

東日本大震災後の自主住宅移転再建に果たした 民間事業者の役割と課題

The Role and Challenges of the Private Sector played in the Self-help Housing Recovery with Relocation after the Great East Japan Earthquake

○岩附千夏¹，柄谷友香¹，近藤民代²

Chinatsu IWATSUKI¹，Yuka KARATANI¹ and Tamiyo KONDO²

¹名城大学大学院 都市情報学研究科

Graduate School of Urban Science, Meijo University

²神戸大学大学院 工学研究科

Graduate School of Engineering, Kobe University

The housing reconstruction was characterized as “self-help housing recovery with relocation” after the Great East Japan Earthquake. Our research analyzes private sectors’ roles and challenges they face by using the data collected by interviewing these companies that were involved with “self-help housing recovery with relocation” in Rikuzentakata city. There were many cases where private companies contributed to the communities by securing the land for victims, dealing with transforming farmlands into housing lot, and holding a meeting for the victims to express their needs. The public sector could not do all these. On the other hand, we have learned that there are still some problems such as lack of service and system that will invigorate the local companies’ activities.

Keywords : housing reconstruction, self-help housing recovery with relocation, private sector’s role, Rikuzentakata city, the Great East Japan Earthquake

1. はじめに

(1) 研究の背景

2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災では約 115 万棟もの住宅が被害を受けた¹⁾。震災から 5 年が経過した現在、行政の復興事業による高台移転（防災集団移転、区画整理等）の完成戸数は 47%（供給計画戸数 19,460 戸）、災害公営住宅完成戸数は 63%（供給計画戸数 29,999 戸）に留まっており²⁾、その長期化は避けられない。このような状況で、行政による復興事業に頼らず、被災者個人が居住地移転の意思決定をして、住宅を再建する自主住宅移転再建という社会現象が顕在化している。近藤・柄谷^{3),4)}は、自主住宅移転再建に関する「ひと」の意思決定と市街地「空間」の形成に着目し、再建に至るプロセスとそれに伴う市街地空間の変容を明らかにしている。また、自主住宅移転再建の実現には、不動産や設計、建設業など民間事業者の役割が大きいことも示唆された。

(2) 研究の目的

本研究では、自主住宅移転再建に関わった民間事業者に着目する。自主住宅移転再建では、土地探しから、移転先の土地が農地や山林だった場合の農地転用、造成、道路や擁壁、水道に関する整備等、手続きや費用面に関して個人にかかる負担は大きい。

さて、こうした自主住宅移転再建には、個人でバラバラに行う住宅再建パターン（点在型）と、複数の住み手が集まって再建が行われ団地が形成されているパターン

（集住型）がある。後者は、防災集団移転促進事業による団地と見た目に類似しているが、そのプロセスにおいて異なる。すなわち、行政に頼らず、早期に住宅を再建したい複数世帯が、主体的に合議しつつ、住民や行政の範疇を超える部分に対して民間事業者への協力を求めている。

そこで本稿では、後者のパターンを「自主住宅移転再建団地」と定義し、団地開発に関わった民間事業者へのヒアリング調査により、民間事業者が担った役割と課題について明らかにする。また、行政と民間事業者の連携によって災害後のスムーズな住宅復興が実現できる可能性を示唆したい。

2. 調査方法

(1) 調査対象地

調査対象地の選定をするため、ArcGIS を用いて震災前の高解像度土地利用土地被覆図（JAXA 提供）と浸水域や震災後の新規再建住宅ポイントデータを重ね合わせ、震災前後の土地利用の変化を明らかにした。なお、対象地は東北沿岸部で建物浸水率が大きかった大槌町（52%）・大船渡市（34%）・陸前高田市（43%）・気仙沼市（39%）・南三陸町（52%）・女川町（48%）・石巻市（46%）・東松島市（65%）・山元町（47%）の 9 市町とした。中でも、農地や山林での新規住宅の再建割合が特に高かった陸前高田市を今回の調査対象地とした。

(2) 対象となる民間事業者の選定方法

まず、陸前高田市における震災前後のゼンリン住宅地図を 1 頁ずつ照合することによって、新規着工住宅を特定し、WebGIS (e コミマップ) 上にプロットし、可視化を試みた。その結果を基に、現地目視調査を行い、震災後に新規着工住宅が複数戸集まり団地を形成するエリアを選定し、住民へのヒアリング調査によって自主住宅移転再建に関わった民間事業者を特定した。

