

仙台防災未来フォーラム2026
『東日本大震災15年:いま語るべきこと、伝えるべきこと、そしてこれから』
2026年3月14日(土)12:45-14:45
@仙台国際センター
主催:東北大学災害科学国際研究所

東日本大震災から15年 —「街の復興」の観点からの中期的評価—

姥浦 道生

東北大学災害科学国際研究所 教授
ubaura@tohoku.ac.jp



- はじめに：人口減少と街の復興
- 都市の復興
- 集落の復興
- まとめ

「近代都市計画」 = 拡大する都市の計画

拡大型土地開発

ハード事業中心
「都市計画」

行政中心
(集権化・トップダウン)

縦割りの土地利用・事業
コントロール

過密・混雑の分散

効率性・画一性

土地所有権

整備コストに対する課税

「現代都市計画」 = 成熟・縮小する都市の計画

集約型土地利用転換

ハード事業＋ソフト事業
「まちづくり」

住民協働／自治
(分権化・ボトムアップ)

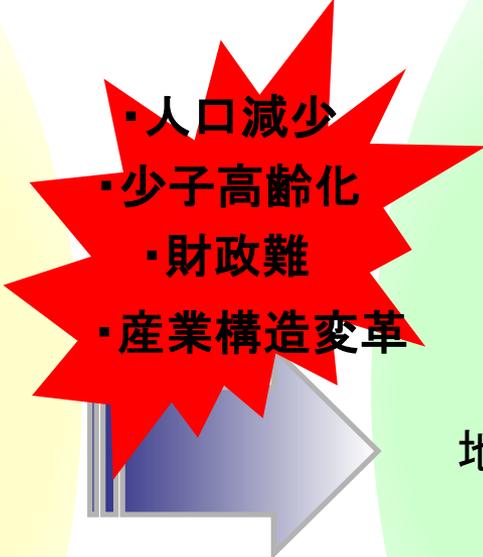
地区レベルの空間的総合化
マネジメント

賑わいの創出

歴史・風土・環境

土地利用権・管理義務

維持管理コストに対する課税



・人口減少
・少子高齢化
・財政難
・産業構造変革



人口減少への対応

80-90年代

2007年

2011年

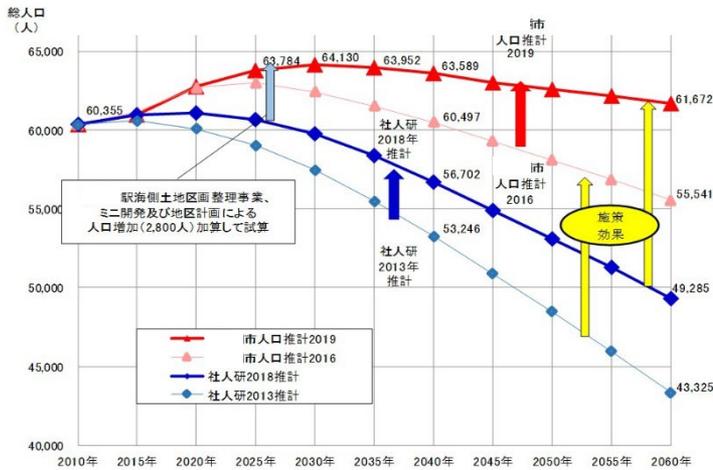
現在

将来

人口減少

総論：人口減少を認めない → 認める

具体的対応策なし → 計画ツールの整備／計画経験

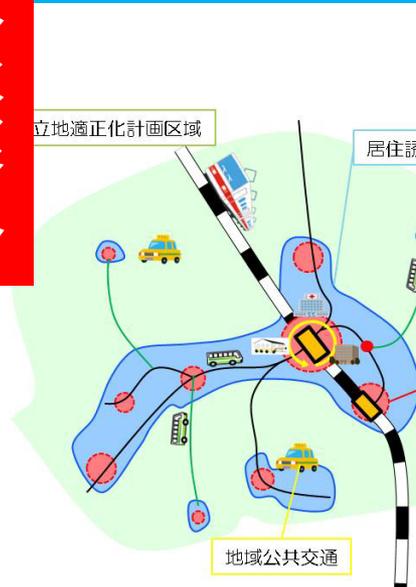


東日本大震災

公共施設等総合管理計画

立地適正化計画

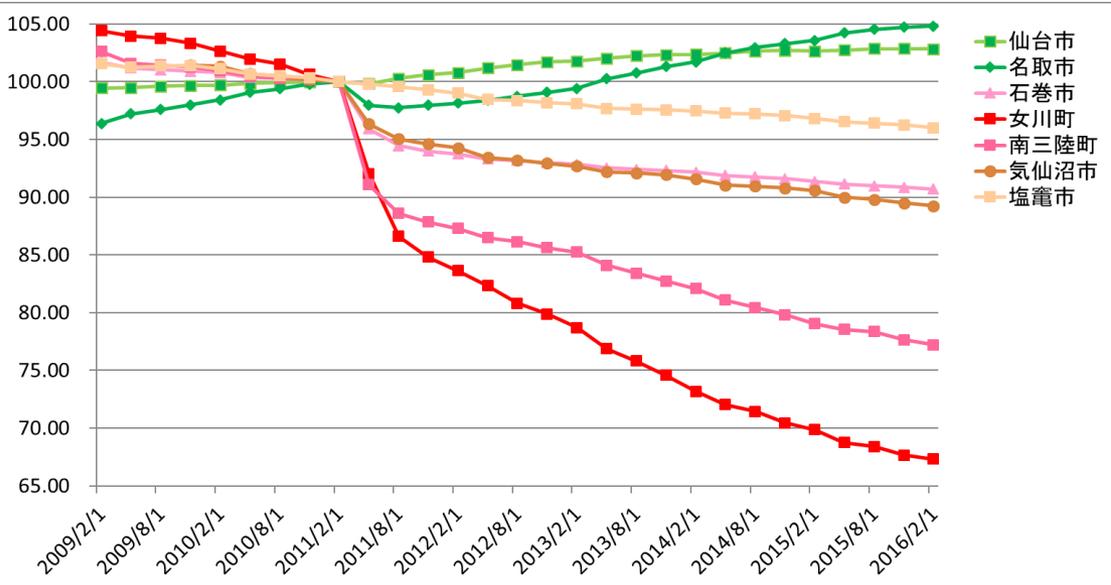
実施の経験 ほとんどなし → 豊富に？



能登半島地震・豪雨災害

「災害は従前のトレンドを加速させる」

- 人口減少地域における災害後の人口減少・加速化は必然
 - 減少している地域はさらに減少、増加している地域は災害後も増加
 - 災害は単なる加速化の契機に過ぎない：何もなくても将来的には災害後のような状況になっていた



