

連合総研 東日本大震災 復興・再生プロジェクト
国民視点からの生活復興への提言

JTUC-RIALS

2011年7月

(公財) 連合総合生活開発研究所

はじめに

東日本大震災と福島第一原発事故は、現地の被災者はもちろんのこと、日本社会全体に甚大な影響を与え、4ヶ月を過ぎた今も深刻な状況が続いています。

かつての関東大震災とも、阪神・淡路大震災とも大きく異なる今回の災害は、これまでの経験則では対応し切れない課題を突きつけており、いま求められている復興・再生は、日本社会のあり方そのものの転換を伴わざるを得ません。

復興・再生に向けた対策については、政府の復興構想会議をはじめいくつかの場から提言が示されています。しかしながら、問題があまりにも大きいこともあって、具体的な政策の前提となる共通認識がなかなか形成されていないというのも事実です。

連合総研では、復興・再生に向けた基本的な視点について検討するため、緊急の研究プロジェクトを立ち上げ、神野直彦主査を中心に討議を行ってきました。

とくに留意したのは、復興・再生のプロセスそのものが未来社会のあり方に直結するという視点です。個々の具体策が急がれることはいうまでもありませんが、その前提として、基本的な視点を共有することが重要であるという認識のもとに検討を進めていただきました。

提言総論部分については、すでに6月に公表したところですが、この度、各委員にお願いした執筆やヒアリングの内容を各論として加え、研究プロジェクト報告書「国民視点からの生活復興への提言」として、公表することと致しました。

この場を借りて、神野主査を始めプロジェクト委員の方々のご尽力に心から感謝いたします。本報告書を政府、各自治体はもとより、関係各方面の取り組みに生かして頂ければ幸いです。

2011年7月21日

(公財) 連合総合生活開発研究所
所長 薦田 隆成

連合総研 東日本大震災 復興・再生プロジェクト
委員名簿

○主査	神野直彦	東京大学名誉教授
	池上岳彦	立教大学教授
	加瀬和俊	東京大学教授
	橘川武郎	一橋大学教授
	玄田有史	東京大学教授
	駒村康平	慶応大学教授
	西村幸夫	東京大学教授
○総論執筆担当	神野直彦	東京大学名誉教授
	古市将人	帝京大学助教

目 次

はじめに	i
委員名簿	ii
総論「国民視点からの生活復興への提言」(神野直彦・古市将人)	
1. 復興プランへのヒューマン・アプローチ	1
2. ソフトとハードを再創造する「まちづくり」	4
2-1. 歴史の教訓・地域の暗黙知に学ぶ都市計画	4
2-2. ヒューマンな「まちづくり」—文化の再興	6
2-3. ソフトのためのハードの「まちづくり」	6
2-4. 多心型地域連携	8
3. 自然との協働を再生する	8
3-1. 農漁業者の復旧の意欲に依拠した支援策	8
3-2. 分立型社会保障の谷間としての漁業者	10
3-3. 共同所有・共同利用が切り開く新たな可能性	10
4. 人々の生活・雇用の場の再生としての「まちづくり」	13
4-1. 分断された人々を再び包摂する「まちづくり」の必要性	13
4-2. 復旧・復興・コミュニティづくりとしての「まちづくり」	14
4-3. 人々の参加と雇用の場としての「まちづくり」	15
4-4. エネルギー政策の再創造としての「まちづくり」	17
4-5. 「脱原発」の方向をめざして	19
5. ヒューマン・アプローチへの財源保障	20
5-1. 「下から上へ」の補完的財源保障	20
5-2. 復興財源のシナリオ	21
5-3. 連帯復興基金と連帯復興税	22

6. 未来への旅立ち—分権型生活復興を—	24
6-1. 事前責任と事後責任	24
6-2. 集権型開発復興から分権型生活復興へ	25

各論

1. 復興のための都市計画（西村幸夫）	27
2. 東日本大震災と社会保障、地域福祉（駒村康平）	37
3. 漁業の復旧・復興のための留意点についての私見（加瀬和俊）	44
4. 産業復興とエネルギー政策について（橘川武郎）	52
参考資料「定期検査中の原子力発電所のドミノ倒しの停止を回避し、 今後の電力供給不安と「日本沈没」を避けるために」	59
5. 東日本大震災における緊急雇用対策（玄田有史）	64
6. 「分権型生活復興」の財政システム（池上岳彦）	76
—「誰が」「何を」「どのような財源で」復興するか—	

国民視点からの生活復興への提言

総論

東京大学名誉教授 神野 直彦
帝京大学助教 古市 将人

1. 復興プランへのヒューマン・アプローチ

出口の見えない不況に落ち込み、経済のみならず社会や政治といったあらゆる領域で自壊現象を起こし、出口なき閉塞状態に苦悶していた日本を、2011年3月11日、関東大震災や阪神・淡路大震災を超える規模の東日本大震災が襲った。

この東日本大震災の被災の特色は、地震と津波という自然災害にとどまらず、原子力発電所の事故が加わったことにある。しかも、この原発事故の惨劇は、現在(2011年6月)も放射性物質の放出が続き、終幕の道筋さえ見えない。

東日本大震災からの復興・再生への取り組みは、かつての大震災と異なり、今後の日本社会のあり方を問うシナリオとなるということについては、ほぼ共通認識が得られていると思われる。というのも、関東大震災や阪神・淡路大震災が大都市という同質の地域社会を襲った大災害であるのに対して、東日本大震災は、地方都市から農村や漁村にいたるまで、日本の大地の上に存在する多様な地域社会を広範囲に巻き込んだ大災害だからである。もちろん、自然災害に原発事故が加わっている点も既に指摘したとおりである。

しかし、今次の大災害は、つい数年前に起きた「リーマンショック」に象徴される歴史的な枠組みの大きな転換とそれに伴う混乱のさなかで、今回の事態が起きたということにも起因していることを忘れてはならない。言い換えれば、第二次大戦後に形成された世界経済秩序や、企業中心・家族依存の日本型福祉国家が崩壊していくなかで、それらに替わるヴィジョンが示されず、方向感が見失われつつあった、まさにその時に「3・11」は起きたといえることができる。

そうだとすれば、東日本の復興プランは、単なる災害からの復興プランではない。これまでの日本が追求してきた新自由主義にもとづく、ヴィジョンなき構造改革に対抗するヴィジョンでなければならない。しかも、そのヴィジョンは一人ひとりの死者や生存者に寄り添いながら、そこから生まれる共感や、無条件の支え合いに根差したものである必要がある。

この大震災で国民の誰もが学んだことは、人間の生命の尊さである。それは、人間の生命を価値体系の最高位に置く、新しき社会ヴィジョンを描かなければならな

いことを意味するといつてよい。

しかも、こうしたヴィジョンは、生命の尊さを認識した被災の現場から、国民の参加のもとに、「下から上へ」と形成されていく必要がある。プロセスは必ず、結果に含まれるからである。

「下から上へ」という復興プランといえば、住民にはそうした能力はないという反論が、必ず返ってくる。しかし、地域社会には、その地域社会で生活していく上で、何とはなしに祖先から伝えられた「暗黙知」が蓄積されている。したがって、復興プランの決定は、あくまでも住民の手に委ねられる必要がある。復興プランを下からの住民の共同作業として、決定していくプロセスこそ、コミュニティの結びつきを強め、コミュニティを再創造していく過程でもある。

復興プランでは、問題点を整理し、適切な復興プランを構想するだけではなく、決定したプランを実行していく、情熱が重要となる。住民が参加して決定した復興プランは、執行過程で住民の参加による情熱をも確保できることを忘れてはならない。

復興プランでは上下水道、電気・ガスというライフライン、道路・鉄道という交通網、それに学校、病院、住宅という生活施設などのハードな物的施設も重要なことはいふまでもない。しかし、人間の生命に最高の価値を置けば、ハード面だけではなく、というよりもそれ以上に、ソフト面の復興が重要となる。

津波によって三陸の医療を支えてきた県立病院、県立診療所は壊滅的な被害を被っている。しかし、既に医師達の退職が相次いでいるという。つまり、病院という物的施設が復興しても、医療サービスというソフト面の提供が実施されなければ意味がない。

阪神・淡路大震災でも仮設住宅を整備しても、コミュニティから分断される結果となったため、孤独死や心の病に陥る悲劇が生じていた。被災地の上には住民の生活の営みの場を復興するという観点に立てば、人々のつながりや分かち合い、支え合い、それを保証するさまざまな条件整備といった、いわばソフト面での復旧・復興を重要な柱として位置づけることができる。

実は、阪神・淡路大震災の際にも、かつてない広範なボランティア活動の輪が広

がり、それがNPO法制定を導いたという貴重な経験を私たちはもっている。しかし同時に、その後の金融危機＝ビッグバンを経て、瞬く間に市場原理主義に席卷されたという苦い経験もまた忘れてはならないだろう。そのなかで社会は、孤立し競い合う個人の群れへと液状化し、格差と貧困が広がり、「無縁社会」へと行き着いてしまったのである。

今回の災害でもう一つ特徴的なことは、こうした「無縁社会」からは比較的遠く、人々のつながりが比較的濃厚な地域が被災したことである。町や村というもともと身近な自治体が、一方で丸ごと津波に流されてしまった地域もあるが、地域社会は行政としての機能を越えて、人々のつながりのかけがえのない基盤であることが、改めて確認されたといっていだろう。

いうまでもないことだが、「生きる（生活する）」ということは、衣食住や仕事、あるいは医療、教育、保育、介護、趣味、スポーツなどといった個別機能に分解してしまうことはできない。その家や土地と一体となり、先祖や住民たちと文化を共有する「住民」として生きることなのである。単純な「避難」や「疎開」はそのアイデンティティを断ち切ってしまうことになりかねない。「避難」「疎開」した人々が、もう一度自らの意志で故郷に帰ることを選びとることを支援するプロセスが必要になってくるだろう。

地域に埋め込まれていたコミュニティで培われてきた人々のつながり、分かち合い、無条件の支え合い、といったことは、ごく日常的な営みでありながら、今の日本社会でもっとも忘れ去られていたということに気づかされる。つまり、いま示されるべき日本社会の方向感、この地点から再出発をとげることを意味するのではないだろうか。コミュニティ、それもかつての閉鎖的な共同組織ではなく、開かれたコミュニティを再創造する社会づくり、それが私たちの復興・再生に向けた第一歩となるだろう。

復興・再生は、かなり限られた財政事情のもとで行われざるを得ない。財源確保をめぐる議論も、国論を二分するものになるかも知れない。そうなれば、そこで頭をもたげてきかねないのが「効率」最優先の考え方である。それは例えば、漁業復興における新規参入機会の拡大であることもあれば、合理的な機能分化にもとづく

町作りプランという形ですでにあらわれている。それは、これまでの慣行や共同性を“障害”とみなすひと頃の「構造改革」論の再来ともなりかねない。

その危険性を克服していくためには、先般の政権交代を導いた「官から民へ」の流れを、単なる「民営」ではなく「民」（市民・町民・村民）の手に取り戻すという方向で立て直していくことが不可欠となろう。そういう意味で、私たちが強調する「開かれたコミュニティ創り」は、復旧にとどまらない復興・再生にとって、もっとも重要なキーワードの一つとなる。

この提言は、こうした確信にもとづき、次の4つの指針のもとにまとめられている。

ヒューマン・アプローチの4つの指針

第1の方針：東日本大震災からの復興プランは、歴史の大転換期において、新しい社会を創るヴィジョンである必要がある。

第2の方針：東日本大震災からの復興プランは、人間の生命に最高位の価値を置き、「上から下へ」ではなく、「下から上へ」と形成されなければならない。

第3の方針：復興プランはハードを重視した「開発復興」プランではなく、ソフトを重視した「生活復興」プランでなければならない。

第4の方針：復興プランはコミュニティを最基底に、人間と人間との結びつき、人間と自然との結びつきを復位させるものでなければならない。

2. ソフトとハードを再創造する「まちづくり」

2-1. 歴史の教訓・地域の暗黙知に学ぶ都市計画

危機に直面したとき、人は謙虚に「歴史の教訓」に立ち返る。しかし、現在の復旧復興への取り組みは、その場その場の場渡り的な発想だけで議論をしている。例えば、被災地域の高台に人々を住ませ、そこにエコタウンを建設するという単純

な発想の議論が進んでいる。

しかし、「歴史の教訓」に謙虚に学ぶという視点に立つと、西村幸夫東京大学教授が指摘するように、1933年の昭和三陸津波の後に、内務省によって準備された復興計画が、高台移転に関する論点を整理していることに学ばなければならない。そうすれば、高台移転という単純な発想の危険性が、見えてくるはずである。持続的な復興計画を立てるには、過去の検証を行い、歴史の教訓と対話することが不可欠であることを、ここに改めて強調したい。

歴史を見る視点は、すでに存在している「まち」が形成されてくるプロセスに、人々の「暗黙知」が埋め込まれていることをみることに、私たちの注意を向ける。西村教授の指摘によれば、今回の大震災では、被災地域の神社の半分ぐらいが、水に漬かっているけれども、流されずに残っているところが多い。それは、とりもなおさず、神社は地形的に絶妙な位置に建設されてきたことを示している。ある地点に津波が来なかったことで、人々は特定の場所を崇めるようになった。例えば、仙台浪分神社などは、名前の通りである。そこに、私たちは、過去何十回にわたって、津波に遭遇した人々の暗黙知を見て取ることができる。

津波ではないが、富士山による溶岩の場合、溶岩が流れついて止まったところには、必ず神社がある。私たちのよく知る浅間神社である。ある場所で溶岩が止まったことを、当時の人々は、何らかの土地の霊が存在する聖なところと考え、神社を建てた。つまり、現在なら複雑な検討を必要とする作業を、当時の人々は経験から学んでいたのである。

私たちの先祖が作り上げてきた「地域」や「まち」は、人々の「暗黙知」の集合体なのである。私たちは、地形をもう少し小さな単位で見ることで、過去からの「暗黙知」から多くのことを学ぶことができる。西村教授が指摘するように、現在の視点のみを絶対視する復興計画では、人々の生活をささえる場を作る計画はたてることはできない。例えば、単純に高台というが、今度は地滑り、山崩れといった恐れがある。そのため、過去の履歴と、建物が建っている、とくに神社が建っている場所などを検証しなければ、きめ細かな計画はたてられない。

このように「歴史の教訓」に学ぶ復興プランは、時間軸と空間軸との複眼的な視

点から策定する必要があると確信している。

2-2. ヒューマンな「まちづくり」—文化の再興

現在提示されている数多くの復興計画の中で、あまり言及されていないのが、「文化の再興」という視点である。西村教授が強調するように、「まちづくり」とは、施設の整備といったハード面が主たるものではなく、人々が大地に根付くために、必要な「人と人との絆」づくりが、主役でなければならない。まちに神社があれば、当然お祭りがある。祭りが盛んになれば、まちから外に出た人も、祭りの時に帰って来る。非常に重要な地域のアイデンティティとして、祭りに代表される日本の地域の文化がある。その視点を復興計画に取り入れなければならない。

さらに、祭りに代表される地域の文化は、教育の仕組みにもなっている。小さな子供の神輿があるということは、大人の神輿を担ぐためのトレーニングとして行われていることである。祭りは、地域における季節の移り変わりを反映した動的な行事である。そのため、地域としてのアイデンティティを再興するには、人々がどこにいても季節の移り変わりとともに、故郷を再認識することができる文化を再発掘しなければならない。

人々が大地に根付くには、人々を惹きつける文化が不可欠になる。この視点を忘れ、エコタウンのような図面から作り上げるような単純な都市計画では、お祭りはできない。この作業は、1年のライフサイクルを理解しているプランナーが必要となる。そうしたプランナーで最も優れたプランナーは、住民自身であることを忘れてはならない。

2-3. ソフトのためのハードの「まちづくり」

復旧・復興には、当然失われた物的資源の再建が欠かせない。しかし、先の阪神・淡路大震災の反省から、「ハード面の復興」ありきの「まちづくり」ではなく、「ソフトのためのハードのまちづくり」を提案したい。

復興プランでは、津波で被害を受けたところに、もう一度住居や建物を建てるのか、どのように人々に住む家の場所を、選んでもらうかの合意形成が問題となる。従来の土木の発想は、既往最大、過去最大のものを守るという。しかし、さすがに土木の側も、従来の「既往最大」にもとづき、防潮堤をつくるのかという問題が浮上してくる。

そうすると、防波堤といったハード面と、人々が避難するソフト面とを、いかに組み合わせるかを、考えなければならない。もちろん、被災地に住むのを拒む人もいることから、いくつかの選択肢を描いておいて、人々に選んでもらう必要が出てくる。そういった合意のプロセスを、描く必要がある。

被災地の「まちづくり」には、避難対策が不可欠になるが、そこに必要な視点も、ソフトのためのハードという視点である。被災地に非常に広大な防潮林をつくり、その防潮林によって、田んぼ、集落をセットで守る方式が考えられる。しかし、それまで、田んぼであった土地の所有権をどうすればいいのか。そこで土地の所有権と利用権を分離する挑戦的な試みを、西村教授は提言している。

仮設住宅でも被災者は、土地を持っているが、仮設住宅に住んでいるという状況が出てくる。その時に、被災者の土地所有権と利用権を切り離して、土地は市が借りてしまって、被災者の土地利用権によって、仮設住宅に住む。そして仮設住宅がある程度収まって、仮設住宅か元いた土地、どちらかに住むかを決断する時に、仮設住宅地に本設を建てたければ、元々持っている土地の所有権を売って、仮設住宅地に権利を移転するといった、所有権と利用権を分けるという措置が、一つの方策として考えられる。

この土地定期利用権は、いわば未知の分野だが、ふるさとの帰属意識といったものを、尊重するときの一つのアイディアではないだろうか。津波対策といった「ハード面の対策」を立案する際にも、人々の選択や帰属意識を尊重する視点が不可欠であることを、上記の件は示唆している。

2-4. 多心型地域連携

今回の大震災では、どの海岸の町も街道によって、内陸につながっていたことの重要性に、改めて気がつかされた。つまり、歴史的には街道沿いのいくつかの集落が、あるまとまりになって、二次的な自立圏を形成していたのである。

現在ではなるべく南北でつないで、いかに東京に早く行くかという発想に陥っている。そうではなく、東西の二次生活圏としてのつながりを、もう1回見直すというようなことが、非常に重要になってくるのである。

この大震災を受けて、震災対策は全て見直さなければならない。そのため被災地の復旧・復興と並行的に、西側でどういう形で、災害対策を見直すか検討しなければならない。これまでの地域を分断する政策や、東京一極集中の視点ではなく、西と東の流通が断絶したことをも視野に入れた地域間のあり方という絵が描ける。西村教授が提言するのは、各地域圏が独立していると同時に、それぞれのバックオフィスとして存在している国の構造というあり方である。

ここで展望されるのは、自立的な両極都市というあり方である。すなわち、東北の問題は実は関西の問題であり、関西を応援することが自分たちの安全へとつながるというフィードバックが期待される。この関係は、日本海側と太平洋側とのセットにまで拡張できる。このように多心的な自律都市圏/地域圏を、幾重に重ね描きした重層的な地域同士のネットワークが展望できる。

3. 自然との協働を再生する

3-1. 農漁業者の復旧の意欲に依拠した支援策

農業も漁業も、自然が人間とともに労働するというアダムスミスの言葉に従うならば、働く場としての産業の復興に必要な視点は、「自然との協働を再生する」という視点である。ここでは被災地の水産業再生を軸に、「自然との協働を再生」する復興プランを提言したい。

まず、強調したい点は、加瀬和俊東京大学教授が提言するように、漁業者の再生の意欲に依拠した支援策が基本であり、上からの構造政策的な目標設定は、復興の初期段階においては、かえって再建の芽を刈り取ってしまうということである。

今回の大災害の特徴は、津波による死者が圧倒的に多かったことである。関東大震災は火災による死者が多く、阪神・淡路大震災が倒壊による死者が多かったことと比較すると、それは大きな特色となっている。したがって、この大震災の被害は、沿岸部に集中して現れている。そのため被害を受けた産業は、漁業とその関連産業の比重が高い。それは関東大震災と阪神・淡路大震災が、産業的には工業と商業に集中していたのとは著しい相違をなしている。

こうした産業に、仙台以南では農業が被災産業として加わる。漁業・農業の再生を構想するに当たって、工業部門とは異なる性格に注意する必要がある。それは工業施設が、5年から10年の償却期間で更新されるのに対して、農業・漁業では、機械設備の償却期間が長いだけでなく、祖先から伝わり、かつ共有が発達している。養殖施設なども何十年もかけて機械を増設してきた。漁業施設も祖先の代から伝わり、船歳は長く、既存の機械を使い回している。

岩手・宮城・福島の3県では、家族漁業が1万世帯で企業漁業に3,000世帯が雇われている。家族漁業では夫婦のケースで年間250万円程度、親子のケースで年間500万円程度の所得となる。そうすると、250万円の所得を稼得するために、1,000万円から1,200万円、親子のケースで500万円の所得を作るために、2,000万程度の投資が必要になる。

