

北海道奥尻島における災害復興と過疎進行

清水 浩 一

はじめに

本稿は、東日本大震災からの復興を巡る本学社会学部附属研究所の特別推進プロジェクトの一環として行い、奥尻島に関する分担の研究報告である。奥尻島を研究対象とした理由は、東日本大震災の復興において、同じ津波被害にあった奥尻島の復興が何がしかの貢献を与えてくれるだろうとの考えがあったことである。奥尻島はもともと私の出身地で、これまでも度々奥尻島を訪れ、限界集落に直面する経緯と生活問題について調査し、研究報告を行ってきた。昨年度もこの研究プロジェクトの3年計画の2年目の報告として、この『研究所年報』で奥尻島の津波被害と復興の概要、とりわけ復興のあり方に対する批判的研究に着目した研究報告を行った。今回(研究期間の最終年度)は大震災の完全復興(1998年)以後でも過疎の進行がますます深刻化する現状を分析することを課題とした。

奥尻島の復興については、被害総額を上回る公私にわたる財政資金・義援金が注がれたにも関わらず、巨大防潮堤の建設などに多くを費やし、漁業の抜本的な見直しなどの長期的な視点に欠け、それ故、一層の過疎化を招いているとの批判があった。この点は同意する部分が多いものの、私は大震災やそこからの復興がどうであろうと、過疎は進行したはずであり、その批判は一部当たらないという思いがあった。過疎は全く別の論理で進行すると考えたからである。

平成27年度国勢調査によれば、平成22年度以降、わが国の人口は大正9年の調査開始以来、初めて減少したと報告している。いわば本格的な「人口減少社会」に突入しているのである。人口集中が続いてきた東京でさえ、「2020年の1,336万人をピークに減少に転じる」としているのである。こうした状況を勘案すると、大震災は過疎の促進要因にはなったが、もともと過疎は別の要因で進行してきたと考える方が自然である。したがって復興のあり様によっては過疎の進行を食い止められたかも知れないと考えるのは誤りであり、せいぜい過疎化のスピードに少しブレーキをかけた程度であろうと考える。

いずれにしても奥尻島は現在も深刻な過疎が進行し、遠くない将来、島民の生活に多くの支障を来すことが予測される。では人口の推移は具体的にどのような状況になっているのであろうか。本稿では奥尻町の他、近隣自治体の松前町、両町の主な転出先となる函館市の人口動向、北海道における人口や富の一極集中の感があった札幌市や北海道全体の人口動向をダイナミックに捉えてみたいと考えた。その上で、奥尻町を中心に、それぞれの自治体がどのような過疎化の波を軽減する対策を行っているかについて眺めてみることにした。これらの実情を把握するための基礎資料としては、第2次安倍内閣が掲げた「地方創生」政策において、地方の人口減少や首都圏への人口の流れを食い止めるため

に各自治体に作成させた「地方人口ビジョン」と「地方版総合戦略」を中心に参照した。

本稿の構成は、まずは奥尻島に甚大な被害をもたらした北海道南西沖地震と奥尻町の被害状況、復興過程、それに対する批判的見解を整理する。次に「完全復興」を宣言した以降も過疎の波に揉まれる状況を周辺市町村にまで範囲を広げて、そのダイナミックな動きを把握する。最後に過疎化に直面する自治体の対策や国の政策動向を垣間見て私見を述べたい。

1 北海道南西沖地震と奥尻島の復興

(1) 地震発生と被害状況

北海道南西沖(奥尻島のやや北側)を震源地とする大地震が発生したのは1993(平成5)年7月12日(月)22時17分のことであった。震源の深さは34km、マグニチュードは7.8、推定震度は6くらいであったと推測されている。奥尻港に面していたホテル「洋々荘」は裏山の崖の崩落により、一瞬のうちに宿泊客を含む29人が生き埋めとなった。さらに地震発生から僅か2~3分後に津波の第一波が襲い、島の北端の稲穂地区や南端部に位置する青苗地区・初松前地区の集落が壊滅し多くの犠牲者を出した。この地震では奥尻島以外の北海道檜山地区の沿岸部や本州の青森県や秋田県沿岸部等、広範囲に被害が広がったものの、人的・物的被害の多くが奥尻島に集中した。人的被害は死者172人、行方不明者26人、重症者50人、軽傷者93人の合計341人であった。物的被害については、住宅の「全壊」は437棟、「半壊」88棟、「床上浸水」47棟を含めて1,410棟、漁船の「沈没流失」421隻、「破損」170隻で合計591隻、その他漁業の共同利用施設や漁具(網)、道路や公共文教施設などの被害を加えると被害総額は664億4,207万7,000円に上った⁽¹⁾。

(2) 復興の経緯

災害応急仮設住宅が島内9ヶ所に330戸分が設置され、899人が入居した。なかでも津波と火災の被害が大きかった青苗地区の入居者が714人を数え、全体の8割近くを占めた。それ故、青苗地区の復興が奥尻島復興の中心的なテーマであったが、予算の多くを費やした防潮堤は津波被害を受けた島の集落地区を中心に建設された(総延長約14km、最大の高さが11m)。一方、津波被害の大きかった青苗地区・初松前地区・稲穂地区では当面の「街づくり」が大きな課題であることから、北海道庁からの復興計画案の素案の提示やそれを受けての地元住民の意向把握に努めた。そうして奥尻町役場では国や北海道の支援を受けつつ1997(平成9)年度を目標とした「奥尻町災害復興計画」を策定した。その結果、僅か5年後の1998(平成10)年3月には「完全復興宣言」を出した。東日本大震災の復興と比較しても、そのスピード感には目を見張るものがある。それは被害地域が比較的限定的であったこと、街づくりについては後に触れるように、住民の要望の多様性を尊重して住民の合意形成が早くなされたこと、そして潤沢な復興資金の存在などがあつた。

