

東日本大震災

復興計画を考える

住民主体の人間復興か
経済優先の地域再編か

発行にあたって	1
I 復興基本法と政府・復興基本方針をめぐって	2
II まちづくり・防災	14
III 震災と水産業復興	20
IV 農林業の復興計画	32
V 産業復興に関する復興計画	41
VI 生活・雇用について ……岩手県の計画を中心に	46
VII 復興のための制度・組織・財源のあり方	50
あとがきにかえて—東日本大震災と自由法曹団の活動	56

東日本大震災・復興計画を考える ――住民主体の人間復興か 経済優先の地域再編か

も く じ

発行にあたって	(田 中 隆)	1
I 復興基本法と政府の復興基本方針をめぐって	(田 中 隆)	2
復興基本法・復興基本方針をめぐる展開		
阪神・淡路大震災の教訓／民主党・素案／復興基本法の成立／復興構想会議と提言		
復興対策本部と復興基本方針／東北3県の復興計画		
政府・復興基本方針を考える		
基本的考え方等／地域づくり／暮らしの再生／地域経済活動の再生／国づくり		
原子力災害からの復興		
あるべき復旧・復興の理念		
II まちづくり・防災	(前 川 雄 司)	14
復興まちづくりの目的／迅速な支援／復興まちづくりの進め方		
応急修理と公費解体／災害廃棄物／仮設住宅と仮設市街地／恒久的な住宅確保		
復興まちづくりの手法について／災害予防について		
III 震災と水産業復興	(神 原 元)	20
水産関係の被災状況と復興計画		
水産関係の被災状況／復興計画の要点		
復興計画に対する評価と批判		
全体としての評価／漁港等インフラ整備について		
漁業の協同化、施設の共同利用について／水産復興特区構想について		
あるべき復興の方向性について		
インフラ整備と公費の投入／地域再生と公的資金の投入		
IV 農林業の復興計画	(近 藤 ち と せ)	32
はじめに／農林業の被災状況		
「計画」「提言」「基本方針」の内容		
国・基本方針／宮城県復興計画／岩手県復興計画／経団連復興創生マスタープラン		
検討―あるべき農林業の復興計画とは		
検討の視座／国・基本方針／宮城県計画／岩手県計画／経団連マスタープラン		
V 産業復興に関する復興計画	(小 林 善 亮)	41
復興計画・提言の概略／産業復興を考える視点／復興計画・提言について		
VI 生活・雇用について……岩手県の計画を中心に	(平 井 哲 史)	46
はじめに／復興に向けた原則／生活について／雇用		
VII 復興のための制度・組織・財源のあり方	(松 井 繁 明)	50
「計画」「提言」「基本方針」の内容／総括的評価／復興の基本的道筋はなにか		
行政機能の回復と拡充／「広育行政機構」は必要か／財源論をどう考えるか		
あとがきにかえて ― 東日本大震災と自由法曹団の活動	(久 保 木 亮 介)	56

発行にあたって

東日本大震災は、未曾有の複合災害となって被災地を襲った。自由法曹団と2000名余の団員弁護士は、被害を被った皆さんに心からお見舞いを申し上げるとともに、被災から立ち上がる努力を続ける被災者の皆さんの奮闘に心から敬意を捧げる。

震災からすでに半年近く、福島第一原発事故はいまだに収束の見通しがたたず、震災で破壊された生活（暮らし、なりわい）やまちの再建は遅々として進んでいない。

被災者の救援や生活再建は憲法第25条、第13条が保障する人権であり、原発事故をめぐる情報の開示と被害者への完全賠償は当然の義務である。政府などの対応が本来の方向から乖離したものであったことが、被害の拡大や生活再建の立ち遅れを招いたことは、厳しく批判されねばならない。

こうしたもとの、政府は、復興基本法や復興構想会議・提言を踏まえた復興基本方針を策定し、宮城・岩手・福島の被災3県も復興基本計画を取りまとめた。ただしく復興が進められれば被災者の生活再建を保障するものになるが、ひとつ誤れば被災者を取り残して新たな被害を生み出すものになりかねない。

17年前の阪神・淡路大震災では、神戸空港建設や「長田新都心」などに巨額の公費が投じられる一方で、生活再建は「自助努力」の世界に迫いやられ、仮設住宅で自殺や孤独死が続くなどの深刻な「復興被害」を生み出した。「創造的復興」の名のもとに、経済復興を優先した「復興」が強行された結果である。こうした「棄民政策」が被災者の憤激を呼び、国民的批判とあいまって被災者生活支援法を生み出したことは記憶に新しい。

東日本大震災において、こうした誤りは断じて繰り返されてはならず、それにはまず、復興基本方針や復興計画に、あるべき復興の理念に立った検討と批判を加えねばならない。

この間、団員弁護士は、被災者支援や原発被害者の人権擁護のために現地に赴き、被災の実情をつぶさに確認してきた。この小冊子に収録した7本の論稿は、そうした活動や対策本部での論議をふまえて担当弁護士の責任で取りまとめたものであり、復興基本方針・復興計画の理念、まちづくり・防災、水産業、農林業、製造業、生活雇用、組織・財源について、検討を加えたものである。

とき折しも、菅内閣総辞職に伴って、野田新内閣が成立するはこびとなった。

住民本位の人間復興を実現し、東日本大震災から立ち直ることは、この国の将来がかかった国民的な課題である。新内閣を含めた関係機関においてあらためて震災復興のあり方が模索されねばならず、被災者を中心とした国民的な論議のなかで震災復興の方向が定められねばならない。

法律家の立場から復興計画への考察を加えた本小冊子が、そうした模索や論議に役立てば幸いである。

(田 中 隆)

I 復興基本法と政府・復興基本方針をめぐって

第1 復興基本法・復興基本方針をめぐる展開

1 阪神・淡路大震災の教訓

1994年1月17日に発生した阪神・淡路大震災は、神戸市を中心とする被災地に、甚大な被害をもたらした（マグニチュード7.3、死者6,434人）。

東日本大震災は、阪神・淡路をはるかにうわまわる規模をもち、津波被害や原発事故被害など阪神・淡路になかった複合的な性格をもっている。しかし、震災の本質や震災対策のあり方そのものはかわるものではなく、東日本大震災への対処には阪神・淡路大震災の教訓が十分に踏まえられなければならない。

阪神・淡路大震災では、災害救助法の硬直した運用によって被災者支援は著しく立ち遅れ、「山間部での仮設住宅での孤独死」などの犠牲が相次いだ。また、「創造的復興」をスローガンにした経済復興・都市計画が優先され、インフラは復興したが被災者は戻れない事態が随所で発生した。さらに、生活基盤再建への助成が「生活再建は自助努力。私有財産に補償なし」のひとことで切り捨てられ、多くの被災者が生活再建の見通しのないまま放置された。

「棄民政策」というに等しいこうした震災対策は、「復興災害」と言うべき事態を引き起こし、いまなお被災者の生活に影を落とし続けている。他方、被災者のねばり強い運動と全国的な世論によって、1998年に被災者生活支援法が生み出され、生活再建への公的保障の第一歩となった。

- ① 災害救助法の理念を生かした弾力的な運用によって、迅速かつ適切な被災者への救助・救援をはからねばならないこと
- ② 被災者の生活（すまい・なりわい）の再建こそ復旧・復興の第一歩であり、そのための公的保障が尽くされねばならないこと
- ③ 地域の復旧・復興は住民が主体となって行う「人間復興」でなければならず、経済復興を優先した被災地再編が行われてはならないこと

が阪神・淡路大震災の教訓なのであり、こうした救助・救援、生活再建、復旧・復興を求めるのは、憲法第25条、第13条が保障する被災者の人権なのである。

2 民主党・素案

(1) 「素案」の2つの側面

2011年4月1日、民主党がまとめた「東日本大震災復旧復興対策基本法案」（素案）が公表された。素案には、「主な特別立法」17のリスト概要が付されていた。

素案は、

① 被災者の人権は掲げられない一方で、「助け合いの努力」が責務とされていること
② 「新たなる日本の『再創造』」を掲げるなど、被災地再編への思考が濃厚であること
③ 復旧復興特別税や一括交付金など、消費税増税や地域主権改革と連動していること
といった重大な問題点をはらんでおり、これらは復興構造会議の提言や政府・対策本部の
基本法復興基本方針まで変わるところはない。

他方、素案には、

- ① 現金給付を含む災害救助法による救助の拡充、費用の全額国庫負担
- ② 生活再建支援金の拡充や「二重ローン対策」、中小企業の復旧・復興など再建対策の
拡充
- ③ 復旧復興まちづくりに当たっての、地域住民の意向の尊重

なども明記されていた。これらはいずれも、阪神・淡路大震災に際して被災者が要求し続
けたものであった。

素案は、一方で財界などが求める新自由主義的復興・地域再編を志向しながら、他方で
阪神・淡路大震災の教訓を受け止めて被災者の要求に応えるものとなっていた。「二つの側
面」をもっていたのが、素案の特徴と言っている。

(2) 「素案リセット」とその背景

公表されるや、素案は政府・民主党内外からの非難にさらされ、「党方針とはしないこと
になった」と報じられた(4月5日毎日新聞)。この素案は「リセット」されたようにあと
かたもなくなり、その後の政府・復興基本法案とは連続していない。非難の標的が、被災
者への公的保障の拡充や「人間復興」を示唆した後者の側面に向けられていたことは、そ
の後の展開が物語っている。

素案がまとめられていった震災直後は、だれしもが被災地の状況に胸を痛めていた時期
だった。その被災者・被災地への想いが、政権党の民主党をして、公的支援拡充などを盛
り込んだ素案を生み出させた。だが、その素案は、震災を奇貨として新自由主義的構造改
革の再生をねらう財界などの「逆鱗」に触れざるをえなかった。

これが「素案リセット」の背景と考えて間違いないだろう。

3 復興基本法の成立

6月20日、復興基本法が成立した。5月13日に政府案が、18日に自民党案がそれ
ぞれ提出され、6月7日に民主・自民・公明3党案が提出されて採択され、政府案と自民
党案が撤回となった。採決に際して、みんなの党と共産党は反対している。

政府案は、新自由主義的復興などを羅列的に盛り込んだ「基本理念」と復興対策本部を
軸にした組織だけを規定したもので、復興対策本部が基本方針を取りまとめることになっ
ていた。これに対し、自民党案は、いっそう新自由主義に傾斜した復興理念、国・地方自
治体・国民の責務や復興基本計画の策定を明記し、復興債等による資金調達などを既定し

たもので、復興再生院に権限を一元化することになっていた。

3党案すなわち復興基本法は、かたちのうえでは政府案と自民案を「接木」したものであるが、実質的には自民党案の「丸呑み」と考えていい。

復興基本法によって、政府に対策本部を設置して復興基本方針を策定するが、復興庁が設置されると対策本部は廃止され、復興構想会議などの機関は、復興庁のものの機関となるという復興に向けた組織・体制が定まることになった。また、首相の諮問機関の復興構想会議は公的機関となり、提言などは「建議」という公的性格を帯びることになった。

なお、政府案にも自民党案にもなかった「復興特別区制度」が、3党案段階で盛り込まれた。「特区」による規制緩和主張する財界などの要求によるものと考えざるを得ない。

復興基本法は、新自由主義的地域再編に道を開く一方で、素案にかろうじて盛り込まれていた被災者への公的保障の拡大などは、片鱗もないものであった。

自由法曹団は、こうした復興基本法案に反対する常任幹事会決議を発表している。

4 復興構想会議と提言

(1) 復興構想会議の設置と提言への経緯

復興構想会議は、4月11日、菅首相（当時）の私的諮問機関として設置され、16名の委員（顧問を含む）には被災3県の知事と広範な有識者が就任している。なお、会議のもとには、19名からなる検討部会が置かれている。復興基本法の制定に伴って、復興対策本部のものの公的機関となり、本部長（＝首相）の諮問にもとづいて調査審議や建議を行うこととなった（基本法第18条）。

復興構想会議は、6月までに12回の会議を行い、5月10日には「復興構想7原則」を発表し、6月25日には提言「悲惨のなかの希望」を発表した。

広範な有識者によって構成されていることもあって、当初の会議では活発な意見交換が行われ、論議を通じた方向の模索も行われた。最初は検討対象とされていなかった原発問題が対象に加わったことなどは、そうした論議による。

その後、検討部会による準備作業の蓄積とあいまって提言の取りまとめに向けた論議に重点が移り、25日の提言に至っている。

(2) 提言の特徴

提言は、「Ⅰ 前文」「Ⅱ 本論」「Ⅲ 結び」の三段からなっており、うち「本論」は、「第1章 新しい地域のかたち」、「第2章 暮らしとごとの再生」、「第3章 原子力災害からの復興に向けて」、「第4章 開かれた復興」となっている。提言とりわけ本論は、政府対策本部の復興基本方針とほぼ対応している。

- ① 人間的ないし情緒的色彩が濃く、表現も散文的であるが、具体的なまちづくりや復興についての施策は新自由主義的復興・地域再編が強く打ち出されており、特区の活用や基幹税増税などの財界の要求はそのまま採用されている。

- ② 随所に「つなぐこと」（つなぎ）が登場し、コミュニティ重視、人間の絆、共生の社会、共助の責務、民間資金の導入、「社会的包摂」「新しい公共」といったさまざまな場面で、「つなぎ」が共通のキーワードのように使われている。
- ③ その一方で、人権としての救援・生活再建・復興やそれを保障する国の責任は明記されておらず、原発事故の本質と責任も明らかにされていない。

これが提言の特徴と言えるだろう。

5 復興対策本部と復興基本方針

6月26日、復興基本法の施行に伴って、政府・復興対策本部（本部長・菅首相＝当時）が設置された。復興担当大臣には松本龍防災相（当時）が就任したが、暴言問題で辞任し、平野達男震災復興担当副大臣（当時）が後任となった。

7月29日、「東日本大震災からの復興の基本方針」が発表された。基本方針は、8月11日に改訂されているが、改訂は財源問題の細部であり、内容は変わっていない。

ひとことで言うなら、提言から人間的ないし情緒的色彩を取り除いて行政文書の表現に置き換え、各分野の行政施策の具体的項目を織り込んだのが基本方針と言える。ただし、これまでほとんど議論になっていなかった「今後の防災への備え」（5(4)⑤）が詳細に記述されるなど、「盛り込み度合い」は分野によってかなりの濃淡があり、「各府省担当者が急いでまとめた合作」の観が強い。

人権としての生活再建・復興の見地がなく、国の責任があいまい化されているのは基本法（素案）以来変わっていない。財界が求める新自由主義的復興・地域再編が基本に座っていることは、国の「二大施策」として「復興特区」と「一括交付金」が挙げられていることから理解できる。

提言の「つなぎ」などの情緒的な修辭が取り除かれた結果、共助の強調が残り、「新しい公共」や「社会的包摂」が正面から押し出されている。新自由主義的復興・地域再編でふり落とされた「救われない被災者」を、「助け合い」「共助」でつなぎとめようとするもので、国（政府）の責任を免罪しようとするものにほかならない。

復興基本法では、地方自治体は、「東日本大震災復興基本方針を踏まえ、計画的かつ総合的に、東日本大震災からの復興に必要な措置を講ずる責務を有する」とされている（第4条）。法的な拘束力はないが、「踏まえたかどうか」で国費の交付などに影響が出れば、事実上の強制にはたらきかねない。被災者・被災自治体が主体となった復興を妨げる、こうした事実上の強制は許されてはならない。

6 東北3県の復興計画

6月ころから準備されてきた東北被災3県の復興計画・復興ビジョンは、8月に確定された。特徴を抽出すると以下のようなになる。

(1) 宮城県震災復興計画「宮城・東北・日本の絆・再生からさらなる発展へ」

(8月17日最終案 第1次案・6月 第2次案・7月)

「平成23年3月11日以前の状態へ回復させるという『復旧』だけにとどまらず、これからの県民生活のあり方を見据えて、県の農林水産業・商工業のあり方や、公共施設・防災施設の整備・配置などを抜本的に『再構築』する」。

まちづくりでの高台移転・職住分離、水産業での漁港3分の1集約、民間資本の活用、農業での集約化・大規模化、製造での「富県宮城」構想、復興特区による規制緩和・優遇措置。復興広域機構など、「再構築」構想は枚挙にいとまがない。

生活再建なしの新自由主義的復興・地域再編ビジョンの色彩が極めて濃い。検討にあっている震災復興会議は、財界系シンクタンクに主導されており、「在京メンバーが多い」との理由から会議は東京で行われている。

(2) 岩手県復興基本計画「いのちを守り 海と大地とともに生きる ふるさと岩手・三陸の創造に向けて」(8月11日策定 案・6月)

『安全の確保』、『暮らしの再建』、『なりわいの再生』を復興に向けた3つの原則として掲げ、この原則のもとで、地域のコミュニティや、人と人、地域と地域のつながりを重視しながら、ふるさと岩手・三陸の復興を実現するための取組を進める」とする。

「なりわいの再生」の冒頭の「I 水産業・農林業」は「①漁業協同組合を核とした漁業、養殖業の構築」「②産地魚市場を核とした流通・加工体制の構築」「③漁港等の整備」と続いて、集約化・民間資本・特区を並べた宮城計画とは対照的。

復旧を基本にした計画であるが、どのように具体化されるかはこれからにかかっている。8月に入って、復興実施計画が策定されている。

(3) 福島県復興ビジョン(8月11日策定)

福島県復興ビジョン検討委員会の「復興ビジョンへの提言」(7月)を受けて策定。

「原子力に依存しない、安全・安心で持続的に発展可能な社会づくり」「ふくしまを愛し、心を寄せるすべての人々の力を結集した復興」「誇りあるふるさと再生の実現」を掲げる。

