

震災後の神戸の経済復興

1月12日

震災後の神戸市の経済復興

1995年1月17日早朝、兵庫県淡路島沖で大地震が起こった。いわゆる阪神・淡路大震災である。死者はおよそ6000人、言うまでもなくこの震災で交通・通信機関は寸断され、住宅は全壊あるいは半壊した。神戸市といえば兵庫県下において最も栄えている都市で、西日本で見ても人口は大阪に次ぎ2番目で貿易・金融・サービス業など数々の産業が発達している大都市である。その神戸市の経済状態が壊滅状態に陥ってしまったのだ。

震災から3年あまりたった現在の神戸市は通信機関、ライフライン等都市インフラはほぼ完全に復興した。港湾施設においては約97%が復旧した。倒壊した阪神高速道路を含めた公共交通機関は陸路、海上輸送路ともに完全に復旧した。ここで疑問に思うのは、なぜ神戸市があれだけの大きな被害を受けたにもかかわらずたった3年あまりでほぼ完全に復興できたのか？ということである。その理由を深く掘り下げてみると、そこには神戸市の戦略的な経済復興の考えが存在した。

復興度格差の拡大をマラソンに例えると、ランナーの列が先頭から最後尾まで長く伸びてきたと表現できる。そのうち、失業者雇用対策を最後尾のグループに対する配慮とすれば、さらに重要なことはレースを引っ張る先頭集団の動きをどう誘導するかである。ここでは、神戸経済の牽引力となるような産業の集積を考えなければならない。震災直後の緊急対応においては、すべての復興ニーズに平等に応じなければならなかったが、中長期的な産業構造の展望をもとに、将来の付加価値の源泉を築く目的のためには、戦略性を持った産業誘致や奨励策が必要となる。そのためには、地理的領域や産業分野を選び産業間連行か雇用誘発効果に着目して、経年的シナリオを描くことが必要になると思う。神戸市の条例では大打撃を受けたポートアイランドを優遇すべき特定分野としてあげ、生活に関連する分野、通信に関連する分野、国際化に関連する分野、集客に関連する分野および物流に関連する分野を挙げている。兵庫県は、新産業の集積を図るために2002年3月末までの時限措置として産業復興推進条例を施行した。対象の区域は被災地の10市10町で集積を図る産業として医療・福祉・生活文化・情報・通信・環境エネルギー等の5つの分野を選定している。情報・通信分野と集客・観光分野は神戸市の産業復興の中心なると思う。

このように最悪の状態から抜け出し、そこから這い上がってくるために戦略的な計画が存在したのである。しかし復興までには今なおある問題を含め多数の問題が存在していた。その中のいくつかの問題を見てみよう。

まず1つめには、人口の減少によるサービス業の低迷が生み出す都市発展サイクルの

逆戻し現象である。需要を地域内に依存する都市型サービス業の脆弱性であった。とりわけ、都市部に定住する人口に需要を求める小売り店舗、商店街、対人サービス、飲食店、それにある程度は電鉄、バスなどの交通機関も、都心からの人口の移動によって大きな打撃を受けた。そして、神戸市の人口減少は震災以来10万人で推移しており、今なお回復の兆しは見えていない。震災イメージ、交通インフラの被害などによって被災地への観光客の入り込みが減少したことに伴っては、交通機関、ホテル、観光サービス、飲食店などマイナスの影響が出た。もっとも昨年末、阪神高速3号線が全線復旧してからは観光客の流入も回復を見せている。

従来、神戸市は神戸港を通じる貿易、さらに鉄鋼、造船、重電機、食品といった産業が立地してそこに雇用が生まれ、定住人口が増加して街が発展し、都市の集積にあわせて商業、金融、サービス業が繁栄するという成長パターンを描いてきた。震災による人口の減少は都市の発展サイクルを全くの逆戻しにして、震災による人口の減少 - サービス業の低迷 - 雇用の現象 - さらなる人口の減少という悪循環を生み出しかねなかった。この悪循環を断ちきって、都市の再生を果たすには新たな雇用機会の創出が決定的に重要であり、また、住宅債券による都市部への移住の回復が必要である。住宅復興は、今現在までに数量的には順調に進んでいる。新たな産業と雇用機会の創造については、都心部における新たな商業施設ハーバーサーカスの創業など一部に極めて意欲的な試みも見られるが、多くは中長期的な課題として残っている。やはりこれからの神戸市の発展のためにはそうした産業の低迷を押さえる必要があると思う。

