

## 東日本大震災復興をめぐる二つの道

～「惨事便乗型」復興から「人間の復興」へ～

岡田知弘（京都大学）

はじめに

- 1) 3.11 から1年7か月余 未曾有の被害を出し続ける東日本大震災
  - ①大地震＋津波＋原発事故⇒2万人近く犠牲者、住宅・事業所の流焼失、農地の大規模塩害。放射能汚染被害は収束せず、時間的にも空間的にも拡大。
  - ②太平洋岸地域での復旧・復興の遅れと、震災関連死の増加、雇用・失業・生活問題の深刻化。原発事故が収束しない中で生活再建の見通しが立たないフクシマ。
    - ★現在も、34万人近くの被災者が仮設住宅等での避難生活を強いられる。  
福島県民の避難者数は16万人、うち県内10万人、県外6万人  
役場機能移転自治体は7町村
    - ★震災関連死者は、2012年3月末で1632人に（「政府の無策が犠牲者を増やし続けている」『神戸新聞』社説、2012年5月17日）70歳代以上が9割占める。  
福島県内の震災関連死者数は761人（3県中最多、うち自殺者13人）
  - ③東京一極集中型国土構造の脆さ＋原発依存型エネルギー政策と「安全神話」の誤り＋市町村合併の弊害 ⇒非被災地も他人事ではない。地震と原子力防災への対応。
    - ★M8以上の連動型の海溝型地震が30年内に起きる確率は、東海で87%、東南海～南海は70～60%に。1100年前の貞観大地震では、18年後に連動型大地震発生。
    - ★原発は、日本列島いたるところに立地。とくに老朽原発立地地域の危険性
  - ④住民の命と基本的人権の尊重、国土及び地球規模での自然環境との共生をいかに図っていくか。これらの重い課題が、国だけでなく、地方自治体とその首長、議員、職員、そして主権者である住民につきつけられている。
- 2) 震災復興を口実にした「構造改革」路線の「再稼働」
  - ①政府の復興構想会議提言・基本方針での「創造的復興」路線の押し出し
  - ②復興政策を、TPP（環太平洋経済連携協定）推進・消費税増税・道州制推進・市町村合併政策等の「構造改革」路線にすりかえ。さらに衆院定数削減、改憲策動へ
  - ③政権の不安定性と各種意思決定の遅れと間違い。政策的「人災」の広がり
  - ④国・東電による原発事故賠償・有効な除染の立ち遅れと福島原発被災地における復旧・復興の未進捗→放射性物質の半減期（セシウム137・ストロンチウム90は約30年）に規定された長期にわたる雇用、所得、生活の保障が大きな問題に。  
 ⇔野田首相の原発事故収束宣言と、原発再稼働容認・原発輸出路線の強化←米国の核戦略（10・26アーミテージ前国務副長官発言「日本の原発ゼロ容認できない」）、日米原子力産業複合体の経済・政治的利害（三菱重工との提携先であったWH社を傘下に収めた東芝。従来のGE—東芝・日立系列とともに、世界最大の原子炉メーカーに。同時に、軍需企業）。民主党の支持母体である連合の主要単組（電力・重電）

- ⑤消費増税後、また総選挙が近づく中で大規模公共投資論の台頭（自民党「国土強靱化法案」等）
- 3) 東日本大震災からの復興のあり方は、被災地だけでなく日本のあらゆる地域の未来を決める
  - ①一部のグローバル企業や復興ビジネスの経済的利益を優先した新自由主義的な成長戦略・構造改革にあと戻りするのか、あるいは一人ひとりの被災者、住民の生存権と人間らしい暮らしの再生のための新しい福祉国家をつくるのか
  - ②エネルギー政策の基本を引き続き原発におくのか、あるいは「脱原発」によって小規模分散型の再生エネルギーの全国的普及を重視するのか
  - ③東京一極集中の国土構造を引き続きつくっていくのか、あるいは日本のどの地域も持続可能な地域産業と地域社会の再生をはかるのか
  - ④国や地方自治体を、道州制・さらなる基礎自治体合併と市場化を推進する「地域主権改革」によって財界に奉仕するものにするのか、憲法9条と25条に基づき「平和的生存権」の実現をめざす、住民自治に基本においた主権者・国民のためのものにするのか

