

# 被災した水産都市機能の回復と復興

(株)アール・ピー・アイ

大島 肇

## はじめに

平成 23 年 3 月 11 日に発生した「東北地方太平洋沖地震」による地震、津波は、死者・行方不明者が 2 万人を超えたのをはじめ、多くの建造物の建造物を失う等未曾有の惨事をもたらした。以後、本論執筆までの間に、水産業に関連した分野においては、ガレキの回収、漁船建造支援、産地市場や加工施設の再建支援、無利子資金等による金融支援等が行われてきた<sup>※</sup>。また、公的部門と共に民間ベースでも多くのボランティア活動や中古漁船収集運搬等物資支援あるいは基金、ファンド等による資金的な支援も大規模に行われているところである。しかし、過去に例を見ない被害の甚大さから現在のところ目に見えて再建が進んでいるという状況にはない。

本論では、今回の被災地域のうち、特に被害の大きかった岩手県及び宮城県の中で水産業とその関連産業を地域の主要産業とする水産都市（宮古、大船渡、気仙沼、石巻等）を念頭に再建復旧への道のりを検討したい。

## 1. 水産都市の特徴

都市形成には様々な契機があるが、現在、多くの方々が漁港あるいは漁師のいる港町として思い浮かべる著名な地区の多くは、漁業生産と水産加工業を含めた水産業とその関連産業を地域産業の核とし、水産業がなければ地区の存立の困難であり、その都市形成史においても水産業が大きな役割を果たしてきた水産都市であろう。例えば、北海道では周辺の豊かな水産資源を利用して沿岸、沖合、遠洋漁業の発達と共に人口や資本の集積が進み、釧路に代表される様な水産都市が形成<sup>※</sup>されてきた面がある。全国的には、特定第 3 種漁港<sup>※</sup>として政令で定められている 13 漁港を持つ地区、八戸、塩釜、銚子、三崎、焼津、下関、博多、長崎（昭和 35 年指定）、気仙沼、浜田、枕崎（昭和 44 年指定）、石巻、境（昭和 48 年指定）が代表的な水産都市といえる。それぞれ、基幹となる、沖合底びき網、大中型まき網、遠洋カツオ一本釣等といった主に大規模な経営体で操業される漁業種類とそれに対応した加工流通形態による独自の産業集積がみられ、水産都市の様々な個性が発揮されている。次図<sup>※</sup>は、水産都市における標準的な産業構造を模式的に示したものであるが、どの水産都市においても水揚げされた水産物が消費地に至るまでの間の加工流通過程、漁船や漁具の販売やメンテナンスを行う過程に多くの経済主体が関わっている。また、こうした集積を持つ港町のイメージを活かし観光客を対象とした飲食店や直売所も集積が進んでいることが多い。生産面のみならず、加工流通、観光を含めたその他関連産業等水産業を中核とした産業集積こそ水産都市の特徴である。主な水産都市として、特定第 3 種漁港を持つ 13 地区及び北海道の釧路、岩手県の宮古、大船渡を加え全国的な位置づけをみると、就業人口に占める漁業就業者の割合が高く、生産面では、属地陸揚量の 4 割を占め、生産施設面では、荷捌所の 3 割、製氷施設や貯氷施設の 3 割、冷蔵施設では 7 割と我が国水産産業の重要な生産流通拠点となっていることがわかる。

<sup>※</sup> 参考文献[1]

<sup>※</sup> 参考文献[2]

<sup>※</sup> 参考文献[3]

<sup>※</sup> 漁港は、全国で 2,914 港指定されている。漁港は漁港漁場整備法に基づき次の種類に分類されている。

第 1 種漁港 その利用範囲が地元の漁業を主とするもの (2,205)

第 2 種漁港 その利用範囲が第 1 種漁港より広く、第 3 種漁港に属さないもの (496)

第 3 種漁港 その利用範囲が全国的なもの (114)

第 4 種漁港 離島その他辺地にあつて漁場の開発または漁船の避難上特に必要なもの (99)

特定第 3 種漁港 第 3 種漁港のうち水産産業の振興上特に重要な漁港で、政令で定めるもの (13)

