宅供給は、用地交渉中の地区や土木工事の集中に伴う工事単価の上昇から入札不調が発生するなど、当初の計画に比べ供給が遅れる状況にあった。

そもそも復旧の法体系に比べ復興の法体系は整備されていないといわれており、東日本大震災復興特別区域法など今次震災後の復興まちづくりの政策とその主な財源である復興交付金の枠組みがほぼ出そろったのは、民主党政権下における与野党の攻防の中で、震災発生から約9か月後の2011年12月のことであった。また、災害公営住宅の整備等が交付対象となる復興交付金の運用は原発災害には適用しづらく、避難指示区域対象者向けの災害公営住宅の根拠ともなる福島再生特措法は2012年3月、それに基づくコミュニティ復活交付金の運用は2013年度になってからのことであった。以上のことから、災害後の住宅政策は、中央地方関係の様相を踏まえて読み解く必要がある。

他方、人口減少社会の到来が現実となったとはいえ、現在の住宅復興政策は戦後日本の住宅政策が形成してきた経路依存性のもとにある。公営住宅の位置づけは残余的で、公的援助の乏しい民間賃貸市場から切り離し、住宅の私的所有の拡大に傾斜した方針をとる、いわゆるデュアリズム的システムである。災害前の自治体の住宅マスタープラン、住生活基本計画においても、公営住宅の位置づけは縮小しつつあり、このことが災害後の自治体の決断に影響を与えた可能性が予想される。大量に供給される災害公営住宅は、いずれ平常の公営住宅として取り扱われていく。東日本大震災で住宅を滅失した層は膨大であるが、単純化するというならば、持ち家再建か災害公営住宅かという被災者に示された主な選択肢は、今後の日本社会を考慮した場合、果たして望ましいのだろうか。アフオーダブルハウジングのあり方について、日本の戦後住宅システムにおいては十分な検討はなされていない状況にある。

2. 研究の目的

以上の背景に基づき、本研究は、住宅再建にかかわる各種事業が被災者の生活の復興として機能するのかについて、行政学的かつ実証的に明らかにしようとするものである。その際、国、県、市町村、地区、住民といった各レベルの影響関係を具体的に考察し、「住宅復興政策」の帰結を明らかにする。併せて、戦後日本の住宅システムと中央地方関係の課題についての示唆を得たい。

本研究では以上の問題関心から、研究期間内に、福島県と基礎自治体における「住宅復興政策」といわき市の1行政区の変容、及び災害公営住宅団地に関して次の諸点を明らかにする。

(1) 福島県内の住宅復興プロセスの展開過程と現状評価

仮設住宅から恒久住宅までを対象とし、恒久住宅については災害公営住宅に関連するものを対象とする。主に交付金の運用の観点から中央地方関係がどのような影響を与え

たのかを明らかにする。

(2)いわき市内の1行政区における各種事業の展開過程と現状評価

地域内の多層性と小さな自治は生活の復興に向けてどのように機能し、いかなる課題を内包するのかを明らかにする。

(3)災害公営住宅団地の入居者調査

行政が用意する住宅の特性、入居方法、入居者の生活実態、支援の実態から、用意された制度と実態との間にある課題を明らかにする。

(4)「住宅復興政策」が生活復興に結びつく条件の抽出

行政活動と地域の自治（あるいは実態）との接続面からガバナンスの課題を考察し、災害後の住宅政策に関する示唆を導出する。

3. 研究の方法

災害後の行政による住宅復興の経緯と戦後日本の住宅システム、並びに行政学、地方自治論における中央地方関係の理論を背景として、主に福島県内の自治体と地区に焦点をおき、中央地方関係の行政活動という側面、各種事業を受け止める地域空間・地域社会のまちづくりという側面、被災者の生活再建の側面の主に3つのレベルから捉えた。また、後述する事例の特性に示したとおり、制度調査、行政調査、及び地域社会調査を実施し、その方法は、資料収集・整理、インタビュー、参与観察、個人への質問票調査を組み合わせたものとした。これら方法により、一連の政策過程における相互の影響関係が理解できるものと考えた。