## I 「震災復興」をめぐる二つの道

### 1) 「創造的復興」路線 構造改革・TPP参加推進・消費増税・道州制導入の道

#### ①政府の復興基本方針、宮城県の復興計画

○政府・宮城県は、「創造的復興」「再構築」を標榜。特区制度によって、農地・漁港の集約化、漁業権の民間企業への開放を推進。復興財源として消費増税も含む基幹税増税を提唱→消費増税は「社会保障と税の一体改革」の財源に。

○宮城県の復興計画の問題点 野村総研への丸投げ。震災前からのGEはじめとする米国系多国籍企業による農業、環境、医療ビジネス参入の動きと連動

#### ②「創造的復興」・「構造改革」推進論の言説

○米倉経団連会長（「震災に負けない『日本経済復興プロジェクト』」）

「日本が国際社会という共通の土俵で、競争力を発揮していくためには、今こそ真に『開かれた国』になることが大切だ。それゆえ日本経済復活のために政府に求めたいのが、TPPへの参加である」（『文藝春秋』2011年5月号）

○経済同友会「東日本大震災からの復興に向けて＜第二次緊急アピール＞」2011.4.6  
東北の復興にあたっては、「道州制の先行モデル」をめざすべき。一方で「規制緩和、特区制度、投資減税、各種企業誘致策などあらゆる手段を講じ、民の力を最大限に活か」しながら、他方で第一次産業については、「農地の大規模化、他地域の耕作放棄地を活用した集団移転、法人経営の推進、漁港の拠点化など大胆な構造改革を進めることによって、東北の強みを活かしながら、『強い産業』としての再生をめざす」とする。

○竹中平蔵（信濃毎日、4.22付）TPP対応型農業復興、一気に市町村合併、道州制  
「TPP交渉の議論を先送りするのではなく、今こそTPP対応型に農業を復興するという発想が大事だ。」「具体的には、農地を集約し、民間の資本が農業分野に入

っていけるような農地法の改正、流通経路などで独占状態となっている農業協同組合の改革をすすめるべきだ。」「ふるさとを復元したいという心情は理解できるが、農業や水産業では、震災前と同じように復元するのは難しい地域もある。この際、一気に市町村の合併を進めて、強力な自治体をつくる必要がある。仙台に復興本部を設置して、道州制に踏み込むのが理想的だ。」「全体状況が良くなるためには、クールな目による構想力が必要だ。だからこそ『痛みを超えてやっていこう』と指導者が発信しなくてはならない。」

### ③阪神・淡路大震災「創造的復興」の歴史的教訓

○新空港、湾岸高速道路、都市再開発業等のハード整備優先と17年以上たっても「7割復興」という現実。住宅再建、商店街、中小企業の再建が遅れる。

○14兆円を超える復興市場の9割を域外資本が受注 兵庫県10年検証委員会  
「地元発注率が高ければもっと復興は早まった」「平時から地域産業を育成しておくことが重要」との指摘も。

○600人を超える仮設住宅での孤独死。復興住宅を入れて17年で950人が孤独死。

④「創造的復興」路線では、被災地の復興を妨げ、被災者の生活再建、地域経済の再生にはつながらない。被災地域外の大企業が多額の「復興利得」を得るだけ  
→「惨事便乗型資本主義」（ショック・ドクトリン）

## 2) 「人間の復興」の道

### ①関東大震災と福田徳三の「人間の復興」論（『復興経済の原理及若干問題』）

「私は復興事業の第一は、人間の復興でなければならぬと主張する。人間の復興とは、大災によって破壊せられた生存の機会の復興を意味する。今日の人間は、生存する為に、生活し、営業し労働しなければならぬ。即ち生存機会の復興は、生活、営業及労働機会（此を総称して営生の機会という）の復興を意味する。道路や建物は、この営生の機会を維持し擁護する道具立てに過ぎない。それらを復興しても、本体たり実質たる営生の機会が復興せられなければ何にもならないのである」

