

連合の災害復興・再生に向けた政策

おしま しげる
小島 茂

前連合・総合政策局長（連合総研・主幹研究員）

はじめに：連合の救援ボランティア活動等の取り組み

2011年3月11日に起こった東日本大震災は、M9の大地震、15メートルを超える大津波、加えて福島第一原発事故と風評被害など人類史上、類を見ない複合災害となった。特に、津波被害と原発事故の影響は甚大で、岩手、宮城、福島県の沿岸部は、2万人に及ぶ死者・行方不明者など人命、住宅・生活ライフライン、公共インフラ、企業・産業活動などに壊滅的な被害が生じた。しかも、福島第一原発事故は、全電源喪失による水素爆発や炉心溶解（メルトダウン）など最悪の事態となり、大気・土壌・海洋等で大量の放射能汚染が生じ、いまだ県内外で5万人を超える住民が避難生活を強いられている。

連合は、震災発生の翌12日に連合本部・災害救援対策本部を設置し、3月15日に「被災者・避難者の安全・生活確保」などの緊急対策、また4月6日には「救済・復旧のための補正予算編成」などの追加支援対策について政府・与野党に対し要請活動を行ってきた。以降、救援カンパ、救援物資輸送、救援ボランティア派遣を行うとともに、

「2012～2013年度 政策・制度 要求と提言」の別冊として「災害復興・再生に向けた政策」を取りまとめ、政府、政党との政策協議等を行ってきた。その結果、2011年度の第1次、第2次補正予算や復興基本法、さらに本格復興予算となる第3次補正予算案と財源対策等に連合の政策・意見が多く反映されている。

なお、岩手・宮城・福島3県での連合の救援ボランティア活動は、3月末から9月末までの6カ月間で、実参加人数で6,000名、延べ人数35,000名と民間団体では最大規模の活動を展開してきた。義援金も連合を通じた額では8億円、構成組織独自の取り組みを総計すると30億円規模になる。連合としての救援ボランティア活動は、9月末で一旦終了し、今後は本格的復興・再生に向けた政策対応を中心に取り組みを行うことになる。そこで、以下、連合が6月2日の中央委員会で確認した「災害復興・再生に向けた政策」の基本的な考え方について述べたい。

1. 復興・再生の基本的考え方

復興・再生の政策理念としての「連帯経済」

今回の震災では、家族と地域社会の持つ力、人と人との繋がり合い、信頼や共助の精神など国民の中にある「連帯」や「絆」の大切さが再認識された。これこそ連合が目指す「働くことを軸とする安心社会」を貫く価値観でもある。この大震災による「国難」を乗り越え、復興・再生を何としても成し遂げ、それを契機に日本経済の再生を図らなければならない。

その際には、欧州における「連帯経済」という考え方を基本に据える必要がある。「連帯経済」は、競争の論理だけでなく、人々の経済活動に倫理や連帯という価値観を取り入れるものであり、

倫理的金融、フェアトレード（公正な取引）、責任消費という3つの柱からなる。この考え方は、2008年秋の世界金融危機に際して連合が発したメッセージ「希望の国 日本へ舵を切れ」で、効率と競争最優先の価値観から公正と連帯を重んじる日本に大きく舵を切るべきと指摘したことに通じるものでもある。

「倫理的金融」とは、金融が被災地域・企業の再建・再生、街づくりなど地域経済の再生に積極的に関与すること。それから「新たな公共」の担い手であるNPOやコミュニティ・ビジネスなどに対しても積極的な金融支援も必要である。また、市民等によるマイクロ・ファイナンスを通じた事業再建なども含まれる。「フェアトレード」（公正取引）は、被災地域の製品、農産物等を適正な価格で購入・取引をすることを通じて、被災地域を支援していくということである。さらに、国や自治体の復旧・復興事業などの公契約において、単純な一般競争入札ではなく、労働者の適正な賃

金・労働条件が確保できる入札価格を担保するための「公契約基本法」や「公契約条例」の制定なども含まれる。

そして、われわれ国民一人ひとりが、消費者という立場で、放射能の風評被害などに惑わされずに、賢い消費行動をとることで、積極的に被災地域の農産物や製品等を購入することを通じて、被災地域を支援していく。そのことが、「責任消費」という意味である。この「連帯経済」という考え方は、連合が目指す「働くことを軸とする安心社会」とも共通する理念でもある。

また、連合が取り組む政策は、「連帯」「公正」「規律」「育成」「包摂（インクルージョン）」という5つの政策理念を基軸にしているが、今回の大震災を契機に、これらの政策理念の重要性がより高まったとも言える。連合は、震災復興・再生を進めるには、この「連帯経済」と5つの政策理念を基軸に据える必要があると考えている。

