

## 研究ノート

## 創造性のある地域密着型福祉社会の建設に向けて

田中 祐二

## 目次

- I. 被災地東北という地域
- II. 「創造型復興」論と「地域内経済循環型復興」論
- III. 議論のトレンド
- IV. 低炭素再生可能エネルギー型地域コミュニティの再生と創造
- V. 陸前高田市の土地整理事業

## I. 被災地東北という地域

映画でも見たことのないような、あのどす黒い大波が平穏な町並みを飲み込んでいった映像を、留学中のブラジル・サンパウロのホテルの一室で見ている。あれから2年半の年月が流れ、これまで仙台や秋田に旅行で訪れた程度の東北に、帰国後岩手県陸前高田市にすでに数回訪れた。なじみのなかったこの地域は、学問と愛着の地に変わった。

赤坂憲雄は次のようにいう。「まず、東北はまわりつく負のブランドを脱ぎ捨てる必要がある。かつて東北はみちのくと呼ばれた。道の尽きる彼方に、道の奥に茫然と広がっている辺境世界としての東北である。今から二千数百年の昔、弥生の稲作文化が伝わったとき、千数百年の昔、エミシと呼ばれた縄文の末裔たちが、天皇という名の王をいただくヤマト王権の侵略に抗い、長い戦いのすえ敗れたとき、そして、百数十年の昔、東北の諸藩が奥羽列藩同盟を結んで薩長勢力に対抗し、敗れ去ったとき、東北はおそらく、それら幾度かの敗北の歴史にまみれながら、奥の地方という負のイメージを、広く深く背負わされることになった<sup>1)</sup>。そして、かれは東北にまわりつくこのような「負のブランド」を脱ぎ捨てる必要があり、「みずからの言葉をもって、みずからの歴史や文化や風土を語らねばならない段階に到っているのではないか」と当たり前のようでもあるが重要な提起をする。

赤坂のこの最後の言葉は、経済学を専攻する私にとって必然性をもって受け止められる。戦後日本経済は巨大なプラントを擁する寡占企業、すなわち繊維、鉄鋼、電気、自動車と成長産業＝比較優位産業によって生産力の発展を実現し、支えられてきた。ところが、比較優位産業は永続的なものでなく、当該経済における生産力の発展に照応する部門間相対価格の変化にしたがって転換してゆく<sup>3)</sup>。労働力の価格である賃金と機械の価格比（賃金対機械価格）はその経済の生産性が低い段階では小さいが生産性の上昇に伴い経済が発展するにつれて大きくなる。したがって、そ

の経済の生産性の発展にしたがって労働集約型産業から資本集約型産業に（資本の有機構成の低い産業から高い産業へ）移行する必然が生まれ、先に示したような成長産業（比較優位産業）の転換過程が生まれることになる。さて、問題はここからである。

大型耐久消費財のチャンピオンである自動車の次は何か。じつは、先行アメリカ経済をみてもこれといった代表産業は見つからないのである。取えていうならIT産業か。しかしこの産業はさまざまな他部門と結びつきソフトを提供しi-phoneや今や生産様式の一部となったモジュールに結実する。

日本経済の表舞台から姿を消しつつある過去の諸産業は、直接投資となって他の経済へ移ってゆくが、個々の産業の高度な技術、たとえば繊維部門の炭素繊維や自動車産業のエコ・ハイブリッド・カー技術や高級車製造技術は日本（あるいは成熟資本制諸国の一部）に残り、それらに基づく新たな成長産業の登場を待つ。これまでのリレー競争の順序で整然と現れた過去の成長産業に対して、これからは多様な産業が産業クラスター（産業集積）の形をとって同時に現れる。IT産業それ自体（アメリカ合衆国のシリコンバレー、インドのバンガロールなど）、そしてIT技術を応用した新エネルギー部門、バイオ・テクノロジー部門、製薬・医療機器部門、健康・福祉部門、光装置関連部門、マイクロマシン部門、次世代航空機産業部門など多様である。

経済産業省が産業クラスターを、「技術×技術、人×人、市場×市場、ビジネス×ビジネスなど多様な資源を『融合』することでイノベーション（新事業・新産業）が持続的に生み出される状態<sup>4)</sup>」と定義しているように、そして成熟資本制諸国にこそ存在できるように、きわめてイノベーション型であり中小のベンチャー・ビジネスが特定地域に寄り添う（ブドウの房の形状をした）集積体である。そして、この集積体の形成は、文化や伝統産業の存在、これまで組み立て産業のサプライ・チェーンを形成してきた部品企業が集積している地域など要素賦存性が多々みられるが、必ずしもすべてがそうではなく新たな地に政策的につくられることもある。しかも、それは国策寡占企業の発展が大都市型工業地帯形成の形をとったのに対して、ベンチャー資本を利用する中小のイノベーション型企業は、地方の多様な政策と知的資源を利用する地域集積型形態をとる。この点に関しては、特にヨーロッパ北部に多数点在する地域技術革新システム（regional innovation systems: RIS）が先行例としてわれわれの手本となる<sup>5)</sup>。

