

統計データで見る東日本大震災の10年

後藤・安田記念東京都市研究所 研究室



東日本大震災の被災地では、大規模な復興事業が展開され生活の再建が図られてきたが、復興事業が未だ完了していない自治体や、それ自体が困難な土地も残されている。

統計データをもとに東日本大震災の10年を振り返り
「復興」の現状を明らかにする。

はじめに

2011年3月11日の東北地方太平洋沖地震の発生から10年が経とうとしている。マグニチュード9.0の大地震とそれが生んだ津波、さらにはその津波を引き金に発生した東京電力福島第一原子力発電所の事故による環境への放射性物質の大量飛散に起因する一連の災害は、中央政府によって「東日本大震災」と名付けられた。そしてこの10年間、被災地では大規模な土木工事を中心とする復興事業が展開され、市街地の、そしてそこに暮らす人々の生活の再建が図られてきた。

しかし、被災規模の大きかった自治体においてはいまだ復興事業は完了しておらず、ま

た放射能被災地については、復興事業を為すことすら困難な土地も多く存在し、住民の「帰還」は必ずしも進んでいない。「東日本大震災」はまだ終わっていないのである。このような認識から、本報告のタイトルは「東日本大震災「から」10年」ではなく「東日本大震災「の」10年」とした（なお、このような認識に立つ時、それでは「震災」はいつ終わるのか、あるいは「復興」はいつ終わるのか、という論点が生じるであろう。これはもとより単一の答えを持つような問い合わせなく、ここではそれを真正面から論じることはしないが、本報告がそれを考える一助になれば幸いである）。

後藤・安田記念東京都市研究所研究室で

は、2013～2015年度に「東日本大震災からの復興と自治——自治体再建・再生のための総合的研究」と題する調査を実施し、その成果をまとめた報告書を2017年3月に刊行した（現在は当研究所ウェブサイトにてPDF版を閲覧・ダウンロード可能→https://www.timr.or.jp/publish/research-report/17_1.html）。本年度はその実績も踏まえ、発災から10年という一つの節目に向け、2013年度に約80日にわたる現地調査を実施して以来断続的に調査を行ってきた岩手県宮古市における再調査を企図したが、新型コロナウイルス感染症の蔓延により断念を余儀なくされた。そこで研究室では、現地調査に代わり、移動や人的接触を伴わずにアクセスが可能な各種統計データを分析することによって、東日本大震災の10年を振り返り、「復興」の現状を明らかにするという企画の下、調査を行うこととした。以下はその調査の成果報告である。

調査の企画にあたり、利用可能な統計データを洗い出し検討した結果、「人口」「産業」「教育」「医療・福祉」「住まい」「自治体財政」の各分野を取り上げることとした。また分析対象自治体は、今回の震災で大きな被害を生んだのが津波災害と放射能災害であったことを踏まえ、いわゆる「被災三県」である岩手県・宮城県・福島県の沿岸部自治体とし、福島県についてはこれに原発事故に伴う

避難指示が出された内陸部自治体も加えた。具体的には、岩手県：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・田野畠村・普代村・野田村・洋野町、宮城県：仙台市、石巻市、塩竈市、気仙沼市、多賀城市、岩沼市、東松島市、亘理町、山元町、松島町、七ヶ浜町、利府町、女川町、南三陸町、福島県：いわき市、相馬市、田村市、南相馬市、川俣町、広野町、楢葉町、富岡町、川内村、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村、新地町、飯舘村¹⁾の42市町村である（ここに含まれない自治体（の住民）が「被災」していないことではない点に注意されたい。その意味で、以下もこの42市町村を包括する場合、「被災自治体」ではなく「[分析] 対象自治体」と呼ぶ）。適宜必要に応じて、岩手県・宮城県・福島県のこれら以外の自治体（以下、「[分析] 対象外自治体」と呼ぶ）をも取り上げ、比較を行っている。また、節によっては「沿岸部〔自治体〕」「内陸部〔自治体〕」という言葉を使用している場合もある。

注

- 1) このうち田村市、南相馬市、川俣町、広野町、楢葉町、富岡町、川内村、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村、飯舘村の12市町村が避難指示の出された自治体であり、その中で田村市・川俣町・川内村・葛尾村・飯舘村が内陸部自治体である。

1. 人口

本節においては、総務省統計局の住民基本台帳人口移動報告（以下、本節において人口移動報告）（2010～2020年）を用いて、東日

本大震災発災後の被災三県（岩手県、宮城県、福島県）の沿岸部人口の社会動態の展開を検証することを試みる。

東日本大震災に係る人口変動に関しては、既往研究が多く存在する。しかしながら、被災三県に着目すると、管見の限り、これら研究は発災後1、2年に集中している²⁾。また、近年のデータに基づいた研究としては、2015年国勢調査を用いた被災三県に係る研究が挙げられる³⁾。

したがって、本節においては、発災から10年が経とうとしている現在において人口変動の最新の状況を確認する必要があると思われる。なおかつ、本報告の特徴として、被災三県のなかでも特に被害が大きいと思われる沿岸部（具体的な自治体名は、「はじめに」を参照。ただし福島県のみ、原発被害を的確に捉えるために、一部内陸部自治体を含んでいる）に着目したことが挙げられ、沿岸部において震災後の避難動向が人口動態に表れているか否か、かつ、その傾向が現在に至るまで継続しているか否かについても確認する必要があると思われる。

以上から、本節においては、まず、人口移動報告に基づいて、被災三県の人口の変化の状況を、沿岸部と内陸部とでそれぞれ調査する（1）。続いて、人口移動報告の参考表に基づいて、沿岸部自治体の人口の流出傾向について調査する（2）。最後に、以上の調査結果から、若干の指摘を行う（3）。

なお、以下の点に留意されたい。まず、人口移動報告は住民基本台帳を基礎にしているため、実際の居住状況と必ずしも一致しないこと、また、（1）で用いた資料は、当年の6月～8月に公表されるものであるため、1年間で実際に移動した人数に基づいた数字ではないことである。続いて、紙幅の都合上、それほど詳細な分析には立ち入らず、あくまで現況の概要を紹介することにとどまることで

ある。

（1）沿岸部と内陸部の人口変化

以下の図表1-1は、人口移動報告の「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査⁴⁾」に基づき、被災三県の人口の変化を、対2010年比で示したものである⁵⁾。

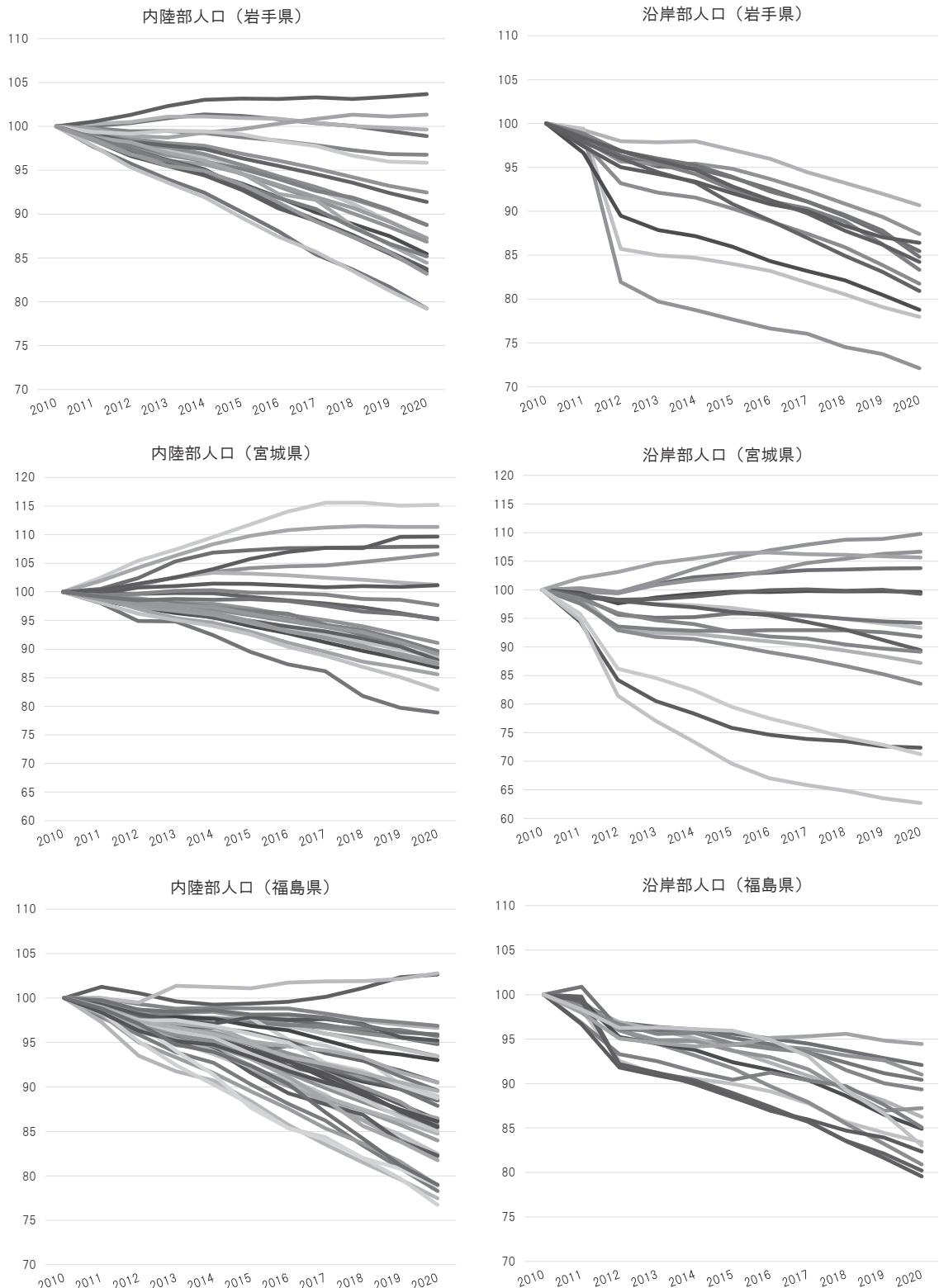
全体の傾向としては、内陸部沿岸部にかかわらず人口の減少が続いている自治体が多いものの、沿岸部の方が人口減少の程度が著しいという結果が看取できる。2020年における対2010年比の平均は、被災三県とも内陸部の方が沿岸部より高い（岩手県内陸部平均約90%：沿岸部平均約83%、宮城県約95%：約91%、福島県約88%：約86%）。人口の減少幅が最も大きい自治体は、それぞれ、岩手県内陸部が西和賀町（対2010年比（以下、本節において比）約79%）、同県沿岸部が大槌町（比約72%）、宮城県内陸部が七ヶ宿町（比約79%）、同県沿岸部が女川町（比約62%）、福島県内陸部が金山町（比約77%）、同県沿岸部が浪江町（比約80%）である。そして、2020年に至るまで、この人口減少が回復したと思われる傾向は読み取れない。

この点、福島県については上記の通り沿岸部よりも人口の減少幅が大きい内陸部自治体が見られる（西会津町、柳津町、三島町、金山町、昭和村、鮫川村）。また、沿岸部においては2011～2012年間の減少が著しいことが明らかであり、東日本大震災の影響が色濃く表れていることが伺える。

（2）沿岸部住民の転出先

（1）において確認した沿岸部の人口減少傾向の一因としては、既往研究や各自治体の報告にある通り⁶⁾、一部被災地、とりわけ沿岸

図表 1-1 被災三県の人口変化（対 2010 年比）



部の人口転出傾向が存在することが考えられる。したがって、続いては、沿岸部住民の転出先の現況を確認し、避難ともとれるような移動の仕方（沿岸部→内陸部への移動）が見られるのか、発災前後で転出傾向に変化があるのかを確認する。

人口移動報告の「参考表（年齢（10歳階級）、男女、転入・転出市区町村別結果）⁷⁾」（以下、本節において参考表）に基づき、被災三県沿岸部自治体の人口転出先傾向について調査を行ったものが、図表1-2である。本図表は、①参考表に基づき沿岸部自治体の転出先市区町村の上位5地域を抽出し、②それら地域を沿岸部と内陸部、および県外に分類したものである。

この調査において注意すべきは、まず、参考表は、2012年からデータの公表が行われているものであるため、被災前後の傾向の変化をこれだけで見ることは不可能であるという点である。とはいっても、例えば2015年国勢調査に基づいた被災三県の居住地移動の特徴は既往研究で明らかとなっており⁸⁾、これと照らし合わせることにより、移動傾向の変化の有無に検討を加えることは可能であると思われる。具体的な比較検証は後に譲る。

次に、市区町村の区分法は、参考表の区分をそのまま用いている。そのため、東京都に関しては、東京都特別区部全体の移動人口を計上している。また、仙台市に関しては、宮城県については県内移動の傾向を検証するため、各区分に人数を計上しているが（網掛けの箇所）、岩手県および福島県については、県外転出をしたという傾向を示すにとどまるため（反対に、各区で算出すると移動人数が少數となり、転出先上位には上がってこなくなってしまい、全体で見れば仙台市に多くの

人が移動しているという傾向が表れなくなってしまう点も懸念されたため）、仙台市といふ1つの単位で計上している。

そして3点目に、転出先傾向については、市区町村のどの部分に移動しているかまでは把握しておらず、自治体によってはその規模から内陸部か沿岸部か判然としないものもあるが、本節においてはあくまで、調査対象の地域を沿岸部、それ以外を内陸部としている。

各自治体の傾向に関しては以下の通りである。まず、岩手県沿岸部は、盛岡市への転出が突出して多く、すべての自治体の上位転出先となっている。転出先としては、内陸部に次いで県外転出が多く、沿岸部がもっとも移動先として少ない。

次に、宮城県沿岸部は、岩手県と比較して、県外への転出が少ないことが明らかである。県内への転出についても、内陸部よりもむしろ沿岸部間での移動が多いのが岩手県と比較して特徴的である。これは仙台市という発展した都市の人口吸引力によるところが大きい。内陸部方向への転出もほとんどが仙台市への転出ということもあり、宮城県沿岸部の転出は、仙台市への移動か、近隣の沿岸部への移動かという2つに傾向づけることが可能であるように思われる。この傾向は、仙台市行政区を除いた次点の移動先が東京都特別区部（宮城野区、若林区、気仙沼市）か、隣接する自治体への移動となっていることからも伺える。

最後に、福島県沿岸部は、県外、県内沿岸部、県内内陸部それぞれが同程度に上位転出先として選ばれている。県外は、東京都特別区部と仙台市が占めている。また、沿岸部ではいわき市、内陸部では福島市、郡山市への集中傾向が見られ、人口の集中する都市部へ

移動している、という様相が看取できる。

(3) 考察

以上を踏まえ、若干の考察を行う。まず、(1)において、被災三県の沿岸部と内陸部における人口変動を見た。双方において人口減少の傾向が全体に見られたことについては、元々震災以前より、被災三県における人口減少の傾向は見られたこと⁹⁾から、被災が原因で急激に人口減少・転出に転じたといった強い影響が見られないとの指摘が存在する。とはいっても、先述の通り、一般には沿岸部の方がより人口減少の傾向が強く表れている点については、やはり被災の影響を見てよいであろう。

他方、人口が増加傾向にある自治体も見られる¹⁰⁾。これは特に仙台市行政区に顕著である。これについて既往研究においては、被害の比較的少ない自治体や、発展している都市部への人口流入を指摘するものが存在しており¹¹⁾、仙台市はまさにその傾向に合致すると思われる。そのほかの人口増加自治体に関しては、近隣の大規模自治体に隣接するベッドタウンとしての立場にある自治体であったり(名取市など)、大企業(大和町、大衡村のトヨタ自動車工場)の城下町として機能する自治体であったりすることが要因と考えられる。

次に、福島県の大幅な人口減については、原発事故の影響が顕著に表れたものといえるであろう¹²⁾。2011~2012年間の沿岸部における人口の大幅減に関しては、筆者は以下のように考えている。発災後に五月雨式に避難指示に係る区域設定が行われた後、2012年4月1日において、改めて区域の設定が——すなわち、それまでの警戒区域と計画的避難区

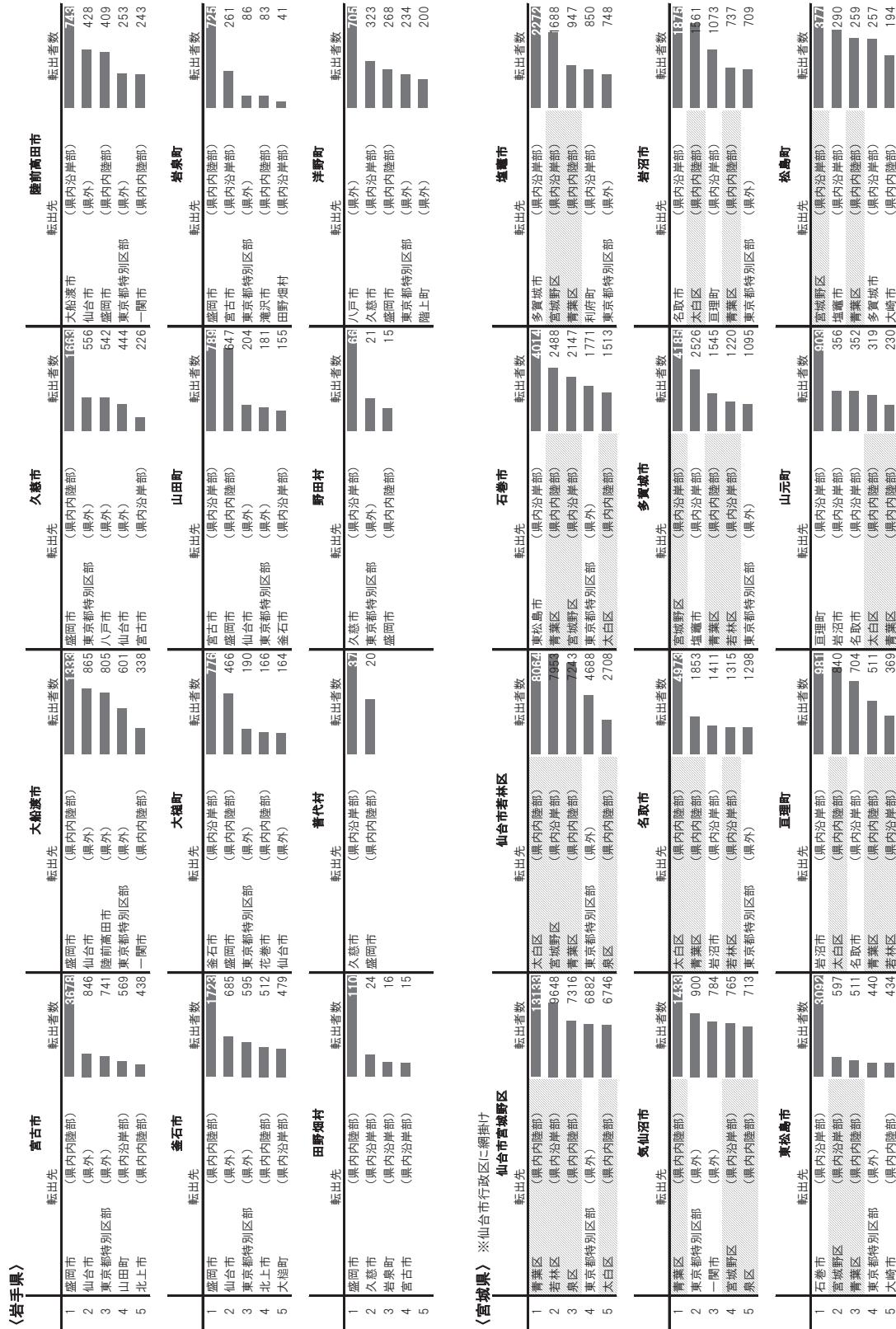
域に加え、帰還困難区域、居住制限区域、そして避難指示解除準備区域の設定が——行われた。特に2012年の区域設定は、年間積算線量を用いることによりある程度将来の見通しを含め行なったもので、特に帰還困難区域は5年後においても危険な状況に変わらないことを根拠とした設定である¹³⁾。そのため、この区域設定によって、発災から1年経っても先の見えない状況にある地域が示されたといえる。加えて、居住制限区域や避難指示解除準備区域は、一時帰宅が可能なため、移動に向けて身の回りの整理ができたことも指摘できる。以上から、被災直後には緊急的に避難をしていた住民が、将来の見通しを含め現況を示されたことで、住民票の移動を含めた本格的な避難を決めたのではなかろうか。

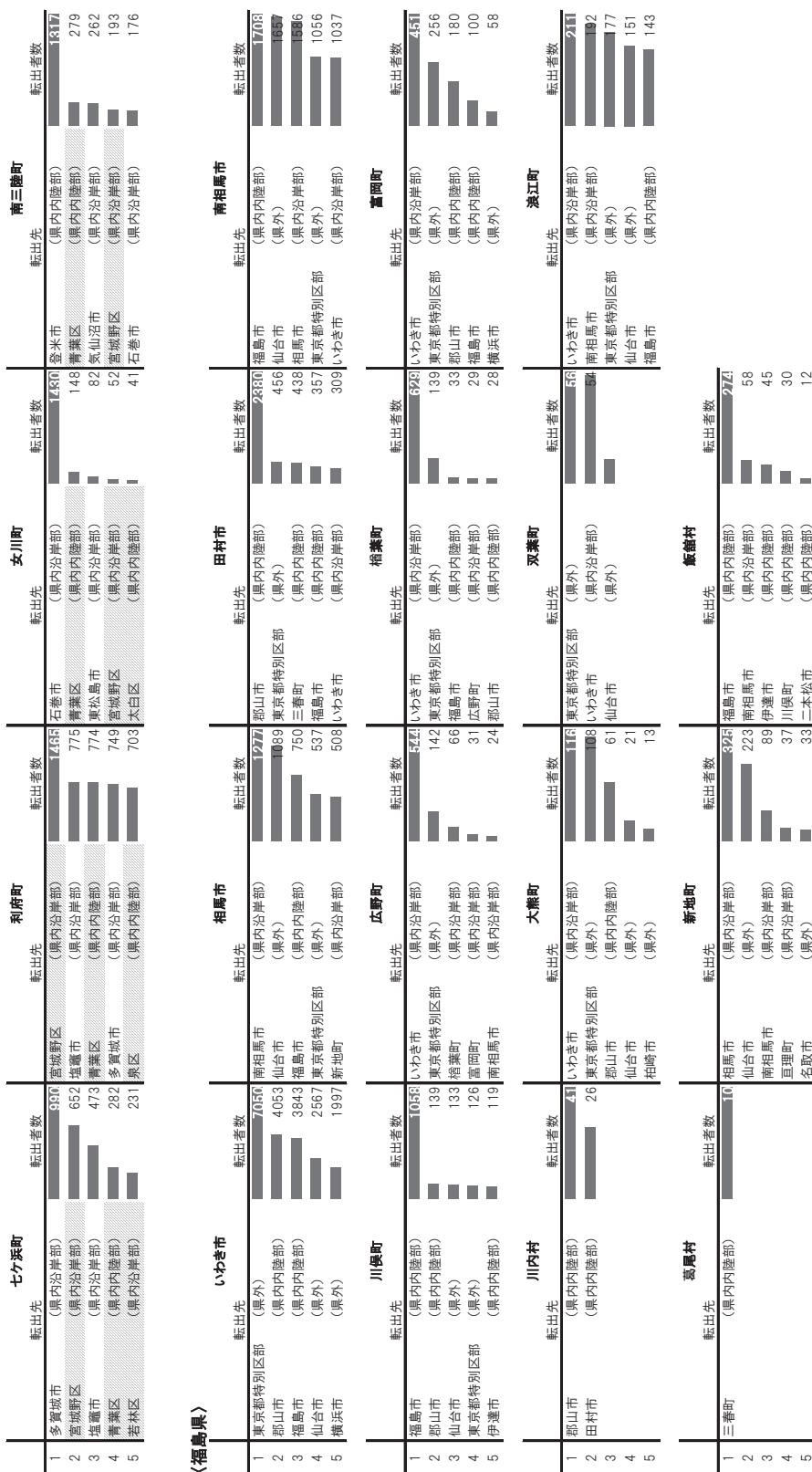
最後に、(2)の転出先傾向について、既往研究および被災三県の報告書と比較して、現在に至るまでに変化があったのか否かを検証する。しかしながら、先んじて結論を述べるならば、震災前後において転出先の傾向はそれほど大きな変化をしていないといえよう。

岩手県については、岩手県調査統計課の報告書が、2010年国勢調査および2015年国勢調査に基づき沿岸部の転出先傾向の変化を明らかにしているが¹⁴⁾、結論として震災前後ににおいて「人口移動の傾向には大きな変化は見られない¹⁵⁾」としている。そして、この調査報告書と本節の結果とを照らし合わせても、現在に至るまで転出傾向に大きな変化は見られない。