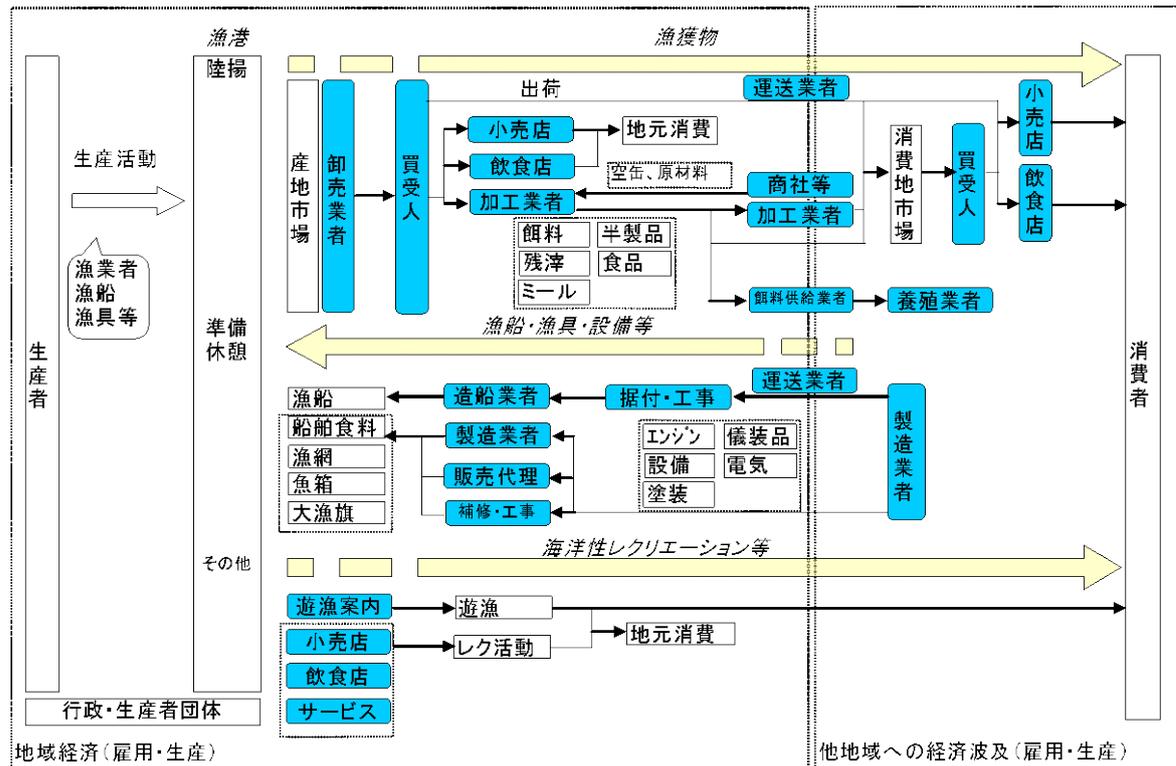


図1 水産都市の経済構造

表1 水産都市の主な水産関連指標

		水産都市合計 (A)	被災水産都市 (B)	全国 (C)	A/C	B/C	出典他
人口	漁業	17,169	8,223	253,097	6.8%	3.2%	2005国勢調査
	製造業	187,249	31,200	12,227,685	1.5%	0.3%	
	就業人口	1,502,989	165,491	62,977,960	2.4%	0.3%	
	漁業の占める割合(平均)	2.7%	5.3%	0.4%	-	-	
	製造業の占める割合(平均)	17.4%	18.6%	19.4%	-	-	
	総人口	2,964,889	346,398	126,925,843	2.3%	0.3%	
漁港関連	属地陸揚量(トン)	1,267,427	342,072	4,135,569	30.6%	8.3%	2008港勢調査 ※統計の関係で荷捌所面積以外は、釧路、宮古を除く。
	荷捌所(m <sup>2</sup> )	394,546	115,026	1,336,255	29.5%	8.6%	
	製氷施設能力(トン/日)	5,179	1,037	15,109	34.3%	6.9%	
	冷凍施設能力(t/日)	15,334	8,354	69,408	22.1%	12.0%	
	冷蔵施設能力(t/日)	1,254,507	291,621	1,669,630	75.1%	17.5%	
	貯氷施設能力(t/日)	69,406	22,986	181,418	38.3%	12.7%	
	給油施設能力(kl)	302,910	148,052	469,083	64.6%	31.6%	
市場	魚市場数	33	6	941	3.5%	0.6%	2003漁業センサス ※2008年より、データなし。
	年間取扱量(トン)	358,427	0	4,784,182	7.5%	0.0%	
	年間取扱金額(万円)	10,897,892	0	138,517,824	7.9%	0.0%	
	水産物卸売業者(業者)	38	7	982	3.9%	0.7%	
	水産物買受人(業者)	2,666	754	32,567	8.2%	2.3%	
冷凍冷蔵工場	工場数	738	269	5,869	12.6%	4.6%	2008漁業センサス
	従業員数(人)	25,007	9,771	164,564	15.2%	5.9%	
	うち外国人	1,639	476	8,897	18.4%	5.4%	
	冷蔵能力(千トン)	1,869,614	468,690	11,729,414	15.9%	4.0%	
	凍結能力(t/日)	17,818	5,312	150,403	11.8%	3.5%	
水産物加工場	加工場数	1,319	398	10,097	13.1%	3.9%	2008漁業センサス
	従業員数(人)	35,677	12,247	213,159	16.7%	5.7%	
	うち外国人	2,583	557	11,629	22.2%	4.8%	

