

2024年2月27日 全10頁

震災復興後も空洞化が進む三陸沿岸・奥尻島

後継者問題を見据えた生業（なりわい）の再生が課題

政策調査部 主任研究員 鈴木文彦

【要約】

- 津波被害が甚大だった三陸沿岸、北海道の奥尻島では、防潮堤の築堤や居住区域の高台移転など都市インフラの復興が実施された。事業開始にあわせて建設業の就業者が増加し、復興特需の収束とともに減少した。地場産業の農林漁業やその加工業にかかる施設も復旧したが、元々の高齢化や後継者難もあって就業者数は発災前の水準に戻っていない。就業者数の低迷が非就業者を含む住民の流出ひいては空洞化をもたらしている。結果的に、地域にもよるが復興事業で整備した都市インフラの過剰感が否めない。
- 先般の地震で大きな被害を被った能登半島は、農林漁業のウェイトが高いこと、過疎化や高齢化が進行している点で三陸沿岸や奥尻島と共通点を持つ。前例を踏まえれば、地場産業の流出予防策がなにより重要だ。生業が無くなれば産地に居住する必然性も無い。復興方針としては、就業構造の変化を見据え集住を含む縮小均衡を図るか、地場産業の再生・拡充に着眼し、人口見込みを踏まえた都市インフラの充実強化を図るかの選択が求められる。

三陸沿岸の10年間の人口変化と東日本大震災の影響

2024年1月1日、石川県能登地方を震源とするマグニチュード7.6の地震が起きた。最大震度は輪島市および志賀町で記録した7だった。発災から1か月が過ぎ、応急復旧から復興へ焦点が移りつつある。

震災復興を講じるにあたって、参考事例として東日本大震災について論じてみたい。2011年3月11日、宮城県牡鹿半島の東南東沖を震源にマグニチュード9.0の地震が発生した。最大震度は宮城県栗原市築館の7で、三陸沿岸は最大でも震度6弱だったが、岩手県宮古で8.5m以上、大船渡で8.0m以上を観測した津波が甚大な被害をもたらした。

本稿の対象とする三陸沿岸とは北から洋野町、久慈市、野田村、普代村、田野畑村、岩泉町、宮古市、山田町、大槌町、釜石市、大船渡市から陸前高田市に至る岩手県12市町村、これに宮城県気仙沼市、南三陸町を加えた14市町村である。すべて「過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法」の「過疎地域」に指定されている¹。復興前後の人口変化に着眼するため、人口集中が進む仙台市および近郊、津波被害を受けたとはいえその後の原発事故の影響が大きい

¹ 久慈市は旧山形村が一部過疎、その他13市町は全部過疎。

図表 1 三陸沿岸 14 市町村の人口推移

(人、%)	2010年			2015年			2020年		
	人口	人口	5年前比	人口	5年前比	10年前比	人口	5年前比	10年前比
宮古市	59,430	56,676	-4.6	50,369	-11.1	-15.2			
大船渡市	40,737	38,058	-6.6	34,728	-8.7	-14.8			
久慈市	36,872	35,642	-3.3	33,043	-7.3	-10.4			
釜石市	39,574	36,802	-7.0	32,078	-12.8	-18.9			
陸前高田市	23,300	19,758	-15.2	18,262	-7.6	-21.6			
洋野町	17,913	16,693	-6.8	15,091	-9.6	-15.8			
山田町	18,617	15,826	-15.0	14,320	-9.5	-23.1			
大槌町	15,276	11,759	-23.0	11,004	-6.4	-28.0			
岩泉町	10,804	9,841	-8.9	8,726	-11.3	-19.2			
野田村	4,632	4,149	-10.4	3,936	-5.1	-15.0			
田野畑村	3,843	3,466	-9.8	3,059	-11.7	-20.4			
普代村	3,088	2,795	-9.5	2,487	-11.0	-19.5			
気仙沼市	73,489	64,988	-11.6	61,147	-5.9	-16.8			
南三陸町	17,429	12,370	-29.0	12,225	-1.2	-29.9			
合計	365,004	328,823	-9.9	300,475	-8.6	-17.7			
旧牡鹿町	4,321	2,448	-43.3	2,093	-14.5	-51.6			
旧北上町	3,718	2,430	-34.6	2,135	-12.1	-42.6			
旧雄勝町	3,994	1,021	-74.4	1,031	1.0	-74.2			