(3) ヒアリング調査

2015 年～2016 年にかけて、自主住宅移転再建に関わった民間事業者計 5 件にヒアリング調査を実施した (表 1)。具体的なヒアリング内容は、①土地取得の経緯、②開発許可までの経緯、③農地転用の経緯、④開発計画の際の宅地の安全に関するスタンダードな計画案の有無、⑤土地を取得、あるいは検討した住み手の相談内容、⑥宅地開発に際しての会合や合意形成の機会の有無、⑦入居者への団地内の擁壁や法面処理・排水等に関する説明、⑧震災後の民間セクターの役割や課題について尋ねた。

表 1 ヒアリング調査の概要

対象者	日時	場所
設計事務所A	2015年12月19日(土) 13時～14時半	事務所
ハウスメーカーB	2015年12月19日(土) 15時～16時	建売住宅内
工務店C	2015年12月20日(日) 10時～12時	造成先住宅内
建設会社D	2016年8月8日(月) 11時～14時	事務所
不動産E	2016年8月8日(月) 14時半～16時	事務所

3. 自主住宅移転再建における民間事業者の役割と課題

(1) ヒアリング調査に基づく民間事業者の役割

表 2 は、民間事業者へのヒアリング調査結果を示したものである。

まず、着手した業務内容だけをみると、土地の仲介や

農地転用・開発許可等の手続き、宅地造成、上物建築等、平常時に行われている業務と変わらない。その運用においては、例えば、平常時に比して農地転用の件数が多く、単純に時間を要したこと (工務店 C) や、震災直後から顔なじみ・信頼できる市役所職員と連携をとり、スムーズに宅地開発を進めたケース (建設会社 D) などの差異が聞かれた。本来、農地転用・開発許可手続きはまとまった優良田畑を維持・保全するため、宅地等への転用を制限するものである。しかしながら、今般の災害後には多くの被災者に宅地を提供せねばならない観点から、農地転用や開発許可手続きの緩和措置等があったのではと推察した。しかし、臨時的に農振除外申請機会を増やす緩和策以外は、農地転用・開発許可申請手続きや進め方、考え方については災害時と平常時に顕著な違いは聞かれなかった⁵⁾。

宅地造成のきっかけと住民からの主な相談内容には、事業者による顕著な差異が聞かれた。設計事務所 A と工務店 C をみると、共通しているのは「震災前からの近所同士で移転したい」という相談である。本来、近所同士でまとまって移転したい場合は行政による防災集団移転が選択肢としてある。しかし、防災集団移転には、再建に時間がかかる、土地の広さは 100 坪までという制限、住宅団地の最低規模が 5 戸以上でなくてはならない等の制約がある。造成費や道路工事費等を行政が負担する分コストが低いという長所もあるが、被災者らはこれ以上に重視している条件があり防災集団移転を選択しなかったことが分かる。

また、住民からの相談内容で、最も多いのは「再建するための土地を探している」というものである。陸前高田市は、農地や山林への住宅再建の多さが特徴的であり、このことから農地転用の多さもうかがえる。陸前高田市では、市の大部分が農業振興地域に指定されているが、震災後約 2 年間は農振除外申請の受付頻度を増やすという方法で制度が緩和されていた。ただし、申請手順や方

表 2 民間事業者へのヒアリング調査結果

事業者分類	宅地造成のきっかけ	住民からの主な相談内容	着手した業務	業務を進めるにあたっての苦労
設計事務所A	・親しい近所の4世帯でまとまって移転できるような場所はないかという住民からの相談	・もともと近所だった友人4件で住宅再建できる土地はないか ・擁壁や法面、道路、水道に関する相談	・土地の仲介 ・農地転用や開発許可等の手続き	・開発許可がおりず、規模を縮小して開発許可がもらえない規模に変更した
ハウスメーカーB	・住宅再建が必要な人が大勢出てくることを見込んでの宅地開発	・住宅を再建するための土地がないか ・上物建築	・土地の仲介 ・農地転用や開発許可等の手続き ・宅地開発後、販売会を実施 ・上物建築	・行政主導で進められていた高台移転事業の土地と場所が被ってしまった
工務店C	・自分の持ち土地であつたりんご畑に、親しい近所同士でまとまって移転したいという住民からの相談	・自分の持ち土地であるりんご畑に、親しい近所同士でまとまって移転したい ・農地転用や開発許可等の手続きについて	・農地転用や開発許可等の手続き ・上物建築	・農地転用の手続きが殺到したため、許可が下りるまで時間がかかった
建設会社D	・住宅再建の為に土地を探しているという住民からの相談	・住宅を再建するための土地がないか ・上物建築	・土地の仲介 ・農地転用や開発許可等の手続き ・宅地造成 ・法面・道路・水道等の工事 ・上物建築	・市役所職員と連携をとることができ、比較的スムーズに宅地開発を進めることができた
不動産E	・住宅再建の為に土地を探しているという住民からの相談	・住宅を再建するための土地がないか	・土地の仲介	・設計士や造成をする業者が手一杯で時間がかかった

