

## 第二章 災害と地域経済 ～「弁当プロジェクト」誕生の背景～

### 1. 災害で地域経済が止まる

大規模な地震が起こったと想像してみてください。みなさんは、まず何をイメージしますか？多くの人は、タンスが倒れてきたり、ガラスが割れたりするような場面を想像するかもしれません。阪神・淡路大震災の被害を覚えている人であれば、住宅が軒並み押しつぶされているような光景をイメージするかもしれません。電気やガスが止まって、小学校の体育館などの避難所で毛布にくるまって寝泊まりしている姿も、災害の度にニュースで目にします。どのイメージも、災害に備えることの大切さを（少なくとも）、その映像を見ている間は！）感じさせるような、悲惨なものだと思います。

しかし、もう少しイメージを膨らませて見てください。そのような時、被災者の人たちの「しごと」はどのようなでしようか？

災害によって企業や事業所の施設に大規模な被害が生じると、長期に渡って経済活動を停止せざるを得ません。被害の回復のためにはまとまった資金が必要になりますが、経済活動の停止は、本来得られるはずだった売り上げや収益が途絶えることを意味します。そうすると、企業にとっては家賃や従業員の給与、これまでの取引に対する支払いなど、経常的にかかる経費の支出すら困難となります。

### 2. 「失業」というもう一つの災害リスク

一九九五年一月十七日に発生した阪神・淡路大震災では、このため、多くの企業が倒産したり、従業員の解雇に踏み切らざるを得ない状況が生まれました。正確な数は把握されていませんが、震災を原因とした失業者の数は四万人～十万人に及ぶと言われています。

ただでさえ悲惨な避難生活を強いられている中で失業するというのは、どれほどつらいことなのでしょう。震災で多くの資産を失った被災者にとって、しごとは生活を再建するための重要な命綱に他なりません。しかし震災による失業は、かろうじてつかんだはずのこの命綱を断ち切られるようなものです。

しごとを失うということは、単に経済的に困窮するだけではありません。雇用は単なる所得獲得の手段というだけではなく、多くの人にとっては生き甲斐の大きな部分を占めています。失業は、被災者から生き甲斐を奪い、精神的にも被災者を追いつめていきます。

阪神・淡路大震災の後、仮設住宅や復興公営住宅では孤独死が相次ぎました。仮設住宅での孤独死の特徴として、アルコール性肝疾患で亡くなった中年男性が多い、ということが指摘されています。そのほとんどは無職あるいは不安定なパート労働者であり、自宅への引きこもりや対人関係の断絶によりアルコール依存に陥ったケースが多いのです。こうした悲惨な死も、巨大災害がもたらすもう一つの被害の姿なのです。

### 3. 押し寄せてくる無償の物資とボランティア

さらに追い打ちをかけるのが、被災地の外部から大量に押し寄せてくる義援物資とボランティアです。

義援物資は、震災で何もかも失った被災者にとっては、非常にありがたい存在だったに違いありません。遠路はるばる駆けつけたボランティアの励ましも、多くの被災者にとって非常に励みになったことも事実です。

その反面、被災から時間が経過するにつれて、こうした義援物資やボランティアの弊害が深刻化してきました。例えば、懸命に店舗を再開した飲食店の真向かいの避難所で、無料で食事が振る舞われているという風景はあちらこちらで見受けられました。大量に食料を仕入れたスーパーが、結局大幅に価格を切り下げてでなければ販売できなかったというケースもありました。善意の義援物資が、皮肉にも地元の経済復興を阻害しているという指摘は、地元の商店街や商工会などからもちらほらと聞かれるようになりました。

ボランティアの活躍も同じような問題がありました。例えば被災者の髪を無償で切ったり、洗髪したりするボランティアが活動した地域では、理髪店の売り上げが低下します。有名な音楽家がチャリティーコンサートを行えば、地元の音楽家の演奏機会は減ります。ボランティアが被災者のために頑張れば頑張るほど、かえって被災地の仕事を奪うと同時に、被災者の支援依存をもたらし自立を阻害するという問題が認識されるようになったのです。

