

**東日本大震災 復興支援
提言
「被災者に農村空き家の提供を」**

2011年5月27日

(株)ふるさと回帰総合政策研究所

(株)農都共生総合研究所

NPOふるさと回帰支援センター

1. 農村「空き家」による支援の目的

1) 住宅支援の現状

今般の被災では、多くの方が住宅を失った。5月19日現在、11万人の避難者があり、うち被災3県には8.6万人が870か所に避難している。残り2.4万人は全国1,500か所に分散避難している。

これに対し、政府はお盆明けまでに7.2万戸の仮設住宅を作るとしている。5月19日現在、1.4万戸が完成し着工済み・着工予定を合わせると合計3.5万戸が市町村別に計画されている。

2) 被災地での避難生活の現状

一方、被災地では、南三陸町を例にとると、次のような動きがみられる。

①南三陸町は人口17,700人、世帯数5,400の町である。今般の被災で、家屋の半数の2,700戸が全半壊した。3月23日時点では、9,400人が避難をした。5月18日現在では、避難者4,400人と半減したが、依然として多くの人たちが集団避難を余儀なくされている。

②南三陸町歌津地区の馬場・中山地区では、公民館避難が長引き、30畳の公民館に一時200人、現在でも100人が避難生活を送っている。あまりに狭いため、避難者自らとボランティアの力を借りて別棟を1週間で完成させたことはよく報道されていることである。

③同様に南三陸町歌津地区石浜の避難所では、電気と水道が通っていない。見通しが全く見えない中での生活を余儀なくされている。将来道路になるかどうか分からない位置に電柱を仮設する工事が進んでいるが、水道は地下水に海水が混入したために、復旧のめどがたっていない。

④隣接する登米市に、4月27日現在、南三陸町から817人の方が避難している。廃校となった小学校や体育館、交流センターなどに分散して集団避難生活を送っている。

⑤南三陸町には、690戸の仮設住宅が完成し、着工済みを含めると1,218戸の仮設住宅ができる予定である。これは、全半壊した2,700戸の住宅の半分に満たない。

このように、震災の避難者は依然多数に上り、被災後3カ月がたとうとしている。仮設住宅の建設が進んでいるものの、先の見通しが立たない。

これは、南三陸町に限らずすべての被災地で起こっていることである。こうしたなか、仮設住宅のみに依拠する被災支援策は、被災者の窮状を顧みないあまりにも無策で頼りないものである。

3) 避難生活拠点形成の考え方

大震災後、集落の高台にある公民館などへの集団避難が行われ、また全国各地から支援の手が差し伸べられて遠方での集団避難や公的宿舎、旅館などへの避難、あるいは親戚への避難などが行われてきた。

しかし、これらはいずれもが「一時避難」である。この一時避難が3カ月も続こうとしている。一時避難がいつまで続いているかわからない。

これから始まる「本格的な避難生活」に向けて、これまでの一時避難を早期に解消できる見通しを政府は早急に示す責務がある。現在、これに対して政府が示している対策は、「仮設住宅の建設」と「賃貸住宅の借り上げ」の2つしかないように見える。

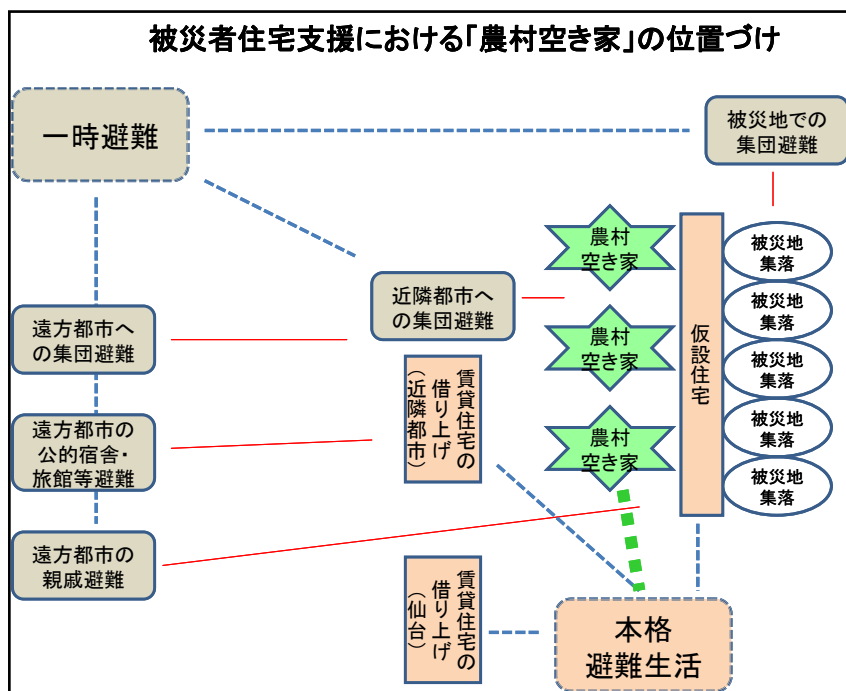
一時避難を解消してこれからの本格避難生活を送るためには、次の3原則を明示してその対策を具体化すべきである。

