



2022年 9.10東日本大震災 11年のつどい

# 復興はなされたのか

福島・宮城の

“いま”と“これから”を考える

東日本大震災

復旧・復興支援みやぎ県民センター

注：本資料で出所を記していないものは県民センター調べ

写真：仙台市藤塚地区

2012年

## 村井知事がマッチョに描いた 10年後の宮城県像

- 本当に「復興」させたかったら、10年後.....つまり**2021年に時代はどうなっているのか、何がもとめられているのか、という未来予想図をしっかりと描き、それを最終目標**としなければならないのです。
- 復旧ではなく、復興。さらには再構築。つまり、2011年3月11日以前の状態に戻すのではなく、**ゼロから街を作り直す**ことが、遠回りかもしれませんが、私に課せられた最大の使命なのです。
- いっそのこと20年後、30年後の日本はこうなっているだろう、**こうなってほしい**という**青写真をベースに、将来を先取りした最先端の都市を宮城県に作る.....「宮城県をみれば、未来の日本がわかる」と言われるぐらいのまちづくりをめざさなくてはならない**のかもしれませんが。

出所：「それでも東北は負けない」村井嘉浩2012年3月 ワニブックス

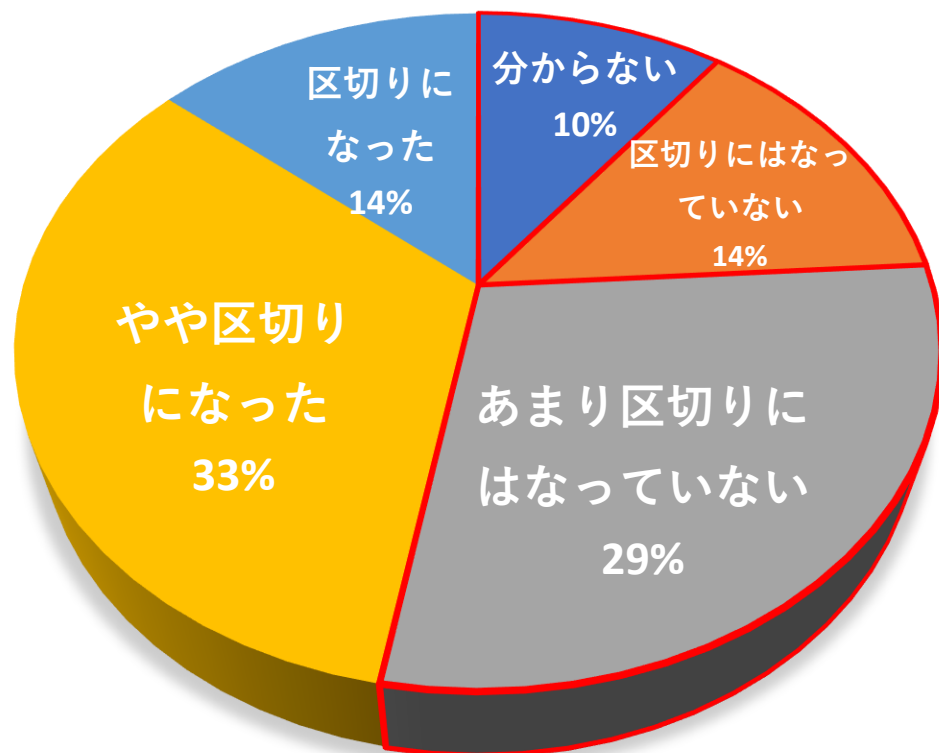
村井知事は震災後、「再構築」というキャッチフレーズを用いた。しかし再構築は英語ではRestructuring：リストラクチャリングであるから、「リストラ」という言葉のマイナスイメージを避けたのか、その後「創造的復興」という言葉を多用するようになった。

なお、創造的復興という言葉は、阪神・淡路大震災発生後の95年1月23日に神戸市の当時の助役であった小川卓海氏が上京し、国に復興事業の具体的な計画の説明をおこなった際に「都市基盤がぜい弱で被災したところについては何らかの『創造的復興』をしていく必要があると願い出たときに使った」（元神戸市職員中山久憲氏証言）のが最初とされる。

# 震災から11年 被災者の“気持ち” “暮らし向き”変化

被災3県沿岸部の被災者

## 10年以上経ったことが区切りに？

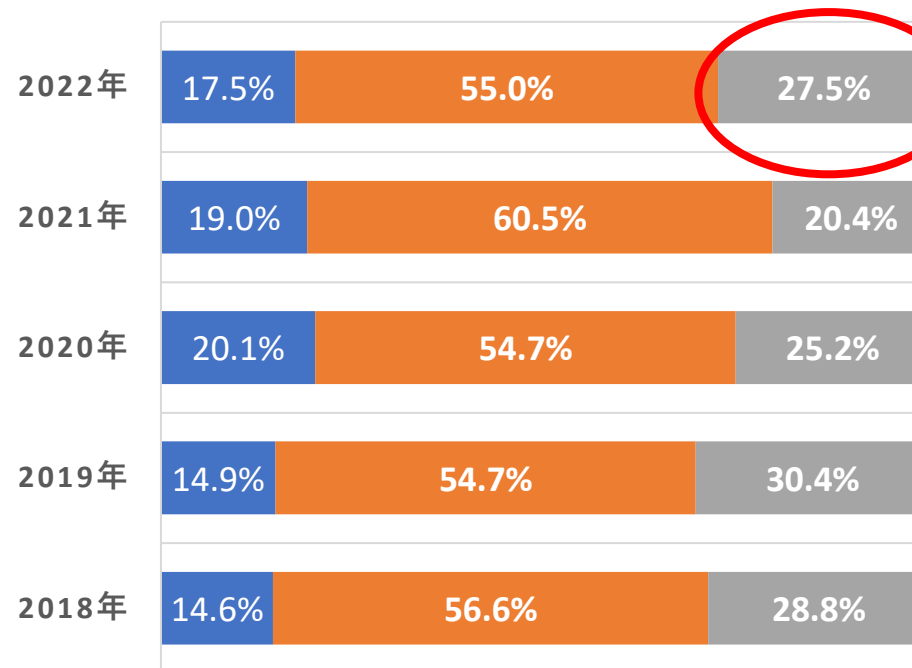


災害からの復興が「新しい現実の下で生きていくことを被災者が納得できた時に完了する」ものならば、まだ新しい現実を納得しきれていない様子がかがえる。

被災3県沿岸部の被災者

## 震災前と比べた暮らし向き全般

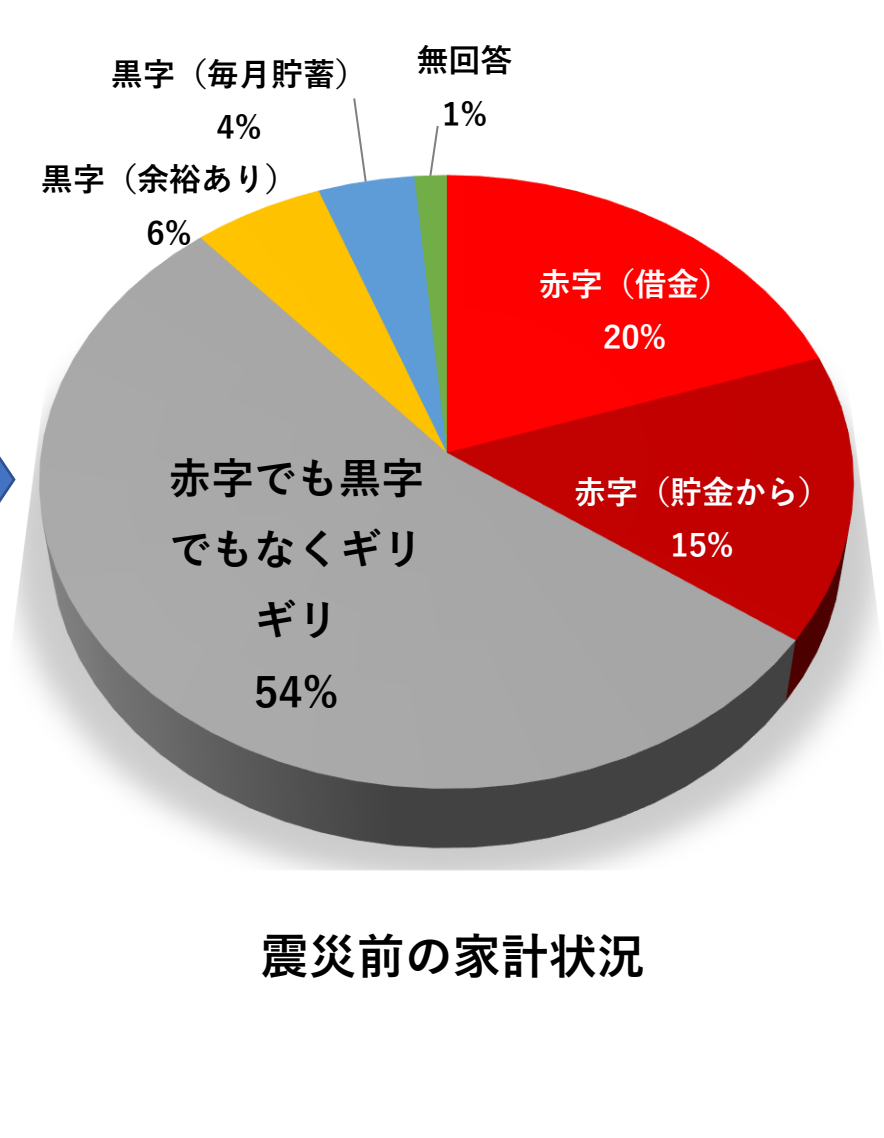
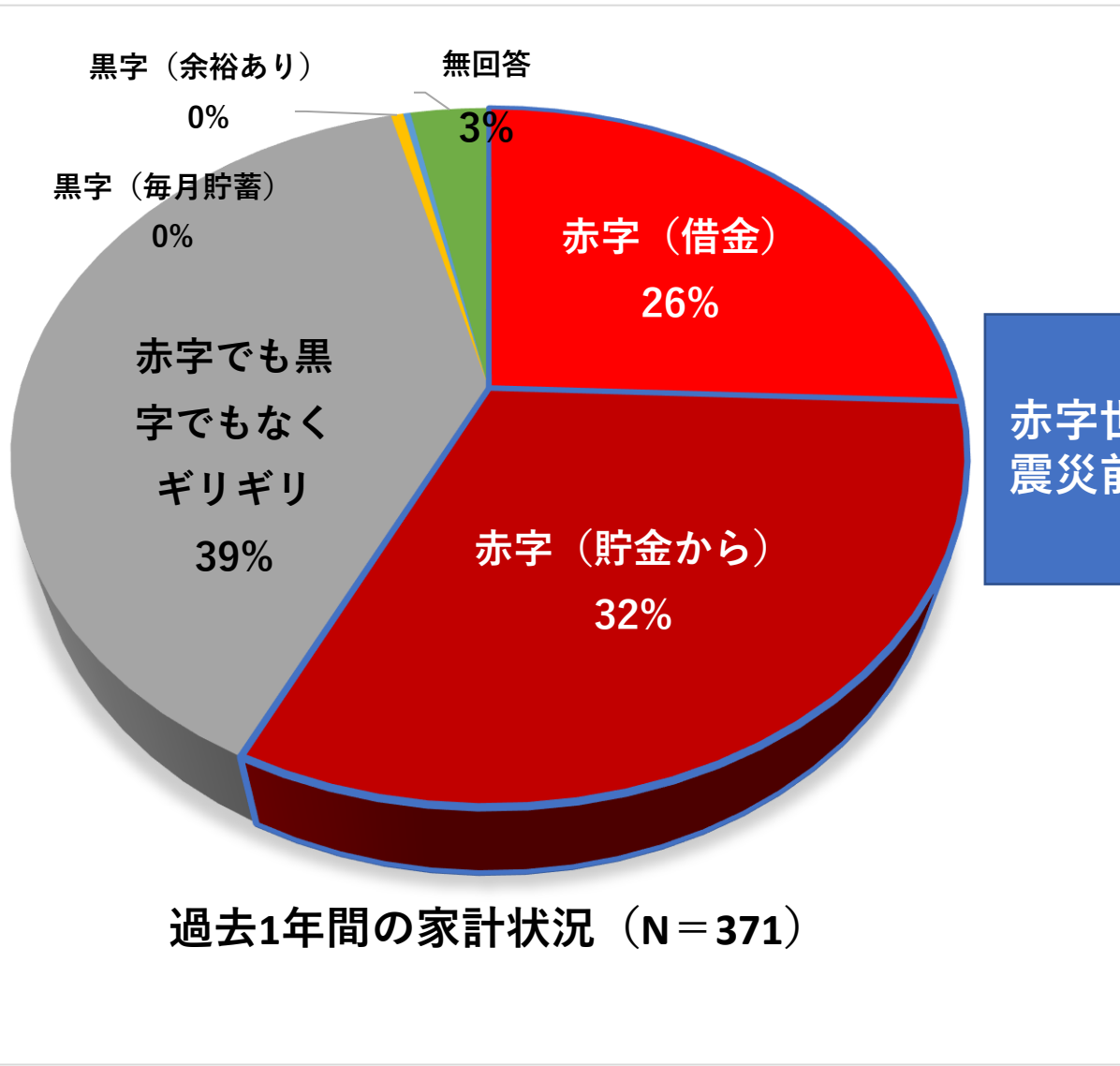
■ 楽になった ■ 変わらない ■ 厳しくなった



「厳しくなった」が前年より7.1ポイント増の**27.5%**。非被災者は**11.0%**で16.5ポイントもの差。被災者の方が厳しくなった割合が高く、より苦境にあることが伺える

# 震災後と震災前の家計の変化例

給付型緊急子どもサポート」受給世帯（371件）



出所：「東北沿岸部における経済的に困難な状況下の子育て世帯への調査結果」公益社団法人セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン 2018年11月

調査対象：岩手県宇山田町・宮城県石巻市の「給付型緊急子供サポート」受給世帯の保護者

# 震災から11年 “被災者意識” “震災の意識”変化

( ) 内は昨年からの変化

被災3県沿岸部の被災者

被災者という意識は？

現在もある	27.5%	(5.2 <sup>ポイント</sup> 減)
以前はあった	47.2%	(4.5 <sup>ポイント</sup> 増)
元々もっていない	24.9%	(1.9 <sup>ポイント</sup> 増)



復興の進展による「落ち着き」

震災を意識する頻度

常に意識している (沿岸部被災者)	32.0%	(3.8 <sup>ポイント</sup> 増)
殆ど意識しない (沿岸部被災者)	18.1%	(同じ)
(沿岸部 <b>非</b> 被災者)	42.6%	(2.0 <sup>ポイント</sup> 増)
(首都圏)	46.2%	(0.3 <sup>ポイント</sup> 減)



被災者と非被災者・非被災地との間での防災意識のギャップ

被災3県沿岸  
部の被災者

# 被災地復興の満足度 (「満足・やや満足」と感じている分野)

道路・鉄道など  
交通インフラ

59.9%

高台移転・区画  
整理等

39.5%

防潮堤

38.2%

ハード復興は10年で進んだが、地域  
経済は復興需要を失ってコロナが追  
い打ちを掛けている。被災者の生活  
状況は非被災者よりも厳しい」

(東京都立大中村一樹名誉教授)

住民同士のつな  
がり

20.1%

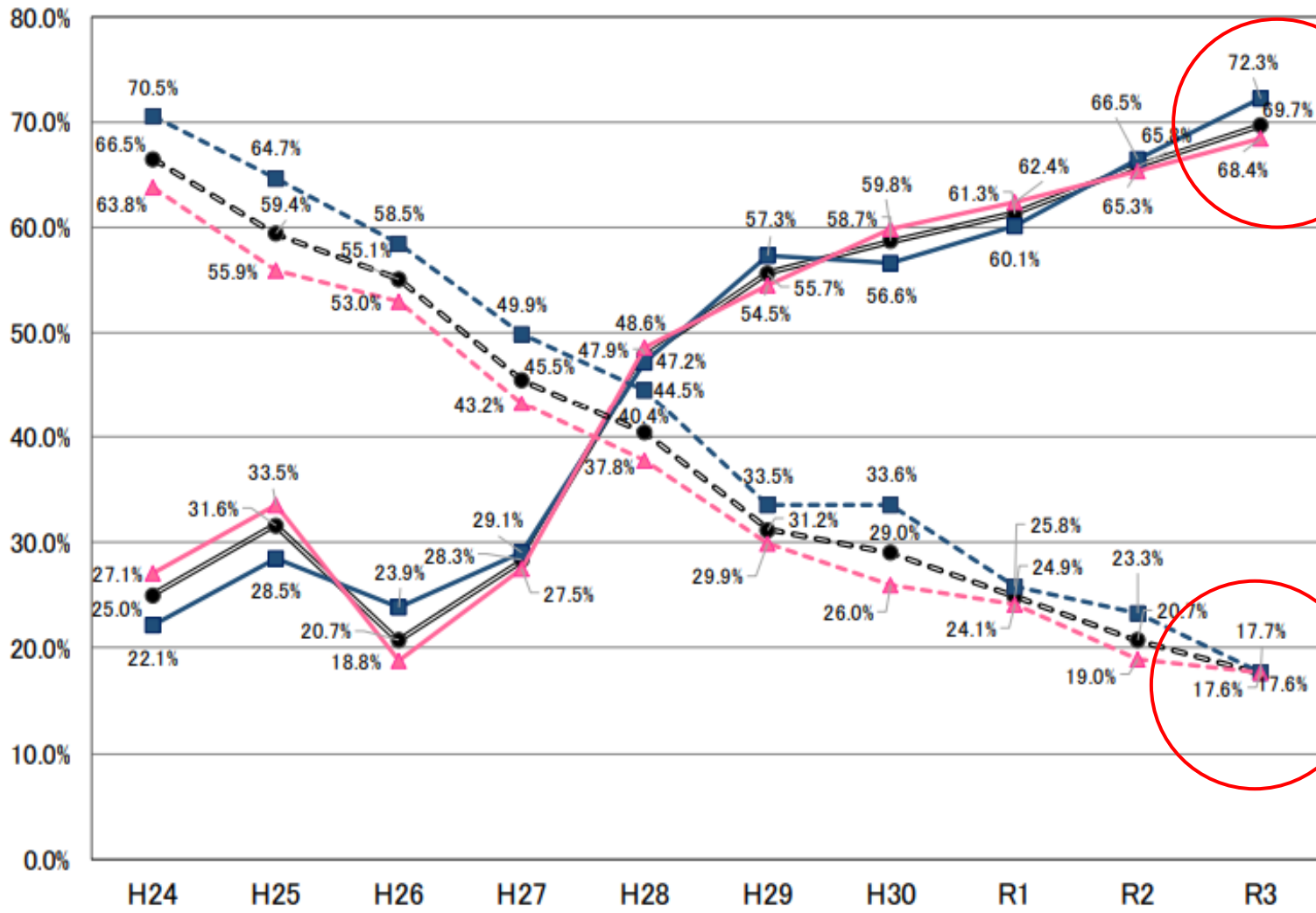
地域経済

19.1%

# 復興はほんとは進んだのか？



## 宮城県調査 復旧・復興の進捗状況の実感の推移



### 高実感群

(進んでいる・やや進んでいる)

