

〈論 文〉

## 原発事故避難指示区域の商工業復興支援のあり方

——官民合同チームの意味——

山 川 充 夫\*

### I はじめに：東日本大震災・原発災害と地域経済

東日本大震災と東京電力福島第一原子力発電所事故（以下、震災）は、特に福島県内経済に大きな打撃を与えた。日本経済の総生産の空間配置に与えた影響は、2010年度から2012年度において、原発稼働停止や放射能汚染が電気業や第1次産業、とりわけ電気業の総生産を大きく引き下げた（山川，2016）。しかしこれまでにない大きな復興予算の投入は、ハード整備事業を通じて、建設業・鉱業・不動産業・運輸業・公務などの総生産を増加させた。また製造業・情報通信業・卸売業・農林漁業などは、被災地での減少分を他の都道府県が補完することで、その打撃は薄められた（山川，2017）。震災が福島県の産業に与えた影響は、初澤（2018：181）によれば、「震災による打撃は大きかったものの、県レベルで見れば回復を続け」ているが、「復興に伴う特需はピークアウトしつつあり、今後は経済規模が縮小することも予想される」と。

震災後の福島県マクロ経済動向は、基本的に復興特需に規定されており、直近ではその陰りが見えてきている。福島県内GDPは、『県民経済計算』によれば、2013年度に震災直前である2010年度を超えた。ただしそれは復興特需による建設業の伸びに依存し、鉱工業指数は震災直前の水準には戻っていない。また建設業の伸びも2013年度にピークを迎え、減少傾向にある。公的部門での復興需要（放射能除染やインフラ復旧）が大きい福島県は、その需要を県外からの調達で賄っており、県内総支出項目別推移において県外調達比率が高くなっている。また福島県内企業を中心に原子力営業賠償（山川，2019）や各種の財政支援・金融支援措置があり、原発事故賠償金が雑収入として営業損を補てんしたので、企業倒産件数は低い水準に抑えられた。しかし休廃業・解散件数は、避難指示区域の事業所などを中心に高い水準で推移している。加えて、震災を機に本社を福島県外に移転する事業所も出てきている。帝国データバンクの調査によれば、2011年から2017年の間に本社転出超過は37社に上っている。それは特に製造業において目立つ<sup>1)</sup>。

震災の被害を直接的に受けた福島県浜通り地域、特に相馬・双葉地域（以下、相双地域）では、その地域経済が壊滅的状况にある。もともと相双地域は電源地域と呼ばれ、地域経済は大規模な発電量をもつ原発や石炭火発が稼ぎ出す総生産に大きく依存していた（山川，2013：173-180）。その経済構造は震災によって大きく変わった。2010年度以降、第一原発と第二原発が稼働を停止したことで、双葉・大熊・富岡・富岡の4町の2011年度GDPは、対2010年度比で1桁台%に転落した。原発が事故で稼働停止し続けたのに対して、石炭火発は津波被害で発電停止したもの

\* 福島大学名誉教授

1) 福島県中小企業診断士協会でのヒヤリングによる（2018年8月22日）。

の、原発停止の電力不足を補うために、早い復旧が進められた。相馬共同火力はいち早く復旧したことから、新地町の2011年度GDPは前年度比で121%に伸びた。原町火力や広野火力も、復旧の時間はかかったものの、2011年度内には復旧し、南相馬市と広野町のGDPの低下は抑えられ、対前年度比で8割台を維持した。葛尾・飯館村は原発を持っていないものの、避難指示の影響を受け、それらのGDPは大きく減少した。川内村は避難指示区域の割合が少なく、村長が一早く帰村宣言を発し、除染作業などに取り掛かれたことから、対2010年度比でGDPは増加した。2012年度以降、各市町村においてGDPが伸びていくが、これらは復興特需の影響が大きい(表1)。

表1 福島県相及地域市町村内総生産の動向

	2010年度		2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	
	億円	2010年度 = 100.0						億円
福島県計	71,815	100.0	91.7	98.1	104.5	108.1	108.9	78,236
相及地域	9,350	100.0	45.6	63.0	83.6	93.9	99.3	9,285
新地町	378	100.0	121.4	163.7	178.8	195.1	210.4	796
相馬市	1,485	100.0	81.4	104.8	123.9	137.6	143.3	2,128
南相馬市	2,406	100.0	64.4	75.1	120.4	138.1	153.5	3,692
浪江町	497	100.0	14.2	13.8	17.7	35.9	39.5	196
双葉町	502	100.0	5.8	11.2	7.1	6.8	6.9	35
大熊町	1,183	100.0	4.3	27.1	10.9	27.4	26.9	318
富岡町	1,060	100.0	6.4	6.0	9.7	22.5	22.8	242
楡葉町	877	100.0	5.0	14.0	25.4	21.3	28.6	251
広野町	772	100.0	86.7	140.8	185.3	165.1	160.4	1,238
飯館村	101	100.0	27.6	46.6	119.3	211.4	228.0	230
葛尾村	29	100.0	39.0	41.7	535.8	441.7	220.4	64
川内村	60	100.0	123.8	211.7	206.5	165.6	158.6	95
いわき地域	11,513	100.0	98.0	102.1	107.1	113.3	120.4	13,861

出所：福島県統計課(2018)『平成27(2015)年度 福島県市町村民経済計算年報』より作成。

とはいえ雇用と生業を失った双葉地域(8町村)では、職を持たない世帯主比率が2011年の28.4%から2017年の56.5%へと2倍増しており、雇用・生業を失うことが避難者の健康や生きがいの喪失をもたらしている(山川, 2018)。若者を含めた被災者が生業や雇用を確保することは、それが他人とのつながりを回復する契機でもあり、生きる希望を見出すために必要不可欠である(玄田, 2015)。それだけでなく、地域経済の復旧・復興を担うの役割を果たすのは、生業としての地元中小企業である(岡田他, 2016)。そこでの人間(家族)の復興と生業の再建こそが地域の再生・発展の原動力であることは、多くの事例をもって確認されている(岡田他編, 2013)。

本稿では、震原災地の再生のあり方を考えるにあたって、長期的な生活設計を描く基盤となる雇用や生業の復旧・復興がどのように進められているか、特に旧避難指示区域の商工業の継続・発展

に向けてどのような対策がとられているのか、その取り組みの経過と課題について考えたい。以下においては、まずふくしま復興かかわる国の政策（福島復興再生）動向を概観し（Ⅱ）、これを受けて実行されている福島県復興計画における生業としての中小企業対策をたどり（Ⅲ）、限界はありつつも一定の成果をあげている官民合同チームの取り組みとその意味を検討したい（Ⅳ）。

## Ⅱ ふくしまの復興再生の枠組みと中小商工業の位置づけ

### 1 ふくしまの復興再生の枠組み

2012年3月31日に福島復興再生特別措置法が施行された。その法律の目的は「原子力災害により深刻かつ多大な被害を受けた福島の復興・再生について、その置かれた特殊な諸事情とこれまで原子力政策を推進してきたことに伴う国の社会的責任を踏まえ推進」するものであり、「基本理念として、安心して暮らし子どもを生み育てる環境の実現、多様な住民の意見の尊重、地域経済の活性化、福島の地域社会の絆の維持及び再生、住民一人一人が災害を乗り越え豊かな人生を送ること、福島の地方公共団体の自主性・自立性の尊重、地域コミュニティの維持、正確な情報の提供など」を掲げている。そして「避難者・帰還者に対する生活の安定を図るための措置、保健・医療・福祉にわたる総合的な措置、再生可能エネルギーの開発等のための財政上の措置、復興交付金その他財政上の措置の活用、住民の健康を守るための基金に係る財政上の措置など」を行うとしている（復興庁、2015）。

これを受け、2012年7月13日に『福島復興再生基本方針』（復興庁、2012a）が閣議決定された（図1）。この基本方針では、①法においても、原子力政策を推進してきた国の社会的責任を改めて確認していること、②福島県において原子力発電に依存しない社会づくりを目指す理念を尊重すること、③長期にわたる財源の確保と国、福島県、県内市町村等が一体となった取組みを行うこと、などが掲げられた。

次いで2012年9月4日には『原子力発電所の事故による避難地域の原子力被災者・自治体に対する国の取組方針（グランドデザイン）』（復興庁、2012b）が策定された。このグランドデザインは「目指すべき復興の姿」を、短期的な姿（2年後）、中期的な姿（5年後）、長期的な姿（10年後）の3つに分けて描いた。

短期的な姿の目標は、「①解除された区域を復興の前線拠点とし、今後解除される区域の早期復旧につなげる。②住民が生活の再建に本格的に取り組める環境を整える」にしている。中期的な姿（5年後）は「①解除区域の内側への拡大と併せ、広域交通インフラの復旧を進め、隣接する地域と一体となった厚みのある復興を加速化。②産業振興や営農支援などを全面的に進め、安定した生活圏とコミュニティを形成」するとしている。長期的な姿（10年後以降）は「①住民の方々が将来も安心して定住する魅力ある地域を形成し、地域のつながりや人のつながりを大切にされた地域社会を形成。②新たな産業、研究・教育機能の集積を図る」とした。産業・生業の振興は中期的な姿のなかに位置付けられた。

このグランドデザインに基づき、『避難解除等区域復興再生計画』（2013年3月19日決定、2014年6月20日改定）が作られた。この『再生計画』は、避難指示が解除された区域及びその準備区域等の復興及び再生を推進するという任務をもっている。この再生計画には避難指示解除準備等区域の復興・再生を図るために、インフラ、生活環境、産業に係る中長期的取組の方針を示すととも

