

《論文》

米国ハリケーン・カトリーナ災害におけるルイジアナ州住宅再建支援プログラムの実態と課題

近藤 民代*

要約

本稿は2005年8月末に米国メキシコ湾岸を襲ったハリケーン・カトリーナ災害におけるルイジアナ州住宅再建支援プログラムの実態と課題について論じたものである。被災者の視点から住宅再建支援を評価すると支給の時期が非常に遅れたこと、支給額の算定には、住宅補償の観点から被害額だけでなく不動産価値を支援金（補償金）の算定を行う上で考慮に入れられているため、不動産価値が低い低所得者地域では支援金が少なくなる上に、彼らは支援金に上乗せして再建支援金を確保する能力が低いことによって、彼らにとって不利な制度設計になっていることを課題として指摘した。都市やまちという空間スケールでみると、同プログラムは単に原形復旧としての補償金の支払いだけにとどまらず、FEMAの被害抑止プログラムによる補助金が上乗せして支給することによって、より安全な地域としての復興につなげる機能をもっている。

キーワード：住宅再建、住宅再建支援制度、地域復興、ハリケーン・カトリーナ災害

1 研究の背景と目的

2005年8月末に米国メキシコ湾岸にハリケーン・カトリーナが上陸し、ニューオーリンズ市では市内の主要な堤防が決壊することによって144,332戸¹⁾の大規模な住宅被害をもたらした。ハリケーンという自然現象ではなく、米国陸軍工兵隊が建設・管理を行う堤防が決壊したこと、浸水地域は全米洪水保険プログラムにおける氾濫源の外にも及んだことなどの人為的なミスが甚大な住宅被害の原因となった。このようなことを背景として、戸建持家住宅に対して最大150,000ドルの再建支援金を支給することが連邦議会でも可決された。これがカトリーナ災害に対して用意された住宅再建支援プログラム、「ロードホーム・プロ

グラム (Road Home Program)」である。わが国では被災者生活再建支援法に基づく支援金の決定は住宅被害の程度によって決まるが、ロードホーム・プログラムでは再建支援金額は被害額に加えて従前の不動産価値などによって算定され、これが同プログラムは住宅補償としての性格が強いことを示している。

わが国の災害後の住宅関連支援は災害救助法に基づく応急仮設住宅の供給に始まり、災害復興公営住宅の建設という単線型の直接的な住宅供給支援である。短期間に大量で良質の住宅ストックが供給されたこと、低廉な家賃の設定によって低所得者の居住の安定が図られたことは高く評価できる。しかし、この単線型住宅支援は様々な問題点がある。すなわち住宅を失った被災者が受けることができる住宅関連支援として利用可能な他の選

* 神戸大学大学院工学研究科准教授

択肢が乏しかったこと、中所得者層はほぼ自力再建を余儀なくされたこと、コミュニティの継続、そして災害復興公営住宅団地については画一的で大規模な高層高密の居住環境、高齢者の集中という入居者構成の偏り、などの点である。

ロードホーム・プログラムは米国で初めて行われた戸建住宅への大規模な再建支援プログラムであり、その支援策が被災者が住宅再建を助ける上でどのように機能したのか、どのような課題があったのかについて検討することは極めて重要である。なぜなら、被災者の復興しようとする活力を生かして元に住んでいた土地で住宅を再建する上では戸建持家住宅の再建支援が有効であると考えられ、そのような支援策を検討していく上で同プログラムの実態を解明することは大きな意義をもっているからである。

本稿ではまずカトリーナ災害の概要と4年後の復興状況を示してから、ロードホーム・プログラムの内容および特徴を概説する。そして同プログラムの支給実態とルイジアナ州、ニューオーリンズ市の都市および地区レベルでの居住地の選択を明らかにした上で、同プログラムの受給者が従前居住地において住宅再建する上での課題を考察する。

2 ニューオーリンズ市の復興状況

—ハリケーン上陸から丸4年

2-1 住宅被害

図1はハリケーン・カトリーナの上陸と堤防の決壊によるニューオーリンズ市の浸水区域を示している。市内では主要な3つの堤防が決壊し、市域の約8割が冠水した。それによって、市内では総住宅ストック数の73.2%にあたる133,280戸が何らかの住宅被害を受けるといった壊滅的な被害が発生した。その内訳は全壊78,468戸（全壊率43.1%）、大規模半壊25,864戸（大規模半壊率26.8%）、一部損壊28,958戸（一部損壊率）である¹⁾。

