

論文

経済復興の地域経営—いわき市を事例として—

Regional management for economic reconstruction: Iwaki City as an example

杉村 樹可

Kiyoshi Sugimura

Abstract

Iwaki City belongs to Fukushima Prefecture in the Tohoku region of Japan and faces the Pacific Ocean. Its climate is so warm that it is called Hawaii in this region, and it is a blessed area free from natural disasters such as earthquakes and typhoons. Additionally to these, it boasts the highest shipment value of manufactured products in this region.

However, the Great East Japan Earthquake that occurred in 2011 shattered their prosperity. Since then, Iwaki City has been required to respond to the triple pain of earthquakes, tsunamis, and nuclear power plant accidents, which is rarely seen in our history. However, Iwaki City's reconstruction efforts have shown good performance. An analysis of this from the perspective of regional management is as follows.

The reason for its success is that industry, academia and government work together while playing their respective roles, sharing a sense of solidarity and crisis. The city formulates an overall plan, and universities provide knowledge, wisdom and human resources, and Chamber of Commerce implements plans with local companies. They created and functioned an organization in which industry, academia and government could work together to give opinions and manage progress. Also this activity is not just a form but an effective one.

I believe that the above will be helpful in other areas where population outflow and industry decline are expected.

Key words: regional management, natural disasters, region, reconstruction efforts, sense of solidarity and crisis, industry, academia and government

目次

はじめに

- 1 経済復興にかかる現状
 - (1) 人口増減
 - (2) 事業所数と従業者数
- 2 地域経済復興にかかる先行研究
 - (1) 被災地全体を対象としたもの
 - (2) いわき市以外の被災地を対象としたもの
 - (3) いわき市を対象にしたもの
- 3 いわき市の地域経済復興計画
 - (1) 復興ビジョン
 - (2) 復興事業計画
 - (3) 復興事業計画にかかる組織体制

(4) いわき商工会議所の経済復興への取り組み

(5) 大学による経済復興への取り組み

4 いわき市の地域経営

おわりに

はじめに

いわき市は、図1、2の矢印に示すとおり、東北地方の福島県の太平洋岸側である浜通り地区の南端に位置する。東京の北約200km、仙台の南約140km、東京電力福島第一原子力発電所から南へ最短で約30kmの地点にある。なお、図2はいわき市付近(図1の黒枠部分)を拡大した地図である。

いわき市は「東北のハワイ」と称されるほどの温暖な気候に恵まれ、2019年12月1日現在の人口は旭川市と同規模の約34万人で、面積は約1232平方キロメートル¹⁾の中核市である。江戸時代末期にこの地で炭鉱が開発されて以来、明治時代以降石炭が産業の基盤となり本州最大の「常磐炭鉱」の中心地として栄えた。しかし、1960年代にエネルギーの主体が石炭から石油へと転換したことにより、1976年にはこの地のすべての炭鉱が閉山した。1966年には、14市町村が合併し、現在のいわき市となったが、この間、いわき市は、輸送網や工業団地の整備を通じ、工場誘致を推進して石炭産業から製造業へのシフトを進めた。この結果、「製造品出荷額が年間1兆円を超える東北第1位の工業都市に成長²⁾」することに成功した。

しかし、2011年3月11日に発生した東日本大震災を原因とする震度6弱の地震と最大高8.57mの津波と東京電力福島第一原子力発電所事故の3つがこの地を襲い、様相が一変した。加えて、同年4月11日に震度6弱の直下型大規模余震がいわき市を襲っている。いわき市では、「令和元(2019)年7月22日現在、死者・行方不明者467人、建物被害9万1180棟、令和元年7月1日現在市外に避難しているいわき市民2846名、令和元年5月1日現在いわき市内への避難者数19,376名³⁾」、「平成28(2016)年1月8日現在被害額373億3221万円⁴⁾」もの甚大な被害が発生した。いわき市は、東京電力福島第一原子力発電所から最短で約30km、最長で約60km離れた地域に位置する。他県の被災地と比較して、いわき市の震災被害は、地震と津波のほかに原子力発電所事故が加わった複合被害が特徴的である。そして震災から10年を経過しようとする現在も復興への取組が続いている。なお、いわき市は、筆者が調査のために訪問した直後の2019年10月12日に台風19号の直撃を受け、「死者8人、住家の全半壊計4165棟5257世帯、り災者数10019人⁵⁾」など、震災からの復興への取り組みのさ

1) いわき市「いわき市のプロフィール」いわき市ホームページ(www.city.iwaki.lg.jp/www/sp/) 2020年1月1日閲覧による。

2) いわき市同前資料

3) いわき市『いわき市復興の歩み』2019年9月、12ページ

4) いわき市行政経営部ふるさと発信課『東日本大震災・いわき市復興のあゆみ2015』いわき市、平成28(2016)年、1ページ

5) いわき市災害対策本部「令和元年10月12日発生(台風第19号等)災害報告書」(2020年1月20日11時00分現在)による。

経済復興の地域経営—いわき市を事例として—



図1 日本地図（一部）

資料：「Yahooマップ」 <http://map.yahoo.co.jp>（2010年2月2日閲覧）による。



図2 いわき市地図

資料：図1と同

なかにもかわらず、重ねて大きな被害を受けた。さらに、2021年2月13日には、いわき市を含む浜通り地区に、福島県沖を震源とする最大震度6強の地震が発生している。

ここで、震災被害が大きかった福島・宮城・岩手3県の事業再開状況を示すと図3のとおりである。平成30（2018）年12月時点で、再開できている企業が宮城、岩手両県で約8割あるのに対し、

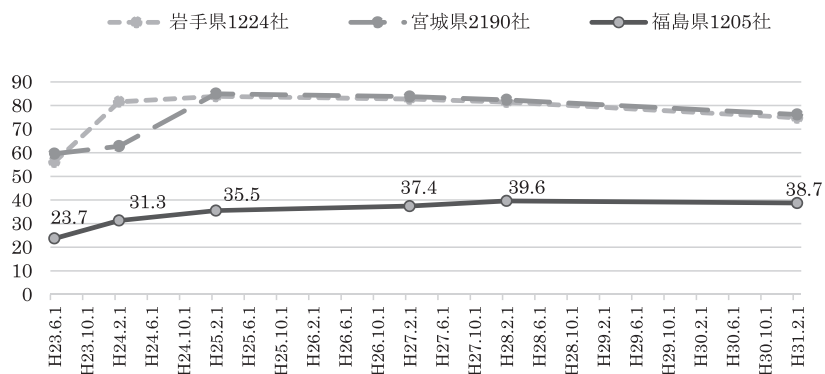


図3 被害甚大地域5000社の事業再開状況推移 (単位: %)

資料: 帝国データバンク「第6回東北3県・沿岸部『被害甚大地域』5000社の追跡調査」2019年3月4日による。

福島県では4割を下回っている。福島県では、他県と比べて原子力発電所事故が加わっているため事業再開ができていない企業は少ないと推定できる。その福島県の中にあつて、震源地に近い太平洋岸に位置するいわき市は、県内の内陸地域に比べ、地震・津波・原発事故の被害をより直接的に受けているため、経済活動への負の影響も大きい。いわき市は、このような厳しい負の影響からどのように脱しようとしているのだろうか。地域経営の観点からそれらを捉えることは、人口流出や産業衰退など厳しい局面を迎えつつある他の地域の参考になると考える。

そこで、いわき市について、東日本大震災からの経済復興にかかる現状と地域経営の取組を見たい。

なお、ここで「地域経営」とは、「経済的観点から地域全体をマネジメントすること⁶⁾」であり、さらに「地域経営は、地域デザインや地域戦略の策定・実施と言い換えることができる⁷⁾」ものとする。また、いわき市の地域経営にかかる商工会の活動については、本論文ではなく、杉村樹可「いわき市における経済復興への取り組み—地域経営を支える女性たち—」『地域産業政策研究』第5号、龍谷大学京都産業学センター・地域産業政策研究プロジェクト、2020年3月発行、45~78ページに記載している。

