

新野先生を囲む勉強会

神戸市勤労会館 4 会議室

記 録：相川（NPO 政策研／復興塾会員）

講 師 新野幸次郎さん （財）神戸都市問題研究所 理事長

1949 年神戸経済大学卒業。1963 年神戸大学経済学部教授、同経済学部長を経て、1985 年から 1991 年まで神戸大学学長、1991 年神戸大学名誉教授、同年に（財）神戸都市問題研究所所長、2000 年より理事長。震災関連では、1995 年 2 月から都市再生戦略策定懇話会座長をはじめとして、兵庫県、神戸市などの復興関連の審議会、調査委員会等委員を歴任し、現在も、阪神・淡路大震災復興 10 年委員会座長を務める。専門は理論経済学・経済政策論。

主催者挨拶：小森塾長

講師の新野先生は、日本の経済政策学のパイオニアで神戸大学の学長も務められた。阪神・淡路大震災では兵庫県、神戸市、国、民間（ひょうご創生研究会）の復興に関する委員会の長を務められ、その後のフォローアップ委でもまとめ役を引き受けられた。幅広い見地から東日本震災をどうとらえるか、お考えを伺いたい。

「復興」について、阪神・淡路では方向性については疑念がなかったが、今回は正直、良く分からない。これから東北はどうなるのか？ 阪神・淡路には「復旧」と「復興」の切り分けがあったが、東日本では以前と同じものを作っても意味がないので、いきなり「復興」になっているようにも思う。

※講演の前に、参加者間の情報交換（避難者の受け入れの動き／現地視察）があったが、その分の記録は省略

<新野氏講演>

こんばんは。戦災や天災は経験したものでないと話ができない、と言われている。私は今回、現地に行っていないので発言していいのか迷ったが、小森さんから「あなたは復興塾の顧問なのだから」と引っ張り出された。どれだけの話ができるか分からないが、1 時間ほどお付き合いいただきたい。

主催者が用意してくれた資料に、阪神・淡路大震災後の「ひょうご創生研究会」の提言を伝える新聞記事がある。被災直後、生々しい経験をした大学教授やいろいろな分野の有識者約 70 人が集まり、会場確保もままならない混乱の中で、熱く議論した。私は当時 70 歳で、すべての分科会に顔を出していたのを思い出す。この報告書は、神戸新

聞社のご支援も得て「ひょうご創世への提言」として発表された。

私が今日、用意した資料は、4月18日に「六甲会議」というIBMの支援で20年来続けている会議に提出した報告書である。六甲会議の世話人の1人は五百旗頭さんなのだが、政府の震災復興構想会議の座長になってしまうと言えないことがあるかと思い、私が代わりに言うことにした。(笑) ただし、今日は、このペーパーとは別の話をしたい。

■東日本大震災の特徴と記録・記憶することの大切さ

寺田寅彦随筆集第5巻に収められた「天災と国防」というエッセーの中に「数千年来の災禍の試練によって日本国民特有のいろいろな国民性のすぐれた諸相が作り上げられてきた」という一節がある。天災列島で生きるために、昔の人は、過去の体験を大切に保存し、危険を避けるような村づくり・国づくりをしてきた、しかし、文明が進むにつれて、経験を大事にしない風潮が出てきたようだ。英字新聞インターナショナル・ヘラルド・トリビューン紙に、東日本大震災の「津波石」が取り上げられている。津波石とは、過去の災害の「浪分」や「残り屋」の記録で、貞観地震(869年)や明治三陸津波(1896年)にも残されている。しかし、今回の震災では、その教訓が、あまり活かされなかったのではないかと。地元・兵庫の豊岡市でも2004年に大水害があったが、この地域でも古い家や神社は丘の上に造られ、船も準備してあったという。しかし近年は、円山川の堤防より低い場所にも家が建てられ、そこが軒並み被害に遭った。歴史から学ぶには、被災地でなにが起こっているのか、全部、記録し、蓄積することが必要だ。

今回の東日本大震災の第1の特徴は、ITの発展とグローバル化の中で起きたため、今回の大震災の復興は、年金・福祉問題とグローバル経済とりわけサブプライムローン以降の国際的な金融危機からの日本経済の立ち直りという課題とを切り離しては進められない、という制約を受けていること。16年前の阪神・淡路大震災とは、根本的に異なっている。

