

東日本大震災による水産業被害と 復興に向けた課題

専任研究員 出村雅晴

〔要 旨〕

- 1 被災地域の広さや人的被害の大きさとともに、農林水産関係被害額の大きさも今回の東日本大震災の特徴である。今回の被害額は現時点で判明した分で1兆9千億円を超え、阪神・淡路大震災（兵庫県南部地震）の9百億円、新潟中越地震の1千3百億円強と比較しても圧倒的に大きい。水産業関係被害の状況は、漁船1,537億円（21,506隻）、漁港施設7,231億円（319港）、養殖施設・養殖物1,293億円、市場・加工施設等共同利用施設603億円の合計10,664億円となっており、農林水産関係被害額の55%を占める。
- 2 被害は数多くの都道府県で発生したが、青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県での被害が特に大きい。これら5県の沖合には三陸漁場など好漁場が広がっていることから有力な漁業産地が形成されており、漁業生産においては金額ベースで全国シェア15%、漁獲量ベースで同20%、水産加工業でも事業所数で14%、従業者数で17%、製造品出荷額で18%を占めるなど、わが国水産物の生産や加工面への影響は大きい。
- 3 岩手、宮城、福島3県では復興計画案の策定を急いでいるが、具体的な内容が明らかになった復興計画案をみる限り、岩手、宮城両県における地域の復興や漁業の再生を目指す方向は大きく異なる。岩手県が、漁港ごとに、漁協を核とした漁業・養殖業の構築を目指すのに対し、宮城県は、水産業集積地域や漁業拠点の集約を進め、さらに水産特区による新しい経営形態の導入などを提案するなど、まさに対極をなす内容である。
- 4 両県の水産業事情の違いを背景にしたものであろうが、宮城県の復興計画案は、コミュニティの再建と地域経済の再生が復興の柱と考える筆者の目には、あまりにも経済が優先され、コミュニティの視点到欠けるように思われてならない。地域住民の生産活動や生活の安全確保に配慮し、恵まれた地域資源を有効に活用するという当該地域の属性に対応した、多様な漁港整備、漁業振興が望ましい。今後の地域づくりなど復興計画の基本となる部分については、漁業者など地域住民の意向も聞きながら、具体的な展望が描き出されることに期待したい。

目次

はじめに

1 水産業関係被害の状況

- (1) 漁船被害の状況
- (2) 漁港施設の被害状況
- (3) 養殖施設・養殖物の被害状況
- (4) 加工施設の被害状況

2 被災地水産業の概況と位置づけ

- (1) 漁業生産
- (2) 水産加工業

3 主要被災地における復興をめぐる動向

- (1) 岩手県
- (2) 宮城県
- (3) 福島県

4 水産業復興に向けた課題

- (1) 第1次補正予算の内容と課題
- (2) 漁業再開に向けた課題
- (3) 流通・水産加工業再開に向けた課題

おわりに—地域づくりと漁業—

はじめに

マグニチュード9.0の国内最大級の東北地方太平洋沖地震に起因する今回の東日本大震災は、宮城県栗原市の震度7をはじめ、宮城、福島、茨木、栃木など広い範囲で震度6強を観測したが、過去の宮城県沖地震(1978年)、阪神・淡路大震災(1995)、新潟中越地震(2004)との決定的な違いは、津波被害の大きさである。気象庁が現地調査を踏まえて発表した東北地方太平洋沖地震によって引き起こされた津波の高さ(推定)は、大船渡(岩手県)11.8m、釜石(岩手県)9.3m、相馬(福島県)8.9m、久慈港(岩手県)8.6m、石巻市鮎川(宮城県)7.7mなどとなっている(2011.4.5発表)。さらに、東京大学地震研究所が宮古市田老の小堀内漁港で行った現地調査では37.9mに達したとの報道もあり、圧倒的な高さの津波が太平洋沿岸域を襲ったことが明らかになっている。地震の揺れによる被害よりも津波による

被害が大きかったことから被災地域は沿岸域に集中し、こうした地域に展開する漁業など水産業関係にも大きな被害が発生した。まだ多数の行方不明者がいるなど被害の全容は明らかになっていないが、主要被災県を中心に「宮城県震災復興会議」、「岩手県東日本大震災津波復興委員会」、「福島県復興ビジョン検討委員会」などが設置され、復興に向けた検討も進んでいる。これらも含め、現時点で発表された内容をもとに、今後の漁業・水産業の復興に向けた課題等を整理する。

1 水産業関係被害の状況

被災地域の広さや人的被害の大きさとともに、農林水産関係被害額の大きさも今回の東日本大震災の特徴である。今回の被害額は現時点で判明した分で1兆9千億円を超え、阪神・淡路大震災(兵庫県南部地震)の9百億円、新潟中越地震の1千3百億円強と比較しても圧倒的な大きさとなっている。

水産業関係被害の状況については、水産庁が各都道府県報告数値を取りまとめた農林水産省のホームページで公表しているが、漁船1,537億円（21,506隻）、漁港施設7,231億円（319港）、養殖施設・養殖物1,293億円、市場・加工施設等共同利用施設603億円の合計10,664億円となっており、農林水産関係被害額の55%を占める（2011.6.9 17時現在）。また、現時点では一部の県などで報告のないウニやアワビなどの種苗施設も壊滅的な被害と伝えられている。^(注1)サケのふ化施設も含め、こうした施設は直接被害以上に今後の漁業への影響が大きい。