他方、宮城県および福島県の調査報告では、そのような分析は行われていない。そのため、2015年国勢調査の転出傾向に関しては既往研究¹⁶⁾を用い、そして、2010年国勢調査に基づいた転出傾向は図表1-3を作成

図表 1-2 沿岸部自治体の転出先傾向





図表 1-3 2005～2010年の上位転出先（宮城県・福島県）

（宮城県）

宮城野区		若林区		石巻市		塩竈市	
転出先	転出者数	転出先	転出者数	転出先	転出者数	転出先	転出者数
1 青葉区	10924	宮城野区	2682	東松島市	1651	多賀城市	1092
2 泉区	2968	太白区	257	青葉区	898	宮城野区	691
3 若林区	2635	青葉区	2159	宮城野区	822	利府町	575
4 多賀城市	1830	泉区	1213	泉区	546	青葉区	347
5 太白区	1817	東京都特別区部	1133	太白区	533	泉区	273

気仙沼市		名取市		多賀城市		岩沼市	
転出先	転出者数	転出先	転出者数	転出先	転出者数	転出先	転出者数
1 青葉区	519	太白区	1438	宮城野区	1436	名取市	740
2 宮城野区	296	岩沼市	549	塩竈市	976	太白区	586
3 泉区	253	青葉区	453	利府町	627	亘理町	466
4 東京都特別区部	235	若林区	370	青葉区	614	青葉区	264
5 太白区	234	宮城野区	355	七ヶ浜町	510	柴田町	260

東松島市		亘理町		山元町		松島町	
転出先	転出者数	転出先	転出者数	転出先	転出者数	転出先	転出者数
1 石巻市	1092	岩沼市	827	亘理町	241	宮城野区	164
2 宮城野区	237	太白区	270	岩沼市	135	多賀城市	147
3 大崎市	117	名取市	268	太白区	94	塩竈市	140
4 青葉区	156	山元町	217	青葉区	81	利府町	98
5 泉区	116	宮城野区	163	名取市	80	青葉区	82

七ヶ浜町		利府町		女川町		南三陸町	
転出先	転出者数	転出先	転出者数	転出先	転出者数	転出先	転出者数
1 多賀城市	530	宮城野区	525	石巻市	452	青葉区	142
2 宮城野区	277	多賀城市	308	青葉区	81	気仙沼市	122
3 塩竈市	207	塩竈市	278	東松島市	56	石巻市	106
4 利府町	94	泉区	261	宮城野区	37	登米市	85
5 青葉区	89	青葉区	203	泉区	36	泉区	72

（福島県）

いわき市		相馬市		田村市		南相馬市	
転出先	転出者数	転出先	転出者数	転出先	転出者数	転出先	転出者数
1 東京都特別区部	1670	南相馬市	461	郡山市	899	仙台市	591
2 郡山市	1433	仙台市	401	三春町	150	福島市	497
3 福島市	1347	福島市	263	小野町	129	相馬市	397
4 仙台市	1257	新地町	181	東京都特別区部	126	いわき市	325
5 日立市	448	大崎市	173	福島市	109	浪江町	237
				いわき市	109		

川俣町		広野町		楢葉町		富岡町	
転出先	転出者数	転出先	転出者数	転出先	転出者数	転出先	転出者数
1 福島市	581	いわき市	181	いわき市	144	大熊町	224
2 二本松市	75	楢葉町	45	富岡町	124	いわき市	226
3 伊達市	66	富岡町	30	大熊町	53	東京都特別区部	113
4 仙台市	65	東京都特別区部	25	広野町	53	福島市	86
5 郡山市	50	大熊町	19	東京都特別区部	38	浪江町	78
				郡山市	18		
				南相馬市	18		

川内村		大熊町		双葉町		浪江町	
転出先	転出者数	転出先	転出者数	転出先	転出者数	転出先	転出者数
1 富岡町	50	富岡町	124	大熊町	122	南相馬市	280
2 郡山市	37	いわき市	83	浪江町	115	大熊町	179
3 大熊町	36	特別区部	80	東京都特別区部	94	双葉町	125
4 いわき市	23	浪江町	74	富岡町	72	いわき市	121
5 田村市	16	双葉町	57	南相馬市	62	福島市	120
浪江町	16						

葛尾村		新地町		飯舘村	
転出先	転出者数	転出先	転出者数	転出先	転出者数
1 郡山市	28	相馬市	188	福島市	138
2 浪江町	16	南相馬市	57	南相馬市	84
3 田村市	14	仙台市	54	川俣町	55
4 南相馬市	13	元町	25	郡山市	25
5 大熊町	8	いわき市	21	相馬市	20

し、比較検証することとした。結果、福島県につき転出先が原発事故に係る避難自治体となっている場合を除いては、大きな変化は見られない。

以上からすると、①東日本大震災発災から現在に至るまで、被災三県では多くの地域で人口減少傾向が見られ、特に沿岸部において減少が著しく、現在に至るまでその傾向は続いていること、②沿岸部の人口転出傾向に関しては、震災前後においてそれほど大きな変化は見られず、従来からの移動先に、より一層の人口が流れていることが、指摘できよう。この点、より詳細な検討を加えるために、2020年国勢調査の結果公表が待たれる。

注

2) 2012年の研究として、峯岸直輝（2012）「東日本大震災から1年間の人口移動と雇用動向」『信金中金月報』11巻7号4頁以下、大和田哲生（2012）「広域的な人口移動における東日本大震災前後の変化」『UED レポート』9号18頁以下、阿部隆（2012）「東日本大震災と人口変動」『統計』63巻11号9頁以下、樋口美雄ほか（2012）「震災が労働市場にあたえた影響：東北被災3県における深刻な雇用のミスマッチ」『日本労働研究雑誌』54巻5号4頁以下、山田文雄（2012）「仙台市の復興の現状について」『建築とまちづくり』412号6頁以下、周燕飛（2012）「大震災で東北3県の人口と労働市場はどう変わるか：既存の災害研究からの知見」『日本労働研究雑誌』54巻5号31頁以下、和田賢一（2012）「震災後の人口流出が福島県経済に及ぼす経済波及効果について」『福島の進路』357号16頁以下。

2013年の研究として、梶谷則子（2013）「平成23年住民基本台帳人口移動報告結果における東日本大震災の影響について」『統計研究彙報』70号159頁以下、小池司朗（2013）「東日本大震災に伴う人口移動傾向の変化：岩手・宮城・福島の県別、市区町村別分析」『季刊社会保障研究』49巻3号256頁以下、中川雅之（2013）「被災前後の人口動向からみた復興政策の検証」『都市住宅学』81巻71頁以下。また、阿部隆（2015）「東日本大震災による東北地方

の人口変動（続報）」『日本女子大学大学院人間社会研究科紀要』21号1頁以下は、分析に用いたデータを2013年までとしている。

- 3) 福島県、とりわけ沿岸部に関していえば、いわき市につき、丸山洋平ほか（2016）「東日本大震災被災地周辺自治体の人口分布変動：2015年国勢調査抽出速報集計による分析」『日本地理学会発表要旨集』。ほか、被災三県につき山田浩久（2020）「東日本大震災の被災地における居住地移動と市街地再編との関係：東北地方の被災県に着目して」『季刊地理学』72号71頁以下。
- 4) e-Stat「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査」<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00200241&stat=000001039591>（最終閲覧：2020年11月30日）。
- 5) 岩手県内陸部自治体である東磐井郡藤沢市は2012年より一関市の一部となっている。そのため、各市で数値を出すと特異値となってしまうことが懸念され、従って、本節においては、両市の合計で1つの数値を出している。
- 6) 勿論、被災三県沿岸部全体が一律にそういうわけではなく、地域差は存在する。岩手県調査統計課（2017）「平成27年国勢調査に見る東日本大震災の影響について」9頁、宮城県震災復興・企画部統計課（2017）「平成27年国勢調査移動人口の男女・年令等集計結果 宮城県の集計結果 結果の概要」22頁、福島県企画調整部統計課（2020）「現住人口調査年報 令和元年度版」86頁以下、和田前掲注2) 17頁以下、小池前掲注2) 257頁以下、264頁以下、山田前掲注3) 74頁以下、樋口ほか前掲注2) 6頁以下。なお、転出傾向は存在するものの、被災三県の産業構造から、阪神・淡路大震災に比べて転出の度合いは低いとする研究として、峯岸前掲注2) 4頁以下、8頁。
- 7) 2012～2016年の調査には特に注意書きがなかったが、2017年の調査結果には日本人移動者の結果のみが公表され、2018年からは、集計手法が変更となり、総合数と日本人移動者のみの2つを集計することとなった。本節においては、特に日本人に移動傾向を絞る積極的な理由がないこと、移動傾向の全体を把握するという観点から、2018年以降は「移動者（外国人含む）」の結果に基づいている。
- 8) 山田前掲注3) 77頁以下、岩手県前掲注6) 1頁以下。
- 9) 中川前掲注2) 73頁、山田前掲注3) 74頁以下、周前掲注2) 37頁以下。

- 10) 岩手県滝沢市、矢巾町、宮城県仙台市行政区、富谷市、利府町、名取市、大衡村、大和町、大河原町、福島県西郷村、大玉村がこれに該当する。
- 11) 和田前掲注2) 18頁、山田前掲注3) 75頁、78頁以下。
- 12) 峯岸前掲注2) 4頁以下、山田前掲注3) 74

- 頁、小池前掲注2) 257頁以下。
- 13) 福島県「避難区域の変遷について」<https://www.pref.fukushima.lg.jp/site/portal/cat01-more.html>（最終閲覧：2020年12月20日）。
- 14) 岩手県前掲注6) 5頁。
- 15) 岩手県前掲注6) 1頁。
- 16) 山田前掲注3) 78頁以下。

2. 産業

本節は、東日本大震災で深刻な被害を受けた岩手県・宮城県の沿岸部と福島県の沿岸部、放射能被災地の産業の復興状況について統計データを用いて考察する。

東日本大震災による農林水産関係での被害額は2兆4,000億円までに及んだ。このうち農業に関する被害額は9,049億円、水産関係では1兆2,637億円に達し¹⁷⁾、東北三県（岩手県・宮城県・福島県）を中心に甚大な被害をもたらした。これまで被災地における産業復興の状況についてアンケート調査やヒアリング調査など多くの研究がなされてきた¹⁸⁾。しかしながら、被災した市町村だけではなく、県全体の統計が分析で利用されることも多く、俯瞰的に各市町村の動向がわかるものは少ない。発災から10年が経ち、第2期復興・創生期間に入る今、本節では被災地の地域の産業はどういった現状にあるのか各市町村のデータを基に概観する。

岩手県、宮城県の沿岸部や福島県の被災地域では、地震によって発生した津波により、沿岸地域の農業と水産業に大規模な損害をもたらした。福島県では福島第一原発事故により住民の避難指示や農林水産物、食品の出荷制限によって広範囲に及ぶ産業が壊滅的な状態にあった。本節では、特に被害の大きい農業と水産業の動向について市町村民経済計算

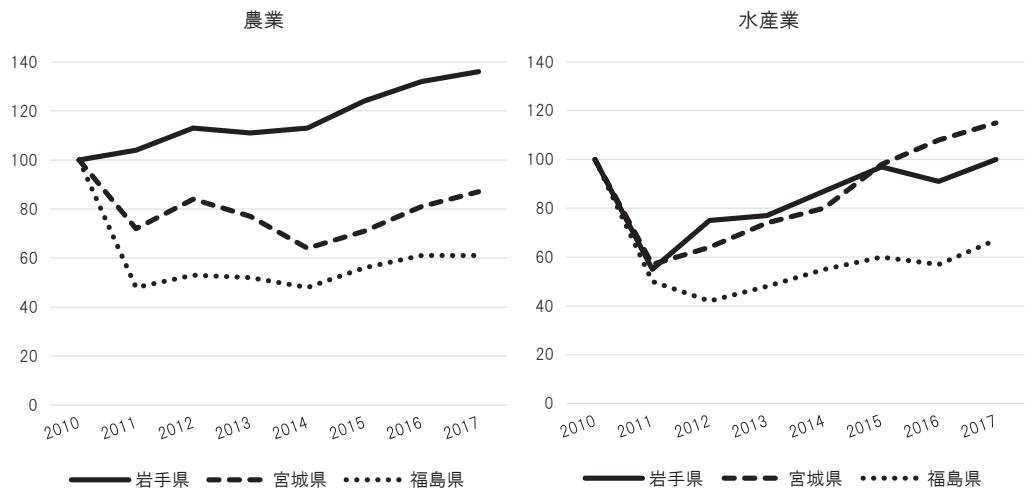
の市町村内総生産を用いて概観し、食品製造業など第一次産業と結びつきの強い製造業に關しても、工業統計調査の製造品出荷額等によって現状を把握する。また、経済センサスの存続・新設・廃業別民営事業所数のデータを用いて、各市町村の被災事業所の再開状況を数字で読み解く。

(1) 産業の動向（農業、水産業、製造業）

図表2-1は、対象自治体のみを合算した県別の農業と水産業の生産額の推移（対2010年比）を表している。二つのグラフを見比べてみると、震災時、農業に比べて水産業の落ち込みが激しいことがわかる。また、岩手県と宮城県の対象自治体では昨今、両産業とも震災前の水準に近付いている、あるいは超える水準にある。水産業については、両県とも2017年時点で震災前の水準以上に達している。しかしながら、福島県の対象自治体についてはどちらの産業についても依然として復興の道半ばにあることがわかる。

農林水産省の調査によれば、2019年3月時点での津波被災農地の営農再開可能面積の割合は、岩手県100%、宮城県99%、福島県67%となっており、福島県の放射能被災地域を除けば、農地の復旧はほぼ完了したとしている。しかしながら、農地復旧や農業用施

図表 2-1 対象自治体の県別の市町村内総生産の推移（対 2010 年比）



出典：市町村民経済計算より作成。

設の整備に遅れが生じている地域では、営農再開が始まったのがここ2、3年であるケースもあり¹⁹⁾、今後復興がようやく見込まれる市町村もあるだろう。また、放射能被災地域に関しては、営農再開の目処が立たない地域も多く、依然として非常に厳しい状況にある。

図表2-2によると、農業の生産額は震災時の落ち込みが激しい地域を中心に回復に遅れが見られる。岩手県沿岸部は図表2-1で見たように、他の2県に比べて、震災時の変動が少なく、2017年時点で多くの自治体は震災前の水準を維持、あるいは震災前を上回る生産をしている。また、大槌町については震災後の両時点において急増している²⁰⁾。

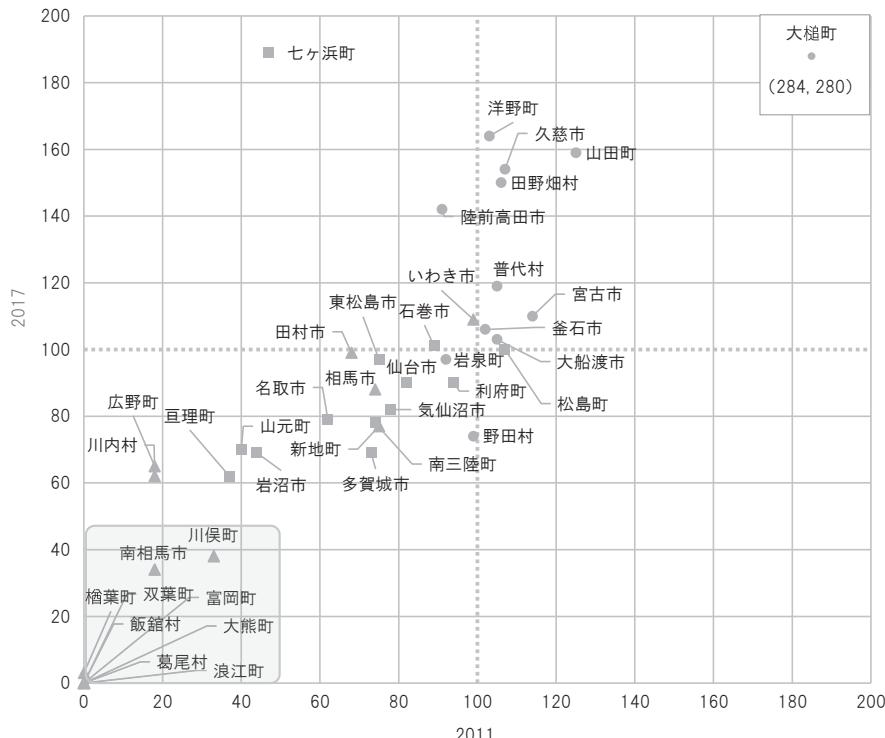
宮城県沿岸部は、震災時に大きく減少した地域が多く、元々の耕作面積の小さな地域を除いて²¹⁾も岩沼市、亘理町、山元町、七ヶ浜町は半減以下となった。昨今では、徐々に震災前の水準に戻りつつある自治体が多いが、緩やかなペースとなっている。

福島県の震災の被害は、津波による被害、

避難指示による産業の停止、放射能汚染、風評被害による売上の不振など多岐に及ぶ。いわき市を除いて多くの自治体では震災時に市町村内総生産は大きく下落している。また、両時点において50%未満の自治体（網掛け部分）には、放射能被災地域が集まっていることがわかる。特に、避難指示が長引く富岡町、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村、飯館村では、2019年度時点における営農再開率も0～10%程度²²⁾であり、農業の回復の目処が立っていない。営農再開率が100%の相馬市や避難指示が出されていないいわき市、営農休止以外の面積を多く持つ田村市では、比較的回復の傾向が見られる。

水産業は多くの対象自治体沿岸部の基幹産業となっている。水産庁によれば、2020年1月末時点で、被災した漁港施設の9割以上が復旧済みとなっており、再開希望の養殖施設については2017年6月末に整備がすべて完了したとしている²³⁾。また、2019年の被災三県の主要魚市場の水揚金額についても被災前年比で約76%にまで戻りつつあるとしてい

図表 2-2 2011年と2017年における農業の市町村内総生産の散布図（対2010年比）



出典：市町村民経済計算より作成。

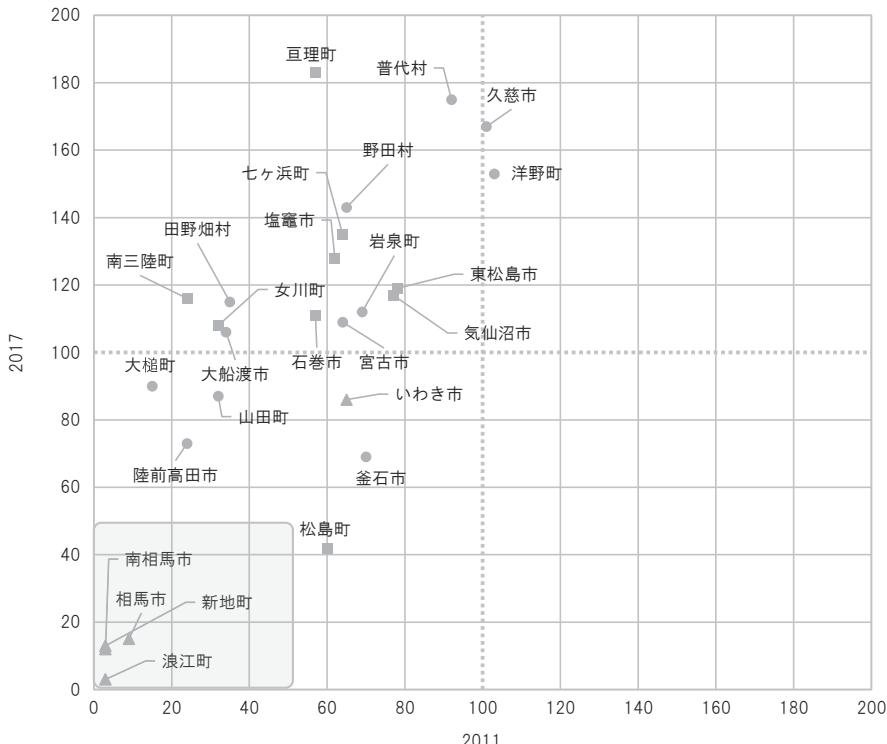
る。しかしながら、水産庁が2020年1月に実施した「水産加工業者における東日本大震災からの復興状況アンケート（第7回）結果」によると、売上が8割以上回復している業者の割合は岩手県が44%、宮城県が56%、福島県で28%となっており、ハーフ面の復旧は完成しつつあるものの売上の回復までには至っていないことがわかる。また、福島第一原発事故による汚染水の流出で福島県沿岸部では漁業が全面自粛となり、現在に至っても試験操業が続いている。いわき市にある小名浜魚市場の2019年の水揚金額は被災前年比の40%となっている。モニタリングによって安全性の確保を証明し、漁獲量が戻ったとしても、風評被害や輸入規制によって今後も販路の確保は非常に厳しいことが予想される。

図表2-3によると、岩手県沿岸部は水産業についても回復基調にある。久慈市、普代村、洋野町などの震災時の生産額の減少が少ないグループを中心に、2017年では震災前を超える水準にある。震災時に大きく減少した大船渡市、陸前高田市、大槌町はまだ震災前の水準に達しておらず、回復に遅れが見られる。

宮城県沿岸部では、岩手県に比べて全体的に震災直後の落ち込みがみられた。落ち込みが激しかった石巻市、女川町、南三陸町などが回復するにつれて、宮城県沿岸部全体の総生産額の増加にも反映されていく（図表2-1）。

原子力被災地域や最近まで出荷制限のあった福島県沖では依然として厳しい状況が続いている。農業と同様に、網掛け部分には放射

図表 2-3 2011年と2017年における水産業の市町村内総生産の散布図（対2010年比）



注：漁獲量が2010年時点1000t以下かつ2008年時点で漁業従業者数が100人以下の地域やデータに欠損がある地域は除外している（仙台市、名取市、多賀城市、岩沼市、山元町、利府町、川俣町、広野町、楢葉町、富岡町、大熊町、双葉町、葛尾村、飯館村）。

出典：市町村民経済計算より作成。

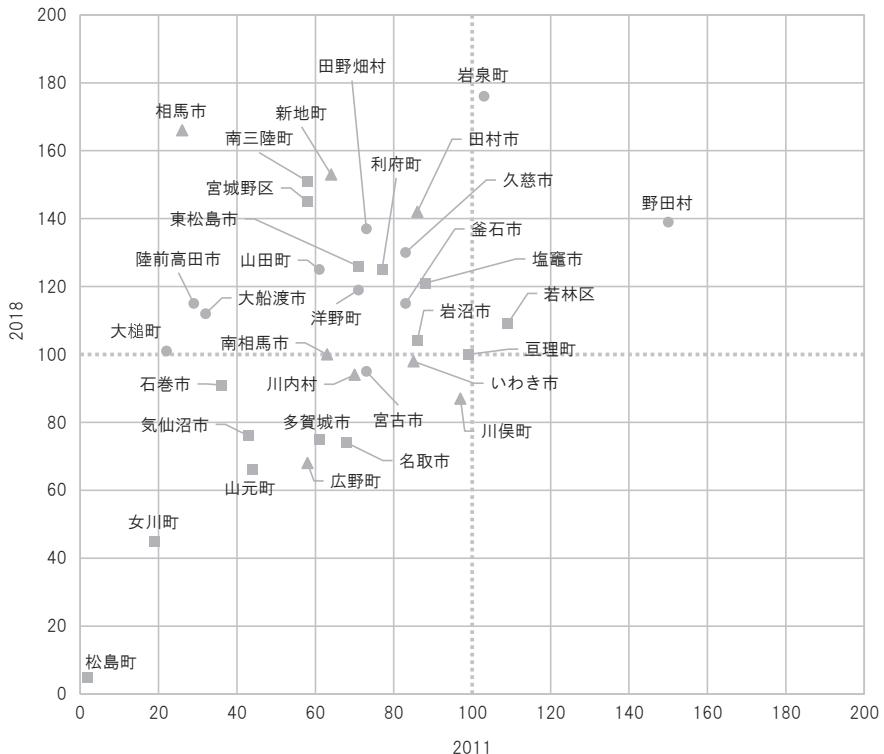
能被災地域が集中している。しかしながら、放射性物質の自主検査を伴う試験操業を2012年6月より開始し、漁獲量を増やしている地域もみられ、試験操業参加漁業者数も増加基調にある。出荷制限と操業海域の制限が徐々に解除されるに伴い、試験操業における水揚げ量にも反映されつつあるが、震災前の水準には程遠い数値となっている²⁴⁾。福島県漁連は2021年4月から本格操業を目指している²⁵⁾が、現在懸念されている福島第一原発の汚染水の海洋放出が行われた場合に、福島県沖の漁業は振り出しに戻る可能性もある。

多くの対象自治体では2018年の時点で震

災前の漁業従業者数には戻っていない²⁶⁾。高齢化や担い手不足の影響もあるが、半減以下となっている地域などでは震災の影響が色濃く反映されていることが推測される。

続いて、各市町村の製造業の生産動向を確認する。図表2-4の2011年と2018年における製造品出荷額等の散布図（対2008～2010年平均の比）では、半数以上の自治体が震災前の水準以上に達している。震災後に製造品出荷額が比較的減少しなかった地域では、2018年時点では震災前の水準を超える傾向にある一方で、2011年に大きく落ち込んだ大船渡市、陸前高田市、相馬市においても2018年には震災前の1.1～1.7倍の水準にま