1 経済復興にかかる現状

まず、いわき市について、東日本大震災からの経済復興にかかる現状について確認する。

6) 杉村樹可「大学は地域経営を担う」、龍谷大学京都産業学センター・地域産業政策プロジェクト『地域産業政策研究』第4号、2019年、22ページ

7) 杉村同前書、22ページ

(1) 人口増減

図4は、東日本大震災被災地のうち甚大な地震・津波被害を被った岩手・宮城・福島3県と主な市について、被災直前の2010年と被災4年後の2015年の国勢調査による人口の増減を見たものである。

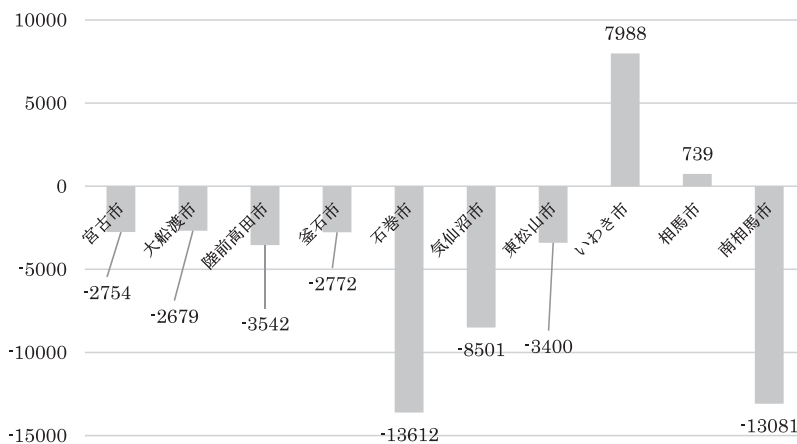


図4 東日本大震災被災地（主な市）の人口増減（2015年、2010年対比）

資料：総務省統計局「平成27年国勢調査報告」日本統計協会、2017年3月による。

図4を見ると、被災を主な要因として各市で数千人から1万数千人規模という多くの人口が減少する中、増加が見られるのは、いわき市と相馬市である。相馬市の0.7千人に対して、いわき市では約8千人もの人口増加が見られる。

これら被災地の人口増減を率で見たものが、図5である。比較のため、全国および岩手・宮城・

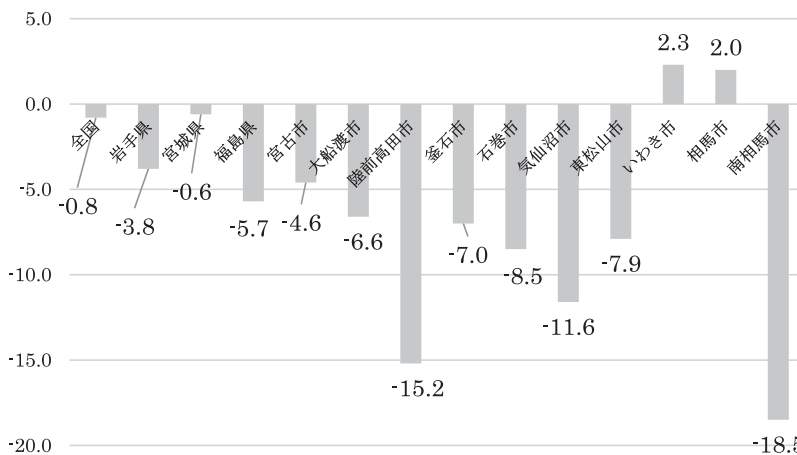


図5 東日本大震災被災地の人口増減率（2015年、2010年対比、単位：%）

資料：図4と同

福島3県の数値を示した。地震と津波による被害が大きかった岩手・宮城県内の市では、おおよそ5～15%もの人口が減少している。福島県を見ると、県全体では原子力発電所事故が加わったため5.7%減と他県よりもマイナス幅が大きい。しかし、同じ福島県内の市でも、南相馬市では18.5%減となっているのに対し、相馬市では2.0%増、いわき市では2.3%もの増加となっている。

これら2市の人口増加は、主として東日本大震災の原子力発電所事故を原因とする地域外への人口流出が生じた中で、市内から市外に避難した人よりも市外から市内に避難した人が多いことによる。なお、前述のとおり東日本大震災によりいわき市民のうち2019年7月22日現在467人の方が死亡または行方不明となっている。

いわき市では、福島原子力発電所周辺の市町村の住民を積極的に受け入れている。この結果、いわき市外に避難しているいわき市民は2019年7月1日現在2,846人、いわき市内への避難者数は2019年5月1日現在19,376人⁸⁾となっている。この19,376人は住民票を異動せずにいわき市内に避難しており、避難の必要がなくなれば元の市町村に戻る可能性が高いと考えられる。しかし、それらの人々がいわき市内で生活する現状においては、地域の購買力となって消費を支える効果をもたらしているだろう。

(2) 事業所数と従業者数

図6は、岩手・宮城・福島の3県といわき市の事業所数の推移を見たものである。震災前と比べて、いずれの県もいわき市も事業所数が減少している。2009年から2016年の7年間で、岩手県7,976、宮城県11,264の事業所が減少したが、福島県では15,109もの事業所が減少した。福島県は、他県と比べて減少幅が大きい。この間、いわき市では1,428の事業所が減少している。

図7は、同期間の従業者数の推移を見たものである。7年間で、岩手県57,917人、宮城県73,631人の減少であったが、福島県では108,606人もの減少となっている。この間、いわき市では11,081人減少した。図4と合わせて、2年のズレを考慮せずに見ると、いわき市では人口が約8千人増加したが、従業者数は反対に約1万1千人減少している。いわき市内に避難のため流入した約1万9千人の多くは、従業者とはなっていないと推定できる。

事業所数推移と従業者数推移について、震災前の2009年を100とした指数で全国の数値を加えて見たものが、図8と図9である。

図8を見ると、事業所数の推移について、岩手県と宮城県は減少率が小さく、全国に近い数値を示している。しかし、福島県は地震と津波と原子力発電所事故の三重苦によって他の県よりも事業所の減少率が大きい。ところが、福島県内でも直接三重苦の被害を被ったいわき市では、反対に事

8) いわき市「いわき市の復興の歩み」令和元(2019)年9月、13ページ

経済復興の地域経営—いわき市を事例として—

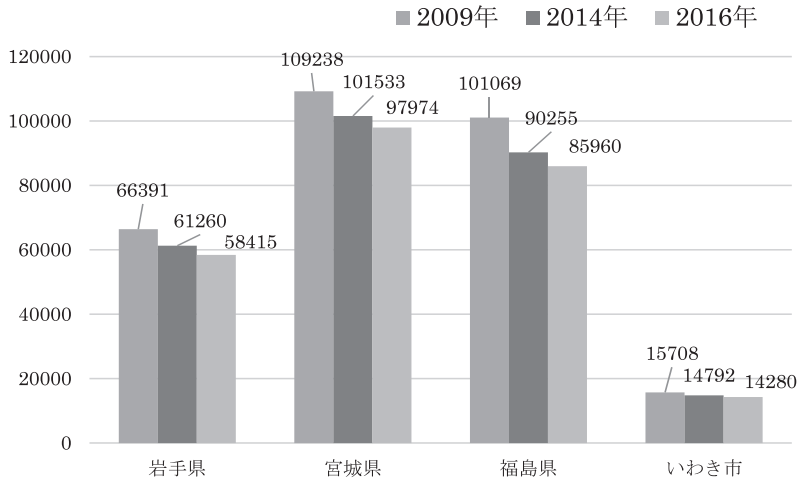


図6 事業所数推移（全産業、民営）

資料：総務省「経済センサス基礎調査（2009年、2014年）、経済センサス活動調査（2012年）」『政府統計の総合窓口』（<https://www.e-stat.go.jp/>）2020年8月30日閲覧による。

