

## 特別寄稿

# 震災復興から考える 空き家と地域コミュニティ

たがみ たくま  
田上 琢磨

一般社団法人 石巻じちれん 事務局

## 1. 震災後の石巻市について

宮城県石巻市は2011年に発生した東日本大震災により、3,277名の死者と417名の行方不明者を出し、全壊1万8,560棟、半壊2,663棟、一部損壊1万43棟、床上浸水6,756戸、床下浸水8,973戸と、甚大な被害が及びました。

石巻市の人口は、東日本大震災の約半年前、2010年9月30日時点で16万3,216人でした。それが1年後（震災から半年後）の2011年9月30日時点で15万3,452人と、約1万人の減少となりました。これは、震災の犠牲による減少以外に、住まいや就労先の確保のために市外への転居をされた方が多かったことが理由として挙げられます。そして、2019年6月現在で14万3,479人と、震災の半年後からの約8年間で、さらに約1万人の人口減少が見られました。

## 2. 仮設住宅について

大規模な災害が発生すると、災害救助法により仮設住

宅が供給されます。石巻市では建設型の仮設住宅が約7,000戸（134団地）供給され、その多くは長屋タイプでした（写真1）。また、市営住宅や民間賃貸住宅を借り上げたいわゆる「みなし仮設住宅」は、約5,000戸供給されました。人数では建設型で最大約1万7,000人、みなし仮設では約1万5,500人が仮設住宅またはそれに準ずる住宅で暮らしました。

住民の多くは被災前に戸建住宅で暮らしていた方が多く、集合住宅で生活をした経験がありませんでした。震災は市民の暮らしぶりも変えました。



写真1 仮設住宅が建ち並ぶ、石巻市

仮設住宅では、入居後に建物の断熱性の問題等のトラブルがあったほか、退去までの期間で、隣の家からの生活音がストレスになったという声が多く聞かれました。目覚ましのアラームや、なかには「おならの音まで聞こえる」という冗談半分ながらも遮音性が低い環境だったことが窺えるエピソードも耳にします。そうした環境によるトラブルも多く発生し、警察が出動するケース、耐え切れず仮設の退去を余儀なくされ、仮設間での転居を選択したケースもありました。

トラブル回避として、とても重要なのがコミュニティです。同じ物音でも、「うるさい」になるのか、「生活している以上はお互いさまだよね」と思えるかは、周囲との関係性をいかに築けるかによります。しかし、実際にはなかなかうまくいかないという現状があります。

その理由として、入居者の選定方法があります。石巻市内の仮設住宅は、基本的に完全抽選で入居者を選定しました。そのため、コミュニティ形成に大きな差が生まれました(写真2)。

半島沿岸部では、仮設住宅を整備した付近に家があった住民で構成されたため、既

存のコミュニティがある程度維持され、大きなトラブルは見られませんでした。それに対し、市街部では様々な地区からバラバラに入居したため、0からのコミュニティづくりが必要となりました。様々な地区から入居者が集まり、育った地区の文化風習の違い、家族を亡くされたかどうか等の被災状況の違い、経済状況の差など、背景や想いの違いがコミュニティ形成の壁になりました。

住民同士の相互理解は入居後数カ月である程度できた方もいれば、最後まで近隣のやり取りは全くなかったと話す住民もいました。

### 3. 仮設住宅の空洞化

石巻市内には、2019年6月1日現在も、仮設住宅(6団地)15戸に27人が暮らしています(図1)。

災害救助法では、仮設住宅の居住年数は2年と定められており、1年ごとに延長申請をして居住期間を延ばしますが、現在の住民は県で定めた仮設住宅の供与期間(2019年3月31日)までに再建が難しい世帯、例えば経済的な事情から再建先が見つ

