

JSA eマガジン No.13

# 原発災害補償と復旧・復興財源

JSA 東日本大震災問題特別研究委員会報告(3)



日本科学者会議

# 原発災害補償と復旧・復興財源

## JSA 東日本大震災問題特別研究委員会報告（3）

I	原発災害補償	
	(1) 原発災害についての損害賠償……………北村 浩	02
	はじめに	02
	1 損害賠償の枠組みと現状	02
	2 検討すべき論点と提言	05
	おわりに	09
	(2) 原発災害からの被害回復にむけて……………北村 浩	10
	はじめに	10
	1 損害賠償の現状とその後の動き	10
	2 被害の回復に向けて	13
	むすびに	17
II	東日本大震災の復旧・復興財源……………工藤昌宏	18
	はじめに	18
	1 東日本大震災の被害状況	18
	2 政府の復旧・復興予算措置	19
	3 東日本大震災の被害状況	20
	4 財源を考える際の留意点	23
	5 望ましい財源確保の道筋	24

# 原発災害についての損害賠償

北村 浩

## はじめに

福島第一原子力発電所の事故は多大な被害をもたらした。収束の見通しは現在も厳しく、いわゆる風評被害も含めて、被害は続いており、正確な状況も確定できてはいない。放射能による汚染も広い範囲に及び、損害賠償の対象もかなりの地域へと拡大しており、地理的な広がりと同時に、深刻さの度合いも強まっている。とりわけ厳しいのは、避難区域の設定によって、居住地から避難を余儀なくされた多くの人たちであろう。

原発から半径 20 km 圏内の住民の多くが遠隔地へと移動し、自治体の役場機能も移転せざるを得なくなった。20km の圏外でも放射線量によっては避難することになっており、さらにいわゆる自主避難と呼ばれる、それ以外の地域からの避難者も存在している。

避難先も広範囲に及んでおり、福島を中心に、東京や埼玉などの首都圏と新潟などに多く、全国に散らばっている。特に、事故直後の緊急的な避難の様子は、まさに大脱出、エクソダスという状況であり、すぐには元の居住地へは戻れないということが徐々に明らかになってきたが、離散、ディアスポラの状態へと陥っているといえる。その意味では、国内避難民であり、難民問題という視角からも検討が可能である。

## 1 損害賠償の枠組みと現状

原発事故による損害賠償の枠組みは、まず原子力災害に関する法律「原子力損害賠償法」により事故の当事者、この場合は東京電力であるが、無制限の責任を負うこととなっている。とはいえ、東電が負担できる賠償額には限界があるので、最終的には国・政府が補償するということになる。

そもそもこうした事態を想定しておらず、どのような形で賠償をするのか明確でなかったこともあり、その枠組みを定める「原子力損害賠償支援法」という法律が制定された。ただしこの法律は、東電が責任を十分に果たすことよりも救済を優先させ、既存の電力供給体制の維持を図るという性格も持っている。

そのため、いわば国策として進められてきた原子力発電に内在する問題点を、根本的に反省する契機を欠いたままに賠償プロセスが開始されることとなった。東電も事故の主体という意識が希薄で責任を十分に認識しているとは言い難い。さすがに政府

は、損害賠償すべきとはしているが、それでも東京電力の存続を図り、エネルギー政策の転換は不十分なままに原発の維持へと傾斜しつつある。

こうした状況では、事故当初からの被害実態についての不誠実で矮小化された説明と同様、多くの問題が内在することになる。

ここで簡単に、これまでになされた賠償の手續きと、その流れを整理しておきたい。

### **(1) 損害賠償の仮払金**

おもに日常生活の基盤を失った、いわゆる避難区域の住民、人びとを対象に、東京電力によって保障の仮払金が支給されている。すでに一定の金額が支払われており、迅速な対応が求められる当座の資金という性格もある。

請求は、被害の概算をもとになされ、被害額の確定によっては精算の可能性もある。当座の資金として位置づけるのであれば、義援金との関係が問題となる。両者の間にねじれが生じるおそれもある。

### **(2) 原子力賠償紛争審査会**

原子力損害賠償法に基づく政府の機関、審議会で、事故・災害による被害補償の基準を策定するもので、第一次、二次に続き、8月には「中間指針」が出され、それをもとに賠償のプロセスが進行している。東京電力は、これに沿って補償を行っている。

また、同時期に成立した「原子力損害賠償支援法」により損害賠償支援機構が作られ、ここに政府が資金を投入することによって、東電の賠償にかかる資金の支援をすることになっている。これは、あまりにも不十分であった従来の賠償支払いのスキームを強化し、現実的なものにするということである。

しかし、この中間指針も、依然として不十分なところがあり、解決すべき課題や問題点が指摘されている。精神的な損害である慰謝料の算定根拠、金額が十分でないという批判から、今後の争点となる可能性がある。未解決の問題として最大のものは、原発から30km圏外の、いわゆる自主避難とされている人たちへの対応である。これらをふまえ、さらに追加の指針が順次示され、いっそうの検討が重ねられることになっている。

### **(3) 原子力損害賠償紛争解決センター**

原子力損害賠償紛争解決センターは、賠償請求の過程での仲裁機関として設置され、裁判外紛争処理機関（ADR）として位置づけられる。調停の過程は、申し立てを受け弁護士などからなる仲介者が双方の言い分を確認のうえあっせん案を示し、そこで解決できれば終結となるが、不調の場合は裁判となる。件数も膨大になると予想され、裁判では時間がかかることもあり、迅速な対応が求められるので必要となった。

現在、紛争解決センターは、東京と福島郡山の2カ所に開設されており、すでに申し立ても開始されている。今のところ精神的損害、慰謝料を巡る問題などが主要な争点となっているが、今後はいわゆる自主避難者への対応が論点になることが予想される。

#### **(4) 救済弁護団や支援組織の結成**

以上が、損害賠償に関する措置の大まかな枠組みと流れである。原子力損害賠償紛争審査会による指針をもとに、まず、東京電力による補償金の支払いとなり、同意できなければ原子力損害賠償ADRを通じての調停、さらにここで解決できなければ、最終的には、訴訟、裁判という過程をふむ。

目下、損害賠償請求を支援するため、法律家を中心にいくつかの動きがみられる。いわゆる風評被害を含めて、今回の原発災害による被害は多岐にわたり、農業・漁業をはじめ被害者も広範囲に拡散しているため、その対応も多様なものとならざるを得ない。