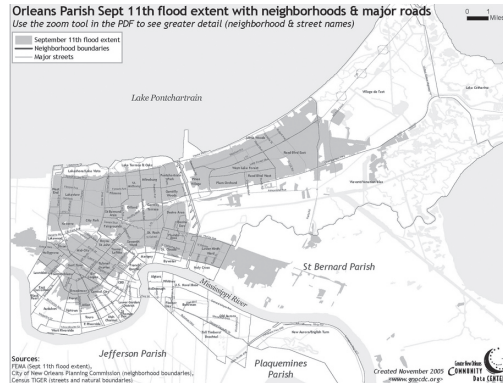


図1 ニューオーリンズ市の浸水区域

出所：Greater New Orleans Community Data Center, 2006

メキシコ湾で発生した高潮が Inner Harbor Navigation Canal とメキシコ湾を結ぶ人口運河 (Mississippi River Gulf Outlet) を遡上した高潮となり、これが Industrial Canal を破堤させて、Lower 9th Ward 地区やニューオーリンズ市の西側のセントバーナード郡の大規模浸水を引き起こした（地区の位置については次ページの図3を参照）。一方、ポンチャートレイン湖でも発達した高潮が湖岸を襲うと同時に 17th Canal 一カ所と London Ave. Canal 二カ所で堤防が破堤して、Lakeview 地区や Gentilly 地区に大きな被害を与えた。都市全体でみても被害を受けた割合が非常に大きい大災害であるが、住宅被害においても地区別に大きな格差が存在している。今後の復興にはこの住宅被害の格差やそれに深く関係している地域が持っている脆弱性が地区ごとの復興スピードに影響を与えていくと考えられる。

2-2 市レベルの人口回復

図2はニューオーリンズ市における災害前から4年後までの世帯数推移を示したものである。郵便の配達・受取状況により居住者有無を確認しているため、世帯が単位となっている。災害前の世帯数を100%とした時に、1年後は49.5%、2年後は69.2%、3年後72.1%、4年後で76.4%の世帯数回復率となっている²⁾。2年後から3年後の増加率は2.9%であったが、3年後から4年後の増加率は4.3%となっており、この1年間で人口回復のスピードが加速している傾向が確認できる。

