

大船渡市「いのち・くらし復興塾」 次 第 ①

2012・9・1（土）14：00～16：20

大船渡市カメラホール2階研修室

1. 入塾式

1) 開 会

2) 挨拶

佐藤嘉夫岩手地域総合研究所理事長

3) 「塾」内容説明

栗田但馬「塾」運営委員会代表者

4) 閉 会

2. 講 義 「被災地における介護・弱者対策のあり方」

佐藤嘉夫 岩手県立大学社会福祉学部教授・岩手地域総合研究所理事長

3. 大震災の地域への影響 （参加者による懇談）

大震災により市民・地域はどう変わり、どう生活し、そしてこれからどうしようとしているのか。

4. 閉 会

5. 感想文の作成・提出

被災地における介護・弱者対策のあり方

岩手県立大学 佐藤嘉夫

1

1. 災害における「弱者」とは

1) 被災時における弱者

- ◆改めて確認された災害弱者
 - ・死亡者・行方不明者の6割が高齢者
 - ・福祉施設での高死亡率の事例
立地条件、職員配置、職員の対応
 - ・子ども、その他
釜石市鶴住居小と石巻市大川小の対照
- ◆「津波てんでんこ」の考えの表裏

2

◆避難所で

- ・「配慮」されない「災害弱者」
- ・避難民と福祉要援護者
- ◆地域的弱者
 - ・中小の分散している集落へは支援が届かなかった
 - ・交通・通信網の切断
迂回路としての「高速道路」
 - ・集落ごとの経験知と決意

3

● 2) 復興・再建・再生における「弱者」

- ◆経済的弱者
 - ・生活・住宅の再建にむかって、最も大きいのは、経済的格差であり、その「弱者」対策
- ◆地域弱者
 - ・旧来の分散した、縁辺地の中小集落
 - ・震災で「まち」が大きく変貌した街中
 - ・「仮設住宅」のニュー・コミュニティ
- ※「共同(助け合い)」「情報」「知恵」「技術」がない、不足している、生かされない

4

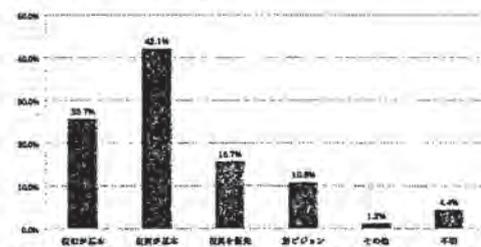
- ◆子ども、障害のある人、高齢者
 - ・ひとりの人間として、その「尊厳」と「権利」が等しく、公平に確保されるべきであること
 - ・そのもとで、自分の意思を貫く「自律」生活、普通の人と同じく暮らす「自立」した生活のために、何らかの社会的支援を必要とすることは矛盾しない。

- ※一人の力だけで「自律」「自立」している人は存在しない。また、歴史的も、そのような個人から成る社会は存在しなかった。
- 「共同」(ゆい、助け合い)は歴史的な概念

5

2. 復興・再生の基本スタンス

● 1) 復興への住民の考え



- 岩手地域総合研究所「震災後の仕事と暮らしに関する調査」
2012.3

6

- ◆突拍子も無い改革や全国のモデルとなるような
- 「復興」ではなく、少しだけ、従前よりよくなることを望んでいる。
- ◆生活の継続性
- ・時間的、空間的、社会関係的(人のつながり)
- 生活の内容(生活様式、生活水準)
- ◆岩手らしさ、沿岸らしさ
- ・生活の地域特性
- ・自分たちに見合った暮らし
- ・自分たちで決めた暮らし

7

2)被災状況を踏まえて

◆倒壊家屋

- 上段:家屋倒壊数 下段:一般世帯に占める割合
- 宮古 大船渡 久慈 陸前高田 釜石 大槌 山田
- 4,675 3,629 277 3,341 3,648 3,717 3,167
- 20.8% 24.5% 2.0% 43.0% 22.7% 65.5% 48.0%
- 岩泉 田野畑 菅代 野田 洋野 小計
- 200 270 0 479 26 23473
- 4.6% 20.8% 0.0% 30.4% 0.4% 23.0%
- ・高い倒壊(全壊・半壊)率⇒生活再建の困難さ

8

	22年度	減少数		
	1,330,657	17,901	-5,883	1.35
宮古市	58,118	1,166	-517	1.97
大船渡市	40,801	1,704	-421	4.18
陸前高田市	23,243	2,991	-1,787	12.87
釜石市	39,294	2,023	-1,044	5.15
大槌町	15,293	2,612	-1,278	17.08
山田町	18,745	1,842	-757	9.83
岩泉町	10,593	113	-7	1.11
田野畑村	3,838	89	-29	2.32
久慈市	36,851	136	-4	0.37
菅代村	3,094	79	-1	2.65
野田村	4,639	193	-38	4.18
洋野町	17,961	402	0	2.24
小計	279,368	13,356	-5,883	4.89

◆人的被害と人口変動

9



10

◆被災後の、これらの地域の大きな課題のひとつ

住民の減少、移動。この圏域全体では5%ほど減少している。減少率が高いのは、大槌町、陸前高田市、山田町の3つである。前二者は10%を超えている。これらを人口の社会増減で見ると、大槌、陸前高田では、1千人を超える転出超過となり、転出超過率も上図のように、対前年人口比で5%を超えている。田野畑村以南の沿岸市町村では、この2010年までの5年間は、県外、県内への転出超過が1千人から2千人規模で推移していたが、この2年間、25歳から34歳ではプラス3、プラス117の転入超過、35歳から49歳層ではマイナス108、プラス15となり、若壮年層の流出がとまっていた。その後の流出傾向 ⇔ 見通しの立たない生活再建

総務省 報道資料「住民基本台帳人口移動報告」2012.1.30

11

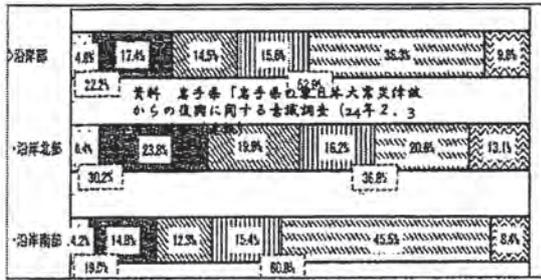
◆産業、雇用の破壊

- 例:沿岸12市町村の9992事業所(従業員70361人)のうち、浸水範囲にかかったのは64.5%(従業員数の64.1%)で、宮城県の46.3%(同42.8%)を、大きく上回っており、圏域における産業、雇用へのダメージの大きさがわかる。
- (総務省「平成23年経済センサス-基礎調査区別集計」)

12

● 3)復興の進捗感:目に見えない進捗、復興

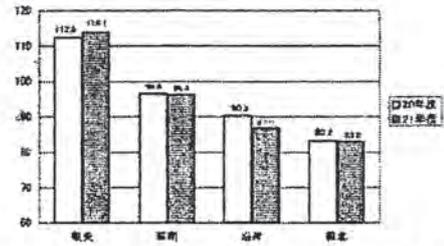
進んでいると感じる やや進んでいると感じる どちらともいえない
やや遅れていると感じる 遅れていると感じる わからない・無回答



● 資料 岩手県「岩手県の東日本大震災津波からの復興に関する意識調査(24年2.3月)結果(速報)」

3.「弱者」の原型

● 1)地域格差と沿岸の差別的な位置

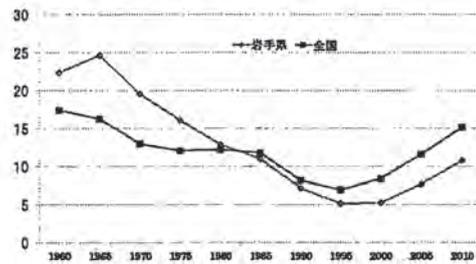


● 資料 岩手県政策地域部「平成21年度市町村民所得推計の概要」

市町村	人口	世帯数	世帯あたり人口	世帯あたり世帯数	世帯あたり人口
宮古市	118,101	59,813	1,975	89.2	0.42
大船渡市	83,572	41,172	2,030	91.7	0.44
陸前高田市	40,627	23,405	1,736	78.4	0.28
釜石市	86,514	39,969	2,165	97.8	0.52
大槌町	25,066	15,590	1,672	75.5	0.33
山田町	30,424	18,957	1,605	72.5	0.29
岩泉町	17,453	10,875	1,805	72.5	0.15
田野畑村	5,770	3,915	1,474	66.6	0.14
久慈市	76,807	37,034	2,074	93.7	0.38
普代村	5,521	3,132	1,763	79.6	0.15
野田村	7,884	4,710	1,670	75.4	0.18
洋野町	28,876	18,241	1,583	71.5	0.23
合計	527,595	276,813	1,906	86.1	0.3

● 2)経済的貧困

◆公認の貧困:生活保護率の動向



市町村別保護率の変化(%)

市町村	2000年	2005年	2010年	2015年
岩泉町	50.8	24	21.5	27.9
大槌町	30.3	16.6	13	18.6
宮古市	18.6	12.9	9.2	16.3
山田町	24	11.8	9.2	15.9
釜石市	10	8.4	6.5	15.3
洋野町	32.1	19.7	10.6	12.8
久慈市	34.7	17.8	8.5	12.4
普代村	28.7	13.3	11	11.2
田野畑村	37.4	9.2	7.9	10.2
野田村	25.4	14.2	5.3	9.1
陸前高田市	6.9	2.2	3.3	6.9
大船渡市	12.4	4.8	2.8	5.1
岩手県	17.2	7.2	5	10.8

資料 岩手県「岩手県の生活保護」毎年版

◆岩手県A自治体における世帯貧困率の試算

倍率	実数	比率
1.0倍未満	148	39.0
1.0倍-1.4倍未満	75	20.1
1.4倍-2.0倍未満	64	17.1
2.0倍-3.0倍 未満	53	14.2
3.0倍以上	36	9.6
合計	374	100.0

小池隆生、佐藤泰夫「岩手県A自治体における貧困の特徴」社会政策学会117回大会 自由論題報告2008)

4. 震災が浮き彫りにした「弱者」の課題

- 1) 緊急時にあっても、配慮されるべき「尊厳」
- や最低生活の問題
- 普段はあまり顔を合わせることのない住民同士の遭遇があり、貧困層（生保受給者と住民との公然対面）、要介護貧困層の顕在化（障害のあるひとや「十分にケアされていない放置」された高齢者）がなされたことである。避難所や仮設住宅の与えられた、不十分な条件の中で、
- もっとも「弱い」人への共同的配慮の必要性が共有できたこと、いかなるときにでも、その人間の尊厳の確保のために、たとえば福祉避難所のありかたなどを含めて、「配慮」すべき課題があることが明示されたことである。

5

- 2) 2つめは、社会サービスと生活困難の問題
- ◆ 仮設住宅なり自宅なりで自己責任での暮らしや家族ケアに移行してからの課題
- ⇒ 生活自己責任原則の復活
- ・ 初期の事業所、職員の被災による事業の位置的停止とサービス量の低下による利用率・率の低下
- ・ 初期の時限つき介護サービスの無料化（狭義の「被災認定者」に限る：後追いは認めない）
- ・ 初期の専門職、事業所による献身的支援

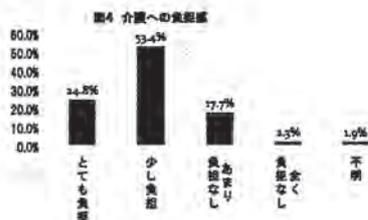
20

- ◆ 新たな課題
- ・ 高齢者自身の、狭隘、不慣れな住環境、居住移動による社会関係の縮小などによって、心身の状態悪化が進んでいること
- ・ 通所施設や病院などが散らばり利用しにくい。
- ・ 被災が甚大であった市町村では、とりわけ仮設住宅以外のところでは、多くの地域でまちが崩壊し、交通網の破壊、遮断が occurring
- ・ 要介護度がある程度高い人は、介護者の介護負担が大きくなってストレスが高まっている
- ・ 子どもの介護を理由にした「呼び寄せ」

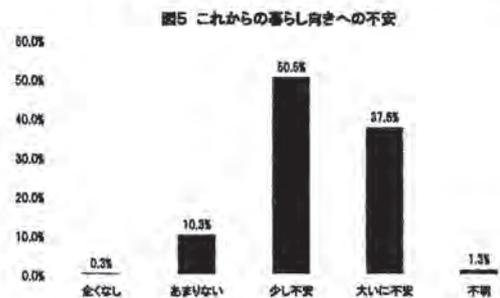
21

- ・ 経済的にもきわめて厳しい中で、経済力やサービスの活用における個人の能力の差によって、社会サービスの利用の抑制がおり、利用者間にも格差が生じていることである
- ・ 「地域」にとりのこされた「弱者」は、介護を含めた生活維持の困難さから、施設等への入所を希望する人が多いが、希望が多くてすぐには入居できない、遠隔地にしかない、経済的負担が大きいなどの理由で、躊躇する人が多い。ますますサービスの利用からの排除が進んでいる。
- （岩手県立大学社会福祉学部地域福祉実践研究会「被災地」介護している方の生活実態調査」(2012. 4)

22



23



24

3) 子どもへの支援

- ◆災害弱者の典型としての子ども
- ・メンタル面のケア⇒長期課題
- ・カウンセリングだけでなく、社会関係やコミュニケーションを含めた総合的援助が求められている
- ・学習支援⇒直接的支援、環境的・経済的支援
- ・学習ボランティア、一部大学での授業料等の減免措置、「いわて学び希望基金奨学金」

25

高校卒業者の大学等進学率・就職率等(2010年度)%

地域	進学率	就職率	進学率	就職率	進学率	就職率
三陸沿岸12市町村	2,537	27.6	6.5	33.1	△	33.4
岩手県	12,750	34.4	6.1	40.5	21.4	28.3
全国	1061人	47.7	5.8	53.5	15.9	15.8

注:沿岸の就職率は、調査できなかった5校を除いたもの
資料:文科省「学校基本調査」沿岸地域は岩手県教育委員会資料をもとに作成

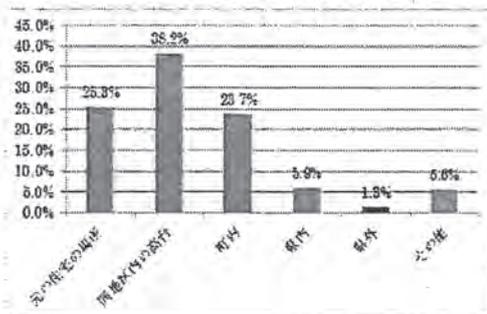
26

5「弱者」対策のあり方

- 1)住宅再建と経済的弱者
- ◆生活再建の要としての住宅再建
- ・地区計画の決定への参加と共同決定
- ・アイデアと熟議に基づく民主的手続き
- ・リーダーとなる人材とアドバイザー
- ・個々人の住宅、住居の確保だけでなく
- ・集会所、医療・福祉・教育施設、商店・スーパー・郵便局などの利便施設を含めた、総合的な「まちづくり」

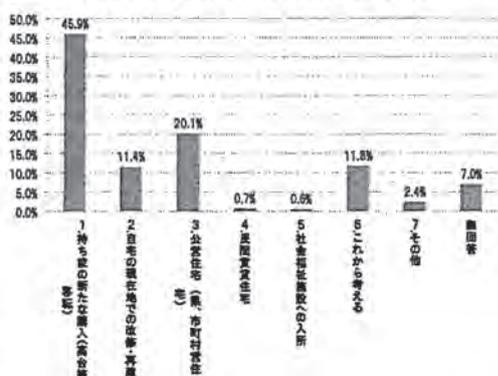
27

図6希望する場所(大槌町 調査)



28

図7 希望する居住形態(全年代:出典:岩手大学震災復興プロジェクト「大槌町仮設住宅住民アンケート調査報告書」(2012年3月)



29

- ・多様なニーズに合わせた多様な住居
- ・持ち家⇔借家 親世代⇔子世代
- ・持ち家⇔集合住宅
- ・住み替えと継承
- ・借地、借家⇔土地つき持ち家
- ・場所の確保、決定だけでなく借地の提供を行政で

30

- 2) 所得保障よりも現物保障を
- ◆ 所得保障
- ・一律(定額)保障は、個別状況(ニーズ)を反映しにくい。その意味で、効果が見えにくい。個別差を拡大することもある。
- ・個別保障(例:生活保護など)は、対象が限定され、受給者と住民との間に差別感情が生まれやすい。
- (権利観、権利意識の問題でもある)

30

- ◆ 現物保障(生活財たとえば住宅など、や、保健医療、福祉、教育などのサービスを、社会サービスとして、低額または無料で提供すること)
- ① 医療、介護などの、家計にとっての「特別な支出」は社会保障で責任をもつ
- ・特別な支出は予測できない(発生、時期、金額)ので備えようがない
- ・特別な支出は個人が「得をする」わけではない
- ・命や体に関わること(多くの場合は急を要することが多い)は、だれでもが平等に尊重されなければならない
- ・権利として、必要なサービスをいつでも利用できる

31

- ⇒ 現物給付がサービスの費用(社会支出)の削減に効果的であることは、沢内村の実践が証明

② インフォーマルな支援

- ◆ 介護者支援
- ・家庭等での指定介護者は依然として多数
- ・まずは、行政の責任で実態の把握を
老・老介護、介護離職者(年間15万人)
重い介護者負担、強いストレス
- ・介護者手当を: 家庭介護は社会的労働
- ・介護者への専門的支援を(ケア・マネジャーは十分には機能しない)

32

3) 高等教育保障を

- ◆ 現実
- ・沿岸部では、「特別な、大きな現金支出」がなければ、つつましい暮らしが成り立っている
- ・子育て世代の「青壮年層」の流出理由は、なんと云っても、こどもの教育である(環境と費用=収入の確保)
- ◆ 国の責任による授業料の無償化または定額か給付型の奨学金(成績優秀者に限定されない)
- ◆ 教育の機会均等の実質化
- ◆ 社会的合意が得られやすい
- ◆ 被災地などの過疎化に効果が期待できる

33

6. 分権化と自治(体)機能の向上

- ◆ 現物給付に責任をもつ、迅速な、判断、決定
- ◆ 地域の実情にそった対応
「国民的最低限」と「地域の最低限」
- ◆ 地域の様々な政策を、統合的、融合的に
- ◆ 住民自治と団体自治との統合
自治体の中での、地域分権、集団分権
- ◆ 住民に対する生存権保障の直接的かつ最終の責任者

34

第1回 大船渡市「いのち・くらし復興塾」

標題 「被災地における介護・弱者対策のあり方」

岩手県立大学教授 佐藤 嘉夫

■被災地における弱者

残念なことに、岩手県では福祉避難所という考え方を県庁が最初から強く打ち出さなかったため、高齢者、障害者など支援が必要な人へ配慮がなく、避難所でみんなが助け合ってなんとかやったというのですが、そこに医師とか介護職の人とか、専門職の人たちがボランティアで入りました。避難所の生活の中で、災害弱者の人たちがいることが住民に理解されたということです。

釜石の鶴住居小中学校では、子どもたちがとっさにそれぞれに逃げたということで、家族がてんでんばらばらに逃げる「津波てんでんこ」が高く評価されています。しかし、子ども自身できちんと判断ができにくい存在であるということを私たちは理解しておかないといけません。この震災の中で、手を差し伸べなければいけない人たちがいるということを、あらためて教えられたのではないかとこのように思います。

三陸は山伝い、海伝いに分散して集落がありますが、そういうところは交通・通信網が途切れて、どうなっているかわからない、いろいろな支援が届かないというふうなことがあります。ですから、道路などの交通事情によって地域的な弱者が生じるということもあるわけです。

復興とか再建、あるいは生活再生を考えたときに、非常に大きいのは経済的な弱者です。避難所にいるときはみんな平等で、同じ生活をして、同じものを食べて、同じように助け合っていたものが、仮設に移って、住宅の建設が始まれば、それぞれ自分の責任でということに戻っていきます。そのときに、経済的な格差というものが、これからの住宅の再建やまちづくりに影響すると思われます。

山田や大槌のように中心部が被災で大きな変ぼうを遂げてしまったまちは、中心部の周辺の被害が少なかったところに人が取り残されて生活をしています。しかし、まちの中心部がなくなってしまったので、バスも通ってこなければ店もないという状況です。もともと散らばっていた集落ではないところに、地域弱者が生まれているということです。

また、仮設にいても出歩かないで引きこもってしまうこともありますし、車を持たない人たちは自分の行きたいところになかなか行けないという地域弱者が生まれます。

仮設にいるといろいろな情報が集まってくるわけですが、仮設ではないところの人たちは、情報が来ないとか、従来の自治会などの力が弱くなって、みんなで知恵や力を出すことが不足するということが地域の問題として今あるわけです。

被災地における弱者とは、震災が弱者そのものを生み出すという側面と、もともとあった弱者が震災によって浮き彫りになったという、両方の意味があると思います。

■すべての人の尊厳や権利は保障される

子ども、障害のある人、高齢者についても、一人一人を人間として、その尊厳と権利が等しく公平に保障され、確保されるべきであり、社会福祉や社会保障の領域では、尊厳ということ、そして権利ということが、当たり前のこととして、国際的な考え方としていわれています。それはどんな場合でもそうであるべきだということです。

避難所で、こんな大変なときに何をわがままを言っているんだとか、みんな大変なんだからといっても、みんな同じように大変なわけではないでしょう。みんなそこには違いがあります。大変な中でも、より大変な人たちの尊厳というものを守らなければいけないということです。私たちの社会がそういうことを徹底してやってこなかったということが、災害のときに現れたということです。

そのように、もともとは尊厳と権利は等しく保障されるということがあって、そのあとで、さまざまな弱者といわれる人たちが自分の志を貫く「自律」、普通の人と同じように暮らす「自立」、そうした生活を保障することが大事だということです。

この弱者といわれる人たちは、子どもは独立して子どもの考えや意見というのにはありますが、生活者としてはもちろん自立していないわけですから、子どもや障害のある人や高齢者については、そういうことを達成するために何らかの社会的支援が必要です。社会的に支援が必要だということと、その自律や自立を尊重して、その人の尊厳や権利を認め保障するということは、矛盾することではないわけです。私たちは、そのこのところをきちんと区別して、その2つを結び付けておくことが大切です。

自律とか自立ということを言うときに、1人の力だけで自立しているような人は存在しないわけです。歴史的にも、個人個人が自分で立って、自分で何でも決めているような、そんな人間が集まって社会を形成しているということはなかったわけです。いつも社会というのは一人一人が自立して、自律しつつ、そしてお互いに助け合っています。依存し合ったり助け合ったりするということと自立するということを組み合わせて生きているわけです。

■どのような復興が望まれるか

三陸沿岸での調査で、復興に何を期待しますかというときに、「復旧」、元に戻してほしいという思いの人が四分の一ぐらいいます。それから、「復興」、元に戻すというよりも、もうちょっといいものを希望する人が一番多く、4割です。しかし、突拍子もない改革に対しては、それは誰のまちなんだという違和感があるということです。なんか自分の居場所がないような感じを皆さん持っておられるのではないかという気がします。

ですから、復興を考えるときには、連続性とか継続性というものが大切です。当然私たちは連続性とか継続性の中で生きているわけですから、時間的にもつながっているわけだし、空間的にも、この場所を離れたくないというのもそうですし、人のつながりもそうですし、生活の内容も、大して豊かじゃないかもしれないけど前と同じ生活に戻りたいという思いを持って、復旧や復興を見ていると思います。そういう気持ちを大事にするということが、新しいやり方との折り合いということだと思います。自分たちに合った暮らし、自分たちで決めた暮らしというものなのかなと思います。

■被災地の甚大な被害

倒壊家屋の割合を見ると、岩手沿岸では全体の四分の一が倒壊しています。これだけの大きな被害を、みんなでどんなふうを受け止めていくか、例えば大槌とか山田のように、こんなになってしまったから、まったく新しく作り替えようという議論も当然あるわけです。しかし、四分の三は倒壊しなかったという見方もできるということです。この数字は非常に高い倒壊率なので、まちをどう再建するかという問題と、一つ一つの家族の再建の困難さというものを表しています。

人的な被害というのは、平成22年度から平成23年度にかけての人口減少よりも、むしろ平成23年と平成24年に入ってからの方が県全体では減少が加速していると報告されています。震災そのもの

のでまちを離れたのではなくて、震災をきっかけに、ワンクッションあって人口が流出しているということです。被災後の大きな課題の1つは、住民減少、あるいは住民の移動という問題です。5%ほど減少しているわけですが、その中でも大槌、陸前高田では10%を超えています。

ただ、もともとそうだったのかということ、国勢調査のデータでは、2009年、2010年を見ますと、沿岸では青壮年層といわれる人たちの流出が止まっていたと考えられるわけです。それが今後はどうなるのかということですが、見通しの立たない生活に見切りをつけるということで、非常に流出の傾向が高まっているということです。

■弱者対策の実態

震災が弱者を浮き彫りにしたという話を先ほどしましたが、その弱者のもともとの形はどうだったのかということで、1つは地域の弱者です。地域単位で見た場合の地域格差ですが、1人当たりの市町村民所得を見ると、平成20年度、沿岸は県平均の90.3%ですが、平成21年度は87%まで落ちていきます。これだけの大きな格差が同じ県の中にあるということで、そのことに対して、十分な対策が取られてこなかったのではないかとこの問題があると感じます。

市町村別にさらに細かく見ると、沿岸では、釜石、久慈、大船渡の3つがやや高く、一番低いところが田野畑です。県平均を100とした場合に、田野畑は66です。同じ沿岸の中でもこれだけ格差があるということです。

経済的な弱者が具体的な姿を取って現れるのは、生活保護受給者ですが、今岩手県の盛岡は急激に増えておりますが、全県的には、ほぼ全国と同じぐらいのカーブで増えています。受けている人の割合が低いから豊かなのかとか、割合が高いから本当に貧しいのかということですが、市町村別に見ると、必ずしも市町村民所得と対応していないということです。

1974年、約40年前は岩泉と葛巻が断トツだったわけですが、2010年を見ると、全県的には岩泉が一番高く、1,000人のうち27人が生活保護を受けているということです。その次が大槌、宮古、山田、釜石というふうに並んでいます。岩手県全体では、人口1,000人に対して10人が生活保護を受けているということです。

これは弱者として公認された姿ということですが、ある自治体の374世帯で、全世帯の12%ぐらいですから、かなり実態を反映していると思いますが、それぞれの家庭の所得が生活保護の何倍ぐらいに値するかということ算出したものがあります。これで見ると、生活保護基準と同じかそれ以下というのが4割ぐらいあるわけです。生活保護と同じから1.4倍ぐらいまでのところが2割、生活保護の1.4倍から2倍までは17.1%で、2倍以上はわずかに24%ぐらいしかないということです。かなり生活は厳しいというふうに思います。

■弱者対策の課題

(1) 福祉避難所のあり方

まず、震災が浮き彫りにした弱者の課題は、緊急時にあっても配慮されるべき尊厳や最低生活の問題です。緊急事態というのは起こり得るわけですから、起こったときに、どんな状態になるかということです。避難場所はだいたい決まっているわけですから、そのときに、トイレの問題もそうですし、顔が見えたほうが安心だというけれども、しかし、隣とまったく境目がないよりは、ちょっとした工夫でたった30センチの境をつくるだけでもずいぶん違います。いろんな人たちが避難所に集まって生

活をするときに、配慮されるべき尊厳とか、最低生活とか、そういうことを想定して備えておくべきだと思います。

今回だけではなくて、日本全国のどこでも、震災があったときに、避難所だからいいじゃないかと、こんなときに何を言っているんだという一言で片付けられてしまうのは間違いではないかというふうに思うわけです。

避難所や仮設住宅の与えられた条件の中でも、もっと弱い人への配慮の必要があるのではないかということが、普段はあまり顔を合わせることもない住民同士の出会いで、共有できたのではないかと思います。いかなるときでも人間の尊厳の確保のために、福祉避難所のあり方なども含めて、配慮しなければいけないことがいろいろあるということが、一番の課題です。

(2) 社会サービスと生活困難

仮設住宅に移ったり、あるいは自宅にとどまったりして、少し時間がたてば自分の責任での暮らしや家族の面倒を見なければいけないという段階になります。そこに社会サービスと生活困難の問題があります。

みんなそれぞれのやり方があって、それぞれ自分たちで責任を持っているのだから、行政はあまり口出しできないし、みんなのそれぞれを尊重しなければいけないんだということは、もっともらしく聞こえるわけですが、最初のころは、福祉の事業所や福祉で働く職員も被災して、サービスの提供そのものが一時的に止まったり、サービスの量が少なくなったりして、利用量とか利用率が低下せざるを得ませんでした。これが半年ぐらいあったわけです。今でも人手不足は続いています。

これに対して、県と国は、被災者については介護サービスの無料化ということをやったのですが、誰が被災者かということは自治体の判断ということでしたので、確認や証明の発行が遅れた自治体は、なかなかそういう無料のサービスを受けることができませんでした。

また、被災証明を持っていない人たちについては、被災の影響というのは直接的に被災だけではなくて、バスがなくなってしまったとか、施設とかサービスを受ける場所が近くになくなってしまって通えないとか、そういう問題もあるわけです。最近では、被災証明を持っている人のほうが優先ということで、被災証明を取れなかった人たちがなかなか利用しにくいということが起こっているということです。

新たな課題としては、仮設が狭いとか、不慣れな環境であるとか、住む場所が変わったことで友達がいなくなって閉じこもってしまうということなどで、高齢者の心身の状態が悪化しているということです。

また、施設や病院が散らばって利用しにくくなったということもあります。県立病院も移動しているところが多く、山田病院も山の上に行ってしまったりして、車がないと利用しにくいということがあります。被災が甚大であった市町村では、多くの地域でまちが崩壊し、交通網の破壊や遮断も起こっています。

それから、要介護度の高い人は、介護者の介護負担が大きくなって、非常に介護者のストレスが高まっています。高齢者だけが残っている場合には、子どもが自分の親の心配をして、自分たちのところに呼び寄せるといったことが起こっています。

また、1割負担の問題や、送り迎えしてもらえない場合にタクシーで行くなどの経済的なことが大きいのしかかって利用しにくいということもあります。利用者間でサービスの利用に格差が生じてい

るということです。

地域に取り残された弱者は、介護を含めた生活維持の困難さから施設に入所させたい、あるいは入りたいと考える人が多いわけですが、希望が多くてすぐには入居できない状況です。特別養護老人ホームは比較的安いですが、施設に入れば6万円台の後半ですが、生活費から入所費などのコストは住宅の費用も含めて12~13万から、15~16万かかります。経済的な問題で、ますますサービス利用から遠ざけられていくという現実が広がっていると思います。介護している人たちは、これよりもさらに悪くなったらどうしよう、どうすればいいかわからないという負担感が強いというふうに思います。

(3) 子どもへの援助

子どもたちは非常に適応力があるように見えますが、子どもたちの心の傷というのは非常に深いものがあって、それは学校の先生方からいろいろ報告されており、長期的な課題になるといわれています。

学校の先生からの報告では、子どもは、思い出したときに支えてくれる社会関係や、家族や友達とコミュニケーションがうまくいっているかとか、自分や自分の家族のこれからの生活がどうなるのかということ子どもは不安に思っているわけです。そういうことが絡まり合っているので、カウンセリングだけでなく、もっと総合的な援助をしていかないと駄目ですねという話をしていましたが、まったくそのとおりだと思います。

子どもについては、学習支援ということで、直接的な支援、環境的な支援、経済的支援といういろんな形で課題が浮き彫りになっているわけですが、全国から学生ボランティアが入ったり、私ども県立大学も含めて、一部の大学でも授業料等の減免措置、免除したり、半分にしたりというのがもともとあるわけですが、震災を理由にしたことについては、あまり長く続かないので、その次どうするかということがあります。

県のほうでは、「いわての学び希望基金奨学金」というものを立ち上げていますが、奨学金は貸付なので、貸付と貸与のところをどんなふうにしていくかということです。

子どものことに関しては、沿岸の厳しさというのは、高校生の進学率に表れています。高校を卒業した人の短大と大学への進学率は全国平均と20%も差があります。岩手県の平均と7ポイントも差があります。大学にやるというのは授業料だけではなくて生活費がかかるので、ここから大学に出すというのは非常に厳しいと思われます。反対に、沿岸は高校で就職する人の割合が高いということです。

■弱者対策のあり方（福祉サービスの運営や提供）

(1) 住宅再建

住宅の再建については、地域別の個別計画に対して、どこまで住民が発言力を持って、行政と一体になって決めていけるかということがあります。行政を待たないで自分たちで取りまとめたところもちろんあるわけですが、これからアイデアを出し合い、自分自身が決めていくときに、経済的な格差による意見の違いが浮き上がってくるわけです。

経済的になんとかなる人と、非常に厳しい人と、なんともならない人では、当然一致するまでには時間がかかります。熟するまで議論するということが、民主的な手続きを経て決めていくということが、なかなかできにくいと思います。ここではそのリーダー養成という意味もありますので、リーダーとなる人材は口を出すのではなくて、脇にいて、時々何か少しアドバイスしてくれるような人もあ

ればいいのかなというふうに思います。

経済的なことと付き合わせて考えると、多様なニーズに合わせた多様な住居というのを、どうしても考えざるを得ないのではないかと思います。意見が一致するのではなくて、それぞれの求めているものが違うという前提で、まちをつくっていくということです。

例えば持ち家と借家を截然（せつぜん）と分けるのではなくて、今は借家に入るけれども、例えばそれがいずれ持ち家になるということです。国や県が建てて10年とか20年とか貸して、その時点でそれを払い下げてもいいというような組み方をするということです。また、親の世代だけ住むのか、子世代だけ住むのかということについても、人が住み替わることを前提に考えるということことです。同じように、借家か持ち家かというのではなくて、一戸建てと集合住宅みたいなもので変換が利くというものや、あるいは、集合住宅だけれどもメゾネットタイプとか、持ち家風なだけでけれども、一軒一軒ばらばらに建っているのではなくて、少しつなげて建てるとか、そういう工夫をするということことです。

借地、借家についても同じで、例えば国や県が土地を用意して、しばらく貸してくれて、いずれ生活の再建が軌道に乗った時点で、その土地も譲り受けるというふうな連動的なやり方をしないと、なかなか進まないのかなということを考えました。

（2）所得補償よりも現物補償

福祉のほうでは、所得補償よりも現物補償という考え方が震災時には重要という気がします。例えば、みんなが要介護になるわけではなくて、65歳以上の人口で見ると、80%以上の人はサービスを利用していません。80歳を超えても、介護サービスを利用している人は34~35%なので、利用していない人も結構多いわけです。

そういうものを所得補償で置き換えるというのは非常に難しい面があります。所得補償は一律に補償するので、個別の世帯がどんなふうになっているかということについて、一つ一つの世帯の状況を反映しにくいわけです。そういう意味で、子ども手当のように一律にやると、どういう効果があったということが見えにくいわけです。何に使われたかもわからないし、逆に個別差を拡大することもあり得るということです。

一方、生活保護などの個別補償は対象が限定され、受給者と住民との間に差別感情が生まれやすいということがあります。個別補償はそれぞれの家庭の事情を厳密に判断しますので、どうしてもそこに、誰でもが胸を張って権利を行使するという形になりにくいという、周りの人たちの目とか意識の問題もあります。

現物補償は、生活財、住宅、保険、医療、福祉、教育などのサービスを社会サービスとして低額または無料で提供するということです。医療についても、被災地は1年間は1割の減免があったわけです。高齢者医療の無料化についても、かつてはやっていたわけです。

なぜ現物補償かということ、医療や介護などは、誰がいつ病気になるかわからない、自分になるかわからないというもので、予測が付きません。家計にとっては特別な支出で、いくらかかるかわからない、いくら払えばいいかわからないというものです。だから備えようがないし、備えようとする、非常に大きな額になってしまいます。

このような特別な支出は個人が得をするわけではありません。病気になって、医療費がただだから得をしたわけではないわけです。福祉のサービスが必要になったときにサービスを受けても、何か得

したわけではなくて、元の状態に戻してもらっただけなのです。ですから、それは誰でも納得しやすいと思います。命や体に関わることで、多くの場合は急を要することが多いわけですが、それは誰もが平等に尊重されなければなりません。現物補償であれば、権利として必要なサービスをいつでも利用できるということです。

現物給付は、社会全体の支出の削減に非常に効果的です。医療を無料化して予防活動に力を入れれば、医療費が削減できます。医療費が減ると病院が赤字になるから無料化をやめるとするのは変な話であり、とんでもないことです。

(3) インフォーマルな支援

介護の分野では、例えば介護者支援ということですが、要介護の人たちで施設に入っている人たちは、まだ多くないわけです。全国平均では、今施設利用者が40%ぐらいで、家庭で介護している人のほうが多数です。家庭で介護している人に対して、介護保険を使って、あとはなんとかしなさい、私たちは関係ありませんという態度でいいのでしょうか。

私どもがいろいろ提案をしているわけですが、まずは行政の責任で実態の把握をするということです。介護保険ができてから、介護保険をどうするかということだけにきゅうきゅうとしていて、家庭で介護をしている人たちが実際どうなっているかということについて、まったく自治体は把握していません。

そういう中で震災が起こったということで、家庭で介護している人たちを拾い上げたのは、みんな訪問介護事業者の人たちです。ですから、老老介護とか、介護離職者とか、社会問題になっているところにきちんとメスを入れて、行政が実態を把握するべきです。介護者の負担、強いストレスをどうやって軽減するかということです。

介護者が仕事を十分にできないということも含めて、家庭で介護するということはいろいろ費用がかかるわけですから、介護者に対して手当てを出すべきです。ドイツの介護保険は、家庭で介護しているということは、社会がやるべきことをたまたま家庭でやっているという考え方です。家庭で介護している者は好きでやっているとか個人の善意でやっているのではなくて、社会の代わりに個人が家庭で介護しているというふうを考えるべきです。だから介護者の手当ては介護者への専門的な支援ということです。

ヨーロッパでは施設そのものをつくらない、施設に入れないということで、1990年代に入ってから施設の建設が止まっております。今は家庭で介護する、家庭や地域で介護するということで、介護者への専門的な支援ということが大きな政策的課題になっているわけです。