R3年県全体**69.7%**

沿岸部**72.3%**

### 低実感群

(遅れている・やや遅れている)

R3年県全体**17.6%**

沿岸部**17.7%**

● 高実感群 (県全体)   ■ 高実感群 (沿岸部)   ▲ 高実感群 (内陸部)   ● 低実感群 (県全体)   ■ 低実感群 (沿岸部)   ▲ 低実感群 (内陸部)

注) 右調査の回答者は60歳以上が52.9%と過半を占める

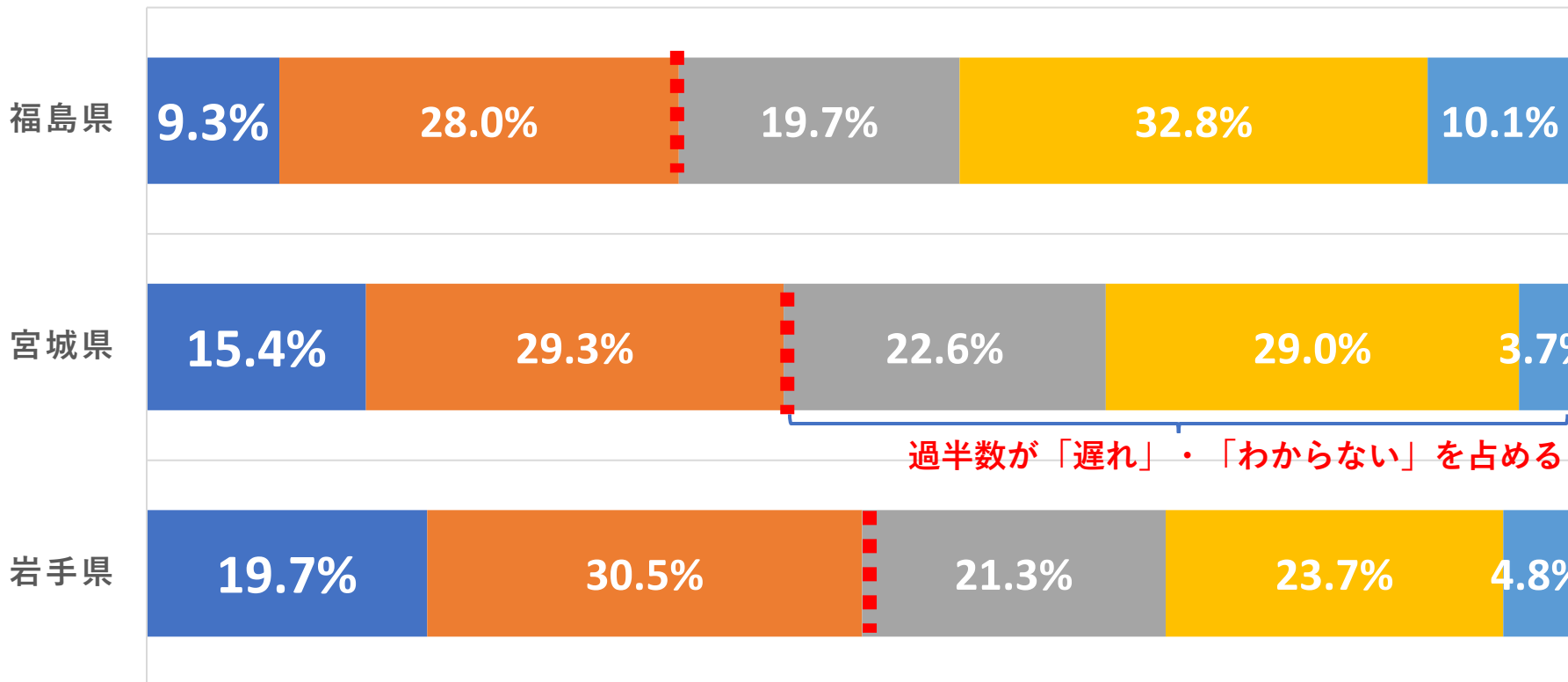
# 復興は完了したのか？

## ➤ NHK「東日本大震11年被災地アンケート」

2月1日から3日にかけてWEB上で実施し、1000人から回答。対象は岩手・宮城・福島の沿岸と原発事故による避難指示が出された地域に住み、インターネットの調査会社に登録している人たち。回答者の平均年齢はこれまでは70歳前後でしたが、今回は51歳。

- 復興は完了した
- 思ったより進んでいる
- わからない
- 思ったより遅れている
- 全く進んでいない

➤ 阪神・淡路大震災10年後アンケート  
被災地は復興したか？  
YESが65%、  
NOが27%だった  
(毎日新聞2005年1月17日)

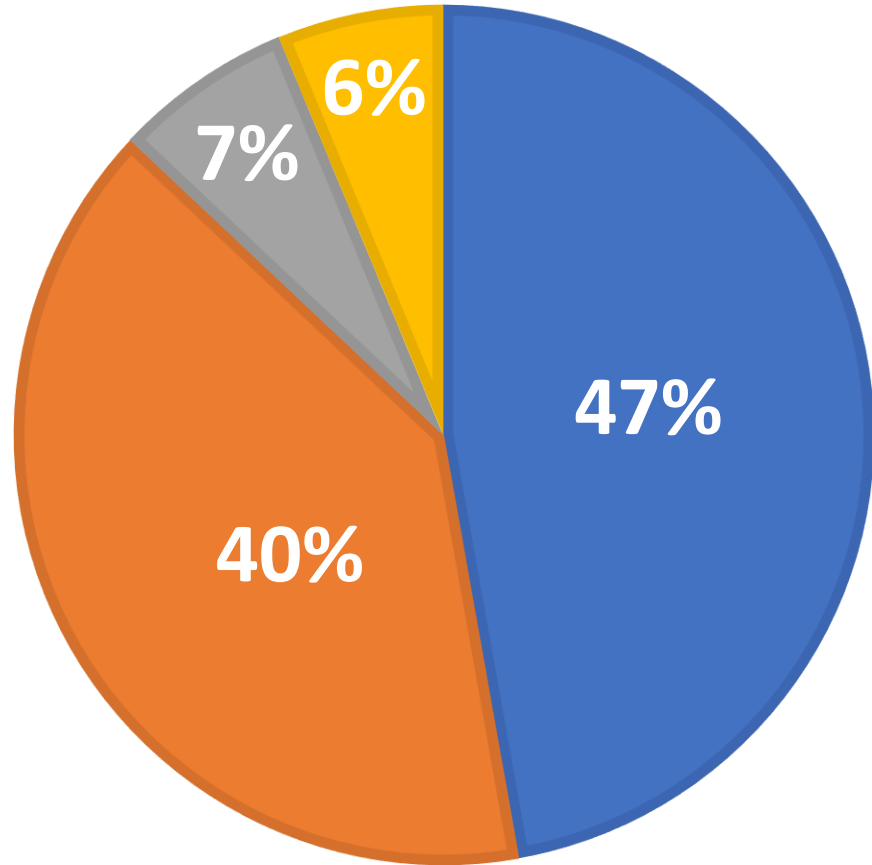


- 復興状況を肯定的に捉える人より、「遅れている・全く進んでいない」「わからない」とする人が多い
- 進捗の受け止めが分かれる また、「わからない」とする人が多いのが特徴的



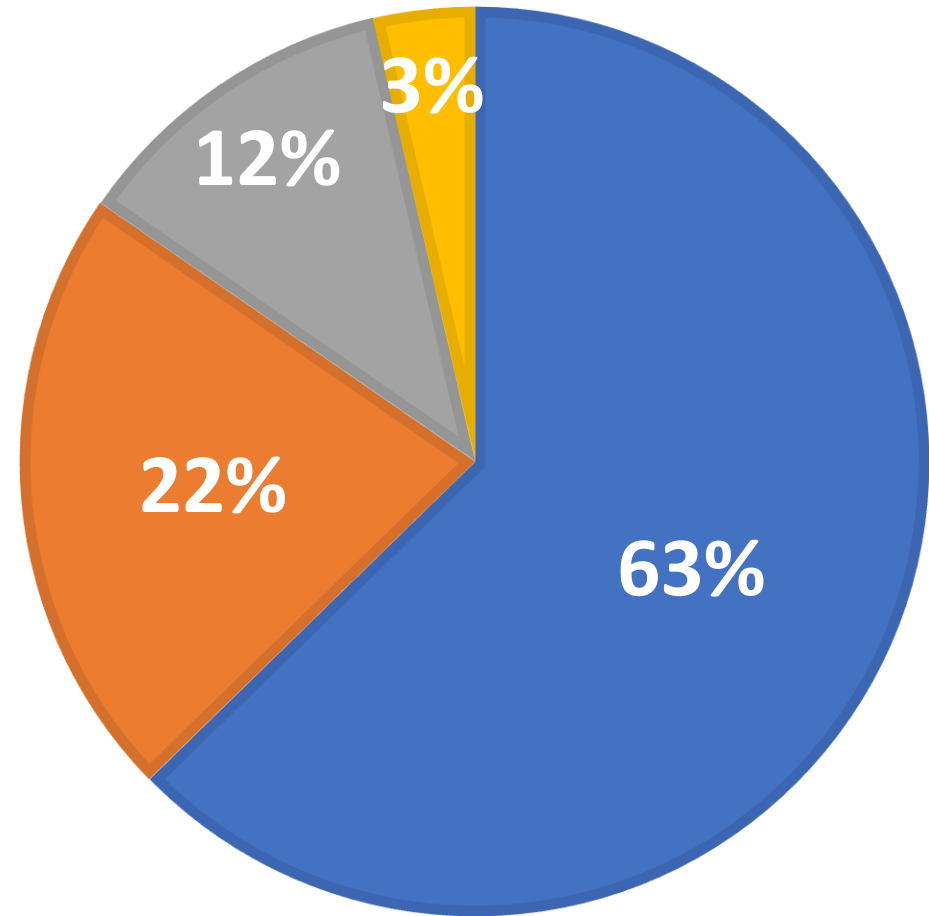
## 去年と比べて震災の話題が？

■ 減った ■ 変わらない ■ 増えた ■ わからない



## 震災の記憶や教訓の風化が進んだ？

■ そう思う・ややそう思う  
■ どちらでもない  
■ あまりそう思わない・そう思わない



- 「いつまでも被災者ではられない」（岩手県 男性 36歳）
- 「忘れてはいけないけれども、今とこれからが大きくなっている」（福島県 男性 60歳）
- 「風化させまいとは思っていても、どうしても忘れてしまう」（宮城県 女性 47歳）
- 「仕事が無くなり除染など復興の仕事していたが、仕事減により収入も減。住民が戻らない土地などを活用し、福島県の求人を増えるようにしたい」（福島県 女性 53歳）
- 「現在でもこれだけ風化しているのに、本当に100年後、それ以降まで震災の被害や経験を伝承できるのか」（宮城県 女性 37歳）
- 「津波に対する危機感が薄くなってきている」（岩手県 男性 38歳）
- 「いつまでも被災地とは言っていないとは思いますが、震災後に生まれた子どもたちも多くなっている...震災を忘れないよう、教訓として残せる取り組みは必要だと思う」（福島県 女性 57歳）
- 「とにかく働き口、仕事先。魅力的な職場環境。定住して生活が継続維持できる環境がないと、長くその場所に留まることができない」（岩手県 女性 52歳）
- 「仕事が減り、収入も減った。住宅ローンの返済は貯金を崩してぎりぎり」（福島県 女性 41歳）
- 「収入が減ったのに、燃料や食品などの物価が上がり家計を圧迫している」（岩手県 男性 53歳）
- 「多くの世帯が被災から立ち直れず厳しい生活を強いられています。経済的な支援が必要です」（宮城県 女性 61歳）
- 「被災者の記憶には鮮明に残っているが、被災者以外の方たちはコロナウイルスの影響もあり、忘れかけている」（岩手県 女性 51歳）
- 「仕事がなくしては住人は戻らない。10年の間に移転先で仕事に就いた若い人はなおさら戻らない。そのような現実を直視しないで復興地を整備しても...金の無駄使いにならないか」（福島県 男性 70歳）

# 膨張する仙台圏 縮小する沿岸部

県内人口 東日本大震災前との人口増減状況 (沿岸15市町) 単位:人				
	2022年6月	2011年3月	増減	増減率
仙台市	1,098,300	1,046,737	51,563	104.9%
石巻市	136,591	160,394	-23,803	85.2%
塩釜市	51,392	56,221	-4,829	91.4%
気仙沼市	59,048	73,154	-14,106	80.7%
名取市	78,831	73,603	5,228	107.1%
多賀城市	63,027	62,990	37	100.1%
岩沼市	43,905	44,160	-255	99.4%
東松島市	38,577	42,840	-4,263	90.0%
亘理町	32,945	34,795	-1,850	94.7%
山元町	11,826	16,608	-4,782	71.2%
松島町	13,039	15,014	-1,975	86.8%
七ヶ浜町	17,680	20,353	-2,673	86.9%
利府町	35,237	34,279	958	102.8%
女川町	6,202	9,932	-3,730	62.4%
南三陸町	11,857	17,378	-5,521	68.2%
宮城県計	2,281,841	2,346,853	-65,012	97.2%

- 大きな被害を受けた沿岸部から仙台圏に人口が移動し、集積が循環的に進む



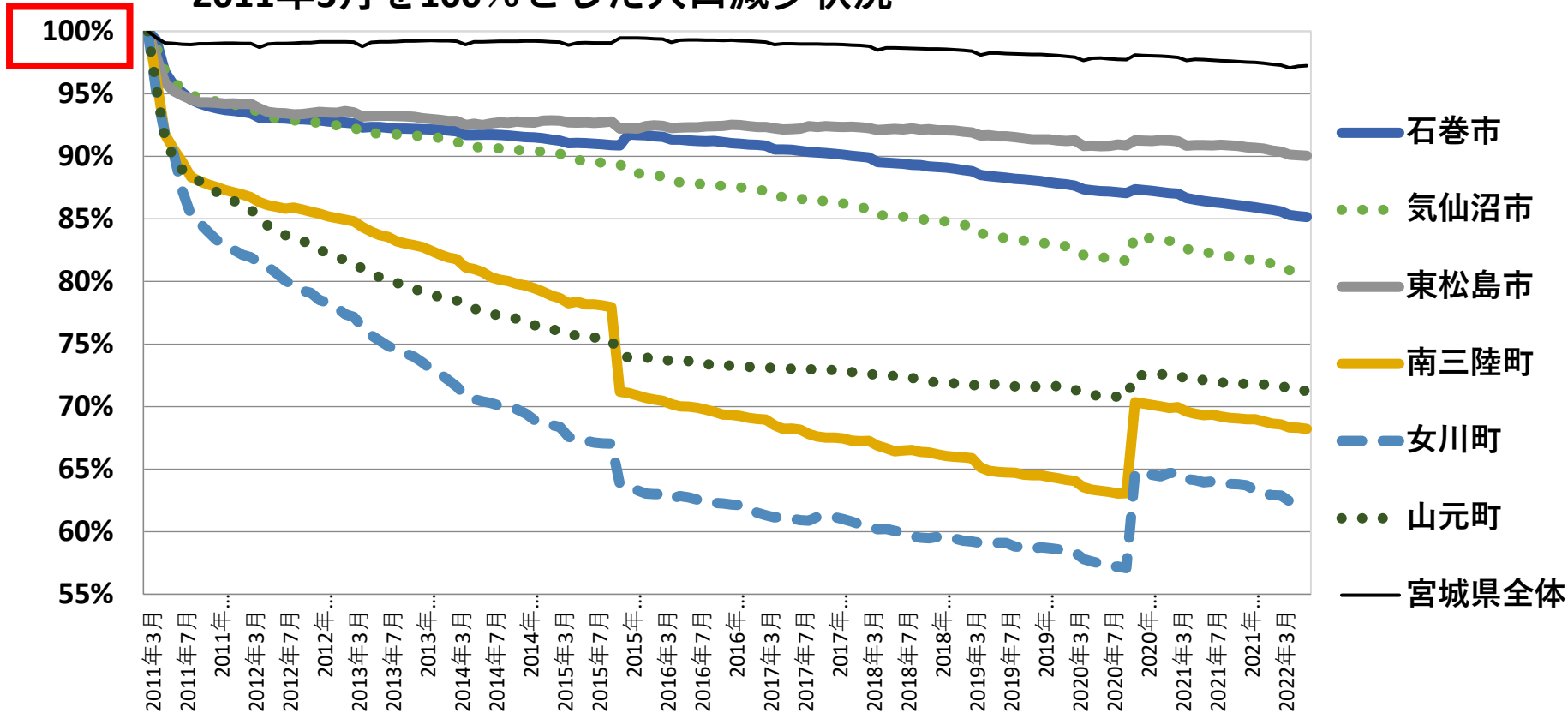
## 「衰退と集中」が固定化

- 国や県、被災市町村は震災から10年後の「地域の将来像を用意できてはいなかった。普通の過疎地に戻った先、どんな産業で稼ぎ、まち・むらの消滅を回避するか。膨張した仙台はどこまで東北をけん引できるのか」(朝日新聞2021年3月12日)
- 投下された社会資本は長年にわたり維持・管理費用がかかる。果たして人口減が進む自治体でその負担に耐えられるのか？

2022年6月1日現在

# 沿岸 6 市町の人口減状況

2011年3月を100%とした人口減少状況



➤ 依然人口減少には歯止めはかからず、反転の兆しも見られない

➤ 被災地で進む子ども減少（震災前比）

宮城県平均減少率	12.9%
女川町	50.7%
南三陸町	47.9%
気仙沼市	37.9%
山元町	36.5%
七ヶ浜町	32.4%
石巻市	27.9%

注) 2015年と2020年に女川・南三陸町等で大きく段差があるのは国勢調査数値を反映したことによるもの

出所: 「市町村別人口増減の推移 (推計人口)」 宮城県

注) 子どもは「15歳未満」・上表は県平均より減少率が10%以上高かった自治体

出所: 河北新報22年3月5日

# 東日本大震災前後の人口変化率

宮城県沿岸15市町

市区町村	A	B	C
	震災前5年間 (2006年～2011年)	震災～震災後5年 (2011年～2016年)	震災後5年～震災後10年 (2016年～2021年)
仙台市	2.6%	3.5%	0.9%
石巻市	-3.5%	-6.0%	-5.3%
塩竈市	-4.7%	-3.9%	-3.7%
気仙沼市	-5.5%	-9.6%	-8.0%
名取市	7.4%	5.7%	3.3%
多賀城市	0.4%	-1.1%	-0.1%
岩沼市	0.3%	1.7%	-0.9%
東松島市	-0.8%	-4.9%	-1.7%
亘理町	-1.0%	-2.7%	-2.1%
山元町	-5.6%	-22.0%	-4.0%
松島町	-6.8%	-4.3%	-8.1%
七ヶ浜町	-2.2%	-8.0%	-4.4%
利府町	6.0%	4.5%	-1.0%
女川町	-6.5%	-28.2%	-9.9%
南三陸町	-5.7%	-24.8%	-10.9%
宮城県合計	-0.1%	-0.1%	-1.8%

