

Discussion Paper No. 2014-15

防災集団移転事業などの復興政策の現状と課題¹

2014年11月

中川雅之（日本大学・経済学部・教授）²

齊藤誠（一橋大学・経済学研究科・教授）

要旨

本論文は、東日本大震災の被災地域の復興政策、特に、防災集団移転事業について、現在の状況と将来の課題を議論している。特に、被災地が縮小期にあることを踏まえて、防災集団移転事業を評価していく。具体的なケースとして、ハリケーンカトリナで著しく被災したニューオーリンズの住宅復興政策と比較しながら、東日本大震災で甚大な被害を受けた石巻市の住宅復興政策の現状と課題を整理していく。本論文の結論としては、被災地域に居住制限をかけて強制的に移住させるのではなく、自然災害リスクの情報開示したうえで、居住者に対して、継続居住か移転かの選択を委ねる住宅復興政策が望ましいことを提案する。

¹ 本稿は2013年11月に筆者たちが行った、石巻市でのヒアリング調査に多くを拠っている。ヒアリング調査にご協力いただいた、野村祐（石巻市総務部総務課法制企画官）、中村恒雄（復興政策部復興政策課課長補佐）、大塚智也（行政経営化課長）、木村毅（復興事業部区画整理第1課課長補佐）、木村茂徳（復興事業部区画整理第2課課長）、佐々木貞義（復興事業部基盤整備課課長補佐）に感謝を申し上げたい。また野村祐氏には、報告、資料提供を頂いた。この場を借りて重ねて感謝申し上げたい。

² 連絡先：〒101-8360 千代田区三崎町1-3-2 日本大学経済学部
Tel.&Fax.: 03-3219-3360、E-mail: nakagawa.masayuki@nihon-u.ac.jp

The current situations and future issues of the earthquake disaster recovery policies including the group relocation projects for disaster mitigation

Masayuki Nakagawa, Nihon University

Makoto Saito, Hitotsubashi University

Abstract:

In this paper, we explore the current situations and future issues about the earthquake recovery policies, in particular, the group relocation projects for disaster mitigation, which have been applied to the residential areas severely damaged by tsunamis in the Great East Japan Earthquake. In doing so, we pay serious attention to the fact that these damaged areas had been shrinking in terms of population even before the Earthquake. As a case study, we carefully compare Ishinomaki City with New Orleans, both of which were hit by severe natural disasters when they were shrinking. Based on our investigation, we propose a recovery policy which allows residents to dwell in tsunami-damaged areas if they wish unlike the current policy which forces residents to leave damaged areas.

1 はじめに

東日本大震災は、東北地方の非常に広い範囲の都市・地域に壊滅的な打撃を与えた。このような大災害は都市にどのような影響を与えるだろうか。Vigdor [2008] は、成長都市が巨大災害に被災した場合、比較的早い時期に元の人口を回復するものの、人口、都市が収縮している収縮都市においては、被災後人口が元の状態に戻らない状態が長期にわたって継続している、ことを指摘する。

なぜ被災前の都市の成長過程が、被災後の復興過程にも影響を及ぼすのだろうか。収縮都市においては、住宅の耐久性から、「本来であればその都市に居住することを選択しない」はずの過剰な人口を抱えている可能性が指摘されている。このような都市においては、被災時点で過剰であった人口を清算する形で人口減少が非連続的に起きるとともに、その後もこれまでと同様の収縮が継続する。このため収縮都市において、元の人口を回復させるためには、非常に大きな政策資源の投入が必要になる。しかし、このような政策は、生産性を考えれば過剰に分布していた人口を、税金を投入して復元するものであるため、資源配分上は非効率な政策である。

現在被災地においては、津波被害が予想される地域を災害危険区域として指定し、そこに居住する者を高台や内陸に移転させ、新しいまちを創造する、防災集団移転事業が行われている。収縮する都市が多くを占める被災地で、被災時の人口規模を前提に、都市の構造を大きく変える事業を実施することを、どのように評価することができるであろうか。

本稿は、被災地の人口動向に最も大きな影響を与えられ、実際に大きな政策資源が投入されている、住宅復興政策に着目した評価を行う。住宅復興政策とは、被災住宅を再建させるための全ての政策、例えば前述の防災集団移転事業なども含むものとする。非常に甚大な津波被害のあった石巻市を取り上げ、同様にハリケーンカトリーナによる大規模被害を受けたニューオーリンズ市との間で、住宅復興政策の比較を行うことで、収縮都市における住宅復興政策の在り方を議論する。

第2節では、石巻市の人口動態の特徴を整理する。第3節は石巻市で筆者らが行った筆者たちのヒアリングに基づきながら、住宅復興政策に関する現

状報告を行う。第4節は先行研究をサーベイする形で、ハリケーンカトリーナの被災後にニューオーリンズ市がとった、住宅復興政策を描写する。第5節は、ニューオーリンズ市の経験を踏まえながら、被災地で採用されている住宅復興政策を評価し、将来のあり方を展望する。

2 石巻市の人口動態

2.1 被災地とはどんな地域だったのか

被災地域の人口、経済的な特性をみる。図10-1、図10-2には宮城県の、10名以上の死者、行方不明者を出した市町村を含む都市雇用圏について、1980年の値を1とした国勢調査人口の指数が記述されている。仙台都市雇用圏は仙台市を中心都市とし、郊外都市として15市町村を含む圏域だが、被災市町村として仙台市、塩竈市、名取市、岩沼市、多賀城市、亶理町、山元町、七ヶ浜町を含む。石巻都市雇用圏は石巻市を中心都市とし、女川町、東松島市を郊外都市とする圏域であり、全てで10名以上の死者、行方不明者を出している。気仙沼市、南三陸町は独立した都市・地域として位置づけられている。

<図10-1、図10-2を挿入>

仙台都市雇用圏においては、中心都市である仙台市も郊外都市も人口成長を続けている。一方、仙台都市雇用圏以外の都市・地域は、ほとんどの人口が一貫して減少している。ただし、石巻都市雇用圏の郊外都市がやや人口が伸びている。これは石巻都市雇用圏の郊外化が進んでいるという側面と、仙台都市雇用圏の郊外化の影響を受けている側面があろう。このように、石巻市、気仙沼市、南三陸町などの都市・地域は収縮局面にあった。

仙台都市雇用圏のような成長都市の復興は、まず従前の状態を回復することを、ベンチマークにすることが可能だ。しかし、収縮都市・地域における復興の基本的な方向性は、慎重な検討が必要だろう。収縮都市においては、前述のように復元不可能な人口減少が起こる可能性が高い。

2.2 石巻市の被災前後の人口

石巻市は前述のとおり収縮局面にあったが、東日本大震災によって甚大な被害を被る。津波の浸水区域は、市の平野部の面積の 30%程度であったものの、住宅等の建築物が浸水区域に集中していたことから、全壊住宅が全住宅の 27%、半壊住宅も加えれば 45%、一部損壊住宅も入れれば 76.6%の建築物が被災した。

< 図 10-3、図 10-4 を挿入 >

図 10-3 及び図 10-4 においては、石巻市の被災前後の人口動態が、指数と対前年変化率で描写されている。図 10-4 から明らかなように、石巻市は、被災前は年に 1%程度総人口が減少する収縮都市であった。実際に 2005 年に 170,630 人であった人口は、2010 年には 163,216 人に減少していた。被災直後にはこの減少率は 6%程度に大きく上昇し、2011 年の人口は 153,452 人となった。しかし、2012 年からは元の減少率である 1%に回帰し、2013 年の人口は 151,068 人となっている。つまり、被災から 3 年たった時点で 7.5%程度の人口減少を経験している。