(4) 子どもへの支援

子どもについては、高等教育の保障ということです。高校までは無償化できたわけですから、大学ももうちょっと踏み込んでできるでしょう。沿岸部では特別な大きな現金支出がなければ、つつましい生活が成り立っているわけです。子育て世代の青壮年層の流出理由は、なんといたっても子どもの教育です。

国の責任による授業料の無償化または低額化は、今は給付型の奨学金を拡充するということが行われていますが、高等教育を保障するということが教育の機会均等を実質化していく上で非常に重要なことです。子どもにそういった支援をすることは社会的な合意も得られやすいし、子どもの教育に金

がかからないのだったら沿岸に残るということもあると思います。これは山間部の過疎地の場合も同じです。そういう意味で、社会的に大きな効果があると思います。

例えば200万人の大学生に、毎年100万ずつ授業料を全額保障したとしても2兆円です。それは全員の場合の話ですから、まったく夢みたいな話ではないということです。ヨーロッパの大学の多くは授業料が無料というふうなこととか、公営の学生寮がいろいろあるとか、そのようなことも含めて、高等教育の問題について、弱者への支援ということで対応を考えていく必要があるのではないかと思います。

大船渡市「いのち・暮らし復興塾」 次 第 ②

2012・10・6（土）14：00～17：00

シーパル大船渡

1. 開 会

2. 講 義 「福祉施設における事業展開の視点」

高 橋 ^{のりしげ} 典 成 氏 障害者施設ワークステーション湯田・沢内施設長

上記講義に対する質問・意見・感想等

3. 講 義 「被災地域における雇用の実状と雇用創出制度」

和 川 省 三 氏 岩手県国家公務関連労働組合共闘会議議長

上記講義に対する質問・意見・感想等

4. 産 業 ・ 雇 用 創 出 等 に 関 す る デ ィ ス カ ッ シ ョ ン

助言者 栞 田 但 馬 氏 岩手県立大学総合政策学部准教授

5. レポートの作成・提出

6. 閉 会

「福祉施設における事業展開の視点」

障がい者施設 ワークステーション湯田・沢内
施設長 高橋 典成

1. 健やかに生まれ、健やかに育ち、健やかに老いる
(1962年 沢内村地域包括医療実施計画)
 - (1) 健康を守ることは公的責任 (1960年 老人医療費無料化)
 - (2) 全国初の乳児死亡ゼロ (1962年) と地域医療実践
 - (3) 居住環境の整備
 - ・雪国 (積雪寒冷地) のモデル住宅 (1962年)
 - ・長瀬野地区集落再編成事業 (1971年)

2. 障がいを持っていても地域で生活を
 - (1) 耕作放棄地を耕す障がい者は「地域を耕す」
地域特性を生かした農業
 - それに付加価値を付ける農産加工
 - それを「ふるさと宅急便 (1985年)」で販売
(6次産業の実践と都市と農村の交流)
 - (2) 地域ぐるみの除雪活動
～ スノーバスターズ (1994年)、ワークステーションスノーバスターズ (2002年)
 - (3) 食を通じた地域貢献
 - ・ワークステーションのパンを学校給食へ (2008年)
 - ・高齢者、障がい者宅配弁当 ～ 365日・昼食と夕食 (2011年)

3. 子どもの「いのち」が輝く活動 (NPO法人 いのちネットの活動)
 - (1) 虐待を受けた子どもたちを地域で養護する活動
～ 盛岡の児童養護施設の子どもたちを「ホームステイ」させる活動 (2005年)
今年からファミリーホーム事業も。
 - (2) 首都圏の児童養護施設の子どもたちを西和賀まるごとで受け入れる活動 (2003年)
 - (3) 虐待を受けた子どもの育ち直しには、西和賀の「人・自然・文化」

これまでのあゆみ

1954(昭和29)年	村に戻った深沢晟雄が県立黒沢尻高校沢内分校の英語講師となる。9月、深沢晟雄が教育長に就任。	1954(昭和29)年	ビキニ環礁でアメリカの水爆実験。日本マグロ漁船第五福竜丸が放射能灰を浴びて帰港。
1957(昭和32)年	深沢晟雄が第18代沢内村長に無競争当選。保健婦設置。保健委員会発足。冬期交通確保期成同盟会結成。乳児死亡率半減運動開始。乳児検診開始。	1955(昭和30)年	日本の高度経済成長が始まり、1973年まで続く。
1958(昭和33)年	冬期交通確保のためブルドーザーによる除雪開始。養老手当金支給開始。	1960(昭和35)年	60年安保闘争。池田内閣が所得倍増計画を発表。
1960(昭和35)年	第10代沢内病院院長に加藤邦夫が就任。65歳以上の高齢者に国保の十割給付を断行。地域包括医療計画案をつくる。保健婦、厚生課国保係を病院に移す。厚生課長は事務長兼務。	1961(昭和36)年	国保の十割給付を1歳未満と60歳以上に拡大。
1962(昭和37)年	乳児死亡率ゼロの金字塔を達成。川舟診療所が落成。	1963(昭和38)年	水俣病、イタイタイ病、四日市ぜんそくなど各地で公害病が顕在化。
1963(昭和38)年	2月2日、盛岡・湯田間の定期バス開通。病院内に健康管理課を設置し、健康管理台帳を整備する。結核・精神病患者への十割給付。保健文化賞受賞。沢内病院副院長に増田進が就任。厚生部長を院長、健康管理課長を副院長が兼務。	1964(昭和39)年	東京オリンピックが開催。
1965(昭和40)年	1月28日、深沢晟雄が食道ガンに肺炎を併発して死去。全国に先駆けて国保の全世帯7割給付を実施。	1968(昭和43)年	国民総生産(GNP)が資本主義国家の中で第2位に達する。三億円事件。
1971(昭和46)年	長瀬野集落が71年から76年にかけて移転事業を実施。全国初の集落再編成モデル事業として注目される。	1970(昭和45)年	日本万国博覧会(大阪万博)が開催。
1973(昭和48)年	太田祖電が村長に就任。	1972(昭和47)年	通産相の田中角栄が日本列島改造論を発表。首相就任とともに改造ブームに沸く。男女雇用機会均等法が制定・施行。
1975(昭和50)年	加藤邦夫が沢内病院院長を退任。母子健康センターが落成。	1973(昭和48)年	第一次オイルショック。国の制度として70歳以上の老人医療費無料化制度が実施。第二次ベビーブームがピークを迎える。
1978(昭和53)年	特別養護老人ホーム「光寿苑」が開設。	1983(昭和58)年	70歳以上の老人医療費無料化制度を改め一部有料化。
1983(昭和58)年	老人保健法施行後も老人医療費十割給付継続を決定。	1986(昭和61)年	1986年12月から1991年9月まで58カ月連続した好景気を記録。
1986(昭和61)年	児童養護施設「みちのくみどり学園」による第一回沢内転住が実施。	1994(平成6)年	松本サリン事件。
1999(平成11)年	増田進沢内病院院長が退職。健康管理課を廃止、保健福祉課に統合。	1997(平成9)年	少子社会となる。神戸連続児童殺傷(酒鬼薔薇)事件。こども110番の家が設置。
2002(平成14)年	知的障害者授産施設(通所)「ワークステーション湯田・沢内」が開所。	1999(平成11)年	学習指導要領の全面改正。2002年度から「ゆとり教育」を施行。平成の大合併。合併特例債等の特例が有効な2005年3月31日まで相次ぐ。
2003(平成15)年	全国・さわうちまるごと児童養護施設事業が開始。	2006(平成18)年	障害者自立支援法を施行。
2005(平成17)年	11月、町村合併により西和賀町誕生。西和賀町国民健康保険沢内病院となる。老人医療費無料化の一部負担はじまる(非課税世帯は無料)。	2008(平成20)年	後期高齢者医療制度を施行。
2007(平成19)年	6月、NPO法人「深沢晟雄の会」発足。10月、NPO法人「輝け「いのち」ネットワーク」発足。		

深澤語録集

広報活動は村づくりのビタミン剤であり、民主主義の栄養素である。

【1955(昭和30)年「広報さわうち」創刊号で編集長(教育長時代)の創刊の言葉】

私たちははげしく戦争を呪います。人を殺して得られる幸せなど断じてあり得ません。最大の間人苦をもたらず最大のものは戦争であります。

【1957(昭和32)年 戦没者追悼式の挨拶で】

本来は国民の生命を守るのは国の責任です。しかし、国がやらないのなら私がやりましょう。国は後からついてきますよ。

【1960(昭和35)年「医療費無料化は法律違反」に反論して】

生命の商品化は絶対に許されません。人間尊重・生命尊重こそが政治の基本でなければなりません。

【1961(昭和36)年 村長選挙で有権者に訴えた言葉】

お年寄りを生産能力がないからと言って粗末にする、そういう姥捨て山のような考え方では社会の秩序は保たれません。

【1961(昭和36)年 岩手県国保連主催の「保健活動事業夏季大学」の講演で】

人命の格差は絶対に許せない。生命健康に関する限り国家ないし自治体は格差なく平等に全住民に対し責任を持つべきである。

【1963(昭和38)年 保健文化賞受賞時に述べた言葉】

村民が力を合わせればどんなこともできるということを立証しました。沢内村民であることに自信と誇りをもって下さい。

【1964(昭和39)年第1回村民運動会開会式で～村民を前に最後の言葉となる～】

政治の中心が生命の尊厳・尊重にあることを再確認し、生命尊重のためにこそ経済開発も社会開発も必要なんだという政治原則を再認識すべきであります。

【1965(昭和40)年 岩手放送ラジオで年頭のあいさつ～そして1月28日帰らぬ人に～】

<編集/深澤展雄資料館事務局・米澤>

乳児死亡率ゼロに関するメモ

乳児死亡率（にゅうじしほうりつ）とは、年間の1,000出産当たりの生後1年未満の死亡数を指す。

（年間の乳児死亡率）＝1,000×（年間の乳児死亡数）÷（年間の出生数）で表される。

沢内村では、昭和31（1956）年に158人が生まれたが、11人が1歳未満で死亡し、乳児死亡率が69.6。東京の25.7と比べ全国最悪とも言える高さだった（全国平均40.7）。

昭和34（1959）年には乳児死亡率26.3に改善。さらに保健婦を病院に常駐させ、医療費無料化も決定した。

昭和36（1961）年に無料化を導入。昭和38（1963）年1月1日に昭和37年の乳児死亡率ゼロを全国初で達成した（全国平均約26.4）。

乳児死亡の推移

区分 年次	湯田町		沢内村		岩手県	全国
	死亡数	死亡率	死亡数	死亡率	死亡率	死亡率
昭和24年	不明	不明	22	86.8	88.8	62.5
昭和25年	//	//	19	77.9	89.9	60.1
昭和26年	//	//	15	80.2	90.4	57.5
昭和27年	//	//	11	56.7	72.1	49.5
昭和28年	//	//	6	30.8	76.1	48.9
昭和29年	//	//	14	74.9	71.7	44.6
昭和30年	//	//	8	40.0	64.7	39.8
昭和31年	//	//	11	69.6	66.5	40.6
昭和32年	//	//	11	69.6	64.4	40.0
昭和33年	9	33.1	11	64.7	52.3	34.5
昭和34年	7	36.5	4	26.3	56.1	33.7
昭和35年	12	55.3	3	25.0	48.3	30.7
昭和36年	4	25.4	5	36.5	46.0	28.6
昭和37年	5	25.4	0	0.0	41.1	26.4
昭和38年	4	31.6	3	24.4	35.4	23.2
昭和39年	0	0.0	2	21.7	31.0	20.4
昭和40年	1	8.7	1	11.6	28.5	18.5
昭和41年	1	10.5	1	15.2	29.6	19.3
昭和42年	0	0.0	0	0.0	20.7	15.0
昭和43年	0	0.0	4	56.3	20.9	15.3
昭和44年	2	21.5	2	34.5	20.0	14.2
昭和45年	1	11.6	1	20.0	18.3	13.1
昭和46年	0	0.0	0	0.0	16.6	12.4
昭和47年	2	24.7	0	0.0	14.9	11.7
昭和48年	0	0.0	0	0.0	15.8	11.3
昭和49年	3	50.0	1	18.5	14.0	10.8
昭和50年	0	0.0	2	40.8	13.2	9.3
昭和51年	2	29.9	2	35.7	13.7	8.9
昭和52年	0	0.0	0	0.0	10.9	8.4
昭和53年	1	22.2	0	0.0	10.0	7.9
昭和54年	1	20.0	1	17.2	9.1	7.5
昭和55年	0	0.0	1	14.5	8.9	7.1
昭和56年	0	0.0	以降死亡無し		7.4	6.6
昭和57年	0	0.0			6.8	6.2
昭和58年	0	0.0				
昭和59年	0	0.0				
昭和60年	不明	不明				
昭和61年	//	//				
昭和62年	以降死亡無し					

岩手・西和賀 養護施設からホームステイ

家庭体験 子どもにもに安らぎ

岩手県西和賀町沢内地域で、住民が児童養護施設の子どもたちに家庭体験の場として自宅を提供している。年間10回、1回につき5世帯がそれぞれ2人を1泊2日で受け入れている。農村に思づくぬくもりが、さまざまな事情で親と離れて暮らす児童らの心に安らぎを与えている。

食進み会話弾む

久しぶりの焼き肉だった。昨年12月中旬、有馬英夫さん(59)、絹さん(54)夫妻の夕飯。泊まりに来ていた盛岡市の児童養護施設

「和光学園」の男児2人のリクエストだった。肉はもちろん野菜もあった。という間に平らげ、ご飯やうどんもおいしそうに食べた子どもたち。会話も弾む。「うちのママのアホバカ情報教えてあげるよ」「学園でクリスマス会があるので緊張してるんだ」。見守る絹さんは英夫さんとともに優しく相づちを打った。

live
とうほく

夕食後はまきストーブをたいた部屋で、みんなでテレビを見ながららんらん。

年に10回 小学生ら受け入れ 地域 温かく見守る

バラエティー番組の女芸人を指し、「この人に似てるって言われる」と絹さん。笑いが絶えない。

沢内地域のホームステイは2008年に始まった。地元のNPO法人「輝けいのち」ネットワークが盛岡市の児童養護施設と力所の小学生を中心に受け入れ。登録世帯は現在18。受け入れられる際に、家庭環境は特に聞かない。「子どもはみんな同じ」という考えからだ。

多様な家族形態

北上市の西隣にあり、秋田県と接する奥羽山脈の自然に包まれた沢内地域。3世代の大家族、高齢者世帯など多様な家庭に触れられ

るのが特徴だ。商店に買い物に行けば声を掛けられ、住民の中には孫の服を貸してくれる人もいて、地域ぐるみで温かい視線が感じられる。

児童養護施設の子どもたちは、虐待、ネグレクト(養育放棄)、経済問題などの事情を引きずっている。和光学園によると、親に愛された感覚は薄く、偏食や自己否定の傾向が強いという。

それだけに、沢内地域の取り組みに対する期待は大きい。同学園児童指導員の白畑勇さん(45)は「とても人気がある。子どもが子どもらしくいられる場所なんです。大人になったとき、沢内の温かい印象が残っていてほしい」と話す。児童保育の指導員を務める有馬絹さんはホームステイが始まった当初から参加し、これまで30人以上を受け入れた。「自分で料理を

作れて楽しかった」「一生の思い出です」。児童からのお礼の手紙を大切に保管する。「受け入れはすっかり年中行事です。やれる範囲で続けたい。子どもたちは素直な大人になってくれればいい」と有馬さん。今年も雪深い農村に、再び小さい家族の音がこだまする。(北上支局・坂井直人)



家族のように接する有馬絹さん(右)と英夫さん。子どもたちの会話も自然に弾む

朝日新聞岩手版 2011.7.5

聞

※3種郵便物認可

集団移転、連帯感で克服

県内・新潟2地区ルポ

元気にスクールバスを持つ集団移転第二世代の子どもたち。西和賀町沢内長瀬野



「生活の安心が一番」

被災した三陸沿岸の集落の集団移転には、住み慣れた場所を離れることや、「通勤漁業」に転じる生活への不安や迷いがつきまとう。これらをどう克服するのか。ヒントを求め集団移転に挑んだ新潟県長岡市の西川口地区と、西和賀町の長瀬野地区を訪ねた。

両地区とも区画整理された宅地に豪雪地帯特有の高床式住宅が整然と並ぶ。

過疎進み決断

西川口地区は18世帯77人。新潟県中越地震で被災した旧川口町（現長岡市）の小高地区から2006年12月に移住した。長瀬野地区は51世帯190人。集落の衰退に歯止めをかけようと、1971年12

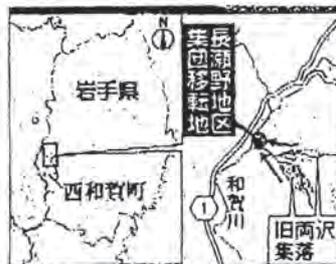


新潟県中越地震

2004年10月23日に発生したマグニチュード6.8の直下型地震。新潟県旧川口町で最大震度7を記録。死者は関連死を含め68人。

防災集団移転促進事業

東日本大震災でも適用され、集団移転先の宅地造成費など事業費の4分の3を負担する。4分の1を市町村が負担する。地方交付税分には地方交付税が交付される。



月に旧沢内村（現西和賀町）の両沢地区から移り住んだ。両地区とも集落のコミュニティを守るため積極的に集団移転を選択した。相川沿いの山裾に民家が点在していた小高地区。2004年10月の地震で25戸のうち全壊24戸、大規模半壊1戸。仮設住宅暮らしの中で住民会議を重ねた。「故郷を捨てるのではな

い。通って今まで通りの農業ができる」。反対するお年寄りを説得し、約50戸離れた市街地寄りの西川口地区への移転が決まった。

両沢地区は和賀川支流の二つの川沿いに約80戸の民家が点在していた。生活用水は井戸水。冬季は役場までかんじきを履き片道1時間半歩いた。過疎、高齢化が進み「一戸一戸が孤立しては集落が消えてしまう」と危機感が募り、3年前の県道寄りの長瀬野地区へ移転が決まった。

旧集落で農業

集団移転は小高地区が防災集団移転促進事業として2年、両沢地区は全
国初の集落再編成モデル事業として9年かけて実現した。平等の意識は徹底しており、宅地面積は全戸が同じ。長瀬野地区の各戸には来客用の座敷がない。冠婚葬祭は集落中央の長瀬野会館で執り行う。喜びも悲しみも集落全体で分かち合おうと考えた。
長瀬野地区は集団移転と同時に、住民組織「和賀会」を結成し、移転前からの「三せい運動」を実行している。「一人ひとりがせい」「話し合ってせい」「みんなでせい」。連帯感を強めながら移転前の集落にある田畑に通勤して農業をしている。
集団移転について、当時小高地区の区長だった角張洋治さん(58)は「安心して暮らせるのが一番。漁師だつて通って漁に出られるのだから津波に襲われない場所に移った方がいい」。和賀会前会長の高橋興成さん(64)は「集落がまとまれば一人の力で出来ないこともみんなの力でやり遂げられる」。(但木汎)

地域と共に歩みます

スノーバスターズ (お役に立てる喜び)



利用者が密に結成した「雪下ろしボランティアチーム」。知り合ったり関係者から依頼があれば、喜んで地域のお役に立てるの嬉しいのです。

手づくりパン (学校給食にも活用される)



県産小麦と天然酵母にこだわった手づくりパンをスタート時からつくっています。町内小中学校の学校給食にも活用され、地域の子と私たちの食を支える役割も果たしています。

高齢者・障がい者への宅配弁当 (高齢者等の食を支える)



平成28年度から町の委託事業として地域の高齢者・障がい者への宅配弁当事業に取り組みしています。また老人クラブの行事や婦人会などの各種団体の行事、会議等の一般の方にも活用されています。

宅急便会員募集中!



キーワードは食の安心・安全
湯田・沢内 (西和賀地域) を心の故郷にしてくださる方へ、四季折々の味と情報を年4回お届けする「ふるさと宅急便」の会員の方には、ワークステーションの利用者が心を込めて、湯田・沢内の自然と文化の魅力をお届けします。

お花/山菜/きのこ/農産物/団子
地域の特産品/他多数

●年会費 20,000 円
(年4回全国各地へお届けします)

ふるさと交流会

(都市と農村が手をつないで)

宅配便の会員さんや都市在住のサポーター(後援会員)の皆さんと、年一回の顔合わせ、西和賀の物産展示即売会や料理ツアーなどで交流を楽しみます。



お世話になったあなたの方にご利用ください

西和賀地域は、冷涼な気候を生かした花栽培の盛んな土地です。色鮮やかなりんどつや純白のカサブランカ、色とりどりのユリなど...、5月中旬~12月中旬お届け致します。お中元やご贈答にご利用下さい。ご予算は、3,000円からご相談に応じます。

ACCESS

盛岡方面から
(車) 国道46号線、磐石より国道1号線に入り山伏峠を経由してそこから約50km(バス) 盛岡駅より、「湯本温泉行き」約1時間50分

北上・横手方面から
(車) 国道107号線、湯田町川尻橋より市からは約1時間秋田自動車道湯田インター下車10分
(JR&バス) 北上線にのり、ほつとゆだ駅で下車「湯本温泉経由員沢ゆき」のバスで約20分



西和賀の地に“和と風”を

知的障害者通所授産施設
ワークステーション
湯田・沢内



社会福祉法人 濁沢会

自立訓練(生活訓練)事業所 ワークステーション湯田・沢内
就労継続支援(B型)事業所 ワークステーション湯沢・沢内
生活介護事業所 ワークステーション湯沢・沢内
特定・障害児相談支援事業所 ワークステーション湯沢・沢内
共同生活介護事業所 湯川ハウス

〒029-5612 岩手県和賀郡西和賀町沢内字大野 13-28-4
TEL 0197-85-2019 FAX 0197-81-2019
E-mail workstation@blue.ocn.ne.jp

人に自然に、やさしい地域づくりを目指して

自立訓練（生活訓練）事業 ワークステーション湯田・沢内

利用定員
19名

地域で暮らしていくための生活能力を高める訓練をします。そして、その力が向上していくように支援しています。訓練には、「キッチン風」で接客したり、企業からの受託作業などに取り組んでいます。

●喫茶、キッチン風（お気軽にお立ち寄り下さい）

緑の風をうけて、時計台がひととき
わ目を引く建物が「キッチン風」。
利用者の食堂ですが、ドライパー
や地域の方々にも、焼きだてのパン、
焼きだてのコーヒーマー、ランチなどを
楽しんでいただけます。
ときには音楽会などのイベント会
場に。地域との交流の場でもあるの
です。



就労継続支援事業（B型） ワークステーション湯田・沢内

利用定員
15名

一般企業の雇用になじまない人や、一定の年齢になつた人に、生産活動を中心とした“働く場”を提供しています。地域特性を生かして、①農業、②農産加工・販売、③ふるさと宅急便と、都会の支援者との交流、④パンの製造、販売など。
こうした活動を通して“働く力”をつけ、企業への就労も目指します。

●休耕田活用の農業

（額に汗して働くことの大切さ）
休耕田を借りての稲作や畑仕事。
食の安全と収穫の喜びを実感。また、
働くことの基本「額に汗して」を実
践しています。



●受託作業

（一人ひとりの力に合わせて）

企業や行政から受託される仕事です。
お弁当箱組立て、食品のラベル貼り
など、利用者の能力に合わせての多
様な作業です。



共同生活介護事業 湯川ハウス

利用定員
10名

●共同生活介護事業湯川ハウス （地域での暮らしの第一歩）



24時間入浴可能な源泉の温泉
つき。
六畳の個室で、世話人さんや
生活支援員、地域の方々の支援
を受けながら、それぞれが
“自分らしい生活”を楽しんで
います。

生活介護事業所

ワークステーション湯田・沢内

利用定員
6名

身体介護を行うと共に、作業や創作活動、リハビリ等を通して個々の能力、志向に合わせた日中活動の場を提供していきます。



コミュニケーションを通して心のケアと健康状態の把握に取り組んでいます。



作業やレクリエーション、リハビリを通して、真欲的な生活と健康促進に取り組んでいます。

特定・障害児相談支援事業所

地域に暮らす障がい者が安心して暮らしていくために、生活についての相談や必要なサービスの情報提供、サービス計画作成を行います。



施設概要

施設の規模

- 敷地面積 / 3467.41㎡
- 床面積 / 750.91㎡
- 建築の構造 / 鉄筋コンクリート造2階建
- 付属の建物 / 第2作業室188.8㎡・車庫・倉庫

第2回 大船渡市「いのち・くらし復興塾」(1)

標題 「福祉施設における事業展開の視点」

福祉施設長 高橋 典成

■はじめに

私はワークステーション湯田・沢内という障害者施設で毎日仕事を通しながら、障害を持っている人たちも地域の中で自立できるようにという思いで仕事をしております。沢内村は、現在は合併して西和賀町という新しい自治体になっております。

かつての沢内村というのは、人が生活するには非常に厳しいところでした。雪が降れば陸の孤島ということで、12月の初めから翌年の4月の中ごろまで、深い雪の中にうずもれ、いわば雪害を毎年受けながら生活しておりました。病人が出れば、医者に行くこともできません。医者自体もないという無医村でした。ですから、100人赤ちゃんが生まれたとすれば、7人か8人亡くなるという状態でした。農業の地域ですが、雪がいっぱい降るので半年間は仕事ができせんので貧乏でした。それが沢内村の宿命だというふうに当時は思っていたわけです。雪が降るということをやめさせるわけにいかないということで、あきらめという状況であったと思います。

そういう中で、なんとか人間として、人が人らしく生きていきたい、生きなければならないということが、村民自身の心として、そして動きとして出てきたのは、昭和32年からです。深澤晟雄という人が村長になるわけですが、彼が2期目の最後の任期を全うできずに亡くなるまでの約8年間で、沢内村で豪雪、多病多死、貧困の中で暮らしている人が立ち上がっていく原動力をつくってくれた村長です。

■健やかに生まれて、健やかに育って、健やかに老いる

(1) 健康を守ることは公的責任

厳しい環境の中で人が人らしく生きていく、そういうときに村づくりの目標として出てきたのが、「健やかに生まれて、健やかに育って、健やかに老いる」という1つの目標です。そういう中で、沢内村の1つの実践として出てきたのが健康を守るということですが、健康を守っていくということは公的責任として守っていくという、そこをきっちりしようということが、深澤村長が一番先に言ったことです。自分たちの健康は自分たちみんなですべて守っていくという形をつくっていかなければならないということです。

具体的に行ったのは、老人医療費の無料化を全国で初めて実施しました。老人医療費の無料化というのは、医者にかかるときに医者代は払わないという制度ですが、村長がそういう決意をしても、岩手県庁は、それは法律違反だからやめなさいということと言われるわけです。当時は自己負担が5割の制度でした。その5割の負担を役場が肩代わりして無料化ということなのですが、国民健康保険法では5割を自己負担しなければならないということなので、この制度は法律違反だということです。

しかし、村長がそのときに言ったのは、末端の国民健康保険法には違反するかもしれないけれども、憲法で保障している、すべての人が健康で文化的な生活を営んでいくということで、沢内村の村民は、それをやらなければ健康で文化的な生活をしていけないのだと言って、末端の法律には違反するかもしれないが、憲法には違反していないということで、憲法闘争をしてでもやり抜くという決意だった

わけです。

そういうことで、議会も納得させ、岩手県も納得させながら、医療費の無料化を昭和 35 年に行いました。それが、翌年は 65 歳以上を 60 歳に年齢を引き下げ、乳児も医療費無料化の対象にしました。東京都もこれに倣って無料化を始めましたし、昭和 48 年には国の制度にもなりました。国も 70 歳以上でしたが医療費の無料化ということをやりました。

昭和 40 年に彼は病で倒れて亡くなりますが、「政治の中心が生命の尊厳尊重にあることを再確認し、生命尊重のためにこそ経済開発も社会開発も必要だということを経験すべきだ」ということを彼は亡くなる 1 カ月ぐらい前に言っています。

深澤晟雄の信念は、すべての人が同じなんだという考え方の中にこそ医療も福祉もあるのだということを行っています。そういう意味を含めて、健康を守るということは公的責任でやるべきだというのは、彼の 1 つの信念だったわけです。それは、半世紀すぎた今も切実に響いてくる言葉ではないかと思います。

(2) 病院の役割

もう一つは、命を守っていく中核が沢内病院です。普通われわれは病院の役割は治療だというふうに一般的に思うのですが、沢内病院の考え方というのは、病気にならないようにするのも病院の役割だということです。治療だけではなくて、予防したり、健康教育をやったり、一人一人が健康を保っていくという仕事をするのも病院の役割だという考え方です。

当時、300 戸に 1 人の保健婦を配置し、沢内村の行政機構図の中の 1 つのセクションとして昭和 38 年に健康管理課を置きました。病院の中に役場の機構を置くということで、保健所が病院の中にあるということです。その課長は沢内病院の副院長が兼務して、副院長の指示で保健婦が地域を回って歩くという形です。毎日回って歩いて、赤ちゃんの指導なり、高齢者の介護とか、いろんなことを指導するわけですが、それは即病院の医師とツーカーの仲で行わせるということです。

今でこそ、保健・医療・福祉が一体的に運営されなければならないということがいわれていますが、半世紀も前から沢内の場合は行ってきたということです。そういうことを通しながら、生まれた赤ちゃんが健やかに育っていく、そして健やかに老いていくというところまで、行政の中できっちりフォローしていくということを 1 つの体制として進めてきました。

その結果の 1 つとして、昭和 37 年に、生まれてきた赤ちゃんが 1 人も亡くならないという、乳児死亡率ゼロが記録されました。深澤晟雄が村長に就任した 5 年後に、当時 100 人生まれれば 7～8 人も亡くなっていた状態が、全国で初めてゼロを記録するという状況をつくり出したということです。ちょうど今年が、乳児死亡率ゼロを記録して 50 年目の年にあたります。

(3) 居住環境の整備

半世紀前の沢内の住居は、かやぶき屋根の、窓もろくすっぽない、だだっ広いうちです。夏場はすごく涼しくて、開けっ放しで昼寝をしたら、夕方まで扇風機もいらないで休めるという非常にいい住宅です。しかし、冬になると、雪が 2 メートルも 3 メートルも降りますので、雪囲いをしてありますから真っ暗になります。

かやぶき屋根の 3 つの悪いところというと、寒い、暗い、煙いということです。日光が入らないということで、子どもたちがくる病になったり、寒いということで脳卒中、高血圧になったり、煙いと

いうことでトラコーマになるということで、非常に粗末な住宅です。

雪国に合う住宅をつくろうということで、1962年、昭和37年に沢内病院のお医者さんと大工さんが一体になって、モデル住宅をつくりました。どういう住宅かという、1メートル50センチとか2メートルの高床の住宅で、屋根は急こう配の屋根にして、降った雪が自然に落下しても、高床ですので、あまり雪かきがいりません。そして、南向きの住宅で日光をどんどん取り入れ、そして気密性の高い住宅でした。

ところが、その住宅も50年たってくると、今は課題です。高齢化がどんどん進んで、足腰が弱くなった人や車いすの人には、高床は合わないということになるわけです。寒い、雪が降るということに高齢化が伴ってきたところの住宅づくりというのが今の課題になってきています。

それから、長瀬野地域で、幹線道路から3キロも奥まったところにぼつんぼつんとある住居を、便利なところに移転する集団移転も行われました。急病人が出たらどうする、学校に子どもたちを通わせるのも大変だ、自分たちが勤めに出るのも大変だという中で、なんとかきっちりとした生活の場をつくろうということです。これは長瀬野会館というコミュニティーセンターを中心にしながら、健康広場という遊び場があり、その周りを55世帯が300メートル四方の中でうちを配置していくという場所です。

これを昭和46年に実現したときに、上下水道を完備するのですが、日常的に熊が出るような地域に水洗トイレなんかいないというのが国の考え方だったのですが、国と地域の話し合いの中で、これは絶対譲れないという強い要望で実現できたわけです。そういうことで生活の拠点をつくり、ここから2キロ、3キロの農地まで働きに出ていくという状態をつくり上げました。

被災地の高台移転と重なる部分があるのかどうかはわかりませんが、私どものところでは、より人らしく暮らしていける条件づくりの1つとして、これを選択して行ってきたという経過があります。

■障害者が地域の中で自立できる仕事づくり

乳児死亡率ゼロが実現できて、健やかに生まれるということが実現できたわけです。今度は、健やかに暮らしていく、老いていくという、そこが次の考え方として出てくるということです。私自身は、今障害者施設で、毎日40名の障害者が通ってきて一緒に生活していますが、障害を持っている人でも安心して地域の中で生活できるという条件をつくっていくことが大事ではないのかというふうに思っています。

障害を持っている人でも暮らしていける地域というのは、すべての人たちが暮らしやすい地域になっていくのではないかという考え方です。今40名の障害を持っている人たちがワークステーションに通ってきます。私どもの施設は、障害を持っている人たちが仕事を通して自立を図っていくことを考えています。

その仕事というのは何を選んでいけばいいのかということですが、沢内は、盛岡からも北上からも花巻からも遠い地域ですので、工場や会社の仕事をもらって障害者の仕事にするということはなかなか大変です。ですから、私は地域の特性を生かした仕事づくりをしていく必要があるというふうに考えまして、地域の特性といたら農村地域ですので、農業をすることを仕事として選びました。

現在、米を4反歩ぐらいつくっていますし、畑も8反歩ぐらいやっています。ただ、私どもは障害を持っている人たちができるだけ収入を得て、自立できる状態をつくっていきたいというふうに思っています。目標としているのは、知的障害者の人たちが、どれぐらいの収入があれば地域で生活でき

るかということを考えてときに、10万円の収入を得るようにしたいというのが私の目標です。彼ら、彼女らは、現在障害年金で6万6,000円もらっています。あと足りないのは3万4,000円です。その分を40名の人たちが稼ぎ出すということ、なんとか実現したいと思っています。

そのときに、とても農業から得る収入だけでは、収入にならないわけです。ですから、それに付加価値を付ける農産加工という部分で、今うちでやっているのは、米をつくっていますから麴（こうじ）にします。畑では大豆をつくっていますから味噌を加工します。それから、西和賀は標高が高いのでイチゴ栽培をやっている農家が多いところ。酸っぱい夏イチゴですから、農家と契約してイチゴジャムをつくったり、大根をつくって切干し大根にしたり、特産物の「一本漬け」という大根漬けをつくるとか、農業で生産したものに付加価値を付けることを考えてやっています。

それを売るときに、私どもがやっているのは、「ふるさと宅急便」という事業です。主に首都圏の人たち250名の会員がおります。その人たちに年2万円の会費を出していただいて、うちの特産品を年4回発送します。あるいは農家と契約して、花宅急便もつくっています。お中元などに、リンドウを欲しいとか、ユリが欲しいということで、これもかなりの数が会員になってくれています。

もう一つ、おととしからやっているのは、車のオートボックスという会社の共済会と提携をして、オートボックスの社員で結婚をした人に、うちのワークステーションから全国に結婚祝い品を届けるという事業をやっています。沖縄や北海道まで出していますが、若い社員が多いので、年間250人ぐらい結婚されます。

このような形で進めて、10万円のラインに届くようにしたいと私どもは考えています。

■障害者が地域の中で役割を持つ

この事業を通して、障害者が地域の中で果たす役割は2つあります。1つは、沢内は高齢化が非常に進んでいるということで、だんだん田んぼ、畑をつくれない人たちが出てきます。農村地域というのは、農地が荒れてくると元気がなくなります。それで、障害を持っている人たちが農地を耕そうということです。それは障害者が物理的に農地を耕すという意味だけではなくて、地域のやる気を耕していくということにつながってくるのではないかと思います。そういう意味で、地域の心を耕していくという役割を障害を持っている人たちに持たせたいというのが1つです。

もう一つは、ふるさと宅急便とか、花宅急便、オートボックスの社員への特産品の発送ということが、私ども農村と都市を結ぶということで、都市と農村の交流をわれわれがやっているということです。その都市と農村を結ぶという力を、社会的に弱いといわれている障害者が担っていこうということです。障害を持っている人たちでも、地域起こし、地域参加ができるという実践をやっていききたいということです。

障害を持っている人たちが地域で生活をしていくというのは、ただ単に地域の人たちから協力してもらって生きていくということだけではなくて、主体的にやれる部分を自分たちで作り出していくことです。そのことが、地域を興していく、都市と農村を結んでいくという力になっていけば、障害者も地域の中で役割を持って生活ができるのではないかと思います。

その他に、私たちの仕事を通して地域貢献をしていこうということで具体的にはどういうことをやっているかという、うちの若い人たちも冬場は一人暮らしのところに出かけて行って雪かきをするスノーバスターズの活動があります。

それから、うちの生産活動の中で、パン工房で手づくりのパンをつくっていますが、このパンを学

校給食に使っていただくということで、教育委員会との話し合いをして、4～5年前から学校給食のパンづくりを担っています。これは、過疎地で子どもの数が少ないからこそできることです。西和賀だからこそできることですが、いずれ、うちの障害を持っている人たちがつくったパンを食べて義務教育を終えるということが実践としてあります。

それから、去年から始めたのは、一人暮らしのじいちゃん、ばあちゃんたちの配食サービスです。弁当をうちでつくって配達をするというのを私どもがやっています。365日、昼と夜、盆も正月もなく毎日弁当配達をやっています。そういうことで、障害者の仕事として、子どもたちの食を支える、高齢者の食を支えるということも可能ではないかと思っています。

■子どもの命が輝く活動

今、子どもの虐待というのは非常に問題で、1週間に1人は虐待によって子どもが殺されているという現実があります。そういうのをなんとか西和賀の力で、それを社会的に養護していく活動ができないかという取り組みを、私自身が別の形でNPOの組織もつくっておりますので、そこでやっている活動です。

盛岡に、みどり学園という児童養護施設がありまして、私どもはそこを20年来、ずっとつながっております。入所している子どもたちの8割ぐらいは虐待を受けた子どもたちで、土日もうちへ帰れない、春休みも夏休みもゴールデンウィークにも帰れない子どもたちです。その子どもたちが、施設の中だけだとパニックを起こしてしまうという状態があります。ところが、その子どもたちを沢内に連れてきて、うちのじいちゃん、ばあちゃんたちと一緒に畑仕事をしたり、散歩をしたりすると、20分ぐらいでもうパニックを起こす子どもたちが、半日もゆっくりしている、落ち着くということです。

