

季刊

DBJ

金融力で未来をデザインします

Applying financial
expertise to
design the future

12
日本政策投資銀行 広報誌
2011.06

【季刊DBJ 12号】 2011年6月発行

【ネクスト・ジャパン最前線】

震災復興へ、 総力をあげて

企画／発行所：株式会社日本政策投資銀行 〒100-0004 東京都千代田区大手町1-9-1 TEL：03-3270-3211 <http://www.dbj.jp>



日本政策投資銀行
Development Bank of Japan

震災復興へ、総力をあげて

3月11日に発生した東日本大震災は、地震・津波被害に加えて原発事故を含めた電力供給障害、放射線問題を併発するなど、かつて世界が経験したことのない大規模災害となった。震災復興・復興に向けて、官民の総力をあげたさまざまな取り組みが続けられているが、原発問題

の先行きに依然として不透明感が残る現在もなお、日本は国難と言える状況から脱しきれていない。今号では、この未曾有の事態からの復旧・復興に向けた日本政策投資銀行（DBJ）および仙台市の取り組み、有識者からの提言を紹介する。

ネクスト・ジャパン最前線

NEXT JAPAN

第 5 回

危機対応融資と DBJ法改正

危機対応融資は、政府が認定した危機、たとえば大規模な災害をはじめ、内外金融秩序の混乱、テロリズム、感染症等に際して、その危機による被害に対処するために必要な資金を、政府の指定を受けた民間金融機関（指定金融機関）が、日本政策金融公庫からの信用供与を受けて迅速かつ円滑に供給するものである。近年の大規模なものとしては、リーマンショック後の国際金融秩序の混乱（2008年）の際に、同様の危機対応融資を行っている。

地震発生翌日の2011年3月12日、今回の東日本大震災が関係大臣により危機に認定されたことを受け、DBJでは東日本大震災の被災企業に対する危機対応業務を開始し

た。そして、この災害の規模が明らかになるにつれ、危機対応業務の拡充がなされていった。

被災企業を支援するには、長期・低利融資が不可欠となる。予算規模について見ると、金融危機がほぼ収束していたため、国の2011年度当初予算に計上されていた危機対応融資予算は1320億円にとどまっていた。しかし、このたびの災害発生を受けた第1次補正予算が成立し、中堅大企業向けの危機対応融資予算として、25兆円が上乘せされた。

そして、このたびの震災の被害は非常に大きいため、金融危機対応と同様の、利子補給、損害担保の制度が追加されるなど、セーフティネットとなる制度がさらに強化された。

こうした危機対応業務を円滑に実施できるよう、今国会で成立した「東日本大震災に対処するための特別の財

復興に向けたDBJの取り組み

CONTENTS

ネクスト・ジャパン最前線

P03 震災復興へ、総力をあげて復興に向けたDBJの取り組み

P06 “5+1”の巨大複合災害に有効な政策とは～過去の世界の経験から学ぶ～ —— 産業調査部

P08 東日本大震災のエリア別被害推定と経済構造 —— 地域振興グループ

復興へ向けて 一被災地の決意一

P10 仙台市長 奥山 恵美子 氏 どこよりも早く復興し、仙台が東北を牽引

復興へ向けた提言

P12 全国市長会会長 長岡市長 森 民夫 氏 協働の力で創造的復興を

P14 東京大学大学院工学系研究科 教授 大西 隆 氏 被災者・被災地主導による自立復興と全国からの連帯支援

P16 京都大学大学院経済学研究科 教授 植田 和弘 氏 分権型震災復興と重層的支援システム

P18 日本政策投資銀行 地域振興グループ参事役 藻谷 浩介 震災復興と今後の日本の戦略

※今号は特別紙面のため、連載の一部を休載しました。ご了承ください。

季刊DBJはiPhone、iPadでもお読みいただけます。下記URLからダウンロードして楽しみください。
<http://itunes.apple.com/jp/app/id389307222>

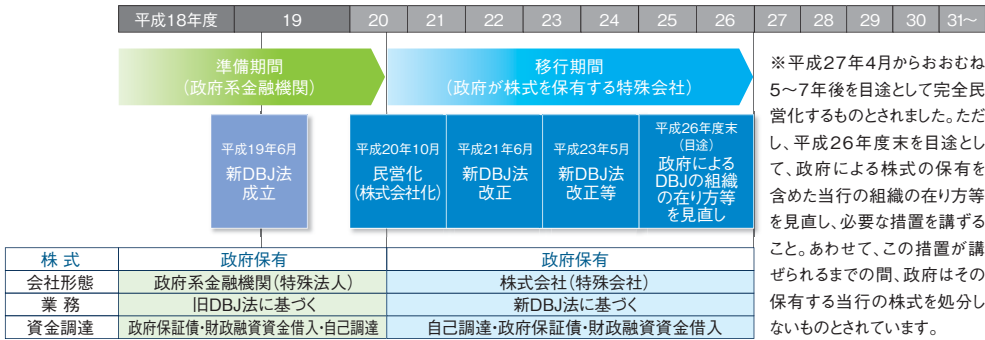
DBJのホームページからもダウンロードできます。
<http://www.dbj.jp/>



企画・発行 (株)日本政策投資銀行
制作・編集 (株)ワークス・ジャパン
取材・文 河内正和
アートディレクション・デザイン HI-de-SIGN
写真 安海関二

政援助及び助成に関する法律」に、危機対応融資の業務を担うDBJと商工中金の完全民営化を3年延長す

図1:DBJ民営化のスケジュール



る内容が盛り込まれた。

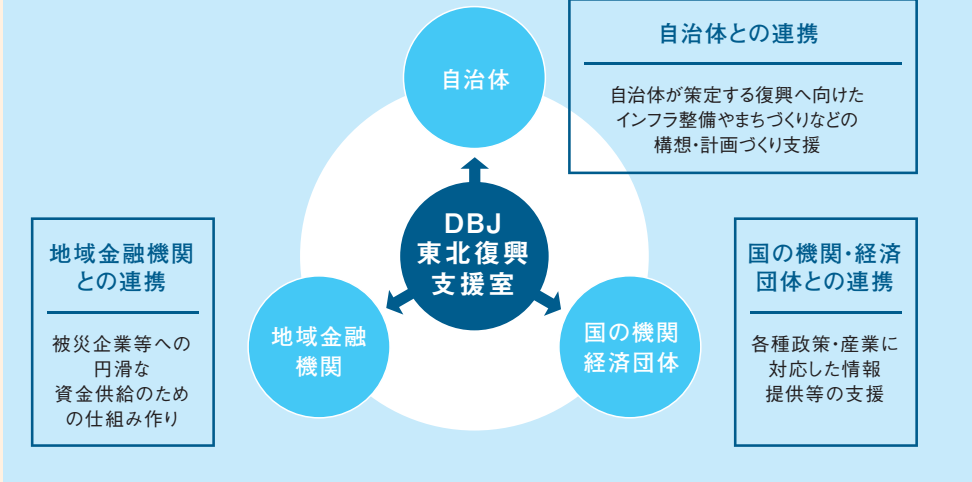
これによってDBJの完全民営化の時期は2020(22年(平成32(34年)を目途に延長されることになる。また、DBJの資本基盤を強化するため、政府の出資可能期限も2014年度末(平成26年度末)まで3年延長される(図1)。