法が簡略化されたわけではなく、経験のない住民には複雑かつ負担となっており、これが民間事業者への手続きの相談に繋がっている。このような被災者個人では手に負えない、手続きや技術など専門性が必要となる作業を民間事業者が行ったという点が、自主住宅移転再建における民間事業者の役割の一つといえる。また、災害の規模が巨大であるため、行政職員の対応が十分に行えず、民間事業者はそれを補完する役割を果たした事例も存在する。

(2) 民間事業者が携わった団地の事例

民間事業者が行政を補完する役割を果たした事例として、先に述べた、防災集団移転とは異なる「自主住宅移転再建団地」を挙げる。

設計事務所 A は、親しい近所の 4 世帯でまとまって移転できるような場所はないかと相談を受け、これをきっかけに団地の開発に取り組んだ。完成した団地は計 16 戸であったが、当初の相談者 4 世帯以外の震災前の繋がりではなかった。宅地造成前の田畑であった状況から、入居希望者・宅地造成の設計者・宅地造成業者を集め、計 11 回の顔合わせを兼ねた検討会を行った。このような場を設けることによって、住民の新たな住まいやコミュニティの再構築に向けた不安を解消し安心感を与えた。また、検討会に参加することで「自分たちで作上げた団地」という帰属意識を住民に芽生えさせ、住民同士の結束力が強まり、良好なコミュニティ形成に繋がっている（写真 1）。

工務店 C は、地主から自分の持ち地であるりんご畑に親しい近所同士でまとまって移転したいという相談を受けた。入居者は元々近所だった人や親戚であったため、坪数やどの区画に住むか、造成や道路工事費等について、地主を中心にスムーズな話し合いが行われた（写真 2）。

建設会社 D は、知り合い同士で移転したいという相談があったわけではなかった。しかし、自主住宅移転再建を考え土地を探している住民のために、民間事業者のノウハウを活かした団地開発に着手している。具体的には、団地を開発許可が必要ない 3000 m²以内の広さにおさえ造成開始までの時間を短縮する、団地内の道路を市に売って市道とし、住民の費用面での負担を減らす等の工夫がされていた（写真 3）。



写真 1 設計事務所 A が携わった団地 全景
出典）東海新報



写真 2 工務店 C が携わった団地



写真 3 建設会社 D が携わった団地

ここに事例として挙げた団地は、外観だけでは防災集団移転団地なのか自主住宅移転再建団地なのか判断が難しいほど道路や擁壁、法面の処理までしっかりと施されており、今後の追加調査を要するが、住民の満足度も高い。このような事例から、民間事業者が行政を補完するような役割も果たしていたことが明らかとなった。また、行政のサービス業務を補完するだけでなく、宅地造成前の団地入居者での顔合わせや検討会の開催、工事期間短縮や費用削減の知恵等、民間事業者だからできた住民の満足度を上げる工夫がみとれた。

(3) 住宅再建への民間事業者活用に向けた課題

図 1 は、ヒアリング調査の結果を踏まえて民間事業者と行政、また住民がどのように関わったかを示したものである。図 1 のそれぞれの繋がり方から、民間事業者は行政と住民との仲介役的存在であったことが分かる。一方で、民間事業者と住民、民間事業者と行政というように、各関わり方を詳しくみると、民間事業者と行政の間では、農地転用や開発許可の手続き以外の具体的な関わりが希薄であったことが分かった。また、表 2 の業務を進めるにあたっての苦労から、民間事業者の技術やノウハウを積極的に活かすための行政窓口や制度・仕組みの不足、情報共有不足による開発場所の被り、事前協議の必要性等、相互連携に向けた課題が明らかとなった。