2番目の特徴は、行方不明者が多いことである。阪神・淡路では3人だけだが、東日本ではまだ1万4000人以上(4月22日時点)おられる。地震ならば家屋も壊れたまま残っているが、大津波では何も残らず、遺体も流されてしまった。

3番目は、役場も学校も流されて、自治体の根拠が無くなる事態が生じていること。

4番目は、阪神・淡路の被災地に比べて、自営業者とくに農業と漁業を営む人が圧倒的に多い地域である、ということだ。事業所統計によると、被災地の従業者数は約78万人で、うち農林漁業に従事しているのは6,719人(13.8%)。神戸では0.1%以下だから、産業構造が全く異なる。また、事業所統計には個人営業は入っていないため、大まかに個人営業の実態を調べたら約5万人いることが分かった。これらの人たちが、田畑や船など生活の根拠を失ったことの影響は大きい。それでも立ち上がろうとする人たちは、塩害を取り除くため水田に水を張ったり、漁協組合員同士3世帯ぐらいで小さな船

を工面して漁を始めたり、工夫をしておられる。

5番目は原発事故があったことだ。今日、政府から退避指示が出たが、対象者の生活不安はいかばかりか。これによって、退避者は従来の生活基盤を失うとともに、学校に通えない小・中学生も出てくることになり、心のケアも大きな課題になってくる。これは過去の災害にはなかった深刻な問題で、放射能汚染により農水産業が営めない地域が出てきた。田畑があっても生産してはいけない、出荷できないという農家が相当数おられるだろう。場所によっては、電力不足のため洗濯もできず、車でコインランドリーに行くような生活を続けており、不満や不安が募っている。

6番目はリアス式海岸という特殊な地形であったこと。高さ11.8mの津波が、平常潮位から38.9mの地点まで遡上してきた。交通網が寸断され、小さな避難所が分散するかたちになった。避難所の数は神戸の4倍強で、規模が小さいところには、支援が届きにくく、被災後3週間経ってようやくパン1個というところもあると聞く。そういうところから起こる問題は、ちょっとやそっとじゃ解決できない。

被災の地域格差が大きいという点も、阪神・淡路とは異なる。例えば、仙台市の場合、津波で甚大な被害を受けたのは市域の1割程度。そのせいかどうか、仙台市民の中に、同じ市域を助けようという意識が薄いという話もある。市役所の職員も、背広姿で勤務しているそうだ。

■現地の事情を踏まえた復興計画を：リーダーと官僚の役割

復興プランについては、現地の状況を把握しないで提案すると、とんでもないことになる。経済的な損失はGDPの5%足らずと推計されており、阪神・淡路より少しだけ多い。東北三県の人口も神戸とほぼ同じなので、全体としては、神戸とほぼ同じ損失といわれる。しかし、生業と結びついた地域で広域に被災しており、それに企業や工場の被災状況やインフラの損失などを加えると、直接被害は3倍ぐらいになるのではないかとされている。このほか、停電によるマイナス分、物流や工場の操業停止、観光の損失といった被害も足せば、阪神・淡路の何倍にもなる。

国や地方自治体の体制にも課題がある。阪神・淡路当時は村山政権の「弱体内閣」で、防衛の責任を持っているはずの首相が「初めての経験なので、ちゃんとやれなかった」と発言した。今の管内閣も指導力がなく、それに近いのではないか。昨年6月にエコノミスト誌が **Leaderless Japan** の特集を組んだが、5年間に5人も首相が代わるのは異常事態である。

国の経済状況もますます悪化している。阪神・淡路当時は、赤字国債の残高はGDPの40%程度だった。それが今は約200%で、国債が発行できない状態だ。日本経済研究センター岩田一政理事長は、震災対策の財源として約5兆円の捻出方法として、民主党マニフェストが掲げた、子ども手当（2.2兆円）、農業戸別補償制度（6千億円）、高校の実質無償化（4千億円）、高速道路の無料化など（4千億円）、経済危機への対応・