図表 2-4 2011年と2018年における製造品出荷額等の散布図（対2008～2010年平均の比）



注：川内村は2010年の代わりに2009年のデータを使用。また、2011～2014年にかけて結果を非公開している七ヶ浜町と福島県の欠損データのある自治体は対象外としている。

出典：工業統計より作成。

で達している。しかし、気仙沼市や女川町など宮城県沿岸部の被害の大きい自治体では、依然として震災前の水準に達していないところも見受けられる。松島町が激減しているのは、震災前に決定していた東京エレクトロン株式会社が移転したことによる影響であるため、震災の影響によるものではない²⁷⁾。

(2) 民営事業所の動向

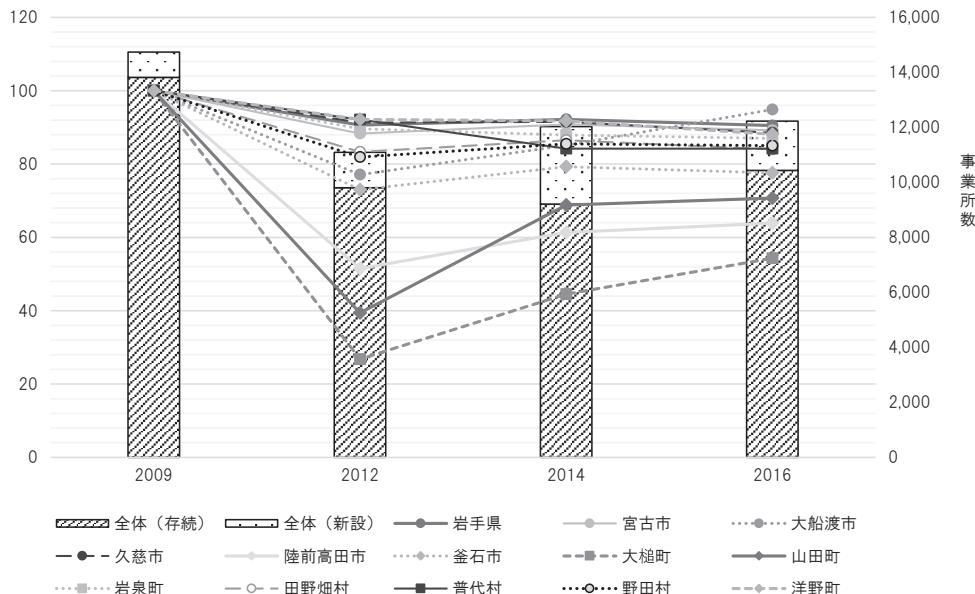
最後に、経済センサスの存続・新設・廃業(3区分)別民営事業所数(経済センサス)²⁸⁾のデータを用いて各市町村の民営事業所の活動状況を見る。対象自治体の3県全体の総数を見ると、3県とも震災前の事業所数には達していない。震災後の2012年に全体の事業

所数が減少し、2014年に新設事業所数が増加する傾向が見られる。

岩手県沿岸部(図表2-5)では2016年の段階で震災前の水準に達している市町村はないが、全体の事業所数としては緩やかに増加傾向にある。浸水被害にあった事業所数の割合の高い市町村²⁹⁾(陸前高田市、大槌町、山田町)では震災後の事業所数減少(廃業・休業)も著しく、その後の回復にも遅れが見られる。農業を主要な第一次産業とする市町村や被害の小さかった地域では、存続事業所の減少が比較的抑えられている傾向がある。

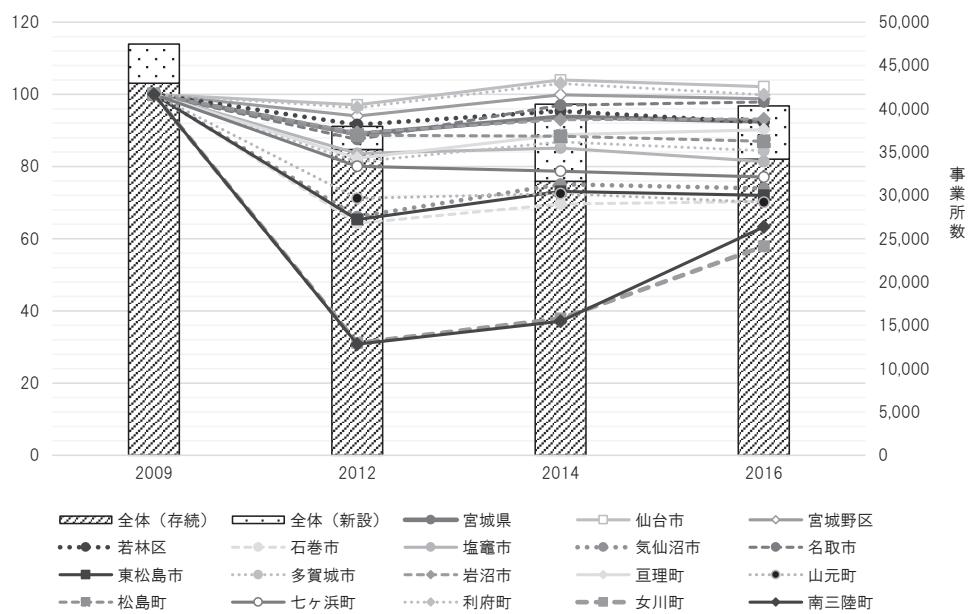
宮城県沿岸部(図表2-6)については他の2県に比べて回復の兆しが見られる。半数以上の自治体が震災前の80～100%の水準に

図表 2-5 存続・新設民営事業所数の推移（岩手県沿岸部）



出典：平成 21 年経済センサス基礎調査、平成 24 年経済センサス活動調査、平成 26 年経済センサス基礎調査、平成 28 年経済センサス活動調査より作成。

図表 2-6 存続・新設民営事業所数の推移（宮城県沿岸部）

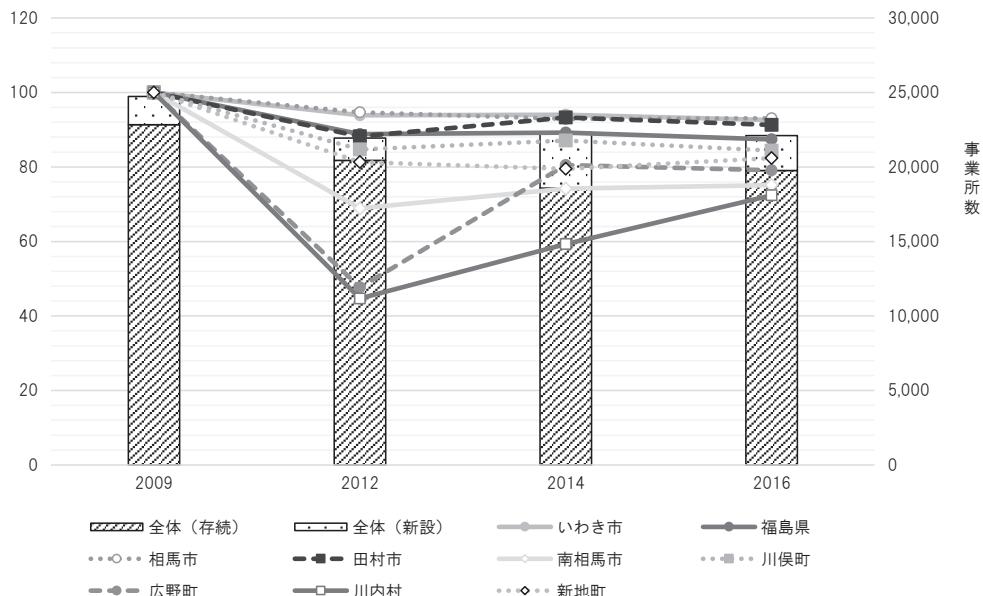


出典：平成 21 年経済センサス基礎調査、平成 24 年経済センサス活動調査、平成 26 年経済センサス基礎調査、平成 28 年経済センサス活動調査より作成。

あるが、岩手県と同様、浸水被害にあった事業所数の割合の高い女川町、南三陸町では震災直後の事業所数の減少が激しく、2016 年

時点でも震災前の 6 割程度である。また、水産業を主要な産業としている地域では回復に遅れが見られる傾向がある。

図表 2-7 存続・新設民営事業所数の推移（福島県対象自治体）



出典：平成 21 年経済センサス基礎調査、平成 24 年経済センサス活動調査、平成 26 年経済センサス基礎調査、平成 28 年経済センサス活動調査より作成。

福島県（図表 2-7）については、他の 2 県に比べて浸水被害にあった事業所数の割合は低い。浸水被害にあった事業所の割合が高かった新地町よりも広野町、川内村の落ち込みが激しいが、これは津波よりも原発事故の影響によるものであると考えられる。福島県については欠損データのある地域が対象外となっているが、避難指示区域などでは営業再開の目処の立たない、あるいは廃業を余儀なくされる事業所、他所へ移転した事業所が多く存在することが想像に難くない。

本節では紙幅とデータの関係上できなかつたが、産業分類ごとに事業所の動向を観ることで、より詳細な各市町村の事業所の動向の分析ができるだろう。

（3）まとめ

本節では、新型コロナウイルス拡大による現地聞き込み調査の断念から、市町村内総生

産や事業所数などの統計データを用いることで各市町村の産業の動向を分析した。しかしながら、産業の復興状況は当然のことながら、各市町村の生産額だけでは判断できず、売上や産業別の事業所数の推移、ヒアリング調査を合わせて分析していく必要がある。東日本大震災の被災地域の調査やデータの収集などが下火になりつつあるが、復興特需やグループ補助金などの復興支援が終了した後に事業所の状況が悪化する可能性もある。また、被災地の人口減少は第一次産業を中心とした担い手不足に拍車をかけ、生産活動にブレーキをかけることが予想される。さらに、福島県については復興の道半ばにあるため、今後も調査をフォローアップしていく必要があることは言うまでもない。

注

17) 2012 年 7 月 5 日時点の数値。

- 18) 永松伸吾 (2016) 「第一章データでみる東日本大震災：復興過程の現状と課題」関西大学社会安全学部編『東日本大震災復興5年目の検証：復興の実態と防災・縮減・縮災の展望』ミネルヴァ書房 31-49頁、東京水産振興会 (2019) 『東日本大震災における漁村の復興問題：平成30年度事業報告書』、落合基継 (2016) 「東日本大震災津波被災地での農業復興状況とその過程における農家の判断に影響を与えた要因：宮城県名取市A集落を事例として」『農村計画学会誌』35巻、三菱総合研究所 (2015) 『平成27年度復興状況の把握のためのデータベース更新及び充実等に関する調査事業報告書』、初澤敏生 (2020) 「東日本大震災の福島県における農・水産業の動向」日本科学者会議編『日本の科学者』55(7) 391-397頁、綱島不二雄 (2016) 「農業・農村と漁業・漁村・漁港都市の復興の現状と課題」綱島不二雄・岡田知弘・塩崎賢明・宮入興一『東日本大震災復興の検証：どのようにして「惨事便乗型復興」を乗り越えるか』合同出版 209-228頁、本田豊・中澤純治 (2016) 『東日本大震災からの地域経済復興：雇用問題と人口減少解決への道』ミネルヴァ書房など。
- 19) 内田多喜生 (2016) 「宮城県津波被災地における農業復旧・復興の現状と課題」『農林金融』3月号 128-139頁。
- 20) 大槌町において震災後に急増した正確な要因は不明であるが、町役場に問い合わせたところ、2016年1月の町内におけるJAの産直所の開設や、ピーマン栽培の奨励など野菜の栽培品種を増やす取組みが背景にあるのではないか、との回答を得た。
- 21) 耕地面積が100ha未満の女川町、塩竈市は農業の散布図データには含めていない。女川町は水産業が中心で元々の農地面積が少なく、農業従事者が少なかったため、2016年に担い手不足を背景に農業委員会が解散している（産経ニュース、2016年1月16日）。
- 22) 福島県「令和元年度末時点での再開面積」https://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/life/503236_1312905_misc.pdf (最終閲覧：2020年12月26日)。
- 23) 水産庁 (2020) 「東日本大震災からの水産庁復興へ向けた現状と課題」。
- 24) 2020年2月25日をもって、福島県沖の海産魚の出荷制限魚種が初めて0となった。また、試験操業は福島第一原発10km圏を除くすべての海域で可能となった。
- 25) 「福島沖の本格操業は来年4月県漁連、地域や漁業種検討へ」河北新報 ONLINE NEWS、2020年9月30日 https://www.kahoku.co.jp/tohokunews/202009/20200930_63012.html (最終閲覧：2020年12月26日)。
- 26) 「2008年漁業センサス」「2018年漁業センサス」より。
- 27) 天下健 (2017) 「東日本大震災から6年、いま、地域経済は…」東北地方医療・福祉総合研究所、2017年9月1日 <http://tohoku-hwi.org/amashita02.html> (最終閲覧：2020年11月25日)。
- 28) 避難指示区域に関しては集計データのない箇所がある。
- 29) 総務省統計局「浸水範囲概況にかかる全事業所数・従業者数（平成21年経済センサス—基礎調査調査区別集計結果による）」、2011年6月15日。

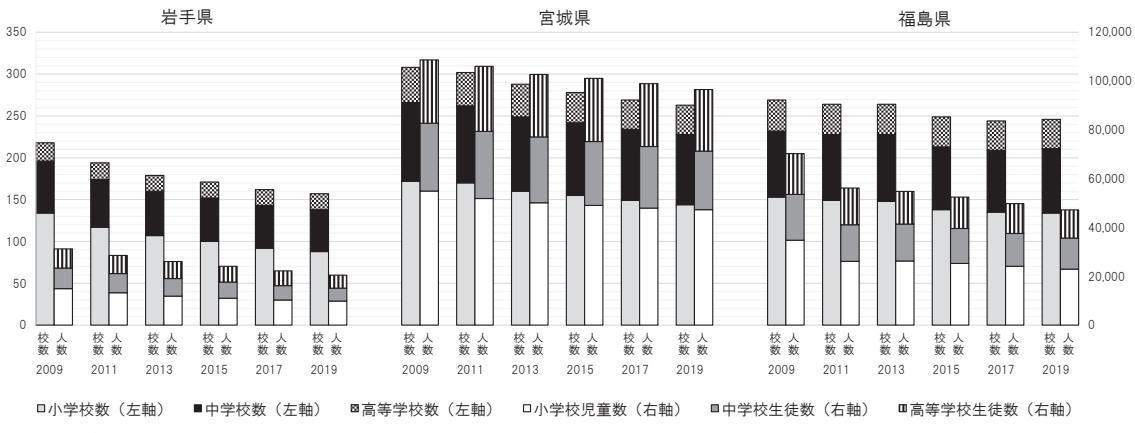
3. 教育

2011年3月に発生した東北地方太平洋沖地震に端を発する未曾有の複合的大災害を経て、学校教育の現場は想像を上回る変容を遂げた。沿岸部の学校施設は甚大な被害に見舞われ、構造部分を残し流失してしまった施設もあれば、奇跡的に軽度の被害で済み、以降は避難所として利用される施設もあった。

このような学校に通っていた児童生徒たちは、心的な外傷を残しながらも、間もなくして仮設校舎もしくは避難先市町村の学校での授業が開始され、その環境は一変していった。

東日本大震災の10年間において、数多くの学校施設は統廃合が行われ、都市基盤の整

図表 3-1 学校数・児童生徒数の推移



備は着実に進んできたように見受けられる。同じくして、この復興過程について様々な視点からの研究がなされており、既往の研究を概観すると、この災禍を体験した児童生徒たちの心理的影響の分析またはその後の防災教育の在り方などについて、被災自治体を対象とする実地調査を中心とした蓄積がなされている³⁰⁾。

本節では、これらに対し、学校基本調査および各県に係る報告資料から、被害規模の大きかった沿岸部の被災自治体における学校施設・児童生徒の増減推移を中心に据えた定量的分析から、学校教育に関する復興の現在位置を明らかにすることを目的とする。

（1）総体的視点からの概況

被災三県（岩手県、宮城県、福島県）ごとに対象自治体を大別し、被災前の2009年から2019年までの隔年での推移を、学校数（小学校、中学校、高等学校）および児童生徒数（小学生、中学生、高校生）に整理したものが図表3-1である³¹⁾。

各県における程度の差はあるものの、どの県でも被災前からの地域課題であった過疎化

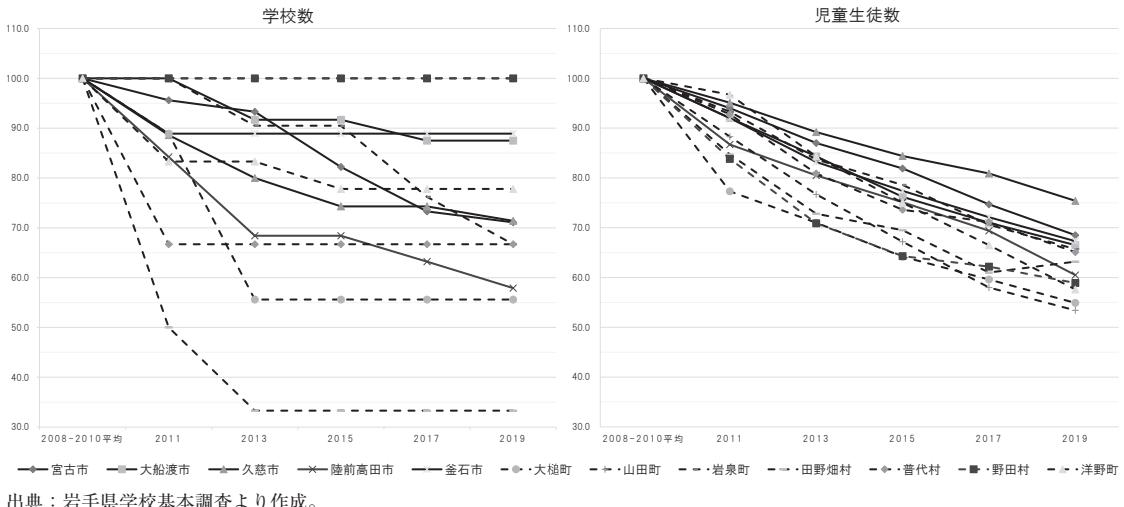
の進行により児童生徒数の減少が見られ、被災後はその傾向がより強まっていることが伺える。学校数もこれらの状況を受けて同様に減少傾向にある。

各県別に見ていくと、はじめに、岩手県では、学校数と児童生徒数の減少傾向は一律に継続しており、特に児童生徒数の減少は被災後その傾向を強めている。県庁所在地である盛岡市が内陸部に位置していることから³²⁾、被災直後は内陸部への移動傾向が強く、10年が経過した現在であろうとも児童生徒たちが帰還していない状況にあると考えられる。

次に宮城県では、対象自治体に県庁所在地である仙台市を一部含むことから³³⁾、岩手県ほどの過疎化の進行は見られない。被災三県の中間に位置することで、他の2県からの避難者や被災三県以外からの支援者の流入があることにより、児童生徒数を維持しているものと考えられる。また、他の2県と比べ被災前より学校数および児童生徒数が多いことに注目すると、このことが居住選択時におけるインセンティブとして機能していると捉えることも可能であろう。

最後に福島県においては、原発事故による

図表 3-2 岩手県の各対象自治体における推移



出典：岩手県学校基本調査より作成。

影響が大きく、避難指示区域に指定された市町村では児童生徒数の減少が顕著である。それに比べ、学校数はそれほどの減少が認められない。このことに関して、各市町村別の状況については後述するが、避難指示区域となった市町村では学校統廃合が進まないという実態がある。避難指示が解除された市町村から、順次避難者の帰還状況を鑑みたうえで統廃合の判断を行うことを前提に置くと、帰還者数が一定水準に達するまではその判断をするのは困難であることが予想される。こういった実情から、復興への取組みが他の2県と比べ遅々として進んでいないものと考えられる。

このように対象自治体を被災三県ごとに概観した場合であっても、各県におけるこの震災10年の過程は大きく異なっている。こういった各県の状況を踏まえつつ、次項からは各市町村における実態を敷衍する。

(2) 学校施設の増減とこれに伴う児童生徒数の変遷

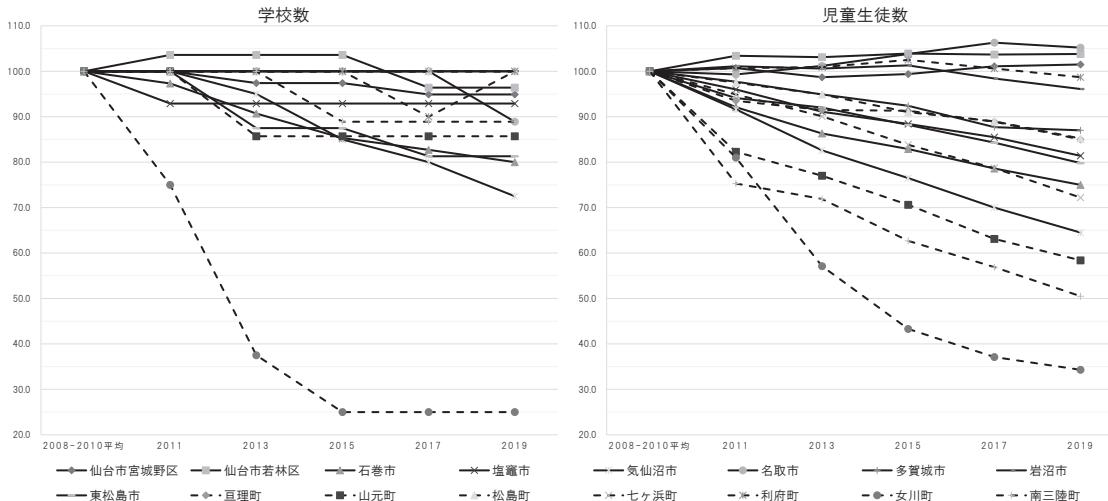
被災前後の小学校から高等学校までの学校数および児童生徒数の比較を行うため、2008年から2010年までの平均値を100と置き、それ以降の2011年から2019年までの隔年での変化を、百分率を用いて表した。

被災三県ごとで異なる推移をしていることは先述の通りであるが、市町村ごとの状況に注目すると、同県内であろうとも一括りには表せられないほどの多様な経過を辿っていることが指摘できる。

①岩手県対象自治体の状況

岩手県の対象自治体を学校数と児童生徒数とに分けて示しているのが図表3-2である。はじめに、学校数に着目すると、特に減少幅の大きかった市町村として、陸前高田市およびその他町村部が挙げられる。陸前高田市・大槌町では、津波による学校施設の損壊程度が過大であり、その修復が困難であったことから取壊し・撤去されている施設も多くあ

図表3-3 宮城県の各対象自治体における推移



出典：宮城県学校基本調査より作成。

る。その一方で、田野畠村・普代村は、東日本大震災による被害は前記市町村ほどではなかったものの、過疎化の進行を抑止できず、計画的に統廃合を行ったことにより減少傾向にある。

続いて生徒児童数について見ていくと、学校数に係る減少傾向に付随し、全体的には減少傾向となっている。学校数の推移にて挙げた市町村に加え、山田町・野田村といった町村部での減少幅が大きくなっている。山田町は陸前高田市・大槌町と同じく、津波被害が大きかったことも影響していると思われる。

なお、山田町・野田村では児童生徒数が減少傾向にあるのに対し、学校数はその水準を維持しており、それらが整合しない。このことについては、各市町村における固有の事情が差し響いた結果であろうと推察する。すなわち、山田町は他市町村から遅れて、2020年に町内の小学校6校を1校とする大型の統廃合を行っている。また野田村には、被災前より学校は3校（小学校、中学校、高等学校それぞれ1校ずつ）のみ存在しており、これ

