

福島県南相馬市小高における東日本大震災からの生業再生に関する研究

—避難指示解除準備区域の第2次・第3次産業事業所の事業再開に着目して—

A study on the revitalization of regular vocation from the Great East Japan Earthquake in Odaka, Minamisoma City, Fukushima Prefecture
- focus on the restart of the operation by the secondary and tertiary industry business institution in Evacuation Directive Lift Prepared Area -

37-146163 李美沙

This study aims to get some hints for the revitalization for regular vocation through some interviews for people who restarted their secondary and tertiary industry in Sousou region. The site is Odaka, Minamisoma City, Fukushima Prefecture, where was damaged by the complex disaster because of the Great East Japan Earthquake. The study finds how the seven elements (1. location, 2. facilities, 3. resources, 4. skill, 5. human resources, 6. demand, 7. networks among other associations) contribute or obstacle in the way of the revitalization, while reconstruction projects and decontamination projects are now at the center.

1. 研究の枠組み

1-1. 背景と目的

一度災害が起きると、復興事業や人の移動に伴い元の地域を成り立たせていた体系に不可逆的な変化が生じるが、状況はそれぞれで異なる。本研究の対象地である福島県南相馬市は、北から鹿島区・原町区・小高区の3区の行政区から成り、それぞれ原発30km圏外・30km圏内・20km圏内の立地に基づき、被災後に区域指定がなされたことで同じ市内でも異なる状況が生み出された。特に小高区は1年間の警戒区域指定による立入り禁止期間を経て以降、現在まで大半のエリアが避難指示解除準備区域に指定されており、昼間の立入りのみ許され基本的に居住宿泊ができない地域となっている。このような状況下でも、小高区出身の事業所のうち原地もしくは場所を移して事業再開に至っている事業所を合わせると震災前の半数以上に渡る。しかし、「後継者不足で災害を機に廃業した」あるいは「人が戻るか分からないので商売を再開できずにいる」といった消極的な理由から廃業・休業を選択している被災者が少なからず存在することも事実としてあるものの、その実態は掴めていない。事業を再開するか否かは個々人の裁量に委ねられているが、その判断を決める要素については既往の研究では明らかにされていない。そこで本研究では、第2次・第3次産業

の再開事業所に着目し¹⁾、1) 震災前の小高における生業がいかんにして成り立っていたのかを明らかにした上で、2) 震災後、いかなる環境の変化を経て、再開にあたり何が素因、もしくは障壁となったのか分析を行う。そして、現在進行形の被災地復興のための示唆を得ること、今後想定される南海トラフ巨大地震等の災害に備えるための基礎的知見となることを目的とする。

1-2. 既往研究の整理と本研究の位置づけ

産業復興に関して、紅谷^{[1]~[2]}や金子^[3]、松永ら^[4]によって主に支援施策や復興プロセスに関する研究が進められている。また、産業復興の全体的な傾向や流れを追った研究として、今泉^[5]、影山^[6]らのものがある。しかし、それらは特定の地場産業に限ったものや大まかな傾向を分析することが基本であり、個々の事業者への聞き取り調査を主とした研究は不足している。

原発被災に関しては、除本^{[7]~[8]}による一連の研究によって被害補償の社会的不利益の問題について明らかにされている。また、福島県の震災後の生業に関する研究として、農林漁業の再生を扱ったものが富田^[10]、濱田ら^[9]によってなされている。関^[11]は、小高区を含む多くの福島県における市町村の第2次・第3次産業事業者を対象とした聞き取り調査によってその再生のプロセスを明

Misa Lee

らかにしている。

以上の既往研究を踏まえて本研究は、都市計画分野において産業復興・原発被災に関する研究が少ない中で、原発被災地というある種特殊な状況下における、個別の生業再生の実態から地域全体の生業再生を考察する点に意義があると考えている。

1-3. 研究の方法

まず、震災前に小高区で事業を営んでいた事業所の量的把握のため、小高区役所産業建設課や小高商工会の協力を得てデータを入手した。さらにそれらの事業所のうち、相双地域で事業を再開(もしくは再開を予定)している方々を訪問し聞き取り調査を計21件実施した(表1)。

