

【1 はじめに】

2011年3月11日に東北から関東を襲ったマグニチュード9.0の巨大地震は、大津波を引き起こして三陸海岸から房総半島にかけての多くの沿岸集落・市街地を呑みこみ、阪神・淡路大震災をはるかに上回る2万人近くの死者・行方不明者をだす戦後最悪の惨事となった。さらに、この東日本大震災は、福島第一原発の炉心溶融・放射能漏れ事故や石油貯蔵所、市街地の火災を誘発し、とくに原発事故は放射能の大気、海洋への拡散を通して、土壌、飲料水、農畜産物、水産物の放射能汚染を広域的に拡大し、発災後7カ月が経過した時点においても、未だ収束する見通しが立たない状況である。このため、6万5千人近くの被災者が、長期にわたる過酷な避難生活を強いられている。避難所生活の長期化や慣れない仮設住宅生活のなかで、孤独死・自殺等の「震災関連死」も増えつつある。福島県では、浜通り地域の原発立地自治体だけでなく、放射能汚染のホットスポットとなった飯舘村など内陸部自治体を含めて、住民や農林漁家、事業所、学校、病院、福祉施設そして行政機関にいたるまで、地域社会全体の分散避難が強いられる、最悪の事態となっている。

被災現場での厳しい状況が続く中で、政府や県、市町村においては、復興構想・方針や復興計画の立案作業が本格化している。政府の復興構想会議は2011年6月25日に『復興への提言』を発表し、この提言をベースに政府は7月29日に「東日本大震災からの復興の基本方針」を策定した。一方、岩手、宮城、福島の激甚被害3県では復興計画、ビジョンを確定したほか、ほとんどの市町村で、本年冬までに復興計画・方針を策定しつつある。

だが、復興構想会議の提言や宮城県の復興計画では、「創造的復興」や「再構築」の名の下で、東日本大震災からの復興を、グローバル企業主導によるさらなる「経済成長」や「構造改革」の好機とみなす政策思想が強く押し出されるようになっており、被災者の生活の再建や被災地の地域社会・経済全体の復興にとって強い危惧を抱かざるを得ない内容が盛り込まれている。というのも、グローバル企業主導の「構造改革」こそが、三陸海岸をはじめとする被災地の地域経済や社会を崩壊させ、自然災害に弱い国土構造や地域をつくりあげてしまった主要因のひとつだったからである。

活動期に入ったといわれる日本列島周辺の地殻変動が、今後30年以内に、巨大な海溝溝型地震とそれに誘発された直下型地震を引き起こす確率は極めて高くなっている。政府の地震調査委員会によると、向こう30年の間にマグニチュード8以上の東海大地震が起きる可能性は87%に、また東南海、南海大地震が起きる可能性は70~60%だと予測されている（『日本経済新聞』2011年6月10日付）。そのような連鎖性の巨大地震の危険を考えるならば、東日本大震災の被災地の復旧・復興は、ひとり被災地だけの問題としてではなく、これまでのグローバル企業重視型の経済成長戦略や、それに対応した東京一極集中型の国土政策、原子力に依存したエネルギー政策、地方自治制度改革等、日本の政策、制度、社会のあり方に関わる問題として、根本的に把握し直すことが求められているし、社会科学が果たすべき役割も大きいといえる。

一方、被災地の現場では、筏や漁船も含め残された生産手段や仮設店舗により、コミュ

ニティベースで経営と地域産業、生活を再建する多様な試みが内発的に広がりつつある。これに対して、基礎自治体が有効な支援策を創造しているところも表れている。また、宮城県の復興計画とは異なり、岩手県の復興計画では被災者の生業と暮らしの再生を重視した、被災地からの積み上げ型の復興方針を明確に打ち出しているうえ、福島県復興ビジョンにおいては「原子力に依存しない、安全・安心で持続的に発展可能な社会づくり」を基本理念の第一に掲げており、新たな地域社会、経済再建への展望を示している。