それは何かというと、80歳になるばあちゃんたちは、自分の子どもを亡くしたり、そういう経験を家族の中でしたりという、人の生き死にに直接向き合ってきたばあちゃんたちです。そういう人たちと一緒にいると落ち着く、仕事をして落ち着くというのは、西和賀の人、それから自然、そして漬物や沢内甚句という暮らしの中ではぐくまれた文化です。人、自然、文化ということが、子どもたちを少しでも落ち着かせる力になるのではないかと思います。

そういうことで、少子化で子どもが非常に少ない地域だけれども、子育ての環境には、西和賀はすごくいいのではないかというふうに私は思っています。そのものが、人、自然、文化ということで、それで虐待の子どもたちを支援できるという力になっていけば、沢内としての役割が果たせるのではないかなというふうに思います。

今、児童養護施設に入る子どもたちは、家庭の生活が全然ない子どもたちです。普通の子どもたちであれば、きょうだいでけんかしたり、地域のガキ大将と一緒に遊んだりという一步一步の積み重ねがあるわけですが、そういう積み重ねが省略されて、集団生活をしている子どもたちです。ですから、私は、その子どもたちは、今こそ育ち直しをもう1回しなければならないのではないか、その育ち直しの場所として沢内がいいのではないかというふうに思っています。そういう役割を私たちが持てればいいのかというふうに思っています。

虐待の子どもたちの社会的な養護の活動とか、障害を持っている人たちが地域で暮らすということは、それが健やかに生まれて健やかに育って、健やかに老いていくということにつながってくるのではないかと思っています。深澤晟雄が50年前に言った理念は、われわれの目標でもあり、今に引き継いでいかなければならないと思います。

被災地域における雇用の実状と雇用創出制度

全労働省労働組合岩手支部

和川省三

はじめに

平成 24 年第 2 回「被災事業所復興状況調査」より

現在の課題として「雇用・労働力の確保が困難」が 20.6%（建設業で 52.9%、水産加工業で 30.2%）。半年前の前回調査より 6.4 ポイント上昇。

1 被災地の雇用状況の特徴（岩手県と大船渡安定所管内との比較を中心に）

※ 数値だけで大船渡地域の雇用情勢が改善しているとはいえない

・平成 24 年 8 月の有効求人倍率

全国 0.83 倍、岩手 0.94 倍、大船渡 1.20 倍（10 安定所中 1 位）

・平成 24 年 8 月の正社員有効求人倍率

全国 0.49 倍、岩手 0.45 倍、大船渡 0.57 倍（10 安定所中 1 位）

（注）どちらも全国、岩手は季節調整値、大船渡は原数値

・雇用保険受給者実人員の推移

岩手 (22.8) 9,550 人 ⇒ (23.8) 14,688 人 ⇒ (24.8) 7,536 人

大船渡 (22.8) 454 人 ⇒ (23.8) 3,154 人 ⇒ (24.8) 897 人

・平成 24 年 8 月の性別・年齢別有効求職者数（常用的フルタイム）の比率

岩手 男 56.4%（44 歳以下 55.0%、45～54 歳 19.3%、55 歳以上 25.6%）

女 43.5%（44 歳以下 68.4%、45～54 歳 18.1%、55 歳以上 13.6%）

大船渡 男 50.6%（44 歳以下 46.2%、45～54 歳 19.9%、55 歳以上 33.9%）

女 49.4%（44 歳以下 46.5%、45～54 歳 24.1%、55 歳以上 29.4%）

・平成 24 年 8 月の産業別新規求人数（上位 5 産業）

岩手 ①卸売業、小売業 16.8%、②建設業 13.6%、③医療、福祉 12.7%、④サービス業 12.0%、⑤製造業 11.4%

大船渡 ③卸売業、小売業 19.5%、①建設業 24.5%、⑤医療、福祉 7.5%、④サービス業 7.8%、②製造業 20.0%

・平成 24 年 8 月の職業別常用求人・求職状況（フルタイム）

大船渡の有効求人倍率が岩手の有効求人倍率を上回る職業

「B 専門的・技術的」「F 保安」「H 生産工程」「J 建設・採掘」など

大船渡の有効求人倍率が岩手の有効求人倍率を下回る職業

「D 販売」「E サービス」「G 農林漁業」など

2 就職を促進するための課題

- ・ミスマッチの原因はどこにあるか

求職者が希望する求人条件＝職務内容（前職と同じ、経験ある職種）、正社員（長期勤務が可能）、安定した賃金、日祝休日・日中の勤務時間、通勤が便利など

企業側が求める条件＝経験者（即戦力）、有資格者、若年者、非正規（人件費抑制、将来見通しが不透明）など

- ・被災に伴う困難課題

住宅再建が必要（安定・高賃金希望）、仮設住宅生活、事業所移転などにより通勤困難、家庭環境の変化と負担増（家事、介護、保育）、事業主は事業再開を機に従業員の若返りなど

3 雇用維持、雇用創出制度の内容

- ・雇用保険失業給付の特例措置

休業や一時的離職の場合も支給、給付日数の延長

- ・雇用調整助成金の拡充

震災に伴う経済上の理由により事業活動の縮小を余儀なくされた事業主が、従業員を解雇せず休業した場合、休業手当の一部を助成

平成 24 年 8 月までの震災特例分の計画届受理件数 5,893 件、雇用維持された対象労働者延べ 228,704 人

- ・被災者雇用開発助成金の創設

被災離職者や被災地求職者を、継続して 1 年以上雇い入れる事業主に対して助成金を支給（中小企業 90 万円、大企業 50 万円）

平成 24 年 8 月までの支給決定件数 7,399 件

- ・成長分野等人材育成支援事業の拡充

被災者を新規雇用・再雇用した中小企業事業主が、その労働者に職業訓練を行う場合に、訓練費を助成

- ・3 年以内既卒者（新卒扱い）採用拡大奨励金

被災した卒業後 3 年以内の既卒者に限定して求人し、採用する事業主に対して、奨励金の支給額を拡大

- ・緊急雇用創出事業による雇用の創出

県に基金を造成し、離職を余儀なくされた失業者等の一時的な雇用・就業機会を創出（短期雇用）

平成 20 年度第 2 次補正予算で措置されたもの

岩手県の平成 23 年度の新規雇用実績は 11,295 人（目標達成率 90.8%）

- ・ 中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業

被災した中小企業などのグループが復興事業計画を作成し、県から認定を受けた場合に、事業費の4分の3を国と県が補助

中小企業等グループの要件は、

ア グループ外企業や他地域の産業にとって重要な役割を果たしていること

イ 事業規模や雇用規模が大きく、地域経済・雇用への貢献度が高いこと

ウ 一定の地域内において、経済的・社会的に基幹となる産業群を担うグループであり、当該地域における復興・雇用維持に不可欠であること

エ 地域コミュニティの維持に不可欠であること

県内では、5次の募集で延べ175グループ（1918社、1496億円）の申請に対し、51グループ（751社、577億円）が認定されている。

- ・ 事業復興型雇用創出助成金

国や地方自治体の補助金や融資の対象となる事業を実施する事業所が、被災求職者を無期雇用等により雇い入れた場合に助成（1人当たり3年間で最大225万円）

4 被災地の雇用改善の方策

- ・ 総合的な復興事業の促進

生活再建（住宅、公共交通、医療・福祉、教育）、産業や雇用の再建（漁業、水産加工業の整備）など、震災復興事業全体を迅速かつ強力に進める。人口の流出を防ぐ。真に必要なところに予算をつける⇒被災地から声を出し続ける

- ・ 事業主や失業者の要望に応えた雇用創出対策

安定した就職に結びつく対策

雇い入れに対する助成とともに、安定雇用の実現に結びつく助成に

支援制度は「わかりやすい」「活用しやすい」「早い」「公平」が望ましい

地域のニーズに見合った公共職業訓練の拡大

- ・ 個人（中小）事業主に対する支援の強化

- ・ 雇用拡大が見込まれる産業の育成（地域の特徴を見据えて）

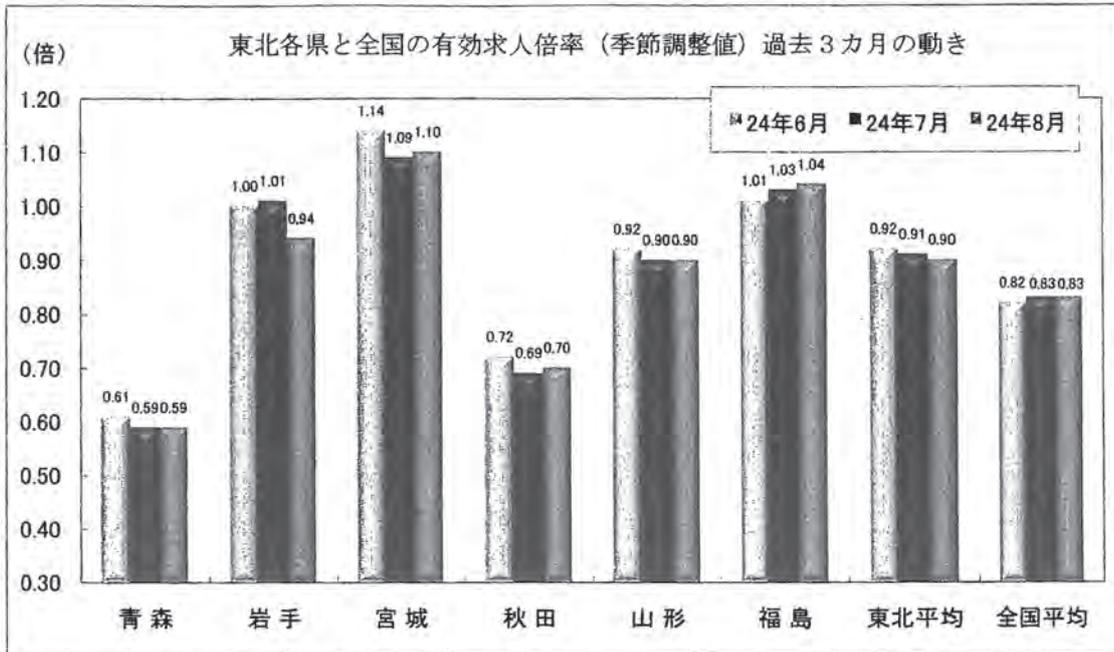
- ・ 公的就労事業の検討

- ・ 自治体職員、医療・福祉労働者などの増員

- ・ 不法就労や労働災害を防止するための対策強化

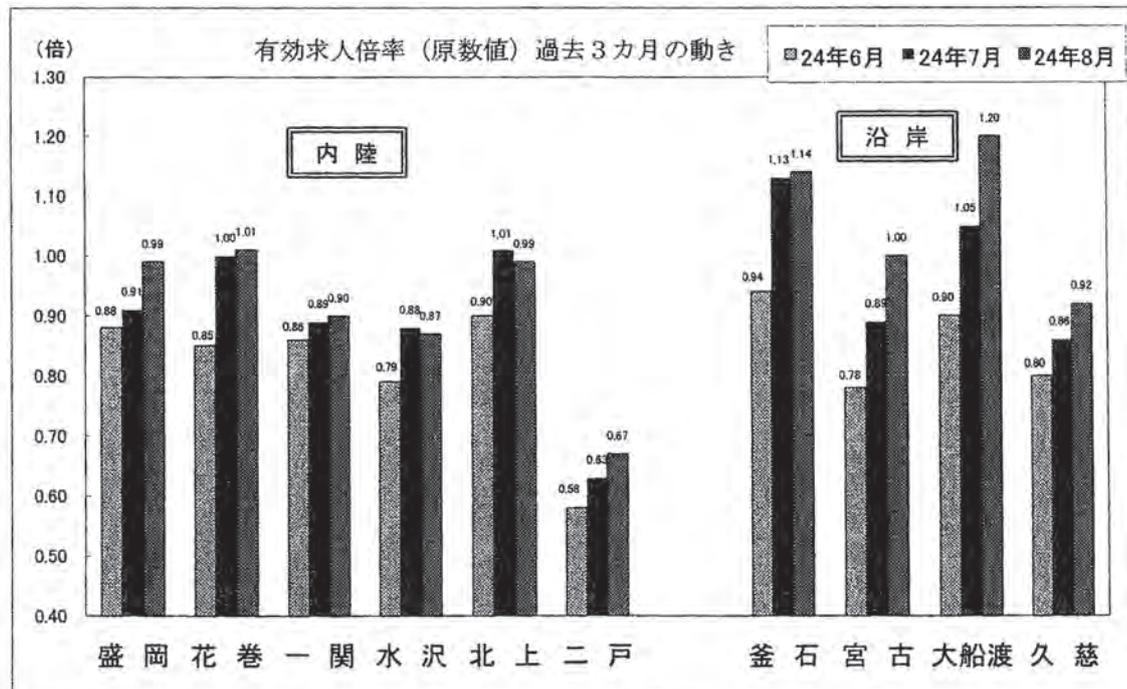
- ・ 低賃金・不安定雇用を生み出している労働法制の見直し

1-2. 東北各県と全国の有効求人倍率の推移



1-3. 安定所別有効求人倍率（原数値）の推移（新規学卒者を除く全数）

項目	22年8月	23年7月	8月	9月	10月	11月	12月	24年1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月
盛岡	0.51	0.52	0.59	0.66	0.75	0.79	0.77	0.77	0.81	0.86	0.80	0.83	0.88	0.91	0.99
釜石	0.41	0.49	0.52	0.56	0.55	0.60	0.69	0.78	0.76	0.75	0.80	0.81	0.94	1.13	1.14
宮古	0.57	0.51	0.55	0.57	0.55	0.60	0.59	0.59	0.74	0.72	0.72	0.72	0.78	0.89	1.00
花巻	0.46	0.60	0.71	0.79	0.78	0.84	0.91	0.88	0.88	0.90	0.83	0.81	0.85	1.00	1.01
一関	0.41	0.53	0.59	0.67	0.78	0.87	0.84	0.78	0.85	0.81	0.72	0.81	0.86	0.89	0.90
水沢	0.35	0.50	0.60	0.69	0.74	0.82	0.82	0.86	0.89	0.87	0.75	0.81	0.79	0.88	0.87
北上	0.55	0.71	0.90	1.05	1.00	1.14	1.21	1.14	1.05	1.01	0.95	0.96	0.90	1.01	0.99
大船渡	0.55	0.36	0.47	0.51	0.57	0.62	0.65	0.71	0.70	0.71	0.70	0.82	0.90	1.05	1.20
二戸	0.47	0.43	0.52	0.50	0.54	0.55	0.55	0.47	0.57	0.61	0.58	0.51	0.58	0.63	0.67
久慈	0.39	0.42	0.53	0.63	0.74	0.78	0.73	0.66	0.69	0.75	0.68	0.76	0.80	0.86	0.92



安定所別有効求人人数、有効求職者数（原数値）の推移

安定所別有効求人人数（新規学卒者を除く全数）

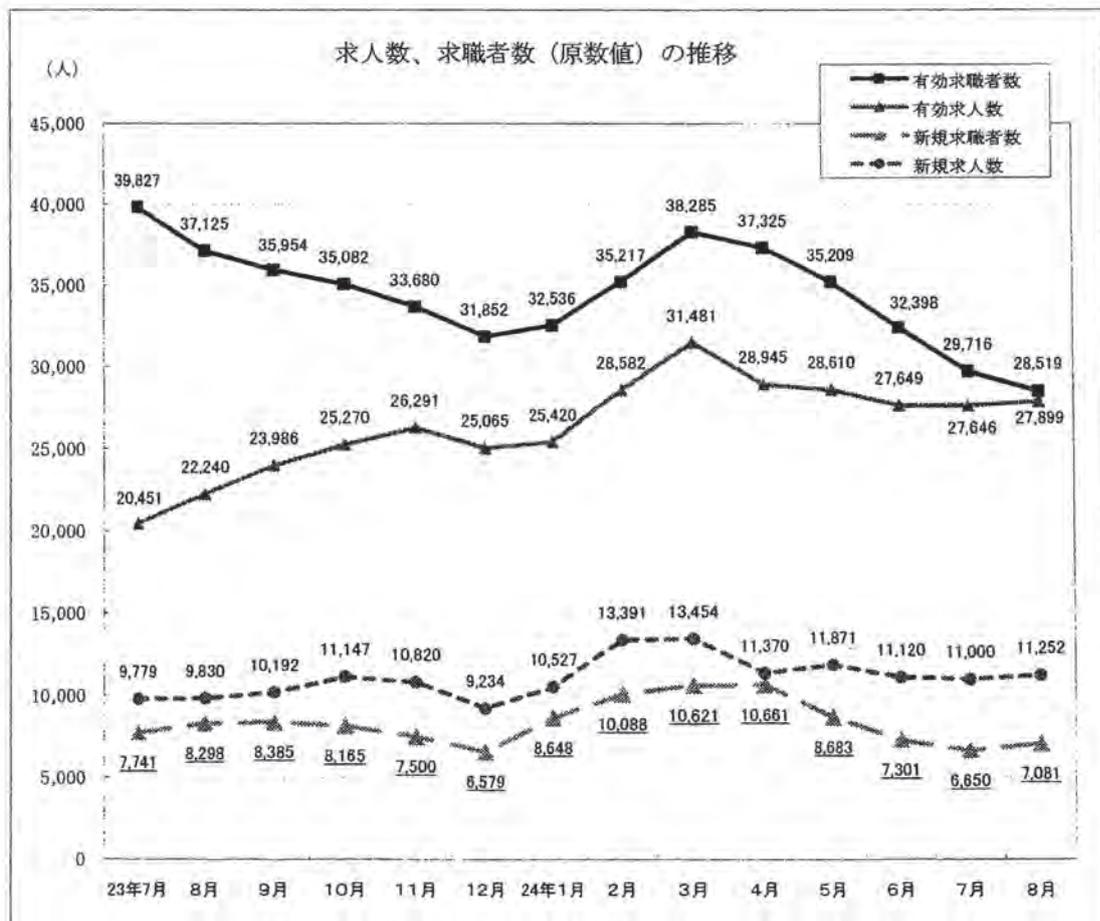
(人)

項目	22年8月	23年7月	8月	9月	10月	11月	12月	24年1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月
盛岡	6,507	7,396	7,848	8,471	9,463	9,711	8,877	8,903	9,997	11,477	10,786	10,689	10,403	9,939	10,339
釜石	718	1,489	1,447	1,512	1,465	1,538	1,696	1,891	2,117	2,089	2,145	1,912	1,885	2,056	1,957
宮古	1,135	1,564	1,560	1,541	1,357	1,427	1,398	1,490	2,154	2,390	1,986	1,685	1,649	1,697	1,873
花巻	1,215	1,546	1,711	1,887	1,935	1,945	1,885	1,870	1,931	2,297	2,204	2,175	2,107	2,235	2,229
一関	1,401	1,825	1,913	2,152	2,401	2,571	2,268	2,157	2,658	2,807	2,411	2,531	2,577	2,456	2,403
水沢	1,430	1,807	2,060	2,317	2,420	2,517	2,380	2,516	2,669	2,834	2,456	2,769	2,562	2,631	2,518
北上	1,709	2,141	2,603	2,918	2,787	3,098	3,114	2,896	2,956	3,059	2,959	2,900	2,643	2,771	2,633
大船渡	731	1,425	1,664	1,652	1,738	1,767	1,833	2,140	2,135	2,239	1,966	2,042	1,991	2,111	2,117
二戸	591	530	589	583	639	638	597	540	722	807	764	649	701	667	696
久慈	622	728	845	953	1,065	1,079	1,017	1,012	1,243	1,482	1,268	1,258	1,131	1,084	1,134
県計	16,069	20,451	22,240	23,986	25,270	26,291	25,065	25,420	28,582	31,481	28,945	28,610	27,649	27,646	27,899

安定所別有効求職者数（新規学卒者を除く全数）

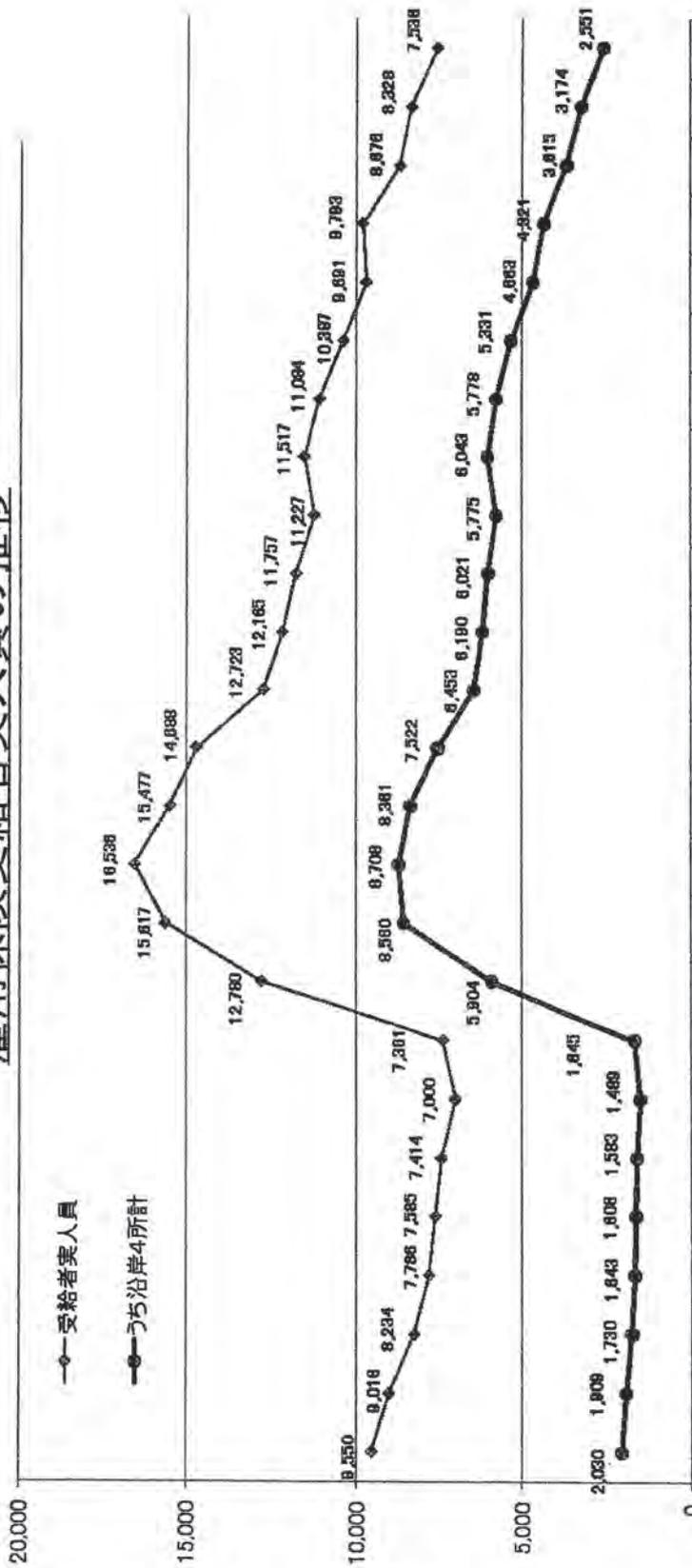
(人)

項目	22年8月	23年7月	8月	9月	10月	11月	12月	24年1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月
盛岡	12,759	14,158	13,218	12,931	12,692	12,311	11,508	11,533	12,285	13,423	13,545	12,820	11,821	10,955	10,477
釜石	1,768	3,029	2,802	2,697	2,679	2,546	2,462	2,412	2,785	2,770	2,670	2,350	2,015	1,815	1,722
宮古	1,997	3,080	2,820	2,681	2,488	2,369	2,386	2,541	2,908	3,298	2,745	2,356	2,107	1,903	1,877
花巻	2,636	2,579	2,423	2,403	2,471	2,303	2,062	2,114	2,198	2,559	2,658	2,687	2,482	2,226	2,197
一関	3,436	3,462	3,255	3,209	3,075	2,965	2,714	2,756	3,142	3,467	3,328	3,143	3,005	2,749	2,659
水沢	4,046	3,641	3,461	3,374	3,251	3,056	2,885	2,938	2,994	3,263	3,257	3,412	3,228	2,998	2,896
北上	3,129	3,014	2,880	2,770	2,786	2,729	2,571	2,542	2,805	3,042	3,129	3,015	2,923	2,754	2,655
大船渡	1,337	3,907	3,541	3,213	3,030	2,861	2,800	3,011	3,044	3,162	2,811	2,501	2,211	2,004	1,766
二戸	1,257	1,224	1,136	1,171	1,179	1,165	1,077	1,158	1,258	1,319	1,323	1,269	1,201	1,053	1,038
久慈	1,612	1,733	1,589	1,505	1,431	1,375	1,387	1,531	1,798	1,982	1,859	1,656	1,405	1,259	1,233
県計	33,977	39,827	37,125	35,954	35,082	33,680	31,852	32,536	35,217	38,285	37,325	35,209	32,398	29,716	28,519



資料出所: 岩手労働局

雇用保険受給者実人員の推移



資料出所：岩手労働局

H22.8 H22.9 H22.10 H22.11 H22.12 H23.1 H23.2 H23.3 H23.4 H23.5 H23.6 H23.7 H23.8 H23.9 H23.10 H23.11 H23.12 H24.1 H24.2 H24.3 H24.4 H24.5 H24.6 H24.7 H24.8

注：受給者実人員は、基本手当受給者実人員及び延長給付(個別・広域)受給者実人員の合計。

	H22.8	H22.9	H22.10	H22.11	H22.12	H23.1	H23.2	H23.3	H23.4	H23.5	H23.6	H23.7	H23.8	H23.9	H23.10	H23.11	H23.12	H24.1	H24.2	H24.3	H24.4	H24.5	H24.6	H24.7	H24.8
受給者実人員	9,550	9,016	8,234	7,786	7,585	7,414	7,000	7,381	12,780	15,617	16,536	15,477	14,888	12,723	12,165	11,757	11,227	11,517	11,084	10,387	9,681	9,793	8,676	8,328	7,536
(うち基本手当分)	(8,950)	(8,422)	(7,678)	(7,270)	(7,090)	(6,913)	(6,517)	(6,872)	(12,102)	(14,947)	(15,752)	(14,208)	(12,865)	(10,753)	(9,846)	(8,888)	(8,015)	(7,595)	(6,753)	(5,862)	(5,675)	(6,122)	(5,765)	(5,968)	(5,775)
うち沿岸4所計	2,030	1,909	1,730	1,643	1,606	1,563	1,489	1,645	5,904	8,560	8,708	8,361	7,522	6,453	6,190	6,021	5,775	6,043	5,778	5,331	4,863	4,321	3,615	3,174	2,551
(うち基本手当分)	(1,917)	(1,808)	(1,633)	(1,560)	(1,540)	(1,498)	(1,407)	(1,551)	(5,759)	(8,404)	(8,481)	(7,927)	(6,397)	(5,246)	(4,657)	(3,955)	(3,390)	(3,035)	(2,406)	(1,790)	(1,460)	(1,346)	(1,236)	(1,253)	(1,182)
釜石所	550	535	515	481	481	451	409	458	1,643	1,888	2,083	1,954	1,835	1,649	1,657	1,620	1,554	1,592	1,467	1,350	1,186	1,092	875	788	649
宮古所	512	492	442	441	419	434	401	435	1,746	1,977	2,071	1,962	1,813	1,596	1,587	1,544	1,503	1,639	1,548	1,429	1,259	1,170	961	851	670
大船渡所	454	416	403	368	387	355	414	355	1,728	3,715	3,675	3,618	3,154	2,604	2,406	2,356	2,238	2,288	2,281	2,059	1,773	1,607	1,416	1,175	897
久慈所	514	466	370	353	320	311	324	338	787	980	879	827	720	604	540	521	480	524	502	483	445	452	363	350	335

注：釜石所の数値は遠野出張所を含む数

様式4 職業別常用求人・求職状況報告(月報)I(フルタイム)I-その2-1【一般】(岩手)

職業	2012年8月分										有効求人 倍率 (B/A)	有効求人 倍率 (B/A)
	計 (A)		男		女		4.5歳以上	4.5歳以上	有効求人 数 (B)	有効求人 倍率 (B/A)		
	4.5歳以上	729	688	370	671	359						
A 職業別計	1,359	0	0	0	0	0	0	0	1,201	0.88	0.79	0.96
B 専門的・技術的職業	83	42	36	23	47	19	0	0	264	3.18	1.61	0.75
07 開発技術者	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0.00	0.00	0.27
08 製造技術者	5	2	3	2	2	0	0	0	5	1.00	0.37	5.35
09 建築・土木・測量技術者	11	9	11	9	0	0	0	0	98	8.91	0.36	0.65
10 情報処理・通信技術者	4	2	4	2	0	0	0	0	4	1.00	0.36	10.27
11 その他技術者	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0.00	0.65	2.41
12 医師、歯科医師、獣医師、薬剤師	0	0	0	0	0	0	0	0	3	999.99	1.67	2.05
13 保健師、助産師、看護師	9	5	0	0	9	5	0	0	23	2.56	1.81	6.00
14 医療技術者	2	0	0	0	2	0	0	0	12	6.00	3.57	1.81
15 その他保健医療の職業	8	4	2	2	6	2	2	1	1	0.13	1.67	0.37
16 社会福祉の専門的職業	28	12	6	1	22	11	1	0	100	3.57	1.00	0.51
22 美術家、デザイナー、写真家、映像撮影者	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1.00	0.37	0.31
05.06.17～21.23.24 その他の専門的職業	13	5	7	4	6	1	4	1	17	1.31	0.31	0.27
C 事務的職業	277	100	75	39	202	61	0	0	90	0.32	0.49	0.70
25 一般事務の職業	370	98	70	37	200	61	0	0	67	0.25	0.27	13.00
26 会計事務の職業	1	0	0	0	1	0	0	0	13	13.00	0.46	4.33
27 生産関連事務の職業	2	1	1	1	0	0	0	0	7	3.50	0.25	999.99
28 営業・販売関連事務の職業	4	1	3	1	1	0	0	0	1	0.25	1.71	989.99
29 外勤・郵便事務の職業	0	0	0	0	0	0	0	0	1	989.99	1.71	1.00
30 運輸・郵便事務の職業	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.00	1.00	0.77
31 事務用機器操作の職業	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.00	0.59	0.45
D 販売の職業	130	61	48	20	72	31	0	0	71	0.59	0.77	0.45
32 商品販売の職業	100	40	29	10	71	30	0	0	39	0.39	0.45	1.71
33 販売類似の職業	2	2	1	1	1	1	0	0	0	0.00	1.71	1.68
34 営業の職業	18	9	18	9	0	0	0	0	32	1.78	1.68	1.27
E サービスの職業	105	44	40	16	65	28	0	0	90	0.86	1.27	0.10
35 家庭生活支援サービスの職業	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.00	0.10	1.24
36 介護サービスの職業	24	8	4	1	20	7	0	0	0	0.00	0.85	2.91
37 保健医療サービスの職業	7	3	4	0	7	3	0	0	34	5.67	1.44	1.04
38 生活衛生サービスの職業	6	0	2	0	4	0	0	0	26	0.76	1.04	0.23
39 飲食・調理の職業	34	23	18	10	16	13	0	0	0	0.00	0.23	1.04
40 接客・給仕の職業	26	9	11	5	15	4	0	0	0	0.00	1.04	1.04
41 居住施設・ビルの管理の職業	1	0	1	0	0	0	0	0	10	1.43	1.04	7.20
42 その他のサービスの職業	7	1	4	0	6	1	0	0	38	12.67	1.05	0.36
F 保安の職業	3	2	3	2	0	0	0	0	9	0.36	1.05	0.36
G 農林漁業の職業	25	22	17	15	8	7	0	0	0	0.00	1.05	0.36

職業別常用求人・求職状況報告(月報) I (フルタイム) - その2 - 2 【一般】

様式 4

業	2012年8月分						有効求人 倍率 (B/A)
	計		有 効 求 職 者		有 効 求 人 数		
	(A)	4.5歳以上	男	4.5歳以上	女	(B)	
49 生産工程の職業 (生産設備制御・監視の職業 (金属材料製造・金属加工・金属溶接・溶断) 除)	399	274	181	96	218	281	0.70
50 生産設備制御・監視の職業 (金属材料製造・金属加工・金属溶接・溶断を 除)	3	0	3	0	0	0	0.00
51 生産設備制御・監視の職業(機械組立)	0	0	0	0	0	0	0.00
52 金属材料製造・溶断の職業 (金属材料製造・溶断)	10	4	9	4	1	27	2.70
54 製品製造・加工処理の職業 (金属材料製造・金属加工・金属溶接・溶断を 除)	316	230	125	73	191	295	0.65
57 機械組立の職業	46	27	22	10	24	11	0.21
60 機械整備・修理の職業	18	9	18	9	0	27	1.50
61 製品検査の職業 (金属材料製造・金属加工・金属溶接・溶断) 除	0	0	0	0	0	0	0.00
62 製品検査の職業 (金属材料製造・金属加工・金属溶接・溶断を 除)	3	2	1	0	2	0	0.00
63 機械検査の職業	0	0	0	0	0	1	999.99
64 生産関連・生産類似の職業	3	2	3	2	0	10	3.33
I 輸送・機械運転の職業	69	49	65	48	4	107	1.55
1 鉄道運転の職業	1	0	1	0	0	0	0.00
66 自動車運転の職業	58	41	54	40	4	76	1.31
67 船舶・航空機運転の職業	0	0	0	0	0	0	0.00
68 その他輸送の職業	0	0	0	0	0	0	0.00
69 建設・建設機械運転の職業	10	8	10	8	0	31	3.10
J 建設・採掘の職業	86	45	83	42	3	227	2.64
70 建設躯体工事の職業	7	5	7	5	0	25	3.67
71 建設の職業(建設躯体工事の職業を除く)	17	10	17	10	0	90	5.29
72 電気工事の職業	5	2	5	2	0	7	1.17
73 土木の職業	56	28	53	26	3	106	1.88
74 採掘の職業	0	0	0	0	0	0	0.00
K 運搬・清掃・包装等の職業	134	65	102	48	32	34	0.18
76 運搬の職業	39	15	38	15	1	16	0.41
76 清掃の職業	49	27	32	15	17	5	0.10
77 包装の職業	3	1	1	0	0	0	0.00
78 その他運搬・清掃・包装等の職業	43	22	31	18	12	3	0.07
L 工関連職業合計	39	17	11	11	12	19	0.66
部 社 関 連 職 業 合 計	51	22	9	2	42	121	2.37
(うち介護関係)	(41)	(16)	(9)	(2)	(32)	(92)	(2.24)
分 類 不 能 の 職 業	58	35	38	19	20	0	0.00

注: I 関連職業合計=072, 082, 10, 224-01・02, 246-02, 311, 312, 313, 512, 573, 574-01, 576, 581, 583, 602-02・03, 643, 723, 724 の合計

福祉関連職業合計=13, 144, 145, 146, 151, 162, 169, 351, 36 の合計

(うち介護関係)=162, 169, 351, 36 の合計

資料出所: 岩手県労働局

補助金の継続、拡充を

□県内□

震災で被災した中小企業の復旧費用を支援する「グループ補助金」の継続や拡充を求める声があがっている。補助金の総枠に限りがあり、県内では延べ175グループの申請に対し、認められたのは51グループだけ。仮設事業所に入る業者の多くは、仮設を出る際に二重ローンの懸念が生じるため制度の延長を望む。高率の補助制度だけに、活用企業には大きな力になっているが、小規模事業者を中心に「このままでは復旧の差がついていく」と不安が増している。

募集では、延べ1918社がそれぞれグループを組んで申請したが、補助金交付が決まったのは751社。県、県とも予算が追いつかず、本県は本年度、150億円を計上したが、4次募集で

募集では、延べ1918社がそれぞれグループを組んで申請したが、補助金交付が決まったのは751社。県、県とも予算が追いつかず、本県は本年度、150億円を計上したが、4次募集で

の代表を務める廻船問屋マルワの沢田伸洋社長「仮設に居る間はいいが『本設』に移るときに設備資金が必要となり、二重ローンの問題が出てくる」との不安があるからだ。

同グループも申請に向

被災中小企業グループ支援

現時点で最終の4次募集に応募し、7月末に採択された「いわて宮古街なか商人グループ」(111者)。宮古市の中心商店街の事業者らが原則4分の3の施設・設備復旧費補助を受け、商売の復興と共に、採択要件となった地域コミュニティの再生を目指す。

業計画書には、情報発信「資金に余裕が出てくる140億円を消化し、ほ

業にしっかりと取り組みたい」と前を見据える。ただ、県内の14次活性化グループ(11者)が49社と、継続を求める

採択となった宮古市内の経営者は約7千万円の二重ローンを抱え、苦悩する。「売り上げと借金が(自分の思いとは)逆」

申請の7割、未認定

総枠に限り 復旧格差の懸念も

復興現場では「補助金を活用できる企業、申請しても不採択の企業、申請さえできない企業と、被災企業の中で格差が生まれている」との声も上がる。

4次募集に応募し、不

グループ補助金
震災で被災した中小企業などのグループに対し、施設・設備の復旧整備費を最大4分の3(国2分の1、県4分の1)補助する。対象となるには▽他の企業や産業にも重要な役割▽事業や雇用の規模が大きい▽基幹産業▽コミュニティに不可欠な商業機能を担うのいずれかの要件を満たす必要がある。グループは復興事業計画を策定し、県の審査会の審査を受ける。本県では4回募集があり、延べ175グループ(1918社、1496億円)の申請に対し、51グループ(751社、577億円)が認定された。

第2回 大船渡市「いのち・くらし復興塾」(2)

標題 「被災地域における雇用の実状と雇用創出制度」

全労働省労働組合岩手支部 和川 省三

■被災地域における雇用の実状

東日本大震災によって多くの方が仕事を失い、事業を行っていた方も事業の継続が困難になりました。少しずつ復興が進んできて、平成24年8月の岩手県の調査では、「雇用・労働力の確保が困難」と答えた事業主が20.6%にも上っている状況です。業種別に見ると、最も高いのが建設業で52.9%、水産加工業も30.2%で、これらの業種で人手不足の状況にあるということです。

大船渡地域の現在の雇用の実状はどうなっているのか、岩手県と大船渡安定所管内の数字を比較してみると、大船渡地域は岩手県の中では数値上はよいといえます。しかし、大船渡地域の雇用情勢がよいと単純に結論付けることができないというのが私の考えです。

