

震災前から震災後を考える： 石巻を歩いて考えたこと

一橋大学大学院経済学研究科 齊藤 誠

私たちが向き合わなければならないこと

- ▶ ダウンサイジングの著しい地域が被災したこと
- ▶ 日本経済自体がダウンサイジングに直面していること
- ▶ ダウンサイジングのプロセスにあった地域における“復興”とは？
 - ▶ 震災はダウンサイジングのプロセスを加速させる側面があるので、“復興”によってダウンサイジングを食い止めることは到底できない
 - ▶ 現在の身の丈にあった“復興” ダウンサイジングにおける創造的な“復興”

やるべきこと、避けるべきこと

- ▶ 復興に向けてやるべきこと
 - ▶ 身の丈にあった復興、創造的なダウンサイジングに向けての合意形成
- ▶ 復興において是が非でも避けるべきこと
 - ▶ 合意形成を脇において巨額のマネーによってダウンサイジングを無理矢理に食い止めようとする事
 - ▶ あらゆることについて、「震災前から」を「震災だから」にすり替えてしまうこと

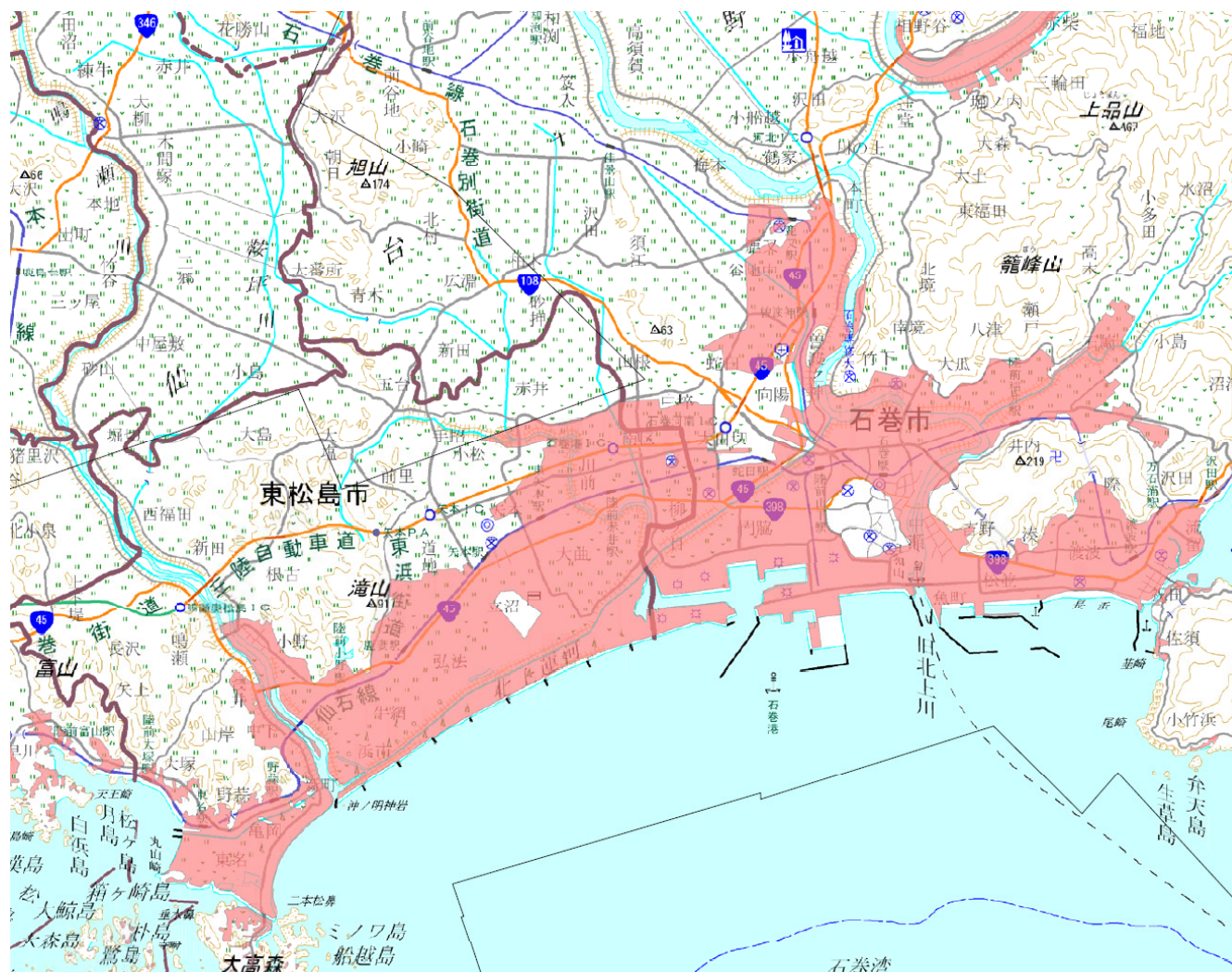
「これまで」から「これから」を考える視点

- ▶ 歴史的な視点：関東大震災後の経済政策の失敗
 - ▶ 震災後の経済政策が、震災前の構造問題を引き受けた
 - ▶ 採算が取れない事業に湯水のごとくの資金を投じて、焦げ付いてしまった
- ▶ 地域に根差した視点 ← 今日のプレゼンテーション
 - ▶ 広域石巻の「これまで」から「これから」を考えてみる

