

## □東日本大震災とその特徴

# 阪神・淡路大震災との

# 比較による東日本大震災の特徴

## 直下型地震による 都市型震災

一九九五年一月一七日に起きた阪神・淡路大震災は、犠牲者数・被害総額の両面において、東日本大震災が起きるまでは戦後最大の災害だった。ハード中心の復興事業に陥りがちな点など、両震災には類似の面とともに、幾つか異なる面がある。東日本大震災とその復興過程の特徴は、阪神・淡路大震災との比較の中でこそよりよく理解できる(表1参照)。

表1 東日本大震災と阪神・淡路大震災の比較

	東日本大震災	阪神・淡路大震災
地震の性格	①連動型の海溝型地震	①直下型地震
震源域の広さ	②広域的震源域	②狭い震源域
震災の特質	③複合型震災(原発・津波・原発事故)	③都市型震災
被害範囲の広さ	④被害範囲の広域性	④被害範囲の相対的限定性
被害地域の特質	⑤過疎化・高齢化した周辺的な地域の被災	⑤大都市圏の被災

阪神・淡路大震災を引き起こした一九九五年兵庫県南部地震は①直下型地震で、②震源は六甲・淡路島断層帯だった。③典型的な都市型震災であり、複合災害という性格は希薄

だった。④重大な被害を被った領域は、大阪府・京都府にも及んだが、主に神戸市・淡路市などであり、比較的限定的だった。

## 複合型災害の広域被害

これに対して東日本大震災を引き起こした二〇一一年東北地方太平洋沖地震は①プレート境界域で起きた海溝型地震であり、記録が残っている一九九〇年以降では世界で四番目に大きな、M9.0という超巨大地震である。三つの地震が同時に発生する連動型地震でもあった。

②震源域は岩手県沖から茨城県沖にかけて、南北約500km、東西約200kmに及んだ。③地震災害と津波災害に、福島原発事故が加わる複合災害だった。④重大な津波被害や液状化現象が起きた領域は、太平洋沿岸部を中心に、青森県三沢市から千葉県浦安市に至る広域に及んだ。宮城県栗原市、仙台市、福島県郡山市など内陸でも地震による建物被害が起こっている。

阪神・淡路大震災は⑤神戸市を中心として、利便性が高く都市的な集積の大きな大都市圏での災害という性格が強かった。若者の犠牲者も多く、木造アパートの下敷きになるなどとして一〇〇名以上の学生が亡くなっている。他方、東日本大震災では⑤若手・宮城・福島県の沿岸部など、交通が不便で、内陸部の中心都市から隔てられた、過疎化・高齢化の著しい周辺的な地域が集中的に被災した。死者の65.2%は六〇歳以上の高

齢層である(内閣府データ)。そのため、震災が、被災地域の人口減少、高齢化をさらに加速することが憂慮されている。

## 平成の広域合併の影響

阪神・淡路大震災との比較を念頭に置きながら、東日本大震災の復興過程に特徴的なことを指摘したい(表2参照)。

I. 過疎化し高齢化した地域だからこそ、東日本大震災からの復興では「創造的復興」が叫ばれ、全国の「地方創生のモデル」となるような復興を実現することを目指す」とされている。居住地の集約、学校の統廃合、医療施設の統廃合などは、全国的な集落再編事業のモデルという意味も持っている。

II. 漁業および農業が主産業であり、漁業および農業の再建が大きな課題となっている。

III. 二〇〇五年前後の「平成の広域合併」がもたらした弊害も

大きい。合併前の役場機能は総合支所に代わり、市役所職員が約二割程度減ったことの影響も深刻である。気仙沼市、南三陸町、石巻市、東松島市のように、その時期に広域合併した地域では、新市町としての新しい地域アイデンティティの形成途上での被災だった。広域合併によって「割を食った」という感覚がある側には、災害救援や支援が行き届きにくい、復興が後回しにされがちである、メディアの取材も少ないというような不満感が根強い。

## 高台移転による復興の遅れ

IV. 津波災害の場合には自治体が、浸水域を建築基準法第三九条の「災害危険区域」に指定でき、原則として居住用の建物の新築や増改築

が禁じられている。リアス式海岸で平地の少ない石巻市以北では、山林等を切り開き造成する高台移転を余儀なくされた場合も多い。高台の確保や移転への合意形成に時間がかかり、復興が遅れたケースが少なくない。

## 東日本大震災の教訓

阪神・淡路大震災から多くの教訓が引き出され、東日本大震災の救援体制や復興過程に活かされたものも少なくない。代表的なものは孤独死対策と災害ボランティアの組織化である。

A. 阪神・淡路大震災では仮設住宅や災害公営住宅などで多くの孤独死が発生した。兵庫県内の仮設住宅での孤独死は一九九五〜九九年までで二、三三人、災害公営住宅での孤独死の数は二、〇〇〇〜一七名まで、一〇〇〇人を超えている(兵庫県警調べ)。東日本大震災では、できるだけ集落ごとの移転

を奨める、生活支援員を置くなどして、孤独死対策をよりきめ細かに進めている。

B. 阪神・淡路大震災の被害地域には全国各地から支援のボランティアが押し寄せた。その数は震災直後の一年間で一、三八万人、通算で約一、六七万人とされる(神戸新聞による)。阪神・淡路大震災を一つのきっかけとして、一九九八年には特定非営利活動促進法(NPO法)が法制化された。東日本大震災では、各市町村の社会福祉協議会に設置された災害ボランティアセンターが受け入れ窓口となり、より組織的なボランティア支援が実現している(災害ボランティアセンターで受け付けたボランティア数は、二〇一七年一月末までで約一、五二万人に及ぶ)。

次の巨大災害に備えるためにも、東日本大震災の教訓を整理し、改善すべき課題の社会的共有化をはかることが不可欠である。(長谷川公一)

表2 東日本大震災の復興過程の特質と課題

- I. 「地方創生のモデル」=集落再編成事業のモデル
- II. 漁業および農業の再生
- III. 「平成の広域合併」の弊害
- IV. 高台移転による復興の遅れ

# 白河以北一山百文

## 屈辱と反骨と

白河の関は、長く東北地方の入り口とされてきた。芭蕉は『おくのほそ道』の冒頭で、「春立る霞の空に白川の関こえんと、そゞろ神の物につきて心をくるはせ道祖神のまねきにあひて、取もの手につかず」とみちのくの旅への憧れを記している。芭蕉にとつては、白河の関はフランスのシンボルだった。

白河の関が負のシンボルとなるのは明治維新を契機としてである。

一八六八（明治元年）年五月、戊辰戦争の際、仙台藩をはじめとする東北地方と新潟地方の諸藩は「奥羽越列藩同盟」を結成し、薩摩・長州などの新政府軍に対抗したが、いずれも同年九月までに敗走した。そのため東北地方出身者は維新政府の要職に就きにくく、初代山形県令だった三島通庸が薩摩藩士だったように、県令などの職も薩摩・長州・土佐・肥前藩などの出身者が占めていた。