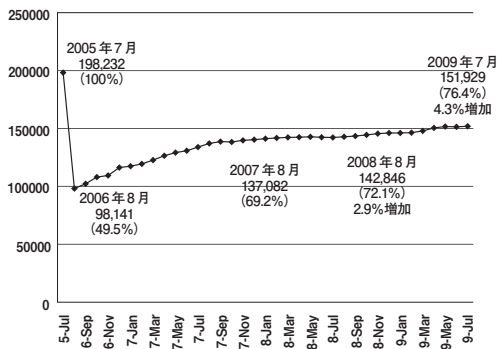


図2 ニューオリンズ市の世帯数推移

出所：参考文献2をもとに筆者が作成

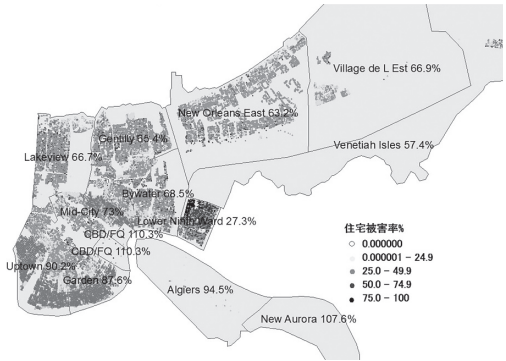


図3 ニューオリンズ市の地区別の住宅被害と世帯数回復率

出所：FEMAが行った住宅被害調査結果をもとにして筆者が作成

2-3 地区レベルの人口回復と住宅被害の関係

Lakeview 地区西側の 17th St. Canal、Gentilly 地区西側の London Ave. Canal、Gentilly 地区西側で Lower 9th Ward 地区西側の Industrial Canal に面した堤防が決壊し、これらの地区の浸水被害と住宅被害は甚大である。図3はニューオリンズ市の住宅被害と13地区ごとの世帯数回復率を示している。この地区とは、平時においてニューオリンズ市の土地利用計画(1999)などにおいて活用されている計画単位である。前頁の図1と照らし合わせてみると、大規模な住宅被害(severe damage)を受けた割合が大きいGentilly地区(82.9%)では世帯数回復率65.4%、New Orleans East地区(75.4%)では世帯数回復率63.15%、Lakeview地区(57.0%)では世帯数回復率66.7%となっている。

図3で住宅被害と世帯数回復率との関係を見ると、当然であるがそれらが強い因果関係を持っていることが読み取れる。しかし、世帯数回復率とは災害前の世帯数に対して、現在地域に居住している世帯数の割合を示したものにすぎない(Recovery Ratio)。分母には被害を受けていない人たちも含まれる。重要なのは住宅被害を受けた被災者がどれだけ地域に戻って住宅再建ができたかという住宅被害に対する住宅再建率の実態である(Rebuilding Ratio)。住宅再建率については既存の調査がないため、現地での住宅再建調査を実施する必要がある。

3 ルイジアナ州住宅再建支援プログラムの概要

3-1 米国における過去の地震における住宅関連支援

米国における過去の地震における住宅関連支援には、持家を対象にした連邦中小企業局(Small Business Administration, SBA)のローン融資や民間賃貸住宅の斡旋や家賃補助などがあるが、今回のように連邦政府からの財源をもとにして住宅の再建資金に補助金を支給する大規模なプログラムは行われた経験はない。

具体的に過去に行われた米国内の災害後の住宅再建についてみていこう。ローマプリエータ地震(1989)では、連邦中小企業局から持家主と賃貸住宅所有者に対して合計5億8200万ドルの補助金が支給され、そのうちの7割は持家世帯主の住宅再建にかかわるローンの融資(11,481件)であった³⁾。しかし、連邦中小企業局の融資を受けるには審査が厳しく、低所得者層の再建は困難であった。同災害においては行政による住宅再建支援はそれほど手厚いものではないにもかかわらず、1年以内の75%の住宅が再建されている³⁾。この背景には個人、企業、財団からの献金・支援やHabitat for Humanityなどの非営利組織による住宅建設支援などが大きく貢献したとComerio³⁾は述べている。アメリカでは災害復興において連邦・州・地方政府などの行政機関以外に非営利組織や民間の献金などによる支援が大きな役割を果たしている。カトリーナと同様の水害であるフロ

リダ州を襲ったハリケーン・アンドリュー（1992）では、総住宅戸数の59%にあたる約80,000戸が大きな被害を受けた³⁾。同災害に対しては同様に連邦中小企業局によるローン融資が主要な支援が行われたが、これに加えて平時にも行われている住宅都市開発省（HUD）による賃貸住宅居住者に対してセクション8と呼ばれる家賃補助（4年間）、1,600戸のアフォーダブル住宅の修繕に対する補助金（1億9600万ドル）が支給された³⁾。ただ被害を受けた住宅のうち、およそ4分の3は洪水保険でまかなわれた点が地震災害と大きく異なっている。ノースリッジ地震（1994）ではローマプリエータ地震とハリケーン・アンドリューの経験をもとにして、仮設住宅支援や民間賃貸住宅の家賃などの直後の素早い対応がとられたが、依然としてその後の長期的な住宅再建を支える仕組みは不足していた。その中でロサンゼルス市は住宅都市開発省（HUD）との緊密な連携の下で、アフォーダブル住宅供給を支援するHOMEプログラムやコミュニティ開発に使うコミュニティ開発補助金（CDBG）などの平時の住宅開発に支給される連邦政府からの補助金3億2100万ドルを受けて、不況により連邦中小企業局の融資を受けることができなかった民間賃貸住宅所有者に対する修繕を支援した³⁾。

以上のように、米国においては災害後の住宅再建支援には標準化されたプログラムは存在せず、その都度、被災自治体が連邦政府との連携の下で被害に応じた支援をひきつけているのが現状である。ハリケーン・カトリーナ災害は全米史上最大の経済被害を出した超巨大災害であり、これに対してロードホーム・プログラムが用意された。

