

□東日本大震災の復興から「地域産業復興」を考える

兵庫県立大学防災教育センター長 室崎 益輝

東日本大震災の復興が進まない大きな理由の1つに、地域に根差した産業の復興がままならず、地域の経済復興と生業確保が暗礁に乗りあげたことがある。阪神・淡路大震災では、住宅再建や生活再建のあり方が厳しく問われたが、東日本大震災では、それとともに産業再建や地域再建のあり方が厳しく問われたのである。そこで本稿では、東日本大震災の現状を踏まえつつ、これからの大災害後の地域産業のあり方を考えたい。

地域産業復興の大切さ

東日本大震災での産業復興の課題に触れる前に、地域に根差した産業復興の重要性について述べておきたい。私は、復興には「医、職、住、育、連、治」の6つの要素が欠かせないと考えている。

「医」は、医療や福祉などのケアをはかって、健康な心身を取り戻すことである。「職」は、生活の糧だけでなく生きがいを取り戻すために、職業や仕事を確保することである。「住」は、生活の拠点としての住宅の再建をはかることである。「育」は、子供たちが大きく育ってゆくための基盤を整備することである。「連」は、人間が生きてゆくために欠かせない様々なつながりを回復することである。自然や歴史とのつながりもあるが、何よりも人と人のつながりやコミュニティの回復が欠かせない。最後の「治」は、政治の治あるいは自治の治である。自分たちのことは自分たちで決めるといふ、地域社会のガバナンスを取り戻すことである。

ところで、これらの要素の回復に地域の産業が密接に関わっている。仕事や雇用は、地域の産業が復活しなければ、生まれてこない。地域社会の活力も、地域の産業が回復しなければ、生まれてこない。仕事がなければ、生きがいをなくし、心の傷も深くなる。仕事がなければ、雇用のある地域に人が流れ、故郷との結びつきが失われる。地域社会の活力がなければ、子供たちが生き生きと育つ環境も失われる、自らの力で地域を立て直そうとする自治も失われてしまう。このように、産業の衰退を軸にした不幸な連鎖が起きてしまったのが、東日本大震災だということができる。

東日本大震災の復興が、阪神・淡路大震災と大きく違うのは、巨大な津波で地域産業がことごとく崩壊し、その回復が人口流出等の影響もあって極めて困難になったことである。阪神・淡路大震災の時は、地場産業を中心に地域産業の崩壊が見られたが、被災地周辺の多くの企業は大規模被災を免れ、多くの被雇用者は仕事を失うことがなかった。それゆえ、産業復興や雇用の確保については、今回ほど大きな問題にはならなかった。ところが、今回は基幹産業である漁業や農業さらにはそれに関連する水産加工業などが、後述するように壊滅した。その結果として「産業復興なくして、地域復興なし」という状況が生まれた。

地域産業復興の現状

東日本大震災後の地域産業復興の現状を見よう。今まで「地域産業」という言葉を何気なく使って

きたが、ここでは「地域の暮らしと密接な関わりを持っている産業」という意味で使っている。ところで、被災地の復興で問題になる地域産業は、第1に地域の基幹産業であった農林漁業、第2に、地場の建設業や農林漁業と密接な関係を持っていた水産加工業などの製造業、第3に、商店街などの小売販売業、それに加えて観光業である。それぞれ、第1次産業、第2次産業、第3次産業に該当するが、いずれも被災地の経済や生活を支えていた基幹産業であったが、それが壊滅的被害を受けてしまった。

地域産業の被害は、直接被害だけでなく間接被害もあり、一概に言い尽くせない。ただ、阪神・淡路大震災の何倍もの大きな被害を受けたこと、地震動や津波に加えて放射能汚染という深刻な事態を招いたこと、復興が著しく遅れて間接被害が膨大なものになっていることは、確かである。前例のない地域産業被害を被ったといえる。直接被害だけを見ても、農林漁業関係では、300を超える漁港、2万ヘクタールを超える農地が壊滅的な被害を受けている。商工業関係では、約2兆円の施設や設備等の被害が出たといわれている。営業実態で被害を見ると、震災後の半年を経過した時点において、約半数以上の事業所が営業不能状態に追い込まれている。

