



「ざくっ」 千葉県 小高得滋氏提供

## 目 次

### 特集 東日本大震災復興基本方針をめぐる

特集にあたって……………	谷口 信和(4)
東日本大震災復興構想会議「提言」を読んで……………	梶井 功(12)
エネルギー政策は転換したか —危うい菅内閣の「脱原発」政策……………	菅井 益郎(20)
脱原発なくして農林漁業の復興はありえない……………	河野 直践(25)
震災復興に影を落とす道州制導入論……………	岡田 知弘(29)
農地の復旧と土地改良を巡る問題……………	安藤 光義(33)
農業復興・振興計画の課題……………	矢坂 雅充(41)
放射能汚染と畜産・酪農……………	小林 信一(45)
漁業・漁村の復興計画……………	馬場 治(51)
林業・木材産業・山間地域の再建の課題……………	笠原 義人(55)
復興特区制度の意義と課題……………	神山 安雄(59)
震災復興の財源問題……………	池上 岳彦(65)

WTO交渉の現状・12月閣僚会合と今後……………	服部 信司(70)
--------------------------	-----------

### 農業研究最前線からの報告⑨

大豆作の新たな帰化雑草の侵入とまん延防止に向けて…	渋谷 知子(79)
---------------------------	-----------

〔時評〕 白書を読み込んでみよう……………	(M2号)(2)
-----------------------	----------

☆表紙写真「震災復興にむけて」編集部

「農村と都市をむすぶ」2011年9月号(第61巻9号)通巻719

## 白書を読み込んでみよう



米価下落は「未必の故意」?

米戸別所得補償モデル事業は結果として米価の下落に対してはなす術がなかった。「在庫や販売の状況に連動した価格設定を行ったこと

下げ、他の産地もそれに連動した価格設定を行ったことが、全国一律的な価格引き下げの大きな要因であり、米戸別所得補償モデル事業の実施が要因になったわけではないと考えられます」という白書の言い訳を生産者の方々はどのように受け止めるだろうか。持ち越し在庫の存在は既に分かっていたのだから、二〇一〇年度の米価の下落は「未必の故意」、下手をすると「認識ある過失」という判決が下されても仕方がないのではないか。また、最近一〇年間で一〇%以上価格が下がったものとして米が挙げられていたが、これは二〇〇〇年と二〇〇九年の比較で二〇一〇年の状況は反映されていない。また、白書の数字は消費者物価指数なので生産者の販売価格はもっと下がっている可能性もある。さらに、二〇〇九年と二〇一〇年の一年間の下落幅は一〇%という情報もあり、仮にこれが正しければ前政権下の一〇年間の下落を一年間で実現したことになる。来年度の白書ではこうした点について適正な「捜査」と公正な「裁判」をお

願いたい。もっとも検察官と裁判官が同一人物では難しいかもしれないが。

何のための需給調整か?

白書は米の需給調整が進んだことを米戸別所得補償モデル事業の効果とし、「非達成地域へのペナルティといった手法を廃止し、交付金というメリット措置を与えることにより、その参加を誘導する方針に転換」した結果、過剰作付面積が四万九千haから八千haも減少して四万一千haになったと自画自賛する。それでは問うが、米の需給ギャップをなくすことの目標は何か。米価の維持こそが最終的な目標ではなかったのか。生産調整に協力しない農家を救うわけにはいかない以上、過剰米の政府買い入れは行わないという論理は分かるが、このままいくと需給ギャップが解消された頃には米価は底なし状態に陥ってしまう。銘柄米の価格も暴落し、新潟コシヒカリと北海道きさら三九七との価格差は六千円から三万円に半減している。売れる米づくりに励んできた担い手の経営基盤は掘り崩されていくだろう。さらに米価は下がり、補償水準が農家にとって死活問題となればなるほど「農民票」は逃げられなくなるので「政治的に大成功」というのは言い過ぎか。いずれにしても二〇一〇年の米価下落は、この後、政権がどちらに転ぼうとも、直接支払いなしに水田経営は立ち行かないことを決定づけたか

(部門別貸金繰りDI)

	平成12年 (2000)	13 (2001)	14 (2002)	15 (2003)	16 (2004)	17 (2005)	18 (2006)	19 (2007)	20 (2008)	21 (2009)	22 (2010)
水稲(北海道)	▲18.7	3.3	▲11.1	15.9	▲36.3	21.4	▲5.6	▲8.0	26.8	▲20.2	▲18.2
水稲(都府県)	▲33.4	▲13.9	▲11.0	8.7	▲27.6	▲7.1	▲10.4	▲24.5	8.4	▲10.2	▲38.1
畑作	0.5	1.3	20.5	35.5	32.4	▲9.2	▲15.1	▲38.3	5.3	▲5.2	▲12.0
露地野菜	▲20.8	▲20.0	▲13.1	3.9	13.8	▲0.9	▲7.5	▲2.6	▲4.0	▲12.4	2.0
果樹	▲11.8	▲31.8	▲19.5	▲16.7	0.9	▲22.4	9.8	▲4.5	▲11.0	▲32.4	▲6.6
施設野菜	▲19.5	▲19.7	▲4.9	▲6.8	1.8	▲11.7	▲5.3	▲11.0	▲14.4	▲25.2	▲4.2
施設花き	32.5	28.0	19.1	20.2	14.1	22.4	11.0	15.1	36.3	▲31.2	▲19.2
酪農(北海道)	39.1	18.3	38.1	32.0	18.9	9.1	▲17.3	▲31.7	▲9.9	20.1	▲18.9
酪農(都府県)	18.3	▲15.3	0.5	9.3	10.1	▲8.2	▲35.7	▲60.0	▲36.4	28.3	3.5
肉用牛	15.1	▲55.9	▲0.9	8.3	37.4	32.6	16.8	▲22.0	▲40.1	▲19.5	▲2.8
養豚	21.4	51.8	26.9	▲16.5	33.6	23.5	10.8	13.2	▲41.0	▲61.1	16.7
採卵鶏	48.4	▲9.4	3.9	▲46.7	43.8	41.6	8.3	▲39.0	▲14.0	▲16.9	18.1

資料：(株)日本政策金融公庫「農業景況調査」(平成23年(2011)年3月公表)

注：1) スーパーL資金融資先20,994農業経営体を対象に実施(回答率30.6%)  
2) 平成22(2010)年の値は平成23(2011)年1月に調査したものの

農家の資  
けている  
融資を受  
L資金の  
スーパー  
そこで

ない。  
経営では  
な大規模  
きるよう  
を実現で  
農業所得  
に見合う  
生涯賃金  
者並みの  
産業従事  
あり、他  
a規模で  
h

ない。  
が白書である。特に今年は内容充実の大作なので退屈し  
強調と農産物の輸出促進との政策理念の整合性問題など、読者の興味に応じて、様々なことを語ってくれるの  
後追的な対策が「政府の別働隊」によって講じられた  
のである。

金繰りに目を転じたい。「夏場の猛暑の影響による影響等を背景に稲作、施設花き、酪農(北海道)等でマイナス幅が大きくなっていきます」とあるが、稲作経営の悪化の主要因は本当に猛暑なのか。都府県の稲作農家の資金繰りDIはマイナス四〇と突出しており、天候を「主犯」にすることはできない。稲作農家の資金繰りの窮状は別範疇として扱うべきではないか。戸別所得補償モデル対策が黙認した米価の下落は、L資金の融資対象である担い手農家の経営基盤を直撃したことを表は示しているのである。北海道の稲作農家の資金繰りDIはマイナス二〇にとどまるが、これは北海道米の銘柄レントはもともとと小さく、米価下落の影響はまだしもだったからではないだろうか。「未必の故意」が担い手農家の足を引っ張った結果、「米価下落・米の品質低下等の影響を受けた農家に対して必要な資金の円滑な融通や既貸付資金の償還猶予等の措置」が実施された。苦境に陥った農家に対して後追的な対策が「政府の別働隊」によって講じられたのである。

もしれない。  
担い手農家への影響は？  
戸別所得補償モデル対策の効果として白書は参加農家と非参加農家の経営収支を試算し、参加農家の農業所得の方が大きいことを示すが、試算対象の水田経営は三

# 特集 東日本大震災復興基本方針をめぐって

—復興対策本部7月29日決定—

## 特集にあたって

東京大学教授 谷口 信和

### 1、未曾有の国難—大震災・大津波・原発事故

トリプル・パンチと「災後」 二〇一一年三月一日。東北地方を襲った未曾有の大地震と大津波はこれに誘発されて発生した原発事故と相俟って、戦後日本の政治・経済・社会・文化に深い断層をもたらした。そこから、「戦後」に代わって、震災後という意味の「災後」時代の幕開けを主張する見解も現れている<sup>1)</sup>。しかし、第二次世界大戦がもたらした「人災」であったのとは異なって、今回の未曾有の国難は「天災」と「人災」の複合的要素をもったものである。

大地震と大津波による災害は「人災」の側面も少なからず存在するが、基本的には「天災」というべきであろう。そこには虚心をもって受け止めねばならない冷徹な現実<sup>2)</sup>。日本列島が位置する自然的条件が横たわっている。

これに対して、原発事故は「天災」の要素が少なくはないものの、基本的には「人災」である。地震列島・津波常襲地帯である日本列島に五四基もの原発が全て海岸線に密集するという、繰り返し指摘されてきた危険性が今回露呈したことは明らかである。日本列島の自然的条件を無視して、原発を集中立地させてきた推進派の「傲り」が「国民」を犠牲者にして、天罰を受けた「人災」に他ならない。

以上の観点からすれば、「戦後」が終焉し、「震災」が始まったとはいえない。なぜなら、「戦後」がいつまでも続いているのは、何よりもまず、第二次世界大戦という「人災」についての総括が依然として完了してい

ないからである。その最大のものは戦争責任についての決着であり、中国・韓国を始めとするアジアの人々への「謝罪」に他ならない。繰り返される「戦争肯定論」・「虐殺事件の否定」・「民族差別発言」はアジア社会と正面から向き合う日本社会の二一世紀の針路を確保する上では避けて通ることの出来ない克服すべき課題である。原発重視政策は、こうした「戦後」の課題に正面から向き合うことができなかった歴代自民党政権の下でこそ推進されてきたという冷徹な現実を直視するならば、「戦後」をきちんと総括する中で初めて、我々は「災後」社会に移ることができるのではないか<sup>20</sup>。

### 国民意識の所在

しかし、こうした歴代自民党政権の負の遺産を受け継いで出発せざるをえなかった民主体制は多くの国民の期待に十分に応えているとは到底いえない状況にある。とくに、大震災後の菅政権の著しい弱体化の下で、思いつき・場当たり・後手後手の三拍子の政策対応に国民の不満は頂点に達しつつあるといつてよい。それが、決して「過激な政治行動」に結びつかないのは、被災地・被災者との間に様々な形での精神的・肉体的・物質的な絆を構築することこそ、現在の国民に課せられた最大の課題だと多くの国民が認識しているからではないか。

マスコミ・インターネットなどを通じた尋常ならざる津波被害映像の繰り返し、ACジャパン（公共広告機構）などの宣伝の影響が少なくないとはいえず、国家総動員法などといった強制的な手段によることなく、被災地・被災者を支援しようという国民の自発的な意志<sup>21</sup>「絆」という日本的な「連帯」の表現がこれほどの規模で組織されたことはかつてなかった。だが、注意を要するのはこうした運動が大震災をきっかけにして突然に出現したのではなく、筆者なりの整理によれば三段跳びで出現したこと、つまり長い助走期間とホップ・ステップの準備の上にジャンプが行われたという現実である。

### 三段跳びで出現した絆<sup>22</sup>連帯意識

長い助走期間とは一九八六年頃からの国際化対応の中で新自由主義的な個人主義と競争主義が跋扈した時代であり、絆が「窒息」させられながらも伏流していた時期であろう。こうした状況の下で、一九九五年に勃発した阪神・淡路大震災（大都市）の復興活動には延べ一五〇万人のボランティアが参加し、日本における「ボランティア元年」の幕開け<sup>23</sup>国民的連帯運動のホップとなった。二〇〇四年に発生した新潟県中越地震（中山間地域）は地域こそ異なれ、同じ大規模地震であり、復興に対しては改めて多くの国民の絆<sup>24</sup>連帯運動が示され、ここではホップの状態が持続していること<sup>25</sup>国民意識の

ポトムラインの高さが明らかになったといえる。

次のステップを形成したのは二〇一〇年に宮崎県で発生した口蹄疫災害への国民的支援である。地震の場合には「一瞬」の災害で多数の犠牲者が発生するのに対し、口蹄疫の場合には次々に伝染する感染症の患者となった牛・豚が毎日のように殺処分・埋却処理される姿が国民の前に突きつけられた。多くの国民はこうした経済動物の現実を目の当たりにするとともに、自らの家畜を殺処分・埋却せざるをえない農民の無念さに共感の輪を広げたといつてよい。口蹄疫の終息宣言が出されたのは八月二十七日であったが、それから四ヵ月後の一二月二十五日「伊達直人」を名乗る人物から群馬県の児童相談所にランドセルが届けられたのを出発点としてタイガーマスク運動が瞬く間に全国に広がった。口蹄疫災害に対する国民の支援運動は決して特殊な階層だけのものではなく、タイガーマスク運動に連動するような広大な裾野をもったものであったことを窺わせるというべきであろう。

今回の大震災・原発事故に対する国民的な共感と支援の輪の広がりには以上のような歴史的経過のうちに基礎を有するものだというべきであろう。だとすれば、「戦前・戦中」とは明らかに異なる仕方組織されつつある絆々連帯の高みを生み出すに至った「民度」の高さは、それに応じた政治の高さを求める「民度」へと洗練されねばならない時を迎えている。イギリス「タイムズ」誌東京支局長が「政治の荒廃は「民度低下」の裏返し」といって、日本政治の混乱・荒廃を批判し、日本の国民が民主主義を使いこなせないことに原因を求めているとすれば、日本の国民が事実をもってこれに答えることが求められる時を迎えているということができよう。

## 2、本特集の課題

以上のような問題意識をもって、本特集は去る七月二十九日に決定された「東日本大震災復興基本方針」（東日本大震災復興対策本部決定）を検討することを課題とした。当初は六月二十五日に決定された東日本大震災復興構想会議（首相への助言機関）の「復興への提言」悲惨のなかの希望を「復興」を検討することを予定していたが、提言を踏まえて政府が決定する実施方針の方がより具体的な復旧・復興方針が提示されるだろうと判断したからである。本特集の執筆者各位には直前の編集方針変更にもかかわらず、快く対応して頂いたこと

をこの場を借りて感謝しておきたい。

**三つの難問** さて、「復興への提言」にせよ、「復興基本方針」にせよ、大震災・原発事故からの復興をめぐっては当初から今まで、依然として解決していない三つの難問があるというべきであろう。

**復旧か復興か** 第一は復旧と復興のどちらを優先した政策構想・方針を立てるかという問題である。未曾有の大災害からの単なる復旧でなく、日本の将来を先取りするような復興構想をとるという意見は極めてロマンチックであり、大局を見据えたような響きをもつことから、災害発生の直後から多くの識者や政治家が訴えたところであり、マスコミの主要な論調となつて国民の少なくない部分を引きつけたようにみえる。しかし、この意見は今回の災害の奥深さ、災害が高齢化の最も進んだ第一次産業地帯たる東北・三陸で勃発したという冷厳な現実を見落とした議論にすぎない。少なくとも大震災直前の状態への最低限の復旧を果たす中でしか、復興など実現できるわけがない。八月下旬に至るまで依然として行方不明者四、五〇〇名余、避難者数八万人強という状況は復興を論ずることの空しさを語つて余りあるところだといわねばならない。何よりも復旧を最優先した政策対応が求められるのである。

**原発事故をどうするか** 第二は原発事故からの復旧・復興を含めて考えるか、とりあえず原発事故を切り離して大地震・津波からの復旧・復興を考えるかという問題である。たしかに、災害の性格が異なることから当初は両者を区別して論ずる方が現実的であるという意見が少なかつた。しかし、原発事故の最大の問題はそれがどのような状態になっているかという肝心の点が今日に至るまでブラックボックスにおかれていることである。一方では、地上における放射能汚染が決して福島県だけではなく、関東・東北全体の広域に及ぶ深刻なものであることへの疑念が拭いきれない。他方では、稲わらなどの粗飼料を起源とする牛肉汚染は生産地や消費地レベルではすでに全国に及んでおり、問題は東北や関東には止まらない。こうした現実から出発すれば、原発事故からの復旧という根本問題を抜きにして復旧・復興問題は語りえないといわざるをえないのである。

**政策構想か経費優先か** 第三は復旧・復興のための政策的経費をどう捻出するかという議論を先行させるのか、それとも経費の問題を後回しにして、まずは復旧・復興の道筋を確定することを優先するのかという問題である。経費問題を抜きにして復旧・復興を語りえないことはある意味では当然である。しかし、復

旧・復興の全体像が確定する前から、経費の議論をすることは経費の範囲内での復旧・復興しか構想できないことを意味している。復旧・復興に必要な経費を確定した上で経費の議論をすべきであり、そこで経費調達が困難であれば、調達の方途について国民的な議論を提起するのが政治的にみて正しい選択なのではないか。こうした観点からすれば、現在進行形の復興論議は本末転倒といわざるをえない。

大切なことは以上三つの難問をバラバラに解決するのではなく、①復旧第一・復興第二、②原発事故を含めた全体的復旧・復興構想、③復旧・復興構想第一、経費第二、という視点で統一的に解決することである。

### 3、復興基本方針の構成と本特集の対応

ところで、表1は復興基本方針の策定に至る過程とその後の実施方針化の過程を簡潔に整理したものである。菅政権における対策本部乱発政策のために政策決定過程の全体像を把握することは決して容易ではない。

この表によれば、第一に、首相への助言機関として組織された「東日本大震災復興構想会議」はいち早く四月一四日に第一回会合を開いてから、六月二五日までの二ヵ月に二回というかなり速いペースで提言をまとめたということができる。しかし、一方では、構想会議の下部組織として設置された検討会議が先行的に経費論議に踏み込むなど、両者の役割分担をめぐる混乱が初期にみられ、他方では原発事故の取扱いをめぐって、結局はこれを検討対象の後景に追いやるといった問題を抱え込むことになった。後者の点は四月七日の原発事故収束工程表の公表に先立って、構想会議の設立が行われた点に内閣の責任が示されている。

第二に、東北地方の復旧・復興に欠かせない農林水産業の位置づけをめぐって、復興構想会議が責任をもつのか、それとも「食と農林漁業の再生実現会議」が責任をもつのかが不明確なまま復興基本方針が策定されることになった。五月一七日に閣議決定された「政策推進指針」日本の再生に向けて」では再生実現会議が「東日本農林漁業の復興、日本の農水産物の信認回復という新たな課題に応える方策を検討する」とされたが、八月二日の再生実現会議の中間提言のはるか以前である六月二五日に「復興への提言」悲惨のなかの希望」が示され、復興対策本部による復興基本方針の決定も七月二九日に行われるなど、諸会議間の役割分担に大きな問題が存在した。このため、再生実現会議に期待された「新たな課題」に対する回答は甚だ



表1 東日本大震災・原発事故からの復興に関する基本方針の策定過程

月	日	事項・会議名／決定内容
		震災関連記事 東日本大震災復興構想会議 東日本大震災復興対策本部 食と農林漁業の再生実現会議 新成長戦略実現会議 閣議決定
3	11	大震災勃発
	12	福島原発1号機水素爆発
	14	福島原発3号機水素爆発
	15	福島原発2号機水素爆発
4	14	第1回復興構想会議
	17	原発事故収束工程表公表
	23	第2回復興構想会議
	30	第3回復興構想会議
5	10	第4回復興構想会議
	14	第5回復興構想会議
	17	原発事故収束工程表訂正政策推進指針～日本の再生に向けて～
	19	第8回新成長戦略実現会議(成長戦略の新たな課題の検討)
	21	第6回復興構想会議
	29	第7回復興構想会議
6	4	第8回復興構想会議
	7	第9回新成長戦略実現会議(革新的エネルギー・環境戦略について)
	10	第4回食農再生実現会議(復興に向けた検討事項)
	11	第9回復興構想会議
	18	第10回復興構想会議
	20	東日本大震災復興基本法成立
	22	第11回復興構想会議
	24	第10回新成長戦略実現会議
	25	第12回復興構想会議(復興への提言～悲惨のなかの希望～)
	28	第1回復興対策本部
7	11	第11回新成長戦略実現会議
	12	第5回食農再生実現会議(中間提言検討)
	19	原発事故収束ステップ1「達成」、新工程表公表
	21	第2回復興対策本部
	26	第3回復興対策本部
	29	第4回復興対策本部(東日本大震災からの復興の基本方針)
8	2	第6回食農再生実現会議(我が国の食と農林漁業再生のための中間提言)
	3	第12回新成長戦略実現会議(日本再生のための戦略に向けて)
	5	日本再生のための戦略に向けて
	11	第5回復興対策本部(基本方針一部改定)
	15	政策推進の全体像(震災復興と並ぶ日本再生＝財政・社会保障の持続性確保＋新たな成長に向けた国家戦略の再設計・再強化)

(注) 1. 会議名に対応させて、会議・決定事項を配置した。

2. 太字は中間提言ないし最終決定を示す。

(出所) 首相官邸などのホームページで、対応する会議名に関する資料を参照して筆者作成。

表2 「東日本大震災からの復興の基本方針」の目次

1 基本的考え方	5 (4)大震災の教訓を踏まえた国づくり
2 復興期間	①電力安定供給の確保とエネルギー戦略の見直し
3 実施する施策	②再生可能エネルギーの導入促進及び省エネルギー対策等の推進
4 あらゆる力を合わせた復興支援	③世界に開かれた復興
(1) 国の総力を挙げた取組み	④社会的包摂の実現と「新しい公共」の推進
(2) 民間の力による復興	⑤今後の災害への備え
(3) 事業規模と財源確保	⑥震災に関する学術調査、災害の記録と伝承
5 復興施策	6 原子力災害からの復興
(1) 災害に強い地域づくり	(1) 応急対策、復旧対策
(2) 地域おける暮らしの再生	(2) 復興対策
(3) 地域経済活動の再生	(3) 政府系研究機関の関連部門等の福島県への配置等の促進
① 企業、産業・技術等	7 復興支援の体制等
② 中小企業	(1) 復興対策本部・現地対策本部の役割
③ 農業	(2) 復興庁(仮称)の検討
④ 林業	(3) フォローアップ等
⑤ 水産業	
⑥ 観光	
⑦ コミュニティを支える生業支援	
⑧ 二重債務問題等	
⑨ 交通・物流、情報通信	
⑩ 再生可能エネルギーの利用促進とエネルギー効率の向上	
⑪ 環境先進地域の実現	
⑫ 龐大な産業廃棄物の処理の促進	