ここに、震災復興の目標が経済的・歴史的脈絡のもとに見えてくる。そして、それは震災東北に「東北ブランド」を作り出す条件を与えている。そして、これら客観的条件に加えて主体的条件をもわれわれは認識することができる。赤坂憲雄は「東北にまわりつくこのような『負のブランド』を脱ぎ捨てる必要がある」というが、東北といういわば周辺地域は単なる客体としてのそれではなく主体であったと、その主体的条件を強調するのが山下祐介である。曰く、「東北地方はつねに辺境にあって、中央日本を揺るがす火種を有していた。そしてそれは、実際に鎌倉期以降も何度となく歴史の中に現れる構図であった。鎌倉幕府滅亡のきっかけとなったのは、蝦夷の子孫を名乗る安東氏の内乱であったし、南北朝期には、東北は南朝側の拠点となった。戦国期にも、やはり東北でいくつもの内乱があり、特に末期に生じた豊臣氏に対する九戸氏の乱は有名だが、何より江戸期にもつづいた伊達氏が存在がある。この東北の地で、幕府転覆の機会を虎視眈々と狙いつづけた。ここにもまた東北という場が用意する主体性の豊かな土壌を読み取ることができる<sup>6)</sup>」。くわえて、幕末には東北に拠点を置いた徳川勢力、中でも会津藩は官軍に抵抗し、

中心勢力に対する抵抗拠点の存在を示した。したがって山下は、「東北は決して一体ではないが、そこに数々の主体性がある。それは歴史の要所要所で立ち現れ、自らの自己中心性を必要に応じてアピールしてきた<sup>7)</sup>」と認識する。つまり、このつねに周辺でありつづけた東北の地は必ずしも歴史の客体であったというわけではなく、「主体であり、周辺である<sup>8)</sup>」という特有の性格を持っている。

## Ⅱ. 「創造型復興」論と「地域内経済循環型復興」論

われわれが、3.11後復興計画に関して最初に手にとって読むことができたのが、東日本大震災復興構想会議（五百旗頭真議長）の『復興への提言——悲惨の中の希望——』（平成23年6月25日）（以下『提言』と略す）<sup>9)</sup>であった。そして、これを「創造的復興論」であるとして批判の矢を向け、自らの「地域内経済循環型復興論」を展開したのが岡田知弘である。そもそも「創造的復興」という言葉は阪神・淡路大震災時の元貝原俊民兵庫県知事が最初に使ったとされているが、岡田によれば、阪神・淡路地域における「空港や高規格道路、都市の再開発投資を先行させて、災害を奇貨として一気に産業構造の高度化を図るための基盤をつくるべきだ<sup>10)</sup>という考え方」あるいは「グローバル企業主導によるさらなる『経済成長』や『構造改革』の好機とみなす政策思想<sup>11)</sup>」、「東京に本拠をおくグローバル企業や復興ビジネスの視点からの政策ライン<sup>12)</sup>」ということになる。「創造的復興」論をこのように捉えた場合、阪神・淡路大震災のハード事業を最優先した復興事業は、「復興事業の多くが被災者の生活再建に結びつかないものであり、住宅復興の遅れもあって『震災関連死』は17年間に940人を数える一方で、鳴り物入りで建設された神戸空港や新長田駅再開発ビルは悲惨な経営状況になっている」といった諸矛盾が顕在化しており、これは毛頭肯定することはできないものである。

そこで、岡田のいう「地域内経済循環」論の議論は以下のようにまとめられている。「グローバル経済下における震災復興を考える際に、災害救済を目的に被災地外に本社機能をおく巨大資本にとって、『東北』はいまも『サプライチェーン』に代表される資本財、エネルギー、食料・水、そして労働力の供給源としての位置づけであるといえる。逆にいえば、災害からの復旧・復興にあたっては、被災者において被災者の生活を支える地域産業と雇用、生業を再建すること、即ち被災者が主体として直接関わる地域内再投資力の再建こそ必要だということである。その際に復興資金や義捐金などが地域内に経済循環するようにすること、そして被災地外からの資本参入を管理し域内再投資力と域内経済循環に寄与する仕組みをいかに形成するかが、政策論的には問われているといえる<sup>13)</sup>」。

この考え方は、「創造的福祉社会」を提唱し、「創造的」という概念を「定常的」と結びつけて「福祉社会」を「定常的経済システム」として位置づけた広井良典のそれに近い。曰く、「わたし自身ここでの主張は、日本を含め、ポスト産業化あるいは市場経済の成熟化の段階に達した国々は、限らない市場経済の拡大や資源消費の無限化という方向を目指すのではなく、以上に示したように、できる限りローカルなレベルから『地域において循環する経済』を積み上げていくという姿を実現していくべきというものである<sup>14)</sup>」。そして、できる限りローカルなレベルで地域内部

で循環する経済を実現する試みは長野県飯田市で試みられており、同市では「若者が故郷に帰ってこれる産業づくり」を理念として掲げ、「経済自立度」70%を目標に政策展開している、という<sup>15)</sup>。