被害を受けた地域は、風評被害も当然含まれるから、事故の直接的影響を超えたものとなっている。また、避難を余儀なくされた人たちが、避難の際にかかった費用を賠償額として算定することも容易ではない。被害の範囲や時期などを確定するとしても、自らの手で立証しなければならないが、被害はまだ継続しているので、請求の仕方が難しい。被害の算定方法は、個々の請求者が自分で証拠（例えば避難時に使った費用の領収書など）を集めて、自分の手で請求しなければならない。

まだ被害が継続しているという現状から、補償請求自体は、時期を区切って、数次にわたって請求するようになっている。それでも請求者が自ら、個別具体的に立証するという手続きは大変である。

特に、東電に提出する請求書は、当初、手続きが非常に煩雑で、簡単には記入できないものであった。加えて、一度請求したら異議申し立てはできないということに同意を求められていたので、損害賠償に真摯に向き合うという姿勢には程遠いということで批判が集中した。このような東電の態度は、手続きの困難さから被害者の多くが請求を放棄することを期待しているような態度ではないかと問題になった。

こうした事態への対応として、福島県をはじめ、多くの被災者が居住している東京や埼玉などで、弁護士会を中心にして「原発事故損害賠償説明会」が開かれるようになった。そこでは、例えば、損害賠償請求に備え、その証拠の収集のためと、これから予想される健康被害への対応として、原子力災害の被害を記録するノートなどが配布された。

具体的な請求手続きの進展にもなっており、またはある程度弁護士会による損害賠償説明会が開かれた段階で、今度は各地で、弁護士有志によって、「原発被害救済弁護団」

が結成されていった。現在、東京や埼玉などで弁護士が活動しており、福島でも各地の弁護士の応援を得ながら、活発な活動を始めている。

今後は、ADRによる紛争の仲介や訴訟などを視野に入れながら、被害の救済にあたることになるが、場合によっては、集団での提訴や申し立てなども検討されており、相当大規模なものとなることが予想される。

また、弁護団の結成の背後で、東京や埼玉など、比較的動きの早かった地域では、一定の支援団体の活動があった。もちろん弁護士会の素早い対応が果たした役割も大きいですが、これらの地域では法律家を軸に被災者支援の活動がすでに行われており、それらの経験が生かされる形となった。

これに加えて、日本弁護士連合会(日弁連)の動きも特筆する必要がある。賠償請求の手続きに関しても、東電の態度を批判するとともに、賠償の枠組み自体についても、活発に提言している。賠償に関しては、東電からの請求書類への慎重な対応を呼びかけ、それに従わなくても、例えばADRなど、複数の損害賠償の手続きの可能性を示したチラシなども配布している。

## 2 検討すべき論点と提言

今回の原発事故とそれによる災害の規模は相当のものであり、損害賠償に関しても、これまでの大規模災害と同様に、多くの課題を提示している。これらを検討することによって、今後の補償の在り方について考察する必要がある。

まず確認しておきたいことは、事故の最終的な責任はだれが負うべきなのかについてである。原子力発電所で発電事業を行い、その管理運営をしていたのは、もちろん東京電力である。その意味では、第一義的な責任は間違いなく東電にある。それゆえ、賠償／補償の主体は東電であり、実際の賠償プロセスもそのように進められている。現状では、事故の規模が巨大で、東電だけではカバーできないので、政府が限界を超えた部分について負担することになっている。

このような枠組みで現在の支援法も考えられており、不十分ではあったが、これまでの原発災害についての補償制度も、基本的にはこのような立場であった。つまり、事業者責任が基本となっている。直接的な責任はそのような形態となる。

だが、政府の責任はどうなるのであろうか。ただ東電の負担を超える部分の負担をするというだけではなく、今回の事故で厳しく問われている国策として原子力発電を推進してきた責任をどう考えればよいか。このことをクリアーにしていくことが、損害賠償について検討する際に、またそのための制度設計にも、まず求められる。

これまでも公害事件などでは、事業者が直接的に責任を有している場合も、立法などによって負担の限度を超える部分について政府が補償する枠組みが作られてきた。戦争災害などはこれとは異なり、基本的には国家による責任を明確に認めてはこなか

った。しかし、ともに責任の所在と補償を求める社会的な運動によって、争点化されてきたという経過がある。

ここで、今回の原発事故による損害賠償請求にかかわる、若干の論点の整理と、具体的な提言を簡潔に記しておきたい。

## (1) 責任の概念

原発災害によって発生した損害賠償の根拠について、主として法的、実定法上の観点から検討が加えられてきた。しかし、事故の責任をもっと広い視野から考察する必要がある。事故の持つ意味をふまえると、法的責任を追及するのは当然としても、それだけにとどまらず、倫理的責任や道義的なそれも問うことが重要となる。それは法的な枠組みで進められる損害賠償に関しても、異なった視点からの重要な示唆を与えてくれる。

損害賠償請求の対象となるのは、実際に被害にあったと立証できる範囲の事柄で、基本的には、いわば量的に把握でき、計算可能なものということになる。だが、居住していた場所から避難を余儀なくされた人びとをはじめ、多くの被害者が生活基盤を根底から掘り崩されており、そのような場合には倫理的、道義的責任の観点からも、それまでとは異なる補償のスキームが求められてくる。単なる逸失利益の補償では不十分である。

今回の事態に特徴的なことは、生活の基盤を奪われて、将来、未来への展望を持つことが困難になったことである。こうした事柄に対する補償は、量的把握が困難であり、数値に置き換えるには限界がある。このことは慰謝料、精神的損害とはやや意味合いを異にする。精神的損害のように計量化が難しいとしても、生活の基盤が失われた以上、それを代替することや生活の再建のための補償というように考えられないだろうか。

自立して生計を立てることができるよう、東電が被災者を支援し、これからの生活に一定のめどが立つまで日常を支える必要がある。それは責任に関しての法的な次元にとどまらず、より分析的に考察することをうながす。

より包括的な補償という考えは、これまでも公害問題や薬害被害、戦争／戦後責任などの追及でも提起されてきたが、やはり法的な責任と同時に、社会的に問題提起することにより争点化されてきたという経緯がある。慰謝料との相違をふまえ、東電の道義的な責任までも視野に入れ、今回の事故が多くの人びとの生活の基盤や将来設計、未来までも破壊する行為であったことを認識し、それについて謝罪をすると同時に、被害者に寄り添う補償と支援をすることである。