被災による影響は、農業の場合、土地が流されなければ、売上高に与える影響はそれほど大きくない可能性もある。しかし、漁業の場合、船や機械はすべて流されてしまった。そのため、個人の資産に対して一切補助金が出ないという現下の体制では、被災した漁業者の半分は、漁業を辞めてしまう可能性が高いと想定できる。

もちろん、被災した漁業者には、もう一度漁業に取り組む意欲はある。ただし、その挑戦は、仕事の規模を小さくしたものにならざるを得ない。漁業のための資産—船体、糸など—を、厳しい予算制約の中で再利用したりすることには限界がある。そのため、政府からの補助金によって、漁業民が船体や機械を購入することをサボ

ートすることなしには、日本の漁業を支えている被災地の漁業の再生はないのである。

3-2. 分立型社会保障の谷間としての漁業者

日本の社会保障は労務管理から出発しているために、職域別に分立している。そのため漁業者は農業者以上に、年金が極端に少ないという問題がある。漁業者には基礎年金しかなく、二階建て部分が設定されていないからである。

しかも、その基礎年金すら沿岸の小さな漁民が、40年満額で払っているケースはまれである。不漁の時には掛け金を払わないことがままあり、10年15年分程度の掛け金しか払っていないのが実態である。

もともと、漁業は高齢者になっても継続可能なため、漁業者は年金をあてにはしていなかった。ところが、この大震災で漁業の継続が不可能となれば、漁業者は生活保護者に転換する以外には道がなくなってしまう。こうした問題の解決にも、抜本的に年金結合型に改める必要が生じている。

加瀬教授が提言するように、今後問題が可視化される恐れのある漁業者間の利害差、地域内における漁業者・漁業関連産業関係者と非漁業者との利害差は、漁協と集落・市町村の意見交換と柔軟な試行・評価を通じて調整することが求められる。

3-3. 共同所有・共同利用が切り開く新たな可能性

被災地の漁業民を救済することは、この地域の漁業を継続する経済合理性にかんする論点に直面せざるを得なくなる。漁業の断念と原発開発、海の埋め立て、それぞれの費用便益を比較してくると、経済的には漁業をあきらめることが選択肢に入ってくる。そのシステムというのは、今海洋基本法として8つの省庁が、国土の最も有効な利用のために、海をどう生かすかということを基準にして議論している。したがって、漁業の継続が国民経済全体から見れば、有効ではないかという意見は、当然出てくる。農業でも全く同じ議論が出ている。

農業の温存に対して、悪しき利権構造という批判が出ている。漁業に対しても、同じ議論があり、前近代的な漁業権などというものをやめて、漁業を特定の個人に、あるいは特定の会社にやって、海が最も有効に使える海の利用法を考えるべきだという考えは、あり得る。そういう複雑な議論の中で、復興を果たしていこうという意思を、漁業者のコアな部分は考えている。

そのため漁業者の主張は、復旧型であって、合理性—新しいヴィジョン—と衝突すると、見做される可能性がある。

しかし、加瀬教授が指摘するように、漁業者の生産再開のためには、従来操業してきた漁業を、再び操業できることが不可欠である。地元漁業者に与えられていた漁業権を、県が奪取＝回収し、他地域から参入する企業に、それを与えてしまうという「漁業権開放」特区構想は、家族経営を資本力を持つ企業に、置き換えることを意図しているものであり、東北漁業の中心をなす沿岸小規模漁業の再建にとって有害である。

経験から明らかのように、企業は利潤の高い漁業種類だけを操業し、漁場利用密度を低下させるから、少なくとも機械化することが不適切な沿岸漁場においては、損益分岐点が低い。むしろ、各種漁業をきめ細かく操業できる沿岸漁業者が中心となって復興をはかるべきである。

そういう中で、岩手、宮城でかなり広範に進んでいる対策の一つは、共同化の促進である。具体的には、漁協が船を所有する、あるいは漁業者が数人集まって船を共有する、という方式である。こうした共同経営の形なら、現行の仕組みでも補助金が出るため、船が残った人たちを核にして、班をつくって共同利用するグループというのができ上がってきつつある。これはいくつかの漁協でそういう事例がすでに発生している。それから漁協が中古船を買ってきて、それを漁業者に共同で利用させていくというような方式が生まれている。

こうした船の共同化方式は、漁村の非常に密接な人間関係、共同体的な人間関係に依拠した対応として、3年から5年の間に非常に効いてくる再建方式だと考えられる。ただし、船の共同化方式は、船を運搬手段として使う分には機能するが、船を作業機として使うには適さない。共同方式にはこういった制約が存在することに

注意する必要がある。

以上のように、被災者自身の対応策は、進んではいるが、被災者の半分ぐらいは、漁業から脱落をして、生活保護の対象になってしまう可能性が、非常に強い。そこで被災者を支える存在として、漁協が奮闘しているのが、現在の局面になっている。

漁船・漁具・漁業施設を失った漁業者と、失わなかった漁業者との格差が、大きくなることが避けられないが、自ら廃業を決断する者を除いて、漁業生産再開を目指す者の全体が、生産を再開できるよう、漁船の共同所有・共同利用を含めた支援策を、漁協を介して実施する必要がある。

一方で、農業で進展してきた食品製造や小売など製造やサービス業との連携による新たな付加価値の創造やブランドイメージの確立に向けた取組み（いわゆる「6次産業化」）は、漁業において、その進捗は遅れてきた面もあった。今後、漁業の復興が進む中で、漁協を中心に新たな産業・経営の形を求めて、こうした取組みが一段と進むことが期待される。

ここまで見てきた漁業協同組合の共同所有・共同利用は、協同組合の新たな可能性にもつながっていく道筋でもある。

周知のように、これまでの漁協や農協は、個別生産者の集まりであって、漁業や農業の活動についてはすべて各生産者に任されていた。今回の、共同所有・共同利用への挑戦は、これまでの壁を超える画期的な取り組みだといえる。

この方向は、生産者たちの協同組合が、閉鎖的な集団という枠組みを超えて、例えば、消費者とも連携していくような、開かれた協同組合に転じていく可能性を持っている。そうなれば、いま論議されているような、「閉鎖的漁協の維持か、規制緩和による新規参入の促進か」という二者択一ではない新たな方向が開けていくことになる。

同時に、こうした取り組みを資金的に支えていくという事業を通じて、労働金庫にとっても、開かれた共同性への方向が開けていくことになるはずである。

農業については、大多数の雇用者の失業保険に当たるものが農業者にはないことに鑑み、風評被害や塩害に悩む農家に対して思い切った公的支援策を考える必要がある。また、農業は、漁業についてこれまで論じてきた点と異なり、集団化・組織

化になじまない面が強いことから、土地や経営単位の集約が引き続き大きな課題となる。また、原発事故の影響などによる外国人技能実習生の大量帰国による担い手不足といったことも大きな課題となっている。

4. 人々の生活・雇用の場の再生としての「まちづくり」

4-1. 分断された人々を再び包摂する「まちづくり」の必要性

人間は地域が危機にさらされた時に、自分たちがすむ「まち」を客観視するようになる。それは恰も、病気やけがをすることで、健康の大切さを再認識することに似ている。

日本では高度成長期から、低成長期への移行期以降、駒村康平慶応大学教授が指摘するように、リスクの個別化が政策的にも推進されたけれども、今回の大震災では、その問題点が露呈したことに、私たちは気がつかされた。日本では、1,000人以上の死者を出した1959年の伊勢湾台風以降、1995年の阪神大震災まで、大規模自然災害がなく、大規模災害への備えは、30年近くなされなかったといえる。9世紀の貞観地震発生後に、日本中で大地震が相次ぎ、律令制が緩み、結果として徴税は人頭税から地税に変更せざるを得ないなど、社会システムに大きな影響を与えた。日本では大地震は、周期的に発生しており、欧州とは違った大規模リスクが存在する。

そのため社会全体で負うべきリスクとしての大規模災害への備えは、社会全体の連帯で対応すべきである。しかし、今回の震災の結果、社会保障制度に包摂されてこなかった人々が、生活と雇用の場を失ってしまった。このような公的制度でカバーされない弱者を、どうするかが問題であろう。ひとびとが地域に居付くようにするためには、産業政策、雇用政策、所得保障政策による対応が必要になる。

日本型雇用慣行が崩れる過程で、リスクヘッジの個別化が進行している。それは医療・介護・年金が、個別リスク化していることに現れている。究極のリスクの個別化の形は、民営化である。グローバル経済化の下での震災の発生は、リスク拡大及び企業行動に対するリスク回避要因となる。中長期的に被災地域を中心とした東

北地方を、企業立地上魅力ある地域にしていくことが必要であろう。

駒村教授によれば、モデル的には、地域で住民参加による雇用ビジョンを作成し、公的資金により雇用を行う「地域復興センター」（仮称）を時限的に設置することが考えられる。

今回の震災による被災地では、公的学校に未就学の児童や、在宅介護の老人など、公的施設にアクセスしていない人の所在を、行政が把握していない例も多い。例えば、「子供サービス手帳」などを作り、就学前教育情報を掲載するなど、所在情報把握のための情報収集・管理システムを、構築することも必要であろう。

今回の大津波を中心とした被災地域では、カルテなど個人情報が流出・消失してしまった。このため医療資源と、医療を受ける側の情報が、マッチングできなくなっている。こうした事態の発生を防ぐためには、情報をどこでも見ることができるようにしておくことが重要である。

以上のような課題に対して、超越的な上からの計画の押しつけという方針では、人々の生活の再生は困難であろう。ここでは人々の参加を促す、「ボトムアップ」の「まちづくり」の重要性を強調したい。被災者は、「被災者」と一括できるカテゴリーではなく、異なる被害の幅、要望を持つ複雑な層で、構成されている。被災者の意をくむ復旧復興計画を立てるには、まさに個別の被災者に寄り添う存在としての「まち」が必要になるのだ。

4-2. 復旧・復興・コミュニティづくりとしての「まちづくり」

玄田有史東京大学教授が強調するように、「まちづくり」の最終決定は住民の手にゆだねられるといった「現場主義」が、復興プランの指針の一つになる。そのためにも「まちづくり」のヴィジョンを提示する必要があるが、そこには人々の参加・討議を含んだプロセスが含まれていなければならない。

まちづくりについては、生活秩序感、自然な生活、防災・介護が確保される街であることが、必要になる。地域の復興を円滑に図るためには、地域住民の議論を経た合意形成が必要になる。但し、余りにコミュニティが閉鎖的でもオープン過ぎて

も問題がある。さらに、市町村合併でコミュニティがどの程度広がっているかも問題であろう。今回の震災であらわになったのは余りに広い市町村はコミュニティのきめ細やかな要望を聴くには不向きであるということであった。

そこで中学校区ぐらいで、行政の目の届かない所を埋めるコミュニティの再構築を提言したい。例えば、住民会議をしながらコミュニティが市町村の業務の一部代行を行う形で、被災失業者が介護や保育への従事者として雇用されるなどを実験的にできないだろうか。江戸時代は互助社会であり、個人の問題を地域（ムラ）の問題としていた。仕事がないとコミュニティは成立しない。駒村教授は「社会サービスセンター」という形で、子育てや介護の町ができるのが理想的と指摘しつつ、それを支える仕組み、こうした町を特区として作っても、住民が居付くかどうかを十分検討しなければならないという留保付きながらも、一つのモデルを提案している。

4-3. 人々の参加と雇用の場としての「まちづくり」

人々は、社会参加をすることを通じて、充実感や自分の存在意義をより明確に認識するものである。この社会参加の最も持続的な姿は、自ら社会に貢献しつつ自身の生活の糧も得ること、つまり「働く」ことであり、その実現のための最も重要な要素が雇用の場の確保である。

今回の東日本大震災による被災地では、多くの事業所が地震や津波による大きな被害を受け、事業の継続や再建が困難となっている。こうした中で、多くの雇用の場も失われており、持続的な雇用の場の維持・創出は、瓦礫の処理や基本的なコミュニティの復旧などと並ぶ非常に重要な課題であり、「まちづくり」を持続的なものとしていくための最も重要な要素でもある。

まず、雇用の場の再建のために求められることとして、池上岳彦立教大学教授と玄田教授は、被災地域では、高台への移転が必要となるなど、被災した住民や企業が同じ場所・地域で生活や操業を再開できるとは限らないため、入居住民や企業に対する資金面や土地利用制限の緩和や用地確保の支援など土地取得面でのサポートをすることが必要であることを指摘し、こうした復興のまちづくりに当たり、官民

の資金とノウハウをミックスしていくことや、関係法制度及び手続き要件の緩和など特区制度による対応が求められることなどを提言している。

さらに、本格的な復興・発展にむすびつけていくためには、個人からすれば社会活動の場であり生計の糧を得る場である工場・商店など民間企業による安定雇用の場の確保が必須であることを玄田教授は強調している。

特に、被災地は、わが国製造業の中核集積地の一角を形成してきたという視点も重要であろう。製造業の集積は、マクロのわが国の経済の中核であったということのみならず、若者に生活の場を提供し、これらの地域へのUターンを促進、地域における街づくりの中核人材を維持・拡大する効果もあった。

実際、釜石における調査でも、釜石から東京に出た若者の多くが30歳代になって戻ってくるといった結果が出ている。ライフサイクルなど様々な要因は考えられるものの、最も大きな要因は釜石に大きな製造業の工場が立地しており、比較的働く場に恵まれていたことにあると考えられる。

このため、上述の対応に加えて、被災地域では、当該地域に立地する企業に融資を行っている地域金融機関の負担も重くなっていることから、技術力のある企業など、地域復興に貢献可能性を有する企業や地域復興に必要な企業を対象に、「復興基金」を創設し、資金面の支援を行っていくことを提案している。

また、橘川武郎一橋大学教授は、雇用創出・維持の観点からは、自動車や電機といった大工場の立地促進策を無視することはできず、今後被災地域からの立ち上がりの中で、立地促進や現存する工場の再稼働、活性化に向けて、事業コストの低減を目的に、思い切った公的支援策をとることも必要となるとしている。具体的には、大工場などを地域内にきちっと立地しておくことが重要という認識に基づき、東北に工場等事業所を有し地域内で雇用を創出する企業に対しては、地元企業はもとより、全国展開企業について東北立地以外の事業所も含めて企業全体の税の減免を図るという提案も行っている。

産業集積を維持し、復興を担う柱となるのは、中小企業を始め、あくまで元気な経営者の存在であり、こうした意欲と能力ある人に対する集中的な支援も必要となる。一般的な義援金よりも、こうした元気ある人に対する出資をしたいということ

も被災地支援のニーズとして強い。

さらに、玄田教授は、こうした雇用の場で人々が円滑に就職できるようにしていくためには、国、県、市町村、民間企業、地域団体など関係機関・団体が情報を共有し協力する体制を築くことにより、被災者が適職を選択し新たな職場で求められる職業能力を取得できるような、充実した職業訓練が実施できる体制の確保が重要であることを指摘している。

加えて、被災地では、多くの人々が、生活環境の激変を余儀なくされており、こうした中では就業に関するニーズは個人によって大きく異なる。したがって、職業相談を中心とした個別的な支援や生活支援を含めた包括的なワンストップサービスの実施や、被災地域に限定した呼び水的効果が見込める大胆な補助付雇用（いわゆるトライアル雇用）の実施など、被災地域の雇用を再建するための体制の充実を提案している。

以上のように、初期段階の復旧がとりあえずなされた後の段階で、「まちづくり」を持続的なものとしていくためには、民間の事業所を維持・誘致していくため、資金や諸制度を復興という目的を達成するために効率的に使用することや、きめ細かな職業訓練や職業紹介の実施の充実が求められている。

4-4. エネルギー政策の再創造としての「まちづくり」

今回の東日本大震災では、地震と津波によって多くの人命と建物が失われたことに加えて、わたしたちの生存を脅かす原子力発電事故が発生した。本稿執筆時点でも、福島第一原発は解決への道筋を付けているとは言いがたい。

エネルギー政策に対するわれわれの姿勢は、「コミュニティレベルのエネルギー政策」の重要性である。ここで参考になるのが、スウェーデンにおけるエネルギー政策と自治体の関係である。スウェーデンの基礎自治体であるコミューンは、教育、文化、交通、社会サービス、そしてエネルギーに関する事務を担当している。ここでのエネルギーに関する事務とは、電力・地域暖房等の安定的な供給のことであり、一極集中型のエネルギー供給システムではなく、地域主体の分散型エネルギー供給

システムである。その核心は、エネルギー政策が環境政策や福祉政策と連動していることである。すでに指摘したとおり、「まちづくり」には雇用や福祉によって、「雇用の場」「生活の場」を再構築する役割がある。

ここでは、エネルギー政策を他の政策と分離せずに、「まちづくり」という思想に包摂することを提言したい。エネルギー政策は経済成長を支えるという視点のみに尽くされることはない。むしろ、人々の「生活の再興」に資する形で、エネルギー政策を捉えなければならないのである。

橘川教授が指摘するように、これからのエネルギー政策の一つの軸に、分散型電源としての自然エネルギーを積極的に導入すべきであろう。ここで注目したいのはヨーロッパで広く普及し、スウェーデンの自治体政策にも根付いている「地域暖房」の思想である。地域暖房とは、それぞれ個別世帯が暖房装置を用意するのではなく、熱供給網を住宅地域内に設置するという仕組みである。言ってしまうと、水道、ガス、電気のような公共的なサービスと同様に、各世帯は地域暖房によって、暖められたお湯や蒸気という形態で、熱エネルギーを消費する。もちろん、利用した分の料金を、人々は支払うのである。

千葉大学公共研究センターとNPO法人環境エネルギー政策研究所の共同研究によって、日本国内の自然エネルギー供給の市町村レベルの実態が明らかにされた。この研究によれば、「日本の62の市町村で、自然エネルギーのみで市町村内の民生用エネルギー需要（電力と熱）」をすべてまかなうことが可能であることがわかった。

地域レベルで自然エネルギーによって、一定の域内のエネルギー需要の相当部分を賄うことが、可能な地域の存在が明らかになったのである。基本的なエネルギー政策としては、自然エネルギーによって、地域内の民生用エネルギー需要を充足できる市区町村を徐々に増加させていくことが、重要な目標になるであろう。

地域に存在するエネルギー源は、地域毎に異なる。ボトムアップの視点から、コミュニティ毎にエネルギーを確保できる方針を、地方自治体ごとに立案することが求められてくる。

4-5. 「脱原発」の方向をめざして

以上のべてきた「まちづくり」や「自然との協同」の取り組みにとっても、最大の障害として立ちはだかっているのが、いまだに収束の方向が見えない原子力発電所の事故である。

本来なら、東日本大震災に対する対策は、復旧から復興、再生の段階に可及的速やかに移行しなければならないのに、実際に起きているのは、時間が経過するにつれてますます深刻な状況が明るみに出され、汚染物質や汚染水による被害拡大の懸念と不安はますます広がっているという事態である。

とくに福島県では、復興・再生はおろか、まだ「終わっていない」のが実態であり、さらに事態が深刻化すれば、復興に移行しつつある地域にも暗雲が広がりかねない。

政府における復興・再生の議論のなかでも、原発事故の問題をどう位置づけるかが論点になっているようだが、いまの状況を考えるなら、「東日本大震災・福島第一原発事故」からの復旧・復興・再生を一体のものとして考えざるを得ないだろう。

つまり、「終わっていない」状況について、きちんと状況把握をした上で当面の見通しを示し、その期間に即した具体策を示していくことが何よりも重要となる。いま、被災住民たちにとって不安なのは、放射線被曝の安全基準や安全圏の問題もさることながら、今の状況が続く見通しが短期なのか長期なのか、それがまったく示されていないことだからである。

また、今後の中長期的なエネルギー政策の方向については、場当たりの対応ではなく、国民合意に向けた総合的な議論が開始されていく必要がある。

たしかに、「終わっていない」状況のもとで、補償問題の解決や電力会社の経営形態の問題なども見とおせないことは事実であるが、大方向の議論は今からでも開始できるはずである。

これまで示してきた「自然との協同」や「まちづくり」という視点からすれば、原子力発電に依存する方向は、抜本的に見直される必要があるだろう。今回の事故を通じて、「想定外」とされる事態が発生する可能性は否定できないこと（とくに地震と

津波については、想定可能であったという指摘もある)、原発で働く労働者たちの被曝は、「事故が起きたら」という非日常的なことではなく日常的にその対策が必要とされるということ、大量の放射性廃棄物については、いまだその最終処分の方法が確立していないこと、といったことが明らかになった。

今後のエネルギー供給について、段階的にどう切り替えていくかについては、さまざまな検討が必要になると思われるが、基本的には、依存度を徐々に減らしていくという意味での「脱原発」の方向にシフトしていかざるを得ないだろう。

