



# みやぎ県民センター ニュースレター

12 年目の 3.11 県民センターに参加する諸団体・  
個人が仙台市でリレートークを行いました。

88 号  
2023 年 3 月 21 日

発行：東日本大震災復旧・復興支援みやぎ県民センター

〒980-0804 仙台市青葉区大町 2 丁目 5-10-305 TEL022-399-6907 fax022-399-6925  
http://www.miyagikenmin-fukkoushien.com/ E-mail: miyagi.kenmincenter@gmail.com

## この号の主な内容

- 1～4P 深刻化増す 被災市町の人口減少
- 5～6P 増える一人暮らしの死
- 7～8P 多重被災 罹災判定の欠陥が被災者を苦しめる

## 深刻化増す 被災市町の人口減少

### ～問われる これからの街づくり～

東日本大震災から 12 年目をむかえました。復興計画に盛り込まれたハード事業はほぼ終了し、残された課題は「ソフト面の支援継続が大きな課題（村井県知事）」で、なにか復興が最終盤にあるような発言が目立ってきています。しかし、被災地を巡ってより一層深刻化している問題が多々あります。本号ではそのうちの人口減少について考えます。

### 将来人口想定なき復興計画

村井宮城県知事は 5 期目に再任されてから、特に人口減少問題についてしきりに発言しています。昨年 11 月に河北新報の取材に対し、「人が減り、消費が縮む影響は大きい。30～50 年先を考える立場の知事として、一番の問題」と答えています。そして、対策として移住や定住による社会増を図ることや観光客を呼ぶことが重要なのだと。そのために仙台空港の 24 時間化し、水道の民営化を始め行政のスリム化をすすめ、県職員と歳出の両方を減らすことを通じて県民利益につなげる。また、人口減少は住民税と固定資産税の減少に直結するので、住民サービス維持のためデジタルトランスフォーメーション（DX）をキーワードに市町村の負担を軽くする、というのが知事の人口減少に対応する方針のようです。

しかし、「なぜ人口が減少しているのか？」ということについては何も語っていません。宮城県の震災復興計画ではその基本理念として「現代社会の課題を解決する先進的な地域づくり」を目指すとして、人口の減少、少子高齢化等の諸課題に取り組むことが明記されています。しかし、人口減少に取り組む具体的方策は何も記述されずに、抽象的に「目指します」、「推進します」とだけで、計画期間の 2020 年度までの人口想定も行われていません。

つまり復興計画では抽象的なスローガンとして掲げたものの、具体的な復興課題として人口減少問題に取り組んでこなかったのですから、なぜ人口が減少しているのかという問いに答えられるはずもないのです。…今どのような問題が起こっているのか？

