

みなし仮設住宅の借上復興公営住宅化による復興まちづくりへの効果 - 宮城県石巻市を事例として -

The Effects for Disaster Revitalize Planning on The Transferring Private Apartments to Public Housing -The Case Study on Disaster Revitalize Planning of Ishinomaki City-

空間計画講座 都市地域デザイン学研究室 中島 望

Keywords : Disaster Revitalize Planning, Private Apartments, Public Housing, Quantitative Verification

1. 研究の背景

人口減少時代の到来により、集約型都市構造やストック型社会への転換が主張されてきたが、その実現は難しく、新たな手法の提案が期待されている^{*1}。

一方、震災後3年半が経過した東日本大震災の被災都市では、仮設生活を早急に収束させ、生活再建を図ることが喫緊の課題である。また、今回の震災を機に、みなし仮設住宅¹⁾の契約後借上が初めて可能になり、その意義や今後の運用方法に注目が集まっている^{*2}。その中で、宮城県石巻市では、日本で初めてのみなし仮設住宅の借上復興公営住宅化(以下、みなし仮設の復興公住化)の実現に向けた取組が進行中である。

2. 研究の目的と方法

本論では、みなし仮設の復興公住化に関する取組の整理により、その復興まちづくりへの効果を明らかにし、それらの定量的検証を行うことを目的とする。

対象事例として、日本で初めてのみなし仮設の復興公住化に関する取組が進行中の宮城県石巻市を選定し、中心市街地・既成市街地を有し、震災前から人口減少や空き家増加が顕著な旧石巻市部に着目した。

まず、文献資料・ヒアリング調査²⁾より、①:石巻市の震災復興と生活再建の経緯や現況を整理し、②:①とみなし仮設の復興公住化に関する取組の経緯や動向の把握により、復興まちづくりへの効果を明らかにする。次に、③:アンケート調査³⁾等の結果により、②で示した効果を定量的に検証する。最後に、④:③を発展させ、みなし仮設の復興公住化による今後のまちづくりに対するビジョンを考察する。

3. みなし仮設の復興公住化を捉える視点

90年代後半より人口減少時代に突入し、集約型都

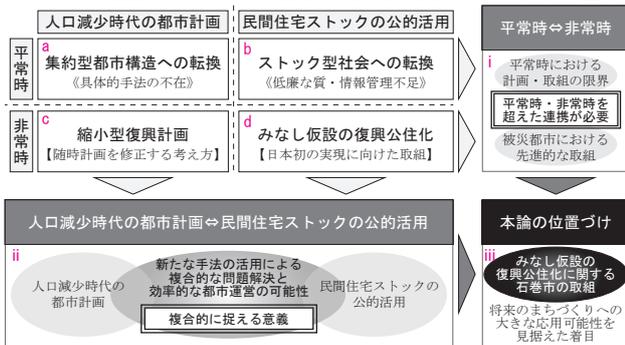


図1 みなし仮設の復興公住化を捉える視点

市構造やストック型社会への転換(図1 a.b.)が強く主張されてきたが、その実現には至っていない^{*1}のが現状である。しかし、東日本大震災を経て、人口減少時代の都市計画の考え方を非常時に応用させ、久保山ら^{*3}が縮小型復興計画(図1 c.)を提案し、また、石巻市はみなし仮設の復興公住化(図1 d.)の実現に向けた取組を行ってきた。非常時にあると言える被災都市では、今までにない新たな取組が見られている。

ここで、将来のまちづくりへの効果を見据えると、被災都市の先進的な取組を平常時にも応用することを目指し(図1 i)、将来的な集約型都市構造への転換を前提とした民間住宅ストックの公的活用を推進していくこと(図1 ii)には、大きな意義があると考えられる。そこで、本論はその第一歩として、みなし仮設の復興公住化に関する取組を分析し、その復興まちづくりへの効果を定量的に明らかにする(図1 iii)。