3 石巻市における住宅復興政策

3.1 石巻市の被害の状況と復興の基本方針

東日本大震災が石巻市にもたらした被害は 2014 年 8 月 8 日時点で、死者数 3,171 人、行方不明者 428 人、建物被害は 20,035 棟、半壊 13,044 棟、一部損壊 23,615 棟となっている。

最大避難者数は 2011 年 3 月 17 日現在で 50,758 人に上っており、避難所数は 259 カ所に及んだが、避難所は 2011 年 10 月 11 日、待機所は同年 12 月 11 日をもって全て閉鎖されている。

このような状況に対して 133 カ所、7,122 戸の応急仮設住宅が整備され、最大で 2012 年 6 月に 16,788 人の住民が入居していた。また民間賃貸住宅への入居も進められ、最大で 2012 年 5 月に 10,845 人の住民が入居していた。2014 年 8 月時点でその数はやや減ったものの、まだ応急仮設住宅には 13,732 人が、

民間賃貸住宅には 10,845 人の住民がそれぞれ入居している。

同時並行して、本格的な新たなまちづくりもスタートしている。これらの復興過程は、国土交通調査室(2011)、井家(2012)、古川(2012)などで触れられているが、その後の状況も含めて以下で記述することとする。2011年5月には、石巻市震災復興ビジョン有識者懇談会が開かれ、2回の検討が行われた後、市民も交えた石巻市震災復興基本計画市民検討委員会（以下、市民検討委員会とする）において本格的な議論が開始され(同年6月14日)、8回の検討の後、同年12月22日の石巻市震災復興基本計画の公表につながった。

この石巻市震災復興基本計画は、その後のまちづくりの大きな方向を定めたものである。以下では、その検討過程を追ってみよう。2011年6月29日に開催された第3回の市民検討委員会において、海岸部、外海に面している地域においては高台移転を推進し、可住地の不足は市街化調整区域で対応するという方針が示されている。

その後、国土交通省から、「平成23年東北地方太平洋沖地震による津波対策のための津波浸水シミュレーション」(7月11日)、「津波被災地における民間復興活動の円滑な誘導・促進のための土地利用調整のガイドライン」(7月22日)が示された。これを受ける形で、第6回(8月29日)以降の市民検討委員会で、L1レベル(数十年から百数十年に一回程度発生するとされる津波)に対処するため、海岸防潮堤と二線堤防を整備し、それ以上の津波には避難等に対応するという方針が固まっていく。このため、防潮堤と二線堤防の間の空間は、非可住地域とされ、後述の防災集団移転事業などによって、安全な地域への移転が進められることになる。

これらを受けて決定された石巻市震災復興基本計画においては、

- 市街地の土地利用については、海岸防潮堤・河川堤防のほか、高盛土道路に囲まれたエリアは、安全の観点から、原則非可住地として、公園の整備や産業集積ゾーンとして活用する。
- 高盛土道路から内陸部のエリアは、土地区画整理事業と防災集団移転促進事業による集団移転や、公営住宅の整備などにより、早期住宅地の開発と、良好な住環境の創出を図る土地利用を推進する。

ことが示されている。その後、この基本計画に基づき、向こう3か年中に実施

予定の具体的事業を、毎年度「実施計画」としてとりまとめることで、計画の進捗管理・推進を図っている。

この間、非可住地域と事業が予定される地域の土地利用は固定される。具体的には、2011年4月に、建築基準法84条の建築制限がかけられ、9月まで延長される。これらの地域は、その後、2年間建築制限をかけることができる、被災市街地復興推進地域に改めて指定されることとなる。さらに、2012年12月には、防災集団移転促進事業を行うために、災害危険区域の指定が行われた。

このように石巻市においては、住宅の建築が禁止された住民に対する、移転後の住宅の確保と、被災住宅の住民に対する何等かの支援が求められている。石巻市ではこれに対して、防災集団移転促進事業と復興公営住宅という二つの事業によって対応を図ろうとしている。

3.2 防災集団移転事業の現状

まず防災集団移転促進事業について説明する。この事業は、「防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」に基づき、災害が発生した地域、または災害の危険性が高いと認められる区域内にある住居の集団的移転を促進するため、被災自治体に対して事業費の一部補助を行う事業である。

この制度が創設された1972年以降、1,834戸の移転が行われている。ただし、過去20年以内に実施された9件の事業をみても、移転平均戸数は42戸にすぎず、大規模な住戸の移転を予定した制度ではなかった。一方、石巻市においては、広範囲に災害危険区域が指定されたため、約6,600戸の世帯を対象とした移転が必要となった。しかし、この制度は、災害に起因した住民の移転を促進する唯一の法制度であり、石巻市を始めとする被災自治体においても、防災集団移転事業を活用せざるを得ない環境下にあった。

最初に東日本大震災における、防災集団移転事業に関する制度の変更を概観する。従来は補助対象経費（住宅団地用地の取得造成費用、移転者の住宅敷地購入・住宅建設に対する補助、移転促進区域内の宅地等の買取費用、移転者の住居の移転に対する補助費用など）の4分の3を、国が自治体に補助することとなっていた。しかし、東日本大震災にあたっては、追加的な国庫補助と地方

交付税の加算により、復興事業の地方負担を全額手当することとなった。また、移転先の住宅団地の最低規模を現行の10戸以上から5戸以上に緩和した他、借入金利子相当額補助を、406万円から708万円に引き上げる等の拡充措置が講じられた。

石巻市の集団移転先団地は、大きく石巻市の郊外部に位置する新市街地及び沿岸・半島部に分かれる。新市街地では、1地区（5箇所）の集団移転先団地108haの整備が進められている。沿岸・半島部には、46地区の集団移転先団地、160haの整備が進められている。この事業スキームについては、「被災者ひとりひとりに関して、最初から最後まで事業過程の一本の糸でつなぐような事業」と描写されることがあるように³、災害危険区域での住宅の処分から、移転先団地での住宅の購入、賃貸に至るまでを、地方公共団体の後見的な関与の下に実施される事業となっている。

① 災害危険区域の指定と土地の買取

2012年12月の災害危険区域の指定により、その地域では住宅等の新築や建て替え、増築・改築ができなくなる。このため住民は被災元地を石巻市に買い上げてもらい、安全な地域に移転することとなる。住民が所有する被災元地の買い上げに関しては、震災によって減価している価格で買い上げることが原則であることや、国土調査が終了していない場合が多いため、権利関係が必ずしも明確でない中での作業となり、大きな困難が伴っている。

筆者たちのヒアリングによれば、土地の買取り価格については、今後整備されるであろう、事業用地としての市街地の利用価値の増進をカウントしており、以前の地価に対して、平均80%くらい支払いが可能になっている。それでも、住民の期待する価格とは乖離しているのが実態のようである。また、国土調査が未了の土地では市が買った上で調整を終了させるという手段をとっている。しかし、このような土地の買取りは遅れがちである。

② 防災集団移転事業

<区画整理事業>

石巻市は集団移転先団地を整備している。規模の大きな新市街地を例にとれ

³ 課題設定合同研究会（2014年6月26日、一橋大学）での石巻市総務部総務課法制企画官野村祐氏の発表資料より。

ば、108.4ha の開発地に、区画整理事業によって 1,710 区画の住宅用地、1,030 戸の公営住宅を供給することが予定されていた。筆者たちのヒアリングによれば、市が事業用地を買収し、その費用は、地方債（公共用地先行取得事業債）で調達し保有している。その後の、宅地造成などを国費が充てられる区画整理事業で行い、さらに災害危険区域からの移転者用の住宅の用地取得造成、住宅建設・土地購入に対する補助に関しては、国費が充てられる防災集団移転事業で行っている。このため、防災集団移転事業による移転者が入居しない土地は、石巻市自らの負担で購入した未利用地がその手元に残されることになる。つまり、不動産の売買に伴うリスクは市が抱えることになる。