- ① 集団避難を解消し個別の住宅で避難生活ができる
- ② これまでの集落コミュニティを可能な限り維持できる
- ③ これまでの生業を再建できる場所で生活できる

このような観点からいえば、「仮設住宅」が望ましいと考えられるが、一方、7万戸を超える仮設住宅の建設は、将来の“高台の住まい”と同一場所となる可能性が高く実施の際の障害となる。あるいは、仮設住宅に住みたくないという人にとって他の選択肢がない、などの問題をもつ。

政府が行っている「賃貸住宅の借り上げ」は、仮設住宅に代わる選択肢であるが、都市生活となるためコミュニティの維持や生業の再建には都合がよくない。

このような状況に鑑み、仮設住宅一辺倒の政策を転換して、被災地周辺での「農村空き家」の活用を選択肢として加えることを提案する。



4)被災地周辺での「農村空き家」の活用

これからの本格避難生活を可能にするための被災地周辺地域での「農村空き家」の活用とは、“集団”避難生活を避け世帯が個別の住宅に住み、しかもこれまでのコミュニティを維持し、なおかつ元の生業を復興できる生活を送れるようにするために、近隣農村に所在する「空き家」群を政府が借り上げ、そこを避難生活の拠点にする支援を行うことを行うものである。

繰り返し述べれば、仮設住宅建設と並行して政府が行っている賃貸住宅の借り上げ支援は、確かに重要な支援である。しかし、民間の賃貸住宅が存在するのは都市に限られる。被災地から都市までは距離があるため、住まう場が都市にあると、被災地における“生業”などの再興が難しくなる。

そこで、被災地に隣接する地域の「農村空き家」を群として政府が借り上げ、これまでのコミュニティを維持しながら、被災地での生活再建ができる環境を確保してあげたい。

2. 農村「空き家」活用の具体例の形成

1) 南三陸町から登米市への避難者

南三陸町に隣接する登米市には、4月7日時点で817人が集団避難をしていた。避難場所は、廃校となった小学校4か所、公民館和室、同集会室、武道館、総合体育館、交流館など3か所、多目的センター、国際交流センターの13か所である。

この時期、登米市には、他の市町村からの避難者もいたがわずかであり、ほとんどが南三陸町からの避難者であった。

2) 避難世帯は360世帯

南三陸町から登米市への集団避難者は817人であるが、世帯数では362世帯である。(別表に示すのは、一部抜粋した601人、256世帯分である)

今回の提言を実現化するためには、登米市およびその周辺に合計360戸の農村空き家を確保が必要である。

これに、被災地の地元で集団避難をしている南三陸町歌津地区のようなところもあるので、必要となる農村空き家数はもう少し多くなる可能性がある一方、仮設住宅に入居することを選択する人もいるので、必要空き家数は減る可能性もある。

3) 避難世帯は1地区最大27戸

南三陸町から登米市へは、合計63集落からの集団避難があった。避難者は平均すると1集落当たり13人、6世帯である。

この集団避難者が元の地区ごとにまとまってコミュニティを維持したまま登米市の農村「空き家」を活用するために、登米市のひとつの農村に最大27戸の空き家群の存在が必要となる。

これは志津川竹河原地区の避難者である。この地区は登米市で5つの避難所に分散避難をせざるを得ない状況であったが、登米市内の南三陸町に近い農村で27戸の空き家が存在するところを見つけられれば、これまで通り昔のコミュニティを維持しながら戸建ての家で避難生活を送れ、なおかつ志津川での生業の再建にも従事できることになる。