4. 震災復興と生活再建

石巻市は、死者3,176人、行方不明者425人、建物被害56,694棟と、東日本大震災最大の被災都市である。最大避難者数は平成23年3月17日に50,758人に達し、避難所数は最大259箇所にとんだ。^{*4}

また、133箇所7,118戸の応急仮設住宅には平成24年6月に最大16,788人が入居し、みなし仮設住宅にも平成24年5月に最大15,482人が入居した。^{*4}

市は平成23年12月に石巻市震災復興基本計画を策定し、防潮堤や高盛土道路による二線堤防、原則として非可住地となる災害危険区域を設定した(図2)。それに伴い、対象地区の被災者は他地区への移住を迫

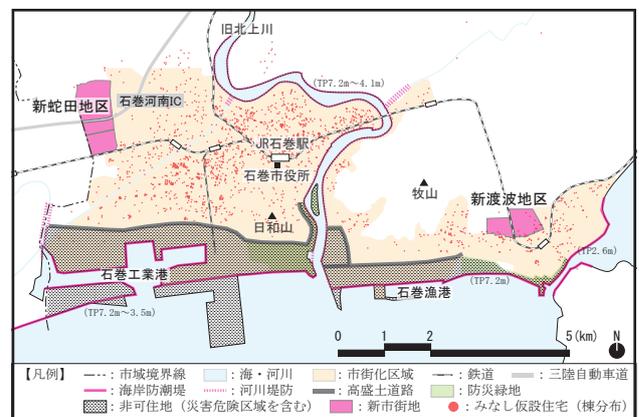


図2 石巻市土地利用構想とみなし仮設住宅分布

られている。多くの居住地を確保するために、震災前は市街化調整区域であった地区を新市街地計画用地とし（図2）、復興公営住宅や宅地の整備を行っている。併せて、市全体で4,500戸⁴⁾の復興公営住宅の供給、防災集団移転事業・がけ地近接等危険住宅移転事業による新市街地開発や既成市街地再整備、各種補助事業⁵⁾などの生活再建支援メニューが用意されている。

5. みなし仮設の復興公住化に関する取組

5-1. みなし仮設の復興公住化に関する取組推進に至る経緯

復興公営住宅への入居希望者に対する第1回事前登録⁶⁾では、約4,100世帯が登録を行ったが、それは当初の復興公営住宅の供給予定戸数を大きく上回るものであった。事前登録世帯は、世帯主の過半数が60代以上の高齢者であり、近い将来には空き住戸が大量に発生することが予測された。さらに、入居希望地区に大きな偏りが見られ、約半数が新蛇田地区の復興公営住宅への入居を希望し、既成市街地における人口回復が見込めないことも課題とされた。復興公営住宅への全入居希望者に対し、希望通りの戸数を新規建設し、希望する地区への入居を許容した場合、将来的に莫大な維持・管理・除却コストや空き住戸が発生し、地区ごとに人口配分がアンバランスになるなどの懸念が容易に予想できたのである。市の復興まちづくり推進会議・復興公営住宅ワーキンググループでは、これらの懸念を解決すべく、復興公営住宅供給の促進や復興ま