こうした前例のない被災状況の中で、地域の産業復興をいかにはかるかが、厳しく問われることになった。そこで産業復興の状況を見ておこう。農林漁業の復興では、農漁業とも経営体の7割から8割が営業の再開にどうにかこぎつけている。とはいえ、前年度末の回復率を見ると、農地で63%、漁港で54%と遅れた状態にある。さらに、放射能汚染に伴う農産物、林産物、畜産物などへの出荷制限が続いていることから、生産と流通の抑制や縮減が強られる状況にある。

建設業や製造業では、震災以前までに回復したという企業の比率をこの6月末の数字で見ると、復興が進んでいる建設業で66%、復興が遅れてい

る水産食品加工業で14%という数字が得られる。業種によって復興格差が大きい。被災地経済の牽引力であった水産食品加工業の回復が、著しく遅れている。また、「復興特需」で潤っているはずの建設業や運輸業でも、被災地の企業ではその恩恵を受け切れず、復興に苦闘している。

小売等の商業では、震災前の水準への回復率のデータを見ると、6月末で卸小売・サービス業で回復率が31%と、これまた遅れた状態にある。復興の遅れがコミュニティの崩壊と人口の流出を加速しており、それが市場を狭めて、さらに多くの店舗を廃業に追い込むものと考えている。

地域産業復興の問題点と障害

復興を遅らせている問題点として、第1に被災範囲が広すぎて復興の需要に供給が追い付かない問題、第2に被災地がもともと持っていた脆弱性に関わる問題、第3に被災地全体の復興が様々な理由で著しく遅れた問題、第4に地域産業復興のための制度が不十分であった問題を指摘したい。

第1の被災規模が大きいという問題は、資源不足の問題と復興格差の問題につながっている。東北3県の被災面積だけで、阪神・淡路大震災の被災面積の6倍にも及ぶ。そのあまりにも広大な被害に、人材も資材も財源も追いつかない。資材や人材の不足はその高騰を招き、復興を阻害する状況を生む。その不足は、人がインフラ復興に集まっても産業復興には集まらない、財源が大企業にはあっても中小企業にはないといった、復興格差にもつながっている。人材確保でいうと、土木工事や除染作業に多額の手当てがでるため、そこに吸収されて農林漁業や中小企業には必要な従事者が集まらず、復興が遅れてしまう。

第2の被災地が脆弱だという問題は、もともとあった地域の衰退傾向が、震災によって加速されるということである。震災は、その地域の弱点を前倒しする形で顕在化するといわれるが、産業基

盤の弱さが増幅されるという結果につながっている。もともと高齢化が著しい地域、人口減少の激しい地域、施設整備の遅れた地域であったことが、復興を困難にしている。

第3の復興の全体的な遅れの問題では、瓦礫撤去からインフラ整備さらには用地確保に至る復興事業の遅れが、産業復興の大幅な遅れにつながっている。防潮堤の整備が進まないとかさ上げもできない、かさ上げができないと工場も建てられないということで、営業再開が延び延びになり、その間に大切な顧客を失うという「負の連鎖」を招いてしまった。この復興の遅れは、営業再開の遅れだけではなく、企業流出の助長にもつながっている。いつ復興するか分からない中で、多くの企業も人々もしびれを切らして、被災地外に出てしまう状況を生んでいる。

第4の復興の制度が不十分という問題は、それが十分であれば上述の3つの問題の克服も可能であっただけに、最も大きな問題だということができる。結果論になるが、被害の大きさや被災地の脆弱性に見合った思い切った対策を講じるべきだった、といえよう。そもそもわが国の復興施策は、災害救助法や生活再建支援法等を見ても明らかかなように、住宅再建あるいは生活再建を中心に組み立てられていた。最初に述べたように、地域コミュニティや地域産業の復興も被災者の生活復興とともに重要であるが、復興制度の体系の中でそれが正しく盛り込まれていなかったことが、ここでは問われている。