（注1）11.5.21付河北新報「ウニ・アワビ漁危機 岩手の種苗施設が壊滅状態」

（1）漁船被害の状況

漁船については、北は北海道から南は鹿児島県に至るまで、わが国の太平洋岸を中心に幅広い範囲で被害が発生した。水産庁の取りまとめ結果によれば、被害のあった都道府県は数多いが、北海道、青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県の被害が大きい。とりわけ、岩手県、宮城県、福島県の3県に関しては漁船隻数の大半が被害を受けるなど、壊滅的な状況となっている。被害漁船の漁船隻数に対する割合は、宮城県87%、福島県71%と非常に高い割合であり、岩手県の場合も報告のあった6市町村（釜石市、大船渡市、久慈市、普代村、野田村、洋野町）の被害漁船数だけで43%に達している（第1表）。漁船は、漁船漁業にとっては当然のことであるが、各種の養殖漁業や採貝・採藻漁業にとっても基礎的な生産手

段と位置づけられるものであるだけに、当該地域における漁業への影響は計り知れないものがある。漁船の被害額に関しては、各都道府県からの報告数値根拠が「再取得価額」、「簿価」、「保険価額相当」などさまざまであり、必ずしも同一基準に基づくものでないことには留意する必要がある。

漁船保険中央会の発表数字は、保険価額に基づく「支払予想額」であり、各漁船保険組合の調査に基づいて算定されている。被災した漁船に係る借入金等が残っていなければ、修理や再取得にあたっての自己資金部分に充当されるものと思われる。

水産庁「平成21年度漁船保険概況表（2010年3月末現在）」によれば、09年の隻数加入率は62.8%、付保率は93.6%である。^(注2)^(注3)隻数加入率に関しては、無動力船（3.7%）や0～4トン階層の動力漁船（62.0%）で低いこともあって前記の加入率となっているものの、それ以外の漁船階層では74.3%（200～499トン）～90.1%（20～49トン）と概ね8割を超える加入状況である。また、付保率の高さは、おおむね全部保険となっていることを示すものとみられるが、船齢^(注4)の高さから保険価額が再取得価格を相当程度下回ることが推定される。

漁船保険の保険価額は、水産庁の「評価標準」を基礎に算定される。標準価額は船質別のトン数単価を乗じて算定され、さらに経過年数に対応する時価現有率（残存価額の割合）を乗ずることによって算出される。木造船で15年以上、鋼船で25年以上の漁船の場合、時価現有率は20%となってい

第1表 漁船の被害状況

(単位 隻, 百万円, %)

	水産庁まとめ (2011.6.9 17:00現在)		漁船保険 中央会 (4/14発表)		漁船隻数 B	漁船保険 加入隻数 C	被害割合		
	被災漁船数(県からの報告) A		被害 報告額	被害 予想額			対漁船 隻数 (A/B)	対保険 加入隻数 (A/C)	
北海道(根釧, 日振勝, 道南)	786	5t以下 5t超 657 129	8,718	4,335		16,294		4.8	
青森県	620	5t以下 5t超 526 94	11,295	2,793	10,555	6,984	5.9	8.9	
岩手県	壊滅的被害(6市町村からの 報告では現在のところ6,254)		...	15,842	19,500	14,546	10,521	(43.0)	(59.4)
宮城県	壊滅的被害(宮城県の報告 では, 登録漁船数13,570のうち 12,023が被災)		5t以下 5t超 11,425 598	112,900	18,340	13,773	9,688	87.3	124.1
福島県	873	5t以下 5t超 712 161	調査中	5,047	1,223	1,063	71.4	82.1	
茨城県	488	5t以下 5t超 460 28	4,363	1,569	1,158	1,212	42.1	40.3	
千葉県	335	335	488	687	7,471	5,638	4.5	5.9	
全国計	21,506		153,749	53,998					

資料 農林水産省HP「東日本大震災について～東北地方太平洋沖地震の被害と対応～」, 『漁船統計表』(平成21年12月31日現在), 『平成21年度漁船保険概況表(平成22年3月末現在)』から筆者作成

(注) 1 岩手県の被害割合は, 報告のあった6市町村分だけの被災漁船数を分子に算出。

2 漁船隻数Bは, 漁船法による登録漁船(1t以上)と各都道府県報告に基づく登録義務のない1t未満漁船の合計。
ただし, 淡水漁業に関するものを除く。

る。したがって, 船齢の現状から考えれば, 仮に標準価額が再取得価格と同等であっても, 支給される保険金は再取得価格の2割程度となる。さらに漁具特約を付けた保険件数が460件に過ぎないことなども考え合わせると, 仮に満額の保険金支給があったとしても, 実際の操業再開に向けた漁業者の資金負担は大きいものがある。

(注2) 隻数加入率 = 漁船保険引受隻数 / 在籍漁船隻数 × 100

(注3) 付保率 = 保険金額 / 保険価額 × 100

(注4) 保険加入漁船の船齢構成は, 15年以上が79% (15～20年17.5%, 20～25年20.6%, 25～30年23.0%, 30年以上20.1%) を占める (水産庁『平成21年度漁船保険統計表』)。

(2) 漁港施設の被害状況

漁港に被害があったのは7道県319港, 被害総額は7,231億円である。特に被害が大きかったのは岩手県(全111港のうち108港で被害), 宮城県(全142港で被害), 福島県(全10港で被害), 茨城県(全24港中16港で被害)の4県で, この4県の合計被害額は7,156億円と漁港関係被害額の99%を占める。

漁港施設は, 基礎的な生産手段である漁船の係留場所としてばかりでなく, 漁協等が運営する産地市場などの水揚げ施設や製氷・冷蔵施設あるいは加工施設などが立地する, いわば水産物流通や加工業の起点となる基礎的なインフラであり, 水産業の復興に不可欠なものである。漁港施設の復旧