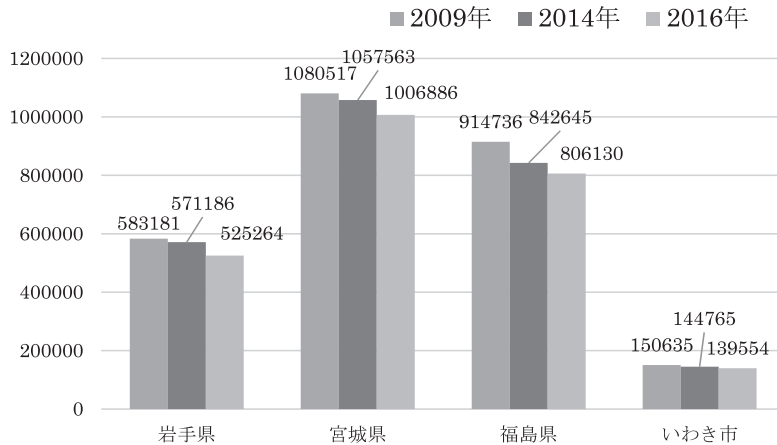


図7 従業者数推移（全産業・民営）

資料：図6と同

業所の減少率が全国や岩手県、宮城県よりも小さいことが分かる。

また、図9を見ると、従業者数の推移について、宮城県は減少率が小さく、全国に近い数値を示している。しかし、福島県は事業所数の推移と同じ理由で岩手県、宮城県よりも減少率が大きい。ところが、いわき市は減少率が小さく、2016年では全国、宮城県に近い数値を示している。

つまり、いわき市は、震災による甚大な被害を受けながらも、事業所数と従業者数の維持については他の被災地域に比べて健闘していると考えられる。

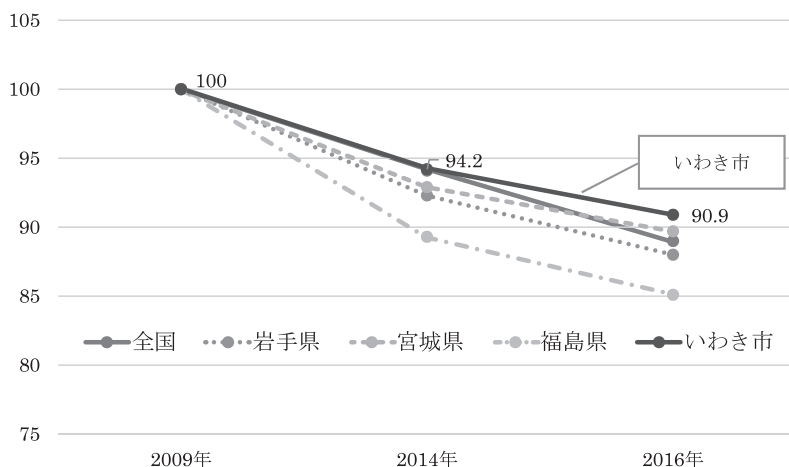


図8 事業所数推移 (2009年を100とした指数で表示)

資料：図6と同

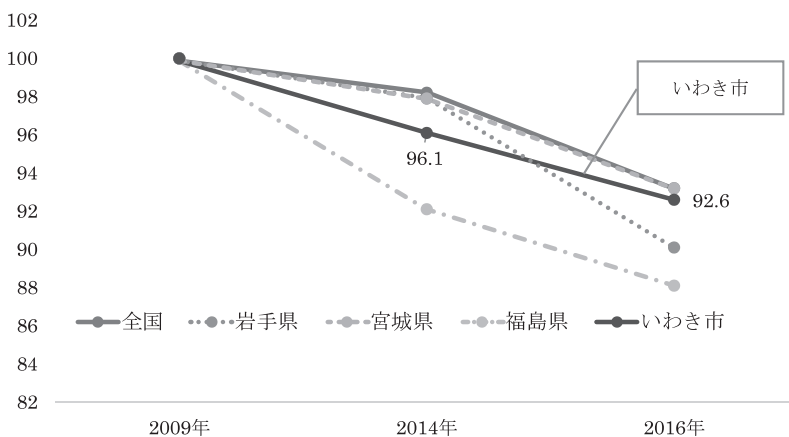


図9 従業員数推移 (2009年を100とした指数で表示)

資料：図6と同

図10は、製造品出荷額等について、震災のあった2011年を100とした指数により、甚大な被害を受けた3県といわき市および全国の推移を見たものである。

これを見ると、3県といわき市は、いずれも全国を上回る増加を見せている。しかし、宮城県では増加の幅は161.5と大きい、福島県といわき市ではそれぞれ118.5、115.5と宮城県より低く、特にいわき市では2017年現在で震災前の水準に戻っていない。福島県といわき市においては原子力発電所事故が足かせとなり、従業者数の減少が進み、風評被害のため食料品製造業などが県外への販売を伸ばしにくいものと考えられる。

以上から、いわき市の地域経済復興については、他の被災地域に比べて健闘しているものの、現

経済復興の地域経営—いわき市を事例として—

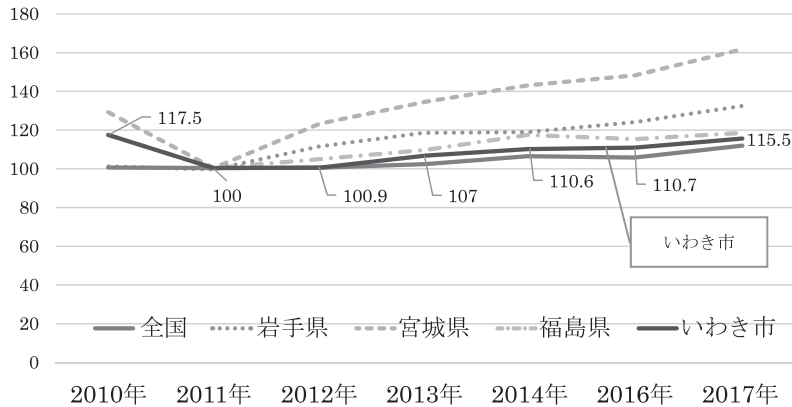


図10 製造品出荷額等推移（従業者4名以上の事業所、2011年を100とした指数）

資料：経済産業省「工業統計調査」経済産業省ホームページ
 (https://www.meti.go.jp/statistics/tyo/kougyo/result-2.html) 2020年8月30日閲覧による。なお、2014年以前は12月31日、
 2016年以降は6月1日調査である。

在はまだ途上にあると考える。

2 地域経済復興にかかる先行研究

ここで、東日本大震災からの地域経済復興にかかる主な先行研究を概観したい⁹⁾。

(1) 被災地全体を対象としたもの

①災害復興におけるソーシャル・キャピタルの役割に注目したもの

Aldrichは、災害復興におけるソーシャル・キャピタルの働きとして、次のA～Cを示している。

A：「ソーシャル・キャピタルはインフォーマルな保険として機能し、情報や資金面での援助や、生活上必要とされる身体的支援を被災者へと提供することができる。けがや病気あるいは死亡の際に補償を得るために保険料を支払っているフォーマルな形の民間保険サービスとは違い、インフォーマルな保険、すなわち人々の間での相互支援には、友人や近隣住民の間で互いに提供し合う情報や物資、住居、その他の援助が含まれる¹⁰⁾」。

B：「よく組織化され、活動への参加が活発な地域では、地域が持つソーシャル・キャピタルによつ

9) なお、杉村樹可「いわき市における経済復興への取り組み—地域経営を支える女性たち—」『地域産業政策研究』第5号、龍谷大学京都産業学センター・地域産業政策研究プロジェクト、2020年3月発行、48ページ以下により詳しく紹介しているので、参照されたい。