いまだ原発被害が収束しないもとで、原子力災害の克服と応急的復旧・生活再建支援・市町村再建支援などの緊急的対応を焦眉の課題とし、そのうえに「ふくしまの未来を見据えた対応」を打ち出している。

第2 政府・復興基本方針を考える

政府・復興対策本部が策定した復興基本方針は、「1 基本的考え方」「2 復興期間」「3 実施する施策」「4 あらゆる力をあわせた復興支援」「5 復興施策」「6 原理力災害からの復興」「7 復興支援の体制等」の7段で構成されている。

1～4と7が総論・組織論、5が本論にあたり「(1)地域づくり」「(2)暮らしの再生」「(3)地域経済」「(4)国づくり」の4段階、6が原発事故対応と福島の復興で、「(1)応

急対策」「(2)復興対策」の2段階である。5、6が、復興構想会議・提言とおおむね対応している。

それぞれの分野の検討は各論に譲り、総論的な問題点のみ検討する。

1 基本的考え方など（1、3、4）

(1) 「1 基本的考え方」

実に10項目が羅列された。考え方・理念の羅列が多いのは、政府の復興方針の「特徴」だが、構想会議・提言の「7原則」、復興基本法の基本理念6項（第2条）よりもさらに増えている。「基本的考え方があとから追加される」というまことに珍妙な方針ということにもなるだろう。

ii では「市町村が基本」とされて国の責任が後景に退き、v の「活力ある日本の再生の先導的役割」「日本経済の再生なくして被災地域の真の復興はない」で生活再建・地域再建が劣後させられ、「新しい東北の姿を創出」で創造的復興・新自由主義的再編に「お墨つき」を与えている。原発事故がそれなりのウエートで入ったが、人災としての事故の本質や東電・国の責任は明らかにされていない。

(2) 「3 実施する施策」

冒頭に「(イ) 被災地域の復旧・復興及び被災者の暮らしの再生のための施策」がおかれている。(ロ) (ハ) も併記されているが、(イ) の地域的拡張だから、施策は「地域の復旧・復興と暮らしの再生」に収斂される。

このこと自体は正しく、自由法曹団もつとに主張してきたところであるが、「1 基本的考え方」には「地域の復旧・復興と暮らしの再生」は登場せず、「4 復興施策」にも「暮らしの再生」に資するものは乏しい。「基本的考え方」がこのままで、「復興施策」がそのとおり強行されるなら、「地域の復旧・復興と暮らしの再生」はまともには実行されないことになるだろう。

この項を正しく生かすには、「復興施策」を生活再建と地域の復旧・復興に資するものにつくりかえていかねばならないのである。

(3) 「4 あらゆる力を合わせた復興支援」

「国の総力をあげた取り組み」「民間の力による復興」「事業規模と財源確保」に分かれている。

「国の総力をあげた取り組み」の力点は、国が自治体の復興施策を支援する手法におかれており、「二大制度」が「復興特区制度」と「使い勝手のよい交付金等」。前者は、水産業への民間の参入促進や住民合意を廃した土地利用再編などを通じて新自由主義的再編を容易にし、学校、道路、市街地・農漁村などを包括した交付金制度は地域再生過程の企業化を引き起こしてナショナルミニマムを切り下げかねない。

「民間の力による復興」は、民間資金の活用や官民連携（PPP）、PFIの活用などを

強調し、全体として「新しい公共」の押し出しでまとめるもの。

「事業規模と財源確保」では、5年の「集中復興期間」の事業規模を少なくとも19兆円、10年の「復興期間」では少なくとも23兆円とする。民間が自ら行う復興事業は含まれていないから、総額はこれをうわまわることになる。国費・公費による事業の財源では、「時限的な税制措置」が打ち出されており、「基幹税などを多角的に検討」としている。

それ自体は別々のことがらを3つ並べた「あらゆる力を合わせた復興支援」の項は、国が財源を確保し、交付金等で自治体に投入し、復興特区制度や官民連携などの手法を駆使して復興事業を展開するという経済本位の復興を唱えたものとしか理解できない。

ここには、生活再建と復旧・復興が被災者の人権との理念が欠落しているばかりか、基本方針自らが掲げた「地域の復旧・復興と暮らしの再生」の見地すら、読み取ることはできないのである。

2 地域づくり（5－（1））

（1）「減災」論

提言が提唱した「減災」論が基本方針でも前提とされ、「1 基本的考え方」のひとつにまでなっている。

災害（とりわけ津波）を完全に防御することは不可能なことを前提に、「いかに災害から逃げるか」を基本にすえるものである。三陸地方の伝承「津波てんでんこ」にも通じる考え方で、一面の真実を言いあてているが、これを政策の基本に据えることは、結局は「自助・自己責任」にしかいきつかない。また、そのまままちづくりに持ち込まれると、「逃げられないまちに固執すると迷惑をかける」となり、「立ち退き」強要の論理にもなりかねない。

基本方針の「減災」論が震災復興や防災計画に果たす役割には、披見的な検討と監視が必要である。

（2）「マスタープラン」から「優先順位」へ

提言では、5つの類型ごとに復興計画のマスタープランが提起されていた。地域の社会的な沿革、実情や住民の意向と無関係に、地勢だけを基準にマスタープランを提起することは、住民の自主的な検討と決定を阻害することになりかねない。こうした批判があつてか、基本方針では「マスタープラン」は影をひそめ、「地域の状況に応じた施策の柔軟な組み合わせ」となった。

しかし、「高齢者や人口減少対応」「『減災』の考え方による多重防御」「迅速な土地利用再編」「被災者の居住の安定確保」と並ぶ配列が「優先順位の順」だとすれば（おそらくそうだろう）、「これまでどおりのまちや暮らしの復旧はほとんど考えていない」と宣言しているに等しい。

復旧・復興の主体はあくまで被災者・住民なのであり、住民の検討・論議、納得・合意

による復興こそが基本とされなければならない。

3 暮らしの再生（5－(2)）

（1）生活再建より「支えあい」

「暮らしの再生」の基本は生活基盤の再建であり、被災者のくらしやなりわいが回復されることである。ところが、生活基盤再建の保障にはまったくふれられないまま、「支えあい」が冒頭に押し出されている。生活基盤の再建ではなく、「支えあい」が冒頭にくるのは、「つなぎ」をキーワードにした提言と変わらない。

強調されているのは「地域包摂ケア」であり、そのための保健・医療、介護・福祉の再編である。「地域包摂ケア」論は、社会保障構造改革や地方分権改革と同一線上にあるもので、それぞれの機能の責任を希薄化させるものである。震災復興に持ち込まれた「地域包摂ケア」は被災者の生活基盤を再建する国の責務を、「支えあい」・共助に置き換えようとするものである。

（2）学校の役割

提言では、「支えあい」とともに「学びあい」が強調され、「地域の防災センターとしての学校」が提唱されていた。基本方針では、「教育の振興」として整理されたが語られていることはほとんどかわらない。震災に際して学校が避難所とならざるを得なかったことは、他に避難所の機能を果たせる公的施設が乏しく、関係スタッフも乏しかった結果であり、避難所になることが学校の本来的役割ではない。にもかかわらず、「学びあい」などを口実に学校に「防災センター」の機能を持たせることは、整備・強化されるべき自治体や消防の機能を学校に転嫁するばかりか、学校や教職員に過重な負担を強いて教育そのものを変容させかねない。

（3）自治体機能、社会保障機能の問題

東日本大震災は、地方分権改革や社会保障構造改革などによって、住民の安全を守るべき基礎自治体の機能が失われ、保健・医療、介護・福祉が脆弱化させられるなかで発生した。これらが被害を拡大させたことは明らかであり、求められているのは自治体機能や社会保障機能の拡充である。

福祉や教育と震災にかかわる基本方針は、抜本的な見直し・変更が必要である。

4 地域経済活動の再生（5－(3)）

（1）優先されているもの……「経済復興ビジョン」

提言の「地域経済活動の再生」「地域経済活動を支える基盤の強化」は、企業・イノベーション、農林業、水産業、観光、交通・物流、再生可能エネルギー、情報通信と配列されていた。自営業者や中小企業などの「なりわいの再建」より経済復興を優先しようとする志向であり、この志向は基本方針でもまったくかわらない。

主な分野の復興ビジョンの問題点は各論に譲るが、全体として、集約・再編、高付加価

値化・低コスト化・多角化（農業）、特区による法人の参入（水産業）などの志向が顕著なものである。

（2）つけ加えられたもの……中小企業・生業・「二重ローン」・瓦礫・・

基本指針が提言と異なるのは、中小企業、生業支援、「二重債務問題」、環境先進地域、災害廃棄物処理が加えられたことである。民主党・素案にいったんは盛り込まれながら、「リセット」によって消滅した中小企業や「二重ローン」の問題が、ようやく再登場したことになる。

これらの問題は、被災の現実を受け止め、震災からの立ち上がりを考えれば、まず取り上げられるべきものはずである。それが、最後の段階でつけ加えられるところに、「この間の政府などがだれの目線で復興を考えていたか」が透けて見えている。

「あまりに経済優先、あまりに新自由主義に傾斜」との批判があって挿入されたものと考えられ、その限りでは運動や世論の成果ではあるが、入ったとは言えほとんどアリバイに近い表現で、「力の入れ方の差」は歴然としている。「あたりまえの対策」を実行に移させるためには、さらなる運動や世論が必要となるだろう。

5 国づくり（5-（4））

提言・本論の第4章「開かれた復興」を受けたもので、基本的に提言と同趣旨である（⑤の「今後の災害への備え」を除き）。

（1）「エネルギー戦略」と「世界に開かれた復興」

政府の基本指針に、「エネルギー戦略の見直し」が入ったのは一歩前進とも見えるが、製造業の空洞化防止などのための「電力の安定供給の確保」との抱き合わせである。

「世界に開かれた復興」の基調は、提言と同じく、TPPをにらんだ自由貿易体制の推進や日本ブランドの再構築だが、「震災の経験や復興過程の知見を国際公共財として共有」という項目が挿入された。国際的な関心と呼び、国際的な援助も受けた震災からの復興で、「開かれた復興」を語るのなら、「国際的な共生への信頼や災害での国際貢献を果たす国づくり」を考えるのが当然だろう。これまた、「あたり前のこと」があとから追加される場所に、新自由主義的な提言や復興方針の思考が透けて見えている。

（2）「新しい公共」論

「国づくり」の結論にあたるのが、④の「社会的包摂の実現と『新しい公共』の推進」と言える。提言を覆っていた「つながり」「支え合い」などの情緒的表現が抜けて、社会ビジョン・政策ビジョンとしてはいっそう鮮明になった。

なぜ、「新しい公共」が要求されるか。

基本方針の復興施策は新自由主義的再編を基本としたもので、「救われない被災者」が残ることははじめから予定されている。かといって、深刻な被害から立ち上がれない被災者を、すべて「自己責任」だけにかたづけることは、さすがにできない。その結果、地域

社会の支えあいや企業・個人のボランティアによって、「救われない被災者」を支える方向が提起される。これが震災の場面での「新しい公共」論である。

地域の支えあいやボランティアは、確かに献身的な善意に支えられたものである。

だが、その善意や献身性によって代替されるものは、人権としての生活再建や復旧・復興を保障する国（政府）の責任である。基本方針の「新しい公共」論とは、自らの責任を果たそうとしない政府が、「共助につとめることによって公的責任を免除してくれ」と言っていることになる。「助け合い」の責務（基本法第5条）を背景に、公的責務を共助で代替させようとするのは、「善意への裏切り」以外のなにものでもない。

6 原子力災害からの復興（6）

復興基本法の基本理念に、「6 原子力発電施設の事故による災害を受けた地域の復興については、当該災害の復旧の状況等を勘案しつつ、前各号に掲げる事項が行われるべきこと」が入ったことに対応し、基本方針に組み込まれたもの。復興構想会議・提言も、本論・第3章「原子力災害からの復興に向けて」があり、その限りでは対応している。

だが、「安全神話」によって生み出された人災としての本質や責任が明示されず、その結果、被害者への完全賠償を実行する法的義務や事故の総括・原発依存政策からの脱却という課題は明らかにされていない。これは、基本法や提言とも共通する重大な問題である。

そのことをひとまずおけば、「応急対策、復旧対策」の①応急対策、各種支援、情報提供等、②安全対策・健康管理対策等、③賠償・行政サービスの維持、④放射性物質の除去などの課題は、行われるべき措置をほぼ網羅したものと考えられる。また、「内外の信認を回復させるような取り組み」の冒頭に「正確な情報提供・共有体制の強化」が掲げられているのは、この間の政府や東電への批判や運動の反映と言えるだろう。

これに対し、医療産業の集積や再生可能エネルギーにかかわる世界最先端の研究拠点などの「福島の将来像」を箇条書き列挙した(2)「復興対策」はあまりにも唐突もしくは貧弱である。国策によって破壊された地方・地域の将来に、東電や国家はどう責任を負担するかの基本的な検討が、必要と考えられる。

民主党・素案から復興基本方針に至る政府の復興計画は、財界などが要求する新自由主義的復興・地域再編を中心としたものになっている。こうした復興が、被災者たる住民が主人公になってこそ実現できるという見地は没却されており、「生活再建こそが復興・まちづくりの第一歩」という見地も忘れられている。これでは、「被災者の住めないまち」を生んだ阪神・淡路大震災の失敗を繰り返しかねない。

復興基本方針の理念や考え方は、抜本的に再検討されるべき問題をはらんでいる。

それぞれの分野のあるべき復興施策は各論で検討することにし、復興施策を貫くべき、あるべき復旧・復興の理念を提起する。

第3 あるべき復旧・復興の理念

(1) 人権としての生活再建・復興

震災とりわけ大震災は、生活基盤（すまい、なりわい）を一瞬のうちに奪いとるものであり、その喪失は「まちぐるみ」「地域ぐるみ」に及んでいる。しかも、地震や津波それ自体は自然現象であって回避することはできず、予測することもほとんど不可能である。震災被害の発生に、被災者にいかなる責任もないことは自明である。

こうした震災被害から被災者が立ち上がるには、少なくとも生活基盤（すまい、なりわい）が回復され、震災以前と同じように生活できるところまでまちが復興（あるいは復旧）しなければならない。その生活再建や復興が保障されなければ、被災者はいかなる希望も持つことができない。いまなお、被災地の多くで続いている深刻な実情である。

生活基盤の再建やまちの復興（復旧）について、被災者は公的な保障を求める人権を有しているのであり、それを保障するのが憲法第25条、第13条の理念に立つ社会国家の責務である。災害救助法などにもとづいてさまざまな給付が行われ、生活再建支援法によっても支援金の支給が行われている。これらは、憲法第25条、第13条を具体化する法として生み出されたのであり、決して被災者の窮状に対する恩恵ではない。

基本にすえられるべきは、人権としての生活再建・復興の理念である。

(2) 住民本位の復旧・復興

まちの復旧・復興は、そのまちで暮らしてきた被災者が、自分たちで考え、自分たちの手でつくりあげるものでなければならない。地域住民の生活があつてこそ、まちは意味を持つのであり、「まちの外形」だけ整備されようと、被災者・住民がそこに住むことができなければなんの意味もない。

住民の「いとなみの場」として復旧・復興させるには、住民自身が復旧・復興の方向について十分に考え、納得ができるまで議論を尽くし、住民主体で決定していくプロセスが不可欠であり、これこそが震災復興における住民自治である。

経済復興優先の新自由主義的再編で、被災者不在の「復興なるもの」が行われてはならないのである。

(3) 自主的・自立的な支援

東日本大震災でも、内外から、個人や団体（NGO・NPO・企業など）による支援が寄せられ、被災地・被災者への大きな援助や激励となっている。こうした自主的な支援は積極的に評価されねばならない。

だが、そうした個人や団体の活動は自主的・自律的に行われるからこそ意味を持つものであり、共助を責務化することは、自主的・自律的な活動の生命を奪うことになる。

しかも、被災者が生活再建や復旧を求めるのは人権であつて、国家（政府）は保障の責任を負っている。共助の責務化は、こうした公的責任を相対化し、政府の怠慢を免責する

もので、震災対策そのものを誤らせる危険をはらんでいる。

共助は責務かされてはならないのであり、復興基本法に盛り込まれた「助け合い」の責務（第5条）は削除されねばならない。

（4）国家（政府）の責任

復興基本方針の震災対処の構造は、

- a 基礎自治体たる市町村が復興を担う行政主体となり、
- b 県は、広域的な施策や、市町村の連絡調整や市町村の行政機能の補完にあたり、
- c 国は、財政、人材、ノウハウ等の面から必要な制度設計や支援を実施する

というものである（基本的考え方 ii）。これでは、震災対策の責任を市町村などに負担させ、復旧復興のために苦闘する被災自治体を、国は資金投入などでバックアップするかたちにはしか理解できない。「二大施策」が「特区」と「交付金」とされているのもこれに対応している。

だが、憲法第25条や第13条の「名宛人」は国家（政府）であって、生活再建や復旧は政府の責任で果たされねばならない。また、自治体の機能そのものが奪いとられた大震災において、「市町村が行政主体になる」というだけは復旧・復興は進展しない。

確かに、市町村やそのもとの住民の自主性は最大限発揮されねばならず、基礎自治体に権限が付与されねばならない。他方、被災地の自治体を全力で支援し、自治体機能を回復させる責任は政府が負担しなければならない。

国と地方自治体の関係でも、国家（政府）の責任が明確にされねばならないのである。

（5）原発事故の本質と責任

東日本大震災の著しい特徴は、福島原発事故を伴い、深刻な原発被害を発生させたことにある。その東日本大震災からの復興は、原発事故を抜きに考えることはできず、提言や復興基本方針にも、「原子力災害からの復興」が盛り込まれている。