には、航路、係留地、岸壁や周辺道路等の瓦礫撤去のほか、船揚場などの関連施設の復旧も含まれる。今回の震災では、リアス式の三陸海岸を襲った津波が高い水位で上陸して建物等を破壊し、強い引き波でそれらを海に運んで行ったことから、航路や係留地などの瓦礫撤去が必要な漁港もそれだけ多い。岸壁や臨港道路などの地盤沈下が伝えられる漁港地域も多く、この場合には岸壁の補修や沈下地盤のかさ上げ工事なども必要となる。

被災漁港には、全国の漁船も利用する特定第3種漁港（八戸、気仙沼、石巻、塩釜）や第3種漁港（釜石、大船渡、女川など）も多く含まれ、それだけ早期復旧が急がれる。^(注5)水産庁の発表によれば、5月末現在で応急工事に着工した漁港数は132、着工準備中が86港となっている。このうち被害の大きかった4県に関しては、それぞれ112、81となっており、まだ手つかずの漁港も多い。

(注5) わが国の漁港数は2,914（2011.4.1現在）であるが、漁港漁場整備法（第5条）に基づき次の種類に分類されている。

漁港の区分

漁港の区分	説明	漁港数
第一種漁港	その利用範囲が地元の漁業を主とするもの	2,205
第二種漁港	その利用範囲が第一種漁港よりも広く、第三種漁港に属しないもの	496
第三種漁港	その利用範囲が全国的なもの	101
第四種漁港	離島その他辺地において漁場の開発又は漁船の避難上特に必要なもの	99
特定第三種漁港	第3種漁港のうち水産業の振興上特に重要な漁港で政令で定めるもの	13

資料 水産庁HP「漁港一覧」から筆者作成

(3) 養殖施設・養殖物の被害状況

海面養殖業に関しては、施設被害730億円、養殖物被害563億円（計1,293億円）の被害が報告されている。現時点で北海道、岩手、宮城、三重、高知の5道県で大きな被害が水産庁あて報告されているが、養殖物被害額と生産額（2008年）との対比では岩手79%、宮城143%の両県が抜きんでて高く、それだけ壊滅的な被害を受けたということがわかる（第2表）。

岩手県の養殖漁業は、ワカメやコンブなどの海藻類とカキやホタテなどの貝類養殖が主体であるが、とりわけ海藻類の占める割合が高く、養殖生産額のうち60%を占める。一方宮城県の場合は、ノリ、ワカメなどの海藻類の占める割合は27%程度に過ぎず、カキやホタテなどの貝類40%のほか、ギンザケ25%、ホヤ5%といった特徴ある品目が養殖されている。^(注6)換言すれば、岩手県の場合は養殖期間が1年の海藻類が多く、一方宮城県の場合は、カキ・ホタテなどの貝類やホヤなど、養殖期間が複数年にわたる品目の割合が高い。こうした点などが、生産額対比での養殖物被害額の大きさに反映している。

また、被害額以上に全国への影響が大きいとして新聞紙上で大きく取り上げられたのが、宮城県のカキの養殖種苗生産である。全国のカキの養殖種苗生産額は595百万円であるが、このうち宮城県が457百万円（シェア77%）を占め、広島県132百万円（同22%）とともに北海道から九州にまで広がるカキ養殖産地への種苗供給を

第2表 養殖関係の被害状況

(単位 百万円, %)

県名	被害を受けた養殖種類	養殖関係被害額合計			生産額(B)	A/B
			施設	養殖物(A)		
北海道	ホタテ, カキ, ウニ, コンブ, ワカメ等	15,127	9,356	5,771	33,769	17.1
青森県	コンブ, ホタテ	43	38	5	9,858	0.1
岩手県	ホタテ, カキ, コンブ, ワカメ等	24,200	13,200	11,000	13,906	79.1
宮城県	ギンザケ, ホタテ, カキ, ホヤ, コンブ, ワカメ, ノリ類等	81,889	48,700	33,189	23,101	143.7
福島県	ノリ類	調査中	調査中	調査中	×	…
千葉県	ノリ類	調査中	調査中	調査中	4,984	…
神奈川県	ワカメ等	33	12	21	503	4.2
三重県	マダイ, クロマグロ, カキ, ノリ類, 真珠等	3,614	1,259	2,355	16,994	13.9
和歌山県	マダイ, クロマグロ等	916	82	834	5,063	16.5
徳島県	カンパチ, ハマチ, シマアジ, ワカメ等	519	17	502	5,832	8.6
高知県	カンパチ, マダイ, ノリ類等	2,580	203	2,377	13,847	17.2
大分県	マダイ, ハマチ, シマアジ, ヒラメ	260	85	175	15,922	1.1
宮崎県	ハマチ, アジ, オオニベ等	6	0	6	9,560	0.1
沖縄県	モズク	34	4	30	5,837	0.5
計		129,222	72,956	56,266		

資料 農林水産省HP「東日本大震災について～東北地方太平洋沖地震の被害と対応～」(2011.6.9 17時現在), 農林水産省『平成20年漁業・養殖業生産統計年報』から筆者作成
 (注) 表中の×は数値が未公表のもの。

担ってきた。種カキは天然種苗に依存しており、ホタテガイなどに幼生（ようせい）を付着させる方法で採苗しているが、そのためには親カキの一定の養殖密度や幼生が滞留・集積する海域等いくつか必要な条件があり、代替産地の確保はそれほど容易なものではないようである。一時壊滅に近いと伝えられた種カキの残存も確認され、養成も再開されているが、生産の安定までにはまだ数年かかるものと見られている。

