

寄稿

「NIRA 復旧・復興インデックス」 からみる福島県の復旧・復興の 現状と課題について

江川 暁夫 (えがわ あきお)

公益財団法人 総合研究開発機構 (NIRA)
主任研究員



はじめに

東日本大震災の発生から2度目の夏を迎えた。この間、復旧・復興に向けた政府や被災自治体の取組は、これまでの生活基盤の応急的な復旧や人々の生活の緊急的な支援から、復興後の姿を見据え、復興計画等を着実に実施していくこと、そして復興の妨げとなる問題を取り除いていくことに、徐々に重点が移りつつある。

その一方で、生活基盤や日常生活の復旧が遅れているという被災住民の声も耳にする。また、復興ないしその後の姿に関しても、復興計画を実施していく際の関係住民との合意形成が必ずしも円滑にっていないとの指摘もある。そして、福島第一原子力発電所事故はまだ収束していない。

では、被災地の復旧・復興は、実際、どの程度進んできたのだろうか。また、今後、当面、中・長期的に、それぞれ、どういった分野に政策を重点投入していかなければならないのか。そして、そうした政策の検討や判断は何に依拠していくべきか。今後の効果的・効率的な復旧・復興政策

の検討のためには、被災地の状況やニーズを客観的に把握していくことが重要となる。

総合研究開発機構(NIRA)は、被災地の復旧・復興の状況の全体像及び推移を客観的・量的に把握していく取組として、昨年9月から3か月ごとに「東日本大震災復旧・復興インデックス」を作成してきた。本稿では、このインデックスを用いて、福島県被災地域における復旧・復興の状況を概観するとともに、そこから見えてくる課題を、追加的なデータによって把握してみたい。

1. NIRA 復旧・復興インデックスによる 福島県被災地域の状況の把握

NIRAの復旧・復興インデックスは、被災地での生活を支えるインフラについて、震災前の状況を100としたときの総合的な復旧度を示す「生活基盤の復旧状況」指数と、被災した人々やその地域の生産・消費・流通などの状況に着眼し、震災による地域の活動への影響度合いやその後の活動の回復状況を、震災前を100とした数値の比較で

本稿は、2012年6月にNIRAが公表した「データが語る被災3県の現状と課題Ⅱ—東日本大震災復旧・復興インデックス(2012年6月更新)—」を基に、その後のデータの更新等を施すとともに、福島県被災地域の動向に焦点を当て、筆者の責任において再構成したものである。したがって、本稿の内容が直ちに筆者の所属する組織の見解を代表するものではないことに留意願いたい。

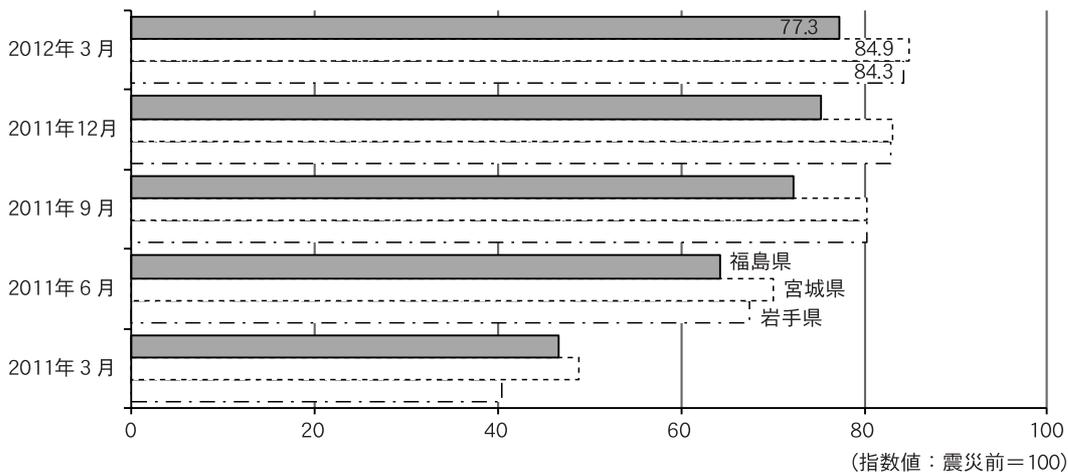
把握する「人々の活動状況」指数の2つからなる¹。

まず、「生活基盤の復旧状況」指数から、福島県被災地域の状況を概観すると（図表1）、昨年8～9月を境に数値の伸びが鈍化していることがわかる。また、3県での比較では、福島県は、福島第一原子力発電所事故の影響で復旧活動に制約があることなどから、岩手県、宮城県に比べ指数値が低い水準にとどまっている。

