

# 東日本大震災からの住宅の再建に向けた取組

国土交通委員会調査室 廣原 孝一

## 1. はじめに

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災においては、津波により、東北地方沿岸部を中心に甚大な被害が発生しており、建築物の被害は、全国で全壊約 13 万戸、半壊約 27 万戸に上っている。とりわけ、岩手県、宮城県、福島県の 3 県は、3 県の被害戸数の合計が全体の 9 割を超すなど極めて大きな被害を被っている（図表 1）。津波により広範にわたって市街地が被災した地域においては、防災集団移転促進事業や土地区画整理事業など市街地や居住地の復興のための事業が想定されている地区も多く、単に自宅を再建するに止まらず、移転や地盤の嵩上げが必要とされる被災者も多数に上っている。

（図表 1）東日本大震災における建築物の被害状況

	建築被害			
	全壊		半壊	
	戸数	割合	戸数	割合
岩手県	18,370	14%	6,558	2%
宮城県	85,260	66%	152,880	57%
福島県	21,149	16%	72,909	27%
3 県計	124,779	97%	232,347	86%
その他	4,029	3%	37,524	14%
計	128,808		269,871	

（出所）警察庁資料（平成 25 年 4 月 10 日）より作成

発災後 2 年を経過し、まちづくりを始めとする復興事業はようやく本格化しようとしてきているが、資材、建設用地あるいは人員の不足等の理由により、復興事業の進捗の遅れが懸念されている。被災地域は高齢者も多く、一刻も早い住居の再建が望まれているところであるが、例えば、自力再建が困難な世帯に対し賃貸される災害公営住宅をとってみても、整備に着手（用地確保が完了）した割合が計画戸数に対して約 38%<sup>1</sup>（平成 25 年 2 月末時点）に止まっている。

こうしたことから、安倍政権は、平成 25 年 3 月の復興推進会議において、用地取得の迅速化や生コン等資材対策を含めた「住宅再建・復興まちづくりの加速化に向けた施策パッケージ」を公表した。これに基づき、市町村及びその地区ごとに面的整備事業（防災集団移転促進事業等）の工程や住宅・宅地の入居可能戸数を年度別に明示した「住まいの復興工程表」を公表し、住宅の早期再建を図るとともに、被災者が生活再建に向けた見通しを持てるようにしている。

<sup>1</sup> 災害公営住宅の全体計画が未定の福島県を除く。

本稿では、被害の大きかった岩手県、宮城県、福島県（以下「被災3県」という。）における住居の復興について、災害公営住宅を中心に概観する。

## 2. 住宅再建に向けた取組及び復興の現状

東日本大震災により住宅が滅失した被災者の居住の再建については、自力での住宅再建が可能な被災者に対しては、被災者生活再建支援法に基づく被災者生活再建支援金（自宅が全壊し再建した場合等に最高300万円）の支給、住宅金融支援機構による災害復興住宅融資の金利引下げ（当初5年間0%等）、旧住宅金融公庫や住宅金融支援機構による既存ローンの返済猶予等の返済方法の変更等、住宅ローン控除等の措置がとられている。

一方、自力による再建が困難な被災者に対しては、災害公営住宅の整備の促進を図るとともに、収入基準等により継続的に災害公営住宅等に入居することが困難な被災者に対して民間賃貸住宅の整備を促進することとしており、災害復興型地域優良賃貸住宅制度（賃貸住宅整備費用補助の拡充、家賃低廉化支援）の創設、被災者向け優良賃貸住宅に係る割増償却制度の創設、被災した賃貸住宅所有者の再建費用に対する融資の金利引下げ（当初5年間0%等）等の措置がとられている。

### （1）応急仮設住宅入居者の状況

全国での避難者の数（平成25年4月4日現在）は約30.9万人となっており、このうち約29.4万人が応急仮設住宅等の住宅等に入居している<sup>2</sup>。

被災3県における応急仮設住宅の入居状況は、岩手県において、16,092戸（プレハブ住宅12,612戸、民間賃貸借上げ2,600戸、公営住宅等880戸）に37,948人が、宮城県において、41,721戸（プレハブ住宅20,668戸、民間賃貸借上げ20,032戸、公営住宅等1,021戸）に100,814人、福島県において、13,337戸（仮設住宅5,241戸、借上げ住宅7,828戸、公営住宅268戸）に32,962人が入居している<sup>3</sup>。さらに、福島県においては、原子力災害による避難者（警戒区域等の避難指示区域とされていた地域に居住していた者）向けの仮設住宅約2.3万戸に約5万人が入居している。