なお、日本政府の「公約」ともいえるCO₂削減問題について、例えば橘川教授が提起しているように、日本一国における排出量が当初の目標値を上回るとしても、日本の技術貢献によって、その他の国や地域におけるCO₂排出量を削減させ、トータルとしての削減に日本が役割を發揮する、という考え方も選択肢としてはあり得よう。

5. ヒューマン・アプローチへの財源保障

5-1. 「下から上へ」の補完的財源保障

公共施設の復旧、再配置については、市町村の体制が整わないうちは国や県が担うべきである。しかし、地域再開発（耐震構造の学校・保育所、医療・福祉施設等を含む）については、地元市町村のグランドデザインを尊重すべきである。仮設住宅等の建設にあたっては、それを阻害しないようにすべきである。また、すべての災害に対する完全な予防策を立てるのは無理であるが、グランドデザインの策定もしくは見直しにあたっては、過去の地震・津波の歴史に学ぶ地域ごとの工夫が重要である。

なお、国の事業官庁が所管する「交付金」（たとえば社会資本整備総合交付金）は、従来の国庫補助事業をメニュー化する、地方団体の事業計画を事業官庁が評価する、という面で集権的システムを脱しきれていないものであり、池上教授が指摘するように、むしろそれらは一般財源化すべきである。

社会保障としての生活支援（医療、生活保護、雇用保険等）や学童・幼児のメンタルケアについて、国税または社会保険料を投入する場合、国が資金配分の指針を出すことはあり得る。しかし、官庁は自らの所管事業を優先するため、復興のために何が最優先か、苦しんでいる人が何を望んでいるかの把握は困難である。また、被災者の求めるものも、立場によって異なる。地域によって事情が異なるので、生活支援の仕方も異なる。地方団体の一般財源を拡充し、県と市町村が協力して事業を進めることが大切である。

私有財産である住宅については、被災者生活再建支援制度により、最高300万円（全壊住宅について、再び建設もしくは購入する場合）まで支援金を支給することがある。しかし、その金額では不十分である。また造成された宅地の地滑り・地割れについては、改修・復旧への公的支援が欠けている。住宅と宅地は一体であり、公的支援は不可欠である。なお、被災者生活再建支援基金の残高は500億円程度であり、国が同額の負担金を出しても1,000億円程度しか支給できない。増税による資金確保が必要である。

住宅再建の「二重ローン」問題を緩和するためには、支援金の拡充と並んで、債権放棄、信用保証協会による債務保証、公的低利融資、利子補給の組み合わせが必要である。

被災企業が同じ地域で操業再開できるとは限らず、中長期的な産業再生は市町村では困難である。しかし、津波や地滑り・地割れ、建物倒壊の被災地及び放射能汚染による退避地域では、いつ家に帰れるか、作付けが可能か、家畜を飼えるか、漁や養殖を始められるか、工場・商店を再開できるか、が大事である。中小企業・農林漁業への融資についても、債権放棄、債務保証、公的低利融資、利子補給の組み合わせが必要である。

5－2．復興財源のシナリオ

公債の負担は将来世代に転嫁されるという考えと、公債の負担は将来世代に転嫁されないという考えがある。公債負担が将来世代に転嫁されるという立場からの起

債原則に、建設公債原則がある。

この建設公債原則によれば、臨時的経費や資本的経費は公債で、経常的経費は租税でまかなうのが起債原則となる。こうした原則に立てば、戦費や大災害の経費は公債で調達してもよいことになる。大災害の負担はたまたま巡り合わせた世代だけではなく、将来世代にも負担を求めても正当化されるからである。公債負担は将来世代に転嫁されないという立場からの起債原則では、不況の時には公債による調達が正当化される。そうだとすれば、現在のような不況のもとでは、公債による財源調達が正当化されることになる。

関東大震災の時には、復興財源をすべて公債に求めた。そのため為替は暴落し、金利は上昇して、外債は国辱国債とすら呼ばれた。そのためかえって、復興事業規模を縮小せざるをえなくなり、金融恐慌を招く結果となった。

現在では、金利上昇が生じていないことから、公債による復興財源調達が困難な状態にはない。しかし、不安定で移り気なグローバル化した金融市場に振り回されないためにも、復興財源は公債のみに依存するのではなく、今回は増税にも依拠すべきだと考える。

5-3. 連帯復興基金と連帯復興税

東日本大震災への復興は、ヒューマン・アプローチともいべき分権型生活復興を目指さなければならないとしても、復興財源は中央政府の責任とならざるをえない。被災地は減免税や徴収猶予こそが必要であり、そのため財政収入は急減することにならざるをえないからである。

しかし、東日本大震災からの復興が「下からの復興」として、地域社会が主導する「分権型生活復興」である必要があるとすると、中央政府からの被災地への財政支援も被災地が自由に使用できる一般財源が重要となる。こうした一般財源を保障する財政調整制度として、日本には交付税制度がある。ところが、交付税のルールをそのまま適用すると、被災地域への財源の再分配には限界がある。

そこで東西ドイツ統一の際に、東ドイツの財政支援のために設置した「統一基金」

に学ぶべきである。それまでの財政調整のルールを東ドイツにもそのまま適用すると、財源はすべて東ドイツにいつてしまい、西ドイツで財政調整交付金が交付されていた地方政府には財源が交付されなくなってしまう。

そこで5年間の年限を区切って「統一基金」を設置し、この基金から東ドイツの地方政府に支援する。東ドイツの地方政府も5年後には、政府の財政調整ルールのもとに参加できるように努力するという構想である。

この「統一基金」の財源として、ドイツでは所得税と法人税に7.5%の付加税率を課税する「連帯付加税」を設定している。そこで東日本大震災でも時限的に「連帯復興基金特別会計」を設置し、「連帯復興税」を課税すべきである。「連帯復興基金特別会計」は「連帯復興税」とともに、この特別会計が起債する「連帯復興債」と、経費節約で財源を調達し、中央政府の復興事業だけではなく、地方政府の復興事業への財政支援を実施する。

時限的増税である「連帯復興税」の対象は、被災地の負担増を回避するためにも、所得税や法人税などの直接税が中心とならざるをえない。ドイツの連帯付加税でも所得税と法人税の税率が引き上げられている。

この大震災でも復興需要が生じ、景気が回復する。その景気回復は必ず跛行的となる。しかも、阪神・淡路大震災でも被災地に「復興格差」が生じている。こうした不均衡や格差を是正するためにも、所得税や法人税の増税は欠かせない。同時に所得税や法人税は景気回復とともに、自然増収が生じる。

消費税では被災地の生活必需品にも重く課税されるし、不均衡や格差も是正できず、自然増収も生じない。間接税を増税するのであれば、この非常時に控えるべき行為に課税する消費行為税を創設してもよい。節電のために電力使用量やネオン・サインなどの広告、あるいは遊興・娯楽への課税などが考えられる。あるいは貴金属や装飾品などの奢侈品に小売段階で課税してもよい。

復興財源のすべてを国債に求めた関東大震災では、かえって緊縮財政への転換を余儀なくされ、デフレを深刻化させて、金融恐慌を招いている。こうした歴史的教訓に学んでも、今回は復興財源を国債にのみ依存するのではなく、増税と組み合わせた財源調達を選択すべきである。

6. 未来への旅立ち—分権型生活復興を—

6-1. 事前責任と事後責任

大災害は自然の鉄則である。必ず襲われる大災害で問われるのは、事後責任だけではなく、事前責任である。

物理学者であり、随筆家の寺田寅彦は、関東大震災後に「悪い年回りは、むしろいつかは回って来るのが自然の鉄則であると覚悟を定めて、良い年回りの間に十分の用意をして置かなければならない」と、大災害における事前責任の重要性を指摘している。

しかも、寺田寅彦は事前責任を果すためには、祖先から何とは無しに伝えられている暗黙知の大切さをも明言している。寺田寅彦は「二十世紀の文明という空虚な名にたのんで、安政の昔の経験を馬鹿にした東京は大正十二年の地震で焼き払われたのである」と過激に述べているからである。

奇妙なことに歴史的危機と大災害は、同時に生ずる。安政元年（1854年）はペリー（M. C. Perry）に、日米和親条約の締結を強制されるという危機が生じた年である。この安政元年には11月4日に、安政東海地震が生じるとともに、11月5日には安政南海地震に襲われている。つまり、東海地震と南海地震が連続して発生してしまったのである。

しかも、翌年の安政2年（1855年）11月11日には、東京湾北部を震源地とする安政江戸地震という直下型地震に、江戸が直撃されることになる。マグニチュードは7。地盤の弱い江戸の下町では、震度6強であった。こうした歴史の教訓に学び歴史的責任を果さなかったと、寺田寅彦は主張したのである。

今回の東日本大震災でも過去の教訓に学び、事前責任を果したかが問われなければならない。というよりも、この東日本大震災の事後責任は、事後責任を果すことで、事前責任つまり未来に生ずるであろう大災害に対する事前責任をも果す必要がある。

6-2. 集権型開発復興から分権型生活復興へ

歴史の教訓に学びながら、東日本大震災の事後責任を果そうとすれば、東日本大震災からの復興は、分権型復興でなくてはならない。確かに、関東大震災も阪神・淡路大震災も、集権的復興という形態が採られた。関東大震災では中央政府に復興院が設置され、震災復興が実施された。阪神・淡路大震災の復興も、「陳情復興」と呼ばれるほど、地方自治体の首長が中央政府に陳情し、地域社会の望む復興事業が実現しなかったといってもよい。

しかし、関東大震災も阪神・淡路大震災も、大都市という同質の地域社会を襲った大災害であることを忘れてはならない。ところが、今回の東日本大震災では、大都市から地方中小都市にとどまらず、農村から漁村まで、大地の上に付着する人間の多様な地域社会が広域に巻き込まれている。

しかも、関東大震災が火災、阪神・淡路大震災が倒壊を特色とした災害なのに対し、東日本大震災の特色は津波にある。そのため東日本大震災では、沿岸に展開する仙台以北では漁業が、仙台以南では漁業に加えて、農業を巻き込む広範な大震災になっている。

大都市という商工業を中心とする同質の地域社会であれば、集権的復興も可能である。基本的に都市計画の遂行だといっても言い過ぎではないからである。したがって、関東大震災でも阪神・淡路大震災でも集権型復興の限界が露呈しているけれども、多様な地域社会が被災している東日本大震災では集権型復興はそもそも不可能であるといつてよい。

関東大震災も阪神・淡路大震災も「開発復興」と呼ばれる。阪神・淡路大震災から2年8カ月後に、EUのジャーナリストが集まり、神戸新聞が基調報告をした会議が開催された。その会議でEUのジャーナリスト達は街並みや道路の復興の見事さに驚き、フランスの記者はフランスなら10年かかると讚美したという。しかし、そうした裏側で、仮設住宅が3万近くも残り、被災者の生活が好転していないことに驚いていたのである。

こうした阪神・淡路大震災からの歴史の教訓に学べば、今回の東日本大震災から

の復興プロセスは「開発復興」と「陳情復興」とを繰り返してはならないことになる。しかも、とりわけ東日本大震災では、そうしてはならない理由がある。

それは日本の農業の荒廃は中国地方の中山間地域から進んでいるけれども、被災地である東北地方は、これを維持拡大している地方だということである。これを別言すれば、日本で消滅しつつあるコミュニティが存在している地方だということである。

コミュニティには、個性的な自然環境のもとで生活していくために、何とはなしに祖先から伝わる「暗黙知」と呼ばれる知恵がある。今回の大震災でも津波は神社を濡らすことはあっても、破壊されていないはずである。浅間神社は溶岩が止まったところに建立されている。

暗黙知を開花させ、コミュニティが地域固有の復興ヴィジョンを創り、上位政府はそれを補完するにとどめるべきである。コミュニティが共同作業をしてヴィジョン創りを実施すると、そのプロセス自身がコミュニティの結集力をも強めることになる。

東日本大震災の復興では大地の上に、「生活の場」を再創造することが求められている。そのためには集権的開発復興ではなく、分権型生活復興が必要なのである。

国民視点からの生活復興への提言

各 論

復興のための都市計画

東京大学教授 西村幸夫

過去から学ぶ都市計画

都市計画はいつもそうですが、過去の計画をレビューするということは、残念ながらほとんどありません。つまり、そのときそのときの新しい方でやってしまう。本来、昭和三陸津波(1933)であれだけいろんな計画がやられたわけだから、それをきちんとレビューして、できたものとかできないものとかをきちんと考えて、その後で今日の計画を立てるべきです。まちづくりは、理科と違って、実験して何とかということができないわけです。実験して、ああ、だめだったというわけにいかないわけです。だから、ある意味、実験のかわりに過去があるのです。

過去にやったものを、いろいろ過去に学んで、それで今を考えないといけないわけで、常にそういうレビューすることが必要になります。が、この都市計画の分野というのはほとんど先のことしか見ていない。例えば、昔と与条件が違うから全然違う話だとか、社会状況が変わったからとかいって、つくったものを全部御破算にして、また新しくやろうとしているわけです。

もちろん、例えば自動車がないころと自動車できたころは全然違いますが、自然の脅威と生業というのはあまり変わってないわけです。だから、まさしく昭和三陸津波の後の復興計画でやれたもの、やれなかったもの、そのとき計画されたけれども、うまく守れなかったものをまず明らかにする必要があります。そして、守れなかったのは、計画がまずかったかもしれないし、社会状況が違ったから守れなくて当然なのかもしれないし、地域コミュニティーに何か問題があったのかもしれない。そのいずれであるのかを明らかにしなければならないのです。

ただし、守られているところもあるわけです。守られているところとして、吉浜

(よしはま)という港に行ってきました。これはアワビが有名なところで、世界最高のアワビ、吉浜(きっぴん)アワビという中国ではすごく有名ですが、そこは昭和の津波で湾岸にあったところが全部流されたので、高台に移転し、その後も高台にとどまった。だから今回被害がほとんどなかったところです。

高台にいても、港が便利だからと、みんなほとんど戻ってしまいましたが、なぜ吉浜の人たちは海まで戻らなかったんだろうかと考えました。今移ったところというのは、このような湾があって、ここが高台なのです。ここが完全にまたやられているわけですが、見えるのです。自分たちが住んでいて、本当のふるさとだったところが見え、海も見えて、だからビジュアル的にも近いのです。そして、自分たちは安全なところにいる。何かそういう場所の持っている意味みたいなものがあるのです。かつての住居地は今は農地になっていますが、農地を見ながら生活できることが、ある種の一つの心理的に安定した計画の軸になっているのではないかと思います。それが見えないところだと、海と完全に切れますから、海の目の前の生活に戻ってしまう。

だから、本当に細やかに計画を立てていくことが重要だと思うのです、今、高台移転というと、いかにも二次元の図面の上で、平地があって、どこまで浸水区域だからと、地図の上で書いているような話です。ところが、世の中、三次元のなかで意見を考えるべきです。港を三次元のミクロコスモスとしてとらえることが必要です。そういうものをきちんと、過去あったものも大事に一つの計画の中におさめながら次のものをつくるということをやっていくべきです。そうすれば、手間暇がかかっても、じっくり計画を立てていくということから学べることが多いのではないかと思います。例えばかつて、そこには神社があって、逃げる道があって、逃げる方向もわかっているわけです。それがおそらく祭りとか、いろいろな地域の行事と結びついてたということがあると思います。だから、過去からきちんと、1933年から学ぶということがまず重要です。

リージョナルレベルの自律分散型都市圏

もう一つは、地域で見ると、内陸との関係が、気仙街道や釜石街道、盛街道や今

泉街道のように、〇〇街道と呼ばれた道沿いにあるわけです。それは昔からの通路で、東西につないでいく道で、ずっとそういうふうにして機能してきた道です。それがだんだんと、例えば三陸道で海沿いを南北につないでいくとか、東北道にはやく接続していくことが最大の目的となって、全部首都圏に向かっていくことになったり、仙台のような大都市といかに直結するかでいろいろな都市のことが考えられてくるようになりました。ITで結ばれるとか、物理的に直結するということだけになり、目に見える地域の構造が崩れてきたわけです。

昔は、大きなところの周りに中規模の都市があって、中くらいの都市の周りに小さい都市があって、さらにその外側に農村の集落があるといった地域構造があり、人も商品もそのように流れていったのです。商圏もそれなりに小さかったですから、1日生活圏、1週間生活圏、1カ月生活圏といった秩序があって、それぞれの規模の商売が成り立っていました。都市もそのようなネットワークの中で成り立っていたわけです。

しかし車とかITの世界でそれが消えてしまい、どこかに集中してしまったら、あとは全部なしという感じの、先手必勝ならぬ先手1人占めのような感じの仕組みができてしまった。そうすると、こうした勝ち馬にいかに便利に結びつくかというだけで計画が成り立ってきて、便利なところに30分で行けるか、1時間かけて行けるか、日帰りで行けるとか、そういうことが大きな価値基準になっているような計画がつくられてきたわけです。

なるべく高速で大きなところに早く行くといった計画の中で地域は考えられてきましたが、今回見えてきたのは、そういうものが寸断されたときにどうするか、という問題です。そして日本のような災害の多い国では常に寸断される危険があるということを念頭に計画しなければならないということです。寸断されたときにはやっぱり昔からあった地道なつながりのようなものがもう一度見直され、機能しているのがわかるわけです。

今でも遠野や一関など、海沿いの集落からひとつ内側の町が拠点になってつながっていて、物流などのネットワークを支えています。それは言ってみれば、山と海の昔からのつながりでもあったと思います。そういうところが持っていた昔からの

ネットワークの大事さがもう一度、見直されることになりました。大きな仕組みというのは、逆の見方をすると、もろいところがあって、全部ぎりぎりの効率性で動いているとすれば、今まであったような仕組みはある種のリダンダンシー（補完性）といえます。こっちと違うものがあるって、そういうものがきちんと残っていて、谷合いに集落が続いていたり、街道があったりとかするようなことの価値が再認識されるようになってきたのです。

今回の場合でいくと、特に象徴的なのは、まっすぐ南北につないで、とにかく仙台へ東京へというのに対して、東西につなぐ細い肋骨のようなものが、すごく機能しているということです。そういうものの大事さがあります。今までは高速道路を早くつくれ、つくれという話を中心でしたが、それだけじゃない、地域の見目も違ってきているのではないかと思います。それがある意味、代替可能性みたいなものにつながっていくから、地域のリダンダンシーが大事だという話が地域レベルではあります。

ローカルなところの小さなネットワークが、いろんなものが壊れたときには最終的にはそこが大事になります。つまり自律分散型で、それぐらいの地域の中で、食べ物もいろんなものが供給されるわけです。

どこかで聞いたことがあります、食べ物もそういう形で探していくと、巨大な流通の中では来るものもなかなか来ないが、周辺の農家から来るような食物はあるということらしいのです。ですから、自律分散型のちょっと広い圏域で、お互い持ちつ持たれつで、全体を合わせるとある程度の人口規模がいるといったところの中で、一つの自律的な圏域を持っていくというのはやっぱり大事だと思います。そうすると、どこかが切られたり、どこかがつぶれても、近くのどこからか供給されるわけです。

それはここだけの課題ではなくて、日本中がそうなんじゃないかなと思います。何かがあったときに、それこそ浜岡原発なんかは、あそこが通れなくなると、すべてとまります。そうなってくると、東と西がそれぞれ自律するだけじゃなくて、太平洋側と日本海側がそれぞれ自律するとか、もう少し中規模なリージョナルなレベルでの自律分散型都市圏のようなものを考えるいい機会であるかと思います。コミュ

ニティーといっても、もう少し広いわけです。地域連携のような話です。それをリージョナルレベルで考えることがやはり大事ですし、それはネットワークの要素も持っています。だから、高速道路がだめというわけではなくて、あってもいいけれど、それとこれとが両立できるような地域というのがあるかと思います。それはある種、人が昔から持っている知恵です。

地域の可能性、知恵を見直す

コミュニティの問題に戻りますと、三陸は高齢化率はそれほど高くはないのです。全国平均並みです。それはどういうことかという、特に津波に遭ったところは、海の豊かさのようなものがあって、やっぱり人がいるのです。日本海側でも漁村は結構元気がいいのです。北海道なんか漁村はとても元気がいい。あまり言われていませんが、ホタテ御殿みたいなのが少なくありません。

この間、本当に驚きましたが、福井の原発があるところの三方町、今の若狭町ですが、若狭町の常神半島という、三方五湖の先へ行ったときのことです。海岸に沿って道が1本しかなく、最後の突き当たりという感じなんです。漁村が点々としていて、一番奥の漁村―たしか常神という名前でした―に行ったら、そこが中世からの地形が読めると言われていたので行ってみました。70戸ぐらいの集落ですが、ほとんど空き家がないのです。びっくりしました。聞きましたら、民宿と魚釣りの人と、それから夏の海水浴があり、それでももちろん漁業があります。だから、集落がすごくしっかりしているのです。

