地域主導による震災からの漁業･漁村の復興

── 被災地復興に向けた新たな展開 ──

専任研究員　鴻巣　正

〔要　　旨〕

1　東日本大震災からの復旧・復興に向けて，水産分野として取り組むべき課題は山積している。震災で多大な被害を受けた水産業の復興に向けて，水産政策の重要性が一段と増している。東日本大震災からの復興政策においては，地域主導による震災復興の動向が注目されており，漁業・漁村の復興への影響も大きい。

2　地域主導による震災復興は，民主党が掲げた地域主権改革の流れに位置付けられる政策である。東日本大震災復興基本法の制定と，これに続く復興基本方針の決定により条件整備が進められた。震災復興は，被災者の視点にたって地域の実情に応じて進める必要があり，地域主導の本旨も，地域の裁量を拡大させようというものである。

3　震災復興には，迅速・柔軟な対応が不可欠である。市町村の復興計画は，今後の地域主導の震災復興の基盤となるものである。市町村計画では，水産業の復興と災害に強い地域づくりに重点が置かれているのが特徴である。復興交付金は，被災自治体が自らの復興計画のもとに進める地域づくりに対して交付されるべきである。

4　地域主導による水産業の本格的復興には，復興交付金の役割が大きい。さらに，国と地方が政策目標を共有し，国庫補助事業との補完関係も重要である。復興基金は，支援事業の柔軟な実施を可能にする仕組みである。本来，復興特区制度は，地域の裁量を拡大させるための制度的前提となるものであり，地域が真に必要とする制度となるよう改善が必要である。

5　被災地域の多くは沿岸地区に集中し，水産業の復興なくして地域の復興はない。さらに，漁業・漁村の本格的復興を実現していくためには，漁協の役割が大きく，被災した漁協に対する特別措置も視野に入れるべき課題である。漁村地域と漁協は密接不可分の関係にあり，地域の結束が復興の推進力となる。

6　復興交付金や復興基金，復興特区制度は，本来，被災自治体の主体性と法的緩和を前提にするものであり，地域主導に道を開くものであった。漁協は漁村社会における共助の拠点であり，地域の総意をまとめる集約機関でもある。地域主導による漁業・漁村の復興を軌道に乗せ，真の意味での復興を成し遂げるためには，漁協の役割発揮が不可欠であり，被災者と被災地域のための復興が前進することを望みたい。

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

目　次

はじめに
1　地域主導による復興に向けた条件整備
（1）　地域主権改革の流れ
（2）　復興基本法の制定と復興基本方針
2　地域を起点とした水産業の復興
（1）　中央主導による復旧事業の限界
（2）　迅速性と柔軟性を要する水産業復旧
（3）　市町村計画と水産業の復興
3　水産業の本格的復興に向けた枠組み強化
（1）　国と地方の政策目標の共有
（2）　復興基金の創設と基金事業の強化
（3）　復興特区制度の改善
4　地域主導に向けての漁協の役割
（1）　漁業者のなりわいの再生
（2）　共助の拠点としての漁協の復旧
（3）　地域の結束と共同
おわりに

はじめに

東日本大震災は，多くの人命を奪うとともに，被災地域に甚大な被害をもたらした。特に，三陸を中心とする沿岸地域の漁業や漁村は，壊滅的な被害を受けた。東日本大震災からの復旧・復興に向けて，水産分野において取り組むべき課題は，山積している。

政府は，５年間の集中復興期間に，少なくとも19兆円の予算を見込み，最優先の政策課題として取り組む方針である。震災で多大な被害を受けた水産業の復旧・復興に向けて，水産政策の重要性が一段と増している。

こうした中で，東日本大震災からの復興政策においては，地域主導による震災復興の動向が注目されており，漁業・漁村の復興への影響も大きい。これは，本格的な復興に向けた取組みを進める上で，被災自治体の主体性と裁量を重視する方式で，特に，復興交付金や復興基金，復興特区制度の動向が焦点になっている。

地域主導による震災からの復興は，民主党が掲げた地域主権改革の流れに位置付けられる政策であり，様々な条件整備を前提とする。中長期的な水産政策の展開方向として，被災地の水産業の復旧・復興が重要な課題となる中で，本稿では，地域主導による漁業・漁村の復興について考えてみたい。

1　地域主導による復興に向けた条件整備

（1）　地域主権改革の流れ

政府は，住民に近い行政を，できるだけ地方自治体に委ねることを基本に，地方分権改革を進めてきた。2006年に地方分権改革推進法が施行され，また内閣府に地方分権改革推進委員会が設置され（07年４月），国と地方の役割分担について検討が進められた。