以上の統廃合は困難であろうと思われる。

以上のことから、過疎化が進行している中で、東日本大震災による被害程度の大小にかかわらず、その地域課題が一層進行している状況が伺える結果となった。

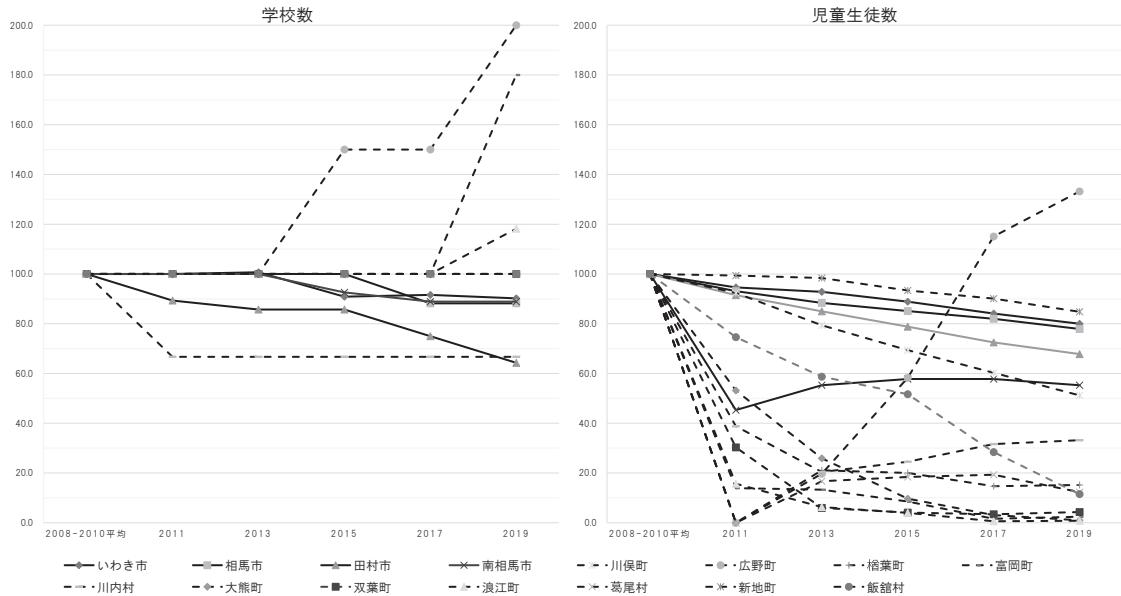
②宮城県対象自治体の状況

図表3-3にて宮城県の学校数および児童生徒数を示している。宮城県は震源地に近いことに加えて、平野部（仙台平野）に位置する市町村が多かったことで、他の2県と比べ津波による浸水被害の規模が大きかった。その中でも、仙台市を中心とした市町村とその他の市町村とでその経過および現状が異なる。

学校の統廃合が進んでいる市町村としては、石巻市・気仙沼市・女川町が挙げられ、同じく児童生徒数の減少も確認できる。これに七ヶ浜町・南三陸町を加えた5市町村は、まさに前記地理的事情が妥当し、その被害程度も大きかった。

この一方で、学校数もしくは児童生徒数が

図表 3-4 福島県の各対象自治体における推移



出典：福島県学校基本調査より作成。

増加に転じた市町村として仙台市・名取市・利府町が挙げられる。仙台市全体での卒業後大学等進学率は、県内平均が45.5%であるのに対し56.8%と高水準であり³⁴⁾、大学も仙台市内に集中している。このような優れた教育環境を求めて仙台市への流入が発生し、増加傾向に転じているものと思われる。また名取市・利府町については、この仙台市に隣接し、そのベッドタウンとして発展してきた背景があり、被災程度も県内他市町村と比べると大きくなかったことも増加傾向となつた要因であろうと考える。

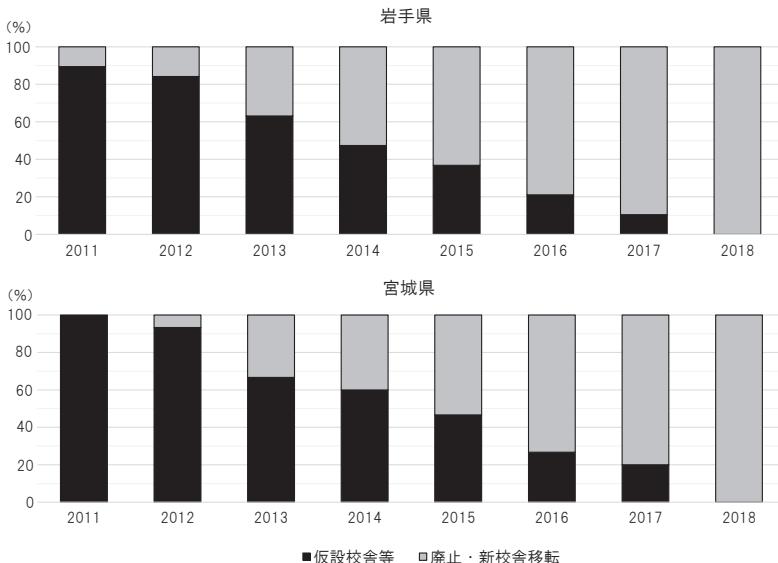
このほかに児童生徒数の減少が大きかった山元町をはじめとする町村部や先述した被害規模の大きかった市町村などでは、岩手県と同様に過疎化の一層の進行が看取できる。反対に児童生徒数が増加傾向に転じている仙台市を中心とした市町村の実態を考慮すると、同じ県内であってもその復興状況に格差が発生していることが伺える。

③福島県対象自治体の状況

福島県では、先述の通り原発事故による避難指示区域の影響が顕著に数字として表れている。他の2県と同様に福島県の推移をまとめているのが図表3-4であるが、まず目に入るのは児童生徒数が極端に減少していることであろう。避難指示区域として指定された12市町村の中でも、最も警戒度の高い区域として、その市町村域の大部分が指定された橋葉町・富岡町・大熊町・双葉町・浪江町などを中心に、2011年に大幅な減少となっている。

このような経験をしながらも、南相馬市・広野町など一部の市町村では回復基調も確認できる。南相馬市は2006年の市町村合併で誕生した市であり、旧市町村の区域を地域自治区として指定し、北から南にかけて鹿島区・原町区・小高区の3区域に分かれている。被災直後には、原町区・小高区に指定がかかっていたが、その後、2011年9月には

図表 3-5 仮設校舎等利用状況の推移



出典：岩手県「教育委員会東日本大震災津波記録誌」、宮城県「東日本大震災の津波被災した学校施設の移転状況」より作成（岩手県 N=19 校、宮城県 N=15 校）。

原町区の指定の大部分は解除されている。そのため児童生徒数も一時回復基調に転じたが、残る小高区の大部分が解除されたのは2016年7月であり、被災から5年以上が経過していたことから当区に帰還した児童生徒たちは少なく、市全体で見ても被災前の水準の半分程度までの回復に留まっている。

広野町については、全域が避難指示区域となったため、被災直後には児童生徒数が急落しているが、その後ほどなくして指定が解除されたことで急激な回復基調を示し、2017年には被災前の水準を上回るほどの児童生徒数の増加が確認できる。なお、これは当町に新設された高等学校に起因するところが大きい³⁵⁾。

以上のことから踏まえたうえで他市町村を検証すると、南相馬市内で見られた例は当市に限られたものではなく、他市町村においても同様の傾向が見て取れる。2015年9月に指定解除となった楢葉町の児童生徒数は被災前

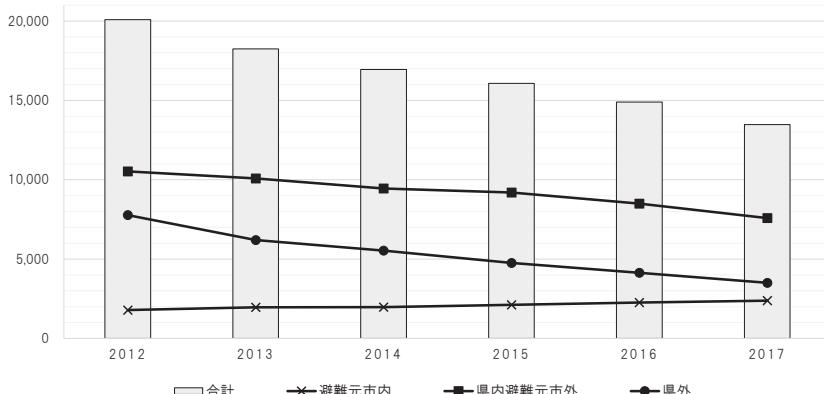
の水準には遠く及ばず、2017年4月に大部分の指定が解除となった富岡町でも楢葉町以上の減少となっており、被災前の水準の1割にも満たない。2020年末現在において、市町村域の大部分が「帰還困難区域」として指定され直している大熊町・双葉町・浪江町はより厳しい状況にあると評価でき、今後の動向が憂慮される。

(3) 仮設校舎利用・避難者数の推移

これまで学校基本調査を基盤とした考察を行ってきたが、別の視点から被災三県の状況を見ることでその実情をより明らかにすることを試みる。

図表 3-5 は岩手県・宮城県の東日本大震災により仮設校舎移転または別施設間借りを行う必要のあった学校施設について、統廃合および新校舎移転による不安定な環境からの回復までの推移を経年で表したものである。若干ながら宮城県が遅れているように見えるも

図表3-6 原発事故による避難指示区域の18歳未満避難者数の推移



出典：福島県「東日本大震災に係る子どもの避難者数調べ」より作成。

のの、どちらの県でも被災から5年程度で大部分の統廃合等が完了し、2019年には安定した教育環境を整備できていると評価できる。

福島県については、依然として避難者が多いことを踏まえて、18歳未満避難者の経年での推移を図表3-6にまとめた。全体としては安定的に漸減しているが、被災後6年が経過しても半数以上は未だ避難を余儀なくされている状況である。ただし、避難先ごとに見ていくと県外・県内避難元市外への避難者が減少しており、避難元市内への避難者が増加していることから、少しずつではあるが元の市町村への帰還傾向も確認できる³⁶⁾。

(4)まとめ

本節では、東日本大震災の10年間における対象自治体の学校教育における被災程度・復興状況を定量的な視座でもって検証を試みた。このことから、市町村ごとにそれぞれの復興経過を辿っており、同県内であろうともその程度は一様ではないことが確認できたが、それでも教育環境の整備された特定の市町村への集中といった傾向が指摘できる結果となった。しかしながら、本調査は、統計資

料を基礎とした定量的な考察に終始したため、その定性的な側面には触れられていない。各市町村の中では、この災禍からの「いま」に向き合いつつ様々な取組みを行い、その教育環境の質の向上に奮励し児童生徒数を伸ばしている例も見られる³⁷⁾。被災前後での変化を十分に踏まえつつ多様なアプローチを試みることで、これから10年に決して小さくない変化を及ぼすことが可能なのではないだろうかと考える。

注

- 30) さしあたり、渡邊正樹（2012）「東日本大震災がもたらした教訓とこれからの中学校防災の在り方」『教育委員会月報』文部科学省756号（2012年9月号）2-8頁、境野健児・細金恒男（2017）「原発災害6年と学校・教育の課題：人間の復興、教育の復興を」『教育』教育科学研究会No.860（2017年9月号）59-67頁、谷雅泰（2019）「震災から8年福島の現在、そして未来へ」『教育』教育科学研究会No.876（2019年1月号）83-90頁。また、永松伸吾（2016）「データでみる東日本大震災：復興過程の現状と課題」関西大学社会安全学部編『東日本大震災復興5年目の検証復興の実態と防災・減災・縮災の展望』31-49頁は、本稿と同様の趣旨に基づく既往研究として多大なる示唆を得た。

- 31) 大槌町に存在する義務教育学校（小学校過程から中学校過程までの義務教育を一貫して行う

- 学校教育制度）については、在学する児童生徒たちの年齢に応じて小学生・中学生に区分し直したうえで集計している。これは以降の図表3-2においても同様である。
- 32) 岩手県他市町村と同様、盛岡市でも被災前から児童生徒数の減少傾向は見られるが、被災後にはそのカーブが若干弱まっていることが確認できる。
- 33) 仙台市は沿岸部に位置する行政区（宮城野区・若林区）を対象とし、他行政区は含んでいない。これは以降の図表3-3においても同様である。
- 34) 文中で使用している数値は2011年度のものであるが、仙台市の優位性は現在でも堅持されており、2019年度時点での卒業後大学等進学率は県内平均が49.6%であるのに対して60.3%である。宮城県「学校基本調査 年度一覧」<https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/toukei/gakkoukihonitiran.html>（最終閲覧：2020年12月18日）。

35) 双葉郡8町村（広野町・楢葉町・富岡町・川

内村・大熊町・双葉町・浪江町・葛尾村）の共通した「教育復興ビジョン」が、双葉郡8町村の教育委員会が連携して立ち上げた「双葉郡地域学校協働本部」によって2013年に策定されており、避難指示区域の指定解除の早かった広野町に、それを体現する中高一貫校が2015年4月に開校されている。

- 36) 旧ソ連のチェルノブイリ原子力発電所事故と比較すると、福島県での放射能濃度の低下のスピードが大幅に速いとする研究成果もあり、避難者の帰還傾向にも寄与しているものと考えられる（朝日新聞2020年10月29日「福島の放射能濃度低下、チェルノブイリより早く 筑波大」<https://www.asahi.com/articles/ASNBX6STMNBWUGTB00M.html>（最終閲覧：2020年12月18日））。
- 37) 2016年4月に創設された大槌町の義務教育学校や前掲注35)で述べた取組みが見られる。各学校単位で見た場合、どちらの学校も児童生徒数は増加傾向が認められ、復興政策・過疎化対策の好例であるといえる。

4. 医療・福祉

東日本大震災の発災から10年が経過する中、住民の暮らし向きはどこまで整備されているのか、その現状を把握する必要がある。被災地に暮らす人々にとって、医療や介護へのアクセス、そして最低限の生活保障の程度は、生活の再建度合をはかる指標であるといえる。本節ではこのような観点から、被災地において暮らし向きがどのように変化しているのかについて、主に厚生労働省の統計データを用いて検討する。

(1) 医療

①病院数・診療所数および病床数の推移

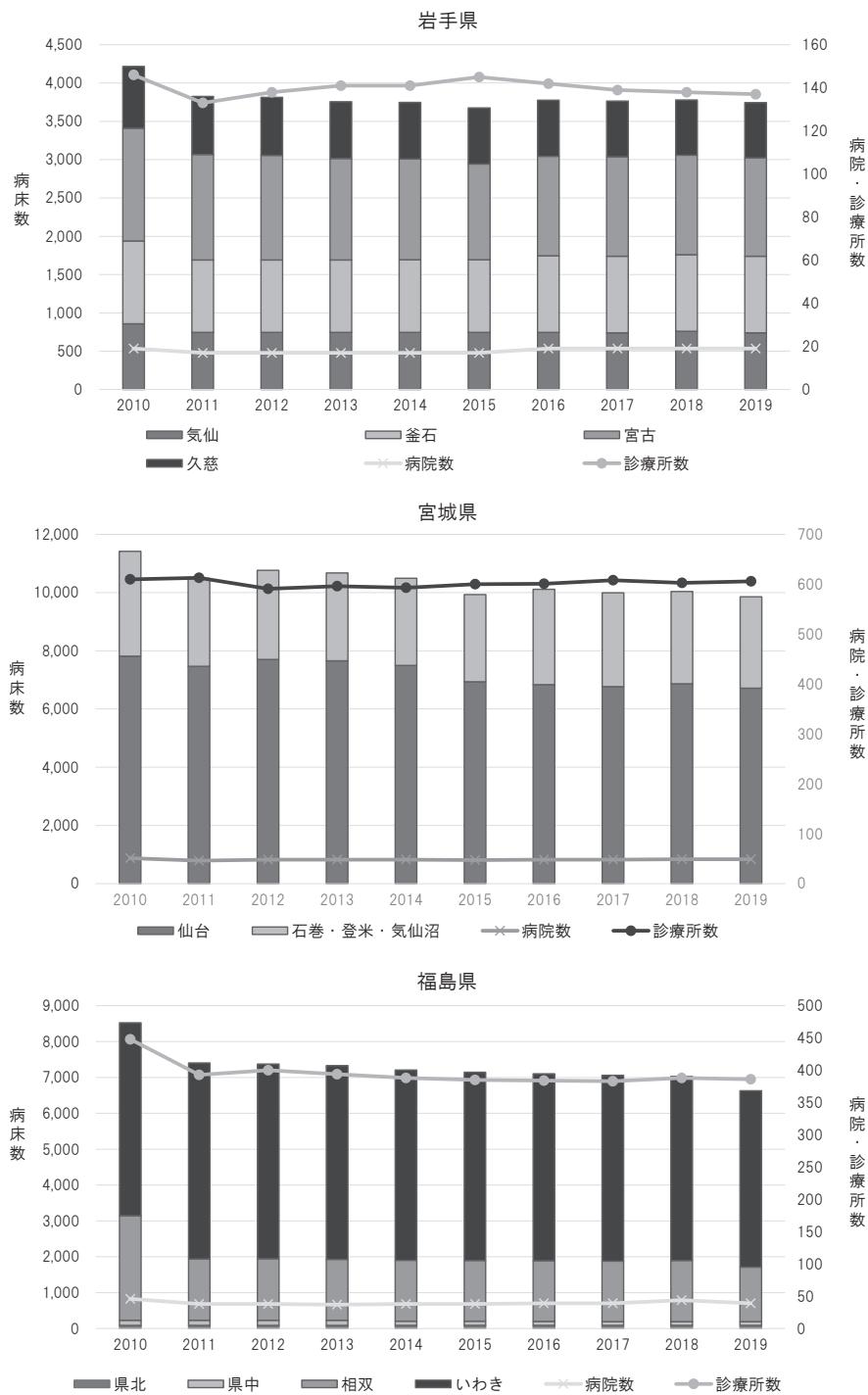
東日本大震災は、被災三県の多くの医療機関に甚大な影響を与えた。厚生労働省によると、岩手県、宮城県、福島県併せて病院11施設・診療所81施設（歯科は86施設）が全

壊し、その他多くの病院・診療所が一部損壊したことから³⁸⁾、医療提供に大きな支障が生じていた。そこで、病院・診療所数および病床数の推移を、対象自治体が所属する二次医療圏ごとに確認した（図表4-1）³⁹⁾。

岩手県では、大槌病院、山田病院、高田病院、釜石病院という地域の基幹病院が全壊、そして診療所が38施設全壊した。2016年に大槌病院、山田病院、2019年に高田病院が再建されたことも起因し、病院数・診療所数の減少とともに落ち込んだ病床数は一定程度回復しているものの、2019年時点で2010年と比較すると減少率は21%（473病床減）であり、従前の病床数まで復旧していない。

宮城県は、志津川病院や石巻市立病院、石巻市立雄勝病院など、病院5施設および診療所43施設が全壊するなどの被害にあった。

図表 4-1 病院・診療所数および病床数の推移



出典：厚生労働省「医療施設調査」より作成。

2015年に南三陸病院（旧志津川病院）、2016年には石巻市立病院が再建している。病床数は、2010年と比較すると17%（1,566病床減）の減少率である。

福島県では、保科病院、東北病院の全壊をはじめ、診療所2施設の診療所が全壊し、運営ができていなかった。2011年以降病院数は徐々に回復し、2018年にはふたば医療センターが開設された。その一方で、診療所数は現在も減少傾向である。これは、その他2県と比較しても住民の「帰還」が進んでいないからと考えられる。病床数は、2010年と比較すると5%（1,895病床減）の減少率を示している。

このように、いずれの県も病床減の傾向を見せているが、その要因の1つとして、病院の統合再編、病床削減を行う場合に地域医療再生基金がより多く配分されるように設計された厚生労働省の「地域医療再生基金」がある。岩手県では、大槌病院や山田病院の再建を計画する際には、東日本大震災で全壊した病院の再建時に病床数を元に戻すと住民に説明していたにもかかわらず、人口減や医師不足を「理由」にして病床数は削減された⁴⁰⁾。

②医療従事者的人材不足

東日本大震災後、医療機関でのマンパワー不足はたびたび言及されてきたが⁴¹⁾、上述のように、医師不足だけが地域医療再建の妨げになっているわけではないことも指摘されている⁴²⁾。そこで、統計上のデータから医療従事者不足の程度を、対象自治体が所属する二次医療圏ごとに確認した（図表4-2）⁴³⁾。病院（療養病床をもつ診療所も含む）に所属する医師・看護師・准看護師数（常勤換算）の推移を、2010年数値を100の指標としたデ

ータで見ると、特に福島県相双医療圏の減少傾向が目立つ。特に准看護師については、すべての医療圏で減少傾向を示している。医療現場では、医師の不足以上に看護師・准看護師の不足が大きな課題となってきたことから、現在の状況から鑑みると対象自治体の医療体制は、住民にとって十分な状況であるとはいえないであろう。

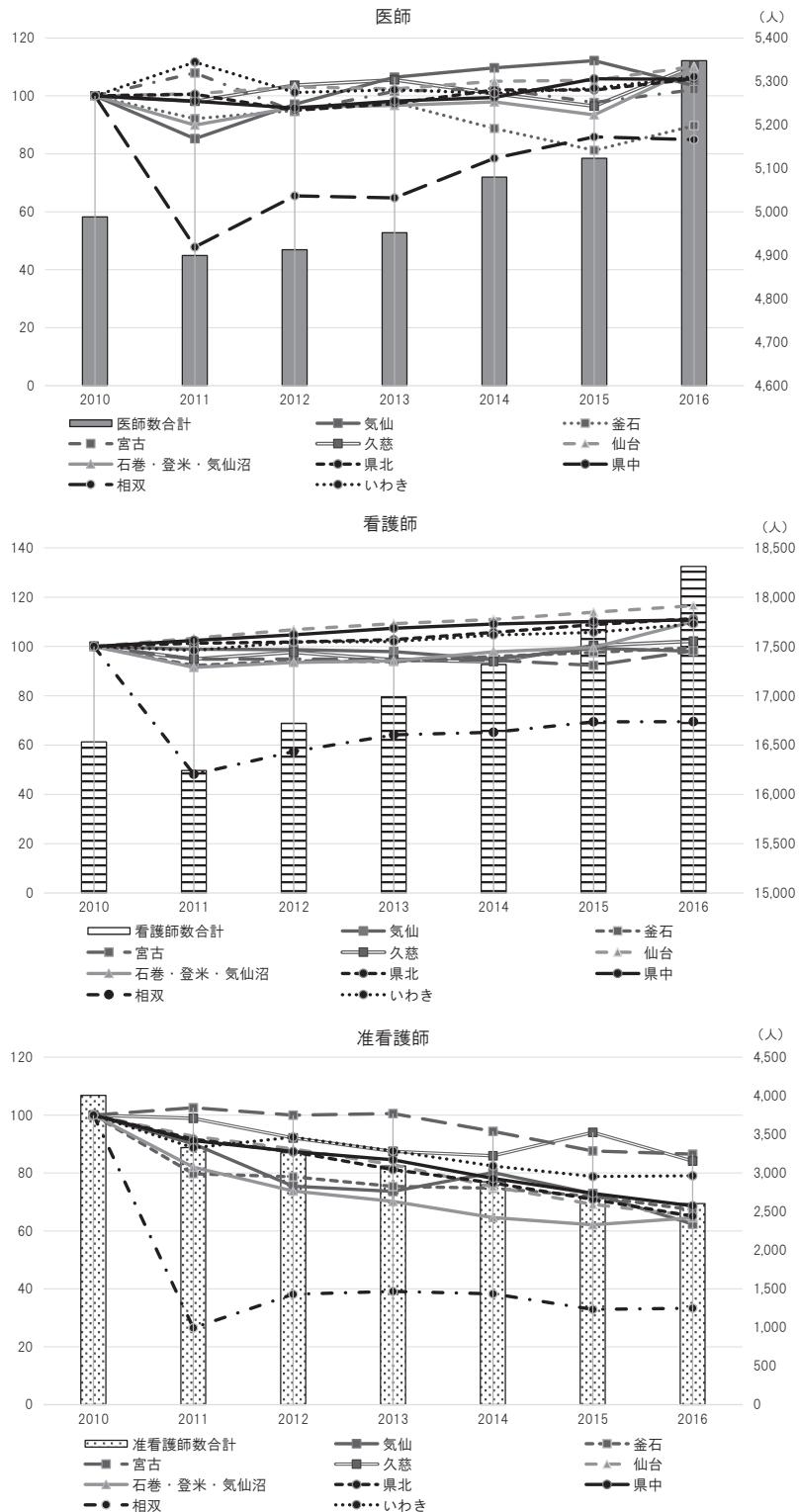
（2）介護

①介護施設数と要支援・要介護認定者数の推移

東日本大震災の被災によって、多くの介護施設とその職員・被介護者が津波等の被害にあった。今後さらなる高齢化の潮流の中で、介護サービスへのアクセス保障も生活基盤に重要な影響を与える。図表4-3で示したように、介護老人福祉施設（特別養護老人ホーム）と介護老人保健施設の施設数および定員数の推移を、震災前（2010年）、震災後（2012年）、現在（2017年）の統計データで観察すると⁴⁴⁾、高齢者増加の影響をうけて、いずれの県（対象自治体）も施設および定員数は2010年と比較して増加している。岩手県対象自治体の介護老人福祉施設は震災後に定員数が減少しているものの、現在は震災前を上回っている。一方、福島県対象自治体では介護老人保健施設の定員数が減少していることがわかる。宮城県の一部自治体（名取市・東松島市）や、福島県の一部自治体（南相馬市・富岡町・双葉町・浪江町・飯舘村）では、介護福祉施設がなくなるか、あるいは定員数が大きく減少しており、人口動態が介護施設の在り方に影響を与えていたと考えられる。