### ②2004年中越大震災の際の、山古志復興の教訓（岡田他『山村集落再生の可能性』）

○昭和旧村単位に、防災、生産基盤、生活復興を一体化させた計画を立案、実行

○仮設住宅でのコミュニティの重視。復興計画の立案と事業計画の具体化

○3～4年後に、7割の住民が村に戻る 高齢者世帯は木造公営住宅に

○基礎自治体（合併した自治体では地域自治組織）を中心に、住民の合意にもとづく生活の再建を最優先にしていくことの重要性

## II 「被災地」は「東北」か

### 1) 政府の復興構想会議、経団連、経済同友会の諸提言の、被災地＝「東北」論

①被災地は、北海道から三重県までの18都道県に広がる

②人的被害が集中した宮城、岩手、福島の3県。決して「東北6県」ではない。

③しかも、激甚3県のなかでも、三陸海岸～浜通り地域の特定の基礎自治体に集中

④同じ基礎自治体のなかでも、住民の生活領域である「昭和旧村」に焦点をあてると、災害の表れ方が大きく異なる。

⑤基礎自治体が、住民の声を尊重しながら、被災者の生活再建、被災地復興しなければならぬ根拠がここにある。決して、「東北」という単位ではない。

2) なぜ、被災地＝「東北」論が台頭したのか

- ①経済的過程としての「サプライチェーン」の切断と国際的規模での再生産停止  
⇒東京等に本社機能をもつ自動車、IT家電メーカーのグローバルな空間規模での企業活動からみた調達問題として認識⇔被災地の産業と生活の再生視点が欠落
- ②政治的過程としての、道州制論、TPP導入論の推進・再開圧力の高まり

### III 「復興格差」の拡大とそれを助長しているもの

1) 「復興格差」の広がり

- ①「復旧過程の様々な特需の発生もあって、東北経済全体としては震災前の水準を回復する経済指標が多く見られるようになった一方で、太平洋沿岸部の被災地においては復旧作業が続いており、震災が残した傷跡は今なお深い」（日銀仙台支店「2011年の東北経済の動向」2011年12月）
- ②「内陸部においては、世界的な需要が低迷している電子部品・デバイスで全国と同様に生産が弱含んでいるものの、電気機械工業や情報通信機械工業などで順調に生産が回復している。これらを踏まえると、被災3県の生産は浸水域では依然として低迷している一方、内陸部では比較的堅調に推移しているとまとめられる」（『経済財政白書 平成24年版』2012年7月）。

2) 政府による対応の遅れと政策内容の問題

- ①政局争いによる復興予算、事業策定・執行の遅延（三次補正予算成立は昨年11月）  
19兆円の復興予算のうち4.8兆円が未執行、本年度繰越し
- ②石巻、気仙沼などの地盤沈下の嵩上げ工事等の大幅な遅れ。
- ③二重ローン解消の立ち遅れ 債権買取制度をめぐる迷走と実効性のない運用
- ④原発事故・放射能汚染に対する対応の間違い、遅れ。政府・東電による責任ある対応がなされず、県、市町村に「丸投げ」状態。とくに原発被災地では、住民が全国に分散避難していることもあり、自治体の首長らが住民の合意に基づく対応ができない状況（浪江町の場合、仮設住宅は28か所に分散）。とりわけ広域合併自治体において、計画的避難区域設定等ができず、自主避難を結果的に促したため、被災者の生活保障と復興に大きな支障をきたす。
- ⑤復興予算の使途をめぐる問題 昨年度三次補正予算の1/4が実質的に被災地の復旧・復興以外に流用（NHKスペシャル「シリーズ東日本大震災 追跡 復興予算19兆円」2012年9月9日放送での塩崎賢明・神戸大学名誉教授の分析）  
★企業立地補助金（総額約3000億円）の6%しか、被災地には分配されず。

3) 村井宮城県知事の「選択と集中」政策

- ①「中小企業等グループによる施設・設備復旧整備補助事業」の採択のあり方  
宮城県の初期採択グループは、「サプライチェーン型」に集中。水産加工はわずか  
★申請427グループ、4549事業所のうち、3次まで採択されたのは各58、1074。  
★水産加工業を中心に、多数の対象者をターゲットにした岩手県との対照性

★ただし、岩手県においても、商店街支援の遅れや道路優先政策の問題がある

- ②漁港・水産施設の復旧も、拠点港に集中と表明⇔岩手県知事の「全漁港復旧」表明
- 宮城県は、漁業権の民間開放を、石巻の養殖漁業で開始予定 水産復興特区制度を使い、特定企業に7億円の補助金を準備（2012年9月県議会）