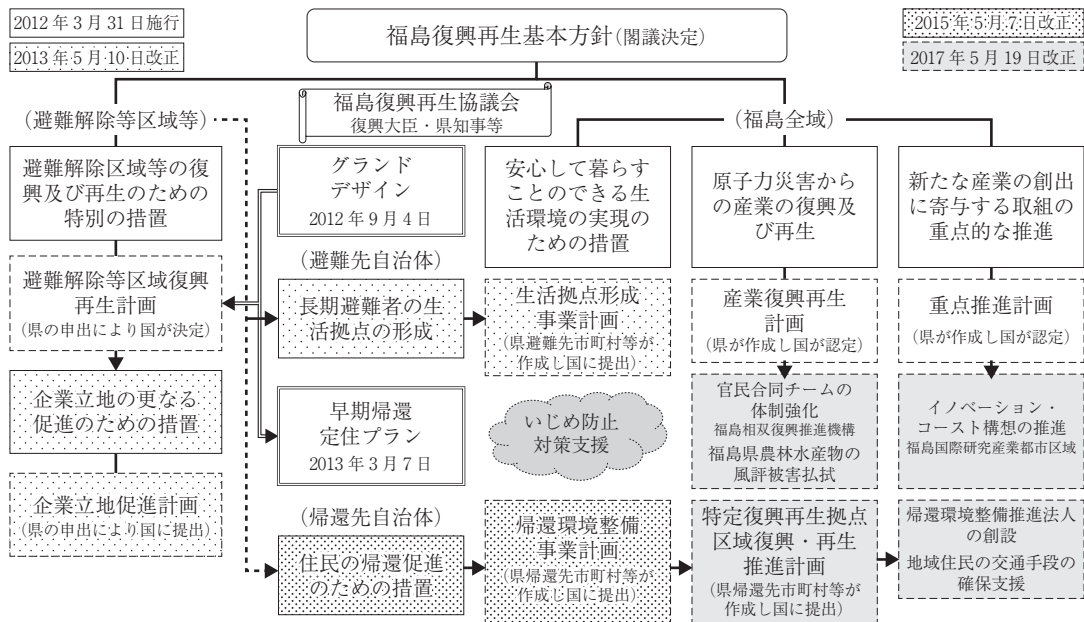


図1 福島復興再生基本方針と主要施策

出所：復興庁「福島復興再生特別措置法（概要）」2017年5月，及び復興庁「『福島復興再生特別措置法の一部を改正する法律』について」2017年5月により作成。

に，国，県，市町村の具体的取組内容が記載された。

この『再生計画』公表に先立つ2013年3月7日に，国の福島復興再生総括本部が『早期帰還・定住プラン』を策定した。「本プランの実施に当たって，国は，避難指示が解除されるまで待つことなく必要な施策を速やかに実行移し，さらには，取組の前倒しを行う」としている。「これにより，今後1，2年で帰還を目指すことが可能となる区域等において，避難住民の早期帰還・定住を実現する」としている。このプランは，避難指示区域の解除とともに仮設（見なしを含む）住宅の打切りにつながり，特に自主避難者の生活条件を悪化させる状況の下で，帰還を促す根拠となった。

その段取りは「区域見直しの完了」から「避難指示の解除」までを「第1フェーズ」とし，環境整備・帰還準備を本格化させる。「避難指示の解除」から「早期帰還の実現」までを「第2フェーズ」としている。第1フェーズでは帰還・定住加速の基礎となる6つの取組を行う。①インフラの早期復旧，②災害廃棄物等の処理の着実な実施，③除染・中間貯蔵施設の着実な進展，④安全・安心に向けた取組，⑤十分な予算の確保と柔軟な執行，⑥賠償の丁寧かつ迅速な対応，などである。第2フェーズは，「住民の生活再開にあたって取り組むべき3つの重点分野」として，①医療・福祉体制の確保，商業施設の再開，避難住民の再会，コミュニティバス運行など「生活環境の整備」，②立地補助金や税制優遇措置による企業の誘致・再開や廃炉等の研究開発拠点の整備等の「産業振興・雇用の確保」，③復旧を迅速に進めるための技術職員の派遣や営農再開に向けた農地の保管理などによる「農林水産業の再開」などをあげた。



## 2 帰還と復興を加速する方針・指針

しかし「故郷を離れ新たな生活を開始するための支援を求める声の顕在化」と「帰還する意向がないとの住民の方々の声が大きくなりつつある」こと、「廃炉や汚染水対策などの福島第一原発の事故収束」への対応の困難さを受けて、2013年12月20日に政府は東電との役割分担をしつつ、「国が前面に立って原子力災害からの福島の再生を加速する」ことを『原子力災害からの福島復興の加速に向けて』として閣議決定した。

「加速」するために「拡充」される具体的な取り組みは、①個人線量の把握や追加被ばく線量を年1mSv以下にすることなど帰還に向けた安全・安心対策、②住宅や精神的損害など帰還のための必要十分な追加賠償、③町内復興拠点の整備や農業・商工業再開の環境整備など地元が自主的・主体的に実施することを可能する福島再生加速化交付金を新設するなど帰還支援の充実、④除染とインフラ復旧の一体的施工や住宅地周辺の重点の実施など復興の動きと連携した除染の推進などであった。

その後、①については田村市・川内村の避難指示解除、南相馬市の特定避難勧奨地点解除、福島第一原発4号機の使用済み核燃料の取り出し完了、田村市・川内村・楡葉町・大熊町での面的除染終了、葛尾村・川俣町での宅地除染終了、中間貯蔵施設への除去土壌等の搬入開始などが進み、④については国道6号線の一般通行の再開、常磐自動車道の全面開通、双葉地域の高校統合と福島県立ふたば未来学園高校の開校などインフラ・教育の復興が進んだ。しかし発災から4年以上経過して、③にかかわる復興に向けた道筋が見えないという批判があり、避難者の心身の健康状態の悪化や震災関連死の増加や住宅の劣化など長期避難に伴う課題の顕在、被災事業者等での顧客・取引先の減少や長引く風評被害による厳しい経営状態などが続いていた。

こうした批判や課題を受け、原子力災害対策本部は2015年6月に『原子力災害からの福島復興の加速に向けて』を改訂した。改訂のポイントは3つであり、第1は早期帰還支援と新生活支援の両面での取り組みの深化である。このうち早期帰還支援については、①避難指示解除準備区域・居住制限区域は遅くとも6年後（2017年3月）までに解除できるよう環境整備を加速すること、②避難指示解除時期に関わらず、事故から6年後解除と同等の精神的損害賠償を支払うこと、③旧緊急時避難準備区域等への復興施策を展開すること、などが強調された。新生活支援については、①復興拠点の迅速な整備に向けた支援策の柔軟活用とワンストップでの対応、②帰還困難区域における復興の拠点となる地域について、避難指示の見直し等を早急に検討すること、③「福島イノベーション・コースト構想」を具体化すること、④「福島12市町村の将来像」を今夏（2015年）に策定することなどが強調された。

第2は本稿の検討課題である生業・雇用と生活の再建・自立に向けた取り組みの大幅な拡充である。2015・2016年度の2年間において、集中的に支援を展開し、原子力災害により生じている損害の解消を図るとしている。そのうち、①自立支援策については、**官民が一体となったチーム**を創設し、まずは避難している事業者（約8000社）への個別訪問・相談支援を実施するとともに、2015年末をめどに取組状況を再点検し、支援主体のあり方や自立支援施策の拡充を検討している。また②各種支援策の充実については、2015年度の支援策を最大限に活用し、かつ2016年以降において充実を図ることとした。支援策としては、1）事業・生業の再建・自立や働く場の確保、2）人材の確保、3）農林水産業の再生、4）風評被害対策、農林水産物・食品輸入規制・渡航制限等の撤廃・緩和、5）販路の開拓、6）商業・小売店等の買物環境の整備、7）医療・介

護・福祉施設の再開，などの7項目をあげた。③営業損害・風評被害の賠償等への対応については，まず2年間で東電が営業損害・風評被害への賠償について適切な対応や国の支援展開に協力し，その後においても国が東電に個別の事情を踏まえて適切に対応することを指導するというものであった。

第3はより安定的で持続的な福島第一原発事故の収束に向けた対応であり，その視点から中長期ロードマップを改訂とした。改訂の内容は，①「スピード重視」から「リスク低減重視」を基本とし，汚染水・プール内燃料については「可及的速やかに対処」し，燃料デブリについては「周到な準備のうえ，安全・確実・慎重に対処」するとし，固体廃棄物や水処理二次廃棄物については「長期的に対処」するなど，優先順位付けをした対応に移行すること，②目標工程（マイルストーン）を地元の声に応じて今後数年間の目標を具体的に明確化すること，③徹底した情報公開を行うことがもめられた。

その後，更なる改訂が必要になったのは『必要な対策の追加・拡充を求める与党第六次提言』（2016年8月24日）が出されたことにあり，これを受けて『原子力災害からの福島復興の加速のための基本指針について』（2016年12月20日）が策定された。この基本指針の策定のポイントは，①避難指示の解除と帰還に向けた取組みの拡充，②帰還困難区域の復興，③新たな生活の開始に向けた取組み等の拡充，④事業・生業や生活の再建・自立に向けた取組みの拡充，以上の4つである。④では福島相双復興官民合同チームの体制強化が謳われ，それは避難指示区域の生業・事業者の支援方法において，プッシュ型の個別訪問相談につながっていった。

### Ⅲ 商工業復興事業と官民合同チームの位置

#### 1 福島県復興計画と中小企業復興支援事業

福島県は『福島県復興ビジョン』を基本理念としつつも，2020年東京オリンピックを見据えて作成された国の早期帰還プランや福島復興加速の基本方針・指針を受けて，『福島県復興計画』の作成（第1次）と改訂（第2次・第3次）を行った<sup>2)</sup>。

福島県の商工業復興施策の展開は，現段階では概ね3つの時期に区分することができる。第1期は2011年度の緊急対応期である（表2）。2011年度に展開された取組みは大きくは，①建物，設備等の復旧支援，②企業に対する金融支援，③県産品の販路開拓の3つである。①はハード面での復旧支援であり，空き工場の活用や損壊工場の再生を支援するが，経営規模が大きい場合には「産業復興」として，経営規模が小さい場合には「グループ」を組むことで支援を受けることができた。②は資金繰りや利子補給，二重債務問題対策が実施された。③は風評被害対策の一環として物産館やアンテナショップが活用された。

