慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	被災地から考える「震災復興」と「地方創生」： 「災害復興と地方『創生』」パネルディスカッション総括
Sub Title	
Author	福迫, 昌之(Fukusaku, Masayuki)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	2015
Jtitle	法學研究 : 法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.88, No.11 (2015. 11) ,p.92- 103
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	特別記事 : 平成二七年度慶應法学会シンポジウム 災害復興と地方「創生」
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20151128-0092

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

被災地から考える「震災復興」と「地方創生」

――「災害復興と地方『創生』」パネルディスカッション総括――

東日本国際大学副学長　福迫昌之

コーディネーター　小嶋華津子（慶應義塾大学法学部准教授）
パネリスト　石崎芳行（東京電力代表執行役副社長・福島復興本社代表）
工藤敏隆（慶應義塾大学法学部准教授）
片山善博（慶應義塾大学法学部教授）
福迫昌之（東日本国際大学副学長）

はじめに

「震災復興」と「地方創生」はどう峻別され、何が共通しているのか、真の地方「創生」とは何か、それらを東日本大震災の被災地で考えることに、本シンポジウムの問題意識はある。

とくに原発事故と放射能という「特殊」な問題を抱える福島県における震災復興は、人口減少や超高齢化という「普遍」的な課題への対応としての地方創生とは似て非なるものと捉えることもできる。一方で、人口減少や超高齢化こそ、被災地に最も顕著な現象であり、その点で震災復興は地方創生の「普遍」的なモデルとなりうるし、そうならなければならない。また地方創生は、本来地域の独自性を発揮することで活性化を図るものであり、地域の「特殊」性を抜きに実現されるものではない。

この「普遍」と「特殊」という視点が重要であるのは、とくに被災地において、震災という特殊要因が全ての元凶として設定されることによって、従来からの

地域課題を置き去りにし、復興が「疲弊した地域の再生産」となる恐れがあるからだ。そこには震災や地域性という特殊な条件を十分に認識しつつ、「持続的な地域づくり」という普遍的な課題に取り組む覚悟がなければならない。

また本シンポジウムの意義をもう一点指摘するなら、従来の地域活性化のスキームが、概ね「経済」対策に集約されてきたことへの問題提起がある。すなわち、ともすれば地域の様々な課題が、経済というグローバルかつ普遍的な尺度で測られ、経済的豊かさの追求のみによって覆い隠されてきたために、しばしば地域社会の基本的な問題に焦点が当たりにくくなる。しかし、今般の震災で浮かび上がり、復興の足枷ともなっている喫緊の課題が、まさに「法律」と「政治」の問題なのである。

本シンポジウムは、それぞれの専門の立場から「震災復興」と「地方創生」に関わる具体的な問題を紐解き、今後の課題と解決の方向性を探る試みであり、今地域に必要とされる「法律・政治」の観点からのアプローチでもある。

一　地方自治体と「住民」を巡って――「住民」とは何か

今般の震災で浮かび上がった最も重要な問題として挙げられるのは、「住民」概念の揺らぎである。「国民」が時として、イデオロギーに係わる操作的な概念となるのに対し、「住民」は実体的かつ中立的な、普遍的で揺るぎない確かな存在として認識されてきた。とくに比較的政治的イデオロギーと関係が薄い地域社会あるいは地方政治において、「住民」の存在こそが確固とした成立根拠にほかならない、はずだった。

しかし、震災によってそれは瓦解することになる。そもそも地方自治体（地方公共団体）成立の前提要件は、「（一定の）地域」と「住民」という不可分の存在だと考えられるが、震災とりわけ原発事故によって、被災地の一部では事実上その二つを喪失してしまった。福島県の場合、東京電力福島第一原子力発電所（以下、福島第一原発）の事故に伴う放射性物質の拡散によって、発災から四年が経過した今もなお「帰還困難区域」あるいは「居住制限区域」などの避難区域で、「地域」の「住民」がそこにいない状況が続いている。