しかし、実際の東京電力の態度は、そのようなものからは程遠い。これまでの経験と同様に、社会的な問題提起と運動が求められている。そのために可能な限りの法的手段を用いると同時に、あらゆる方法で責任を追及していく必要がある。

## **(2) 原発事故・災害の持つ意味**

今回の事故とそれにとまなう災害の責任を明確にするためには、より広い範囲でそれが持つ意味を考える必要がある。原子力発電は国策という位置づけであったが、それはまた、今日の科学・技術の象徴でもあった。これを問い直す必要がある。それは近代そのものを再検討することにもつながる。それへの補償の枠組みはまた、責任の倫理的な位置づけや賠償スキームの変容をもたらす。こうした過程をへて、国家・政府の責任も明確化される。

国策ということの意味は、事業の主体は一事業体であったとしても、政府によって推進されてきたということだけではなく、エネルギー政策自体が再検討されていることに示されているように、社会のあり方という次元でも問われている。こうした観点から、政府の責任の所在を明らかにし、論議していく必要がある。

これは、損害賠償や補償、生活確立に向けての補償と支援だけではなく、政府などの公的機関が安全を住民に保証することも含まれる。このあたりの概念を整理することによって、事故の思想的な含意をも視野に入れることができるだろう。

## **(3) 損害の賠償について**

損害賠償の具体的な手順に関連して、以下、個別の争点をいくつか指摘しておきたい。

第1に、東電の態度に非常に問題がある以上、原発ADRでの判断が非常に重要である。中立な立場で判断を下すことが大前提としても、ここでの判断次第で、その後の解決のプロセスがスムーズに進行するかどうかが決まる。現状では、訴訟が避けられないとしても、それには一定の時間がかかることもあり、迅速に対応するという意味でも、ADRでの裁定が鍵となる。したがって、公正で、十分に道理のある結果が求められる。

第2に、東京電力の消極的な姿勢から、今のままでは十分な賠償を受けられない可能性もあり、集団でまとまって、ADRや訴訟へと進むことが必至である。補償額の算定などの問題もあり、東電への直接請求はスムーズには行われていない。そのため、各地の弁護士など、種々の支援を得て、権利を回復し、主張するために集団での行動となることが想定される。利害関係や地域によって、また争点ごとに、紛争解決プロセスもまとめて進行する形になりつつある。場合によってはかなり大規模なものになることが考えられる。

第3に、損害賠償スキームに問題があるとしても、また解決の形や要する時間のいかににかかわらず、支払い可能な部分は即座に賠償すべきである。争う余地のないところ、すでに確定している賠償については、可能な限り速やかに支払いをすることが求められる。

第4に、弁護団の役割は決定的であると同時に、ボランティアな市民セクターによる支援も重要となる。賠償請求プロセスの長期化が予想され、支援者や支援団体の果たす役割も大きい。事故を市民社会の問題として受け止め、自発的なイニシアティブで取り組む姿勢が必要である。それは東京電力や政府の責任について明確にするという点でも、権利の主張や要求の実現のためにも必要である。とりわけ、社会的に争点化していくために大規模な運動が求められるなかで、それらをどう構築するのかが重要な課題となる。

これまでも、生活や法律の相談などの被災者への支援を、法律家が軸となって市民的イニシアティブで行ってきた。それが、運動的な側面を含め、賠償問題に影響を与えていることは否定できない。今後さらに、責任の所在を明らかにし、賠償請求のための権利論を確立する必要がある、そのための理論化と前提となる科学的知見も求められる。

ただし、被災者支援の課題と損害賠償を実現するための社会的な問題提起との間に、緊張関係が生じる可能性がある。権利の実現には運動は不可欠ではあるが、やはり支援とは性格を異にする。当事者のエンパワーメントのために運動を提起するという手段が可能であるとしても、それが当事者から遊離し、運動が中心となることは避けるべきであろう。

第5に、最終的な解決には新たな立法が求められることも予想される。請求のプロセスで今後、さまざまな論点や課題が浮き彫りとなり、その救済や解決のために新規の法律が必要となるだろう。

現行の損害賠償の枠組みである支援法体制では不十分である。東電の存続を基本的には意図しており、政府も含めて、その責任を十分に果たすものではない。より包括的な賠償のスキームが求められ、そのための施策が必要となる。さらには現行の電力体制の見直しや、送発電の分離などの電力の自由化も考えられる課題である。

#### **(4) そのほかの責任を追及する方法**

東京電力に責任を果たさせるためには可能な限りの方法を用いる必要がある。損害賠償請求に関してもさまざまな問題提起をしていかなければならないが、直接賠償にはかかわらない形でのアクションも考えなければならない。株主代表訴訟などもその一例である。

また、これまでも行われていたが、安全に対するコストや安全配慮義務について問

うことが必要である。原子力発電の稼働差し止め請求の訴訟なども、東電の責任を追及する手段の一つとして位置づけられるし、原子力発電というものの是非を問うことにもなる。

原発を稼働しているのは東電だけではないので、各電力会社それぞれに差し止めを請求することになり、原子力開発体制そのものを問うことにもつながる問題として動き出している。まさに、国策への問題提起、異議申し立てであり、責任の追及だけではなく、問題の所在、市民社会の課題を明らかにするうえでも、重要なことである。

ここで原発の稼働差し止め請求の状況を整理しておきたい。滋賀の住民たちは、敦賀原発が事故を起こしたら琵琶湖が汚染され近畿一円の住民の生命が危険にさらされると再稼働差し止め請求を提訴し、また、九州では、佐賀県の玄海原発の全炉稼働差し止めを請求する追加訴訟が起こされているなど、各地で争われている原発訴訟は、今後、ますます重要な課題となるだろう。

これまでは、それぞれ個別の訴訟であったが、今回の事故を受けて、脱原発弁護団という形で、全国規模での連携が始まっている。これらの動きはまた、原発に依存しない社会を作るためのアクションとしても理解できる。その点で、原発事故・災害への補償要求の問題ともリンクすることが可能である。

## おわりに

すでに述べたように、損害賠償請求の手続きも開始されており、また、いくつかではあるが、原発ADRへの集団での申し立ても、一部始まっている。しかし、事態は依然流動的であり、損害賠償プロセスの枠組み自体も、大きく変更する可能性も否定できない。

