

高齢化と人口減少という被災地の厳しい条件

政策研究大学院大学

出口恭子

復興提言の検討にあたっては、その前提として、被害状況の把握のほか、被災地の地域特性の理解が必要である。東日本大震災による被害については、原発事故による被害を除いた、地震、津波による直接的被害さえ、その甚大さから、全貌の把握が容易ではない。このため、現時点において、復興提言の検討に必要な情報が十分にあるとはいえないが、被災地の復興に向けて、復興ビジョンの速やかな策定が求められている。

そこで、東日本大震災の被害や被災地の特徴を理解する上で、目安のようなものが得られないかと考え、地域の人口動態といった限られた側面からではあるが、被災地のなかでも津波被害が甚大であった岩手、宮城、福島の東北3県の沿岸部を阪神・淡路大震災の被災地と比べてみることにした。

1. 東北3県の沿岸部だけでも阪神・淡路大震災被災地の6倍近い面積

東日本大震災の津波は、太平洋に面する青森県から千葉県までの全長500キロに及ぶ沿岸部に甚大な被害をもたらした。これら南北に伸びる沿岸部でも、岩手、宮城、福島の東北3県の沿岸部では、人的被害が特に深刻である。岩手、宮城、福島の3県の市町村数は、3県合計で128市町村。その約3割にあたる37市町村が太平洋に面した海岸線を持つ。この沿岸部37市町村の市町村域の面積を足し合わせると、約9200平方キロとなる。これは、鹿児島県の面積にほぼ匹敵する¹。阪神・淡路大震災の被災地は、一般的に、兵庫県下の神戸市などの10市10町（当時）のエリアとされる。そこで、行政区域を用いて単純計算してみると、今回の被災地のうち、津波被害が特に深刻であった東北3県の沿岸部だけでも、阪神・淡路大震災の被災地の約6倍の面積となる²。

次に、被災地の人口について比較してみた。東北3県の沿岸部37市町村の住民は、2010年10月実施の国勢調査の速報結果を用いると、180万人程度である。阪神・淡路大震災時の被災地の住民（350万人程度）の半分程度と少ないものの、熊本県1県分の人口にほぼ匹敵する³。

¹ この沿岸部37市町村には仙台市が含まれる。仙台市については、市域全てではなく、海岸沿いの宮城野区と若林区の2区の面積のみを算入した。

² 阪神・淡路大震災では、兵庫県下の10市10町（当時）に災害救助法が適用されたことから、この10市10町が被災地とされることが多い。この10市10町とは、神戸市のほか、人口集積の高い尼崎市や西宮市等のほか、淡路島の1市10町である。一方、東日本大震災では、被災地でない地域が積極的に避難者の救助に当たれるようにするため、災害救助法の弾力運用により被災地でない市町村にも同法が適用されていることから、同法の適用市町村を被災地とみなすことができない。

³ 仙台市については、宮城野区と若林区の人口のみを算入している。これ以降においても、仙台市の人口

つまり、津波による人的被害が甚大であった東北3県の沿岸部は、阪神・淡路大震災の被災地の6倍近い広い範囲に、その半分の人口が点在するという地理的条件を持つ地域だった。

津波被災地では、生存者の捜索・救助や被災地への救援物資の輸送が難航したが、データからもそれがうかがえる。さらに、この悪条件は復旧作業においても負担となりうる。

なお、ここでの比較は、あくまでも津波被害が特に甚大であった東北3県の沿岸部についてみたものである。津波被害は、この3県のほか、八戸周辺（青森）から九十九里浜（千葉）にも及んだ。現実には、これよりも厳しい地理的条件に津波被災地は直面していたことになる。

2. 3つの自治体では、住民の1割が死亡・行方不明に

東日本大震災の人的被害をみると、死者と行方不明者とを合わせた数が2.4万人を超え、阪神・淡路大震災の4倍近くとなっている。犠牲者の大半が津波によるもので、そのほとんど全てが岩手、宮城、福島の3県に集中し、震災発生から2か月が経過しても、行方不明者がその4割に達する。

死者・行方不明者を地域別にみるため、市町村別の死者・行方不明者数をその市町村の人口に占める割合でみてみた。震災から2か月が経過した時点で判明している被害状況によれば、津波により市街地の大半が水没した岩手県の陸前高田市（震災前の人口2.3万人）、大槌町（同1.5万人）、宮城県の女川町（同1万人）の1市2町では、住民の約1割が死亡もしくは行方不明となっている。

