

津波被災地の姿と課題

——岩手県沿岸部から

井上博夫

岩手大学 人文社会科学部教授
いのうえ・ひろお

1 岩手県沿岸津波被災地の概要

被害状況

岩手県沿岸部は、南の陸前高

田市から北の洋野町まで、五市七町村からなる。東日本大震災の被害はこの地域に集中し、なかでも大槌町、陸前高田市では、

表1 岩手県沿岸市町村の被害状況 (2011年7月25日現在)

市町村名	人口	人的被害				建物被害(棟)
		死者(人)	行方不明者(人)	合計(人)	対人口割合(%)	
陸前高田市	23,300	1,538	392	1,930	8.3	3,368
大船渡市	40,737	330	122	452	1.1	3,629
釜石市	39,574	879	349	1,228	3.1	3,843
大槌町	15,276	790	773	1,563	10.2	3,677
山田町	18,617	593	261	854	4.6	3,304
宮古市	59,430	420	158	578	1.0	4,851
岩泉町	10,804	7	0	7	0.1	202
田野畑村	3,843	14	19	33	0.9	274
普代村	3,088	0	1	1	0.0	0
野田村	4,632	38	0	38	0.8	478
久慈市	36,872	2	2	4	0.0	273
洋野町	17,913	0	0	0	0.0	31
沿岸小計	274,086	4,611	2,077	6,688	2.4	23,930
岩手県計	1,330,147	4,611	2,081	6,692	0.5	29,544

(出所) 平成22年国勢調査及び岩手県災害対策本部調べによる。

表2 社会福祉施設の被害状況

区分	施設数	被害施設数				被害額(千円)
		計	全壊	半壊	その他	
老人福祉施設	1,087	131	11	5	103	4,625,500
障がい者(児)福祉施設	322	72	8	0	64	1,416,000
児童福祉施設	831	216	28	4	184	2,578,309
その他社会福祉施設	28	19	1	2	16	611,266
合計	2,268	438	48	11	367	9,231,075

※施設数は被害があった種別ごとの施設数を合計したものであり、県内の社会福祉施設の合計数とは一致しない。

※被害額は精査中。

出典：岩手県保健福祉部調べ

表3 医療提供施設の被害状況

区分	施設数	被害施設数				被害額(千円)
		計	全壊	半壊	その他	
病院	94	62	3	1	58	19,357,764
診療所(医科)	754	114	33	11	70	4,628,406
診療所(歯科)	613	127	37	11	79	3,980,353
調剤薬局	576	53	37	16	0	1,781,940
合計	2,037	356	110	39	207	29,748,463

※被害額は精査中。

出典：岩手県保健福祉部調べ

人口の約一割が死亡または行方不明となった(表1)。さらに、地域での生活を支える医療・福祉施設も大きな被害を被った(表2、3)。

本稿では、この岩手県沿岸部が、被災前にどのような特徴のある地域で、どのような問題を抱えていたのか、そしてそれが津波被害によってどのような影響を受けたかを見る。

人口減少と超高齢化の進行

人口減少が続いており、この一〇年間の減少率はほとんどの市町村で10%を超え、65歳以上人口も30%を上回る超高齢化地域である。さらに、市町村の財政力も弱く、自前の歳入でまかなえる比率を示す財政力指数は0.14/0.51であり、震災からの復興の困難性を示している。

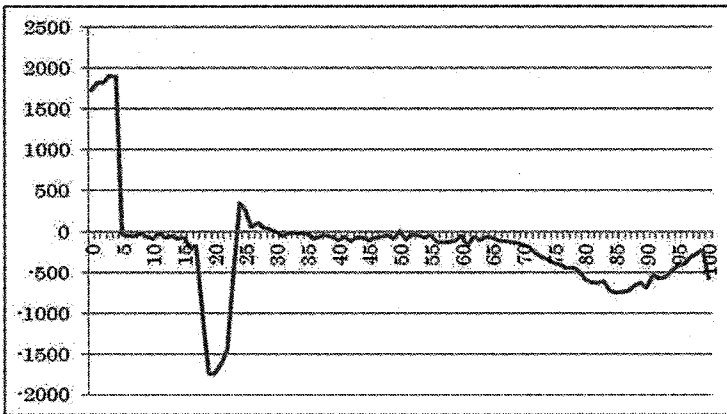
人口減少がどのようにして生じているかを見てみよう(図1)。横軸は平成22年国勢調査時の年齢、縦軸はこの各年齢グループが平成17年からの五年間に沿岸一二市町村から移動(純増減)した人数である。0〜5歳でプラスとなっているのは、五年間に新たに出生した数を表している。18歳〜23歳で大きくマイナスとなっているのは、これらの年齢の人々が13歳〜18歳までの五年間に大量流出したことを示している。最も大きな減少率となった19歳(14歳〜18歳の五年間)には、このグループの実に58%が域外に純流出した。20歳代半ばにUターンがわずかに見られるが人口流出をとどめるには足りない。しかし、その後は