注1) 「震災～震災後5年間」数値は死者・関連死・行方不明者数を除いたもの。含めると宮城県全体で-0.64%の変化率であった。

注2) 「震災後5年～震災後10年」数値は2021年1月時点の数値。

注3) 各年数値は「宮城県統計人口(月報)3月1日」。但し2006年は公開情報が4月1日からしかないので、同日を使用。

## ➤ A 震災前からすでに人口減少が進んでいた

2006年から11年までの5年間では10市町がすでに人口減少のさなかにあった。

## ➤ B 震災で一気に人口流失 仙台圏へ流入

女川・南三陸・山元・気仙沼・石巻等の市町で人口が流失し、受け皿として仙台圏の人口が増加した。(震災による死者・関連死・行方不明者を含まず)

## ➤ C 震災前5年間(A)より人口減少率が高まった

人口を巡る県内の状況は震災前5年間の変化(-0.1%)より大幅に悪化し-1.8%となっている。人口増が続いていた仙台・名取・多賀城・岩沼・利府の市町も人口増が鈍り、震災後マイナスに転じる市町も。

しかし、県震災復興計画では人口想定もされず、抽象的な「理念」として「人口減少」「少子高齢化」等の解決を目ざす、と記しただけだった。

# 被災地の特徴をみない災害復興

➤ 進められた復興計画は被災地の社会的特質であった「人口減少」→「社会の縮減」を考慮したものではなかった。

「東日本大震災は日本の人口が減り始めてから初めて起きた地震災害でもある。これまでの地震被害は人口増加時代に起きている。単純化すれば、都市部であれば、空間だけを復興しておけば人が住まい、産業が埋まっていく。農山漁村であればそこに都市部で稼いだ税を多めに配分することで、元通りの空間にすることができた。しかし人口減少にはそれが期待できない（饗庭伸）※1」にも関わらず、人口縮減が想定されない復興計画が大半であった。実際に進んだ人口減少→社会の縮減に復興は対応しきれなかった。

県内の震災復興計画策定自治体は18市町



人口減少を想定したのは南三陸町と山元町の2町だけ※2



震災復興計画における人口想定と現状			単位：人	
	復興計画推定人口	2022年6月	差	推定比
山元町	2018年 13,700	11,826	-1,874	86.3%
南三陸町	2021年 14,555	11,857	-2,698	81.5%

➤ 人口減少→社会縮減によって生まれる事態

住宅の減少（空き家の増加）／商店の減少／社会的機能・サービスの低下（医療機関や学校の統廃合）／自治体職員の減少・公共サービスの減少（市町村合併、公共施設統廃合）／自治体財政の減少／地域経済の縮小（みやぎボイス2021田中重好尚綱学院大学教授）

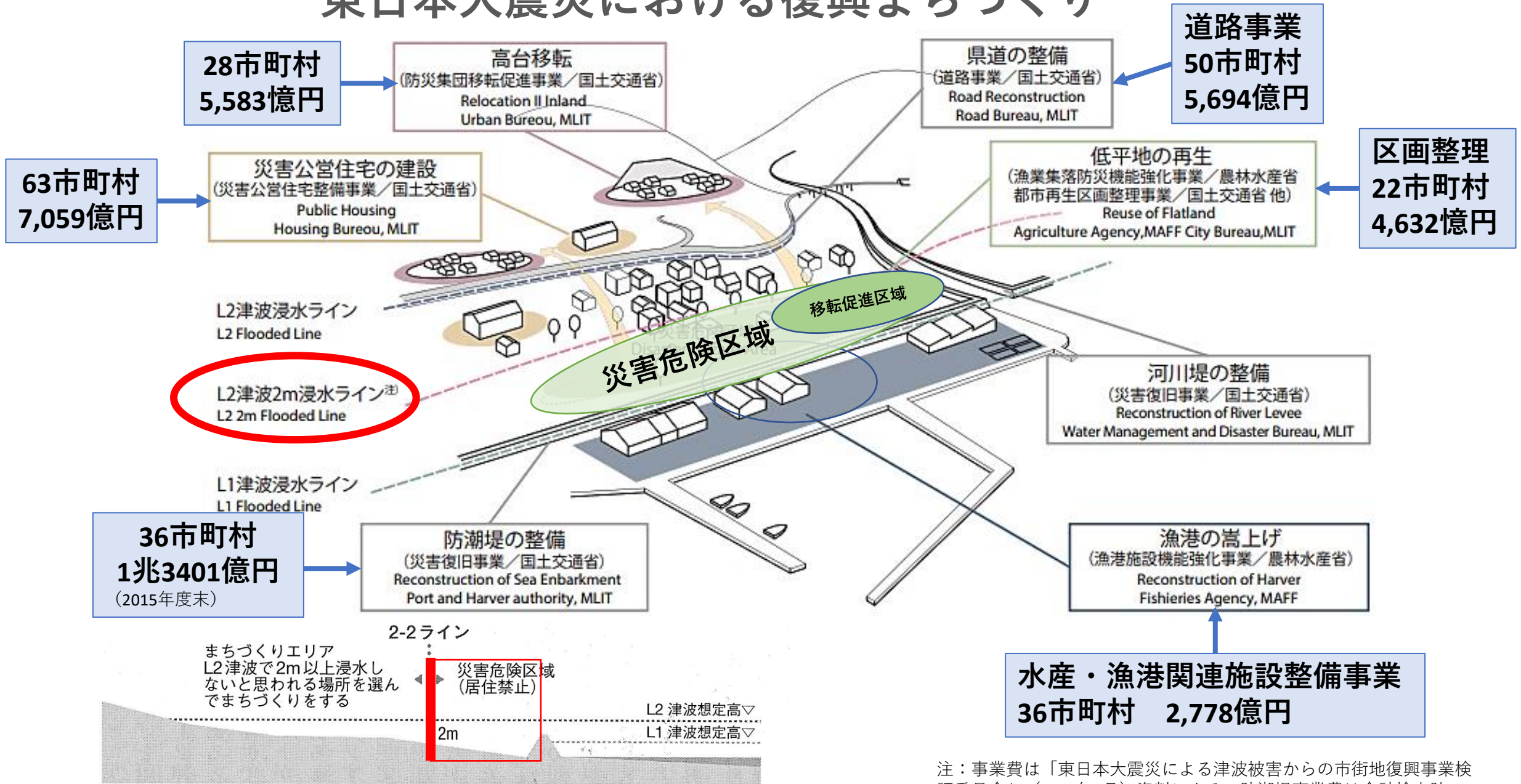
➔ 被災自治体の“新たな復興計画づくり”が必要

例：「女川未来ビジョン2021」

※1 『都市をたたむ』195p花伝社2015年 なお、同引用は「みやぎボイス2021」において田中重好尚綱学院大学教授も引用されている。

※2 『大規模災害からの復興に関する法律と復興まちづくりについて』都市研究センター副所長兼研究理事 佐々木昌二

# 東日本大震災における復興まちづくり



注：事業費は「東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会」（2020年6月）資料による。防潮堤事業費は会計検査院

# 宮城県 災害危険区域の指定、移転促進区域、防災集団移転促進事業 概括表

2021年4月9日時点 県民センター調べ

市町	市町面積			津波浸水状況		災害危険区域						移転促進地域				防災集団移転事業		建築制限注釈	
	市域面積 (km <sup>2</sup> )	可住面積 (km <sup>2</sup> )	可住面積割合	浸水面積概数 (km <sup>2</sup> )	可住地浸水率 (%)	災害危険区域面積 (km <sup>2</sup> )	浸水地域に対する指定率	指定根拠・区分・浸水深基準			区域数	移転促進地域面積 (km <sup>2</sup> )	災害危険区域に対する指定率	移転戸数 (戸)	計画地区数 (地区)	宅地用地数 (戸)			
								指定根拠		ゾーン区分								浸水深基準	
								津波シミュレーション	今次津波浸水域										
気仙沼市	333	93	27.9%	18	19.4%	13.9	77.2%	○	×	×	浸水予想区域全域	13	1.96	14.1%	4,581	51	907		
南三陸町	164	37	22.7%	10	26.9%	6.7	66.6%	×	○	×	概ね2m	24	1.37	20.6%	3,105	26	782		
石巻市	市街地 半島部	555	242	43.6%	73	30.2%	17.0	23.2%	○	×	×	基本的に明確な基準はないが今次津波の浸水域を見て判断	84	3.69	21.8%	6,291	56	1,464	
									×	○									
女川町	66	9	14.2%	3	32.1%	2.7	89.7%	○	○	×	浸水予想区域全域	13	0.69	25.7%	1,842	22	299	※津波災害に対し安全な構造に	
東松島市		102	72	70.6%	37	51.4%	12.0	32.5%	○	○	○	第1種：浸水深4m以上	7	2.03	16.9%	2,321	7	604	災害防止上支障がない時は○
												第2種：浸水深2～4m							
												第3種：浸水深2m未満							
塩釜市	18	15	84.8%	6	39.3%	0.1	2.3%	○	○	×	L2津波時浸水深2m以上	2	0.05	36.0%	70	2	4		
七ヶ浜町	13	11	86.2%	5	44.6%	2.0	39.8%	○	×	×	概ね2m	9	0.32	16.1%	556	5	194		
仙台市	786	341	43.4%	52	15.3%	12.1	23.3%	○	×	×	概ね2m	9	1.57	12.9%	1,857	14	734		
名取市	100	70	70.2%	27	38.5%	7.7	28.5%	×	○	×	概ね3m	6	0.71	9.2%	1,717	2	113		
岩沼市		61	47	76.6%	29	62.1%	10.6	36.4%	○	×	○	第1種：概ね2m～	6	1.34	12.7%	465	2	170	
												第2種：概ね2m							
亘理町	73	61	83.8%	35	57.2%	5.5	15.6%	○	×	×	浸水深概ね2m	3	0.48	8.8%	551	5	200	※災害に対し安全な構造に	
山元町		64	42	66.3%	24	56.6%	19.5	81.0%	○	○	○	第1種：3m～	6	1.16	6.0%	1,668	3	166	
												第2種：2m～3m							
												第3種：1m～2m							
12市町計	2,335	1,041	44.6%	319	30.6%	109.7	34.4%			-	-	182	15.37	14.0%	25,024	195	5,637		



# 今は口を噤む “過疎地版コンパクトシティ”推進



過疎地版コンパクトシティ推進  
水産業は漁港の集約と企業の参入促進で立て直す

日本大震災からの復興は、災害に強いまちづくりが不可欠だが、それだけでは十分でない。人口減少や少子高齢化を踏まえて、効果よく復興する上にはまちをつくり変えつつ、活性化させることが重要だ。経済の復興がなければ真の復興はない。

村井嘉浩知事は復興に向けて過疎地版コンパクトシティに踏み、漁港の集約と民間企業の参入促進で水産業を立て直すことに意欲を示している。

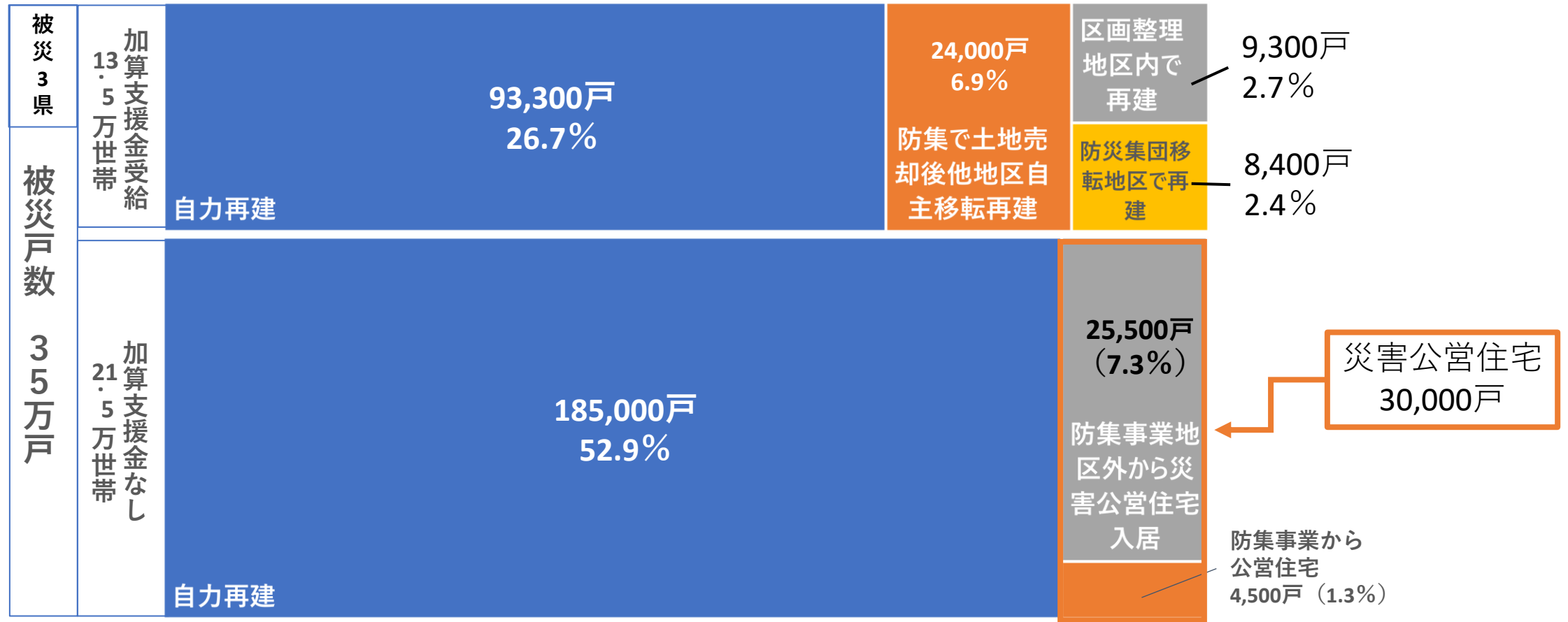
【取材は本誌編集員、山中 充弘】

出典：「日経コンストラクション」  
2011年8月

- ▶ 阪神大震災では、土地は基本的にそのまま残りました。東日本大震災でも土地は残りましたが、そのままでは使えない土地になってしまった。地盤沈下したり津波で潮をかぶったりして、同じ場所に再建するのは難しい。
- ▶ 従って、産業施設は沿岸部に、人が逃げることができるようにしたうえで配置します。少なくとも住まいは高台に、低平地であれば海から離れたところに持っていく。そして、**新しくつくるところはコンパクトシティー、スマートシティー\*の発想で、環境負荷が小さくて将来のモデルになる地域づくり**をしていこうと考えています。
- ▶ 今回は残念ながら、何もかも無くなってしまった。嫌でもゼロからまちをつくり直さなければなりません。その点では、**都心部でない過疎地で、モデル的なコンパクトシティーをつくる初めての社会実験になる**と思います。
- ▶ 仕事の場所は沿岸部で、住まいが広いエリアに点在していた地域であれば、**住まいをかなり集約することになります。過疎地で住まいを集約して近代的な都市をつくるという意味では、初めてのケースになるでしょう。**

\*スマートシティー：再生可能エネルギーとエネルギーを制御するITなどを組み合わせてつくる環境負荷の小さな次世代都市

# 東日本大震災における住宅再建の全体構造（被災3県）

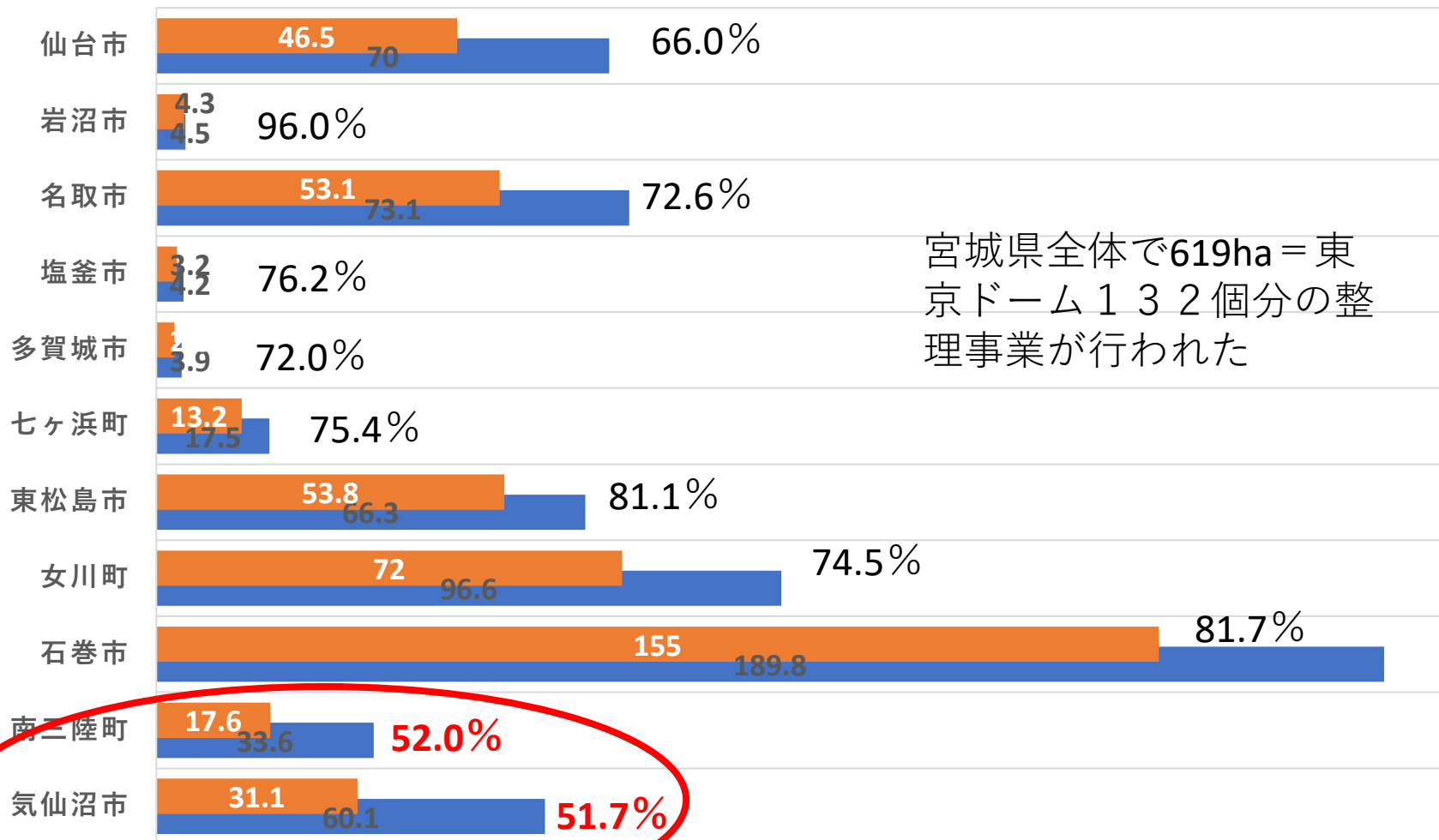


- 被災3県の住宅復興の79.6%（加算支援金有無計）は「自力再建」だった。加算支援金を受け取らず自力再建した世帯が52%を超える
- 災害公営住宅は30,000戸比較的大きなシェアを占め、一定の役割果たす
- 防集・区画整理による住宅再建数は多くはない