「白河以北一山百文」の初出は一八七八年（明治一年）八月二三日の『近時評論』の「白



『河北新報』創刊号、1897年1月17日。  
（「河北ライブラリー」ホームページから）

河以北一山百文」という記事である。「往来で日本地図を開き各地の土人形を並べて、「白河以北一山百文」と泣き叫ぶ売りがいた。聞けば、西南地方の人形は飛ぶように売れるが、東北地方の土人形は一山百文でたき売りでもしないと売れない。それが悲しくて泣いているという。そこで、筆者はこう論じた。治乱盛衰は天の道、今は人

気がある西南もいつ廃れるかわからない。やがて東北の人形が大いに売れる日も来るだろう。すると、売り子は納得した様子で、泣くのをやめ、大声で「白河以北一山百文」と叫んだ」というエピソードを記している。

東北地方の土地は、一山百文程度の価値しかないという意味の「白河以北一山百文」の解釈が広く流通するようになったのは、河北新報社の初代社主となった一力健治郎が一八九七年（明治三〇年）一月一七日に、経営難に陥っていた『東北日報』を引継ぎ、新しい新聞を創刊す

るにあたって、題号を『河北新報』と名付けたことによる。一力は、「白河以北」からあえて「河北」の字を取って題号とし、「東北振興」と「不羈独立（誰の援助も受けず独立の立場で言論の自由を守る）」を社是に河北新報を創刊した。同紙は現在も毎月一日と一六日の一面に、このような題号の説明を掲げている。

「白河以北一山百文」は、東北に対する他地域の侮蔑的な意識とそれに対する東北側の反発にもとづいた、東北復興の精神を示している。

盛岡藩士の子として生まれた



上：平民宰相・原敬（国立国会図書館）  
下：原敬の生家（原敬記念館）

原敬（一八五六～一九二二年）もまた、「一山百文」の意識を逆手にとつて、東北人としてのプライドを込めて「一山（いっさん）」の号を用いていた。原敬は立憲政友会の実力者となり、一九一八年（大正七年）には首相に就任、「平民宰相」として人気を博した。一九二二年（大正一〇年）、右翼の青年の凶弾に倒れて亡くなったが、その折地元の盛岡の新聞は「明治維新以来、一山百文と称され屈辱を忍んできた東北が、原の政界雄飛によって名誉を挽回できた」と記し、原の逝去を悼んだ。

東北弁や口ペタを恥ずかしが

ることなどに見られる後進性や自己卑下の意識と、それをバネに努力しようという屈折した自己意識は、宮沢賢治、太宰治、寺山修司など、東北の文学者に特徴的に見られる。

東北弁や東北訛りにコンプレックスを持つ人は現在でも多い。

「白河の関」は近年でも東北地方のシンボルと見なされている。春夏の甲子園の高校野球大会で、東北六県の高校が一度も優勝していないことから決勝戦での敗退に関して、「またしても優勝旗は悲願の白河越えならず」などと形容されてきた。

## 東日本大震災と福島原発事故

東日本大震災によって岩手・宮城・福島の三県が集中的な被害を受け、とくに福島原発事故によって福島県が大きな影響を被ったことは、「白河以北一山

百文」という言葉を再び思い起こさせることになった。

佐賀県出身の今村雅弘復興大臣は、二〇一七年四月、東日本大震災について「まだ東北で、あっちの方だったから良かった。首都圏に近かったりすると、莫大な、甚大な額になった」と述べ、安倍首相によって更迭された。この発言は、「白河以北一山百文」を思い起こさせる東北蔑視だと批判を浴びた。

首都圏のための原子力発電所がなぜ福島県に一〇基も立地していたのか。女川原発も東通原発も、地域の貧しさが原発立地を招いたと言える。青森県六ヶ所村への核燃料サイクル施設の集中立地も同様である。福島原発事故後、「一山百文」は今なお「東北から問う」ための視点であり続ける」と河北新報社の寺島英弥は原発問題に関する調査報道への決意を述べている。

（長谷川公一）

# 役立たなかった

## 防潮堤と高台移転

### 破られた世界一の防潮堤

東日本大震災における最も重要な教訓の教訓の一つは、物理的な手段によって被災を免れることの限界が、誰の目にも明らかとなったということである。

岩手県宮古市田老地区は、海面からの高さ10m、全長2.4km、X字型に交差する世界一の規模と言われる防潮堤で守られていた。しかし、津波は無情にもこの防潮堤を越えて市街を飲み込み、市街地は壊滅した。人口四四三四人のうちおよそ



上：震災前の田老防潮堤（国交省 釜石港湾事務所）  
下：被災後の田老市街（『朝日新聞』 2011年3月20日）

二〇〇名が死者行方不明という甚大な被害となった。

田老地区で巨大防潮堤が建設されたのは、明治三陸津波、昭和三陸津波と二度にわかって巨大津波に見舞われ、甚大な被害を被ったことによる。すなわ

ち、一八九六年の明治三陸津波では二二四八人中一八六七

人、一九三三年の昭和三陸津波では二七七三人中九一人が犠牲になった。いずれの地震ののちも内務省や県の示した復興策は両地震の浸水高を超える高所

に全村移転を行うものであったが、住民の反対や敷地確保の困難性、漁業維持の必要などから実現しなかった。昭和三陸後に村当局が採用したのが巨大防潮堤の建設であった。一九三四年に開始された第一期工事は、戦争による中断を余儀なくされながらも二四年を経て一九五八年に完成したが、その後も増築が行われて最終的に完成したのは一九六六年のことである。

この間、田老の防潮堤の評価を高めたのは、一九六〇年のチリ地震津波である。三陸沿岸域自治体に大きな被害が出た中で、田老における被害が比較的軽微にとどまった。事実は田老における津波高は3.5mにすぎず堤防にまでは達していなかったが、新聞等が防潮堤の効果として過大に報道したことがそのまま定着したのである。しかし、津波高1.5mを超えた今回の津波を防ぐことはできなかった。

### 安全を保障しない高所移転

津波常襲地帯だった三陸沿岸被災地では、過去の津波被災を上回る被害を経験したことから、高所移転を基本とする復興計画に取り組むこととなった。過去には巨大防潮堤と避難路整備を軸に原地再建を選択した田老地区も例外ではない。しかし、高所移転が必ずしも安全を保障するわけではないことも、認識しておく必要がある。過去にも津波被災後に高所移転によって再建された集落は数多く、東日本大震災ではその三分の二が浸水被害を被ったのである。

震災後に国が設置した「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」は、過去に高所移転を行った三〇地域、および移転を行わなかった五地域について津波被災状況を調査したところ、



過去に高所移転を行った30地域中21地域が今回津波被災  
出所：「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会報告 参考図表集」(2011年9月)をもとに筆者作成

