

報告 1

東北の地域開発の歴史と新たな地域づくり

岡田 知弘*

はじめに

私の報告テーマは、標題のように、東北の地域開発の歴史を振り返りながら、震災地域での新たな地域づくりについて展望するところにあります。

報告そのものに立ち入る前に、私の報告の立脚点について、お話ししたいと思います。

私が、大学院生時代に研究したテーマは、たまたま昭和10年代の東北振興事業でした。1931（昭和6）年及び34（昭和9）年の冷害凶作と1933（昭和8）年の昭和三陸津波を契機に、国策として、東北6県の振興を図るために展開された事業です。この東北振興事業から本格的に開始された日本の地域開発政策史の研究を、若いときに行っていました。

第二の研究の柱は、現代の経済のグローバル化とともに、地域経済がどのように構造変化を遂げているのか、あるいはそれに対応した自治体の再編、すなわち市町村合併や道州制についての研究もしてきています。

第三に、震災復興問題に関しては、1995年の阪神・淡路大震災、2004の中越大震災に際しても現地調査を行い、それを基にした提言活動をしてきました。今回の東日本大震災についても5月からほぼ毎月、気仙沼市をはじめ現地に調査に入っておりまして、フィールドワークをしながら、地域の再生、地域づくりをどうしたらいいかということを考え、研究しているものです。今日は、これらの立脚点から、与えられたテーマに迫ってみたいと思います。

I 東日本大震災と「東北」なるもののクローズアップ

1 被災地＝「東北」論の台頭

東日本大震災が起きてから、経済団体の提言や政府の震災復興会議の提言が出されてきましたが、そこでは被災地は「東北」であるという言い方あるいは書き方が大変目立っています。例えば、2011年4月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

* 執筆者：岡田知弘

所属/役職：京都大学大学院経済学研究科・公共政策大学院 / 教授

連絡先：〒606-8501 京都市左京区吉田本町

E-mail：okada@econ.kyoto-u.ac.jp

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」としています。また、6月に発表された政府の復興構想会議の提言では、「東京は、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)といった、表現が目につきます。この「被災地は東北」であるという言説を語る際に、よく例示されるのが、サプライチェーンの切断問題でした。例えば、復興構想会議の提言では、「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)といった認識を示しているわけです。

東北や北関東の工場が生産している自動車とかIT家電生産のための特定部品が供給できなくなって、日本経済だけではなく、グローバルな規模での生産過程が、多国籍企業を中心にしてストップしてしまいました。これが問題であるということで、その再建、あるいは復興が最優先課題として登場します。また、大規模広域災害であるということで、東北に道州制を導入すべきだという議論が出てきます。あるいは「開かれた復興」が求められるとして、TPPへの参加も、震災復興のために決断すべきだという議論が出てくるわけです。

ちなみに表1は、『中小企業白書』に掲載されているもので、被災地域における製造品出荷額等の上位5業種を示しています。自動車部品や電子デバイスなどがトップ品目となっています。しかし、これは被災地域全体の集計結果です。同白書の計算方法は、被災地域を、内陸部の地震被災地域と、三陸海岸から仙台湾にかけての津波被災地域、そして福島県の浜通りを中心とした原発事故被災地域に区分しています。このうち、最も深刻な人的・物的被害が出たのは、津波に襲われた三陸海岸から浜通り地域でした。

この津波被災地域の就業構造を見ると、図1のようになっていました。製造業というのは

表1 被災地域における製造品出荷額等上位5業種

順位	品目名	出荷額(百億円)		構成比 (%)
		被災地域	全国	
1	自動車部分品・附属品	67	2,654	2.5
2	その他の電子部品・デバイス・電子回路	33	405	8.1
3	集積回路	31	431	7.1
4	洋紙・機械すき和紙	30	208	14.4
5	自動車(二輪自動車を含む)	27	969	2.8
	全品目	1,165	30,525	3.8

資料：『中小企業白書2011』、48ページ。原資料は、経済産業省「平成20年工業統計表」を再編加工。

(注) 1. 被災地域は、青森県、岩手県、宮城県、福島県における災害救助法を適用した市町村(2011年3月24日時点)を集計した。

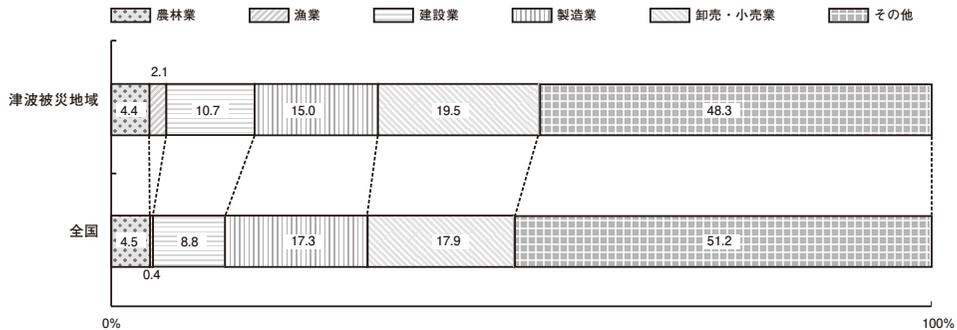
2. 工業統計表の商品分類表の製造品番号に基づいた品目単位での集計値である。

15%程度にすぎず、あまり大きな比重を持っていないわけです。むしろ、それ以外の漁業、自動車・電子部品以外の水産加工業、そしてその物流や流通、小売・飲食・宿泊業等サービス業系産業といった一つの産業複合体として存在していました。また、これと並存する形で、高齢化に対応した医療・福祉の職業が比較的多いという就業構造でした。したがって、サプライチェーンだけで被災地域の産業復興を語ることには大きな限界があるのです。

実際に、表2で、岩手、宮城、福島3県の津波浸水地域における製造業の上位業種を見てみましょう。これは経済産業省が独自に作成したデータですが、上位を見ますと、水産加工関係の製造業が目立っており、自動車部品や電子デバイスは出てきていません。

このような津波被災地の典型が宮城県気仙沼市です。仙台から最も遠い三陸海岸都市です。この気仙沼市は、漁業と水産加工業、それらの関連産業が基幹産業となっています。表3は、