東日本大震災被災自治体における人口増減率
(2011年2月を100として)



人口増減（自治体）の地理的分布イメージ

どうやって無駄（-）をなくすか？

人口減少への対応 （減少幅の削減+ 減少への適応）

- 早期のビジョン打ち出しと「冷静な」計画
- 「人の復興」に対応した「街の復興」
- 「利用」を基本とした復興
- 集落の移転・集約化
- 適切なダウンサイジング

どうやって稼ぐ（+）か？

街の魅力の最大化

- 街の魅力の掘り下げ
- 総合的計画・事業実施
早期の産業再生
- 拠点の形成
- 空地の積極的計画
- 「地域自治」「エリマネ」

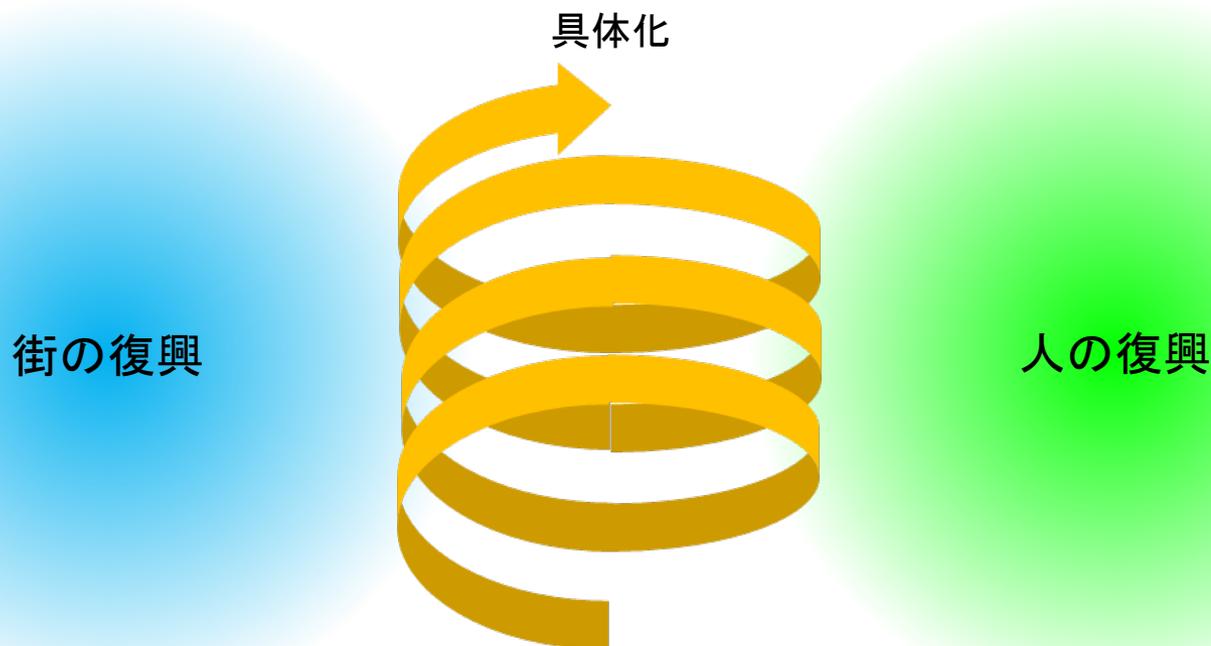
時間軸

住民意見の計画化・調整
（合意形成）

広域的連携・調整

「街の復興」と「人の復興」の調整

- 「街・地域の復興」と「人（個人）の復興」が相互に枠組みの設定に影響を与え合って具体化
- 最終的には「人の復興」に合わせた「街の復興」が求められるが、そこに至るまでには相互に影響を与えることも必要



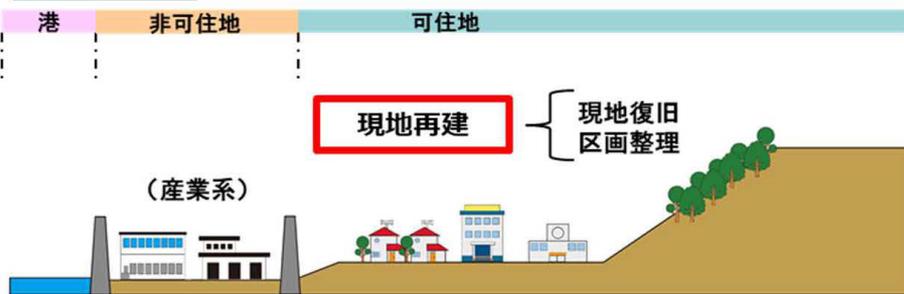


- はじめに：人口減少と街の復興
- 都市の復興
- 集落の復興
- まとめ

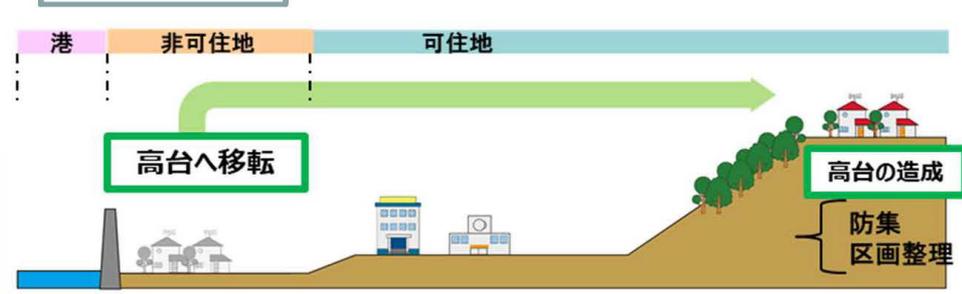
(1) 市街地復興事業のパターン

- 東日本大震災における復興は、大きく分けて、①現地再建（堤防等により安全性を高めた上で、現位置で市街地を再建）、②嵩上再建（被災前の市街地を嵩上げし、安全性を高めて再建）、③新市街地整備（高台等に新たな市街地を整備し、都市機能を移転）、④嵩上再建＋高台移転（嵩上げに加え、一部は高台移転、現地再建等と組み合わせ）の4パターンに分類できる。