※ここでは、被災水産都市を宮古、大船渡、気仙沼、石巻、塩釜とした。

## 2. 水産都市の被災状況

上記の様に水産業を核とした産業構造を有し、我が国水産業において重要な位置を占める水産都市であるが、今回の「東北地方太平洋沖地震」では、特に岩手、宮城における水産都市の被害は甚大であった。水産関係の被害は水産庁※によれば、北海道、青森、岩手、宮城、福島、茨城、千葉の7道県で、漁船2万2千隻、22市場が全壊、加工施設536施設が全壊という状況である。特に、岩手、宮城の両県の被害は大きく、例えば、水産加工施設については、岩手で大半が施設流出・損壊で被害額39,195百万円、宮城で半数以上が壊滅的被害で被害額108,137百万円に及んでいる※。宮古、大船渡、気仙沼、石巻をはじめとする水産都市では、特に、水産都市としての性格を規定する産地市場や水産加工場の多くが沿岸部に集中して立地していたことから、被害は甚大であった。今回の災害では、経済的な面からは、①面的な被害、産地全体で大規模に水産物の生産力、サプライチェーン、造船施設等関連施設を全て喪失したこと、②広範な地盤沈下等が生じ、生産施設の本格的な再建に時間が必要となることの2点が特徴的であったと考えられる。産業集積を同時に広範に失うことが地域経済に与えるダメージは図り知れないものがある。

多くの関係者同様、筆者も岩手南部から宮城北部を中心に初期の段階から継続的に被災状況を確認してきており、若干、下記に紹介したい。



写真（以下全て撮影は、筆者）：岩手県釜石（4月）。左から市内の商店街、港内、直販所。沿岸部は商店街も含め、壊滅的な被害を受けた。直販所は地元の魚介類が入手できない中、早期に開店していた。なお、産地市場は、8月に暫定的に開始された。



写真：宮城県女川（4月）。左から、津波で建物が横転、市街地は壊滅的、中央は地盤沈下の様子、右は魚市場の状況。



写真：宮城県石巻（4月）水産加工団地が全面的に被災した。この時は冷蔵庫内の在庫の処分を行っていた。地盤沈下も顕著にみられ、復旧の大きな障害となると考えられる。

※ 参考文献[1]

※ 水産経済新聞 2011.8.18付記事による



写真：岩手県宮古（5月）この時までには産地市場は応急的に復旧し、底びき網等の水揚げが開始されていた。周辺地区に比べ早い復旧であった。港内には、釜石港の漁船も係留していた。



写真：岩手大船渡（5月）駅前の中心市街地から産地市場周辺まで甚大な被害を受けている。この時には漸く加工場の片づけ等が始まったばかりであった。本年度は、産地市場がリニューアルされる予定であった。市場担当者による秋期の漁期に向けた氷の確保、仮の貯氷施設の整備等が進められていた。



写真：宮城県南三陸（8月）志津川地区。市域全体が被災している。分かり難いが、中央写真奥から、水産加工場が新設、仮テントで造船施設、手前に民間会社が無償で提供した仮の冷凍コンテナがある。生産者も右写真の様な仮の作業施設を造り生産体制を再建しつつある。

### 3. 水産都市の復旧に関わる状況

現在までに、被災地域における水産都市では、産地市場の暫定的な復旧、一部の加工業者の工場再開もみられるものの、復旧の為の資金不足、被害が甚大で顕著な地盤沈下のある様な地区では建築制限もあること等から、本格的な復旧という状況にはない。