他方、震災そのものや震災からの復興については、当否はともかく、それなりの考え方や理念が明記されているにもかかわらず、原発事故については、事故の本質や責任についての明記は存在しない。賠償責任等を伴う人災である原発事故が、本質や責任が明確にされないまま、震災と並列されているのが震災基本法や基本方針である。

これでは、「安全神話」によりかかって事故防止を怠り、事故発生後も発生後も情報公開と説明責任を怠って被害を拡大させた東京電力や政府の法的責任をあいまいにする機能すら果たしかねない。

「原子力災害からの復興」からの復興を扱う以上、事故の本質と責任が明らかにされなければならないのである。

（ 田 中 隆 ）

II まちづくり・防災

1 復興まちづくりの目的

震災は、人々の生命を奪い、人々の生活・住まい・営業・労働・文化・人間関係（コミュニティ）を破壊し、人々からそれぞれの潜在能力を発揮する自由を剥奪する。

したがって、復興まちづくりの目的は、被災住民（被災地域に住んでいた全ての人々）の合意に基づく防災対策を実行するとともに、被災住民の生活・住まい・営業・労働・文化・人間関係（コミュニティ）の復興（人間復興）を実現することでなければならない。被災住民にそれぞれの潜在能力を発揮する自由を保障するものでなければならない。それは、憲法の「個人の尊厳」の基盤であり、基本的人権として国が責任をもって保障すべきものである。

道路、港湾、空港、建物等の整備は、復興の目的ではなく手段に過ぎない。それらが整備されても、被災住民が転出を余儀なくされるようでは、復興まちづくりは失敗である。被災住民が廃業を余儀なくされたり、失業を余儀なくされたり、引きこもりや孤独死を余儀なくされたりするようでは、復興まちづくりは失敗である。そして、被災住民が復興のあり方を自ら決定することができないようでは、復興まちづくりは失敗である。

そこで、復興まちづくりは、次のような具体的な基準によって常に検証し、問題があれば国が責任をもって迅速に是正していかなければならない。

- ① 災害対策について被災住民が合意できているか。
- ② 被災住民が住まいを確保できているか。転出を余儀なくされていないか。
- ③ 被災事業者が営業を再建できているか。廃業を余儀なくされていないか。
- ④ 被災住民の雇用が確保されているか。失業を余儀なくされていないか。
- ⑤ 被災住民の人間関係（コミュニティ）が回復されているか。引きこもりや孤独死を余儀なくされていないか。
- ⑥ 被災住民が復興の主体として復興のあり方を自ら決定することができているか。被災住民がコミュニティの復興計画づくりに参加し、決定することができているか。

国の「東日本大震災復興構想会議の開催について」（平成23年4月11日閣議決定）は、「復旧の段階から、単なる復旧ではなく、未来に向けた創造的復興を目指していくことが重要である」とする。

しかし、「創造的復興」によって、上記の検証基準に反する事態を招くことがあってはならない。阪神・淡路大震災のときも、「創造的復興」を目指すとて、震災前から計画されていた神戸新空港などの大規模開発や区画整理事業などが最優先で行われ、被災住民の生活や住宅の復興が後回しにされた。しかも、復興投資の約9割が被災地域外の企業によって受注された。そのような「創造的復興」のなかで、被災住民が転出を余儀なくされたり、

廃業を余儀なくされたり、失業を余儀なくされたり、引きこもりや孤独死を余儀なくされるといった事態を招いてしまったのである。「創造的復興」というような抽象的な基準ではなく、人間復興のための上記のような具体的基準によって常時検証し、復興による災害を未然に防ぐため総力をあげるこそが重要である。

また、国の「東日本大震災からの復興の基本方針」は、「5 復興施策」の「(1) 災害に強い地域づくり」において、「①高齢化や人口減少等に対応した新しい地域づくり」を挙げ、「選択と集中の考え方で必要なインフラの整備に重点化を図るなど、地域づくり、インフラ整備を効率的に推進する。」としている。

しかし、「高齢化や人口減少等に対応した新しい地域づくり」として「選択と集中の考え方で必要なインフラの整備に重点化を図るなど、地域づくり、インフラ整備を効率的に推進する」ということは、今回の震災の前から一部でいわれていたことであるが、「地域づくり」や「インフラ整備」をどうするかは、被災住民が十分に話し合っただけで決定すべきことである。そして、地域づくりやインフラ整備にあたっては、上記の検証基準に反する事態を招かないよう総力をあげなければならない。

2 迅速な支援

人間復興のためのまちづくりには、迅速な支援が必要不可欠である。

人命救助、安否確認、遺体埋葬、食事や物資の調達・運搬・提供、義援金の配分、医療や福祉サービスの提供、生活関連インフラの再建、避難所の運営管理、罹災証明書の発行、失業やさまざまな問題に伴う事務手続、仮設住宅の供給と入居、応急修理、公費解体、瓦礫撤去・災害廃棄物処理、復興まちづくりについての住民の話し合いのための支援、住宅再建や営業再建などのための支援、公営住宅等の建設・供給、個人補償、公的就労保障、復興需要の地元業者等への発注等々、こうした多岐にわたる支援が迅速に行われることが必要不可欠なのである。

そうした支援が迅速に行われなければ、それだけで被災住民は転出や廃業、失業、孤立化などを余儀なくされ、復興の主体として復興のあり方を自ら決定することもできなくなってしまう。

しかし、このような多岐にわたる膨大な支援業務を、市町村の役所が迅速に行うことは極めて困難である。市町村の役所や職員が被災しているところも多く、一層深刻である。

もともと日本は世界各国の中で人口に対する公務員数が極めて少ない国である。加えて、政府は自民・公明政権時代から「平成の大合併」や「三位一体の改革」によって市町村合併を推進し、市町村の職員をはじめとして公務員を削減してきた。

そのような状況の中で、被災住民に対する迅速な支援をいかに実行して復興災害を未然に防ぐかは焦眉の課題である。

国は、被災住民の状況と要求、支援業務の実施状況と課題を迅速に把握し、必要な人員

を迅速に確保して現場に派遣するなど、被災住民が必要としている迅速な支援を実行するために必要なあらゆる措置を総力をあげて実行すべきである。

特に、人間復興のためには、広域にわたる避難を余儀なくされている被災住民全員に必要な情報を提供するとともに、被災住民全員の声やニーズを丁寧に聞き取り、復興に反映させていくことや、被災住民全員が復興に参加することができるような環境をつくることが必要であり、市町村の職員がそうした役割を十分果たせるような支援を国が責任をもって行うべきである。

国の「東日本大震災からの復興の基本方針」は、「1 基本的考え方」の(ii)において、「国は、復興の基本方針を示しつつ、市町村が能力を最大限発揮できるよう、現場の意向を踏まえ、財政、人材、ノウハウ等の面から必要な制度設計や支援を責任を持って実施するものとする。」としている。

しかし、復興まちづくりは人権としての復興であるから、国がトップダウンで行うべきものではないし、市町村の能力の最大限の範囲内で行えばそれで足りるというようなものではない。

人間復興としての人権としての復興まちづくりの観点からは、まずもって被災住民の状況と意向を迅速に把握し、被災住民の復興に必要な支援業務等を明らかにし、市町村や県がさまざまな事情で実行できないものについては、国が責任をもって迅速に実行すべきである。

3 復興まちづくりの進め方

元の場所にまちをつくるのか、別の場所にまちをつくるのかは、復興をすすめるうえで重要な問題である。そればかりでなく、被災住民が、それぞれに個人の尊厳と基本的人権を保障されて生き続けられるようにするために、どのようなまちを、どのようにしてつくっていくのかということが、復興まちづくりの試金石である。

この問題は、コミュニティごとの被災住民の十分な話し合いと合意なしに決めることはできない。そのためには、コミュニティごとに、被災住民が必要とする情報と各種の専門家の援助が十分に提供され、被災住民全員による話し合いの場が十分に保障されることが必要不可欠である。

被災住民が広域にわたる避難を余儀なくされている状況の中で、このような民主的な合意形成を保障するためには、国・県の支援が不可欠である。

社会的包摂を実現すること、社会的排除や差別、孤立化などがあってはならないことは憲法上当然のことであるが、肝心なことは、震災等で打撃を受けた全ての被災住民に、憲法の個人の尊厳と基本的人権を保障する責任が国にあるということをまずもって明確にし、国がその責任を果たすために総力をあげることである。

そして、そのための国の施策や支援は、常に被災住民の声によって具体的に検証され、

是正・充実されていくというフィードバックが実行されなければならない。

国の「東日本大震災からの復興の基本方針」は、「5 復興施策」の「(1) 災害に強い地域づくり」において、「②『減災』の考え方に基づくソフト・ハードの施策の総動員」という項を設け、「ii」で「(へ) 被災都市の中核機能の復興のための市街地の整備・集団移転」を挙げ、「iii」で「『防災集団移転促進事業』を総合的に再検討する。」としている。

しかし、「集団移転」や「防災集団移転促進事業」には被災住民の十分な話し合いによる合意形成が必要不可欠なはずであるが、それについては全く触れておらず、「⑤市町村の計画策定に対する人的支援、復興事業の担い手等」という項でもコミュニティごとの被災住民の十分な話し合いと合意の形成については全く触れていない。

「宮城県震災復興計画」(最終案)は、「5 復興のポイント」の「1. 災害に強いまちづくり宮城モデルの構築」において、「具体的な取組」として「高台移転、職住分離」を冒頭に挙げている。

しかし、この「高台移転、職住分離」についても、被災住民の十分な話し合いによる合意形成が必要不可欠なはずであるが、「宮城県震災復興計画」(最終案)は「市町の意向を把握しながら、…『復興まちづくり計画(案)』の作成と壊滅的な被害を受けた沿岸被災市町のまちづくりを支援します。」とするだけで、「地域住民の合意形成」は「検討すべき課題」として挙げるにとどまっている。

「岩手県東日本大震災津波復興計画」は、「第3章 復興に向けたまちづくりのグランドデザイン」「2 津波対策の方向性」「(2) まちづくり」「ア 安全な住環境の整備」において「被災した住宅地や集落については、…住民との合意形成を図りながら総合的に検討を行い、嵩上げや高所移転により安全な住環境を確保する。」としている。

人間復興としての人権としての復興まちづくりの観点からは、まずもってコミュニティごとの被災住民の十分な話し合いが必要であり、そのためには被災住民が必要とする情報や各種の専門家の援助が十分に提供される必要があるのであって、そうした話し合いによる住民合意の形成がなされないまま性急に計画決定を行うようなことはすべきでない。

4 応急修理と公費解体

復興まちづくりを進めていくうえで、被災建物の応急修理と公費解体が重要となる。まず、被災者が建物の修理・補強か解体かを判断することが必要であるが、被災者にその判断を的確にできる時間的余裕を保障し、災害救助法の「応急修理」制度を活用できるよう制度の改善と情報提供を徹底するとともに、建物などの公費解体を被災者の対応にあわせて柔軟に行うことが必要である。

5 災害廃棄物

被災住民の安全を確保するうえでも、復興まちづくりを進めていくうえでも、災害廃棄物の迅速な処理・処分が重要である。

しかし、災害廃棄物には、放射性物質や重金属類、化学物質、アスベストなどの有害危険なもの、環境汚染をもたらすものが含まれており、それらへの対応も重要である。

平常の何十倍もの大量の廃棄物を迅速かつ安全に処理処分するためには、平常の処理方式では通用せず、地元の市町村だけでは対応不能に陥る危険が大きい。

そこで、仮置場を設置するとともに、災害廃棄物の迅速かつ安全な処理のための組織・体制を国と県が責任をもってつくり、産業廃棄物業者の協力体制等も組織するなどして対応に全力をあげるべきである。

6 仮設住宅と仮設市街地

被災者が被災地内または近隣にとどまりながら協力して復興を目指していくため、仮設住宅や仮設市街地を迅速につくる必要がある。

仮設住宅はできる限り従前の居住地に近い場所に建設し、従前の人間関係とコミュニティが保持されるよう配慮することが必要である。

そのためには、公有地や民有地の活用をはかることが重要である。

仮設住宅の居住性能や快適な生活に配慮し、木造仮設住宅も取り入れるなどの工夫を進めるべきである。

仮設住宅には、店舗、医療施設、ケア施設など生活に必要な施設をつくり、人間的な暮らしを保障すべきである。また、集会所や支援者（ボランティアや各種の専門家）の活動拠点などもつくり、被災者がコミュニティの運営に参加できるようにするとともに、被災者のニーズを出し合って必要な支援が受けられる基盤となる仮設市街地をつくるべきである。このようなコミュニティの自治の基盤が保障されることが、被災者が復興の主体として復興のあり方を自ら決定することができるために必要不可欠だからである。

また、商店や工場などの営業がすばやく再開できるよう仮設店舗や仮設工場をつくることも必要不可欠である。

仮設住宅や仮設市街地の建設について、被災地域の業者が参加できるシステムにすべきであることは当然である。

民間賃貸住宅の借上げや自力仮設住宅への公的支援を行うことも必要であり、避難場所による不公平のない情報の提供と物心両面のサポートを行うことも必要である。

7 恒久的な住宅確保

自宅を再建することを望んでいる被災者には、自力再建とその支援が基本となる。

そして、震災による打撃を受けている被災者が自宅を再建して生活を再建するためには、現金給付による支援制度が必要不可欠である。

被災者をはじめとする運動によって被災者生活再建支援法が制定され、居住安定支援制度が法制化されるなどしているが、不十分な点については法制度改正などを早急に行って、被災者の住宅再建・生活再建支援に万全を期すべきである。

自力仮設住宅への支援についても、恒久住宅の再建につなげることが可能となるので、早急に対応すべきである。

また、そうした住宅再建について、被災地域の業者も参加できるようなシステムを国や自治体がつくることが、被災地域の営業再建や雇用創出の観点から重要である。

自宅の自力再建が困難な被災者にとっては、災害復興公営住宅の建設と供給が重要である。入居希望者のニーズをふまえ、従前居住地に近い場所を建設場所として計画・設計を行い、地域住民の声を集約して計画・設計を練り上げるべきである。被災者の孤立化や孤独死などを起こさないように、地域コミュニティを保持しながら暮らせるよう配慮した建設・入居がなされる必要がある。

8 復興まちづくり事業の手法について

復興都市計画事業として土地区画整理事業や市街地再開発事業が用いられることがあるが、それらの事業は住民の生活再建を目的とするものではないので、住民の人間復興・生活再建を目的とする復興まちづくりには向いていない。

そのことは、借家人がそれらの事業から排除されてしまうことに典型的に現れており、それらの事業の結果、居住者や事業者の転出やコミュニティの喪失といった事態を招いた例が往々にして報告されている。

したがって、区画整理事業や再開発事業といった手法よりも、それぞれのコミュニティごとの十分な話し合いに基づいて、被災住民全員の生活再建、住まいの再建、営業の再建、コミュニティの保全と地域活性化などのために必要な復興まちづくり事業を計画し、実施していくことが重要である。

9 災害予防について

災害予防のためには、まず被災地域ごとに、今回の被災実態とその要因の詳細な調査と分析を行い、災害予防策の調査と検討を行う必要がある。

また、過去の災害の調査研究結果から、発生リスクの高低にかかわらず、全ての災害について被災実態とその要因を再度把握し、それぞれの災害に対する予防策の再検討を行う必要がある。

それらの調査・分析・検討をふまえ、被災地域ごとに、また、発生リスク（100年に1度、1000年に1度など）ごとに、防災施設の整備、被害が予想される区域内の防災対策、避難建築物等の整備、避難計画の策定・訓練、高台移転等の予防策について、被災住民の十分な話し合いがなされ、合意が形成される必要がある。

「宮城県震災復興計画」（最終案）は、「5 復興のポイント」の「1. 災害に強いまちづくり宮城モデルの構築」において、「具体的な取組」として「高台移転、職住分離」をトップに挙げているが、高台移転や職住分離は防災対策の選択肢の1つであり、それが最優先されなければならないものではない。

さまざまな防災対策の比較検討を通じた被災住民の合意をふまえ、被災地域ごとに、発生リスクに応じて、ハード・ソフトの防災対策を組み合わせた防災計画を策定し、実施すべきである。

(前 川 雄 司)

Ⅲ 震災と水産業復興

東北地方とりわけ三陸海岸等太平洋岸は、農業と並んで水産業に従事する人口の割合が高い。そのため、地域社会の再生を実現するためには、水産業復興が大前提となる。

第1 水産関係の被災状況と国及び各県の復興計画

1 水産関係の被災状況

震災により被災した7県（北海道、青森、岩手、宮城、福島、茨城、千葉）は、平成21年度において、海面漁業生産228万トン、養殖生産量48万トンの生産量をもち、前者は全国で54%、後者は全国で40%のシェアを持つ（サケ・マス類やホタテ貝は全国のほぼ100%、サンマは90%以上のシェアを誇る）。上記7県の漁業従事者は73,949人（全国の33.3%）、漁港は703港、保険加入の漁船は51,445隻、加工施設は2,108施設であった。

震災により、上記7道県の漁船22,000隻が被災した。また、319漁港が被災、加工施設のうち、全壊が536、半壊が106、浸水135であった。養殖施設の被害はとりわけ大きく被害総額は1,312億円であった*1。

宮城県では、現有漁船13,570隻のうち、10,522隻が大破、滅失した。そのほとんどが20トン未満の漁船である（20トン以上の漁船の被災は18隻）。県内の漁港142全てが被災し、このうち115が第1種漁港（地元の業者の利用を目的とするもの）である。宮城県内10カ所の市場施設が壊滅的被害、水産加工施設439工場のうち、323が全壊、半壊と浸水合わせて55、ギンザケ、ホタテ、カキ、ホヤ等の養殖施設が壊滅的被害を受けた*2。