(注6) 資料とした農林水産省『平成20年漁業・養殖業生産統計年報』では、宮城県のギンザケ養殖生産額等一部未公表のものがあるため、推計して算出。

(4) 加工施設の被害状況

水産加工施設の被害状況に関しては、従来水産庁HPでは被災加工場数の発表にと

どまっていたが、6月15日以降被害額もあわせて掲載されるようになった。北海道から千葉県までの太平洋側を調査対象としたものであるが、被害のあった加工場は全壊536、半壊106、浸水135であり、被害額は1,597億円となっている（第3表）。加工施設についても、とくに岩手県、宮城県で被害が大きく、加工場数に対する被害加工場数の割合がそれぞれ8割を超え、しかも大半が全壊という状況である。浸水被害が大きい青森県、全・半壊などの被害が中心の福島県や茨城県などでも被災率が高い。

第3表 水産加工施設被害状況(7道県の太平洋側)

(単位 百万円, %)

	加工場数A (漁業センサス)	主な被災状況	被災 加工場数 B	被災率 (B/A)	被害額
北海道	570	一部地域で被害 半壊4, 浸水27	31	5.4	100
青森県	119	八戸地区で被害 全壊4, 半壊14, 浸水39	57	47.9	3,564
岩手県	178	大半が施設流出・損壊 全壊128, 半壊16	144	80.9	39,195
宮城県	439	半数以上が壊滅的被害 全壊323, 半壊17, 浸水38	378	86.1	108,137
福島県	135	相馬, いわき地区で被害 双葉地区は詳細不明 全壊43, 半壊9, 浸水7	59	43.7	2,710
茨城県	247	一部地域で被害 全壊32, 半壊33, 浸水12	77	31.2	3,109
千葉県	420	一部地域で被害 全壊6, 半壊13, 浸水12	31	7.4	2,931
計	2,108	全壊536, 半壊106, 浸水135	777	36.9	159,746

資料 農林水産省HP「東日本大震災について～東北地方太平洋沖地震の被害と対応～」
(2011.6.15公表分:6月14日17時現在)から筆者作成

した特定第3種漁港や第3種漁港など、全国の漁船が利用する大規模漁港がこの地域に集中しているのがその証左である。

なお、八戸、久慈、宮古、釜石、大船渡、石巻、仙台塩釜(特定重要港湾)、相馬、小名浜などの港は、漁港としてばかりでなく、海上輸送の拠点として「重要港湾」に指定されており、後背地に展開する諸工業など当該地域経済やわが国の産

業政策上も重要性が高い港としても位置づけられている。

これら5県の漁業生産額(09年)は2,019億円(全国シェア15%)、漁獲量ベースで1,051千トン(全国シェア20%)を占める(第4表)。量的に多い魚種は、サバ類(150千トン)、イカ類(130千トン)、サンマ(108千トン)などいわゆる大衆魚とされるものであるが、これら以外でもカツオ・マグロ類、サケ・マス類、タラ類などの水揚げも多い。また、サメ類(64%)、アワビ類(46%)、マダラ(47%)など全国シェアが極めて高い魚種の有力産地でもある。漁業種類別の漁獲量でも、沖合底びき網23%、船びき網23%、大中型まき網27%、サンマ棒受網33%、大型定置網30%、マグロはえ縄33%、イカ釣39%など多くの漁業種類で高い全国シェアを占めている。それだけ多様な漁業

2 被災地水産業の概況と位置づけ

(1) 漁業生産

被害は数多くの都道県で発生しているが、青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県での被害が特に大きいと報道されている。これらの県の沖合には、北からの寒流系の親潮と南からの暖流系の黒潮がぶつかる三陸漁場などの好漁場が広がり、マグロ・カツオ・サバ・アジ・イワシなどの暖流系の魚やサケ・マス・サンマ・タラなどの寒流系の魚が漁獲されている。また、沿岸域は、アワビ・ワカメ・コンブ・ウニ・ナマコなど水産動植物の生育にも適した岩礁や砂礫質の底質が多く、こうした好条件にも恵まれて有力な漁業産地を形成している。前述

第4表 海面漁業・養殖業都道府県別生産額・漁獲量(2009年)

(単位 億円, 百トン, %)

都道府県	生産額			漁獲量				
	計	海面 漁業	海面 養殖業	計	海面 漁業	海面 養殖業	魚類	貝類
全国計	13,834	9,739	4,095	53,480	41,511	11,969	2,601	4,671
青森	531	413	118	2,592	1,525	1,067	×	1,062
岩手	399	288	112	1,935	1,335	600	×	200
宮城	791	533	258	3,669	2,293	1,376	160	×
福島	×	160	×	×	835	×	×	0
茨城	×	138	×	×	1,482	×	-	×
主要被災県計	2,019	1,532	488	10,513	7,470	3,043	160	1,262
全国に占める割合	15	16	12	20	18	25	6	27

資料 農林水産省「農林水産統計(2011.3.4公表)」 「漁業・養殖業生産統計(2011.4.30公表)」

(注) 1 表中の×は、数値が未公表のもの。

2 主要被災県計欄の生産額計、漁獲量計は、福島・茨城に関して発表数値をそれぞれ計として算出。

が幅広く展開されていることを示すもので、被災地域がわが国の漁業生産にとって重要な漁業地域と位置づけられることが明らかであろう(農林水産省「平成21年漁業・養殖業生産統計」)。

(2) 水産加工業

5県の大規模漁港の後背地には水産加工業や冷凍・冷蔵業などが展開しており、八

戸、石巻などではわが国
有数の加工団地も形成さ
れている。わが国の水産
加工業のなかで5県の占
める割合は事業所数で
14%、従業者数で17%、
製造品出荷額で18%であ
るが、缶詰、練製品、塩
蔵品、生鮮冷凍水産物に
ついてはとりわけその比
率が高い(第5表)。加