表4 岩手県沿岸市町村の概況

市町村	面積 (km ²)	人口 (人)			人口増減率 (%)	65歳以上人口比率 (%)	財政力指数
		2000年	2005年	2010年			
宮古市	1,260	66,986	63,588	59,430	▲ 11.3	30.9	0.36
大船渡市	323	45,160	43,331	40,737	▲ 9.8	30.8	0.43
久慈市	623	40,178	39,141	36,872	▲ 8.2	26.4	0.39
陸前高田市	232	25,676	24,709	23,300	▲ 9.3	34.9	0.28
釜石市	441	46,521	42,987	39,574	▲ 14.9	34.8	0.51
大槌町	201	17,480	16,516	15,276	▲ 12.6	32.4	0.32
山田町	263	21,214	20,142	18,617	▲ 12.2	31.8	0.28
岩泉町	993	12,845	11,914	10,804	▲ 15.9	37.8	0.15
田野畑村	156	4,529	4,241	3,843	▲ 15.1	33.9	0.14
普代村	70	3,583	3,358	3,088	▲ 13.8	31.5	0.14
野田村	81	5,195	5,019	4,632	▲ 10.8	30.1	0.18
洋野町	303	20,465	19,524	17,913	▲ 12.5	30.5	0.23
沿岸小計	4,947	309,832	294,470	274,086	▲ 11.5	31.6	
岩手県計	15,279	1,416,180	1,385,041	1,330,147	▲ 6.1	27.1	

(出所) 平成22年国勢調査、総務省「平成21年度市町村決算状況調」より作成。

図1 年齢別人口移動の状況



*横軸は平成22年国勢調査時点の年齢。縦軸は各年齢グループが平成17年国勢調査以降の5年間に沿岸地域から移動(純増減)した人数を表している。

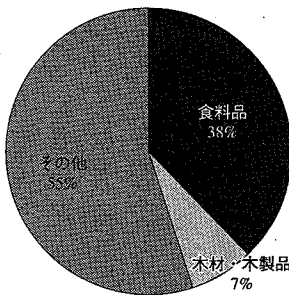
(出所) 平成22年国勢調査、平成17年国勢調査より作成。

表5 産業別就業構造 (2005年/就業者に占める比率 [%])

	第一次産業			第二次産業			第三次産業			分類不能							
	農業	林業	漁業	鉱業	建設業	製造業	運輸業	卸売・小売業	飲食店・宿泊業								
陸前高田市	16.4	8.8	0.5	7.0	31.7	0.2	12.5	19.1	51.9	3.7	15.2	3.4	8.8	4.3	2.7	13.9	0.0
大船渡市	11.5	3.8	0.2	7.5	29.5	0.4	11.0	18.1	58.9	4.4	17.2	3.8	8.7	4.7	4.1	16.0	0.1
釜石市	8.4	2.1	0.2	6.1	30.3	0.1	9.5	20.7	61.1	4.2	17.2	4.4	10.0	4.0	4.4	17.0	0.2
大槌町	9.0	3.3	0.2	5.5	37.1	0.4	12.5	24.1	53.6	4.6	16.0	4.3	7.8	3.1	4.2	13.7	0.3
山田町	20.4	4.6	0.9	14.8	29.3	0.2	10.2	18.9	50.2	3.7	13.9	3.1	8.6	2.8	5.1	13.0	0.1
宮古市	10.6	4.3	0.6	5.7	25.2	0.2	8.4	16.6	64.0	4.6	18.5	5.2	11.2	4.7	4.6	15.2	0.2

(出所) 平成17年国勢調査より作成。

図2 6市町の製造業の内訳



(出所) 平成21年経済センサスより作成。

増減がなく安定しており、70歳くらいから減少するのは死亡のためと思われる。
要するに、継続的な人口減少は、高校卒業時に希望に合う進学先や就職先が少ないため域外に出て行く若者が多いことと、Uターンが少ないためである。ただ、20歳代に地域に残った人