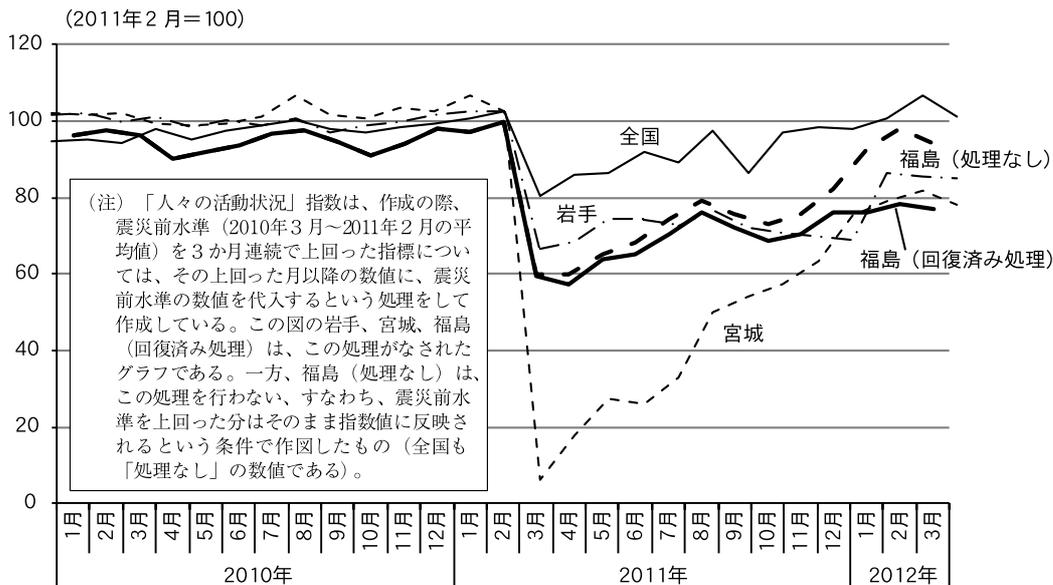
次に、「人々の活動状況」指数をみると（図表2：「福島（回復済み処理）」のグラフを参照）、福島県では昨年8～9月から年末にかけて一進一退の動きを示し、その後、数値の改善が見られたが、改善幅は小幅となった。また、震災前水準や全国平均と比べても、なお活動水準は低い状況である。