なお、応急仮設住宅の提供期間については、平成24年4月に、被災地における恒久住宅の整備になお時間を要する状況にあるため原則として3年間とされたが、被災地の復興状況が異なってきたことから、被災者の住宅の需要に応ずるに足りる適当な住宅が不足する等の条件を満たした場合、地方公共団体の判断で延長が可能とされている。

### （2）被災者生活再建支援金の支給状況

東日本大震災により居住する住宅が全壊するなど生活基盤に著しい被害を受けた世帯に対しては、被災者生活再建支援法に基づき被災者生活再建支援金が支給されている。支援金は、住宅の被害程度（全壊、解体、長期避難、大規模半壊）に応じて支給される基礎支援金と、住宅を再建した場合にその再建方法（建設・購入、補修、賃貸）に応じて支給される加算支援金とから構成されているが、それぞれの支給状況は、基礎支援金が被災3県で

<sup>2</sup> その他、親類、知人宅等に約15,000人居住（復興庁調べ）。

<sup>3</sup> 岩手県は平成25年4月5日現在、宮城県は同年4月5日現在、福島県は同年5月2日現在（福島県においては、その外に雇用促進住宅、国家公務員宿舎等の活用がある。）。

169,696世帯、加算支援金が84,779世帯となり<sup>4</sup>、自宅に甚大な被害を受けた世帯のうち約5割が居住の再建を果たしている。

加算支援金の申請件数を地域別にみると、仙台市、郡山市等で6割程度の申請があり、岩手県の沿岸部においては3割に満たない地域も多い(図表2)。これは、岩手県の沿岸部においては、宅地となる高台が少なく、また、防災集団移転促進事業等の面的整備事業の着手が本格化していないこと等から自宅の再建ができていないことが背景にあるものと考えられている。

(図表2)被災者生活再建支援金の申請件数(平成25年1月31日現在)

岩手県			宮城県			福島県					
市町村名	基礎支援金 A	加算支援金 B	B/A %	市町村名	基礎支援金 A	加算支援金 B	B/A %	市町村名	基礎支援金 A	加算支援金 B	B/A %
宮古市	3,992	1,349	34.4	気仙沼市	7,954	2,064	25.9	相馬市	1,473	592	40.2
山田町	2,916	559	19.2	南三陸町	3,228	515	16.0	南相馬市	1,355	298	22.0
大槌町	3,805	851	22.4	石巻市	30,885	15,078	48.8	いわき市	12,628	6,608	52.3
釜石市	4,059	845	20.8	東松島市	8,932	5,019	56.2	郡山市	4,223	2,637	62.4
大船渡市	3,141	866	27.6	女川町	2,483	453	18.2	須賀川市	2,093	1,240	59.2
陸前高田市	3,598	684	19.0	七ヶ浜町	1,074	422	39.3				
				塩竈市	2,490	1,280	51.4				
				多賀城市	6,114	3,259	53.3				
				仙台市	48,547	29,562	60.9				
				名取市	2,885	1,116	39.0				
				岩沼市	1,282	590	46.0				
				亶理町	2,480	1,158	46.7				
				山元町	2,809	1,137	40.5				
				大崎市	1,198	689	57.5				
全県	23,005	5,844	25.4	全県	126,031	64,484	51.2	全県	27,848	14,375	51.6

(注) 県の数値は申請総世帯数、市町村は基礎支援金の申請世帯数1,000以上の市町村。

(出所) 『河北新報』(平25.3.3)より作成

### (3) 被災3県における住宅着工戸数の推移

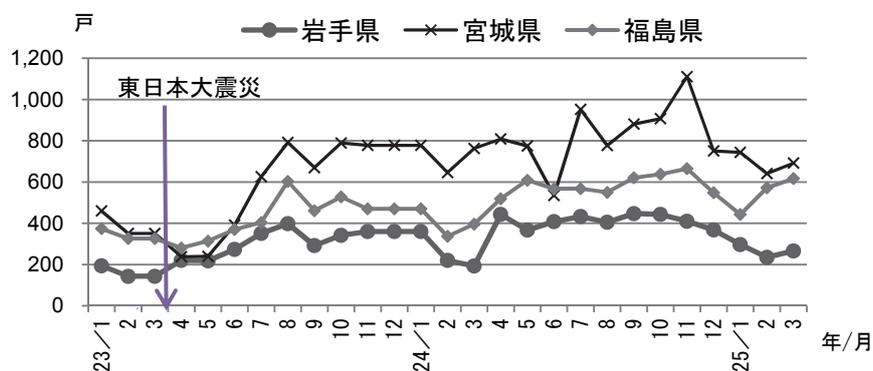
被災3県における平成24年度の持家の着工戸数をみると、震災前の平成22年度と比較した場合、岩手県で約38%の増加、宮城県で約71%の増加、福島県で約33%の増加となっており、特に、宮城県においては、住宅再建の動きを強く反映して持家の伸び率が高い(図表3)。

