

# 研究機構・研究と報告 NO. 131

Jichiroren Institute of Local Government 2018・12・17

自治労連・地方自治問題研究機構:FAX: 03-5940-6472 <http://www.jilg.jp/>

〒112-0012 東京都文京区大塚4-10-7 自治労連会館3F

---

## 平成30年7月豪雨災害からの復旧4ヶ月

### —倉敷市真備地区を中心に—

(岩手県立大学 栗田但馬准教授)

---

#### 1. はじめに

平成30年7月豪雨災害（以下、西日本豪雨災害と称する）は西日本における2018年7月（とくに5日～8日）の記録的な豪雨による災害をさす。それは至る所で河川氾濫や土石流、流木などを引き起こし、また、鉄路や、国道を含む道路を寸断し、広島県、岡山県、愛媛県を中心に超広域にわたって甚大な被害をもたらした。人的被害として死者は2018年11月8日現在、岡山、広島、愛媛など15府県で234人（うち災害関連死7人）、行方不明者は8人、合計242人に及び、「平成28年熊本地震」の270人（2018年11月10日現在）、1982年の長崎大水害（昭和57年7月豪雨）の299人に迫る。2018年11月8日現在、岡山県で死者は66人（うち災害関連死5人）、行方不明者は3人である。この内訳としては、一級河川の小田川と3つの支流の決壊で広範囲に浸水した倉敷市真備町（以下、真備地区と称する）での死者が51人を占める。

こうした被害に対する公的支援を取り上げる場合、最も甚大な被害を受けた真備地区では地域の産業復旧支援が強く問われる。真備地区は倉敷市（2017年12月現在の住民基本台帳人口48.4万人、面積355.6km<sup>2</sup>）のいわゆる「郊外」にあたり、人口推移の安定や生活環境の改善とは対照的に、地元資本の事業所は縮減の一途を辿っており、災害後、その縮減が加速する可能性がある。本稿の目的は、真備地区を中心に西日本豪雨災害から4ヶ月の復旧状況の実態を明らかにし、とくに産業復旧に関する公的支援の当面の課題を導出することである。なお、筆者は発災から4ヶ月間で2度、真備地区を訪問し、直近では10月22日～24日に現地の実態調査や被災者へのインタビュー調査などを行った。

## 2. 大水害と行財政・経済

日本の災害史（自然災害）に関する研究に目を通すと、戦後の1945年以降に限っても、日本における台風や豪雨などによる、死者を伴うような大災害（以下、大水害と称する）は、地震とそれに伴う津波、噴火などに比して圧倒的に多い。しかしながら、大水害に関する研究・調査は理学・工学・地学に対して、政治学・行財政学・経済学からほとんどアプローチされていない。発展途上国等と比較すると、日本において治水技術は進化し、高度な水準にあるが、それでも理学・工学・地学系の研究から大水害の性格や要因が詳細に明らかにされると、防災の課題がみえてくる。同様に、発展途上国等と比較すると、日本における人的被害はそれほど大きくない。しかしながら、災害は人間の生命、心身、生活、感情、経済面に多様で重大な打撃を与える。したがって、災害の研究は自然、社会、人間の諸科学の全分野にまたがる学際性、総合性を求められ、大災害となれば、被害が多様化、複合化、長期化するなか、復旧・復興に関する学際的・総合的アプローチの重要性は高くなる。

このように整理する限り、政治学・行財政学・経済学からアプローチする大水害の研究は、地震や噴火などと大きな差異はないように見えるが、災害の性格や要因で異なることからそれらとは違う展開を求められる。すなわち、豪雨や台風（ハリケーン、サイクロンなどを含む）などの襲来はある程度予測がつかないのに対して、地震や噴火は突然発生し、規模も予測がつかない。そして、津波を含め、大水害によりまちが浸水すれば、浸水エリアでは住めなくなることが多い。車両の被害が大きくなるのも特徴としてあげられ、長崎市街地等を襲った長崎大水害は「自動車災害」の象徴となった（高橋・高橋 1987、高橋 2009）。さらに、大水害では泥水があらゆる所に入り込み、その除去に多大な時間を費やすことになる。したがって、このことから復旧、復興にあたって経済、社会、行財政などに与える影響は非常に大きい。また、同時に、災害前の経済、社会などあるいは政策、制度などの面における継続性、断絶性ないし新規性が問われるが、この点は栗田（2016）をはじめ少なくない先行研究に加えて、先進諸国の災害、たとえば、アメリカにおける2005年のハリケーン・カトリーナを分析対象にするダニエル P.アルドリッヒ（2015）やトム・ウッテン（2014）などでも強く意識されている。

過去の豪雨災害のうち、西日本豪雨災害に通ずるケースとして長崎大水害があげられる。長崎大水害では雨量が過去最大となり、現代の都市型水害の特徴が顕著にあらわれた（宮村 1985、京都大学防災研究所編 2003、高橋 2009 など）。それからの復旧・復興の特徴は、高橋（2009、p.xii）によれば、地域主体型およびソフト対策の幕開けであると整理することができる。しかし、「当時は主として公の部分の復興に目が向けられ、防災事業と被災者の生活再建、地域の活性化との関わり、被災者の自立支援とメンタルケアについての認識は希薄であった」（高橋 2009、p.xii）。こうした政策的、制度的な課題は後に不十分ながらも改善されていくが、他方で、平成26年8月豪雨災害（広島土砂災害）をはじめ近年の大

水害をみると、ハード、ソフトのいずれにおいても新たな課題が生じている。

こうしたなか、災害対策の大きな視点が変化しているとすれば、諸課題に取り組むうえで注意が必要となる。河田恵昭の理解によれば、自然災害は社会現象でもあるため、その対策は、歴史的に防災（Disaster Prevention）から減災（Disaster Reduction）へ、そして、最近では縮災（Disaster Resilience）へと変化してきている（河田 2016、p.7 など）。縮災とは、「被害が起こることを前提にして、回復をできるだけ早くすること」である。さらに、仕事（産業、雇用）や生活・住宅の再建にかかる公的支援に焦点を当てると、阪神・淡路大震災（1995 年）あるいは東日本大震災（2011 年）以降、諸制度の見直しが相次いでいることから、近年の大地震・津波にも目を向けることが肝要である。

本稿で筆者はひとまず縮災の視点を持ち、過去の大災害（復旧・復興）を踏まえながら、西日本豪雨災害に向き合ってみたい。

### 3. 西日本豪雨災害の被害・復旧状況

最初に、岡山県内で最多の購読者数を誇る山陽新聞、岡山県や倉敷市のホームページ、筆者の現地調査などから、データで示しながら被害状況を説明しておく。西日本豪雨災害の最大の特徴は広島県で土砂崩れ、岡山県で河川氾濫、愛媛県で土砂崩れと河川氾濫である。岡山県総社市下原地区では河川氾濫・浸水によりアルミ工場で水蒸気爆発が発生し、多くの家屋等が爆風で被災し、その後、真備地区で決壊した川の水が押し寄せ被害を増大させた（ただし、死者・重傷者ゼロ）。広島県府中町では住民が避難所から戻り、泥出し等を加速させようとした 8 月 10 日昼前に榎川が氾濫し、再度住宅街が浸水した。西日本豪雨災害の被害額は全国で 1 兆 940 億円に及び、水害では過去最大となった（朝日新聞 2018 年 9 月 28 日付）。被害額の内訳は家屋や農作物など「一般資産等」が約 6,290 億円、堤防や道路など「公共土木施設」が約 4,430 億円であり、約 1.7 万棟の家屋が全半壊した。

岡山県によれば 11 月 2 日現在、住宅被害は全壊 4,822 棟、半壊 3,279 棟、一部損壊 1,115 棟、床上・床下浸水計 8,804 棟である。全壊家屋数の 9 割超が倉敷市に集中している。真備地区（豪雨災害前・人口 2.3 万人、面積 44.1km<sup>2</sup>）は倉敷市北西部に位置し、倉敷市中心街や総社市（真備地区の北東側）のいわゆる「ベッドタウン」である。また、真備地区の中心街（たとえば、倉敷市真備支所）から JR 倉敷駅までは車で 25 分～30 分、JR 新倉敷駅までは車で 20 分～25 分である。真備地区は 2005 年 8 月の旧倉敷市と旧浅口郡船穂町との合併（編入）の前は単独町（旧吉備郡真備町）であり、合併以降、人口は数百人の減少にとどまる。浸水被害が甚大であった真備地区は地区面積の約 3 割に相当する 1,200ha が水没し、最大浸水深は 5m 超に及んだ。真備地区の死者のうち約 9 割の 45 人が 65 歳以上、また、8 割超の 42 人が要支援者（障害者等）で、その大半が自宅で遺体が発見され、死因は溺死か溺死の疑いであった。岡山県で避難者は最大で 2 万 5 千人超（避難所ベース・7 月 10 日時点約 4 千人）に達したが、11 月 8 日現在旧倉敷市の健康福祉プラザや吉備路ク