地域活性化予備費（８千億円）・・・などの目玉施策を止めないと捻出できない、と提言している。六甲会議では、五百旗頭さんを前に毛利元就の「百万一心」の話をした。今求められているのは「一億一心」。かつて米沢藩や松代藩の財政を立て直した上杉鷹山や恩田木工のように、身を削った立て直し策が必要で、これには内閣が相応の決意しなければならない、と思う。

被災地復興と同時並行で、デフレ克服の対策や電力不足への対応など難題に取り組まなければならないが、政治主導になっているので、有能な官僚が動かない状況のようだ。阪神・淡路復興委員会の委員長は下河辺淳さん…この人は元国土事務次官。それに、後藤田正治、石原信雄、古川貞二郎ら元官僚の次官クラスが主導権を握り、手立てを講じた。今度は、やたらと参与や委員会は作っているが、官僚の配置ができていない。管首相が自分で決断できるかどうか…。

とにかく、財源の問題も含めて、復興計画をできるだけ早く提示しなければならない。復興に向けて頑張ろうという若い人たちに、先のビジョンを見せることが大事。それには、政治主導のありかたを根本的に変える必要がある。官邸中心ではなく、民間の力（企業、ボランティア・NPO）を発揮させる方向にシフトすべき。政治家は「民」の力をどれだけ引き出せるかに努力してもらいたい。

阪神・淡路大震災の際には、効率重視の都市経営が見直された。東日本では「安全・安心」を軸に、さまざまな課題が提起されている。例えば、エネルギー対策や産業対策、事業者のBCP、海岸利用のあり方や産業立地政策、何より東京一極集中の改善などがそれである。次の地震では、名古屋にある原発の被災が懸念されている。そうなれば、関西も影響を受けるだろう。それを、どう制御していくのか。地震列島の上にある、という認識のもとで国土計画や国土経営を行っていく必要がある。寺田寅彦の警告は、この地震で生かされるように根本的に考える契機である。

< 質疑応答・意見交換 >

小 森：テーマを絞った論議を行いたい。今回の復興構想会議に、政治学者が多いのは、なぜだろう。阪神・淡路の復興委員会とは様子が違うようだが。

新 野：本当に「構想」を考えるのだろうか。

小 森：経済学者が入ると具体的になるのだが…。政治学者は検証には向いているが、新しいものをつくるのは苦手なのは。

新 野：やたらと検討部会を作ったが、議論だけしていても始まらないと思う。

小 森：資料として、阪神・淡路大震災後の創生研究会の記事を出したが、あの時は被災後２週間の段階で課題は出尽くしたように思う。２年半後には中間提言、５月末に本格提言を行ったが、多くの人的一致できた。今から考えても残念だったのがエンタープライズゾーンの提案。当時は「一国二制度は認められない」と無視された。その２～３

年後には「特区」制度を政府主導で導入した。

さて、前置きはこのくらいにして、16年前には復興の方向性について同意が得やすかったが、今回は難しいという課題について、フロアからご発言を。

■住宅再建と産業・雇用政策

池田（神戸松蔭大）：自営業がダメージを受けたことで失業者が増加し、不安が広がっている。失業対策として、今はがれき処理が提案されているが、例えば住宅産業を要にしたような地域再生の方策は可能だろうか。高台を切り開いて住宅を建てることで、雇用を生み出せないだろうかと考えている。

新野）現地に行っていないので、具体的に提案できないのだが…地域によって状況は異なると思う。復興作業を手伝わせるかたちで給与を払うのでは、被災者にとっては安心できない。やはり、農業の本格復興が必要だろう。実は、ある会議でパソナの南部さんと話す機会があったのだが、彼は今、淡路で青年を集めて新しい形態の農業を始めている。東北の被災地から150～200人ほど来てもらい、新たな農業のあり方を検討して、落ち着いたらふるさとに戻って実践してもらえばよい、と言われていた。その時、偶然、側に淡路出身のサンヨーの井植さんがいて、早速、自分が持っている土地を提供しよう、と申し出てくれた。

津波に遭った農地でも、今から水をためて稲作をすれば、早く塩害が抜けるらしい。そういう前向きな人を集めて、農業の復興を考えたい。ただ、塩害がひどく地盤が80cmほど沈下してしまった土地については、しばらく使えないだろう。少し高いところに、農地を造り、住宅も建てることになると思う。

