

第2分冊

日本科学者会議 創立50周年記念

国連防災世界会議

大震災の経験を学び 防災復興のあり方を考える

●パブリック・フォーラムシンポジウム

3月16日 17時～20時

TKPガーデンシティ仙台勾当台 ホール6

第4章	被災自治体の震災対応の実態と課題	平岡和久（立命館大学）
第5章	東日本大震災における二重ローン問題と人間復興における金融課題	鳥畑与一（静岡大学）
第6章	大津波後の海洋資源、漁業、放射能汚染の現状と課題	片山知史（東北大学）
第7章	漁業・漁村と農業・農村被災からの復興課題	綱島不二雄（元山形大学） 関根佳恵（愛知学院大学）
終章	減災と復興とまちづくり	室崎益輝（兵庫県立大学）

運営・企画 日本科学者会議 地震・津波災害復興研究委員会

後援 日本科学者会議・東北地区

第4章 被災自治体の震災対応の実態と課題（要約）

平岡 和久（立命館大学）

東日本大震災は地震・津波・原発災害による複合的被害をもたらしており、被害状況は地域・自治体によって異なっている。また、宮城県の津波被災自治体に絞ってみても、被災以前の自治体の状況も異なり、そのことが復興過程にも影響している。発災前約10年間の人口動向をみると、主に県内東北部地域（石巻市、女川町、南三陸町、気仙沼市）と南部の山元町の人口減が著しいが、発災以降も東北部地域と山元町の人口減少傾向が続いている。これらの地域は高齢化率が比較的高く、第一次産業就業比率も高い。また職員数減少率が高い。

東日本大震災は、公共部門の脆弱性を露呈させた。国・地方を通じた「行革」や民間化の推進は公共部門を弱体化させ、発災時の救助・復旧を遅らせ、二次災害をもたらした。特に、平成に入ってから合併した被災自治体の震災対応には組織再編・人員削減が大きく影響した。

震災対応において公共部門の脆弱性を擁護する論理が「自己責任論にもとづく公平論」であった。それは、個人資産の形成に対して税金を使ってはならないという考え方につながり、憲法理念にもとづく被災者の生活と生業の再建へのブレーキとなった。

東日本大震災では、憲法理念と内発的発展にもとづく「人間の復興」と、市場原理主義と外来型開発にもとづく「創造的復興」との相克が鮮明になった。特に政府の地方創生戦略における「集約化」、「コンパクト化」の先行モデルとして被災地が位置付けられる面があるが、被災者のニーズや地域の持続可能性の観点から慎重な検討が求められる。

以上の事情を背景として、東日本大震災では、被災自治体の震災対応において多くの問題が発生している。応急対応においては、①震災廃棄物処理における問題、②避難所における問題、③仮設住宅における問題、などが起こった。

復興に関しては、①住宅再建が遅れるなかで、仮設住宅における健康悪化、要介護度の上昇、「貧困化」等の問題、②避難所→仮設住宅→住宅再建の過程におけるコミュニティの分断、崩壊と孤立化の問題、③復興まちづくりにおける合意形成の問題、④復興まちづくりにおける環境・景観問題、⑤今後の地域と財政の持続可能性の問題、などが生じた。

被災自治体の震災対応をつうじて明らかになった教訓は以下の点である。第一に、コミュニティづくりと合意形成の重要性である。たとえば、東松島市や岩沼市などではコミュニティへの配慮と合意形成が丁寧に行われることによって、結果として住民のニーズに合った住宅再建がスムーズに進められている。第二に、被災者に身近な基礎的自治体における独自性発揮の重要性である。たとえば、仙台市は移転先借地料の免除や単独移転への補助など、住宅再建への比較的手厚い独自支援策を打ち出している。第三に、東日本大震災は、分離主義的な国・地方の役割分担論の不毛をも明らかにした。被災者の救助、人権保障のために国も自治体も責任を負い、連携と相互補完を行わなければならない。第四に、平時における自治体の職員体制や財政の余裕度が震災対応に影響することである。第五に、小規模自治体の重要性である。たとえば、小規模自治体である七ヶ浜町は、仮設住宅においても比較的従前のつながりが維持でき、また従前のコミュニティに配慮した集団移転を進めている。

第4章 被災自治体の震災対応の実態と課題

平岡 和久(立命館大学)

はじめに

東日本大震災においては、救助・復旧・復興にかかわる問題が多岐にわたって発生した。その重要な要因の一つが公共部門の脆弱性であり、そのため被災自治体の震災対応においても多くの問題が発生している。

震災対応において公共部門の脆弱性を擁護する論理が「自己責任論にもとづく公平論」であった。それは、個人資産の形成に対して税金を使ってはならないという考え方につながり、憲法理念にもとづく被災者の生活と生業の再建へのブレーキとなり、「人間の復興」への阻害要因となったのである。

東日本大震災では、憲法理念と内発的発展にもとづく「人間の復興」と、市場原理主義と外来型開発にもとづく「創造的復興」との相克が鮮明になった。「創造的復興」への傾斜は「人間の復興」を後回しにする要因になるとともに、「自己責任論にもとづく公平論」がそれを正当化する論理として影響した。

東日本大震災からの復興過程では、被災地・被災者をはじめとする現場からの声や運動を反映して、「自己責任論にもとづく公平論」を克服するうえでの前進面もみられた。

本報告では、主として宮城県に焦点を当てて、被災自治体の震災対応の実態と課題を整理することとする。

1. 被災自治体と被害の状況

東日本大震災の被害状況について宮城県に絞ってみると、死者は 10,530 人（うち直接死 9621 人、震災関連死 909 人）、行方不明 1,255 人、住家被害は、全壊 82,993 棟、半壊 155,126 棟、一部損壊 224,176 棟、床下浸水 7,796 棟、非住家被害は 28,164 棟となっている（以上、2015 年 1 月 31 日現在。宮城県公表資料による）。被害額 9.2 兆円と見積もられている。

東日本大震災は地震・津波・原発災害による複合的被害をもたらしており、被害状況は地域・自治体によって異なっている。また、宮城県の津波被災自治体に絞ってみても、被災以前の自治体の状況も異なり、そのことが復興過程にも影響している。表 1 で発災前約 10 年間の人口動向をみると、主に県内東北部地域（石巻市、女川町、南三陸町、気仙沼市）と南部の山元町の人口減が著しい。国勢調査人口をみると、2000 年から 2010 年の 10 年間で人口減少率は女川町 14.9%減、南三陸町 12.2%減、気仙沼市 10.7%減、石巻市 8.1%減、山元町 9.9%減となっている。これら 5 市町は発災以降も人口減少率が高い傾向が続いている。住民基本台帳人口の推移をみると、2010 年 3 月末から 2014 年 1 月 1 日にかけて、女川町 26.6%減、山元町 21.7%減、南三陸町 17.6%減、気仙沼市 8.6%減、石巻市 7.7%減となっている（表 2 参照）。

一方、2000年から2010年にかけて国勢調査人口が増加していたのが仙台市及びその周辺である。仙台市3.7%増、名取市8.8%増、多賀城市2.4%増、利府町13.9%増、岩沼市6.7%増となっている。ただし、人口減の自治体もあり、七ヶ浜町3.4%減、塩竈市8.2%減となっている。仙台市および周辺市町は発災以降も人口が増えているか、あるいは減少率が比較的低い。2010年3月末から2014年1月1日にかけて住民基本台帳人口は、仙台市3.9%増、名取市3.6%増、多賀城市0.7%減、利府町5.4%増、岩沼市1.2%減、塩竈市2.7%減となっている。ただし、七ヶ浜町は6.0%減とやや減少率が高い。

県内東北部地域（石巻市、女川町、南三陸町、気仙沼市）と南部の山元町は高齢化率が比較的高く、第一次産業就業比率も高い。2010年の高齢化率をみると、30%を超えているのが女川町33.7%、気仙沼市30.1%、山元町30.8%であり、南三陸町29.3%、石巻市26.8%とすべて25%を超えている。第一次産業就業比率（2005年国勢調査）をみると、石巻市10.1%、女川町15.8%、南三陸町26.0%、気仙沼市15.6%、山元町14.3%とすべて1割を超えている。

これらの自治体は職員数減少率も高い。2001年度から2009年度にかけての一般職員減少率をみると、石巻市、女川町、南三陸町、気仙沼市、山元町と高い減少率となっている。一方、仙台市および周辺自治体は、比較的高齢化率が低く、第一次産業就業比率も低い。また、職員減少率も東北部や山元町と比べると相対的には低い減少率にとどまっている。

東日本大震災は、公共部門の脆弱性を露呈させた。被災自治体の被害が拡大するとともに機能が十分に発揮できない状況が生じた背景には、公共部門の弱体化があったと考えられる。国・地方を通じた「行革」や民間化の推進は、公共部門を弱体化させ、発災時の救助・復旧を遅らせ、二次災害をもたらした。特に、平成に入ってから合併した被災自治体の震災対応には組織再編・人員削減が大きく影響した。津波被災自治体では、石巻市が7市町合併、気仙沼市が3市町合併、南三陸町が2町合併、東松島市が2町合併と平成の合併を経験した。先にみたように、合併自治体である石巻市、気仙沼市、南三陸町は職員削減率が高い。ただし、東松島市については10.8%減にとどまっている。

表1

	2000年国勢調査人口	2010年国勢調査人口	人口変化率(00-10)	65歳以上人口比率(2010)	直接死・行方不明者	震災関連死	住家全壊数	住家半壊数(床上浸水含む)	住家一部損壊	2001年度一般職員数	2010年度一般職員数	職員数変化率	2009財政力指数	第一次産業就業比率(05年国勢調査)	漁港数(2011年3月時点)	1999年3月末時点の市町村数
気仙沼市	82,394	73,559	-10.7%	30.1%	1,330	107	8,483	2,571	4,761	762	643	-15.6%	0.43	12.4%	38	3
南三陸町	19,860	17,431	-12.2%	29.3%	814	20	3,143	178	1,204	225	174	-22.7%	0.31	26.0%	23	2
女川町	11,814	10,052	-14.9%	33.7%	851	22	2,924	349	661	162	138	-14.8%	1.41	15.8%	15	1
石巻市	174,778	160,692	-8.1%	26.8%	3,705	267	20,036	13,045	19,948	1,620	1,244	-23.2%	0.51	10.1%	42	7
東松島市	43,180	42,915	-0.6%	22.6%	1,087	86	5,515	5,599	3,506	342	305	-10.8%	0.45	10.4%	7	2
松島町	17,059	15,089	-11.5%	30.1%	2	5	221	1,785	1,561	148	125	-15.5%	0.53	7.2%	5	1
利府町	29,848	34,000	13.9%	15.4%	1	1	56	901	3,564	222	217	-2.3%	0.85	2.7%	2	1
塩竈市	61,547	56,518	-8.2%	26.7%	66	18	672	3,278	6,993	518	386	-25.5%	0.54	1.4%	4	1
七ヶ浜町	21,131	20,419	-3.4%	21.4%	78	3	674	649	2,601	157	139	-12.1%	0.61	4.4%	2	1
多賀城市	61,457	62,913	2.4%	18.1%	188	32	1,746	3,730	6,145	437	381	-12.8%	0.74	1.4%	0	1
仙台市	1,008,130	1,045,902	3.7%	16.6%	685	260	30,034	109,609	116,046	6,817	6,256	-8.2%	0.86	1.1%	1	1
名取市	67,216	73,138	8.8%	19.0%	950	41	2,801	1,129	10,061	463	549	13.5%	0.75	6.3%	1	1
岩沼市	41,407	44,170	6.7%	19.4%	181	6	736	1,608	3,086	322	324	0.6%	0.8	3.6%	0	1
亶理町	34,770	34,812	0.1%	22.8%	270	18	2,389	1,150	2,048	265	243	-14.7%	0.59	11.0%	1	1
山元町	18,537	16,708	-9.9%	30.8%	698	19	2,217	1,085	1,138	185	148	-20.4%	0.41	14.3%	1	1

出所：各市町村決算カード、国勢調査、宮城県発表資料等より作成

* 死者・行方不明者、住家全壊・半壊数については2014年2月10日宮城県公表資料による
 * 各市町村の職員数・財政指標値は各市町村決算カードのデータを利用した
 * 65歳以上人口比率は2010年3月末現在の住民基本台帳による。

以上から、宮城県内津波被災自治体間における条件不利性や行政キャパシティに格差が存在していたと考えることができよう。津波被害の甚大性における差異とともに、こうした地域条件の相違や行政キャパシティの格差が、復興格差につながっていると考えられる。復興格差の端的な現れが人口動態であり、先にみたように、大幅に減少する自治体と増加ないし微減にとどまる自治体との格差が生じている。

表 2

宮城県内津波被災自治体における住民基本台帳人口の推移

団体名	2010.3.31	2014.1.1	増減率
宮城県	2,329,344	2,329,439	0.0%
仙台市	1,010,256	1,049,578	3.9%
石巻市	163,594	150,966	-7.7%
塩竈市	57,837	56,256	-2.7%
気仙沼市	74,926	68,465	-8.6%
名取市	72,150	74,740	3.6%
多賀城市	62,658	62,203	-0.7%
岩沼市	44,308	43,788	-1.2%
東松島市	43,337	40,221	-7.2%
亘理町	35,648	33,942	-4.8%
山元町	16,892	13,234	-21.7%
松島町	15,540	15,062	-3.1%
七ヶ浜町	20,991	19,728	-6.0%
利府町	34,171	36,029	5.4%
女川町	10,232	7,512	-26.6%
南三陸町	17,815	14,683	-17.6%

出所：宮城県資料より作成

2. 応急対応・復旧

応急対応においては、災害救助法に係わる問題とともに、震災廃棄物処理において様々な問題が起こった。

1) 災害救助法

災害救助法による応急対応においては、第一に、避難所においては、食事提供の量的・質的問題、衛生面での問題、プライバシーの問題、福祉避難所の不足の問題などが生じた。なかでも、県に主な権限があるなかで厚労省の現物給付主義とあまりに細かな基準が被災市町村の現場の実情にあわない問題が起こった。

第二に、生業への支援、現金給付が行われていない問題である。この点については改善がみられないままである。

第三に、仮設住宅については、断熱やカビ対策の欠如など多くの問題が起こり、被災者が声をあげることによって対処療法的な改善がされてきた。仮設住宅の不足に対して、みなし（借上げ）仮設住宅を認めたり、サポートセンターによる見守りを行ったりするなど一定の柔軟な対応があったものの、基本的には従来型を基本としており、避難の長期化に

対応するには限界がある。特に、高齢者の生活機能の低下が指摘されている¹。また、避難者にとっては、1年ごとの延長措置では先行きの不透明さへの不安が継続しているという問題も深刻である。

第四に、災害救助法では、市町村や都道府県超えた広域避難の長期化が想定されておらず、期間限定や現物給付原則等の制約が受入れ自治体の対応を制約するとともに、避難者の不安感や状態悪化につながった。

2) 震災廃棄物処理

東日本大震災では地震にともなう倒壊建物だけでなく、津波によるがれきや倒壊建物、さらには津波堆積物が大量に生じた。震災廃棄物処理については、市町村のがれき処理費用に対するこれまで平均 86.5%であった国庫補助率を平均 95%まで引き上げ、市町村負担分については起債でまかない、償還費を後年度 100%交付税措置するという財政措置の拡充が行われた。

がれき処理は被災市町村の事務とされたが、産業廃棄物行政を行わない市町村が災害廃棄物処理を行うことによる問題が起こった。市町村が行う災害廃棄物の収集・運搬において、市町村にはアスベストをはじめとした特定有害化学物質等に対する対策を求められるが、もともと一般廃棄物に限って担当していた市町村は有害化学物質等の対策のノウハウを持っていない。特にがれき扱いとなる被災建築物の解体も市町村が行うことになっており、解体業者に対してアスベスト対策等の徹底が担保されるような事業委託や監督・指導が行うことは難しい²。

東日本大震災では、阪神・淡路大震災の教訓に係わらず、震災アスベスト問題が起こり、被災地の解体工事におけるアスベスト被災事例が報告されている。震災時のアスベスト対策が不十分な背景には、平常時における民間建築物におけるアスベスト使用の実態についての情報がないこと、アスベスト飛散対策に対する法規制が不十分であること、解体時における事前調査や技術上・管理上の問題、さらには自治体による監視・指導上の問題などがある。

東日本大震災における震災廃棄物処理のあり方に関して、一次仮置場と二次仮置場を分ける方法がとられたが、運搬コストがかかることによる非効率が生じるだけでなく、一次仮置場における粗い分別のまま災害廃棄物が一定期間放置されることとなり、災害廃棄物の本格的な分別に移る際の技術的困難が増大した。また、災害廃棄物処理の県への委託と広域処理はコスト増要因となった。自区内処理の原則に則れば、県が市町村の事務を代行する場合、県が直接、県内の産廃業者等を束ねて調整することを含めて事業委託することが可能であったとおもわれる。

3) 復旧

¹ 清水貞夫・玉村公二彦（2013）参照。

² ただし、仙台市は政令市であるため産業廃棄物行政や大気汚染防止法の執行を担っており、震災廃棄物対策を総合的に行うことが可能であった。平岡（2013）参照。

公共インフラの復旧については、基本的には従来の制度を改良して適用されており、対象の拡大、補助率の引き上げなどが行われた。また、復旧事業において巨額の起債を予定していた部分を特別交付税で手当てすることにより財政負担が大幅に軽減された。

被災事業所等の復旧に関しては、中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業が再開を希望する事業所には大きな効果を発揮した。さらにグループ化になじまない事業所等の復旧には宮城県の単独事業が補完した。

ただし、嵩上げ等による復旧の遅れ、二重ローン・運転資金問題、ブランク期間に失った取引先の回復の困難さなどの問題などが残っている。

2. 復興

復興に関しては、①住宅再建が遅れるなかで、仮設住宅における健康悪化、要介護度の上昇、「貧困化」等の問題、②避難所→仮設住宅→住宅再建の過程におけるコミュニティの分断、崩壊と孤立化の問題、③復興まちづくりにおける合意形成の問題、④復興まちづくりにおける環境・景観問題、⑤今後の地域と財政の持続可能性の問題、などが生じた。

1) 復興交付金事業

復興交付金は国交省など5省40事業からなり、高台移転・区画整理などの復興まちづくり、災害公営住宅などの住宅復興、農林漁業の復興、学校施設整備などを進める。各自治体は40事業から事業を選択し、それぞれハード整備を行う基幹事業とソフト事業に充てることができる効果促進事業を組み合わせることが可能である。国庫補助率は概ね75%以上となり、さらに追加的国庫補助があり、事業費のうち地方負担分については特別交付税が充てられる。

被災者の生活と生業の再建やコミュニティの維持・再生の視点からみれば、集団移転先の場所の問題、住宅再建資金の問題、高台移転や区画整理に長い期間がかかる問題、従前のコミュニティがバラバラになる問題、環境や景観の問題など、多くの問題が指摘された。

その背景には、復興交付金事業がソフト事業に充てることができるというもの、ハード事業中心であり、縦割行政の枠組みが残るなかで進められたため、実際には公共土木事業中心の復興になっていることがある。また、復興財源に期限があるため、事業主義になりやすく、住民合意が十分に行われるかについての懸念が生じた。