3-2 ロードホーム・プログラムの概要

ハリケーン・カトリーナ災害ではニューオーリンズ市を含むルイジアナ州だけではなく、ミシシッピ州では大規模な高潮被害を受け、アラバマ州、テキサス州、フロリダ州でも住宅被害が発生している。これ以降はルイジアナ州に限定して説明する。

ルイジアナ州復興本部では戸建住宅123,000戸、民間賃貸の集合住宅82,000棟が非常に大き

な被害を受けており、住宅の再建および修繕にかかる費用は320億ドルとの見積もりを示し、これらに対する支援が必要であるとした⁴⁾。当初は連邦政府から46億ドルが支給されることが決まり、さらに州知事の要請により追加の42億ドルが決定された。その結果、民間賃貸住宅の供給支援なども含めて88億ドルが住宅再建支援に支給される計画となり、現在までに同プログラムの下で81億ドルが支給されている。

The Road Home Program Budgets

	Partially Funded	Fully Funded
Assistance to owner-occupants	\$3,551,600,000	\$6,347,400,000
Homeless supports and housing	\$25,900,000	\$25,900,000
Workforce and affordable rental housing	\$892,700,000	\$1,535,700,000
Developer incentives and code enforcement	\$32,100,000	\$32,100,000
State administrative costs	\$79,700,000	\$120,900,000
Housing costs in Action Plan #1	\$18,000,000	\$18,000,000
TOTAL	\$4,600,000,000	\$8,080,000,000

図4 ロードホーム・プログラムの補助金申請

出所：参考文献4

次にロードホーム・プログラムの内容と特徴について述べる。まず、「誰を対象にしているか」という点である。当初は持家戸建住宅のみを対象とした支援プログラムであったが、のちに民間賃貸住宅の所有者に対する修繕支援も同プログラムの枠組みで行われている。持家戸建住宅においては、同住宅を所有しているだけでなく実質的に居住していること、事前にFEMAで被災者登録をしていることに加えて、住宅被害額が5,200ドルを超過していることが受給の要件となっている。

次に「150,000ドルという支援の上限は何に基づいて決められたのか」という点である。これについては、はっきりしないことが多い。前述したように、支援が必要な住宅戸数と再建・修繕にかかる費用に基づいて連邦政府に予算要求をしていると考えられることから、基本的には被害を受けた住宅の修繕にかかる費用が支援金として支給されるものである。支援対象の中には、全米洪水保険および民間保険加入者などが含まれており、上限額である15万ドルからそれらの保険金を差し引いた金額しか支給されない。この上限額は申請

している約 80 億ドルが認められなければ、減額される予定であった。図 5 は持家戸建住宅再建支援金の算定方法を示している。算定方法は住宅再建場所の選択肢である①従前居住地での再建、②不動産を売却のうえ州内で再建、③不動産を売却のうえ州外で再建ごとに異なっている。全米洪水保険への加入が義務付けられている地域で加入していない場合は 30% の減額というルールのように事前に防災対策をしていない世帯に対してはペナルティが課される。

プログラムの特徴は以下の 3 点に集約される。第 1 に住宅再建支援というよりも、住宅補償としての性格が強いプログラムであるということである。再建支援金額は被害額だけではなく、従前の不動産価値などによって算定されることがこれを如実に示している。第 2 に、住宅再建の場所の選択肢を与えたことである。特に、移転して再建する場合は行政に不動産をいったん売却してから補償金を受け取るという仕組みを持っていることである。人口減少を招く恐れがあることは自明であった。第 3 に、このロードホーム・プログラムの中に、連邦政府の被害抑止プログラム(Stafford

Act Hazard Mitigation Grant Program Fund) を組み込むことによって、地盤のかさ上げや高床式などによって洪水に対してより安全な建て方で再建する住宅に対しては追加で 300 万円が支給される点である。同プログラムは単に現状復旧として住宅再建として機能しているのではなく、より安全な住まいを実現させるための仕組みを内包している点も大きな特徴である。今日までに 521 件が適用されている。