続いて、要支援・要介護認定者数の推移を

図表 4-2 病院従事者（常勤換算）の推移



出典：厚生労働省「病院報告」より作成。

图表 4-3 介護老人福祉施設・介護老人保健施設の施設数・定員数の推移

	介護老人福祉施設						介護老人保健施設					
	2010		2012		2017		2010		2012		2017	
	施設数	定員数	施設数	定員数	施設数	定員数	施設数	定員数	施設数	定員数	施設数	定員数
岩手県	11	1465	12	1375	14	1634	23	1221	21	1263	26	1343
宮城県	33	2051	33	2333	35	2823	38	3250	43	3280	49	3407
福島県	20	2120	23	2396	22	2326	28	2026	31	2219	33	1918

出典：厚生労働省「介護サービス施設・事業所調査」より作成。

图表 4-4 要支援・要介護認定者数の前年比別増減率の推移 (%)

県	地域	介護認定	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
岩手県	対象自治体	要支援1-2	-0.54	12.42	7.03	3.81	3.29	-1.75	-4.35	5.39	-0.54
		要介護1-2	2.36	4.45	4.82	1.68	2.90	-1.44	0.94	-1.52	-0.57
		要介護3-5	-2.29	1.04	3.33	0.60	-1.22	-0.14	0.87	0.06	-1.19
	対象外自治体	要支援1-2	4.69	9.64	7.77	4.66	5.01	0.52	-0.56	3.75	0.13
		要介護1-2	2.47	10.40	4.74	5.69	5.35	2.75	-1.70	3.91	0.20
		要介護3-5	5.66	7.81	4.25	4.05	4.19	1.91	1.81	-0.03	0.35
宮城県	対象自治体	要支援1-2	7.60	12.27	5.32	6.37	3.62	-0.24	2.86	4.77	1.91
		要介護1-2	6.73	3.94	7.30	3.59	3.23	2.07	2.00	1.97	2.73
		要介護3-5	-0.92	1.60	2.24	1.00	0.17	3.58	1.13	1.29	2.17
	対象外自治体	要支援1-2	5.71	10.43	7.34	7.16	3.57	-0.19	0.70	5.85	-0.79
		要介護1-2	6.67	7.73	7.35	4.88	5.86	2.05	8.17	4.24	-2.03
		要介護3-5	9.51	9.68	6.96	5.72	4.59	1.36	4.21	1.81	-0.79
福島県	対象自治体	要支援1-2	-3.91	27.85	5.12	1.92	0.98	1.32	2.03	3.59	2.26
		要介護1-2	2.71	22.50	5.06	3.77	6.32	2.90	3.17	2.39	1.48
		要介護3-5	-8.20	17.24	2.68	1.02	-0.19	-1.12	0.82	1.52	0.92
	対象外自治体	要支援1-2	1.25	6.05	3.20	3.70	1.49	-0.40	4.39	4.01	-0.92
		要介護1-2	4.27	7.33	5.99	5.65	2.81	1.52	3.63	4.10	-0.80
		要介護3-5	11.65	9.71	7.00	6.14	7.37	4.83	2.48	3.14	-0.41

出典：厚生労働省「介護保険事業状況報告」より作成。

概観する（图表 4-4）。全国の要支援・要介護認定者数が、467 万 7,920 人（2010 年）から 654 万 8,393 人（2019 年）へと増加していくように、全国的に介護サービス利用者は年々増加傾向にある。しかし图表 4-4 で示したように、被災三県（保険者別）における要支援・要介護認定者数の増減率（対前年比）推移を見ると、震災のあった 2011 年は、前年と比較すると対象自治体での認定者数が減少していることがわかる⁴⁵⁾。また、被災後 4 年間、対象外自治体と比べて対象自治体では

要支援 1-2 および要介護 1-2 の対前年比増加率が若干高い一方で、要介護 3-5 の認定者数の増減率は、対象自治体よりも低い傾向が示された。これは、津波などの被害を受けた高齢者入居施設への入居者のうち、死亡・行方不明者が合計 496 人にのぼることから、最も介護度の高い高齢者が減少したことが 1 つの理由であると見られる⁴⁶⁾。また、仮設住宅への入居に伴う世帯分離や、被災後の転出増加も要因であるといえよう。今後は、対象自治体に帰還した高齢者の重度要介護認定率が増

大していく可能性がある中、施設型の介護サービスを希望する住民の増加が予想されており、すでにそれは切迫した課題であるといえる⁴⁷⁾。

②介護従事者の推移

医療現場同様、介護の現場においても人材不足の問題が指摘されている⁴⁸⁾。そこで、対象自治体の介護老人福祉施設における従業員数（常勤換算）の推移を、統計データから確認した。

図表4-5は、対象自治体を二次医療圏ごとに分類し、震災前（2010年）を100の指標として、震災後（2012年）⁴⁹⁾、現在（2017年）と比較したものである⁵⁰⁾。対象自治体の介護老人福祉施設従事者数は、震災前と比較しても大幅に増加しているが、宮城県釜石医療圏、福島県相双医療圏および県北医療圏などでは、震災前と比較すると減少していることがわかる。福島県の動向は、住民帰還が進んでいないことを示していると考えられる。

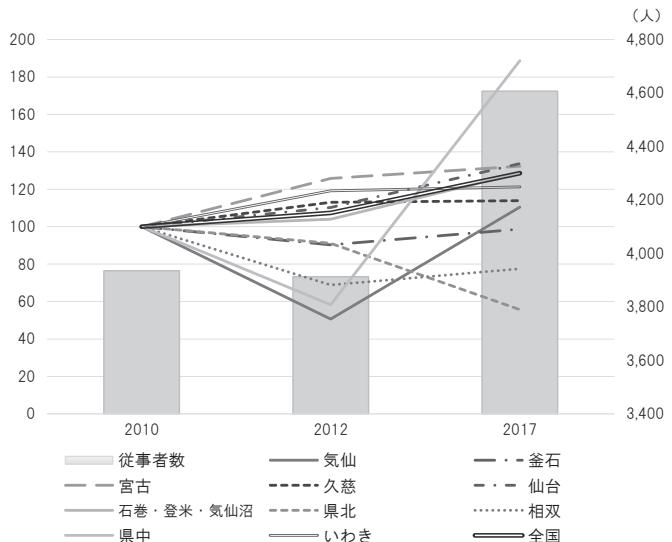
（3）生活保護

①震災後の生活保護

震災・原発事故により、多くの住民が仕事や生活基盤を奪われ失うことになった。対象自治体の生活実態であれば自立可能であった生活基盤や生産基盤が決定的に破壊されると、生活保護という形での「地域の貧困の顕在化」が起こりうる⁵¹⁾。

義援金や雇用保険などのサポートの先で、生活保護の受給は重要なセーフティネットとなる。対前年比でみた生活保護受給世帯の増減比の推移を見ると、**図表4-6**で示してい

図表4-5 介護老人福祉施設従事者数の推移

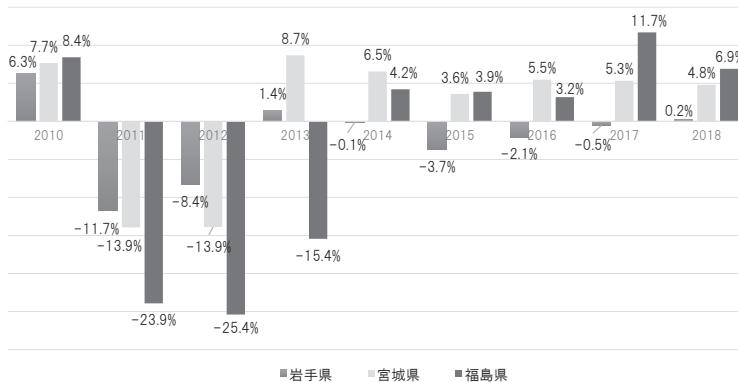


出典：厚生労働省「介護サービス施設・事業所調査」より作成。

るよう、2011年・2012年には受給世帯が大幅に減少していることがわかる。その理由の1つとして、被災死や転出等の理由が推測できる。また、その他の理由として、義援金・仮払補償金の受取りを理由に生活保護が打ち切られた事例も報告されている。しかし、2013年以降に保護世帯数の増減率が上がっている部分から、貧困の傾向は徐々に表出されている。

図表4-7では、県別で見た生活保護受給率の推移を示した⁵²⁾。岩手県対象自治体の生活保護受給世帯の推移を見ると、被害の程度が高かった地域では震災後減少傾向にある。岩手県庁によると、義援金、被災者生活再建支援金および災害弔慰金が支給された世帯のうち保護廃止あるいは保護停止をうけた世帯が、岩手県内でそれぞれ221世帯、8世帯あることが明らかにされている⁵³⁾。岩手県での生活保護受給率の減少については、農村や沿岸部で生活保護を利用すると近隣よりも生活水準が上がる、持ち家率が高いことから生活

図表 4-6 対象自治体の生活保護受給世帯数増減率の推移



出典：岩手県統計年鑑・宮城県生活保護統計・福島県統計年鑑より作成。

保護を受給できない（しにくい）、という被災の影響とは異なる理由も指摘されている⁵⁴⁾。宮城県は、2011年から2012年にかけて減少した後、石巻市、気仙沼市、名取市などで受給世帯の上昇が見られる。なお、気仙沼市、多賀城市では、義援金等の受領を理由に廃止されたケースが報告されている。福島県でも、南相馬市では、義援金や仮払補償金の受領を理由とする生活保護の廃止が報告されている。いわき市の生活保護受給世帯に大きな増減はないが、これは被災後の人口転出が関わっていると思われる。

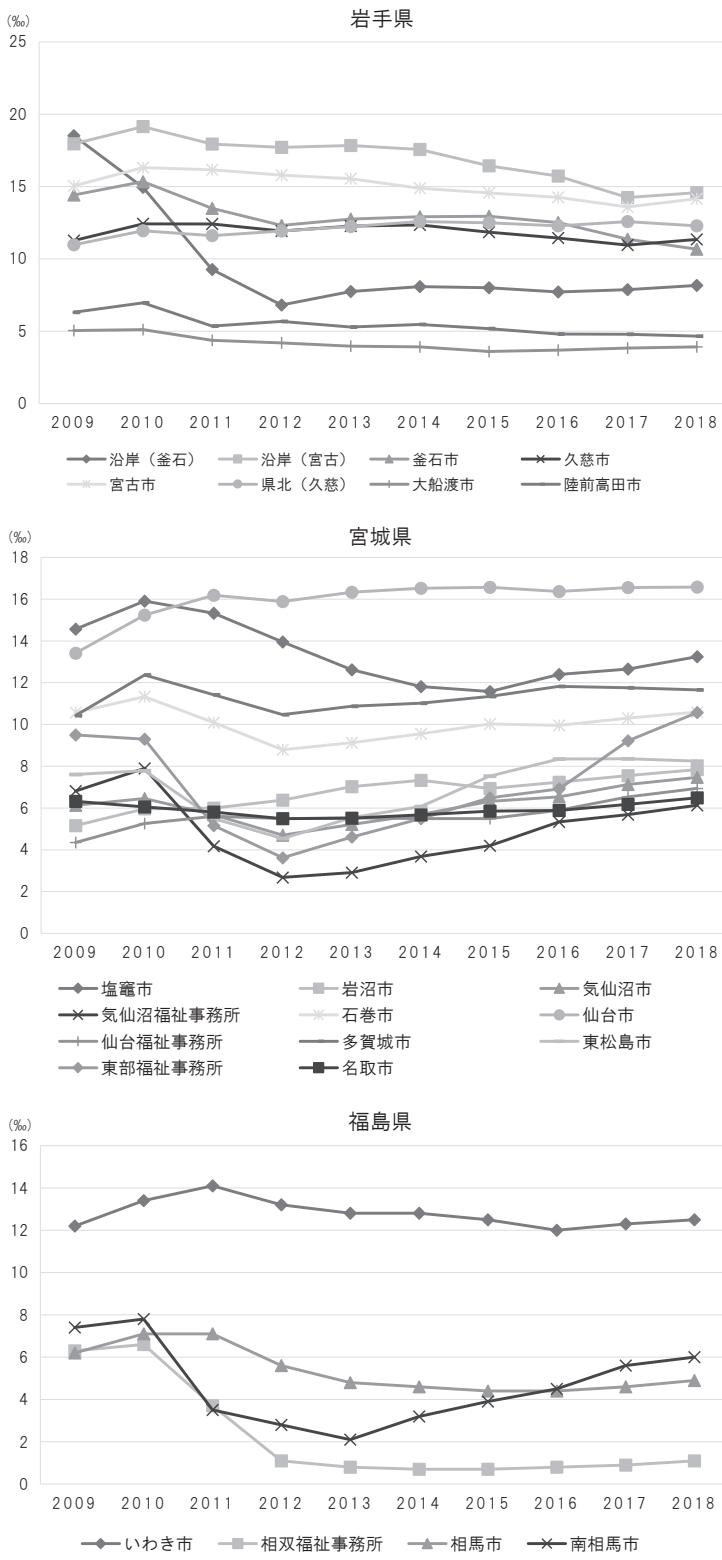
(4) まとめ

統計データを通して医療・福祉の観点から被災地の今を見ると、病床数の削減や介護サービスの受給問題など、震災が直接的な要因ではない課題も散見される。むしろ震災という事象により、そのような問題が「あぶり出され」⁵⁵⁾る形になったといえよう。本節で扱った指標は、特に「災害リスクに対する脆弱性が高い人々」⁵⁶⁾の生活への影響を投影する。震災という「緊急時」に如実に表出される諸問題に、「平常時」から対応することが求められている。

注

- 38) 厚生労働省医政局「東日本大震災等に係る状況（第18回社会医保障審議会医療部会）5月25日時点まとめ」2011年6月8日 <https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001j51m-att/2r9852000001jf2sg.pdf> (最終閲覧：2020年12月25日)。
- 39) 岩手県、宮城県、福島県における二次医療圏の分類は、以下の通りである。
岩手県…気仙医療圏：大船渡市・陸前高田市・住田町、釜石医療圏：釜石市・大槌町、宮古医療圏：宮古市・山田町・岩泉町・田野畠村・川内村、久慈医療圏：久慈市・普代村・野田村・洋野町
宮城県…仙台医療圏：青葉区・宮城野区・若林区・太白区・泉区・塩竈市・名取市・多賀城市・岩沼市・亘理町・山元町・松島町・七ヶ浜町・利府町・大和町・大郷町・富谷町・大衡村・石巻・登米・気仙沼医療圏：石巻市・気仙沼市・東松島市・女川町・南三陸町
福島県…県北二次医療圏：福島市・二本松市・伊達市・本宮市・桑折町・国見町・川俣町・大玉村、県中二次医療圏：郡山市・須賀川市・田村市・鏡石町・天栄村・石川町・玉川村・平田村・浅川町・古殿町・三春町・小野町・相双二次医療圏：相馬市・南相馬市・広野市・楢葉町・富岡町・川内村・大熊町・双葉町・浪江町・葛尾村・新地町・飯舘村、いわき二次医療圏：いわき市
- 40) 粕田但馬（2014）「岩手沿岸における公立病院再建の実態と課題：被災県立病院を中心に」『総合政策』16巻1号 98頁以下。
- 41) 河北新報 2014年3月5日「医師不足解消進まず」、河北新聞ONLINE NEWS、2020年11月14日「村井県政（3）医学部新設／医師定着

図表 4-7 生活保護受給率の推移



出典：岩手県統計年鑑・宮城県生活保護統計・福島県統計年鑑より作成。

- へ連携不可欠」https://www.kahoku.co.jp/special/spe1216/20201114_01.html（最終閲覧：2021年1月27日）。
- 42) 齋田但馬、前掲注40) 98頁以下。
- 43) 厚生労働省の「病院報告」において、医療従事者統計は二次医療圏ごとに示されているため、図表4-2は前掲注39) に示した医療圏に属すすべての自治体が含まれている。
- 44) 2011年の統計データでは、宮城県：石巻市、塩竈市、気仙沼市、名取市、多賀城市、岩沼市、東松島市、亘理町、山元町、松島町、七ヶ浜町、利府町、女川町、南三陸町、福島県：相馬市、田村市、南相馬市、川俣町、広野町、楢葉町、富岡町、川内村、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村、新地町、飯舘村でのデータ欠損が確認できた。
- 45) ただし、介護保険事業状況報告にはデータの欠損も見られることから、統計上の実績が介護サービスの利用実績をそのまま反映しているわけではないことも留意する必要がある。岩手県：陸前高田市と大槌町、宮城県：山元町、女川町、福島県：田村市、桑折町、広野町、楢葉町、富岡町、川内村、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村、新地町、飯舘村といった保険者の報告月報から、データに欠損があることが確認できる。
- 46) 河北新報2011年12月13日「焦点／被災3県59ヶ所、津波被害／高齢者施設578人死亡・不明」。発災後は、被災要介護者を受け入れる全国の自治体や施設もあり、職員ごと受け入れるケースもあったという（泉眞樹子・中村邦広・近藤倫子（2011）「被災地における医療・介護－東日本大震災後の現状と課題」『調査と情報』713号7頁）。
- 47) 岩渕由美ほか（2017）「被災地のホームヘルパーの業務と業務意識からみた介護労働の課題：沿岸地域の調査結果から」『岩手県立大学社会福祉学部紀要』19巻特別号24頁。
- 48) 河北新報2016年2月18日「介護需要対応できず」。
- 49) 2011年データによると、対象自治体のうち、宮城県：石巻市、塩竈市、気仙沼市、名取市、多賀城市、岩沼市、東松島市、亘理町、山元町、松島町、七ヶ浜町、利府町、女川町、南三陸町、福島県：相馬市、田村市、南相馬市、川俣町、広野町、楢葉町、富岡町、川内村、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村、新地町、飯舘村でデータ欠損が確認されていることから、2012年のデータを震災後の指標として用いた。
- 50) 厚生労働省の「介護サービス施設・事業所調査」において、介護老人福祉施設数の統計は二次医療圏ごとに示されているため、図表4-5は注39) に示した医療圏に属すすべての自治体が含まれている。
- 51) 斎藤昭彦（2012）「沿岸被災地の後背地一関市の問題状況」『貧困研究』8号23頁。
- 52) 岩手県広域振興局…沿岸（釜石）：住田町、大槌町／沿岸（宮古）：山田町、岩泉町、田野畑村／県北（久慈）：普代村、野田村、洋野町、宮城県福祉事務所…仙台；亘理町、山元町、松島町、七ヶ浜町、利府町、大和町、大郷町、大衡村／東部：女川町／気仙沼；南三陸町、福島県福祉事務所…相双；広野町、楢葉町、富岡町、川内村、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村、新地町、飯舘村
- 53) 岩手県「東日本大震災津波の被災者が受けた義援金等の生活保護における取り扱いについて」2012年8月31日 <https://www.pref.iwate.jp/kurashikankyou/fukushi/chiiki/shinsai/1003507.html>（最終閲覧：2020年12月25日）。
- 54) 岩田正美（2012）「基調講演：震災と貧困への基本視角 貧困は「あぶりだされ」たのか？」『貧困研究』8号6頁。斎藤は、震災の影響により生活保護受給が増えるという自治体の予測は現実となっておらず、生活保護および生活困窮者自立支援政策が大きく動いた時期と、発災・復興時期が重なっている点も指摘している（斎藤昭彦（2017）「東日本大震災被災地の今後の被災者支援及び生活保護、生活困窮者自立支援のあり方について」『岩手県立大学社会福祉学部紀要』19巻特別号58頁）。
- 55) 岩田正美、前掲注54) 4頁。
- 56) 田宮遊子・土屋葉・井口高志・岩永理恵（2013）「脆弱性をもつ世帯への災害の複合的影響・住宅・就労・ケア・移動にかかる問題に焦点をあてて」『社会保障研究』49号299頁。

5. 住まい

東日本大震災で住まいを失った人々は、避

難所から仮設住宅、そして、再建された住ま

いへと居を移す。仮設住宅等の戸数は、2012年4月に12万3,723戸（全国計）だったが、2020年11月には1,016戸まで減少している。「住まいの再建が進んだ」とも、「10年間経ってもまだ住まいを再建できていない被災者がいる」とも言える。

ここでは、各対象自治体において、どのようなタイミング、方法で「住まい」が再建されたのかを、「住宅着工統計」や「土地取引規制基礎調査」「公示地価」等から明らかにする。

（1）被災者生活再建支援金（加算支援金）から見る「住まいの再建の状況」

被災者生活再建支援金の加算支援金は、住家を失った世帯に対し住宅の再建方法に応じて支給される。その支給件数から、「対象自治体」における、住宅再建の傾向を見る（図表5-1）⁵⁷⁾。

岩手県では、陸前高田市（97%）、岩泉町（96%）、釜石市（92%）、田野畠村（91%）、山田町（90%）において、基礎支援金申請件数のうち、全壊の割合が9割を超えた。全壊が7割以下の自治体は、被害が比較的軽微だった久慈市、普代村、洋野町だけである。

宮城県では、南三陸町（96%）、亘理町（84%）、女川町（84%）、気仙沼市（82%）、名取市（76%）において、全壊の割合が高くなっている。

基礎支援金の全壊の割合が高い自治体では、加算支援金の建設・購入の割合が高い傾向がある。しかし、全壊の割合が高くても、建設・購入の割合が相対的に低い自治体もある（宮城県亘理町、福島県川俣町）。

大規模半壊の割合が高い自治体は、補修を申請している割合が高い（宮城県仙台市、塩

竈市、松島町、福島県いわき市、川内村）。福島県では全壊の割合が低くても、建設・購入の割合が高くなっている自治体がある（田村市、楢葉町、富岡町など）。

宮城県多賀城市は「長期避難」の割合が高くなっている、加算支援金の「賃貸住宅」の割合が多い。

（2）自治体による災害公営住宅と民間住宅等用宅地の供給状況

「対象自治体」では、津波と地震によって全壊・半壊戸数30万9,045棟という甚大な住家被害を受けた（消防庁「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について（第160報）」2020年3月10日）。

東日本大震災からの復興まちづくりの際にには、防災集団移転促進事業、土地区画整理事業、漁業集落防災機能強化事業によって高台移転や嵩上げが行われ、民間住宅等用宅地が整備された。

しかしながら、「対象自治体」において供給された災害公営住宅は2万3,579戸、防災集団移転促進事業、土地区画整理事業および漁業集落防災機能強化事業により供給された民間宅地数は1万8,227戸分である（復興庁HP「住まいの復興工程表〔令和2年9月末現在〕（令和2年11月20日公表）」）。これは、全壊・半壊戸数の14%に過ぎず、自治体が整備した民間住宅等用宅地に再建した住宅や災害公営住宅を住まいとした被災者は被災戸数に対してごくわずかである。

被災三県の自治体⁵⁸⁾が整備した民間住宅等用宅地と災害公営住宅の供給時期を見る（図表5-2、図表5-3）。最終的な供給数に対する各年度までの供給数の割合が50%を超えたのは、民間住宅等用宅地が2016年度、