860億円の公的資金は、これだけで被害総額の664億円余を超えているが、これ以外に全国から義援金190億円が寄せられた。公的資金は復旧・復興に関わる道路や防潮堤、新しい住宅地の整備や公共施設などのインフラ整備に限定されがちである。しかし途方にくれる被災住民個人の住宅建設や漁船・漁具の購入等の生活再建には、個人の資産形成につながることを理由に公的資金の支出は制限されがちである。これにたいし全国からの私的な義援金にはそうした用途の制限はない。それ故、東日本大震災とは異なり、被災者数の絶対数をはるかに少なかった奥尻島では一世帯当たりの義援金による支援

が非常に大きかった。例えば全壊住宅の新築の場合は一戸あたり1,200万円の支援があった。また漁船・漁具や店舗等の事業資金については公的資金と合わせると極めて軽い自己負担で整備されたという。

こうして震災発生5年後の1998年3月には「完全復興」宣言がなされたのである。このスピード感の背景には当時の役場担当者による、島民の脱出で一気に過疎が進むのではないかという焦りもあったという。

(3) 東日本大震災への教訓(批判的論調)

奥尻町の復興への評価は、当然ながらプラス評価とマイナス評価(批判)の両面がある。プラス評価の意見では、①行政の適切で主導的な役割遂行、②被災住民との信頼関係構築と懇切丁寧な意向把握、③スピードと生活再建のバランス、といったものであり、東日本大震災にも活かされるべきであると示唆している⁽²⁾。

一方、批判的論調が多数派を占める印象を受けるのだが、たとえばマスコミの岩手日報の報道(2011年10月30日)では、①多額の公的資金や義援金に関わらず多額の負債を抱えて苦しむ町財政、②歯止めのかからぬ過疎の進行、③高齢化による防災対策見直しの必要性、などが主な論調であった。

安田喜憲(「豊かな海と共に生きる街づくり」京都大学・こころの未来研究センター)は、奥尻島の「二の舞になってはいけない」という強い表現で「国は高さ11mのコンクリートの防潮堤を島の周囲にめぐらせたのである。強大な防潮堤で囲まれた島は美しい砂浜を喪失し、海は白化現象を起こし、磯焼けが起こって、魚介類が獲れなくなった。漁は不漁になり、観光客は激減し、若者は仕事をもとめて都会に去り、いまは老人だけのさびれた島になってしまった」と述べた⁽³⁾。

岡田 豊(みずほ総合研究所政策調査部・主任研究員)は、漁業関係者の要望を尊重するあまり復旧色が極めて濃厚な施策であったこと、復興と復旧が混在する形となっており、『奥尻町としては最優先の課題ではない、安全・安心のための様々な施設が高額の費用をかけて整備されてしまった』ことが奥尻町の財政が厳しくなった真の理由であるとした⁽⁴⁾。

勝川俊雄(東京海洋大学産学・地域連携推進機構の准教授)は、『「利用者がいるかどうかは関係なく、すべての港を元通りにしましょう。これまで以上に高い大規模な防潮堤で沿岸を覆い尽くしましょう』』というような話が着々と進行する一方で、魚を獲っても生活が成り立たない漁業の現状には何ら手を加えようとしない。だから、この先に希望がもてない漁業者がどんどん離れているのが現状だ。震災復興のために増税までして、三陸漁業を、今の奥尻のような状態にすることに、何の意味があるのだろうか。残るのは、人がいなくなった漁村と、コンクリートの巨大建造物と、返すあてのない借金だけだろう」と指摘した⁽⁵⁾。

以上が代表的なものと思われるが、ハード面充実の偏重が町財政を圧迫し、漁業への悪影響が漁業の衰退を招いているとの指摘には同感である。だが、「漁業の現状には何ら手を加えようとしない。だから、この先に希望をもてない漁業者がどんどん離れている」との指摘にはやや違和感がある。一体、どのような手を加えたらよいのであろうか。漁業者が高齢化する一方、若者は島を離れる。震災があろうがなかろうが、復興の内容がどうであらうが、このトレンドは変わらなかつたであろう。過疎進行の原因がはるかに大きな要因の複雑な作用の結果であるからである。

2 過疎進行の実情

(1) 奥尻島の過疎進行状況

過疎の進行は全国どの地域であれ、人口の減少、年齢構成の高齢化、人口の自然減と社会減の同時進行など、押しなべて共通した傾向がある。こうした状況を承知しつつ、奥尻町についての具体的に数値を『奥尻町人口ビジョン』をみながら、奥尻町における過疎の特質をみていこう。

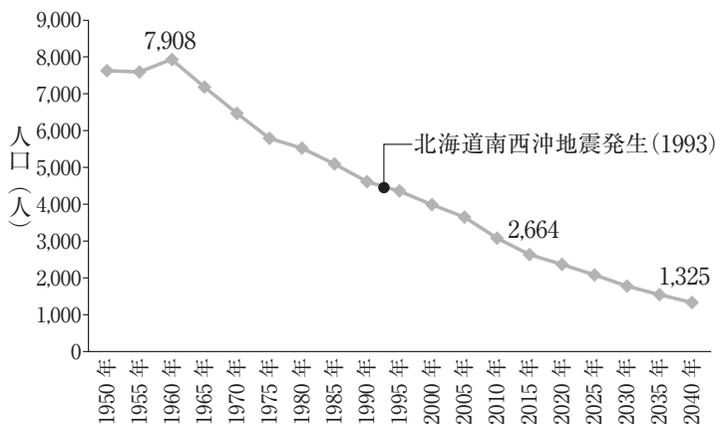
奥尻町は1960年に人口の最大値7,908人を記録して以後⁽⁶⁾、一貫して人口減少が続いてきた(図1)。そうした中で1993年7月に北海道南西沖地震を経験し、多くの島民が津波の犠牲になり、またこの震災を契機に島での生活に見切りをつけ島から転出した世帯もあった。こうした事情が過疎の促進要因となったと考えることもできよう。5年後の1998年、震災からの完全復興を宣言したものの、それでも過疎そのものを食い止めることはできなかった。本稿執筆時の2016年8月30日の奥尻町の人口は2,810人、1,575世帯となっている。これは1960年の最大値(7,908人)の35.5%まで低下したことになる。一方、国立社会保障・人口問題研究所(以下、社