石巻の街を歩き回って考えたこと（2011年3月 13日から14日）



旧石巻の浸水状況

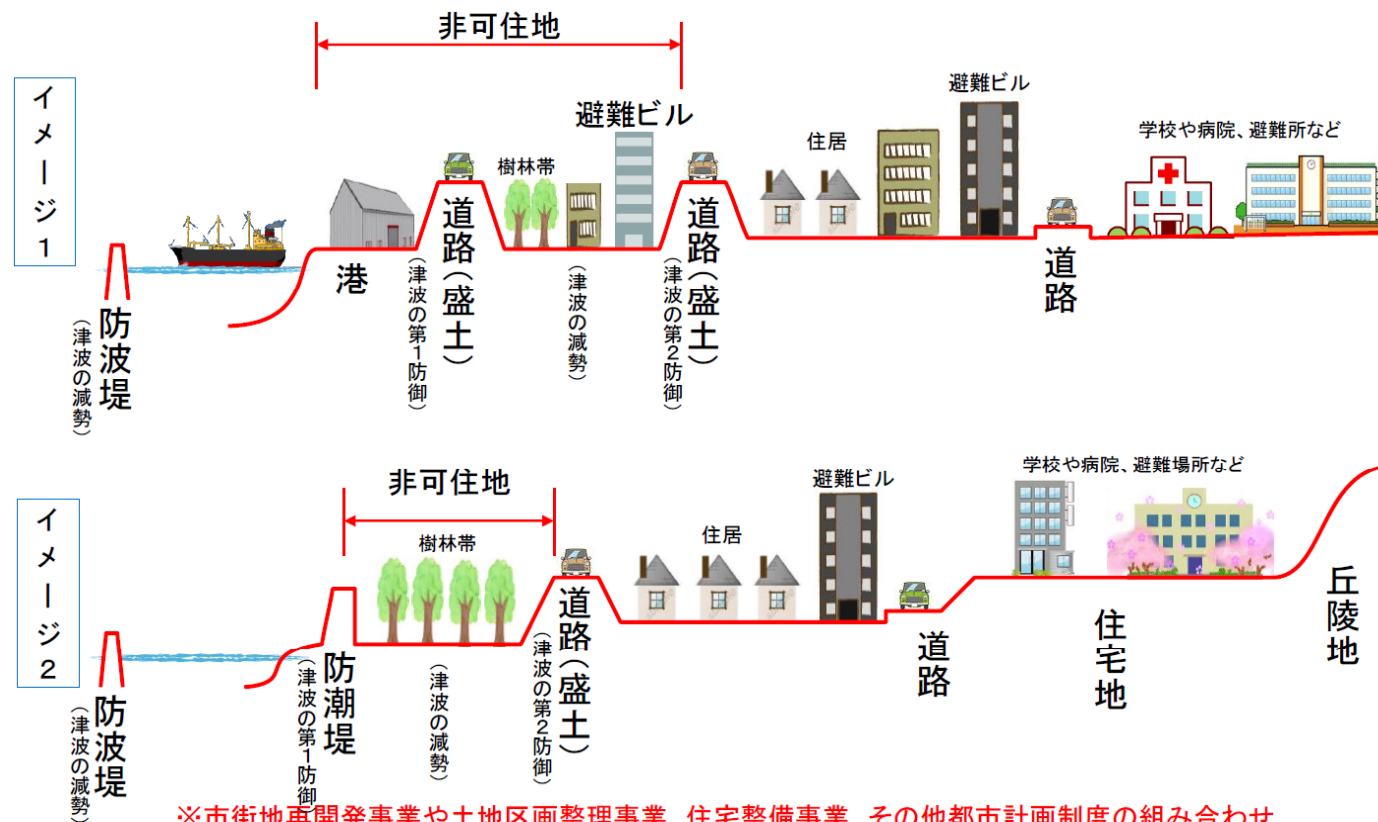


『石巻の都市基盤復興に向けて』にみられる復興の薔薇色のイメージ（その1）

高台の無い市街地の復興イメージ

災害に強い街づくり

二重の防御(堤または道路)で津波を防御し、住居そして学校や病院を守る



※市街地再開発事業や土地区画整理事業、住宅整備事業、その他都市計画制度の組み合わせにより、まちづくりを進める

- 4 -

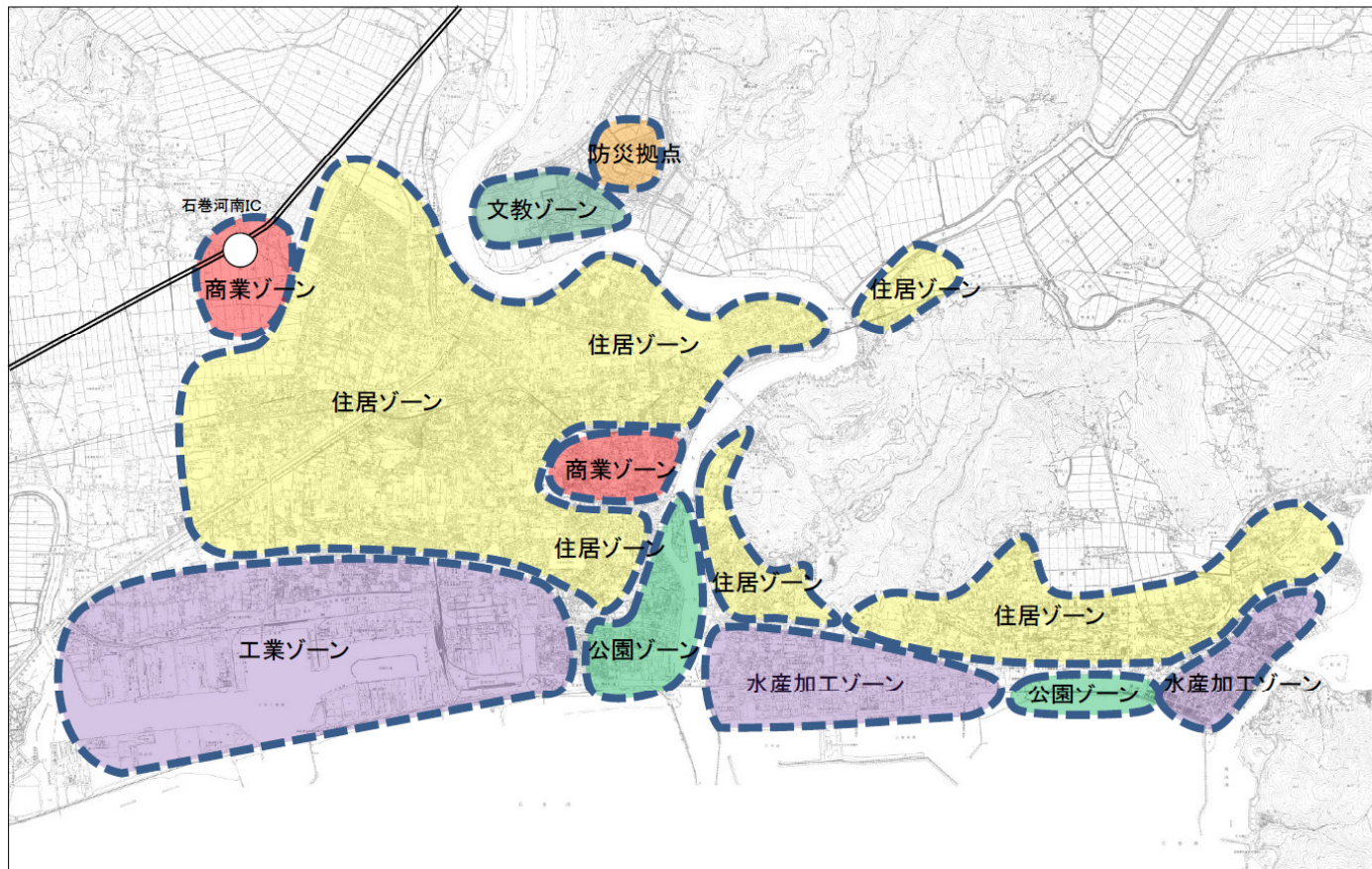
『石巻の都市基盤復興に向けて』にみられる復興の薔薇色のイメージ（その2）