岩手県では、現有漁船10,522隻のうち、5,726隻の被災が判明、県内111全ての漁港と全ての養殖施設及び県内13カ所の市場施設が壊滅、水産加工施設178のうち、全壊が59、半壊が6であった*3。

2 復興計画の要点

ここで検討するのは、国の復興計画基本方針、宮城県及び岩手県の復興計画、経済界による復興提言の4つである。

(1) 国の「東日本大震災からの復興の基本方針」(7月29日付)

- ① 漁業経営再開、地域水産業の復旧のための支援
- ② 漁場・資源の回復、漁船・船団の近代化・合理化の促進、経営の共同化や生産活動の協業化による漁業の体質強化
- ③ 水産加工・流通業、造船業などの復興
- ④ 漁港の機能集約と役割分担
- ⑤ 漁業者と企業との連携、地元漁業者が主体の法人が漁協に劣後しないで漁業権を取得できる特区制度の創設

(2) 「宮城県震災復興計画」

- ① 水産業集積拠点を再構築し、漁港を3分の1程度に集約再編、流通加工団地等の漁港背後地を一体的に整備
- ② 直接助成制度を国に求め、施設の共同利用、協業化等の促進や民間資本の活用など新たな経営組織の導入を推進
- ③ 関連産業との連携のもとに流通体系の再整備、水産加工品のブランド化、6次産業化等の取組を推進
- ④ 民間資本導入を促進する「宮城県水産業復興特区」の創設(ただし、検討事項)

(3) 「岩手県東日本大震災津波復興計画復興基本計画」

- ① 漁業協同組合による漁船・養殖施設等生産手段の一括購入・共同利用システムの構築、漁業の基盤となるサケ・アワビ等の種苗生産施設の整備、共同利用システムの活用や協業体の育成などを通じた担い手の確保・育成を支援
- ② 中核的な産地魚市場の再開と安定的な運営に必要な施設・設備・機器の復旧・整備や、加工機能の集積や企業間連携等による高生産性・高付加価値化
- ③ 漁港・漁場のがれき撤去、当面の安全性や機能の確保のための漁港、海岸保全施設等の応急的な復旧に、地域の防災対策や地域づくり、漁港・漁場・漁村生活環境基盤や海岸保全施設の復旧・整備。

(4) 「緊急提言・東日本大震災を新たな水産業の創造と新生に」

(日本経済調査協議会2011年6月、以下日経調「提言」という。)

- ① 養殖の漁業権(特定区画漁業権)と定置漁業権は、投資者、漁業者、加工業者、小売業者、大手漁業会社、またはそれらの共同体に許可する。
- ② 漁業者は漁業権を漁協を介せず他者に譲渡可能(ITQ)とする。
- ③ 漁船は、この際に大型化し漁船数を削減して、漁業者の共同化と会社化を図る。

また、アワビやウニなどを漁獲する兼業漁業者主体の小漁船は、限りなく共同所有とする。

第2 復興計画に対する評価と批判

1 全体としての評価

上記4つの復興計画を見るところ、いずれの復興計画も、第1に、復興の第一段階として、漁港・漁場の復旧工事、魚市場や共同利用施設の応急整備、種苗の確保等のインフラ復旧を提示している。このうち、国と宮城県の計画は、港の機能分担及び集約化を示唆している（宮城県は3分の1に集約する）。

第2に、これらの復興計画は、共通して、漁業者による共同事業化や漁協による子会社の設立による漁船・漁具等の共同化等による漁業の体質改善強化をあげる。

第3に、国と宮城県の復興計画は、企業が漁協と並んで漁業権を取得する、「水産業復興特区」を提示する。企業の漁業権取得は、日経調「緊急提言」（その原型は2007年2月2日日経調「魚食をまもる水産業の戦略的な抜本改革を急げ」）に端を発する。

震災で大きな打撃を受けた水産業の早期復旧のためには、漁港、加工施設、市場などのインフラ整備が欠かせない。また、漁業の体質強化のためには、地元漁業者や漁協を中心とした漁業の協業化が不可欠である。

しかし、漁港の集約化や企業の漁業権取得は、地域経済や地域コミュニティの再生を切り捨て、経済効率重視の「構造改革」を進めるもので、地域の願いに逆行するものである。

以下では、第1にインフラ整備の問題（後記2）、第2に漁業の協同化の問題（後記3）、第3に水産特区構想の問題（後記3）を順に論じる。

2 漁港等、インフラ整備について

(1) インフラ整備の遅れと現場の苛立ち

自由法曹団の調査によれば、現場では水産業のバックグラウンドとなるインフラの復旧が立ち遅れているだけでなく、復旧計画が具体的に示されないことに対する不満と苛立ちが見られた。これらは各種報道からも伺える。

例えば、漁港の整備について言えば、7月20日時点で漁港施設の応急工事が終わったものは、7道県で235、岩手県で81、宮城県で74である*4。このうち、特に被災が多かった宮城県の漁港（142 漁港全てが被災）について復旧の遅れが顕著である。

実際、自由法曹団員が5月に宮城県牡鹿半島を訪問した際は、漁港や住居の復旧のめどは全く示されず、漁民の多くは主に居住への不安にかられていた。7月に同地区を視察した際にも、漁港の復旧はほとんど手がついていなかった。牡鹿半島給分浜では、近隣4つの漁港のうち1つだけを応急処置し、共同利用するとのことであった。この現状では体力のある漁業者であっても十分な漁獲をあげることができない。

また、7道県の漁船22,000隻が被災した。とりわけ宮城県では、現有漁船の90%以上が滅失しており、これだけでも漁業再開には大きな足かせになる。この点について国の施策の遅れが著しく、漁民の多くが自力での再起を強いられていた。また、漁民のなかには流された漁船のローン負担を訴えるものがあり、救済の必要が感じられた。

この点、岩手県は、国の2次補正予算を見込み、共同利用する漁船や施設の再建費用の9分の7を負担する支援策を打ち出しており*5、評価できる。

水産加工業、水産市場などのインフラ整備についての無策も目立つ。自由法曹団員が7月に牡鹿半島を訪問した際、漁民が漁業再開への足かせとして、加工業者の立ち直りの遅れを指摘した。実際、石巻港沿岸にある加工業地域（魚町といわれる）は殆どの加工施設が破壊されており、がれきは除去されていたものの、復旧工事が始まっていることは確認できなかった。

女川町では、大震災に伴う津波により、サンマの出荷・流通に必要な氷を作る製氷工場が従来は3カ所存在していたが、いずれも流失・全壊され復旧の目処がたっていなかった。水揚げが始まるまでに製氷工場を再生し流通網を再生できなければ、女川港にサンマが水揚げされなくなることは必然である。

養殖漁業についていえば、養殖に適した沿岸部の海面にいかだ等を組み、稚貝などの材料を購入して海中に設置し、約3年間成長させる間その場所まで行き来するための小舟が必要であり、また漁民が養殖漁業を可能にするために先行投資をする企業や成長して商品となった水産物を妥当な価格で購入して加工する水産加工工場（企業）が必要である。しかし、大震災に伴う津波により水産加工工場の存在した場所及びその付近の岸壁が約1メートルも地盤沈下し、今なお潮が満ちてくれば工場の在った土地が10センチ以上浸水してしまうために、岸壁も使い物にならずかつ水産加工場の再建が著しく困難であり、5月の時点で、その復旧の目処はたっていなかった。

（2）インフラ整備と国の責任

漁業は、単に末端の漁業者のみにより成り立つのではなく、これを支える造船業、水産加工業、漁具製造業、流通機構といった巨大なバックグラウンドの上に成り立っているという当たり前の事実を前提にするべきである。とりわけ、加工業者は地元漁港近くに密集しているケースが多く漁業者以上の被害を受けており、このことが漁業者の立ち直りを遅らせている。

今、もっとも急がれるのは、船のローン等個々の漁業者が負っている負担を可能な限り除くとともに、水産加工や水産市場など、水産業に欠くことのできないバックグラウンド部分のインフラ整備については適宜適切な公的資金の注入を行い、水産業全体の復旧を急ぐことである。

この点、国や県の復興計画は、水産業復興の方策として、漁港、水産加工施設の復旧の必要性を掲げるが、インフラ整備についての公的資金注入を明示する計画は皆無である。

宮城県、岩手県の復興計画も同様である。

個々の漁業者に対する個別的な支援に触れた復興計画は少ない。水産庁マスタープランが漁船保険制度や漁協共済制度に触れるほか、同庁のHPでは日本政策金融公庫等による無利子・無担保融資などが紹介されているが、既存債務については触れられていない。

宮城県復興計画は、直接助成制度を国に求めるとするが、抽象的であり、むしろ、「民間資本の活用」の方に重点があるようにもみえる。

この点、水産庁は、平成23年度補正予算による水産関係の復旧対策として総額2,153億円を見込み、漁港、漁場、加工施設の再建などに使用するとする*6。この方向性自体は支持されるが、①加工施設の再建にわずか18億円とするなど、全体として少額であること、②なにより遅いこと、が問題とされなければならない、また、資金の落とし方も別途検討されなければならない。この点は後述する。

(3) 漁港の集約構想に対する批判

国と宮城県は漁港を拠点漁港に集約する方針を打ち出し、特に宮城県は漁港を3分の1程度に集約するとするので、この点について特に批判しておく。

宮城県の漁港は142港あるが、このうち、このうち115港が第1種漁港（地元の業者の利用を目的とするもの）である。拠点港のみの整備となれば、遠洋漁業を主体とする第3種漁港が中心に据えられ、第1種漁港の多くが見捨てられる。実際、7月の時点でも牡鹿半島の多くの港は手つかずのままであり、復旧工事の様子すらなかった。地元経済と雇用を支えた多くの港は切り捨てられるのである。

しかし、三陸の狭いリアス海岸地域においては、無数の小港が地域の経済と雇用を支え続けてきた。これらの港が職住一体という漁民の生活スタイルを支え、魚加工のための年長者や女性労働をも可能にしてきた。小漁港は経済・雇用だけでなく、地域コミュニティの核となってきたのである。

小漁港を切り捨て、大漁港のみに集約することは、職住一体の漁民の生活スタイルを破壊し、地域の雇用を切り捨て、地域コミュニティをも破壊する。自由法曹団員は、大槌町で、「漁業が死ねば街が死ぬ」と声を耳にした。小さくとも港があり漁業があれば仕事が生まれ若者が還ってくる。小漁場の切り捨ては「街を殺す」危険を秘めたものである。

さらに、漁港の大規模集約化が漁業の効率的運営に資すると考えるのであれば誤りである。三陸のリアス式海岸には切り立った山に接する狭い海岸に漁民の小集落がひしめいている。ここでは小規模であるからこそできる素潜りや小舟による養殖等の沿岸漁業が行われており、陸地も狭く、大規模化や集約化になじむものではない。

(4) 小括

以上から、国と県は、漁港の集約化のような安易な道を選ぶことなく、適宜適切な公費の投入により、インフラ整備を急ぐべきである。

3 漁業の協同化、施設の共同利用について

(1) 国・宮城県と岩手県の計画の異同

国と県の復興計画は、共通して、漁業者による共同事業化や漁協による子会社の設立による漁船・漁具等の共同化等による漁業の体質改善強化をあげる。

とりわけ、宮城県の復興計画は、「漁業生産組合や漁業会社など漁業経営の共同化、協業化、法人化」「地元漁業者と技術・ノウハウや資本を有する民間企業との連携」「後継者育成、新規就業者等確保の取組」「水産加工業等の第二次産業、流通・販売等の第三次産業においても経営の共同化等により経営体質の強化」「産官学の連携強化、漁業・加工・流通・観光の相乗効果」と意気軒昂である。

また、経済界・日経調の復興計画も「漁船は、この際に大型化し漁船数を削減して、漁業者の共同化と会社化を図る。また、アワビやウニなどを漁獲する兼業漁業者主体の小漁船は、限りなく共同所有とする。」とするが、同趣旨であろう。

他方、岩手県の復興計画は、「沿岸集落の地域コミュニティは水産業を通じて形成していること等から、漁業協同組合を核とした「共同利用システム」等の構築する」として、地域コミュニティと水産業との関係に理解を示しつつ、「漁業協同組合による漁船・養殖施設等生産手段の一括購入・共同利用システムの構築や、つくり育てる漁業の基盤となるサケ・アワビ等の種苗生産施設の整備、共同利用システムの活用や協業体の育成などを通じた担い手の確保・育成を支援」とするから、国及び宮城県と同様の方向性を指向しつつも、深みのある提案となっている。

(2) 漁協の集約化、集団化の方向性について

「海は漁民のもの」であり、「そこに住む沿岸部落民のもの」であるが、その担い手は、具体的には沿岸部落民で構成される漁協であると考えられる。三陸の沿岸では漁協を核とした村落共同体が地域コミュニティを担ってきた。復興の鍵となるのは漁協及びこれを核とした村落共同体である。

この点、日経調の計画には漁協の視点が抜けている。漁業の集団化といっても、それを担うのは誰かの問題をおいて語れない。この点で岩手県復興計画には評価すべき点がある。

しかし、報道によれば、岩手県沿岸には小規模の漁協が24あり、宮城の1漁協と比べると集約が進んでおらずその基盤は脆弱である。例えば、大槌町の漁協には400人の漁民がいるが、その6割超が70代以上と高齢化が進み、震災前の負債は12億に上っていた*7。知事が強いリーダーシップを発揮しなければ漁業の復興は危ぶまれる懸念がある。

この解決のヒントは既に生まれている。岩手県宮古市の重茂漁協（組合員約580名）では、漁船と養殖施設の共同利用し、当面4地区に漁船を振り分け、収益は地区毎に分け合う。新たに購入する船は全て漁協の所有とし、全員分の船が確保できたら個人に引き渡すという。新船の購入代金は共同して得た代金から10%を天引きして確保するので漁民

の借金は不要である。

また、宮古市田老漁協（組合員約700人）でも漁船を共同利用し、養殖業の共同経営を行い、漁協が当面月給を払う。養殖により収穫した商品を漁協が集荷して販売して前払いした月給分を回収するという*8。

いずれも漁協が主体となって、現在の資材を共同使用して一定の収入を確保するとともに、組合員の数だけ必要は船を購入し、毎月月給を払って漁民とその家族の生活を維持しつつ、再建と独り立ちをめざす試みである。

このような実践例に照らせば、県や国の計画にいう「漁船・漁具等の生産基盤の共同化」「漁業者による共同事業化」は、漁協の理解と奮起があれば、十分可能性がある。「漁協による子会社の設立」はその延長線上の提案とみることができるだろう。

（3）小括

以上のとおり、漁協を核とした「漁船・漁具等の生産基盤の共同化」「漁業者による共同事業化」の実践には一定の可能性がある。しかし、その成功のためには一定規模の公的資金の投入も必要である。この点については第3で補足する。

4 水産復興特区構想について

（1）はじめに

前記のとおり、村井宮城県知事は、震災復興計画の目玉として「水産業復興特区構想」を提起し、国の復興計画にも盛り込まれた。これが漁協の反発を呼び大論争に発展している。

前記のとおり、宮城県の「水産業復興特区構想」は、日経調の2007年及び2011年の「提言」を受けたものと考えられる。これらは、①養殖業、定置漁業への参入障壁の撤廃（企業に対する漁業権の付与を漁協と同順位とする）、②水産業共同組合資格の資格要件の見直し、③譲渡可能個別漁獲割当（ITQ）制度等の改革を実現しようとするものである。

ただし、宮城県の計画は、「今回の特区構想で新たに漁業権を得る組織は、国有化3年後をめどに株式会社化を目指す組織や、地元の漁業者が新たに設立する組織を想定している」*9というから、「提言」との異同が問題となる。

ここでは、一応、両者を別の提案と考えて、個別に批判しておく。

（2）日経調「提言」の問題点

以下に述べるとおり、日経調「提言」は、それ自体問題がある。

第1の問題は、漁協が有する漁業権を侵害し、漁業者から漁業を営む権利を奪う危険があることである。

漁業権は、江戸時代に確立した「磯は地つき、沖は入会」の原則に基づき、「磯」については沿岸漁村部落がその地先水面を独占利用する権利が認められたことに原型を有し、

江戸時代以来連綿と続く「慣習法」を法制度化したものである。漁業権は一種の財産権であり、知事は既に免許を得ている者に優先的に免許しなければならず（「特定大臣許可漁業等の取締りに関する省令4条6項）、更新拒絶は補償の対象になる*10。

この点、提言は、企業と漁協を「同順位」にすると述べるが、漁業権は物権であり（漁業法23条1項）、同順位にした場合にどちらが優先するのかが問題にならざるを得ない（一物一権主義の原則）*11。仮に行政が審査するとか、競争入札制度を導入するとすれば*12、地元漁民は自らの「財産」を行政の審査や入札により失うことになりかねない（宮城県はこれと異なる説明をしている点については後に述べる。）。

漁業は地域コミュニティの形成に欠くべからざる財産であるところ、「提言」は沿岸漁村部落民から、その財産を奪い取り、コミュニティを破壊する可能性がある。

第2に、「提言」は「長年、資源の悪化、価格の低迷及び経営悪化が、高齢化と後継者難に結びつき、それらがこの大震災で更に一挙に悪化したものとみられる」についても疑問がある。

