

復興はどこまで進んでいるか

広田純一*

震災後、住宅を再建できた被災者は3割程度にとどまり、今なお約24万人が仮設住宅等で避難生活を送っている。産業の再建は部門による格差が大きく、建設業で震災前より売上を伸ばしている事業所が半数を超えるのに対して、水産加工業や卸売小売業は苦戦を強いられている。農業と漁業はその中間で、過半数の経営体が再建を果たしているが廃業も多い。全体として、復興はまだ序盤戦といってよく、被災者個人の生活復興、ならびに地域としての復興には、なお相当の時間を要すると見込まれる。

What Progress is Being Made on the Reconstruction?

Junichi HIROTA*

Since the 2011 earthquake, only about 30% of the victims have been able to rebuild their homes, and approximately 240,000 people are still living in makeshift housing. Progress in rebuilding industry varies greatly among sectors. Although more than half of the businesses in the construction industry have had sales grow to a higher level than before the earthquake, the marine products processing industry and wholesale and retail industry are struggling. Conditions in the farming and fishing industries lie somewhere in between – a majority of businesses have been successfully rebuilt while many others have been forced out of business. Overall, it is reasonable to state that the reconstruction is still in its initial stages, and that the rebuilding of the lives of individuals victimized by the disaster along with the reconstruction of the area as a whole are expected to take considerable time.

1. はじめに

何をもって復興とするかについては、さまざまな見解がある。

阪神・淡路大震災を経験し、今回の東日本大震災に際しても積極的な発言・支援を続けている神戸大学教授の室崎益輝氏は、人々の生活を中心にした復興を「生活復興」と呼んで、「一人一人の被災者が、人間らしい生活を取り戻し、元気にならなければ、復興は実現できないし、復興が実現できたとはいえ

ない」と述べている¹⁾。また、阪神・淡路大震災のさいに兵庫県生活復興局長を務め、2014年3月まで公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構（五百旗頭真理事長）の「人と防災みらいセンター」（兵庫県）の副理事長であった清原桂子氏は、「復興とは、復興に取り組む「今」を生きがいをもって暮らせることであり、重要なのは、復興の過程（プロセス）そのものである」と看破している²⁾。いずれも被災者個人の目線から復興をとらえているのが特徴である。

他方、県や市町村の復興計画では、復興の定義そのものを示しているわけではないが、復興の原則や理念という形で、復興のあるべき姿を提示している。例えば、岩手県では、復興の原則として、「まず『安全』を確保した上で、被災者が希望をもって『ふる

* 岩手大学農学部教授
Professor, Faculty of Agriculture,
Iwate University
原稿受付日 2014年10月22日
掲載決定日 2014年11月3日

さと』に住み続けることができるよう『暮らし』を再建し、『なりわい』を再生すること』を掲げている³⁾。これに対して、宮城県では、復興の基本理念として、「災害に強く安心して暮らせるまちづくり」「県民一人ひとりが復興の主体・総力を結集した復興」「『復旧』にとどまらない抜本的な『再構築』」「現代社会の課題を解決する先進的な地域づくり」「壊滅的な被害からの復興モデルの構築」の五つを示し、被災者個人というよりは、被災地全体としての復興の姿やその方法を示している⁴⁾。同様に福島県でも、復興の理念を「原子力に依存しない、安全・安心で持続的に発展可能な社会づくり」「ふくしまを愛し、心を寄せるすべての人々の力を結集した復興」「誇りあるふるさと再生の実現」とし、地域としての復興を唱っている⁵⁾。

個人としての復興は地域としての復興がなければ実現し得ないであろうし、地域としての復興は個人としての復興があってこそ達成されるものだから、両者は不可分のものである。しかし、地域としての復興が進んでも、そこから取り残される個人が必ず出てくること、そして、ともすればそうした弱者が忘れられがちになることを考えると、あえて個人としての復興を強調する意義はあるように思う。

さらに言えば、個人としての復興と言う場合、単に物質的な復興だけではなく、精神的な復興をも含意していることが重要である。前述の室崎氏が、「人間らしい生活を取り戻し」に加えて「元気にならなければ」と付け加えている点、また清原氏が「復興に取り組む『今』を生きがいをもって暮らせる」(下線部、筆者)としている点にこのことが現れている。

ただ、何を持って「人間らしい生活」とするかは人によって異なるであろうし、「元気」や「生きがい」を感じる場面も人それぞれであろう。元のように住宅再建し、家族水入らずの暮らしを取り戻すことが「人間らしい」暮らしであり、「元気」の源となる家族もいれば、困難な状況の中で事業を再建するプロセスそのものに「生きがい」を感じる事業者もあるはずである。しかし、一人一人にとって復興の意味合いが異なることを認めてしまうと、どこまで復興が進んでいるかという問い

に答えること自体が困難となる。

そこで本稿では、室崎氏らが主張する「生活復興」の考え方を基本に置きつつ、「生活復興」のためには住宅と仕事の再建、ならびに地域コミュニティの復興が必要であるという立場から、被災地における住宅、産業、地域コミュニティの復興の状況を見ていきたいと思います。