### 4. 被災地に仕事がない

救援物資だけではなくて、災害復旧や復興のための公共事業や民間投資についても同じ事が言えます。一九八〇年代ぐらいまでは、災害が起こると被災地ではさまざまな公共事業や復興事業が実施されるために、被災地ではかえって景気が良くなるという傾向すらみられました。

ところが、阪神・淡路大震災からの復興過程では、こうした景気浮揚効果は実感としてほとんどありませんでした。最近の研究では、兵庫県内に五年間で投じられた復興資金のうち九割程度が県外に流出した可能性が指摘されています。震災直後に建築資材の価格が大阪ではなくて東京で急上昇したこともこのことを裏付けています。

阪神・淡路大震災の被災地のインフラやハード面の復旧のスピードはめざましく、三年もたてば外見上は震災の傷跡を探す方が難しいほどでした。それほど早期の復旧を成し遂げられた要因は、建設業者を始め全国の事業所に仕事を分散して発注したからです。その反面、被災地には期待されたほどの仕事が来ませんでした。

繰り返しますが、こうした外部からの支援なくしては、阪神・淡路大震災の被災地が立ち直ることはおそらく困難であったと思われるます。しかし、他方で、外部からの応援が被災地経済の自立を阻害したということも重要な事実なのです。この悩ましい問題にどのよう折り合いをつけるのかは、阪神・淡路大震災以降も妙案が生まれないうまま、ずっと残された課題となっていました。

## 5. 弁当プロジェクトの誕生…二〇〇四年新潟県中越地震

筆者は、二〇〇四年十月二十三日に発生した新潟県中越地震の被災地である小千谷市で、震災直後から地域経済の様子を観察してきました。阪神・淡路大震災で生じた義援物資やボランティアの問題は、ここでも明瞭に浮かび上がってきました。

しかし、同時に非常に興味深い取り組みが観察されました。これが冒頭に述べた「弁当プロジェクト」の原型なのです。

地震発生からおよそ二週間後の十一月八日から小千谷市では、市内の避難所で生活する被災者の食料として八千食の弁当を市内業者によって供給しようという活動がはじまりました。それまでは、新潟県の災害対策本部に必要食数を連絡し、被災地で製造された弁当が小千谷市に届けられる仕組みになっていました。しかしながら、新潟県はすべての被災市町村に対して食料供給を行っているため、その調整如何によって小千谷市について必ずしも十分な個数が届けられないことがありました。また、その調整のためには出来る限り早期に必要な食数を確定する必要があるが、めまぐるしく変化する被災地の状況では、明日の弁当すら何食必要かを確定することが困難でした。加えて交通事情が悪く、できあがった弁当は長距離を長時間かけて運ばれることとなります。

十月末から十一月初めという晩秋の候とはいえ、一部では弁当から異臭がするなどの苦情が出始め、万が一食中毒など発生すれば、ただでさえ混乱している被災地にとって深刻な二次災害となることが懸念されたのです。

このため、食料調達を担当していた小千谷市会計課の職員が、日頃から付き合いのあった会席組合の組合長である仕出し業者に、地元での弁当製造を打診しました。しかし、八千食という大量の弁当は自社だけではさばけないと考えたこの業者は、地元の鮮魚組合の組合長に相談を持ちかけたのです。

単価も安く、決して儲かる仕事ではありませんでした。しかし組合員の中には店舗が全壊して路頭に迷っている人もいました。このままでは自殺するものも出るかもしれないと、組合長は、当面の仕事を仲間に確保することを最大の目標として、組合としてこの仕事を受けることを決断しました。