以上のように、東日本大震災からの復旧・復興をめぐることは、東京に本拠をおくグローバル企業や復興ビジネスの視点からの政策ラインと、被災者の生活領域としての地域経済・社会の再建を重視する政策ラインとの対抗関係が明確になってきている。それは、今回の災害の被害の実態や「被災地」の把握をめぐる認識の相違からはじまる。前者においては、被災地は「東北」であり、復興の方法は、「サプライチェーン」の再建と規制緩和による農業・漁業等への民間企業の参入促進、道州制の導入となる。後者においては、北海道から関東に広がる多様な災害形態と社会構造を帯びた個々の小漁村、地方都市、大都市ごとの被害把握と、産業のみならず医療、福祉、コミュニティ、基礎自治体を重視し、被災者である住民が主体となった地域再生の方向が目指されている。

【2 報告の課題と分析視角】

そこで、本報告では、第一に、東日本大震災の被害構造を客観的に明らかにすること、第二に、復興をめぐる政策対抗の背後にある政治経済的要因及び被災地域内部における社会経済的要因を分析すること、第三に、被災者の生活再建と被災地域社会の再生をめぐる政策的課題と理論的展望を示すことを課題としたい。

この課題を明らかにするために、報告者は、地域経済論の視角から、分析を試みたい。より具体的には、第一に大地に固着した集落・コミュニティレベルからはじまり基礎自治体レベル、県レベル、「東北」レベル、国レベルへと重なる地域の階層構造論を被害構造分析に適用することであり、第二に被災地における災害現象の地域性と歴史性を、戦前以来の日本資本主義の蓄積過程と現代のグローバル経済段階での自治体再編を含む地域経済・社会構造の変化としてとらえることであり、第三に、地域経済・社会の再建を被災者の生活領域としての地域から成し遂げるための理論枠組みとして、地域形成における地域内再投資力論と地域内経済循環論を適用することである。

本報告では、被災地のなかでも宮城県気仙沼市を中心にした地域調査の結果を盛り込みながら、上述の方法によって与えられた役割を果たしたい。

【3 被害構造の歴史性と地域性】

いかなる災害も、歴史性と地域性を有する。災害は、特定の時代の特定の自然現象が、特定の地域空間の人間社会に加える人的・物的な損害であり、人間の生存条件と再生産過程の突然の破壊と遮断を意味する。同時に、震災や津波災害は、特定の場所に限定されて発生するために強い地域性を帯びる。したがって、それぞれの被災地の災害現象は二重の歴史性によって規定される。第一に地震や津波といった自然史によるものであり、第二に当該地域で人間社会がつくりあげてきた社会史によるものである。今回の東日本大震災は、過疎化・高齢化が進行していた三陸海岸地域に大きな被害をもたらし、グローバル経済と構造改革による地域産業や社会の衰退、市町村合併や病院再編による行政機能の低下とい

った直近の問題を表面化させただけでなく、1930年代の冷害と三陸津波を機にした東北復興事業以来の電力供給基地や首都圏への原材料・部品の原料供給地、農林水産物供給地としての「東北」をめぐる問題を再び浮かび上がらせることとなった。

ただし、その際、地域には階層構造があることを認識しなければならない。災害は、特定の自然条件と一体化した、住民の生活領域レベルで、津波被害や土砂崩れ等の具体的な形態で発生する。その被害が基礎自治体レベル、県レベル、「東北」レベルで、積み重なっていく。したがって、地域再生や被災地復興をいう場合、どの地域階層レベルを対象にしているかを明確にする必要がある。集落や学区レベルの被災地の実態から離れて、「東北」という大きくくり集計された地域単位で被害や復興を論じて、被災者の生活再建や被災地の再生にとって有効な復興政策にはならない。と同時に、「住民の生活領域」から離れた上層の地域レベルになればなるほど、「資本の活動領域」としての性格が濃くなり、現代においては東京に本社をおくグローバル企業の影響力が強くなる関係にある。

例えば、政府の復興構想会議の提言では、「被災地＝東北」という認識をいたるところで示している。いわく「東北は、いかに東北に支えられてきたかを自覚し、今そのつながりをもって東北を支え返さなければならぬ」（前文）、「地震と津波と原子力災害の三重苦が、東北の文化をなぎ倒した」（第2章）、「東北地域の製造業は、国内外の製造業の供給網（サプライチェーン）のなかでも重要な役割を果たしている。今回の震災はわが国経済に大きな影響を及ぼした」（同上）という認識である。加えて、同会議が掲げた「復興構想7原則」のなかの原則5には、「被災地域の復興なくして日本経済の再生はない。日本経済の再生なくして被災地域の真の復興はない。この認識に立ち、大震災からの復興と日本再生の同時進行を目指す」とされており、阪神・淡路大震災と同様の「創造的復興」論を提起する。