なお、本稿では主に津波被災地を対象とし、放射能被害が現在進行形である原発被災地については、比較対象として必要な場合を除いて扱わないことにする。

2. 住宅の再建

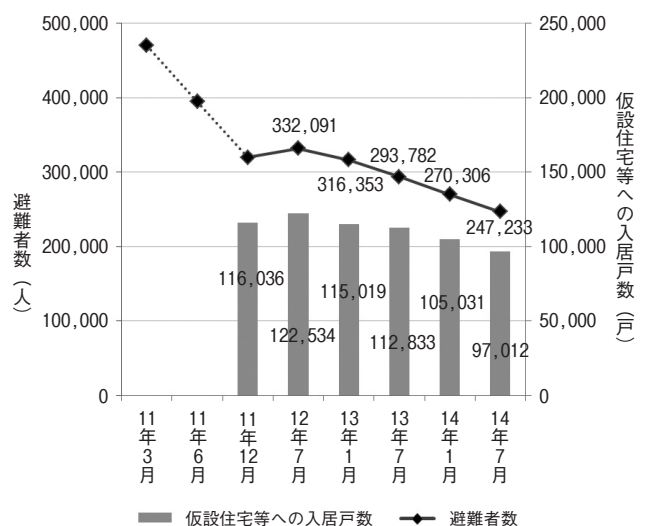
2-1 住宅再建の方法

現在仮設住宅や民間賃貸住宅等に仮住まいしている被災者は、主に次の四つの方法によって住宅再建を行うことになる。

第一は、自力で住宅を再建する方法で、自分で土地を探して自宅を建築したり、民間アパート等を探して入居するケースである。民間事業者が開発する宅地や建て売り住宅を購入する場合もこのケースに含まれる。

第二は、防災集団移転促進事業(国交省)や漁業集落防災強化整備事業(水産庁)で造成される団地に土地を取得して自宅を建築するケースである。

第三は、土地区画整理事業に参加して、区画整理後の自分の区画に住宅を建築するケースである。



注) 仮設住宅等への入居戸数は2014年6月のデータ。

Fig.1 避難者の推移⁷⁾

第四は、県や市町村が建設する災害公営住宅に入居するケースである。

以下では、これまでにどれぐらいの被災者が住宅を再建してきているか、そして住宅再建について何が課題になっているかを見ておきたい。

1) 避難者数

Fig.1は東日本大震災の避難者数の推移である。震災直後は、住宅が無事だった世帯も電気や水道等が復旧するまで避難所にいたため、一時的には約47万人もの避難者がいた。しかし、供給処理施設の復旧とともに、最初の1カ月ほどで自宅に戻れる人は戻り、避難者数は大幅に減少した。また、震災後半年ほどで仮設住宅が整備され、11年9月には避難所がほぼ解消された⁶⁾。

震災直後の一時的な避難者を除くと、避難者のピークは震災2年目の12年6月で34万7千人であった。その後は、住宅再建が進むにつれて避難者数は減少し、震災3年6カ月後の14年9月には24万3千人となっている。この間の減少数は10万4千人で、ピーク時のちょうど3割に当たる。

2) 被災者生活再建支援金の加算金の支給状況

被災者生活再建支援金とは、被災者生活再建支援法に基づいて、自然災害によって住宅が全壊した世帯等に支給される支援金で、住宅の被害程度に応じて支給される基礎支援金として100万円(世帯人数が1人の場合は3/4)、住宅の再建方法に応じて支給される加算支援金として200万円(世帯人数が1人の場合は3/4)、最大で合計300万円が支給される。このうち加算支援金は、住宅を建設・購入した場合が200万円、補修の場合が100万円、賃借の場合が50万

円となっている。

支援金の支給実績は、14年6月30日現在、基礎支援金が190,477世帯、加算支援金が113,788世帯となっている⁷⁾。加算支援金の受給世帯は基礎支援金の受給世帯の59.7%に当たるので、計算上は約6割の被災者が住宅を新築・購入するか、補修する等の方法によって住宅再建を果たしていることになる。ただ、このうち住宅を新築・購入した世帯数が不明なので、実際にどれだけの被災者が住宅再建を果たしているかは分からない。

3) 集団移転事業の進捗状況

防災集団移転促進(防集)事業は、計画地区337のうち着工が92%、311地区、完了が22%、73地区に上っている。これに対して、漁集事業は計画地区37のうち、着工が62%、23地区、完了が30%、11地区となっている⁷⁾。12年12月時点で比べると、両事業ともこの1年半ほどで急速に事業が進捗している。

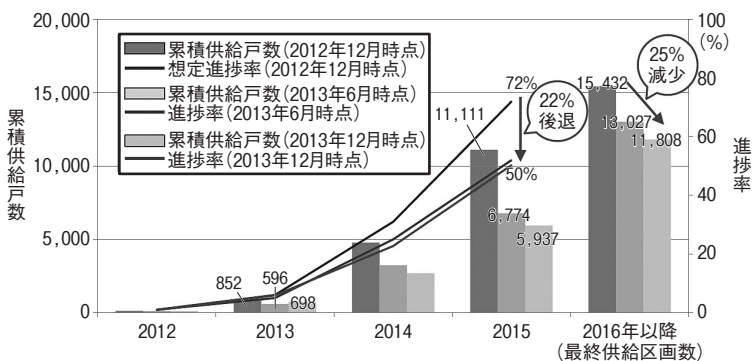
ただし、集団移転事業については当初の計画より遅れがちであることを指摘しておきたい。Fig.2は、12年12月、13年6月、13年12月時点で、面的整備事業(防集、漁集、区画整理)による民間住宅等用地供給戸数を示したものである。これによると、供給戸数が徐々に減少していること(最終供給戸数は約25%減少)、そして進捗率も下がっており、事業が長期化していることが分かる⁸⁾。

その原因として指摘されているのが、集団移転事業の長期化によって事業完了を待たずに自力再建に転じる被災者が増えたこと、そして戸建住宅の再建を諦めて災害公営住宅への入居を選択する被災者が増えたことである。とりわけ農漁村部では、地区内

での集団移転を断念して、より利便性の高い都市部の災害公営住宅に希望を変更する被災者が増えている⁹⁾。

4) 土地区画整理事業の進捗状況

土地区画整理事業は、計画地区数51のうち、着工が75%、38地区、完了はわずかに1%、1地区にすぎない(14年6月時点)⁷⁾。土地区画整理事業の対象は津波で流された中小都市の市街部が中心で、中心商店街を含む場合も多い。現在、土盛りして地盤を嵩上げる工事が急ピッチで