これら2つの指数から福島県被災地域の状況を総合的に判断すれば、被災前に生活していた場所

図表1 「生活基盤の復旧状況」指数の動き（震災前=100）



図表2 「人々の活動状況」指数の動き（震災前(2011年2月)=100）



1 いずれの指数も、各県の被災市町村のデータを集計して作成しているが、市町村別のデータの入手が困難であったものについては、県レベルのデータで代用している。

で再び生活を営むための生活インフラの復旧はなお途上であり、その進捗も鈍化しているが、被災地での人々の生活は、足元で小幅ながらも改善がみられるといえる。

2. データからみえてくる生活基盤の復旧に向けた課題

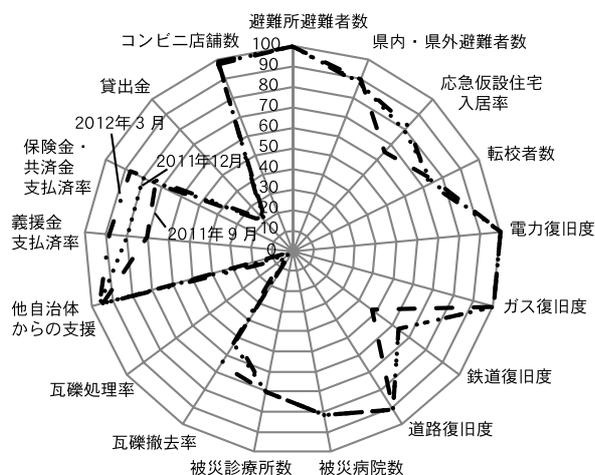
当面の生活・活動を支える政策は、より直接的に被災地域の住民や企業に向かい、これまで、即時に効果を発揮してきたが、生活基盤の復旧は、努力の積み上げによって徐々に進むものが多い。このため、被災地の住民の関心は、まずは生活基盤に係るニーズに向かい、それが充足されるにつれ、(あるいは、より深刻な状況として、当面の活動に対する下支え策が失効するにつれ、) 日常の生活・活動の充足にニーズが移っていくと考えられる。

(1) インデックスを構成する個別指標からみえてくる課題

生活インフラの復旧に係る課題を探るため、「生活基盤の復旧状況」指数を構成する17個の個別指標から、各分野の復旧の進捗度合いをみると(図表3)、次のようなことが読み取れる。

- ① 避難所避難者数、電力・ガス・道路復旧度、他自治体からの支援、コンビニ店舗数は、震災後、比較的早い段階で復旧が進み、既に、指標値が90~100となっている。
- ② 昨年9月と比べ、応急仮設住宅入居率、鉄道復旧度、瓦礫処理・撤去率、義援金・保険金・共済金支払済み率、貸出金には進捗がみられた²。
- ③ 被災病院数・診療所数は、昨年9月以降、動きがほとんど見られない。また、県内・県外避難者数、転校者数については、指標値が下

図表3 指数の各構成指標の状況(2011年9月、12月、2012年3月:震災前=100)



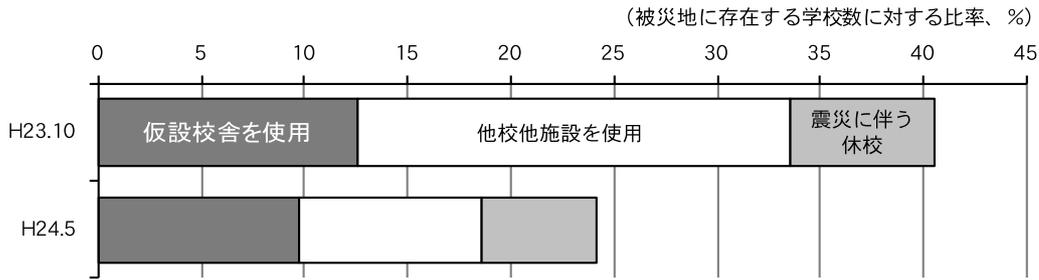
がっている(つまり、県内の他地域や県外に出ていく者の数が増加している)。

今後、②に掲げられた指標は、県や県内各自治体の復興計画や関連予算が実施され、土地利用についての計画や合意形成が進む中で、改善していくと考えられる。また、避難区域の見直しや当該地域での除染等の進捗によって、ふるさとに戻る方々が増えれば、復旧度が更に改善していくだろう。

したがって、福島県被災地域の生活基盤の復旧に向けた課題とは、復旧が遅れている分野の進捗のカギを握る、復興計画や土地利用に関する計画策定・住民の合意形成を着実に進めていくこと、そして、③にみられる、教育や医療面での復旧の停滞や、県内外への人口流出や転校者数の増加の動きを反転させることである。確かに、原発事故が収束しなければ、ふるさとに戻る動きもそれだけ鈍化すると考えられるが、一方で、「生活基盤の復旧状況」指数において改善テンポの鈍化がみられるように、被災地の復旧が遅れているという感覚もまた、被災地からの転出につながっている可能性がある。その意味でも、今後の必要な

