

## 1.4 東日本大震災の復旧復興の現状と今後のあり方

### はじめに

未曾有の災害であった東日本大震災から今年で10年になる。これまで国や被災した地方公共団体（以下「自治体」という。）等が復旧・復興に向けて総力を挙げて取り組んできており、被災地における復旧・復興は着実に進みつつある。

復旧・復興には、住まいやまちの復興を中心とするハード整備を始めとして、地域における暮らしや経済の再生等のためのソフト施策も必要であり、両者の施策が相俟って被災地の復旧と復興が進んできた。東日本大震災の復旧・復興に関するハードとソフトの知見や教訓は主体毎に様々かつ膨大なものであり、今後発生が予想される南海トラフ地震や首都直下地震等に対し、東日本大震災から得られた知見や教訓を今後の災害対策への示唆とすることは重要である。

このような問題意識から、複数の被災した自治体を選定し、その自治体が主体的に行うハード事業の進捗状況を整理するとともに、ソフト面から被災後の地域の人口や経済の回復状況をまとめている。

また、東日本大震災からの復旧・復興に当たっては、安全な住まいを求めて住宅の高台移転等がかつてないほど行われた。特にその特徴的な事業手法である防災集団移転促進事業（以下「防集事業」という。）の実施に当たっては、ハード事業としての住宅の移転だけではなく、新たなコミュニティの形成も必要とされた。新しい地域における良好なコミュニティの形成には、復興を実感できる住みやすさや被災時の相互の助け合いが不可欠である。この観点から、ハード事業である防集事業の実施地域において、ソフト面から被災者が感じる住みやすさの要因の整理やコミュニティ支援の効果等に関する把握も行っている。

加えて、被災地では今後も人口減少や高齢化が進んでいく中で、中長期的な観点からの事前復興や被災した自治体の支援のあり方も含め、ハード・ソフト両面から今後の課題にも言及している。

本稿の作成に当たっては、大槌町、山田町、南三陸町、富士市、串本町、美波町の方々から貴重なご意見と助言を頂戴した。また、石巻市の方々とアンケートにご協力されたの方々からもお力添えを頂いた。ここに深く感謝の意を表したい。

図表1-4-1 本研究の構成



### 1.4.1 被害の概要

東日本大震災のマグニチュードは、1952年に発生したカムチャッカ地震と同じ9.0であった。これは国内観測史上最大規模であり、アメリカ地質調査所(USG)によれば1900年以降、世界で4番目の規模の地震であったとされる。死者は災害関連死を含めて19,729名、行方不明者は2,559名、両者を合わせて22,288名となり、これは阪神・淡路大震災の約3.5倍に相当する。各地で大津波(最大波:相馬9.3m以上、宮古8.5m以上、大船渡8.0m以上)が観測され、これにより沿岸部で甚大な被害が発生し、多数の地区が壊滅的な被害を受けた。全壊した住戸数は121,996戸であり、阪神・淡路大震災の約1.2倍となる。

### 1.4.2 復旧・復興のためのハード事業の進捗と地域経済等の推移

#### (1) 趣旨

被災から5年間の集中復興期間とその後の5年間の第1期復興・創生期間において、地震・津波被災地域では、国と被災した自治体が全力を挙げて取り組んできたことにより、インフラ、住宅、まちづくりのいわゆるハード事業はほぼ完了しつつある。

復興に当たっては迅速さが重要であり、ハード面の復興に迅速かつ計画的に取り組むため、被災した自治体は有識者の意見も聞きつつ復興の基本方針や復興計画を策定した。そのような復興計画の策定後には、被災者の意向の変化を踏まえた事業調整等が随時必要となり、当初の復興計画とは異なる状況になったと推察される。迅速な復興を目標に掲げても実際には復興計画と異なる状況になり得るため、本稿では3つの自治体を選定してそれぞれが担ってきたハード事業の進捗状況を整理した。次に、ハード事業の進捗に伴って地域経済等がどのように回復していったのかを把握するため、被災後の人口の推移を始めとして、企業数や製造品出荷額等、町内総生産額、観光客数といったデータを用いて地域経済の動向を整理した。それらを踏まえ、ハード整備が進む中で地域経済の状況が被災前の状況に近づいていること等を示すとともに、概ねの復旧と復興が完了しつつある中で今後の被災地における課題をまとめた。

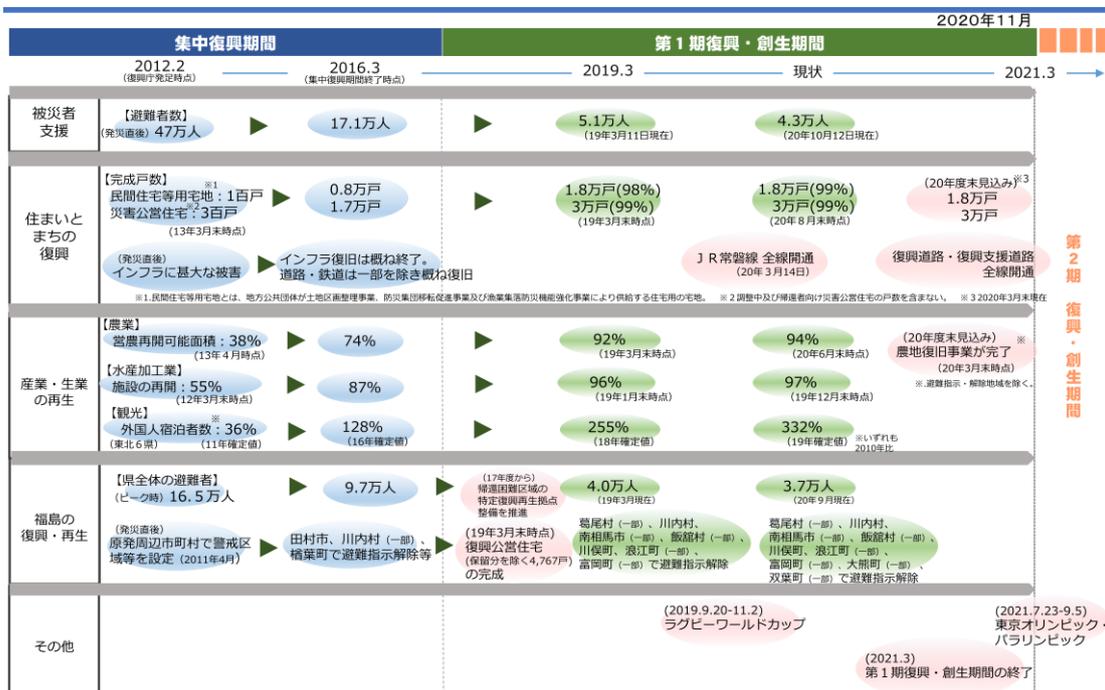
#### (2) 復旧・復興の現状

図表1-4-2に示すように、被災地の復興に当たってはこれまで、前半5年の集中復興期間、後半5年の第1期復興・創生期間を通じて各関係主体が復旧・復興に取り組んできている。

各府省では、政府による「復興の基本方針」等に基づき、それぞれの現場において総力を挙げて取組を進め、被災地の多様なニーズに対応した支援策も進めてきている。特に公共インフラの本格復旧・復興に向けて、事業計画や工程表に基づき、着実に整備が進められてきた。例

例えば、住まいとまちの復興関係では、被災者が住まいの確保の見通しを持てるようにするため、被災した自治体からの報告に基づいて災害公営住宅等の整備の見通しをまとめた「住まいの復興工程表」が作成された。これにより、高台移転による宅地造成の計画戸数約1.8万戸や災害公営住宅の計画戸数約3万戸は、2020年度までにそれぞれすべて完成見込みである（災害公営住宅のうち原発避難からの帰還者向け等を除く）。また、農業や水産加工業を始めとした産業・生業の再生も進んできている。なお、被災者関係では、発災当初約47万人いた避難者はかなり減少したが、現在でも約4.3万人の方々方が避難生活を続けている。

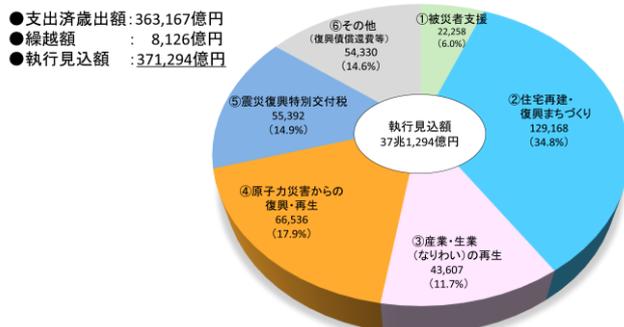
図表1-4-2 東日本大震災からの復興に向けた道のりと見通し



(出典) 復興庁ウェブサイト (2020年3月時点)

また、復興財源フレームの対象経費としては、32兆円が見込まれていたが、これまでの10年間における事業規模は31.3兆円程度とされている。2019年までの事業別執行額をみると、住宅再建・復興まちづくりが約13兆円と最も多くなっている。なお、図表1-4-3には、復興財源フレーム対象経費以外の費用が含まれており、2011～2019年度の復興財源対象経費の執行見込み額は30.1兆円程度である。

図表1-4-3 復興関連予算の執行内容 (2011～2019年度)



(参考) 平成23年度～令和元年度の復興財源フレーム対象経費の執行見込額は30.1兆円程度  
※ 復興財源フレーム対象経費は、復興事業費から東京電力への求償対象経費、復興債償還費等を除外したものである。

(出典) 復興庁「令和元年度東日本大震災復興関連予算の執行状況について」(2020年7月31日)

### (3) 調査対象とする自治体の選定と復興計画の概要

#### ① 調査対象とする自治体の選定

調査対象とする自治体の選定に当たっては、被災した自治体の復興の進捗状況をなるべく簡便に比較できるようにするため、市町村単位で入手可能な人口や世帯数といった合計 11 種類の統計指標（図表 1-4-4）を用いて、岩手県と宮城県において被災した沿岸域全 27 市町村（図表 1-4-5）を対象に、同程度と考えられる市町村を選定した。具体的には、市町村単位の各指標の割合（B/A、A：統計指標が大きい方の市町村の数値、B：統計指標が小さい方の市町村の数値）を比較し、その数値が 0.8～1.0 となるものを選定し、それらを同程度のものとみなした。

図表1-4-4 統計指標

	指標の項目	出典	調査年月
震災前	人口	国勢調査	2010年10月
	世帯数	国勢調査	2010年10月
	企業数	経済センサス-基礎調査	2009年7月
	事業所数	経済センサス-基礎調査	2009年7月
	従業者数	経済センサス-基礎調査	2009年7月
	年間商品販売額（小売業）	商業統計調査	2007年6月
	製造品出荷額等	工業統計調査	2010年12月
	漁獲量計（海面漁業）	海面漁業生産統計調査	2010年12月
	震災後	浸水面積	東日本大震災による被災現況調査結果について（第一次報告）
死者数		宮城県 東日本大震災における被害状況	2020年5月
		岩手県 東北地方太平洋沖地震に係る人的被害・建物被害状況一覧	2019年12月
住居被害		宮城県 東日本大震災における被害状況	2020年5月
		岩手県 東北地方太平洋沖地震に係る人的被害・建物被害状況一覧	2019年12月

図表1-4-5 沿岸域の市町村

県名	沿岸市町村名
宮城県（15団体）	仙台市、石巻市、塩竈市、気仙沼市、名取市、多賀城市、岩沼市、東松島市、亶理町、山元町、松島町、七ヶ浜町、利府町、女川町、南三陸町
岩手県（12団体）	宮古市、大船渡市、久慈市、陸前高田市、釜石市、大槌町、山田町、岩泉町、田野畑村、普代村、野田村、洋野町

（出典）国土地理院「津波による浸水範囲の面積（概略値）について（第5報）」（2011年）を基に当研究所にて作成

11 種類の統計指標のうち、同程度の指標が 6 つ以上（11 種類の指標の過半数）となったものは、市町村単位で 11 組となった（図表 1-4-6）。これらのうち、比較検討できる市町村の組み合わせが複数あり、かつ同程度とみなされる指標数がより多い（7 以上）市町村として、南三陸町、山田町、大槌町の 3 町（以下「南三陸町、大槌町、山田町」の 3 町を同時に示す際は「3 町」という。）を調査対象として選定した。

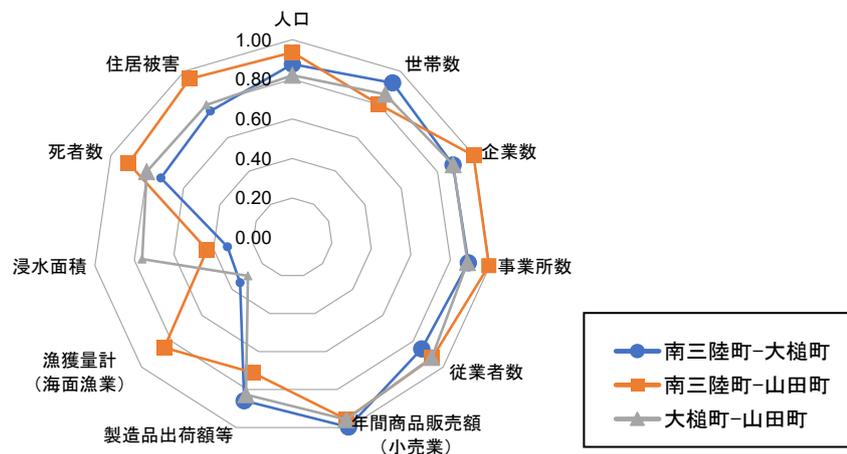
また、3 町のそれぞれの指標の類似性をグラフに示すと図表 1-4-7 のようになる。

図表1-4-6 指標の数値に近い市町とその指標数

	塩釜市	山元町	松島町	女川町	南三陸町	宮古市	大船渡市	久慈市	釜石市	大槌町	山田町	洋野町
塩釜市						8	6					
山元町			6	6								
松島町		6										6
女川町		6										
南三陸町										⑦	⑨	
宮古市	8						6					
大船渡市	6					6			9			
久慈市									6			
釜石市							9	6				
大槌町					⑦						⑧	
山田町					⑨					⑧		
洋野町			6									

(注) 表中の数字は、B/A が 0.8~1.0 となった指標の数を表す。

図表1-4-7 3町の類似度



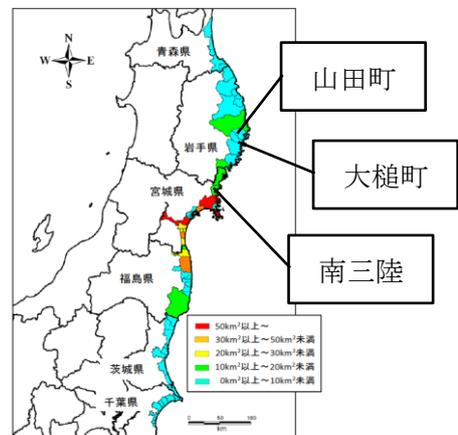
② 復興計画の比較

3町の位置関係を示す(図表1-4-8)。山田町と大槌町は隣接しており、岩手県に位置している。南三陸町は宮城県の北部に位置している。

また、国土地理院による津波浸水範囲の土地利用別面積を引用して3町の浸水率を比較すると図表1-4-9のようになる。3町における建物用地・幹線交通用地の浸水率は30~50%であり、3町ともに各県の平均浸水率を超えている。

次に、3町における復興計画を概観する。

図表1-4-8 各市町村の浸水面積及び3町の位置図



(出典) 国土地理院「津波による浸水範囲の面積(概略値)について(第5報)」(2011年)

図表1-4-9 3町における浸水率

	浸水面積 (km <sup>2</sup> )		市町村面積 (km <sup>2</sup> )		浸水率 (%)	
	建物用地・ 幹線交通用地	全体	建物用地・ 幹線交通用地	全体	建物用地・ 幹線交通用地	全体
	(a)	(b)	(c)	(d)	(a/c)	(b/d)
山田町	2	5	8	263	30%	2%
大槌町	2	4	5	200	50%	2%
岩手県	21	58	105	4,942	21%	1%
南三陸町	3	10	7	163	48%	6%
宮城県	74	327	252	2,002	30%	16%

(出典) 国土地理院「津波浸水範囲の土地利用別面積について」(2011年)を基に当研究所にて作成

(a) 南三陸町の復興計画<sup>1</sup>

2011年度を初年度とし、2020年度を目標年度とする「10年間」の計画である。計画期間は「復旧期」「復興期」「発展期」の大きく3つに区分され「復旧しながら復興し、復興しながら発展する」ための施策を推進しながら、連続的かつ継続的に推進することとされた。

図表1-4-10 復興計画の期間



(出典) 南三陸町「南三陸町震災復興計画【概要版】」(2011年)

各期における主な目標と達成見込みは次のとおりである。

< 復旧期 (2011~2013年度) >

● 目標

- 応急的復旧
- 仮住まいの早急な確保
- 町の産業・なりわいの早期再開
- 町の基盤的施設の再建・復旧
- 地域コミュニティの絆の維持
- 多様な雇用の確保と創出

● 効果

- ◎ 仮設住宅では、生活支援員が配置され、心のケア事業(相談事業)などにより、生活環境が整い始めます。また、新しいコミュニティが形成されます。
- ◎ タコ業や秋サケ漁、わかめ養殖業が始まり、加工場や市場などが建ち始めるなど、漁港周辺に賑わいが戻り始めます。
- ◎ 仮設商店街が形成され、徐々に町の賑わいが戻ってきます。
- ◎ 住まいなどの高台移転に向けて、高台居住地の造成計画が始まり、地域での話し合いも本格化していきます。

<sup>1</sup> 本項目の記載は、南三陸町「南三陸町震災復興計画【概要版】」(2011年12月)による。

<復興期（2012～2017年度）>

●目標

- 産業と生業の本格的復興
- 住まいの再建
- 地域コミュニティの再建

●効果

- ◎ 高台に家が建ち始め、新しい街並みが形成されていきます。期間後半には、高台市街地の形成が最盛期を迎えます。
- ◎ 既存の地域コミュニティを維持しながら、高台にも新しいコミュニティが徐々に形成されていきます。
- ◎ 地元産材を利用した住宅建設など、地域資源の活用が進みます。
- ◎ 農林水産業などの産業基盤の復旧が完了し、本格的な業務展開が始まります。新しい企業が立地するなど、雇用機会が徐々に広がります。
- ◎ 漁港の機能分担が進み、機能に合わせた整備が始まります。
- ◎ 志津川の市街地の開発が本格化します。

<発展期（2014～2020年度）>

●目標

- 観光や農水産加工、商業と連携した6次産業化
- 農業を体験するグリーンツーリズムやブルーツーリズムの新しい観光を展開
- 環境関連産業などを中心とした新たな産業の育成
- 高台居住地等での新しいコミュニティの絆を深める
- 町民主体による協働まちづくり

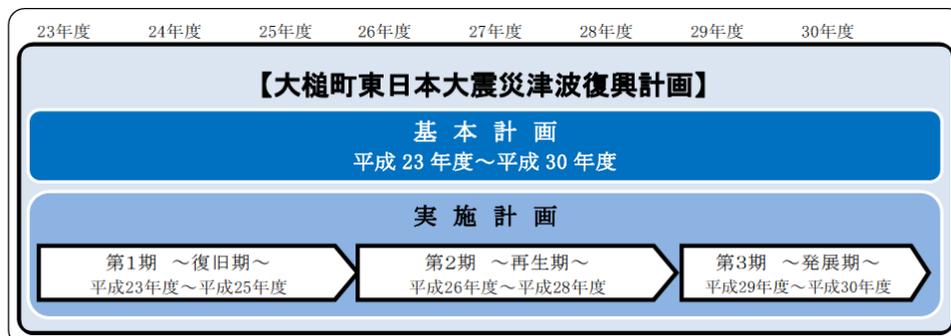
●効果

- ◎ 高台への移転がほぼ完了します。
- ◎ 町民主体による協働まちづくりが進みます。
- ◎ 役場などの公共施設の整備が始まります。
- ◎ 震災復興記念公園の整備が始まります。
- ◎ 産業間の連携が進み、6次産業化や体験型観光などの取組が進みます。
- ◎ 町のにぎわい復興とともに、観光客等の町への来訪者が増え始めます。
- ◎ 復興の喜びや支援への感謝の気持ちを全国に向けて発信します。

(b) 大槌町の復興計画<sup>2</sup>

基本計画の計画期間は2011～2018年度までの8年間である。実施期間は、第1期（復旧期：2011～2013年度の3年間）、第2期（再生期：2014～2016年度の3年間）、第3期（発展期：2017～2018年度の2年間）に区分された。街の将来像は、『海の見えるつい散歩したくなるこだわりのある「美しい街」』を目指すことである。