「若者が故郷に帰ってこれる産業づくり」という点はきわめて重要な視点である。すでに始まっている少子高齢化の時代、高付加価値生産・高付加価値消費型経済が必要ではないか。これまでのように、繊維産業一色、自動車産業一辺倒ではなく、多様な歴史と文化に育まれた技術・技能によってつくられる財・サービス、あるいはポスト寡占部門時代にその本国部門および関連中小企業に残された技術は多種多様であり、それゆえ時代は当該経済の中でそれぞれの地域の優位が示されるいわば創造型産業が生まれてくるのを待っている。だからこそ、かかる財・サービスは競争優位であるかもしれないし、国際社会で見ると比較優位であるかもしれない。これらの優位は大きく付加価値を生産するのであり、福祉・教育部門の高消費を可能にするであろう（「大きな政府」型地方財政の必要）。Nordic Modelはその手本である（単に分配の問題だけではない）。したがって、地域におおむね閉じていなければならないのは、雇用と付加価値（とエネルギー）生産であろう。

いずれにしても、岡田の震災対応政策に対する批判や広井のような議論の影響か、今回の震災に関する復興構想会議の考え方は、地域住民との話し合いを基軸とした復興を念頭にボトムアップ型方法論を打ち出しているだけでなく、地域経済の復興について慎重に述べるに至っている。

### Ⅲ. 議論のトレンド

『提言』の「第1章新しい地域のかたち」の「(6)復興事業の担い手や合意形成」では以下のようである。「地域住民のニーズを尊重するため、住民の意見をとりまとめ、行政に反映するシステム作りが不可欠である。その際、住民・事業者・関係権利者等が構成員となって地域づくりに取り組むための『まちづくり競技会』、『むらづくり競技会』などを活用することも考えられる。なお、住民意見の集約にあたっては、女性、子ども、高齢者、障害者、外国人等の意見についても、これを適切に反映させ、また将来世代にも十分配慮しなければならない」。さらに、復興事業に関して、「公的主体になるもののほかに、民間の資金・ノウハウを活用した官民連携（PPP）やボランティア・NPOなどが主導する『新しい公共』」を考えており、特に農村部では、「集落のコミュニティなどを活用して、関係者の徹底的な話し合いをつうじて、農地だけでなく宅地利用を含めた土地利用調整<sup>16)</sup>」を提示している。そこで、先に指摘したように、周辺であったが主体性の豊かな土壌でありつづけたこの東北の地が、ボトムアップでの合意形成と主体的な地域復興を成し遂げる可能性をみる。

さて、この合意形成の中味の問題である。いま筆者が属する研究グループがかかわってきた陸前高田市を念頭におくならば、Iで大規模寡占産業後のイノベーション型中小企業の産業クラスター形成による地域開発の必然を述べたが、それとともに、当地でこれまで営んできた農業部門の展開を図ることが肝要である。つまり、過疎・高齢化といった震災前からの長期の経済問題への対応・解決を念頭においた、若者の雇用創出のための産業の誘致による産業クラスター（集

積)の形成と地元農業・水産業の6次産業化(第1次産業と第2次産業,第3次産業の融合による新事業の創出)の,いわば二つの分野の並存が必要と考えられる。

『提言』の「第2章くらしとしごとの再生」の(6)で「産業・技術集積とイノベーション」が述べられている。これは、Iで手本となると議論した「ヨーロッパ北部に多数点在する地域技術革新システム(RIS)」,すなわち地方都市型産業クラスター形成による地域の手による付加価値の生産体制と同様であると考えられる。重要な知識基盤として存在している大学,研究期間,民間企業の連携によって,「知と技術革新の拠点機能」をつくり,「研究開発の促進による技術革新を通じて,『成長の核』となる新産業および雇用を創出するとともに,地域産業の再生をもたらし,東北に産業と技術の集積を創り出すことが期待される<sup>17)</sup>」という。この点に関して,経済産業省東北経済産業局『産業復興アクションプラン東北——「世界の産業モデルを目指した東北の再生」——』(2011年7月)も,「(2)地域経済を牽引する成長産業群の育成」で以下のように述べている。「次世代自動車,医療,環境エネルギー産業などの成長分野を中心に,将来の地域経済を牽引する次世代ものづくり産業の集積を図る。特に,地域の産業復興の牽引役として期待されている自動車産業の拠点化を推進する。また,産学官連携による革新的技術・研究開発プロジェクトを推進し,先端技術の実用化を見据えた産学協同研究拠点や企業などの実証・評価設備の整備を図るとともに,広域産業間ネットワークシステムの構築や高度技術系人材の育成により,内発的・連続的イノベーションを生み出す基盤の構築と環境整備を図る<sup>18)</sup>」として,次の7項目を挙げている。

1. 「安全安心」,「環境」をキーワードとする革新的技術・研究開発プロジェクトの組成・推進
2. イノベーションを創出する産学共同研究拠点の設置
3. 企業の実証・評価設備等の整備による事業化支援
4. 研究開発成果の事業化に向けた実証研究・社会実験の地域展開
5. 地域ものづくり企業の技術力の高度化
6. 広域的・重層的ネットワークシステムの構築
7. 高度技術系人材の育成