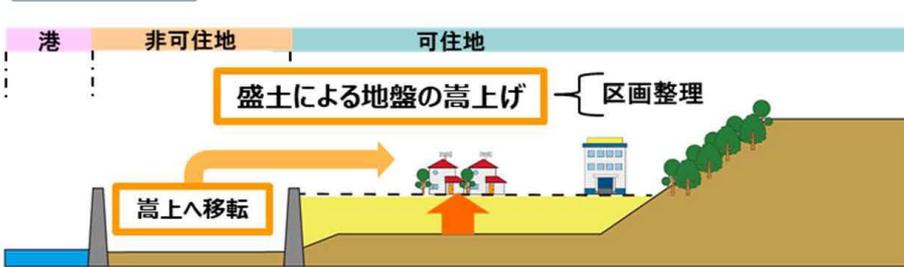
①現地再建



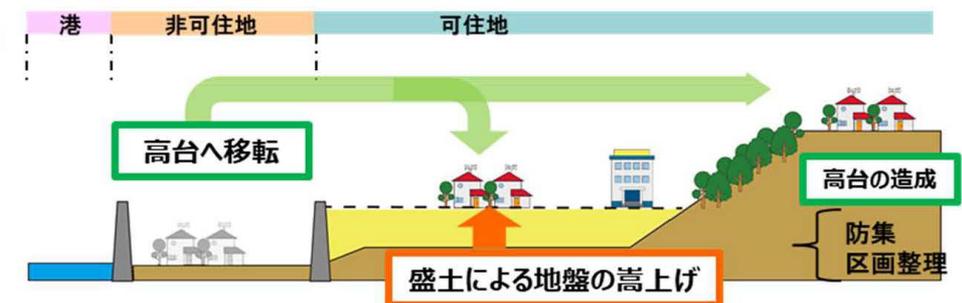
③新市街地整備

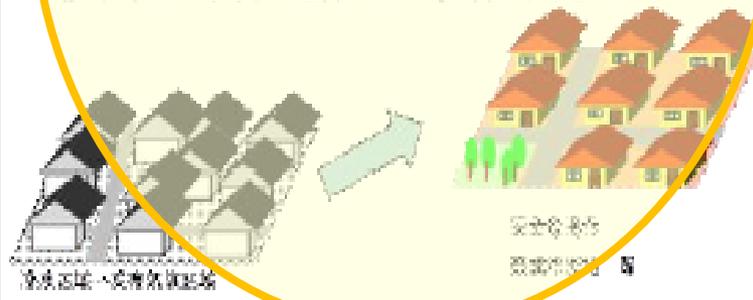
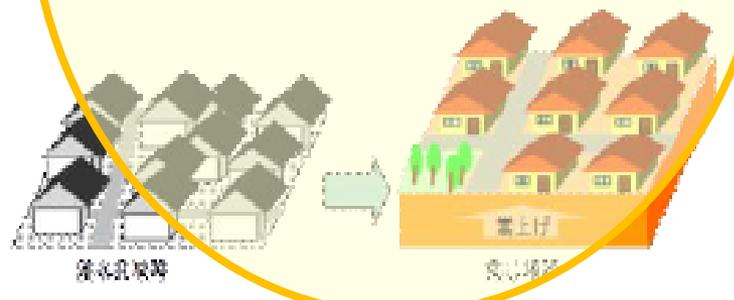


②嵩上再建



④嵩上再建＋高台移転



	防災集団移転促進事業	被災市街地復興土地地区画整理事業
事業目的	災害が発生した地域又は災害危険区域のうち、住民の居住に適当でないと認められる区域内にある住居の集団的移転を促進する。	健全な市街地の造成を図り、もって公共の福祉の増進に資することを目的とする。
要件	<ul style="list-style-type: none"> ○住宅団地へ5戸以上の集団的移転であること。(10戸を超える場合はその1/2の戸数) ○移転促進区域であること 	<ul style="list-style-type: none"> ○都市計画区域内 ○人口密度40人/ha以上
事業のイメージ	<p>集団移転 再建型</p> <p>住宅の集団移転 移転先は高台造成地や既成市街地内</p>  <p>造成高台へ集団的移転 安全な高台 既成市街地へ</p>	<p>原位置高上げ 再建型</p> <p>現地での住宅</p>  <p>洪水危険地 高上げ 安全地域</p>

■ がけ地近接等危険住宅移転事業

- 災害の未然防止を図るため、がけ地の崩壊、土石流、雪崩、地すべり等による自然災害のおそれの高い土地が再建される住宅の移転を支援し、国民の生命の安全を確保します。