高所移転を行なった三〇地域中二一地域で今回浸水被害を受けていた。

明治三陸津波後の高所移転は、基本的に被災者の自己負担で行われ、被災宅地の建築制限も行われなかったために、その後原地に復帰した事例も多い。それが再度の被災につながった。

しかし問題は昭和三陸地震後の高所移転である。「過去の最

建築禁止区域が設定されるなど、原地復帰も抑制されていた。それにもかかわらず今回被災した二一地域中一九地域は昭和三陸地震後に高所移転した地域だった。なお、過去に高所移転しなかった五地域では四地域が被災している。

高所移転にも拘らず再度被災したのは、リアス式という地形的制約で、標高15mないし20mを超えるような場所に移転敷地を求めることが困難だったことが大きな要因である。しかし、理由はどうあれ高所移転といえども絶対的安全を保障す

るわけでない。地形的な制約をのりこえて高所移転するには、地形を改変する大規模な造成工事が不可欠である。高所移転で津波被災のリスクが軽減されるのは間違いがないが、莫大な財政負担が必要な上、土砂災害や環境破壊のリスクはむしろ増大することになる。

どのような対策でも100%の安全はない。津波対策で大事なのは避難することである。被害はあっても命を守りぬぎ、ものぐらしを取り戻すことができることこそ重要である。

(遠州尋美)

## ■生死を分けた避難

# ついでついで

## 釜石のピッキング

### 子どもの命を守った 津波防災教育

人口四万人の小さな都市で一〇〇〇人を超える人々が巨大津波の犠牲となった釜石市。しかし、およそ三〇〇〇名の小学生のほぼ全員が津波を逃れ、命を守り抜いた。残念なことに、五名の児童が犠牲になったが、いずれも学校に登校していなかった子どもたちで学校管理下の児童の犠牲は皆無だった。

当初は「釜石の奇跡」と賞賛されたこの経験は、群馬大学大

学院の片田敏孝教授の指導のもと全市をあげて取り組んできた津波防災教育の成果だった。モデル校で実験的取り組みを経て全ての小中学校で津波防災教育に取り組み始めたのは二〇〇八年度。二年余りで早くも試練に直面し、見事な成果を出したのだった。

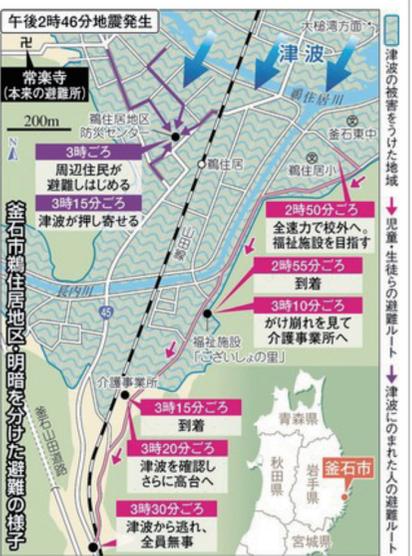
### 率先避難の実践

印象的だったのは、大槌湾に面する鶴住居地区の子どもたち。地区防災センターに避難した約二〇〇名を含め市内の犠牲

者のほぼ半数、五〇〇名が犠牲となり最も深刻な被害を受けた地区だ。しかし、同地区にある釜石東中学の子ども達は、校庭にいたサッカー部員を先頭に、隣接する鶴住居小の児童、途中で合流した保育園児の手をひき、周辺の大人達を巻き込んで高台の避難所まで1.6kmを逃げ延びた。子ども達の避難行動が自分自身だけでなく大人の命も救ったのである。

### 災害伝承「ついでついで」

釜石氏が取り組んだ防災教育



釜石東中の生徒と鶴住居小の児童 600 人は沿道の住民を巻き込んで 1.6km の道のりを避難し命を守り抜いた。  
出所：『中田新聞』2012年3月12日

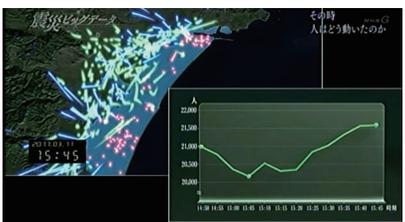
かう車が多いが、二〇分過ぎから海辺に向かう車が増え、結局、浸水域に侵入した車が、脱出した車の二倍を超えたことがわかっていく。いわゆる「ピッキングアップ行動」だ。親を思い子どもを思う行動が犠牲者を増したことは否定できない。しかし、それを愚かな行動だと非難しても止めることはできない（『NHKスペシャル』「いのちの記録」を未来へ）震災ビッグデータ（『NHK』二〇一二年三月二日放送）。

ピッキングアップ行動を止めるには、「子どもたちもお年寄りも、自分の助け無しに確実に避難している。だから自分が助けに行く必要はない」という確信を育てる以外にない。

学校は、子どもが大人に頼らず自分の判断で逃げるように訓練する。家庭では家族で話し合い、それぞれどこに逃げるのか、学校にいたなら、家にいたなら、友達と遊んでいる時にはどうするのか決めておく。要支援者に対しては、地域で話し合って援護の仕組みを作る。話し合った通り確実に避難しているという確信があれば、誰もが自分の避難に専念できる。

釜石では、「君たちが自発的に逃げれば親や家族の命を救うことができる」と現代の「てんでんこ」の意味を正確に教えていた。それこそが釜石から学ぶべきことだと思ふ。

(遠州尋美)



後の浸水域へ外部から侵入する車は出てゆく車の二倍を上回った。救助に向かうピッキングアップ行動だ。  
出所：『NHK スペシャル』2012年3月2日放送。

世代を超えて語り継がれたのは、封建時代、限られた資源・技術の制約と過酷な身分制支配に縛られ、心ならずも個人よりも家や一族の存続を優先せざるを得なかったことによる。「いのちでんでんこ」は封建イデオロギーの産物でもある。基本的人権が尊重されるべき現在において、「親を見捨てろ、子を見捨てろ」ということが津波に対してする最善の道であるがごとく

喧伝されることがあってはならない。

### 「ついでついで」の 現代の意味

実際、家族愛を否定しても「ピッキングアップ行動」を止めるのは不可能だ。自動車のNAV Iや携帯電話に紐づけられたGPSのデータの追跡から、地震発生直後は、海岸部から内陸に向

# 国の復興戦略

## 復興の枠組み

東日本大震災発生直後、政府は官邸対策室を設置し、災害対策基本法に基づく「緊急災害対策本部」を設置した。これは一九六一年の法制定以来初めてのことであった（以後復興庁発足までのあゆみは下表を参照）。復興の枠組みは、復興基本法と、内閣総理大臣の指示のもと復興構想会議の「復興への提言」を最大限尊重して作成された復興基本方針に基づいている。施策の推進組織は、内閣に設置さ