そもそも日経調のいう「資源の悪化、価格の低迷及び経営悪化」は主に遠洋漁業と沖合漁業に顕著に見られる傾向であり、「提言」が対象としている沿岸漁業や養殖業は近年むしろ生産が上向いている実態にある。例えば、遠洋漁業が1990年から2005年に63%減であるのに対し、沿岸漁業は36.7%、養殖業は27.9%減にとどまり、後者は2004年以降増加傾向にある*13。遠洋・沖合漁業の衰退の原因は200海里規制問題と、円高による水産物輸入攻勢であって、これも沿岸・養殖業に直接当てはまらない。遠洋沖合漁業の落ち込みの“つけ”を沿岸漁業や養殖業に負わせることは誤りである。

そして、日経調の委員には海外まき網漁業やまぐろ養殖事業を業とする会社も名を連ねていることからして、「提言」が真にねらいとするところは、遠洋漁業で漁場を失った大企業が、新しい漁場を沿海に求めているものではないかとの疑念すら持たざるを得ない。

第3に、漁業権は沿岸の水産資源の乱獲を防ぎ、水産資源を保護する機能があるところ、営利のみを行動原理とする企業には、水産資源の保護は期待できない。過去に大手企業が銀サケ養殖の途中で撤退し、後には荒れた海が残った事例は漁協が繰り返しあげる事例*14である。

第4に、そもそも、沿岸漁業を大規模・集約化すれば効率性が上がり水揚げが期待できるという前提そのものが疑わしい。

三陸沿岸部のリアス式海岸には狭い海で小規模な無数の漁民が漁業を展開しており、そもそも大規模集約化に適さない。大規模・集約化により漁業の生産性が向上するという発想は、農業（とりわけ稲作）の大規模・集約化による生産性向上の議論をそのままスライドさせたものと考えられるが、「稲作の場合、零細な規模の農家も大規模経営体も基本的には生産工程もマーケットも類似している。しかし、例えば漁業の場合、しらすの船びき網をやっている経営体とその成魚を獲っている巻き網、あるいは、サバを一本釣りで獲っ

ている個人経営体と、まき網でそれを獲っている大規模経営では、清算方法も、経営の内容も、損益分岐点も、マーケットも異なっている。この意味で、規模が大きくなれば効率化するという『大規模化』すなわち『効率化』という大ざっぱな議論は、異なるものを比較している点でナンセンスである。」*15。

第5に、譲渡可能個別漁獲割当（ITQ）制度の導入にも問題がある。もともと漁業権を地元漁民に限定した趣旨は地元経済の基盤安定にあるところ、この制度は、組合員資格の緩和と相まって農業でいう「不在地主」的な漁民を生み出す危険性があり、漁業法の趣旨に反する。

また、大企業が譲渡可能な漁業権を買いあさる事態になれば、会社は基地や原発用地として簡単にこれを売り渡す等、漁業権は投機の対象となることが予想される。これでは、「漁業の再興」どころか、漁業を金に換えて消滅させることになりかねない。

（3）宮城県計画「水産特区」の問題点

村井宮城県知事の「水産業復興特区構想」は、日経調「提言」と同趣旨と理解されるが、「今回の特区構想で新たに漁業権を得る組織は、国有化3年後をめどに株式会社化を目指す組織や、地元の漁業者が新たに設立する組織を想定している」*16とか、「民間参入はあくまで選択肢の一つ」「漁業者を排除するようなことにはならない」*17等と繰り返し説明しているから、上記「提言」とは異なるものを想定しているのかもしれない。そうだとすると、以下の諸点は指摘しなければならない。

まず、知事と宮城県は、「地元漁協の漁業権を侵害しない」と説明しているから、「企業に漁協と同順位の漁業権を与える」との提言を文字通りに理解し、企業と漁協が同一の漁場で同時に漁業を行う如き制度を想定しているのかもしれない。

しかし、いうまでもなく漁業権とは特定の漁場で漁業を排他的に営む権利であり（それゆえ、漁業権は物権とされる）、同一漁場で複数の漁業権が成立する状況は本来想定されていない。仮にそのようなものが成立した場合、漁業権間の漁獲量その他の調整はどのように行うのか、漁場争いの危険はないのか、漁業権の「共有」のような状態が立法技術的に可能か、そもそも漁業法がそのような形態を想定しているのか等々、解決すべき問題が多いはずである。

この点、馬場治氏（東京海洋大教授）が「特区構想は、新しく参入する民間会社にも漁協と同等の順位で漁業権を与えるかのような内容になっていますが、仮に漁協を含めた複数者が漁業権の免許を申請した場合、1者だけの申請を認めるのか、複数者で平等に海の区画を配分するのは不明です。特区以外で行う漁業との調整など極めて難しい問題も発生します。今は漁民の選挙で選ばれた人を中心に県に設置された第三者的な「海区調整委員会」が区画設定の調整機能を果たしていますが、特区構想にはそういう細かい視点が明示されていません。手続き的な面で行き詰まる可能性が高いです」と指摘するとおりである*18。

第2に、村井知事は、「水産業復興特区構想」を打ち出すについて、もっとも利害関係を持つ漁協に対して事前に何の協議もしなかった。宮城県漁協が「ある集団に一定の権限が付与されていて、その権利・権益を制約される可能性がある場合、その集団の意見を聞かないままで、一方的に政策提言を行うなどという態度は、民主主義を基本とする現在の法治国家のもとで、あってはならない」*19と怒りを発しているのは当然である。

地元漁業者らは、震災で痛めつけられ、特区構想によって復興の希望まで打ち砕かれたと感じている。震災で漁業者が痛めつけられている時期に、彼らを切り捨てるような構想を持ち出すこと自体、人の心を傷つけるものである。

水産特区による企業参入を認める場合でも、地元で漁業を行う以上、地元の自然を知りノウハウを持った地元漁業者との協力・連携は不可欠である。ところが、村井知事は政治手法の誤りから県漁協の信頼を失っている。知事は、「県の役割は民間企業と漁業者が話し合う場を設ける、お見合いをセッティングすることだ。」*20などと述べているが、漁業者からの信頼を失った県がそのような役割を果たしうるとは到底考えられない。

(4) 小括

震災前から続く漁協の資金難等を考慮すれば地元漁民が企業と連携することで企業の資金を地元を導入することまで否定する必要はない。ただ、現行法の下でも企業が漁協に参加して漁業権を取得することは可能なのである。そこから進んで企業に漁業権を直接取得させることは否定されるべきである。

第3 あるべき復興の方向性について

これまで個別に指摘してきたところであるが、ここでは、あるべき水産業復興計画についてまとめて論じる。

1 インフラ整備と公費の投入

本稿は既に水産加工や水産市場など水産業に欠くことのできないバックグラウンドを含めたインフラ整備について適宜適切な公的資金の注入を行い、水産業全体の復旧を急ぐことが必要であると述べた。ここでは各論的にいくつか指摘する。

前述のとおり、女川町では、津波により、サンマの出荷・流通に必要不可欠な氷を作る製氷工場や陸揚げに必要な岸壁（及び水産加工場）が破壊された。

製氷工場は、私的企業が所有するものであるが、サンマをはじめとする沿岸漁業を再開するためには、必要不可欠の公共財である。基本的には、公的融資により当該企業が自ら製氷工場を再建することが原則である。しかし、それが著しく不可能なときには、この公共財の再建に返済不要の公的資金を投入できるシステムを検討すべきである。

また、岸壁、水産加工場の再構築に困難である。私的企業の所有に関わるために原則として融資制度の活用によるべきであろうが、女川町長は一企業の力量を超えているとして国の税金で再建すべきと指摘している。この水産加工場の再建がなければ、そもそも養殖

漁業は成り立たないと言う（漁民への先行投資もなくなるために）。国の税金を投入できるシステムの構築が必要である。

養殖業についていえば、漁民には小舟を購入する資金及び漁具や稚貝などの原材料を購入する資金が必要である。小舟の建造や筏の復旧には公的資金援助制度が存在するが、小舟に関しては全額を、筏に関しては実質的に9割を援助するように再検討すべきである。また、稚魚や稚貝の購入資金も公的資金で実施できるようにすべきである。

また、養殖が軌道に乗り商品として販売できその代金が次の運転資金に活用できるまでに約3年間が必要であり、その間の漁民とその家族の生活費を確保する必要がある（生活保護というわけにはいかないだろう）。結論を言えば、定期的な給付金が（例えば賃金）の支給が検討されなければならない。

2 地域再生と公的資金の投入

本稿は既に漁協が主体となって、現在の資材を共同使用しつつ、組合員の数だけ必要は船を購入し、毎月月給を払って再建と独り立ちをめざす試みについて述べた。

この試みに一定の要件・基準を設けて、国の公的資金を投入すれば数年程度でそれぞれが各人の船や養殖施設をもてるようになり、その時点で漁協の共同事業を解散して独り立ちできるはずである。もちろん、地元の漁協や組合員の意思統一が必要なことは言うまでもないが、自治体や水産加工企業の賛同・協力により、実現できる可能性は大きいのではないか。さらに、水産加工企業や自治体も資本参加した企業体を形成して、水産加工の分野（水産加工場の建設を含む）も含めた共同化も可能であろう。この場合には、地元にて水産加工業の経験の有してきた経営者に経営を委ね、最終的には企業体を解散して独立する際には水産加工場の払下げを行うこともできるはずである。このような数年間を目途にした共同化を実現することにより、国の税金の交付や公的資金を導入することが容易となり、再建のスピードを加速することは言うまでもない。

前に述べたとおり、水産庁は、平成23年度補正予算による水産関係の復旧対策として総額2,153億円を見込んでいる。報道*21によれば、水産庁は、この予算を全額国費で基金を積み立て、県漁連を通じて、運転資金を一括して前払いする、漁業者側は、地域ごとに生産組合をつくり、受け取った運転資金で操業し、売上げを基金に返済する、赤字分の9割は基金の取り崩しで対応、3年程度で自立を促す、という。

漁業を核とした漁業の協同化、公的資金による運転資金の投下という方向性は、本稿が目指すものとほぼ一致する。これにより地域の再生・活性化も期待できる。是非、この方向での努力を望みたい。支援は時間との勝負である。速やかな実行が望まれる（なお、7月21日、共同利用漁船等復旧支援事業を活用して建造された最初の漁船が岩手県の重茂（おもえ）漁業協同組合及び吉浜漁業協同組合に引き渡された*22。）。

(注)

- *1 水産庁「東日本大震災による水産業への影響と今後の対応」平成23年7月
- *2 平成22年度水産白書I「東日本大震災」
- *3 同上
- *4 水産庁7月28日付「東北地方太平洋沖地震により被災した漁港関係施設の災害復旧工事の実施状況」
- *5 毎日新聞8月1日
- *6 平成22年度水産白書I「東日本大震災」
- *7 毎日新聞8月1日夕刊
- *8 朝日新聞4月12日
- *9 朝日新聞5月10日
- *10 熊本一規「海は誰のものか日本評論社2010年」85頁
- *11 2008年11月水産学会勉強会における各氏の議論はこれを前提にしている。
- *12 加瀬和俊「高木委員会提言の内容と問題点」2007年7月JＲ全漁協漁業制度問題研究会
(なお、同氏は「論理的には入札制度に行き着かざるを得ない」という。)
- *13 農水省「漁業・養殖業生産統計年報」ただし、廣吉勝治「ルールづくり(法体系)の問題に関する批判的検討」より転載

海面漁業養殖業生産額データ

	海面漁業 養殖業	海面漁業	遠洋漁業	沖合漁業	沿岸漁業	養殖業	大型 定置網
1990	25,599	19,506	4,422	7,037	8,047	6,094	1,331
1995	20,851	15,112	2,770	5,559	6,783	5,739	1,048
1996	20,281	14,628	2,619	5,300	6,708	5,654	936
1997	20,663	14,674	2,633	5,377	6,664	5,989	1,020
2000	17,612	12,340	2,120	4,456	5,764	5,272	988
2003	14,843	10,372	1,666	3,692	5,009	4,476	805
2004	14,998	10,659	1,691	3,959	5,004	4,343	903
2005	14,982	10,590	1,620	3,876	5,094	4,392	961
05/90(%)	-41.4	-45.7	-63.4	-44.9	-36.7	-27.9	-27.8
05/95(%)	-28.1	-29.9	-41.5	-30.3	-24.9	-23.5	-8.3

- *14 「県漁協が反対する背景に、民間参入を巡る苦い経験がある。県内では70年代後半、大手水産業者が銀ザケ養殖に参入した。業者は当初、自ら養殖に取り組んだが、その後、餌の販売と漁師が養殖した銀ザケの買い取り・販売へと事業をシフト。90年代に入りカナダやチリ産の漁獲量増加の影響で県内産価格が暴落し採算が合わなくなるとさっさと手を引いてしまった。当時を知る地元漁師は「企業は資材代や稚魚代の借金だけを我々に残して撤退した」と憤る(毎日新聞8月11日)。

- *15 2008年11月水産学会勉強会における加瀬和俊氏の発言
- *16 朝日新聞5月10日
- *17 河北新報5月25日、同29日
- *18 毎日新聞2011年7月18日
- *19 「申入書」平成23年6月21日宮城県漁業共同組合
- *20 河北新聞5月29日付
- *21 朝日新聞5月7日付
- *22 「東日本大震災について～岩手県、宮城県及び福島県の漁業の早急な再開のための民間プロジェクトの本格始動について～」7月25日政府プレスリリース

(神 原 元)

IV 農林業の復興計画

1 はじめに

岩手、宮城、福島の水産業は、農業シェア（農業産出額）が全国の8.0%、林業シェア（林業産出額）が全国の9.9%であり、農林業がこれらの東北3県にとって、重要な産業であるばかりか、日本全体の農林業にとっても重要な要素となっていることが分かる。

本稿の目的は、このように重要な意味を持つ被災地の農林業を復興するには、どのような復興計画がふさわしく、また、必要なかを検討することにある。農林業については、東日本大震災では、その後に続いた福島第一原発の事故により、放射能被害が発生しており、その損害が極めて甚大であることは言うまでもない。しかし、放射能被害については、損害を賠償すべき主体が東電であること等から、本稿では取り上げない。

以下では、重要な東北の農林業が、東日本大震災によってどのような被害を受けたのかを概観し、その後に、国、各県、経団連などが示している農業に関する復興計画やプランの特徴を見た上で、最終的な検討に入ることとする。

2 農林業の被災状況

東日本大震災による津波は、青森、岩手、宮城、福島、茨城、千葉の海岸沿いの農地を推定2万4000ヘクタール流出・冠水させるという甚大な被害を及ぼした。

特に、岩手、宮城、福島の各県被害状況を見ると、岩手県では、耕地面積の1.2パーセントに当たる1838ヘクタールが流出・冠水し、被害金額は、農業と林業を合わせて、

839億円にのぼる。

宮城県は、耕地面積の11%に当たる1万5002ヘクタールが被災し、被害金額は、農業と林業を合わせて、5330億円（平成23年8月10日時点）にのぼる。

福島県では、耕地面積に4%に当たる5923ヘクタールが被災した。

3 「計画」「提言」「基本方針」の内容

(1) 国・「東日本大地震からの復興の基本方針」（2011年7月29日付）

ア 農業

(ア) 農林水産業を「東北地方の基幹産業」と位置づけ、「地域の雇用や暮らしなどの面で大きな役割」を果たしているとする。復興の手段として「新たな土地利用調整制度等を活用」する等とする。

(イ) 復旧の第一歩として、「被災した農地のがれき除去や除塩等」「農業者による経営再開に向けた復旧に係る共同作業を支援」、「農業経営再建のための必要な資金調達の円滑化を図（る）」、「被災地でもう一度農業を営むことができるよう経営再開まで切れ目のない支援を行う」、「農業を営むために欠かせない農地や水利施設等の保全管理に対する支援を充実」する等とする。

(ウ) また、復興に向けた3つの戦略として、以下の提言をする。

① 高付加価値化戦略

加工・販売等に取り組む農業者に対する資本強化策の構築やマーケティング等の専門的アドバイスを行うための体制整備等により6次産業化を推進するとともに、被災地のブランドの再生や環境保全型農業の取組等を進める。

② 低コスト化戦略

土地利用調整や集落での話し合いを通じて、農地の大区画化と利用集積を図るとともに、被災地のニーズに応じて、例えば、集落の移転先における基盤整備や移転跡地の農地等整備を一体的に実施することなどにより、コスト競争力のある農業を実現する。

③ 農業経営の多角化戦略

農業生産だけでなく、復興ツーリズムの推進や再生可能エネルギーの導入、福祉との連携といった様々な取組みを組み合わせ、これに高齢者や女性等も参画することにより、地域の所得と雇用を創出していく。

④ そのほか、「新たな農業を提案」、「農漁協等の金融機能の維持・強化」等の資金支援、飼料の流通等の取組みの面で、地域間の連携・交流の取組みを進める等の、内容がある。

イ 林業

(i) 林業・木材産業の復興については、「自立した地域の基幹産業として再生」する。

森林施業の「集約化」もそのための手段と位置づけると共に、「被災した製材・合板製造工場等の再生」「効率的な木材の加工流通体制の構築」「住宅や公共建築物への地域材利用」を進めるなどとする。

- (ii) 「木質系震災廃棄物を活用」するモデルとして、「復興住宅や公共建築物、漁協等の共同利用施設、園芸施設等への熱電供給を推進」をあげる。将来的には、未利用間伐材等の木質資源によるエネルギー供給に移行することで、環境負荷の少ない木質バイオマスを中心とした持続可能な林業経営・エネルギー供給体制を構築する。

(2) 宮城県震災復興計画（最終案）

ア 復興基本理念の中での農業の位置づけ

まず、復興基本理念の中で、農林水産業については、「復旧」だけにとどまらず、県の農林水産業のあり方の抜本的再構築を目指すとしている。

イ 緊急重点事項に農業を位置づける

また、宮城県震災復興計画では、「全県的に緊急対応が必要な」「11項目」について、国と連携して市町村と共に取り組むとし、そのような項目の1つに、「農林水産業の初期復興」を掲げ、農林業地域に堆積したがれき等の撤去、農地の除塩対策など農林業の生産基盤の回復などが必要であるとしている。