表 1. 小高の再開事業所総数と聞き取り調査件数

再開場所	調査件数	総数
小高区	13	31
市内(小高外)	6	98
相双地域(市外)	1	17
相双地域外	0	39
小高区で再開予定	1	不明
計	21	185

※ 総数は2015年4月時(新規事業所を除く)

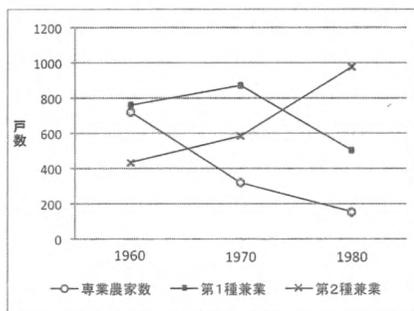


図 1. 小高町の農家割合の推移 (参考 [12] を元に作成)

2. 小高における震災前の生業

小高区は、2006年に合併して南相馬市となる以前は小高町として、山側から旧金房村・旧小高町・旧福浦村という3つの旧町村を統制していた。1899年に常磐線が開通される以前は交通網も未発達で、大河ができる条件にもなかったため産業の発達には恵まれない地域であった。それゆえ稲作を要としつつ、養蚕や機業、養豚、酪農等を組合せた生業複合が基本的な形態であったが、冷害に遭うこともあり安定的ではなかったため、出稼ぎ労働も珍しくはなかった。しかしそのような労働形態も、1969年に小高町で企業誘致条例が制定され都市部から様々な企業が進出したことや、1971年から福島第一原子力発電所が稼働し始めその関連産業が増えたことから、出稼ぎ労働の必要なくなったため変化が生じ、第2種兼業農家が増加するに至った(図1)。生業の大まかな地勢としては、西部地区では酪農や畑作が台頭、中

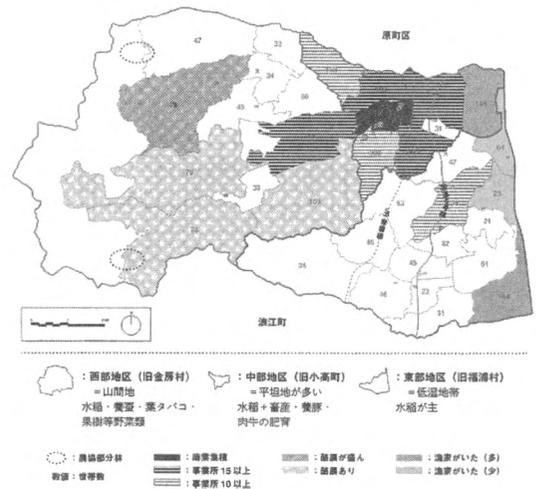


図 2. 震災前の小高の地勢別生業²⁾

表 2. 南相馬市区別人口の被災前後の差³⁾

	区内人口 (H23. 3. 11)	区内人口 (H28. 1. 14)	市内居住者 (H24. 12. 14)	市外避難者 (H24. 12. 14)	転出者 (H24. 12. 14)	所在不明者 (死亡者含む)	備考
小高区	12,842人	-	5,762人	5,917人	731人	424人	一部帰還困難区域 一部居住制限区域 一部避難指示解除準備区域
鹿島区	11,603人	13,373人	9487人	1,083人	568人	472人	
原町区	47,116人	41,940人	30383人	11,148人	4,336人	1,183人	一部居住制限区域 一部避難指示解除準備区域
計	71,561人	55,313人	45,632人	18,148人	5,635人	2,079人	他市町村からの避難者 2,293人

部地区では常磐線小高駅前通り商店街を中心として事業所が集積し、東部地区ではわずかに半農半漁が営まれていた(図2)。

3. 東日本大震災による影響とその後の動向

小高は地震・津波・原発事故の複合災害を受けたことで事態が複雑化している。沿岸部から約2kmの常磐線付近までは津波により被災し、2012年10月には災害危険区域も指定された。また、山間部に近いほど放射線量は高く、国の基準値年間1mSvをやや上回る行政区も存在する。原発事故後、4月21日には20km圏内が警戒区域に指定され1年間の立入りが禁じられたが、翌2012年4月16日には区域を見直され、2016年4月に避難指示解除を目指して復興事業や除染作業が進められている(図3)。2015年8月末からは準備宿泊も始まり、震災前の約1割程度の住民が一時帰宅を果たしている。帰還意向調査^[18]によると、戻ると答えた人は全体の20.2%、条件が整えば戻ると答えた人を合わせても最大で震災前の4割の見込みとなっている。

