HOKUGA 北海学園学術情報リポジトリ
学校法人北海学園
北海学園大学
北海商科大学

タイトル	東日本大震災復興と公的職業訓練(2) ： 震災復興５年目の検証
著者	木村，保茂; KIMURA，Yasushige
引用	開発論集(100)： 111-139
発行日	2017-09-29

Hokkai-Gakuen Organization of Knowledge Ubiquitous through Gaining Archives.

開発論集　第100号　111-139(2017年９月)

東日本大震災復興と公的職業訓練(2)
―― 震災復興５年目の検証 ――

木　村　保　茂*

目　次

序章　研究の目的と対象
第１章　瓦礫処理と建設機械運転 ―― 委託訓練特別訓練コースと求職者支援特別訓練コース
第２章　ポリテクセンターと「震災復興施設内訓練」
（以上　第 98 号に掲載）
第３章　応急仮設住宅と災害公営住宅の建設
１，応急仮設住宅と長引く居住
２，高台団地造成と土地区画整理
⑴　防災集団移転促進事業と土地区画整理事業
⑵　防災集団移転促進事業への住民の参加 ―― 気仙沼市の防災集団移転協議会 ――
３，災害公営住宅と全国大手建設企業
⑴　災害公営住宅の進捗状況
⑵　災害公営住宅の供給方法
⑶「民間買取」と全国大手企業
第４章　地元の建設業者と地域型復興住宅
１，地域型復興住宅推進協議会と木造の地域型復興住宅
⑴　地域型復興住宅推進協議会の設立経緯と組織構成
⑵　地域型復興住宅と生産者グループ
２，石巻地元工務店協同組合と災害公営住宅
⑴　石巻地元工務店協同組合の設立と組織構成
⑵　石巻地元工務店協同組合と災害公営住宅
第５章　東日本大震災復興と建築大工の不足
１，震災復興と建設技能者の不足
２，全国大手企業と地元工務店の労働力不足の違い
⑴　大手ゼネコン
⑵　ハウスメーカー
⑶　地元工務店
３，ハウスメーカーと地元工務店の大工調達の方法
（以上　本号）
第６章　建設技能者の育成と公的職業訓練
第７章　建設技能者養成と認定職業訓練
（以上　次号）

*（きむら　やすしげ）北海学園大学開発研究所特別研究員

第 3 章　応急仮設住宅と災害公営住宅の建設

1，応急仮設住宅と長引く居住

東日本大震災復興において「住まい」の確保はきわめて重要である。その施策の一つが応急仮設住宅の建設・供給である。供給方法には「応急仮設住宅」の建設，「民間賃貸住宅の借上げ」（借上げ仮設住宅），および「公営住宅」（空室）の提供がある。その割合は「応急仮設住宅」46.7%，「借上げ仮設住宅」（別名，みなし仮設住宅）48.7%，「公営住宅」4.6%である（岩手・宮城・福島 3 県の 12 年 3 月時点の合計）[1]。

このうち「応急仮設住宅」は，従来，プレハブ建築協会が都道府県と協定を結んで提供していた。それは主に組立タイプとユニットタイプのプレハブ仮設住宅であった。しかし，東日本大震災ではそれだけでは間に合わなくなり，新たに木造仮設住宅が加えられた[2]。それを提供する中心は大手ハウスメーカー（プレハブ建築協会）であるが，全国工務店協会（JBN）と全建総連からなる全国木造建設事業協会（全木協）もそれに加えられた[3]。なお，仮設住宅全体を表す応急仮設住宅（応急，借上げ，公営）とプレハブ仮設等を意味する「応急仮設住宅」（プレハブ仮設，木造仮設）が混同しないよう，後者を「プレハブ等仮設住宅」と呼ぶことにする。

つぎに「借上げ仮設住宅」であるが，これも大きく変化している。従来の「借上げ仮設住宅」は不動産業界が提供する空室住宅に限定されていた。しかし，今回は被災者自らが探してきた住宅もそれに加えられた[4]。そのため民間賃貸住宅の多い都市部では「借上げ仮設住宅」が大幅に増えている。先にみたように被災 3 県全体でも「借上げ仮設住宅」が「応急仮設住宅」を上回っている（前者 54,067 戸，後者 51,867 戸）。

このように応急仮設住宅はその中身を若干変えてきているが，応急的な仮設住宅であることに変わりはなく，長期間入居するものではない。事実，応急仮設住宅は災害救助法によって規格や貸与年数が決まっている。1 戸当たり規格は 9 坪で(かつては 5 坪)，貸与年数は 2 年 3 ケ月以内である[5]。もっとも，貸与年数は阪神淡路大震災の時に延長になり，今回はさらに延びている。

表 1 と表 2 はそれぞれ宮城県と岩手県の応急仮設住宅数（プレハブ等仮設，借上げ仮設，公営住宅）と入居者数の推移を示したものである。なお，同表の「借上げ仮設住宅」には「公営住宅」を含めている。また，被災 4 市（気仙沼市，石巻市，宮古市，陸前高田市）も示しているが，これらは筆者が調査したところである。4 市はいずれも人的被害と物的（住家）被害が県平均を大きく上回っている（表 3）。とくに，石巻市（宮城県）と陸前高田市（岩手県）の被害は大きく，石巻市の死者・行方不明者数（3,705 人）は宮城県全体の 3 分の 1 を占め，陸前高田市のそれ（1,773 人）は震災前の同市人口の 7.6%に達している。住家被害はさらに大きく，石巻市の全壊・半壊戸数（33,081 戸）は震災前・全戸数の 45%に，また陸前高田市の全壊・半壊戸数（4,041 戸）は震災前の 50%に相当する。

表 1・表 2 から住宅復興が遅々として進まなかったことが分かる。災害廃棄物処理が修了す

表 1　宮城県の応急仮設住宅の入居者数

	2012 年 4 月		2013 年 3 月		2014 年 3 月		2015 年 3 月		2016 年 3 月	
	戸数	入居者	戸数	入居者	戸数	入居者	戸数	入居者	戸数	入居者
宮城県	47,861/100.0	123,630/100.0	42,480/88.8	106,381/86.0	36,029/75.3	85,393/69.1	29,055/60.7	65,760/53.2	19,167/40.0	42,292/34.2
（プレハブ等仮設，	21,610	53,269	20,737	49,736	18,596	41,310	15,590	33,915	10,534	22,385
借上げ仮設）	26,251	70,361	21,743	57,005	17,433	43,083	13,465	31,845	8,633	19,907
気仙沼市	2012 年 1 月		2013 年 3 月		2014 年 3 月		2015 年 3 月		2016 年 3 月	
	4,962/100.0	13,026/100.0	4,547/91.6	11,610/89.1	4,078/82.2	9,794/75.2	3,589/72.3	8,069/61.9	2,794/56.3	6,181/47.5
石巻市	2012 年 6 月				2014 年 1 月		2015 年 5 月		2016 年 3 月	
	12,910/100.0	32,270/100.0			11,028/85.4	26,532/82.2	8,880/72.8	20,588/63.8	4,961/38.4	11,017/34.1

注）プレハブ等仮設には木造仮設を含めている。
出所）宮城県「復興の進捗状況について」，気仙沼市「データで見る復興の状況」，石巻市「東日本大震災からの復興」より。

表 2　岩手県の応急仮設住宅の入居者数

	2011 年 10 月／12 年 3 月		2013 年 3 月		2014 年 3 月		2014 年 10 月		2015 年 3 月	
	戸数	入居者	戸数	入居者	戸数	入居者	戸数	入居者	戸数	入居者
岩手県	17,538/100.0	43,406/100.0	16,269/92.8	38,470/88.6	14,434/82.3	33,190/74.4			12,283/70.0	27,573/63.5
（プレハブ等仮設，	13,184	31,728	12,679	28,968	11,546	25,619			9,942	21,530
借上げ仮設）	4,354	11,678	3,590	9,502	2,888	7,571			2,341	6,043
宮古市			2,278/100.0	5,264/100.0			1,493/65.5	3,828/72.7		
陸前高田市	2,134/100.0	5,556/100.0	2,030/95.1	5,204/93.7	1,938/90.8	4,786/86.1			1,897/88.9	4,587/82.6

注）2011 年 10 月は岩手県，2012 年 3 月は陸前高田市の数字である。
出所）岩手県「応急仮設住宅，みなし仮設住宅の被災者の状況」（インターネット），宮古市「東日本大震災からの復興に向けた取り組み」（平成 27 年），陸前高田市「広報りくぜんたかた臨時号 83」（インターネット）および陸前高田市提供の資料による。

表３　宮城県・岩手県の人的被害と住家被害の状況

県・市	人口	死者・行方不明者		被災家屋（全壊，半壊）	
	国勢調査	人	対人口割合	戸数	割合
石巻市	160,826	3,705	2.3	33,081	44.7
気仙沼市	73,485	1,325	1.8	11,054	17.3
宮城県	2,348,165	10,867	0.5	25,713	
陸前高田	23,300	1,773	7.6	4,041	50.1
宮古市	59,430	514	0.9	4,098	16.9
岩手県	1,330,147	5,823	0.4	238,119	

注１）人口は 2010 年国勢調査による。
注２）死者・行方不明者は関連死を含む。
注３）住家被害には一部損壊，床上下浸水は含まれない。
出所）消防庁「2011 年東日本大震災について（第 151 報）」2015 年３月（インターネット），石巻市「東日本大震災からの復興」15 年６月，気仙沼市「気仙沼市の被害状況」15 年７月，陸前高田市「地震・津波の概要，被害状況」（インターネット），宮古市「東日本大震災に伴う対応」12 年 11 月による。

るのは被災３県とも 14 年３月であるが，この時の応急仮設住宅の戸数・入居者数は，宮城県がまだピーク時の 75％・69％，岩手県が 82％・74％の水準である。岩手県に比べると宮城県の方が若干減少は早いが，それは復興が早かった大都市・仙台市を抱えているからである。大都市に比べると，気仙沼市・石巻市（宮城県），宮古市・陸前高田市（岩手県）の復興は遅い。宮古市以外は県平均を大幅に下回っている。とりわけ，被害が大きかった石巻市と陸前高田市は復興が遅く，14 年３月時点の応急仮設住宅の入居者数は，前者がピーク時の 82％，後者は 86％に留まっている。ただ，石巻市はその後急速に入居者数が減少し，16 年３月には 34％にまで減っている。しかし，陸前高田市は 15 年３月の時点でもまだ 83％に留まっている。

「プレハブ等仮設住宅」への長期間入居は精神的肉体的な負担を入居者にかけるが，それについては触れないで前に進むことにする。

２，高台団地造成と土地区画整理

⑴　防災集団移転促進事業と土地区画整理事業

応急仮設住宅の入居者がなかなか減らなかった原因は，主として東日本大震災の特徴に起因している。その１つは，被災地の多くが津波再来の危険性のある沿岸部に位置していたことである。そのため多くの被災地は災害危険地域や移転促進地域に指定され，高台団地の造成や土地の区画整理を余儀なくされた[6]。