政権交代により民主党政権が誕生し，民

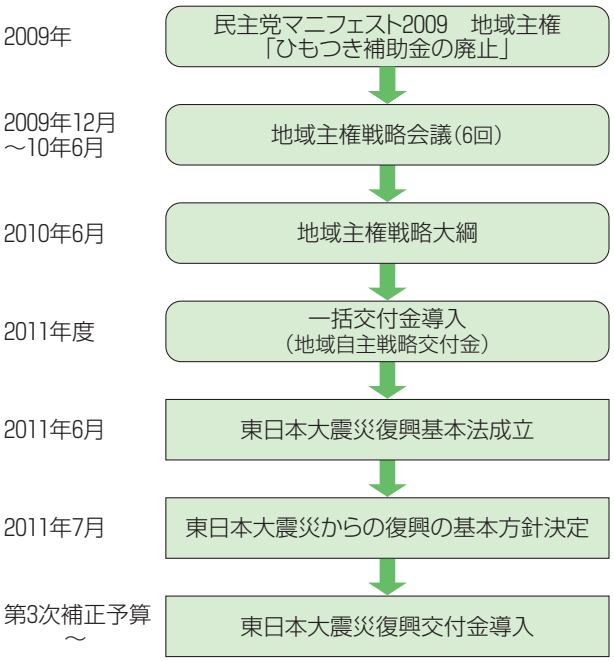
ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。
農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

主党は，地域主権改革を最重点課題の一つに掲げた。地域主権の確立に向けて，いわゆる「ひもつき補助金」の問題が主要な論点となり，一括交付金化の方向が示された。(注1)

住民が求める地域主権を早期に確立する観点から，内閣府に地域主権戦略会議が設置され，地域主権戦略大綱が閣議決定された（10年６月）。これを受けて，地方が自由に使える一括交付金の制度設計が検討され，11年度以降段階的に実施されることになった（第１図）。

11年度の概算要求における一括交付金化の基本的な考え方は，「一括交付金化の対象としないものは，最小限のものに限定する」というものであった。しかし現実はどうかというと，地域の自由裁量を拡大するための予算として，5,120億円の地域自主戦略交付金が措置されたに過ぎなかった。水産関係では，農山漁村地域整備交付金の一部が地域自主戦略交付金に繰入れられている。さらに，災害復旧，国家補償的性格の補助金など，施策の重要性や特殊性に基づくものは，一括交付金化の対象外とされた。

第１図　民主党政権下における一括交付金化の流れ



資料　内閣府HPから作成

（注１）民主党政策集INDEX2009では，補助金等を基本的に地方が自由に使える一括交付金に改め，「ひもつき補助金廃止法」を成立させるとした。

(2)　復興基本法の制定と復興基本方針

11年６月に，東日本大震災復興基本法が成立した。これにより，復興の基本理念と国の責務が明記され，行政組織として復興庁の設置に関する方針が定められた。復興基本法の制定により，復興のための資金の確保に一定の指針が示された。震災復興が政府の最優先の政策課題に位置付けられ，復興債の発行が基本法に明記されたことから，復旧・復興に必要な予算は，優先して措置されることになった。復興予算は，他の予算と切り離し，復旧・復興枠という形で別枠管理される。

政府は，復興基本法の成立を受けて，翌７月に「東日本大震災からの復興の基本方針」（以下「復興基本方針」）を決定した。復興基本方針において，地域主権に関わるポイントは，使い勝手のよい交付金と復興特区制度の創設である。

使い勝手のよい交付金は，地方自治体が自ら策定する復興プランに基づき，復興に必要な各種施策の展開を可能にするものである。復興特区制度は，地方自治体の裁量権を拡大し，地域のニーズにあった復興を

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。
農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

実現していくための，制度的前提を整備しようというものである。

例えば，岩手県では，復旧のために国庫補助率の引き上げや対象の拡大，採択基準の弾力化，地方負担に対する財源措置の充実を要望した。併せて地方の創意工夫が発揮できる自由度の高い一括交付金の創設と復興特区制度の早期実現を要請してきた。震災復興は，被災者の視点にたって地域の実情に応じて進める必要があり，地域主導の本旨も，地域の裁量を拡大させようというものであった。

2　地域を起点とした水産業の復興

(1)　中央主導による復旧事業の限界

５月２日に,「平成23年度補正予算（第１号)」いわゆる第１次補正予算が成立した。しかし，被災地からは，早期復旧のための緊急措置が不可欠だという意見が相次ぎ，第２次補正予算以降の予算措置に対する要望が強く出された。(注2)

国の復旧事業は，法令や要綱・要領を基本に実施される。しかし，制度の未整備や法的根拠の制約，事業の要件が明確でなかったために，被災地が真に必要な復旧対策という点で課題を残した。また，予算措置がなされても執行が遅れたり，縦割り行政の弊害も目立った（第１表)。

例えば，被災地域では，当面の生活を維持するための雇用の確保が大きな課題になっていた。政府は，雇用問題への取組みとして，東日本大震災に対応した雇用創出基金事業での対応をはかった。しかし，実際に家族や住居を失い，震災で職を失った被災者が，優先的に雇用の対象になったわけではない。被災者には漁業者が多かったが，漁業者や自営業者には失業保険がない。その意味で，被災者に対応する対策が不十分と言わざるをえなかった。