それにもかかわらず、地方自治体という行政組織が

存続しているのは何故だろうか。「住民」は通常「（当該）地域に住所を有する者」と規定され、それは「住所＝住民票を有する」か「住所＝生活実態がある・生活の本拠である」かになるが、これまでは両者に大きな乖離がないという前提で「住民→住所→住民票」という図式が通用してきた。しかし、震災による「避難」が短期間の「滞在」で終わらず、長期化し、さらに帰還の期日あるいは見通しも立たないことによって、様々な矛盾が表面化してきている。

現在「復興公営住宅」などの形態での自治体ごとの集団移転も動き始めているが、避難者の中には帰還を断念して実質的に移住を決めたり、当面避難先で生活を送るために家屋を購入する人々が、若年層を中心に年々増加してきている。今もなお仮設住宅等に居住する人々だけでなく、こうした表面上避難先の自治体住民と変わらず生活を営んでいる人々も、その多くが「生活実態がある避難先」の住民ではなく、「住民票を有している避難元」の住民なのである。

恐らく東日本大震災における最も「想定外」な現象の一つであるこの事態は、様々な問題を派生することとなった。それらは、政治的あるいは社会的問題が複雑に絡み合っているが、大凡社会的問題としての「住民のあつれき」、政治的問題としての「行政計画の矛盾」に整理できるだろう。

二 「住民」を巡る問題1——「住民のあつれき」と損害賠償

「住民のあつれき」の発端は、従来中立的なものとして捉えられてきた「住民」が、被災地のなかで、制度および政策によって「住民票を有する者」と「住民票を有しない者」に区分されたことにあるといえる。実際には、いわゆる「原発作業員」の大量流入などの事情もあるが、問題は〝従来地域が許容できていた範囲を大きく超えて〟明確に二分された「住民」が混在して居住する特異な地域が発生したことであり、避難区域に隣接するいわき市はその代表的な都市である。

この「あつれき」を複雑化させ、ある意味で助長しているのが、損害賠償を巡る問題である。

工藤が指摘するように、そもそも損害賠償は、「被害者（避難者）が生活を維持したうえで、生活再建をするためのスタートライン」として重要な意味を持つものであるはずだが、被災地では必ずしもそのように

機能している例ばかりではない。

今般の震災において、被害者が損害賠償手続きを行う場合、①東京電力への直接請求、②原子力損害賠償紛争解決（ＡＤＲ）、③裁判に訴える民事訴訟の三種類がある。このうち中心となるのは東京電力への直接請求であるが、今回の問題を象徴しているのはＡＤＲであろう。

ＡＤＲは、直接の交渉で示された賠償金額では合意できない場合、直接の交渉で被害を申し出たが賠償されない場合、裁判をするのは手続きが難しいと感じられる場合などに対応できる方法である。様々な事情を抱えた避難者の、裁判などが長期化することで生ずる負担を軽減し、より柔軟かつ迅速な解決が図られる点で、今般の震災のようなケースに向いた解決方法の一つだと考えられる。

しかし、実際には広範囲かつ多種多様な被害者が発生したことによって、被害者間の公平な取扱いが最も重要視されることとなり、損害賠償全体が硬直化してしまい、ＡＤＲのメリットである柔軟性や迅速性も発揮されにくくなってしまっている。

その背景には、今般の震災および原発事故の被害の複雑さ、その損害の認定や評価の難しさがある。とくに原発事故による直接の被害がほとんど発生しておらず、一方で間接的被害が多岐にわたるため、その損害の範囲や程度に対する認識の差が激しい。実際震災関連死などの様々な間接的被害の事例が発生しているが、将来健康被害が起こる可能性がある低線量被曝の評価、避難生活に伴う精神的・肉体的疲弊やそれに伴う疾病、さらには自主避難などについては、因果関係を明確にしようとすればするほど多種多様な個別事情に入り込み、公平性の担保が益々困難になる。