2 義援金、保険金・共済金支払済み率の改善は、住宅再建に関する資金の巡りが改善したことも意味する。「人々の活動状況」指数の構成指標である着工新設住宅戸数をみると、同様に改善傾向がみられ、震災前水準に近い動きになってきている。しかし、震災後の累積ベースではなお件数は低い。被災住宅数が多い一方、住宅再建は各自治体における今後の土地利用のあり方に関する計画の策定に左右されると考えられることから、まだしばらくの間は低調に推移する可能性がある。

図表4 学校施設にはなお何らかの使用制約が残る



(注) 小中学校のみ。ただし、5校が、被災対象及び原発避難区域以外。
 (出所) 文部科学省報道発表資料「被災地域の学校における授業の実施状況について(10月時点)」、
 文部科学省「学校基本調査(平成23年5月1日現在)」、福島県教育委員会への聴き取りによる。

図表5 県外への転校者が増加

	福島県				他の被災県	合計
	県外へ転校		県内で転校			
	人数	生徒等の数に対する比率	人数	生徒等の数に対する比率		
幼稚園	2,240	7.5%	987	3.3%	1,201	4,428
小学校	6,693	5.7%	2,865	2.4%	4,186	13,744
中学校	2,120	3.4%	1,507	2.4%	1,269	4,896
高校	1,192	1.9%	613	1.0%	480	2,285
合計	12,316	4.5%	6,031	2.2%	7,169	25,516
(9月からの増減)	+398	—	▲419	—	▲224	▲235

(注1) 福島県は、被災地域のみならず、県全体の値。
 (注2) 「他の被災県」の「9月からの増減」は、他のデータから便宜的に筆者において計算した値。
 (注3) 福島の「生徒等の数に対する比率」は、2010年5月1日現在の幼児児童生徒数に占める数とした。
 (注4) 合計数は、上記のいずれの区分にも属さない「その他」を含む。
 (出所) 文部科学省「学校基本調査(平成22年5月1日現在)」、同「東日本大震災により被災した幼児児童生徒の学校における受入れ状況について(平成24年5月1日現在)」より作成。

復興関連事業を着実に進めていくことが重要である。

(2) 教育、医療、人口動態に関する課題

では、③に掲げた、教育・医療の状況や人口動態はどのようになっているだろうか。教育や医療・介護は、住民の需要分だけの供給がなければならぬ公共的なサービスであり、復旧ニーズとしての重要度が高い分野であると考えられるが、NIRAのインデックスでは、この分野の復旧の進捗が遅れているとの結果となっている。そこで、これらの分野の状況を、追加的なデータで掘り下げて分析する。

まず、教育関連について、震災により元の場所で授業がなお不可能な状態の学校数を、被災地に

存在する学校数に対する比率でみる(図表4)。これによれば、福島県では、2012年5月時点で、元の場所で授業ができない学校数は昨年10月と比べて半分近く減少したものの、なお12校が休校、また、仮設校舎も同一市町村に必ずしもないなどの困難がみられる。そうした状況がある中で、福島県内・県外への転校者等の数の状況をみると(図表5)、福島県全体で、震災前の幼児児童生徒数の6.7%(県内・県外合計)が転校等をしており、年齢が小さいほどその比率が高いことがうかがえる。また、この半年強の間では、県内での転校者数が減少している一方、それとほぼ同程度の県外転校者の増加があった。このほか、新規高卒者の県内留保率も低下(24年1月末現在で69.5%(前年比▲6.2%ポイント減):福島県

雇用労政課より聴取) している。

次に、医療関係の状況を見ると、病院や診療所の被災からの復旧がこのところ進捗していないことは既述のとおりである。一方、サービスの供給体制の観点から、医療・看護職員等の配置状況をみると(図表6)、昨年度においては医師数の減少幅が大きくなっており、同様に、看護職員数も減少(昨年3月比で3.2%減)している。

図表6 医師・看護職員数の推移



(注) 医師数は医師会登録医師数。看護職員数については、県内病院の看護職員数(実人員。常勤・非常勤、正職員・臨時職員等すべて含む)。
(出所) 福島県保健福祉部感染・看護室看護師確保担当、福島県医師会より作成。