これらの言説からは、提言の起草者の目に映る「被災地」は、個々の災害現場そのものではなく、もっぱら「日本経済」の担い手である輸出企業にとっての「サプライチェーン」の調達エリアとしての「東北」であることがうかがえる。

だが、6月16日に発表された消防庁の被害状況調査によると、東日本大震災における死者・行方不明者等の人的被害や建物の損壊があったエリアは、北海道から静岡県、三重県にいたる18都道県に及ぶ。一方、死者・行方不明者は、宮城県が全体の60.1%を占めるのをはじめとして岩手県及び福島県の3県で全体の99.7%を占めており、東北のなかでもこの3県に集中していることが確認できる。他方、住宅の全半壊棟数は、この3県のほか茨城県や千葉県にも広がっている。つまり、被災地は、決して「東北」6県ではなく、宮城、岩手、福島の激甚3県をはじめとする東日本全体に広がっていることを正確に把握しておく必要がある。そうでなければ、東北地方以外の被災地が、復興事業の対象外となってしまう、「復興格差」を助長することにもなりかねないのである。

さらに、激甚被害を受けた3県のなかでも、市町村ごとに災害の発現の仕方は、異なっている。死者・行方不明者が集中した岩手・宮城両県三陸海岸市町村から福島県の浜通り地域にかけての津波被害地域だけでなく、東北新幹線沿いの内陸部での地震動や液状化、地滑りにもなう被害地域、そして原発事故による放射能汚染被害地域等が、多様に存在している。これに加え、飯舘村をはじめとする福島県内の内陸自治体で避難を余儀なくされた地域もある。つまり、被災地は各県に均等に広がり、同じ現象を引き起こしているわ

けではない。それぞれの地域の立地条件、地域社会の歴史的な存在形態に規定されて、多様な災害が、個々の住民の生活領域ごとに生じているのである。ここに、それぞれの被災地の災害の個性に合わせた形で、基礎自治体が復興主体にならないとしない必然性がある。とはいえ、今回の震災の歴史的な特質のひとつは、直前の「平成の大合併」によって「生活領域」よりも広域化した行政領域を創出した基礎自治体を襲ったところにある。

宮城県気仙沼市の被害構造ここで取り上げる気仙沼市も、旧気仙沼市が2006年3月31日に唐桑町を合併したのに続き、09年9月1日に本吉町を合併した新市であり、その面積は、2度の合併を経て、184平方キロメートルから333平方キロメートルに拡大した。人口は、被災前の2011年2月末時点で、7万4247人であった。

気仙沼市の主要な災害形態は、沿岸部における地盤沈下・津波被害と気仙沼湾沿岸の大規模火災の併発であった。津波浸水面積は、市内面積の5.6%にあたる18.7平方キロメートルに及んだ。家屋被害は、全壊1万6438棟、大規模半壊2299棟、半壊1805棟、一部損半壊4551棟の合計2万5093棟に及び、全棟数の39.3%に相当する。だが、これはあくまで市平均の数値であり、「平成旧村」単位で見ると、気仙沼地区で42.7%、唐桑地区で30.9%、本吉地区で31.2%となっているうえ、さらに詳細に「昭和旧村」単位で見ると、例えば気仙沼地区では60.9%の湾岸部の鹿折地区から7.9%に留まる山間地の新月地区にいたるまで、立地条件による大きな差異が存在しているが重要な点である。これは、1400人以上にのぼる死者行方不明者の地域的分布を見ても同様である。なお、年齢の判明した死者のうち約半数は、70歳代以上の高齢者であった。この数値は、同市の高齢化率30.2%を大きく超えており、他の震災被災地と同様、高齢者層に集中している。

地震と津波、火災は、住宅、工場、商店、病院、公共施設（福祉施設、自治会館・集会所を含む）といった地上建築物だけでなく、鉄道、道路、港湾、上下水道、電気、ガス等の社会資本を大きく破壊し、長期にわたって使用不能とした。こうして、気仙沼市における住民の生活と産業の再生産の物的条件が大きく破壊されることとなった。