からない、再建中だが家の建築が終わらないといった、特定の事情が認められた特定延長世帯を残すのみになりました。

仮設住宅からの再建方法は、大まかに「自宅再建」と「災害公営住宅への入居」に分かれます。

石巻市の災害公営住宅は、2013年の5月を皮切りに供給が始まり、2019年3月の供給をもって4,456戸の整備が完了しました。

整備規模ゆえに完了まで時間がかかってしまうのは仕方な



写真2 仮設住宅では、コミュニティの形成が大きな課題だった

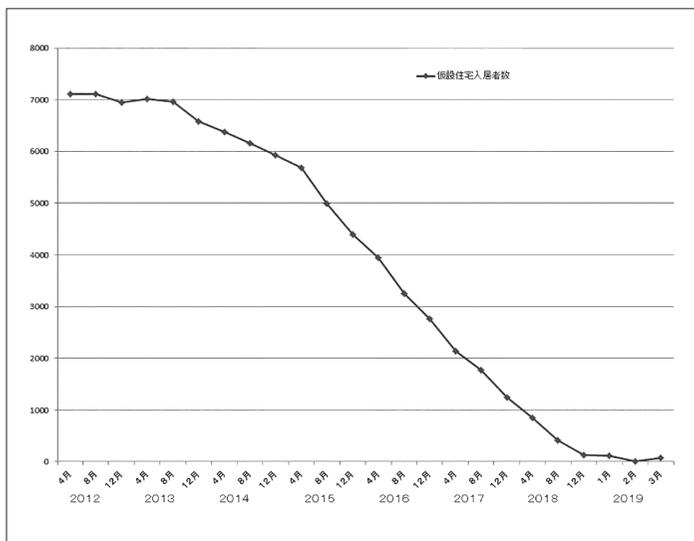


図1 仮設住宅入居者数の推移 (2012年4月～2018年3月)

いことですが、その間に仮設住宅では住戸の空洞化が起きました。仮設住宅の入居率は、2012年秋から少しずつ減り始めます。早期に退去をしていったのは、若い世帯が多い傾向にありました。

その理由として、経済的に出ていける力があつたという側面と、子どもがいると騒音等で周りに気を使う、子どもの健全育成が難しいというようなことが挙げられるでしょう。入居率は、2015年6月に50%を割りました。その頃から、「夜に音がしないから気味が悪く眠れない」「防犯面が不安」などの生活ストレスの声が聞かれました。生活音は、時にトラブルになりますが、なければストレスにもなるということでしょうか。

ちなみに、阪神・淡路大震災の際、仮設住宅は4年10カ月で解消したと言われていますが、石巻市は完全解消に至るまでに約2倍の歳月がかかったこととなります。

#### 4. 災害公営住宅の空洞化

災害公営住宅は、被災者の再建意向にあわせて整備戸数を決めたにもかかわらず、

2019年6月現在で既に空き住戸の問題が出始めています。

それには、次のようにいくつかの大きな理由があります。

#### 【理由1：時間経過による被災者の意向の変化】

前述のとおり、石巻の災害公営住宅の供給は2013年の6月～2019年の3月までで完了となりましたが、最長で震災から約8年、一番供給数が多かった2016年でも約5年の歳月を要しています。この期間で世帯構成・経済事情・就労・

学校など、「どこで生活をするか」を考える事情が変わりました。

いくつか例をあげると、

- ① 高齢の母と息子で構成される世帯が母親の死去により、息子は職場に近い環境を優先し、民間賃貸に入居。
- ② 被災前地域の近くに入居予定だったが、介護度の変化により、家族と同居に切り替えた。
- ③ 結婚し共稼ぎになったため、賃貸よりも家を建てる方が良いと判断した。

このような意向変化は、家庭環境の変化以外にも、制度が大きく影響を及ぼした側面もあるでしょう。

#### 【理由2：制度の根本的な問題】

仮設住宅が災害救助法に基づき整備・運営されるのに対し、災害公営住宅は従来の公営住宅法の災害による住宅困窮者の住宅確保の観点に基づき整備され、従来法のなかで運営されます(写真3)。この従来法は、公営住宅法と立地自治体の条例を指します。

現行法のなかでは、入居者の選定基準と



写真3 災害公営住宅として整備された石巻市営住宅

して、入居できるのは政令月収が15万8,000円以下（裁量世帯は21万4,000円）の世帯とされており、これを超えると入居審査ではねられます。しかし、災害公営住宅は収入ではなく罹災証明書が入居の基準になるため、本来入居要件を満たしていない世帯の入居が可能になります。

そうした世帯は、入居要件を満たして入っても収入超過世帯として扱われるため、入居数年後には近傍同種の住宅と同じ基準で家賃算定されます。そのために築年数が若い、利便性が高いなどの理由により民間賃貸で探すより高値、ローンを組むよりも月々の家賃が高くなるといった事態が発生し、入居後数年間の家賃低減措置がなくなる、低減率が落ちるタイミングで退去していく傾向があります。

