

# みずほ政策インサイト

2011年6月1日発行

過去の震災時の復興から得た教訓  
～復興計画策定を急ぐな！ハコモノ整備と産業振興は慎重に！～

## 要 旨

- ◆ 東日本大震災の復興について様々な主張がなされている。しかし、過去の震災の復興に関してあまり検討が加えられないまま、その財源について議論が進められているようだ。そこで、大規模な被害があった阪神・淡路大震災と、津波の被害という点で今次の震災と共通点をもつ北海道南西沖地震について、被災当時と現在の社会経済的な状況や復興計画とその後の経過などを具体的に検証してみる必要がある。
- ◆ ＜阪神・淡路大震災＞大都市部の一部が被災した阪神・淡路大震災では、インフラの復旧が復興につながりやすかった。対人サービスが多い第三次産業に従事する者の割合が多く、インフラ整備が進むにつれて、住民が徐々に戻ってくるとともに、第三次産業を中心に産業も復興していった。ただし、被災前から産業に問題を抱えていた神戸市長田区など一部の地域では、巨額の資金を投じても復興は難しかった。
- ◆ ＜北海道南西沖地震＞主な被災地である奥尻町については、人口密度が低く、被災前から人口減少が進んでいた。住民一人当たり約 2000 万円の復興資金や一世帯当たり 700 万円の住宅建設補助など、奥尻町は恵まれた復興支援を受けることができたが、今なお日本有数の人口減少率の高さに苦しみ、復興しているとは言い難い。
- ◆ 今回の被災地は被災前から人口減少が進んでおり、社会経済面で構造的な問題を抱えていた。阪神・淡路大震災と北海道南西沖地震後は、共に震災から数ヶ月という短期間で復興計画が作られたものの、その後の経過をみれば、十分な時間をかけずに復興に着手すれば、構造問題を抱えた地域では巨額の復興資金を投じて簡単には復興できないのは明らかだ。東日本大震災の被災地には奥尻町と同じく、被災前から人口減少が進み、構造的な課題を抱えている地域が少なくないので、被災者の生活支援など当面の対応策は急がれるものの、復興について時間をかけて議論する必要がある。また今回の被災地が被災前から抱えていた問題を解決し、持続可能な街づくりを目指すために、地域外の「ヒト・モノ・カネ」を導入し、特に企業から広くアイデアを募り、新たな街に生まれ変わるほどの覚悟も必要であろう。〔政策調査部 岡田豊〕

本誌に関する問い合わせ先  
みずほ総合研究所株式会社 調査本部 政策調査部  
主任研究員 岡田豊  
TEL 03-3591-1318 E-mail yutaka.okada@mizuho-ri.co.jp

みずほフィナンシャルグループは  
「お客さまのより良い未来の創造に貢献するフィナンシャル・パートナー」  
をめざします。

**Channel to Discovery**

当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、商品の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。

## 目次

1. はじめに .....	1
2. 3つの被災地の人口・産業の特徴 .....	2
(1) 人口が増加している大都市部と人口の減少が進む地域 .....	2
a. 阪神・淡路大震災：大都市部の一部が被災した .....	2
b. 北海道南西沖地震：人口減少が進む奥尻町の多くが被災した .....	2
c. 東日本大震災の被災地：奥尻町に似た特徴を持っている .....	3
(2) 構造的問題を抱えている産業の存在 .....	4
3. 過去の被災地の復興計画の特徴 .....	5
(1) 阪神・淡路大震災：ハコモノ整備と産業振興に問題あり .....	5
(2) 北海道南西沖地震：地域の課題を直視せず、巨額の公的資金に安易に頼ったツケ .....	7
4. 過去の震災の復興から得られる教訓 .....	9
(1) 復興計画策定を急いでではない .....	9
(2) ハコモノ整備と産業振興による復興には慎重でなければならない .....	9
(3) 産業振興では、将来性を見極めと民間企業の活用が肝要 .....	10
(4) 大きな被害を受けた地域では、当面の生活支援と復旧・復興は分けて考えるべき .....	10

## 1. はじめに

東日本大震災の復興については、実に様々な主張がなされている。まさに「百家争鳴」である。しかし、それらの復興計画のほとんどは具体性に乏しい。「災害に強い街づくり」「コンパクトシティ」「環境に配慮した街づくり」を主張する識者や団体は少なくないものの、これらのアイデアは街づくりの一側面を表したものでしかないからだ。例えば、災害に強い「だけ」では、街は成り立たない。人が住んで、働いて、消費する街として、多面的な都市の機能に具体的に目配りしたランドデザインが必要である。

しかも、そうしたランドデザインがないまま、財源に関する議論がにぎやかに行われている。そこでの暗黙の前提が、10～20兆円という費用総額である。これは阪神・淡路大震災の復旧・復興費用16.3兆円を念頭においたものである。被害総額をみれば、過去最大が東日本大震災(政府試算16～25兆円)で、ついで阪神・淡路大震災(政府試算10兆円)であるからだ。