第2期は2013年から2015年にかけての時期である。この時期は新設された復興庁が始動し，福

2) 阪神・淡路大震災での復旧復興は4つの時期に区別されている。震災直後から避難所までの「緊急・応急対応期」（1995年1月～1995年8月），仮設住宅整備としての復旧期（1996年9月～1997年1月），恒久住宅移行への「復興前期」（1998年1月～2003年3月），本格復興を迎えた「復興後期」（2003年4月～2008年12月）である（阪神・淡路大震災復興フォローアップ委員監，2009）。福島復興の場合には，なお避難指示区域があり，その解除には地域的跛行性があるので，一律的には比較できない（除本他編，2015）。

表2 福島県復興計画第1次（2011年度）における中小企業等復興プロジェクト

取組	主な事業一覧
建物、設備等の復旧支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>○中小企業等復旧・復興支援事業                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・空き工場等による事業再開支援事業</li> <li>・工場等再生支援事業</li> <li>・産業復興支援事業（被災時の従業員数、建て替えに要する費用の規模が大きい案件が対象）</li> </ul> </li> <li>○中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業（地域経済の中核となる中小企業等グループの復興事業計画を認定、復旧・整備を支援。）</li> </ul>
企業に対する金融支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ふくしま復興特別資金（融資枠を確保し、中小企業者の資金繰りを支援）</li> <li>・震災関係制度資金推進事業（保証料の一部を補助、融資実行した分の利子補給）</li> <li>・福島産業復興機構出資金（中小企業等の二重債務問題対策、既往債務の買取費用を出資）</li> </ul>
県産品の販路開拓	<ul style="list-style-type: none"> <li>・物産展を開催（24年2月23日～29日）東京都渋谷 東急東横店</li> <li>・物産館の運営 コラッセふくしま1階「福島県観光物産館」</li> <li>・首都圏アンテナショップの運営 東京都葛西「ふくしま市場」</li> </ul>

出所：福島県『福島県復興計画（第1次）進捗状況』2012年6月。

福島復興計画が改訂され、復興政策が体系的に展開され始める。この時期の中小企業等復興プロジェクトは、これまでの資金支援をさらに手厚くする取り組みだけでなく、放射線風評被害への対応や避難指示区域からの移転を余儀なくされた被災事業者に対する事業の再建や帰還の際の支援が、本格的に行われるようになった（表3）。

第2期における生業としての中小企業への支援で大きな役割を果たしたのが、中小企業等グループ施設等復旧整備補助金である。これは復興のリード役となり得る「地域経済の中核」を形成する中小企業等グループが復興事業計画を作成し、県の認定を受けた場合に施設・設備の復旧・整備を支援するとしている。岩手・宮城・福島の3県では、以下の4つの類型を要件として公募した。

- ①経済取引の広がりから、地域の基幹産業・クラスター
- ②雇用・経済の規模の大きさから重要な企業群
- ③我が国経済のサプライチェーン上、重要な企業群
- ④地域コミュニティに不可欠な商店街

そして原発災害による避難指示区域等については、⑤住民帰還に当たり生活環境の整備や雇用機会の提供に不可欠な企業群が追加公募された。

避難指示区域におけるこの補助金は、2013年～2018年に合計63件で活用された。件数の推移をみると2013年19件、2014年17件、2015年21件、2016年2件、2018年4件であり、2013年から2015年までに活用が集中している。補助を受けた企業数は延べ1,406であり、1グループあたり構成員数は最小値で3、最大値で58、単純平均で22.3となった（表4）。これら63件は33グループにまとめられる。そのグループの特徴は、花き園芸流通、復興精密加工技術、製造販売企業、自動車整備、淡水魚生産連携、国道288号線維持などの協同組合的な同業種グループだけでなく、体験コミュニティ復興、住民生活再建支援、復興加速、地域再生、地縁再生など地域共同体的なグループなども認定されている。特に後者の地域グループにはさまざまな業種が含まれているだけでなく、主たる地域グループは構成員を少しずつ変え、複数年度にわたって補助を受けている。そこには生業をいかに存続させていくのかという意味が込められている。

第3期は2016年から2018年にかけての時期である。2015年6月に福島復興の加速化指針が出

表3 福島県復興計画（2013～15年度）中小企業等振興プロジェクト

取組	主要事業一覧
・被災事業者への資金支援	中小企業制度資金貸付事業
	ふくしま復興特別資金
	ふくしま産業育成資金
	震災関係制度資金推進事業
	福島産業復興機構出資金（二重債務への対応）
・災害復旧貸付	
・警戒区域等から移転を余儀なくされている中小企業等に対する融資	特定地域中小企業特別資金
・被災企業の施設・設備の復旧補助による再開促進・流出防止	中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業
	被災中小企業施設・設備整備支援事業貸付金
	中小企業等復旧・復興支援事業
・被災した中小企業に対する技術的助言等	福島の未来を担う開発型企業育成支援事業
	がんばれ福島！産業復興・復旧支援事業
・移転を余儀なくされた被災事業者の事業再建	仮設店舗・仮設工場事業の紹介
	工場用地・空き工場紹介事業
	中小企業復旧・復興経営強化事業
・被災事業者がふるさとに帰還する際の事業再建	中小企業制度資金貸付金（ふくしま産業育成基金）
	特定地域中小企業特別資金
	被災中小企業施設・設備整備支援事業貸付金
	避難地域商工会等機能強化支援事業
・被災事業者の本格的な事業再開までの人材確保や雇用維持等への支援	ふくしま産業復興雇用支援事業（緊急雇用創出事業）
	経営支援プラザ等運営事業
	ふくしま回帰就職応援事業
・緊急雇用創出基金等を活用した避難住民に対する就業の場の確保	緊急雇用創出事業
・民間活力による復興まちづくり	復興まちづくり加速支援事業
	復興まちづくり会社を支援するための事業
・被災した市街地の再生	中心市街地賑わい集積促進事業
・住民によるコミュニティの再生	活力ある商店街支援事業
	元気ふくしま、地域づくり・交流促進事業
・県内製造業の支援拠点（ハイテクプラザ）の復旧	
・地域ごと、分野ごとの徹底したモニタリング調査など、放射線量の測定体制・スクリーニング体制の充実・強化など	放射能測定事業
	商工業者のための放射線検査支援事業
	加工食品奥書対応事業
	工業製品の残留放射線測定
	残留放射線測定器導入整備事業
	ハイテクプラザ放射線研究開発事業
	残留放射線に関する相談窓口の設置事業

注1) 例えば新産業創出等、直接的に震災復旧復興と銘を打たない事業は掲載していない。

2) 関係すべての事業が3か年にまたがっているわけではない。

出所：福島県『福島県復興計画（第1次）』及び『福島県復興計画（第2次）』の『別冊 重点プロジェクトの取組内容と主要事業』各年度版より作成。



表4 避難指示区域等中小企業等グループ施設等復旧整備補助金

代表者所在地	グループ名	代表者名	決定年月日	構成員数	業 種		
南相馬市	花卉園芸流通 G	大森ブランツ	130318	13	樹木草花卸販売		
	相双道路環境復旧・復興 G	加藤道路	130318	5	建設		
	南相馬市旭町～栄町商店街再生 G	鳥居陶器店	151127	9	小売		
	南相馬市管工事インフラ復興 G	セントラル住設	131120	13	建設 内装		
	南相馬市高齢者等再活躍支援復興 G	伊藤冷機工	180831	9	総合設備	ショウケース製造販売	製造
	南相馬市被災者足回り支援復興 G	遠藤商店	151127	6	ガソリンスタンド・ガス・車両販売		
南相馬市原町区	南相馬住民帰還・子育て支援 G	鹿島総	150901	9	ゴルフ場 旅館		
	南相馬ものづくり福祉復興 G	共和木工所	150220	5	製造 介護用品販売貸与		
	南相馬リサイクル	ヤマモト清掃	141031	3	一般廃棄物収集運搬		
	南相馬市復興 G	木村印舗	141031	12	印鑑製造	サービス	小売 建設
			150220	21	製造	建築	小売
	南相馬市復興精密加工技術 G	落合工機	141031	8	板金加工 精密部品加工		
南相馬体験コミュニティ復興 G	荒川食品	141031	18	食品製造	飲食	サービス 建設	
南相馬市小高区	おだか生活環境整備「絆」G	JA そうま小高総合支店	131120	19	農協同組合 小売		
	おだか浮舟復興 G	ハヤシ	130318	29	自動車販売整備		
			131120	42	自動車販売整備		
			140718	48	水産物卸売		
			151127	48	自動車販売整備	花卉栽培	
	小高区地域再生 G	佐藤建設	141031	51	建設	土木	燃料小売
小高区活性化 G	中里工務店	151127	3	建設 小売			
浪江町	先駆け！浪江町復活仕事人 G	朝田木材産	131120	12	木材加工販売	建設	設備
			140718	24	運送		
			141031	27	木材加工販売	製造	産廃棄物処理 電気工事 運送
			150220	30	木材加工販売	建設	
			151127	32	木材加工販売	製造	産廃
			180831	31	木材加工販売	製造	産廃
なみえ「北の復興拠点」創成 G	ダイイチ	180831	8	一般土木建築工事 コンクリート製品製造 燃料小売			
双葉町	国道288号線維持 G	田中建設	150901	6	建設		
	双葉町帰還復興加速推進 G	伊達屋	161227	6	小売	建築	製造
富岡町	富岡町中心市街地再生 G	渡辺吏	161227	16	小売 飲食		
			180831	17	小売 飲食		
楡葉町	楡葉町住民生活再建支援 G	ヘルシージャパン	130318	33	クリーニング		
			131120	40	寝具クリーニング・貸出		
			140718	52	小売	自動車整備	
			141031	56	宿泊	小売	建設
			150220	58	小売	飲食	製材
楡葉町製造販売企 G	NEL クリスタル	130318	8	電子部品製造			
			131120	9	製造		
広野町	広野町生活環境整備等支援 G	大和田測量設計	130318	26	測量		
			131120	44	建設		
			140718	46	量製造		
飯館村	いいたてむら復興加速 G	あぶくま信用金庫飯館支店	130318	7	建設		
			131120	19	金融	内装	
			140718	33	建設		
			150220	38	金融	建材	石材
			151127	39	金融	建設	
飯館村自動車整備 G	JA そうま飯館総合支店	130318	11	自動車整備			
川俣町山木屋	川俣町山木屋地区コミュニティ再生 G	新ふくしま農協同組合	131120	3	農協同組合製造		
		杉田屋電建工	141031	6	建設	製造	スポーツ施設運営
田村市都路	福島県淡水魚生産連携 G	吉田水産	140718	6	川魚生産	加工	
	都路地域建設 G	環境土木	141031	8	土木・建設		
			150220	9	建設燃料小売		
150901	11	建設					
葛尾村	葛尾村復興再生 G	葛尾電子工	150220	30	製造	建設	小売
川内村	川内村帰還者地縁再生 G	あぶくま川内	130318	11	浴場		
			131120	39	建築	建設	電気工事
			140718	44	造園		
			150220	47	温泉		
			150901	48	温泉		
	川内村商施設運営支援 G	かわうち屋	140718	7	宿泊		
			150220	12	小売	建設	
			150901	13	食品小売	量製造	
151127	13	食品小売	林				