以下、岩手労働局発表の資料に基づきみていきます。平成24年8月の有効求人倍率は、全国が0.83倍、岩手が0.94倍、大船渡は1.20倍となっています。県内に10の安定所がありますが、大船渡の1.20倍は県内で最も高い数値です。しかし、正社員の有効求人倍率をみると、大船渡は0.57倍ということで、全体の1.20倍から比べるとかなり低くなっています。

つまり、正社員として働きたいということで仕事を探している人が100人いれば、正社員の求人は57人分しかないということですから、大船渡地域の雇用情勢は厳しいと考えられます。

雇用保険受給者実人員の推移について、平成22年8月、平成23年8月、平成24年8月の3つの数字を並べてみると、通常時と言える震災前の平成22年8月は大船渡安定所管内で雇用保険の給付を受けている人数は454人でした。

これが震災後の平成23年8月は3,154人ですから、通常の約7倍の方が雇用保険の失業給付を受ける状況になったということです。この平成22年と平成23年を比較したときの増加率が一番大きいのも大船渡です。平成24年8月で見ると、岩手県は2年前の平常時と比べても受給者の数は減っていますが、大船渡はまだ2倍近い高水準となっています。

岩手県全体と大船渡安定所管内を比べると、仕事を探している人の性別は、大船渡のほうが女性の比率が高くなっています。年齢別で見ると、大船渡は44歳以下の求職者の比率が低く、55歳以上の方の比率が高いという状況です。特に女性の55歳以上の比率が県平均と比べても極端に高いのが特徴です。

これは大船渡地域の基幹産業である水産加工業やブローラー関係の産業など、比較的年齢の高い女性が働いていた事業所が被災した影響ではないかと思われます。また、年齢が高いことによって再就職が困難だということで、仕事を探している期間が長期化しているのではないかと推測できます。

求人を産業別に見ると、岩手県の場合は、新規求人の数が一番多い産業は卸小売業です。一方で、大船渡の場合は建設業の求人が一番多く、次が製造業です。建設業は、当然ながら震災復興関連の求人が多く、製造業は水産加工関連が中心ではないかと思えます。建設業、製造業が県平均と比べて高い比率になっていることが特徴です。

働きたくても希望する求人がないということがよくいわれますが、職種で見るとどういった特徴があるのでしょうか。

1つは、専門的技術的職業の求人が大船渡はかなり多いということです。中でも、建築・土木・測

量技術者（測量士、土木技術者、建築技術者等）の求人が大船渡の場合はかなり多く、倍率にして 8.91 倍です。復興事業関連で建設業から多くの求人が出ており、中でも専門技術者の求人が多いものの、該当する技術を持っている方が少ないので、なかなか充足しないという状況が推測されます。

その他の職種では、保安の職業が大船渡で 12.67 倍と非常に高くなっています。これはほとんど復興工事に関連した交通誘導警備の求人だと思います。

逆に、大船渡のほうが倍率の低い職種は、あまり極端な傾向ではありませんが、販売、サービス、農林漁業などは、県平均より少し低くなっています。

■就職を促進するための課題

求人は多いものの就職する人がいない。あるいは、働きたい人がたくさんいるのに就職が難しいというのが現実の課題としてあるわけですが、その原因はどこにあるのか、まず 1 つは、さまざまなミスマッチがあるということです。仕事を探している人は、どういうことを重視して仕事を探すのでしょうか。一方で、採用する企業側はどういう人を採用したいと考えているのでしょうか。

まず、仕事を探している人の希望条件で一般的なのは、仕事の内容としては、過去に経験がある仕事に就きたいという人が多くの割合を占めます。中には新しい仕事にチャレンジしたいとか、資格を取ったので、その資格を生かして就職したい、今までの仕事は年齢的にも体力的にもきついで、もっと軽い仕事に就きたいという方もいますが、一般論でいえば、前の仕事と同じような仕事に就きたいという人が多くを占めます。

また、雇用期間の定めのある臨時とか、身分の不安定なパートとかではなくて、正社員で長く働きたいという希望を持った方が多く、賃金は、もちろん安いよりは高い給料のほうが良いということになります。さらに、できれば日祝日、もしくは土曜日が休みで、勤務時間は 8 時から 5 時とか、9 時から 6 時など日中の時間帯で、通勤はできるだけ近いところ、こういう希望の方が多いということです。

一方で、企業側は、最近特に多いのが、経験者で、あしたから一人前に仕事をしてもらいますという、いわゆる即戦力になる人を採用したいとか、有資格者が欲しいという傾向がありますが、なかなかそのような求職者が少ないということです。それから、若年者です。法律では年齢を定めて求人をするのが原則できないことになっていますから、安定所に行って求人を見ますと、ほとんど年齢不問となっています。しかし、紹介状をもらって面接に行くと、会社側から若い人を採りたいと言われたという話もよく聞きます。そこはいろいろな問題点がありますが、会社側は、できれば同じ経験、同じ資格を持った人であれば、若い人を採用したいという傾向が強いわけです。

企業側は福利厚生費等も含めて人件費をできるだけ抑えたいという意識がありますし、特に被災地では、まだ将来の見通しが立たない、不透明だということで、なかなか正社員としては採用できないという話も聞きます。3 カ月、6 カ月など期間を区切った求人、あるいは勤務時間が 1 日 4～5 時間とか、週 3 日間とか、月に 10 日間だけというようなパートタイム、派遣労働者、嘱託労働者など、いわゆる非正規の求人が非常に多くなっています。

このような一般的なミスマッチの他に、もう一つ、被災に伴う新たな困難課題が生じています。被災で住宅を失った方がたくさんいらっしゃるわけですから、これからは住宅再建をしなければなりません。そうすると、不安定な仕事に就くわけにいかない、長く勤められる安定した仕事に就きたい、あるいは一定の賃金がないと家も建てられないということになります。そうすると、正社員の求人も少ない、賃金水準も高くないという中では再就職がなかなか難しく、これは震災に伴う 1 つの問題だ

と思っています。

それから、特に女性、高齢者、障害者の方が多いと思いますが、仮設住宅は交通の不便な場所にたくさん建っていますから、仮設住宅に住んでいる方は通勤が非常に困難だということです。自動車を流されてしまったとか、運転免許がない、公共交通、バス路線等がないということで働きたくても通えないことがあります。送迎バスを出してくれるところも少なく、会社が高台に移転したために遠くなってしまったなど、通勤困難の課題もあるかと思っています。

また、震災で家族、親戚、身内で犠牲になった方などがあって、新たに家事の負担が増えたとか、家族の介護、子どもの世話があって、勤務時間や勤務場所が限られてしまうために就職が難しいという話があります。

水産加工業は人手不足だということをいわれています。水産加工業の場合は年齢が高くても働いている方が多かつたし、これからも働きたいという方も多いわけですが、人手不足といわれている一方で、一部の企業ではこの機会に若返りを図りたいので、若い人を採用したい意向があるということも聞いているところです。

■雇用維持・雇用創出のための制度

雇用維持とか新たに雇用をつくるための制度は、どのようなものが設けられているか、国の制度の他に、県独自の制度や市町村独自の制度もたくさんあると思いますが、国の制度を中心に説明します。

まず、雇用保険失業給付の特例措置です。一般的には休業とか一時的な離職で、また一定期間がたったら再雇用するという雇用予約がある場合は雇用保険の失業給付の対象にはなりません。今回の震災では、このような方々も支給の対象にしたり、給付日数も延長するという対応がありました。

次に、雇用調整助成金の拡充です。これは一言で言えば、事業が厳しくて本来であれば従業員を解雇せざるを得ないけれども、休業や職業訓練を行い、休業手当を支払って雇用を維持する場合に、国から一定の助成金を支給する制度です。震災に伴い、それまでの要件を緩和・拡充して、解雇を食い止めてもらったということです。その実績は、約1年半で、県内の計画届けの受理件数は、のべ5,893件、雇用維持された対象労働者数は、のべ22万8,000人余りにのぼっています。

被災者雇用開発助成金というのは、もともと特定求職者雇用開発助成金といい、障害者、高齢者、母子家庭の母など、いわゆる就職困難な方を長期に雇用した場合に助成する制度です。今回被災者を雇い入れた場合も対象にするということで設けられた制度です。

緊急雇用創出事業は、平成20年度の第2次補正予算でできた制度ですから、直接的には震災対応とは別ですが、いわゆる県がさまざまな事業を、自治体、民間、NPO、シルバー人材センターなどに下ろして、そういうところで事業を起こして雇うという事業です。これの欠点は、短期雇用ということで、原則として3カ月とか6カ月とか1年ということなので、ずっとそこに就職できるものではないということです。

グループ補助金は、被災した企業がグループをつくって、復興事業計画を作成し、県から認定が受けられれば、国から四分の二、県から事業費の四分の一、合わせて四分の三の補助が受けられるという制度です。所管は中小企業庁ですが、実質上県が運用しています。

このグループ補助金は、企業側の評価も高く、被災地の企業復興においては非常に有効な制度だと思います。一方で、予算の制約があって、申請しても通らなかったところもあります。県内では5次の募集で延175グループが申請して51件しか認定されなかったわけですから、3割も認定されないということです。このような企業側のニーズが高い制度は、もっと拡充する必要があるかと思っています。

■被災地の雇用改善の方策

いろいろ工夫すれば被災地の雇用改善の一助になることもあるのではないかとということで、私見ですが幾つか掲げてみます。

1番目は総合的な復興事業の促進です。住宅の建設とか、住宅地の整備、公営住宅の建設、交通機関の整備、医療・福祉の再建・整備、教育の整備等々の生活再建は、どれも欠かさず全体を早急に進めていかなければならない課題です。

産業や雇用の再建に関しては、例えば漁業関係で言うと、まだ船もそろわない、漁港の整備も整わない、製氷工業も水産加工場も整わないといったことがたくさんありますが、それらを早急に整備するとか、商工業を再建するとか、地域コミュニティーをつくるなど、復興事業全体をスピード感を持って強力かつ迅速に進める必要があると思います。復興が遅れば人口の流出にも拍車がかかり、雇用の面でも大きなマイナスになります。

国は復興予算を措置しているわけですが、西日本のほうで復興事業とはまったく関係ないところに巨額の予算が投入されているということがテレビのニュース番組で指摘されていました。そのような金があるのならば復興事業に回せというのは当たり前の話です。真に必要なところに予算を付けるためには、被災地から声を出し続けるということが絶対に必要だと感じています。

2番目は、事業主や失業者の要望に応えた雇用創出対策です。今仕事を探している人、あるいは事業再建を図ろうとしている事業主はどのような対策を求めているかといえ、1つは、働く人からすれば安定した就職に就きたいという人が圧倒的多数ですから、その対策が必要です。そのためには、従業員を雇い入れた場合に助成すると同時に、その条件として長期に安定的に雇用することという安定雇用の実現に結び付くような助成をしていく必要があると思います。その意味では、先ほど説明した緊急雇用創出事業は短期雇用という問題点があるので、改善する必要があると思います。

支援制度は、活用しやすい制度で、緊急に早期に対応してくれる制度、公平な制度が望ましいと思います。例えば雇用調整助成金とか、被災者雇用開発助成金とか、成長分野等人材育成支援事業とか、労働局に勤務しているわれわれが見ても、これはいったい何だろう、よく似たような名前では訳がわからないというのがたくさんあります。一般の事業主や求職者からは、どこが同じでどこが違うのか非常にわかりにくいと、よく指摘を受けます。ですから、こういうものは、わかりやすく活用しやすいものにするべきです。

公平という観点も大事だと思います。さまざまな制度が次から次へと出てきて、しかも頻繁に改正が行われるという状況がありました。例えば、ある社長さんから、赤字を出してまでも従業員を解雇せずに雇い続けたのに、そのあとで従業員を解雇しても助成する制度ができるというのは不公平ではないかという指摘がありました。

公共職業訓練については、訓練を実施しようと思っても地域に訓練機関がないとか、訓練を受けて資格を取っても、それを生かせるような訓練ではないという事例もあります。例えば、宮城でトリマーとかネイルアートとか、そういう訓練もあったそうですが、そのような求人はないという話です。訓練をやるからには就職に結び付くものでなければならないというのは当然のことだと思います。

3番目に、グループ補助金などで中小企業が置き去りにされているということが新聞記事などにも出ています。個人企業、中小企業に対する支援の強化も必要です。

4番目に、雇用拡大が見込まれる産業の育成や、地域の特性を見据えた産業の育成というものも、大いに知恵を絞る必要があります。その点では、西和賀で地域の特徴を生かしていろいろな工夫をして

- ・ 中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業

被災した中小企業などのグループが復興事業計画を作成し、県から認定を受けた場合に、事業費の4分の3を国と県が補助

中小企業等グループの要件は、

ア グループ外企業や他地域の産業にとって重要な役割を果たしていること

イ 事業規模や雇用規模が大きく、地域経済・雇用への貢献度が高いこと

ウ 一定の地域内において、経済的・社会的に基幹となる産業群を担うグループであり、当該地域における復興・雇用維持に不可欠であること

エ 地域コミュニティの維持に不可欠であること

県内では、5次の募集で延べ175グループ（1918社、1496億円）の申請に対し、51グループ（751社、577億円）が認定されている。

- ・ 事業復興型雇用創出助成金

国や地方自治体の補助金や融資の対象となる事業を実施する事業所が、被災求職者を無期雇用等により雇い入れた場合に助成（1人当たり3年間で最大225万円）

4 被災地の雇用改善の方策

- ・ 総合的な復興事業の促進

生活再建（住宅、公共交通、医療・福祉、教育）、産業や雇用の再建（漁業、水産加工業の整備）など、震災復興事業全体を迅速かつ強力に進める。人口の流出を防ぐ。真に必要なところに予算をつける⇒被災地から声を出し続ける

- ・ 事業主や失業者の要望に応えた雇用創出対策

安定した就職に結びつく対策

雇い入れに対する助成とともに、安定雇用の実現に結びつく助成に

支援制度は「わかりやすい」「活用しやすい」「早い」「公平」が望ましい

地域のニーズに見合った公共職業訓練の拡大

- ・ 個人（中小）事業主に対する支援の強化

- ・ 雇用拡大が見込まれる産業の育成（地域の特徴を見据えて）

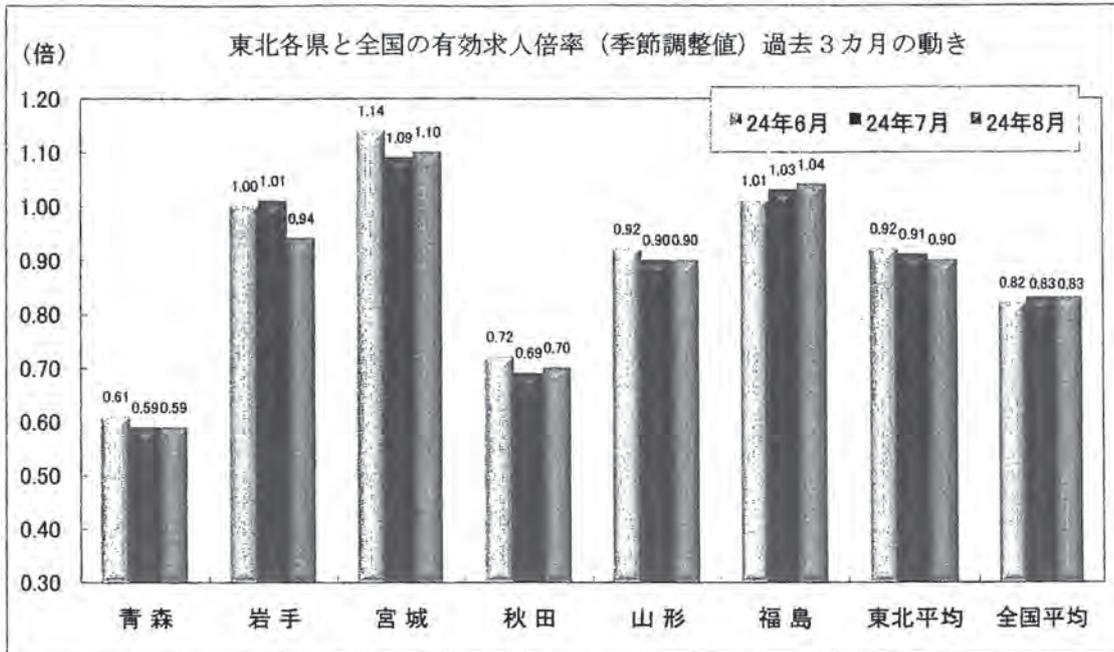
- ・ 公的就労事業の検討

- ・ 自治体職員、医療・福祉労働者などの増員

- ・ 不法就労や労働災害を防止するための対策強化

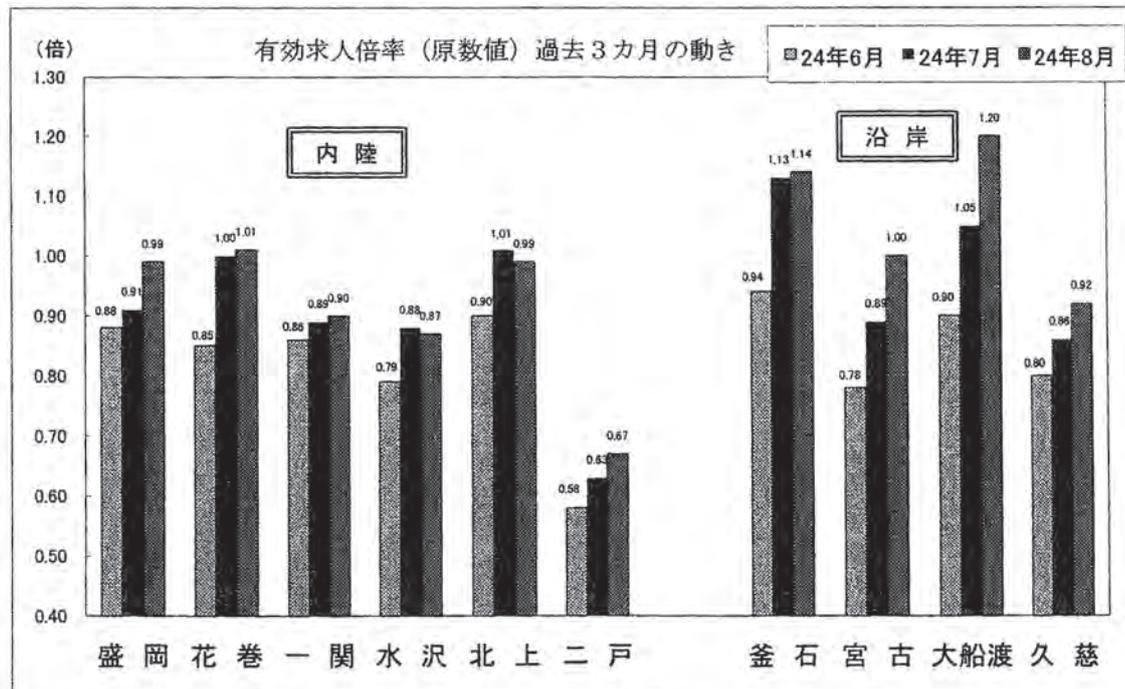
- ・ 低賃金・不安定雇用を生み出している労働法制の見直し

1-2. 東北各県と全国の有効求人倍率の推移



1-3. 安定所別有効求人倍率（原数値）の推移（新規学卒者を除く全数）

項目	22年8月	23年7月	8月	9月	10月	11月	12月	24年1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月
盛岡	0.51	0.52	0.59	0.66	0.75	0.79	0.77	0.77	0.81	0.86	0.80	0.83	0.88	0.91	0.99
釜石	0.41	0.49	0.52	0.56	0.55	0.60	0.69	0.78	0.76	0.75	0.80	0.81	0.94	1.13	1.14
宮古	0.57	0.51	0.55	0.57	0.55	0.60	0.59	0.59	0.74	0.72	0.72	0.72	0.78	0.89	1.00
花巻	0.46	0.60	0.71	0.79	0.78	0.84	0.91	0.88	0.88	0.90	0.83	0.81	0.85	1.00	1.01
一関	0.41	0.53	0.59	0.67	0.78	0.87	0.84	0.78	0.85	0.81	0.72	0.81	0.86	0.89	0.90
水沢	0.35	0.50	0.60	0.69	0.74	0.82	0.82	0.86	0.89	0.87	0.75	0.81	0.79	0.88	0.87
北上	0.55	0.71	0.90	1.05	1.00	1.14	1.21	1.14	1.05	1.01	0.95	0.96	0.90	1.01	0.99
大船渡	0.55	0.36	0.47	0.51	0.57	0.62	0.65	0.71	0.70	0.71	0.70	0.82	0.90	1.05	1.20
二戸	0.47	0.43	0.52	0.50	0.54	0.55	0.55	0.47	0.57	0.61	0.58	0.51	0.58	0.63	0.67
久慈	0.39	0.42	0.53	0.63	0.74	0.78	0.73	0.66	0.69	0.75	0.68	0.76	0.80	0.86	0.92



安定所別有効求人人数、有効求職者数（原数値）の推移

安定所別有効求人人数（新規学卒者を除く全数）

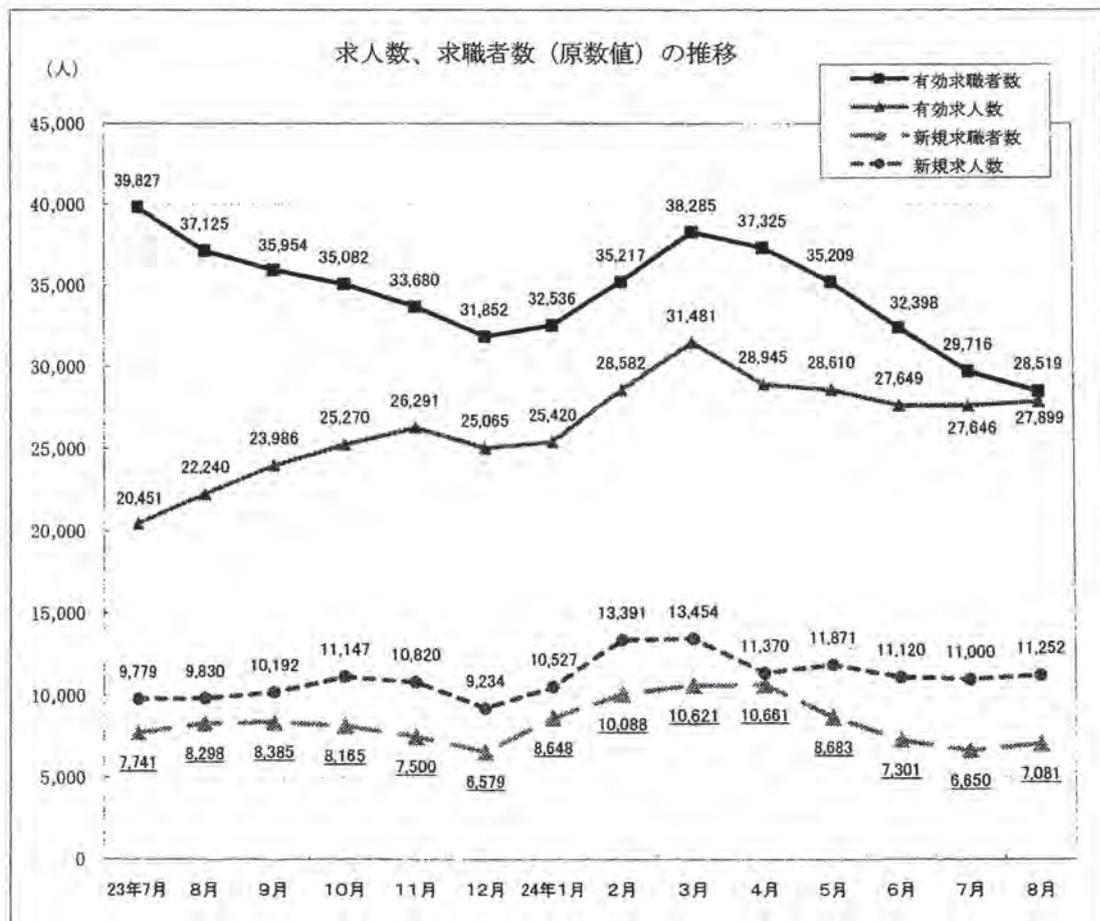
(人)

項目	22年8月	23年7月	8月	9月	10月	11月	12月	24年1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月
盛岡	6,507	7,396	7,848	8,471	9,463	9,711	8,877	8,903	9,997	11,477	10,786	10,689	10,403	9,939	10,339
釜石	718	1,489	1,447	1,512	1,465	1,538	1,696	1,891	2,117	2,089	2,145	1,912	1,885	2,056	1,957
宮古	1,135	1,564	1,560	1,541	1,357	1,427	1,398	1,490	2,154	2,390	1,986	1,685	1,649	1,697	1,873
花巻	1,215	1,546	1,711	1,887	1,935	1,945	1,885	1,870	1,931	2,297	2,204	2,175	2,107	2,235	2,229
一関	1,401	1,825	1,913	2,152	2,401	2,571	2,268	2,157	2,658	2,807	2,411	2,531	2,577	2,456	2,403
水沢	1,430	1,807	2,060	2,317	2,420	2,517	2,380	2,516	2,669	2,834	2,456	2,769	2,562	2,631	2,518
北上	1,709	2,141	2,603	2,918	2,787	3,098	3,114	2,896	2,956	3,059	2,959	2,900	2,643	2,771	2,633
大船渡	731	1,425	1,664	1,652	1,738	1,767	1,833	2,140	2,135	2,239	1,966	2,042	1,991	2,111	2,117
二戸	591	530	589	583	639	638	597	540	722	807	764	649	701	667	696
久慈	622	728	845	953	1,065	1,079	1,017	1,012	1,243	1,482	1,268	1,258	1,131	1,084	1,134
県計	16,069	20,451	22,240	23,986	25,270	26,291	25,065	25,420	28,582	31,481	28,945	28,610	27,649	27,646	27,899

安定所別有効求職者数（新規学卒者を除く全数）

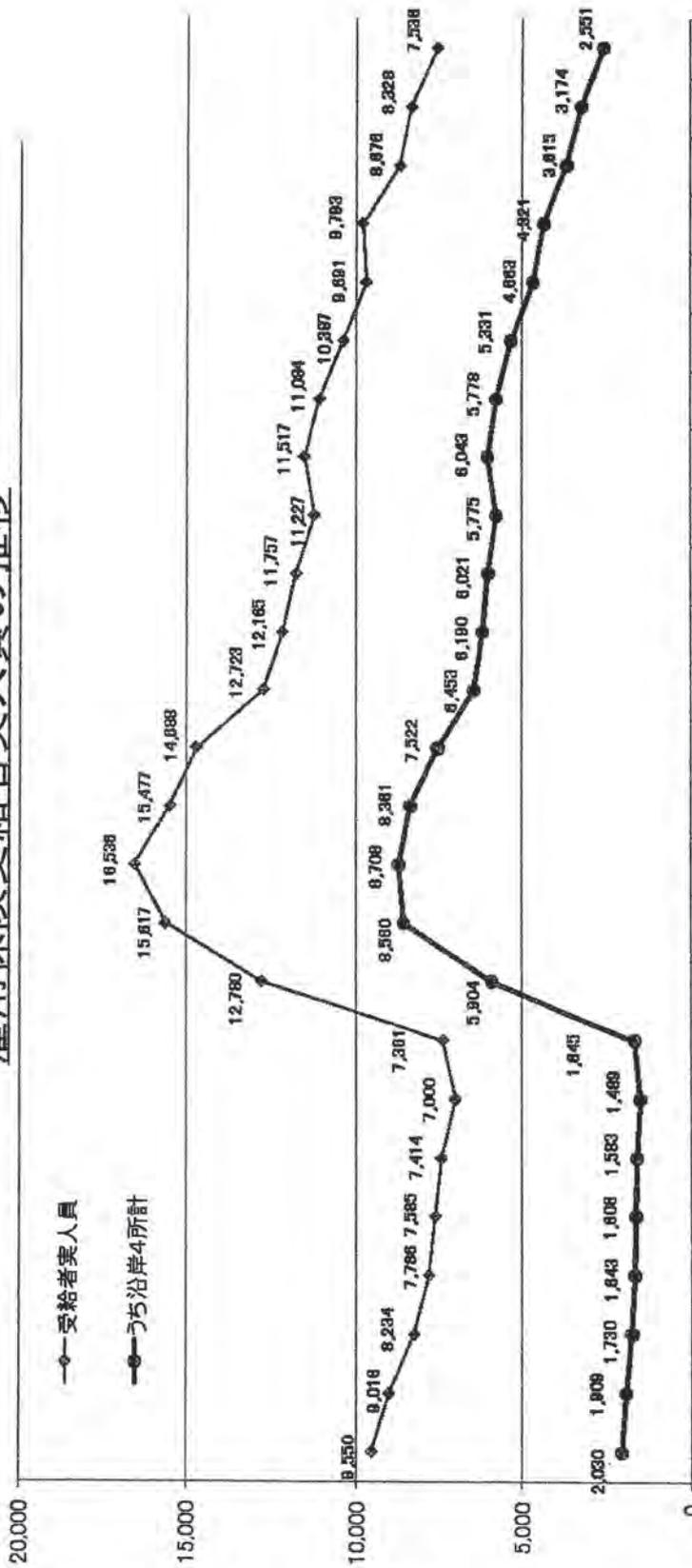
(人)

項目	22年8月	23年7月	8月	9月	10月	11月	12月	24年1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月
盛岡	12,759	14,158	13,218	12,931	12,692	12,311	11,508	11,533	12,285	13,423	13,545	12,820	11,821	10,955	10,477
釜石	1,768	3,029	2,802	2,697	2,679	2,546	2,462	2,412	2,785	2,770	2,670	2,350	2,015	1,815	1,722
宮古	1,997	3,080	2,820	2,681	2,488	2,369	2,386	2,541	2,908	3,298	2,745	2,356	2,107	1,903	1,877
花巻	2,636	2,579	2,423	2,403	2,471	2,303	2,062	2,114	2,198	2,559	2,658	2,687	2,482	2,226	2,197
一関	3,436	3,462	3,255	3,209	3,075	2,965	2,714	2,756	3,142	3,467	3,328	3,143	3,005	2,749	2,659
水沢	4,046	3,641	3,461	3,374	3,251	3,056	2,885	2,938	2,994	3,263	3,257	3,412	3,228	2,998	2,896
北上	3,129	3,014	2,880	2,770	2,786	2,729	2,571	2,542	2,805	3,042	3,129	3,015	2,923	2,754	2,655
大船渡	1,337	3,907	3,541	3,213	3,030	2,861	2,800	3,011	3,044	3,162	2,811	2,501	2,211	2,004	1,766
二戸	1,257	1,224	1,136	1,171	1,179	1,165	1,077	1,158	1,258	1,319	1,323	1,269	1,201	1,053	1,038
久慈	1,612	1,733	1,589	1,505	1,431	1,375	1,387	1,531	1,798	1,982	1,859	1,656	1,405	1,259	1,233
県計	33,977	39,827	37,125	35,954	35,082	33,680	31,852	32,536	35,217	38,285	37,325	35,209	32,398	29,716	28,519



資料出所: 岩手労働局

雇用保険受給者実人員の推移



資料出所：岩手労働局

H22.8 H22.9 H22.10 H22.11 H22.12 H23.1 H23.2 H23.3 H23.4 H23.5 H23.6 H23.7 H23.8 H23.9 H23.10 H23.11 H23.12 H24.1 H24.2 H24.3 H24.4 H24.5 H24.6 H24.7 H24.8

注：受給者実人員は、基本手当受給者実人員及び延長給付(個別・広域)受給者実人員の合計。

	H22.8	H22.9	H22.10	H22.11	H22.12	H23.1	H23.2	H23.3	H23.4	H23.5	H23.6	H23.7	H23.8	H23.9	H23.10	H23.11	H23.12	H24.1	H24.2	H24.3	H24.4	H24.5	H24.6	H24.7	H24.8
受給者実人員	9,550	9,016	8,234	7,786	7,585	7,414	7,000	7,381	12,780	15,617	16,536	15,477	14,888	12,723	12,165	11,757	11,227	11,517	11,084	10,387	9,681	9,793	8,676	8,328	7,536
(うち基本手当分)	(8,950)	(8,422)	(7,678)	(7,270)	(7,090)	(6,913)	(6,517)	(6,872)	(12,102)	(14,947)	(15,752)	(14,208)	(12,865)	(10,753)	(9,846)	(8,888)	(8,015)	(7,595)	(6,753)	(5,862)	(5,675)	(6,122)	(5,765)	(5,968)	(5,775)
うち沿岸4所計	2,030	1,909	1,730	1,643	1,606	1,563	1,489	1,645	5,904	8,560	8,708	8,361	7,522	6,453	6,190	6,021	5,775	6,043	5,778	5,331	4,863	4,321	3,615	3,174	2,551
(うち基本手当分)	(1,917)	(1,808)	(1,633)	(1,560)	(1,540)	(1,498)	(1,407)	(1,551)	(5,759)	(8,404)	(8,481)	(7,927)	(6,397)	(5,246)	(4,657)	(3,955)	(3,390)	(3,035)	(2,406)	(1,790)	(1,460)	(1,346)	(1,236)	(1,253)	(1,182)
釜石所	550	535	515	481	481	451	409	458	1,643	1,888	2,083	1,954	1,835	1,649	1,657	1,620	1,554	1,592	1,467	1,350	1,186	1,092	875	788	649
宮古所	512	492	442	441	419	434	401	435	1,746	1,977	2,071	1,962	1,813	1,596	1,587	1,544	1,503	1,639	1,548	1,429	1,259	1,170	961	851	670
大船渡所	454	416	403	368	387	355	414	355	1,728	3,715	3,675	3,618	3,154	2,604	2,406	2,356	2,238	2,288	2,281	2,059	1,773	1,607	1,416	1,175	897
久慈所	514	466	370	353	320	311	324	338	787	980	879	827	720	604	540	521	480	524	502	483	445	452	363	350	335

注：釜石所の数値は遠野出張所を含む数

様式4 職業別常用求人・求職状況報告(月報)I(フルタイム)I-その2-1【一般】(岩手)

職業	2012年8月分										有効求人 倍率 (B/A)	有効求人 倍率 (B/A)
	計 (A)		男		女		4.5歳以上	4.5歳以上	有効求人 数 (B)	有効求人 倍率 (B/A)		
	4.5歳以上	729	688	370	671	359						
A 職業計	1,359	0	0	0	0	0	0	0	1,201	0.88	0.79	0.96
B 専門的・技術的職業	83	42	36	23	47	19	0	0	264	3.18	1.61	0.75
07 開発技術者	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0.00	0.00	0.27
08 製造技術者	5	2	3	2	2	0	0	0	5	1.00	0.37	5.35
09 建築・土木・測量技術者	11	9	11	9	0	0	0	0	98	8.91	0.36	0.65
10 情報処理・通信技術者	4	2	4	2	0	0	0	0	4	1.00	0.36	10.27
11 その他技術者	1	1	1	1	0	0	0	0	3	999.99	2.41	2.05
12 医師、歯科医師、獣医師、薬剤師	0	0	0	0	0	0	0	0	29	2.56	1.81	1.67
13 保健師、助産師、看護師	9	5	0	0	2	0	0	0	12	6.00	0.13	0.37
14 医療技術者	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0.50	1.00	0.51
15 その他保健医療の職業	8	4	2	2	6	2	2	2	100	3.57	1.00	0.31
16 社会福祉の専門的職業	28	12	6	1	22	11	1	1	1	1.00	1.31	0.31
22 美術家、デザイナー、写真家、映像撮影者	1	1	1	1	0	0	0	0	17	1.31	0.31	0.31
05.06.17～21.23.24 その他の専門的職業	13	5	7	4	6	1	1	1	90	0.32	0.25	0.49
C 事務的職業	277	100	75	39	202	61	61	61	67	0.25	0.27	0.49
25 一般事務の職業	370	98	70	37	200	61	61	61	13	13.00	0.70	0.46
26 会計事務の職業	1	0	0	0	1	0	0	0	7	3.50	0.25	4.33
27 生産関連事務の職業	2	1	1	1	1	0	0	0	1	999.99	1.71	1.00
28 営業・販売関連事務の職業	4	1	3	1	1	0	0	0	1	999.99	1.71	1.00
29 外勤・郵便事務の職業	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.00	0.00	0.00
30 運輸・郵便事務の職業	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.00	0.00	0.00
31 事務用機器操作の職業	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.00	0.00	0.00
D 販売の職業	130	61	48	20	72	31	31	31	71	0.59	0.45	0.45
32 商品販売の職業	100	40	29	10	71	30	30	30	39	0.39	0.00	1.71
33 販売類似の職業	2	2	1	1	1	1	1	1	0	0.00	1.78	1.68
34 営業	18	9	18	9	0	0	0	0	32	1.78	0.86	1.27
E サービスの職業	105	44	40	16	65	28	28	28	90	0.86	0.10	1.24
35 家庭生活支援サービスの職業	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.00	0.29	0.85
36 介護サービスの職業	24	8	4	1	20	7	7	7	2	0.29	5.67	1.44
37 保健医療サービスの職業	7	3	4	0	4	0	0	0	26	0.76	1.04	0.23
38 生活衛生サービスの職業	6	0	2	0	4	0	0	0	0	0.00	0.00	0.04
39 飲食・調理の職業	34	23	18	10	16	13	13	13	10	0.76	1.04	0.23
40 接客・給仕の職業	26	9	11	5	15	4	4	4	0	0.00	1.43	1.04
41 居住施設・ビルの管理の職業	1	0	1	0	0	0	0	0	10	1.43	7.20	1.04
42 その他のサービスの職業	7	1	4	0	6	3	3	3	38	12.67	0.36	1.05
F 保安の職業	3	2	3	2	0	0	0	0	9	0.36	7.20	1.05
G 農林漁業の職業	25	22	17	15	8	7	7	7	0	0.00	0.36	1.05