もっとも、この志津川竹河原地区の避難者には一人暮らしの方が6人含まれているので、この人たちが空き家に1人ずつ住むことは現実的でないかもしれない。したがって、2人以上世帯の世帯、21戸分が確保される必要がある。

そして、一人暮らしの人のためには、緩やかな集合住宅を確保することが望ましいと考えられる。

南三陸町の登米市への避難者

(避難者合計817人、以下は住所地で抜粋。2011年4月27日現在。登米市HP避難者名簿より繕ふるさと総研作成)

避難者数(人)	登米市の避難場所													
	善王寺小	公民館(和室)	武道館	公民館(集会室)	多目的C	体育館	嵯峨小	鱒淵小	ふるさと交流館	国際交流C	ホテル交流館	youyou館	計	
南三陸町の避難者の住所(抜粋)	戸倉水戸辺	34	3	16			10		5				68	
	戸倉小浜	9					3						12	
	戸倉沖田				3		1						4	
	戸倉長清水		9		1		3						13	
	戸倉上沢前			19		8	16						43	
	戸倉千谷				19								19	
	戸倉小涼				6		1						7	
	戸倉川向				7	5	8				2		22	
	戸倉門内			2			5						7	
	戸倉転石					4	4						8	
	戸倉滝浜		8		3					3			14	
	戸倉宇津野				6	11							17	
	戸倉綱木沢			26		4	10						40	
	戸倉日向						13					1	14	
	戸倉雷前				19	2	5	2					28	
	戸倉折立				19	3	23						45	
	戸倉大畑						47						47	
	戸倉須賀				14		6			2			22	
	志津川上山		1					4	1	7		4	17	
	志津川汐見		3				12			6	3		24	
	志津川竹川原					5	3	1	56			1	66	
	志津川中瀬								26				26	
	志津川廻館						3	4	10			5	24	
	志津川助作						5	2				4	14	
	計	43	24	63	97	42	178	13	93	23	3	12	10	601

避難世帯数(世帯)	登米市の避難場所													
	善王寺小	公民館(和室)	武道館	公民館(集会室)	多目的C	体育館	嵯峨小	鱒淵小	ふるさと交流館	国際交流C	ホテル交流館	youyou館	計	
南三陸町の避難者の住所(抜粋)	戸倉水戸辺	12	2	5			3		2				24	
	戸倉小浜	3					2						5	
	戸倉沖田				1		1						2	
	戸倉長清水		2		1		2						5	
	戸倉上沢前			7		4	5						16	
	戸倉千谷				5								5	
	戸倉小涼				2		1						3	
	戸倉川向				3	3	5				1		12	
	戸倉門内			2			3						5	
	戸倉転石					1	4						5	
	戸倉滝浜		2		1					1			4	
	戸倉宇津野				2	5							7	
	戸倉綱木沢			8		2	3						13	
	戸倉日向						8					1	9	
	戸倉雷前				7	1	3	1					12	
	戸倉折立				6	2	15						23	
	戸倉大畑						24						24	
	戸倉須賀				5		3			1			9	
	志津川上山		1					1	1	1		1	5	
	志津川汐見		1				8			3	1		13	
	志津川竹川原					2	2	1	21			1	27	
	志津川中瀬								11				11	
	志津川廻館						2	2	3			1	9	
	志津川助作						4	2				1	8	
	計	15	8	22	33	20	98	7	36	8	1	4	4	256

4) 登米市の空き家は 2,300 戸

一方、この受け皿となる登米市には、2,330 戸の空き家が存在する。そのほとんどは「腐朽・破損なし」とみなされており、何らかのかたちで利用できるものと思われる。

そのうち、900 戸は賃貸用の住宅であるため、これらは登米市の中心市街地に位置するものとみられる。

南三陸町の人たちのための農村空き家は、上記を除いた 1,340 戸がその候補となると考えられる。

空き家の種類(4区分)	総数	一戸建			長屋建・共同住宅・その他		
		総数	木造	非木造	総数	木造	非木造
空き家総数	2,330	1,460	1,450	10	870	320	550
二次的住宅	30	30	30	-	-	-	-
賃貸用の住宅	900	190	180	10	710	240	470
売却用の住宅	60	60	60	-	-	-	-
その他の住宅	1,340	1,180	1,180	-	160	80	80