注1) 宅地供給数については、面的整備事業(防集、漁集、区画整理)による民間住宅等用地供給戸数を合算計上している。

2) 2012年12月時点の進捗率については、集計段階で供給時期調整中とされていた事業の見込値を含めた「想定進捗率」を記載している。

Fig.2 集団移転事業の規模縮小と長期化⁸⁾

進んでいるが、区画造成が完了して建築できるようになるまでは、なお数年を要する地区が多い。通常でも時間がかかる事業である上に、担当職員の不足、工事資材や人手不足、さらには関係権利者の意向確認・意向集約の手間などが加わって、当初の予定より遅れ気味となっている。このため商工業者の中には、事業の再建そのものを断念したり、他の地区や他の市町村での事業再建を選択した事業者もある。

5) 災害公営住宅の進捗状況

災害公営住宅については、計画戸数21,875戸に対して、完了は2,400戸で、進捗率はまだ11%ほどである(14年6月時点)⁷⁾。ただ、用地確保済みは81%、17,617戸分に達しており、これから14年度から15年度にかけて完了を迎える地区が増える予定である。集団移転事業と同様、農漁村部から都市部へ希望を変更する世帯が増えており、農漁村部の人口減少の加速も懸念されている。

災害公営住宅をめぐる目下の課題は仮設住宅等からの移行対策である。高齢者等の見守りの継続はもちろんだが、阪神淡路大震災の経験も踏まえて、入居者を孤立化させないように、災害公営住宅の入居者同志のコミュニティづくりや、公営住宅だけを地域から孤立化させないために周辺地域とのコミュニティづくりが課題となっている¹⁰⁾。

3. 産業・生業の復興

産業の復興という場合、生産額や売上額、あるいは雇用が震災前の水準に戻ることが一つの目安になるだろう。しかし、それは地域全体のマクロなとらえ方であって、被災者の目線で考えれば、一人一人が元の仕事に復帰できるか、あるいは全く同じではないにしても、同程度の所得と類似した仕事内容や職場環境が得られるかが問題となる。また、自営業においては、生産手段である土地や建物・設備等が再建され、さらにそれを取り巻く環境や取引先・販路なども含めて回復しない限りは復興とはいえない。以下、いくつかの調査結果に基づいて、地域の産業・生業の復興の現状を見ていく。

3-1 農業

Table 1は、岩手・宮城・福島の3県の津波被害のあった農業経営体の営農再開状況を示している。被害のあった農業経営体9,370のうち、14年2月1日現在で営農を再開しているのは3県合計で4,840経営体、51.6%にすぎない。県別では宮城県が64.5%と一番高く、次いで岩手県が53.9%、福島県はわずか23.6%にとどまっている¹¹⁾。ただし、営農再開といっても、営農の一部を再開しただけという農業経営体も含まれており、すっかり元通りになったわけではな

Table 1 津波被害のあった農業経営体の営農再開状況

	被害のあった農業経営体数	2014.2.1現在で営農を再開している農業経営体数	営農を再開していない農業経営体数(不明を含む)	2014.2.1現在営農再開割合(%)	2013.3.11現在営農再開割合(%)	2012.3.11現在営農再開割合(%)
3県計	9,370	4,840	4,540	51.6	45.9	35.3
岩手県	480	260	220	53.9	48.3	18.9
宮城県	6,060	3,910	2,150	64.5	57.8	45.2
福島県	2,840	670	2,170	23.6	20.1	17.1

注) 福島県の「営農を再開している農業経営体」には、実証栽培を含めている。

資料) 参考文献11)より筆者作成。

Table 2 営農を再開できない理由(複数回答)

単位: %

	生活拠点が定まらない(原発事故の影響による場合を除く)	耕地や施設が使用(耕作)できない(原発事故の影響による場合を除く)	農機具が確保できない	農業労働力が足りない	営農資金に不安がある	原発事故の影響	その他(病気やけが等)
3県計	6.9	15.6	6.8	1.2	4.8	86.4	0.3
岩手県	60.1	98.7	31.0	—	37.6	—	0.6
宮城県	34.9	94.3	38.3	2.6	21.1	—	3.7
福島県	2.9	6.1	3.2	1.1	2.4	96.6	—

注) 福島県の「営農を再開している農業経営体」には、実証栽培を含めている。

資料) 参考文献11)より筆者作成。

い。被災した農業経営体の大半は家族経営農家であり、生業として農業を営んでいたと考えてよいが、こうした生業を失ってしまった農家が3県平均で約半数もあるわけである。

営農を再開できない理由をTable 2に示すが、岩手と宮城では90%以上の回答者が「耕地や施設が使用できない」を挙げ、また「生活拠点が定まらない」(岩手60.1%)、「農機具が足りない」(宮城38.3%)、「営農資金に不安がある」(岩手37.6%)も高い。これに対して、福島では「原発事故の影響」が96.6%と圧倒的に高い。

そして農地の復旧状況であるが、津波被災農地面積(青森県～千葉県)21,480haのうち、14年3月末時点で営農再開が可能となった面積は13,470ha、63%にとどまっている⁷⁾。

3-2 漁業

Table 3は、岩手・宮城・福島の3県の津波被害のあった漁業経営体(養殖業を含む)の再開状況を示している。被害のあった漁業経営体9,830のうち、震災2年後の13年3月11日現在で営農を再開しているのは3県合計で7,150、72.7%に達しており、農業経営体より再建が早い¹²⁾。県別では岩手県が83.7%と高く、宮城県も71.5%に上っている。震災1年目の11年7月には3県合計で21.6%の再開率だったのに比べると、順調な回復ぶりである。これに対して放射能汚染に見舞われた福島県はわずか1.8%にとどまっ

ている(試験操業を含む)。

Table 4に漁業を再開できない理由を示す。震災4カ月後の11年7月11日時点では、「漁船や漁具の確保ができない」が88.4%と一番大きな理由になっており、続いて「漁港の環境が整わない」が67.9%、「資金面の不安により再開できない」が56.3%であった。また「海中のがれき等により操業できない」も41.6%に上っていた。これに対して、2年後の13年3月11日時点になると、「漁船や漁具の確保ができない」は48.2%と大幅に減少し、代わって「漁港の環境が整わない」が71.5%とトップに立っている。また、「資金面の不安により再開できない」は21.1%と激減している。その代わりに大幅に増えたのが「その他(病気やけが等)」であり、全体の50.3%を占めている。