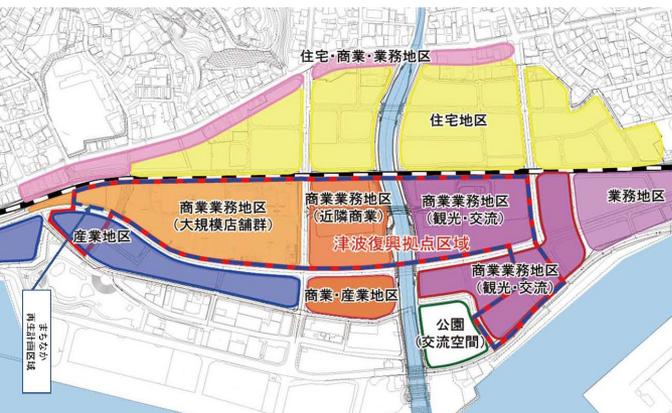
個別移転再建型

原位置嵩上げ再建のための土地区画整理事業（質）

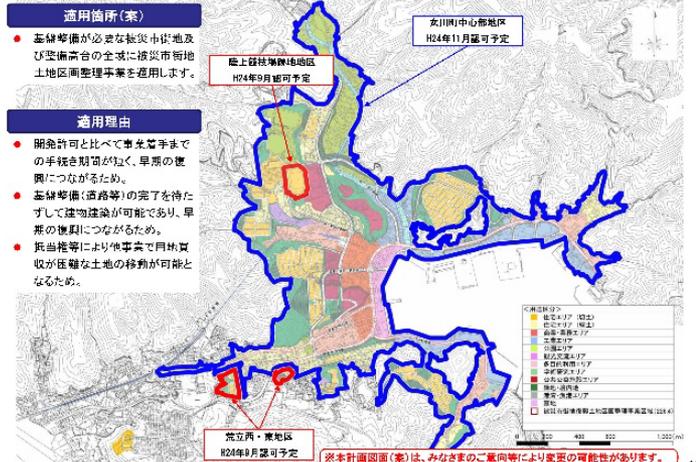
■ 魅力ある街の形成

- 利用意向に合わせた換地先（所有）の選定
→ 「申出（飛び）換地の原則」??
- 「街のビジョン」と「利用意向」（と「所有」）の連動

→ 「所有」優先から「利用」優先へ



2-4 被災市街地復興土地区画整理事業



女川町 区画整理事業計画図

1-1 町中心部の復興整備計画概要



女川町 土地利用の基本的考え方

(出典：女川町土地区画整理事業説明会資料)

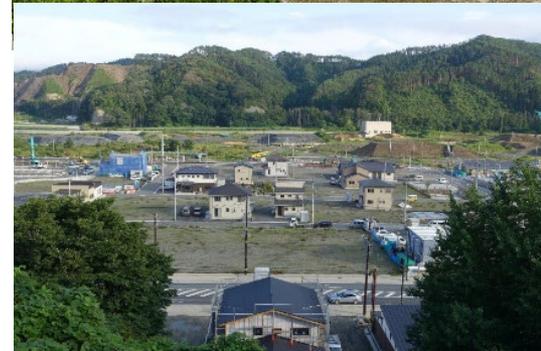
原位置嵩上げ再建のための土地区画整理事業（量）

■ 嵩上げ型土地区画整理事業

- 安全性を確保しつつ市街地の原位置再建を可能に
- 良好なインフラ・宅地の供給
- 用途の混在した「普通の街」の再建

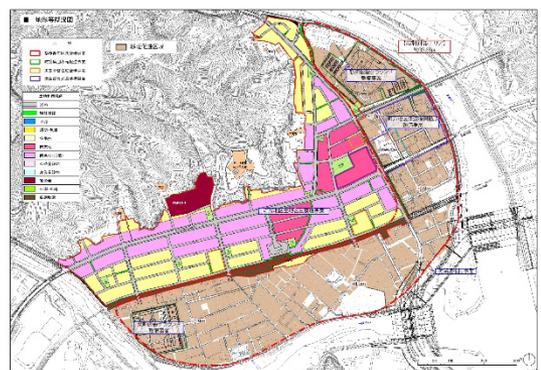
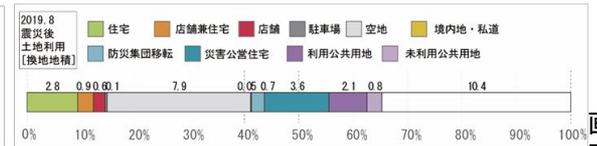
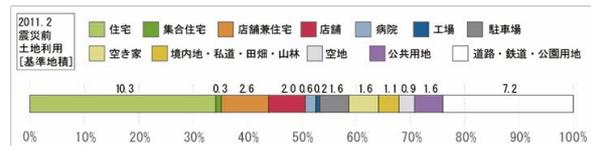
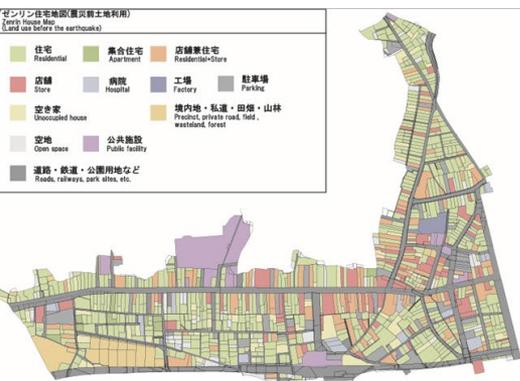
■ 全体量：区画整理における利用意向反映の困難性