出所：中小企業庁「中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業の採択事業決定」（第1次～22次）より抜粋作成。

され、中小企業等振興プロジェクトは東日本大震災一般の復興支援から原子力災害による避難指示区域となった12市町村の被災事業者に対するアプローチへと重点を移した。取組みとしては、①被災事業者がふるさとに帰還する際の事業再建支援、②官民合同チームによる事業者等への戸別訪問・相談支援を通じた事業再開支援の拡大（ハンズオン支援）、③若者の起業による定着促進など、地域活力向上・帰還促進に向けた創業支援、④商工会などへの復興支援員配置を通じた事業者支援、⑤震災復興に向けた人材の育成・確保、被災者安定的な雇用確保、⑥新たな産業（企業）の戦略的な誘致、以上の6つである（表5）。

表5 福島県復興計画（2016～18年度）中小企業等振興プロジェクト

取組	主要事業一覧
・被災事業者がふるさとに帰還する際の事業再建支援	福島県事業再開・帰還促進事業交付金事業
	原子力災害被災事業者等総合支援事業
	中小企業等復旧・復興支援事業
	復興まちづくり加速支援事業
・官民合同チームによる事業者等への戸別訪問・相談支援を通じた事業再開支援の拡大（ハンズオン支援）	原子力災害被災事業者事業再開等支援事業
	原子力災害被災事業者等総合支援事業（再掲）
・若者の起業による定着促進など、地域活力向上・帰還促進に向けた創業支援	原子力災害被災事業者事業再開等支援事業（再掲）
	原子力災害被災地域創業等支援事業
	避難地域の復興を支える女性の活躍推進事業
・商工会などへの復興支援員配置を通じた事業者支援	避難地域商工会等機能強化支援事業
・震災復興に向けた人材の育成・確保、被災者安定的な雇用確保	復興雇用支援事業
	ふくしまで働こう！就職応援事業
	ふくしまの企業情報発信事業
・新たな産業（企業）の戦略的な誘致	原子力被災地等企業立地促進事業
	福島イノベーション・コースト構想産業集積促進事業

注）すべての事業が3か年にまたがっているわけではない。

出所：福島県『福島県復興計画（第3次）』の『別冊 重点プロジェクトの取組内容と主要事業』各年度版より作成。

このなかで注目すべきは官民合同チームによる事業者等への戸別訪問・相談支援を通じた事業再開支援の拡大（ハンズオン支援）である。これまでの事業支援は基本的に窓口支援であり、それは一本化されたてきたとはいえ、基本的に行政サイドであり、被災事業者は窓口に出向かなければならなかった。しかし原子力事故被災者は旧居住地外に避難しており、しかもその避難先は県外を含めて広域に及んでおり、窓口に出向くとしても時間と費用がより多くかかることになる。ましてや事業者が高齢者であれば、これを機に廃業を選択する割合が高くなる。そのため次節で論究するように、国は新たな手法として、事業の継続や再開の促進に向けて、専門家集団によるプッシュ型の「戸別訪問」を行うことにした。

## Ⅳ 福島相双復興推進機構（官民合同チーム）による戸別訪問相談支援

### 1 官民合同チームの概要

#### （1）組織と任務

原発事故による被災事業者を個別訪問し相談型支援を行うため、閣議決定に基づき 2015 年 8 月 24 日に、国（経済産業省）、福島県、民間の 3 者による福島相双復興官民合同チームが創設された。2017 年 7 月 1 日からは改正福島特措法に基づく組織となり、チームの中核である（公社）福島相双復興推進機構（以下、復興機構）に国・県の職員が派遣され、新体制（新官民合同チーム）がスタートした。復興機構は福島市栄町に本部を置き、本部は総務調整、事業者支援、地域・生活支援、企画、農業再開の 5 グループから構成されている。また福島、郡山、いわき、東京の 4 か所に支部を置いていたが、避難指示解除が進むなかで、郡山支部を廃止して南相馬支部を立ち上げた。南相馬支部は浪江事務所を、いわき支部は富岡事務所を出先としてもっている。

官民合同チームの主な仕事は、避難指示区域外に避難した被災事業者を個別訪問し、専門家によるコンサルティングや国の支援策等を活用し、同チームの目的は事業の再開や自立を支援することにある。2017 年 4 月からは農業者への戸別訪問も実施している。被災事業所すべてを探し出して要望を聞き、被災事業者一人ひとりの置かれた状況がそれぞれことなるので、個別に対応している。こうした取組みは戦後初めてであり、今後、震災地の復旧復興のみならず、中小・零細企業の事業継続や活性化策のモデルとなる可能性がある。

#### （2）官民合同チームの構成

官民合同チームの構成員は 2018 年 6 月現在、277 名である。そのうち 220 名が常駐職員であり、残りの 57 名が非常勤職員である。出身母体別では民間企業が 152 名で最も多く、これに独立行政法人を含む国からの派遣が 79 名で続き、福島県からの派遣は 46 名であった。構成員を分野別で見ると、商工業関係ではほとんどが常勤職員であり、農林水産関係では圧倒的に非常勤職員が多い。農林水産関係で非常勤職員が多いのは、この官民合同チームが経済産業省所管の公益社団法人であるので、農林水産省関係職員は常勤職員としての移籍ができないからである（表 6）。

表 6 官民合同チームの構成（2018 年 6 月）

組織名	出身母体	構成員数	備考
（公社）福島相双復興推進機構	経済産業省	32	
	農林水産省	3	
	福島県	11	
	民間企業等	152	
内閣府原子力災害対策本部（農林水産省）		22	非常勤職員：57
福島県（農林水産省）		35	
（独）中小企業基盤整備機構		22	
計		277	常駐職員：220

出所：福島相双復興推進機構（福島相双復興官民合同チーム）「福島相双復興推進機構（官民合同チーム）の活動状況について」2018 年 6 月。

官民合同チームのコンサルティング体制の民間側の構成員は総数で75名であり、最も多いのは経営コンサルタント・企業人材等の38名であり、これに士業22名が続き、地元金融機関は15名であった。経営コンサルタント・企業人材等の内訳で最も多いのは経営コンサルタントの27名であり、民間側構成員全体の4分の1強をしめている。士業では中小企業診断士が圧倒的に多く19名をしめている。地元金融機関の内訳をみると地方銀行の東邦銀行（本店は福島市）が5名で最も多く、これに第二地銀の福島銀行（同、福島市）と大東銀行（同、郡山市）が続き、信用金庫と信用組合2つは本店を浜通りにおいている。また雇用形態をみると、地元金融機関15名及び経営コンサルタントを除く企業人材等11名はいずれも内部採用者である。これに対して1名を除く士業21名と経営コンサルタント27名は委託契約となっている（表7）。

表7 官民合同チームの民間企業等の出身母体（2018年6月）

地元金融機関		士業		経営コンサルタント・企業人材等	
東邦銀行*	5	中小企業診断士	18	経営コンサルタント	27
福島銀行*	3	中小企業診断士*	1	農業コンサルタント*	2
大東銀行*	1	税理士	2	三菱商事(株)*	2
あぶくま信用金庫*	2	公認会計士	1	パナソニック(株)*	2
いわき信用組合*	2			日本債券回収(株)*	1
相双五城信用組合*	1			清水建設(株)*	1
福島県信用保証協会*	1			富士通(株)*	1
				ヤマト運輸(株)*	1
				アサヒビール(株)*	1
計	15	計	22	計	38

注) \*は内部採用者25名。その他は委託契約。

出所：表6と同じ。

### (3) 官民合同チームのポリシー

事務局長によれば、官民合同チームは2015年8月24日に発足し、翌25日から直ちに活動を開始した。チームの構成員は出身母体や職歴がさまざまであり、寄せ集めの部隊であった。活動にあたってトラブルがないように、事務局長が定めた「五か条」を毎朝確認し、気持ちを定めるようにした（表8）。被災事業所へは官民各1名の計2名で訪問している。最初、ヒヤリングに入った時、上から目線で被災事業所に財務諸表まで求め、「税務署か」とのクレームが入ったので、聞き役に徹するように修正した。話しの出だしは「4年間ご苦労様」であり、聴く側は辛いけれども、悩み事を聴くことから入っていくように確認している<sup>3)</sup>。そして「最後のマイルの取り組み」（関

3) このことについては阪神・淡路まちづくり機構付属研究会（2014）の優れた取組みが先例としてある。それは「発災直後のワンバック専門家相談隊」の有効性であり、各種士業や研究者により構成されたチームが「相談」活動を行うことで解決の道筋が見出されるという効果であった。ただし「現地に入る一見ることから始める」こと、「まずは、ひたすらに声を聞く」ことが重要であり、繰り返しから何が問題なのかが「やがて見えてくる」のである。