リーンセンターなどの 75 人で、全て倉敷市民である（11 月 15 日現在 43 人）。

山陽新聞 2018 年 10 月 10 日付には総社市の片岡市長へのインタビューが掲載されているが、市長は「総社市は 2013 年に被災地支援条例を制定し、これまでに多くの被災地で支援した経験を持つ」ことを受けて、「大災害が起こるたびに、この条例に基づいて被災地に職員を派遣しており、災害支援業務の経験者は 116 人に上る。今回も、被災地で経験した避難所開設や被災者対応などのノウハウが生きた」と応答する。筆者による真備地区の被災者インタビューでは少なくない人から倉敷市に比して総社市の豪雨災害時の避難者対応に対する積極的な評価を聞いた。簡潔に言えば、真備地区住民が地区内の吉備路クリーンセンター（トイレやシャワー等がある）に避難で殺到したが、倉敷市の指定避難所でないことから同市の対応は不十分であったのに対して、総社市は指定の有無に関係なく、丁寧に対応した。その他にも避難者に対する公的支援を巡って実態とかけ離れた対応がみられた。なお、当該施設は合併前の真備町と総社市による総社広域環境施設組合（一部事務組合）によって運営され、合併後も継続されている（総社市と真備地区のごみが持ち込まれる）。この点だけに限らないが、複数の地区住民から災害対応の限りでは総社市と合併すべきであったという声を聞いた。なお、旧真備町は歴史的につながりが強かった総社市と対等合併で協議したり、住民投票で総社市との合併が多数を占めたりした経緯がある。

高梁川（一級河川）とともに小田川の流域は、過去にも豪雨による河川氾濫を起こしていたことを少なくない被災者が知っていたが、いずれも想定をはるかに超えた結果となったと驚いていた。このことと同様に、強調すべき点がある。多くの被災者が国や県による河川の維持管理の不十分さ（結果としての流下能力の低下）、つまり、川底では沈殿物の堆積が極度に進み、適切な除去作業が行われていれば被害は軽減された。また、土手は河川が見えず、橋よりはるかに高い位置まで草木が伸び放題で森林化し、適切な伐採作業が行われていれば増水等の状況把握がスムーズであった、と怒りをあらわにしていたのが印象的であった。ここから人災の性格が強いことが示唆される。なお、写真 1 は豪雨災害以降に草木が伐採された箇所の小田川（真備地区）、写真 2 は草木が伐採されていない箇所の高梁川（総社市下原地区）である<sup>1)</sup>。



写真 1 豪雨災害以降に草木が伐採された箇所の小田川（10 月撮影）



写真 2 草木が伐採されていない箇所の高梁川（10月撮影）

真備地区の復旧状況は、筆者の10月の現地訪問時で言えば、被災した住宅や工場などの解体がスタートしたというレベルであり、解体ラッシュにはもう少し時間を要する。今回も廃棄物処理法にもとづく公費解体制度が適用されているが、熊本地震と同様に国は補助対象を全壊から半壊以上まで拡大し、撤去費用を国と市町村が補助する。商店については、コンビニエンスストア（24時間営業店舗）の多くが既に再開していた（早い所では7月中の再開）一方で、個人事業所のほとんどが一部再開にも程遠く、とくに飲食店の再開が鈍いために、外食が著しく困難になっている。また、地元の手スーパー、全国チェーンの小売店でさえもいくつかは再開に時間を要する状況であった。

地区内の病院・診療所のほぼ全てが被災し、機能停止・大幅縮小に追い込まれた。こうしたなか、地区の中核病院であるまび記念病院（4階建て、病床数80）は1階天井まで浸水し、診療中止となったが、仮設施設での簡易診療を経て、9月18日に病棟のうち使用の目途がたった2階での外来診療を部分再開し、2019年2月の完全復旧を目指す。これに対して、福祉面でも特別養護老人ホームや認知症グループホームなど高齢者福祉施設が多く被災し、地区外の施設の利用や施設の過剰な受け入れなど多くの問題が生じた。地区の高齢者率は33.4%（2017年9月現在）に達していたが、自ら車を運転しない住民が多く、「まび復興支援バス」（無料、1日4便）が地区内を循環運行（8月1日から当面）しているとは言え、通院・通所に深刻な問題を抱えていたと考えられる。

山陽新聞2018年8月6日付では山陽新聞社が7月28日に真備町地区の住民100人に面談方式でアンケート調査を行った結果が掲載されているが、「今後の住まい」について69%が「元の場所に住み続ける、住み続けたい」、次いで11%が「真備町外へ転居を考えている」と回答したが、多くの個人事業所にとって再建（規模）に不安を抱える結果となったのではないだろうか。

これに対して、暮らしの面をみると、「建設型仮設住宅（プレハブタイプ、木造タイプ）は予定の倉敷市266戸、総社市46戸が完成し、一部を除いて引き渡しを終了した。自治体が民間賃貸住宅を借り上げる『みなし仮設』は2日現在で3224件の入居が決定した（山陽新聞2018年11月6日付）。建設型では全国初の利用とされるトレーラーハウスタイプ（移

動式住宅) 50 戸が提供された (写真 3)。これは自動車で運搬し、早く整備することができ、費用もおさえられるメリットがある。また、総社市には福島県で東日本大震災の被災者が使っていた木造の仮設住宅が福島県から無償譲渡された。仮設住宅での生活を余儀なくされている真備地区住民は 11 月 6 日時点、岡山県内 12 市町で計 9,115 人であり、被災前の地区人口約 2.3 万人 (6 月末時点) の 4 割に達する (山陽新聞 2018 年 11 月 9 日付)。

熊本地震と同様に、半壊でも居住できない場合は仮設住宅に入居できるが、真備地区では仮設住宅のうち、行政が民間賃貸住宅を借り上げる「借上型」(みなし仮設) の入居者が 9 割超に及ぶ。今後は災害関連死を防ぐ医療・福祉等の対策強化が急務となり、居住地区外に散らばった被災者の孤立防止策も不可欠となる。過去の大災害のケースから高齢者に限らず、40 代~60 代の被災者にも注意を要する。これに対して、真備地区一帯の 6 カ所 (一部船穂町) に整備されたプレハブなどの「建設型」は 624 人であり、9 月上旬から入居が順次開始された<sup>2)</sup>。筆者の現地調査では少なくない入居者が最長 2 年という仮設住宅の入居期間のしほりを強く意識して、行き先に不安を抱えていた。真備地区は「ベッドタウン」として人口を維持してきたものの、今後、過去の大災害で頻繁にみられたように、災害前の居住地のエリア外のみなし仮設での生活に慣れて、住み続ける被災者も多くなることが想定される。したがって、従前のコミュニティの縮小もありうる。



写真 3 トレーラーハウスタイプの仮設住宅 (10 月撮影)

これに対して、被災者が大規模半壊、半壊と認定された住宅を修理する場合、「応急修理制度」を利用することができる。それは災害救助法にもとづく国の支援策の 1 つで、法適用市町村であれば居間や台所、浴室、トイレなど生活に欠かせない部分の修理に、1 世帯当たり最大 58 万 4 千円が支給される。東日本大震災でも多くみられたケースであるが、避難所で過ごすことを敬遠し、本制度を利用したのは良いが、修理に対する財源確保が追い付かず、居住環境が不十分なまま居住継続を余儀なくされるケースが少なくない。これは本制度を利用すれば仮設住宅に入居できないので、被災した自宅で暮らす「在宅避難者」として位置付けられるが、防犯面への対応でメリットがある一方、行政の情報、支援の手も届きにくくなったり、以前のような近所付き合いやコミュニティ活動もみられなくなったりすることがある。また、「応急」ということから、早急に制度利用を申請したが、現実と

して「応急」にならない場合もある。山陽新聞 2018 年 11 月 8 日付によれば、「岡山市の申請受け付け分に対する工事の発注が 6 割ほどにとどまっている。施行業者が不足している上、特定の業者に被災者の依頼が集中するなど手続きに時間がかかっているのが要因とみられる」（市は、7 月下旬から市役所などで申請の受け付けを始め、10 月末までに 720 件を受理している）。

被災者の生活再建に対する公的支援をみると、全壊、大規模半壊、半壊・解体に対して被災者生活再建支援制度にもとづく基礎と加算の支援金（複数世帯で最大 300 万円）があげられるが、今回、発災から 4 ヶ月の段階で市町独自の支援は制度の延長として行われていない。ただし、岡山市は床上浸水以上に対して、従来は同規模の災害では支給していなかった市の災害見舞金を義援金に上乘せして支給しており、その他にも倉敷市等と同様に国民健康保険料や保育料の減免措置などを拡充している。岡山市は災害義援金第 4 次支給において、床上浸水に 59 万 5 千円（プラス災害見舞金 1 万 5 千円）、これまで対象外だった床下浸水の世帯にも 1 万 5 千円を支給する。他方で、倉敷市は災害義援金第 4 次配分時点で床上浸水に対して最大 30 万円（自家）の配分である（半壊・自家は 90 万円）。同市では災害見舞金は半壊以上となっている。以上のことから、そもそも生活・住宅再建に関する諸制度の存在を知らない人が多いとすれば、その周知徹底が要請されるが、被災者は再建にあたって様々な決断を迫られるなかで、とくに住宅の解体か修繕かは最大の決断となる。

次に、土木系ハードの復旧をみると、真備地区かつ倉敷市の最大の復旧事業の 1 つである県による小田川支流堤防拡幅工事があげられる。今回、工事に伴い家屋の移転が避けられない見通しとなり、その対象は県管理の末政川、高馬川、真谷川の堤防近くの住民らとなる。具体的な移転世帯などは決まっておらず、県は住民の意見も踏まえて詳細な設計をまとめる方針であるが、移転などの可能性のある真備町地区の約 200 世帯を対象に、10 月 31 日から地元説明会を開いている。