また、住民の仮住まい及び復興事業従事者の需要を見込んだと思われる動きにより貸家の新規着工戸数の伸び率も高くなっており、平成22年度と24年度とで比較すると、岩手県で約90%の増加、宮城県で約65%の増加、福島県で約51%の増加となっている。被災3県における今後の動向については、持家及び貸家を中心にしばらくは回復基調で推移するとみられている<sup>5</sup>。

<sup>4</sup> 内閣府調べ、平成25年2月28日現在。

<sup>5</sup> 「建設経済モデルによる建設投資の見通し(2013年4月)」(平25.4.22)建設経済研究所

(図表3) 被災3県における月別住宅着工(持家)



(出所) 住宅着工統計より作成

### 3. 東日本大震災復興交付金による支援

東日本大震災の被災地域においては、津波による浸水、地盤の液状化や崩落等により、市街地や農地に広範囲に甚大な被害が生じている。地域によっては、山間部が多く平地が限られているため、周辺の農地や森林等を含め、土地利用の再編を図りながら復興に向けた地域づくりを進めることが必要とされている。

住宅の再建においても、防災集団移転促進事業や漁業集落防災機能強化事業による高台への移転、土地区画整理事業や津波復興拠点整備事業による地盤の高上げを行った上での現地再建等が必要とされる場合も多く、住宅の再建が長期間にわたることが危惧されている。

こうした東日本大震災の被害状況を踏まえ、復興に向けた取組を支援するため、復興特区制度、復興交付金制度、取崩し型復興基金が設けられている。

#### (1) 復興特区制度

まちづくり、地域づくりに向けた復興事業の円滑な推進を図るため、県、市町村が単独又は共同して復興推進計画を作成し、内閣総理大臣の認定を受けることにより、住宅、まちづくり等の各分野の規制・手続の特例が設けられている。災害公営住宅に関しては、計画に記載された災害公営住宅の建設が完了するまでの間(最大10年間)入居要件を緩和できることとされている。また、公営住宅については、過疎地等定住等が特に必要とされる地域においては、住宅の耐用年数の1/4の期間を経過した場合には、譲受けを希望する居住者に時価で譲渡することができることとされているが、今回、東日本大震災の被災地において整備される災害公営住宅については、耐用年数の1/6経過後譲渡を可能としている<sup>6</sup>。

#### (2) 復興交付金制度

あわせて、復興事業の促進を図る観点から、地方公共団体の進める復興地域づくりに必

<sup>6</sup> この特例により、木造が5年、準耐火構造が7.5年、耐火構造が11.7年で譲渡可能となる。

要なハード事業を幅広く一括化した復興交付金制度が創設されている。主な事業の中で、住宅の再建に関連するものは、災害公営住宅整備事業、災害公営住宅家賃低廉化事業、住宅地区改良事業、津波復興拠点整備事業、都市再生区画整理事業(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、漁業集落防災機能強化事業等が挙げられる<sup>7</sup>。

災害公営住宅については、被災3県を中心に2万戸以上の整備が予定されているが、整備費への補助率の嵩上げが行われ、さらに、通常補助の対象とならない土地取得造成費に対する補助が設けられるなど被災地方公共団体の負担の軽減が図られている(図表4)。その外、高齢化が進んでいる被災地の事情を踏まえ、災害公営住宅を地域の福祉拠点として整備するため、民間事業者、社会福祉法人等による高齢者生活支援施設等(デイサービス施設等)の併設を支援する制度が創設されている。

