

被災地域の居住事情は震災前後でどう変わったのか

2020年7月31日

1. 被災後の居住事情の解釈

関連する文献を参照すると、事実の描写以前に、二つの立場があるように見える。一つは、被災後、緊急の避難所で時を過ごす人たちをマスコミが大きく取り上げることから、どうしても気の毒さと可哀そうとの感情に支配されがちであるが、現実には、次なる住居を求めて、移動する人たちの方が多い。被災地域にとっては、新たな都市計画を策定し、より強靱で利便性の高い街づくりにつなげていくチャンスでもある。これは、例えば、「災害の住宅誌」(牧紀男)の基調ともいえるのであって、牧の著書は、住まいは常ならずとのセンスを取り戻すべきだとの主張に貫かれている。この立場からすれば、被災地の居住事情が悪化してもそれは一時的なことであり、被災地に残る人、域外に出る人など様々な出入りを経て、被災地はそれなりに回復していく。神戸のような名高い大都市なら復興(人口が被災前に戻ることという定義に沿うなら)するが、元々人口減少・高齢化が深刻化しつつあった地域では、復興が難しい。牧の基調に従うなら、そのような地域で復興を叫ぶのは徒労に如かずということになる。ある意味では、リセットの良い機会ととらえるべきなのだとということであろう。

一方、例えば、「被災弱者」(岡田広行)は、壊れた自宅に住まざるを得ない人たち、すなわち在宅被災者こそ弱者の最たる者としている。確かに、建設仮設住宅やみなし仮設住宅などの応急住宅には、当座、家賃無料で入居できるが、それは期限がある。その後、復興公営住宅に入居していく人がいるが、家賃支払いが発生する。そうした事情が、危ない自宅に止まらせる「留め置き効果」を持つ。行政と民間賃貸住宅の家主が契約し、被災者に転貸するみなし仮設は、元々賃貸の人には、むしろ条件が良くなる可能性もあるが、時限的である。また、民間賃貸に入れば、注目もされなくなり、弱者にも関わらず、置き去りになりやすいという。動こうにも動けない人たちが自宅にこもるわけであり、そうした人たちには稼働能力・稼得能力に乏しい人が多い。それをもって、弱者というのである。それではどうするのか。これは、政府(中央・地方)の責任と限界をどう捉えるかに関わる。

以上の視点は、マージナルな人たちをどう捉えるかという立場の違いに起因しているであろう。こうした見解を背景として、実際の居住事情がいかなる変化を見せているのかについて、統計を調べてみるのが本稿の目的である。政府の責任と限界に関わる分野ではあるが、それはもう少し詳しい観察や専門的な見解を調べてからにしたい。

2. 被災前後における居住事情の変化(統計の観察)

2008年と2018年の住宅・土地統計調査は、東日本大震災を挟む調査となっている。2013年もその意味では同様ではあるものの、被災後2年ではまだ緊急時の中にあるとも言える。その2つの時期について、時系列的な比較が可能な指標を選択して整理したものが、第1~2表である。対象都市(宮城県4市、岩手県2市)は、被害の大きさを直接死の多さで見ると準拠して選ばれている。観察結果は以下のとおりである。

①居住世帯のない住居(広義の空き家)の数は、9.2倍強となっている。これは、多くが賃貸用、と「その他」(狭義の空き家)で増えたものである。市によって異なるが、概ね2者の数は似通っている。「その

他」に分類される空き家が増えたことは理解しやすいが、賃貸用で増えたのは、みなし仮設住宅が増加したことが背景にあるのかもしれない。

②所有関係別の住宅については、持ち家と民間借家は微減している。民間借家が結果的にむしろ減少したということが、この所有関係の住居が超過供給になった結果、空き家が増えたことを窺わせる。一方、公営借家は3倍程度に増えている。また、給与住宅も29%増えている。大災害の結果、公営借家の受け皿としての役割が高まっている。また、民間企業が所有して、その社員に利用させる給与住宅の役割が無視できない。公営住宅政策と企業の住宅施策は、大災害後の居住環境を支えるためには、重要な位置を占めるとも言えよう。

