

未来を考える力を **気仙沼復興レポート⑥**

# 高騰する災害公営住宅

気仙沼復興レポート第6弾、テーマは「災害公営住宅」。被災した世帯を対象に、気仙沼市では28地区で約2200戸の整備を計画しているが、建設用地の確保、そして建設業者の不足、資材高騰などで完成が遅れている。被災自治体によって整備方針が異なり、気仙沼市のように被災世帯のために充実した公営住宅を計画している自治体がある一方で、将来負担を懸念し、本来の公営住宅のような制約を課している自治体もある。震災から3年5カ月が経った現段階での課題を探った。

## 事業費の8分の1は地元負担

最初に制度の概要をまとめる。災害公営住宅は、自力での再建や住宅取得が困難な被災者を対象に、市町村や県が用意する住宅である。公営住宅への入居には本来、「低所得者」という制約があるが、東日本大震災の被災地では「災害によって滅失した住宅に居住していた者」が対象となった。国の補助率は、一般の公営住宅の場合で建設費の概ね45%。激甚災害で4分の3の補助だったが、東日本大震災は8分の7に引き上げられた。これも復興交付金事業のため、国の100%負担だと勘違いしている人は多いが、地元負担の8分の1は地方債で賄われ、「家賃収入」によって返済していくことになっているのだ。気仙沼市の概算総事業費は685億円。地元負担として発行する市債がどの程度になるかは、まだ確定していない。被災者が入居した後は、通常の市営住宅と同じ扱いとなるため、維持管理の負担、空き室対策なども課題となる。



南郷地区の災害公営住宅完成イメージ

復興交付金の補助の対象となるのは、調査・設計、建設、用地の造成・取得だけでなく、緑地、給水施設、排水処理施設、児童遊園、集会所など。このうち住棟の建設費については、1戸当たり1703万円(3階建ての標準例)という上限額があった。しかし、震災後の資材高騰などによって、25年9月には2188万円に、26年4月には2329万円に引き上げられた。

国土交通省住宅局のまとめによると、岩手、宮城、福島で計2万7000件の整備を計画し

ている。工事が集中するのは 26～27 年度で、建設資材のうち生コンの不足が特に問題となっているという。入札不調も問題となっており、被災 3 県での災害公営住宅工事発注は、25 年度で 11% (351 件のうち 40 件) が不調だった。その原因は①予定価格が低い②地域要件の中で入札できる業者が不足③工期が短い・・・など。入札不調によって、契約が 7 カ月遅れたケースもあったという。

## 増え続けた入居希望者

被災世帯を対象とした生活再建支援金から、気仙沼市で再建の可能性のあるのは約 8000 世帯と推測できる。このうち 3000 世帯は被災した住宅を修繕したり、新たに建設したりして自力で再建を終えている。市が高台に住宅地を整備する防災集団移転は約 1000 世帯が申し込んでおり、災害公営住宅は約 2200 世帯が希望した。

再建方法の把握は、防災集団移転や災害公営住宅の計画を固めるだけでなく、限られた予算で行う独自支援策を決めていくうえで重要なため、市は震災 4 カ月後の 23 年 7 月、24 年 1 月、同年 7 月に「今後の住まいに関する意向調査」を立て続けに実施した。

ところが、災害公営住宅への入居希望は、1 回目の調査で 430 世帯、2 回目では 1212 世帯、3 回目で 1606 世帯と激変した。情報が不足した上、生活や家庭の環境が一変する中、未回答の割合が高かったことが主な原因だったが、災害公営住宅の内容が充実していることが次第に明らかになり、自力再建や防災集団移転よりも優位と考えた被災者が増えたことも大きな要因の一つと考えられる。

市は 24 年 10 月、住宅再建の意向が固まらない被災者が多い中でも計画を進めていくため、意向調査をもとに必要戸数を推計した。再建方法について「検討中」と回答した高齢者の割合から「2000 戸」という整備方針を打ち立て、地区ごとの計画を策定した。しかし、25 年 7 月の仮申し込みは「2200 戸」の希望があり、しかも、地区によって人気の偏りが発生。気仙沼市は、完成した団地から入居者を随時決めていった仮設住宅の反省から、災害公営住宅は全団地一斉に入居者を決める方法を選択しており、この段階での計画の修正、新規の整備計画が必要となった。その結果、2 階建て以上の集合住宅タイプ 13 地区で 1380 戸、平屋の戸建てと長屋タイプは 15 地区で 820 戸の計画となった。