問題の解決には、まだまだ多くのハードルが予想され、時間的にも長期にわたるであろう。積み残された課題もたくさんあり、今後の推移を冷静に見極める必要がある。

そのためには、制御不能なほどの技術を生み出した社会の在り方や、日常の生活基盤が破壊されたときにどのような回復が可能なのかを考える視点も求められるだろう。

謝意：本稿作成に際し、多くの法律家との意見交換が大変参考となったことを記し、感謝の意を表したい。埼玉で被災者支援のための相談活動にあたり、震災対策連絡協議会にも参加した法律実務家、弁護士会ならびに被害弁護団の関係者。また、JSAも協賛した原発災害連続講座とその後の議論にも、大いに示唆を受けた。運営に携わった法律家諸団体の関係者に心からの謝意を示したい。

## 参考文献

- 1) 「[特集②]東日本大震災と原発事故〈シリーズ2〉」『環境と公害』41(2)(2011・秋、岩波書店)
- 2) 「[特集]3.11大震災の公法学Part.2」『法学セミナー』56(12)、通巻683号、(2011年12月号、日本評論社)
- 3) 清水修二『原発になお地域の未来を託せるか』(自治体研究社、2011)

# 原発災害からの被害回復にむけて

北村 浩

## はじめに

本報告は、2011年3月11日に発生した東日本大震災と、それによって引き起こされた福島第1原子力発電所の事故が与えた損害について、その被害状況を整理し、損害賠償の具体的なプロセスを含め、被害回復への道筋を明らかにすることを目的とする。とりわけ、被害の状況については、事故発生地点からの距離などをはじめ、そのおかれた状況により条件が異なるため、一様に論じることが困難である。被害回復への課題についても、そのため、さまざまな観点からの検討がまずなされる必要がある。

なお、本報告に先立って、すでに本委員会から「中間報告」が出されており、今回は、そこで検討された事柄に追補する形で、さらに検討を深める必要のある論点を中心に、論を進めることとしたい。「中間報告」の「損害賠償」にかかわる部分は、前掲「原発災害についての損害賠償」そこでは、主に、損害賠償請求の現状と課題についての法的枠組みや手順に関する概説および、検討すべき基本的な方向への示唆と、とりわけさしあたり対応すべき事柄を中心に、当面する課題への指針を示した。したがって、本報告を検討するのに際しては、「中間報告」も同時にご参照いただければ幸いである。

本報告の構成は、まず、損害賠償の手続きに関する「中間報告」以降の具体的な手順についての補足と、損害賠償請求にむけてのその後の主要な動きについて、簡単に説明を加えたのち、「中間報告」をふまえて、あらためて検討すべき論点のいくつかについて議論をする。その際に、そこでは十分に論じきれなかった事柄、積み残してきた課題を取り上げていきたい。ただし、事態は、いまだ流動的であり、ここで検討した事柄も、あくまで暫定的なものにとどまらざるをえない。この点をご了承いただければと思う。

## 1 損害賠償の現状とその後の動き

(1) 損害賠償に関する、具体的な手続およびその法的な枠組みについては、「中間報告」での段階から、基本的には、大きな変化は見られない。そこでの議論をもとに、その後に追加された事柄を、つけ加えておく。原子力損害賠償紛争審査会による賠償基準は、2011年8月の「中間指針」から、いくつかの追補がなされたが、損害賠償に

関する大きな変更点はなく、東京電力による補償もそれに従って被災者に提示されている。

損害賠償のスキームとして、多少なりとも動きがみられたのは、所有している家屋敷などの、いわゆる財物への補償基準が2012年の夏に、経済産業省から示されたことである。ただし、これについても、いつどのように支払われるのかなど、その実施に関して、未確定のままで、依然不確定な要素が多いという状況である。というのも、財物の補償自体が、住民への避難命令が出された地域である、警戒区域等の再編と、事実上連動しているため、これが完成しないと具体化されないという状態のままになっている。

当初の計画では、2012年3月で、この区域見直しは完了する予定であったのだが、避難対象自治体との交渉が難航したうえ、放射性汚染物質の「中間貯蔵施設」の問題なども絡み、現時点でも、完全に区域再編は終わっていない。それでも、すでにほとんどの自治体で再編成を終え、残りの自治体でも再編の方針が示され、その際に、自治体主催の説明会が開かれ、そこで財物賠償についても、説明がなされてはいる。

しかし、いずれにしても、この基準についても、問題点が多いというのが実情である。例えば、原発から半径30キロ圏内を中心とする、いわゆる強制避難の対象区域へと、将来的に帰還することが前提になっており、そのため長期に戻れない場合を除き、財産を全額補償とはせず、また、全額の補償をする場合でも、資産の評価額がそれほど高くはないため、代替する財産の取得が困難であることが予想されている。

(2)そもそも、政府が目安としている、強制避難の対象となっている住民がもとの場所へ数年後に戻ることが可能であるという事柄自体、根拠があいまいなままである。除染をして、放射線の空間線量を安定化させ、居住できる状態にするということであるが、その除染についての効果も、明確な論拠が示されていないことに加え、長期に及ぶ避難の結果として、インフラの整備などの課題も多く、定住できる見込みがどこまであるのか、はっきりしないことが多い。そのため、実際に避難指示が解除されたところでも、住民のかなりの部分は、依然として帰還しておらず、地域の機能は低下したままである。

さらには、長期にわたって帰宅が困難とされた地域については、ほとんど見通しが立っていない。空間線量の基準自体が論議の余地があるものであり、政府の主張には多くの問題点が含まれているが、それだけではなく、放射能に関する説明責任、とりわけ、住民への分かりやすいきめ細やかな情報提供が、全般的に欠けているといえる。それによって、基本的な権利である、どこに住むのかを決める権利、居住権が制約されると同時に、自らの意思決定によって行動する機会をも奪うという結果に陥っている。

これに関連して、避難指示の対象とはなっていない地域の住民へも、非常に大きな心理的負荷を与えている。特に、低線量の被曝や、内部被曝に関する、確定的な知見が欠けるなかで、放射能への不安は増大しており、いわゆる自主避難者を生み出しているのであるが、それらの人たちに対する説明も十分とはいえる状況にはない。