ここに見る限り,阪神大震災時の大規模寡占企業の成長とそれを保障する大規模産業基盤投資型(たとえば神戸空港)というよりもむしろ,中小ベンチャー企業によるイノベーション型あるいは次世代産業型の産業集積(クラスター)の形成・発展による地域開発を念頭においているようである。もう少し,詳しくみると,次の成長部門を考えることは,成長部門(比較優位)の転換が念頭におかれ,その際より新しい先進部門が経済を捉える必要があり,この中小企業の集積の空間で科学とビジネスが接続していなければならない。こういった「中小企業の発展は,人的資本の育成・強化および潜在的部門あるいは成長部門への包摂を可能にするばかりでなく,それが形成する産業クラスターそれ自体多国籍企業の進出立地をなし,それをつうじたグローバルな需給関係の結節点として移転される技術のレセプターの役割を果たすことになる<sup>19)</sup>」。

陸前高田市の将来的復興のためには,このように,未来を展望できる部門の産業クラスター形成・発展が生産性に結実する技術の継続的発展のためにも,雇用の創出のためにも必要であるが,かたや現地固有の水産業(わかめ,めかぶ,ホタテ)の復旧・復興は6次産業化を念頭においた循環型経済の発展を考えることが肝要である。『提言』では,全国の漁業生産量において7道県

（北海道、青森、岩手、宮城、福島、茨城および千葉）が5割を占めるので、今回の津波被害はさきわめて深刻であるとした上で、以下のように述べる。

「沿岸漁業では、漁村コミュニティにおける生業を核として、多様かつ新鮮な水産物を供給している。小規模な漁業が多く、漁業者単独での自力復旧が難しい場合が多いことから、漁協による子会社の設立や漁協・漁業者による共同事業化により、漁船・漁具などの生産基盤の共同化や集約を図っていくことが必要である。あわせて、あわびなどの地元特産水産物を活かした6次産業化を視野に入れた流通加工体制を復興していくことも必要である。

沿岸漁業の基盤となる漁港の多くは小規模の漁港である。地元の漁場、背後の漁業集落と漁港が一体となって住民の生産、生活の場を形成している。その復興にあたっては、地域住民の意見を十分に踏まえ、圏域ごとの漁港機能の集約・役割分担や漁業集落のあり方を一体的に検討する必要がある。この場合、復旧・復興事業の必要性の高い漁港から事業に着手すべきである<sup>20)</sup>。ただ、民間企業との連携については、「漁業者が主体的に民間企業と連携し、民間の資金と知恵を活用することも有効である」（傍点は追加）としながらも、「地元漁業者が主体となった法人が漁協に劣後しないで漁業権を取得できる仕組みとする。ただし、民間企業が単独で免許を求める場合にはそのようにせず地元漁業者の生業の保全に留意した仕組みとする」（傍点は追加）とあくまでも地元漁業者の主体の元で、グラスルーツな議論を踏まえることを前提としている。

いずれにしても、大型寡占企業の利益とそれに付随する経済基盤整備（インフラ整備）を上からかぶせるように実施するのではなく、ポイントは二つである。Iで確認した、東北の歴史的主体性に鑑み、あくまでも地域住民や現地小ビジネスの徹底的な話し合いのもとで進められるべきであること、二つ目にはポスト寡占産業型でしかも新産業部門を念頭に中小のベンチャービジネスを主体としたイノベーション型産業クラスターおよび農林水産業における6次産業化による付加価値創出とそれの地域高福祉社会での消費を目指す、いわば地域循環型高付加価値生産高福祉（高付加価値消費）社会に進んで行く必要がある。

そこで、大船渡市・陸前高田市・住田町一般社団法人東日本未来都市研究会『環境未来都市計画——気仙地域環境未来都市——』（2013年1月の改訂版）（以下『都市計画』と略称）をみると、岩手県気仙地域で念頭におかれている産業は再生可能エネルギー産業である<sup>21)</sup>。次のように説明している。

- ①大規模定置型蓄電池生産工場の建設など再生可能エネルギー産業の振興地域とする。
- ②植物工場にソーラーパネルや風力発電機、蓄電池などを設置し、最適化することにより、自然エネルギー活用型・低環境負荷型で、競争力のある農作物を作るための研究と現地への導入の支援を行う。また、直流電源の利用法も開発する。
- ③植物工場にソーラーパネルや風力発電機、蓄電池などを設置し、需要の平準化と効率性の最適化を図る技術を研究するとともに、現地への導入の支援を行う。
- ④第一次産品を出荷するための物流インフラをスマート化する。
- ⑤木造住宅活用型まちづくり、木質バイオマスを活用した産業の構築、木質ペレットストーブの普及など、森林資源の活用の方向性について検討し、適宜実践する。

以上の計画は、まさに従来型の大型寡占産業に依存するものでなく、またそのための大型インフラ建設をかぶせるものでもない。ポスト寡占時代を見通したものであるという点で、文字通り

