

復興政策とまちづくりの課題

Reconstruction Policy and Problems for Creating New Town

井上博夫

岩手大学

1. はじめに

震災から 6 年後の 2017 年度、かさ上げ工事が行われてきた中心市街地によろやく建物が建ち始める。まちづくりが目に見える形で動き出す今、陸前高田が直面する状況とこれまでの復興政策を概観し、今後の課題と支援の方向について考察する。

2. 陸前高田市の人口と産業の状況

2015 年国勢調査人口の発表とともに、津波被災市町村における人口減少が報道等で大きく取りあげられている。陸前高田市の場合、2010 年の 23,300 人から 2015 年の 19,758 人へと 15.2%の減少である。しかし、この数値から「被災地では人口流出が止まらない」と表現されるなら、それは事実を正しく表していない。「流出が止まらない」というためには、(1)転出者数が転入者数を上回る状況が、(2)継続的に生じていなければならないからである。

図 1 を見てみよう。震災直後の 11 年度は、大幅な社会減と自然減が生じている。だが、13 年度以降は転入者数が転出者数を上回っており、数は多くないものの人口は流入に転じている（少子高齢化に伴う自然減は続いている）。

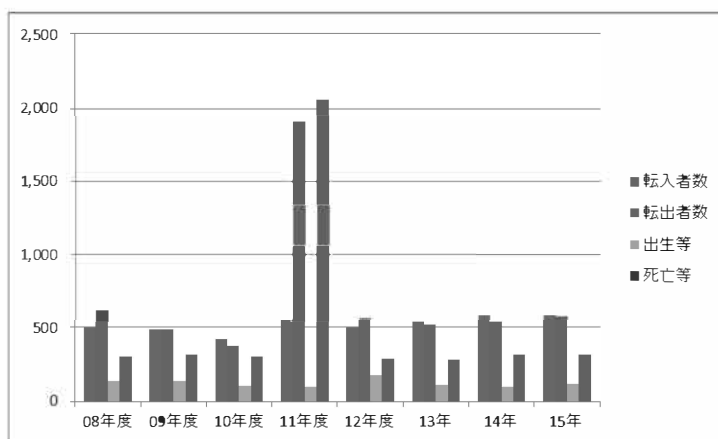


図 1 陸前高田市の人口異動（住民基本台帳人口，人）

（出所）総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査」各年より作成。

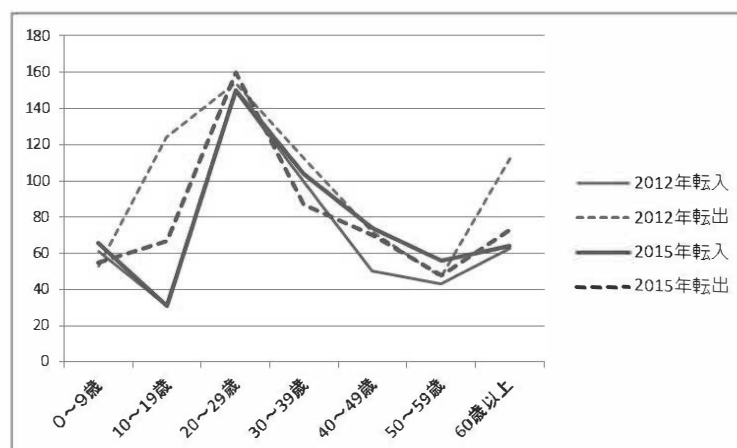


図 2 年齢別に見た転出者数と転入者数の推移（陸前高田市，人）

（出所）総務省「住民基本台帳人口移動報告」各年より作成。

図 2 は、陸前高田市の転入者数、転出者数を年齢別に見たものである。2012 年と 2014 年と比較すると、二つの変化が見て取れる。第 1 は、10～19 歳の若年層で転出の大幅な減少により流出超過数が減少したことである。第 2 は、30～59 歳のすべての年齢層で転入超過に転じ、勤労世代の流入が生じていることである。したがって、陸前高田市中では人口流出に歯止めがかかり、働き盛りの年齢層の流入が見られる。

では、そうした人々の暮らしの基盤となる仕事の状況はどうか。国の「事業所・企業統計調査」及び「経済センサス」によって中期的な推移を見ると、陸前高田市の事業所数は、1994～2004 年の 10 年間に 2.8%減少したが、2004～2014 年には 42.5%と大幅な減少を経験した。従業者数についても、同期間に 6.6%減から 21.0%減へと急減した。少し詳しく見てみよう。

震災直前の 2009 年、陸前高田市中で従業員数の多い民営事業所は上から、「卸売業・小売業」(22.7%)、「製造業」(19.9%)、「建設業」(12.8%)、「医療・福祉」(11.1%)、「宿泊業、飲食サービス業」(7.4%)で、これら上位 5 部門で、従業員数の 73.8% 事業所数の 62.0%を占めていた。だが、これら 5 部門の復興状況にはバラツキが生じている。