『石巻の都市基盤復興に向けて』にみられる 都市計画のゾーニング

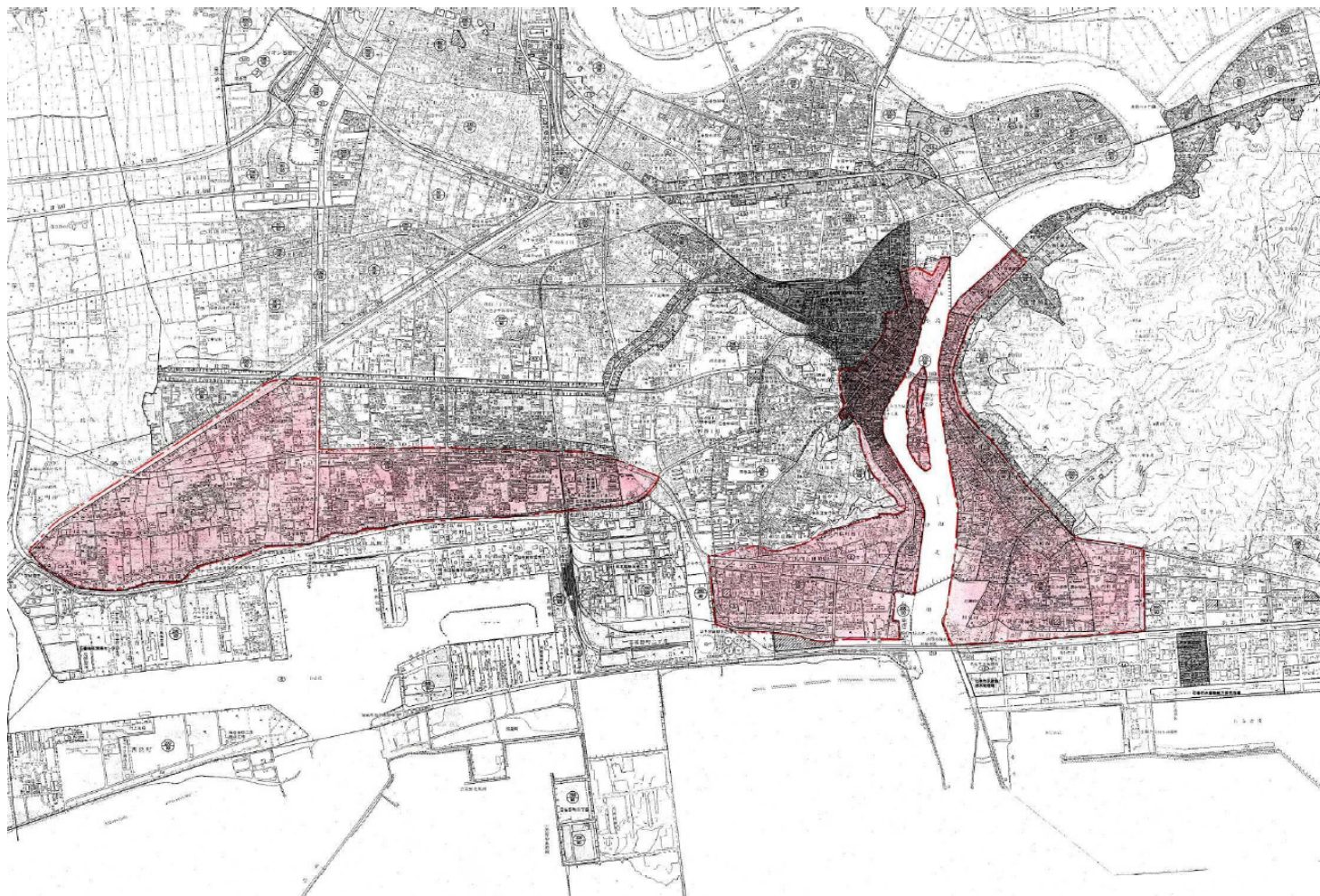
復興計画ゾーニング

災害に強い街づくり



建築基準法・特例法による建築制限（2011年11月まで延長）

建築制限区域



建築規制が課された市街地における津波の爪痕

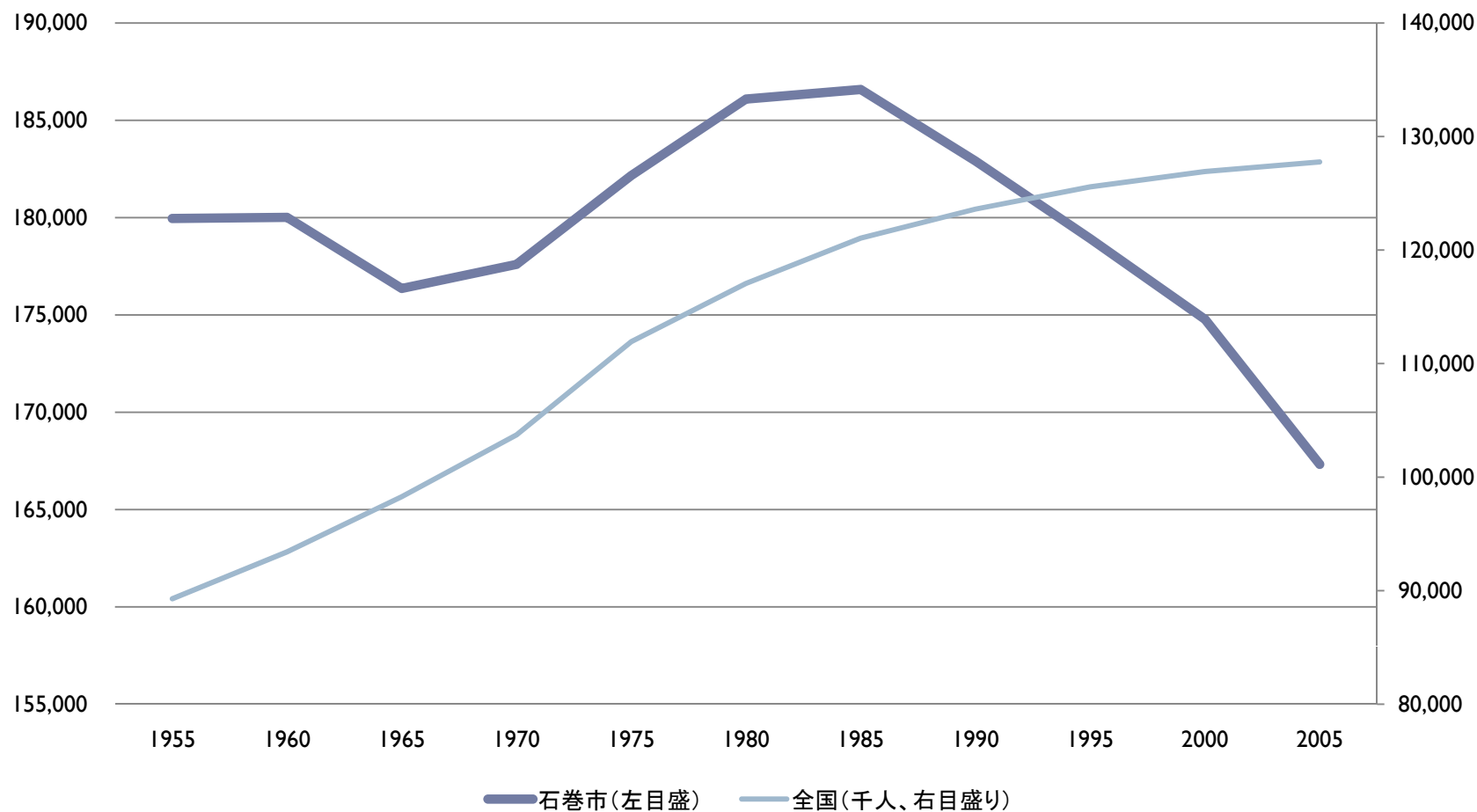


津波被害をイメージした都市計画は本当に正しいのか？：住宅地

- ▶ 【住宅地】 沿岸部には住めない ⇒ 土地が足りない ⇒ 沿岸部土地の買い上げが必要、高台での造成が必要 ⇒ だから資金が必要！
 - ▶ 石巻には、後背地がある！
 - ▶ 仮設住宅の用地さえ、不足気味？
 - ▶ 土地は、実はあまっている
