座談会

東日本大震災と福島原発事故からの復興と再生：５年目の課題

──すべての被災者の権利回復，生活と生業の再建を求めて──

日時　2015年４月24日（金）13：00～15：00
場所　農林中金総合研究所　会議室

＜司　会＞

寺西俊一（一橋大学 特任教授）

＜出席者＞（発言順）

塩崎賢明（立命館大学 特別招聘教授）
除本理史（大阪市立大学 教授）
保母武彦（島根大学 名誉教授）
淡路剛久（立教大学 名誉教授）
宮入興一（愛知大学 名誉教授）
石田信隆（農林中金総合研究所 客員研究員）

【座談会の趣旨】

農林中金総合研究所は，環境問題に関する有識者で構成される日本環境会議（JEC）に対し，2012年度から「震災復興再生政策研究」の委託を行い，東日本大震災・東京電力福島第一原発事故による農林水産業の被害実態や被災者の救済・補償に関する諸政策などについて，連携して多面的な調査・研究を実施してきた。

本座談会は，日本環境会議の主要メンバーとして被災地の復興・再生に向けた研究に携わる専門家の方々にお集まりいただき，これまでの復興政策の経緯を踏まえ，大震災から５年目を迎えた現在見えている課題について，各専門分野の視点から議論をいただいたものである。

（寺西） これから座談会を始めます。ご出席いただいているのは，日本環境会議（JEC）の主要メンバーで，2011年３月11日の大震災以降，被災地の復興と再生の取組みにいろいろな形で関わっている専門家の皆さんです。

さて，４年余り前の11年３月11日，東日本大震災が起こりました。かつてない未曾有の自然災害ですが，これと連動して福島第一原発で深刻な過酷事故も発生し，不幸にして自然災害と人為災害が重なり合いました。私どもは，この事態を「複合的な多重災害」としてとらえ，それから２か月後の５月20日に，JEC事務局のもとに「東日本多重災害復興再生政策検討委員会」（以下「JEC検討委員会」という）を立ち上げ，これまで計21回の全体会合を重ねてきました(注1)。また，３つの検討部会（①原発被害補償検討部会，②震災復興行財政検討部会，③被災地域再生検討部会）を設置し，それぞれの部会単位での調査研究活動も進めてきました。

以来，早くも丸４年が経過しています。それぞれの被災地において復興と再生に向けた様々な取組みが積み上げられていますが，全体として，この間の復興と再生が順調に進んでいるとは言えません。むしろ数多くの問題が次々と累積し，新たな問題状況が生まれています。そこで，まず塩崎さんから順に，この４年余における復興と再生のプロセスや実態をめぐって，どういうところに基本的な問題があるのか，皆さんの現地調査やご専門の立場から，ご発言をいただきたいと思います。

＜司会＞寺西 俊一氏
（一橋大学 特任教授）

塩崎さんは，95年１月17日に発生した阪神・淡路大震災のとき，神戸大学の教授でした。以来，20年間にわたって，この大震災をめぐる問題に取り組んでおられます。その経験や教訓を踏まえて，東日本大震災をめぐる問題にも積極的に関わってこられました。昨年（14年）末,『復興〈災害〉』（岩波新書）という本も出されていますね。

（注１）これまでの開催概要については，以下のサイトを参照。
http://www.einap.org/jec/committee/disaster/index.htm
なお，このJEC検討委員会での議論等を踏まえて，『環境と公害』誌（岩波書店，年４回定期刊行）の第41巻第１号（2011年７月）以降，「＜特集＞東日本大震災と原発事故」シリーズ①～⑯（継続中）の形で，関係する重要な論稿を掲載している。

阪神・淡路大震災の教訓が生かされていない

（塩崎） 東日本大震災から４年余の現状で言いますと，いまなお22万人から23万人が避難を続け，８万人以上が仮設住宅に住み，きわめて非人間的な状態に置かれています。この点がまず一番の問題だと思います。かつ，今後のことを考えると，恒久住宅を確保しなくてはいけないのに，その見通しさえ立っていない人が数多くいます。また，被災者の方々の生業（なりわい）の再建もなかなかできていない。この間，いろいろなことが取り組まれていますが，本当に被災地の復興と

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

塩崎 賢明氏
（立命館大学 特別招聘教授）

再生につながっていくのか，非常に疑問が多いと言わざるをえません。巨大な防潮堤建設工事や，盛り土・かさ上げ事業などが進められていますが，果たして被災した地域に「生き生きとした人々の暮らし」が戻ってくるようになるのか，担当している人たちも必ずしも確信を持てているわけではないですね。

実は，今年で阪神・淡路大震災から20年になります。私は＜復興災害＞と表現していますが，被害はいまだに続いています。具体的には，孤独死の問題，再開発事業で苦しめられている商業者の人たち，借り上げ公営住宅から追い出されようとしている人たち，これから健康被害が出てくるかもしれないアスベストを吸引してしまった人たち，長い間放っておかれた震災障害者の人たちが抱えている問題など，いまなお進行形での様々な問題があるということです。

阪神・淡路大震災のときの経験では重要なことがいっぱいありました。例えば，仮設住宅はあまりにも非人間的に過ぎました。当初は，玄関に入るところに踏み台もなかったわけです。U字溝をひっくり返して靴の脱ぎ場にしていた。そんな状態でした。もちろんエアコンはなかったですね。東日本大震災での仮設住宅の実情をみると，その経験がどれだけしっかりと生かされたのか，大いに疑問です。