第2次・3次産業事業所に関しては、小高商工会^[19]に登録のある356件(約70%の加入率)のうち185件の約52%が2015年4月時点で再



図4. 小高区沿岸部



図5. 小高区山間部

図3. 避難指示区域の概念図⁴⁾

開に至っている。中でも建設業・製造業の再開率が高い一方、小売・飲食業は元の3分の1程度に留まる。

各機関による産業支援等の対応に関して見ていくと、国・県では浜通り全体でイノベーション・コースト構想と称したロボットや廃炉等の研究・実践拠点づくりを進める一方、支援施策としては中小企業等グループ補助金や企業立地補助金等の補助、仮施設整備事業による施設の無償提供等を行っている。小高区内の事業者の支援主体としては小高区役所産業建設課と小高商工会があるが、避難事業者全体に支援等の案内や安否確認を

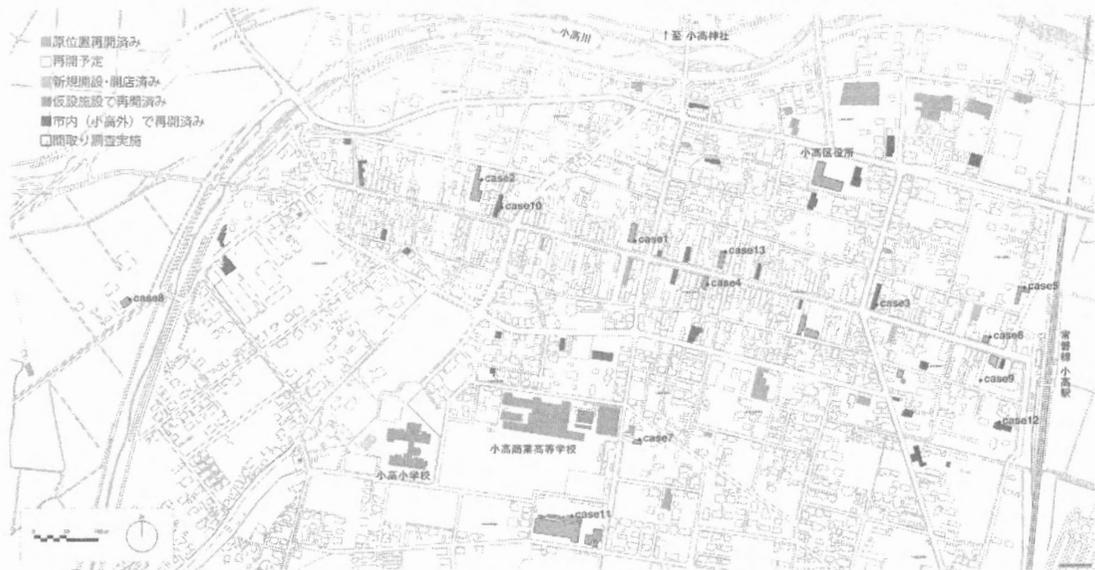


図6. 小高区まちなかの再開事業所(※市外再開は除く)