最後に、以上の状況を踏まえた生活（暮らし）、産業（仕事・雇用）、コミュニティの再建・復興の方向を網羅する自治体の復興計画に言及しておく。倉敷市は 11 月に入って真備地区の復興計画策定に向けて地元住民らの意見を聞く「復興懇談会」を始めた。倉敷市は 2018 年中に基本理念や主要施策を盛り込んだ「復興ビジョン」、2018 年度中に「復興計画」を策定する予定である。

## 4. 産業復旧にかかる公的支援

本節では前節と同様に、山陽新聞、岡山県や倉敷市のホームページ、筆者の現地調査、電話インタビューなどから、産業復旧にかかる公的支援を整理しながら、産業復旧の概況を明らかにしておく。

政府（国）は 2017 年 12 月の制度運用の見直しを踏まえて、豪雨災害直後から激甚災害の指定の見込みを発表していたが、7 月 24 日に西日本豪雨を含む 5 月 20 日～7 月 10 日の各地の大雨被害を激甚災害に指定することを閣議決定し、指定を 27 日付とした。つまり、指定対象は梅雨前線の停滞などに伴う被害であり、地域を限定せず、西日本豪雨よりも前に発生した北海道の水害なども含む。これは被害があった農地や道路などの復旧事業の見込み額が基準を上回ったことによる。ハードのインフラをベースにした算定基準で、かつそれを中心とする特例措置である点は議論の余地があるものの、河川や道路に加え、ため池など農業用施設の復旧事業に対する補助率が引き上げられ、被災した中小企業が再建資金を借りやすくする措置もとられ、被災自治体の財政負担は軽減される。今回、自治体の当面の資金繰りに役立ててもらうため普通交付税も大幅に前倒しして配分された。

岡山県では県内全体の商工業の被害件数は 1,179 事業所、被害額は 210 億円（県調査結果、8 月 17 日時点）に及ぶ。山陽新聞 2018 年 8 月 18 日付によれば、真備町地区の商工被害が 260 事業所、83 億 9559 万円（同）になったことが明らかになった。「被災企業は真備船穂商工会の真備町地区会員の 9 割を占め、県内の商工会議所、商工会単位では件数、金額ともに最大となった」、「真備船穂商工会の被害は真備町地区に集中。業種別では製造業 37 件、建設業 50 件、卸売業・小売業 70 件、サービス業 98 件など。自動車部品加工メーカーの機械、建設会社のトラック、小売店の商品などが水没したという」。事業所の復旧状況を、筆者の 10 月の現地訪問時で言えば、大手のコンビニエンスストアの早期復旧が目立ち、セブン・イレブンは 7 月中に真備地区の 3 店を、ローソンの倉敷真備町川辺店は 8 月 3 日に営業再開していた。大手のスーパーストアやホームセンターも相次いで再開する一方で、ホームセンター等で早々に閉店を発表したケースがある。なお、真備地区にはホテルや旅館などの宿泊施設がないため、復旧に携わる建設業者やボランティアなどの地区内での宿泊利用はない。また、筆者のみた限りでは、国道 486 号沿いにチェーン店を含め大小様々な商店が列状に立地しているが、復旧にあたって商店街という面としてまとまって活動していない。

産業復旧にかかる公的支援は、まず中小企業の再建投資に対する「中小企業等グループ施設等復旧整備補助金」（以下、グループ補助金と称する）である。これは東日本大震災や熊本地震の際に創設されたが、今回、岡山、広島、愛媛の 3 県に適用されている。中小企業が 2 社以上で復興事業計画を策定し、それが県の認定を受けた場合、国と県が 1 社当たり 15 億円（補助率は最大 3/4＝国 1/2、県 1/4）を上限に支援する。国の財源負担は、国が 8 月上旬に被災地支援のために打ち出した「生活・生業再建支援パッケージ」の第 1 弾に基

づき措置された。8月下旬にグループ補助金の説明会が県によって開催され、制度運用のキックオフとなった。岡山県では9月3日から事業計画の認定申請の受付がスタートした。本制度は施設や設備などの原状復旧（再建）を目的とし、熊本地震時等のように、適用となる機能類型としてサプライチェーン型、経済・雇用貢献型、地域生活・産業基盤型、地域資源産業型、商店街型が設定され、名称は一部で変更されている（栗田 2017）。事業者負担となる1/4相当分は高度化融資（無利子）の利用が可能である。他方、事務用品や店舗の陳列商品などは補助の対象外であり、業種によっては措置対象が狭まるし、復旧事業は原則として2018年度内に完了させる必要がある。これらが事業所の不安を増幅させている。今回、熊本地震時と同様に、補助制度の説明会が頻繁に開催され、また、相談体制も柔軟に構築されており、スピード感をもって事業計画の受付がスタートした（栗田 2017、2018b）。事業計画の申請は2018年11月2日現在、19件、415事業者で、同日現在、8グループ、269者（いずれも地域生活・産業基盤型）の事業計画が認定されている。認定グループのなかには、真備船穂商工会を代表者とし、130者で構成される「竹のまち真備町復興グループ」が含まれる。ただし、制度の運用や手続きなどには少なくない課題がある。その詳細は後述する。

なお、岡山県と県産業振興財団はグループ補助金において、国や県の補助が充当されない部分、事業者の自己負担となる1/4に対して無利子で貸し付ける事業をスタートし、5億円を上限に被災した施設などを担保に融資する。貸付期間は最長20年である。補助を受けるための事業計画策定などをアドバイザーが支援しようと、独立行政法人・中小企業基盤整備機構中国本部（広島市）も支援組織を10月上旬に岡山市に開設した。

次に、「小規模事業者持続化補助金（被災地域販路開拓支援事業）」（中小企業庁、被災11府県に適用）である。これはグループ補助金とは性格を異にし、原状復旧というよりも、事業者が復興をしっかりと見据えることを基本とし、販路開拓や集客維持・増加などを目指す事業が補助対象となる。補助対象者は従業員数20人以下（小売・卸売業やサービス業は5人以下）の小規模事業者であり、補助対象の取組みは具体的には、移動販売車の導入や営業車両の買い替え、バリアフリー化改修、ちらしの作成や広告などである。豪雨で直接被害を受けていなくても、風評や消費自粛などを背景に売り上げが落ちた、取引先がなくなったなど間接被害を受けた観光関連業者などが補助対象となることも特徴である。岡山、広島、愛媛の3県では国と県が200万円（補助率2/3）を上限に交付する（通常50万円）。これは熊本地震時と同水準であるが、岡山県の場合、県独自の補助により補助額は225万円、補助率は3/4となる。被災事業者は最寄りの商工会議所か商工会の協力で事業再建に向けた経営計画を策定し、日本商工会議所あるいは県商工会連合会に申請する。申請の締め切りは第1次が9月7日、第2次が10月5日であった。「県商工会連合会によると、同補助金は熊本地震でも適用され、3回に分けて募集。後になるほど申請件数が増え、採択率は下がったという。このため同連合会は被害の激しかった倉敷市真備町地区など5カ所で計11回の説明会を開き、個別相談に対応。担当者は『できるだけ1次締め切りに間に合わせ

たい』と言い、計画策定に急いでいる」(山陽新聞 2018 年 9 月 6 日付)。さらに、本補助事業の実施期限は原則として 2018 年内であり、これが事業者の不安を増幅させている。

次いで、農業の復旧であり、代表的な支援制度として「被災農業者向け経営体育成支援事業」があげられる。国は農家が被災した農機具やハウス、果樹棚、畜舎などを買い替えたり、修繕、撤去したりする際の助成率を、特例措置として通常の 3 割から 5 割に引き上げた。この特例措置は被災前と同程度の復旧を原則とし、「東日本の豪雪 (2014 年)、熊本地震 (16 年) に次いで 3 例目。岡山県や市町村も独自で補助を上乗せしており、最大で 9 割がカバーされる」(山陽新聞 2018 年 10 月 19 日付)。営農の再開に向けた施設の解体や廃材の運搬・処理費用は全額負担される。いずれも上限額は設定されていない。熊本地震のケースから言えば、多くの申請が見込まれ、被災農家の営農再開率は急上昇していくことが想定される (栗田 2018b)。なお、用配水施設被害によってかん水 (水やり) ができない果樹の樹体保護のためのせん定作業、収穫物運搬設備復旧までの間の運搬、被害果樹の植替えや植替えにかかる収益の無い期間に要する肥料代、農薬代等の経費に対する支援も別途用意されている (「生活・生業再建支援パッケージ」の第 1 弾)。

