

JRI リポート：東日本大震災 日本の復興・再生に向けて

東北新興(1)

～ 復旧の先へ、地方再生モデルとしての東北 ～

本リポートでは、阪神・淡路大震災の教訓から復興後の環境変化を見越した「新興」の重要性を指摘し、東北の人口・産業集積構造の特徴から被災地を3つのカテゴリーに分類したうえで、それぞれの地域特性に応じた新興方策に取り組むことを提言する。

2011 年 5 月 18 日

株式会社 日本総合研究所 総合研究部門

<http://www.jri.co.jp/company/business/consulting/>

東北新興 ～ 復旧の先へ、地方再生モデルとしての東北へ ～

東日本大震災は、東北地方に不可逆的な経済社会変化を生じさせた。東北地方の産業・生活基盤は、元の状況に戻すだけの復旧を超えて、復興後の環境変化を見越した「新興」を目指すことによって再生させる必要がある。そのためには、理想的なビジョンを描くだけでは不十分で、東北の人口と産業集積の地域特性および被災状況を十分に勘案することが重要である。

本レポートでは、東北地方を、①人口過疎化と産業基盤の地盤沈下にある沿岸部、②機械部品を中心とした産業集積と人口集中がみられる背骨部分、③背骨部分と沿岸部をつなぐ地域、の3つのゾーンに分類し、それぞれの状況に応じた産業新興を目指す必要があることを提言する。

《要約》

1. 東北の産業復興のフレームを考えるにあたって、まず、**阪神・淡路大震災からの教訓を整理する**。阪神・淡路大震災後、復興需要が一時的な雇用を生み出したが、これが一巡した後に**地域産業が震災前から抱えてきた構造的な問題が顕在化してきたことから、兵庫県の就業者数の減少に歯止めがかからず、労働生産性も震災前より震災復興後に低下してしまった**。また、神戸港の修復までに国際ハブ港としての機能を釜山や上海に奪取されたことの影響も大きい。こうした教訓を活かし、東北においては、元の状況に戻すだけの復旧を超えて、**復興後の環境変化を見越した「新興」を目指すべき**。
2. 新興に取り組むには、東北の人口構造や産業集積の地域特性および被災状況を十分に勘案する必要あり。東北の産業集積は、①新幹線や高速道路が通っている背骨部分にそって、電子部品や自動車部品などの産業の集積があり、人口 10 万人以上の都市が存在。一方、②この背骨をはさんで左右対称に、高齢化率が 30%超の市町村が多い農林水産業中心の地域が日本海と太平洋の海側に向かって点在。最も甚大な被害を被った地域は太平洋沿岸の高齢化率の高い地域に多いが、同地域は**全国でも有数の水産業の盛んな地域**であり、関連した食品産業の集積もあり、農業のウェイトも高い。しかし、震災前にこれらの産業が必ずしも発展していたわけではなく、水産業にしろ、食品加工業にしろ、付加価値額は減少傾向にあり、全国シェアも低落傾向に。すでに構造的な問題を抱えていた地域を元の形に復旧することは、中長期的にみて結局は事業が縮小し、雇用が失われてしまうことになりかねない。
3. こうした認識のもと、東北地方を、①人口過疎化と産業基盤の地盤沈下にある太平洋沿岸部、②機械部品を中心とした産業集積と人口集中がみられる背骨部分、③背骨部分と沿岸部をつなぐ地域、の3つのゾーンに分類し、「**地域特性を活かす」「次世代につなげる」「アジアのモデル地域となる**」の3つの方向性に基づいて新興を進めるべきである。

①太平洋沿岸部は、水産業等の既存の産業集積やコミュニティを活かしつつ、状況によっては再配置や再編を検討しながら、**コンパクトで自立可能な産業・生活圏としての再生を**。新しい思想による防災のまちづくり、アジアのモデルとなる福祉のまちづくり、水産業の6次産業化、観光振興に取り組む必要。

②鉄道と道路の幹線が通っている背骨にそって立地している電子部品や自動車部品等の集積は、基本的には企業同士の支援・連携を含めた民間主導の復興が見込まれる。さらに、世界レベルの技術力や省エネルギー・システムを有する産業集積を目指すべきであり、規制緩和や税制優遇、起業支援・企業立地のインセンティブ、外資系企業を含む民間資金活用を図るための施策を総合的に実施する。

③背骨部分と沿岸部の中間地域には、水田を中心とした農業地域が展開しており、一部には、船舶関連産業などが立地。農業の6次産業化、背骨部分の地域と沿岸部地域との間にバリューチェーンを創造し横軸を形成していく取り組みも必要。

1. なぜ、復旧だけでは不十分なのか？

東日本大震災によって、東北地方は、道路、橋、港湾、鉄道等のインフラだけでなく、住居や水道等の生活基盤、農地や沿岸の生態系を含む産業基盤、行政機能も含めたコミュニティ全体に大きな被害が発生した。防災施設が破壊され、市街地や集落全体が失われた地域も多い。