しかし、東日本大震災の復旧・復興に関し、被害の規模を目安に、阪神・淡路大震災をモデルとしていいのだろうか。東日本大震災の被災地の特徴が阪神・淡路大震災の主な被災地であった大都市部とは明らかに違うことをよく知ったうえで、復興を考える必要がないだろうか。そこで本稿では東日本大震災とは津波という共通点をもつ北海道南西沖地震も加えて、東日本大震災からの復興を考える前提として、最初に3つの被災地の人口や産業の状況などを比較し、次に阪神・淡路大震災と北海道南西沖地震の復興の経験から東日本大震災の復興のあり方を考察する。

## 2. 3つの被災地の人口・産業の特徴

まず、東日本大震災を阪神・淡路大震災および北海道南西沖地震の主たる被災地と比べることで、復興にあたって前提とすべき事項を確認しよう。

### (1) 人口が増加している大都市部と人口の減少が進む地域

#### a. 阪神・淡路大震災：大都市部の一部が被災した

1995年1月に発生した阪神・淡路大震災の主な被害は、大都市部である神戸市、西宮市、芦屋市に集中していた。これら3市計の被災前(1990年)の人口密度は2970人/平方キロメートルと、日本有数の人口集中地域であった。また被災前の1985～90年にかけて3市の人口は3.8%増加していた。

この震災は直下型地震であり、被害の多くは建造物の破壊とそれに伴う人的被害となっている。関西圏では長らく大きな地震がなかったこともあって、地震の備えに対する住民の関心があまり高くなく、それゆえ耐震対応が十分でない木造住宅、ビル、公共交通などに被害が集中していた。同じ地域にあっても「隣の家は全壊したにも関わらず自分の家は無事だった」という事例も多く、神戸市、西宮市、芦屋市の全域が被災したわけではない。実際、3市の避難所にいた避難民数は最大で約30万人であったが、それは3市の人口のわずか1割程度であった。つまり、阪神・淡路大震災では、成長を続けていた大都市の一部が被災したといえる。

#### b. 北海道南西沖地震：人口減少が進む奥尻町の多くが被災した

1993年7月に発生した北海道南西沖地震は、北海道の離島である奥尻島に大きな被害を与えた。奥尻島唯一の自治体「奥尻町」では、被災前の1990年の人口密度が32人/平方キロメートルであった。また被災前の1985～1990年にかけて、奥尻町の人口は▲10%と大幅な減少を示していた。このように奥尻町は過疎化の進んだ地域だったといえる。

奥尻町の被害の多くは津波によってもたらされた。東日本大震災でも明らかのように、津波は町の多くを破壊してしまう。奥尻町は中部の奥尻地区と南部の青苗地区に大きく分けることができるが、そのうち青苗地区のほぼ全域が津波により被災地となった。当時、街が壊滅するほどの津波の被害は衝撃的なものであり、北海道南西沖地震の前と後では日本人の津波に対する考えが激変したとされるほどだ。奥尻町では避難所への避難民は最大で約2000人であったが、これは当時の奥尻町の人口約4700人に対し約4割にも上る。つまり、北海道南西沖地震では、過疎化が進む街の多くが被災したといえる。