れた復興対策本部であった。その長は内閣総理大臣で、副本部長二人（復興担当大臣と内閣官房長官）をおき、本部員はすべて的大臣と官房副長官、各副大臣から構成されていたから、実質的には内閣を復興対策本部と呼び代えたようなものである。

他方、復興庁の長は内閣総理大臣であり、復興大臣はその下で総理大臣を助け、事務を統括する。復興庁の任務は、第一義的には大震災からの復興に関する「内閣の事務を内閣官房とともに助けること」にあり、自ら「主体的かつ一体的におこなう

べき復興に関する行政事務」は二番目に置かれている。そして、第一の任務遂行のために、行政各部の施策の統一を図るために、企画・立案、総合調整を行う。また、地方公共団体の復興事業への国の支援、関係行政機関の行う復興施策の推進、総合調整を行うこととなっている。つまり復興庁の仕事の中心は、復興に必要な施策を考えて自ら実施するというよりは、各府省が行う施策の「総合調整」にある。

復興庁は復興事業に関する複雑な手続きをワンストップで処理できる機動的な組織として期

発災から復興庁発足まで

2011年3月11日	東北地方太平洋沖地震発生、官邸対策室、続いて緊急災害対策本部（緊対本部）設置
3月17日	緊対本部内に被災者生活支援特別対策本部設置
4月11日	東日本大震災復興構想会議（「復興構想会議」）設置
6月9日	「東日本大震災復興基本法案」（「復興基本法」）上程（議員立法）
6月20日	復興基本法成立
6月24日	復興基本法公布・施行、東日本大震災復興対策本部設置
6月25日	復興構想会議「復興への提言」提出
7月29日	「東日本大震災からの復興の基本方針」決定
12月2日	復興財源確保法成立
12月16日	復興庁設置法成立
2012年2月10日	復興庁発足

待されたが、さまざまな事業の認可などは元の省庁が握っており、そこを通過しなければ、前には進まない。結局、復興庁は窓口的な位置になっており、手続きが増えただけという批判も多い。その根本には、上記のような基本的な位置づけがある。

もともと、復興庁設置法では、復興大臣は、必要があると認められた場合関係行政機関に勧告をす

ることができ、関係行政機関には尊重義務がある。復興大臣は、勧告についてとった措置の報告を求めたり、総理大臣に意見を言うことができるから、復興大臣は関係省庁に対して指導的な位置に立つことになっている。だが実際には機能していない。

## 復興の理念―復興構想会議と復興基本法

「復興構想会議」は、二〇一一年四月一四日の初会合で、「基本方針」として、①超党派の、国と国民のための復興会議とする、②被災地主体の復興を基本としつつ、国としての全体計画をつくる、③単なる復興ではなく創造的復興を期す、④国民的な支援と負担が不可欠である、⑤明日の日本への希望となる青写真を描く、という五項目を示した。

すでにこの時点で、復興の財源に「義援金十公債十震災復興

税」が必要としている。

復興の理念として「創造的復興」を掲げ、「もう一度津波にさらわれる家と街の再建に終わってはならない。高台に住宅・学校・病院等を、港や漁業などの拠点は五階建て以上の強いビルを、避難できる丘の公園を、瓦礫を利用してつくるとした。他方、「被災地主体の復興」として、「東北の人々のふるさとへの思いは格別に強い。それが復興の原点であり、被災自治体が復興の主体である。そのニーズや意向を受け止めつつ、日本社会が共有すべき安全水準に照らして全体計画をつくる」と述べている。

構想会議の「復興構想七原則」は、「失われたおびただし、いいのちへの追悼と鎮魂こそ生き残った者にとつて復興の起点である」とし、「鎮魂の森やモニュメントを含め、大震災の記録を永遠に残し、科学的に分析し、教訓を次世代に伝承し、国

内外に発信する」ことが復興の第一原則だという。

追悼・鎮魂は大切であるが、しかし復興は亡くなった人の問題ではなく生き残った被災者の生活を立て直すことであり、それこそが第一原則でなければならぬ。しかし、この七原則には「被災者」という語句はまったく登場しない。

五番目の原則では「被災地域の復興なくして日本経済の復興はない。日本経済の再生なくして被災地の真の復興はない。大震災からの復興と日本再生に同時進行をめざす」とし、この考え方が復興基本法に反映し、後の復興予算の流用つながつた。

復興基本法は「東日本大震災からの復興の円滑かつ迅速な推進と活力ある日本の再生を図る」ことを目的としている。被災地の復興だけでなく、日本再生をも法の目的にした点が極めて重要である。当初民主党菅内閣が提出した「東日本大震災復興の

基本方針及び組織に関する法律案」にはこの文言はなかったが、ねじれ国会のもと、自民・公明との修正協議で挿入された。

このような復興基本法は、阪神・淡路大震災と比べると、かなり特異である。

震災から一週間後に成立した「阪神・淡路大震災復興の基本方針および組織に関する法律」の目的は「阪神・淡路地域の復興についての基本理念を明らかにするとともに、阪神・淡路地域の復興を迅速に推進することを目的とする」と明快で、「活力ある日本の再生」などは含まれていない。

この基本法によって阪神・淡路大震災の復興が首尾よく成し遂げられたとはいえないが、東日本大震災復興基本法では、最初から対象をあいまい化し、復興の名の下に被災者・被災地以外にも資金が流れる構造になっていたことが指摘できよう。

（塩崎賢明）

## 被災三県の

# 復興に向けたスタンスの違い

東日本大震災は、岩手・宮城・福島の三県に大きな被害を与えた。しかし、被災の状況は、三県それぞれ異なり、復興のスタンスにも違いがある。国の復興策は、大筋を示し、それに予算をつけるものであり、県、なかんづく県知事の復興理念施策が、被災地、被災者の復興を左右する。以下、三県の復興スタンスの相異とその帰結、課題について述べる。

### 岩手：人間の復興

震災から四日後の三月一五

日、県内陸部の首長を集めた会合の席上、達増知事は、被害が激甚である沿岸部被災者の当面の受入れを要請した上で、復興は憲法第一三条幸福追求権に基づき実施する旨を述べた。『人間の復興』とよぶべき、理念表明であり、具体策は「医」「食」「住」に加え「学ぶ」「働く」機会の確保というものであった。この宣言のとおり、「医」に関しては、被災者の医療費窓口負担免除を今日まで継続している。国が当初の一〇割負担を中止し、八割負担とした後は、国の一〇割負担の継続を求めると

ともに、二割については、県・市が各一割を負担し、被災者自身の窓口ゼロを維持している。「食」に関しては、生業の早期復興を指し、全一―漁港のうち、被害が大きい一〇八漁港の早期復興を確約した。これは漁民の大きな励みになった。「住」に関し、災害公営住宅供給について、マンション型の高層住宅は県が、平屋（木造）建ての住宅は市町村が、それぞれ分担して実施している。家賃には、低所得層に配慮した国の特別家賃低減措置が実施されたが、六年目以降の家賃上昇に対