(図表4) 東日本大震災復興交付金に係る国の負担の特例措置の概要

		東日本大震災財特法の特定被災区域である市町村等	
		一般災害	激甚災害
補助率	建設・買取	5/6 (2/3+1/3 (地方分)・1/2)	7/8 (3/4+1/4 (地方分)・1/2)
	借上(共同施設整備)	3/5 (2/5+2/5 (地方分)・1/2) 民間負担 1/5	7/10 (3/5+1/5 (地方分)・1/2) 民間負担 1/5
	用地取得造成		7/8 (3/4+1/4 (地方分)・1/2)
	家賃低廉化	補助期間：20年間 5/6 (2/3+1/3 (地方分)・1/2)	補助期間：20年間 5/6 (2/3+1/3 (地方分)・1/2) ただし、当初5年間は、 7/8 (3/4+1/4 (地方分)・1/2) ----- 低所得者の負担軽減措置に対する補助 10年間 3/4 (1/2+1/2 (地方分)・1/2)
入居者要件		<ul style="list-style-type: none"> <li>災害により滅失した住宅に居住していた(住宅を失った)者</li> <li>低額所得者(収入区分位40%以下)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>災害により滅失した住宅に居住していた者</li> <li>低額所得者(収入区分位40%以下)、災害公営住宅の建設等が完了するまでの間(最大10年間)は、入居者収入基準を不適用。</li> </ul>
地方財政措置		震災特別交付税：借上、家賃低廉化、特別家賃低減を対象	

(注1) 激甚災害法の適用地域は、住宅の滅失が1市町村で100戸以上又は1市町村の区域内の住宅戸数の1割以上の地域で国土交通大臣が告示した地域。

(注2) 補助対象費用の限度額は、住宅の立地条件・構造・階数に応じ、毎年度の価格変動を反映して国土交通大臣が定める標準建設費等により算定。

(出所) 国土交通省資料等より作成

災害公営住宅は、国土交通省令で定める基準を参酌して地方公共団体が条例で定める整備基準に従って整備することとされており、共同住宅、長屋、戸建て、またその構造、階数等に制約がなく、地域の実情に応じた様々なタイプの整備が可能となっている。福島県相馬市においては「相馬井戸端長屋」という木造平屋の共同住宅を整備しており、宮城県多賀城市においては津波避難ビル機能を含む複合施設として整備が計画されている。岩手

<sup>7</sup> なお、平成25年3月8日現在で、具体の事業着手の前提となる法的手続が済んだ地区は、防災集団移転事業(大臣同意)で同事業の実施が想定される224地区の内216地区、土地区画整理事業(都市計画決定)で同じく59地区の内40地区となっている。

県においては木造公営住宅の整備を「岩手県住宅復興の基本方針」の柱としている。

### （３）取崩し型復興基金

被災地方公共団体が地域の実情に応じて、住民生活の安定やコミュニティの再生、地域経済の振興・雇用維持等について、単年度予算の枠組みに縛られずに弾力的かつきめ細かく対処する資金として復興基金が創設されている。これらは、近年の低金利状況においては、運用益により事業費を捻出することは困難であると考えられることから、基金を取り崩しながら事業の費用に充てる形となっている。

平成 23 年度第 2 次補正予算において、国が 1,960 億円（震災復興特別交付税）を拠出し、各県はそれを元手に基金を設けている。同基金は 10 年設置することが想定されている。被災 3 県に対しては、岩手県に 420 億円、宮城県に 660 億円、福島県に 570 億円が交付されている。また、平成 24 年度補正予算において、後述のとおり、津波被災地域の住民の定着促進のため、1,047 億円の加算が行われている。

## 4. 住宅の再建に関連する地方公共団体の支援

国により様々な特例措置が整備される一方、特例措置の対象となる被災者と対象とならない被災者との間の「格差」を埋めることが課題となっている。例えば、防災集団移転促進事業においては、住民の居住に適当でないと認められる地域を移転促進区域（災害危険区域）として指定し、当該区域からの移転者については宅地や農地が市町村による買取りの対象となる。その外、移転費用（引っ越し費用及び従前建物取壊し費用）、新たに整備される住宅団地における住宅・宅地取得に係るローンの利子補給（最大 708 万円）も受けられる。一方、浸水による被害地域であっても地域指定から外れた地域の被災者はこうした支援を受けられないことから、被災者間で「不公平感」も強いとされる。

こうした事情にきめ細かく対応するため、復興基金の活用等により地方公共団体が独自の支援策を実施している。例えば、岩手県においては、市町村の実施する独自支援の外、県が市町村と共同して、被災者生活再建支援金の受給者を対象に、自宅新築・購入に対し 100 万円を限度とする補助制度（具体的金額は市町村が決定する。）等を実施している。宮城県では、名取市が、津波浸水区域内で宅地の嵩上げ工事などの浸水被害対策工事費に対する支援、仙台市が、移転促進区域（災害危険区域）外の浸水区域から移転する場合でも、集団移転促進事業と同様に、住宅・宅地取得に係るローンの利子補給等の支援、浸水区域での宅地の嵩上げに対する支援（上限額 460 万円）、擁壁被害程度が「危険」又は「要注意」と確認された宅地を対象に擁壁等の復旧工事のうち 100 万円を超える部分の 9 割への助成（上限額 1,000 万円）制度を創設している。