出所：総務省「国勢調査」から大和総研作成。欄外は合併前の石巻市のうち沿岸部の旧3町で、合計に含めていない。

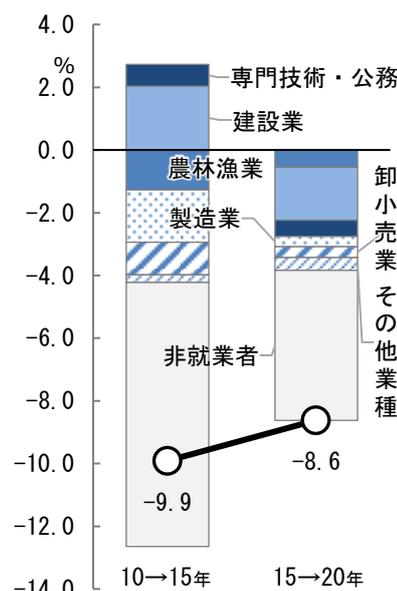
福島県沿岸は除いた。

国勢調査によれば2020年10月の三陸沿岸の人口は30万475人だった。前回調査の5年前に比べると8.6%、震災前の10年前に比べると17.7%の減となった。14市町村を個々にみるとすべて2ケタの減少率であり、わが国全体の人口減少率が1.5%だったのに比べれば減少ペースは相当に速い。ちなみに三陸沿岸の東日本大震災による死者・行方不明者は約8,500人である。これら考慮すれば10年間の減少率は15.3%となる。人口10万人未満の市町村で農林漁業の就業者が全体の8%以上の団体は749あり、これら団体の減少率は単純平均で15.0%、加重平均では13.3%となる。三陸沿岸の場合、震災で加速された面はあるものの、人口減少の根底には全国の過疎地域に共通する構造要因がある²。

自治体別にみると、10年前比で最も減少率が高い市町村は宮城県南三陸町の29.9%で、岩手県大槌町がこれに次ぐ28.0%だった。人口1万人以上1万5,000人未満の155町村の減少率の平均は12.1%であり、南三陸町、大槌町は平均を大きく上回っている。図表1欄外に2005年に石巻市に合併された旧牡鹿町、旧北上町、旧雄勝町を載せた。この旧3町は震災後に人口が激減し旧雄勝町は震災後に4分の1となった。統計の制約から本稿の「三陸沿岸」に含めていないが、本稿のテーマである震災復興後の空洞化が最も表れている。震災をきっかけとした人口流出については、近接する都市圏その他の諸条件によってその程度にばらつきがみられる。

空洞化にかかる震災の影響を検証するため、5年前比減少率について2015年の9.9%と2020年の8.6%を就業者が属する業種別に分解した。2010年から2015年にかけての就業者減のうち寄与度が最も高かったのは製造業、次いで農林漁業だった。震災前の2010年は就業者全体の

図表 2 同・業種別の増減要因



出所：同左

² 7 ページに、2010 年を 100 とした 2015 年、2020 年の人口の変化を三陸沿岸 14 市町村、能登半島 7 市町の別に整理した図表 9 を掲載したので参照のこと。図表では人口階層別の単純平均を比較対象として計上している。

12.4%が農林漁業に属していた。津波で漁港、養殖場、沿岸の水産加工場が被災し、担い手の高齢化と後継者難が震災前から問題となっていたこともあって事業者の転廃業が相次いだ。

これに対して建設業、公務および学術研究・専門技術サービス業は増加した。都市インフラ復興にかかる設計、施工および発注にかかる業種と考えられる。専門技術サービスや公務は域外からの転入としても、三陸沿岸の就業者総数は増えておらず5年前比で3.4%減少していることから、農林漁業や製造業から建設業に転業したケースも含まれていると推測される。