福島県内における建物被害は全壊21165戸、半壊72934戸であり、津波被害を受けた太平洋沿岸部に全壊の約75%、半壊の約50%が集中している。原発災害による避難指示区域の人口は約80000人である（帰還困難区域約9100世帯、居住制限区域約8400世帯、避難指示解除準備区域約11100世帯）。徐々に解除が進みつつあるが帰還率は高いとはいえない。以上を踏まえ、具体的な研究の対象は以下のものとした。

仮設住宅、災害公営住宅等「住宅復興政策」に関わる中央地方関係の整理、実態の把握については、歴史的経緯に関する先行研究の検討、整理により実施した。また、復興特区法、福島再生特措法、これらによる複数の交付金制度とその運用実態を把握した。

自治体については、広域調整主体としての県、基礎自治体としての市町村の取組み実態を把握した。地震・津波被災自治体に関しては、仮設住宅と恒久住宅（災害公営住宅等）の取組みの状況を調べた。原発避難指示区域を有する自治体に関しては、仮設住宅と長期生活拠点（実際には災害公営住宅等）の取組みの状況を調べた。

地域社会・災害公営住宅については、まず地震・津波被害事例として、いわき市の1行政区の動向を詳細に把握した。当該地区は約600戸のうち約380戸が津波で被災した。約60haの土地区画整理事業、192戸の災害公営住宅、2か所の高台住宅地造成、7.2mの防潮堤、10.2mの防災緑地といった複数の大規模公共事業が、地域社会をどのように変容させるのかを、住民組織の取組み状況とともに把握した。この中には、津波被災者が入居対象であるいわき市営災害公営住宅団地の入居者調査も含む。いわき市は原発避難指示区域からの避難者が県内最大であり、その動向も把握した。原発避難者が入居対象である福島県営復興公営住宅については、郡山市、福島市、会津若松市、桑折町、南相馬市に建設された入居者への質問票調査及び自治会長等への聞き取り調査を実施し、制度と生活実態の関係性を調べた。

4. 研究成果

研究の主な成果は次のとおりであり、成果の一部は、後述する発表論文等を参照されたい。

第一に、災害後6年間における住宅関係の交付金事業の進捗状況を把握し、制度との関連及び地域社会との関連を考察した。中央地方関係を踏まえた行政レベルと地域社会、災害公営住宅入居への影響までの一連の結びつきで観察、分析することができた調査対象は、原発避難者対象の復興公営住宅入居者の生活実態に関する調査（質問票調査については、「郡山市等調査」、「南相馬市等調査」の2調査）、及びいわき市内の津波被災地の事業進捗と地域社会の取り組みに関する調査（災害公営住宅入居者への質問票調査については「いわき市調査」）であった。これらにより、災害後6年目時点における現状のあり方に影響を与えるプロセスと要因、2つの対象による相違を明らかにすることができた。なお、福島県内の制度上の特徴としては、入居者別にみると3タイプの災害公営住宅が供給されていることがわかった。地震・津波被災者を対象とした基礎自治体が供給する住宅、原発避難指示区域からの避難者を対象に避難指示区域外に主に県が供給する住宅（一部に避難元自治体や避難先自治体が供給主体になるものが含まれる。）、及び避難指示解除区域に帰還者を対象に基礎自治体が供給する住宅である。本研究においては、前者2タイプに関し、制度と実態について入居者調査結果などをもとに検討することができた。これらは、福島県内の災害公営住宅に関し、入居後1年目程度の段階における入居者の初期の実態を一定の規模で統計的に把握した初めての調査であり、災害後の居住政策に関する研究に一定のインパクトを持つものと考えられる。広域避難の特性が示された調査結果であり、首都直下地震等、広域避難が発

生すると予想される今後の災害においても参考になる結果であると考えられる。他方、帰還者向け住宅に関しては整備の進捗状況等の影響もあり、実態調査の段階には至らず、制度面や先行研究を把握するにとどまった。