 - ▶ 当該地域は地震前から経済的に停滞しており、人口密度も、土地利用度も、低下している！
 - ▶ 旧市街地の空洞化、商業地の郊外化
 - ▶ 用途転用の余地がある
- ▶ 誰が移住に合意するのであろうか？

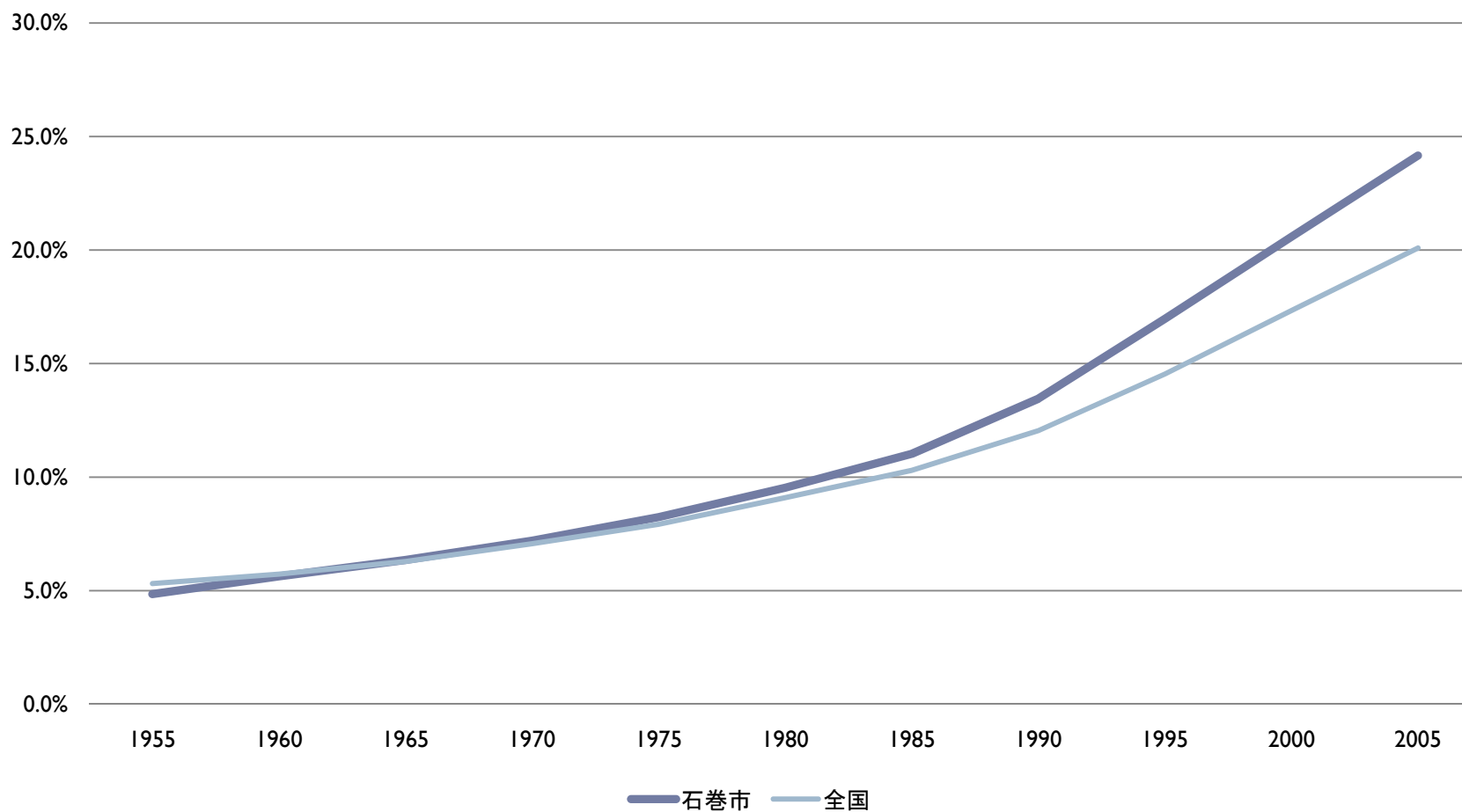
石巻市の人口減少

人口の推移



石巻市の高齢化

65歳以上人口比率



津波被害をイメージした都市計画は本当に正しいのか？：工業用地

- ▶ **【工業用地】 工場再建を最優先 ⇒ 施設内の瓦礫処理や工場建設への資金援助**
- ▶ 多額の再建費用に見合うだけの企業価値の増加は見込めるのだろうか
- ▶ たとえ工場が再建されても、効率化・合理化を追求した新鋭設備は、かならずしも雇用創出にはつながらない