図表1-4-11 復興計画の構成及び期間



(出典) 大槌町「大槌町東日本大震災津波復興計画 基本計画【概要版】」（2011年12月）

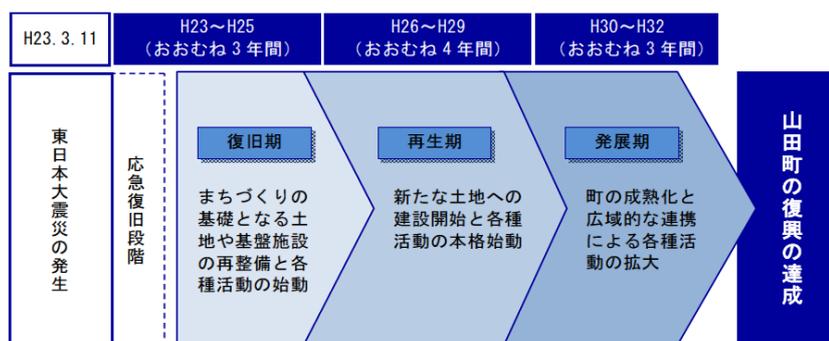
<sup>2</sup> 本項目の記載は、大槌町「大槌町東日本大震災津波復興計画 基本計画【概要版】」（2011年12月）による。

(c) 山田町の復興計画<sup>3</sup>

計画期間は、2011～2020年までの概ね10年間である。復興を達成するまでの10年間を「復旧期」「再生期」「発展期」の3つに分け、各段階に応じた施策や事業を展開することとされた。復興まちづくりで一番大切なことは「二度と津波による犠牲者を出さない」ということであり、

①津波から命を守るまちづくり、②産業の早期復旧と再生・発展、③住民が主体となった地域づくりの3つが基本理念として掲げられた。山田町の将来像は「みんなで取り戻す、ひとの笑顔、元気な産業、碧い海とともに暮らす街」を目指すことである。

図表 1-4-12 復興計画の期間と各段階の考え方



(出典) 山田町「山田町復興計画」(2011年12月)

③ 3町における復興の優先事項

3町の復興計画では8～10年間の計画期間を3期に分け、第1期を復旧期、第2期を復興期または再生期、第3期を発展期としている。それぞれの計画内容の重点事項は住まいの再生、まちづくり、産業振興等と総合的になっている。計画から復興までの優先事項をより正確に把握するために、3町に直接取材をしたところ次のとおりであった。

	南三陸町	大槌町	山田町
優先事項	住まいと産業	住まいと関連するライフライン (避難路、下水道等)	住まいと関連するライフライン
計画期間	10年	8年	10年

いずれも共通するものは「住まい」であり、防集事業、土地区画整理事業、災害公営住宅の整備等、住まいの再生事業をいかに早く完了できるかが課題であった。そこで、町が事業主体であり、契約額や事業工期等が公表されている復興交付金事業を対象にして実際の事業の進捗状況等を比較することにした。

(4) 3町における復興状況の進捗の比較

① 復興交付金事業による取組

復旧・復興は、従来より自治体が国等からの補助による災害復旧事業等を活用しながら取り組んでいる。東日本大震災では、災害復旧事業等に加え、復興交付金と震災復興特別交付税等

<sup>3</sup> 本項目の記載は、山田町「山田町復興計画」(2011年12月)による。

による自治体の負担が実質上ゼロもしくは相当程度軽減される支援制度も活用して、被災した自治体が迅速な復旧・復興に取り組んできている。

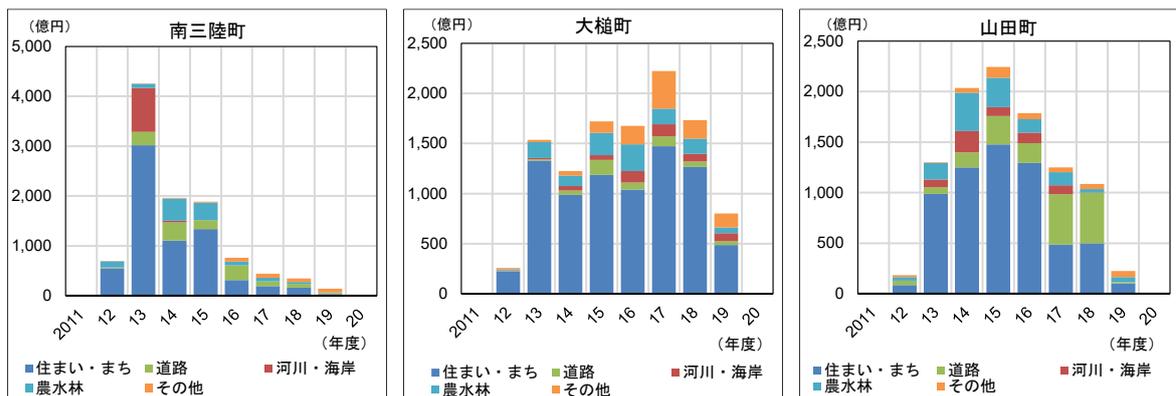
(a) 年度別契約金額

復興交付金事業は、市町村等が迅速な復旧・復興に向けて主体的に取り組むための主要な支援制度の1つである。また、公表資料によりこれまでに市町村等がどのような事業を実施してきたのかが分かるため、復興の経緯を推測できるものと考えられる。そこで、本稿では、公表されている復興交付金事業の契約金額等から3町の復興の進捗状況を比較した。

3町における復興交付金の年度別の契約額の推移（図表1-4-13）によると、3町それぞれにおいて、契約金額がピークとなる年度は異なるが、住まい・まちの契約額が最も大きい。その割合は、南三陸町で約6.5割、大槌町で約7割、山田町で約6割である。いずれの町も2013年度に住まい・まちの契約額が急増していた。南三陸町では住まいとまちの再生に重点を置いており、実際に他の2町よりそれらの事業を早めに進めた。結果として、3町の中では2013年の契約金額が最も多くなったと推察される。

なお、ここで扱う数値は復興交付金事業計画から引用したものである。被災した自治体は都度国に申請して復興交付金の交付を受け、基金を造成して運用している。また、復興交付金は事業間の柔軟な流用等が可能である。このため、事業開始年度が必ずしも契約年度と同一ではないことのほか、事業終了年度の前に本体工事自体は完了したものも多いと理解されるが、個別事業の経緯等が公表されており、具体的な復興の経緯を把握できる1つの目安として扱った。

図表1-4-13 3町の復興交付金の契約金額



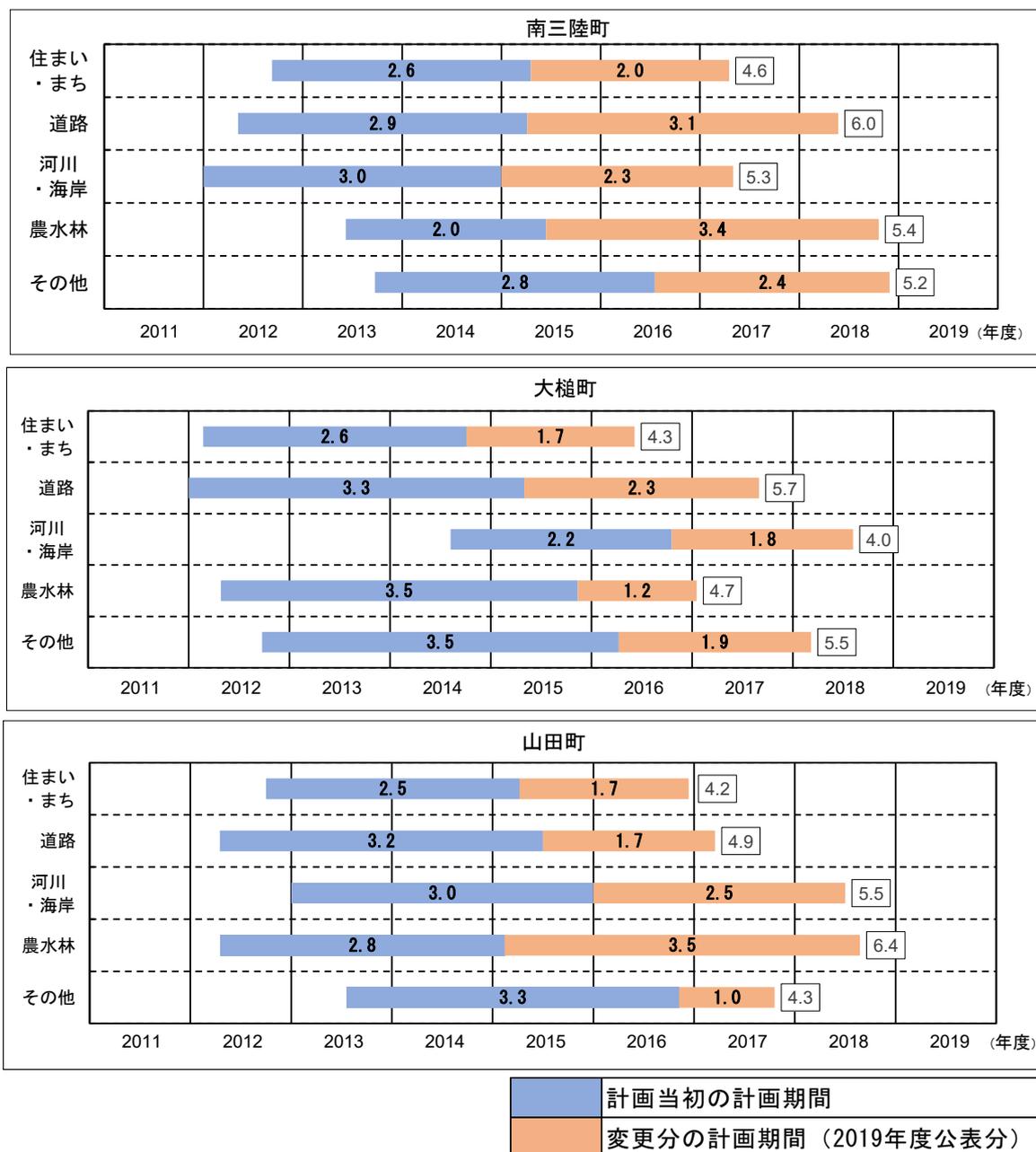
(出典) 3町「復興交付金事業計画令和元年度進捗状況報告総括表」(2020年3月末時点)を基に当研究所にて作成

(b) 平均事業期間

次に復興交付金事業の平均事業期間を整理した(図表1-4-14)。住まい・まちが4.2~4.6年、道路が4.9~6.0年、河川・海岸が4.0~5.5年、農水林が4.7~6.4年となっており、住まい・まちの事業期間は短い傾向にあり、農水林関係の事業に比較的時間を要していることが分かる。

また、事業毎の開始年度にも差はあるが、事業毎の平均事業期間からは、どの町も住まい・まちと道路関係の事業を優先的に進めてきたことが分かる。

図表1-4-14 3町の平均事業期間



(出典) 3町「復興交付金事業計画復興交付金事業等(様式1-2②)」(各年)を基に当研究所にて作成

(c) 住まい関連事業

本項(3)③「3町における復興の優先事項」や(4)①(b)「平均事業期間」等で示したように、3町における復興の優先事項には住まいが共通していることが分かった。これは、津波

等により住居が喪失した被災者にとって、安心・安全な住居の確保が最優先であったからと考えられる。そこで、復興交付金事業のうち住まい関係の事業のみの事業期間等を比較した。具体的には、防集事業、土地区画整理事業、災害公営住宅促進事業の3事業による比較を行った。

図表1-4-15 3事業の平均事業期間等

	対象事業数	対象事業全体の平均		
		開始時期	期間(年)	終了時期
南三陸町	29	2012.1	6.1	2018.3
大槌町	25	2012.1	6.7	2018.9
山田町	29	2013.3	5.1	2018.5

3町における対象事業全体の平均事業期間をみると、山田町が5.1年、大槌町が6.7年となっており、最長で1年半程度の差がある。しかし、山田町は先の3事業以外に2012年度より計画策定等を実施しており、他の2町は2012年度から計画策定等を含めて事業を開始した。このため、3町の平均事業期間は実質的に大きな差があったとは考え難い。結果的に3町における対象事業全体の終了時期は概ね2018年度中頃となり、大きな差はなかったといえる。

次に、先の3つの事業別に事業期間を整理する(図表1-4-16)。災害公営住宅整備事業の平均事業期間が4.6年である一方、防集事業と土地区画整理事業の平均事業期間は7~8年程度となっており、個別事業の割合によって各町における平均事業期間は影響を受けることになる。

図表1-4-16 個別事業別の事業数の割合等

		3事業合計	防災集団移転事業	土地区画整理事業	災害公営住宅整備事業
南三陸町	事業数(割合)	29 100%	20 69%	1 3%	8 28%
	平均事業期間(年)	6.1	6.8	8.0	4.3
大槌町	事業数(割合)	25 100%	6 24%	4 16%	15 60%
	平均事業期間(年)	6.7	9.0	7.8	5.5
山田町	事業数(割合)	29 100%	5 17%	5 17%	19 66%
	平均事業期間(年)	5.1	8.8	5.6	4.1
3町平均	平均事業期間(年)	6.0	8.2	7.1	4.6

山田町では、約7割の事業数を占める災害公営住宅整備事業の平均事業期間が短いために、3事業合計の平均事業期間が3町で最も短くなっている。それに加え、山田町の担当課によると、当該事業の長期化につながるような大きな問題がなかったとのことである。これらが、山田町の平均事業期間が比較的短かった一因として考えられる。

大槌町では、6割の事業数を占める災害公営住宅整備事業の平均事業期間が5年半程度であり、山田町よりも1年以上を要している。大槌町の担当課によると、空き戸数等を極力少なくするために住民の意見を丁寧に聞きつつ事業計画を変更したため、相当の調整時間が必要であったと理解しているとのことであった。

南三陸町では、事業期間が比較的長い防集事業が事業数の約7割を占めるにも関わらず、当

該事業の完了が3町の平均よりも1年程度短い。南三陸町の担当課によると、土地区画整理事業と防集事業の組み合わせがなかったため、それらの事業間の調整に要する期間がなく、防集事業が比較的早く進んだことが、短くなった理由の1つとして考えられるとのことであった。

被災地では迅速な復興が目標として掲げられ、今回調査対象とした3町では、特に住まいの復興が最優先事項であったことから、復興交付金等を活用して早期の事業完了に向けて取り組んできた。その際、復旧・復興事業に必要な用地における相続登記の問題、被災住民と行政との円滑なコミュニケーションのあり方、様々な課題がある中にも関わらず迅速に事業を進める工夫など、3町では地域の実情を考慮して迅速な復旧・復興を行ってきたと思われる。

#### (d) 完了事業

次に、2019年度末までの完了事業数の割合をみる（図表1-4-17）。山田町と大槌町の河川・海岸事業の完了割合が半数程度、3町の農水林事業の完了割合が50～75%となっており、それらは住まい・まちと比べて完了割合が低い傾向にある。この理由として、防潮堤事業が継続しており、防潮堤の事業完了後に予定されている復興交付金事業があるためであると考えられる。

図表1-4-17 復興交付金事業の完了事業数（2020年3月時点）

	南三陸町				大槌町				山田町			
	総事業数	完了数	廃止数	完了割合	総事業数	完了数	廃止数	完了割合	総事業数	完了数	廃止数	完了割合
住まい・まち	61	49	3	84.5	58	41	11	87.2	56	42	7	85.7
道路	23	18	0	78.3	12	7	3	77.8	24	17	2	77.3
河川・海岸	3	3	0	100.0	5	3	0	60.0	2	1	0	50.0
農水林	60	30	0	50.0	22	12	3	63.2	17	12	1	75.0
その他	11	6	0	54.5	22	14	1	66.7	20	13	1	68.4
合計	158	106	3	68.4	119	77	18	76.2	119	85	11	78.7

（出典）3町「復興交付金事業計画（様式1-2）」（各年）を基に当研究所にて作成

## ② 3町の人口及び世帯数

### (a) 人口及び世帯数の推移

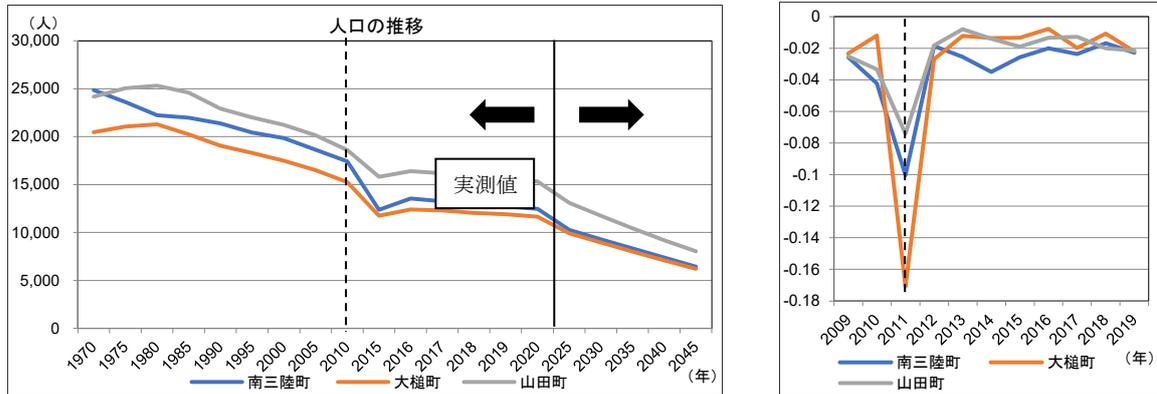
被災前の2010年における人口は、山田町、南三陸町、大槌町の順に多く、それぞれ18,810人、17,063人、15,979人であった。3町ともに被災後の人口は減少しており、将来人口も減少すると予測されている（図表1-4-18）。2019年における3町の人口の順位は変わらないが、人口は山田町が15,330人（3,480人の減少）、南三陸町が12,691人（4,372人の減少）、大槌町が11,663人（4,316人の減少）となった。南三陸町の人口の減少幅が大きい理由としては、3町の中で社会減少<sup>4</sup>が最も多いことが考えられる。

2010年における世帯数は、山田町、大槌町、南三陸町の順に多く、それぞれ7,098世帯、

<sup>4</sup> 地域内における転出数と転入数の差による人口の変動を「社会増減」という。「社会減少」とはその転出数が転入数を上回っている場合をいう。

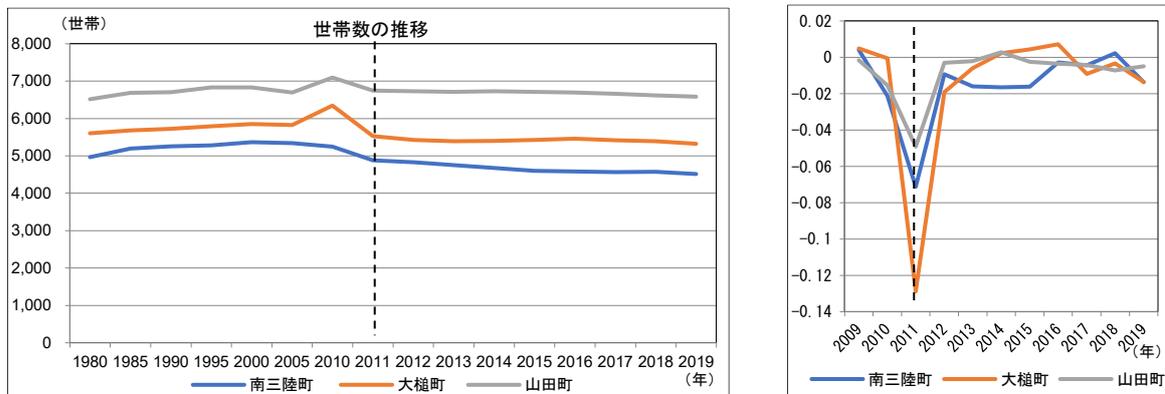
6,347世帯、5,251世帯であった。人口と同様に世帯数も減少しており、2019年における3町の世帯数の順位は変わらず、山田町が6,582世帯(516世帯の減少)、大槌町が5,323世帯(1,024世帯の減少)、南三陸が4,513世帯(738世帯の減少)となった(図表1-4-19)。

図表1-4-18 3町の人口の推移(左図)と増減率(右図)



(出典) [人口] 総務省「国勢調査」(1970年～2015年)、総務省「住民基本台帳」(2016～2020年)、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」(2025～2045年)を基に当研究所にて作成、[増減率] 総務省「住民基本台帳」を基に当研究所にて作成

図表1-4-19 3町の世帯数の推移(左図)と増減率(右図)



(出典) [世帯数] 総務省「国勢調査」(1970年～2005年)、総務省「住民基本台帳」(2010～2020年)を基に当研究所にて作成、[増減率] 総務省「住民基本台帳」を基に当研究所にて作成