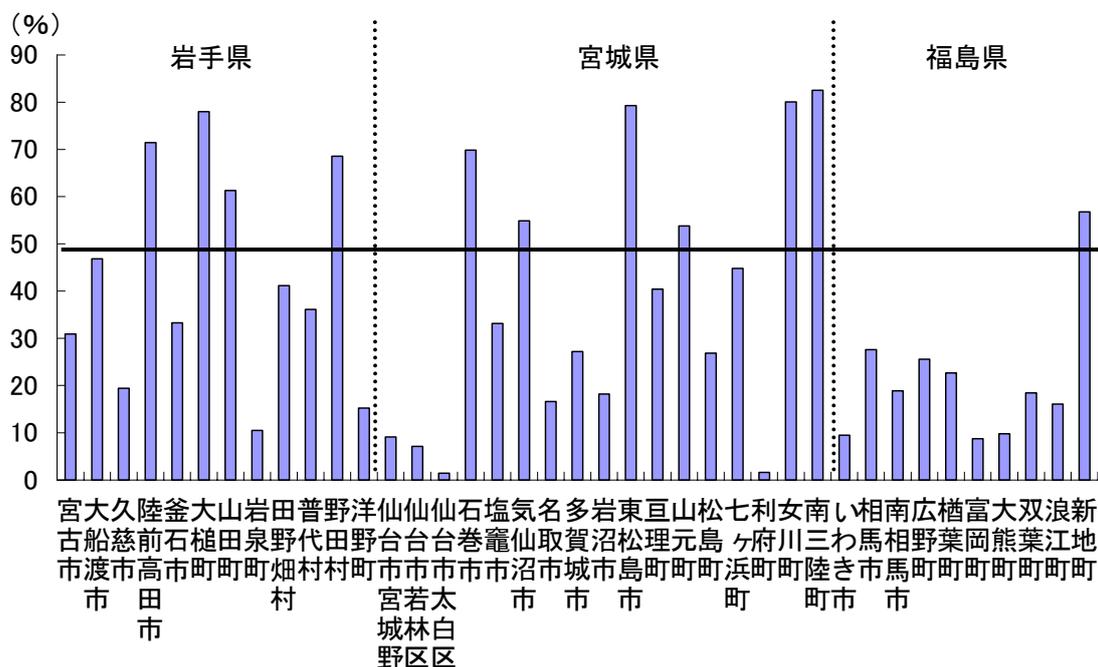
### c. 東日本大震災の被災地：奥尻町に似た特徴を持っている

本年3月に発生した東日本大震災は、岩手県、宮城県、福島県を中心に、主に津波により大きな被害がもたらされた。この3県の人口密度は157人/平方キロメートルと比較的低い。また、これら3県は被災前の2005～2010年にかけて▲2.2%の人口減少を記録していた。

これら3県の津波被災地に住む人口は約52万人で、3県の人口の合計の約1割である。この割合はそれほど多くないように見える。ところが市町村単位でみると様相は一変する。地域のかなりの部分が津波被災地となっている自治体が少なくないからだ(図表1)。例えば、津波被災地に住む人口割合が50%を超える自治体は11にのぼる。最高は宮城県南三陸町で、80%を超える。さらに、それらの津波被災地に住む人口は11市町村合計で約27万人となるが、これは岩手県、宮城県、福島県の津波被災地に住む人口合計の約半数に相当する。

なお、原発事故でも自治体全域で避難指示が設定されているところが多いので、この点で被災者にとって地域全体が被災している状態といえよう。つまり、東日本大震災の被災地は人口密度が低く、かつ人口減少に苦しんでいるなかで、その地域の住民の多くが被災した。この点から見ると、東日本大震災の被災地は北海道南西沖地震の奥尻町と共通点が多い。

図表1：津波被災人口の割合 (%)



(資料)総務省「東日本太平洋岸地域のデータ及び被災関係データ」(2011年5月26日更新)

## (2) 構造的問題を抱えている産業の存在

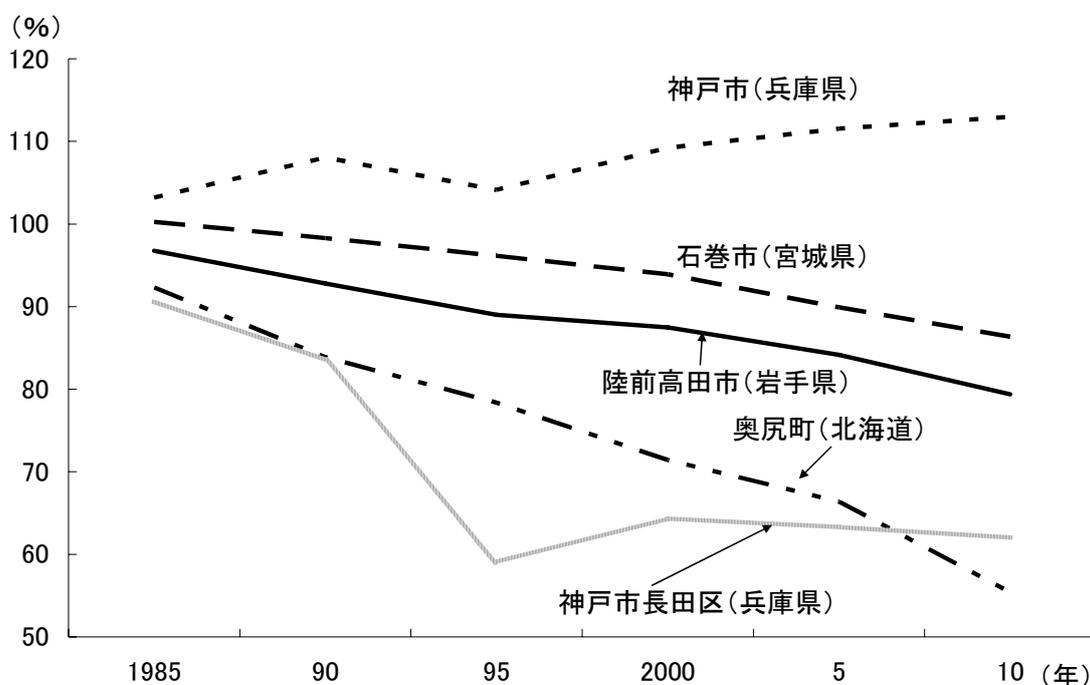
阪神・淡路大震災の主な被災地である神戸市、西宮市、芦屋市は対人サービスを中心に第三次産業に従事する者の割合が70%を超えていた。そのため、インフラ整備が進むにつれて、住民が徐々に戻ってくるとともに、第三次産業を中心に産業も復興していくことが容易に予想された。