人研とする)の推計(2015)によれば、25年後の2040(平成52)年にはさらに1,325人まで減少すると推計されている。

次に人口減少の内容をもう少し詳しく辿ってみよう。生産人口(15~64歳)及び年少人口(0~14歳)の減少が人口減の主因であるが、老年人口(65歳以上)は絶対数においても微増傾向が続いてきた。しかしながらこの老年人口でさえ2020年を超えたあたりから減少することが予測され、人口減少に拍車がかかることになる。

次に自然減(出生・死亡の差)と社会減(転入と転出の差)をみてみよう(図2)。震災があった1993年の死亡数が突出しているのは痛々しいが、2002年までは自然増(出生数>死亡数)が上回る年次もあった。しかし2002年以降は一貫して死亡数が上回る傾向が続き、すでに触れたように老年人口の減少により、自然減も加速していくことが予測される。

一方、社会減(転出>転入)の傾向は低下傾向にあるものの、その変化の度合いと絶対数の多さから、人口減少に寄与した度合いは自然減に比較してはるかに大きかったことが図2から読み取れる。これまでの過疎地域における人口



※1950年から2010年までは国勢調査、2015年以降は社人研推計値
資料:『奥尻町人口ビジョン』奥尻町 平成28年3月

図1 総人口の推移(奥尻町)

北海道奥尻島における災害復興と過疎進行

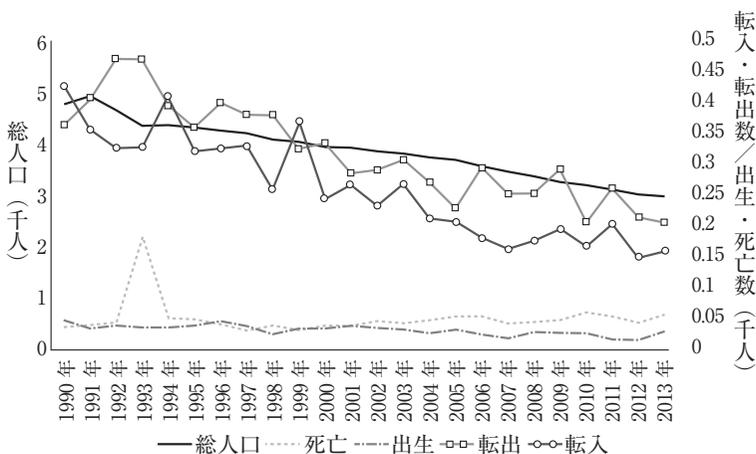
減少の要因が主として転出による社会減が大きかったことがここでも明確である。しかしすでに過疎化と高齢化が進行した今、今後は高齢者の死亡による自然減が人口減少に寄与する度合いが大きくなっていくことが予測され、近い将来、自然減が社会減を逆転するのは明白である。ところで図2では2013年の出生と転入が前年に比べて少し増加気味なのに注目する必要がある。このうち出生数の増加については奥尻町における合計特殊出生率が2000年代に入って若干の改善が見られ、もともと周辺市町村(北海道松山地域)と比較しても高い傾向にあることが要因であろう。たとえば1998～2002年の合計特殊出生率は1.77で、松山管内7市町村で第一位、第二位が厚沢部町の1.64であった。一方、転入の増加については現時点では不明だが、何らかの過疎対策が功を奏したのか、検証が必要となる。

さて奥尻町からの転出の多さがこれまでの過疎現象の主要因であったが、その内実をさらに詳しく見てみると、転出先は当然ながら北海道内が圧倒的に多い。たとえば地域ブロック(北海道内、東北、関東等)ごとの転出と転入の差、すなわち地域ブロック別の人口移動を見る

と次のようである。近年の社会減が最も多かった2012年の転出超過(=社会減)は74人であったが、そのうち北海道内への転出は59人の転出超過であった。ちなみに東京圏は3人の転出超過であった。これを2005～2010年の5年間にける年齢階級別の人口移動でみると男女とも10歳代後半から20歳代及び30歳代後半から40歳代にかけて二つのピークがある。そして男性の増減の変化の方が大きい。この点について『奥尻町人口ビジョン』では「考えられる要因としては、10歳代においては、町外の高校及び大学等への進学、就職することから転出超過が多くなるほか、教員や自衛官の転勤による影響である」としている。ここで注意すべきは、高校・大学等の進学と就職による転出は過疎地域一般にみられる普遍的現象だが、奥尻町の場合は島の中心に位置する神威山に自衛隊のレーダー基地があり、ここに勤務する自衛隊の勤務地異動が人口移動における年齢階級別の変化と男女差の原因になっていることが他の市町村には少ない特別な事情である。

最後に産業及び雇用についてみてみよう。

男女差で見ると大きな違いがあることに注意



※住民基本台帳より作成

資料：『奥尻町人口ビジョン』奥尻町 平成28年3月

図2 出生・死亡数、転入・転出数の推移(奥尻町)