２つは瓦礫（災害廃棄物と津波堆積物）の撤去・処理量が膨大であったことである。震源地が３陸沖の海底であったため，瓦礫廃棄物処理には地震で崩壊したビルや家屋の解体・処理（いわゆる災害廃棄物の処理）の外に，大量の津波堆積物の撤去・処理が加わった。かくして，瓦礫総量（廃棄物総量）は被災３県で 2,802 万トンに達した（表４）。そのうち災害廃棄物が６割・1,707 万トン，津波堆積物が４割・1,095 万トンである。この膨大な津波堆積量は瓦礫の撤去・

表 4　岩手県・宮城県・福島県の災害廃棄物処理状況（14 年 3 月）

	廃棄物総量（万トン）	災害廃棄物（万トン）	津波堆積物（万トン）	災害廃棄物の処理の割合(%)
岩手県	584	423	161	100.0
宮城県	1,869	1,111	758	100.0
福島県	349	173	176	60.7
合計	2,802	1,707	1,095	95.0

注 1）多くの市町村は 14 年 3 月に処理が終了したが，仙台市などいくつかはそれより早く終えている。
注 2）処理には市独自処理と県委託処理があり，たとえば気仙沼市の場合は 18：82 の割合である。
出所）厚生労働省の資料（インターネット）より。

処理作業をきわめて困難にした。たとえば，岩手県では復興 1 年目（12 年 4 月）の瓦礫処理量はわずか 51 万トン・10％にすぎなかった。しかし，その後，瓦礫処理の進度は上がり，13 年 4 月に 43％，同年 10 月に 83％，そして 3 年目の 14 年 3 月に 100％に達した[7]。原発の 2 次被害を被った福島県を除くと，被害の大きかった陸前高田市，石巻市，気仙沼市も含めて 14 年 3 月までに瓦礫処理は終了した。このように東日本大震災の瓦礫処理は阪神・淡路大震災の 3 倍の期間（約 3 年）を要した。それは本格的な住宅再建（災害公営住宅，個人住宅）に影響を及ぼし，応急仮設住宅への長期間入居を余儀なくさせた。

3 つは被災地の多くが過疎地（非都市部）で自治体財政が貧弱であったこと， 4 つは原発被害およびその風評被害が大きかったことである。こうしたことも本格的な住宅再建を遅らせ，被災者を応急仮設住宅に縛り付けることになった。

ところで，第 1 の要因と関わる高台団地の造成や土地の区画整理は，防災集団移転促進事業，土地区画整理事業，あるいは面整備事業等によって行われた。しかし，これらの事業は瓦礫処理以上に難航し，災害公営住宅の建設が遅れる主要因になった。それにともない応急仮設住宅への入居も長期化することになった。

表 5 と表 6 は防災集団移転促進事業と土地区画整理事業の進捗状況を示したものである。正確には，表 5 は宮城県の防災集団移転促進事業と土地区画整理事業の進展状況（造成地区数）を，表 6 は岩手県の面整備事業による宅地区画事業の進展状況（宅地区画戸数）を示している。ここにいう防災集団移転促進事業とは，災害地域住民を集団で移転させるために高台団地を造成することである。ついで土地区画整理事業とは，区域全体を適正に土地利用できるよう宅地を整理することである。その中には公共施設の配置整備や低区画地の嵩上げが含まれる。また面整備事業とは，道路や下水道施設等の線整備，土地の造成・整理をすることである。具体的には防災集団移転促進事業，土地区画整理事業，漁業集落防災機能強化事業から成っている。このうち漁業集落防災機能強化事業は，漁業集落の地盤嵩上げや防災安全施設の整備をすることである。このように 3 事業はいずれも震災復興に不可欠な宅地造成や土地区画整理に関する事業である。その中でもっとも多く活用されているのは，防災集団移転促進事業と土地区画整

表 5　宮城県の防災集団移転促進事業と土地区画整理事業の進展状況

		計画造成地区数	2014 年 3 月		2015 年 3 月		2016 年 3 月	
			完成地区	進捗率	完成地区	進捗率	完成地区	進捗率
防災集団移転促進事業	宮城県	195	12	6.2	82	42.1	159	81.5
	石巻市	56	0	0	17	30.4	42	75.0
	気仙沼市	52	0	0	12	23.5	45	88.2
土地区画整理事業	宮城県	34	11	32.4	27	79.4	31	91.2
	石巻市	15	5	33.3	12	80.0	13	86.7
	気仙沼市	3	2	66.7	3	100.0		

注）完成地区とは土地の嵩上げや土地の区画整理が終わり，住宅の建築が可能な状態を指す。
出所）宮城県「復興の進捗状況について」より。

表 6　岩手県の面整備事業による宅地区画の進展状況

		計画宅地区画戸数	2014 年 3 月		2015 年 3 月		2016 年 3 月		2016 年 10 月	
			完成	進捗率	完成	進捗率	完成	進捗率	完成	進捗率
面整備事業	岩手県	8,293	251	3.0	1,012	12.0	2,385	31.0	3,493	45.0
防災集団移転促進事業	陸前高田市	516			219	42.4	358(予定)	69.4(予定)		
	宮古市	260	18	6.9	99(15 年 6 月)	38.1	260(予定)	100.0(予定)		

注 1）完成区画戸数とは防災集団移転促進事業や土地区画整理事業が終わり，住宅の建築が可能な状態を指す。
注 2）陸前高田市と宮古市は防災集団移転促進事業による建設可能な住宅戸数を示している。なお，陸前高田市の完成予定は 2019 年度である。
出所）岩手県「いわて復興インデックス報告書」，宮古市「東日本大震災からの復興 —— これまでの 5 年間と今後の取組み」，陸前高田市「復興 News　陸前高田」（インターネット）および陸前高田市提供資料より。

理事業である。

表 5，表 6 によると，まず第 1 に，これら事業が進み出すのは，宮城県が震災復興 3 年目(14 年度）以降，岩手県は 4 年目（15 年度）以降である。宮城県の進展は 13 年度（14 年 3 月）まではきわめて遅いが(宮城県 10%，石巻市 0.7%，気仙沼市 3.6%)，14 年度に入ると急速に進み出し(48%，41%，27%)，15 年度には 80%以上の進捗率になっている(83%，78%，87%)。

それに対して岩手県の進捗は遅く，面整備事業のスピードが出るのは 15 年度からである。その結果，進捗率は 15 年度末(16 年 3 月)には 31%に，そしてその半年後(16 年 10 月)には 45%に上がっている。岩手県の進捗が遅かったのは，被災地の多くが沿岸過疎地や漁業集落地にあったことが影響している。

このように防災集団移転促進事業や土地区画整理事業はその進捗が大幅に遅れたが，その主な原因は土木工事（山の掘削→高台団地造成，土地の嵩上げ→地区区画整理）よりも，土地の確保難にあった。それについては岩手県の沿岸被災地を調査した佐藤眞が朝日新聞の記事も交えながらつぎのように述べている。

「土地の所有権をめぐる用地確保は極めて複雑な手続きが必要で，困難を極めた。…(土地の区画整理に当たっては…引用者）区画整理の前に家の基礎を撤去してから，かさ上げ工事をす

る必要がある。防潮堤や住宅の高台移転先の用地をめぐっては，土地の所有者が不明であったり，相続人が多数いるなど，陸前高田市では全国に散らばる 2 千件の地権者に確認を取らねばならず，取得が難航した」[8]。

こうして漸く土地を確保して後に団地の造成が行われるが，その場合でも津波の襲来に遭わないよう山を削ったり，土地を嵩上げしなければならなかった。そのため通常の団地造成や土地区画整理よりはるかに長い時間を必要とした。たとえば，陸前高田市は被災地の中でももっとも高い嵩上げをしているが，その土砂を運ぶのに多くの時間を要したという。

「嵩上げとか高台の造成に時間がかかる。嵩上げは全長 3 キロのベルトコンベアで（山から）土を運んでいる。総工費は 120 億と言われるが，ダンプだと時間と渋滞の問題があるということで（ベルトコンベアに）…」「今泉高台と高田高台は旧地区が壊滅した所で（そこを）再度区画整理して水道管，下水道管，その他の支障物を撤去し，その後にベルトコンベアで土を（東京湾の水面から）12 m の高さに土盛りしている」（陸前高田市・15 年）

第 2 は，防災集団移転促進事業よりも土地区画整理事業による宅地造成が早く進んだことである。14 年度（15 年 3 月）の進捗率は土地区画整理事業が防災集団移転促進事業の 2 倍以上である（宮城県＝前者 79％：後者 42％，石巻市＝80％：30％，気仙沼市＝100％：24％）。防災集団移転促進事業は地域住民がまとまって移転する事業であるため，住民の意向確認などに時間を要したこと，また移転先の多くが山であるため，その掘削と高台・宅地造成に時間を要したことがある。

「防災集団移転事業に参加する人に手を挙げてもらいます。用地設計をしっかり固めて工事に掛からないと区画が余ったりしますので，この地区は何戸の人が防災集団移転事業で家を建てるかを詰めて工事します」（宮古市・15 年）

⑵　防災集団移転促進事業への住民の参加 —— 気仙沼市の防災集団移転協議会 ——

防災集団移転促進事業では用地確保が不可欠であるが，それには地権者との交渉が必要である。自治体は用地確保に精通した職員を配置して，移転先用地の確保に努めている。しかし，今回，用地確保を自治体に任せず，地域住民が移転先を探し，自ら地権者と交渉するケースが現れた。それは，たとえば気仙沼市の防災集団移転協議会である。

気仙沼市は，港を中心とする 46 地区が災害危険地域・移転促進地域に指定された。そして 944 戸（46 地区）が地区ごとの集団移転を余儀なくされた。当然，用地の確保が必要であるが（用地探し→地権者との交渉→契約），気仙沼市の誘導（市誘導型）で移転先を決めたのはわずか 9 地区（315 戸）であった。残りの 37 地区（629 戸）は地域住民が防災集団移転協議会を結成し，住民自らが移転先を決定した[9]。

この防災集団移転協議会は港区の住民たちによって作られた。気仙沼市には 38 の港区があるが，そのうち 37 区で防災集団移転協議会が結成された[10]。最初に結成したのは舞根 2 区である。11 年 6 月に協議会を結成し，移転先の用地探しや地権者との交渉などを行った。これに触発さ

れて他の地区（港区）でも続々と協議会を結成していった。港区の住民が協議会を結成したのは，「今まで通り港が見える（高い）ところに一緒に移りたい」という願いからであった。それは「市誘導型」の移転先に対する不満でもあった。「市誘導型」の移転先は「街中に 6 ～ 7 個の団地と高層集合住宅を造り，そこへ入居を誘導する」ものであった。しかし，そこから港は見えなかった。かくして港区の住民たちは防災集団移転協議会を結成し，皆で話し合って移転先を決定しようとしたのである。