公営住宅のつくり方でも，阪神・淡路大震災では孤独死がたくさん出ました。これは，被災者たちの人的なつながりを破壊してハードだけをつくるというやり方が引き起こした失敗です。「地域コミュニティの破壊」という問題です。こういう点も非常に重要な教訓だったのですが，それがどれだけ東日本大震災できちんと踏まえられたのでしょうか。

それから，新長田の再開発では，街を全く違うものに変えてしまいました。知らない人が見たら「きれいな道路ができた」「公園ができてよかった」というふうに思うでしょうが，以前にあった地域の活力がなくなり，全く違う形になってしまった。いわゆる市街地整備などのハード事業がその地域の生活や実情を踏まえないで進められてしまうと，後々になって非常に大きな問題をもたらすということも重要な教訓です。

このままでは＜復興災害＞が繰り返される

（塩崎） 東日本大震災からの復興でも，例えば石巻市では６つも再開発が計画されていて非常に驚きます。そのうち，もう３つに手を付けている。あと２つは頓挫したようですが，このまま突っ込んでいくと，人口15万人ぐらいの都市で４つもの市街地再開発事業を抱え込むことになるわけです。当面，財政的には国から復興交付金が出ますからこのまま進めるのでしょうが，後々のことを考えると，大きな危惧がありますね。

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

東日本大震災では，政府の「復興構想会議」が「創造的復興」をめざすという目標を掲げましたが，問題はその中身です。阪神・淡路大震災のときも「創造的復興」という同じ言葉が使われ，結局，どうだったのか。今回の大震災からの「創造的復興」をみても，やはりハード中心の開発事業ばかりに重点がかかっています。また，各種の事業は縦割りであり，前例主義です。肝心の被災者たちの生活と生業の再建にとって必要なことは，分かっていてもやらない，そういった問題が多々あると思います。

では，どこに基本的な問題があるのか。根本的に言えば，被災者の救済，生活と生業の再建を第一義に置くという本来の復興の理念と施策が確立していないことが最も大きな問題です。もう１つは，復興資金の使い方の問題です。すでに26兆円もつぎ込んでいるわけで，今後も含めると30数兆円にもなります。この復興資金は，増税によって確保しているのですが，使途の流用はしているし，ハード中心の開発事業とくにハコモノ事業にたくさん使っている。阪神・淡路大震災のときも，16兆３千億円のうちの10兆円はハコモノ事業に使ってしまいました。東日本大震災でも全く同じようなことをやっている。その結果，市街地整備事業や防潮堤などには多額のお金が流れていますが，それが被災地の再生に本当につながるのかどうか。「道路はできて，堤防はできるけれども，人はいない」。そういうことになりかねないと思います。

そして，以上の問題と関係するのですが，被災者の救済，生活と生業の再建を第一義に置くべき復興理念が脇に置かれ，また，そのための制度的枠組みも欠いたままであるということです。去年，「災害対策基本法」が改正され，そこに１か所だけ「復興」という言葉が入りましたが，基本的に災害対策のなかに「復興」がしっかりと位置づけられていない。そういう法制度面での基本問題もあります。既存の制度は，被災者の救済，生活や生業の再建という課題に見合ったものになっていないわけです。あるいは，国と地方の関係でも，東日本大震災からの復興の主体は，建前では市町村だとされましたが，被災市町村の多くは「平成の合併」でガタガタになっていて，そこに深刻な被災が重なり，人的にも財政的にも余力がないところで責任だけ負わされている形になっている。国と地方の関係も含めて，こうした制度的枠組みをどうしていくか，非常に重要な課題になっていると思います。このままでいくと，阪神・淡路を上回る＜復興災害＞が後から後から出てくるのではないか。また，今後，首都直下型地震や南海トラフ地震などの大災害が起こった場合，いまのような制度的枠組みでは全く対応ができない事態になるのではないかと危惧しています。

（寺西） 阪神・淡路大震災のときの経験と教訓を踏まえて，非常に重要な問題提起をいただきました。では，次に，法学が専門の淡路さんのほうからお願いします。

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

「包括的生活利益」の侵害をどうするか

（淡路） 私は，専門の法学という観点から，この４年余りにみる復興と再生の推移，実情，問題点をどうみるかという点について簡単に述べてみたいと思います。

今回の大震災と原発事故について，いま塩崎さんから，被災者の救済や生活と生業の再建を第一義とした復興や再生への取組みが弱いという基本的な問題点が指摘されたわけですが，今回の事態によって多くの被災者の方々が受けた被害は，生命・身体および生活そのものの根底からの侵害だと言えます。大震災による津波被害で亡くなった方々が，不明者を含めて膨大な数にのぼります。また，とりわけ福島原発事故による被害では，数多くの人々の生活の場そのものが根底から奪われてしまいました。私は，「包括的生活利益」が一挙に奪われてしまった事態というふうに表現しています。