阪神・淡路ではボランティア活動からコミュニティ・ビジネスなど「仕事」が生まれた。東北でも、各地の特性に合った仕組みを編み出していくことが大事だ。ただし、東北には、神戸・長田の真野地区で公害反対を唱えながらまちづくりをやった毛利芳蔵さんのような人材がいらないようだ。リーダーシップをとるべき市町村の首長も、県知事の顔色を見ている。どういう態勢で復興まちづくりをやるのか。NPOから刺激を受ければ、別の動きが起こってくるかもしれない。

神戸でも以前から「まちづくり協議会」があったところと、震災後に慌てて結成したところでは差があったように思う。今度は震災後の「村」づくり…難しいが、やらねばならない。政府が上から網をかぶせるのではなく、地域の発意を大事にできるような政治のあり方が大事ではないか。

小森）産業復興では、仮設住宅に地元の木材を使おうというプランがある。

山口（まち計画）：岩手県気仙郡住田町で地場産の木造で仮設住宅を造りたい、とい

う話があったが、県は NO と言った。それで町長判断で、自前で 13 戸ほど建設している。

小林：隣接する大船渡市でも 200 戸建設することになった。地域の産業復興として有効だと思うが、何万戸というオーダーで仮設住宅の確保が必要な中、何百戸単位では追いつかない。

野崎（復興塾）：農業や漁業の関係者には、大工の心得がある人が多いだろうから、自分で造ってもらうことも考えられるのでは。

新野：米国流の現金 100 万円を被災者に渡すやり方にすれば、選択の幅は広がる。東日本大震災では、まだ義捐金配分の方針も決まっていないが、急がなければならない。

池田：義捐金は、全壊した世帯に 35 万円出す方針のようだが「被害が判定できないから渡さない」という画一方式ではなく、まずは半額（半壊世帯の基準）の 17 万円を被災した全世帯に渡し、後で全壊と判定されれば上積みするような方式が採れないか。早く現金を渡す方が良い。やろうと思えばできるはずだ。

新野：遺族に対する災害弔慰金の問題もある。阪神・淡路は生計維持者が亡くなった場合は 500 万円、その他の人では 250 万円が支給されたが、亡くなったのが 40 歳代でも 90 歳代でも同じ金額だった。とにかく先に渡して、後で整理します…でもいいだろう。

山口：漁業復興の工夫について提案したい。リアス式海岸は養殖に向いているので、3～5 年かかっても復興する人はいるだろう。ただ、その間の生活保障が問題になる。漁師は、海に出ないときは飲酒かパチンコで時間をつぶす人が多いと聞いたが、三陸沿岸では娯楽施設も潰れたために、時間があるはずだ。漁民住宅を DIY でやるべきだろう。イタリアのボローニャでは、歴史的市街地の老朽住宅を市が買い上げ、その修復的再建工事に入居予定グループが参加し、働いた分は家賃の前払いとみなす方式が採用された。漁民住宅を自分たちで造ることができるような、柔軟な災害復興住宅の工夫がある。3 年間ぐらい仮設住宅に住んで漁業をやりながら、本設の家を造る作業に参加するという方法は有効だと思うが、これにはコーディネーターが不可欠だ。

新野：第二次世界大戦後は、自分の土地だろうが、他人の土地だろうか、バラックを建てればよかった。阪神・淡路は被害が限定的だったので、そのようなやり方は、ほかの地域とのバランス上できないと言われたが、今回、東北地方の沿岸部は軒並みやられている。現行法を無視して、思い切った短期的対策をしてもいいのではないか。

実は筑波の研究学園都市は、満蒙開拓団だった人たちが戦後、日本に引揚げてきて開拓した土地である。そのような非常時の体制が必要。被災者が生きがいを感じられるような政策を発想してもらいたい。

小森：三陸の漁業の規模は零細で、ほかの国では養殖でも数倍の規模でやっている。

そのような国際競争力を持たない産業で、どのように生産性を回復するか…。平時の対応は、規模を大きくすることだが、今回はこのような「復旧」の発想だけで、長年の宿題が片付くかどうか分からない。先日の水産復興に関する勉強会の講師だった鷺尾圭司さんの話では、日本だけが乱獲により漁獲高が落ちているという。これは、早い者勝ちのオリンピック方式で、船の性能を良くして先んじようとするし、稚魚の段階で獲ってしまうという悪循環。一人一人に獲れる分量を割当てれば、成長するまで待てるので付加価値もつく。なぜ、割当て方式が日本で出来ないのか。漁業関係の補助金は、真に漁業のためでなく造船所のための制度だとも聞くが（笑）