# 土地区画整理事業における土地活用状況

2020年12月末時点

■ 土地活用済面積 (ha) ■ 造成完了面積 (ha) %は活用率



宮城県全体で619ha = 東京ドーム132個分の整理事業が行われた

## 活用が遅れている地区

市町	地区	活用率
気仙沼市	南気仙沼	47%
気仙沼市	鹿折	54%
七ヶ浜町	代ヶ崎浜A	57%
石巻市	湊北	71%
多賀城市	宮内	72%
女川町	中心部	73%
石巻市	下釜第一	74%
七ヶ浜町	花渚浜	77%
塩釜市	藤倉二丁目	77%
塩釜市	北浜	78%
七ヶ浜町	代ヶ崎浜B	79%

# 造成宅地の半分以上が活用されていない 南気仙沼地区土地区画整理事業

供給済み 21.7 ha  
未活用 11.4 ha

未活用率 52.5%

2021年4月3日 河北新報

## 気仙沼市

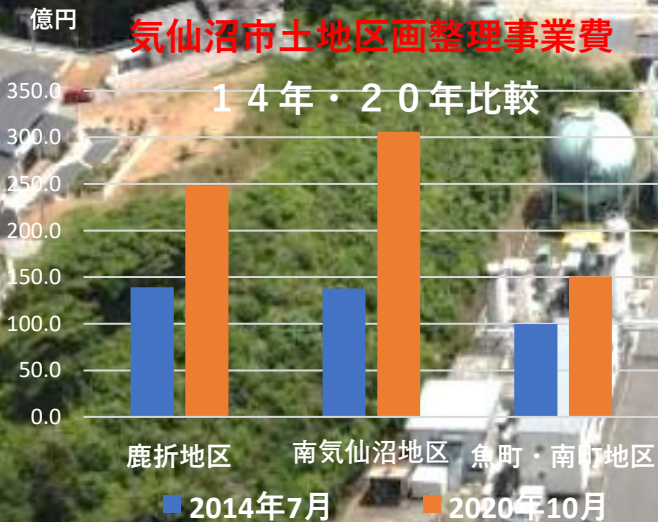
### 土地区画整理事業費

- 鹿折 約248億円
  - 南気仙沼 約306億円
  - 魚町・南町 約151億円
  - 松崎片浜 約4億円
- 計約708億円が投入された

出所：「復旧・復興事業の取組状況と課題」気仙沼市 2020年10月12日

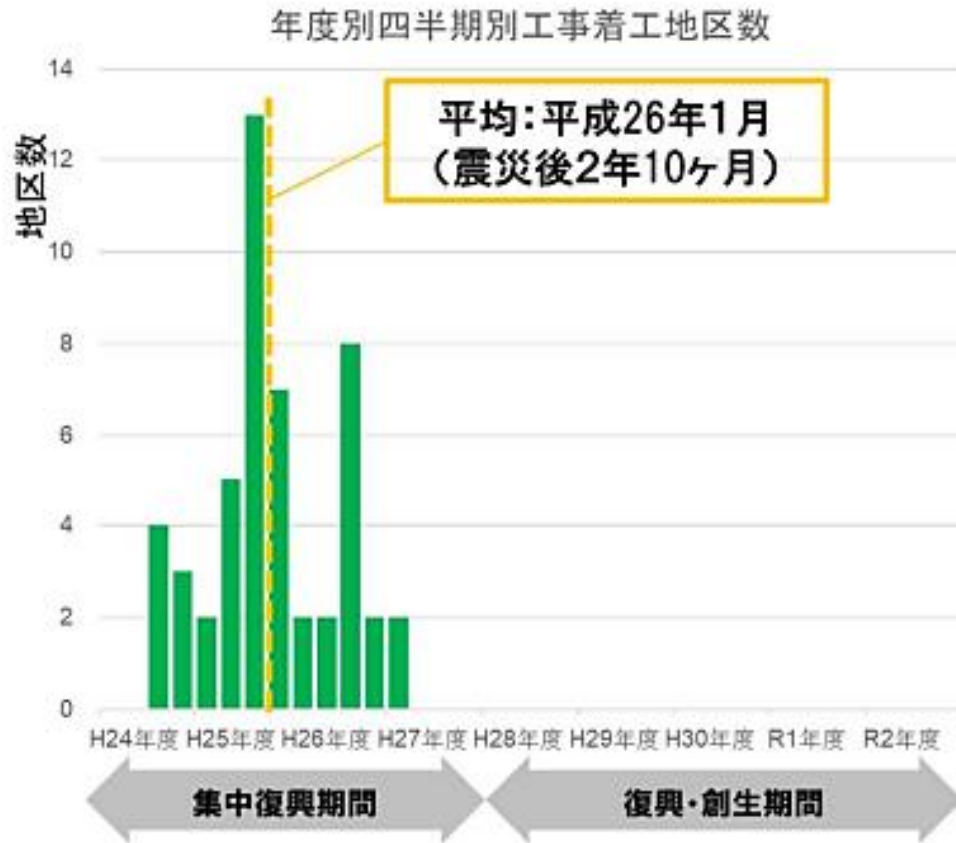
大川公園上空より大島亀山方向  
(2020年10月)

気仙沼市ホームページ 「南気仙沼地区の整備状況について」より



# 土地区画整理事業の着工・完成時期

あまりに遅れた造成完了



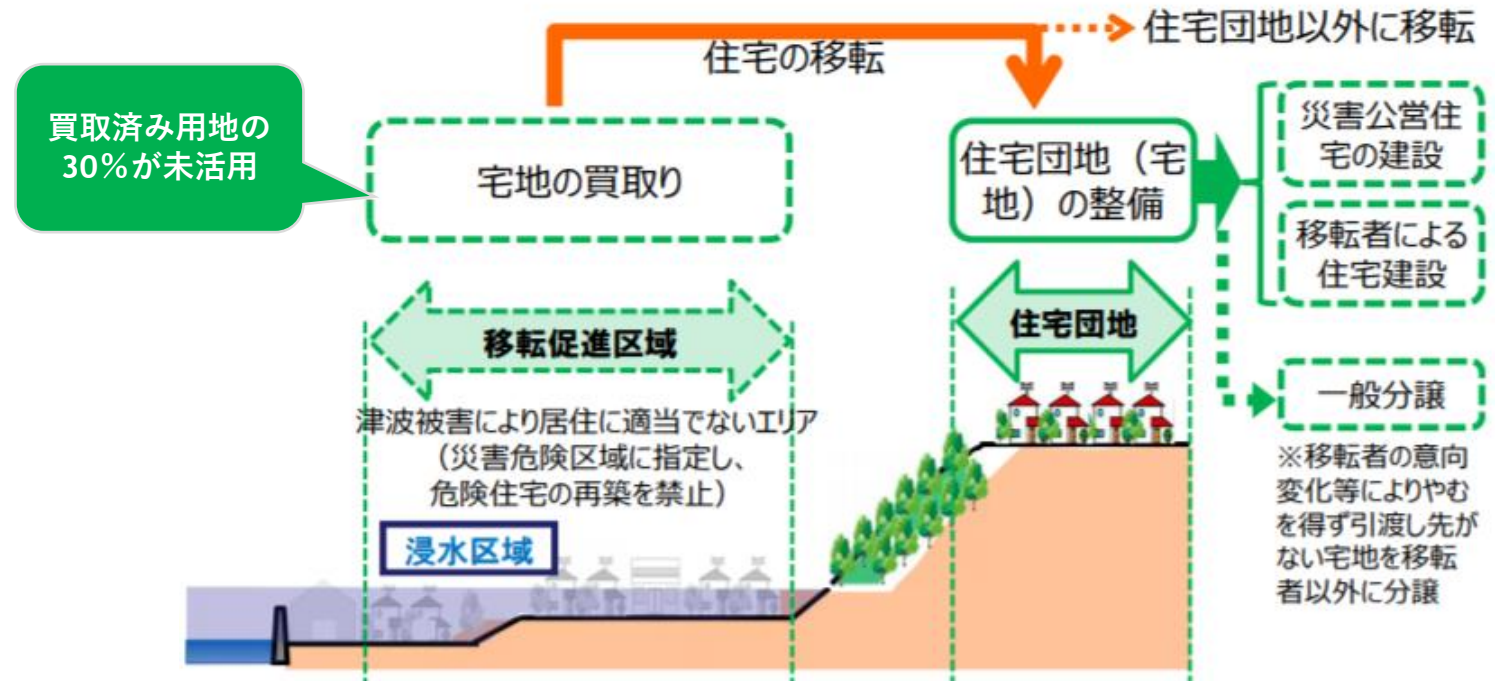
出所：東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会とりまとめ  
県民センター ニュースレター69号参照

# 防災集団移転促進事業の現状

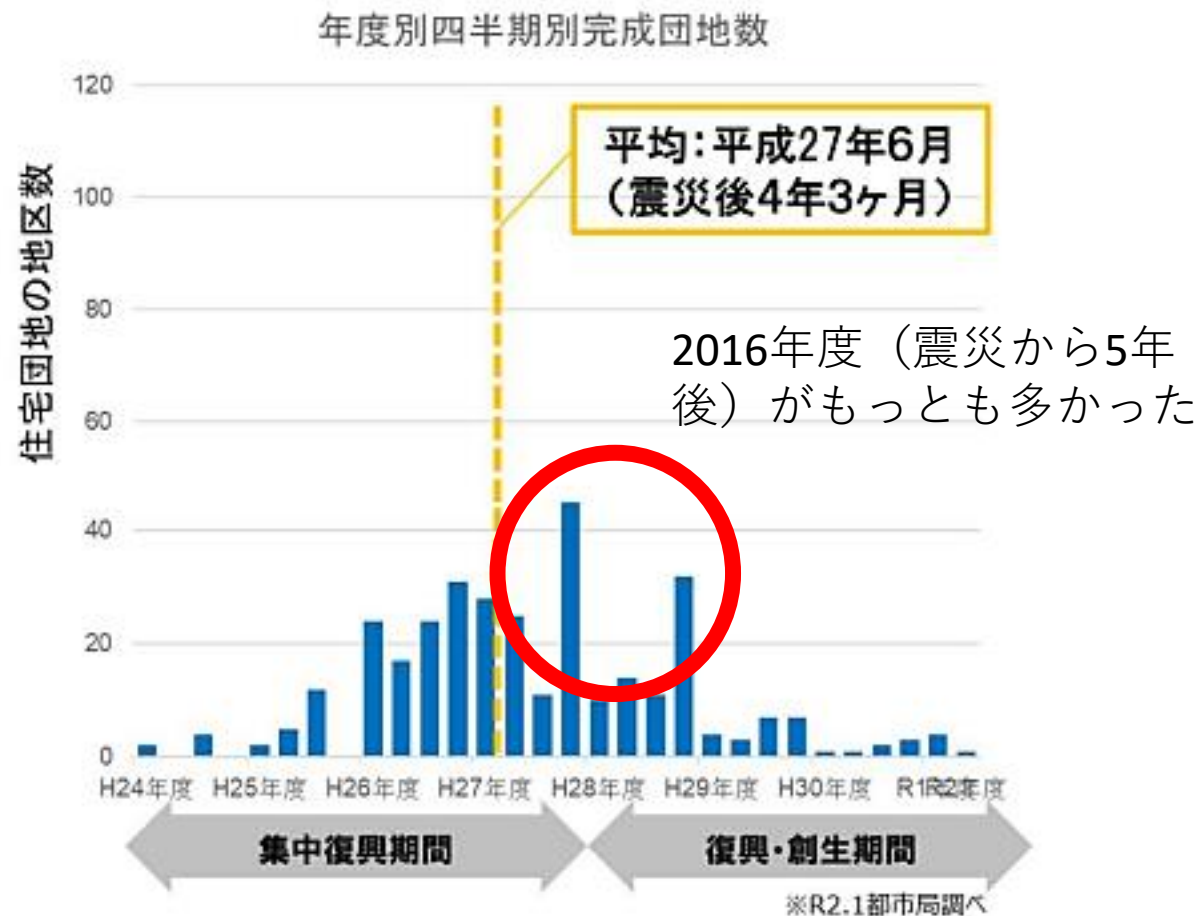
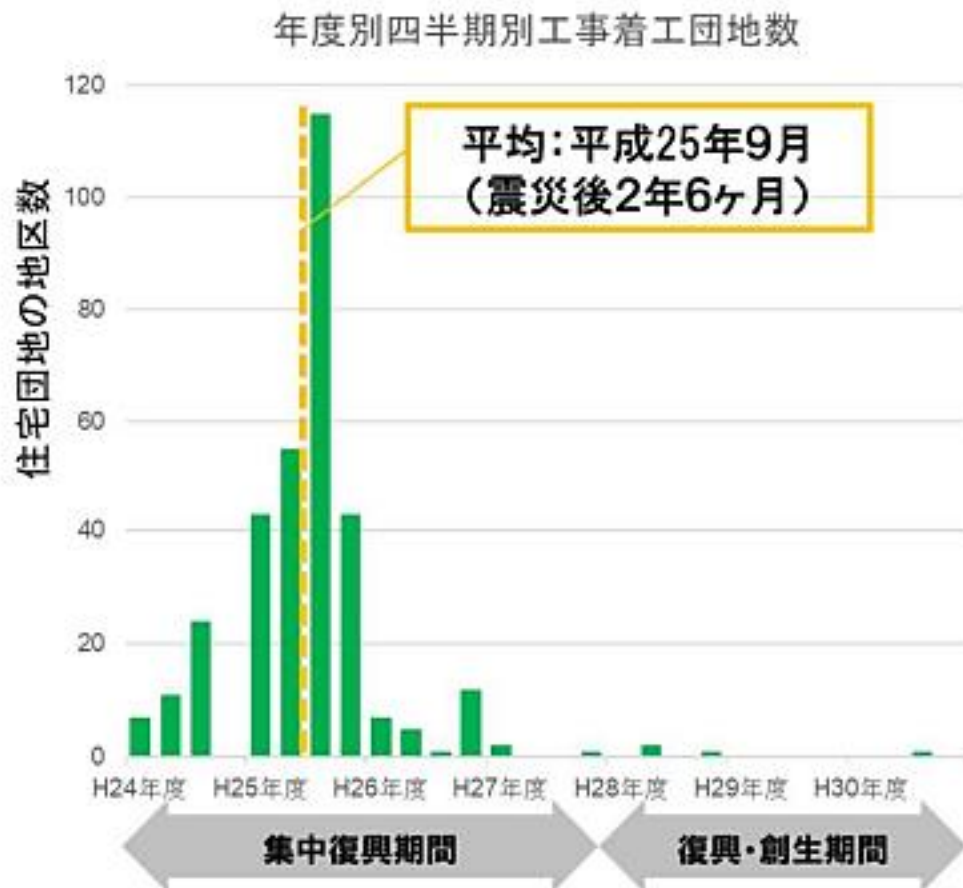
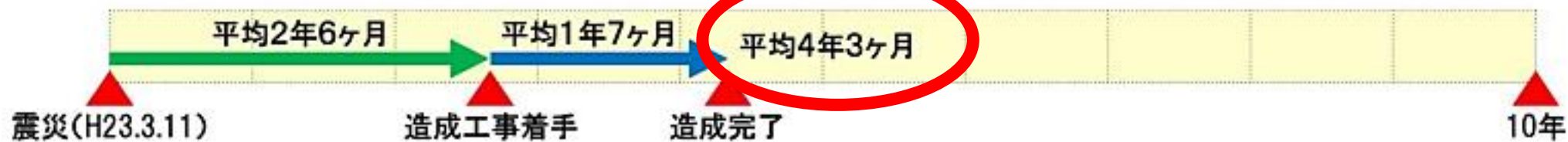
2021年1月末時点

市町名	地区数	住宅団地	
		面積 (ha)	住宅戸数
気仙沼市	51	87.7	907
南三陸町	26	68.6	782
石巻市	56	151.0	1,464
女川町	22	39.5	298
東松島市	7	46.1	604
塩釜市	2	1.3	4
七ヶ浜町	5	17.4	194
仙台市	14	33.5	734
名取市	2	11.9	113
岩沼市	2	20.3	170
亘理町	5	12.6	200
山元町	3	21.3	166
<b>計</b>	<b>195</b>	<b>511.2</b>	<b>5,636</b>

- 完成は2019年1月の女川町堀切山団地が最終
- 移転予定者の意向変化等により移転者以外への一般分譲は224戸（全戸数の4%：2018年12月末時点）
- 空き区画戸数は182戸（同3.2%）
- 移転元地の30%が未活用のまま（2020年12月末時点）。



# 防災集団移転促進事業の団地の着工・完成時期



地域	地区名	面積 (㎡)	戸数			空き区画
			民間宅地	災害公営	合計	
石巻市街地域	新蛇田	214,986	525	320	845	0
	新蛇田南	88,995	179	145	324	0
	あけぼの北	27,936	35	127	162	0
	新渡波	47,075	44	40	84	0
	新渡波西	38,253	32	29	61	0
地域計		417,245	815	661	1,476	0
石巻市半島地域	祝田	2,970	3	3	6	1
	佐須	21,705	11	4	15	5
	小竹浜	2,891	1	5	6	0
	折浜・蛤浜	17,222	6	6	12	0
	桃浦	16,554	3	2	5	0
	月浦	6,207	4	4	8	0
	荻浜	26,972	11	2	13	0
	牧浜	14,518	5	7	12	2
	竹浜	5,258	2	3	5	0
	鹿立浜	16,216	9	1	10	1
	福貴浦	21,482	18	2	20	2
地域計		151,995	73	39	112	11
牡鹿地域	小網倉・清水田浜	22,610	13	11	24	1
	大原浜	18,083	10	5	15	4
	給分浜	19,737	14	12	26	1
	小淵浜	57,664	33	27	60	6
	十八成浜	27,800	7	24	31	0
	鮎川浜（清崎団地）	28,853	13	18	31	1
	鮎川浜（熊野団地）	27,750	2	32	34	0
	泊浜	7,100	2	5	7	1
	谷川浜・祝浜	16,879	8	0	8	1
	大谷川	17,851	13	1	14	4
	鮫浦	15,079	6	10	16	3
	前網浜	11,188	8	6	14	0
	寄磯浜	26,492	9	6	15	1
	地域計		297,086	138	157	295

地域	地区名	面積 (㎡)	戸数			空き区画
			民間宅地	災害公営	合計	
地域北	河北	193,956	135	237	372	0
	間垣	7,340	3	2	5	0
地域計		201,296	138	239	377	0
雄勝地域	名振	16,497	8	17	25	4
	船越	26,692	11	15	26	5
	熊沢・大須	3,739	3	5	8	1
	羽板・桑浜	3,957	3	2	5	0
	立浜	14,917	12	3	15	0
	大浜	9,775	6	2	8	0
	小島	2,927	7	3	10	2
	明神	7,001	7	2	9	2
	雄勝中心部A	20,583	5	12	17	1
	雄勝中心部B	50,852	14	16	30	1
	唐桑	9,294	4	1	5	0
水浜	17,732	12	11	23	3	
分浜	7,356	5	1	6	4	
波板	3,792	1	5	6	0	
地域計		195,114	98	95	193	23
北上地域	大指	8,899	4	0	4	0
	小指	14,166	12	0	12	0
	相川	18,493	19	2	21	4
	小泊・大室	41,064	41	13	54	4
	小室	13,603	18	0	18	1
	白浜・長塩谷	28,270	23	0	23	5
	月浜・吉浜	18,698	9	3	12	1
	にっこり団地	69,906	33	54	87	7
	釜谷崎	6,001	6	0	6	0
地域計		219,100	165	72	237	22
総計		1,481,836	1,427	1,263	2,690	79

