

【特集】災害に備え、再起の力をつくる ①

東日本大震災からの 復興10年の 成果と課題



奥村 誠

東北大学災害科学国際研究所教授

次の津波災害の危険性を防ぐ 復興事業

この3月、あの惨劇から10年を迎える。マグニチュード9・0の巨大海溝型地震がもたらした津波により東京23区面積の9割に相当する535km²の土地が浸水し、その4割の範囲では2m以上の浸水深となつて家屋や建築物が全壊、流失した。約2万人に及ぶ人的被害もさることながら、50万人を超える人々が住居を失い、生活、雇用

の基盤が一気に失われた。福島原発事故の影響も相まって、多くの人々が、その場所で生活を再建することの是非を問わざるを得なくなつた巨大複合災害であつた。

直ちに復興基本法が作られ、復興庁も設立、復興増税による32兆円に及ぶ財源が用意された。同様の津波災害を二度と被ることのない安全な生活の場の確保を目指して、高台移転用地の造成、市街地の大規模かさ上げ工事が各地で行われた。三陸道と横軸の復興支援道路の整備、被災鉄道の復

旧やBRT⁽¹⁾の導入も含めて、これまで東北で行われてきた規模をはるかに超える建設事業が計画された。

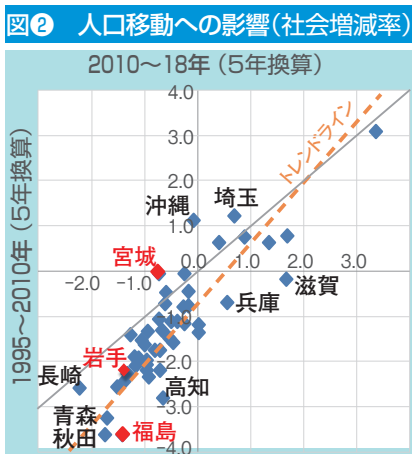
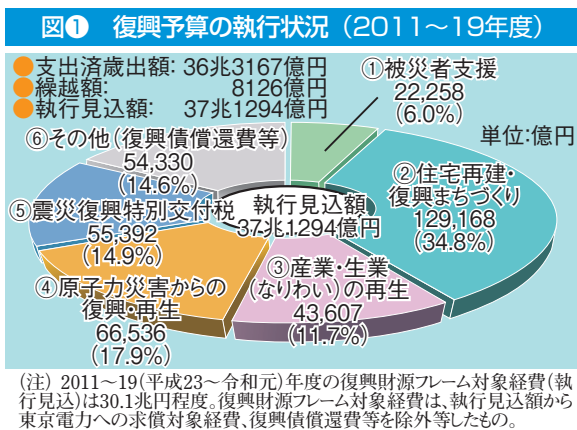
高台や道路の建設に必要な山林は、地籍図が未整備で、所有関係も不明瞭な上、旧地権者の相続権を有する人々の多くは地域を離れて全国に散らばっており、事業説明や用地交渉を行うことも困難な中で、従来にはない速いスピードで事業が進められ、多くの事業は完成したか、ほぼ完成に近づいている。図①にこれまでの復興予算の執行状況を示す。

関係者の努力と復興財源を負担いただいた日本国民に心より感謝を申し上げる次第である。

復興は実現したのか？

莫大な復興事業や、被災地内外でのいろいろな取り組みによって、東日本大震災からの復興は実現したのだろうか？ その手がかりとして、NHKによる「復興カレンダー調査」の結果を概観しよう。この調査では被災者に、住まい、仕事、家計など12項目について、復旧・復興を実感できたのはいつかを聞き取り調査し、2019年末から20年初頭に得た2000人弱からの回答結果が報告されている。それによると、20年初頭の時点で50%超が達成したと回答した項目は12項目のうち7項目にとどまり、

(1) BRT…Bus Rapid Transit (バス高速輸送システム)。バスを利用した大容量公共交通システムで、被災した鉄道不通区間の代行輸送として導入され、現在では廃止された鉄道に代わる輸送手段となっている。



この調査は被災者の主観的な感覚を捉えており、他地域での災害などの影響を受けやすく、同じ人に同じ質問を繰り返しても回答が安定しないという問題がある。そのため、筆者は人口移動の状況を通して復興の達成状況を把握することを試みた。図2は、都道府県別人口と社会移動の統計データをを用いて、震災前の15年間(1995～2010年)とその後の8年間(2010～18年)の社会移動率を算出し、5年間の増減率に換算して図示したものである。

ほとんどの都道府県では増加率の縮小または減少率の拡大が起こり、図中45度線の右下側にプロットされる。社会増減率の順位は大きく変わらず、破線で示すトレンドラインの周囲に散らばっている。被災3県を見ると、岩手はトレンドライン上、宮城は1・6%程度上方にあるが、福島はそれと同程度下方に離れている。このことから、福島で生じた原発事故の影響で本来福島で回復すべき部分が宮城に移転したと考えれば、結局この震災の前後で人口移動の傾向に大きな変化は生じていない。この人口移動の傾向から判断す

れば、復興事業が行われた結果、この7、8年で震災の影響はほぼうち消されたと考えられる。しかし各地域がもともと抱えていた地域課題は解決できず、人口流出が加速する構造を変えられなかったといえよう。