以上は、この間に政府が行ってきた漁業支援対策(海中のがれきの撤去、漁船や漁具の確保や資金の提供など)の成果を反映しており、これらの課題が解決された結果、相対的に漁港の復旧の遅れが目立つようになり、また病気やけが等、その他の理由が上位に上がってきたと見られる。

3-3 農業・漁業以外の産業

1) 被害を受けた事業所数

東日本大震災で津波被害を受けた事業所の数については、総務省が『平成21年経済センサス-基礎調査』を基に「各市区町村における浸水範囲概況の産

Table 3 経営を再開している漁業経営体：2013年3月11日現在

	被害のあった経営体数	再開している経営体数				再開していない経営体 (不明を含む)
		経営体数	割合(%)	(参考) 2012.3.11現在 (%)	(参考) 2011.7.11現在 (%)	
3県計	9,830	7,150	72.7	44.8	21.6	2,680
岩手県	5,100	4,270	83.7	53.4	16.4	830
宮城県	3,990	2,850	71.5	41.7	17.7	1,140
福島県	740	30	4.6	1.8	—	710

注) 福島県の「再開している経営体」には試験操業によるものを含めている。

資料) 参考文献12)より筆者作成。

Table 4 再開できない理由(複数回答)

	2011.7.11	2012.3.11	2013.3.11
漁港の環境が整わない	67.9%	60.1%	71.5%
漁船や漁具の確保ができない	88.4%	80.2%	48.2%
資金面の不安により再開できない	56.3%	25.5%	21.1%
海中のがれき等により操業できない	41.6%	4.4%	1.6%
その他(病気やけが等)	10.6%	28.8%	50.3%

資料) 参考文献12)より筆者作成。

Table 5 岩手県の事業所における事業再開の状況

調査回	第1回		第2回		第3回		第4回		第5回	
公表日	2012年3月27日		2012年9月20日		2013年3月27日		2013年9月26日		2014年3月28日	
調査日	2012年2月1日		2012年8月1日		2013年2月1日		2013年8月1日		2014年2月1日	
対象事業所	3,150		2,519		2,462		2,419		2,335	
回答事業所/回収率	2,045	64.9%	1,779	70.6%	1,803	73.2%	1,701	70.3%	1,778	76.1%
再開済み	944	46.2%	917	51.5%	1,005	55.7%	952	56.0%	1,017	57.2%
一部再開済み	556	27.2%	468	26.3%	418	23.2%	369	21.7%	339	19.1%
再開予定	147	7.2%	84	4.7%	60	3.3%	40	2.4%	38	2.1%
検討中	184	9.0%	95	5.3%	67	3.7%	42	2.5%	52	2.9%
廃業	174	8.5%	194	10.9%	224	12.4%	262	15.4%	281	15.8%
未回答	40	2.0%	21	1.2%	29	1.6%	36	2.1%	51	2.9%

注) 廃業した事業所は次期の調査対象から除外される。

資料) 参考文献15) より筆者作成。

Table 6 事業所の復旧状況

調査回	第1回		第2回		第3回		第4回		第5回	
調査日	2012年2月1日		2012年8月1日		2013年2月1日		2013年8月1日		2014年2月1日	
ほぼ震災前の状態に復旧した	392	19.2%	426	23.9%	501	27.8%	538	31.6%	611	34.4%
およそ3/4程度復旧した	198	9.7%	205	11.5%	195	10.8%	176	10.3%	169	9.5%
およそ半分復旧した	216	10.6%	187	10.5%	169	9.4%	136	8.0%	126	7.1%
およそ1/4程度復旧した	101	4.9%	79	4.4%	76	4.2%	55	3.2%	36	2.0%
あまり復旧していない	96	4.7%	83	4.7%	54	3.0%	48	2.8%	47	2.6%
仮設店舗・事務所まで再開	391	19.1%	349	19.6%	368	20.4%	330	19.4%	345	19.4%
全く復旧していない	510	24.9%	381	21.4%	377	20.9%	352	20.7%	377	21.2%
未回答	141	6.9%	69	3.9%	63	3.5%	66	3.9%	67	3.8%
合計	2,045	100%	1,779	100%	1,803	100%	1,701	100%	1,778	100%

資料) 参考文献15) より筆者作成。

業(大分類)別全事業所数・従業員数を推計している¹³⁾。それによると、津波浸水域に立地していたと推定される事業所(農林漁家に属する個人経営の事業所等を除く)の数は岩手、宮城、福島の3県で40,716、従業員数は342,950人に上るといふ。ただし、この数字は国土地理院が公表した浸水域地図を基に、そこに少しでもかかる経済センサスの調査区の実業所をすべてカウントしたもので、実際の被災事業所よりは過大評価になっている可能性が高い。ちなみに、次に述べる東北経済局の調査では、3県合計で25,634事業所(岩手4,173、宮城18,717、福島2,744)を挙げており、この辺りが実態に近い値ではないと思われる。

2) 被災事業所の事業再開状況

東北経済局が被災3県の商工会議・商工会からヒアリングした結果によれば、11年11月～12年1月時点で、岩手県では被災事業所4,173のうちの66.8%、宮城県では18,717事業所の85.7%、福島県では2,744事業所の40.6%がそれぞれ事業を再開しているという結果が出ている¹⁴⁾。震災後1年も経たない時期に

しては、再開した事業所の割合が高すぎるように思うが、少しでも再開した事業所をすべてカウントしたためだろうか。

そこで、もう少し詳しい状況を知るために、岩手県が実施している「被災事業所復興状況調査」の結果を見ておこう¹⁵⁾。Table 5がこれまでの5回の調査の結果である。