組合長の呼びかけに応じたのは二十三社でした。これだけの業者で八千食という弁当を製造するというのは容易なことではありません。しかも当時はまだ八千四百八十世帯でガスの供給が停止しており、手を挙げた仕出し業者のうちガスが使えるのは、プロパンガスを使用していた二社だけだったのです。中には店舗が全壊して、製造場所すらない業者もいました。

そこで組合では、弁当の製造工程を、火を使って煮炊きを行う工程と、それ以外の工程に分け、業者間で分業を行うことにしました。ガスが使える業者は朝の二時からひたすら揚げ物を行い、それ以外の業者は、地方卸売市場である魚沼水産から冷凍食品などを購入し、それを箱詰めする作業を行いました。また、店舗が全壊した事業者三者は、魚沼水産が催事用に持っていたプロパン設備や作業スペースを借用し、弁当製造に加わりました。

さらに、主食である米飯については、地元の大手米菓企業である越後製菓(株)に協力を仰ぎました。

こうして、様々な困難を乗り越え、弁当は無事小千谷市に納品されました。しばらくは、自衛隊や市職員ら、および弁当納入業者らによって避難所まで配送されていましたが、一週間ほどしてからは魚沼水産が、材料の仕入れだけではなく配送も行うようになりました(図1)。

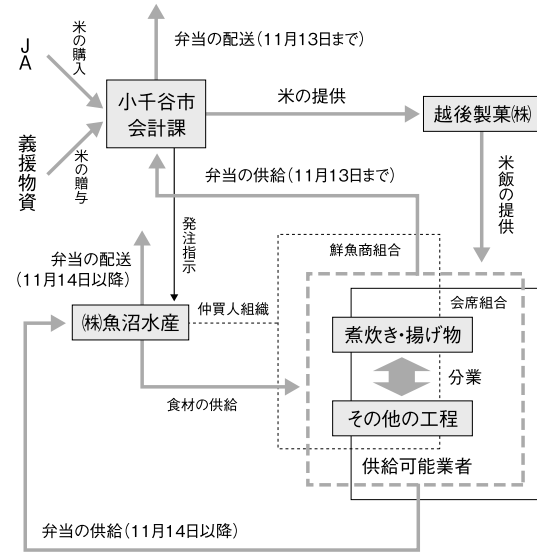


図1 小千谷市弁当供給プロジェクトの構図

小千谷市の弁当プロジェクトの重要な点は、次の二点に集約できます。

(1) 地元の業者に仕事を生み出した。

数千食単位の弁当が毎日地元業者に発注されることの経済効果は馬鹿にできません。参加業者のほとんどは、地震前に入っていた宴会や仕出しなどの仕事がキャンセルされ、年内は全く仕事の目処が立たない状況でした。もしこの仕事があれば、彼らの多くは無収入で過ごさなければなりません。従業員を雇用している事業者も少なくなく、プロジェクトへの参加は、利益は生まなくとも、こうした従業員の雇用維持には非常に役に立っていました。

(2) 被災者に安全で良質な弁当を提供することが出来た。

この弁当プロジェクトによって、弁当の製造から提供までの時間を短縮し、食中毒のリスクを押さえることが出来ました。また発注から納品までの時間も短縮されたことによって、発注食数の変動にも比較的柔軟に対応できるようになりました。単に地元の仕事を生み出しただけではなく、それが災害対応の質的な向上につながっているという点が大変重要です。