一方で、賠償には何らかの基準、つまり「線引き」が必要であり、その「線」は事実上行政区分の「線」と重なる。実際には自治体の内部でも、放射線量に応じて避難区域の設定が異なるために、道路を挟んで「線」が引かれることもあるが、いずれにせよ「住民票」がその根拠となる。そして住民票による「壁」は、賠償を巡る自治体間格差や自治体内部における個人間の「不公平」などによって益々高くなり、それが復興や帰還の「壁」ともなっている。

こうした事態は、「機会の公平か結果の公平か」など、「公平とは何か」という抽象論にまで行き着いて

しまう。象徴的な事例の一つが、自治体が住民の代理人となり、住民への公平な賠償を求めてＡＤＲを申し立てたものだが、工藤によれば、これは民事訴訟法の観点からも議論すべき問題を孕んでいる。

最も重要なのは、損害賠償が被害者一人一人の生活再建に結びついているのか、ということだ。すなわち被害者である住民が自立的に生活を再建するために何が必要かを考えれば、本来損害賠償はその一部にすぎず、その必要額も自治体単位で一律に決まる性質のものではない。少なくとも、自治体の尺度での損害賠償や補償獲得から、一括賠償や定住支援など、住民一人一人の生活再建の実現へシフトしていく必要がある。「損害賠償が各人の自助努力を否定、阻害するものであってはならない」という工藤の指摘は、当然であるからこそ改めて認識する必要があろう。

三　「住民」を巡る問題２――「行政計画の矛盾」と「官僚制の逆機能」

「行政計画の矛盾」も、「住民」概念の揺らぎに起因した事態である。

地方自治体において総合計画などの行政計画、さらには法的拘束力を有する土地区画整理などの都市計画では、人口動態や人口予測、すなわち「住民の数」がそのベースともなる最重要要件の一つであることはいうまでもない。

しかしながら、そのために被災地において行政計画を設計することは困難を極める。福島県の場合、県が策定する「都市計画区域マスタープラン」が、福島第一原発を抱える浜通り地域の計画策定に支障をきたしている。その理由はいうまでもなく、震災および原発事故による人口流動が激しい地域だからだが、さらに、現状「住民」が存在しない地域や、現状大量の「住民票を有しない」人々が存在する地域の計画を策定するという、未だかつてない状況に直面しているからである。

一方で、現時点で住民の帰還の目途が立っていない町村においても復興計画は策定されており、それぞれの自治体の将来人口予測がベースになっている。ただし、その実現可能性あるいは想定される人口規模が達成されたとしても、それで自治体運営が可能か、などの検証はなされていない。そのため、県として町村の計画を前提にしながら、都市計画策定の際に、その根

拠となる人口予測は必ずしも追認できないという矛盾に直面してしまう。

こうした、「住民」と「地域」という存立要件を欠いているにもかかわらず、自治体が存続し続けている現象は、地方自治法の解釈を最大限活用した「住民票→住所→住民」という逆転によって成立している。行政側においては、住民票という行政システムが自治体システムの存立根拠となるという一種の循環論法に陥りながらも、「地方自治の本旨」でもある「地方公共団体の健全な発達」の維持を辛うじて可能にしている。しかし、そもそも地方自治体は、一定地域に住む住民の公共の福祉あるいは公共の利益を達成するための手段であって、組織の維持や発達自体が目的化するならば、それはまさに「官僚制の逆機能」と言わざるを得ない。

一方二万人を超える避難者が流入しているいわき市では、「震災バブル」とも揶揄されるほど、地価の上昇率が発災後軒並み全国の上位を独占する状況が続いている。こうした住居や宅地の逼迫に対応するため、平成二六年度に一部市街化調整区域を市街化区域に組み入れる「市街化調整区域における地区計画制度の運用基準」を策定、施行している。市街化区域の拡大は、人口減少を見据えた従来の市や県の方針にも逆行するが、問題は、まちづくりの指針ともなる都市計画が、多くの「住民票を有しない」人々の存在によって変更されることの論理的整合性が担保されないことである。すなわち、地方自治法の観点からは、震災後当初の予測より「住民票を有する」人口の減少が激しくなっているにもかかわらず、宅地開発のための土地利用を促進するという矛盾を孕んでいるのである。