ただし、神戸市長田区のように被災前から人口減少が進んでいた地域では、地場産業のケミカルシューズ(合成皮革を用いた靴)産業における海外との競争が激化していたり、近隣地区に消費が流出して中心市街地の商店街が衰退するなど、構造的な問題を抱えていた。

一方、北海道南西沖地震前の1990年の奥尻町の、就業者に占める産業別従業者割合をみると、成長性に問題を抱えていた漁業が19%、建設業が16%と高かった。被災前から人口減少が進んでいたのは、若者を中心に仕事を求めて人口が流出していたためであり、奥尻町経済は魅力ある職場が少ないという構造的問題を抱えていたといえる。

翻って東日本大震災の被災地を見ると、一部に成長を期待できる分野の産業があるものの、後継者不足で高齢化が進むという構造的な問題を抱える農業、漁業従事者が多い。主な被災地のうち、岩手県陸前高田市と宮城県石巻市をみると、人口は80年代以降減少傾向にあり(図表2)、また就業者に占める第一次産業従事者の割合はそれぞれ16%、10%と高く、これらの市は過疎化の進んでいる奥尻町に近い特徴を持っている。

図表2：主な被災地の人口の推移



(注) 1980年の人口を100としたもの。現在の行政区域を過去にさかのぼって採用している。

(資料) 総務省「国勢調査報告」各年版、総務省「平成22年国勢調査 人口及び世帯数(速報)」

### 3. 過去の被災地の復興計画の特徴

次に、阪神・淡路大震災と北海道南西沖地震の復興計画とその後の経過を振り返ってみたい。

#### (1) 阪神・淡路大震災：ハコモノ整備と産業振興に問題あり

阪神・淡路大震災では震災からわずか2週間足らずで少数の識者と兵庫県被災市町長が参加する「都市再生戦略策定懇話会」が設置され、3月末には早くも戦略的復興ビジョンを作成し、7月に兵庫県がこれをベースに「阪神・淡路震災復興計画」を策定した。国の予算編成に間に合わせることを前提に、復興計画が策定されたと思われる。

阪神・淡路大震災の復旧・復興費用は16.3兆円であった。主な被災地である兵庫県の震災前の人口(1990年)は541万人で、単純に復旧・復興費用を兵庫県の人口で割ると、一人当たり約300万円となる。主な使途として、市街地整備・街づくり・都市インフラ整備などに約9兆8300億円、産業復興(地場産業や新規産業創出分野として医療・ヘルスケアなど)に約2兆9500億円、保健・医療・福祉や公共住宅整備に約2兆8500億円をあげることができる。

また義援金は過去最高の約1800億円に上ったが、被災者が多かったため、被災者一人当たりの受け取り額は微々たるものであった。具体的には義援金から、所得制限付きで被災世帯に10～30万円の住宅関連費用が支払われたに過ぎない。これでは被災者への直接支払いがあまりにも少ないとされたため、兵庫県などが公債を発行して約9000億円の復興基金を立ち上げ、それを利用して被災者へ生活費や住宅費の一部が給付ではなく、無利子で貸与された。

阪神・淡路大震災では、メディアでよく取り上げられていた被災のイメージと異なり、実際には、損傷を免れた家屋が多かったなど、街の多くが被災していなかったことと、経済力のある住民や企業が少なくなかったことから、公共交通機関や上下水道などインフラの復旧により多くの地域が復旧していった。一方、復興事業におけるいわゆるハコモノ整備や産業振興について、効果が疑わしい事業が少なくない。