また、復興交付金によるまちづくりにおいて、各地でコンパクトシティの観点からの計画が進められているが、農村・漁村コミュニティを集約化するようなケースでは、地域経済社会のあり方を大きく変える問題でもある。

災害公営住宅については財政問題があり、一つは整備費の8分の1は被災自治体が負担しなければならないことから（家賃に反映させるという整理）、その分、起債しなければならないことがある。もうひとつは、大規模な災害公営住宅整備が維持管理費の増大をもたらすことが想定され、将来的に空室が増加した場合、被災自治体の財政負担増につながることである。特に、女川町、南三陸町では人口の3割が公営住宅に居住する状況になって

おり、その影響は大きい。

維持管理費増の問題は災害公営住宅以外にも防災公園や防災集団移転の跡地の維持管理費なども存在する。また、資材費や人件費の高騰による入札不調等の問題も生じた。総じて、復興のまちづくりの持続可能性が問われているといえよう。

2) 取り崩し型復興基金

2011年度2次補正予算による特別交付税増額分や寄付金を原資とした創設された。復興基金は被災自治体の裁量が働くメリットがあるものの、十分な金額とはいえない。住宅再建への自治体独自の支援に一定の効果があるが、量的には不十分であった。2012年度補正で津波住宅被害再建支援に対する震災復興特別交付税の措置が打ち出され、嵩上げなど住宅再建への支援に活用されることになったのは一歩前進といえよう。

国の復興予算を含む国家財政・地方財政運営の先行きへの不安や自治体の地方行革・財政健全化路線の継続を背景として、復興交付金等の国の財源措置が得られる範囲に事業をとどめざるを得ない状況があり、被災者の生活と生業の再建に対する支援を行うに足る財源がきわめて不足している。

また、集中復興期間以降の財源が明確に示されていないという問題がある。すでに宮城県は集中復興期間終了後の2016年度以降に県・市町村合わせて約2兆5千億円の事業費が必要と見込んでおり、集中復興期間の延長を政府に要望している。被災者と被災地の実情を踏まえた長期的な政府の支援が求められる。

3) 復興の諸問題

住宅再建に対しては、被災者生活再建支援金があるが、現在まで拡充が行われていない。被災県・市町村独自の支援策が一定程度補完しているものの、不十分なままである。

被災者の生活再建に係わっては、仮設住宅から住宅再建にいたる過程での「貧困化」の進行という問題が深刻である。所得の問題の他に、仮設住宅における健康悪化、要介護度の上昇の問題やコミュニティの崩壊、分断による孤立化の問題がある。

また、復興のまちづくりにおいては、コミュニティづくりと合意形成の重要性があらためて明らかになった。東松島市や岩沼市など、コミュニティへの配慮と合意形成が丁寧に行われることによって、結果として住民のニーズに合った住宅再建がスムーズに進められている事例が知られるようになった。

一方、仙台市のケースでは、早いうちから条例で災害危険区域が指定され、住民合意を重視しながらも行政主導の面が強いため、一部の地区では復興のあり方に対する住民側からの異論・対案が出ている。また、仮設住宅に残っている高齢者や社会的弱者への支援は喫緊の課題となっている。他方で、仙台市は移転先借地料の免除や単独移転への補助など、住宅再建への比較的手厚い独自支援策を打ち出している点が評価されている。

より基本的な問題としては、阿部重憲のいう「創造的復興」による三点セット「高台移転・職住分離・多重防御」が地域の持続可能性にとって深刻な影響をもたらすおそれである。

3. 被災自治体の事例

(1) 津波被災都市の財政状況

表3は宮城県内の津波被災都市の財政指標の推移をまとめたものである。三位一体改革最終年度である2006年度と発災後の2012年度を比べてみよう。まず普通会計の財政規模を歳出総額で見ると、気仙沼市および東松島市は600%超増となっており、石巻市、岩沼市も400%超増となっている。最低の多賀城市でも128%増である。ところが、基準財政需要額（臨時財政対策債振替前）をみると、総じて伸び悩んでおり、石巻市と気仙沼市はマイナスになっている。基準財政収入額は震災による税収減を反映して大きく減少しており、特に塩竈市と気仙沼市は10%を超える減少となっている。また、石巻市と多賀城市も10%近い減少をみせている。以上のことから、被災自治体の財政規模が膨張したのは主として復興交付金や特別交付税といった臨時的な歳入増によるものであり、それらの臨時的歳入がなくなれば、一般財源はかなり抑制されているとみることができる。

また、経常収支比率は全ての自治体で上昇しており、財政が平常時の状態になれば、かなり厳しい財政状況になることが予想される。

表3

宮城県内津波被災都市の財政指標(2006年度および2012年度)

	基準財政需要額(臨時財政対策債振替前)	基準財政収入額	経常収支比率 (%)	左のうち			財政力指数	歳入総額 (A)	歳出総額 (B)
				人件費 (%)	公債費 (%)	費			
2012年度									
石巻市	32,186,690	14,126,771	99.6	25.6	21.4	0.47	369,604,464	321,975,095	
塩竈市	10,858,855	4,406,879	98.3	26.5	19.9	0.47	56,920,973	49,696,889	
気仙沼市	15,336,651	5,684,925	103.0	31.0	20.4	0.41	215,800,870	198,320,543	
名取市	12,054,447	7,735,601	91.4	28.8	19.3	0.74	61,697,640	55,358,199	
多賀城市	9,846,976	5,815,782	112.9	29.3	21.3	0.68	41,777,490	40,072,305	
岩沼市	7,534,324	5,053,602	94.4	30.3	13.5	0.76	75,199,826	70,306,834	
東松島市	8,496,440	3,160,786	94.6	23.4	24.4	0.40	131,293,090	120,688,825	
2006年度									
石巻市	32,861,643	15,641,300	95.5	30.5	19.3	0.49	58,546,976	57,956,543	
塩竈市	10,387,011	5,295,949	91.7	27.5	17.5	0.54	19,087,840	18,698,284	
気仙沼市	13,043,715	5,780,327	94.2	33.1	18.9	0.45	21,346,506	21,006,786	
名取市	11,821,170	7,915,674	88.2	30.8	17.7	0.69	22,325,479	21,872,107	
多賀城市	9,687,683	6,406,350	100	30	17.9	0.69	17,715,850	17,575,334	
岩沼市	7,307,561	5,470,486	93.9	34.2	13.4	0.79	12,715,847	12,215,464	
東松島市	7,818,892	3,315,923	81.8	27.6	13.6	0.43	16,061,728	15,664,279	
旧本吉町	2,978,253	815,024					4,614,107	4,549,082	

宮城県内津波被災都市の財政指標の変化(2006年度～2012年度)

	基準財政需要額変化率(%)	基準財政収入額変化率(%)	経常収支比率の増減	うち人件費	うち公債費	財政力指数の増減	歳入総額変化率(%)	歳出総額変化率(%)
石巻市	-2.1%	-9.7%	4.1	-4.9	2.1	0.0	531.3%	455.5%
塩竈市	4.5%	-16.8%	6.6	-1.0	2.4	-0.1	198.2%	165.8%
気仙沼市	-4.3%	-13.8%	8.8	-2.1	1.5	0.0	731.3%	676.0%
名取市	2.0%	-2.3%	3.2	-2.0	1.6	0.1	176.4%	153.1%
多賀城市	1.6%	-9.2%	12.9	-0.7	3.4	0.0	135.8%	128.0%
岩沼市	3.1%	-7.6%	0.5	-3.9	0.1	0.0	491.4%	475.6%
東松島市	8.7%	-4.7%	12.8	-4.2	10.8	0.0	717.4%	670.5%

出所：総務省資料より作成

(2) 宮城県内自治体の事例：七ヶ浜町³

七ヶ浜町は仙台近郊に位置し、面積 13.27km²、人口約 2 万人の小規模自治体である。三方を海に囲まれた漁村集落を中心とした町であったが、仙台の宅地開発によってベッドタウン化が進んできた。漁業は養殖（主にのり、カキ）と漁船漁業があり、農業は米作が中心である。

1) 被害の概況

2012 年 8 月時点における七ヶ浜町公表資料によると、死亡者は、「町民で亡くなった方」92 名、「七ヶ浜町でなくなった町外の方」11 名、行方不明者 4 名、震災関連死 3 名（2012 年 6 月 30 日現在）となっている。津波による浸水面積は 4.2km²（町面積の 31.7%）、住家被害は、流失・全壊 675 世帯、大規模半壊 236 世帯、半壊 413 世帯、一部損壊 2598 世帯であり、計 3922 世帯が被害を受けた。

2) 応急対応

20 日間の断水があり、給水タンクでまかなった。約 1 ヶ月の電話不通が続いたため、情報収集が困難であった。七ヶ浜町では高台に公共施設が集中しており、避難場所を確保することが可能であった。発災後、避難所の開設を行い、最多時で 36 カ所開設した。役場職員は避難所に張り付き、寝泊まりした。当初は障害者の方のプライバシーが守れず、苦情が出るなどの問題が生じた。避難者数はピーク時（3 月 14 日時点）で 6,143 名であり、全避難所の閉鎖が完了したのが 2011 年 6 月 18 日であった。

発災後 3 日目に社会福祉協議会が中心となってボランティアセンターが立ち上げられ、2011 年 7 月 24 日までの約 4 ヶ月間に延べ約 1 万 7 千人のボランティアが活動した。

1 ヶ月後に総合相談窓口を設置した。役場が無事であったため、データの活用が可能であった。

応急仮設住宅は 7 カ所、421 戸が整備された。その他、町外などのみなし仮設住宅に 209 世帯が入居した（2011 年 10 月末現在）。仮設住宅への入居は点数制による優先順位をつけており、高齢者、障害者、生活保護世帯等を考慮した。そのため、先行入居した仮設住宅団地には高齢者など健康リスクの高い層が集中し、最後に入居した仮設住宅団地には単身者が多くなるといったアンバランスが生じた。ただし、七ヶ浜町自体がコンパクトな町であり、仮設住宅団地間の距離はさほど遠くないため、旧来のコミュニティが全く失われるという状況ではないとおもわれる。

3) 復旧

復旧状況について産業関係に絞ってみると、のり養殖については、震災前の 39 経営体 170 人であったが、2012 年 7 月時点で 41 経営体 147 名となっている。漁業者でグループを形成し、のり加工施設 10 棟・乾燥機械 10 機を共同利用施設として整備した。また、海

³ 七ヶ浜町については、役場、サポートセンターなどに何回かのヒアリング調査を実施した。この項は役場等でのヒアリングおよび提供資料にもとづく（最終調査日 2014 年 8 月 27 日）。

苔養殖筏施設は 5249 台のうち 3370 台を復旧した。また、漁船漁業については、作業船については 135 隻あったが、81 隻が流出・損壊し、復旧により 100 隻となり、一部共同所有化した。農地はほとんどが浸水し、がれき撤去が困難であったが、環境省の事業や農水省事業におけるボランティアによる撤去作業とともに、分別機械を導入することによってがれき混入土砂を処理し、2013 年度中に復旧が完了した。

被災事業所の復旧に対しては、多賀城・七ヶ浜商工会が申請手続きを支援した。2013 年 3 月 19 日現在、町内中小企業 19 事業者が事業採択され、13 事業者が申請中となっている。商業・サービス業に対しては仮設商店街を設置し、6 棟に 7 業者が入居した。

4) 復興

2011 年 4 月、震災復興基本方針を策定し、コミュニティに配慮した地域復興、津波に強いまちづくり、都市基盤の迅速な復興を掲げた。2011 年 11 月に「震災復興計画・前期計画（2011 年度～2015 年度）」を策定した。復興事業費は 445 億円を計画した。

2011 年 8 月、各地区の区長と震災復興に係わる意見交換会を開催し、9 月に第一回居住意向調査を行った。時間の経過とともに住民の意向が変化しており、2012 年 1 月に第二回住民意向調査を行うとともに、その後個別相談会を開催した。2012 年 4 月には「被災地の土地利用ルールに関する指針」を策定し、①災害危険区域、②津波浸水域の土地区画整理エリア、③津波浸水域の現地再建想定エリア、④非津波浸水域の 4 つに分け、ゾーニングを行った。2012 年 9 月に建築基準法にもとづく災害危険区域条例を成立させ、居住用建物の建築を禁止した。コミュニティに配慮した住宅復興の整備箇所を 7 カ所設定し、高台住宅団地および災害公営住宅を計画した。2012 年 8 月には篠山地区と中田地区においてまちづくり協議会を設置した。七ヶ浜町の住宅復興の特徴は小規模自治体でありながら、さらにコミュニティに配慮し、集中型ではなく、旧来の集落・コミュニティにできるだけ近い地域に分散型の復興を進めていることである。

産業に関しては、水産業を中心に 6 次産業化を進める方針となっており、役場、商工会、農協、漁協が連携して進めている。具体的には業務系エリアにおける地場産品の直売所、水産物加工販売等の構想がある。

5) 被災者の状態

プレハブ仮設住宅については、サポートセンターによる見守りが行われており、ほぼ全世帯の状況を把握できているという。サポートセンターは、地元の総合型地域スポーツクラブである「アクア夢クラブ」が受託した。また、みなし仮設住宅に対しては、当初は見守り活動ができておらず、孤立化が懸念されたが、その後社会福祉協議会に見守りを委託している。

発災後半年はストレスによる疾患が多くなる傾向があったという。また、発災後、介護保険の認定者が増加しており、2010 年 9 月約 500 人台、2011 年 9 月 734 人、2013 年 9 月 809 人となっている。

5) 財政課題

財政課題としては、災害公営住宅の問題がある。災害公営住宅は総工事費 55.1 億円を予定しているが、そのうち一般財源負担 11.7 億円（うち 6.2 億円は 8 分の 1 負担分、残りは補助対象外分）となっている。その他、復興事業のうち交付金対象外となるものがかかり出てきており、土地区画整理事業、中学校、給食センター整備などでの財政負担が生じているという。

復興課題と別に公共施設等の老朽化問題があり、今後は学校、役場庁舎、国際村施設などの建て替えが必要となる。さらに、復興交付金で整備している施設（災害公営住宅、防災公園など）の維持管理費が財政に影響する。

また、国勢調査人口減の影響も懸念される。七ヶ浜町では先にみたように人口減少が続いており、特に若い世代が利便性のよい仙台市等に移住している。交付税算定において、2016 年度から 2015 年国調の数値がカウントされるため、一般財源が減少することが予想される。

なお、七ヶ浜町は 2012 年度および 2013 年度に臨時財政対策債を発行しない財政運営をとっている。この点は他の被災自治体等と異なる財政運営といえよう。政府による地方財源確保の中長期的見通しが不透明なこととともに、人口減少への懸念から、抑制的な財政運営をとっているとみられる。

6) 小括

七ヶ浜町においても「創造的復興」による三点セット「高台移転・職住分離・多重防御」は基本的にとられているが、小規模自治体であるため、その弊害をある程度緩和することが可能となっているとおもわれる。また、町がコミュニティ配慮を基本方針としたことが、集中型ではなく、分散型の復興計画へとつながっている。

今後の大きな課題としては、若い世代を中心とした人口流出の問題があり、財政を含む町の持続可能性をどう確保するかが重要課題となっている。

おわりに

被災自治体の震災対応をつうじて明らかになった教訓は以下の点である。第一に、コミュニティづくりと合意形成の重要性である。たとえば、東松島市や岩沼市などではコミュニティへの配慮と合意形成が丁寧に行われることによって、結果として住民のニーズに合った住宅再建がスムーズに進められている。第二に、被災者に身近な基礎的自治体における独自性発揮の重要性である。たとえば、仙台市は移転先借地料の免除や単独移転への補助など、住宅再建への比較的手厚い独自支援策を打ち出している。第三に、東日本大震災は、分離主義的な国・地方の役割分担論の不毛をも明らかにした。被災者の救助、人権保障のために国も自治体も責任を負い、連携と相互補完を行わなければならない。第四に、平時における自治体の職員体制や財政の余裕度が震災対応に影響することである。第五に、小規模自治体の重要性である。たとえば、小規模自治体である七ヶ浜町は、仮設住宅においても比較的従前のつながりが維持でき、また従前のコミュニティに配慮した集団移転を

進めている。

以上にみられるような自治体の努力にもかかわらず、復興の遅れ、格差の問題とともに、地域の持続可能性の視点から深刻な問題が続いていると見てよい。被災自治体の震災対応における最大の教訓のひとつが「行革」、自治体統合からの転換を図り、公共部門の再建・強化を行うこと重要性である。特に、自前の自治体職員を採用・育成することが急務であり、政府も行革推進による自治体職員削減政策からの転換を図るべきである。

また、地域コミュニティに根ざした自治が息づいている地域においては、住民参画と合意形成において優位性を発揮した。このことは、あらためて市町村の基礎に地域共同体、コミュニティがあり、市町村はある意味では地域コミュニティ連合としての性格があることに気づかされる。このような意味での「自治」の再生が求められるのである。

最後に、地方創生が被災地に及ぼす影響は看過し得ない。特に、地方創生戦略の「集約化」、「コンパクト化」の先行モデルとして被災地が位置づけられる面があることに注意が必要である。集落の分散、点在を特徴とした農山漁村地域において定住政策や少子化対策を進める際に、「集約化」政策との整合性があるかが厳しく問われなければならない。

提言

1. 災害時の応急対応で機能するよう、平時において自治体の福祉施設やサービスの充実を図ること
2. 災害時の応急対応や復興過程におけるコミュニティ再建・合意形成において小規模自治体の役割に鑑み、小規模自治体の存立を含め、多様で重層的な自治を保障すること
3. 平時から、公共部門の強化、特に自治体の職員体制や財政の余裕度をもてるよう拡充を行うこと
4. 平時から、まちづくりにおいて、コミュニティづくりと合意形成の重要性を意識して進めること
5. 農山漁村地域における復興のまちづくりにおいては、「集約化」、「コンパクト化」ありきでなく、農山漁村の集落コミュニティに配慮した計画とすること

参考文献

- ・阿部重憲「住民本位の住宅再建と復興のまちづくりをめざして ～「創造的復興」に抗して／宮城県内の動きから～」『住民と自治』2015年4月
- ・岡田知弘（2012）『震災からの地域再生』新日本出版社
- ・岡田知弘・自治体問題研究所編（2013）『震災復興と自治体』自治体研究社
- ・熊本一規・辻芳徳（2012）『がれき処理・除染はこれでよいのか』緑風出版
- ・塩崎賢明他（2009）『住宅復興とコミュニティ』日本経済評論社
- ・塩崎賢明（2014）『＜復興＞災害 一阪神・淡路大震災と東日本大震災一』岩波新書