岩手、宮城、福島の3県の沿岸部全体（37市町村合計）でみると、人口の1.4%が死亡・行方不明となっている。なかでも、岩手県沿岸部では、陸前高田市や大槌町に加え、比較的人口の多い宮古市や釜石市でも多数の死者・行方不明者が発生したことから、沿岸部（12市町村合計）の人口に占める死者・行方不明者の割合は2.7%にも達する。宮城県でも、石巻市（被災前の人口16万人）で5700人超の住民が死亡・行方不明となる（人口の3.6%に相当）など、沿岸部（15市町村合計）人口の1.5%が死亡・行方不明となっている。

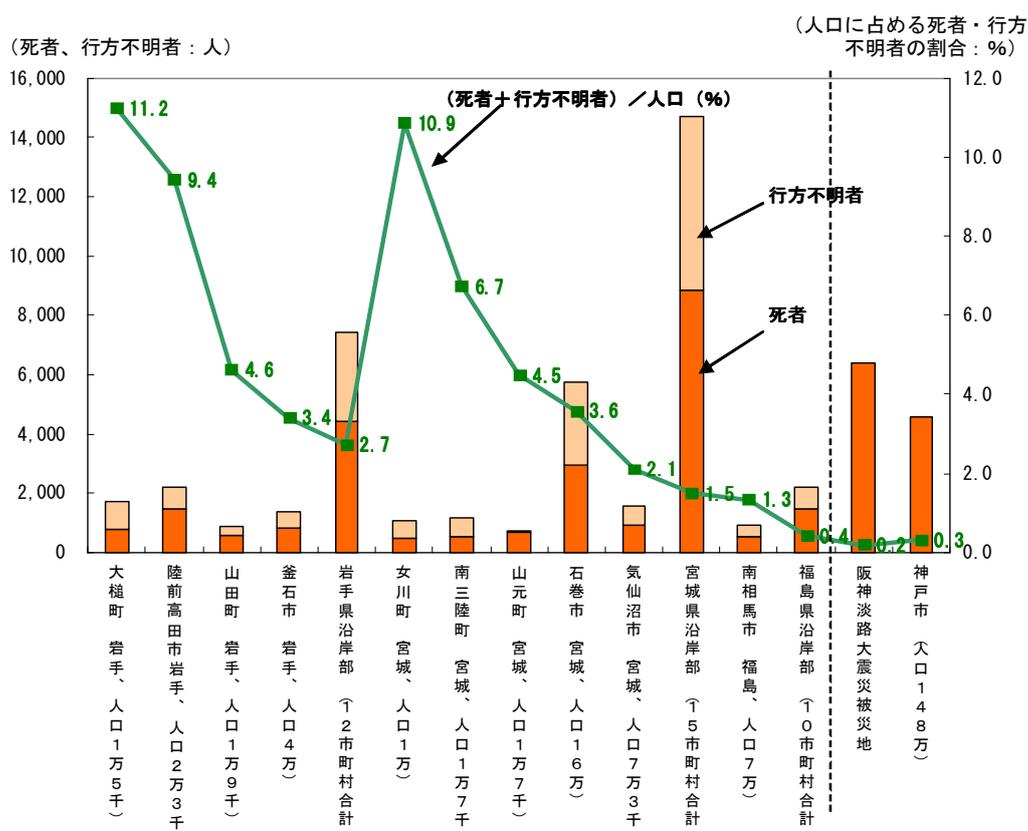
死者6434人（行方不明者3人）を出した阪神・淡路大震災では、死者が人口に占める割合は0.2%であった。震源地付近の神戸市東灘区や灘区でもその割合は0.7～0.8%であり、津波被災地を大きく下回る（図2）。

これらの数値から、津波による人的被害が、阪神・淡路大震災をはるかに凌ぐ打撃を

は、沿岸部の宮城野区と若林区の2区の合計として分析している。

コミュニティーに与えたことがうかがえる。被災地では、役場職員もその多くが犠牲者となってしまったため、災害救援・復旧に平時を大幅に上回る人員が必要であるにもかかわらず、人員不足で役場が機能しないという問題が発生したが、これに似た問題は、他の分野でも出てくることが予想される。それぞれの分野の専門知識やノウハウ、技能を持ち、かつ、地域の特性も踏まえて柔軟に動くことのできる人材の多くが津波の犠牲者となってしまったことは、地域社会・地域経済の再建にとって大きな痛手である。

図1 死者・行方不明者が人口に占める割合



(注) 1. 国勢調査、各県公表資料より作成。
 2. 津波被災地の人口は2010年、阪神淡路大震災の被災地の人口は1990年の数値を使用。
 3. 津波被災地の死者・行方不明者は、5月12日現在。