四　「住民」を巡る問題3――「二重住民票／二重市民権」の可能性

これら「住民」概念の揺らぎに起因する「あつれき」や、政策上の混乱に対する政策的かつ現実的な施策の一つとして考えられるのが、「二重住民票」である。既に発災後早い段階で、当時の政府の総務大臣であった片山からも「二重市民権」が発案されていたことが明らかにされた。そのきっかけの一つは、まさに避難者が避難先自治体で肩身の狭い思いをしているという、悲痛な訴えであったという。

「二重住民票／二重市民権」のメリットとして考え

られるのは、避難元の住民として、その権利（とりわけ損害賠償に関するもの）の保障、帰還可能性の保証、さらにいわゆる「地域アイデンティティ」や「地域コミュニティ」の保持などを担保しながら、一方で避難先の住民として一定の責務を果たしながら、避難先住民と同様の権利を有することができることだ。デメリットあるいは問題として、しばしば住民税や行政サービスの負担などが挙げられるが、実際には既に避難先自治体へ地方交付税の交付が加算されるなどの措置が図られていることからすれば、技術的な解決は可能だと考えられる。

その後も有識者をはじめ様々なセクターから「二重住民票」あるいはそれに類似した提案はいくつもなされたが、現実的な解決策に結びついていない。無論住民感情や制度的に解決すべきハードルもあり、論者によってその方向性や効用も一律ではない。しかし現状を変える手段としては、これは一定の効果が期待されるだけでなく、新たな地域社会の展開のきっかけとなるとも考えられる。それにもかかわらず何故具体化しないのか。その理由はいくつも考えられるが、最も大きな理由は「二重住民票」が、まさに従来の地方自治制度や体制を根本的に崩してしまう可能性がある、少なくとも行政側がそのように考えており、それが全国に波及することへの警戒感があるからではないだろうか。

一方で、住民の側でも、震災前は必ずしも強く意識されることはなかった住民票の存在がクローズアップされることによって、行政区分による「地域アイデンティティ」が急速に強化された。とくに多くの避難者の居住地であった双葉地域は、都市部と比較すれば農林漁業など土地との結びつきが比較的強く、人口移動も激しくないため、それはより強固なものとなり、避難者にとって心の拠り所となっている面があることも事実である。

しかしながら、戦後あるいは比較的最近成立した行政区分が、必ずしも「地域アイデンティティ」の源泉ではないし、むしろ「地域ナショナリズム」あるいは「地域セクショナリズム」を生み出し、あつれきを助長している実態がある。いずれにせよ、「地域連携」「ネットワーク」あるいは「共生」、そして震災後は「絆」など、様々な地域社会に関わるキーワードが溢れるなかで、それらが最も必要とされるはずの被災地

で「分断」を助長する仕組みが放置されて良いはずがない。

五　「国のリーダーシップと地方のリーダーシップ」を巡って

ここから震災復興と地方創生に通底するもう一つの論点が浮かび上がる。すなわち「国のリーダーシップと地方のリーダーシップ」という問題である。

政府が進める地方創生（まち・ひと・しごと創生）では、国が「異次元の政策」を打ち出すことを掲げ、(1)自立性、(2)将来性、(3)地域性、(4)直接性、(5)結果重視をその柱としている。これらは目新しいものではないが、従来の地域活性化策などで弱かったことも確かであり、その実現こそが肝であるといっていい。つまり実現性の担保こそが、従来と異なるという意味で「異次元の政策」であると考えられるが、そのためには国の強いリーダーシップが必要となる。しかし、それは結果として「地方の自立」という本旨との矛盾を生じないのだろうか。

一方で地方自治体に自立的に地方創生を展開する能力、意欲がそなわっているのだろうか。これについて片山は「自治体の生活習慣」を指摘する。

「自治体の生活習慣」とは、端的には、常により上位の行政組織を向いて仕事をする、結果として住民を向くことが疎かになる「習慣」を意味する。これは、しばしば指摘される縦割り行政の弊害や中央政府への予算・権限の集中による中央依存体制など、日本の政治制度の負の側面が現出したものと捉えることができる。こうした上意下達のシステムは平時の安定的な業務執行において一定の役割を果たしてきたことは疑いない。今般の地方創生も、国の（ある意味では唐突な）政策に地方が従うという図式はむしろ強まっている。