いずれにしても，４年余りが経って，なおも約８万人の方々が避難生活を送り，仮設住宅での生活をせざるを得ないという状況が続いているのは由々しきことです。本来，仮設住宅というのは２年を想定しているわけで，もともと長期的に住めるような建築物になっていません。４年が経ってもまだ，そこで避難生活を続けなければならない人々が大勢いる。この状況は，法学の観点から言えば，憲法25条の生存権，健康で文化的な最低限度の生活保障というには余りにもひど過ぎるのではないか。国際法上でも「国内難民」ということが言われています。国連人権委員会に提出された「国内強制移動に関する指導原則」というのがあり，「… 国内の他の場所に再定住した国内避難民は，移動を強いられた結果として差別されてはならない」ということになっていますが，そういう国際法上の観点からみても問題があると思います。

淡路 剛久氏
（立教大学 名誉教授）

福島原発事故による避難者と損害賠償をめぐる問題

（淡路） さらに，とくに福島原発事故に関わることですが，原発避難者はいまでも12万人に近い。県内で約7.3万人，県外で約4.6万人の避難者がおられます。そこには，避難指示区域からの避難者と区域外からの避難者が含まれます。当面，これらの方々の生活再建の中心になるのは損害賠償ということになるわけですが，この損害賠償については「原子力損害賠償紛争審査会」（原賠審）があり，そこで「中間指針」がつくられ，それにもとづいて賠償がなされるという形になっています。そして，具体的な賠償をめぐって紛争が発生する場合，簡易・迅速に被害者救済を可能とするために，裁判所外での紛争解決機関としてADR（原子力損害賠償紛争解決センター）が設置されているわけです。このADRに持ち込まれた紛争和解手続の実施状況をみると，15年２月27日時点で，申立件数が１万5,118件，そのうち既済件数が１万2,370件（うち全部和解

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

成立：１万259件，取下げ：1,065件，打切り：1,045件，却下：１件）となっています。

この間，このADRのパネル（同センターで紛争案件を担当する仲介委員）から出される和解案というのは，一応，双方の同意のもとでつくられていきますので，東京電力（東電）も基本的に了承するのが普通であったし，そう表明していたのですが，近時，集団申立が多くなってきたこともあって，東電側が１年以上も拒否し続けるという事態が発生しています。例えば，浪江町による１万５千人を超える集団申立の案件がそうです。これが，大きな混乱を引き起こしてきている。この状況をどうするか，今後も続く重大な問題になっています。それから，避難指示区域からの避難者と区域外からの避難者との間での差別化をめぐる深刻な問題も起こっています。

（寺西） いまの淡路さんのご発言で，福島原発事故の損害賠償をめぐる問題に触れられましたが，そこでの「賠償格差」やそれがもたらしている問題など，この間，除本さんが集中的に現地調査をされていますね。とくにこの点について，除本さんにご発言をお願いしたいと思います。

「賠償格差」と「復興格差」による被災者たちの分断

（除本） 13年12月に原賠審から出された「中間指針」（第４次追補）で，長期避難者に対する慰謝料や住居の再取得に配慮した賠償項目が出てきて，全体として原発事故の損害賠償を早く終わらせていくという流れがかなりはっきり出てきているというのが，最近の特徴です。これは，政府関係者自身が言っていることですが，被災者の方々の生活再建は賠償に依存して行われるのではなくて，今後は企業立地補助金などを含む復興政策のなかで生活を再建していってくださいという形で，「賠償から復興政策へ」とスイッチしていく方向が打ち出されてきています（「立地補助金で雇用創出」『福島民友』14年12月24日付，など）。

除本 理史氏
（大阪市立大学 教授）

では，「福島復興政策」がこれから始まるのかというと，もうすでに12年３月末に「福島復興再生特別措置法」が制定され，施策の「体系」がつくられています。とくに原発避難12市町村に関しては，国がグランドデザインを出し，避難地域の復興に積極的に関与するという姿勢が打ち出されている。その実態をみると，「早期帰還・定住プラン」というものがつくられ，また，インフラ復旧などの「工程表」が市町村ごとにつくられています。川内村の調査をして確認したところ，この工程表は，単に「絵に描いた餅」ではなく，着々と実施されつつあります。川内村でも，大型の商業施設とか，ハコモノ事業も進んできているわけです。

この点でいえば，これまでの４年間の「福島復興政策」の帰結についてきちんと批判的に評価していく必要があると思いま

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

す。つまり,「復興が遅れている」とか,「まだ復興していない」という批判ではなく,どこが,どのように復興しているのか,その恩恵や帰結がどのようなものになっているのか,そういう点を具体的に検討していく必要があります。私は,「不均等な復興」というキーワードで表現していますが,この点は,＜復興災害＞とか,復興政策によってもたらされている「二次的被害」とも重なる問題です。

また,損害賠償という点からみますと,この間に,「原発避難者の二極分解」のような事態が進んでいます。避難が長期にわたって継続しているため,賠償が一定額に積み上がる。文科省の試算では,４人家族で帰還困難区域の世帯だと１億円ぐらいの賠償額になるだろうと言われている。そうなると,一定の生活再建というのは可能になっていく。質の問題は別にして,家が買えないというようなレベルではなくなりつつあります。しかし,そういう人たちは,逆にいえば,もともと住んでいた土地に帰還するという展望を描けない人たちでもあるわけです。