職業別常用求人・求職状況報告(月報) I (フルタイム) - その2 - 2 【一般】

様式 4

業	2012年8月分				有勤求人 倍率 (B/A)
	計		有勤求人		
	(A)	4.5歳以上	男	女	
49 生産工程の職業 (金属製造・金属加工・金属溶接・溶断)	399	274	181	96	0.70
50 生産設備制御・監視の職業 (金属製造・金属加工・金属溶接・溶断を 除く)	3	0	3	0	0.00
51 生産設備制御・監視の職業 (機械組立)	0	0	0	0	0.00
52 金属材料製造・溶断の職業 (金属溶接)	10	4	9	4	2.70
54 製品製造・加工処理の職業 (金属材料製造・金属加工・金属溶接・溶断を 除く)	316	230	125	73	0.65
57 機械組立の職業	46	27	22	10	0.21
60 機械整備・修理の職業	18	9	18	9	1.50
61 製品検査の職業 (金属材料製造・金属加工・金属溶接・溶断)	0	0	0	0	0.00
62 製品検査の職業 (金属材料製造・金属加工・金属溶接・溶断を 除く)	3	2	1	2	0.52
63 機械検査の職業	0	0	0	0	0.00
64 生産関連・生産類似の職業	3	2	3	2	3.33
I 輸送・機械運転の職業	69	49	65	4	1.55
1 鉄道運転の職業	1	0	1	0	0.00
66 自動車運転の職業	58	41	54	4	1.36
67 船舶・航空機運転の職業	0	0	0	0	0.00
68 その他輸送の職業	0	0	0	0	0.00
69 建設・建設機械運転の職業	10	8	10	8	3.10
J 建設・採掘の職業	86	45	83	42	2.27
70 建設躯体工事の職業	7	5	7	5	4.59
71 建設の職業(建設躯体工事の職業を除く)	17	10	17	10	2.56
72 電気工事の職業	5	2	5	2	1.93
73 土木の職業	56	28	53	3	1.88
74 採掘の職業	0	0	0	0	1.00
K 運搬・清掃・包装等の職業	134	65	102	48	0.27
76 運搬の職業	39	15	38	1	0.64
76 清掃の職業	49	27	32	17	0.18
77 包装の職業	3	1	4	0	1.45
78 その他運搬・清掃・包装等の職業	43	22	31	18	0.13
L 工関連職業合計	39	17	11	12	0.66
部社(うち介護関係)	51	22	9	2	2.37
分	(41)	(16)	(9)	(2)	(1.47)
額	58	35	38	19	0.00
不					
能					
の					
職					

注: I 関連職業合計=072, 082, 10, 224-01・02, 246-02, 311, 312, 313, 512, 573, 574-01, 576, 581, 583, 602-02・03, 643, 723, 724 の合計

福祉関連職業合計=13, 144, 145, 146, 151, 162, 169, 351, 36 の合計

(うち介護関係)=162, 169, 351, 36 の合計

資料出所: 岩手県労働局

第2回 大船渡市「いのち・くらし復興塾」(2)

標題 「被災地域における雇用の実状と雇用創出制度」

全労働省労働組合岩手支部 和川 省三

■被災地域における雇用の実状

東日本大震災によって多くの方が仕事を失い、事業を行っていた方も事業の継続が困難になりました。少しずつ復興が進んできて、平成24年8月の岩手県の調査では、「雇用・労働力の確保が困難」と答えた事業主が20.6%にも上っている状況です。業種別に見ると、最も高いのが建設業で52.9%、水産加工業も30.2%で、これらの業種で人手不足の状況にあるということです。

大船渡地域の現在の雇用の実状はどうなっているのか、岩手県と大船渡安定所管内の数字を比較してみると、大船渡地域は岩手県の中では数値上はよいといえます。しかし、大船渡地域の雇用情勢がよいと単純に結論付けることができないというのが私の考えです。

以下、岩手労働局発表の資料に基づきみていきます。平成24年8月の有効求人倍率は、全国が0.83倍、岩手が0.94倍、大船渡は1.20倍となっています。県内に10の安定所がありますが、大船渡の1.20倍は県内で最も高い数値です。しかし、正社員の有効求人倍率をみると、大船渡は0.57倍ということで、全体の1.20倍から比べるとかなり低くなっています。

つまり、正社員として働きたいということで仕事を探している人が100人いれば、正社員の求人は57人分しかないということですから、大船渡地域の雇用情勢は厳しいと考えられます。

雇用保険受給者実人員の推移について、平成22年8月、平成23年8月、平成24年8月の3つの数字を並べてみると、通常時と言える震災前の平成22年8月は、大船渡安定所管内で雇用保険の給付を受けている人数は454人でした。

これが震災後の平成23年8月は3,154人ですから、通常の約7倍の方が雇用保険の失業給付を受ける状況になったということです。この平成22年と平成23年を比較したときの増加率が一番大きいのも大船渡です。平成24年8月で見ると、岩手県は2年前の平常時と比べても受給者の数は減っていますが、大船渡はまだ2倍近い高水準となっています。

岩手県全体と大船渡安定所管内を比べると、仕事を探している人の性別は、大船渡のほうが女性の比率が高くなっています。年齢別で見ると、大船渡は44歳以下の求職者の比率が低く、55歳以上の方の比率が高いという状況です。特に女性の55歳以上の比率が県平均と比べても極端に高いのが特徴です。

これは大船渡地域の基幹産業である水産加工業やブローラー関係の産業など、比較的年齢の高い女性が働いていた事業所が被災した影響ではないかと思われます。また、年齢が高いことによって再就職が困難だということで、仕事を探している期間が長期化しているのではないかと推測できます。

求人を産業別に見ると、岩手県の場合は、新規求人の数が一番多い産業は卸小売業です。一方で、大船渡の場合は建設業の求人が一番多く、次が製造業です。建設業は、当然ながら震災復興関連の求人が多く、製造業は水産加工関連が中心ではないかと思えます。建設業、製造業が県平均と比べて高い比率になっていることが特徴です。

働きたくても希望する求人がないということがよくいわれますが、職種で見るとどのような特徴があるのでしょうか。

1つは、専門的技術的職業の求人が大船渡はかなり多いということです。中でも、建築・土木・測

量技術者（測量士、土木技術者、建築技術者等）の求人が大船渡の場合はかなり多く、倍率にして8.91倍です。復興事業関連で建設業から多くの求人が出ており、中でも専門技術者の求人が多いものの、該当する技術を持っている方が少ないので、なかなか充足しないという状況が推測されます。

その他の職種では、保安の職業が大船渡で12.67倍と非常に高くなっています。これはほとんど復興工事に関連した交通誘導警備の求人だと思います。

逆に、大船渡のほうが倍率の低い職種は、あまり極端な傾向ではありませんが、販売、サービス、農林漁業などは、県平均より少し低くなっています。

■就職を促進するための課題

求人は多いものの就職する人がいない。あるいは、働きたい人がたくさんいるのに就職が難しいというのが現実の課題としてあるわけですが、その原因はどこにあるのか、まず1つは、さまざまなミスマッチがあるということです。仕事を探している人は、どういうことを重視して仕事を探すのでしょうか。一方で、採用する企業側はどういう人を採用したいと考えているのでしょうか。

まず、仕事を探している人の希望条件で一般的なのは、仕事の内容としては、過去に経験がある仕事に就きたいという人が多くの割合を占めます。中には新しい仕事にチャレンジしたいとか、資格を取ったので、その資格を生かして就職したい、今までの仕事は年齢的にも体力的にもきついで、もっと軽い仕事に就きたいという方もいますが、一般論でいえば、前の仕事と同じような仕事に就きたいという人が多くを占めます。

また、雇用期間の定めのある臨時とか、身分の不安定なパートとかではなくて、正社員で長く働きたいという希望を持った方が多く、賃金は、もちろん安いよりは高い給料のほうが良いということになります。さらに、できれば日祝日、もしくは土曜日が休みで、勤務時間は8時から5時とか、9時から6時など日中の時間帯で、通勤はできるだけ近いところ、こういう希望の方が多いということです。

一方で、企業側は、最近特に多いのが、経験者で、あしたから一人前に仕事をしてもらいますという、いわゆる即戦力になる人を採用したいとか、有資格者が欲しいという傾向がありますが、なかなかそのような求職者が少ないということです。それから、若年者です。法律では年齢を定めて求人をするのが原則できないことになっていますから、安定所に行って求人を見ますと、ほとんど年齢不問となっています。しかし、紹介状をもらって面接に行くと、会社側から若い人を採りたいと言われたという話もよく聞きます。そこはいろいろな問題点がありますが、会社側は、できれば同じ経験、同じ資格を持った人であれば、若い人を採用したいという傾向が強いわけです。

企業側は福利厚生費等も含めて人件費をできるだけ抑えたいという意識がありますし、特に被災地では、まだ将来の見通しが立たない、不透明だということで、なかなか正社員としては採用できないという話も聞きます。3カ月、6カ月など期間を区切った求人、あるいは勤務時間が1日4～5時間とか、週3日間とか、月に10日間だけというようなパートタイム、派遣労働者、嘱託労働者など、いわゆる非正規の求人が非常に多くなっています。

このような一般的なミスマッチの他に、もう一つ、被災に伴う新たな困難課題が生じています。被災で住宅を失った方がたくさんいらっしゃるわけですから、これからは住宅再建をしなければなりません。そうすると、不安定な仕事に就くわけにいかない、長く勤められる安定した仕事に就きたい、あるいは一定の賃金がないと家も建てられないということになります。そうすると、正社員の求人も少ない、賃金水準も高くないという中では再就職がなかなか難しく、これは震災に伴う1つの問題だ

と思っています。

それから、特に女性、高齢者、障害者の方が多いと思いますが、仮設住宅は交通の不便な場所にたくさん建っていますから、仮設住宅に住んでいる方は通勤が非常に困難だということです。自動車を流されてしまったとか、運転免許がない、公共交通、バス路線等がないということで働きたくても通えないことがあります。送迎バスを出してくれるところも少なく、会社が高台に移転したために遠くなってしまったなど、通勤困難の課題もあるかと思っています。

また、震災で家族、親戚、身内で犠牲になった方などがあって、新たに家事の負担が増えたとか、家族の介護、子どもの世話があって、勤務時間や勤務場所が限られてしまうために就職が難しいという話があります。

水産加工業は人手不足だということをいわれています。水産加工業の場合は年齢が高くても働いている方が多かったし、これからも働きたいという方も多いわけですが、人手不足といわれている一方で、一部の企業ではこの機会に若返りを図りたいので、若い人を採用したい意向があるということも聞いているところです。

■雇用維持・雇用創出のための制度

雇用維持とか新たに雇用をつくるための制度は、どのようなものが設けられているか、国の制度の他に、県独自の制度や市町村独自の制度もたくさんあると思いますが、国の制度を中心に説明します。

まず、雇用保険失業給付の特例措置です。一般的には休業とか一時的な離職で、また一定期間がたったら再雇用するという雇用予約がある場合は雇用保険の失業給付の対象にはなりません。今回の震災では、このような方々も支給の対象にしたり、給付日数も延長するという対応がありました。

次に、雇用調整助成金の拡充です。これは一言で言えば、事業が厳しくて本来であれば従業員を解雇せざるを得ないけれども、休業や職業訓練を行い、休業手当を支払って雇用を維持する場合に、国から一定の助成金を支給する制度です。震災に伴い、それまでの要件を緩和・拡充して、解雇を食い止めてもらったということです。その実績は、約1年半で、県内の計画届けの受理件数は、のべ5,893件、雇用維持された対象労働者数は、のべ22万8,000人余りにのぼっています。

被災者雇用開発助成金というのは、もともと特定求職者雇用開発助成金といい、障害者、高齢者、母子家庭の母など、いわゆる就職困難な方を長期に雇用した場合に助成する制度です。今回被災者を雇い入れた場合も対象にするということで設けられた制度です。

緊急雇用創出事業は、平成20年度の第2次補正予算でできた制度ですから、直接的には震災対応とは別ですが、いわゆる県がさまざまな事業を、自治体、民間、NPO、シルバー人材センターなどに下ろして、そういうところで事業を起こして雇うという事業です。これの欠点は、短期雇用ということで、原則として3カ月とか6カ月とか1年ということなので、ずっとそこに就職できるものではないということです。

グループ補助金は、被災した企業がグループをつくって、復興事業計画を作成し、県から認定が受けられれば、国から四分の二、県から事業費の四分の一、合わせて四分の三の補助が受けられるという制度です。所管は中小企業庁ですが、実質上県が運用しています。

このグループ補助金は、企業側の評価も高く、被災地の企業復興においては非常に有効な制度だと思います。一方で、予算の制約があって、申請しても通らなかったところもあります。県内では5次の募集で延175グループが申請して51件しか認定されなかったわけですから、3割も認定されないということです。このような企業側のニーズが高い制度は、もっと拡充する必要があるかと思っています。

■被災地の雇用改善の方策

いろいろ工夫すれば被災地の雇用改善の一助になることもあるのではないかとということで、私見ですが幾つか掲げてみます。

1 番目は総合的な復興事業の促進です。住宅の建設とか、住宅地の整備、公営住宅の建設、交通機関の整備、医療・福祉の再建・整備、教育の整備等々の生活再建は、どれも欠かさず全体を早急に進めていかなければならない課題です。

産業や雇用の再建に関しては、例えば漁業関係で言うと、まだ船もそろわない、漁港の整備も整わない、製氷工業も水産加工場も整わないといったことがたくさんありますが、それらを早急に整備するとか、商工業を再建するとか、地域コミュニティーをつくるなど、復興事業全体をスピード感を持って強力かつ迅速に進める必要があると思います。復興が遅れば人口の流出にも拍車がかかり、雇用の面でも大きなマイナスになります。

国は復興予算を措置しているわけですが、西日本のほうで復興事業とはまったく関係ないところに巨額の予算が投入されているということがテレビのニュース番組で指摘されていました。そのような金があるのならば復興事業に回せというのは当たり前の話です。真に必要なところに予算を付けるためには、被災地から声を出し続けるということが絶対に必要だと感じています。

2 番目は、事業主や失業者の要望に応えた雇用創出対策です。今仕事を探している人、あるいは事業再建を図ろうとしている事業主はどのような対策を求めているかといえば、1つは、働く人からすれば安定した就職に就きたいという人が圧倒的多数ですから、その対策が必要です。そのためには、従業員を雇い入れた場合に助成すると同時に、その条件として長期に安定的に雇用することという安定雇用の実現に結び付くような助成をしていく必要があると思います。その意味では、先ほど説明した緊急雇用創出事業は短期雇用という問題点があるので、改善する必要があると思います。

支援制度は、活用しやすい制度で、緊急に早期に対応してくれる制度、公平な制度が望ましいと思います。例えば雇用調整助成金とか、被災者雇用開発助成金とか、成長分野等人材育成支援事業とか、労働局に勤務しているわれわれが見ても、これはいったい何だろう、よく似たような名前では訳がわからないというのがたくさんあります。一般の事業主や求職者からは、どこが同じでどこが違うのか非常にわかりにくいと、よく指摘を受けます。ですから、こういうものは、わかりやすく活用しやすいものにするべきです。

公平という観点も大事だと思います。さまざまな制度が次から次へと出てきて、しかも頻繁に改正が行われるという状況がありました。例えば、ある社長さんから、赤字を出してまでも従業員を解雇せずに雇い続けたのに、そのあとで従業員を解雇しても助成する制度ができるというのは不公平ではないかという指摘がありました。

公共職業訓練については、訓練を実施しようと思っても地域に訓練機関がないとか、訓練を受けて資格を取っても、それを生かせるような訓練ではないという事例もあります。例えば、宮城でトリマーとかネイルアートとか、そういう訓練もあったそうですが、そのような求人はないという話です。訓練をやるからには就職に結び付くものでなければならないというのは当然のことだと思います。

3 番目に、グループ補助金などで中小企業が置き去りにされているということが新聞記事などにも出ています。個人企業、中小企業に対する支援の強化も必要です。

4 番目に、雇用拡大が見込まれる産業の育成や、地域の特性を見据えた産業の育成というものも、大いに知恵を絞る必要があります。その点では、西和賀で地域の特徴を生かしていろいろな工夫をして

いるということは、被災地の産業を興すという上でも、何か参考になることがあるのではないかと思います。高知県に馬路村という人口1,000人に満たない小さな村がありますが、ユズが特産品で、ユズ製品をたくさん開発して、今や全国ブランドで非常に売り上げを伸ばしているということがあります。そういった地域独自のブランドを確立するとか、特徴を生かすということです。

大船渡でいえば、アワビは中国でも高く評価を受けているという話を聞きますし、沿岸に健康にいい海藻があって、今後研究の余地があるとか、田野畑でサップ船を観光に生かしたり、野田で塩をつくって販売したり、いろいろありますが、そういう地域の特徴を生かしたもので就労拡大を図れないかというふうに考えます。

5番目ですが、戦後、戦争で大量の失業者が発生して、国が失業対策事業というのを全国的に行いました。失対事業と同じようなやり方がいいかどうかは別にして、なかなか民間で仕事がないのであれば、公的就労事業も考えてみたらどうかというふうに思います。

6番目に、今被災地では自治体職員が不足しているとか、医療福祉関係など、労働者が不足して大変だという分野があるので、こういうところは人を増やす必要があるということです。県も任期付きで採用したりしていますが、復興の上でも自治体職員の増員は欠かせないし、雇用の機会を図るという意味でも必要だと思います。

7番目に、不法就労や労働災害を防止するための対策の強化です。大船渡地域、釜石地域で社長さんたちの話を聞くと、特に建設業の場合は、3次、4次、5次、6次下請けがあって、下請けで仕事をやったけれども、請負代金を結局もらえなかったとか、あるいは、下請けしたけれども、元請けに言われるまで働く場所がどこになるかわからなかったという話も聞きました。そういうことの対策を強化する必要があると思います。

最後に、個人企業、中小企業に対する支援の強化も必要ですし、安定雇用を図るという意味では、低賃金や不安定雇用を生み出している労働法制の問題点を見直していく必要もあると感じています。

大船渡市「いのち・暮らし復興塾」 次 第 ③

2012・11・10（土）14：00～17：00

シーパル大船渡 2階大会議室

1. 開 会

2. 講 義 「雇用と地場産業再建のための制度とその問題点」

佐々木良博氏 もりおか法律事務所 弁護士

上記講義に対する質問・意見・感想等

休 憩

3. 講 義 「岩手の水産業・漁協に関する問題提起」

栗田但馬氏 岩手県立大学総合政策学部准教授

上記講義に対する質問・意見・感想等

休 憩

4. 雇用、産業再建に関するディスカッション

助言者 佐藤嘉夫氏（岩手地域総合研究所理事長） 栗田但馬氏

5. レポートの作成・提出

6. 閉 会

はじめに

第1 地場産業再建の必要性

1 大槌町全仮設調査

- ① 分住世帯 25%—別居している家族の 6 割が町外に居住
高齢者の 8 割が独り暮らしか夫婦のみで生活
←青・壮年層は職を求めて町外で生活せざるを得なくなっている実態を示すもの
- ② 被災による失職者 40%、農林漁業者に限ると 67%
→その結果、無収入の者が（被災前の 129 人（11.7%）から 265 人（24.4%）に）
倍増、20 万円以上の月収を得ている者が半減
- ③ 負債の状況；住宅ローン 26.7%、自動車・船舶のローン 27.7%、教育ローン等の
負債 39.3%
→既存債務の減免と住宅、船舶、自動車等の再取得資金の調達とが重大な問題

2 人口の流出

- ① 2011 年 12 月の時点で、被災 12 市町村における人口の減少は 1 万 3000 人、うち、
40 歳未満が約 5000 人（約 4 割）
→住居を失うとともに、職をも失った結果、収入の道を求めて他の市町村に移住して
いく者が後を絶たないことを示す。H24・1 から雇用保険の支給の打ち切りが始ま
り、一層人口の流出が進んでいるのではないか
- ② 7 月 20 日の時点で雇用保険が打ち切られた者 2433 人、うち再就職することがで
きた者 33.4%、66.6%（1620 人）は再就職できていない。
岩手県の有効求人倍率 1.01（H24・7 現在）—しかし、そのほとんどが建設や保安
サービスの仕事、一時雇用、都市部に集中
再就職希望の被災者；地元で、できたら元の職場で働くことを希望
- ④ 6 月 31 日の時点で事業所を再建（継続・再開）した事業者は 71.2%との報道
←これは数字のマジック
中小企業金融円滑化法の打ち切り（H25・3）による影響を懸念
- ⑤ 北上市の調査；北上市で生活している被災者のうち地元に戻ると回答した者 10
数%、北上市での生活を希望している者 50%以上
→復興が遅れば遅れるほど、地元に戻ることが諦めざるを得ない状況が拡大—被
災地での雇用の創出を急速に推し進めていく必要

3 被災した事業者が地元で事業を再建することの意味

- (1) 雇用の創出・地元経済の再生—人口流出の防止

- (2) 町や集落の存続にとって不可欠の条件
- (3) 地元の復興の担い手となり、地域の再生・再建を推進し、地域社会をより強固にする＝「地域内経済循環」

第2 事業者の再建に向けた公費による支援の状況

- 1 公費による支援と2重ローン解消の必要性
- 2 公費による支援（グループ補助金）の状況

(1) 公費による支援の状況

- ① 漁業・農業に関しては、公費を投入する制度あり；漁港等の復旧事業費の補助、漁業集落の整備計画や漁港の機能回復への支援、小型漁船の建造費の補助、漁船や定置網の漁具の導入費の補助、養殖施設の復旧事業費の補助、さけ・ますの仮設飼育池の整備の補助、市場などの機器の整備費の補助等
- ② 農業・漁業以外の事業；金融機関からの借入についての保証、長期・低利の融資制度等融資を受ける場合の支援はある。しかし、事業の再建のために公費をもって支援する制度は「中小企業組合等復旧・復興支援事業」（いわゆる「グループ補助事業」）のみ。

(2) グループ補助金による支援の状況と問題点

ア グループ補助金；複数の中小企業などが一体となって進める復興事業計画に基づいて、生産・販売施設等の復旧・整備の費用の4分の3（国が2分の1，県が4分の1）を補助する制度

イ 支援の状況

岩手；第4次募集までで51グループ577億円（国385億円、岩手県192億円）、
宮城；89グループ
福島131グループ
全国（青森、千葉、茨城を含む）；329グループ、2906億円（国の負担1937億円）

ウ グループ補助金の支援を受けている事業者；東京等に本社を有しているサプライチェーンと地元の大企業がほとんど（宮城ではほとんどがサプライチェーン、岩手では地元の大企業がそのほとんど。ex 久慈市の「県北水産加工業拠点整備」、宮古市・山田町の「宮古山田地域水産加工業グループ」、釜石市の「釜石地域水産物流加工グループ」、大船渡市の「大船渡地域水産・食品加工グループ」、久慈市の「久慈地域造船グループ」、釜石市・大槌町の「釜石・大槌地区造船関連グループ」、宮古市・釜石市の「沿岸電子機器・精密機器グループ」、大槌町の「シーサイドタウンマストグループ」等一小規模の事業者や零細な個人事業者は申請しても認めてもらうことができない状況が続いている。

エ グループ補助金の問題点

- ① 国の予算が少なく、また助成すればするほど県の負担が増大
- ② グループ補助金の要件；「地域の基幹産業や雇用・経済規模の大きな企業群、わが国経済のサプライチェーン上重要な企業群であること」
- (3) 震災との関連性のない（薄い）事業に対する復興予算の支出
 - ① 国税庁の施設費 5億6000万円
 - ② 国立競技場復旧事業 3億3000万円
 - ③ アジア大洋州・北米との青少年交流 72億4700万円
 - ④ 国内立地推進事業費補助金 2950億円（510件）
 - ⑤ 沖縄国道整備事業 5億円
 - ⑥ 鯨類捕獲調査安定化推進対策 22億8400万円
 - ⑦ 日本原子力研究開発機構運営交付金 107億円
- (3) グループ補助金の予算を大幅に増やし、被災した中小の企業や個人事業主も利用できるようにする必要、また、グループ補助金とは別に中小企業や個人事業主の再建資金を補助する新たな制度を創設していく必要

岩手県は、1月10日付内閣総理大臣宛要望書で、「中小企業者に対するこれまでの枠組みにとらわれない大胆な支援」の実施を要求。

3 2重ローンの解消策

- (1) 2重ローン解消の必要性と2つの制度（「私的整理ガイドライン」、「東日本大震災事業者再生支援機構」・「岩手産業復興機構」）
- (2) 「私的整理ガイドライン」

住宅ローンなどを借りている個人や、事業に必要な資金を借りている個人事業主が、今後その負担を抱えたままでは再スタートに向けて新たな借り入れを行うことが困難であることから、2重ローンを解消するために設けられた制度

対象；個人、個人事業主（法人は対象外）—震災前は返済していたが、震災によって返済が困難となった者（今後仮設住宅等から転居して家賃負担が発生すると返済が困難になるものを含む）

手続等；①この制度を利用して債務の整理（負債の免除等）を申し出るために、定められた書類一式を運営委員会に提出、②運営委員会から申出書類を金融機関に送付—金融機関が申出書類を受理した時点で、一時停止の効果（返済を受けたり、督促を行うことを中止しなければならない）、③債務整理の申出書類を提出した後、弁済計画案を作成（いくらを弁済していくらの免除を受けるか、自宅などの資産を処分するかどうか保有を続けるか等）—登録弁護士の支援を無料で受けることができる、④提出された弁済計画案について債権者は同意するか否かを原則1月以内に回答—同意が得られた場合は弁済計画が成立し、弁済計画に基づいた弁済を行えば残債務は免除され、保証人も免

責される一信用情報機関に要録されることはなく義捐金等については500万円まで手元に残すことができる。

問題点

ア 使い勝手が悪く、現在までにこのガイドラインで債務の減免を受けることができた方は9月末時点全国で83件、岩手では10件程度

イ 運営委員会がガイドラインの要件を厳格に運用

- ① 今回の震災の影響で支払が不能になったこと
- ② 債権者にとっても経済合理性が期待できること
- ③ 対象債権者全員の同意がえられること
- ④ 原則5年以内に弁済すること

ウ 正式な申出までに時間がかかり、この間支払停止の効果が生じないため、債権者から請求を受けて、本来であれば手元に残せるはずの義捐金等を支払いに充てざるを得ず、この制度が利用できても生活再建がおぼつかなくなるという本末転倒というべき事態も生じている。

エ 事業者の2重ローン解消のためにも、また、住宅を持っている被災者が住宅を守るためにも、「生活再建の支援」という制度の趣旨に基づいてガイドラインの柔軟な運用を行わせていくことが必要

(3) 東日本大震災事業者再生支援機構」と「岩手産業復興機構」

ア 「東日本大震災事業者再生支援機構」、

対象 ①資本金3億円以下または従業員300人以下の中小企業、②資本金5億円以下または従業員1000人以下の中堅企業で、産業復興相談センターが産業復興機構による支援が困難であり、「東日本大震災事業者再生支援機構」の支援を受けることが有効であると認めた事業者

買取と再建の管理処分

事業者再生支援機構が金融機関から事業者に対する債権を買い取り、その債権を管理、処分（債務免除や支払猶予・利子の減免等）する

問題点

- 1) この支援を受けられる事業者は「再建の可能性のある事業者」に限られており（支援基準は、①メインバンク、スポンサー等から貸付や出資が見込まれること、②5年以内に営業損益が黒字になること、③15年以内に債務超過が解消される見込みであることを要求）、その結果、「再建可能性が高い企業は金融機関が単独で支えたほうがよく、逆に再建が厳しい会社は初めから将来の損失が予想され、債権買取は困難」ということになってしまい、この制度によって2重ローンを解消することができる事業主は相当程度限定されてしまうことになる。9月10日現在で、岩手県内の事業者で債権の買取を受けることができたのはわずか6件

2) 破綻企業のレッテル

イ 岩手産業復興機構

- 1) 被災した事業者の債権の買取等の支援を行うもので、中小企業基盤整備機構が8割、県内の金融機関が2割を出資し、その運営は東北みらいキャピタル株式会社が行う
- 2) 10月5日現在で債権の買取が行われたのはわずか27件

ウ 課題

- ① 再建可能性の要件の緩和が不可欠
- ② 金融機関等にこの制度を利用した者に対して不利益な取扱をしてはならないとの指導が必要
- ③ 背景に「私有財産自己責任論」が存在しているのではないか—「私有財産自己責任論」を克服していく必要

第3 復興・地域の再生に向けた理念の構築の必要性—外発型の開発からの脱却

はじめに

被災した事業者の再建を支援するだけでなく、復興に向けたあるいは地域の活性化や再生に向けた理念を構築していく必要

1 「東北」で発生した震災であるとの視点

(1) 東北はどのような地域であったか—東北の辺境性

- ・ 「白河以北—山百文」
- ・ 戦前は米と女郎と兵士の供給源、戦後は食料、労働力、資源の供給源+わずかばかりの補助金や公共事業と引換えに産廃、原発施設を引き受けてきた
- ・ 赤坂憲雄氏；「東北は沖縄と同じく東京の植民地にほかならない」
→ 過疎化が進み、高齢化が進むのも当然のことではないか？、自分の住んでいるまちや村を元気にしていくために何をすべきなのかを自分たちの頭で考え実現していくのではなく、外から補助金や公共事業をもらってくる、あるいは、外から企業にきてもらうという外頼み姿勢のままでよいのか？

(2) 外発型の開発は何も生み出さないことを既に十分に学んでいる

ア 新産業都市構想の失敗

イ リゾート開発構想の失敗

ウ 企業の誘致の問題点

→ 公共事業や補助金、企業誘致に頼らない復興を実現して行くのでなければ、東北の被災地の復興はできないのではないか、防潮堤や道路、橋は建設されても、人口はどんどん減少し、老人以外にはほとんど住む人のいない、廃墟のような町があちこちに生まれてしまうのではないか

2 外頼みの開発をやめ、資源を見つめなおし、自分たちの頭でその資源を利用するこ

とを考えたまちづくりの実践—葛巻町

ア 人口 7500 人、86%もが森林

イ 外発方の開発からの転換；「まちにもともとないものを外から持ち込んでまちづくりを行うことには無理がある」として葛巻町にあるものを資源として使ったまちづくりへと転換。

ウ 「天の恵み」（風、太陽）、「地の恵み」（森林、水、牛の糞）、「人の恵み」（豊かな自然風土や文化・伝統の中で培われてきた住民のつながり）の 3 つの資源を最大限利用したまちづくり

1) 林業と酪農が基幹産業であるとの位置づけ

2) 酪農

① 牛乳を搾り販売するだけでなく、広大な牧草地を生かして子牛の預託事業（年間 3 億 5000 万円が町外から、雇用の創出）

② レストラン、宿泊、搾乳・パンやチーズ作りの体験交流施設（年間 11 億円～12 億円の売上、100 人以上の雇用創出）

3) 林業

① 木を育てて販売するだけでなく、カラマツを「葛巻カラマツ」として商標登録し、ブランド化して住宅建材として販売、炭を全国の焼き鳥屋に販売

② 山葡萄によるワイン製造→「葛巻ワイン」としてブランド化

③ 木屑を使い木質ペレットを製造・販売

3) 再生可能エネルギー事業

① バイオマス発電；木屑、牛の糞尿

② 高原の強い風を利用した風力発電 現在 15 機

③ 太陽の恵みを生かした太陽光発電、小川を利用した小規模水力発電

→ 町で必要な電力の 1.6 倍もの電力を作り出し、販売

おわりに

第3回 大船渡市「いのち・くらし復興塾」(1)

標題 「雇用と地場産業再建のための制度とその問題点」

弁護士 佐々木 良博

■はじめに

私は法テラス岩手の所長をしている関係で、自治体の復興担当職員の方々から話を聞く機会がありますが、共通して言われるのは、例えば集団移転の土地を自治体がいりあげようとしても抵当権が設定されているとか、あるいは相続関係が複雑で何年かかるかわからない、事業者の事業再建がなかなか思うように進まない、人口の流出がどんどん続いているという問題です。

これらの問題は、国が制度としてきちんと取り組まなければ、とても解決できない課題です。ところが、自治体が今抱えている本当の問題点、復興に向けて何が今障害になっているかということ、国はきちんと認識した上で政策や制度設計をしているのかということになると、大きな疑問があります。東北の私たちはもっと国に対して要求を出していく必要があると思います。

■被災地の現状

岩手大学の先生方と一緒に調査した中でも、被災後、青壮年層は収入を得るために、地元にいられない、町外に出ざるを得ないという実態がわかりました。

震災で仕事を失ったと回答した人が4割ですが、6割の中にはもともと仕事のなかった人や、年金生活をしてきた人たちも含まれていますので、持っていた仕事を失った方の比率はもっと高いと思われます。農林漁業者では67%の方が職を失い、その結果、無収入になった人が震災前に比べて倍増し、20万円以上の収入を得ている人が半減しています。

仮設に入っている方々がどれぐらい負債を抱えているかということ、住宅ローンのある人が26.7%、自動車や船舶のローンを抱えている人が27.7%、教育ローンなど、その他の債務を持っている人が39.3%でした。震災前に持っていた負債をなんとかしなければ立ち行かなくなるという状況が示されています。

被災した12市町村から外に出ていった人たちは、平成23年12月時点で約1万3,000人といわれています。そのうち40歳未満の人が5,000人で、4割の人が地元を去っています。なぜ人口が流出しているかというと、住むところもなく、収入を得る手段を失ったからだと思います。平成24年1月から雇用保険の支給の打ち切りが順次続き、もう全部打ち切られたことを考えると、現在はこの何倍かの数が流出していると思われます。平成24年7月20日の時点で雇用保険が打ち切られた人の数は、2,433人で、そのうち66.6%の人が、今も再就職できない状況です。

平成24年7月の報道では岩手県の有効求人倍率は1.01倍ですから、全員が就職できるという数字です。ところが、求人の内訳を見ると、ほとんどが建設と建設に関連する保安サービスの仕事で、しかも一時的な雇用で、都市部に集中しています。

平成25年3月で中小企業金融円滑化法という法律が打ち切られます。この法律でかなりの事業者の方々には当面の返済方法が軽減されていたはずですが、それが全面的に打ち切られるということになると、そのあと、従前どおりの督促が始まるわけですから、倒産のような事態が4月以降かなり出てくるのではないかということが心配されます。

岩手県が調査したところでは、再就職することができない方々のほとんどが地元で働きたいという

希望を持っており、できたら元の職場に戻りたいと思っているという結果でした。しかし、地元を離れて生活している人は、当然そこで少しずつ生活の基盤ができていくわけですから、復興が遅れば遅れるほど、戻ることが困難な状況が急速に進んでいくと思います。

人口の流出を食い止め、被災者の地元で働きたいという思いに答えていくためには、地元での雇用を創出する地元の事業者の再建が不可欠です。また、ある地域で住民が生活をしていくためには、食料や生活雑貨が手に入る必要があります。それだけではなくて、床屋さんとか、病院とか、ガソリンスタンドといった生活に必要なサービスを提供してくれる施設がなければ、生活は成り立ちません。

そういう物品やサービスを提供してきたのは、地場に住んで営業してきた個人事業者、あるいは中小の事業者です。従って、地元での事業者の再建というのは、単に雇用を生み出すというだけではなくて、まさにその集落を成り立たせるための必要な条件ということになります。

被災した事業者が事業を再建するということは、地元の復興の担い手になるということでもあります。そして、地域の再生や再建を推進して、地域社会を強固にするという意味も同時に持つこととなります。さらに、再建した事業者がその地域内で再投資を行うことによって、さらなる雇用を生み出し、所得を生み出すということになりますので、住民の生活がそれによって維持され、拡大されるという役割を果たすこととなります。

京都大学の岡田知弘先生は、これを地域内経済循環という言葉で呼んでいます。地場の事業が再建される、その人たちが再投資をする、その循環によって経済が活性化し、かつ地場の社会の基盤が強固になっていくということですが、そういう役割も被災地の事業者の事業再建の効果としてあるということを強調されています。

しかし、地元の事業者が自力で再建することは極めて困難だと思います。そこには公費による支援が必要です。また、被災前から負債を持っていた事業者が再建を果たすためには、二重ローン問題の解決が不可欠であると思います。

■地場産業再建のための制度

(1) 事業者の再建に対する公費の助成制度

漁業に対しては、十分とはいえませんが、かなりの税金を投入するシステムがつくられています。漁業以外の事業者については、今つくられている支援の仕組みというのは、金融機関からお金を借りる場合の保証や、長期・低利の融資をする制度が設けられてはいます。しかし、事業を再建するために、その再建資金に公費を助成するという制度はただ1つだけです。岩手県中小企業等復旧・復興支援補助事業、いわゆるグループ補助金という制度です。

グループ補助金はどういう制度かというところ、まず、業者が複数でグループをつくって、事業計画をつくります。それを申請して認めてもらえると、生産販売施設の復旧・整備の費用の四分の三を国と県が出すという制度です。四分の三も出してもらえるのですから、これが使えたら事業者としては相当助かります。仮に10億円再建資金が必要だとしても、7億5,000万円は国と県が出してくれるということですので、非常にありがたい制度です。ところが、この制度は、十分に活用できる状況にはないと言うしかありません。

グループ補助金で再建を果たしている事業者を見ますと、第4次募集までで、岩手では51グループです。合計で577億円、国が385億円を負担し、岩手県が192億円を負担しています。宮城は89グループ、福島は131グループ、全国の合計は329グループ、合計金額は2,906億円です。国が負担しているのは1,937億円にすぎません。

しかも、このグループ補助金の支援を受けることができているのは、東京などに本社を持っているサプライチェーンと、地場の大手の企業の2種類しかありません。岩手はサプライチェーンの比率は低いのですが、地場の大手企業がほとんどを占めています。最近になって、山田や大槌の辺りの小規模の事業者がグループをつくって申請したのがやっと認められました。

なぜこんなことになるかという、2つの理由があります。1つは、国の予算があまりにも少な過ぎて、効果の高いところを優先せざるを得ないことです。もう一つは、この予算を増やしてどんどん支援をすると、県の負担が大変になるため、県の予算が潤沢でなければ、とても県の負担額を賄えないという問題があります。

もともとこの仕組みをつくった際に、支援対象がかなり限定されたものとしてつくられています。要綱で決められているのは地域の基幹産業や雇用経済規模の大きな企業と、わが国経済のサプライチェーン上重要な企業ですから、必然的に地場の大手企業とサプライチェーンが支援を受けることにならざるを得ない仕組みになっています。