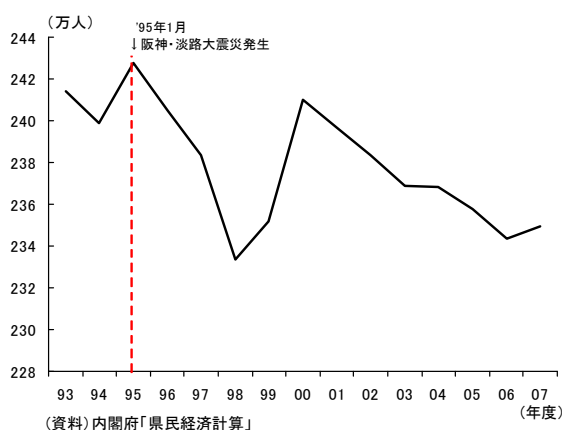
こうした甚大な被害は、被災地の社会構造に不可逆的な変化をもたらし、根本的な変革を余儀なくさせるものである。この背景には、ひとつには、生活や産業の基盤が喪失あるいは使用不可能になっており、新しく作り直さなければならないことがある。さらに、作り直すためには多額の資金と労力が必要となるが、そうした膨大なコストを投入して、もともと過疎化や高齢化が進展し産業に衰退の兆候がみられたかつての状態に戻すことが本当に望ましいのか、という疑問が生じる。

東北を立て直す方向を考えるにあたっては、まず、(1)阪神・淡路大震災の経験を振り返って、そこからの教訓を踏まえ、(2)東北の産業集積の特徴を分析する必要がある。

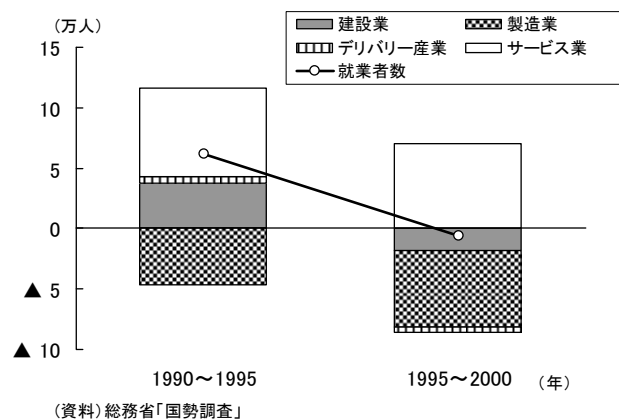
(1) 阪神・淡路大震災からの教訓：復興後の環境変化を見越さなければ、構造的に雇用を失う恐れ

阪神・淡路大震災後、兵庫県の就業者数は復旧に伴う建設需要から短期的にはむしろ増加した(図表1)。災害復旧事業の増加を反映して、とりわけ建設業の雇用者が急増した(図表2)。しかし、復興需要は一時的なものであり、数年後には建設業を中心に就業者数は減少傾向に転じている。復興需要は一時的に景気を良くし雇用を生み出すが、数年後に一巡すれば雇用需要は減少する。

(図表1) 兵庫県の就業者数の推移

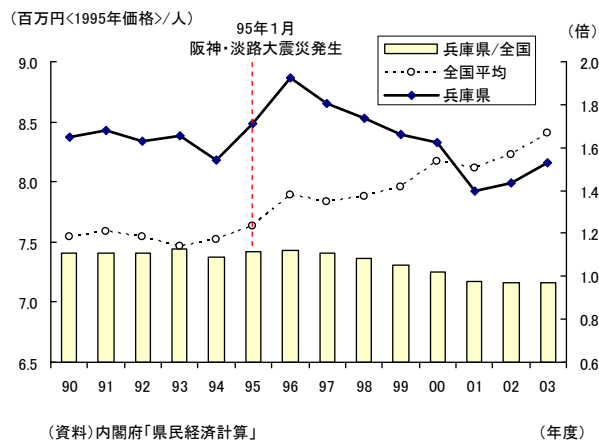


(図表2) 兵庫県の産業別就業者数(増減)の推移

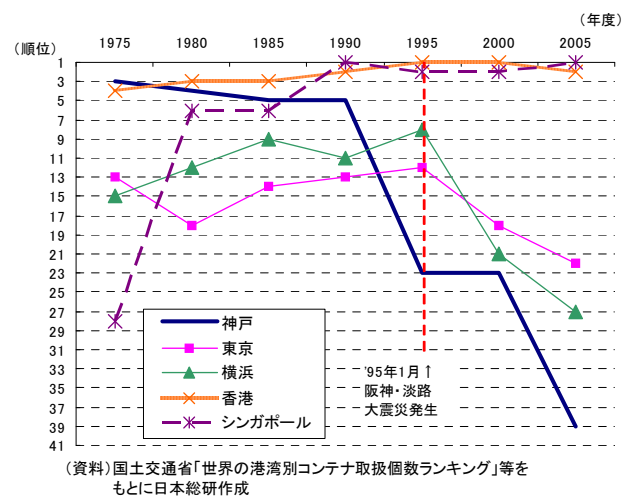


復興需要が一巡した後に就業者数が減少に転ずることは避けられないにしても、問題はその後の兵庫県の就業者数の減少傾向に歯止めがかからなかったことにある。これは、復興需要が一巡する間に環境変化が進み、地域産業が震災前から抱えてきた構造的な問題が強く顕在化してきたためとみられる。このことは、兵庫県の労働生産性が震災復興を経て震災前よりも低下してしまっていることから窺われる(図表3)。また、すでに国際的な地位の低下が始まっていた神戸港が、その修復までに、国際ハブ港湾としての機能を釜山や上海に奪取されてしまったことの影響も大きい(図表4)。大震災後の兵庫県の産業・雇用動向は、震災復興にあたって、グローバルな環境変化を見据え、未来を見越した復興ビジョンを描くことで、国際競争を勝ち抜ける産業インフラを構築することの重要性を示唆している。