こうした地方創生の趨勢に対し、震災復興という観点から、とくに被災地の立場から俯瞰したとき、興味深い対比が浮かび上がる。

そもそも地震、津波などの自然災害はもとより、「国策」として進められてきた原発事故による被害からの復興こそ国のリーダーシップが発揮されてしかるべきである。地域にも様々な事情や意見はあるが、それらを調整し復興のビジョンを示すべきは国の役割であろう。それにもかかわらず、しばしば被災地において、震災後、基礎自治体より上位の県および国のリー

ダーシップが見えないという場面に出くわす。基礎自治体は直接住民と接する立場でもあり、現場あるいは個人レベルで見れば、許容量を超える仕事に従事している例は少なくない。しかし、彼らが緊急時こそ頼りにしたい「自治体の生活習慣」が機能しないようである。それは上位の行政組織も緊急時の対応システムが構築されていないことによるものだろうが、結果的に基礎自治体にそのしわ寄せがきていることは憂慮すべき事態である。

さらに、縦割り行政の弊害として、多岐にわたる震災被害へ対応することを目的に、省庁横断的に機能するように設置された「復興庁」も、従来の「縦」の枠から外れるという制度的「欠陥」によって、結果的に機能不全に陥るというジレンマも発生する。

被災地以外の他の地方も様々な課題を抱えており、地方創生が一朝一夕に進む地域はむしろ稀であろう。ただ被災地とりわけ福島は、とくに複雑かつ困難な課題を抱えていることは疑いない。問題なのは、困難な地域では「地域重視」や「住民主体」といった美名のもとに基礎自治体や住民に責任を押し付け、相対的に「やりやすい」地域には国が手も口も出していないか、という点である。つまり国がリーダーシップを発揮すべき「震災復興」ではそれが機能せず、地方がリーダーシップを発揮すべき地方創生において国が主導権を握り続けるとするならば、国は（あるいは県も）自らの役割を放棄したのみならず、結果的に国、県、基礎自治体さらには住民までもが自己利益と自己保身に走る温床を作ってしまう。

六　国策と地域活性化――政治的問題としての「東京電力」

もう一点、国と地方に関連して、今般の震災によって明らかになったのは、東京電力を巡る国と地方の問題である。

いうまでもなく電力会社は株式会社ではあるものの、純粋な民間会社ではなく、いわば国策企業である。とくに原発については、民間企業が市場原理に基づいて地方に進出する事例などとは全く異なる。こうした背景やリスクについて、漠然とではあれ、住民はもとより全国民がある程度認識していたはずである。いわば原発は「ＮＩＭＢＹ（Not In My Back Yard）」であり、それでも多くの原発立地地域が地域振興の切り札として誘致したことは間違いない。そして、雇用拡大や固

定資産税だけでなく、多額の交付金が下りてくるということは、他の産業誘致とは異なる「リスクが存在する」ことの証明にほかならない。

今般の「人災」が想定されたリスクの許容量を遥かに超えていることは間違いないが、問題は、雇用や関連産業を含めた経済効果の大きさによって、極めて政治的な問題である原発が経済問題にすり替わってしまったことである。実際福島県双葉地域をはじめとした多くの原発立地地域が、原発の経済的恩恵によって「平成の大合併」をも免れ、小規模自治体としての存続を可能とし、例え意図的な操作でなくても、結果として国がコントロールしやすい状況を創り出してきた。結果として、地域連携が必然とならない「財政力」は、自治体間の壁をも高くしてしまった。

しかし一端リスクが発生すれば、自治体の壁を簡単に超えるという当然の事実に直面したとき、改めて政治的な失態であることを痛感する。その反省に立てば、今般の原発事故は基本的に経済的だけではなく政治的な解決が必然であることを強く認識する必要があろう。