図1 津波被災地域における産業別就業人口構成 (2005年)



資料：『中小企業白書2011』、31ページ。原資料は総務省「平成17年国勢調査」。

(注) 産業分類は、2002年3月改訂のものに従っており、その他は、産業大分類における、鉱業、電気・ガス・熱供給・水道業、情報通信業、運輸業、金融・保険業、不動産業、飲食店、宿泊業、医療、福祉、教育、学習支援業、複合サービス事業、サービス業（他に分類されないもの）、公務、分類不能の産業の合計である。

※津波被災地域とは、東日本大震災により、災害救助法を適用した市町村（2011年3月24日時点）のうち、国土地理院が4月18日に公表した「津波による浸水範囲の面積（概略値）について（第5報）」により、津波の浸水を受けた青森県、岩手県、宮城県、福島県の39市町村をいう。そのうち仙台市については、宮城野区、若林区、太白区を集計した。

表2 津波浸水地域に分布する産業別製造業事業所 (岩手、宮城、福島)

	事業所数	従業者数	製造品出荷額等 (億円)	付加価値額 (億円)
その他の水産食料品製造業	78	1,120	165	41
建具製造業	45	114	10	5
冷凍水産食品製造業	42	1,167	318	84
オフセット印刷業	40	343	39	23
塩干・塩蔵品製造業	36	613	131	29

資料：経済産業省大臣官房調査統計グループ 構造統計室「東北地方太平洋地震に係る津波の震災地域に立地する製造業事業所について」2011年8月。

注：原資料は、「平成20年工業統計表」。

表3 気仙沼市の工業構成(2008年)

産業中分類	事業所数	従業者数			現金給与額	原材料 使用額等	製造品出荷額等 総額
		総数	常用労働者				
			計	男			
総数	353	5,982	2,653	3,118	1,455,087	7,759,189	11,913,588
09 食料品製造業	162	4,055	1,545	2,427	934,259	6,531,005	9,597,425
10 飲料・たばこ・飼料製造業	7	93	80	13	31,362	58,071	257,860
11 繊維工業	20	321	41	267	×	×	×
12 木材・木製品製造業	15	48	30	7	8,943	20,859	40,411
13 家具・装飾品製造業	24	75	39	8	13,746	14,684	40,145
14 ハルブ・紙・紙加工品製造業	2	40	28	12	×	×	×
15 印刷・関連業	16	329	196	121	×	×	×
16 化学工業	1	11	9	2	×	×	×
17 石油製品・石炭製品製造業	1	3	3	-	×	×	×
18 プラスチック製品製造業	4	78	38	39	×	×	×
20 なめし皮・同製品・毛皮製造業	1	1	-	-	-	×	×
21 窯業・土石製品製造業	7	50	42	8	×	×	×
24 金属製品製造業	19	109	81	16	×	×	×
25 はん用機械器具製造業	11	83	68	9	25,367	27,953	67,391
26 生産用機械器具製造業	17	166	133	25	61,301	118,716	216,774
27 業務用機械器具製造業	4	183	130	52	59,148	264,351	294,009
28 電子部品・デバイス・電子回路製造業	5	81	21	58	15,795	2,344	26,966
29 電気機械器具製造業	2	40	8	32	×	×	×
31 輸送用機械器具製造業	21	184	153	19	62,256	188,559	268,475
32 その他の製造業	14	32	8	3	2,629	5,779	11,730
食料品製造業の比重	45.9%	67.8%	58.2%	77.8%	64.2%	84.2%	80.6%

資料：気仙沼市『気仙沼市統計書』平成21年版、原資料は、経済産業省経済産業政策局「工業統計表・市町村編」2008年、宮城県企画部統計課「宮城の工業」

気仙沼市の工業構成を示しています。事業所数の5割弱、従業者数のほぼ7割、製造品種価格の8割が、水産加工業によって占められていたことが分かります。気仙沼の話は、あとでもう一度出てきます。

2 被災地＝「東北」論の誤り

さて、それでは今回の大震災の被災地はどこなのかということをもう一度客観的に見ておきたいと思います。というのも、被災地を正確に特定化しないと、必要な被災地に有効な復旧・復興政策を適用することができないからです。前述したように、被災地は「東北」といえるかどうか、ここでのポイントです。答えは、否です。

表4は、東日本大震災において人的被害及び物的被害が出た都道府県一覧です。被災地は、北海道から三重県までの18都道県に広がっているのです。ただし、そのなかで、宮城、岩手、福島県の3県に、死者・行方不明者の実に99.7%が集中しているのです。しかし、決して、「東北6県」ではないことに注目してください。

さらに、これらの激甚被災3県のなかの基礎自治体別の被害状況をまとめたものが、表5です。各自治体の死者・行方不明者比率や全半壊住宅棟比率を見ると、やはり太平洋岸の三陸海

表4 東日本大震災の都道県別被害状況（2011年6月16日時点）

	死者数 (人)	行方 不明者数 (人)	全壊住家数 (棟)	半壊住家数 (棟)	一部破損 住家数 (棟)	実数		構成比	
						死者・行方 不明者数	全半壊 住家数	死者・行方 不明者数	全半壊 住家数
北海道	1	0	0	0	5	1	0	0.0%	0.0%
青森県	3	1	281	1,020	78	4	1,301	0.0%	0.7%
秋田県	0	0	0	0	4	0	0	0.0%	0.0%
山形県	3	0	0	1	37	3	1	0.0%	0.0%
岩手県	4,538	2,625	20,990	3,118	3,093	7,163	24,108	31.0%	12.2%
宮城県	9,151	4,742	71,764	36,138	47,962	13,893	107,902	60.1%	54.7%
福島県	1,617	360	15,500	25,060	69,875	1,977	40,560	8.6%	20.6%
茨城県	24	1	2,052	13,823	127,544	25	15,875	0.1%	8.0%
栃木県	4	0	253	1,936	54,944	4	2,189	0.0%	1.1%
群馬県	1	0	0	1	15,434	1	1	0.0%	0.0%
埼玉県	1	0	7	41	13,863	1	48	0.0%	0.0%
千葉県	19	2	752	3,906	21,182	21	4,658	0.1%	2.4%
東京都	7	0	9	114	2,953	7	123	0.0%	0.1%
神奈川県	4	0	0	11	168	4	11	0.0%	0.0%
新潟県	0	0	31	203	1765	0	234	0.0%	0.1%
長野県	0	0	34	169	495	0	203	0.0%	0.1%
静岡県	0	0	0	0	523	0	0	0.0%	0.0%
全国計	15,373	7,731	111,673	85,541	359,925	23,104	197,214	100.0%	100.0%