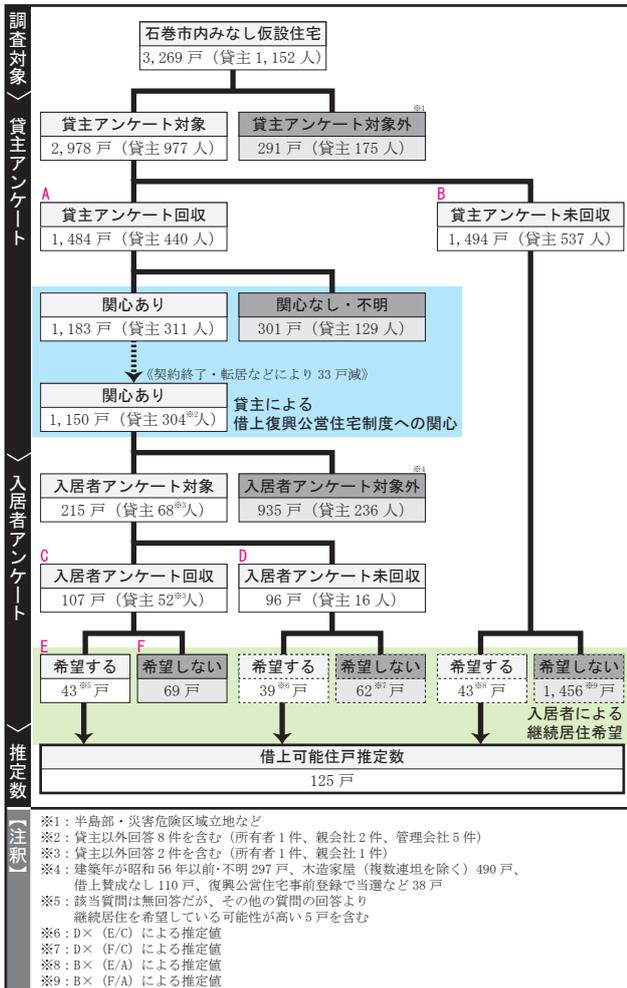


図3 みなし仮設住宅の借上可能住戸数の推定

ちづくりとの連携の具体化に向けた議論を重ねてきた。その中で、みなし仮設の復興公住化のアイデアが検討され、取組の推進に至っている。

5-2. みなし仮設の復興公住化に関するアンケート調査

平成26年8月に市内みなし仮設住宅3,269戸のうち市街部の2,978戸を対象に貸主アンケート⁷⁾を、10月にフォロー調査として電話調査・現地踏査を行った。11月には、貸主が借上制度に関心のあった215戸に入居者アンケート⁸⁾を行った。これらを踏まえ、フロー化と借上可能住戸数の推定を実施した（図3）。

これらの調査結果より、市では実際に借上を行う戸数を早急に確定したい意向である。また、貸主の意向を再優先とし、入居者アンケート対象215戸と復興公営住宅事前登録で当選のため対象外となった38戸の合わせて253戸から、貸主アンケートで貸主が借上制度に関心のあった1,183戸までの戸数を、借上が見込める借上有望戸数とし、調整を進めている。

6. 復興まちづくりへの8つの効果とその定量的検証

みなし仮設の復興公住化に関する取組の分析により、復興まちづくりへの8つの効果を明らかにし、その定量的な検証を行った。

【効果1. 住み慣れた場所に住み続けられる】

みなし仮設の復興公住化により、みなし仮設住宅の入居者は今後も現在と同じ場所に住み続けることが可能になる。また、震災後3年半の間に育んできた地域とのつながりやコミュニティを維持しながら生活再建を進めることができるため、より早くスムーズな復興の実現につながっていく可能性がある。

- 震災後2か月時点の被災者のうち72%が、被災前と同じ場所や地域への継続居住を希望（図4-1①）
- 震災前から長年暮らしてきた場所への愛着や、地域コミュニティへの帰属意識が伺える
- 震災後3年半時点のみなし仮設住宅の入居者のうち36%が、同じ住宅への継続居住を希望（図4-1②）
- 震災後3年半という短い期間ではあるものの、苦しい時期を乗り越えてきた場所に今後も住み続けたいという被災者の思いが伺える