漁村が持っているそういう力というのは、あまり知られていませんが、とても可能性があると思います。私は都市計画が専門ですが、日本の都市計画で言うと、漁村をやっている人はわずかしかなかった。ほとんどいないわけです。漁村というのは、本当にままっ子というか鬼っ子というか、つまりルールにのらないわけです。道路を広くとか便利にとかいても、そもそもそうならない。既存の道もそもそも広げられないから、全く世界が違うものとして置かれていた。が、よくよく考えてみますと、こうした漁村には昔ながらのものがいろいろ残っていて、なおかつ可能性も大きいわけです。ある種の自然との共生した社会の一つのモデルみたいな感じ

です。近代的な都市計画を入れなくても、それなりに成立しているわけです。

言いたいのは、そういうものをもう一度見直すべきだということです。今までは近代的に何か仕組みをつくって、その先に何かやろうとすると、その仕組みを前提としているから、どんどんものが複合化し、大きくなっていくわけです。でも、もう少し周辺との関係の中で依存しているとなると、そんなにコストをかけなくても暮らせるような、そういうものがこういうところにあると思います。何が望ましい地域なのかということをもう一度考え直す一つのきっかけになると思います。

今言っている復興は、とにかく復旧じゃだめだから、もっと新しい発想をという感じで、いろんなアイデアが唱道されてはいますが、実は今までの中にもいろんな、集落の中にも、もう少し深く考えたら非常に重要なメッセージがあるのではないかと思います。何かほかから持ってきてエコシティをやるとかいうのではなくて、それこそ暗黙知ではないが、地域が持っていた知恵のようなものをもう少し展開すれば、そこから新しいことが見えてくるはずです。昨今の議論はこうしたことをよく見てないのではないかなという気がします。

共生とローカルな視点

つい三、四日前に、今は京都府南丹市になっている、かつての美山町というところに行ってきました。茅ぶき屋根がすごく多いところです。その茅ぶき屋根の仕事をしている、日本の西半分の仕事を一手に引き受けているような美山茅葺株式会社の中野誠さんの話を聞いてきました。その中野さんの家も立派な茅ぶきです。近くには茅ぶきの住宅がたくさんあります。彼が言うには、自分のところは二、三十年に1回ふきかえて、この間ふきかえて500万円かかったと言うわけです。かなり高いわけですが、その500万円が高いかどうかという話になると、そのために周辺の茅場がきちんと管理されているから非常にいい茅場になるそうです。その茅はほかのところにも売れるし、そして環境的にもいいし、生態的にもいい。蝶とか生物もたくさんいるわけです。そして、景色も本当にいいわけです。それが何十年にわたって維持されていくことと全体がセットになっているわけです。

茅だけを考えると、茅がない、職人がいない、どこからかとってこないといけな

い。これをやるためにはお金が要るとなると、1,000万円の補助金を出すこととなり、またそれで値段が高くなり、合計何千万円という世界になるのです。それだけ聞いてみると、これはとんでもなく高い贅沢なものだとなりますが、自分たちは自律する仕組みをもともと持っていて、そして自分たちの労力も使って、これからみんな暇になってくると時間としてはあるわけで、自分たちが薄く広く管理するということで地域がうまく維持されてよくなっていくという仕組みが、長く続いていくのです。その結果、茅も外にも出せるとか、全体の地域資源がサステナブルに生かされているという意味で考えれば、何十年かに1回500万円使うことはそう高くないというようなものの見方もあるのです。

それは茅だけではなくて、いろいろなところにある地域と共生しているような生き方というのを学ぶということです。そして、漁業がまさにそうなのです。住んでいるローカルな視点で、そこにあるものの中にイノベーティブなものというか21世紀の集落を考える視点が存在しているのではないかと思います。

だから、地域が内在的にいろんな可能性を持っていて、そこがやれることというのは、そんなにお金がかからない。そのかわり時間はかかります。だから、ゆっくりやっついていかないといけない。それをいっぺんに短縮して何かやろうとすると、工業製品に頼らないといけないというようなことになって、突然大きなことになるのです。

だから、かなりロングスパンのゆっくりとした復興で、でも地域の知恵みたいなのを生かしていければ、そういうところにずっと住み続けてきた豊かさみたいなものが生かされるのではないかと思います。その場所に潜在的な可能性があるからこそ、人口がそれほど高齢化していないのだと思います。そういった地域のめぐみみたいなものとか、もうちょっと環境全体を見ると見えてくるものがあると思います。

一個一個の集落にきちんと入って見えることと、それから全体で議論するときのものは、非常に大きく違うんだろうと思います。あまりにも一個一個の中で、今言った吉浜がどうだったかとかいうことから発せられる、そういう意味でのメッセージがなかなか届いていないという気がします。非常に大きな政策論とか財源論とかになると、それはそれでやらないといけない部分はあると思いますが、もう少しロ

一カルな知恵とか、もう少し小さなネットワークとかに留意すべきです。

たとえば、港では、そういう人たちは船で動いていくと、それぞれの港はどこに魚を上げるかなんてネットワークはあるわけです。そういう意味で海側から見ていくと、ちょっと違うフラットなネットワークが見えてきたりします。小さい港に住んでいても、大きな港で水揚げをしてビジネスとしてまた違うことがやれるといった、我々が普通に考えていることと違う生業のあり方というのがあると思います。

ですから、その場所その場所によって、うまいデザインのようなものがあると思います。そういうロケーションを選ぶという、復興は三次元で考えないといけないが、三次元の議論はないでしょう。こういうところで海が見える中でどこに高台を求めて、今まで暮らしていたものがどういうふうに見えて、それで自分たちの港がどういうふうに見えるところに住むかを考えると、もう少し違う。そのほかにも、例えば、祭りの復興とか、祭りの場がどんな形でもう1回再興されるのかということとは結構重要だと思います。そういうマイクロなものが持っている重要性は、なかなか今のような全体をどうするかだけではわからないと思います。ただ、そういうマイクロなものはどこにもあるわけですから、マイクロだからだめというのではなくて、どこにも共通したある意味普遍性のある事実です。そういうものを違う視点で掘り出していかないと、そういうところは扱いが全部あとまわしになってしまう。でも、そのちょっとしたことが本質的にその地域を、ずっと移り住んだところに住めるかどうかにかかわってきたりすることが結構あります。

そのためにも1933年ではどんなことが計画されて、それは今言ったような意味からいったら評価できるのかできないのか、実際それがどうなっていったのかというのをきちんと検証することは必要なのです。

地域分散型の復興

多分、今回の復興構想会議の提言を見ていると、その周りの動きを見ていると、全体で抜け落ちをなくすような方向で調整すると、やっぱり総花的になります。いろんなキーワードをバランス良く入れていくとなると、昔の国土総合開発計画と同じで、そこに載ってないと錦の御旗がなくなるので、満遍なく、どこも抜け落ちな

くやっていった結果、全体としてインパクトがないということになります。

全体から考えていくと、そうした姿勢からなかなか抜け出せないのです。しかし、地域はそれぞれ地域の特色の中で先鋭的なこと、極端なことをやっている人たちがいるわけです。それをやらないと動かないから、一カ所からでも動かさないと動かないと思って動いている人たちがいるわけです。それが延長500キロのなかに居るのです。その多様な動き、その中の広がり、それこそ復興のクリエイティビティーです。こうしたなかから、クリエイティブな復興が、多様な復興のあり方が見えてくると思います。僕らも日本全体から見て、それぞれのところで知恵を絞って、まがりなりにも頑張っている姿が、こういうふうにあるのかみたいなのが見えてくると、それはほかの地域にも参考になるだろうし、それこそまさにローカルなどころから物を見る視点につながってくるのではないかと思います。

それはひょっとしたら、形としてあるというよりも、意思決定や組織のあり方の問題かもしれません。距離感もスピード感も今までと全然違うでしょう。だから、新しい物の決め方の仕組みとか命令系統とか、全然違うものが生み出されてくるのではないのでしょうか。さまざまなところにそういうことがあるかと思えます。人材も乏しいなかでは、やはりそれはいろんな人がいろんなことで動かないといけなくなるわけだから。

何か違う形で小さな、それこそ自律分散型ではないけど、全体がつぶつぶみたいなの個に光が当たって、それが他の地域をお互いに支えあっているといった全体の地域像が見えてくると、形としても復興のあり方そのものもやっぱり自律分散型なんだというのがわかるわけです。ですが、上から全部指令を出して、その原則でこうやれというのは、自律分散とかなり違う話となります。

そういうのもある部分では必要かとも思いますが、そうじゃないところもたくさんあるのです。そして、この一個一個の動きは、おそらく全然被災してないようなところの動きにもすごくヒントになると思います。例えば、今までだったら何とか協議会とか、何とかNPOでやらないと動かないようなものが、せつぱつまったなかで、全然違う仕組みで動き出すということがあるのではないかと思うのです。例えば、PTAの人たちが本当に子どもを守らないといけなと思うと、今までにない新しい形

で話し合いの場を持たざるを得なくなったとか、そういうことはほかでも少なくないと思います。こうした化学変化はほかのところでも参考になるのではないかなと思います。

土地の所有権と利用権を分離

高台に移転するときに、かつての海に近い土地の所有権をどうするかという話があります。高台の方もだれかが持っているところを借りたり買ったりしないといけないわけです。そのときに所有権の売買で動くというのではなくて、所有権と利用権を分離するような工夫が肝要だと思います。所有権と利用権を分けていくきっかけに今回の復興計画がなれないかという思いがあります。とくに海沿いの居住地から将来、高台に移転するというような場合、これまでの土地利用権を高台に移転し、これまでの土地の利用権を国もしくは地方公共団体に譲渡できるようにすることによって土地の売買を経由しないですむような仕組みを考える必要があると思います。

これはたんに今回の津波被災地のみならず、ひろく一般の土地についても応用可能です。

例えば、今、山林の荒廃が進んでいますが、その大きな理由のひとつに、土地の画定ができないことがあります。自分の持ち山に入ったこともない小規模な山林地主が大勢いるのです。もちろんそうした人は山林経営に関心はありません。そうすると、どこまでが自分の山かもわからないし、一々全部境界を確定して借りるとか買うとかいったら、とても動かないわけです。こうした場合、所有権は所有権として森林組合等が一括して供託を受けて管理するような仕組みを作るのです。そこで、土地の所有権を顕在化させずに本設の用地とすることで復興を図るのです。

こうして、利用する権利を広く設定して、新しい利用の実験を始めるのです。それは林業でもいいし、今回の高台移住のための場所でもいいのですが、そういう利用権のようなものを設定するとか、ある地役権を設定するとか、あるいは森は森として再生するというのもあると思います。それでやっているような森林組合もぽつぽつ出てきているようです。そういうことにうまくつなげるとすごくいいのではないかなと思っています。

[ヒアリング内容を連合総研にてとりまとめた]

東日本大震災と社会保障、地域福祉

慶應義塾大学教授 駒村康平

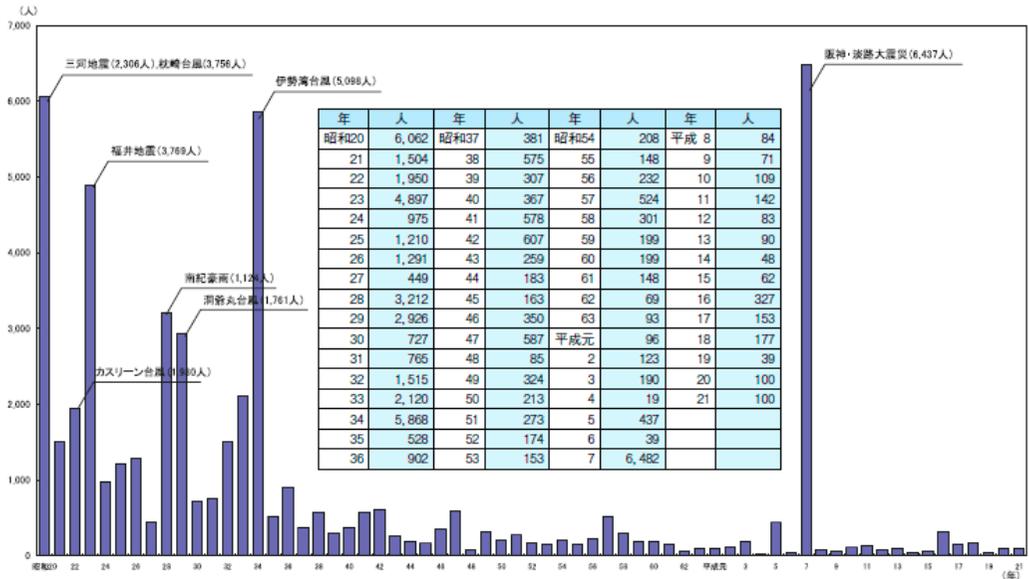
はじめに

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、戦後最大の自然災害であり、高齢化・過疎化が進む東北地方を襲ったため、日本社会がすでに直面している、あるいはこれから直面する多くの問題をあらわにした。本論文では、東日本大震災があらわにした社会問題について、社会保障・地域福祉の視点から考察したい。

1. 大型自然災害への備えるための社会システムの構築

温帯湿潤気候と火山帯の上に立地している日本列島は、たびたび大規模な自然災害に見舞われてきた。ところが、**図1**でみるように1960年から1990年代半ばまでは、1,000人を超える死者を出すような大規模自然災害には見舞われなかった。そして、この間、日本社会は世界的にもまれな高い経済成長を享受してきた。しかし、20世紀後半の30年間はむしろたまたまラッキーな時代であったに過ぎない。ラッキーな時代が終わり、一定の確率で自然災害が発生するという普通の時代が始まったと考えるべきである。

図1 自然災害による死者・行方不明者



資料：昭和20年は主な災害による死者・行方不明者（理科年表による）。昭和21～27年は日本気象災害年報、昭和28年～37年は警察庁資料、昭和38年以降は消防庁資料による。
 (注) 平成7年の死者のうち、阪神・淡路大震災の死者については、いわゆる関連死919名を含む（兵庫県資料）。平成21年の死者・行方不明者数は速報値（内閣府資料）。

出典：内閣府「22年度防災白書」
<http://www.bousai.go.jp/hakusho/h22/bousai2010/html/zu/zu004.htm>

(1) 寺田寅彦の警句

人は、滅多に起きないが起きたら破滅的なリスクに自発的に対応することはきわめて難しい。しかも、滅多に起きないためにリスクそのものを忘却する。また、技術が進み、一見自然災害の被害を克服したように見えても実際には被害を大きくする要素も増えている。社会経済が有機的に結びつき、巨大技術に依存するほど、自然災害をきっかけした被害の波及は大きくなる。今回の大地震と原発事故を、天災と人災と分離して考える見方があるが、今後も続くであろう自然災害の影響を考える時には、自然と技術のあり方について深く慎重に思考すべきである。

すでに物理学者の寺田寅彦は、昭和9年に以下のように自然災害に対する社会の取り組みについていくつか重要な警告している。以下、引用してみよう。

「悪い年回りはむしろいつかは回ってることが自然であると覚悟を定め、よい年回りの間に、十分の用意をしておかなければならない。また、これほど万人

が綺麗に忘れがちなこともまれである。もっともこれを忘れているおかげで、今日を楽しむことができるのだという人があるかもしれないのであるが、それは個人めいめいの哲学に任せるとし、少なくとも一国の為政の枢機に参与する人々だけは、この健忘症に対する治療を、常々怠らないように、してもらいたいと思う」。

滅多に起きないが起きたら大被害を生み出す自然災害に対する準備のありかた、災害への人々の忘却力の強さの問題、政治のリーダー層の心得を指摘している。

さらに、寺田は、文明・技術と災害の関係について、「しかしここで一つ考えなければならないことで、しかもいつも忘れられがちな重大な要項がある。それは文明が進めば進むほど天然の暴威による災害が、激烈の度をますという事実である。いわゆる国家あるいは国民と称するものの有機的結合が進化し、その内部機構の分化が著しく進展してきたために、その有機系のある一部の損害が系全体に対しては甚だ有害な影響を及ぼす可能性が多くなり、時には一小部分の傷害が全システムに致命的となりうる恐れがあるようになったということである。文明が進む程、天災による災害の程度も累進する傾向があるという事実を十分に自覚して、平生からそれに対する防御策を講じなければならないはずであるのに、それがいつこうにできていないのは、どういうわけであるか。その主な原因は、畢竟そういう天災がきわめてまれにしか起こらないで、ちょうど人間が、前車の転覆を忘れた頃にそろそろ後車を引き出すようになるからであろう」と指摘している。寺田の言うとおりに、技術への過信と社会経済システムの集中化の課題を今回の震災は明らかにした。

このほかにも興味深い指摘もある。住宅地の液状化問題に代表されるように、今回の大震災で新しく開発された地域では甚大な被害が発生している一方で、古くからの市街地の被害は相対的に小さかった。この点についても、寺田は「昔の人間は過去の経験を大切に保存し蓄積してその教えにたよることがはなはだ忠実である。過去の地震や風害に堪えたような場所のみ集落を保存し、時の試練に耐えたような建築様式のみを墨守してきた。そうだからそうした経験に従って造られたものは関東震災でも多くは助かっている。工事に関係する技術者がわが国特有の気象に関する深い知識を欠き、通り一遍の西洋直伝の風圧計算のみをたよ

りにしたための被害もあるのではないかと想像される。これについては「はなはだ僭越ながらこの際一般工学者の謙虚な反省を促したいと思う次第である」、「最もひどい損害を受けた主な区域はおそらく、やはり明治以後になってから、急速に発展した新市街地ではないだろうか」と想像される。古い民家の集落の分布は、一見偶然のようであっても、多くの場合にそうした進化論的な意義があるからである」、「停車場付近の新開町の被害が相当多い場所でも古い昔からの土着と思われる村落の被害が意外に少ないという例が多かった。これは一つには、設計様式の相違によるものであろうが、また一つには、いわゆる地の利によるものであろう。旧村落は、自然淘汰という時の試練に堪えた場所に適者として生存しているのに反して、停車場というものの位置は気象的条件などということは全然無視して、官僚的政治的経済的な立場からのみ決定されているのではないかとと思われる」としている。これらの指摘は、2の「鎮守の森」で触れるが、今後の街作りについて多いに参考になる指摘である。

(2) 減災強化と分散・分権化社会

地震の被害は、古代・中世では一時的、限定的なものであり、現代に近づくほど社会に甚大な影響をもたらしている。都市化が進むほど、技術が進むほど、社会経済の有機的結合が高まり、自然災害の影響は大きくなる。日本は地理的な制約から、自然災害を押しえ込むことは不可能であるため、あらかじめ減災の仕組みを強化するとともに、社会・経済システムの集中化を避け、被害が全国に波及しないように社会経済システムの分散化・分権化を行う必要がある。

2. 社会保障制度と地域福祉

(1) 世代間のリスク共有と社会保障制度の一元化

東日本大震災により、日本社会全体が、常に大規模自然災害のリスクに直面していることが再確認された。しかし、20世紀後半の高度経済成長と自然災害が少なかったという偶然のなかで、生活を揺るがすリスクは、失業、疾病、障害、老齢などの個人単位化され、大数の法則によって分散可能なリスクにのみ、人々の

目は向かうようになり、大規模自然災害のもたらすハザードは忘れ去られてきた。しかし、長い日本の災害の歴史を見渡すと、20世紀後半を過ごすことができた人々はたまたまラッキーであったに過ぎなかったのである。長期的に見たときに、過去、現在、未来にわたって、日本列島に住むすべての人々が大規模自然災害のリスクを共有していることになる。したがって、その時代、その場所でたまたま被害にあった人々を助け、時間と場所を越えて国民は連帯すべきである。復旧、復興するための費用は、過去の人が支払うべきだった遺産税、実際には相続税・資産税、現在の人々が能力に応じて負担する所得税、法人税、現役も高齢者も広く負担する消費税、将来の世代が費用を分担する復興債の組み合わせによって確保されるべきであろう。

東日本大震災は、日本の社会保障制度の欠点もあらわにした。都市型災害であった阪神淡路大震災は、被害地域が限定され、職場と住宅を同時に失う被害は限定的であった。企業が被災しても正社員は、雇用保険、労災などによってカバーされる割合も高かった。

一方、東日本大震災は、1) 被災地域が広範囲で、2) 第一次産業の多い地域を直撃し、3) 職場と住居を同時に失う、4) 高齢化と過疎化が急速に進んでいる地域、という特徴がある。自営業、零細企業が多いため、1) 雇用保険、労災にカバーされず失業時給付が期待できず、2) 年金も国民年金であるため、遺族給付、障害給付の水準は不十分であり、3) 医療保険は国民健康保険であり、傷病手当がない。

サラリーマンとその家族のグループとサラリーマン以外の人々で職域別に分立した社会保険の課題が一気に噴出した。まず、政府には、現在の社会保険制度のアキレス腱を確認し、職業にかかわらず一体化された社会保険制度の確立、セーフティネットの確立が求められる。