腹が立つのは、そういうわずかばかりのお金しかグループ補助金で使っていないにもかかわらず、震災と関連性のないところに極めて多額の税金が投入されているということです。例えば、東京都と千葉県の駅前の再開発事業に20億円出していたとか、さらにはバス停のところに外国語を表示する費用に8億円も使っていたとか、あるいは自衛隊情報保全隊という国民の動向を監視する部隊ですが、ここの機材の購入費もこの震災復興の資金から出ているということが報道されていました。

特に許し難いのは、国内立地推進事業費補助金では、岐阜県にあるコンタクトレンズのメーカーに対する支援が復興費の中から出ています。どういう関係があるのかというと、仙台に支店があるというだけです。しかもその合計額を見ると、国内立地推進事業費補助金が2,950億円もすでに出ているのです。

グループ補助金で被災地の事業を再建するために出している国の負担金は1,937億円にすぎないのに、震災と関係ないと思われる岐阜のコンタクトレンズの会社に出すような国内立地推進事業費補助金の合計額のほうが、1,000億円も多く支出しているのです。国は被災地の状況をきちんと認識して、何を国がしなければいけないのか、どういう制度をつくって、どういうところに公費を使わなければいけないのかという認識が不足しています。

グループ補助金の予算を大幅に増やすとともに、グループをつくらなければ出さないというような形ではなくて、それとは別枠で、事業者に対する再建資金に対して公費を出すシステムを新たに作る必要があると思います。

(2) 二重ローンの解消策

事業者の再建にもう一つ必要なのは、二重ローンの解消の問題です。現在用意されている二重ローンの解消策は2つあります。1つは、個人事業者についての解消策である私的整理ガイドラインです。これは、一定額を弁済することで債務の免除を受けられる、保証人も免責される、500万円までは手元に残る、家も場合によっては守られる、抵当権も抹消されるという、非常にメリットがある制度です。

ところが、この私的整理ガイドラインという制度が使われれば、助かる人たちがたくさん出てくるはずなのですが、現実には使い勝手が悪くて、平成24年9月末の時点で、このガイドラインを使っているのは、全国で83件、岩手では8件か9件だと思います。現在は、全国で100件を超えている程度です。

なぜかという、このガイドラインの要件に問題があります。1つは震災によって支払い不能になったという要件が必要です。それから債権者にとっても経済的な合理性があることです。破産すれば債権者は何も取れないのだから、それよりもましであるということが要件としてあるわけです。

さらに、原則として5年以内に分割返済しなければいけません。これが非常に厳しいのです。例えば資産価値が1,500万円で負債が1,000万円という場合、500万円を5年で返済するというのは極めてきつい話です。この5年というのを延ばさないと、なかなかこの制度が使えないという問題があります。

さらに運営委員会に文書を提出しても、運営委員会で、これが足りない、あれが足りないということをやっているうちに、どんどん月日がたちます。本来であれば残せたはずの500万円の中から返済を続けて、運営委員会からやっと通知を出した段階では、生活再建資金が底を突いてしまっているという事態も生じています。日弁連は、このガイドラインの運用を緩和しろという意見を出し続けていますが、なかなか進みません。

次に、東日本大震災事業者再生支援機構と産業復興機構のことを、ごく簡単に説明します。これは中小企業を対象にしますが、その債権を支援機構が買い取る制度です。平成24年9月10日現在、岩手県内では、支援機構で債権の買い取りが行われた企業は、たった6社にとどまっています。これは、再建可能性という要件を厳しく運用しているからです。岩手県の産業復興機構のほうは、平成24年10月5日現在で債権の買い取りが行われたのは27件だけです。

従って、二重ローンの解消策である私的整理ガイドラインは、もう少し運用を緩和して使い勝手をよくしていかないことには、何のための制度かわからなくなります。同じことが支援機構の場合にもいうことができます。再建可能性を緩和するという措置を取らない限りは、せつかくの制度が生きてきません。

■再生と活性化に何が必要か

現在、防潮堤や橋や道路をつくるとか、集団移転とか、かさ上げして住居や商店をつくるということが進められています。あるいは企業を誘致して地元の経済を活性化させようという復興計画も、どこの自治体も取り入れようとしているようです。

けれども、防潮堤をつくり、道路をつくり、橋をつくり、あるいは企業を外から持ってくるということで、本当にその地域の復興、その地域の再建、再生というのできるのでしょうか。

本当に今求められているのは、その地域が歴史的、文化的、経済的にどんな地域なのか見直し、そこにある資源をもう1回見詰め直して、その上で自分たちの地域を本当に再生するためには何が必要かを考えて実施していくという取り組み、知恵を出し合うことではないかと思います。本当に地域を活性化させるためには、各地域で根本的な理念のようなものを、もっと議論する必要があるのではないのでしょうか。

■東北の視点

まず、今回の震災は東北で起きた震災だという視点を抜きには考えられないと思います。この視点を抜きに復旧・復興を考えたとしても、また過疎と高齢化が進むまちが再生されるだけになるのではないかと思うからです。

東北地方というのは、縄文時代は日本の中心だったといわれています。たくさんの遺跡があることからわかるように、縄文時代は日本の中心であった東北が、畿内に日本の中心が移るに従って、東

北は辺境の地と見なされ、えぞ地とか、えみしなどの蔑称で呼ばれるようになりました。明治維新のときに、会津、仙台、南部が、賊軍として明治政府に断罪されたことで、東北地方は無価値な土地だという蔑視が定着することになりました。

戦前は、東北は米と女郎と兵士の供給源だといわれ、戦後は、米をはじめとする食料と労働力と、それ以外のいろんな資源の供給源となり、国からわずかばかりの公共事業や補助金をもらって、その代わり、東京の人たちにとっては必要だけでも自分のところには欲しくない嫌忌施設、産廃の施設だとか原発だとかを受け入れる土地になってしまいました。

東北学を提唱している赤坂憲雄さんは、東北の状況について、東京の植民地である点で東北は沖縄と変わりが無いということを言っています。東北をどう見るのかについては異論があるかもしれませんが、ただ、そういう位置付けの中で、私たちの心根というか、心性自体が植民地的な意識になっていたのではないかと思われてなりません。自分の頭で考えて地域をどうするかという発想よりも、とにかく国から補助金をもらってこよう、公共事業をもらってこよう、あるいは、企業を他から持ってきて、なんとか経済を活性化させようという外頼みの態度を、私たちが知らぬ間に身に付けてきたのではないかという思いが私にはあります。

子どもが高校を卒業すると、もう地元には戻ってこないと私も考えてしまっています。私の友人などもみんなそう思っているようです。しかし、子どもたちが、生まれたところで学校を卒業し、働き、結婚し、年を取り、あの世に旅立っていくという当然のことを、なぜ私たちは望まなくなったのでしょうか。子どもは離れて仕方ない、なぜそういう気持ちになってしまっているのでしょうか。自分たちのところには何もないから出ていくのは仕方ないという心性に、私たちが少しずつなってしまうのだと思います。

その結果として、結局は外頼みで、国から補助金、公共事業をもらう、あるいは外からの企業を持ってくるという発想になってきたのではないかと思います。しかしながら、私たちは、それがまったく意味がないことに気が付かされているはずですが、公共事業をいくら持ってきて、そのときはいいかもしれないけれど、それが本当の意味でまちづくりになっていない、企業を外から持ってきたって、それが本当の意味でまちの活性化につながらないということは、嫌というほど経験していると思います。

例えば、かつて新産業構想というのが打ち出されて、どこの地域も工業化を凶ろうとしました。しかし、ほとんどは失敗に終わり、広大な荒れ地が残りました。その荒れ地は今、福島原発になったり、青森の六ヶ所村の核燃料再処理施設になったりしています。

その後、国はリゾート開発構想というのを打ち出しました。岩手でも8つぐらいリゾート開発構想が打ち出されましたが、全部失敗しました。

企業の誘致に関しては、うまくいっているところも確かにありますが、誘致したけれども撤退されているところもずいぶんあります。企業はなぜ東北に来るかという、安い人件費です。その企業は、価格競争で生き残ろうと考えるわけですが、アジアでつくった商品と競争できなくなると、その企業は撤退せざるを得なくなります。あるいは、ある製品をつくらせている企業があったとすれば、社会情勢が変わって価値がなくなると、そこはすぐ撤退してしまいます。企業誘致の難しさというのは、社会情勢とか、価格競争に敗れて撤退してしまえば、その地域には何もなくなってしまうということです。

しかも、企業の利益は地元には残りません。わずかばかりの雇用は生まれ、地元には固定資産税をはじめとして法人税などは少し落ちるかもしれませんが、けれども、その企業が得た利益は全部本社が

ある東京に持っていかれて、地元には還元されません。

そして一番の問題は、その企業に寄りかかってしまうことです。私の生まれ故郷である釜石がなぜこれだけ衰退したかという、製鉄所に全部おんぶにだっこだったからです。どんなに公害があっても、市民はみんな我慢して、何も言いませんでした。突然、3,500人ぐらいいた従業員が、高炉の廃止によって500人ぐらいまで減らされました。その間に、私も含めて釜石市民は、製鉄所があるから全部頼ってればいいということで、自分の頭でまちづくりを考えなくなってしまいました。製鉄所がなくなったあとも、自分の頭でまちづくりを考えられないままに、どんどん人口の減少を招いてきたのではないかと考えています。

公共事業や補助金頼りの、あるいは企業誘致に頼った開発は、本当の意味での地元の活性化にはつながらないと思います。

■発想の転換

それに対して、葛巻町は、まったく発想を転換しました。もう無い物ねだりはしないと考えたわけです。無いものを他から持ってきて、なんとかしようということはやめることにしました。葛巻町でも、一時は公共事業や補助金や企業誘致で活路を見いだそうとしましたが、全部失敗して、もう外頼みはやめよう、うちにある資源をなんとか活用しようということで、3つの資源を見いだしました。

それは、天の恵み、地の恵み、人の恵みです。天の恵みというのは太陽と風です。地の恵みというのは水やヤマブドウです。酪農の地ですから、酪農のふん尿も資源です。人の恵みというのは、長い歴史の中ではぐくまれてきた人と人との結び付きです。それらを使ってまちの再生や活性化に取り組みました。

葛巻町は酪農と森林を基幹産業としていますが、酪農は乳価がなかなか上がらないし、森林も外国から安い材木が入ってきて、それだけでは食べられません。なんとかそれを基幹産業としながらも、他に多角的に収入の道を探そうと考えました。酪農で言うと、まず1つは牛の預託です。牛が乳を出すまでの間、子牛を飼うということで、町外からも預託を受けます。それで年間3億5,000万円ぐらいの収入を生み出しました。

それから、森林の関係で言うと、ヤマブドウをぶどう酒にして飲んでいたので、葛巻ワインを始めました。それから、木のくずを使ったペレットをつくるとか、「岩手くずまき高原カラマツ」というブランド化を図って、それを建材、あるいは炭として売り出しました。頭を使って、地元にある資源を使って、多角的な収入の道をつくり出したわけです。

併せて発電事業です。風の強い地域というのを逆手に取って風力発電、牛のふん尿や木のくずを使ってバイオマス発電、小川が流れていれば小さな水力発電、太陽光の発電もやって、まちに必要な電力の1.6倍の電力を生み出し余ったものを売却しています。

地元の人たちが本当に今地元にある資源を頭に置いて、それを活用しながらまちおこしを考えていくという発想が必要ではないかと思っています。

■防潮堤は必要か？

復興計画を見ると、どの自治体もハードとソフト両面から安全を確保するとしています。ハードというのは防潮堤、ソフトというのは避難路を確保して高台に逃げるということのようです。しかし、海も全く見えなくなる15メートルもの巨大な防潮堤の下で生活するということが本当にいいのか、もう一度きちんと考えてみる必要があるのではないのでしょうか。

限界集落の研究をしている人の話では、現在の被災地の地図と 100 年くらい前のその地域の地図を重ね合わせると、今回被災した地域は 100 年くらい前は海だったということです。つまり、今回の津波は、もともと海であったところに被害をもたらしたということです。東北の町や村はかつては人口が少なかったために、人々は必ずしも海辺には住んでいませんでした。当時はたくさん子どもが生まれてもたくさん子どもが幼くして死ななくてはならなかったために、人口はほとんど変化がなかったということです。ところが、昭和一桁代に入り食料や健康問題、衛生問題が改善されるにつれ、子供たちは元気に育つことが可能となり、ほとんどの子供たちが成人まで生きることができるようになりました。その結果、人口が増え住むところが必要になってきたために、次第に海岸線のほうに住まいや生活の場が広がるようになり、やがては海であったところを埋め立てて、新しい住宅、工場、作業所をつくるようになりました。そして、高潮や津波の被害を防ぐために、コンクリートで防潮堤を築くようになりました。

今回被災した場所が 100 年前は海であったのであれば、復興も 3・11 の直前の状態に戻すという発想ではなく、100 年前に戻すという発想に基いて行うことはできないのでしょうか。もともと海であったところは海に戻し、人は安全なところまで海岸線から退いて生活するということはできないのでしょうか。

今回の津波による被害がなくとも、人口はどんどん減少を続けていました。数十年たてば、人口は 6 割とか 7 割まで減少するといわれていました。今回の津波被害によって、人口の減少はより一層進むのではないかと思います。おそらく、遅からず 100 年前の人口にまで減ることになるでしょう。そうであるなら、かつて海であったところは海に戻し、浦や潟や浜であったところは浦や潟や浜に戻して、人は高台で生活していくことも十分に可能なのではないかと思います。そして、その場合は、何も 15 メートルもの防潮堤は必要がないということになります。15 メートルもの防潮堤に囲まれた中で、高い所に登らなければ全く海を見ることができないという生活を送るのではなく、いつでも海を眺めながら生活することができる、そんな生活を取り戻すことをもう一度真剣に考えてみるのも良いのではないかと思います。

おそらく反論もあると思います。しかし、そういった議論を、今回の復興を考える際にきちんと行うべきではなかったのか、どうして最初から 14 メートル、15 メートルという高さの防潮堤を建設し巨大なコンクリートによって安全を守るという発想でしか出発できなかったのか、私の根本的な疑問はそこにあります。

確かに復旧・復興は急がなければなりません。しかし、私たちは復興・復旧を急ぎながらも、自分たちの住むところをどうするのかという議論を、海をどうする、防潮堤をどうする、まちをどうする、まちの活性化をどうやって図るのかという議論を、どこかできちんとしておく必要があるのではないかと、そうでなければ、りっぱな橋や道路や防潮堤は建設されたとしても、住む人のほとんどいない巨大な廃墟のようなまちが生まれてしまうのではないかと恐れています。

岩手の水産業・漁協に関する問題提起

岩手県立大学 栗田但馬

はじめに

●岩手の沿岸地域の市町村において水産業は基幹産業であるが、大震災により壊滅的な状況となった。

●地域の復旧、復興にとって水産業の体制整備は最も重要な課題の一つであるが、とくに漁業を巡って宮城県と岩手県の方針に大きな違いがある。

●宮城県：「水産業復興特区」…漁業の主体（担い手）を巡る問題

→岩手県：漁協を「核」とする→様々な利害関係（漁業者、漁協、国・県・市町村等）があるにもかかわらず、主体のあり方は十分に議論されてきたのか？

●講義の目的：岩手漁業の復旧における主体間関係、とくに漁協を巡る動向および問題を明らかにし、その復興の基本課題を提起すること。

1. 宮城県と岩手県の水産業の復興方針

(1) 宮城県の水産業に関する復興方針

●2011年5月国の「第4回復興構想会議」：村井知事「水産業復興特区」創設提案
…「養殖業等の沿岸漁業への民間参入・民間資本導入の促進」のために
←→県漁協の猛反対

●2011年10月「宮城県震災復興計画」

検討すべき課題となる：「次期漁業権切替までの検討及び漁業者との協議・調整」

(2) 岩手県の水産業に関する復興方針

●2011年8月「岩手県東日本大震災津波復興計画・復興基本計画」

「漁業協同組合を核とした漁業、養殖業の構築と産地魚市場を核とした流通・加工」

●河北新報社：県内24漁協アンケート…漁業への民間参入「反対」88%

2. 大震災前後の政府（国）レベルにおける漁業権に関する主張

(1) 大震災後

2011年6月水産庁「水産復興マスタープラン」

2011年7月東日本大震災復興対策本部（国）「東日本大震災からの復興の基本方針」
漁業権の民間開放に対して積極的な立場

(2) 大震災前

1999年12月農林水産省「水産基本政策大綱」

規制改革会議：2007年12月第2次答申、2008年12月第3次答申など

3. 漁業権の民間開放と賛成論・反対論

(1) 賛成論

●宮城県・村井知事：大震災による壊滅的被害、漁業者の減少・高齢化→漁業経営の体質強化・効率化、技術・ノウハウや資本（資金力）の強化

●漁協の脆弱な経営基盤&外部監査なし、不透明性「大」（震災後の多額の公的資金）

(2) 反対論

県漁協ほか：現行法でも企業参入は可能。現行法の枠組みでまず議論せよ。漁業者のやる気をそぐし、不安をあおる。漁場は足りないくらい。こそこそ進めるな。浜の秩序を崩壊させる（参加と責任による秩序形成）。自治の歴史的経過を踏みにじる。

→民間資本・資金を漁業に呼び込むことと、漁業権の開放とは同一視できない。

被災者・地域視点（×漁業者間の分断）、手続論の問題（「特区」の用語の一人歩き）

4. 宮城県「水産業復興特区」構想の教訓と「岩手県復興計画」策定における漁協

(1) 宮城県「水産業復興特区」構想の基本問題

●知事：現行法制度の検討や県民への説明責任などの甘さが垣間見える。

●議論の相手は県と県漁協・漁業者だった？議論の対象は漁業権だけだった？

→議論の根本や手順が地域で共有できていない。

<岩手への示唆>

岩手：漁協が「核」…漁協に関する基本的な議論が宮城以上に必要になる。水産業の体制が崩壊し、新たな利害が生じているなかで多額の公的資金が注入されていることも踏まえると、県のコーディネートによる議論が重要になる。

(2) 「岩手県復興計画」策定プロセスにおける漁協に関する議論

「岩手県復興計画」の策定プロセスでは漁協はどのように扱われた結果「核」となったのか。

「津波復興委員会」と「総合企画専門委員会」の議事録…復興計画公表までに漁協の基本的な性格や機能などに関する議論はほぼ全く見られなかった。漁協の問題や課題は全く議論されていないし、漁協の成果もほとんど議論されていない。

→2011年4月の岩手県「東日本大震災津波からの復興に向けた基本方針」で既定路線にされていた。「総合企画専門委員会」委員長の問題提起も巧みに文章修正された。

(3) 漁協研究の成果と岩手漁協の経営

●山本辰義（漁協経営センター代表）の著書（1996、2002、2005）

（超）零細漁協の脆弱な組織構造や経営基盤・状況→合併推進（ただし、合併ありきではない）…1市町村・1郡・1湾1漁協あたり。岩手は合併する必要があるとみられる。重要なのは組合員の「参加・信頼」と漁協の総合事業（総合機能）。

●岩手沿岸地区の漁協の経営状況

・1漁協当たりの組合員数：2009年602人、05年597人、00年478人…合併のた

めに増加し、中堅規模といったところ。

- ・経済事業の状況：良好で、(正) 組合員1人当たりでみて生産水準は高まっている。1組合平均…(例) 販売事業09年8.9億円、05年8.4億円、00年6.4億円。
- ・損益状況は決して悪くない。ただし、事業外収益の大きさは特異(他県も同じ)。
- ・財務状況：当期未処分剰余金のマイナス、つまり損失金の規模が目立つ。
- ・経営(財務)改善のための定置網漁(自営)? 組織ありき?
- ・中長期的な課題：水産資源管理の水準向上、販売システムの改善など。
- ・今回の大震災時には沿岸7つの漁協が、欠損解消のため事業の総点検が必要な「要改善漁協」(水産庁の選出)として再建途上だった。 数値ありきではなく…。

5. 岩手漁業・漁協の復旧の状況と問題

まとめ

●JF 全漁連(2011)：「漁協は、その行う事業によって組合員のために直接の奉仕をすることを第一義とし…」→「共同経営方式の導入など、漁業操業・経営・運営体制の在り方」「生産から加工・流通・消費に至る一体的体制施設整備」「漁協の基盤強化・機能維持支援」「効率的かつ安全な漁村整備・まちづくりの在り方」「当面の収入確保策(漁業者)」

●「岩手県復興計画」：漁協を「核」とする→県は漁協に対する支援の透明化を図りながら、漁協、さらに漁業の主体全般に関する地域ぐるみの徹底した議論を積極的にコーディネートすべき+漁協主導。

*山本(1996)：漁協運動の課題…①漁村の自立(自律)と漁業経営の安定(営漁指導事業の充実・強化)、②漁協の経営基盤強化(合併、事業統合)、③人材確保・養成(漁村のリーダー、漁協の経営者育成)。

●県漁連：「合併→組織力・経営力強化」もありうる(震災前からのやり残し)。



原点に立ち返った議論を行うべき。漁協さらに地域(漁村)の自律性、主体性を活かす、あるいは高める点では決して手遅れでないし、遠回りでもない。

表1 漁業権の一覧

区分	対象漁業種類など	免許の優先順位(第1順)
定置漁業権	大型定置網、北海道のサケ定置漁業など	漁協等
区画漁業権	第1種 カキ、ノリ、真珠養殖、小割り式魚類養殖など	漁業者または漁業従事者
	第2種 網仕切り式魚類養殖、築堤式クルマエビ養殖など	
	第3種 地まき式貝類養殖など	
特定区画漁業権(1963年創設)	(区画漁業権のうち特定のもの)ひび建養殖業、藻類養殖業、真珠養殖業を除く垂下式養殖業、小割り式養殖業、地まき式貝類養殖業	漁協
共同漁業権	第1種 アワビ、アサリなどの採貝、コンブやワカメなどの採藻漁業	適格性が認められるのは漁協のみ
	第2種 小型定置網や固定式の刺し網などによる漁業	
	第3種 地びき網、無動力船による船びき網漁業など	
	第4種 三重県等の寄魚漁業などの特殊な漁業	
	第5種 河川・湖沼等の内水面や封鎖性海面における漁業	

(出所)筆者作成

表2 岩手沿岸の市町村の社会状況

	住民基本台帳人口(人)		人口減少率 (%)	65歳以上人口 比率(%)
	2001年3月	2011年1月		
洋野町	22,054	19,295	12.5	30.5
久慈市	41,557	38,168	8.2	26.4
野田村	5,498	4,835	12.1	30.1
普代村	3,544	3,078	13.1	31.5
田野畑村	4,684	3,968	15.3	33.9
岩泉町	13,360	11,179	16.3	37.8
宮古市	67,727	60,135	11.2	30.9
山田町	21,730	19,306	11.2	31.8
大槌町	18,106	16,171	10.7	32.4
釜石市	46,733	40,018	14.4	34.8
大船渡市	44,871	41,115	8.4	30.8
陸前高田市	26,746	24,277	9.2	34.9

(注)1. 2001年3月末住民基本台帳人口は合併市町については旧市町村の人口の合計を示している。

2. 大槌町と陸前高田市は2010年3月末人口を示している。

3. 人口減少率は2001年3月末から2011年1月末までの期間で算出している(大槌町と陸前高田市は2010年3月末まで)。

4. 65歳以上人口比率は2010年の数値である。

5. 就業人口、産業構造は2005年国勢調査による。

(出所)各市町村ホームページ、総務省ホームページ(決算カード)、平成22年国勢調査などより筆者作成

表3 岩手沿岸の市町村の就業状況(2000年→2010年)

(単位:人、%)

	就業者総数	第1次産業		第2次産業		第3次産業		運輸・郵便業	卸売・小売業	宿泊・飲食サービス業	教育・学習支援業	医療・福祉	(狭義)サービス業	公務	
		農業	漁業	建設業	製造業	運輸・郵便業	卸売・小売業								
洋野町	7,732	1,657(21.4)	1,198	373	2,340(30.3)	1,328	1,009	3,731(48.3)	317	957	258	243	805	285	274
種市町	6,363	1,194(18.8)	704	430	2,382(37.4)	1,406	974	2,787(43.8)	272	893	—	—	—	1,304	218
大野村	3,044	841(27.6)	791	3	1,183(38.9)	827	355	1,020(33.6)	80	383	—	—	—	407	125
久慈市	17,225	1,468(8.5)	836	641	5,952(34.6)	2,792	3,138	9,801(56.9)	924	3,156	758	896	2,034	4,586	756
山形村	16,282	1,598(9.8)	1,026	350	4,524(27.8)	2,118	2,399	10,135(62.2)	773	2,447	—	—	—	773	897
山形村	1,716	853(38.1)	548	0	477(27.8)	332	143	588(34.1)	47	158	—	—	—	279	99
野田村	2,351	456(19.4)	256	177	872(37.1)	506	355	1,024(43.6)	80	353	88	52	185	466	90
野田村	2,056	364(17.7)	187	143	615(29.9)	327	283	1,073(52.2)	83	289	—	—	—	92	105
菅代村	1,737	438(25.2)	107	89	577(33.2)	279	298	722(41.8)	86	213	—	—	—	331	83
菅代村	1,398	305(21.8)	197	89	404(28.9)	188	216	687(49.1)	60	131	58	21	135	61	92
田野畑村	2,079	501(24.1)	272	207	690(33.2)	360	321	888(42.7)	91	193	136	48	182	469	131
田野畑村	1,776	487(28.3)	253	185	489(27.5)	251	229	815(45.9)	80	129	—	—	—	80	103
岩泉町	6,066	1,492(24.6)	1,006	155	1,569(25.7)	877	644	3,015(49.7)	324	884	217	230	434	1,347	385
岩泉町	4,917	1,266(29.2)	891	109	1,067(21.7)	468	594	2,543(51.7)	224	547	—	—	—	202	283
宮古市	25,428	2,282(8.9)	777	1,368	7,139(28.1)	2,677	4,381	16,026(63.0)	1,513	5,681	1,409	1,266	3,474	6,918	1,091
宮古市	25,669	2,548(9.9)	1,115	1,182	6,486(25.3)	2,157	4,290	16,534(64.4)	1,226	4,125	—	—	—	1,212	1,121
田老町	2,307	588(25.5)	224	343	666(28.9)	278	378	1,053(45.6)	102	284	—	—	—	522	122
新里村	1,736	282(16.8)	207	6	697(40.1)	205	481	747(43.0)	81	240	—	—	—	313	6
川井村	1,681	456(27.1)	323	0	511(30.4)	231	276	713(42.4)	69	211	—	—	—	314	109
山田町	10,102	2,071(20.5)	388	1,569	3,290(32.6)	1,317	1,957	4,739(46.9)	410	1,839	287	221	915	1,889	525
山田町	8,327	1,645(18.8)	319	1,125	2,373(28.5)	826	1,544	4,406(52.9)	335	1,202	—	—	—	345	464
大槌町	7,935	777(9.8)	256	494	3,215(40.5)	1,139	2,019	3,843(49.7)	442	1,420	324	181	712	1,611	304
大槌町	6,677	519(7.8)	180	328	2,368(35.5)	760	1,584	3,782(56.8)	358	1,050	—	—	—	311	257
釜石市	21,422	1,705(8.0)	459	1,169	7,236(33.8)	2,566	4,626	12,477(58.2)	1,200	4,190	841	688	1,890	5,464	928
釜石市	16,900	1,191(7.0)	256	884	4,986(29.5)	1,463	3,504	10,712(63.4)	783	2,604	—	—	—	950	810
大船渡市	18,474	1,314(7.1)	530	741	6,626(35.9)	2,520	3,984	10,527(57.0)	1,081	3,762	887	890	2,065	4,511	689
大船渡市	18,663	1,982(10.8)	570	1,314	6,449(29.2)	1,854	3,528	11,214(60.1)	858	2,989	—	—	—	869	725
三陸町	4,172	1,278(30.7)	298	950	1,140(27.3)	541	594	1,753(42.0)	146	564	—	—	—	854	148
陸前高田市	12,650	2,191(17.3)	1,186	938	4,550(36.0)	1,815	2,705	5,909(46.7)	570	2,103	470	478	1,232	2,702	344
陸前高田市	10,633	1,602(15.1)	776	738	3,013(28.3)	1,034	1,962	5,972(56.2)	430	1,603	—	—	—	512	339

(注)1. 上段:2000年国調、下段:2010年国調である

2. 2000年は運輸・通信業、卸・小売業と飲食店、(広義)サービス業の数値を運輸・郵便業、卸売・小売業、(狭義)サービス業に記している。

3. 久慈市、宮古市、大船渡市の2000年の数値は合併前(合併それぞれ自体していない)、2010年の数値は合併後で、旧町村の数値は2000年である。

(出所)国勢調査、岩手県ホームページ(いわゆる「統計情報」サイト)などより筆者作成

表4 岩手県の海面漁業魚種別生産額

順位	魚種	生産額	全国順位
①	サケ	7,039	②
②	養殖ワカメ	4,697	①
③	アワビ	3,314	①
④	スルメイカ	3,051	⑤
⑤	養殖カキ	2,628	④
⑥	メバチ	2,471	⑩
⑦	サンマ	1,932	③
⑧	養殖ホタテ	1,829	④
⑨	養殖コンブ	1,498	②
⑩	ウニ	1,360	②

(注)生産額の単位は百万円。2009年農林水産省統計。

(出所)河北新報2012年1月19日付の表を転載

表5 岩手沿岸の漁業協同組合

市町村名	漁協名	
洋野町	種市	玉川浜
	戸類家	種市南
	小子内浜	
久慈市	久慈市	
野田村	野田村	
普代村	普代村	
田野畑村	田野畑村	
岩泉町	小本浜	
宮古市	田老町	宮古
	重茂	
山田町	三陸やまだ	船越湾
大槌町	大槌町(→新おおつち漁協)	
釜石市	釜石東部	釜石湾
	唐丹町	
大船渡市	吉浜	越喜来
	綾里	大船渡市
陸前高田市	広田湾	

(注)2011年末現在(24漁協)。

(出所)筆者作成

表6 岩手県の水産・漁港関係の被害状況

(単位:百万円)

区分	被害の概要	被害額	被害市町村数
水産施設等	漁協事務所:24漁協中14漁協で事務所機能がほぼ損壊 種苗生産施設:アワビ・ウニ・ヒラメ・サケなどの施設が滅失・ 共同利用施設:荷捌き施設、倉庫など補助事業施設の損 壊、水産施設等の流失等	21,852	3市1町3村
漁船	漁船の流失、損壊等【9,673隻】	23,355	4市1町3村
漁具	定置網、刺し網、カゴ等の流失【136ヶ統(箇所)】	11,143	3市1町3村
養殖施設	ワカメ、コンブ、ホタテ、カキ等の養殖施設の流失【26,514台】	13,200	(沿岸部全域)
水産物	養殖物、カキ・ホタテ種苗などの流失【調査中】	11,000	(沿岸部全域)
漁港関係	防波堤の倒壊等【108箇所】	278,179	5市4町3村
	合計	358,729	

(注)1. 2011年7月25日現在

2. 被害額等には、一部に概数を含む(岩手県農林水産部調べ)。

(出所)岩手県「岩手県東日本大震災津波復興計画・復興基本計画(参考資料)」(2011年8月)より筆者作成

表7 岩手沿海地区漁協の経営状況(損益)

(金額単位:万円)

	2000年度	2005年度	2009年度
事業収益	4,503,088	4,191,840	4,155,310
事業直接費	3,972,825	3,775,781	3,748,559
事業総利益	530,263	416,059	406,751
(総利益率)%	11.8	9.9	9.8
事業管理費	509,832	395,842	375,064
事業利益	20,431	20,217	31,687
(利益率)%	0.5	0.5	0.8
経常利益	22,164	13,257	25,930
事業外収益	355,611	163,191	90,129
事業外費用	353,878	170,151	95,886
特別利益	6,673	9,978	12,614
特別損失	6,438	4,012	14,277
税引前当期利益	22,398	19,223	24,267
法人税・住民税	15,947	9,135	24,969
当期剰余金	6,452	10,089	△702
(当期純利益率)%	0.1	0.2	0

(出所)岩手県農林水産部ホームページ「岩手県水産業の指標(平成22年度)」より筆者作成

表8 岩手沿海地区漁協の経営状況(財務)

(金額単位:万円)

		2000年度	2005年度	2009年度			2000年度	2005年度	2009年度
流動資産	受取手形	9,087	6,319	4,551	流動負債	支払手形	5,231	2,365	1,64
	事業未収金	373,219	324,580	307,723		事業未払金	165,220	194,819	198,502
	貸倒引当金	△72,664	△92,455	△44,770		短期借入金	140,452	305,598	115,998
	棚卸資産	199,554	151,486	166,167		その他	451,386	239,318	157,161
	その他	1,262,099	727,137	707,575		小計	762,288	742,100	473,308
小計	1,771,295	1,117,066	1,141,246	固定負債	証書借入金	1,228,846	953,964	446,242	
固定資産	減価償却資産	1,515,105	1,361,734		1,111,625	その他	451,594	359,606	408,548
	無形固定資産	3,266	5,507		4,668	小計	1,680,440	1,313,570	854,790
	外部出資	379,421	452,139	422,857	負債合計	5,492,922	2,055,670	1,328,098	
	その他	82,100	244,701	59,012	資本	出資金	848,186	833,444	803,412
小計	1,979,892	2,064,081	1,598,162	特別準備金		215	290	290	
繰延資産	68,715	72,042	35,093	諸積立金		855,882	683,340	784,787	
資産合計	6,914,893	3,253,189	2,774,501	当期末延分割余金		△282,312	△319,554	△135,399	
				小計		1,421,971	1,197,520	1,453,090	
					負債・資本合計	6,914,893	3,253,189	2,781,188	

(注)1. 流動資産のうち「その他」には共済事業資産を含む。

2. 流動負債のうち「その他」には共済事業負債を含む。

(出所)岩手県農林水産部ホームページ「岩手県水産業の指標(平成22年度)」より筆者作成

第3回 大船渡市「いのち・くらし復興塾」(2)

標題 「岩手の水産業・漁業に関する問題提起」

岩手県立大学准教授 栗田 但馬

■はじめに

今日私がお話しするのは、漁業・漁協に関する問題提起ということになります。担い手というのを考えると、岩手は、漁協を核とするというのが既定路線化されていたわけです。しかし、壊滅的な状況になって新たに進めようというこの段階で、さまざまな利害関係があるわけです。その中で、主体のあり方を考える必要があるのに、岩手では十分に議論されていません。もう一度原点に戻って議論する必要があるのではないかとというのが、私の問題提起です。

岩手県の復興計画では、漁協を核として復旧・復興を果たすと示されました。漁協が漁業・水産業の復興の核となるということであれば、漁協というのはそもそもどういうふうな性格で、どういう問題を抱えていて、どういう課題があるかというのを、組合員だけでなく県ぐるみで議論して、合意形成がいてのではないかと思います。

■宮城県の復興方針

宮城県の水産業に関する復興方針は、漁業権を民間に開放するという復興特区が最大の特徴でした。宮城県は、漁業の復旧・復興を誰が主になって担うかという問題提起をしたところには大きな意義があったと思います。

宮城県は復興特区を通して、漁業を行う権利をめぐる漁業権に対して民間に開放するというのが最大の特徴でありました。これは、震災直後から村井知事がメディアに出て主張されていたので、多くの方がご存じだろうと思います。とりわけ養殖業ということで、従来、養殖業は漁協に優先的に漁業権を付与することになっておりましたが、その順位を変えながら、民間に養殖業をする権利を与えましょうという趣旨でした。それに県漁協は猛反対しました。

10月の段階で、復興計画には、検討課題というふうにとーンダウンしています。次期漁業権切り替えまでの検討課題、そして地域としっかり議論するというふうになりました。残念ながら、漁業者との協議、調整というのは、今もって十分ではないということです。

岩手県の水産業に関する復興方針は、漁協を核とするというものです。具体的には、漁協を核とした漁業・養殖業の構築と、産地魚市場を核とした流通・加工です。流通・加工にも漁協を中心的に位置付けています。

■漁業権の民間開放

県内の24漁協に河北新報がアンケートを取った結果では、漁業権を民間に開放することについて、約90%が反対しています。漁業権の民間開放については、大震災前も国を中心に積極的に主張されてきました。大震災後は、水産庁が積極的な姿勢で民間開放を主張していますし、国のスタンスも、東日本大震災からの復興の基本方針で積極的な立場です。

賛成論は、大震災で水産業・漁業は壊滅的被害を受けたため、これを復旧するには、民間の資金や民間の経営力を通じて体質強化・効率化を図りましょう、あるいは、民間の力を借りて、技術やノウ

ハウを導入しましょう、個人の漁業者では資金力がないので、民間の力で資金力を強化して助けたいという主張です。漁業者の減少、高齢化についても、自由に民間企業が入って、多くの従業員を引き連れてくれば活性化するのではないかと主張です。

また、漁協の脆弱な経営基盤を民間の力を入れて立て直すのが大事だという主張もあります。漁協の経営については、外部監査がなく、内部だけで監査をしているので、公平性、公正性、透明性がないことや、震災後は、公的資金や義援金がどういふふうに使われているかというのが全然見えないということが指摘されています。

これに対して、県漁協、県漁連、全国漁連、岩手県などの主張は反対論です。現行法でも企業参入は可能なので、現行法の枠組みで、まず議論したらいいという主張です。今この時期にそういう議論をするのは、漁業者のやる気をそぐし、不安をあおるので、するべきではないということです。今いる漁業者で、特に若手をもっともっと漁場を広げていきたいので、その方々が漁場を増やせばいいということです。ここが新しく人を入れるという論理と大きく違います。

また、自治の問題で、漁業をやる代わりに漁場や漁港などの維持管理に責任を持つという、参加と責任による秩序形成を崩壊させるという主張も反対論としてあります。また、漁業者間で分断すると、漁業者を混乱させるという主張もありました。

それとともに述べられていたのが、今回の宮城を事例に挙げれば、被災者・地域視点というのがなかったという主張がありました。宮城県知事は、地域との会話とか、県漁協との対話というのがあまりなかったの、こそこそ進めるなというものです。地域との対話とか、漁協、漁業者の理解が得られておらず、特区をすれば漁業・水産業が変わるといふようなイメージで、特区という用語が独り歩きしたということです。

■岩手の漁業・漁協に関する問題提起

宮城県の復興特区の問題では、議論の根本や手順が地域で共有できていなかったということ、われわれは教訓として学ぶことができます。そして、漁業はいったい誰が担うかという主体に関する問題提起についても、われわれは学ぶべきだと思います。なぜかという、漁協が核ということで、主体が漁協であるならば、漁協に関してしっかり議論しなければなりません。むしろ岩手のほうこそ、担い手主体の漁協に関して、基本的な議論をしっかり踏まえておく必要があります。多額の公的資金を注入しているわけですから、県もしっかりそれに入って、議論をしなければなりません。

岩手の復興計画策定にあたって、漁協が核というのは既定路線化されていたことです。しかし、大震災津波復興委員会と、総合企画専門委員会の議事録を見ても、核となる漁協について、ほとんど議論されていません。

一度だけ、国の復興委員会関係の専門委員で宮古の漁協の組合長でもある大井さんが、宮城を批判しながら、漁協は大事な役割を果たしていると、ちらっと漁協の成果を挙げられました。それに対して、総合企画専門委員会の斎藤委員長が、最初の委員会で漁協について根本から議論する必要があるということを発表されました。

国レベルでも漁協が担い手というのは大きな論点になっているし、岩手もそれぞれが地域で議論して、漁協がどういう性格を持っていて、どういう問題があつて、本当にそれでいいのか、あるいは民間開放とか、組合員同士や漁協同士の共同経営とか、いろんな形を模索しながら、漁業・水産業のあり方を考える必要があるという問題提起をされました。

しかし、それは一切取り上げられないまま、議事録には、委員長の問題提起どおりではなくて、漁協を核とするのは当たり前というのに近い県寄りのニュアンスで載せられています。これは大きな問題です。そういうプロセスを経ながら、漁協が核と既定路線化されたわけです。

漁協については、過去にも経営基盤が弱いということはいわれています。しかし、漁協というのは、組合員の民主化とか、組合員の暮らしや仕事の充実、発展を総合的にケアしていく役割が問われているということが最も主張されています。組合員の参加とか信頼、自治というのが重要とされています。

合併が進んで、岩手も組合員の数は増えており、経済状況についても、組合員1人当たりの生産水準は高まっています。経済状況については、岩手に限らず、漁協の経営は、メインになるべき事業利益が赤字で、事業外利益の黒字で埋めてきたということが、過去にもずっと批判されています。健全な経営状況ではないということです。財務状況については、損失金、つまりマイナスの部分が大きいのが目立ちます。しかし、10年ほど前がピークで、最近は改善されています。そういう中での震災だったわけです。

ここで議論になるのは、漁協の経営状況が悪いということがずっと問題視されているということですが、漁協に対して批判的な方々は、漁協の定置網頼みというやり方についての批判が非常に多くあります。これは経営的には決して安定しているわけではないですが、一獲千金的なところもあって、すごく稼げるときがあります。これは組合員が優先ではなくて、漁協の職員が中心となってやる人が多いので、組合員のほうを向いていないのではないかという批判もあります。要は、組織を維持するための事業というのに批判が集まっています。

中長期的な課題ということでは、水産資源管理の向上等、幾つか挙げられますが、どの漁協も、これについては一致しています。県漁連は数値を重視しており、とにかく経営改善ありきというのが強く出ております。

全国漁連については、震災直後から幾つかの漁業の課題を国に要望しているし、自分たちの課題として受け止めていましたし、漁協の原点に戻るような文言がありました。それに対して、県漁連は、震災前も合併だと言っていたんですが、震災後も、組織力や経営力強化のために、まずは合併という主張が高まっています。

本当にそれでいいのでしょうか。遠回りでもないし、手遅れでもないので、漁協について考えましょう。皆さんの意見をお待ちしております。

大船渡市「いのち・くらし復興塾」 次 第 ④

2012・12・8（土）14：00～17：30

シーパル大船渡 2階大会議室

1. 開 会

2. 講 義 「復興住宅と地域計画の課題、そのあるべき姿」

若 菜 千 穂 氏 NPO 法人・いわて地域づくり支援センター常務理事

上記講義に対する質問・意見・感想等

休 憩

3. 講 義 「災害復興における行財政の問題と課題」

柴 田 但 馬 氏 岩手県立大学総合政策学部准教授

上記講義に対する質問・意見・感想等

休 憩

4. 災害復興全般に関するディスカッション

助言者 佐藤嘉夫氏（岩手地域総合研究所理事長） 柴田但馬氏

5. レポートの作成・提出

6. 修了証書授与

7. 懇談、懇親

8. 閉 会



地域計画と復興計画、 そのあるべき姿

特定非営利活動法人 いわて地域づくり支援センター
若菜 千穂
wakana_2005@iwa-c.net <http://iwasen.net/>

本日の話のねらい

- * 自己紹介
- * 1. 集落共同体の復興計画とは何か? ~地域づくりの観点から~
- * 2. 地域づくりとは何か?
- * 3. 地域計画の作り方
- * 4. 地域計画はなぜ重要か
- * 4. 地域計画をどのように実行するか?