出所：「東日本大震災における防災集団移転促進事業の市町村別実施状況一覧（2022年3月末時点）」

## 石巻市防災集団移転促進事業

- 民間宅地の57%、災害公営住宅の52%が石巻新市街地で開発された
- 半島部・旧牡鹿旧河北・旧雄勝・旧北上地域では高台に小さな住宅団地が多数開発された

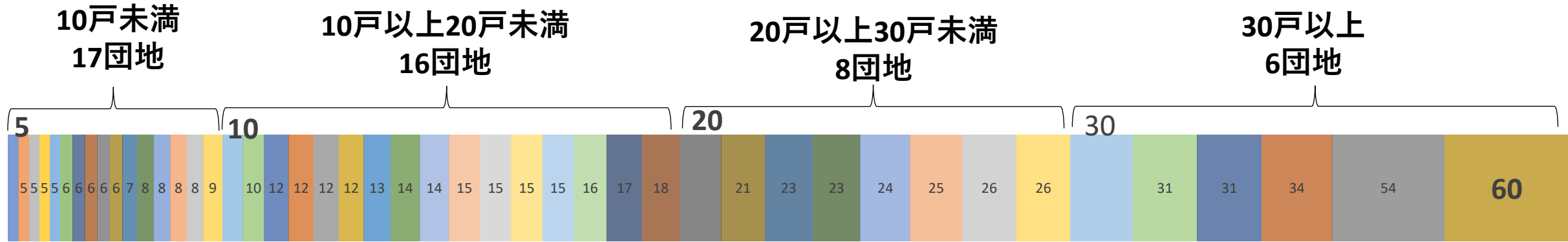


雄勝分浜団地 6区画中4区画が空いている



# 防災集団移転住宅54団地ごとの戸数（民間宅地・災害公営住宅）

➤ **60戸以下団地** 石巻市半島部・牡鹿・河北・雄勝・北上地区 **47団地 755戸**

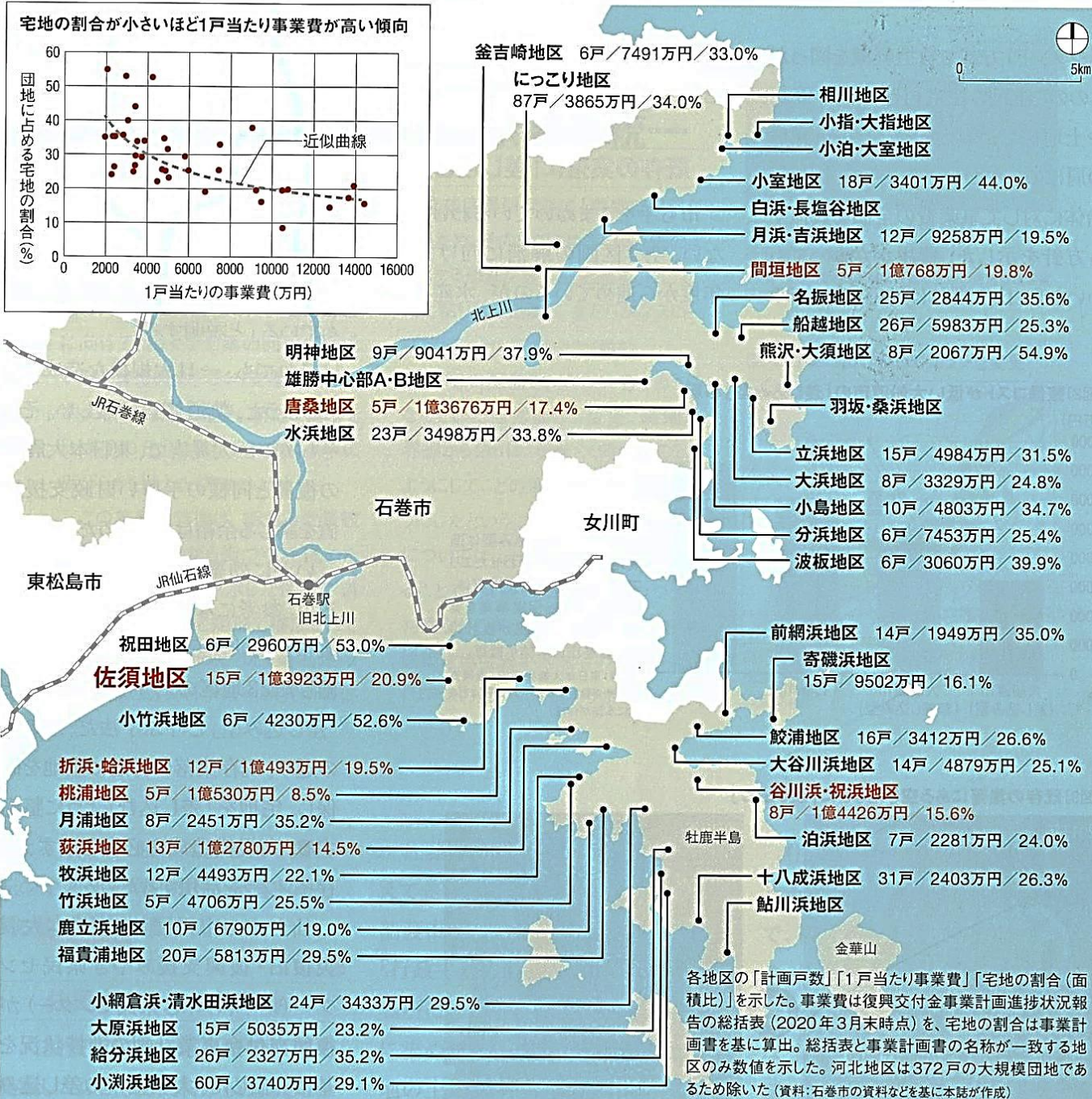


➤ **61戸以上団地** 石巻新市街地+にっこり団地（北上）・河北（河北） **7団地 1935戸**



出所：「東日本大震災における防災集団移転促進事業の市町村別実施状況一覧（2022年3月末時点）を加工

【図1】高コストになった石巻市半島部の高台移転



# “過疎地版コンパクトシティ” 11年後の実態

## 石巻市

- 防災集団移転促進事業 956億円
- 蛇田・渡波内陸移転事業 356億円
- 災害公営住宅事業 1504億円

約2,816億円が投入された

石巻市の復旧・復興総事業費は 総額1兆2,338億円。震災前の年間予算の20年分が投入された。

出所：「石巻市の復興状況について（令和4年4月）」

# 石巻市半島部防集団地の持続可能性 (萩浜支所管内)

	世帯数				人口				防集団地 整備戸数
	震災前	震災後	震災前比	震災前差	震災前	震災後	震災前比	震災前差	
折浜	21	20	95%	-1	60	40	67%	-20	12
蛤浜	9	3	33%	-6	25	9	36%	-16	
桃浦	68	17	25%	-51	165	29	18%	-136	5
月浦	36	11	31%	-25	104	25	24%	-79	8
侍浜	12	6	50%	-6	34	12	35%	-22	
萩浜	54	15	28%	-39	155	37	24%	-118	13
小積浜	24	7	29%	-17	64	17	27%	-47	
牧浜	29	27	93%	-2	77	45	58%	-32	12
竹浜	12	6	50%	-6	45	27	60%	-18	5
狐崎浜	30	42	140%	12	112	105	94%	-7	
鹿立浜	11	10	91%	-1	44	36	82%	-8	10
福貴浦	38	36	95%	-2	150	98	65%	-52	20
合計	344	200	58%	-144	1,035	480	46%	-555	85
震災前：2011年2月末		震災後：2022年6月末		出所：石巻市HP					
防集団地整備戸数は住宅敷地と公営住宅敷地数									

- 将来的に安定的な後継利用が可能  
なように人口集積規模やアクセ  
シビリティが備えられていることが求めら  
れた。
- しかし、小規模団地の立地地区は  
人口減少が止まらない。
- 集落崩壊の危機が現実化している。
- 移転元地の利活用が進んでいない



桃浦防集住宅団地

桃浦水産特区は「持続的で安定的な地域産業形成による桃浦地区のコミュニティ再生と復興を推進し、桃浦地区の経済的社会的活性化を図る\*1」目的だったが、コミュニティは再生されなかった。\*1 「桃浦地区復興推進計画」

# 有り得た「差込型防災集団移転」という道



大船渡市末崎 梅神地区の差込型防災集団移転（13戸）  
○印住宅が既存宅地に差し込まれるように建設された住宅（写真外にも4戸建設）



七ヶ浜町 松ヶ浜西原地区  
既存集落に隣接して地区防災センター、災害公営住宅を設けた一体的住区形成が進められた。

- 防集自力再建
- 災害公営

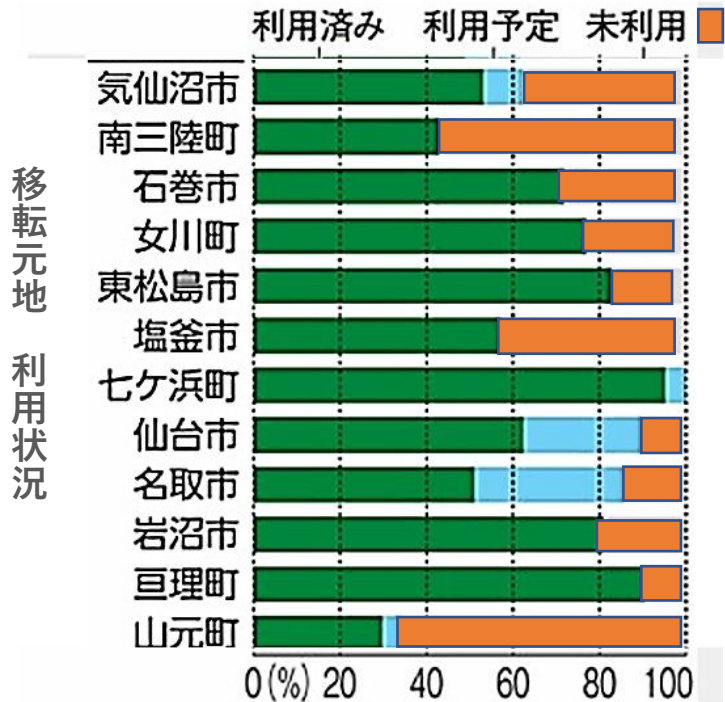
# 防集移転元地の30%は利用予定がない

防災集団移転促進事業 移転元地の状況				2020年12月末時点		出所：復興庁			
都道府県	買取済面積 (ha)	活用開始決定済		現時点で利用予定無し					
		(ha)	割合 (%)	(ha)	割合 (%)	構想有		構想無	
						(ha)	割合 (%)	(ha)	割合 (%)
岩手県	324.1	186.8	57.6%	137.3	42.4%	18.1	5.6%	119.2	36.8%
宮城県	1143.2	807.6	70.6%	335.6	29.4%	71.3	6.2%	264.4	23.1%
福島県	664.7	488.6	73.5%	176.1	26.5%	39.3	5.9%	136.8	20.6%
合計	2132.0	1483.0	69.6%	649.0	30.4%	128.7	6.0%	520.4	24.4%



宮城県は335.6ha = 東京ドーム71個分に相当する移転元地が利用予定がないままになっている。

\* 「活用開始決定済」は活用開始済及び活用開始予定のもの合計 \* 面積は端数の関係で合計で符号しない場合がある。



- 移転元地が点在し、一体利用が難しい。宅地は買い取られたが企業の所有地等は対象外で、まとまった土地が確保しづらい  
民有地の中に市有地が点在する例もあり、虫食い状態になっている。
- 土地の相続が済んでいなかったり、地権者が海外にいて連絡がとれないなどの例が多い。「買取自体が全部終了するのに数十年かかる」という自治体もある。
- 仙台市周辺で事業環境が良いエリアは利活用が進んでいるが、その他沿岸部では「利用済」といっても公園・広場・緑地とか公共施設用地での利用が多く、企業用地としての活用が期待できる状況にはない。

# 災害公営住宅

➤ 災害公営住宅は原則発災から3年経過すると被災者以外の入居が認められる。15年以降一般入居が始まり、空室は減少した。  
空室率17年6.9%→22年4.6%

➤ 仙台市復興公営住宅における町内会加入率は約100%～50%以下と差がある  
コミュニティ形成の基盤となる町内会運営は、被災者と一般入居者の混住という問題を抱えながら努力が続けられている。



**自治会（町内会）任せにしない支援が必要**

## 宮城県内市町村における災害公営住宅の状況

2022年3月31日時点（宮城県住宅課）

東日本大震災復旧・復興支援みやぎ県民センター

市区町村	公営住宅 管理戸数 (A)	一般公営 住宅 (B)	災害公営住宅												
			管理戸数 (C)	入居戸数状況					実入居 者数 (F)	入居被災者状況					
				戸数 (D)	入居率	被災者 入居戸数 (E)	一般 入居戸数	一般 入居率		高齢者（65歳以上）			単身高齢世帯（65歳以上）		
										高齢化率	市町全体 高齢化率	単身高齢 世帯率	市町全体 単 身高齢化率		
仙台市	11,674	8,496	3,178	3,036	95.5%	2,529	507	16.7%	4,666	2,206	47.3%	24.4%	1,002	39.6%	28.3%
石巻市	5,282	841	4,441	4,253	95.8%	3,758	495	11.6%	6,484	3,184	49.1%	33.6%	1,297	34.5%	22.6%
塩竈市	925	535	390	362	92.8%	276	86	23.8%	494	276	55.9%	34.0%	95	34.4%	23.3%
気仙沼市	2,517	430	2,087	1,949	93.4%	1,627	322	16.5%	2,949	1,464	49.6%	38.7%	518	31.8%	21.1%
名取市	878	223	655	644	98.3%	515	129	20.0%	947	483	51.0%	23.1%	164	31.8%	18.3%
多賀城市	849	317	532	492	92.5%	428	64	13.0%	858	407	47.4%	25.2%	130	30.4%	22.4%
岩沼市	466	256	210	207	98.6%	171	36	17.4%	344	150	43.6%	26.8%	46	26.9%	17.9%
登米市	838	754	84	78	92.9%	71	7	9.0%	120	66	55.0%	35.5%	29	40.8%	10.9%
栗原市	735	720	15	15	100.0%	8	7	46.7%	14	12	85.7%	40.5%	2	25.0%	15.4%
東松島市	1,481	380	1,101	1,054	95.7%	875	179	17.0%	1,691	710	42.0%	29.7%	388	44.3%	18.5%
大崎市	1,681	1,505	176	156	88.6%	118	38	24.4%	219	110	50.2%	30.6%	33	28.0%	16.7%
亘理町	680	203	477	460	96.4%	344	116	25.2%	574	330	57.5%	31.7%	142	41.3%	14.9%
山元町	626	136	490	471	96.1%	405	66	14.0%	690	390	56.5%	41.2%	152	37.5%	18.1%
松島町	208	156	52	52	100.0%	48	4	7.7%	90	17	18.9%	39.2%	17	35.4%	18.8%
七ヶ浜町	212	0	212	207	97.6%	147	60	29.0%	258	146	56.6%	31.4%	54	36.7%	12.5%
利府町	149	124	25	24	96.0%	24	0	0.0%	46	21	45.7%	24.1%	5	20.8%	15.3%
大郷町	95	92	3	3	100.0%	3	0	0.0%	5	2	40.0%	38.0%	1	33.3%	14.7%
涌谷町	292	244	48	45	93.8%	38	7	15.6%	81	32	39.5%	37.4%	9	23.7%	16.1%
美里町	330	290	40	40	100.0%	19	21	52.5%	35	13	37.1%	35.7%	5	26.3%	15.4%
女川町	953	107	846	809	95.6%	680	129	15.9%	1,235	667	54.0%	38.9%	233	34.3%	23.3%
南三陸町	826	88	738	716	97.0%	576	140	19.6%	1,193	622	52.1%	37.7%	47	8.2%	12.7%
合計	31,697	15,897	15,800	15,073	95.4%	12,660	2,413	16.0%	22,993	11,308	49.2%	28.4%	4,369	34.5%	21.6%

2021/3/31時点

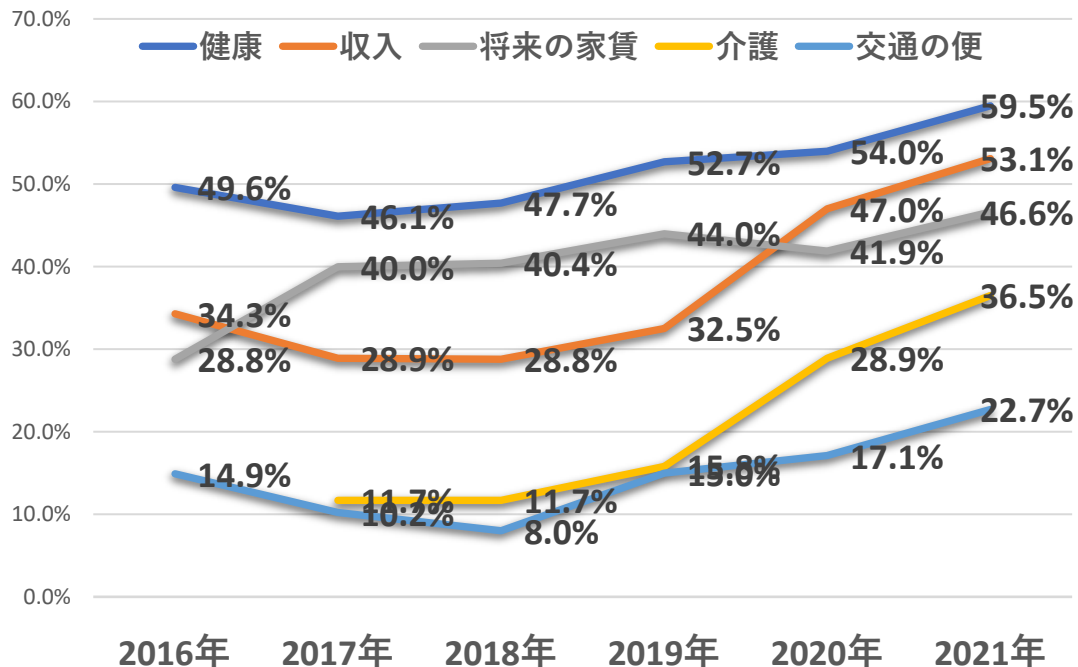
2021/3/31時点

\*2022年3月31日現在数値 県住宅課まとめ 入居率、高齢化率等は県民センターまとめ

\*太枠自治体は宮城県住宅供給公社に管理委託

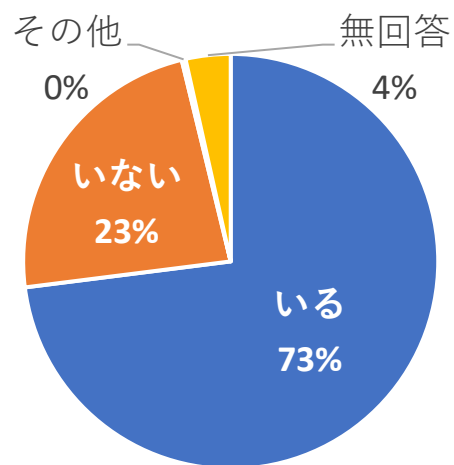
# 災害公営住宅入居者健康調査が示すもの

## ➤ 入居者が「心配に思うこと」の経年推移

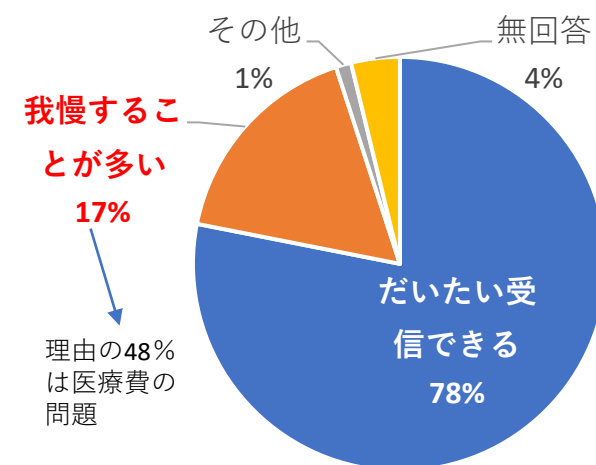


- ✓ 5つの指標は16年調査以来全てスコアが上がっている
- ✓ 付き合いが減り、相談相手がいない人が23%
- ✓ 医療費支出を増やさないよう受診抑制している
- ✓ 家賃の支払いほぼ半数が「苦しい」