### 大きな人口減になっていないのは仙台都市圏だけ

まず最初に宮城県の人口増減が震災前と比べてどう変化したか、2010 年と 2020 年の国勢調査データで見てみましょう。

表 1. 国勢調査にみる人口動態

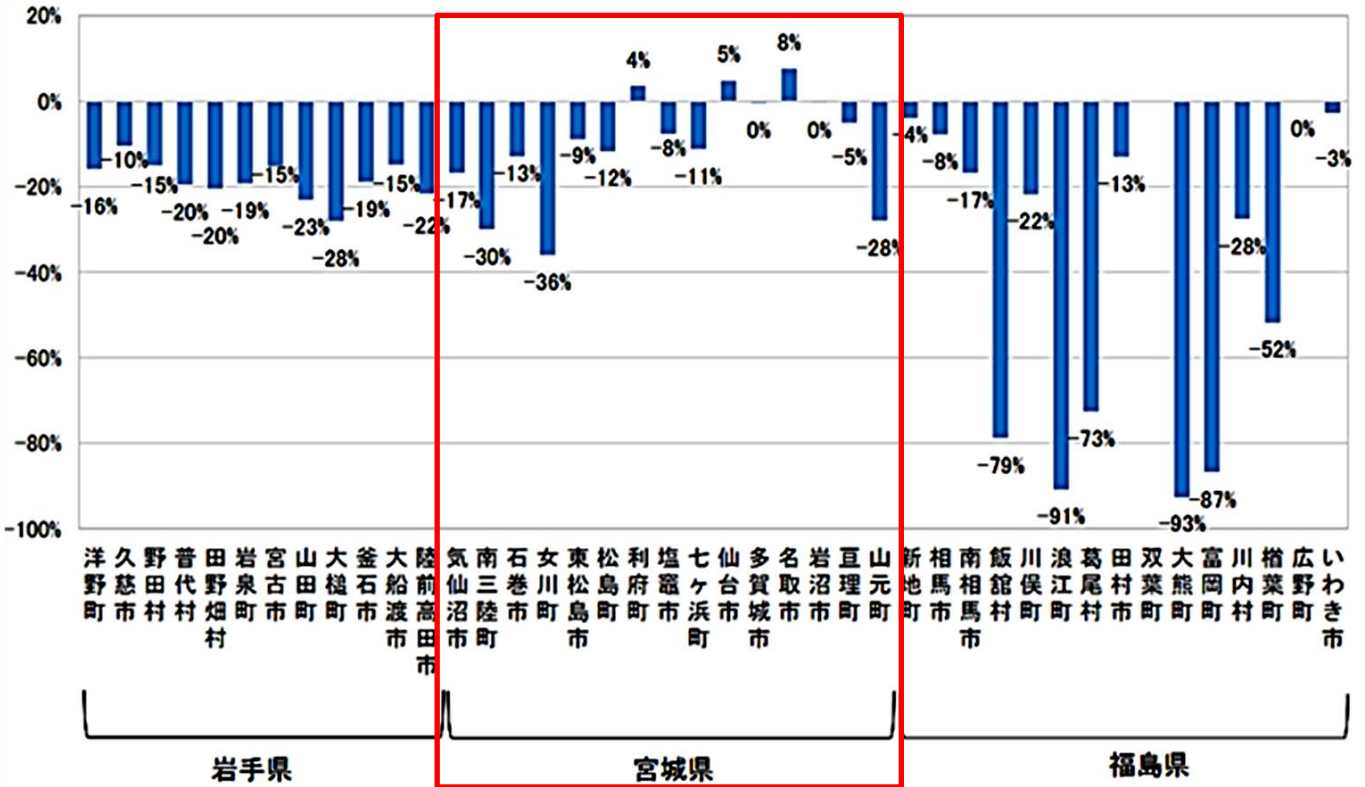
全国	▲3%
岩手県	▲9%
宮城県	▲7%
福島県	▲10%
秋田県	▲12%
青森県	▲10%
山形県	▲9%

表 1.の宮城県の数値は仙台市を除いています。震災後、人口集中が進んだ仙台市を含めると、その分人口減少数が小さく見えてしまい、県全体の状況が見えなくなるためです（仙台市を含めると増減率は▲3%となります）。

これを見ると東北各県は全国平均の 3%減を上回り、大きな人口減少の波にさらされていることが分かります。秋田県の 12%減少が最も大きくなっています。では岩手・宮城・福島の被災地の人口はどうなっているか見てみましょう。

下の図 1.を見ると、福島県被災市町の減少が極めて厳しい状況にあること、それに比べて宮城県被災市町の人口増減率が穏やかに見えます。しかし人口が大きく減少していないのは仙台都市圏に位置する市町だけです。県北部、南部の沿岸市町は岩手県被災市町と同様の傾向、あるいはそれ以上になっていることがわかります。

図 1. 岩手・宮城・福島 3 県の被災沿岸市町村の人口増減率（2020 年／2010 年）



出所：「10 年間の復興の進捗状況等」内閣府 東日本大震災の復興政策 10 年間の振り返りに関する有識者会議（第 1 回）参考資料 1

### 厳しい沿岸5市町の減少

前ページでみた宮城県の被災沿岸市町の人口減少状況と仙台市を除く全県人口減少数を比較したのが表2.です（期間は2011年3月1日～2023年2月1日）。

この期間の仙台市を含む全県人口減少数は7万3千人ですが、人口増が続く仙台市を除けば12万5千人も減少しており、被害の大きかった沿岸14市町がそのうちの52%、さらに沿岸5市町（気仙沼市・南三陸町・女川町・石巻市・東松島市）だけで43%も占めています。

表2.仙台市を除く人口減少状況

	減少人数	全県人口減少に占める割合
仙台除く全県人口減少	124,858人	—
被災14市町人口減少	65,326人	52.3%
沿岸5市町人口減少	53,613人	42.9%