資料：消防庁「平成23年06月16日 平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）（第128報）」。

注：表出の被害以外に、三重県で負傷者が1人でており、被害都道県数は、18となる

表5 岩手・宮城・福島3県の主要市町村別被災状況(2011年5月19日時点)

	人口総数 (人)	総住宅数 (住宅)	実数		比率		
			死者・行方 不明者(人)	全半壊住宅 棟数(棟)	死者・行方不明者 対2010年人口	全半壊住宅棟数 対2008年総住宅数	浸水域人口 対2010年人口
岩手県	1,330,530	549,500	7,444	19,764	0.6%	3.6%	8.1%
宮古市	59,442	25,010	767	4,675	1.3%	18.7%	30.9%
大船渡市	40,738	16,580	464	3,629	1.1%	21.9%	46.8%
陸前高田市	23,302	8,550	2,191	3,341	9.4%	39.1%	71.4%
釜石市	39,578	18,420	1,347	3,723	3.4%	20.2%	33.3%
大槌町	15,277	6,130	1,718	-	11.2%	-	78.0%
山田町	18,625	7,950	865	2,983	4.6%	37.5%	61.3%
田野畑村	3,843	-	36	268	0.9%	-	41.2%
普代村	3,088	-	1	0	0.0%	-	36.1%
野田村	4,632	-	38	476	0.8%	-	68.6%
洋野町	17,910	6,650	0	26	0.0%	0.4%	15.3%
宮城県	2,347,975	1,013,900	14,395	78,839	0.6%	7.8%	14.1%
仙台市	1,045,903	530,660	865	12,370	0.1%	2.3%	1.0%
石巻市	160,704	64,870	5,734	-	3.6%	-	69.9%
塩竈市	56,490	23,250	22	1,748	0.0%	7.5%	33.1%
気仙沼市	73,494	25,670	1,534	10,244	2.1%	39.9%	54.9%
名取市	73,140	25,820	1,046	-	1.4%	-	16.6%
多賀城市	62,979	26,810	190	4,500	0.3%	16.8%	27.2%
岩沼市	44,198	17,010	184	-	0.4%	-	18.2%
東松島市	42,908	15,450	1,426	6,758	3.3%	43.7%	79.3%
大崎市	135,127	54,030	4	417	0.0%	0.8%	0.0%
亘理町	34,846	11,520	270	2,594	0.8%	22.5%	40.4%
山元町	16,711	5,310	747	2,846	4.5%	53.6%	53.8%
松島町	15,089	5,560	4	493	0.0%	8.9%	26.9%
七ヶ浜町	20,419	6,650	76	-	0.4%	-	44.8%
女川町	10,051	-	1,093	3,067	10.9%	-	80.1%
南三陸町	17,431	5,540	1,178	-	6.8%	-	82.5%
福島県	2,028,752	808,200	2,060	16,150	0.1%	2.0%	3.5%
郡山市	338,772	145,870	1	3,432	0.0%	2.4%	0.0%
いわき市	342,198	147,740	385	-	0.1%	-	9.5%
須賀川市	79,279	27,250	11	1,193	0.0%	4.4%	0.0%
相馬市	37,796	15,030	457	1,512	1.2%	10.1%	27.6%
南相馬市	70,895	25,050	765	5,657	1.1%	22.6%	18.9%
広野町	5,418	-	3	140	0.1%	-	25.6%
楢葉町	7,701	-	14	50	0.2%	-	22.7%
富岡町	15,996	6,880	19	0	0.1%	0.0%	8.8%
大熊町	11,511	-	44	30	0.4%	-	9.8%
双葉町	6,932	-	35	63	0.5%	-	18.4%
浪江町	20,908	7,830	186	0	0.9%	0.0%	16.1%
新地町	8,218	-	114	548	1.4%	-	56.8%

資料：総務省統計局、ホームページ。原資料は、「社会・人口統計体系」、「住宅・土地統計調査」及び消防庁、各県発表資料。
注：-印は標本数が少ないため不明値として扱っていることを意味する。

岸から浜通りにかけての津波被災地域で、極めて高いことがわかります。

地震災害や津波災害は自然現象ですので、当然それぞれの地域の自然条件に規定されて、土地に結合した地域性を帯びて災害が発生します。その土地の上に立つ工場、農地、漁港、住宅、商店等が破壊されるわけです。これらの土地と結合した生産手段や生活手段が再建されなければ、被災地の復興も被災者の生活再建もできません。復旧、復興にあたっては、ここに大きな基本問題があるということを、私たちは見ておく必要があります。

3 激甚被災地における「東北」なるものの再発見

他方、今回の震災が東京に与えた影響や、激甚被災地の実態を調査していきますと、そこに近代日本の中で語られてきた「東北」なるものの存在を再発見することができます。

それは、第一に、福島第一原発の事故によって電力供給が断たれる。あるいはインフラの破壊や放射能汚染によって水、食料品不足が、東京圏で大問題となりました。つまり、現代においても、「東北」が電力、水、食料等の資源供給基地としての役割を与えられていたということを改めて示したと言えます。

第二に、激甚被災地の多くが、この間の経済のグローバル化あるいは構造改革の中で産業衰退を起し、過疎化と高齢化が進んだ、日本国内でも「後進地域」と表現されるような地域でした。近代以来の「後進地域」としての「東北」像が再び浮かび上がりました。

第三に、被災直後に人々の命を守り、さらに避難所生活に至る過程の中で大きな役割を發揮したのものとして、人の絆、集落や島の共同体機能が注目されました。このような「古い共同体機能が残されている」地域としての「東北」がクローズアップされたといえます。