### 気仙沼市の住宅再建状況

再建方法	件数	
自力再建済み	建設	1595
	修繕	963
	賃貸	378
防災集団移転	966	
災害公営住宅	2200	
その他	1898	
合計	8000 世帯	

26 年 6 月末現在



転石の大量発生などで完成が遅れる牧沢団地

## 4割で完成遅れる

心配されたのは、2200 戸に及ぶ災害公営住宅を 27 年度末まで全て完成させるという市の説明だった。この不安は的中し、26 年 5 月には気仙沼駅前計画していた 195 戸について、最大 1 年 2 カ月遅れる見通しを発表。翌 6 月には、全体の約 4 割に当たる 900 戸で計画より完成が遅れることを追加発表した。遅れの原因は、用地確保、土地利用計画

の見直し、切り盛り土のための土砂置き場の確保難など。特に防災集団移転団地に併設する災害公営住宅については、工事の調整が必要となったことで遅れる箇所が出てしまった。市は7月に13会場で遅延に伴う入居予定者説明会を開催したが、出席者からは完成の遅れに関する不満は少なかった。多くの人たちが、完成の遅れを予感していたのだ。

仙台市でも3000戸の整備方針に対し、入居希望が3566世帯に達するなど、計画と希望の格差が浮き彫りになっていたが、その後は、完成しても空室が目立つという逆転現象が見られている。これは希望する間取り(特に大家族向けが不人気)と合わなかったり、市街地の便利な団地を希望したり、家賃のわからない仮設住宅への入居を引き延ばそうとしたりと、さまざまな原因が考えられている。計画策定と着工が遅れたとはいえ、すべての入居先を決めてしまった気仙沼方式だところの問題を回避できる可能性もある。どちらの手法が良かったのかは、数年先の判断になるだろう。

## 四反田、鹿折で入札不調

計画が固まっても、大規模な建物は入札不調に悩まされている。25年10月に行われた四反田住宅(70戸・10階建て)の入札は、1社が参加したものの予定価格を上回ったために成立しなかった。労務費や資材価格の高騰などを予定価格に十分に反映できなかったことが原因で、市から建設要請を受けた都市再生機構は、見積もりを見直すとともに、計画づくりに手間がかかるプロポーザル方式から価格勝負の一般競争方式に変更し、不調から2週間後という異例のスピードで入札を再公告した。この結果、清水建設が落札し、27年9月の完成が遅れずに済んだ。

集合住宅タイプは、南郷、幸町・内ノ脇の入札が成立していく一方で、26年7月に行わ

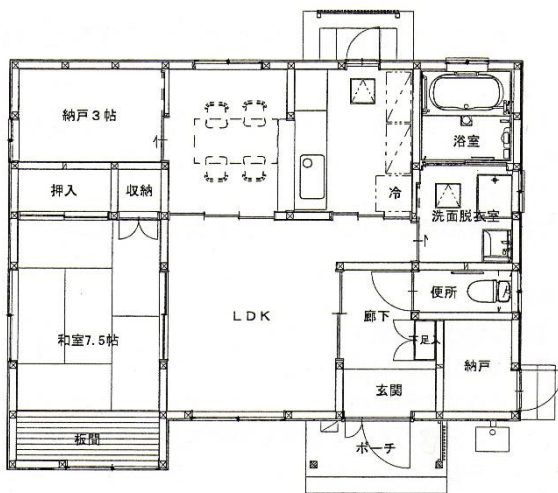
災害公営住宅を巡る3年間の主な動き		
23年	7月	第1回「住まいの意向調査」実施 430世帯が災害公営住宅を希望
	12月	宮城県復興住宅計画を策定
24年	1月	第2回「住まいの意向調査」実施 1212世帯が災害公営住宅希望
	3月	小学区単位の整備計画を公表
	4月	宮城県復興住宅計画を改定
	5月	想定家賃を公表
	6月	南気仙沼小跡地への整備計画を公表 都市再生機構と協力協定を締結
	7月	宮城県災害公営住宅整備指針を策定
	8月	第3回「住まいの意向調査」実施 1606世帯が災害公営住宅希望
25年	10月	2000戸の整備方針と入居予定時期を公表
	1月	気仙沼市災害公営住宅整備検討会を設置 間取り、入居者選定方法などを検討する
	3月	牧沢団地で立木の伐採スタート (造成開始は26年2月)
	4月	公募買取型の募集開始 2社が4地区・140戸分の計画提案
	7月	入居希望の仮申し込みを実施 2200世帯が申請し、整備戸数を変更
	8月	南郷と四反田の建設工事入札公告
	9月	気仙沼地域住宅生産者ネットワーク設立 12月に市と調印式
26年	11月	四反田の入札不調 2週間後に再公告して12月に入札成立 南郷で市内初の着工 入居先の抽選会(年末までに入居先確定)
	12月	敷金の全額減免を発表 仮申し込みの2次募集開始
	5月	気仙沼駅前住宅の完成の遅れ発表 入居時の引っ越し支援を発表 (災害危険区域外の被災者対象)
26年	6月	市内全体の4割の団地で完成の遅れると発表
	7月	鹿折の工事入札不調