(注) 項目は適宜取捨選択して、筆者が作成した。

貧弱で論評に値しないものになってしまった。また、復興基本方針における農林漁業の取扱いも部分的に「大胆な提言」を含むとはいえ、現地実態に即したものにはなっていないという重大な弱点を抱え込むことになった。

第三に、復興基本方針は八月五日閣議策定「日本再生のための戦略に向けて」および、八月一五日閣議決定「政策指針の全体像」に吸収されて、今年度第三次補正予算や平成二四年度予算(概算要求)の下敷きになることが期待されたが、ここで首相の交代劇が展開されることになり、決定された政策の実現可能性には一層の不透明感が漂う始末となった。

復興基本方針はこうした弱点を抱えてはいるが、これが今後の政策展開の出発点となることはいうまでもない。本特集はこうした観点から基本方針の各分野について専門家の積極的な意見を集約することにした。以下の各論考の位置が分かるように、基本方針の目次を表2に掲げて参考に供することにしよう。

注

(1) 御厨貴「戦後」が終わり、「災後」が始まる『中央公論』2011年5月号。

(2) 「戦後」を総括した上での「災後」社会の課題をやや詳しく検討したものに、谷口信和「巻頭言 効率第一から安全第一への経済思想の転換―2011年大災害が問いかけるもの―」『中小商工研究』108号/2011年7月、4～15ページ、がある。

(3) 雑誌『選択』2008年8月号、巻頭インタビュー。

(追記)

本特集における「脱原発なくして農林漁業の復興はありえない」の執筆者である茨城大学人文社会学部教授・河野直実践氏は、去る八月七日急性心不全にて逝去されました。享年四九歳でした。同氏は協同組合研究における最先端の研究者であるとともに、反原発運動のリーダーでもありましたが、本稿は後者の領域における同氏の絶筆となりました。ここに謹んでご冥福をお祈りし、読者の皆さまにお知らせ申し上げます。

(特集担当編集委員 谷口信和)

# 東日本大震災復興構想会議「提言」を読んで

東京農工大学名誉教授 梶井 功

(一)

東日本震災復興構想会議が六月二十九日にとりまとめた「復興への提言」悲惨のなかの希望」は、特別顧問に哲学者を据え、委員に脚本家も加えての答申だけあって、耳ざわりのいい言葉が各所に散りばめられていた。例えば今あげた答申の副題の「悲惨の中の希望」とか、復興七原則の原則七に掲げられた「国民全体の連帯と分かち合いによって復興を推進する」といった文章などは、これまでの政府委員会の答申などには見かけなかった文学的表現だといっている。「自助」「共助」「公助」或いは「新しい公共」といった言葉もそうである。しかし、耳ざわりのいい言葉よりも、復興構想会議が出す最初の提言であるからには、この未曾有の大災害の復旧・復興のために国としてやらなければならないこと、「公助」のなかみをまず明確にすることの方がはるかにが大事だ。「大規模な災害においては、国や地方公共団体が行う

「公助」、国民の一人一人や企業等が自ら取り組む「自助」、地域の人々や企業、団体が力を合わせて助け合う「共助」が、ともに重要である。」と提言はいう。ともに重要である」とすることに異論はないが、しかしこれにも順序がある。今度のような巨大大災害では、国・政府による実効性のある「公助」こそがまず打ち出されなければならぬ。大災害で打ちのめされている人に、何もせずに「自助」を強調するのは突き放すに等しい。国民の生命と財産を守ることが、近代国家の最低限の義務になっていることからいって、まず「公助」があり、そして「共助」が「公助」に続くなかで「自助」の力も湧いてくる。こうした位置づけを明確にした上で「ともに重要」というべきだろう。単純に「ともに重要である」ということで、こういうときこそまず発動されるべき「公助」、特に国・政府が取るべき措置・責任を曖昧にしてはならないことを強調しておきたい。

「提言」は大災害発生から三ヵ月以上経ってなされている。この間に行なわれた「公助」、特に政府のとった措置は、当然検討の対象とされたであろう。が、「提言」を読む限り、耳ざわりのいい言葉はあっても、政府のとった措置が適時性があり、かつ妥当だったのか、吟味したことを窺わせる言葉にはぶつからなかった。

たとえば、放射能汚染などは想定しなかったところで、茶葉や稲わらの高濃度セシウムが検出され、その稲わらを飼料にした肉牛の出荷制限騒ぎが、今頃になって大問題になっている。三月一四日の三号機水素爆発、五日の二号機、四号機爆発による放射能汚染の地域的拡散状況が明らかにされていないことが問題なのだが、その点について「提言」は

「原子力災害に関して、科学的根拠を持つ一次データの公開など、正確な情報発信や継続的な情報開示により、福島県民、ひいては国民全体に安心と信頼を与えるとともに、日本に対する国際的信頼感を回復させることが重要である。」

といているに過ぎない。この点に関わっては

「放射線量の調査結果も発表されず、当初体内被爆と外部被爆の区別も具体的な飛散物質の明細も示されず、風向きも考慮しないで同心円状に三〇キロまで避難警戒区域が指定された。ヨーロッパのインタ

ーネット動画で流れているような、風向きを全部部分析した上で、今この辺にこれくらい放射能が舞っているという地図も示されていない。その動画によると、甚だしいときには東京までそれが広がっている。フランスやドイツが東京から帰ってこいというのは、わからないわけではない。(久保利英明著「想定外シナリオと危機管理」 商事法務 刊 一〇一—一〇二ページ)。

という事実があることを紹介しておくべきだろう。わが国でも「緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム (s p e e d i)」が作製されているのに公開されていないのである。「国際的信頼感を回復させる」にはこういうことをこそ改めさせる必要がある。

もう一つ例をあげておこう。「提言」は

「復興の主体は、住民に最も身近な地域の特性を理解している市町村が基本となる。それぞれの市町村は、住民、NPO、地元企業等とも連携して復興計画を策定するとともに、自主的かつ総合的にきめ細かな施策を推進しなければならない。」

としている。「NPO、地元企業等とも…」とあってJ A や F A をあげていないのは問題だが、市町村が「復興の主体」にならなければならない、というのはその通りである。問題はその被災した市町村の現実だが、配分が遅

いと批判されている義援金の配分割合決定委員会委員高橋公氏によると

“……過日も委員会が開催された。ここでも、もっと迅速な義援金の配布ができないのかということが話題になった。

しかし、各被災県からは一生懸命に頑張っているが現場に近い方に行けばいくほど人手が足りなく、さらに各自治体職員が昼夜なく働きずくめでへたっているような状況で、思うように配布できていないとのことであった。また、地域によっては被災の全体状況が把握できていないところもあるという。”

(一一・七七・二七「農業共済新聞」)

というのが現実である。“国や県は、被災により行政機能が低下したなかで、膨大な復興関係業務を実施する必要がある市町村に対しては、適確なサービスが提供されるよう、その必要に応じて……人的支援を行う”と「提言」も書いてはいる。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”は、県でも実施はしているであろう。が、“現場に近い方に行けばいくほど人手が足りなく”なっているのである。そういう現実について認識を示す記述は全く無いし、当然政策提案もない。例えば臨時職員採用に助成し“人手が足りなく”なっている所に必要な人員を配置することもできればいいのだが、

そういうことは認められてはいないようだ。

(二)

農林業に関して「提言」はまず“すみやかな復旧から復興へ”と題して、次のように述べている。

“農地や水利施設の一日も早い復旧を目指すとともに、営農を再開するまでの間、その担い手を支援する観点から、復旧に係る共同作業を支援する必要がある。

復旧の完了した農地から順に営農を再開しつつ、市町村の復興計画の検討と並行して各集落において将来計画を検討する必要がある。

至極もっともなことばかりであり、普通の災害だったら余り異論のないところであろう。が、地震、津波、原発損壊の三重苦で苦しんでいる農林業の復旧・復興が、この程度の方針で可能になるだろうか。農林業の被害の実態からいって、問題ありとしなければならぬ。

第一に、“一日も早い復旧”は何よりも望まれることだが、その復旧は被災した全農地について可能なのか、という問題がある。

この点について、東日本大震災復興・再建対策JAGグループが四月一四日に政府及び与野党に提出した「被災地の農業復興、地域の復旧・復興と東京電力の福島第一原子力発電所事故対策を求める第一次要請」は、この大

災害からの復旧・復興のためには、「これまでの前例にとられない大胆な施策」が必要だとし、その一つとして「国による農地や債権の買い上げ」をあげていた。債権の問題については「提言」もふれていることを後述するが、重要なのは農地の「国による……買い上げ」であり、「第一次要請」は次のように課題を提起していた。

①被災した農地の被害状況を早急に把握するとともに、支援の重点化・加速化をはかるため、再生可能な農地と不可能な農地の線引きを行うこと。再生可能な農地については、地域の農業者・関係者が参画した新たな営農ビジョンの策定とともに、地域実態に応じた農地の利用・整備計画を策定すること。あわせて、線引きの実効を担保するための法制度等を整備すること。

アⅡ特別立法措置（阪神大震災・被災市街地復興特別措置法の制定）

イⅡ特区の指定（大胆なゾーニングの推進）  
②再生可能な農地については、農地の再生とともに、将来の地域の担い手に農地を集積するため、国が弾力的に農地を買い上げ、その土地を希望農業者に貸付けるなど、国による支援措置を講ずること。  
線引きにより実質使用が不可能と判定された農地に対して、国による買い上げや転用手続きの緩和な

ど特別措置を講ずること。

また、移転等により農業再開を希望する農業者に  
対して、一定規模の代替農地を提供（換地）するな  
どの支援を行うこと。

津波被害を受けた農地は、がれき除去、除塩、用排水施設の復旧でも三年は最低必要とされているが、被害はそれにとどまらず地盤沈下を起こしたところもある。実質使用が不可能と判定“せざるを得ない農地は、農地以外の用途にあてざるを得ないが、その計画的利用のためには一旦は国有地にするのが最善であろう。農地として“実質使用が不可能”な農地について何もせず復旧に期待を持たせ続けることは、非人道的といわなければならぬ。復旧不可能なところはこう措置する、復旧させるところはどれ位の時間が復旧に必要かを明確にすることが、国の政策としてまずやらなければならないことである。が、「提言」にはそうした問題意識はない。こういう「要請」がJAグループから出ていたことについては百も承知だったのであるのに、こうした問題についての言及は全くない。問題だろう。  
“再生可能な農地”についても、高齢等で復旧後の営農再開は無理と判断する農業者も当然出てくる。国による“弾力的”な買い上げを要請したのはそういう場合を想定してであろうが、JA自身が農地保有合理化事業の

主体にもなれるし、更には営農することも可能なことか  
らいて、「国による買い上げ」を今いうことについては、  
は、なお吟味が必要だろう。

“債権”の問題は農業者だけの問題ではなく、中小企  
業の再建にとっても問題になることなので、「提言」は中  
小企業対策を論じたところで、

被災した中小企業に加え、農林水産業等の事業性  
ローンや住宅ローンの借入者が、今後、復興へ向け  
ての再スタートを切るにあたり、既往債務が負担と  
なって新規資金調達が困難となるなどの問題、いわ  
ゆる二重債務問題が生じることが想定される。これ  
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、一  
体となって問題の対応にあたる必要がある。”

と提言している。この問題は二次補正論議が始まった  
頃から与野党ともに取り上げていた問題でもあり、「提  
言」も盛り込まざるを得なかったであろう。

(三)

“市町村の復興計画の検討と並行して各集落において  
将来計画を検討する”ときの指針として「提言」は、

a) 高付加価値化……六次産業化(第一次産業と第  
二次、第三次産業の融合による新事業の創出)や  
ブランド化、先端技術の導入などにより、雇用の

確保と所得の向上を図る戦略。

b) 低コスト化……各種土地利用計画の見直しや大  
区画化を通じた生産コストの縮減により、農家の  
所得向上を図る戦略。

c) 農業経営の多角化……農業・農村の魅力を活か  
したグリーンツーリズム、バイオマスエネルギー  
等により、新たな収入源の確保を図る戦略。

の三つを提案している。

“農業経営の多角化”というとき、水平的多角化と垂  
直的多角化があるとされ、農家民宿などは垂直的多角化  
とされたものだが(農文協刊「最新農業技術辞典」四三  
〇ページ)、最近は“六次産業化”に含めるようになって  
いる。ここで“六次産業化”と区別して“経営の多角化”  
を言っているのは、どういう意味があるのか。

意味があるように私には思えないが、ここで言ってい  
ることそれ自体は、近年、民主党の農政文書に頻繁に出  
てくることばかりであり、特に論評するまでもないだろ  
う。福島県農業が主対象の一つになっていることからい  
えば、特に福島県の山村での農業振興を念頭において、  
賀川豊彦が言った「立体農業」(注)のほうが“六次産業  
化”などという主体のはっきりしない言葉よりもいいの  
では、ということだけつけ加えておこう。

「提言」で問題だと思うのは、被災地のなかでも平野



部については、「低コスト化戦略」を中心にすべきである」とし

「集落のなかで徹底的な話し合いを行い、大規模農業の担い手を選ぶとともに集落の土地利用を再編することが望まれる。その際、その担い手に集落単位の土地をまとめて任せることで、「低コスト化」を推進すべきである。」

としていることである。この問題に関しては、何よりもまず現地の農家がどう考えているのかを知ることが大事だが、津波被害を受けた仙台市若林区や宮城野区——「提言」が「低コスト戦略」を取るべきと想定している地区としていい——の九四一戸を対象にした意向調査（JA仙台や仙台市、仙台東土地改良区などをつくる「仙台東部地区農業災害復興連絡会」の調査）によると、六月末現在で「今後の営農については、「続けたい」人が八一％（専業農家に限ると九三％）で、「やめたい」人は一〇％だった。続ける場合の経営規模は、「現状維持」が最も多く六四％、「拡大」は九％、「縮小」は八％と、ほぼ同数だった（七・九付日本農業新聞）という。

まずは被災前の経営を再建することなのである。その目標があって集落の農業者は「共助」体制を組めるのである。ごく少数の担い手を選び、その「担い手に集落単位の土地をまとめて任せる」ことなどとんでもない、と

いうことになる。そうした政策強要は、再建の見通しも立たない中でも、今はまだ維持している営農意欲を萎えさせてしまうことを危惧すべきであり、こういう施策は強要すべきではない。

注 賀川豊彦「乳と蜜の流る、郷」(家の光協会版)に、こういう一文がある。

「日本の多くの農家が、今日までの平面農業に執着して、多角形的立体農業に目ざめず、いたずらに自然の恩寵を蹂躪していることが、農村窮乏の最大原因である……(321ページ)

「立体農業」という言葉は今使われないが、「広辞苑」は「養畜・農産物加工などを結合して総合化した農業」だと解説している。

(四)

七月二九日、「提言」を踏まえての「復興基本方針」が政府から発表された。上述の「提言」の問題点との関わりでまず注目されるのは、「復興期間は一〇年としつつ、被災地の一刻も早い復旧・復興をめざす観点から、当初の5年間を集中復興期間と位置づけ、一〇年間で「少なくとも二三兆円程度」は必要と「見込まれる」復旧復興対策費（国・地方の公費分）の八三％一九兆円程度を集中復興期間中に投ずる、とした点であろう。

一九兆円のうち九兆円は歳出予算節減で、一〇兆円は

臨時増税ということになっており、臨時増税措置の具体的内容は、八月以降の政府税調で検討することになっている。増税を前提にした財源確保には与党内部でもかなり反発があるというから、どういうことになるか、要注目というところだ。

農業関連では、復旧の第一歩として農地のがれき除去や除塩等を行う。その際、被災の程度に応じた農地復旧可能性の図面を8月までに作成し、営農再開に向けた道筋を示しながら、農地や農業用施設等の着実な復旧を図る」とした点が第一に注目される。

被災農地について、「再生可能な農地と不可能な農地の線引きを行う」ことをJAグループの第一次要請が求めていたことは前述したが、それに応えたわけである。

応えたのはいいとして、問題は復旧不可能或いは不可能ではないものの復旧に相当な長期間を要する被災農地をどうするかについて、何も言及していないのは問題である。特にそれは「放射性物質の除去等」を広範にやらなければならぬ地域の農業者にとっては大問題だ。放射性物質除去を中心にした「環境修復技術の早期確立等を目指す」「研究拠点」を福島県内に「形成する」ことを言う前に、長期間住むことすら出来なくなるところをどうするのか、方針を示すべきだろう。

二重債務問題については、「政府の「二重債務問題への

対応方針」(二〇一一年六月一七日)や与野党における協議を踏まえ、ワンストップ相談窓口と新たな「機構」の連携による債権買い取り等の一貫した再生支援、「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」の運用支援などの各施策を政府全体として総合的に推進していく」としている。が、政府案の中小企業基盤整備機構と地方金融機関の出資(機構が八〇%)で被災三県に作る産業復興会議では不十分として、野党は東日本大震災事業者再生支援機構法案を参院に提出しており、論議はかみ合っていない。

復興に向けての三戦略のうち、「六次産業化」等を含む「高付加価値化戦略」と、「復興ツーリズムの推進」等を含む「農業経営の多角化戦略」については、「提言」で問題にしたことに更にコメントをつけ加える必要があるような記述は「方針」には無い。問題は、「農地の大区画化と利用集積」を強調する「低コスト化戦略」だが、その問題性は「方針」の後に発表された「食と農林漁業の再生会議」の「我が国の食と農林漁業の再生のための中間提言」が明示していると思われるので、その文章をまず掲げておこう。「2、基本的な考え方」の(2)の文章だが、こう書かれている。「経営継承を円滑に行い、農林漁業の6次産業化等を担う人材を確保する。特に、土地利用型農業については、今後5年間に大量の農業者が急速にリ

タイプすることが見込まれる中、徹底的な話し合いを通じた合意形成により実質的な規模拡大を図り、平地で二〇〇ha、中山間地域で一〇〇haの規模の経営体が大宗を占める構造を目指す。これを実現するため、担い手、農地、生産対策、関連組織等に関する仕組みを見直し、一体的に改革する”。

問題なのは、この文章には次のような二つの注がついていることである。

(※1) 一定規模を示して、それ以下を政策の対象から外すことを目的とするものではない。現場の方々の主体的な判断を尊重しつつ政策の選択肢を示すことにより誘導することが重要である。

(※2) 上記の考え方は、意欲あるすべての農業者が農業を発展できる環境を整備するとの食料・農業・農村基本計画の方針を変更するものではなく、むしろ進める性格のものである。

選別政策への転換ととられることを惧れての注記だが、一般にはこの注記でむしろ転換を感じ取るのではないか。“高いレベルの経済連携と農林漁業の再生の実現を図ること”を意図している菅内閣が、民主党のこれまでの路線を転換し、選別政策に移ろうとしていると見るべきなのだろう。選別政策からの転換を告げた戸別所得補償制度すらも見直すことを、災害復旧の特例公債をめぐ

っての与野党協議の場で幹事長が示唆したことも伝えられている。それで、TPO参加の途が開かれると考えているのだが、とんでもない考えとしなければならぬ。

補注 「中間提言」の「担い手の確保」のところに  
“フランスの就農支援策等を参考に新規就農や女性の能力の更なる活用を含め、将来の日本農業を支える人材の育成を促進する仕組みを検討する”と書かれていた。

“将来の日本農業を支える人材の育成を促進する仕組み”として、自民党からは「農業の担い手の育成及び確保の促進に関する法律案」が国会に提出(五・二九)されている。民主党がどういう「仕組み」を考えているのか定かではないが、問題意識は同じなのであろう。お互いのいいところをとって有効な、長続きのする人材育成の「仕組み」をつくってほしいと思う。私が青年農業者に助成金を交付するフランスのDJA制度に注目するようになったのは一九九一年だが(拙著「国際化農政期の農業問題」第六章)、それから何度か、農業後継者確保のために、このDJAに学ぶべきことを訴えてきたが、今まで何の反応も無かった。「中間提言」が初めてである。どうなるか、注目していきたい。

# エネルギー政策は転換したか — 危うい菅内閣の「脱原発」政策 —

國學院大学経済学部教授 菅井 益郎

## 原発輸出にかけた菅政権

日本は一九九〇年のバブル崩壊以降長期不況の中にある。二〇〇〇年代中盤からの景気回復も目に見える形ではなかった。二年前に初めて誕生した民主党政権は、昨年の参議院議員選挙で菅直人首相が唐突に掲げた消費税増税問題によって敗北し、参院民主党は少数与党に転落した。菅首相は新経済成長政策を掲げ、原子炉メーカーや電力業界、民主党の有力支持母体である電力総連や電機連合、基幹連合（旧造船重機労連、鉄鋼労連）などの主要民間労組などをバックに、積極的な原発ビジネス政策を展開する。その政策を支えた大義名分は、二酸化炭素を排出しない原子力発電は地球温暖化防止の切り札だという、いわゆる二酸化炭素地球温暖化説であった。

停滞状況にある日本に対して、経済成長の著しいアジア

を中心とした二、三年世界各地で原発の受注合戦が展開されてきた。国内の電力需要の拡大が望めない時代に入った電力業界は原発建設計画を先延ばししてきたが、海外での事業展開に収益源を求めべく、二〇一〇年一〇月経済産業省の後押しで東芝、日立、三菱の三社と共同で海外原子力開発株式会社を設立し、「日の丸原発」の輸出に官民挙げて参入したのであった。日本はそれまで原発建設の受注競争で、アラブ首長国連邦では韓国に、サウジアラビアではフランスに、またベトナムの第一期計画ではロシアに敗北していたので、ベトナムの第二期原発建設計画については菅政権あげて受注に動いたのであった。

こうした民主党の原発輸出政策は、エネルギー政策の転換を求める市民派や連立政権を組む社民党などから強い批判を浴びたのであるが、一〇月三十一日菅首相は自ら

ハノイを訪問し、ベトナム政府との間に一〇〇万キロワット級原発二基の受注契約を結んだ。初は官民挙げての原発輸出契約であった。それは中国政府が輸出管理を強化しているレアアースをベトナムから輸入することと引き換えになっているが、詳細は明らかではない。また日本政府の財政負担の詳細、事故やトラブル時の責任、使用済み核燃料の処理についても問題点を残したままである。一二月になると日本政府は、トルコにも輸出交渉を開始した。トルコはすでに二〇〇九年にアラブ首長国への輸出契約を結んだ韓国と交渉を行っていたが、そこに割り込む形で売り込みをかけ、逆転受注の可能性が出てきた。日本は韓国政府の資金援助の限界を見越して巨額の政府資金を提供することを条件にする一方、日本製原発の耐震安全性を売り込むことによって、地震国トルコから優先的な受注協議権を得たのである。