4 ロードホーム・プログラムの支給実態と居住地選択

4-1 住宅再建支援金の支給実態

図 6 はルイジアナ州のロードホーム・プログラムの申請世帯数、受給資格世帯数、支給済み世帯数の推移を示している。同プログラムの概要は半年後にはほぼ固まっていたにもかかわらず、受給資格の認定、支援金の算定などがようやく開始されたのは 2007 年 1 月と約 1 年半後となり、プログラムの遅れと運営のまずさが大きな課題として被災者やメディアなどから度々批判されてきた。ルイジアナ州の見積もった対象者は 123,000 世帯であったが、最終的には約 30,000 世帯を上回る 151,711 世帯が受給対象、平均支給額は、64,059 ドルとなっている⁵⁾。最高支給額は 15 万ドルであり、平均支給額は最高支給額の 42.7% 程度となっている。

図 7 は支給額別の受給者数の割合を示したものである。平均支給額は約 64,000 ドルであるが、

- 受給資格の要件
 - ① 持家を所有して居住している、② 戸建住宅である、③ FEMA で被災者登録をしているか、もしくはハリケーンによる被害額が 5200 ドルを超過する
- 住宅の被害額の算定
 - ① 被害程度が 51% 以上の場合
 - 被害額 = (住宅延べ床面積 sq. feet) × US \$130+US\$50 cost allowance to cover a house raising survey + 2% of the total cost to cover builder's risk
 - ② 被害程度が 51% 以下の場合
 - 被害額 = 被害箇所ごとの被害額を足し算
- 住宅再建への補償金(支援金)の算定
 - 補償金を決定する要素
 - ・ 従前の住宅の価格 (value)
 - ・ 住宅の被害額 (上記)
 - ・ 宅地のかさ上げや高床式への改築をしようかどうか
 - ・ 洪水保険
 - ・ 各種保険
 - ・ FEMA からの住宅の構造部分に対する支援の有無
 - ・ 全米洪水保険への加入が義務付けられている地域で加入していない場合は 30% の減額
 - ① 従前居住地で再建する場合 (選択肢 I)
 - 以下のいずれかのうちで額が少ない方が補償金として支払われる
 - ・ 補償金 = (従前の住宅の価格) - (各種保険金)
 - ・ 補償金 = (住宅の被害額) - (各種保険金)
 - ② 移転して州内で再建する場合 (選択肢 II)
 - ②-1 住宅の被害額が 51% 以上の場合
 - ・ 補償金 = (従前の住宅の価格) - (各種保険金)
 - ・ 補償金 = (住宅の被害額) - (各種保険金)
 - ②-2 住宅の被害額が 51% 以下の場合 (選択肢 I と同じ計算方式)
 - ・ 補償金 = (従前の住宅の価格) - (各種保険金)
 - ③ 移転して州外で再建する場合 (選択肢 III)
 - 補償金は住宅の被害程度によって算定される
 - 65 歳以下の場合には減額される (penalty)
 - ③-1 住宅の被害額が 51% 以上の場合
 - ・ 補償金 = 従前の住宅の価格 × 60%
 - ③-2 住宅の被害額が 51% 以下の場合
 - ・ (従前の住宅の価格 × 60%) か (住宅の被害額) の少ない方