③住居の広さ(1人当たりの畳数)を質的な指標としてみると、持ち家(一戸建て)と民間借家(共同建て)で見て、持ち家は8.7%、民間借家は21.6%広がっている。上記の牧の著書には、住まいを変えて、満足感があるという人達の割合は無視できないほどの記述があるのだが、この数値を見る限り、それも分かるような気がする。また、持ち家の腐朽・破損戸数を調べると、被災前の方が多かった。事情はいろいろであろうが、リセットというのは考えうるのである。

④世帯年収別・住宅所有関係別の世帯数を調べてみた。

100万円未満と100~200万円という最低所得層に焦点を当ててみる。つまり、居住弱者であり被災弱者である可能性が高いと考えられる。まず、これらの低所得層に共通して見られるのは、民営借家の激減(それぞれ49.8%減、39.3%減)と公営借家の激増である。もっとも、震災前の公営借家の戸数は民営借家の戸数の1/5弱であったが、低所得層にとって、公営借家の重要性は、その増加率に窺える。すなわち、それぞれ3.6倍、3.4倍となっている。均してみれば、100万円未満の層において、明確に公営借家を選択されている(そういう選択を余儀なくされている)。持ち家は、それぞれ11.3%減、7.2%減となっているが、倒壊などを考えれば理解できる。注目すべきは、給与住宅で、特に100~200万円の層で3倍弱となっている。戸数が知れているので、ウェイトは無視できるほどであるが、災害時を考慮して企業の福利施策を政府が補助する制度の必要性・根拠と考えられるかもしれない。逆に、100万円未満の層については、給与住宅が80戸から10戸に激減している。働いていた企業自体が破綻したのであろうか。

今後、大災害と居住問題を考える際に、過去の居住事情の変化とその背景などを踏まえて、政府の介入の仕方を考えていく必要があるだろう。

(妹尾 芳彦)

第1表 被災地域の居住事情(2008年)

	石巻	気仙沼	東松島	名取	陸前高田	釜石
居住世帯なし	8120	3570	1540	2370	800	2800
空き家(その他)	2780	1720	660	730	590	1490
持ち家	38190	15830	9820	15930	6570	10680
公営借家	2240	220	500	1100	290	700
民営借家	12280	4130	2600	5540	470	2570
給与住宅	1180	500	310	230	50	530
広さ(1人当たり畳)						
持ち家(1戸建て)	14.87	16.06	14.35	14.18	16.86	15.71
民営借家(共同)	8.95	8.81	8.15	9.08	7.51	8.50
腐朽・破損あり(持ち家)	5500	2280	440	560	720	1160
(100万円未満)(世帯)						
持ち家	2390	990	550	360	540	820
公営住宅	440	80	120	90	80	120
民営住宅	1880	420	200	390	50	350
給与住宅	60	-	10	10	-	-
(100~200万円)(世帯)						
持ち家	4930	2530	1060	1200	980	2170
公営住宅	540	60	130	380	100	230
民営住宅	2540	1080	550	1050	80	550
給与住宅	20	60	10	-	-	-

(備考)「住宅・土地統計調査」(総務省、2008年)により作成。特記されている以外は、戸数が単位。

第2表 被災地域の居事情(2018年)

	石巻	気仙沼	東松島	名取	陸前高田	釜石
居住世帯なし	70490	29380	16680	32380	8800	19350
空き家(その他)	7900	3400	1020	1420	1410	2070
持ち家	36580	16160	10650	18880	5240	8910
公営借家	6330	4070	960	1760	1040	2130
民営借家	10730	2770	2080	6830	370	2550
給与住宅	1370	630	180	550	130	760
広さ(1人当たり畳)						
持ち家(1戸建て)	16.15	17.59	15.37	14.75	18.50	17.66
民営借家(共同)	9.55	10.92	10.63	9.40	10.02	11.51
腐朽・破損あり(持ち家)	2610	870	440	510	260	610
(100万円未満)(世帯)						
持ち家	2230	800	390	350	350	890
公営住宅	1450	830	220	280	230	340
民営住宅	780	190	40	460	30	150
給与住宅	-	-	-	10	-	-
(100~200万円)(世帯)						
持ち家	4840	2420	1250	1120	780	1530
公営借家	1970	1220	290	460	330	630
民営借家	1980	420	320	460	40	330
給与住宅	140	10	-	70	-	40

(備考)「住宅・土地統計調査」(総務省、2018年)により作成。特記されている以外は戸数が単位。