を要する。男性では公務(公務員)、建設業、漁業の順に多く、この3種が突出している。これに対し女性では医療・福祉、宿泊業・飲食サービス業、卸売業・小売業の順に多く、やはりこの3種が突出している。そしてつけ加えるべきことは、奥尻島で漁業に従事する島民が全国の就業者比率と比較して多いこと、しかし男性の漁業従事者の5割以上が60歳代以上であることから、今後、漁村にあっても漁業が急速に衰退していくことが考えられるのである。

さて以上の分析を前提に、『奥尻町人口ビジョン』では人口の将来展望を行っている。これを見ると奥尻町について社人研の推計では2060(平成72)年の奥尻町の総人口は627人まで減少し、その時点の高齢化は55.7%になると指摘したことを紹介している。高齢化が50%を超えるということは島全体が遠くない将来に限界集落化するということである。また日本創生会議の推計(平成26年)を引用し、奥尻町が20~30歳代の女性の減少率が全国で4位(北海道で1位)となる結果が出て、いわゆる「消滅可能性自治体」とされていることも合わせて紹介している。

これに対し奥尻町では次の二つの目標を設定し、独自に「町推計」を行っている。

- ①合計特殊出生率を、現在の1.58から、2025(平成37)年以降、1.70を保つものとする。
- ②移動については、2020年までに2010年の人口の1.5%である48人が定住することを目指す。ただし、純移動率は加味しない。

この結果、社人研が推計した2060(平成72)年の奥尻町の総人口627人に対し、町推計では同じ年次に1,617人と推計し、二つの目標で「およそ1,000人の効果を見込むことができる」としている。同様に高齢化率では、社人研の推計は55.7%と推測したが、「町の施策が着実に効果が反映されると、2030(平成42)年までは上昇を

続け、41%となるものの、2060(平成72)年には、34.1%にまで低下するものと推計される」としている。

さて今回の私の奥尻町役場・地域政策課への訪問で入手した島内中学及び高校の卒業者数のデータがあり、過疎の深刻な実情が明確にわかる。それをみると平成26年3月の島内中学の卒業者数は12名で、12名全員が島外の高校に進学している(要事実確認)。ただし前年3月の卒業者数については20名の卒業者数のうち島内高校への進学は14名、島外高校へは6名が進学している。次に奥尻島に1校のみ存在する高校卒業者の進路をみると、平成26年3月の卒業者数は15名、就職者は9名で島内就職者はわずか2名だった(島外就職7名)。一方、島外の大学等に進学した者は6名であった。結局、15名の卒業者のうち2名だけが島内に残っている。これを前年の平成25年3月卒業者についてみると、卒業者20名のうち島内就職者5名、島外就職者6名、進学者(島外)8名、未就職・他1名であった。

奥尻町教育委員会では奥尻高校の存続を図る意味もあって、2017年度入試から生徒を全国から募集(定員の半数、20名を上限)することとなった。ちなみに2016年度入学者は定員40名に対し11人、全校生徒数は40人だった。このため札幌市や東京など全国8ヶ所で学校説明会を開催予定で、学生の下宿先も町民に協力を求めてすでに数十人分を確保したという⁽⁷⁾。もともと奥尻高校はスキューバダイビング等を取り入れた、ユニークな授業も行っていった。

(2) 周辺市町村及び北海道の過疎進行

今回の実地ヒヤリング調査では、奥尻町のほかに松前町と函館市を対象にした。このうち前者の松前町は距離的にやや離れた自治体ながら、人口等の推移が奥尻町に類似しているかどうかの検証であり、後者の函館市は奥尻町、松

前町双方の過疎化の主因である転出先(社会減)となる地域であるため、その動向を知る必要からである。しかしその函館市自体も人口減少が急激に進行しており、いわば周辺町村から人口を吸収しながら、自らは首都圏など他地域に多くの市民を転出させているという、凄まじい状況にある。そのため北海道全体の人口ビジョンにも着目しつつ、人口の爆発的增加を呈してきた札幌市を含めた人口における社会移動のダイナミックな状況を把握したいと考える。

まずは松前町であるが、平成27年国勢調査によれば、人口は7,336人、世帯数は3,563世帯なので、奥尻町に比較すると約2.5倍の人口・世帯数となる。しかし過疎の進行=人口の減少は同様に深刻であり、過疎化の進行がまだ緩やかであった昭和55年は17,524人を数えたが、これを100とした指数でみると平成22年には49.9(8,748人)となっている(『松前町人口ビジョン』)。ちなみに奥尻町の昭和55年の人口数は5,611人で、平成22年は3,033人であったから同じ期間の指数で比較すると、奥尻町は54.0となり、同期間という限定ながら松前町の人口減少は奥尻島をやや上回っていたことになる。次に人口動態についてみてみよう。松前町は平成17年以降の出生数は30人前後で推移していたが、死亡数は150人前後で推移してきた。この差がいわば自然減となっている。一方、松前町への転入数と松前町からの転出数の差は100人強の転出超過で推移しており、これがいわば社会減となる。この点について『松前町人口ビジョン』では「高校を卒業する年代をはじめ、20代の若年者の転出が目立っています。自治体間では、函館市周辺の市町への転出超過が目立っており、同様の傾向が続いています」と解説している。このことを裏付けるように、『松前町人口ビジョン』では平成17年に17歳であった若年世代は99人であったが、9年後の平成26年に26

歳になった彼らの37人のみが松前町に残っていることを住民基本台帳から把握し、指摘している。『奥尻町人口ビジョン』ではこの統計は存在しないので、松前町の同世代の3分の1が町に残っているという、この数値自体が多いか少ないかの判断はここではできない。

同じ日本海に面する漁港を抱える関係で、松前町も古くから漁業が盛んであった。ちなみに産業別就業者数をみると昭和55年では漁業者数が1,693人で建設業に次いで多かった。しかし平成22年になると漁業者数は395人までに減少し、サービス業や製造業の就業者数が1位、2位を占めるようになる。