2012年4月にはいずれも増加したが、今後も増加が続くのか、あるいは、年度替りの異動等で登録が増加した等の一時的な要因なのかは、なお見極める必要がある。

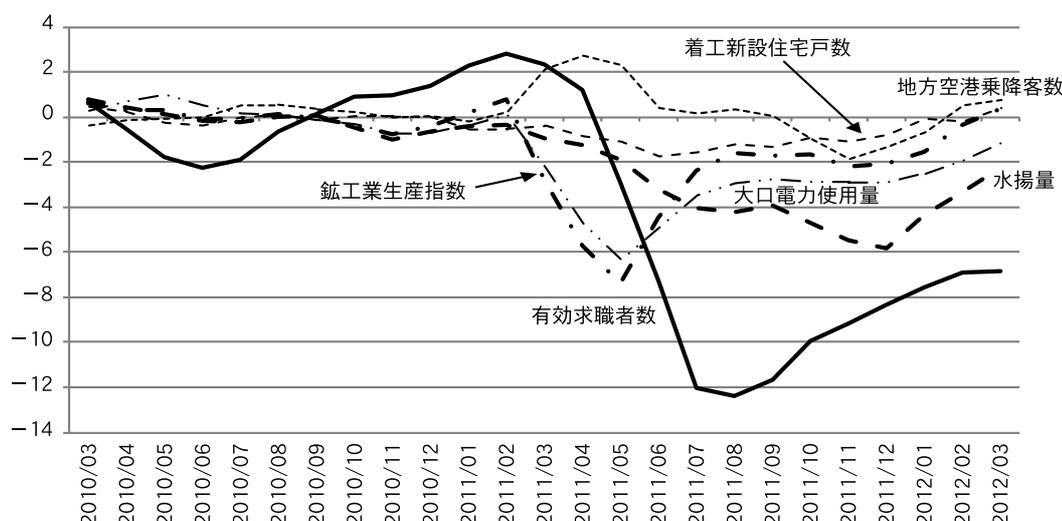
福島県では、原発事故がなお収束していないことが、特に、小さい子どもとその保護者の県外流出の主因となっているが、若年世代の流出は、県の経済・社会の力の損失につながりかねない。その一方で、震災以前から高齢者人口比率は上昇しており、震災後においても診療報酬支払額が上昇を続けていることから、医療や介護のニーズは引き続き高いと考えられる。当面の医療・介護ニーズの充足という観点に加え、原発事故収束後の中長期においてこれらが成長産業となり、貴重な労働力としての若者の還流が促されるよう取り組んでいくことも重要となる。

3. データからみえてくる人々の活動状況の回復における課題

(1) インデックスの分析から見えてくる課題

「人々の活動状況」指数については、前出図表2で、福島県の回復処理済みと処理なしの2本の

図表7 人々の活動状況指数の各構成指標(震災前基準に到達していない指標)の動き



(注1) いずれの指標も、後方3期移動平均を施した。
(注2) 有効求職者数は、人数の減少が指標値の上昇となるよう加工した。
(注3) 震災前水準(2010年3月~2011年2月の平均値)をゼロとして作図したもの。

グラフを示した。この両者を比較すると、そのかい離幅が時間を経るにつれ大きくなっていることが分かる。この差は、既に震災前水準を達成した指標（青果物卸売市場取引量、診療報酬支払額、公共工事請負金額、大型小売店販売額、地方空港取扱貨物量）が、その後も上昇を続けていることによる。一方で、図表7のように、なお震災前水準に達していない指標が6つあり、うち、地方空港乗降客数、着工新設住宅戸数、鉱工業生産指数は、震災前水準の近くまで戻ってきているが、大口電力使用量、水揚量、有効求職者数は、震災前水準からはまだ開きがある³。

人々の活動状況指数の各構成指標から把握できる今後の課題は、これらの指標が引き続き改善傾向を辿るようにすることと、仮に何らかの構造的な問題があって震災前水準にたどりつかない、あるいは改善が反転する、ということであれば、そうした要因を除去していくことである。