6. 弁当プロジェクトの発展…二〇〇七年新潟県中越沖地震

二〇〇七年七月十六日に、柏崎市で震度六強を観測する地震が発生しました。中心的被

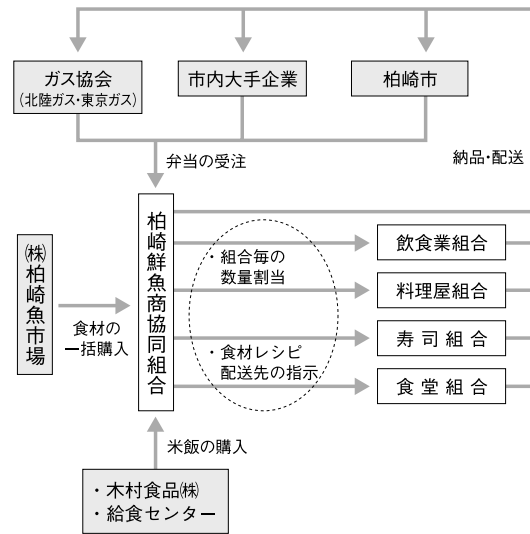


図2 柏崎弁当プロジェクトの体制図

その後、柏崎鮮魚商協同組合は、図2のような体制を構築して、柏崎版弁当プロジェクトを立ち上げることに成功しました。

このプロジェクトも小千谷の事例と同様に、柏崎鮮魚商協同組合が一括して、大量の弁当を受注する体制を構築しています。しかし、このプロジェクトには、小千谷の事例と比

較は出来る限り小千谷からも行うということで、この会合は終了しました。

この時点では地元の業者は、まだ被害把握や片付けに追われており、こうした中長期的な営業リスクについての考えは及んでいませんでした。しかし、こうした話を聞いているうちに、事態の深刻さを理解し、小千谷の話に必死にメモを取る場面が目立ちました。

柏崎鮮魚商協同組合の理事長は、小千谷の弁当プロジェクトについて話を聞き終えると、その場で「ぜひ実現したい。俺が組合員を必ずまとめてみせる」と発言し、必要な支援は出来る限り小千谷からも行うということで、この会合は終了しました。

この地震発生してから三日後の七月十九日に、筆者と(株)魚沼水産の常務取締役が、柏崎市にある地方卸売市場である(株)柏崎魚市場を訪問し、小千谷の弁当プロジェクトについて情報提供をおこないました。そこで説明したのは主に以下の二つの点でした。

第一に、これから外部の支援が活発化すれば、被災地では多くの義援物資が配給されることになり、地元小売業や飲食業の仕事を奪うことが予想されるという点です。

第二に、この地震に固有の問題として、柏崎・刈羽原発から極微量ではありましたが放射能を含む水漏れがあったことに関して、地元産の魚介類や食材に対して風評被害が発生する可能性が高いという点でした。

被災地である柏崎市では、ほぼ全域でライフラインが停止し、最大で全人口の約十二パーセントにあたる一万千四百人が避難所で宿泊しました。この地震でも、これまでの災害と同じように、救援物資やボランティアが続々と押し寄せ、被災地の経済活動を阻害することが予想されました。

較して、二つの点で重要な進化がありました。

第一に、行政が発注する被災者向け弁当だけではなく、東京電力やガス協会などの復旧作業にあたる応援職員向けの弁当を受注することに成功したという点です。地元の仕事を作るという意味では、被災者向けの弁当である必要はなく、こうした応援職員向けの弁当であってもいいのです。小千谷では、行政からのニーズがあつて初めてプロジェクトが成立したのですが、柏崎では、行政の災害対応とは関係のないところでスタートしました。もし、弁当プロジェクトが行政の参画を必要条件とするならば、それはそれぞれの自治体の意向や被災者の状況などによってプロジェクトの成否が大幅に左右されることになりま。しかし、災害時に必ず必要となるライフラインの復旧活動もプロジェクトの対象に組み込まれたことによつて、弁当プロジェクトは災害対応の仕組みとしてより一般的な仕組みとして発展したと言えるでしょう。

第二の重要な違いは、全市を巻き込んだ体制を構築したという点です。小千谷のプロジェクトは鮮魚商組合のみで実施したのに対し、柏崎では鮮魚商組合を窓口として、寿司組合や飲食業組合、料理組合等、市内で弁当の製造が可能な業種組合のほとんどすべてが参加しました。このことは、単に弁当の供給能力を拡大しただけでなく、みんなで復旧、復興に向けてがんばろうと言う気運が醸成され、弁当プロジェクトに公益的な性格を与えることとなりました。最終的に、柏崎市も被災者向けの弁当の発注を行いました。それはこうした全市的な体制が出来ており、プロジェクトの趣旨が非常に明確になっていたか