東北復興支援室

震災発生後、宮城県、仙台市では復興基本方針が策定・発表され、政府においても復興構想会議が設置されるなど、復興に向けた動きが加速しつつある。

DBJも東北被災地域において、被災企業等に対しての投融资による救済・復旧・復興支援はもとより、地方公共団体等が主導するインフラ整備や新しいまちづくりについての構想検討段階からの協力、被災各県の地域金融機関と連携した被災地域向けの円滑な資金供給

図2:東北復興支援室と関係機関との連携



ため、復興支援に有益な行内の知見・金融ノウハウを集約し、東北被災地域に提供するための組織である。同室は、本店公共RMグループ、地域振興グループ、金融法人部など部店横断的な体制で、東北被災地域における自治体、地域金融機関、国の機関、経済団体等と連携し、復興に有益な情報提供、調査企画業務を行う(図2)。

5月18日には、被災地の「創造的復興」を後押しすることを目的とし、「復興地域づくり研究会」「委員長・大西隆(東京大学大学院教授)」を設立し、同日、第1回の研究会を行っている。

サプライチェーン サポートファンド

東日本大震災により、自動車産業のサプライチェーンは分断し、更には電力供給や原発の問題もあり、同産業全体の生産回復には不透明感を残す。今後、サプライヤーは、拠点再編等を含む復興や、生産の低迷による資金回収の長期化、更には経営の安定化のためにも資本性資金を含む長期安定資金を必要とすることが想定される。

復興計画策定への協力

DBJは、グループのシンクタンク・日本経済研究所とともに、宮城県や岩手県などが復興計画を策定するに当たり、会議のメンバーになるなど積極的に参画し、東北支店による地域的情報と、東京を含む他地域での分析を提供している。加えて、政府が設置し、復興ビジョンを策定する東日本大震災復興構想会議の下で、専門的な立場から議論を行う検討部会でも、様々な提案を行っている。

また、DBJの研究部門である設備投資研究所では、関係の深い大学教授などに震災からの復興に向けた提言を募り、そのとりまとめを行っている。11年夏には、財団法人東京大学出版会より刊行する予定である。

(注)BCP

Business Continuity Plan..事業継続計画。事業活動に影響しうる災害や事故など不測の事態に備えて、許容されるサービスレベルを保つ、又は許容される期間内に復旧する目的で、組織体制、事前準備、災害発生時の対応方法などを規定する計画

こうした中、このサプライチェーンを支えるコアサプライヤーを支援するため、DBJは社団法人日本自動車部品工業会(会員数約450社)と協力してファンド設立の準備を進めており、今後は民間金融機関等との協力も検討していく。本件は、サプライヤーの復興支援だけでなく、サプライチェーンの基盤強化を通し、グローバルでの供給体制の維持とともに、日本の基幹産業の発展を推進することを目指す。

地銀連携による復興支援

東日本大震災が地域に与えた影響は広範かつ甚大であり、DBJでは、より幅広い地域企業に対し、多様化されたツールを用いて復興支援を図っていく方針である。

その際、伝統的にDBJと深いリレーションシップを有する地方銀行との連携のもと、震災の影響を受けた地場企業に対し、DBJの危機対応融資の活用や、地銀との共同ファンドの創設を通じて、協調支援を進めていくべく検討を開始している。

特に、地銀との共同ファンドは、地銀

の広範なネットワーク(取引先網・情報網)とDBJのファイナンスに係るノウハウを融合させ、被災の状況が異なる地域毎の事情・ニーズに即して復興支援を推進することを狙っている。

防災格付融資

地震、台風、火事等の災害に加え、近年ではサイバーテロや新型インフルエンザ等、企業を取り巻く脅威は多様化している。こうした流れの中で、DBJは2006年度から世界で初めて「防災格付」融資を開始し、2010年度末までに延べ27件に対して、120億円を超える融資を実施している。

「防災格付」融資の狙いの一つは、災害リスクに備える取り組みを資金面で後押しすること。企業の防災対策を評価して、その格付に応じて融資金利を優遇する制度となっており、企業の防災対策全体を評価することが特徴である。このため資金の使途を見ると、オフィスビルや物流拠点などの耐震化等に加え、BCP(注)の策定費用、サプライチェーンの確保、情報

システムのバックアップ体制の整備なども含まれる。

2001年のアメリカ同時多発テロの際、BCPを策定していた企業と、そうでない企業とで、復旧に要する時間に大きな差が生じた。内閣府の統計によれば、BCP策定率は大企業で28%とまだまだ少ない。「防災格付」融資を実施する過程で、融資先企業の防災対策について議論をすることとなるが、その中でBCP策定の必要性をはじめ、不足している対策を企業側に認識していただけることが多く、資金面のみならず、防災対策に係る情報提供という面でも貢献している。

東日本大震災の発生を機に、防災に対する企業の関心が高まると予想される。現在DBJでは、この未曾有の災害を踏まえ「防災格付」融資の内容の見直しを行っており、災害発生に備えた積極的な事業継続体制整備の状況なども評価項目に追加する方針だ。DBJは今後も有利な資金調達手段の提供を通じて、企業の防災対策の一層の促進を後押しするとともに、強固なサプライチェーン網の整備に貢献したいと考えている。

“5+1”の巨大複合 災害に有効な政策とは

～過去の世界の経験から学ぶ～

産業調査部

東日本大震災は、単なる**1**地震災害ではなく、**2**水害（津波）、**3**原発事故、**4**見えない恐怖（風評被害）、**5**電力供給障害、**6**大規模なサプライチェーン途絶を伴った巨大複合災害である。**1**～**5**は世界で類似の経験があり、それを紐解くことで有効な政策を学ぶことができる。但し、**6**の大規模サプライチェーン途絶は世界でも未経験であり、現状をしっかりと見極め、政策を検討するしかない。“5+1”の巨大複合災害に有効な政策は何か。

米国・ハリケーン・カトリナ

- ①2005年8月下旬 米国ニューオリンズ周辺の3州
- ②米国史上最大のハリケーン被害（高潮9m超）
- ③死者約2千人、避難者100万人以上（5年で8割戻る）
- ④6～11兆円（直接被害）
- ⑤ニューオリンズ市の約8割が水没。メキシコ湾岸の石油・天然ガスが約9割停止し、燃料価格が上昇（石油備蓄の取り崩しで対応）

インドネシア・スマトラ沖地震・大津波

- ①2004年12月26日 インドネシア他周辺14ヵ国
- ②マグニチュード9.0
- ③死者・行方不明者約23万人
- ④9,630億円以上（直接被害＋間接被害）
- ⑤被害はインド洋沿岸の14ヵ国に及び、被害の中心は農業、漁業を営む地方エリア