- 意向把握の不十分さ
- 売却の意思決定を求められた時点では意思決定できない所有者の存在
- 買収量の制約



震災前

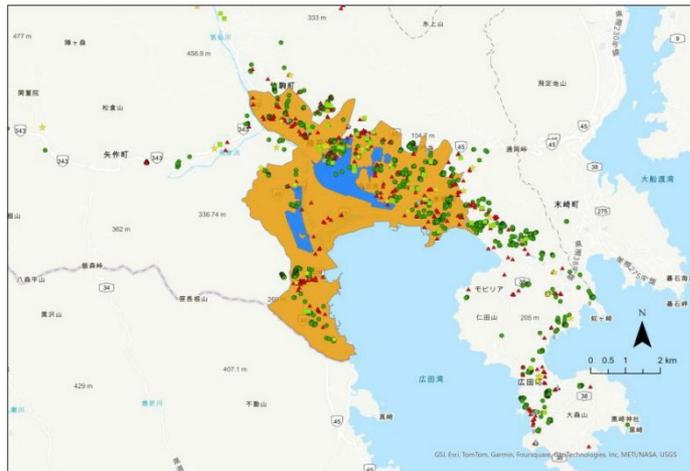
震災後



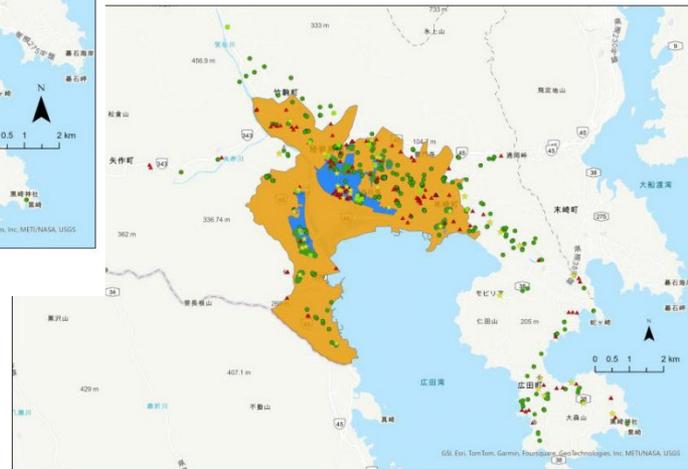
大槌町町方地区の震災前後の土地利用

(出典：甘粕裕明「津波被災地における嵩上げ型土地区画整理事業の土地利用変遷に関する研究—岩手県大槌町町方地区を対象として—」東北大学修士論文、2020)

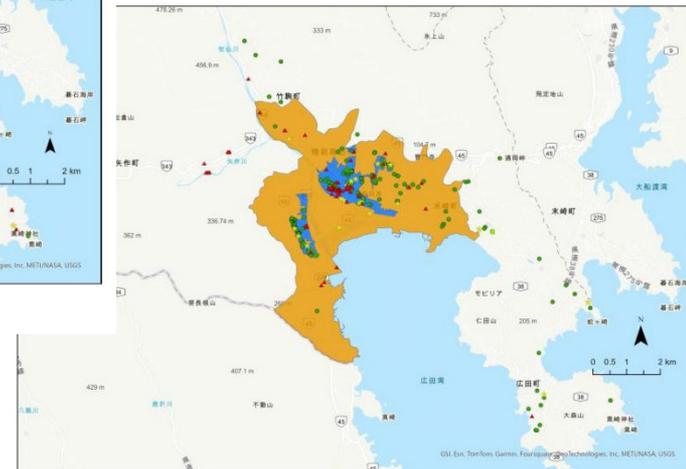
陸前高田市における新築建築の分布



復興初期(2012~2015)



復興中期(2016~2020)



復興後期(2021~2023)

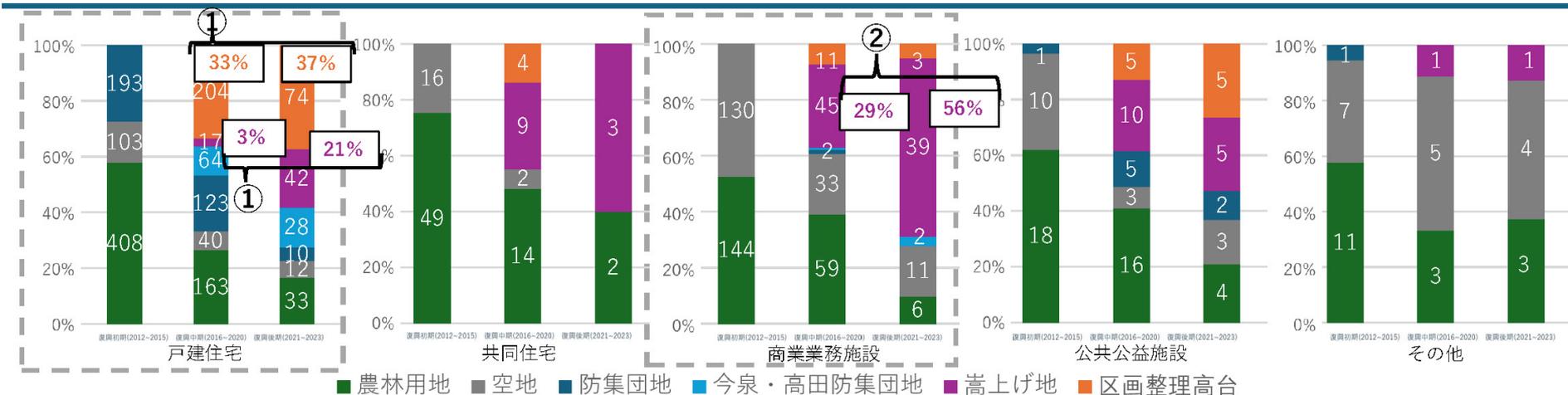
- ・用途地域 (■) …今泉・高田地区の事業区域の一部(中心市街地)と鳴石の既成市街地
- ・白地地域 (■) …用途地域周辺の自然調和エリアや山林
- ・都計外…山林や半島部

凡例

- 戸建住宅
- 共同住宅
- ▲ 商業業務施設
- ★ 公共公益施設
- ◆ その他

(出典：大野木翔子「東日本大震災からの復興による復興期別の建築動向に関する研究—陸前高田市を事例として—」東北大学卒業論文、2024)

建物用途別の土地利用別建築件数割合



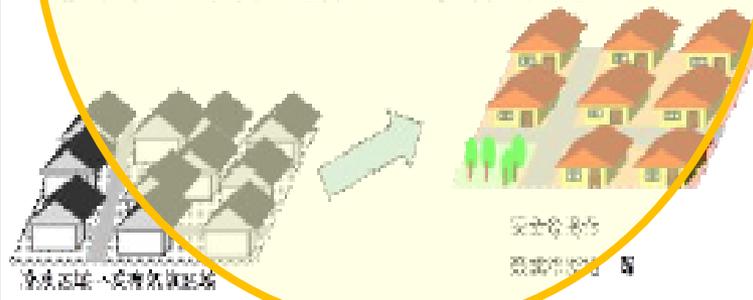
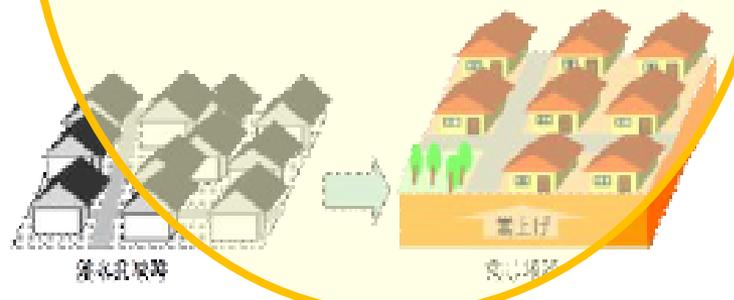
用途ごとの土地利用別建築件数割合