工品目別では、缶詰は青森、岩手、宮城、
かまぼこ類(ねり製品)は宮城、岩手、冷
凍食品や塩蔵品は宮城、青森、岩手、生鮮
冷凍水産物は宮城、茨城、岩手などでの生
産が多い。

缶詰ではカニ58%、サケ44%、カツオ
37%(水煮は80%)、サバ72%、イワシ45%、
サンマ57%、クジラ85%、イカ98%、貝類
45%など、多くの品目で高い全国シェアを

第5表 主要被災県における水産加工業

(単位 千人, 億円, 千トン, %)

都道府県	水産関係製造業			陸上加工生産量						
	事業所数	従業者数	製造品 出荷額等 (従業者 30人以上)	缶詰	ねり製品 (かまぼこ 類)	冷凍食品	塩蔵品	生鮮冷凍 水産物	焼・味付 のり	その他 加工品
全国計	7,392	173	33,978	108	491	333	194	1,660	7,977	848
青森	152	6	1,072	19	8	10	14	59	-	21
岩手	168	5	783	12	49	14	2	104	×	6
宮城	462	12	2,837	10	63	34	26	240	310	41
福島	90	2	425	-	13	0	4	14	106	10
茨城	189	4	1,053	5	5	5	4	171	249	45
計	1,061	29	6,170	46	137	64	50	588	664	123
5県シェア	14.4	16.8	18.2	42.8	28.0	19.1	25.7	35.4	8.3	14.5

資料 経済産業省「工業統計表」(平成20年)、農林水産省「水産物流通統計年報」(平成20年)から筆者作成

(注) 1 水産関係製造業とは、水産缶詰・瓶詰製造業、海藻加工業、水産練製品製造業、塩干・塩蔵品製造業、冷凍水産物製造業、冷凍水産食品製造業、その他の水産食料品製造業をいう。

2 焼・味付のりの生産量は、板のりに換算した枚数で単位は百万枚である。

3 表中の×は、数値が未公表のもの。資料数値の合計値の算出に当たっては0とした。

占めている。冷凍食品に関しては水産物調理食品27%，素干し品ではスルメ25%，塩干品ではホッケ28%，サバ20%，煮干し品ではイカナゴ・コウナゴ44%，塩蔵品ではタラ・スケトウダラ62%，サケ・マス29%，その他の食用加工品ではイカ塩辛39%，水産物漬物39%などで高い全国シェアを占める地域である。

3 主要被災地における復興をめぐる動向

今回の東日本大震災で特に大きな被害を受けた岩手、宮城、福島3県の知事は、国の復興構想会議においてもそれぞれ委員として参加し、復興に向けた指針策定に取り組んでいるが、これとは別に各県においても独自の検討組織を立ち上げ、復興計画作りを急いでいる。以下、その概要や現時点での取組み状況を整理する。

(1) 岩手県

被災市町村、銀行協会、商工会議所連合会、農林漁業関係団体など地元の各界代表者や県内所在の各大学関係者などを委員とする「岩手県東日本大震災津波復興委員会」を立ち上げ、8月の計画案取りまとめを目指している。オール岩手ともいえるメンバー構成に特徴がある。

6月にまとめられた「復興基本計画(案)」は、2011年度から2018年度までの8年間を全体計画期間としており、今後施策や工程表も含めて策定される「復興実施計画」で

は、第1期(基盤復興期間:2011~13年度)、第2期(本格復興期間:2014~16年度)、第3期(更なる展開への連結期間:2017~18年度)に区分した取組推進を予定している。水産業に関しては、①漁協を核とした漁業、養殖業の構築、②産地魚市場を核とした流通・加工体制の構築、③漁港等の整備を取組項目として掲げている。

①については、漁船・漁具、養殖施設等の生産手段を漁協が一括整備し、組合員が共同利用する「漁協を核とした共同利用システム等の構築」を具体的な内容としている。沿岸集落の地域コミュニティの中心にあった漁業が甚大な被害を受け、しかも小規模漁業者が多いといった事情なども考慮されたものとみられる。②に関しては、中核的産地市場の再開と安定的な運営には冷凍・冷蔵施設や加工施設などの関連施設と一体となった復旧が必要とし、国による補助や貸付事業、あるいは復興支援ファンド等による二重債務問題の解消を具体的に求めるものとなっている。漁港に関しても、将来的には水揚状況や水産業再生の方向性を踏まえた整備も展望しているものの、港内や漁場での瓦礫撤去や当面の安全性や機能確保などの応急的な復旧は全漁港を想定しているようである。

「水産業の復旧・復興なくして三陸、東北の復興はない」^(注7)とのスタンスは明確で、6日にまとめた11年度一般会計補正予算案でも総額1,850億円(うち産業関係予算1,216億円)のうち水産業関連に793億円を計上している。国の第1次補正予算で計上され

た漁船等を手当てする「共同利用漁船等復旧支援対策事業」等に呼応した県負担分ばかりでなく、現時点で対象となっていない^(注8) 養殖種苗供給事業費をワカメ養殖などの開始時期に合わせて計上するなど、県内水産業の特徴や事情を踏まえたものとなっている。

一方漁業者サイドでも復旧・復興に向けた取り組みが開始されている。岩手県漁連による共同利用漁船約2千隻の一括発注や田老町漁協における、漁船の共同利用、収穫代金の前払い方式による月給制採用などの取組みも報じられている。実際に、ワカメ生産で有名な宮古市の重茂漁協では、所属漁船814隻に壊滅的な被害を受けたが、残った14隻と中古船購入などで68隻を確保し、5月の解禁日には数世帯が1隻の漁船に相乗りして操業する「共同運営方式」^(注9)での天然ワカメ漁が開始されている。