その点で、居住権にかかわる問題として、「避難する権利」を明確化すると同時に、一定程度の「帰還する権利」をも認める必要があるだろう。なお、自主避難者への補償については、「中間報告」以後の、原子力賠償紛争審議会での議論から、不十分ながら賠償請求が可能となったが、期限を区切るなど、依然大きな問題点を抱えたままである。とても放射能への不安にこたえるものとはなっていない。また、賠償への期限に関し、今後、時効の問題が争点となることが予想される。東京電力は、すでにこの点にふれてはいるが、政府の態度を含め、現時点では未解決のまま残され、その帰趨ははっきりしていない。

(3) このように損害賠償スキーム自体に大きな変更がないなか、実際の賠償請求プロセスはどのような状況にあるのだろうか。「中間報告」の時点では、裁判外紛争処理機関（ADR）である原子力損害賠償紛争解決センターへの一斉の申し立てが、避難者が居住する各地にできた「原発被害弁護団」によって、取り組まれていた。しかし、現在では、原発ADRでの解決に、そろそろ限界が見え始めているといえることができる状況といえる。

処理数が膨大なこともあり、迅速な処理が期待されていたのであるが、なかなか解決にいたらず、時間が予想よりかかってしまい、東電の態度も前例にしたくないとの意識から、スムーズに合意しないという傾向がみられる。また、事前にある程度予想されていたとはいえ、「中間指針」を大きく超えるあっせん案が出されにくいこともあって、ADRによる裁定はあまり期待できない。今後は、訴訟にゆだねることとなるだろう。

すでに、先行する形で、いくつか提訴の動きも始まっており、さらに各地で訴訟の準備が進みつつある。その際に、東電を被告として損害賠償を求めただけではなく、国を相手取って、国家賠償の形で、恒久的な救済策の策定などを求める、いわゆる「政策形成訴訟」を目指すものもある。また、東電への直接請求やADRで、合意できる部分については和解をし、それ以外のところに関し、訴訟などの手段で、引き続き争うということもなされている。こうした部分和解による方法は、今後、増加することが予想される。

そのような中で、損害賠償請求、被害の回復には、なお、相当期間かかることが予想され、そのための法律家や支援者、そして被害の状況や損害賠償の理論的根拠となる知見を提供するための、学者・研究者らによるネットワーク化も進められつつある。

ただ、賠償に関する法的検討は、まだ残された余地もある。損害賠償スキーム自体への検討や、実際に請求プロセスが進行していくなかで、それに携わる実務家らによる立論などは、相当の程度進展したが、法律学者の動きはまだ十分ではない。実定法研究者にとって、具体的な判例や決定を前提に、それを検討するというスタイルが定着しているためであろうか。

最後に、事故の状況およびそれがもたらした被害の全容が、いまだ十分に明らかではない以上、被害への損害賠償も、そこからの回復についても、引き続き検証する必要がある。事故自体の検証も、今後長期に行う必要があるが、それと同様である。原子炉への実際の検証が長期間不可能であることから、事故の報告も、現段階では、早急に必要な措置として理解する必要がある。中長期的な原因究明が求められるのと同様、損害賠償と被害回復についても、さらなる報告が求められる。本報告は、その意味では、必要最低限の短期的なものにとどまらざるをえず、今後のモニタリングの重要性を指摘しておきたい。

## 2 被害の回復にむけて

(1)「中間報告」では、主に、損害賠償を実現していくうえで、また、被害の回復を図っていくために考えられる事柄について、基本的な視座、大枠を示唆している。今回の原発災害が、私たちの社会に投げかけた意味、それは、日常生活、ライフスタイルの在り方を含め、近代の科学・技術の在り方や、価値観にまでおよぶものであったのだが、そうしたものにまで影響を与えるような出来事であったことを、まずは改めて確認する必要があるだろう。もちろん、このことは、いまさら言わずもがなの、当然の前提であるように思われるのだが、残念ながら、事故から一定の時間が経過し、それとともに事態に対する関心が、いささか風化している現状では、再度強調しておかなければならない。

こうした認識にもとづいて、賠償を考えていくためには避けて通ることのできない問題である「責任」について、簡単に考察した。とりわけ、「国策」として原子力発電、原子力開発が推進されていた以上、単に事故の直接の責任者である東電の責任を問うと同時に、国・政府の責任の所在も検討に付されることは不可避である。これが賠償について考察する際に大前提となることは論を待たない。原発災害で被害をこうむった人たちにとって、賠償を含めて、誰がどのようにそれを負っているのかを明らかにすることが、その第一歩となるのは、間違いないだろう。そこからしか議論を進めることはできないのである。

これらをふまえて、「中間報告」で、さらに、その時点での、さしあたり早急に取り組むべき事柄についていくつか提言をした。前述のように、ADRの機能など、不十分なこともあるが、集団での賠償請求、提訴の必要や、その際に弁護団の果たす役割や、

それを支える市民社会での活動、それは、事実解明と損害賠償の論拠を示す科学者・研究者の貢献も含まれるが、それらについては、少しずつではあるが、進展を見せ始めている。そのほかに、包括的な解決のために、新たな立法に必要があることや、さまざまな手段を用いて、原発の是非を問い、国と東電に問題提起しつづけることの大切さを強調した。

なお、新規立法については、昨年、2012年、議員立法で、通称「子ども被災者支援法」が成立した。ただし、基本的には、同法は理念法であり、具体的な施策については、ほとんど具体的な規定がない。細目など施行令にゆだねているところもあり、その策定作業が現在進行中である。内容いかんによっては、非常に有効な救済策となる可能性もあるが、その状況は、官僚機構の意思と政治状況次第であり不透明である。ただ、その理念そのものは、包括的な対応への方途を示しており、恒久対策としても十分に妥当可能であろう。

(2) 国と東電に対する責任を追及するうえで、注意を払っておく必要があると思われることとして、このような責任論を展開する目的は、あくまでも、原発災害にあった人たちへの損害の賠償の根拠を明白にし、被害の回復へとつなげるためである。いわゆる犯人探しのようなことをすることは、必ずしも生産的なこととはならないだろう。確かに、感情的なわだかまりは、どのような場合でもともなうものであろう。

だが、スケープゴートを仕立てることで、感情を満たすのではなく、求められているのは冷静な検証と、賠償の基盤を確定することであろう。そのような行為は、場合によっては、責任の所在を明確にすることを妨げる可能性もある。かえって、問題の焦点をぼかすことにもなりかねない。