- 基本的な被害の形態や必要な政策は地震と同様。産業面でも大規模な被害を伴う
- 加えて、以下の水害特有の特徴あり
 - ①被害が面的広がりを持って発生
 - ②海岸や川岸など危険エリアを特定しやすい

米国における大規模な停電

例)カリフォルニア電力危機

- ①2000年夏～翌年 米国カリフォルニア州
- ②自由化が進められるなか、電力需給が逼迫
- ③2000年10月～01年5月に計8回の輪番停電を実施
- ④カリフォルニア州の約150万世帯に影響
- ⑤大手電力会社3社のうちの一つが倒産〔Chapter11〕（卸電力価格上昇分を小売価格に転嫁できず）

- かつて欧米では、需給逼迫が原因で、頻繁に停電が発生
- カリフォルニアの一部では、将来的な電力需要抑制に向けてユーザー側にスマートメーターを導入
- 複数の電源が一度に損傷した例はなく、今回のように供給不足が長期間予想されるのは初めて

災害等の事例

- ①災害等の発生日、場所
- ②災害等の概要・規模等
- ③人的被害の規模
- ④直接被害・間接被害の規模（1\$＝85円で換算）
- ⑤その他特徴的な被害等

経験と特徴

中国・四川省大地震

- ①2008年5月12日 四川省ほか9省市の一部（50万km²）
- ②マグニチュード8.0 （日本の面積の1.5倍）
- ③死者7万人、行方不明者1万8千人、避難者1500万人
- ④11兆円以上（直接被害）
- ⑤一部被災地の強制移住で暴動等の反発あり

- 物理的な被害だけでなく（直接被害）、域内の経済活動が低下し、観光客も減少（間接被害）
- 復興に数年単位の時間を要し（阪神・淡路ではストック復旧に3年）、産業活動の空白を取り戻すことは容易でない
- 街の再生においては、土地区画整理や立ち退きなどで住民の財産権との利益相反の問題が生じる

阪神・淡路大震災

- ①1995年1月17日 神戸市およびその周辺
- ②マグニチュード7.3
- ③死者6,434人、負傷者 43,792人
- ④9兆9,268億円（直接被害）
- ⑤神戸港の地位低下、ケミカルシューズ産業の衰退



関東大震災

- ①1923年9月1日 神奈川県ほか関東全域
- ②マグニチュード7.9
- ③死者・行方不明者 約10万5千人
- ④55～100億円以上（直接被害）
- ⑤火災による死傷者・建物倒壊 大 → 大規模都市計画・耐震基準化

旧ソ連・チェルノブイリ原発事故

- ①1986年4月26日 ウクライナ プリャピ市
- ②実験中のミスによる原子炉の溶解、爆発
- ③死者4,000人超、避難者13万5千人
- ④25年経過後も復興見通しが立たない
被害額：ウクライナ15年13兆円、ベラルーシ30年20兆円
対策費：旧ソ連1.6兆円、ウクライナ0.6兆円以上、ベラルーシ1.1兆円以上、ロシアは不明
- ⑤居住不能地は約1万km²、半径30km圏内立入禁止
農畜産物（牛乳、肉、野菜）で風評被害が発生

米国・スリーマイル島原発事故

- ①1979年3月28日 米国ペンシルバニア州
- ②運転中の事故、ミスによる燃料棒の損傷
- ③死者0人、避難者14万人
- ④汚染は発電所内にとどまったが、除染撤去に14年、850億円（電力会社、国、自治体で負担）
- ⑤事故発生後2000年にかけて原発新設計画凍結

- 放射線汚染は長期にわたり継続、経済被害は膨大となり、用途が制限されるエリアが出現
- 対策は長期にわたるため対策費用も膨大
- 農作物では風評被害が発生
- 事故後の原子力政策に多大な影響

米国・9.11同時多発テロ

- ①2001年9月11日 米国ニューヨーク他
- ②航空機のハイジャックによる4つのテロ
- ③死者約3,000人、負傷者6,000人超
- ④2.5兆～3.8兆円（直接被害）
- ⑤米国旅客運送量がテロ後1ヵ月で前年比34%減
入国者数が2001年水準に戻るのに4年程度かかる

- 恐怖から逃れるために人々の行動が抑制され、経済活動が停滞（今回の放射線問題と共通の現象）
- 根本を断たない限り長期にわたり影響が残る
- 産業面では、9.11テロ以降、BCM（事業継続管理）が普及