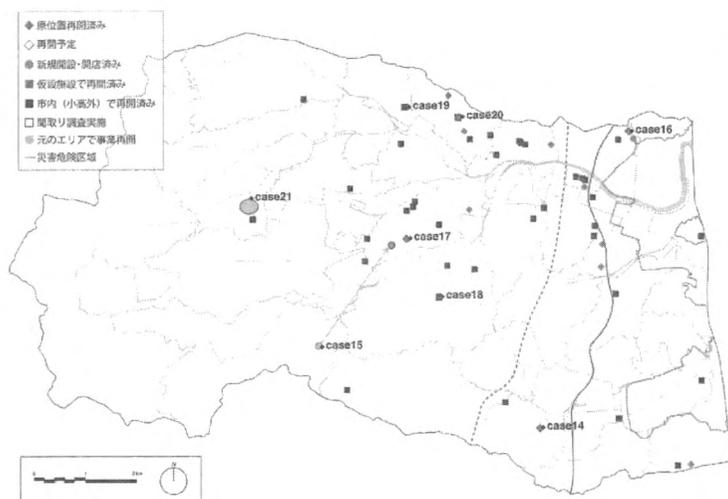


図7. 小高区在の再開事業所（※市外再開は除く）

表3. まちなかの調査事例一覧

業種	再開時期	再開場所
case1	信用金庫	2013.3.27 原地
case2	郵便局	2013.4.10 原地
case3	菓子製造販売	2014.12.5 原町区
case4	小売店(時計)	2015.7 原地
case5	自動車板金塗装	2012.4以降 原地
case6	小売店(釣具)	2012.4以降 原地
case7	製造業	2011.4.3 原地
case8	土木建設業	2011.3.20 原地
case9	旅館業	2016.1 原地
case10	旅館業-宿泊業	2012.7 原町区
case11	製造業	2011.4 原地
case12	瓦工業	2011.4 原町区
case13	理容店	2011.4 原地

表4. 在の調査事例一覧

業種	再開時期	再開場所
case14	鋳造業	2011.4.18 原地
case15	園芸関連産業	2011.3.20 小高区
case16	金属工業	2011.4 原地
case17	製造業	2012.8.21 原地
case18	建築業	2011.3.27 鹿島区
case19	造園業	2012春 相馬市
case20	精密機械製造業	2011.12 原町区
case21	紙業	2011.3.14頃 原地

し、事業再開を考える事業者に対しては相談を受ける等の対応をとっている。また、原発被災地に特殊な状況を生み出す一因に、東京電力・国による賠償金の問題がある。被災者一人あたり精神的賠償10万円/月に加え、原発被災事業所に対しては減収分の賠償が出ている。これによって廃業を免れる事業所がある一方で、働かなくても生計を立てられる状況に置かれている。以上の背景を踏まえ、4・5章では再開事業所の事例について見ていく。

4. まちなか⁵⁾における再開事業所

聞取り調査によると、まちなかでは、震災前は店舗を経営しつつも単一的な職ではなく、例えば釣具店とアイスクャンディー販売を同時に行うというように複合的な生業が多数みられた。小高区内の再開事業所と小高区外の市内で再開事業所の割合は同程度である(図6)。

震災後は、立入り不能時期から再開を果たす事業所としては、地域外に顧客のいる製造業や震災特需のある建設関連産業・宿泊業、他支店のある金融業等があり、個人商店の再開時期は多様であった。

5. 在(集落)⁶⁾における再開事業所

聞取り調査によると、在では震災前は戦前からの伝統産業(鋳造業・鋁業)や、企業誘致条例による誘致工場、新規創業の産業(園芸関連産業・建築業等)の3種類が見られる。多くが地域外向けの産業であり、時代に合わせて製品を変えて対応していた。

震災後は、立入り不能時期から他所で再開を果たす事業所が大半だが、地域外向けの事業所が元々多かったため、地域外に本社や取引先があったことに帰因する。地域内向けの産業も2件程再開を果たしているが、震災特需の影響(建築業)や、同業者の廃業による需要の増加(造園業)による面が大きい。

6. 結論

6-1. 小高の生業再開への素因と障壁の諸要素

まず、これまでの聞取り調査や伊藤^[21]を元に抽出した表5に示す諸要素について、いかに素因と障壁となったのか分析を試みた。諸要素が素因にも障壁にもなりうるということが分かる。しかしこれらの要素さえ揃えば必ず再開するというわけではなく、再開するか否かはより複雑な事業者自身の小高への想いや移転選択肢の有無によっても左