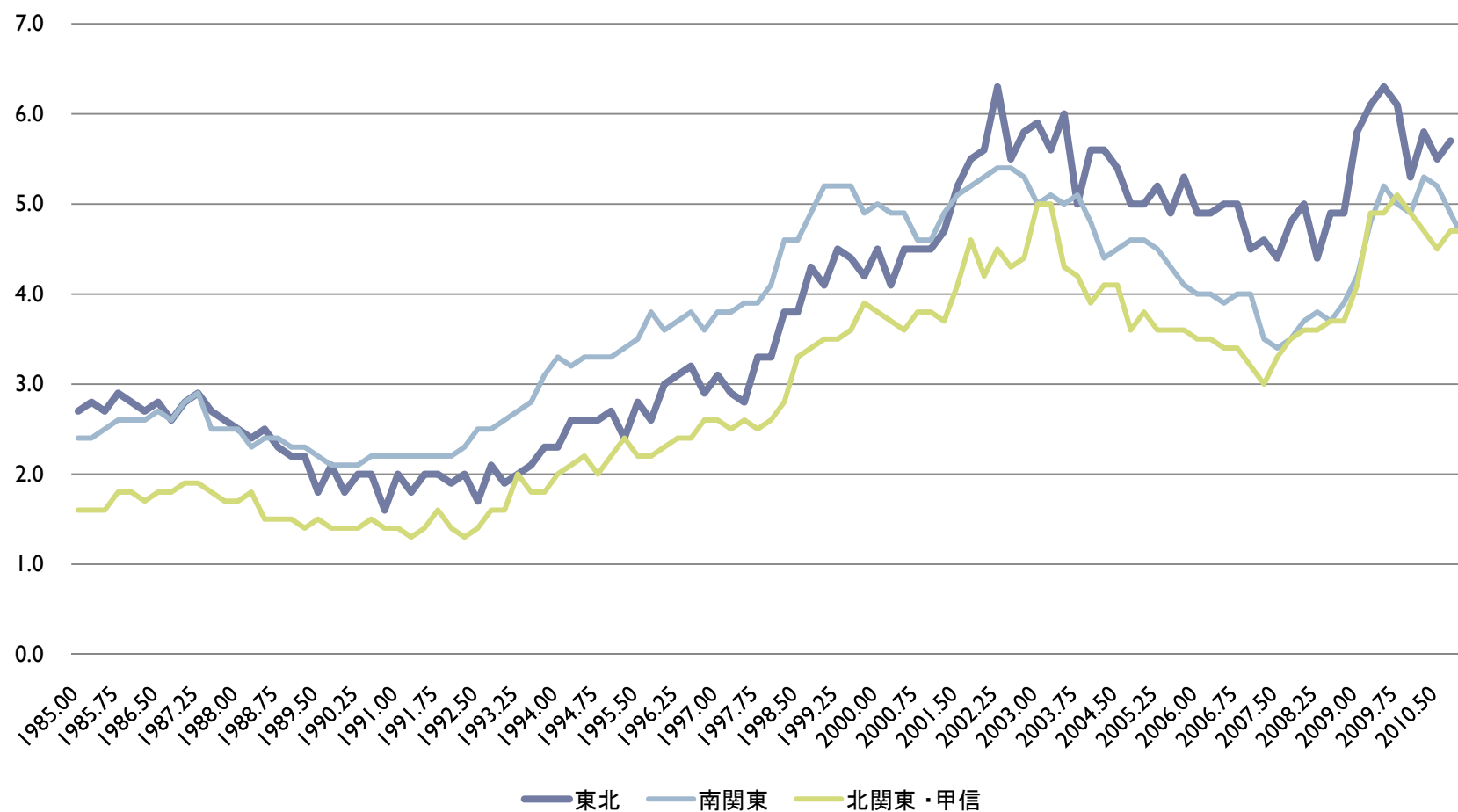
壊滅的な津波被害を受けた日本製紙・石巻工場

(写真：朝日新聞撮影)