(表) エリア別の推定資本ストック被害額

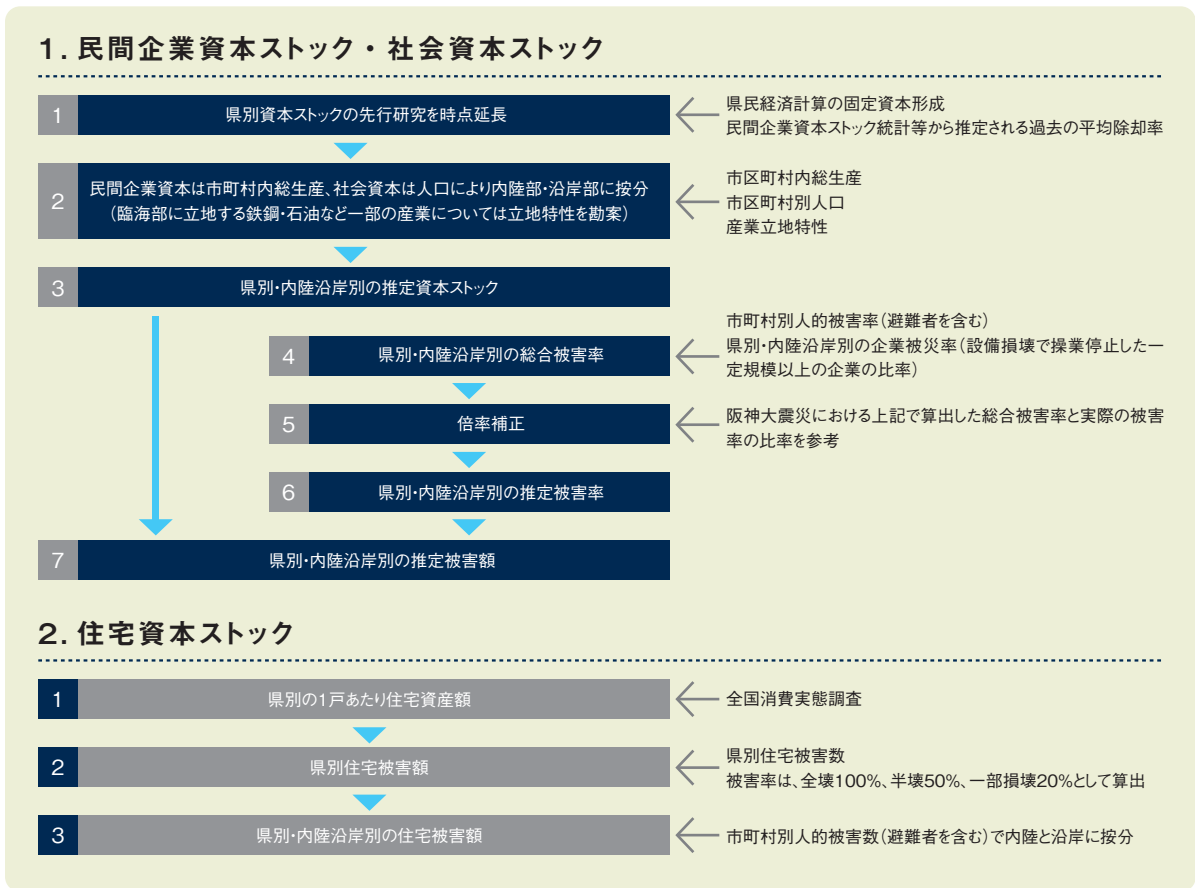
単位:10億円

		推定資本ストック (A)	推定資本ストック被害額					被害率 (B/A)	人口1人あたり 被害額(万円)
			生活・社会インフラ	住宅	製造業	その他	合計 (B)		
岩手県	内陸部	26,369	457	22	64	211	754	2.9%	71
	沿岸部	7,449	1,943	607	191	781	3,522	47.3%	1,245
	合計	33,818	2,400	629	255	992	4,276	12.6%	318
宮城県	内陸部	31,443	856	40	148	551	1,595	5.1%	118
	沿岸部	23,182	2,031	1,446	290	1,130	4,897	21.1%	499
	合計	54,625	2,887	1,486	438	1,681	6,492	11.9%	279
福島県	内陸部	34,314	630	7	263	370	1,270	3.7%	84
	沿岸部	15,941	1,244	145	151	319	1,859	11.7%	346
	合計	50,254	1,874	152	414	689	3,129	6.2%	153
茨城県	内陸部	47,827	460	40	175	318	993	2.1%	44
	沿岸部	21,727	766	87	355	275	1,483	6.8%	212
	合計	69,553	1,226	126	530	593	2,476	3.6%	83
4県計	内陸部	139,952	2,403	109	650	1,451	4,612	3.3%	74
	沿岸部	68,299	5,985	2,285	987	2,504	11,761	17.2%	470
	合計4県計	208,251	8,387	2,394	1,637	3,955	16,373	7.9%	188

(備考)

1.沿岸部は海岸線を有する市町村、内陸部はその他の市町村としている。2.福島第一原子力発電所事故がもたらした様々な被害は、被害額推計には含まれていない。

(図) 推定プロセスの概要



東日本大震災の エリア別被害推定と経済構造

地域振興グループ

東

日本大震災は、地震、津波、原発事故と被害は複合的で、被災範囲は広域のかつ多様である。ここでは、被害甚大の岩手、宮城、福島、茨城4県についてエリア別(県別／内陸・沿岸別)に被害状況を整理するとともに、被害額を推定し、各エリアの経済構造を整理した。

推

計結果は、今次震災の被災主要4県の被害金額が16兆円と試算された(表)。内陸部被害率2～5%に対して沿岸部被害率は7～47%と格段に高く、今回の震災が津波震災であったことが如実に分かる。とくに、岩手県沿岸部の被害率は47.3%と最も高くなっている。社会資本ストックでは、港湾がほぼ壊滅し、国道45号線は陥没、橋梁が落下し、病院や学校も大きな被害を受けた。民間資本ストックも、鉄鋼、セメントなどの工場で冠水し、設備に大きな被害を受けた。また、宮城県沿岸部の被害率も、21.1%と資本ストックの2割強が毀損しており、同エリアの

被害額は4.9兆円に達している。社会資本ストックでは、港湾や国道、県道の橋梁、下水浄化処理施設などが破壊され、民間資本ストックも、食料品や石油精製、紙パルプなど沿岸部の工場が軒並み被災したほか、農業も、津波によつて灌漑施設が破壊され、農地も塩害被害を受けた。一方、内陸部については、震度7の激震を記録した宮城県栗原市でも死者・行方不明者はゼロであったことが象徴するように、人的被害は限定的であり、奇しくも、わが国建物の耐震性が実証された。ただし、産業基盤については、電気機械・自動車といった東北の主要産業において、生産ラインのずれや建物の損壊などによつて生産活動が休止した。これらの企業では工場自体は復旧したもの、部品調達の断絶やエネルギー不足により操業度を低下させている企業も

多く、1日も早い産業インフラの復旧が求められている。

次

に、エリア別の経済構造をみると、製造品出荷額は、茨城県内陸部で6.9兆円と高く、岩手県沿岸部で0.4兆円と低い。一方、水産業をみると、水産業従業者比率は、岩手県沿岸部、宮城県沿岸部が、それぞれ19.5%、7.8%と高くなっている。このように、エリア別の経済構造が大きく異なることがわかる。

こ

のように、今回の震災は非常に広範に及んだため、被害状況、経済構造もエリアによつて大きく異なる。従つて、今後復興プランを検討していくにあたっては、一律的な復興計画ではなく、各県別、内陸・沿岸別に、きめ細かく検討していくことが重要である。

次

に、D・B・Jが独自に推計したエリア別の被害推計をみる。推計方法は、県別資本ストック(公共・民間・住宅)を各種市町村別統計等に

ま

ず、被害状況をエリア別に見ると、死者・行方不明者は宮城県沿岸部で最も多い。避難者を含めた被災者比率は、中心街が壊滅的な被害を受けた岩手県沿岸部で16.7%、原発避難地域が含まれる福島県沿岸部で14.3%と、他地域と比べ高くなっている。

INTERVIEW

復興へ向けて ―被災地の決意―



仙台市長

奥山 恵美子氏

Profile

Emiko Okuyama

1951年、秋田市生まれ。1975年、仙台市役所入庁後、市民局生活文化部女性企画課長、教育局生涯学習部参事、市民局次長、教育委員会教育長、副市長を経て、2009年8月より現職。政令指定都市で初の女性市長。

基礎自治体として 市民と一緒に働く

―被災から2カ月たちました。今の思いから。

今回の被災の困難の一つは、都市インフラである電気、ガス、水道が全面的に機能停止したことです。仙台市は昭和53年に宮城県沖地震の経験があるので、その再来に備えて物資や避難所の準備をしてきました。これで4～5日は籠城的な生活も可能で、その間に救援が来ると想定していました。ですが、それが崩れました。