さて、ここらで話題を変えて、福祉や医療の課題も話し合ってみよう。

■病院再建に懸念、観光や農林業の可能性は

上 田（協同病院）：現地の産業といった視点で見た場合、「福祉」は間違いなく仕事が増える分野。高齢化が進んでいるので、施設も要るし、在宅でもヘルパーが必要だ。しかし、医療は別である。壊れた病院を建て直しても、人口が減るため、経営が成り立つかどうか分からない。開業医は大丈夫かもしれないが、病院は難しいだろう。また、福祉だけでまちおこしができるか、といえ、やはり無理。漁業が復興しないことには…。

新 野：漁業や農業といった生業の復興が大きなポイントだが、今のところは難しい。東北の所得水準や格差のデータも押さえる必要がある。

上 田：福祉施設を造って、高齢者を沢山、呼び込むのがいいとは思えない。もうひとつの柱が観光だと思う。観光が被災地経済を支えていくのかもしれないが、いまの現地は宿泊施設がない状況だ。

新 野：東北には300万人以上の観光需要がある。阪神・淡路でも当時、日銀の支店長だった遠藤さんが、支店長会議を何度も神戸で開くなど、被災地に少しでもお金が落ちるよう配慮されていた。ただ、泊まる場所が無いと困る。

上 田：海岸沿いを回った印象では、平地は悉くやられていた。ただし、島まではやられたわけでないので、観光はできるか？ 内陸部はどうか？

小 森：松島は特別名勝に指定されているが、そこに家を建てるかどうかでもめている。

小 林：内陸部は避難してきた人を受け入れているので、宿は埋まっていると聞く。根本的に、東北をどう考えるのか。交通アクセスでは、東北道や新幹線に頼っているといわれるが、良く見ると、小さな鉄道が沢山ある。海岸と内陸部の関係を復活させ、県域を越えて、内側と外側でペアを組めばいい。今の国土計画では、東京とつなぐことばかり考えているが、東北新幹線だけにお金を注ぎ込まず、既にある海山のネットワークに投資するのが先ではないか。漁業も、地産地消だけでは持たないので、もっと消費地を広げる必要がある。

池 田：生きる意欲を見出していくには、悲しみの共有も必要だと思う。昔、行基僧はため池など技術を伝えながら、仏教を広めた。コミュニティごとの鎮魂碑を造ることで、慰め合い、心のまとまりをつくる。公共事業で雇用をつくと同時に、抛り所の意味も持たせたい。

新 野：英国は森林が9%しかないが、日本には70%もある。それを活かせるかどうか。中国が、土地や水を確保するため、日本に目を付けている。森林の6割が私有地、3割が地方公共団体の持ち物で、1割が国の所有。私有地にはお金を出さないで、民有地はバラバラになっている、水源や国土保全の意味から、森林を見直したい。

池 田：鎮守の森。そういうまとまりが必要だ。

新 野：神大の地質学者に聞いたところ、現地には仮設住宅の用地が無いようだ。ちょっと高台を造成する作業を、皆でやり、拓いた土地は公社で所有するようにすればどうか、という意見もある。そうすれば、そこで産業を興し、雇用をつくることにつながる。

小 林：良いアイデアだが、実際は難しい。というのも既に、手ごろな高台は開発しているの、後は崖しか残っていない地域が多いから。

■まちの再建：ビジョンと計画策定の主体

三 谷（関大、復興塾）：石巻は住宅都市、気仙沼も商業観光で持っている。そういうまちの部分…今まで中心市街地活性化法の枠組みでやっていた部分がダメになった。石巻は、かたちとしては商店街が残っている。ここを、どう復興させるのか。どんな中心市街地がいいのか。もはや商店街ではないかもしれない。