他方,避難指示の解除がいま進められています。とくに「緊急時避難準備区域」は11年９月に解除されていますから,帰還政策によって戻ろうと思えば戻れる人たちが増えている。しかし,賠償が低額に抑えられ,生活再建の困難を抱えている人たちが出てきています。これらは,両極なので,その中間の人たちもたくさんいるわけです。そして,こうした「賠償格差」が「原発避難者の二極分解」を引き起こしている。このことが避難者の間で納得感をもって受け入れられているのであればまだいいのですが,実は,「賠償格差」が「被害実態」とずれているため,様々な不満や不信の原因となり,また,この点が「被災者たちの分断化」をもたらし,きわめて深刻な問題になっているということです。

(寺西) 復興と再生を本当に進めていくためには,被災地の人々が互いに連帯し協力し合っていくことが不可欠ですが,いまの除本さんの話では,むしろ逆に「被災者たちの分断」がもたらされている,そういう現実があるということですね。これは,根の深い問題だと思います。では,続きまして,復興財政や復興行政のあり方をめぐって,災害行財政に関する専門家の宮入さんに,次のご発言をお願いします。

疑問が多い復興予算の使途,「集権官僚型」行財政システムの問題点

(宮入) まず,東日本大震災後,15年度の当初予算までで,おおよそ29兆円と言われていますが,このうち東電に求償すべき経費が約３兆円ありますので,約26兆円を少し超える復興予算が投入されていることになります。そこにどういう問題があるか,幾つかの点を指摘しておきたいと思います。

第１は,いわゆる「創造的復興」ということに関連します。先に塩崎さんからご指摘があったように,ハード中心の開発優先型事業への傾斜ということが,早い段階か

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

宮入 興一氏
（愛知大学 名誉教授）

ら強く現れて，それが最初のボタンのかけ違いになってきたのではないか。また，直接には被災地の復興に寄与しない事業への「予算流用」，あるいは，大企業向けの補助金などが復興予算の中に混入されてきたといった問題があります。例えば，11年度の３次補正のときには９兆円という本格予算だったのですが，そのうちの２兆円が実は「円高対策費」でした。それから，「全国防災対策費」が約１兆８千億円。これは「予算流用」ではないかと新聞等でも報じられましたが，こうしたことがその後も続いています。復興予算の６％ぐらいがこの「全国防災対策費」に使われている。あるいは，国内の「立地補助金」というのがあります。いまは取りやめた形になりましたが，約３千億円。この８割がトヨタや東芝などの大企業向けに支給され，94％が被災地域外に流出してきた。しかも最近になって，この補助金を受けた企業の30数社が自民党に政治献金しているということまで発覚しています。これらに象徴されるように，復興予算の使途をめぐる問題点が少なくありません。

第２には，この点も塩崎さんから指摘がありましたが，被災者の方々の「人間復興」をめざすという基本が軽視されてきたことです。とくに被災者の方々の生活と生業の再建，雇用・医療・福祉・教育・環境などを含め，それらが総合的なバランスをもって，被災者の「人間復興」と被災地の復興・再生が行われるべきなのですが，そういう形には全くなっていません。被災者の生活再建に関する制度については，多少の改善はみられたものの，抜本的な改革は行われていません。「災害対策基本法」は，２年遅れで一応の改正が行われましたが，今回の災害にはほとんど役に立たなかった。それから，「災害救助法」についても，阪神・淡路大震災やその後の中越地震等からの教訓が全く引き継がれていません。そのために避難所や仮設住宅，災害公営住宅などについても，過去の災害よりもひどい劣悪な状況になってきたという経緯があったと思います。

第３には，これまでの復興行財政のあり方が「集権官僚型」になっているという問題です。とくに復興財政の仕組みでは，国の直轄事業以外は国からの補助金や交付税，あるいは交付金といった平時の仕組みを災害時に応用する形で実際の制度が組まれています。財源については「復興財源確保特別措置法」が制定され，11年度から15年度まで，いわゆる「集中復興期間」に必要な財源は一応確保された。しかし，今後どうなるかが，いま重要な問題になっています。

なお，この財源については，「復興交付金」の制度ができました。ただ，これも結局のところ，復興庁が間に入って調整役になっていますが，実際には旧来の補助金のシステムが裏にあって，「５省40事業」の採択は実質的には各省で行われることになっ

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

ています。もう１つ，「取崩し型復興基金」ができて，被災９県に計1,960億円が交付されました。この「復興基金」の使途は自由というはずだったのですが，実際には，宮城県の場合，県が「交付要綱」を定め，それにもとづいて各市町村が事業実施計画をつくり，それに合致しなければ使えないということになっています。

さらにもう１つが「復興特別交付税」です。これは，普通地方交付税の別枠で交付するというもので，「復興交付金」に伴う地方の負担額や地方での減税分の全額を措置するという制度です。阪神・淡路大震災のときはなかったので，その意味では画期的なものです。阪神・淡路大震災のときの復興予算は約16兆円余で，そのうち約10兆円がハコモノ事業だったのですが，この16兆円余のうち６兆円が実は地元負担でした。この負担の大部分を地方債の発行でカバーするという形にしたものですから，後々，被災地の市町村では，西宮市，芦屋市など，震災以前までは健全財政を誇っていた自治体さえ深刻な財政危機に陥ってしまうという結果になったわけです。以上のように，復興行財政のあり方は，一定の前進がある一方，幾つもの問題点を抱えています。