12年2月の第1回調査での対象事業所は3,150であり*1、再開した事業所は「再開済み」が46.2%、「一部再開済み」が27.2%で、合わせると73.4%となり、先の東北経済局調査の66.8%と近い数字になる。

他方、「廃業」については、最新の第5回調査(14年2月)では、281事業体、15.8%にも達している。ちなみに、第1回調査(12年2月)から第5回調査(14年2月)までの「廃業」をすべて足すと1,135事業体となり、第1回調査の対象事業所3,150の36%にも

*1 この数は東北経済局調査の4,173より千ほど少ない。双方とも津波被災市町村の商工会議所と商工会に属する事業所を対象としているにもかかわらず、これだけの違いが出ている理由は不明である。

Table 7 業績(売上等)の状況：第5回調査(2014年3月28日)

単位：%

	被災前よりもよい	同じ程度	1/4程度減少	半分程度減少	3/4程度減少	事業未再開	その他	未回答	合計
建設業(n=229)	59.0	19.2	6.6	4.4	1.3	4.4	1.7	3.5	100
水産加工業(n=87)	5.7	11.5	34.5	18.4	10.3	18.4	1.1	0.0	100
製造業(n=149)(注)	16.1	20.1	16.1	16.8	9.4	18.1	1.3	2.0	100
卸売小売業(n=567)	12.5	15.9	18.3	16.8	12.5	21.0	0.9	2.1	100
その他(n=746)	18.0	17.7	19.3	13.3	6.3	21.2	2.4	1.9	100
全体	20.8	17.2	17.8	13.8	8.1	18.6	1.7	2.1	100

注) 水産加工を除く

資料) 参考文献15) より筆者作成。

Table 8 震災直前と現在の雇用人数の比較⁶⁾

業種	震災直前 ①	2013年6月 ②	②/① (%)
合計	156,316	146,161	93.5
製造業	59,255	54,826	92.5
水産・食品加工業	14,275	11,196	78.4
卸小売・サービス業	33,276	31,378	94.3
旅館・ホテル業	8,209	7,133	86.9
建設業	14,342	15,881	110.7
運送業	19,632	18,481	94.1
その他	7,327	7,266	99.2

注1) 震災直前と現在の両方に記載のあった5,269事業者の単純合計。

2) 対象事業者は岩手、宮城、福島3県に青森県を加えた7,577者。うち回答のあったのは5,445者。このうち青森県は121者のみで、全体の傾向は3県の傾向を示していると見てよい。

達する*2。

3) 被災事業所の復旧状況

Table 6は、上記の岩手県「被災事業所復興状況調査」から被災事業所の復旧状況をまとめたものである。最新の第5回(14年2月調査)でも、「ほぼ震災前の状態に復旧した」という回答は34.4%にすぎない。「およそ3/4程度復旧」「およそ半分復旧」を加えても48.9%と半分にも満たない。つまり、事業を再開した事業所でも完全に元通りに戻っているのは1/3程度しかないということである。

4) 業績(売上等)の状況

Table 7は、同じく岩手県「被災事業所復興状況調査」から、被災事業所の業績(売上等)の状況を業種別にまとめたものである。

全業種では、「被災前よりもよい」が20.8%、「同じ程度」が17.2%で、合わせて38%が「震災前より良いか、同じ程度」となっている。その一方で業績が落ちている事業所は39.2%とほぼ同程度であり、「事業未再開」が18.6%に及んでいる。決して楽観できる数字ではないだろう。

業種別に見ると、建設業の一人勝ちの様子が見て

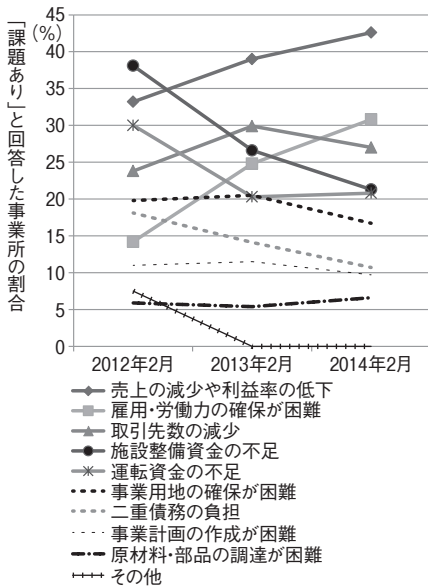
* 2 「廃業」と回答した事業所は、次回の調査から除外することになっているので、理論上は、各回の「廃業」を足し合わせると廃業した事業所の総数となる。

取れる。建設業では、「被災前よりもよい」が59.0%にも達しており、「同じ程度」の19.2%を合わせると、実に79.2%の事業所が震災前よりもよいか同じ程度という結果が出ている。これに対して、被災地の基幹産業であった水産加工業は、「震災前よりもよい」はわずかに5.7%、「同じ程度」も11.5%しかなく、合計しても17.2%と、依然として厳しい状況にある。同様に、卸小売業も「震災前よりもよい」が12.5%、「同じ程度」が15.9%、合わせて28.4%にすぎず、また「事業未再開」が21.0%もあるなど、こちらも楽観できない状況にある。

5) 雇用の状況

雇用については、岩手県調査では明確な状況が分かりづらいので、ここでは東北経済局がグループ補助金交付先事業者に対して行ったアンケート調査(13年6月実施)の結果を引用しておく⁶⁾。本調査は、青森、岩手、宮城、福島4県の、第1次(11年8月)から第7次(13年3月)までに採択された7,577事業者を対象としている。このうち回答のあったのは5,445事業者で、回収率は71.9%であった。被災事業者数の全体を、前述の東北経済局が推定した25,634事業所と仮定すると、本アンケート調査の対象者は全体の20.1%に当たる。被災事業者全体の中では、相対的に体力があり、意欲の高い事業者であると見てよい。