このほか、非可住地域である災害危険区域内で、産業用地等を整備する 4 か所の区画整理事業が予定されている。しかし、移転元地であるこれらの地域においては、適切な登記が行われていなかったり、権利関係が錯綜しているケースが非常に多く見受けられる。このため、前述の移転元地の買い上げにおいても、区画整理事業においても、権利調整に困難を来す場合が多く見受けられる。

<住宅再建に係る支援>

災害危険区域に住宅を所有している者が、上記の団地に住宅を建設または購入する場合には、最大 708 万円の利子補給などの補助を受けることができる。この他に、従前の住宅の移転・除却費用への補助（上限 78 万円）を受けることができる。

これらの住宅再建に関する支援は、防災集団移転事業によって整備された住宅団地に限られた措置となっていた。しかし、2012 年 12 月に災害危険区域の指定と同時に、がけ地近接等危険住宅移転事業の募集も告知されている。これは、集団移転先団地として整備した団地以外の、任意の不動産を取得等して個別移転する際にも、防災集団移転事業において交付されるものと同等の補助を受けることを、可能とする事業である。しかしこの措置は、集団移転先団地の整備と競合するという結果をもたらした。

3.3 公営住宅事業などその他の住宅復興政策の現状

① 復興公営住宅

住宅を購入・建設する住民以外の住民を対象に、市では、復興公営住宅の整

備を大規模に進めている。3,250 戸の復興公営住宅の整備が計画されており、2014 年 4 月現在で 28%について工事着手されている。この他、民間事業者が整備する、1,400 戸のみなし公営住宅が予定されている。世帯数は約 50,000 戸であるため、石巻市は、全住宅の 10%を公営住宅として抱えることになる。

公営住宅については、本来、低所得者向けに低減された家賃を適用するものであるが、東日本大震災の被災者は低所得者に限らずに入居が認められ、通常は公営住宅に入居できない者も、入居後 3 年間は通常の公営住宅と同水準の低廉な家賃を支払うことで入居することが可能になる。その後は、収入分位に応じて割増賃料が適用され、通常の市場家賃にはりついていくという措置がとられている。例えば、所得から一定の控除額を差し引いた収入が、月額 20 万円程度の者が 2LDK の部屋に居住した場合、当初 3 年間は 45000～55000 円程度の家賃で居住することが可能で、その後 4 年をかけて通常の家賃に収束することになっている。

② 災害危険区域以外の住宅復興

このように、災害危険区域内に住宅を所有している者は、津波被災した元地を、石巻市に相当額で買い取ってもらう権利が発生する。さらに、移転先の住宅の確保にあたっては、集団移転先団地に入居する場合もそうでない場合も、手厚い助成を受けることができる。このため現地では、災害危険区域に指定されたことに対する不満ではなく、多くの「相当程度の津波被災があったにもかかわらず、災害危険区域外に指定された被災者」から、不公平感が表明されたとのことであった。このため市独自の制度として、東日本大震災被災者住宅再建事業補助金として、住宅ローン 300 万円まで、自己資金 150 万円までの補助と、津波浸水区域内への 100 万円のかさ上げ補助を適用することとしている。

3.4 石巻市の住宅復興政策がかかえる課題

① 土地利用規制に関連する課題

防災集団移転事業など、住民の生活に大きな影響を及ぼす各種事業は、災害危険区域の指定が前提となる。しかしその線引きは、常に客観的に明白な根拠をもって設定できるわけではない。津波浸水シミュレーションなどを基に線引きが行われるものの、その結果はわずかな標高差を反映したものであるなど、

住民にそれを納得してもらうことに困難をきたす場合もある。

このため、防災危険区域の指定と、それに連動した手厚い住宅復興の支援は、それ以外の区域の住民の不満を背景とした、住宅復興政策の拡大を招くことになる。

L1 レベルの津波を海岸防潮堤と二線堤防で防御するという方針が、その間の地域の居住禁止を必然的にもたらずものでは、必ずしもないであろう。現在も、L1 レベルの津波に対して、インフラによる十分な保護が行われていない居住地は、多く存在する。しかし、東日本大震災からの復興にあたっては、居住禁止とそれに伴う手厚い支援という公共部門の強い関与を行うことが選択されている。このことは、その区域の内外の住民の生活設計を、将来に向けて大きく規定することとなった。このため、海岸防潮堤などのインフラ計画の見直しは、事実上できない状態になっている。

② 防災集団移転事業の抱える課題

防災集団移転促進事業は、一戸ごとの被災者に着目して、被災元地の買取りから、移転先団地の整備、当該団地への住宅建築や移転等を、最初から最後まで一本の糸でつなぐような事業である。この無数の糸の束を、一本ずつ把握・整理し、会計処理することになるため、実施主体である地方公共団体は、非常に大きな労力が必要になる。

この事業は、本来過疎地域のように、対象となる住民の人数が限られており、コミュニティ維持のために、近隣の移転先団地に集団で移転するようなケースを念頭に置いた制度である。つまり、移転元と移転先のひもづけが容易に行える環境を前提とした事業と考えることができよう。例えば、沿岸・半島部のように対象住宅の多くが、その集落付近の高台に移転する場合は、このひもづけは比較的容易にできるだろう。しかし、石巻市の沿岸・半島部においては、市街地部と比較して山を切り開くなどの工事が必要になるため、事業費は大きなものとなる傾向にある。

しかし、新市街地のように、広範囲に災害危険区域が指定され、被災した場所と移転先の新市街地団地との関連づけが、事前には存在しない場合には、この事業スキームは問題を抱えることとなる。本来住民がどこに住むかという決定は、それぞれが市場の中で判断するものである。しかし、防災集団移転事業

は、それを地方公共団体の関与の下実現する制度となっているため、どこに移転するかという決定がなされにくいケースにおいては、移転先団地の規模が確定できずに、市は事業計画の変更や遅延といったリスクを抱えることになる。

実際に、2014年2月16日の河北新報によれば、市街地の事前登録で5団地（1,710区画）の申し込みは738世帯にとどまったことが報告されている。一方、復興公営住宅への希望は4,143世帯と市街地への計画戸数（3,250戸）を大幅に上回り、区画整理事業の規模は1,710区画から、1,438区画に変更されたとされる。また、石巻市は移転先団地に居住した場合、30年間の借地料について半島部は100%減免し、市街地は200㎡まで減免し、それを超える部分について、固定資産評価額相当の1.4%の借地料を負担してもらうという措置を講じることとなった。

しかし、変更後の1,438区画についても、2014年7月31日時点で、779世帯が土地の貸付、または分譲を希望しているにすぎない。2年半前に必要面積を決めるアンケートを行っているが、その間状況は相当変わっている。特に、がけ地等近接移転補助が使えるようになって、集団移転先団地に入居しなくても、同程度の支援を受けて移転ができるようになり、区画整理事業と競合するようになったことが影響している可能性が高い。

③ 膨大な公営住宅ストック

復興公営住宅は、低所得者以外の者にも手厚い援助が行われる。また、いったん復興公営住宅に入居して、その後退去して自宅を建築する際にも、最初から自宅を建築する場合と、同様な支援金を受け取ることができる。住民はとりあえず、復興公営住宅に入居するという選択を行う可能性が、大いにあるだろう。公営住宅に入居して、低減家賃が終了する期間後（3～7年後）に退去するという行動がとられた場合、近い将来多くの空き室が復興公営住宅に発生する可能性がある。