ここで、東北の歴史を振り返ることで、被災地の復興のあり方について考えてみたいと思います。

II 東北の歴史から学ぶ

1 産業革命期の「東北」

東北は、資本主義以前から「後進地域」であったわけではありません。実は、日本資本主義が産業革命を果たす時代に、東北は「後進地域」化していきました。それまでは決して遅れた地域ではありませんでした。

詳細は、私の著書『日本資本主義と農村開発』を見ていただきたいのですが、産業革命期に東北本線や奥羽本線が開通することによって、東北の地主たちが、米を東京の深川市場に出荷するようになります。彼らは、自ら産業資本を形成するよりは、むしろ土地を集積し、千町歩規模の地主が現れるほど、大規模な寄生地主制を発達させていきます。こういう選択を東北各県の資産家たちは行っていき、目立った産業資本の形成が見られませんでした。

この結果、1910年代には、東京や北海道に米や労働力、資金を送り出し、逆に工業製品を移入する「国内植民地」的な性格を色濃くしていったのでした。

2 1913年冷害凶作と東北振興会の開発構想

産業が農業、とりわけ米に特化してしまうと、当然冷害に弱い地域となります。東北は大正期からたびたび冷害凶作に襲われます。大正初期の1913年に冷害凶作に襲われて、そのときは岩手県出身の原敬や東京財界の渋沢栄一が東北振興会という団体をつくり、東北振興策を検討していきます。そのときの「東北」認識には大変興味深いものがあります。

渋沢栄一あたりは、自然条件に加えて、明治維新の際に倒幕軍に盾を突いた佐幕派の最後の拠点となった東北列藩同盟に対する政治的差別として、林野を大幅に国有林化したことが問題のひとつだと指摘しています。

そして、特別地価修正という問題も指摘しています。地租改正によって地価が他地域と比べ高めに設定されたとします。これらの政治的制裁が資本蓄積を低めてきた大きな原因だと見ています。そして、東北振興策として、それらの是正とともに重視したのが、当時の先端産業でした蚕糸業の育成でした。とりわけ三井財閥の益田孝が、蚕糸業の振興を唱えた点が注目されます。さらに、農業開発をすすめるために東北拓殖会社という会社をつくらうという提案もなされます。しかし、これは結局、実現しませんでした。

3 1930年代東北振興事業の教訓

冷害に強い米の品種が開発されていく中で1930年代を迎えます。しかし、またもや1931年と34年に冷害、そして33年に昭和三陸津波という大災害に東北6県が襲われます。ちょうど、昭和恐慌によって農村経済が疲弊していた時期でした。

そこで国策として登場したのが、東北振興事業でした。米国の TVA (Tennessee Valley Authority: テネシー川流域開発公社) を模倣して、東北興業株式会社、東北振興電力株式会社をつくりました。この東北振興電力が現在の東北電力の前身です。政府は、東北振興総合5カ年計画をつくり、各省ごとの振興策をまとめていきます。この事業の事務局長を務めたのは、国家動員機関である資源局長も兼ねた松井春生でした。彼は、東北振興事業の目的は、他の地域との格差是正にあるのではなく、「広義国防」のために東北に賦存する物的資源、人的資源の総動員を図ることにあると、明言していました。

具体的には、電力を開発し、東北興業が直営事業や合併事業を行い資源開発や重化学工業化をすすめる、当初は製造された化学肥料等を農村に配布することによって東北振興を図ることも理想のひとつとして掲げられました。

しかし、実際の開発過程を見ていくと、表6のように三井系の重化学工業資本が進出して、東北の資源を活用して軍需工業化していきました。投資会社である東北興業株式会社は、とく

表6 東北興業株式会社の大規模投資(東北振電を除く)金額単位:万円

投資開始時	社名	資本金	投資額	提携会社(備考)
1939年7月	東北振興アルミニウム	1000	500	日満アルミ(三井系)
1940年3月	東北振興化学	1000	400	電気化学工業(三井系)
1940年5月	東北振興パルプ	5000	2500	王子製紙(三井系)
1941年6月	東北重工業	195	112	
1942年2月	朝日化学(東北肥料)	2000	556	(尼崎資本)
1942年7月	萱場製作所	2000	750	(軍需工業)
1942年8月	同和鉱業	7000	1500	(興銀系)
1943年4月	帝国マグネシウム	2000	900	鉄興社

出所: 岡田知弘『日本資本主義と農村開発』法律文化社, 1989年, 164ページ。

注: 資本系列については, 志村嘉一『日本資本市場分析』東京大学出版会, 1969年による。

に三井系資本と共同で, 東北振興アルミニウム, 東北振興化学, 東北振興パルプといった合弁会社をつくっていきました。電源開発も計画目標を超えるスピードですすめられました。作られた電力はすべて動力用でした。この電力は, 前述した東北振興アルミニウムや東北振興パルプなど大企業の工場に販売されるだけではなく, 福島県で生産される電力の3分の2近くが送電線を通して東京に流されていくというようなことが起きました。

東北振興事業の大きな成果のひとつとして, 十和田湖から福島までの送電線が800キロ以上建設されました。11箇所が発電所ができて, そこで発電された電力の多くが東京に流れていったわけです。つまり, 今回の福島原発事故で明らかになった, 首都圏への電力供給地としての東北という構造が, この時から出来上がったといえます。

それは, 東北振興事業が東北の被災者を救済するものではなく, 「広義国防」という「国策」のために, 実は東京に拠点をおく財閥資本や電力資本の資本蓄積の手段と化したことを意味していました。ちなみに表7は, この東北振興両社の役員構成を示しています。会社の役員の中に三井や三菱といった財閥資本が参入しているほか, 東京電燈の社員が東北振興電力の課

表7 東北振興両会社の役員構成(1937年7月現在)

	東北興業株式会社役員構成	東北振興電力株式会社役員構成
総裁	吉野信次(元商工次官) → 八田嘉明(前満鉄役員)	同左【社長】
副総裁	金森太郎(前山形県知事)	【副社長】猪熊貞治(前簡易保険局長)
理事	田沢一郎(前三菱商事), 権野興七 (前三井物産), 藤沢進(前産中金)	吉見静一(前日本海電気役員), 荻原俊一 (内務技師), 樋口邦雄(興銀)
監事	二瓶貞夫(主計監, 糧秣部長), 山下太郎(前日魯漁業役員)	土田萬作(羽後銀行重役), 中村房次郎 (松尾鉱業社長)
課長	(6人)大蔵省出身1, 内閣出身1, 青森県庁出身1, 三井物産出身1, 三菱商事出身1, その他1	(10人)東京電燈出身2, 逓信省出身2, その他民間6