水産関係では，海岸・海底清掃等漁場回復活動への支援の一部が，雇用対策にあてられた。海に流出した災害廃棄物は大量にあり，漁業や養殖業の復旧に大きな障害となった。漁場回復活動による漁業者グループへの助成は，12,100円／１日・１人であり，漁業者の当面の収入確保に大きな意味をもつものであった。漁場回復活動などで得る日当は，漁業再建への足がかりになるものであったが，わずかに123億円が措置されたにすぎなかった。

第1表　水産業の震災復旧における既存制度の問題点

既存制度の一般的課題	水産業の震災復旧における主な問題点
補助対象･要件の一律性	特に，水産都市地域と純漁村地域の違いが考慮されていない。
年度内事業費執行	被害が大きく，年度内の完成が困難なので，事業への申請を見送らざるを得なかった。
他事業との連携	漁業，流通･加工業の一体的復旧や雇用対策は，縦割り行政の弊害があった。
個別措置の雇用対策	被災地漁業者の雇用対策を，幾つもの事業をつないで実施しなければならなかった。
国の事業採択	事前着工だと事業の対象にならず，養殖施設の整備や共同利用施設の復旧に遅れがでた。
市町村･事業主体の負担	緊急性や被災者の要望が強く，自治体独自で実施しなければならない事業の負担が大きい。

資料　現地ヒアリングから作成

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。
農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

また，事業は措置されても，地元の雇用や受注につながらないという状況が，被災地の各地で生じた。(注3) 法令や要綱・要領に縛られた予算の執行では，非常時に必要とされる優先課題に対処できず，被災者が喫緊に必要な対策に限界があることを示した。

（注２）JF全漁連（2011）も，「第１次補正予算の事業効果が実感できる状況にはない」とした上で，第2次補正予算以降に実施されるべき具体的復興策を提言した。

（注３）誰のための震災復興かということは，震災の都度，繰り返えされてきた課題であり，地域の裁量を拡大する施策の背景にある。

(2)　迅速性と柔軟性を要する水産業復旧

水産政策の一環として実施する災害復旧事業は,「農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律」（以下「暫定措置法」）や激甚災害法が主な根拠となっている。しかし，暫定措置法の改正を前提としない限り，災害復旧事業の対象には大きな制約がある。

例えば，漁業の復旧にとって，流通・加工業を含めた関連産業の復旧も重要な課題である。しかし，水産加工業は暫定措置法に定める対象から外れるものが多い。このため，水産加工業の復旧は，中小企業政策としての中小企業等復旧・復興支援事業などの施策に依存せざるを得ず，事業の認定にも，かなり地域的に差がでた。

具体的には，宮城県の石巻市や気仙沼市等の代表的な水産都市で当該事業の申請の認可が得られず，復旧に着手できなかった。水産都市における水産加工業は，漁業や地域経済，雇用にも重要な役割を果たしており，水産業復旧の大きなネックになっている。地域の被災状況の差が大きいため，11年度に予算化された事業でも，年度内実施が困難で申請を見送らざるをえないという状況もでた。

また，第３次補正予算の遅れに象徴されるように，対策の遅れは漁業者等の再建に致命的な影響を及ぼしている。漁業や養殖業は，時期を逸すれば１年が無駄になり，復旧の遅れは，漁業再開への意欲を失うことになる（第２表）。事業メニューが示され

第2表　岩手県3号補正予算で早期予算化が必要とされた水産関連事業

（単位　億円）

目的	事業名	事業費	市町村事業	事業実施主体
養殖業の再開	養殖用種苗供給事業	4.6	有	漁協
種苗生産の再開	水産技術センター施設災害復旧事業	0.6	無	県
水産施設の整備	水産業経営基盤復旧支援事業	59.3	有	漁協, 漁連, 市町村
	採介藻漁業復旧緊急支援事業	1.0	有	漁協
流通･加工対策	製氷保管施設早期復旧支援事業	31.1	有	漁協等
	水産団体機能回復支援事業	0.4	有	加工協, 漁連, 内水面等
漁業者支援	いわての漁業復旧支援事業	7.5	無	県
漁協の再建	漁業協同組合等機能回復支援事業	0.7	有	漁協, 県漁連
漁港等の整備	県単独漁港災害復旧事業	23.4	無	県

資料　岩手県「平成23年度一般会計補正予算概要」等から作成

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。
農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

ても，事業要件が不明確で，現場は混乱し，使うに使えないという状況が少なからず存在した。例えば，カキ養殖などへの適用が期待される養殖業復興支援事業は，第３次補正予算を待たなければならない状況である。このため，既に再開を断念した養殖業者もでている。地方自治体の裁量で実施できれば，復旧対策の効果も違ったものになったとみられる。

(3)　市町村計画と水産業の復興

市町村の復興計画は，地域主導による震災復興の基盤となるもので，今後の水産業の復興における役割も大きい。復興計画の策定は，地域が必要とする事業を，地域から積み上げていくという方式をとっている。岩手県では沿岸12市町村，宮城県では，17市町が復興計画の策定に取り組んでおり，年内策定を目指している。各市町村では，住民アンケートや地域別の意見交換会，ワークショップなどの手法で住民の意向把握に努め，地域を起点とした復興計画の策定を進めている。