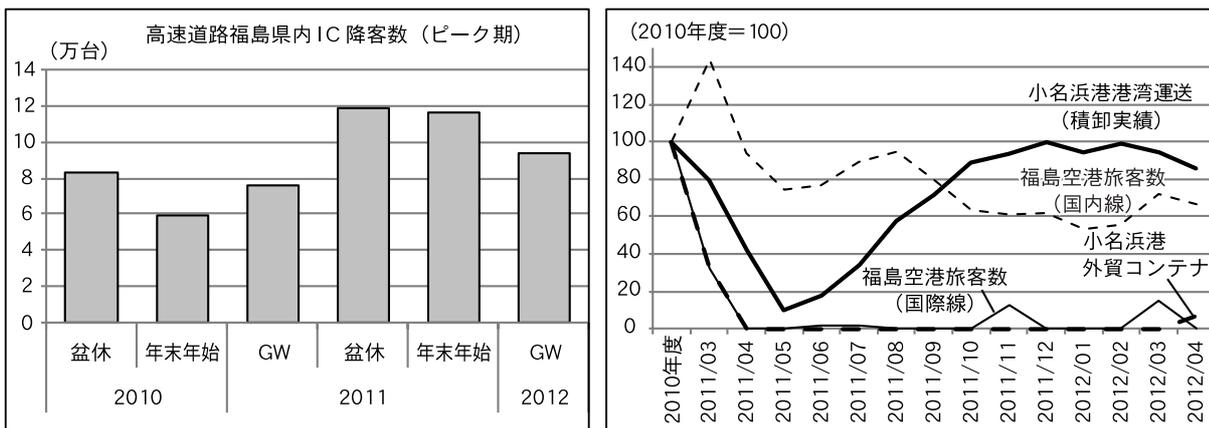
(2) 産業活動は「回復」には至らず

足元での人々の活動状況の改善に寄与したのは

主として産業活動である。鉱工業生産は、昨秋に生じた円高や欧米景気の減速懸念が若干和らぎ、タイでの洪水被害の影響も一部産業では緩和したことから、持ち直した。それでも、生産活動は、水準としてはなお震災前を回復していないほか、中長期的に見ても、震災後の様々な企業経営上のリスク等から、生産を東北から他の地域や日本国外に移す動きが生じており、生産活動が震災前水準に戻らないおそれもある。事業所倒産件数は震災後もなお低い水準に止まっているが、政策的な措置によって手形の不渡りが回避されていることや、倒産ではなく廃業を選択する者がいるなどの要因もある⁴。

また、産業を支える陸海空の交通インフラの復旧が進められてきているが、その利用状況が回復しているのは陸路のみである。浜通りの鉄道や高速道路は依然として利用制限が続くなど、復旧に向けた課題はなお存在するものの、総じて言えば、震災後、幹線道路の復旧は早めに進み、その後の高速道路の無料化措置（ただし、貨物については昨年6月から8月末まで）の効果もあり、

図表8 高速道路利用客数は回復、海運・空運は回復途上



(注1) 「高速道路福島県内IC乗降客数」は、県内の出口料金所を通過した台数。対象期間中の毎日の平均値。なお、原数値であり、単純な推移の比較よりはむしろ、前年同期との比較がより適切である。
 (注2) 国内線及び国際線の旅客数は、乗客・降客・通過客の合計であり、遊覧飛行を含まない。
 (注3) 港湾輸送は、積卸実績（トン数）から指数化。
 (出所) 東日本高速道路株式会社東北支社「高速道路のご利用状況」（お盆期間／年末年始時期／ゴールデンウィーク時期）（いずれも東北地方版）、東北運輸局交通環境部消費者行政・情報課「東北地方における運輸の動き」より作成。

3 事業所倒産件数については、件数過小のため、「震災前水準」を設定していない。
 4 株式会社帝国データバンク仙台支店「特別企画：東北地区休廃業・解散動向調査（2011年度）」によれば、福島県（ただし、被災地のみならず、県全体）における休廃業・解散の件数は前年度比28.4%増となっている（東北6県全体では同11.0%増）。