これから分かるように防災集団移転協議会は，一種の自治組織である。そこには地区を構成する多様な人々，たとえば漁業に携わる人，水産加工場に通う人，学校の先生，その他，様々な職業の人たちが入っている。そして，彼らが移転先を決定するのである。移転先探しやその決定には様ざまな問題が生ずる。たとえば，移転に際して，個人住宅の居住区と災害公営住宅（高層住宅）の居住区が異なるという問題が生じた。それは移転後に皆で一緒にコミュニティを作れないことを意味していた。そこで住民たちが話し合って出した結論は，災害公営住宅を高層住宅にしないで，個人住宅と同じように戸建住宅（木造住宅）にするということであった。それによって個人住宅の再建者と災害公営住宅の入居者は同一地区に移動できるようになり，集団移転先においても震災前と同じコミュニティが再現されることになった。

「皆がみんな家を建てれるかというと，そういう訳にはいかなく，家を建てれない人もいる。そういう人は災害公営住宅になるが，今まで同じコミュニティを組んできたので同じエリア内に自宅再建と災害公営住宅をセットで出来ないかという話が持ち上がって，そういうのを作るようになった。それだとコミュニティがそのまま残り，いろいろな人が一緒になれる」（気仙沼市・15 年）

このように防災集団移転協議会は集団移転を契機に結成されたコミュニティ組織であるが，その自治機能は高く評価されるのである。

3，災害公営住宅と全国大手建設企業

(1) 災害公営住宅の進捗状況

高台団地造成や土地区画整理が終わると，漸く土地は希望者に引き渡される。住宅建設はそれから始まる[11]。この土地の引き渡しには 2 通りがある。1 つは引き渡し先が個人で，各人が家を建てる場合である。その際，土地を購入または賃借して自宅を建てるが，東日本大震災復興では後者（賃借）が圧倒的に多い[12]。ただし，土地の購入・賃借は防災集団移転促進事業の場合だけで，土地区画整理事業の場合は必要ない。土地区画整理事業においては土地はそこに住んでいる人のものであり，購入する必要がないからである。

2 つは引き渡し先が自治体で，市町村がそこに災害公営住宅を建てる場合である。この災害公営住宅は，復興公営住宅とも呼ばれ，自力で住宅を確保できない人・世帯に対して自治体が公営住宅法に基づいて提供する「恒久的公営住宅」のことである。この公営住宅は空き地（平地）がある場合は直ぐ建てられるが，そうでない場合は震災復興事業（防災集団移転促進事業，

表７　宮城県・岩手県の災害公営住宅の推移

		2014年３月		2015年３月		2016年３月	
		完了戸数	進捗率	完了戸数	進捗率	完了戸数	進捗率
宮城県	宮城県	1,351	8.7	5,289	34.1	9,812	61.6
	仙台市	576	18.0	1,946	61.2	3,129	98.4
	石巻市	149	3.7	930	23.3	2,438	54.2
	気仙沼市	0	0	185	8.6	681	31.9
岩手県	岩手県	574	10.0	1,525	26.0	3,168	74.0
	宮古市	40	5.2	253	33.0	743	97.0
	陸前高田市			218	24.5	460	51.4

注１）進捗率はその時の計画戸数に対する完成戸数の割合である。
注２）陸前高田市の15年の数字は７月時点のものである。
出所）宮城県「復興の進捗状況について」，石巻市「東日本大震災からの復興」，岩手県「いわて復興インデックス報告書」，宮古市「東日本大震災からの復興――これまでの５年間と今後の取組み」，陸前高田市の提供資料より。

土地区画整理事業，面整備事業など）によって土地を造成・区画整理しなければならない。東日本大震災復興ではこのケースが非常に多かったが，先にも述べたように用地確保の困難さなども手伝って事業は大幅に遅れた。それにともなって災害公営住宅の本格的建設も大幅に遅れ，沿岸被災地では15年度以降にずれ込んでいる。

表７は宮城県と岩手県の災害公営住宅の進捗状況を示したものである。それによると13年度（14年３月）の住宅完成率はわずか10％である（宮城県９％，岩手県10％）。震災復興３年目の14年度（15年３月）でもまだ30％前後である（宮城県34％，岩手県26％）。災害公営住宅の建設が本格化するのは両県とも15年度以降で，15年度に入ると住宅完成の進捗率が一気に60％～70％台に上がっている（宮城県62％，岩手県74％）。

災害公営住宅の建設の進捗度は都市・地域によっても異なる。政令指定都市・仙台は早くも14年度に住宅完成率が６割に達し，15年度には目標をほぼ達成している（完了戸数3,129戸，98％）。それに対して石巻市，気仙沼市，陸前高田市では建設が遅れ，15年度（16年３月）の段階でも石巻市・陸前高田市は50数％，気仙沼はさらに低い32％に留まっている。こうした災害公営住宅の建設・供給の遅れもあって，これらの地域においては応急仮設住宅の入居率はなお高い状態である。

⑵　災害公営住宅の供給方法

（ｉ）災害公営住宅の供給方法

災害公営住宅は，先にみたように地方自治体（市町村）が被災者に提供するものである。その供給方法は大きくは直接建設，買取，借上げの３方式がある（表８）。まず直接建設方式である。それは２つに分かれる。１つは市・町が入札した業者に工事請負という形で発注する「直接建設」である（①）。２つは市・町から委託された県が直接建設する「県受託」である（②）。

つぎは買取方式である。これも３つに分かれる。１つは民間業者が建設した住宅を市・町が

表 8　災害公営住宅の供給方法

供給方法		内　　容
直接建設	①直接建設	市町から工事請負した業者が住宅を建てる。
	②県受託	市町から委託を受けて，県が市町に代わり住宅を建てる。
買取	③民間買取	民間業者が建てた住居を市町が買取る。公募型が多い。
	(③－１建物提案型)	業者が公的土地に住宅を建て，それを市町が買取る。
	(③－２土地建物提案型)	業者が取得した土地に建てた住宅を市町が買取る。
	④協同組合方式	地元の建設業団体と協定締結し，設計・工事したものを市町が買取る。
	⑤ UR 都市機構	UR に建設を要請し，市町が買取る。
借上げ	⑥借上げ	市町が民間の建物を借り上げる。

出所）石巻市提供資料および聴き取り調査より作成。

買取る「民間買取」である（③)。それは公募によるプロポーザル型が多く[13]，市・町が用意した土地（団地，区画）に住宅を建設する「建物提案型」(③－１）と業者が取得した土地に住宅を建設する「土地建物提案型」(③－２）がある。２つは地域の建築関連団体（建築士，工務店ほか）が建てる「協同組合方式」である（④)。これは地元の設計事務所・工務店などが構成員になって設立された協同組合や協議会などが，地域材等を利用して住宅を建てる方式である。今回はじめて登場した供給方式であるが，地域に密着したものとして注目されている。これも民間買取の一種である。３つは UR 都市機構が建てる「UR 都市機構」方式である（⑤)。これは UR 都市機構が市・町からの要請を受けて設計・工事を行い，完成した建物を市町が買取るものである。

最後は「借上げ」方式である。これは新築や既存の民間賃貸住宅を市・町が公営住宅として借り上げる方式である（⑥)。

これらの供給方法のうちどれが多いのか，それを示したのが表９である。ただし，これは私たちが石巻市を調査した 14 年 11 月時点のものである。石巻市の災害公営住宅はまだ建設途上であり，最終的な整備計画ではない。それでも幾つかの特徴をみることができる。それによると，まず第１に，石巻市においては「①直接建設」が少ないことである。「直接建設」はその後

表 9　石巻市の災害公営住宅の整備計画（14 年 11 月段階）

	戸数	割合
①直接建設	－	0
②県受託	940	44.1
③民間買取	694	32.5
(③－１建物提案型)	(451	65.0)
(③－２土地建物提案型)	(243	35.0)
④協同組合方式	61	2.9
⑤ UR 都市機構	295	23.8
⑥借上げ	143	6.7
計	2,133	100.0

出所）石巻市提供資料による。

増えたからゼロではないが，それでもきわめて少ないことが分かる。それは復興業務で忙しい石巻市にとって「直接建設」が大きな負担だったからである。

そういう理由で，第2は「②県受託」と「⑤UR都市機構」が多くなっている。14年時点で前者が44%，後者が24%である。その後，その割合が落ちて17年度には県受託が24%，UR都市機構が10%になるが[14]，災害公営住宅供給の前段階において，それを牽引したのは県受託とUR都市機構の方式だったのである。

第3は，災害公営住宅の本格的な供給（建設）段階をリードしたのは「③民間買取」である。14年11月時点では33%であるが，最終的（17年度）には40%に上昇している[15]。

第4は，地元工務店からなる協同組合方式についてである。その割合は14年11月時点ではまだ少ないが（3%），17年度には650戸13%になっている。この協同組合方式は今回の震災復興で初めて導入された方式である。その在り方が注目されるが，それについては後で詳しく述べることにする。

（ⅱ）供給方法の流れ――「直接建設」「借上げ」から「県受託」「UR都市機構」，そして「民間買取」へ――

上にみた供給方法の中で石巻市が最初に行ったのは「①直接建設」と「⑥借上げ」の方式である。このうち「①直接建設」は石巻市が企画・設計を行い，工事は外注するという形で震災直後(11年度)に入札にかけられた。しかし，応募する企業はなく，市は断念している。一方，借上げも11年度に公募という形で行われた。これには大手ハウスメーカー，地元不動産会社，大手建設コンサルタントなどが応募し，借上げ住宅を完成させている。

「まず直営の発注を検討した。市役所が設計して，図面を描いて企業に入札を掛けたんです。けど，応札者が出ない。(一方)借上げに応募してきたのが大手のハウスメーカー(大和ハウス)，地元の不動産会社そして神奈川の大手建設コンサルタントで，その3社が建築したのを市がお借りした。設計は平成23年度に6ヶ月ぐらいかかり，24年度に建設した」(石巻市・14年)

こうした借上げと並行して「②県受託」や「⑤UR都市機構」が行われた。その結果，13年9月には第1号の災害公営住宅が完成し，最初の入居者募集が行われた。しかし，この段階の住宅数はわずか149戸（3%）にすぎず，災害公営住宅の建設・供給のスピードアップ化が求められた。そういう中で採用されたのが「③民間買取」である。しかし，高台団地の造成や土地の区画整理が不十分であった段階には(14年度)，同じ民間買取でも業者が求めた土地に住宅を建てる「土地建物提案型」(3－②)が主流であった。公共（市・町）の土地に住宅を建てる「建物提案型」(3－①)が本格化するのは，防災集団移転促進事業や土地区画整理事業で団地・宅地が完成してからである。

「民間買取も大和ハウスが最初に手を挙げた。大和ハウスが土地を買って建物を建てて，それを市がそっくり土地ごと買いますというのを始めた」(石巻市・14年)

⑶ 「民間買取」と全国大手企業

このように災害公営住宅の供給方法は「民間買取」が中心になっていくが，その担い手は全国の大手業者である。

その１つはゼネコンである。ゼネコンが建設するのは高層の災害公営住宅である。ゼネコンは防災集団移転促進事業や土地区画整理事業に関わることが多く，その延長で災害公営住宅を建てることが多い。なお，ゼネコンは地元企業と共同企業体（JV）を作ることが多い。