### 福島原発事故、その背景に原子力規制行政の問題

鳩山—菅と続く民主党政権は、党内に原発批判派を擁しながらも急速に原発推進にかじを切っていた。その背景には上述したように民主党の有力支持母体である連合の主要民間労組の強い影響がある。かつて民主党は原子力の安全性を確保するため経産省の下にある原子力安全・保安院を独立させる「原子力安全規制委員会設置法

案」を二〇〇〇年から連続して三回提出していた。それは現状のまま原発推進体制を変えずに「原子力利益共同体」を維持したいとする自民党の反対で廃案になった。

この時の民主党案は、いずれも国家行政組織法第三条に基づき委員会で、独占禁止法を運用する公正取引委員会と同様に独立した行政委員会での罰則規定をもつものであった。重大な福島原発事故後も顔の見えない現在の原子力安全委員会（一九七八年の原子力基本法改正時に発足）は、五人の委員からなる諮問委員会に過ぎず、独立した権限は持っていない。一方規制行政を担う原子力安全・保安院は、経産省管内の一組織であり、無法律的にも人事の上でも独立性はない。

民主党は原子力規制行政を独立させる方針を二〇〇五〜七年頃から変えてしまった。そこには電力総連などを母体とする議員が関わっていたと推測される。二〇〇九年の選挙用マニフェスト（鳩山由紀夫）は、原子力規制行政を独立させる文言はない。逆に「安全を第一として、国民の理解と信頼を得ながら、原子力利用について着実に取り組む」と、原発推進を宣言している。さらに二〇一〇年のマニフェスト（菅直人）では「総理、閣僚のトップセールスによるインフラ輸出」をうたっており、原発を輸出産業にすると宣言するほど原発推進であった。民主党内の批判派はまったく口を封じられてしまった。

昨年六月菅民主党政権は、エネルギー安全保障、地球温暖化対策、経済成長の牽引役としてのエネルギー・環境分野の三点を重視する「エネルギー基本計画」の改定を行なった。基本は自民党政権下で策定されたものを引き継いでいるが、二〇〇九年のリーマンショックを踏まえて、エネルギー・環境分野、とくに原子力、スマートグリッド、省エネ技術に政策資源を集中投資してエネルギーを機軸に経済成長（新成長戦略）を実現し、「環境・エネルギー大国」を目指すとしている。エネルギーの自給率を高めるために、安全を確保しつつ二〇三〇年までに原発一四基を新增設し、設備利用率を九〇パーセントまで引き上げるといふ。民主党政権の「エネルギー基本計画」は再生可能エネルギーにも言及してはいるとはいへ、どう見ても原子力に重点を置いたものである。

### 浜岡原発の運転停止要請から全国の前発停止へ

菅首相はじめ民主党内の原発推進派は、ベトナムに続いてトルコにも、続いてタイやインド、ブラジル：にも原発輸出ができるかと有頂天になっていた。しかし東日本大震災は彼らに大きなショックを与え、方針を分裂させた。石橋克彦氏が警告していた通り、震災と原発事故と重なれば人命救助や事故対策はきわめて困難になる。いつまでも収束しない福島原発事故を見て、多くの国民が

政府と東電に不信感を持ったのは当然である。近い将来必ず起こると予想される東海地震の震源上にある浜岡原発を停止せよという世論が高まったのを見て、菅首相は、アメリカからの情報もあってのことだろうが、五月六日中部電力に浜岡原発全炉停止要請を行なった。

中部電力にとっては青天の霹靂だったかもしれないが、結局新たな防潮堤をつくるまでとの条件付きで受け入れた。地震と津波被害を予防するために政府が行なった浜岡原発停止要請の波紋は全国に広がった。原発がある全ての市町村や県などは、なぜ浜岡だけが停止なのか、大地震と津波発生の可能性はどこにもあるのだから納得出来ない、と異議を申し立て、定検が終了した原発の再稼働も地元同意が得られず、止まったままである。七月末現在全五四基の原発のうち三八基が停止中で、稼働しているものはわずか一六基しかない。したがって七月の設備利用率も三三・九%に落ち込んだ。この状態が続けば、来春には全原発が停止に追い込まれると報じられた。政府は東電と東北電力管内で夏の電力供給を確保するため電気事業法に基づいて電力使用制限令を発令し、七月から実施された。

菅首相の浜岡原発停止の判断は多くの国民の支持を得たが、自民、公明両党だけでなく、民主党内の原発支持派からは猛烈な巻き返しが始まった。菅首相は孤立を深め

ながらも事故前の原発礼賛から脱原発へと一八〇度転換し、再生可能エネルギーを政策の中心に置くべく、七月三日「脱原発」を宣言した。だが輸出政策は維持するという点は問題だ。政局は菅下ろしへ動くが決定打がなく、菅首相は再生可能エネルギー法案(全量買い取り制)を抛り所に政権の維持と建て直しを図るが、震災対策の遅れを批判され、政権基盤は揺らいでいる。しかし福島原発事故によりいまだに七万人もの避難民が帰れず、農産物や畜産物、魚介類という生命の源まで放射能汚染が拡大している状況が続いているため、国民の多くは、節電生活に耐えながら脱原発、再生可能エネルギーの普及、さらに電力の地域独占体制批判、発送電分離まで射程に入れはじめている。

### 復興基本方針は再生可能エネルギーを推進

七月二十九日政府は東日本大震災の復興基本方針を決めた。エネルギーについては、5復興施策と6原子力災害からの復興の二か所で論じられているが、6の内容は5の施策に含まれている。具体的には5-②「地域における暮らしの再生」の第一〇項「再生可能エネルギーの利用促進とエネルギー効率の向上」において言及されている。その一は「最新型の太陽光発電設備や風力発電設備を行なう実証研究を促進する」として、実証データを集

め、事業家活動を促進する、とあることからわかるように、研究施設の建設をするものである。その二は防災拠点などに蓄電池と組み合わせたスマートエネルギーシステムを導入し、将来の先行事例とするともに、「被災地域への再生可能エネルギーシステム関連産業の集積を促進する」としている。これらは七月初めに発表された福島県の復興ビジョンとも重なっており、実現できれば福島県における脱原発を進めることになるであろう。

政府の復興基本方針が決まった同じ二十九日、国家戦略室のエネルギー・環境会議は、「当面のエネルギー需給安定策」と『革新的なエネルギー・環境戦略』策定に向けた中間的な整理(案)を公表した。前者は主として電力需要のピークカット対策と発電コストや地域の節電、家用発電所の活用について検討し、後者は「福島原発事故の反省を踏まえて『減原発』の道筋を検討するもので、七月一三日の菅首相の脱原発表明からは明らかに後退した表現となっている。原発の安全性やコスト問題について国民的議論を巻き起こしながらコンセンサスを作っていくというものである。民主党内の反発と野党側からの批判を受けて一歩後退した次元から議論をやり直そうという姿勢であるが、世論調査に見るかぎり国民の意見は国会議員と大きく異なっており、圧倒的に脱原発であり、政・官の及び腰が露になったといえる。今は

明確に脱原発に向かって議論すべき時であるのに、それを避けているとしかいいようがない。身近の原発を恐れ、将来世代のためにいま何を為すべきか、という視点を欠いた哲学なき問題提起というべきである。とても「革新的エネルギー・環境戦略」とは呼べない。正面から核燃料サイクルはこのままでよいのか、大量の放射能を出す原発と共存できるのか、再生可能エネルギーの導入を促進すれば自動的に原発依存は低減していくのか？そうした問いかけが見られないのを残念に思う。しっかりとしたビジョンを示して議論するのだから、「減原発」の道筋さえ示すことはできないだろう。

一方政財界、官僚、原発推進労組など「原子力利益共同体」の巻き返しは今後本格化すると考えられる。すでに民主党内の推進派は七月二八日、菅首相の「脱原発」↓「減原発」方針を批判する「エネルギー政策に関する提言」をまとめた。菅首相の後の政権が脱原発世論に対してどのような方針をとるかはまったく予断を許さないが、すでに原発隣接県の滋賀や山形の知事からも「卒原発論が提案されており、新增設は不可能になっている。来春に迫った全原発停止という事態にどのように向き合おうか、原発・脱原発運動の真価が問われることになる。今こそエネルギー政策の転換を実現して原子力依存体制から抜け出し、将来世代に放射生廃棄物を残さぬた

めの方策をとるべき時である。

注

- 1 原発輸出の問題点については、明石昇二郎「原発輸出 ことだけのリスク」『世界』二〇一一年一月号に詳しい。
- 2 二〇一〇年一月一日『毎日新聞』。
- 3 二〇一〇年二月三日『毎日新聞』。
- 4 いわゆる「原子力村」であるが、筆者は「村」、すなわち村落共同体を蔑視する都会エリートたちの差別的用語は使われない。
- 5 最初の「エネルギー基本計画」の策定は二〇〇二年、第一次改定は二〇〇七年、いずれも自民党政権の下で行われた、二〇一〇年の第二次改定は民主党政権化で行われたが、第二次改定を基本にしている。
- 6 昨年八月広瀬隆氏は『原子炉時限爆弾』（ダイヤモンド社）を出し、浜岡原発をすぐに停止せよと訴え、多くの読者の共感を得た。
- 7 例えば『日経』六月八日。
- 8 『脱原発、次期首相も』七割（『朝日』二〇一一年八月八日）。



# 脱原発なくして農林漁業の 復興はありえない

茨城大学人文学部教授 河野 直践

## ●農林漁業と原発は共存できない

水戸市は震度六弱であったから、家の中も研究室もめちゃめちゃになった。ため息ながらに片づけをしていたら、人々が悲しい表情をして放射能だらけの農産物を廃棄している絵が描かれた、古いチラシが出てきた。タイトルに「農業壊滅——原発事故がもたらすもの」とある。今から二三年前の一九八八年に開かれた、学習会のチラシであった。

当時はちょうどチェルノブイリ事故の発生で、原発の怖さに多くの人々が目覚めたころだった。一方では青森県への核燃立地が打ち出され、農民が強力な反対運動を展開していた。私は当時農協の全国組織に勤務していたから、原発に批判的な学者や青森の農協青年部の代表を招いて、労働組合主催の学習会を開いたのである。今回

の破局を見てはじめて原発の怖さを知ったという人がいるかもしれないが、すでに二三年前に多くの農業関係者は、こうした事態になることを心配していたのである。

農漁民は、原発を喜んで受け入れてきたわけではなく、原子力の施設であることを伏せ、トップダウンで原子力研究所が設置された。これを皮切りに各種の原子力施設が作られていったが、東海第二原発については設置許可取消しを求める住民の裁判が起こされ、再処理工場の立地に対しては近隣の市議会や県議会が反対決議をあげ、漁連も反対運動を展開した。にもかかわらず、これらの声を無視して、なし崩し的な立地がされたのである。

他の全国の立地点でも、状況は同じであった。農漁民は反対運動を展開したが、御用学者を動員して住民を騙

し、警察権力を導入して運動を弾圧し、札束にものを用いて海や土地を無理やり取り上げて建設が強行された。電力会社は「農林漁業との共存を図る」と述べたが、実際にはほとんどの原発立地点で農業が衰退した。農地と労働力を奪われ、風評によって特産物が売れなくなり、営農意欲も低下して新規作目も育たなかった。農林漁業者は原発に反対していたのに、輸入自由化など農林漁業をとりまく状況悪化のもとで原発を受け入れさせられ、それがさらなる農林漁業の衰退を引き起こしたのである。

一九九九年に「食料・農業・農村基本法」が制定されたとき、私は同法には欠陥があると批判した経緯がある。同法に対しては、環境的視点や農業の多面的価値を評価する視点が導入されたと歓迎する声があった。しかし、環境保全型農業や農業の環境便益評価をいう前に、まずは原発事故のような環境災害から農林漁業を守る視点を据える必要がある。それを欠いた基本法ではダメだと警鐘を鳴らしたのだが、筆者の提起は無視されて五四基もの原発がひしめく日本となり、その結果が今回の原発震災である。私たちが現在直面している環境と農林水産物の深刻な汚染は「風評被害」ではなく、「実害」そのものである。

### ●問題の本質は経済民主主義の欠如にある

事故後の朝日新聞世論調査によれば、「原発利用に賛成」が三七％に対して、「反対」が四二％である（六月一日発表）。ところが、電力会社の株主総会では今回も、脱原発を求める株主提案がすべて否決された。電力会社は自らを公益事業者だと主張してきたが、それを理由に原発をこり押しする一方で、民意を無視した経営を行ってきた。民意の反映がなされてこそ、公益事業者ではないのか。

現在の電力会社のような一株一票制の株式会社では、大株主が経営を牛耳るから、人々の声が直接に届きにくいし、法人株主による株式の持ち合い構造が、問題をさらにひどくさせてきた。それに、事故以前からすでに、原発の是非は世論を二分してきた問題であった。だとするならば、仮に電気事業者が株式会社ではなく、自然人をメンバーの基本としつつ、一人一票で運営される協同組合のような形態をとっていたら、結果はどうなっていただろう。経営政策で原発の是非が真っ向から議論されたはずだから、原発建設にはおのずと慎重な方向が採用されて、今回のような事態は防止された可能性が高い。実際問題でも、原発を一切有せず風力で電力の相当部分を賄ってきたデンマークでは、農民が協同組合を作っ

て風車を立てて電力を供給してきた実績がある。また、協同組合ではないけれども、住民投票で理事を選出して経営をしてきたアメリカのサクラメント電力公社のように、発電コストが低いという理由で原発をいったん導入したのち、危険性への懸念から原発停止と省エネ技術の普及へと、経営方針を転じた例もある。

日本は民主主義国家といわれてきたが、それは事実といえるだろうか。人々には単に選挙権があるだけで、実際の施策選択は御用学者が多数を占めるような審議会に委ねられてしまっている。経済においても、株式の法人持ち合いを背景とした巨大株式会社による支配（奥村宏の言葉を借りれば「法人資本主義」の構造）が、民意の反映を阻害している。そして、こうした経済民主主義の欠如そのものが、危険でエネルギー問題の解決にもさして役立たない原発を、温存させてきたのである。

今回の原発震災は、天災などではけっしてない。巨大化しすぎた株式会社という存在が、原発という姿をとって私たちに襲いかかってきたのである。この国を動かしているのはもはや人間ではなく法人であり、生命をもたない法人の論理が、人間の生命を脅かすに至ったのである。いま求められているのは、改めて生の論理に立ち返り、人間の手で経済組織の暴走に歯止めをかけていくことだ。換言するならば、「人間復権」の視点に立ち戻って

日本に経済民主主義を取り戻すことを、「復興」の柱に据える必要がある。

### ●脱原発の視点を欠いた提言は無意味である

さて、今回の復興構想会議では、原発問題を除外するとの方針が当初出されていたし、それが痛烈に批判された結果として、原発の話も入れることになった経緯がある。したがって、私はもともとあまり期待していなかったのだが、案の定、結果として出てきた第一次提言の内容たるや、ひどいものであった。

序章と第一章では、災害時の被害を最小化するという「減災」の考え方に立つべきだと述べている。それならば、長期にわたって管理するしかない放射性廃棄物を大量に生み出すだけでなく、地震などが起されれば壊滅的な事態を引き起こす原発など、真っ先に排除する方針が示されるべきである。にもかかわらず、こうしたことは一言も書かれず、地域類型ごとの施策を列記しているだけである。およそ、無意味ではないか。

第二章では、農林業について、高付加価値化・低コスト化・経営多角化の三つを柱にせよと述べている。しかし、ここでも農林業振興の前提となるべき環境災害の防止には、まったく言及がない。「原子力災害からの復興に向けて」と題した第3章では、事態の収束・被災者支援

・再生可能エネルギーの開発などが述べられているが、原発それ自体をどうしていくのかは、ここでも論じられていない。

最後の第四章には、「電力安定供給の確保とエネルギー戦略の見直し」という項がある。だが実際には、「エネルギー政策の見直しにあたっては、再生可能エネルギーの導入促進、省エネルギー対策、電力の安定供給、温室効果ガス削減といった視点で総合的な推進を図る」としているだけで、やはり原発については一切の記載がない。

まずは脱原発を掲げることが必要だろうし、「エネルギー戦略の見直し」というからには、少なくとも原発の是非を真正面から論じることが欠かせないはずだが、これでは羊頭狗肉である。

おまけに、第二章では水産業に関して、「特区手法の活用によって、地元漁業者が主体となった法人が漁協に劣後しないで漁業権を取得できる仕組み」を作るとしている。筆者は、人間生活の基礎をなす食料分野を営利企業の手に委ねるのは危険だと考えて、株式会社で農地の権利取得を認める流れには異議を述べてきた。だが、農地法は大改変されてしまい、一方では世界的な食料投機や農地買占めの横行である。そのあげくに今度は、震災のどさくさにまぎれて、漁業も営利企業に売り渡そうというのであろうか。まずは漁業者間の協同からスタートす

るのが復興の第一歩であるはずなのに、それよりも企業の参入を優先しておいて、漁協を邪魔物扱いするとはいかなる見か。

「復興」とは、人々のための復興であるべきなのに、それを忘れていたのではないか。いやしくも復興をいうならば、ファシズムの解体と国民主権の確立からスタートした、戦後復興の精神を思い起こすべきであろう。当時、財閥と地主制の解体によってめざされたのは、一人ひとりの農漁民や労働者が主役として生きる社会であり、庶民や中小事業者間の協同を振興するために、各種の協同組合法が制定されたのだった。ところが今回の提言では、法人資本主義の産物そのものである原発にはメスを入れず、一方では人々の協同活動を軽視して、企業を優先させようとしている。一体全体、誰のための復興提言なのか。こんなことでは、農漁民も消費者も「復興」を果たすどころか、さらなる「不幸」に行きつく結果となりかねない。

※原発と農林漁業の関係などの詳細については、拙著『食・農

・環境の経済学』七つ森書館、二〇〇五年、拙著『人間復興の食・農・協同』創森社、二〇〇九年、を参照されたい。

# 震災復興に影を落とす道州制導入論

京都大学経済学部教授 岡田 知弘

はじめに

東日本大震災においては、地方自治体のあり方と役割も問い直された。それは、津波によって市役所・役場が破壊され、多くの職員を失った陸前高田市や大槌町、南三陸町で、発災直後の安否確認から始まり、救援物資の配送、避難所の運営、さらに復興計画づくりにおいて困難を極めている状況や、原発事故によって役場もろとも他地域に避難せざるをえなくなった福島県の自治体住民の苦境に象徴される。問題は、それだけではない。三陸海岸地域の自治体の多くが「平成の大合併」によって広域化し、役場がなくなった周辺地域では、やはり安否確認や救援物資の配送、復旧・復興事業の計画づくりに支障を来しているという問題が現出している。合併してない自治体においても、「三位一体の改革」にともなう集中改革プランの実施によって、職員数が大幅に削減され

る一方、公共サービスの市場化・民間化がすすめられてきた。三陸海岸地域では、震災前から公立病院の再編・縮小がすすみ、「医療崩壊」も社会問題化していた。

今回の震災にあたり、以上のような被災地における自治体や公共サービスのあり方を規定してきた、自公政権時代の「地方分権改革」、そしてそれを実質的に継承している民主党政権下での「地域主権改革」が、どのように見直されるか否かが問われているといえる。「地方分権改革」も、「地域主権改革」も、菅直人首相によれば「めざす方向は一致」(本年二月一日衆議院本会議)している。それは、日本経団連が「究極の構造改革」と名付けた道州制の導入と、その前提作業としての国と地方自治体との役割分担の明確化、国の出先機関の廃止、市町村合併による「分権」の受け皿づくり、法による義務付け・枠付けの見直しと地方自治体が「自由」に使える一括交付金の本格的導入、そして行政のスリム化にともなう

市場化・民間化と対になったNPOや民間企業等の「新しい公共」の活用等を意味する。

小論では、これらの道州制を睨んだ政財界の動きとの関係で、政府の震災復興の基本方針を検討し、被災地の復興という視点から見た問題点を指摘してみたい。

## 一 中央政財界からの道州制・市町村合併推進論

震災から一カ月が経過し、政府が設置した復興構想会議で復興策が議論されるようになると、中央政財界からは懸案のTPP（環太平洋経済連携協定）への参加、消費税増税と併せて道州制導入、さらなる市町村合併の推進といった、「構造改革」の一体的推進要求が高まった。

例えば、四月六日に発表された経済同友会の『東日本大震災からの復興に向けて』第二次緊急アピール』では、「震災からの『復興』は震災前の状況に『復旧』させることではない。まさに、新しい日本を創生するというビジョンの下に、新しい東北を創生していく必要がある」として、「東北の復興」にあたっては、「道州制の先行モデル」をめざすべきであり、「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、「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」べきだとした。その具体的施策の多くが、今回の基本方針に盛り込まれている。

このような財界からの要求を受けて、民主党の復興ビジョンチームも、四月一〇日に第一次提言を発表し、「今回の災害は、広範囲に及ぶことから、復興に当たって基礎自治体の合併・強化と合わせて、広域連合の拡充など将来の道州を視野に入れ、国や県が県域を越えて円滑かつ効率的に復興事業を行う体制を考えるべき」とか、「民間やボランティア、NPOの力をより発揮する新しい公共を実現する」ための条件整備を提唱した。もともと、民主党は、二〇〇九年総選挙のマニフェスト原案において、さらなる市町村合併とともに、広域連合を通じた道州制への段階的移行論を提示しており、震災を好機として、道州制を睨んだ市町村合併や「地域主権改革」の推進を図りたいという姿勢を鮮明にしたのである。

## 二 復興基本方針の行間を読む

だが、六月二五日にまとめられた復興構想会議の提言や、七月二九日に決定された基本方針には、「道州制」も「市町村合併」も、言葉としては登場しない。それは、被災地の現場の実態からあまりにもかけ離れた議論であるうえ、民主党政権の下で道州制や市町村合併について

正式な政治決定が未だ行われていないためであろう。

ただし、だからといって、「地域主権改革」推進の手綱を緩めているわけではない。「使い勝手のよい交付金」として、被災自治体が復興に必要な各種事業に横断的に自由に使えるような「一括交付金制度」を「復興特区制度」と併せて導入することを掲げているうえ、民間企業の資金やノウハウなどを活用したPPP（官民連携）、PFI、さらにNPO等の「新しい公共」の活用を前面におし出している。前者については、福祉や教育に対する国庫補助金が一括化されることにより、自治体の首長の「自由度」が高まる一方で、これまでナショナルミニマムとして維持されてきた社会福祉や教育の財政的担保がなくなり、阪神・淡路大震災の際に展開されたような大規模プロジェクト事業に財源が流用される危険性を増す。また、いっそうの市場化、民間化をすすめるという流れのなかで、宮城県内では公立病院の機能縮小や保育園の民営化が震災後に推進されつつあり、被災者が求める医療・福祉をめぐる最低限の健康で文化的な生活を保障しない状況が現に生み出されつつある。「構造改革」の一環としての「地域主権改革」や「社会保障構造改革」の根本的な見直しこそ、求められている。