市町村の震災復興計画では，既に，策定され公表された計画がでてきた。市町村計画の大きな特徴は，津波被害を受けた地域が沿岸地域に集中していたため，産業，特に水産業の復興と災害に強いまちづくりに重点を置いている点である。

例えば，岩手県では，久慈市が復興のモデル地域としての役割を果たすとして，他の市町村に先駆けて７月に復興計画を策定した。計画期間は10年間で，復旧期（11年度～13年度），復興期（13年度～16年度），飛躍期（15年度～20年度）の３期（年度の重複有）に分け，久慈市総合計画後期基本計画との整合性をはかる計画となっている。

復興の実現をはかるため，計画を先導する５つのプロジェクトを設定する体系をとっている。このうち水産業の復興では，甚大な被害を受けた水産業を立て直し，食料供給基地としての役割を担える町を目指すとしている。このために，水産施設等の再建や漁船・漁具の整備，つくり育てる漁業の推進，漁港等の整備について事業の具体的な内容と実施期間を示している。久慈市の位置する三陸の沿岸地域では水産業が基幹産業であり，水産業の復興がなければ地域の復興は考えられない。

また，防災拠点都市としての機能を整備し，他地域のモデル地区を担えるまちを目指すとともに，原発問題もあって，再生可能エネルギー等の活用・供給拠点を計画の重点に置いているのが特徴である。

3　水産業の本格的復興に向けた枠組み強化

(1)　国と地方の政策目標の共有

a　国庫補助事業の役割

水産関連事業は，国の直轄事業が少なく，地方自治体への委託事業の割合が大きいという特徴がある。このため，使途を特定した形での特定補助金が主体を占めている。特に震災復旧にかかる事業メニューは，多くが特定補助金の形態をとっている。

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。
農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

水産関係は，従来から国と地方が政策目標を共有した施策の推進をおこなってきており，水産政策の執行に特定補助金が有効に機能してきた。具体的には，国庫補助事業をベースに，県および市町村が政策目標を共有する事業を予算化する方式である。これによって，事業主体の負担を減らすという効果を発揮してきた（第３表）。

特に，復旧の基幹となる事業は，予算規模も大きく根拠法の裏付けが必要で，国の要綱・要領に基づいて実施することになる。震災対応についても，特定補助金の役割は極めて大きいのである。

例えば，岩手県では，被災者支援を目的とした２号補正に続いて，水産業や商工業などの産業の復旧を目的とした３号補正予算を可決した（11年６月）。なりわいの再生に1,216億円が計上され，このうち水産業支援に792億円が手当てされた。この予算案の特徴は，国の第１次補正予算に対応するものの他に，不足部分に踏み込んで編成した画期的なものである。しかし，国庫補助事業が基幹となっていることは認識しておかなければならない。

12年度当初予算における水産関連の復旧・復興枠要求額は，水産予算概算要求として，従来どおり水産予算の中に置かれている。国と地方が政策目標を共有した施策は，水産政策の基軸にあり，地域主導の施策との補完関係が重要である。

b　復興交付金の役割

政府は，復興基本方針で使い勝手のよい交付金等の創設を明記し，第３次補正予算から，復興交付金という形で一部導入する。復興交付金は，本来，被災自治体が自らの復興計画のもとに進める地域づくりに必要な事業に交付されるべきものである。特に，震災の被害の大きかった沿岸部においては，復興交付金が，本格的復興に向けて，役割を増すものとみられる。

地域主導による水産業の本格的復興を成し遂げる上では，復興交付金の役割は大きい。復興交付金は，復興庁設置法案が可決

第3表　国の第1次補正予算と岩手県の3号補正予算の対応関係

（単位　億円）

国の第1次補正予算		岩手県の3号補正予算		
事業名	予算額	事業名	事業費	国の負担割合
漁港関係等災害復旧事業	250	漁港災害復旧事業	175.2	8.5/10
水産基盤復旧復興対策	55	漁港関係災害関連事業	5.7	8～9/10
漁場復旧対策支援事業	123	漁場復旧対策支援事業	3.1	8/10
		同　（がれき撤去に係る漁業者雇用）	3.9	8/10
共同利用漁船等復旧支援対策事業	274	共同利用漁船等復旧支援対策事業	285.2	1/3
養殖施設復旧支援対策事業	267	水産養殖施設災害復旧事業	9.7	9/10
		さけ，ます生産地震災復旧支援緊急事業	24.1	2/3
水産業共同利用施設復旧支援事業	18	水産業共同利用施設復旧支援事業	15.5	2/3

資料　岩手県「平成23年度一般会計補正予算概要」等から作成

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。
農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