#### 4) 復興庁と復興特区・復興交付金の運用をめぐる問題

- ①震災復興庁への経団連等からの人的派遣 20名 現地ではワンストップにならず
- ②特区指定と規制緩和、誘致企業優遇
- ③PPP（官民連携）、PFIの推進 ゼネコン、UR（都市再生機構）の復興事業参入  
瓦礫の広域処理、除染、地方整備局による PPP 手法での「三陸沿岸道路」建設

#### 5) 東北の鉱工業生産は回復するも、一向に改善しない三陸、気仙沼の雇用問題

- ①気仙沼ハローワークの有効求人倍率は宮城県内でも最低 一年間、震災前を下回る
- ②求人・求職のミスマッチング 漁港周辺の嵩上げの遅れで水産加工業が再建出来ず
- ③住民の多くが、仕事と所得を求めて市外流出（年末までの住民票の転出超過数は、石巻市 5041 人、気仙沼市 1973 人、南三陸町 1393 人【▼9.4%】、山元町 1383 人）
- ④福島県内では、2011 年の転出超過人口は、過去最大の 3 万人超。郡山市 7178 人、いわき市 5064 人、福島市 4085 人、転出超過率では富岡町▼6.83%、双葉町▼5.56%、浪江町▼5.51%、南相馬市▼4.99%。なかでも、幼少人口と若年人口女性が増加。2040 年推計人口は、最悪ケースで 4 割減の見込み。

#### 6) 「開かれた復興」論と外資系多国籍企業の宮城県進出の動き—TPP への地ならし

- ①震災前から県と GE（ゼネラル・エレクトリック）等が産官学連携を強める
- ②医療、環境、農業（アグリビジネス）等への進出を企図。IKEA の仙台進出
- ③マイクロソフト、IBM 等も、復興特区を活用したアグリビジネス参入の動き

## VI 被災地発・一人ひとりの住民の生活を向上させる地域再生に向けた戦略

### 1) 中央政府レベルでの野放図な国際化、構造改革政策、規制緩和政策の根本的見直し

- ①従来路線を引き継ぐ「構造改革」・TPP・消費税増税路線は、被災地はじめ日本の地域経済を「破壊」するだけ⇒国民・住民の消費購買力を拡大し、生活向上に直結する改革こそ必要
- ②一部の多国籍企業の利益を優先する「グローバル国家」（日本経団連）型の政策ではなく、地域経済の担い手である中小企業や農林漁家、協同組合を重視した政策を

### 2) 「地域が豊かになる」とは、住民ひとり一人の生活が維持され向上すること

- ①立派な道路や建物ができたとしても、また雇用効果の少ないハイテク工場が立地したとしても、そこで住民が住み続けることができなくなれば、地域の「活性化」とはいえない。
- ②地域発展の決定的要素→「地域内再投資力」の量的質的形成。地域内にある経済主体（企業、商店、農家、協同組合、NPO、そして地方自治体）が、毎年、地域に再投資を繰り返すことで、そこに仕事と所得が生まれ、生活が維持、拡大される。その再投資規模（量）、個性的な産業、企業、地域景観づくり（質）をいかに高めるかが、問われる。

③地域産業の維持・拡大を通して、住民一人ひとりの生活の営みや地方自治体の税源が保障される。→地域経済の自律性の向上が、財政力の強化につながる

④地域内の再生産の維持・拡大は、生活・景観・町並みの再生産につながるうえ、農林水産業の営みは「自然環境」の再生産、国土の保全に寄与する

### 3) 被災地における地域再生の制約条件とその克服

①「サプライチェーン」重視、「選択と集中」型の創造的復興ではなく、すべての被災地の、被災者の生活再建を第一にした「人間の復興」を、基本理念にすえるべき

②個別経営体では対処できない放射能汚染物質の除染、生産基盤（農地、漁港、道路等）の再建。風評被害の払しょくのための科学的根拠づくり⇒国、東京電力の責務

③二重ローンの解消 現状の対策では、岩手、宮城で数件の実績に留まる。

従前債務の処理法いかんで再建投資の規模の内容が決まる

④農地、漁港、漁場の再建過程中、および原発災害の実害に対する、国と東電による保障・補償が、必要不可欠。長期にわたる帰宅困難者、帰宅困難地域においては、生活保障・健康保障措置、「仮のまち」に代表される自治体の維持が必要。

