

## 自治体財政 改善のヒント 第65回

# 人口からみた復興事業の課題 公共事業は地域活性化に繋がらず

大和総研金融調査部 主任研究員 鈴木 文彦

東日本大震災から10年の節目の年、去る6月25日に2020年国勢調査の速報があった。東日本大震災の被災地の人口は全国を上回って大きく減った。今回着眼するのは洋野町、久慈市から陸前高田市に至る岩手県12市町村に宮城県気仙沼市、南三陸町を加えた三陸沿岸14市町村である。人口集中が進む仙台市とその近郊、帰還困難区域を抱える福島県沿岸は除いた。人口速報によれば、昨年10月1日時点の14市町村の人口は30万632人で、5年前の前回調査に比べ8.6%減少した。減少率は岩手県全体の5.3%を上回り、10%を超える市町村も5つあった。前回調査の減少率は9.9%だった。

### 復興で建設業と保安職が増えた奥尻島

三陸沿岸は震災前から人口減少と高齢化に悩む地域であった。震災が追い打ちをかけた課題に対し、10年の復興事業は寄与したのだろうか。10年前、復興計画を一瞥し多少の疑問を感じていた。北海道奥尻島の前例があったからである。

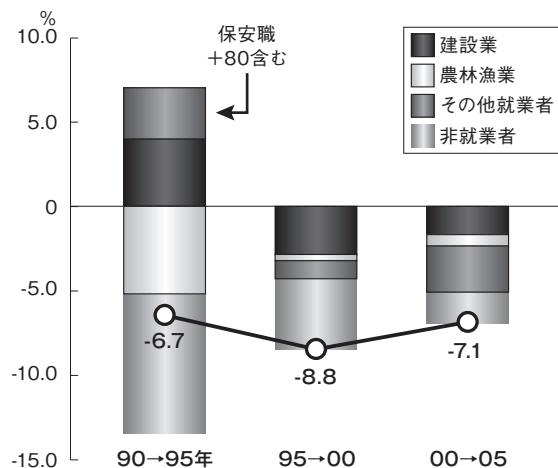
1993年7月、最大震度6の北海道南西沖地震が奥尻島（奥尻町）を襲った。東日本大震災と同じく津波被害が甚大で、死者・行方不明者は当時の人口の約4%にあたる198人。住戸、インフラその他の被害総額は約664億円に上った。翌々年には生活再建、防災まちづくり、地域振興を3本柱とする災害復興計画を策定。漁港の人工地盤、14kmに及ぶ防潮堤や避難誘導路など防災インフラの充実が図られ、高台や防潮堤の後背地には住宅地が造成された。

震災を経て奥尻町の人口はどのように推移した

か。地震の2年後、95年国勢調査の人口は4297人で地震前の90年から6.7%減少した。非就業者の減少幅が最も大きかった。就業者は僅かに増加したが、これには保安職（自衛隊）の80人増が含まれる。仮に保安職の増加要因がなければ総人口の減少率は8.0%になったところだ（図1）。

就業構成をみると農林漁業の減少幅が大きかった。特に漁業は90年の構成割合にして19.3%の基幹産業だった。農林漁業の構成割合は24.0%だったが、震災をはさむ5年で就業者数とともに半減した。代わりに増えたのが建設業だ。建設業の就業者が震災前の1.5倍に増え、就業構成のトップも入れ替わった。建設業が、就業構成の4分の1を占める「基幹産業」になった。震災前後の就業者数が案外減らなかったことから、建設業の就業者には、島外から来た期間工だけでなく、農林漁業からシフトした層もあったと考えられる。そもそも

図1 北海道奥尻町の人口減少要因



出所：総務省「国勢調査」から大和総研作成

も農林漁業の基盤インフラが壊滅的な打撃を受けており、復旧まで時間を要する状態だった。

その次の2000年国勢調査では8.8%減と人口の減少幅が拡大した。若者の流出など非就業者の減少も大きかったが、目が留まるのは震災をはさんで増えた建設就業者が減少に転じたことである。