ました。その基本にあるのは、どんな考え方でしょうか。

全体を貫く基軸は、やはり被災者の生活の再建です。市としては街の復興、例えば農業地区をいかに競争力のあるものにしていくか、都市機能をいかに高次元な形で復旧させるかなど考えなければなりません。一人ひとりの市民の思いは震災前の生活を取り戻したいという1点に尽きます。もちろん、被災者はご家族やいろいろなものを失っているので震災前とまったく同じではありませんが、平穏な生活の回復に向けて市民と一緒に汗を流すということが、基礎自治体として一番根底にある願いです。

インタビュー

どこよりも早く復興し、 仙台が東北を牽引

仙台市の役割自覚し 5年で復興をめざす

―今後10月をメドに復興計画を策定し、5年で復興を目指すとのことですが、東北全体の復興の中の仙台市の役割については、どうお考えでしょうか。

行政は都市全体に対するマスタープランや都市の機能性の向上について責任があるため、一人ひとりの心から出てくる思いにプラスアルファした形で全体をマネージしていかなくてはなりません。その時、我々だけがそれを背負い込むのではなく、全体を支える枠組みや柱について仙台市民の被災後の思いや願いを反映させていくということです。問われているのは、今回の被災経験を今後の暮らしや街にどう反映していくかという一人ひとりの叡智だろうと思っています。

―「これほど地域の行政と住民が協働できる機会は、かつてなかった。この機会を活かすことが復興の鍵と言えるのではないだろうか。」

そう思います。これまで、たとえば区画整理や再開発などで住民と話し合う際に、理由はともかく反対という方もいらっしゃいました。今回も反対はありますが、明確な理由があり別の提案があります。両者が一緒になってやっつけなければ、この広大な地域は復興できないという覚悟が芽生えているわけです。実際現場の職員はその手応えを感じると言っています。

避難者数が10万人超と想定よりはるかに多く、食料も避難所の数も、避難所に届ける人手などもまったく足りなかったのです。加えて、そうした状況を解消するための他の地域からの支援に必要なガソリンなどのエネルギー源も断たれました。ガソリンの需給が回復したのはライフラインの回復後です。この逆転現象は致命的で、我々のコントロールのことも及ばない所でした。人口百万の都市で、すべてのインフラがダウンしたこの経験を検証し、後世に伝えなければならないと思っています。

―発災から3週間後の4月1日に仙台市震災復興基本方針を発表され

住まいを内陸部に移転しつつ、農地や水路の復旧をしていかなければなりません。その時、これは農水省、これは国交省といった既存の縦割り制度の中でやっつけては、どこも復興はできません。ですから、総務省にはある程度、規制を緩和し、街づくり特区のような形で自治体自ら資金を配分、マネージしていきけるよう、また復興のメニューを総合化する仕組みを作って欲しいとお願ひしています。

仙台が試行錯誤しながらも取り組むことで、1つの地域再生の事例になれば、それと同じ仕組みを他の自治体も使うことができます。国の制度を突破していくことは大変であり、その分我々も国の制度を勉強し、それを改善するための逆の提案をしなければなりません。そうした構想力、国との交渉力を持つことも、一つの大きなモデルをつくるという意味で我々の役割だと思っています。

―復興計画を作る過程では外部専門家の支援も不可欠です。

仙台市でも復興支援アドバイザーを設けています。今年度から市の新総合

計画が始まるのですが、その第1段階は震災復興と一緒に進めることになるので、新計画の策定メンバーの一部の方に引き続きアドバイザー役をお願いしました。仙台の強み・弱みを熟知した方々なので極めて実践的な構成だと言えます。

―今後の復興財源や市の財政などに関して難しい面があると思います。

今回の災害で市財政の急激な悪化は必至です。災害復旧には国の事業費が出ますが、それでインフラが元の水準に戻ったとしても、将来の更新費用までは国も面倒を見てくれません。DBJとは、昨年、アセットマネジメント調査を通じて、インフラの総量と将来の更新に伴う財政問題について勉強する機会を持ちました。その経験から、PPPやPFIなど民間資金活用についての仕組みの提案や、その実行面での支援などを期待しています。

震災復興には住民、企業すべての力が必要です。そうした方々と心を一つにして進めば、この未曾有の試練は乗り越えられる。私は、そう確信しています。(5月11日取材)

INTERVIEW



全国市長会会長
長岡市長

森 民夫氏

Profile

Tamio Mori

1949年、新潟県長岡市生まれ。1975年、建設省入省。1999年11月より現職。2009年、全国市長会会長に就任。国の震災復興構想会議では検討部会の部会長代理を務める。

インタビュー

協働の力で 創造的復興を

住民自治の前提忘れず 被災者の力を引き出せ

——大震災後、中越地震を経験した自治体の市長として、また被災地支援を指揮する全国市長会会長として、さらに国の震災復興構想会議検討部会長代理として精力的に発言されています。復興過程における被災地域住民・企業および市町村の役割についてお聞かせください。

まず確認したいのは、地方自治の前提は団体自治（行政）と住民自治（地域、NPO）との連携、最近の言葉

で言えば「協働」によって成立するということ。その上で、今回のような災害時には多くの住民が支援を要する弱い立場になるため、行政の力が極めて大切になるわけですが、どんなに厳しい条件の中でも住民自治の前提を忘れてはならないということです。

あえてそう言うのは、非常時にはあらゆる問題の解決が行政に期待され、ともすると住民自治の自立的なパワーを忘れがちになるからです。

例えば中小企業は、設備が壊れたり出荷できない中でも事業を再開し、会社を維持していかなければならない。その時、「必ず元通りにしてみせるぞ」という強い意欲があると驚くほどの

パワーを発揮するのです。1人暮らしのお年寄りも気持ちを奮い立たせて、あるいは、地域のコミュニティもお互いに助け合うことで、すごい力を発揮します。厳しい状況の中でも、生き抜くため、地域を維持するために必死に頑張るパワーは尊いものであり、それが復旧復興の基本になるのです。

中越地震の経験から言っても、被災者が受け身の気持ちになると本来の復興は困難です。被災者の自立的に立ち上がるという力、自立的に生活していくとするパワーを尊重し、個の尊厳をしつかり踏まえたものでない限り、本当の支援にはならないし、1〜2年の復旧期は

乗り切れるかもしれませんが、長くは続きません。市町村の役割は、こうした被災者のパワーを引き出し、復旧後の人々の生活や企業活動が順調に行くような仕組みを作ることです。

——森市長は検討部会でも、そうした住民自治のパワーを引き出すための方策として災害復興特区制度が必要だと提言していらっしゃいます。

地域経済を活性化させたい、住民の生活を守りたいと一番強く思っているのは市町村長です。その市町村長が自立的に復興を推進していくためには、責任と権限が一体化した仕組みが国・県の支援のもとで用意されなければなりません。

震災後、私は被災地の市町村長と電話で頻繁に話をしています。彼らは日々たくましくなっていると感じています。目の前に解決しなければならぬ課題が山積し、日夜頭を痛めながら様々な対策を考えている。だから、常に前向きな話が出てくるのです。そうしたパワーをさらに発揮