- ・清水貞夫・玉村公二彦「高齢者と東日本大震災」『奈良教育大学紀要』第 62 巻第 1 号、2013 年
- ・平岡和久 (2011a)「被災地再生の財政学」『地方自治職員研修』2011 年 6 月
- ・平岡和久 (2011b)「東日本大震災と復興政策・財政の課題」『京都自治研究』、第 4 号、2011 年 6 月
- ・平岡和久 (2011c)「復興財源をめぐる議論状況と問題の所在」『住民と自治』2011 年 8 月
- ・平岡和久 (2011d)「東日本大震災と復興の基本方向をめぐって」『経済科学通信』126 号、2011 年 9 月
- ・平岡和久 (2013)「東日本大震災と自治体の震災廃棄物対策 一仙台市の事例を中心として」『別冊政策科学 2012 年度版 アスベスト・原子力災害特集号』61-71 頁
- ・宮入興一 (2013)「災害と地方財政」重森暁・植田和弘編『Basic 地方財政論』有斐閣
- ・宮入興一 (2011)「東日本大震災と復興のかたち」『世界』2011 年 8 月
- ・宮入興一 (2012)「東日本大震災の特徴と震災復興計画の検証」愛知大学中部地方産業研究所『年報中部の経済と社会 2011』2012 年 1 月
- ・宮本憲一・森永謙二・石原一彦 (2011)『終わりなきアスベスト災害：地震大国日本への警告』岩波ブックレット
- ・室崎益輝・幸田雅治編著 (2013)『市町村合併による防災力空洞化：東日本大震災で露呈した弊害』ミネルヴァ書房
- ・山崎丈夫編著 (2011)『大震災とコミュニティ』自治体研究社
- ・NPO 法人ひょうご労働安全センター・震災とアスベストを考えるシンポジウム実行委員会 (2010)『震災とアスベスト』アートワークス

第5章 東日本大震災における二重ローン問題と人間復興における金融課題

鳥畑 与一（静岡大学）

はじめに

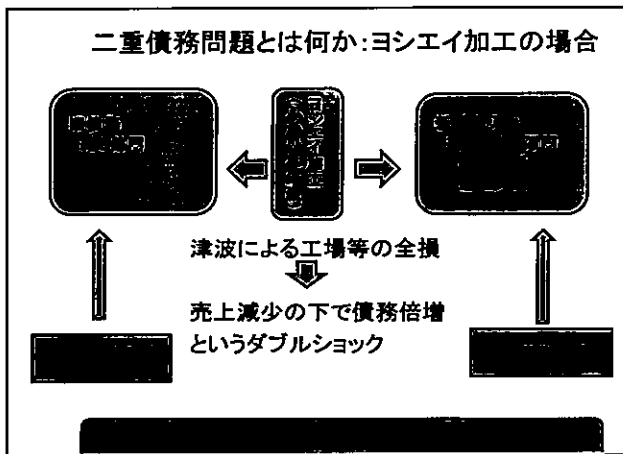
東日本大震災の大きな特徴は、東北沿岸部を中心に津波によってインフラを含めた工場施設そして住宅など地域社会の「暮らしとなりわい」の基盤が丸ごと壊滅的な被害を被ったことにあった。建築物被害は、全壊約13万戸、半壊約26万戸（復興庁集計）に及ぶが、気仙沼市、陸前高田市、女川町、石巻市など沿岸部市町村の大半が津波で壊滅的な被害を被った。被災3県の商工会議所の調査によれば、津波被害地域で確認できた会員企業6142社中、全壊3344社（54.4%）、半壊783社（12.7%）の被害状況とされた¹。また帝国データバンクによれば、同年7月時点で被害甚大地域に本社のある企業5004社中2070社、41.4%が営業不能状態のままであった。「暮らしとなりわい」の基盤が同時に失われ収入源が断たれたもとの、そして復旧・復興に向けての歩みの見通しが極めて不透明なもとの、どうやって既存の債務返済を続けるのか、そしてどういう事業見通しのもとで新規ローンを借りることができるのか、そしてそうして形成された二重債務が復旧・復興の大きな障害になるのではないかという、いわゆる二重ローン問題が深刻な課題として浮かび上がったのである。

第1節 二重ローンについて

岩手県、宮城県、福島県の主要被災3県の金融機関の貸出残高は、2010年3月期決算時で約1兆5352億円であり、被災地39市町村における貸出残高は中小企業向け1兆4300億円を中心に2兆8000億円であった。また金融庁「東日本大震災以降に約定返済停止等を行っている債務者数及び債権額」によれば、2011年11月末の時点で、返済一時停止先が4513先、1105億円、条件変更締結先が1万3852先、6461億円で、両者の合計が1万8365先、7566億円であった。うち事業者向け債権は、1万2422社、6628億円である。これにリース債権等も含めると二重ローン問題を抱える事業者は、約1兆円規模と推計された。

2012年2月に公的資金受入れを表明した4信金の被災先調査では、表2に見るように被災7938先、貸出額942億4400万円、うち事業者向けは1911先、699億6800万円である。4信金平均で総与信額の47.7%が甚大な被害を受けたのである。この被災先のうち返済一時停止と返済条件変更先から成る条件緩和締結先に分類されているのは1433先、371億7700万円であり、被災先に占める比率はそれぞれ18.1%、39.4%である。うち新規融資を獲得できたのは、2011年10月時点で910先、108億8100万円、比率でそれぞれ11.5%でしかない。事業者向けでは、672社、103億5700万の新規融資が行われているが、それでも先数で35.2%、金額で14.8%でしかない。多くの被災企業が、延滞や返済条件変更で急場をしのぎつつも、新規融資を得られないまま推移し、旧債務の障害の前に立ち往生させられていたのである。

実際、2012年2月のNHK特集「魚の町は守れるか - ある信用金庫の200日」では、津波等で壊滅的な被害を被った企業が新規借入れで事業再開を行う際に旧債務が大きな障害となっている事例が紹介された。特集で紹介されたヨシエイ加工（ふかひれ生産）は、東北銀行の動産担保融資の先進



例として農林水産省 HP でも紹介された優良企業であるが、旧債務約 3 億円に加えて 4 億 5 千万円の新規借入れが必要であった（図参照）。被災以前の事業規模が回復できたとしても同一の事業規模に対して 2 倍以上の債務を負わねばならない。ヨシエイ加工の事例においてさえ、メインバンクは融資に「消極的」であり、事業再開までの運転資金の借入れを含めた二重ローンが、合理的事業計画の立案ばかりか再建の歩み

をも極めて困難なものにし、多くの被災企業が再建断念に追いやられてきたと考えられる。

阪神淡路大震災でも、住宅に関する二重ローン問題が地域社会の復旧に大きな障害となることが明らかになり公的支援の強化が講じられて来た。個人に対しては 1998 年に「被災者生活再建支援法」が成立し、最高 100 万円の全壊住宅再建補助が実現した。その後の改正を経て、現在では全壊住宅に対して最高 300 万円が公的に補助されるまでに至っている。しかし、国は事業者の公的被災支援については「私有財産制を旨とする日本国憲法に違反する」として認めてこなかった。しかし東日本大震災による広範かつ甚大な津波被害は、住宅ばかりか店舗・工場などの事業者の二重ローン問題への公的支援を不可避のものにしたのである。

第 2 節 二重ローン問題への対応の迷走と到達点

いち早く二重ローン問題の取組みの緊急性を提起したのは日本弁護士連合会（以下日弁連）の「第 1 次緊急提言」（2011 年 4 月 14 日）であった。いわゆる「平成の徳政令」として、既往債務の返済を支えていた資産の滅失または毀損により当該債務の返済が困難となった場合、また生計・生活を維持するために同等の債務を負担せざるを得ない場合、「モラルハザードの懸念もないことから、厳密な再建計画や経営の刷新、余剰資産の処分等の債務者側の特段の負担を要求することなく、被災の実情のみに着目して」金融機関が債権放棄を行うことなどを提起したのである。また全国商工会連合（以下全商連）は、「緊急提言」（4 月 20 日）で二重債務を解消しゼロからのスタートを保障するために、①「震災復興・債権管理機構」創設による債権の買取りを行わせる、②被災によって担保価値が失われた被災企業・個人に対する債権を放棄する、③公的資金等を積極的に活用して新規融資を行わせるなどを提起した。さらに日本経済新聞（5 月 30 日付け）は「こうした問題が復旧・復興の障害になりかねない。・・・阪神大震災よりも状況は厳しいと言わざるを得ない。当時を上回る救済策を講じても、国民の理解がえられるのではないか。問題はどこまで踏み込むかだ」として、事業再生の可能性や過去の被災地との公平性、民業補完の原則、金融機関の経営基盤を損なわないなどの条件付での二重ローン問題への取組みを促したのである。このような中で政府の復興構想会議『復興への提言』も「被災した中小企業に加え、農林水産業等の事業性ローンや住宅ローンの借入者が、今後、復興へ向けての再スタートを切るにあたり、既往債務が負担となって新規資金調達に困難となるなどの問題（いわゆる二重債務問題）が生じることが想定される。・・・過去の震災な

どでの取り扱いとの公平感にも留意しつつ、可能な限りの支援策を講ずべきである」とした。この結果、政府（当時は民主党政権）は、「二重債務問題への対応方針」を策定するのであるが、それは大きな問題を抱えるものであり、結果として、再生復興機構と事業者再生支援機構と言う二つの債権買取り機関の設置へとなっていった。

政府「二重債務問題への対応方針」は、「公的な旧債務整理プロセスの拡充・強化」を基本として、収益性が高く再生可能な中小企業を対象にして、中小企業再生支援協議会を窓口にして中小企業基盤整備機構や民間金融機関等が出資する中小企業再生ファンドをあらたに岩手県、宮城県などの被災県に設立し、出資や債権買取り、既存債務と株式への交換などの手法によりより中小企業の再生を支援していくというものであった。この中小企業再生ファンドを通じた二重債務問題への対応については、民主党プロジェクトチーム「二重債務問題に対する対応スキーム」が詳しい。これによれば、中小企業等向けの事業性ローンについては、「再生が可能」「判断が困難」「再生が困難」を基準に分類して、「再生が可能」と判断されたものについては中小企業再生支援協議会を窓口にして中小企業再生ファンドで債権の買取り等を行わせるとされた。「再生を希望しつつも、先の見通しが立たない事業者」の事業性ローンについては、「再生に向けた相談窓口」を設置しての一元的な取り扱いをするとしつつも「再生を前提としない債権買取りスキームは困難」とされていた。

中小企業基盤整備機構の中小企業再生ファンドは、収益性は高いが過剰債務に苦しむ企業を対象にして、銀行等から買取った「不良債権」を株式に転換（いわゆる DES—デット・エクイティ・スワップ）したり、新たな株式取得による出資や社債引受け、融資などによる資金注入を背景にした事業の再構築を行わせることで企業再生を実現した後、当該企業の株式を上場・売却することで投資額を回収するという手法であり、被災地の復旧・復興の手法にはそもそも適合しないものであった。実際、平成 15 年 10 月から平成 23 年 3 月までの 7 年半で組成された中小企業再生ファンド数は 22 ファンドであるが、ファンド総額は 794 億円で投資先企業数は 156 社、そのうち再生が終了したとして出資が回収されたものが 80 社に過ぎない。投資額は 1 社平均 5 億円であり、本業自身の収益性が高く短期間に再生可能な優良中堅企業を対象が限定されざるを得ない手法であり、被災地の二重ローン問題にそのまま活用することは困難なスキームであった。

そのため民主党と自民党・公明党間での協議では、債権買取りの手法については決裂するに至っている。再生ファンド方式ではあまりにも対象が限定されるため、自民党・公明党が公的買取り機関の創設による 1 兆円超の買取り規模による幅広い救済を主張したのに対して、債権買取り機関の規模や救済対象などについて最終的な合意が得られなかったのである。そのため 7 月政府・民主党の修正案の、①各県ごとに地域経済の復興を目的にした「〇〇県産業復興機構」を中小企業基盤整備機構や地域金融機関の出資をもとに設立する、②「生業を営む小規模企業者を含め、事業の再開や事業再生の相談に幅広く対応するワンストップ相談窓口」として産業復興相談センターを設立すると言う修正案に基づいて、まずは産業復興機構が秋にスタートすることになった。

その後、自民党・公明党は参議院で、①営利目的のファンド等とは異なる、被災地域の復興を目的にした買取り機関を設立する、②預金保険機構・貯金保険機構の過半数出資による株式会社として、政府保証枠によって 2 兆円の買取り規模を可能とする、③債権の買取りのみならず資金の貸付、債務の保証、出資、サポートなど事業再生への一貫した支援を行う、④できる限り多くの事業者に

再生の機会を与えるよう配慮する、⑤事業再生計画と金融機関等の貸付・出資確約が申請に必要とする、⑥債権買取り価格が債権額を下回る場合の債務免除努力を課す、⑦支援決定は5年以内、支援期間は15年とするといった「株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法」を可決させ、二つ目の債権買取り機関として設立されることになった。

ところで二重ローン問題には、二つのアプローチが存在する。一つは、旧債務の放棄や買取りによる既往債務の負担軽減策であり、もう一つは、住宅や店舗・工場等の再建費用への公的補助による新規債務の負担軽減策である。国会審議では、上記のように旧債務の負担軽減策が先行して議論された結果、産業復興機構と東日本事業者再生支援機構という二つの債権買取り機関が設立され、住宅についても「私的債務ガイドライン」によるペナルティを伴わない自己破産による既往債務返済免除が整備された。他方で震災対策の政策措置として「中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業」（以下グループ補助金）による店舗・工場の再建費用の4分の3の公的補助による新規債務負担軽減策が講じられた。

被災企業の債権買取りによる既往債務軽減策としての産業復興機構は350億円、東日本事業者再生支援機構は5000億円の買取り資金規模でスタートした。しかし、表5に見るように、両者の債権買取り件数と規模は、当初想定された被害額に大きく及ばない水準である。一方で大きな効果を発揮しているのが「グループ補助金」である。表4に見るように、第一次補正予算では大手企業のサプライチェーン復興を対象として154億円の予算規模でスタートしたグループ補助金は、第三次補正で規模を一気に1249億円に拡大した。それは大企業優先への批判と中小企業の復旧・復興に活用しようという世論の高まりの結果であるが、それ以降グループ補助金は中小企業のみならず商店街等の復旧費用としても活用されるようになり、その公的補助額は累計で172グループ（参加事業者3765）、2236億円の規模となっている。現地調査では、グループ補助金で再建費用の4分の3補助を受けることが出来たことで銀行との新規融資も順調に進んだなかで、既往債権の買取り要請へのニーズが減退したという指摘が多かった。

しかし、その効果は大きかったとは言え、申請グループ886に対する採択率は19.4%でしかなく、地域的不均衡も大きい。宮城県が61グループ（事業者数1489）、1225億円獲得しており、金額で54.8%を占めている。被災度が深刻な陸前高田市は1グループ9事業者のみの採択にとどまっている。このことは大手企業のサプライチェーン復旧への支援としての性格の大きさとともに、被災地自治体レベルの復旧計画の進行度に伴う地域間格差を反映したものと言える。個別企業・事業者の資産形成には資さないという原則から課せられたとされる「グループ申請」という条件の制約によって、グループを組めない事情のある個別企業や事業者が排除される点や設備建設が終了した後の交付、そして設備復旧資金への限定による自己資金分や運転資金の必要性など銀行の新規融資に大きく依存せざるを得ないなど制約も大きい。被災企業のそれぞれ固有の条件にあった復旧・復興を支援するためにも「グループ申請」という条件を撤廃して、被災者生活再建支援法と同様に「被災事業者再生支援法」として整備することが必要と言える。

第3節 二重債務問題への取組みの成果と問題点

東日本大震災における二重ローン問題への取組みは、様々な紆余曲折があり、二つの債権買取り

機関の設立という捻じれが生じたとは言え、大きな前進が勝ち取れたのも事実である。個人住宅向けでは、従来の被災者生活再建支援法に加えて私的債務整理ガイドラインが定められた。さらには画期的なこととして事業者向けに公的な債権買取り機関が設立されたばかりか、グループ補助などの店舗・工場の再建費用への公的補助制度が確立された。しかし、それは十分に機能しているとは言えない状況であるのも現実である。

今回設立された二重ローン問題対応の債権買取り機関やガイドラインが十分に機能していない第1の理由としては、国等の公的責任が曖昧にされ、その判断が民間金融機関に委ねられている点にある。例えば、政府の「二重債務問題への対応方針」（6月17日）は、「民間金融機関が有する貸付債権については、一義的には金融機関が被災者の便宜を考慮しつつ、債務の減免等を含めた対応を行うことが基本的考え方」とし、金融機関の自立的対応に委ねている。確かに「金融機能の強化のための特別措置に関する法律」（金融機能強化法）の改正（6月22日成立）で、「財務基盤の強化を通じて、金融機関が被災地の実情にあった対応を行いやすい環境を作る」ため公的資金導入のハードルを低くする措置が取られた。すなわち震災の特例として、全金融機関に対して公的資金導入時に、①経営責任は求めない、②収益性・効率性に関する目標設定は求めない、③資本参加コストを通常時の水準よりも引き下げる、④計画期間の五年への延長や公的資金の返済期間延長などの条件緩和に加えて、協同組織金融機関向け特例として、④震災により今後の財務が見通し難い金融機関に対しては国と信金中央機関が共同して資本参加を行う、⑤公的資金等の返済が困難な場合は経営譲渡や合併などの金融再編成を条件に返済の免除を可能にするなどの変更が行われた。

しかし、公的資金による自己資本強化が不良債権償却による自己資本低下を補うものである以上、不良債権の処理能力を高めるだけで新規の貸出増加を保証するものではないし、自行の健全性を高め収益力を確保するためには、債権放棄や低価格での資産売却による損失負担に対して銀行は消極的にならざるを得ない。公的資金を背景に一層のリスクを取ることが可能になるとしても、公的資金を活用した債権放棄や積極的な貸出による不良債権の増加は、公的資金の返済の困難を招くことになる。改正金融機能強化法では、協同組織金融機関の場合、「10年（延長可）経過までに、財務状況が一定以上悪化している場合には、資本の整理を含む事業再構築を行う」とされている。返済困難な場合には経営譲渡や合併による金融再編が想定されているのであり、それを回避する場合はリスクを取ることには慎重にならざるを得ない。協同組織金融機関が、被災取引先の復興に向けて機能を十分に発揮するためにも、金融再編を条件とした公的資金免除規定を取り除く必要がある。

第2に「二重債務問題への対応方針」が示した具体的な対応策は、構造改革のなかで取られてきた不良債権処理の考えや手法を転用するものであった。あくまで収益性の高い企業を過剰債務から救うという手法では、ほとんどの被災中小企業は対象から排除されてしまう。例えば、民主党「二重債務問題に対する対応スキーム」によれば、中小企業等向けの事業性ローンについては「再生が可能」「判断が困難」「再生が困難」を基準に分類して、「再生が可能」と判断されたものについては中小企業再生支援協議会を窓口にして中小企業基盤整備機構や民間金融機関等が出資し、被災地県に設立された中小企業再生ファンドで債権買取り等を行わせるとされ、「再生を希望しつつも、先の見通しが立たない」の事業性ローンは買取り対象外としていた。