3. 被災地の震災前の平均年齢は約 46 歳

被災から復旧・復興までの多大なエネルギーが必要となるプロセスを、被災地の人々は人口減少、高齢化という条件の下で進めていかなければならない。

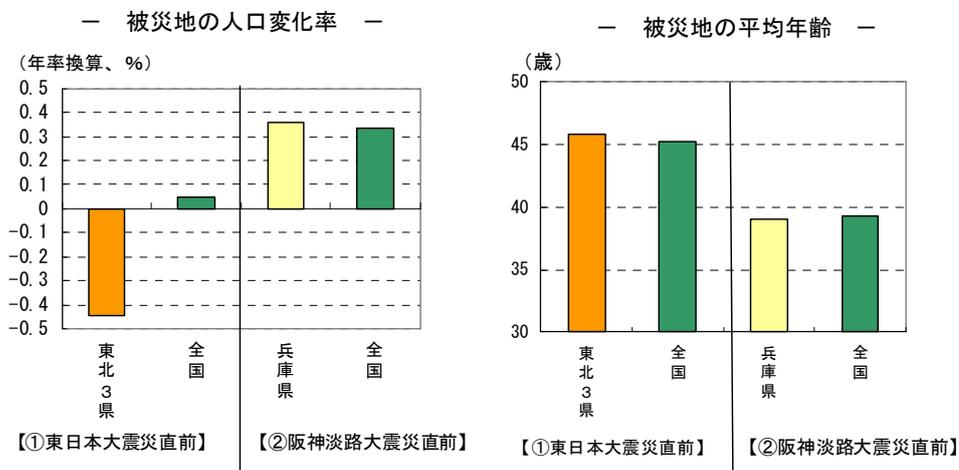
今回の津波被害が甚大であった東北3県と、阪神・淡路大震災時の兵庫県において、人口減少と高齢化の程度について、被災前における両地域の人口変化率と住民の平均年齢を使って比べてみた⁴。

⁴ 東北3県においては、沿岸部のみならず、内陸部でも高齢化が進んでいるため、住民の平均年齢につい

まず、東北3県をみると、岩手や福島では、県全体でも10年以上前の1990年代後半には人口減少局面に入っており、宮城を含めても、2000年代後半の人口変化率は0.45%（年率換算）の減少になっている。一方、阪神・淡路大震災時の兵庫県では、震災前（1989年～1994年）の人口変化率は0.36%（年率換算）の増加であった（図2左）。

住民の平均年齢について、2010年の数値が現時点では公表されていない。このため東北3県について、2005年の43.9歳をもとに、過去のトレンドを用いて概算してみると、震災直前の平均年齢は約46歳であったと推定される。一方、1990年の兵庫県の平均年齢は37.6歳であった。同じように概算すると、震災直前の平均年齢は、約39歳であったとみられる（震災後の1995年10月の兵庫県の平均年齢は39.4歳だった）（図2右）。

図2 人口変化率と平均年齢からみた両被災地の比較



(注) 1. 国勢調査、人口推計より筆者作成・推計。
2. 人口変化率は、東日本大震災は2005-10年、阪神・淡路大震災は89-94年平均（年率）。

今回の被災地の平均年齢が被災でどう変化しているかについては現時点では分からないが、仮に被災地の平均年齢に大きな変化がないとすれば、東日本大震災の津波被災地の平均年齢は阪神・淡路大震災と比べて約7歳上昇することになる。なお、2009年時点で、東北3県では65歳以上人口の割合が24.2%、15歳～64歳人口の割合が62.5%であった。一方、1995年の兵庫県では、65歳以上人口の割合は14.1%、15歳～64歳人口の割合が69.6%であった。

日本全体の平均年齢も上昇している。阪神・淡路大震災時には約39歳であったが、東日本大震災時には約45歳と約6歳上昇している。また、阪神・淡路大震災では、被災地の平均年齢は全国平均と同年齢であったが、今回の被災地の平均年齢は全国平均に比べて約1歳年上となっている。