2つめには市民生活の向上である。経済に人間がかかわるのはもちろんのことである。大きな被害を受けた神戸市民にとって当時最も重要だった電気、ガス、電話、上下水道などの書くライフラインは震災後3ヶ月ですべて復旧し、市民生活の支えとなった。しかしここで問題となるのは被害に対する対応の遅れである。政府は震災直後、「神戸には大きな被害はない。」として震災への対応を遅らせた。が、被害は周知の通りである。あの時、村山内閣の対応が少しでも早ければ市民の生活にはゆとりが出かもしれないと思う。そして、神戸の街、神戸経済への被害も最小限ですんだかもしれない。

そして3つめの問題として復旧事業における国家からの財政援助および国庫補助の問題がある。災害復旧は主として施設建設補助であり、生活サービスの支援援助に比べて政府補助になじみやすい。また、従来の激甚補助カサ上げに見られるように方法論にあっても既存方式の延長線上にあり、さしたる工夫が不必要である。さらに阪神・淡路大震災は戦後の都市災害としては伊勢湾台風に匹敵し、地震としては初めての大災害で、補助枠拡大等についてコンセンサスが得られやすかったといえる。特に、補助対象が拡大されたのが大きかった。政府は、「阪神・淡路大震災特別財政援助等の法律」を制定し、「過去の経緯等から激甚災害法の対象となっていないが、阪神・淡路大震災の被害の実情を踏まえ、特段の財政援助が必要なものについて今回限りの特例措置として、すでに激甚災害法において制定されている補助率とバランスの取れた率で補助を行う。」こととした。激甚災害

法の対象となっている公共土木関係、社会福祉関係、公共施設関係、民間施設関係の施設は激甚災害と同類の施設拡大適用を認めたもので、道路・港湾といった純粹の公共財から施設関係も含めた補助となり、神戸市をはじめとする被災市の恩恵は決して小さくない。しかし大規模災害のケース被害が全域のしかも全施設にわたり、被災市にその復旧財源が欠如してしまうのみでなく、府県も同規模の被害を受け、財政支援が難しいから補助対象拡大・補助率アップがあっても当然といってもおかしくないと思う。

このほかにも財政補助の問題として区画整理事業の問題があげられる。区画整理事業などの震災復興事業は、復旧でなくて復興として通常の2分の1の補助、補助裏負担分の交付税算入率16%に止められていた。しかし、震災復興事業としての区画整理事業は重要性から見ると、公共施設の復旧事業に劣らず公共性が高く、復興事業であるからという名目的な理由で、低い財政援助で据え置くことはきわめて不合理である。現に戦災復興事業は戦後の苦しい時代でも、事業によっては5分の4でスタートしており、通常の3分の2で行われてきた。これに対して、被災地の住民は中央政府に不満を投げかけた。これにしたがって、被災自治体は復旧事業並みの高補助率の復活を目指して、中央政府に対して陳情を展開してきた。そして、最近になってようやくその要望の実現を見ているのである。

これまで見てきたように、あの阪神・淡路大震災で大ダメージを受けた神戸市がいろいろな面で復興を果たしたのはさまざまな問題をクリアしてきたからである。しかし今でも仮設住宅など被災者の住居に関する問題、老人の孤独死など人の精神的な部分の問題、震災で失業した人の雇用の問題などまだまだ解決できていない中長期的な問題がいくつもある。神戸市は震災で大打撃を受けた後、経済的にもめざましい復興をし発展してきた。しかし、これからの神戸市がさらに発展を成し遂げるには、前に述べたまだいくつもある問題を1つ1つ確実にクリアしなければならないと思う。そして、それが達成されたときにあの阪神・淡路大震災以前の神戸市よりもさらに素晴らしい街になっていると思う。

<参考文献>

- 都市政策 第87号 97年4月 「3年目に入った産業復興の課題」
都市政策 第83号 96年8月 「震災復旧と都市財政」
; ; ; 「産業復興と神戸経済」