さらに、道州制という言葉は記されていないものの、将来的にそれを推進したい意図が見え隠れしている。ま

ず、経済同友会の提言と同様、復興構想会議の提言及び復興の基本方針も、「被災地Ⅱ東北」という認識をいたるところで示している。だが、実際の人的被害、物的被害は、一八都道県に及ぶ。人的被害は、宮城、岩手、福島の三県に集中しているものの、決して東北六県ではない。住宅全壊などの物的被害は茨城県や千葉県でも甚大である。被災地は「東北」ではなく、激甚被害三県を中心に「東日本」一帯に広がっているのである。

にもかかわらず、あえて「被災地Ⅱ東北」論を繰り返すのは、先に「東北州」ありきという思考に基づくものといえよう。実際、日本経団連は、五月二十七日に『復興・創生マスタープラン』を発表し、「東北」復興にあたって、「震災復興庁」の設置を要求し、「設置期限終了時には震災復興庁及び関連の全土での権限を広域自治体に移管し、道州制につなげていくものとする」と、今回の基本方針にも盛り込まれた復興庁を、その時限切れ後は、道州政府の母体にすべきだと要求しているのである。

しかも、現在、「地域主権改革」の一環として、地方出先機関改革の具体案が検討中であり、年内には関西広域連合や九州知事会等が準備している広域行政組織への地方出先機関の事務・権限の移管案が閣議決定される予定となっている。村井宮城県知事も「東北広域連合」に意欲的な姿勢を示している。したがって、道州制は決して

荒唐無稽な話ではない。

## おわりに

だが、東北広域連合や東北州のような広域行政体を作ったとしても、それは被災地の復興、とりわけ被災者の生活の再建につながるだろうか。今回の震災は、同一県内においても、津波、地震動、土砂崩れ、液状化等、異なった災害形態をともなった。そのために、住民の生活領域に最も近い基礎自治体、とくに「平成の大合併」をしたところでは旧町村単位での災害復旧と被災者の生活の再建が必要不可欠である。それを抜きにして、東北規模で、大規模公共投資や漁港の「選択と集中」、復興特区づくりと企業誘致を図るといっても、生業や雇用機会、住宅を失った被災者の生活の再建にはつながらない。

むしろ、最優先されるべきは、被災者の生活再建と、その基盤となる生活領域としての地域の復興である。この点については、二〇〇四年の中越大震災の折に全村離村を強いられた山古志村（現・長岡市）の歴史的経験から学ぶべきであろう。仮設住宅生活のなかで「山古志に帰ろう」という合意を広げ、防災面に配慮しながら高齢者を含む住民の生活、住宅、生産基盤の再建を一体として図る復興計画を、山古志村が中心となり昭和旧村ごとにつくり、県や国の行財政支援も受けて、三〜四年後に

七割の住民が村に戻ることができたのである。東日本大震災の被災地域でも、この山古志の経験がひとつの指針になると考えられる。旧山古志村の企画課長であった青木勝氏は、自治体としての村があったからこそできた指摘している（『新潟日報』二〇一一年六月二〇日）。

つまり、合併したところでは、むしろ旧町村単位で地域自治組織をつくり、そこに行財政権限を付与して、住民の声が届く内部組織をもつ自治体に再建すべきなのである。現に、気仙沼市本吉地区や石巻市雄勝地区のように合併して周辺部になった地域では、地域協議会やまちづくり協議会が復旧・復興にむけた実質的な議論を開始しており、地域自治組織を中心に被災者の主体的取り組みが始まっている。と同時に、多くの殉職者を出した市町村公務員の補充を急ぎ、復興事業に携わる公務員を支所職員も含めて増員すべきである。

被災地の復興のためには、合併や道州制などで団体自治権を大きくし、国の責任を放棄するような「地域主権改革」ではなく、被災者の生存権を保障する復興事業を、住民自治に基づいて推進する基礎自治体と、それを行財政面から全面的にバックアップする国や県の役割こそ、求められている。

（参考文献）岡田知弘『増補版 道州制で日本の未来はひらけるか』自治体研究社、二〇一〇年。



# 農地の復旧と土地改良を巡る問題

東京大学大学院農学生命科学研究科准教授

安藤 光義

はじめに

今回の大震災は非常に広範な範囲にわたって農地および水利施設に対する被害をもたらした。そのため被害の状況にも大きな地域差があり、一律に問題を論じることができない。自然的地理的条件の違いや被災の程度、それに基づいて適用される制度の違いがあるのは当然だが、それ以上に被害の程度は復旧に必要な費用をどこまで負担できるかという問題と密接に繋がってくるからである。実際の費用負担の問題なくして復旧を語ることはできないし、現実性を持ち得ない。

本来であればそうした問題を考慮して体系的に論じる必要があるのだが、それには各地域で具体的にどのような事業計画がふさわしいかという点にまで踏み込まなくてはならず、筆者の能力をはるかにこえている。そこで本稿では、これまでに政府が打ち出してきた対策や今後

講じられる施策に対し、発生する可能性のある障害や制度上の論点などを、費用負担や実施主体の問題を意識しながらランダムに触れるにとどめざるを得なかった。

## 緊急対策としての特例措置

地震・津波緊急対策として多数の特例措置が講じられた。

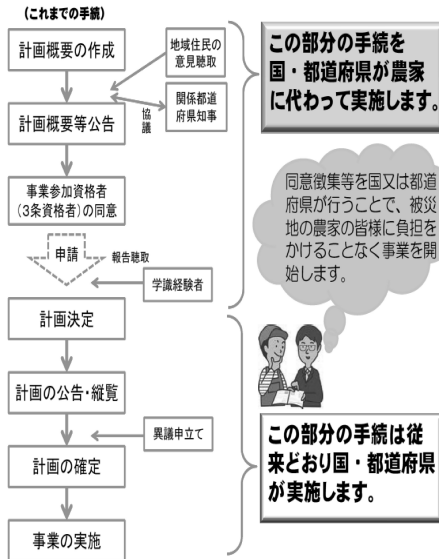
排水機場が復旧するまでの間、農地を含めた地域の排水を緊急的に行う対策はまさに災害対策であり、直ちに実施が必要な対策である。災害応急用ポンプ等の配備や運用を全額国庫負担で行う事業であり、二〇一一年七月五日現在、宮城県内四六台、福島県内二二台、栃木県内四台の計七二台が排水支援のために活躍している。これは当然の対策ではあるが、その迅速な対応は高く評価できようと思う。

除塩事業の創設も機動的な対応であり、除塩マニユア

ルも留意され、宮城県名取市館腰および亘理町長瀬で現地実証試験が行われている。単に海水を被っただけに過ぎないような場合であれば除塩だけで農地の復旧を図ることはできるかもしれない。また、被害の程度も小さければ補助率一〇分の九という事業でも十分採算がとれるかもしれない。しかし、実際には農業用排水路はもちろん、かんがい排水施設も破損しているケースが多いと予想され、除塩事業単発での対応には限界があるのではないだろうか。対象となる工種として「排土、客度」「石灰等の施肥および耕起・砕土」「楊排水機の運転経費」だけでなく「かんがい排水施設の新設」が含まれているのはそのためだろう。懸念されるのは、一〇分の九という高い補助率ではあるが、それでも費用を負担し切れず、事業が頓挫する可能性があるという点である。とはいえこの除塩事業でかなりの面積の農地が復旧されればそれによ越したことはない。

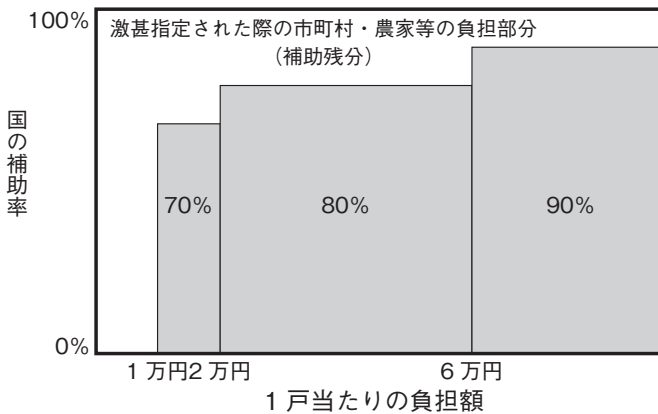
除塩事業で対応困難な場合は、土地改良特例法に基づいて激甚災害法と同等の補助率の嵩上げが行われた制度の下、災害復旧と併せて行う区画整理や施設の改良ということで事業が実施されることになるだろう。農地および農業用施設について国が事業主体となって改良を行うことができるようになったこと、計画概要の作成↓計画概要等の公告↓事業参加資格者の同意徴集という一連の

図1 土地改良事業の円滑な推進



業務を国あるいは都道府県が代行できるようになったこと(図1)、土地改良施設の変更に係る農地所有者等の同意徴集手続きを土地改良区の変更に代えらるるようになったことなどは事業推進にとって大きなプラスである。ただし、ここでも問題となるのは、激甚災害法と同等の補助率であったとしても、その費用負担が求められるという点である。一戸あたり事業費が一万円まで、一万円全額、一万円から二万円までの一万円は三千円、

図2 激甚災害法の適用による補助率の嵩上げ



二万円から六万円までの四万円は八千円、六万円を超えない分については一割の負担が必要なのである。改修費用は間違いなく相当な金額にのぼるはずで、二重債務問題が深刻化するなかで負担できる能力は現実問題としては

ないのではないか(図2)。そうなると現行の制度を最大限活用したとしても津波によって洗われ、壊滅した地域の農地の復旧は不可能だということになる(制度的には道は開かれているが、実現は極めて困難であり、激甚災害法と同レベルの措置であったとしても、農地としての復旧を禁止しているのと同じである)。米の過剰作付に悩む農水省としては、事業領域を存続させ何としても予算を確保したい農村振興局を別とすれば、こうした帰結はひょっとすると「想定内」なのかもしれない。もっとも、こうした意地の悪い見方は、政策を常に疑いの目をもって受け止めてしまう筆者の歪んだ世界観がなせる業であり、事実、杞憂であってほしい。いずれにせよ、制度的には最大限の対策が講じられようとしている点は間違いない。この点は高く評価したい。

### 困難な土地と権利者の確定

土地改良事業の実施に際して問題となるのは権利関係者の把握と土地の区画形状・面積の確定である。前者は被災による行方不明となっている方の取り扱い、亡くなられた方の相続人をどのように把握して土地改良事業に対する同意徴集を行うかという問題である。被災により耕作不能となった農地を復旧する義務は耕作者ではなく土地所有者にあり、実際に土地改良事業を行おうとす

る場合、土地所有者の合意が不可欠だからである。行方不明者については生死不明のまま一年間経過した後には家庭裁判所で失踪宣告を行ってもらうことで死亡したものとみなされ、相続を行うことができるようになる。つまり、相続を通じた正式な所有権の確定までにはどうしても一年以上かかることになる。ただし、行方不明中は相続財産が一種の法人として取り扱われるので、家庭裁判所への申し立てによって財産管理人が選定されれば財産管理目録を作成したうえで資産管理に必要な行為を行うことはできる。しかしどちらにしても、相当の間と時間がかかることは間違いないし、財産権という基本的な権利に関わる事項である以上、それを特区で外すようなことは許されるべきではないだろう。相続人を確定する作業もかなりの難事業である。現在の所有者名義で相続登記がされていれば比較的話は簡単だが、それが先代あるいは先々代の名義のままだとすると、そこまで遡って法定相続人を確定し、全員から同意を取り付けなくてはならないからである<sup>9)</sup>。こうしたハードルはたとえ国が事業主体となったとしてもクリアできる性質のものではない。「土地利用の調整を迅速に行うため、都市計画法、農業振興地域整備法、森林法等に関する各種手続きを、一つの計画の下で、ワンストップで処理する特例措置」(「東

日本大震災からの復興の基本方針」、以下「基本方針」)

を講じようが、「権利者の所在や境界等が不明な土地について、地方公共団体による一時的な土地の管理を可能にする措置」(「基本方針」)を講じようが、この問題だけは超えられない一線として残るのではないか。その結果、土地改良事業の実施にこぎつけるまでかなりの時間を要することは間違いないように思う。

後者については「土地利用法制度・規制に関する提言(案)」で「土地の区画の形状が変化している土地の境界の調整のためには、筆界特定制度、ADRの活用を図ることや国土地理院による国家基準点の測量等を踏まえつつ土地の筆界の特定を行い登記所備付地図の修正の必要がある。また、境界標識が流出した土地については、登記所備付地図を元に復旧作業を行う必要がある。…なお、関係者について現地測量を行う場合の支援のあり方については引き続き検討する必要がある」としており、対策の大まかな方向性は示されている。農地は宅地ほど権利関係が複雑ではなく、資産価値も高くはないので土地所有者間の調整は何とかなると思うが、それでも土地の境界を画定するには関係者の立会いの下、測量を行わなくてはならず、かなりの時間と費用がかかる。これに、例えば所有者が亡くなっているとすればその相続人全員からの了解を取り付けて印鑑を貰う作業が新たに加わることになる。境界画定は政治的利権を生まない厄介

なだけの作業なので「国民マター」だとしてひたすら「逃げの一手」を打ち続けてきたツケがここで一気に噴出するのではないか。土地市場の活性化を図るためには税制上の恩典を与えることよりも、円滑な取引が行えるよう土地の境界の画定（商品価値の確定と保証）に公権力が積極的に介入しなくてはならないと考える。この震災を契機に「マーケットを円滑に機能させるための法制度整備」の検討をさらに踏み込んだかたちでお願いしたい<sup>(3)</sup>。「基本方針」では「民法上の不在者財産管理制度との整合を踏まえつつ土地の適正な利用や境界の明確化を推進」すると記されているが、どこまで踏み込むことになるのか注意深く見守りたいと思う。

以上は土地改良事業固有の問題ではなく、復興全般に関わる問題であり、次に述べる農地の買い上げと整備にも関わってくる問題である。

### 農地買い上げを巡る対立

甚大な被災を蒙った地域では農家のバランスシートは完全に毀損されており、たとえ高率補助の支えがあったとしても農地の復旧や土地改良事業に踏み出すことは難しい。被災者に対する生活支援制度程度の「つかみ金」では本格的な農業生産基盤の整備を望むことはできない。そこで必要となってくるのが国による農地の買い上

げとそれを前提とした基盤整備の実施である。

この点では政府の方針は完全に「及び腰」である。「必要な公的事业として土地を買収する場合を除き、公的主体が被災地の土地を買い上げることは、公的負担で利用価値の乏しくなった土地を取得するという難点と、被災者が他の地域に移転した場合、地域の再生や復興には直接つながらないという難点があることに留意したい」

（「復興への提言―悲惨のなかの希望―」）「一時的に海面下に没するなど利用価値が著しく低下した土地等に対する支援については、例えば、被災者生活支援制度の拡充、総合的な基金制度の創設等多様な観点から別途検討する必要がある」（「土地利用法制度・規制に関する提言（案）」）といった予防線が既に張られている。被災した農地を国が買い上げて権利関係を一気に整理してしまうだけでなく、これを契機に離農を促進すれば長年の悲願であった農業構造改革も実現できるし、離農者には実質上の生活保障資金の支払いが可能となるように思うのだが、残念ながら政府にはそのつもりはないらしい。

一方、みずほ総合研究所調査部「東日本大震災被災地の農業復興に向けて―被災者の農地所有／営農意向を反映した農地集約による大規模農業モデル経営の確立―」（二〇一一年五月二七日）は大規模農業区画整備地域を特区（流失・冠水した農地二万四千haのうち一万h

a)として設定し、特区内では国による農地買い上げを実施（費用は一、〇〇〇億円強）、大規模区画への再編による大口ユウザー向けリースに適した農地を確保し、大規模農業モデル経営の確立を図るべきだとする提案を行っている。そこでは、生活再建資金を必要とする農地所有者には国に売却した農地を借りて営農するというオプションや、こうした営農者向けに一定期間（例えば一〇年）後に優先的に農地を買い戻せる仕組みの整備を検討するとしており、一方的に農業者を追い出すような特区運営にはしないという留意がされている。何よりも農地の買い上げは、大規模農業モデル経営の確立のために必要な経費であると同時に被災者の生活再建のための資金を渡すためであることが明確にされている点が政府方針との大きな違いである。もっとも、その財源は戸別所得補償制度の見直しによって捻出しようとしているので、この提案をそのまま受け入れることはできないが、内容的に注目すべき提言である。

また、三菱総合研究所「地域の復興の中に未来を埋め込もう―地域連携をベースに、今後一〇年で将来も存続できる新たな生活、産業を創造」（二〇一一年六月九日）は主として宅地を想定しているものの、「被災者の生活の早期再建の視点から、資産価値の評価方法を検討することが必要である。また、被災者から求めがあった場合は、

暫定的な評価・買い上げ等を行うことも必要になる可能性がある」として被災者の生活再建という視点から土地の買い上げの可能性を示唆している点で注目される。

「東日本大震災からの農業復興に向けた要請書―ふるさと宮城の農業復活をめざして」（二〇一一年六月三日）も「震災被害の甚大な地域や権利関係の調整が複雑な地域の農地等については、国が一時的に買い上げ、農地としての復旧の可否について線引き後、復旧可能な農地は、早急に整備し、農業者に対して貸付け、買い戻すことができるようにする」として、国による被災農地の一時的買い上げ・整備を要望している。

いずれにせよ、個人にお金を渡すことができないという現行の制度の枠組みを突破するために大胆な農業構造改善の推進を「旗印」とすることで国による農地の買い上げを可能とし、それをもって被災者の生活保障に代え、農地としての復旧や生産基盤整備を円滑に行うための条件を整えるというのは有力な選択肢のように思う。ただし、最終的な問題は財源をどうやって捻出するかという点に行き着く。

しかしながら、アダム・スミスが正しければ「社会の真実の富」は「土地と労働の年々の生産物」のはずであり、紙屑同然の別の国の国債を買い支えるよりははるかに賢いお金の使い方ではないだろうか。資産価値のな

い農地を抱え込んでしまうことのリスクを恐れる必要はないし、仮に国費を投じて再整備した農地を安く農業生産者に払い下げたとしても、それは生産基盤という国富を損なうものではなく、かつての北海道開拓使払い下げ事件<sup>⑤</sup>のような批判を浴びることもないはずである。自らの査定ミスで実勢価格よりも高い路線価を設定した土地を相続税で物納され、損失覚悟の投げ売りもできないという失態（その結果、物納申請要件が厳しくなり、納税者を過酷な状況に追い込んでいる。まさに「苛政は虎よりも猛し」である）を演じているくらいならば、被災農地買い上げに伴って発生する損失の方がはるかに国民に対する説明責任を果たせるのではないか。

そして、もし政府が勇氣をもってこの方向に踏み出すとすれば、この施策の雛型としてかつて旧社会党から「貧農切り捨て」という批判を受けて廃案となった農地管理事業団構想があることを指摘したい。農地の先買い権に異種目換地を組み合わせれば相当なことができるはずである。国土交通省の土地区画整理事業と農林水産省のそれとを競い合わせることで復興のための新しい枠組みが生まれてくることを期待したい。

### 農地転用に伴う問題

農地以外に開発適地がない場合、農地を市街地とする

ことはやむを得ないだろう。例えば、「被災建築物の市街化調整区域内への移転適地での移転に係る開発許可の運用弾力化については、平成二三年四月一九日付けで通知（国都開第二号）したところであるが、誘導促進エリア（先行的に開発を誘導・促進するエリア）については、同通知と同様の趣旨から、将来的に都市計画の変更による立地基準の緩和が見込まれる区域であるとして弾力的な運用をしても差し支えない」（津波被災地における民間復興活動の円滑な誘導・促進のための土地利用調整ガイドライン（案））とあるが、これは致し方ないだろう。

ただし、都市計画担当部局と農林漁業担当部局間で調整を行えば全ての問題が解決するわけではないことも注意しておきたい。被災地域は純農村地域なので相続税納税猶予制度の適用を受けた農地はほとんどないと思うが、生前一括贈与については農業者年金の後継者移讓年金受給の関係で適用を受けている農地がある可能性がある。そうした農地の転用には一定の限界が設けられており、かつ、転用した場合は猶予を受けている贈与税に加えて延滞利子税が課せられ、善意で農地を提供した結果が藪蛇になってしまいかねない。両部局の間で調整を行うとともに、税金面でも手抜かりがないような確な措置をお願いしたい。

注

- (1)「賃貸人は、賃貸物の使用および収益に必要な修繕をする義務を負う」(民法第六〇六条第一項)とされている。また、「賃借人の修繕義務が賃料支払期以前に発生したが、これを履行しないため、目的物が使用収益に適する状態に回復しない間は賃料支払を拒絶することができる」(大判大一一〇・九・二六)ので、被災した農地については小作料を支払わなくてよいし、債務不履行は天災(原発は人災かもしれない)という賃借人の責任によるものではないため農地返還に伴う違約金を支払う必要もない。ただし、今後とも農地集積を進めていくためには地域の信用が不可欠なことから、液状化した農地の復旧費用を土地所有者ではなく耕作者が負担しているケースがあることを筆者は茨城県の調査で確認している。もちろん、この費用負担は当事者間に委ねられるべき性質の問題であるが、構造再編を進めようと政府が本気で思っているのであれば、耕作者負担を回避できるような措置を講じるべきではないか。
- (2)その困難な状況については、安藤光義「土地改良事業にみる不在地主および未登記農地等への対応の実際」『調査研究資料第三五四号 平成二〇年度相続農地管理状態実態調査結果報告書』全国農業会議所調査(二〇〇九)を参照して頂けると幸いである。
- (3)境界ADRや特定筆界制度などが新たに設けられているが、

前者は地権者が調停に参加してくれないと不成立となってしまうという制約があり、後者は所有権界の特定を目的とすることはできないし、当事者間の話し合いがまとまらない場合は結局、境界確定訴訟を行わなくてはならないという制約がある。また、両者とも申請者がその費用を負担しなくてはならず、これも被災地では重荷となることが予想される。

(4)エコノミスト『米国債を売れ』(二〇一一年六月四日)は「外貨準備を復興財源にあてるべきだ」とする論稿を多数収録している。

(5)明治一四年に北海道開拓使長官(当時)だった黒田清隆が国費を投じて築き上げた開拓使の資産を薩摩の政商五代友厚らの関西貿易商會に格安の金額で払い下げを行おうとしたことが藩閥と政商の結託として政治問題化した事件である。今回の災害対策として、国費を投じて整備した農地をどこにいくらで払い下げるかは、総合特区の行方次第だが、再び「明治一四年の政変」と同じく政変の火種となるかもしれない。