図 5 ロードホーム・プログラムにおける持家戸建住宅再建支援金の算定方法

出所：参考文献 5 をもとに筆者が作成

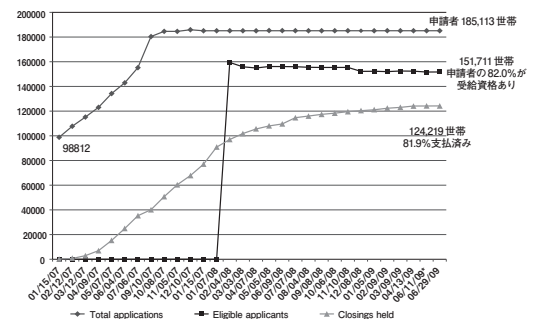


図 6 ルイジアナ州のロードホーム・プログラムの申請世帯数、受給資格世帯数、支給済み世帯数の推移

出所：参考文献 5 をもとに筆者が作成

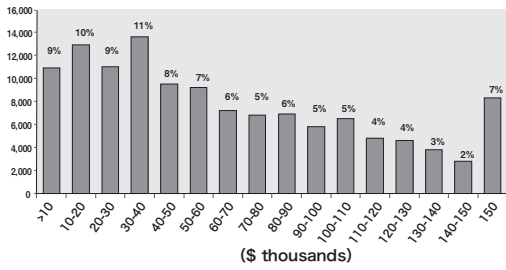


図7 ロードホーム・プログラム支給額別の受給者数の割合

出所：参考文献5

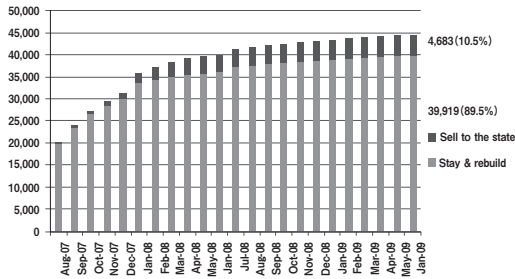
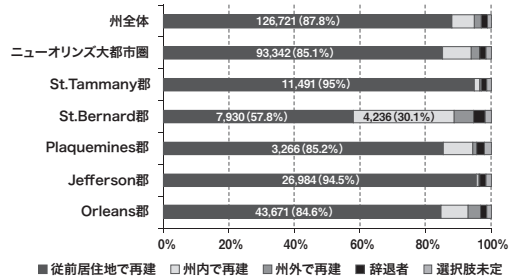


図8 ルイジアナ州のロードホーム・プログラムの居住地選択の推移

出所：参考文献5をもとに筆者が作成

その内訳をみると支給額においてかなりのばらつきがあることがわかる。地区や住宅ごとに再建に要する費用は大きく異なると考えられ、それらが不明なので正確なことは言えない。仮に住宅再建に要する費用を20万ドルと設定した場合、支給額が1万ドルから平均の6万ドルまでの54%の世帯は保険金がない場合では少なくとも14万ドル（日本円で1400万円）の自己資金を上乗せしなければ住宅再建は不可能である。年収別の支給額や地域別の平均支給額などが公開されていないため、何とも言えないが、年収が低くて支給額が少ない場合が最も住宅再建が困難となっていることは確かである。今後、どれだけの受給者がどれぐらいのスピードで住宅再建を実現するかについて見守っていくことがロードホーム・プログラムの評価には必要となってくるであろう。

次に図8はロードホーム・プログラムにおける選択肢の内訳の推移を示したものである。このグラフから読み取れることは、時間の経過に伴い被災者が従前居住地での再建ではなく、州に不動産を売却して移転しての再建を選択する人の割合が



Map 1: New Orleans 7-Parish Metropolitan Statistical Area (MSA)



図9 ルイジアナ州とニューオリンズ大都市圏下の郡ごとの選択肢の内訳

出所：参考文献4をもとにして筆者が作成

増加したという点である。この中には当初から従前居住地での再建を避けて不動産売却の上で別の土地で住宅を再建することを望んでいた被災者も含まれているであろう。しかし中には当初は従前居住地での再建を希望していたが、同プログラムの住宅再建支援金支給の遅れや地域内で平時通りに生活を回復するためのインフラや生活施設（学校や病院）などの復旧が遅れたために、転出しての再建をやむを得なく選択した被災者も数多く存在していると考えられる。被災者が住宅再建の場所を選択する上での意思決定にかかわる要素やその時期などについて、今後追究していくことは極めて重要である。

図9はルイジアナ州全体とニューオリンズ市周辺の郡ごとのロードホーム・プログラムの選択肢の内訳を示したものである。州全体で見ると、87.8%の世帯が従前居住地での再建を選択している。これをニューオリンズ大都市圏に絞ると、

従前居住地での再建率は2.7%少ない85.1%となる。ニューオーリンズ市に限定すると、84.6%が従前居住地での再建を選択し、逆に15.4%の世帯が不動産（家屋および土地）を行政機関に売却して、州内外での再建を選択している。ニューオーリンズ市の西に位置するセントバーナード郡では従前居住地での再建率は57.8%と極めて低位にある。同郡はあまり注目されていないものの、前述したように Inner Harbor Navigation Canal とメキシコ湾を結ぶ人口運河（Mississippi River Gulf Outlet）を遡上した高潮によって大きな被害を受けている。セントバーナード郡の住宅被害率81%はニューオーリンズ市の73.2%を大きく上回っている。住宅被害だけではなく、インフラや公的施設、商業施設なども壊滅的な被害を受けて今でも復興は遅れている。