(2) 現代版の鎮守の森を創造する

1で述べたように復興資金の確保は時代と地域を越えた国民の連帯が必要になり、国が復興財源の確保の主体になる。一方、被災地域は、実際の復興作業の主

体になる。

西村幸夫東大教授によると、明治、昭和の三陸沖地震・津波そして東日本大震災でも、各地の神社や社、鎮守の森は、浸水したものの、流出に至らなかったようである。この点は、1で紹介した寺田の指摘に通じるところがあるが、昔から人々が集ってきたある種の集会所は、人が集まりやすく、なおかつ自然災害の際にも比較的安全な絶妙な立地であることを示している。再びこの暗黙知、地域の経験・歴史が具現化されている「鎮守の森」の役割を見直すべきではないか¹。かつての日本各地には、地域の守り神をまつる「鎮守の森」が多く存在した。鎮守の森は、老若男女が集まる祭りの場、寄り合いの場、自治の場、村の掟、盟約の場、芸能の場として機能し、まさに愛郷心を培ってきた。しかし、明治維新後、明治政府は、中央集権をより強固にするために、国家神道、神社統廃合、神社祭祀令を掲げ、鎮守の森を削減・統合する政策を行ってきた。特に、神社合祀（明治39年）は明治の市町村合併と表裏一体となり、行政村毎に一つの社を定めて、他は合併、あるいは廃止する政策を打ち出した。このため、市町村数が減少するとともに19万あった神社が11万に減少したとされる²。

南方熊楠は、以下のような根拠をあげて神社合併に反対意見した。すなわち、神社合併は、「自治機関の運用を阻害する」、「地方を衰微せしむ」、「庶民の慰安を奪い、人情を薄くし、風俗を乱す」、「愛郷心を損ず」、「土地の治安と利益に大害」、「勝景史蹟と古伝を湮滅」というものであり、南方熊楠は、鎮守の森こそが地方自治の精神のインキュベーターの場であることを見抜いていた。これまで寺田・南方のような優れた先人の思想を十分生かせなかったことは悔やまれる。

(3) 現代版「鎮守の森」としての包括支援センター

今回の大震災では、子ども、高齢者、障害者といった弱者のうち、保育園、幼稚園、介護施設、福祉施設などを日頃利用している人は、比較的早く情報が把握され、支援の手が差し出されたという。しかし、施設を日頃使っていない人が取り残されているという報告を受けている。地域コミュニティの機能が比較的機能していると思われる東北でもあっても地域の疲弊は著しい。

そこで、地域の相互扶助機能を高め、中学校区単位の人口規模で、きめ細かく地域福祉・医療が機能するコンパクトな街作りを進め、子ども、高齢者、障害者をカバーする包括支援センターを「現代版の鎮守の森」として、地域の安全で最も利便性のよい場所に設置すべきである³。これまでは、福祉の施設は、非生産的な施設で、地価が安く、不便なところに立地する傾向がある。しかし、高齢化社会・分権化社会では、福祉施設こそが福祉雇用、生活の中心として、最も安全で便利な場所に立地すべきである。

参考文献

上田正昭（2003）『日本文化の基層研究』学生社

寺田寅彦（1960）「天災と国防」『寺田寅彦全集第9巻』岩波書店

1. 鎮守の森がもつ、人間相互の共生の場にみならず自然と人間の共生の聖地という役割に注目して、社叢学会が発足している。
2. 上田(2003)p102参照
3. こうした構想は、堀田力・さわやか福祉財団理事長が「地域包括ケアの町」として提唱している。

漁業の復旧・復興のための留意点についての私見

東京大学教授 加瀬和俊

1. なぜ漁業の再建を特に問題とするのか？

生産額で1.6兆円前後、就業者数で20万人前後という、国民経済の0.3%程度に過ぎない漁業の再建を、なぜことさら問題とするのであろうか。その主要な理由は以下の通りであると私は考える。

第一に、今回の大震災は関東大震災、阪神・淡路大震災等と異なって津波による被害が圧倒的であり、したがって被災地は沿岸部に集中している。大半の漁業者は労働の必要上、漁港の周辺に住居を有しているから、津波によって住居も漁業用の生産手段も失った者が極めて多い。正確な統計は未だないが、人的被害・物的被害の構成では、漁業・漁業関連産業が飛び抜けて高い比率を占めていると思われる。このことは、復旧・復興に際して漁業・関連産業の産業特性が配慮されなければならないことを意味していよう。

第二に、漁業の復旧・復興が経済的にみて極めて困難であることが予想されることである。漁船および水揚高に対する保険制度としては漁船保険・漁業共済の仕組みがあるが、漁船保険は船価（残存簿価）を上限としている仕組みであるから、船齢が平均20年に達している今日、その保険金は漁船取得のために必要とされる金額には遠く及ばない。また漁業共済は災害率の高い自然産業としての漁業を民間保険方式でカバーしているために、掛け金が高く、結果的に加入率が低い上に、加入者の付保割合も高くない。このため、保険制度によって再建を図ることは全く不可能である。しかも私有財産の取得には原則として財政補助金は出ないから、再建のための資材のほとんどすべてを自ら購入しなければならないのである。

漁業用資産は豊漁の時期を選んで長期間にわたって少しずつ蓄積されてきたもの

であり、一挙にそのすべてを現金で取得しようとするれば漁獲金額・漁業所得に比較してはるかに多額になる。農業・漁業に他産業からの新規参入者が少ない理由を閉鎖的な制度のゆえであるとして、その規制緩和を求める見解があるが、農業では農地の新規取得に、漁業では漁業用生産手段の取得に、得られる所得に比較してはるかに多額の資本が必要となるという事実こそ、新規参入が困難な主な理由である。たとえば、罹災地の漁家漁業を念頭におけば、父子で沿岸漁業・養殖業を営み、水揚が1,000万円、所得が500万円程度の場合、必要資産の新規取得のためには2,000万円は必要となろう。住居の再取得のために多額の支出が予想される漁家のうちで、その金額を捻出する(あるいは借り入れる)余裕のある世帯は極めて限られている。

第三に、罹災地域である東北地方太平洋沿岸域の経済にとって漁業の比重は極めて高く、国民経済の平均的比重と同断には論じられない。沿岸市町村の男子就業人口の中で漁業は5%~15%程度の比重を占めているし、漁業関連産業を加えればその比重はさらに高まる。たとえば漁港都市・気仙沼市では、漁業者は2,000人台であるが、魚市場・冷蔵庫・商業・水産加工業・造船所・資材製造販売業・運輸業・船宿等の就業人口は1万人を越えており、その産業連関は緊密である。漁業の急激な縮小は、この産業連関を断ち切り、地域経済に大きな打撃を与えずにはおかないだろう。

第四に、福島原発事故によって漁業の市場は一挙に失われた。罹災地の生産物のうち、アワビ・ナマコ・サケ・フカヒレ等は中国・香港等へ、ホタテガイ等はヨーロッパへの輸出が盛んであったが、事実上、それらの市場は失われた。また当該域で漁獲される水産物の国内価格も他産地に比較して相当の低位水準が続いている。このことは漁獲物・養殖生産物の質について強い自負を有していた罹災地の漁業者の意気を阻喪させたし、その打開の方策が自力では切り開けない現実に直面して、漁業者達は激しい無力感と行政不信に陥っている。経営的前進を遂げてきた積極経営型の優良漁家層の中に廃業の意思を持つ者が多い事実は、こうした事情の表れのように感じられる。原発事故の影響は住民に広く及んでいるが、その産業別の影響は食料産業としての漁業・農業に特に重くのしかかっていると言わなければならない。

第五に、以上に述べた理由によって漁業の再建の見通しは極めて困難であり、多数の漁業者が廃業・転業の選択を余儀なくされると予想される。自然産業として豊凶の激しい漁業においては国民年金の掛け金を中断せざるをえない時期が少なくないので、漁業者の年金額は満額水準に比較して相当に低いことが多い。また、就業機会の乏しい漁村においては新たに職を見出すことも困難であるから、生活保護への依存が急増することが危惧される。経済が正常に復旧できず、福祉によって地域が支えられなければならなくなる可能性が、漁業について特に強いのである。

以上のようないくつかの理由によって、罹災地の復旧・復興計画の中で、漁業の復旧策は独自に考慮されるべき重要性を有していると考えられる。

2. 被害の相違による操業再開事情の差異

漁業の罹災状況は一様ではなく、被害の少ない部分から復旧が始まっている。まず、雇用労働力に依拠した沖合・遠洋漁業は、地元の陸上施設は罹災しているが、漁船の被害はほとんどない。漁場に出ていた場合はもちろん、地元漁港に船が入っていた場合にも地震直後に乗組員に指示して沖合に漁船を避難させることができたからである。これらは漁港が使用できなくなった気仙沼・石巻等から出漁基地を塩釜に移すなどして、すでに操業を再開している。これらの企業的経営体にとっては、喪失した資材の購入のために負債が増加し、経営が悪化する期間が数年間継続することは避けられないにしても、操業再開、平常への復帰が緩やかに進行していくものと思われる。

これに対して漁業者数の大半を占める家族経営の漁家は明暗を分けた。規模の小さな漁船は沖に出て津波を乗り切る能力はないので流出に任せるほかはなかったが、沖に逃げることができるだけの規模の漁船については、地震直後に首尾良くこれを沖に導いて維持できた者がある一方、それができずに漁船を失った者もあった。両者を分かった事情は、家に高齢者や子供がいて付き添って避難させるために漁船はあきらめざるをえなかったという事情や、漁港から遠方において間に合わなかったものまで多様である。いずれにせよ、漁船等を失った者の多くは未だ生産を再開することができず、その少なからぬ部分が廃業を選択せざるをえない状況にある。

3. 小規模化・簡易化を通じての操業再開

家族経営の罹災漁業者は、自らが従前に営んでいた漁業に比べて、より小規模・簡易な漁業によって操業を再開することになるだろう。すなわち、従前の漁船よりも小規模な中古船を入手し（あるいは共同で活用し）、高額の漁業用機器は利用せず、少ない反数の漁網、少ない養殖施設数で、小型エンジンで操業可能で、燃油代も少ない近場の漁場に限定して操業するといった方式である。

また、これまで養殖ワカメは塩蔵ボイル加工を行い、養殖コンブは乾燥室で製品化することで付加価値部分を入手していたが、塩蔵ボイル施設の購入、乾燥室の建築を一度に達成することは不可能であるから、刈り取ったワカメ・コンブを原藻のまま加工工場に販売するという製品の簡易化が進むだろう。

要するに、資産のなくなった状況に対応できるように費用のかからない操業方式に傾斜するという変化が生じるであろうから、漁業所得は確実に低下せざるをえない。そして、それに耐えられるように、生活水準を切り下げ、あるいは可能な借金をして、再建までの数年間を過ごさざるをえないだろう。もちろんホタテガイやカキの養殖のように、種貝から製品まで3年間も現金収入のない漁業種類もあるので、日雇労働の兼業機会を求めざるをえない期間が続くと思われる。この期間の経営を支える手立てが強く求められるところであり、今後の補正予算に提案されると伝えられている水産庁の構想——基金方式による赤字補填方式——の帰趨が注目されている。

4. 漁協の役割の重大性

使用可能な中古漁船が簡単に見つかるわけではないし、その価格もタダではない。この状況の下で罹災地の漁協の活躍が始まっている。これは漁業者の中に強固な共同体的互助精神が漁協事業として具体化されたものといえるが、残存した漁船を漁業者から漁協が借り受けて管理し、さらに漁協が中古船を購入し、これらを合わせて漁業者に共同利用させる方式である。個人の漁船取得に際しては支出できない財政資金が、漁協が購入する場合には支出される可能性がある点も、この共同化方式の採用を後押ししている。

操業再開の初期的段階において、この方式は有効に作用すると思われる。貧弱な資材が少量しかないという操業再開の初期段階においては、各漁業者の操業可能な時間（漁船を占有する時間）は短いであろうから、漁業者が漁船・漁業用施設を共同で利用することは十分可能であると思われるからである。しかし操業レベルが一定の段階に回復して以降においては、そのままでは生産回復の足をひっぱることになるであろう。

ともあれこうした漁船・漁業用資材の共同利用を初めとして、漁協の役割は極めて大きくなっている。漁業者の経営継続・廃業の意向を確認してそれぞれの方向について可能な行政的事業を漁業者に提案することや、漁船保険・漁業共済の各種実務（それらの単位組合も実質的には漁協である）を含めて、漁協職員の激務は限界状況にあるといわれている。

現在の漁協は経営的に極めて厳しい状況にあるにも関わらず、政策的支援が全く考慮されていない。まず、長期にわたって漁協市場が閉鎖されているために、漁協の収入は完全にとまっており（漁協の収入は産地魚市場の水揚高の5%前後が手数料として入る仕組みである）、職員の人件費を払う源資は農林中金傘下の信漁連が認めてくれる範囲に留まっているが、すでに信漁連からの負債が固定しがちであった多くの漁協に対して、必要な資金が気前よく提供されているわけではない。「市場業務がないのだから職員は雇えない」として職員の解雇がなされる可能性が強い現状である。

現在、漁協の組合員は漁協の働きかけ無しには、それぞれが与えられている条件の下で個々バラバラに最適な行動をとろうとしてしまい、相互に利害対立の状態に陥る可能性が強い。漁船を失った漁業者がなすすべもなく日々を過ごしている傍らで、漁船を守った漁業者は操業を再開し、市場業務の正常化を強く要求するであろうし、復興過程において漁協財務が悪化して出資金の減資を求められる恐れが強いだけに、漁船を失った漁業者や廃業することを決めた漁業者の漁協からの旧債の厳格な取立を主張するであろう。他方、廃業予定者は減資が強制されないうちに出資金の払い戻しを求めるだろう。合理的に考えれば起こり得るそうした事態を抑えているのは漁業者の漁協への結束力と、それに対応してなされている漁業者への漁協

の働きかけである。自ら罹災しながら漁業・漁協の再建のために、制度利用を含めて漁業者に情報を提供し、相談に乗っている漁協職員の頑張りが、そうした相互の信頼関係を支えているといえる。欧米諸国では漁村地域に漁業行政機関が存在して各種の手続きを担当しているのに対して、日本の漁村にはそれらが全く存在していないのは、漁協が漁業関連の行政実務を代行している結果であるが、それによる行政費用の節約分が漁協に支払われているわけではない。今回の罹災対策のための膨大な実務の一部をまかなうために、漁協職員の給料に使用できる事務費をつけてほしいという要望は、漁協団体の一体となった切実な要求になっているのである。

5. 財政資金を経営再建可能な方式に

今後、財政資金はほとんどもっぱらインフラ再建の方向に投じられ、漁港・水揚場等の復旧は進むであろうが、家族経営漁業の再建のためにはほとんど全く支出されない。「個人財産は自助努力で」という原則は、漁業にとっては打撃的な仕組みであり、漁業者の行政不信は深まらざるをえないだろう。

幸いにして激甚災害法関連の規則によって、養殖業の個人施設については、海中施設に限定して、それが一単位13万円以上という高価なものの場合には、その残存簿価の9割が財政支出の対象となることとされ、第一次補正予算でそのための財源が確保されている。なぜ養殖業だけで漁船は除外されているのか、なぜ海中施設だけなのか、なぜ総額ではなく個々の施設（幹縄1本など）の価格が13万円以上でなければいけないのか、なぜ残存簿価基準なのか等々、根拠の説明が求められるが、漁業経営の再建のために役立つ制度となるように、この規則の条件緩和・適用範囲拡大が切に望まれている。

6. 復旧の足をひっぱる議論に対して

震災復興をめぐる議論の中で、沿岸漁業者の経営再建を否定し、外部の資本を導入して「効率的」な経営に置き換えようとする主張がなされている。全国紙の多くが社説等でこの構想を支持する主張をしているだけに、この見解についての私見を述べておきたい。

村井宮城県知事が復興構想会議で打ち出した漁業権「開放」構想は、すでに4年前から規制緩和論者によって言い古された議論である。経団連の附属機関である日本経済調査協議会報告（高木委員会「緊急提言」2007年2月）、規制改革会議第二次答申（2007年12月）、同第三次答申（2008年12月）と繰り返されてきた議論であり、直近では村井知事の構想を支持するために急遽結成された日本経済調査協議会水産業改革高木緊急委員会から「緊急提言」（2011年6月3日）が出されている。これらの論旨は正確に一致しており、大震災の有無に関わらず、持論を繰り返しているものであることがわかる。

これらの主張の論旨は以下の通りである。

- ①沿岸漁業は意欲・能力・資本力が不足し、経営的に疲弊しており、競争力を失っている。後継者不在、高齢化がその証拠である。
- ②資本・技術を有する外部企業が参入し、効率的な操業・経営を実現すれば、沿岸漁業は優れた産業として再生できる。
- ③外部企業の沿岸漁業への参入を阻止している元凶は、漁協が漁業権を独占し、漁協組合員以外に沿岸での漁業を認めないという漁業法の仕組みである。
- ④漁業法を改正し（あるいは震災復興特区を設定して漁業法の効力を停止し）、県知事が漁業権を漁協にではなく、漁協組合員以外の者（外部企業）に与えられる仕組みとすべきである。

これら一連の主張が「開放」の対象として主張しているのは養殖業（特定区画漁業権）と定置網（定置漁業権）であるが、これらは農地と同じように海の一角を囲い込み、他の者の操業を排除せざるをえない権利である。したがって、その「開放」の意味するところは、これまで漁協組合員が使用していた養殖漁場、漁協が使用してきた定置網漁場の利用の権利を取り消し（すなわち漁業者を養殖業経営から、漁協を定置網から追い出し）、同じ権利を外部企業に与えるという主張である。

見られるように、この主張は、漁業者の復旧ではなく、担い手如何にかかわらず漁業生産を回復させれば良いという発想である。従来、漁業者が操業していた漁場の相当部分を外部企業に割譲し、漁業者の活動領域を狭めることによって、「非効率」な家族経営を縮小させ、効率的な企業経営に置き換えるという構想である。宮城県

漁協が直ちに強い反対声明を発し、強硬な申し入れを知事に行ったことは当然である。

旧高木委員会は「国際競争力の強化」という大義名分でその正当性を主張していたが、村井知事および新高木委員会は「震災からの復興を通じて効率的経営の創出へ」という意義付けを与えている。「既存の設備や制度の更新のための復旧では、これまで続いた高齢化に拍車がかかるだけである」（新高木委員会「緊急提言」10頁）として、漁業法の原則にもとづいた復旧路線を否定し、新しい主体の下での復興を呼号しているのである。

こうした制度構想を促していた現実的利害は、旧高木委員会の段階では、創業者利潤が得られると想定されたまぐろ養殖業やインテグレーションの進んだブリ養殖業に、県知事から商社等が直接に免許を得てスムーズに参入することであった。今回の東北地方については、かつて大洋漁業がこの地域の最大の定置網経営者として定置漁業権を独占していたことを想起し、震災からの再建のために「資本の不足」、「民間資本導入の必要性」を強調して、再びその権利の取得を意図しているものと推定される。

ともあれ、「漁業関係者の経済的復旧」なしに、企業の導入によって「漁業生産の復興」を実現しようとするこの構想は、震災の最大の被害者ともいえるべき沿岸漁業者を亡き者とする暴論であることを強く訴えたい。

産業復興とエネルギー政策について

一橋大学教授 橋川 武郎

1. 産業復興

(復興のためのビジョン)

これまで東北釜石での希望学プロジェクトにも関わってきた。復興会議等で多いビジョン論は、「上から目線」・「東京目線」で、求められる「下から目線」・「地元目線」の復興プランとは全く逆ではないか。釜石について言えば、地震で揺れてから津波まで15分しかなかったにも関わらず、人口4万人の町で1千数百人の死者で済んだということが驚くべき（明治29年の津波では人口の62%が死亡）。これだけ人が生き残ったということ自体が復興の原動力になる。

経済学者は、高台に移住するべきと言い、グリーンシティ、エコタウンといった言葉が躍るが、皆は戻りたいと思っている。ローカル、下からの復興でないとエネルギーが生じない。上から示すビジョンとは全く逆の動きになるはず。一見、指導力はないように思えるかもしれないが、地元には強靱な担い手がいる。学者、官僚主導のビジョンでは方向性が根本的に違うと思う。道州制も上からの発想に感じる。やはり市町村が重要な役割を担う。

(産業復興)

産業について言えば、金型はじめ製造業の集積の維持が重要となろう。東北、北関東、東海、九州が日本の製造業のコアであるが、今回はその半分近くがやられた。大口で電気が止まると製造業は成り立たず、製造業は逃げていく可能性があり、製造業の集積をどのように再建するかが課題になる。

東北では津波被害が明治維新以来これまで4回あったが、結局、水際に人は戻ってくる。水産業、水産加工業が立地しており、そうした動きは根強い。農商工連携などを生かした下からの復興が重要になると考えられ、自治体や地域コミュニティを壊さないことが重要になる。

個別に元気な経営者が存在することが大切であり、市場メカニズムを入れてコンテスト的なものを活用するのも良いのではないかと思う。雇用を守る、雇用を作り出せる人におカネが付くことが必要。三陸地方で活動する大学教授のところに、テレビで見た釜石の元気な経営者におカネを出したいと言ってきた人がいるそうだが、義援金よりも出資、おカネと雇用を作り出す人に金が出る仕組み、ネットワークづくりが必要になる。あくまで雇用が支援のクライテリアになるべき。この場合でも町ごと、市ごとに雇用を作るわけで、下からの動きでないと対応できない。