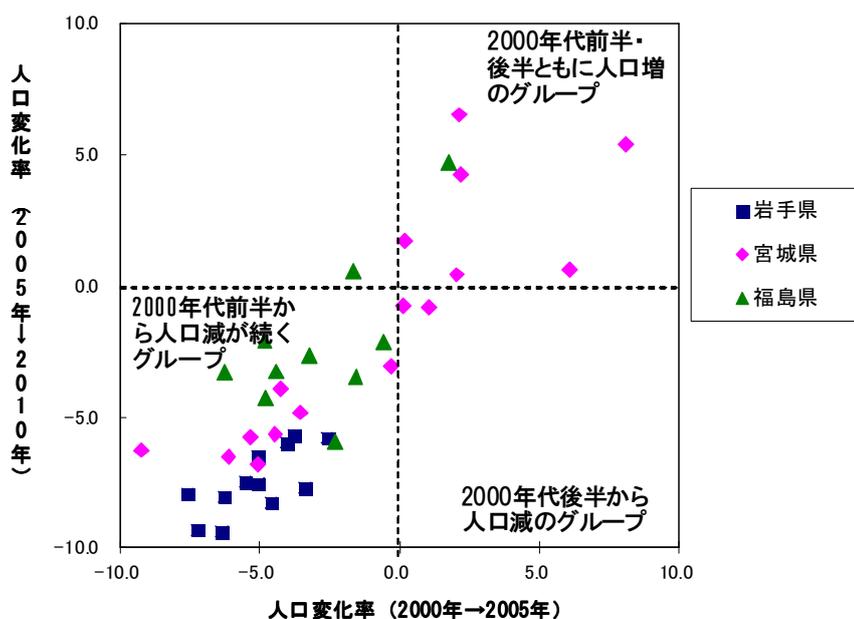
て、沿岸部と、内陸部を含めた県平均との間に著しい差はない。兵庫県についても、被災地と、被災地以外の地域を含めた県平均との間に著しい差はない。

人口変化率についてはどうか。阪神・淡路大震災時には、兵庫県も日本全体も緩やかながらも人口増加局面にあったが、今回の被災地である東北3県は、被災前から人口減少局面に入っていた。日本の総人口も、2007年をピークに減少に転じている。

4. 震災前より人口減少のスピードが加速していた被災地

被災地の人口をもう少し詳しくみるため、東北3県の沿岸部の37市町村について、過去10年間の人口の動きを2000年代前半と2000年代後半の2期間に分けてみてみた。2000年代前半に約7割の市町村で既に人口が減少していたが、2000年代後半には、これらの市町村の大半で、人口減少のスピードが加速していた。岩手県の沿岸部では、12市町村の全てがこのパターンにあてはまる。一方、東北3県の沿岸部で2000年代後半に人口が増加した市町村は、全体の2割にとどまる(図3)。

図3 2000年代前半と後半における東北3県沿岸部市町村の人口の動き



注：国勢調査より作成。仙台市については、宮城野区と若林区の数値を使用。

以上のように、(1) 東日本大震災の津波被災地は、阪神・淡路大震災の被災地と比べ、平均年齢が約7歳上の約46歳であると同時に、10年以上前から人口が減少を続けている地域がほとんどである、(2) 日本全体の平均年齢も、阪神・淡路大震災時から約6歳上昇して約45歳となり、多くの地域では人口減少が始まっている。

被災から復興までは中長期に及ぶ事業のため、復興には被災地の若壮年層が中核的存在となるが、今回の津波被災地では、こうした年齢層の割合が阪神・淡路大震災の被災地よりも小さく、さらにこうした人々の年齢も総じて高くなっている。加えて、10年

以上前から人口が減少している地域も多く、中には、津波によって人口の1割超が死亡・行方不明となっている市町村もあり、被災地では、地域の事情に通じた即戦力の人材の不足が深刻であるとみられる。

一方の支援する側の地域も、程度の差はあるにせよ、高齢化し、人口が減少するという、いわば同じ課題を抱えている。

5. 被災地の復興に向けて

以上は、地域の人口動態という限定的な面から、津波被災地の置かれた状況の一端をみたにすぎないが、被災地の広域さ、人的被害の地域社会・地域経済に及ぼす影響の大きさ、被災地と支援する側の地域の双方での高齢化・人口減少の進行、といった点において、津波被災地が直面する条件は、阪神・淡路大震災よりもはるかに厳しい。また、ここでは触れなかったが、原発事故による被害も大きな問題である。

わが国では、阪神・淡路大震災が教訓となり、災害救援から復旧・復興に至るそれぞれの過程に応じたノウハウの蓄積や人的ネットワークの形成等が行われてきた。既にそれに基づく実践が、自治体、企業、NPO等のほか、個人レベルでも、被災地はもちろん、地理的に離れた被災地とそれ以外の地域との間でも広く行われている。阪神・淡路大震災よりも厳しい条件の下で、被災地が復旧・復興を遂げるためには、こうした取り組みのさらなる発展が不可欠である。しかし、今回の被災地が阪神・淡路大震災と大きく異なる点は、被災よりもかなり前から地域経済の衰退等によって、人口が減少していたこと、被災地も、それを支援する側も、高齢化し人口減少に直面しているということである。

阪神・淡路大震災の教訓をベースに培ってきた知恵の深化・発展はもちろん必要であるが、それを超えた地域再建の手腕、例えば、激化するグローバル競争の下で、被災地の強みを活かしつつ、地域経済が自律的に展開できるための制度や仕組みはどうあるべきかという視点を含めた地域づくりが重要になってくるのではないだろうか。