（寺西） 貴重なご指摘，ありがとうございました。さて，今回の東日本大震災の被災地は，岩手，宮城，福島を中心に，とくに農林水産業を基盤にして成り立ってきた地域が大半を占めています。それぞれ地域ごとに多様性があり，被災状況も多様なので，復興や再生のあり方も決して一律的にはいきません。むしろ，それぞれの地域の実情に合わせて多様なあり方を考えなくてはならないという課題があります。この点で，農村経済や農村財政に関する専門家である保母さん，そして農林中金総合研究所の石田さんから，引き続き，ご発言をいただきたいと思います。

「社会的共通資本」の考え方，農山漁村の集落や地域共同体の再評価

（保母） 私は，いろいろと被災地を見てきましたが，そこでの実情をみると，ある意味で日本社会が抱えている問題がすべて凝縮された形で現れているのではないかと思われます。東日本大震災では，日本社会において「弱い環」になっていたところが直撃を受けた形になっている。この大震災が発生したのは民主党政権のときでしたが，その後，自民党と公明党の連立による安倍政権になり，「アベノミクス」だとか「地方創生」といったことがマスコミで騒がれています。そうしたなかで，被災した東北地域の農山漁村をどのようにしていくのかが問われているわけです。

先ほどから復興の理念として，被災者の「人間復興」や「生活と生業の再建」を基本にすべきだという意見が出されていますが，そのとおりだと思いますけれども，問

保母 武彦氏
（島根大学 名誉教授）

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

題はそれをどういう観点で評価するか，そのための枠組みを考える必要があるのではないかと思います。私は，この点で，昨年（14年）９月に亡くなられた宇沢弘文教授による「社会的共通資本」の考え方が非常に重要になっているのではないかと考えています。宇沢さんは,「社会的共通資本」として，３つの要素を大事にしなければならないと言っています。

第１は，自然環境あるいは自然資本と言われるものです。この点でいえば，次の津波被害に備えてとにかく巨大な防潮堤を建設する，そういうことで本当によいのか，防災のためならば自然環境や景観などを一切無視して良いのかどうかが十分に議論されていません。さらに，最も大きな自然環境の破壊として，深刻な放射能汚染の問題があります。福島原発事故から４年以上が経っていますが，まだ事故そのものの収束も，廃炉作業の見通しも立っていない。もし次の大きな地震が来れば，再び重大な事故が起こりかねません。

第２は，各種の社会的インフラ（社会資本）です。これをどのように再整備していくのか。この点では，将来の地域像はどうあるべきかという基本的ビジョンの合意もなしに，巨大な防潮堤とか幹線道路とかの，国家関与の巨大社会インフラだけが優先的に整備されているという問題があります。

第３は，制度資本と言われているものです。例えば，病院や学校，各種の福祉サービス施設などを，人口減少と高齢化が急速に進行してきているなかで，統廃合と拠点への集中・合理化でいいのか。こうした点を根本的に検討していく必要があります。

そうしたことを念頭に置いて考えた場合，私は，日本社会の農山漁村などにおける集落・コミュニティのあり方や機能について改めて検討・評価することが，いま極めて重要な課題になっているのではないかと思います。

被災地の多様性を踏まえた「持続可能な地域」への再生が重要

（石田） いま保母さんもご指摘になったように，東日本大震災で被災した地域の多くは，自然環境に恵まれ，農林水産業が重要な役割を果たしてきたところです。それらの復興や再生の状況をみると，地域別あるいは業種別にみて，様々な問題がみられます。

第１の問題として，三陸地域がとくにそうですが，いままでも耕作放棄が多く，農業が弱体化していた地域がたくさんあります。今回の大震災によって，10年あるいは20年先に直面するような問題を一気に突きつけられることになりました。これをどういうふうに復興し再生していくか，非常に難しい問題です。

次に重要な問題は，この問題が被災者の方々の暮らしの再建と密接につながっていることです。産業としての農業や水産業

石田 信隆氏
（農林中金総合研究所
客員研究員）

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

が復興できたとしても，それが被災者を置き去りにしたものであってはならないことで，この面でも多くの問題があります。

さらに，何らかの形で復興が進められたとしても，その地域の経済や社会が将来にわたって持続可能なのかどうか，この点が非常に重要です。

もう少し具体的に言いますと，三陸沿岸地域は，自給的な小規模農業と水産加工業，商業や製造業等への就労などの「合わせ技」でその地域の生業が成り立っていたところです。これらをバラバラに再建しても，被災者の方々の暮らしの再建はできません。

一方，仙台平野のような比較的生産性の高い平野部では大規模な圃場整備等を行っています。また塩害を受けた農地には新しい土を入れたわけですが，土壌というのは簡単には復元できないため，いままでのような収量を確保できない。また，営農の組織化や法人化が進められていますが，そのノウハウが不足しているなどの課題があります。

さらに，地域の持続可能性の問題がとくに重要です。復興が遅れれば遅れるほど，子育て世代等は外に出て，そこで暮らしを定着させますので，このままいくと津波の被災地域のなかには，若い世代がいなくなり，中長期的にみると，農林水産業のみならず地域コミュニティの担い手と持続可能性が確保できなくなるところが出る恐れがあります。また，これから高台移転が進んでいきますが，それが将来にわたって持続可能なコミュニティになるのか，この点もよく吟味する必要があります。