(インフラ復興)

インフラの復興については10年仕事になるのではないか。エネルギーにも関わりますが、釜石ととなりの大槌町には日本最大級の風力発電施設があり、周辺の電力需要などは賄える規模になる。太陽、風力発電はシステム上独立運用ができない形になっているが、アンバンドリングには反対であるものの、系統を外した運用もできるようにしておくべきだった。緊急時対応としてのスマートグリッドのビジョンを考えるということはあるのではないか。

道路については、これまでも三陸海岸沿いにリアスハイウェイが部分的に出来ており、防災上も産業上も大きな役割を果たす。例えば、道路がなければ朝3時起きになるホタテ漁が、道路が完成しつなれば4時起きで済む。こうしたことも若い人の定着にとって大きい。

鍵となるのは、ローカルアイデンティティを大事にすること、仕事を作ること、震災前からやらないとダメだったことをやる、ということではないか。

(漁業など)

漁業の専門家と見方は違うが、農業と漁業を比べると、農業は農商工連携がうま

くいったが、漁業は協同組合を通すことによって、ブランドが作りやすく、広く浅く所得を分け合う形になっている。漁港の集約化はやむを得ない。仲買いが風評を心配して買ってくれない魚を直接東京で福島産とすると売れる。中間を飛ばして市場と結ぶという農商工連携の鉄則が漁業でも使える余地はある。

新規参入に冷たいことが漁業者にとってもビジネスチャンスを開いてきた面がある。港町に結びついたブランドは漁業にはなく、大都市で伸びる戸配のスーパーでも、農産物は伸びたが、水産物は伸びなかった。こうした面を改善する余地がある。

(後継者・雇用)

釜石の調査で分かった最も面白いことの一つは、釜石の4つの高校の全卒業生にアンケートをしたところ20%近い回収があったのだが、30代の前半に独身の男女が戻ってくる傾向があること。東京で働いたが家も持たない、死に方がさびしいといったことに気付いた若者が都会の暮らしから戻ってくる。ちょうどこのころに、親も家を作ってくれたり、介護が必要となったりすることもあるのだろう。その人たちに雇用を提供すると、釜石に戻って街づくりを進める原動力になる。SMCという機材メーカーは釜石製鉄所で失われたくらいの雇用を作り出している。確かに賃金は下がるが、トータルの幸せで見れば、仕事さえあれば戻ってくるはず、ということが分かったところで、今回の地震が起きた。

雇用創出という面而言えば、大工場、自動車工場などをきちんと立地させておくことが不可欠になる。トヨタや信越化学などが大規模な工場を作り、雇用を作ることが求められている。大被害を受けた製油所などは撤退しかねない。こうした工場がちゃんとペイするように政策的に支援することが必要になる。どこに水を入れれば、雇用が生み出されるかという観点から、政策を練って行くべき。競争力の維持という観点でいえば、事業コストを下げる努力も必要であり、既存に働いてきた仕組みはそれなりに合理的であるのだから、東北にまったく新規の理想像を押し付けることはやるべきでない。

雇用効果、投資効果を狙うという意味では、東北への立地が他地域の事業所の税減免にもつながるというくらいまでやればどうか。法人税減税のような広く浅い政

策はいかにも上から目線な政策に過ぎない。

2. エネルギー関係

(エネルギー政策と原子力)

これまでのエネルギー基本計画では、2030年にゼロエミッション電源を70%超にすることを目指し、53%を原子力、再生可能エネルギーを21%にするとしてきた。今の実績は原子力29%で、2020年までに9基、2030年までに14基の原子炉新增設が必要であったが、今回の事故で事実上無理となった。福島第一は1～4号機は廃炉で、5、6号機も動かさそうにない。着工済みは3基（中国電力島根3号機、J-power大間、東京電力東通1号機）だが、多くても出来そうなのは2基。原発が最大限残るケースでも、プラス2基マイナス6基となり、純減4基となる。2020年までプラス9基は到底無理だろう。エネルギー基本計画は終わってしまった。

INESグレードでいえば、レベル4の事故を起こしたフランス（サンローラン80年）はそののちも原子力を推進できた。スリーマイルでレベル5の事故を起こした米国は1基も新增設はできなかった（最近1基作りかけがある）が、スルーマイルの他の基も含め既存の原発は稼働させ続けた。レベル7を起こした日本は先行き不透明となっている。

ドイツはここ10年で再生エネルギーのシェアを10ポイント高め、2020年に35%を目指していることをもって、日本も見習うべきという論もあるが、それほど甘いものではない。欧州は大陸でつながっていること、各国の政治情勢によって電源立地が行われただけという2点に注意することが必要。福島の事故を受け、ドイツでは25万人、フランスでは数百人規模のデモが起きた。これは緑の党という原発反対政党があるドイツ、社会党、共産党も含め原発賛成のフランスと言う政治事情がある。各国の政治事情に合わせ電源立地が行われているだけ。イタリアもチェルノブイリ事故のあと原発をゼロにしたが、フランスから電力を輸入している。EU全体で見れば、2008年で原子力28%、石炭27%、LNG23%、石油5%、水力11%、その他再生7%という割合であり、日本（原子力24%、石炭27%、LNG26%、石油13%、水力7%、

その他再生3%)とあまり変わらない。米国も原子力が15%と低いがほぼ同じ。日本はEU全体ないし米国と比較すべき。

計画停電初日の3月14日に東電は3100万kWしか供給力をもたなかったが、うち491万kWは柏崎刈羽原発から来たもの。原発は危険けれども必要悪という観点で、バランスを取らざるを得ない。

当面はかなり火力にシフトせざるを得ない。原発については、津波対策と5重の壁が破られた際の対応策整備が必要となる。ベント作業の混乱でもわかったが、想定外がおきたときに何をするかということを決めておくことが必要になる。津波対策については、福島第一が津波で大きな被害が出たのに、女川では大きなダメージがなかったことから、貞観の津波の被害が判明した後にも東京電力が手を打たなかったことは明らか。有史以来のデータを蓄積して対応すべき。津波対策の点で、女川は福島第一よりすぐれていた。電源車の配置、タービン建屋や原子炉建屋の津波対策も必要となるだろう。想定外に対してきちんと対策をとることが必要になる。

(今後のエネルギー政策)

今後の原発の縮小について言えば、いくつかシナリオがある。第1は福島第一のみをたたむ、第2は福島県全体が止まる、第3は新增設ができなくなる、第4は既存のプルサーマルやフルMOXといったリスクが高いと考えられている原発をたたむ、第5は敦賀や美浜といった古い原発をたたむ、第6は定期検査に入るたびに止まって再開できなくなる(九電玄海原発が止まり静岡県も浜岡原発の定期検査明けの運転許可を出せなくなっている)、第7が全面ストップというシナリオ。個人的には新增設をしないという第3のシナリオが合理的と考える。

原子力はこれまで、再生エネルギーが長期的に立ち上がるまでの必要悪として増強という理解が多かったが、それも無理となった以上、火力に立ち帰らざるを得ない。火力の問題はCO₂の発生と燃料コストの上昇。国内でのCO₂の削減は無理であり、京都議定書のような国別アプローチからは離脱すべき。国別アプローチからセクター別アプローチにシフトし、日本の技術を移転して、米中印の石炭火力のCO₂を削減する方がはるかに効果が大きくコストも4分の1程度で済む。

火力の問題である燃料コストについて言えば、現在シェールガス革命と言う注目すべき状況が進行している。オバマ大統領の先日のエネルギー演説では原子力もグリーンエネルギーという言葉もあまり出てこず、オイルからガスへという話が出てくる。米国は世界最大の産ガス国となり、LNGが世界的に余りつつある。こうした中、日本は購入側として、バイイングパワーを高め、LNGの油価リンクを断つべく努力すべき。LNGの世界最大の買い手はこれまで東電だったが、バイイングパワーの重要性に気付いた韓国李明博大統領の意図を受けたコリアンガスにとって代わられた。韓国は、電力向けもガス向けも一緒にして、コリアンガスにLNGを買わせている。2030年頃までは火力に頼らざるを得ない以上、買い方の工夫も必要になる。例えば比較的うまくいっている石炭については、日本はこれまで世界最大の輸入国だが、輸入分の4割は豪州などで商社や出光などが自主開発を行っている。

これからの原子力については、これまで国と電力会社がステイクホルダーで、地元の地方自治体は拒否権を持つのみであった。これから地方自治体もステイクホルダーとなることを考えても良いのではないか。例えば電気料金に課税される電源開発促進税を原発での発電量に応じて地方移管するやり方などもあると思う。国ではなく、現場に近いところにステイクホルダーが存在することで、リスクと便益のバランスをとる動きがよりよく機能するのではないか。電源特会から一般会計に出ていく分がなくなるため電気料金が安くなる可能性もある。風評被害対策など地元にあった施策を通じ、立地県が自らのために原発立地のコストを抑えるのにも使える。福島県知事が今これを言い出せば断れないのではないか。福島第二、女川の再稼働があるとすれば、電源開発促進税の地方移管が前提条件になるのではないか。太陽光発電などは場所の確保が最大の課題。拡充すべきではあるが、既存の発電エネルギーに比べ出力も不安定であり、太陽光も風力もすぐには柱になりえない。なお、火力を使う中で、重油運搬には専門のタンカー（重油を一度運ぶと他の燃料を運ぶなくなる）が必要であり、重油物流もボトルネックになりうる。

ガス比率引き上げといっても、北陸の新築一戸建の8割、四国で7割がオール電化になっており、こうした動きは電力会社の営業努力だけでは説明がつかない。需要面から電化を止めるのは不可能。低炭素社会は電化社会であることは認めざるを

得ない。

ライフスタイルの見直しもあるだろうが、電力不足はやはり需要を下げて不景気を招いている。既に流通の雇用に影響しているし、小売もコンビニを除けば打撃を受けている様子が見られる。節電は良いが、内需縮小や雇用へのダメージについても警鐘を鳴らすべき。

(今後の電力供給体制)

原子力は国営にせざるを得ない。電力会社は原子力以外の発電と送配電を行う。電力供給の安定性を損なうおそれのあるアンバンドリングには賛成できない。PPSではなかなか本格的な競争になりえないので、大企業同士の電力会社間での競争を促進すべき。まとめると、垂直統合維持、民営、地域間競争の促進、原子力国営化ということではないか。

[ヒアリング内容を連合総研にてとりまとめた]

参考資料

2011年6月5日

定期検査中の原子力発電所のドミノ倒しの停止を回避し、今後の電力供給不安と「日本沈没」を避けるために

—福井県の4月19日付「要請書」と原子力安全・保安院の5月6日付発表の比較検討—

(東京大学社会科学研究所非常勤講師・一橋大学
大学院商学研究科教授)

きつ かわ たけ お
橋 川 武 郎

【日本経済が直面する危機】

東日本大震災およびそれと同時に発生した福島第一原子力発電所の事故は、今、日本経済を深刻な危機に陥れている。それは、東北地方太平洋沖地震の発生⇒東京電力・福島第一原子力発電所の事故⇒中部電力・浜岡原子力発電所の運転停止⇒定期検査中の原発のドミノ倒しの運転中止⇒電力供給不安の高まり⇒高付加価値工場の海外移転⇒産業空洞化による日本経済沈没、という連鎖が発生し、日本経済が沈んでゆく危機である。

3月11日の東北地方太平洋沖地震により、11基の原子力発電所が運転を停止した。それとは別に、5月末時点で、定期検査中でストップしている原発が18基ある。このほか福島第一原発4～6号機、浜岡原発3号機など6基も地震発生時に停止中だったのであり、その後、菅直人首相の強い要請によって、浜岡原発4、5号機もストップした。5月末時点で運転されている原発は、基数でも出力でも日本全体の3分の1以下の17基、1,549万3,000kWだけであ

る（日本全体の原発は54基、4,896万kW）。

現在、原発が立地する各県の知事は、定期検査終了後も、明確な新しい安全基準が示されない限り原発運転の再開を認めるわけにはゆかないという姿勢をとっている。地元住民の安全を考えれば、当然の措置である。また、わが国では、13ヵ月ごとに原発が定期検査にはいるため、このままでは、来年5月にすべての原発がストップすることになる。

日本の電源構成の約3割を占める原子力発電が全面停止することになれば、当然のことながら、電力の供給不安が広がる。ここで見落としてはならない点は、今夏ないし来夏にたとえ停電が回避されたとしても、電力供給不安が存在するだけで、電力を大量に消費する工程、半導体を製造するクリーンルーム、常時温度調整を必要とするバイオ工程、瞬間停電も許されないコンピュータ制御工程等々を有する工場の日本での操業が、リスクマネジメント上、困難になることだ。これらの工場は、高付加価値製品を製造している場合が多く、日本経済の文字通りの「心臓部」に当たる。それらが海外移転することによって生じる産業空洞化は、「日本沈没」に直結するほどの破壊力をもつ。

問題を複雑にしているのは、先に示した「日本経済沈没」への連鎖をつなぐ矢印のうちのいくつかが、合理的判断や「善意」にもとづくものである点だ。福島第一原発事故をふまえて浜岡原発を一時的に停止するという菅首相の判断は、手続きには問題を残したものの、一応、国民の支持を獲得した。その浜岡原発停止をふまえて、地元原発の定期検査明け運転再開に慎重姿勢をとる各県知事の考えも、理解できる。また、電力供給不安に直面して生産拠点を海外へ移す動きも、企業経営者としては、当然のこ

とであろう。このように一つ一つの矢印は善意にもとづいていても、それがつながってしまうと、「日本沈没」の最悪シナリオが現実化しかねない。まさに、「地獄への道は善意で敷き詰められている」のである。

「日本沈没」へつながる連鎖を断ち切るうえで鍵を握るのは、「中部電力・浜岡原子力発電所の運転停止⇒定期検査中の原発のドミノ倒しの運転中止」の矢印を外すことである。そのためには、国がただちに、原発の地元住民と立地県知事が納得できるような、厳格でわかりやすい安全基準を明示する必要がある。

それでは、「原発の地元住民と立地県知事が納得できるような、厳格でわかりやすい安全基準」とは、

どのようなものか。本稿では、この点を具体的に明らかにするために、福井県が2011年4月19日付で海江田万里経済産業大臣に提出した「要請書」と、原子力安全・保安院が2011年5月6日に発表した「福島第一原子力発電所事故を踏まえた他の発電所の緊急安全対策の実施状況の確認結果について」とを、比較検討する¹。

福井県には、定期検査中の原子力発電所が多数立地している。また、福井県は、福島第一原発事故後、国に対して新たな安全基準の明確化をいち早く求めた原発立地県であった。本稿で、とくに福井県の「要請書」を取り上げるのは、これらの事情による。原子力安全・保安院の5月6日付の発表は、この福井県の「要請書」への回答という意味合いももっている。

【福井県の「要請書」の構成】

4月19日付の福井県の「要請書」は、次のような構成をとっている。

前 文
Ⅰ 安全基準の設定と県民への説明について
Ⅱ 安全基準項目について
1 緊急に実施すべき事項について
2 応急・短期的に実施すべき事項について
3 今回の事故（沸騰水型）の知見の反映について
Ⅲ 引き続き対応を求める事項について

このうち、「Ⅰ 安全基準の設定と県民への説明について」では、「原子力発電所の安全規制については、今回の事故を受け、安全設計審査指針、耐震設計審査指針などの抜本的見直しが必要不可欠で

あるが、見直しには、なお相応の時間を要すると考えられる。

そこで、定検中プラントの原子炉の起動、また、稼働中のプラントの運転継続については、現在まで

1. 福井県が2011年4月19日に提出した「要請書」の全文は、<http://www.atom.pref.fukui.jp/anzenkensyou/dai3kai/siryou1-2.pdf>から入手できる。また原子力安全・保安院が2011年5月6日に発表した「福島第一原子力発電所事故を踏まえた他の発電所の緊急安全対策の実施状況の確認結果について」は<http://www.meti.go.jp/press/2011/05/20110506004/20110506004.html>に示されている。

に明らかになっている原因と対策をもとに、暫定的に新たな安全基準を設定して、電力事業者の対応を厳格に確認し、その結果を県民に分かりやすく説明すること」を求めている。つまり、明らかにされるべき新たな安全基準を、「相応の時間を要する」ものと、「暫定的」なものに、大別しているわけである。そのうえで、後者の暫定的な安全基準の内容を、上記の構成からわかるように、「1 緊急に実施すべき事項」、「2 応急・短期的に実施すべき事項」、「3 今回の事故（沸騰水型）の知見の反映」の3つに細分化している。本稿の以下の部分では、当面、定検中原発のドミノ倒しの運停止を回避するには暫定的な安定基準を明確にすることが重要であるとの認識に立って、これらの1～3のそれぞれについて、福井県の2011年4月19日付「要請書」と、原子力安全・保安院の2011年5月6日付発表とのあいだに存在する齟齬に、光を当てる。

【「緊急に実施すべき事項」に関する齟齬】

「緊急に実施すべき事項」に関しては、福井県の2011年4月19日付「要請書」と、原子力安全・保安院の2011年5月6日付発表とのあいだに、

- (1) 福井県の「要請書」が求めた定期検査における「安全上重要な機器の特別点検」について、原子力安全・保安院の発表が言及していないこと、
 - (2) 福井県の「要請書」が求めた定期検査における「使用済貯蔵プールの監視設備の改善」について、原子力安全・保安院の発表が言及していないこと、
- という2つの点で、齟齬が存在する。

福井県は、(1)の「安全上重要な機器」の事例として、緊急炉心冷却装置と使用済燃料貯蔵プールをあげ、前者に関しては「格納容器スプレイングの

健全性確認など」、後者に関しては「冷却ポンプの分解点検など」の特別点検を、「現在または直近の定期検査において実施し」、健全性を確認することを求めている。また、福井県は、(2)の「使用済燃料貯蔵プールの監視設備の改善」に関して、「水位計、温度計の電源が非常用発電機から確保できるよう設備改善を実施すること」、および「水位の監視手段を多様化するため、中央制御室で監視できる監視カメラを設置すること」を要請している。これらの要請に対して、原子力安全・保安院の2011年5月6日付発表は言及していないのである。

【「応急・短期的に実施すべき事項」に関する齟齬】

「応急・短期的に実施すべき事項」とは、実現に1～3年程度の時間がかかる事柄のことである。「緊急に実施すべき事項」に比べて、「応急・短期的に実施すべき事項」の方が、福井県の2011年4月19日付「要請書」と原子力安全・保安院の2011年5月6日付発表とのあいだの齟齬が大きい。

まず、

- (3) 福井県の「要請書」が求めた「送電鉄道の建て替えなど送電線の信頼性向上対策」について、原子力安全・保安院の発表が言及していないこと、
 - (4) 福井県の「要請書」が求めた「発電所の開閉所、変電所などの設備の地震・津波対策」について、原子力安全・保安院の発表が言及していないこと、
 - (5) 福井県の「要請書」が求めた「耐震評価に基づき、使用済燃料貯蔵プール、燃料取扱建屋などについて、必要な耐震補強を行うこと」について、原子力安全・保安院の発表が言及していないこと、
- という3点が、問題になる。また、
- (6) 福井県の「要請書」が求めた「個別プラントご

との想定すべき津波の高さを見直し、これに対する防護体制（水密扉の設置、海水ポンプの防水壁の設置、防潮堤の設置など）を整備すること」について、原子力安全・保安院の発表は「津波対策として、より高い津波を考慮して、建屋への浸水対策の強化、海岸部の防潮堤等の設置・強化、建屋・屋外機器等周辺への防潮壁等の設置等を行うことが計画されていること」と言及しているが、その内容が曖昧であること、

も重大な齟齬である。この(6)に関しては、原子力安全・保安院の「計画されていること」という表現が曖昧である点だけでなく、福井県が求めた「個別プラントごとの想定すべき津波の高さの見直し」について、原子力安全・保安院がそれに言及せず、全国一律の対応を打ち出した点も問題である。原子力安全・保安院は、福島第一原発で想定値（土木学会による津波の高さの評価値）の5.5mを9.5m上回る15mの高さの津波が来襲したことをふまえ、全国の原子力発電プラントに想定値を9.5m引き上げるよう指示した。しかし、このような全国一律の対応は、「個別プラントごとの想定すべき津波の高さの見直し」を求める原発立地各県の声とは異なるものであり、むしろ、国の原子力安全行政に対する不信感を高めることにつながった。

【「今回の事故の知見の反映」に関する齟齬】

「今回の事故（沸騰水型）の知見の反映」に関する、福井県の2011年4月19日付「要請書」と原子力安全・保安院の発表とのあいだの齟齬も、小さなものではない。この点では、