「市営部分は殆どURが受託し，県営部分は大手ゼネコンとA級の地元工務店のJV方式がメインで受託している」（陸前高田市・15年）

２つはハウスメーカーである。ハウスメーカーが建てるのもゼネコン同様，高層鉄筋コンクリートの災害公営住宅である。ただ，ゼネコンと異なるのは，民間の個人住宅（戸建て住宅）にも進出することである。そういう意味では地元工務店の最大の競争相手である。しかし，その力量は地元工務店を大きく凌駕している。たとえば，大和ハウス，積水ハウス，その他のハウスメーカーは逸早く全国の支店から営業マンを被災地に結集し，個人住宅（新築住宅）の予約を取っていった。そのため地元工務店の中には修繕工事に回らざるを得ないところも生じている。

「震災直後に大手のハウスメーカーが全国の営業マンを結集し，修繕は受け付けませんよ，新築だけですよと数年先まで予約を取っていった。それで地元の工務店・大工，設計事務所は修繕に回った」（宮城県復興住宅推進協議会・14年）

３つは民間買取の中核とはいえないが，UR都市機構がある。UR都市機構が建てるのも高層鉄筋の災害公営住宅である。市・町によっては土地区画整理を含めてUR都市機構に災害公営住宅の建設を依頼するところもある。もっとも，UR都市機構が行うのは企画・設計だけであって，実際の工事は地元業者などに下請けされる。

「区画整理が大規模になるところはURさんが入って，そこから受けて地元業者が結構入ってます。URはどちらかというと，計画全体をみるようなところで，実際に動いているのは地元業者さんに近いところです」（宮古市・15年）

第４章　地元の建設業者と地域型復興住宅

前章でみたように災害公営住宅の主要な担い手はゼネコン，ハウスメーカー，UR都市機構などの全国大手企業である。震災復興需要は建設不況にあえいでいた全国大手企業にとって千載一遇のチャンスであった。全国の支店から営業マンを震災地に結集して，応急仮設住宅や災害公営住宅はもとより個人住宅（新築住宅）を受注していった。一方，地元業者は全国大手企業に圧倒されて，個人住宅（新築住宅）の分野においても苦戦を強いられた。地元業者（工務店ほか）が彼らに対抗するには結束が必要であった。こうして設立されたのが地域型復興住宅推進協議会である。そこでは地産地消の木造住宅の建設をスローガンに全国大手企業に対抗して

いった。

1，地域型復興住宅推進協議会と木造の地域型復興住宅

(1) 地域型復興住宅推進協議会の設立経緯と組織構成

地域型復興住宅推進協議会は12年2月に設立された。それには日本建築士事務所協会連合会（日事連）と国土交通省（国交省）が大きな役割を果たした。まず，前者の日事連は東日本大震災の発生にいち早く対応し，災害対策本部を被災3県に設置した。被災初期の活動として災害に関する情報収集，行政機関や各関係機関との連絡調整，県民の被災相談などを行った[16]。日事連はその後，建築復興支援センターを設置し(11年6月)，震災復興支援を本格的に展開していった。たとえば，建築士等への技術講習会，建築相談員の被災地への派遣，被災度区分の判定，地域型復興住宅の推進等である。しかし，このうち地域型復興住宅の推進については建築復興支援センターをベースに地域型復興住宅三県官民連絡会議を立ち上げ，そこで話し合うことになった[17]。その連絡会議には国交省や県の関係者も出席し，地域型復興住宅の生産体制について検討している。その後(11年9月)，3県に地域型復興住宅連絡会議が設置され，低廉で高品質な地域型復興住宅の供給を推進することになった[18]。この地域型復興住宅連絡会議は12年2月に現在の地域型復興住宅推進協議会に改組された。

「3県に建築復興支援センターを設置し，復興支援をする。(たとえば,)被災度区分の判定をし，危険度に応じて赤，黄，緑の紙を貼っていく。もう1つ大きなのは住宅相談です。これは被災者から要請があればどこにでも人を派遣して，被災住宅の改修なり，立て替えなり，相談を受ける。…日事連は(各県の)建築復興支援センターを支援して，3年間にわたって1,000万円ずつの助成金を出した。…3県に建築復興支援センターを立ち上げたから，3県連携しましょうということで3県連携の連絡会議を開き，それが後に官民連携の会議になり，その中で復興住宅の必要性というのが話し合われた」(岩手県地域型復興住宅推進協会議・15年)

地域型復興住宅推進協議会の設立を下から推進したのが日事連であるとすれば，それを上から推し進めたのは国交省である。11年5月26日，国交省から役人が来て地元の関係団体に「公共の住宅なら国が主導できるが，民間住宅は個人の財産なので法律的にも容易でない。それで民間主導で復興住宅はできないか」と木造復興住宅の推進が打診された（宮城県地域型復興住宅推進協議会・14年)。その後，国交省等から地域型復興住宅三県官民連絡会議に調査費や地域型ブランド事業補助金（地域の木材を使った住宅に出す補助金）が出された[19]。こうして11年9月，民間主導の地域型復興住宅推進を目的とする地域型復興住宅連絡会議が3県に設置された（12年2月，地域型復興住宅推進協議会へ改組)。

「調査費をつけるから被災3県でまとまれといわれまして。…調査費は国交省の後には林野庁の方からも木材利用の拡大というテーマで3千万ずつ3県で3年間貰っています。…それまで国は地域型ブランド化事業というのをやってまして，地元工務店が地域の木材を使って住宅を建築する地域型ブランド化事業というのを補助制度でずっとやってまして，その中で地域型復

興住宅を取組んでいこうと」(宮城県地域型復興住宅推進協議会・14年)

こうして設立された地域型復興住宅連絡会議(後の推進協議会)は以下の団体によって構成されている。1つは住宅生産を担う各団体である。具体的には,①設計(建築士事務所協会,建築士会,建築家協会),②施工(建設業協会,全建総連の各県連),③資材(建設資材連合会ほか),④木材(木材協同組合ほか),⑤宅地建物(宅地建物取引業協会)などである。2つは岩手県,宮城県,福島県の関連課(住宅課,宅地課,林業振興課ほか)である。3つはオブザーバー参加の国交省と林野庁である。多様な団体・企業で構成されているが,重要なことは地元に本社を持たない企業(ゼネコンなど)や総合請負できない職別工事業者などは構成員になれないことである。職別工事業者が参加するのは総合請負業者の下請けとしてである。

(2) 地域型復興住宅と生産者グループ

(ⅰ)地域型復興住宅とは

地域型復興住宅推進協議会は木造の地域型復興住宅の推進を目指しているが,この地域型復興住宅とはどういうものであろうか。3県の地域型復興住宅推進協議会が発行する小冊子は,それについてつぎのように述べている。

「地域型復興住宅は,地域の住まいづくりの担い手である様々な住宅生産者が,住まい手の皆様と手を取り合いながらつくる,地域にふさわしい,良質で,被災者の方が取得可能な価格の木造住宅です」[20)]

そのコンセプトはつぎのようである。1つは「良質な住宅」の供給である。それは「長期利用」可能な「優良住宅」ということであるが,その中にはリフォームが可能なことも含まれている。リフォームを行うには組立住宅(新築)に要するよりも高度な技能・知識(在来の木造軸組み工法)が必要であるが,同時に住民が修繕相談できる建物相談会を日常的にもつことも必要である。

「住宅の長期利用,長期優良住宅ということの中には普通の具材を使う,修繕はしやすいなども含まれる。大きなハウスメーカーが新築セールで歩いたが,壊れた建物の相談(修繕相談)には行かなかった。われわれのコンセプトでいけば増改築など長期にわたって家を維持管理し,使用できますよ」(岩手県地域型復興住宅推進協議会・15年)

2つは「被災者が取得可能な低廉な価格」である。東日本大震災は地震被害に津波被害が重なり,多くの家屋が一瞬にして消失(流出)した。そのため被災者が必要とするのは新築の住宅であり,それには「コストパフォーマンスに優れた住宅の供給」が必要であった。そこで地域型復興住宅推進協議会は工期短縮を中心とする様々なローコスト施工法(蔵工法,まかべ工法,ロケット工法)を開発し,講習会等で構成員に教え・普及していった。

「蔵工法は蔵造りの技法を応用した工法で,基礎チームは5人2週間で,建て方チームは5人1週間,造作チームは3人2カ月で仕上げる。全部で2.5〜3ヶ月で完成させる。…35坪の家なら照明器具,カーテン,消費税込みで1,650万円という数字が出た。これぐらいの家なら通

常 2,000 万円以上，2,300〜2,500 万くらいかかります」(宮城県地域型復興住宅推進協議会・14 年)

3 つは地域の町並み・景観や気候・風土に整合した住宅づくりである。岩手県地域型復興住宅推進協議会によると，「プレハブメーカーやハウスメーカーが造るものと違って，町並みや景観を損ねない木造住宅を目指している」という（15 年調査)。

4 つは省エネ住宅の供給である。これについては国交省が全国的に推進しており，必ずしも地域型復興住宅だけの特徴とはいえない。しかし，原発被害を被った福島県地域型復興住宅推進協議会では省エネを強く意識して推進している。

5 つは「住宅産業の活性化や地域経済の活性化」に繋がる住宅づくりである。それは単なる家づくりではなく，地元の資材・企業・人材を使った地産地消の家づくりであり，それを通じて地域産業の活性化（たとえば，森林や林業の再生など）に繋がっている。

6 つは様々な業者からなる生産者グループづくりである。このグループが単位となって地域型復興住宅をつくるのである。なお，それについては次項で詳細に述べることにする。

（ⅱ）地域型復興住宅の生産と生産者グループ

地域型復興住宅の生産単位は，地域の様々な木造住宅の生産者(業者)から成る生産者グループである。それはつぎの業種からなっている。①林業・原木供給業，②製材・合板の製造業，③建材流通業，④プレカット加工業，⑤建築士・設計事務所，⑥地域工務店である。これから分かるように川上〜川下の木造住宅業者が連携して生産体制（生産者グループ）をつくっている。

生産者グループには「住宅相談への対応」「設計力」「施工力」「地域材の調達力」「維持管理力」が求められる[21]。このうち「設計力」は⑤建築士・設計事務所が，「施工力」と「維持管理力」は⑥地域工務店が，「相談への対応」は⑤と⑥が，そして「地域材の調達力」は①〜④の生産者が担っている。

生産者グループの数は岩手県が約 360，宮城県が約 76 である。グループの規模は 6 社〜125 社とかなり幅があるが，もっとも多いのは 20 社台で，ついで 30 社台，10 社台と続いている。グループを構成する業種でもっとも多いのは⑥の地域工務店であるが，その数は 1 生産者グループ当たり「15 社ぐらい」である（宮城県地域型復興住宅推進協議会・14 年)。