できるようにするには、規制で縛るのではなく、自由な発想で物事が処理できる裁量権を与えることが不可欠です。その意味で、市町村自身が意欲的・継続的に、かつ裁量権を持って復興に取り組むための仕組みが特区制度なのです。特区の必要性は2つあります。一つは、自立的な発展のため住民のパワーを引き出し、住民と協働関係を構築することが可能な市町村へ権限を与えるため、そして、もう一つは、被災地それぞれの状況に応じたオーダーメイドの復興計画を策定するためです。

——特区制度は、被災地域が求める内容で実現するとお考えでしょうか。

復興構想会議も現場主義という言葉を使っていますし、5月10日に決まった「復興構想7原則」でも、地域・コミュニティを大切にしていこうとしているので、その方向で進むでしょう。復興特区という考え方は政府内で検討が始まっていますし、必ず実現します。そうでなければ被災地の復興はないと思っています。

大震災を機に 協働型社会へ

——この大震災で日本はどう変わるのか。復興ビジョンを策定する復興構想会議にも参加されている森市長の見解をお聞かせください。

私は復興構想会議と検討部会のすべてに出席していますが、その様子は今までの国の審議会とは全然違うと感じています。事務局が用意した資料を用いるのではなく、自ら考えたことを率直に議論し合うのです。各メンバーが、被災者のために自分が頑張ろうという強い気持ちを持っている。予定時間を1〜2時間もオーバーしてやっている状態です。

おそらく今、日本の社会そのものが、そういう意識になっていると思います。ボランティアや義援金の状況を見ると、日本国民が1つになって危機を解消しなければならぬと思っている。これはすごいことです。今後の日本は、一人ひとりが強い意志をもつて立ち上がるという、本来の民主主義を

経験することになると思うし、今回の震災は日本が「協働型社会」に向かう契機となるはずです。

——これから新しい社会がはじまっていくわけですね。

これまでのように経済の繁栄を謳歌し、ある意味で「ぬるま湯」のような社会では、人々は、あれが悪い、これが悪いと批判するだけで生きていけました。でも、今はそれでは通用しません。解決が必要な、待ったなしの課題があるからです。非常時には批判だけでなくダメで、ではどうするのかという提案と創造、そして行動がないといけません。

大震災を経験して、誰もが社会の構成員の1人として、それぞれの場で自分にできる範囲で問題解決に寄与するとか、何もできないけどお金を出すとかボランティアに行くなど、人々が批判ではなく前向きな提案・創造・行動をする社会が出現しつつあるように感じています。震災からの復興過程は、そういう社会へのターニングポイントになると思います。（5月13日取材）

CONTRIBUTION



東京大学大学院工学系研究科
教授

大西 隆 氏

Profile

Takashi Onishi

1948年愛媛県松山市生まれ。東京大学工学部卒業、大学院修士課程後、大学院博士課程修了。(いずれも都市工学専攻)。長岡技術科学大学助手、助教授、東京大学工学部助教授、教授を経て、1998年から現職。アジア工科大学大学院助教授、1996年から国際連合高等研究所教授を兼任。2011年4月東日本大震災復興構想会議委員。環境共生計画、テレワーク等に造詣が深い。「逆都市化」の概念を提唱。

寄稿

被災者・被災地主導による 自立復興と 全国からの連帯支援

地

震、津波、原発破壊が重なった東日本大震災は、被害の大きさと、将来に与える影響の深刻さにおいて未曾有のものといつてよい。

筆者が現地で見聞した限りでは、地震の揺れそのものが引き起こした建物倒壊などの被害は多くなかったようだ。したがって、地震による被害は、ほぼ、岩手県・福島県の広い範囲をおそった大津波によってもたらされたものと、原発損壊によるものである。今回の津波のように海岸沿いの500kmに及ぶ帯に死者の出る被害をもたらした災害で、現状復帰ではないまちの立地を復興策として検討しなければなら

ないというのは津波災害に特有の課題といえよう。そこで、以下では、主として岩手県、宮城県における津波災害からの復興に焦点を当て、基本的な考え方を述べることにしたい。

高地移動で

津波被害を防げ

津

波によって被災した地域は津波危険地帯であるから、できる限り同じ場所には集落を再建せずに高台に移転することが望ましい。この考え方は高地移動と呼ばれる。

しかし、これまでの経験からは、

高地移動とは言いは易く行うのは難しい方策である。したがって、今回の復興にあたっては、少し大がかりな宅地造成も選択肢とした種々の代替案を計画に取り入れて、居住する住民自らが、検討して、決定できるようにすることが必要である。原地からそう遠くなく、低地に残る農地、漁港などへの行き来が容易であることや、小中学校、病院等へのアクセスが良いこと等が被災者が高地移動を決意する重要な鍵となるだろう。まちそのものをすべて高台に上げてしまうことができれば住宅等、滞在時間の長い施設を

高地移動して安全性を高めることが次善となる。高地移動後のまちにおいても、津波の際に逃げることに不可欠である。したがって、まちの近くには十分な高さと、堅牢な地盤や周辺崖面を持つ避難場所を設け、さらに高い位置に別な避難場所を設ける重層な避難構造とするべきである。

避難場所への経路を明確にするために幹線道を避難方向に向けて創ることが有効である。避難にマイカーが使われることを想定して、その道路はマイカーでも、徒歩でも十分に逃げるができる構造を要する。

津波防波堤(防浪堤)、防潮堤等は、津波の勢いや高さを減殺し、被害を軽減したという指摘もあるが、巨費を投じて建設された多くの津波防波堤が破壊されてしまった。その費用を別な形で津波対策に用いることができれば(たとえば建物の中層化やRC化、高地移動等)、相当の代替事業が行えるのであるから、何があっても有効な対策であるかを柔軟な発想で考えていくことが必要となる。

津

産業復興まで、「復興 まちづくり会社」など 経過的な措置をとる

波は、地域の経済活動や、地域社会そのものにも壊滅的な打撃を与えた。被災地で現在の生産活動が行われている事業所はごく僅かであり、できるだけ早く生産活動を再開して、雇用を生み出していくことが喫緊の課題である。しかし、主力産業である漁業、養殖業、農業、製造業などが再開できるには一定の時間を要する。そこで、被災者主導の復興を担う組織として「復興まちづくり会社」を被災自治体ごとに設立することを提案したい。その機能は、ガレキ撤去・分別・再利用や処分・まちの復興・産業復興・インフラ復興・物産販売等多岐にわたる。被災者は有給の社員として、それぞれの本業が復興され、軌道に乗るまで、復興まちづくり会社に雇用されて復興に携わる。復興まちづくり会社は被災者主導を明確にするために首長を社長とし、国や県からの応援部隊を受け入れ、地元の民間企業、NPO等、さまざまな人々を受け入れ

る。まちづくりにおいては計画づくりを開始する。市町村役場はそのルーティンワークをこなすために復興まちづくり会社とは別に存在し、両者は首長と社長を介して密接な連携をとる。