実質的な未来創造的復興論であると考えられる。

ちなみに、2010年次の全世界太陽光発電累積導入量は約35GWで、これは原子力発電所35基分に相当する。ここ2～3年ののびは著しく、ドイツ、スペインの固定価格買い取り制度（free-in tariff）による太陽光発電の普及に大きく依存している。日本の場合、2005年の住宅用太陽光発電への補助金制度の打ち切り以降減少したが、2009年11月1日の太陽光発電による余剰電力買い取り制度の発足、ならびに再生可能エネルギーによって発電した電力の全量を固定価格によって買い取ることを電力会社に義務づけ開始（2012年7月1日施行）が実施されている。

今日の日本では、光吸収層の材料にシリコンを用いるシリコン系太陽電池が85%を占め、化合物系（光吸収層にCu, In, Ga, Al, Se, Sなどからなる化合物を用いる）ならびに有機系（吸収層の材料に有機化合物を用いたもの）を大きくしのいでいる。現在主流である素子の厚みが数十～数百マイクロメートルの結晶系では、シリコンウエハに処理を施してセルを製造するので、製造工程が多く、使用される機器の種類も多い。また、ガラス基盤上にシリコンまたはその他の物質の白い膜を成膜することでセルを製造する薄膜系では、コアとなる装置はPVD装置やプラズマCVDの薄膜成膜装置である。<sup>22)</sup>

#### IV. 低炭素再生可能エネルギー型地域コミュニティの再生と創造

高福祉型高付加価値生産・消費社会は、付加価値の地産地消のみならずエネルギーもまた地産地消である。『都市計画』では、以下のように環境の将来像を謳う<sup>23)</sup>（抜粋）。

- ①メガソーラー発電所の建設による地産地消型または分散型エネルギー生産・貯蔵・消費のモデル都市を創造する。
- ②原子力および化石燃料に依存したエネルギー消費から脱却すべく、再生可能エネルギーと蓄電技術を導入したモデルを構築する。
- ③再生可能エネルギーの効率的活用を念頭においたスマート施設を構築し、地域全体の省エネルギー化を進める。
- ④系統電力と蓄電池付きメガソーラー電力との効率的連携システムをつくる。
- ⑤新設する学校など公共施設は低炭素施設とし、防災およびコミュニティの拠点とするとともに、エネルギーコストの削減を図る。
- ⑥分散的スマートシステムを設計し、世界中に広めるとともに、エネルギーコストの削減を図る。
- ⑦エネルギーコストの削減、環境に配慮した住宅の設計を行う。

さて、IIでのべた新産業（気仙地域の場合は）のつくる付加価値を人間的にしかも科学的に有効に消費する社会システムをつくる必要がある。先ほどの高付加価値高消費部面である。これを、一般的に表現すれば、「超高齢化対応」型福祉・介護システムの構築であろう。『都市計画』では引き続き次のように提起する。

「医療・介護・福祉、商業、観光、さらには交通や地域エネルギーなど、暮らしに必要な都市機能が集約されたコンパクトシティの整備、高台の集落間と中心市街地を結ぶ交通システムの導

入など、超高齢化社会に対応した誰もが暮らしやすいまちを目指す<sup>24)</sup>と目指すべき未来像を述べた後、超高齢化対応の地域の福祉・介護について以下のように5点にまとめている<sup>25)</sup>(傍点は追加)。

1. コンパクトシティ整備。商業施設・公共施設などがコンパクトに集積し、移動しやすくする高齢者など交通弱者にやさしい中心市街地を整備する。商業施設、公共施設、集落間の交通システムを効率化することにより、地域の交流人口を増加させ、地域経済を活性化する。
2. 高齢者など交通弱者にやさしい交通環境と先進移動手段の整備。高齢者などの交通弱者の社会進出や福祉・介護を支える利便性が高いまちを整備する。環境負荷が少なくかつ利便性の高い交通システムを実現する。また、地域 ICT (information and communication technology ー追加) システムにより防災機能、交通インフラ、医療・介護インフラの連携の高度化を図る。
3. 高齢者生活拠点の防災強化。高齢者が災害時に大きな被害を受けないように、生活拠点の防災強化を進める。
4. 医療・福祉・介護の先進モデルの創出。先進的に福祉・介護に取り組んできた歴史と積雪が少なく晴天が多い気候を活かし、東北を代表する福祉・介護モデルを実現する。先進的な医療・介護システムの構築と医療・介護の一体化を実現する。コミュニティを尊重しつつ、高齢者が社会的な活動を営み続けられるシステムの設計と構築を行う。
5. 農業の復興を含めた高齢者の雇用。植物工場など先端技術を活用し、高齢者が生き生きと働き、社会に貢献できる雇用機会の創出を図る。

コミュニティ形成は、阪神・淡路大震災後に多発した高齢者の孤独死を回避することはもちろん、IT 型通信依存の今日の若者の孤独・孤立恐怖症への対応をも念頭におく必要がある。つまり、コミュニティが必要なのは高齢者のみではない。若者も、そして全員であるように考える。高齢者同士あるいは若者同士のみならず、高齢者と若者をつなぐ空間も必要である。これはネガティブの克服といったものだけでなく、高齢者の人的資源としての活用が選択肢のひとつとして見いだされる(上記箇条書きの4と5における傍点に注意)。「第三の道」の理論家、アンソニー・ギデンズ(Anthony Giddens)は次のようにいう。