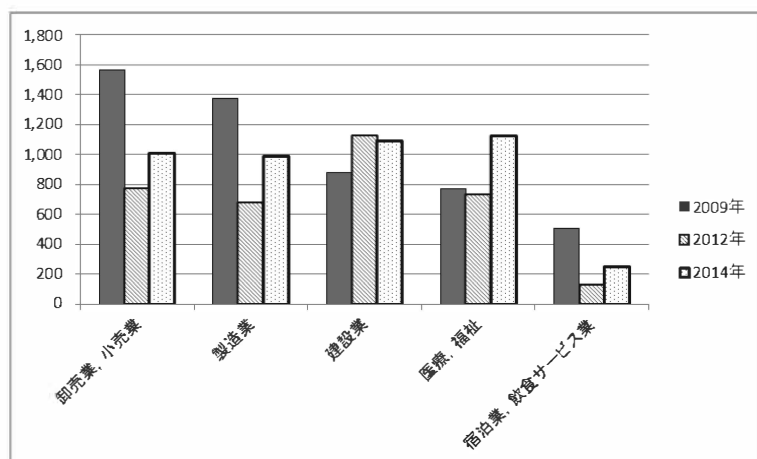


図 3 産業部門別従業者数の推移 (人) 2009 年時点の上位 5 部門 (出所) 総務省「事業所・企業統計調査」「経済センサス」各年より作成。

図 3 は、震災前後の従業者数の推移を見たものである。「建設業」と「医療・福祉」は早期の復旧を果たし、2014 年には両部門とも従業者数は震災前の水準を上回った。対して、「卸売業、小売業」、「製造業」「宿泊、飲食サービス業」は、2012 年に大きく落ち込んだあと 2014 年には回復を見せているが、まだ震災前の水準をかなり下回っている。なかでも「卸売業、小売業」及び「宿泊、飲食サービス業」の回復が遅いのは、これらが市街地の商店街を中心に営まれていたが、そこが大きな被害を受け、しかもかさ上げ工事に長期の時間を要したため、まだ中心市街地のまちづくりができていないことが影響していると思われる。

表 1 陸前高田市の民営事業所の売上 (収入) 額

産業大分類	2012 年			2014 年		
	売上 (百万円)	1 事業所当たり売上 (万円)	従業者 1 人当たり売上 (万円)	売上 (百万円)	1 事業所当たり売上 (万円)	従業者 1 人当たり売上 (万円)
農林漁業	87	2,186	208	864	9,602	697
製造業	5,336	14,421	983	15,619	31,876	2,077
卸売業、小売業	9,889	7,911	1,801	27,345	15,715	2,985
不動産業、物品賃貸業	457	1,633	953	2,801	11,204	4,829
学術研究、専門・技術サービス業	283	1,767	577	684	3,111	736
宿泊業、飲食サービス業	220	1,464	207	1,043	2,898	490
生活関連サービス業、娯楽業	108	204	103	301	442	223
医療、福祉	3,978	11,050	603	5,688	10,731	564

(出所) 総務省「経済センサス」各年より作成。

しかし、事業再生に向けた光も見られる。それは、2012～2014 年の間に、新設事業所が「卸売業、小売業」で 79、「宿泊業、飲食サービス業」で 30 あり、そこでそれぞれ 478 人、180 人が従業者として働いていることである。また、表 1 は、産業部門別の売上げ (収入) 金額の推移である。売上額、一事業所当たり売上額、従業者一人当たり売上額のいずれも、2014 年は大幅な増加が見られる。回復の遅れが心配される「卸売業、小売業」「宿泊業、飲食サービス業」においても、一事業所当たり売上額が約 2 倍に伸びているのは注目される。

こうしたなかで、2017 年度中には、ようやく中心市街地の商業施設がオープンを迎え、その成り行きが注目される場所である。

3. まちづくりと事業再建をめぐる復興政策

従来、自然災害による事業被害については、自己責任原則が取られてきた。資本主義市場経済のもとでは、私人

の財産に対する損害の補てんや、財産の形成に税金を充ててはならないという考え方を取ってきたからだ。今回もその考え方自体は変更していないが、事業再建のための財政支援という点では、いくつかの新たな政策が採用された。そのうち主要なものは、①仮設商店街・仮設事業所、②グループ補助金、③津波被災地域立地補助金である。

①仮設商店街は、あくまでも本設までの仮設で期間も限られているとはいえ、本格的な再建までの事業継続を支援する役割を果たしてきた。②グループ補助金は、個人や個別企業の資産形成に充てないという原則のため、補助金による支援には「経済的外部性」が要件とされたが、徐々にその適用が拡大され、災害で自前の店舗・設備を失った事業者が事業所を再建するための大きな助けとなった。③津波立地補助金は、「まちなか再生計画」にもとづく中心市街地再生を支援することを目指したもので、グループ補助金が「被災した」事業者に「被災した資産額に応じて」個別的に再建支援するのは異なり、中心市街地の面的な再生支援を目的としているのが特徴である。これにより、具体的には、テナント型の商業施設を建設して事業者がテナントとして入居する道を広げた。

事業再建のための財政的支援措置は、それぞれ補助のための要件や金額的制約など改善すべき点も多いが、被災から事業継続、本格再建に至る各プロセスにおいて、それなりの役割を果たしてきたと言えよう。

4. 今後の取り組み予定

上に述べたようなプロセスを経て、2017年度は、陸前高田市の中心市街地がようやく目に見える形で姿を現してくる。その間には、事業者、行政、支援者等の方々の様々な苦労や取り組みが積み重ねられてきたと思われる。その成果として、持続可能なまちが形成されることを願って、次のような取り組みをしていきたい。

- ① 被災前～被災～再建への取り組みを聞き取り、文字と映像で記録する。
- ② ①の情報をグローバルキャンパスのホームページや冊子等で発信する。
- ③ こうした活動を通じて、交流を広げ持続可能なまちづくりに役立てていただく。

参考文献

井上博夫「東日本大震災から5年—住民からみた岩手県の復興—」、『住民と自治』、636号、pp. 29-33, 2016.

井上博夫「復興財政を検証する」、『都市問題』、第17巻第3号、pp. 52-60, 2016.

井上博夫「商業とまちの再生—仮設商店街から本設に向けた課題」、『環境と公害』、第45巻第2号、pp. 32-37, 2016.

松山・藤枝・西田(2015)『気仙学』、立教大学出版会。

著者紹介

井上博夫：岩手大学名誉教授，岩手大学 CCC推進室客員教授，専門は財政学、地方財政論。