々のほとんどは、その後もずっとこの地域に住み続けることを選択しているようだ。
地域の経済と仕事
では、この地域の人々はこのような仕事をして暮らしているのかを、特に津波被害の激しかった六市町について見てみよう

(表5)。
まず、どの市町村でも三陸沿岸地域の主要産業である漁業に従事する人が一定の割合を占めている。ただし製造業も約三割の人々が就業しており、そのう

ち食品製造業の比率は大きく、その多くが漁業と関連したものであることは注意を要する(図2)。また、この地域も最も多くの雇用を吸収するのは第三次産業で、その重要な部分を占めるのは、卸売業・飲食業と医療福祉・公務といった社会サービスだ。
したがって、復旧復興にあたって漁業の復旧が重要であることは間違いないが、それは漁業単体の復旧ではなく、水産加工や流通業を含めた産業連関の一体的復旧が不可欠であるとともに、生活を支える社会サービスの復旧が地域の雇用確保にとっても重要だということを示している。

2 復旧復興のために何が必要か

生活の再建

生活再建のためにはまず住まいの再建が不可欠だ。プレハブ協会への一括発注により地元の資源が活用されない、仮設住宅の住み心地に格差があるといった問題はあったが、避難所から仮設住宅への入居は一応完了した。これからの問題は、仮設住まいが二年では終わらず相当長期に及ばざるを得ないのではないかとということだ。

だろう。

津波の災害で市街地のほとんどが流失してしまい、どこに町を再建するかもまだ定まっていない。岩手県は9月末、各沿岸部の防潮堤の高さを提示した。これを参考にしながら、市町村はこれからまちづくりの具体案策定へとすすむ。住宅地を高台に移転するにせよ、元の場所にまちを再建するにせよ、住民との協議が必要だし、整備事業にも相当の期間が予想される。したがって、仮設が長期になることも覚悟して、仮設の生活でできる限り快適にすることが必要

現在、住宅そのものに関して住民から指摘されているのは、暑さ寒さ対策、防音性能、体が不自由な人が生活しやすい空間づくりなどがある。介護を要する人も暮らせるような対応が必要だろう。また、仮設団地の問題としては、店舗・ポスト・公共施設などが近くにない、交通の便が悪いといった問題がある。もともと高齢者が多い地域であり、高齢者が暮らせることを基準に住宅、店舗、利便施設、コミュニティ、公共交通を整えた「仮設のまち」をつくるくらの構えが必要だろう。そのことが仕事と雇用の確保にもつながるのではないか。

津波の災害で市街地のほとんどが流失してしまい、どこに町を再建するかもまだ定まっていない。岩手県は9月末、各沿岸部の防潮堤の高さを提示した。これを参考にしながら、市町村はこれからまちづくりの具体案策定へとすすむ。住宅地を高台に移転するにせよ、元の場所にまちを再建するにせよ、住民との協議が必要だし、整備事業にも相当の期間が予想される。したがって、仮設が長期になることも覚悟して、仮設の生活でできる限り快適にすることが必要

そのうえで、仮設から恒久的な住まいへの移行を支援する必要がある。これには、住宅ローン問題の解決、浸水土地の買い取り、土地取得の支援、生活再建支援金制度の拡大等、多様な取り組みが求められる。

仕事と収入の確保

まず、当面の生活を支えるた

め、雇用保険の給付期間延長、自治体等による「つなぎ雇用」の弾力的実施をすすめつつ、通常の雇用先確保のための就業支援が必要である。とはいえ雇用情勢は芳しくない。朝日新聞(9月6日朝刊)によれば、被災三県(岩手・宮城・福島)のハローワークに登録した「被災求職者」六万三三三二人のうち、ハローワーク紹介によって就職先が決定した人は、7月末までで一万三〇一七人(20.5%)にとどまるという。

そこで早期に仕事を再建する必要がある。先に見たように、学校を卒業した後もこの地域にとどまった人はずっとここで暮らし続けることを選んできた。その人々に早急に仕事を提供しなければならぬ。年金で暮らす高齢者は地元にとどまるだろうが、そうでない人は仕事の機会がなければ出て行かざるを得なくなり、地域が空洞化してしまふと心配する声を聞いた。

そのためには、被災前の仕事を急いで復旧することだろう。新産業の創出は若者の雇用の場

表6 岩手県内の仮設店舗・工場等の進捗状況(2011年9月2日現在)

事業開始			うち建設中			うち完成		
施設数	区画数	延床面積㎡	施設数	区画数	延床面積㎡	施設数	区画数	延床面積㎡
57	241	21,630	11	76	4,860	4	19	970