これからの地域産業復興のあり方

最後に、以上の考察を踏まえ、これからの地域産業復興の課題をまとめておきたい。

(1) 地域の持続的発展につながる復興構想を立てる

復興を防災だけに矮小化しないということである。被災地がそれまでに抱えていた弱点を克服し

つつ、未来に向けて持続的な発展をはかっていくことが、復興の基本的課題である。その中では、地域の産業をいかに発展させてゆくかのビジョンがなければならない。復興では、地域の資源を活用しその特質を生かしていくこと、被災者や被災地に夢を与え活力を与えることが大切である。産業復興の羅針盤となる復興ビジョンが求められる。

(2) 迅速で着実な復興を可能とする時間戦略を持つ

産業復興で大切なことは、営業の中断によって市場や顧客を失わないように、素早く営業を再開しその継続に努めることである。事業継続計画を予めつくっておくことが求められる所以である。仮設店舗や仮設工場をつくって事業の継続をはかる、関連企業とのネットワークで経営を維持する、制度の暫定措置や弾力運用で再開を急ぐといったことが、ここでは求められる。と同時に、過大すぎる事業を短期に集中させて破綻を招かないように、長期的な再建プログラムをもって段階的に復興をはかることも欠かせない。この点では、復興に対する財政支援を、短期集中型から長期継続型に切り替えることも欠かせない。

(3) まちづくりや生活再建と産業再建を一体で考える

被災者の復興という視点で見る時、仕事だけを切り離して論議するのではなく、生活全体との関連性の中で議論する必要がある。住宅の再建や文化の再建などとの整合をはかる必要がある。そのなかでは、農林水産業や技能を生かした加工業が、被災者の生きがいとなっている現実を見落としてはならない。生活と生業と生態を一体のものとして捉えることが必要である。

地域共同体的な関係性の上に、農林水産業の知恵の継承や農地や山林、漁場の管理がはかられてきた。それだけに、集落機能と農林漁業機能の連関性を保持しながら、集団移転や近地移転をはかるようにしたい。産業再建を困難とするような分

散移転や遠隔移転はなるべく避けるようにしたい。

(4) 将来に向け地域産業の構造体質の強化をはかる

今日の農漁業あるいは製造業は、時代の流れの中でまた国際的な関係の中で、大きな岐路に立っている。収益率が低い、後継者がいない、技術革新が遅いといった、問題を数多く持っている。復興では、こうした問題を同時に解決することが要求される。特に収益率を高めて、後継者が確保できる構造体質に変えてゆく必要がある。現地での高付加価値化を目指す、生産から消費までの効率的で集約的なシステムをつくる、装備や施設の近代化を積極的に進めるなどの、体質改善が急がれる。第6次産業化の推進も、この視点から進めてゆく必要がある。

(5) 将来に向け後継者の養成と確保をはかる

体質改善とも密接に関わるが、後継者不足の現

実を打ち破る必要がある。大震災の後で、後継者になることを期待されていた若者や壮年が競うように、被災地外に転出するという現実がある。現在の低い所得水準では魅力がないというか生きていけないからである。その点では、上述の構造改善を進めて収益性をあげることが何よりも大切である。この若者にとっての魅力ということでは、復興のあり方を議論するプロセスの中心に若者を据えるようにしなければならない。

さらに、外部からの農漁業等に挑戦しようとする新規参入者を、受け入れる仕組みを作ることも考えなければならない。農業や漁業は農地や漁場の権利があるため新規参入者が利用しやすい体制をつくること、体験や体験の交流の場をつくって農林漁業の魅力を伝えること、自然に恵まれ安心して暮らせる住環境を提供することなど、後継者や転入者確保のプログラムを充実したい。