住宅の注文を受けるのは生産者グループである。もっとも，グループ内の工務店が受注して，他の業者と協力して住宅を建てる。13 年度の受注は「約 360 の工務店で 2,600 弱の着工（1 工務店 7.2 戸)」である，という（宮城県地域型復興住宅推進協議会・14 年)。

生産者グループが受注するのは主に個人住宅であるが，中には災害公営住宅を受注することもある。地域型復興住宅推進協議会は建築モデルをつくり，その受注を後押ししている[22]。災害公営住宅を受注するグループは必ずしも多くないが，気仙沼地域住宅生産者ネットワークはその 1 つである。同生産者グループは 41 社からなるネットワークで，12 年 3 月に設立された。13 年 12 月に気仙沼市と災害公営住宅の建設協定を結んだが，それは気仙沼市が戸建て住宅・長屋

住宅の早期完成と地域経済の活性化を意図したからである。協定書には戸建て550戸，長屋住宅270戸の整備計画と地元木材の使用の優先（地産地消）などが盛り込まれた[23]。

このような災害公営住宅の供給を目的とする地元業者のネットワークは，今回初めて登場したものである。しかし，それは地域に密着する供給方式としてきわめて注目されている。そこで次項では石巻地元工務店協同組合を取り上げて，この方式を再度，検討したいと思っている。

ところで，全木協福島協会も公営住宅を供給している生産者グループの1つである（福島県地域型復興住宅推進協議会に所属）。同協会は他の生産者グループが各業種・企業から構成されているのに対し，労働組合（全建総連福島県連）と中小工務店（JBN福島工務店協会）から構成されている。そういう意味では毛色の変わった生産者グループである。同協会が受注してきたのは災害公営住宅でなく木造の応急仮設住宅であるが，これまでに600戸の応急仮設住宅を建設・供給している。

2，石巻地元工務店協同組合と災害公営住宅

⑴　石巻地元工務店協同組合の設立と組織構成

（ｉ）石巻地元工務店協同組合の設立

先にみたように災害公営住宅や個人住宅の受注において，ゼネコン・ハウスメーカーは圧倒的な力を発揮した。工務店などの地元企業がそれに伍するためには結束が必要であった。それが先にみた地域型復興住宅推進協議会（生産者グループ）であり，またここで述べる地元工務店協同組合（⑥の協同組合方式）である。この「協同組合方式」は地元企業が災害公営住宅を市・町から受託する場合に採られる方式である。それは石巻市を含めて8市町で行われていた[24]。石巻市と東島松市の場合は協同組合，気仙沼市は生産者ネットワーク，名取市・登米市・亘理町・女川市・南三陸市は協議会という名称である。しかし，ここでは石巻地元工務店協同組合の協同組合をとって「協同組合方式」と呼ぶことにする。

「石巻市だけでなく，東松島市（協同組合），気仙沼市（生産者ネットワーク＝生産者グループ），女川市（協議会），その他（協議会）でも行われている」（石巻地元工務店協同組合・15年）。

石巻地元工務店協同組合は，13年10月に地元設計事務所の呼びかけで設立された。組合員数は設立時46社，調査時点（15年7月）で69社である。組合員の内訳は設計事務所13社，工務店56社である。

設立の目的は，戸建てタイプの災害公営住宅の一括受注である。地元工務店は企業規模が小さく，1社ごとの受注が困難であり，そのため協同組合をつくり組合として受注しようとしたのである。もっとも，実際の工事を行うのは協同組合ではなく組合員各社である。

「設立の狙いは，戸建てタイプ復興公営住宅の約700戸の一括受注にあります。現在，市や県による復興公営住宅の建設計画が進められています。しかし，地元工務店1社ごとでは企業規模が小さく，受注することが非常に難しいため，組合として住宅を受注し，組合各社で工事を分担していきたいと考えています」（石巻地元工務店協同組合代表理事組合長…リフォーム産業

新聞・2013 年 11 月 12 日）

（ⅱ）石巻地元工務店協同組合の組織構成

石巻地元工務店協同組合に加入するには，つぎの 3 条件をクリアしなければならない。1 つは石巻市の登録業者であること，2 つは木造 1,500 万円以上の建築一式工事の許可をもっていること，そして 3 つは石巻市に本社を有することである。これらの条件は先にみた地域型復興住宅推進協議会（生産者グループ）のそれと同じである。この 3 条件によりゼネコンはもとより地元の専門工事業者も対象外になった。もっとも，これら 3 条件を満たせば小零細業者でも加入は可能である。

「市の公営住宅を請負うには木造 1,500 万以上の建築工事一式の許可を取っていること。それがこの組合に入る前提なので，専門工事の人達は，左官屋さん，建具屋さんたちは個人であろうと，法人であろうと入れない。大工工事の資格しか持たない人も駄目です。下請けで入るんでなくて元請で入るから。石巻建設総合組合（全建総連系）の大工さんグループがうちに入ってるが，それは資格をクリア人たちです」（石巻地元工務店協同組合・15 年）。

つぎに組合員の業種であるが，設計（設計事務所）と施工（工務店）の 2 業種だけである。先の生産者グループに比べるときわめて少ない。ただし，それは「協同組合」全体（8 市町）の特徴というより，石巻地元工務店協同組合の特徴である。同協同組合はこの業種の少なさをカバーするために，森林組合を協同組合の顧問に据えて地元原木の確保を図ったり，地元業者から「生コン，砂利，木材，合板・住宅設備等」を共同購入したりしている[25]。こうしたことは地産地消を原則とする「協同組合」方式に合致するものであり，それは専門工事業者を選ぶ際にも活用されている。

「組合が工務店と請負契約を結ぶときは使う専門工事業者（基礎，大工，屋根，塗装，内装，電気，設備，水道屋）をリストアップしてもらってチェックをし，地元の業者を使ってくださいねと石巻市内に事務所を構えている方をお願いしている」（石巻地元工務店協同組合・15 年）

最後は組合員の企業規模についてである。協同組合の加入条件に建築一式工事業者とあるにもかかわらず，なお企業規模は小さい。設計事務所は 1 ～ 2 人が中心である。多くても 3 ～ 4 人の規模である。一方，工務店は 5 人未満が全体の 4 分の 3 を占めている。10 人以上規模の工務店はわずか 1 社である。

このように石巻地元工務店協同組合は圧倒的に多数の零細企業で構成されている。しかし，このことは同協同組合の弱点になっている。工務店の管理能力が低く，受注の妨げになるからである。そのため石巻地元工務店協同組合では，零細組合員（企業）に対し施工管理，安全管理，品質管理等の教育訓練を行い，管理能力の向上を図っている。

「協同組合は（組合の工務店に災害公営住宅を発注する場合）零細企業に対しては施工管理，安全管理，品質管理（の教育）をしている。どういう工程・段取りでやっていくのか，いわゆる施工管理ですね。それから事故を起こさないための安全対策をどうするか。それから品質管理，決められた具材をきちんと使っているか，コンクリートの厚さはどうなのか，鉄筋の繋ぎ

目はどうなのか，いわゆる品質管理ですね。石巻市の担当者は現場を見ても（素人だから）分からない。（それで）うちの方で（正確な）報告書を上げないといけないです。そのためにボードで（中が）隠される前にみんな写真を撮っている」（石巻地元工務店協同組合・15 年）。

⑵　石巻地元工務店協同組合と災害公営住宅

（ⅰ）半島沿岸部の災害公営住宅

石巻市の災害公営住宅の整備目標（14 年 11 月時点）は，市街地が集合住宅タイプ 3,800 戸，半島沿岸部（離島含む）が木造戸建て住宅 750 戸である[26]。石巻地元工務店協同組合が石巻市と協定を結んだのは，このうちの後者である。それは防災集団移転促進事業で造成された高台に建設する木造の戸建て住宅である。一方，市街地の高層集合住宅（鉄筋コンクリート）は全国大手のゼネコンやハウスメーカーが応募し，選ばれている（建物提案型）。

では，このように全国的大手のゼネコンやハウスメーカーがいる中で，石巻地元工務店協同組合はどうして選ばれたのであろうか。その 1 つは協同組合に仕事を請負わせると，地域材の使用や雇用の拡大などで地域経済が活性化されるからである。2 つは半島沿岸部の戸建て木造住宅は地理的あるいは戸数的に生産効率が悪く，大手企業（ハウスメーカー）が強い関心を示さなかったからである。こうした理由によって石巻地元工務店協同組合が選ばれたが，それは他市町の協同組合でも同様であった。

「市街地の復興公営住宅は大手の資本さんが入られて取っていた。折角の復興予算をなるべく地場で使わせていただくと，雇用の拡大につながり，税金も納めることができるようになるということで，市の方に働きをかけまして。その翌年にも半島沿岸部の高台移転の 1 戸建て平屋を是非やらせてくださいと。（そうすると）市の方でもご理解いただいて，全部で 650 戸ぐらいの予想でスタートしています」「半島部のようなところは 1 つの高台が小さい（最低 5 戸，多くても 30～40 戸）のでハウスメーカーは行かない。一般公募を繰り返しても上手くいかない。（そこで）地元工務店と協定を結んで進めた方が早く入居できるし，地元工務店の育成にもなる，というので」（石巻地元工務店協同組合・15 年）。

（ⅱ）協定締結から建物の完成・譲渡（市の買取）まで

こうして半島沿岸部の災害公営住宅は石巻地元工務店協同組合が受託することになったが，協定締結から建物譲渡（市による買取）に至る流れを示すと，つぎの通りである（表 10）。

①基本協定の締結（14 年 2 月）→②年度協定の締結（年度ごとに戸数・地区数を締結。なお，協定には前年度の繰越分も含む）→③地区ごとの工事要請（造成工事が終了した地区ごとに，市が標準プラン・基本計画案や戸数・スケジュール等を協同組合に提示）→④協同組合は設計図と見積書を市に提示（設計事務所が作った設計図と見積書）→⑤市と協同組合は建物譲渡契約を締結→⑥協同組合は工務店（組合員）に工事を発注＆設計事務所に工事監理を依頼→⑦建物完成・市の検査，建物の譲渡（市による買取）

以上が協定締結から建物譲渡（市による買取）に至る流れである。このうち③の「地区ごと

表 10　半島沿岸部の災害公営住宅の協定締結から建物譲渡まで

1，基本協定（理念，目的，役割分担等）…14 年 2 月締結（石巻市と石巻地元工務店協同組合）
2，年度協定（戸数，地区数，体制確認）…各年度に締結
3，石巻市による地区ごとの工事要請（住宅プラン・基本計画，型別戸数・スケジュールを提示）
4，石巻地元工務店協同組合による設計図・見積書の提示（組合⇔建築設計所が設計図・見積書作成）
5，建物譲渡契約の締結（石巻市と石巻地元工務店協同組合）
6，組合本部から地元工務店（組合員）に工事を発注（同時に設計事務所に工事監理を依頼）
7，組合から市に建物譲渡（市は検査後，建物を買い取る）