れた鹿折(284戸・4～5階建て8棟)の入札も不調になった。大手ゼネコン1社が参加したものの、予定価格を上回った。工期を早めるため、工場で製造したコンクリート部材をプラモデルのようにつなぎ合わせていくプレキャスト工法を予定していたが、各地の建設工事が重なり、そのコンクリート部材そのものが値上がりしたことが原因だという。市と都市再生機構が先行締結した譲渡価格は約89億円と大規模で、世界貿易機構(WTO)との取り組めに基づいた国際的な入札公告が必要で、四反田のようなスピードで再入札にかけるのは困難な条件となっている。

## 約6割が払い下げ希望も「坪単価 93万円」



戸建てタイプのイメージと55㎡田タイプの間取り



災害公営住宅の家賃は、基本的に市営住宅と同じで、前年の世帯収入に基づいて決まる。世帯収入は「政令月収」として年間所得から扶養親族などを差し引いて計算するので、例えば年収300万円(所得178万円)の会社員が、専業主婦の妻、中学生と高校生の子供2人と暮らす場合、政令月収は3万2500円となる。この世帯が65㎡の戸建てタイプに入居すると、震災特例もあって家賃はわずか1万円。高齢世帯も一定の年金は収入とみなされないため、家賃が抑えられる一方、夫婦共働きなどによって収入が多い世帯は、月7～8万円の家賃になってしまう。ただし、銀行貯金は収入とならないため、例えば1億円の貯蓄があっても、収入がなければ1万円程度の家賃で済むことになる。駐車スペースにもなる庭が付く戸建てタイプの家賃は、同じ広さの集合住宅タイプに比べて家賃は2割ほど高く設定されている。

なお、入居から3年が過ぎると、被災者としての特例は終了し、通常の市営住宅と同じルールになる。市営住宅は住宅に困窮する低所得者を対象としており、政令月収が15万8000円を超える世帯は退去に努めなければならない。さらに5年以上入居し、政令月収が31万3000円を超える「高額所得者」は、住居の明け渡し義務付けられる。市は収入超過者、高額所得者の退去について、慎重な姿勢を見せているが、市営住宅に低家賃で入居を続けることは、民業圧迫となるため、家賃は近隣の民間賃貸住宅と同程度に引き上げられる。24年7月の実施した意向調査では、災害公営住宅入居希望者の1割超が収入超過者だった。

戸建てタイプは、建設から5年が過ぎると払い下げの対象となる。木造の場合は耐用年数を30年で計算し、減価率をもとに払い下げ価格が決まる。24年夏の時点では、55㎡タイプの建設費は1100

万円で、5年後には935万円、10年後には770万円、15年後には600万円という参考価格が示されている。敷地の価格は平均210万円を見込んでいた。この情報をもとに、戸建てタイプ入居希望者の約6割が払い下げを望んだ。