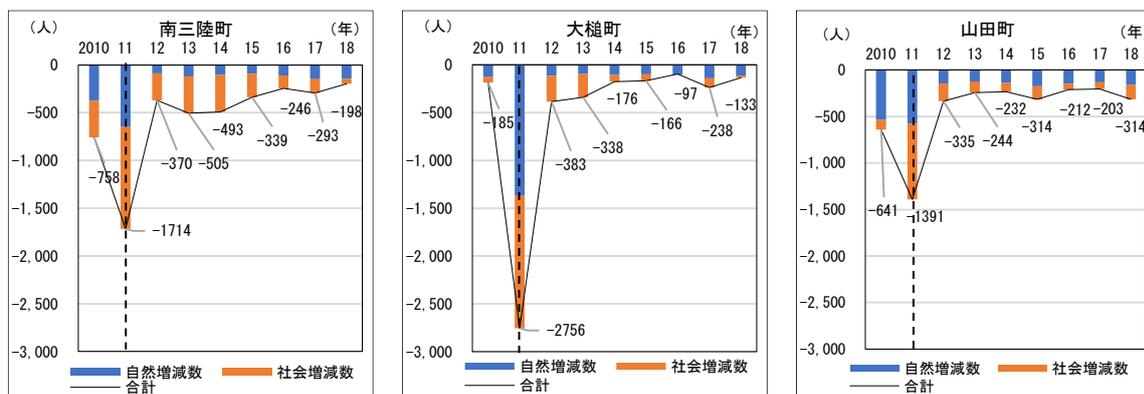
(b) 人口の社会減少・自然減少<sup>5</sup>

3町ともに人口は震災前から減少傾向を示しており、3町それぞれの推移をみると、震災発生年の人口減少数は大槌町が最も多く、次いで南三陸町、山田町の順であった(図表1-4-20)。次に、3町における2011～2018年までの自然減と社会減をみるといずれも社会減が自然減よりも多くなっており、南三陸町が他の2町よりも多くなっている(図表1-4-21)。また、図表1-4-18の右図及び図表1-4-20によると、2013年の南三陸町の減少数が大きい。その

<sup>5</sup> 地域内における死亡数と出生数の差による人口の変動を「自然増減」という。「自然減少」とは、その死亡数が出生数を上回っている場合をいう。

理由の1つとして、町外の仮設住宅やみなし仮設住宅の入居時期が2013年前後とほぼ同じであるため、町外の仮設住宅等の整備が影響したものと推察される。これらより、震災を契機に人口が減少し、その後も人口の転出が継続していると推測される。

図表1-4-20 3町における人口の自然減少・社会減少の推移



(出典) 総務省「住民基本台帳」を基に当研究所にて作成

図表1-4-21 3町における人口の自然・社会増減数の概要

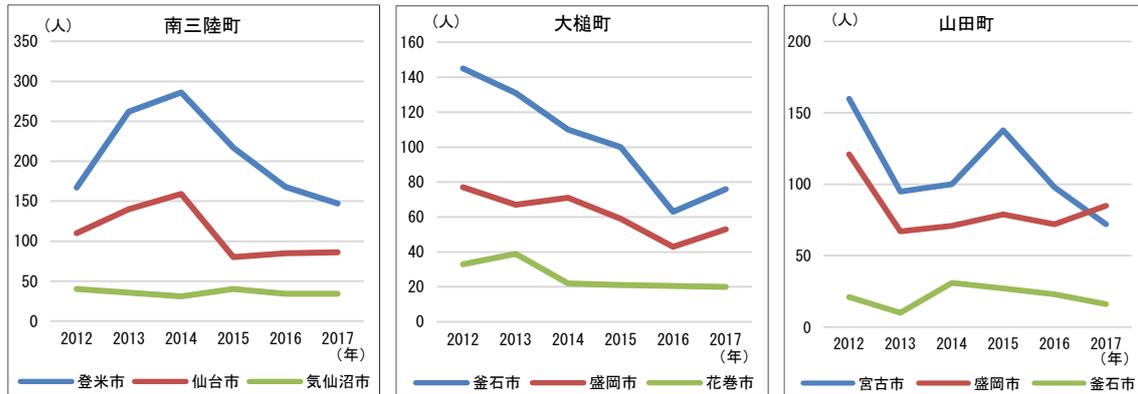
単位: 人

	合計 (2011~2018年)			平均 (2012~2018年)			単年 (2011年)		
	自然増減数	社会増減数	合計	自然増減数	社会増減数	合計	自然増減数	社会増減数	合計
南三陸町	-1459	-2699	-4158	-115	-234	-349	-651	-1063	-1714
大槌町	-2136	-2151	-4287	-109	-109	-219	-1371	-1385	-2756
山田町	-1597	-1648	-3245	-146	-119	-265	-574	-817	-1391

(出典) 総務省「住民基本台帳」を基に当研究所にて作成

次に、3町における人口の社会減の転出先を想定するため、町外転出先をみると図表1-4-22のようになっている。3町ともに、2番目に多い転出先が各県の県庁所在市であることが共通している。南三陸町で最も多いのが隣接する内陸側の登米市である。登米市では南三陸町の仮設住宅が建設されたことが最も多い理由として考えられる。また、大槌町では南側に隣接する釜石市、山田町では北側に隣接する宮古市が最も多くなっている。2017年度の市町村経済計算によると、岩手県沿岸部の市町村内総生産の1位が宮古市、2位が釜石市であり、市町村内総生産の大きな市に転出したことが推測される。さらに、大槌町に関しては花巻市への転出も多い。花巻市は新幹線が利用できる新花巻駅があり、復興支援道路の開通等により移動時間が短縮化したことなどが理由として推測される。これらから、地域経済の関係性、雇用機会等が転出先に影響していると考えられる。

図表1-4-22 3町の町外転出者（上位3市町）の推移



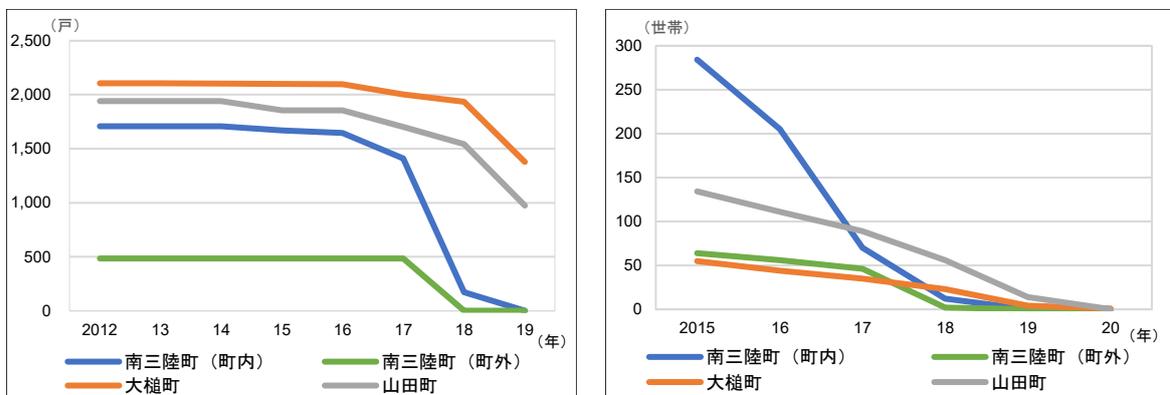
(出典) 総務省「住民基本台帳人口移動報告」を基に当研究所にて作成

(c) 町外の応急仮設住宅と人口の町外への転出

南三陸町では人口減少が大きな課題の1つであり、応急仮設住宅を町外に建設することに懸念があった。その理由は、町外に応急仮設住宅を建設すると、復旧・復興が長期化するほどに、その場所が被災者の雇用や生活の基盤となり、南三陸町に戻る可能性は低くなるためと推測される。しかし、当時の南三陸町には応急仮設住宅の適地が町内には十分なかったことから、被災者の安定した生活を確保するためにはその一部を町外に建設せざるを得ない状況であった。

南三陸町では内陸側の隣接市である登米市に応急仮設住宅を建設しており、2016年4月時点で登米市に593人、251世帯が応急仮設住宅に居住していた。他方、登米市の人口移動をみると、2005年以降では2011年が542人の社会増であった。南三陸町から一定程度の被災者が登米市に転出し、その後も南三陸町に戻っていない可能性が考えられる。なお、2019年12月に南三陸町の応急仮設住宅の入居者は全員退去した。他方、大槌町と山田町において、町外に応急仮設は建設されなかった(図表1-4-23)。

図表1-4-23 3町の応急仮設住宅の戸数(左図)とみなし仮設住宅世帯数(右図)の推移

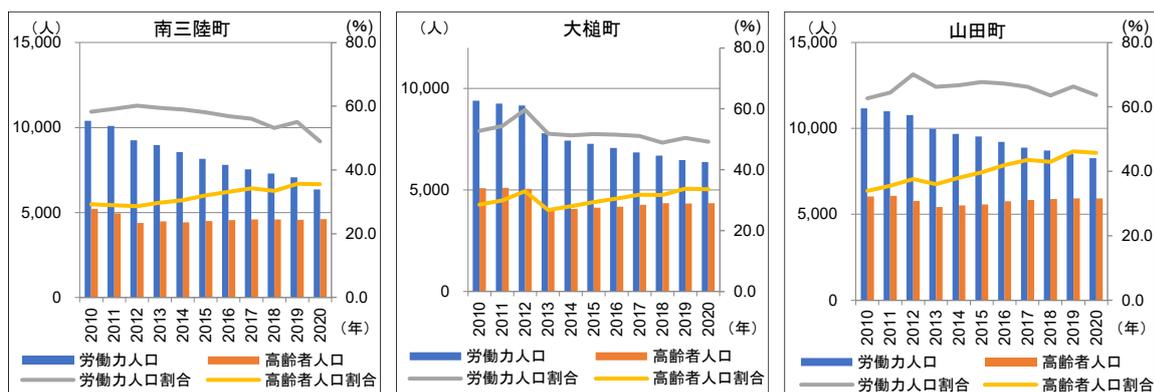


(出典) 南三陸町「東日本大震災からの復興状況～南三陸町の状況」「東日本大震災からの復興～南三陸町の進捗状況」(各年)、及び3町からの提供資料を基に当研究所にて作成

(d) 労働力人口と高齢者人口<sup>6</sup>

地域経済の重要な人的資本となる労働力人口の推移をみると、3町ともに減少しており、労働力人口の割合も概ね減少傾向を示している。3町ともに高齢化が進み、町の担い手不足がこれから問題になると考えられる（図表1-4-24）。

図表1-4-24 3町の労働力人口と高齢者人口の推移



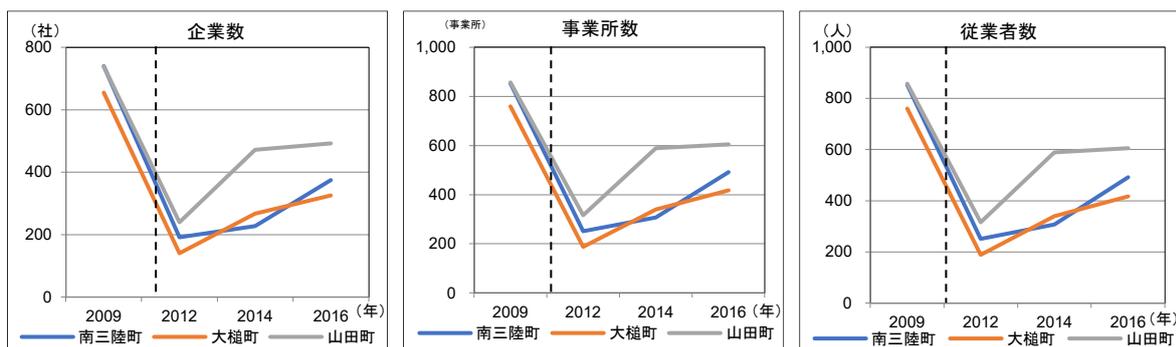
（出典）総務省「住民基本台帳」を基に当研究所にて作成

③ 3町の産業

(a) 企業数、事業所数及び従業者数の推移

震災直後に企業数、事業所数、従業者数は3町とも急激に減少したが、2012年以降は増加傾向にある。特に山田町の増加幅は比較的大きく、南三陸町と大槌町の増加幅はほぼ同様の傾向を示している（図表1-4-25）。

図表1-4-25 企業数（左図）、事業所数（中央図）及び従業者数（右図）の推移



（出典）経済産業省「工業統計調査」、総務省・経済産業省「経済センサス」、総務省「住民基本台帳」を基に当研究所にて作成

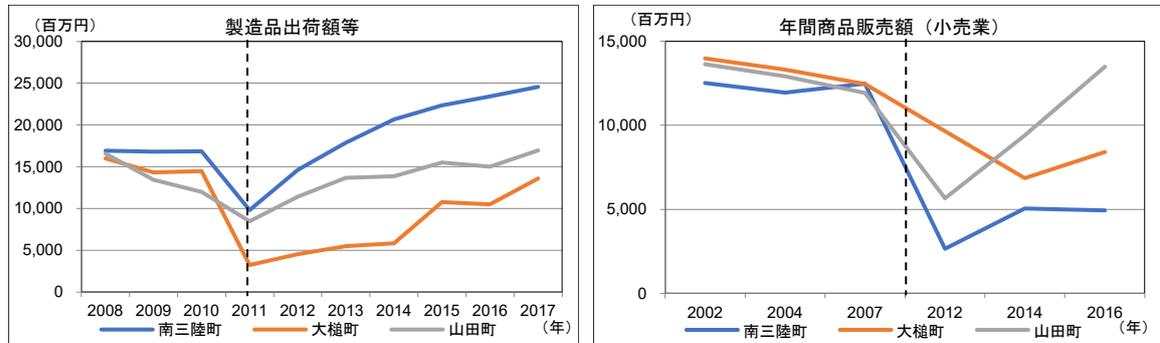
(b) 製造品出荷額等と年間商品販売額の推移

製造品出荷額等は3町の中で南三陸町の増加が最も大きい。2018年において、南三陸町で

<sup>6</sup> 「労働力人口」とは、15歳以上の人口のうち「就業者」と「失業者」を合わせたものを示す。  
「高齢者人口」とは、65歳以上の人口を示す。

は食品の製造品出荷額が全体の約7割を占め<sup>7</sup>、被災後から住まいと産業（特に水産業）の復興に重点を置いてきた成果の1つと理解できる（図表1-4-26左図）。

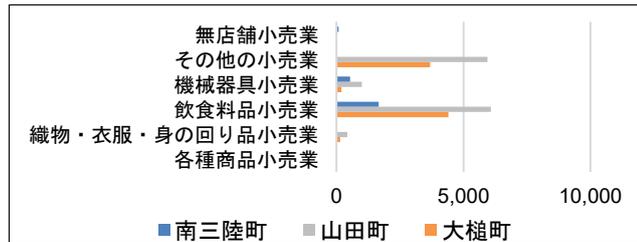
図表1-4-26 製造品出荷額等の推移（左図）と年間商品販売額（右図）の推移



(出典) 経済産業省「工業統計調査」「商業統計調査」、総務省・経済産業省「経済センサス」、を基に当研究所にて作成

他方、2016年の大槌町と山田町の年間商品販売額（小売業）は大きく（図表1-4-26右図）、その内訳<sup>8</sup>（図表1-4-27）をみると、特に「その他の小売業」「飲食料品小売業」が多いことが分かる。

図表1-4-27 年間商品販売額（小売業）の内訳



(出典) 経済産業省「経済センサス活動調査」（2016年）を基に当研究所にて作成

「その他の小売業」の内容に、木材、セメント、板ガラス等の建築材

料を小売りする事業を含むため、震災復興関連の工事に伴う建設材料の販売額が影響していると推測される。また「飲食料品小売業」に関しては、震災復興に伴う建設業関係者が多く訪問することになり、それにより弁当や飲料水等を扱う小売店が多くなったと推測される。

(c) 3町の産業分類別特化係数<sup>9</sup>

国内総生産に対する3町の町内総生産を比較した特化係数（産業分類別、2017年における上位5分類、被災前後）を算出した（図表1-4-28）。

南三陸町及び山田町の水産業の特化係数は被災前と比較して減ってはいるものの、それが最も高く、水産業が主要産業であることが分かる。また、大槌町及び山田町の鉱業の特化係数が高くなっており、これは復興関連事業に伴い、砂利等の供給が増加していることが推測される。さらに、建設業に関しては、3町ともに被災前と比べて大幅に増加しており、これも復興関連事業に伴う需要であると推測される。

<sup>7</sup> 南三陸町統計書 令和元年度版（2019年）による。

<sup>8</sup> 南三陸町の「織物・衣服・身の回り品小売業」及び「その他の小売業」の数値は秘匿のため詳細なし。

<sup>9</sup> 特化係数 = (市町村内総生産の構成比) ÷ (国内総生産の構成比)

図表1-4-28 産業分類別特化係数（2017年上位5分類）

順位	南三陸町			大槌町			山田町		
	産業分類	2017年	2010年	産業分類	2017年	2010年	産業分類	2017年	2010年
1	水産業	102.1	149.4	鉱業	40.2	14.6	水産業	21.3	42.0
2	農業	21.2	46.1	林業	9.1	7.7	鉱業	11.5	-
3	建設業	3.4	0.9	水産業	8.6	15.9	建設業	7.5	1.7
4	製造業	3.2	3.5	建設業	6.6	1.4	林業	6.8	15.4
5	林業	3.1	2.5	公務	2.3	1.3	公務	2.2	2.2

（出典）宮城県「宮城県市町村民経済計算」、岩手県「岩手県市町村民経済計算」、内閣府「国民経済計算」、を基に当研究所にて作成

(d) 産業別の15歳以上就業者数

3町における2010年と2015年の産業別の15歳以上就業者数をみると、全体の平均が3町ともに減少している中で、建設業は南三陸町が1.1倍、大槌町が1.5倍、山田町が1.7倍とそれぞれ増加している。これは、復旧・復興事業に伴い建設業関連の総生産額が増加し、併せて同業関連の就業者数も増えたためと考えられる（図表1-4-29）。

図表1-4-29 産業別の15歳以上就業者数

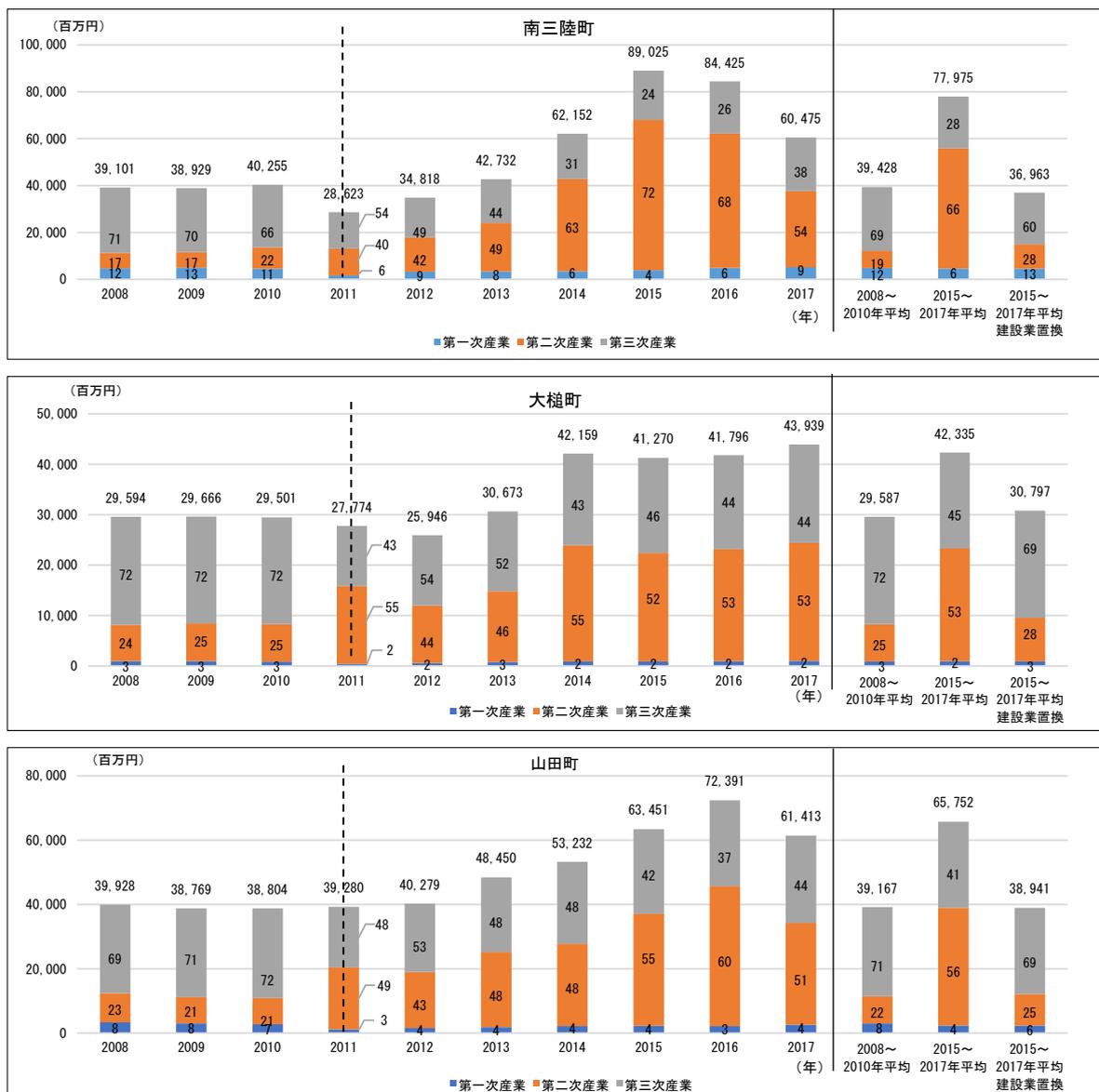
	南三陸町			大槌町			山田町		
	2010年 (A)	2015年 (B)	B/A	2010年 (A)	2015年 (B)	B/A (%)	2010年 (A)	2015年 (B)	B/A (%)
	人口 (人)	人口 (人)		人口 (人)	人口 (人)		人口 (人)	人口 (人)	
総数	8,257	6,244	0.8	6,677	5,769	0.9	8,327	7,632	0.9
第一次産業	1,932	1,317	0.7	519	356	0.7	1,545	967	0.6
農業	445	327	0.7	160	152	1.0	319	231	0.7
林業	53	46	0.9	33	31	0.9	101	85	0.8
漁業	1,434	944	0.7	326	173	0.5	1,125	651	0.6
第二次産業	2,312	1,954	0.8	2,368	2,222	0.9	2,373	2,474	1.0
鉱業、採石業、砂利採取業	0	2	-	24	56	-	3	10	-
建設業	968	1,076	1.1	760	1,160	1.5	826	1,393	1.7
製造業	1,344	876	0.7	1,584	1,006	0.6	1,544	1,071	0.7
第三次産業	3,999	2,720	0.7	3,782	3,160	0.8	4,406	4,171	0.9
電気・ガス・熱供給・水道業	12	10	0.8	27	24	0.9	15	13	0.9
情報通信業	14	12	0.9	20	25	1.3	16	8	0.5
運輸業、郵便業	394	286	0.7	358	259	0.7	335	295	0.9
卸売業、小売業	1,127	602	0.5	1,050	662	0.6	1,202	938	0.8
金融業、保険業	58	46	0.8	84	44	0.5	114	80	0.7
不動産業、物品賃貸業	21	17	0.8	46	36	0.8	38	46	1.2
学術研究、専門・技術サービス業	56	51	0.9	69	98	1.4	65	181	2.8
宿泊業、飲食サービス業	504	363	0.7	324	272	0.8	287	365	1.3
生活関連サービス業、娯楽業	205	93	0.5	246	126	0.5	252	180	0.7
教育、学習支援業	223	148	0.7	181	148	0.8	221	193	0.9
医療、福祉	709	543	0.8	712	632	0.9	915	890	1.0
複合サービス事業	149	130	0.9	97	79	0.8	137	150	1.1
サービス業（他に分類されないもの）	260	212	0.8	311	373	1.2	345	321	0.9
公務（他に分類されるものを除く）	267	207	0.8	257	382	1.5	464	511	1.1
分類不能の産業	14	253	18.1	8	31	3.9	3	20	6.7