ウ 復興のポイント

宮城県震災復興計画では、「復興のポイント」の1つに「先進的な農林業の構築」を掲げ、その実現のために、「土地の利用調整を行いながら農地の面的な集約や経営の大規模化、作目転換等を通じて農業産出額の向上を図る」とともに「6次産業化」を進める等して、競争力のある農業の再生、復興を推進するとしている。

エ 具体的な取り組み

- 「新たな時代の農業・農村モデルの構築」と銘打ち、「土地の利用調整」「農地の面的な集約」「経営の大規模化」を進め、「稲作から施設園芸への転換」「畜産の生産拡大」を推進し農産出額の向上を図る。
- 民間企業との連携等により、食品・流通・観光など他産業のノウハウを取り込み、付加価値と成長性の高いアグリビジネスを振興。
- 普及が著しく困難な農地などについては、国が土地を買い上げ、バッファゾーンとなる緑地・国営公園として整備推進。

オ 分野別復興の方向性

農林業を「地域経済を牽引する新たな成長産業へとステップアップ」する方策をとるべきであるとし、具体的には、復旧期、再生期、発展期の3段階に分けて、以下のような施策を実現すると提言。

- 復旧期 「広域的で大規模な土地利用や効率的な営農方式の導入」、「法人化や共同化による経営体の強化」等、新たな時代の農業・農村モデルの構築を目指

す。

○再生期 効率的な農業の展開や、稲作から施設園芸への展開、畜産の生産拡大などと共に、6次産業化を進める。法人化・共同化を推進。

○発展期 経営規模の拡大や6次産業化などにより農業経営の強化発展を図る。

(3) 岩手県東日本大震災津波復興計画・復興実施計画

① 農業を「なりわい」の再生に位置づけ

計画全体は、「安全」の確保、「暮らし」の再建、「なりわい」の再生の3つの原則に向けて策定されているところ、農業はこのうち「なりわい」の再生に位置づけられ、地域住民がいかに関与するかという位置づけとなっている。

② 基本的考え方

計画では、基本的な考え方として、

○「沿岸の地域特性や地域作りの方向性等を踏まえた生産性・収益性の高い農業を実現するため、園芸産地の形成や農地等の農業生産基盤、海岸保全設置等の復旧を進める。」

○林業については、「地域の木材加工体制の再生を図る」ため、「被災した合板工場等の復旧・整備を支援」し、地域の防災対策のため防潮林などの復旧を進める等の内容が盛り込まれている。

③ 取り組み項目

○ 農業

① 緊急的な取組

ガレキ撤去、除塩。農地・農道・水利施設など農業生産基盤の応急的な復旧、共同利用施設の復旧、当面の所得確保に向けて農産加工品の再開や秋冬期野菜の導入促進等があげられている。

② 短期的な取組

生産体制の構築、安定的な販路の確保、経営の多角化に取り組む経営体の育成、農業生産基盤の復旧・整備が内容となっている。

③ 中期的な取組

沿岸地域の気象特性を生かした園芸産地の形成、畜産業や食産業等の地域産業と連携した農業の展開、災害復旧と一体となって進める圃場の整備地域の防災や地域づくりの方向性を踏まえた農業生産基盤や農村生活基盤、海岸保全施設の復旧・整備等が上げられている。

○ 地域の木材を活用する加工体制などの再生

木材活用に関しても、①緊急的な取組として、地域の木材を活用する合板工場などの施設等の復旧・整備を支援、被災により流通が停滞している原木の販路拡大を支援、防潮林等のガレキの撤去、海岸保全施設の応急的な復旧等が取組項目と

してあげられている。

また、②短期的な取組としては、被害が大きい合板工場などの復旧・整備の支援、林野火災跡における復旧造林などの促進、中期的な取組、地域の防災対策や地域づくりの方向性を踏まえた防潮林、海岸保全施設の復旧等が取組項目とされている。

さらに、「いわての森林（もり）の再生・活用特区」を提言し、特区では、県産木材の利用による復興の促進、木質系がれき・加工廃材の有効活用促進などを目指すとされている。

（４）経団連復興創生マスタープラン

ア 農林水産業復興計画の策定

経団連復興創生マスタープランは、震災復興基本計画等に基づき、農林水産業復興計画を策定すべきであるとし、その内容としては、「力強い農林水産業を実現する視点」から権利機関と事業主体という体制を整備。その他、担い手の確保・育成、農地の集積や漁港の統合、農業機械等の資機材その他関連施設・設備の整備、加工・流通業との連携等による成長産業化などの内容を盛り込むべきとする。

イ PPP の視点による体制整備

そして、マスタープランは、権利機関ならびに事業主体の体制については、官民連携（PPP）による持続的な地域産業振興の視点から整備し、「関係機関等の適切な役割分担により、所有・経営・労働それぞれの機能を高めることが重要」として、以下のような体制を整備すべきとする。

○権利機関

資産調整・保有・管理を行う主体として、国、地方公共団体、or民間団体等が権利機関を設置すべき。その機能は、被災農地等の事業資産の所有権・利用権等を調整・取得（現物出資を含む）し、権利を集約。農地の土壌改善・大区画化・汎用化。大型の農業機械・資機材その他関連施設・設備を整備・管理し、事業主体の利用に供する。・集約された拠点への加工・流通業の招致・整備、クラウドプラットフォームの構築等による事業主体の経営環境の整備、農商工連携等による成長産業化への支援、関連行政手続の一元的執行などを行う。

○事業主体の体制整備

権利機関との契約に基づき大規模・先進的経営を実践する主体として、企業的農業漁業経営を行う民間事業主体を確立すべきとする。この民間事業主体は、区域内の農林漁業事業者や新規事業者、企業等が、農林漁業の品目・事業類型や地域毎に、あるいはこれらを統括した複合経営体として確立。

ウ 「震災復興特区」における各種支援措置と大胆な規制の特例措置等

さらにマスタープランは、「震災復興特区」においては、復興地域・拠点の農地

等の復興・集約のための税制・財政・金融上の措置を講じるべきとする。具体的には、事業主体による燃料・資機材の安定的かつ低コストでの確保等の支援措置、新たな規制・制度の整備や大胆な規制の特例措置、農林漁業者の被災した事業資産・住居等に対する各種税制特例や所得・休業補償等。

4 検討 — あるべき農林業の復興計画とは

(1) 検討の視座

東日本大震災による農林業の復興計画を考えるに当たっては、農林業という産業のもつ特色に配慮し、以下の様な視点をもって計画の可否を検討すべきである。

① 農業従事者の権利保護という視点

東北沿岸部の農林業従事者は、今回の大震災と津波という天災によって、それまで作り上げてきた農地を破壊され、収入の途を閉ざされるという甚大な損害を被っている。特に農林業は、自己の所有する土地でこれを営む者かざれば、自分の農地・山林等を利用する権利（財産権、憲法29条1項）の実現としての側面をもつし、たとえそれが借地上で営まれていたとしても職業選択の自由（憲法22条2項）の内容となる。

したがって、復興計画においては、被災した農林業者の権利回復を下支えするという視点が大切であり、「復興」の名の下に農業従事者の権利を制限したり奪ったりするものであってはならない。

② 農業の多面的機能という視点

農業には、単なる農作物提供という機能だけではなく、食糧供給が与える安心、水の制御、環境への負荷の軽減、生物多様性の保全、土地空間の保全など、多面に亘る機能がある（「環境と公害」2011年7月号、石田信隆「TPPと日本農業」）。農林業の復興計画を考えるに際しては、このような農業の多面的機能を損なわないように配慮する必要がある。

③ 食糧自給率維持という視点

また、特に農業は、食糧自給率という国家としての独立繁栄を実現するのに欠くことのできない要素に影響を与える。我が国の食糧自給率は、40%程度と極めて低い。独立国として最低限必要な食糧自給率を低下させないような、配慮も必要である。

④ 農業の集約化、大規模化の危険性

これらに対して、農林業の効率化、大規模化を図り、国際競争力を強化するという視点が大切であるという立場もあろう。確かに、無駄なコストはカットし、効率化を図ることは、農産物の安定供給を確保し、食糧自給率アップにつながるという利益もあり、その点では重要な視点ではある。

しかし、農林業の効率化、大規模化をむやみに進めれば、小規模な農業従事者の権利を奪ったり、食の安全性確保という農業の多面的機能維持等の利益と衝突したりする危険性が高い。復興の中で、小規模農業従事者の権利が害されたり、食の安全性が失われたりしたのでは、復興としての意味がない。農林業という産業の上記のような特殊性からは、効率化や大規模化は、他の利益を害さない範囲でのみ許される手段であると考えべきである。

また、TPP推進論者の中には、震災を契機に一気に農地の集約化や大規模化を進めるチャンスが到来したととらえる者もあるとされている（佐無田光「現代日本の過疎化と地域経済」、環境と公害2011年7月号）。確かに、関税を撤廃した状況で日本の農業を維持するには、農業の国際競争力を高めるため、集約化、大規模化が必要ということになるだろう。しかし、もともと日本のような狭小な国土でいかに農地を大規模化したところで、アメリカやニュージーランドといった広大な農地を保有する農業輸出国と互角に競争することは無理と言うべきである。TPPへの参加は、日本の食糧自給率を低下させ、日本の独立性を毀損する行為であって、絶対に避けられるべきであり、震災からの復興を口実に農地を大規模化し、TPP参加への道筋を付けようとする動きは警戒しなければならない。

（2）政府・基本方針

国の基本方針は、農林水産業を「東北地方の基幹産業」と位置づけ、「地域の雇用や暮らしなどの面で大きな役割」を果たしているとしている点、復旧の手段として、農業従事者に対する資金支援を含む各種の支援を経営再開まで切れ目なく行う等とする点で、農業従事者の利益に配慮したものとなっている。また、復興に向けた3つの戦略の中には、「農業の高付加価値化」が上げられているところ、日本のような狭小な国土で、農業を安定的に行うには、食の安全を全面的に打ち出した高付加価値的な農業の実現は必要であると考えられる。その点で、農業の多面的機能を維持するという点でも評価できる部分がある。

しかし、復興に向けた3つの戦略の中には、低コスト化戦略が上げられ、その中では、「農地の大区画化と利用集積を図る」ことが上げられている。計画では、「土地利用調整や集落での話し合いを通じて」という前提が付されてはいるものの、利用調整やその話し合いが決裂したような場合に、農地の大区画化や利用集積が農業従事者の意思に反して行われる危険性が残る。この点では、計画は、農業従事者の権利保護という見地から注視されるべき問題を含んでいる。

林業については、「被災した製材・合板製造工場等の再生」「住宅や公共建築物への地域材利用」等が復興計画の内容とされている点では、従事者の権利や、地域の被災者に雇用の機会を与えうる内容となっており、その点では評価できる内容である。

しかし、森林施業の「集約化」が手段として位置づけられていることから、林業従事者の権利を侵害しないように注視すべきことは、農業の復興計画と同様である。

(3) 宮城県計画

宮城県の農林業に関する震災復興プランは、震災以前の状況に「復旧」するのではなく、抜本的な「再構築」を目指すとする点が特徴的である。この「抜本的再構築」が何を意味するのかは、基本理念だけを見ても明らかではないが、計画の「復興のポイント」以下の部分を見ると、それが「競争力のある農業を構築」を意味するかが分かる。

すなわち、宮城県震災復興計画では、「復興のポイント」の1つに「先進的な農林業の構築」を掲げ、その実現のために、「土地の利用調整を行いながら農地の集約化や経営の大規模化、作目転換などを通じて農業産出額の向上を図る」等して、競争力のある農業の再生、復興を推進するとしているからである。

この点について、確かに、競争力のある農業を目指すことや、農産出額向上を目指すことは、それ自体では農業従事者の利益保護にも資するし、食糧自給率の向上にもつながりうる側面はある。

しかし、プランは、誰のために農林業を復興させるのかという視点が示されておらず、単に「競争力のある農業を構築」ということだけが強調されている。被災した農業者をどのように支援するかという視点なしに農地の集約化、経営の大規模化を押し進めれば、小規模な農業従事者は農地を取り上げられ、あるいは自営として農業を営む権利を奪われる危険性がある。

特に、宮城県の村井知事は、政府の復興構想会議に「東日本復興特区」創設の提案をなしているが、その中で農業に関しては、「農業・農村モデル創出特区」を策定すべきとしている。そして、この特区では、農地所有者や賃借者の個別の土地利用を制限、被災市町などが一定期間、農地を一括管理して基盤整備を行い、所有者らに再配分する「復興基盤整備事業」を創設すべき、土地改良法の規制も緩和し所有者が行方不明で意思確認ができなかったり、農地以外の所有者の同意が得られなかったりする場合も事業着手できるようにする、農地は「野菜団地」「畜産団地」などに集約し、稲作からより収益性の高い作物や畜産への転換を図るなどとしているが、このような農地の一括管理は、農地の復旧という目的から一時的になされるのであればまだしも、その後に「団地」などの形で集約が進められることを前提とするのであれば、最終的に小規模な農業従事者から土地を取り上げる結果につながりかねない。また、農地の集約化や経営の大規模化は、TPP参加を目的として行われるときには、食糧自給率の低下につながるのみならず、国民の食の安全を害する方向へ向かう危険性もある。

宮城県の震災復興計画は、後述する経団連の復興創生マスタープランほどあけす

けではないものの、復興の名の下に、農業の集約化、大規模化を推進することで、大資本が農業をビジネスチャンスとすることを後押ししようとする意図が見え隠れしていると言わざるを得ず、警戒が必要である。

(4) 岩手県計画

岩手県の復興計画は、農業の復興を「なりわい」の再生に位置づけ、「沿岸の地域特性や地域作りの方向性等を踏まえた生産性・収益性の高い農業を実現するため、園芸産地の形成や農地等の農業生産基盤、海岸保全設置等の復旧を進める。」としている。

農業の復興を、地域住民がいか「なりわい」をたてるかという問題としてとらえていることは、被災した農業従事者の「なりわい」の回復をいかに下支えするかを重視している点で評価できる。また、農業の生産性・収益性をアップさせることも、地域特性や地域作りの方向性を踏まえて行われるのであれば、被災した農業従事者の復興を下支えすることとなりうる。

なお、計画案には「いわての森林（もり）の再生・活用特区設定が提言されているが、この特区では、県産木材の利用による復興の促進、木質系がれき・加工廃材の有効活用促進などを目指すとされており、これらもまた被災した林業者の復興に役立つ内容となっている点などで評価できる。

ただし、岩手県の計画は、これらの目標をどのような方法で実現するのかという具体的な方策にまで及んでおらず、その方策の内容如何によっては、目標が画餅に終わってしまったり、路線変更を余儀なくされたりする可能性すらあろう。

増達岩手県知事は、「世界」の8月号で、「規模集約・大型化、民間大手資本の導入などの手法一端的にいて TPP 的な路線は全く考えられません」「岩手県のめざす人間本位の復興ということともかかわりますので、この点は復興構想会議でもかなりの時間をかけて繰り返し説明し、両論併記的な記述になった経緯がある」と語っている。人間本意の復興をどのように実現するかこそが、岩手県の復興計画の今後抱えていく課題であると考ええる。

(5) 経団連マスタープラン

経団連復興創生マスタープランが提言する農林水産業復興計画は、「力強い農林水産業を実現する」ことを復興の目的として設定し、その実現のために、官民連携（PPP）によって権利機関と事業主体とによる体制を整備し、農地の集約化、大規模化等のための権利調整などは権利機関に担わせ、大規模・先進的経営を実践する主体は事業主体によって行うという、「関係機関等の適切な役割分担により、所有・経営・労働それぞれの機能を高めることが重要」とする。そして、「震災復興特区」においては、復興地域・拠点の農地等の復興・集約のための税制・財政・金融上の措置を講じるべきとする。

経団連のマスタープランは、農業という産業を強化するという視点を打ち出すものの、その担い手として、被災者たる農林業従事者を必ずしも想定しておらず、むしろ企業的な経営を行う民間事業主体が想定されているという点が特徴である。マスタープランが想定する事業主体は、企業的農業漁業経営を行う民間事業主体であるから、大規模化、集約化を望まない小規模な農業従事者は事業主体となりえないか、なったとしても、大規模化された農業の中で淘汰される危険があるのである。

マスタープランが被災者たる農林業従事者の権利回復を二の次としていることは、「関係機関等の適切な役割分担により、所有・経営・労働それぞれの機能を高めることが重要」というフレーズにも表れている。大規模・先進的な農業経営を実現するためには、農地の所有や農業経営は企業的経営を行う主体に集約されるべきであり、小規模な農林業従事者は、農地を所有できなくなったり、経営に携われなくなったりしても、仕方がないというように読めるからである。

さらに、マスタープランは、「震災復興特区」においては、復興地域・拠点の農地等の復興・集約のための税制・財政・金融上の措置を講じるべきとするが、これもまた、大資本などが小規模農家等から土地を買い取り集約化し約すするための優遇措置としか考えられない。このことは経団連が、震災後の2011年4月28日に発表した、東日本大震災にかかる規制改革要望の内容として、株式会社による農地取得を容易化するための「特区」設定を求めていることから明らかである。

経団連マスタープランの示す農林業復興の道筋は、被災した農林業者を無視し、震災を契機に農業で一儲けしようとする資本を支援する内容であると言わざるを得ない。

このような復興計画では、被災した農林業従事者の被害回復という意味での「復興」がなされるかは、大いに疑問である。

(近 藤 ち と せ)