問題は、事故の直接の起因を負うべき東電と、原子力開発体制を推進してきた国・政府であり、その中で個人の果たしてきた役割を明らかにすることといえる。それは、社会経済的な側面にとどまらず、いわゆる「原子カムラ」という言葉に象徴される学術・研究にも及ぶ。場合によっては、必ずしも悪意の人物だけではなく、個々の利害関係や暗黙の妥協を重ねることから、そのようなものは形成されたのかもしれない。

こうした位置づけを解明することは、賠償にとってだけではなく、そのような事態を再び繰り返さないためにも、必要な措置といえる。単に、金銭的に損害が賠償されれば、原発災害に遭遇した人たちの目的は果たせたわけではなく、被害の回復が重要なこととなる。そのためには、現状の回復が完全には不可能であり、あくまでも、その代替手段としての金銭による賠償・補償であることが肝要である。そのように理解することはまた、突然の事故によって、状況を理解することなく、さまざまな困難に直面せざるをえなかった、多くの被災者にとっても、この意味を再確認し、そこから立て直すために必要なことといえる。そして、このことはまた、放射能への不安な

ど、経験の同質性の点において、自主避難か強制避難かの違いに関係なく、誰にでも共通することなのである。

(3) これらの事柄に関連して、同様に注意すべきこととして、被害の回復という点で、損害賠償と生活再建・生活保障は、必ずしも、同一の地平上にとらえるべき事柄とはいえないということである。賠償は、あくまでも被害への補償、それも金銭による損失補てんであり、その重要な方法であるとしても、被害の回復のすべてではない。その意味では、生活再建のための枠組みや、とりあえずの生活手段を確保するにとどまらない、生活への補償の仕組みを考える必要があるだろう。こうしたことが、いわゆる「恒久対策」となる。

強制避難であるか自主避難であるかに関係なく、どのような形で生活の設計をしていくのか、そのための判断材料と、物質的な基盤を整えることが、生活再建の課題といえる。もちろん、そこには、放射能に関する情報も、該当する。また、避難にともなう心理的な負荷や、出来事へのショック、不安など、数多くの影響が懸念されるだけでなく、実際に、少なからず避難生活に影を投げかけている現状において、ケアやソーシャルワークの観点からの対応も必要不可欠なことであり、生活保障の重要な課題であるといえる。

とりわけ、原発事故の意味付与に苦心している、多くの避難者にとって、そのような作業は欠くことのできないものとなる。自らの意思とは関係なく、家族の分断やそのための移動の負担を余儀なくされたり、生活圏、コミュニティから切り離されたりしている人たちへの適切な関与が大切であろう。避難により、新たな人間関係を構築することを迫られる人も少なくなく、そのおかれた立場、状況によって、さまざまな分断が生じている。

総じて、原発からの被災者の大半、ほとんどといって過言ではないだろう、これらの人たちは、判断材料を持たないまま、決めることができないにもかかわらず、何かの決断を強られるという状態にある。事故や放射能に対するさまざまな情報を集め、多様な意見を認識しつつも、複数の選択肢から、今後の身の振り方を決めるというようには、必ずしもなっていない。それゆえ、宙吊りの状態のままにおかれているという感覚が生じる。

こうしたどっちつかずの状況にとどめておくことが、原発災害の特徴といえる。この点は、放射能の影響が、身体に物理的な直接の影響だけではなく、心理的にも負荷をかけるということと相まって、深刻な被害をもたらしているといえるだろう。そうした一例として、「元の場所に戻る」という言説の背後に、多くの葛藤があることで十分だろう。戻れるなら戻りたいが、本当に戻れるのだろうかということから、自分は

戻れても、子どもは危険だろうといったことなど、実に多くのバリエーションがみられる。

いわゆる自主避難の場合でも、強制避難の被災者が来ているところから、わざわざ逃げ出すということは、ここは安全ではないと知っているのかという言葉や、家族関係・人間関係がズタズタとなり、修復不可能な場合が生じるなど、かなりのリスクを背負わされることになる。放射能に対する感度の違いから、価値観の相違が露呈することも珍しくはなく、避難していることを知られたくないという心理が働くため、そのことを明らかにしないケースも、かなり多数であろう。いずれにしても、過酷さに軽重はない。

このような事柄にも、地域、コミュニティの崩壊という現象が表れているといえるが、原発事故の影響として無視することのできないものとして、こうした人間関係を、いろいろな次元で難しくしていることがあげられるだろう。強制避難か自主避難かの違いをはじめ、年代、性別など、さまざまな分断線が、被害者の間にひかれ、本来対立することのない多くの人たちが、不必要な齟齬を抱えることになる。それをまた、政府、東電は、自らの責任を過少化するために、こうした状況を少なからず、暗黙に、了解している。

ここでも、権利としての移動の自由が重要になる。避難する権利や、どこに居住するのかを決める権利、これには帰還する権利も含まれるが、こうしたことを保証することが大切となる。どこでどのような生活を営むのか、こうしたことを自らの手で決めるための選択肢を示し、それをスムーズに行うことを手助けすることが、今後、求められるだろう。

(4) 原発災害をこうむった人たちが失ったものは、これらの事柄からも明らかであるように、あまりにも大きなものといわざるをえない。この失われたものをどのように評価していくのかということは、損害賠償の基礎としても、とても大切な要素といえる。コミュニティや地域を失うということの意味を、どのように位置づけることが可能なのか、こうした点をあらためて引き続き検証していく必要があるだろう。

これらの喪失体験、これはおそらく、なかなか言葉で言い表すことは困難なものであるのだが、それらを意味づける作業は、被害の回復への重要な方途といえる。損害賠償をどのようなものとするのかにとっても重要なことであると同時に、物質的に、金銭などの量的な把握が困難な被害を明瞭にするうえでも、必要な事柄となる。この言語化することのなかなか難しいイシューを、これから、どのようにあらし、示していけるのかということが、大きな課題となるだろう。確かに、これらの事柄は、直接の損害賠償へとは結びつかないかもしれないが、それでも必要なことであるといえるだろう。

一口に、コミュニティの崩壊・喪失といっても、それは現実の生活の場であったり、あまり意識することなく過ごしてきた日常、日々の暮らしであったりする。そんな当たり前の事柄を意識化することは、案外、困難なことであろう。そうしたことの積み重ねから、損害の賠償や、被害の回復があることを、常に考慮すべきであろう。