それから，福島県の被災地は，また特有の問題を抱えています。長期にわたって営農再開ができない地域が広範にあります。川内村のように，帰還に一生懸命取り組んでいる地域では，若い世代がなかなか帰ってこない。地域の担い手が弱体化しています。この福島で，豊かな自然資源に依拠しながら，どのように暮らしと地域コミュニティを再生していくのか。農山村においては，農業のない地域経済や暮らしというのはありえないということが非常に大事な点だと思います。

次の５年に向けて，いま何がとくに重要か

（寺西） 以上，６人の皆さんから，この４年余りの復興と再生の推移と現状，そこでの様々な問題点などについて，非常に多面的にご指摘いただきました。

さて，東日本大震災の発生から最初の５年間が「集中復興期間」とされ，実は今年がその５年目に当たっています。来年度以降は第２のステージに入るわけです。そこで，この節目にあたり，次の５年に向けて，この点はとくに重要だという課題について，さらに皆さんからご発言をいただきたいと思います。もちろん，阪神・淡路大震災では20年を経てもまだ問題が継続しているということですから，これからさらに10年，20年，30年以上といった中長期の復興と再生へのビジョン，課題や方向性などについても，ご提言等があれば，お願いします。

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

（塩崎） 短期的には，やはり復興資金の使い方の問題が極めて重要ですね。

（寺西） 政府は，この６月までに次期（16年度以降）の復興予算について大枠を決め，地元負担を導入する方向で検討しています。復興の基幹事業については国の直轄とし全額国費負担で進めるけれども，地域振興事業などについては，被災自治体による地元負担を導入する方針のようです。これに対し，岩手，宮城，福島の各県知事は総反発していますね。この点では，復興予算の使い方に関してこれまでの４年間のしっかりとした検証を踏まえる必要があると思います。そのためのチェックや見直しの仕組みをどのようにつくればよいでしょうか。

（塩崎） まず，この４年間の復興予算の使い道に関する詳細なデータがきちんと公表されていないのが大きな問題です。阪神・淡路大震災のときも，10年たって，やっとデータが出されてきたのです。

（寺西） 本当は，国会で詳細情報をすべて公開させ，見直しや軌道修正について集中審議が行われるべきですね。この点で，国会が全く機能していない。宮入さん，この点についてはいかがでしょうか。

（宮入） その点では，国のほうで出しているデータと県や市町村のところでのデータを突き合わせても，なかなか細かいことまでは分からないという問題があります。１つは，会計検査院によるチェックを活用するという手がありますが，20数兆円もの資金がどう使われてきたか，それらの細かいところまでは明らかにされません。あとは，我々専門の研究者がチームを組んで徹底的にやれば，できないことはないと思うのですが，１人や２人，あるいは数人程度ではなかなか難しいですね。それでも，この間の復興資金の使い方について，幾つかの典型的な地域を選んで，国からの復興予算の出方とその使い道について集中的に検証してみることが必要だと思います。

（寺西） 少なくとも岩手，宮城，福島のそれぞれでポイントを絞って，徹底的な検証を行うことができればよいですが。

（保母） 検証が一番できるのは，というよりも，やるべきなのは，それぞれの被災地の基礎自治体，さらに生活者としての住民だと思います。あそこに道路が敷かれた，あの山を削ってこんなものがつくられた，そういう事業について，地元の住民たち自身が生活者としての立場から検証し評価することが重要です。そういう住民による評価が行える仕組みをつくることを考えるべきですね。

（寺西） その点でいえば，政府の「復興構想会議」が11年６月に出した『復興への提言』で示されていた「復興構想７原則」のなかで，「被災地の広域性・多様性を踏まえつつ，地域・コミュニティ主体の復興を基

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

本とする。国は，復興の全体方針と制度設計によってそれを支える」という「原則２」が掲げられていたはずです。この点では，被災地の市町村やコミュニティの単位で下からの復興と再生への取組みを進めるという基本にもう一度立ち返り，次の５年に向けて仕切り直しをさせる必要があります。

（淡路） いま，被災者や避難者の方々はそれぞれに重要な選択を迫られる時期になっているわけですが，その方々が互いに分断化されているという状況のなかで，どういう形で一体的な取組みを進めていけるか，非常に難しい現実があります。例えば，原発避難者の場合，移住する，帰還する，あるいは帰還したくてもできないとか，幾つものグループに分断されているわけです。また，帰還か移住かの二者択一ではなく，とにかく数年は帰れないけど，いずれは帰りたいという，「避難しながら待つ」という方々も少なくない。そういう方々については，避難先の自治体でも行政サービスを受けられるようにし，また避難元の自治体の住民としても各種の情報を受けられるようにする。この点では，日本学術会議からも「二重の住民票」という提案が出されています。選挙権や地方税などをどうするかという問題がありますが，短期的な課題として，こういう「二重の住民票」という対策も重要ではないかと思います。