出所）石巻地元工務店協同組合調査および同協同組合「石巻地元工務店協同組合について」より。

の工事要請」とは土地が造成された段階で市が協同組合に住宅の標準プランや型別の戸数，スケジュールなどを要請し，これに対して協同組合が設計図（基本設計図，実施設計図）と見積書を提示することである。この設計図と見積書は組合が設計事務所（組合員）から得たものである。組合が提出した設計図と見積書が合意に至れば話し合いは終了し，⑤の「建物譲渡契約」締結となる。その後，⑥協同組合は工務店（組合員）に工事を発注し，同時に設計事務所に工事監理（設計通り工事が進んでいるかのチェック）を依頼する。この時，工務店には地元の専門工事業者を優先して使うよう要請する。最後の⑥は建物が完成すると市による検査が行われ，合格すると市に建物が譲渡される，いわゆる市による建物の買取（民間買取）である。代金はこの時支払われる。請負契約では完成前に着手金・中間金が支払われるが，買取方式は完成時の一括支払いである。そのため，工務店は資材購入用や賃金支払用の資金ストックあるいは銀行からの融資が必要である。協同組合の中には銀行融資を容易にするために一般社団法人化しているところもある。

「年度協定を結ぶと，その後は地区ごとに要請がある。それを受けて設計，見積を出し，石巻市と交渉して合意があれば建物譲渡契約を結ぶ。建物完成時に市が買取検査をし，合格した時点で買い取ってもらう。だから市との間は請負契約でなく，建物譲渡契約になる」（石巻地元工務店協同組合・15 年）

第 5 章　東日本大震災復興と建築大工の不足

1，震災復興と建設技能者の不足

第 1 章で述べたように岩手県，宮城県の地域労働市場は震災直後に一時的に有効求人倍率（季節調整値）を下げた。しかし，5 月には復活し，それ以降は上昇を続けている[27]。被災 3 県の中でも宮城県の上昇は著しかった。11 年 8 月に全国平均を上回ると（宮城県 0.69＞全国 0.66），12 年 4 月には 1 倍台（1.04 倍）を記録し，それ以降は 1 倍台を維持している（13 年 4 月 1.29 → 14 年 4 月 1.24 → 15 年 4 月 1.30 → 16 年 4 月 1.47）。一方，岩手県は 11 年 12 月に全国平均を上回り（岩手県 0.71≧全国 0.71），13 年 3 月には 20 年ぶりに 1 倍を記録し，それ以降は 1 倍台を維持している（14 年 4 月 1.11 → 15 年 4 月 1.20 → 16 年 4 月 1.28）。しかし，岩手県は宮

城県と違って，15 年 9 月から全国平均を下回り出している（岩手県 1.21＜全国 1.24）。

このように岩手県・宮城県の労働市場は復旧期（11〜13 年度）だけでなく再生期（14〜17 年度）においても拡大を続けているが[28]，その中でもっとも拡大が著しかったのは建設労働市場である。震災の復旧・復興工事にともない被災地を中心に災害公営住宅や個人住宅などの建設ラッシュが生じた。たとえば，岩手県の新設住宅着工戸数は 11 年度（5,178 戸）こそ前年度（5,228 戸…震災前）とほぼ同じであったが，12 年度には 8,121 戸（10 年度の 155%），13 年度 9,870 戸・189%，14 年度 9,006 戸・172%，15 年度 6,712 戸・128%と高い着工数を示した。もっとも着工はしたものの，その完成は遅かった。建設資材や労働力が著しく不足していたからである。

建設資材は「あらゆる発注が一斉に出た」ため，すべての資材において価格が上昇した。とくに，高騰が著しかったのは生コンクリート（生コン）である。生コンは現地での生産・調達が基本であり，全国物流システムからの調達が無理だからである。そのため生コンは地方市場の逼迫を反映して高騰した。現地では生コン業者による出荷制限なども行われた。こうした生コン価格の高騰は災害公営住宅の入札や進捗状況に大きな影響を及ぼした。

「資機材の高騰については，主な所はコンクリートが大きい。全国物流に乗っている物は若干高くはなるが，それほどでもない。全国どこに発送してもそれほど変わりがないが，現地で生産しないといけない物ということで，コンクリートは震災前の立米 1 万 2 千円ぐらいだったのが，今は 2 万 3 千円とかに倍近くになっている。コンクリートプラントを 3 カ所増設しているが…。」〈宮古市・15 年〉

「（建設資材が上昇して）それに市の設計する単価の見直しが追いつかなくて，入札が間に合わないんです。単価の上がるスピードが速くて。…（中でも）問題はコンクリートです。どんな建物でも鉄筋コンクリートを使います。木造でも基礎はコンクリートです。それでコンクリートの高騰がすごくて，出荷制限が…。コンクリートの出荷制限は今も続いています。石巻の生コン組合が 1 現場への制限を 1 日 20 m^3 までとしていますが…」（石巻市・14 年）

一方，建設労働市場の逼迫も建設資材に劣らず凄かった。建設労働力の需要はすでに瓦礫処理の段階から高かったが，その後も防災集団移転促進事業（高台宅地造成），土地区画整理事業（嵩上げ造成），住宅建設（災害公営住宅，民間個人住宅）などで高い需要が続いた。そのため気仙沼市では「復旧工事に関わる建設関係の職業」と「地元事業者の復旧に係る職業」（水産加工ほか…筆者）との間で「労働力の確保に係る競合が激化し」，それが常態化した[29]。

建設労働力の中で不足が著しかったのは建設技能者である。とりわけ，「建設躯体工事の職業」（職業中分類）の不足が著しかった。たとえば，宮城県の「建設躯体工事の職業」の有効求人倍率は，需要が本格化する 13 年度以降，10〜13 倍を示した（表 11）。岩手県は宮城県ほどではないが，それでも平常時を大きく上回った（4 〜 5 倍）。沿岸被災地での倍率はさらに高くなった。石巻職安管内では 11〜12 年度に早くも 10 倍に達し，13 年度以降はそれを大きく上回り，14 年度・16 年度には 52 倍・45 倍という驚異的な倍率を示した。「建設躯体工事の職業」（躯体

表 11　宮城県・岩手県の職業別有効求人倍率

	職業分類	2011 年 4 月	2012 年 4 月	2013 年 4 月	2014 年 4 月	2015 年 4 月	2016 年 4 月
宮城県	建設躯体工事の職業	5.03	6.29	9.71	12.97	8.12	10.76
	建設の職業	1.48	2.94	3.34	2.72	2.40	3.13
	電気工事の職業	0.99	1.70	1.91	1.73	1.88	2.19
	土木の職業	1.60	2.76	3.39	2.45	3.40	3.21
石巻職安	建設躯体工事の職業	9.93	10.31	14.67	51.60	10.63	45.00
	建設の職業	0.98	1.87	4.48	3.35	2.70	3.27
	電気工事の職業	1.60	1.88	3.69	2.17	1.72	2.88
	土木の職業	2.31	2.07	3.71	3.05	4.38	3.82
岩手県	建設躯体工事の職業	0.62	3.66	4.75	4.51	4.51	3.93
	建設の職業	0.67	1.74	1.88	3.12	2.44	2.41
	電気工事の職業	1.50	1.65	2.05	1.64	1.74	1.59
	土木の職業	0.49	1.30	1.85	1.85	2.16	1.73

注）常用（常用的フルタイムと常用的パートタイム）のバランスシートである。
出所）宮城労働局「求人・求職バランスシート」，岩手労働局「常用求人・求職バランスシート」より。

3 職種…型枠工，鉄筋工，とび）は全国的に不足したが，被災地での不足は異常なほどであった。躯体 3 職種の中では型枠工と鉄筋工の不足が著しく，被災地ではそれによって災害公営住宅の入札不調や建設進捗の大幅な遅れが生じた。生コンなどの建設資材の入手難と合わさると，その遅延は決定的であった。

「入札不調がけっこうある状況ですが，原因は労働者の確保が難しいということで，入札に応じる業者がいないという。大規模工事より小規模工事に入札不調になっているケースが多い。…（入札した場合でも）会社のスケジュールがびっしり詰まっていて（職人不足などで）ある工事が遅れると全部の工事に影響していく」（宮古市・15 年）

「コンクリート工事で雨が降ると，もう出来ないんです。明日やろうというと，〝いや，職人さん，もう明日の予定が入ってるので，それはできません。1 週間後です〟といわれる」（石巻市・15 年）

「建設業の人手不足というのは型枠大工，鉄筋工などで，高層建築になるとそういう職種が必要になる。時期がずれれば別ですが，集中すると人のやりくりができなくなる」（石巻地元工務店協同組合・15 年）。

つぎに，同じ建設技能者でも大工はどうであろうか。残念ながら大工の有効求人倍率を示す資料を持っていない。その代り「建設の職業」の有効求人倍率は分かる（表 11）。ここにいう「建設の職業」（職業中分類）とは「建設躯体工事の職業」以外の職業を指している。たとえば，大工，左官，配管工，ブロック積工・タイル張工，内装工，屋根ふき工などである。その有効求人倍率は宮城県で 3 倍前後，岩手県で 2 ～ 3 倍，被災地の石巻職安で 5 倍弱である。同表にはないが，石巻職安の 15 年 9 月の倍率は 8.7 倍である。同時期の全国の有効求人倍率が 3.0 倍であるから，はるかに高い倍率である。

このように「建設の職業」の有効求人倍率はかなり高いが，先に述べたように「建設の職業」

イコール大工ではない。「建設の職業」には大工より有効求人倍率の低い職種が多く含まれている。それを除くと「建設の職業」の有効求人倍率はさらに高くなり，大工のそれに近づくと思われる。実際，先にみたように新設着工戸数は急上昇し，大工の有効求人倍率は上昇していたのである。大工労働市場は型枠工や鉄筋工ほどではないにしても，非常に高い逼迫状態にあったといえる。

では，このような大工不足は全国大手企業と地元工務店で同じレベル・状態だったのであろうか。次節では被災地の住宅市場（災害公営住宅，個人住宅）への全国大手企業と地元工務店の参入を通じて，どのような労働力が不足したのかをみてみよう。

2，全国大手企業と地元工務店の労働力不足の違い

震災復興はそれまで疲弊していた建設業界にとってある意味では好機だった。国レベルでは26兆円の復興予算が組まれ，防災集団移転促進事業，土地区画整理事業，災害公営住宅，防壁事業などが行われた。民間でも地震や津波で失った個人住宅の新築や修理工事などが行われた。これらの工事を求めて大手ゼネコンをはじめハウスメーカー，地元工務店，職別工事業者などが被災地に集まってきた。以下ではこれらの企業（大手ゼネコン，ハウスメーカー，地元工務店）が進出した住宅建設分野（災害公営住宅と個人住宅）の検討を通じて，企業ごとの労働力不足の状態を考察する。

