

東日本大震災からの産業復興における自治体の役割に関する考察 ～過去の災害復興からの教訓～

Study on Role of Local Government in Industrial Restoration from the East Japan
Earthquake: Lessons from Past Disaster Restoration

学籍番号 47-106764
氏名 橋本 まり (Hashimoto, Mari)
指導教員 河端 瑞貴 特任准教授

1. はじめに

2011年3月11日に発生した東日本大震災では、東日本の太平洋沖、特に三陸沖において津波による壊滅的被害を受けた。復旧・復興には多額の費用が必要となるが、被災地は財政基盤の弱い自治体が大半であり、中央政府も債務残高は史上最高額にのぼっている。また、過去の震災時と異なり、現在我が国では人口減少・少子高齢化の進展が著しい。生産人口が減少し続ける中で、自治体が政府からの財政移転に完全に頼るというよりも、夫々の得意とする産業で稼ぐという視点が必要であると考えられる。

本研究は、過去の災害復興事例を踏まえ、各被災自治体が夫々の主幹産業の復興に向けて、どのような施策を講じるべきかを見出すことを目的とする。

手法としては、津波被害を受けた漁村の復興事例として北海道奥尻町に着目し、当時の被災者を対象としたアンケート調査と、町職員に対するヒアリングを行う。これらの結果を踏まえ、奥尻町と共通点を持つ宮城県南三陸町における漁業復興の方向性を論じる。

既往文献を見ると、災害復興に関する研究は数多く存在するが、復興まちづくりの

プロセスに関するものが目立ち、産業復興の研究事例はさほど多くない。そもそも我が国では未だ政策評価の手法が確立・浸透しておらず、過去の行政施策の事後評価もあまり行われていない。

2. 復興に係る公的支援制度

災害で人的・建物被害を受けた者に対する公的補償制度を整理する。

- 支給：災害により人的被害や住宅被害を受けた場合に支給されるものとして、災害弔慰金、災害障害見舞金、被災者生活再建支援金等がある。
- 貸付：被災し負傷または住居・家財に被害を受けた住民を対象に災害援護資金が貸付される。
- 税の減免：被災者は被害の度合により、国税・都道府県税・市町村税の減免を受けることができる。
- 義援金：一般市民や企業・団体から被災地への金銭的支援であり、日本赤十字社や都道府県等を窓口を集められたのち支給される。被災者数に応じて一人あたりの受給額は変化するため、災害規模によって個人受給額に大きな差が出やすい。

- 災害復興基金：平成以降定着してきた支援策であり、公費よりも用途を柔軟に設定でき、従来公費での補償対象外だった個人資産も補償対象とすることが可能である(青田(2011))。

3. 東日本大震災

3-1. 被害の概要

2011年3月11日14時46分、三陸沖を震源としたM9.0の地震が発生した。最大震度7を記録した地震発生約30分後には沿岸各地で津波が到来し、市街地壊滅の被害を受けた。2011年12月末現在、死者15,844人という大きな犠牲を出し、依然3,451人が行方不明のままとなっている。

3-2. 宮城県南三陸町

宮城県北部の三陸沖に位置し、北を気仙沼市と、南を石巻市と接する。漁業を主産業とし、製造業も水産加工関連の企業が多い。

3-2-1. 従前の人口・産業構造

南三陸町は平成17年に2つの町が合併して誕生した新しい町であるが、合併以前より人口減少・少子高齢化が続いている。漁業人口も平成2年をピークに、平成22年までに約4割減少した。町内総生産も年々減少しているが、漁業は40億円前後で推移している。南三陸町では養殖業が盛んで、海面養殖業経営体数は町内漁業経営体総数の約8割を占める。また、町内漁業経営体数の95.7%が個人経営体である。南三陸町地方卸売市場の過去10年間の水揚高は、数量ベースでは8,000~9,000トン、金額ベースでは13億~20億円台で推移している。サケ類、ワカメ等の県内シェアが高い。

3-2-2. 被害状況

地震の揺れの大きさは震度6弱であったが、地震そのものによる被害は少なく、町の中心部は海に近かった為に、津波によりほぼ全ての建物が根こそぎ破壊された。皮肉にもこの被害の大きさからその名は全国的に知られ、支援物資が数多く届けられることとなった。被災前人口(2011年2月末時点)が17,666人の町にあって、死者は566人、行方不明者は310人、住家の全壊軒数は3142棟にのぼった(2012年1月18日現在)。

3-2-3. 復興計画

南三陸町では2011年12月末に復興計画を制定した。防災・減災まちづくりを最重視し、「なりわいの場所は様々であっても、住まいは高台に」を合言葉に高台移転を基本姿勢としている。漁業再生については、漁港集約化・漁業者の組織化等、宮城県や国、その他被災自治体の計画と共通する内容である。

4. 北海道奥尻町の漁業復興の検証

南三陸町の漁業復興の比較対象として、北海道南西沖地震の被災地である北海道奥尻郡奥尻町の漁業を検証する。

4-1. 奥尻町の概要

奥尻町は北海道の最西端、日本海に浮かぶ離島の町である。漁業、観光業が主な産業である。

4-2. 北海道南西沖地震

1993年7月12日22時17分にM7.8の地震が発生した。奥尻町では震度6の大きな揺れにより崖崩れが発生し下敷きになった人が犠牲となった。また地震発生後2~3分後には津波の第1波が到達、島最南端の