### 【理由3 従来の自治体規模からみた適正数】

石巻市では、4,456戸の災害公営住宅を整備したことは前述しましたが、この数字は震災前の石巻の市営住宅の供給数の約3倍に当たります。

そのなかで、災害公営住宅の入居要件が2019年4月に、罹災証明書ベースから従来

どおりの政令月収ベースへ変更となりました。つまり、これまで政令月収にかかわらず住宅が全壊または大規模半壊し住宅を解体している世帯に入居資格があったものが、今後は、従来どおりの入居要件を満たす世帯しか入ってこないということになります。

石巻の市営住宅は、震災前の整備戸数である程度足りていたのに約3倍も増やしているため、飽和状態になることは目に見えていました。震災前からある既存市営住宅が老

朽化して、その入居者が災害公営住宅へ住み替えていくにしても、その一方で、高齢化や人口流出、そして前述した稼働世帯の退去が進むことなどの理由から、石巻市の災害公営住宅はさらに空洞化が進むことが予想されます。

## 5. 財政面の課題

ここで、東日本大震災により大規模被災した三県の災害公営住宅の整備手法の違いに注目してみます。

福島県、岩手県は災害公営住宅を県営と市営をミックスしたのに対し、宮城県はすべて市営にしました。これは、「誰が住宅の維持管理・費用負担をするのか」という議論に直結するのですが、宮城県では災害公営住宅が空洞化し、維持管理費が嵩んでも市町にのみ負担が生じます。

一般的に、空き家率が30%を超えると自治体は財政破たんをされると言われています。ここまで公営住宅の空洞化の話をしてきましたが、同時に一般住戸の空洞化が進むことも考慮しなければなりません。公営住宅の空洞化も、地方自治体の弱体化と財政破たんへリンクしていくのではないで

しょうか。

この問題の根本は、従来の住宅に困窮する人に向けた公営住宅法を、災害により住戸を失った人への住戸確保の手法として使うことに無理があるのではという点と、現代の公営住宅のあり方そのものが曲がり角にきているという二つの側面があるように感じます。

## 6. 空洞化と コミュニティ

空洞化による影響は、財政面だけではなく地域コミュニティにも大きく作用します。

大規模な災害が起きると、「孤独死」「孤立死」の問題がクローズアップされます。この問題も日本全体の課題ではありますが、被災地では既存のコミュニティが災害により破壊され、社会的接点を失う人が急増するため、特に起きやすい条件が揃うという前提でとらえる必要があります。

仮設住宅の課題でも、入居者の選定において抽選方式を採ったことがコミュニティ形成の足かせになったことは触れましたが、災害公営住宅においてもやはり入居者選定の際に抽選方式を採りました。

被災前の地区に戻られた方が多い地域では、ある程度コミュニティの再構築が図られる環境にありますが、新興市街地の災害公営住宅などでは、仮設と同じようにコミュニティ形成を0からスタートする状況です。そのようななかで社会的な孤立者は生まれやすくなります。既に市内でも孤立死とされるようなケースが何件も起きました。

そういった事態を防ぐため、様々な取り



写真4 入居者がほとんどいなくなった仮設住宅

組みが住民、自治体やNPO、専門機関で展開されています。しかし、どの取り組みでもキーになるのは周辺住民です。空洞化が進んでしまい取り巻く周辺住民がいなくなってしまうと、社会参加をしようにも周辺の社会が希薄になっていて、異変が起きても気づく人がいない、そんな環境が生まれます（写真4）。

## 7. 結びに

震災後、「ここ（石巻）の問題は、日本の社会課題を20年先取りしている」と言われてきました。空き家問題、コミュニティ、災害後の住宅施策、公営住宅のあり方、社会的孤立をどう防ぐか、人口減少するなかでどう地方自治を維持していくのか……。震災復興の一言では片づけられない社会課題が山積みです。

発災して10年後、復興財源というカンフル剤が切れたときに、さらに厳しい状況に置かれるでしょう。そうしたなかで、かつて被災地と呼ばれた石巻がどうなっているのか、多くの方にアンテナを向けていただければと思います。