高い水準で推移した（図表8：左図）。他方、海運（小名浜港）を見ると（図表8：右図）、積卸実績はようやく前年水準に近づいてきたところであるが、4月は再び減少した。また、外国貿易は、韓国との間の外貿定期コンテナ航路が再開された今年4月になって、ようやく取扱いが出てきたところである。空路をみると、乗降客数は震災前水準を回復しつつあるが、福島空港の国際線の定期路線は再開していない。

福島県の製造業は世界的なサプライ・チェーンの重要な一角を担ってきたが、これらを見る限り、震災後、サプライ・チェーンの構造や、製品の流通経路に変化が生じた可能性があることがうかがえる。また、外国貿易や外国人観光客において港湾や空港が利用されない原因が風評にあるとすれば、原発事故の一日も早い収束に加え、風評被害を払拭していくことも重要となる。

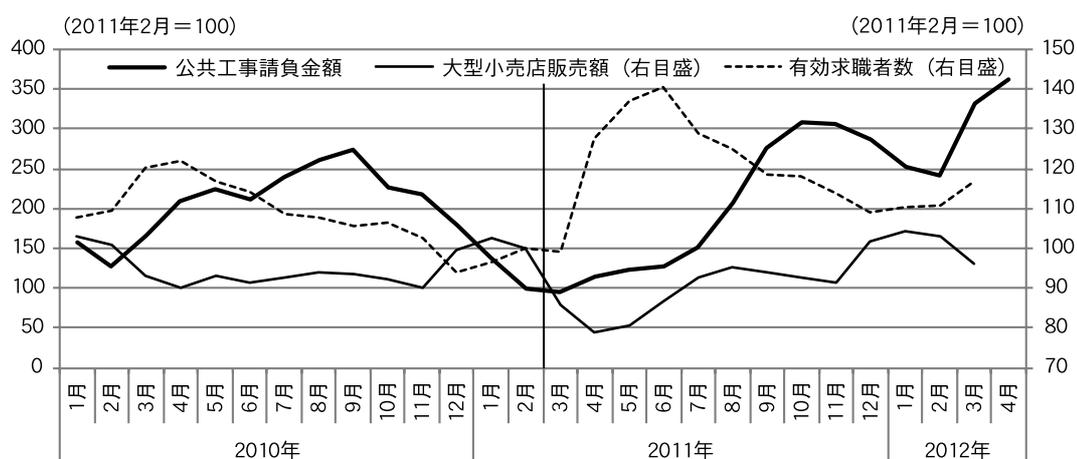
(3) 雇用情勢について

雇用についてみると、有効求職者数は、震災直後の急激な増加の後、減少してきたが、足元では再び増加に転じている。この動きについては、公共事業が今後も高水準で推移し、これが消費を

喚起するとともに有効求人倍率も上昇を続けると期待される中（図表9）、雇用環境の好転期に一時的に発生する「摩擦的求職者」が増加した可能性がある。一方で、この期間に失業した者のほか、失業保険の給付が終了した者が出てきている。また、緊急雇用創出基金事業により雇用されていた者（昨年12月末現在で11,299人）は、これらの制度の適用が終了するタイミングで求職者化している可能性もある。

当面の失業者対策や雇用下支え策は、被災地の住民にとって一定の生活の支えとなってきたが、特例的に手厚い措置であり、中長期的に維持可能なものではない。既に特例措置の適用が終了したものもある。また、いつかは復興事業も終了する。要因が複雑に絡み合いながら求職者数が増加したときに、産業基盤が復旧し、更にそれを越えて産業が高度化・発展をしていないと、深刻な雇用問題を抱えかねない。また、経済活動が仮に縮小すれば、人口流出を加速させる引き金ともなりかねない。今後の求職者数の増加の可能性に備えるには、継続的、自立的な就業・雇用環境を作り出すことが重要であり、これが今後の課題として浮かび上がる。