（寺西） その点では，除本さんの論文で，「長期待避」型の人たちの実情に合わせた独自の施策が必要だという問題提起がされていますね。

（除本） 私は，川内村のケースで調べていますが，避難者それぞれの条件や，区域ごとの違いがあります。国や自治体が進めている復興政策に乗っかれる人は帰還して生活再建をしていくことも可能ですが，そうでない人たちは取り残されてしまうという問題が出てきています。避難を続けなければならない人たちは，戻っても生活ができないという現実があります。そういうなかで避難を続けている人たちには支援や賠償が継続されるべきです。しかし，川内村の20～30km圏の「旧緊急時避難準備区域」の賠償は12年８月末で切られてしまっている。賠償が切れても，今のところ仮設住宅に住めるので，かろうじて郡山市内の病院があるところで何とか通院しながら暮らしている，そういう高齢の避難者がいるわけです。そういう状況で，12年８月末で賠償を打ち切ってしまったのは果たして妥当なことなのか，この点は早急に見直される必要があると思います。

（寺西） 農林水産業の復興や再生への課題については，どうでしょうか？

（石田） 農林水産業の場合，一律に，何か同じ形での復興を進めるのではなく，複線的な復興を図るべきです。三陸沿岸と平野部では，それぞれめざすべき農業の姿も違います。一律に大規模な法人農業を指向す

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

るような考えがあるとすれば間違いです。平野部では恵まれた土地資源を生かして，よりよい農業経営をどう育てていくか。他方，兼業の「合わせ技」でやってきた地域では，農林水産省，水産庁，経済産業省といった縦割りではなく，その地域の人たちの生活と生業の復興を一体的・総合的に支援しなければなりません。この点では，地域にある組織――農協，漁協，森林組合，商工会，集落組織，自治会などと行政がしっかり連携して，被災者への相談・支援体制を飛躍的に強化する必要があります。自治体やこれらの組織への人的支援も必要です。

次に，もともと人口減少が進んでいた地域が多いわけですから，外から新しい人たちが入ってくるような魅力を地域に生み出しながら復興を進める必要があります。そのために，新しい作目への取組みやブランド化，販路拡大支援，新規就農者支援，Ｉ・Ｊ・Ｕターン者の定住支援などに積極的に取り組み，行政もバックアップしていくことが大事です。

さらに，とくに強調したいのは，再生可能エネルギーを被災地域に積極的に取り入れて，その利益によって，復興を底支えするという仕組みをつくるべきだということです。ドイツで増えてきた「エネルギー協同組合」を，日本でもつくれるような法整備が必要です。また，福島など一部地域を対象とする再生可能エネルギー導入への補助制度がありますが，これを，福島を含む被災地全域を対象とする制度に拡充すべきです。こうして，中長期的に被災地を支える経済の土台をつくりあげていくことが求められています。

（寺西） その点では，農林中金や農中総研が果たすべき役割はきわめて大きいですね。

（保母） 石田さんが言われたことは，私が考えていることと重なりますね。１つは，住民の生命や暮らしに関わることですから，そこに住民自治や住民参加をどのように位置づけていくか。この基本となるのはやはり集落・コミュニティです。単位を小さくした住民自治のあり方を考える必要がある。もう１つは，余り議論されていませんが，地方議会や地方議員の役割についてです。先ほど，この４年間のチェックや見直しの必要性について議論がありましたが，それは，地方議会や地方議員が果たすべき役割として考えることが重要です。

（寺西） おっしゃるとおりですね。それぞれの地方議会は何をやっているのでしょうか。この点も，今後，検証すべき課題の１つだと思います。あとは，これまでに出された論点以外で何かあれば，追加的にご発言をお願いします。

（淡路） 損害賠償の問題ですが，帰還する人たち，先ほど触れた待避する人たち，そして最終的に移住を決意する人たち，こういう様々なタイプの人たちすべての権利の保護と回復を行うというのが，不法行為法

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

や損害賠償法の基本的な課題です。先ほど触れたADRでは解決できない問題については裁判所の判断を仰ごうということで，いま全国で20件ぐらいの訴訟があり，すでに１万人を超える方々が原告になって訴訟に立ち上がっています。こうした状況も踏まえて，多様な原発被害に対する損害賠償のあり方をどうすべきか，いろいろと議論を積み重ね，この５月に淡路・吉村・除本編で『福島原発事故賠償の研究』（日本評論社）という本が出ます。そこでの私たちの基本的な主張は，被災者の方々が奪われた諸権利を全面的に回復し，しっかりと生活や生業の再建ができるようにすること，それが損害賠償における基本的原則でなければいけない，ということです。

（寺西） 別の論点になりますが，最近の動きで私が非常に気になっているのが，今年８月頃までに復興庁が，とくに福島県の原発事故被災市町村について新たな自治体再編への将来ビジョンを出すという報道がなされていることです。これは，昨年の「増田レポート」（提言「ストップ少子化・地方元気戦略」14年５月）が出した「地方消滅」論と同じロジックで，被災自治体の人口が元に戻らなければ自治体として成立しないから，国の直轄や広域合併も含めた新たな再編を進めるという方向性を打ち出してくるのではないかと思います。それをやむを得ないとするのか，それに対抗して被災自治体の今後のあり方をどのように考えるのか，この点も我々研究者としては真剣に検討していく必要があります。

（塩崎） 短期的なのか中長期的なのか分かりませんが，津波地域や原発地域では10年かけてもなかなか復興が難しいと思いますが，南海トラフ地震などがやってくるという危惧があるなかで，いまの行財政の仕組みや復興基本法の体制のままではまた同じことが繰り返されることになってしまうのはほぼ確実です。だから，そこを変えていく取組みが緊急に必要ですね。