行政側では、基本方針や補正予算による対応は進めているところで、例えば、水産庁では、6月に水産復興マスタープランを策定し、漁港、漁場から水産加工・流通に至る水産関連分野全般を視野に入れた基本的な考え方を示している。水産都市との関連では、沖合遠洋漁業・水産基地について、「漁船・船団の近代化・合理化による漁業の構造改革、漁業生産と一体的な流通加工業の効率化・高度化、沖合・遠洋漁業の基盤となる拠点漁港については、緊急的に復旧・復興事業を実施するとともに、さらなる流通機能・防災機能の高度化等を推進」を基本的方向としている。また、被害の甚大であった宮城県、岩手県においても4月の段階で基本方針を示している。とりわけ、宮城県では零細な経営体の共同組織化や漁業会社等新しい経営方式の導入や水産加工業における新商品開発や設備投資を促し、水産都市・漁港地域全体の活性化を推進することとし、水産都市の復興という点を明示的に扱っている。具体的には、金融支援では、日本政策金融公庫や信漁連等による無担保・無保証、無利子融

資、漁業経営維持安定基金を利用した低利の借換融資等、補助事業では、水産庁の災害復旧事業、共同利用施設（製氷、市場、加工施設、冷凍冷蔵施設）への復旧支援事業等、中小企業庁の仮設工場・仮設店舗への補助事業等が実施されている。

また、今回の震災では、阪神淡路大震災や中越地震等の経験を活かしたボランティア活動や義援金の収集といった支援に加え、民間部門による独自の基金造成と支援、震災企業対象ファンド、養殖生産におけるオーナー制といった、支援者を限定したり、ビジネスベースでの支援を志向するものが数多く見られる点が大きな特徴である。筆者の知る範囲で企業が水産関連分野への支援を行っているものとしては、大手飲料メーカーの缶製品1本1円の義捐金積立（40億円。うち20億円を漁船取得支援。）、大手運輸会社関連財団が実施する「生活・産業基盤復興再生募金」（目標300億円。市場等生産関連施設等を対象）、大手商社の「環境基金復興助成」（6億円。生物多様性保全に配慮した持続可能な漁業復興、環境に配慮したガレキや廃棄物の処理・リサイクルへの助成）等があり、かなり大規模な支援といえよう。ファンドでは、地域振興を対象にしたファンド会社による「被災地応援ファンド」（1件当たり200万円から5000万円）が代表的であり、多くの水産加工業者等食品関係企業が対象者としてファンドが設定されている。

官民の支援について整理すると、共に被災地の現状や要望に合わせて適宜実施されている中で、行政側は従来からの事業を利用したスキームにより組合や協業体といった共同運用するタイプへの支援、民間側は事業者へ直接支援するタイプとりわけファンドでは小口であっても個別事業者への支援となっているへの支援と大きく分けることができる。前者では、従来の仕組みを継承しており分かりやすい反面、受け皿となる元々ライバルであった企業等による協業体を新たに構成することが困難であったり、後者では、小口での設定も可能で柔軟性に富んでいる反面、予定金額を調達できるかどうか不明であったり、それぞれに一長一短がみられるが、全体としてみれば、相互に補完的であり、復旧に向けて必要な制度、支援であると評価できる。

しかし、上記の様に官民で様々な支援が進められているものの、甚大な被災に対し、現状では、復旧に向けた進捗は遅々たるものとなっている。こうした状況に対し、とりわけ、水産都市で中心的な経済主体の1つである水産加工業者からの不満は大きい。水産加工業者にとっては、地域経済を支えてきた重要な主体であり、多くの資産を失ったにも関わらず、元々、生産者に比べ行政からの補助事業等が手薄であり、今回も限られた範囲の補助にとどまっていることに不満を感じていることに加え、建築制限等により、加工場の再開が先延ばしされることで、取引先を失い廃業せざる得なくなるリスクが高まることに対し、強い危機感を持たざる得ない状況となっているのである。

#### 4. 今後の展望

漁業生産や加工流通あるいは観光を含めたその他関連産業等水産業を中核とした産業構造を有する水産都市にとって震災は最も重要な経済の心臓部に刃を突きつけた様な災害であり、復旧復興への道のりを誤ると地域経済が沈んでしまう緊急事態となっている。生産者、流通加工業者は、近年、国際的な厳しい競争環境のもと、人口減少や消費者のライフスタイル・嗜好の変化に伴う水産物消費の減退、価格低落下での利益率の低下に直面する中、新しい市場の開拓や商品開発、技術開発、高度な衛生管理対応等も含めた老朽化・陳腐化した施設（漁船、漁港、市場等基本的な生産施設）の更新といった諸課題に直面し、大きな転換期に立たされている中での震災であった。被災地の水産関係者は二重三重に厳しい状況にある。