されれば，岩手，宮城，福島の３県に設置される復興局を通じ，被災自治体に交付される見込みである。

復興交付金を，どういう基準で被災自治体に配分するかは，利害調整がむずかしい課題である。内閣府は，第３次補正予算の要求にあたって，被災地自治体から復興事業に必要な交付金の要求額をまとめるという手法をとった。復興交付金化する事業は，自治体からの要望をとりまとめ，政府がメニューとして示すメニュー型交付金を採用した。(注4)

10月28日に閣議決定した復興特別区域法案では，復興交付金の法的根拠を復興特別区域法におき，復興特区計画（法案では復興推進計画）の認定を前提するものになっている。５省40事業メニューの交付金化を予定しており，むしろ「ひもつき補助金」の性格を強める内容になっている。これは，被災地の期待と別の方向に進む可能性もあり，復興交付金の本来のあり方への原点回帰が望まれる。

（注４） 関西学院大学（2010）では，復興交付金制度の創設について提言し，復興交付金の類型として大交付金型とメニュー型交付金をあげていた。

(2)　復興基金の創設と基金事業の強化

政府は，復興基本方針において，基金設置についても前向きの姿勢を示した。基本方針では，「地域において，基金設置等により制度の隙間を埋めて必要な事業の柔軟な実施が可能となるよう資金を確保できるよう，必要な支援を実施する」としている。基金による事業の特徴は，必要な事業の柔軟な実施が可能な点である。さらに複数年に渡って事業の継続性が確保できることから，計画的な対応ができる点である。

a　宮城県の東日本大震災復興基金

宮城県は，他県に先駆け，東日本大震災復興基金条例を制定した（11年８月）。８月の補正予算に併せて，国庫補助金の対象にならない事業や，既存制度では負担が大きい支援事業などに充当するため基金を設立した（第４表）。

基金の規模は，当初約160億円で，財源は国の特別交付税や寄附金，助成金の一部を充当する。設置期間は21年10月までの期間で，議会の議決を経て基金の造成等をはかっていく。９月の特別交付税交付に続き，12月に震災特別交付税が予定されており，基金事業への活用が期待される。特別交付税は，普通交付税では措置されない，個別，

第4表　宮城県の東日本大震災復興基金の概要

根拠･法令	宮城県条例第99号， 地方自治法第241条
設置期間	2021年10月31日まで（10年+6カ月）
設置者	宮城県
形態	取り崩し型
基金の造成（税源）	特別交付税 寄附金（一般寄附金･ふるさと納税） 助成金
基金への繰入	議会での予算の議決による
基金事業	議会で議決（被災者の生活支援，農林水産業支援など）
基金事業の対象	既存制度の対象にならない支援事業 既存制度の対象になるが，負担が大きい支援事業
基金の規模	議会で議決
決算報告	年1回（9月議会，地方自治法第233条による）

資料　宮城県でのヒアリングから作成

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

緊急の財政需要に対応する財源不足額に対し交付される交付税である。

宮城県での復興基金の設立を受けて，福島県，岩手県でも基金設立が検討されている。[注5] さらに，宮城県の亘理町や南三陸町が条例に基づく復興基金を既に設立しており，市町村での基金設立の動きも急速に進展するとみられる。

（注５）福島県，岩手県は，政府の第３次補正予算の成立後，12月の議会に県の条例に基づく取り崩し型の基金設立を上程する予定である。仕組みは宮城県とほぼ同様である。

b　地域の特徴に応じた復興基金

過去の復興基金において，水産業の復興に効果が高かったのは,「奥尻町南西沖地震災害復興基金」である。奥尻町における漁業・漁村の復興において，基金事業が効果を発揮した。被災の規模が地域によって異なり，被災者の要望を組み入れやすいことから，市町村が単独で設置主体となり，設置方法については，条例方式をとっている。条例方式は，被災市町村の行政施策との整合性がはかりやすく，設置が簡便であるなどの面で優れている。地域住民の声の反映は，地域の代表である議会の本来機能であり，条例による基金設置という方式が採用された。[注6]

基金の支援事業は，支援事業をすべて基金で充てるのではなく，国や道の補助金や起債などの既存制度を活用し，不足分に基金を充当する方式をとっている。また，国や道等の事業・補助金の適用が受けられないものに対して，基金の支援事業が適用されている。

震災復興における現場のニーズは，多様であり，支援事業にも特徴がある。過去の復興基金は，震災地域や被害状況，復興の重点等によって，内容に幅がある。

例えば，中越地震は，中山間地域の条件不利地域を襲った災害であり，ここでの復興基金は，集落や地域団体等の活動に対する支援を特徴とした。この基金の地域コミュニティー再建事業は，集落の再生と復興に向けた実践活動支援や高齢者対策などを対象とした支援事業である。地域コミュニティーの中での癒しが被災者の活力になったり，将来に対する展望につながるとしている。[注7]

東日本大震災の被災地には条件不利地域が多く，復興に向けて高齢者対策や過疎対策といった視点が重要になる。その意味でも，復興基金による支援事業は，地域の特徴を反映した地域独自の取組みを展開する基盤となるものである。