2. 復興・再生の グランドデザインの枠組み

住民自治・住民参加による復興・街づくりの推進
復興・再生を進めるためには、推進体制の整備、明確な復興ビジョン、財源対策が必要である。推進体制については、成立した復興基本法の中で、復興推進のための司令塔として復興対策本部を設置し、その下に実施機関として復興庁を設置することになっている。復興庁の設置については、秋の臨時国会にも法案が提出される予定であるが、被災地に国の実施機関を設置して、行政縦割りではなくて、総合的な施策の推進、ワンストップサービスの実施が必要である。

復興ビジョンについては、復興構想会議で示された「復興構想7原則」などに沿って、政府の復興基本方針が示されている。この国のグランドデ

ザインに沿って、各被災県の復興計画、そして市町村での具体的な復興計画を作ることが基本である。特に、地域での復興計画の策定と実施にあたっては、今回再認識された「支え合い」や「連帯」の精神に基づいて、住民自らが街づくりに積極的に参画することが不可欠である。今回の復興を機に強力に進めるべき地方分権、民主党が提唱する「地域主権」の要である住民自治の発揮、住民参加を積極的に取り入れる手法を今後の復興・街づくりに繋げていく必要がある。被災地域の市町村職員も被災しており、行政機能の低下を住民参加、住民自治の発揮で補っていくことにもなる。

一方、これまでの地方分権や「地域主権」の論議が、国から地方への権限委譲など「形式的」な行政権限の委譲（国と都道府県の権限争い）に終止してきたきらいがある。そのため、地方分権（地域主権）の基本であるべき、ガバナンス（自治体・地域の統治体制）のあり方、すなわち住民自治・住民参加や地方議会のあり方についての論議は、まったく不十分であった。その意味で、今後の地域における震災復興・再生、街づくりにおいては、特に、住民自治・住民参加の仕組みを積極的・意識的に取り入れていく視点が極めて重要である。これは、「社会関係資本」とも言うべき地域の「絆」や「支え合い」などに基づくコミュニティの再建・再生に繋がるはずである。これを通じて、単なる行政権限の委譲を超えた住民主体の地方分権（地域主権）の推進とコミュニティ再生のモデルとなることを期待したい。

また、これからの復興・再生にあたっては、災害に強く、環境に優しい、将来に希望の持てる街づくりという意味で、「防災環境未来都市」といった考え方を基本に据えるべきである。その際には、今回の被災地域は、以前から高齢化、あるいは過疎化といった問題を抱えているため、医療、介護、福祉、行政サービスの再建、地域連携など

も、新しい街づくりの中に生かしていく、「コンパクトシティー」といった考え方に基づいた街づくりが、当然必要になってくる。また、新たな地域や高台に、新しい街をつくることもあり、その際には各個人の土地や建物、農地などを一時、国なり自治体で買い上げるといった特別措置や「震災特区」も必要になってくる。

本格的に復興・再生を進めるには、大規模な予算が必要となる。政府は、10年間の復旧・復興経費として国・地方合わせて23兆円規模、当面5年間の集中復興期間では19兆円程度の経費が必要と試算している。既に今年度の第1次補正（4.3兆円）と第2次補正予算（1.8兆円）で6兆円規模を確保しており、5年間の復興対策としては残り13兆円規模が必要となる。第1次補正で充当された基礎年金の国庫負担1/2への引き上げ費用2.5兆円の繰り入れ、B型肝炎対策0.7兆円を含めると第3次補正予算では、16.2兆円規模となり、歳出削減・税外収入で5兆円規模を確保して、11.2兆円の税制措置（増税）が必要としている。

当面は復興債発行で対応するが、それを担保する財源対策も当然必要になる。連合は、最終的には国民全体で負担を分かち合ふことが必要だと考えている。その際には、今年度から予定されていた法人税率の5%引き下げ分の活用、さらに、時限的に所得税や資産課税などに付加税をかける、いわば復興・再生のための費用を現在世代で分かち合ふことが必要だと考えている。消費税率を引き上げて復興財源に充てるべきという意見もあるが、消費税では被災者・被災企業も税負担を免れない。法人税や所得税の直接税であれば、被災地の企業と被災者が特定でき、税負担免除も可能となる。なお、連合は消費税については、社会保障目的税化し、社会保障の安定財源に全額充当すべきと連合「社会保障と税の一体改革」（2011年6月確認）の中で提起している。

3 . 雇用確保・創出と 地域・産業再生

連合は、復興・再生の要は雇用確保、雇用創出だと考えている。「雇用の確保なくして、復興・再生なし」、そういう観点から雇用確保、新しい雇用を創出していくことと、産業再生、地域再生をまさに一体のものとして取り組むことが必要である。被災地域の基幹産業である農林水産業の第1次産品の付加価値をより高めるため、加工・流通・販売も含めたいわば第6次産業として、育てていくことが必要である。