とりわけ気仙沼の地域経済にとって決定的に重大な問題は、同市の基幹産業である漁業の拠点である漁港と水産加工業が集積した気仙沼湾沿岸の平坦地が、広範囲に70～80センチメートルも沈下したことである。これらの地盤の嵩上げなしには、漁業も水産加工業の復興もできないにも拘わらず、政府や県、市の補正予算の決定の遅れと、建築制限のため、漁港関連施設や水産加工場、商店、住宅の再建ができない状況が7カ月も続いている。

気仙沼市の産業被害額は、漁業と水産業を中心に、第二次波及効果を入れると市内生産額の約半分を占める2161億円に及び、雇用喪失は1万8千人以上に及ぶと推計されている（七十七銀行による）。実際、ハローワーク気仙沼管内の8月の雇用保険受給者数は4467人達するが、有効求人倍率は0.37倍と宮城県平均の0.69倍を大きく下回るうえ、ミスマッチングが目立つ。職と所得を求めて、市外に流出する人口は、7000人を超すといわれる。

いまひとつの問題は、合併によって周辺部となった唐桑地区及び本吉地区において、役場が総合支所になることによって、大幅に人員と機能が削減され、被災当初における安否確認からはじまり救援物資の配給や避難所の設置運営、さらに復旧事業の施工や復興計画に支障を来したことである。本吉地区では、地区唯一の医療機関である市立本吉病院の常勤医師2人が震災後辞職し、緊急医療チームによって9月末まで対応せざるをえない事態

ともなり、「医療崩壊」による被災者対応能力の欠如が問題となった。行財政権限と住民サービス・自治機能を喪失した周辺部における災害対応の脆弱性が明らかになったといえる。

【4 「創造的復興」論と「構造改革」推進要求】

では、なぜ、復興構想会議の提言において、あえて「被災地＝東北」という前提から出発するのか。そこには、被災地の復興自体よりも、これを機に、グローバル企業や復興ビジネスの「経済成長」を最優先しようとする中央財界の強い要求があるといえる。

例えば、4月6日に発表された経済同友会の『東日本大震災からの復興に向けて＜第二次緊急アピール＞』では、「震災からの『復興』は震災前の状況に『復旧』させることではない。まさに、新しい日本を創生するというビジョンの下に、新しい東北を創生していく必要がある」という、「創造的復興」論と同じ立場から、被災地＝「東北」という認識を示している。そのうえで、「東北の復興」にあたっては、「道州制の先行モデル」をめざすべきであり、「規制緩和、特区制度、投資減税、各種企業誘致策などあらゆる手段を講じ、民の力を最大限に活か」しながら、第一次産業については、「農地の大規模化、他地域の耕作放棄地を活用した集団移転、法人経営の推進、漁港の拠点化など大胆な構造改革を進めることによって、東北の強みを活かしながら、『強い産業』としての再生をめざす」べきだとしたのである。その具体的施策の多くが、復興構想会議の提言に盛り込まれている。

日本経団連の、5月27日付『復興・創生マスタープラン』でも、同様に「日本経済の再生のためには、今回の震災からの復興を踏まえた新成長戦略の加速が求められる。とくに震災前からの懸案である社会保障と税・財政の一体改革の推進や TPP（環太平洋経済連携協定）への参加をはじめ諸外国・地域との経済連携が不可欠であり、震災により後退させることなく推進する必要がある」と指摘する。そして、「東北」復興にあたって、「震災復興庁」の設置を要求し、「設置期限終了時には震災復興庁及び関連の全ての権限を広域自治体に移管し、道州制につなげていくものとする」と、財界の宿願であった道州制の導入を強く求めているのである。

これらの諸提言の関心は、明らかに東京に拠点を置くグローバル企業や復興ビジネスの経済的利害に直接関わるものであり、個々の被災地での被災者の生活再建への視点は極めて薄弱である。むしろ、このような「構造改革」や市町村合併が推進された結果、とくに大きな被害が出た三陸地域の産業が衰退し、限界集落が広がり、医療崩壊ともいわれる状況が震災前に生まれていたことを想起すべきである。このような「構造改革」政策に加え、TPP への参加や消費税増税、農地や漁業権の民間企業への開放がすすめば、被災地域はさらに「政策的災害」の打撃を受けることは必定である。このまま被災者・被災地を放置すれば、「災害原蓄」と呼ぶべき現象が、激甚被災地域に広がる可能性が極めて高い。