「定年退職制を廃止し、高齢者を厄介者にするのをやめにして、人的資源とみなそうではないか。そうすれば、年金生活者という言葉は、早晚なくなるはずである。なぜならば、年金を受給したからといって、年金生活するわけではなくなくなるからだ。——(中略)——。退職した高齢者を特定の地区に隔離するような社会は、包含的社会とはいえない。次のようなパークの名言がある。『社会とは、いま生きている人だけのパートナーシップではなく、いま生きている人、今は亡き人、そしてこれから生まれてくる人のパートナーシップなのである』<sup>26)</sup>(傍点は追加)。そして、ギデンズは「福祉予算は、アメリカではなくヨーロッパの水準を維持すべきである。しかし、その用途は、できる限り人的資本への投資に切り替えるべきである<sup>27)</sup>」という。

## V. 陸前高田市の土地整理事業

われわれは、2012年3月14日に陸前高田市に被災地調査に入った。多数ヒアリング調査を実施したがその内のひとつ、同市商工会の中井力事務局長の話の一部である。

中小機構（中小企業基盤整備機構）による仮設店舗、仮設工場などの施設整備が進む一方で、震災前に組んだローン、仮設時中小機構のローン、そして同機構の範疇外の重機、大型業務用冷蔵庫やパソコン関係などの備品のローン（あるいは本設次のローン）を考えると二重ローンではなく三重ローンにもなる。震災前には、一階が店舗、二階が住まいといった商店街がほとんどであり、それがすべて流れてしまったので住居も店舗も建てなければならないとなると、特に高齢化した状況では無理ではないか。だから、公設民営で商店街づくりをしたい。

つまり、商店街自体は交付金かなにかで建ててもらい、そこにテナント料を払って入るということだ。それならスタートダッシュが可能である。その上に、高層の建物を建て、一階は店舗、二階は事務所、三階以上は公営住宅とする。また、この建物の中に福祉施設、ケアマネージャーやホームヘルパーが入る事務所や金融機関などをすべてを集約するのが便利だという。大型店については、この商店街を取り巻くように敷地を用意してグループ補助金<sup>28)</sup>を使って考える。ただ、平成24年度までこの制度が継続するといっているが、それ以降どうなるかわからない、ということだった<sup>29)</sup>。

ここでは2点確認しておく必要がある。ひとつは、三重ローンの重荷に家族の一部を震災で失った高齢化した事業主にはどうい耐えられるものでないので、別の制度を考案する必要があるということ、今ひとつは、その解決方法として公設民営が提案されているが、これはローン問題であるばかりでなく、コミュニティ問題をも包摂した考え方であるという点である。コンパクト・シティの考え方それ自体が防災・減災、省エネ政策ならびにコミュニティ維持・形成機能を考えたものである点を確認しておく必要がある。しかし、高台移転への住民の強い意向が示され、居住は高台へ、商店街は嵩上げ地へと分離することになる。信じられないような強烈な光景に実際に直面し多くの家族、親戚、同僚、友人を一瞬のうちに失った人々の避けがたい思いであった。

陸前高田市は2012年10月に、「土地利用計画」について住民の説明会を行っている。まず、その方針は以下のようである。

「被災した市街地は、低地部が津波の浸水を免れるように高さを確保することを基本に、山側にシフトした新しいコンパクトな市街地の形成を図ります。また、被災した海岸地域等の低地部は、本市の基幹産業と連携した新産業ゾーン、公園、農用地等の活用を図ります。防災道路網は、広域幹線道路と連動した整備を促進するとともに、特に新しい市街地内をとおる幹線道路は、都市内交通のメインストリートとして整備促進を図ります<sup>30)</sup>」。そして、具体的には「防災」と「減災」を組み合わせた「多重防災型」を主張している。

1. 防潮堤と気仙川水門の高さを12.5mとする。
2. 市街地は山側にシフトして、高田地区では8～10mのかさ上げを実施。今泉地区では、三陸縦貫自動車道を建設し、市街地を8mかさ上げする。
3. 防潮堤とかさ上げ地区の間の低地部は、津波が防潮堤を越えた場合のポケット部（遊水池）とする。
4. 県のシミュレーションでは、宮城県沖地震程度（レベル1）の地震では津波は防潮堤を超えず、今回のような最大クラスの津波（レベル2）では防潮堤は越えるがかさ上げ地区は浸水しない。
5. 最大クラス以上の津波を想定し、市街地から高台への円滑な避難を可能にする避難道路を

整備する。

としている。さらに、「コンパクトなまちづくり」については、中心部に商店街を形成し、コンパクトなエリアの中に市役所や商店街が存在し、市民の便宜を図り、住宅街との間の公共交通を整備する、としている。