# 農業復興・振興計画の課題

東京大学准教授 矢坂 雅充

## 1、はじめに

東日本大震災の被害は広範囲に及び、しかも地震・津波・原子力発電所事故といった重層的な災害に見舞われたために、農業が被った被害内容も多様であった。青森県から千葉県にいたる太平洋沿岸地域の平野部では広大な面積の水田が津波で海水に浸かり、瓦礫や油などで覆われた。内陸部の農業地域でも圃場の地割れ・土砂崩れ、農業施設の損壊などに見舞われた。しかも原発事故による被災はまだ続いており、収束の目処はまだたっていない。

こうした甚大な被災から立ち直り、農業の復興に向けた方向性を、東日本大震災復興構想会議「復興への提言」（以下、「提言」と呼ぶ）、東日本大震災復興対策本部「東日本大震災からの復興の基本方針」（以下、「基本方針」と呼ぶ）や被災県の復刻基本計画などから検討してみた

い。農業生産者の意見をくみ上げて、地域の特性を踏まえた農業復興が重要であると謳われながら、復興への道筋として提示されるビジョンは多様性を欠いていることがみてとれよう。

## 2、農業復興に向けた3つの戦略

「提言」は被災地域は「地形、風土、文化などの実態が多様であり、それに伴って、農業復興の方向も地域により多様である」として地域類型に分けてまち・むらづくりの考え方を示している。①「海岸平野部」、②三陸沿岸の「平地に都市機能が存在し、ほとんどが被災した地域」、③「平地の市街地が被災し、高台の市街地は被災を免れた地域」、④「斜面が海岸に迫り、平地の少ない市街地および集落」や、⑤「内陸部や、液状化による被害が生じた地域」という地域類型である。農業復興においても地域の特性に報じた将来像を描くことを基本方針として、これ

らの①～③の地域類型を念頭においた戦略が示される。

具体的には、高付加価値化、低コスト化、農業経営の多角化の三つの戦略の組み合わせの差異で、地域類型ごとの戦略を示そうとしている。「基本方針」は、以下のよう

・高付加価値化

農業者の加工・販売等への取組などの六次産業化や、被災地のブランドの再生や環境保全型農業の取組

・低コスト化

集落の移転先や移転跡地などの農地の大区画化、利用集積によるコスト競争力のある農業実現

・農業経営の多角化

農業生産以外の復興ツーリズム、再生可能エネルギー生産、福祉との連携などによる地域の所得と雇用の確保

さらにこの三つの戦略と地域類型との関係を、「提言」は次のように整理する。

①平野部

平野部では低コスト化戦略を中心とした復興を図り、集落単位の農地を引き受ける大規模農業の担い手を選び出して、土地利用型農業のトップランナーを育成する。大規模化しない農業者は、施設園芸への転換や集落で再

生・誘致した食品関連産業に従事して、農産物の高付加価値化や農業経営の多角化を図る。

②三陸海岸沿い

地域の農産物と水産物などのプロダクトミックスなどによって高付加価値化を進め、グリーンツーリズムやバイオディーゼル燃料の製造などで農業経営の多角化を図る。

③内陸部

集落営農による農場規模拡大・低コスト化と高付加価値化の取組を組み合わせる。

もっとも「基本方針」は、この三つの戦略と地域類型ごとの農業復興との対応については明示していない。むしろ集落での徹底した議論・役割分担の明確化、土地利用再編によって農業の担い手をつくり出し、日本全国のモデルとなる取組であることを強調し、低コスト化戦略をより重視する姿勢を示している。

### 3、地域農業復興の課題

「提言」や「基本方針」が提起している三つの戦略は、どのように評価できるのであろうか。また復興の方向性をめぐる論点は、震災からの復興とは関係なく、これまで幾度となく農業改革案として提起されてきたもので充分なのだろうか。以下、簡単に検討してみることしよう。

(1) 低コスト農業戦略

津波によって広い範囲で水田や畑の境界が失われ、いわば「白地」のような農地が出現した。これらの農地の多くが復旧されるとしても、農業基盤整備のための農業投資には二の足を踏んで離農する農業生産者も多いと考えられる。農地の所有と利用の関係が抜本的に再調整される可能性があり、「提言」や「基本方針」は大規模な農地集積に期待をかけている。

宮城県の「宮城県震災復興計画」も「ゾーニングなどによる災害に強い農村づくり」を実現し、「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を進める」、そして新たな農業の担い手を確保するために「農業の活性化を可能にするための民間投資の拡大」を促すとしている。これまで農地所有者が「所有」に固執して農地の流動化が進まない現状を一旦に転換しうる機会が到来したというわけである。この低コスト戦略は、農地集積のメリットを具体的に示しうるモデル、農地流動化を一挙に推し進めるためのカンフル剤として位置づけられている。

しかしこうした農業構造改革への過度の期待は、被災地の農業生産者の「徹底した議論」を阻害し、さらに不都合とみなされる意見を封じ込めるおそれがある。県や国の方針であることを根拠にして農地の流動化・集積を

指導したり、国による農地買い上げによって利用調整を図るといった要請は、生産者・住民の間で徹底した議論を行うことの難しさを見越した対応であるといっていよい。

(2) 高付加価値化・経営多角化戦略

大面積の農地集積を図る低コスト化戦略は、三陸海岸沿い、内陸部の傾斜地の農地には適用しにくい。そこで農業生産だけでなく農産物の加工・販売などに取り組む農業の六次産業化や農業以外の事業者との連携などに期待が寄せられることになった。

しかし、農業生産者の高齢化や農業生産基盤投資の停滞などを鑑みれば、集約的な農業を支える農業生産環境はむしろ失われつつあるといえよう。岩手県の「岩手県東日本大震災津波復興計画」は、上記のような低コスト化戦略とともに、「農産加工や郷土料理の提供など、経営の多角化に取り組み」、「地域の防災対策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環境基盤」を推進するとしている。生活環境や食文化などと密接に繋がった農業振興の考え方は、低コスト戦略よりもさらに抽象的なものにとどまっている。これらの地域の農業復興の困難さが示唆されているといえよう。

農業生産基盤がますます弱体化していくおそれのある地域では、むしろ低投入・粗放的な農業生産、環境保全・循環型農業の方向性を検討すべきであろう。放牧畜産

や粗放的な有機農業など、自然環境との共生を意識した農業を導入・拡大していくことで、これらの地域の農業の持続性が維持されていく可能性がある。

河川の流域ごとの資源循環・相互依存システムを提唱した「いわて銀河系環境ネットワーク」にみられるように、林業、農業、漁業を繋いでいく農産物、エネルギーの循環システムは持続的な営農を支援する仕組みとして評価されよう。(本誌六三八号、二〇〇四年十二月号参照)

### (3) 地域づくりとしての農業復興

農業の復興は「まちづくり」と協働して一体的に検討されるべきである。地域の土地利用の調整が農業の復興に欠かせないだけでなく、農業を復興していく意義、農業の役割はまちづくりビジョンそのものに関わっているからである。特区の設定による規制緩和や特例法の適用によって土地利用調整を進めるとしても、それはまちづくりの入れ物づくりに過ぎない。都市計画法が制定してきた都市マスタープラン策定や循環型社会づくりなどで蓄積されてきた住民のネットワーク、住民参画のノウハウを活用し、農業生産者・住民の意見・意向をふまえた農業復興のための議論を展開していくという行政や住民の「覚悟」が求められているのではないか。

市町村間における農業復興の歩みに格差が生じないように、県や国の復興ビジョンや復興施策措置の枠組みを

示すことが重要であると言われる。しかし、そうした考え方によって、地元住民の現実を反映した多様な意見や熱い意欲は、その枠組みに絡め取られてしまい、力を失うおそれが高くなる。農業復興やまちづくりの論点を、国や県に示してもらうのではなく、多くの市町村がさまざまな議論の過程や成果を共有して発見していく仕組みが必要であろう。市町村が直面している行政機能の低下も、他の地域で展開している議論を参考にすることでカバーされるにちがいない。

### (4) 原発事故と農業復興

福島県の「福島県復興ビジョン」についての提言<sup>1)</sup>では、農地の集積に加えて、「野菜工場などを活用した施設園芸の振興」、「安全・安心な食料の供給体制の強化」<sup>2)</sup>県内で完結する地域循環型サプライチェーン<sup>3)</sup>という方向性が提起されている。放射線汚染への不安を払拭するためには、こうした安全性の確保が必要であると判断されているのである。福島県のみかで自県産の農産物を消費していくという状況に追い込まれていることが、原発事故の被害の大きさを物語っている。低線量被曝のリスク軽減のための除染の努力、農産物へのきめ細かな放射線量測定によって、県外の消費者も福島県産農産物のリスクを踏まえたくうえで消費していく仕組みなどを模索していかなければならない。

# 放射能汚染と畜産・酪農

日本大学生物資源科学部教授 小林 信一

## 一、現在進行形の災害

東日本大震災の復興再生において、福島第一原発事故と地震・津波による災害との最大の違いは、放射能汚染による被害が現在進行形であるという点である。しかも、今後さらに深刻化する恐れもある。実際にこの原稿を執筆中において、暫定基準値を超えるセシウムに汚染された牛肉が見つかった。当初、一戸当たり一頭の検査で事態を収束させようとした某県でも、他の県と同様に肉牛の全頭検査に踏み切らざるを得ない事態となった。この事件をきっかけに、農畜産物に対する消費者の不安が一気に高まっていった。

本稿では、福島第一原発事故による放射能汚染の酪農を中心とする畜産への影響とその対策について検証し、その課題を把握することを目的とする。

## 二、大震災による酪農の被害状況

東日本大震災の地震・津波による酪農乳業への直接的な被害は、東北地方および関東地方を合わせて、経営主が死亡した酪農家二戸、斃死乳牛二〇〇頭（関東地方は不明）、牛舎損壊二二戸、飼料タンク損壊九五戸、操業停止した乳業工場一八工場となっている（東北および関東生乳販連および日本酪農乳業協会調べ）。亡くなった方がいることを考えると、被害が少なかったとは言えないが、震災被害全体の中では、大きいとは言えない被害であったとは言えるだろう。

福島県内においても、地震の影響は停電によるミルク使用不可のための搾乳不能や、会津地方を除く乳業工場の操業不可という形でまず現れた。県内九工場のうち、会津地方の二工場のみは操業を続けられたが、津波でプラントが流されたいわき市の一工場と、残り六工場

は操業停止に追い込まれた。その後一八日に集乳が再開されたが、翌一九日に川俣町の酪農家から暫定基準値を超える放射性物質が検出された。そのため、出荷自粛によって県内の集乳は停止された。二〇日には福島県から集乳と自家消費の自粛が要請され、さらに二一日には国による福島県産生乳の出荷制限指示が行われた。

### 三、福島第一原発事故による酪農への被害状況

福島第一原発事故については、三月一日の震災当日に半径三キロ圏内の住民に避難指示が出され、同日午後七時三分に緊急事態宣言、同九時二三分には一〇キロ圏内までの屋内避難が指示された。翌二日に、半径一〇キロ圏内の避難指示が早朝に出され、午後三時すぎに一号機の建屋で水素爆発が起き、同六時すぎには半径二〇キロ圏内の避難指示に拡大された。一五日までに、二、三、四号機も爆発を起こし、同日午前一時に二〇から三〇キロ圏内の屋内退避指示が出された。一六日には福島市の水道水から放射性物質が検出される状況の中で、前述した生乳からの放射性ヨウ素が検出された。同じ一九日には茨城県のホウレン草からも基準値を超える放射性物質が検出され、農畜産物の放射能汚染の広がり懸念される事態となっていた。

当初は、同心円状に二〇キロ、三〇キロ圏と指定し、

避難等の指示が出されたが、四月に入ってから実際の汚染状況に基づいて三〇キロ圏外も含めた計画的避難区域と緊急時避難準備区域に指定されなおした。二〇キロ圏内も、四月二日に避難指示区域から、市町村の許可なく立ち入ると処罰の対象となる警戒区域に指定された。それぞれの区域内の酪農家戸数等は表一の通りだが、震災発生前の県内酪農家戸数五一六戸の一割以上、受託乳量でも同様に一割以上を占める。

警戒区域内の酪農家は事故発生時に緊急に避難したため、必要な物資を持ち出せなかった者がほとんどであり、乳牛もそのまま牛舎に残さざるを得なかった。当時の状況を警戒区域内の酪農家A氏に伺ったところ、「近いうちに帰れると考えていたため、一瞬牛を放すことも考えたが、餌を多めにあげて家を出た」とのことだった。しかし、それが自分の牛の元気な姿を見た最後となった。ニュースでも繰り返し放映された「離れ牛」は肉用牛が中心で、飼い主のみではなく、外部団体等が家畜を放した結果とも言われている。その後一時帰宅した時にA氏が見た牛舎の光景は、悪夢だった。同様に放された豚が、飢え死にした牛を食べているのを目撃してしまった。そのときの様子を涙ながらに、話してくれた。当時はいまだ遭遇したことのない状況の中で、まず人の避難が優先されたことは、しかたがないことだったかもしれ

表1 福島原発事故による被災酪農家の状況

	酪農家戸数	受託乳量	経産牛	育成牛	合計頭数
	戸	トン/日	頭	頭	頭
警戒区域	26	13.5	644	308	952
計画的避難区域	32	15.6	699	324	1,023
緊急時避難区域	13	3.7	311	116	427
福島県全体	516	254	11,496	4,593	16,089

注：全農福島関係の頭数は、昨年12月現在  
緊急時避難準備区域の受託乳量は福島県酪農関係のみ

出典：福島県酪、全農資料より作成

ないが、酪農家にとつて乳牛は長年手塩にかけて育種改良を重ねてきた生きた財産であり、基礎牛だけでも残す手立てを考慮しておくことは、今後の課題ではないだろうか。

一方、三〇キロ圏外というところで、四月下旬まで何の措置も取られず、計画的避難区域に突然加えられた飯舘村や川俣町山木屋などの地域では、避難指示後も一〇日ほどは何の指示も受けなかったとのことだった。原発事故直後の放射線量が強い時期に、何の情報も齎されず、放置されたの思いが強く、行政への不信感が大きい。

特に、卒業式も入学式も従来通りに行った後の避難指示に、地域の子どもの健康被害を危惧する親の声は深刻なものがある。

乳牛などの牛の移動措置は二二日以降に検討が始まり、一〇万c p m以下に除染することなどを条件に行われ、六月九日までに計画的避難区域内では、区域内に飼養されていた肉用牛も含め約九三〇〇頭のうち二四九四頭を残すまでとなった。しかし二二日にはじめてテレビで五月末までの避難を知った畜産農家の中には、行政の決定を待たずに家畜を二束三文で手放したものもいた。一方、緊急時避難準備区域では、五月末までに飼養頭数約七五〇〇頭のうち、屠場出荷分一一五二頭、他地域への移動二三三頭の合計一三八五頭が移動された（六月二七日付け中央酪農会議資料による）。また、震災発生から二ヶ月たった五月一二日になって、原子力対策本部長名義で福島県知事に対し、警戒区域内の家畜の安楽死処分の指示が行われた。

#### 四、原発被害と損害賠償の状況

原発事故で酪農家が被った被害は、まず避難によって酪農自体の継続を断念せざるを得なくなった警戒区域および計画的避難区域の酪農家に対する損害、生乳出荷制限による収入の途絶と出荷制限のために搾乳した生乳の

表2 生乳関係の賠償請求と支払額

	請求額	請求日	支払額	支払日
3月分	2.8億円	5月27日	1.4億円	6月27日
4月分	5.5億円	6月30日	2.8億円	7月27日
5月分	2.0億円	7月28日		

出典：福島県酪からの聴き取り

廃棄処理費用、自給飼料への放射性物質汚染による代替飼料費と自給飼料の廃棄処理費用、乳牛への損害、さらに出荷制限解除後もい

わゆる風評被害による牛乳、乳製品の売上低下による損害などが上げられる。

農業への損害賠償は、県農協中央会が取りまとめて行うことになっているが、酪農の場合は生乳を集荷する県内三農協を取りまとめる形で、福島県酪農協が行っている。その損害賠償請求額は表二の通りである。

生乳検査は福島県内一〇箇所のクラーエステーションや工場などで合乳ベースで毎週行われ、連続三回基準値以下（放射性ヨウ素三

〇〇Bq/kg、同セシウム二〇〇Bq/kg）になった地域から出荷制限が解除される仕組みとなっている。まず会津地方の二五戸が四月八日に解除になったのを皮切りに、一六日には福島市など二五市町村四二七戸、二一日に相馬市、新地町の一六戸、五月一日に警戒区域や計画

的避難区域を除く南相馬市、川俣町の七戸、六月八日に二〇キロ圏内を除く南相馬市などの一〇戸が解除された。ちなみに茨城県全域は四月一〇日に解除されている。

乳価の算定・支払いについては、三月一日までは通常の支払いで、一二日から一八日まで、地震・津波の天災による影響ということで、実際の出荷乳量に対するプール乳価での支払いとなった。一九日以降は、原発事故による損害として、東電への賠償対象とされている。

賠償対象の生乳量は、出荷乳量実績から推計したみなし乳量を基本としているが、早期乾乳による減産分などを加えたもので、一九日以降の乳代は、流通経費等を加えて八九・二二円/kgとなっている。三月全体の農家支払い乳代は六八円ということだった。

東電に対し五月二七日に三月分二億八千万円、六月三〇日に四月分として五億一千万円と三月分の追加として四二〇〇万円、七月二八日に五月分として一億九千万円の合計一〇億三六〇〇万円を賠償請求した。その結果、東電側からは三月分は六月二七日、四月分は七月二七日にそれぞれ半額が支払われている。半額の根拠は示されなかったようだが、東海原子炉事故での実績に準じたということようだ。

酪農協側は、酪農家への支払いを行うため、東北生乳



販連が全農の保証を受けて市中銀行から借り入れた中から、合計九億六七〇〇万円の借入れを行っている。借入れは、一・四六七％の金利で九月末の償還契約となっている。

乳牛個体の賠償支払いについても同様に行われ、二二戸について請求から一ヵ月後の七月二七日に半額が支払われている。さらに、給餌が禁止になった自給飼料については、酪農協として購入粗飼料の供給に対して、支払いサイトの延長などで対応している。こうした対応は酪農家の存続に大きく寄与しているが、酪農協の経営に重くのしかかっている。

## 五、復興基本方針と求められる対策

七月二九日に復興対策本部から出された「東日本大震災からの復興の基本方針」には、「原子力災害からの復興」として一章が割かれている。この章では、まず「国は地方公共団体と調整を行い、出来るだけ速やかに、原子力災害からの復興のための協議の場を立ち上げ、地域再生、損害賠償措置を始め復興に向けた十分な対策を講じるため、法的措置を含めた検討を行い、早急に結論を得る」としている。特に、②安全対策・健康管理対策等として、i.食品中の放射性物質に係る安全対策について、中長期的な観点を踏まえ、規制値の再検討を行うと

ともに、各自治体が行う検査の支援、長期的なフォローアップなどのための体制整備を行う。iv.農畜産物の安全を確保するため、肥料・飼料等の適切な管理の徹底、畜産農家・耕種農家に対する情報提供や技術指導などの対策に万全を期す。③賠償・行政サービスの維持等では、i.「原子力損害賠償支援機構法案」及び「平成二三年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律案」の速やかな施行を図り、避難住民や農林水産業者、中小企業者等、厳しい状況に置かれている被害者に対して、迅速、公平かつ適切な賠償や仮払いを進める。また、事業再建を行う事業者や風評被害に苦しむ事業者の雇用の維持を支援する。④放射性物質の除去等では、ii.放射性物質による大気・水・土壌・森林等の汚染を除去する必要が、あることから、環境修復技術の早期確立等を目指す。としている。

以上は基本方針として間違っていないだろうが、現場感覚からはどうしようもなくスピード感が欠如したものと映るようだ。乳牛の移動についても、賠償支払いについても、現場は一刻も早い対応を求めている。しかし正確な情報の提示さえも、迅速に行われていないという不満や不安を今回インタビューした人々の共通した意見であった。

福島原発事故によって福島県の酪農畜産は、存在自体

を脅かされるような深刻な影響を受けている。それは、住み慣れた故郷を離れ、丹精こめて作り上げた乳牛や農地を手放さざるを得なかった酪農畜産農家を初めとして、放射能汚染によって安全性というわが国の農産物の優位性を奪われた酪農・畜産業界全体への影響である。その責任は一義的に東電にあることは間違いなく、東電は会社の存在ををかけても賠償請求に速やかに応じるべきだろう。しかし、同時に現場の死活を左右する迅速性を達成するには行政の対応も欠かせない。

肉用牛では、マルキンの支払いを前倒しで行うなどの対応は評価されるが、その補償額の低さや、そもそも酪農では肉牛のような所得補償制度が欠如していること自体が、問題にされるべきだろう。

今回のインタビューの中で、唯一明るい話は、津島を離れざるを得なかった酪農家二戸が新たに本宮で廃業した酪農家の牛舎を借りて再出発したということである。南相馬市の酪農家も数戸共同で、酪農を再開することを目指しているとのことであった。こうした希望者には、生産者団体や行政が積極的に情報提供や資材の融通などを行う必要があるだろう。

（本稿の執筆にあたって、福島県酪農協、酪農とちぎ、全農酪農協をはじめとした関係者にご協力を頂いた。記して深甚の感謝の意を表したい）

# 漁業・漁村の復興計画

東京海洋大学教授 馬場 治

## 1、復興構想会議における水産業復興議論の経緯

「復興への提言」が公表され、それに基づく各種の復興計画が動き始めている。水産業においても、提言を受けて水産庁の「水産復興マスタープラン」が発表され、被災地ではこれに基づく復興計画の検討が始まっている。「復興への提言」に関しては様々な評価がなされているが、中でも水産業分野に関しては、漁業権に関する特区構想が大きな話題となりマスコミを賑わしている。この特区構想は、既に報道されているように構想会議委員である村井宮城県知事が構想会議に水産業復興策の一つとして提案したことによる。まず第二回構想会議に村井知事が、民間資本と漁協による共同組織や漁業会社などの新組織の導入を提案し、第四回会議では「水産業復興特区の創設」として養殖業等の沿岸漁業への民間による参入や資本の導入などが促進されるよう、水産業

復興特区を創設する提案を行っている。そして、第七回会議ではより具体的に、漁業会社等の新たな経営組織が均等に漁業免許を受けることができることとする特例を設けると提案し、第九回会議でもその構想をさらに詳細に説明している。第九回会議（六月一日）には、御厨議長代理が「復興への提言」骨子（たき台）を提出し、漁業の再生のため、地元漁業者と民間企業との様々な形での連携に向けた仲介・マッチングを進め、民間資本による積極的な導入を誘導するとの提言をまとめている。

しかし、提言案を検討する第一〇回会議において、民間資本の導入を促進するたたき台の表現に対して村井知事他の一部委員が強い抵抗を示し、特区における漁業権免許の優先順位の変更を明記するように求めている（第一〇回構想会議議事録より）。このような経緯から、最終的には、地元漁業者が主体となった法人が漁協に劣後しないで漁業権を取得できる仕組みとする、との