(注7) 11.6.6 毎日新聞20:57配信記事「<東日本大震災>漁業支援に793億円 岩手県が計上」において知事談話として紹介されている。

(注8) ワカメやホタテガイなどの必要な種苗の生産・購入を支援するものであり、養殖業の早期再開に向けワカメ養殖などの始期に間に合わせるために措置されたものである。

(注9) 11.6.13付読売新聞夕刊「『日本一』のワカメ再び」

(2) 宮城県

全国の各分野の専門家などを委員とする「宮城県震災復興会議」を軸に復興計画を検討し、8月中旬を目途に最終案を整理するとしているが、県内在住者が12名中わずか2名というメンバー構成に特徴がある。「宮城県震災復興計画（第1次案）」では、

復旧期（2011～13年）、再生期（14～17）、発展期（18～20）の3期10年間で復興を目指している。水産業に関しては、復興のポイントとして「水産県みやぎの復興」を掲げ、①水産業集積地域、漁業拠点の集約再編、②新しい経営形態の導入、③競争力と魅力ある水産業の形成、を具体的な取組事項としている。

水産業集積地域や漁業拠点の集約に関しては、「水産業集積拠点を再構築し、漁港を3分の1程度に集約再編しつつ、拠点となる地域の機能を優先的に復旧」などと表現されている。「宮城県震災復興基本方針（素案）」に基づいて、県が地元の水産関係者などに対して行った漁港の集約・再編方針は、①気仙沼、石巻、塩釜、女川、志津川の5港を「水産業集積拠点漁港」と位置づけ早急な機能回復を図る、②そのほかの漁港については、生産性や効率性を考慮したうえで「沿岸拠点漁港」を選定し、原則県営として集中的に整備する、という内容とされる。^(注10) 今回示された復興計画が、「宮城県震災復興基本方針（素案）」を踏襲した内容であることから、ほぼ同内容が想定されているものと思われる。

新しい経営形態の導入に関しては、沿岸漁業・養殖業の振興のため「施設の共同利用、協業化等の促進や民間資本の活用など新たな経営組織の導入を推進」と表現されている。前段部分については、宮城県漁協が復興基本方針で推進するとしている漁業者グループによる協業化と軌を同一にするものであるが、後段部分は「宮城県水産業

復興特区」問題として宮城県漁協が県議会に撤回請願を行うなど亀裂が深まっている。宮城県漁協でも、甚大な被害を受けた養殖漁業に関しては、漁業権切り替え時の2013年までに、漁場を再配置する新たな管理計画を策定する予定であり、漁業現場との十分な協議を期待したいところである。

(注10) 05.5.6付水産経済新聞「漁港集約、再編方針など説明」

(3) 福島県

福島県においても、復興に当たっての基本的な方針・主要な施策を示す「福島県復興ビジョン」(仮称)に反映させることを目的とする「福島県復興ビジョン検討委員会」を立ち上げ、現地視察も含めた検討を開始している。今後のスケジュールとして、7月末までに復興ビジョンを決定し、12月末までにそれを踏まえた第一次復興計画を決定するとしている。

委員のメンバー構成は、一部企業関係者も含まれるが、主体は大学関係者となっている。県内関係者主体という点では岩手県と同様であるが、被災市町村や農林漁業関係団体の関係者は含まれておらず、三者三様の委員構成といえる。

復興ビジョン(たたき台)では、①オールふくしまによる復興、②ふるさとへの帰還の実現、③活力の早急な回復と飛躍、④安全・安心で持続可能な新たな社会、⑤原子力災害による影響・不安の払拭、が基本理念(基本方針)として掲げられているが、地震、津波被害に加えて、福島第一原発事故による計画避難や自主避難、農産物等の

風評被害などの県内事情を反映した内容となっている。また、原発問題の事態の推移や国の対応など不透明な部分も多く、この点復興計画策定においては適宜見直すとしている。

福島県の場合は、第一原発事故の深刻さから、現状では収束の見通しが立たないことが影響している。こうした事情を背景に、警戒区域・計画的避難区域の設定や避難している県民の帰宅問題など流動的な部分も多く、原発問題が復興に向けた取組みの足かせになっている。

4 水産業復興に向けた課題

(1) 第1次補正予算の内容と課題

東日本大震災の復旧・復興費を盛り込んだ2011年度第1次補正予算は、震災後52日目の5月2日参院本会議において全会一致で可決、成立した。総額は4兆153億円で、震災後42日目で成立した阪神・淡路大震災時の最初の補正予算の約4倍規模であり、このうち2,153億円が水産関係予算となっている。漁港などの災害復旧事業関連事業を中心とする「漁港、漁場、漁村等の普及」308億円、漁船保険や漁業共済に係る再保険金等の支払いに充当する「漁船保険・漁業共済支払への対応」940億円などがその内容であるが、漁業者等に直接関係するのは第6表のとおりであり、課題や問題点とともに整理している。

このほか、産地市場や加工施設被害に対する復旧に向けた予算措置が、水産業共同

第6表 漁業者等に直接関係する水産関係第1次補正予算

(単位 億円)

