

住まいの復旧・復興とその特徴



【配布資料】

① 住まい再建メモランダム

- 1) 被災者生活再建支援金支給と災害公営住宅供給からみた居住確保状況
- 2) 仙台市復興公営住宅に見る収入超過者の特徴

- 日時：2020年2月19日13:30～15:30
- 場所：東日本大震災復旧・復興支援みやぎ県民センター
- 報告者：遠州尋美会員

【報告要旨】

はじめに

配布した資料の最初の2ページは、被災者生活再建支援金支給件数と災害公営住宅供給戸数からみた住まいの復旧・復興状況についての考察です。3ページ以下は、仙台市の2019年収入超過者について、属性別に並べ替えをしてみた結果見えてきたもの。順に報告したいと思います。

被災者生活再建支援金と災害公営住宅供給等から見た住まいの復旧・復興とその特徴

まず、住まいの復旧・復興とその特徴です。

被災者生活再建支援金のうち、基礎支援金は、罹災判定において全壊もしくは大規模半壊、あるいは半壊解体世帯、そして長期避難を強いられることになった世帯に支給されます。私は、それらの被災を「住宅滅失相当被災」と呼ぶことにし、住宅滅失相当被災に該当する被災者を「住宅被災者」と呼んでいます。半壊

東日本大震災における住まいの復旧・復興支援の状況(被災3県)

| | 被災者生活再建支援金支給決定件数(件)*1 | | | | | 災害公営住宅 (完成戸数)*2 | 民間住宅等用地 (完成戸数) (建設購入比)*2 |
|------|-----------------------|---------|--------|--------|--------|--------------------|--------------------------------|
| | 基礎支援金*3 | 加算支援金 | | | | | |
| | | 計 | 建設・購入 | 補修 | 賃貸 | | |
| 岩手県 | 23,173 | 14,495 | 10,584 | 2,989 | 922 | 5,693 | 7,196 |
| | 100.0% | 62.6% | 45.7% | 12.9% | 4.0% | 24.6% | <68.0%> |
| 宮城県 | 132,568 | 97,587 | 36,697 | 42,747 | 18,143 | 15,823 | 8,867 |
| | 100.0% | 73.6% | 27.7% | 32.2% | 13.7% | 11.9% | <24.2%> |
| 福島県 | 36,789 | 27,630 | 16,691 | 8,754 | 2,185 | 7,917 | 1,841 |
| | 100.0% | 75.1% | 45.4% | 23.8% | 5.9% | 21.5% | <11.0%> |
| 被災3県 | 192,532 | 139,713 | 63,973 | 54,490 | 21,250 | 29,433 | 17,904 |
| | 100.0% | 72.6% | 33.2% | 28.3% | 11.0% | 15.3% | <28.0%> |

- *1 被災者再建支援金支給決定件数は、岩手県は2019年9月30日現在、宮城県は同11月29日現在、福島県は同11月30日現在の数値である。被災3件の数値は集計日が異なるものを合算しているため、厳密には正しくない。
- *2 災害公営住宅と民間住宅等用地は2019年9月30日現在。なお、民間住宅等用地とは、地方公共団体が土地区画整理事業、防災集団移転促進事業及び漁業集落防災機能強化事業により供給する住宅用の宅地を指す。
- *3 被災者生活再建支援金の基礎支援金支給件数は、支給要件を満たす被災者が全て支給申請を行なったものと仮定すると、住宅滅失または滅失には至らなくとも居住の安定を得るまでに滅失に匹敵する費用と期間を要する世帯数を示す。
- 出所) 被災者生活再建支援金支給決定件数に関しては、岩手県『主な取組の進捗状況 いわて復興インデックス(令和元年9月30日現在)』2019年11月、宮城県総務部消防課、(公財)都道府県センター(福島県避難地域振興局生活拠点課提供)。災害公営住宅及び民間住宅等用地に関しては、復興庁「東日本大震災被災者向け災害公営住宅及び民間住宅等用地の供給状況(令和元年9月末)」について。

や、一部損壊は住宅被災者ではないということではありませんが、現在までの制度的枠組みの上では、「住宅被災者」は、住宅滅失相当被災に該当する世帯になっているのが現実です。その意味で、この報告における「住宅被災者」には、半壊や一部損壊は含まれていないということに、留意してほしいと思います。

被災者生活再建支援金は、住宅被災者にとって生活再建の礎として重要であり、また、制度の周知徹底にも大きな努力が払われるため、捕捉率は非常に高く、いわゆる住宅が滅失した世帯にほぼ等しいとみなしうる。そこで基礎支援金支給件数を滅失相当被災とみなして、その再建状況を検討するわけです。