Table 8が、震災直前と調査当時の13年6月時点での雇用人数を示したものである。これによると、雇用人数は合計で震災の93.5%にとどまり、10,155人の減少となっている。ここでも業種別の差が大きく、建設業は震災前より雇用を増やしているのに対して、その他は減らしている。特に、水産・食品加工業は78.4%と大幅に雇用を減らしている。相対的に体力のあるグループ補助金交付先事業者でさえ、このように雇用を減らしているわけで、被災企業全体を見れば、雇用を大幅に減らしていることは間違いないだろう。



資料) 参考文献15) より筆者作成。

Fig.3 被災事業所の現在の課題

6) 現在の課題

Fig.3は、岩手県「被災事業所復興状況調査」による事業所が抱える課題である。震災1年後の12年2月時点では、「施設整備資金の不足」が38.1%とトップで、「売上の減少や利益率の低下」が33.2%、「運転資金の不足」が30.0%と、主として資金不足が上位に来ていたが、震災3年後になると、「売上の減少や利益率の低下」が大きく増えて33.2%で第1位、次いで「雇用・労働力の確保が困難」が30.8%、「取引先数の減少」が27.0%と、売上の減少や労働力不足が主要な課題になっている。特に労働力不足は当初それほど大きな課題ではなかったものが、急速に状況が悪化してきたことが分かる。

4. コミュニティの復興

地域コミュニティの震災被害を包括的に知ることでできる統計データが見当たらないため、ここでは筆者の研究室が釜石市で行った被災町内会の実態調査の結果を紹介する。本調査は、12年10~12月、および13年11月~14年1月の2回に分けて、釜石市沿岸部の32の被災町内会(総数は52)に聞き取り調査を行ったものである¹⁷⁾。

Fig.4は、住家残存率の大小によって32町内会を並べ替え、地区内に仮設住宅団地を確保できたかどうかを示したものである。住家残存率は0% (全戸流出) から97%まで連続的に分布しており、全戸流出

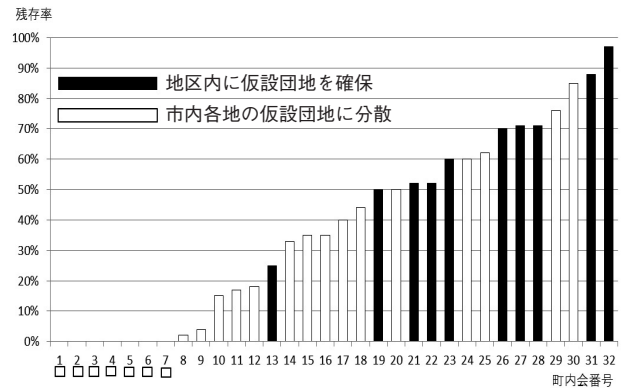


Fig.4 釜石市の被災町内会の避難者の分散状況¹⁷⁾

(住家残存率0%)が7町内会あることが分かる。図中の黒色で塗った町内会は地区内に仮設住宅団地を確保できているところで、相対的に住家残存率が高い地区が多い。これに対して白色は市内各地の仮設住宅団地および見なし仮設住宅(賃貸住宅等)に住民が分散している地区を示す。一番多い地区では市内22カ所の仮設団地に分散してしまっている。

その結果、多くの町内会では、①連絡・集会が困難、②近所づきあいの断絶・希薄化、③地域活動の休止・停滞、④意向集約の困難、⑤行政との復興協議の困難といった問題が生じ、現在でも住家残存率の低い町内会を中心に、これらの課題を解消できていない。震災1年目の復興計画の策定は、①、④、⑤といった状況の中での作業であったわけで、十分な住民参加ができなかったのもやむを得ない面がある。

Fig.5は、被災町内会の活動再開状況を示している。ここでも住家残存率が低い町内会ほど活動再開に時間がかかっていることが分かる。特に住家残存率が0%の町内会では調査時点(13年12月)でさえ活動を再開できていないところもある。

ちなみに、この図で「応急対応」とあるのは避難所の運営である。住家残存率が0%の町内会を除く多くの町内会で、地区内に設置された避難所の運営を行っており、この時期に住民の所在を確認し、連絡体制を整え、活動再開に向けた準備を行ってきている。その後、町内会としての最初の活動は、住民総会または役員会の開催であった地区が多い。そもそも避難所の運営自体が、ある意味で町内会の活動であったわけで、そのように理解すれば、全戸が流出して地区内に避難所も確保できなかった一部の町

内会を除いては、大半の町内会で震災直後から活動を再開していたともいえる。災害時の地域コミュニティの重要性が改めて確認できる出来事であったといえよう。

ただし、避難所が閉鎖されて以降は、前述のように複数の仮設住宅等に分散居住を強いられて、逆に地域活動がやりにくい状況が生まれた。さらに、今後仮設住宅等から本設の住宅への移行が本格化すると、地区内に集団移転地を確保できなかった町内会を中心に、コミュニティの再編が必要になってくる。ここでは詳述する余裕はないが、その意味で地域コミュニティの復興は、まだ緒に就いたばかりであることを確認しておきたい。

5. まとめ—復興はどこまで進んでいるか

以上、住宅、産業、地域コミュニティの視点から復興の状況を見てきた。これらの結果を基に復興はどこまで進んでいるかという問いへの答えを改めて考えてみたい。

5-1 個人としての復興

まず、仮住まいを強いられている避難者がまだ24万人強、ピーク時の約7割もいるという事実から、個人(家族)としての復興はまだ序盤戦にあるといってよい。しかも既に住宅を自力再建できた人でさえ、すべてが元のように仕事を再建できているわけではないし、生活環境は激変している。また震災を契機に家族の別居を強いられた人も少なくなく、さらに地域コミュニティについては、4章で述べたように、住民の分散を余儀なくされ、近所づきあいは大きく