图表 5-1 「対象自治体」における被災者生活再建支援金の支給件数・割合

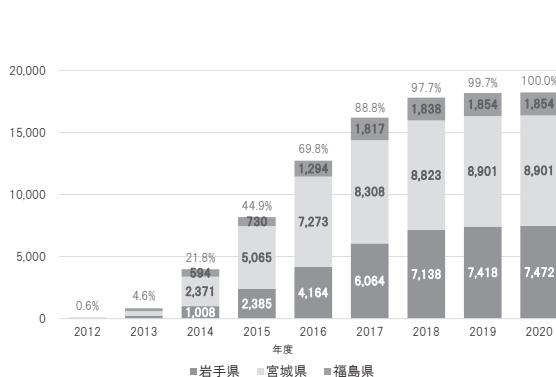
	基礎支援金							加算支援金						
	全壊		半壊解体		大規模半壊		長期避難		建設・購入		補修		賃貸住宅	
宮古市	3059	78%	121	3%	753	19%	0	0%	1516	61%	819	33%	141	6%
大船渡市	2618	83%	184	6%	334	11%	0	0%	1429	70%	453	22%	156	8%
久慈市	68	51%	42	31%	24	18%	0	0%	60	52%	46	40%	10	9%
陸前高田市	3497	97%	40	1%	70	2%	0	0%	2031	85%	229	10%	129	5%
釜石市	3741	92%	147	4%	196	5%	0	0%	1748	73%	412	17%	230	10%
大槌町	3221	84%	151	4%	463	12%	0	0%	1743	72%	551	23%	131	5%
山田町	2663	90%	52	2%	231	8%	0	0%	1566	86%	191	10%	71	4%
岩泉町	179	96%	1	1%	6	3%	0	0%	78	64%	41	34%	2	2%
田野畠村	187	91%	2	1%	17	8%	0	0%	123	89%	14	10%	1	1%
普代村	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
野田村	323	70%	19	4%	122	26%	0	0%	179	52%	148	43%	20	6%
洋野町	12	50%	7	29%	5	21%	0	0%	12	71%	3	18%	2	12%
仙台市	22040	42%	8287	16%	21820	42%	47	0%	10450	26%	20179	50%	9720	24%
石巻市	19417	62%	291	1%	11739	37%	9	0%	8801	38%	11497	50%	2831	12%
塩竈市	584	21%	567	21%	1575	58%	0	0%	534	29%	1009	54%	325	17%
気仙沼市	6711	82%	148	2%	793	10%	509	6%	3296	65%	1135	22%	636	13%
名取市	2261	76%	421	14%	274	9%	0	0%	1543	73%	201	10%	370	18%
多賀城市	71	1%	401	6%	110	2%	5801	91%	1045	20%	2036	39%	2098	41%
岩沼市	634	46%	288	21%	458	33%	0	0%	519	51%	267	26%	223	22%
東松島市	5558	60%	392	4%	3288	36%	0	0%	2801	36%	3829	49%	1114	14%
亘理町	2100	84%	149	6%	252	10%	0	0%	1135	56%	709	35%	170	8%
山元町	2064	72%	194	7%	568	20%	26	1%	1206	59%	635	31%	195	10%
松島町	167	27%	143	23%	311	50%	0	0%	168	39%	222	51%	42	10%
七ヶ浜町	675	62%	168	15%	241	22%	0	0%	514	66%	201	26%	67	9%
利府町	63	21%	145	47%	98	32%	0	0%	143	58%	86	35%	16	7%
女川町	2117	84%	76	3%	100	4%	233	9%	1034	81%	105	8%	137	11%
南三陸町	3117	96%	34	1%	87	3%	0	0%	1773	82%	157	7%	236	11%
いわき市	5667	42%	2402	18%	5348	40%	0	0%	3894	40%	5239	54%	653	7%
相馬市	1104	74%	198	13%	193	13%	0	0%	839	79%	206	19%	21	2%
田村市	18	24%	49	64%	9	12%	0	0%	51	84%	9	15%	1	2%
南相馬市	1252	59%	772	36%	99	5%	0	0%	1445	90%	115	7%	42	3%
川俣町	28	76%	7	19%	2	5%	0	0%	17	55%	11	35%	3	10%
広野町	112	51%	84	38%	25	11%	0	0%	87	76%	22	19%	5	4%
楢葉町	157	19%	636	75%	51	6%	0	0%	579	92%	30	5%	22	3%
富岡町	412	17%	1846	74%	224	9%	0	0%	1758	95%	13	1%	72	4%
川内村	5	7%	21	30%	43	62%	0	0%	21	43%	28	57%	0	0%
大熊町	222	21%	486	46%	353	33%	0	0%	860	98%	2	0%	19	2%
双葉町	258	30%	354	41%	248	29%	0	0%	641	98%	3	0%	12	2%
浪江町	736	26%	2055	72%	60	2%	0	0%	2064	95%	9	0%	89	4%
葛尾村	0	0%	7	100%	0	0%	0	0%	6	100%	0	0%	0	0%
新地町	473	86%	44	8%	35	6%	0	0%	316	77%	61	15%	35	8%
飯館村	0	0%	764	100%	0	0%	0	0%	657	98%	1	0%	12	2%

※50% 以上 70% 未満を薄灰色、70% 以上を濃灰色で示した。

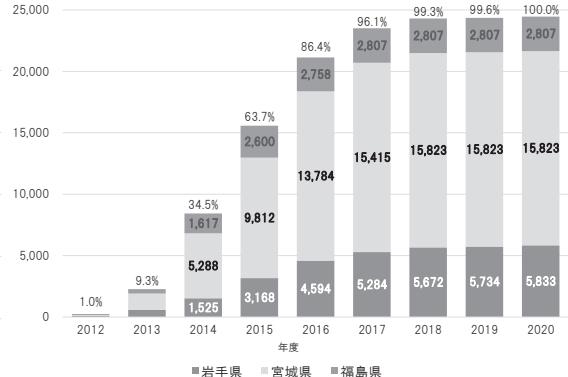
災害公営住宅が 2015 年度である。民間住宅等用宅地では、宅地造成が終わってから住宅着工できるので、被災者が新しい住まいに入居できるのはそれよりさらに後になる。

公表されている「住まいの復興工程表」の内、最も古いもの（2012 年 12 月末現在）と最新版（2020 年 9 月末現在）に掲載されている民間住宅等用宅地、災害公営住宅の供給

図表 5-2 民間住宅等用宅地の供給状況の推移



図表 5-3 災害公営住宅の供給状況の推移



予定数を比較する。

岩手県の民間住宅等用宅地数は2012年12月末時点では1万87戸分が予定されていたものが2020年9月末現在では7,472戸分となり、26%減少している。宮城県では1万5,432戸分（2012年12月末現在）が8,901戸分（2020年9月末現在）で42%減、福島県では2,541戸分（2012年12月末現在）が1,854戸分（2020年9月末現在）で27%減となっている。自治体による民間住宅等用宅地の造成に時間がかかったために自力再建の道を選んだ被災者が増えたことなどにより、計画数が減少していったことがわかる。

続いて、災害公営住宅の供給予定数を比較する。岩手県では5,639戸（2012年12月末時点）が5,833戸（2020年9月末現在）、宮城県では1万5,485戸（2012年12月末時点）が1万5,823戸（2020年9月末現在）となり、いずれも微増している。福島県では、原発避難者や帰還者用の災害公営住宅が新たに計画されたため、3,132戸（2012年12月末時点）が8,152戸（2020年9月末現在）と増加している。

(3) 着工新設住宅戸数の変化

国土交通省が公表している「住宅着工統計」から、「対象自治体」ごとの住宅再建の傾向を見る。震災前の5年間（2006～2010年度）の平均値と、震災後各年度の着工新設住宅戸数（実数と5年平均を100とした指標）を整理した（図表5-4）⁵⁹⁾。

自治体ごとに着工戸数が多い年を灰色で示した。岩手県・宮城県の「対象自治体」の多くは、2013年度までに指標が150を超えている。前項で見たように、自治体による民間住宅等用宅地が予定された全供給数の50%を超えたのは2016年度のことである。その整備を待たずに自分で土地を見つけて自力再建する動きが、被災直後から活発だったことがわかる。

岩手県・宮城県の「対象自治体」では、2018年度、2019年度着工戸数が減少傾向にあり、特に岩手県宮古市、宮城県名取市、亘理町では、2年連続で指標が100を切っている。これらの自治体では、住まいの再建が進んで復興需要が落ちていると考えられる。

その一方で、2019年度まで一度も指標が150を超えることがない自治体がいくつか存

図表 5-4 「対象自治体」における着工新設住宅戸数の推移

	2006-2010 年度平均		2011年度		2012年度		2013年度		2014年度		2015年度		2016年度		2017年度		2018年度		2019年度	
宮古市	172	100	304	177	574	333	741	430	833	484	473	275	325	189	222	129	135	78	128	74
大船渡市	121	100	200	166	518	429	635	526	798	661	473	392	215	178	195	161	143	118	96	79
久慈市	159	100	105	66	135	85	226	142	190	119	157	98	174	109	203	127	208	130	180	113
陸前高田市	88	100	110	125	372	424	766	872	684	779	459	523	319	363	203	231	340	387	132	150
釜石市	177	100	150	85	632	356	768	433	480	271	724	408	451	254	459	259	377	213	155	87
大槌町	39	100	26	66	317	809	377	962	286	730	271	691	352	898	569	1452	256	653	96	245
山田町	48	100	46	95	130	270	236	490	322	668	676	394	817	251	521	254	527	143	297	
岩泉町	23	100	11	49	47	208	68	301	30	133	64	283	30	133	47	208	100	442	48	212
田野畠村	4	100	9	214	17	405	81	1929	61	1452	20	476	23	548	15	357	13	310	8	190
普代村	5	100	2	40	3	60	10	200	5	100	7	140	3	60	13	260	5	100	6	120
野田村	12	100	18	148	28	230	61	500	71	582	94	770	44	361	20	164	15	123	12	98
洋野町	41	100	26	63	42	101	51	123	40	97	54	130	41	99	55	133	35	85	38	92
仙台市	9287	100	6831	74	9730	105	11556	124	9740	105	10130	109	9909	107	12159	131	12289	132	9936	107
石巻市	767	100	1304	170	2075	271	2835	370	2934	383	2455	320	2316	302	2079	271	1069	139	729	95
塩竈市	199	100	194	98	405	204	450	227	374	188	565	284	378	190	298	150	316	159	248	125
気仙沼市	141	100	326	232	595	423	728	517	1264	898	1912	1358	1055	749	438	311	411	292	280	199
名取市	855	100	883	103	1334	156	1040	122	980	115	806	94	1060	124	949	111	658	77	613	72
多賀城市	454	100	360	79	559	123	751	166	822	181	601	132	526	116	465	103	421	93	510	112
岩沼市	273	100	187	69	406	149	478	175	714	262	384	141	360	132	310	114	254	93	273	100
東松島市	182	100	302	166	548	300	703	385	679	372	679	372	622	341	360	197	358	196	192	105
亘理町	178	100	211	118	505	283	892	501	676	379	311	175	245	137	184	103	141	79	171	96
山元町	44	100	59	135	185	424	231	530	392	899	274	628	277	635	65	149	45	103	31	71
松島町	35	100	75	213	128	364	104	295	99	281	91	259	50	142	37	105	50	142	41	116
七ヶ浜町	84	100	85	101	102	122	94	112	339	405	240	286	112	134	84	100	95	113	97	116
利府町	265	100	183	69	337	127	327	123	228	86	153	58	153	58	251	95	235	89	164	62
女川町	28	100	13	46	31	111	274	979	89	318	320	113	465	1661	252	900	43	154	24	86
南三陸町	31	100	76	244	86	276	271	869	332	1064	747	2394	468	1500	124	397	58	186	57	183
いわき市	1872	100	1680	90	3637	194	4832	258	3340	178	3043	163	3599	192	3156	169	2276	122	1956	104
相馬市	252	100	232	92	570	227	590	234	703	279	756	300	519	206	256	102	211	84	253	101
田村市	128	100	102	80	171	134	247	193	231	181	131	103	182	142	120	94	120	94	83	65
南相馬市	333	100	92	28	686	206	972	292	1030	309	2228	668	1274	382	866	260	567	170	461	138
川俣町	38	100	13	34	67	175	36	94	38	99	95	249	146	382	66	173	55	144	34	89
広野町	28	100	2	7	59	208	177	623	131	461	86	303	370	1303	237	835	59	208	16	56
楢葉町	25	100	1	4	...	...	...	9	36	262	1048	727	2908	249	996	199	796	129	516	
富岡町	166	100	17	10	...	...	...	...	...	...	...	167	100	505	303	351	211	400	240	
川内村	10	100	0	0	...	...	3	29	31	304	55	539	7	69	7	69	22	216	3	29
大熊町	105	100	2	2	...	...	...	...	...	...	128	122	393	376	1	1	76	73	85	81
双葉町	22	100	4	18	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	16	73	
浪江町	110	100	0	0	...	...	...	...	...	...	37	34	123	112	81	74	140	127		
葛尾村	3	100	0	0	...	...	...	1	31	5	156	19	594	28	875	12	375	13	406	
新地町	36	100	43	121	144	404	208	584	233	654	165	463	163	458	65	183	40	112	23	65
飯舘村	9	100	2	22	...	...	...	1	11	14	156	72	800	99	1100	41	456	30	333	

在する。これにはいくつかのパターンがあり、被害が相対的に軽微だった自治体（岩手県久慈市、洋野町）、震災前から活発に住宅が建設されていた仙台都市圏の自治体（宮城県仙台市、利府町）、原発事故による避難指示解除が進んでいない自治体（福島県双葉町、浪江町）がある。

福島県においては、原発事故による避難区域等が設定されなかった自治体（いわき市、相馬市、新地町）では住宅着工戸数が被災後

大きく落ち込むことなく、いずれも 2012 年度には指数が 100 以上になっている。避難区域等が設定された「対象自治体」における、住宅着工戸数は様々である⁶⁰⁾。2015 年度相馬市は公営住宅の着工戸数が多い。これは、原発避難者向けの災害公営住宅がつくられたためと考えられる。2015 年度南相馬市、川俣町、広野町、楢葉町、富岡町、大熊町は民間資金住宅・貸家が多くなっている。これは、廃炉や被曝廃材中間処理、火力発電所増

図表 5-5 「対象自治体」における土地取引件数の推移

	2006-2010 年度平均	2011年度		2012年度		2013年度		2014年度		2015年度		2016年度		2017年度		2018年度		2019年度		
宮古市	438	100	505	115	721	165	2029	463	1027	235	1026	234	598	137	494	113	412	94	391	89
大船渡市	291	100	381	131	517	178	823	283	1179	405	1090	375	821	282	676	232	442	152	260	89
久慈市	356	100	294	83	322	91	501	141	436	123	419	118	349	98	333	94	376	106	299	84
陸前高田市	182	100	246	135	475	260	1884	1033	1568	860	1141	626	602	330	340	186	365	200	249	137
釜石市	283	100	405	143	500	177	1379	488	1458	516	900	318	607	215	453	160	478	169	295	104
大槌町	108	100	84	78	308	285	1752	1619	940	869	483	446	325	300	275	254	148	137	108	100
山田町	104	100	131	126	253	243	1479	1422	925	889	753	724	555	534	370	356	251	241	180	173
岩泉町	113	100	62	55	179	158	269	238	156	138	140	124	107	95	172	152	247	219	800	708
田野畠村	48	100	39	81	109	225	267	552	128	264	220	455	219	452	68	140	35	72	47	97
普代村	34	100	20	58	20	58	33	96	44	128	34	99	19	55	19	55	24	70	7	20
野田村	69	100	30	43	102	147	387	558	161	232	94	135	68	98	55	79	29	42	17	24
洋野町	148	100	106	72	76	51	285	193	229	155	177	120	161	109	144	97	133	90	128	87
仙台市	10361	100	9909	96	11365	110	13228	128	12123	117	12619	122	13349	129	15209	147	13998	135	13562	131
石巻市	1071	100	2140	200	2265	212	4303	402	6127	572	3371	315	3019	282	2611	244	2536	237	1964	183
塩竈市	392	100	453	116	559	143	688	176	706	180	600	153	706	180	702	179	631	161	611	156
気仙沼市	384	100	728	189	1114	290	3526	918	2424	631	1990	518	1353	352	1172	305	1039	270	947	246
名取市	777	100	1526	196	987	127	1399	180	2610	336	1506	194	1959	252	999	129	1040	134	947	122
多賀城市	513	100	537	105	596	116	574	112	678	132	572	112	650	127	613	120	701	137	639	125
岩沼市	405	100	321	79	878	217	809	200	1038	256	975	241	786	194	622	154	567	140	482	119
東松島市	345	100	404	117	1389	403	1816	526	1336	387	760	220	526	152	635	184	440	128	353	102
亘理町	379	100	563	149	976	258	1525	402	1150	303	987	260	862	227	519	137	511	135	483	127
山元町	190	100	211	111	487	257	1078	569	717	378	893	471	928	489	497	262	321	169	539	284
松島町	88	100	153	175	184	210	167	191	306	349	260	297	208	237	172	196	114	130	146	167
七ヶ浜町	120	100	148	124	168	140	774	646	305	255	225	188	178	149	176	147	155	129	180	150
利府町	302	100	274	91	311	103	311	103	342	113	277	92	425	141	350	116	330	109	378	125
女川町	55	100	50	92	1185	2170	787	1441	446	817	242	443	257	471	230	421	97	178	65	119
南三陸町	143	100	76	53	438	307	1904	1333	1203	842	839	588	535	375	326	228	305	214	251	176
いわき市	2788	100	2543	91	4239	152	5299	190	4583	164	3912	140	3850	138	3413	122	3504	126	3641	131
相馬市	391	100	482	123	1075	275	1544	395	1120	287	887	227	720	184	641	164	483	124	412	105
田村市	544	100	353	65	448	82	441	81	338	62	485	89	467	86	438	81	502	92	503	93
南相馬市	809	100	349	43	636	79	1490	184	1582	196	2140	265	1643	203	1652	204	1256	155	907	112
川俣町	134	100	68	51	87	65	108	81	193	144	194	145	179	134	215	160	189	141	263	196
広野町	71	100	11	15	65	91	179	251	404	567	110	154	112	157	74	104	65	91	82	115
楨葉町	115	100	5	4	4	3	27	24	152	132	420	366	416	362	212	185	179	156	155	135
富岡町	162	100	1	1	2	1	7	4	4	2	76	47	147	91	266	165	224	139	249	154
川内村	76	100	9	12	17	22	49	65	30	40	68	90	44	58	55	73	48	63	47	62
大熊町	185	100	5	3	4	2	3	2	6	3	45	24	518	280	674	365	351	190	146	79
双葉町	74	100	3	4	2	3	3	4	3	4	43	58	362	489	503	680	325	439	286	386
浪江町	237	100	9	4	3	1	25	11	341	144	244	103	237	100	250	105	410	173	273	115
葛尾村	38	100	2	5	3	8	1	3	11	29	13	34	18	48	7	19	18	48	26	69
新地町	137	100	85	62	579	423	642	469	511	373	244	178	141	103	128	93	189	138	182	133
飯館村	64	100	6	9	3	5	5	8	20	31	17	26	18	28	28	44	47	73	114	178

設などの従事者のために、集合住宅が建設されたためと考えられる⁶¹⁾。2016年度、2017年度の飯館村は持家の着工戸数が多くなっている。

(4) 土地取引状況

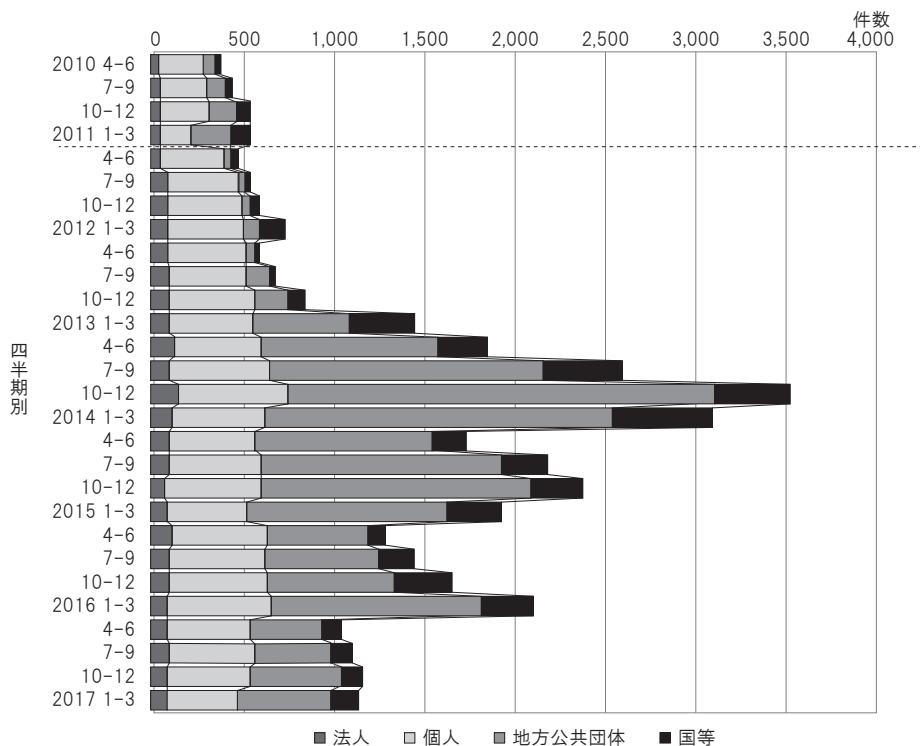
土地取引規制基礎調査概況調査結果⁶²⁾により、2011年度から2019年度まで各年度の土地取引件数と、2006年度から2010年度の平均件数を100とした指数をまとめた(図表

5-5)。

2011年度に指数が100を超えている自治体がある(ex.石巻市(200)、気仙沼市(189)、松島町(175))。これらの自治体では、震災直後から個人による取引が早々に活発になっていたと考えられる。

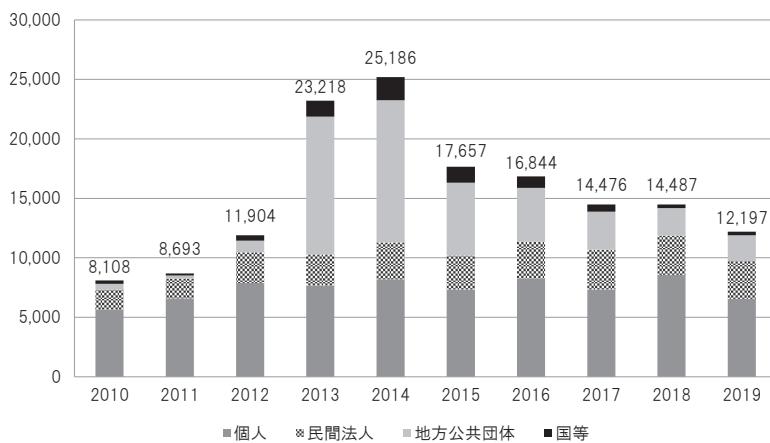
岩手県沿岸12市町村の土地取引動向を四半期ごとに見ると(図表5-6)、個人の土地取引件数は「2011年4月～6月」から増加、国・地方公共団体の取引件数は「2013年1

図表 5-6 岩手県沿岸 12 市町村における買主の区別土地取引件数



出典：岩手県「沿岸 12 市町村における土地取引件数の動向について（平成 29 年 1 月～3 月）」。

図表 5-7 宮城県沿岸部における買主の区別土地取引件数



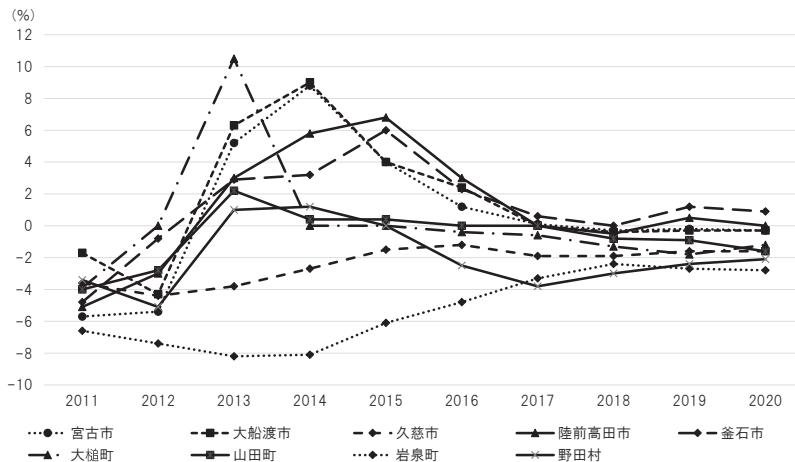
出典：宮城県「土地取引規制基礎調査概況調査報告書（平成 31 年 1 月～令和元年 12 月）」。

月～3 月」から急増し、どちらも「2013 年 10 月～12 月」にピークを迎えている。国・地方公共団体等による取引は「主に防災集団移転促進事業に伴う移転元（宅地）及び移転

先（山林）の買取り」⁶³⁾であり、ピーク時には全体取引件数の 8 割を占めた。

宮城県沿岸部の土地取引動向を年ごとに見ると（図表 5-7）、個人の土地取引件数は、

図表 5-8 岩手県対象自治体における住宅地の地価変動率の推移



2011年から2019年まで毎年、震災前の2010年よりも多くなっている。

(5) 地価

岩手県と宮城県の「対象自治体」における公示地価の傾向を年ごとに見る。2012年は、津波による被害が甚大であった地域において、地価の下落率が10%を超える地点もあったが、浸水を免れた高台の地区や、被害が軽微だった地区等では、被災住民の移転需要から地価が上昇・横ばいとなる地点が見られた⁶⁴⁾。2013年も、2012年と同様、被害の有無・大小によって地価が下落・上昇・横ばいとなった。2014年になると、浸水が軽微だった沿岸部において、復旧事業等の進展により需要が回復し、上昇および横ばいの地点が増加した⁶⁵⁾。