他方、加算支援金は、災害公営住宅入居を除き、住宅再建の方法別に、金額を変えて支給しています。これもかなり捕捉率は高いと考えられ、「建設・購入」は持ち家を新築または購入した自力再建者、「補修」は、原地での修復、「賃貸」は民間賃貸に入居した世帯を示すと考えます。これら加算支援金支給者に災害公営住宅入居者を加えると、当面、住まいの再建に至った世帯と考えられます。ただし、災害公営住宅入居世帯数の数字は全国的な報告がなく、完成戸数で代用しました。ただし供給当初から空き家があるので、災害公営住宅は過大評価されることに注意が必要です。

表の右端の「民間住宅等用地」は、防災集団移転促進事業、漁業集落防災機能強化事業、土地区画整理事業によって供給された住宅用地です。すなわちこの数字は、復興まちづくり事業経由で持ち家再建がなされた数を示します。ただし、これも完成戸数なので若干過大評価されている。事業用地は含まないので、これによって、概ね傾向はわかるでしょう。

なお、各県の数字は作表時点で、公開されている最新データで、県ごとに2019年9月から11月までの間です。福島県は、県を通じて都道府県センターに照会してもらった数字です。今後変化する可能性があります。

<持ち家の再建>

まず、持ち家の再建だが、「建設・購入」と「補修」の関係は、復興まちづくり事業の展開と密接な関係がある。

岩手県では、「建設・購入」が滅失相当被災のほぼ半数。しかもその7割が、復興まちづくり経由での再建です。他方、「補修」はわずか13%。被災地のほとんどが、リアス式海岸地形の三陸沿岸の小都市や漁業集落で、津波で既存市街地がほぼ壊滅しました。浸水地域外で再建する場合、平地に限られ、防集や漁集事業に必然的に依存せざるを得なかった。原地補修は困難だったことの現れだと思えます。

宮城県では、「補修」32.2%、「建設・購入」27.7%で「補修」が上回る。また後者のうち復興まちづくり経由も24.2%と少ない。宮城県では津波が平野を襲い、内陸よりの浸水域では、防災集団移転の対象から外れたものも少なくない。また滅失相当被災のうち、津波浸水以外に土砂災害など地震のゆれによるものも多かった。それが「補修」の多さ、「建設・購入」のうちまちづくり事業によらない完全自力の多さに反映したものと推測されます。

福島県は、「補修」が23.8%で岩手県より多いが宮城県よりはかなり少ない。他方「建設・購入」は45.4%で岩手県に匹敵するも、復興まちづくり経由は極端に少ない（11%）。福島県では滅失相当被災のかなりを原発事故による長期避難がしめ、被災自治体以外の自治体に広範囲に分散したので、復興まちづくりの展開が困難だったことの反映だと思えます。原発賠償が「建設・購入」を押し上げた可能性があり、それを確認するには、再建費用の出所を調べる必要があります。

<民間賃貸住宅入居と災害公営住宅入居>

次に、持ち家再建を断念した場合です。災害公営住宅に入居するか、民間賃貸住宅に入居する。

両者の比較では、災害公営住宅入居が、民間賃貸住宅入居を圧倒した。

両者の関係については、当然のことながら、民間賃貸住宅のストックの多寡が選択に影響します。

宮城県は、大都市仙台を抱え、仙台の既成市街地の大半が津波浸水を免れたため、民間賃貸のストックは膨大でした。他方、岩手は小都市や漁業集落が被災し、民間賃貸ストックがもともと少ない上に、少ない民間賃貸も被災しました。その差が、影響したはずです。

宮城県では民間賃貸（13.7%）が災害公営（11.9%）をわずかに上回る。しかし、岩手と福島では災害公営（岩手24.6%、福島21.5%）が民間賃貸（岩手4.0%、福島5.9%）を大きく凌駕しました。

東日本大震災における応急仮設住宅の供給戸数

| | プレハブ 仮設住宅 供給戸数 (2012年4月 1日現在) | みなし 仮設住宅 入居世帯数 (2012年5月 1日現在) | 計 |
|------|---|---|---------|
| 岩手県 | 13,984 | 3,643 | 17,627 |
| 宮城県 | 22,095 | 26,050 | 48,145 |
| 福島県 | 17,143 | 25,555 | 42,698 |
| 被災3県 | 53,222 | 55,248 | 108,470 |

注)プレハブ仮設住宅は空き住戸があり、入居世帯数は供給戸数をかなり下回っている。

出所)プレハブ仮設住宅に関しては国交省「応急仮設住宅着工・完成状況」、みなし仮設住宅については復興庁「民間賃貸住宅の借り上げによる応急仮設住宅への入居状況の推移」