変わってしまっている。つまり、住宅を自力再建できた被災者でも、個人としての復興はまだ途上にあるということである。

次に、まだ仮設住宅等に仮住まいしている人にとっては、恒久住宅への移行が完了するまでは、生活復興の入口にさえたどり着いていないといってよい。恒久住宅への移行の鍵を握るのは集団移転事業や土地区画整理事業、そして災害公営住宅事業であるが、前述のように、進捗率はまだ全体として2割以下であり、今後ペースが上がるにしても、すべての被災者の移行が完了するまでには少なくとも5年以上はかかるであろう。そして、繰り返しになるが、生活の復興はそれからが本格的なスタートなのである。

ただ、個人としての復興を考える際に留意しなければならないのは、震災を契機として新たな交流が生まれ、新たな人間関係が構築されたり、復興プロセスへの参加が生きがいに結びついたり、地元への愛着と貢献の意識を高めることにつながるといった例が多く見られることである。「復興とは、復興に取り組む『今』を生きがいをもって暮らせること」という清原氏の冒頭の言葉に従えば、こうした前向きな行動や意識を持ち得た被災者については、個人としての復興を果たしつつあるといってよいのかもしれない。

これに対して、家族や親しい友人等を亡くした人達にとっては、そもそも復興というようなとらえ方ができるのかといった重い問いかけにも行き着く。

5-2 地域としての復興

次に、地域としての復興はどうだろうか。まず指摘しておかなければならないのは、地域差が非常に大きいということである。市街地のほぼ全域が流出し、市町村役場をはじめとする都市行政機能がほぼ麻痺状態に陥った陸前高田市、大槌町、南三陸町および女川町に対して、仙台市をはじめとする仙台湾岸の諸都市は、犠牲者や建物被害が大きくても都市行政機能は維持されていた。同様に、三陸北部の田野畑村や岩泉町なども、一部の沿岸集落のみが被災したにとどまり、自治体の都市行政機能が維持されていた。

このような被害の差異は、地域としての復興にも大きな影響を及ぼした。全域が被災し、都市行政機能が麻痺した自治体では、市街地ならびに商工業が壊滅の被害を受けたため、市街地の再生と地域産業の再建に苦戦してい

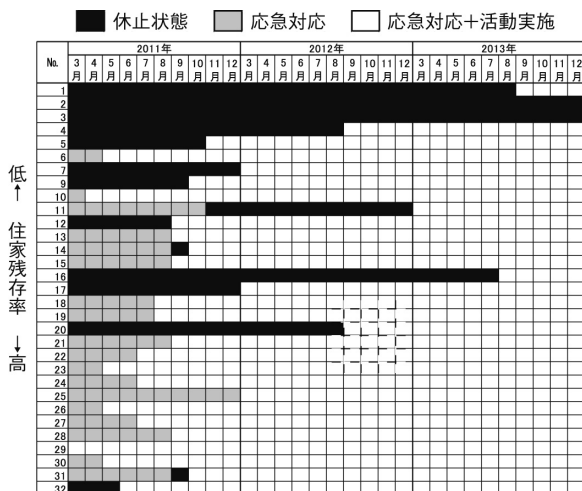


Fig.5 釜石市の被災町内会における活動再開の状況¹⁷⁾

る。これらの地域では、現在、市街地の嵩上げが進んでいるが、仮にハードの整備が終わっても、果たして人と産業が戻り、町として再生できるのか、多くの人が不安を抱いている。このことは当然のことながら、個人としての復興にも影響を与える。

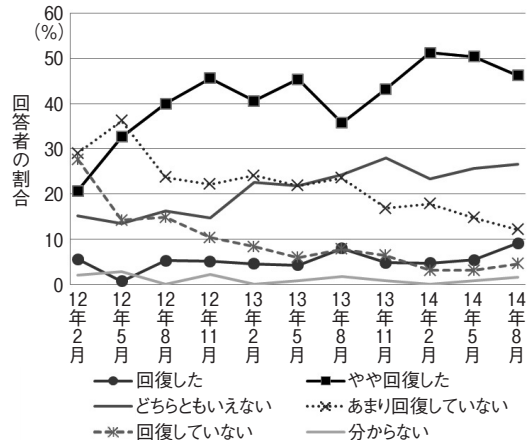
他方、被災が自治体の一部に限られ、都市行政機能が維持された自治体では、住宅が再建できさえすれば、生活インフラ自体は整っているの、新しい生活へのスタートは相対的に取り組みやすい。ただし、本人にとっての生活環境が激変することには変わらないから、とりわけ高齢者などは新しい環境への適応に苦勞するだろう。仮設住宅等から差異が公営住宅等への移行期対策については、阪神淡路大震災の経験が集約され¹⁸⁾、東日本大震災の被災地でも市町村や社協、NPOを中心に取組みられようとしており、今後の成り行きが注目される。

5-3 生活の復興に対する実感

最後に、個人としての復興と地域としての復興の様子を知ることができるデータを紹介して小論を終えようと思う。

Fig.6は、岩手県が実施している「復興ウォッチャー調査」の結果のうち「生活の回復に対する実感」の推移をまとめたものである*3。12年2月から11月にかけて急速に「回復感」が上昇し、「やや回復した」が「回復していない」「あまり回復していない」を上回るようになっていく。そして12年11月時点では、「やや回復した」と「回復した」の合計が50%を超えるところまで来ている。これは仮設商店街や各種の商業・サービス施設が各地に開業し、買い物を中心として生活の回復が実感できるようになったことや、自宅を新築する人が出たり、漁を再開する漁師が増えてきたためと見られる。12年8月調査で「やや回復した」という回答の理由として、「被災前の生活水準にはまだまだ程遠いと感じますが、精神的な余裕はある程度出てきているように思います。震災直後は近くに店ができただけでありがたいと言っていたのが、最近は品揃えが少ない等の声が聞こえるようになった」(10歳代、沿岸南部)、「自宅を新築したり、改築したりする被災者が出てきている」(30歳代、沿岸北部)、「漁師たちは漁に出ることが徐々にできている」(30歳代、沿岸北部)といった記述が見られるようになっていく。