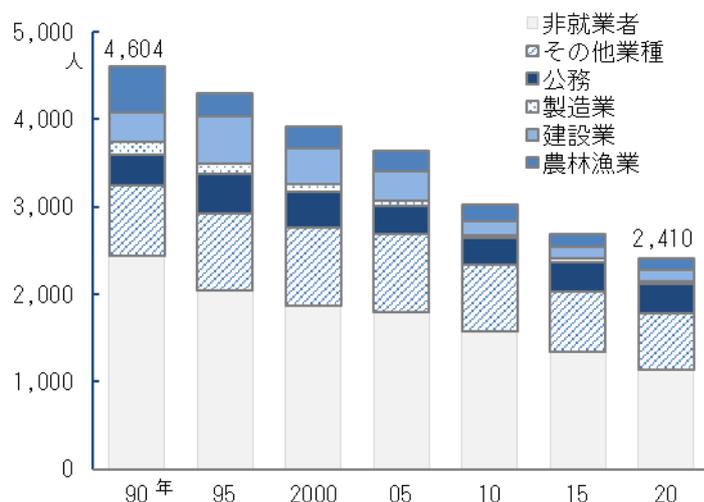
次に2015年から2020年までの5年間の減少率8.6%の業種別内訳をみると、寄与度が最も高かったのは建設業だった。学術研究・専門技術サービス業、公務がこれに次ぐ。いずれも5年前に増加した業種であり、復興が一段落したことで域外流出したと考えられる。就業者総数は2015年から8.1%減少した。

奥尻島の人口変化と北海道南西沖地震の影響

1993年7月、最大震度6（推定）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、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が策定され、漁港の人工地盤、14kmに及ぶ防潮堤や避難誘導路など防災対策の充実が図られ、高台に住宅地が造成された³。

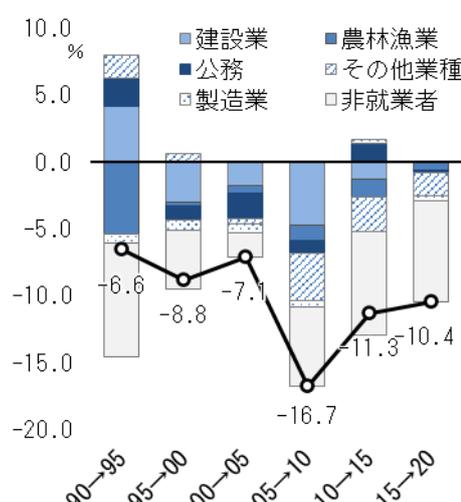
図表3は奥尻町の人口の推移を示したものである。1990年に4,604人だった人口は発災2年後の95年で4,301人となった。ただし地震による死者・行方不明者を考慮すれば実質100名程度の減少である。2000年の減少率は8.8%だったが、2010年に16.7%に拡大し、2015年、2020年の減少率も2ケタとなった。

図表3 奥尻島（奥尻町）の人口推移



出所：総務省「国勢調査」から大和総研作成

図表4 同・業種別の増減要因



出所：同左

³ 奥尻町 web サイト『北海道南西沖地震』 <https://www.town.okushiri.lg.jp/hotnews/category/147.html> (2024年2月15日確認)等を参照

国勢調査の基準年別に人口減少率の内訳を就業者が属する業種に分解する。図表4をみると、発災年を挟む1990年から1995年までの減少率6.6%の業種別要因で寄与度が最も高かったのが農林漁業だった。特に1990年における業種別構成割合が19.3%の漁業は当地の基幹産業といえた。農業、林業を含む農林漁業の構成割合は24.0%だったが、発災前後の5年で12.0%となった。増加要因に目を転じると、復興特需によるものと思われる建設業の寄与度が最も高かった。他の増加要因に公務があるが、これは80人増加した自衛隊も影響している。就業者総数は1990年から1995年にかけて87人増加しているが、自衛隊の要因を考慮すればほぼ横ばいだったと考えられる。純増ではないため、建設業の新規就業者には島外から来訪しただけでなく、震災で半減した漁業をはじめ他の業種から転業したケースもあったと考えられる。そもそも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。

発災後最初の基準年である1995年からその次の基準年である2000年までの5年で人口は8.8%減少しているが、その内訳を就業者の業種別にみると、寄与度が最も高かったのは建設業だった。三陸沿岸と同じく、5年前に増加した建設業が次の5年間で減少に転じている。2000年から2005年にかけての減少率7.1%については、寄与度が最も高い業種が公務で、建設業がこれに次いだ。復興特需の収束とともに就業者が建設業から退出する一方で、発災前後を含む5年間で半減した農林漁業は増えなかった。

2005年から2010年にかけての減少率は16.7%と発災以来最も高い水準となった。業種別の寄与度で最も高かったのは建設業である。2010年から2015年までの5年間の減少率は11.3%、2015年から2020年までの5年間は10.4%と、人口減少ペースは復興事業の収束後に加速している。2024年1月31日現在の人口は2,268人と1990年の半分弱まで落ち込んだ⁴。復興事業費の約763億円を1995年時点の人口4,300人で割ると1人当たり2,000万円弱となるが、それでも住民の流出に歯止めをかけるのは難しかった。