そもそも民間賃貸の少ない岩手を除き、みなし仮設がプレハブ仮設を上回って提供されたことを考慮すると、被災者の多くが二次避難段階で民間賃貸に居住していたのに最後は災害公営を選択したことになり、災害公営の意味は大きいというべきでしょう。

災害公営入居を後押ししたのは、災害公営に関する大震災特例でした。

一つは収入や家族構成にかかわらず、入居可能とした入居資格の緩和。ただし、後に収入超過者問題の原因になりました。

他方、福島では福島復興特措法で原発避難者向け災害公営住宅制度を創設したこと。福島県は、当初、地震・津波被災者向け災害公営は市町村に委ねて、県は供給を考えていなかった。しかし、原発避難者向け住宅を被災地ではない自治体に任せるわけにもゆかず、結果として市町村営を上回る県営住宅を供給しました。それが福島の災害公営入居を押し上げたのです。

仙台市収入超過者の特徴

次に3ページ以降の仙台市収入超過者の特徴に移りましょう。

昨年、2019年5月8日現在の収入超過者176世帯の一覧（氏名や住戸番号は秘匿）を紙ベースで入手しました。それを、スプレッドシートで扱えるように電子化して、属性別にいくつか並べ替えを行って特徴を見たものです。

※配布資料は、このレポートには張り込みません。付属の資料をダウンロードして、ご覧ください。

<高額家賃住居の状況>

2019年度家賃で全世帯をソートして、住戸面積65㎡未満については家賃8万円以上22世帯、同65㎡以上については家賃10万円以上29世帯を抜き出して資料に掲載しました。

家賃の最高額は月額159,900円、10万円以上は32世帯。当然大半は住居面積の大きい住戸だが、住戸面積65㎡未満も3世帯ある。

<極端な家賃上昇>

次は、極端に家賃が上昇した世帯です。2019年度家賃から2018年度家賃を差し引いた「家賃差額」でソートした上位30世帯のリストをのせた。

月2万円以上（年間にすると24万円以上だからかなりの負担増）を超えて上昇した世帯が87。およそ半数を占めます。5万円以上が19、10万円以上の上昇も2世帯ある。最大は108,400円の上昇です。

2018年度家賃を2019年度家賃で割った「家賃倍率」についても上位30位まで抽出して次の表に掲載しました。最大7.67倍、21世帯が2倍以上になった。5倍以上は5世帯。

<本来階層から収入超過者への移行>

これだけ極端な家賃上昇が生じるのは、前年度まで入居収入基準よりも収入が低い本来の公営住宅対象世帯（本来階層）だったのに、突然収入超過に認定された世帯が多数生じたため。2018年所得が第一階層だった世帯23世帯を抜き出した表を7ページに掲載しました。

2018年に本来階層から収入超過者になった世帯は57世帯で収入超過世帯のほぼ3分の1。第一階層から収入超過になったのは23世帯。いずれも家賃上昇が著しく、半数が月5万円以上上昇し、ほぼ9割が2倍以上上昇しました。おそらく、その多くには雑損控除の終了が影響しているのだらうと思います。通常の場合、雑損控除の繰延は3年間しか認められませんが、大震災特例で5年に延長されました。これは、最初に雑損控除をした時から5年間なので、震災の年にごたついでいて申請できなかった人は、一昨年あたりで繰延が終了しているはずで

また、子育て世帯のお子さんが学校を卒業し、就職した場合もあった（家賃が大幅に変動した事例に関する市の別の資料で確認可）。その場合、前年までは子育て世帯で裁量階層となり、収入が収入基準を超えていても収入超過にならない。しかし子供が卒業すると裁量階層ではなくなり、また子供の収入で世帯所得も上がって、収入超過になる。それが急激な家賃上昇になった。おそらく、無理矢理世帯分離を迫られて辛い思いをすることになると心が痛みます。

<収入超過者の年齢構成>

8ページ以降に世帯主年齢でソートした収入超過者176世帯全部のリストをつけた。

60歳以上が世帯主である世帯は176世帯中56世帯で、3分の1に満たない。30～60代が世帯主である世帯が116世帯、20代も4世帯で、3分の2が働き盛り世代。復興公営全体では高齢化率が極めて高く、収入超過者の特異性が際立っている。

したがって、収入超過者の退去が進めば、復興公営住宅の高齢化をさらに助長することになり、コミュニティの維持に深刻な打撃を与えるだらうと懸念されます。