事業内容	補正 予算額	課題・問題点
漁場復旧対策支援事業 〔漁業者等が行う漁場での瓦礫回収処理を支援するもの。漁場整備と漁業者等の生活支援効果が狙い。〕	123	
共同利用漁船等復旧支援対策事業 ・ 激甚災害法(注)に基づく共同利用小型漁船の建造 ・ 共同計画に基づく漁船の導入 ・ 共同定置網の導入	274	・ 全額漁船取得と仮定しても、せいぜい2千隻強の予算額であり、到底必要隻数は確保できない。 ・ 激甚災害法の適用は5トン未満の小型漁船限定。5トン以上漁船や定置網は対象外(=負担大)。
養殖施設復旧支援対策事業 ・ 激甚災害法に基づく被害を受けた養殖施設の復旧 ・ さけますふ化放流施設の緊急復旧	267	・ 激甚災害法の適用は個人の養殖施設のみ。共同利用の場合は負担大(「農林水産業共同利用施設災害復旧事業」枠を利用) ・ カキ、ホタテなどは養殖期間が長期にわたるため、無収入となるその間の生活資金や運転資金が確保できない。
漁業関係資金無利子化事業(融資枠380億円) (漁業近代化資金や公庫資金の貸付金利を実質無利子化)	4	・ 「二重ローン問題」の解消が先決。漁船は経過年数のばらつきもあり一概には言えないが、東北の太平洋沿岸地域の養殖漁業は、2010年のチリ中部沿岸で発生した地震による津波被害も受けており、この復旧資金の負担も残っている。
漁業関係公庫資金無担保・無保証人事業(融資枠60億円) (当該資金枠確保のため日本政策金融公庫に出資)	22	
漁業者等緊急保証対策事業(保証枠630億円) (漁業信用基金協会の保証により無担保・無保証人融資を支援)	48	

資料 水産庁HP「平成23年度水産関係補正予算の概要」から筆者作成

利用施設事業の18億円にとどまっているが、今回の被災地が有数の加工産地で、多くの地域で加工施設も壊滅的な被害を受けたという状況を考えれば、ほとんどないに等しい。加工関係企業は、経済産業省関連で計上された「中小企業組合等共同施設等災害復旧事業」などの支援措置を利用することとなろうが、この場合も、二重ローンの問題が重荷となる。これらの点も含め、第2次以降の補正予算などで手当てしていく必要がある。そうしたなか、首相退陣問題ともからんで、本格的な復興予算となる第3次補正予算の早期成立が懸念される状況にある。

(注11) 第2次補正予算で「水産業共同利用施設復旧支援事業」として193億円が予定されている。

(2) 漁業再開に向けた課題

すでに「水産関係被害の状況(漁船被害の状況)」でみたように、仮に漁船が全損した場合でも漁船保険から支給される保険金はせいぜい2割程度であり、さらに漁具なども被災したことを考えると実際の操業再開に向けた漁業者の資金負担は大きい。当面は、被災地域外の中古漁船などの利用や残った漁船の共同利用などを考慮しなければならないであろう。函館市から久慈市(岩手県)への中古船提供、三重水産協議会による中古船提供、あるいは岩手県漁連の共同利用漁船購入希望の調査など、現にそうした動きも出始めている。一般に漁船の船型は、漁獲の対象とする魚種や漁法、操業する漁業種類などの操業条件の違いを反映した地域差があり、他地域の中古漁船利

用の制約条件となるケースも多いが、創意と工夫で対応してほしいものである。

また、漁船の建造や修理を担う造船所の所在地も海岸線に位置するところから、こうした施設の被害も大きく、復旧は容易ではない。被災した東北地方の太平洋沿岸の造船所37社のうち15社が一部事業を再開したものの、再開まで1年程度かかるとした造船所が10社、再開の見込みなし3社との調査報告もある。^(注12)水産庁や国土交通省、日本財団や(社)海洋水産システム協会などによる「東日本大震災による被災小型船舶の再生支援プロジェクト」1,000隻規模の修理事業も開始されたが、被災漁船数があまりにも多いだけに、漁業者の生活拠点の確保とともに、漁業再開に向けた大きな課題となろう。さらに、操業の前提となる漁港や漁場の瓦礫撤去のほか、水揚施設や製氷施設も最低限必要であり、このほか出荷を担う運送手段や冷蔵・冷凍などの加工施設の確保など、課題は山積している。

養殖業についても、施設や養殖物に大きな被害が出たが、被害額のうち共済で補てんされる割合はそれほど多くないものとみられる。^(注13)被災地の漁業者が加入しているのは、水揚高が過去5年間の平均額を下回った場合、その差額の一定割合を補償する特定養殖共済であり、換言すれば当該年に販売が予定されていたものが補償の対象であり、2～3年後に販売期となる稚貝などは対象外となるからである。仮に稚貝を導入しても、3年程度は無収入となるが、この間の漁業者の生活支援策が大きな課題とな

る。また、養殖施設についても、共済金は共済価額(加入時の評価額)に契約割合や現有率を乗じて算定されるが、再取得価格には遠く及ばない。個人の養殖施設復旧対策は、第1次補正予算で激甚災害法対象として盛り込まれたが、受取共済金がこの自己資金として利用できる程度であろう。現在被災地で進められている共同化による養殖施設の取得支援策は、現状「農林水産業共同利用施設災害復旧事業」のみであり、一層充実した内容でのこの対策が求められている。

(注12) 11.5.31付水産経済新聞「造船10社、再開に1年/国交省、東北の37社調査」

(注13) 11.6.20付読売新聞「ホタテ・カキ 補償ゼロ」

(3) 流通・水産加工業再開に向けた課題

今回の東日本大震災では、漁港の後背地に展開していた流通・水産加工施設や運輸関係にも大きな被害があった。「市内の加工場102社のうち5～6%しか、今は残っていない。冷蔵庫もほぼ全滅で、16万トンの庫腹量だったのが1万トン程度。凍結能力も1日1,300トンだったが、市内だけだと15トンしかない」との関係者談話も紹介されている。^(注14)現在津波による浸水や停電などの被害を受けた冷凍水産物等の廃棄処分が進められているが、漁業と加工・流通業は不可分・一体の関係にあるこの分野での課題も多い。