- ① 戸建住宅について、嵩上げ地の割合が中期から後期で7倍に増加した。しかし、中期・後期で最も割合が大きいのは区画整理高台だった。 →住宅の根強い高台人気（安全性）
- ② 商業業務施設について、嵩上げ地の割合が中期から後期で増加し、それぞれ29%、56%となり、後期の中では嵩上げ地の割合が最も大きかった。 →商業施設は中心部に集約化傾向（利便性・集積性）
- ③ 絶対数は大幅に減少 →「都市構造改編」には時間がかかる

（出典：大野木翔子「東日本大震災からの復興による復興期別の建築動向に関する研究—陸前高田市を事例として—」東北大学卒業論文、2024）



- はじめに：人口減少と街の復興
- 都市の復興
- 集落の復興
- まとめ

	防災集団移転促進事業	被災市街地復興土地区画整理事業
事業目的	災害が発生した地域又は災害危険区域のうち、住民の居住に適当でないと認められる区域内にある住居の集団的移転を促進する。	健全な市街地の造成を図り、もって公共の福祉の増進に資することを目的とする。
要件	<ul style="list-style-type: none"> ○住宅団地へ5戸以上の集団的移転であること。(10戸を超える場合はその1/2の戸数) ○移転促進区域であること 	<ul style="list-style-type: none"> ○都市計画区域内 ○人口密度40人/ha以上
事業のイメージ	<p>集団移転再建型</p> <p>住宅の集団移転 移転先は高台造成地や既成市街地内</p>  <p>造成高台へ集団的移転 安全な場所 既成市街地へ</p>	<p>原位置高上げ再建型</p> <p>現地での住宅再建</p>  <p>洪水危険地 高上げ 安全場所</p>

■ がけ地近接等危険住宅移転事業

- 災害の未然防止を図るため、がけ地の崩壊、土石流、雪崩、地すべり等による自然災害のおそれの高い土地が再建される住宅の移転を支援し、国民の生命の安全を確保します。

個別移転再建型

防災集団移転促進事業

- 332 地区8,389 区画で計画
(復興庁「公共インフラの本格復旧・復興の進捗状況(令和元年9月末時点)」)
- 利用率: 96% (同上、被災者以外を含む)
 - スケジュールの事前周知: 被災者の“心が折れない”ように
 - 自治体が非常に丁寧に住民意向を把握: 世帯ベースの面接意向調査
 - 需要(意向)の変化への柔軟な対応: 事業区域の縮小が比較的容易
 - 積極的誘導策(賃料減免等)を実施: 賃借料の減免・住宅再建支援策

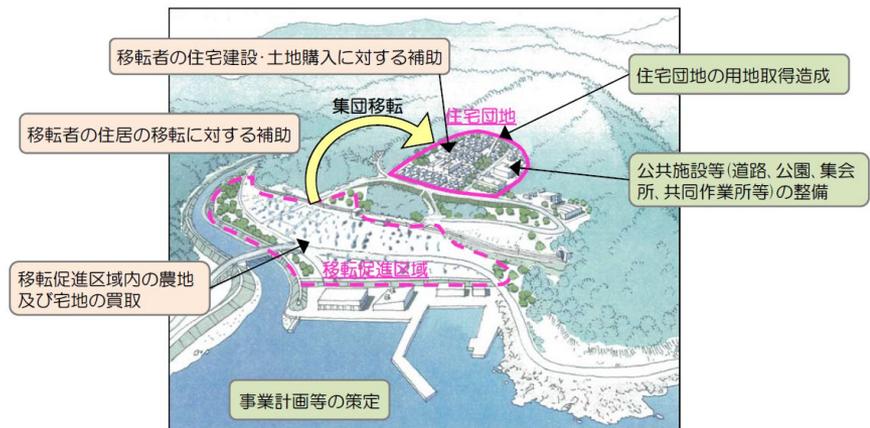


表: 石巻市 市街地部/半島沿岸部 自力再建宅地契約状況 (2024年6月末時点)

	総戸数	契約区画数	契約率
市街地部	1,360	1,360	100.0%
半島沿岸部	477	400	83.9%
合計	1,837	1,760	95.8%

半島部の未契約の宅地が77区画

市街地部と比較して半島沿岸部は契約率が低い



出典: 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 第2回事務局説明資料

「コンパクト化」の“成功”と“失敗”？

【別添1】土地利用構想図(4/8)雄勝地区

- 地域拠点
- 観光拠点
- なりわい復興ゾーン
- 高台への集団移転
- 被災集落
- 幹線道路(新設)
- 外周道路(新設)
- 既存道路
- 農地振興ゾーン
- 山林
- 行政界
- 地区界



石巻市雄勝地区集団移転計画

移転促進区域と集団移転先



岩沼市集団移転計画

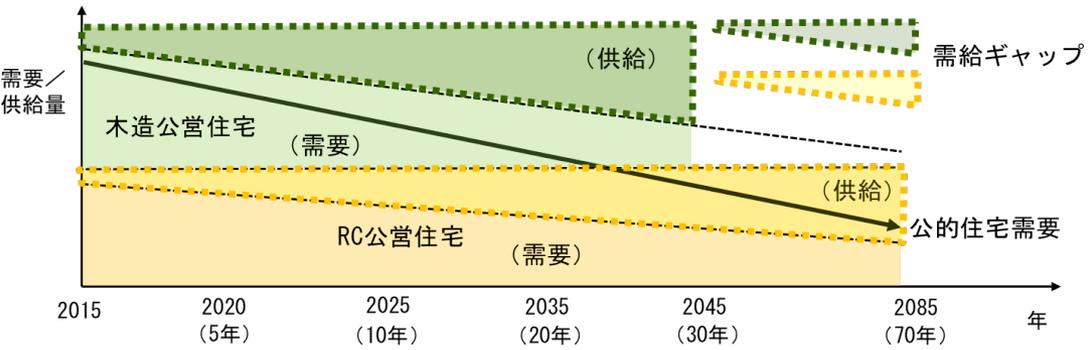
(出典：各市町復興計画)