5年前後がおそらく集中して復興に専念する期間であろうから、この間を復興まちづくり会社の存続期間とし、社員は順次復興された本来の仕事に戻っていくことを基本とする。

また、全国の企業に被災地へ工場や事業所を立地して、雇用機会を提供するように協力を求めることも重要となる。これらを通じて、地域経済が動き出せば、復興事業全体にも弾みが出てこよう。

復興事業の 財源確保には 国民の理解が不可欠

大

災害の復興には官民の相当な資金が必要となる。特に復興過程では公的資金が投じられる必要がある。その財源について、まず考えなければならぬのが、連帯の精神に基づく復興連帯財政である。つまり既に執行されている今年度予算から、非被災地においては5〜20%を節約し

(費目毎に指定)、被災地の復興に充てる。全国が被災地のために集中復興期間の数年間は節約をして復興を支援する体制を公的資金の執行を通じてとることが必要である。

次に考えるべきなのは復興債の発行である。復興によってできる新たなまち、インフラは将来世代も利用できるものであるから、その費用の一部を将来への債務の形で将来世代に託すことは合理的である。新規の国債発行は極力抑えて、前述の復興連帯財政によって財政資金を生み出すことが重要である。

こうした被災地・被災者向けの財政資金の二部は低利融資制度を設けるために使われるべきである。生産再開のめどが立つにつれて、企業の資金需要が出てくるから産業活動の活性化のために積極的に被災地向けの低利融資を用意する必要がある。

節約によって生み出される被災地復興の財源が十分でないとなれば、期間限定の増税によって資金を確保することもあり得よう。増税措置をとる場合には、当然ながら、復興事業の大枠を示し、かつ期間を限定して、国民の理解と了解を得て行われなければならない。

CONTRIBUTION

京都大学大学院経済学研究科
教授

植田 和弘 氏

Profile

Kazuhiro Ueta

経済学博士・工学博士。京都大学大学院経済学研究科教授及び同地球環境学堂教授。1985-86年ロンドン大学および未来資源研究所研究員、1994年京都大学経済学部教授、1997年京都大学大学院経済学研究科教授、2002年京都大学地球環境学堂教授（両任）、2004年ダブリン大学客員教授・CESifo（ミュンヘン大学経済研究センター、ifo研究所）ゲストスカラー。著書に『都市のアメニティとエコロジー』[編著]（岩波書店）ほか。

寄稿

分権型震災復興と
重層的支援システム

東 日本大震災は、地震、津波、原発事故が複合した広域にわたる大災害になった。震災復興は容易ではないけれども、被災者自身はもちろんのこと、NPO・ボランティア、各分野の専門家、自治体などが復興に立ち上がるとともに、それに対する支援の輪も広がっている。支援を通じて従来にないつながりがつくられ、絆や連帯が広がっていることは、今回の震災復興の大きな特徴である。それは国際的なレベルにまで広がっている。

一人ひとりに
寄り添う復興支援

震 復興が始まりだして直ちに明らかにになったことは、被災の状況が本場に一人ひとり異なり、その一人ひとりに寄り添った支援がなくてはならないことであつた。両親を失った子供、生活の糧であつた漁船が壊された漁師、放射能汚染で避難を強いられている酪農家、工場が損壊した経営者などなど異なる状況にある被災者それぞれに適した支援が考えられる必要がある。震災復興は何よりも人間の復興でなければならない。

被災者一人ひとりの状況は異なり、それぞれのニーズに応える復興を考えるには、画一的な支援ではなく、

一人ひとりに寄り添う分権型復興でなければならない。国がそれを支えるというのが望ましい構図である。

被災者一人ひとりの状況は異なるけれども、被災者は一人で生きていくわけではない。人間は誰しも家族や他者との関係の中で生きている。したがって、被災者への支援は最終的には被災者一人ひとりの自立をめざすものではあるが、そのためには被災者が震災前に持っていた他者やコミュニティとの関係を再生する必要がある。またある場合には被災によって従来の関係を再生することが不可能になっている場合もあり、

何らかの新しいつながりやコミュニティづくりも課題になってこよう。

市町村・NPO・
ボランティア・専門家が
協力してニーズを把握

つ ながらやコミュニティが被災者の生活再建を支えるのであり、震災復興は、つながりやコミュニティの復興でもある。

被災者一人ひとりの状況を正確に把握し、何をしなければならぬか、どういう支援が必要か、ニーズを的確に評価することが、有効な支援を実現することになり、復興を早める前提条件である。それを誰がどのように行うかが問題であり、ニーズの測定・評価・調整のシステムをいかに構築するかという問題である。被災者本人がニーズを自覚的に申告することができればよいが、それが難しい場合が多く支援が必要な所以である。

市町村は震災前から日常的に住民ニーズを汲み上げて行政を行ってきたわけであるから、復興過程においてもニーズの測定・評価・調整を

最も中心的に担うはずである。ただ、今回は行政組織自体が大きな損害を受けているところもあり、また行革・合併などで行政職員数を減らしてきたことも影響して、市町村行政のみでこれらの機能を担うことは実態として困難である。NPO・ボランティアは本来的に被災者一人ひとりに寄り添いそのニーズをくみ上げようという志向を持っている。行政とNPO・ボランティアとの協働による相乗的な効果が期待される。

同時に留意しておかなければならないことは、被災者のニーズを的確に把握するには専門性が求められるということである。ニーズは医療、福祉、介護、ケア、教育、公衆衛生、などきわめて広範囲の領域にわたるのである。いずれも生活再建にかかわる社会的共通資本である。

社会的共通資本の特徴の一つは、その供給システムが専門性を基礎にするものであり、専門家によって担われていることである。これらの分野においては災害発生直後からさまざまな専門家が被災地に

自主的に訪れ、また派遣されて、被災者支援に大きな役割を果たしている。

このように震災復興の起点となる被災者の生活再建は、家族、コミュニティ、市町村、NPO・ボランティア、専門家等がそれぞれの役割を果たすことが出発点となる。復興過程の速度や質は、これらの主体が市場なども活用しながらただ協働して支援システムを構築することができるかに依存している。主体間・資源配分機構間の重層的支援システムのデザインが復興過程の成否の鍵を握るのである。

課題は、重層的支援
システムの確立

今

後の課題としてまず挙げられることは、構築されてきた一人ひとりの被災者に寄り添うシステムをいかにして継続的なシステムにしていくかである。医療システムに見られるように、震災前の供給体制が脆弱であつた場合には、継続的な支援システムづくり

を被災地域の社会的共通資本の再構築につなげていく必要があるろう。

この他にも震災復興に向けての課題は多い。被災地域は優良な農林水産業の地域であつた。こうした一次産業の再生に優先的に取り組むことは雇用を確保するうえでも必須である。また、被災地域の産業集積が世界のサプライチェーンに貴重な役割を果たしていたことが明らかになっている。いずれも産業基盤であるが、その再生は物的なものだけでなく、業の担い手であつた人材をつなぎとめておくことやサプライチェーンを壊さないスピード感が復興には欠かせない。このためには県や産業団体の積極的な取り組みがなくてはならないが、国の支援無くして成功はありえない。