（出典）総務省「国勢調査」を基に当研究所にて作成

(e) 経済活動別町内総生産と町民所得

3町の経済活動別町内総生産額の推移をみると、3町とも2015～2017年の間にピークがあった。また、2008～2010年までの3年平均と2015～2017年までの3年平均を比較すると、南三陸町が2倍、大槌町が1.4倍、山田町が1.7倍と、後者の方がいずれも増加した。大きく増加した産業は第二次産業で、その中でも特に建設業を中心に増額しており、復旧・復興関連事業に起因するものと思われる。また、2015～2017年までの3年平均のうち、建設業だけを2008～2010年までの3年平均と置き換えると、震災前の値に近くなる(図表1-4-30)。

図表1-4-30 3町の経済活動別町内総生産の推移



(注) 各年のグラフ上部の数値は町内総生産の合計値であり、グラフ中の数値は各産業の割合である。

(出典) [南三陸町] 宮城県「宮城県市町村民経済計算」、[大槌町、山田町] 岩手県「岩手県市町村民経済計算」を基に当研究所にて作成

次に、3町の経済活動別町内総生産の詳細（産業分類別）を被災前（2008～2010年の3年平均）と直近（2015～2017年の3年平均）とで比較する。

第一次産業は、南三陸町の水産業が被災前と比べて1.0倍、大槌町と山田町の農業がそれぞれ被災前に対して2.5倍、1.5倍となっており、町によって違いが表れている。第二次産業は3町とも増加しており、被災前に対して南三陸町は6.9倍、大槌町が3.0倍、山田町が4.3倍に増加している。そのうち建設業は、被災前に対して南三陸町は12.5倍、大槌町は8.0倍、山田町は10.2倍になっている。また、建設業に関連すると思われる鉱業もそれぞれ増加している。製造業は、被災前に対して南三陸町が1.7倍、大槌町が1.1倍、山田町が1.2倍の増加になっている。第三次産業は、被災前に対して南三陸が0.8倍、大槌町が0.9倍、山田町が1.0倍であるが、専門・科学技術、業務支援サービス業などが増加しており、これには同業に機材レンタル等が含まれるため、それが増加したものと想像される。このように、建設業を中心に町内総生産が大幅に増加したが、2015～2017年をピークにそれ以降は減少に転じている。

図表1-4-31 3町の産業別町内総生産

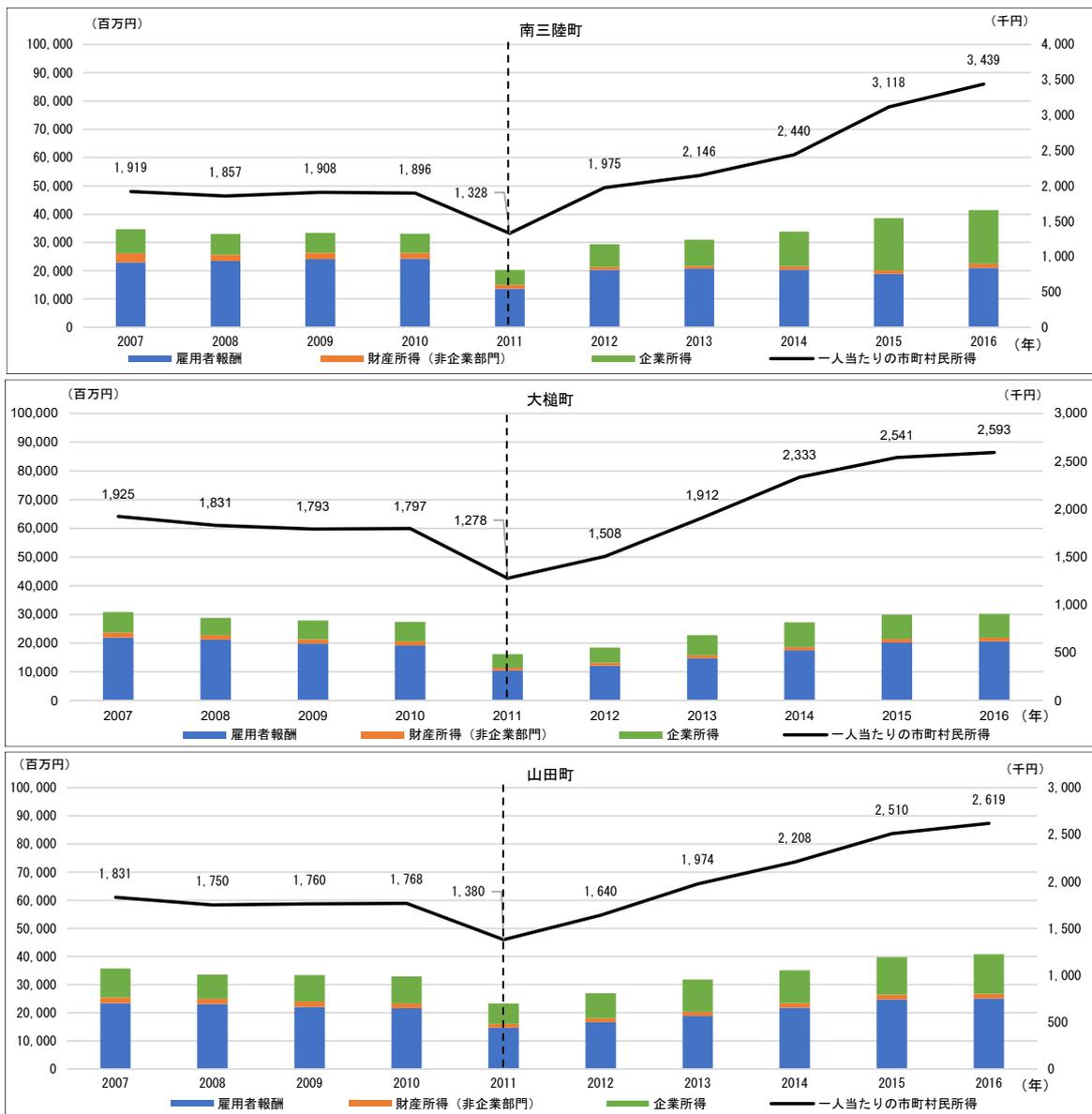
項目	南三陸町				大槌町				山田町				
	A	B	B/A	(B) 建設業 置換	A	B	B/A	(B) 建設業 置換	A	B	B/A	(B) 建設業 置換	
	2008～ 2010年 平均	2015～ 2017年 平均			2008～ 2010年 平均	2015～ 2017年 平均			2008～ 2010年 平均	2015～ 2017年 平均			
第一次産業	農業	705	522	0.7	522	103	260	2.5	260	242	367	1.5	367
	林業	199	200	1.0	200	99	138	1.4	138	193	180	0.9	180
	水産業	3,867	3,903	1.0	3,903	715	556	0.8	556	2,574	1,795	0.7	1,795
	合計	4,771	4,624	1.0	4,624	917	954	1.0	953	3,009	2,342	0.8	953
第二次産業	鉱業	2	104	51.8	104	271	1,153	4.2	1,153	21	433	20.6	433
	製造業	3,846	6,657	1.7	6,657	5,154	5,482	1.1	5,482	5,555	6,492	1.2	6,492
	建設業	3,551	44,563	12.5	3,551	1,966	15,768	8.0	1,966	2,900	29,711	10.2	2,900
	合計	7,400	51,324	6.9	10,312	7,391	22,403	3.0	8,601	8,476	36,635	4.3	9,825
第三次産業	電気・ガス・水道・ 廃棄物処理業	1,053	1,189	1.1	1,189	775	569	0.7	569	981	928	0.9	928
	卸売・小売業	3,083	1,825	0.6	1,825	3,000	2,018	0.7	2,018	3,232	3,230	1.0	3,230
	運輸・郵便業	1,411	1,420	1.0	1,420	738	673	0.9	673	1,416	1,193	0.8	1,193
	宿泊・飲食 サービス業	2,031	1,933	1.0	1,933	832	760	0.9	760	623	923	1.5	923
	情報通信業	1,341	771	0.6	771	862	967	1.1	967	1,057	955	0.9	955
	金融・保険業	948	559	0.6	559	562	356	0.6	356	1,282	996	0.8	996
	不動産業	5,025	4,688	0.9	4,688	5,971	3,905	0.7	3,905	7,778	5,275	0.7	5,275
	専門・科学技術、 業務支援サービス業	383	903	2.4	903	420	736	1.8	736	281	776	2.8	776
	公務	4,164	3,608	0.9	3,608	2,097	4,288	2.0	4,288	4,193	5,897	1.4	5,897
	教育	2,175	1,637	0.8	1,637	1,783	1,070	0.6	1,070	2,151	2,294	1.1	2,294
	保健衛生・社会事業	3,379	2,385	0.7	2,385	2,480	2,303	0.9	2,303	2,785	2,967	1.1	2,967
	その他のサービス	2,263	1,110	0.5	1,110	1,761	1,334	0.8	1,334	1,916	1,340	0.7	1,340
合計	27,257	22,027	0.8	22,027	21,279	18,978	0.9	18,978	27,696	26,774	1.0	26,774	
全産業合計	39,428	77,975	2.0	36,963	29,587	42,335	1.4	28,532	39,181	65,751	1.7	37,552	

(出典) 宮城県「宮城県市町村経済計算」、岩手県「岩手県市町村経済計算」を基に当研究所にて作成

さらに、3町における町民所得の推移をみると3町ともに被災前よりも多くなっており、1人当たりの町民所得も増加している。町民所得が増加したのは企業所得の増額が大きい。

2016年の町民所得は、2010年と比べて南三陸町が1.2倍、大槌町が1.1倍、山田町が1.2倍である。また、2016年の1人当たりの町民所得は、2010年と比べて、南三陸町が1.8倍、大槌町が1.4倍、山田町が1.5倍となっている。1人当たりの町民所得が多くなっているのは、企業所得の増加のほかに、労働力人口の減少やそれを背景とした賃金の上昇等が起因しているものと考えられる。

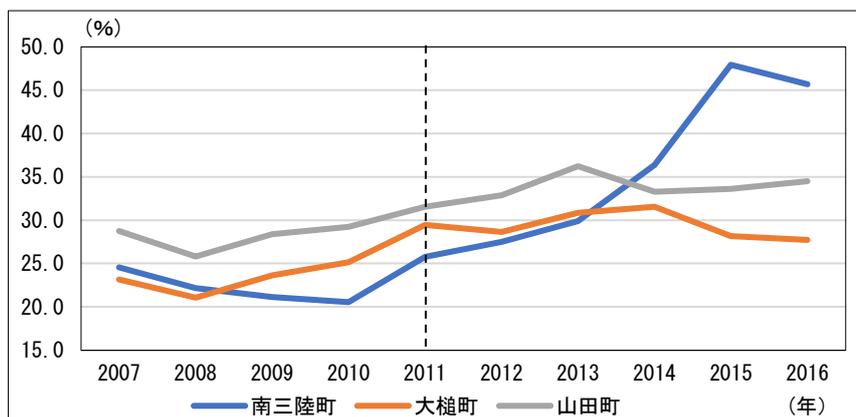
図表1-4-32 3町の町民所得の推移



(出典) [南三陸町] 宮城県「宮城県市町村民経済計算」、[大槌町、山田町] 岩手県「岩手県市町村民経済計算」を基に当研究所にて作成

3町において増額した企業所得が町民所得に占める割合の推移を調べる。被災前の割合は2割から3割程度であったが、2010年と2016年を比べると、大槌町と山田町では1.2倍ほどの伸び率で増加しており、特に南三陸町では2倍以上の伸びとなった(図表1-4-33)。

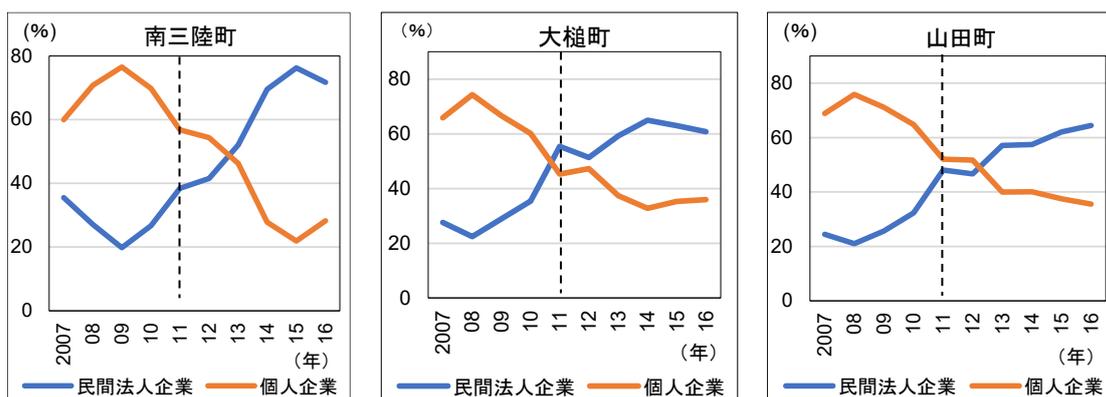
図表1-4-33 町民所得に占める企業所得の割合の推移



(出典) 宮城県「宮城県市町村民経済計算」、岩手県「岩手県市町村民経済計算」を基に当研究所にて作成

企業所得のうち、民間法人企業と個人企業の推移を比べると、民間法人企業が個人企業と順位が入れ替わり、3町ともに民間法人企業が企業所得の6割以上を占めるようになっている(図表1-4-34)。この理由として、復興支援策である中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業等の活用により、中小の民間法人企業が増加したことが一因として推測される。

図表1-4-34 企業所得のうち民間法人企業と個人企業の割合



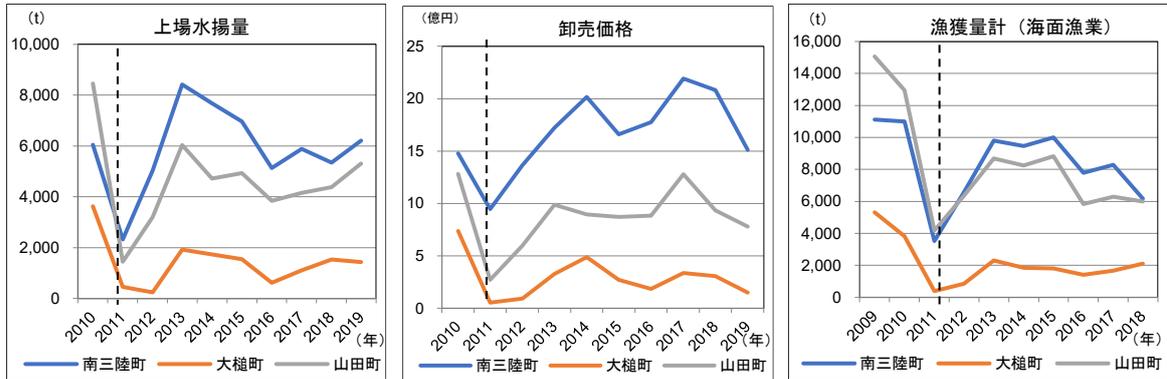
(出典) 宮城県「宮城県市町村民経済計算」、岩手県「岩手県市町村民経済計算」を基に当研究所にて作成

(f) 水産業

図表1-4-28から分かるように3町の主要産業の1つとして、水産業が共通して挙げられる。3町の水産業に関する卸売市場の上場水揚量、卸売価格及び3町の漁獲量の推移(図表1-4-35)をみると、被災前の上場水揚量及び漁獲量計は山田町が最も多かったが、被災後は南三陸町が

最も多くなっている。これは、南三陸町における復興の優先事項として、住まいと産業の復興が掲げられ、産業の中でも特に主力である水産業の復旧・復興に注力してきたためと推測される。

図表1-4-35 卸売市場の上場水揚量、卸売価格及び漁獲量（海面漁業）の推移



(出典) [上場水揚、卸売価格] 水産庁「水産物流通調査」、[漁獲量計（海面漁業）] 農林水産省「海面漁業生産統計調査」基に当研究所にて作成

南三陸町では、中小企業の振興を中心として地域経済の活性化・発展を図る観点から、2015年11月に「南三陸町企業・事業所実態調査」を実施しており、その結果の中に事業の再開時期と2014年度の売上高の関係が示されている（図表1-4-36）。「震災後半年以内に再開した」といった早期に事業再開した企業の売上高の増加割合が高いことが分かる。この結果は地域企業にとって迅速な復旧・復興への取組は極めて重要であることを示唆している。

図表1-4-36 南三陸町における事業再開時期別 2014年度の売上高

上段：度数 下段：%		大震災前3年間の平均に比べた2014年度の売上高					
		合計	大幅に増加	やや増加	横ばい	やや減少	大幅に減少
事業再開時期	全体	229	46	44	44	37	58
		100.0	20.1	19.2	19.2	16.2	25.3
	震災後半年以内に再開した	131	40	31	27	15	18
		100.0	30.5	23.7	20.6	11.5	13.7
	震災後1年以内に再開した	57	4	9	12	13	19
		100.0	7.0	15.8	21.1	22.8	33.3
	震災後2年以内に再開した	21	1	3	2	6	9
		100.0	4.8	14.3	9.0	28.6	42.9
	再開まで2年以上かかった	15	1	1	0.5	3	6
	100.0	6.7	6.7	4.0	20.0	40.0	
現在も再開していない	4	-	-	26.7	1	3	
	100.0	-	-	-	25.0	75.0	
その他	4	-	1	-	-	3	
	100.0	-	25.0	-	-	75.0	

(出典) 南三陸町「中小企業実態調査等委託業務報告書」(2015年度)を基に当研究所で作成

また、先の調査結果による水産加工業の被災状況と事業再開時期を図表1-4-37に示す。2014年度の売上高との関係については不明であるものの、事業所の6割以上がほぼ全壊したにもかかわらず、被災後1年以内に再開した企業が9割であった。

図表1-4-37 水産加工業の物的被災状況（左図）と事業再開時期（右図）

選択肢	実数	回答割合	選択肢	実数	回答割合
事業所の全てまたはほとんどが全壊した	14	63.6%	震災後半年以内に再開した	9	45.0%
事業所のうち一部が全壊した	8	36.4%	震災後1年以内に再開した	9	45.0%
事業所のうち一部が半壊した	1	4.5%	震災後2年以内に再開した	1	5.0%
事業所の設備や自動車等が損壊した	7	31.8%	再開までに2年以上かかった	1	5.0%
事業所の被害は軽微またはほとんどなかった	1	4.5%	現在も再開していない	1	5.0%
その他	1	4.5%	その他	0	0.0%
不明	0	0.0%	不明	0	0.0%
回答者数	22	22	回答者数	20	20