また、この「とりあえず」復興公営住宅に入居する世帯は、「復興公営住宅に入居する以外の選択肢がない」世帯をクラウドアウトしてしまう可能性もあるだろう。

区画整理事業と異なり、復興公営住宅は大きな不動産ストックを市が所有することを、そもそも予定するものである。整備段階では大きな国からの財政移

転があるために、事業の実施が可能であったとしても、将来の維持管理が財政的な逼迫をもたらす可能性を抱えている。現在、全国の自治体で PRE (Public Real Estate Management) と呼ばれている枠組みで、地方公共団体が抱える公共施設の再編を目指す試みが広がりつつある。その中でも市町村が抱える主要公共施設として、学校施設と並んで公営住宅があがっている。復興住宅は 1,000 億円で 4,000 戸、つまり一戸当たり 2,500 万円程度のコストで事業が予定されている。しかしハコモノ施設のライフサイクルコストを見ると、通常は整備はほんの一部に過ぎないことが多いため、この整備費を上回る管理費が、今後発生することになる。

このように、復興事業として整備された不動産ストックの維持管理費用が、今後市の財政を圧迫する可能性があることは、常に念頭に置かれる必要があるだろう。前述の区画整理事業で売却できなかった土地に限らず、石巻市においては、様々なタイプの維持管理費が今後増高する可能性が高い。例えば、被災により地盤沈下し、満潮になれば冠水する地域が出現している。石巻市はこれらの地域には、ポンプを設置し常時排水している。このような施設の維持管理費用は復興交付金の対象外であるため、市の単独事業で対応せざるをえない。しかし、将来にわたってその費用を負担し続けることは「非常に困難である」という認識が筆者たちのヒアリングでも示された。

4 ハリケーンカトリーナの被害と復興政策

この節では、大規模災害を経験した収縮都市である、石巻市と同様の特徴を持つ都市として、米国のニューオーリンズ市を取り上げる。2005 年 8 月に、ニューオーリンズ市を襲ったハリケーンカトリーナにより、市域の 80% において浸水し、全住宅の 45% に深刻な被害が生じた。ニューオーリンズ市では、被災直後の 2006 年に人口は被災前の 45.6% まで減少し、その後回復したものの、5 年後の 2010 年までに 75.5% までしか回復していない。

被災により大きな減少を経験し、その後は被災前の収縮のペースに戻るといった傾向自体は、ニューオーリンズ市と石巻市で共通している。しかし、ニューオーリンズ市は、はるかに大きな人口減少を経験している。また、人口規模のみならず、人口構成の変化も経験している。具体的には、黒人比率の

低下、学歴の上昇などが起こっているとされる。

4.1 カトリーナの被害状況と復興の現状

① カトリーナの被害状況

ここでは、ハリケーンカトリーナによる被害状況を、Katees, Laska and Leatherman [2007]、Kilpatrick and Dermisi [2007] に基づいて描写してみよう。

2005年8月29日の、ニューオーリンズ市へのハリケーンカトリーナの到達に先立って、行政から避難の呼びかけが行われたため、100万人の住民がニューオーリンズ大都市圏から避難をした。しかし、避難できない、あるいはしたくない住民が、全住民の約4分の1いたことから、これらの者はカトリーナ襲来時にも市域に取り残される結果となった。

カトリーナによってもたらされた洪水は、ニューオーリンズ市内の異なる地域に異なる被害をもたらした。22万8千戸の住宅が大きな被害を受けたとされるが、都心の海面以下の高さしかない、災害に対して脆弱な地域に黒人が集中していたため、カトリーナの影響は人種間で大きな差異が生じた。ニューオーリンズ大都市圏の被災地域の人口のうち、58%がマイノリティ人口であり、ニューオーリンズ市ではその値は80%に及んだ。49の最貧困地域（extreme poverty neighborhoods）のうち39地域が被災したと言われている。その結果、死者は1,570人に上った。

② 復興の状況

<都市の規模の推移>

Kilpatrick and Dermisi [2007] は、避難は最終的に130万人に及び、72万3,000人が100マイル以上の移転を行ったことを報告している。

その後の状況は、Vigdor [2008] によれば、2007年の前半期で50%を少し超える人口しか回復していない。Green, Kouassi and Mambo [2013] では、2000年と2010年のセンサスの比較が行われる。2010年のニューオーリンズ市は、2000年に比較して、29%減少したものとなっている。1980年から2000年までの減少は15%であるため、非常に急速な人口減少を経験したことになる。

<都市の人口構成等の推移>

カトリーナは都市の規模だけでなく、人口構成も変えた。Green, Kouassi and Mambo [2013] によれば、カトリーナの被害は、黒人、低所得者、失業者の多い地域に集中的に被害を与えた。多くの被害が生じた地域ほど、住民の帰還率が低くなっている。カトリーナ前後の人口構成を比較すると、ニューオーリンズは教育水準の高い住民がより多くなっている。一方、低所得者比率は 6% 減少し、借家人の比率も低下している。黒人が主要な人口構成であることは変わらないが、その比率は 58% に低下している。19 万 7,000 人の黒人住民が移転して帰ってきていないことが、このような人種構成の変化の要因とみられている。

住宅は 21 万 5,000 戸あったものが、Vigdor [2008] によれば 2 年後の段階で 10 万 6,000 戸に減っている。そのうち 3 万 2,000 戸は空家である。これを地域別にみると、都市の中心部の方が郊外部よりも住宅の減少比率が高い。これは、郊外部の居住者は、保険を付保している者が多く、住宅を再建しやすかったことなどが理由として挙げられている。

4.2 住宅復興政策

このような状況に対して、連邦政府、州政府、ニューオーリンズ市は、後述のように Road Home program と呼ばれている住宅再建に関する補助プログラムを用意した。

以下において、この Road Home program とあわせて、土地開発規制や公営住宅において、どのような対応が図られたかについても解説を加えることとする。

① 土地開発規制

Katees, Laska and Leatherman [2007] によれば、ニューオーリンズは過去も何度も大きなハリケーン被害に遭遇してきた。そしてそのたびに、堤防のかさ上げや運河の整備などの漸進的な災害対策が取られてきた。その結果、堤防効果、つまり過去の災害後に堤防を拡大・強化して、危険地域での開発が増加することで、地域全体の災害に対するリスクはむしろ上昇していたことが指摘されている。

Kilpatrick and Dermisi [2007] は、1906 年のサンフランシスコ地震の教訓

に触れる。サンフランシスコ地震の後には、非常に厳格な防火、耐火規制がすぐに導入された。このため被災後の建物は防火・耐火性能に優れたものが建築された。しかし、カトリーナ後、このような災害に脆弱な土地の開発規制や、利用規制は一切導入されていない。このような規制を導入するためには、総合的で厳格な都市計画が必要になるが、このような都市計画をニューオーリンズは持っていない。この場合、土地利用規制を導入することが非常に困難になる。

② 復興ビジョンの混乱

再建後のニューオーリンズの姿に関しては、統一的なビジョンが様々な政府レベルで共有されなかった。Green, Kouassi and Mambo [2013] によれば、当初ニューオーリンズ市に組織された **Bring New Orleans Back Commission** の計画は、連邦政府が支援する HOPEVI プログラムに基づいて、公営住宅ストックを減少させて、黒人コミュニティを郊外に分散させることを意図したものであった。それは、25 万人程度の縮小された、より白人人口の多いニューオーリンズを目指すものとなっていた、とされる。