(図表3)労働生産性(一人当たり実質GDP)の推移



(図表4)東アジアの主要港湾のコンテナ取扱量
の世界順位の推移

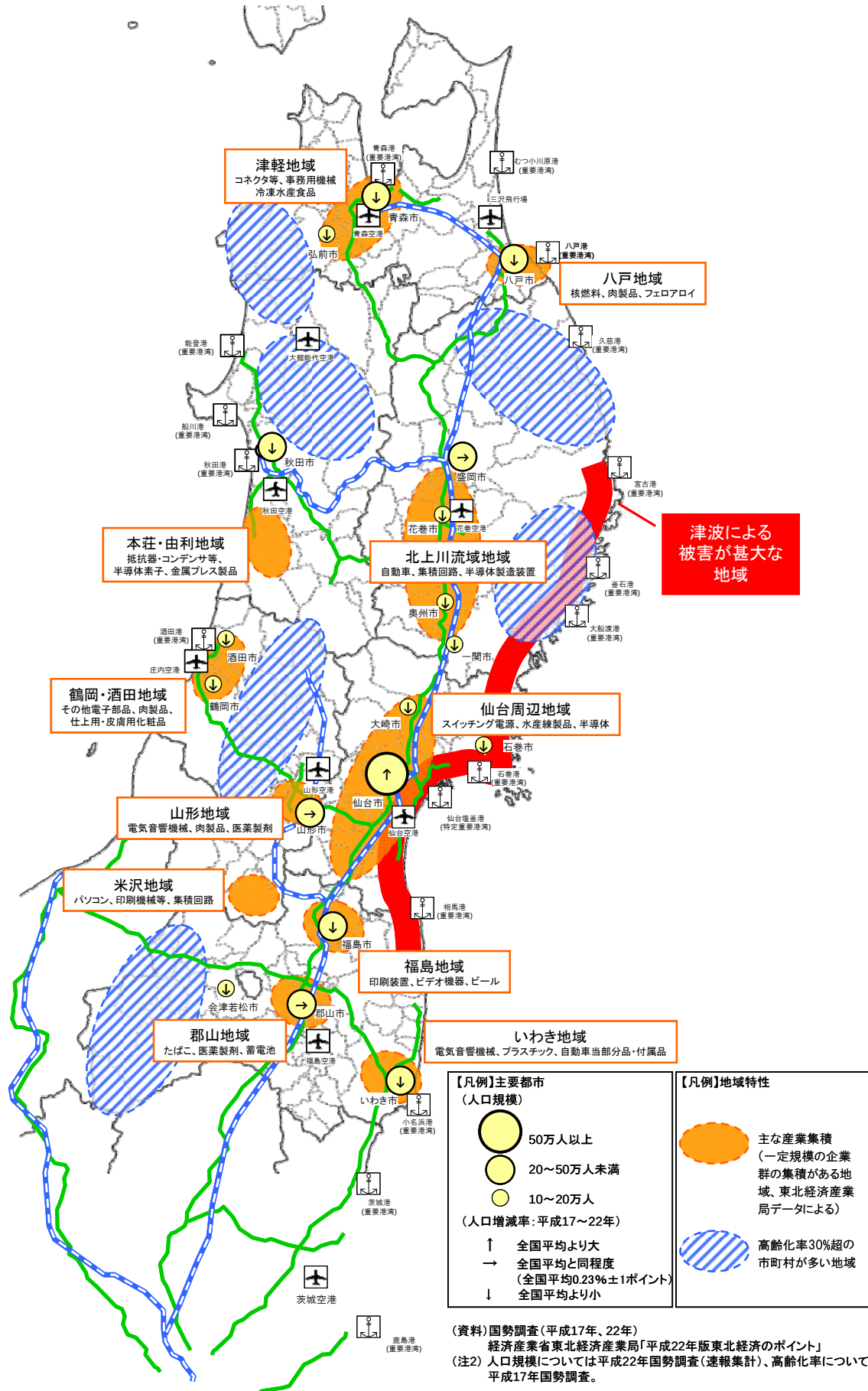


(2)東北の産業集積の二重構造

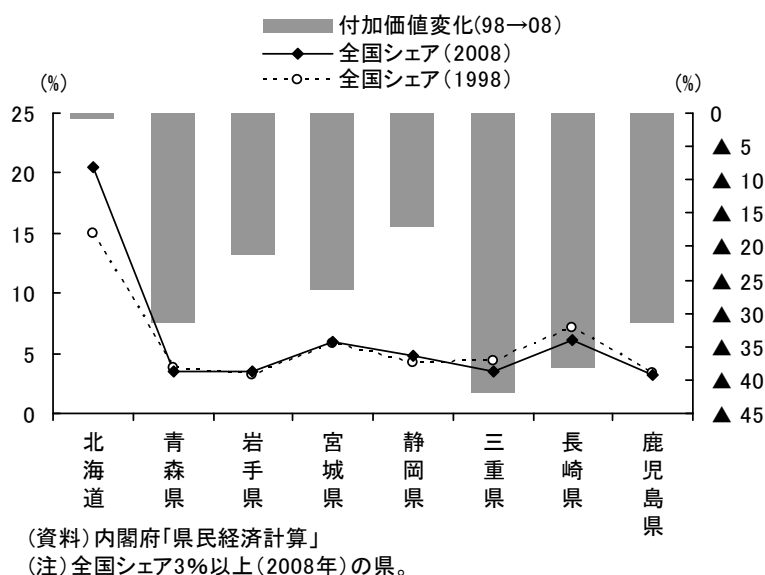
東北の産業集積は二重構造をもっている(図表5)。すなわち、①新幹線や高速道路が通っている背骨部分にそって、電子部品や自動車部品などの産業の集積があり、人口 10 万人以上の都市が存在している。一方、②この背骨をはさんで左右対称に、高齢化率が 30%超の市町村が多い農林水産業中心の地域が日本海と太平洋の海側に向かって点在している。

今回の大震災で被災した地域は広く、仙台市周辺のように新幹線・高速道路に沿った背骨部分があれば、背骨部分と太平洋沿岸地域の間に位置する地域もある。そうしたなかでも最も甚大な被害を被った地域は太平洋沿岸の高齢化率の高い地域に多い。それは全国でも有数の水産業の盛んな地域であり、関連した食品産業の集積もあり、農業のウェイトも高い。しかし、震災前にこれらの産業が必ずしも発展していたわけではなく、水産業にしろ、食品加工業にしろ、付加価値額は減少傾向にあり、全国シェアも低落傾向にあった(図表6、7)。

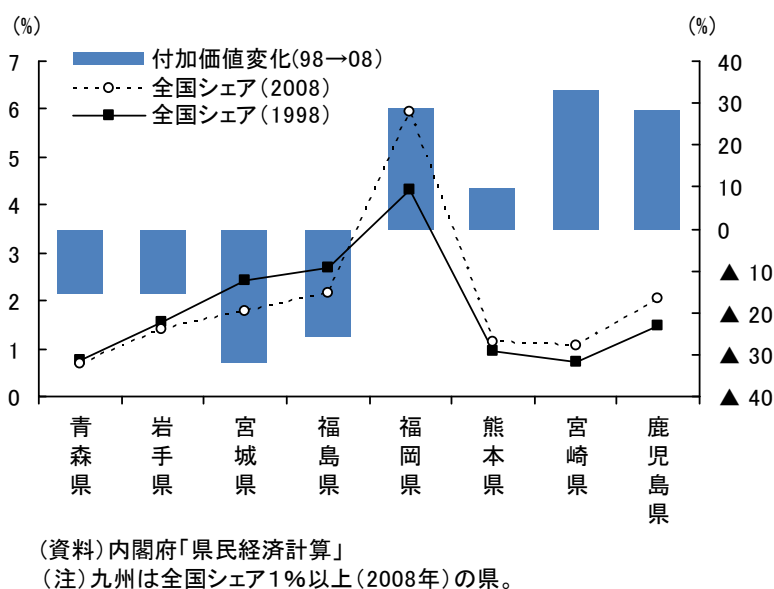