しては、震災前からある独自の公営住宅家賃減免制度の活用で低所得者の負担軽減に対応している。一方収入超過者の高家賃問題の発生には、早々に家賃上限を定め、入居者の不安解消に素早い対応をみせた。また岩手県庁内に独自の「復興局」を設置し、行政の本化を計り、職員は被災者の要求の姿勢に徹している。こうした復興策の実施を可能としている背景は一九三〇年代から全県的に取り組まれた、貧困県ゆえ幼児の命が十分に救えないなど、医療の受診機会が少ない状況からその脱却を目指して積み上げてきた「あまねく医療均霑―県民ひとりひとりに平等な医療の実現―運動」の蓄積が、岩手の行政に深く根付いていることの反映と考えられる。防災復興体制は、一日にしてならずの教えそのものと受け止めたい。

### 宮城：創造的復興―被災者軽視のハード事業復興

気仙沼市内湾地区の、防潮堤の高さ22cm変更をめぐる新たな対立は、県が地元住民との話し合いを、如何に軽視してきたかの表徴的事例であり、かつハード復興の本質を示すものといえる。震災当初から港町気仙沼の中心地であった内湾地区は、早々に復興に向けての話し合いを開始したが、そこに巨大防潮堤建設が割り込んできた。不要論もあるなか、住民はこの課題を軽視せず、研究会を一年にわたって開催するなど準備を整えて県との話し合いに臨んだ。二〇一四年の合意に加え、一七年三月、地盤隆起分22cmを低減する設計変更をして工事を開始していた。ところが図面表記に反映されず、当初の高さ通り着工されたことが明らかになった。知事は、工事費増

を理由に再工事を拒否し、極めて遺憾な対応に終始している。

宮城県の「医」「食」「住」に関してみれば、医療費窓口負担は、県は一切関与せず、国の一〇割負担が八割になると、二〇一三年に制度を中止した。被災者の激しい要請に押されて復活したが、非課税世帯など、ごく限られた層のみの復活となり、市町村の負担の重さから、一八年には三市のみの実施になった。「生業」に関しては、民間資本の導入を目指す水産特区、全一四二漁港被災という状況下で、拠点港への集約化を打ち出すなど、復興に励む漁民の意欲を逆なでする政策を提示した。「住」に関しては、県は二万二千戸の仮設住宅を何の注文もつけずプレハブ建築協会と一括契約災害公営住宅建設は、もっぱら市町村まかせであった。年金暮しが七割を占める状況の中で、収入超過世帯の家賃の高騰など終のすみかの危機に

もリーダーシップを放棄し、被災者の不安に一切応えようとしていない。その一方で、ハード復興の発信には極めて熱心である。アジアの海面上昇に悩む沿岸地域国へ完成した地区の巨大防潮堤、嵩上げ道路等のマスコミ発信に力を入れているが、国の土建中心復興策のショーケース的役割に得意になっている県の姿勢を示すものである。

### 福島：国・東電による被災者無視の原発事故対応

現在でも、福島の被災者は、地震・津波の後始末に着手できないでいる。漁民は、試験操業を我慢強く続けているが、汚染水問題も未解決で不安は尽きない。震災当初浪江町の子ども達も全国六二〇校に分散していた。町役場は二本松市の一面に置かれたが、そこには住民はいない。それでも「浪江町は一つ」という馬場有町長（当時）の意

向で、避難者の多い福島市、いわき市、南相馬市、本宮町、桑折町に出張所を置き「広報なみえ」の配布で「浪江町」の存在をアピールしてきた。二〇一四年八月、休業していた「ローン浪江町役場前店」が直営で再開した。お客に浪江町民はいない。一日二万六千人とも言われた除染廃炉作業員相手にいわき市から通う本社社員が応対する。『朝日』（二〇一五年一月七日付）によれば、半日営業だが、客数は全日営業店平均の一日九〇〇人弱を上回る二二〇〇人。被災地の異様な状況である。国・東電の無策、「フクシマはコントロールされている」と首相の無責任発言の下、被災者の人権は全く無視されたままである。被災町村からは、「生業訴訟」をはじめ多くの訴訟が出されているが、「自治権」も含め被災者の日常の人権は無視されたままである。

（綱島不二雄）

## □ 応急仮設住宅

# 木造仮設住宅

建設型応急仮設住宅（いわゆるプレハブ仮設と木造仮設）は最大で五三二六九戸建設され、四八三九戸に一一三九五六人が入居した。他方借上げ仮設住宅（みなし仮設）には最高時六八一七七戸に一六二〇五六人が入居した。

プレハブ仮設は狭く、施工不良、断熱性、防音性の低さなど、阪神・淡路大震災以来指摘された様々な問題がくりかえされた。東日本大震災のプレハブ仮設住宅の費用は、六〇〇～七〇〇万円とみられるが、木造仮設住宅が大量に供給された

ことは大きな前進であった。その供給戸数は一三三八五戸に達し、建設型仮設住宅五・三万戸の四分の一を占めた。

### 住田町の先駆的取り組み

その先鞭をつけたのは岩手県住田町の取り組みである。岩手県住田町はほとんど被害を受けなかったが、近隣市の被災者向けにいち早く、木造仮設住宅を町内に三団地一一〇戸を建設した。また陸前高田市内のモビリア団地にも同じ仮設住宅が六〇戸建設された。

住田町の木造仮設住宅は1戸建て平屋、面積29・8㎡で、外壁に12mm、内壁に30mmの断熱材を使いその間に30mmの断熱材をはめこんだがつりし造りである。建設費用は1戸当たり二七〇万円（上物価格。外構含め三四〇万円）である。

この住宅は、住田町長のイニシアティブのもと、外郭団体である住田住宅産業株式会社が独自に企画・設計したものである。住田町は従来から地元の気仙杉を使った地域おこし活動を展開し、木造町営住宅も建設してきたが、偶然にも、震災の一週

間前に木造仮設住宅の設計図ができていて、すぐさま、陸前高田や大船渡の被災者向けに建設した。

この木造仮設は当初、規格に外れるものとして災害救助法の対象にされなかったが、町は独自財源で実施した。森林保全団体「モア・トゥリーズ」代表の音楽家・坂本龍一は「県から協力が得られないという話に義憤を感じて『僕たちがやるう』と支援をおこなった。

地元産の木材を使い、地元の工務店が施工し、いち早く完成して地域経済の活性化にも寄与している。

その後、住田町では、退去が完了した木造仮設住宅一三戸を価格三万円で払い下げることにしたところ、七倍超の応募があった。エアコン、風呂、トイレ、キッチン、太陽熱温水器、物置などが付いて格安だが、解体や運搬、移設費用は自己負担である。