第4節 創造的復興論と二重ローン問題

このような二重ローン問題の混迷を生み出したのは、通常のビジネスサイクルにおける企業の再生・再建問題と大規模な自然災害からの企業の復旧・復興問題が混同されていることが原因と言える。後者においては、自然災害という個人責任に解消しえない被害を社会全体としてどう保証していくかと言う問題が問われているのであり、かつ地域社会（コミュニティ）の一体的復旧・復興と言う個別企業の再建問題に解消できない課題が突きつけられているのである。

このような課題は、いわゆる創造的復興論では解決できないものである。

1995年の阪神淡路大震災では、創造的復興論に基づくインフラ復旧や大規模な地域再開発が優先的に進められた。復興事業費16兆3千億円の6割、9兆8千億円が、行政主導の「復興都市計画」に基づく神戸空港建設や新長田再開発、高速道路建設などの巨大インフラ整備に投じられる一方、被災者は遠隔地の仮設住宅に追いやられ、「暮らしとなりわい」の復旧によるコミュニティの復活は自己責任原則のもとで不十分なものとされてしまった。2011年1月16日に開催された救済復興兵庫県民会議メモリアル集会の資料では、被災者への公的支援・直接補償がないなかで、災害復旧融資で営業再開した被災者に二重債務が重くのしかかったため、多くの被災企業・個人が再生できなかったとされる。ピーク時5222億円、4万7千件が利用された緊急災害復旧資金を返済できないままに推移してきた借入額が兵庫県保証協会分だけでも2010年12月段階で119億円に達し、7千件近くが返済不能となったとされる。個人対象の災害援護資金（最高350万円）でも5万6千人の借入れのうち、最終返済期限（06年）過ぎの現時点でも1万1千人が完済できず、持ち家を失った被災者の約3分の1が自宅再建を断念したとされる。被災者の「暮らしとなりわいの」の再建の後回しとインフラ中心の復興事業の結果、街は立派になったが人が戻らない街になってしまい、「創造的復興は、弱い人々に復興災害をもたらした」とされる。

このような創造的復興論の枠内での二重債務問題の対応は、被災と言う困難な環境のもとで機械的に「再建が可能かどうか」を基準とした市場原理に基づく選別と淘汰を被災企業に押しつけかねないものであった。創造的復興論においては、過疎化・高齢化する地域社会や収益性の低い中小零細企業は、生産性の低い淘汰されるべき部分とみなされている。限界集落化する地域コミュニティを維持する行政コストも非効率なものとして削減対象視されるのであり、漁港の集約や漁業の株式化そして住居の高台移転などは、地域コミュニティそのものの集約・大規模化による効率化こそが地域社会の「活性化」と「持続性」を保障するものだとされる。金融面においても、債権買取りにおいては再建可能性の高い企業と言う基準で整理淘汰を進めることが復興に必要とされてしまう。創造的復興論は、財界にとってビジネスチャンスの創造であっても、それは地域住民の「なりわいと暮らし」の破壊を通じて地域社会の衰退を促進していくことになる。しかし大資本優先ではない人間優先の震災復興のためには、地域社会＝コミュニティの復活こそが基礎であり、その地域社会の担い手一人ひとりの復興でなければならない。そのためには自然災害からの復興において、被災者全てに被災前の状態に戻る権利が保障されるべきであり、何らかの経済的基準を持って救済の是非を判断してはならない。その地域社会の担い手のなりわいと暮らしの再生を前提にした創造でなければ、阪神・淡路の例に見るように地域社会（コミュニティ）そのものの衰退を結果することになる。短期的な効率性の原則は、自然災害からの復興に持ち込んではいくならないのである。

しかし、大規模災害においては、まずは自然災害からの復旧の権利を保証した上で、さらなる新たな復興を展望したものであるべきである。この復旧権の保証がいち早い「暮らしとなりわい」の復旧に基づくコミュニティ再生への道を開くからである。この点において日本共産党の「二重債務の解消に向けて」（2011年7月26日）の、①事業再生の意欲ある全ての事業者を、差別・選別することなく最大限支援する、②国の責任で、被災事業者の債権買取り・支援を行うと共に、個人住宅ローンやリースなどの債権も買い取る、③買取り資金は国の財政支援と金融機関、預金保険機構の出資等で調達しつつ、国民負担を最小限度に抑えるため金融機関に適正な負担を求める、④金融機関救済のためにならないように、支援窓口を金融機関任せにせず、地域に密着した公的な性格をもつ第3者機関を設立する、⑤事業再開後一定軌道に乗った段階での返済可能額を考慮して再建の減額・免除を行う、⑥金融機関が、機構が債権を買い取った後も継続して経営支援や新規融資を行うルールを明確にするという提起は、被災した企業に等しく再生への機会を付与する点、再生支援が民間金融機関ベースとならないよう公的な第3者機関を設立する点、そして再建の進行を妨げない返済計画や債務免除の可能性を明確にしている点で被災者に寄り添った提案と言える。

東日本大震災からの復興は、①地域社会の担い手を「収益性」や「効率性」といった基準で選別淘汰しない、「被災者の人間らしい暮らし、学び、仕事の確保、一人ひとりの幸福追求権を保障する」ことを原則とするべきこと、②被災地の地域社会の面的再生のために地域経済循環の担い手の連鎖を断ち切らないように、一部の被災企業のみを救済対象とせずすべての被災企業を救済対象とすることを原則とするべきこと、そして③地域的資金循環の中核としての地域金融機関とりわけ非営利の協同組織金融機関の機能強化を原則とすべきである。「大きすぎて潰せない」という強者優先の経済政策（トリクルダウン型経済構造）から「小さすぎて潰せない」すなわち地域社会の最小単位である家族や中小零細企業を優先する経済政策（ボトムアップ型経済構造）への転換が必要なのであり、「地産地消」を支える「地金地消」の地域循環型の金融機能の強化が不可欠なのである。

自然災害からの地域循環型の地域社会再生に向けた二重債務問題解決の枠組みは、第1に東日本大震災の被災企業・個人の営業権や幸福追求権を基礎にした平等原則を貫くことが重要である。自然災害を前に救う価値がある企業、救う価値がない企業という選別は行われるべきではない。また企業の規模や住宅ローンか事業性ローンであるかで差別化を行うべきではない。地域社会の担い手である中小企業・個人のなりわいと生活の再建こそが地域社会のコミュニティの真の復活を保障するのである。再生の見込みといった現時点で判断困難な要件を条件化するのではなく、再生の意欲がある企業や事業に対して等しくチャンスが与えられるべきである。第2に、担保価値を喪失した債務については、企業規模にかかわらず公的買入れ機関による一括の買入れを行い、その返済を凍結し、事業再生に成功した場合には減額・免除を行うインセンティブを付与すべきである。第3に金融機関に対しては債権買取り機関に債権を売却することで回収した資金は、当該の借り手に対する新規融資を行わせることを義務化すべきである。第4は新規融資に対しても信用保証や利子補給などの貸出条件の弾力的な対応に向けて公的金融の抜本的拡充を行うべきである。

このような二重債務問題における支援は、被災企業の救済と言う側面のみで捕らえるべきではない。自己責任の取りようのない自然災害による地域社会の破壊は、そこで営まれてきた新たな付加価値を産み出す経済活動の消失を意味する一方、失業者の増大等を通じて社会的コストの増加を産

み出すのである。地域社会の再生を目差した支援はこのような社会的損失増大を回避し、地域社会の経済活動を継続するための投資として把握されるべきなのであるⁱⁱ。復興財源において、「現世代の費用は現世代が負担する」原則が財務省等によって強調されているが、自然災害から社会的共通資本を再生し、企業と個人の経済活動の自立性を復興することは、将来的に向けた経済活動拡大の基盤強化なのであり、将来世代への負担の軽減と経済的恩恵の拡大を意味するのである。それは決して損失と負担の先送りではないのである。

また、不良債権に対する認識も根本的に改める必要がある。同じ不良債権比率 10%の発生でも、通常時の貸出件数中の 10%が不良債権化する場合と、被災時のこのまま放置すれば 100%再生できない場合の貸出で 90%の企業が再生したけれど 10%は無理だったという場合では、その意味がまったく異なる。できるだけ多くの企業の再生を可能にするための積極的な金融機能の発揮が求められているのであり、このためにも、改正金融機能強化法の公的資金の返済免除要件を、金融再編成による効率化ではなく、中小零細企業への貸出増加額や被災企業の再生実現率など地域社会の再生・活性化に対する貢献度に変更されなければならない。また被災企業や個人に対する積極的な信用供給に対しては政府による 100%保証でバックアップされなければならない。

このように東日本大震災の津波被害の特性を踏まえた場合、二重債務問題の解決に踏み込まざるを得ないという共通認識は形成される一方で、救済の対象を、市場原理で狭く限定しようという動きと被災者を広く救済対象とすることが地域復興の原則であるという対立する流れが鮮明になってきた。このなかで政府・民主党が、自民党・公明党との協議の場に提起し、また政府案として発表されてきた対策案は、被災企業・個人を経済的基準で選別淘汰する内容のものであり、多くの被災企業や個人を切り捨てるものであったのである。

終わりに：二重債務問題における理論的課題

二重債務問題の解決に向けた困難は、その財源問題にとどまらない。市場原理の基づく構造改革の理念が根本的障害なのである。政府「二重債務問題への対応方針」もまた「個人レベルで見れば震災でほとんど全ての資産を失い、負債のみ残された事例は過去の震災においても数多く見られ、そうした被災者が苦しみに耐え復興を果たしてきた事実は重い。また、今次震災での様々な被災者間の公平の確保にも配意しなければならない」とする。自己責任によらない救済でのモラルハザード発生論と新たな公的救済による不公平の発生論が、「政府として可能な限りの対策」を極めて限定的な対応策に留める理由とされている。

しかし、公平論について言えば、過去の震災において資産補償が「私有財産制では認められない。生活再建は自助努力」として自己責任原則を盾にした無策によって被災者が文字通りの苦しみを負わされ、地域復興を妨げてきたのであり、政府の無策による苦しみを理由にした公平論は本末転倒の議論でしかない。さらに今次震災での被災者間の不公平について言えば、個人的利益のための救済ではなく地域社会の再建という共同利益のための救済策が問題なのである。岩手県の水産業は年間生産額 453 億円に対して漁港や漁船、冷凍設備などで 3137 億円の被害を被ったとされる。被災者による水産業の自立的再建は極めて困難なのであり、震災での被災の有無やその程度において地域

社会の構成員のなかでも違いがあるにしても、お互いさまの精神に基づく地域社会の再生は、非被災者の地域社会の衰退による2次被害を回避するためにも必要なのである。

最後にモラルハザード論について言えば、第1に自らの経済的決定に基づく被害額の救済ではなく、自然災害という自己責任外の被害に対する救済なのであり、ここにモラルハザード論を適用すること自体が間違っている、第2にモラルハザード論は市場原理の徹底による淘汰の推進が効率性と市場機能を高めるとされるが、自然災害による損害を自己責任として淘汰を推進することは地域社会の破壊しか結果しない。たとえ個別企業レベルで収益性を上げる企業が現れるとしても地域社会の衰退による社会的コストの増加はその個別利益を上回ることになる。第3に、大震災による甚大な被害のもとで地域社会の復興に向けてみずからのなりわいと生活を再建するために既往債務の免除と新規融資を求める中小零細企業にとって、そもそもモラルハザードは発生し得ない。モラルハザード論は、公的救済は借手の返済へのインセンティブを歪めるとされるが、地域に根差した事業と生活の継続のなかで「真面目に返済しない」ことは地域社会の人的ネットワークのなかでの信用喪失を意味するのである。

東日本大震災とその後の政府の対応が示したのは、大規模自然災害による地域社会の生産インフラの破壊からの復旧は市場原理では対応不可能ということである。100年～1000年単位で発生し、特定地域を襲う大規模災害から社会を防衛しかつ再生するためのコストをどう何世代もの国民が、かつ日本全体で負担し支援しあう仕組みが求められているのである。その際、「自営業に課せられている完全個人責任の原則を廃棄することである。具体的には、自然災害による家屋の再建に対する支援金の考え方を漁業者の生産手段の再建にも適用するべきである。・これらの要求を支える考え方は、個人に責任の無い負担は分かち合わなければならないという単純な理念。」ⁱⁱⁱへの転換が必要と言える。自然災害への一種の国民皆保険制度の拡充が、これからも日本のどこかで繰り返される自然災害から国民の生活を守るために必要なのである。

ⁱ 中小企業庁『中小企業白書 2011年』、第2章「東日本大震災の中小企業への影響」より

ⁱⁱ 自然災害における被災企業・個人の救済を経済学的にどう位置づけるかについて、地域コミュニティ全体が破壊されることで生じる「負の外部性」の大きさが合理的基準となりうることが指摘されている。「復興を考えると経済学の視点から見えてくること」(『復興と希望の経済学』日本評論社、2011年9月)参照。

ⁱⁱⁱ 内橋克人編『大震災のなかで』、岩波新書、2011年7月、加瀬和俊論考より

表1 公的資金受入れ信金の被災と対応状況

単位:100万円

	宮古		石巻		気仙沼信		あぶくま		四信金合計	
受入れ資本額	100億円		180億円		150億円		200億円		630億円	
被災あり	先数	金額	先数	金額	先数	金額	先数	金額	先数	金額
全体	456	12,203	2,209	31,274	980	21,051	4,293	29,716	7,938	94,244
延滞先	146	1,928	885	3,844	268	3,106	677	9,270	1,976	18,148
条件緩和先	117	4,603	611	13,810	428	9,692	277	9,072	1,433	37,177
その他	193	5,672	713	13,620	284	8,253	123	2,293	1,313	29,838
うち全半壊等	84	2,521	689	12,792	236	7,112	21	464	1,030	22,889
原発事故	0	0	0	0	0	0	3,216	9,081	3,216	9,081
被災事業者向け	260	10,955	643	21,035	309	17,703	699	20,275	1,911	69,968
総与信	4,550	30,833	10,368	61,173	6,764	45,115	8,280	60,437	29,962	197,558
被害あり/総与信	10.0%	39.6%	21.3%	51.1%	14.5%	46.7%	51.8%	49.2%	26.5%	47.7%
条件緩和/被災あり	25.7%	37.7%	27.7%	44.2%	43.7%	46.0%	6.5%	30.5%	18.1%	39.4%
新規融資先	151	1,116	396	3,533	233	3,341	130	2,891	910	10,881
うち事業者向け	88	965	269	3,292	188	3,234	127	2,866	672	10,357
新規融資/被害あり	33.1%	9.1%	17.9%	11.3%	23.8%	15.9%	3.0%	9.7%	11.5%	11.5%
うち事業者向け	33.8%	8.8%	41.8%	15.7%	60.8%	18.3%	18.2%	14.1%	35.2%	14.8%

資料:各信金の「特定震災特例経営強化計画」より作成。

注1:上記のデータは、2011年9月10月の調査(石巻は11~12月)によるものとされる。

注2:条件緩和先は約定弁済一時停止先を含む条件変更に対応した先

注3:あぶくま信金の「その他」は「福島第1原発事故影響先」を指す。また「うち全半壊」は「一部損壊」や「大幅減収」を含む。

注4:条件緩和先の事業性は11月末のデータであり、調査時期が異なる。

表2 産業復興機構と事業者再生支援機構の比較

	産業復興機構	再生支援機構
資金規模	2000億円	5000億円
出資者	中小機構が8割、県内金融機関と県が2割出資	預金保険機構、金融機関、自治体が出資し、資金調達に政府保証
組織形態	県ごとの投資事業有限責任組合	全国単一の株式会社
運用	東北みらいキャピタルなどの無限責任組合が運用を担当	
存続期間	12~15年	5~6年(受付打切り)
投資期間	2~3年	15年
支援対象	被災で経営に支障が生じているが、既往債務の買取り等で新規融資が見込まれ、相談センターで再生可能と判断された事業者	被災で過大な債務を負い、債権者その他と協力して事業再生を図るもの。追加融資の約束が得られた者
相談窓口	産業復興相談センター	産業復興相談センターほか
相談対象	個人事業者、小規模事業者、農業組合法人、医療法人、社会福祉法人など大企業を除く中小企業・事業者	小規模企業者、農林水産事業者、医療福祉事業者など大企業、第3セクターを除く事業者
買取り対象	金融機関の債権	金融機関の債権のほか、リース債権や信用保証協会等の求償債権
債権買取価格	新規融資を行うにあたっての将来見通しや被災前の事業者の業績をもとに、ディスカウント・キャッシュ・フロー法で行う	事業再生計画、被災地域の復興の見通し、再生支援後の事業者の経営の見通し、担保財産の価格の見通し等を勘案した適正な価格
買取り後の対応	一定期間、弁済凍結。業況を確認し、一部債権を放棄の上残債を金融機関に売却	経営状況を勘案して一定期間の弁済猶予、債務の一部免除等が可能
新事業の支援	機構は債権の買取り保管のみ。センターは事業計画等への助言。	債務保証、出資、つなぎ融資、専門家の派遣と助言

表3 東日本大震災事業者再生支援機構の実績について

	2012年末	2013年末	2014年末	2015年2月
相談件数	873	1,636	2,116	2,166
質問・説明で終了	324	796	1,163	1,232
相談中で待機	284	168	205	184
具体的協議中*	52	125	59	59
方針決定済み*	109	205	158	137
支援決定数*	104	342	531	554
岩手	44	92	133	137
宮城	48	167	258	268
福島	6	25	49	55
債権買取り先(件)	100	324	503	525
買取り債権額	206	575	828	866
2000万円未満(件)	na	156	253	267
5000万円未満(件)	na	68	111	114
1億円未満(件)	79	44	69	71
うち債務免除先(件)	47	185	329	348
債務免除額	64	209	334	358
新規融資保証(件)	15	95	165	175
つなぎ融資(件)	0	17	30	30
出資先(件)	2	5	7	10
出資額	40	41	42	43
*のデータ取得先	265	672	748	750
10名以下	148	390	452	454
10～100名以下	109	257	274	275
農業畜産	12	22	26	27
水産関連	86	145	164	165
建設土木	18	48	51	52
製造業	50	143	150	151
運輸倉庫	13	35	43	42
卸・小売業	38	114	126	123
飲食業	14	48	56	61
観光業	13	36	35	34

資料:東日本大震災事業者再生支援機構「活動状況報告」より

注:支援機構の業務開始は3月5日で、支援決定第1号は2012年5月16日であった。

表4 産業復興機構の支援実績

	岩手	宮城	福島	青森	茨城	千葉	合計
相談受付	702	1,294	994	346	210	443	3,989
助言・説明で終了	449	919	813	243	152	298	2,874
対応中	37	47	40	25	3	42	194
金融支援合意取付	165	229	113	74	50	101	732
債権買取り	100	125	39	—	20	14	298
その他金融支援	65	104	74	74	30	87	434
再生支援機構へ引継ぎ	51	99	28	4	5	2	189