(7) 福井県の「要請書」が求めた「今回の事故原因の究明によって得られる新たな知見については、

速やかに他の発電所の安全確保対策に反映すること」について、原子力安全・保安院は、5月6日の発表で「福島第一原子力発電所事故に関する知見の反映については、今後検証する」としたのち、5月24日に福島第一原発のプラント状況に関する評価を発表したが、その内容が福井県の要請に十分に答えるものではないこと、

が問題である。

福井県は、「今回の事故の知見の反映」に関して、

- ・「今回の事故では、緊急時に炉心を冷却する非常用復水器への水補給ができなかったと推察されるが、その原因を明らかにし、今後の安全対策に反映すること」、
 - ・「何が原因となって各号機の被害の状況に違いが生じたのかを明らかにし、高経年化による機器の劣化が影響していたかどうかなど、それらの知見を高経年化プラントの安全対策に反映すること」、
- の2点を、とくに重視している。しかし、原子力安全・保安院の5月24日の発表（福島第一原発のプラント状況に関する評価）は、この2点に正面から答えるものとはなっていない。また、原子力安全・保安院の5月24日の発表は、5月16日と23日に行われた東京電力の報告をふまえたものであり、23日の東京電力の報告と24日の原子力安全・保安院の発表とのあいだにわずか1日しか期間がなかったことも、国の原子力安全行政に対する福井県の不信感を高めることになったと推察される。

【まとめ】

ここまで見てきたように、福井県の2011年4月19日付「要請書」と、原子力安全・保安院の2011年5月6日付発表とのあいだには、(1)～(7)の齟齬が存在する。すでに指摘したように、定検中原発のドミノ倒しの運転停止を回避し、日本経済が直面する電力供給不安による産業空洞化という危機を避けるためには、原子力発電に関する厳格でわかりやすい安全基準を明示することが喫緊の課題である。その安全基準の具体的な内容は、本稿で明らかにした(1)～(7)の齟齬を解消する作業を通じて、導くことができるだろう。関係者各位がこれらの齟齬の解消を一刻も早く実現し、現在、日本経済を覆っている暗雲が可及的速やかに取り除かれることを切に願うものである。

【個人的見解】

以下は、あくまで個人的見解である。

(1)～(7)の齟齬を解消するためには、まず、(7)の齟齬を取り除くことから始め、原子力安全・保安院が、福島第一原発事故を通じて得られた知見を、いま一度まとめて発表する必要がある。そこでは、非常用復水器への水補給がなぜ行われなかったか、高経年化による機器の劣化が影響していたか否かなどについて、現時点での原子力安全・保安院の見解が示されるべきである。この原子力安全・保安院の見解発表がきちんとした形で行われるならば、(1)～(6)の齟齬を一つ一つ解消するという、次の作業に進むことができる。

これらの作業を進める過程では、福島第一原発事故の教訓をふまえた新しい原発安全基準のあり方、基本原則が問題になるだろう。その基本原則の中身

は、①立地地域ごとに有史以来最大の地震・津波を想定し、それに耐えうるものとする(最大限基準)、②地震学・津波学等の世界でより厳しい新たな知見が得られた場合には、それを想定へ反映させる(更新基準)、という2点の組合せを骨格とすべきであろう。また、事故発生後最初に水素爆発を起こした福島第一原発1号機が運転開始後40年を経た高経年炉であった事実をふまえるならば、同じく運転開始後40年以上を経過した他の2基の原発(日本原子力発電の敦賀原発1号機と関西電力の美浜原発1号機)をはじめ、高経年炉については、少なくとも事故調査委員会の精査が終わるまでのあいだは、運転を凍結することを検討した方が良いかもしれない。

(東京大学社会科学研究所「生涯成長型雇用システムプロジェクト」ホームページの緊急提言「原発の新たな安全基準を国は早急かつ具体的に明示せよ」を転載)

東日本大震災における緊急雇用対策

東京大学教授 玄 田 有 史

1. 緊急雇用対策の基本方針

東日本大震災に際しての緊急雇用対策として、筆者が2011年5月当初の時点で掲げた基本方針とは、以下の内容であった。

- ・被災地の雇用を立て直すことは、復興に向けた喫緊かつ最も重要な課題の一つである。被災者の生活再建のため、仕事を通じて所得が得られる環境を、すみやかに実現する。
- ・就業に関する被災者の状況やニーズは、個々によって大きく異なるため、個別の継続的な支援や、生活支援を含めたワンストップサービスなど、相談体制を充実する。
- ・きめ細かな職業紹介・職業訓練に向けて、ハローワーク増員の他、民間企業、関係団体、市町村、県、国などの間の連携を強化する。
- ・再建可能性のある地元企業は、今後の重要な雇用の受け皿となる。復興特区や復興基金の創設など、損壊設備や債務負担を抱える再建可能な地元企業を支える仕組みをつくる。
- ・雇用創出力のある企業を誘致する環境を整備するため、法制度や手続き面などでの要件緩和を迅速に進める。
- ・復興の「まちづくり」には、被災地の住民を積極的に雇用する。事業にかかる費用は、公的財源とならんで、民間の資金やノウハウも活用する。
- ・被災地では復興事業にともない建設関連を中心に就業機会が広がるため、被災者が復興の業務に必要な専門的な技術・知識を身につけられるよう、職業訓練の充実をはかる。

筆者は、東日本大震災復興構想会議検討部会において、専門委員をつとめた。そこで上記の基本方針を、2011年5月11日に首相官邸で行われた同第5回検討部会に、同じく専門委員であった白波瀬佐和子氏（東京大学大学院人文社会系研究科教授）、團野久茂氏（日本労働組合総連合会副事務局長）と連名で、共同提出資料として提案した。尚、資料には團野氏からの提案により、上記に加え、次の点を追加した。

- ・新成長戦略、求職者支援制度、キャリア段位制度など、現在検討されている雇用に関わる諸政策を前倒しで実施する。

提案についての説明内容は、会議の議事要旨として公開されているが、ここに改めて抜粋しておく。

「まず1番目の重要な論点として、やはり被災地の雇用を建て直すことは、復興に向けた喫緊かつ最も重要な課題の1つである。被災者の生活再建のため、仕事を通じて所得が得られる環境を速やかに実現する。やはり被災者の生活の尊厳を守るという上では、働くことで生活費を得て、更に復興について自分自身が就労で貢献しているという実感が欠かせないだろうと思います。働くことに希望を持って、なおかつ働くことができる人たちがみんな働ける環境をつくる、これを雇用政策の大原則だろうと思っております。

2番目、就業に関する被災者の状況やニーズは、個々によって大きく異なるため、個別の継続的な支援や生活支援を含めた包括的なワンストップサービスなど、相談体制を充実する。

3番目、きめ細かな職業紹介・職業訓練や、被災者の孤立防止に向けて、ハローワーク増員のほか、民間企業、関係団体、NPO、市町村、県、国などの連携を強化する。働くに際して被災者はこれから地元にとどまるのか、それとも一時離れざるを得ないかといったような極めて苦渋の選択に迫られている状況があらうかと思いません。自身の健康や体力などを考慮したり、被災した家族や知り合いの面倒を見ながら働きたいということを望む方もいらっしゃると思います。将来を見据えて働ける時間の一部を介護などの資格取得に費やしたいというニーズもあるかもしれません。そのためには、労働者の個別的、継続的、包括的な支援が必要かと思えます。その

際には政府で既に取り組みが始められている、社会的包摂といった観点に基づく自殺予防ですとか格差対策なども大いに参考になるうかと思えます。

4番目、再建可能性のある地元企業は、今後の重要な雇用の受け皿となる。先ほど出ました復興特区や復興基金の創設など、損壊設備や債務負担を抱える再建可能な地元企業を支える仕組みをつくる。

5番目、雇用創出力のある企業を誘致する環境を整備するため、法制度や手続面などの要件緩和を迅速に進める。雇用政策は企業にかかっています。再建可能性のある企業でも、施設の損壊や企業債務の負担に苦しんでいるという状況が強くなるかと思えます。対策には、復興基金の活用ですとか、公的資金の注入のほか、地元企業の再建可能性、更には地元における存在価値を総合的に判断できるような、先ほど出ました目利きの人材が不可欠だろうと思えます。被災地の再建には東日本震災復興機構といったような官製投資ファンドを仙台に時限的に設立し、基金と目利きをフル稼働するような体制が求められていると思えます。また、復興特区については、法律的な問題に加えて手続面が非常に重要かと思えますので、法人税減税や各種事業手続の一括化を進めるような企業誘致を促すような対策が必要かと思えます。

6番目、復興のまちづくりには、被災地の住民を積極的に雇用する。事業に係る必要は公的財源とならんで、民間の資金やノウハウも活用する。復興の担い手が地域が主体であるということを考えますと、これまで議論が出ていました住民によるまちづくり会社の普及というのは、雇用対策としても極めて重要と思われれます。民間の資金と労働力を活用し、地域の固有の事情を踏まえた再建が求められる。

7番目、被災地では、復興事業に伴い、建設関連を中心に就業機会を広げるため、被災者が復興の業務に必要な専門的な技術や知識を身につけられるよう、職業訓練の充実を図る必要がある。瓦れきの撤去や新築工事を含めて、被災者の建設関連求人はしばらくは豊富にあるかと思えます。しかし、単純作業に従事するだけでは生活の安定は期待できません。被災者が重機操作や安全管理などの資格取得をできるように職業訓練機関の充実も課題になります。

8番目、東日本大震災の震災時の就労支援、雇用創出を促進するため、各省庁を

横断して総合的な対策である『「日本はひとつ」しごとプロジェクト』を着実に進行する。こちらも大事かと思えます。

9番目、復興に向けた雇用対策のため、雇用保険料だけではなく、一般会計を含む財源措置に万全を期すべきである。なぜこういうことを申し上げたかと申しますと、当然雇用政策にも財源措置が重要になります。現在、主なものとしては、雇用保険によって経済上の理由による休業や失業給付の特例措置で激甚災害に対応しています。ただ、一方で、先ほど来議論になっているこの夏以降に予想される電気の使用制限といった政府の命令による事業の縮小の適用には、雇用保険は限界があります。そうなった場合には、一般会計を含む財源確保によってとりこぼしのない雇用対策にすることが極めて喫緊の課題だろうと思っています。」

2. 雇用政策の財源措置について

上記の報告のうち、9番目として指摘した財源措置については、共同提出資料の内容に追加して述べたものである。後で詳しく述べるように、震災に対する緊急雇用対策のうち、特に予算規模が大きかったのは、雇用調整助成金の活用であり、第一次補正予算では7,269億円が計上された。しかし、雇用保険二事業の安定資金残高は、2008年秋のリーマンショック後に緊急出動した事業支出によって、大きく削減されてきた。平成20年度には10,260億円あった安定資金残高も、21年度に10,235億円の支出が二事業からなされた結果（うち雇用調整助成金は6,536億円）、5,048億円まで半減された。平成22年度にも12,420億円の支出が続いた結果、平成23年度当初予算時点の安定資金残高は、わずか563億円しか残っていなかった。このため、震災後に急増した雇用調整助成金の申請に対応することは、甚だ心もとない状況にあったのである。

このような危機的な財源状況に対応するための特例措置による雇用安定事業費の支弁措置として、失業給付関係からの繰り入れがなされた。だがそれは、あくまで臨時的なものであり、今後の復旧期の一定期間継続することは不適切である。適切な雇用政策を実施するためにも、雇用保険二事業の財政の立て直しは、急務の課題である。

岩手、宮城、福島3県の事業所に対する助成に加え、5月初め時点で懸念されていたのは、今夏の電力制限による、東京電力管内全体における大規模な休業の発生であった。上記でも述べているが、雇用調整助成金は、あくまで経済上の理由による休業への緊急的な措置であり、政府の命令による一時休業には本来別のかたちでの対応を行うのが原則であり、国の関与を考えれば、一般財源による対応を考えるのが、筋であった。電力不足が深刻になることが予想された夏場以前に、二次補正予算の編成を行うことが困難になったことで、休業多発に対する雇用維持対策の不在が、強く懸念されることとなった。

ただし、このような懸念については、6月末時点での予想では、幸いなことにどうやら回避されそうである。その理由としては、大口の電力利用者（企業）に要求された電力の削減幅が当初の25パーセントから15パーセントに軽減されたことが、なんといっても大きい。それによって休業を必要最小限におさえる企業が多く、むしろ限られた電力のなかで休業そのものを回避し、生産を継続・拡大する企業も少なくないと予想されるからである。

ただ、いずれにせよ、緊急的な雇用対策が必要となったときに、その対応によって迅速かつ柔軟な予算措置が必要であり、そのための仕組みやルールづくりを危機が生ずる前から検討しておくべきである。それが、リーマンショック、東日本大震災と続いた緊急事態からの、雇用対策に関する最大の教訓である。

3. 「復興への提言」にみる緊急雇用対策

6月25日に東日本大震災復興構想会議がとりまとめた提言書「復興への提言―悲惨のなかの希望」が首相に提出された。今後は、そこでの提案を踏まえつつ、復興対策が本格化する予定である。

提言の第2章は「くらしとしごとの再生」とされ、「(4) 緊急雇用から雇用復興」のなかで震災対応と復興に向けた雇用対策が具体的に言及されている。その中身は「①当面の雇用対策」と「②産業振興による本格的雇用の創出」の二つから構成される。

そのうち「①当面の雇用対策」は、次のように書かれている。

「雇用に関してまず急を要するのは、被災地における雇用危機への対応である。仕事を失った人が失業給付をすみやかに受け取れるようにする。その際には被災地での厳しい雇用状況に鑑み、引き続き離職要件の緩和や失業給付期間の延長等、条件の緩和も必要である。

同時に困難に直面している事業者が、できるだけ雇用を維持できるよう、雇用調整助成金の適用基準を緩和するといった弾力的な運用などが必要である。さらに既存の雇用機会維持だけでなく、新たな雇用機会創出のために雇用創出基金事業なども積極的に活用すべきである。

また、被災地の復興事業からの求人が確実に被災者の雇用に結びつくよう留意すべきである。そのため、復興事業を担う地元自治体とハローワークが、情報共有などを通して、しっかりと連携することが重要である。さらに被災者の雇用機会を増やすために、被災者を採用した企業への助成を行うこと、加えて「日本はひとつ」しごと協議会などを通じ、求人確保や求職者の特性に応じたきめ細かい就職支援を実現することが望まれる。また、就職に必要な知識・技術の習得や職業転換のための職業訓練を充実する必要がある。その際に求人と被災者の求職が円滑に結びつくよう、ハローワークの機能・体制の強化や、しごと情報ネットによるマッチング機能拡充なども図るべきである。」

ここで述べられている当面の雇用対策は、第一次補正予算による対応を含む、概ね既に厚生労働省によって実施されている施策についての確認と、今後の一定期間、継続的遂行の必要性を指摘したものと考えてよい。

今回の震災直後に緊急的な対応が求められた最大の課題は、津波や地震などによる直接被害のため、休業や離職を余儀なくされた人々への対応だった。労働基準法により、津波や地震による設備の倒壊など、使用者の責に帰すべき事由に当たらない休業については、雇用者に休業手当を支払う責任は生じない。また雇用調整助成金は本来、経済上の理由による休業に対して、経営再建を支援するための事業主同士の連帯に基づく保険制度である。そのため、やはり災害による直接被害であって、経済上の理由ではない休業は、雇用調整助成金の対象とならないという問題が生じた。それは津波や地震もそうであるし、福島原発事故により、事業所が警戒区域

に指定されたことによる休業も同様に助成対象とならないことを意味した。

そこで、激甚災害の指定に伴う雇用保険の特例措置に基づき、賃金を受け取ることができない震災被害者に対する失業手当の特例支給がなされることとなった。具体的には、事業所への直接被害により休業となり、賃金が支払われない場合、離職していなくても失業手当の受給が可能とされた。この措置により、被災地のハローワークには3月から4月にかけて、失業手当の申請のため、長蛇の列が連日続いた。

さらに雇用保険については、現行の個別延長給付（原則60日分）に加えて、更に60日分を延長する特例措置も実施されている。その結果、3月12日から6月19日にかけて、岩手、宮城、福島三県の労働局における離職票等交付件数は126,771件、受給資格決定数は81,504件に達した（休業特例の場合、震災によって休業日に遡って失業認定されるため、資格決定されると同時に失業認定がなされ、認定から約一週間後に手当は支給される。尚、通常の離職の場合は、資格決定の4週間後に失業認定がなされ、支払われる）。この延長給付の拡充を含む震災による離職者への雇用保険の給付に対しては、一般会計4兆円の第一次補正予算の際に、労働保険特別会計から、2,941億円（4兆円の枠外）が当てられることとなった。

また経済上の理由による休業に対する雇用調整助成金についても、第一次補正予算で7,269億円に及ぶ多額の特例措置が実施されている。適用基準の緩和による弾力的運用として、支給対象期間（1年間）においては、これまでの支給日数にかかわらず、最大300日の受給を可能とされた他、被保険者期間が6ヶ月未満の事業者も雇用調整助成金の対象とされた。雇用調整助成金は、休業実施前に労働局に計画を提出し、実際に休業を実施した後に支給申請がなされることになっている。申請から支給までには1ヶ月から2ヶ月（初回申請の場合）に要するが、申請件数や対象労働者が膨大な量にのぼったため、一次補正で全国に300人の申請相談員と200人の申請アドバイザー（被災県ではそれぞれ59人と26人）が配置され、対応に当たった。

新たな雇用機会創出のための雇用創出基金事業としては、平成21年度から実施の重点分野雇用創造事業の中に、「重点分野雇用創出事業」（介護、医療、環境等成長が期待される分野での新たな雇用機会創出）と「人材育成事業」（地域の企業等で雇用しながら研修等を行い人材育成）と並び、「震災対応事業」（東日本大震災による

被災者の雇用機会を創出) が新たに設けられた。そのために第一次補正予算に500億円が計上された。重点分野雇用創造事業は、都道府県に造成した緊急雇用創出事業臨時特例基金に積み増しされ、地方公共団体から民間企業、NPO等に委託されるか、地方公共団体によって直接実施される。震災対応事業の事業例としては、被災地域の環境美化(がれきの仕分けや流出した漁具の収集等)、まちづくりのための植栽、市町村役場の事務補助作業、避難所や被災地域の治安確保のためのパトロールなどが挙げられており、3県で2万5千人程度の雇用が見込まれている(6月23日時点)。これらの事業による雇用は、いわゆる「つなぎ雇用」である臨時的な雇用確保策であり、雇用期間は1年以内だが、平成23年度内に実施された事業であれば、平成24年度にまたがり複数回更新可能となっている。雇用創出基金事業は、リーマンショックを受けた措置で実施は原則平成23年度までとされており、その後の事業計画については、現段階(6月末時点)では未定である(ただし震災対応事業も含め「重点分野雇用創造事業」は、平成23年度内に開始された事業であれば、平成24年度まで実施可能である)。

その他、雇用機会の確保策として、被災者雇用開発助成金が、第一次補正予算で63億円計上されている。これは被災者を雇い入れた事業主に助成金を支給するものであり、大企業では一人当たり50万円、中小企業では90万円が支払われる。尚、被災者であることの判別は、離職者の場合、離職票による理由確認が原則だが、それが震災により提出が困難なときは事業主もしくは本人による疎明書による確認などが行われ、求職者の場合には、震災時での住所によって確認する(住民票、運転免許証、公共料金の領収書等)など、柔軟な運用がなされている。

雇用の維持・確保とならんで、マッチング支援についても多様な措置が実施されている。4月に省庁横断的にとりまとめられた「日本はひとつ」しごとプロジェクトに基づき、全国に「『日本はひとつ』しごと協議会」が設けられ、自治体、国の出先機関、関係団体が連携し、復旧事業の受注企業等の情報収集や、復旧事業の求人をハローワークに提出することを働きかけている。またハローワークと民間求人情報会社・職業紹介会社の求人情報を一括して検索できるポータルサイトである「しごと情報ネット」(平成13年から運用開始)の活用も期待されている。「しごと情報

ネット」では検索システム等の変更に伴い、今回「震災被災者対象求人」の欄も設けられ、PCや携帯電話から無料で検索できる。官民連携によるきめ細かい職業紹介の好事例だろう。また被災地を離れて就職を希望する求職者に対しては、職業転換給付金制度により、面接旅費、転居費なども支給される。

最後に職業訓練機会について、簡単に言及しておく。今回の津波により、石巻高等技術専門校、釜石高等職業訓練校、多賀城にあるポリテクセンターなど、公的職業訓練機関も大きく被災した。都道府県が設置する公共職業訓練施設については、国が復旧経費の補助率を2分の1から3分の2に引き上げ、円滑な運営の確保を期している。残りの費用は被災県が負担することになるが、一次補正で増額となった地方交付税の県内事業への配分が決まり次第、早急な施設整備などが求められる。また民間の職業訓練についても、建設関連分野や保健・医療、介護・福祉分野での資格取得促進による人材育成等、県や市町村を通じ、被災地のニーズに合致した訓練機会の拡充が急がれている。