さて松前町における将来の人口推計に話しを移そう。

国立社会保障・人口問題研究所(以下、社人研)の推計では、平成22年国勢調査人口(8,748人)を基準年としつつ、2040(平成52)年には3,593人まで減少するとした(奥尻町は1,188人)。これは基準年の平成22年を100とした指数でみると、41.1となる。

これを奥尻町と比較すると、奥尻町の方が若干ながら人口の減少率が大きいのが、ほぼ同様の減少傾向であることがわかる。

(A)平成22年 → (B)平成52年
(指数：A/B*100)

松前町 8,748人 → 3,593人(41.1)

奥尻町 3,033人 → 1,188人(39.2)

松前町においても『松前町総合戦略』に基づいて人口の急減少を穏やかにするための戦略がある。こうした対策が功を奏した場合に先に見た社人研の数値に上乘せが期待できるとしている。一つは、出生率が上昇した場合(平成26年の合計特殊出生率1.30を平成52年に2.07と仮定)であり、もう一つは、これに生産年齢人口の政策誘導による効果も加えた場合である。この町独自の二つの推計で、2040(平成52)年にそれぞれ

れ3,828人、4,000人まで減少数を改善できるとしている。

いずれにしても、過疎進行の人口数や人口動態の両方において、松前町と奥尻町に顕著な差は確認できない。おそらくこの2つの町以外の近隣、果ては日本全国の過疎に悩む市町村にも共通した現実であると思われる。

次に、こうした町村からの転出の受入先となりつつ、同時に自らも転出超過で苦しむ函館市についてみてみよう。

函館市の平成28年 8月の人口数は26万6,368人、世帯数は14万3,830世帯である。高齢化率は32.8%、年少人口(0~14歳)は10.2%、生産年齢人口(15~64歳)が57.0%である。函館市は昭和48年の亀田市との合併後人口は30万人を超え、1980(昭和55)年の34万5,165人でピークを迎える。その後平成16年にも戸井町など周辺4町村と合併して人口数は一時的に30万人近くまで増加したがやはり減少傾向が続いて現在に至っている。

函館市においても自然減と社会減が同時進行している。まずは自然減についてみると合計特殊出生率は全国及び北海道の数値を下回って推移しており、2005(平成17)年には1.07まで低下したという。それ以降、若干の改善はしたものの、出生率の低下と高齢化による高齢者の死亡の増加が自然減の理由であろう。

一方、奥尻町や松前町の社会減の主な理由となった函館市の人口移動についてみてみよう。『函館市人口ビジョン』では2013(平成25)年の住民基本台帳移動報告を活用している。それを見ると「転入超過ランキング」では渡島管内の森町が80人で第1位を占め、意外にも青森県が68人で第2位を占めている。以下、渡島管内八雲町58人、釧路市43人、渡島管内の鹿部町38人、福島町36人と続いている。松前町、奥尻町は第10位以内にはランクインされていないものの、

両町に対してもこれまでの分析から、函館市の側から見れば転入超過であると思われる。これにたいし「転出超過ランキング」をみると第1位は札幌市の725人で他を圧倒している。第2位は東京都の261人、以下、神奈川県(132人)、埼玉県(120人)、千葉県(107人)、愛知県(85人)と道外が続く。道内ではようやく近郊の七飯町67人が第7位で続いている状況である。これらの移動数は当然ながら10歳代後半と20歳代前半で転出超過となっているが、今世紀に入ってやや転出数が減少しているのは、公立はこだて未来大学が開学した影響も考えられるとしている。

函館市における社人研の推計によれば、2040(平成52)年には17万5,000人を予測している。函館市においても自然減と社会減が同時進行し、過疎の問題に直面しているのである。

では北海道全体の動向をみてみよう。

北海道の人口は1997年(約570万人)まで増加傾向にあった。全国より約10年早く人口減少局面に入ったというが、奥尻町や松前町などの漁村では1960年代後半にはすでに人口減少局面に入っていたのとは対照的であった。この現象の背景には北海道の自然増が最近(2002年)まで続いていたという状況がある。すなわち出生数が死亡数を上回っていたということである。しかし合計特殊出生率は全国よりも低いレベルで推移しており、2003年を境に死亡数が出生数を上回り、自然減の時代に入った。一方、社会減の方は「半世紀にわたり道外への転出超過が続いており、その主な要因は若年者の進学・就職に伴う首都圏への転出であると考えられ、特に男性の転出超過が顕著である」としている。

さて北海道の人口動向を語る場合には札幌市の一極人口集中の現象に触れないわけにはいかない。たとえば1970年では520万人弱の北海道人口に対し、札幌市は101万人で北海道人口の19.5%を占めていた。しかしその割合が

25.1%(1980年)、29.6%(1990年)、32.1%(2000年)、34.8%(2010年)と、北海道のほぼ全ての市町村からの転入超過となってきた感がある。直近の2016年9月1日現在の人口数は195万9,000人となっており、マンモス都市と化している。北海道の殆んど全ての市町村が過疎問題に悩んでいるのを横目に、過疎化とは無縁のように見えるものの、人口増加の割合は鈍ってきており、平成21年には自然減に転じた。しかし転入超過は現在も進んでおり、いわば社会増が続き、それが札幌市の現在の人口増加に寄与している。ただ近い将来、「自然減少数が社会増加数を上回り、札幌市においても人口減少社会の到来が予測される」としている。ちなみに札幌市が独自に推計した将来予測によれば2040(平成52)年には175万人、2060(平成72)年で143万人と予測している。いずれにしても過疎の問題とは無縁であろう。