後への向きの目標像の境界

「復旧」「復興」という言葉は、過去の状況を基準におき、そこに「戻す」という意味を含む。しかし、図2における青森、秋田のプロットの位置を見れば、震災の影響がなかったとしても、社会減の少なかつた過去の状況に戻すことの難しさがわかる。仮に戻せたとしても、根本的な問題が解決できなければ、また社会減が続いていくことになる。人口が減少トレンドに入ったわが国では、もはや「元に戻すこと」は適切な目的にならないのである。

このことは被災直後から認識されていて、東日本大震災復興基本法では第2条において「単なる失われたものの原状回復にとどまらず、活力ある日本の再生を視野に入れた抜本的な対策を行うこと」を基本理念として謳い、復興庁は「新しい東北」という考え方を提案した。つまり「原状復旧」ではなく「創造的復興」の必要性が認識されていたのだが、結果的には実現できなかったのである。

筆者は、この原因の一つが、全額国費負

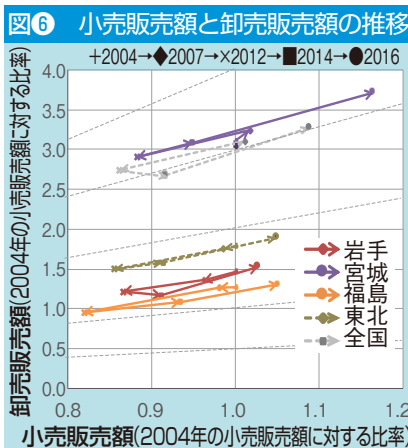
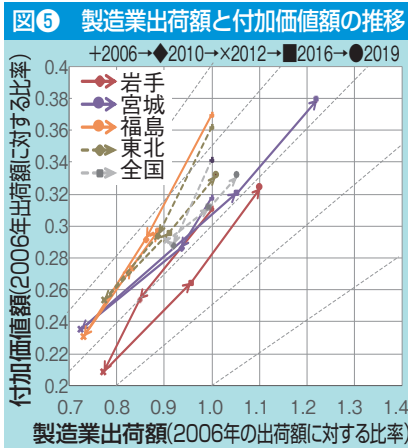
(2) NHK: WEB特集「9年たっても復興しない～被災者2000人の『復興カレンダー』」
<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20200304/k10012311741000.html> (2021年1月15日アクセス)

図③は、農業生産額と農業所得の経年変化をプロットしたものである。全国的には2011年まで若干所得が低下し、14年から生産量・所得とも増加した。被災3県は10年まで生産額減少の一方で高付加価値化の動きを見せており、福島が先行していた。震災で量・質ともに縮小し、14年以降増加に転じたが、福島の回復は不十分に見える。

図④は、海面漁業・養殖業について、漁獲量と漁業生産額の推移を比較している。被災3県では、震災で両者ともに大きく減少したが、岩手と宮城では、漁業生産額の減少の方が緩く単価は下落していない。14年に震災の減少の半分程度回復し、その後17年には漁獲量は減少するものの単価が上昇し、漁業生産額は07年の水準に戻った。

一方福島は、放射能問題のため出荷ができず、単価の上昇も不十分で、漁獲量、漁業生産額ともに07年の半分にとどまっている。

図⑤は、製造業の製造業出荷額と付加価値額の推移を示している。全国的に、06～10年に出荷額が9割、付加価値額が0.85倍に低迷、11年はほぼ変化



なくその後19年にかけて出荷額は1.05倍に戻るが付加価値額は0.97倍にとどまり、付加価値率の低下を伴う量的な回復傾向を示している。東北では震災により10年から11年へ大きく落ち込み、出荷額は7割、付加価値額は7～8割に縮小した後、両者とも増加に転じる動きが共通して見られる。19年には宮城・岩手では両指標とも06年を上回る値に戻っているが、福島では出荷額8割、付加価値額9割にしか戻っていない。

図⑥は、小売販売額と卸売販売額の推移をプロットしている。全国的に小売販売額は04年と07年はほぼ同じで、12年に0.86倍に減少、回復は14年から加速し、16年には04年の1.09倍程度に戻った。卸売販売額も同様に変化したが、流通構造が整理され、小売販売額に対する比率は若干低下した。東北全体、被災3県の動きも同様であるが、宮城は小売販売額の減少幅が小さく、その後の増加が大きいほか卸売販売額の比

率が高い。福島は東北全体に比べて小売販売額の減少が大きく、卸売業の比率が小さい上に若干低下が見られる。

以上をまとめると、いずれの産業においても震災による量的な減少とともに質的な低下が起こっており、水産業を除けば質的な回復は大きなものではない。つまり、量的な回復にとどまり、質的な向上により高付加価値化を実現できたとは言えない。

*

COVID-19問題により、インバウンド観光を含む被災地への訪問は減少し、経済的に厳しさが増した。COVID-19の影響が全国に及ぶ中で、東北の被災地がこれ以上の支援を他地域に求めることは難しい。この10年で受けた支援を活用して高付加価値化に挑戦し、量的な回復を超えた質的な向上に努力することが、当初の理念にある創造的復興につながり、国民への恩返しになるものと考えられる。

このとき、量を増やさずに質を高める方向で知恵を絞る必要がある。東北は、そもそも日本の中で相対的に人口や経済活動の密度が低い。「密」を回避すべきウィズコロナの時代には、量が少ないからこそ、混雑、衝突の問題がなく、遊休資源・時間の活用が容易であることをメリットと生かすべきである。量にとらわれることなく、じっくりと丁寧なものづくりに取り組むことが重要ではないだろうか。