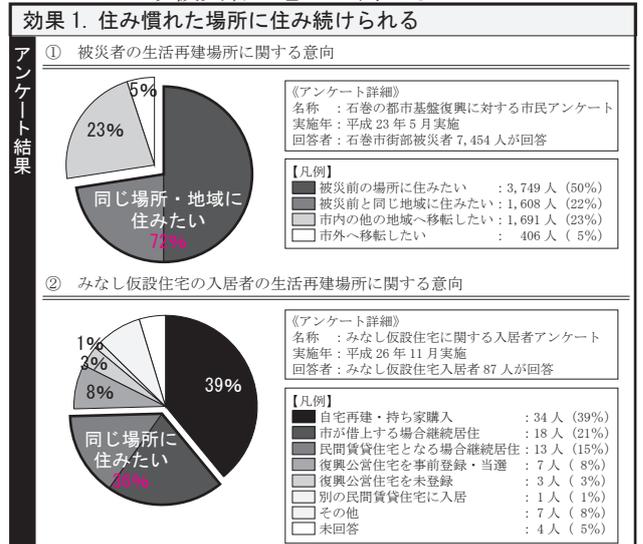


図4-1 住み慣れた場所に住み続けられる

【効果 2. 郊外の開発を抑制できる】

みなし仮設の復興公住化により、借上有望戸数分の復興公営住宅の新規建設を抑制できるため、将来的に維持し続けることが難しいと推測される郊外の新市街地開発をある程度抑制できる可能性が大きい。

- a. 第6章に前述の通り、復興公営住宅を入居希望者の希望通りに新規建設した場合、将来的に莫大な維持・管理・除却コストや空き住戸が発生するなどの問題点が予想される
- b. 市はそれらの懸念からみなし仮設の復興公住化を目指すに至っており、郊外への新市街地の開発や復興公営住宅の供給を減少させたい意向が伺える
- c. 久保山ら^{*3}による石巻市の新市街地と既成市街地における推計では、各地区の平成37年時点の人口は平成25年時点と比べて約70%に減少し、高齢化率は38.5%に上昇することが明らかにされた

【効果 3. まちなか居住を促進できる】

みなし仮設の復興公住化を行うと、住戸単位での復興公営住宅の導入が可能であり、中心市街地や既成市街地など、新規団地建設用地の確保が難しいまちなかにも、大きな投資なく短期間で定住人口を確保でき、まちなかの再生にもつなげることができる。

- a. 借上有望戸数253～1,183戸分の復興公営住宅をまちなかに確保できる可能性が高い
- b. みなし仮設住宅の入居者の平均世帯人数は2.8人であるため(図4-2①②)、まちなかに708～3,312人の人口確保が実現する(図4-2③)
- c. 今回アンケート調査を行った市街部のみなし仮設住宅2,978戸のうち、貸主が借上制度に関心のある物件は1,183戸で、全体の40%に上る
- d. みなし仮設住宅以外の住宅ストックの40%程度にも、同様に借上の可能性が考えられ、更なるまちなか居住の促進につながることが見込まれる

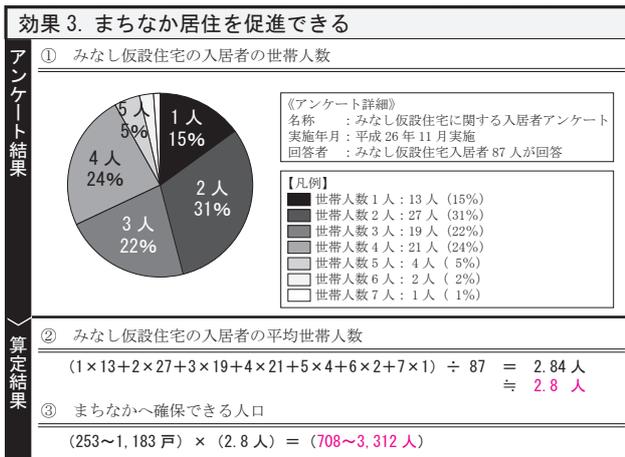


図4-2 まちなか居住を促進できる

【効果 4. 既存住宅ストックを有効活用できる】

震災前にまちなかで空き家・空き住戸となっていた住宅ストックを、みなし仮設の復興公住化により、被災者の居住の場として有効活用することができる。

- a. 借上有望戸数253～1,183戸分の住宅ストックを有効活用できる可能性が大きい

- b. 震災前、かつ、災害危険区域や半島部の空き家も含む、平成20年時点での石巻市空き家戸数8,120戸(図4-3①)に対し、今回の最大借上有望戸数1,183戸はその15%を占めており、まちなかの空き家解消に多大な貢献ができると考えられる
- c. みなし仮設住宅以外の住宅ストックの40%程度にも借上の可能性が考えられるため⁹⁾、更なる住宅ストックの有効活用につながるが見込まれる