10) Daniel P. Aldrich “BUILDING RESILIENCE： Social Capital in Post-Disaster Recovery” The University of Chicago Press, 2012、石田祐・藤澤由和訳『災害復興におけるソーシャル・キャピタルの役割とは何か—地域再建とレジリエンスの構築—』ミネルヴァ書房、2015年、64ページ

て貸付資金や物資、その他の資源へのアクセスが容易になり、そこに住む人々を引きつけたり資源の手配をしたりすることが促進される¹¹⁾」。

C: ソーシャル・キャピタルすなわち「より深い社会の絆は人々が他の町へと流出するのを防ぐ防波堤となり、そのコミュニティに深い愛着を持つ住民がそこで生きていくための解決方法を探らせようとする。その土地への愛着によって築かれる人々の強い結束は、それが最も被害の大きな地域であったとしても、被災者がエネルギーと財産を復旧や復興のために投資しようとする動機付けとなる¹²⁾」。

なお、ここでの災害復興は東日本大震災に限定したものではない。そして、これらソーシャル・キャピタルの働きは、多くの地域において災害復興に限らず地域経営を円滑に進める土台となるものであり、地域経営の間接的な手段である。つまり、ソーシャル・キャピタルの働きは有効であるが、ソーシャル・キャピタルだけで直接的に深刻な課題を解決することは難しいことを理解する必要がある。

② 「創造的復興」論、「被災地＝東北」論を批判したもの

岡田は、東日本大震災からの地域経済復興について、現在進行中の『創造的復興』は『惨事便乗型復興』と言うべきものであり、「非被災地の復興ビジネスや規制緩和ビジネスの利益や為政者が考える『国益』につながったとしても、災害の最大の犠牲者である被災者の生活再建や被災地域社会の復旧・復興にはつながらない¹³⁾」と指摘する。そして、特に岩手県と福島県では、このような惨事便乗型復興によらない地域ベースの復興に取り組む姿勢を示しているとする。岡田は、このような立場から「被災地＝東北論¹⁴⁾」を批判し、「地域経済・社会の再建を被災者の生活領域としての地域から成し遂げるために、被災地における地域内再投資力と地域内経済循環の再形成こそが必要であり、そのための自律的取り組みが現に広がってきている¹⁵⁾」と主張する。

③ 「創造的復興」論、「被災地＝東北」論批判を発展させたもの

網島ほかは、東日本大震災からの地域経済復興について、政府が「阪神・淡路大震災時の『創造的復興』の踏襲を宣言する¹⁶⁾」としたことを指摘する。しかし、その『創造的復興』は、実際には「本来復興資金が被災地内で循環すべきところ、多くの資金が被災地の中小企業ではなく、東京の

11) Aldrich同前書、68ページ

12) Aldrich同前書、70～71ページ

13) 岡田知弘『震災からの地域再生一人間の復興か惨事便乗型「構造改革」か』新日本出版社、2012年、14ページ

14) 岡田同前書、16ページ

15) 岡田同前書、16ページ

16) 網島富士夫・岡田知弘・塩崎賢明・宮入與一編『東日本大震災◎復興の検証 どのようにして「惨事便乗型復興」をのりこえるか』合同出版、2016年、71ページ

大企業に流れている」と批判する。

また、「『被災地＝東北』論は誤りである¹⁷⁾」と主張する。「被災地＝東北」論の背景には、「被災地の復興自体よりも、これを機に、グローバル企業や復興ビジネスの『成長』を最優先しようとする中央財界の強い要求があった¹⁸⁾」とする。この要求の理由は、「明らかに東京に拠点を置き北東北から南東北にかけてサプライチェーンを築いてきたグローバル企業や復興ビジネスの経済的利害にある¹⁹⁾」とし、これこそ被災地のことを考えずに大企業の利益のみを追求しようとする「惨事便乗型復興²⁰⁾」に他ならないと批判する。

では、被災地の復興はどのように行われるべきなのだろうか。ここでは、「災害からの復旧・復興にあたっては、被災地において被災者の生活を支える地域産業と雇用、生業を再建すること、すなわち被災者が主体として直接関わる地域内再投資力の再建こそが必要だ²¹⁾」と提案する。

(2) いわき市以外の被災地を対象としたもの

①岩手県大槌町と福島県浪江町の復興を超えた可能性に注目したもの

関は、東日本大震災で被災した地域のうち「津波被災に直面した岩手県大槌町と、原発災害にさらされた福島県浪江町の二つを大きく取り上げ、その町の歩み、地域産業を構成する具体的な事業者の成り立ち、被災の状況、復興への取り組み²²⁾」を示した。そして、高齢者に対する買物や生活支援の必要性に対応することや地域における情報化の進展によって地域資源の高付加価値化がもたらされ、被災地以外にも適用できる新たなビジネスが数多く生まれるとする。

なお、ここでは、震災からの復興というレベルに留まることなく、復興を超えた地域経済の新たな進展を目指す視点で地域が捉えられている。

②岩手県陸前高田地区、福島県浜通りの相双地区などの廃業の少なさに注目したもの

岡田は、東日本大震災で甚大な被害をうけた被災地の中であって、中小企業家同友会会員企業の廃業が極めて少ないことに注目した。

このような激甚被災地の中小企業がどうして事業再建に取り組めたのか。岡田は、「震災前から、会社としての明確な経営理念、経営指針をもっていたこと」「経営者が緊急時に、何よりも社員と地域の住民の命を大切にされた初期行動をとっていること」「地域とともに自社が存在しているという自

17) 網島ほか同前書、72ページ

18) 網島ほか同前書、73ページ

19) 網島ほか同前書、74ページ

20) 網島ほか同前書、74ページ

21) 網島ほか同前書、81ページ

22) 関満博『地域を豊かにする働き方 被災地復興から見えてきたこと』筑摩書房、2012年、140～141ページ

覚をもって行動しているということ」「いざという時に、現物やサービスをやりとりしながら助け合うことができる多様な業種の存在と、その相互取引」「日頃から行政関係者や産業支援団体のスタッフと知り合い、信頼関係を作っておくこと²³⁾」という5つの共通点を示している。これらは、先行研究の中で示した「ソーシャル・キャピタル」に類似している。

③いわき市を含む福島県の前発災害からの復興に注目したもの

藤本ほかは、福島県の地震・津波の被害が岩手県や宮城県よりも小さいにもかかわらず、それらの県と比べて震災後6年経過した時点でも「企業の生産・経営活動の復旧・復興の足取りは重い²⁴⁾」と指摘する。経済面から福島県を見ると、「時限的な復興関連補助金による短期的な雇用の需要は拡大したが、半恒久的な予算措置や投資活動に伴う長期的な雇用の需要はほとんど増えていない²⁵⁾」、消費関連支出も「震災以前に比べると微増²⁶⁾」に留まっているとする。

それは「放射能汚染度の高い福島第一原発の周辺地域（福島県浜通り地域）では、復興はもとより、一時避難を余儀なくされた地域の中には、いまだに帰還の目途すら立たない市町村もあり、福島第一原発の立地周辺地域の復興の足取りは重い。そして、今もなお10万人近くの人々が生まれ育った故郷を離れたまま避難生活を続けており、原発事故によって世界的に有名になった『フクシマ』をめぐる風評被害は根強く、経済再建と県民の生業の復興を妨げている²⁷⁾」ことが原因であるとしている。なお、前述のとおり「福島県浜通り」は福島県の太平洋に面した縦長の地域を指しており、いわき市も同地域に属している。

福島県では、『復興ビジョン』を取りまとめ、地域経済の復興に取り組んでいる。しかし、「長期にわたって衰退してきた周辺地域である被災地に新しい産業や企業が集積する可能性は極めて低い²⁸⁾」、さらに「脱原発」を基本理念とした原子力政策の見直しと持続可能なエネルギー戦略の策定は、「今までの企業単位の調整をベースとした企業主義レギュレーションのもとでは不可能であり、国家的調整と制度的調整に基づく社会単位の調整メカニズムを構築してはじめて実現可能なビジョンとなりうる²⁹⁾」とする。つまり、いわき市を含む福島県浜通りの地域経済復興は難しいと断言している。