編, 2015)<sup>4)</sup>が重要であることは現地支援の経験からわかってきている。

表8 官民合同チーム「五箇条」

一、被災者の立場に立って取り組む 被災された事業者、農業者の方々のこれまでの御苦労を胸に刻み、事業者、農業者の方々の立場に立って取り組むこと。
一、とことん支援する 被災された事業者、農業者の方々が、事業・生業や生活の再建を果たされるまで、手拔をきせず、労を惜しまず、とことん支援すること。最後まで決して支援に手を抜かないこと。
一、聞き役に徹すること 事業者の方々への戸別訪問にあたっては、事業者の方々のお話を丁寧に伺い、それぞれにことなる状況や御意向をきめ細かく理解すること。
一、チームワークを大切にすること チーム全体の知見、人脈、ツールを総動員して、粘り強く支援に取り組むこと。情報を共有し、異なるバックグラウンドを持つ人が集まるチームの強みを最大限活かすこと。
一、地域の復興への高い志を持つ 事業・生業や生活の再建なくして、地域の再生はない。常に、地域全体を俯瞰する広い視野を持って支援に臨むこと。既存施設に不足があるならば、柔軟に新施策を提案すること。

出所：表6と同じ。

## 2 官民合同チーム戸別訪問と事業再開等の実績

### (1) 被災事業者の名目「事業再開」：商工会連合会のデータ

避難指示区域における商工会会員は、2018年6月20日現在、全体で2,639名であった。そのうち原発事故により県外に避難している会員は322名であり、全体の12.2%をしめていた。商工会別に県外避難比率をみると、最も高いのは浪江商工会21.6%であり、次いで小高・双葉・大熊・富岡の各商工会が10%台であった。鹿島・川俣・船引・都路・葛尾の各商工会は0%であった。全村避難指示となった葛尾を除くこれらの商工会は、避難指示を受けたのがその管轄範囲の一部であり、同一商工会管内に避難していたことが予想される(図2)。

避難指示区域等所在商工会会員の事業再開状況は、2018年6月20日現在で76.7%であった。この比率は高いが、商工会連合会や商工会議所等でのヒヤリングによれば、月1回でも営業していれば「事業再開」として取り扱われているので、その内容については精査が必要である。その地域別動向をみると、田村市都路地区に係る船引・常葉・都路商工会はほぼ100%の再開率となっており、帰還困難区域や居住制限区域となっていた小高・浪江・双葉・大熊・富岡などの商工会での事業再開率は40～60%台にとどまった。それらの中間にある鹿島・楡葉・広野・飯舘・川俣(山木屋)・葛尾・川内などの商工会の事業再開率は70～90%台であった(図3)。

避難指示区域の商工会会員は事業再開をどこで果たしているのだろうか。全体では避難元

4)「実際、経験を重ねる中で『初期的支援』から『継続的支援』へ、あるいは『もの』から『仕組み』への支援の重要性が深く認識されてきた。さらに、目にとまりにくい『最後のマイル』を意識した取り組みも各方面で見られるようになってきた」(関 満博編, 2015:233)。

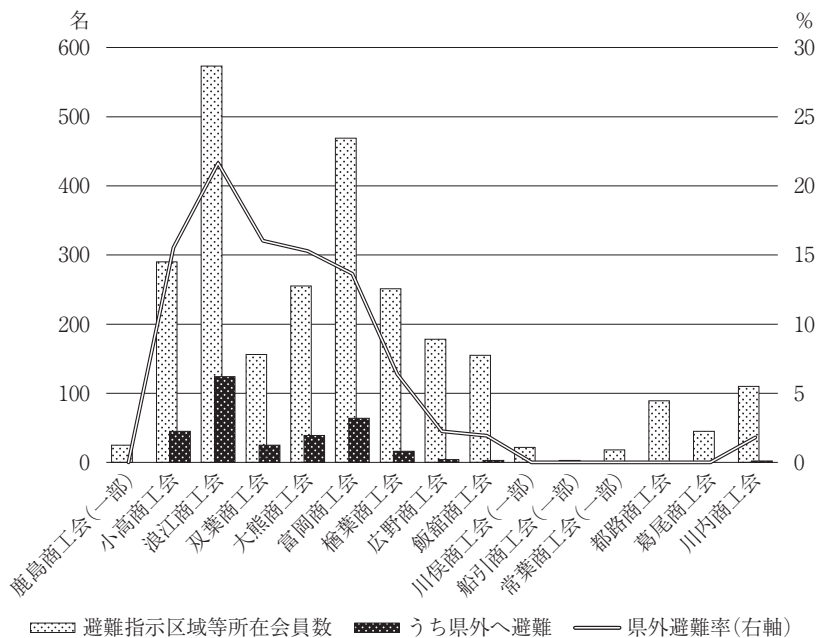


図2 避難指示区域商工会会員数と県外避難割合  
 注) 図中の「一部」とは商工会管轄範囲の一部が避難指示区域である。  
 出所：福島県商工会連合会「避難指示区域等所在商工会会員の事業再開状況について」  
 2018年6月30日。

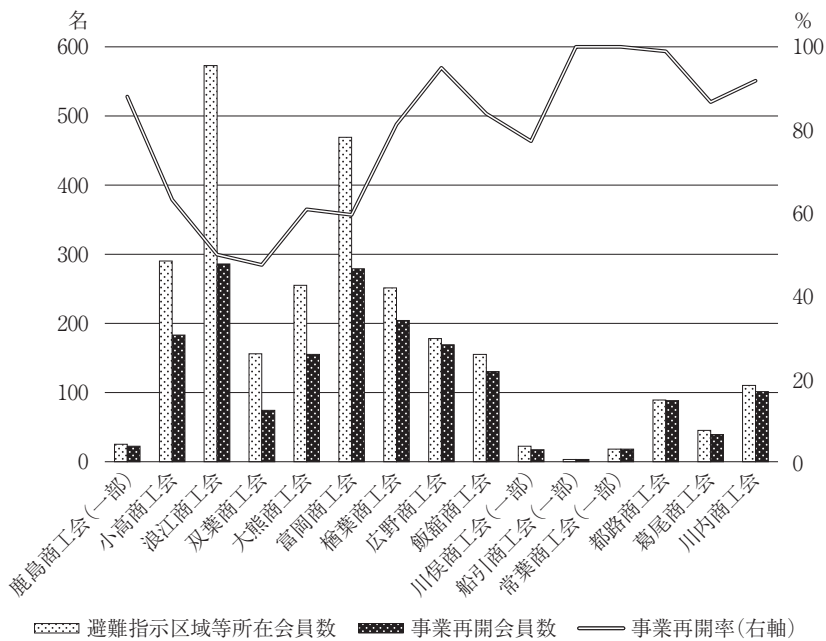


図3 避難指示区域等所在商工会会員の事業再開状況  
 注と出所は図2と同じ。

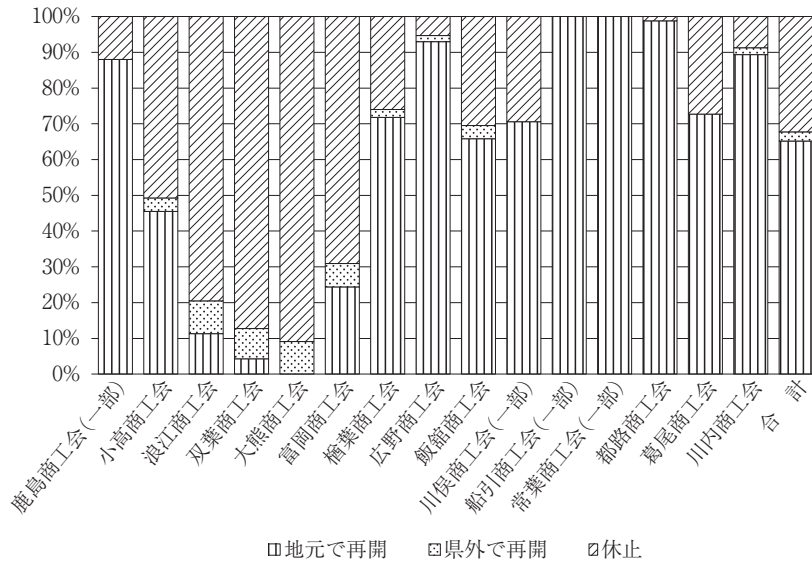


図4 避難指示区域等所在商工会会員の事業再開場所  
注と出所は図2と同じ。

32.1%，県内他所 50.7%，県外 1.2% であり，県内他所での事業再開が半数をしめている。まだ避難指示が解除されない場所を多くもつ商工会は休止の比率が高い（図4）。

（2）避難指示区域被災事業所の実質「事業再開」動向

2015年8月に官民合同チームが創設されて以降，2018年5月末までに，約5,100事業者を個別訪問した。経済センサスでは約8,000事業者が記録されているが，商工会への問い合わせの結果や東京電力原発事故賠償データなどから，約7,000事業者の所在を確認した。約7,000事業所の事業再開について電話等で意向を問い合わせしたところ，約2000事業者からは「来なくてもよい」との回答があった。その主な理由は事業者の高齢化などであった。

戸別訪問は，再訪問やコンサルティング活動を含め，累計で約24,700回に達している。1事業者当たり訪問回数は約4.8回となっている。最も多い訪問回数は20回を超えているとのことである。こうした活動により初回訪問時に休業であった事業者のうち約170名が事業再開にこぎつけることができ，移転再開していた事業者のうち約100名が帰還再開した。その結果，事業者の引退率は微増したものの，休業率や移転再開率は減少し，事業者の帰還再開率が徐々に上昇し，2016年1月の21%から2018年5月には29%となった（図5）。