(出所) 独立行政法人中小企業基盤整備機構資料より作成。

を広げるために重要だが、それはまちづくりを計画する中で知恵を出し合えばいい。まずは、水産業とその関連業、商業等の既存の仕事を、仮設でもいから復旧することだ。先にも書いたように、そのことが仕事の場の再建とともに生活基盤を整えることになる。

ところが、民間の事業再建のための支援策は非常に限られている。融資以外の真水の助成は二つだけだ。①中小企業基盤整備機構による仮設店舗・工場の貸与と、②中小企業グループに対する施設・設備の復旧整備補助事業(国が二分の一、県が四分の一補助)である。そのためこれらの制度に対するニーズはかなり高いが、事業はなかなか進んでいない。表6は、岩手県内の仮設店舗・工場等の

進捗状況だが、9月2日現在で完成したのは四施設一九区画にとどまる。

中小企業グループに対する施設・設備の復旧整備補助事業も、

国の一次補正予算で措置されたが、予算額が少なかったため、申請は件数・額ともに大幅にカットされた。岩手県内の応募者が五一グループ計五四五億円あったのに対し、岩手県に配分された予算は七九億円に過ぎなかったからである。二次補正予算で追加されたが五四億円しかないので、県によれば二次募集にあたっては申請額自体を制限しているという。

こうした状況の原因は、災害救助にあたって公共施設の復旧には財政を投入するが、個人や民間の事業には対してはこれをとめらう慣習があることと、財政支援をする場合も各省庁の個別補助金の域を出ないため、被災地の実情に合わせた迅速な対応を困難にしていることがあげられる。二重ローン問題への対応も含め、これまで経験したことのない新たな災害状況に対応

して、被災市町村に意思決定権と財源を付与する新たな支援スキームの実現が求められる。

社会サービスの再建

医療・福祉・教育などの再建

さらに、仕事の再建だけではなく、すでにリタイアした高齢者やこれからの担っていく子どもたちを支える社会サービスの復旧を急がなければならぬ。超高齢化と少子化が進んでいる地域だからこそ何よりもそうである。

福祉施設、医療施設の被災状況は表2、3に示した。この中に病院の全壊が三カ所ある。いずれも岩手県立の高田病院、大槌病院、山田病院である。これら三病院はようやく仮設診療所ができ外来を行っているが、ベッドは回復していない。実は、岩手県では被災前から医師不足と公立病院赤字を理由に県立病院の縮小再編が進められてきたのである。8月に策定された岩手県の「復興計画」でも、病院に関して「新たなまちづくりと連動し、人口集積の状況や高

齢者等の支援ニーズに対応した保健・医療・福祉施設を整備」と述べるのみで、病院の再建には触れていない。その一方で「遠隔医療」の導入を唱っており、津波で全壊したのを機会に病院の廃止・統合や無床診療所化をすすめるおそれもある。

震災前に策定した「岩手県立病院の新しい経営計画」は、「適正化計画」と称して六つの県立病院を無床診療所化した。表7は、そのうち沿岸部四つの二次医療圏にある県立病院の状況である。このうち気仙医療圏にあった県立住田病院（六五床）は、2008年4月に有床診療所化（一九床）、2009年4月には

表7 岩手県立病院の経営計画による「適正化」

二次保健医療圏	病院名	現在の病床数	適正化計画
気仙	大船渡	489	▲30
	高田	70	▲13 ×全壊
	住田	19	▲19 無床診療所化
釜石	釜石	272	
	大槌	121	×全壊
宮古	宮古	387	▲53
	山田	60	×全壊
久慈	久慈	342	▲42

(出所) 岩手県医療局「岩手県立病院の新しい経営計画」(2009年2月)より作成。

ベッドが廃止され無床診療所となった。高田病院が仮設診療所（無床）となった今、気仙二次医療圏（大船渡市、陸前高田市、住田町）に一般病床を有する病院は県立大船渡病院しかない。ここは本来、圏域の中核病院だが、今や入院患者を一手に引き受けるとともに、一次救急から三次救急までも担わざるをえなくなっている。県立の仮設診療所の医師や津波で診療所も自宅も流された開業医は、「早く医療を再建し、人がここに住み続けたい」と思えるようにしたい」と奮闘している。県は自らの責任のもとにある県立病院の再建を早急に進め、安心して暮らし続けられる地域復興の先頭に立つ決意を示すべきだろう。

堤防や道路などのハードの公共施設は復旧したが、社会サービスや生活の復旧は進まなかったという事態を生じさせてはならない。