V 産業復興に関する復興計画

1 復興計画・提言の概略

(1) 国の復興構想

①復興構想会議（「悲惨の中の希望」）

「企業・イノベーション」として、まず中小企業と区別される「企業」の資金繰り支援

とサプライチェーンの再生支援を含む立地促進策を挙げる。中小企業対策としては国内外への販路開拓支援金融機関への国の資本参加を挙げる。二重ローン問題については、「金融機関・被災者のみならず、国・自治体を含め関係者がそれぞれ痛みを分かち合い」、「過去の震災などでの取り扱いとの公平間にも留意しつつ、可能な限りの支援策を講ずべき」とする。「産業・技術集積とイノベーション」として、産学連携による技術革新のための支援スキーム構築や「成長の核」となる新産業及び雇用の創出などを挙げる。

②復興基本方針

「地域経済活動の再生」として、①企業に対する資金繰り支援、サプライチェーンの中核分野と高付加価値の成長分野に対する立地補助策、法人税5%減税、被災地域の大学や研究機関と活用し、知とイノベーションの拠点機能の形成、産業集積、新産業・雇用の創出を挙げる。②中小企業対策としては、資金繰り支援、国内外の販路拡大、金融機関への国の資本参加などを掲げている。

さらに、「コミュニティを支える生業支援」として、個人事業者や商店等の復興が重要であるとし、「コミュニティを支える多様な生業を復元し、維持可能となるよう支援する」とする。

(2) 宮城県復興計画（最終案「宮城・東北・日本の絆・再生からさらなる発展へ」）

「ものづくり産業の早期復興による『富県宮城の実現』」を掲げる。宮城の産業は、地震・津波による直接被害とサプライチェーン障害により震災以前の取引関係の維持が困難になっているとし、早急に生産活動を震災以前の水準に戻すとともに、次世代を担う新たな産業の集積・進行を図るとする。

(3) 岩手県復興計画（「いのちを守り、海と大地と共に生きるふるさと岩手・三陸の創造」）

「商工業」分野における「基本的考え方」として、①被災地域の経済を支える中小企業等の事業再開や復興に向けた支援と②新たな商店街の再構築によるにぎわいの回復を掲げる。具体的には、中小企業等の二重ローン対策として復興支援ファンド等による支援、仮店舗工場など施設整備支援、再建企業の経営安定化のための金融・制度支援、「ものづくり産業の新生」として、内陸のものづくり企業とのネットワーク構築、産業の集積、新規立地促進等による産業の活性化のための規制緩和等の優遇策などを挙げる。

2 産業復興を考える視点—地域経済の生業の復旧こそめざされるべき

(1) 選別なき中小企業・事業者への支援を

私たちの生活は経済活動の面だけで見ても、小規模の事業を営む様々な人との係わり合いによって成り立っている。アパートを賃貸する大家や地域に密着した不動産業者、食料品店、雑貨店、電気店、建設業者、飲食店、理髪店、美容院、保育園、幼稚園、学習塾など数え切れない小さな中小企業・個人商店があり、私たちは日々それらの商店などを利用して生活している。大型店や全国チェーンの企業から提供される全国画一的な商品やサー

ビスだけではなく、地域に根ざした個人事業主や中小企業が提供する様々な商品・サービスにより私たちの生活はより多様で豊かなものになっている。またこのような中小企業や個人商店が、地域の人たちに雇用や収入を提供しその生活を支えている。中小企業や個人商店の売り上げや事業主・従業員の収入がまた地域で消費されることで地域経済が成り立っている。

今回の東日本大震災の地震と津波の被害によって、街全体が被害を受け、このような地域経済の生業が根こそぎ奪われてしまった。

被災者の生活を再建には、この地域経済の生業を復旧させることが不可欠である。中小企業や個人事業主の復旧・復興こそ被災者の生活再建の柱と位置づけられなければならない。そのためには、自動車産業等、大企業の取引先に偏った支援策や被災した中小企業・個人事業主を選別して行なう支援策であってはならない。

この点、国の復興基本方針では復興構想会議の提言になかった「コミュニティを支える生業支援」が掲げられた。これ自体に異論はないが、具体的にどのような支援を行うのかについて記載がなく不十分と言わざるを得ない。

(2) 被災者生活再建支援法の拡充を

今回の地震・津波で沿岸部の店舗・工場は甚大な被害を受けた。上記の各復興計画では、「仮店舗」や「仮工場」の斡旋の支援があげられている。しかし、被災した店舗・工場の中には、もはや建物を使用することはできないが、建物を解体費用を支出することができない事業者や自己資金で新たな店舗を建てることのできない事業者も多いと思われる。

被災者生活再建支援法では、住宅の被害については被害の程度や住宅の再建方法に応じて、最高300万円の支援金が支給されることになっている。これは、寝起きし生活する住居が人間の生活の基礎となるため、住宅再建を支援しようという趣旨に基づく。この点、事業者にとっては、店舗や工場等の事業所が存在することが、その生活を支える最も重要な基礎となる。これはその事業所で就労している労働者にとっても同様である。また、被害を受け、危険で解体が必要な建物については、建物周辺の安全確保の観点からも行政責任で解体することが必要である。

したがって、住居だけではなく、日々の生活費を得る場である事業所の解体や再建についても支援金を支給するよう被災者支援法を拡充すべきである。また、現行では、最高額が300万円とされているが、住宅や事業所の解体・再建を考えた場合あまりに少額であり、支援金の増額も検討されるべきである。

(3) 生業の復旧のために自治体が補助金を支出できる仕組みの構築を

店舗や工場が被害を受け、自己資金だけでは営業再開できず、新たに借り入れをしようにもそれができないという事業者も多い。このような事業者が営業再開するために、補助金を投入できる仕組みを構築することが必要である。

例えば、被災したいくつかの事業者が協力して、共同店舗や工場を建設する場合これに

補助金を交付すべきである。通常の場合でも、都市再開発法などにに基づき、一定の要件に該当すれば再開発事業等の認定を受けて補助金を支出することが行われている。これと同様に、かつ要件を柔軟に解して被災事業者による共同店舗・工場建設に補助金を支出すべきである。

(4) 「二重ローン」問題への十分な支援を

いわゆる「二重ローン」問題への支援は重要である。

被災地の中小企業や個人事業主は事業の基盤も失った今、「せめてゼロからスタートさせてほしい」というのが切実な声である。また、被災地経済を支えてきた信用金庫等の金融機関も大きな被害を受けている。

旧債務の返済凍結、政府による債権買い取り、震災復興特別貸付のさらなる拡充等の措置や、債務免除を行った金融機関に対する公的資金投入、被災した中小事業者への「貸し渋り」をしないようガイドラインを策定する等具体的な支援策がなければ「ゼロスタート」すら困難である。

この点、政府は本年6月17日に「東日本大震災における『二重債務問題への対応方針』について」を発表した。しかし、その内容は、過去に震災被災者が負債を抱えながら「苦しみに耐え復興を果たしてきた事実は重い」、「今次震災での様々な被災者間の公平の確保」にも配慮するとして、今後設置する相談窓口において事業の再生の可能性ある事業者と判断された場合に限り支援が受けられるとする。これは、その判断基準や判断権者も明確で無い「事業再生の可能性」という概念によって中小企業・事業者を選別する極めて不十分な施策である。

3 復興計画・提言について

(1) 宮城県復興計画

宮城県の復興計画は「富県宮城の実現」を掲げ、サプライチェーンの復旧や「次代を担う新たな産業の集積・振興」といった、いわば大企業及び大企業と取引関係のある事業者への支援策が挙げられているが、中小企業への支援策は不十分である。「復興のポイント」として掲げられた政策にも、「二重ローン問題」は「国の支援制度の導入」を行なうとされているに過ぎない。これでは、前述したような地域経済を再生させることはできない。

(2) 国の復興構想

復興構想会議提言を受け復興基本計画が作成されているという関係から、両者の構成はほぼ同じである。即ち、まず中小企業と区別された「企業」への支援、生産拠点の立地促進が掲げられ、その後に中小企業対策となる。前二者はいずれもサプライチェーンの回復が主眼である。この構成からは、中小企業対策よりも、自動車産業等の大企業の下請けや取引企業の再建を重視していることが伺える。

また、復興構想会議提言では、技術革新を通じた新産業・雇用創出についてのみ具体例

が掲げられており、同提言が、復旧にとどまらない産業の高度化を重視している。大企業のサプライチェーンに組み込まれておらず、技術革新や事業の高度化からこぼれ落ちる中小企業は「過去の震災などでの取り扱いとの公平感にも留意しつつ、可能な限りの支援策」を受けられるにすぎない。

このような被災事業者を恣意的に選別することは、被災地コミュニティを支えてきた生業の復旧をめざす方向とはまったく異なる。

二重ローンへの対応策は「痛みを分かち合う」ことが基本とされるが、被災地の実態からすればこの姿勢では不十分である。さらに復興事業の地元業者への発注等、中小企業を支援する具体策が全くないなど、中小企業支援を軽視していると言わざるを得ない。中小企業・個人事業者の再建こそ被災者の生活回復の柱であることが再確認されなければならない。

復興基本方針では、復興構想会議提言になかった中小企業支援の具体策がいくつか掲げられた。しかし、中小企業と区別される「企業」支援策では、「資本性の長期融資」などの資本強化策が打ち出されているのに対し、中小企業対策としては「ニーズを踏まえつつ十分な規模を確保する」と抽象的な記述にとどまっている。さらに、基本方針は「国内外の販路拡大」を図るとして、海外展開の促進、M&Aによる経営資源の統合強化を行うとするが、かかるニーズのある中小企業はごく一部にとどまる。前述のような地域に密着した中小企業・個人事業者の多くは海外展開やM&Aとは無縁であり、かかる支援策の実効性は疑わしい。基本方針は「二重ローン問題」については、6月17日の政府「二重債務問題への対応方針」を踏まえて行うとしているが、この対応方針が「事業の再生可能性」という不明確な基準で被災中小企業を選別するものであり極めて不十分であることは前述の通りである。

さらに、復興基本方針が法人税5%減税を掲げていることは極めて重大である。政府・与党や自民党などでは、被災者支援・復旧・復興に多額の財政出動が必要になることから、所得税・消費税などの基幹税の増税が取りざたされている。にもかかわらず、他方で200兆円を超える内部留保を持っている企業に対して減税を行うなどということは極めて不合理である。

(3) 岩手県復興計画

「なりわいの再生」を掲げ、中小企業の再生こそ復興の基本とのスタンスを取っている点は評価できる。

しかし、「二重ローン」問題解消に向けた施策が不十分との印象がぬぐえない。旧債務の返済凍結や政府による債権買い取り、震災復興特別貸付のさらなる拡充、債務免除を行った金融機関に対する公的資金投入、被災した中小事業者への「貸し渋り」をしないようガイドラインを策定する等の施策を国求める強い姿勢が必要である。

また、「新規立地促進等による産業活性化のための規制緩和」といった特区構想につなが

る発想がある点も看過できない。国が「規制」として定めている基準や手続は、最低限の基本的な人権を保護するために定められているものも多い。住民、中小事業者の目線に立ち、復興のためにどんな規制がどんな場面で問題となるのか、そのための施策として規制を緩和する以外の方法がないのか、当該規制を緩和して国民の人権に対する弊害はないのか等を厳密に検討し慎重な対応が必要である。

(小 林 善 亮)

VI 生活・雇用について ……岩手県の計画を中心に

はじめに 復興計画検討の視点

復興構想会議は2011年6月25日、「復興への提言～悲惨のなかの希望～」を発表し、これを受けて政府は7月29日、復興基本方針を発表した。そして、こうした国の復興基本方針の検討と平行して、岩手、宮城、福島各県がそれぞれの復興基本計画を公表している。

人は日々生活手段を得て暮らさねばならないのであるから、生活・雇用の再建は、救援から日をおかず連続して検討・実施されなければならないものである。そして、生活・雇用の再生は生活手段を得るもととなる産業の再生なしには実現しないのであり、①事業の継続と雇用を維持し、②新たな事業と雇用を創出し、③雇用と生活を再生・安定させるまでのプログラムをつくるのが復興計画には求められる。

また、復興計画を考えるときに、地域の自立した経済・産業の再生を目指すのか、復興の美名の下に地域経済とは関係のない資本による大型開発の実験場とするのかで将来展望がまったく異なってくる。

国及びそれぞれの県が打ち出した復興方針ないし復興計画が真に被災住民の復興を果たすものとなるかを見る上では、以上の2つの視点をもって検討する必要がある。

1 復興に向けた原則

岩手県復興計画では、復興の3つの原則を掲げており、その一つに「住宅の供給や仕事の確保など、地域住民それぞれの生活の再建を図る。」ことがうたわれている。基本原則として住民それぞれの生活再建をはかることを位置づけた点は、生活する者の視点を欠く経団連の発表した「復興マスタープラン」とは違っている。もっともこの原則が貫かれるかは、生活・雇用分野だけでなく県が実施しようとする個々の施策を総合的に見てみないことにはわからない。

2 生活について

(1) 被災者の生活の安定や住宅再建に向けた資金面等での支援、住まいや生活全般に関わる相談に応じられる体制の整備については岩手県も宮城県も共通して打ち出している。岩手県については、公的賃貸住宅の供給促進、被災者が安全に安心して暮らせる住宅や宅地を供給するなど生活再建を促進することも盛り込んでおり、宮城県も二次案以降同様の内容が入った。

例として岩手県復興計画をとりあげるが、ここでは次の復興施策を打ち出している。

① 緊急的な取組施策

- ・ 被災者の生活再建に向けた状況を把握するため、被災者カルテの整備を支援
- ・ 住宅ローンの二重債務の解消に向けた支援
- ・ 義援金、被災者再建支援金等による生活支援
- ・ 被災者の避難所生活を早期に解消するため、応急仮設住宅の建設や公営住宅等の空き住戸の有効活用を進めるとともに、公営住宅等に居住する被災者に対する家賃負担を軽減
- ・ 生活再建に向けた被災住宅の新築や修繕等に対する支援
- ・ 避難施設や応急仮設住宅と学校・病院等を結ぶバス路線の運行支援
- ・ 被災者の生活の安定に向けて、住まいや生活全般に関する様々な相談に対応できる体制を整備

② 短期的な取組

- ・ 応急仮設住宅入居者等が、早期に安定した住生活を営めるよう、安全で良質な公的賃貸住宅の供給を推進
- ・ 住宅再建に向けた各種支援制度の創設及び充実
- ・ 被災者が安全に安心して暮らせる新たな住宅及び宅地の供給を推進

③ 中期的な取り組み

- ・ 被災者が安全に安心して暮らせる新たな住宅及び宅地の供給を推進（再掲）
- ・ 避難機能や地域コミュニティに配慮した複合型集合住宅の整備
- ・ 高齢者等が快適に暮らせる居住環境の整備

(2) これらはいずれも現行制度を前提としたうえでの施策であるが、実際には、出発点とも言うべき仮設住宅への移転があまり進んでいない、あるいは移転しても避難所に舞い戻ってしまうことが報道されている。その主要な理由の一つに、避難所であれば食事等の給付があるが、仮設住宅に移ればそれがなくなってしまうというのがある。しかしながら、現行の災害救助法の枠組みの中でも、仮設住宅に移っても食事の補助等の援助は可能であり、それが自治体の費用負担への懸念から現場に浸透していないところに問題がある。したがって、仮設住宅の「建設」や民間住宅の利用だけでなく、

「生活」を支援するという観点から、移転後の食事の補助等災害救助法の枠内でもできる支援策をきちんと打ち出すべきである。

また、被災者生活再建支援金は制度創設当初からこの金額では不足することが指摘されてきているが、この機に金額の見直しが必要である。法律で上限額が引きあがらない間であっても、県独自の取り組みとして基金の創設による支援金の上積みは検討してもよいのではないか。

3 雇用

(1) 宮城県の復興計画では、産業の再生について、企業誘致を進め、集約化や自営業者の労働者化を推し進める施策が打ち出されているのに対し、岩手県の復興計画案は、深刻化する被災地域の雇用情勢に対応するため、雇用の維持と産業振興による雇用の創出に努めるとともに、離職者等の雇用相談や再就職に向けた職業訓練等を実施するとして次の施策が掲げられている。

① 緊急的な取組

- ・ 雇用調整助成金や雇用保険等による労働者の雇用維持
- ・ 雇用対策基金を活用した離職者等の雇用創出
- ・ 復興需要等による一時的な雇用増大に向けた雇用のマッチング
- ・ 復興需要に対応した離職者等の再就職に向けた職業訓練等の拡充
- ・ ワンストップ形式の出張労働相談合等の開催によるきめ細かな生活・就労支援

② 短期的な取組

- ・ 被災した離職者等を受け入れる企業の確保支援や、内陸地域の企業への雇用拡大の要請

③ 中期的な取組

- ・ 産業の復興と併せた雇用創出への支援や、職業訓練等の実施による新たな産業分野に対応する人材の育成

(2) 宮城県の復興計画は大きな企業の誘致により雇用の場を生み出すことに特化した内容と言ってもよい。もちろん、地元企業との連携として地場の企業の活性化も念頭に置いているのであろうが、基本は大資本に依存した復興プランと言える。これに対し、岩手県の復興計画では、内陸との連携の強化をうたい、サポーター方式で地元産業の再興をはかっていく方針を打ち出している。この点は両県でかなり方針に違いがあるように見える。そして、地元産業の再興を打ち出す岩手県の計画案は、打ち出している施策自体はとくに反対をするようなものではない。

ただしかし、緊急的な取り組みとして、現行の枠組みを所与の前提としたのでは足りない。雇用調整助成金は、あくまで経済変動による業績悪化に対応するものであって運用を緩和することで対応したが、それでも津波等による直接の影響で事業停止に