らです。

そのほかにも、プロジェクトを円滑にするための様々な工夫が見られましたが、それは次章で詳しく説明することにします。いずれにせよ、柏崎の事例は、弁当プロジェクトが我が国での一つの災害対応のモデルになる可能性を示したといえましょう。

## 第三章 弁当プロジェクト成功の心得

### 心得① 儲けはないものと思うべし

このプロジェクトで儲けようという考えは禁物です。

その理由はいくつかあります。第一に、プロジェクトに対する世間の評判が悪くなる可能性があるということです。参加者が災害を機に過剰な利益を得ていると世間に思われれば、長期的に参加者の信頼や評判を落とすことになりかねません。

第二に、プロジェクト内の調整が困難になるといことです。儲ける仕事であればあるほど、弁当の受注個数の割り当てなどをめぐって争いが生じかねません。また、自分の利益だけを考える人ばかりでは予期せぬトラブルや課題を適切に対処し、乗り切っていくことは困難です。

参加者にはある程度のボランティア意識をもってもらうことが重要です。



### 心得② 適正な利益は確保せよ

しかし、ボランティア意識を持つとは、決して損を出せという意味ではありません。損をするようでは「被災地に仕事をつくる」というプロジェクト本来の趣旨に反します。適正な利益は、メンバーのやる気を出す上でも不可欠ですし、責任ある仕事をやるうえでの当然の対価でもあります。

それでは、弁当の価格は一個どれぐらいが適正なのでしょう？

これは、弁当の内容やそのときの条件にもより、一概には言えません。安全な弁当にするために必要なコストは削るわけにはいきませんし、その費用は冬場と夏場ではおそらく異なってくると思います。また、避難所までの配送費用を含むかどうかによっても当然価格は変わって来るはずです。プロジェクトの事務局が商売人としての良識で判断すれば良いと思います。



参考：災害救助法施行規則の弁当単価

『災害救助の実務』（平成十六年度版）によれば、被災者への食事については国庫負担の限度として、一人一日千十円と定められています。この数字を厳格に適用すれば、仮に夕食の弁当を提供するとしても単価五百円を越えることは難しいでしょう。受注先が民間企業であったり、また地方自治体であっても都道府県や市町村が価格に上乘せする場合はもつと高い単価になることがあります。

二〇〇七年の新潟県中越沖地震では、新潟県が地域経済に配慮して価格の上乗せを行いました。

### 心得③ 仕事は被災地の至る所に落ちている

そもそも弁当プロジェクトは、避難所の被災者向けの弁当を小千谷市が小千谷鮮魚商組合に発注したことに端を発していますが、弁当が必要なのは避難所だけではなく、柏崎では、ガスや電力の復旧のために全国から応援に駆けつけた職員向けの弁当を受注す

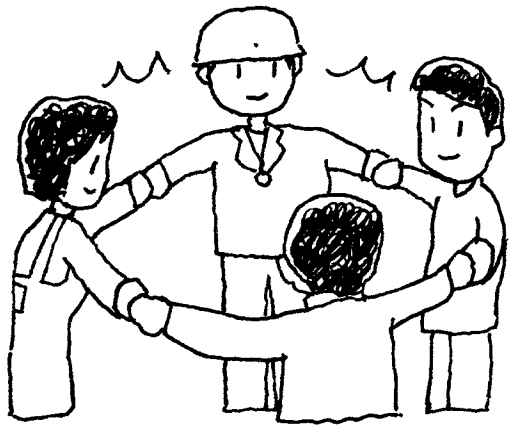


ることが出来ました。これ以外にも、マスコミの取材やボランティアなど、大量に食事が必要となる場面は災害時には少なくありません。外部から被災地に入る人々は、地元どこで何が手にはいるのか、ほとんど情報がないたため、昼食一つ確保するのも容易ではないのです。したがって、地元でまとまった数の昼食を提供できるということは、被災者だけでなく、被災地に応援に来る人たちにとって大変ありがたいものです。被災者向けに弁当にこだわらず、民間の仕事も積極的に受注することについてもプロジェクト開始時に検討してみてください。