三陸沿岸、奥尻島における普通建設事業費等の推移

三陸沿岸、奥尻島ともに、農林漁業をはじめとする地場産業から建設業に就業構造がシフトし、その後の復興事業の収束に伴って建設業の就業者が減少するパターンを辿っている。その上、その後の人口減少に歯止めがかからない。

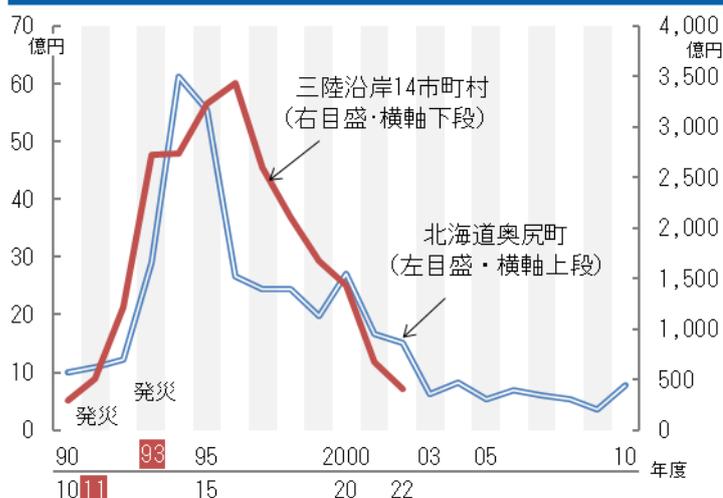
こうしたパターンの背後にあると思われる、震災復興にかかる建設事業費の推移をみる。図表5は、奥尻町、三陸沿岸14市町村の歳出項目のうち普通建設事業費と災害復旧事業費の推移を示したグラフである。奥尻町の場合、10億円前後だった事業費は発災した93年度に急増し、その翌年度には61億円となった。2年後に半減したが、2000年度までは20億円前後で推移した。その後漸減し、発災後10年目の2003年度以降は発災前の半分程度の水準に落ち込んだ。

国からの支援があったとはいえ町財政の余裕もなかった。地方債現在高は1998年度の94億

⁴ 奥尻町 web サイト <https://www.town.okushiri.lg.jp/> (2024年2月14日確認)

2300万円がピークで、発災前の39億6,600万円の倍をなお上回っていた。財政調整基金は2007年に9,600万円まで落ち込んだ。建設業の就業者が1995年から2005年にかけて減少したのは復興特需が一巡したことが背景にあったと考えられるが、その後の減少については、復興にかかる財政負担によって、建設需要が発災前に比べ減少したことが背景になっていると推測される。

図表5 普通建設事業費等の推移



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緯を辿っている。三陸沿岸の普通建設事業費等のピークは発災後5年目の2016年度である。2011年度の7倍弱の3,427億円となった。その後減少し、2021年度には発災前の水準に戻っている。これを反映し、建設業の就業者は2010年から2015年にかけての5年で7,459人増え(5年前比46.4%増)、2015年から2020年にかけて5,554人減っている(5年前比23.6%減)。奥尻島と同じ経緯を辿るとすれば2025年にはなお減少するものと見込まれる。

三陸沿岸、奥尻島の人口動向から得られる示唆

三陸沿岸14市町村の人口は発災前の2010年から5年で9.9%、10年で17.7%減少した。復興開始後はじめての基準年である2015年からの5年でも8.6%の減となった。奥尻島は発災前の1990年からの5年で6.6%、10年で14.8%減少した。復興開始後はじめての国勢調査基準年となる1995年からの5年でも8.8%の減となった。いずれも復興事業が人口減の歯止めになっていない。発災年が属する前後5年で地場産業から建設業への「基幹産業」のシフトが起き、その後は復興事業の減衰とともに就業者全体が減少し、それに伴って非就業者も減少した。漁港、養殖場、水産加工場は再建されたが、就業者は元に戻っていない⁵。