住民の強い反対から、新しい計画づくり **United New Orleans Plan** がより広い市民参加を得て開始されることとなった。丹念なコミュニティレベルとの対話を通じて、2010 年に復興のために必要なマスタープランが承認された。しかし、ゾーニング規制は、カトリーナ後 5 年たってもまだ策定されていない状態にある。

このような状況にあるため、個々の住宅の再建は事実上先行してしまっている。連邦緊急事態管理庁 (FEMA) は建築行為のモラトリアムを要請したが、カトリーナ後 10 か月の時点で既に、この要請はほとんど無視されていた。さらに FEMA は地面の高さを 92cm かさ上げすることを提言したが、この提言もほとんど実現しなかった。

④ Road Home program

次に Green, Kouassi and Mambo [2013] に従って、より具体的に住宅再建プログラムについてみてみよう。Road Home program は、ルイジアナ州が連邦の **Community Development Block Grant** のバックアップを受けて、開始したプログラムである。これは上限 15 万ドルの補助金を、住宅を再建したい申請者に対して、交付するものである。当初 12 万 3,000 人を対象に、75 億ドル

の連邦補助金を提供する予定であったが、実際には一人当たり平均 6 万 2,209 ドルの補助を、14 万 9,495 人の申請者に交付することになり、事業の規模は 93 億ドルに膨れ上がった。

Road Home program は、洪水保険で住宅再建をカバーできない者に対して、その部分を補助するものである。洪水保険に関しては、堤防が保証する安全性に関する過信から、十分な保険をかけている住民は少数であった。

Road Home program は支払いを、被災住宅の被害前の評価額と再建費用の小さい方に決定することになっていた。しかし、黒人が集中するコミュニティでは、金融機関から十分な融資を受けられないために、資産価値が非常に低くしか評価されないという実態があった。このため、Road Home program も、黒人に対して十分な支援を提供できなかったという批判がある。

⑤ 公営住宅

次に、公営住宅に関連する施策について説明する。この地域の公営住宅を管理する Housing Authority of New Orleans (HANO) と連邦政府は、公営住宅コミュニティを、様々な所得層が居住するミックストインカムコミュニティとして再開発する試みを進めていた。このため 2002 年までに 10 の公営住宅群が廃止され、再開発が行われている。公営住宅の住民は新たなコミュニティに入居するか、バウチャーによって移転した。

このような連邦政府と HANO の取組は、住民から強い批判にさらされていた。しかし、そのような流れを、カトリナ後も引き継ぐ形で、連邦の HOPEVI プログラムを使用することで、St. Thomas 公営住宅は廃止され、River Garden というミックストインカムコミュニティとして再開発された。700 の公営住宅があったが、再開発後は 200 に減少している。

4.3 ニューオーリンズの住宅復興政策の評価

① ニューオーリンズ市の住宅復興政策の基本方針

以上述べてきたカトリナ後のニューオーリンズ市で、採用された住宅復興政策をまとめてみる。連邦によってバックアップされた洪水保険が、住宅再建の基本的な手段である。しかし、洪水保険をかけていた者は多くはなく、保険をかけていた者も十分な額ではなかったことが、指摘されている。このため前

述のとおり、Road Home programとして住宅再建、補修などに最大限15万ドルの補助を行うこととなった。借家もこのプログラムの対象となるものの、住宅再建、補修に対する支援であるため、基本的には持家所有者に対する支援、と考えることができるだろう。また、支給限度額が再建に必要な費用と、従前の住宅評価額のうち低い額で決定されるため、低所得の持家所有者には、この制度が不利に働いた可能性が、前述のように指摘されている。

それでは、借家人に対する支援は、どのように行われたのだろうか。ニューオーリンズ市では、公営住宅に関する連邦の補助プログラムである、HOPE VIを用いることで、公営住宅コミュニティをミックスコミュニティに再開する試みが、カトリーナ前から進められていた。カトリーナ後も、この方向性は変わることがなかったため、公営住宅の数はむしろ減少することとなった。

図10-5として、居住形態、居住場所などの災害リスクで住民を分類し、ニューオーリンズの住宅復興政策がどのようなグループを対象にしてきたかを整理した。

<図10-5挿入>

② 住宅復興政策が被災後の人口に与えた影響

Vigdor [2008] は、収縮都市の「縁辺部」で、住宅の再建価格よりも低い家賃での生活が可能であった被災前の状態が、住宅が滅失することで、住民はその都市から移出せざるを得ないこととなる、と指摘する。このため、被災後に都市の規模を元に戻すためには大きな財政移転が必要である。

しかし、ニューオーリンズにおける公的な支援は、住宅再建価格よりも低い家賃で生活可能な層には、限定的にしかされてないように思われる。つまり、収縮都市であったニューオーリンズにおける「縁辺部」は、災害に対して脆弱なインナーシティであり、そこに居住していた多くの低所得者や借家居住者は、図10-5のような住宅復興政策から多くの支援を受け取れていない。Road Home programは、一見大規模な支援となっているように見える。しかし、ニューオーリンズ市の人口が、カトリーナのショックによって大幅に減少し、それが十分に回復していないのは、Vigdor [2008] が指摘するメカニズムが働いており、

公的支援が、そのメカニズムの発現を大きく歪めていないことのひとつ証左であるかもしれない。

また、このような住宅復興政策をとった場合、ニューオーリンズ市や HANO などの公的機関が、過大な不動産ストックを抱えてしまう可能性は低いと考えられる。それまで、公的機関が所有していた、公営住宅に係る、土地、住宅資産は、ミクストコミュニティ化した後は、土地は保有し続けるものの、上物の開発や管理は借地権に基づいて、デベロッパーや NPO が行うことが一般的である。公的機関の保有不動産ストックはむしろ減ることとなる。

③ 土地利用規制の不在

しかし、ニューオーリンズ市において、カトリーナ被害を踏まえた、土地利用規制などは行われていない。FEMA は、被災後直ちに、建築行為のモラトリアムを要請した。しかし、前述のようにこの要請は、個々の居住者及び建築許可を出したニューオーリンズ市から事実上無視された。さらに堤防の補修などは、これまでと同様に限界的にかさ上げする対応が今回も取られているようだ。

これらの点については、先行研究の多くは批判的である。堤防のかさ上げが、災害に対して脆弱な地域での開発を誘発する、堤防効果をコントロールする何等かの手段が、採用されているようには見えない。この場合、洪水保険において、災害の常襲地域での保険の引き受けの抑制などがとられる必要がある。しかし、Road Home program のような、事後的な補償の事例を作ったことは、居住者の危険地域に居住してもかまわないとする行動を、促進してしまう効果をもたらしたかもしれない。

5 住宅復興政策のあり方について

5.1 従来の日本の住宅復興政策

日本の住宅復興政策は、1995 年の阪神淡路大震災発生時には、基本的には、復興公営住宅と地震保険による対応が基本となっていた。このため、復興公営住宅に入居する者は、所得にかかわらず一定の支援を受けることができるものの、持家を所有していてそれを再建しようとする者は、地震保険に入っていない場合は、自力で成し遂げる必要があった。また日本では、金融慣行としてリコースローンが定着していたため、住宅を自力で再建した者は、いわゆる二重

ローン問題によって大きな債務を抱えることとなる。

しかし、竹前(2013)にあるように1998年に被災者生活再建支援法が成立し、その後の拡充を経て、持家住宅の場合最大300万円までの、被災者生活再建支援金を受け取ることができるようになった。阪神淡路大震災の被災者に、この法律の直接の適用はないものの、阪神・淡路大震災復興基金によりほぼ同条件の支援が行われている。