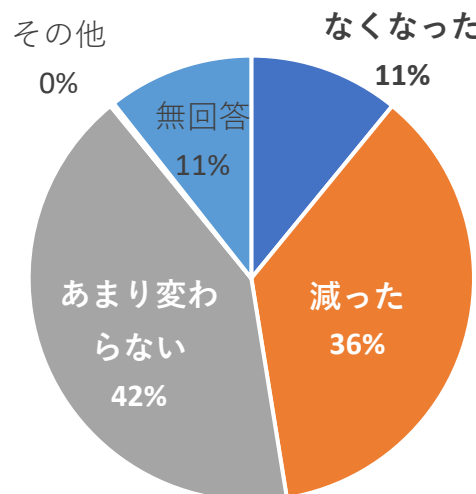
## ➤ 困ったときの相談相手



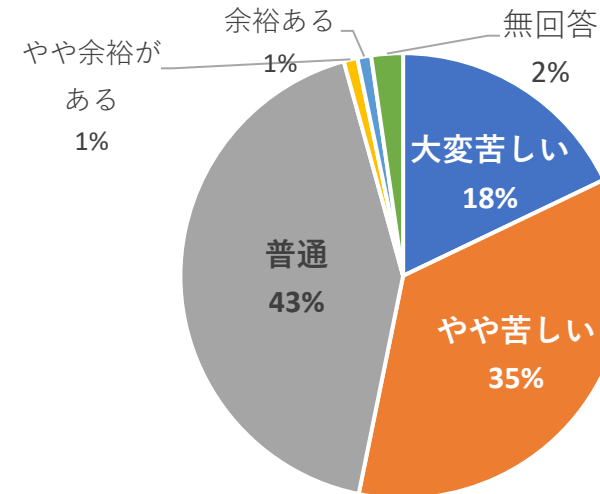
## ➤ 体調が悪い時の受診



## ➤ コロナによる人付き合いへの影響



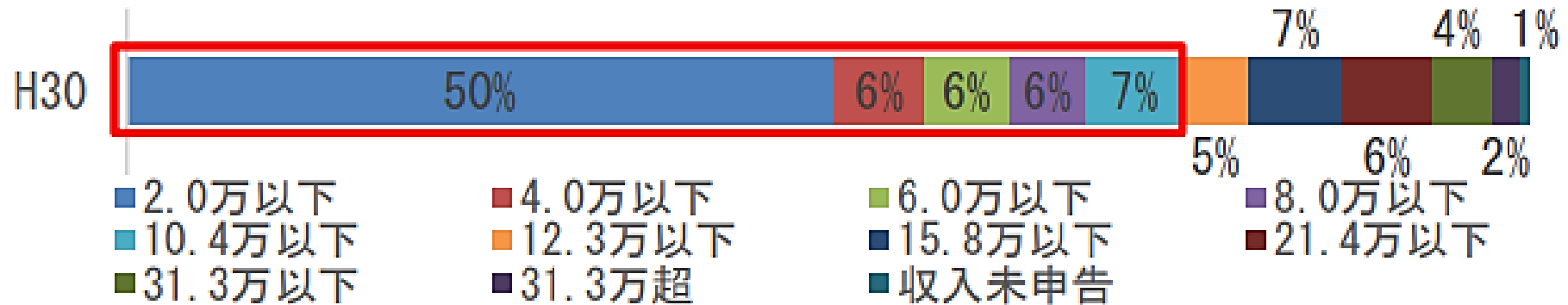
## ➤ 家賃の支払い



出所：「2021年度災害公営住宅健康調査」宮城県民主医療機関連合会2022年3月3日

## 厳しい入居者の暮らし

- 被災3県の公営住宅入居者の75%が月収10.4万以下



- これまで、近傍同種家賃より平均約85%（約9.8万円）の家賃減免を実施。また、被災3県の家賃低廉化等に係る費用の7/8等を国が支援。

➡ 来年度以降も上記減免措置を継続しない場合、災害公営住宅入居者の生活を圧迫することに加え、被災3県の負担が増加。



# 一筋縄ではない 「地域（災害公営住宅）コミュニティの再生」

## 団地生活における困りごと(3県合計)

	あてはまる	やや当てはまる	ややあてはまらない	あてはまらない
誰が入居者かわからない	33.0%	36.2%	18.2%	12.7%
困りごとを相談する相手がない	24.5%	22.5%	26.1%	26.9%
集合住宅になじめない	14.3%	26.3%	31.3%	28.2%
住居内の使い勝手が悪い	11.6%	19.6%	31.5%	37.4%
買い物などの交通が不便	13.0%	16.5%	26.2%	44.3%
生活騒音が気になる	11.2%	18.0%	27.5%	43.3%
ゴミの捨て方がよくない	9.2%	19.0%	27.2%	44.6%
団地内の人間関係がよくない	8.1%	19.5%	39.1%	33.4%
買い物の交通手段がない	9.0%	12.3%	20.8%	58.0%
集会所がない/遠い	3.6%	3.1%	9.8%	83.5%

- お互い、誰が入居者かわからないなかでコミュニティづくりは困難
- 新入居者が入居しても自治会長にも知らせがない（仙台市）
- 入居者は困りごとを相談する相手もなく、孤立していく
- 自治会等が「見守り」できる範囲は限定され、孤独死者が出たりすると、非難されるケースもある
- 8割近い方は現在の団地に住み続けたいと考えている
- 気仙沼市・南三陸町で配置した「生活援助員（LSA）」を全災害公営住宅で行うべきだった。

今後の団地居住意向	この団地で暮らす	別の住宅に移る予定	迷っている	その他
宮城県	77.2%	4.0%	18.5%	0.3%

気仙沼市のLSA活動

区分	LSA配置人数	訪問延件数	訪問先			
			災害公営住宅		防災集団移転団地	
気仙沼西	(4) 4	(2,034) 1,707	(2,001)	1,684	(33)	23
気仙沼南	(4) 4	(3,043) 2,507	(3,034)	2,501	(9)	6
気仙沼上・中・新月	(5) 5	(3,160) 2,471	(3,089)	2,403	(71)	68
鹿折	(4) 4	(5,415) 3,534	(4,505)	2,953	(910)	581
松岩・面瀬・階上	(4) 4	(3,854) 3,094	(2,851)	2,299	(1,003)	795
計	(21) 21	(17,506) 13,313	(15,480)	11,840	(2,026)	1,473

※（ ）内は、令和3年3月末の数値  
 ※電話での安否確認を、気仙沼南地区98件、気仙沼上・中・新月地区160件、鹿折地区170件、松岩・面瀬・階上地区78件行った。

# 家賃問題

- 東日本大震災における災害公営住宅は、10年間は家賃を特別に軽減し、管理開始5年目以降は段階的に家賃を引き上げ、11年目以降は通常家賃に移行するという運用
- 今「管理開始」から10年を経過した災害公営住宅の家賃をどうするか、各自治体の運用は右表のとおり。

➔ 「仙台住民の会」は仙台市へ ①減免を受けている入居者への丁寧な対応体制をつくる ②家賃が増える世帯は現在の家賃に据え置く ③コミュニティや町内会維持のための施策を設けることを求めている。

- 一定基準以上の収入のある世帯が「収入超過者」として災害公営住宅を退去しなければならない問題も市町で対応がわかれている

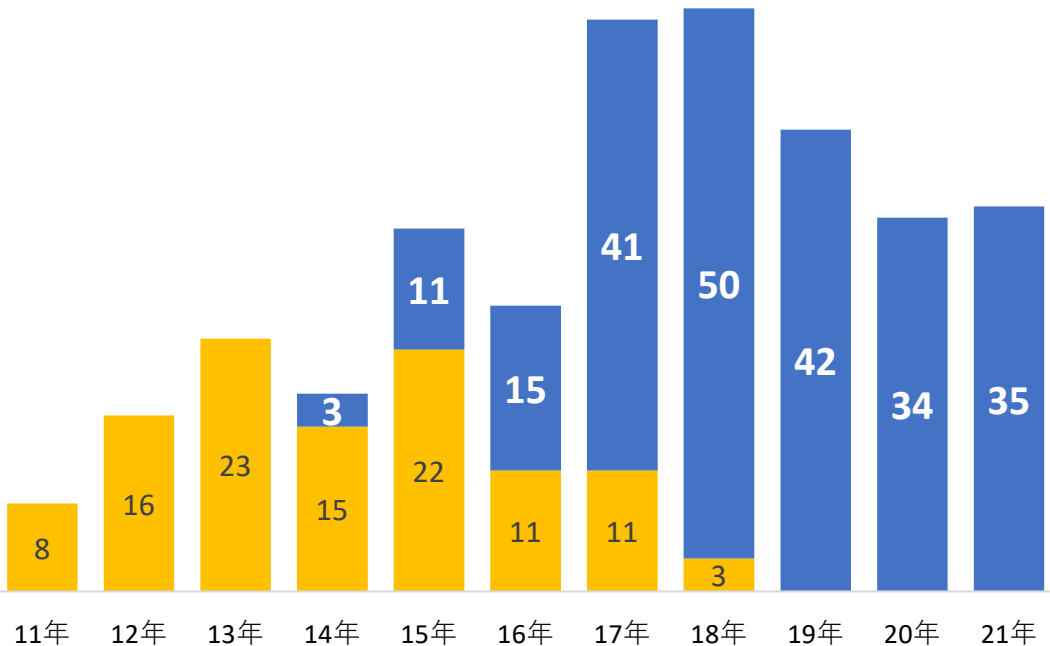
市区町村	特別家賃低減事業対応			収入超過者対応				高額所得者		
	対象戸数	対応	内容	収入超過者見込世帯数		対応	内容	高額所得者見込世帯数		
				うち21年認定世帯数				うち21年認定世帯数		
仙台市	1,647	65.1%	○	10年間、5年目の家賃に据え置き 11年目以降は一般の公営住宅の減免制度を見直し一本化を検討中	294	131	×	対応しない	12	2
石巻市	2,684	71.4%	○	10年間、5年目の家賃に据え置き、11年目以降20年目までに段階的に減額幅を縮小	302	151	○	入居後8年間は割増家賃分を据え置き、その後の家賃の上乗せを緩やかにする	9	5
塩竈市	212	76.8%	○	10年間、5年目の家賃に据え置き 11年目以降は一般の公営住宅と同じ取扱いを行う	26	6	×	2020年4月から対応しない	0	0
気仙沼市	1,155	71.0%	○	10年間、5年目の家賃に据え置き 11年目以降15年目まで段階的に減額幅を縮小	130	130	○	10年間は割増家賃を免除 11年目以降段階的に最長5年かけて家賃引上げ	19	0
名取市	365	70.9%	○	10年間、5年目の家賃に据え置き 11年目以降は未定	39	36	○	10年間割増賃料を徴収しない	0	0
多賀城市	297	69.4%	○	10年間、5年目の家賃に据え置き 11年目以降は未定	35	22	×	対応しない	0	0
岩沼市	112	65.5%	○	10年間、5年目の家賃に据え置き 11年目以降は決定せず、その時点の状況により対応	20	20	○	10年間割増賃料を徴収しない	0	0
東松島市	614	70.2%	○	10年間、5年目の家賃に据え置き 11年目以降は段階的に減額幅を縮小、令和4年から家賃を30%減免する	107	94	○	11年目までは本来家賃のみ請求、12年目から割増家賃を請求。2022年から家賃を30%減免する	20	0
亘理町	259	75.3%	○	10年間、5年目の家賃に据え置き 11年目以降は決定せず、その時点の状況により対応	18	15	○	10年間割増賃料の2分の1を減額する	0	0
山元町	283	69.9%	○	10年間、5年目の家賃に据え置き 11年目以降は今年度中に対応を検討	29	23	○	10年間割増賃料を徴収しない	0	0
松島町	31	64.6%	×	実施しない。	4	4	×	対応しない	0	0
七ヶ浜町	107	72.8%	○	10年間、5年目の家賃に据え置き、11年目以降の対応は今後検討。	19	12	○	割増賃料を5年間徴収しないことで実施	4	0
利府町	18	75.0%	×	実施しない。	1	0	×	2020年4月から対応しない	0	0
女川町	463	68.1%	○	「東日本大震災特別低減事業」の減免率からさらに追加減免（～8年50%、9～10年40%、11～12年30%、13～14年20%、15年目10%）	32	17	○	独自減免実施済（特別低減に同じ）	3	0
南三陸町	406	70.5%	○	低減事業対象者としては実施せず 生活保護水準以下の世帯に対し5年目の家賃に据え置き	54	42	○	入居後8年間は割増家賃分を徴収しない	1	0

※ 期間は管理開始から（例 管理開始から10年間）

# 孤独死 どう防ぐ孤立化 兵庫県の現実が示すもの

宮城県 仮設住宅・災害公営住宅における  
孤独死者

■ 仮設住宅 ■ 災害公営住宅 単位：人



出所：宮城県社会課

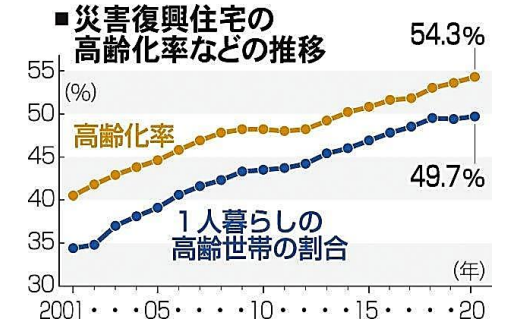
## ➤ 兵庫県の災害復興住宅（2020年）

高齢化率：54.3% → 宮城県49.2%

単身高齢世帯率：49.7% → 宮城県34.5%

神戸市は21年3月で見守り事業を終えた。

出所：神戸新聞 2021年1月10日



## ➤ 相次いだ「孤独死」（兵庫県）

県や各市が見守り事業を行ってきたが、財源となる阪神・淡路大震災復興基金が枯渇し、17年度までに7市が事業を取りやめた。

2020年の孤独死者 兵庫県71人（1万人あたり24.7人）  
宮城県35人（1万人あたり15.6人）

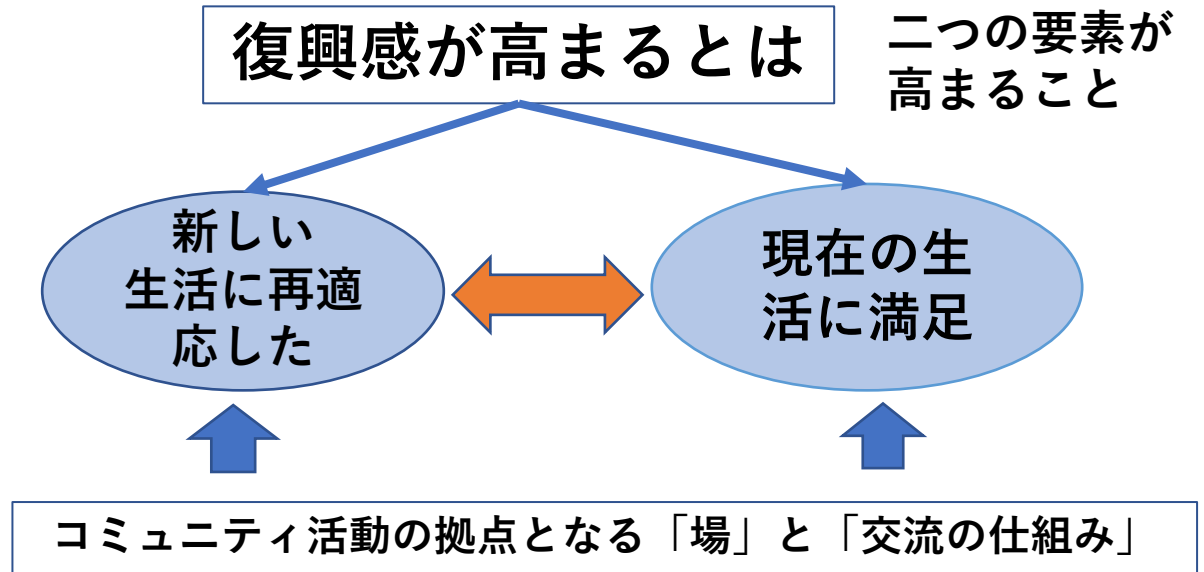
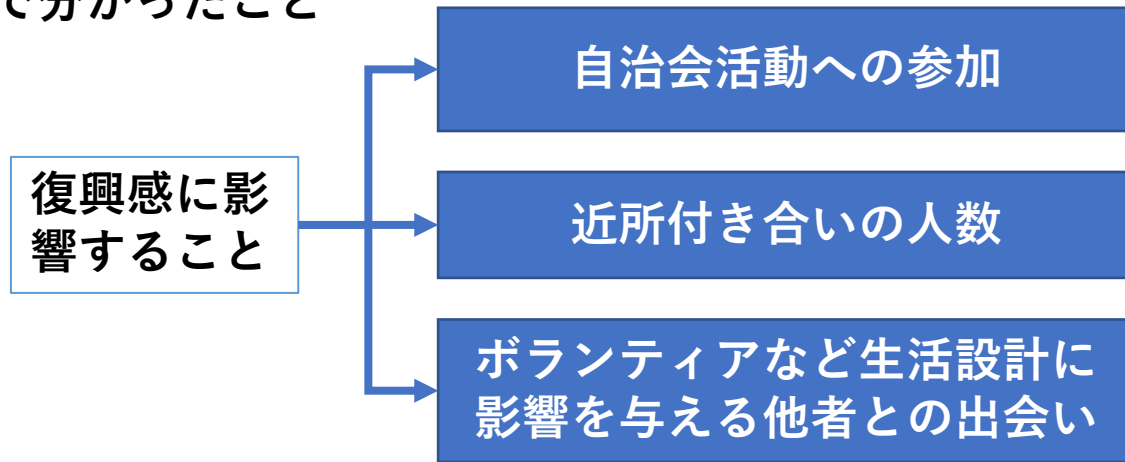
20年 兵庫の孤独死者数（1万人当たり）は宮城の1.6倍