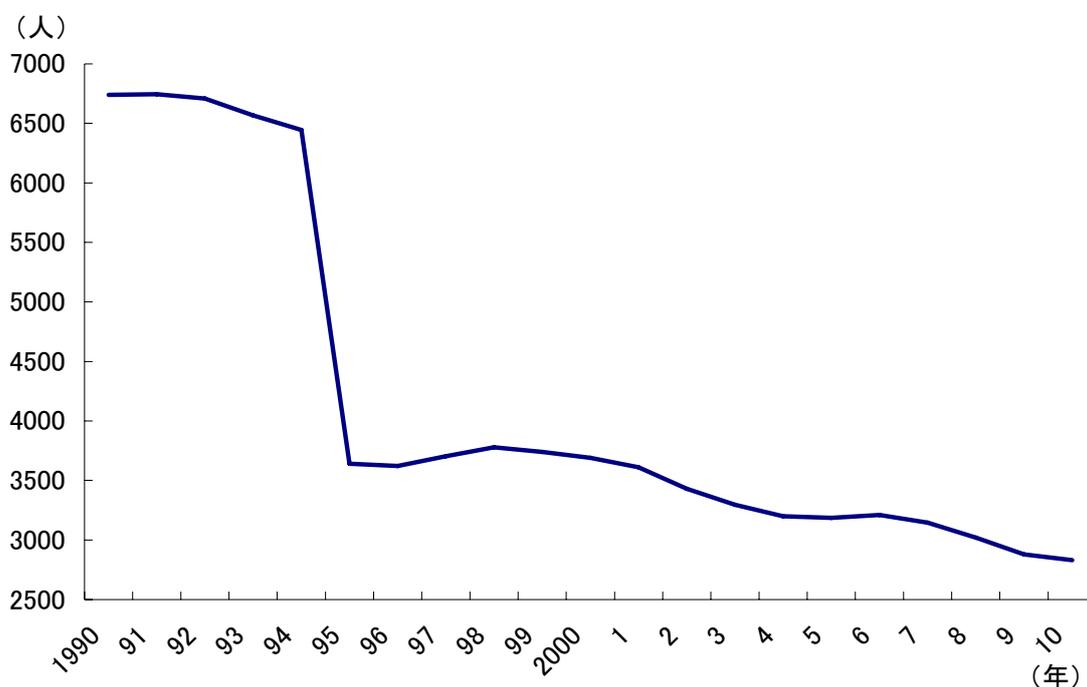
特に大規模火災に見舞われ、メディアの取材が集中した神戸市長田区の再開発事業は、復興のシンボルとされ、当時は全国最大規模とされる多額の復興資金が投じられることになった。実際に駅前高層ビルや商店街の区画整理事業などには、六本木ヒルズの開発費(土地代含む)に相当する2710億円の事業費が費やされている。この事業はいまなお継続しているものの、空きスペースがやや目立ち、賑わっているようには見えない。商業スペースは半分が売れ残っており、賃貸での入居も思うように進んでいない<sup>1</sup>。現在、建設計画の約40棟のビルのうち約30棟が完成しているが、このような状況下にも関わらず、残りのビルの建設予定に変更はない。

---

<sup>1</sup> 神戸新聞 2011年1月9日 <http://www.kobe-np.co.jp/news/shakai/0003725867.shtml>

また神戸市長田区はケミカルシューズの街として知られている。神戸市長田区の被災前(1990年)の製造業従事者割合は27%と、神戸市の区の中で一番多い。そのため、神戸市長田区復興のためには地場産業であるケミカルシューズ産業復興が欠かせないとされ、様々な支援が行われた。特に多数の工場が一度に入居できる共同工場<sup>2</sup>が特徴的で、なおかつ住宅と同じように、まずは「仮設工場」、ついで「復興支援工場」の順に手厚く整備された。しかしケミカルシューズ産業は発展途上国との競争で劣勢に立っていることもあって、復興を遂げたとは言いがたい(図表3)。

図表3：ケミカルシューズ産業従事者数の推移



(注)各年12月末の数字で、日本ケミカルシューズ工業組合に属する企業が対象。なお、加盟企業の所在地は長田区だけではないが、長田区が多くを占めている。

(資料)日本ケミカルシューズ工業組合「ケミカルシューズ業界の概況」、日本ケミカルシューズ工業組合「種別生産出荷動向」各年版

このように、阪神・淡路大震災の被災地の多くは都市部であり、復旧が復興につながったものの、神戸市長田区のように、被災前から主な地場産業が成長性に乏しかったり、近隣地区へ消費が流出し、商店街が活気を失ったことなどの問題を抱えていた地域では、ハコモノ整備や産業復興は、巨額の費用が投じられながらも、期待通りの効果が得られていない。神戸

<sup>2</sup> ケミカルシューズ産業だけが対象ではないが、入居企業ではケミカルシューズ産業の企業が多くを占めた。

市長田区の人口は震災後、一時的に若干増加したものの、その後は再び減少しており、神戸市全体のようにV字回復とはいかなかった。また2010年の神戸市長田区の人口は、1980年の7割であり、過疎化が進む奥尻町に近い低水準にとどまっている(前出図表2)。

短期間で策定されたハコモノ整備事業では、使われ方をはじめとする「ソフト」について十分な検討がなされたとはいいがたい。産業振興はそもそも短期的な視野に立って立案すべきものではない。一方、事実上、計画策定に参加できなかった住民の不満は根強い。大都市部の震災ではインフラ復旧は急ぐべきであるが、街の将来を左右する復興計画の策定はそうではない。ある程度時間をかけて、様々な利害関係者が参加して、街の将来像についてあらゆる観点から様々なアイデアを議論したうえで、復興計画を策定するべきであった。

## (2) 北海道南西沖地震：地域の課題を直視せず、巨額の公的資金に安易に頼ったツケ

奥尻町の復興計画策定過程をみると、7月の震災のわずか一ヶ月後に、北海道庁内に「北海道南西沖地震災害復興対策推進委員会」が設置された。9月に早くも北海道庁が奥尻町に復興計画素案を提示し、最終的に12月に北海道が復興計画案を策定し、奥尻町が承認した。