5) 登米市の農村空き家の可能性

本提言で示していることを実際に実行するために、今後、登米市ならびに南三陸町の協力を得ながら、農村空き家の実態調査を行い、早急に本格避難生活を送れる体制を検討したい。

(この項、未完。登米市、南三陸町などの協力を得て、具体化したい)

3. 農村「空き家」による被災支援の仕組み

1)「空き家」の政府としての借上げ

これまで南三陸町と登米市を例にあげて震災対策としての「農村空き家」活用について述べてきたが、この「空き家」は政府ないし自治体が借上げを前提に、岩手・宮城・福島県全体の被災地で実施すべきである。

政府が借り上げるべき理由は2つある。ひとつは、この「農村空き家」は政府がこれまで行ってきた「仮設住宅」「民間賃貸住宅」と同等に位置する3番目の選択肢となる避難住宅に位置づけられるべきであるからである。

いまひとつは、「農村空き家」の固有の事情に由来する。これまで「空き家」はなかなか市場に出てこない状態が続いているが、その理由は先祖代々のものである、集落の目が気になるなど多分に因習的要素が強い。これを借り上げるためには、政府という“信頼”を前提にしなければならないからである。これまでの経験では、自治体が借上げに関与することで市場化が可能になった例が多数ある。この政府の力を借りる必要があるからである。

2)農村「空き家」の緊急募集

このような前提のもと、被災地の「峠を越えた山向こうの内陸地域」で借りられる物件を緊急に募集する。

まず、政府声明を行い、震災対策として被災地周辺の農村空き家を緊急募集することを国民に周知する。農村に空き家を持つ人が、必ずしもその地域に住んでいるとは限らない。われわれのこれまでの調べでは、地方に空き家をもつ人の6割は大都市に住んでいるため、特に東京での周知は必須である。

そのためには、政府声明と具体的な空き家提供の応募方法について、新聞・TV等のマスメディアを通して繰り返し周知する。

さらに、東北地方自治体の「空き家バンク」からの調達、Webを活用した大規模な募集の実施、その他あらゆる方法を駆使すべきである。

3)「空き家」の改修の費用

もとより、空き家は特に水回りの改修がないと住めないものが多い。空き家の家主も借り手も半分以上7割近い割合で「トイレ」「台所」「風呂場」の改修が必要であるとみている。そのため、震災対策として提供してもらえる空き家について、1戸あたり100万円(注)の費用を投入し、地元工務店の協力を得て緊急に住める状態を確保する方策を講じ、3年間程度の借家住まいが可能となる状態をつくるのが急務である。

(注)「国土交通省、平成22年度長期優良住宅等推進環境整備事業『地方の空き家改

修のプロトタイプ構築と流通促進事業』報告書（NPOふるさと回帰支援センター、㈱ふるさと回帰総合政策研究所）」を参照。これによれば、空き家の家主、借り手双方とも多くが空き家の水回り改修が必要であると考えている。一般的には水回りの改修には 300 万円程度の費用が必要とされるが、上記調査の実証実験によれば、その改修には低廉なケースで 60～100 万円で可能であることが判明している。具体的には下記URLを参照されたい。

(<http://www.furusatosouken.com/0529akiya.pdf>)

4) 農村「空き家」確保のための実行予算

一時避難ではなく、本格避難生活のための必要住宅戸数は政府の報道によれば 7.2 万戸とされているが、われわれが 3 月 29 日に行った緊急提言では 7.5 万戸、これに原発避難を含めると 10 万戸が必要とされるとみられる。

(「東日本大震災支援 緊急提言」 2011 年 3 月 29 日 (㈱ふるさと回帰総合政策研究所 ㈱農都共生総合研究所 NPOふるさと回帰支援センター)

(<http://www.furusatosouken.com/110329quaketeigen.pdf>)

この必要住宅数を仮設住宅、賃貸住宅、農村空き家の 3 つでカバーするとしたら、農村空き家が受け持つ戸数は 2～3 万戸程度は必要なのではないかと考えられる。(この戸数については、3 月 29 日提言および南三陸町の実態を基にしている)