次に、観光業への公的支援について整理しておく。岡山県は西日本豪雨災害を背景に急減した観光需要の早期回復を図るため、岡山など被災 11 府県を周遊した旅行者の宿泊料金を割り引く「ふっこう周遊割」の運用を 8 月下旬から始めた。これは国が創設した補助制度 (事業費・全国ベース約 31 億円) にもとづくが、8 月 31 日～11 月 30 日に府県をまたがって連続 2 泊以上すると、岡山、広島、愛媛では 1 人 1 泊当たり 6 千円、他の府県では 4 千円が補助される。ボランティア参加者は、1 カ所の宿泊施設でも 2 泊以上で同様の補助が受けられる。また、岡山県は独自施策として、県内宿泊者向けに宿泊割引クーポン制度を創設し、第 1 弾として 8 月上旬に計 2 千枚 (5 千円割引) 発行したが、即完売した。県は第 2 弾として 8 月 20 日～9 月 29 日限定で 1 万枚のクーポン券を発行し、「2 人以上で宿泊料金が 1 万円を超す場合に 4 千円割引しているが、今回の周遊割とは併用できない。」(山陽新聞 2018 年 8 月 29 日付)。さらに、県の要望により、国補助の「周遊割」の実施期間は 2019 年 1 月末まで 2 カ月延長されることになった。県は利用促進を図るため、事業費を負担する国に延期を求めている。「岡山県によると、8 月末の開始から 1 カ月間で同県内の利用は延べ約 1 万 4 千人。割引に充てた費用は約 8300 万円で、国からの配分額 (約 6 億 4 千万円) の 13%にとどまって」おり、「10 月 1 日からは連泊の要件が 2 府県以上から同一府県内にも緩和されて」いた (山陽新聞 2018 年 10 月 25 日付)。また、10 月から周遊旅行の補助対象は 13 府県に拡大されていた。

市町村レベルでは、真庭観光局と真庭市は市内のホテルや旅館の宿泊料が 1 人当たり 2 千円割引される独自の「宿泊クーポン」(8 月 20～9 月 30 日の宿泊) を 1,500 枚発行した。また、同時期に鏡野町も同様の内容で独自に発行した。これに続いて、美作市観光振興協議会も独自に発行し、割引対象期間を 9 月 1 日～同 30 日とした。いずれのケースも事前に宿泊申し込みした小学生以上が対象で、利用は 1 人 1 回である。国や県の割引クーポンと

も併用できる。岡山市の場合は割引対象期間を10月1日～11月30日とし、5千円割引クーポン（大手旅行代理店のインターネット予約、大人2人以上の宿泊料計1万円以上の場合）を2千枚発行した。ただし、国や県の割引クーポンとの併用は認められない。今回、観光対策としての宿泊割引は熊本地震に次いで実施されたが、制度運用のスタートはより早かった一方で、国庫補助の規模はそれほどでもない（葉田 2017）。

最後に、倉敷市と岡山市の独自の産業復旧支援に言及しておく。倉敷市については第一に、被災事業者事業継続奨励金である。グループ補助金または小規模事業者持続化補助金を活用して、被災後も市内での事業継続に取り組む被災中小企業に、1社当たり10万円を補助する奨励金が創設された。第二に、同じく市内の中小企業・小規模事業者を対象にして、運転・設備資金向け緊急融資制度（指定4種）における信用保証料が、融資額にかかわらず全額補助される（既存の市制度融資とは別枠で利用可）。取り扱い期間は2018年8月13日～同12月5日である。第三に、豪雨災害により浸水し、農作業が一時的にできなくなった農業者が、今秋（2018年秋）の稲の刈り取り、乾燥調製、刈り倒しの作業を他の農業者へ委託する場合に、作業委託料の一部が補助される（真備地区の耕作農地のみ対象）。なお、産業復旧向けに限らないが、市はふるさと納税による寄付金などを活用して創設した災害復興基金の運用をスタートした。

これに対して、岡山市は市内の中小企業・小規模事業者を対象にした独自の支援策として、第一に、「小規模事業者復興支援補助金」を創設した（小規模事業者持続化補助金と連動して適用）。これは経営再建に向けた備品の購入に上限20万円（補助率1/2）を補助し、小規模事業者持続化補助金では対象にならないテーブルやエアコン、什器類などの購入経費が該当する。なお、原材料や製品・商品は対象とならない。第二に、復旧にかかる運転・設備資金向けの融資制度の金利負担を3年間、実質ゼロにする（融資限度額は現行と同じ1,500万円）。いずれも国などの支援策に呼応したものである。第三に、融資制度の別の支援としては、日本政策金融公庫（東京）による被災企業向けの2種類の融資で、年0.21%～0.46%の利子を市が3年間負担する。つまり、この制度も実質金利0%となる。

こうした支援策から両市の違いがみられるが、支援の質的・量的水準に大きな違いはないように思われる。これは両者の財政力（財政力指数・平成28年度倉敷市0.86、岡山市0.80）がほぼ同じと考えれば、あり得るのかもしれない。

## 5. 真備地区の産業復旧

### （1）ケーススタディ

本節では筆者の被災事業者に対するインタビュー調査の結果の一部をあげておく。具体的には、筆者は10月22日～同24日に真備地区で13の個人事業者（サービス業、卸売・小売業など）と、真備船穂商工会（旧真備町と旧船穂町が所管エリア）に災害対応のために県商工会連合会から派遣されているスタッフ、倉敷商工会議所（旧倉敷市が所管エリア）

のスタッフにインタビューを行った。事業者には被害および復旧の状況、グループ補助金や小規模事業者持続化補助金の活用と問題などをお聞きした。事業所の所在地の内訳は有井エリア（集落）5、箭田エリア4、川辺エリア4である。ここでは計10事業者を取り上げる。

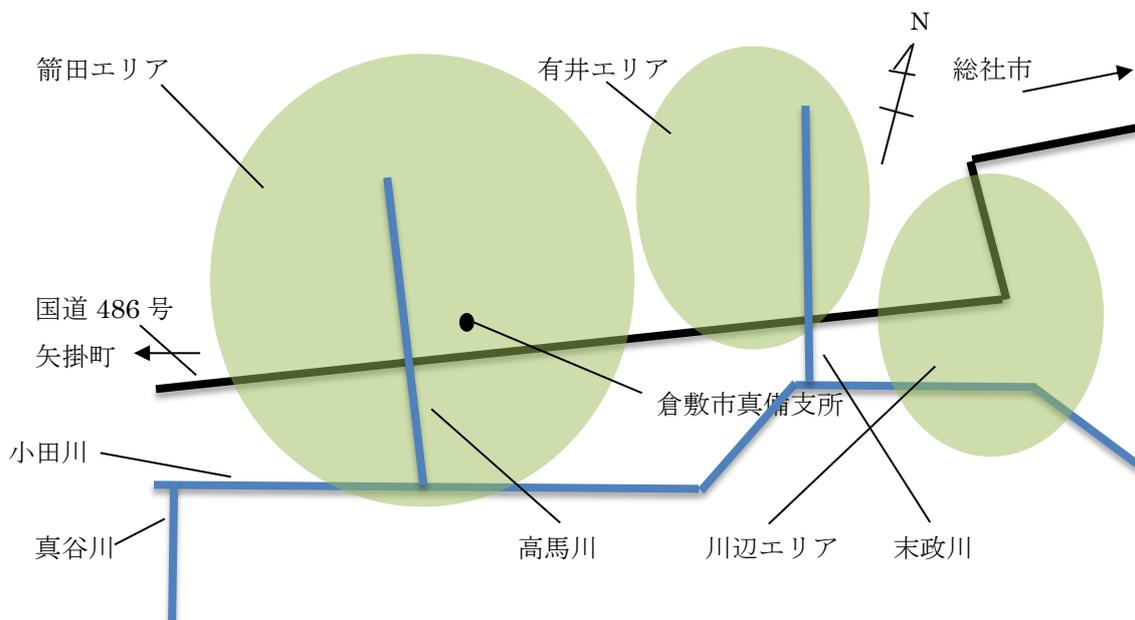


図1 真備地区の中心街の箭田エリアと有井エリア

【有井エリア、A事業所、不動産業など】

A事業所は1979年に開業し、5人のスタッフ（親族）で頑張ってきたが、今回、4mの浸水となり、被害額は5,000万円～6,000万円となっている。災害保険等については水害が未加入であったことから、わずかな金額しか給付されていない。インタビュー時は流入した泥などは片付けられていたが、板張りの壁、床がむき出しの中で（一部ではがれている）、段ボールのテーブルとパイプイスを置いて、「仮」にも程遠い環境で一部再開している状況であった。グループ補助金については、A事業所は商工会を脱会していたが、豪雨災害後に補助金申請のために再入会し、商工会が代表者となっているグループの構成員となった。小規模事業者持続化補助金については、A事業所はその存在を知っていたが申請していない。筆者がその申請の締め切りは第1次に加えて第2次もとっくに過ぎたことを伝えると、事業主はもう期限がきていたのかと驚き、これから再建についてじっくり考えようと思っていたのに、締め切りが早すぎないかと、不満の気持ちをあらわにしていた。今後について、事業主は自己所有地で住居兼用であることから、豪雨前の状況に戻れることを願うということであった。