出所: 岡田知弘『日本資本主義と農村開発』法律文化社, 1989年, 162ページ。

注: 原資料は, 産業組合中央会『東北振興両社と産業組合』1937年。

長クラスに入っていることがわかります。東北興業株式会社が合弁先として選んだ資本に三井系が多いことと深く関連しています。

しかも、その結果として東北の被災者の生活再建、地域産業の復興がなかなか進まず、多くの住民が東北を出て、東京や北海道に流れていくことになってしまいました。私たちは、このような東北振興事業の帰結からも歴史的教訓を引き出す必要があります。

Ⅲ 東日本大震災からの復興をめぐる対立

1 「創造的復興」路線

さて、東日本大震災からの復興をめぐる政府や財界が提唱している「創造的復興」論やその具体的施策を見てみると、どうも1930年代の東北振興事業とダブって見えてしまうところがあります。次に、この点について話してみたいと思います。

震災直後に菅内閣は復興構想会議を設置し、そこで6月に復興構想が提起されます。そして、これを受ける形で政府は7月に復興の基本方針を発表します。そこで打ち出された復興理念が「創造的復興」でした。また、復興構想会議の委員でもあった村井宮城県知事は、この理念に基づいて、最も積極的に構造改革的な宮城県の復興計画を策定していきます。

宮城県では「再構築」という言葉を使い、例えば特区制度をつくることによって、農地や漁港の集約化と漁業権の民間企業への開放などを推進することによって、民間企業も参入した新しい形の漁業や農業の再建を求めていくわけです。あるいは復興財源として村井知事は、全国の知事の中でただ一人だけ消費税でやるべきだと言った人物でもあります。

この「創造的復興」という考え方は、今回初めて登場したわけではなく、1995年の阪神・淡路大震災の折に、当時の貝原兵庫県知事が使った言葉です。これは震災からの復興にあたって、従来どおりの形でもとに戻すということではなく、新しい時代に対応した建設的な投資をすべきだという考え方でした。その具体的な形として、特に新空港、湾岸の高速道路、地下鉄、都市再開発・区画整理事業といったハード事業が優先して行われました。

当時は被災者の生活再建支援制度がなくて、住宅再建のための公的資金はありませんでした。その後、鳥取西部地震や中越大震災を経て、制度が充実し、現在は全壊世帯に対しては300万円の補償がなされるようになっていきます。阪神・淡路大震災の際には、このような住宅再建のための公的資金投入は、政府が「憲法違反」として認めていなかったのです。そのような状態のなかで、震災で救われた被災者が悲惨な事態を迎えていきます。多くの方々は仮設住宅に入り、その後復興公営住宅に入っていくわけですが、コミュニティごとの移動ができなかったために、600人を超える方々が仮設住宅で孤独死し、さらに復興公営住宅時代を含めて、震災後16年間で914人が亡くなっておられます。これは「震災関連死」と呼ばれるものですが、残念ながら東日本大震災でも同様のことがおこり、すでにその数は阪神・淡路大震災の記録を超え

つつあります。

空港や地下鉄、都市再開発等のハード事業を先行させたわけですが、住宅再建がなされて住民が戻らなければ、商店街の再生は困難です。お客さんがその地域から消えてしまっており、再開発ビルで開店したお店も立ち行かなくなるという悪循環です。まち全体が復興していかないため、被災後10数年たっても「7割復興」といわれる事態となってしまうわけです。ちなみに、空港も地下鉄も都市再開発事業も経営的には赤字構造となっています。では、10数兆円といわれた官民の復興投資は、どこに消えたのでしょうか。

兵庫県が、震災後10年目の検証調査をしています。これによるとこれらの復興投資の約9割が、東京系企業をはじめとする域外企業が受注したということでした。せっかくまとまった復興投資がなされながら、地元の産業界は受注できず、その結果復興が遅れると言う悪循環に陥っていったのです。東日本大震災の復興市場は、阪神・淡路大震災を上回る20数兆円と言われています。しかし、東北復興事業や阪神・淡路大震災と同様に、復興投資の経済的果実を東京に流出させ、被災地域の経済復興の力、地域内再投資力を削ぐようなことを、繰り返してはならないと思います。

2 「創造的復興」と「中小企業等グループによる施設・設備復旧整備補助事業」の実際

次に、「創造的復興」の実態を見るために、東日本大震災において初めて制度化された中小企業支援施策である「中小企業等グループによる施設・設備復旧整備補助事業」について検討してみたいと思います。このような支援制度は、阪神・淡路大震災のときにはなかったもので、被災した中小企業がグループを作って施設・設備を復旧した際に、申請認可されたグループ企業に対して、国と県が全事業費の4分の3を補助するというもので、中小企業庁主管です。第一次補正予算から第三次補正予算にかけて、3度に分けて公募、認可をしてきました。ただし、実際に補助金が支出されるのは、事業完了段階であり、当初の資金は被災企業が負担しなければならないというハードルが高い事業です。しかも、大企業であっても中小企業とグループを組めば支援対象となりました。事業の執行は、独立行政法人・中小企業基盤整備機構が担当しますが、申請された事業計画を検討し認可するのは県が行うことになっています。表8は、その第一次指定分を、宮城県と岩手県に分けて示しています。

表を見ると、両県の指定先が、大きく異なっていることが分かります。宮城県の場合は、自ら「サプライチェーン型」と命名した、アルプス電気をはじめとする誘致企業の部品供給企業や日本製紙などの大企業などが指定されています。前者については、津波被災地域にほとんどありません。内陸部立地企業が多いのです。

これに対して岩手県の場合は、三陸海岸の自治体ごとに基幹的な産業を立て直していこうという考え方で選定をしたと聞いています。結果的にサプライチェーンとみなされるグループは一か所だけで、あとはすべて水産加工の再建を優先していることがわかります。