北海道南西沖地震では主な被災地である奥尻町(奥尻島唯一の自治体)に対しての財政規模(約40~50億円)の数十倍に上る約860億円の復旧・復興資金が投じられた。奥尻町の当時の人口は約4700人なので、一人あたり約2000万円にも上る巨額の復旧・復興資金が投じられた計算だ。主な使途として、防潮堤整備350億円、「望海橋」整備(津波の一時避難を目的として設けられたもので、海岸一帯を底上げしたような構造物になっている)26億円、漁村の再興のための漁業集落環境整備事業24億円、津波で被災した住宅地を公園とし、代わりに高台に宅地を造成する事業7億円、被災の記念碑となる「奥尻島津波館」整備11億円などをあげることができる。

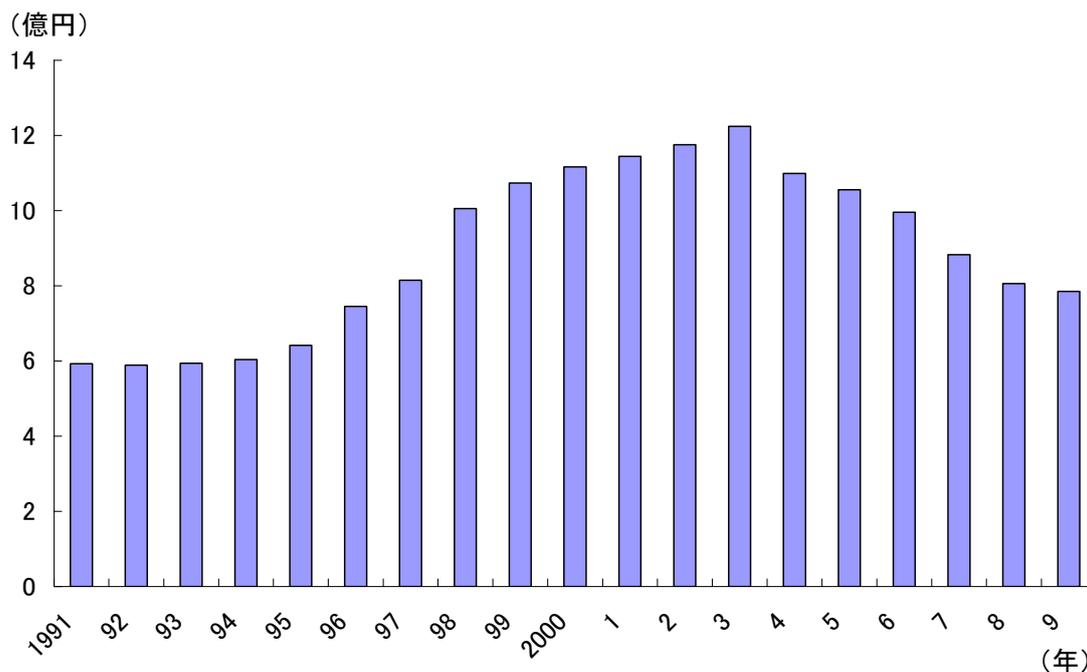
また特徴的なのは約190億円にのぼる巨額の義援金である。これを基に住宅取得費用の一部として一世帯あたり700万円が給付された。わずかな給付と貸与しか得られなかった阪神・淡路大震災の被災者に比べ、奥尻町の被災者は格段に恵まれていたといえる。

しかし、このような手厚い復興資金にも関わらず、奥尻町の人口は減り続けている。2005~2010年にかけては、▲17%という日本有数の人口減少率を記録している。特に主要産業であった漁業は復興の鍵とされ、前述の「望海橋」整備、漁村の再興のための漁業集落環境整備事業などが行われながら、被災前の1990年には418人だった従事者が2005年の196人へとほぼ半減している。

また巨額の公的資金が投じられた社会資本整備は、奥尻町の負担となる巨額の公債費、管理費、維持補修費も生んでおり、奥尻町に残っている住民の負担は決して軽くない。例えば、奥尻町の公債費は復興事業費の返済が本格化した90年代半ばから大きく増えている(次頁、図表4)。奥尻町は長年、自治体の「稼ぎ」である地方税の数倍の公債費を払いなが

らも、地方債残高をみると、震災前の1992年度は約40億円であったのに対し、2009年度は約60億円強と逆に増えている。また維持補修費の支払いはこれからが「本番」である。人口が大幅に減少する中での、このような財政状況の悪化は、奥尻町を非常に厳しい状況に追い込んでいる。

図表4：奥尻町の公債費の推移



(資料)奥尻町「奥尻町における財政の推移表」2009年

これは、被災地である奥尻町が復興計画策定の当事者能力を持たず、事実上、北海道庁に「丸投げ」した結果ではなかろうか。被災前からその人口が減少している奥尻町は、成長性のある産業が少ないため、若者が流出するという、構造的な課題を抱えていたうえ、当事者が主体的に関わらないまま復興計画が短期間で策定されたのでは、巨額の復旧・復興資金の効果はそもそもあまり期待できなかったように思われる。