効果 4. 既存住宅ストックを有効活用できる

① 平成20年時点の石巻市内の空き家戸数

総数	住宅数						住宅以外で人が居住する住宅数
	居住世帯あり			居住世帯なし			
	同居世帯なし	同居世帯あり	総数	時現在者のみ	空き家	建築中	
64,870	56,370	56,280	90	8,500	350	8,120	30

《調査詳細》
 名称：住宅・土地統計調査(居住世帯の有無別住宅数及び人が居住する住宅以外の建物数)
 実施年：平成20年4月実施

図4-3 既存住宅ストックを有効活用できる

【効果 5. 早期に生活再建を実現できる】

まちなかでの購入物件や民間賃貸住宅への移転を選択する場合に比べ、みなし仮設の復興公住化による復興公営住宅を選択した被災者は、居住にかかる費用を抑えて生活再建に専念できる上に、新規建設や移転にかかる期間が不要であり、早い段階から暮らしやすいまちなかに生活再建の場を確保できる。

- a. 生活再建の際、石巻市街部において選択する居住環境の違いによる20年分の経済的負担は、以下のようにより、復興公営住宅の場合に圧倒的に少ない
- b. 2LDKのマンション購入価格：平均2,480万円、その20年分の価値は約1,055万円(図4-4①)
- c. 2LDK民間賃貸住宅の家賃：平均6万円/月、その20年分は1,440万円(図4-4②)
- d. 復興公営住宅(みなし仮設の復興公住化含む)の2LDKの家賃：約8千円/月(政令月収1分位の場合)、その20年分は192万円(図4-4③)
- e. みなし仮設の復興公住化では建設期間が不要で、仮設生活からすぐに生活再建に移ることができるため、早急な復興に寄与できる可能性も大きい

効果 5. 早期に生活再建を実現できる

① 分譲マンションの場合の入居後20年後までの価値

- ・RC造の場合、耐用年数は47年
- ・石巻市の2LDK・60㎡以上の分譲マンション相場：平均2,480万円
- ・(20年分の価値) = $(2,480 \text{ 万円}) \times (20/47) = 1,055.32 \text{ 万円} \approx 1,055 \text{ 万円}$

《物件情報》
 立地：旧石巻市街部
 型・面積：石巻市復興公営住宅最多の2LDK・65㎡程度とする
 相場出典：@nifty不動産HPより(平成26年12月訪問)

② 民間賃貸住宅の場合の20年分の家賃

- ・石巻市の2LDKの民間賃貸住宅の家賃相場：平均6万円/月
- ・(20年分の家賃) = $(6 \text{ 万円}) \times (12 \text{ か月}) \times (20 \text{ 年}) = 1,440 \text{ 万円}$

《物件情報》
 立地：旧石巻市街部
 型・面積：石巻市復興公営住宅最多の2LDK・65㎡程度とする
 相場出典：CHINTAI HPより(平成26年12月訪問)

③ 復興公営住宅(みなし仮設の復興公住化含む)の場合の20年分の家賃

- ・石巻市の公営住宅入居者の政令月収1,133世帯/1,546世帯(73%)が1分位に相当
- ・石巻市の2LDKの復興公営住宅(1分位)の家賃相場：約8千円/月
- ・(20年分の家賃) = $(8 \text{ 千円}) \times (12 \text{ か月}) \times (20 \text{ 年}) = 192 \text{ 万円}$