23) 岡田知弘・秋山いつき『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、2016年、192～194ページ

24) 藤本典嗣・巖成男・佐野孝治・吉高神明編著『グローバル災害復興論』中央経済社、2017年、5ページ

25) 藤本ほか同前書、5～6ページ

26) 藤本ほか同前書、6ページ

27) 藤本ほか同前書、4ページ

28) 藤本ほか同前書、11～12ページ

29) 藤本ほか同前書、13ページ

(3) いわき市を対象にしたもの

いわき市の中小企業の復興を超えた活動に注目したもの

いわき市の機械金属工業について、関は、大手企業、中堅企業の工場が存在するほか「震災以降は原発20キロ圏の有力企業が避難してきている³⁰⁾」とする。そして、これら両者が相まって「いわき市にも幅の広い要素技術の中小企業が育ちつつあることがわかる。それでも、メッキ、熱処理、塗装といった表面処理部門、精密機械加工、精密研削加工、精密板金加工等の層は薄く、これらの要素技術の充実は、いわき市工業集積の一つの課題となっている³¹⁾」と震災からの復興を超えた技術面での地域産業の問題点を指摘する。そのうえで、「震災以降、いわき市では『環境エネルギー産業』『医療機器産業』等への関心が深まり、また、産学官連携への関心も高まりつつある。福島への復興に向けた拠点として、さらに、その主要な担い手として地域の機械金属工業の充実が課題とされている³²⁾」と、研究開発機能を備えている地元企業を中心となって、いわき地域の工業集積を充実させていくべきだとしている。

いわき市の食品、素材産業について、まず、放射能の「風評」被害については、「時間をかけて解決していくしかない³³⁾」とする。しかし、今回の被災と復興を契機に「成熟化、人口減少、高齢化を基礎とした市場の歴史的な流れを受け止め、素材産業に優れるいわき市の農林畜水産業が新たな可能性に向かう³⁴⁾」ことが求められるとする。

そして、いわき市の「地域産業、中小企業は、地域の暮らし全体を豊かなものにしていくための主要な担い手として期待されている³⁵⁾」と、単に震災からの復興を目ざすのではなく、いわき市の個々の企業の潜在力に注目し、復興を超えた地域経済の発展が可能であると捉えている。なお、ここでの対象企業としては、中小企業のうち比較的規模の大きい製造業を中心に捉えている。

東日本大震災からの地域経済復興にかかるこれらの先行研究を見ると、主として東北全体や県など比較的広い地域を対象とし、いわき市を対象とするものは少ない。福迫は、「そもそもいわき市は、津波の被害については宮城県・岩手県の沿岸部より少なく、原子力発電所事故の直接的被害については、原子力発電所立地地域や爆発時に放射能が流れた北西側の自治体より少ないため、報道で取り上げられる頻度はきわめて少なかった。現在では、いわき市の東日本大震災からの復興につ

30) 関満博『東日本大震災と地域産業復興Ⅴ 2014. 9. 11～2016. 3. 11 福島の被災中小企業の行方』新評論、2016年、409ページ

31) 関満博同前書、410ページ

32) 関満博同前書、410ページ

33) 関満博同前書、411ページ

34) 関満博同前書、411ページ

35) 関満博同前書、453ページ

いての全国紙やテレビでの報道は、全くと言えるほど取り上げられていない³⁶⁾と、いわき市の状況が報道の場に登場しないために社会から問題視されないという現時点の課題を示している。

さらに、先行研究では、経済政策の結果やソーシャル・キャピタル、あるいは個別の事業に注目した研究は示されているが、経済的観点から地域全体をどうマネジメントするかという「地域経営」の観点では捉えられていない。

ここでは、地震と津波と原子力発電所事故の三重苦を背負いながらも、世間から注目をされない中で、他地域と比べて地域経済復興の面で健闘しているいわき市を取り上げ、地域経営の観点から経済復興の取り組みについて確認したい。

3 いわき市の地域経済復興計画

(1) 復興ビジョン

いわき市では、東日本大震災の生々しい傷跡が市内の至る所に残る被災から半年後の2011年9月に早くもいわき市「復興ビジョン」を策定した。以下については、2019年9月6日に行った、いわき市総合政策部政策企画課主幹兼課長補佐古市敬昭氏と同政策企画課企画調整係長米本憲司氏からのインタビューをもとに記述する。

復興ビジョンは、復興への基本的な方針を示したものである。そして、図11に示すように、復興ビジョンをもとに同年10月に「復旧計画」を、同年12月に「復旧事業計画」を策定している。

ここで、復旧とは「災害によって壊れた施設や機能を災害前の状態に戻すこと³⁷⁾」、復興とは「地域が災害に見舞われる前以上の活力を備えるように、暮らしと環境を再建していくこと³⁸⁾」としている。

「復興ビジョン」では、策定の趣旨として「復興の姿を共有し、同じ目的・目標に向かって、『オールいわき』で進んでいくことが重要³⁹⁾」と訴えている。そして、「復興ビジョン」自体が、震災後の短い期間にもかかわらず産学官が一体となって意思統一し、オールいわきで策定されたのである。

そして、復旧・復興の理念として、次の5つを掲げた。

理念1 「オールいわき」「オールジャパン」による復旧・復興（連携）

理念2 災害に強く、安全で、安心できるまちを目指す復興（安心）

理念3 前例のない複合災害からの再生モデルを世界に示す復興（活力）

理念4 住む人も住む場所も世界から愛されるまちを目指す復興（魅力）

理念5 原子力災害を克服するとともに、再生可能エネルギーの導入を推進し、原子力発電に依存しない社会を目指す復興（挑戦）

36) 2019年9月5日東日本国際大学副学長・経済経営学部教授福迫昌之氏からのヒアリングによる。

37) いわき市「いわき市復興ビジョン」平成23(2011)年9月、1ページ

38) いわき市同前資料、1ページ

39) いわき市同前資料、1ページ

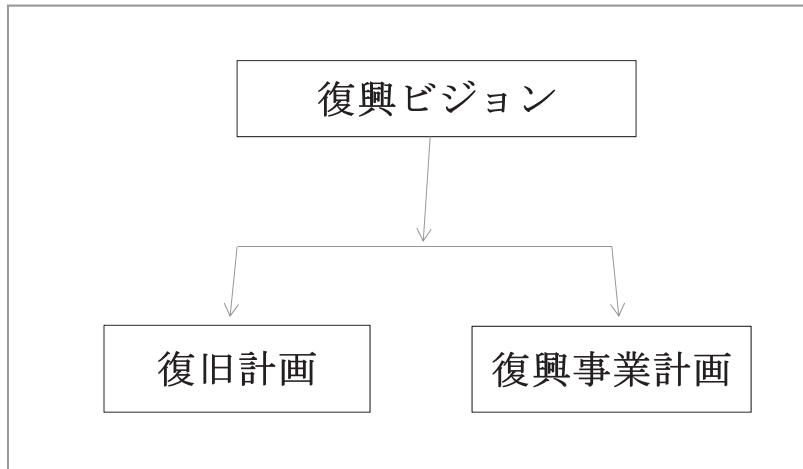


図11

資料：いわき市「いわき市復興事業計画（第一次）」2011年、1ページの図による。

これを見ると、「復旧」の文字が入るのは「理念1」のみで、それ以外は「復興」の理念を示している。タイトルも「復興」ビジョンであり、復旧よりも「復興」に向けた強い意志が感じられる。

（2）復興事業計画

2011年10月には、復旧計画が策定された。これは、「道路、河川、橋梁、公共施設など各分野の『復旧』までの作業工程を示したもの⁴⁰⁾」である。「ここでは、地域経営の趣旨から「復興事業計画」の特に経済・産業を中心に見てみたい。