避難指示区域商工会会員の事業再開希望の有無を地域別でみると，避難指示解除が進んだ地域（商工会）ほど地元で事業を再開してあるあるいは継続中である比率が高い。逆に避難指示解除が遅れている商工会では休業中であるが最も多いものの，避難先で事業の再開済みがこれに続いている（図6）。このことは商工会・商工会議所の会員がどこで事業を再開あるいは継続したいのかの意向を強く反映しているとはいえ，避難指示区域を今もなお抱えている商工会・商工会議所の会員は帰還が困難であればあるほど迷いとしての「その他」を選択している（図7）。

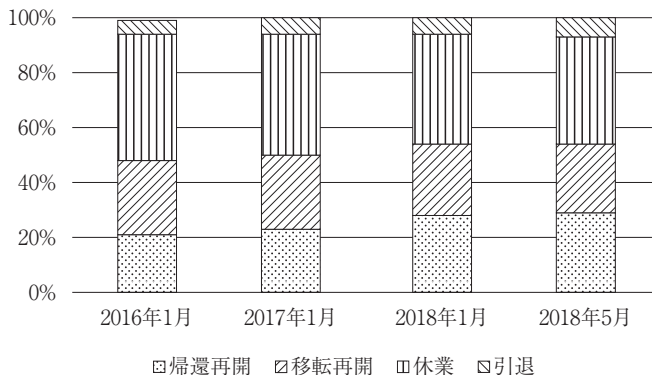


図5 原発災害避難指示区域の被災事業所の事業再開等の推移 (2018年6月)  
出所：表6と同じ。

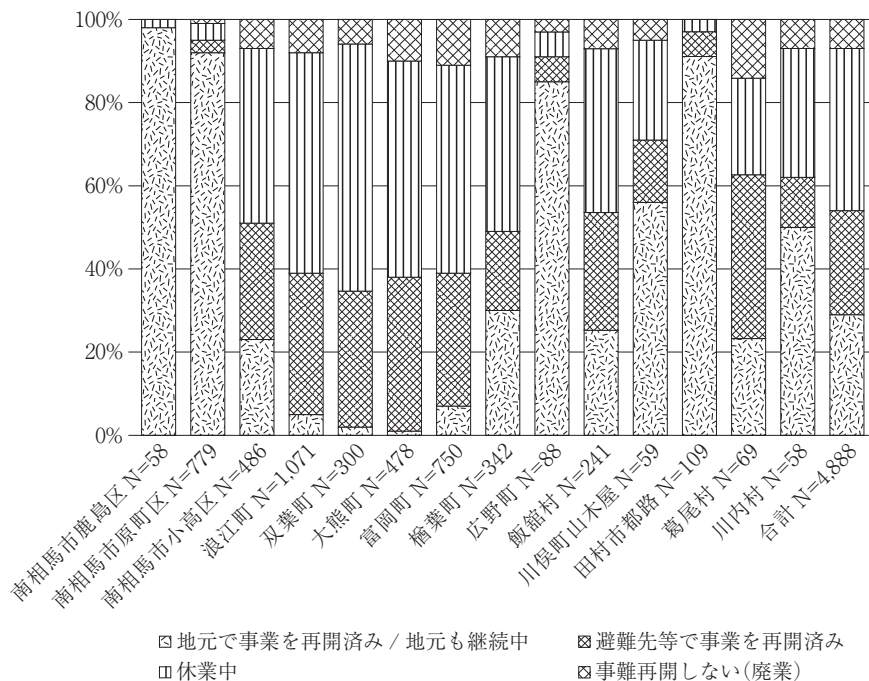


図6 避難指示区域商工会・商工会議所会員の事業再開希望の有無 (2018年6月)  
注) 南相馬市原町区は原町商工会議所の管轄範囲である。  
出所：表6と同じ。

引退ないし休業中である事業未再開の事業者と移転先ないしは帰還元で事業再開を果たした事業者との違いは、主に事業者の年齢差に求めることができる。被災事業者約8000名のうち約3分の2は60歳以上の高齢者であり、再開済み事業所の事業者は60歳代が最も多い。これに対して未再開の事業所では70歳代が最も多く、未再開の方が高い年齢層であることがわかる(図8)。

被災事業者は再開を果たしても多くの課題を抱えている。移転先であれ帰還元であれ、再開を果



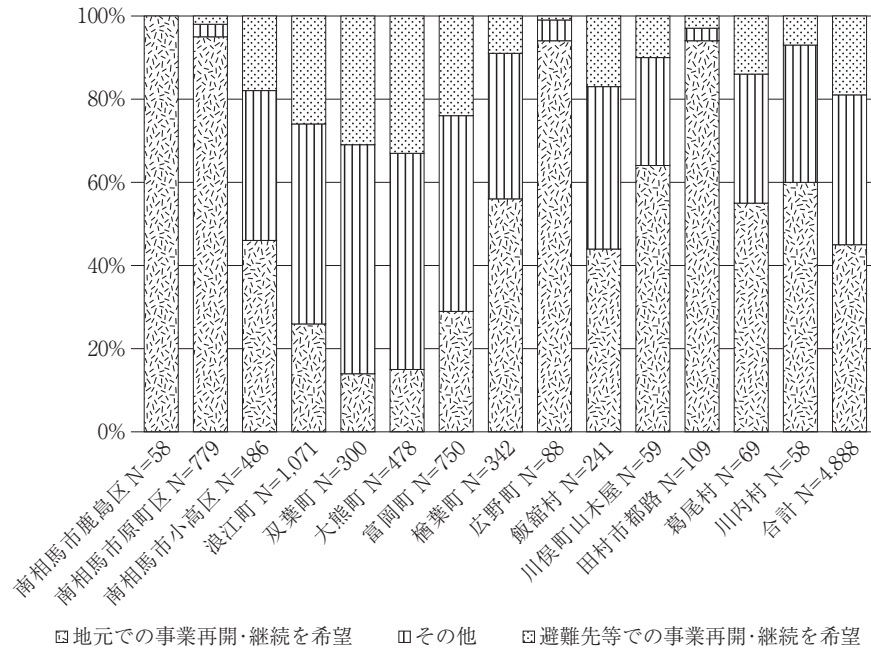


図7 避難指示区域商工会・商工会議所会員が事業再開/継続を希望する場所 (2018年6月)  
注と出所：図6と同じ。

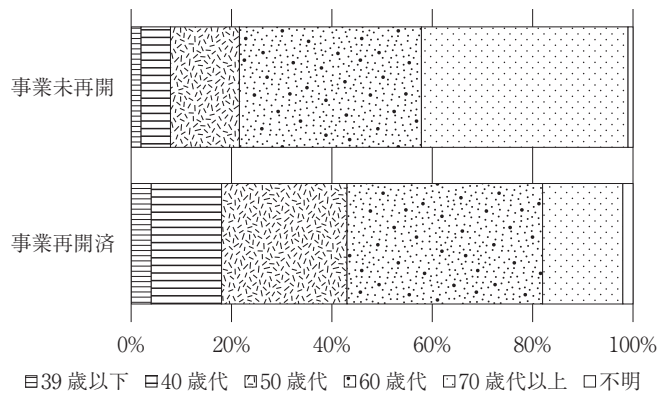


図8 避難指示区域商工会・商工会議所会員の事業未再開・再開済別事業者年齢構成 (2018年6月)  
出所：図6と同じ。

たした事業者が抱えている問題で最も多いのは、第1に顧客の確保であり、第2に従業員の確保であり、第3に資産（施設・設備）である。施設・設備についてはコンサルティング活動でさまざまな支援メニューを活用することができるが、第1及び第2の課題である顧客や従業員については避難者帰還問題でもあり、政策対応が簡単ではない（図9）。

業種別データは公表されていないが、ヒヤリングによれば、製造業は立地場所に制約されないの

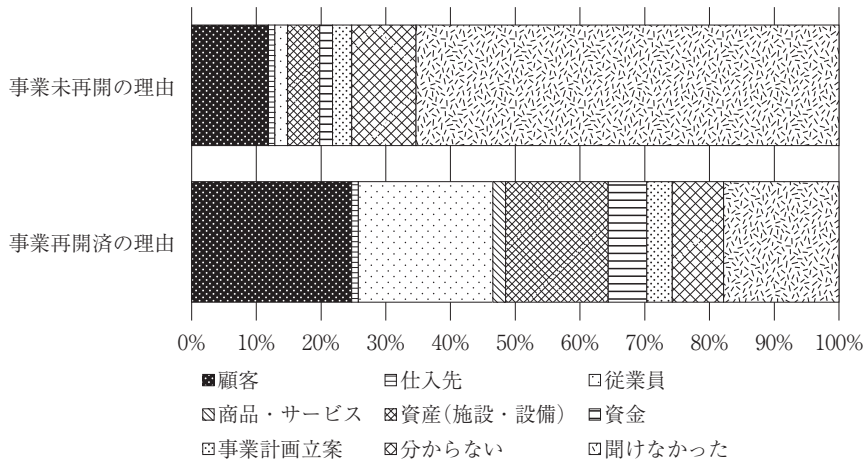


図9 避難指示区域商工会・商工会議所会員の事業未再開と再開済の理由（2018年6月）

出所：図6と同じ。

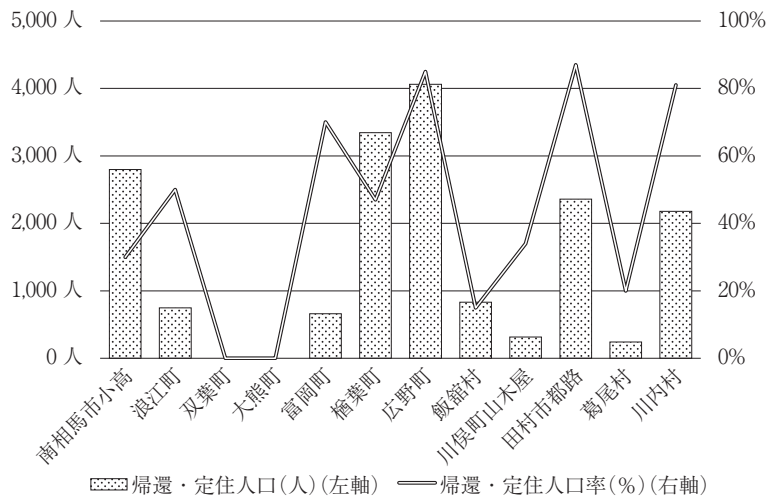


図10 避難指示解除後の市区町村別帰還・定住率の状況

注) 調査年月日は2017年3月31日～2018年5月31日であり、市町村によって異なる。

出所：表6と同じ。

で、避難先で事業再開することができる。建設業は復興事業に関連が強いので、立地場所の影響を受ける。サービス業は商圈がないと成立せず、帰還者が少ない状況では厳しい。宿泊業は除染等作業員も利用するので、それとの関係で成立する。