(1) 大手ゼネコン

大手ゼネコンは土木工事（防災集団移転促進事業，土地区画整理事業，防壁事業）の主役であった。また，建築工事においても重要な役割を果たした。ただし，それは高層鉄筋の災害公営住宅であって，木造住宅（平屋の災害公営住宅，個人住宅）の分野ではなかった。そのため大手ゼネコンがもっとも必要とした労働力は，高層住宅の建設に必要な躯体3職種，とくに型枠工と鉄筋工であった。

(2) ハウスメーカー

ハウスメーカーは全国的に展開する住宅建設会社である。震災復興に当たっては，災害公営住宅と個人住宅の両方の分野に進出した。ただし，災害公営住宅は，ゼネコンと同じく鉄筋コンクリートの高層集合住宅が中心であった。たとえば，石巻市の災害公営住宅(高層集合住宅)には積水ハウス，大和ハウス，その他のハウスメーカーが[30]，また，陸前高田市では積水ハウス，一条工務店，東日本ハウスなどが進出した[31]。

一方，個人住宅の分野はハウスメーカーにとって災害公営住宅以上にドル箱であった。地震・津波によって多くの家屋が被害を受けており(全壊・半壊)，個人住宅に対する需要は高かった。ハウスメーカーは，元来，個人住宅を得意分野としており，ここぞとばかり営業マンを投入した。全国の支店から営業マンを被災地に結集し，工期の短さやコストパフォーマンス，あるい

はワンストップセールスなどをセールスポイントに，多くの住宅建設の予約を取っていった。それは数年先の予約まで含む膨大なものであった。ただし，その予約には住宅の修繕・リフォームは含まれなかった。それらは新築住宅に比して受注金額が安く，生産（工事）効率が低いからである。

「震災直後に大手のハウスメーカーが全国の営業マンを結集し，修繕は受け付けませんよ，新築だけですよと数年先まで予約を取っていった」（宮城県地域型復興住宅推進協議会・14 年）

「大手ハウスメーカーが営業力，工期短縮，圧倒的なコストパフォーマンス，ワンストップサービスなどをセールスポイントにシェアを拡大していった」（全建総連福島県連・16 年）

このようにハウスメーカーは災害公営住宅と個人住宅の分野において大きなシェアを占めていった。しかし，前者と後者では労働力の主役（主要労働力）が異なった。災害公営住宅では型枠工と鉄筋工が主役なのに対し，個人住宅では大工が主役であった。こうした違いはあるものの，ハウスメーカーにとってその敏速な調達が重要課題になった。

⑶　地元工務店（一人親方含む）

地元工務店の震災直後の仕事（受注）は，修理・リフォームが中心であった。震災直後の 1 年間は「新築というのはまだ考えられない時期」で，「家の応急修理とか，補助金をもらって家を治すのが主流だった」からである（石巻市・14 年）。それが新築に移っていくのは 12～ 3 年頃からである。石巻市では「13 年頃になってから新築がどんどん増え，震災前は 300 軒ぐらいだったのが，1,000 軒を超した」（石巻市・14 年）という。こうして地元工務店は新築住宅に仕事の中心を移していったが，先に述べたようにその分野はハウスメーカーが高いシェアを誇っていた。

それに抗して出来たのが地域型復興住宅推進協議会（生産者グループ）や地元工務店協同組合などである。第 4 章でみたように，それらは一定の受注に成功していった。たとえば，災害公営住宅では半島沿岸部を中心に木造戸建住宅を受注していった。また，個人住宅では，宮城県の生産者グループが「(13 年度）約 360 の工務店で 2,600 弱を着工（ 1 社当り 7.2 戸)」し，岩手県では「(14 年度）500 の工務店で 2,000～3,000 戸を受注（ 1 社当り 4 ～ 6 戸)」（岩手県地域型復興住宅推進協議会・15 年）していった。

彼ら（生産者グループや協同組合）が受注した戸数は全国大手企業に及ばなかったが，その大半が木造住宅という特徴を有していた。木造住宅はこれ以外にも地元工務店が受注したものがあるから，その受注総数は例年を大きく上回った。また，地元工務店はこの外に修理・リフォームなどもしていたから，それらを含めると地元工務店の仕事量はきわめて多かった。木造住宅（新築，リフォーム）の主要労働力は大工であるが，その確保を地元だけでするのはきわめて難しくなった。かくして，地元工務店においても大工の調達が重要課題になったのである。

「土地区画整理後の家の建設を地元の大工さんにお願いすると，予約が入っていて待たなきゃ

ならない。早く家を作るためにはハウスメーカーを選ぶしかないようになってくる。…公共工事もそうなんですけど，（民間も）職人不足です。スケジュールがびっしり詰まっていて（職人不足などで）ある工事が遅れると全部の工事に影響してくる」（宮古市・15年）

「新築の需要が多すぎて，地元の人だけでは人手が足りなくなっている。…地元工務店にお願したら，作業された大工さんは青森の方だった。住み込みの出稼ぎだから建築コストに跳ね返ってきますよ。…他県ナンバーの車が一杯います」（陸前高田市・15年）。

以上，大工不足はハウスメーカーと地元工務店においてとくに深刻であった。ハウスメーカーと地元工務店はそれにどのように対応したのであろうか。次項ではハウスメーカーと地元工務店の大工調達の方法の違いをみることにする。

3，ハウスメーカーと地元工務店の大工調達の方法

震災復興にともなう住宅需要の増大によって大工の有効求人倍率は上昇した。しかし，大工不足は復興需要だけが原因ではなかった。大工入職者は長期間にわたって減少していたからである。たとえば，建設業への若年層（15歳～24歳）の入職は95年をピーク（約80万人・100%）に急減していき，2010年には19万人・24%にまで落ち込んでいる。中でも大工の減少は著しく，国勢調査によると1985年（約80万人）から2010年（40万人）の25年間で半減した。その減少幅は近年になるほど大きく，2005年（54万人）から2010年（40万人）の5年間で26%（約14万人）も減少した。それにともない大工の高齢化が進行し，2010年には50歳以上が約6割を占めている[32]。

このような大工の減少，とりわけ若年大工の減少はどうして起こったのであろうか。それには建設業の労働条件の悪さ，景気の低迷，あるいは建設投資の低下などが影響している。まず，建設業の労働条件では賃金，労働時間，社会保険の加入状況のいずれもが製造業より悪く，新規入職者が減少する主要因となっている。景気に関してはバブル崩壊後およびリーマンショック後に長い低迷期間が続いた。また，建設投資は92年度（84兆円）をピークに減少し，15年度（48兆円）は57%にまで低下した。こうした景気低迷や建設投資の減少は工務店の倒産，とりわけ小規模工務店の倒産を促進した。小規模工務店は認定職業訓練校を支える中核であり，その倒産・減少は認定職業訓練校の衰退や訓練生（見習工）の減少に繋がった。

このように若年大工層の減少は長期にわたって続いたが，それに今回の震災復興による大工需要の増大が重なった。かくして，大工不足はハウスメーカー，地元工務店を問わず深刻化し，大工調達は重要課題になった。では，各企業はそれにどのように対応したであろうか。まず，ハウスメーカーからみてみよう。

その1つは，住宅生産の工場化である。ハウスメーカーは自社工場（生産設備）をもち，そこで規格化された部材・製品を大量生産している。それに加えてハウスメーカーは，現場で多様な組立工法（プレハブ工法・ユニット工法・ツーバイ工法・プレカット工法）を行い，住宅建設の効率化を進めている。こうしたハウスメーカーの住宅生産システムでは，大工の仕事は

現場での組立作業が中心になっている。この大工を称して「組立大工」あるいは「ダイ七」と呼ぶことがあるが，彼らの技能は通常の熟練大工（「ダイ九」）よりも低く，その養成は短期間で可能である。しかし，ハウスメーカーの中には自ら育成せず，地元の工務店から見習工を引き抜いて「組立大工」として使うことがある。

「工場で加工したものを現場で組み立てるならダイ七でも出来る。…ハウスメーカーはダイ七でもいいわけです。…われわれが弟子を育てて，あと 2 ランクアップでいっぱしの職人になるというのを（ダイ七として）引っ張って行く」（全建総連福島県連・16 年）

「今の大工（ダイ七）は図面をみて，どこに何を使うかが分かるくらいでいい。（現場での）材料加工は少なく，現場でのカンナ掛けは殆どない。既製品の材料を使うので，ある程度加工すれば取り付けられる。数字でいうとダイ九が本物で，今はダイ八かダイ七（が多い）」（全建総連福島県連・16 年）

「ハウスメーカーはダイ七でもいいわけです。営業所が全国にあるから忙しい時に引っ張ってくる。福島県の浜通り地区（海側の方）には積水をはじめ色んなハウスメーカーが来て，南は九州・沖縄の人まで連れてきた」（全建総連福島県連・16 年）

2 つは，大工の専門分化が進んでいることである。それは建て方大工，造作大工，外装大工などである。この中でもっとも熟練度が高いのは造作大工で，建て方大工と外装大工の熟練度は低い。彼らの訓練内容はきわめて易しく，訓練期間は短くて済む。もっとも，大工の専門分化といってもハウスメーカーによって異なり，まったく分化してないところもある。しかし，そういう場合でもハウスメーカーの大工の熟練度は総じて低く，「ダイ七」の枠を出ることはない。なお，そういう中にあって住友林業の大工の熟練度が高いことが注目される。それについては「東日本大震災復興と公的職業訓練(3)」（北海学園大学開発論集 101 号）で述べることにする。

3 つは，ハウスメーカーが全国の支店から大工を被災地に結集し，営業マンが取ってきた新築予約に対応したことである。この方法は東日本大震災復興時に取られた緊急策であるが，それはハウスメーカーが全国展開しているから可能であった。しかし，この緊急策だけでは対応できないケースも生じた。その場合，ハウスメーカーは賃金を上乗せして近隣から若手大工を募集した[33]。彼らの技能水準は必ずしも高くないが（ダイ七あるいはそれ以下），組立工法を中心とするハウスメーカーではそれでも事足りるのである。

4 つは，震災復興施設内訓練の卒業生を採用することである。これは国が東日本大震災復興に当たって特別に展開した震災復興訓練である。しかし，第 2 章で分析したように大工の訓練科（木造建築科・定員）は少なく，しかも，訓練期間は 6 ヶ月の短期であった。そのため大半の卒業生は非関連職種に就職していった[34]。中には「組立大工」（見習）として就職する者もいたが，それはきわめて少なかった。

つぎに，地元工務店の対応をみてみよう。

1 つは，ここでも住宅生産の技術変革が生じたことである。それは木造軸組み工法（新築住

宅）にプレカットが導入されたことである。木造住宅のプレカットとは，木材加工を現場での施工前にあらかじめ工場で切断・加工しておくことである。それによって，従来，大工が行っていた切断（木材を各部位の寸法にあうよう切断），手刻み（継手，仕口の加工）などは工場の機械生産に置き換えられた。プレカットは 90 年頃から導入され，2010 年頃には約 90％の工事現場（木造新築住宅）で導入されるようになった。プレカットによって大工の手刻み作業は大幅に減少し，大工の手工的熟練は低下した。その低下はプレカットの導入後に入職した若手大工ほど顕著である。もっとも，プレカットの導入は主に新築工事においてであり，リフォーム工事などでは墨付け・切断・手刻みなどの熟練作業が残されている。