### 心得④ 地域から幅広く同志を募り、連携して行動せよ

弁当プロジェクトでは、地域から幅広く参加業者を募り、連携して実施することが必要です。

その理由は、第一に弁当プロジェクトが被災地全体の復興に資する、公益的なプロジェクトである必要があるからです。一部の業者だけが勝手にプロジェクトを開始した場合、どうしても行政はそこに弁当を発注することに躊躇する





と思われる。それは一部の業者のみを利用することにつながりかねないからです。ライフライン事業者にとっても、被災地の複数の団体から営業があつたときに、どこに発注すれば良いのか迷ってしまいます。

第二に、大量の弁当の供給能力を確保するためです。行政にしても、ライフライン事業者にしても、弁当を発注する側にとっては、複数に分割するよりは、一つの窓口で対応してくれた方が楽です。ましてや災害時で人手が足りない時はなおさらです。三千食の注文に対して、二千食しか提供出来ませんということになれば、被災地外の大手事業者に仕事を持つていかれる可能性が高いのです。

第三に、お互いの被害をカバーしあうためです。災害時に万全の状態です。災害時につくれる業者はそれほど多くありません。しかし、それぞれが連携して行動することで、行程を分業したり、施設を融通しあつたりすることで、より多くの事業者が参加し、個々に製造した場合よりも供給力を上げることができるのです。

#### 小千谷の事例

小千谷では、鮮魚商組合と仕出組合の加盟各社が広く参加しました。店舗が全壊して厨房が全く使えない業者もプロジェクトに参加することが出来ました。地方卸売市場である(株)魚沼水産が、同社構内にあるイベント用のプロパンガスと調理場を提供したからです。また米飯については、地元の手米菓メーカーである越後製菓(株)に一括

して依頼しました。さらに、ガスがほとんど復旧していなかったため、プロパンガスが使えるいくつかの事業所が揚げ物を担当し、残りが冷凍食品を詰めるなどの分業も行われました。このように業者を超えた連携を行って、あたかも一つの組織のように受注体制を作るといふ方式は、柏崎にも引き継がれました。

#### 柏崎の事例

柏崎のプロジェクトでは、小千谷よりもさらに進んだ仕組みが生まれました。柏崎鮮魚商協働組合が窓口となつて、鮮魚商組合の組合員のほか、寿司組合、飲食店組合、料理屋組合、食堂組合の四つの組合が参加しており、ほぼ全市の飲食業者を巻き込んだ体制を作つたのです。これは、「ガス会社が三千食を長岡の業者に発注していたので、三千食以上を供給できる体制を整えないと仕事が取れないと考えた(柏崎鮮魚商協同組合理事長 関氏)」ことがそもそものきっかけでした。ところが、このような全市的な体制があつたため、柏崎市が鮮魚商組合向けに弁当を発注することが可能になつたということ、一石二鳥だつたということ、です。

#### 心得⑤ 大枠を決めたら一日も早く開始せよ

プロジェクトは、一日も早く立ち上げることが大事です。一般的にライフラインの復旧に当たる外部からの応援や、避難生活を送る被災者の数は、震災後比較的早い時期にピー

クを迎え、その後は徐々に減少する一方です。すなわち、プロジェクトの開始が早ければ早いほど、より多くの営業機会を確保することが出来るのです。(第六章1参照)