一方、財政力のある仙台市で行われているような支援策をとれない市町村も多く、被災者の支援における地方公共団体間の格差解消も課題とされてきた。このような事情に鑑み、平成 24 年度補正予算において、震災復興特別交付税 1,047 億円の加算が行われた。これは、被災県の復興基金を積み増し、津波により被災した持家（防災集団移転促進事業等の対象とならないもの）の住宅再建支援に、被災地方公共団体が地域の実情に応じて弾力的かつきめ細かく対応ができるようにするものである。

宮城県では、防災集団移転促進事業の対象とならない被災者を対象に、県内市町村が独自に行う、住宅・土地取得に際する借入れに係る利子補給、移転経費補助等の支援策のための費用として、728億円（財源は、震災復興特別交付税709億円と復興基金19億円）を、被災市町村に配分している。同様に、岩手県も交付された215億円を被災市町村に配分している。これを受け、市町村においては、利子補給等の支援策の拡充が予定されている。なお、福島県には103億円が交付されており、配分基準など支援の在り方について検討が行われている。

## 5. 災害公営住宅等の進捗状況

平成25年4月26日に、復興庁から、被災3県の災害公営住宅及び防災集団移転促進事業、土地区画整理事業等の面的整備事業による民間住宅等用地の供給時期を示した住まいの復興工程表が公表されている（図表5）。

（図表5）災害公営住宅等の供給時期（単位：戸 平成25年3月現在）

	24年度	25年度	26年度	27年度	28年度以降	調整中	計	
<b>岩手県</b>								
民間住宅等用地	2	1,070	920	3,791	2,929	1,010	15,694	
進捗率	0%	11%	20%	59%	90%			
災害公営住宅	118	806	3,981	1,007	60	5,972		
進捗率	2%	15%	82%	99%	100%			
<b>宮城県</b>								
民間住宅等用地	118	486	2,540	3,506	2,841	3,577	28,449	
進捗率	1%	5%	24%	51%	73%			
災害公営住宅	50	2,230	5,545	3,733	0	3,823		15,381
進捗率	0%	15%	51%	75%	75%			
<b>福島県</b>								
民間住宅等用地	47	637	21	80	1,580	160	5,623	
災害公営住宅	80	799	1,684	306	0	229		3,098

（注）福島県は、原子力災害に係る災害公営住宅の計画戸数等が未確定であるため、進捗率は示していない。  
（出所）復興庁資料

### （1）災害公営住宅の整備に係る進捗見込み

被災3県の災害公営住宅の整備見通しについては、平成25年3月現在で、岩手県で、平成26年度までに概ね4,900戸分（概ね8割）、平成27年度までに5,972戸分全ての工事が終了の見込みとされ、宮城県では、平成26年度までに概ね7,900戸分（概ね5割）、平成27年度までに概ね11,500戸分（概ね7割）が工事終了の見込みとされている。福島県については、原子力災害による避難者のための災害公営住宅（あるいは復興公営住宅）の計画戸数等が未確定であるが、平成27年度までに概ね2,900戸が工事終了の見込みとされている。

### （2）民間住宅等用地の整備に係る進捗見込み

また、防災集団移転促進事業、土地区画整理事業等の面的整備事業によって供給される民間住宅等用地については、岩手県では、平成27年度までに概ね5,800戸分（全体計画

数に対して約9割)が供給される見込みである。宮城県では、平成27年度までに6,600戸分(全体計画数に対して約5割)が供給される見込みである。福島県においては現段階として平成27年度までに概ね800戸分が供給される見込みとされている。

## 6. 被災3県の災害公営住宅整備状況

### (1) 岩手県

岩手県においては、平成23年10月、被災者に対する住宅の供給について、「岩手県住宅復興の基本方針」を定めている。その後、被災市町村との協議を経て、平成24年9月に「災害公営住宅の整備に関する方針」を定めている。

整備方針においては、県と市町村合わせて5,639戸(県建設:2,818戸、市町村建設2,821戸)の災害公営住宅の整備を行うこととされている<sup>8</sup>。この整備に当たり、県は、被災者を広域的に受入れ、より早く必要な戸数を建設することを重視して整備を進め、市町村は、漁村集落等に対応した小規模団地の建設など地域の個別のニーズを重視して建設を進めることとしている。現在の進捗状況は、図表6のとおりである。