いわき市では、復興事業計画における取組の柱として5つの柱を示した。その中で、「取組の柱4」として、「経済・産業の再生・創造」を挙げている。その内容は、「農林水産業の再生はもとより、地域企業の経営再建や新たな産業の創出など⁴¹⁾」である。さらに、取組の柱をより具体化したものとして9つの重点施策を設けているが、その中で、「経済・産業の再生・創造」に係るものは、「小名浜港周辺地区の一体的な整備・再生プロジェクト」「再生可能エネルギーを核とした産業振興プロジェクト」「既存地域産業の再生プロジェクト」「企業誘致対策プロジェクト」の4項目である。重点施策9つのうち4つが経済・産業の再生・創造であり、復興事業計画に占める経済・産業のウエイトの大きさを表している。

40) いわき市「いわき市復興事業計画（第一次）」、2011年、1ページ

41) いわき市同前資料、5ページ

(3) 復興事業計画にかかる組織体制

図12は、いわき市の復興事業計画の進行管理等を行う組織体制を示したものである。前述の「復興ビジョン」「復興事業計画」については、行政経営部行政経営課が策定し、現在は総合政策部政策企画課が担当している。そして、産業や商工関係は産業振興部の所管である。いわき市では、このような本来の担当業務とは別に、復興事業計画の進行管理等を行う組織として、市の内部組織である行政経営会議・東日本大震災復興本部、そして外部組織である行政経営市民会議が協働作業で復興とまちづくりを推進している。

行政経営市民会議（以下、「市民会議」とする。）は、従来から存在していた3つの市民会議を2008年10月に統合して設置されたものである。そして、2016年7月に名称を「いわき市まちづくり市民会議」としている。そして、この市民会議は、いわき商工会議所やいわき地区商工会連絡協議会などの産業界、東日本国際大学やいわき明星大学などの学術機関、いわき青年会議所などの地域づくり団体等の委員により構成されている⁴²⁾。また、庁内組織として、市全体の基本計画である総合計画にかかる行政経営会議と、特に市全体の力を結集して重点を置く復興計画・復興事業にかかる東日本大震災復興本部を設けた。これらは、縦割りの行政組織にいわば横串を通した形となっている。既存の組織の中から適材の人材を選抜して重大問題に対応する、プロジェクトチームを結成したと言える。

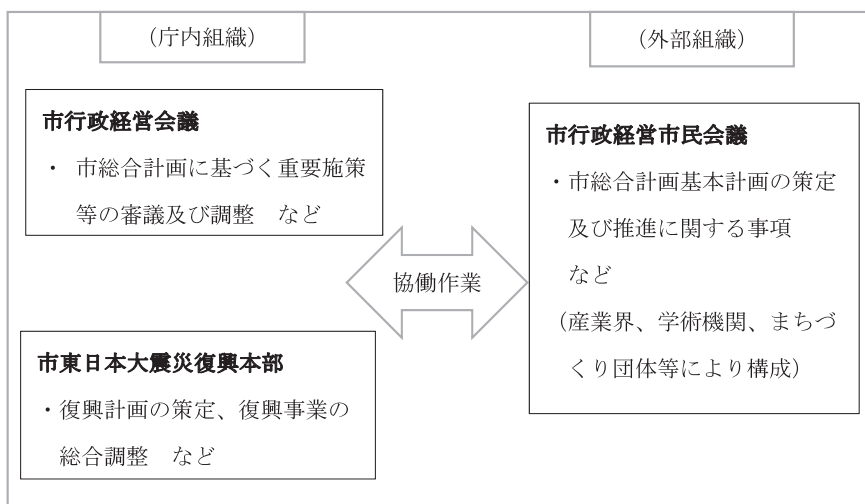


図12

資料：図11と同資料、1ページの図による。

42) いわき市「いわき市まちづくり市民会議」いわき市ホームページ (city.iwaki.lg.jp) 2020年10月16日閲覧による。

経済復興の地域経営—いわき市を事例として—

他の地域においてもこのような組織は見られるが、事実上行政任せとなって形骸化したものや期待はずれのものもある。いわき市では、地域が一体となって石炭産業から製造業への産業の転換を図り成功したという歴史を基礎として、今回の地震・津波・原発事故という未曾有の大災害に遭遇して市内全体に危機感と連帯感が共有された。このため、この重大危機に対して庁内組織と外部組織が有効に機能し、つまり外部組織の「産学」と庁内組織の「官」がうまく連携して復興事業計画の推進が図られている。まず、庁内組織と外部組織間の情報共有が円滑かつ十分に行われている。したがって、計画立案や実施手続、実施、進捗管理、調整が円滑に行われる。また、市民会議からは積極的な意見が出され、場合によっては、「市民会議のメンバーが自ら実行部隊となって復興事業に関与することもある⁴³⁾」という。行政任せとならず、各組織のメンバーが連携を取りつつ主体的に働いている、つまり協働作業をしている様子が見えてくる。

(4) いわき商工会議所の経済復興への取り組み

行政経営市民会議のメンバーであるいわき商工会議所は、2019年3月現在会員3725事業所を擁する地域総合経済団体で、「地域振興ビジョン2014」（以下、「当ビジョン」とする。）を策定・実行している。そして、より詳細で具体的な実行計画として市の復興事業計画に関連付けられ、2019年現在その一部は実現に至っている。そして、当ビジョンの基礎となったのが、既存の組織であるいわき経済人塾が2011年8月に「民間の側からの計画を取りまとめる」として策定した「いわき市復旧・復興計画～次世代型の新しいまちづくりのために～（素案）」である。いわき経済人塾は、2011年現在、いわき市の若手企業経営者20人をメンバーに、学識経験者として東日本国際大学教授福迫昌之氏、事務局としていわき商工会議所理事兼事務局長小林裕明氏と同地域振興部長佐藤博史氏が名を連ね、従来から活発な活動を行っていた。

そして、当ビジョンの内容は、以下①～④などである。なお、当ビジョンの策定・実行については、いわき商工会議所事業理事・中小企業振興部長佐藤博史氏がキーパーソンとして活躍している。以下、佐藤博史氏からの2019年9月6日のインタビューをもとに、経済復興にかかる内容の一部を紹介する。

- ①「地元企業の経営力の強化」として、中小企業支援政策の活用強化・充実に向けた提言、起業&事業承継支援プラットフォームの構築など
- ②「企業間・産業間・地域間ネットワークの形成」として、廃炉事業と地元ものづくり企業群とのマッチングなど
- ③「産業立地基盤条件の向上」として、大学等と連携した企業人材育成プログラムの構築、廃炉技

43) 2019年9月6日いわき商工会議所事業理事・中小企業振興部長佐藤博史氏からのヒアリングによる。

術研究所・人材育成の整備促進、産業用地の確保及び情報発信など

- ④「いわきの強みを生かした新規事業・成長産業振興」として、再生可能エネルギー関連産業の集積と内発育成、「次世代エネルギー活用の先進都市いわき」の創生を目指して
など

以下、上①～④の内容を概観する。

①「地元企業の経営力の強化」では、中小企業庁グループ補助金採択支援を計画・実行した。グループ補助金は、中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業である。これは、『『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・整備について補助を行う制度⁴⁴⁾』で、計画額の3/4が補助の対象となる。企業が単独ではなくグループとして調整し計画を提示する必要があり、申請作業は簡単ではないため、いわき商工会議所の職員が当補助金の申請資料を全て作成した。この結果、19グループ627社140億円の採択を獲得し、採択件数は福島県内一となった。また、採択申請にかかる支援が評価され、厚生労働大臣から表彰を受けるまでになった。「この補助金がなければ、被災した多くの企業が廃業していた。この補助金は、それらの企業が事業を継続しようとするモチベーションを強めた⁴⁵⁾」とする。