➔ 高齢化率や独居高齢世帯率が宮城より高いことが影響している可能性がある。宮城でさらに高齢化が進むことは必至なので、見守り支援の強化が切実。

\* 2020年時点災害公営住宅入居者数  
兵庫県28,714人 宮城県22,293人

# 災害公営住宅 「阪神の教訓」から

2002年（発災から7年後）調査  
で分かったこと



## 阪神の教訓から学ぶべきこと

- |   |  |   |
|---|--|---|
| <p>① 今こそ状況把握すべき。それに基づき支援策の策定が必要。時間が経てば諦め感を持つ人が増え、自治会活動も成り立たなくなる</p> | <p>② 心にも回復のプロセスがある。「どのように日常生活を取り戻すか」に支援する必要がある</p> | <p>③ 入居者が新たな場での適応感を上げ、社会性を獲得し、周囲のネットワークとともに多くの人が無理なく協働できる環境を整える</p> |
|---|--|---|

# 災害公営住宅の基本問題とその解決方法（県民センター提言）

## “4つの課題”の総合的解決が必要

3

- 今後の災害公営住宅の収入、支出の正確な予測
- 災害公営住宅管理基金または同特別会計の創設

災害公営住宅運用収支の可視化

2

- **要支援者と支援組織の連携推進**  
要支援者情報の一元化と支援者間での共有・連携の場づくり
- **公営住宅入居契約の適切な見直し**  
義務を適切に担保する法的根拠の確立
- **常設コミュニティ支援員の設置**  
コミュニティ組織の育成、活性化を図る専門職（準）公務員の常置

コミュニティづくり支援の充実

家賃問題の解決

1

- **低所得者向け家賃減免制度**  
低所得者向け家賃減免制度を作り（改善し）、「特別低減事業」終了後はその制度に移行
- **収入超過者問題**  
条例で住宅被災者を「裁量階層」に位置付け、その入居収入基準を政令月収25万9千円に引き上げる

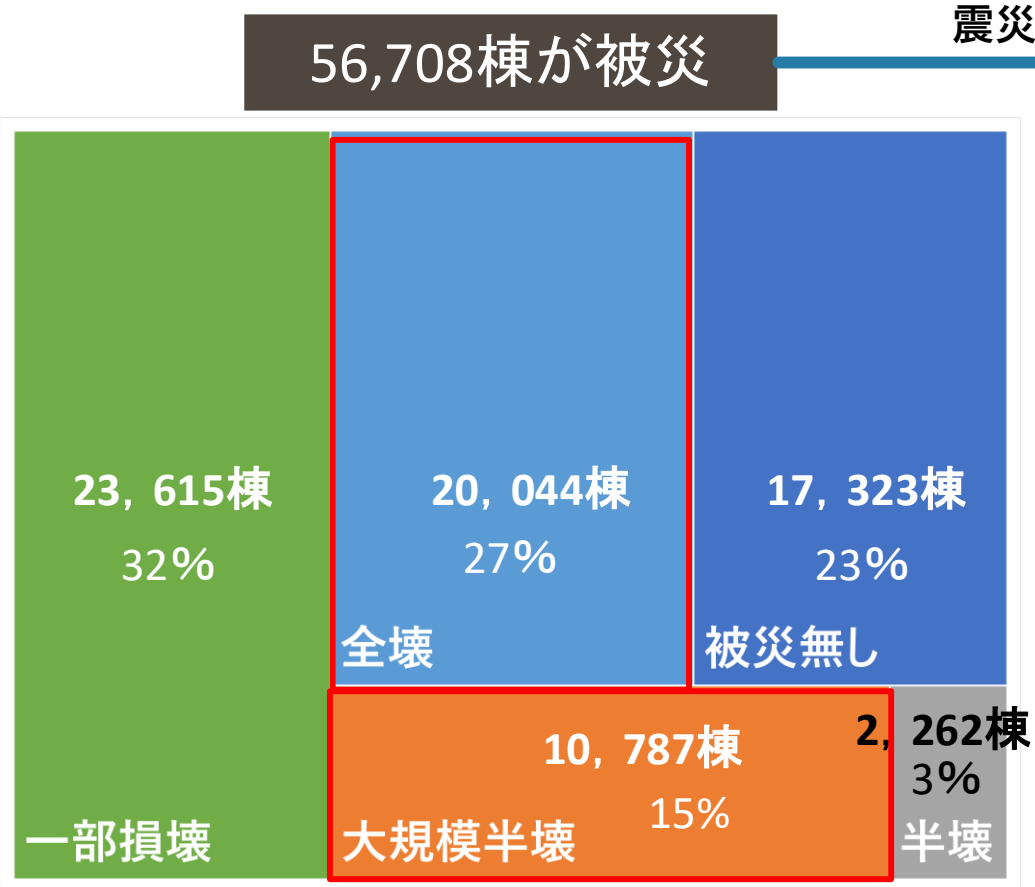
4

公営住宅をまちづくりと住宅政策の要に

- 「民業圧迫」論の克服
- 災害公営住宅から一般公営住宅への円滑な移行
- 公営住宅管理と政策能力の回復

# 被災者の住まいの再建 石巻市

震災時総住宅棟数 74,031棟



赤線で囲んだ罹災判定が被災者生活再建支援法の支援対象

震災後...

世帯消滅	3,309世帯(5.8%)
施設入所	369世帯(0.7%)
転出	6,313世帯(11.1%)
同居	112世帯(0.2%)
再建予定無	1,113世帯(2.0%)

住宅再建に向かったのは45,492棟(世帯)

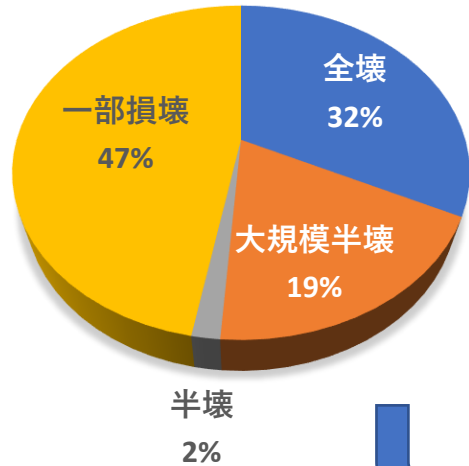
## 被災者生活再建支援金支給状況

被災者生活再建支援金	(件)	(百万円)
<b>基礎支援金</b>		同支給額
全壊	19,417	17,520
大規模半壊	11,739	5,417
長期避難	9	9
半壊解体	291	182
市合計	31,456	23,127
<b>加算支援金</b>		
建設・購入	8,942	16,712
補修	11,542	10,888
賃貸住宅	2,903	1,292
市合計	23,387	28,892
2022年3月31日現在		

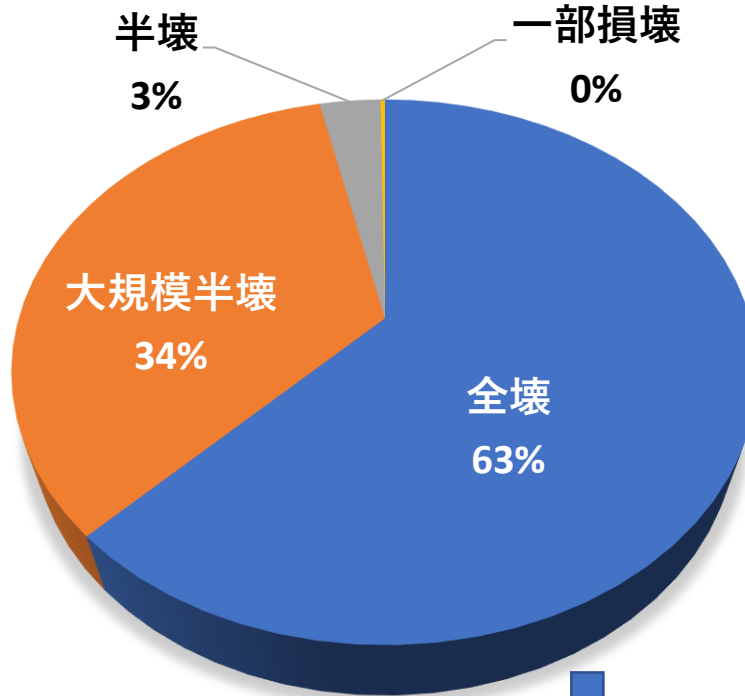
全壊・大規模半壊世帯の大半は支援金を受給した。

# 住宅再建に向かった45,492棟（世帯）

45,492棟の罹災判定者ごと割合



罹災判定ごと  
国・石巻市住宅再建支援制度 利用割合



支援制度を利用し再建した件数

全壊世帯	14,591
大規模半壊世帯	8,016
半壊世帯	749
一部損壊世帯	52
<b>合計</b>	<b>23,408棟（世帯）</b>

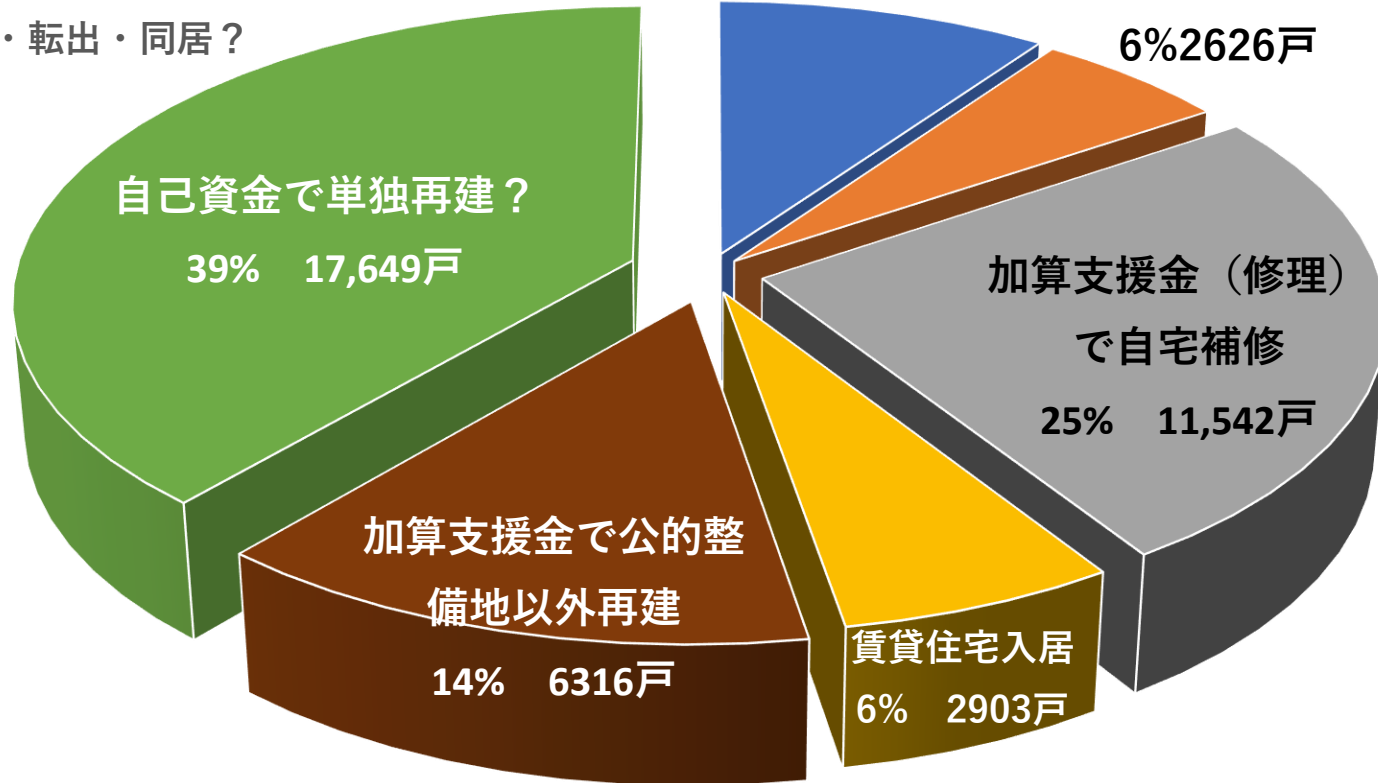
一部損壊には支援策がなかった。  
半壊には石巻市独自支援制度（住宅再建事業）の利用が699件だけでそれ以外は支援策がなかった

住宅再建に向かった被災者の半分程度しか住宅再建の公的支援制度を利用できなかった。

→ 「在宅被災者」を生む要因に

# 45,492世帯の住宅再建の結果

- 加算支援金の支給がなく自己資金で、元の宅地や自ら宅地を見つけて、単独で再建？
- 余力なく再建諦め？
- 再建方法が結局みつけれず再建断念？
- 修繕して住み続け？
- 世帯消滅・施設入所・転出・同居？



行政による  
公的整備  
7,082戸

注) 石巻市の防災集団移転事業は半島部・新市街地を合わせ1464戸

注) 公的整備宅地再建者は「加算支援金」を受給したと仮定している。

補修しきれたかどうか?

「応急修理制度」利用件数  
石巻市 10,293件



# 災害援護資金貸付金返済 迫る返済期限

災害援護資金貸付制度の概要

	本来制度	東日本大震災特例
借入上限	350万円	
利率	年3% (独自に市町村条例で設定 可能に)	保証人あり：無利子
		保証人なし：年1.5%
返済据置措置	3年（特別の場合5年）	6年（特別の場合8年）
返済期間	10年間（据置期間含）	13年（据置期間含）
返済方法	年賦又は半年賦あるいは月賦	
連帯保証人	必須義務は撤廃 (引き続き保証人をたてるかど うかは市町村判断)	任意
返済免除	借受人の死亡・重度障 害の場合	左に加え、返済期限10年経 過後において無資力、又は これに近い状況、かつ支払 うことができる見込みがない場合
延滞の場合の 金利	年利10.75 5%の違約金	

➤ 災害救助法による救助が行われた災害等により、世帯主が1か月以上の負傷をした時や、住居や家財に大きな被害を受けた時、一定所得以下の世帯の方が借入ることができる。半壊（大規模半壊）、全壊、流世帯などが対象で150万～350万円を借り入れることができる。

国が3分の2、都道府県や政令市が残りを負担し、市町村が貸し付ける。返済期限が過ぎれば、市町村が肩代わりして国や都道府県に返済する。

➤ しかし借受人が死亡した場合、「免除できる」という規定だが、国は、民法に準じ第3順位の遺産相続人まで請求するよう指導している。これが市町村の実務を複雑にさせている。

# 貸付金返済滞納 約5割 深刻な事態

災害援護資金 宮城県全体の貸付

2万4006件 429億円貸付



件数で48%、額で33%が滞納

滞納金額は43億7千万円にもものぼる

- 総貸付件数のうち、仙台市が63%、石巻市が13%を占め、両市だけで80%弱

	総貸付 件数	支払猶予 件数 (少額返済含)	滞納 件数	滞納 金額
仙台市	15,137	3,333 (22%)	5,056 (44%)	24億7千万円
石巻市	3,063	89 (3%)	1,368 (61%)	8億5千万円

注) カッコ内%は総貸付件数比

## 自治体の側の問題点

- **最終償還期限到来時の負担**
  - 最終償還期限まで返済が終わらない場合にも自治体は国に全額償還しなければならない。
- **免除の基準が明確でない**
  - 借受人死亡時の取り扱いや無資力の基準などが明確でなく、自治体間で運用にばらつきがある。
- **自治体の債権管理経費や償還免除の負担が大きい**
  - 償還期間の13年間と無資力免除に該当するまでの10年間（23年間）の管理が必要になる
  - 償還免除により自治体負担分（元金の1/3）の額が回収できない

出所：仙台市健康福祉局地域福祉部 災害援護資金課

# 滞納が多いことは想定されていた

国も自治体もこの  
実態は知っていた

## 過去の災害時の災害援護資金貸付と返済状況

貸付自治体	災害	貸付額	未返済額	未返済率	時点
高知市	高知県水害（1975～78年）	約21億円	3.5億円	12%	2017年 9月
	高知市集中豪雨災害（1998年）	約8億3千万円			
長崎市	長崎大水害（1982年）	約6億円	約1千7百万円	3%	2014年 12月
島原市	雲仙・普賢岳噴火災害（1991～93年）	約4億9千万円	約130万円	0.3%	2014年 12月
奥尻町	北海道南西沖地震（1993年）	約8900万円	約750万円	8%	2014年 12月
兵庫県	阪神淡路大震災（1995年）	1309億円	約51億6千万円	4%	2019年 9月

- 神戸市777億円貸付→31億円滞納。債権管理コスト43億円（2018年時点）
- 石巻市 2031年度までで回収経費は約3億8千万円 利子を充てることになるが、見込まれる収入は約2億円で2億近い持ち出し
- 仙台市 災害援護資金課15人態勢
- 気仙沼市 2名専従

出所：2014年12月神戸新聞 「被災地の金融包摂」 明治大学貧困研究会 2018年11月

### ➤ 神戸市

21年9月、709件残っていた未返済分（利息を含め11.5億円）の返済を免除することを決めた。経済状況の悪化や借主の高齢化で次第に返済が滞るなか、国は支払期限の延長や返済免除の対象を拡大。当初は、借主の死亡などに限られていたが、国は2015年、自治体が支払能力がないと判断した被災者の返済を免除する方針を提示した。19年の法改正で低所得者や保証人にも対象を広げた。こうした中、同市は免除対象ではない行方不明者が多数に上るほか、業務コストがかさんでいたことなどから、回収の継続は困難と判断し、返済に応じていない6人を除く全ての債権を放棄した。

# 災害援護資金貸付金制度の運用を早期に改善を

## ➤ 現行制度運用で改善すべき点 (仙台弁護士会意見書)

### • 償還期限の延長

### • 自治体の免除判断の尊重

1. 借受人や連帯保証人死亡の場合、相続手続きがなくても直ちに償還免除や、連帯保証債務の償還免除ができるように運用改善
2. 生活困窮借受人に対し直ちに償還免除する制度を「つくる