注) 原典に基づき、回答割合は回答者数を基に算出している。

(出典) 南三陸町「中小企業実態調査等委託業務報告書」(2015年度)を基に当研究所で作成

これらに関して南三陸町によると、同町内の秋鮭の水揚げ量が県内上位であり、4年前に放流した鮭が秋に遡上してくるため、その水揚げのために2011年の早期に暫定的な生産活動を再開したとのことだった。

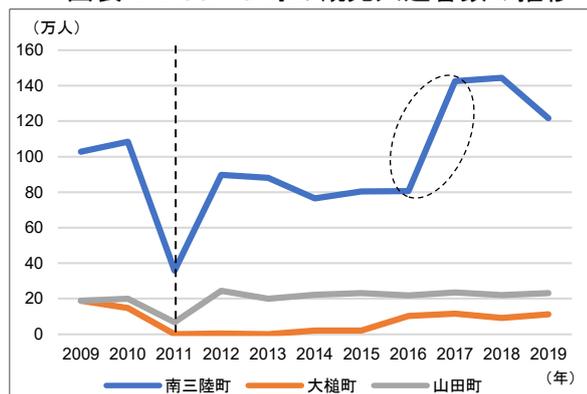
### (g) 観光業

3町の観光入込客数の推移をみると、3町とも回復傾向にあり、特に南三陸町の観光入込客数が震災前と比べても多くなっていることが分かる(図表1-4-38)。

南三陸町では、2017年には前年と比べて観光入込客数が約60万人急増している。2017年3月3日に「南三陸さんさん商店街」が本設開業(2012年2月25日から仮設での営業開始)し、また「南三陸ハマレー歌津」が2017年4月23日に

本設開業した(2011年11月から仮設での営業開始)。併せて、三陸沿岸道路のうち仙台方面から南三陸町の中心部(志津川IC)に至る「登米志津川道路」が2016年10月30日に開通し、志津川ICから延伸した歌津ICまでの間が2017年3月20日に開通した。このように、来客施設の本設開業等と三陸沿岸道路の整備とが相俟って、近年では被災前よりも観光客が増加している状況である。

図表 1-4-38 3町の観光入込客数の推移



(出典) 宮城県「宮城県観光統計概要」、岩手県「岩手県観光統計概要」を基に当研究所にて作成

## (5) まとめ

### ① 住民の意向調整と事業の進め方

政府と被災地の総力をあげて迅速な復旧・復興を目指してきており、3町において住まい関係の事業は2018年度内にほぼ完了したものと理解できる。被災した自治体はそれまでに住民

の意向調整等を行い、それらを踏まえた復旧・復興関連事業を進めてきた。防集事業や土地区画整理事業は比較的長期間を要する事業であり、それらをいかに迅速に完了させて被災住民に安全・安心な居住環境を提供できるかが重要な視点である。また、被災住民の意向も復旧等の状況により変わるため、それに応じて事業計画の変更も複数回行われてきたことを考慮すると、事業用地の確保や全体の事業間のスケジュールを把握しつつ、事業をどのように進めていくかを見定めることが肝要である。

## ② 人口減少の抑制への取組

被災地では、いわゆる復興特需により建設業関連の総生産額が増え、関連の就労者も増加している傾向が見られたが、既に建設業等によって伸びた総生産額は低下傾向に入っている。ハード事業は10年間で概ね完了する見込みであるため、復旧・復興関連事業がさらに減少し、繰越等の支出がなくなると考えられる。それにより、建設業関連の町内総生産等は被災前の状態に近くなり、フローでみた地域経済も被災前と同様の状況になると予想される。今後は、人口減少・高齢化が続く中で労働力人口も減少していくと予想され、被災地において中長期的な観点からの産業振興や雇用の確保を通じて、自治体の維持や人口減少の抑制等をどう考えて進めていくかが極めて重要な課題となっていく。概ねの復旧・復興が完了しつつある中では、むしろこれからが地域のあり方を考える正念場になりつつあると考えられる。

## ③ 早期の産業復旧による就労機会の確保

3町おける復旧・復興の最優先は「住まい」であることが共通事項として挙げられたが、住まいが安定しても就労機会がなければその後の生活が不安定となり、人口の転出が懸念されることになる。この観点からは、地元での雇用を確保するための産業復興も重要であると言える。例えば南三陸町では、従来からの主力産業であった水産業を被災年のうちに仮復旧したことが功を奏した。復旧が早いほど、いわゆるバリューチェーンも継続でき、大打撃を受けることなく復興できると考えられる。このように、最優先である住まいの復旧・復興に併せて、雇用機会を確保する施策も重要な視点である。

## ④ 地域内の連携による地域資源の活用

3町の所得構造をみると、町民所得に占める企業所得が増加しており、その中でも個人企業に入れ替わるように民間法人企業が半数以上を占めるようになっている。民間部門が法人化し、個人ではなく会社としてまとまって各種の民間事業を推進していると考えられる。人口減少が続く中において、地域内で連携して貴重な地域資源を活かす取組は今後の有用な方策の1つとして考えられる。

## ⑤ 事前復興の必要性

3町いずれにおいても、応急仮設住宅や防集事業等の適地の確保が不十分であったことが指摘されている。事前にできる限り被害を想定しつつ、被災後に必要となる事業用地を利用でき

るような工夫をしておくことが重要な教訓である。例えば、町内に十分な用地がなければ、やむなく町外において応急仮設住宅やみなし仮設住宅を整備することになり、結果的に人口流失につながる可能性が高くなる。人口減少が進む中では、災害により短期間で一層人口減少が進み、復旧・復興の進捗状況によっては、中長期的に人口減少がより進む可能性もある。迅速な復旧・復興のためには、平時からの備えが必要であるといえる。

### 1.4.3 防災集団移転促進事業とコミュニティ

#### (1) 趣旨

前項では、3つの被災した自治体を対象として、ハード事業を中心とする復興に向けた取組や進捗状況を把握したほか、人口や経済状況等の推移を整理し、今後の災害への備えに言及した。本項においては、コミュニティ形成施策といったいわゆるソフト事業に関して取り上げる。具体的には、東日本大震災の復興事業として特徴的な防集事業を対象に、被災者の暮らし向きが同事業によりどのように変化したのかを把握し、移転先地域におけるコミュニティの現状と課題等を整理している。それを踏まえて、今後の防集事業の実施に有用な示唆を得ることを目的としている。

震災復興に係るコミュニティ形成に関しては、これまでも課題が指摘されてきた。1995年1月に発生した阪神・淡路大震災では、被災後の避難所での炊き出しをはじめ、様々な生活課題の把握において、自治会、婦人会、老人クラブ等の従来からの地縁的な組織が活躍したことから、地域における相互の助け合いといった地域コミュニティの重要性が再認識されることとなった。一方で、被災者の仮設住宅、災害公営住宅の入居による従来コミュニティの継続性の喪失は、独居高齢者や低所得者等の社会的弱者の社会的孤立を生み、結果として、災害復興関連住宅における孤独死が多発し、社会問題化した。その後、2004年10月に発生した新潟県中越地震では、従来から地縁関係が強かった地域が被災したため、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、従来のコミュニティの継続性も考慮されて防集事業が実施された。その中で、移転後の新たなコミュニティ形成に関して、住民同士の交流を促す仕組みやそれを担う人材の必要性が課題として挙げられた。

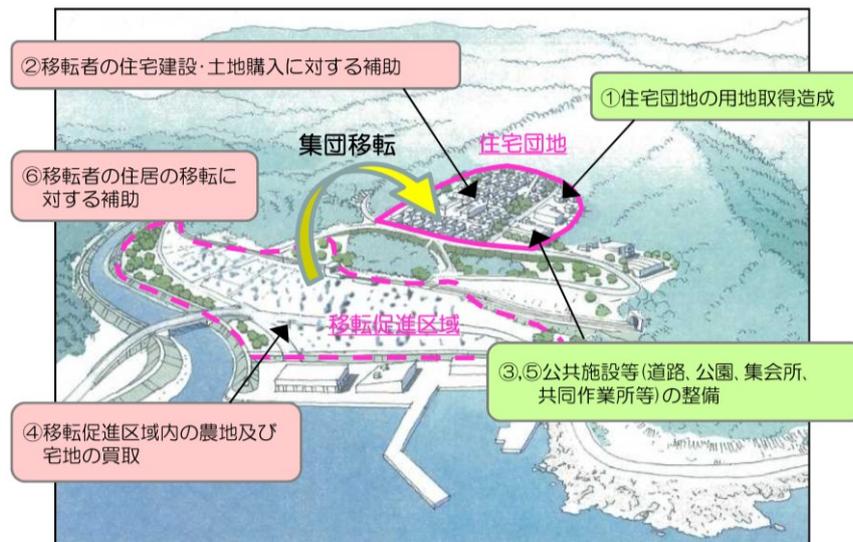
東日本大震災では、津波による沿岸地域への被害が甚大だったことから、高台への防集事業等がこれまでにない規模で実施された。その実施に当たっては、これまでの教訓を踏まえ、移転時におけるコミュニティの継続性への配慮、移転先における新たなコミュニティ形成支援が行われたが、阪神・淡路大震災、新潟県中越地震と同様、東日本大震災においても防集事業の実施に伴う課題を抽出し、検討することは、今後の被災が想定される地域における重要な示唆になると考えられる。

## (2) 防災集団移転促進事業の概要<sup>10</sup>

### ① 目的

東日本大震災により被災した地域<sup>11</sup>において、住民の居住に相当でないと認められる区域内にある住居の集団的移転を促進するため、自治体に対し事業の実施に要する経費に係る交付金を交付し、防災のための集団移転の促進を図る。

図表1-4-39 防災集団移転促進事業イメージ



(出典) 国土交通省「防災集団移転促進事業の概要（東日本大震災関連）」

### ② 事業計画の策定等

市町村は、移転促進区域の設定、住宅団地の整備、移転者に対する助成等について、国土交通大臣に協議し、集団移転促進事業計画を定める。

#### (a) 移転促進区域

住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため住居の集団的移転を促進することが適当であると認められる区域。

※事業区域を建築基準法第39条の災害危険区域として建築禁止である旨を条例で定めることが必要。

#### (b) 住宅団地の規模

10戸以上（かつ移転しようとする住居の数の半数以上）であることが必要。ただし、浸水想定区域・土砂/津波/火山災害警戒区域（地域）であって、堤防等の治水施設整備が不十分な場合は、5戸以上。

<sup>10</sup> 本項目の記載は、防災集団移転促進事業の概要（R2年予算反映版）（国土交通省資料）による。

<sup>11</sup> 東日本大震災復興特別区域法に規定する復興整備計画または復興交付金事業計画の区域

③ 交付対象経費

- (a) 住宅団地（住宅団地に関連する公益的施設を含む）の用地取得及び造成に要する費用  
※分譲する場合は分譲価格（市場価格）を超える部分を補助対象化
- (b) 移転者の住宅建設・土地購入に対する補助に要する経費（借入金の利子相当額）
- (c) 住宅団地に係る道路、飲用水供給施設、集会施設等の公共施設の整備に要する費用  
（当該移転促進区域内のすべての住宅の用に供されている土地を買い取る場合に限る）
- (d) 移転者の住居の移転に関連して必要と認められる作業所等の整備に要する費用
- (e) 移転者の住居の移転に対する補助に要する経費
- (f) 事業計画等の策定費

④ 防災集団移転促進事業の計画戸数

東日本大震災以前において、防集事業は延べ35団体、合計1,854戸で行われてきた。1972年7月の集中豪雨等の被害を受けて、秋田県と宮崎県で1972~1973年に34戸の事業が初めて実施された。その後の主な事業として、1972年の九州大雨の際には、1973~1974年に熊本県で合計555戸、1983年の三宅島噴火災害では301戸、1993年の雲仙普賢岳噴火災害では90戸、2005年の新潟県中越地震では135戸となった。

東日本大震災の防集事業の計画戸数は12,555戸となっており、過去に類を見ない規模であることが分かる。その中でも石巻は、特に計画戸数が多い（図表1-4-40）。

図表1-4-40 東日本大震災の防集事業の計画戸数

県	対象市町村数	計画戸数		
		合計	民間宅地	災害公営住宅
岩手県	7	2,527	2,101	426
宮城県	12	8,839	5,638	3,201
石巻市	1	2,639	1,464	1,175
2県の合計	19	11,366	7,739	3,627
上記2県以外	8	1,189	650	539
合計	27	12,555	8,389	4,166

（出典）国土交通省「東日本大震災被災地における防集事業の市町村別実施状況一覧」（2019年12月末時点）を基に当研究所にて作成

(3) 研究の対象となる自治体の選定

東日本大震災復興事業において最も防集事業の実施区域数が多かったため、様々な集団移転の組み合わせが想定される宮城県石巻市を本研究の調査対象とした。なお、防集事業としては、防集事業だけではなく、被災市街地復興土地区画整理事業等により移転した地区も対象に含めている。

・石巻市における被災等の概要

石巻市は、被災直前の人口が約16万人、面積約555km<sup>2</sup>の宮城県下第二の都市である(図表1-4-41)。また、石巻市における津波の概要及び震災被害の概要を図表1-4-42に記載する。

図表 1-4-41 石巻市の位置



(出典) 石巻市資料

図表1-4-42 津波及び被害の概要

津波の概要	津波の高さ	東京湾平均海面より+8.6m (鮎川検潮所：気象庁)	
	浸水面積	73km <sup>2</sup> (H23.4.18国土地理院発表)	
		市内の13.2%、平野部の約30%、建物用地等の46%が浸水 [参考] 被災6県62市町村の浸水面積の合計は561km <sup>2</sup> であり、石巻市だけでその13%を占める。	
人的被害 (人)	死者数	3186	15,899(全国)
	行方不明者	416	2,529(全国)
建物被害 (棟)	合計	23,615	計1,135,192(全国)
	全壊	20,044	121,991(全国)
	半壊	13,049	282,902(全国)
	一部損壊	56,708	1,135,192(全国)
地盤沈下	最大沈下	-120cm (牡鹿地区鮎川)	
避難状況	最大避難者数	50,758人 (H23.3.17時点)	
	最大避難所数	259箇所 (H23.10.11時点)	
	参考	津波による直接的な被害を前提とすれば最大の被災自治体と言える。	

(出典) 石巻市資料を基に当研究所にて作成

(4) 研究の方法

石巻市の防集事業前後におけるコミュニティの現状やそれに関連する課題を調査するため、移転対象地におけるアンケート調査を実施した。アンケート調査概要は次のとおりである。

調査名称	移転後の暮らし向きに関するアンケート
回答期間	令和2年11月5日～11月20日
調査方法	個別に配布し、郵送による回答
対象地区	半島部4地域(7地区)と石巻市街地(2地区)
回答件数	346件(送付件数1,500件)
主な設問の構成	①移転の状況(回答者の年齢・職業・世帯人数の変化)
	②暮らし向きの状況(現在、移転直後、被災前)
	③近隣の方々との交流の状況(現在、移転直後、被災前)
	④コミュニティ形成支援への認識
その他	国交省による運用ガイダンスを基にして、4つの移転ケースを想定してアンケート票を配布した。

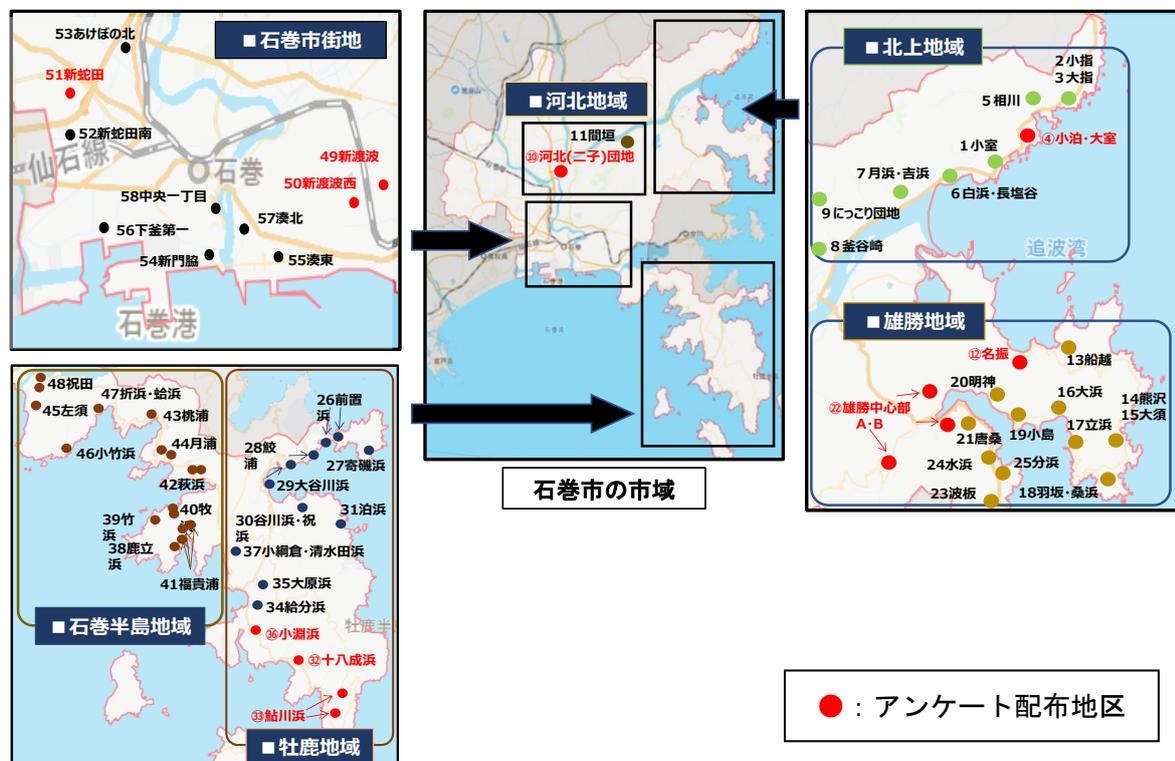
図表1-4-43 アンケートの配布地区等

地域区分		移転元		移転先			アンケート対象			
		地区数	戸数	地区数	計画戸数	移転戸数	地区名	移転ケース	配布数	回答数
半島部	北上地域	24	665	9	237	202	小泊・大室	ケース1	48	12
	河北地域	5	1,728	2	377	332	河北団地	ケース3	327	103
	雄勝地域	23	1,058	14	193	157	名振（2カ所）	ケース2	20	3
							雄勝中心部 A・B	ケース4	40	18
	牡鹿地域	13	660	12	295	244	十八成浜	ケース1	23	5
							鮎川浜（清崎・熊野団地）	ケース2	55	16
小淵浜							ケース1	50	12	
石巻半島地域	15	299	11	112	97					
石巻市街地	8	3,529	10	2,297	1,592	新渡波・新渡波西	ケース4	412	36	
						新蛇田		525	104	
						新蛇田南				
計	88	7,939	58	3,511	2,624			1,500	309	

(注) 一部未回答があり、ケース別の集計等には含めていない場合がある。

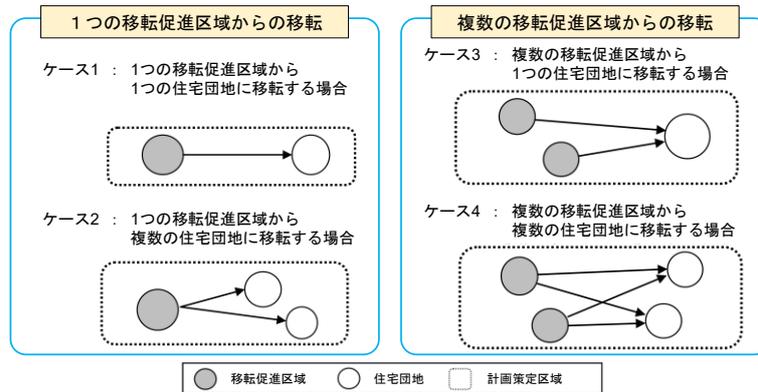
(出典) 石巻市「復興整備計画」(2020年1月16日第30回変更)、石巻市「防災集団移転促進事業計画書」(第6回変更の第2回軽微な変更)、石巻市「半島沿岸部未登録宅地閲覧システム」(2020年8月現在)、復興庁「まちづくりの復興事業推進に係る目標(工程表)」(2020年3月現在)を基に当研究所にて作成