3 奥尻島における過疎対策と効果

(1) 国の過疎対策と地方創生

戦後の日本経済は昭和30年代に入って以降、未曾有の高度経済成長を経験した。石油化学コンビナートに象徴される新しい産業構造への転換は、いわゆる太平洋ベルト地帯といわれた京阪神地域を中心に浸透していった。それ故、労働力の需要は大都市部に顕著となり、都市の発展を促したが、同時に過密問題を深刻化させていった。それは同時に、労働力の供給源となった地方の過疎問題を露呈させていくことになる。過疎問題がやがて農山漁村地域の住民の生活を脅かすことが認識され、早くも昭和45年に議員立法による過疎地域対策緊急措置法が制定された。この法律は、過疎の定義を昭和35~40年の5年間で人口減少率10%以上であることに加え、財政力指数0.4未満とされた。いわば人口要件と財政力要件の二つの要件により過疎地

域を定義・限定したが、この考え方は数値の変更等を加えながらも、基本的には現在まで踏襲されている。その上で法律の目的を、緊急に生活環境、産業基盤等の整備を総合的・計画的に進めていくことにより、人口の過度の減少の防止、地域社会の基盤強化、住民福祉の向上、そして地域格差の是正を目的とするものとされた。この法律は10年間の時限立法であったため、その後、法律の名称、過疎地域要件、法律の目的を時代の変化に合わせながら、10年間の時限立法として切れ目なく制定されてきた。法律名と制定年度のみを記すと、過疎地域振興特別措置法(昭和55年)、過疎地域活性化特別措置法(平成2年)、過疎地域自立促進特別措置法(平成12年)、そして平成22年には平成12年法の一部改正という形式をとりながら国会で全会一致にて可決成立した。この平成22年法ではこれまで生活基盤整備等の「ハード事業」への支援に偏りがちだったが、今後は集落の維持・活性化、移住・交流の促進、人材の育成等、「ソフト事業」への支援も盛り込まれた。ところが平成23年3月11日の東日本大震災が東北三陸地方の過疎地に深刻な大被害をもたらした。そのため現行過疎法の5年間延長(平成33年3月末日まで)を目指す再改正が平成24年6月27日に可決・成立した。

こうした経緯に加えて、安倍政権は、やや唐突な印象が否めないものの、平成26年11月21日、地方創生の理念等を定めた「まち・ひと・しごと創生法案」及び「地域再生法の一部を改正する法律案」の地方創生関連2法案を提案・成立させた。毎日新聞論説委員の人羅格は「第2次安倍内閣の発足以来、政権が『地方の問題』に寄せる関心は必ずしも高くなかった。軌道修正の転機となったのが日本生産性本部の日本創成会議・人口減少問題検討分科会(座長・増田寛也元総務相)による『消滅自治体リスト』『ストップ少子化・地方元氣戦略』の公表だった」⁽⁸⁾

と指摘する。

一方、NHKの城本勝解説委員は次のように指摘した。

安倍政権も菅官房長官らが素早く反応し、先の内閣改造では、新たに設けた地方創生担当大臣に石破前幹事長を起用、「まち・ひと・しごと創生本部」を立ち上げました。ただ、私は、そこには政治的な狙いもあると思います。

▶その1つは、アベノミクスを成功させること。安倍総理自身が認めているように、アベノミクスの恩恵が十分に地方に行き渡っているとは言えません。むしろ、地方経済が更に厳しさを増しているために景気回復が遅れる恐れが出ています。そうなれば、安倍政権に対する国民の不満も広がりかねません。地方の活力を取り戻すことは経済政策上も重要だという考えです。

▶もう一つは、来年の統一地方選挙です。安倍政権の成長戦略は、大企業・大都市に偏っているという不満が、自民党の地方組織からも出ています。「統一地方選挙で勝ってはじめて政権奪還が完成する」として、地方を細かく歩いてきた石破さんを担当大臣に起用した背景には、そうした地方選挙への対応の必要があったことは間違いありません。

NHK解説委員室 2014年 9月26日(金) 午前0:00～ 時論公論 「“地方創生”何が必要か」
<http://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/100/198227.html>

いずれにしろ、この法律により過疎地域の自治体にたいし(地方版)『総合戦略』と『人口ビジョン』の作成を義務化し、国に報告させつつ、新たな財政資金投入の枠組みを構築して現在に至っている。したがって過疎対策の政策的動きはここ数年、大きく動いているものの、その効果についてはいずれ冷静に見極める必要がある。

(2) 奥尻町の総合計画と過疎対策

国の過疎対策の経緯及び直近の政策動向はこれまでみてきた通りである。奥尻町は北の離島という悪条件を抱え、さらに北海道南西沖地震では多くの人命と家財を失い、過疎地域としては最も深刻な環境にあった。では奥尻町は現在、こうした状況をどのように受け止め、どのような展望のもとに過疎に起因する困難を乗り越えようとしているのだろうか？

まずは、奥尻町が策定する包括的な『第5期奥尻町発展計画』(平成23～32年度)を参照する必要がある⁽⁹⁾。この「計画」は策定自体を札幌市の株式会社KITABAに委託しているようだが、多くの自治体がそうであるように、市民参加を得ながら行政職員が自ら作成する形態にはなっていない。この手法にいくばくかの疑問もあるだろうが、策定過程では奥尻町関係者のヒヤリング調査等を行い、その結果も反映されていると想定しながら読み解いていきたい⁽¹⁰⁾。

この「計画」では町のテーマを「人の絆と営みが織りなす幸せなおくしリズム～島じかんが紡ぐみんなの笑顔～」と掲げているが、奥尻町の自然等の「魅力」に加え、「課題」も6点あげている。その一つが「人口減少・少子高齢社会への対応」で急速に進む過疎に触れながら「完結型医療や福祉、子育て環境などを充実させること」が重要であるとしている。そして7分野にわたる総花的な「基本計画」と5つの優先課題となる戦略プロジェクト(おくしリズムプロジェクト)を掲げ、各種施策を進めるとしている。そのうち「戦略プロジェクト」は次の5つである。