住田町が先駆となったことに

より、岩手県では二五〇〇戸の木造仮設住宅が建設された。

### 福島県の木造仮設住宅

木造仮設住宅を最も多く建設したのは福島県で（六七〇〇戸）、建設型応急仮設住宅の四割以上を占めている。

福島県ではプレハブ仮設住宅の供給が間に合わない分を全国公募したところ、多数の応募があり、結局六〇〇〇戸の木造仮設住宅が建設された。福島県での木造仮設住宅は、それぞれ数十戸程度の比較的小規模なプロジェクトで、一般的な和風の軸組工法だけでなく、ログハウスやツルバイフォー風のものなど、様々なタイプのもがある。住戸規模も、30㎡程度のものから、ロフトを含め60㎡に及ぶものもあり、畳や障子が使われている。設計者によると、原発被災地の住民が入居する予定で、長期の生活が予想されるため、

居住性には特に配慮したという。

福島県の木造仮設住宅は、リース方式ではなく、県の買取方式である。そのため、使用期間も柔軟に設定でき、また、使用後も必ずしも廃棄を予定せず、再利用や譲渡が可能である。

### 木造仮設住宅の評価

福島県、岩手県で相当規模の木造仮設住宅が建設されたのに対し、宮城県ではわずか二五〇戸に止まった。

木造仮設住宅は、断熱性・遮音性などの居住性が良く、入居者の評判は高い。また、建物の可変性・柔軟性に優れ、移築や再利用、転用、増築なども可能である。いわき市では原発被災者の要望もあって、中通り地域の木造仮設住宅を解体し、いわき市内に移築する事業が行われている。地元材を使用するため、地域資源の活用、地元工務店による施工などで価格も安く、地



上：先駆となった岩手県住田町の木造仮設住宅  
下：福島県の木造応急仮設住宅。写真のように、かなり広くて本格的なものも含まれる。

域産業の活性化など様々な長所を持つており、今後の災害に生かすべき重要な経験である。

阪神・淡路大震災以降、全都道府県がプレハブ建築協会と協定を結び、仮設住宅はプレハブが当たり前と考えられてきたが、木材は日本のどこでも余っており、将来の災害に向けて木造仮設住宅の導入を重視すべきである。全国木造建設業協会は、東日本大震災をきっかけに愛知・和歌山・高知など六県と災害協定を結んだが、その後も全

国の都道府県に向けて協定締結要請を積極的に行い、二〇一八年六月にも福岡県と災害協定を締結した。この協定は三三都道府県目にあたり、これで九州は全県で木造仮設住宅の供給が行われることになった。

東日本大震災の経験を踏まえて、紀伊半島大水害（二〇一一年九月）では奈良県の十津川村・野迫川村で計五七戸が建設され、熊本地震（二〇一六年四月）でも六三八戸が供給されている。（塩崎賢明）

# 災害公営住宅の家賃問題

## 三つの家賃問題

### (1) 特別家賃低減事業

国は、最も収入の低い第一階層のうち、政令月収八万円以下の世帯について、通常の第一階層家賃を減免する制度（東日本大震災特別家賃低減事業。以下、「特別低減」）を用意した。問題は、国はこの事業期間を一〇年間に限定し、当初五年間は特段に減免するが、六年目段階的に通常の第一階層家賃まで引き上げるとしたことだ。この事業の対象者の大半は年金暮らしの高齢者が占められ、所得はむしろ減少する。暮らしの現実を無視する制度設計だった。

### (2) 収入超過者問題

収入にかかわらず受け入れながら、入居三年を経た時点で政令月収が同居基準を超えていると明け渡し義務が生じ、割増家賃が課され、最終的には法外な家賃（近傍同種家賃）となる。

## 住み続けられるのか

災害公営住宅のための特別の法律があるわけではなく、低所得者向けの公営住宅の特例として、国が建設のための補助金を割増したものが災害公営住宅だ。災害発生から三年間は住宅が滅失したものの（住宅被災者）に入居を限定するが、一般の公営住宅と同様の収入制限があり、それを超える収入があると入居できない。ところが、激甚災害など、自力再建を断念する住宅被災者が多く発生する場合

には、収入や世帯条件にかかわらず入居資格が認められる。さらに東日本大震災では、激甚災害を上回る特例措置が設けられた（表1）。ところが、入居後の管理は低所得者向けの公営住宅法の規定によって行われる。それが、入居者の居住の安定を脅かすことになった。その一つが家賃問題である。

### 増減する家賃

家賃も公営住宅法に準拠して、「収入（支払能力）」と部屋の広さや立地など（受益）を考

表1 災害公営住宅に関する東日本大震災特例（一部）

入居者資格	該災害により滅失した住宅（賃貸住宅を含む）に居住していた方（大規模半壊・半壊で解体を余儀なくされた場合、防災集団移転等復興事業に伴って除却を余儀なくされた場合も「滅失」を含む） 同居収入基準・同居親族要件は適用せず（発災後3年間を最長10年）				
整備戸数の上限	滅失戸数の5割（通常3割）				
災害公営住宅家賃低廉化事業	近傍同種家賃と公営住宅家賃の差額を20年間補助 国費率：当初5年間7/8、6～20年目5/6（地方負担分の1/2の追加支援を含む。残りも地方交付税加算）				
東日本大震災特別家賃低減事業	政令月収8万円以下の入居者の家賃を下表の通り10年間減免。（減免率は補助金額算定の基準。実際の減免制度は自治体の裁量）				
所得階層	政令月収（円）	減免率（%）			
		当初5年	6・7年目	8・9年目	10年目
特1	0	70	52.5	35	17.5
特2	～40,000	50	37.5	25	12.5
特3	～60,000	25	18.75	12.5	6.25
特4	～80,000	5	3.75	2.5	1.25

出所：復興庁、国土省資料より筆者作成

表2 公営住宅家賃算定基礎額（国土省資料）

収入分位（%）	政令月収（円）	家賃負担率（%）	家賃算定基礎額（円）	
I	～10	～10,400	15.0	34,400
II	～15	～123,000	15.5	39,700
III	～20	～139,000	16.0	45,400
IV	～25	～158,000	16.5	51,200
V	～32.5	～186,000	17.0	58,500
VI	～40	～214,000	17.5	67,500
VII	～50	～259,000	18.0	79,000
VIII	50～	259,000～		91,100

表3 災害公営住宅家賃の独自支援（宮城県）

名取市	子育て世帯への家賃補助（全賃貸）
女川町	全階層対象の減免（5年間：50%、以後10年目まで漸減）
南三陸町	特IV～IV対象減免（5年間：20%、以後10年目まで漸減）
復興庁事務連絡以後の対応	
特別低減の当初減免を10年間に延長	山元町、石巻市、仙台市、気仙沼市、東松島市、東松島市、岩沼市、釜谷町（栗原市は7年まで）
収入超過者の割増減免	石巻市・東松島市・南三陸町（8年目まで）、気仙沼市・岩沼市・山元町（10年目まで）
収入基準引き上げ	女川町 25万9千円（本来階層）