被災した流通加工企業等では、従業員の雇用を維持できず、しかも事業所の損壊等雇用調整助成金の対象とならない場合に

は、従業員の失業保険受給のためやむを得ず解雇した事例も多いものと思われる。企業サイドとしても、失業期間が長引けば従業員の離散や得意先の喪失につながるだけに、事業の早期再開を急がざるを得ない状況にある。加工場や冷凍・冷蔵設備の復興には多額の資金が必要であり、第1次補正予算（経済産業省関連）で「中小企業組合等共同施設等災害復旧事業」など支援措置が計上されている。資金枠や使い勝手の問題は今後明らかになってこようが、なによりも前述の二重ローン問題が大きな課題として指摘されている。現在政府・与党が検討を進めている案では、企業等の返済負担の軽減に向け、「中小企業再生ファンド」等による債権の買い取りや債務の株式化などが盛り込まれるようであるが、何よりスピード感が求められるだけに、具体化が急がれる。

また、「被災市街地における建築制限」の問題も大きい。宮城県の気仙沼市、名取市、東松島市、女川町、南三陸町の6市町の一部は、「東日本大震災により甚大な被害を受けた市街地における建築制限の特例に関する法律」に基づく「被災市街地における建築制限」対象地域に指定されてお^(注15)り、復興計画が決まるまで加工場等の再建等ができない状況にある。建築制限期間中に被災市町と市街地の復興方針を協議決定し、その後は被災市街地復興特別措置法に基づく「被災市街地復興推進地域」に指定したうえで、土地区画整理事業に着手する。中小企業基盤整備機構による仮設工場

などの貸与制度を利用する場合を除き、仮設の構築物では三重ローン問題となるため、一連の事業が完了するまで加工場等の再建は先送りされることになる。従業員や得意先の確保を優先する流通・加工業者などでは、他地域での事業再開を考えるケースも予想される。早期の復興計画策定が喫緊の課題となっている状況といえよう。

岩手県は、沿岸12市町村、最大約58平方キロの地域を建築基準法上の「災害危険区域」に指定（建築基準法39条）する方針であり、関係市町村に「災害危険区域」に指定する条例の制定を求めている。「被災市街地における建築制限」との主要な違いは、期間（定めなし）と対象（住居以外は禁止できず、制限にとどまる）である。今後の地域づくりに臨む両県の姿勢の違いを反映したものとして、今後の動向に注目していきたい。

(注14) 11.5.31付水産経済新聞「加工業の復活が重要」

(注15) 建築基準法第84条に基づく措置。建築制限期間は、現在は9月11日までとなっているが、最長あと2カ月の延長が可能である。

おわりに —地域づくりと漁業—

地域の復興や漁業の再生に関しても、岩手・宮城両県の目指す方向は大きく異なる。岩手県は、小規模な経営体による沿岸漁業や養殖業が主体という県内漁業事情を考慮して、漁港ごとに、漁協を核とした漁業、養殖業の構築を目指すとしている。一

方宮城県は、水産業集積地域や漁業拠点の集約を進め、漁業もこのままでは衰退するとして「宮城県水産業復興特区」^(注16)構想を打ち出し、新しい経営形態の導入などを提案するなど、対極をなしている。

宮城県の場合は、石巻、気仙沼、塩釜など遠洋漁業や沖合漁業を中心に、後背地に水産加工業なども幅広く展開する水産都市型漁港が多いといった事情もあって、生産性や効率性を重視した復興を目指したと思われるが、宮城県には142もの漁港がある。これを3分の1程度に集約した場合、集約される漁港を中心に形成されていたコミュニティ（漁業集落）はどのようなであろうか。地先の資源を有効に利用しながら長い期間にわたって培われてきた地域の歴史や文化を生かし、今までのコミュニティを残す方法はないのだろうか。コミュニティの再建と地域経済の再生が復興の柱と考える筆者の目には、あまりにも経済が優先され、コミュニティの視点に欠けるように思われてならない。

全漁港を対象に、一斉に、一律に復旧と言うのではない。地域住民の生産活動や生活の安全確保に配慮し、恵まれた地域資源

を有効に活用するという当該地域の属性に対応した、多様な漁港整備があってもいいのではないかと、ということである。自然環境の保全や国境監視・海難救助など、漁業・漁村の多面的機能の確保にもつながる問題である。確かに、宮城県が指摘するように漁業従事者の減少や高齢化も事実だが、民間企業等の導入が果たしてそれに対応できるのかどうかも含め、その中身を十分検討する必要がある^(注17)。今後の地域づくりなど復興計画の基本となる部分については、漁業者など地域住民の意向も聞きながら、具体的な展望が描き出されることに期待したい。

(注16)「宮城県水産業復興特区」問題については、拙稿「宮城県の『水産業復興特区』構想に思う」(農中総研 調査と情報7月号)を参照いただきたい。

(注17)宮城県の場合、ここ10年間(98-08)で漁業就業者は30%減少しているが、その内訳は自営漁業者28%減、雇われ漁業者39%減である。また、特区の対象とされた養殖漁業の生産量は、ここ10年(98-08)でわずか9%の減少にとどまっている(魚種別の詳細分析は省略)。漁業者が減っても規模拡大等で相当程度カバーされてきたことを示すものといえよう。

(でむら まさはる)