4. 本格的な雇用創出に向けて

提言のうち、続く「②産業振興による本格的雇用の創出」では、いわゆる復旧期から復興期にかけての、あるべき産業復興と雇用システムに関するイメージが具体的に語られている。そこでは地域の特性を活かした産業振興、再生可能エネルギーなど新産業の導入がまず指摘される。そのためには、二重ローン問題の解消などによる、再建可能性のある地元企業の撤退を引き起こさないことに加え、企業誘致の重要性などがうたわれている。

新産業育成と企業誘致としては、平成22年に経済産業省が実施した「低炭素型雇用創出産業立地推進事業」補助金などが、復興構想会議検討部会内で開かれたワークショップでも話題になった。同補助金は、高い成長が見込まれるグリーン技術分野（リチウムイオン、LED関連、エコカー、太陽電池関連等）での国内新規事業立地に対し、そこでの新規設備投資額の3分の1（中小企業では2分の1）を補助するものである。経済産業省の説明では、1,100億円の予算が組まれた「菅補助金」とも呼ばれる同制度によって、6,700億円の投資が誘発され、11万2千人の雇用が創出さ

れたという。また雇用については、最低4年の安定的な雇用維持が交付条件とされているため、大部分持続的なものであることが期待できるという。今後は、同補助金を被災地域への立地に対してさらに優遇的な条件を盛り込めば、提言で示された特区構想とあわせて、一定の雇用創出が見込まれるかもしれない。

さらに産業振興には、農林水産業など、産業高度化が不可欠である。そのためには「六次産業化」（第一次、二次、三次産業の融合による新事業の創出）の他、人材育成とその前提となる職業訓練の充実も必要になる。提言では、公的な職業訓練機会の充実に加え、企業内部での人材育成にも注目する。「全員参加型」「世代継承型」の雇用復興など、世代間の連携による雇用システムの発展が期待されるという考えは、かねがね「生涯現役社会」実現の重要性を主張してきた、復興構想会議における清家篤委員（慶應義塾長）の思いが色濃く反映されているのは、言うまでもない。実際、高齢化が進展している被災地域において、生涯現役社会というメッセージは、高齢者の復興に向けた取り組みを強く後押しするものになるだろう。筆者も、『2009元気なモノづくり中小企業300社』（経済産業省）に選定されながら、石巻で被災した溶接会社である宮富士工業の後藤春雄社長から、次の言葉を聞いた。「今はスポーツでいう完敗状態。でも、これからは四畳半の貧乏生活を経験している、自分たち団塊の世代が、損得抜きにして、リーダーシップを取らないといけない。技術だけでなく、『心』を若い世代に伝えていかないと」。後藤氏は、被災した石巻高等技術専門学校での訓練指導を熱心に行ってきた他、内定取り消しになった高校卒の採用などにも積極的である。かつて溶接工事を行ったことがある女川などの原子力発電所にも修理要請があれば、いつでも仕事に出向くつもりだ。

後藤氏のような経営者が、被災各地に現れてくれば、産業復興による本格的雇用創出の実現の道のりは、けっして遠くないだろう。

5. 雇用対策：今後の課題

以上、東日本大震災という未曾有の災害に際して、あるべき雇用対策について考えてきた。実際、その多くは既に実施されていたり、今後、第三次補正などの予算措置を通じて実現するだろう。「仕事」は、「土地」に係わる問題とならんで、復興

対策の本丸中の本丸である。今後、着実な就業機会と訓練機会の拡充が望まれる。

最後に、今後の雇用対策に関する課題を列挙し、本稿を閉じる。

まず喫緊の課題としては、拡充されてきた雇用保険の延長給付が、早晚、期限切れを迎えることが大きい。具体的には、短期加入者の場合、10月末以降、順次雇用保険切れが発生することになる（厚生労働省雇用保険課による所定給付日数をもとにした粗推計では、年内の保険切れが3割程度、年度内がやはり3割程度に達すると見込まれている）。それまでに就業の見込みが立たなければ、大量の無所得状態の人々が生じるおそれがある。今後は、つなぎ雇用の適切な活用や職業訓練の受け皿の用意など、就業に向けた丁寧なマッチング対策の強化がますます必要だろう。

ただ同時に第二の課題として、緊急雇用対策として実施されている「つなぎ雇用」をいつまで継続し、いつ打ち切るかという微妙な問題がある。自営の農林水産業従事者など、非雇用保険者の収入機会を確保するために、自治体による直接雇用などの臨時措置は一定の効果を持っている。しかし、それはあくまで臨時的な措置であり、直接雇用がなし崩し的に継続されることがあっては、むしろ自立的な復興の足かせとなるおそれも否定できない。直接雇用による最低限の生計確保と、民間主導の自立的復興という、微妙なバランス問題への適切な舵取りが、国や自治体、市町村には求められる。尚、直接雇用の財源となる雇用創出基金事業は、現状では平成23年度限りとなっており、平成24年度以降については、実施のメドが立っておらず、第三次補正予算や来年度予算での対応が注目される。

第三に、求職者支援制度の被災地の実情に併せた効果的な実施をいかにして行うかが、課題となる。10月1日より、雇用保険と生活保護の中間的な位置づけである「第二のセーフティネット」として、求職者支援制度が全国で始まる。そのポイントは生活費の支給と並び、就職に結びつく職業訓練と、そのためのきめ細かい職業相談である。職業訓練が、実際就職による一定の所得に結びつくものでなければ、求職者の就業インセンティブは高まらない。被災地では、介護・福祉関係や建設関係などの持続的な雇用機会も潜在的には期待され、それらに円滑に結びつられるような制度運用が鍵を握る。

第四に、原発事故に固有のモラルハザード問題がある。福島県の警戒区域には元

来三万人を超える労働者が働いており、現在、別地域に避難している。それらの人々には、いつ原発事故が収束し、地元に戻れるのかというメドが立っていない。警戒区域が解除されれば、戻ることによって就業機会も得られるという見込みに加え、就職して所得を得ることで、生活の深刻度に応じて支給される東京電力からの賠償金が減額されるのではないかという懸念もあり、新たな就業にも踏み出せない状態が続いている。原発事故の収束に一定のメドがいつまでも示されなかったり、そのアナウンスのタイミングを誤れば、雇用保険切れ問題とからんで、大量の無業問題が生じることになる。

第五に重要な点として、ハローワークの体制整備を急がなければならない。震災への特例措置などの対応に、被災地のハローワーク職員が多忙をきわめてきた。全国ハローワーク職員の応援を得るなどして対応してきたが、そもそも職員全体が不足している現状がある。日本は他の先進国に比べても、公的職業紹介機関の職員一人あたりの労働力人口および完全失業者数は、群を抜いて多い。被災地対応のみならず、長期失業者の増加や、新卒未内定問題の深刻化など、無業問題が複雑さを増すばかりのなか、無料の就職支援サービスであるハローワークの体制整備は喫緊の課題であり、要員確保のための財源措置は必要である。

最後に、雇用の復興状況を正確に把握するための統計整備も指摘しておきたい。今回の震災によって、全国実施が原則の『労働力調査』が、当面の間、被災三県を抜きに行わざるを得ないという異常事態が生じている。被災地の雇用復興の度合いの包括的な把握は、平成24年10月実施の『就業構造基本調査』まで待たなければならないだろう。来年の就業構造基本調査には、被災状況を調べる特別項目を設けることによって、客観的な状況把握と、それに基づく政策の正確な評価が求められている。

「分権型生活復興」の財政システム

—「誰が」「何を」「どのような財源で」復興するか—

立教大学教授 池上 岳彦

1. はじめに

東日本大震災、この大惨事について考える場合、2つの大きな災害が発生し、事態が同時進行していることに、まず留意すべきであろう。1つは、地震と津波によって2万人を超す人々が命を奪われ、さらに多くの人々が生活の場、そして働く場を奪われていることである。もう1つは、地震と津波が引き金になった福島第一原子力発電所の事故による放射能汚染であり、それは地域住民に長期の集団避難を強いるとともに、広範囲に渡り農業・漁業へ打撃を与え、また将来に渡る生活の不安を招いている。前者は明らかに「天災」であるが、後者は「人災」の要素も大きい。2つの災害が重なっている地域もあるが、大きく分ければ岩手県と宮城県は前者のダメージが大きく、福島県は後者のダメージがより深刻である。

もちろん2つの災害のうち「どちらがより悲惨か」と問うことに意味はない。いま重要なのは、原発事故対策に取り組むと同時に、津波等による地域壊滅という悲劇からの「復興・再生」を遅滞なく進めることである。では、その事業を推進するための財政システムはいかにあるべきか。

2. 復興事業とその財源をめぐる視点——「分権型生活復興」

復興・再生の財源を考える時、次の点すなわち「何を」なすべきか、「誰が」担うのか、そして「どのような財源で」行うのか、ということが重要である。

公共施設の復旧・再配置、社会保障としての生活支援（医療、生活保護、雇用保険等）や学童・幼児のメンタルケア、私有財産である住宅の再建支援、被災地域の

経済再活性化へ向けた中小企業・農林漁業への融資、そして再生可能エネルギー中心の体系への転換が、将来世代に対する責任をとる途である。

国の事業官庁は、自ら所管する分野の復興事業を進めようとする。これはある意味で当然である。ただし、国の官庁からみて、個々の地域において復興のために何が最も急務か、苦しんでいる人が何を望んでいるかを把握することは困難である。また、被災者の求めるものも、地域や立場によって異なる。さらに「地方分権」「地域主権」が原則となった現在は「有力国会議員」を介在させる「陳情復興」の時代ではないことも明らかである。復興の大原則は「分権型生活復興」である。したがって県や市町村に対して使途自由の「一括交付金」で財源を渡すべきである。

大震災の悲惨さが報道されるのに応じて、全国から、あるいは外国からも、被災地へ向けた義援金が寄せられている。義援金は国民あるいは世界の人々の連帯感の表れである。ただし、それは数十兆円に上る復興事業を支える財源としては絶対的な規模が小さすぎるうえ、持続性も乏しい。やはり国もしくは地方団体が財源調達について責任を持たなければならない。

3. 公共施設の復旧・再配置

公共施設の復旧・再配置について、被災地市町村の態勢が整わないうちは国や県が担うのもやむを得ない。しかし、あくまでも原則は「分権型生活復興」であるから、地域再開発（耐震構造の学校・保育所、医療・福祉施設等を含む）については、地元市町村のランドデザインを尊重すべきである。仮設住宅等の建設にあたっては、それを阻害しないようにすべきである。また、すべての災害に対する完全な予防策を立てるのは無理であるが、ランドデザインの策定もしくは見直しにあたっては過去の地震・津波の歴史に学ぶ地域ごとの工夫が重要である。

衆参「ねじれ国会」という状況下で、首相官邸をはじめとする政権中枢部は原発の事故対策と総点検、対外政策、社会保障・税一体改革等の全国的課題に全力を傾けている。事業官庁ごとに打ち出される復興事業を地域ごとのニーズに応じて仕分ける「政治主導」システムを、国レベルに見出すのは困難である。むしろ公共施設の復旧・再配置においても、県・市町村レベルの権限を強化し、使途自由な財源を

拡充することが重要である。

なお、国の事業官庁が所管している「交付金」（たとえば社会資本整備総合交付金）は、従来の国庫補助事業をメニュー化する、地方団体の事業計画を事業官庁が評価するという形をとっており、いまだに集権型システムを脱しきれていない。むしろそれらの「交付金」は地方税及び地方交付税という形で一般財源化すべきである。ただし、政府が構想している「復興交付金」が実質的にもまったく地方団体の自由に使える財源であれば、それは一般財源に準ずるものとして評価できる。

4. 生活支援としての社会保障・教育

医療、介護、生活保護、雇用保険等の生活支援としての社会保障及び学童・幼児のメンタルケア及び教育・保育の支援はきわめて重要な課題であり、しかも急務である。その財源として国税または社会保険料を投入する場合、国が資金配分の指針を出すことはあり得る。しかしここでも、地域によって地形、気候、就業構造、所得分布、被災状況等、事情は様々であるから、住民のニーズすなわち生活支援・教育支援の内容や提供方法も多様である。そこで、地方団体の一般財源を拡充し、県と市町村が協力して事業を進めることが大切である。

なお、被災者が義援金や原発事故補償仮払金を受け取ったことを理由に生活保護を打ち切る事例が発生している。しかし、義援金や原発事故補償仮払金は「心身及び財産への打撃すなわちマイナスを、いくらかでも埋め合わせる」もしくは「損害賠償の一部」として支給される。それは「従来より生活水準を向上させる資金」というプラスの意味での「収入」ではない。したがって、そのような打ち切りを行うべきではない。

5. 居住・生活条件の再建

私有財産である住宅については、被災者生活再建支援制度により、最高300万円（全壊住宅について、再び建設もしくは購入する場合）まで支援金が支給される可能性がある。しかし、津波で地域一帯の住宅及びインフラが壊滅した状況における住宅再建のコストを考えた場合、その金額では明らかに不十分である。また造成された

宅地の地滑り・地割れについては、改修・復旧への公的支援制度が欠けている。住宅と宅地は一体であり、公的支援は不可欠である。なお、被災者生活再建支援基金の残高は500億円程度であり、現行制度に基づいて国が同額の負担金を出しても1,000億円程度しか支給できない。したがって、増税による資金確保が必要である。

また、住宅再建については、破壊された住宅にローンが残っている場合、新たに住宅を建てるためにローンを組むと「二重ローン」の重圧に苦しめられるという問題が発生する。この問題を緩和するためには、支援金の拡充と並んで、信用保証協会による債務保証、公的資金による低利融資、利子補給、債権買取等の組み合わせが必要である。

6. 企業活動の再建と雇用の回復

被災企業が同じ地域で操業再開しようと思っけていても、設備の被害状況、住民の移転、周辺地域の変貌等により、必ずしもそれが可能とは限らない。もちろん中長期的な産業再生については、市町村レベルでは困難な課題も多く、県等による広域的観点からの判断も重要である。ただし、それが地元事業者・住民の意向を無視してはならないことも当然である。

津波や地滑り・地割れ、建物倒壊の被災地及び放射能汚染による退避地域では、いつ家に帰れるか、作付けが可能か、家畜を飼えるか、漁や養殖を始められるか、工場・商店を再開できるか、雇用機会は回復するのか、展望を示すことが大事である。中小企業・農林漁業への融資についても、債権放棄、債務保証、公的資金による低利融資、利子補給、債権買取等の組み合わせが必要である。

7. 地域に根ざしたエネルギー体系への転換

放射能汚染による長期の避難生活、健康不安、農水産物への打撃等、原発事故の影響は計り知れない。今後「原発による地域振興」という期待が高まる可能性は低い。それを前提とする中長期的視点に立てば、太陽光・風力・地熱・バイオマス・潮力等、地域ベースの再生可能エネルギーを中心とする体系に転換していくことが、それぞれの地域社会と自然環境を受け継ぐ将来世代に対する責任をとる途であろう。

現状のエネルギー消費量から出発する場合、原発新設計画・運転開始等の慎重な再検討、現存する施設の地震・津波等に対する対策強化、老朽化による廃炉に合わせた再生可能エネルギーへの転換、そして省電型生活・産業システムの促進策を積み重ねる努力が求められる。

それと地球温暖化対策の観点に合わせて考えた場合、個別消費税を使って減らすべき消費を抑制することが有効である。具体的には、新たな地方税として電力税を賦課し、それと同時に再生可能エネルギーへの補助金を増やすべきである。地域に根ざした再生可能エネルギーの普及促進は急務であり、その点で国の姿勢転換と地方団体の地域特性を活かした自発的取り組みが求められる。

これからは、国が電源開発促進税を財源として原発立地促進の補助金による誘導を行う、という集権型巨大エネルギー・プラントの時代ではない。ただし、これまでの原発立地地域に対する補償と地域再生政策への援助は、長期にわたる地域の「負荷」を拡大させてきた国の「損害賠償」責任であり、それは「ダム建設中止」等の事後処理と同様の性格を有する。

8. 「連帯復興基金」を支える「連帯復興税」

復興事業に係る財源を緊急に調達する必要がある、という観点からは、当面「復興債」を発行することも必要であるが、起債する段階でその償還財源を明らかにしておくべきである。貯蓄率の低下傾向と経常収支の黒字減少傾向を合わせてみた場合、日本が外債に依存する状態も想定できる。そうなれば、新興国や昨今のヨーロッパ諸国のように、財政金融政策においてIMF等の統制に服することになりかねない。

表1に示したように、2008年時点で、日本における租税・社会保険料の対GDP比は28.1%であり、OECD加盟33カ国中27番目である。先進国中、日本はアメリカと並んで租税負担の軽い国なのである。とくに個人所得税と一般消費税の分野で負担が軽いことがわかる。さらに人口1人当たり額でも、表示した8カ国中、最も負担が少ない。その現実からみた場合、日本は国税もしくは全国レベルで課される地方税の形で増税を行って財源を調達する余地は大きい。地域の一般財源を全国レベルでプールする「連帯復興基金」を支えるのは「連帯復興税」の導入である。また、

その税収の一部は、課税力が低下した被災地団体における通常のサービス需要を財源保障するために、地方交付税に組み込むことが必要である。

表 1 租税・社会保険料の国際比較 [2008年]

	対GDP比 (%)						順位	人口1人 当たり額 (米ドル)	
	個人 所得税	法人 所得税	社会 保険料	財産税	一般 消費税	個別 消費税			合計
日本	5.6	3.9	10.9	2.7	2.5	2.0	28.1	27	10,537
アメリカ	9.9	1.8	6.5	3.2	2.1	1.6	26.1	30	12,238
カナダ	12.0	3.3	4.8	3.4	4.3	2.8	32.3	23	14,498
イギリス	10.7	3.6	6.8	4.2	6.4	3.5	35.7	15	15,634
ドイツ	9.6	1.9	13.9	0.9	7.1	3.1	37.0	12	16,335
フランス	7.5	2.9	16.1	3.4	7.3	3.0	43.2	5	19,744
イタリア	11.6	3.7	13.5	1.9	6.0	3.5	43.3	4	16,851
スウェーデン	13.8	3.0	11.5	1.1	9.4	2.9	46.3	2	24,468

注：1) 「合計」は、表示されていない税目（給与税、利用・行為税等）を含む。

2) 「順位」は、「合計」について、OECD加盟33カ国の数値を高い順に並べた場合の順番。

資料：OECD, *Revenue Statistics 1965-2009* (Paris: OECD, 2010) pp. 77-96 により作成。

「連帯復興税」といっても、増税には優先順位がある。課税の公平という観点を重視するならば、まず考えるべきは所得税である。ただしそこで必要なのは、現行の総合課税分について税率を引き上げるだけでなく、分離課税等の形で優遇措置をうけている所得を総合課税に組み込む形で課税範囲を拡大し、配当・キャピタルゲイン・利子等の金融所得についても税率を引き上げることである。また、高齢世代内で貧富の格差が大きい現状から見た場合、年金を総合課税するとともに、資産課税とくに相続税及び贈与税を強化すべきである。さらに、法人税についても、臨時の税率引き上げ、もしくは課税ベースの恒久的拡大という形で増収をはかることはできる。

なお、日本における消費税の税率は、国税・地方税合わせて5%であり、アメリカを除けば先進国のなかでは低いといえる。ただし消費税には負担の逆進性があり、また付加価値税であるため、被災地に限って税率を引き下げて負担軽減をはかることは困難である。

したがって、「連帯復興税」としては、所得税、法人税、相続税、贈与税といった直接税による増税が効果的である。また、上述の電力税に加えて、エネルギー浪費を助長する自動販売機、広告、娯楽施設等に単段階で課税する個別消費税を組み合

わせることが適当である。

9. おわりに——「分権型生活復興」の道程

公共施設の復旧・再配置、社会保障・教育サービス、住宅の再建、企業活動再生と雇用回復、エネルギー体系の転換等々、「分権型生活復興」の道程は長い。その財源プールとなる「連帯復興基金」及びそれを支える「連帯復興税」も、仮にそれが直ちに導入されたとしても、数年間で役割を終えることができるかどうか、明らかではない。原発事故の収束時期が不透明であることもあり、復興すべき被害の全体状況が不明確だからである。

実際のところ、国レベルでいくら「推計」を重ねても、正確な数値は確定できないし、それを待っているわけにはいかない。必要な事業及び財源の規模を計るためには、地域の具体的な財政需要を積み上げていく必要がある。そのためにも「分権型生活復興」の態勢を構築することが急務である。

連合総研 東日本大震災 復興・再生プロジェクト 国民視点からの生活復興への提言

2011年7月21日発行

発行人 ● 薦田 隆成
編集 ● 公益財団法人 連合総合生活開発研究所
〒102-0072 東京都千代田区飯田橋1-3-2
曙杉館ビル3F
TEL 03-5210-0851 FAX 03-5210-0852
制作 ● 株式会社 コンポーズ・ユニ
〒108-8326 東京都港区三田1-10-3
TEL 03-3456-1541 FAX 03-3798-3303