（寺西） 塩崎さんは，日本経済新聞への寄稿のなかでも「防災復興省」のような独自の専門機関を創設して，これまでの愚を繰り返さないための新たな防災行政体制を確立することを提言されていますね。いまや日本全体が「災害列島」化しているという厳しい現実と将来を見据えて，この際，しっかりとした防災対応のための行政機構のあり方をどうするか，先進各国の例も参考にしながら本格的に検討していくべき時代ですね。

（塩崎） それと，26兆円とか30兆円といった，とんでもない資金を使っている割には，この間の震災復興の実情は，余りにもいろいろな問題が多いですね。

（寺西） この間の震災復興事業をみると，「災害便乗型」の公共土木事業が多すぎます。それで潤っているところはやたらと潤っているという，奇妙なことが起こっています。

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

（宮入） その点で１つ付け加えますと，例えば，岩手県大船渡市などを事例として，被災者の方々の「人間復興」に役立っている，そういうモデルケースを対抗的に示していくということも必要だと思います。もう１つ，「復興基金」の活用の問題ですが，これが成功したのは新潟県中越地震のケースです。そこでは「復興基金」の使い方で，非常にきめ細かく被災者や地域ニーズを汲み上げる形で有効なやり方を示してきたのですね。ところが，今回の東日本大震災の「取崩し型復興基金」では，結局，直轄型の行政基金になってしまって，情報の公開もほとんどなされていません。これに対して，例えば大船渡だったら，塩崎さんも深く関与されているので，有効に活用している事例を具体的に示すことができると思います。

（寺西） ぜひ，そういう調査研究や検証作業も進めていく必要がありますね。それは我々研究者としての役割でもあります。

（石田） 農林水産業の分野も福島ではとくに難しい問題を抱えていますが，福島のJAは，チェルノブイリ事故の経験を生かした土壌検査という画期的な取組みをしています。福島では，農産物の放射性物質の検査を徹底していて，とくに米については「全袋検査」を実施しています。ところがチェルノブイリ事故後のベラルーシでは，「出口」としての農産物の検査だけでなく，「入口」としての農地土壌についても，すべての農地で検査を実施しているわけです。それを福島でもやろうということで，JAグループは農地の検査に自主的に取り組んでいます。誰が見ても安全だと言える形にしようということです。しかし国がこれをやろうとしないのです。これは，食品の安全・安心を確保するために国が行うべき重要施策であり，国の責任においてやるべきです。

（寺西） そのとおりですね。では，最後にまとめのご発言ということで，どなたからでも。

（淡路） １つ，非常に気になっているのは福島第一原発からの汚染水問題ですね。この対策に失敗したら，漁業に対する被害だけでなく，海洋汚染をめぐる国際的な問題としても，大変なことになってしまいます。

（寺西） どう考えても，安倍首相のいう「アンダー・コントロール」ではないですね。

（淡路） 政府にはせめて情報はすべて出して，対策をしっかり進めてもらいたいと思います。それから先ほど石田さんが言われたことは非常に重要ですね。かつてカドミウム汚染で「農用地土壌汚染対策法」がつくられました。その仕組みを使いながらでもいいですが，土壌汚染の元を絶たなければいけない。やはり安全・安心を基本から保障するために，そこまでやってほしいと思います。本来は国がやるべきことですが，農協がやり始めたというのはすごいことだと思います。

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

（除本） いま，外からは見えにくい福島の状況というのがあって，被害者の側も声を上げ切れない。それが典型的に示されたのは，昨年の「美味しんぼ」問題です。作品の個別の表現にはいろいろな意見があるかもしれませんが，私は被害を訴えた者が叩かれたという点を重視したい。「風評被害」という言葉もそういう方向に作用している。「風評被害を起こすから」と言われると，黙らざるをえないような雰囲気がある。この状況を何とかしていくためには，私たち国民全体が福島の状況について関心をもち，積極的に実情を知っていくことが重要です。福島の当事者の方々はがんじがらめの構造があって声を上げにくい。だから，外部の専門家が関与するという意味も，とくに福島では非常に大きいという気がしています。

（淡路） もう１点だけ。先ほど原発被害をめぐる関係訴訟が20件ぐらいあると言いましたが，その判決が一番早く出るのが群馬訴訟(注2)です。これから一連の判決が出てきて，それらの判決によっては，今後の流れがどういう方向に行くかが決まってきます。この群馬訴訟というのは案外注目されていないので，一言，付け加えておきます。

（注２） 原発事故の影響で福島県から群馬県内などに避難している45世帯137人が，国や東電に慰謝料など約15億円の損害賠償を求めている訴訟。

（寺西） 我々も大いに関心をもって見ておく必要がありますね。さて，残念ながら予定時間が過ぎてしまいました。不十分な点も残っていますが，皆さんから貴重なご発言をいただくことができました。この特別座談会では，「東日本大震災と福島原発事故からの復興と再生：５年目の課題」というテーマで多面的な議論を行いましたが，今後も引き続き，サブタイトルにも示したように「すべての被災者の権利回復，生活と生業の再建」という基本的な課題の実現に向けて尽力していきたいと思います。本日は，ありがとうございました。

（編集責任：寺西俊一 てらにし しゅんいち）

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/