奥尻町は2006年策定の「奥尻町行財政改革実行プラン」において、以下のように、これまでの行財政運営の誤りを率直に認めている。「経済の長期低迷による税収の落ち込みや国の景気対策に呼応した多額の地方債の発行によるその後の公債費増加などにより、全国的に地方財政の悪化が進む中で、本町も深刻な財政危機に直面し準用財政再建団体<sup>3</sup>に転落しかねない状況となりました。このことは、バブル経済後の財政運営において、行政のスリ

<sup>3</sup> 赤字額が一定水準を超えた破綻状態にある地方自治体のことで、総務大臣が指定する。財政再建団体とも呼ばれる。

ム化の視点が欠けていたことや住民ニーズを広く受け入れたことにより財政の肥大化を抑制できなかったこと、更には平成5年の北海道南西沖地震災害による関連事業により多額の地方債を発行してきたことが原因です。」(「注3」はみずほ総合研究所による)奥尻町が、バブル期の放漫な地域経営の延長線上に、巨額の公的資金を用いた復興手法を安易に受け入れた様子がうかがえる。

#### 4. 過去の震災の復興から得られる教訓

阪神・淡路大震災と北海道南西沖地震の復興過程を振り返って得られる教訓として、以下の4点があげられよう。

##### (1) 復興計画策定を急いでではない

2つの震災の復興の成否の判断材料の一つは人口動向であろう。阪神・淡路大震災の主要被災地である神戸市、西宮市、芦屋市では人口がV字回復しているのに対し、奥尻町は2005～2010年にかけて日本有数の高い人口減少率を記録するなど、過疎化に苦しんでいる(前出図表2)。ただし、阪神・淡路大震災の被災地の中でも、神戸市長田区などでは、人口減少が続いている。こうした人口推移をみると、成長性に欠ける産業従事者が多いなどの、構造的な問題を抱えた地域の復興が容易ではないのは明らかだ。

2つの震災の復興計画は国の予算編成に合わせるために、極めて短期間に策定されているが、短期間でできる計画で街が活性化できるのなら、なぜこれまでの街づくりで採用されなかったのだろうか。これまで街の活性化が難しかったという事実を忘れて巨額の資金を使えば復興できるというのは間違いである。

今回の東日本大震災は阪神・淡路大震災よりも二ヶ月遅い3月に発生した。それにも関わらず、来年度の国の予算編成に間に合わせるかのごとく、阪神・淡路大震災時と同じ夏前に復興計画を決めようとしている。このような復興計画は失敗する可能性が高い。

##### (2) ハコモノ整備と産業振興による復興には慎重でなければならない

北海道南西沖地震の被災地である奥尻町は、成長性に欠ける産業の従事者が多いため被災前から人口の流出が続くなど、解決が容易でない構造的な課題を抱えていた。そうした状況の中で当事者が主体的に関わらず復興計画が短期間で策定されたのでは、巨額の復旧・復興資金の効果があまり出なかったのも無理はない。また阪神・淡路大震災の被災地の中でも、競争力に問題のある地場産業や中心市街地の商業を抱えていた神戸市長田区は、巨額の復興資金を投じて復興を果たしたとはいえない。

中心市街地活性化や衰退産業の活性化など解決が容易でない課題に、多額の財政支出によるハコモノ整備があまり有効でないのは、神戸市長田区の再開発事業のような震災復興だけでなく、地域活性化一般においても明らかである。例えば、シャッター通りになった中心市街地を活性化しようと、全国各地で中心市街地に大型施設建設が行われたが、成功

といえるものがほとんどないのが実情である。ましてハコモノには長年にわたって維持補修費・管理費もかかり、特に人口減少が進展している地域ではその費用負担が重い。

### **(3) 産業振興では、将来性を見極めと民間企業の活用が肝要**

過去の震災では被災者の生活支援と絡めて、速やかな復旧・復興を叫ぶ声が大きく、国の予算がつくよう、速やかに復旧・復興計画が策定された。しかし、東日本大震災の被災地には奥尻町と同じく、成長性に欠ける第一次産業従事者が多く、そのため被災前から人口減少が進むなど、構造的な課題を抱えている地域が少なくない。それらの地域では、残念ながら、たとえ巨額の資金が投じられようとも、簡単に復興することはありえまい。せっかくの巨額の公的資金は有効に活用されず、結果的に被災者の生活支援にもつながりにくい。

特に問題を抱えた産業は、公的資金を含む様々な支援を受けても被災前の姿を維持することさえ難しい。これらの産業では企業等の担い手の動向を考慮して将来性を見極めて支援すべきである。やる気のある若手がいるならば、公的資金を投入してでも、数年をかけて育て上げる必要もあろう。例えば、そのような若手には、被災前に従事していた仕事以外であっても、関連産業などにインターンシップで派遣すれば、視野を広げ、従来の仕事に様々なヒントを見出すかもしれない。さらには、一般的に地域活性化では「よそもの」の視点が重要視される。域外から様々な力を得ることで、地域が活性化される可能性が大きいからだ。被災地では、地域外から「ヒト・モノ・カネ」を導入し、特に企業から広くアイデアを募り、新たな地域に生まれ変わるほどの覚悟も必要であろう。