減少する人口に合わせた災害公営住宅整備

■ 減少する人口（需要）と整合した災害公営住宅供給

- 需要に合わせた住宅整備量の決定
 - 高い入居率：約93%（復興庁「第3回東日本大震災の復興施策の総括に関するワーキンググループ（資料3）『住まいとまちの復興』」）
- 減少する人口を見越した供給住宅種類の決定
 - スピード・効率性の観点から都市部はRCも
- 将来的な既存公営住宅の統合/目的外使用も視野に入れて
 - 移転漁業者やUターン者などが利活用 →（ギリギリ今のところ）入居率維持



石巻市漁業集落の2024年現在災害公営住宅入居率

クラスター	集落数	自力再建 住宅地数	自力再建住宅 住宅建築率	災害公営 住宅数	災害公営住宅 入居率	災害公営住宅 募集住宅数	一般募集 入居率
全集落	46	10.6	81.9%	7.6	91.5%	1.3	78.7%
漁業中規模集落	17	12.0	89.1%	3.6	81.6%	0.7	66.7%
漁業大規模集落	3	15.0	79.1%	11.0	100.0%	0.7	100.0%
高齢化集落	10	6.6	67.1%	7.4	90.2%	1.1	71.7%
漁業小規模集落	12	10.5	81.8%	11.0	93.4%	2.2	91.9%
周縁漁業維持集落	3	9.7	92.6%	2.0	100.0%	0.3	100.0%
大規模拠点集落	1	15.0	86.7%	45.0	91.1%	9	88.9%



（出典：吉田萌花「東日本大震災後に造成された小規模防災集団移転団地の持続可能性に関する研究 -石巻市半島沿岸部を対象として-」東北大学修士論文、2024）

公営住宅の入居・募集状況

■ 一般募集（定期募集）

- 3ヶ月に1回行われる募集
- 期間内に応募してきた中から抽選で入居者を決定

■ 一般募集【常時募集】

- 期間を定めず先着順で入居者を決定

■ みなし特定公共賃貸住宅

- 半島沿岸部への定住促進・地域活性化のため、入居要件(所得)を緩和

■ 目的外使用住宅

- 国から許可を得て、異なる用途で使用 (お試し移住用住宅やグループホーム)



表：石巻市の災害公営住宅入居率
(2024年6月末時点)

地区	管理戸数	入居戸数	入居率	被災害帯			
				被災世帯	被災世帯割合	一般世帯	一般世帯割合
市街地部 計	3,863	3,575	92.5%	2,943	82.3%	632	17.7%
半島沿岸部 計	354	324	91.5%	276	85.2%	48	14.8%
合計	4,436	4,113	92.7%	3,409	82.9%	704	17.1%

市街地部と半島沿岸部の入居率は同程度

集落類型別の自力再建宅地/公営住宅の現状

表：CL別自力再建宅地の建築率/災害公営住宅の入居率等の平均

CL名称	集落数	自力再建宅地数	自力再建宅地住宅建築率	災害公営住宅数	災害公営住宅入居率	災害公営住宅一般募集	
						募集住宅数	入居率
全体平均	-	10.6	81.9%	7.6	91.5%	1.3	78.7%
平均的漁業集落CL	17	12.0	89.1%	3.6	81.6%	0.6	63.6%
大規模漁業集落CL	3	15.0	79.1%	11.0	100.0%	0.7	100.0%
小規模高齢化集落CL	10		67.1%	7.4			71.7%
小規模漁業集落CL	12	10.5	81.8%	11.0	93.4%	2.2	91.9%
人口維持漁業集落CL	3	9.7	92.6%	2.0	100.0%	0.3	100.0%
大規模拠点集落CL	1	15.0	86.7%	45.0	91.1%	9.0	88.9%

通い漁業に切り替えた世帯の存在

災害公営住宅の空き住戸が埋まりにくい

集落類型別の自力再建宅地/公営住宅の現状

表：CL別自力再建宅地の建築率/災害公営住宅の入居率等の平均

CL名称	集落数	自力再建宅地数	自力再建宅地住宅建築率	災害公営住宅数	災害公営住宅入居率	災害公営住宅一般募集	
						募集住宅数	入居率
全体平均	-	10.6	81.9%	7.6	91.5%	1.3	78.7%
平均的漁業集落CL	17	12.0	89.1%	3.6	81.6%	0.6	63.6%
大規模漁業集落CL	3	15.0	79.1%	11.0	100.0%	0.7	100.0%
小規模高齢化集落CL	10	6.6	67.1%	7.4	90.2%	1.1	71.7%
小規模漁業集落CL	12	10.5	81.8%	1.0	95.4%	2.2	91.9%
人口維持漁業集落CL	3	9.7	92.6%	2.0	100.0%	0.3	100.0%
大規模拠点集落CL	1	15.0	86.7%	45.0	91.1%	9.0	88.9%

通い漁業に切り替えた世帯の存在

災害公営住宅の入居率100%で維持

集落類型別の自力再建宅地/公営住宅の現状

表：CL別自力再建宅地の建築率/災害公営住宅の入居率等の平均

CL名称	集落数	自力再建宅地数	自力再建宅地住宅建築率	災害公営住宅数	災害公営住宅入居率	災害公営住宅一般募集	
						募集住宅数	入居率
全体平均	-	10.6	81.9%	7.6	91.5%	1.3	78.7%
平均的漁業集落CL	17	12.0	89.1%	3.6	81.6%	0.6	63.6%
大規模漁業集落CL	3	15.0	79.1%	11.0	100.0%	0.7	100.0%
小規模高齢化集落CL	10	6.6	67.1%	7.4	90.2%	1.1	71.7%
小規模漁業集落CL	12	10.5	81.8%	11.0	93.4%	2.2	91.9%
人口維持漁業集落CL	3	10.0	92.6%	2.0	100.0%	2.0	100.0%
大規模拠点集落CL	1	15.0	86.7%	45.0	91.1%	9.0	88.9%