(図表6) 災害公営住宅の整備状況 (単位: 戸 平成25年3月31日現在)

	団地数	戸数 (B)	進捗率 (B/A)
建設予定戸数	5,972戸 (A)		
用地確保(内諾)済	90	3,647	61.1%
用地測量発注済	76	3,063	51.3%
用地取得済、設計中	47	2,098	35.1%
工事中	10	369	6.2%
工事完成	4	118	2.0%

(出所) 岩手県資料より作成

地域別にみると、被災者の少ない県北部地域においては、計画戸数が少ないこともあって用地確保が順調に進んでいる。一方、中心市街地の被害が甚大であった6市町(宮古市、山田町、大槌町、釜石市、大船渡市、陸前高田市)においては、災害公営住宅建設用地が限られており、用地確保が大きな課題となっている。これらの地域においては、平地や市街地に近い宅地の多くが津波により被災していること、被災しなかった一団の土地が応急仮設住宅用地として使用されていること、地権者との売買条件が折り合わないこと、所有者不明や相続手続未了の土地があること等から事業が進捗しないとされている<sup>9</sup>。

こうした状況のなか、災害公営住宅の整備を加速するため、通常の場合、県や市町村が用地を確保した上で公営住宅の建設を行う事業者を募るが、今回、民間事業者が災害公営

<sup>8</sup> 平成24年12月25日公表のロードマップにおいては、住民の意向調査を踏まえ、整備計画戸数を333戸増やし5,972戸とされている。

<sup>9</sup> 岩手県においては、土地区画整理事業が7市町村(18地区)、津波復興拠点整備事業が6市町(10地区)、防災集団移転促進事業が7市町村(55地区)、漁業集落防災機能強化事業が11市町村(40地区)で予定されている。この内工事が着工された地域は15地区(防災集団移転促進事業で6地区、漁業集落防災機能強化事業で7地区)となっている。

住宅の敷地と基本計画を提案し、県が提案内容により事業者を選定した後、事業者が設計・施工を併せて行い、敷地と完成後の住宅を県が買い取る方式（敷地提案型買取方式）が検討されている。同方式により、民間事業者の有する独自の土地情報、用地確保についてのノウハウを活用できることが期待されている。この方式により、平成 25 年 3 月に、宮古市の 3 地区 250 戸に関して公募を実施し、これに対して各地区 1 件計 90 戸の提案があった。なお、建設敷地の確保に係る業務としては、境界確定、所有権以外の第三者の権利の抹消を含め土地の譲渡等に必要業務などがある。この試行的事業の経験を踏まえて、課題の解決、事業手法の整理等を行い、市町村でも実施する予定とされている。

## （２）宮城県

最も住宅被害の大きかった宮城県においては、建築、住宅、都市計画分野の有識者による宮城県復興住宅検討会での検討を踏まえて、平成 23 年 12 月に、「宮城県復興住宅計画」が策定され、同計画により平成 32 年度までに 72,000 戸の住宅整備を推進することとされている。災害公営住宅については、「宮城県復興住宅計画」（平成 23 年 12 月）において、平成 23 年度から 27 年度までの間に約 15,000 戸（内、県営住宅として 1,000 戸程度整備）の災害公営住宅を整備することとしている。現在、事業に着手された戸数は、20 市町 95 地区で 6,921 戸であり、全体計画戸数の約 45%となっている（図表 7）。

（図表 7）災害公営住宅整備状況（単位：戸 平成 25 年 4 月 30 日現在）

	県受託	UR 買取	市町建設	民間買取	民間借上	計	割合
事業候補者決定				1,381		1,381	9.0%
建設要請受諾		878				878	5.7%
設計着手/完了	1,536	660	797	216		3,209	20.9%
工事着手	153	301	498	322	129	1,403	9.1%
工事完成	18		12		20	50	0.3%
計	1,707	1,839	1,307	1,919	149	6,921	45.0%

（注）割合は、全体計画戸数に対する割合。

（出所）宮城県資料より作成

災害公営住宅の整備は、防災集団移転促進事業や被災市街地復興土地区画整理事業などのまちづくり事業と一体的に進める必要があるが、まちづくり事業については住民の合意形成、インフラ整備、造成に時間を要することから、既成市街地あるいは津波被害の少なかった地域において災害公営住宅の整備を進めることとしている。なお、防災集団移転促進事業については 12 市町約 191 地区において実施されることとされており<sup>10</sup>、約 12,000 戸の住宅団地が計画されている。被災市街地復興土地区画整理事業は、10 市町の約 34 区域において、津波復興拠点整備事業は 8 市町の約 10 地区において実施が予定されている。