こうした経験は、過去のさまざまな事例と同様であるといえる。少なくとも、損害賠償の枠組みは、加害者が一方的に決めるものではないだろう。その点では、被害を受けた側が、自らの喪失体験などをもとに、損害賠償の枠組みを組みなおすという試みが必要となるだろう。そのことはまた、被害をこうむった人たちのエンパワーメントにつながることもなるが、それが被害の回復への重要な第一歩となるといえる。

## むすびに

本報告では、「中間報告」への追補という形で、その後の経過をふまえ、そこで論じることのできなかつた論点、イシューを中心に議論した。これらのほとんどは、損害賠償への前提となる問題であるのと同時に、いまだ十分に明確な形で把握することが困難な問題でもある。しかし、こうした点を、今後も注視していかなければ、被害の回復はおろか、損害賠償の実施にとっても、その実現を阻む要因となりうる事柄であろう。

それはまた、さまざまな部分で、条件が大きく異なるが、被災地に共通する問題も抱えている。たとえ、その事情が違っていても、被害のあらわれ方に差異があったとしても、復興、人間を中心としたそれを考えるうえでは、同一の地平におかれることが可能であろう。とりわけ、ショックドクトリンのような、大規模な公共投資や、生活の場とは無関係の再建・再生が進行している状況では、それに対抗するためにも必要なことといえる。

# 東日本大震災の復旧・復興財源

工藤 昌宏

## はじめに

2011年3月11日の東日本大震災は、2万人近くの死者・行方不明者を出したばかりか、原発事故による放射能汚染という前代未聞の2次災害をともなって、歴史的な激甚災害となった。しかも、政府のずさんな対応もあいまって、震災から2年近くたったいまでも避難者数は33万人に達し、いまだに復旧・復興のめども立っていない。

さらに、復旧・復興予算の執行とその裏付けとなる財源をめぐっても、政府は迷走を繰り返したあげく、所得税や消費税の増税など国民負担の増大で事態を乗り切ろうとしている。以下では、政府の復旧・復興財源確保策の問題点をとり上げ、併せて望ましい財源確保の道筋を提示する。

## 1 東日本大震災の被害状況

東日本大震災は、多くの人命を奪っただけでなく、夥しい数の家屋・工場・店舗・学校・病院・庁舎などを根こそぎ押し流したばかりか、農地を塩水で汚染し、漁業にも壊滅的な打撃を与えた。

後には膨大な瓦礫だけが残され、その量は岩手・宮城・福島の3県だけで推定2183万トンに達する。また、道路・橋・鉄道・電気・ガス・水道などのインフラもことごとく破壊され、内閣府の調査（2011年6月）では、建物・ライフライン施設・社会基盤施設・農林水産施設などの資本ストックの被害総額は16兆9千億円と算定されている。

さらに大震災にともなう福島第1原発放射能汚染事故は、広大な土地を放射能で汚染し、多くの人びとから土地を奪い、職を奪い、未来を奪った。また放射能汚染は、風評被害をともなって、農林水産業ばかりでなく、流通業・観光業などあらゆる産業に壊滅的な打撃を与え、企業倒産の連鎖的拡大を引き起こし、それによって地方金融機関にも大きな打撃を与えている。

さらにまた、雇用や生活インフラといった生活基盤の破壊は、人口流出などを通じて地方の経済・財政・行政を窮地に追い込み、地域社会を混乱させているばかりでなく、今後長期にわたって日本経済をも混乱させることになる。

## 2 政府の復旧・復興予算措置

復旧・復興に必要な措置は多岐にわたる。

まず第1は、被災者の生活支援である。住宅や医療施設の確保、生活費補助、雇用確保、各種保険料の減免、二重債務問題への対応、震災遺児・孤児の救済・支援などである。

第2は、放射能汚染事故被災者の救済・支援措置である。避難先の確保、避難費用・生活費の支給、被災者への賠償、放射線検査費用負担などである。

第3は、復興の前提となる膨大な瓦礫の処理である。

第4は、インフラの整備である。道路、港湾、鉄道、電気、ガス、水道、病院、学校、公共施設の復旧のほか、高台など新たな住宅建設用地の確保である。

第5は、生活基盤を確立する雇用対策である。

第6は、産業の復興である。またそのためには農地の塩分除去、漁業再建のための港湾整備、海底清掃、漁船建造、工場・店舗用地の整備、被災企業の救済が必要となる。

第7は、放射能汚染への対策である。膨大な量の放・観光業などさまざまな産業への賠償が必要となる。そして

第8は、地方自治体への財政支援である。被災地では歳出が増大する一方、人口減少、所得減少、企業破綻などで歳入が急激に悪化している。

これらへの対応措置として、政府はまず2011年5月、総額4兆153億円の2011年度第1次補正予算を成立させた。内容は、被災者向け仮設住宅建設、被災者緊急支援、災害廃棄物処理、インフラの復旧、中小企業への緊急融資、地方自治体への交付金、児童生徒の就学支援などである。

さらに7月には、総額1兆998億円の第2次補正予算を成立させた。内容は、原子力事故損害賠償、被災者支援、追加の地方交付税交付金などである。また同月、政府は「復興基本方針」を策定し、2011年度からの10年間で復興期間とし、その間の事業規模を総額23兆円と設定し、さらに最初の5年間で集中復興期間とし、全体の約8割の19兆円を投入するとした。

さらに11月には、総額12兆1025億円の第3次補正予算を成立させ、うち11兆7335億円を東日本大震災関係費とした。その内容は、年金臨時財源の補填2兆4897億円、被災地向け地方交付税の加算1兆6635億円、東日本大震災復興交付金1兆5612億円、災害廃棄物処理3860億円、原子力災害復興関係3558億円などとなっている。

また2012年度には、復興費用は「東日本大震災特別会計」として予算化され、総額3兆7753億7500万円が計上された。うち直接、復旧・復興に関わるものは、復興庁に配分されている2兆432億8900万円となっている。

以上の結果、最終的に東日本大震災に関わる復興事業予算枠は2011年度1～3次補正予算、2012年度特別会計予算を合わせて、総額21,5兆円と設定され、その内訳は東日本大震災復旧・復興事業に19兆円(2011年度から5年間)、年金国庫負担の補填に2.5兆円となっている。