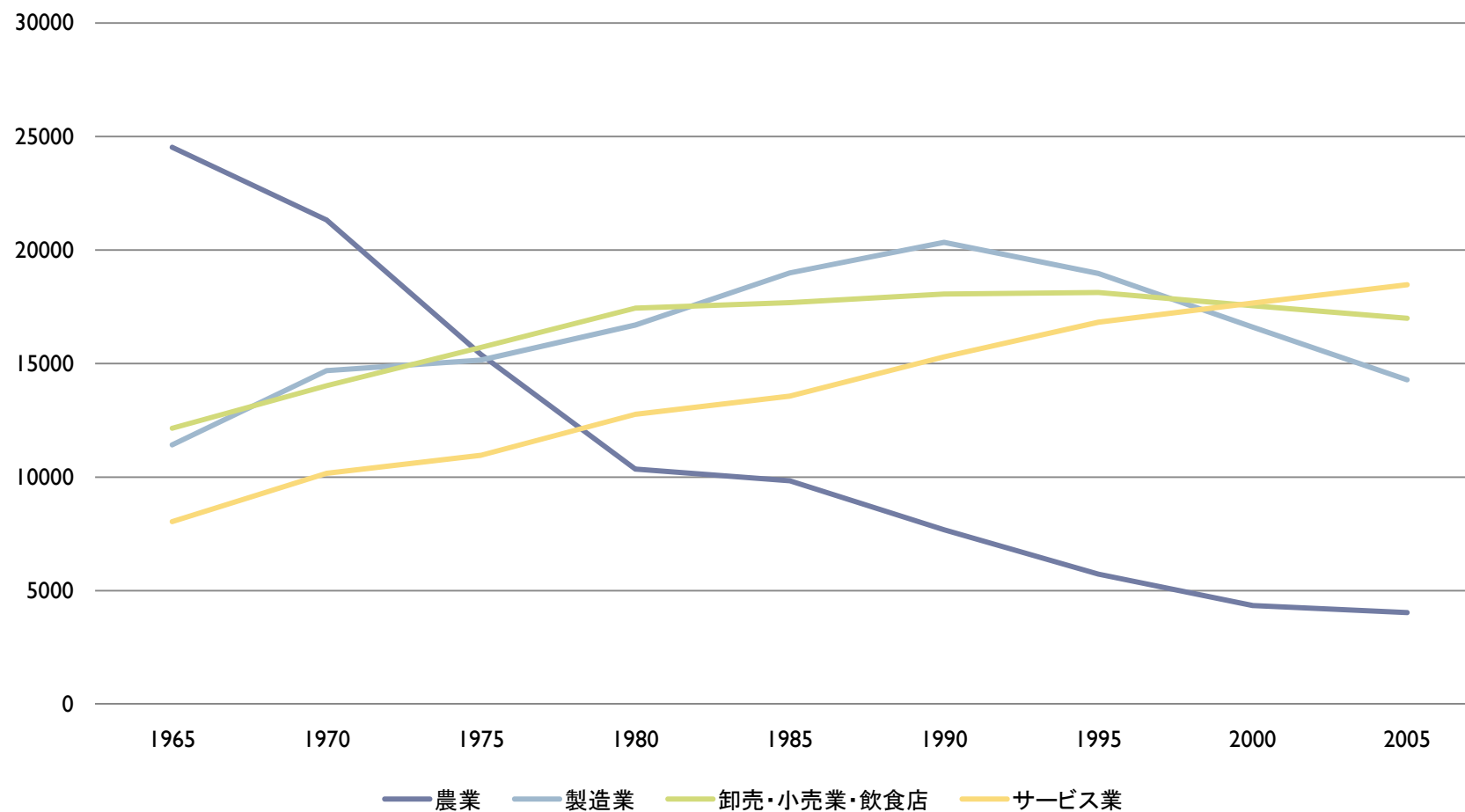
東北経済における2000年代の経済停滞

失業率の推移



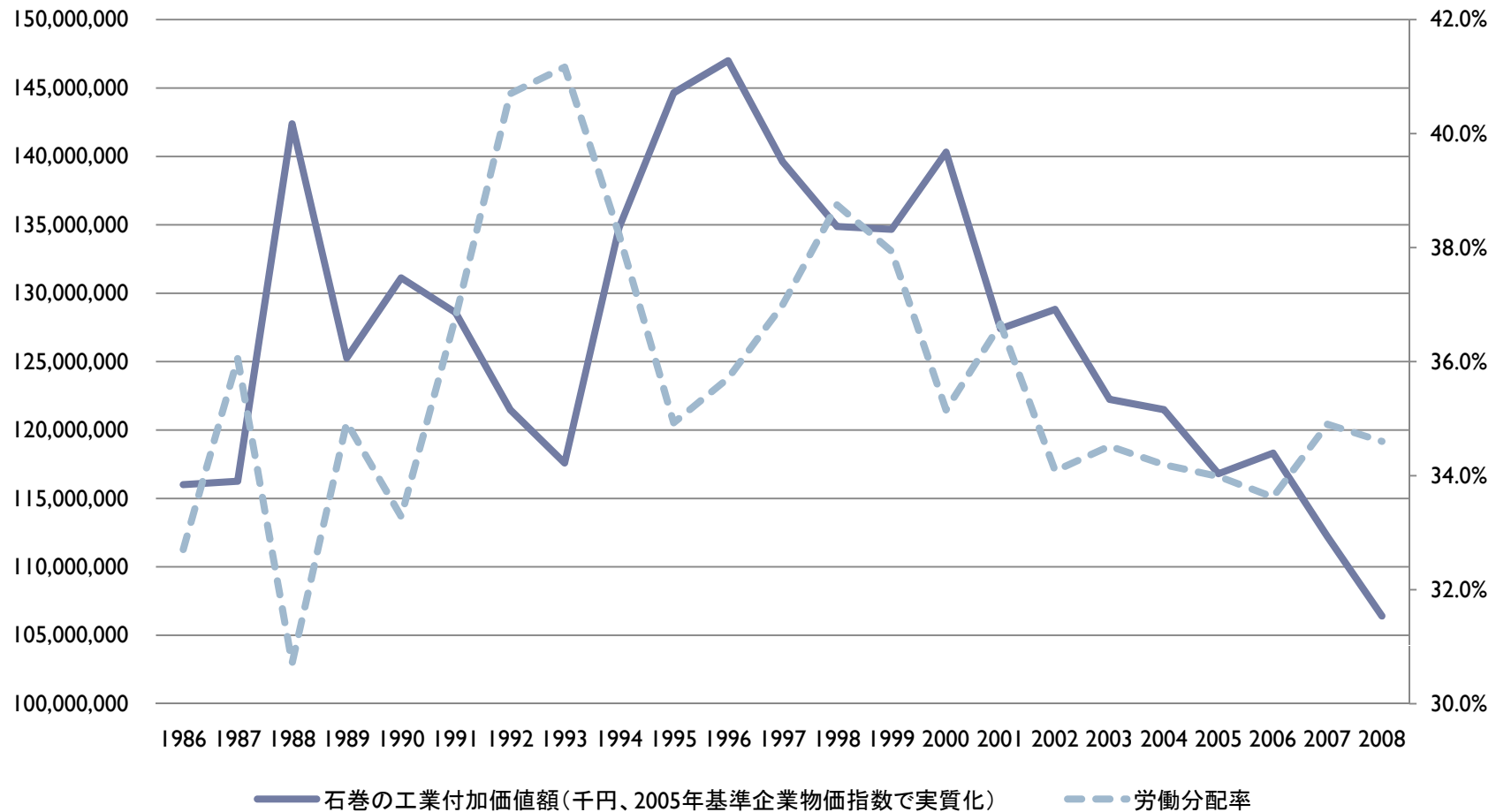
石巻市の経済衰退（農業：恒常的、製造業：1990年代初頭から）

石巻市の就業人口



石巻の製造業も（1990年代半ばからの生産性の 顕著な低下）

石巻工業部門の付加価値額と労働分配率



津波被害をイメージした都市計画は本当に正しいのか？：漁港

- ▶ 【漁港】壊滅的な漁港の整備は、すべての漁村において必要なのでしょうか？
- ▶ 世界有数の漁場の実態を見つめるべき時・・・

点在する小規模漁港と津波被害

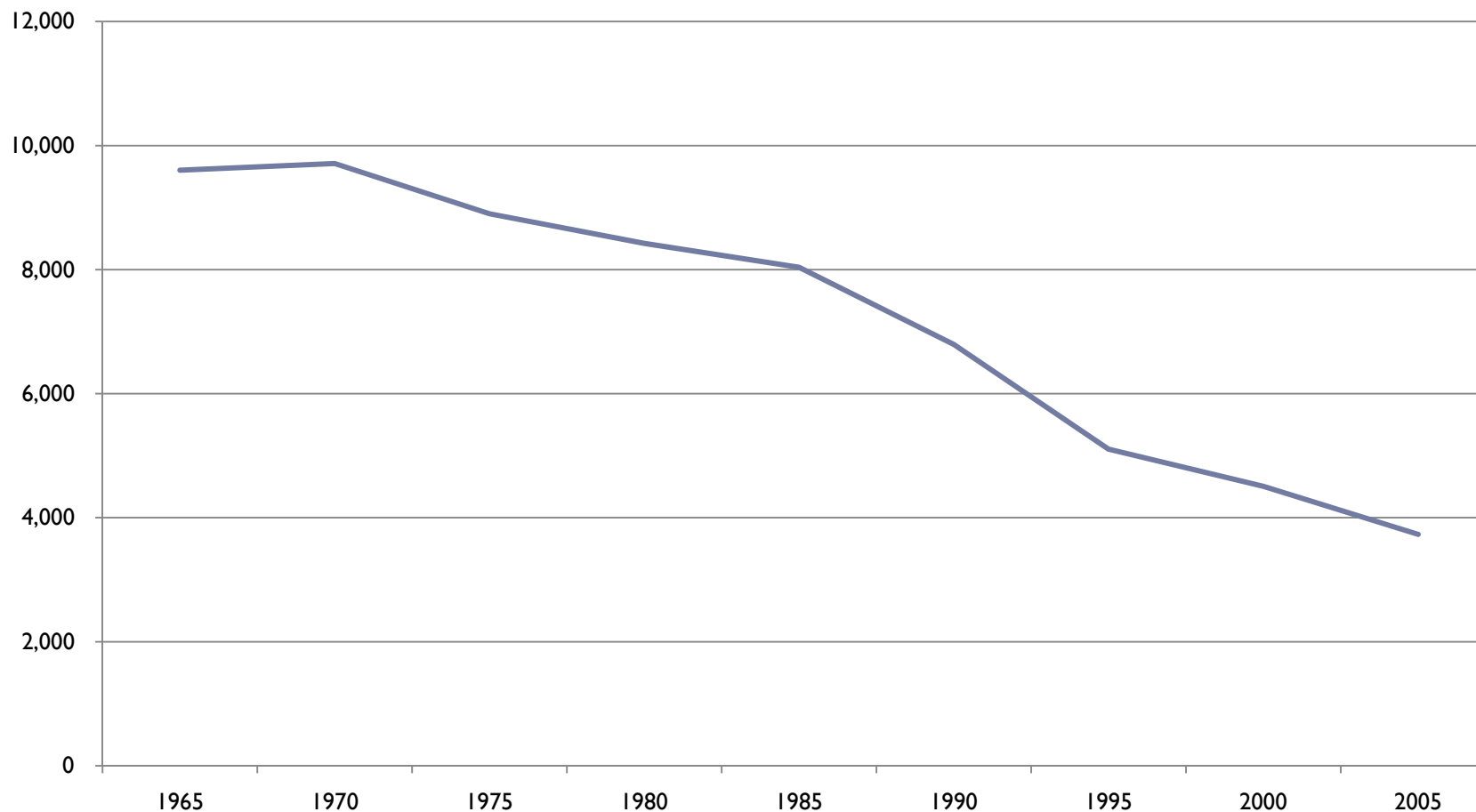


壊滅的な津波被害（女川町）



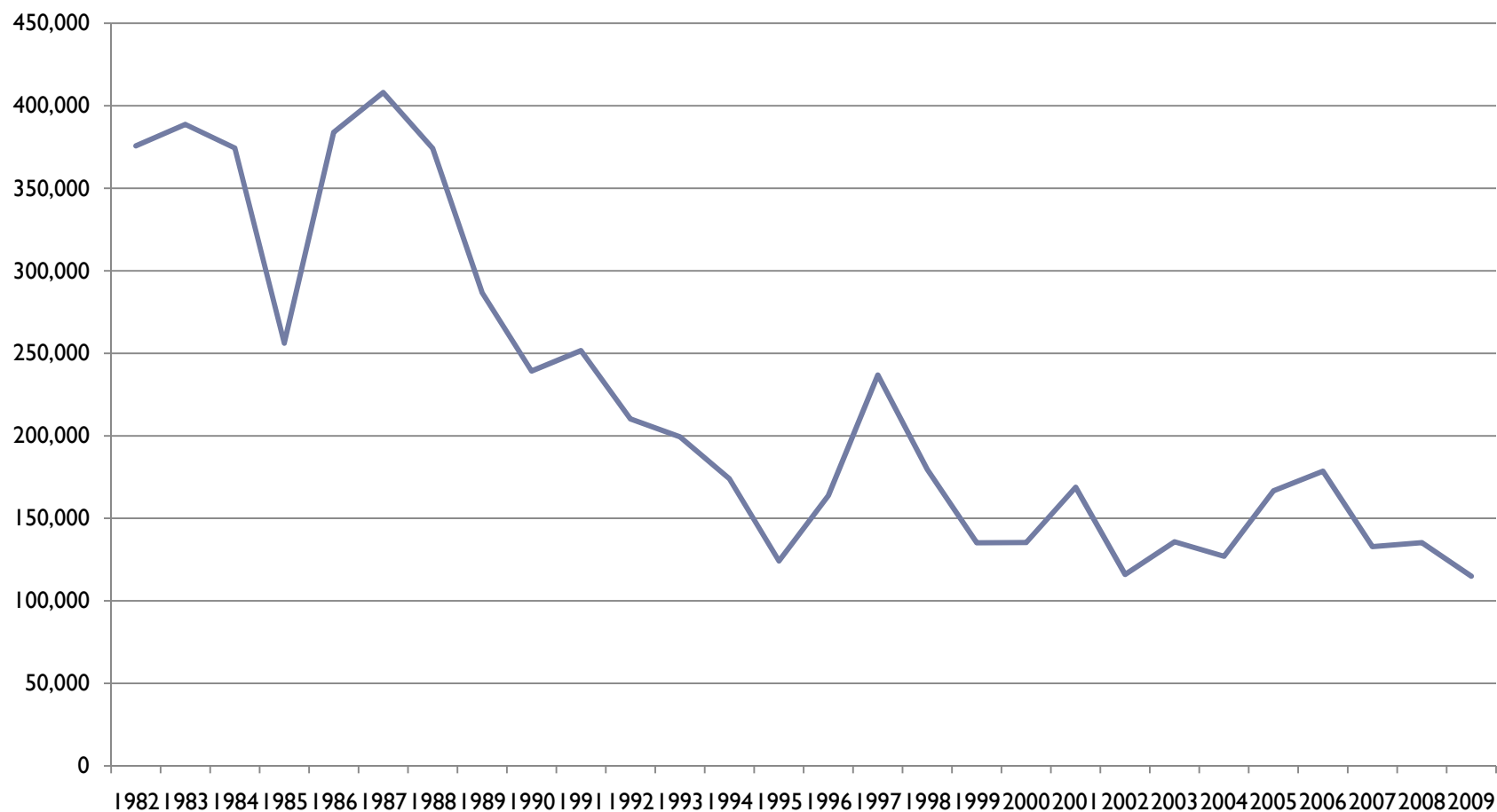
石巻の漁業就業者数は（4000人を割っている）

石巻の水産業就業人口



停滞する水揚げ量（90年代初頭から低水準で推移してきた...）

石巻水揚げ量(トン)



津波ばかりに目が奪われていると...：見えにくい地震被害

- ▶ 一見すると軽微な建物被害
 - ▶ 強い地震動であったが、地盤の卓越周期が建物の固有周期に比べ非常に短く、共振による倒壊が起きにくかった
- ▶ しかし、被災地にある建物の基礎や構造部分は大きな負荷を受けていて、脆弱になっている。
 - ▶ 周期が長めの余震によって大規模な建物倒壊の生じる可能性がある
 - ▶ クライストチャーチの教訓
 - ▶ 津波被災で倒壊を免れた建物に居住する危険性

倒壊を免れた住宅も多い：高台と沿岸部のコントラスト



津波被害を受けた住居の2階に住む人々



28