そのほか、小規模事業者の向こう5年間にわたる経営支援内容を取り纏めし、経営発達支援計画として経済産業省に提出した。そして、「初年度の平成27(2015)年7月15日での第一次認定は東北地方では、いわきと盛岡のみが認定を受けた⁴⁶⁾」。そして、経営発達支援計画の認定を基に「行政、金融機関、支援機関、専門家と連携した『いわき地域中小企業支援ネットワークセンター』を設立⁴⁷⁾」し、ワンストップ相談窓口機能を強化した。

②「企業間・産業間・地域間ネットワークの形成」では、市内企業とのビジネスマッチングを図るため「いわきものづくりガイドブック」を作成・配布した。このガイドブックには、取引に使用できるように市内133社の概要や強みなどが掲載されている。さらに、JAEAが行う「イノベーション・コースト構想」の拠点整備と連動し、廃炉事業と地元ものづくり企業群15社とのマッチングを図っている。ここで、「イノベーション・コースト構想」は、福島県・復興庁・経済産業省が2017年に設立した福島県イノベーション・コースト構想推進機構を主要な実施主体として推進される、福島県浜通り地域の復興を目指す構想である。2018年には、福島県復興再生特別措置法に基づく「重点推進計画」として内閣総理大臣認定を受けている。

③「産業立地基盤条件の向上」では、まず、将来にわたり地域産業を担うのは優秀な人材であるとの考えから、大学等と連携した企業人材育成プログラムとして、インターンシップ事業を実施して

44) 経済産業省ホームページ (<https://www.meti.go.jp/press/20>) 2020年10月25日閲覧による。

45) 2019年9月6日いわき商工会議所事業理事・中小企業振興部長佐藤博史氏からのヒアリングによる。

46) いわき商工会議所『『地域振興ビジョン2014』アクションプログラム』2019年、7ページ

47) いわき商工会議所同前資料、8ページ

経済復興の地域経営—いわき市を事例として—

いる。2018年度には、市内67事業所が受け入れ、東日本国際大学やいわき明星大学の学生145名が参加した。また、2016年度に小・中・高・大学生に一貫したキャリア教育を行うため「いわきアカデミアプロジェクト」を実施している。事業の円滑な推進のために大学や行政、経済団体、金融機関、企業などが「いわきアカデミア推進協議会」としてまとめ、下支えを行う体制をとっている。

また、2015年には、いわき市が安心して生活し経済活動が行える場所となることを目指し、いわき市、いわき商工会議所、JAEAの3団体による「東京電力福島第一原子力発電所の廃止措置及びいわき市における環境回復に向けた取組に係る連携協力」についての合意文書を締結した。そして、同年にJAEA福島研究開発部門いわき事務所が開設された。さらに、いわき商工会議所が中心となって10万人の署名を集め、2018年に放射線医学総合研究所いわき出張所が開設された。

「浜通り地域では300基を超える陸上風力発電の集積が見込まれている⁴⁸⁾」ことから、国内風力発電のメンテナンスのシェア8割の企業である旭川市の株式会社北拓の誘致を働きかけ、2018年度にいわき市への進出が決定した。そして、7年かけて調査・設計、2.5年かけて建設工事を行い、その後運転に入る計画を策定⁴⁹⁾している。

④「いわきの強みを生かした新規産業・成長産業振興」として、地元産業による廃炉・ロボット産業の振興、洋上風力発電産業、バッテリーバレー構想を中心とした蓄電池産業、水素エネルギー社会へ向けた調査研究等、多くの地元企業が参画できる環境の整備と産業集積を図っている。

水素エネルギーについては、地元企業の「株クレハ（副生水素製造）、水素供給事業に関連する株根本通商（水素ステーション）、蓄電池やFCV開発に関わる東洋システム株、いわき商工会議所が連携して⁵⁰⁾」、2017年にいわき水素エネルギー利活用研究会を発足させた。そして、研究会や先進地視察を行っている。これらをもとに、福島県や東北経済産業局、資源エネルギー庁、いわき市などへ水素利活用にかかる要請活動を行った。そして、2019年3月に日本初の定置式水素ステーション開所となった。

このように、いわき商工会議所は、地域企業とともに実効性のある経済復興事業の詳細計画策定と実施を行っている。

(5) 大学による経済復興への取り組み

いわき市の大学による経済復興への取り組みについては、いわき市にある東日本国際大学の副学長・経済経営学部教授福迫昌之氏（以下、福迫教授とする。）が中心的役割を果たし、活躍されている。福迫教授は、地域連携研究センター長の立場にもあり、前述の行政経営市民会議やいわき経

48) いわき商工会議所同前資料、26ページ

49) いわき商工会議所「風力発電事業に関する今後の取組み」2018年による。

50) いわき商工会議所「水素利活用に関する当所の取組み」2019年、2ページ

済人塾をはじめ、市や経済団体などの様々な委員会の委員となっている。また、経済復興や地域振興にかかる取り組みについて地域と大学の接点の役割も果たしている。以下、2019年9月5日福迫教授へのインタビューをもとに記述する。

いわき市は、東日本大震災からの復興にかかる国からの補助金等があるため経済的には恵まれている。また、自然や気候に恵まれ、他地域からの企業誘致もある。しかし、原子力発電所事故からの避難者を受入れ、住宅事情がひっ迫するなど生活都市としてのポテンシャルは低い。このため、いわき市に住んでいても住民票をいわき市に移さない住民がたくさんいる。地域の企業は、中には新しい取引先を開拓している企業もあるが、多くはギリ貧かマイナス決算である。原発事故の賠償金を得てから廃業するケースもある。恵まれた状況を活かしきれていない。福迫教授は、このような問題意識から復興にかかる意見や情報の提供を行っている。計画を大幅に軌道修正する提案を行ったこともある。

大学の地域へのかかわりとしては、以上のような①長期的視点からの意見や情報提供を行うことのほか、②教育の視点から学生を就業や地域活動の経験をさせ、地域への人材供給につなげる。また、③県内の他大学と連携して、まちづくりや被災障がい者の状況などについて、海外への情報発信を行っている。

現在は、これまでのハード整備中心の復興計画を見直しし、2021年からスタートする総合計画策定作業にかかわっている。大学は、地域のシンクタンクの位置づけとして、存在感を発揮している。

4 いわき市の地域経営

前述のように、いわき市では商工会議所と地域企業からなる「産」と東日本国際大学などの「学」といわき市などの「官」が、互いに協力しながらそれぞれの役割を果たしながら、経済復興に向けた取り組みを行っている。いわき市では、産学官がそれぞれの役割を発揮した協力体制のもと、大震災によって棄損した既存の産業を再構築し、新たな産業を形成することに地域経営の力点を置いていることがわかる。

しかし、その土台として、いわき市では図13に見るような地域社会が形成されており、復興事業を推進する支えとなっていることを認識する必要がある⁵¹⁾。

地域活性化策について、産業の再構築や形成よりもソーシャル・キャピタルの形成や強化に依存している地域もある。しかし、地域内交流などを通じて地域住民の情緒に訴えて地域コミットメントを高めるソーシャル・キャピタルの形成や強化は、地域経営を進める土台であると考えられるが、