※沿岸5市町」気仙沼市・南三陸町・女川町・石巻市・東松島市

これらデータからみれば、被災市町がそれぞれ置かれている状況は一律ではなく、細かく分析する必要で、特に沿岸5市町における分析が重要です。

### 「1.15」ショック

#### 合計特殊出生率

15歳から49歳までの女性の年齢別出生率を合計したものの。一人の女性が仮にその年次の年齢別出生率で一生の間に有生むとしたときの平均子ども数。

現在の人口を維持するためには2.07以上を保つことが必要とされている。

昨年6月に公表された宮城県の2021年の合計特殊出生率\*は1.15と過去最低記録を更新し、3年連続で東京に次ぐ全国ワースト2位に沈んだままです。12年前、震災復興理念で人口減などの課題を解決する先進的地域づくりを目指したにも関わらず、です。村井知事はその原因を記者会見で問われ、「分からない。逆に教えて」と答えたと言います。今までの復興政策で、まともに人口減少対策をしてこなかったからわからないのは当然なのかもしれません。しかしそれは県だけではありません。被災した市町の復興計画で将来人口想定をしていた自治体は南三陸町と山元町しかありませんでした。

表3.2町の復興計画想定人口

	復興計画想定人口	実際人口	想定比
山元町	13,700人(2018年)	12,084人(18/1/1)	88%
南三陸町	14,555人(2021年)	10,906人(21/1/1)	75%

表3のように、実際はいずれも想定を大きく下回る結果となりました。しかし、発災直後の混乱状態のなかで、人口流失を抑え、産業を再興し雇用を回復させ、被災者の生活再建を進める上で、将来人口をどう考え、街づくりをどうしていくかを検討、議論することは十分でなかったと思われます。大泉一貫宮城大名誉教授はつぎのように語っています。「被災市町村の人口は減少の一途です。南三陸町の復興計画策定委員会の委員長を務めましたが、大きな課題は防潮堤や高台移転などの土木事業でした。関係者は、当時から、空白となった旧市街地の利用に課題があると感じていましたし、グループ補助金も返済に苦労するだろうと皆思っていました。背に腹は代えられなかったのです」（2023年3月12日日経新聞デジタル投稿）。つまりハード事業の議論だけで手一杯だったというのです。

では「もう後の祭」なのか？

では被災地の人口減少問題は「もう後の祭」なのでしょうか？

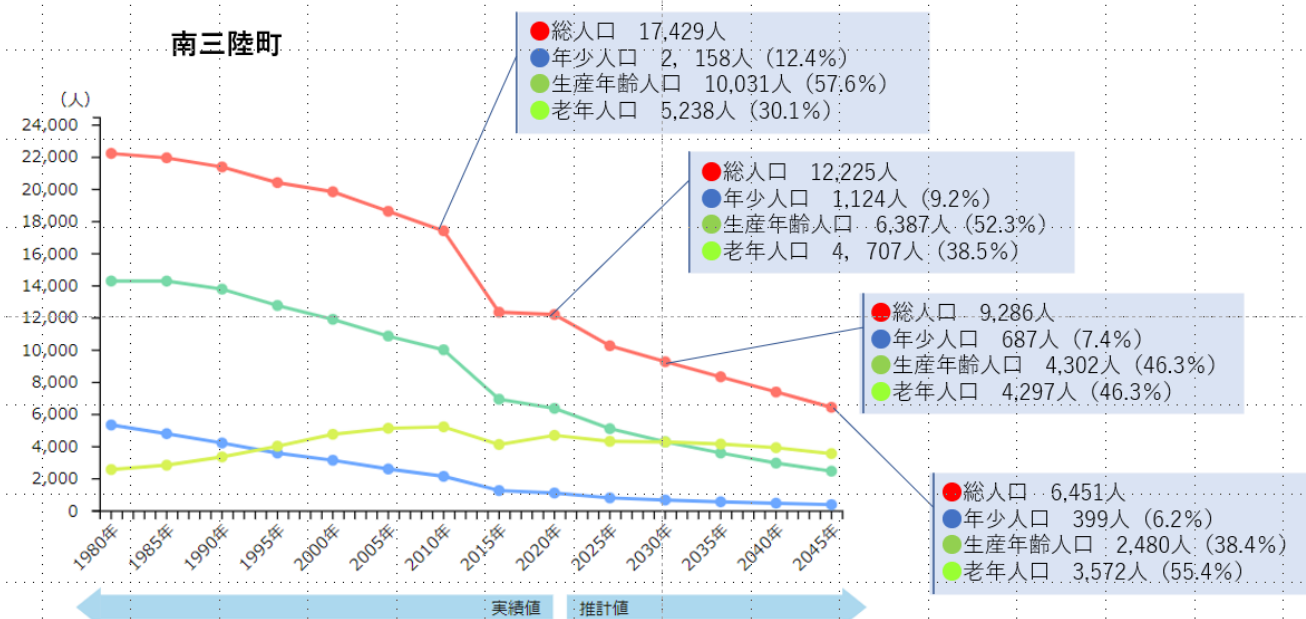
岩手県では 2019 年度から 10 年間の計画期間として「いわて県民計画」を策定し、現在第 2 期プラン（2023→2025 年）に取り組んでいます。県民計画は「東日本大震災の経験に基づき、引き続き復興に取り組みながらお互いに幸福を守り育てる希望郷いわて」を目指すものです。特に第 2 期の政策推進プランでは「人口減少問題に立ち向かうため、『人口減少対策』に最優先で取り組む」としています。このプラン策定にあたっては知事と市町村長との意見交換、各種団体等からの意見聴取（106 団体等）が行われました。人口減少対策として様々な分野の政策課題を掲げ、その 3 年間の数値目標を設定しています。