表8 中小企業グループによる施設・設備復旧整備補助金の第一次認定グループ一覧

	グループ名	グループ類型	主な構成員	主な業種
宮城県 14グループ 65億円 国43億円	アルプス電気グループ	サプライチェーン型	アルプス電気等8社	電子部品製造
	岩沼工業団地自動車部品供給グループ	サプライチェーン型	ウチダ等2社	自動車部品
	共和アルミニウム工業グループ	サプライチェーン型	共和アルミニウム等2社	アルマイト処理等
	スマートフォン用中小型ディスプレイガラス基板等供給グループ	サプライチェーン型	倉元マシナリー等2社	ガラス基板の加工販売
	ダイカスト山元地域復興	サプライチェーン型	岩機ダイカスト工業等3社	非鉄金属加工業
	東京エレクトロン宮城サプライチェーングループ	サプライチェーン型	東京エレクトロン宮城等4社	電気機器
	古川NDKグループ	サプライチェーン型	古川エヌ・デー・ケー等2社	電子部品製造
	石巻市の船舶建造・修繕に関する産業集積	経済・雇用効果大型	株式会社ヤマニシ等10社	造船及び船舶修理業
	東洋刃物グループ	経済・雇用効果大型	東洋刃物等4社	工業用機械刃物製造
	岩沼臨空地域中核企業グループ	地域に重要な企業集積型	アルテックス等8社	自動車部品等
	気仙沼漁港機能再建対策委員会	地域に重要な企業集積型	木戸浦造船等8社	造船及び船舶修理業
	日本製紙石巻グループ	地域に重要な企業集積型	日本製紙等2社	紙・パルプ紙製造
	女川魚市場買受人協同組合	水産(食品)加工業型	女川魚市場買受人協同組合	水雪製造業
南三陸地区水産加工業復興グループ	水産(食品)加工業型	カネキ吉田商店等8社	水産加工業	
岩手県 8グループ 77億円 国51億円	県北水産加工業拠点整備	(久慈市)	マルサ嵯峨商店等10者	水産加工業
	宮古・山田地域水産加工業グループ	(宮古市, 山田町)	川秀等39者	水産加工業
	釜石地域水産物流通加工グループ	(釜石市)	小野食品等17者	水産加工業
	大船渡地域水産・食品加工グループ	(大船渡市)	及川冷蔵等36者	水産加工業
	久慈地域造船グループ	(久慈市)	北日本造船等4者	造船業
	釜石・大槌地区造船関連グループ	(釜石市)	小鯖船舶工業等8者	造船業
	沿岸電子機器・精密機器グループ	(宮古市, 釜石市)	東北ヒロセ電機等17者	電子部品製造
シーサイドタウンマストグループ	(大槌町)	大槌商業開発	小売業	

資料：宮城県新産業振興課ホームページ <http://www.pref.miyagi.jp/shinsan/shinsan-d/2011hojyo/20110805koufu.htm>,
及び岩手県ホームページ <http://www.pref.iwate.jp/view.rbz?of=1&ik=0&cd=33894>による。

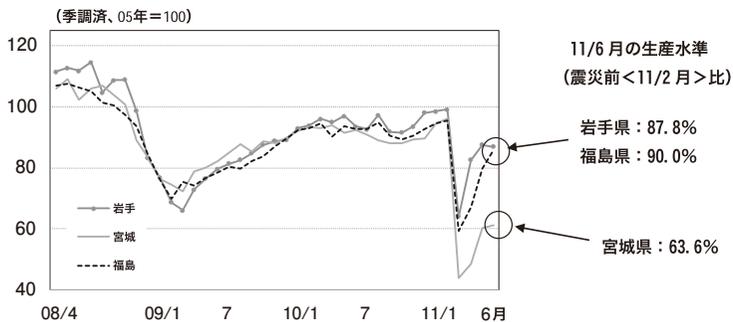
3 東北の鉱工業生産の回復と三陸海岸地域の落ち込み

以上のような被災県の復興政策の違いが、現場の被災地の復興に大きな影を落としています。まず、被災地の鉱工業の生産の回復状況を見ていきますと、かなり地域的な格差が生まれてきているということが見えてきます。図2は、激甚被災3県の鉱工業生産指数の動向を示していますが、岩手県と福島県は、2011年6月時点で、震災前のほぼ85%まで戻ってきています。今では完全に回復しています。ところが、宮城県の方は、この時点で60%止まりとなっており、大変回復が遅れていました。

実はこの宮城県の内部で復興が遅れていた地域が、気仙沼をはじめとする三陸海岸地域であったわけです。そこで次に、労働市場の面から、宮城県内のハローワーク別有効求人倍率の動きを時系列的に見てみましょう。

図3によれば、仙台や塩釜、石巻では、復興需要が増えていく中で、有効求人倍率は6～7月の時点で、震災前の水準を回復しています。ところが、気仙沼の方は震災前の水準を大きく割り込んだままとなっています。

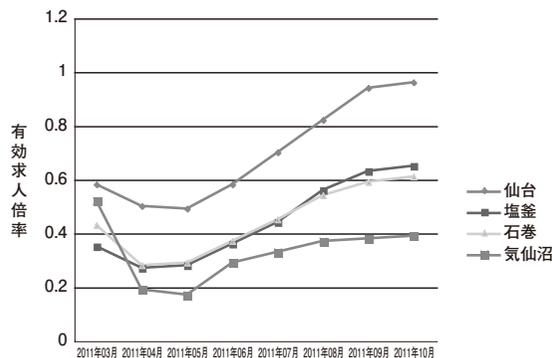
図2 激甚被災3県の鉱工業生産指数の動向



出所：岩手県「鉱工業生産指数」、宮城県「鉱工業生産指数」、福島県「鉱工業指数動向」

資料：日本銀行仙台支店「東北地域における東日本大震災後の生産動向」2011年9月。

図3 宮城県内被災地ハローワーク別有効求人倍率の推移



資料：宮城労働局「宮城県の一般職業紹介状況について (平成23年10月分)」2011年11月。

気仙沼は、漁業と水産加工を基幹産業としており、関連の造船、物流、飲食、宿泊業を入れると、人口の8割近くが水産業を起点として生活しているといわれるような都市でした。今回の震災は、漁港と水産加工メーカーが立地した海岸部を破壊しました。その結果として、気仙沼市の調査によると水産加工業を中心に1万8千人近くが職を失ったと予測されています。また、漁港に隣接した埋立地の地盤沈下が激しく、これを復旧しない限り、工場や商店、住宅等を再建できないという事態に見舞われました。