- 1 「おくしりブランド」儲かる島プロジェクト
【産業・資源保全】
- 2 人が人を呼ぶ交流プロジェクト【観光・交流】
- 3 島くらし安心・充実プロジェクト【離島医療・

北海道奥尻島における災害復興と過疎進行

- 地域福祉】
- 4 町民だれもが輝くまちプロジェクト【町民参加・文化】
 - 5 高齢者の生きがいと絆を育むまちプロジェクト【地域コミュニティ・高齢者雇用】

これらのプロジェクトごとに様々な施策が網羅するが、具体的な行動計画や数値目標などは別に策定する「実施計画」で定めているが、現時点ではその資料は手元にないのでここでは割愛する。いずれにしてもこうした計画に付随しがちな総花的計画であり、止むを得ない側面があるとはいえ、奥尻町独自の特徴は見だし難い。とりわけ過疎化を食い止めるための何か特徴的な手立ては認められず、この点は次の『奥尻町創生総合戦略』（平成28年3月、以下『総合戦略』と略す）に期待したい。

この『総合戦略』の冒頭では、奥尻島が「夢の島」「宝の島」と呼ばれ、水産業と観光業に力が注がれてきたが、日本創生会議では、最も深刻な部類の「消滅可能性自治体」とされていることに触れている。その上で『総合戦略』策定の趣旨について以下のように述べている。もっとも自治体が策定する『総合戦略』の基本的枠組みは国主導により全国的に共通している。

国が策定した「長期ビジョン」及び「まち・ひと・しごと創生総合戦略」、及び北海道が策定した「北海道人口ビジョン」及び「北海道創生総合戦略」、「奥尻町人口ビジョン」を踏まえ、奥尻町において地方創生を推進すべく、今後5か年の基本目標と基本的方向を示し、地域振興と人口減少問題とその解決を目指します。

そして『総合戦略』の「基本目標」を以下の3つとした。

- 基本目標① 島ではたらく（産業の振興と雇用拡大）
- 基本目標② 島で産み・育てる（子育て・医療・教育の充実）
- 基本目標③ 島で暮らす（まちづくりと行政経営）

この3つの目標について、数値目標とKPI（重要業績評価指標）によるPDCAサイクル、策定委員会による検証、議会の関与、情報の共有などの実施を通じて、若者・女性を「島に呼び込む、呼び戻す！」を実現したいとのことである。ここで具体的な数値目標の例をいくつか紹介すると、上の「基本目標②」の数値目標を「子育てのしやすさ満足度60%」を掲げつつ、関連施策を通じてKPIとしては、（一例として）出生数を年間30人とする。もう一つの例をあげると、「基本目標③」の数値目標として「転入者の増48人」を掲げ、移住・定住対策では関連施策を通じて、KPIとして「空き家活用10件」などとしている。これらの政策の全体的な効果測定は数年後ということになるだろうが、すでに述べたように毎年の進捗状況は策定委員会や議会、町民に情報公開され、実施状況を逐一、評価されることとなる。この点の効果を期待したい。

こうした国主導の施策とは別に、北海道地域創生局地域政策課では「地域再生チャレンジ交付金」を創設した。その趣旨は下記のような。

人口減少や高齢化の進行が著しい本道において、地域が抱える様々な地域格差の是正に向け、市町村が住民などと協働して行う地域の再生に意欲的な取組を支援するため、地元負担を義務づけられない新しい支援制度として、平成19年度に「地域再生チャレンジ交付金」を創設しました。

これにたいし奥尻町は「奥尻島観光客倍増プロジェクト～人・自然・食がもてなす奥尻観光～」をテーマとしたプロジェクトを提案し、平成19年度から5年間、北海道からの補助事業(5年間で6億7,230万円)として採択された。目標として観光入込客数の目標を7万5,000人(平成18年度実績は5万500人)とし、そのための「地域再生プロジェクト構成事業」として、「奥尻ワイン製造販売事業」や「観光プロモーション推進事業」等、17事業を行った。しかし観光客数の推移は逆に減少していった。平成19年度実績では4万5,700人(対前年比9.5%減)、平成20年度実績では4万1,100人(同10.1%減)であった。

「実施結果調書」で奥尻町は「景気低迷等によって観光需要が著しく低下した」と述べている。またその後の東日本大震災の影響もあって、観光客の増加は困難な状況が続いている。平成22～24年度の新たな「地域再生プロジェクト」として、「奥尻航路活性化プロジェクト～奥尻・江差・せたな 島時間と秘境の癒し旅～」を実施した。事業としては「フェリー車両航送運賃助成事業」など6事業であった。その効果は、例えば平成23年度で見ると観光客数(入込数)の目標を奥尻町で44万6,000人としたが、実績は26万3,000人(目標の74.1%)とやはり観光客の減少に歯止めがからなかった。その後、平成24～26年度の「地域再生プロジェクト」として、名称(テーマ)を「奥尻島発信!奥尻島地域コンテンツまるごと活用プロジェクト」として、「島に住みたい人発見事業」等、6事業を実施した。なお最終的な効果については現時点で把握していない。

こうして国、北海道などの様々な援助のもとに過疎対策を進めてきた。おそらく私が把握していない事業もあると思う。こうした自治体への支援で、旧くは故竹下総理時代の「ふるさと

創生一億円事業」(1988年度)が記憶に残るが、この事業で国は全国の自治体に一律1億円を配布してバラマキと批判された。ちなみに奥尻島では観光施設である「うにまるモニュメント」の建設に費やした。