水産都市機能の回復と復興にあたっては、日々取引を喪失するリスクに直接さらされている水産加工業はもとよりスピード感ある取組が重要である。水産都市においては古くからの生産者や関連産業の集積により、地区のイメージやブランド力、漁業生産・加工流通業・造船業等にとっての適切な労働市場、広い意味での効率的な原材料等の取引市場が形成されており、立地企業は簡単に他地区へ移動できる訳ではないが、早期に再建できる目

途が立たなければ苦渋の決断をせざるを得ない。特に、技術力と資本力のある地区のリーディングカンパニーが他地区に生産拠点を移動させ始めてからでは遅く、その場合は都市としての再建は厳しくなるであろう。現在の我が国の現状を考えれば、長年かけて形成されてきた水産都市を他の産業を基盤とした都市へと変貌させる様なことは難しく、かつての産炭地区の様に、他地区へと企業が移動しはじめた瞬間から都市は消滅に向かうことになる。被災地の水産関係者、リーディングカンパニーもその様なことは望んでいないはずである。

大規模な土木的復旧に関する否定的な意見もあるが、水産都市の回復には、防波堤、岸壁、地盤高の確保といった一番海際の安全性確保と機能回復、インフラ再建が最優先である。水揚から加工にかけての工程を効率的に、かつ、産業集積のメリットを活かすには、従来の様に沿岸部への集積を確保する以外には具体的な方途はない。他地区へ集団的に産業集積を移動させる様な真の集約化といったダイナミックな配置換えということもあるかも知れないが、地域経済の廃止のデメリット等社会的コストがずっと高いであろう。また、上記の海際のインフラ再建は主として行政が主導するであろうが、同時に、市場や加工場の再建を図っていく際には、民間側もこれまでに増して経営能力を向上させる必要がある。海際の土地の担保価値が下落するなか、融資やファンドによる投資を受ける場合、厳しい環境下でどの様に効率的、継続的な経営を行っていくかが厳しく問われるであろう。もともと収支の厳しかった限界的な企業に対しては、融資や協業化による支援スキームに加え、行政やリーディングカンパニー等による能力向上の支援も急務である。

#### 最後に

3月11日以降、復旧復興に関して各方面から様々な意見が出されているが、多くの場合、現在の我々が成熟した資本主義の中にあり、終戦直後の様に、貧しく、外国からの支援を必須とし、僅かな資本を政府が指定した分野へ配分しなくてはならない社会ではないことが忘れられている様に感じている。多くの国々からみて、悪くいえば、お金持ちの国の復旧復興なのである。政府には財源はないかも知れないが、社会全体で見れば、資本、技術、労働力を十分に有し、家計部門には十分な貯蓄を有している。大きな課題である資金的な面で見れば、増税により資金を政府に集めることを志向するだけでなく、既に見られるファンド、オーナー制度の様に民間の資金を直接被災地へ結びつける取組やそれを促進するための税制優遇、顕彰制度等インセンティブの創出がもっと試みられるべきではないかと考えられる。また、近年、導入が進められてきたPFIの様に、公共施設の復旧復興においても、施設の建設から維持管理まで民間による資金導入と運営を担う形がもっと提案されても良い様に思う。増税に関わる議論を始めることでさらに復旧復興が遅れていくことは最も避けるべきことである。官民の新たな連携、適切な役割分担の中でより適切に迅速に復旧復興が進むことを願う。

#### (参考文献)

- [1] 『東日本大震災による水産業への影響と今後の対応』水産庁，2011.8
- [2] 『漁業・漁村の果たす多面的機能に関する調査』財団法人漁港漁場漁村技術研究所，2002 ※筆者が主任研究員として担当
- [3] 『特定第3種漁港に係る特定漁港漁場整備事業計画等フォローアップ調査』財団法人漁港漁場漁村技術研究所，2002-03 ※筆者が主任研究員として担当。掲載図は筆者による。
- [4] 『水産復興マスタープラン』水産庁，2011.6
- [5] 『宮城県震災復興基本方針』宮城県，2011.4
- [6] 『東日本大震災津波からの復興に向けた基本方針』岩手県，2011.4
- [7] 『市場を大切にし、分権的な発想で復旧復興を』計画行政学会「計画行政第34巻第3号」，大島，2011.8