このため、まず、2～300 億円 (=2～3 万戸×100 万円+各種経費) の空き家改修予算を至急確保すべきである。

ただし、政府は、民間賃貸住宅は借上げるものの、農村空き家の借上げとその改修については、事もあろうか「民間資産に政府の金は投入できない」という平常時の通念がまかり通っているために、その選択肢を採用する気配がないようだ。

そこで、次の代案を検討することを提言する。

① 政府借上げ家賃による改修

農村空き家がなかなか市場に出てこない理由は、先に述べた因習的な理由に加え、水回りの改修資金がないことによる。われわれのこれまでの調べでは、その空き家に借り手がつけば、その家賃を原資にして水回りの改修をしたいという家主は多い。

そこで、避難場所としての農村空き家は、政府が借上げ、家賃 3 万円/月で 3 年間の賃貸契約を行う。この家賃を政府が前払いし、家主は受け取った 100 万円の資金で水回りの改修を行う。家主は、4 年目以降、より高い賃料で都会の田舎暮らしを求める人たちに空き家を貸すことができる。もとより、政府が家賃の前払いをすることができなければ、地元の金融機

関が代替融資をすることになる。

(この方法は、先に(注)書きで示した国交省の報告書のモデルの中核をなすものである。念のため述べれば、家賃の2~3年分を原資にして水回りを改修することについて、空き家の多くのオーナーは評価しており、その方法を採用するとみられる。)

② 義捐金・寄付金の活用

義捐金の一部を避難者のための農村空き家確保に使わせていただく。空き家が改修されれば、避難者が去った後も、都会の人たちの田舎暮らしの場として活用できるため農村活性化につながる。義捐金を拠出した人たちの理解が得られると考えられる。

さらに、改めて民間企業から寄付金を集めることがあってもよいと考える。民間企業の多くは今般の震災に対して何らかの支援をしたいと考えている。その支援のひとつの方法として、避難者のための農村空き家の確保への資金提供をお願いすることがあってもよい。

③ 「復興まちづくり会社」を通しての空き家改修・管理

被災復興支援を行う地元の「復興まちづくり会社」の設立を促し、そこを通して政府資金を投入する。「復興まちづくり会社」は、今般の復興会議でも議論されているようだが、われわれはこの組織の設立について、強く支援する。その役割は、ここで述べている①仮設住宅・空き家の管理運営に加え、②生業再建・転職起業の後押し、③復興のための雇用の確保、などにあるとみている。この「復興まちづくり会社」が政府の支援を受けて農村空き家の改修と管理を行う。政府は2次補正を待たずにこの改修と管理の予算を確保すべきである。

以上に限らず、他の方法はあると思う。3月29日の提言でも述べたように、「本提案を含め、あらゆる策の可能性を検討すべきである。その検討に際しては、『その策ができない理由を探すな、その策を実行するにはどうしたらいいかを考える』という姿勢で臨んで欲しい」と願うものである。

5) 農村「空き家」の体制整備

加えて、震災対策住宅として農村空き家を管理する不動産屋、空き家を改修する地域工務店などを地元はもとより全国組織化を図る。

これを実施するために、政府はUR都市機構などの政府関係機関などを総動員すべきである。この非常時にあらゆる資源を総動員しないことは犯罪に近い。政府内に司令塔を設け、緊急に実施されたい。われわれは、これに協力する用意がある。

この対策は、震災復興時のみならず、その後において、地方の空き家を活用する社会が生まれることを期待する長期的な施策である。

震災復興の一環として空き家を活用する社会の雰囲気醸成されれば、大都市圏を除く全国の地方にある 300 万戸に上る空き家が、一斉に活用される状態が生まれる。

ふるさと回帰（地方への移住、都会と地方の二地域居住）の動きが活発になり始めているが、住む場所がないため断念するケースが増えている。空き家が活用される社会が生まれれば、ふるさと回帰が加速化し、農村の活性化が促進される。

今般の避難者住宅として、農村空き家を活用し、新しい社会が生まれることを願うものである。

以上。

【問い合わせ先】

株式会社ふるさと回帰総合政策研究所

〒104-0061 東京都中央区銀座 4-14-11 七十七ビル 3F

Tel/Fax 03-5565-7338

代表取締役 玉田 樹

E-Mail t-tamada00@nifty.com;

(電話は通じがたいので、メールでお問い合わせください)