図表1-4-44 石巻市における防集事業地区とアンケート対象地区



(出典) 石巻市「石巻市 復興まちめぐりマップ」(2020年3月31日)を基に当研究所にて作成

図表1-4-45 集団移転促進事業計画の策定単位の基本的考え方



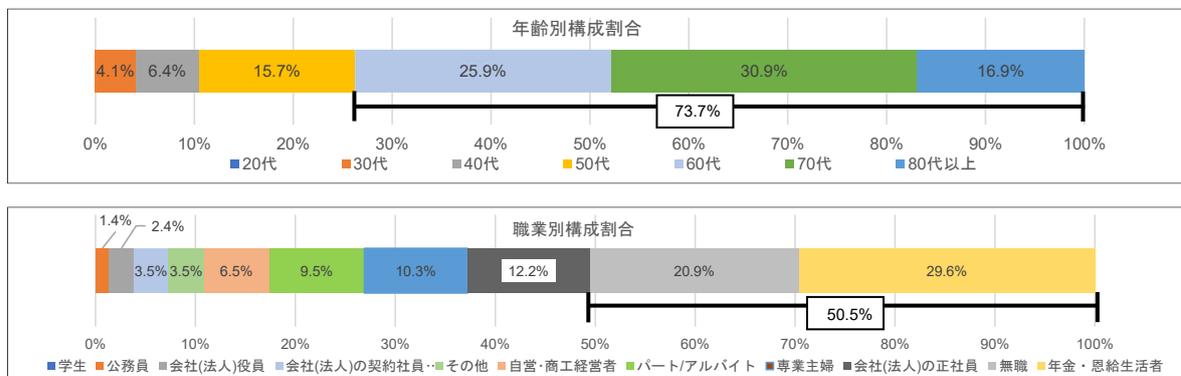
(出典) 国土交通省都市局「東日本大震災の被災地における市街地整備事業の運用について(ガイダンス)」(2012年1月)

(5) アンケート結果の概要<sup>12</sup>

① 回答者の年齢と職業(全体)

年齢別では「60代以上」が73.7%を占め、職業別では「年金・恩給受給者」と「無職」の合計で50.5%となる。

図表1-4-46 アンケートの構成割合(年齢及び職業別)



② 世帯人数の変化(全体)

1世帯当たりの人数を算出すると、被災前が3.0人、移転直後が2.6人、現在が2.4人であり、徐々に減少してきている。特に、1人世帯が被災前の14.9%から現在の30.1%と2倍以上増加している一方、4人世帯が被災前の17.6%から9.9%へと6割弱減少している。また、同居人は、配偶者がいずれの時期においても4割弱で最も多く、次に息子、娘、自分の父母の順になっている。

<sup>12</sup> 「(5) アンケート結果の概要」の③から⑥の項目において、グラフ中の凡例が過去の表現のみとなっているが、その趣旨は現在にも当てはまるものである。

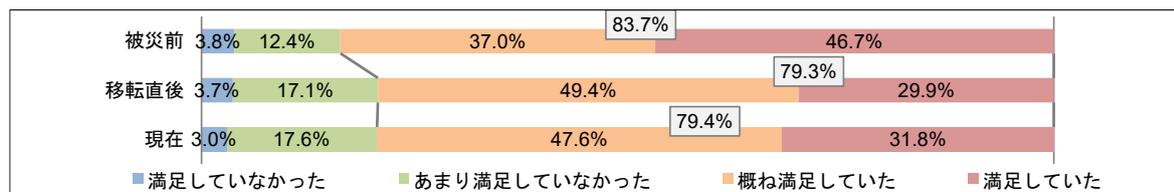
図表1-4-47 世帯人数の変化

	被災前		移転直後		現在			
一世帯当たりの人数	3.0		2.6		2.4			
選 択 肢	時期	件数	構成比	0%	10%	20%	30%	40%
1人	現在	103	30.1%	[Bar chart showing 30.1%]				
	移る間	79	23.5%	[Bar chart showing 23.5%]				
	被災前	49	14.9%	[Bar chart showing 14.9%]				
2人	現在	114	33.3%	[Bar chart showing 33.3%]				
	移る間	117	34.8%	[Bar chart showing 34.8%]				
	被災前	105	31.9%	[Bar chart showing 31.9%]				
3人	現在	57	16.7%	[Bar chart showing 16.7%]				
	移る間	62	18.5%	[Bar chart showing 18.5%]				
	被災前	68	20.7%	[Bar chart showing 20.7%]				
4人	現在	34	9.9%	[Bar chart showing 9.9%]				
	移る間	45	13.4%	[Bar chart showing 13.4%]				
	被災前	58	17.6%	[Bar chart showing 17.6%]				
5人	現在	19	5.6%	[Bar chart showing 5.6%]				
	移る間	12	3.6%	[Bar chart showing 3.6%]				
	被災前	21	6.4%	[Bar chart showing 6.4%]				
6人	現在	7	2.0%	[Bar chart showing 2.0%]				
	移る間	12	3.6%	[Bar chart showing 3.6%]				
	被災前	11	3.3%	[Bar chart showing 3.3%]				
7人	現在	6	1.8%	[Bar chart showing 1.8%]				
	移る間	7	2.1%	[Bar chart showing 2.1%]				
	被災前	12	3.6%	[Bar chart showing 3.6%]				
8人以上	現在	2	0.6%	[Bar chart showing 0.6%]				
	移る間	2	0.6%	[Bar chart showing 0.6%]				
	被災前	5	1.5%	[Bar chart showing 1.5%]				
合 計	現在	342	100.0%	[Bar chart showing 100.0%]				
	移る間	336	100.0%	[Bar chart showing 100.0%]				
	被災前	329	100.0%	[Bar chart showing 100.0%]				

③ 暮らし向きの変化

被災前、移転直後、現在における暮らし向きの変化を比較すると、全体では、現在の「満足」と「概ね」の肯定的な回答が移転前と比べて4%程度低いが、大きな差はない（図表 1-4-48）。

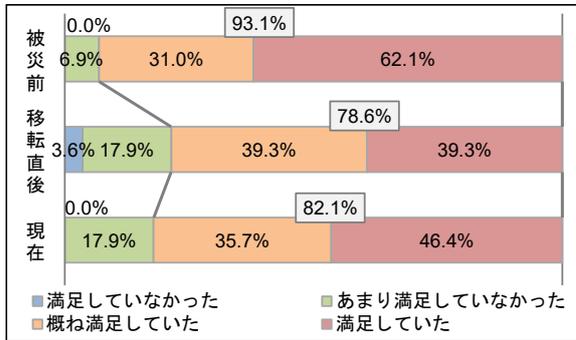
図表1-4-48 暮らし向きの変化（全体）



しかし、ケース別（図表 1-4-49）では、ケース 1 とケース 2 の低下が 11~16%となっており、1 区域からの移転では肯定的な回答割合が低下している。ケース 3 とケース 4 においては、肯定的な回答割合はあまり変わっていない。また、グラフの右段に各ケースの回答に影響する要因のうち、回答割合が高い上位 3 つ程度を記載した。ケース 1 とケース 2 ともに「近隣の方々との交流のしやすさ」の減少幅が大きく、ケース 3 とケース 4 のように 1 地区から離散して移転した場合は近隣との付き合いが従前より弱まると考えられる。ケース 3 とケース 4 の満足度の低下が少ない理由としては「近隣の方々との交流のしやすさ」の低下以上に「生活の利便性」の増加が大きいためと推測される。ケース 3 の河北団地とケース 4 の市街地には徒歩圏内に複数の店舗等があり、生活の利便性は従前より高まっていることが推測される。

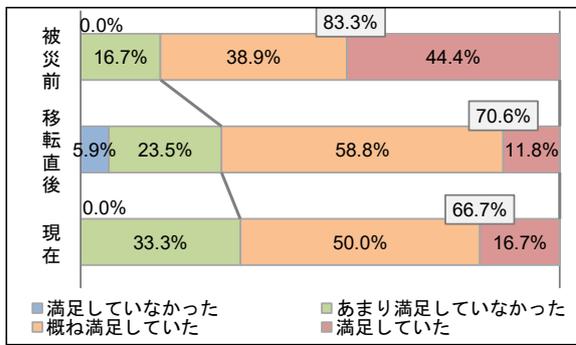
図表1-4-49 暮らし向きの変化

(a) ケース 1 (1つの移転促進区域から1つの住宅団地に移転する場合)



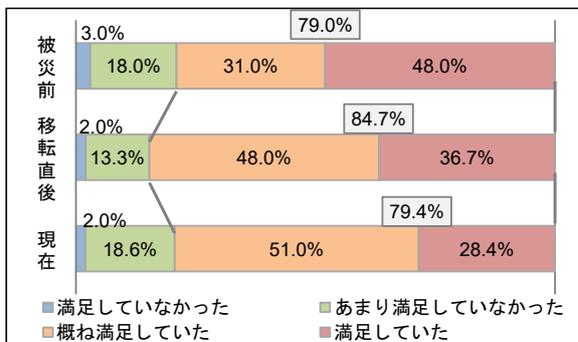
左記の回答に影響する要因		
① 居住条件 (住居の広さ、庭がある等)	25.5%(被災前)→28.9%(現在)	+3.4%
② 近隣の方々との交流のしやすさ	27.5%(被災前)→17.8%(現在)	-9.70%
③ 生活の利便性 (買物、通院等)	13.7%(被災前)→17.8%(被災後)	+4.1%

(b) ケース 2 (1つの移転促進区域から複数の住宅団地に移転する場合)



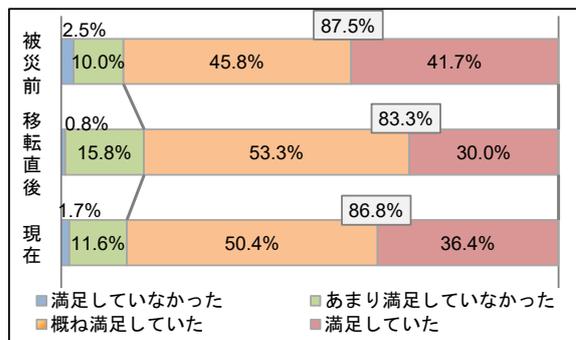
左記の回答に影響する要因		
① 安全や周囲の雰囲気	12.1%(被災前)→28.1%(現在)	+16.0%
② 居住条件 (住居の広さ、庭がある等)	27.3%(被災前)→25.0%(現在)	-2.30%
③ 生活の利便性 (買物、通院等)	18.2%(被災前)→21.9%(現在)	+3.7%
④ 近隣の方々との交流のしやすさ	24.2%(被災前)→12.5%(現在)	-11.70%

(c) ケース 3 (複数の移転促進区域から1つの住宅団地に移転する場合)



左記の回答に影響する要因		
① 生活の利便性 (買物、通院等)	10.6%(被災前)→26.3%(被災後)	+15.7%
② 近隣の方々との交流のしやすさ	32.4%(被災前)→21.6%(現在)	-10.8%
③ 居住条件 (住居の広さ、庭がある等)	21.8%(被災前)→16.8%(現在)	-5.0%

(d) ケース 4 (複数の移転促進区域から複数の住宅団地に移転する場合)

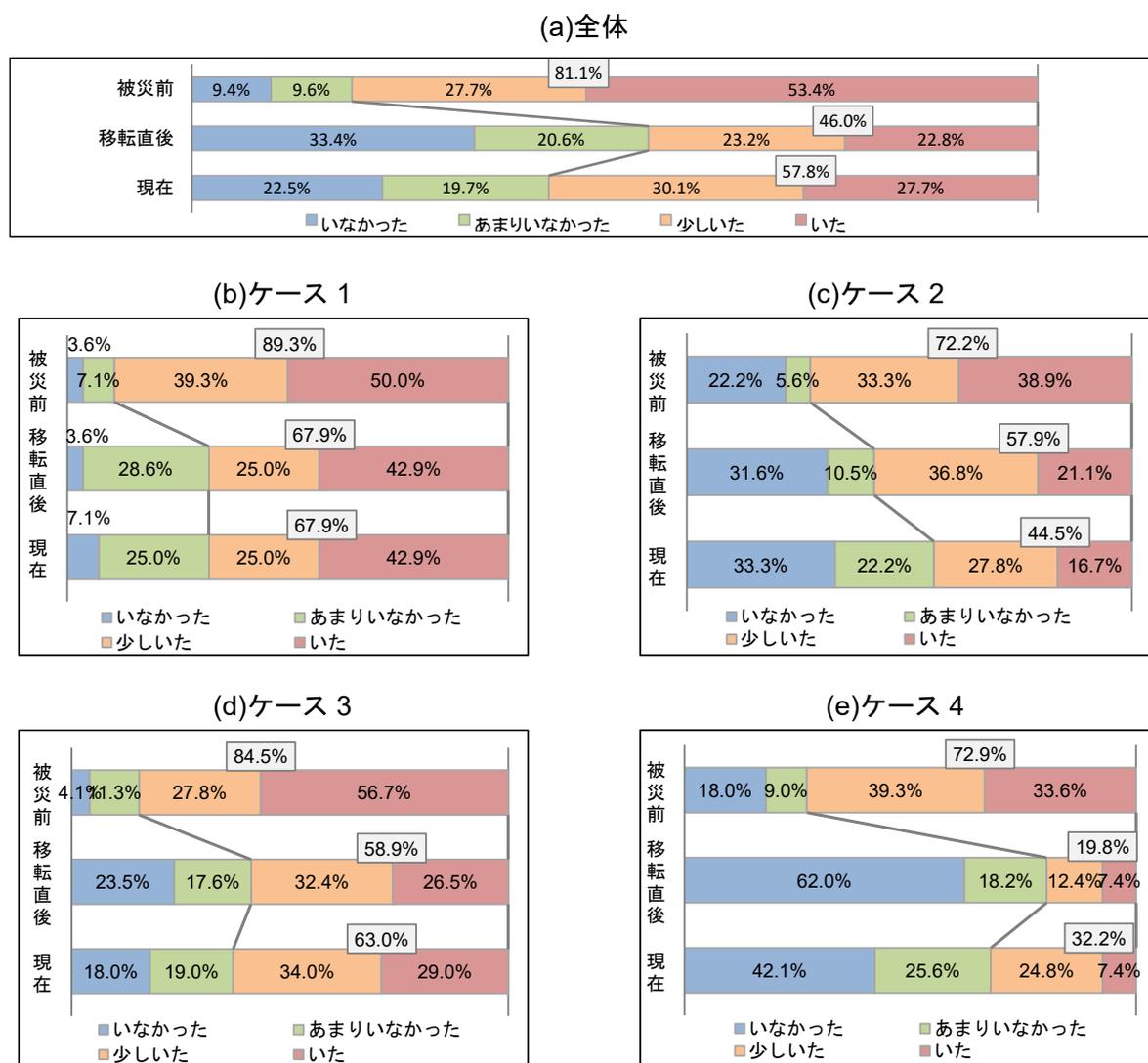


左記の回答に影響する要因		
① 生活の利便性 (買物、通院等)	23.7%(被災前)→40.8%(現在)	+17.1%
② 居住条件 (住居の広さ、庭がある等)	19.8%(被災前)→19.7%(現在)	-0.10%
③ 交通機関等の移動の利便性	7.8%(被災前)→14.1%(現在)	+6.3%
④ 近隣の方々との交流のしやすさ	20.6%(被災前)→6.1%(現在)	-14.5%

④ 近隣の方々との交流の状況（挨拶をする、趣味を一緒に行う、悩み事の相談する）

実際のアンケートでは挨拶、趣味、悩み事の相談に関して別々に設問を設定したが、それぞれの設問別に大きな差がなかったため、それらをまとめて比較した。全体では被災前に前向きに交流していた割合が81.1%だったのが、移転直後に46.0%に低下し、現在では57.8%になっている。被災前から現在は、23.3%減少している。他方、交流の程度が最も深いと考えられる「悩み事を相談できる相手」については、4ケースとも被災前よりも現在が低下している。特に、ケース4の場合に減少傾向が最も大きくなっており、40.7%の減少幅である(図表1-4-50)。

図表1-4-50 近隣の方々との交流の状況



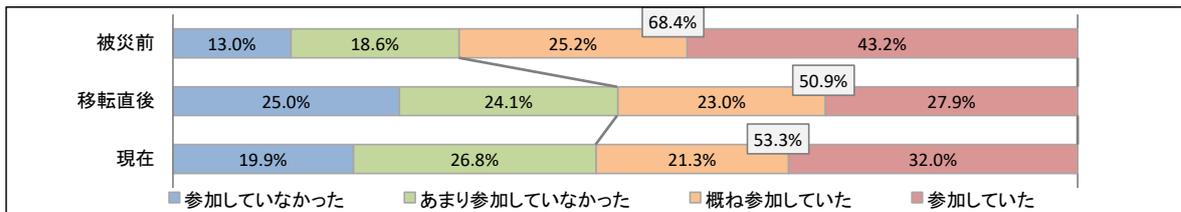
⑤ 地域のイベント（お祭り等）や定期的な交流会への参加状況

自治会等による催しへの参加状況は、全体で被災前の68.4%から現在の53.3%へと15.1%減少している。移転直後に参加割合が下がり、現在で向上しているのは、時間の経過とともに生

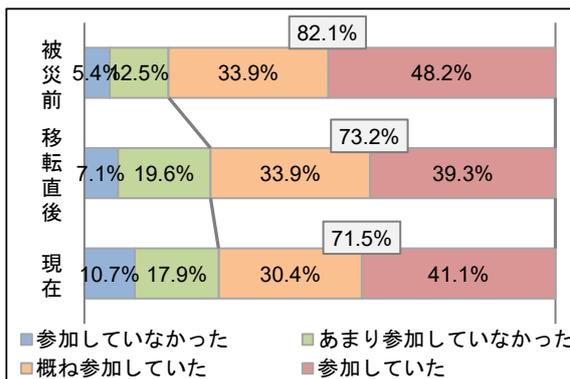
活に慣れ、近隣に顔見知りが増えたためと想像される。ケース1とケース2の減少幅はさほど大きくないが、ケース3では17.3%、ケース4では20.6%の減少幅となっており、従前のコミュニティの存続度の程度が少ないほど、自治会等が企画するイベントには参加しない傾向があると推測される(図表1-4-51)。

図表1-4-51 地域のイベントや定期的な交流会への参加状況

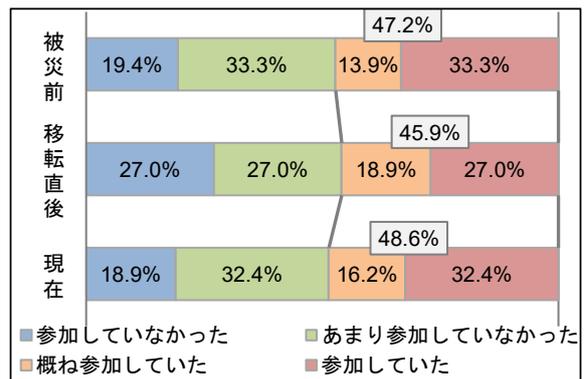
(a)全体



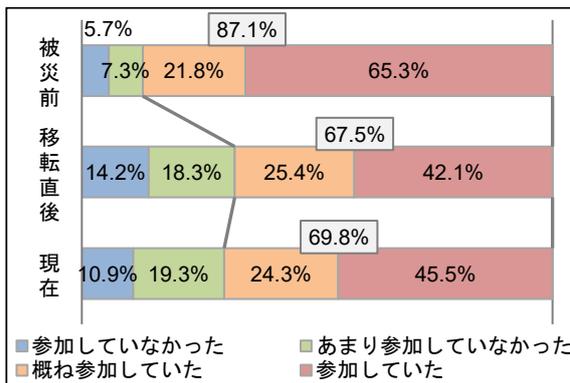
(b)ケース 1



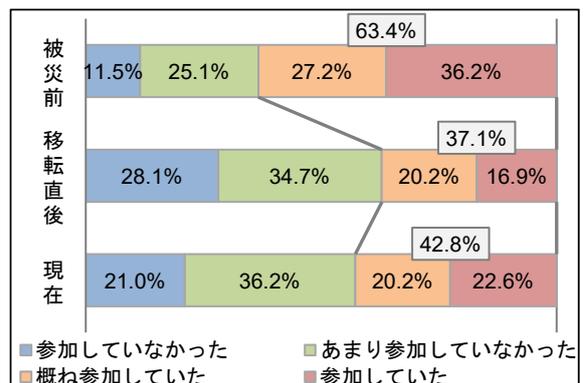
(c)ケース 2



(d)ケース 3



(e)ケース 4

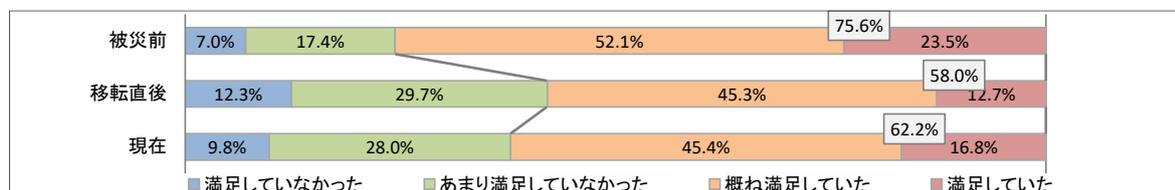


### ⑥ 地域活動への満足度

本項(5)⑤に示したような地域活動への参加状況に対する満足度の回答をみると、被災前が75.6%、現在が62.2%となっており、減少幅は13.4%である。地域活動への参加状況の低下