（注６）北海道企画振興部（1995）による。また，尾中（2011）では，奥尻町の復興のポイントの１つが復興基金であり，復興への意欲につながったことを論じている。

（注７）内閣府（2008）では，中越地震での復興基金事業は中山間地域における復旧・復興対策の大きな教訓となり，中山間地域型の復旧・復興対策の提案をおこなっている。

(3)　復興特区制度の改善

a　復興特区制度の特徴

特区制度については，小泉構造改革による構造改革特区が，一般に認識されている。構造改革特区は，02年に成立した構造改革特別区域法により特区認定が行われ，

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。
農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

規制緩和という特徴を持つ。民主党政権では，新成長戦略に基づいて，国際戦略と地域活性化の２つの観点から総合特区制度が構想され，11年６月に総合特別区域法案を成立させている。

復興特区制度は，税制や財政上の措置まで踏み込んだ特区の設立をめざすものである。特区の本来の役割は，行政手続に係る負担を軽減し，地域が柔軟に対応できる余地を広げる意味合いがある。(注8) 地域主導の復旧・復興を進めるうえで，復興交付金とも密接に関連している。地域の裁量を広げようとすれば，既存の法規制が障害になるのである。

政府は，復興特別区域法案を上程し，復興特区制度の制度化をはかっている。復興特別区域法案の基本的考え方では，復興特別区域法の財政的特例として復興交付金を位置付けていることに特徴がある。これは，復興交付金の配分とも密接に関連しており，復興推進計画の認定を前提としようとする考え方である。

市町村事業を基本に，復興を進めていくためには，復興特区制度自体は，むしろ必要になる。復興特区制度は，地域の裁量を拡大させるための制度的前提となるもので，地域が真に必要とする制度となるよう改善していく必要がある。

(注８) 日出（2011）では，復興には被災市町村の役割が大きく，まちづくりには土地利用調整がつきもので，法制上の権限を市町村長に認め，地域計画のアウトラインを速やかに描いてもらうのが特区の本旨であるべきと論じている。

b　水産業特区の課題

水産業特区については，宮城県の水産特区が喧伝され，漁業者の激しい反発をかった。これは，漁業者が生計を維持していくための漁業権に触れたもので，被災した漁業者の心情からみれば，とうてい受け入れられないものである。(注9)

漁業を営む法人経営体の経営も非常に厳しく（第５表），企業は，むしろ漁業から撤退してきた経緯がある。(注10) 漁業権の免許に関する特例が，水産業の再生に結びつくとは考えにくい。今後，国と地方の協議機関を設け，特区制度の改善をはかることになっており，現実を踏まえた制度の改善を望みたい。

復興推進計画は，政府が定める復興特別区域基本方針を前提とし，地方自治体の首長の裁量権が強くなるとみられる。このため，首長の意向によっては，漁業者の現実とのギャップが大きくなるという事態も生じる。自治体の首長の裁量権を牽制するには，特に議会の役割が重要になる。

水産業特区については，地域主導の復

第5表　会社経営体（漁船漁業）の財務状況（全国の経営体平均）

（単位　百万円）

	06年度	07	08	09
固定負債	171	163	172	160
流動負債	248	230	234	204
負債計	419	393	406	364
自己資本	▲20	▲27	▲27	▲16
漁労収入	290	309	330	287
漁労利益	▲9	▲4	▲5	▲17
経常利益	7	9	7	▲2

資料　農林水産省『漁業経営調査報告』から作成

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

旧・復興を前進させるという観点に立てば，岩手県における漁業再生特区の提案を基準にするのが実態に沿うものであろう。岩手県における復興特区については，６月４日の復興構想会議において，達増知事が資料提供し，13日に公表した。７つの特区で構成されているが，財源問題と併せて，税制や金融面も含め，制度面の規制緩和を求めていることに特徴がある。

(注９) 宮城県の水産特区の評価については，漁業権についての理解が前提になければならない。加瀬（2011）は，漁業権の役割に基づいた代表的な論評である。

(注10) 宮城県における養殖業への代表的な企業参入事例である銀鮭養殖では，旧ニチロ，マルハの撤退に続き，日本水産も撤退の方向である。

第6表　岩手県による漁業再生特区の提案

漁業特区	
復興事業にかかる特例措置	全面的支援，補助要件の緩和 遡及措置の適用，既往債務の解消
漁船建造・改造の許可事務の簡素化	県知事の代行許可
流通・加工特区	
土地利用規制の除外	地盤沈下区域の用地取得について，土地利用規制に関する法令の除外
地盤沈下区域の用地の有効利用	国が地盤沈下区域の土地を買上げ，水産関連施設用地として嵩上げ整備し利用者に無償貸出
漁港特区	
漁港施設等の復旧・復興に必要な手続き等の規制緩和	漁港区域の変更，漁港施設等の財産処分の手続き等
水産関係多機能施設整備に係る補助事業の創設	津波防災機能を兼ね備えた水産関係多機能施設の補助事業創設