(図表5) 東北の産業集積



(図表6) 水産業の盛んな県の付加価値額、全国シェアの変化



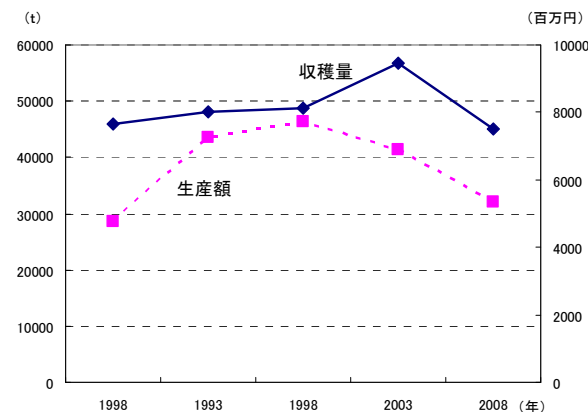
(図表7) 東北太平洋側および南九州の県別付加価値額、全国シェアの変化



例えば、付加価値額が1998年から2008年までの20年間に30%以上下がっている宮城県の漁業を見ると、1998年に漁業・養殖業合計で43.9万トン、1,065億円の生産量・生産額があったが、2008年には37.9万トン(▲13.7%)、828億円(▲22.3%)となっている。また、宮城県の代表的特産品である養殖かきに注目してみても、2003年以降は収穫量、生産額ともに減少に転じている(図表8)。加えて、2008年漁業センサスの結果を見ると、漁業従事者が高齢化し(図表9)、また、個人漁業者のうち後継者がいると回答したのは岩手県で20.2%、宮城県で32.2%となっており、全国平均の18.2%を上回っているものの、今後の漁業継続が厳しい状況であることがわかる(図表10)。食品工業についても宮城県を例に見ると、1998年に6,868億円あった食料品製造業の製造品出荷額は2008年には6,137億円と10.6%減少しており、中でも冷凍水産食品製造業が82.8%減、水産練製品製造業が79.7%減と水産加工食品を中心に大幅に減少している。