ただし福島県において、それでも残る問題は、「裏庭」に建設された巨大施設はすでに地域環境の一部となっていることであり、まして一〇万年単位でも語られる原発は、否が応でも地域を構成する環境要素の一つとなっている。さらに、廃炉および除染が復興の前提条件である以上、（再稼働とは別に）「原発との共生」は不可避であるが、今や福島県民と東京電力の関係は複雑なものになってしまった。共生のための課題は多々あるが、その大前提としては、立場を超えた信頼関係を構築できるかにかかってくる。原発事故後に露呈した企業体質や組織的なガバナンスの欠陥に対し、多くの県民あるいは国民が持った不信感は一朝一夕に拭えるものではない。

東京電力は、廃炉作業のトラブルを鎮静化し、軌道に乗せて一日も早い廃炉の実現を図ることが最優先であることはいうまでもないが、信頼回復にはそれだけでは足りないだろう。石崎が披歴した、大企業のメリットを生かした福島の風評被害払拭の取り組みやイノベーションコースト構想のような新たな産業および雇用の創出などは、確かに実質的な地域貢献である。しかし、最終的には東京電力自体が地域のステークホルダーとして認められるかにかかってくる。石崎の「東京電力という組織が許せなくても、一人一人の社

員は頑張っている、という先に信頼回復がある」という言葉は、CSRを超えた取り組みと覚悟が不可欠であるという決意表明でもある。同時にそれは、まちづくりにおける企業との関係の新たなモデル構築の試金石ともなるだろう。

おわりに――「震災復興と地方『創生』」におけるミッションは何か？

「震災復興」は果たして「地方創生」のモデルとなりうるか。今般の震災被災地は、東北地方の太平洋沿岸部という全国的にも人口減少・超高齢化が進んだ地域とも重なる。震災によって、その衰退の速度が急速に早まったともいわれる。その意味では、被災地はまさに地方の衰退を先取りした地域でもあり、だからこそ地方創生のモデルともなりうるはずである。

片山は「震災復興は国が個別ケースに乗り出す絶好の機会」であると提言する。発災後、福島県やいわき市をはじめとした市町村でも、いわゆる「復興特区」の要望が上がり、様々な形態の特区関連施策が制定された。ただしそれらは、基本的には従来の各種優遇措置の延長線上にあるものを新設あるいは拡大したものである。国の役割が経済的支援に限定されれば、当然そのスキームは限られるし、避難者の損害賠償と同様の問題が生じる可能性がある。財政出動が（その効果は別として）地域活性化策の常套手段であり、地域づくりの主役である住民や基礎自治体の自助努力なくしては地域の持続的な発展はありえないが、震災復興とりわけ原発事故という特殊な事情を勘案すれば、国の役割と責任は極めて大きい。

すなわち、復興には国のみならず様々な経済的支援は欠かせないが、それが自治体レベルでも個人レベルでもある種のバブル状態を作り出し、補助金あるいは賠償金に依存した経営体質に陥れば、結果として自助努力の意欲と能力を阻害してしまう。そのために政治に求められるのは、経済的支援と同時に将来の方向性を示すことであろう。時間が不可逆である限り「元に戻すこと」は不可能であり、その前提に立って将来のビジョンを検討し、打ち出すことになれば、様々な痛みや衝突、葛藤が伴うことは当然である。しかし、国策として立地した原発事故からの復興のためには、国はそれらを受け止めて、国策として地域横断的なグランドデザインを描くのが責務であり、ミッションでは

ないだろうか。

片山が基調講演で繰り返し発した「ミッション（使命、果たすべき役割）」は、本シンポジウムのみならず、地方創生のキーワードである。国の、自治体の、企業の、地方議会の、そして住民のミッションは何か、全てのステークホルダーが各々のミッションが何かが問われている。「地方創生」の一丁目一番地が、各々のミッションを明確にし、共有することだとすれば、その崩壊の危機に瀕している被災地の再生こそが地方創生のモデルともなるだろう。

（文中敬称略）