< 図 10-6 挿入 >

図 10-6 として、これまでの住宅復興政策がどのグループを対象にしてきたかを整理した。復興公営住宅として、地方公共団体が借家を供給することが中心となっていた。復興公営住宅自体は、低所得者に限らず入居することはできるが、一定の年限を過ぎた場合には家賃補助は適用されなくなる。このため低所得の世帯に対して、手厚い支援が行われていると理解できるだろう。

しかし、このような住宅復興政策をとった場合、地方公共団体は、大きな復興公営住宅のストックを抱えることになる。この住宅ストックは、人口減少局面では、過大な不動産資産に変化するため、将来的な財政の圧迫要因を、地方公共団体は抱えることとなる。

一方、被災者生活再建支援金によって、300万円を限度とした給付が持家世帯にも行われることとなったが、住宅再建に必ずしも十分な額ではないだろう。これは、被災後に大きな助成を受けることができる場合、住宅所有者の地震保険をかけたり、地震リスクの高い地域や耐震性能の低い住宅の保有を回避するという危険回避行動が抑制される可能性のあることに、配慮したものと考えることができる。

5.2 石巻市における住宅復興政策の評価

① 石巻市の住宅復興政策

それでは、石巻市で実施されている住宅復興政策は、どのように位置づけることができるだろうか。石巻市で実施されている住宅復興政策の最も大きな特徴は、災害危険区域の指定であろう。整備される予定の堤防のスペックと、整

合的な居住区域が指定されることによって、堤防効果のような災害に対して脆弱な地域での開発は回避される。また、ニューオーリンズ市で心配されている、事後的な補償を念頭においた危険区域への居住など、時間非整合的な行動はとることができなくなる。このような意味において、住宅建築のモラトリアムを経て、災害危険区域の指定を行ったこと自体は、整合的な決定であろう。

しかし、災害危険区域の指定は、現に居住者がいる地域の居住を禁止するものであるため、非常に大きなコストを伴ったと考えられる。防災集団移転事業で、災害危険区域に居住していた者には、現住居の買取額の他に住居の除却費用の他 708 万円の補助金等が支給される。被災者生活再建支援金と合わせれば、決して少なくない額が、支給されることになる。また、これらの者は、市が区画整理事業によって整備した住宅団地に入居する権利を得る。現居住地での居住を禁止された者は、失われるコミュニティの価値などの、主観的な価値の補償を求めるため、大きな給付を受けない限り、居住を禁止された住民は納得しなかったことが予想される。このため、防災集団移転事業では大きな財政移転が、対象住民に対して行われることとなった。

② 拡大された持家に対する支援

しかし、石巻市で展開されている大規模な移転は、従来の防災集団移転事業のスキームでは十分に対応できないことが明らかになる。防災集団移転事業が対象としているケースは、小規模な集落を集落ごと移転するものがほとんどであり、集団移転の決定は大きなコストを払うことなく行うことが可能であった。

しかし今回のように、非常に多くの住民が対象となる場合には、団地以外の土地に移転するという者が、多数発生することが想定されるが、これらの者には防災集団移転事業の補助は提供されない。災害危険区域の指定と同時に、がけ地近接等危険住宅移転事業を適用して、防災集団移転事業と同等の給付が行われることとなったのは、新団地に移転しない者が相当な数に上り、それらの者の声を無視できなかったからであろう。しかし、この助成措置は土地区画整理事業と競合することで過大な土地を石巻市が抱えてしまうリスクを増大させることとなった。

また前述のように、災害危険区域の指定は科学的なシミュレーションなどによって、線引きされたものであるが、外形上明らかにその理由がわかる線引き

とはなっていない。この場合、災害危険区域外に位置づけられたために、給付を受けることができなくなった住民は「不公平だ」という思いを抱くことになる。このため、その声を受けて、防災集団移転事業までの給付ではないものの、相当額を災害危険区域以外の地域の住宅再建にも、石巻市として給付することとした。

③ 住宅復興政策が人口に与える影響

そこで実現したのは、図 10-7 にあるように助成がなかった持家居住者に対しても、ほとんどの者を網羅するような包括的な補助の仕組みである。この点は、ニューオーリンズ市のほとんどの持家居住者を網羅する、Road Home program と同一である。日本ではこれに加えて、非常に積極的な公営住宅整備が行われているため、米国以上の政策資源が住宅再建に投入されていると考えられよう。

<図 10-7 挿入>

元々日本の住宅復興政策は、低所得者への移転を中心としたものであるため、Vigdor [2008] がいう、収縮都市の縁辺部で、住宅の再建価格よりも低い家賃での生活が可能であった住民の、被災後の移出を思いとどまらせる効果が高いと考えられる。しかしこれに加えて、災害危険区域の指定と大規模な防災集団移転事業の開始を契機として、持家についても、非常に積極的な政策資源の投入が行われた。これらのことが、石巻市の人口減少を小さな規模に留めている。このような措置は、広い範囲の被災住民により手厚い保護を提供したという意味で、及び被災にもかかわらずコミュニティの規模を維持したという意味で、災害政策の進展と評価することができるかもしれない。しかし、人口減少、より厳しい財政制約などの条件下の、未来の日本の災害政策としては、むしろ大きな問題を抱えたモデルを提供してしまった可能性はないだろうか。

5.3 将来の住宅復興政策に関する議論

それでは、どのような住宅復興政策が将来とられることが望ましいだろうか。確かに、石巻市の人口減少はニューオーリンズのそれに比べて、小さなもので

収まっている。しかしそれは、非常に大きな財政移転を行い、石巻市が非常に大きな不動産ストックを抱え、将来に向けて、さらに財政が悪化するリスクを背負っているという副作用を伴っていた。

今後とも、国民の生命・財産の安全性を確保するという政策目標は、高いプライオリティを置かれてしかるべきであろう。しかし、現在の政府、地方公共団体の厳しい財政状況、急速に進行する少子高齢化を踏まえれば、それをできるだけ効率的に達成すべきということも、重要な点であろう。これまでに見てきた住宅復興政策は、安全な都市・地域を整備するという防災政策と一体のものであり、その検討から明らかになったのは、家計の居住地選択に関する公的部門の関与のスタンスが、防災政策の効率性を大きく左右するという点ではないだろうか。つまり、本来家計の自由な選択に委ねられるべき、居住地選択に公的部門が後見的に関わった場合、現在及び将来にわたって大きなコストが生じる可能性が高い。

具体的に石巻市の事例を検証しよう。東日本大震災において、適用された住宅復興政策の最も重要な出発点は、防災に関するインフラ計画と土地利用計画を直接的に結びつけた点にあるだろう。L1 レベルの津波を防御するインフラ計画の、枠外にとどまる地域については、建築制限という形で居住制限をかけたことは、住民がリスクに接近することを防止した反面、住民に非常に大きな財政移転と、移転先の住宅の保証を与えることの根拠となっている。

しかし、インフラによって L1 レベルの津波から防御されないことから、公的に居住制限をかけることが、直接導かれるものではないだろう。そのような地域は、日本の各地域に存在する。むしろそのような地域については、L1 レベルの津波被害が発生する可能性がある地域であることを明らかにし、その地域に居住するか否かの判断は、住民自身に委ねた場合はどうだろうか。この場合、必ずしも大きな財政移転や住宅保証を行う必要がない。事後的な補償を行わないというコミットメントは、政治的に非常に難しいものではあるが、住民の危険への接近に関して、行政上の責任を負う必要は直ちには生じないだろう。

しかし、そのような地域からの自発的な住民の移転を促すために、住民から買い取り要請があれば、行政が買い上げる義務を負う地域として性格づけすることは必要だろう。もちろん、従前の防災レベルに対する期待と差があるので