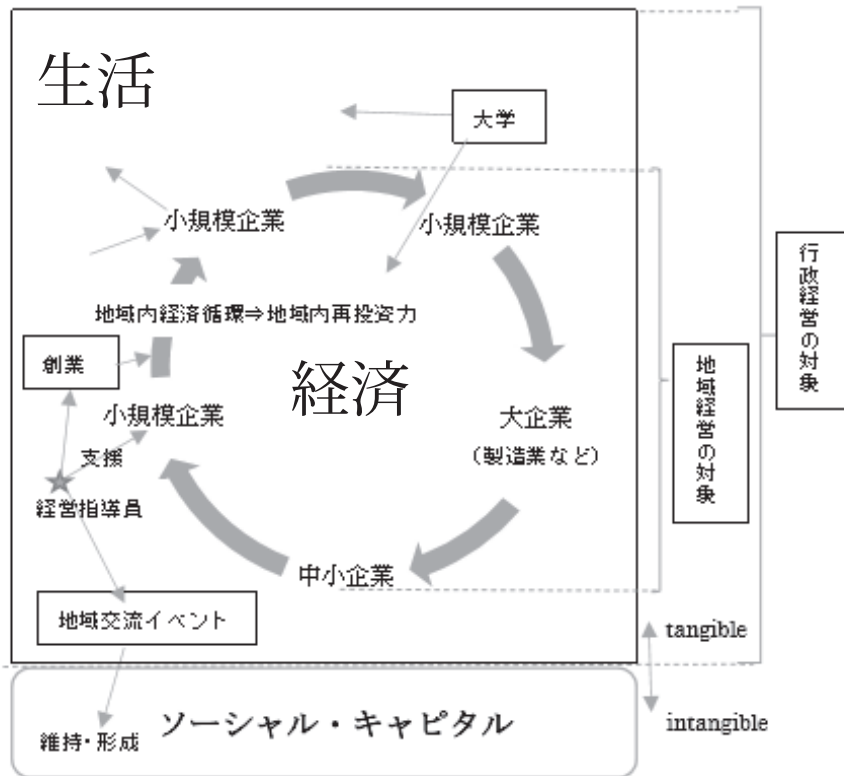
51) 図の矢印は、影響を与える方向を示す。詳しくは、杉村樹可「いわき市における地域経済復興への取り組み—地域経営を支える女性たち—」龍谷大学京都産業学センター・地域産業政策プロジェクト『地域産業政策研究』第5号、2020年、45ページ以下参照

経済復興の地域経営—いわき市を事例として—

ソーシャル・キャピタル自体が地域経営に代わるものではない⁵²⁾。

以上から、いわき市における復興計画・実施の流れを示すと、図14のようになる。

国・県は、2017年法制化された「福島イノベーション・コースト構想」と、福島県が2017年に設立した公益財団法人福島イノベーション・コースト構想推進機構をもとに県全体の復興計画・予算措置等を実施する。いわき市は、行政経営会議、東日本大震災復興本部を中心に「いわき市復興工程表」を策定し、いわき市内地域の土地・建物・構築物や道路など主にハード面にかかる基本計画・予算措置・実施を行う。いわき商工会議所は地域企業とともに、国・県・市の方針に沿って、既存産業の維持・回復や新産業の創出など主として経済復興のソフト面にあたる詳細計画の策定・実施を行う。大学等は、市（行政経営会議、東日本大震災復興本部）及び商工会議所と地域企業、行政経営市民会議に復興にかかる知識・知恵・人材の供給を行っている。そして、行政経営市民会

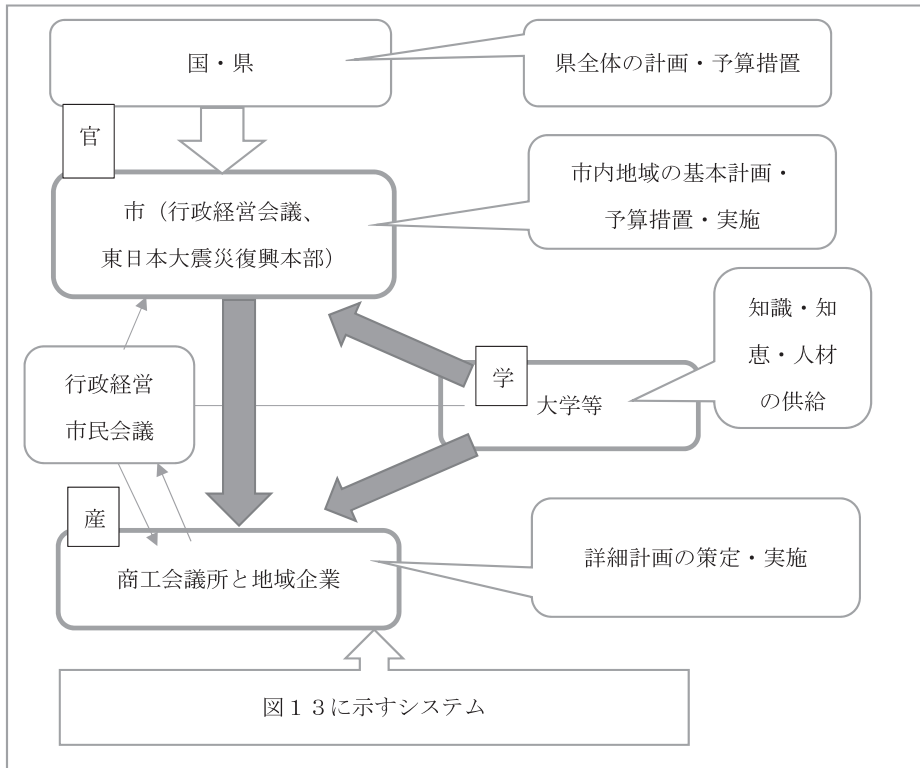


資料：筆者作成

図13 地域社会概念図

52) ソーシャル・キャピタルと地域経営の関係については、杉村同前書71～74ページを参照

議がいわき市の経済復興にかかる産学官の活動を調整している。つまり、いわき市では、図14の太い矢印に示すような産学官のトライアングルがしっかりと機能しているのである。ここに、いわき市が他地域と比べて地域経済復興の面で健闘している要因があると考えられる。



資料：筆者作成

図14 復興計画・実施の流れ

おわりに

いわき市は、地震・津波・原子力発電所事故という三重苦に見舞われてから、10年もの月日が経過した。他の被災地に比べて注目度が低い中、復旧・復興に懸命に取り組み、復旧はほぼ完了し、復興についてはその途上にあるものの良好な推移を見せている。

いわき市を含む被災地には震災関連予算措置など国からの支援があり、復興を後押しする力が働いたことは事実である。しかし、いわき市では地域での危機感と連帯感が共有され、産学官がそれぞれの役割を発揮した本当の意味での連携が行われた結果として、困難の中でも良い方向に向かっていると考えられる。

幸いにも災害からの被害を受けていない地域であっても、そのうち少なくない地域が人口減少や高齢化、地域産業の衰退といった長期的危機への不安を抱えている。復旧を超えた復興へのいわき

経済復興の地域経営—いわき市を事例として—

市の取り組みの内容は、このような長期的危機への対応と同じだと言える。いわき市では未曾有の三重苦を抱えながらも、産学官がそれぞれの役割・強みを発揮して連携し、このような長期的危機に対する一定の成果につなげている。災害からの被害を受けていない地域であれば、少なくとも被害を受けていない分については、いわき市に比べればこのような長期的危機に対応しやすいのではないだろうか。したがって、このような不安を抱える地域が長期的危機への対応策を検討する際にも、いわき市の取り組みが参考になると考える。

謝 辞

本稿の執筆にあたっては、復興事業継続中の大変ご多忙の中、貴重な時間をさいてご教示と情報提供をいただいた

いわき市総合政策部政策企画課 主幹兼課長補佐 古市敬昭氏

いわき市総合政策部政策企画課企画調整係 係長 米本憲司氏

いわき商工会議所 事業理事・中小企業振興部長 佐藤博史氏

東日本国際大学 副学長・経済経営学部教授 福迫昌之氏

に、あらためて厚く感謝を申し上げたい。

また、同じく貴重な時間をさいていわき市および福島県浜通り地域の経済復興にかかる参考情報のご提供をいただいた

一般社団法人いわき市歯科医師会 会長 秋元英典氏

オノエー株式会社 専務取締役 小野栄太氏

日本政策金融公庫いわき支店 支店長兼国民生活事業統轄 奥田智則氏

に厚く感謝を申し上げたい。