小 森：どこに投資をするか、優先順位の問題だろう。地域全体の波及効果を考えた上で、立地を考えるか、それとも政治的に摩擦が少ないバラマキをやるか…。ただし、被災地では、平時とは違うので、投資先にならなかったところが「切り捨て」になるのはつらい。

三 谷：高松の丸亀商店街のような借り上げ方式ならば、道が開けるだろうか？

小 森：人口を考えると、コンパクト化が必要だろう。そのような地域全体に波及する復興のプランは、誰が提案できるのだろうか。地元市長では難しそうなので、県か国になるのだろうか。

山 口）阪神・淡路とは、まちづくりのスケールが違う。国土計画の見直しが必要だろう。ただし、復興にかかるタイムスケジュールの組み立てが難しい。個人的には石巻復興に対して響きもののプランを持っているが（笑）天災は世の中の流れを速めるといいますが、弱いものが衰退していくのを速める。石巻の中心市街地は既にシャッター商店街、今の石巻市役所の建物は、地元デパートが潰れた後に入ったと聞く。これらを食いつぶしたイトー・ヨーカ堂などロードサイドショップがさらにダメになって、三陸道の河南

インター周辺へという流れで来た。実際、そこにはイオンなどの大規模 SC、ホームセンター、ニトリなどなんでもそろっている。赤十字病院も近い。高齢者が車に頼らず徒歩圏で生活できるコンパクトタウンへの現実的な方法を考えると、いっそインター周辺にコンパクトタウン（インター・シティ）を整備したほうがいいのではないか。周辺農地を区画整理して。一方、旧市街地は、千石船でにぎわった往時の町並みを復元して、石ノ森章太郎漫画館や日和山周辺とあわせて観光の集積をつくるとか。…いや、これは意気地のない颯爽もののアイディアなのでオフレコに願いたい。

相 川（N P A、復興塾）：復興のプランのスケールとそれを描く主体について、ご意見を伺いたい。阪神・淡路では、分権の流れもあって兵庫県主体で復興計画を書いたが、東北ではどうなるのだろうか。県より広域的な課題もあれば、集落単位の復興などは基礎自治体よりもっと小さな単位が主体になるべきという意見もある。基礎自治体の規模や人材、県や国との関係など、阪神間と東北では異なるが、補完性の原則だけで描ききれのだろうか。

新 野：阪神・淡路の復興計画は、地域の特性を活かすために兵庫県が独自にやった。2月3日に都市再生戦略策定懇話会を開き、大枠を考えたが、その場には後に国の委員会の委員になられた下河辺淳さんや伊藤滋さんなども参画していた。その大枠を1つの「よすが」にしなごら、神戸市など基礎自治体の復興計画ができていった。そういうかたちの努力を、今回、国ができるかどうかは分からない。また、現地ではまちづくりを助けるN P Oの活動も少ないので、自前で作れるのかどうかも分からない。

実は大手のコンサルタントは、次々と復興計画を提案しており、野村総研などはもう5回もプランを出している。しかし、これらの動きが、地元の状況をきちんと把握しているかどうか。いくらきれいなプランを提案しても、復興計画は地域ごとに議論して積み上げないと、策定後にうまく機能しない。ただし、町や村では難しいかも、市のレベルでやって県で議論していく枠組みがいいのではないか。

また、計画を軌道修正したり、動かしたりする方策について、阪神・淡路で行ったような被災者復興支援会議や県民ネットのような仕掛けは、有効だと思う。県民ネットは私が代表を務めたが、復興基金を使ってN P Oのまちづくり活動に、毎年約1億円を拠出した。東北の町村のレベルでは、小林さんのようなコーディネーターやアドバイザーが必要で、その人件費を捻出しなければならない。

小 林：市のレベルなら、復興計画は立てられると思う。ただし、兵庫県だけなら1つのパターンで済んだが、今回は岩手と宮城では対応が全く違う…福島はもっと違う。国が、その多様性を理解して計画づくりができるかどうかにかかっている。

小 森：阪神・淡路の第1次提言では、N P Oの活動が大事だと訴えた。財源の確保とそれをどう使うかについて、もっと現場に即した検討が必要だ。

そろそろタイムオーバーだ。今回は生き字引のような新野さんにお越しいただいたの

で、震災を知らない若い世代は、ぜひ個別に質問してほしい。今日はありがとうございました。

以 上