提言が公表され、漁業界に大きな混乱と不安をもたらす結果となった。

構想会議にはその下に専門的知識を有する専門委員による検討部会が設置されており、筆者もその検討部会専門委員として、この特区構想の議論に関わった。検討部会では最終の第八回部会（六月一日）において、第九回構想会議に提出された提言のたたき台について検討が行われ、地元漁業者と民間とのマッチングを進め、民間資本の導入を図るとの表現については受け入れられるとして合意した。このたたき台の時点では、特区における漁業権免許の優先順位の変更に関する言及はなく、その後の第一〇回構想会議（六月一日）での村井知事らによる強硬な主張で免許優先順位に関する記述が加えられたと推測される。

構想会議と検討部会の議論の過程で、当初は双方の役割が必ずしも明確ではなく、構想会議側から検討部会での議論が先走りすぎであるとの指摘があり、その後双方の役割分担が次のように規定された。すなわち、検討部会は構想会議側から提起された課題について議論をし、提言については構想会議が最終決定するというものである。その結果、上述のような事態を招いたと考えられる。

## 2、漁業・漁村の復興策

このたびの地震では津波による被害が甚大で、そのことは沿海部に立地する水産業が大きな被害を受けたことを意味する。その被害は多数の小さな漁村だけでなく、大船渡、気仙沼、石巻といった大きな漁港都市にも及んでいる。漁村部では漁業の復興だけでなく、漁村自体の高台への移転などが大きな課題となっており、また漁港都市では漁船による水揚げに関わる各種の関連産業、すなわち流通、水産加工、造船、製氷、冷凍、燃油供給などの極めて裾野の広い産業分野がほぼ全て壊滅的な被害を受け、これらの広い産業分野の復旧・復興が大きな課題となっている。このような漁港都市では、関連産業分野の一つでも立ち直りが遅れば、漁港としての機能はその遅れた分野に引きずられて低下することになり、極めて困難な状況に直面している。とくに投資規模の大きい水産加工業の抱える課題は大きいと言わざるを得ない。本稿では、水産加工業等に関しては他の論考にゆずり、漁業・漁村の復旧・復興について論じることとする。

このたびの津波で多数の漁船、養殖施設が被災し、生産手段をなくした漁業の立ち直りのために、水産庁は補正予算で漁業者による共同利用を前提として漁船や養殖

施設の確保に助成金を出すこととした。これを受けて、被災漁村の各地で漁業の協業化・共同化が検討され始めている。一部地域では、この協業化を積極的に捉えて、取り組みを具体的に検討し始めているが、多くの地域では協業化・共同化への抵抗が強く、検討は難航しそうな状況である。この協業化・共同化は、生産手段をなくした漁業者の復旧期の一時的な取り組みとして提案されているものであり、多くの漁村でもそのように理解されている。それでも抵抗が強いのは、やはり漁業が共有の漁場での漁民間の競争を基本として発展してきたという経緯によるものであろう。たとえ同じ漁業種類であっても、漁業者によって漁場や漁具が異なったり、また養殖においても管理方法に違いがあるなど、協業化・共同化に馴染みにくいという側面があることは理解できる。

しかし、筆者は協業化・共同化をむしろ前向きの漁業改善策として捉え直す機会であると考えている。協業化・共同化の事例は各種の漁業において全国に事例が少なからずあり、それらの取り組みの実態とその経緯を聞けば協業化・共同化への取り組みの必要性や効果が納得がいくはずである。被災地で提案されている協業化・共同化は、生産手段が限られる状況下で共同利用によらなければ漁業への着手が困難という背景から出てきたものがあるが、協業化・共同化によるコスト削減、生産量の調

整、品質向上、価格維持などの効果を考慮すれば、むしろこの機会を漁業改革のチャンスとして積極的に捉えて取り組むべきである。また、協業化・共同化が実現出来れば、生産手段を持たない後継者もその組織の担い手として参入でき、後継者の受け入れ対策としても有効に機能するはずである。

このたびの提案は、震災という非常時に出てきたものであるが、実は平時からこの視点での改革は求められていたはずであり、非常時になおさらその必要性が高まったものと言える。この取り組みを、震災からの一時的な復旧策として捉えるのではなく、復旧から本格復興に向けた本格的取り組みとして、経営的により安定した漁業を目指すべきである。

### 3、水産業復興特区と沿岸漁業再生

村井宮城県知事が提唱している沿岸漁業への民間資本の導入による沿岸漁業の復興、それ自体は沿岸漁村にそれほど強い抵抗があるわけではない。被災前から行き詰まりを感じていた沿岸漁村が民間資本との提携の下に、漁業を再生できればこれに超したことはないというのが大方の意見であろう。

しかし、知事の提案はそれにとどまらず、特区に限定してではあるが、要は漁業権を民間資本に与えて沿岸漁

業を行わせようというものである。その提案の背景には、「漁協が漁業権を独占してきた」というマスコミの表現在代表される大きな誤解がある。共同漁業権（沿岸部での採貝藻漁業）、特定区画漁業権（養殖業）は、当該漁業の管理団体としての漁協に免許することが漁業法上規定されているのであり、漁業を独占してきたという表現は国民の誤解を招くものである。知事の提案は、地元漁民が主体となって民間資本と提携した組織が漁業権を受けて操業するとしているが、従来漁場の管理を一元的に行ってきた漁協との関係はどうなるのが明示されておらず、沿岸漁場の秩序維持を担ってきた漁協の役割をあまりにも軽視するものである。

先述の漁民による漁業の協業化・共同化と漁協を中心とする沿岸漁場の管理こそが、これからの健全な沿岸漁業再生に求められるものである。民間資本はこのような漁業生産と連携して流通や販売の改革に取り組み、そのことにより漁業者と民間資本の双方が利益を得る、新たな沿岸漁業像を構築する役割の一端を担っていると言っ  
てよい。沿岸漁村の維持は、沿岸漁業、沿岸漁民の存在によって図られているのであり、収益性の高い少数の経営体が生き残ること、漁業の再生を図ることよりも、高齢者も含めたより多くの漁業者が生き残るための方策を考える必要がある。より多くの漁業者が、より高い収益

性を目指す方策の一つが協業化であり、民間資本との連携もその上で検討されるべきであろう。

# 林業・木材産業・山間地域の再建の課題

宇都宮大学名誉教授 笠原 義人

## はじめに

林業に関わる「復興構想会議の提言および基本方針」は、以下の五項目に整理できる。

(1) 林業・木材産業を、地域の基幹産業として位置づけ、再生を図る。

(2) 林業では、持続的な森林経営の確立を目指し、路網(林道・作業道)の整備や施業(伐採と再造林)の団地化・集約化を推進する。

(3) 木材産業では、被災した製材・合板製造業等の再生をはじめ、効率的な木材加工と流通体制の構築を進める。また、住宅や公共建築物への地域材利用を積極的に推進する。

(4) 木質バイオマスを中心にした再生可能・自然エネルギーによる熱電供給体制を、先導的なモデルとして構築する。熱電供給体制は、当初、一〜二年

間は、木質系震災廃棄物を活用し、それ以降は、未利用林地残材等の木質バイオマスの資源利用化を図る。

そこで、本論では、①林業の再建、②木材産業の再建、そして③木質バイオマス利用の飛躍的拡大、の三項目に絞って考察する。

## 1、「持続的な森林経営」を確立し、林業の再建を

(1) **林業・木材産業再建の明確な位置づけを、地域(旧町村)・集落ごとに**

農林水産業の再建プランの位置づけを、地域の総合的な産業構造プランの主要な産業の一つであることを明確にする。産業としての水産業や農業の位置づけとともに、林業・林産業についての位置づけを、地域(旧町村)・集落ごとに、明確にする。

戦後の、広域的な市町村合併政策の強行は、地域コミ

ユニティを崩壊させ、地域自治の力を殺いできた。従って、とりわけ、第一次産業の再建には、合併前の、旧町村単位の再建計画の作成を尊重すべきである。

(2) **政権政党の選挙政策を具体化できない「森林・林業再生プラン」**

時の政権党が自らの選挙政策、いわゆるマニフェストとして掲げた「森林・林業再生プラン」を政策実行させる「森林・林業基本計画」が二〇一一年七月に閣議決定された。しかし、「森林・林業再生プラン」による森林・林業政策に関わる予算は、大幅に削減される一方で、木材伐出業や製材業など木材関連の中小企業の再建策とともに、林業・木材産業分野の雇用労働力を拡大し、地域経済を活性化させるといふ、数値目標を掲げた、具体的政策は提示されていない。二〇二〇年に「木材自給率五〇％以上」の目標は、このプランのままでは、到底実現出来そうもない。

(3) **持続的な森林経営の確立を**

持続的な森林経営の確立とは、地域の小規模・零細な森林所有者が、周期的に、森林から収益を獲得し、伐採と再造林を循環的に行える経営環境を整えることである。ところが、現実的には、戦後、人工造林の不適地にまで「拡大」された造林地は、成育が不全のまま放置されている「不成績造林地」が多い。荒廃人工林は、生物

多様性の保全の観点からも、何らかの対応が必要である。それら荒廃人工林に対しては、間伐や抜き伐りを行い、高い傾斜地や土壌条件の貧弱な箇所では広葉樹林への転換が検討されるべきである。

国、地方自体は、私有林における不明境界の確定を進めるとともに、未整理のまま放置されている「森林薄」の整理を早急に行う。また、不在村所有者への協力要請なども行う。このことが、森林施業（伐採と植栽）を複数の所有者を団地化して行う基盤づくりとなる。そのためには、各地域の森林組合との連携・協力が不可欠であり、地方自治体による森林組合への日常的な育成・支援が重要である。

(4) **国有林は地域における社会的責任（CSR）を果たせ！**

東北六県は、国有林卓越地域である。国有林が地域森林面積の二〜五割を占める地方自治体においては、巨大な国家的林業企業体として、地域社会における社会的役割の責任を果たすことを求めたい。すなわち、国有林が地域における林業労働者を確保・拡大・育成すること、そして、地域国有森林資源からの木材を安定的に供給し、地域の素材生産業、製材等木材加工産業の活性化を支援する社会的責任（CSR）を果たす（国有林野の管理経営に関する法律」第三条が規定する国有林の管理



経営の目標「林産物を持続的かつ計画的に供給し、及び国有林野の活用によりその所在する地域における産業の振興又は住民の福祉の向上に寄与する」ことである。

(5) 私有用林・国有林・公有林は林業・木材産業再建のため地域内連携を

国有林が自立した経営体として、社会的責任を發揮することを求めるとともに、私有用林や、公有林が一定面積を占める自治体においては公有林を含めた、連携が必要となる。地域の木材供給量を全体として把握し、地域の雇用の確保や木材関連産業の「発展プラン」を協議する場が必要である。

2、木材産業の地域の基幹産業として再建を

地域にある伐出（素材）業や製材業を再建し、事業活動の活性化が出来るならば、地域の雇用量は飛躍的に拡大し、地域森林資源の循環の利用を図ることができる。

しかし、ここ五年（二〇〇三～二〇〇八年）の間、東北六県の製材工場数は四分の一も廃業へと追い込まれ、総工場数は激減している（減少率二六％、表1）。宮城、秋田の減少率が特に高い。大型製材工場（出力一五〇KW以上）でも数は、二〇八から一八〇工場へと一四％減である。

この製材工場数の減少傾向をくい止め、工場数を増へ

表一 東北6県の製材工場数（出力7.5KW以上）の推移

単位：工場、%

県	2008年 (うち出力150KW以上)	2003年 (うち左同)	増減率
総数	1,069 (180)	1,444 (208)	△26.0
青森	151 (25)	211 (25)	△28.4
岩手	195 (45)	257 (46)	△24.1
宮城	142 (18)	207 (20)	△31.4
秋田	148 (44)	211 (51)	△29.9
山形	150 (18)	212 (31)	△29.3
福島	283 (30)	346 (35)	△17.9

資料：林野庁編「森林・林業統計要覧」各年版により作成

と転換できる経営環境を地域で造ることが出来るか否かが、今日、問われている。製材工場など木材加工中小企業の再建を支援すると共に、企業間の共同・連携すべき事項など協議する場（協議会など）の設置などが求められる。

川上と川下が一体となり、木材を安定的に供給できるシステムを構築するとともに、各地域において、地産地消、地域産材の利用拡大を図ることが課題である。そのためには、県や市町村など地方自治体や、木材協同組合や森林組合などの協同組合セクターの役割發揮が求められている。

3、中山間地域を木質バイオマスなど自然エネルギーの生産・供給基地として地域おこしを

これまで、政府は、日本は「資源の無い国」といい、エネルギーの多くを「地下資源」である石油など化石燃料や原発に依存し

てきた。しかし、「地上資源」である、再生可能・自然エネルギーに目を向ければ、日本は世界でトップクラスの資源国である。自然エネルギーの開発が遅れているのは、長期にわたる旧自民党政権が、原子力依存を国策として最重視し続け、自然エネルギーへの転換を本格的取り組んでこなかった結果である。

国、地方自治体は、十分に時間をかけて、地域住民の意向を尊重しながら、合意形成を図り、再生可能・自然エネルギーの生産・供給地域となること、すなわち、エネルギーの「地産・地消」の構築に、早急に、着手することが期待されている。

自然エネルギー化の施設・機械装置は、小型分散型にして、数多く設置し、将来にわたって無数の保守管理の仕事が地域に生まれるようにする。地域内に留まることのできる雇用を拡大し、これまで地域外に流出していたエネルギー資源・光熱水料代を、「地域内経済効果」として内部化を実現できるようにする。

木材産業と水産業や水産加工事業所を設置する水産加工業者、そして温室ハウス農家など農業の関係者を横断的に連携・組織化して、「自然エネルギー・バイオマス発電所」、もしくは「熱供給株式会社・機構」を創設する。

これは、各自治体が主体となり、国や県の支援を要請しつつ、未利用な林地残材を木質バイオマスとしての商品

化を図るものである。

再生可能自然エネルギー転換への企画、立案、実施体制の人材育成は、県が主導し、市町村自治体職員が実質に参画し、地域・集落住民の意向集約しながら、地域密着型で推進する。そのための、特別推進対策室の設置と人員配置、連携・ネットワーク化が必要である。

木質バイオマスの利用拡大には、木材加工産業の活性化が不可欠である。林地残材だけを運び出すことは、コスト高となる。まず、山から木を枝葉付きで搬出し、建築用製材、合板、紙など産業に利用出来るものは利用し、それらに向かないものを木質バイオマスに活用する。木材の産業的利用の活性化なしに、木質バイオマスの利用拡大は成り立たないのである。

### おわりに

東日本大震災と東京電力福島電子力発電所事故の巨大複合被害の復旧・復興のために、県および各市町村による、各分野にわたる総合的な計画立案が取り組まれている。森林・林業分野においては、この分野における地域の雇用力を確保・拡大するための数値目標を各市町村（旧町村）ごとに設定し、その具体化を図って欲しい。県及び国には、市町村への人的派遣を含めた全面的支援の強化を期待したい。

# 復興特区制度の意義と課題

国学院大学兼任講師 神山 安雄

## 1、復興特区制度の位置づけ

政府は七月末「東日本大震災からの復興の基本方針」（以下、「復興基本方針」）（注1）を決定した。「復興基本方針」は、復興を担う行政主体の基本を市町村にして、一〇年間で（当初の五年間は集中復興期間）、あらゆる力を合わせて、災害に強い地域づくり、地域の暮らしの再生、企業活動や農林水産業、観光など地域経済活動の再生を実現するとしている。

被災した地方公共団体のおこなう復興への取り組みに対して、国は、総力を挙げて、あらゆる施策をもちいて支援するとした。その具体的な方策は、既存の制度を見直したうえでの行政手続きにかかる負担の軽減、財政支援、ノウハウや人材の面からの協力などである。特に市町村にとって、行政手続きの負担の軽減、財政支援が重要な課題であるとして、①「復興特区制度」、②「使い勝

手のよい交付金」という仕組みを新設するというものがある。

①復興特区制度は、「区域限定」で規制・制度の特例や経済的支援などの被災地からの提案を「一元的かつ迅速に実現する」特区制度と位置づけられている。具体的には、土地利用再編手続きの一元化・迅速化などの規制・手続きの特例措置、必要となる税・財政・金融上の支援を――復興期間に限って、また復興プランを策定した市町村・地域に限って、実施していく仕組みである。復興プランの進みぐあいによって、国と被災自治体が協議して、必要となる特例などを迅速に措置する仕組みも導入するとしている。

②使い勝手のよい交付金は、復興に必要な市街地整備・農漁村整備・道路・学校などの補助事業を幅広くひとくくりにして、地方公共団体の負担を軽減しながら、補助対象の自由度を高め、執行の弾力化・手続きの

簡素化など進めるといふ仕組みである。また、地域で「基金」を設置して、「制度の隙間を埋めて」必要な事業を柔軟に実施できる資金の確保を支援するとしている。

以上のように、復興特区制度は、震災・津波に被害をこうむった地域・市町村に区域を限って、土地利用を一元的に再編すること、その上で復興のための補助事業をひとくくりにして実施するなど財政・金融・税制上の特例措置を実施することのための「受け皿」として構想されている。ここでは、紙幅との関係から、復興特区制度と土地利用再編調整の仕組みを中心に、検討してきた。

## 2、復興特区制度の性格

特別区域制度（特区制度）は、区域を限って規制・制度の特例を適用する、いわば一国二制度である。中国本土に対する、返還された香港・マカオとの関係がこれに当たる。日本の最近の例では、小泉政権下での「構造改革特区」がある。構造改革特区は、もっぱら法制度の規制緩和という特例措置を適用して、一般企業等の参入（外部資本の導入）を促進することで「競争」関係を生みだそうというもので、補助事業などの財政措置をとらなかつた。構造改革特区制度の下での「農業特区」は、一般企業等による農地リース方式での農業参入を区域限定で

認めたが、その政策効果の検証もなく区域の限定を取払って全国一般に適用していき、農地法制度そのものの大幅な改訂にまで行き着いていった。

「復興特区制度」は、被災地域・市町村に区域を限定して、土地利用再編の手続きの一元化・迅速化と、税・財政・金融上の支援を集中しようというものである。構造改革特区制度とは、性格を異にするともいえる。

しかし、水産業・漁業の復興について、「必要な地域では」という限定付きではあるが、「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を創設する」として、いわば「水産業復興特区制度」を利用して「漁業権の開放」の道を開く構想を打ちだした。「地元漁業者が主体の法人」というかたちで、ここに資本力の優位な外部企業の漁業参入を許して、漁協に対抗させる図式である。

東北地方太平洋沿岸の沿岸漁業・養殖漁業は、大津波によって壊滅的な打撃を受けた。沿岸漁船や船外機船、漁具・漁網などは家や作業場といっしょに津波にさらわれてしまった。しかし、第一次補正予算の事業を利用して、漁協が中古漁船と中古漁具・資材などを買い集めて所有し、漁業者に貸し付けて共同利用する方式などで、復旧・再建の道を歩もうとしている。こうした共同漁業などを通じて再建しようとする沿岸漁業者をささえるこ

とこそ、最大の課題にしなければならない。「水産業復興特区制度」の構想は、漁業者の漁場を狭めて再建の足を引っ張ることになってしまう（注2）。

「復興基本方針」は、東北地方の基幹産業である農林水産業について、「新たな土地利用調整制度等を活用して」「復興を図り、「日本全国のモデルとなるよう」取り組みを進めて、東北を「新たな食料供給基地」として再生するとした。「復旧の第一歩」である農地のがれき除去や除塩等を、「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」しながら行い、農業生産基盤の復旧を図り、農業復興に向けた基礎づくりを行う。その上で、「集落を基礎とするコミュニティでの徹底した議論」と「集落内での役割分担の明確化」や「土地利用の再編」を通じて、「将来の農業の担い手」を創り出し、地域の特性に応じて、①高付加価値化（六次産業化など）、②低コスト化、③農業経営の多角化——という三つの戦略を組み合わせて「将来像」を描き、「力強い農業構造」を実現するとしている。

ここでも、第一次補正予算での経営再開に向けた地域の農業者によるがれき撤去などの共同作業への支援を前提にしながらも、低コスト化戦略では、土地利用調整などを通じた「農地の大区画化と利用集積」や「先端的な農業技術を駆使した大規模農業」などが「新たな農業」

として提案されている。

津波被災地では、経営再開に向けて被災農業者が複数の集落を範囲にして「地域農業復興組合」を組織し、共同作業によるがれき除去や除塩事業に乗りだそうとしている。こうした農漁村のもつ共同性に着目した「復旧」事業の上に、「復興」への道筋を描くべきであろう。

経団連「復興・創生マスタープラン」（注3）が提案する「震災復興特区」は、「広域市町村計画」等の区域ごとに設置した「権利機関」に、農地・農業用施設や漁業関連施設などを含む「事業資産の権利の集約と整備」を行い、これを基盤に「農林漁業事業者や新規事業者、企業等」による「複合経営体」としての「企業的農業経営」「大規模・先進的経営」を行うために、税・財政・金融上の特例、「新たな規制・制度」や「大胆な規制の特例措置」を求めるというものであった。

こうした「プラン」は、まったく現実感覚・現場感覚のない幻想をふりまくものであり、被災した農業者・漁業者の復旧・経営再開に向けた努力に対して水をさし足を引っ張るものでしかない。

以上のように、「復興特区制度」は、地域の実情に応じた地元住民の「コミュニティでの徹底した議論」を通じた合意形成、これにもとづく周到な復興計画がない限り、外部からの資本導入という安易な手法に終わりがかね

ない性格をもっている。

### 3、復興特区制度と土地利用調整

復興特区制度は、市町村にとつての行政手続きの負担を軽減するために土地利用再編手続きの一元化・迅速化などの規制・手続きの特例措置を講じること、また「使い勝手のよい交付金」によって復興に必要な補助事業をひとくくりにして市町村の負担を軽減して実施する仕組みなどによって税・財政・金融上の特例措置を講じることとを、主な目的にしている。

「復興基本方針」は、「土地利用の再編等を速やかに実現できる仕組み」として、つぎのような事項をかかげた。

①津波被災地など一体的な土地利用再編の必要な地域で、土地利用調整を迅速に行うため、「都市計画法、農業振興地域整備法、森林法等に係る各種手続を、一つの計画の下で、ワンストップで処理する特例措置」の検討。

②地域産業の早期再建のために、「先行的に建築や開発を誘導・促進するエリア」を市町村等が明確化できるようにする「土地利用調整のためのガイドライン」の周知など。③住宅地から農地への転換を含む、住宅地・農地等の一体的な整備のための事業の検討。④権利者の所在や境界等が不明な土地について「地方公共団体による一時的な土地の管理を可能にする措置」など土地の適正な利