4-2 ニューオーリンズ市の地区別の従前居住地再建選択率

前頁で述べたようにニューオーリンズ市全体では従前居住地での再建を選択した割合（以下、従前居住地再建選択率という）は84.6%である。これを下回る地区はどれだけ存在しているのか。

図10は地区別の世帯数回復率と居住地選択を示している。まず、市全体を大きく下回るのが最も甚大な被害を受けた地区の一つである Lower 9th Ward 地区である。同地区の世帯数回復率は27.3%と市全体の中で最も低位にある。従前居住地再建選択率は約7割（71.4%）にとどまっている。同地区は二つの地域（Lower 9th neighborhood, Holy Cross neighborhood）に分けられており、Holy Cross neighborhood（世帯数回復率47.4%²⁾）は、従前居住地再建選択率が83.8%であるが、Lower 9th neighborhood（世帯数回復率19.0%²⁾）に至っては、従前居住地再建選択率61.0%となっており、これが同地区の従前居住地再建率を引き下げている。

もう一つは Lakeview 地区であり、同地区の世帯数回復率は66.7%²⁾、従前居住地再建選択率は84.1%である。同地区の中にはポンチャートレイン湖岸でそれほど住宅被害を受けなかった Lake Vista neighborhood、Lake Terrace &

Oak neighborhood が含まれていることから、地区全体の従前居住地再建選択率は84.1%となっているが、17th St Canal の堤防決壊沿いに位置する West End neighborhood は甚大な住宅被害を受けており、従前居住地再建選択率は68.3%と地区の中でも低くなっている。Lakeview 地区と同等の世帯数回復率を示している Gently 地区では従前居住地再建選択率は84.7%と同程度の数値であるが、New Orleans East 地区では従前居住地再建選択率は90.9%と Lakeview 地区を6.8%も上回っている。現時点ではほぼ同じぐらいの人口回復が観察される地区においても、この従前居住地再建選択率の違いで人口回復率に差が拡大することが今後発生することが考えられる。ただし、ここで解明することが困難なのは従前居住者がどれだけ戻ることができたか、という点である。人口回復の中には新規転入者も含まれる可能性があり、今後はロードホーム・プログラムの受給者に対する個別調査と住宅再建調査を合わせて実施していくことによって、初めて同プログラムの評価が可能となる

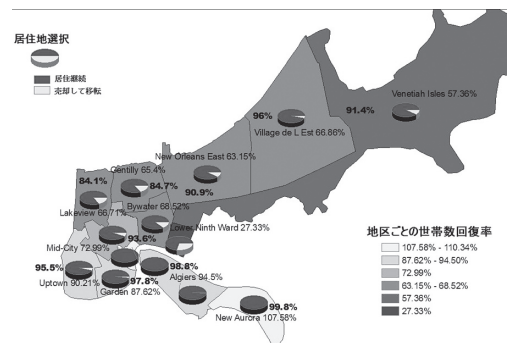


図10 地区の世帯数回復率と居住地選択

5 結論

本稿ではハリケーン・カトリーナ災害の住宅再建支援策としてルイジアナ州のロードホーム・プログラムを取り上げて、持家の戸建住宅再建を対象とした同プログラムの内容と実態について述べた。同プログラムにおける支給実態について十分詳しいデータが公開されていないために、詳細な