中小企業復興施策レベルの問題以上のような復興構想をめぐる問題点は、具体的な施策レベルで改めて表面化することになった。政府は、第一次補正予算として、6月に宮城、岩手、青森の3県を対象に「中小企業等グループによる施設・設備復旧整備補助事業」を創設し、「被災地域の復興」と「産業活力の復活」「コミュニティの再生」、「雇用の維持」を目的とした、中小企業等の復興事業計画を公募し、8月5日に3県合計28件、補助金総額179億円（うち国119億円、県60億円）の事業が採択された。中小企業庁管轄の国の事業ではあるが、事業認定は県の担当窓口が行った。実際の認定結果を見ると、岩手県の場合は認定

された 8 グループのうち、4 グループが水産関係、2 グループが造船関係、1 グループが小売業関係で、「サプライチェーン型」として類型化された電子部品関係は 1 グループに留まっている。これに対して、宮城県の場合は、自動車・IT 家電の部品などの「サプライチェーン型」が全 14 認定事業のうち半数の 7 事業を占めたほか、「地域に重要な企業集積型」として大手企業の下請けグループの 2 事業を認可し、地場産業系のグループ支援は南三陸町と女川町の水産加工業、気仙沼市と石巻市の造船業、仙台市の金属加工業に留まり、気仙沼市の水産加工関係は認められなかった。宮城県と岩手県の県行政の姿勢の違いとともに、気仙沼では被災地の基幹産業における再建意欲と施策運用との乖離が目立っている。

【5 「人間の復興」理念と地域内再投資力・地域内経済循環の形成】

この点については、「創造的復興」というスローガンを初めて掲げた阪神・淡路大震災の復興の現実を見れば容易に想像できよう。そこでは、震災前から計画されていた神戸新空港の建設や都市再開発事業が最優先で行われ、被災者の生活や住宅の再建が後回しにされた。「創造的復興」の象徴であった神戸空港や新長田再開発も赤字経営に苦しんでいる。しかも、復興需要の 9 割が被災地域外企業によって受注され、被災者のくらしや住宅の再建、地域産業の再生がすすまず、16 年間に 900 人を超える仮設住宅及び復興住宅居住者が孤独死を遂げた。このような苦い歴史的経験から学ぶならば、被災者の生存権を保障するために、住宅と生業、雇用、所得の確保を最優先した復興策こそ求められるのである。

古くは、関東大震災の際にも「帝都復興」を最優先すべきだとする為政者の考え方があった。だが、これに対峙する形で、「人間の復興」という復興理念が提唱されたことに注目したい。これは、福田徳三・東京商大教授が使った言葉である。福田は、『復興経済の原理及若干問題』（1924 年）のなかで、「私は復興事業の第一は、人間の復興でなければならぬと主張する。人間の復興とは、大災によって破壊せられた生存の機会の復興を意味する。今日の人間は、生存する為に、生活し、営業し労働しなければならぬ。即ち生存機会の復興は、生活、営業及労働機会（此を総称して営生の機会という）の復興を意味する。道路や建物は、この営生の機会を維持し擁護する道具立てに過ぎない。それらを復興しても、本体たり実質たる営生の機会が復興せられなければ何にもならないのである」と明快に述べた。この「人間の復興」という考え方は、時代を超えた普遍性を有しており、東日本大震災からの復興における基本理念として据えなければならない絶対的原理である。

この「人間の復興」への道は、現に、2004 年の中越大震災の折に全村離村を強いられた山古志村（現・長岡市）で、実践されたものでもある。仮設住宅生活のなかで「山古志に帰ろう」という合意を広げ、防災面に配慮しながら高齢者を含む住民の生活、住宅、生産基盤の再建を一体として図る復興計画を、昭和旧村ごとにつくり、3 年後に 7 割の住民が村に戻ることができたのである。農地や養鯉池の再建、木造公営住宅の建設にあたっては、地元資源を活かし、被災者が自ら作業することにより、雇用と所得、そして地域内再投資力の育成と地域内経済循環と形成を、村が主導して意識的に構築した。