写真4 真備地区有井の国道沿いの被災した事業所集積エリア（10月撮影）

【有井エリア、B事業所、印刷・企画業】

B事業所は店舗スペース（低層ビル1階の一部、鉄骨造り）を賃借しており、2001年から現在の場所で開業したが、今回水没した。B事業所は夫婦経営であるが、自宅は真備地区内の別エリアにあり、今回、被災を免れた。他方、夫婦は田畑を手掛けており、ブドウはJAに出荷するくらいであるが、今回、出荷間際のブドウが被災により台無しになった。夫婦は9月初旬にフルオープンとして事業再開したが、再開にあたって、壁や床の張り替えといった内装は家主さんが面倒をみてくれた。夫婦はそれ以外の備品等、たとえばパソコン等を自費で買い替え、事務デスク・イスは洗って再利用している。幸いにも、大型のプリンターやコピー機はリースだったので、自らの持ち出しはなかった<sup>3)</sup>。グループ補助金は家主（建物の所有者）が申請している（制度上、賃借者は申請できない）。これに対して、小規模事業者持続化補助金について事業主は手続きが複雑であることから、途中で諦めたということである。今後については奥様いわく、再開コストをそれほど要しなかったため、引退まで仕事を続けたい。なお、引退したら、田畑に専念したいので、何とかその復旧も完遂したいということであった。

【有井エリア、C事業所、移送業】

C事業所（1971年開業）はタクシーや観光バスなどを走らせており、今回、1階が水没したが、総社市に営業所を2ヶ所持っており、これは被災しなかったため、事務機能をそちらに移して、休業せずに頑張っている（社長の住まいは岡山市にあり、被災しなかった）。有井エリアにある本社は10月下旬に一部再開したが、「30%（車両台数ベース等からみて）」ということである。被害額は約3億円で、その内訳は大半が車両や建物となっている。社長いわく、当面の目標としては、災害前の車両台数くらいに戻したい。スタッフはもともと不足ぎみであり、災害後に微減しているが、当面、何とかやりくりしていかなければならないということであった。グループ補助金には申請しているが、機械系となる配車等のシステム（IP無線システム）が特注で、数千万円を要するので、これが補助対象にならないかもしれない。また、事業の性格上、工具、タイヤチェンジャー、業務用電話など細々としたものが多くあげられるが、これらも補助対象になるか、県と交渉しなければならないかもしれない。

い。なお、小規模事業者持続化補助金は従業員規模の基準を満たさず、そもそも適用されない。

#### 【有井エリア、D 事業所、理容業】

D 事業所は 1970 年代前半に開業し、親子経営である。また、住居兼用（鉄骨 3 階）で、建物の裏には家庭菜園スペースがある。2000 年あたりに近隣で土地のかさ上げをした上で新築する住宅が目立つようになり、D 事業所も 2002 年に追随した。経営者いわく、有井に住み始めた頃は、有井から川辺まで田んぼばかりであったが、あっという間に住宅や商店が建っていった。D 事業所は末政川の土手近くで、比較的高い所に立地しているのので、今回、1 階がまるまる水没し、全壊判定を受けたが、近隣のなかで被害は少なかった。ただし、床は丈夫で、そのまま使用できたが、壁ははがして、内装とともに全面的にやり直した。また、車両 3 台も被災し、現在、中古車 2 台でやりくりしている。さらに、仕事では理容イス全 3 台が使用不能となり、現在、中古 2 台となり、洗面台なども全て取り替えた。10 月上旬には一応フルオープンの再開となった。これは早急に動き始めた結果、修繕業者がすぐに確保できたことにより、近隣では非常に早い再建となった。ただし、修繕には、車両や 1 階の住居部分を除いて、既に 600 万円超のコストを要した。災害保険は火災しか加入していなかったのので、給付金はゼロである。また、経営者いわく、常連客の多くが被災し、避難生活（仮設生活）のために見事なまでにバラバラになっており、有井の住民らが今回のような悲惨な状況になるとは思いもよらなかった。グループ補助金はまだ申請していないが、店舗修繕や設備更新などいろいろ盛り込みたいということであった。小規模事業者持続化補助金については、最近、客から聞いてその存在を知ったが、いろいろあって申請期限までに対応できなかった。

#### 【箭田エリア、E 事業所、卸売・小売業】

E 事業所は 5、60 年前の創業の老舗で、女性経営者が取り仕切る。本事業所は鉄骨 2 階建てで、奥が住まいの住居兼用であるが、今回、2 階まで浸水した。被害額は 5,000 万円～1 億円で、商品だけで 3,000 万円に及ぶのではないかということである。災害保険は住宅だけ加入していた。親戚等のサポートを受けながら泥出しを行い、事務機器等は何もないが、卸売がメインなので、8 月中旬に一部再開に踏み切った。グループ補助金は申請中である。グループ補助対象外経費として在庫または陳列されていた商品・原材料等があげられるが、経営者いわく、正直条件が厳しい。小規模事業者持続化補助金は申請額がそのまま採択されたが、申請に際しては書類作成が難しく、何度も投げ出しそうになった。とくにこと細かな指示があり、車両の買い替えにあたっては、①経営者は通例、小切手を利用し、既に支払っていたにもかかわらず、銀行振り込みでない認められないから、振り込み作業をやり直す。②毎日の走行距離と走行先（申請月との関わりで 10 月分～12 月分）を書くように指導された。その他にも、リースものの取り扱いも非常に難しかった。今後、住居部分は解体し、店舗部分は災害前の状況に戻したい。ただし、経営者は、この 3 ヶ月半（発災からインタビュー時まで）、復旧に向けて強い気持ちで頑張ってきたけれども、次に何をす

べきかを考えてはいるものの、かなり息切れしており、疲れた、とため息交じりにコメントしていた。

#### 【箭田エリア、F 事業所、小売業】

F 事業所は夫婦経営、創業から 5 年ほどで、新築店舗で住居兼用である。今回、事業所は 2 階まで浸水し、被害額は 1 億円近くになるという。それには約 2,000 万円の高額設備が含まれる。この事業所は、9 月中旬に駐車場の一部に中古のコンテナ（約 4m×約 2m、水道機能なし）を設置し、仮設店舗で再開している。経営者は、被害額からみて公的支援は非常に薄いと語気を強めていた。グループ補助金については、それなりの申請期間があったようだが、必要な提出書類がはっきりしておらず、急に数日間で集めろと言われた。そのなかには、すぐに揃えられないものがあるし、被災状況のわかる写真と言われても、被災直後の混乱状況でとても対応できず、災害廃棄物の処理（引取）でせかされて撮影する余裕もなかった。このため、常連客が撮影し、インスタグラムにアップしてくれた写真を利用した。今後について、経営者いわく、11 月には店舗兼住居を解体し、3,000 万円くらいで従前のように建物を再建できればと願っている。また、豪雨災害前から公的支援をいろいろ利用してきたことから、申請は何とかこなせたが、事業計画が認定され、補助金が確定しても、実際の交付は事業終了後でしばらく経過してからなので、それまでの資金繰りが不安で仕方がない。小規模事業者持続化補助金は採択されており、経営者によれば、今回、①地区人口の減少を想定し、日持ちのしない手作り食品を瞬間冷凍して広く通信販売する、②コンテナの仮設店舗を使って先行オープンすることによって、地域を元気づけるといったような事業目的とした。

#### 【箭田エリア、G 事業所、小売業】

G 事業所は現在の小売業としては 1965 年に開業し、住居兼用の建物（鉄骨造り）であり、また、経営者の息子は地区内で 2 つのコンビニエンスストア（土地は賃借）を経営している。今回、同居の肉親を亡くした。地下 1 階（倉庫）と地上 1 階が水没したが、災害保険に加入していたので、かなりの給付金がおりた（全壊判定）。また、地下は泥出し等を終えた後に、大手の住宅メーカーに資材置き場として貸しており、当面、安定した収入が見込める。現在、近くのみなし仮設に住んでいる。8 月上旬から配達業務をはじめ、少しずつ仕事を増やしつつあるが、建物の再建ほとんど手付かずである。今のところ、グループ補助金申請の予定はない。この理由は小売業にとってメリットが薄いということである。経営者いわく、知り合いの複数の小売業者も同様に申請予定はない。グループ補助対象外経費として在庫または陳列されていた商品・原材料等に加えて、償却資産として資産計上されていない設備（たとえば、カウンター、テーブル、イスなどの店舗備品、陳列棚、食器棚などの店舗什器）もあげられ、補助対象が狭いことかもしれない。

小規模事業者持続化補助金は、コンビニエンスストアは補助適用外であるが、第 2 次で申請しており、設備や車両の購入をあげている。具体的には、商用車であるが、地区外でも販路開拓を行うために、車体に店名や PR ワードを記載する。その他には製氷機や冷凍庫、

冷蔵庫もあげている。さらに、経営者いわく、陳列棚、カウンター、什器なども記載しているが、これらは認められるか微妙である。そのうえで補助上限額が 225 万円であることは本当に助かるし、申請にあたっては商工会が取りまとめてくれたので、心強かったと強調されていた。今後、災害前の規模の店舗兼用住居にするのであれば、費用は 2 億円くらいかかるかもしれないので、住居部分から復旧していきたい。商店は店舗部分を縮減して、空いたスペースを貸して、賃料を得ることが良いのではと思っている。なお、コンビニエンスストアは水没したが、7 月下旬に再開し、いわゆる復興特需が続いており、レジの台数も増やしている。経営者によれば、地区人口は災害前くらいの規模に戻っているが、もう少し様子を見てから、ポスト復興を検討したいということである。