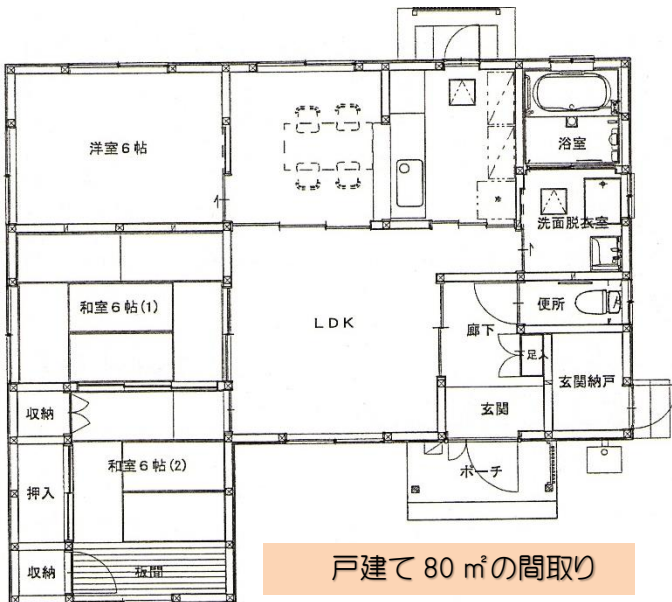
しかし、建設費は予想以上に高騰した。戸建て・長屋タイプの建設を一括発注する気仙沼地域住宅生産者ネットワーク(地元の建設会社などで構成)と、26年7月に先行締結した譲渡契約では、55㎡タイプの平屋戸建てで、建設費は

戸建て住宅の建設費 (26年7月時点)		
広さ(建築面積)	建設費	坪単価
55㎡タイプ(63㎡)	1774万円	93万円
65㎡タイプ(69㎡)	1867万円	89万円
80㎡タイプ(79㎡)	1972万円	82万円

1774万円。坪単価は93万円という驚きの数字になった。建設費には土地や合併浄化槽、建物設計の費用は含まれていない。集合住宅タイプも加えた総事業費から単純計算すると、1戸当たりの整備費用は3114万円にもなる。仙台市の中心部に新築マンションを買える価格だ。大手ハウスメーカーが同時期に出した新聞広告では、76㎡の平屋住宅が1800万円で売られていた。

建設費の高騰は、払い下げ価格に影響する。55㎡タイプの建築10年後の払い下げ価格(建物のみ)は、当初の説明では770万円だったが、実際の価格で計算すると1242万円になる。当初見込みの1.6倍であり、約500万円の費用増加である。今後、建設費の高騰が続けば、遅れて着手した団地との価格差まで発生してしまう。さらに、入居から3年が経過した収入超過者の家賃は、この建設費をもとに同規模の民間施設と照らし合わせて計算されるという課題もある。ちなみに、岩手県陸前高田市は維持管理にかかる将来への負担を懸念し、戸建てタイプを建設しなかった。大船渡市も集合住宅タイプを基本としている。

## ワンランク上の間取り



戸建て80㎡の間取り

仮設住宅での暮らしが長引く中、災害公営住宅ではゆったりと暮らしてもらおうと、気仙沼市は県の指針を緩和してワンランク上の間取りを認めた。24年7月の策定された宮城県災害公営住宅整備指針では、世帯構成に応じた住戸タイプの目安として、1人暮らしでは「35~60㎡」、2人暮らしで「35~70㎡」としたが、気仙沼市は1人暮らしで「55~65㎡」、2人暮らしで「55~80㎡」まで可能とした。1人暮らしでも2LDK、2人暮らしでも3LDKを選べるようにしたのだ。

仮申し込みをした世帯は2069世帯で、入居予定者は計4125人。1世帯当たりの平均人員は2人となる。詳しくは、32%が単身世帯、

16%が2人世帯、8%が4人世帯など。それでも、市内最大の鹿折団地では、284戸のうち22%が80㎡タイプ(3LDK)、38%が65㎡タイプ(2LDK)と広めの間取りが多くなっている。家賃が高くなっても広い間取りを選択した人からは「帰省する子供たちのための部屋を確保したい」とい

う声が聞かれた。年金のみの低所得世帯であれば、3LDKでも家賃は月1万2000円(集合タイプなら9000円)と少ない負担で済む。

ただ、課題もある。広い間取りだと、収入超過者になったときに家賃負担が重くなるほか、被災者が退去した後は市営住宅として低所得者を受け入れることになるが、家賃が高くなってしまう恐れがある。現在の市営住宅は老朽化が進み、浴槽と風呂釜は各自で設置することになっている団地では、家賃が数千円程度という設定になっている。また、大家族向けの間取りは、高齢化社会におけるニーズとは異なってくる。阪神淡路大震災後の兵庫県では、災害公営住宅の家賃未納、高齢化に伴う家族向け間取りの空室増加などが問題となっている。

災害公営住宅は入居時の負担を軽減するため、本来なら必要な3ヵ月分の敷金が免除されるほか、市営住宅では自分で用意する網戸、さらに風呂のふたまで市が設置する。被災者のためとはいえ、築50年の風呂なし市営住宅で暮らす市民との格差は十分に検討されてきたのだろうか。敷金免除による保証人の負担も心配される。