三陸沿岸、奥尻島の前例から、いくつかのヒントを得ることができる。第1に、公共事業は長期的な活性化と直接の関係がないことだ。建設業は雇用を生み出すが、復興需要は一過的であるため、津波被害を受けた漁業や水産加工業の雇用の受け皿になっても復興が一段落した時点で縮小してしまう。第2に、都市インフラの整備は必ずしも人口を維持する策ではないことだ。防潮堤を築き、高台に住宅地を造成してもそれだけでは住民は戻ってこない。人口流出の背景にあったのは地場産業の縮小であり、逆にいえば人口流出を防ぐのは地場産業の維持、拡大である。人口水準は産業規模に規定され、具体的には就業先とそこで得られる所得の水準による。一段厳密に言えば、域内ではなく域外に収益源を求める産業がポイントとなる。業種でいえば

⁵ 三陸沿岸の復興状況については水産庁『令和4年度水産白書』pp. 174-177

農林漁業、製造業、卸売業、宿泊業などである。小売業、飲食店などはターゲットに見込む顧客層による。

三陸沿岸の人口流出要因となった漁業だが、2010年国勢調査において、「漁業作業者」の年齢階層で最も多かったのは60歳以上65歳未満の層だった(図表6)。岩手県は、60歳以上の年齢階層において全国平均を上回っていた。最多年齢層は5年後には65歳以上70歳未満となり引退を検討する年齢となる。基盤インフラが

いったん壊滅し、再建後に事業を継続するか否かは後継者がいるか否かにかかってくる。本質的に震災復興は後継問題だった。

能登半島の場合

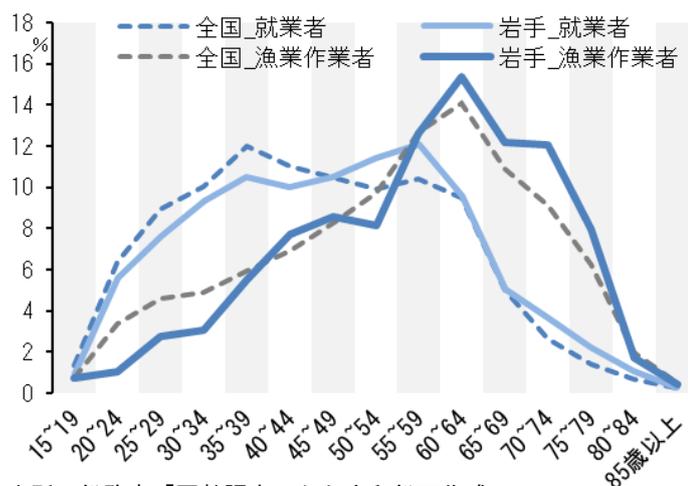
三陸沿岸、奥尻島の前例を踏まえ、能登半島について考察する。能登半島地震で被害が特に大きかった地域として本稿では七尾市、輪島市、珠洲市、羽咋市、志賀町、穴水町、能登町の7市町を挙げた。すべて過疎地域⁶に指定されている。図表7は被害が大きかった石川県7市町の人口の推移をみたものである。2010年から2020年に至る10年で15.8%減少している。減少率が高いのは珠洲市の20.7%で、能登町の19.8%、穴水町の19.0%がこれに次ぐ。図表9からこの10年間の人口変化を三陸沿岸14市町村と比べてみても、震災の影響が目立って現れた南三陸町や大槌町を除けば空洞化の状況に大きな差はない。

図表7 能登半島7市町の人口推移

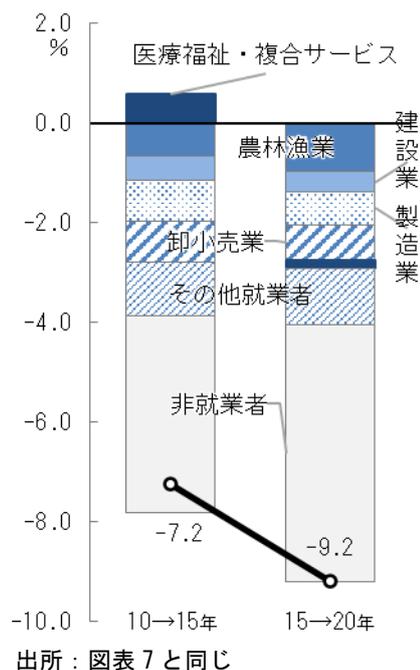
(人、%)	2010年			2020年		
	人口	人口	増減率	人口	増減率	10年前比
七尾市	57,900	55,325	-4.4	50,300	-9.1	-13.1
羽咋市	23,032	21,729	-5.7	20,407	-6.1	-11.4
輪島市	29,858	27,216	-8.8	24,608	-9.6	-17.6
珠洲市	16,300	14,625	-10.3	12,929	-11.6	-20.7
穴水町	9,735	8,786	-9.7	7,890	-10.2	-19.0
能登町	19,565	17,568	-10.2	15,687	-10.7	-19.8
志賀町	22,216	20,422	-8.1	18,630	-8.8	-16.1
合計	178,606	165,671	-7.2	150,451	-9.2	-15.8