#### 【川辺エリア、H 事業所、修理業】

H 事業所は車両の塗装業、家族経営で、現在地で 30 数年のキャリアがある。今回、作業場および隣接の自宅のいずれも浸水し、作業場は客から預かっていた車両と代車（自己所有）の計 8 台が使用不能となり、また、塗装用の設備、道具なども被災した。経営者いわく、預かり車両の損害賠償や洗浄は免れたが、代車は自腹扱い、つまり、グループ補助金に直結する減価償却にもかかる台帳上の償却資産計上をしていなかったため、経済的ダメージは大きかった。今回の災害の特徴を反映して、塗装依頼は災害直後から相次いだので、早期の再建を目指し、9 月中旬にほぼフルオープンした。自宅は大規模半壊で、かろうじて解体は免れ、さいわい業者が早くみつきり、約 500 万円をかけて大規模修繕を終えた。グループ補助金の話に戻ると、経営者いわく、申請できない。代車（業務用車両扱い）は既述のとおりであるが、その他の設備も資産計上していない。さらに、塗料やポリッシャーなど、塗装業に特有の細々していながら、高額のものがたくさんあるが、これらは補助対象外となるので、小規模事業者持続化補助金向けとなる。

小規模事業者持続化補助金は第 2 次で申請している。第 1 次の際は非常に多忙で、対応する余裕がなく、結果的に間に合わなかった。経営者いわく、申請にあたって、パソコン、ポリッシャー、溶接機などを記載したが、とくにかく申請を急がされていたので、最低限必要なものしかあげることができなかったことが悔やまれる。そのなかでも、塗料は缶で、数十種に及び、パール（補助塗料＝コーティング、つやだしなど）とセットで揃えておく必要がある。塗料缶は缶のサイズによるが、1 缶 2、3 万円しており、石油系の原材料のために最近、高騰しているという。経営者によれば、たとえば、30 缶（30 種）となれば、パールとあわせて軽く 100 万円を超えるので、補助金申請せずに自己負担する。

#### 【川辺エリア、I 事業所、小売業】

I 事業所は家族経営で、主に個人への種苗、肥料の販売であり、現在のような店舗形態となって 50 数年が経っている。被災状況としては、倉庫を複数所有しているが、とくにそこにある在庫の被害額が約 1,000 万円に及ぶほど巨大となり、そして、在庫は公的支援の対象にならないので、精神的なダメージも非常に大きい。具体的には、植木ばち、プランターにあぶせるビニールなどであり、そのなかには未払いのものがあつた。店舗はお盆明けか

ら内装工事と並行する形で、一部再開したが、フルオープン比で 1 割くらいのレベルである。経営者いわく、外装の工事や壁、床の張替えなどで修繕費は既に数百万円に及び、公的支援の存在をあまり考えずに、販売スペースが浸水に起因して空きスペースばかりになったタイミングで修繕に踏み切った。グループ補助金は、土地を貸している店舗向かいの自動車販売業者などと一緒にグループを組んで申請しており、倉庫や車両（配達用など）を記載している。申請にあたっては、隣接する地元の信用金庫から情報提供などいろいろサポートを受けた。小規模事業者持続化補助金は第 2 次で申請し、自動車を運転できないあるいは山間地に住む高齢者への配達を掲げて、大型化する形で車両の購入（もともと軽自動車を 2 台所有していた）を記載した。今後は、現在のような一部再開のレベルでしばらく営業していくことにし、地区人口の異動や生活再建の状況などを見極めながら、次なるステップに進みたいということであった。

#### 【川辺エリア、J 事業所、卸・小売業】

J 事業所は食品の卸・小売業で、事務・販売棟と卸工場を所有する。今回、浸水の影響で 1 千万円級の設定が被災した。自宅は川辺エリア内の少し離れた所にあるが、全壊となり、職場と住宅の被害額は計 6、7 千万円になるのではないかとということであった（トラック 5 台の被災を含むが、既存のローンは含まない）。災害前には岡山市内と倉敷市内のスーパーにテナントとして計 4 店舗が入居していたことがあり、スタッフは 11 人であったが、いずれの店舗も撤退し、スタッフは 3 人となっている。現在、井原市にある経営者の実家が同業種であることから、車で 40 分かかり、効率が悪くても、暫定的に利用させてもらい、また、金融機関から融資を受けながら、細々と仕事をしている状況である。グループ補助金は申請予定で、真空包装機、店舗修繕、冷蔵庫を記載するつもりである。経営者いわく、真空包装機は特注で、大手企業との差別化を図っている。小規模事業者持続化補助金は第 2 次で申請し、販路開拓を掲げ、具体的には、西は広島市、東は岡山県と兵庫県の県境までをそのエリアとし、パンフレットやホームページを作成することとした。補助対象としては、車両 1 台（冷凍機能付、2 トン）、店看板などを記載した。ただし、申請にあたって手続きが煩雑でたいへん苦勞した。なお、これまで商工会に加入していなかったが、公的支援のことがあって今回加入した。

#### 【真備船穂商工会、経営指導員】

真備船穂商工会では事業所再建にかかる公的支援の相談受付や申請支援などの人的体制は、ピーク時で本商工会 4 人、県商工会連合会派遣のスタッフ、県内の商工会派遣のスタッフなど合計 15、6 人であった。真備地区における商工会の会員数は豪雨災害前の約 260 に対して、豪雨災害後に 300 超まで増大している。これはグループ補助金のような公的支援を受けることに起因する。経営指導員いわく、グループ補助金は、国が 8 月上旬に公表した「生活・生業再建支援パッケージ」の第 1 弾に基づき措置され、1 ヶ月後の事業計画の認定申請受付スタートとなったので、事業者の多くが早い段階で事業再開の見通しをたてることができたと思っている。商工会サイドとしても、過去のグループ補助金のノウハウ

等に関する情報を収集することができた。第1次申請を行った事業者は130者に達したので、トータルの見込み数240者からみてかなりの規模になったと認識している。ただし、豪雨・台風災害を背景とする本補助金導入が初めてであったので、多くの事業者が申請に必要な書類を流失したり、欠損したりして、申請書類の提出に苦労したと聞いている。また、大半の事業者が公的支援（補助金）の手続きに慣れているわけではないので、サポート側としては丁寧な対応を心掛けたが、申請まで多くの時間を要する結果となっている。さらに、事業計画の認定後は補助金の運用、つまり、再建事業の実施、補助金の交付申請、財産管理など補助事業の終了まで多くのステップがあることから、継続的に寄り添う必要があることを認識している。

経営指導員いわく、今回、グループ補助金にかかる事業計画の認定申請に関わってみて、再建事業にかかる地域特性を見出すことは難しいけれども、しいてあげるとすれば、共同事業ではないかということであった。すなわち、地区内の事業者は実に多種多様であり、かつ商店の集積度も低く、現在では商店街のようなエリアも特定しにくいので、事業者間の今までにない共同の仕掛け（工夫）に期待をすることができる。

小規模事業者持続化補助金は、豪雨災害による被災の特徴を反映して業務車両や生産設備などの買い替えとなるが、車両でも複数所有の場合、全てあるいは大半が被災したケースが少なくない。それは少しでも水につかれば、使いものにならなくなる。また、グループ補助金と同様に、申請手続きは早くても、超広域災害であることから製造会社の生産が追い付かないとか、全国の大災害の被災地や東京オリンピック関連事業などに業者をとられており、再建の進捗がスローとなっている。こうしたなか、岡山県の場合、補助上限額が225万円まで拡充されたことは非常に心強い。また、グループ補助金と違い、細々とした道具や備品などで、仕事上不可欠なものの買い替え等は本補助金ですできるだけ申請してもらっているということである。本補助金の採択の状況は県全体で第1次400者（採択率97%）、そのうち真備地区（真備地区を拠点とする事業者等）で1/3の115者である。第2次は70者弱が申請しているようである。経営指導員によれば、第2次の申請までで、真備地区内のほぼ全ての小規模事業者が申請できたのではないかということであった。

#### 【倉敷商工会議所、幹部職員】

グループ補助金は旧倉敷市エリアでは4者の事業計画の認定申請があったが、そのうち1者は取り下げられたので、3者の申請である。3者それぞれが異なるグループの構成員であるが、本商工会議所はいずれのグループにも構成員として入って、支援の役割を担っている。幹部職員いわく、わずか3者であるが、申請にあたって相見積もりがなかなか集まらないという苦労を聞いた。また、そのうち1者は川沿いに立地し、今回、加工（製造）ラインが被災したが、過去に複数回浸水した経験があるので、移転して再スタートする（高台の自己所有地）。しかし、本ケースでは制度上、建物は補助対象外となり、設備のみが補助対象になる。さらに、当該事業者は、年度内の移転（の完了）は難しく、次年度も補助金が活用できるのか不安になっている。これに対して、小規模事業者持続化補助金は第1

次申請が 14 者で、全て採択され、第 2 次は 29 者の申請である（直接被害、間接被害の比率は半々くらい）。旧倉敷市は美観地区（市の美観地区景観条例に基づき定められたまち並保存地区・観光地区）を抱えており、間接被害で観光客が減少し、売り上げも落ち込んでいることから申請が少なくない。また、今回、補助上限が 200 万円（県補助を除く）に拡充されたので、車両の申請が多い。たとえば、美美容室が出張訪問を新たに始めるので、そのための車両を購入する。幹部職員いわく、政府は大水害の特徴を踏まえて、200 万円にしたのかもしれない。