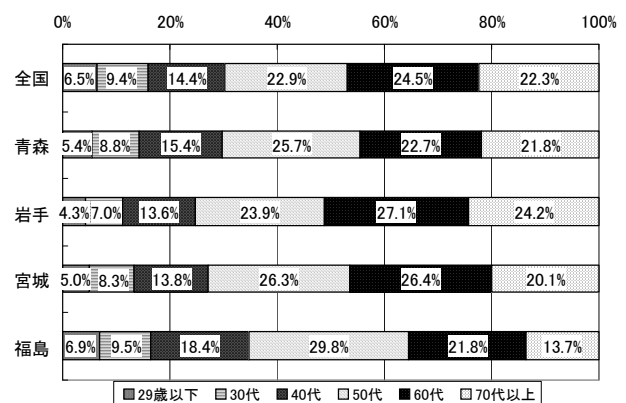
一方、将来性のある特産品が育成されていたことも忘れてはならない。宮城県の気仙沼港はサメの水揚げ・加工処理ができる全国でも数少ない拠点であったが、その漁獲量、生産額とも近年は大きく増加しており(図表 11)、その多くは中華料理の高級食材のフカヒレとして中国に輸出されていた。

(図表8)宮城県における養殖かき類の生産状況



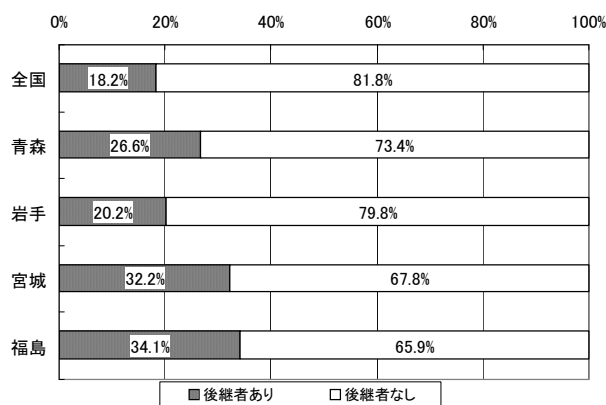
(資料) 農林水産省「漁業・養殖業生産統計年報」

(図表9)太平洋北区の年齢層別漁業就業者



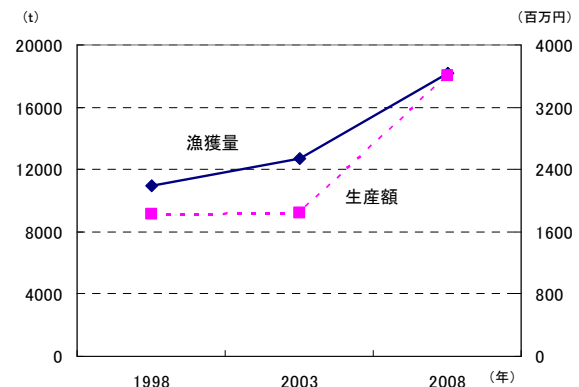
(資料) 農林水産省「2008年漁業センサス」

(図表 10) 太平洋北区の自営漁業の後継者の状況



(資料) 農林水産省「2008年漁業センサス」

(図表 11) 宮城県におけるさめ類の生産状況



(資料) 農林水産省「漁業・養殖業生産統計年報」

一刻も早く現地で仕事を再開し元の生活に戻ることを望み、迅速な「復旧」を期待する被災地の声も多い。「元の土地に戻って元のように暮らしたい」と思うことは、被災者の自然な感情である。しかし、すでに構造的な問題を抱えていた地域を元の形に復旧しても、中長期的にみて結局は仕事を失ってしまうことになりかねないということが阪神・淡路大震災の教訓である。将来への大きな希望をもって次世代によりよい東北を引き渡していくためには、既存の地域特性・産業集積を活用しつつも、敢えて、震災前のやり方を大きく変革するような復旧を超えた新興の視点を持つ必要があるといえよう。

2. 復旧を超えた「新興」へ ～ 産業新興の方向性

産業新興は、これまでの東北とまったくかけ離れたものをゼロからつくることではない。東北の人口構造や産業集積の特徴を活かしつつ、東北経済がこれまで抱えてきた問題点の解決を図るとともに、環境変化を見越した産業新興を目指すことが求められる。すなわち、「地域特性を活かす」「次世代につなげ