分権型震災復興は被災者一人ひとりのニーズから出発するけれども、現地での取り組み、それを支える市町村、県、国がまさに協働する必要がある。この点からも重層的支援システムが求められているのである。

CONTRIBUTION

日本政策投資銀行
地域振興グループ参事役

藻谷 浩介

Profile

Kosuke Motani

1964年山口県生まれ。東京大学卒業後、88年日本開発銀行（現 日本政策投資銀行）入行。米国コロンビア大学ビジネススクール留学、日本経済研究所出向などを経て、2010年4月から現職。地域振興の各分野で精力的に研究・著作・講演を行う。平成合併前3,200市町村の99.9%、海外59ヶ国を概ね私費で訪問し、地域特性を多面的に把握。

寄稿

震災復興と
今後の日本の戦略

今

回の震災の衝撃を、敗戦時になぞらえる論がある。確かに、時代の変わり目を画する惨禍という点は共通だ。だが、人口急増期だった「戦後」と、人口減少期である「震災後」の違いには留意が必要であろう。

生産年齢人口半減の
時代の新たな原理

後半世紀に、わが国の生産年齢人口（15―64歳）は倍増した。地盤の弱い低湿地や定期的な津波に洗われる地区までも都市開発せねば、増え続けた人口を収容し切れなかった。反面、増え続ける現役

世代に輸出産業を中心とした仕事を与えることで、内需も拡大し、それがまた大量の雇用を生むという好循環が達成できる時代でもあった。客数の増加を前提に、大量生産でコストダウンし薄利多売を進めることが、成長の方程式として普及した。

しかし今後の半世紀には、生産年齢人口の半減という時計の逆回転が見込まれている。団塊世代とその子供の世代が続々と65歳を越えていくためだ。それでも欧州なら最大国という程度の人口規模は維持できるが、経済力を維持するにはこれまでもとは逆方向の工夫が必要だ。すなわち、「GDP総額」の拡大から「人当たりGDP」

の維持拡大へ、「大量生産販売による値下げ競争」から「ブランドアップによる値上げ競争」へ、「開発地の拡大」から「災害に強い場所に向けた再凝集」へ。人口増の中で反射的に増大してきた地価が今度は長期的に下落を続ける中、奈良時代の壘田永年私財法以来の「土地所有権絶対主義」も、「土地の所有と使用の分離」という大きな流れに押し流されていくこととなるだろう。それを支えるのが、官民峻別の時代から民も公の一部を担う「公民連携」の時代へという変化だ。

今回被災地域の多くは、全国に先んじて被災前から、急速な人口減少を経験してきた。そうした地域が復興

に向う道筋は、日本全体が今後追従すべき未来を指し示すものといえる。いまや首都圏以下の大都市地域でも、

総人口増加という見かけとは裏腹に生産年齢人口減少は進んでいる。日本人全員がこの壮大な取り組みをわが事として受け止め、共に参画し、自分たちの進むべき未来をそこに見出さねばならない。

地域特性に
応じた復興を

総論

論は共通でも、今回の被災地域は広大であり、被害状況はさまざまだ。日本政策投資銀行地域振興グループの推計（p8―9参照）によれば、今回の震災の設備被害は16兆円以上にのぼるが、内陸部での被害率が2―5%だったのに対して、津波に直撃された沿岸部の被害率は7―46%と格段に高い。その津波被災地域でも、石巻以北の三陸沿岸と、東松島以南の海岸平野では、地域特性がまったく異なるので注意が必要だ。この原稿執筆時点でまだ収束の目途が立っていない原発周辺地域の問題は、それ

らとはまた異質のものとして腰を据えて取り組まねばならない。

津波被災地域の復興に際しては、人口減少の今後を見据え、今回建物の全壊のなかった範囲に居住機能をコンパクトに集中することで、夜間に津波が再来しても安心な生活環境を子孫に遺すべきだ。平地の豊富な海岸平野では安全だった農地を、三陸沿岸では丘陵部の既開発地や谷の奥の住宅地・農地を、自治体がいっしょに居住空間とし、冠水部分にあった宅地との換地を行う。あるいは冠水土地と非冠水の可住地を一括して、自治体と住民が参画して作るまちづくり会社で定期借地し、冠水部分に土地を有する人に非冠水部分の土地を貸して、賃貸料は借地料と相殺する。土地の所有と利用の分離を取り入れて、金銭授受なしに安全な生活空間を提供する工夫が求められている。

居住空間の同等以上に重要なのが雇用の再建だ。三陸沿岸については、親潮と北上高地の広葉樹林からの栄養分が育む世界最高水準の水産資源が、復興のテコとなる。瓦礫の浚渫、漁船や養殖設備の再投資、漁港施設や

水産加工設備などの集約化・合理化を伴う再整備と、必要事項は膨大にあるが、世界中の高級中華料理店や寿司屋に向けて売上が立つのだから、必ず再生できる。漁獲量がまだ少ない再建時期にどれだけ希少性を売り出して、ブランドアップによる値上げを実現できるかが、従前以上の雇用吸収力を実現する鍵だ。

海岸平野については被った砂を除去し塩を抜いて優良農地を再生する、これまた息の長い取り組みが必要となる。幸いこれら地域は仙台市の近郊だ。神戸は震災を経て、医療産業や国際観光の中核都市として進化した。仙台には、世界「震災に強い街」という実績を売り物に新たな中枢機能を獲得することで、被災地経済の牽引役として貢献して欲しい。

目標は「防災」構造の国

震

災後日本の復興と繁栄を支えるべきなのは、カリミティブルーフの国（どんな天災にあっても被害を最小化でき、何事もなかったかのよう

に回復する国）という国際的なブランドだ。訳すなら、防災構造の建築物になぞらえて「防災」構造の国と呼ぶべきか。今回震災では、震度6以上の強震に見舞われた広大な範囲において、津波以外の揺れだけを原因とする人命被害がほとんど出なかった。これは東北地方が過去の災害の教訓を活かして建物の耐震性を強化してきたことの成果だ。その一方、今回は内陸部を中心とした工場の被災で、サプライチェーンの麻痺が世界経済にまで影響を及ぼした。迅速な復興に懸命の努力が進められているが、この教訓を、今後の他の産業地帯の被災時に活かさねばならない。

「防災」構造の国というブランドの完成は、将来の首都圏直下・関東東海・東南海・南海地震の発生までに、社会システム（経済システム、公共システム）の見直しを固め、実際にこれらの地震が発生した際にその有効性を世界に示すことができるかにかかっている。そのために官民は知恵や資金を惜しむべきではない。今回の被災地域は、今後の復興を通じて、「防災」構造の国に向けた最先進地域として全国のパターンとなるべき場所といえる。