2 つは，高齢者大工の活用が進んだことである。それを可能にしたのは，①平均寿命が延びたこと，②機械化により重量物の運搬が容易になったこと，③年金が少なく生活が容易でないこと，等である。こうして多くの高齢者大工はリタイヤを先延ばしにし，現場に張りついていった。その結果，60 歳以上の大工が全体の約 3 割を占めるに至っている。それにともない平均年齢は 50.4 歳（2010 年国勢調査）と他産業を圧倒している。こうした大工の年齢構成は高齢者が一旦離職すると「将来の木造住宅需要に必要な大工が確保できない状況」を作りだしている[35]。

「前は 60 歳になると仕事できなかったが，墨付け加工などがプレカットになったので 70 歳までできるんです。それから材木も重機を使うので重いものを持たなくていいから。…で，何でそんなにトシ取ってから仕事しないといけないかというと，年金がないから。だから〝大工の上り双六〟というと，生活保護を貰えれば最高だと。（でも，）健康だと貰えない。5 ～ 6 万で如何に生活しなきゃあならん。それだと生活できないから 1 日 5 千円でも 6 千円でも仕事をしてということに（なる）」（全国木造建設事業協会・2016 年）

3 つは，工務店の間で大工などを融通し合うことである。これには 3 つの仕方がある。①はマッチングサポート制度といって，被災 3 県の地域型復興住宅推進協議会や地元工務店協同組合が行っている建設業者連携制度である。それは「推進協議会」や「協同組合」に加入している工務店間で職人（大工）や資材を融通し合う制度である。

「人材確保についてはマッチングサポートの方法で，内陸部のやや暇な所から沿岸部の忙しいところに情報を提供して，直接，工務店，大工同士で契約してもらう。それでもなお足りない場合は，国を通して全建総連の栃木とか茨木とか群馬とかに応援してもらう…」（河北新聞　平成 26 年 11 月 18 日）

②は全国木造建設事業協会（全木協）が行う労働者供給事業である。全木協は東日本大震災の応急仮設住宅に対応するために，JBN（全国工務店協会）と全建総連が設立した組織である。労働者供給事業はそのうちの全建総連が行っている。

③は全建総連が東日本大震災復興のために単独で行っている労働者供給事業である。職業安定法は労働者供給事業を原則として禁止している。しかし，労働組合が労働者の雇用と労働条件を守ることを目的に無料で行う場合は許可している。全建総連はその労働者供給事業の許可を取った労働組合である。全建総連は先の地域型復興住宅推進協議会や全木協に参加している

が，それとは別に全建総連単独で東日本大震災復興のために大工供給事業を行っている。そのケースの１つが全建総連埼玉土建の労働者供給事業である。埼玉土建は県内の会社と協力して木造仮設住宅を建設しているが，その際,「大工スキルに応じた賃金の引き上げ，長期雇用，社会保険の適用」（労働協約）を条件に大工の供給事業を行った。

４つは，公的職業訓練校で育成した訓練生の獲得である。しかし，被災３県で建築科のある公的職業訓練校はわずか５校である。しかも大工の育成には長期間かかる。そのため震災復興にともなう大工需要にはすぐに対応・供給できない部分があった。しかし，大工の養成訓練は大工不足が深刻化している今日，緊急な課題である。先にも述べたように高齢大工が一旦離職すると,「将来の木造住宅需要に必要な大工が確保できない状況」（全国木造住宅生産体制推進協議会，木造技能者育成検討委員会）が生まれている。大工の養成訓練は待ったなしの状態なのである。

大工の養成訓練（長期訓練）は公共職業訓練・認定職業訓練あるいは企業内教育によって行われているが，それについては次号で検討したいと思っている。

（注）

1）米野史健「被災者に対する住宅供給の現状と課題」独立行政法人建築研究所『講演会テキスト』平成24年３月，26頁（インターネットより）。
2）全国木造建設事業協会(全木協)「応急仮設木造住宅建設等を目的とした災害協定の締結に向けて」６～７頁。
3）「プレハブ建築協会はプレハブ仮設を２万戸備蓄していた。しかし，東日本大震災では５万戸必要で，残り３万戸を作るために（全国工務店協会や全建総連が）国交省から呼ばれ，応急仮設木造住宅建設協議会（後の全国木造建設事業協会）を作ることになった」（全木協・16年調査）
4）前掲論文「被災者に対する住宅供給の現状と課題」26頁。
5）前掲「応急仮設木造住宅建設等を目的とした災害協定の締結に向けて」６頁。
6）「まちづくり（面整備事業）が遅れている理由は沿岸部では平地が少なく，造成に時間がかかるからです。嵩上げなどや高台の造成などは沿岸北部（田野畑，普代など）よりも南方（山田，大槌，陸前高田など）に多いです」（岩手県産業再生課・15年）
7）岩手県「いわて復興インデックス報告書」より。
8）佐藤眞「岩手県沿岸被災地の住宅再建と大工労働市場の研究」岩手大学教育学部『岩手大学文化論叢　第９輯』2017年３月，31～32頁。
9）この数字は気仙沼市調査（15年）で提供された「気仙沼市の被災の状況」（平成27年７月）」による（10頁）。
10）「気仙沼市の復興の状況と挑戦」平成27年７月，24頁（気仙沼市の提供資料）。
11）「平成27年６月時点で357区画を引き渡した。全体の37.8%です。今年度（27年度）中に806区画つくるから，引き渡し合計は929区画の98%まで行く予定です。しかし，それは区画を引き渡すんで，そこから人々は家を建てるから，また半年から１年かかる。平成27年度の末から来年度にかけて本格的な気仙沼の人口移動が起きるでしょう」（気仙沼市・15年）
12）「区画は52年間の定期借地権付けて貸すという形になる。気仙沼だと100坪。100坪を買ってもいいし，52年間借りてもいい。借り賃は固定資産税程度です。買っても資産税は払うので，皆さん借

りるんです」（石巻市・15 年）

13）公募型のプロポーザル方式とは，公募により受託希望者（企業）から建物の企画を提案してもらい，その中から企画・提案力の高い業者を選ぶ方式である。

石巻市のケース：「市街地は…団地が地区ごとに形成されるが，その建物を業者に提案してもらう。石巻は他の市町と異なって均一な間取りでなく，…住民の注文を聞きいれた住宅を建てるようになった。そのことがプロポーザル方式を（強く）必要とした」（石巻地元工務店協同組合・15 年）

14）15）宮城県土木部復興住宅整備室「東日本大震災からの復興　災害公営住宅整備の記録（中間報告）～ 5 年の歩み～」平成 28 年 4 月，49 頁（インターネットより）。

16）「福島民友」2011 年 7 月 24 日。

17）岩手県建築士事務所協会・日本建築士事務所協会連合会「東日本大震災からの復興 —— 建築復興支援センターの果たした役割 ——」2014 年 3 月，12～16 頁参照。

18）同上書，68～70 頁。

19）地域型復興住宅推進協議会は，国土交通省が 2012 年に公募した木造住宅生産体制推進協議会（地域協議会）に類似している。地域協議会は地域における木造住宅生産体制を推進するもので，木材・流通・設計・大工・工務店等で構成され，地域型住宅のブランド化を目指している。

20）岩手県地域型復興住宅推進協議会・宮城県地域型復興住宅推進協議会・福島県地域型復興住宅推進協議会「地域型復興住宅 —— 住まい手と作り手が力を合わせて住宅建設を ——」1 頁。

21）岩手県地域型復興住宅推進協議会「岩手県地域型復興住宅 —— 生産者グループのご案内 ——」2 頁。

22）たとえば，岩手県では「木造 2 階建て・公営住宅型Ｃタイプ」と「木造平屋建て・公営住宅型Ｆタイプ」を，宮城県では「LVL（積層材）使用・公営住宅タイプ（絆通りの家）」と「2 戸 1 棟公営・二世帯タイプⅡ」を，福島県では「公営住宅平屋型Ｄタイプ」と「公営住宅 2 階型Ｅタイプ」を発表している（宮城県建築士事務所協会「被災地における地域型長期優良復興住宅の生産に関する調査報告」より）。

23）気仙沼市「災害公営住宅整備事業の進捗状況等について」平成 25 年 12 月 6 日（気仙沼市の提供資料）

24）前掲「東日本大震災からの復興　災害公営住宅整備の記録（中間報告）～ 5 年の歩み～」68 頁。

25）「共同購入となると仙台のような大きな町の商社が一番安い，そうすると地域の業者にお金が落ちない。そこで地元石巻の業者（建材屋，材木屋，サッシ屋）を決めて，そこから購入するようにした。地産地消ですよ」「工務店はメーカーから直接材料を購入できないので，石巻の業者を通してメーカーに価格を下げるよう圧力をかけている。メーカーは半島（地区）ごとに組合が決めている」（石巻地元工務店協同組合・15 年）

26）石巻市「石巻市の被害概況・復興の状況」2014 年 11 月（石巻市の提供資料）。

27）文中の有効求人倍率は季節調整値である。全国平均は厚生労働省，岩手県は岩手労働局，宮城県は宮城労働局の一般職業紹介状況（それぞれのインターネット）による。

28）石巻市の震災復興基本計画では計画期間を復旧期（平成 23 年度～25 年度），再生期（平成 26 年度～29 年度），発展期（平成 30 年度～32 年度）に分けている（石巻市「東日本大震災からの復興」平成 27 年 6 月より）。

29）大井口信一「宮城県・気仙沼圏の復興の現状と今後の再生の方向性」労働政策研究・研修機構『Business Labor Trend』2016 年 3 月，13 頁。

30）石巻市「平成 27 年　第 3 回臨時会　議案解説」（インターネット）より。

31）「個別住宅はハウスメーカーが圧倒的に多い。新しい住宅は殆どが大手住宅メーカーの東日本ハウスとか，一条ハウスとか，積水ハウスとか」（陸前高田市・15 年）

32）全建総連「建設業への入職促進，技能者育成の取組みを広げよう」(2016 年全建総連調査時の提供資料)，34 頁。

33）大工の賃金は震災復興時には高騰したが，震災前はきわめて低かった。

「震災前の大工の賃金はともかく低かった。(建築費を）安くするとなると，とにかく大工の工賃をたたいた。叩く以外にないというのがそれまでのやり方だった。震災前なんかスーパーに勤めている娘の年収より一級技能士もった親父の年収が低いというのが通説になってました。日当が 7 千円，時給にしたら 900 円ぐらいでした」(宮城県地域型復興住宅推進協議会・14 年)

34）木村保茂「東日本大震災復興と公的職業訓練(1)」北海学園大学開発研究所『開発論集第 98 号』2016 年，135～138 頁。

35）全国木造住宅生産体制推進協議会・木造技能者育成検討委員会「大工技能者育成に向けた提言」2014 年， 1 頁。