岩手県のこうした息の長い復興に取り組み、多くの県民を巻き込みながら変化する重点課題に集中的な検討を加え、定期的に計画を修正して持続的継続的に取り組む政策執行は非常に示唆に富むものです。例えば南三陸町のこれからの人口減少がどうなるかはすでにほぼ全容が明らかになっています（図 2）。国立社会保障・人口問題研究所の調査では、2010 年から 2045 年までの 35 年間で人口は 3 分の 1 にまで減少するとの予測です。老年人口（65 歳以上）の割合は人口の 55% を超えます。南三陸町以外の沿岸被災市町も同様の傾向を辿ることになります。これを指をくわえてだまっていますか？

こうした未来予測と 12 年間の復旧・復興により私たちの眼前にある、決して望んだ姿ではないかもしれない街々の姿を前提に、それぞれの今後の街づくりを考え合う場を宮城県でも作り上げたいものです。復興と人口減少という二つ合わせた取り組みはきわめて難易度の高いものですが、新たに「復興の質」を形成する取組につながり得るものです。その意味で「本当の復興はここから」といえるのかもしれません。



図 2.南三陸町人口増減



出所：RESAS-地域経済分析システム 内閣府地方創生推進室  
 数値は「国勢調査」と「日本の地域別将来推計人口」（国立社会保障・人口問題研究所）



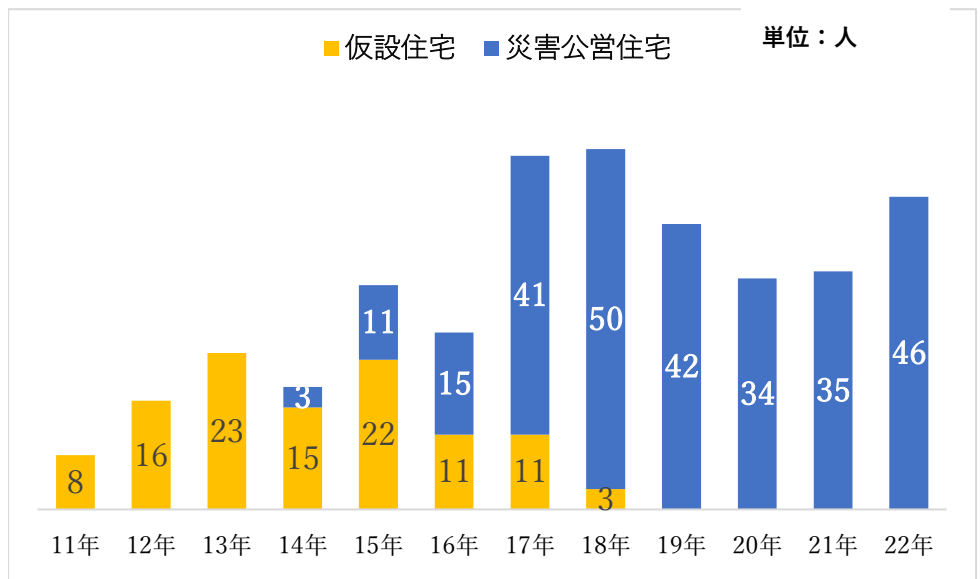
災害公営住宅

増える一人暮らしの死 対策を急げ

2022 年までの災害公営住宅における「孤独死」者数が県警本部のまとめで分かりました。