再開済みの事業所の大きな問題は、「顧客」「従業員」といった定住者の少なさにあり、このことは帰還・定住率の状況と突き合わせることによって明確となる（図10）。商工業、特に商業・サー

ビス業は商圈人口の増減がその盛衰を規定し、その確実なのは定住人口である。

### 3 官民合同チームの活動評価

#### (1) 被災事業者の支援状況と自己評価

コンサルティング活動の成果については、事業再開や経営改善等の1,012者に対してアンケート調査が実施された(2018年6月19日時点)。自立支援策を活用した支援は、設備投資では事業再開等支援補助金に採択された約780者のうち約510者を官民合同チームが訪問支援した。人材確保については約540者を支援し、求職者からの応募は約2,600名、現時点で入社が決定しているのは484名である。販路開拓については約160者を支援し、現時点で139者の販路開拓に成功した。主な支援事例については、官民合同チームのホームページで「事業者のご紹介—事業再開等を果たされた事業者のみなさま—」で37件が紹介されている<sup>5)</sup>。

こうした活動を通じて得た「事業者からの声」は逐次、支援策に反映している。その支援の範囲はコンサルティング支援や事業再開・帰還促進事業にとどまらず、人材確保・販路拡大・つながり創出・創業などの支援にまで及んでいる(表9)。この被災12市町村の事業者の自立等支援策は、

表9 被災12市町村の事業者の自立等支援策

(単位：億円)

事業者からの声		支援策	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度
住民の帰還数が少なく、売上が伸びない。補助金信施の手続きが、よくわからない。	➡	コンサルティング支援 事業者が抱える事業再開等の課題に対して、専門家による相談支援を実施	82			
住民は戻らず厳しい状況だが、自ら真っ先に戻り、店を改修して開店したい。	➡	事業再開等補助金 事業再開等を促進するために設備投資等を支援※※	74			
従業員の募集を行っても、避難先から人が戻らず、人が集まらない。	➡	人材確保支援 人材確保を図るため、人材マッチングを実施		5	5	5
従来の顧客の一部との取引が途絶えてしまった。	➡	販路開拓支援 6次産業化を含めた販路開拓支援や事業者間マッチングを実施		3.7	3.7	3.7
事業をやめた後、地域に貢献する活動をしたい。	➡	つながり創出支援 地域の人と人のつながり回復に資する取り組みを支援		1.6	1.6	1.6
住民には、地元の事業者から商品を購入してもらいたい。	➡	事業再開・帰還促進事業 地元事業者からの購入を促すなど需要を喚起する取り組みを支援	72			
被災地に、新たに創業し、地域の生活環境を改善してもらいたい。	➡	創業支援 新規創業や12市町村外からの事業展開等に際して必要となる設備投資等を支援		1.5	2.1	2.1
合 計			228	11.8	12.4	12.4

財源： 基金 一般 一般 一般

出所：表6と同じ。

5) <https://www.fsrt.jp/wp-content/uploads/2016/12/138af7b0eb84d8816144527da8b23868.pdf> (2018年12月20日閲覧)

2015年度に事業者からの声を7項目に整理し、コンサルティング支援、事業再開等補助金、人材確保支援、販路開拓支援、つながり創出支援、事業再開・帰還促進事業、創業支援などとして策を展開している。2015年度は基金を財源として計228億円を投入した。販路開拓では、官民合同チームの職員が店頭で率先して立ち、顧客に声をかけるなど身体も動かす支援ということで、評価は高い。

このことは官民合同チームが実施した「2016年事業者アンケート結果」<sup>6)</sup>からも読み取ることができる。すなわち戸別訪問に対して71%の事業者が「満足」また「やや満足」との回答をしている(図11)。満足の理由としては、誠実さや話の分かりやすさ等の訪問員の態度が、回答者の55%から支持を受けている。これに「ききたい話・情報を聞いた」とか「質問・要望への対応・回答が早い」とかが続いている。逆に不満足の理由として訪問者の態度が上がったのは、回答者のわずか0.7%にとどまった(図12)。

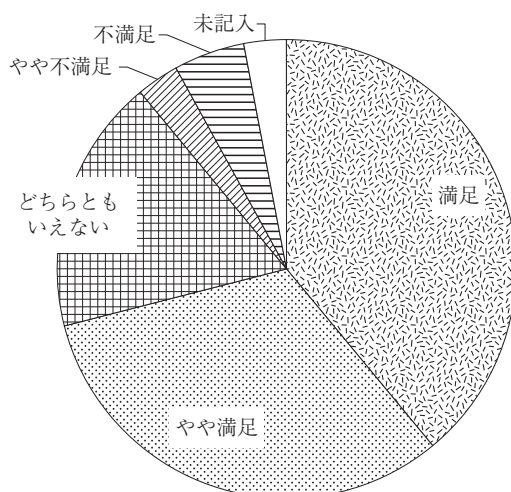


図11 官民合同チーム戸別訪問活動への事業者満足度 (2016年)

注) 2回以上訪問し、今後の訪問に同意を得られた事業者1,944名に対して2016年11月24日～12月6日の間で郵送。12/22現在までに回答を得た711(36.6%)を集計。

出所: 表6と同じ。

6) <https://www.fsrt.jp/wp-content/uploads/2016/04/fa9b1725be38fead1e1c8ad576485d47.pdf>



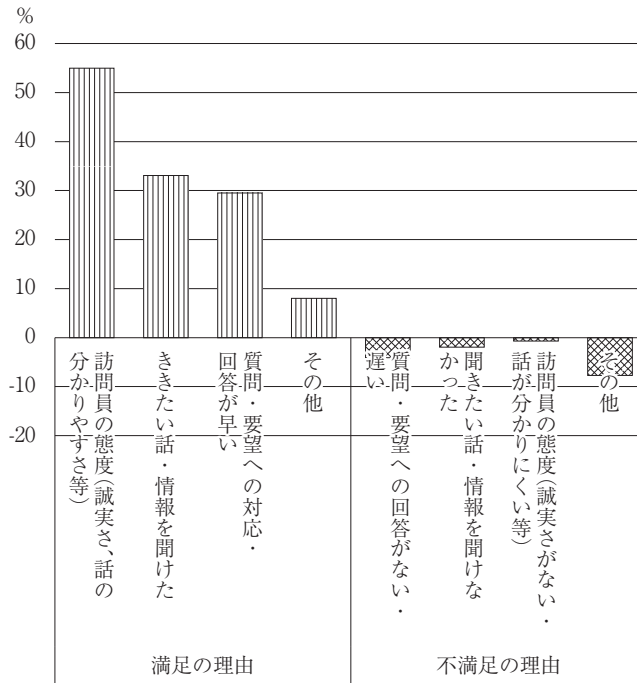


図 12 官民合同チームの戸別訪問への満足・不満足の理由 (2016 年)

注と出所は図 11 と同じ。

(2) 官民合同チーム活動の評価—南相馬地域の調査事例から

官民合同チームの評価について、他のアンケート結果から検証してみよう。原町商工会議所・福島大学うつくしまふくしま未来支援センターの調査によれば、官民合同チームは、南相馬市では 6 割弱の企業数を訪問している (図 13)。業種別 (2017 年) では製造業や卸売業、小売業では訪問率が高く、サービス業や建設業では相対的に低かった。訪問率が相対的にも高い業種はそれだけ厳しい経営状況にある。

南相馬市事業者が期待する官民合同チームへの支援で最も大きいのは人材確保であり、これに戸別訪問や事業再開支援が続いた。2016 年度と 2017 年度との比較をみると、具体的な支援への期待度が若干ではあるが、高まっている (表 10)。産業部門別では、建設業・小売業・サービス業は人材確保を第 1 に掲げ、製造業は戸別訪問への期待が、また卸売業では事業再開と立地補助金への期待が最も高く現れた (表 11)。

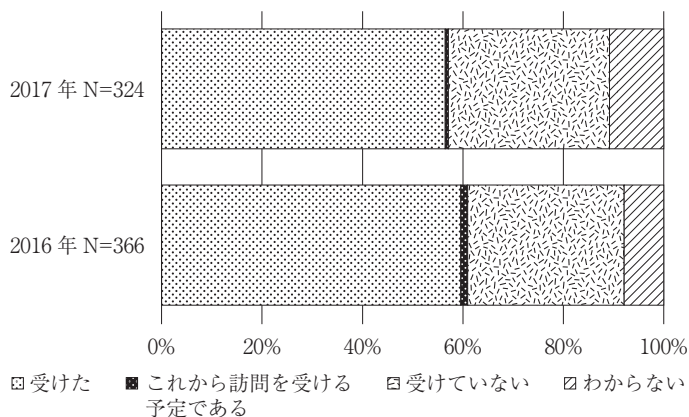


図13 官民合同チームの訪問を受けたか (南相馬市)

出所：原町商工会議所・福島大学うつくしまふくしま未来支援センター『南相馬市商工会業者実態調査 調査結果報告書 (2016年度) (2017年度)』2017年3月及び2018年3月。

表10 官民合同チームからどのような支援を受けたいか (南相馬市)