る」「アジアのモデル地域となる」の3つの方向性が考えられる。

以下では、これら3つの方向性を踏まえ、3つのゾーンに分けて、それぞれの具体的な「新興」のあり方を考えてみたい。

(1)(1)太平洋沿岸部：新しい思想による防災のまちづくり、アジアのモデルとなる福祉のまちづくり、水産業の6次産業化、観光振興

太平洋沿岸部は、震災前から人口過疎化と主力である水産業の低迷が続いていたが、今回の震災によって甚大な被害を被った地域が多い。既存の産業集積やコミュニティを活かしつつ、状況によっては再配置や再編を検討しながら、コンパクトで自立可能な産業・生活圏としての再生を目指すことが求められよう。

【新しい思想による「防災のまちづくり」】

この地域のまちづくりの方針の第一は、自然災害に強く安心して暮らせる「防災のまちづくり」であろう。大規模津波が再び発生することを想定して震災前と同じように防災施設を復元することがよいのかを問い直し、防災思想を根本的に見直す必要がある。そのうえで、たとえば、沿岸から内陸部への高度差を活用して、沿岸近くには公園・緑地等の夜間人口が少なく昼間も常時多くの人がいるわけではない施設および水産加工施設等の漁業の仕事を、高台には住居、学校、医療・介護施設、商店街、行政機能等をコンパクトに集約し、その中間の土地には、田畑や事務所・工場などの働く場を配置することも考えられる。高台、中地、低地の各エリアは環境配慮型の次世代交通で結ぶ。こうした観点から、自然災害に強いまちづくりを目指すことによって、大地震による津波のリスクを抱える太平洋沿岸地域および海外の同様の地域にとってのモデルともなる。

【アジアのモデルとなる福祉のまちづくり】

東北は全国でも少子高齢化が進んだ地域であるが、そのなかでも、太平洋沿岸地域は高齢化率の高い市町村が多い。こうした状況を逆手にとり、人口減・高齢化をまちづくりの基本的フレームとして取り込み、医療崩壊やコミュニティ崩壊を回避する福祉のまちづくりのパイロット・ケースになっていく可能性をめざすことを提案したい。人工知能や画像解析などの先端的な技術活用やサービスを提供する仕組みの改善などを通じて、医療・介護分野自体を産業化し、新しい雇用を創出する可能性も追求していけよう。また、対人サービスとして人が担う医療・介護サービスについては、特区(構造改革特別区域)制度を活用して、医師や看護師、介護福祉士等の医療・介護の専門職を海外から呼び寄せることも考えられる。こうした取り組みを総合的に進めることによって、介護が必要となっても安心して暮らせる福祉のまちというシステム自体が価値を持ち、アジアのモデルとなっていくことが期待される。

【水産業の6次産業化】

沿岸部の水産業は低迷し、後継者難が問題視され、また資源枯渇によって、生産継続が困難な状況に陥っている産業分野である。しかし、太平洋沿岸にはもともと豊かな水産資源が存在しており、この資源の有効活用のための仕組みを根本的に見直すことから始める必要がある。このために、第1次産業による産品を加工して付加価値を高め、その商品を流通させ、その結果をさらに第1次産業の現場にフィードバックして、よりニーズにあった生産を行っていくといった6次産業化を目指し、水産業のクラスターを形成していく必要がある。なお、6次産業化を進めるためには、状況に応じて漁港や水産加工施設等の集約を進めていくことも検討する必要がある。こうした取り組みによって、個々には弱い産業分野に創意工夫やイノベーションが生まれる可能性が高まり、新しい地域ビジネスや業態の創出が期待できる。

さらに、こうした取り組みを、観光産業と連携させ、宿泊施設における地産地消、水産業体験、地場産

品の販売などに結び付け、交流人口増を水産業の活性化に活用していく視点も重要である。

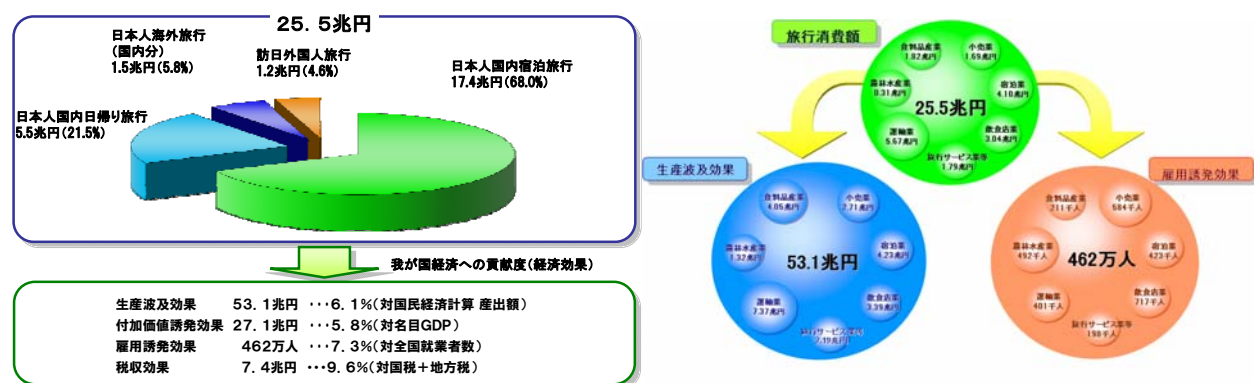
水産業を新しい仕組みで立て直すためには、既存の概念ややり方にとらわれない若い力と新しい発想での挑戦が求められる。後継者難のなかで産業を支えてきた若い世代が活躍できる場を提供していくことが重要である。