右される。

表 5. 小高の生業再開への素因と障壁の諸要素

素因	障壁
①場所(土地) 他所再開ができた4パターン (他店・工場、取引先の一部、 仮施設、自ら見つけた土地)	1年間の立入り不可 放射線量の高さ
②設備 グループ補助金の利用による 回復(9事例)	設備損壊(：地震・津波) 設備劣化(：長期立入り不能)
③資源(材料) 代替出来た(3事例) ex)食材、塗料等	産地が被災地(5事例) →代替出来ていない(2事例) ex)相馬珪砂、浪江でとれる石
④技術 技術が被災後役立つ(4事例) ・全国に認められた技術 ・独自技術で他社に代替不能 ・被災後に新規顧客を入手 ・製品開発に技術を活かす	-
⑤従業員(人) ・震災前の従業員を確保 ・企業的で他支店から人を要請 ・被災後に新規顧客を入手 ・業界的でそもそも従業員なし	全体的に減少傾向 ・除染・復興事業に人手 ・補償金があり人が入ってもすぐ 辞めてしまう
⑥顧客(需要) 需要の構造変化(9事例) (震災特需/震災後に事業拡大)	原発災害の顧客離れ(3事例) (：立入り不能時期の再開の遅 れ/風評被害)
⑦事業所間 ネットワーク 再開に寄与したネットワーク (他店・工場(5事例)/ 取引先(2事例)/ 組合含む同業者(6事例))	-

6-2. 避難指示解除準備時期の小高における生業再生

上述のように再開の要因は単純化できるものではないが、ここでは避難指示解除準備時期にある小高における生業再生の実態を整理したい。大きく分けて3つのパターンがある。まず、震災後の特殊な需要に対応しているものを1)、そうでないものを2)とする。さらに2)を規模別で分けると、家業規模の2a)は事業主の意思によって再開するか否か、いつ再開するかを自由に決められていた一方で、企業規模の2b)は事業主の意思によらず、震災前からの社会的環境から再開を決めている(図8)。

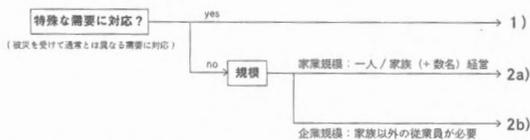


図 8. 避難指示準備区域の小高の生業再生実態

1)については、特に需要の変化が大きく寄与するが、その他に建物被災に対して支援が有効に働いたこと、従業員の減少が少なかったこと、同業者や他支店との連携がはかられたこと等が再開の後押しとなった(図9)。

2a)は比較的事業主の意思が反映されやすかったが、再開に至ったのは、まちなかの立地、設備被災が甚大ではなかったこと、震災前に培った技術があり顧客離れを阻止したことが大きく影響していたと考えられる(図10)。

2b)は、特に地域外との繋がりが元々あり、早期に他所で再開ができた。元々の取引先減少を抑えるためにも早期再開が必要であった。他所で

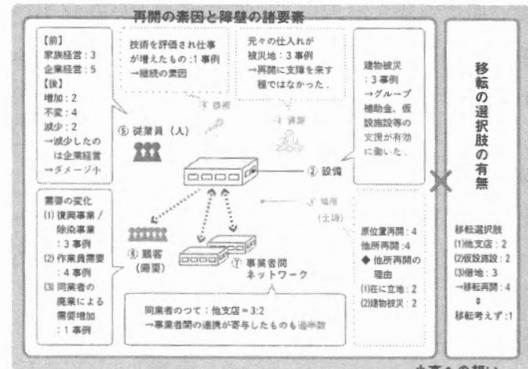


図 9. 系統 1) の再開に影響した要素

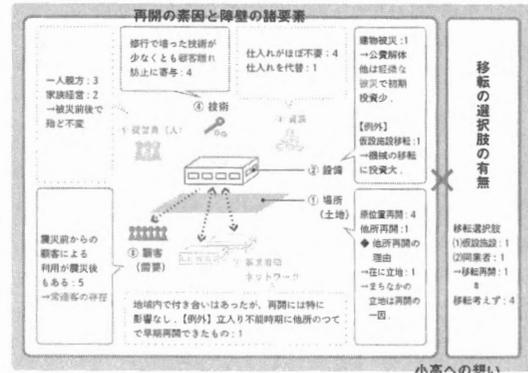


図 10. 系統 2a) の再開に影響した要素



図 11. 系統 2b) の再開に影響した要素

再開できたは良いものの、設備が不完全であることから、原地再開以外の選択が不可能だった(図11)。

6-3. 小高の生業再生の到達点と今後の課題

小高の再開事業者の中には、逆境に耐えながらも単に再開するという以上の前進を視野に入れた復興が垣間見られた。現在は原町区や他所で再開しつつも小高にも商品を卸し関わりを持ち続ける、震災を機に以前からの販路拡大の夢を実現させる等、元通りに戻す以上の取組みが始まりつつある。しかし、今後の避難指示解除や補償の打切り等、刻々と変化が見込まれるゆえに、継続した調査研究が必要とされる。