まとめ

人口減少に苦しむ過疎地域の実情の一端に触れ、そのための国や自治体の対策にも触れてきた。だが、これまでのこうした努力の成果が中々上がらない一つの要因として、国と地方の関係に関する構造的な問題についても考えておく必要があるだろう。

加藤秀樹(構想日本代表)の以下の指摘は率直にこの問題を突いている。

「自治体の多くは交付税に依存し、特に自主財源の少ない自治体は交付税がすべてです。また、実施事業も国の補助金メニューに頼り、ある意味補助金漬けにされてきました。そのため、事業を創りだすことができる職員は育っていません。だから、地方創生で、急に金やるから地域で考えろと言われても、考えることをいろんな意味でやめてきたので対応できないのが現状だと思います。しかも短期間で上から降ってくるので、考える時間も十分に与えられません。」

「地方創生はまだ始まったばかりです。せっかく良い趣旨、原則が示されているのですから、

1. 国(各省)は口出しをしないこと
 2. 自治体は住民とともに自分で考え、動く」
- 「地方創生」成功のコツ ―現状把握と課題の分析 2015年5月28日 15時3分配信
<http://bylines.news.yahoo.co.jp/katohideki/20150528-00046116/>

奥尻町に限らず、多くの自治体ではこうした「計画」等をシンクタンクに依存する傾向にあ

る。「地方創生」が国の政策として掲げられて以降、全国のシンクタンクは超多忙であるということを知った時に、大きな違和感を抱く。

さて、今回の奥尻町を手始めに行った現地ヒヤリング等を通じて、私自身の中でいくつかの確信が固まりつつある。

一つは人口減少の問題の本質は何かという点である。日本よりも人口数をはるかに少ない国であっても豊かに暮らしているように見える国はいくらでもある。ならば人口が少ないということが問題なのではなく、これまでの人口規模を前提として町やインフラが整備されてきたが、新しい人口規模に対応する生活環境等の再構築が困難であるということが問題の本質であるらしい。であるならば人口減少をどう食い止めるかという発想から、コンパクトシティを含めた新しい地域社会をどう構築するかという過疎対策が重要であろう。

二つ目には、過疎の進行はやがて65歳以上の高齢者が半数以上を占める「限界集落」の問題につながっていく。もし人口減少があっても年齢構成に世代的なバランスがとれるようなら、問題の多くは解決すると思われる。ならば若い子育て世代をどう引き止め、あるいは呼び込むか、という発想が重要である。そのためには定住・移住を促進するために、雇用・住宅、医療、保育・教育等の環境整備が肝要となる。幸い、田舎暮らしや生活スタイル・生き方の新しい時代の雰囲気盛り上がりつつある。奥尻島でも、若い子育て世代の知人は数年前から島に移住し、生涯も住み続ける意向を示している。彼は奥尻島で安定的な雇用の場を確保し、何よりも奥尻島の自然に魅力を感じている。仕事と子育て環境を整えば、こうした若者が他にも多く出てくると思われる。とりわけ都市部の低賃金・不安定雇用と狭い住宅で苦しんでいる若年世代の一定割合の人は関心を示す可能性があ

る。こうした私の発想は、あるテレビの報道番組で自治体が雇用の場を作り、住宅と保育所などをセットにして若者を呼び込んだ成功例にヒントを得た。類似した政策の有無・導入可能性について、今回の現地ヒヤリングで役場担当者に尋ねたが、こうした事例は全くの想定外の領域であったらしい。函館市は移住政策を積極的に進めてきたが、雇用の場はもっぱら民間の求人情報を提供するだけという。

最後に、奥尻島は「完全復興」宣言以降も過疎化の進行が深刻な状況であることを報告したが、これは日本全体に共通する問題である。問題の背景には資本主義経済の「終焉」(水野和夫)があり、これまでの経済力の維持・発展の発想にとらわれている限り、いくら財政資金を投入してもはや効果を期待できない局面にあるとも思われる。とすれば「里山資本主義」(藻谷浩介)のような、別のモデルを追求する中で新しい発想、地域社会のあり方、生活モデル・生きがいなどを模索していく必要があるのではと考える。こうした発想の転換にこそ、東日本大震災の被災地も含めた過疎対策のあるべき姿が隠れているように思えてならない。

【注】

- (1) 奥尻町が平成8年から公式に発行するパンフレット『蘇る夢の島! 北海道南西沖地震災害と復興の概要』による。
- (2) たとえば生沼裕「被災自治体における住民の意思反映に関する調査報告～北海道奥尻町ヒヤリング調査から～」『都市とガバナンス Vol.19 被災自治体における住民の意思反映に関する調査報告』2013
- (3) 学術広報誌『こころの未来』第11号
- (4) 岡田豊「過去の震災時の教訓から考える『復興』のあり方 ～迅速な復興の難しさ～」みずほ総研論叢 2011年Ⅲ号
- (5) 勝川俊雄 公式サイト <http://katukawa.com/>からの転載
- (6) なお、『新 奥尻町史 下巻』(奥尻町)によれば、

1962年に人口の最大値8,219人を記録したとの統計表がある。

- (7) 「どうしんウェブ/電子版」2016年9月23日より
- (8) 毎日新聞論説委員 人羅格 全国知事会ホームページ 平成26年9月「地方創生」の背景と論点 <http://www.nga.gr.jp/data/report/report26/14090102.html>
- (9) なおこの「計画」はインターネットには掲載されておらず、私自身が奥尻町役場で印刷物

を手に入れたものであり、この中からの引用である。

- (10) こうした状況は奥尻町だけではなく、北海道内他市町村も「人口ビジョン」作成も含めて広範に行われている。札幌市に事務所を置く(株)シー・アイ・エス計画研究所等、他のシンクタンクへの委託の実情も考慮すると、日本全国に普遍化しつつある状況と思われる。