【観光振興】

さらに、地域の歴史・自然・生活文化などの資源を活用した観光振興を経済成長のトリガーとして位置づけることも重要である。観光によってもたらされる消費は、単に宿泊施設や移動手段だけでなく、農林水産業、小売・飲食業、地場産品の製造業などの広い業種に行き渡る(図表 12)。観光には、裾野の広さに加え、相対のサービス業が中心であることから、必要とされる雇用の種類と形態が多様であるという特徴もある。地域外からの旅行者による消費が出发点となって地域内に資金が循環する地産地消も重要である。

観光統計から震災前の東北発着の宿泊旅行の状況をみると、被災地(青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県)着の旅行量は全国のおおむね 8% 程度であり(図表 13)、まずはこの水準を回復させ、さらには、新規需要者層を開拓することによって東北への旅行者数を拡大していく戦略が必要となる。

(図表 12) 国内における旅行消費額および経済波及効果(2009 年、Tourism Satellite Accounts: TSA ベース)



出所:国土交通省観光庁「旅行・観光消費動向調査」

出所:国土交通省観光庁「旅行・観光消費動向調査」による。

(図表 13) 被災地域(青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県)着の延べ宿泊者数(2010 年)

2010年	1－3月期	4－6月期	7－9月期	10－12月期
全国	72,415,990	95,112,720	115,759,230	99,663,690
青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県 合計	5,208,370	7,763,860	9,419,600	7,988,520
シェア	7.2%	8.2%	8.1%	8.0%

(資料)国土交通省観光庁「宿泊旅行統計」

(注)1-3月期までは従業員数10人以上の宿泊施設、4-6月期以降は全宿泊施設を対象。

(2) 人口集中・産業集積が進んだ背骨部分 : 世界レベルの産業集積を目指す、省エネルギー型・資源循環型を目指す

東北の産業集積のうち、鉄道と道路の幹線が通る背骨にそって立地している電子部品や自動車部品等の集積は、一定期間の支援が必要であるものの、基本的には企業同士の支援・連携を含めた民間主導の復興が見込まれる。さらに、世界レベルの技術力や省エネルギー・システムを有する産業集積を目指すことが望まれる。

【世界レベルの産業集積を目指す】

電子部品や自動車部品等の集積は東北の産業を牽引する重要な役割を果たしており、なかには他の製品では代替できないほどの国際競争力をもった企業も存在している。一方で、これらの産業集積の全体に他をもって替え難い競争力があるわけではなく、その多くは労働集約的な組み立て工程であり、頭脳部分である研究開発機能まで有しているところは多くはない。このため、電子機械にしても、自動車にしても、それぞれの基幹技術を担うことができる企業を多数育てていくことが必要である。また、電子部品と自動車部品、船舶関連と電子部品などのように、異なる業種ごとの企業群が有する技術を連携させる試みも重要である。さらには、高齢化社会における自動車関連技術の開発などのように、ニーズを先取りした研究開発を提案し、高齢化が進展した太平洋沿岸地域での実証実験を主導していくなどの取り組みも期待できる。

こうした挑戦が成功するためには柔軟で新しい発想が必要であり、その発想を実現させ国際競争力のある産業集積を創出していくためには、規制緩和や税制優遇、起業支援・企業立地のインセンティブ、外資系企業を含む民間資金活用を図るための施策を総合的に実施する特区を設置することが必要である。まずは、構造改革特別区域制度を活用し、法的手続きの集中や処理期間の短縮をはかるため知事や市町村長に権限や手続きを集中することが有効である。その上で、国際競争力のある産業集積を創出するために新たな新興特区を設けることも検討に値する(特区活用の詳細は、『JRIレポート:東日本大震災 日本の復興・再生に向けて「復興構想の早期実現を可能とする枠組みづくりを急げ」』を参照)。

【省エネルギー型・資源循環型を目指す】

今回の震災は、東北の豊かな自然資源・生態系との共生、および、限られたエネルギーを効率的に活用する省エネルギー型の産業振興を目指す必要があることを強力に示唆している。資源・エネルギーは、なるべく東北地方の内部で、かつ自立・分散させて調達して、付加価値を高める資源循環型の有効利用が望ましい。産業集積全体を省エネルギー型、資源循環型へと仕組みを転換していくことによって、技術革新を起こし、新しい雇用機会を創出していくことを目指すことも考えられる。

(3)背骨部分と沿岸部の中間地域：農業の6次産業化、新しいバリューチェーンの創出

中間地域は、水田を中心とした農業地域が展開しており、一部には、太平洋沿岸部の漁業に必要な船舶関連産業などが立地している。

【農業の6次産業化】

太平洋沿岸部の水産業と同様に、東北の農業も低迷し、後継者難のなかで生産継続が困難な状況に陥っている産業分野であり、産業としての仕組みを根本的に見直すことから始める必要がある。その手法としては、先に述べたように、6次産業化を目指し、観光産業と連携させていくことが考えられよう。