福島県では、2014年に、帰還困難区域等の住民による同区域外への移転需要等の高まり等により、周辺地域の住宅地等を中心に上昇地点が増加した。

岩手県の対象自治体について、住宅地における地価変動率の推移を見る（図表5-8）。

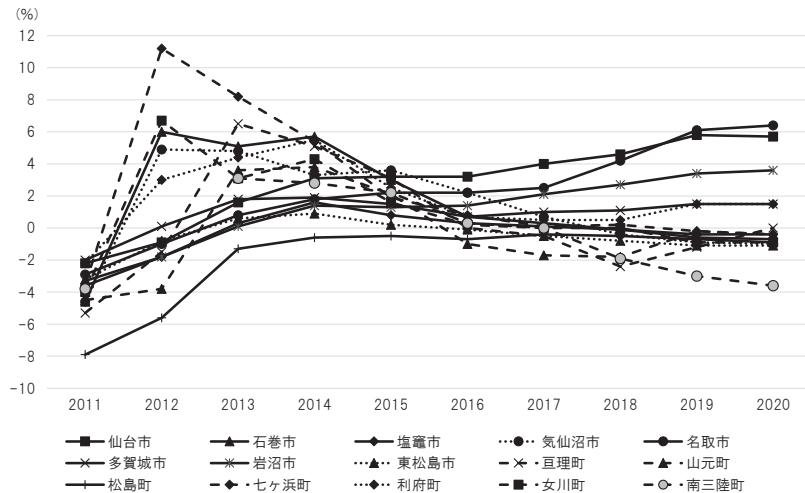
岩手県釜石市では、2013年から2020年まで上昇し続けている。宮古市、大船渡市、山田町では、2013年から2017年にかけて上昇・横ばいとなっている。2014年、陸前高田市では2013年から2017年にかけて上昇した後、2018年に下落に転じたものの、2019年、2020年は上昇・横ばいである。

大槌町では被災者の移転需要や復興工事関係者等の新規需要が競合したため⁶⁶⁾、2013年に大幅に住宅地の地価が上昇した。

一方、住宅等の全半壊件数が少なく、被災者の移転需要が少ない久慈市と岩泉町では、人口減少や景況感の改善が見られない等の理由により⁶⁷⁾、震災後から現在まで住宅地の地価が下がり続けている。

宮城県の対象自治体について、住宅地における地価変動率の推移を見る（図表5-9）。宮城県石巻市、気仙沼市、多賀城市、七ヶ浜町、利府町、女川町は、震災の翌年の時点では住宅地の地価が上昇に転じている。これらの市町では、2011年の段階で被災者が土地を求める動きが活発になっていたと考えられる。

図表 5-9 宮城県対象自治体における住宅地の地価変動率の推移



特に、石巻市須江字しらさぎ台1丁目3番3（石巻-17）では、石巻中心部の既存住宅地と比較して割安感があることから、被災住民の移転需要が強く、2012年60.7%上昇、2013年23.6%上昇、2014年15.1%上昇と、3年連続して住宅地で全国1位の上昇率となつた。

仙台市と名取市、多賀城市、岩沼市、利府町は、震災後、少し地価が下がったものの、その後は2020年まで上昇基調である。復興事業が落ち着いた後も、仙台都市圏の自治体における土地需要が高い状態になっていることがわかる。松島町は震災後に大きく地価が下がってから回復していない。

福島県では⁶⁸⁾、2014年に、帰還困難区域等の住民による同区域外への移転需要等の高まり等により、周辺地域の住宅地等を中心に地価の上昇地点が増加した⁶⁹⁾。

福島県の対象自治体について、住宅地における地価変動率の推移を見る（図表5-10）。いわき市では、特に帰還困難区域等からの移転需要が強く、全国の地価公示変動率上位10地点に2013年は2地点、2014年は3地点

が入り、2015年は上位10地点をいわき市が独占した。いわき市の住宅地への移転需要は2017年にはピークを越え、2018年以降は地元の需要者による取引が増加しつつある。それにともない、地価の上昇は落ちていたものの、震災後、地価が大きく上昇した地区では、地価が高止まりしている。

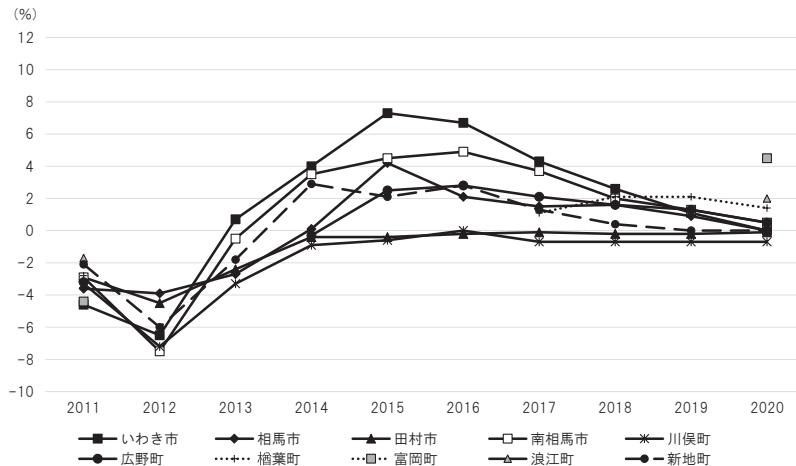
南相馬市、広野町、楢葉町では、双葉郡の避難者の移転需要や事業所関連の需要で地価が上昇しているが、南相馬市、広野町では、被災者需要の減少を背景に、近年、地価上昇幅が縮小している。

富岡町と浪江町では2019年、8年ぶりに調査が再開された。廃炉関連の事業所や宿泊施設の用地需要を中心に土地取引が見られ、2019年から2020年にかけて地価が上昇している。

（6）まとめ

東日本大震災からの住まいの復興のスピードや方法は、自治体によって大きな差があつたことがわかる。東日本大震災の被災から間もない2011年度においてすでに、土地取引

図表 5-10 福島県対象自治体における住宅地の地価変動率の推移



件数が増加し、着工新設住宅戸数のピークが2012年度、2013年度になっている岩手県、宮城県の対象自治体もある。これに対し、岩手・宮城両県において防災集団移転促進事業が進展し国・地方公共団体等による土地取引が増加するのは2013年度以降となっている。被災者の自力再建のスピードの速さに比べ、自治体による災害公営住宅と民間住宅等用宅地の供給が遅かったことがわかる。

注

- 57) 岩手県復興局生活再建課「被災者生活再建支援金支給件数」令和2年9月30日。
宮城県総務部消防課「被災者生活再建支援金支給決定件数状況調べ（累計）」令和2年9月30日現在。
福島県「東日本大震災に係る被災者生活再建支援金の支給世帯数について（令和2年9月末現在）」。宮城県のデータには、「※決定件数については延べ処理件数であり、実世帯数ではありません。「大規模半壊」で申請後「解体」し再申請した場合や「賃借」の後に「建設」し再申請した場合等は、1世帯で両方の区分に重複してカウントされます」との注意書きあり。
- 58) 災害公営住宅に関し、岩手県は盛岡市・北上市・一関市など、宮城県は登米市・大崎市など内陸部自治体が、福島県は福島市・郡山市など原発避難先となっている自治体が含まれてい

る。

59) 被災三県について2008～2011年度の平均値を100とした指數化は越山健治（2015）「東日本大震災における住宅再建の現状と地域復興との関係」関西大学社会安全学部編『東日本大震災復興5年目の検証：復興の実態と防災・縮減・縮災の展望』ミネルヴァ書房60頁で行われている。本稿は被災三県の市町村を対象に指數化を行った。リーマンショックを受け、2009年度に住宅着工件数が大幅に落ち込んだこと、2011年度には住まいの再建の動きが始まっていていることを勘案し、2006～2010年度の5年間の平均値をとった。

60) 2015年度相馬市・公営住宅・貸家：972戸、2015年度南相馬市・民間資金住宅・貸家：長屋建329戸、共同住宅151戸、2016年度広野町・民間資金住宅・貸家：共同住宅304戸・9411m²（持家21）、2016年度川俣町・民間資金住宅・貸家：長屋建92戸・6370m²（持家54）、2016年度檜葉町・民間資金住宅・貸家：共同住宅492戸・15820m²（持家98）、2016年度大熊町・民間資金住宅・貸家：共同住宅392戸・12092m²（持家1）、2017年度富岡町・民間資金住宅・貸家：長屋建66戸・2745m²、共同住宅317戸・13228m²（持家41）、2016年度飯舘村：持家64戸、2017年度飯舘村：持家83戸

61) 例えば、広野町では、町所有土地を貸与された住宅メーカーが、9棟126戸の集合住宅（1K約25m²）を整備している。パナソニック（2017）「レビュア広野：電気・建築設備」『建築設計REPOET』Vol.20、<https://www2.>

panasonic.biz/ls/solution/report/archi/vol20/adr20_13_14.pdf (最終閲覧: 2020年12月8日)。帰還意思のない避難住民の土地に大手ハウスメーカーがアパートを建築しているケースも多いようである。「河北新報社が建築確認申請を集計したところ、17年4月以降に富岡で新築された集合住宅は少なくとも131棟に上る。うち80棟は個人所有で、解体した個人住宅の跡地にアパートや長屋が建った」河北新報「共生の宿命 (2) 福島・浜通り (下) 国策依存、かつての残像」2020年11月25日、https://www.kahoku.co.jp/tohokunews/202011/20201125_63023.html。

62) 国土交通省「土地取引規制基礎調査概況調査

結果 (集計表)」https://www.mlit.go.jp/totikensangyo/totikensangyo_tk2_000029.html。

- 63) 岩手県「沿岸12市町村における土地取引件数の動向について (平成26年1月~3月)」。
- 64) 国土交通省「平成24年地価公示の概要」。
- 65) 国土交通省「平成26年地価公示の概要」。
- 66) 岩手県「平成25年地価公示結果の概要」。
- 67) 岩手県「平成26年地価公示結果の概要」。
- 68) 大熊町と双葉町は東京電力福島第一原発事故に伴う避難指示区域内において調査を休止している。
- 69) 国土交通省「平成26年地価公示 東日本大震災の被災地における地価の状況」。

6. 自治体財政

中央政府の東日本大震災復興本部が定めた「東日本大震災からの復興の基本方針」にも「東日本大震災からの復興を担う行政主体は、住民に最も身近で、地域の特性を理解している市町村が基本となるものとする」とある通り、復興事業の多くは、基礎自治体である市町村が担ってきた。そこで本節では、総務省の「市町村別決算状況調」のデータを利用して、対象自治体の財政がどのように変容したのか、また、対象外自治体と比較してどのような特徴を持つに至ったのかなどについて論じたい。

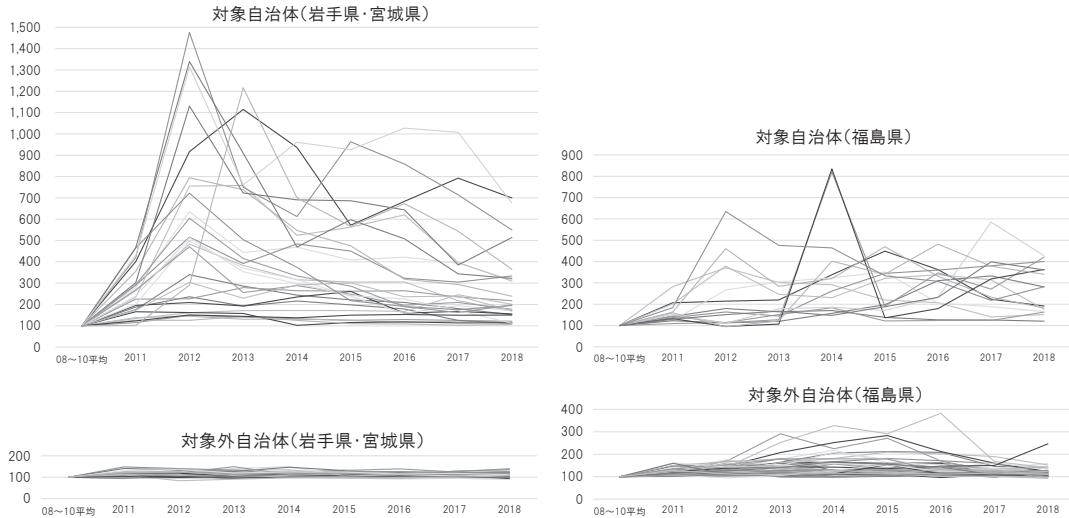
(1) 歳出総額

大規模な土木事業を主とする復興事業の展開には、巨額の予算が必要とされた。そこでまず、対象自治体の歳出総額の変動を、2008~2010年度の3ヶ年平均を100とした指数(以下、単に「指数」と呼ぶ)で見、さらに同様の数字を対象外自治体と比較する。グラフは対象/対象外、岩手県・宮城県/福島県に分けて作図した(図表6-1)。対象自治体

の多くで、歳出額の伸びが(対象外自治体と比較して)圧倒的な数値を示していることが明瞭にわかる。2011~2018年度の指数の平均値は、対象自治体(岩手県・宮城県)で361.3、対象自治体(福島県)で254.0、対象外自治体(岩手県・宮城県)で112.5、対象外自治体(福島県)で132.8である。福島県の対象自治体は岩手県・宮城県のそれよりも指数が低めであるが、これは、放射能被災地において、津波被災地ほどには復興事業が展開できないことの反映であろう。一方、福島県の対象外自治体には、岩手県・宮城県のそれに見られない幅で歳出が膨らんでいる自治体が存在する。指数が200を超す数値を1年度でも示したのは、須賀川・本宮・桑折・国見・大玉・西郷・中島である。いずれも中通りの自治体で、除染費用によるものと思われる。

図表6-2には、対象自治体の2011~2018年度の指数およびその平均値を一覧で示した。対象自治体の内でも、被害の大きさによって歳出の膨張の度合にかなりの開きがある

図表 6-1 歳出総額の推移（対象自治体／対象外自治体、岩手県・宮城県／福島県別）



図表 6-2 対象自治体における歳出総額指数の推移

	宮古市	大船渡市	久慈市	陸前高田市	金石市	大槌町	山田町	岩泉町	田野畠村	普代村	野田村	洋野町
2011年度	176	265	115	401	279	420	302	134	269	166	239	126
2012年度	340	483	149	917	635	1,476	1,131	161	471	162	514	126
2013年度	286	383	141	1,115	444	750	723	171	256	158	353	144
2014年度	244	317	133	936	469	613	691	172	289	102	298	126
2015年度	222	305	126	572	409	963	686	172	248	116	242	110
2016年度	209	306	129	684	422	859	644	168	197	119	226	109
2017年度	181	218	125	793	393	714	385	246	209	114	171	103
2018年度	152	169	121	700	315	549	514	201	178	114	112	106
平均	226	306	130	765	421	793	635	178	265	131	270	119
	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	亘理町	山元町	松島町	七ヶ浜町
2011年度	139	290	188	235	225	196	201	355	465	467	173	293
2012年度	145	516	236	755	227	209	497	794	722	1,339	304	605
2013年度	131	392	193	758	279	193	370	738	504	910	229	416
2014年度	131	484	216	524	265	235	317	547	374	470	292	334
2015年度	126	451	198	562	262	261	238	475	218	598	302	286
2016年度	115	323	179	621	265	160	159	318	191	508	236	190
2017年度	122	305	125	397	235	168	194	294	176	344	240	162
2018年度	121	334	112	309	218	156	171	239	195	322	171	198
平均	129	387	181	520	247	197	269	470	356	620	243	310
	いわき市	相馬市	田村市	南相馬市	川俣町	広野町	楢葉町	富岡町	川内村	大熊町	双葉町	浪江町
2011年度	143	282	109	207	124	163	137	123	201	144	132	152
2012年度	180	371	114	215	267	461	164	113	379	113	96	110
2013年度	164	302	151	220	305	284	145	120	246	128	107	179
2014年度	170	291	183	338	324	320	262	157	231	819	835	186
2015年度	138	220	122	449	351	470	345	198	321	190	136	171
2016年度	127	207	124	362	205	331	360	310	339	347	180	233
2017年度	126	140	124	224	188	233	380	333	314	271	319	585
2018年度	121	151	163	191	165	182	400	281	177	421	363	427
平均	146	246	136	276	241	306	274	204	276	304	271	255

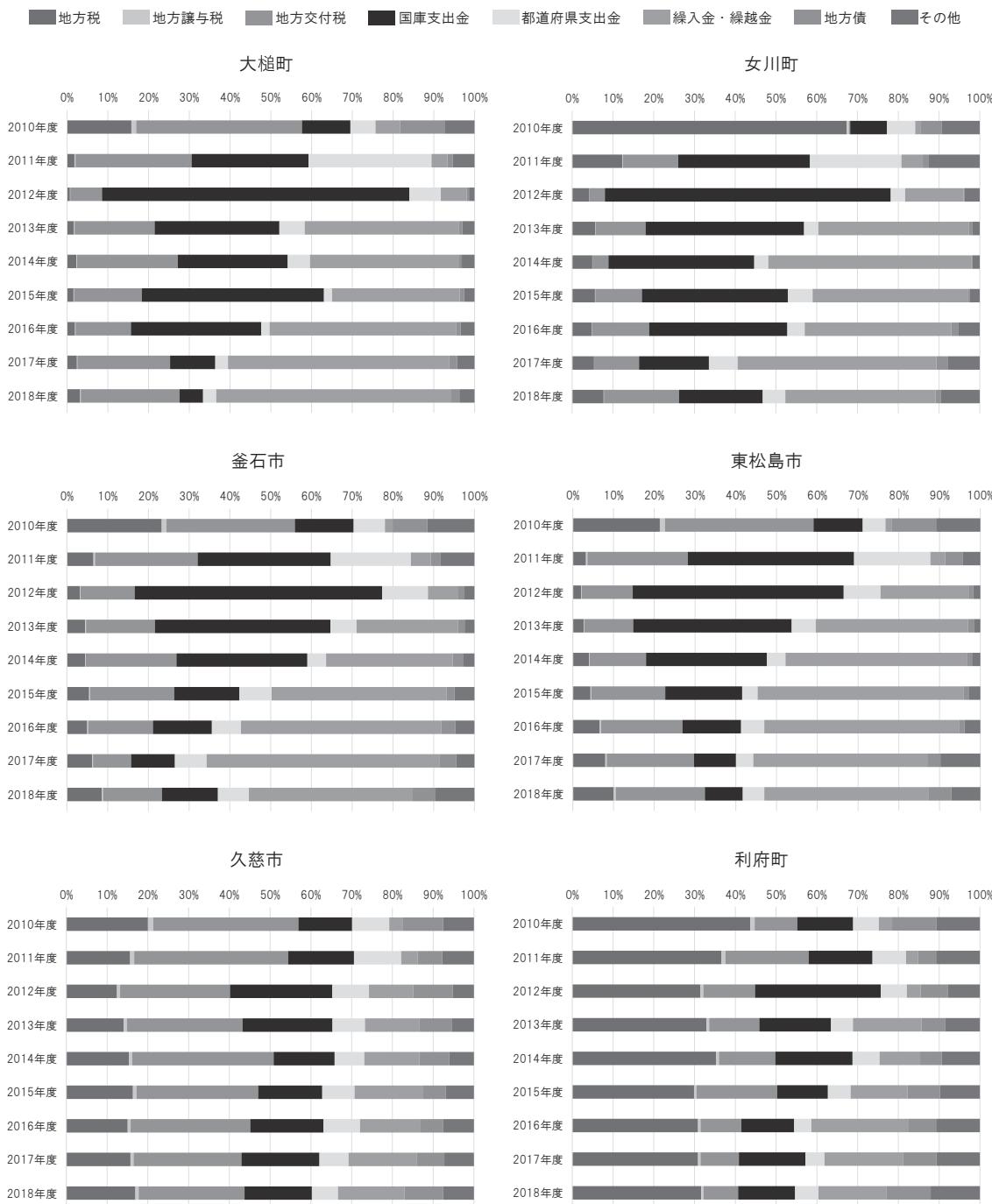
ことが伺える。

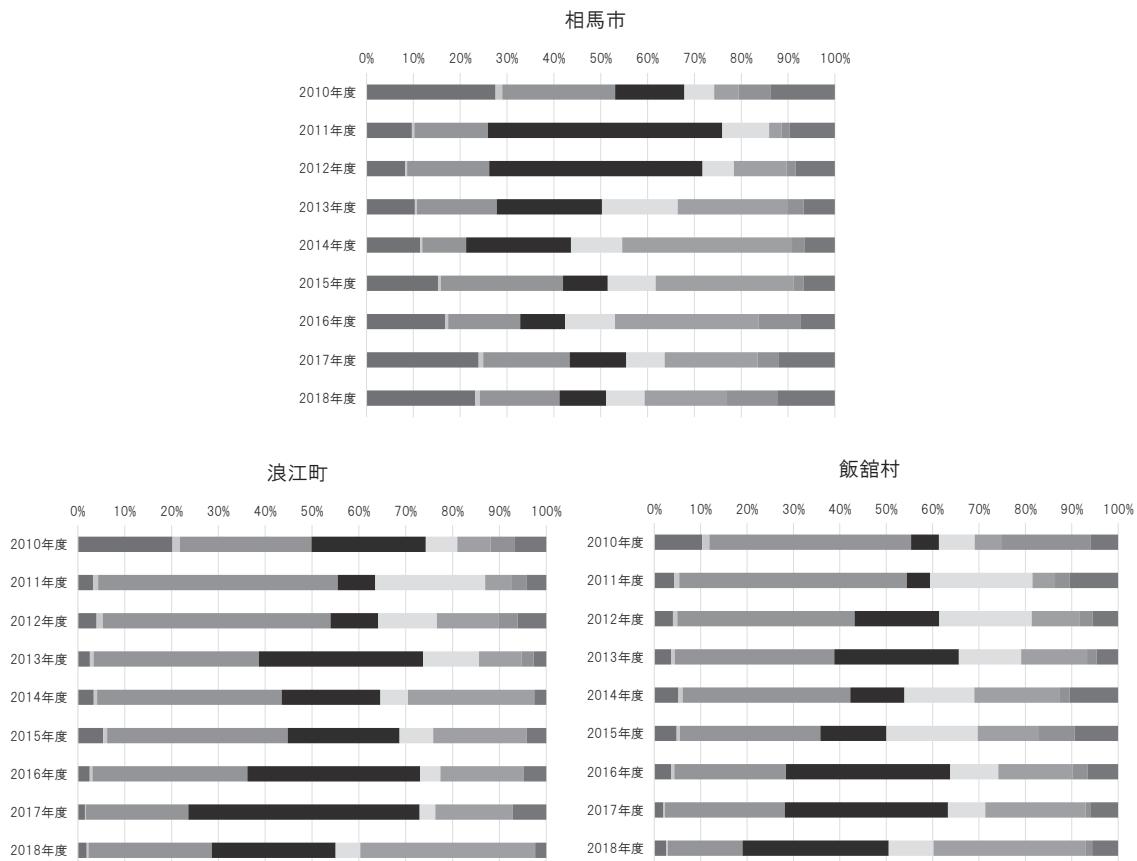
(2) 歳入構造

予算の収支均衡原則の下では、(1) で見た

ような歳出の圧倒的な膨張は、必ず歳入の圧倒的な膨張を伴わなければならない。それでは、急激に膨張したはずの対象自治体の歳入はどのような財源によって確保されたのか。

図表 6-3 対象自治体（9 市町村抽出）における歳入内訳の推移





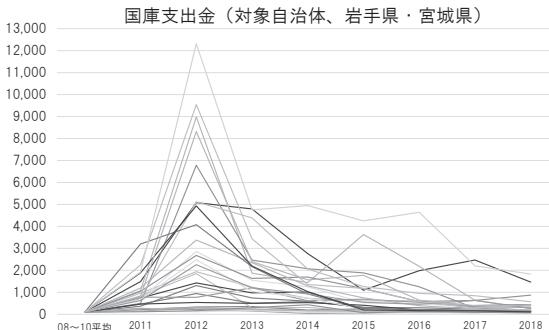
そこで、対象自治体の歳入の内訳（構成比）を、地方税・地方譲与税・地方交付税・国庫支出金・都道府県支出金・繰入金および繰越金・地方債・その他の8区分に分類し、2010～2018年度の推移を示す。すべての対象自治体を示すと図表の分量が膨大になるため、岩手県・宮城県については、人的被害率（2010年の国調人口に対する死者・行方不明者数の割合）や浸水面積を考慮して被害が相対的に大きい（大槌・女川）／小さい（久慈・利府）／中間（釜石・東松島）の自治体を、福島県については、津波被災の様相の濃い自治体を一つ（相馬）と、放射能被災の様相の濃い自治体のうち人的被害率が相対的に高い（浪江）／低い（飯舘）自治体をピックアップした（図表6-3）。全体的に、2011年

度以降に国庫支出金の比率が急伸し、さらに繰入金・繰越金の比率も急増している自治体が多いことがわかるだろう。その傾向は被害が相対的に大きい（津波被災の）自治体において顕著である。

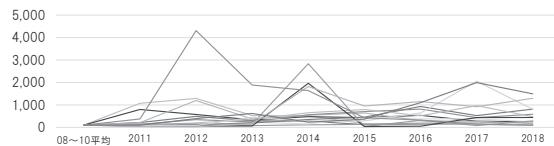
そこで、対象自治体の国庫支出金額の推移を指標で見る。岩手県・宮城県と福島県に分けて図示した（図表6-4）。とりわけ岩手県・宮城県の対象自治体において、2012年度を中心に国庫支出金が急激に膨張し（グラフの縦軸に注目していただきたい。最大値は女川の12313、すなわち「平時」の123倍である）、収束する様子が観察される。

次に示したのは、（1）で取り上げた9自治体における、2011～2018年度の国庫支出金に占める復興交付金および建設事業関係の3

図表 6-4 対象自治体における国庫支出金額の指標の推移



国庫支出金 (対象自治体、福島県)