自己紹介

センター紹介

- * センターの概要
 - * 岩手大学農学部教授が代表となり、農山村地域を中心とした地域づくり支援を本格化
 - * 平成17年設立
 - * 事務所は岩手県花巻市
 - * 現在、専従職員3名、パート1人
 - * ワークショップ等に岩手大学の学生が多数参加
- * 主な仕事
 - * ①地域づくり支援
 - * ②政策提言、調査
 - * 公共交通(路線バス)の計画、調査等
 - * 協働のあり方
 - * ③被災地支援



地域づくり支援の仕事

- * 地域主体の地域づくりのスタートアップ
 - * 葛巻町冬部地区(連合自治会、355人)
 - * 西和賀町小繋沢地区(自治会、40世帯)
 - * 紫波町水分地区、赤沢地区(小学校区、2000人)
 - * 田野畑村明戸地区(1集落、30世帯) 他多数
- * 人材育成、研修事業
 - * 地域づくりワークショップ研修
 - * 地域づくりに関する講演・情報交換
- * 住民主体で公園をリフォーム
 - * 盛岡市西松園町内会
 - * 盛岡市玉山区
 - * 盛岡市永井地区 他



1. 集落共同体の 「復興計画」とは何か?

~地域づくりの観点から~
大船渡市三陸町崎浜地区の事例紹介

崎浜地区の概要

- 人口、世帯数
 - 206世帯、約600人
- おもな産業は漁業、水産業
 - 定置網(サケ、サバ、ワラサ、スズメダイ)
 - 養殖漁業(ワカメ、ホタテ、カキ)
 - アワビ、ウニ

被災地域

公民館

崎浜小学校
仮設住宅

被災後の崎浜風景全景

被災状況

- 14:46 地震発生
- 15:15頃 津波到達
- 被災世帯 約50世帯
- 死者行方不明者 10名

3月13日撮影

3月13日撮影

被災状況

- 崎浜公民館で避難生活
- 被災世帯だけでなく、全世帯を対象に、女性らによる炊き出し
 - 電気の開通 4/4
 - 避難所閉鎖 6/14
 - 水道の開通 約2か月後

避難所であり、炊き出しも行われた崎浜公民館

被災状況

- 現在の状況
 - 被災者は、応急仮設住宅および地区内の賃貸アパート(みなし仮設)に入居
 - 応急仮設住宅は地区内の崎浜小学校に設置
 - 地区内には大学があったことから、学生向けのアパートが多数あり、被災者は地区内で生活を送ることができている。
 - 応急仮設住宅入居者 ... 23世帯、約80名
 - 賃貸アパート(みなし仮設)入居者 ... 20世帯、約40名

復興に向けた取り組み

- 崎浜地区復興会議の立ち上げ
 - 平成23年6月29日に、迅速な復興を実現することを目的として、地区が主体的に立ち上げた
 - 委員22名(公益会役員、被災者、元市長、岩手大学、NPO)
 - これまでに、11回の会議(ワークショップ方式含む)を開催

復興会議の様子

復興会議メンバーで、中越地震被災地を視察

復興に向けた取り組み

- 復興会議の検討の経緯
 - H23.6.29 第1回復興会議 ... 地区の課題整理
 - H23.7.29 第2回復興会議 ... 岩手大学教授、いっせん
 - H23.10.31 第3回復興会議 ... 委員増員、ワークショップ
 - H23.12.2 第4回復興会議 ... 最重要課題は住宅再建、集落移転で
 - (12/3 移転候補地の現地調査)
 - H24.1.18 第5回復興会議 ... 調査結果報告、候補地の
 - (1.22 第1回被災者連絡協議会)
 - H24.2.22 第6回復興会議 ... 候補地の再検討、課題の
 - (3/24-26 中越地震被災・復興視察、委員16名)
 - H24.4.27 第7回復興会議 ... 視察結果報告、プロジェクトチーム設立
 - H24.6.7 第8回復興会議 ... 市から移転候補地の提案
 - (6.14 移転希望者説明会)
 - (6.27 被災者連絡会事務局会議)
 - H24.7.22 第9回復興会議 ... 集落移転事業の進捗報告
 - (7~8月 被災者相談会、復興住宅視察)
 - H24.11.2 第10回復興会議 ... 集落移転事業の見通しの
 - (11.13 被災者連絡協議会)
 - H24.12.3 第11回復興会議 ... 浸水域等の土地利用計画

地域として
取り組むべき方向性の
検討段階

集落移転候補地の選定・
絞り込み作業段階

市役所の検討段階

自宅再建に
向けた
個人対応
段階

ついて

地域の復興計画策定の
本格化

復興会議で移転候補地を探す



中継の移転地への視察

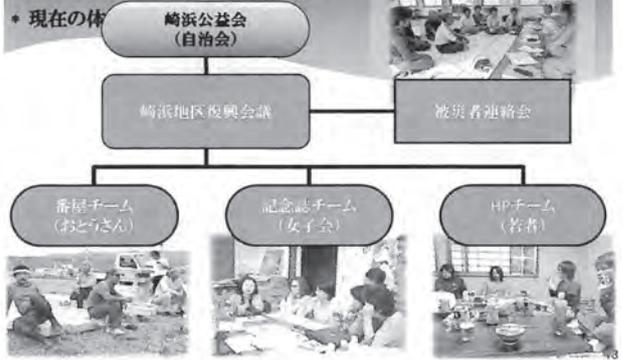


復興会議でのワークショップ



復興に向けた取り組み

現在の体制



市役所からの集団移転事業説明

被災者連絡協議会



被災者連絡協議会(役員会)

被災者連絡協議会での復興住宅見学会

これから

現状

- 移転候補地の埋蔵文化財の発掘調査中
- 移転候補地の造成終了は、平成27年春、住宅建設は平成27年5月以降
- これからの検討課題<住宅被災者>
 - 住宅再建か、公営住宅か決める(1月中)
 - 住宅建設に向けて準備する
- これからの検討課題<自治会、復興会議>
 - 地域の復興を描く
 - 浸水エリア(地域の中心)をどのように活用していくか
 - 宅地は市が借り上げる →このままでは穴あき状態
 - 何から、どのように取り組んでいくか

まさに、地域計画

これから

- 横の連携の必要性
 - 行政への意見書・要望書を準備中
 - 集団移転事業に関して
 - 浸水域の土地利用に関して

2. 地域づくりとは何か？

“地域づくり”とは

- “地域づくり”とは
 - 地域の「実践力」を高めること
 - 地域の「実践力」=地域で起こった問題を解決する能力、力
- 地域の“実践力”を高めるには
 - 「実践」を積み重ねるしかない

「今」は、参加者の「今」

「今」は、参加者の「今」の中で、如何に多くの人に当事者意識を持ってもらえるか。



18

“地域づくり”とは

- “地域づくり”に興味がないことは“当たり前”
 - 自分の生活が一番大事なのは当然
 - “生き物”は、本能的に変化を怖れるもの
 - “今を変えていこう”という気持ちは、理性や理屈が必要
- 自治の形の変質
 - ほとんどの人が地域内で同じような仕事をした
 - 協力しないと生活できなかつた。
 - 昔は、顔を合わせる事が今より多かつた。
 - 頼みやすいし、頼まれたら断りづらい。

現実を見ることから始める
自分たちで考えてもらう

新しい共同作業が必要
(=実践メニュー)

「今」は、参加者の「今」の中で、如何に多くの人に当事者意識を持ってもらえるか。

19

どうやって“地域づくり”を始めるのか

- どうやって“実践”するのか？
 1. 動機づけ
 2. 目標設定(実践メニューさがし)
 3. 体制づくり
 4. 共同による実践

どうやって“地域づくり”を始めるのか

- “地域づくり”のコツ
 1. 動機づけ
 2. 目標設定(実践メニュー)
 3. 体制づくり
 4. 共同による実践

- 住民にとっては日常生活が一番大切
- 地域づくりには関心がないのが普通
- いかにやる気になってもらうか？

現状を知ることが、一番の近道

集落点検



改善・活用
策の検討

20

21

どうやって“地域づくり”を始めるのか

- “地域づくり”のコツ
 1. 動機づけ
 2. 目標設定(実践メニュー)
 3. 体制づくり
 4. 共同による実践

- ちょっと頑張れば達成できる
- 具体的である
- みんなが参加できる
- 地域全体のためになる

そんなメニューを、みんなで作る

集落点検



改善・活用
策の検討



実践メ
ニューの
絞り込み



年間計画
づくり

22

どうやって“地域づくり”を始めるのか

- “地域づくり”のコツ
 1. 動機づけ
 2. 目標設定(実践メニュー)
 3. 体制づくり
 4. 共同による実践

- 地域づくりのための組織があつた方がよい
 - なくて(ない方が)よい場合もある
 - 既存の組織(自治会、町内会)は、すでに多忙
 - ただし、連携は必要...トツプは同じ人で、実戦部隊に新規メンバーなど

- 多様な人材の登用を
 - 隣保班から
 - 若手・女性から
 - 老人クラブ・子ども会から

- 事務局(進行管理と連絡調整)が重要
 - 中間支援者との連携も

23

どうやって“地域づくり”を始めるのか

“地域づくり”のコツ

- 1. 動機づけ
- 2. 目標設定(実践メニュー)
- 3. 体制づくり
- 4. 共同による実践

- プロセスを大事にする
 - ・ 従来の話し合い方、合意形成の方法に工夫をして、「みんなで決めた」という当事者意識を育てる。
- 役員だけで先走らない
 - ・ こまめに全住民に経過を伝える...「○○使」など
- だれでも参加できる実践を用意し、呼びかける

将来の地域を担う人材を育てる



24

地域計画と地域づくりの手順

西和賀町小繁沢地区の事例

25

小繁沢地区の概要

- 西和賀町の南西部にある中山間農村地帯
- 秋田県に隣接
- 秋田自動車道湯田ICから至近距離
- 世帯数約60戸、人口200人強。
- 自治組織として「協議会」
 - ・ 構成団体は、公民館、中山間地域組合、農家組合、納税組合、テレビ組合など



26

地域づくりの手順(基本形)

回	内容
①地域づくりの勉強会	他の事例を聞き、地域づくりのねらいや意義、全体的な進め方のイメージを持つ。
②地元学(集落点検・お宝さがし)	みんなで、地区を歩いてみて回り、地域のお宝を発見する。
③お宝の改善活用策の検討	発見したお宝の改善策や活用策を考える。 *いきなり、地域づくりの活動を考えるのは難しいが、目に見えるもの、それについてみんなで語り合うことによって、『みんなで取り組むべきこと』は考えやすい。
④夢語り(将来ビジョン)	地域の課題と取り組みメニュー出しを行う。 *発見したお宝の改善・活用だけでは、地域づくりの活動が回るため、それ以外の活動についても考える。
⑤実践メニューの絞り込み	前回、前々回で出てきた活動メニューを並べて、優先順位をつける。 *重要度と実現可能性を基準に考えることが多い。
⑥地域づくり実践計画の検討	優先順位の高い活動メニューについて、具体的な年次計画を考える。 *この時、活動メニューを分類し、チームを作ることで、地域づくりの体制もつくる。

27

②地元学(集落点検・お宝さがし)

- 小繁沢の「お宝」をみんなで歩いて発見!

こんなところに、
こんなものが!?

見慣れた風景も
みんなでまわると
新しい発見が!



2007年7月22日、地元29名

28

②地元学(集落点検・お宝さがし)

- 集めてきた120のお宝を地図に落とす。

ひたすら写真を
切り切り・・・

切った写真を
貼り貼り・・・

タイトル付けに
悩み悩み・・・

ようやく・・・



2007年8月31日、地元18名

29

③お宝の改善活用策の検討

- お宝カードとお宝マップを使って、お宝の改善や活用方法を検討
- ①どのように
- ②だれが
- ③いつまでに



2007年9月21日, 地元27名

30

④夢語り(将来ビジョン)

こんな地域になったらいいな
という夢を語り合う

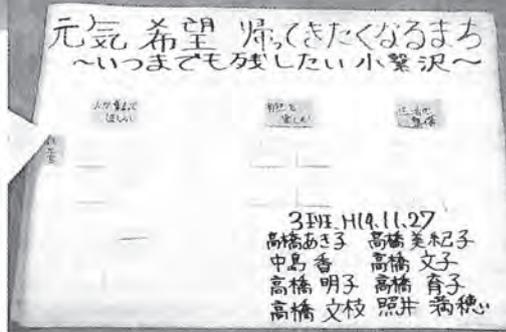


2007年11月3日 27名
「夢語りの会1」(老人クラブ)

2007年11月27日 17名
「夢語りの会2」(金婚会、婦人会)

31

④夢語り(将来ビジョン)



32

⑤実践メニューの絞込み

- 実践メニューを作る
 - 第3回「お宝の改善・活用策」と第4回、第5回の「夢語り」で出されたアイデアから実践メニューにする
- 実践テーマ进行分类する
 - 環境整備、経済・交流、生活・文化、歴史・伝承、子育て・若手育成
- 実践テーマを評価する
 - 重要度 ...3点:すごく重要 2点:まあまあ重要 1点:普通に重要
 - 実現可能性 ...3点:すぐできる 2点:頑張ればできる 1点:ものすごく頑張ればできる

33

⑤実践テーマの絞込み

検討班	No.	実践テーマ	重要度	実現可能	だれが	いつまでに
環境整備	9	上堰水路に水車小屋を作って、ソバ粉などを作り、観光にも利用する	3	2	地区全体と役場	~H21
	64	山紙神社の参道に手すりをつけたり、勾配を緩やかにする	3	3	地区全体	~H21
	56	メダカとホテルの用水路を整備し、生態域を広げる	3	2	役場	H20
	76	(インターの)花壇に小繁沢の看板を設置して目印にする	3	3	役場	H20
	75	湯田インター周辺を開発する、プレハブを撤去し、景観を良くする	3	1	役場	H20
	53	鬼ヶ瀬沢・滝(元留)の環境整備(草刈りなど)を行う、道からの降り口をつくる	3	2	地区全体	H20
	47	沢入橋付近の旧道を整備する	3	3	地区全体	H20
	52	鬼ヶ瀬川・滝をみんなで楽しめるようにする(兼落外の人も)	3	2	地区全体	H20
	59	沢の取水口を整備する(看板等を整備し伝えていく)	3	2	地区全体と役場	H20

34

繫の郷づくり委員会の設立(2008年3月)

- 小繁沢自治会(振興会)の専門委員会として設置

- ワークショップの5つのチームが部会へ

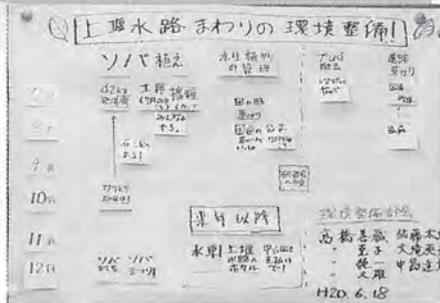
- 環境整備部会
- 経済・交流部会
- 生活・文化部会
- 歴史・伝承部会
- 子育て・若手育成部会

35

環境整備部会

* 部会に分かれて、実現できるように、年間計画を作成

- ① ソバ植え
- ② 道路の草刈り
- ③ プレハブ撤去
- ④ 水生植物の管理



36

4. 地域計画はなぜ重要か?

37

地域計画とは何か?

- * 行政への要望ではない
→ 地域を良くするための**計画**である
- * 行政が行う事業を並べたものではない
→ **地区自ら**が行う事業を盛り込む必要がある
- * 地域のダメなところを直すだけのものではない
→ **良いところ**を伸ばすものでもある

38

地域計画の意義

- * ひと言で言えば
地区として何をやればよいか
(地域住民が協同で達成すべき共通の目標)が見えてくる。
→ 地域の実践力向上の絶好の機会!
- * そのためには、
自分たちの力で
計画づくりに取り組む必要がある。

39

地域計画策定のポイント

- * その1: 計画は実行するためにある
* 実現できそうにないことは盛り込まない
- * その2: 形式より中身を
* 素朴でも意志の詰まった中身に
- * その3: プロセスを大切に
* 計画策定の盛り上がり、計画の実現を左右する

40

5. 地域計画をどのように実行するか

41

アクションプラン(実施計画)とは何か?

- 地域計画の事業計画を実行に移すために、その具体的な手順やスケジュール、実施主体などを示したプラン。
- 誰が、いつ、何を、どのように実行するかを定めた計画
- 通常は、1年ごとに作成する

42

なぜアクションプランが必要か?

- 地域計画の事業計画だけでは、具体性に欠け、事業の実施がおぼつかないから。
- 例: 伝統芸能の継承
 - 具体的に、何をやるのか、誰がやるのか曖昧
 - とりあえず考えつくのは・・・
 - 1) 練習場の整備
 - 2) 伝統芸能保存会への補助(衣装・道具等)
 - 3) 伝統芸能マップ(パンフレット)の作成
 - 4) 伝統芸能名人の登録
 - 5) 伝統芸能発表交流会の開催

43

アクションプランの作成手順

- 手順1: 事業の細分化
 - 一つの事業をいくつかの小事業に分ける
- 手順2: 細分化された小事業ごとの手順検討
 - どのような手順で、誰が、いつ行うかを詰める
- 手順3: 全体のスケジュール調整
 - 当該事業全体のスケジュールを組む

44

超・簡単! 模造紙と付箋紙で作るアクションプラン

事業名: 伝統芸能の継承

細目	誰が	いつ
1) 練習場の整備	協議会	5~12月
2) 保存会への補助	協議会	6月
3) 伝統芸能マップの作成	生涯学習部会	12月までに
4) 名人の登録	生涯学習部会	12月までに
5) 発表交流会の開催	実行委員会	1月

45

おわりに

- 復興を考えたとき、目指す地域の姿が必要になる
 - 地域の将来像をどのように描くか
 - まずは、ハードかもしれない。
 - でも、作ったものが機能するためには、ソフトが必要
 - ソフトを動かすには、「人」が必要
- だれに、未来を描いてもらうのか
- だれが、実現に向けて動くのか
- まず、皆さんが楽しむこと
- そして、腹をくぐること!

46

第4回 大船渡市「いのち・くらし復興塾」(1)

標題 「地域計画と復興計画、そのあるべき姿」

特定非営利活動法人 いわて地域づくり支援センター 若菜 千穂

■はじめに

いわて地域づくり支援センターは、岩手大学農学部の廣田先生が代表のNPOです。私たちは地域づくりのお手伝いや被災地支援などを行っています。

地域計画と復興計画ということで、国の計画、県の計画、市町村の計画はありますが、自分たちの地域は自分たちでなんとかしないと動かないということに皆さん気付いておられると思います。今日の狙いは、地域計画というのはそんなに難しいものではないということ、そして、計画的に進めることが大切だということと、こういうふうにつくっていくと案外簡単にできるというあたりのお話をしたいと思います。

■集落共同体の復興計画（崎浜の事例紹介）

最初に、崎浜の事例を見ていただくと、皆さんよくわかると思うので、ここから始めたいと思います。

崎浜では、他の地域と同じように、復興に向けた取り組みを始めております。地元の自治会の方が、迅速な復興のために、自分たちでやったほうがもっと早く進むのではないかとということで、自治会の役員さん中心なのですが、自治会とは別に復興会議を立ち上げて、1回目の会議を6月29日にスタートして、これまでに11回の会議をやっています。

1回目の会議は自分たちで立ち上げられて、私や廣田先生は入っていませんでしたが、1回目の会議を開いてはみたものの実際何を話していったらいいのかわからない、復興会議として、どういふふうアクションをしていったらいいのかわからないというのに直面したということで、1回目の会議が終わってから、私や廣田先生のところに相談がありました。6月の当時は、まだ国の動きもごちゃごちゃしているような段階で、ぜひ委員として入っていただきたいということで、委員として2回目から入っております。

2回目は、普通に「ロの字形式」で四角く机を並べていましたが、やっぱりロの字だとなかなか皆さんが考えていることがわからないし、自治会の役員さんを中心に立ち上げていたので、メンバーの中に被災者の方もいらっしやらないし、女性の方も少なかったし、若い方もいらっしやなくて、廣田先生のほうから、これは若い方、女性の方と被災者の方をちょっと入れないと話が進まないんじゃないかということで、3回目に委員の方を増やしていただきました。

手っ取り早く女性で被災者の方に6人ぐらい入っていただいて、そこから、震災後3カ月でいろんな課題もあるだろうから、しっかり委員の方から意見を出していただくために、「ワークショップ形式」というと堅苦しいのですが、班に分かれて自分の意見をしっかりと出すような形で進めてはどうかということで、3回目ぐらいからワークショップ形式での委員会の進め方を取り入れました。それには、うちの大学の学生さんも入って進めております。

最初に何をやるかというときに、いっぱい課題を出していただいて、その中で復興会議として取り組むべきことは何だろうかということ、この3回、4回で議論していただきました。10月、12

月だったのですが、その中で委員さんから出たのが、例えば小学校の跡地活用とか、浸水した土地の利用の方法、復興公園をつくるとか、記念誌をつくるとか、いろんな意見が出てきたのですが、実際にこれを進めていくのは、仮設に住んでいる人がいる限り、ちょっとそれには取り組めない、最重要な課題は、やはり集団移転、高台移転の話だろうという方向性が決まったのが12月でした。復興会議で、地域として取り組むべき方向が決まるのに6カ月ぐらいかかったという形です。

集団移転は行政中心の事業ではありますが、私たちも何かやるべきことがあるだろうということで、翌日には、移転候補地の現地調査をみんなでやりました。最初は、集落をあまり広げたくないし、特に高台になってしまうと高齢者の1人世帯の方は大変だから、なるべく下のほうでお店に近いほうがいいということで、高台移転ではなく差込移転ということで、空き地をみんなで点検するような作業を行いました。

そのあと、地権者の情報なども含めて、市のほうに、ここに差込移転をしてもらいたいということで提案を行ったのが4月です。ですから、12月から4月のおよそ4カ月間は集団移転候補地をみんなで選んで、いろいろ条件を付けて、さらに地権者の方とも話をして内諾を取るような作業を行いました。6月に市から回答が来て、結局、高台になってしまったのですが、高台のまとまった土地が決まったのが6月です。

土地が決まると、また取り組まなければいけない課題がいろいろ出てきて、今度は復興会議でやるというよりは被災者の方中心の取り組みになりました。ローンの問題とか、住宅の価格の問題とか、買い取り価格の問題とか、そういうやりとりの中で、被災者の方が市の情報を受け取るような組織化が必要だという話になり、被災者連絡協議会というのを1月の段階でつくっているのですが、それがようやく動き始めたのが6月ごろです。

復興住宅を宮古と釜石に見に行ったりして、12月3日に復興会議をまた行ったのですが、1月中には公営住宅に入るのか、集団移転で自分で家を建てるのかを決めるということで、相談が12月18日に行われるそうです。そうなってくると、もう地域としても次の段階で、いよいよ復興会議としては、浸水地をどういうふうに使っていくとか、そういう話し合いをしようという雰囲気になっています。

公益会が自治会ですが、その下とか横のようところに復興会議が立ち上がっていて、その横に被災者連絡会というのを別途立ち上げてもらっています。集団移転以外の事業も進んでおりまして、番屋チームはお父さん中心に立ち上げています。漁師のお父さんは、昔は浜に行けば誰かに会えて、浜でいろんな話をしていたんだけど、被災後は浜にも行かなくなったし、酒屋でお酒を飲みながら駆け引きを含めていろんな話をしていたけれど、そういう場所がなくなっちゃったから欲しいねという意見が出て、じゃあつくろうということで、番屋を今建てているところです。

あとは、仮設の談話室を中心に女子会が立ち上がっていて、そこのお母さんたちに記念誌をやってもらおうと交渉して、今いろんな写真を集めています。途中段階のものを出身者の人にも送って、昔の写真がないとか、そういう活動をして、すごく反響があって、みんな一生懸命頑張っているところです。

ホームページチームも立ち上げてもらって、これは若者にお願いしているのですが、なかなか若者が忙しくて難しいのですが、こちらもホームページの更新をやりながらお手伝いしています。

これからですが、崎浜は埋蔵文化財が出てしまって、住宅が建てられるのは平成27年5月以降ということで、2年先です。この間どうしていくかということで、被災者の方は、1月中に公営住宅にするか自宅を再建するかを決めなければいけないし、ローンなどの準備もしなければいけないところで

す。

復興会議としては、被災者の方はある程度方向性が見えたので、いよいよ次に進み始めようとしているところです。何もなくなってしまったところをどうするかという話し合いを、ようやくやれる段階になってきました。ただ、意見書をまとめて市に出したりもしているのですが、宅地しか買い上げてくれないので穴開きになってしまうということで、その中でどうやって私たちは絵を描けるんだとか、区画整理できないのかとか、そのあたりの意見書を出して、その回答次第でこれからみんな話し合っていくところです。

話し合いにあたっては、今の委員さん 22 名はご年配の方が多いので、小学生、中学生、高校生、20 代の人にも、将来横浜はどういうふうになったらいいかなという絵を描いてもらって、それを取り入れながらやっていくような方法がいいんじゃないか、その方法をどうやろうかというのを話し合っているところです。これがまさに地域計画です。これから地域計画をつくらうとしている段階かなというふうに思っております。

少し話が横道にずれるのですが、行政との交渉を皆さんもやられていると思うのですが、他の地域がどうしているかという情報交換をあまりしていないので、一緒に要望できるところは一緒にやっていけるのではないかということで、もし今日関係者の方がいらっしゃれば、横のつながりをつくって、これからやっていってもいいんじゃないかと私は思っています。

■地域づくりとは何か

地域づくりって何かというと、端的に言うと、地域の実践力を高めることなんだと廣田先生は言っています。それでは地域の実践力って何かというと、地域で起こる問題に対して自分たちでなんとかできることであり、自分たちでなんとかできなければ行政や他の人たちに声をかけながら、その問題に取り組んで解決する能力です。

地域の実践力ってどうすれば高められるのかというと、これも簡単で、実践を積み重ねることですか地域の実践力は付かないということです。スポーツと一緒に、サッカーをうまくなりたと思ってルールブックを見たり、テレビでいくら観戦をしたりしても、サッカーはうまくなりません。練習をして、時には試合をして、最初は下手くそなんだけれども、実践を積み重ねていけば、いずれは強い相手にも勝てるということです。練習を途中で怠けてしまうと実践力も下がってしまいます。

実践力を高めるコツをこのあとご紹介しますが、一番重要なのは、参加者の当事者意識をいかに育てるかということです。ここに来ていらっしゃる皆さんは意識が高いですが、問題は、より多くの方、自分の周りにいる人たちに、地域の問題は私たちの問題なんだよ、私の問題だし、あなたの問題なんだよという当事者意識を、いかに無理なく自発的に持ってもらおうかということで、それが地域づくりの一番のコツだと思っています。

当事者意識を持ってもらうためには、地域の問題を解決するための実践メニューを探すプロセスの中で、私はこれが問題だと思う、私はこれをやってみたいというふうに、より多くの人に思ってもらえるような進め方をすることで当事者意識は育ちます。そして実践メニューをやっていこうという雰囲気になります。

地域づくりをやっていくときに、リーダーの方が困るのは、若い人に関心がない、若くない人も関心がない、何かイベントをやっても参加者が少ないとよく言われます。関心がないのは当たり前のこと、皆さん自分の生活でいっぱいいっぱいというか、自分の生活が一番大事というのは当然で、地

域づくりにみんな興味がないのは仕方がないというところからスタートしたいなというふうに思います。

もう一つは、今の自治会という仕組みがつくられたときと今とでは、自治の形がまったく違うということです。農作業も昔は共同でやる作業がたくさんあったし、お祭りもたくさんありました。でも、今は子どもが減って、子ども会の行事もないし、小学校もなくなって、みんなが参加していた運動会もありません。昔はほとんどの人が地域内で同じような仕事をしていましたが、今は外に行って稼ぐので、帰ってくる時間も遅いし、みんなが顔を合わせる時間がすごく減ってしまっていると思います。

そういった中で、当事者意識をいかに持ってもらうかというのは、無理やり新しい共同作業をつくるお手伝いです。イベントをやったり、何かつくったり、地域づくりとは新しい共同作業をつくることになるわけです。

当事者意識を最初にどう持ってもらうかというところですが、現実を見てもらうことから始めるのが一番早いと思います。みんなで集落を回ってみて、道路が汚いねとか、この歩道は子どもが歩くと危ないねとか、そういう目に見える課題のほうが共感を得られて、自分たちで何かやってみようか、何かできるかもね、というふうに思しやすいということです。

■地域づくり実践のポイント

地域づくりをどうやって実践するか、4つのポイントを整理しました。

1番目が動機付けです。繰り返しになりますが、日常生活が一番大切な中で、自分の家庭以外の地域の活動にやる気になってもらうためには、現状を知ることが一番の近道です。ということで、みんなで自分たちの地域を回って歩いて、わかりやすい改善点、活用点を検討するというのをやります。

2番目が目標設定です。実践メニューを選び出すということですが、これはポイントがさらに4つあります。目標の設定は実はすごく難しく、コツがあります。

まず、ちょっと頑張れば達成できるメニューを見つけることです。例えば少子高齢化やお嫁さん不足のような難しい問題いきなりチャレンジしてしまうと、頑張ってもイベントもやったけど、成果がわからないし、疲れて終わっちゃったということになってしまうのが一番危険です。一歩進んで二歩下がってしまったような、やらなかったほうがよかったという状態になってしまいます。あとは、それなら参加できるかなという実践メニューを見つけること、みんなが参加しなければできないこと、地域全体のためになることです。見つけ方には、こういうようなコツがあります。この実践メニューをみんなで選ぶというやり方を取り入れることで、うまく実践に結び付くことがあります。それが実践メニューの絞り込みです。そして最後に年間計画づくりをやります。

3番目のポイントは体制づくりです。地域づくりを進めていく上で、自治会との連携が必要です。自治会がそのままやる場合もありますが、地域づくりのための組織は自治会とは別に立ち上げて自治会と連携するほうが良いと思います。また、若い人や女性など、広い層がバランスよく入っていたほうが良いと思います。

最後に、協働による実践はプロセスを大事にしていきたいということです。きれいな計画をつくろうとして、みんなで積み上げてきたものを、最後に文章を変えてしまうとか、最後に自分の入れたいメニューを入れてしまうということがよくありますが、そうすると、せっかくみんなで決めてきたのが台無しになってしまいます。出来上がったものは多少不格好でも、言葉がおかしくても、今までみんなで決めた話だということで、プロセスを大切にしてもらいたいと思います。

念頭に置いておくべきことは、その過程の中で当事者意識を育て、将来、地域を担う人材もこの過程の中で育てられるということです。

■地域計画をつくる時の手順

具体的な手順をご紹介します。これは基本形の例ですが、最初に勉強会をやります。他の事例も紹介しながら、これからみんなでやっていく地域づくりってこういうことじゃないですか、こういうふうに進めていったらどうですかということを相談しながら、最初に勉強会をやります。

その次に、みんなで歩いてみるという「お宝探し」をします。その次に、見つけてきたお宝の改善活用策を検討します。これで結構いろんなメニューが出てくるのですが、目に見えない課題が落ちてしまいます。例えば、お嫁さんがいないとか、昔やっていたお祭りだけど、今はやっていないというような目に見えない課題が落ちてしまうので、その次に「夢語り」をやります。夢語りというのは、いわゆるワークショップですが、これは場がこなれてきてからやります。最後に、絞り込みをして実践計画をつくります。

お宝探しはみんなで歩いて、発見してきたお宝をマップにして、すごく話が盛り上がります。お宝について楽しく話し合うのも1つの成果かなと思います。それが終わると、改善活用策を、みんなでワイワイと検討します。

これを2時間でやるのですが、人が集まってほしいとか、自然があるから自然を自分たちで楽しみたいとか、雪が多いところだしお年寄りが増えているから生活の整備についてちゃんと整えていきたいとか、いろんな意見が出てきます。出てきた夢語りとお宝探しを改善活用策を実践メニューにします。だいたい3年間分ぐらいのメニューをつくらうということでやりますが、出てきた実践テーマを全部やることはできないので、それをみんなで選ぶために、点数を付けて、上から並べる作業をします。

重要度は、「すごく重要」「まあまあ重要」「普通に重要」で点数を付け、実現可能性は、「すぐにできる」のは3点、「頑張ればできる」が2点、「ものすごく頑張ればできる（できないかもしれない）」が1点で、点数を付けて、上から並べると優先順位が付くというやり方です。そうすると、そんなに間違いはないですし、それでも絶対これを入れたいというのがある場合には、敗者復活戦をやったりします。

重要度と実現可能性で点数化して、誰がいつまでにやるかを並べただけで、地域計画が簡単にできます。しかし、さっきの計画を3年分で並べただけでは、実際には実践できません。次はアクションプランということで、年次計画です。今年は何をやるかというのを毎年つくります。

そのアクションプランも簡単です。2時間ぐらいの作業で、これは一例ですが、環境整備部会の平成20年度の計画です。地域計画で、1番がソバ植え、2番が道路の草刈り、3番がプレハブ撤去、4番が水生生物の管理をやるかと決めたから、今年はどういう順番でやるかというのを、みんなで話し合いながら決めたところです。

作業を赤で、誰がやるかというのを黄色にしましたが、ソバ植えは7月にやらなきゃいけないよね、7月20日の土用の日に播種しちゃおう、みんなでやろう、というところまでここで決めています。言ってしまうと、これで年次計画ができるのです。みんなでつくる、みんなで確認するというのが重要だということです。これがいわゆるアクションプランです。実践計画はこの程度でいいのです。