⑤復興事業（区画整理事業、高台移転、防潮堤建設等）は住民合意が絶対条件。

各種事業に対する住民の学習、チェック、提案活動の展開（石巻、気仙沼等）

⑥復旧・除染・復興事業は地元企業優先で。大手復興ビジネスに対しては地域貢献を求める。また、ソニーなどの震災を機にした工場閉鎖・リストラを許さない社会的規制が必要

⑦旧村＝生活領域単位からの復興計画づくりと、非被災・避難地域からのサポート

★国土条件・産業・生活の地域的一体性を意識した計画・施策作成と運用が重要。

★合併自治体周辺部における地域自治組織の実質化への動き（気仙沼市本吉地区）

### 4) 基礎自治体と地域内の経済主体による自律的な復旧・復興の広がり

①大船渡市における湾内瓦礫回収助成制度の実現

②住田町・住田住宅産業㈱が県産材を活用した木造仮設住宅の独自建設、供給

→福島県への広がり

③気仙沼市での瓦礫処理の地域内業者への発注、生コン業者の官公需適格組合の設立と発注

④気仙沼等、牡蠣養殖漁村におけるワカメの共同養殖の開始。漁船の協同使用も。

⑤気仙沼市内南町商店街等を中心とした自主的な仮設店舗づくりと「スローフード」

⑥水産加工業者を中心にした地域共同会社（ガンバーレ）の設立と、地域内産業連関の構築を目指した新規事業の展開・雇用創出（「縁」ブランドの気仙沼帆布製造から開始）

<何もすることがないということほど、人間にとってつらいことはない><あくまでも気仙沼にこだわり、気仙沼を再生したい>という思い。

⑦福島県内における注目すべき取り組み

★「放射能からきれいな小国を取り戻す会」（伊達市小国地区）での自主的放射能測定（1圃場単位⇔国の2キロメートルメッシュ測定）。福島大学等との連携による除染作業、栽培実験を住民自治組織が実施。

- ★二本松市復興支援事業協同組合 市内の 150 の中小企業が協同組合をつくり、市の発注する除染事業、復興事業を、「地域経済循環」の視点から受注する運動
- ★福島県農民連 損害賠償運動から「地域分散型自然エネルギー」事業への参入  
ベラルーシ、ドイツ調査を経て、「百姓」の担い手育成も視野において
- ★長期避難生活に備え、セカンドタウン、地域循環型復興住宅建設への取り組み
- ⑧被災自治体職員の増員（被災者雇用を含む）とメンタルケア強化の必要性  
復興事業の大規模性と長期性、雇用創出の必要性、自治体職員の健康の維持が地域で復興事業をすすめていくためのカギに。
- ⑨被災地で主体的な地域内再投資力の形成と、地域内経済循環が広がれば、そこで生活を再建することが可能になる。その制度的な保証として、「震災復興基本条例」の必要性
- ⑩福島原発事故被災地・被災者に、ベラルーシのチェルノブイリ法並みの国家責任による復旧・復興体制を構築する法制度の整備が必要

おわりに

- 被災者の生存権を基本においた「人間の復興」路線と、TPP、さらなる合併論や道州制論、改憲を推進する「構造改革」路線との根本的な対立が日々鮮明になる。  
⇒多国籍企業の経済的利益を最優先した「グローバル国家」の道ではなく、ひとり一人の住民の生存権を第一にした「新しい福祉国家」の道への転換が求められる
- 被災地の復興をめぐる方向性は、非被災地を含む日本の未来のあり方にとって決定的に重要な意味をもつ。  
★被災後 2 回目の冬を、安心して越せる見通しをたてることが当面の課題
- 震災復旧・復興を「政争の具」、復興ビジネスの「商売の種」にしてはならない。あくまでも、被災地の被災者の暮らしの再建を第一にした復興政策が必要。地域内再投資力と地域内経済循環の形成を、自治体が主導してすすめるべき。
- 一人ひとりの住民の生存権を大切にしながら、自然との共生をはかる持続可能な人間社会の再構築へ。社会運動体による地域内・外での「協同」の取組の重要性。

#### 【参考文献】

- 福田徳三『復興経済の原理及若干問題』同文館、1924 年
- 岡田知弘ほか編『山村集落再生の可能性』自治体研究社、2007 年
- ナオミ・クライン『ショック・ドクトリン』上下巻、岩波書店、2011 年
- 岡田知弘『震災からの地域再生』新日本出版社、2012 年
- 小山良太編『放射能汚染からの食と農の再生を』家の光協会、2012 年