《物件情報》
 立地：旧石巻市街部
 型・面積：石巻市復興公営住宅最多の2LDK・65㎡程度とする
 相場出典：「石巻市復興公営住宅事前登録のご案内」石巻市

図4-4 早期に生活再建を実現できる

【効果 6. 貸主の安定的な家賃収入を確保できる】

みなし仮設の復興公住化により、その物件の貸主は、空き家・空き住戸の活用を行い、市場価格と同等の家賃収入を比較的安定的に継続できる。

- a. 2LDK 民間賃貸住宅の家賃: 平均6万円/月 (図4-4②)
- b. 民間賃貸住宅が借上復興公営住宅となった場合も、貸主には市場価格と同等の家賃収入が保証される
- c. 貸主に安定的な家賃収入を確保できるため、被災者であることが多い貸主の生活再建に対する、間接的な支援となる可能性も考えられる

【効果 7. 復興公営住宅の建設経費を適正化できる】

みなし仮設の復興公住化により、借上有望戸数分の復興公営住宅の新規建設を抑制できるため、膨大な建設費や維持管理費を適正化し、他の復興まちづくりへの資金確保につなげることも可能になる。

- a. 復興公営住宅の標準建設費: 2,329万円/戸
- b. 一般的に、維持管理費 > 建設費
- c. 今回のアンケート調査による借上有望戸数 253 ~ 1,183 戸分の復興公営住宅戸数を確保できると、その分の新規建設を避けられるため、少なくとも建設費約 59 ~ 276 億円を削減できる (図 4-5 ①)
- d. みなし仮設住宅以外の住宅ストックの 40% 程度にも借上の可能性が考えられるため⁹⁾、更なる経費の適正化につなげることが見込まれる

算定結果	効果 7. 復興公営住宅の建設経費を適正化できる	
	① 削減できる整備費	
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国による復興公営住宅の標準建設費: 2,329万円/戸 ・ (253~1,183戸) × (2,329万円) = (約 59~276億円) 	

図 4-5 復興公営住宅の建設経費を適正化できる

【効果 8. 民間住宅ストックの質を底上げできる】

耐震・断熱・バリアフリーなどの改修を義務付けて借上を行うと、住宅ストックの質の底上げや良質な住宅ストックの新規供給につながる可能性がある。

- a. 木造住宅の耐震改修費用: 平均 150 万円/戸^{*5}
- b. 復興公営住宅の標準建設費: 2,329万円/戸
- c. 住宅ストックの改修は新規建設の 10% 程度の少ない投資で実施可能であり、少しずつ着実に適切な水準の住宅ストックを増やすことができる
- d. 借上公営住宅の性能向上に寄与できるだけでなく、借上期間満了後には適切な水準の住宅ストックを

調査結果	効果 8. 民間住宅ストックの質を底上げできる	
	① 平成 22 年時点の石巻市内の公営借家世帯数と民間借家世帯数	
	一般世帯	住宅に住む一般世帯
	総数	主世帯 総数 持ち家 公営借家 民間借家 給与住宅
	57,796	57,078 56,536 40,132 2,188 13,017 1,199
	57,078	718
	同居世帯 総数	
	16,240	
	※公営借家は公営・公団・公社の借家の合計	
	《調査詳細》 名称: 国勢調査 (住居の種類、住宅の所有の関係別一般世帯数、一般世帯人員、1 世帯あたりの室数及び 1 世帯当たり延べ面積) 実施年: 平成 22 年 10 月実施	
算定結果	② 平成 22 年時点の石巻市内の公営借家世帯のシェア	
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 住宅居住世帯数: 57,078 世帯 (戸) ・ 公営借家世帯数: 2,188 世帯 (戸) → 3.8% 	
	③ 平成 22 年時点の石巻市内の民間借家世帯のシェア	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 住宅居住世帯数: 57,078 世帯 (戸) ・ 民間借家世帯数: 13,017 世帯 (戸) → 22.8% 		