図 1. が年度ごとの推移です。22 年は 18 年の 50 人につぐ 46 人で、3 年連続して増加しています。これまで災害公営住宅で亡くなられた方は合計 277 人にのぼり、2017 年以降、高止まりしています。21 年までの 5 年間で亡くなった人のうち 60 代以上が 81.7% で、そのうち男性が 74.3% を占めます。

図 1. 宮城県の災害公営住宅における孤立死者数推移

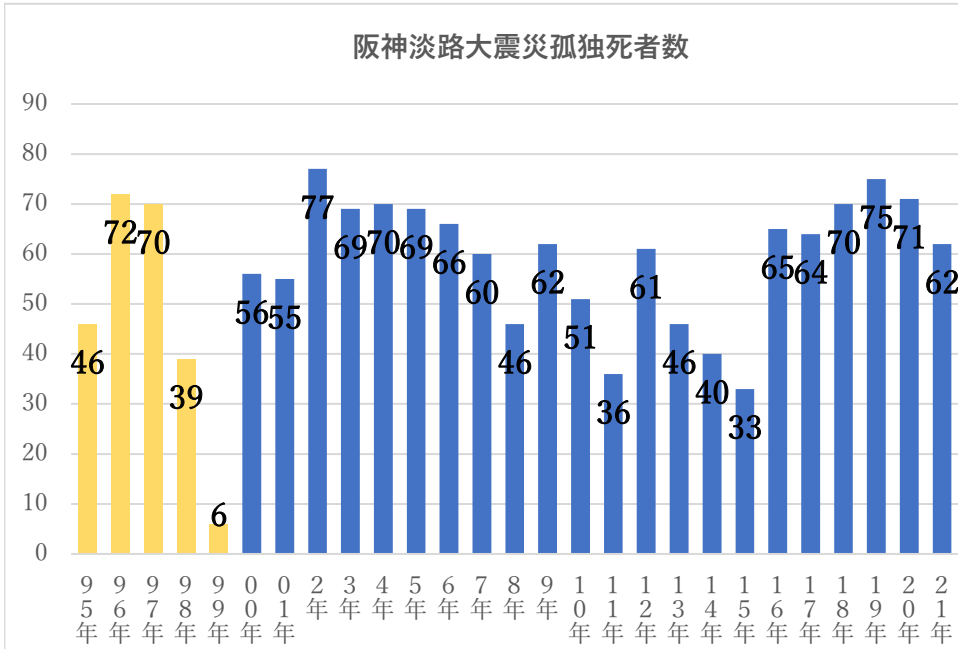


鍵を握る自治会 担い手が減少し、維持も難しく

仮設住宅、災害公営住宅で入居者の孤立をどう防ぐかという課題への対策は、阪神淡路大震災以来問われ続けてきました。孤立死を防ぐ鍵を握るのが自治会だとも言われ続けてきました。災害公営住宅は最初から高齢の入居者が多く、しかもコミュニティがゼロの状態から出発します。既存の自治会がすでに活動している市営住宅等とは出発点が違うのです。最初はなんとか確保できた自治会の役員も高齢化にともない、担い手が見つからないという悩みを抱えています。本来担ってくれるはずの若手の入居者は収入が高齢者より多いため「収入超過者」となり、退去せざるをえず、結局高齢者だけで役員を分担しなければなりません。その悩みは災害公営住宅入居者だけでは解決しきれず、年ごとに大きくなってきています。こうした状況から入居者同士の「共助」の仕組み整える必要性はわかっているけどできない状況にあります。ひとところに比べ減少したとはいえ、まだ外部のボランティアや支援団体が自治会活動をサポートしていますが、それもだんだん細まることは目に見えています。今はそうした外部サポートでなんとか自治会活動を持たせているという状況もあります。ある地区の自治会のなかには「活動を停止」するところも出てきているのです。