資料:経済産業省東北経済産業局「産業復興センターの活動状況」

注:2015年2月27日時点のデータである。

金融支援構成	件数
貸出条件変更	353
債権放棄	5
第2会社方式	6
DDS, DES	19
その他	47

表5 グループ補助金の泉別構成

億円

	1次		2011年6月		2次		2011年9月		3次		2011年11月		4次		2012年1月		5次		2012年5月		6次		2012年11月		7次		2013年2月		
	G数	金額	業者数	G数	金額	業者数	G数	金額	業者数	G数	金額	業者数	G数	金額	業者数	G数	金額	業者数	G数	金額	業者数	G数	金額	業者数	G数	金額	業者数	G数	金額
青森	6	208	37	0	0	4	79	49	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
岩手	8	170	77	3	29	49	218	311	0	0	0	0	0	0	0	0	0	18	533	133	37	659	167	7	95	9			
宮城	14	232	65	16	247	58	1010	1041	4	80	32	656	106	49	23	273	65	2748	570	25	1017	109	22	523	47				
福島	0	0	0	15	234	103	769	180	28	656	106	49	1598	190	33	1017	109	22	523	47									
茨城	0	0	0	4	95	24	425	57	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
千葉	0	0	0	0	0	0	49	14	0	0	0	0	0	0	2	70	12	3	28	2.2	2	2	51	0.4					
合計	28	610	179	38	605	234	2550	1651	32	736	138	92	2772	608	149	4736	868.2	65	2251	126.4									
8次	2013年6月		9次		2013年9月		10次		2013年12月		11次		2014年5月		12次		2014年9月		13次		2014年12月		合計						
G数	金額	業者数	G数	金額	業者数	G数	金額	業者数	G数	金額	業者数	G数	金額	業者数	G数	金額	業者数	G数	金額	業者数	G数	金額	業者数	G数	金額	業者数	G数	金額	
青森	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
岩手	5	50	10	2	17	1.7	150	17.4	1	34	0.1	3	63	0.4	6	112	7.4	118	2130	783									
宮城	5	108	19.5	6	93	22.6	608	68.4	2	11	8.3	3	28	13	4	62	22.1	216	7097	2250									
福島	6	103	27.5	9	230	18	181	26.4	7	159	36.1	9	224	27.1	9	234	46.3	241	5928	916.4									
茨城	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
千葉	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
合計	16	261	57	17	340	42.3	939	112.2	38	204	44.5	15	315	40.5	19	408	75.8	625	16727	4178									

資料：経済産業省東北経済産業局「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」

注：区域員直しは除外している

第6章 「大津波後の海洋資源、漁業、放射能汚染の現状と課題」

片山知史(東北大学)

1. 海洋資源の状況
2. 漁業の復旧・復興状況
3. 放射能汚染の現状
4. 被災水産地域の課題

はじめに

東日本大震災から3年半が経った。被災地沿岸部の生活基盤は未だ全く整備されず、住民は、住み慣れた土地を離れ移転先に留まるか、仮設住宅で我慢の生活を送るかを強いられている。自身の生活も大変な中であるが、漁業者は沿岸部の基幹産業である漁業を再開させている。岩手県、宮城県の漁業生産は、獲る漁業も、養殖も、震災前の7割から8割の生産量に達し、加工業や関連産業を含めて地域経済を牽引している。

しかし、沿岸部の水産地域は、住民の姿は少なく、小売店の営業も疎らである。「創造的復興」の旗のもと、2011年秋に作られた復興計画にしたがって、巨大防潮堤や高台等が作られ、その巨大インフラの完成を待って住民の居住場所が整備されるという順序になっているからである。学校、保育園、病院といった社会インフラが無い中、多くの避難者は移転先での生活を根付かせている。時間が経つほど住民が戻る土地や生業が無くなり、人口流出が更に社会インフラの整備の必要性を低下させている。水産業と住民コミュニティーを基盤とした水産地域をできるだけ早く復旧させ、活気ある人々の生活を取り戻さなければならない。

以下、海洋と水産業の状況および放射能汚染の現状を整理し、今後の水産地域の課題を提起する。

1. 海洋資源の状況

1-1. 海洋環境および底質

当初、大津波による大規模攪乱や、陸域からの流入物質の変化により、栄養塩濃度およびそれに依存する植物プランクトン生産量に変化するものと考えられた。水研センターによる仙台湾を中心とした海洋観測結果によると、海洋観測が再開された2011年6月以降、仙台湾等の海域における水質に特段の異常や変化は認められず、全体の生物生産性に著しい変化は見られなかった。しかし、内湾を中心に、窒素やリンが例年に比べて増加もしくは減少し、植物プランクトン組成や微生物環構成者組成、Chl. a 濃度が震災以前とは異なるといった観測結果も、種々の機関の調査で明らかになっている。それが、大規模攪乱による直接的な海洋生態系の変化を表すものなのか、それとも東北海域の海況、河川からの流入量の変化、養殖施設・生物の減少によるものなのかは、明らかにされていない。

1-2. 有害化学物質

陸域から海域に流れ込んだ物質は、がれきだけではなく、沿岸部にあった重油、化学物質、重金属も含まれる。当初、気仙沼湾でヒ素の流出が大きな問題となった。2013年1月現在、ほとんど海域において、重油や有害化学物質はほとんど検出されていないが、重油火災が起こった仙台湾や三陸の一部海域では、その燃焼物質が高い濃度で海底の砂泥中に存在している。

加えて多くの沿岸部では、下水処理場がほとんど損壊した。下水については震災後1年ほど、簡易処理(塩素処理のみ)を行っていた。大腸菌の量や塩素自体の海域へ負荷は、特にのり養殖の生産に対して大きな影響を与えるため懸念されていたが、下水処理場の整備も進み、のり養殖へ目立った影響も無く2011-12年の漁期を終えることができた。

1-3. 資源生物

漁船漁業対象生物については、大津波が浮魚(イカ類を含む)に対して大きな影響を及ぼしたという報告はない。対して、直接的に大きな減耗が生じ分布量が減少したり、産卵親魚の減少もしくは大規模攪乱によって加入量が減少した生物は、底魚・底生生物に散見される。定量的ではなく、また海域によってもその影響の度合は異なるが、以下のように整理される。

水深30-40m以深の生物には直接のダメージは少なく、漁獲圧の減少によって分布量も減らず大型化した底魚やベントスも少なくない。一方、より浅海域の底魚については、直接的な影響は小さかったものの、一部の魚種では2011年級の加入が著しく低水準であったものもある。仙台湾の砂浜浅海域における主漁業資源であるホッキガイ、コタマガイや、前述の岩礁資源については、直接的な影響を大きく受け、その後の加入も低調である。また干潟生物も、場所によっては、未だに個体群が回復していない。津波直前に着底したり、環境が変化して着底・生残率が低くなった生物はその後の加入量が低水準となっていると考えられる。一方、捕食者や競合種が減少したことにより、加入量が多い生物も少なくない。

2. 漁業の復旧・復興状況

2008年漁業センサスによると、太平洋北区(青森県～福島県の太平洋側)には、主として漁業を営む経営体数は、一万三千を超える。そのうち約2/3が海面漁業、約1/3が海面養殖である。海面漁業の生産量、生産額は、83万トンで1650億円、養殖は18万トンで370億円である。これら水揚げされた水産物は、生鮮で流通するものもあるが、地場工場で加工される量も多い。宮城県では漁業・養殖業生産量合計39万トンに対して、水産加工品(かまぼこ類、いか塩辛等)は、ほぼ同等量の40万トン(全国359万トンの11.3%を占め、全国2位)である。加工業による生産金額では、漁業養殖の生産額約800億円に対して、3500～4000億円である。まさに海面漁業・海面養殖業および加工業の震災による被害は甚大であり、流通や関連産業を含める更に拡大してしまう。

震災後3年が経過した現在、漁業における復旧・復興の問題としては、一部資源生物が直接的な影響を受け、またその後の加入が低水準であるものの、沖合資源や浮魚等には問題がない。

加工団地の整備が遅れているものの、生産手段は整ってきており、産地流通も機能している。
2013年の岩手県、宮城県の漁業生産は、獲る漁業も、養殖も、震災前の7割から8割の生産量
になっている(福島県は1.6%)。

表1 宮城県、岩手県を中心とした被災地における漁業・養殖業の再開過程および生産状況

		2011		2012		2013
		前半期	後半期	前半期	後半期	前半期
漁業	再開の状況	5-6月から定置、はえ縄、沖底が水		福島県沖底の試み		70-80%
	生産量の例年比 (岩手県) (宮城県)	58%		69%		
養殖	再開の状況	マガキ種苗採取の開始		高水温のため生産量は例年比約15%に留まる		70-80%
		ワカメ養殖		例年並みの生産		
生産手段		漁港	地盤沈下	ギンザケ出荷(例年の約7割)		魚価低迷問題
		漁船・資材	(漁業) (養殖)	補助事業による購入が進むが、造船が追いつかない状態		全面復旧漁港数:岩手37%、宮城11%
海洋	砂浜浅海域	浮泥	流出	水質はほぼ例年の値に	一部港湾内海底に重油が残存	多くの海域でアマモが発芽 泥の堆積が継続
	海藻藻場	泥の堆積		地盤沈下による海藻群落の変化		
	岩礁藻場	地盤沈下	地形変化が継続	地形の安定(一部では変化が継続)		
	干潟・河口域					
生物	底魚			ほぼ例年通りの種組成、一部分布量の増加		生物相は変化中
	浮魚			ほぼ例年通りの種組成、分布量		
	岩礁生物	小型個体中心に流出		泥による加入の減少		
	プランクトン			貝毒プランクトンの発生		
	ベントス	多くが流出	一部生物種が回復	加入量の増加		

片山知史:東日本大震災が海洋生態系や水産業に及ぼした影響、『水産海洋学入門 海洋生物資源の持続的利用』、講談社、273-281, 2014. より

3. 放射能汚染の現状

3-1. 海洋域における放射性物質(セシウム)の分布状況

東京電力福島第一原子力発電所事故によって、大気から北太平洋全域に降下したり施設から海洋への直接放出された放射性セシウムのうち、90%-95%は海流によって広く拡散された。福島県沿岸水深 200m以浅の海水表層における放射性セシウム(134 と 137 の合計値)の濃度は、2011年5月頃までは1リットルあたり10Bq以上の値が散見されたが、2011年9月以降はほとんどが検出限界以下となった(福島第一原発の半径20km以内を除く)。

それに対し、海底の砂泥においては、30キロ圏外においても、乾燥重量1kgあたり200Bqを超える地点が、仙台湾から常盤海域および房総沖の離岸20キロ内の観測点中1/3~1/2程度存在していた(2011年6月~2012年2月)。半分程度の地点では減少傾向であるが、横ばい傾向であったり、また2011年7月前後に増加し、それ以降減少していない観測点も数カ所認められている。セシウムは水中にはほとんど存在せず、海底に砂泥とともに溜まっている状態である。堆積物中のセシウムは、層状鉱物の開裂部分に取り込まれ吸着されており、海水に溶解し減少していく速度は非常に遅いので、大きな擾乱がなければ、福島沿岸の海底にはセシウムが存在し続けることになる。加えて陸域からは、降雨の度に懸濁態セシウム(粒子に吸着した状態)が河川を通じて海洋域に流入し、沈降沈殿し堆積する。さらに、建屋および敷地内には大量の汚染水があり、

その汚染水は管理しきれていないのが現状である。

3-2. 水産生物における放射性物質(セシウム)

セシウムのモニタリングについては、水産庁、福島県を中心に調査を進め、分析機関で測定したセシウム濃度が公表されており、その測定数は2011年3月下旬から2014年5月中旬にかけて、約52000検体に達している。2014年4月だけをとっても既に900検体が測定されているが、その中で基準値(セシウム-134、-137の合計値が100(Bq/kg))を超えたものは36検体であり、そのほぼ半数が淡水魚で、半数が福島県沖の魚類である。以下、福島県沖と福島県内水面で採集された魚介類について、種別に値の2013年以降の状態を概説する。

海産魚類:カタクチイワシ、サバ類、マアジ、ブリなどの浮魚は、2012年以降は検出限界未満の状態が継続している。それまで高い値が散見されていた底魚についても、多くの魚種は2013年以降100(Bq/kg)を超える個体は稀で、低位減少傾向となっている。しかし、アイナメ、イシガレイ、ウスマバル、キツネメバル、クロソイ、コモンカスベ、シロメバル、スズキ、ババガレイ、ヒラメ、マコガレイ、マダラ、ムラソイは、基準値を超える個体が少なくない状態である。

淡水魚類: 全体的に低下傾向だが、ヤマメ、イワナ、ウグイを中心に100(同)を超える値が度々検出されている。

海産無脊椎動物: 貝類、イカタコ類、ウニ類など、ほとんどが検出限界以下である。

海藻: 2012年以降100Bq/kgを超える検体は見つかっておらず、ほとんどが検出限界以下である。

これらの傾向をまとめると、当初(2011年4~5月)は、あらゆる生物種で基準値を超えるような高い値が検出されていたが、ほとんどの魚種で減少傾向である。しかし底魚では、種間の差異のみならず、種内でも大きく値が異なる現象がみられている(例えば一網内の同種個体でセシウム濃度の個体差が大きい)。このような魚種間、個体間での差異がみられる現象については、種々の観測や実験が行われているものの、そのメカニズムの解明には至っていない。

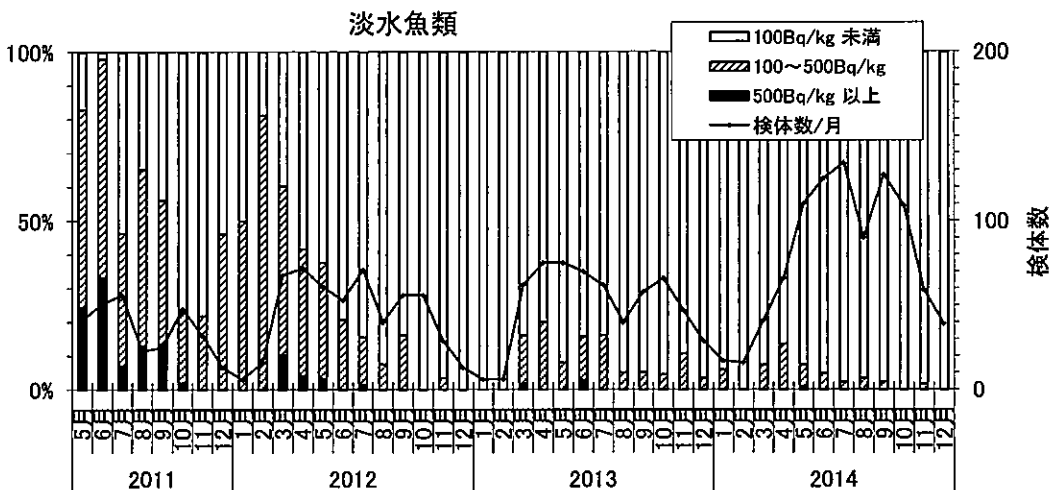
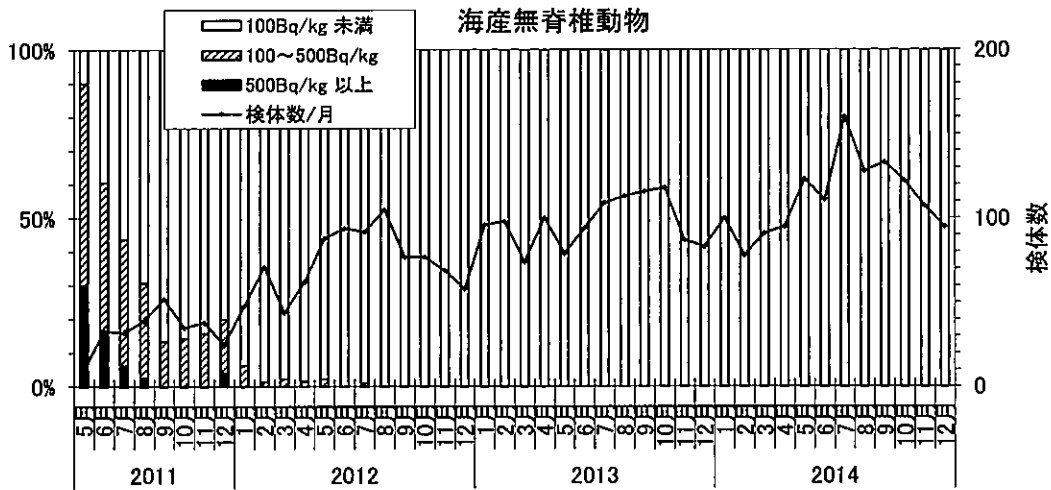
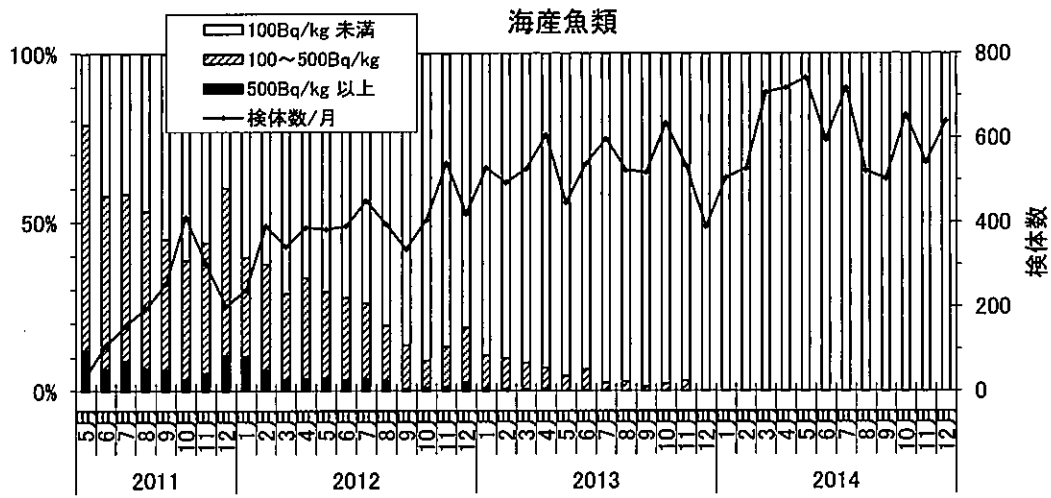


図 福島県における淡水魚類、海産無脊椎動物、海産魚類のセシウム濃度の割合と測定検体数の推移

4. 被災水産地域の課題

4-1. 漁業・水産業の課題

岩礁域の泥化が依然として改善されていないものの、全体的にみれば海洋生態系・海洋資源は早期に回復している。それらに依存した漁船漁業や養殖生産については、福島県を除くと、生産量が震災前の7-8割に達し、軌道に乗ったといえる。しかしながら、刺網やかごといった小規模漁業に従事する漁業者は大幅に減少している(女川では約1/4に減少)。操業を再開しない主な理由は、資源の状態に問題があるのではなく、高齢化、被災の大きさ、仮設住宅生活(地理的隔離を含む)といった漁業者自身の生活上の問題である。ある程度の補助金が準備されていたが、新たな借金をしてまでも再開する意志が生じなかったのである。

その背景には、高齢化や就業者減少という震災前からの漁業の問題がある。被災地の漁村や沿岸漁業に存在した斜陽感があった故、「新しい水産モデルを三陸から」「震災を機に水産業を再生」という論調が多く取り上げられている。宮城県の水産特区問題や漁港集約化もその一端である。しかし、「この期に創り変える」という施策は、新たな生産システムを導入することであり、復旧を遅らせることにつながった。岩手県の「生業の再生」のように「元に戻す」対応が必要だったと考える。