追い込まれた事業所では活用ができなかった。このため、復興構想会議が打ち出している雇用調整助成金の適用基準の緩和や、思い切って自然災害の影響により業績が悪化した事業主への新支援制度の構築が打ち出されるべきである。

また、今回、離職は完了していないまま失業給付を受けることができるように運用がなされたが、その際に在職期間がリセットされてしまう問題が生じた。被災企業の中には事業所が再建できれば再び雇用をしたいというところも少なからずあり、いったん就業を離れた労働者が同じ使用者のもとで就業を再開する例も少なからずある。その場合に在職期間がリセットされてしまっていたのでは労働者が改めて離職したときに失業給付の支給期間において大きな不利益を被ることになってしまう。この点は、解雇事案でとられているような失業給付の仮給付で対応し、後に再度雇用が開始されたときに仮給付分を返納させることで在職期間を維持する措置が講じられるべきである。

津波被災地域においては事業所自体が津波に飲み込まれ、街自体が消滅したところもある。こうした地域では雇用主となる事業者の活動の再開自体に時間がかかるのであり、現行の雇用保険制度における失業給付の給付日数では極めて不十分となってしまう。そこで、給付日数の引き上げが検討されるべきである。

また、中には転業を余儀なくされる方も多く出てくることが予想される場所であり、こうした方々の生活手段を得る道を保障するには現在の支援制度だけでは不十分である。

そのために職業訓練の実施等がうたわれているが、一方で、国は「地域主権改革」の一環として、公共職業訓練事業を担っている雇用・能力開発機構を廃止し、その事業を他の独立行政法人に引き継がせると共に、全国にある職業訓練施設を自治体に譲渡し、運営させるといういわば国が職業訓練に責任をとらない方向に進もうとしている。そして、自治体も財政上の事情から職業訓練校を減らしてきているのが現状である。

この状態を置いたまま「職業訓練を実施する」と言っても、貧弱な体制では勤労権の保障はおぼつかない。被災住民が職を求めてハローワークに行列ができる様が報道されたのをを受けて復興構想会議は提言のなかでハローワークの機能および体制の強化を打ち出したが、こうした視点が必要であり、県として充実した職業訓練ができるような財政支援を国に求めるなどを打ち出すとともに国も責任をもって職業訓練を実施するよう求めるべきであろう。

(平 井 哲 史)

Ⅶ 復興のための制度・組織・財源のあり方

東日本大震災からの復興を促進させるためにどのような制度・組織・財源が必要なのか。復興計画のひとつとしてこれらを定めておくことは重要である。

1 「計画」「提言」「基本方針」の内容

(1) 宮城県「計画」

「復興のポイント10. 復興を支える財源・制度・組織の構築」において、つぎのとおり提起する。

- ① 恒久的かつ全国民・全地域を対象とする間接税である災害対策税の創設。復興国債、災害復興基金。
- ② 民間投資の促進、集団移転の円滑化などのため思い切った規制緩和や税制面の優遇措置などを盛り込んだ「東日本復興特区」の創設。
- ③ 被災県（岩手、宮城、福島）共通の課題に効率的・実効性ある対応をおこなうため、被災県・被災市町村の枠を超えた連携（第一次案では、「国、被災県、被災市町村で構成される『大震災復興広域機構』の設立」）。

(2) 岩手県「計画」

『暮らし』の再建・V・市町村機能」において『被災市町村』が早急に十分な行政サービスを提供することが可能となるよう、行政機能の回復のために、人的支援や技術的助言などを実施」するとして、つぎのことを提言する。

- ① 「緊急的な取組」として「県内外の自治体や県からの職員の派遣による人的支援と公的機関の機能等の早期復旧に向けた支援」
- ② 「短期的な取組」として「復興計画等の策定や復興事業の実施等を行う市町村への技術的な助言」
- ③ 「中期的な取組」として「被災市町村が機関等の共同設置や事務の委託など、市町村間の連携を必要とする場合の助言・支援」

(3) 復興構想会議「提言」

① 「特区」手法の活用

「土地利用計画手続の一本化・迅速化にあたっては、『特区』手法を用いることが有効」、「地方分権的な規制・権限の特例、手続の簡素化、経済的支援など、必要な各種の支援措置（について）区域・期間を限定した上で、これらの措置を一元的（ワンストップ）かつ迅速に行える『特区』手法を活用する」

② 人材支援

「市町村に対しては、的確に行政サービスが提供されるよう……専門的知識を有する人材や地域の復興に協力する人材の派遣などの人的支援を行う」

③ 財源

「国・地方の復興需要が高まる間の臨時増税措置として、基幹税を中心に多角的な検討をすみやかに行（う）べきである」

（４）復興対策本部「基本方針」

復興対策本部は7月29日、「東日本大震災からの復興基本方針」を発表した。ここでは、「復興特区制度」の創設が強調されるほか、「組織」問題としては復興対策本部・現地対策本部の役割について記し、対策本部から復興庁への移行について述べている。

財源については、今後5年間の事業規模を19兆円、10年間では23兆円と見込み（原発被害をのぞく）、歳出の削減等のほか「時限的な税制措置」をふくめて13兆円を確保する、という。「基幹的な税制措置」は「基幹税などを多角的に検討」とするだけで、税種、期間、税額などはいっさい規定せず、先送りされている。

2 総括的評価

（１）これらの「計画」「提言」「基本方針」をどう評価するか。その基準はつぎのものでなければならない。

- ① 被災住民の悲願である生活基盤と生産基盤の再建・再生を実現できるかどうか。
- ② かねてから消費税率の引上げ、農・漁業への経済的進出、道州制の導入など「構造改革」をめざしてきた大資本・大企業の、東日本大震災からの復興を口実に被災地に「構造改革」を持込もうとする野望を阻止できるかどうか。

（２）宮城県「計画」は、すでに別稿で考察してきたとおり、その目標を民間資本の導入による「創造的復興」とさだめるもので、生活基盤・生産基盤の再建・再生を求める被災住民の悲願とは逆行している。災害対策税（間接税）、「特区」、「広域機構」はそれぞれ消費税率の引上げ、大資本・大企業の被災地への経済進出、道州制の導入に対応し、その野望に迎合するものである。とうてい評価に値しないといわざるをえない。

復興構想会議「提言」もまた、美しい「文学的言辞」に飾られているものの、「特区」の活用、消費税をふくむ「基幹税」の増税を主張するなど、大資本・大企業の野望に迎合し、住民の悲願とは逆行している。つよく批判されるべきものである。

復興対策本部「基本方針」は、「特区」の創設のほか、税種、税額、期間をあいまいにしながらも、「基幹税の増額」を主張する点で、復興構想会議「提言」と同様の批判を受けるべきである。

これにたいし岩手県「計画」が、被災市町村の行政機能の喪失・低下を重くみて、それにたいする「取組」を提起していることは積極的に評価できる。しかし、その具体性の欠如ぶりは驚くばかりである。緊急的に県や他の自治体からの派遣が必要なこ

とは明らかだが、その後は「技術的な助言」や「助言・支援」があるばかりで、これでも市町村の行政機能が回復するとはとても考えられないからである。

また、被災地に構造改革を持込もうとする大資本・大企業の野望が明らかな状況のもとで、県としてこれを拒否する態度を明確にすべきであった。これが近い将来、岩手県「計画」の弱点として顕れる可能性が高い。

3 復興の基本的道筋はなにか

- (1) 地域（コミュニティ）を単位とし、住民の安全・安心を確保しつつ、被災住民の生活基盤と生産基盤を確立すること。——それがすべての出発点であり、それ以外にないことを確認しなければならない。

地域（コミュニティ）単位の復興計画は、住民の自主・平等にもとづく合意の形成によって作成され、住民の主体的参加によって実行されるものである。ここにいう「地域（コミュニティ）」とは、すくなくとも「平成の大合併」以前の市町村を想定すべきであろう。

- (2) 大企業・大資本のほしいままな被災地への経済進出を許すことは、農民の農地権（農地法によって保障される農民の権利）、漁民の漁業権、商工業者の営業権を侵害するものであって、認めることができない。被災地3県をふくむ東北地方がこれまで、大独占・大企業による利潤追求の場として利用されてきた経過を直視し、それを打破することが、いま求められているのである。

農地権、漁業権、営業権などはそれ自体は経済的権利ではあるが、それらは住民の生計の基本をなして、生存そのものと人間の尊厳をまもる権利である。憲法13条（幸福追求権）、25条（生存権）がこれを保障している。

4 行政機能の回復と拡充

- (1) 地域（コミュニティ）単位の復興計画の作成および実行の過程では、自治体職員の人的能力（マンパワー）が重要な役割をはたすことは疑いがない。
- (2) 今回の大震災では自治体職員やその家族の多くも犠牲となり、行政機能を喪失・低下させた市町村も少なくない。もともと「平成の大合併」によって多数の市町村が消滅し、それに伴って自治体職員も大幅に削減されてきた。被災地の復興には長い年月が必要でありその間、自治体職員は通常業務のほかに復興のための業務もあわせて遂行しなければならない。
- (3) 復興のための「組織」を考えると、なによりも自治体職員の回復・拡充をはかるべきである。つぎのことが必要である。
 - ① 犠牲となった職員の数を回復すること。
 - ② 「平成の大合併」で削減された人員を可能な限り回復し、とりわけ消滅した市町村に対応する支所・地区などの実質的行政機能を回復すること。

- ③ 復興業務に必要な職員数を確保すること。

以上によって各自治体が負う人件費の増額分は、国が負担すべきである。

5 「広域行政機構」は必要か

宮城県「計画」（第一次案）が提起する「広域行政機構」の設立は必要なのだろうか。

- (1) 同計画案はその理由として「全国の自治体による職員派遣や国による東日本震災復興構想との調整」を挙げている。しかしこの程度のことなら、国と各自治体間の対等性を堅持しつつ「調整」すればよいことで、そのために「広域行政機構」を設立する必要があるとは思えない。ましてこの「機構」のなかに国まで含めるというのは、現行地方自治法の想定を超えている、といわざるをえない。
- (2) これにたいし被災各県・被災市町村が国にたいし共通の要求をおこない、または国の押付けに共同して反対して行動すべきばあいも想定される。そのばあいでも、各課題ごとに各県・各市町村が対等の立場で協議して共同行動をすればよいだけのことである。どうしても必要なら地方自治法所定の「協議会」や「機関」の設置で足り、特別の「広域行政機構」などは必要ない。
- (3) 「広域行政機構」の具体的内容は明らかでないが、その運用によっては、強県・強市町村が弱小県・弱小市町村を圧迫し、地方自治法のさだめる各自治体間の対等性が損なわれることも危惧される。

6 財源論をどう考えるか

- (1) 復興には巨額の財源が必要なことは明らかである。16兆～25兆円という試算もあり、復興対策本部は原発事故をのぞき23兆円という試算を示している。復興のやり方や福島原発の被害拡大などによっては、さらに増える可能性もある。

その財源をどこに求めるか。

「復興国債」の発行によって資金を集めることや国と民間の資金をプールする「災害復興基金」をつくり大胆な資金投入をおこなうことは有効であろう（宮城県「計画」）。

日本共産党は、大企業の内部留保のうち流動資産分が200兆円を超えていることを指摘し、その一部で復興国債を購入させることを主張している。法律で強制させることはできないにしろ、国民的運動や世論の力で実現させることは十分に可能であろう。

- (2) 宮城県「計画」の災害対策税とは、全国民、全地域を対象とする恒久的な間接税というので、消費税率の引上げそのものである。復興構想会議および復興対策会議のいう「基幹税」の増税とは、個人所得税、法人所得税および消費税の増税のことであり、消費税の増税を排除するものではない。

しかし消費税はもともと逆進性がつよく、一般的にみても低所得層の負担を増大させ、今日の過剰生産（消費）不況を拡大する。消費税の増税は被災地にもおよび、被

災地の経済力と活力を奪い去ることにもなりかねない。消費税の増税は、なんとしても許してはならない。

- (3) 復興構想会議「提言」および復興対策会議「基本方針」は「基幹税の増税」をいう。「基幹税」のなかには消費税のほか個人所得税・法人所得税がふくまれることは上記のとおりである。

個人・法人所得税は応能負担主義が維持されれば逆進性はないが、それでもその増税は市場から資金を吸いあげる結果となり、今日の不況を加速させるので望ましくない。報道でつたえられる「定率増税」では、貧困層に重く、富裕層に軽い「逆進性」が生まれる。ただし、これまで個人・法人税は大企業・富裕層への減税を繰り返し、応能負担主義を歪めてきた。大企業・富裕層への一定の増税（減税の是正）は応能負担主義への回復過程にすぎず、是認されるべきであろう。

復興構想会議「提言」は、まわりくどい表現ながら、復興国債の発行には日本の国債への信用がなくてはならず、そのためには増税によって信用を高めなければならないという趣旨を述べている。

日本の国債残高が国際的に飛びぬけて高いのは事実だが、アメリカやヨーロッパの財政悪化のなかでも円高（円買い）が進行している。日本国債の金利の上昇（価値低減）はこれまでのところ認められない。日本の国債への信用がとりわけ低下しているわけではない。復興国債の償還期限を長期化すれば、後記のとおり償還は十分に可能である。国債への信用を理由とする増税論には根拠がない。

- (4) 復興事業への国家資金投入をめざすのが増税論なら、民間資金の導入をめざすのが「特区」論である。後者は規制を大幅に緩和し、企業にたいする有利な税制などによって民間資金を導入しようとするものである。

被災地にたいし国の資金だけでなく民間の資金も導入する必要がある。このことに異議はない。

問題は、国の資金導入には増税が、民間資金の導入には「特区」が、どうしても欠かせないのか、である。

被災地は巨額の損害をこうむった。その規模は16兆～25兆円または原発被害をのぞいても23兆円とも試算されている。これを別の面からみれば、被災地には巨額の潜在的需要が存在しているということである。この潜在的需要を顕在化させるには、復興の初期に多額の資金を投入し、被災地の生活基盤・生産基盤を再建・再生することが不可欠である。そうすれば被災地域の経済が循環し、活性化するだろう。そこからは税収も上がり、そこに投資された民間資金も予測された利潤を生みだすことができる。すなわち、復興国債の償還も可能となり、民間投資の適正利潤も確保されるのである。これが経済学の常識的判断であり、特別の増税や「特区」の設立などは不要なのである。

——こうしてみれば、復興の初期において復興国債や災害復興基金などを活用して多額の資金を投入して被災地の生活基盤・生産基盤の再建・再生を実現することこそが重要である。そうすれば、経済学の法則にしたがって被災地の復興が可能となり、増税や「特区」の設立などは必要がないのである。

(松 井 繁 明)

あとがきにかえて ― 東日本大震災と自由法曹団の活動

自由法曹団が3月14日に震災対策本部を立ち上げてから半年が経とうとしている。この間、私たちは条件の許す限り被災地へ調査に入り、被災地の実態を直（じか）に目にし、被災者の方々の言葉に耳を傾けてきた。宮城県では仙台若林地区、名取市、石巻市、女川町に、岩手県では陸前高田市、大槌町に、延べ100名以上の団員が調査に赴いた。福島では、いわき、郡山、須賀川など県内8箇所では原発事故被害とその賠償についての相談説明会に、延べ100名以上が参加している。

今回の「復興計画を考える」の各執筆担当者も、繰り返し被災地に足を運んでいる。いずれの論考も、未曾有の地震・津波被害、広がり続ける放射線被害の中で、懸命に生き、支えあい、生活と生業そして地域社会を再建しようと奮闘している多くの人々を思い浮かべ、その切実な要求を念頭に置きつつ、綴（つづ）ったものである。各執筆者のこうした思いを行間から感じ取って頂ければと思う。日ごろ馴染みのない農漁業や街づくりについての私達の考察には、不十分な点や、より詳細な検討を要する点多々含まれているであろう。諸方面からのご意見を仰ぐ次第である。

このあとがきを執筆中に、菅直人首相が退陣を表明した（8月26日）。「やるべきことはやった」との自己評価であるが、こと震災対策に関する限り到底賛同できるものではない。震災から5ヶ月余り、政府が打ち出した「二大施策」は「復興特区」と「一括交付金」のみであった。菅首相の「脱原発依存」は政権内で孤立し尻すぼみとなり、他方で原発事故賠償に名を借りた東電の救済策が押し進められてきた（原子力損害賠償機構法の成立）。

本小冊子の副題では「住民主体の人間復興か 経済優先の地域再編か」と問いかけている。現在の政権の目指す方向が後者に属することは明らかであり、それは新たに誰が首相になろうと変わることはないであろう。偽りの「復興」を推進する諸勢力への批判と対決は、今後ますます避けて通れない課題である。

阪神淡路大地震の際、仮設住宅での孤立した生活を強いられ、大型開発中心の「復興」から取り残されたまま、孤独死した人々が多く生み出された。私たちの掲げる「人権としての生活再建・復興」には、このような悲劇を二度と生み出してはならないとの決意が込められている。自由法曹団が、被災者の真の生活再建と復興を目指し、総力をあげて取り組む決意であることを述べて、あとがきに代える。

（久保木 亮 介）

この小冊子は、自由法曹団東日本大震災対策本部の法制・復興プロジェクトの論議を経て、取りまとめた。それぞれの論稿は、論議を経たうえでそれぞれの担当者の責任で取りまとめた個人論稿であり、田中隆が編集にあっている。
担当者は、いずれも自由法曹団の団員弁護士である。

東日本大震災

復興計画を考える

住民主体の人間復興か

経済優先の地域再編か

2011年 8月31日

編集 自由法曹団・東日本大震災対策本部

発行 自由法曹団

〒112-0002 東京都文京区小石川2-3-28-201

Tel 03-3814-3971 Fax 03-3814-2623

URL <http://www.jlaf.jp/>