本来、兵庫県や神戸市がやったように「公助」として行政が生活支援相談員などを災害公営住宅に配置して公的支援を続けなければ、コミュニティは維持できず、孤立化は深まるばかりだということは阪神淡路大震災の経験で明らかです。それでも阪神淡路大震災では高齢化に伴い孤立死が減っていないのです（図2.）。

図2.兵庫県災害公営住宅孤立死者数推移



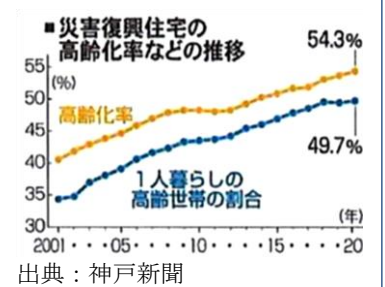
兵庫・宮城の災害公営住宅		
	兵庫県	宮城県
調査時点	2021年12月	2022年3月
入居者数（人）	28,059	22,993
高齢者数（人）	15,238	11,308
高齢化率	54.3%	49.2%
入居世帯数（世帯）	17,234	15,073
単身高齢世帯数（世帯）	8,645	4,369
単身高齢世帯率	50.2%	29.0%
孤立死者数（人）	62	46
千人当孤立者数（人）	2.2	2.0

左表は兵庫県と宮城県の災害公営住宅のほぼ同時期の入居状況を比較したものです。高齢化率は宮城も高いですが、兵庫はさらに高いこと、単身の高齢世帯率が兵庫が非常に高く50%を越えています。兵庫は右グラフのように高齢世帯率は確実に上昇してきましたから、宮城の今後の推移も同様に上昇すると考

て対策を早めに打つことが必要であることは自明です。千人当たりの孤立死者数は兵庫（2.2人）と宮城（2.0人）とほとんど変わりありません。仙台市の場合、高齢世帯率が29%なのは災害公営住宅に非被災者が一般入居として入居する世帯が増加しているため兵庫ほど率が高くなっていませんが、年を経るに従い、高齢化が進むわけですから、今からの早めの対策が急がれます。

しかし、仙台市では今年3月末をもって災害公営住宅入居者をサポートしてきた「地域支えあいセンター」事業を終了させることにしました。このことが孤立化をさらにすすめることにならないか、強く懸念されます。

兵庫県災害公営住宅の状況



## 22年3月福島県沖地震から1年 多重被災—罹災判定の欠陥が被災者を苦しめる

### 多重被災？

「多重被災」という言葉を聞いたことはあるでしょうか。NHK・BSが、2022年3月16日に発生した福島県沖地震被災者の窮状を取り上げたドキュメントのタイトルに使用して、少しは知られるようになったかも知れません。

東日本大震災の被災地は、大震災以降も度々大きな災害に見舞われています。表1は、東日本大震災が発生した2011年以降において、岩手県、宮城県、福島県（以下、被災3県）のいずれかの県において、1000棟以上の住家被害が発生した災害について、住家被害別に集計したものです。

表1 東日本大震災以後に被災地を襲った大規模災害と住家被害

対象災害		全壊	半壊	一部破損	床上浸水	床下浸水	合計
H23 東日本大震災	被災3県	117,948	244,484	384,322	1,061	8,153	755,968
H25.8 豪雨災害	岩手県	7	101	1	125	1081	1,315
H27 台風18号	被災3県	5	581	328	200	1062	2,176
H28 台風10号	岩手県	494	2219	90	104	1342	4,249
R1 東日本台風	被災3県	1,813	15,973	9,509	3,043	13,201	43,539
R3 福島県沖地震	被災3県	144	3,066	35,219	0	0	38,429
R4 福島県沖地震	被災3県	217	4,555	52,126	0	0	56,898
R4.7 豪雨災害	宮城県	3	202	24	147	1,322	1,698

（出所）消防庁ホームページの年次別災害情報一覧に掲載された災害のうち、岩手県、宮城県、福島県のいずれかで、1,000棟以上の住家被害が発生した災害を拾い出して、筆者が集計した。