## （2）小括

以上のケーススタディを踏まえて小括しておく。地元の（個人）事業所の大半は一部事業再開といったところだが、現地再建の意向であるなか、作業場・事務所などの修繕等に関しては完全に終えたというケースはわずかで、ほぼ手付かずのケースの方が多かった。また、事業所の大半が住居兼用であり、仕事場とあわせて被災していることから、経済的、精神的なダメージがあまりに大きい。マンパワーが非常に限られているので、再建にもより多くの時間を要することになる。こうしたなか、国や県等から産業復旧・復興にかかる公的支援が打ち出され、とくにグループ補助金や小規模事業者持続化補助金は、基本課題として制度の周知徹底および書類作成の簡素化・省力化、申請受付の継続（予算確保）があげられるものの、商工会のサポートとあわせて事業者から積極的に評価されている。

グループ補助金については、今回も熊本地震時と同様に、商工会がグループ化をコーディネートしており、この限りでは手続きにおいてスピード感があり、再建が加速するであろうが、事業計画の認定申請を急ぐあまり、事業者はどのように再建するかをしっかりと考えることができないなかで、商工会から書類作りを急がされ、かなり大雑把な取り組みを示したとのことであった。事業者がグループのメンバーをほとんど知らない状況も生じている。こうした点は栗田（2017）でも指摘されている。

東日本大震災時のグループ補助金の状況は栗田（2016）において詳細に分析されているが、その時とは違い、熊本地震時と同様に制度の運用にスピード感が出ている一方で、制度の改善は熊本地震時からほぼ手付かずであると言える。この点では、熊本地震以降の災害でも適用されている小規模事業者持続化補助金とあわせて、依然として制度の改善に向けた議論の余地がある（栗田・近刊）。たとえば、小売業やサービス業、飲食業にとっては補助対象の範囲が非常に厳しい。それらはカウンター、テーブル、イスなどの店舗備品、陳列棚、食器棚などの店舗什器を数多く利用するが、いちいち償却資産として資産計上していないケースがほとんどであろう。

次に、栗田（2018b）では熊本地震時のケースが指摘されているが、建物や設備にかかる建物登記簿あるいは固定資産課税台帳の所有者（複数の場合もある）が実質の経営者（所有者）でなければ、申請書の提出段階でクエスチョンがつき、手続きが止まることになる。単純に、実態として所有者は現在の経営者です、ということでは済まない相続未済等のケースも多々みられる。こうした所有者は何でみるのか、という「ヒト」や「モノ」に関わ

って、事務処理で悩みを抱えることになるので、国や県の柔軟な対応が望まれる。真備船穂商工会に派遣されている経営指導員いわく、こうした状況は申請数の7割くらいでみられる。

次に、製造を業とする事業所では生産設備や金型のように、特注品の取り扱いが少なくないが、復旧（原則、被災前の規模や機能、性能と同等以下であること）にかかる手続きにあたっては入手可能なカタログになかったり、相見積もりがとれなかったりする。また、高級車や高級木材など高級品を取り扱うようなケースでも類似する。他人の車を預かる修理業、他人の衣服等を預かるクリーニング業など事業の性格から手続きがスムーズにいかないケースが少なくない。経営指導員いわく、手続きがすんなりいく方が少ないと言えるのかもしれない。

小規模事業者持続化補助金に関しては、新たな経営計画を作成し、その中で販路開拓の取り組みを柱にして事業内容を構成しなければならないが、販路開拓にかかる事業が実施しにくい産業・業種がある。たとえば、大手のいわゆるゼネコンの孫請けのような土木・建築事業所があげられ、大手企業との結びつきが強いほど新たな仕掛けが打ちにくい。また、甚大な被害を受けたエリアが広域にわたり、居住者もバラバラになっているなかで、地元密着をかかげて宣伝チラシを配布して事業PRすると言っても、困難をきわめる場合がある。したがって、補助対象の拡大を弾力的に進めていくことが肝要になってくる。なお、本補助金は国（中小企業庁）の2018年度予備費予算で措置されているから、熊本地震時と同様に、とくに事業の年度内執行が強調されているような印象を受けた。

このような諸問題を事業者から提示する場合、商工会議所・商工会あるいは県の担当者ということになるだろうが、今回のように超広域災害となれば、制度の改善等と言っても、県間の調整が必要になるだろう。だとすれば、制度が「走りながら見直される」可能性は熊本地震時に比して低くなると言わざるを得ない。そして、そのようになれば、市町村等がある程度独自に対応できるような、政策・財政面における条件づくりが強く求められる。

なお、筆者のインタビュー調査ではほぼ全ての事業者が真備地区（地元集落）のまちづくりを考える余裕がないし、誰も話題にもあげていない、と口を揃えていた。既に（一部）再開した事業者からは後でまちづくりのために移転してくれということになれば、早く再建した者が損をする、というコメントがあり、納得がいかない様子であった。また、今回のような大災害で被災して資金繰りが行き詰った際、住宅ローンなどの減免が受けられる被災ローン減免制度（自然災害債務整理ガイドライン）があるが、これについても知らない事業者が多かった。

## 6. 当面の全般的な復旧・復興課題

本節ではこれまでの節を総括したうえで、今後の全般的な復旧・復興課題を提示しておきたい。今回、岡山県は甚大な被害を受けており、倉敷市あるいは真備地区のように、豪

雨災害から 4 ヶ月が経過しても、必ずしも初期復旧とは言えない状況である。真備地区内では個人事業者の減少、高齢化が進んでいたが、事業者は住民の異動や金銭的な負担、住居との関連、後継者の有無などを見極めながら、再建（水準）あるいは廃業などを判断していくことになる。彼ら・彼女らにとっては市の復興計画の内容も気がかりなところであろう。こうしたなか、事業再開の場合、復旧・復興にかかる公的支援はグループ補助金や小規模事業者持続化補助金などにみるように、基本的に熊本地震時と同様である。それらの制度はスピード感をもって創設されたが、とくに真備地区では浸水エリアを中心に地区の姿が大きく変わるといえることになれば、事業者の本格再建は時間を要するであろう。今後、過去の大災害時のように、中小企業基盤整備機構による仮設商店・工場等（集合型を含む）の整備と無償貸与も公的支援の選択肢としてありうる。

総社市は中小企業に対する独自支援として、融資支援補助（復旧のために金融機関から融資を受けた場合に、自己負担となる利子および信用保証料の一部を補助）、雇用維持補助金（経済上の理由により休業等を余儀なくされ、雇用調整助成金の支給決定を受けた事業所の事業主に対し休業手当支払金額の一部を補助）に加えて、移転支援補助金を創設し、被災企業に対して市内の空き店舗等を改修して新たに店舗を構え、事業を再開する場合に、その経費の一部を補助している。すなわち、それは 3 年以上継続する見込みのある事業であれば、最大 100 万円の補助である（補助対象経費の 3/4）。中小企業が地域を離れたり、廃業したりすることがないよう、行政としてできる限りのことをしようと思いを絞っている状況が垣間見える。

筆者は拙論（栗田 2016、栗田 2018a、栗田・近刊など）で指摘してきたが、テナント業者の再建、事業・生活再建の用地確保、まちづくりにかかる住民間の合意形成、復興事業にかかる入札不調など近年の大災害からの復旧・復興で残された課題は多いので、国と地方のいずれも事業者等に寄り添いながら、前例踏襲に固執せずに、復旧・復興に対して革新的な姿勢で向き合うことが重要である。

今後は真備地区、倉敷市、さらに、岡山県に限らず、被災地域において道路や河川などのインフラの本格復旧、生活や仕事の本格再建などが進んでいくが、そもそもの重要課題として、第一に、広域災害に対する防災体制の強化があげられる。これは中国・四国地方では県間で協力して被災県を支援する災害時相互応援協定が締結されているが、今回、複数県の同時被災により十分に機能しなかったことによる。こうしたケースは近い将来の発災の可能性が高い東南海地震や首都直下地震などでも課題となろう。

第二に、岡山県において被害を受けたため池は 228 カ所、うち決壊数は 4 カ所に及ぶように、ため池をはじめ各種のインフラに対してどこまで緊急的、本格的な復旧、さらに、その他については予防対策ができるかである。コストの大きさではハードの復旧が突出するが、国と自治体で財源が確保できるのかということになる。国民・県民等を巻き込んだ議論を徹底する必要がある。

第三に、ハードを含めて復旧・復興に対する公的支援が熊本地震並みになるか否か、ま

た、豪雨災害特有の公的支援がありうるのかである。死者数では熊本地震時を上回る可能性があるので、とくに政府の判断が注目される。真備地区のまちづくりのあり方は今後議論されていくが、東日本大震災にみるように、浸水エリアの土地利用では特有の支援がありうる。

第二、第三の点に関連して、次の点にも言及しておく。今回、河川やため池などの決壊が相次ぎ、それらの防災対策や維持管理の不十分さが多くの地域で明らかになった一方、多くの住民がそれらに起因する災害の危険を過小評価していた。市町村が県、県が国に何度も改修等を要望していたが、小田川と高梁川の合流地点を下流に移す河川改修工事のように、手付かずであったケースが少なくないので、今回、復旧のあり方に地域住民が積極的に関与すべきではないだろうか。栗田（近刊）によれば、2016年8月末の台風10号で甚大な被害を受けた岩手県岩泉町では、同町中島地区の小本川（二級河川）が氾濫したが、県によるその改修事業にあたって、地区住民は有識者の協力を得ながら、自ら土地を測量し、過去の浸水記録を調べた。そして、住民は代替案を策定し、県と協議を重ねた。この結果、県の計画案は修正されることになった。西日本豪雨災害のような大災害は大地震の頻度以上にいつどこで起きて、そして、多様な形で起きてもおかしくないもので、そうした住民の取り組みは今回の被災地に限らず、その他の地域でも共有されるべきである（いわゆる「横」展開）。