そのようななかで、国の本格復旧予算である第3次補正予算が11月末までずれ込んだうえ、宮城県がサプライチェーン型企業優先の復興施策を打ち出したため、気仙沼の経済復興が遅れ、雇用のミスマッチングが顕在化しています。表9によると、求職者数は、製造業が最も多く1千人を超えますが、ほとんどが水産加工関係です。事務職関係、販売関係もそうです。これに対して、水産加工業をはじめとする製造業の求人はわずかな数に留まっており、有効求人倍率は0.1倍という水準に留まっています。

しかも、仙台等で増え始めた復旧工事関係の建設関係、土木等の仕事に関してもそれほど求人はありません。これらの工事は、ほとんど外の企業が労働者を連れてきて行っていますので、被災地の企業に仕事が回っていないという状況があるわけです。

こういう中で、気仙沼は、震災前に人口7万2千人の市であったわけですが、同市によれば、すでに11年8月時点で7500人以上の人々が域外に流出しています。この地域では、仕事も所得も得られないので住めないということで、人口流出が加速しているのです。災害資本主義とい

表9 ハローワーク気仙沼の求人・求職バランスシート(常用雇用, 2011年10月)

職種	有効求人数	有効求職者数	有効求人倍率
専門・技術的職業	200	225	0.89
管理的職業	3	2	1.50
事務的職業	115	572	0.20
販売・営業の職業	166	536	0.31
サービスの職業	303	253	1.18
保安・警備の職業	173	17	10.18
運輸・通信の職業	84	141	0.60
製造の職業	204	1,221	0.17
うち食料品製造	104	972	0.11
建設機械運転	15	35	0.43
電気工事者	8	7	1.14
建設解体工事	17	6	2.83
土木の職業	138	75	1.84
運搬労働	27	70	0.39
その他の職業	51	1,132	0.05
合計	1,533	4,313	0.36

資料：宮城労働局「安定所別求人・求職バランスシート(2011年10月分)」
2011年11月。

う言葉がありますが、私は、災害にともなう資本の本源的蓄積（生産者の土地からの分離）、「災害原蓄」というべき事態ではないかと考えています。これは、大規模災害のたびに再現し、被災地以外の資本の蓄積につながっていきました。福島県原発事故被災地においてはさらに大規模な形で、進行するのではないかと危惧されます。

IV 被災地における地域内再投資力・地域内経済循環再構築の地域づくりと課題

1 基礎自治体と地域内の経済主体による復旧・復興の開始

そういう厳しい状況におかれながら、被災地では生活とその基盤となる経営、産業を再建するための多様な努力がなされています。私は、地域経済・社会と住民の生活を再建するためには、被災した経済主体がその地域内で再生産を再開できるような地域内再投資力をつけることが必要ではないかと考えています。

被災地の経済主体が再投資を再開し、地域内に所得を循環させて、そこで賃金や利益を得て、消費支出や設備投資をする経済連関をつくることによって、生活再建と地域経済再建ができるのではないかと考えています。これを地域内再投資力と地域内経済循環という言葉で表現しているわけです。

具体例を少し紹介しておきたいと思います。例えば、大船渡市では、市が漁業協同組合に湾内の瓦礫処理作業を委託し、漁業再開の物的条件と再建資金の供給を行っています。岩手県住田町では、町と第三セクター会社が協力して、木造戸建ての仮設住宅を開発し、被災者に供給しています。住田町は、震災前から岩手県産材を活用した木造戸建て住宅の供給や木質ペレットを活用したバイオマス事業に、積極的に取り組んできた町であり、その延長線上に、独自の木造仮設住宅供給があったといえます。居住性も耐久性も優れているうえ、1戸当りコストも金属製品よりも安価であることから、高い評価を得ています。福島県では、このような木造仮設住宅をまとまった形で供給し、地域産業振興や雇用創出政策とも連携することになっています。これらは、自治体を中心となって地域内再投資力を再建する試みとみることができます。

あるいは気仙沼市や大船渡市では、津波によって大打撃を受けた漁業を再建するために、養殖のための共同の筏を作ったり、中古漁船を共同で購入、活用していく取り組みも各地で展開し始めています。商店街でも、店を失った小売業者や飲食店が、公的な支援を活用しながら仮設店舗をオープンしつつあります。気仙沼市では、中心商店街のひとつである南町商店街で、複数の仮設商店街、飲食店街が2011年末から次々にオープンしつつあります。ここでは、気仙沼の食材を横断的につなぐ「スローフード運動」もやっています。つまり、水産物、農林産物やその加工品を結合、連関づけながら、気仙沼の地域ブランドを作り、それを販売して地域産業全体を相互に結合しながら再建していこうという、地元の被災企業、業者主体の取り組みです。

さらに、工場再開がすぐにできない水産加工業者を中心に、地域共同会社をつくっています。GANBAARE という会社が、地元水産加工メーカーである八葉水産の社長が中心として作られています。同社の6工場すべてが被害を受けた際に、社長の自宅に避難してきた社長仲間や従業員と相談して、気仙沼の地域でいろいろな仕事をつくっていくことを考えて設立した会社です。「人間というものは、何もしない、何もできないということが一番心理的にも苦しい」ということで、被災者の仕事づくりを始めたわけです。被災地では、義捐金等をもらっても、パチンコやお酒に走ってしまう例が多くなっています。そういう方向ではなくて、仕事することによって、企業、生活、地域再生のための資金蓄積をしていこうという考え方で、このGANBAARE という会社で「縁」というブランドの商品をつくっていきます。気仙沼帆布という、気仙沼の地域ブランドにこだわった袋モノを中心とした商品をつくり、地域の外に売っていく。それを買ってもらいながら資金を蓄積していこうという取り組みです。現在では、30人近くの雇用を生み出しています。そのほとんどが、被災した水産加工の工場で働いていた人達です。