4-2. 漁村の課題

先述のように、小規模の漁村では、学校、保育園、病院といった社会インフラが無い中、多くの避難者は移転先での生活を根付かせている。時間が経つほど住民が戻る土地や生業が無くなり、人口流出が進み、更に社会インフラの整備の必要性を低下させている。一方、あらゆる被災沿岸部では巨大防潮堤が計画され、着工が進んでいる。後背地はその完成を待つて整備される計画であるため、人々の生産活動・経済活動や生活が戻るという基本的な町づくりが更に遅れているという現実が「創造的復興」の実態であることを認識しなければならない。

しかし、防潮堤等の沿岸整備工事に疑義を呈する意見に対しては、現場に近い自治体職員や漁協職員ほど、「全く賛成ではないけど、早くやって欲しい、何も進まないから」という声である。これは、災害資本主義＝ショック・ドクトリンがもたらした構図である。震災から4年が過ぎ、被災地の住民も、震災当時の「海なんて見たくない」から「海で生きる」という意識に変わりつつある。高い復元力を有する沿岸資源は、環境さえ破壊しなければ、永続的に利用可能な生物資源である。そのような資源に依存した漁村、町の復旧が必要であり、そのためには沿岸漁業者(およびその家族)の生活の場をできるだけ元に戻すべきであると考えられる。

4-3. 放射能問題

海洋生態系および資源生物におけるセシウム濃度は徐々に減少しているが、沿岸域の海底にはセシウムが存在し続け、陸域から河川水や地下水によって流入が続いており、終息の目処は立っていない。福島県沿岸資源に依存した水産地域やその周辺の汚染地域の今後の都市計画については正面から議論されることがなく、漁業者も住民の「補償」に身を任せている状態である。

水産物は、海洋には流れがあり生物も移動すること、全頭検査は実質上不可能であること、海洋域から汚染物質を取り除くことはできないという特性があるため、安全管理が難しい食品である。この放射能汚染問題を通じて、セシウムのみならず水銀・メチル水銀、ダイオキシン類、PCB、カドミウム、有機スズなどの微量有害物質に対する日本の水産物・食品管理システムは不十分であり、「水俣」以降も進展していないことが明らかとなった。消費者は自身が食べる物について、信頼できる情報とシステムを望んでいるが、このままでは水産物の安全性はいつまでたっても保証されず、事ある度に消費者と生産者が皺寄せを被ることになると考える。

おわりに いくつかの提言

- ・漁業者数減少が進行しているため、水産地域の生活基盤を整備し、コミュニティーを戻す
- ・創造的復興ではなく、早期の復旧が必要
- ・放射能汚染問題については、水産物・食品管理システムの確立を

第7章 漁業・漁村と農業・農村被災からの復興課題

網島不二雄 (元山形大学)

関根 佳恵 (愛知学院大学)

はじめに

漁業、農業は、いわば自然産業であり、生業である。またその特異性は、コミュニティによって維持されてきた。日本の沿岸部は、漁業・漁村、農業・農村という生業とコミュニティによって長い年月持続され、例えば小さな浜で資源を枯渇させることなく今日まで存続してきたのである。このことはきわめて、驚異的なかつ興味深い現実である。入り組んだリアス式海岸に点在する小漁業・漁村が地域の小規模地域循環を形成し、その上で自然を守り発展させる役割を果たしてきたのである。

日本の水産業は、洋上操業、水揚げ処理、水産加工販売が一つのラインを成して発展してきたのである。また水揚げ後の女性労働の役割はきわめて大きな位置を占めているのである。

一方とくに沿岸部の小規模な地域では、農業は、漁業作業の合い間に時の移ろいを感じさせる形で営営として育まれてきた。一方平地農業は、今回の大震災では、とくに最大の被災県宮城は全被災農地の61%にあたる15,000haという広大な農地が被災した。この地域は、少なくともこれまでの400年間ほどは、津波被害を受けていない地域で、15代、16代続く農家の存在がそれを物語っている。

広い住居は、居久根に囲まれ、居久根のある小集落（コミュニティ）が点在する景色は、都市近郊の沿岸地帯としての不可欠の存在であった。農業では稲作の規模拡大も進み、多くの兼業農家を含めて野菜生産も大きな位置を占めるようになった地域である。

国は、大震災を機に、これまでやりたくても出来なかった、漁業、農業の近代化政策を「創造的復興」の名の下に展開したのである。「単に元に戻すだけの復旧ではなく、創造的復興を」という政策提起は、いったい景観も含めた漁村、農村の将来をどう描いているのかも不明のままに、創造的復興政策が開始されたのである。しかし、こうした復興環境の下で生業を旨とする漁業者、農業者は創意を発揮して、当然ながらいち早く自ら復興に動き出し4年の歳月が流れたのである。はたして生業の復興はどのような経緯で進んで来たのか、被災者はどう対応してきたのか、漁業、農業について以下検討していきたい。

1. 漁業者の復興と「創造的復興」

1) 「水産特区」宣言と漁業者の対応

大震災からの復旧に昼夜を問わず奮闘している漁業者、漁協に対して2011年5月10日、国と宮城県知事は「創造的復興」の水産業への施策として「水産特区」の導入、そのための「民間への漁業権開放」を突如打ち出した。もっとも突如の感はあったが、その発想は2007年2月2日に発表されたいわゆる高木委員会の「緊急提言」に発している。

高木委員会は、元農林水産省事務次官高木勇樹氏を委員長とする日本経済調査協議会（経団連の下におかれている）の調査会である。高木委員会は、はじめての作業として、農地の流動化を促進し、企業の農業参入、農地取得を進めるべきとする立場から、2006年5月に農地制度改革の提言を発表し、（それは2009年の農地法改訂につながる）ついで、メンバーを入れ替えて、2006年10月に再発足し、2007年2月に先の農業改革提言と同一主旨の「水産業の抜本的な構造改革

と水産業への参入オープン化」を主体とした「緊急提言」を公表したのである。

宮城県知事による「民間開放論」は、これまで水面下で議論され出番を伺っていた政策を、大震災を機に「創造的復興」として復興政策のテーブルに据えたのである。まさに惨事便乗型施策の典型と言える代物である。

漁業権は、長年にわたり浜を守ってきた漁業者にとっては、浜を守る命綱である。復旧に昼夜努力している最中にこの命綱に、手をかけたのであるから、漁業者、漁協の怒りは、計り知れぬほどのものであった。県漁協は、組合員数を超える 14,000 名の反対署名を知事に手渡し、厳しくその真意を問うたのである。多分、知事は自身の発言の重大さに気づいていなかったのではないと思われる。組合員との話し合いは 2 度にわたって平行線のままであった。しかし、2 回目の会議の途中で席を立ち委員でもある国の「復興構想会議」に駆けつけ、最終版で答申に「水産特区」導入を加筆することができたのである。

「水産特区」に関しては、全漁連も特区反対を表明（2011 年 7 月）し、宮城県議会においても討議の俎上に乗った、一時は被災地選出の議員を中心に、全員一致の反対決議の勢いであったが、最終的には、県議会は「水産特区」導入撤回を求める請願を不採決とした。

2011 年 12 月 26 日に「復興特区法」が施行され、「水産特区」は具体化の段階に入った。しかし、当初水産関係者等の頭に浮かんだ「漁業権の民間開放」という重いテーマは、どうい知事、県議会の議論で日の目を見るという軽い命題ではなく、結果として知事の「水産特区」構想は、県内に一方所、漁業者と地元企業との生産合同会社の設立という形で提案・審議されることとなった。

2) 「水産特区」の成立過程と漁業者・海区漁業調整委員会

特区の候補地として名乗りをあげたのは、牡鹿半島の入口に位置する 桃浦であった。萩浜湾内に点在する 5 つの浜の一つである。「特区」をめぐる浜の現場は大きな混乱を招くことになった。復旧が急がれる状況での混乱は、被災漁業者に過重な負担も強い。浜の復興を遅らせる最大の原因となったのである。

桃浦は、石巻市街地に一番近い漁港であり、かつカキの有力な産地とされる浜であった。しかし、石巻に近いこともあり、桃浦の後継者は、漁業を継がず浜に残っていたのは、後継者のいない漁業者ばかりであった。津波の直撃を受け、浜の住宅は、64 戸中 60 戸が消失し、無人の浜となった。

ここで桃浦の漁業者は漁業（カキ養殖が主体）を再開すべく、特区による再開の道を選んだのである。さらに、県は県内の有力水産卸企業である仙台水産に、特区参入を働きかけたのである。仙台水産は県内の広範な水産物を扱う一方、かねてから浜の漁業復興にも力を入れ、被災後は、広く漁業復興支援にかかわってきた企業である。当初から漁業権は漁業者のものと表明していた仙台水産も県当局の強い要請を受けて、漁業者との生産合同会社設立に同意したのである。

2012 年 8 月 30 日、桃浦地区漁業者 15 名と仙台水産による「桃浦かき生産者合同会社」(LLC) は発足した。県漁協は、仙台水産と協議を重ねた結果、同年 10 月 30 日 LLC は、県漁協に

加入することになった。このことにより「漁業者が漁業を再開する状況にないこと」という復興特区事項は適用できないことから「水産特区」問題に一応の決着が見ついたかに見えた。しかし県は引き続き「特区導入」にこだわり、2013年4月10日に国に「特区」申請、4月15日に復興庁が水産庁に同意協議を申請、4月19日水産庁が「同意」4月23日に国が同「特区」を認可するという、申請から認可までわずか2週間という異例の早さで「水産特区」は成立したのである。

成立はしたものの、その実効には海区漁業調整委員会での協議が待っていた。海区漁業調整委員会は、戦後制定された漁村の民主化を基本とした農業法の実効性を保持するため設けられた行政委員会の一つである。漁業権をもとに、資源保全、水面の総合的利用を目的に、5年に一度の漁業権更新期（今回は2013年9月1日）を前に、各浜ごとに漁協と県当局との協議で作成された詳細な漁場計画を審議する場である。委員の半数は、漁業者の選挙で選出されている。また、委員会は知事に独自の建議をすることのできる重要な役割をもつ。

第389回委員会の審議過程では、事務局から提出された、各浜ごとの漁場計画はたんとんと協議された。しかし桃浦の漁場計画は、復興特区として県当局から、一方通常の手続き通りとして、県漁協からと利用主体と区割り、避難路等に若干の相違がある二つの案が提出されることとなった。議論は交錯し、2013年4月24日の第390回海区漁業調整委員会で採決が行われ、県提出の「水産特区」を含む、桃浦漁場計画は承認された。それを受けて知事は、同年5月31日、特区を含む漁場計画を「公示」し、公示期間を経て8月30日に、LLCは漁業権を取得し、本格的な事業展開を開始することとなった。この間委員会では、適格性をめぐる議論等が交わされた。これらはいずれも重要事項であるが、周到に用意された議事進行の中で、漁業者委員の力及ばず、終局に向ったのである。

海区漁業調整委員会は、漁業とくに沿岸漁業にとって、重要な役割—資源管理、水面の総合的利用すなわち乱獲の防止、養殖区画間のトラブル防止、区画の適正配置、荒天時の浜への帰還路の確保等—を担保する場である。県関係当局者と漁協関係者との綿密な協議の上で、計画は立案され、県当局が提示し、協議する場なのである。事務局（県関係部局が担当）の中立性が失われることになれば、知事への自主的建議もできないことになるのである。この点でも今回の知事の強引な「水産特区」導入は、大きな禍根を残すこととなった。しかし、最近の各種行政委員会の動向を見ると、戦後民主主義の「岩盤」の一つである行政委員会への大きな楔を打ち込んだとも思われる。復興の過程にも戦後民主主義への反動的な枠組みが着々と準備されていることを実感させられるのである。

3) 漁業の復興と漁業者

大震災により漁業被害は甚大なものとなった。岩手では111漁港、宮城では142の漁港すべてが壊滅的被害をうけた。青森、福島、茨城の漁港も被災した。

岩手県知事は、「すべての漁港の完全復旧を目指す」と言明、一方宮城県知事は「創造的復興」を掲げ、拠点化、漁港の集約化を言明した。岩手の漁業者は、希望を、宮城の漁業者は怒りと不安に包まれた。しかし、漁業者は早々に海に向き合い、生業の回復に努力を傾注

した。ガレキ処理のかたわら、漁具の修理、残された船を共同利用で操業し、1mほど沈下した岸壁に接岸して海中で水揚げ作業をし、保冷設備もない状況で、活魚での出荷で乗り切る等の創意を發揮し、全国の漁業者同士の支援も得て、漁獲回復に努めたのである。現在、岩手では震災前の80%、宮城では70%まで回復している。生業の強さを示している。

漁港は、岸壁嵩上げ、物揚場の整備から始まり、当初拠点化を言明した宮城でも、反対の声も強く、結局142漁港すべての一部岸壁の嵩上げ等の応急処理は、2011年12月末までに不十分ながらも（例えば、岸壁までの部分は沈下したまま等）実施された。その間も、その後も漁業者の努力で、収穫は増加し、養殖業を回復し、現在を迎えている。

ここで、漁業者の現況、今後の意向について、宮城県漁協の2014年度組合員復旧状況調査結果報告をもとに簡単にふれておきたい。結論的に言えば、状況は決して楽観できるものではないというものである。

① 漁業の継続意志（喘組合員9,842名 うち正組合員4,090名）

継続意志あり	6,749名 (69.1%)
継続意志なし	2,482名 (25.2%)
保留、不明	561名 (5.7%)

以上から、全組合員の70%ちかくが、漁業継続の意志を示していることは大いに注目される。

② 水揚げ実績の有無（全組合員 9,842名）

水揚げ実績あり	4,125名 (41.9%)
水揚げ実績なし	2,674名 (27.2%) ーただし、漁業継続意志あり
水揚げ実績なし	2,482名 (25.2%) ーただし 漁業継続意志なし
水揚げ実績なし	561名 (5.7%) ーただし、意志保留・不明

前項で、漁業継続あり69.1%と言う数字を見たが、その内実は、本格的操業に従事している漁業者は、41.9%であり、27.2%の漁業者は、自給的操業に留まり、後継者もいない漁業者と見ることができる。しかし、現場ではこうした意志なしの漁業者の存在が、陸上作業を可能にしているのが漁業の特徴の一つと言える。

③ 水揚げ実績がある漁業種類（水揚げ実績ありと答えたうちの有効回答3,895名分のみ）

採介藻のみ	1,276名 (32.8%)
養殖業	716名 (18.4%)
漁船漁業と採介藻	592名 (15.2%)
養殖漁業と採介藻	659名 (16.9%)
養殖・漁船、採介藻	280名 (7.2%)
漁船漁業	205名 (5.2%)
養殖業と漁船漁業	167名 (4.3%)

ここからは、採介藻を中心に、養殖業、漁船漁業を軸に多様な経営形態が採られていることが分かる。浜の資源管理がこの背景にあることも分かる。

また、ここでも陸上作業への多様な漁業の労働力も存在が、そして浜での共同作業が、この形態を支えていることが分かる。

④ 現在の住宅状況（全組合員 9,842 名）

持家	6,152 名 (62.5%)
応急仮設	2,570 名 (26.1%)
民間借上げ	428 名 (4.3%)
借家	238 名 (2.4%)
その他	154 名 (1.6%)
回答なし	300 名 (3.0%)

持ち家が多いのは、50 年前のチリ地震の折、親世代が高台（海が見え、浜迄 5~10 分）に移転していたこと等が考えられる。ただし、地区により大きな差があり、集落消失、全員仮設という地区もある。

⑤ 現在の居住地について（全組合員） 9,842 名

支所区域内	7,907 名 (80.3%)
支所区域外	1,375 名 (14.0%)
無回答	560 名 (5.7%)

被災した割合は支所ごとに差があることが考えられる。

⑥ 支所区域外居住者の漁業継続意向について

意志あり	677 名 (49.6%)
意志なし	659 名 (47.9%)
保留	39 名 (2.5%)

地区外にあってもなお継続意向をもつ漁業者がいることは注目される。

以上が宮城の漁業、漁業者の復興状況の一端である。

漁業離れが言われて久しいが、現場では、養殖業が主力業種であり、たとえ浜で漁業からの撤去者が出たとしても、現状では、残った漁業者が経営拡大によって対応しており、その余地はまだ残されている。したがって、現時点での浜の復興課題は、流通問題としての水産加工業の早期回復、浜の展望を開く漁業者の試みに対して、支援を強めることがなよりの復興課題と言えよう。

4) 漁業復興の今日的課題

知事が「生業の復旧に全力」を唱えた岩手では、知事の権限を超える規模での「復興事業」が進められている。宮古市では、キメ細かな公営住宅整備とかつてのリゾート開発を思わせるほどの大規模高台開発事業が同時進行している。ここにも、国の惨事便乗型施策の影がはっきりと映し出されている。

巨大防潮堤問題も然りである。巨大防潮堤は、高台移転と基本的には相矛盾する施策であり、浜の漁業者は、海との共生を強く要望しているが、現場では地権者との話し合いに特化

しており、各地で不都合が生じている。集中復興期間中に、将来の公共事業の先取りのみを急ぐ政策は、現地復興には不用である。この点は、塩崎賢明が指摘する通り復興災害を引き起こすものであり、また室崎充輝が言う「再生と自立、減災と安全、改革と進歩という3つの目標の達成を総合的にはかっていくこと」の重要性をあらためて考えることの必要性を痛感する。地域に根ざした復興のあり方を時間をかけて話し合う必要、これが当面の復興課題と考える。

漁業・漁村復興に関しても同様である。生業である漁業は地域に根ざした産業である。その担い手は、漁業者自身とその家族、ならびにコミュニティの住民である。漁業者は歴史的に形成されてきた小規模経済圏を基本に漁業を営んで来た。都市から離れた沿岸部の漁業漁村では、とくにその傾向が強い。しかし、複雑に入り組んだ日本の沿岸部の国土保全には、現在のようなコミュニティの存在が不可欠である。地域の景観、資源を保全し、そこでも生計をたてていることは、その限りではきわめて合理的存在といえる。これを発展させる方策の究明こそが今回の大きな自然災害を経験した日本の一つの大きな復興課題と言える。

2. 農業者の復興と「創造的復興」

大震災から2日後、仙台市内ダイエーの前には、長蛇の列ができていた。一人当たり5品目限定の食料品を求めて、その列は絶えることがなかった。その頃被災を免がれた石巻市内の農村部の自動精米機の前にも長い列ができていた。自家保有米を精米する農業者の列であった。精米された米は、被災者への“おにぎり”になっていった。これが農業・農村のあたりまえの姿である。

農業被災と「創造的復興」

全被災農地の61%15,000 haが被災した宮城県の農地の大半は、石巻以南の県南沿岸部の農地のすべてを津波が直撃したのである。こうした被災地農業の復興策として示されたのは、「創造的復興」であった。くり返しになるが、岩手県知事は「くらし、生業の復興」を唱え、宮城県知事は「農地の集積による大規模経営の創出、農業生産法人の育成、民間企業の参入」を掲げた。具体的には、以下の4項目である。