これに対して、建設ありきのようなハードの政策は重大な問題であるが、地域住民のハード依存も別の意味で無視できない問題と言えよう。死者が多く出た岡山、広島、愛媛の3県では避難指示対象者が避難所等に避難した割合が非常に少ないことも明らかになった。そのなかには避難情報の意味を十分に理解していない、被害の過小評価や夜間中心の降雨により自宅等の2階に避難した、足腰が不自由で自力では避難できなかったなどいろいろあろうが、ソフト面の課題も浮き彫りになった。また、今後は災害関連死や自殺、地域での孤立などの医療・福祉面あるいはコミュニティ面での対策が要請されることも再度強調しておく。災害時の各種の公的支援制度について既存制度が早急に適用されるとしても、災害直後は制度を知らない人や制度のことにまで意識が向かない人が多く、自治体は積極的に住民のもとに出向き、周知徹底する工夫、努力を要する。また、被災者が諸制度を知れば、地域・被害特性に応じたニーズや制度の不十分さが生じうる。結果的に、被災者間で不公平になるから制度を修正できないではなく、可能な限り柔軟に対応することが国・自治体には求められる。

最後に、復旧・復興に対する公的支援が熊本地震並みになるか否かという点では、今回は超広域災害であり、それとは性格が異なることから、国の財政措置を伴う復興基金の創設は非常に重要な論点となる。ここで言う復興基金とは、県や市町村が寄付金等を財源にして独自に設立するものとは異なり、熊本地震時の「平成28年熊本地震復興基金」のような基金をさす（栗田 2018c）。今回の被害額は熊本地震時より低くなる可能性が高いのに対して、死者は遜色ない。とは言うものの、被害に関する諸指標を仮に広島、岡山、愛媛の3

県で割り、県単位で見ると、復興基金が創設されないことがありうる。復興基金は過去の大災害において創設されてきた実績があり、地域・自治体にとって地域の実態に即してきめ細かく対応できる財源としてきわめて重要であるので、早急に創設されるべきである。ただし、復興基金の創設が実現すると、その運用あるいは使途を巡って、県間、市町村間で大きな差異が生じる可能性がある。県間の調整あるいは県による市町村間の調整の内容や程度は論点になりうる。復興基金ではないが、今回、既に被災者生活再建支援法の適用があった自治体となかった自治体では生活再建にかかる支給額（配分額）の差異が出ている。同程度の住宅被害であっても、後者では県等の独自支援策も同水準となっていないので、この限りでも重要な論点が提起されうる。

#### 【注】

- 1) 山陽新聞 2018 年 9 月 7 日付によれば、「農林水産省は 6 日、西日本豪雨で決壊が相次いだ、ため池の緊急点検で、応急措置が必要と判断されたため池が全国に 1540 カ所あったと発表した。対象のため池は、災害復旧事業などを通じて必要な整備を順次実施する方針。防災工事で国の補助金を受けやすくなる『防災重点ため池』の選定手法について、10 月にも新たな指針を示す方針も明らかにした。西日本豪雨で決壊したため池 32 カ所のうち、防災重点に選ばれていたのは 3 カ所のみだったため、見直しで選定の漏れを防ぐ。応急措置が必要なため池は 36 府県にあり、広島県の 534 カ所が最多だった。岡山が 244 カ所、兵庫が 183 カ所で続いた。香川は 19 カ所。西日本豪雨で被害を受けた地域に集中する結果となった」。山陽新聞 2018 年 8 月 10 日付（デジタル版）は、「ため池は農業用水の確保が役割で全国に約 20 万カ所ある。江戸時代以前の築造が約 7 割を占め、老朽化が進む。これまでも地震や豪雨による被害が出ており、改めて対策が求められそうだ」と指摘している。
- 2) 筆者は 10 月 24 日（水）に真備地区の山間地の A 仮設団地を訪問してわかったが、A 仮設団地から最寄りのコンビニエンスストアまではアップダウンの激しい道路を含め 2.5 km あり、スーパーに至ってはさらに長い距離であった（B 仮設団地も同様の状況）。確かに、真備地区でも有井エリアの北に位置する岡田エリア、市場エリアであれば山手に位置し、車を運転しない住民にとってはもともと買い物は容易でなかったが、A・B 仮設団地のように、「仮設」となるとかつての生活ではなく、精神的な疲労も重なると言える。さらに、仮設団地から地区中心街等へ行く公共バスあるいは災害時の特別バスはなく、買い物の点では移動販売車もやってこない深刻な状況がみられた。車がない高齢者夫婦にインタビューした際には、彼らは地区内の民生委員の車で買い物のために送迎してもらっていたが、市から 10 月 23 日に届いた封書によれば、前日までの予約で無料の介護タクシーが利用できることになり、明日（25 日）からそれを利用する、と衝撃的なコメントをしていた。なお、いったん応急仮設住宅に入居すると、他の仮設住宅、市営住宅等の空き住戸などに住み替えることはできない。
- 3) グループ補助金においてリース物件は、被災した使用者の事業継続に必要不可欠と判断される場合は補助対象となるが、グループにリース事業者（資産の所有者）がその構成員とならないといけないし、構成員になってもリース事業者が補助金の交付申請を行う必要がある（岡山県ホームページの「岡山県中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業 Q&A」）。なお、パソコンやルームエアコンのような電

子機器も資産計上され、被災前に所有していたこと、および業務用のみに用いていたことが証明されないと認められない。車両についても同様であり、外形的に業務上使用されていることが明確でなければならない（たとえば、企業名が車体に印刷されている）。

#### 【参考文献】

- 浦野正樹・大矢根淳・吉川忠寛編（2007）『復興コミュニティ論入門』弘文堂
- 大熊孝（2007）『洪水と治水の河川史—水害の制圧から受容へ—【増補版】』平凡社
- 岡山県ホームページ（<http://www.pref.okayama.jp/>）
- 岡山県（2018）「平成30年7月豪雨災害からの復旧・復興ロードマップ」（8月公表版）
- 岡山市ホームページ（<http://www.city.okayama.jp/>）
- 岡山市「市民のひろばおかやま」各号
- 河田恵昭（2016）『日本水没』朝日新聞出版
- 北原糸子編（2006）『日本災害史』吉川弘文館
- 京都大学防災研究所編（2003）『風水害論』山海堂
- 倉敷市ホームページ（[www.city.kurashiki.okayama.jp/](http://www.city.kurashiki.okayama.jp/)）
- 倉敷市「広報くらしき」各号
- 栗田但馬（2016）『地域・自治体の復興行財政・経済社会の課題—東日本大震災・岩手の軌跡から—』クリエイツかもがわ
- 栗田但馬（2017）「震災対応財政の論点整理—東日本大震災と熊本地震—」（『総合政策』第18巻第2号、岩手県立大学総合政策学会）
- 栗田但馬（2018a）「2016年台風10号豪雨からの岩手復興政策の課題—住民・生活本位の公的支援—」（『季刊自治と分権』72号、自治労連・地方自治問題研究機構）
- 栗田但馬（2018b）「東日本大震災と熊本地震からの復興政策の実態と課題—変化をどう説明するか—」（『大阪経大論集』第69巻第2号、大阪経大学会）
- 栗田但馬（2018c）「熊本地震からの復興財政2年間」（日本財政学会第75回大会報告論文）
- 栗田但馬（近刊）「平成28年台風10号豪雨からの産業復興と自治体財政」（『総合政策』第20巻第1号、岩手県立大学総合政策学会）
- 塩崎賢明・西川榮一・出口俊一他編（2007）『災害復興ガイド—日本と世界の経験に学ぶ—』クリエイツかもがわ
- 志岐常正編（2016）『現代の災害と防災—その実態と変化を見据えて—』本の泉社
- 首相官邸平成30年7月豪雨災害対策特別ページ  
（<https://www.kantei.go.jp/jp/saigai/ooame201807/>）
- 総社市ホームページ（<http://www.city.soja.okayama.jp/index.html>）
- 高橋和雄・高橋裕（1987）『クルマ社会と水害—長崎豪雨災害は訴える—』九州大学出版会
- 高橋和雄（2009）『豪雨と斜面都市—1982長崎豪雨災害—』古今書院
- 高橋裕（2012）『川と国土の危機—水害と社会—』岩波書店

- ダニエル P.アルドリッヒ（石田祐・藤澤由和訳）（2015）『災害復興におけるソーシャル・キャピタルの役割とは何か―地域再建とレジリエンスの構築―』ミネルヴァ書房
- トム・ウッテン（保科京子訳）（2014）『災害とレジリエンス』明石書店
- 福島大学国際災害復興学研究チーム編（2014）『東日本大震災からの復旧・復興と国際比較』八潮社
- 藤本典嗣・巖成男・佐野孝治・吉高神明編（2017）『グローバル災害復興論』中央経済社
- 宮村忠（1985・再版 1993）『水害―治水と水防の知恵―』中央公論社