用、土地の境界の明確化。また、登記所備付地図の修正や登記事務等の適正・迅速化。⑤投機的な土地取得などを防止するための「土地取引の監視のために必要な措置」。

②の「土地利用調整のためのガイドライン」(注4)では、被災市町村等の復興方針に「先行的に開発を誘導・促進するエリア(誘導促進エリア)を設定することが望ましいとした。誘導促進エリア」の設定は、第一に、人口動態、地域社会の運営、農林漁業との調和、自然環境や風土・景観などを勘案して「なるべく集約的な設定を行う」。第二に、「土地利用を居住系と業務系に大別」して、業務系の土地利用は、津波対策だけでなく、地域産業の早期再建のために「利便性や業務内容上の観点から設定する」。住宅・病院・福祉施設などの居住系の土地利用は、「津波リスクが最も低い内陸側のエリアから誘導・調整すること」が基本とした。

誘導促進エリアが既存の土地利用計画に適合しない場合は、現行制度の枠組みを前提にしながらも「可能な限り弾力的に運用」するとした。たとえば被災建築物の市街化調整区域内の適地への移転は、都市計画の変更の見込まれる地域などとして弾力的に運用する。農用地や森林については、都市計画部局と農林漁業部局との間で調整し、「円滑な土地利用調整」を図るとしている。

また、「農業上の土地利用への転換の取扱いを含む、総合的・一体的な土地利用の再編を迅速に行うための新たな法的枠組」を農林水産省と国土交通省が共同で検討中としている。「新たな法的枠組」では、市町村等が「土地利用再編計画」を作成し、市街地復興や宅地・農地等の一体的整備、公共施設や漁港・保安林等の施設整備、集団移転など「土地利用再編事業」を実施する場合、個別法にもとづく開発許可や事業計画の策定を「不要」とする特別措置が検討中である。

土地利用再編計画は、市町村が単独で、または県と共同で作成し、計画の作成・実施に関しては、市町村・県のほか、計画実施に密接な関係を有する者や学識経験者といった「市町村が必要と認める者」で構成する協議会を組織するとしている。

しかし、土地利用再編計画は、津波被災地等での「復興のための『まちづくり』」の計画である。「誘導促進エリア」の設定とその事業実施が、現行制度の「可能な限り弾力的な運用」にとどまっているのならばいい。「新たな法的枠組」の下で、「集落を基礎とするコミュニティでの徹底した議論」が不十分なまま、土地利用再編計画の作成・実施が、既存の個別法の開発許可・事業計画策定を「不要」にして行われるとすると、問題が残らざるをえない。

甚大な災害を被った市町村において、行政負担を軽減するために、区域を限って、土地利用再編手続きの一元化・迅速化などの規制・手続きの特例措置を講じることが、意義がある。「災害に強い地域づくり」のためには、土地利用の再編が必要であろう。しかし、その地域づくりは、「地域の暮らしの再生」「地域経済活動の再生」とともに実現されなければならない。そのためには、農林漁業者や中小企業者などの生産意欲・勤労意欲を回復させ、農漁村のもつ共同性を回復させることが重要である。第一次補正予算の農林漁業の経営再開に向けた支援事業が、共同性に着目して、コミュニティの回復も含めた事業として仕組まれたのは、そのためではないのか。

「農業上の土地利用への転換」の取扱いを含む「総合的・一体的な土地利用の再編」は理解できるとしても、「新たな法的枠組」の下での「土地利用再編事業」のなかに「土地所有者の法的同意を要しない宅地・農地等の一体的整備のための事業」が位置づけられていることは、「今後、復興に関する法体系の検討に併せ、更に検討する」のであるとしても、理解不能である。

農地は、単なる地面ではない。土地を労働の対象として耕作するという農業生産活動をつうじて土壌・耕土をつくり地力を培ってきた土地が農地である。津波によって冠水・浸水し、除塩等による農地の農地としての利用

への復旧には長い時間が必要であっても、経営再開への意欲を回復した被災農業者は、共同で農地の復旧・回復に取り組みつつある。農地の復旧・回復への共同の取り組みは、コミュニティの回復への取り組みでもある。こうした共同の復旧への取り組みの延長線上に、農業の復興、土地利用の再編を位置づけるべきではないだろうか。

注

1. 「東日本大震災からの復興の基本方針」東日本大震災復興対策本部（二〇一一年七月二十九日）。なお、引用は、ことわりのない限り、「基本方針」によっている。
2. 本誌七一七号（二〇一一年七月）「時評・大震災からの漁業の復興に向けて」（KK）。
3. 日本経済団体連合会「復興・創世マスタープラン」再び世界に誇れる日本を目指して（二〇一一年五月二十七日）。
4. 「津波被災地における民間復興活動の円滑な誘導・促進のための土地利用調整のガイドライン」東日本大震災復興対策本部事務局・農林水産省・国土交通省（二〇一一年七月）。



# 震災復興の財源問題

立教大学経済学部教授 池上 岳彦

東日本大震災復興対策本部が決定した「東日本大震災からの復興の基本方針」(二〇一一年七月二十九日。以下、復興基本方針)は、「四 あらゆる力を合わせた復興支援

―(三) 事業規模と財源確保―において、二〇一一年―五年度の五年間に渡る「集中復興期間」における事業規模を「国・地方(公費分)合わせて、少なくとも一九兆円程度」と見込み、一〇年間の「復興期間」全体を通じた復旧・復興対策規模(国・地方の公費分)を「少なくとも二・三兆円程度」と見込んだ。二〇一一年度の第一次・第二次補正予算に盛り込まれた約六兆円はここに含まれているので、今後五年間に支出が決定されるのは一三兆円程度となる。以下、財源問題に関する主な論点を検討してみたい。

第一に、復旧・復興対策はきわめて多種多様な事業を組み合わせ進められる。復興基本方針が掲げている①災害に強い地域づくり、②地域における暮らしの再生、

③地域経済活動の再生、そして④大震災の教訓を踏まえた国づくりを合わせれば、膨大な予算を必要とすることは容易に想像できる。そのうえに原子力発電所事故からの復旧・復興対策が加わるのである。

ただし「一九兆円」「二三兆円」の根拠は明らかにされていない。内閣府が六月二十四日に発表した大震災のストック被害総額推計(原子力事故の被害額を除く)は約一六・九兆円に上る。その内訳は、建築物等(住宅・宅地、店舗・事務所、工場、機械等)が約一〇・四兆円と過半を占め、社会基盤施設(河川、道路、港湾、下水道、空港等)約二・二兆円、農林水産関係(農地・農業施設、林野、水産施設等)約一・九兆円、ライフライン施設(水道、ガス、電気、通信・放送)約一・三兆円と続き、その他(文教施設、保健医療・福祉関係施設、廃棄物処理施設等)が約一・一兆円である。建築物・農林水産施設といった私有財産の被害が全体の七割以上を占める。ス

トック被害だけで一六・九兆円に上るのであれば、ハード・ソフトを合わせた上述の「一九兆円」「二三兆円」が適切な金額かどうか、積算根拠が示されなければ評価できない。

また、国の事業官庁からみて、個々の地域で復興のために何が急務か、被災者が何を望むか等を把握することは困難である。また、被災者の求めるものも、地域や立場によって異なる。「地方分権」「地域主権」の時代を迎えている現在、復興の大原則は「分権型生活復興」<sup>2</sup>である。

復興基本方針も、「地方公共団体が、自ら策定する復興プランの下、復興に必要な各種施策が展開できる、使い勝手のよい自由度の高い交付金を創設する」と述べるが、それは具体的には「復興に必要な補助事業（市街地・農漁村整備、道路、学校等）を幅広く一括化するとともに、地方公共団体の負担の軽減を図りつつ、対象の自由度の向上や執行の弾力化、手続きの簡素化等を可能な限り進め、復興プランの評価・公表等を通じて効率性や透明性を確保しつつ、地方公共団体主体の復興を支援する」ものとされる。

問題は「交付金」「一括化」の内実である。県・市町村が復興プランを公表し、評価をもとめるべき相手は、事業官庁ではなく地域住民である。「交付金」の決定については、事業官庁の関与を排除し、復興プランを公表した

地方団体に対して使途自由の「被災団体一括交付金」として交付すべきである。

第二に、復興事業と財政健全化との関係について。復興基本方針は「復旧・復興のための財源については、次の世代に負担を先送りすることなく、今を生きる世代全体で連帯し負担を分かち合うことを基本とする」と述べる。これは、社会保障等の経費増大と軽すぎる租税負担が相まって政府債務が増大し続ける現状では、当然の判断である。

復興需要に応じて一時的なつなぎとして「復興債」を発行するとしても、それは通常の国債とは区分して管理し、償還期間は「集中復興期間および復興期間を踏まえ、今後検討する」とされた。具体的には五〜一〇年の範囲で償還がはかられるであろう。

「復興債」の償還財源としては、歳出の削減、国有財産売却、特別会計・公務員人件費等の見直し、さらなる税外収入の確保に加えて、「時限的な税制措置」を講ずることとされている。東日本大震災復興構想会議「復興への提言」（二〇一一年六月二五日）が「臨時増税措置」と呼んでいたものが、与党内の批判をうけて復興基本方針では「時限的な税制措置」と言い換えられているが、実質的な差はない。税制調査会の議論を経て「税制措置」の内容が具体化されることになる。その際、最初の五年

表1 一般政府の財政状況 [2009年。対GDP比]

(単位：%)

	総支出	総収入	財政収支	総債務	資産	純債務
日本	42.0	32.5	-8.7	194.1	84.1	110.0
アメリカ	42.2	30.9	-11.3	84.3	24.5	59.8
カナダ	44.1	38.5	-5.5	83.4	55.0	28.4
イギリス	51.2	40.3	-10.8	72.4	28.4	44.0
ドイツ	47.5	44.5	-3.0	76.4	28.5	47.9
フランス	56.2	48.7	-7.5	89.2	39.9	49.3
イタリア	51.8	46.5	-5.3	127.8	27.3	100.5
スウェーデン	55.2	54.2	-0.9	52.0	76.4	-24.4

資料：OECD Economic Outlook 89(May 2011)pp.365-373 により作成。

表2 租税・社会保険料の国際比較 [2008年]

	対GDP比 (%)	[内訳 (主な税目のみ)]				順位	人口1人 当たり額 (米ドル)
		個人 所得税	法人 所得税	社会 保険料	一般 消費税		
日本	28.1	5.6	3.9	10.9	2.5	27	10,537
アメリカ	26.1	9.9	1.8	6.5	2.1	30	12,238
カナダ	32.3	12.0	3.3	4.8	4.3	23	14,498
イギリス	35.7	10.7	3.6	6.8	6.4	15	15,634
ドイツ	37.0	9.6	1.9	13.9	7.1	12	16,335
フランス	43.2	7.5	2.9	16.1	7.3	5	19,744
イタリア	43.3	11.6	3.7	13.5	6.0	4	16,851
スウェーデン	46.3	13.8	3.0	11.5	9.4	2	24,468

注：1)「順位」は、対GDP比についてOECD加盟33カ国の値を多い順に並べた順番。

資料：OECD, Revenue Statistics 1965-2009(Paris: OECD, 2010)pp.77-96により作成。

間に「歳出削減及び税外収入の増収により確保される財源を三兆円程度と仮置きして」議論が行われるので、五年間合計で一〇兆円程度の「税制措置」がとられるであろう。

日本の政府部門は、表1に示したように、先進国の中では小規模な部類に入る。しかし、それを下回る税収しか集められないため、巨額の財政赤字が発生しているのである。政府総債務の対GDP比は二〇〇九年現在一九四・一％に達しており、そこから政府資産を差し引いた政府純債務でみても一一〇・〇％と先進国中最高である。近年みられる貯蓄率の低下傾向と経常収支の黒字減少傾向を合わせて考えた場合、このままでは日本が外債に依存する状態も想定せざるを得ない。そうなれば、今の欧州諸国のように、財政金

融政策においてIMF等の統制に服することになる。したがって、償還財源を明らかにすることは必要である。

表2に示したとおり、二〇〇八年時点で、日本における租税・社会保険料の対GDP比は二八・一％であり、OECD加盟三三カ国中二七番目である。人口一人当たり額でも負担は少ない。日本は租税負担の軽い国なのである。とくに個人所得税と一般消費税の分野で負担が軽い。その現実を踏まえれば、日本は増税を行って財源を調達する余地が大きい。

復興基本方針は「税制措置は、基幹税などを多角的に検討する」と述べるが、具体的な税目は明らかではない。戦後税制における「基幹税」は個人所得税（所得税）及び法人所得税（法人税）であるが、最近は一般消費税（消費税）もそこに含まれることがある。

しかし、増税には優先順位がある。課税の公平を重視すれば、最も重視すべきは所得税の増税である。ただし、現行の総合課税分（給与所得、事業所得等）の税率見直しだけではなく、分離課税等の形で優遇措置をうけている所得を総合課税に組み込む形で課税範囲を拡大し、配当・キャピタルゲイン・利子等の金融所得もそれに含める、もしくは税率を欧州諸国並みの三〇％程度に引き上げるべきである。また、相続税・贈与税の強化により、高齢世代内の資産格差を是正することも課題となる。も

ちろん、それらの増税は課税の公平を実現する改革でもあるから、復興だけのための「税制措置」にとどまるには限らない。そのときどきの事情によって増税分の存続如何が決まることになる。法人税についても、臨時の税率引上げと課税ベースの拡大により増収をはかることはできる。

なお、日本における消費税の税率は、国税・地方税合わせて五％であり、アメリカを除けば先進国のなかでは低い。ただし消費税には負担の逆進性があり、また付加価値税であるため、被災地に限って税率を引き下げて負担軽減をはかることは困難である。

したがって、復興財源としては、所得税、法人税、相続税、贈与税といった直接税による増税が効果的である。また、電力消費の抑制と地球温暖化対策の観点を含ませてみた場合、新たな地方税として電力税を賦課し、それと同時に自動販売機、娯楽施設等への個別課税を行うことが考えられる。

第三に、復興基本方針は、復旧・復興事業の財源を確保するなかで、地方債の償還、地域の実情に応じた事業等を含めて「地方負担分について地方交付税の加算を行う等により確実に地方の復興財源の手当てを行う」と述べる。

確かに、被災地域では財政力が低い団体が多く、壊滅

的打撃を受けた市町村もある。地方税を増税しても、被災地で多額の税収は見込めない。国税の増税による税収の一部は、被災地団体における通常のサービス需要を財源保障するために、地方交付税に組み込むことが必要である。その際、地方交付税、「被災団体一括交付金」といった地域向けの一般財源を全国レベルでプールする資金を「連帯復興基金」と呼ぶとすれば、それを支える増税は「連帯復興税」と位置づけられるのである<sup>3)</sup>。

注

- 1 ただし、原子力発電所事故の損害賠償に関する事業者の負担額は、ここには含まれない。
- 2 連合総合生活開発研究所『「連合総研 東日本大震災 復興・再生プロジェクト」国民視点からの生活復興への提言』(二〇一一年六月二二日) 総論・第六節を参照せよ。
- 3 同右提言、総論・第五節を参照せよ。

W T O 交渉・・現状・12月閣僚会合と今後

## 農業等の主要分野・・12月妥結は不可能

### 代わるゝ小さい合意の中味についても米―新興国間で対立

### ―アメリカ・大国・中国も責任(譲許)を果たすべき―

日本農業研究所客員研究員 服部 信司

1、はじめに・・年内合意の断念から小さいパツケイジ合意へ

W T O 交渉は、この三月までは、各交渉グループの議長が四月末に議長第五次提案を提起し、これを基に「年内妥結(一二月に予定されている第八回閣僚会合における合意)」を目標に交渉を進める”予定であった。しかし、四月末において議長提案は行なわれず、議長の現状報告が行われたにとどまった。

アメリカと新興国(中国、ブラジル、インド)は、特に途上国の非農産品(鉱工業製品の関税引き下げの程度)について相対立する異なった見解を持ち、(新興国は議長提案(表1)で基本的にO K、アメリカは新興国はもっ

と大幅な削減をすべき)、そのギャップは「橋渡ししえない」(ラミー事務局長)状態に陥っていたのである。

その焦点は、非農産品の分野別交渉への新興国の参加問題であった。アメリカは「化学品や産業機械等の分野において関税撤廃ないし大幅削減を目指す交渉を行い、そこに新興国も参加すべき」としてきたが、新興国は「分野別交渉への参加はボランティアが原則」とし、アメリカと新興国は、互いにその立場を譲らず、対立したまま行き詰まっていたのである。

ラミー事務局長は、議長報告(四月二二日)への付言において、「交渉は失敗の瀬戸際」にあり、「そこからの脱却方法について何も見えない」とした。交渉の進展に意欲と責任を持ってきたラミー事務局長が「交渉の失敗」

表1 第4次議長提案：途上国・非農産品の関税削減方式・削減率

関税の上限	品目数(タリフラインの%)	関税の削減
20%の場合 ①か ②、いずれかとする	①	14% ・フォーミュラカットの半分 ・非農産品輸入の16%以内
	②	6.5% ・削減ゼロとする。 ・非農産品輸入の7.5%以内
22%の場合 ①か ②、いずれかとする	①	10% ・フォーミュラカットの半分 ・非農産品輸入の10%以内
	②	5% ・削減ゼロとする。 ・非農産品輸入の5%以内。
25%の場合	柔軟性はない。	

注) 途上国の非農産品(鉱工業製品)の関税引き下げについて、途上国の関税上限を20%、22%、25%とする3つの場合を設定し、(1)上限20%の場合には、品目総数の6.5%を関税削減ゼロとするか、あるいは、同14%を一般方式の削減率の半分とするか、いずれかを取りうる。(2)関税上限22%の場合には、品目総数の5%を関税削減ゼロとするか、同10%を一般方式の削減率の半分とするか、いずれかを取りうる。(3)関税上限25%の場合には、柔軟性はない。

に初めて言及したのである。その一カ月後、五月三十一日の貿易交渉委員会(全加盟国が参加)は、「一二月までの合意は困難であること」を

認め、ラミー事務局長は、全分野の包括合意に代わる「いくつかの合意可能な分野のパッケージが一二月閣僚会合において必要」と提起した。

しかし、六月二二日の貿易交渉委員会は、そのパッケージの中味についてもアメリカと新興国の間で対立したまま合意し得ず、次回の貿易交渉委員会の日程も示されないままに終わったのである。

こうした事態の根底には、「世界経済の成長の中心になっている中国・新興国も(先進国と同様の)貢献に譲歩をすべき」というアメリカの姿勢がある。その姿勢は、これまでの交渉の前提(新興国を含む途上国は、先進国に対し「特別かつ異なる扱い」=優遇措置を与えられる)を覆す要素をはらんでおり、アメリカ-新興国間の対立を解き難いものにさせている。

## 2、非農産品(NAMA)の分野別交渉とは?

これまで、WTOにおける関税の引き下げ交渉は、鉱工業製品(非農産品)、農業、サービスというように、基本的な産業分類をもとに、そこにおいて、どのような方法で、どの程度の関税引き下げを行なうのか、というかたちで行なわれてきた。

農業を例にとれば、畜産、穀物、野菜等のより細かい分野ごとにさらに関税引き下げ率を議論・交渉してきた

のではない。農業全体で、どの程度、どのように関税を引き下げるのか、という交渉を積み重ねてきたわけである。

これに対し、アメリカは、今回の交渉における途上国・非農産品（鉱工業製品）の関税引き下げについて、途上国の非農産品全体について関税引き下げ方式・引き下げ率を設定する（前掲表1）だけではなく、アメリカ企業が強い関心を持つ化学品、エレクトロニクス（電子）製品、産業機械などの主要分野について関税引き下げ交渉を設定し、そこに新興国⇨有力途上国（中国、インド、ブラジル）は参加すべき、としたのである。

アメリカは、分野別交渉において、非農産品全体の関税引き下げを上回る引下げ⇨関税撤廃を目指しているといっている。

これに対して、有力途上国は、“分野別交渉への参加は原則ポランタリー（任意）であり、それにあらかじめ加わることを表明するつもりはない”としてきた。

ちなみに、この問題についての議長第四次提案（二〇〇八年一二月）は次のようになっていた。

① 分野別交渉への参加は、非義務的（ポランタリー）である。

② しかし、重要な国々の大部分が参加することは、非農産品交渉の全体的結果をバランスの取れたもの

にすることに役立つ。

③ モダリティ（関税・国内支持などの削減方式・削減率の）合意時において、あらかじめリストに名前を入れた国々は分野別交渉の条件についての交渉に参加することを表明する。

議長提案が“分野別交渉への参加はポランタリー”とするのは、W T O香港閣僚会合（二〇〇五年一二月）宣言において、その点を認めているからである。

### 3、立場を崩さないアメリカの考え方

こうして見れば、有力途上国の非農産品・分野別交渉への参加をあらかじめ義務付けようとするアメリカの立場（要求）は、交渉の基礎をなす閣僚会合宣言に反しており、その要求に固執することには無理がある。このアメリカの姿勢がこの二年間、アメリカが議長提案に基づく交渉を拒否することにつながり、交渉をデッドロックにのし上げてきた。

これまで、有力途上国だけではなく、E Uを含む多くの国がアメリカに批判的であったのは、このアメリカの立場に無理があったからである。

だが、アメリカは、その立場を崩していない。そこには、「二一世紀の実態を反映しない協定は、W T Oの強化にもならないし、その長期の活力にも貢献しない」（パン



ク・アメリカジュネーブ駐在大使、四月二十九日）というアメリカの基本的な考え方がある。「二一世紀の実態」とは、いうまでもなく、中国が世界経済の成長の中心になっていることを指している。

今回のWTO下の交渉は二〇〇〇年に始まった。その時、中国がアメリカに次ぐ第二の経済大国になり、世界の成長センターになるなどはだれも予想していなかった。その事態が実態となった以上、それを反映した交渉にすべき、というアメリカの主張である。

#### 4、EUの新妥協案…アメリカに接近

WTO交渉の行き詰まりを打開すべくEUが四月上旬、非農産品・分野別交渉について新たな提案を出した。

それは、これまでのEUの立場とは異なり、「現行の世界貿易構造は、ウルグアイ・ラウンド後、大きく変化した。著しく競争力のある輸出国（中国、ブラジル、インドを指す）が分野別交渉に参加することは必然」とした。EUはこの問題についてアメリカと基本的に同じ立場に立ったのである。

- そのうえで、
- ① 先進国は、非農産品・全品目の関税をゼロにする。

- ② 途上国は、現行の分野別取り決め（有志国によるウルグアイ・ラウンドでの合意）によってカバーされている品目については、関税をゼロにする。

- ③ 他の品目については、議長提案の削減率（前掲表1）を、さらに一定のパーセントポイント削減する、とした。

このEUの妥協案を支持する国は（日本以外には）出てこなかった。新興国は「分野別交渉への参加はポラタリー」とする立場を堅持し、アメリカは「EUの努力を評価する」としつつも、それを支持するとはしなかったからである。