青苗地区では細長い地形の為津波が何度も往復し住宅地を壊滅させた。

4-3. 復興計画

4-3-1. 策定過程

あまりの被害の甚大さから町行政は暫く復旧対応で手一杯となったため、復興計画の作成においては北海道が全面的にサポートに入った。まず道が計画案を町に提示し、町は町民説明会を複数回開催して町民の意見を聞き、内容に反映させていった。町民が自発的に組織した「奥尻の復興を考える会」も意見集約に寄与した。

4-3-2. 特色

奥尻の復興においては義援金・基金の支給額が大きかったことが最大の特徴といえる。被災者数の割に多くの義援金が寄せられたことから、義援金を元手に設立した基金も合わせると、1家庭あたり最大 1,250万円超の支給を受けることができた。そのため住民は住宅再建の自己負担額を低くおさえることができたという。

4-4. 現況

地震から5年後、町は復興宣言をしたが、町の現状は厳しい。高齢化率は上昇し続け、今や24%にのぼる。人口減少もとどまらず、また復興財源として多額の町債を発行した結果、公債費の償還額が増加し、町財政も厳しい状況にある。

基幹産業である漁業も、被災で大打撃を受け、その後復活したものの、漁業従事者・漁獲高いずれも経年遞減の傾向に変化は無く、漁協正組合員は既に200人を割っている。観光業に関しても、ハイシーズンの夏に入込客が集中し、季節差が激しい。筆者の訪れた2011年12月は観光客らしき人を見かけることはまずなかった。

4-5. ヒアリング調査

2011年12月、奥尻町役場職員2名を対象にヒアリングをおこなった。

奥尻においては復興の最大目標は人口流出防止であったという。だからこそ被災者の住宅再建に潤沢な資金を提供した。結果としてはその目標は達成できたが、被災前より続く人口減少に歯止めがかかっていない。若年層の流出は進学・就職によるものだが、裏を返せば島内に若者にとって魅力的な職場が無いということでもある。漁業の衰退は漁業者の高齢化と漁業経営規模の小ささからくる経済非効率性にある。これらの問題を解決するための産業政策の議論は特に持たれていないという。

4-6. アンケート調査

4-6-1. 調査概要

- 配布日：2011年12月13・14日
- 配布場所：青苗地区
- 配布方法：新聞受け投函
- 回収方法：郵送回収
- 配布数：147通
- 回収数(回収率)：24通(16.3%)

4-6-2. 質問事項

- 個人属性…世帯主の性別・年齢・職業・居住歴
- 北海道南西沖地震被災時について…所有財産の被害程度、再建費用、公的補償制度利用の有無、財源別内訳
- 災害復興基金…受給の有無、受給額、生活再建への貢献度、事業別資金配分に関する意見
- 漁業再建…漁業経営区分、利用漁船規模、漁船・漁具の被害概要(被害程度、再建費用、公的補償制度利用の有無、財源別内訳)

- 漁業復興方針…漁港集約計画の賛否、過疎漁村の復興に必要なこと

4-6-3. 集計結果

回答者の属する世帯の世帯主の個人属性は以下の通りである。

- 性別：男性 79%、女性 21%
- 年令：30代 8%、40代 4%、50代 38%、60代 21%、70代 29%
- 現在の職業：漁業 25%、無職 25%、公務員 17%、会社員 13% 等

被災時に戸建住宅に住んでいた回答者 20 人中 17 人が津波により自宅全壊・流失の被害を受けた。自宅の被害総額は 1,000～5,000 万円台に集中している。自宅の復旧・復興に公的補償制度（義援金・復興基金・災害援護資金等）を 14 人中 10 人が利用しており、制度利用により自宅再建費用のうち 6 割以下を賄ったという。

災害復興基金を受け取ったのは 23 人中 18 人で、うち 8 人が 500 万円以上受給している。受給額の使途は住宅再建と自動車以外の家財購入という回答が多い。基金の受給額は回答者 17 人全員が「とても役立った」または「まあまあ役立った」と回答している。ただし事業毎の資金配分については 5 人が「被災者間の公平性に欠けた」「配分方法の議論が透明性に欠けた」「公共事業への過剰投資」を理由に不満を抱いており、より多くの資金を配分すべきだった対象として「個人」や「漁協・農協」、「長期的産業政策」を挙げる回答者が多い。

漁業者を対象に、宮城県の漁港集約方針について意見を聞いたところ、8 人中 4 人が「支持する」または「どちらかといえば支持する」と回答した。また、過疎の進む漁村における漁業復興に必要なこととして

8 人中 6 人が「漁場の再生」を挙げている。

5. 中長期的な産業政策の提言

奥尻町は災害規模の割に莫大な義援金が寄せられたため、義援金や義援金を原資とする災害復興基金の被災者 1 人当たりの受給額が大きく、生活再建を大いに助けたことが被災者アンケートからも理解できた。しかし奥尻町の主幹産業であるはずの漁業は衰退が著しい。その最大要因は高齢化であるが、行政として漁業者の高齢化や減少を食い止めるだけの対策を議論し尽くしていないとの印象を受けた。これから復興段階に入る南三陸町においては、10 年後 20 年後といった中長期スパンでの将来産業ビジョンを行政と漁業者間とで十分に議論し共有していくべきだ。特に今後漁港集約が進んだ場合に町内漁港が広域的にどのような位置づけになるか、先を見据えて施策を練る必要があるだろう。



図：南三陸町の置かれている状況

参考文献

- 青田良介：被災者支援にかかる災害復興基金と義援金の役割に関する考察、災害復興研究 Vol.3、関西学院大学災害復興制度研究所、2011 年
- 国勢調査データ
- 漁業センサスデータ