- ① 水田：大区画の圃場整備を実施し、農業生産法人による経営
- ② 野菜作：主要作目については、団地化、施設化を進める
- ③ 安定供給：天候に左右されない植物工場の建設運営
- ④ 農業への民間企業の参入

1) 水田大規模圃場整備事業

石巻以南の沿岸被災水田は、その大半が農林省直轄事業として取り組まれている。その具体的事例を仙台市東部地区の事例にみておくことにする。

震災直後、被災農地は木材等のガレキ集積、加えて水路の破断、揚水機場、排水機場の破損に見舞われ、水田作付は出来ない状況におちいった。さらに塩害も懸念される状況にあった。何より排水が優先する必要がある、3月20～26日に被災基幹排水機場に仮ポンプを設置し排

水作業が始められた。ついで除塩に向けて、3月末から塩害状況調査が実施され、4月5日は復興に向けて、第一回仙台東部地区農業災害復興連絡会が結成された。5月15日には、一部水田に通水が開始された。

時を同じくして、国では5月2日「東日本大震災に対処するための土地改良法の特例に関する法律」が施行された。この時から、大規模圃場整備事業による農業復興が具体的に方向づけられたのである。国は2011年8月26日に、圃場整備事業を国直轄事業として仙台東部地区で実施することを決定した。

一方、営農再開に意欲ある被災農家の間で、農業法人化の動きも出はじめた。仙台東部には、2005年に設立された(株)舞台ファームというモデルがあり、それを見ながら農業法人化を進める事例が多く誕生したのである。また、JA仙台が直売所「たなばたけ」を出店したことも、復興への励みとなった。2012年3月、仙台市の「食と農のフロンティア推進特区」が認定され、農業法人の活動を後押しする体制も出来あがった。災害危険地域に指定された地区も含む農業法人「仙台イーストカントリー」が2012年7月に農と食のフロンティア事業の第1号に指定された。

農業法人は、設立過程で実質的に圃場整備事業に必要な、地区農家の事業参加を集約する役割も担ったのである。

圃場整備事業は、その前段としてのガレキ撤去、被災農地、排水機場の復旧、除塩確認が実施された後の2013年からの5年計画で徐々に実施されている。

これに合わせて、例えば井上生産組合は、2014年水稲作付を開始したが、予想外の低米価に出ばなをくじかれたのである。

国の構造改善事業等は、これまで長い間生産基盤の拡大政策を取り、市場で失敗を繰り返してきたが、今回も同じ轍を踏む可能性大である。

一方では、家族経営を基盤で、大規模経営を志向し、着実に成果を上げている農家もある。この農家は、受託も含めて18haの水田を経営し、同じ1haの畑地で、レタスを中心に畑作にも取り組んでいる。新鮮野菜を「たなばたけ」にも出荷し、低米価の2014年度も、米作の赤字を畑作で補うくらいの成績をあげている。この農家は、他より先行して自宅に戻り、塩害につよと感じたレタス栽培を率先して始めた農家でもあり、2割自己負担で、主要農機具も揃えている。先発の農事法人が、市のリース事業(農機具負担ゼロ)により受託経営を開始したが、低米価によって早くもピンチに見舞われている。

2014年は、国際家族農業年であり、国際的に家族農業の重要性、可能性が唱えられる中、県では家族経営には一切ふれることはなかった。

本年のような状況が続くならば、被災地農業の復旧は、第二の神戸「長田町」になってしまう危惧するものである。

2) 主要作目については、団地化、施設化を進める

かつてのイチゴ王国(巨理、山元町)は、大震災ですべてを消失した。現地での再開を諦めて、北海道に新天地を求める農家も出た。

国、県は「創造的復興」のモデルとして47haの巨大イチゴハウス団地を造成した。農作業の負担を軽くする高床式、養液栽培、コンピューターによる室温施肥管理という従来より数歩進んだ温室団地である。建設途中でのトラブルの発生もあり、最初の目標のクリスマスチェリーには間に合わなかったが、目下順調に経過しているように見える。一粒千円イチゴが報道されるなど話題性には事欠かない。評価にはもう少し時間が必要である。しかし、地域農業の発展という見地から見ると収益性の点では、イチゴが群を抜いているが、他作目の選択枝の道も用意しておかないと地域農業全体を考えた場合、また従来いたであろう兼業農家の場が失われている現状は改善されるべきと考える。

3) 植物工場と6次産業化

植物工場は、本家オランダでは、農家5~6戸が集まり会社を作り、本格的な自動化作業による植物工場経営が行われていると聞く、日本の場合どうであろうか。とくに被災地に被災地の悪条件をカバーする気密性に富んだ植物工場の安全・安心性ならびに安定供給がセールスポイントになっている。しかし、被災地ゆえに地域の雇用改善とどう結びつくのか、地域産業の発展とどう関係するのかという問題が常につきまとう、蒲生地区に作られた「みちさき」は、本格的な整備を完備したハウスである。社会の経営手腕もある。しかし、流通大手、コンピュータ企業等も参加した6次産業化研究会の中から誕生したものであるが、建設と同時に何故の研究会は解散してしまい、一定の販路はあるものの、市場開拓も社長の仕事上、欠かせないものであり、急な需要にも対応せねばならないようで、工場が本来持つ機能が充分には発揮されように見える。雇用労働者も安定化に欠けざるを得ない面もあり、地域の人々も支えが大きな力になっているものの、本来の力を発揮できえるかどうか。結局現在の6次産業化は、流通大手の戦略の一つとしてテストケース化されているように見えるのは、筆者のみであろうか。

4) 民間企業の農業参入

アイリス大山は、工場を持たないメーカーという不思議な会社であるが、県の誘致、舞台ファームの要請を受ける形で精米工場を建設し、農業参入企業と報じられた。本来求められる一日本では無理と思われるが一生産現場に直接かつわっているわけではない、従来の経営手法に県を取り入れたという観は免れえない。ただ低米価が続くことを考えると、販売面では、既存の米流通資本よりは、優位に立てる可能性はある。しかし、それが米生産農家にどうプラスになるのかは不明である。

また、設備投資に余り負担のかからない精米工場ゆえ、場合によっては撤退も簡単にできるのではと言う不信感もぬぐえない。

以上見てきたが、今回の「創造的復興」策の導入は、結局従来の国の農政の延長線上に置かれたものばかりで、今回話題となっている地方創生における農業の積極的役割を高める方策とはなっていないと評価せざるを得ない。

おわりに

農・漁業は、自然との共存の中にある産業で地域に根ざした生業である。また、日本という国土の特性にも見合った産業である。この点の再評価をしっかりとした上で、次世代へのステップの課題を見つけることが今日求められている。被災地の農漁業を単なるその場しのぎのモデルにしてしまうことは厳しく慎まなければならない。漁業者、農業者の創意を高め、次への方策を考え出すことが重要と考える。

<引用文献>

『震災復興と自治体』岡田知弘 自治体問題研究所 (2013)

『漁業「特区」の何が問題か』加瀬和俊 漁協ブックレット (2013)

『[水産特区]成立過程の問題点』網島不二雄 北日本漁業第42号 (2014)

『復興<災害>』塩崎賢明 岩波新書 (2014)

終章 減災と復興とまちづくり

室崎 益輝（兵庫県立大学防災教育センター）

阪神・淡路大震災や東日本大震災によって、日本の都市計画のあり方が厳しく問われることになった。そのあり方は、一方で「被災という実態」から、他方で「復興という過程」から問われている。そこでここでは、震災で問われた都市計画や復興事業の問題点を明らかにしながら、これからの都市計画のあるべき姿を「減災」と「復興」というキーワードに照らしながら、考察することにしたい。

大震災が問いかけた都市の脆弱性

減災や復興のあるべき姿を論じる前に、大震災によって問われた都市の問題点を明らかにしておきたい。大きな被害をもたらされたのは、地震動や津波の破壊力が甚大であったことにもよるが、それに加えて都市や集落の体質が極めて脆弱であったことによる。その脆弱性は、土地利用、空間構成、施設構造、社会体質などの側面から説明できる。土地利用では、地盤や地形からして災害危険の著しい場所に、不用意に市街地をつくっていたことが問われた。空間構成では、災害の連鎖や複合が起きやすく、冗長性や緩衝性のない過密な空間が形成されていたことが問われた。施設構造では、地震や津波あるいは火災などに対しての、抵抗力や防災性のない住宅や施設が野放しになっていたことが問われた。最後の社会体質では、無防備で危機感の欠けた市民の意識、連帯性や監視性が希薄になったコミュニティの体制が問われた。

ところで、こうした都市の脆弱性は、戦後日本における急激な都市化の中で醸成されてきた。一方での「防災軽視の都市開発」、他方での「未熟不全の都市防災」が、都市だけでなくその対極にある集落をも含めて、災害に弱いものにしてしまった。東京を含む太平洋ベルト地帯への過度の人口集中は、歴史的文化の崩壊、コミュニティの衰退、自然環境の破壊などを引き起こして、地域社会を災害に弱いものにしてしまった。その効率性を求めての人口の集中や都市の拡大は、道路などの基盤整備を疎かにした形で、秩序のない過密で乱雑な市街地を生みだし、職住分離あるいは老若分離という形で、高齢者だけが取り残される古い街並みを生み出した。その過密な市街地、高齢者が取り残された市街地を、阪神・淡路大震災は襲った。老朽化していた住宅が脆くも倒壊し、過密すぎる市街地は火災の拡大を招き、取り残された高齢者が選ばれて犠牲になった。また、東日本大震災では、一極集中によりもたらされた医療過疎といった地域格差が、救急医療の遅れによる犠牲者の増幅などをもたらした。

被災の原因としての都市防災の欠陥

大震災での甚大な被害をもたらされたのは、上述の危険極まりない都市開発に対して、有効な防災対策が講じられなかったことがある。そこで、被害を許した都市防災の欠陥を

考察しておきたい。現代の都市防災の欠陥は、実効性、体系性、科学性、戦略性、協働性が欠落しているという「5つの欠落」で説明できる。

(1) 実効性の欠如

実効性の欠如というのは、多大な労力や資金を防災に費やしているにもかかわらず、それに見合う効果が出ていないということである。効果が出ていないのは、その対策が的外れであり、またその実行がいい加減になっているからである。「的外れ」というのは、現代の危機の根源が理解できていない、あるいは個々の災害の原因が理解できていないため、その根源にメスを入れること、その原因に的を向けることができていない、ということである。先に述べたような社会の脆弱性にこそメスを入れなければならないのに、それができていない。衰弱していくコミュニティをいかに再生するか、自然を極度に破壊してきた乱開発をいかに食い止めるか、経済優先安全軽視の成長政策をいかに転換するかといった視野がなければ、場当たりの対策を講じても効果が上がらない。

「いい加減」というのは、絵に描いた餅になっているということである。それは、実現不可能な対策が掲げられているか、対策を実現する努力が疎かにされているかのどちらかである。何時までに誰がどのようにして実現するのかが明確に示されていなければならないし、その実行が適切に行われているかどうかの点検を疎かにしてはならない。都市の不燃化をはかる、建物の耐震化をはかるということを口にするのはたやすい。がしかし、それをいかに推進するかを語ることは、実現への処方箋を書くことは難しい。目標管理や実行管理が欠落しているのである。目標を立て計画を立てその実行をはかり、その到達度をチェックして必要は改善をはかるといった、いわゆる「PDCA サイクル」が、わが国の都市防災では疎かにされてきた。地震時の市街地大火を防ぐということでは、優先的に講じるべき対策は、建物すべてを耐火構造にすることで密集市街地の解消をはかることでもない。それらは、長期的に目指すべきものかもしれないが、すぐに実現することは困難である。とすると、明日にでも起きるかもしれない震災大火に備えるには、炎上火災を少なくするというところにターゲットを絞らなくてはならない。

炎上火災を減らすには、通電火災を5年以内に1/2にするという計画を立てることが正しいと考えられるが、そのためには感震ブレーカーの普及をはかることが欠かせない。とって、市民向けにパンフレットを配っているだけでは普及は進まない。2年後にチェックをして進んでいなければ、普及の方法を変えなければならない。地震保険が安くなるといった誘導策と組み合わせ、業者に設置を法律で義務付けるといった方法に切り替え、その普及が目標通りに進むまで対策の改善を繰り返さなければならないのである。いずれにしろ、お題目のように「燃えないまちをつくります」と言っているだけでは、決して安全にはたどりつけないことを、肝に銘じておきたい。

(2) 体系性の欠如

次の体系性の欠如というのは、ハードとソフトの融合といった対策の総合化がなされていない、ということである。ハードとソフトの関係だけではなく、事前と事後の関係や行

政とコミュニティとの関係などを正しく捉えて、被害軽減のための総合的な対策のシステムをつくらなければならない。ところで、事前と事後の関係を見ると、わが国の場合は予防も復興も疎かにした「応急中心の対策システム」が組まれている。市町村の地域防災計画を見ると、大半のスペースは応急対策に充てられている。バケツリレーや救助ロボットが好まれるのも、応急至上主義的な発想のたまものである。

住宅が倒壊して多くの被災者が出るリスクについて、この事前と事後の関係を考えておこう。住宅の防災対策では、応急の救助体制の充実強化に加えてというかそれ以上に、事前の耐震補強と事後の再建支援が車の両輪のように欠かせない。耐震補強というのは、危険な住宅の補修や補強をはかって、住宅倒壊による死者の軽減をはかる対策である。再建支援というのは、公的な援助によって住宅の再建をスムーズにする対策である。耐震補強では直接被害が軽減でき、再建支援では間接被害が軽減できる。公衆衛生と緊急治療あるいはハビリを組み合わせるように、住宅の被害軽減を総合的にはかっていかなければならない。

この体系化では、大きな公共と小さな公共というか、都市空間レベルとコミュニティ空間レベルの融合も忘れてはならない。わが国では、幹線道路や都市公園などの大規模インフラに焦点を当て、防災対策をとらえがちである。ダムや堤防に頼ろうとするのも、大きな公共中心主義のあらわれである。ところが、この大きな公共だけでは真の安全は確保できない。コミュニティの人のつながりが大切と言われるように、路地裏などの小さな公共をよくしなければならない。ブロック塀を生け垣に変える、通行の障害となる路上駐車をなくす、非常時に備え井戸を再建するといった取り組みが、真の安全には欠かせないのである。地域に密着したまちづくり、住民主体のまちづくりが求められる所以である。

国土の強靱化ということが強調されている。これは「National Resilience(国民の協働による柔らかな防災)」の誤訳というか身勝手な訳ではあるが、それはさておき大きな公共としての国土レベルの強靱化だけでは駄目で、小さな公共としてのコミュニティレベルの強靱化を曖昧にしてはならない。

(3) 科学性の欠如

科学性の欠落も、大きな問題である。人の命を守るという最も大切な課題に、科学が有効に生かされていない。被害想定においても、リスクマネジメントにおいても、減災技術開発においても、残念なことに科学は正しく生かされていない。人工衛星が飛ぶ時代に、市街地大火から命を守る方策としてバケツリレーしかないというのは、あまりにもお粗末である。耐震補強が進まない原因として、安価で簡便な補強法がないという技術の壁が指摘されているが、これも科学的な介入が遅れていることの反映である。通電火災の抑制、家具の転倒防止、震災瓦礫の処理、緊急情報の伝達など、ありとあらゆる面で科学的な支援が求められているのに、それに応えようとする動きは弱い。

東日本大震災では、想定外ということが問題になったが、ここにも科学の欠落というか未熟性が深く関わっている。自然や社会をそう簡単に理解できないので、予知や想定

謬や誤差があっても仕方がないのであるが、科学者の側の力量や努力あるいはモラルの問題もあって、リスクコミュニケーションに科学が正しく関与しきれていない。ここでも、一例をあげておこう。「耐震補強をすると出火件数が減る」という誤った見解が、科学者の側からまことしやかに流布されている、その結果、政府が定めた減災戦略の中においても、耐震化をすると火災も火災による死者も減るといった、間違った方針が提起されている。家屋の倒壊と火災の発生の間には、地震動が激しければ倒壊も出火も多くなるという見かけ上の相関関係があるだけで、因果関係があるわけではない。それを因果関係とはき違えて、誤った対策につなげてしまっている。これは、科学というよりも科学者の未熟ゆえの問題である。

(4) 戦略性の欠如

戦略性の欠如というのは、目標達成に向けての運動論的なプログラムが欠落している、ということである。ここでは、優先すべき課題をつかむこと、段階的なプログラムを持つこと、減災や復興の主体を育むことが求められる。例えば、学校が変われば子供が変わる、子供が変われば大人が変わる、大人が変われば地域が変わるといった、大きな視野を持って、学校とコミュニティの連携をはかる取り組みや、子供たちへの防災教育を強化する取り組みに力を入れることが求められるのである。暮らしの作法というか日常的生活文化の醸成に努めること、市民力の向上というか地域の民主的な人間関係の醸成に努めること、自然との共生というか自然と人間の正しい関係性の醸成に努めることなどは、戦略的観点から欠かすことのできないものである。

東日本大震災の復興では、この戦略性のなさが大きな混乱を招いている。被災者の心身の回復と自立を優先し、その自立を待って復興の議論を始める。被災自治体の支援と再建を優先し、その余力を確保して復興の展開をはかる。住宅よりも産業の再建を優先して、地域社会の自活力をとりもどす。こうした戦略が求められたのに、結果はすべてこの逆になってしまっている。被災者が復興の主体で、その主体が元気になること、そのために被災者に寄り添うことが、復興では欠かせないものである。被災者の力を引き出すことを基本にした施策の展開と戦略を、予防段階においても復興段階においても求めたい。

(5) 協働性の欠如

最後の協働性の欠落は、行政と市民の正しい関係が確立されていない、という問題である。行政主導の防災から市民参画の防災へと、移行しつつあるのは確かである。しかし、地域防災会議のメンバーの中には市民や NPO の代表は入ることができないなど、企画立案あるいは運営段階への市民の参画は、まだまだ限定的である。東日本大震災での復興計画の立案では、アンケートなどで市民の声が聴かれることはあっても、計画立案の主人公として市民や被災者が加わる場は、ほとんどといってよいほどになかった。復興計画は、被災者の復興への切実な思いを形にするものであるにもかかわらず、その被災者が計画作成の場から排除されるのは、大きな問題だといえよう。

阪神・淡路大震災以降、「自助、互助、共助、公助」といったキャッチフレーズで、行政

とコミュニティあるいは市民との関係が論じられるようになった。行政だけでも市民だけでも対応できず、地域ぐるみの連携や行政と市民との連携が欠かせないという、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえてのことである。ところでこの関係が、権限は行政が保持したまま、責任だけを市民に押し付けるものとして、語られる傾向がある。「災害時には行政は何もできなくなるので、個々人やコミュニティが頑張らなければならない」、「防災は自己責任が原則で、避難の判断など行政頼みにしてはいけない」といった論調がそうである。ここで忘れていけないのは、国や行政の責任を曖昧にしてはいけないということである。行政は市民からの付託を受けており、何よりも権限を持っているのであるから、市民や被災者を救済しその思いを実現するうえでの、大きな行政責任を有していることを忘れてはいけない。