東日本大震災の被災地域においても、この山古志の経験がひとつの指針になると考えられる。実際、被災地において、発災直後に人々の命を救い、避難所での運営に力を発揮したのは集落等のコミュニティであった。仮設住宅建設にあたっては新たな工夫が始まった。宮城県のように大手プレハブメーカーに丸投げするのではなく、岩手県大船渡市や陸前高

田市に隣接する住田町では、町と第三セクターが主導して、地元産材を生かした木造戸建て仮設住宅を、廉価に、被災者を雇用しながら建設している。これは、基礎自治体が地域内経済循環を組織化している実例である。また、三陸海岸のいたるところで、協同の養殖筏を組んだり、数少ない漁船を協同で活用したりする方法で、漁村単位で水産業の復興に向けた地域内再投資力形成の取組みが広がっている。

気仙沼での地域社会再建の取組気仙沼市内でも、その取組が各所で開始されている。震災前の時点でイカの塩辛を中心に年商 40 億円をあげていた H 水産社長は、保有していた 6 工場全てが被災して操業不能状態に陥った。しかし、協力工場で品目を絞って生産再開をする一方で、仲間の社長と共同出資で、「気仙沼の種を植え、育てる」オープンな地域会社として、「GANBAARE」を設立する。まず「縁」ブランドの気仙沼帆布の商品を製造販売（魚市場の前掛けと気仙沼の地域イメージをブランド化）することから開始、順次、宿泊、飲食業にも事業拡大し、民宿や船を失った被災者の働く場と「生きがい」をつくることをめざしている。同社長は、市の復興計画策定委員のひとりとして、産業復興の先頭にも立っている。また、気仙沼市中心市街地の南町では、商店街の再建を、商店主や 2 代目が中心となって、地域内の避難所を拠点に自主的に開始した。市の復興計画に盛り込まれるように、中小企業基盤整備機構の仮設住宅事業にいち早く申請、市外の専門家の支援の下に、商店街復興事業に取り組んでおり、その復興構想には気仙沼市の農林水産資源を活用・結合した「スローフードのまち」をめざすことを入れ込み、他の仮設商店街づくり運動との連携も図っている。

また、唐桑地区では、550 基の牡蠣養殖筏を失ったが、利用可能な資材を活用し、順次筏の再生に取り組んでいる。その主体のひとつが、漁協関係者と支援団体を中心とした気仙沼市唐桑地区復興支援協同体であり、観光、飲食業との連携を含め、市外から寄付金や出資を募りながら、長期にわたる復興資金の獲得と活用を図っている。さらに、合併して周辺部になった本吉地区では、形式的な存在に過ぎなかった地域協議会が復興にむけて頻繁に会議を開催するなど、地域自治組織の活動が活発になった。これらの取組の結果、要望の一部が市の復興計画にも盛り込まれることになった。ここに、「人間の復興」の理念に基づいた、被災者の暮らしと被災地域社会再建の可能性と展望を見出すことができよう。

ただし、今回のような大災害においては、被災地域の企業、個人経営、協同組合、NPO、基礎自治体のみでは、インフラストラクチャの復旧・復興は不可能であり、国による迅速な行財政支援と、復旧・復興事業の地域企業優先発注が求められる。また、農林漁家や中小企業経営、病院等の再建には、二重ローン問題を解消することが必要である。ハード事業とともに、地域で所得と雇用を生み出すための金融的措置が早急に求められている。

【参考文献】岡田知弘『日本資本主義と農村開発』法律文化社、1989 年／岡田知弘「阪神大震災と復興問題」『行財政研究』第 25 号、1995 年／岡田知弘『地域づくりの経済学入門』自治体研究社、2005 年／岡田知弘「中越大震災地域の復興をめぐる二つの道」『ポリティク』第 10 号、2005 年／岡田知弘ほか編『山村集落再生の可能性』自治体研究社、2007 年／岡田知弘「東日本大震災からの復興の視座」『現代思想』第 39 巻 7 号、2011 年 5 月