

東日本大震災と人口減少社会

東北大学公共政策大学院 (兼) 災害科学国際研究所 教授 島田 明夫

8年前の3月11日、筆者は大学の研究室で、4月に入学予定の学生に説明するためのパワーポイントを作成しているときに、地震に遭遇した。それを契機として、東日本大震災の実態に照らして、災害法制の問題点を抽出したうえで、改善点を提言することとして、学生たちを連れて被災地の自治体や被災住民へのヒアリング調査等に駆け回る実証的な研究を進めてきた。

巨大津波災害においては、地震や洪水等による災害と異なり、津波被害にあった土地はそのままでは使えないということが大きな特徴である。被災した住宅の住民は、敷地が災害危険区域に指定されて防災集団移転促進事業で高台に移転するか、かさ上げ事業を伴う土地区画整理事業による換地によって、津波に対して安全な土地に住宅を再建するか、そこに建てられる災害公営住宅に入居することになる。このため、非常に長い時間がかかり、8年目の今年になってやっと仮設住宅が解消される市町村もまだまだ残っているのが現状である。

このように、東日本大震災においては、復興事業に長い時間がかかってしまったことによって、被災前の住民が皆戻ってくるというわけにはゆかず、特に三世同居していた大家族が世帯分離して、若い世代が仕事を求めて仙台や東京などの大都市に移り住んだりしているために、主として高齢者が地元の市町村に残るというケースが多くみられる。

被災直後は、地元で住宅を再建する希望を持っていた世帯も、高齢者だけが残ると、住宅ローンも返済の見通しが立てられなくなって、再建をあきらめて災害公営住宅に希望を変更するケースも多く、そのため、防災集団移転促進事業による造成地や土地区画整理事業の換地には相当程度の空き地が発生している。これらの土地をどうするかは、残された大きな課題である。特に、当初の住民の意向に沿って、事業規模を決めて、そのまま事業を進めてきた市町村においては、住民が他の都市に移り住んで、戻ってこないということも多く生じており、岩手県陸前高田市においては、土地区画整理事業の換地の利用計画がない土地が全体の7割を占めている状況である。

地場産業の復興も大きな課題である。特に三陸沿岸部の水産加工業は大きな被害を受けて、長期間の活動休止を余儀なくされた。この間、スーパーの水産加工品の棚には、国外産のレトルト食品が並び、いまだに地元の水産加工業のシェアは戻ってはいないし、今後も回復は望めないであろう。

一方において、内陸部に展開されている自動車産業等は、震災前よりも製造力を拡大してきており、雇用も大きく増やしている。これらの産業へのアクセスが良くて、通勤が可能な地域（例えば、東松島市や石巻市南部）においては、防災集団移転促進事業の造成地や土地区画整理事業の保留地等には多くの被災者が居住している。これらの地域はJRで仙台にも通勤が可能である。

このように、東日本大震災における産業復興を語る場合には、必ずしも地場産業のことだけを見るのではなく、もっと広域的に、内陸部の産業集積との連携を図ることが重要である。

被災自治体においては、仙台都市圏を除いて、人口減少が急速に進んでいるが、これらの都市は被災前から既に人口減少が始まっており、震災によってそれが加速されたものである。日本全体の人口

が減少を始める前から、東北地方はすでに人口減少社会に突入していたのである。

県庁所在市でさえ、2015年国勢調査ベースで、仙台市と福島市以外は人口が減少しているのである。このような東北の地方都市の状況に対応して、復興まちづくりの延長にある課題として、昨年度から東北の地方都市における人口減少に対応したまちづくり法制の在り方について、学生たちとの現地ヒアリング調査による研究を始めている。被災都市とそれ以外の東北地方の10市町（宮城県石巻市、大崎市、登米市、女川町、加美町、南三陸町、岩手県花巻市、陸前高田市、紫波町、山形県鶴岡市）及び群馬県の館林都市圏に実地調査に伺って、人口減少への取り組みを調べて報告書をまとめたところである。

定住人口を増やそうと計画している都市もあるが、全国で人口減少が進んでいる現状においては、たとえその都市の人口が増えたとしても、それは周辺の市町村から人口を引きはがしただけで、広域的にはゼロサム、むしろマイナスになるだけである。このため、むしろ定住人口が減少することを前提として、交流人口の拡大を図る観点から、賑わいの創設などに取り組むことが重要である。

今後のまちづくりを考える上で必要となる制度として主に立地適正化計画について考えてきたが、土地住宅税制を中心とした都市機能誘導・居住誘導のインセンティブの強化により、ソフトな誘導策を講じるべきである。具体的には、都市機能誘導区域に立地しているシャッター商店街の居住の実態のない店舗併用住宅に対する小規模・一般住宅用地の固定資産税の軽減措置を適用除外として有効利用を促進すること、居住用財産の買い替え特例及び住宅ローン控除制度の適用を居住誘導区域内に住宅を取得する場合に限定して、居住誘導区域内への住宅取得を促すことなどが必要である。

今後は、限られた地方財政の下で、すべての行政サービスを等しく提供することが困難になると想定される。広域的な立地適正化をいち早く行った群馬県館林都市圏の先進的な事例にかんがみて、行政サービスを広域市町村で分担するという方向性が重要となり、そのためには都道府県による広域調整機能の強化を図るべきである。

また、民間主導のまちづくり手法として、鶴岡市のランドバンク、花巻市のリノベーションスクール、紫波町のオガールプロジェクトなど、空き家(空き店舗)や低未利用地の利活用について、行政以外の主体の取組についても今後のまちづくりに重要な視点を提供してくれる。不動産登記や空き家等の実態把握などの根本的な問題の解決策とともにその利活用の有効的な手法としては、不動産登記の義務化や登録免許税の手数料化などの制度改正も必要である。

現行の都市計画法は、制定から50年が経過し、人口増加などの様々な前提が当時と異なるものになりつつある。人口減少社会に対応して、まちの機能を維持し、住民の生活を守るため、新たな都市計画制度も必要になると考えら、これも今後の大きな課題として検討を進めたい。

女川町、南三陸町、陸前高田市などの被災地からは人口減少の最先端地域として、今後のまちづくりの重要な論点を知ることができた。特に女川町においては、人口減少率が37%と、福島原発区域を除いて全国で最も高いにもかかわらず、定期借地権や定期借家権を有効に活用して、駅前の商店街の再生を進めるなど、人口減少に対応した住みやすいまちづくりを進めている。

被災都市復興まちづくりの姿は、10年後の東北の地方都市の姿かもしれないし、現在の東北の地方都市は10年後の日本の地方都市の姿かもしれない。

【参考資料】

- ・ 島田明夫, 『地域防災力の強化—東日本大震災の教訓と課題—』, ぎょうせい(2017)
- ・ 2018年度東北大学公共政策大学院ワークショッププロジェクト A, 『人口減少社会に対応したまちづくり法制に関する研究』, (2019),
<http://www.publicpolicy.law.tohoku.ac.jp/about/hyoka/workshop/2018/a.pdf>
- ・ 2015年度東北大学公共政策大学院ワークショッププロジェクト A, 『東日本大震災からの復興まちづくり法制に関する研究』, (2016),
<http://www.publicpolicy.law.tohoku.ac.jp/about/hyoka/workshop/2015/a.pdf>