災害公営住宅の整備状況を地域別にみると、津波により市街地に甚大な被害が生じた石巻市、気仙沼市、名取市、南三陸町、女川町等においては、土地区画整理事業地あるいは防災集団移転促進事業による移転住宅団地内に災害公営住宅を整備する計画となっており、

<sup>10</sup> 県全体での造成工事着手地区数は 47 地区（全体の約 25%）。

これらの事業は今後本格化していくことから、現時点での災害公営住宅整備の進捗は遅れている(図表8)。

(図表8) 災害公営住宅の計画戸数と事業着手数

市町村名	計画戸数 (A)	事業着手数 (B)	割合 (B/A)	市町村名	計画戸数 (A)	事業着手数 (B)	割合 (B/A)
仙台市	3,000	2,587	86%	亘理町	496	400	81%
石巻市	4,000	1,119	28%	山元町	600	90	15%
塩竈市	380	71	19%	松島町	40	40	100%
気仙沼市	2,000	835	42%	七ヶ浜町	222	222	100%
名取市	722	0	0%	利府町	25	25	100%
多賀城市	532	160	30%	大郷町	4	4	100%
岩沼市	224	224	100%	涌谷町	48	48	100%
登米市	60	60	100%	美里町	40	40	100%
栗原市	15	15	100%	女川町	947	200	21%
東松島市	926	547	59%	南三陸町	930	84	9%
大崎市	170	150	88%	計	15,381	6,921	45%

(注)完成戸数は、仙台市12戸、石巻市20戸、山元町18戸、計50戸。

(出所)宮城県資料より作成(平成25年4月30日現在)

宮城県においても、津波被害地域が災害危険区域等とされ居住等に制限が課されるなど用地確保が困難な状況にあるが、さらに復興の本格化に伴う地価の上昇等による用地交渉の難航が生じている地区もある。このため、防災集団移転促進事業地内での整備については、造成工程等を調整し、災害公営住宅用地を先行して造成を行うこと、都市再生機構(U R)により整備された住宅の買取り、民間事業者を対象とした公募買取り・借上げ制度を活用することとしている。この公募買取り制度は、土地の所有権を有するあるいは取得の見込みのある個人及び法人が住宅を建設し、市町村が土地、建物、共同施設(集会所、広場、緑地、駐車場等)及び附帯施設の全てを買い取る方式と複数地権者が共同建替を行い、その保留床を災害公営住宅として買い取る方式があり、課題となっている市町村職員を中心とするマンパワー不足、建設ノウハウ不足への対応にもなると考えられている。

### (3) 福島県

福島県では、平成23年12月に、被災者や被災地の実情を踏まえながら、被災市町村や関係機関が連携協力して、住まいの自力再建や災害公営住宅等の整備などを着実に促進できるように「福島県住まいの復興に向けた連絡調整会議」を設置している。

災害公営住宅の整備の方針としては、地震及び津波による被災者のための災害公営住宅については、住民に身近な行政主体である市町村が主体となり、県は市町村に対する支援を中心とした役割を担うこととされている。

一方、原子力災害に関しては、現在、避難者(警戒区域等の避難指示区域とされていた地域に居住していた者)のための居住の安定を確保するため、住民が避難を余儀なくされた市町村(避難元団体)が、住民意向調査等により避難者の意向を確認しながら、復興公営住宅の整備計画を策定中であるが、復興公営住宅の整備については、避難者の意向、避難元団

体、避難者の受入団体、賠償の進展等全体を見通す必要があり、全体計画を策定するには相当な時間を要すると予想される。

しかしながら、相当量の住宅が必要であることは確実に見込まれることから、事業に着手可能な箇所から先行的に整備することとされている。このため、モデル的に500戸の復興公営住宅を、避難元自治体と受入団体との協議が整った3市（郡山市、会津若松市、いわき市）の既成市街地において整備することとしている（図表9）。これらには、主に仮の町構想を掲げる富岡、大熊、双葉、浪江の4町の住民の入居を想定している。また、災害公営住宅整備等避難受入団体における長期避難者の生活拠点の形成を促進するため、平成25年度予算に長期避難者生活拠点形成交付金503億円が計上されている。

（図表9）福島県の災害公営住宅整備計画戸数（単位：戸 平成25年3月現在）

	災害公営住宅	復興公営住宅
いわき市	1,497	250
白河市	16	
須賀川市	40	
南相馬市	350	
相馬市	405	
桑折町	47	
広野町	48	
新地町	134	
楡葉町	37	
鏡石町	24	
郡山市		160
会津若松市		90
計	2,598	500