注

- 1) 第1次産業が大打撃を受けたことは自明であるとともに現段階では比較的再開件数が少ないため、本研究では第2次・3次産業に着目する。
- 2) 参考[14],[15]とJA そうま小高総合支店・福浦支店への聞き取り調査を元に作成した。世帯数は小高区地域振興課に協力を得て震災前の行政区別数値情報を掲載している。
- 3) 参考[16],[17]を元に作成。
- 4) 参考[20]に筆者加筆。
- 5) 本研究で「まちなか」とは、常磐線小高駅前商店街を核として公的機関や商業機能が集積する1区～5区と称される範囲を指す。
- 6) 「在」とは現地の言葉で「集落」や「部落」のことを言うが、ここでは小高区内の各集落、とりわけ1区～5区以外の集落を指す。

参考文献

- [1] 紅谷昇平, 北後明彦, 室崎益輝: 災害後の産業復興に係る指標の推移と中小企業支援施策の枠組み, 神戸大学都市安全研究センター研究報告, pp149-158, 2007
- [2] 紅谷昇平, 木本勢也, 北後明彦, 室崎益輝: 水害による地場産業の復旧・復興施策についての基礎的考察～豊岡市, 鯖江市におけるケーススタディ～, 地域安全学会論文集(7), pp411-416, 2005.11
- [3] 金子由芳: 地方型災害における生業支援制度の再検討—岩手県沿岸部聴取調査からの考察—, 日本災害復興学会論文集 No.2, pp19-29, 2012.3

- [4] 松永桂子: 東日本大震災と産業復興—中小企業の再生と支援政策—, 産業学会研究年報 2013(28), pp15-27, 2013
- [5] 今泉飛鳥: 関東大震災後の東京における産業復興の起点—人口と労働需要の動向に着目して—, 社会科学論集 第142号, pp155-178, 2014.6
- [6] 影山裕道, 土井幸平: 産業都市神戸の発展過程から見た復興課題に関する研究～産業地形成と都市計画について～, 日本建築学会近畿支部 研究報告集, pp461-464, 1997
- [7] 除本理史: 福島原発事故における絶対的損失と被害補償・回復の課題: 「ふるさとの喪失」と不動産賠償を中心に, 経営研究 64, pp25-41, 2013.11
- [8] 除本理史: 原発事故被害の包括的把握と福島復興政策: 「不均等な復興」と被害者の「分断」をめぐる, 経営研究 66, p1-19, 2015.8
- [9] 濱田武士, 小山良太, 早尻正宏: 『福島に農林漁業をとり戻す』, みすず書房, pp1-336, 2015.3
- [10] 富田宏: 被災地漁業・漁村再生の展望について—浜のくらしと生業から見る被災地沿岸漁業と小漁村復旧・再生の課題—, 農村計画学会誌 Vol.30, No.4, pp557-562, 2012.3
- [11] 関満博: 『東日本大震災と地域産業復興(IV)』, 新評論, pp82-150, 2014.12
- [12] 小高町役場総務課: 小高町全図
- [13] 小高町教育委員会: 小高町史, pp1-1458, 1975.12
- [14] 金房農業協同組合: 金房農協の歩み, pp1-303, 1978.4
- [15] iタウンページ HP, <http://itp.ne.jp/fukushima/>
- [16] 南相馬市災害記録誌 3-1(2)市民の安否・所在確認, <http://www.city.minamisoma.lg.jp/index.cfm/10,15930,c,html/15930/07.pdf>
- [17] 南相馬市 HP: 避難の状況と市内居住の状況, <http://www.city.minamisoma.lg.jp/index.cfm/10,853,58,html>
- [18] 南相馬市小高区地域振興課: 小高区市民意向調査 調査結果(概要版), <http://www.city.minamisoma.lg.jp/index.cfm/8,23808,c,html/23808/20150907-133433.pdf>, 2015.8
- [19] 小高商工会 HP: <http://www.uyou.gr.jp/odaka-shokokai/>
- [20] 経済産業省 HP: 避難指示等について, <http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/kinkyu.html#shiji>
- [21] 伊藤正昭: 地域産業論 - 産業の地域化を求めて -, pp1-343, 2003.4