また、今回の津波被災のあった東北3県は、物づくり、ハイテク部品関連のサプライチェーンが、大きなウエートを占めており、これをどう再建するかが、大きな課題である。そのため、各地域の特性や強みを十分に生かしていくことが基本であり、これらの関連産業の集積地を計画的に作っていくことが必要である。同じ産業内での情報交換が容易になり、中小企業にとっては、お互いに事業や生産力の過不足をカバーし合うことで、地域として高度な仕事や大きな仕事を請け負うことも可能となる。もちろん大学・研究機関などと連携し、技術者などの人材育成や教育訓練がセットになる。

当面の短期的な雇用創出については、復旧・復興に向けた公共事業や福島県の放射能の除染作業等に、被災労働者を優先的に採用していくことが必要である。中長期的には、地域産業、企業の再建、また新たな産業を雇用創出に結びつけていくことが必要である。そのためにも、先の通常国会で成立し、10月から実施される、いわゆる「第2のセーフティネット」の求職者支援制度を積極的に活用し、各種職業訓練等による新たな資格、能力をつけることも必要である。その訓練期間中

は、一定の生活保障（月額10万円程度）が行われる。この制度創設は連合が長年主張してきたもので、やっと民主党政権の下で成立をした法律である。この制度の予算拡充を含め、今後の本格的な復興と雇用創出、就労支援に積極的に活用していくことが必要である。

特に福島原発事故については、まず安定的な「冷温停止」や放射能放出の停止など事故収束をはかり、廃炉に向けた安全管理の徹底が大前提である。そして、国の責任で汚染された住宅・土壌等の除染作業、国・事業者による避難者等に対する誠意ある損害賠償の実施が必要となる。地域の復興・再生については、風力、太陽電池や太陽熱エネルギーなどの再生可能エネルギー、新エネルギーなどによるスマート・エネルギーネットワーク、地域分散型エネルギーシステムのモデル地域としていくことが必要である。福島県に限らず、被災地域、東北地方を低炭素型エネルギー関連産業として、物づくり産業や大学・研究機関との連携など新たな産業を育てることも考えられ、これを国が積極的に支援していくべきである。

そして、今回の震災を機に、被災地域以外の日本全国で、災害に対する危機管理のあり方について、早急に見直す必要がある。これは国、自治体、各民間企業も含めて、災害時等における事業継続のための危機管理を常日ごろから準備していくことである。首都圏の直下型あるいは東南海地震等がいつ起こってもおかしくない状況にあり、それに備えて首都機能等の機能分散、あるいは各企業についても、そういう危機管理対応を進める必要があることを再認識させられた。

4 . 原子力発電事故の収束とエネルギー・原子力政策の総点検・見直し

最後に、野田新首相も「福島の再生なくして、日本の再生なし」と発言しているように、何と云っても福島第一原発事故の一刻も早い収束と、被害者への賠償を国・事業者が一体で誠意を持って実施することが大前提である。そして、周辺住民が安心して地元で生活できるように、住宅・土壌等の除染作業を国の責任で実施することが必要である。

政府は、福島第一原発の事故調査・検証委員会を設置し、原因究明と安全対策を示し、エネルギー・原子力政策の見直しをすることになっている。連合もこのことを政府に求めているが、連合自身としても、政府の事故調査や福島第一原発事故の収束状況等を踏まえて、連合のエネルギー・原子力政策の総点検・見直しを10月大会後直ちに行う

ことにしている。

その際には、これまで連合三役会議等で論議し、基本的方向を確認しているので、その内容に沿って、具体的な見直し作業を行うことになる。それは、10月の連合大会での古賀会長挨拶で触れられている以下の内容である。

「脱原発」や「原発推進」という2項対立の議論を行うべきでない。客観的なデータに基づき、「安心・安全」「エネルギー安全保障を含む安定供給」「コスト・経済性」「環境」の視点から、短期・中長期に分けた冷静な議論を行う。今回の原発事故により、自然災害が不可避なわが国では、原発事故が起こり得ること、事故が起これば甚大な被害をもたらすことを現実のものとして知ることになった。このことを踏まえ、原子力エネルギーに代わるエネルギー源の確保、再生エネルギーの積極推進、省エネの推進を前提に、中長期的に原子力エネルギーへの依存度を低減していき、最終的には原子力エネルギーに依存しない社会を目指していく。

次号の特集は

「特集 社会保障制度を考える（仮題）」
「特集 労調協の仕事、この1年」の予定です