（注）桑折町の47戸の内、25戸は浪江町分。完成戸数は、相馬市80戸。  
（出所）復興庁資料等より作成

なお、避難者は、避難者の居住していた住宅が滅失していないため、災害公営住宅の整備支援等の東日本大震災の被災者向けの支援策の対象外とされていたが、平成24年に成立した福島復興再生特別措置法において、避難者についても、長期的な避難を余儀なくされており現に居住する住居がない点で住居が滅失した者と同様であることから、災害により滅失した住宅に居住していた者とみなし、東日本大震災の特例措置を受けることができることとされた<sup>11</sup>。

## 7. 結語

発災後2年を経過した被災地においては、新たなまちづくりに向けて懸命な努力が続けられており、多くの地区で事業計画が定まり、今後復興が本格化することが期待されている。その一方、現地では、建設用地不足、技術系職員を始めとするマンパワー不足という

<sup>11</sup> 福島県では、防災集団移転促進事業が5市町（44地区）、被災市街地復興土地区画整理事業が2市町（7地区）で計画されている。

課題に加え、復興工事の本格化に伴う資材の高騰・調達難が生じており、これらによる工事遅延、工事費の高騰が懸念されている。例えば、被災3県における木造住宅新築工事期間が震災前に比べ平均1.9箇月の遅れが生じており、住宅着工戸数の増加している宮城県では2.6箇月の遅れが生じているとも報道されている<sup>12</sup>。

マンパワー不足に対して、被災市町村からの要請に基づき、URによる復興市街地整備事業<sup>13</sup>や災害公営住宅整備が進められている。URは、平成26年度の事業のピークに向け、CM方式<sup>14</sup>による工事発注、区画整理・補償・工事調整等のスキルを有する民間人の配置により、民間の人材・ノウハウを活用して復興の加速化に取り組むこととしている。復興事業の本格化に向けて、官民の人材・ノウハウを総動員した被災地方公共団体への支援が求められるところである。

災害公営住宅の整備に当たっては、被災地では発災以前より高齢化が進んでおり、LSA（ライフサポートアドバイザー）を配置したシルバーハウジング等の高齢者対応の住宅の整備、将来の在宅での介護等にも対応可能な設計等ハードとソフト対策を併せた対応が、従来にも増して重要となっている。また、応急仮設住宅から災害公営住宅への移転の際、従前地域又は応急仮設住宅で培われたコミュニティに配慮するとともに、災害公営住宅に多様な世代が居住すること等により地域の担っていた見守りなどの機能を維持することが課題となっている。

その外、将来における人口減少等に伴う空き家の増加、新規整備に伴う管理コストの増大が懸念されるため、他用途への転換、払下げ、既存老朽公営住宅からの移転等を視野に入れた計画も必要とされており、地域の特性を踏まえた長期的な展望に基づく整備計画が求められている。

さらに、沿岸被災地を中心として、震災を契機に人口減少が加速することが懸念されている。今後の課題は、いかに被災した住民や産業・商業施設を市街地に戻すかということであり、このためには、住民の合意の整った地域から段階的にまちづくり事業を実施し、宅地完成のスケジュールを早め、早期に住宅再建等を開始させること、各種復興事業により商業や産業の活動の場を早期に提供していくことにより、具体的な復興の絵姿を示し、人口の流出をとどめることを優先すべきであるとも指摘されている<sup>15</sup>。

被災者の生活復興の基本は住生活の復興であるともいえる。住まいの復興工程表が公表され、被災者が展望を持つことができるようになっているが、官民一体となった取組が更に加速され、一刻も早く復興を実感できるようになることを期待したい。

(ひろはら こういち)

<sup>12</sup> 『河北新報』（平25.4.18）

<sup>13</sup> 具体的には、土地区画整理事業、防災集団移転促進事業、津波復興拠点整備事業、住宅市街地総合整備事業、漁業集落防災機能強化事業、漁港施設機能強化事業。

<sup>14</sup> プロジェクトの工期遅延、予算超過などを防止するため、マネジメントを専門に行うCMR（コンストラクションマネジャー）が、発注者、設計者と一体となってプロジェクトの全般を運営管理する方式。

<sup>15</sup> 国土交通省都市局市街地整備課、都市安全課「被災地における市街地整備の取組について」『新都市』第67巻第3号（平25.3）11-15頁