戦前来の東北開発の歴史を振り返るならば、東北の各地域における自律的な地域経済の形成こそが、持続可能な地域経済・社会をつくるための中軸に据えられるべきであると考えます。そして、被災地では、困難な中で、気仙沼市でも見られるような自律的な地域内再投資力の形成や地域産業連関を構築する試みが、被災者自身によって展開されはじめています。復旧・復興にあたっては、まずはこのような被災者の生業や生活、被災企業の再建の支援を最優先にする施策が、個々の地域の個性に合わせてなされる必要があるのです。

2 地域再生の制約条件

しかし、被災地では、このような民間企業や地方自治体の取り組みだけでは解決できない問題がいくつも横たわっています。2011年11月20日に、気仙沼漁港付近の水産加工団地を訪ねたのですが、瓦礫はだいぶ取り除かれていましたが、建物・施設の復旧はなされておらず、状況は8月段階とまだほとんど変わっていませんでした。

この地域は80センチから1メートルぐらい地盤沈下しました。その嵩上げをしないと、工場も事務所も建設できませんし、住宅も若干あったのですが、その再建もできないわけです。嵩上げの工事費が入っているといわれる国の第3次補正予算は、ようやく11月末に成立しました。しかし、予算が通ったという段階であり、今後嵩上げのための測量から始まり、土地利用計画の策定と地権者の合意を得て、工場がなされるまで、少なくとも2年はかかると言われていました。

そうなりますと、先ほどの地域内の経済主体が単独あるいは共同で頑張るだけでは、どうしようもないわけです。まずは公共投資として生産基盤、農地、漁港、道路とか、あるいは水産加工団地の嵩上げ工事を、国と県の責任で急ぐ必要があります。

第二に、「二重ローン」の問題です。再建期間が長引けば長引くほど、資金のやりくりが困難となってきます。本来であれば、発災直後に対処すべき問題です。工場、商店、漁業設備や船、農家の機械や住宅も含め、災害前のローンの返済をどうするかという問題ですが、被災した方にとっては新たな借金をするための担保物件もなくなってしまったところが多いわけです。どうやってお金を借りて再投資していくのかとなりますと、前に組んだローンをどれだけ減らせるかにかかっているわけです。これも、新しい法律が通過しましたが、すべての被災者の全ての生産、生活に関わる借金が完全にゼロになるわけではありません。この従前債務の処理法いかんで、再投資規模が変わってくるわけであり、できるだけ減償を図る必要があります。これも政府が早期に解決すべき課題です。

第三に、今回の震災からの復旧・復興には、かなりの時間がかかると考えられます。漁港や埋立地の嵩上げ、塩害にあった農地の復旧、そして福島県を中心として原発事故による放射性物質で汚染された地域では、その除染期間の問題もあります。後者については20年～30年かかるかもしれません。その間、被災者の生活をいかに保障して、国、地方自治体に加えて、東京電力が、地域経済社会の再建のための支援をしていくのかということが重大な問題として横たわっています。これは、いまだかつて私たちが経験したことのない問題です。このような問題の解決のために、国や現地の自治体関係者だけでなく、社会学者も含めて専門家が協同して考えていく必要があります。

最後に、被災地は、住民の生活単位としてみれば、集落等の極めて狭い単位で存在しています。基礎自治体や都道府県別に示された被災状況等の統計数値は、それらの基礎細胞ともいえる生活単位の現象の集計値にすぎません。この点は被災地でなくても同じですが、人間にとっての本来の地域というのは、この「生活領域としての地域」であるわけです。現に災害が起きた「生活領域としての地域」、すなわち集落や小学校区単位での被災者の生活再建が何よりも必要です。その際には、合併して大きくなってしまった気仙沼市とか石巻市という単位では大変問題が多いわけです。中心部しか見えないのです。合併したところでは周辺部が見落とされてしまいます。

私は、5月に気仙沼市の一番南端部にあたる旧本吉町に行きました。そこの小泉地区というところがほぼ全滅状態なのです。ここで話を聞いたわけですが、まず、安否確認が遅れる。そして、緊急支援物資の配送が遅れたという問題がありました。さらに、復旧・復興計画に、地域の実情が反映されないという問題が生じています。

なぜかと言いますと、合併すると周辺部から役場がなくなってしまいます。代わりに新市の支所なり出張所がおかれます。しかし、地方交付税が合併後10年過ぎると大幅に減少することになっており、支所で働いている職員の数も減らされていきます。気仙沼市の例については、表10で示しておきました。職員が減るだけではなく、地元外の職員が配置されるようになりますので、現場掌握力がなくなってしまうのです。

表10 気仙沼市合併前後の地区別職員数の推移

	2004年度	2010年度	増減数	増減率
旧気仙沼市	529	492	-37	-7.0%
旧唐桑町	95	27	-68	-71.6%
旧本吉町	142	81	-61	-43.0%
合計	766	600	-166	-21.7%

資料：2001～08年度は総務省「決算カード」、2010年度は『気仙沼市統計書』による。

注：旧本吉町の2010年度職員数のなかには、本吉病院勤務の31人を含む。

そうなると救援物資の配送等のサポートも遅れてしまう。さらに行財政権限がなくなってしまっていますので、当該地域に即した復旧・復興計画が立てられないことになっています。情報収集能力もありません。そういう現状を見ていると、各生活領域、例えば、小学校区と呼ばれる単位のところから復旧・復興計画をつくっていき、その計画を国や県のバックアップを受けて実施し、3～4年で7割の人が村に戻った山古志村の経験から深く学ぶ必要があるのではないかと思います。現在、新潟県上越市のように、地域自治区をつくり、住民の代表が「公募公選」で選出され、ある程度の行財政権限を生活領域としての地域に付与する地域自治組織制度をつくるのが法的に可能となっています。被災した合併自治体や大規模自治体では、このような地域自治組織の制度化が求められています。同時に、震災に遭った被害者でもある基礎自治体職員のメンタルケアの問題や今後の復旧・復興過程で発生する行政需要に対応した人員の増加とその財政的保障を、国は早急に図る必要があると思います。

時間が参りましたので、ここで私の報告を終えたいと思います。ご静聴ありがとうございました。