出所：総務省「国勢調査」から大和総研作成

図表6 2010年時点の漁業作業者の年代分布



図表8 同・業種別の増減要因



⁶ 志賀町は旧志賀町と旧富来町が一部過疎(結果的に全域)、その他6市町は全部過疎。

域ベースでは 47.7%だった。

能登半島 7 市町のデータは 2020 年時点のものであり、当時の 55 歳は 2024 年に 59 歳となっている。三陸沿岸のケースでも高齢かつ後継者難が産業再生の問題となった。建設業に傾いた産業構造が発災前の基幹産業である農林漁業や加工業へ回帰する上での障壁となった。就業者は元の業種に回帰せず、廃業するケースも少なくなかった。能登半島 7 市町の復興においても同様の問題が考えられる。また、効率的かつ即効性ある復興をめざしデジタル化の活用も期待されるが、高齢世帯が多い中、新技術への適応面で都市部に比べ難しいところがある。

復興方針を講じるにあたって

復興方針を検討するにあたっては、就業構造を踏まえた将来の成り行き見通しに順じて縮小均衡を図るか、地場産業の再生・拡充を前提に都市インフラの強靱化を図るか、大きく 2 つの選択肢があろう。建設事業に資金を投じたが住民は戻ってこなかったということのないようにしたい。

1 つは、就業構造、その年代や後継者確保の見通しに基づいて予測した将来人口を見据え、堅実な復興方針を検討することだ。農林漁業やその加工業において、高齢かつ後継者不在で生業の継続見通しが低いと仮定した場合、所得活動的にいえば産地に居住する必然性はない。消費生活的に利便性の高い都市部へ移住する蓋然性が高くなる。「生まれ育った土地への愛着」「父祖伝来の土地を守る」のような血脈的動機で居住を継続したとしてもそれが次世代に継承されるとは限らない。医療、介護、地域交通など予算制約の中で居住者に対する公共サービスを効率的に提供するためには、一定の人口規模をもった集住が必要になるだろう。高度化、複雑化する公共サービスに対応するためには組織の専門分化も欠かせないため、市町村合併や県の直轄化も視野に入る。

もう 1 つは、農林漁業とその加工業の後継問題と生産性向上を重視する方向性だ。「まちづくり」というときの「まち」には都市インフラと経済エコシステムの 2 つの意味がある。都市インフラの再建と同程度、ないしはそれ以上に経済エコシステムの復旧・充実が重要だ。もっとも、移転所得や公共事業を収入源とする経済エコシステムは持続可能性に難がある。農林漁業とその加工業、宿泊サービスや小売業などの観光業が施策の力点となる。奥尻島、三陸沿岸の前例をふりかえれば、道路や上下水道その他の公共施設からなる都市インフラ、漁業や加工場をはじめとする産業基盤の復旧は必要条件としても、復興後の人口流出を食い止めることができるか否かは、被災前の基幹産業が復興し、定着するか否かにかかっている。実際には、被災をきっかけとした廃業を食い止め、後継者に事業をつなぐことだ。経済エコシステムの復興とは実態として事業承継問題、人手不足問題の解決に他ならない。

事業承継にせよ人手不足にせよ、事業の継続には、付加価値生産性の改善による所得水準の向上が条件となる。図表 11 は地域所得と人口増減の関係を示した散布図である。市町村民税の所得割および法人税割の 2016 年度から 2020 年度までの 5 年分の平均を算出し、2020 年の就業者