### • 市町村回収業務に国の財政支援

\* 多くの点は例えば仙台市の主張とも重なる

貸付だけでは貧困から抜け出せない

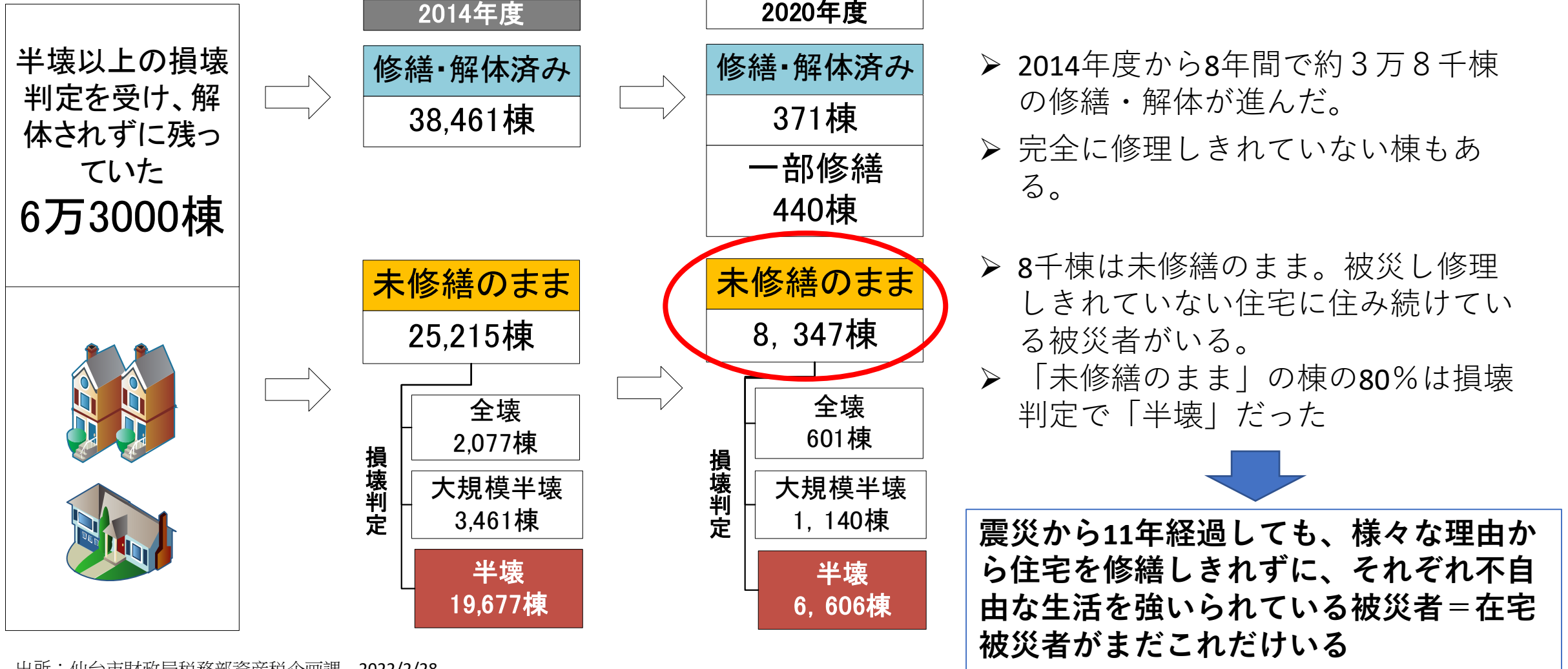


## ➤ 災害援護資金は「貸付」ではなく、「現金給付」へ

### ～被災者生活再建支援制度の抜本拡充と合わせて～

- 現行制度の根拠法は1973年制定 被災者生活再建支援法に糾合し、総合的に被災者の生活再建をバックアップするように改善すべき。
- 過去災害の例からみれば、南海トラフ・首都直下型地震が発生すれば、現行制度内容のままであれば、膨大な債権回収コストとなる。
- 宮城県の被災者生活再建支援法に基づく支給額は2189億円（基礎支援金＋加算支援金）。災害援護資金は429億円。支援法の支援金を最低500万に引き上げ、災害援護資金を「給付」にすることで、自力再建が進み、災害公営住宅建設数が減少し、自治体の負担も軽減される。

# 半壊以上の被害を受けた家屋の修繕状況調査が示すこと



出所：仙台市財政局税務部資産税企画課 2022/2/28

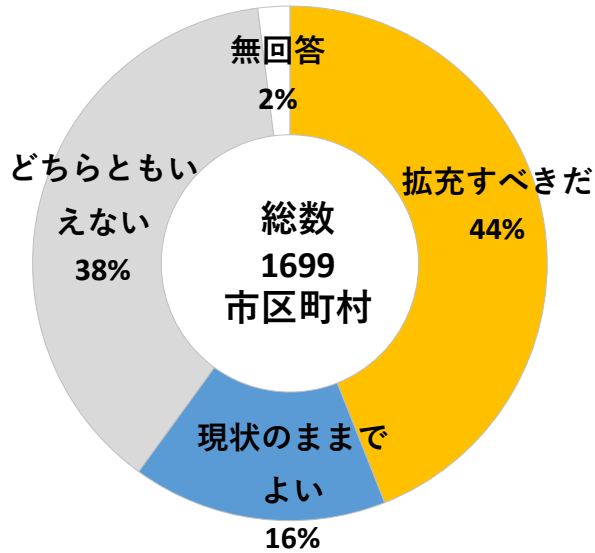
注) 仙台市は2022年度中まで実態調査を行っている

# 被災者生活再建支援制度の抜本改革を

## 全国市区町村の44%が被災者支援制度の拡充要望

(2020年1月共同通信アンケート)

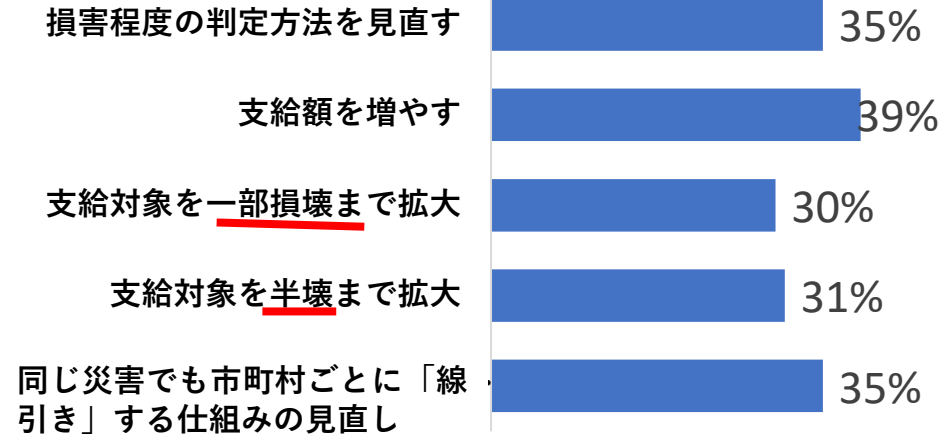
➤ 被災者生活支援制度を拡充すべきか



➤ 宮城県

拡充すべきだ	42%
どちらともいえない	20%
現状のままでよい	20%

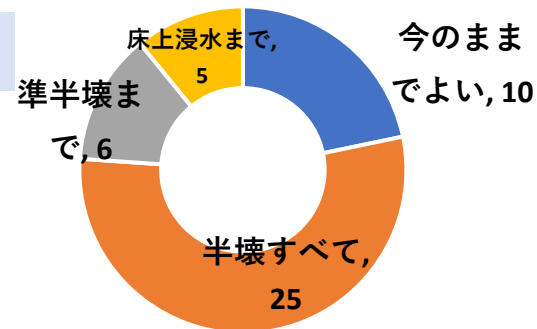
➤ 拡充や見直しが必要な項目



### 知事アンケート

朝日新聞 2021年2月

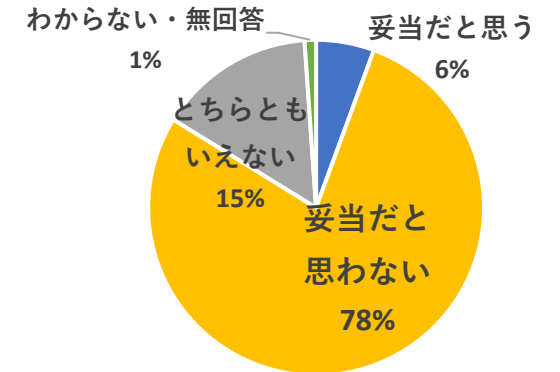
今のままでよいという知事は6人だけ



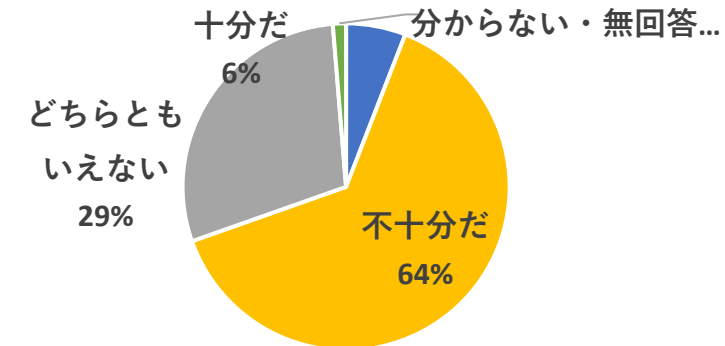
## 半壊支援なし78%不満 最大300万

不十分64% (全国総論調査会2019年)

➤ 半壊・一部損壊に支援がないのは？

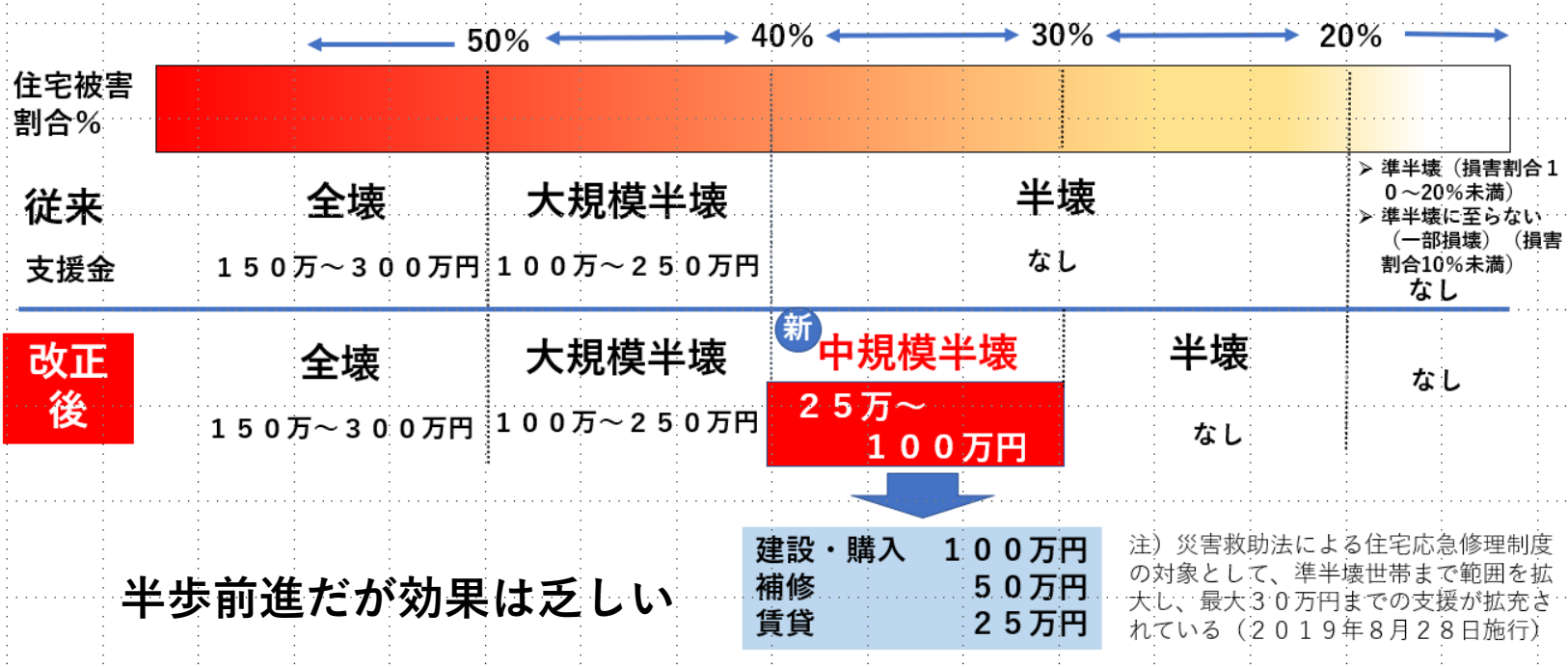


➤ 最大300万円の支給額は？



# 2020年支援法改正 半壊以下被害にも支援を拡大すべき

## ➤ 中規模半壊に支援金



半歩前進だが効果は乏しい

建設・購入 100万円  
補修 50万円  
賃貸 25万円

改正法適用第1号の20年7月豪雨被害では、半壊計約4千世帯中、「中規模半壊」は約3割にとどまった

## ➤ 実際の住宅被害額は

### 全国知事会のWG試算

茨城・兵庫・広島・徳島・大分・熊本の各県提供データに基づく

全壊	約2400~2700万円
大規模半壊	約1400~1900万円
半壊	約1000~1100万円
その他	約300万円程度

※左金額は損害基準判定、右が損壊基準判定で計算被害額には家庭用品被害も含む

最大300万円支援ではまったく足りない

出所：全国知事会危機管理・防災委員会「被災者生活再建支援制度の見直し検討結果報告」2018年11月

支援金は最低でも500万円支援に増額すべき

# 宮城県独自支援制度を そして災害法制の抜本改革を



- 損壊の程度が同じでも居住地や災害によって、十分な公的支援を受けられない格差がある。被災した全ての市町村を対象とすべき（「同一災害同一支援」）

「隣接するA市は全壊住家が10棟、B市は1棟となれば同じ災害なのにB市には支援法が適用されない」ということをなくせ

- 政府は都道府県に対し、独自の救済措置＝支援制度の創設を促している  
「どこかの市町村で支援法の適用となる災害が発生し、同じ災害で支援法が適用とならない市町村であっても、都道府県が独自支援制度を創設すれば、その費用の1/2は国が特別交付税で支援する」  
宮城県は独自支援制度の創設をためらわず、実行すべき

- 現行の「被災者生活再建支援法」、「災害弔慰金法」、「災害救助法」等を一本化し、災害ケースマネジメントの制度化により、支援対象から零れ落ちる被災者をなくす

出所：毎日新聞2022年3月3日

\* 東日本大震災における宮城県の被災者生活再建支援金の給付

基礎支援金132,180件 99,101,375千円 加算支援金99,192件 119,824,125千円 計218,925,500千円



# 鳥取県の被災者支援制度

## ➤ 2020年の国制度拡充等をうけて運用している被災者住宅再建支援制度

➤ 単位：万円

再建方法	全壊 (50%以上)	大規模半壊 (40%以上)	半壊 (20%以上)	一部損壊 (20%未満)			対象経費
				10%以上	5%以上	5%未満	
建設・購入	300 (225)	250 (187.5)	100 (75)	30			住宅の再建・購入又は補修に要する費用に限る
補修	200 (150)	150 (112.5)	上限100 (75)	上限30 (単身同額)	5	2	

\* ( ) 内は単身世帯への給付額

出展：鳥取県生活環境部くらしの安心局すまいまちづくり課等の資料より西尾浩一が作表したものを加工

一部損壊のうち、損害基準判定が10%未満の世帯には、被害の度合いに応じて1~5万円に「被災者住宅修繕支援金」を給付

損害基準判定	4%超	3%超4%以下	2%超3%以下	1%超2%以下	1%以下
支援額	5万円	4万円	3万円	2万円	1万円

独自支援制度に加えて2018年4月に被災者の生活復興体制を全国で初めて条例に規定し、恒久制度として「**災害ケースマネジメント**」の取組を開始した

# 災害ケースマネジメントの流れ

## 訪問調査



### 個別訪問による実態調査を実施

県、市町、震災復興活動支援センター職員が、世帯を個別に訪問し困りごとなどを聞き取り、世帯の状況を把握。

#### 相談例

修繕資金不足、修繕方法が分からない、安価な賃貸住宅を探している。よく眠れない、気分が沈みがち、飲酒、喫煙の量が増えた。等

## 生活復興プランの検討



### 実態調査の結果に基づき関係機関が集まり生活復興プランを検討

各世帯の課題を整理。関係機関と情報共有し、必要な支援の検討。各世帯の状況に合わせた生活復興プランを作成。

#### 関係機関

県、市町、震災復興活動支援センター  
社会福祉協議会、地域包括支援センター 等

## 生活復興支援チームの派遣



### 必要な支援に対して支援チームを派遣

生活復興プランに基づいて個別訪問、専門家の派遣、支援窓口とのマッチング

#### 生活復興支援チーム派遣イメージ

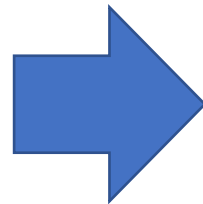
- ✓仕事⇒県立ハローワーク等
- ✓福祉⇒社協、地域包括支援センター
- ✓健康・心のケア⇒保健師
- ✓建物・土地⇒建築士、宅建協会
- ✓生活資金⇒ファイナンシャル・プランナー
- ✓法律⇒弁護士 等

# 災害ケースマネジメントの制度化を

## 災害ケースマネジメント構想会議

2019年より12回にわたり、全国で災害ケースマネジメント導入に向けて取り組んでいる諸団体・自治体・研究者・議員・報道関係者らが参加し、情報交換と経験交流を重ねている（県民センターが事務局担当）

- 「災害ケースマネジメントの制度化のため、災害対策基本法の改正を求める要望書」を作成。  
現在、政府へ提出準備中
- 21年衆院選前に主要政党に「衆院選公約に災害ケースマネジメントの制度化を盛り込むよう要請



## 政府の動き

- 内閣府防災：「災害ケースマネジメントに関する取組事例集」を公表（22年3月）  
また、22年度中に災害ケースマネジメントの取組方法や活用可能な制度等をまとめた手引書の作成を予定している。
- 「骨太の方針2022」に「災害マネジメントの促進等の…取組を推進する」との文言が初めて入った。
- 内閣府で「被災者支援のあり方検討会」開始
  - 宮城県  
5月23日に災害ケースマネジメント・自治体担当者会議開催

# 県民センターニュースレター10年検証シリーズ

県民センター 「ニュース」 ページURL <http://www.miyagikenmin-fukkoushien.com/news.html>

- ①2021年8月 72号 女川原発 住民合意なき再稼働 10年の運動から浮かび上がった問題
- ②2021年9月 73号 被災者の居住確保支援制度とその問題点を考える（第1回）  
被災後の「居住確保支援制度」の全体像
- ③2021年11月 75号 被災者の居住確保支援制度とその問題点を考える（第2回）  
被災者生活再建支援法と支援金制度（その1）
- ④2022年1月 77号 被災者の居住確保支援制度とその問題点を考える（第3回）  
被災者生活再建支援法と支援金制度（その2）
- ⑤2022年7月 83号 被災者の居住確保支援制度とその問題点を考える（第4回）  
貧困な住宅補修支援と在宅被災者問題（第一回）
- ⑥2022年8月 84号 被災者の居住確保支援制度とその問題点を考える（第5回）  
貧困な住宅補修支援と在宅被災者問題（第二回）
- ⑦2022年2月 78号 「東日本大震災津波被害からの市街地復興事業検証委員会とりまとめ」から  
東日本大震災 復興まちづくりを検証する（その1）
- ⑧2022年4月 80号 「東日本大震災津波被害からの市街地復興事業検証委員会とりまとめ」から  
東日本大震災 復興まちづくりを検証する（その2）
- ⑨2022年5月 81号 「東日本大震災津波被害からの市街地復興事業検証委員会とりまとめ」から  
東日本大震災 復興まちづくりを検証する（その3）