■地域計画のあり方

地域計画とは何かというのを言葉で言えば、地域をよくするための計画であるということです。行政が行う事業を並べたものも別途ありますが、自分たちで行う事業もきっちり盛り込んでいきましょう。

重要なのは、地域の駄目なところを直すだけが地域計画ではなくて、いいところを伸ばすものでもあるので、両方を忘れずに取り組むことです。地域計画とは何かというのは、本当に地区として何をやればいいのか、より具体的な目標を紙に書き出した、その順番を整理したという作業がなければ地域計画ではないと思います。そこはきっちりみんなで話し合っただけで決めて、それさえ盛り込んでいけば、手書きであっても地域計画です。

地域計画づくり自体が1つの実践メニューなので、それをどうやるか、その中でどう仲間を増やしていくかということで、さらにレベルが上がります。地域計画づくり自体が実践力向上の絶好の機会です。計画書をつくってからが地域づくりの実践ではなくて、計画書をつくることから地域づくりの実践です。そのためには、自分たちの力で計画づくりに取り組む必要があるということです。

計画づくりのポイントは、実現できそうにないことは盛り込まない、素朴でも内容の詰まったものであればいい、プロセスを大事にするということをお話しさせていただきました。

地域計画があっても実施計画がないと進みません。具体的な手順、スケジュール、誰がやるかというのを毎年みんなで決めるのが実施計画ですので、これについてもきっちり話し合ってください。

■地域計画と復興計画

横浜の地域づくりをお手伝いしていると思うのですが、これから浸水地の土地利用を考えていくのですが、おそらく昔の姿をそのまま取り戻すことを望んでいるわけではないと思います。そうなってくると、直面する課題は震災前の課題と同じです。少子化、高齢化、産業の復興、それは震災前の課題と変わらないということで、地域計画と復興計画は、オーバーラップすると思います。

特に復興ということになると、ハードといわれる道路や建物の計画がどうしても先に出てしまいますが、例えば避難道路をつくっても、避難をするということに取り組むときには、誰がそのときに何をするかとか、避難訓練とか、そういうソフトの部分が必要です。みんなで安全・安心に暮らせる地域をどうつくっていくかというのが、すごく難しい問題だと思います。

誰に未来を描いてもらうか、誰が実現していくのかという課題に直面するわけですが、これは本当に総動員でやらなければいけないと思います。子どもにも意見を聞いて、子どもにも動いてもらわなければ、復興というのは実現できないというのを感じ始めております。

皆さんはリーダーですので、まずはイベントを楽しんで、地域づくりで、隣のおじいちゃん、おばあちゃんと楽しく話をしないと続かないと思います。結局、ここで暮らしていく子どもたちに、このふるさとを引き継ぐしかないと思えば、腹をくくれた地域が生き残る地域だと思います。腹をくくって、ここに生まれて、今この立場にあることで、もうこれは運命なんだとあきらめて、いろんな人に声をかけつつ、仲間をつくりつつ、時には苦勞をしたり、やっかまれたりすると思いますが、ぜひ楽しんでやっていただきたいと思っておりますし、それが一番重要なことだと思います。

震災復興における行財政の問題と課題

岩手県立大学 桑田但馬

はじめに

- 被災地の復旧、復興・・・地域住民（国民）、国・地方自治体（都道府県・市町村）、民間企業などの強力かつ継続的な連携を不可欠とする。
- 多数の市役所・町村役場の全壊・半壊・・・復旧、復興に著しい支障を来している。
多数の公立施設の全半壊+多くの市町村職員（地方公務員）の死亡・行方不明
→行政機能の一時停止、大幅低下
復旧、復興業務の急増により人的資源が顕著に不足する状況。
- 市町村の財政運営にも大きな支障を来しており、そのあり方が問われている。
→大災害：国の財政負担、国から地方への財源移転に特段の対策が不可避
・・・政府間財政関係の視点が重要になる。
- 本報告の目的：東日本大震災からの復旧、復興における地方自治体の行財政運営に関する問題と課題を明らかにすること。

1. 国の復旧・復興財政と政府間財政関係

- 第3次補正予算（2011年11月21日）：①超大型予算、②復興債、③東日本大震災復興交付金、④震災復興特別交付税。
- 復興予算の流用問題・便乗問題
- 2011年度第1次・第2次・第3次補正予算&2012年度当初予算・・・国が掲げてきた5年間で「19兆円程度」に達する。ただし、「19兆円」にあまり説得力はない。

<小括>

- ①国の財政的裏付けが遅れたこと。→自治体行財政、地域経済・社会、被災者の暮らし・仕事に大きな影響を及ぼした。
- ②被災自治体に対して過去にない規模の地方交付税等が交付されたこと。→沿岸自治体では行財政の対応範囲を超える。
- ③被災自治体間で行財政格差が生じやすく、他方で住民から行財政がみえにくい。
- ④国と地方自治体のいずれにおいても行政体制・財政運営及び財源対策の見通しが立たない、あるいは立ちにくいこと。

2. 岩手沿岸市町村における復旧・復興行財政の実態

(1) 岩手沿岸地域・自治体の被災・復旧状況

- 「震災関連死」。
- 大規模な人口流出。

- 基幹産業である水産業・漁港関係の被害「超大」。
- 陸前高田市役所、大槌町役場の全壊。多数の職員死亡。民生委員や消防団員も多数犠牲。
- 医療施設の全壊 3＝県立病院。

(2) 大震災前の岩手沿岸 12 市町村の行財政

- ①いずれの市町村も財政力が弱いこと。
- ②ほぼ全ての市町村で地方債現在高は縮減しており、財政改革の成果があらわれている。
- ③いずれの市町村も人件費を大幅に削減していること（職員数も大幅縮減）。
*とくに大槌町は震災前から。

(3) 岩手沿岸の自治体職員アンケートの結果

①市役所・町村役場職員の多くは震災直後から泊まり込み、しばらく経っても時間外・休日労働が非常に多く、業務や責任が増え、心的疲労の蓄積も激しいにもかかわらず、自らの被災を省みず、高い公務意識、使命感を持って仕事をしている。被災したからと言って、仕事を中断するわけにはいかないのである。他方で、多くの職員が本来の仕事以外に地域で震災関連活動に参加し、地域に向き合っていた。

②職員不足は明らかであり、さらに震災前の職員削減の影響もあって事態を深刻にしている。①とあわせると、震災から 8～9 カ月が経過しても、労働環境が劣悪であると言えよう。職場での不安・不満では「心身の疲労・モチベーション」が突出しているが、これでは仕事の意欲もわかず、職場の雰囲気も悪化する。だとすれば、政策立案能力や実態把握力が減退し、業務の増大に対応できず、行政サービスの低下、遅延を招来する。

③職員不足の解消及び労働環境の改善に加えて、人材及び組織の充実あるいは再構築が不可欠である。それらがなければ、第 3 次補正、新年度当初予算や住民ニーズに十分に対応できなくなる。応援職員よりも、それ以外による職員の増が重視されている点に注意を要するが、大規模かつ即戦力となれば容易でない。他方で、多くの職員が仕事への姿勢や物事の考え方を見直しており、公務労働のあり方にとって示唆に富んでいる。

(4) 復旧・復興における市町村の行政体制と国・地方自治体の人的支援

①自治体職員等の長期派遣による支援体制の強化、任期付き正職員の積極的な活用などが財源措置の充実と併せて図られなければならない。職員を派遣する国・地方自治体側にも余力がない場合が多く、また任期付き職員も人手不足があり得るために、被災地域住民「全員参加」あるいはオールジャパンで支えたり、先進諸国のなかで少ない日本の公務員数の抜本的な見直しを検討する必要がある。

②任期付きにせよ、民間の人材にせよ、多様な人材が被災地域・自治体に入出入りし、行政サービスを提供するという点では、地方自治体の人材マネジメントや委託事業のチェックシステムなどが重要な課題になろう。採用、委託すれば事足りるわけではないからである。

③市町村職員アンケートでは職場の改善事項として、応援職員以外による職員の増が

重視されているが、中長期的にみれば、将来の市町村を担う新卒・若手職員を新規採用していくことが必要である。財政負担で少し無理をしても、任期なし職員を確保することは決して非効率ではないであろう。

④市町村の復興計画の実施を優先し、県・国は主として総合調整に当たることを基本とするが、復旧・復興事業では、恒常的な住民参加・参画の仕組みを組み込み、実施計画の変更も提言できる、またできるだけ被災者・集落単位で目配りし、ニーズを吸い上げる行政にしていく。そのために各市町村で民間事業所、NPO、自治会などからの選出者、公募の住民、専門家などを構成メンバーとし、老若男女からなるチェック組織が創設されるべきであろう。

(5) 大震災後の岩手沿岸12市町村の財政

①今後、災害公営住宅や高台移転地の整備、土地区画整理事業、浸水地の嵩上げなどが本格化するので、国から被災自治体への財政措置を継続かつ拡充していくことが求められる。ただし、誰であっても事業実施プロセスにおけるミスは工事着手、つまり復興に大幅遅れを生じるために、チェックシステムの強化が不可欠である。これに関わって、職員不足の解消や労働環境の改善に対しても国の財源措置のあり方が問われている。

②市町村に限らず、国や県の事業も含めて複雑かつ多くの手続きを要する難事業が多岐にわたるようになるために、地域住民からさらに見えにくくなる恐れがあり、また、とくに土地利用に関する住民の合意形成は困難を極める可能性が高い。市町村から住民への行財政に関する情報提供さらに説明責任、住民・集落等のニーズ把握を怠れば、地域の将来に大きな禍根を残すことになるために、それらは一層重要になる。

③震災復興特別交付税のように市町村の財政負担をゼロにする財政措置があっても、大震災前の財政運営の問題が解消されるわけではないし、過去の債務が免除されたり、通常の財源不足が軽減されるわけでもない。復旧・復興財政の比重が大きくなることによって、財政全体の歪みが生じ、拡大しないようにする必要がある。

* 合併市町：合併特例措置（地方交付税の加算、合併特例債の発行など）の終了。

④復旧・復興事業は全体として市町村の財政負担がゼロではない。つまり、全てが国・県の補助事業や震災復興特別交付税などの対象ではないために、「復興基金」等の有効活用があるにしても、多かれ少なかれ自己負担が生じる。現段階では、国・県の財政措置に従っていれば、復旧・復興が問題なく進むというのは非現実的である。

復興事業費が確実に増大していくなかで、自己負担の重みがボディブローのように効いてくるかもしれない。そして、国の財政における震災対応分に加えて、通常分で例えば地方交付税が縮減されることにでもなれば、大震災前とは比較にならないほど厳しい財政運営を余儀なくされるであろう。これだけは避けなければならない。

おわりに

非常に厳しい局面にあっても、復旧、復興の主体は地域住民に最も身近な存在である

市町村であり、住民そのもの！



①国の責任・仕事や財源措置のあり方は別途問われるべきであるが、派遣職員等の手を借り、職員を新規採用するとともに、人材マネジメントを強化してでも、住民と協働し、合意形成を図りながら、復旧、復興を着実に進めていくことが地方分権の推進や住民自治の充実にとって不可欠である。このプロセスは多様であるにしても、その確立が最大の課題となるであろう。

②地方分権や住民自治、被災者・被災地の視点からの復旧、復興は、被災地域以外の市町村にとって他人事にはしてはならない。派遣職員をはじめ多様な連携を通して被災地域・自治体をサポートすることは自らの大災害時の対応に役立つだけでなく、全国的に地方分権を推進し、住民自治を強化することにもなる。自治体間連携の発展はそのための重要なステップであろう。

表2 国の2011年度第1次・第2次・第3次補正予算の一覧(主な歳出・歳入)

		(金額:億円)	
第1次補正予算	歳出	1. 災害救助等関係経費	4,829
		応急仮設住宅の供与等	3,626
		2. 災害廃棄物処理事業費	3,519
		3. 災害対応公共事業関係費	12,019
		災害復旧等公共事業	10,438
		4. 施設費災害復旧費等	4,160
		5. 災害関連融資関係経費	6,407
第2次補正予算	歳出	6. 地方交付税交付金(特別交付税)	5,100
		中小企業等の事業再建及び経営安定のための融資等	1,200
		7. その他東日本大震災関係経費	8,018
		合計	40,153
第3次補正予算	歳入	1. 子ども手当上積みの見直し	2,083
		2. 高速道路料金割引(利便増進事業)の見直し	2,500
		3. 年金臨時財源の活用	24,897
		4. 経済予備費による調整	8,100
	合計	40,153	
第2次補正予算	歳出	1. 原子力損害賠償法等関係経費	2,754
		2. 被災者支援関係経費	3,774
		被災者生活再建支援金補助金	3,000
		3. 東日本大震災復旧・復興予備費	8,000
第2次補正予算	歳入	4. 地方交付税交付金(特別交付税中心)	5,455
		合計	19,988
		前年度剰余金受入	19,988
	地方交付税交付金財源	5,455	
	合計	19,988	
(出所)財務省ホームページより筆者作成			
		I 東日本大震災関係経費	117,335
		1. 災害救助等関係経費	941
		2. 災害廃棄物処理事業費	3,860
		3. 公共事業等の追加	14,734
		災害復旧等公共事業(東日本大震災関連)	8,706
		復興に向けた一般公共事業	1,990
		施設費等	4,038
		4. 災害関連融資関係経費	6,716
		中小企業等の事業再建及び経営安定のための融資等	6,530
		5. 地方交付税交付金(震災復興特別交付税)	16,635
		6. 東日本大震災復興交付金	15,612
		7. 原子力災害復興関係経費	3,558
		8. 全国防災対策費	5,752
		9. その他の東日本大震災関係経費	24,631
		立地補助金	5,000
		雇用対策	3,780
		住宅関係	3,112
		10. 年金臨時財源の補てん	24,897
		II その他の経費	3,210
		III B型肝炎関係経費	480
		合計(IIとIIIを含む)	121,025
		合計(IIとIIIを含まない)	117,335
第3次補正予算	歳入	I 東日本大震災関係経費対応	117,335
		1. 復興債	115,500
		2. 税外収入	187
		3. 復興財源となる歳出削減	1,648
		II その他の経費対応	3,210
		東日本大震災復旧・復興予備費の減額	2,343
		III B型肝炎関係経費対応	480
	税外収入等	480	
	合計(IIとIIIを含む)	121,025	
	合計(IIとIIIを含まない)	117,335	

表1 岩手沿岸の市町村の社会・経済状況

	住民基本台帳人口(人)		人口減少率 (%)	65歳以上人 口比率(%)	就業人口 (人)	産業構造(%)		
	2001年3月末	2011年1月末				第1次産業	第2次産業	第3次産業
洋野町	22,054	19,295	12.5	30.5	8,610	22.8	33.4	43.9
久慈市	41,557	38,168	8.2	26.4	17,894	12.0	28.9	58.7
野田村	5,498	4,835	12.1	30.1	2,308	20.5	33.1	46.3
普代村	3,544	3,078	13.1	31.5	1,563	21.3	32.8	45.8
田野畑村	4,684	3,968	15.3	33.9	1,847	24.7	30.2	45.1
岩泉町	13,360	11,179	16.3	37.8	5,397	24.5	23.1	52.3
宮古市	67,727	60,135	11.2	30.9	28,479	11.8	25.3	62.7
山田町	21,730	19,306	11.2	31.8	9,118	20.4	29.3	50.2
大槌町	18,106	16,171	10.7	32.4	7,249	9.0	37.1	53.6
釜石市	46,733	40,018	14.4	34.8	18,922	8.4	30.3	61.1
大船渡市	44,871	41,115	8.4	30.8	20,585	11.5	29.5	58.9
陸前高田市	26,746	24,277	9.2	34.9	11,612	16.4	31.7	51.9

(注)1. 2001年3月末住民基本台帳人口は合併市町については旧市町村の人口の合計を示している。
 2. 大槌町と陸前高田市は2010年3月末人口を示している。
 3. 人口減少率は2001年3月末から2011年1月末までの期間で算出している(大槌町と陸前高田市は2010年3月末まで)。
 4. 65歳以上人口比率は2010年の数値である。
 5. 就業人口、産業構造は2005年国勢調査による。
 (出所)各市町村ホームページ、総務省ホームページ(決算カード)、平成22年国勢調査などより筆者作成

表3 岩手沿岸の市町村の財政状況(2001年度と2009年度)

	(金額:億円、1人当たり額:万円)												
	歳入総額	1人当 り	地方税	1人当 り	地方交付 税	1人当 り	人件費	1人当 り	地方債現 在高	1人当 り	積立金現 在高	1人当 り	財政力指 数
洋野町	111.7	57.2	11.7	6.0	52.0	26.6	18.3	9.4	115.9	59.4	32.7	16.7	0.23
久慈市	207.5	54.2	40.7	10.6	67.0	17.5	31.0	8.1	275.9	72.1	16.3	4.3	0.39
野田村	32.4	59.4	2.9	5.4	17.6	32.2	5.2	9.6	42.3	77.4	12.7	23.2	0.16
普代村	33.3	65.6	3.0	6.1	15.6	31.9	4.5	9.3	30.3	62.0	13.3	27.1	0.18
田野畑村	43.6	94.6	1.8	5.2	16.9	48.1	5.9	16.8	50.1	142.2	4.7	13.4	0.13
岩泉町	28.3	91.4	1.9	6.2	15.1	48.9	4.8	15.4	34.8	112.2	8.3	26.6	0.14
大槌町	43.6	93.9	2.3	4.9	21.3	45.8	7.7	16.7	53.9	116.1	9.4	20.2	0.13
岩泉町	45.8	115.1	2.2	5.6	19.2	48.2	5.5	13.9	47.9	120.4	17.0	42.8	0.14
岩泉町	93.5	70.9	7.3	5.5	48.9	37.1	19.1	14.5	124.6	94.4	32.1	24.3	0.14
宮古市	88.0	77.7	7.0	6.2	45.9	40.6	14.1	12.4	100.9	89.2	41.8	37.0	0.15
宮古市	328.5	54.3	55.3	9.1	119.2	19.7	53.1	8.8	388.1	64.1	40.0	6.6	0.36
山田町	89.1	41.3	11.4	5.3	37.0	17.1	19.1	8.9	86.7	40.2	22.5	10.4	0.25
山田町	75.7	38.9	12.0	6.1	32.3	16.6	14.9	7.7	88.5	45.5	18.8	9.7	0.28
大槌町	69.3	38.7	10.3	5.8	30.0	16.8	15.2	8.5	72.2	40.4	10.6	5.9	0.27
大槌町	65.2	40.3	11.4	7.1	25.2	15.6	9.9	6.2	66.4	41.1	11.7	7.2	0.32
釜石市	198.0	43.0	47.2	10.3	55.8	12.1	36.9	8.0	180.3	39.1	33.9	7.4	0.45
釜石市	181.5	45.0	43.5	10.8	50.1	12.4	33.8	8.4	206.3	51.1	12.8	3.2	0.51
大船渡市	187.2	45.6	39.1	9.5	62.7	15.3	32.8	8.0	218.2	53.2	17.4	4.3	0.43
大船渡市	132.3	49.9	16.9	6.4	52.6	19.8	27.4	10.3	156.6	59.0	14.0	5.3	0.26
陸前高田市	118.0	48.6	118.0	7.4	49.7	20.5	22.0	9.1	146.4	60.3	9.6	4.1	0.28
盛岡市	1,083.2	37.1	410.4	14.1	169.1	5.8	170.8	5.9	1,329.6	45.6	59.0	2.0	0.72

(注)1. 上段が2001年度、下段が2009年度である。
 2. 合併した洋野町、久慈市、宮古市、大船渡市は2009年度のみで、参考までに盛岡市の2009年度の数値を記載している。
 (出所)総務省「決算カード」より筆者作成

表4 岩手沿岸の市町村における総務省「集中改革プラン」にもとづく職員数の変化と大震災による犠牲職員数

自治体名	正規職員数				職員の犠牲(死亡・不明)				派遣職員数 2012年3月1日
	2005年4月1日	2010年4月1日	増減数	増減率	正規職員数・構成比	非正規職員	合計		
陸前高田市	322	293	▲ 29	▲ 9.01	68	23.2	45	113	47
大船渡市	440	412	▲ 28	▲ 6.36	1	0.2	0	1	12
釜石市	567	422	▲ 145	▲ 25.57	4	0.9	2	6	14
大槌町	171	137	▲ 34	▲ 19.88	33	24.1	7	40	30
山田町	210	185	▲ 25	▲ 11.90	2	1.1	0	2	11
宮古市	822	671	▲ 151	▲ 18.37	0	0	0	0	1
岩泉町	207	184	▲ 23	▲ 11.11	0	0	0	0	2
田野畑村	86	74	▲ 12	▲ 13.95	0	0	0	0	5
普代村	74	61	▲ 13	▲ 17.57	0	0	0	0	0
野田村	55	55	0	0.00	0	0	0	0	5
久慈市	422	383	▲ 39	▲ 9.24	0	0	0	0	2
洋野町	342	310	▲ 32	▲ 9.36	0	0	0	0	0
合計	3718	3187	▲ 531	▲ 14.28	108	3.4	54	162	129

(注)1. 釜石市については「釜石市民病院」の廃止による職員数の減を含む。
2. 自治体職員の犠牲数(死亡・不明)には消防職員は含んでいない。
(出所)岩手県市町村課調べ

表5 岩手沿岸の市町村の財政状況(2010-2011-2012年度)

	(金額:億円)													
	歳出総額	民生費	衛生費	農林水産業費	土木費	災害復旧費	公債費	人件費	普通建設事業費	地方税	地方交付税	国庫支出金	県支出金	地方債
洋野町	113.9 104.5 121.5	23.6 28.0 27.5	10.6 10.8 11.2	13.7 10.7 11.2	8.2 9.0 10.2	0.7 0.1 4.5	13.2 13.2 13.7	18.3 18.7 19.1	23.3 16.4 24.4	11.3 11.0 10.3	56.4 51.8 55.7	16.1 6.6 17.6	12.3 12.3 12.2	16.1 12.6 15.2
久慈市	194.9 192.8 219.7	57.4 54.7 54.2	10.5 13.2 15.8	9.3 10.7 12.5	20.8 17.0 18.3	1.6 0.5 4.6	28.2 28.2 28.9	30.8 32.1 32.8	26.4 28.0 40.9	40.4 38.2 34.1	71.9 69.3 73.5	26.6 23.7 29.9	18.4 15.9 24.5	19.8 23.5 37.0
野田村	35.5 30.4 63.5	7.5 8.7 7.6	1.6 2.5 24.9	2.2 2.8 8.7	2.3 3.4 5.9	— 0.1 2.1	3.4 3.2 3.3	4.4 4.9 4.6	10.4 6.2 13.0	2.8 2.9 2.1	16.6 14.8 18.5	7.3 2.6 4.1	1.7 4.0 29.2	2.3 3.0 3.2
普代村	32.2 23.7 46.3	4.5 6.1 4.3	1.2 1.6 1.7	2.1 2.9 2.0	2.6 0.9 1.6	1.2 0.0 16.5	4.1 4.0 4.0	4.8 4.6 4.6	8.8 4.9 3.4	1.8 1.8 1.6	15.7 13.7 21.6	7.2 1.0 9.2	1.4 2.2 1.9	3.3 3.1 2.2
田野畑村	40.5 32.9 125.2	6.5 5.4 35.4	1.6 1.8 2.2	5.6 7.1 29.0	2.2 2.8 32.8	0.6 0.0 8.2	5.7 5.6 5.8	5.3 5.6 5.9	11.3 6.7 56.8	2.2 2.1 1.8	21.1 18.3 33.8	2.9 2.2 32.6	5.4 1.7 25.0	4.8 5.7 3.0
岩泉町	101.3 79.6 96.6	18.3 17.5 14.1	5.4 5.9 16.1	12.5 7.9 6.0	7.5 8.5 8.5	— — 0.0	13.8 13.5 12.3	13.8 14.8 14.6	32.7 15.4 13.2	6.9 6.4 6.3	48.7 41.5 46.6	16.5 5.3 14.4	8.9 4.9 10.3	15.7 11.7 9.5
宮古市	295.1 302.6 502.2	83.1 87.1 90.3	17.4 20.8 159.3	11.2 13.6 10.9	27.2 31.3 27.1	0.1 0.0 65.6	40.9 40.3 41.0	52.5 53.6 53.4	49.3 50.1 26.8	54.2 53.8 42.9	128.7 124.0 132.6	36.0 33.8 33.5	17.9 19.2 12.6	35.8 42.0 25.9
山田町	71.2 71.3 222.2	21.0 22.2 26.1	5.0 4.6 96.9	4.1 2.7 12.4	7.0 10.3 18.7	0.1 0.0 16.7	10.4 10.3 10.0	14.2 16.0 16.1	8.4 9.1 22.2	11.7 11.2 6.4	34.8 31.5 52.1	8.6 8.7 108.3	6.7 6.6 31.7	13.4 6.0 5.1
大槌町	57.9 54.9 127.7	16.7 17.4 27.0	4.0 4.7 49.5	2.7 2.4 5.0	5.7 3.4 8.1	— 0.0 5.7	5.2 7.0 6.9	9.7 10.9 11.7	8.8 2.7 0.1	10.6 10.7 4.8	27.3 24.0 46.2	8.0 5.6 48.2	4.1 4.9 18.9	7.3 4.2 3.6
釜石市	169.8 172.0 382.9	54.4 56.7 235.0	16.9 14.2 13.2	5.0 5.2 4.7	10.8 12.2 18.0	0.2 0.1 11.3	20.3 21.6 22.0	33.1 34.2 33.2	13.6 16.3 153.6	42.8 41.1 32.9	58.0 53.7 64.0	26.5 22.0 192.1	14.2 14.3 31.3	15.6 16.4 30.5
大船渡市	181.3 187.4 530.1	48.7 49.6 52.2	13.6 12.5 206.4	8.7 11.9 16.4	18.4 19.6 66.8	0.4 0.8 80.3	20.2 22.2 21.7	32.9 34.9 34.9	25.8 31.1 60.5	38.4 38.4 25.8	66.3 65.0 51.2	22.7 19.5 235.5	12.9 17.9 40.7	22.8 26.3 11.7
陸前高田市	116.4 108.0 660.6	31.4 32.5 34.5	6.4 7.3 240.2	8.1 8.2 51.4	14.0 11.1 243.2	0.6 0.0 15.5	17.7 18.2 16.2	22.2 24.7 25.3	24.8 13.2 299.7	16.9 17.5 7.9	50.8 50.0 135.0	15.3 11.9 452.0	8.0 8.6 31.9	13.8 7.5 14.1

(注)1. 上段は2010年度決算、中段は11年度当初予算、下段は12年度当初予算である。
2. 2012年度当初予算における歳入の繰入金(東日本大震災復興交付金基金ほか)は洋野町3.5億円、久慈市3.5億円、野田村4.6億円、普代村8.2億円、田野畑村26.6億円、岩泉町4.6億円、宮古市9.8億円、山田町12.8億円、大槌町0.46億円、釜石市7.6億円、大船渡市48.5億円、陸前高田市8.0億円である。
(出所)総務省「決算カード」、各市町村の広報誌などより筆者作成

表6 岩手県内市町村に対する復興交付金の交付可能額(通知)

	(金額:億円)		
	第1回	第2回	第3回
洋野町	12.6(9.5)	—	2.7(2.1)
久慈市	14.2(10.0)	20.8(15.6)	2.1(1.6)
野田村	40.2(33.4)	7.2(5.7)	2.5(2.1)
普代村	13.1(9.2)	2.6(2.1)	1.1(0.8)
田野畑村	92.4(75.4)	20.9(16.3)	1.7(1.4)
岩泉町	29.6(23.4)	6.0(4.8)	—
宮古市	134.9(110.1)	27.7(22.4)	32.4(24.3)
山田町	79.3(68.2)	317.9(270.1)	14.2(9.8)
大槌町	126.2(108.0)	46.9(40.4)	241.1(204.1)
釜石市	175.7(148.5)	164.9(137.4)	174.8(145.0)
大船渡市	98.7(84.9)	84.0(59.0)	52.6(44.9)
陸前高田市	138.0(115.2)	281.7(224.7)	69.1(49.9)
一関市	2.4(1.8)	—	—
北上市	—	0.1(0.1)	—
合計	957.2(797.6)	980.6(798.5)	594.3(485.8)
要望事業費	1,001(848)	718(563)	355(276)

(注)各市町村の数値は復興交付金を伴う事業費で、カッコ内のそれは国費(=交付金の配分額)である。
(出所)復興庁ホームページより筆者作成

第4回 大船渡市「いのち・暮らし復興塾」(2)

標題 「震災復興における行財政の問題と課題」

岩手県立大学准教授 栗田 但馬

■はじめに

復旧・復興に向けて、地域住民、国、地方自治体、民間企業、地域が一体となって強力かつ継続的な連携をしなければならないということは言うまでもないと思います。しかしながら、今回の震災の特徴は、多数の市役所、町村役場が全半壊し、それで復旧・復興に著しい支障を来しているということです。

多数の公共施設の全半壊、それに伴って多くの市町村職員が亡くなり、震災直後は行政機能の一時停止、それ以降は大幅低下の状況の中で、現在は復旧・復興業務の急増により、職員が顕著に不足する状況が生じています。大船渡でも応援職員が何人かおられるという状況です。行政に限らず、財政運営にとっても大きな支障を来しており、今われわれ学問の世界でも、どういうふうに財政分野を進めていけばいいのかというあり方が問われています。

この大災害の復旧・復興財政という場合に、大事なのは国の存在です。すべて市町村に復旧・復興を任すという論理は成り立たないことは言うまでもありませんが、国の財政負担をどうするか、あるいは、国から地方へどういうふうに財源を手当てしていくか、こういう点で特段の対策が避けられません。

もう一つ大事になってくるのは、行政と住民の関係です。行政機能・財政機能が大幅低下する中で、住民がどういうふうに関わっていくのかというのが、同じように大事になるというわけです。これは、従来から復旧・復興財政では問われてきたところですが、行政機能がこれだけ低下するという今まで考えられなかった状況に直面しています。その中で問題・課題を考えてみたいと思います。

■国の復興財政の状況

国の復旧・復興財政は、補正予算を中心に多額のお金が動いています。国の平成 23 年度第 3 次補正予算では、多く見積もって 11 兆円ぐらいの大きなお金が動いており、これが本格復興の財源手当てになっています。

復興交付金というのは、5つの省におよぶ 40 の事業であれば、ある程度自由に使えるお金です。例えば災害公営住宅整備とか、防災集団移転促進事業とか、土地区画整理など、大事な事業の多くが復興交付金の対象になっています。40 事業と限られていますが、その範囲内であれば、ある程度用途を自由に使えます。逆に言えば、40 事業以外は使い勝手が悪いともいえます。

復興特別交付税というのは、できるだけ地方自治体の財政負担を減らしてあげますよということで、地方の復興に関わる財政負担を、国が特別に財源を手当てするというお金です。国は当初 5 年の復興集中期間で 19 兆円を復興に使うと言ったのですが、すでに 19 兆円に達しており、とてもじゃないけど 19 兆円では足りない状況です。

国の復興財政を整理しますと、一つ目は、国の財政的裏付けが遅れたことが地域に大きな影響を及ぼしています。二つ目は、被災自治体に対して、過去にない規模の地方交付税等々が手当てされていますが、沿岸自治体では行財政の対応範囲を超えています。三つ目は、被災自治体間で行財政格差が

生じやすい状況になっております。また、住民から行財政が見えにくいといえます。四つ目は、国も地方自治体も、行政体制、財政運営、財源の見通しが立たないというのが今の状況です。

■岩手沿岸市町村の震災復興における行財政の実態

沿岸地域は被災後、人口流出や震災関連死で人口が減っています。基幹産業である水産業も多大な影響を被り、復旧もまだ遠い状況です。役所・役場に関しては、業務の急増と職員の不足状態が続いています。医療施設も全壊した3施設はすべて県立病院です。こういった中で、生活再建はまだまだ遠いというのが皆さんの実感ではないかと思えます。

震災前の沿岸12市町村の行財政の状況を見ると、いずれの市町村も財政力が非常に弱い状況でしたが、ほぼすべての市町村で、借金である地方債現在高は縮減していました。財政改革の成果が数字に表れていました。ただ、注意が必要なのは、数字がよくてもサービス水準が落ちていれば何の意味もないわけですが、少なくとも数字上は成果がどこも表れていました。

また、震災前は、いずれの市町村も人件費を大幅に削減していました。特に大槌町では震災前から職員の数が断トツに少なく、ある第三者機関が、この職員の縮減は過剰であり、サービスの低下を最も恐れているという勧告を震災の3年前に出しています。沿岸の消防職員も定員、定数に全然足りていない状況でした。震災前のこのような状況があって、震災以降も大変だといえることがいえます。

■震災復興における市町村の行政の問題・課題

自治体職員等の長期派遣による支援体制の強化、任期付き職員の積極的な活用などが、財源措置の充実と併せて図られなければなりません。新卒をたくさん採用することはなかなかできません。そこまで国は面倒を見てくれないので、一部、国の特別交付税を使うこともできますが、結局自分でお金を出さなければならないので、なかなか難しい状況です。

いろんな人が地域・自治体に入って行政サービスを提供しているという現状の中で、実は、県でも市町村でも結構ミスが生じています。取り返しのつかないようなミスも目立っています。そういう意味では、地方自治体の人材マネジメントや委託事業のチェックシステムが重要な課題になってくるということです。市町村職員アンケートでは、職場の改善事項として、応援職員以外の職員を増やすことが重視されています。任期なしの職員の確保が、中長期的に見ても大事と思われます。

私自身は、住民参加・参画の仕組みというのが不可欠と考えています。財政が見えにくいのが故に起こる問題がたくさんあるので、住民は目の前の暮らしや仕事で目いっぱいかもしれませんが、やはり住民参加・参画の仕組みが大切です。

■震災復興における市町村の財政の問題・課題

今後、災害公営住宅、高台移転地の整備、土地区画整理事業、浸水地のかさ上げなどが本格化するので、国から被災自治体への財政措置を継続かつ拡充していくことが求められます。一步間違えば、これ以上は国が財政負担をほとんどしないということも考えられます。継続してくれ、拡充してくれということは言わなければならないと思っています。事業実施プロセスにおけるミスは復興に大幅な遅れを生じるため、財政においてもチェックシステムが必要です。

国・県・市町村の事業においては、複雑かつ多くの手続きを要する難事業が多岐にわたるため、地域住民からさらに見えにくくなる恐れがあります。特に土地利用に関する住民の合意形成は困難を極

める可能性が高いといえます。市町村から住民への行財政に関する情報提供と説明責任を果たすことが大事で、地域のニーズ把握を怠れば、将来、非常に大変なことになります。

地方の財政負担を減らすため、ゼロにするために、復興特別交付税というのがあります。そういった措置があっても、震災前の財政運営の問題が解消されるわけではないし、過去の債務が免除されたり、通常の財源不足が軽減されたりするわけでもありません。復旧・復興財政の比重が大きくなることによって、財政全体のゆがみが生じて拡大しないようにする必要があります。今はできるだけ財政負担を減らす、ゼロにするということを言っていますが、震災前の財政状況はなんらこれによって解決されるわけではないというのを肝に銘じる必要があります。

もう一つ、大船渡、あるいは宮古、洋野町というところは合併をしています。平成の大合併で合併が進んだのですが、財政的誘導が非常に大きな意味を持ちました。誘導というのはどういうことかという、3つの市町村が1つになると、本来地方交付税というのは合併前よりも減るわけですが、合併した自治体に対しては地方交付税を大目に見るという加算措置がありました。また、合併特例債というのがある、まちづくり等々をするには財政的に優遇された借金ができるなどの特例措置があったわけです。

大船渡は今年度から交付税についての合併特例措置が終わっています。特例措置がなくなるということは、財政が縮小していくということですから、今まで使っている分をどこかで削らなければいけないということです。行政サービスの大幅縮小になりはしないかと心配しております。

さらに、今は復興集中期間で国の財政が手厚く手当てされていますが、それが平成27年でいったん復興集中期間を終えます。終わると同時に宮古市と洋野町は合併特例措置が終わるのです。だから復興財政の優遇も終わるし、合併の特例も終わる宮古と洋野はもっと大変なことになるのではないかと私は危惧しております。

復旧・復興事業では、市町村の財政負担はゼロではないということを皆さんに認識していただかなければなりません。つまりすべてが国や県の補助事業や震災特別交付税の対象ではないために、復興基金等があるにしても、多かれ少なかれ自己負担が生じます。現段階では、国・県の財政措置に従っていれば復旧・復興が問題なく進むというのは非現実的です。少なからず自前の財源が出ていくことを住民は覚悟しなければなりません。復興基金がいつまでも続くわけでもないし、寄付金がいつまでも集まるわけでもないし、自前財源がどんどん膨らむということはありませんので、この痛みはボディブローのように効いてくるのかなと思います。

さらには、国が通常分の地方交付税を減らすとなれば、とんでもない事態になります。仮に政権が変わって、国の財政が厳しいので地方交付税を減らしますよとなれば、被災自治体には未曾有の財政危機が訪れることが予想されます。非常に厳しい局面にあっても、復旧・復興の主体は地域住民に最も身近な存在である地域・市町村であり住民そのものであることは、揺るぎようがありません。

■まとめ

以上のように整理してきたところから、どういうメッセージが引き出されるのかなと考えたときに、2つのことが挙げられます。1番目は、国の責任として仕事や財源措置のあり方は別途問われるべきですが、派遣職員等の手を借り、職員を新規採用するとともに、人材マネジメントを強化してでも住民と協働し、合意形成を図りながら、復旧・復興を着実に進めていくことが地方分権の推進や住民自治の充実にとって不可欠であるということです。このプロセスは多様であり、ご苦労はあると思いま

すが、その確立が震災復興における行財政にとって最大の課題になるということが1番目です。

2番目は、いくつかの研究で自治体間連携、つまり「ヨコ」の連携の重要性があげられていますが、この復旧・復興は被災地以外の市町村にとって他人事にはではないと思います。派遣職員をはじめ、多様な連携を通して被災地域の自治体をサポートすることは、自らの大災害時の対応に役立つだけでなく、全国的に地方分権を推進し、住民自治を強化することにもなります。自治体間の連携の発展は、分権推進や住民自治強化に向けた重要なステップになります。復旧・復興財政は将来の分権推進、住民自治の強化という点で重要な意味を持った位置付けにあると思います。