幅と満足度の低下幅がほぼ近い幅となっていることなどを考慮すると、地域活動に肯定的な認識を持っているために住民が参加もしていると考えられる（図表 1-4-52）。

図表1-4-52 地域活動への満足度

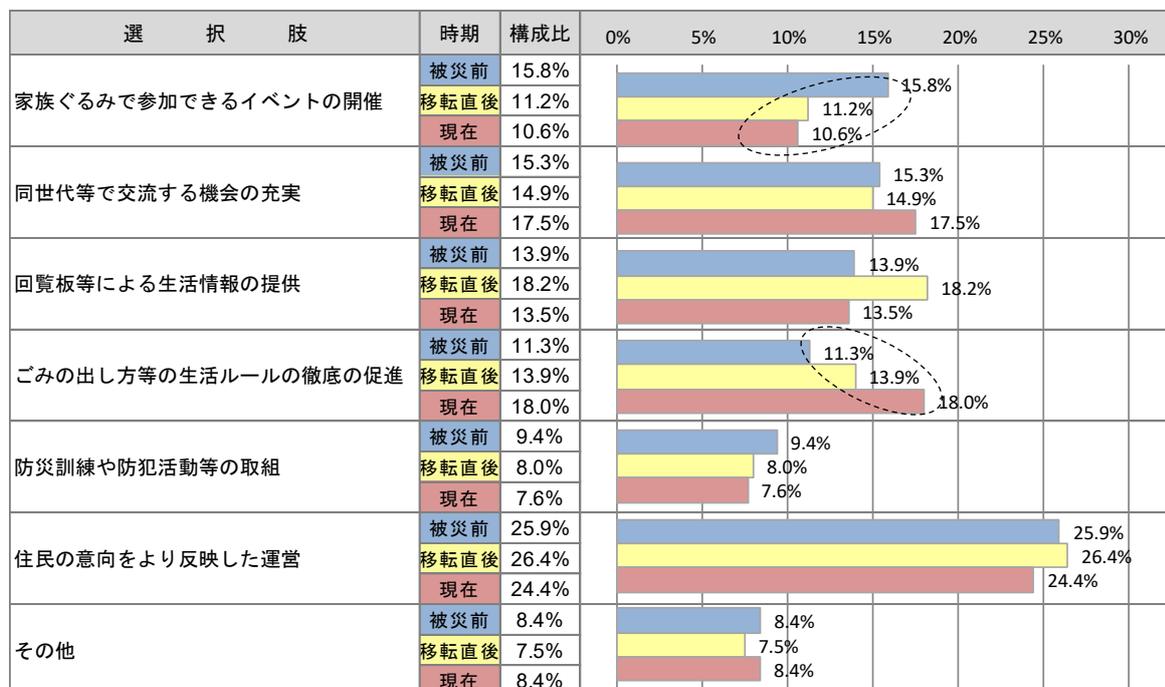


⑦ 地域活動に期待すること

全体の地域活動への満足度を被災前と現在で比較する（図表 1-4-53）。「家族ぐるみで参加できるイベントの開催」の減少幅が 5.2%、「ごみの出し方等の生活ルールの徹底の促進」の増加幅が 6.7%と変化しているが、それら以外はあまり大きな差は見られない。

地域活動に期待する割合が最も高いのは「住民の意向をより反映した運営」であり、被災前、移転直後、現在のいずれの時期においても 25%程度を占めている。自治会等は限られた人材、時間、資金等の下で運営されており、住民すべての意向を反映した活動は実態上かなり困難であると考えられる。どのように住民の意向を把握し、どう実現するかが課題であると思われ、自治会等の運営の難しさが推測される。

図表1-4-53 地域活動に期待すること

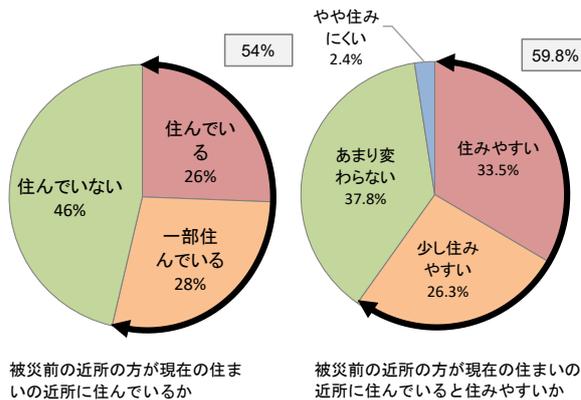


⑧ 被災前に近所に住んでいた方が現在の住まいの近くにいる場合の住みやすさの比較

防集事業によって従前のコミュニティは変化せざるを得なくなる。その他に、宮城県岩沼市玉浦西地区のように、移転先地においても従前の地域コミュニティをなるべく存続して防集事業を検討し、移転後においても良好な地域形成を実践している例がある。今回の調査では、石巻市における防集事業によって移転した方を対象に、被災前に近所に住んでいた方の有無によって現在の住みやすさがどう変化したのかを4つのケースに分けて比較した。

全体では、被災前の知人が現住まいの近くに住んでいる割合が54%であり、59.8%の方が住みやすさに肯定的な認識を持っている。その理由として「顔見知りだと安心する」の割合が36.9%、「会話しやすいから」の割合が27.1%であり、以前から知っている知人がいるとコミュニケーションもとりやすく、それが現在の住みやすさに影響を与えているものと考えられる(図表1-4-54)。

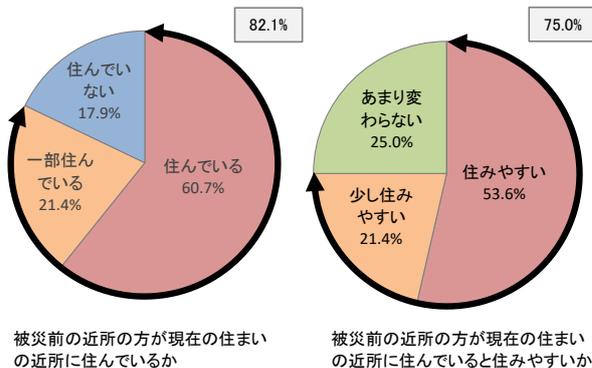
図表1-4-54 住みやすさの比較とその主な理由 (全体)



左記の主な理由	割合 (%)
顔見知りだと安心するから	36.9
会話しやすいから	27.1
家族構成などが変わり、話す機会が減ったから	29.1
その他	6.9

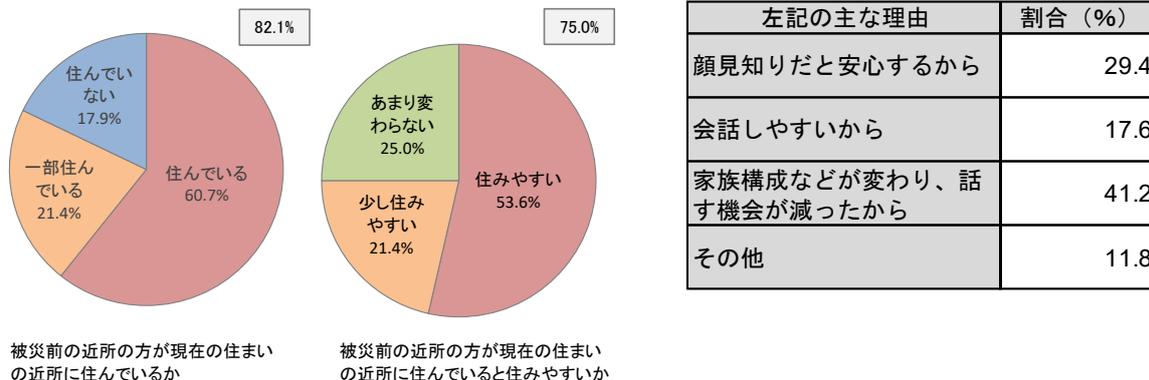
次にケース別に比較すると以下のグラフのようになる。ケース2を除くと、被災前の知人が現在の近くに居住している割合と現在の住みやすさとに一定の相関があると推測される。また、住みやすさの理由は「顔見知りだと安心する」と「会話しやすいから」の合計の割合とほぼ近い数値となっている(図表1-4-55~1-4-58)。

図表1-4-55 住みやすさの比較とその主な理由 (ケース1)

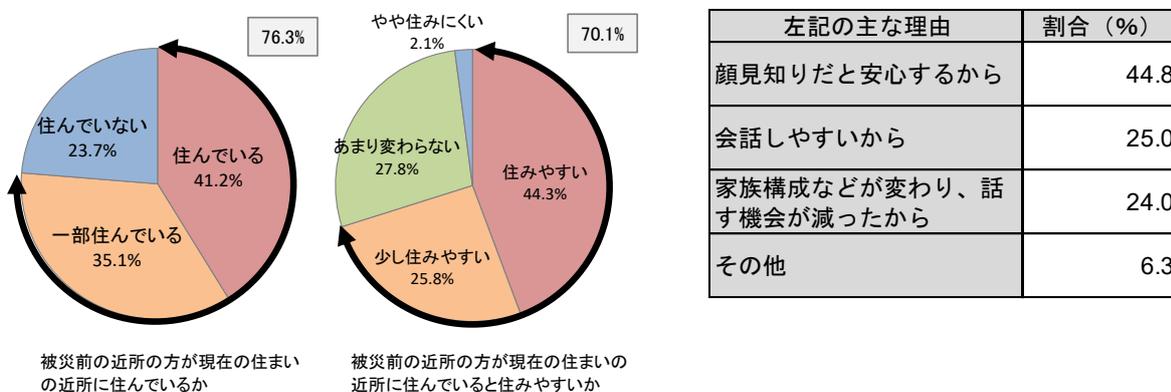


左記の主な理由	割合 (%)
顔見知りだと安心するから	51.9
会話しやすいから	33.3
家族構成などが変わり、話す機会が減ったから	11.1
その他	3.7

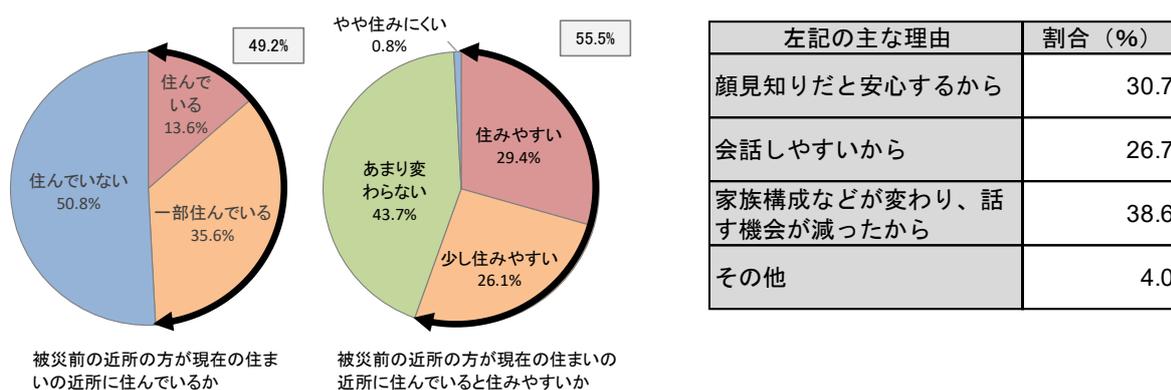
図表1-4-56 住みやすさの比較とその主な理由（ケース2）



図表1-4-57 住みやすさの比較とその主な理由（ケース3）



図表1-4-58 住みやすさの比較とその主な理由（ケース4）



以上から、被災前に近所の方の一部でも、移転先に住んでいると住みやすさに肯定的な影響を与え、顔見知りの割合が高いほど住みやすさが良くなっていると推測される。

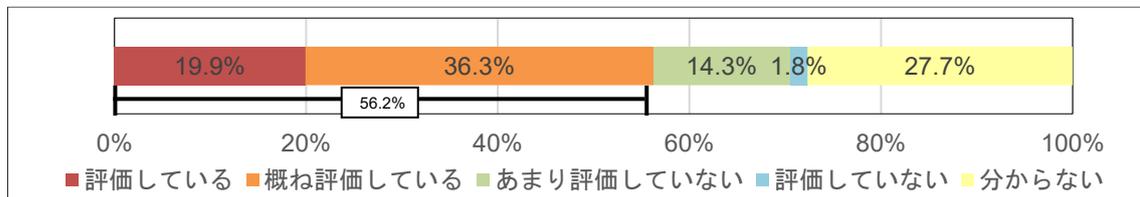
### ⑨ コミュニティ形成支援

これまでの被災前と現在の満足度等の比較により、防集事業によって一定程度の満足度の減少があることが分かる。従前のコミュニティが分離し、または複数のコミュニティが集合する

ため、それなりの負荷が生じているものと推測される。そのため、自治会等の形成や個別の相談といったコミュニティの形成支援は防集事業にとって不可欠であると考えられる。そこで、自治会等による地域の活動に対して、市やNPOによる支援活動をどのように認識しているかを尋ねた結果、図表 1-4-59 のようになった。

「評価している」と「概ね評価している」の合計の割合が 56.2%であり「分からない」の割合は 27.7%であった。なお、この設問は団体活動への支援に関するものであり、住民が直接に関与しない可能性があるため「分からない」の回答の割合が高いものと推察される。また「評価していない」と「あまり評価していない」の合計の割合が 16.1%であることを考慮すると、肯定的な評価が否定的な評価の3倍以上あり、一定程度の評価がなされているとも理解できる。

図表 1-4-59 コミュニティ形成支援の評価



⑩ 行政やNPOが支援した方が良いと考えられる内容

より良い地域とするために、自治会等による活動に対して行政やNPOが支援した方が良いと考えられる内容を聞いた結果として「住民の意向をより反映した運営」が最も多くて 26.8%である。これはどのように住民の意向を把握し、どう実現するかが課題であることを示していると思われる。次に「家族ぐるみで参加できるイベントの開催」「同世代等で交流する機会の充実」と続いており、住民は現在以上に多くの住民が交流する機会を求める傾向にあることが伺える（図表 1-4-60）。

図表 1-4-60 行政やNPOが支援したほうが良いと考えられる内容

選 択 肢	構成比	0%	5%	10%	15%	20%	25%	30%
家族ぐるみで参加できるイベントの開催	17.3%					17.3%		
同世代等で交流する機会の充実	15.9%					15.9%		
回覧板等による生活情報の提供	10.0%			10.0%				
ごみの出し方等の生活ルールの徹底の促進	9.5%			9.5%				
防災訓練や防犯活動等の取組	13.5%				13.5%			
住民の意向をより反映した運営	26.8%						26.8%	
その他	7.1%		7.1%					

(6) まとめ

本項における調査結果についてはこれまで述べてきたとおりだが、これらより、今後被災が

想定される地域における防集事業の実施に際して考慮すべき示唆として、以下の3つが得られたと考えられる。

### ① 移転先地における生活利便性確保

本項(5)③「暮らし向きの変化」のアンケート結果のとおり、移転後の満足度は、ケース1・2の減少幅が大きく、ケース3・4の減少幅が少ないことが明らかとなった。このことから、全ケース共通して、近隣の方々との交流のしやすさ等は低下するものの、買い物や通院等の生活利便性ととも、交通機関による移動の利便性等が改善されれば、それを補うだけの満足を得られると考えられる。よって、移転先地の選定に際しては、適地の条件や住民の意向を把握しつつも、このような生活利便性や交通機関による移動の利便性等の観点も重要であるといえる。

### ② 従前の地区のまとまり・近隣関係保持

本項(5)⑤「地域のイベント(お祭り等)や定期的な交流会への参加状況」及び「(5)⑧被災前に近所に住んでいた方が現在の住まいの近くにいる場合の住みやすさの比較」のアンケート結果のとおり、ほとんどのケースにおいて、被災前の近隣居住者が移転先地においても近くにいた方が住みやすいということとともに、従前のコミュニティの存続性が低いと移転先地での交流の程度や地域のイベントへの参加が低下する傾向があることが明らかとなった。これらから、移転に当たっては、住みやすさの維持や良好なコミュニティの形成のためには、従来の地区のまとまりをできる限り尊重し、従前の集落等のまとまりを基本とすることとし、さらには、複数の集落等から1つの地区へ移転する場合でも、従前のまとまりをできる限り尊重した移転計画とすることが重要である。

### ③ コミュニティ形成支援

本項「(5)④近隣の方々との交流の状況(挨拶をする、趣味を一緒に行う、悩み事の相談する)」のアンケート結果のとおり、従来コミュニティからの継続性に乏しいケース3・4では、コミュニティ形成支援がなされた結果として、移転直後よりも現在の方が近隣との交流状況が改善されていることから、新たなコミュニティ形成においては行政等による支援が効果的であったと考えられる。また、本項「(5)⑨コミュニティ形成支援」のアンケート結果からも、そのような支援は概ね評価されていることから、移転先地においては、積極的なコミュニティ形成支援の実施が有効であり、重要であるといえる。

防集事業の実施に当たっては、生活の利便性や交通機関による移動の利便性ととも、従前の集落等ができるだけまとまって移転することが重要であり、加えて、従来のコミュニティの継続性に乏しい移転の場合において良好なコミュニティの形成支援が効果的であることが分かった。これらは今後の防集事業の検討に向けた示唆となる。今後、被災の可能性が高い地域では、移転を含めた事前の復興計画の検討等がなされている場合があるため、その際には、コ

ンパクトなまちづくり、生活や交通の利便性のあり方を始めとする先の示唆も十分に議論されるべきであるとする。

#### 1.4.4 迅速な復興と中長期的な観点からの復興のあり方

##### (1) 迅速な復興のための事前復興の重要性

1.4.1において、3町に共通した教訓として、事前に利用可能な事業用地を特定または想定しておくべきという指摘があった。被災直後は応急仮設住宅の建設が急務であり、自治体が所有する公有地のうち、平地部分が多い校庭や公園等において応急仮設住宅が建設されることとなる。特に、三陸海岸の沿岸域はリアス海岸であり低平地部が少ないため、応急仮設住宅の建設が可能な平地部に加えて、その後の災害公営住宅や防集事業等の整備の際に平地部を確保できない場合には、他市町村や山間部での用地整備も必要となる。また、事業用地と併せて水道や道路等のライフラインも必要であり、それらの整備には一定の期間を要することになる。

このため、被災の程度をあらかじめ想定し、それに応じた応急仮設住宅の適地や必要面積の特定とともに、防集事業に相応しい恒久的な住宅用地をどこにどの程度確保できるかについて被災前から検討しておくことは、迅速な住まいの復旧のために有用である。

今後30年以内に70～80%の確率での発生が予想されている南海トラフ地震の沿岸域では、公共施設の高台移転や事前の復興まちづくりを検討している自治体がある。ここでは、先導的に取り組んでいる3つの事例を紹介し、今後の検討の参考とする。具体的な事例として、静岡県富士市、和歌山県串本町、徳島県美波町における取組の概要を紹介する。

##### (2) 具体的な事例

###### ① 静岡県富士市の取組

###### (a) 富士市の概要

富士市は、静岡県の東部に位置し(図表1-4-61)、面積244.95km<sup>2</sup>、人口252,243人、世帯数108,163世帯となっている(2021年1月現在)。

富士市では、南海トラフを震源とする巨大地震への危機感、安全・安心なまちづくりを望む市民の声、東日本大震災の被災した自治体における復興の遅れ等の背景から、事前復興に取り組んでいる。

図表 1-4-61 富士市の位置



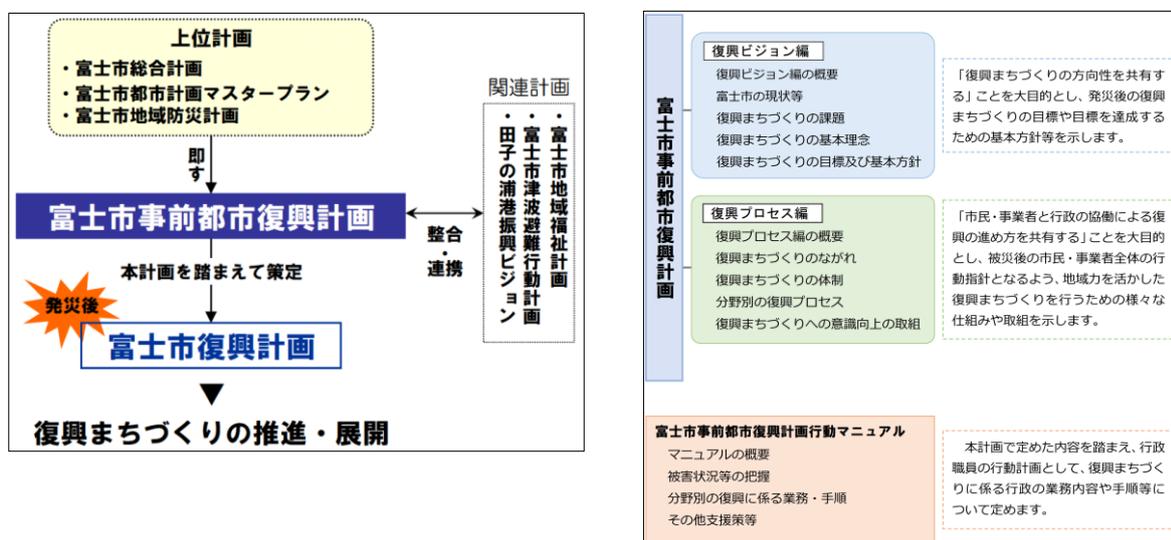
(出典) 富士市「富士市の「事前復興」に関する取組み」(2020年1月20日)