そもそも災害時に大量の弁当を製造するということはほとんどの業者にとって初めての経験であり、事前に細かなことをすべて取り決めて動き出すことは恐らく困難でしょう。本書を参考にして、大まかな枠組みを決めたら走り出してしましましょう。

柏崎の事例

柏崎では、前述のように最大で四十を超える業者がプロジェクトに参加しました。その際、業者によって出来映えに差が生まれないように、いくつかの工夫が行われました。

第一に、重要事項の文書化です。プロジェクトの参加に当たって業者が守るべき重要事項や手続きについては箇条書きで文書化して配布することで、全体の足並みを統一するようにしました。口頭での指示は聞き違いや聞き漏れが生じやすいためです。(第六章2参照)

第二に、弁当の製造工程を極力単純化しました。複雑な工程が加われば加わるほど業者間の足並みがずれやすいからです。(第六章3参照)



心得⑥ 食中毒対策には万全を期すべし

当然のことですが食中毒対策には万全を期さねばなりません。平時でもこれは重要ですが、災害時には適切な医療提供が行えない可能性が高く、集団食中毒の発生は平時に比べてはるかに深刻な問題です。万全には万全を期すべきであり、十分な対策が施せないようであればプロジェクトを行うべきではありません。



柏崎の事例

柏崎の弁当プロジェクトは八月上旬という、最も厳しい気候条件の中で実施されました。そこで行われた重要な対策をいくつか紹介します。

(1) 弁当にはすべて製造者と製造時間を明記する

製造者の自覚を促すと同時に、万が一の事故の時にも原因の早期特定につながります。

(2) 納品時間と消費期限を設定し厳守する

避難所への夕食の配送時間は五時から五時四十五分の間、被災者への配布が六時

から、消費期限は七時と決めました。そして七時以降は決して配布しないよう各避難所で徹底しました。

(3) 材料は余分に用意する

ぎりぎりしか材料を用意していなければ、製造工程で汚染された可能性のある食材も弁当に詰めるようなことが起こりかねないため、食材は必要量よりも一割程度多めに用意しました。コストはかかりますが、これによって床に落とした食材を再利用するといったリスクを軽減することができます。

(4) レトルト製品を利用する

煮たり焼いたりといった製造行程は中まで火が通らず提供するリスクが生じます。特に調理量が増え時間的に切迫するとそのリスクは増大します。味やコストでは劣りますが、食中毒のリスクを軽減するためにレトルト製品の利用もためらいませんでした。

なお、プロジェクト開始にあたっては、すべての製造施設について保健所の立ち入り検査を実施した上で、検査の保存についても保健所の指導通りに行っています。また手洗いや服装など一般的な衛生管理が大前提として徹底されていたことは言うまでもありません。

心得⑦ 受注個数の変動リスクに対応できる体制を

災害の性質上、業務量のピークは初日もしくはプロジェクト開始後非常に早い時期に

やってきます。しかも、ライフラインの回復とともに、避難所で生活する被災者の数は日に日に減少して行きます。また、万が一大きな余震が起これば増加することもあり得ます。

被災者向けの弁当は、行政が避難所の様子を見ながら概数を予想して発注するために、直前になって数が大幅に変更になる可能性が常にあります。受注個数の多少の変動はあるものと考え、応用の利く体制を構築しておくことが望まれます。

小千谷の事例

プロジェクトの中心的役割を担ったある業者については、厳密な個数を割り当てずに、当日必要となった個数を製造するようにしました。この業者が仕出しを専門にしており規模が大きかったことに加え、個別に顧客を持っていたため、余った食材をそちらの弁当に流用するなどの対応が可能であったからです。



柏崎の事例

焼き物、揚げもの、肉料理とそれぞれで数種類のおかずを考えて、それらを適宜組み合わせることで毎日の献立を作成しました。未使用の食材があったとしても、数日後にまた使うことが出来ずし、組み合わせを変えることで、メニューに変化が生まれ、飽きが来るのを防ぐという効果もあつたそうです。