公共施設の配置については以下のようである<sup>31)</sup>

災害公営住宅や病院などの居住を伴う公共施設や庁舎、学校、公民館など災害拠点となる公共施設は、高台およびかさ上げ地に配置する。高田松原地区・防災メモリアル公園と運動公園はかさ上げをしない低地部に配置する。この地区には、津波を減衰し津波被害を軽減させる役割を期待する。運動公園（野球場、サッカー場、テニスコートなど）には利用者の避難を考慮し、かさ上げ地に近いエリアに整備する。

さらに、「土地区画整理事業」および「防災集団移転促進事業」として高田地区と今泉地区の移転の考え方を以下のように示している。<sup>32)</sup> 震災前の土地を移転先の土地へ再配置する「換地方式」（「土地区画整理事業」）と、震災前の土地を市に売却し移転先の土地は高台に整備された私有地を購入する「売買方式」（「防災集団移転促進事業」）の方法を併用する。とくに、前者について同事業の予定区画内の土地所有者（借地権者を含む）は、同事業をつうじて換地先に土地の権利を移転した後に住宅などの再建を行う。なお、自己居住用の住宅用地に関しては、高台もしくはかさ上げ地に「換地」する。自己居住用の住宅地以外はかさ上げ地などへの「換地」となる。最後に、高台への「換地」は既存のコミュニティ（行政区）を尊重した移転を基本とする（傍点は追加）。

以上、見てきたように、陸前高田市の市民の意向調査に基づく高台移転、防潮堤、嵩上げなど時間が少々かかっているが慎重に調整をはかりながら、防災・減災の実施と高福祉型都市計画が着々と進められている。

（参考）「被災市街地復興特別措置法」第8条（土地の買取り等）および第12条（復興共同住宅区への換地の申出等）

（土地の買取り等）

第八条 都道府県、市町村その他政令で定める者は、都道府県知事等に対し、第三項の規定による土地の買取りの申出の相手方として定めるべきことを申し出ることができる。

2 都道府県知事等は、前項の規定による申出に基づき、次項の規定による土地の買取りの申出の相手方を定めるときは、国土交通省令で定めるところにより、その旨を公告しなければならない。

3 都道府県知事等（前項の規定により土地の買取りの申出の相手方として公告された者があるときは、その者）は、被災市街地復興推進地域内の土地の所有者から、次に掲げる行為について前条第一項の許可がされないときはその土地の利用に著しい支障を生ずることとなることを理由として、当該土地を買い取るべき旨の申出があったときは、特別の事情がない限り、当該土地を時価で買い取るものとする。

一 前条第二項第二号ロ(1)から(3)までに掲げる要件に該当する建築物の新築、改築又は増築

二 前号に規定する建築物の新築、改築又は増築の用に供する目的で行う土地の形質の変更

4 前項の申出を受けた者は、遅滞なく、当該土地を買い取る旨又は買い取らない旨を当該土地の所有者に通知しなければならない。

5 第二項の規定により土地の買取りの申出の相手方として公告された者は、前項の規定により土地を買い取らない旨の通知をしたときは、直ちに、その旨を都道府県知事等に通知しなければならない。

6 第三項の規定により土地を買い取った者は、当該土地が公営住宅等、公共の用に供する施設その他被災市街地復興推進地域の住民等の共同の福祉又は利便のために必要な施設の用に供されるように努めなければならない。

(復興共同住宅区への換地の申出等)

第十二条 前条第一項の規定により事業計画において復興共同住宅区が定められたときは、施行地区（土地区画整理法第二条第四項に規定する施行地区をいう。以下この条、次条及び第十五条から第十七条までにおいて同じ。）内の宅地（同法第二条第六項に規定する宅地をいう。以下この条から第十七条までにおいて同じ。）でその地積が共同住宅を建設するのに必要な地積の換地を定めることができるものとして規準、規約、定款又は施行規程で定める規模（次条において「指定規模」という。）のもの所有者は、次の各号に掲げる場合の区分に応じ、それぞれ当該各号に定める公告があった日から起算して六十日以内に、被災市街地復興土地区画整理事業を施行する者（以下この条、次条及び第十五条から第十七条までにおいて「施行者」という。）に対し、国土交通省令で定めるところにより、換地計画において当該宅地についての換地を復興共同住宅区内に定めるべき旨の申出をすることができる。ただし、当該申出に係る宅地について共同住宅の所有を目的とする借地権を有する者があるときは、当該申出についてその者の同意がなければならない。

一 事業計画が定められた場合 土地区画整理法第七十六条第一項各号に掲げる公告（事業計画の変更の公告又は事業計画の変更についての認可の公告を除く。）

二 事業計画の変更により新たに復興共同住宅区が定められた場合 当該事業計画の変更の公告又は当該事業計画の変更についての認可の公告

三 事業計画の変更により従前の施行地区外の土地が新たに施行地区に編入されたことに伴い復興共同住宅区の面積が拡張された場合 当該事業計画の変更の公告又は当該事業計画の変更についての認可の公告