出所：新聞記事等（2018年9月現在）

## 国と自治体の対応

特別低減の六年目以降の縮小、一〇年での打ち切りや収入超過者に対する割増家賃に被災者は強く反発した。被災自治体や県も国に特別低減の延長を求め、収入超過者問題への対応を訴えてきた。これに対し、復興庁は二〇一七年一月二日に被災三県災害公営住宅担当課あてに「災害公営住宅の家賃について」と題する事務連絡を発した。同事務連絡は、収入超過者と特別低減対象者の家賃値上げを取り

対象世帯は多くないが、これこそ制度設計の矛盾である。特に問題なのは、収入超過者の中にも収入が低いほど値上げ幅が大きくなり逆進的なことである。仙台市の例では第八階層は25%程度の家賃負担率に収まるのに第五階層では40%近い負担率となる。事実上の追い立

### (3) 特別損失繰延控除終了

災害による損害額を所得から控除できる損失控除は、特例により三年の繰延期間が五年に延長されていた。このおかげで津波による住宅被災者は収入があっても所得はゼロとみなされてきたが、繰延が終了した途端、突然の所得増とみなされ家賃が急騰した。

特別低減の六年目以降の縮小、一〇年での打ち切りや収入超過者に対する割増家賃に被災者は強く反発した。被災自治体や県も国に特別低減の延長を求め、収入超過者問題への対応を訴えてきた。これに対し、復興庁は二〇一七年一月二日に被災三県災害公営住宅担当課あてに「災害公営住宅の家賃について」と題する事務連絡を発した。同事務連絡は、収入超過者と特別低減対象者の家賃値上げを取り

上げ、収入超過者に関しては「条例により、被災者の同居収入基準を引き上げたり、（中略）独自に家賃を減免することが可能」であり、特別低減についても「六年目以降は、段階的に補助額が低減」するが、「地方公共団体が独自に家賃を減免することが可能」とあると、国の認識を明確にした。国は制度とニーズとの乖離を認めていても、すでに復興交付金で特段の手当をしており、潤沢な交付金を活用して自治体独自で被災者の要求に応えよというのである。

これを受けて、多くの被災自治体独自に特別低減の延長を決め、収入超過者問題についても上限家賃の設定や家賃割増分の減免を決めている。しかし、自治体の対応にはばらつきがある。国の制度設計の誤りを正し、自治体にも三位一体改革で拡大した裁量権を被災者本位で発揮するように求めることが重要である。（遠州尋美）

# 差し込み型高台移転

## — 大船渡市の選択

### 津波防災対策と集団移転

東日本大震災では津波の被害が大きかったため、国は災害直後から、津波を避けるための高台移転を唱えた。津波被災地の復興まちづくりは、津波被災地の復興まちづくりによって、県が津波

浸水想定を提示し、それを受けて市町村が土地利用計画を策定する。津波に対して、防波堤、防潮堤、二線堤（鉄道や幹線道路の盛土）の三段構えで防御し、2m以上の津波浸水深さが想定される地域では住宅建築を

禁止・制限し、その地域の住宅を高台・内陸へ移転するために防災集団移転促進事業や土地区画整理事業、漁業集落防災機能強化事業などが行われることとなった。

### 防災集団移転促進事業

防災集団移転促進事業は、被災地域において居住に適当でない区域にある住居の集団的移転を行う事業である。過去には奥尻島の津波災害の復興に用いられた。東日本の被災地において、住民の生命、身体及び財産を津

波等の自然災害から保護するために、住居の集団的移転を促進することが適当と判断された区域は、移転促進区域に指定され、区域内の五戸以上の住宅を新たな住宅団地に集団的に移転させる。従来の事業では、移転戸数が一〇戸以上という要件があったが、東日本大震災で五戸以上

に緩和された。また、新たな住宅団地での宅地規模は一宅地当たり一〇〇坪が上限とされたが、被災地では、特に農漁業者などから一〇〇坪では狭いという意見も強く、平均値で一〇〇坪という扱いがなされた。

この事業では、住宅団地用地の取得造成費用、移転者の住宅敷地購入・住宅建設に対する補助費用（ローン利子補給）、住宅団地における道路等の公共施設の整備費用、移転促進区域内の宅地等の買取費用、住居の移転に対する補助費用などが復興交付金や復興特別交付税によって国から補助される。補助には限度額が設けられているが最終的には100%国費で賄われ、市町村の負担なしで実施される。

こうしたことから、津波の危険性をさげ、まとまった用地を確保するために、既存集落から離れた山間部の土地を切り開き宅地造成するといった大規模な事業が各地で展開されることとなった。

### 集団移転に伴う困難

しかし高台・内陸への移転はさまざまな困難を伴う。被災者

にとっては、移転が自らの生活再建にふさわしいのか、また資金的に可能なのかといった問題があり、事業を進める自治体にとっては、移転者の合意形成、意向確認、整備戸数の確定や移転先の用地確保といった問題がある。また移転住宅団地が将来的に持続可能かどうかといった不安もある。とりわけ、移転者の意向の変化と必要戸数の確定、用地交渉、事業に要する期間といった要素が相互に絡み合い、事業を難しくする。規模が大きくなればなるほどそのリスクは大きい。

### 差し込み型高台移転

大船渡市では当初高台移転の希望者が多く、斜面を切って宅地造成する大規模な移転計画がイメージされていたが、震災から半年を過ぎたことから、地区によっては希望者が大幅に減少するといった現象が見られた。

山間部の斜面造成は費用も時間もかかり、事業が長引くと中途辞退者が増えるといった悪循環に陥る。こうしたことから、集落近くの空き地や遊休農地などを確保して小規模な移転をすすめる方式に切り替えた。じつはこの考えは、当初から、地元

の事情に精通しあちこちに使える土地があることを知っていた。復興計画推進委員の中にあり、集落の中の空き地に移転住宅を差し込んでいく「差し込み型（インフィル型）移転」呼んだ。

防災集団移転事業は五戸以上で実施されるので、道路を挟んで二戸、三戸という小規模な事業も実施された。大船渡市の防災集団移転事業は、二一地区（二五工区）三六六戸で一地区平均一七戸（一四・六戸/工区）であるが、最大の工区は四一戸、最小の工区は五戸である。一戸当たりの整備費用は三〇九八万円であるが、斜面を切り崩して特別に費用のかかった一地区を

除けば、平均二二六三万円であった。

こうした小規模な移転事業では、合意形成がしやすく、用地確保も被災者と周辺住民（土地所有者）との話し合いなどで比較的スムーズに進み、移転先の選定が住民主導で行われる地区

もあった。また、既存集落に近いので、インフラなどが整っており、周辺住民とのコミュニティも維持しやすい。さらに、将来空家・空地となった場合でも、集落で利用される可能性が高いと考えられる。