あれば、従前の不動産価格で行政はそれを買上げることになる。

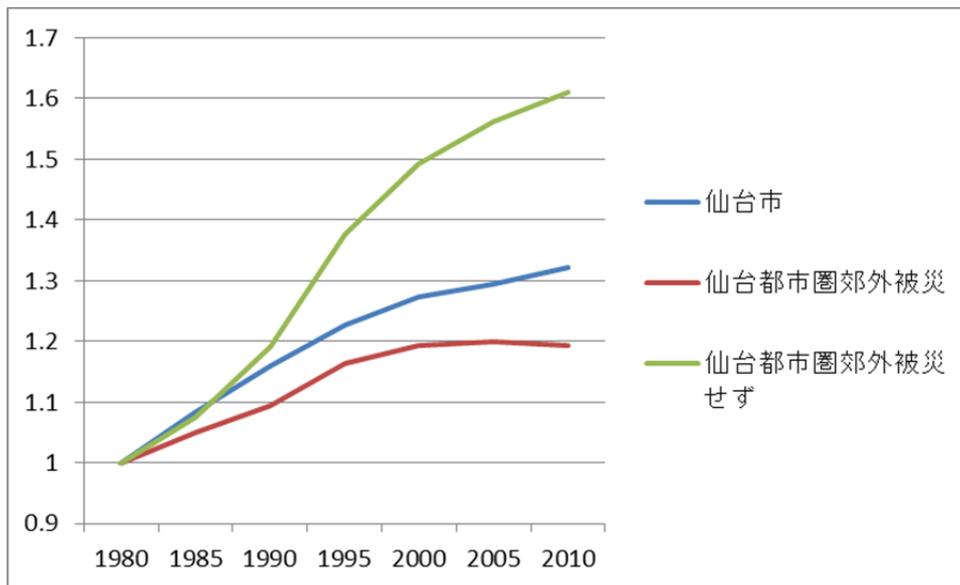
一方移転先の住宅は、基本的には市場で調達することが必要だろう。地方自治体が直接整備するのは、従来の公営住宅のような低所得者を対象としたものに限定することが、必要ではないだろうか。

このように、L1 レベルから防御されない地域について、居住を禁止するという措置を出発点としないこと、ニューオーリンズで起きているような都市収縮を必ずしも否定しないことで、過大な不動産所有から地方公共団体を開放しつつ、住民、都市全体の安全性のレベルを上げることが可能になるのではないだろうか。

【参考文献】

- 井家展明(2012)「宮城県の復興まちづくりの現状と課題：石巻市の取り組みを中心に」、レファレンス、平成 24 年 6 月号、51-60 頁
- 竹前希美(2013)「被災自治体における復旧と復興の財政制度：阪神淡路大震災の被災地への訪問を踏まえて」、レファレンス、平成 25 年 3 月号、79-95 頁
- 国土交通調査室・課(2011)「東日本大震災と復興まちづくり」、調査と情報、第 724 号、1-12 頁
- 古川浩太郎(2012)「東日本大震災における津波災害と復興まちづくり：集団移転を中心に」、『東日本大震災への政策対応と諸課題』、国立国会図書館調査及び立法考査局、57-73 頁
- Green R.D., M.Kouassi and B.Mambo (2013) “Housing Race, and Recovery from Hurricane Katrina” Review of Black Political Economy, vol. 40, pp145-163
- Katees,R.W., C.E.Colten,S.Laska, and S.P.Leatherman (2007) “Reconstruction of New Orleans after Hurricane Katrina: A research perspective”, Cityscape: A Journal of Policy Development and Research, vol9(3), pp5-22
- Kilpatrick K.A. and S. Dermisi (2007) “The Aftermath of Katrina: Recommendations for Real Estate Research”, Journal of Real Estate Literature, vol.15, pp213-227
- Vigdor J. (2008) “The Economic Aftermath of Hurricane Katrina” Journal of Economic Perspective, vol.22(4), pp135-154

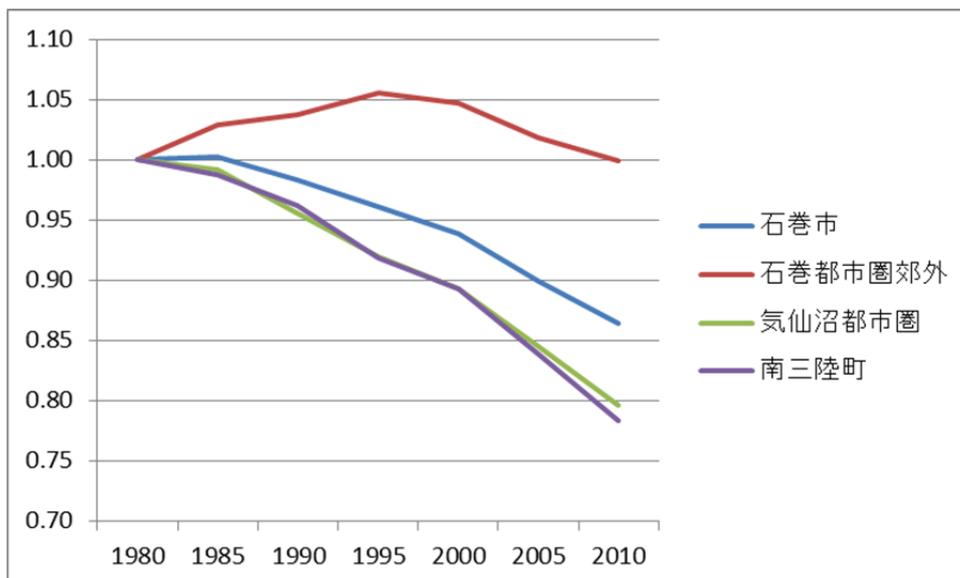
図 10-1 仙台都市圏人口指数(1980年=1)



注1) 国勢調査（総務省統計局）の人口により、筆者作成

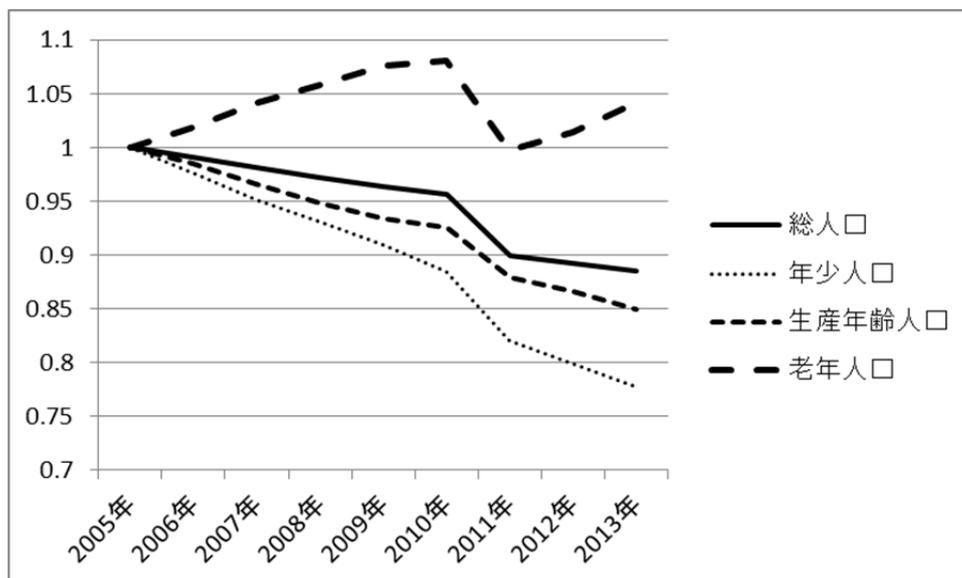
注2) 松島町、鹿島台町を含まない

図 10-2 仙台都市圏以外の人口指数(1980年=1)