2 施行者は、前項の規定による申出があった場合において、当該申出に係る宅地が次に掲げる要件に該当すると認めるときは、遅滞なく、当該申出に係る宅地を、換地計画においてその宅地についての換地を復興共同住宅区内に定められるべき宅地として指定し、当該申出に係る宅地が次に掲げる要件に該当しないと認めるときは、当該申出に応じない旨を決定しなければならない。

一 建築物（住宅を除く。）その他の工作物（容易に移転し、又は除却することができるもので国土交通省令で定めるものを除く。）が存しないこと。

二 地上権、永小作権、賃借権その他の当該宅地を使用し、又は収益することができる権利（共同住宅の所有を目的とする借地権及び地役権を除く。）が存しないこと。

3 施行者は、前項の規定による指定又は決定をしたときは、遅滞なく、第一項の規定による申

出をした者に対し、その旨を通知しなければならない。

4 施行者は、第二項の規定による指定をしたときは、遅滞なく、その旨を公告しなければならない。

5 施行者が土地区画整理法第十四条第一項の規定により設立された土地区画整理組合である場合には、最初の役員が選挙され、又は選任されるまでの間は、第一項の規定による申出は、同条第一項の規定による認可を受けた者が受理するものとする。

#### 注

- 1) 赤坂憲雄「東北ブランドは可能か——〈特集に寄せて〉」『別冊 東北学』Vol.7, 10ページ。
- 2) 同上, 11ページ。
- 3) Ozawa, T., Japan: The Macro-IDPs and the Technology Development Path (TDP), in Dunning, J. H., and Narula, R., *Foreign Direct Investment and Governments: Catalysts for Economic Restructuring*, Routledge, 1996, pp.149-150
- 4) 経済産業省地域経済産業グループ『産業クラスター政策について』2010年8月13日
- 5) Asheim, Bjorn T. & Coenen, Lars, The Role of Regional Innovation in a Globalizing Economy: Comparing Knowledge Base and Institutional Framework of Nordic Clusters, *Industrial Dynamics, Innovation and Development*, Paper to be presented at the DRUID Summer Conference 2004 on Elsinore, Denmark, June 14-16, 2004, pp.7-9
- 6) 山下祐介『東北発の震災論』筑摩書房, 2013年, 108-109ページ
- 7) 同上書, 109ページ
- 8) 同上書, 138ページ
- 9) 東日本大震災復興構想会議『復興への提言——悲惨の中の希望——』2011年6月25日
- 10) 岡田知弘「『創造的復興』論の批判的検討」『現代思想』
- 11) 同上書, 148ページ
- 12) 岡田知弘「大震災の被害構造と地域社会再建の課題——地域内経済循環論の視点から——」『歴史と経済』第215号, 2012年4月, 3ページ
- 13) 同上書, 13ページ
- 14) 広井良典『創造的福祉社会——「成長」後の社会構想と人間・地域・価値——』筑摩書房, 2011年, 102-103ページ
- 15) 同上書, 106-107ページ
- 16) 東日本大震災復興構想会議, 11ページ
- 17) 同上書, 19ページ
- 18) 経済産業省東北産業経済局『産業復興アクションプラン東北—「世界の産業モデルを目指した東北の再生——」』2011年7月, 15ページ。ただし、本報告書は、「参考」として「東北地域の自動車産業集積の将来像の検討——我が国の自動車産業の進路となる集積モデル（「東北モデル」）づくり——」（16ページ）として、ポスト寡占時代に伝統的寡占産業を考える場合は、未来型新技術を念頭においたイノベーション型集積が重要である点を指摘している。
- 19) 田中祐二「世界市民社会と多国籍企業」田中祐二・板木雅彦編『岐路に立つグローバリゼーション——多国籍企業の政治経済学——』ナカニシヤ書店, 2008年, 248ページ
- 20) 東日本大震災復興構想会議, 21ページ
- 21) 大船渡市・陸前高田市・住田町一般社団法人東日本未来都市研究会『環境未来都市計画——気仙地域環境未来都市——』2013年, 7ページ
- 22) 海上泰生「環境・新エネルギー産業における中小企業の役割と参入行動の特徴——太陽電池・風力

- 発電機産業事業の事例研究——」『科学・技術研究』第1巻第2号2012年，86-89ページ
- 23) 大船渡市・陸前高田市・住田町一般社団法人東日本未来都市研究会，4ページ
- 24) 同上書，2ページ
- 25) 同上書，3ページ
- 26) アンソニー・ギアズ（佐和隆光訳）『第三の道——効率と公正の新たな同盟——』日本経済新聞社，1999年，200-201ページ
- 27) 同上書，204ページ
- 28) 被災企業の施設や設備の復旧費の一部を支援するもので，岩手県と中小企業庁によって地域経済の発展，雇用，そしてコミュニティ形成に役立つと認められる場合，復旧費用の4分の3が助成される（『朝日新聞』2012年9月13日〈朝刊〉）。
- 29) 「陸前高田市商工会ヒアリング」2012年3月14日
- 30) 陸前高田市『高田地区・今泉地区土地利用計画等説明会』2012年10月，1ページ
- 31) 同上書，3ページ
- 32) 同上書，6ページ，8ページ