減災の考え方と「まちづくり」

「減災」というキーワードに即して、これからの都市防災のあり方を考えることにしよう。減災というのは、被害をゼロにしようと思うのではなく、少しでも減らそうとすることをいう。その核心は、第1に規範として自然との共生に心がける、第2に目標としてゼロリスクの立場をとらない、第3に実践として対策の融合に心がける、という点にある。

自然との共生では、大きな自然に対する小さな人間という関係性を正しくとらえて、自然や災害に真摯に向き合うという自然観が、欠かせない。無理やり自然を押さえつけようとしてはならないのである。自然に対しては柔らかな対処が基本で、その破壊力を「反らす、和らげる、避ける」ことも視野に入れておく必要がある。ゼロリスクの立場をとらないというのは、被害をできるだけ少なくしようと努力はするが、ある程度の被害は避けられないものとして受け入れることをいう。千年に一回の巨大な津波に対しては、家屋の損失は仕方がないこととして認める、一万人につき一人程度の犠牲はやむを得ないこととして認めるのである。とって、諦観しろとっているのではない。リスク低減の限界をわきまえての、実現可能な対応を求めているのである。

最後の対策の融合というのは、被害軽減を少しでもはかるために、多種多様な対策を重ね合わせて、対策の総合化をはかることをいう。なお、この融合あるいは総合化の必要性については、都市防災の問題点のところでも既に指摘したところである。対策の引き算という減災を、対策の効果的な足し算ではかるのである。小さな人間でも、できることを着実に積み重ね互いに協力しあっていけば、大きな自然に立ち向かうことができるという思いが込められている。この減災の足し算には、事後だけでなく事前を重視するという「時間の足し算」、立場や職種を超えて連携するという「人間の足し算」に加えて、国土や都市およびコミュニティレベルの対策を足し合わせるという「空間の足し算」がある。この最後の空間の足し算は、都市計画のあり方に密接に関割っている。都市レベルや幹線街路レベルの対策と、街区レベルや路地裏レベルの対策を、足し合わせることを要求している。先に述べた、大きな公共と小さな公共を足し合わせることに通じる。堤防をつくったり病院

を整備したりすることに加えて、路地に打ち水をしたり防災井戸を整備したりすることが、減災には欠かせない。ブロック塀を生垣に変える、違法駐車やごみの放置を許さない、ご近所で日ごろから声を掛け合うといった、身近な公共づくりにも心がけたい。日本の都市や地域社会では、住宅そのものに加えてその周辺環境も、危険なまま放置されている。それだけに、身近な身の回りの環境を整備していくことが減災においては欠かせない。

ところで、2つの大震災を経験して、今までは「防災都市計画事業」と言われていたものが「減災まちづくり」といわれるようになった。防災が「減災」に、都市が「まち」に、計画事業が「つくり」に置き換わっている。これは、単に言葉だけの問題でない。大震災が投げかけた防災の課題に応えるための、質的転換というべき「軸ずらし」をはかろうとしているのだ。そこでここでは、この軸ずらしの意味について、もう少し詳しく触れておこう。最初の「減災」については、すでに説明をしたとおりである。謙虚に災害を縮減しようとする減災への戦略転換を求めるものである。この減災という足し算では、人間が原始の時代から築き上げてきた、「諦める、祈る、避ける、逃げる、反らす、和らげる、耐える、退ける」といった多様な減災の知恵と技能を、総合化することが求められよう。高台移転のような「避ける」対応、防潮堤建設のような「退ける」対応だけが減災の方法ではないことを、これに関わって強調しておきたい。

次の「まち」というのは、まさに防災や都市計画に「柔らかさ」が必要だということから、固い漢字ではなく柔らかな平仮名にしている。と同時に、ハードな「街」でもなくソフトな「町」でもない、ハードとソフトの両方の意味合いを持っているということで、「まち」という読み仮名を用いている。すなわち「まち」には、ハードウエアとソフトウエアの足し算を、地域に即して具体化するという意味合いが込められている。ハード至上主義の防災、あるいはその裏返しとしてのソフト至上主義の防災に対する戒めとして、「まち」を受け止めたい。この「まち」の取り組みでは、ハードウエアやソフトウエアに加えてヒューマンウエアも必要になる。ヒューマンウエアというのは、人間自身が災害に強くなることを指している。避難勧告が出て逃げようとしないう状況、事前の防災対策に取り組もうとしない状況が、人間の側にあるからである。個人に責任を押し付ける精神主義的なものであってはならないが、人間の自然に対する認識や防災に対する意識をまちぐるみで高める努力が求められている。

最後の「つくり」は、手作りの「つくり」あるいは造り酒屋の「つくり」で、ボトムアップ型の防災や地域密着型の防災への転換を求めるものである。それまでの防災は、行政主導というかトップダウン型の防災であった。それは、行政が住民の生命を守るという責務を負っていることからして、当然の成り行きだったといえる。しかし、阪神・淡路大震災の経験にも明らかのように、公助あるいはトップダウンには限界がある。トップダウンの限界を補完するボトムアップのシステムが強く求められるようになっていく。

このボトムアップに関わって、住民の自発性や自律性を引出し、地域に即した細やかな取り組みを促進し、住民が主人公となる減災のシステムを構築することが求められている。

昨年の災害対策基本法の改正で、従来の行政主導の「地域防災計画」に加えて、住民主導の「地区防災計画」の策定が奨励されるようになったのは、手作り性のある防災の必要性を強く認識してのことである。

復興のあり方と「まちづくり」

今、東北の被災地で問われているのは、復興のための都市計画あるいはまちづくりのあり方である。そこで、そもそも「復興」とは何かというところから、そのあり方を考えてゆくことにしたい。広辞苑などの辞書を見ると、復興は「衰えていたものが、再び盛んになること」とある。ここでは、「衰えていたもの」とは何かが問われよう。それは、必ずしも生存基盤の衰退だけをいうのではない。生活や福祉の衰退もあるし、経済や文化の衰退もある。さらには、地球環境や生態系の衰退もある。それらの中で、何を回復すべき復興の対象と位置づけるかは、時代や社会の状況や要請によって変わってくる。何れにしても、文明論的な視点あるいは社会政策的な視点から、復興の対象を幅広く捉えることが欠かせない。

この復興を、災害復興に焦点をあて考えると、災害によって衰えたものの回復をはかるのか、それだけでなく災害以前から衰えていたものも含めて回復をはかるのかで、復興の意味づけや復興の目標が大きく変わってくる。比較的小規模の災害では、ただ単に災害で失われたものをもとに戻すという、原状回復的な復旧がはかられることが多い。私は、この原状回復的な復旧を「小さな復興」と呼んでいる。しかし、東日本大震災のような大規模な災害になると、現状に戻すだけでは駄目だという声が大きくなる。量的にも質的にも前よりも進んだ状態に押し上げることが目指されるのである。私は、この前よりも盛んにする復興を「大きな復興」と呼んでいる。

この大きな復興では、量よりも質が問われることになる。というのも、その災害によって、社会が従前から持っていた衰えとしての社会的矛盾が顕在化し、その改善をはかることを余儀なくされるからである。表面的な衰えを克服するだけでなく、本質的な衰えを克服することが、復興の課題として突きつけられることになる。復興が軸ずらしであり、世直しであり、レジスタンスであるといわれるのは、質の変化を伴う改革が大きな復興では欠かせないからである。リスボン地震がフランス革命につながり、安政江戸地震が明治維新につながった歴史を見れば、質の変化として復興を位置づけることが、いかに大切かを理解できよう。

上述の復興の性格を踏まえつつ、後述の復興のプロセスをも念頭に置いて、災害復興の目標を考えると、以下の3つに要約される。その第1の目標は、何よりも被災によって受けた様々なダメージを克服し、被災者や被災地の暮らしを回復し、元気や希望を取り戻すことである。ここでは、「生活、生業、生態」の3つの「生」と、「自由、自立、自治」の3つの「自」の回復が求められる。この中でも、自立の回復はとても大切である。自立は、復興の目標としてだけではなく、復興プロセスの要件としても欠かせない。復興の入り口

では、何よりもまず被災者が自立できるよう、その力を引きだす支援が求められるのである。この自立や回復に関わって、「医、職、住、育、連、治」という6つの課題を包括的に追及することが求められる。「医」は医療や看護、福祉による心身のケア、「職」は就労による生きがいや生活の糧の獲得、「住」はまちの環境も含めた住まいの再建、「育」は子育てや後継者の育成、「連」は人と人、人と自然や歴史とのつながり、「治」はコミュニティのガバナンスをいう。

第2の目標は、安全で安心できる地域社会をつくることである。2度と同じ悲劇を繰り返さないように、災害に弱い地域構造や社会体質の改善に努めることが、求められる。ところで、この改善にあたっては、被害をもたらした原因を正しく捉えることが欠かせない。原因の正しい把握が、復興の正しい改善につながるからである。ということでは、地震動や津波といった自然現象だけに原因を求めてはならず、社会の体質や市民の意識などにも厳しくメスを入れなければならない。

第3の目標は、災害によって顕在化した社会の矛盾や欠陥に向き合って、その克服をはかって新しい社会への扉を開くことである。これは、上述の大きな復興を目指すということに通じる。私は、復興は Reconstruction ではなく Revitalization でなければならない、と主張している。形だけの復興では駄目だ、もとに戻すだけでは駄目だ、新しい生命と精神の息吹を吹き込むものでなければならない、と思うからである。再生と自立、減災と安心、改革と進歩という3つの目標の達成を、総合的にはかっていくことが、大きな復興あるいは真の復興には求められるのである。安全化をはかることだけが復興の目標ではない。

復興の基本事項の検討の最後に、復興のプロセスのあり方についても言及しておきたい。厳しく問われる。それは、皆の思いを持ち寄って社会をデザインしてゆく運動であり、人々が希望を取り戻し立ち上がっていく過程であるからである。ということで、説得と納得、ビジョンの共有、まちづくりといったことが、復興では繰り返し強調されることになる。

この復興のプロセスに関わって、物語復興と段階復興という2つのキーワードを大切にしたい。物語復興は、物語を皆で作っていくように復興を進める、というものである。物語の脚本も皆で書き、物語の実演も皆で行うのである。ところで、復興に際して「被災者の声を聞く」と言いつつ、アンケートで安否を問うことがしばしば行われている。しかし、それは本当の意味で被災者の声を聞くことではない。被災者自身が復興への思いを語りあい、その思いを形にしてゆくプロセスこそ、被災者の声を反映させる道なのである。復興への思いを語り合える場をどう作るかが、ここでは問われる。

段階復興は、1976年の中国の唐山地震からの復興でも、同じく1976年の酒田大火からの復興でも、1989年のアメリカのサンフランシスコ地震からの復興でも、強調されている。総論から各論へ、自立から展開へ、仮設から本格へ、力を溜める段階から力を発揮する段階へといった形で、その段階的プロセスは語られている。一気にゴールにたどり着こうとせず、戦略的に中間ステージを設定して復興をはかることが、求められるのである。ところで、この段階論を時間の問題と捉え、短期と長期といった形で論じる傾向がある。しか

し、単なる時間の問題として捉えては駄目である。中間ステージとして何を求めるかという、戦略の問題として捉えなければならない。

ということで、生活の安定をはかることやコミュニティの自治を回復することが、中間ステージでは必須の要件となる。産業基盤の回復や伝統文化の再生も、ここでは欠かせない目標である。さて、この中間段階を戦略的に捉えて追求することを、私は「復興の踊り場の設計」と呼んでいる。今回の設計ではこの踊り場が見えにくくなっている。踊り場が見えないことで、復興の進捗感も感じられにくくなり、路頭に迷う状況が生まれている。それだけに、仮設の市街地やセカンドシティといった形で、中間ステージとしての踊り場をデザインすることが、今回の震災復興では特に欠かせない。とりわけ、福島汚染地域での復興では、この中間ステージが長期に及ぶことを考慮に入れて、被災地外での安定したコミュニティづくりに努めなければならない。

さて、復興のプロセスでは、復興バネというものが働く。災害ユートピアの成立と崩壊という過程が、災害後の初期に現れることは良く知られている。その崩壊の後で、徐々に立ち上がっていく、被災回復と社会創造という過程が続く。この回復と創造の過程では、気概のバネ、自省のバネ、連帯のバネ、事業のバネといった復興のバネが働く。気概のバネは、負けじ魂というか何くそという気持ちで、どん底から立ち上がろうとする力をいう。自省のバネは、災害を招いた社会的歪みに気付いて、それを正そうとする自浄的な力を言う。連帯のバネは、苦境の中で生まれた絆によって、共に前に進もうとする協働的な力を言う。事業のバネは、復興のための様々な資源の力を借りて、被災地の改変をはかろうとする力を言う。気概と自省は、先に述べた目標と密接に関わっており、連帯と事業は、先に述べたプロセスと密接に関わっている。正しい目標をたて、正しいプロセスを踏むことが、これらのバネを正しく発揮させることにつながる。

被災地の復興とまちづくりの課題

以上の減災や復興のあり方に照らしつつ、とりわけ復興のプロセスに焦点をあてて、現在の復興の問題点を指摘しておきたい。今回の復興について「思いを先に形を後に」ということを、私は繰り返し主張してきた。私が「高台移転は間違いだ」というメッセージを震災直後に発信したのは、一方的に議論もなく「高台移転」や「職住分離」という形を押し付けてはならない、という思いからであった。被災地や個々の被災者によっては、高台移転以外の選択肢があるということを、伝えたかったからである。

復興では被災者の思いを形にするプロセスが大切で、それには被災者相互のそして行政や専門家を加えたコミュニケーションが欠かせない。そして、そのプロセスは「急がば回れ」で、多少の時間がかかっても議論を尽くし、皆が納得できる道筋しかも未来につながる道筋を見出すように努めるべきだと、考えている。無論、時間をかけて合意形成に努めたからといって、正しい結論が引き出されるとは限らない。しかし、時間をかけなければ、皆が納得する正しい結論に行き着くことは難しい。ところで、その復興を巡る議論で

は、その社会性と安全性について「確かな合意」を取る必要がある。

(1) 復興の社会性

復興の性格のところ、災害により顕在化した矛盾に正面から向き合い、そこにある地域の衰えを克服しようとするのが復興だと、述べた。ということで、いかなる矛盾を克服しようとするのか、いかなる社会を創造しようとするのか、いかなる地域を子孫に残そうとするのか、復興では厳しく問われることになる。

関東大震災の復興では、脆弱な都市基盤を克服し学校や公園などの公共施設の近代化をはかることが問われた。北但馬地震後の城崎の復興では、温泉を軸とした地域経済の活性化をはかることが目指された。世界大戦後の広島復興では、核のない平和な社会をつくることが主要な課題と位置づけられた。それでは、今回の東日本大震災では、何が問われ何を目指さなければならないのか。これについての議論が、津波の危険性にかき消されてしまっているのがとても気にかかる。

何が問われているかといえば、地球環境問題もあるし過疎過密問題もある。サステイナブルコミュニティという言葉があるが、持続可能な共生社会をどうつくるかが問われているとあってよい。ここでは、自然との共生をはかること、コミュニティの復活をはかること、車依存社会からの脱皮をはかること、第一次産業の再生をはかること、地域に根差した文化を継承することなどが、求められよう。その中で、被災地の東北地方が自立した地域社会として蘇っていく、このことが今回の復興の本質だといえる。

さて、防災だけでなく教育も福祉も考えなければならない。さらには、文化も経済も考えなければならない。暮らしの総体を考えなければならないのである。その包括的な社会像の議論を踏まえて、その中で安全性を正しく位置づけること、そのうえでどこに住むべきかを論じることである。地域の未来像を曖昧にしたままで、安全性だけを論じることは、後世に悔いを残す結果を招きかねない。安全性は、地域の必要条件であっても十分条件でないからである。暮らしの総体という全体性あるいは日常性の中に、安全性という個別性あるいは非日常性をどう組み込むかという視点が、ここでは求められる。

(2) 復興の安全性

災害後の復興では、災害によって被災地の危険性が強く認識されることから、より安全な場所への移転が目指される場合が多い。火山噴火や土砂災害などで壊滅的被害を受けたケースでは、とりわけそうである。また、地震で山腹崩壊や津波浸水が発生した場合にも、移転が行われている。火山噴火では、1988年の磐梯山の噴火の際の檜原村の例、土砂災害では、2009年の台湾豪雨による土砂災害の際の小林村の例、地震崩壊では、1970年のアンカシュ地震のユンガイの例などがある。地震津波では、すでにご承知の通り、1896年と1933年の三陸大津波の後の三陸沿岸集落の移転など、数多くの事例がある。

とはいえ、いつの場合でも移転が行われるかという決してそうではない。2004年のスマトラの大津波後の、インドネシアのアチェが高台移転をせずに現地再建をはかったことは、よく知られている。日本でも、雲仙の噴火や奥尻の津波の被災地では、大半の地区が

高台等への移転という選択をせずに現地での再建をはかっている。安全性をかさ上げや避難路整備という別の形で確保することができれば、移転以外の選択肢もありうるということを、これらの事例は教えている。

安全な場所に居住するということは、絶対に欠かすことのできない課題である。ところで、安全な場所を確保する方法としては、様々な選択肢がある。高台移転だけが答ではない。現住地を放棄して安全な他の場所に移り住む選択肢もあれば、危険な現住地を改造して安全な場所とし住み続けるという選択肢もある。さらに移転再建といっても、遠隔地移転もあれば近接地移転もある、集団移転もあれば個別移転もある。他方、現地再建といっても、元の場所での再建もあれば別の場所での再建もある。現地の中の安全な場所に集約化する再建もありうる。

つまり、再建といっても多様な選択肢があるのである。この場合に、それぞれのメリットとデメリットを正しく見極め、最適な選択をするようにしなければならない。安全性面から見てどうなのか、建設費用面からみてどうなのか、建設期間面からみてどうなのか、コミュニティ面からみてどうなのか、雇用確保面からみてどうなのか、環境共生面からみてどうなのか、そして何よりも暮らしの継続という面からみてどうなのかを、よく考えなければならない。この場合、狭く安全だけを考えてならない。

この安全を狭く考えてはならないという時に、多様なリスクを総合的に考えることがまず欠かせない。海に危険があるように山にも危険があることを忘れてならない。自然災害だけでなく社会災害もあることを忘れてならない。移転の進め方があまりにも強引で、コミュニティが崩壊してしまうと、支えあうことのできない社会が生まれてしまい、犯罪の激化などを招きかねない。私は、アメニティがあってコミュニティがあってこそセキュリティが保たれると考えているが、安全の要件としてのアメニティやコミュニティの大切さを見落としてはならないであろう。

この移転の是非を問う時に、故郷の持つ意味を考えることも忘れてならない。土地と結びついた生活慣習、伝統文化などを軽んじることはできない。さらには、祖先への思いやりもあろう。多大な社会的犠牲を払っても、福島原発被災者の皆さんに「故郷に帰る選択肢」を確保しなければならないと思うのは、この故郷とのつながりは極めて重い意味を持っていると考えるからである。