### **(4) 大きな被害を受けた地域では、当面の生活支援と復旧・復興は分けて考えるべき**

東日本大震災では、被災前から街の多くが衰退しつつあることを鑑み、巨額の公的資金による「一足飛びの復興」を夢見るのではなく、「身の丈にあった地域経営」を第一に考えるべきであろう。国の大きな支援が得られるこの機会に過去の悲願をかなえようと、高速道路整備などで追加的にインフラを拡充したり、ハコモノを整備して地場産業を振興したりすることはむしろ避けるべきではないか。衰退しつつある地域の課題を直視し、これまでのやり方に固執せず、民間企業からもアイデアをもらいながら、地域の将来のあり方について時間をかけて議論することが被災地に求められよう。たとえその間の被災地の住民の生活支援や、住民への啓蒙活動を支援する外部組織の活動に公的資金が投じられるとしても、被災地にとっては短期間で復興計画を立てるより実効性の高い計画が得られるはずだ。また復興が難しいとなれば、人口減少が今後も続くことを前提に、最小限の復旧にとどめ、公的部門のスリム化を徹底的に図るなど、縮小均衡型の街づくりを選択肢に加えるべきであろう。

最後に、被災者の「生活支援」はどうあるべきか。生活支援にあたっては東日本大震災の被災地を被災の状況別に分類する必要がある。まず東日本大震災の被災地のうち、被災

した地域が街の一部にとどまるなど、被災の程度が軽い地域では、「復旧」することで被災者の生活支援を進めるべきであろう。当面は公的支援を含め、インフラの復旧、被災者の住宅確保、被災企業の事業所再建を急ぐべきである。ただし、職を失った者が関わる産業の復旧に多額の公的資金を投入するか否かについては、産業ごとに将来性を見極める必要がある。将来性に問題があるとなれば、産業の復旧ではなく、被災者に公的に生活資金を給付することも有力な選択肢となろう。

次に、震災の影響で地盤が沈下し浸水の危険が高まった地域では、そのままでは復旧も復興も難しい。当面の対策として土嚢を積むなどの簡易的な堤防整備は必要であるが、そのような地域全てで、巨大な堤防を整備したり、地域の地盤を数メートル持ち上げる巨大構造物を整備するなど、巨額の公共事業で対応することは、人口減少が進む地域においては急ぐべきではないだろう。住民の高台への移住はもちろん、そのような適地が地域内に無い場合は戸建てでなく高層ビルへの移住や、他地域への移住も含めて、街のあり方について時間をかけて考えるべきであろう。インフラ整備や産業振興は復旧も復興も急ぐべきではない一方、議論を進めている間は公的資金給付による被災者の生活支援は急ぐべきであろう。特に、このような地盤沈下の影響が大きい地域では仮設住宅建設もままならないところが少なくないと思われるので、仮設住宅建設よりも他地域での生活のための公的資金給付が適しているように思われる。

さらに地域内のかなり広い面積が津波で壊滅的なダメージを受けた地域でも、地盤沈下の影響が少なかった地域がそれなりに残っているなら、様々な復興の可能性がある。ただし、そのような地域では復旧はほとんど進んでおらず、被災者の多くが地域を離れてバラバラに生活し始めている現状を考えると、被災前に戻す復旧は難しいと思われる。既存の住民が地域に戻って住み続けるのかどうかも含めて、街のあり方をじっくり検討すべきであろう。その間は、公的資金給付による被災者の生活支援は急ぐべきであろう。また民間企業の様々なアイデアが生きるのも、このような地域であるので、これまで考えられなかったような大胆な規制緩和なども含め、多様な選択肢が検討されるべきである。他地域への移住希望者が少なくないなら、不動産の買い上げなどを通じて被災者に生活資金を提供して他地域での生活を支援する一方、土地の権利関係を公的に整理することも考えられよう。このような被災地では、全域を復旧するのではなく、復興に向けて条件のよい地域を選別し、その地域に集中して復興の努力を傾けるのも一考であろう。



(被災後の宮城県石巻市の様子<筆者が2011年5月下旬に撮影>。左:地盤沈下の影響を最も多く受けている地域で、毎日のように浸水が続き、復旧もままならない。

右:石巻市には急峻な高台が少なくない。宅地用に開発するのは容易ではなく、被災者の多くが高台に移住するのは難しいように見える。)



(被災後の宮城県名取市ゆりあげ港とその周辺の様子<筆者が2011年5月下旬に撮影>。左:ゆりあげ港は朝市で有名な観光地であるが、周辺は海に近い風光明媚な地域として戸建て中心に街区も広がっていた。今回の震災ではほぼ全域が壊滅的な被害を受けた。

右:宮城県名取市閉上港は大きな被害を受けた港の一つ。被災地の港の多くはかなりの被害を受けており、船はあまり残っておらず、施設も大きなダメージを受けている。復興するには巨額の費用がかかるのは間違いなく、全ての港を復興させるのは現実的ではなからう。)