## 教訓は「民間の活用」

震災から2年が過ぎた25年4月、気仙沼市は災害公営住宅の公募買い取り事業実施を開始した。用地が不足し、市が頑張っても確保が難しい100戸分を民間に計画から建設まで任せる方法を導入したのだ。驚いたのは大手ハウスメーカーからの提案内容だった。計画が先行していた市のどの災害公営住宅よりも早く、26年10月には完成する計画が示されたのだ。しかし、用地取得を市が担当することに内容が変更するなどして、完成は6~12ヵ月も遅れてしまったのだ。

もし早くから民間の力に頼っていたら、すでに完成した災害公営住宅があったかもしれない。なぜ、公募買い取りをためらったのかというと、公営住宅としての公平性だった。民間に任せると、市が計画して建物と差異が生じてしまうことを恐れたのだ。地元の建設関連業者による気仙沼地域生産者ネットワークとの協定締結も予定より遅れたが、設計の段階から地元業者の意見を十二分に反映させていれば、もっとスムーズに準備が進んだかもしれない。そもそも、防災集団移転の計画が固まらないと、セフティーネットである災害公営住宅の計画も固められず、工事に進めなかったという一面もあった。

災害公営住宅の入居者のために整備される集会所の活用、高齢者の見守り態勢、既存自治体との関係、将来的な空き室対策、そして防災集団移転とのバランス(災害公営住宅完成と集団移転団地引き渡しのタイミング)なども今後の課題となる。復興が国民の負担で行われるうえで、被災地にはコスト意識が求められるのは当然であり、事業費抑制策も検討しなければならない。石巻市では民間賃貸住宅を災害公営住宅として活用することの検討を始め、南三陸町は集会所の内容を入居予定者が集まって話し合っている。

気仙沼復興レポートのバックナンバーは  
今川悟ホームページで公開中です。

<http://imakawa.net>

## 入居が計画より遅れる団地一覧

	団地	規模	当初予定	変更後	遅延理由
戸建・長屋タイプ	赤岩五駄 鱒	21戸	26年10月	27年7月	用地取得に時間を要し、新たに地盤改良等の工事が必要となった。用地取得の手続き中。
	大島	39戸	27年3月	27年10月	計画を超える申し込みがあり、用地を拡大。土地利用計画見直し、一部用地の手続きなどに時間を要している。取得した用地の立木伐採は完了。
	舘山	30戸	26年10月	27年10月	用地取得に時間を要し、当初想定していなかった既存擁壁の改修工事が必要になった。用地取得し、基本設計などに着手。
	階上	106戸	27年3月	27年12月 (2・3工区)	当初は計75戸の整備を計画していた。1工区の76戸は予定通り完成。追加した2・3工区は27年12月になる。造成工事中。10月に戸建て・長屋タイプでは市内初の着工を予定。その前の9月ごろに本申し込みを受け、入居区画を決める。
	面瀬	127戸	28年3月	28年6月	農地の表土すき取り、地盤改良、盛り土材確保などの調整に時間がかかった。用地取得済み。立木伐採完了。
	牧沢	265戸	28年3月	28年10月 (2・3工区)	森林伐採の遅れや転石の大量発生への対策に時間かかり、2工区157戸が予定より7カ月遅れる。1工区44戸は予定通り完成。追加整備の3工区は28年10月に完成予定。造成工事中
	津谷	31戸	27年3月	27年8月 10月	用地確定や地形測量の結果を踏まえた配置計画の見直しが必要になった。下町地区の15戸は5カ月、街地区の16戸は7月遅れる。造成工事のための準備工中。
集合住宅タイプ	切通	72戸	27年4月	27年12月	当初計画の60戸から追加し、用地所得に時間を要した。用地の買収手続き中。
	魚町・入 沢	84戸	28年3月	28年11月 (入沢)	入沢に計画している70戸の用地について地権者と交渉中。用地確定後に工事の準備を進めるため、予定より8カ月遅れる。魚町の14戸は予定通りに完成。
	気仙沼駅 前	195戸	28年3月	28年10月 29年5月	建設用地の事業所移転に時間を要し、計画より着工が1年程度遅れる。工区を二つに分けて急ぐが、先工区75戸で7カ月、後工区131戸で14カ月入居が遅れる。