	2016年 N=483	2017年 N=403
人材マッチングによる人材確保支援事業	19.5%	20.0%
官民合同チーム戸別訪問支援事業	19.0%	14.6%
中小・小規模事業者の事業再開等支援事業	10.4%	12.1%
自立・帰還促雇用創出企業立地補助金	7.2%	9.1%
経営者の右腕派遣事業	4.8%	5.2%
つながり創出を通じた地域活性化支援事業	3.5%	5.9%
6次産業化へ向けた事業者間マッチング	2.1%	3.5%
地域の伝統・魅力等の発信支援事業	2.1%	4.2%
事業再開・帰還促進事業*	2.1%	—
生活関連サービスに関する輸送等手段の確保支援事業	0.6%	2.0%
その他	3.1%	1.7%
特になし	25.7%	21.7%
計	100.0%	100.0%

注) —は調査なし。

出所：原町商工会議所・福島大学うつくしまふくしま未来支援センター『南相馬地域業者実態調査 調査結果報告書 (2016年度)』2017年3月。同『同 (2018年度)』2018年3月。

訪問効果については、「その他」を除くと、製造業は経営改善と人材確保において、建設業では人材確保に、小売業とサービス業では経営改善に訪問の効果があつたと回答している (表12)。このように官民合同チームの自己評価だけでなく、南相馬市事業所を対象としたアンケート調査結果においても、その活動に対しては良好の評価があることがわかる。

表 11 官民合同チームからどのような支援を受けたいか（2017年，南相馬市）

	製造業 N=88	建設業 N=79	卸売業 N=27	小売業 N=62	サービス業 N=149	計 N=405
人材マッチングによる人材確保支援事業	20.5%	27.8%	11.1%	17.7%	18.1%	20.0%
官民合同チーム戸別訪問支援事業	27.3%	12.7%	7.4%	11.3%	10.7%	14.6%
中小・小規模事業者の事業再開等支援事業	10.2%	12.7%	18.5%	6.5%	14.1%	12.1%
自立・帰還促雇用創出企業立地補助金	4.5%	7.6%	18.5%	11.3%	10.1%	9.1%
つながり創出を通じた地域活性化支援事業	5.7%	2.5%	7.4%	6.5%	7.4%	5.9%
経営者の右腕派遣事業	2.3%	8.9%	7.4%	11.3%	2.0%	5.2%
地域の伝統・魅力等の発信支援事業	2.3%	2.5%	3.7%	6.5%	5.4%	4.2%
6次産業化へ向けた事業者間マッチング	6.8%	2.5%	7.4%	3.2%	1.3%	3.5%
生活関連サービスに関する輸送等手段の確保支援事業	2.3%	2.5%	0.0%	1.6%	2.0%	2.0%
その他	2.3%	0.0%	0.0%	3.2%	2.0%	1.7%
特になし	15.9%	20.3%	18.5%	21.0%	26.8%	21.7%
計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

出所：原町商工会議所・福島大学うつくしまふくしま未来支援センター『南相馬地域商工業者実態調査 調査報告書』2018年3月。

表 12 南相馬市における官民合同チーム訪問の効果（2017年）

	経営の改善	販路の拡大	新製品の開発	人材の確保	その他	計
製造業 N=35	25.7%	11.4%	0.0%	25.7%	37.1%	100.0%
建設業 N=31	19.4%	0.0%	0.0%	32.3%	48.4%	100.0%
卸売業 N=11	9.1%	9.1%	0.0%	9.1%	72.7%	100.0%
小売業 N=29	34.5%	10.3%	6.9%	13.8%	34.5%	100.0%
サービス業 N=49	30.6%	0.0%	0.0%	10.2%	59.2%	100.0%
南相馬市計 N=155	26.5%	5.2%	1.3%	18.7%	48.4%	100.0%

出所：表 11 と同じ。

## V おわりに

東日本大震災は未曾有の複合災害であり，特に原発事故災害は福島県双葉地域を中心に避難指示区域が設定され，住民の区域外避難によって地域の経済社会活動は長い空白の時期を迎えた。原発事故災害後，放射能の自然減衰や除染作業によって放射線空間線量が基準値以下に低減した地区は，逐次，避難指示が解除され，またインフラ整備によって住民の帰還準備が加速している。しかし住民の避難元への帰還は，避難指示解除が遅れた地域ほど，また世帯主年齢が若いほど，その足取りが重い。若い世代あるいは子育て世代ほど帰還が遅れている大きな理由は，原発事故処理が未終息であること，放射線低線量被曝による子どもへの健康被害懸念を払拭できないこと，子育て・教育・進学環境が避難先で形成されてきていることなどであるが，生業の再開が遅れており，雇用や買物などの当たり前であった日常生活環境の復旧復興が進んでいないことも見逃すことはできない

い。

生業の再開に向けては、中小企業グループ補助金や原子力営業損賠償などによって経営を維持してきたあるいは休業状態で存続させてきたものの、生業にあつては営業再開が生活再建と密接にかかわっていることから、新たな対応策が必要となり、事業再開をグループとしてではなく、個別対応によらなければならなかった。個別相談型支援への対応として、専門家集団によるプッシュ型の「官民合同チーム」が設立され、避難事業者の「戸別訪問」を行うことになった。この戸別訪問の結果、商工会ベースでは「事業再開」率が77%と比較的高い水準であったのに対して、官民合同チームベースでは54%にとどまっており、約半数の事業者が賠償金の打切りとともに引退などの廃業の道を進むことが懸念される。生業の事業再開は事業者の年齢等の主体的条件のみならず、販売や取引先が閾値を上回る水準に商圈が回復していなければならない。特に商業・サービス業の場合には、帰還や転入を含めた居住人口の水準が事業所の事業再開を左右するので、その再開は簡単ではない。

プッシュ型の官民合同チームの取組みは、きめ細やかな訪問活動によって、少しずつではあるが、事業再開の実績を上げてきている。事業再開に辿りついた事業者は官民合同チームの取組みを良好に評価しており、今後も継続した訪問活動が必要となっている。なぜ継続した訪問活動が重要であるのかは、官民合同チームの経験からしても、「事業の再開」は「家族の再生」によってはじめて実現するものだからである。

(謝辞) 2018年度をもって京都大学経済学部を退職される岡田知弘教授(日本地域経済学会・前会長)は、これまで東日本大震災等における復興のあり方に「人間の復興」あるいは「人間性の復興」という重要な基本的視点を掲げ、被災地の復旧復興に理論的かつ実践的な役割を果たしてきています。このことは特に原発災害被災者の生活再建や被災地の再生を考えるにあたって欠かすことができないと実感しています。岡田教授の今後のますますのご活躍を期待しております。

本稿を取りまとめるにあたっては、福島県庁商工労働部、(公益社団法人)福島相双復興推進機構(福島相双復興官民合同チーム)、福島県商工会連合会、福島商工会議所、南相馬市役所復興開発部、原町商工会議所、小高商工会、浪江町役場、楡葉町役場、うつくしまふくしま未来支援センター及び同相双サテライト、ふくしま復興支援フォーラム等々の担当者へのインタビュー情報を活用しました。

また本稿は科学研究費補助金「震災アーカイブスを基盤とする複合型災害プラットフォームの日本国モデル構築」(基盤研究A:18H03600, 期間:2018~2021年度, 研究代表者:山川充夫)の研究成果の一部です。

### 主な参考文献

- 岡田知弘・自治体問題研究所編(2013)『震災復興と自治体―「人間の復興」へのみち―』自治体研究社。
- 岡田知弘・秋山いつき(2016)『災害の時代に立ち向かう―中小企業家と自治体の役割―』自治体研究社。
- 玄田有史(2015)『危機と雇用―災害の労働経済学―』岩波書店。
- 関 満博編(2015)『震災復興と地域産業6―復興を支えるNPO, 社会起業家―』新評論。
- 初澤敏生(2018)「震災による産業への影響」山川充夫・瀬戸真之編『福島復興学―被災地再生と被災者生活再建に向けて―』八朔社, 169-214。

- 復興庁（2012a）「福島復興再生基本方針」2012年7月13日。<http://www.reconstruction.go.jp/topics/housinhonbun.pdf>
- 復興庁（2012b）「原子力発電所の事故による避難地域の原子力被災者・自治体に対する国の取組方針」2012年9月4日，[http://www.reconstruction.go.jp/topics/20120904\\_gdhonbun.pdf](http://www.reconstruction.go.jp/topics/20120904_gdhonbun.pdf)
- 復興庁（2015）「福島復興再生特別措置法（概要）」（平成24年3月31日施行，平成25年5月10日改正，平成27年5月7日改正）（[http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-4/20150701siryou\\_01.pdf](http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-4/20150701siryou_01.pdf)）
- 阪神・淡路大震災復興フォローアップ委員監修／兵庫県編（2009）『伝える—阪神・淡路大震災の教訓—』ぎょうせい。
- 阪神・淡路まちづくり支援機能付属研究会（2014）『士業・専門家の災害復興支援—1・17の経験，3・11の取組み，南海等への備え—』クリエイツかもがわ。
- 山川充夫（2013）『原災地復興の経済地理学』桜井書店。
- 山川充夫（2016）「脱原発・再エネ導入と地域経済循環の確立」『地理』61-3，60-68。
- 山川充夫（2017）「東日本大震災・原子力災害と地域経済—県民経済計算による経済活動別の地域動向から—」伊東維年編『グローバル時代の地域研究—伊東維年教授退職記念論集—』日本経済評論社，345-358。
- 山川充夫（2018）「原発集団訴訟と日本学術会議提言—前橋判決における避難継続の合理性の検討—」『判例時報』2382，120-137。
- 山川充夫（2019）「原発事故による被災企業への営業損賠償の推移と課題—福島県南相馬市原町区の場合—」『帝京大学地域活性化研究センター』3，1-16。
- 除本理史／渡辺淑彦編（2015）『原発災害はなぜ不均等な復興をもたらすのか—福島事故から「人間の復興」，地域再生へ—』ミネルヴァ書房。