ところが、12年11月以降、13年11月頃まで、「や



資料) 岩手県「復興ウォッチャー調査」より。

Fig.6 生活の回復に対する実感

や回復した」は40%台を前後し、約1年にわたって回復感が停滞する。13年11月調査の自由回答では、「被災前のように日常生活を送ることができるようになった。買物もできるし、交通手段も落ち着いてきた。しかし、生活に余裕はなく、将来の見通しが持てない大人が多い。その日1日は暮らすことができるけれども、不安な気持ちでいるようだ」(どちらともいえない:40歳代、沿岸南部)、「ごく一部、個人の住宅建設工事が始まってはいるが、途中でストップ(中断)したり、スムーズに進んでいないような事をよく聞く。地元の本採用が少ないようで、本意にも地元を離れざるをえない人も居る」(あまり回復していない:40歳代、沿岸南部)といった声が寄せられている。

しかし、その後は再び回復感が上昇傾向に向かい、14年2月以降は「やや回復した」が50%を超え、またここに来てようやく「回復した」が10%近くにまで上がってきている。実際14年8月調査の自由回答では、「日々の生活は普通に送れるようになっていると感じる。公営住宅にもたくさんの方々が入居したり、自力再建している人もいる」(回復している:

*3 「復興ウォッチャー調査」は、岩手県が東日本大震災津波からの復興状況を定期的に把握するため、被災地域に居住又は就労している人を対象に実施している郵送によるアンケート調査である。対象者は約150人で、四半期(3カ月)に1度、毎年2月、5月、8月、11月に実施されている。初回は12年2月、最新は14年8月であり、現在までに11回の調査が行われている。質問内容は、生活の回復に対する実感、地域経済の回復に対する実感、および災害に強い安全なまちづくりに対する実感の三つである。

沿岸北部、50歳代)、「当地区の有効求人倍率は常時、1.4倍前後を計上し、雇用状況も改善している。地区内金融機関の住宅ローン取扱い件数も前年を大きく上回っており、確実に被災者の生活状況は回復している」(やや回復している:沿岸南部、50歳代)といった記述が増えている。もっともその一方で、比較的復興が順調に進んでいるように見える沿岸北部でも、「周囲を見る限りは、被災者の移転地も整備され、一応環境的には整備されたと思う。ただし、住宅再建等については、被災者の置かれている個人的な生活環境が違いすぎるため思うように進んでいない感がする」(あまり回復していない:沿岸北部、50歳代)という意見があるし、被害が甚大だった沿岸南部では、「住環境については、まだまだ回復していない。ようやく、盛り土の工事が始まったばかりで、まだまだ先のこと。回復には程遠い」(どちらともいえない:沿岸南部、40歳代)といった判断が一般的である。

以上、駆け足で見てきたように、津波被災地の復興は全体としてみればまだ序盤とあってよく、また地域によって、個人によって進捗の度合いが大きく異なる。人口や産業などを見れば震災前には遠く及ばない。ただ、その一方で、本稿では取り上げることができなかったが、復興まちづくりや産業おこし、若者の被災地への移住など、震災前にはなかった新しい動きが見られるようになってきていることも確かである。こうした動きを追跡し、時にはその場に身を置きながら、引き続き被災地の復興にかかわっていかねばと考えている。読者諸氏にも震災被災地に継続的な関心を持ち続けていただければ幸いである。

参考文献

- 1) 公益財団法人ひょうご震災祈念21世紀研究機構 主催「東日本大震災生活復興・兵庫フォーラム」講演資料、神戸市、平成26年3月5日
- 2) 公益財団法人ひょうご震災祈念21世紀研究機構 「生活復興のための15章」復興庁 2013年度受託事業、平成26年3月
- 3) 岩手県復興基本計画、2011年8月
- 4) 宮城県復興計画、2011年8月
- 5) 福島県第2次復興計画、2012年7月
- 6) 広田純一「東日本大震災における復旧・復興の経過-2012年7月時点(震災後1年4ヶ月)の状況-」日本都市問題会議シンポジウム要旨集、盛岡市、2012年10月11~12日
- 7) 復興庁「復興の現状」平成26年8月26日
- 8) 吉次翼、一ノ瀬友博「住宅再建・集団移転事業の運用実態と今後の展望」農村計画学会震災復興シンポジウム『宮城県における津波被災地の現状と課題』資料、仙台市、2014年3月16日
- 9) 例えば、河北新報「集団移転細るつながり」 「災害公営住宅最大12倍~中心市街地、人気集中」2014年1月28日朝刊など
- 10) 特定非営利活動法人全国コミュニティライフサポートセンター「東日本大震災・被災者支援のためのサポーターワークブック【災害公営住宅等への転居期編】」2014年
- 11) 農林水産省大臣官房統計部「東日本大震災による農業経営体の被災・経営再開状況」平成25年3月11日現在
- 12) 農林水産省大臣官房統計部「東日本大震災による漁業経営体の被災・経営再開状況」平成25年3月11日現在
- 13) 総務省「各市町村における浸水範囲概況の産業(大分類)別全事業所数・従業者数」▶<http://www.stat.go.jp/info/shinsai/index.htm#e-census>.
- 14) 東北経済産業局「東日本大震災からの復旧・復興の現状と東北経済産業局の取組」平成24年4月13日
- 15) 岩手県「被災事業所復興状況調査」結果報告(各期)
- 16) 東北経済産業局「グループ補助金交付先アンケート調査」平成25年6月実施、平成25年9月
- 17) 佐々木優希「震災復興期間における町内会の実態と維持・再生の方策」平成25年度岩手大学修士論文、2014年3月
- 18) 東北関東大震災・共同支援ネットワーク被災者支援ワークブック編集委員会編「東日本大震災・被災者支援のためのサポーターワークブック【災害公営住宅等への転居期編】」全国コミュニティライフサポート協会、2014年2月