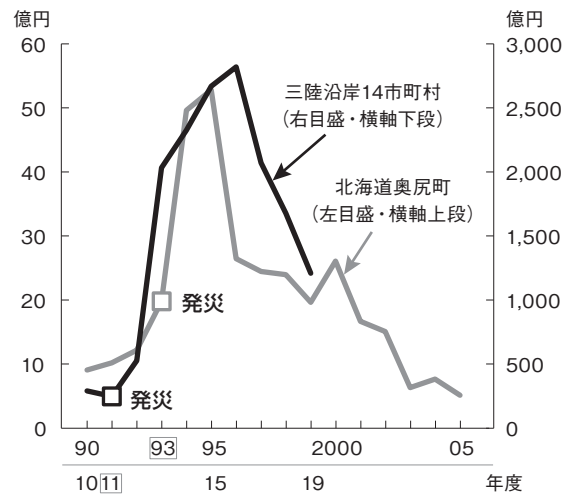
建設就業者の増減の背景に復興事業がある。奥尻町の歳出のうち普通建設事業費の推移を図2に示した。発災した93年度以降は平年の5倍近くに増え、国勢調査の基準年でもある95年度にピークとなった。急増する労働需要に応えるかたちで建設就業者が増えた。普通建設事業費はピークの翌年度に半減したが、その後しばらく高水準を維持し、発災後10年経って地震前の水準に戻った。建設業の就業者数も似たような経過を辿っている。

2005年国勢調査の結果によれば00年から05年の人口減少率は7.1%。うち建設就業者の寄与度は1.7%だった。この5年間は製造業や保安職など他の業種も軒並み減少した。非就業者の減少は一段落したが、15歳未満の減少率は相変わらず高かった。一方、農林漁業は基盤インフラの復旧にかかわらず急減前の水準に戻らなかった。その後も人口は下げ止まらず、20年は速報ベースで減少率が前回調査比10.3%だった。現在の奥尻町の人口は2412人と震災前の半分ほどだ。

### 奥尻と似た経過を辿る三陸沿岸

三陸沿岸14市町村も規模こそ異なるものの奥尻町と似た経過を辿っている。奥尻町の場合、90年の人口4604人を100として、10年後には85.2、15年後に79.1となった。三陸沿岸14市町村は2010年の人口36万5004人を100とするとその10年後の20年は82.4である。発災からの経過年数の差を考えれば減少ペースはほぼ同じだ。農林漁業のウエートが高かった点も共通する。震災前の10年の時点で12.5%だった。震災後の15年の調査では建設業が46.4%増えたが、農林漁業をはじめ他の業種は軒並み減った。業種構成の建設業シフトがみられた。就業者数の減少は3.4%と総人口に比べ軽かった。その後の5年、すなわち15年から20年に

図2 普通建設事業費の推移



出所：総務省「国勢調査」「地方財政状況調査」から大和総研作成

において、建設事業費に連動して減少幅が拡大したことは想像に難くない。

震災10年後の人口速報から得られる財政運営のヒントが3つある。はじめに公共事業は地域活性化に繋がらないことだ。建設事業は5倍に増えたが、国や県の支援もあるため直近決算をみれば被災地の財政に影響はない。震災復興は明らかに一過的な支出で、昨今の財政状況を考えれば国の財源に頼った公共事業そのものに持続可能性がない。次に、まちづくりで人口は増えないことだ。防潮堤を築き、高台に住宅地を造成してもそれだけでは人は戻ってこない。高台に造成した住宅地に空き区画が多いのも無理はない。

最後に、地域再生は「しごと」次第ということだ。基盤インフラの被災が直接の原因とはいえ、復興で急増した建設需要が、地元へ根付いていた農林漁業の衰退を速めた可能性はないだろうか。人口が増えないのは働き口、能力相応の働きがいと安定性を持つ「ディーセント・ワーク」が増えないからだ。7月3日付の日本経済新聞「データで読む地域再生」で話題の北海道猿払村は、個人住民税収の過去10年の増加率が全国2位。人口は奥尻町より若干多い2612人で減少率は2.7%だった。ホタテ漁が盛んで就業構成は漁業が21.2%（2015年）、建設業は6.0%だ。漁業は需要を外に求める点で重要な戦略産業になることを示している。 G