Topographic map of the Iwajima area, showing the Iwajima River and surrounding terrain. The map includes labels for various locations such as Iwajima City (石巻市), Iwajima River (石巻川), and Iwajima Bay (石巻湾). It also shows elevation contours and specific points of interest like the Iwajima River Bridge (石巻川橋) and the Iwajima River Dam (石巻川ダム). Two red arrows point to specific locations on the river, labeled with water levels: 0.67m and 0.78m.

津波ばかりに目が奪われていると...：深刻な地盤沈下（２）

- ▶ 脆弱な地盤に造成した“新しい”住宅地
 - ▶ 日に2度の冠水の可能性
- ▶ 「護岸をして住み続けるか」、「用途を転換するか」の難しい選択
 - ▶ 防波堤と排水施設の建造には、莫大な費用がかかる。
 - ▶ 石巻の復興プランでは、「住宅ゾーン」から「水産加工ゾーン」へ

地盤沈下した住宅地の冠水



震災が突き付けたことは？

- ▶ ダウンサイジングのプロセスにある地方都市の姿
- ▶ ダウンサイジングに創造的に適応した都市計画
 - ▶ ある程度の人口流出の加速は不可避
 - ▶ 新住居の再建に見合うほどの就業機会は見込みにくい
 - ▶ 土地造成ではなく、既存用地の効率的な活用
 - ▶ 所有権や利用件に関わる利害調整に向けたコンセンサスの形成
 - ▶ 農地の用途転換の可能性
 - ▶ 社会資本の集約
 - ▶ 漁業拠点の集約化
- ▶ 工場立地は、あくまで企業の経営判断に委ねるべき

なぜ、住民や企業の流出が不可避的なのか？

▶ 震災前の状況：