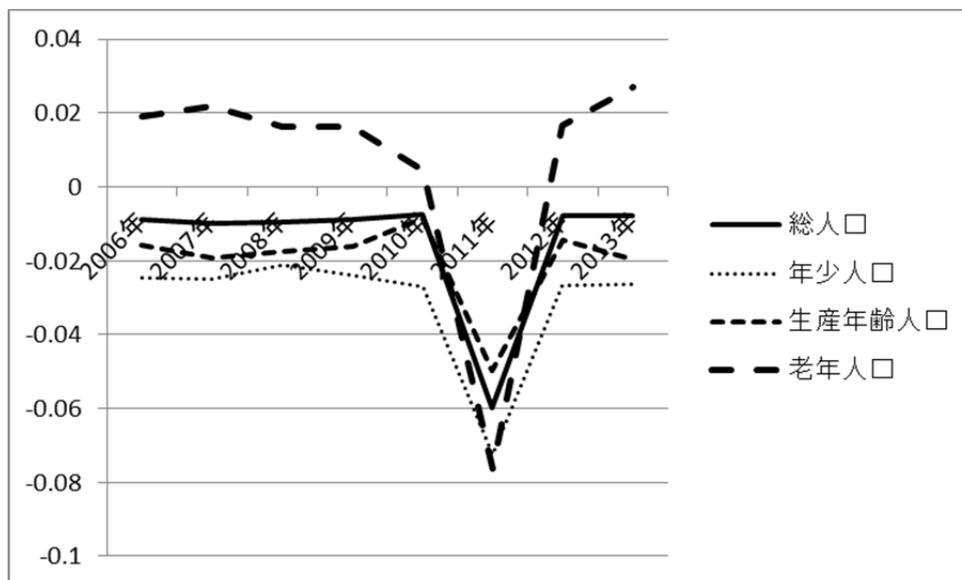
注) 国勢調査（総務省統計局）により筆者作成

図 10-3 石巻市の被災前後の年齢別人口の推移（指数）



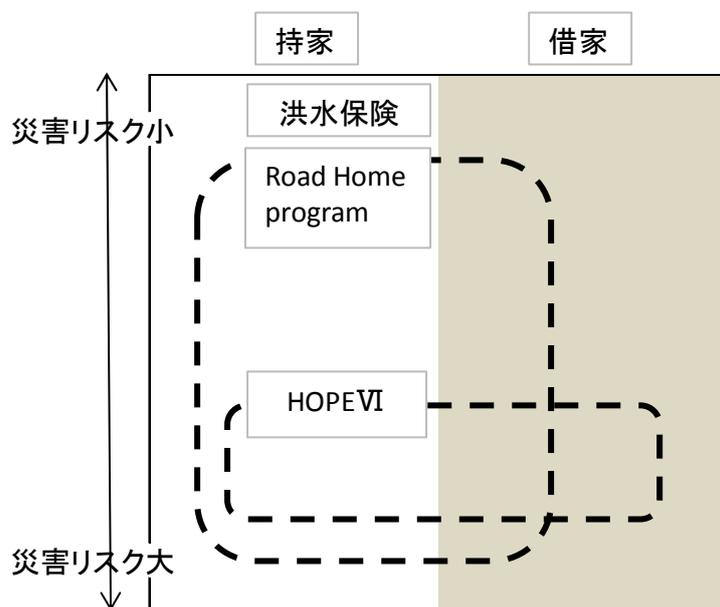
注) 住民基本台帳ベースの推計人口 (<http://www.city.ishinomaki.lg.jp/>) から筆者作成

図 10-4 石巻市の被災前後の年齢別人口の推移（対前年変化率）



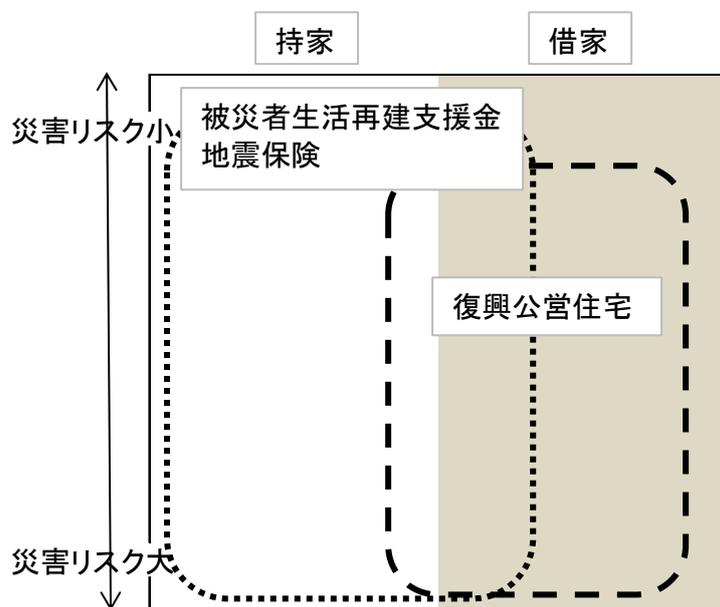
注) 住民基本台帳ベースの推計人口 (<http://www.city.ishinomaki.lg.jp/>) から筆者作成

図 10-5 カトリーナ後のニューオーリンズでの住宅復興政策の対象（概念図）



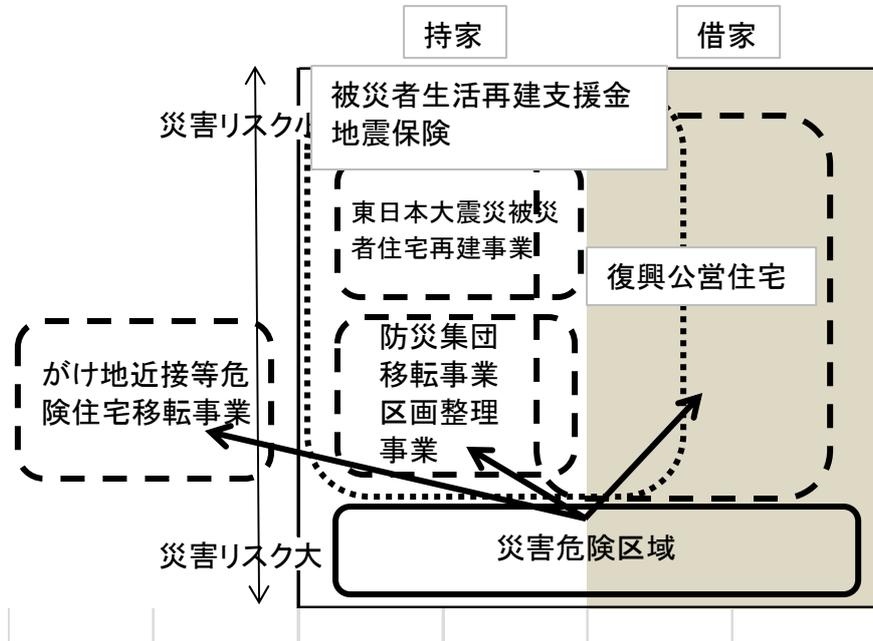
注) 筆者作成。

図 10-6 日本の従来の住宅復興政策の対象（概念図）



注) 筆者作成

図 10-7 東日本大震災後の石巻市での住宅復興政策の対象（概念図）



注) 筆者作成