分析を行うことに限界があったが、本稿において明らかにした同プログラムと住宅再建において被災者が抱えている課題は以下の通りである。

まず、被災者の視点から住宅再建支援がいかにか機能したかという点については、何よりも支給の時期が非常に遅れたことが最も大きな問題点として指摘できる。そして従前居住地再建選択率は市全体では84.6%であったが、地区別にみるとそれを大きく下回るような地区も発生して地区ごとの格差がある。被災者が地域に戻って住宅を再建するには住宅だけではなく、インフラや公共施設、そして近隣住民が戻ってきているかどうかなど総合的な要素が絡み合う。移転を選択した割合が大きいことを同プログラムが原因であると言い切ることができないにせよ、州内および州外へ転出での再建を選択肢と与えたことが、都市の人口減少を引き起こしたのは事実であろう。また支給額の算定には、住宅補償の観点から被害額だけではなく不動産価値を支援金（補償金）の算定を行う上で考慮に入れられているため、不動産価値が低い低所得者地域では支援金が少なくなる上に、彼らは支援金に乗せして再建支援金を確保する能力が低いことによって、彼らにとって不利な制度設計になっているともいえる。この点については社会的階層が異なる地区をいくつか選定して実態を調査すればより明確になるであろう。このほかには移転して再建することを選択する割合が高いにも関わらず世帯数回復率は回復していく地域の中には、住民の入れ替わりが起り、地区全体の人口は戻ったにせよコミュニティの変容を招くことも危惧される。

次に都市やまちという空間スケールで同プログラムがいかにか機能したかという点についてである。特筆すべきは同プログラムは単に原形復旧としての補償金の支払いだけにとどまらず、FEMAの被害抑止プログラムによる補助金が上乗せして支給されている点である。まだその実施件数は少ないものの、住宅再建支援とセットで安全な建て方で住宅を建設していくことは、より安全な地域としての復興につなげていく上で極めて重要な意味をもっている。また、前述したように住宅再建においては再建に要する費用さえ用意できたら、被災者は地域に戻って生活を再開できる

わけではない。ロードホーム・プログラムとその他の地域復興の取り組みが両輪で実施されなければならない。この点は国内外の災害復興における課題として毎回指摘される点であるが、都市全体の被害率が極めて高いようなカトリナ災害ではこの点がより強力に進められなければ、地域としての復興はなかなか進まないと考えられる。

最後に本稿では取り扱わなかったが、賃貸の集合住宅再建に対する支援実態やその結果として借家人が継続して居住できたのか、などについては不明な点が多い。民間賃貸住宅の所有者は居住者と比べると、市内で戻っての再建を希望する意欲は低いと考えられ、ニューオリンズでの再建に対する動機づけが少ない上に支援金もそれほど手厚くないことから多くの所有者が同制度を使った再建をするとは考えにくい。ニューオリンズ市の持家率は45.9%に過ぎず、借家が過半数を上回っていることから借家人に着目したプログラムの評価も今後重要となってくるであろう。

謝辞

本研究は科学研究費補助金（若手B）「ハリケーン・カトリナ災害の復興過程における地域生活空間の再構築に関する研究（平成21年～23年）」の一環として行われている。

文献

- 1) U.S. Department of Housing and Urban Development's Office of Policy Development and Research, 2006, *Current Housing Unit Damage Estimates Hurricanes Katrina, Rita, and Wilma*.
- 2) Brookings Institution and Greater New Orleans Community Data Center, July, 2009, *The New Orleans Index*.
- 3) Comerio, M., 1998, *Disaster Hits Home*, University of California Press.
- 4) Louisiana Recovery Authority, 2006, *The Road Home Housing Programs Action Plan Amendment for Disaster Recovery Funds*.
- 5) Louisiana Recovery Authority, August 2009, *Road Home Program Situation and Pipeline Reports*, No.163.

A Study on the Situation and Challenge for Road Home Program in Hurricane Katrina Disaster

Tamiyo KONDO

Abstract

The Road Home Program, the housing compensation program established to assist people in rebuilding their homes after the Hurricane Katrina Disaster (2005) in the U.S., faces various challenges in its implementation. This study points out problems that have emerged such as the delay in the payment of subsidies, the decrease in urban population resulting from relocation elsewhere in the state or out-of-state due to the options offered under the program, and the disadvantages under the program for low-income people because the compensation grants are determined on the basis not only of housing damages but also the pre-storm value of the property. However, by providing additional rebuilding assistance from FEMA funds, the program is helping to assure rebuilding of a safer, more secure community.

KeyWords: Housing Rebuilding Assistance, Road Home Program, Neighborhood Recovery, Hurricane Katrina Disaster