特徴　・複数の規制の特例措置に加え，税制・財政・金融上の支援措置等を総合的に実施
・被災地，地盤沈下地域等要件を満たす地域を限定

資料　岩手県「岩手復興特区 Ⅴ 漁業再生特区」から作成

c　水産都市や漁村の復興と特区制度

岩手県の漁業再生特区では，県内の水産業の特徴を踏まえて，漁業と流通加工団地，漁港に関する制度のイメージを提案していた（第６表）。例えば，水産都市の復興には，特区制度を活用した流通加工団地の再生が前提となる。水産関係の復興も，水産関係法制に従って対策を実施することになるが，現在の水産関係法制の枠組みでは，水産都市の復興には一定の限界があるためである。

また，漁村の復旧には，漁港の復旧や住宅地の集団移転が大きな課題となる。漁港の整備は，漁港漁場整備法を根拠法として，農林水産大臣が基本方針を定め，漁港漁場整備長期計画を策定し閣議決定する仕組みになっている。沿岸地域にある漁港は，市町村長が指定する第１種漁港が多い。震災で多くの漁港が被害を受け，漁港の整備は，市町村にとって優先順位の高い課題なのである。

さらに，被災者の居住地確保を支援する防災集団移転促進事業や土地利用再編の課題がある。防災集団移転促進事業は，漁村の復興に向けて影響が大きく，第３次補正で事業費全額が国庫負担となる見込みである。

今後，漁村地域における再生可能エネルギー等を活用したスマートビレッジ構想や自然との共生をはかるエコタウン構想の進展が予想され(注11)，復興特区をめぐる動きが加速化するとみられる。

(注11) 被災地の町（村）づくりに先駆的に導入し，被災地復興の重点策と位置付ける自治体が多い。

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。
農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

4　地域主導に向けての漁協の役割

(1)　漁業者のなりわいの再生

被災地域の多くは，ワカメやカキ等の養殖，採介藻漁業，定置網漁業等に適した漁場を有している。地域の基幹産業は漁業であり，漁業の復興なくして地域の再生はなく，漁業者のなりわいをいかに確保していくかが大きな課題である。被災地の漁協では，組合員の漁業再開支援を最重点課題とし，養殖の再開，アワビ，ウニ等の採取，定置網漁業の復旧を急いでいる。

養殖が再開できれば，漁協は，収入源を失った漁業者に対し，生活費の前渡しが可能になる。養殖による水揚げを見合いに，前渡生活費を支給できれば，漁業者の生活再建の足がかりとすることができる。

漁協では，小型漁船を確保し，養殖組合や養殖班を編成し，確保した漁船を共同利用する取組みを進めている。さらに，養殖漁場の調整の課題もあり，共同利用養殖施設として復旧をはかり，養殖班を単位として共同経営による再開をはかっている。しかし，漁業・養殖業の本格的復興までには期間を要する。

被災した漁業者のなりわいの再生をはかるためには，公的な支援の枠組みが不可欠であるが，漁業の現場において漁業者の復興の主体となっているのは漁協であり，地域における漁協の役割は一段と重要になっている。(注12)

(注12) NHK総合テレビ９月６日放映「豊穣の海よ蘇れ」は，漁業復興に向け，漁協の役割を取材した優れた番組である。また，農林中金総合研究所HPでは，『東日本大震災復興に向けて』のコーナーで，震災復興に向けた漁協の取組み等を紹介している。

(2)　共助の拠点としての漁協の復旧

地域主導の復興を実現するためには，漁協の役割発揮が重要な要素であり，その前提となる漁協の機能回復が不可欠である。しかし，被災した漁協の被害は甚大であり，漁協の復旧には相当の期間がかかるとみられる。

漁協は，漁業者等の意見をまとめて，漁村地域全体の総意を形成する役割を担っている（第７表）。地域の様々な意見の相違を調整し，地域が納得できる具体策をまとめ実行してきた。その意味で，漁村における復興計画策定の中核にあるともいえる。

また，漁協の共同利用施設は，漁業者の営漁を支える共助の拠点である。製氷施設や冷凍・冷蔵庫，産地市場や荷捌所，加工処理施設等は，地域の営漁を支える基盤である。三陸の沿岸地域は，採介藻漁業や，養殖業を主体として漁業が営まれて，漁協

第7表　漁業管理組織の運営主体

	漁業管理組織の運営主体				参加経営体数	漁協組合員数	漁業就業者数
	合計	漁協単一	漁協連合会	漁協組織			
岩手県	52	21	5	26	14,277	13,951	9,948
宮城県	51	20	3	28	8,347	10,805	9,753
福島県	32	1	1	30	1,076	1,705	1,743

資料　『2008年漁業センサス』･『漁業協同組合統計表』から作成

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

は，ウニ・アワビ等の磯根資源の増殖，サケの孵化，種苗生産など漁業資源の涵養にも積極的に対応してきた。漁業・養殖業の復興には，漁協の共同利用施設の復旧を急ぐ必要がある。