このように、EUの妥協案も、非農産品の分野別交渉についてのアメリカ・新興国間のギャップを橋渡ししえず、年内11-12月閣僚会合における妥結は不可能。代わりに、妥結可能な小さいパッケージを検討する」という事態に至ったのである。

#### 5、12月パッケージを巡る議論

- (1) 概ね一致する後発途上国への利益（譲許）の供与  
貿易交渉委員会が農業等の主要分野において一二月閣僚会合までに合意が困難なことを認めた会議（五月三日）において、ラミー事務局長が「代わりに合意しうる可能性のあるパッケージ」を提起した際、事務局長は「パ

ツケイジの内容は、後発途上国（L D C・約五〇カ国、W T O加盟国の三分の一）への利益の供与が中心となるべき。同時に、他の要素も加えられていい」とした。

後発途上国への利益供与は、後発途上国からの輸出に對し、それ以外の国は「無税・無枠（無枠とは「一定の関税のもとでの輸入枠」のようなものも設定しない）」をもって対応し、その輸出への障壁を撤廃することが中心とされている。

先進国は、後発途上国からの輸出の九七％に對して「無税・無枠」とすることでほぼ合意しているといわれる。

(2) **アメリカ・一二月パッケージには先進国の利益も必要**

ラミー事務局長が「後発途上国に對する「無税・無枠」以外の要素も加えられていい」としているのは、アメリカが、一二月パッケージには、後発途上国に對する利益だけでなく、アメリカ先進国に對する利益も必要とし、バランスのとれたパッケージとすることを主張しているからである。

(3) **ラミー事務局長の一二月パッケージの提示リスト**

六月二一日、主要二〇数カ国はラミー事務局長のもとに、W T O本部のグリーンルームにおいて主要国会合を行ない、後発途上国への譲許以外に一二月パッケージに含む項目について議論したが、合意しえずに終わった。

その結果、ラミー事務局長は翌二二日の貿易交渉委員会において、一二月パッケージについて、後発途上国への譲許以外の内容について明確な方向を提起しえず、一二月パッケージの「単なる示唆的な」リストを提起するにとどまったのである。リストに含まれていたのは以下の項目である。

- ① 後発途上国への「無税・無枠」の供与。
- ② 綿花補助金（アメリカの綿花国内補助金）への規律について一步を踏み出す。
- ③ 貿易促進（貿易促進に必要な技術的改善…今次ドール・ラウンドの交渉分野）
- ④ 輸出補助金の撤廃
- ⑤ 「途上国への特別かつ異なる扱い」についてのモニタリング・メカニズム
- ⑥ 漁業補助金規制についての第一歩
- ⑦ 環境財への（輸出）障害を取り除く第一歩。
- (4) **「後発途上国への無税・無枠」「貿易促進」以外は、対立を抱える**

ラミー事務局長が一二月パッケージの内容について、明確な方向性を提起しえず、「単なる示唆的な」リストの提示にとどまったのは、「後発途上国への無税・無枠の設定」と「貿易促進」以外の事項は、すべて対立を抱え、その対立を解消しえないからである。

主な点を挙げておこう。

1) 綿花補助金問題…後発途上国は、アメリカの綿花国内補助金を現行水準に凍結することを要求している。

アメリカは、原則それを検討する立場を表明しつつも、しかし、その条件として、①中国・インドが国内綿花保護を制限すること、②中国・インドは綿花補助金の数値をWT Oに通報すべき、としている。これに対し、中国・インドは、貿易を歪曲するアメリカの綿花補助金と中国・インドの補助金は異なるとして、削減に応じていない。

2) 輸出補助金の廃止…これまでの交渉(二〇〇四年七月、農業の枠組み合意)において、輸出補助金の廃止が合意された。ブラジルは、それを一二月パッケージに入れるべきとしている。だが、輸出補助金を用いてきたEUは、輸出補助金の廃止は、あくまでも全分野が合意する場合の一部として受け入れうるものであって、それだけに応じることはできない、とする。

3) 漁業補助金への規律(今次ラウンドの交渉分野)…アメリカが要求。中国は強く反対。日・韓・EUも反対している。

4) 環境財への障壁を取り除く(関税の大幅削減・撤廃)…アメリカが要求。インドは強く反対。中国も冷淡といわれる。

(5) 一致しない一二月パッケージの位置づけ

このように、一二月第八回閣僚会合において合意するパッケージの内容について、後発途上国への無税・無枠と「貿易促進」以外のすべての項目について主要国間(主としてアメリカ・新興国)で対立を抱えているわけであるが、そのことは、一二月パッケージをどのように位置づけるかについても、必ずしも主要国間で一致がないことを意味する。

ラミー事務局長は、一二月合意を「早期合意(アーリー・ハーベスト)」とし、残りの分野の合意は全体合意の第一歩と位置付けている。事務局長の立場からすれば、当然であろう。

EUは、交渉全体の合意が大事であるという立場から、一二月パッケージは、全体合意への「頭金」先行合意と位置付けている。

これに対し、アメリカは、「一二月パッケージは今次ドールラウンド交渉の唯一の結果に成果になるかもしれない」としている。あるいは、「一二月に予定されている閣僚会合においてパッケージ合意がない(何らの合意もない)ことも予想される」としているのである。

アメリカは、一二月の閣僚会合において何の合意がなくともやむをえない。すなわち、一二月合意においてもアメリカ(先進国)への利益が確保される必要がある。

そのバランスがない合意はアメリカの利益に反し、そうした合意は不必要」と考えているとみられる。

#### (6) 問題の根源Ⅱアメリカの姿勢

二月の閣僚会合において合意可能な小さい合意を目指すならば、ほぼすべての国が認めている「後発途上国への無税・無枠の供与」と技術的側面が中心をなす「貿易促進」に限定していく必要がある。

問題は、アメリカが、「後発途上国への利益の供与」だけではなく、アメリカ―先進国への利益も含まれるべき、としていることにある。アメリカ・先進国が利益を得るには、途上国―新興国からの譲許が必要となる。議長提案を拒否し、年内妥結を不可能にさせたアメリカの硬い立場（「経済大国となっている中国など新興国も責任（譲許）を負うべき」というアメリカの姿勢）は、二月パッケージをめぐる議論においても、アメリカの基本姿勢となっているのであり、そこに、議論が進みえない根拠があるとみなければならぬ。

#### 6、共通するTPP交渉におけるアメリカの立場

こうしたWTO交渉におけるアメリカの立場は、アメリカなど九カ国が行なっているTPP交渉におけるアメリカの提案にも共通している。

#### (1) 政府調達における「中国方式」の拒否

現TPP交渉における「政府調達」についてのアメリカの提案（予測）は、中国が行なっている「国内技術要件政策」への反対を含んでいると報じられている。

中国の「国内技術要件政策」(Indigenous Innovation Policy) というのは、中国の地方政府の政府調達において、国内地域で開発された技術に対して優先権を与えている政策のことである。すなわち、中国政府が「当該品に含まれる技術は中国において開発されたもの、再開発されたもの、あるいは共同開発されたものであることを認めたもの」が優先的に採用される。したがって、外国企業（アメリカ企業）は、中国企業とその技術をシェアするか、あるいは共同開発しなければならない。しかし、それは、外国（アメリカ）企業にとって、技術の流出につながるおそれが生まれることになる。

インドの電気通信分野において同様の政策が取られているとされる。アメリカは、そのTPP交渉における提案において、中国の「国内技術要件政策」に反対するといっている。

中国・インドがこうした政府調達方式をとっているのは、それが、自国の技術力をつける道と考えているからであろう。

アメリカがこのような提案を行なうのは、政府調達において中国・インドが用いている政策をTPP諸国には

取らせないという予防策（中国の政策に対する囲い込み政策）としてである。同時に、今後の中国との二国間、地域、グローバル次元での話し合いを考えて、中国にルール変更を求めていくベースを設定するという考え方もよるものと思われる。

## (2) 国営企業への規制

アメリカは、T P P交渉において、国営企業への規制を提起することを検討している。

アメリカの民間企業は「国営企業が、国内外において民間企業に対して不公平な利益を得ることがないように規制を設ける必要がある」として、「国営企業への規制」を通商代表部や議会に要請し、これにホワイトハウス、国務省、商務省、有力議員が高い関心を示しているときれる。現T P P交渉における対象は国営企業が大きなウエイトを占めるヴェトナムであるが、明らかに中国が視野に置かれているのである。

現T P P交渉において予測される政府調達についてのアメリカの提案、検討されている国営企業への規制。これらは、中国に対するアジア地域からの圧力を形成し、中国にルール変更（譲許）を求めていくベースとしての役割が与えられているとみられる。その意味において、WTO交渉におけるアメリカの姿勢と共通しているといえよう。

## 7、容易でない12月パッケージ合意

アメリカが、「非農産品・分野別交渉に有力途上国は参加すべき」という主張に立場を崩さなかったのは、今後の中国との二国間、地域、グローバル次元での話し合いを考えて、安易な（中国に有利な）妥協はしないに大國・中国も責任（WTO交渉における譲許）を負うべきという基本的な考え方に基づいていたと考えられる。EUの妥協案は、そのアメリカの基本的考え方をEUもシェアしたことを示している。こうして、WTO交渉は、「これまでのような形」では進まない事態に陥り、年内妥結は不可能になった。

年内妥結に代わり、一二月に予定されている閣僚会合において妥結可能な「小さい合意」一二月パッケージの合意を図ろうとする試みも、パッケージの中身について、一致しえないという状況が続いている。

こうした事態の根底には、「世界経済の成長の中心になっている中国―新興国も（先進国と同様の）貢献―譲許をすべき」というアメリカの姿勢がある。その姿勢は、これまでのWTO交渉の前提（新興国を含む途上国は、先進国に対し「特別かつ異なる扱い」に優遇措置を与えられる）を覆す要素をはらんでおり、アメリカと新興国間の対立を解き難いものにさせているのである。

それゆえ、「妥結可能な内容による一二月パッケージ」といっても容易ではない。アメリカが「アメリカー先進国にとっての利益も必要」とする立場をとり続けるならば、一二月パッケージも合意されない事態<sup>11</sup>。一二月において何らの合意もない<sup>12</sup>。事態も、場合によっては、ありうる。

### 8、12月以降のW T O交渉、W T Oはどうなるのか —アメリカの立場は途上国の「特別かつ異なる扱い」を否定する面を持つ—

では、その場合、それ以降のドーハラウンド交渉はどうなるのか。あるいは、基本的には同じことであるが、一二月パッケージが仮に「後発途上国への無税・無枠の供与」と「貿易促進」というごく小さいパッケージで合意されるとして、残りの主要分野についてのその後の交渉はどうなるのだろうか。

アメリカが「中国ー新興国も（先進国と同様の）貢献・譲許をすべき」という上述の姿勢を堅持していく限り、交渉の進展（あるいは進展させる方法）を見出せない可能性が大きい。

というのは、そのアメリカの姿勢は、今次W T O交渉の枠組である「途上国（新興国を含む）は「特別かつ（先進国とは）異なる扱い」<sup>13</sup> 優遇措置を与えられる」とい

う前提を否定する性格を持つからである。その意味からすれば、アメリカの要請を拒否する新興国の立場は合法的である。他方、アメリカの立場は、新たな現実を前提にするもの、といえる。しかし、それには、これまでの交渉の枠組<sup>14</sup>前提を踏まえるという整合性がない。

両者は、橋渡しされえぬ立場に立っているのである。

アメリカー新興国のどちらかがその立場を変えない限り、交渉が進むことは想定されえない。交渉の実質的な再開・進展は、アメリカか中国ー新興国のどちらかが、その立場を変えたときに、初めて起こりうると思われる。それまでは、W T Oは、現協定もとの国際貿易機関として国際貿易を支え、紛争処理を行なう機関として機能していくのである。

（二〇一一年七月三日）

# 大豆作の新たな帰化雑草の侵入と まん延防止に向けて

農研機構・中央農業総合  
研究センター  
澁谷 知子

## 1、外国からの雑草の侵入

大豆畑やその周辺で外国から侵入した雑草が発生し、難防除雑草として問題となっている。なぜ、このような雑草問題が生じているのであろうか。

農耕地で外国からの雑草の侵入が大きな問題となったのは飼料畑が最初であった。飼料畑では一九八〇年代後半から今まで見たことのない雑草の被害が報告され始め、大発生した雑草が飼料畑を覆っている様子は関係者に大きな衝撃を与えたという。農林水産省は一九九三年から四年間、当時の草地試験場を中心に農業研究センター、北海道から九州までの四つの農業試験場、大学、民間等の研究機関の協力を得て、特別研究「強害帰化植物の蔓延防止技術の開発」を実施し、その研究成果は農林水産技術会議事務局から研究成果シリーズ三二六集として発行されている。

この特別研究では、輸入飼料（飼料用穀物と粗飼料）二五五検体から延べ二七一六種類の雑草の種子が検出され、輸入飼料が外国からの雑草（外来雑草）の主な侵入源であることが明らかとなった。次に、雑草種子が混入した輸入飼料が家畜に摂食されて堆厩肥化する過程が研究され、牛や豚ではほとんどの雑草種子は生きたまま糞中に排泄されること、堆厩肥を製造する過程で六〇℃以上に十分発酵温度が上昇すれば雑草種子は死滅するが、不十分であれば生きたままの雑草種子が堆厩肥と一緒に圃場に投入されることが明らかとなった(図1)。さらに畜産経営の規模拡大が、輸入飼料の増大、家畜の糞尿の増大、飼料作の規模拡大、飼料生産の省力化を引き起こし、外来雑草種子の侵入の増加とともに従来の防除体系では防除できない外来雑草に対する防除技術の不備などの要因が重なり、問題を大きくしたと考えられる。その後、研究成果を受け、問題となった帰化雑草を対象に新

図1 輸入飼料に混入していた雑草種子が農耕地に侵入する経路



規除草剤が登録されたり、防除体系が確立されたりしている。しかし、問題は解決したわけではなく、二〇一一年現在においても輸入飼料中の雑草種子に対する検疫等の規制システムはなく、外国から雑草種子が侵入しつづけていると考えられる。

ここで、「外来雑草」と「帰化雑草」について確認しておく。外国から来た雑草は「外来雑草」である。外来雑草のうち我が国で種子などの繁殖器官を生産し、翌年以降も生育できる雑草が「帰化雑草」となる。もともと海外の農耕地で生育していた外来雑草であるが、全てが我が国の農耕地で生活環を全うできるとは限らない。外来雑草はたとえ種子などの繁殖器官を残せなかったとしても、発生した当年に旺盛な生育によって雑草害を及ぼす可能性もある。しかし、やはり種子などの繁殖器官を生産す

る「帰化雑草」は侵入後に分布域を拡大する可能性が大きく、後々まで深刻な問題となる。以下、種子繁殖する帰化雑草に着目して話を進めたい。

## 2、大豆作への帰化雑草の侵入

飼料畑での帰化雑草問題に取り組み始めてから数年後、大豆畑とその周辺においても広葉の帰化雑草が難防除雑草として大きな問題になってきた。大豆作への帰化雑草の侵入経路の一つとして、畜産関係から堆厩肥を通じての侵入が考えられる。耕畜連携や土作りとして堆厩肥などの有機物を投入することは重要であるが、外来雑草が侵入する機会が増えるとも考えられ、十分な注意が必要である。大豆畑で問題になっているヒユ類、イチビ、オオオナモミ、帰化アサガオ類、アレチウリといった帰化雑草は、飼料畑の問題雑草であり、畜産関係を通じての侵入と考えるのが自然であろう。一方、堆厩肥を全く施用していないという圃場においても帰化雑草が発生していたり、圃場内には発生していなくても圃場周辺の畦畔や道路際などで繁茂していることも多く、大豆作への帰化雑草の侵入や拡散経路はまだ解明されていない。

ある地域に一個体の帰化雑草が侵入した場合を考えてみよう。その個体が放置され、一万粒の種子を生産したとする。一万粒の種子は地域の中で人や農業用機械、水





写真1 大豆畑周辺で生育しているアレチウリ(開花・結実期)

や土などの動きによって拡散していく可能性があり、最初の1個体が種子を生産する前に防除することの重要性は明らかである。このように帰化雑草の対策は地域全体で考える必要があり、雑草発生の情報を共有して警戒し、一斉に防除する必要がある。

### 3、大豆作で警戒すべき帰化雑草

それでは、大豆作ではどのような帰化雑草を警戒すべきであろうか。すでに問題となっている帰化雑草は広葉雑草であり、生態的には、種子が大きくて休眠がある、出芽や生育期間が長い、大型あるいはつる性で大豆の上に出やすい、短日性で早く出芽したものは大きく生育して大量に種子を生産し、遅く出芽したものはすぐに開花して少数でも確実に種子を残す、といった特徴を持つ。大豆作における除草剤は、播種後の土壌処理除草剤および大豆生育期に全面処理できる茎葉処理剤(イネ科雑草対象除草剤およびイネ科雑草以外の雑草を対象とするベンタゾン液剤)の使用が一般的であるが、大豆も広葉であるため、大豆に被害がなく広葉雑草に効果が高い除草剤の開発

は難しい。ベンタゾン液剤は効果の低い雑草種があり、土壌処理除草剤とベンタゾン液剤の両方に対して効果が低い広葉雑草が難防除雑草となる。以下、警戒すべき帰化雑草の中から3種類を紹介する。

#### アレチウリ

アレチウリは北アメリカ原産で、ウリ科、大型のつる性雑草である。河川敷などでまん延し、従来からの植生を抑圧することから特定外来生物に指定され、地域をあげて防除に取り組んでいる。特定外来生物に指定されているので、生きた植物(種子を含む)の移動が制限されており、外来生物法に基づいて防除する必要がある。比較的寒さに強く、北海道以南で分布が確認されている。ダイズ圃場に侵入して問題になっているところは宮城県の一部などまだ限られているが、圃場周辺で発生が確認されており(写真1)、大豆畑に侵入する前の徹底防除が求められる。

#### 帰化アサガオ類

帰化アサガオ類は熱帯アメリカ〜北アメリカ原産で、ヒルガオ科、つる性の雑草であり、アメリカアサガオ、マメアサガオ、ホシアサガオ、マルバルコウ等の数種がある。すでに温暖地以西の多くの大豆畑で問題となり(写真2)、圃場周辺で繁茂している状況も観察される(写真3)。ベンタゾン液剤の効果は全般に低い、マルバルコ

ウに対しては三葉期位までであれば効果があるというように種間差がある。気温が高いと生育が非常に速い。東北地方の一部まで侵入が確認されており、まだ侵入していない地域での警戒が重要である。

#### アメリカツノクサネム

アメリカツノクサネムは熱帯アメリカ原産で、大豆と同じマメ科の大型雑草である。莢は長さ約二〇cmで、類似の在来種であるクサネムより数倍大きい。ダイズ圃場に侵入して問題になっているところは愛知県の一部など限られているが(写真4)、まだ侵入していない地域での警戒が重要である。

#### 4、まん延防止に向けて

このような帰化雑草に対しては、まず、その生態的特



写真2 大豆畑の上を覆う帰化アサガオのマルバルコウ（開花期）



写真3 大豆畑周辺で繁茂するアサガオのマルバルコウ（開花・結実期）



写真4 大豆畑の中に乱立するアメリカツノクサネム（結実期）

徴を知り、情報を共有することが重要である。出芽と開花・結実期を明らかにして種子を生産させない防除時期がわかれば、効率的な防除ができる。防除方法としては、圃場内に侵入する前であれば、機械的防除や非選択性茎葉処理剤を利用し、圃場内に侵入した場合は機械的防除（中耕培土）と非選択性茎葉処理剤の畦間処理を組み合わせる。これらの防除法はいずれも手間がかかるが、費用と時間をかけても、侵入初期に徹底的に防除することがまん延防止につながる。

農業・食品産業技術総合研究機構では、二〇一一年度から五年計画で、帰化雑草の侵入段階（未侵入、侵入初期、まん延）に応じた侵入・まん延警戒システムを開発することとしている。日本全国で警戒すべき帰化雑草の情報を共有し、未侵入地域への侵入防止、侵入初期地域

でのまん延防止、まん延地域での被害回避技術を開発し、実効力ある警戒システムを構築するためには、農業現場と普及機関そして研究機関のネットワークの強化が不可欠であり、さらなる連携が重要と考えている。

（写真1、4は中央農業総合研究センター黒川俊二氏撮影）

## 編集後記

政府の東日本大震災復興対策本部が七月末に決定した復興基本方針では、「東北を新たな食料基地として再生し、そのため高付加価値化、低コスト化、農業経営の多角化の三つの戦略を組み合わせた力強い農業構造の実現をめざす」としている。農水産業が抱える長年の懸案を震災復興を機に一気に実現しようとの想いが読み取れるが、その是非はともかく、国民の食料を支え、地域経済・社会を支えてきた東北の農林水産業を復興させない限りわが国の食料供給や社会の安定もない。

だが、基本方針を決めた復興対策本部の議論では、肝心の財源を巡って議論が紛糾、復興財源問題は「歳出削減」や「時限的な措置」で対応するという曖昧なものになってしまった。総額二三兆円と試算された復興費については、復興債の発行や基幹税等の臨時増税案を軸に、新政権の下での政府税調の議論に委ねられている。

折もおり、八月には一〇年度の食料自給率が前年より一ポイント下がり、三九％になったことを農水省が公表した。猛暑による国内農業生産の減少などが要因といわれているが、一一年度も震災や原発事故の影響で国内生産の減少が確実視されるなか、二〇年度までに五〇％を目指す政府の目標達成は極めて厳しいといわざるを得ない。

い。五〇％実現には、四〇万鈔に上る耕作放棄地を解消し、二毛作の奨励などで耕地利用率を一〇八％に上げることで初めて可能になり、大震災で被災した二万四千鈔の農地への復旧は大前提だ。

財源が無いから即増税という論にはとにかくみ出れないが、「歳出削減」が可能か否かは既に事業仕分けで実証済みのはず。逆さにしても鼻血も出ないのであれば、国民の応分の負担によって国難を乗り切る以外無いのではないか。

ところで、与野党から辞任勧告を突きつけられても「延命策」を駆使して政権に止まっていた菅総理だが、「退陣三条件」をクリアして漸く退陣表明した。居座る言動には、政権投げ出し風景を見慣れたせいかな違和感を覚えたが、一方で一国の総理に「誠がない」「人徳がない」などの罵詈雑言を浴びせるマスコミの姿勢にも辟易した。菅首相の人格はともかく、批判するのであればその政治手法・政策対置を行った上で批評するのが筋ではないか。

自らは対案を示さず、職責に関係ない人品を集中攻撃する様は異様であり、かつて原発反対派を犯罪者の如く扱った論調を思い出す。

批判する側もされる側も、「誠」や「人徳」をもって論じたい。

(太田)