（塩崎賢明）

差し込み型集団移転の例（大船渡市佐野地区）



**防災集団移転促進事業  
(佐野地区)**

**佐野地区の概要**

- ・参加戸数：5戸  
当初6戸でスタートしたが、最終的には5戸となった。
- ・3戸と2戸の2区画で構成  
(双方一体のものとして要件を満たす。)
- ・工事期間  
① 2戸  
H25.11.12～H26.4.11  
(151日間) 完了
- ② 3戸  
H25.11.12～H26.5.20  
(190日間) 完了

出所：大船渡市




# □ なりわいの再建

## 宮城県の水産加工業

### ―復興への長い道のり―

#### 低迷する出荷額

巨大津波に襲われた宮城県沿岸部被災地の経済の柱を担ってきたのが水産加工業である。大半の事業所が全流出し、その被災

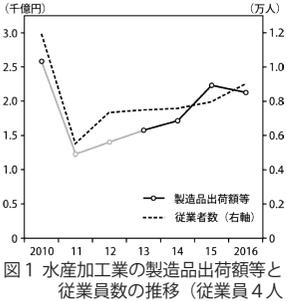


図1 水産加工業の製造品出荷額等と従業員数の推移 (従業員4人以上の事業所・宮城県)

注) 2011年、2012年は、「水産缶詰・瓶詰製造業」の出荷額が伏せられ、1〜2%過少に評価されている。  
出所：宮城県統計課より筆者作成。

害は甚大だった。震災の前年二五八二億円あった県内水産加工業の出荷額は、震災の年には一二二七億円と半分以下へ激減した(従業員四人以上の事業所。工業統計、経済センサス)。二〇一二年以降は、図1に見るように出荷額・従業員数ともに徐々に増加し、一見、順調に回復しているかのように見える。しかし、震災六年目の二〇一六年において、出荷額は前年からわずかに減少し、二一三三億円

(対二〇一〇年比82.6%)、従業員数も九〇六九人(同75.7%)に止まっている。回復状況は業態により異なる。水揚げされた鮮魚を冷凍して、築地など遠隔市場へ出荷する「冷凍水産物製造業」や、「海藻加工業」が震災前の出荷額を回復したが、もともと矛盾が集中しているのが外食産業やスーパー等に最終商品を直接・間接に供給する加工業だ。「水産缶詰・瓶詰」「冷凍水産食品」「水産練製品」「塩干・塩蔵品」は低迷し、特に前二者は震災前の二分の一程度に止まっている。

#### 施設復旧の遅れと取引先の喪失

再開間もない加工業の課題となったのは、販路の確保である。従来、被災企業の施設復旧に直接国費が投入されることはなかったが、被災企業のグループ

を經由して施設・設備復旧費の四分の三を国・県が補助するいわゆるグループ補助金制度が新設された。その効果もあり、被災施設の復旧は進展した。しかし、操業再開が順調だったわけではない。臨海部の多くが地盤沈下し、満潮時には冠水する状況が続く。施設の復旧以前に地盤のかさ上げが必要だった。漁港の再建も進まず、住宅の高台移転か原地再建かをめぐって居

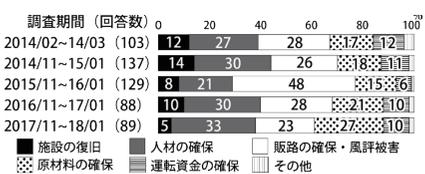


図2 復興に係る困難性 (宮城県・水産加工業)  
注) 調査の回収率は25%~34%で推移。2016年調査より回収率が下がる傾向にある。  
出所：水産庁『水産加工業の東日本大震災からの復興アンケート調査結果』から、宮城県分を抽出して作成。

住者の意見が対立し、復興まごまごの決定も遅れた。そのため早い企業で一年あまり、多くは操業再開まで一年半以上を要したのである。その結果、休業中に仕入れ先を変えた従来の取引先を失い、さらに原産風評被害が追い討ちをかけた。

#### 従業員確保・原料確保の困難性

震災前の従業員は遠隔地に避難、転居し、年長者は震災を機にリタイアした。住宅再建を制限する災害危険区域指定は新卒者を遠ざけ、定着率にも悪影響を及ぼしている。子育て中の女性パートは、保育所のない工場地域に通勤困難だ。海外研修生は給与以外の経費が無視できず、技術が向上した頃には帰国する。「職住分離」は空室で、従業員確保の困難性は時間を経ても緩和されず、深刻さをましている。

#### 資金繰りの悪化

県内主要漁港の水揚数量は、二〇一四年以降二五万ト前後で頭打ちとなり、震災前の八割未満に低迷している。その結果原料魚価格が高騰し、原料調達に困難になっている。

上記の問題解決を阻んでいるのが資金繰りの悪化だ。多重債務対策で産業再生支援機構等に買取られた債務も、五年の据置期間が終わって返済が始まる。グループ補助金や高度化資金も自己資金部分の借入は利払い・返済を迫られる。復旧事業で莫大な公的資金を投入した企業が倒産に追い込まれないから、金融機関も返済条件の変更(いわゆる「リスケ」)には応じている。だが、返済が滞る企業に新規融資は行えない。結果として原料魚の調達や給与の支払いにも事欠くことになる。それが差し迫った問題だ。

#### 地域課題の解決とリスクテイク

事業者同士の共助的取組みは前進している。「アカモク」ブームで増加した発注を抱え込まず、地域の同業者に外注して利益を分け合う取組み(赤間水産)や、共同でアンテナショップを設立し、商品開発と販路開拓を進める取組み(石巻うまいものマルシェ)は注目に値する。しかし、従業員確保や資金繰りは事業者個別の企業努力や共助によっては解決できない。徳島県に倣って、公共交通や保育所新設など、地域ごとの課題を総合的に解決する仕組みや、「農水公社」などの公的経営体が販路を確保した上で原料魚を確保し生産委託で現金を補給する仕組み、融資ではなく投資で支援する金融の仕組みなど、支援側がリスクをとる仕組みが不可欠だ。(遠州尋美)

	2010	2011	2016 (2010年比・%)
水産缶詰・瓶詰製造業	978.141	x	444.062 (45.40)
海藻加工業	2,378.557	1,211.281	2,634.390 (110.76)
水産練製品製造業	4,084.486	3,086.847	3,196.943 (78.27)
塩干・塩蔵品製造業	1,866.805	501.929	1,625.688 (87.08)
冷凍水産物製造業	2,657.448	1,231.800	2,794.644 (105.16)
冷凍水産食品製造業	7,209.931	2,609.522	3,636.121 (50.43)
その他の水産食料品製造業	6,644.769	3,630.746	7,000.765 (105.36)
水産加工業・計	25,820.137	12,272.125	21,332.613 (82.62)

注) 2011年の「水産加工業・計」には「水産缶詰・瓶詰製造業」は含まない。  
出所：宮城県統計課より、筆者作成