暫定措置法では，漁業者や漁協の共同利用施設（産地市場施設，種苗生産施設，養殖施設，漁船を含む水産業機具，製氷冷凍冷蔵施設等）は復旧の対象となり，補正予算でも支援事業が措置された。問題は漁協の経営基盤や機能回復を支援する措置である。特に，被災漁業者の共同利用を担うのは漁協である。被災した漁協は，一時的に経営収支の悪化が想定されることから，漁協に対する特別措置や規制の特例も視野に入れるべき課題である。

(3)　地域の結束と共同

漁村集落と漁協は密接不可分であり，被災地域では沿岸漁業を柱として，ともに漁村を支えてきた。集落の移転についても，高所移転については賛否両論がある。前浜の近くに住居を構えたいという漁業者も多い。漁村住民の総意をどう形にするかである。地域主導の復興政策を実現するためには，具体的な復興計画を形にする地域の結束がポイントになる。

また，漁村の復興には，漁港の復旧による漁村集落の再生が必要になる。漁業者にとっては，漁業と漁村集落に必要な漁港が整備されることが大事である。震災で多くの漁港が被害を受け，漁港は集約化の方向が示されている。しかし集約化は，共同体を形成している漁村集落に大きな影響を及ぼすことになる。(注13) 現場の要望や漁業者の意思をまとめるのも漁協の役割である。

さらに，地域をまとめ，実行する組織や人材が不可欠である。復旧・復興を迅速かつ円滑に進めるためには，市町村と漁協との連携を一層強化し，地域の人材を結集して難局に対処していかなければならない。漁協の組合員組織のまとめ役は，集落のまとめ役でもある。漁村集落の再生には住民参加型の手法がとられる。これには，地域のまとめ役が重要な役割を果たすことになる。

地域主導の手法は，単に市町村や県に要望するという従来のプロセスとは異なり，漁村集落再生のビジョンを提案し，復興を実際に進めていく地域力が必要になる。これには，市町村や地域の団体を含め，被災者の声を計画という形にし，実行していく機能の充実が求められる。復興という大きな目標のために，地域が結束し，地域主導の復旧・復興を軌道に乗せる必要がある。

(注13) 復興におけるコミュニティーの視点の欠如については，出村（2011）の指摘するところである。

おわりに

東日本大震災の復興対策においては，被災地の視点にたった復興を進める観点から，地域の裁量を拡大する地域主導が志向されてきた。特に，復興交付金の創設や復興基金，復興特区制度は，本来，被災自治体の主体性と法的規制の緩和を前提にする

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。
農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

もので，地域主導に道を開くものであった。

復興交付金や復興特区制度は，地方分権改革の流れにあり，民主党政権が掲げた地域主権を具現化するものでもある。しかし，復興交付金の法的根拠を復興特別区域法におき，メニュー選択型交付金とすることで，地域にとっては使い勝手の悪い交付金になる可能性もある。今後の運用が見えない段階であるが，被災地では既に失望感もでており，地域主導の原点が貫かれるか注視していく必要がある。

一方で，水産政策は，国，県，市町村が政策目標を共有し，国の補助事業として施策が組まれてきた歴史がある。被災地域の多くは沿岸地区に集中し，水産業の復興なくして地域の復興はない。漁業・漁村の復興には，むしろ現行水産関連法制を基盤とする施策の役割も大きいものがある。特に，今後の復旧に相当な期間を要するとみられ，これまで蓄積された経験や専門性が活かされる局面である。

重要なのは，被災者の立場にたって，復旧，復興を如何に迅速かつ円滑に進めるかという点である。このためには，総力をあげて復興に取り組むことが被災者の心情に応える道である。地域主導による復興の本旨も，被災者と被災地域のための仕組みを目指すものであり，原点に立ち返った制度の構築を望みたい。

漁協は，地域における共助の拠点であり，地域の意思を集約する機関として，漁協の果たすべき役割は大きい。地域主導による漁業・漁村の復興を軌道に乗せるには，地域の結束と漁協の役割発揮が不可欠である。漁村の復興というのは，漁村を愛する人たちが主体になるべきものであり，真の意味での地域主導が前進することを期待したい。

<参考文献>

・JF全漁連（2011）『東北地方太平洋沖地震による被災漁業・漁村の復興・再生に向けた有識者検討委員会中間報告書』
・尾中謙治（2011）「北海道奥尻町における水産業の復興」『農林金融』８月号
・加瀬和俊（2011）「漁業権「開放」は日本漁業をどう変えるか」『世界』10月号
・関西学院大学災害復興制度研究所（2010）「提案：災害復興事業の一手法」『災害復興研究』Vol. 2
・出村雅晴（2011）「東日本大震災による水産業被害と復興に向けた課題」『農林金融』８月号
・内閣府（2008）『新潟県中越地震復旧・復興フォローアップ調査報告書』
・日出英輔（2011）「被災地復興への道筋」『日出リポート』NO.10
・北海道企画振興部（1995）『北海道南西沖地震災害復興対策の概要』

（こうのす　ただし）

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/