第二に、上記の作業に基づき、仮設住宅と恒久住宅、行政による各種事業の地域における一体性など、従来、別領域として断片的に扱われがちな災害後の住宅の再建に関するプロセスを、生活復興、「居住」政策という観点から考察することができた。このことにより、災害行政における「居住政策」の課題を探究することができた。住宅、生活、地域の影響関係により発生する現象を予想し、国や自治体は災害後の「居住」のあり方についてのビジョンをもつ必要がある。

第三に、これらの観察された一連の政策過程を非常時と平時をつなぐ復興行政のプロセスとして捉え直し、戦後日本の中央地方関係に関する研究成果と対照させながら、理論的な考察を試みることができた。また、戦後日本の住宅供給システムとの関連性や震災以前の自治体の政策の流れとの影響関係も確認することができた。

災害後の「復興」過程における住宅供給に関しては、阪神・淡路大震災等のこれまでの震災後の経験を受けて、いわゆるコミュニティ問題が指摘され、住宅への入居イコール生活再建とはならない層の存在も明らかになってきている。後述する主な発表論文に中心的に含まれていない論点に関しては、一連の政策過程の中で、このような従来からの問題への対応はいかなるものだったのか、運用実態はどのようであったかを実証的に示すことが今後の研究の課題の一つである。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計2件)

①松本暢子・小川美由紀・西田奈保子、「災害公営住宅団地居住者の住生活の変化に関する考察 - 福島県いわき市豊間団地を対象として -」『大妻女子大学紀要 社会情報学研究』26号、2017、pp. 87-97、査読有

②小川美由紀・西田奈保子・松本暢子「東日本大震災における借上げ仮設住宅一般型の供給実態に関する考察 - 福島県いわき市を事例に」『都市計画論文集』No. 51、2016年4月、pp. 86-93、査読有

〔学会発表〕(計1件)

①西田奈保子「東日本大震災における市区町村間連携の実態 - 応援職員を事例に -」、(公財) 地方自治総合研究所、第32回自治総研セミナー「自治のゆくえ～『連携・補完』を問う」、2017

〔図書〕(計4件)

①西田奈保子「東日本大震災における市区

町村間連携の実態 - 応援職員を事例に -」『自治総研ブックレット 自治のゆくえ』、公人社、2018(掲載決定)

②西田奈保子「防災・危機管理分野における遠隔型連携」、『自治体の遠隔型連携の課題と展望-新たな広域連携の可能性-』、(公財) 日本都市センター、2017、pp. 33-51

③西田奈保子「仮設住宅と災害公営住宅」小原隆治・稲継裕昭(編)『震災後の自治体ガバナンス』東洋経済新報社、2015年、pp. 259-285

④西田奈保子「東日本大震災における木造仮設住宅供給の政策過程 - 福島県を事例に」日本地方自治学会(編)『基礎自治体と地方自治』敬文堂、2015年、pp. 87-119

〔その他〕

①西田奈保子・高木竜輔・松本暢子・川崎興太、「南相馬市における復興公営住宅入居者の生活実態に関する調査 調査報告書(概要版)」福島大学行政政策学類西田研究室、2018

②西田奈保子「原発避難者向け復興公営住宅入居者調査結果」復興支援フォーラム(第111回)、2017(アオウゼ大活動室(福島市))

③西田奈保子「復興まちづくりにおける居住の現在」H28年度福島大学研究・地域連携報告会、福島大学、2017(いわき産業創造館)

④西田奈保子・高木竜輔・松本暢子「復興公営住宅入居者の生活実態に関する調査 調査報告書(概要版)」福島大学行政政策学類西田研究室、2017

⑤高木竜輔・西田奈保子・松本暢子「いわき市災害公営住宅入居者の生活実態と復興感に関する調査、調査報告書(概要版)」いわき明星大学教養学部地域教養学科高木研究室、2016

6. 研究組織

(1) 研究代表者

西田 奈保子 (NISHIDA, Nahoko)
福島大学・行政政策学類・准教授
研究者番号：10633688