図 4-6 民間住宅ストックの質を底上げできる

社会に供給することにもつながる

- e. 民間に対して、あらかじめ将来の借上の可能性を考慮に入れた上で、借上に適切な水準での新規供給を促進できる可能性もある
- f. 居住世帯のある住宅のうち、シェア 3.8% に留まる公営住宅 (公団・公社も含む) に限らず、シェア 22.8% を占める民間賃貸住宅の質の底上げを誘導していくことこそ、これからの住宅行政に求められる望ましい姿であると考えられる (図 4-6)

7. 今後のまちづくりに対するビジョン

ここでは、石巻市におけるケーススタディをもとに、みなし仮設の復興公住化の考え方を発展させた場合の、今後のまちづくりに対するビジョンを考察する。

1) 民間住宅ストックの情報管理の実現

住宅ストックの有効活用のためにも、住宅履歴情報「いえかるて」¹⁰⁾ などの活用による情報管理促進が必要である。行政が民間住宅ストック情報の全体像を把握できれば、これを参考としながら、現状に見合った今後誘導していくべき質的目標の設定が可能になる。

2) 住宅ストックの質の底上げ

質的目標の設定と、新規建設に比べて少ない投資で実施可能な改修の促進により、着実に住宅ストックの質を底上げを進めることができると考えられる。また、質的目標をクリアした民間住宅ストックの優先的借上などにより、民間に適切な水準での供給を促進できる。

3) ストック型社会形成への貢献

住宅ストックの質の底上げが進み、適切な水準の住宅ストックが増加すると、中古住宅の資産価値が上昇し、それらを担保とする資金融資や、中古住宅ストックの流通が盛んに行われる可能性が予測できる。従来よりなかなか進展が見られなかったストック型社会形成への第一歩として、貢献できる可能性が大きい。

4) 集約型都市構造実現への寄与

みなし仮設住宅の借上は既存の民間賃貸住宅を中心に行われており、そのほとんどが中心市街地や既成市街地に分布している (図 2)。そのような中古の民間住宅ストックの質の底上げが進むと、その借上などにより、まちなかの空き家解消・人口確保につなげていくことが可能になる。また、予測の難しい人口減少動向に対して、今後はさらに多くの選択肢を用意し、計画を随時修正しながら柔軟に対応できるようにする必要が。みなし仮設の復興公住化の考え方では、大きな投資なく短期間で柔軟に、まちなかへの定住人口の確保が可能のため、集約型都市構造の実現に寄与するひとつの手法として期待できる可能性がある。

【参考文献】*1 海道清信「コンパクトシティの計画とデザイン」学芸出版社、平成 19 年 12 月 / 米山秀隆「空き家対策の最新事例と残された課題」富士通総研経済研究所、平成 26 年 5 月 *2 米野史健「東日本大震災における既存の民間賃貸住宅を活用した借上げ仮設住宅の実態と課題」日本建築学会大会学術講演梗概集、平成 24 年 9 月 *3 久保山航希「宮城県石巻市における復興市街地の都市像と復興プロセス」日本建築学会大会学術講演梗概集、平成 26 年 9 月 *4 石巻市「東日本大震災からの復興」平成 26 年 12 月 *5 財団法人日本建築防災協会「木造住宅の耐震改修の費用」平成 22 年 6 月
【注釈】1) 借上により応急仮設住宅として取り扱われる既存の民間住宅 2) 株式会社ドールに対する調査 (平成 26 年 10 月実施) 3) 6-2 に後述の通り 4) 平成 26 年 11 月に供給予定戸数に変更されている 5) 被災者住宅再建事業、被災者危険住宅移転事業など 6) 平成 25 年 9 月実施 7) みなし仮設住宅に関するアンケート、平成 26 年 8 月実施、貸主 977 人対象、回収率 45% 8) みなし仮設住宅に関する入居者アンケート、平成 26 年 11 月実施、入居者 215 世帯対象、回収率 50% 9) 効果 3. c. より 10) 国土交通省既存住宅流通活性化事業により登録が推進されている