高齢化による再建意向の変更が影響

空いた公営住宅は埋まりにくい

集落類型別の自力再建宅地/公営住宅の現状

表：CL別自力再建宅地の建築率/災害公営住宅の入居率等の平均

CL名称	集落数	自力再建宅地数	自力再建宅地住宅建築率	災害公営住宅数	災害公営住宅入居率	災害公営住宅一般募集	
						募集住宅数	入居率
全体平均	-	10.6	81.9%	7.6	91.5%	1.3	78.7%
平均的漁業集落CL	17	12.0	89.1%	3.6	81.6%	0.6	63.6%
大規模漁業集落CL	3	15.0	79.1%	11.0	100.0%	0.7	100.0%
小規模高齢化集落CL	10	6.6	67.1%	7.4	90.2%	1.1	71.7%
小規模漁業集落CL	12	10.5	81.8%	11.0	93.4%	2.2	91.9%
人口維持漁業集落CL	3	9.7	92.6%	2.0	100.0%	0.3	100.0%
大規模拠点集落CL	1	15.0	86.7%	45.0	91.1%	9.0	88.9%

自力再建・災害公営住宅いずれも概ね平均に近い入居率

集落類型別の自力再建宅地/公営住宅の現状

表：CL別自力再建宅地の建築率/災害公営住宅の入居率等の平均

CL名称	集落数	自力再建宅地数	自力再建宅地住宅建築率	災害公営住宅数	災害公営住宅入居率	災害公営住宅一般募集	
						募集住宅数	入居率
全体平均	-	10.6	81.9%	7.6	91.5%	1.3	78.7%
平均的漁業集落CL	17	12.0	89.1%	3.6	81.6%	0.6	63.6%
大規模漁業集落CL	3	15.0	79.1%	11.0	100.0%	0.7	100.0%
小規模高齢化集落CL	10	6.6	67.1%	7.0	71.7%	1.0	71.7%
小規模漁業集落CL	12	10.5	81.8%	1.0	93.4%	2.2	91.9%
人口維持漁業集落CL	3	9.7	92.6%	2.0	100.0%	0.3	100.0%
大規模拠点集落CL	1	15.0	86.7%	15.0	91.1%	9.0	88.9%

7. 災害公営住宅の入居率
100%で維持

自力再建の建築率が最も高い

集落類型別の自力再建宅地/公営住宅の現状

表：CL別自力再建宅地の建築率/災害公営住宅の入居率等の平均

CL名称	集落数	自力再建宅地数	自力再建宅地住宅建築率	災害公営住宅数	災害公営住宅入居率	災害公営住宅一般募集	
						募集住宅数	入居率
全体平均	-	10.6	81.9%	7.6	91.5%	1.3	78.7%
平均的漁業集落CL	17	12.0	89.1%	3.6	81.6%	0.6	63.6%
大規模漁業集落CL	3	15.0	79.1%	11.0	100.0%	0.7	100.0%
小規模高齢化集落CL	10	6.6	67.1%	7.4	90.2%	1.1	71.7%
小規模漁業集落CL	12	10.5	81.9%	3.4	93.4%	2.2	91.9%
人口維持漁業集落CL	3	9.7	92.6%	2.0	100.0%	0.3	100.0%
大規模拠点集落CL	1	15.0	86.7%	45.0	91.1%	9.0	88.9%

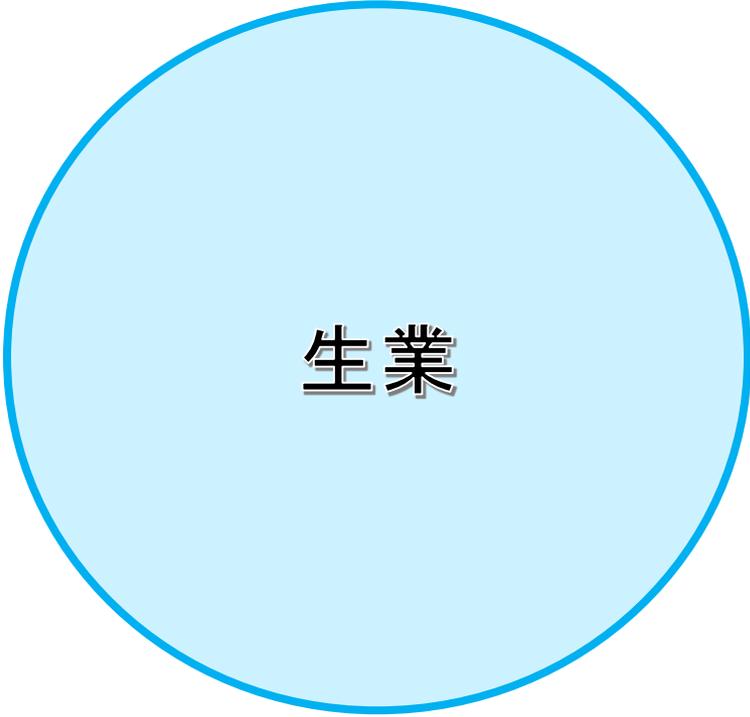
退去数が多いものの
一般募集で9割近くを補充

とりあえずの人口維持要因は . . .



拠点性
(利便性)

か



生業

か？



- はじめに：人口減少と街の復興
- 都市の復興
- 集落の復興
- まとめ



■ 人口減少と街の復興

- 人口減少問題（と街の魅力の向上）が我が国都市計画の最大の課題
- 人口減少を前提とした「街の復興」と「人の復興」の調整が必要

■ 街の復興

- 嵩上げ型区画整理事業による中心市街地の空き地の大量発生
- 現在も住宅については根強い高台志向：安全性重視
- 商業施設については区画整理地（中心市街地）に立地：利便性・集積性重視

■ 集落の復興

- コンパクト vs 集約？ ：一番大切なのは「持続性」ある形態
- 維持できている集落と衰退している集落と：拠点性（利便性）と生業（漁業収益性）の力？