東日本大震災は別格として、2022年までに8回もの大規模災害が発生していました（東日本大震災を除く）。とりわけ、2019年東日本台風、2021年2月14日福島県沖地震、2022年3月16日福島県沖地震では、それぞれ、4万3539棟、3万8429棟、5万6898棟もの住家被害が発生したのです。2019年大阪北部地震における府内の住家被害は5万8083棟でしたから、大阪北部地震に匹敵するような被害が3度も発生していたと思えばイメージしやすいでしょう。この3つの大災害は被害が集中した市区町村がほぼ一致していたと言う点でも、特徴的です。要するにこれらの災害の被災地域では、東日本大震災で被災した被災者のかなりが、ほぼ10年程度の短期間に2度、3度と被災していた可能性が高いのです。このように、短期間に繰り返して災害に遭うことを「多重被災」と呼んでNHKはこの問題への注意を喚起しようとしたのです。

### 被害程度が過小評価される

多重被災において特に問題なのは、現在の被災者支援制度のもとで、被害の程度が著しく過小評価され、公的な支援をほとんど受けることができずに放置されてしまうことです。

皆さんご存知の通り、行政による被災者への公的支援は罹災証明（被害判定）と連動しています。被害判定は住宅の損害割合を、行政の調査担当者が住宅部位別の損傷



福島県沖地震での山元町  
住家（屋根）被害

面積割合、損傷程度を目で見て判断し、それを積み上げて判定を行います。被害戸数が多い場合に、専門的知識のある専門家に依頼するのでは事務が滞るため、専門家ではない一般の職員が、国が示したマニュアルに基づいて機械的に判断するのが一般的です（被災者が納得せずに再調査を要望すれば、専門家が判断します）。ですから調査者が熟知しているとは限りませんが、調査は住宅が構造的に維持できるかどうかを判断することに眼目がおかれ、人間らしい暮らしができるかどうかは判断の対象にはなりません。それが根本的な問題です。加えて、部位別の損傷程度を積み上げていく時に、損傷箇所の部位別面積割合に損傷程度を掛け合わせ、ついで、部位別の住宅全体に対する構成割合（例えば、屋根15%、柱15%、床10%、基礎10%など）を掛け合わせ、最後にそれを足し合わせます。このように掛け算するごとにどんどん数字が目減りして、最終的な損害割合は10%を下回り、ほとんどが「一部損壊」という判定になるのです。

### 「一部損壊」と判定されると

「一部損壊」と判定されると、公的支援は一切受けることができません。仮設住宅や災害公営住宅への入居はもちろん、被災者生活再建支援金を受けることも、災害救助法の住宅「応急修理」も利用できません。それどころか、義援金や見舞金の支給、自治体が独自に行う税や国保料、介護保険料、保育料などの減免等の生活支援も罹災判定と連動することが多く、一切の支援から排除されてしまうのです。表1に示したとおり、2021年と2022年に立て続けに起きた福島県沖地震では「一部破損」が9割以上を占めています。消防庁の「一部破損」と罹災判定の「一部損壊」が同じではありませんが、これに「床下浸水」を加えればほぼ同じと思って良いでしょう。結局、ほとんどの被災者が何の支援も受けることができませんでした。

さらに多重被災では、より事態は深刻です。大半の被災者が支援を受けることができないため、最初の災害で損傷した箇所を修理できず、修理未了の住宅が再び被災することが多いのです。修理未了の住宅が再び被災すれば、当然損傷は拡大します。ところが、損傷が拡大してもやはり「一部損壊」とされることが多いのです。2度の福島県沖地震の「一部破損」率は、いずれも91.6%。2度目の被災でも、半壊以上の被害に格上げされることはなかったわけです。これは、多くの自治体が未補修部分は無視して、新たな災害で生じた被害に限定して判定を行っているからです。私はこれは不当だと思います。「一部損壊」を支援しないのは、支援しなくとも居住が可能とみなしているからです。言い換えれば「準半壊」以上は修復しなければ居住不能なので支援しているのです。「多重被災」で未補修箇所に新たな損害が累積して「準半壊」以上相当になったのなら、現況に基づく判定をして支援に道を開くのが正しい運用だと思います。（遠州尋美）

みやぎ震災復興研究センターは、今年秋の出版を目指し『東日本大震災100の教訓 復興検証編』の出版企画を進めています。発刊後ぜひ、普及にご協力をお願いします。