【新しいバリューチェーンの創出】

背骨部分の地域と沿岸部地域との間にバリューチェーンを創造し横軸を形成していく施策も考えられる。たとえば、沿岸部で船舶・造船産業を支えてきた企業群の技術を、電子部品や自動車部品等の産業集積の地域で転用・活用するなどの取り組みが考えられる。企業間連携が厚みをもつことによって、特定の産業の成長に依存しない多軸的な産業構造をめざすことができる。こうした取り組みは、産業観光の視点から観光資源となり得るものであり、日本人旅行者はもちろんのこと、アジアからの訪日外国人誘致のコンテンツになる可能性もある。

3. 3期 10 年の東北新興を

阪神淡路大震災の経験を踏まえ、全体で 10 年間の東北新興計画とし、「基盤整備期」(3年)「本格復興期」(4年)「飛躍発展期」(3年)に分けることを提案する。

(1) 基盤整備期(3年)

まず、被災自治体ごとにまちづくり基本ビジョンを策定し、必要に応じて広域での調整を行い、インフラを整備する(被災自治体ごとに、首長、被災地住民、地元経済界、国や地方議会代表、関係有識者を加えた「地域新興委員会」(仮称)を設置して迅速な合意形成を行い、広域連携組織として被災地知事を中心とした「東北新興会議」(仮称)を運営するしくみを想定している。詳細については、『JRI リポート: 東日本大震災 日本の復興・再生に向けて「復興構想の早期実現を可能とする枠組みづくりを急げ」』を参照)。この間、被災地の土地の買取・借上を行い、被災地周辺に居住できない場合は、就職つき集団移転を実施する(『JRI リポート: 東日本大震災 日本の復興・再生に向けて「大震災の雇用への影響と政策課題 -45~65 万人の失職リスクと対策パッケージ-」』を参照)。巨大地震・大津波が再来しても人命が失われない防災地域、高台と仕事を結ぶ次世代交通システム、アジアの港に負けない港湾の整備を行う。

土地の買取・借上については、地盤沈下や防災上住めなくなった土地を「特別復興地域」として指定し、政府・自治体を買取ないし借上し、国立・県立公園等の緑地化を検討する。

就職つき集団移転については、被災地周辺に居住できない場合に、被災地のインフラ復興に目処が立つまで被災自治体の集団移転を行う。その際、同一県内のみならず、全国の自治体が「就職つき集団移転」のメニューを提示し、可能な限り従来と同一職種の仕事ができる選択肢を増やす。

なお、被災地での基盤整備が迅速に行われるよう、地元自治体が地元企業の信用保証を行い資金決済が円滑に行われるような仕組みも導入することが求められる。

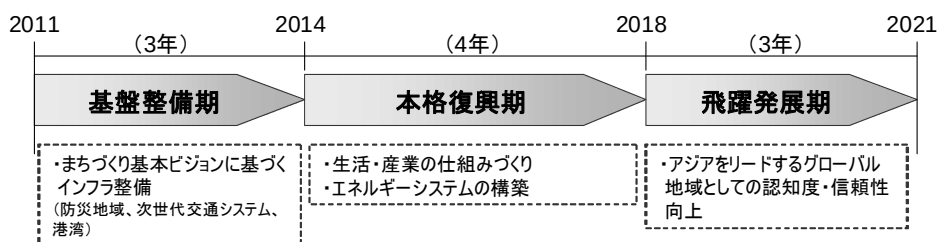
(2) 本格復興期(4年)

地域ごとの新興プランに基づいて、生活や産業の仕組みづくり、エネルギー・システムの構築を本格的に実施する。

(3) 飛躍発展期(3年)

新興によって出来上がった新たな仕組みをアジアに発信する。防災・環境・福祉で日本のみならず、アジアをリードするグローバル地域としての認知度と信頼性を高め、国内外から訪問客を呼び込める観光拠点となる。

(図表 14) 復興計画スケジュール



【今後の提言について】

東北を震災以前よりも産業面でもコミュニティ面でも元気で活力ある地域とするための新しい成長戦略を策定・実施していくにあたって重点的に取り組んでいくべきテーマについて、本稿の後に順次提言していく予定である。自然共生・未来型の農林水産業、観光振興、イノベーションコアとしての製造業や中小企業振興、次世代ITソリューション(遠隔医療、先端技術を活用した介護等)、防災時に強いソーシャル・メディア、そして、10年間後の東北を担うこどもへの支援などのテーマを予定している。

以上

本件に対するご照会等は総合研究部門 矢ヶ崎 (TEL:3288-6341)調査部 山田 (TEL:3288-4245)までお願いいたします。

※5 ページ内の数値を修正し、2011年6月20日に差し替えております。

※※6 ページ、「(図表9)太平洋北区の年齢層別漁業就業者」のグラフを修正し、2011年7月7日に差し替えております。