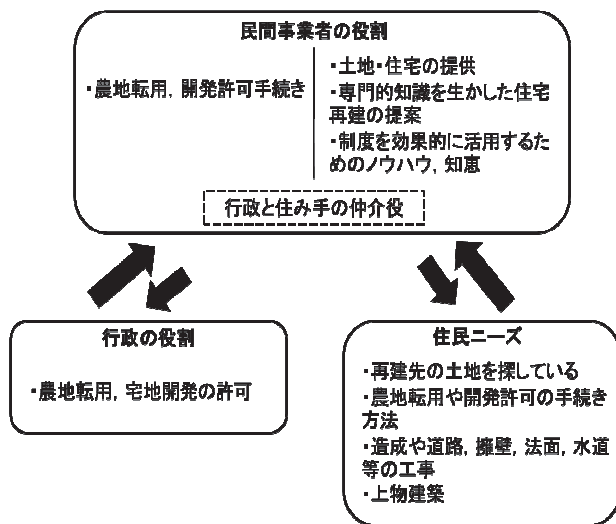


図1 自主住宅移転再建における民間事業者・行政・住民の関係

4. まとめと今後の課題

本研究では、東日本大震災後の自主住宅移転再建における民間事業者の役割と課題について明らかにした。得られた知見を以下に要約する。

- ・農地転用や開発許可の手続き等、被災者個人では手に負えない、専門性が必要となる作業を民間事業者が行うという役割を担っている。

- ・行政がすべき対応が十分に行えず、民間事業者はそれを補完する役割を果たしており、また、行政の仕事を補完するだけでなく、団地造成時からの検討会や、再建スピードの短縮、住民の費用負担削減等、民間事業者だからできた、ノウハウを活かした住民の満足度を上げる工夫がされていた。

- ・民間事業者と行政との間では、農地転用や開発許可の手続き以外の具体的な関わりが希薄であったことが分かった。また、民間事業者の技術やノウハウを積極的に活かすための行政窓口や制度・仕組みの不足、情報共有不足による開発場所の被り、事前協議の必要性等、相互連携に向けた課題が明らかとなった。

今後は、民間事業者が開発した団地の住み手へヒアリング調査を実施し、満足度や住民目線での民間事業者が担った役割と課題について明らかにする。これにより、災害後、住宅再建において地元民間事業者の技術やノウハウを活かすための制度や仕組みを検討し、提案していきたい。

謝辞

本研究の遂行に際して、現地踏査による自主住宅移転先の特定には神戸大学大学院生の皆さん、また、住宅地図を用いた自主住宅移転先の特定や WebGIS へのデータ入力には、神戸大学大学院生および名城大学学生の多大なる協力を得ました。また、本研究に関わるヒアリング調査においては、対象地域の自治体職員、民間事業者をはじめ、多くの関係各位の多大なるご協力をいただきました。さらに、本研究の成果の一部は、科学研究費補助金基盤研究（B）広域巨大災害における持続可能な自律住宅再建メカニズムの解明（研究代表者：柄谷友香）によるものです。ここに記して、心より謝意を表します。

参考文献

- 1) 消防庁災害対策本部：平成 23 年（2011 年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について、第 153 報、平成 28 年 3 月 8 日。
- 2) 復興庁：東日本大震災からの復興に向けた道のりと見通し、平成 28 年 7 月版。
- 3) 近藤民代・柄谷友香：東日本大震災の被災市街地における自主住宅移転再建の意思決定と再建行動に関する基礎的研究、日本建築学会計画系論文集、第 81 巻 第 719 号、pp.117-124、2016.01。
- 4) 近藤民代・柄谷友香：東日本大震災の被災市街地における新規着工建物による市街地空間形成と空間的特徴－岩手県および宮城県の沿岸 9 市町における自主住宅移転再建に着目して－、日本建築学会計画系論文集、第 81 巻 第 721 号、pp.667-674、2016.03。
- 5) 上田祐司・岩附千夏・鶴飼七緒子・近藤民代・柄谷友香・北後明彦：東日本大震災 5 年目の岩手県陸前高田市における住宅再建の課題と宅地開発によるリスク形成、神戸大学都市安全研究センター研究報告、第 20 号、pp.187-200、平成 28 年 3 月。