- ▶ 歴史的な地域にある住居や生産施設の償却が完了し、安いコストで居住や生産が可能であった
- ▶ その結果、低めの生産性でも、住民は生活を守り、企業も採算を維持できた

▶ 震災後の状況：

- ▶ 新しい住居（特に、一戸建て）や生産施設の再建コストは、低い生産性で賄うことができない
- ▶ その結果、住民や企業が再建を断念する
- ▶ 経済政策では、とてもカバーすることができない・・・
 - ▶ 財政事情が厳しい政府が、住居や生産設備のストック価値の補填し、政策的に流出を食い止めることは難しい
 - ▶ こうした政策から便益は、非常に限られた経済主体にしか及ばない

たとえば・・・ 漁業の創造的なダウンサイジング

- ▶ 仮設住居から議論を始める
 - ▶ 広域石巻の漁業従業者の代表者が一箇所の仮設住宅地域に住む
 - ▶ 行政担当者や専門家、NPOやNGOを交えながら、広域石巻の漁業のあり方を議論する

- ▶ 漁業の「選択と集中」について徹底的な議論とコンセンサスの形成
 - ▶ 漁船、漁港、漁業加工施設を協働して利用する法人の設立
 - ▶ 石巻港への集約
 - ▶ 漁業従業者が住む中・低層共同住宅の建築（沿岸部からある程度離れる）

- ▶ 地方自治体や政府は、漁業従業者が合意したプランについて補助金や低利融資を実施する

政策のあり方

- ▶ パイの縮小を前提にすれば、地域内の利害調整を優先し、新しい街づくりに対する住民のコンセンサスを形成することこそ、重要。
 - ▶ 「創造的なダウンサイジング」、「身の丈に合った復興」への地道な合意形成
 - ▶ 合意形成の経験を通じた新しい民主主義の可能性
- ▶ 財政支援によってパイの拡大がもたらされるというシナリオで大規模な政策を発動しても、ダウンサイジングの方向を変えることはできず、巨額の財政負担と遊休資源・用地が将来に残されるだけ。
 - ▶ 日本の民主主義と地方自治は、創造的なダウンサイジングに向けて合意できるかどうかで、真価が問われている。