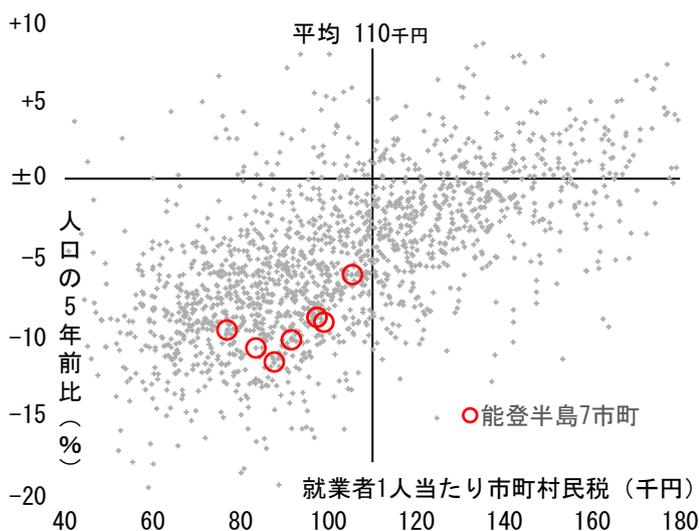
数で割ったものを地域所得の代替指標とした。市町村民税は収入済額ではなく調定済額を採用し、滞納繰越分を除き現年課税分に限定した⁸。散布図をみると、就業者1人当たり市町村民税の水準が低いほど2015年から2020年までの人口減少の度合いが深刻であることがうかがえる。

漁業を基幹産業とする地域でも、所得が高ければ人口の維持が可能である。例えば、北海道猿払村は2020年において漁業・製造業がそれぞれ全就業者の19.6%、農業が12.8%を占め、人口は2,611人と奥尻町を若干上回っている。就業者1人当たりの市町村民税（所得割・法人税割、5年平均）は約29万円と大都市と比べても遜色ない⁹。2015年時点の人口は2,684人で、5年間の減少率を2.7%にとどめている。就業者数はわずかに増えた。

1月25日、令和6年能登半島地震非常災害対策本部から「被災者の生活と生業支援のためのパッケージ」が公表された。緊急対応策の3本柱として、生活の再建、生業の再建、災害復旧等が挙げられた。本稿の文脈に照らせば着眼すべきは2番目の「生業」の支援である。ここには「地域経済を支える中小・小規模事業者、農林水産業、伝統産業、観光業における、雇用の維持や事業継続の支援を手厚く講じ、持続可能な地域経済の再生を図る」と記載されている¹⁰。特に事業継続に関して、地震以前から存在した構造問題をいかに解決するかが重要だ。

以上

図表 11 地域所得と人口増減の関係



注：グラフの右側の欄外、すなわち就業者1人当たり市町村民税が180千円を上回る自治体は82ある。このうち62団体は3大都市圏に属する。東京23区のうち16区は欄外。

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

⁸ 市町村民税における調定とは、所得額や法人税額などの課税標準を調査し課税額を決定すること。

⁹ 政令指定都市20団体の平均は約19万円。東京23区の平均は約28万円である。猿払村の所得が高いことについては様々なメディアで採り上げられている。次に一例を示す。

中沢康彦(2021)「品川区より所得が高い北海道猿払村、ホタテ漁「公平な組織」で活力」『日経ビジネス電子版』
<https://business.nikkei.com/atcl/NBD/19/00117/00172/> (2024年2月22日確認)

¹⁰ 令和6年能登半島地震非常災害対策本部「被災者の生活と生業支援のためのパッケージ」(2024.1.25)
https://www.bousai.go.jp/pdf/240125_shien.pdf (2024.2.26確認)

参考文献

横山純一（2014）「奥尻町における北海道南西沖地震からの復旧・復興と財政－東日本大震災からの復興に奥尻町の教訓は活かせるのか－」，北星学園大学『開発論集』第93号，pp. 49-74

国土交通省「市街地復興事業のあり方検証」，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3回 事務局説明資料，2020年11月26日

国土交通省「東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会 とりまとめ」，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，2021年3月31日

国土交通省（2022）「津波被害からの復興まちづくりガイドンス」（改訂版）

水産庁（2023）「東日本大震災からの水産業復興へ向けた現状と課題」

拙稿（2021）「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」，『日経グローカル』No. 417, pp. 38-39

「津波被災の集団移転跡地、4割が未活用…読売調査」（2021年3月1日，読売新聞オンライン）

「そこはまるで”ポツンと一軒家”～震災後の集団移転で～」（2021年3月1日，NHK NEWS WEB）

稲村肇「大幅に遅れた高台移転事業 市町村には荷が重すぎた 「想定外」の災害にも“揺るがぬ国”をつくるには」（2021年3月2日，Wedge ONLINE）

「被災地に残る空き地はなぜ」（2021年3月11日，NHK NEWS WEB）

「復興インフラ維持管理費、年間131億円増…高台移転で」（2021年3月11日，読売新聞オンライン）