図表9 公共事業がけん引する消費、雇用



(注1) いずれも、未季節調整値（原数値）を、2011年2月を100として指数化したもの。なお、公共工事請負金額と大型小売店販売額は、後方3期移動平均を施した。

(注2) 公共工事請負金額、大型小売店販売額は、県全体での数値、有効求人倍率は県内被災地域のみにおける値。

(出所) 保証事業会社協会「公共工事前払金保証統計」、県内被災地所在の労働局職業安定部資料、経済産業省「商業販売統計」より作成。

県の産業は、これまで農業、漁業、製造業（特に情報通信関連や自動車関連の産業）や観光業で強みを発揮してきた。しかし、震災は、県外本社の生産体制の見直しを余儀なくさせた。農業、漁業は、今なお、原発事故の影響や風評被害に苦しんでいる。その一方で、震災前からの少子・高齢化の流れを受け、医療・介護サービス関連の産業に対する需要はなお強く、県における今後の成長産業となる可能性がある。こうした状況にかんがみれば、今後は、同じ地で引き続き業を営んでいくことを選択した者に対するきめ細かい支援と、新しく被災地域に進出しようとする企業への支援や投資誘致、更には、こうした成長産業分野の育成と、その産業を担う人材の育成や職業教育、就業支援が重要となる。

雇用の分野においても一つ重要な問題として、業種・職種の不マッチが存在するほか、原発事故の被害者や失業者を救済する制度が、同時に就業に向かう動機をそぐ（できるだけ長く失業保険等の給付を受けることが合理的となっている）というモラル・ハザード問題が既に見られる。こうした不マッチやモラル・ハザードが続くと、無業期間（キャリア・ブランク）が必要以上に長くなり、職業能力を低下させてしまうこと等を通じて、再就職をより困難にしてしまうことにもつながりかねない。被災者の就業意欲をいわずらにそがないような制度設計、不マッチの解消につながる職業能力開発、その後の県内での継続的な就業・雇用を促進する施策・事業の積極的な展開が、この観点からも重要である。

4. まとめ

～データから窺える今後の課題～

以上を総合すると、福島県被災地域においては、生活基盤の復旧には進捗の鈍化がみられ、また、教育・医療環境については、施設の復旧が停滞し、医師数・看護職員数も減少しているという点が課題となることが分かった。これに加えて、原発

事故の影響で、若年者層の県外流出が続いていることも確認された。こうした課題に対する被災地以外の国民の理解や支援は必ずしも十分であるとは言えないことから、被災地の現状を伝える努力は今後も不可欠である。

人々の活動状況に関しては、足元では改善してきているものの、当面の公共事業や各種の支援制度に支えられている面もあり、特に雇用において、支援が終了した後に困難に直面する可能性もあることが確認できた。こうした制度的な支援がなくなったときにも十分な雇用機会が確保され、日常の活動が送れるよう、産業基盤の復旧・復興、高度化などへの取組が必要である。また、海路・空路はまだ回復しておらず、県全体の経済活動に影響を及ぼしている。

こうした問題は、すでに県や県内の各自治体の復興計画等でも網羅され、計画に則って徐々に解消されていくこととなると期待されるが、人口移動の大きい年度替りの時期を経て、被災地域の住民の中には、自地域の復旧状況と今後の復旧・復興の見通しを勘案し、被災地から離れることとした者も存在する。地域の復興の源は住民の力であることを考えれば、被災地から住民が離れていくことは、復旧・復興の力を弱め、また、復興後の地域経済を支えることもままならなくなる。その点でも、住民の生活状況やニーズを的確に把握し、優先度を付しつつ、今後も必要な対策を行っていく必要がある。

また、大幅な遅れや停滞の見られる分野は、原発事故の影響を受けていたり、あるいは、被災地以外の国民も一体となった取組が鍵を握るものでもある。この観点からは、震災は日本国民全体にとっても未だ「過去のもの」ではなく、復旧・復興は、今もなお日本全体が一丸となって実現していかなければならないと言える。日本国民全体が、本稿で取り組んだように、データが示す客観的な事実を把握し、これをもとに支援の手を差し伸べることを通じて、大震災からの復旧・復興が加速化していくことを期待する。