(b) 事前都市復興計画の内容

富士市は、発災後にも迅速かつ着実に復興まちづくりを進めることができるようにするため、市民、事業者、行政により平時から復興の方針や進め方を共有するための計画「富士市事前都市復興計画」を2016年3月に策定した。この計画の作成に当たっては、2014年度と2015年度の2か年において6回にわたる市民懇談会での意見交換を経ており、復興まちづくりの目標や基本方針を示した「復興ビジョン編」と市民・事業者等の動きを示した「復興プロセス編」で構成されている。また、本計画と併せて、職員の行動指針となる復興業務の手順等を示した「富士市事前都市復興計画行動マニュアル」も策定された。

発災後策定する「富士市復興計画」については「富士市事前都市復興計画」を踏まえて策定し、迅速かつ着実に復興まちづくりを推進・展開していくことを目標としている(図表1-4-62)。

図表1-4-62 事前復興計画の位置づけ(左図)とその構成(右図)



(出典) 右図：富士市「富士市の「事前復興」に関する取組み」(2020年1月20日)、左図：富士市「富士市事前都市復興計画」(2016年3月)

② 和歌山県串本町の取組

(a) 串本町の概要

串本町は、和歌山県の南部に位置し(図表1-4-63左図)、面積135.67km<sup>2</sup>、人口15,468人、世帯数8,444世帯となっている(2020年12月現在)。

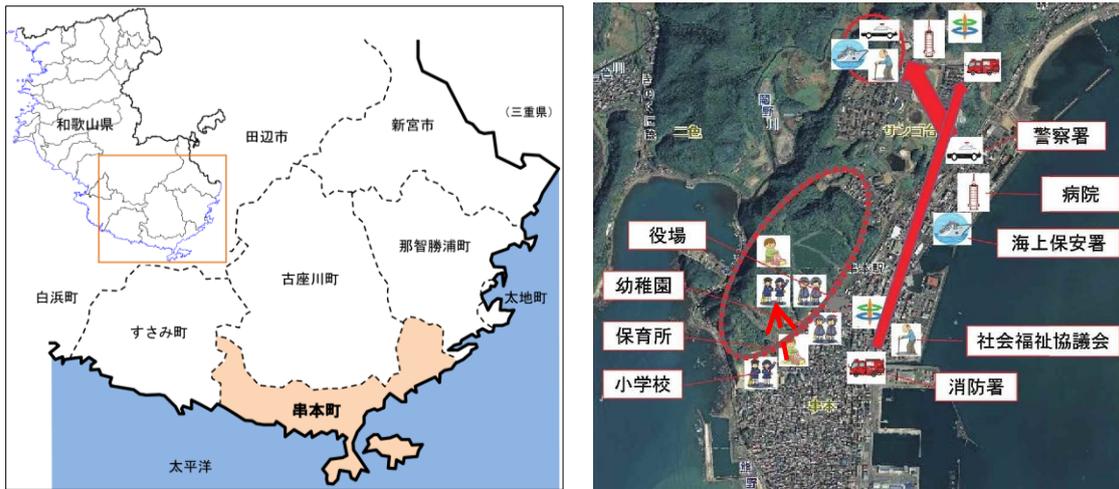
2012年に公表された内閣府の想定<sup>13</sup>では、串本町は南海トラフ地震発生時、全国で一番早く津波が到達(最速2分)するとされ、2014年の県による被害予測によると町内の9割が半壊以上の被害を受け、住民の半数以上が死傷するとされた。そのような状況も踏まえ、公共施設の高台移転が進んでいる。

<sup>13</sup> 内閣府「南海トラフの巨大地震による津波高・浸水域等(第二次報告)及び被害想定(第一次報告)について」(2012年8月29日)による。

(b) 公共施設の高台移転の概要

串本町は、2015年には津波防災地域づくり推進計画を策定したほか、公共施設の高台移転にも取り組んでいる。また、2011年度からの10年間で公共施設を高台へ移転する事業計画がまとめられており、すでに町立病院、代替指揮所等が高台に移転し、現在では役場庁舎の移転が進められている（図表1-4-64）。

図表1-4-63 串本町の位置（左図）と公共施設の高台移転のイメージ（右図）



（出典）左図：串本町「串本町国土強靱化地域計画」（2020年3月改定）、右図：国土交通省「平成27年土地白書」を基に当研究所にて作成

図表1-4-64 公共施設の高台移転事業計画

年度	名称	海拔 (m)		内容
		前	後	
2009～2011	くしもと町立病院	3.5	53	2町合併前にそれぞれの町の海岸沿いにあった町立病院を統合して高台移転。
2009～2011	消防防災センター	3.5	24	浸水区域内の海岸沿いにあった消防署を移転。役場庁舎が浸水区域内にあるため、災害対策本部機能を併設。
2014	上野山保育所	3.5	62	浸水区域・河川沿いにあった西向保育所を上野山保育所と統合して高台（上野山地区）に移転。
2014	串本警察署(代替指揮所)	3	53	串本警察署は浸水区域内にあるため、災害時の指揮所と官舎を整備。
2014～2015	学校給食センター	-	17	自校給食調理1校を除く町内の小中学校13校と、隣町の中学校1校に配食。
2015	社会福祉センター	3	53	浸水区域内の埋立地にあった建物を移転。防災倉庫も整備。
2016	和歌山県建設部	3	53	浸水区域内の埋立地にあった建物を移転。備蓄倉庫も整備。
2016	串本海上保安署	3	53	浸水区域内の埋立地にあった建物を移転。
2018～2020	役場庁舎	3	53	浸水区域内にある本庁舎、古座第二庁舎、保健センターを統合して高台へ移転予定。
2018～2021	認定こども園	5	50	串本幼稚園・串本保育所を統合して認定こども園に再編。保護者アンケートによりサンゴ台付近の高台へ移転予定。

（出典）串本町の資料を基に当研究所にて作成

### ③ 徳島県美波町の取組

#### (a) 美波町の概要

美波町は、徳島県の南東部に位置し（図表 1-4-65）、面積 140.74 km<sup>2</sup>、人口 6,422 人、世帯数 3,197 世帯となっている（2021 年 1 月末）。

美波町の日和佐市街地は、行政施設や文教施設等が立地するとともに、多くの住民が生活する町の中心となっている。しかし、南海トラフ巨大地震の津波によって、市街地の大部分が津波浸水想定区域となっており、大規模な被害が想定されている。これに対処する一環として、高台整備事業等が進められている。

図表 1-4-65 美波町の位置



（出典）美波町ウェブサイト

#### (b) 高台整備事業の概要（2019 年 11 月公表）

美波町は、人命を守ることを第一に、緊急指定避難場所や津波避難タワー、避難路の整備、美波病院の移転など、様々な防災対策を進めてきたが、さらなる住民の安全確保や迅速な復旧・復興への備えに向け、高台整備を進めることで、安全・安心な街の拠点を目指している。

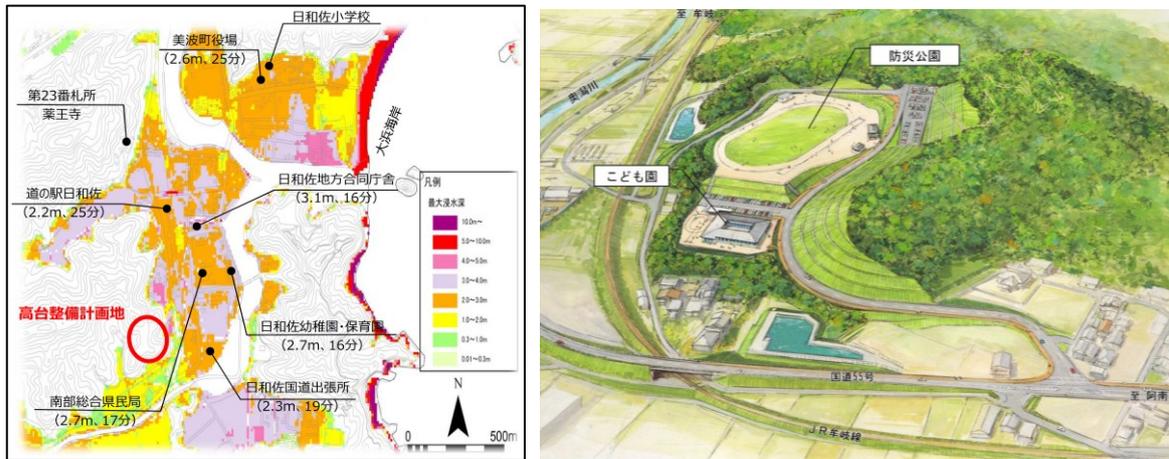
整備事業の 1 つに、平時には 400m トラックを有する陸上競技場や多目的広場等として、被災時には応急仮設住宅等の用地としての利活用をそれぞれ目的とした防災公園の整備の検討が進められている。また、日和佐こども園の高台への移転整備も予定されている（図表 1-4-66）。

#### (c) 伊座利地区、由岐湾内地区での取組<sup>14</sup>

上述の高台整備事業に加えて、美波町の 2 地区（伊座利地区、由岐湾内地区）では、住民等が主体となり、学識経験者を加えて事前復興計画を検討している。伊座利地区では、全住民で構成される推進協議会が 2000 年に結成されており、人口減少の下で持続可能な漁村集落を目指すため、日常生活の延長上の防災という観点から「漁村集落版事前復興アクションプラン」が 2015 年に策定された。由岐湾内地区では、就学・就職・結婚等により津波リスクのない地域に転出する震災前過疎への危機感から検討を開始し、3 地区の自主防災組織が連携して、高台への移転の構想を含む「ごっつい由岐の未来づくり計画」が 2016 年に策定された。また、この計画に関連して若者世帯のモデル住宅を計画する住宅・宅地コンペティションが実施された。この取組を受けて町は、2018 年から高台候補地の水理調査と地質調査を行い、事前高台移転の検討を進めている。

<sup>14</sup> 本項目の記載は、国土交通省「津波防災地域づくりと砂浜保全の在り方に関する懇談会（第 3 回配布資料）」（2017 年 12 月）による。

図表1-4-66 高台整備事業の全体イメージ



(出典) 美波町「高台整備事業の概要」(2019年11月13日)

### (3) 中長期的な観点からの自治体支援のあり方

#### ① 中長期の時間軸での検討

本項(2)においては事前復興の事例を紹介したが、東日本大震災の例に立ち返ってみると、三陸沿岸を中心とする被災地では高齢化と人口減少が被災前から進んでおり、被災がその進行を一時的に加速させ、その後も人口減少等が進んでいると捉えることができる。

被災者は応急仮設住宅等で避難生活を送りつつ、生活の糧を確保するには居住地の近くに就労の場が必要となる。それが通勤可能圏内になれば他自治体への転出にもつながり、被災地の人口流出の一因にもなり得る。このため、復興計画の検討に際して、住まいの復旧・復興と被災者の雇用の確保を併せて考慮することが不可欠であるといえる。従って、人口減少下における復旧・復興事業は、地域の生産年齢人口の減少を抑制する観点からの産業政策・雇用政策と復興をいかに連携させかが重要であると考えられる。さらに、概ねの復興が達成した後においても、人口減少等を踏まえた地域の維持や活性化をどのように進めていくのかも重要である。

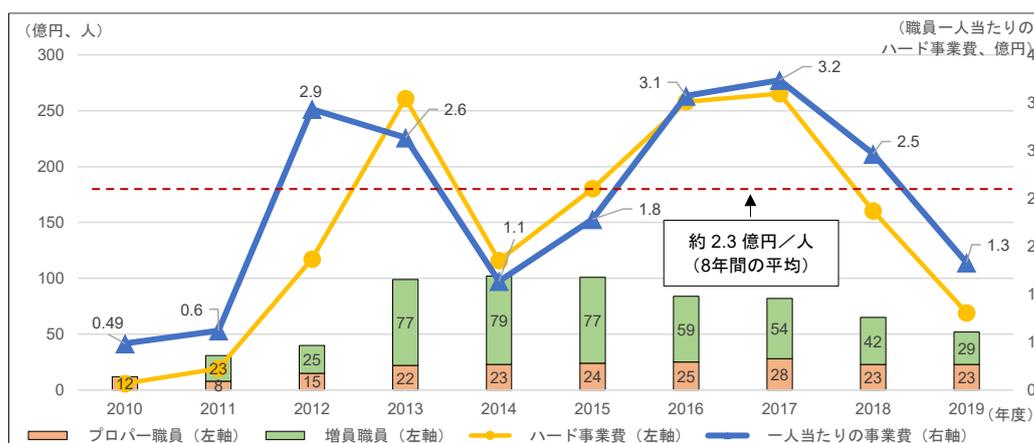
このように、復旧・復興は中長期の時間軸で考え、各段階の達成状況を見据えた振興ビジョンのような計画が必要であると考えられる。それは、被災を契機とした中長期にわたるエリア・マネジメントとも言い換えることができるかもしれない。本来は、復興計画の検討時にこのような観点を含めて議論し、段階的に事業内容を具体化していくことが望ましいと考えられる。また、地域の状況は時間とともに変化し、中心的な課題も変わっていくため、必要に応じて外部の有識者等の知見も採り入れながら柔軟にその時々々の課題に対処していくことが重要である。これらから、復興段階から被災した自治体を中長期的に支援できる公的な団体が参画して地域づくり、まちづくりを進めていくことが効果的であると考えられる。

## ② 被災後の自治体支援

被災後当面の間は、被災した自治体の職員は住民対応等で忙殺される中で、その後の応急仮設住宅の建設等を急ぐことになる。迅速な復旧・復興は最優先課題だが、復興構想や復興計画の検討と立案、被災住民との意見交換、復旧・復興事業の具体的な検討等を被災から1～2年程の間に自治体の職員のみで対応することは極めて困難である。このため、東日本大震災では、被災地以外の自治体や政府系法人等から応援職員が派遣され、自治体を支援してきた。

具体的な例として、大槌町における職員1人当たりのハード事業費の推移を試算すると、被災前の職員1人当たりの事業費は約5千万円であり、被災後の2012～2019年度までの8年間にわたる平均は約2.3億円となった。被災前後で約5倍弱に増額しており、職員1人当たりのハード事業費が最も高かった2017年度と被災前の2010年度を比べると約6.5倍となっている。この実績をみても、大槌町以外から最大80名弱の応援職員が当たっても、復旧・復興事業の発注や管理が相当なものであったと想像され、被災後の効果的な人的支援や支援組織のあり方の検討が必要であると考えられる。

図表1-4-67 被災後の職員一人当たりの事業費の例<sup>15</sup>



(出典) 大槌町「地方財政状況調査」を基に当研究所にて作成

## ③ CM (コンストラクションマネジメント) 方式による復興の加速化<sup>16</sup>

被災した自治体の人員不足に対処するため、東日本大震災では、民間ノウハウを活用し、効率的でスピーディーに復興事業を推進するため、独立行政法人都市再生機構 (以下「UR 都市機構」という。) が工事を段階的に大括り化し、設計・施工・マネジメントをまとめて発注するシステム (CM 方式) を先導的に導入し、復興の加速化を図ってきた (図表 1-4-68)。

復興 CM 方式の効果として、①工期短縮・遅延リスクの回避、②発注者側のマンパワー・ノ

<sup>15</sup> ①ハード事業費は、復旧・復興等の事業のうちハード事業に関わるものを抽出した。

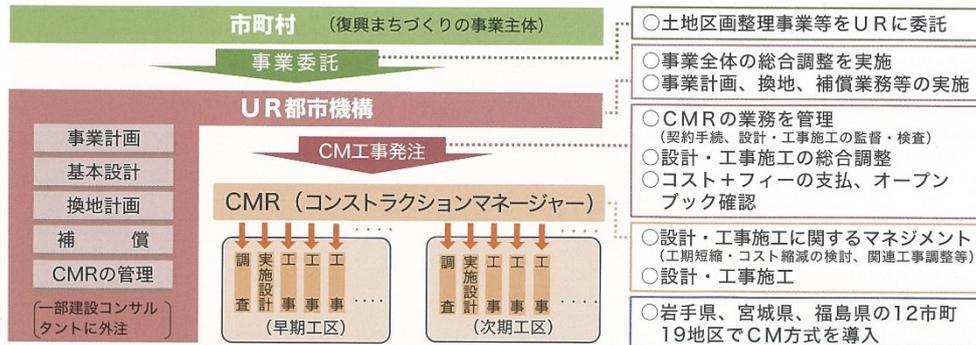
②増員職員は、他自治体等からの応援のために派遣された職員である。

③職員はハード事業の担当課に属した人数であり、事務職と技術職の合計の人数である。

<sup>16</sup> 本項目の記載は、国土交通省「東日本復興 CM 方式の検証と今後の活用に向けた研究会報告書」(2017年3月)による。

ウハウの補完、③事業費の適切な管理・コストの縮減、④仕様・数量の不確実性への対応、⑤透明性・公正対価の確保、⑥地域経済への貢献、⑦職人・資機材の安定的な確保、⑧安全・品質の確保などが挙げられる。また3町において、UR都市機構による復興まちづくり支援地区は図表1-4-69のとおりである。

図表1-4-68 復興CM方式における事業実施体制



(出典) UR都市機構「東日本大震災からの復興支援」(2019年6月版)

図表1-4-69 UR都市機構の復興まちづくり支援地区

町名	市街地整備事業			災害公営住宅建設	
	地区	計画面積	CM方式	住宅名称	計画戸数
南三陸町	志津川	109ha	○	入谷、名足、志津川東、志津川中央	432戸
大槌町	町方	40ha	○	大ケロー丁目、源水、大ケロニ丁目第2、柁内、末広町、寺野臼澤第一、御社地、本町・上町	243戸
山田町	大沢	19ha	○	大浦第1、大浦第2、山田中央、跡浜、大沢小西、下条	208戸
	山田	56ha	○		
	織笠	14ha	○		

(出典) UR都市機構「UR都市機構の復興まちづくり支援地区ガイド」を基に当研究所にて作成

## おわりに

### (1) 復興のあり方

被災した自治体の中には、被災前から人口が減少傾向にあった自治体があり、震災を契機とする域内の人口減少を抑制するためには、復旧・復興の迅速化が極めて重要である。しかし、大規模な被災ほど復旧・復興が長期化するため、域内に就労機会がなければ人口の転出は避けられない。特に生産年齢人口を含む世帯の転出を最小限にする方策が必要である。

また、三陸沿岸を中心とする被災地における人口減少は被災前から進んでおり、ハード事業を中心とした復興の達成後においても依然として大きな課題である。そのためには、人口増加を目指すのではなく、人口減少の程度を抑制する施策の方が現実的であると考えられる。来客施設の整備による観光入込客数の増加を目指すことのほか、いわゆるコト消費のような体験型の観光施設を通じて、交流人口の一部を被災地への転入の機会にできる可能性がある。さらに、

復興計画等に記載された施策のすべてが同時に進むことは考え難いため、優先順位を明確にしつつ、その復旧・復興段階に応じて資金や人材をどのように投入するかが課題となる。

### (2) 今後の課題<sup>17</sup>

#### ① 自治体への支援体制

被災後に全く余裕がない自治体を援助するため、中長期的な観点から復旧段階、復興段階、復興後の自立的な地域づくり・まちづくりといった各段階における支援等を行うことができる公的な機関を平時から準備することが極めて重要である。また、そのような機関が迅速に現地に入り、被災した自治体等と緊密に連携して被災住民等に復興の道筋を早期に提示することも肝要となる。そして、概ねの復興後の次の段階としては、被災した自治体が国等からの手厚い支援に頼ることなく自立的に地域を運営していくことが課題であると考えられる。

#### ② 行政主体、民間主体、NPO等の効果的な連携

行政主体だけで地域の復旧・復興を円滑に成し遂げることは困難であり、自ら財団を設立して地域の産業と人材育成を支援する民間企業、コミュニティ支援を丁寧に行うNPO等の様々な関係主体が復興に不可欠である。復旧・復興に向けて被災した自治体が中心的な役割を担うことになるが、東日本大震災の例では各々の主体の活動範囲が広がることもあり、地域の実情を踏まえながら、各主体の役割分担をより一層明確にする必要があるとも考えられる。

#### ③ 地域間連携

被災後、適地が少なく、町外において応急仮設住宅を建設した事例、また、嵩上げ事業に伴う土工調整を隣接する自治体と行う事例等があったことを踏まえ、隣接する自治体とも被災後の迅速な復旧・復興に向けた連携のあり方を共有しておくことが効果的であるとも考えられる。

#### ④ 被災後の良好なコミュニティ形成

被災後に被災者は、避難所や避難場所、応急仮設住宅の他に、防集事業等による恒久的な住宅等において生活する場合があるが、その際には、ある程度まとまって居住する状況になりうる。その場合、応急仮設住宅等において住民間の良好なコミュニティの形成をいかに実現できるかが重要な視点である。そして、そのためのNPO等の支援内容は具体的にどうあるべきか、さらに防集事業の移転先地における自治会等をいかに円滑に設立し、運営できるかなどが課題であった。これまでの教訓を生かし、貴重なノウハウを今後の被災地にどのように効果的に伝達できるかを引き続き検討していくことが重要である。

---

<sup>17</sup> 原子力災害被災地域は、中長期的な対応が必要であり、引き続き国が前面に立って取り組むこととされ、本格的な復興・再生に向けた取組を行うこととされている。この地域における調査研究については本稿の対象に含めていない。