補助金（普通建設事業費支出金、災害復旧事業費支出金、社会资本整備総合交付金）の構成比の推移である（図表 6-5）。多くの自治体の多くの年度において、国庫支出金の大きな部分を復興交付金が占めていることは明らかであろう。

なお復興交付金は、執行を弾力的にするという謳い文句のもと、基金を造成することが認められた。すなわち、毎年度ごとに当該年度に執行する分の交付を受けるのではなく、ある程度一括で交付を受けて基金化し、その基金から各年度の予算に繰り入れて使用する、という執行の形が広く採られたのである。また、繰越についても通例の補助金よりも手続が簡易なものとされた。そこで図表 6-3 のように対象自治体の国庫支出金額はある年度（とりわけ 2012 年度）に突出した「山」を形成するような動きになり、また、図表 6-2 のように対象自治体の歳入構造の中で「繰入金・繰越金」が存在感を示しているのだと考えられる。

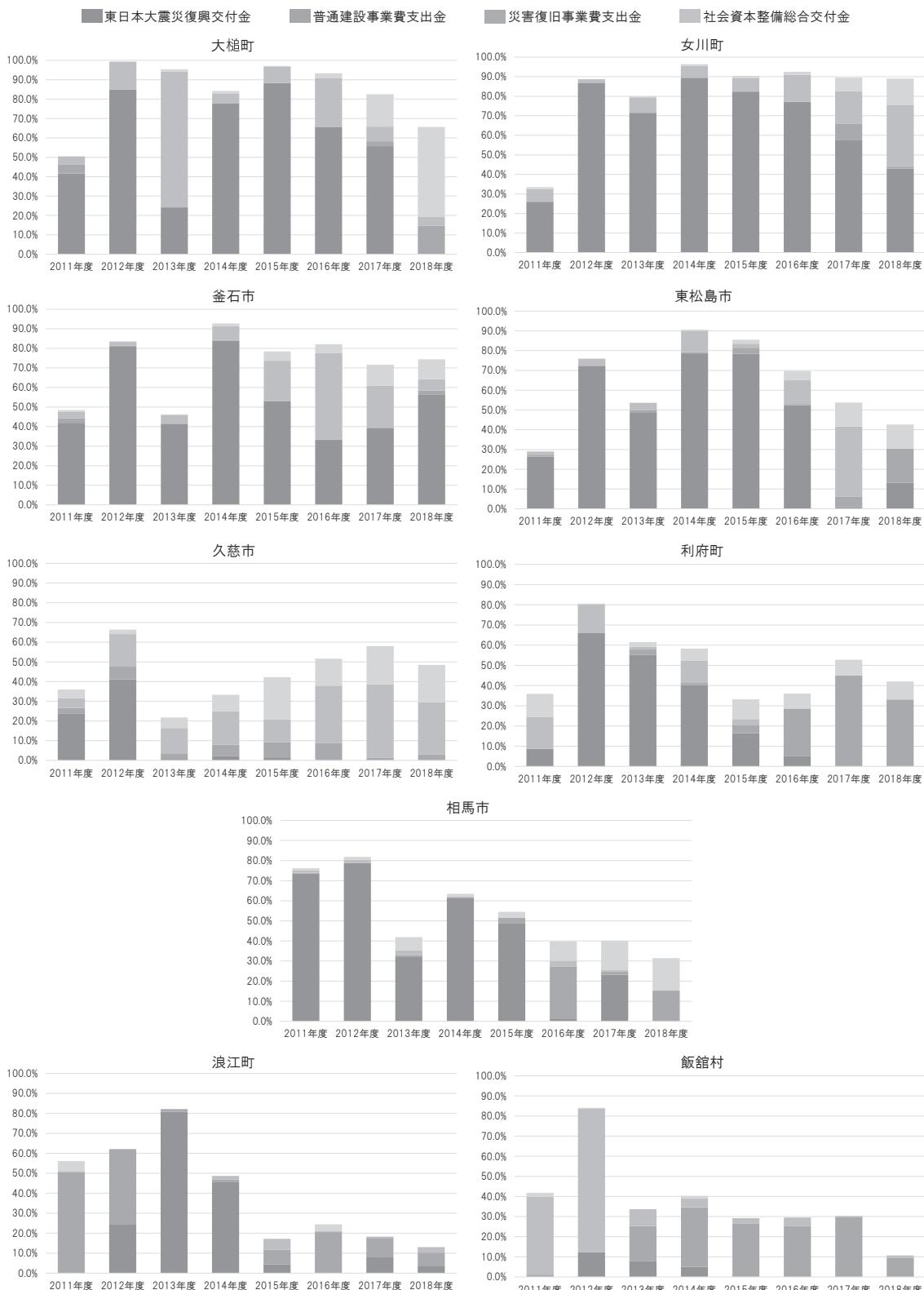
さらに、図表 6-3 からは、2011 年度以降、自治体の「自主財源」である地方税の構成比が顕著に減少する様子も観察される。これは第一義的には国庫支出金や繰入金の構成比の上昇による相対的な低下であろうが、地方税

単独でとらえた推移も見ておこう。対象自治体と対象外自治体に分け指標で見たのが図表 6-6 である。対象自治体では、対象外自治体と比べると、2011 年度に「谷」が観察される。2011 年度の対象自治体の指標の平均値は 72.5 である（対象外自治体の平均値は 100.1）。その後は 2012 年度 79.9、13 年度 86.3、14 年度 94.1、15 年度 99.4 と少しずつ回復し、16 年度には 98.3 と一旦後退したが、2017 年度に 100.4 と「平時」の水準を回復し、2018 年度では 102.3 となっている。

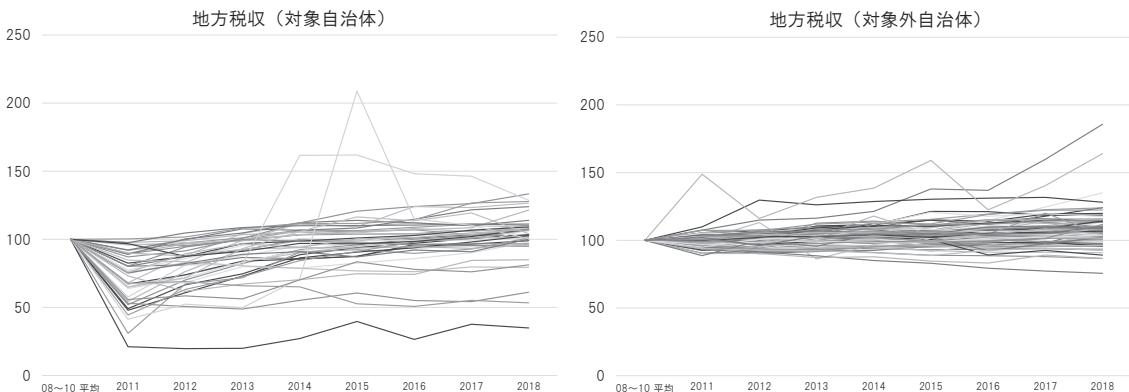
さらに、自主財源ではないが一般財源である地方交付税の額についても、その推移を指標で観察する。まず、普通交付税を対象自治体・対象外自治体で比較する（図表 6-7）。女川・大熊は 2008～2010 年度の間不交付だったため指標を算出できず、広野・檜葉はこの間一部年度のみ交付の影響で特異値（さらに言うと広野は 2014 年度から再び不交付）をとっているため、これらを外して計算した。対象自治体・対象外自治体別、年度別の指標の平均値は図表 6-7 の通りである。普通交付税については、対象・対象外自治体の間に大きな差は観察されない。

次に、2011～2018 年度に交付された震災復興特別交付税額の交付税額全体に占める比

図表 6-5 対象自治体（9 市町村抽出）における国庫支出金の内訳の推移



図表 6-6 地方税収額の指標の推移（対象自治体／対象外自治体別）



図表 6-7 普通交付税額の指標の推移（対象自治体／対象外自治体別）

	対象自治体	対象外自治体
2011年度	107.8	107.6
2012年度	110.1	109.1
2013年度	108.6	105.6
2014年度	105.1	103.3
2015年度	104.1	104.8
2016年度	100.7	101.7
2017年度	97.4	97.7
2018年度	95.6	94.6
11～18年度総平均	103.7	103.1

率を対象自治体・対象外自治体で比較すると、対象自治体では45.2%にも及ぶのに対し、対象外自治体では6.2%にとどまる。すなわち（当然と言えば当然であるが）震災復興特別交付税は圧倒的に対象自治体の方に厚く交付されたことになる。なお、この震災復興特別交付税は、復興事業の「補助裏」に充てられるものであり、普通交付税とは異なり、「事実上の特定財源」と言える（なお、もう一つの種目である特別交付税については後述する）。

（3）歳出構造

それでは、対象自治体の歳出はどのように変容してきたのだろうか。目的別・性質別の

費目のうち、指標が特異な動きを見せているものについていくつか取り上げたい。

まず、目的別の「総務費」の推移をグラフ化した（図表 6-8）。2012年度に突出した山を形成している自治体が多く見られる。これは、先に紹介した復興交付金の基金化の反映である。基金を積む際の歳出の費目が総務費となるのである。

続いて性質別の「扶助費」の推移をグラフ化した（図表 6-9）。2011年度に突出した山が形成されている⁷⁰⁾。これは、「災害弔慰金の支給等に関する法律」に基づき、死者の遺族に支払われる災害弔慰金によるものと思われる。災害弔慰金の負担割合は中央政府50%、都道府県25%、市町村25%だが、東日本大震災の犠牲者については、都道府県・市町村の負担分につき、死者・行方不明者1人あたり87.5万円が特別交付税で措置された。そのことを踏まえ、対象自治体・対象外自治体別に特別交付税額の指標の平均値を図表 6-10に示した。対象自治体において2011年度に圧倒的な伸びが見られることがわかる。

次に、性質別の「物件費」、そしてその内訳中の「委託料」の推移をグラフ化した（図

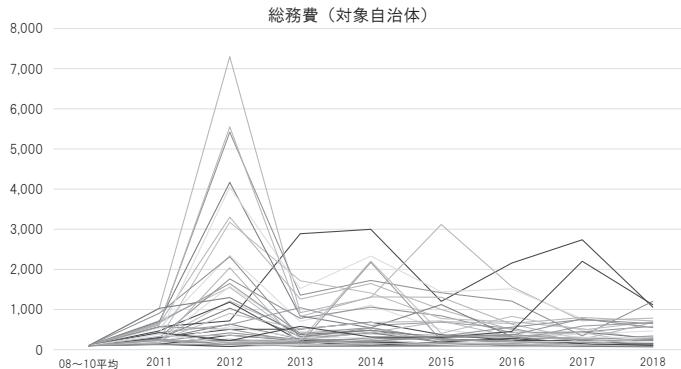
表6-11)。両者の形状がよく似ている（すなわち、おそらく前者の動きが、前者に包含されている後者の動きに大きく影響されている）点、そして何より縦軸の数字に注目していただきたい。急激に膨張していることが一目瞭然であろう。これは主に災害廃棄物（被災物）の処理費用、そして放射能被災自治体については除染費用を反映したものである（沿岸部の放射能被災自治体については両方ということになろう）。

続いて目的別の「建設費」をグラフ化した（図表6-12）。図表6-11同様、注目していただきたいのは縦軸の数字（=急激な膨張の様子）である。復興事業がハード事業＝建設事業中心であり、膨大な予算が投入されたことの反映であろう。また、各年度ごとの指数の平均値を図表6-13に示した。2014～2016年度が復興事業のピークであったと言えそうであるが、2018年度においてもまだ指数平均は700（平時の7倍）に近い数字である。「復興（事業）はまだ終わっていない」のである。

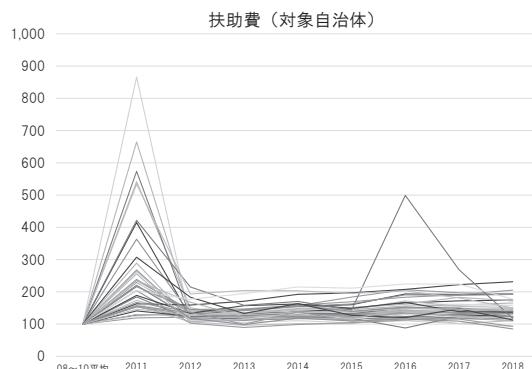
(4) 各種財政指標

最後に、対象自治体の各種の財政指標の推移を、対象外自治体と比較しつつ観察する。はじめのグラフ（図表6-14）は、対象・対象外別に全市町村の財政力指数の2008～2010年度平均に対する実増減値の変化を示したものである。対象・対象外ともに一部例外はあるものの、大きな変動は観察されず、おおむね ± 0.10 の範囲内に収まっている。2011～2018年度の全数値の平均は対象自治体で-0.04、対象外自治体で-0.03である。

図表6-8 対象自治体における総務費の指標の推移



図表6-9 対象自治体における扶助費の指標の推移

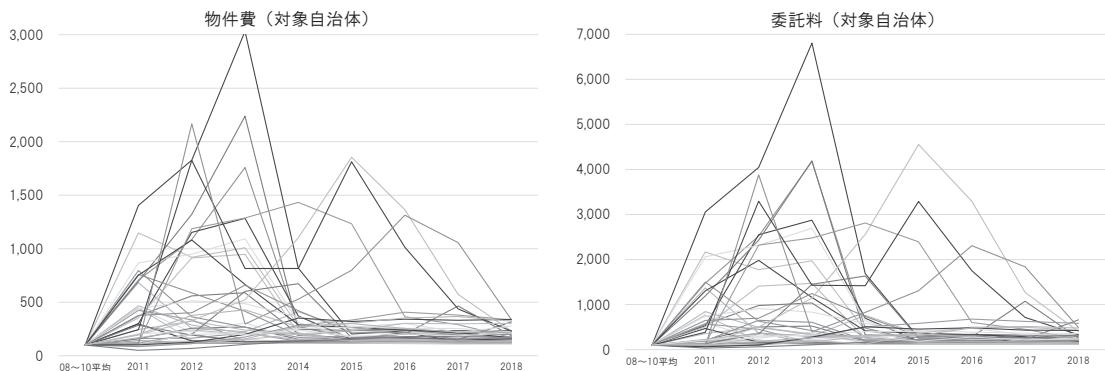


図表6-10 特別交付税額の指標の推移（対象自治体/対象外自治体別）

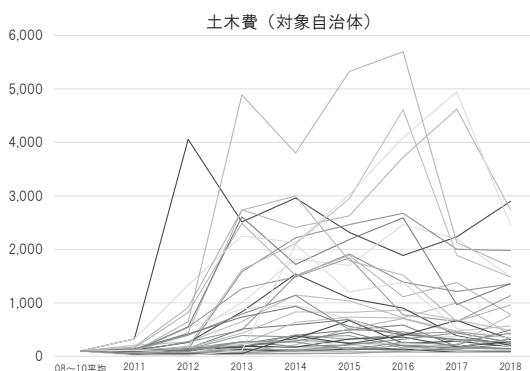
	対象自治体	対象外自治体
2011年度	1137.5	154.6
2012年度	104.1	108.9
2013年度	112.2	112.1
2014年度	102.1	109.8
2015年度	108.2	109.9
2016年度	125.3	102.8
2017年度	98.3	103.8
2018年度	92.7	104.5

続いて、対象・対象外別に、2008～2010年度平均からのポイントの実増減で実質公債費比率の推移を示した（図表6-15）。2011～2018年度の全数値の平均は対象自治体-3.8ポイント、対象外自治体-5.4ポイントと、対象外自治体の方が若干減少幅が大きくなっています。

図表 6-11 対象自治体における物件費および委託料の指標の推移



図表 6-12 対象自治体における土木費の指標の推移



図表 6-13 対象自治体における土木費の指標の平均値の推移

2011年度	99.8
2012年度	349.1
2013年度	829.5
2014年度	978.9
2015年度	1014.4
2016年度	1044.1
2017年度	807.3
2018年度	674.5

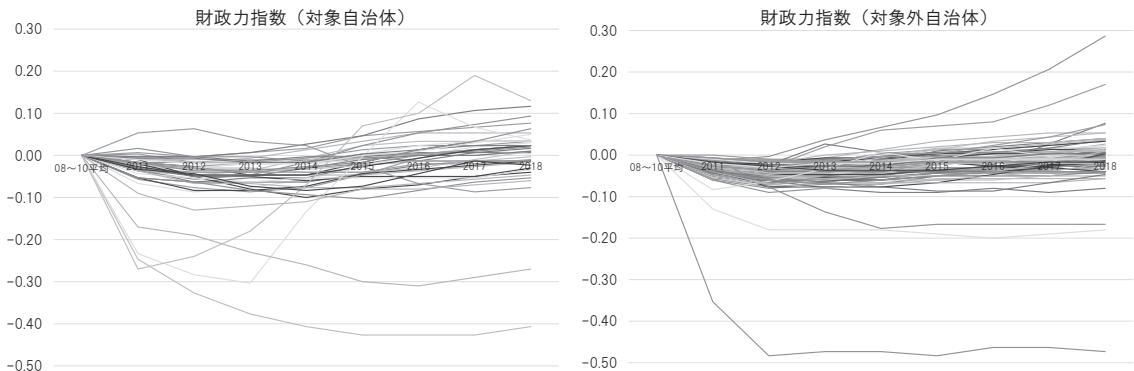
いる。対象外自治体においては、2008～2010年度平均と比べて増加した年度を有する自治体は5つ（5.9%）しかないが、対象自治体においては11（26.2%）である。とはいっても、対象自治体において極端に公債費が上昇したとは言えないだろう。図表6-3で見た通り、被災自治体において復興事業の主要な財源と

して地方債が求められなかった以上、これは当然ともいえる。

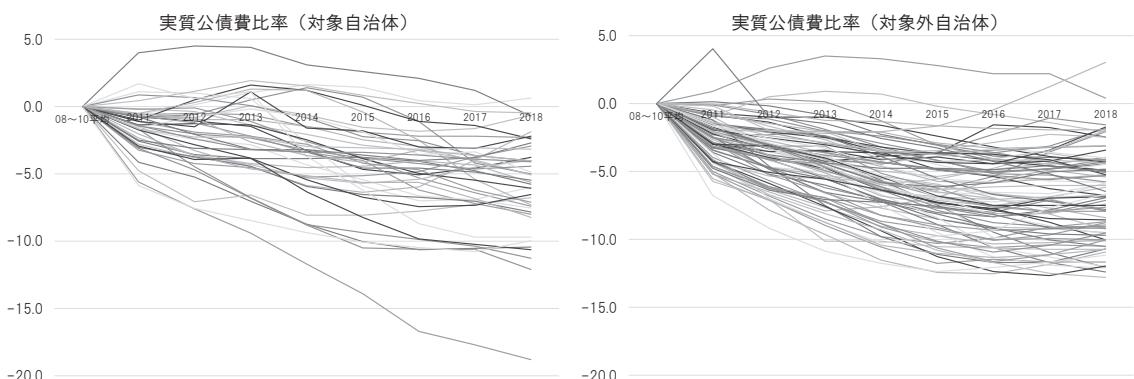
関連して、地方債残高の推移を、2008～2010年度平均を100とした指標で算出し、対象自治体・対象外自治体別に毎年毎の平均値を示したのが図表6-16である。対象自治体では、避難指示の出た放射能被災12自治体とそれ以外の津波被災自治体で明確に傾向が異なり、前者において地方債残高は大きく減少している。津波被災自治体と対象外自治体では大きな差は見られない。

最後に、対象・対象外別に全市町村の経常収支比率の推移を2008～2010年度平均からのポイントの実増減で示したグラフを掲げる（図表6-17）。（とりわけ対象自治体の方の）傾向がややつかみにくいか、2011年度を中心にして対象自治体の方に一時的な上昇＝財政状況の硬直化が見られる。そこで、対象自治体・対象外自治体別に毎年毎の平均値を示したのが図表6-18である。2011年度の数値の平均は対象自治体で+6.4に対し対象外自治体では-1.1と明確な差があるが、その後は収束しており、2018年度の断面では対象自治体+4.1に対し対象外自治体+5.1と、むしろ対象外自治体のほうが増加幅が大きくなっている。

図表 6-14 財政力指数の実増減値の推移（対象自治体／対象外自治体別）



図表 6-15 実質公債費比率の実増減値の推移（対象自治体／対象外自治体別）



(5)まとめ

東日本大震災の影響を大きく受けた対象自治体では、その歳出が大幅に膨張していた。土木事業を中心としたいわゆる「復興事業」のほか、震災廃棄物の処理、災害弔慰金の支払い、除染など、被災に伴って発生する特殊な財政需要が歳出増加の要因となった。

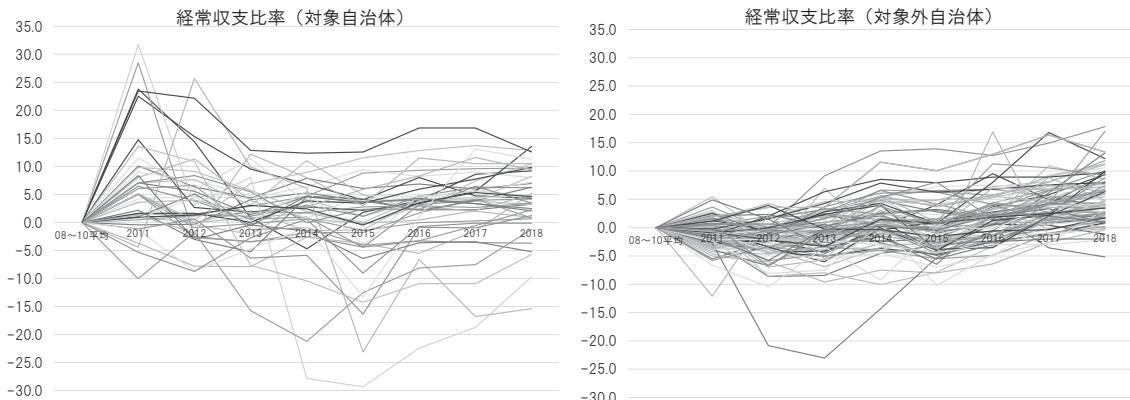
そのように大きく膨張した対象自治体の歳出は、主に国庫支出金、わけても復興交付金によって賄われた。一般財源である普通交付税は対象外自治体と比較して大きな伸びは観察されず、自主財源である地方税については対象外自治体と比べてむしろ減少が見られた（ただし現在では「平時」の水準を取り戻しつつある）。また、地方債も大きく膨らまなかつた。

図表 6-16 地方債残高の指標の平均値の推移（津波被災／放射能被災／対象外自治体別）

	対象自治体 (津波被災)	対象自治体 (放射能被災)	対象外自治体
2011年度	99.4	89.6	97.9
2012年度	98.0	84.1	98.7
2013年度	97.9	79.5	99.4
2014年度	99.0	75.6	101.6
2015年度	100.8	72.8	104.8
2016年度	104.9	70.9	106.6
2017年度	108.1	67.7	107.6
2018年度	109.5	69.8	108.3
11～18年度 総平均	102.2	76.3	103.1

復興交付金をはじめとする国庫支出金は用途が限定された特定財源であり、本来は一般財源である地方交付税に含まれる震災復興特

図表 6-17 経常収支比率の実増減値の推移（対象自治体／対象外自治体別）



図表 6-18 経常収支比率の実増減値の平均値の推移（対象自治体／対象外自治体別）

	対象自治体	対象外自治体
2011年度	6.4	-1.1
2012年度	3.6	-2.1
2013年度	1.5	-1.1
2014年度	1.1	1.0
2015年度	-1.1	-0.1
2016年度	2.2	2.2
2017年度	3.2	3.9
2018年度	4.1	5.1
2011～2018年度 総平均	2.6	1.0

別交付税も、復興事業の補助裏に充てられるものであり、特定財源としての性格が濃厚である。すなわち、自治体の復興事業は中央政府からの「紐付きのカネ」によって展開されたのである。ゆえに、対象自治体の「将来負担」は大きくなってはいない。自治体は復興事業のために自主財源を与えられなかった代わりに、「負担」を背負わされる面も小さかったのだと言える。

中央政府からの移転財源は、増税や国債の発行によって捻出された。したがって、問題はむしろ被災自治体の財政よりも中央政府の財政である。南海トラフ巨大地震によって発生する災害に対し、東日本大震災と同様の「復興事業」を展開することは果たして可能だろうか。復興事業の「別のかたち」を構想しておく必要性を痛感する。

注

70) なお、2016年度に大きな山を持っているのは川内村であるが、当該年度の予算書が入手できなかったため詳細は不明である。

【執筆者】

後藤・安田記念東京都市研究所 研究室

はじめに	川手 摂
1. 人口	吉岡郁美
2. 産業	周郷万里菜
3. 教育	菊地大輔
4. 医療・福祉	高 希麗
5. 住まい	田中暁子
6. 自治体財政	川手 摂