だが以上の予算措置には以下のような問題がある。第1は、政府による被害総額の算定根拠が曖昧な上、震災の規模に比べて算定額、予算額が少ないという点である。第2は、復旧・復興計画の立案や予算執行が著しく遅れているという点である。第3は、雇用対策がずさんで雇用助成金も使い勝手が悪いという点である。第4は、とくに2011年度の第3次補正予算に計上された大震災関連費11兆7335億円のうち、全国防災対策費5752億円、その他の大震災関係費2兆4631億円のほとんどが、復旧・復興事業に直接関わらない分野に、いわば不当に流用されているということである。そして第5は、原発事故被害への対応がきわめてずさんであるということである。

原発事故への対応策としては、2011年8月に「原子力損害賠償法」が成立し、「原子力損害賠償支援機構」を受け皿に、政府の直接支援5兆円、間接支援2兆円(金融機関への融資保証)、電力会社の拠出金を財源として東京電力の原発被害者への損害賠償に充てるという枠組みが作られた。

だが政府や東京電力、さらには東電の株主の責任は曖昧にされたままであるうえ、政府への返済資金を電気料金の値上げで賄う道筋まで作られてしまった。

さらに2011年9月には、「東京電力に関する経営・財務調査委員会」の報告書が出され、損害賠償額は一過性の損害分が約2兆6184億円、初年度分の損害賠償額が1兆246億円、2年目以降の損害賠償が8972億円、総額4兆5402億円という賠償額が、被害額の算定も曖昧なまま一方的に算定されてしまった。

このようなずさんな対応に加え、被害者・被害企業への対応や汚染土壌の処分などについての対応も曖昧で、損害賠償仮払金の額も少なく、支払いも遅く、また対象地域も狭く、対象期間も不明との批判が出されている。しかも事故を起こした当事者が賠償支払い基準を決めているという不条理さに加え、2011年9月には、原子力損害賠償紛争審査会に、電力業界関係者が入っていることが判明するなど、対応のずさんさが浮き彫りになっている。

### 3 東日本大震災の被害状況

次に、政府の復興関連予算21.5兆円を裏付ける財源策についてみる。まず当初は上記のように、2011年度から15年度までの5年間で、被災者の生活支援・再建、インフラの復旧などを内容とする総額19兆円の復興予算が計画され、うち約6兆円分は2011年度第1次、第2次補正予算で計上された。

その財源として、第1次補正予算ではおもに歳出の削減（子供手当の減額、基礎年金国庫負担金の特別会計への繰り入れの減額など）が、第2次補正予算では、おもに決算剰余金（予想税収を上回った分）が充てられた。後は残りの16.2兆円（復興予算13兆円、年金特別会計からの借入2.5兆円、B型肝炎和解金0.7兆円）の財源の確保が問題となった。

2011年9月、政府税制調査会は、まずは復興債を発行し、その償還財源は①臨時増税で11.2兆円を（所得税で7.7兆円、法人税減税の3年間先送りで2.4兆円、個人住民税で0.8兆円など）、②歳出削減・税外収入などで5兆円を確保するという案を提示した。この案はその後、①増税で9.2兆円、②歳出削減および税外収入（特別会計の剰余金の活用など）で7兆円を捻出すると修正された。

さらに、2011年11月に成立した第3次補正予算では、復興予算は一気に約11.7兆円に膨れ上がり、また同月末に成立した「復興財源確保法」によって、その財源を復興債の発行によること、またその償還を増税によって賄うことが決定された。その結果、第3次補正予算の財源として約11.6兆円の復興債が発行されたほか、さらに2012年度中には復興庁の活動費など2.7兆円が新たに発行されることになった。そしてその償還財源として、復興増税10.5兆円と税外収入5兆円（資産売却など）が充てられることになった。

復興増税10.5兆円の内訳は、2013年1月から25年間にわたって所得税に所得税額の2.1%分（約7.5兆円）を、2014年6月から10年間は住民税に年間1000円（約0.6兆円）を上乗せするほか、法人税の3年間2.4%（約2.4兆円）を上乗せするというものである。以上の結果、2012年度までの復興事業予算枠21.5兆円の財源は、復興増税で10.5兆円、歳出削減・税外収入で11兆円を確保することになった。

なお、大震災復興財源と並んで、原発事故賠償に関わる財源も問題となる。見たように、賠償は「原子力損害賠償支援機構」を通じて行われるが、この財源は政府による7兆円の資金支援と原発を保有する電力会社の拠出金による。

復興財源策については、これまで上記以外にもさまざまな案が出されてきた。税収では、所得税・法人税・住民税のほか、タバコ税・相続税・酒税・固定資産税・証券取引税などをそれぞれ引き上げるという案、歳出の見直しでは、政策経費（一般会計のうちおもに社会保障費、地方交付税など）の一律1割削減、公務員の人件費削減、高速道路無料化・農家に対する戸別所得補償制度・高校授業料化・子供手当などの見送り、公共事業の削減、軍事費の見直し、原発費用の削減、年間320億円にのぼる政党助成金の廃止などがあげられている。

さらに、特別会計を財源に作られた多くの施設の維持費と、それらを運営する特殊法人や公益法人に流れ込む巨額の委託費の見直し、さらにはまた中央省庁からの天下

りを受け入れている特殊法人を含む多くの外郭団体、民間企業への巨額の補助金や契約金の見直しがあげられる。

そのほか、全国の公務員用の娯楽施設や数千台に及ぶ公用車の存在など、無駄遣いと批判されてもおかしくない支出の見直しもあげられる。税外収入では、NTT株、日本郵政株、日本たばこ産業（JT）株などの政府保有株（政府保有株はその他を含めて総額20兆円以上）や、他の国有財産の売却案、特別会計の積立金（いわゆる埋蔵金）の活用案などが出されている。

だが、以上のような財源策には以下のような大きな問題がある。

第1は、多くの財源案があるなかで、なぜあえて国民に負担を求めるのか。なぜ歳出の見直し、無駄遣いの排除を徹底しないのかということである。

第2は、所得税増税の一方で、巨額の内部留保を抱える大企業には実質的減税措置をとっているという点である。また、緊急事態にもかかわらず高額所得者に対する税制、証券優遇税制にはまったく手が付けられていないのはどういうわけなのか。

第3は、予算規模と並んで財源規模は、災害の大きさから見て小さいということである。被災者への生活支援は、新たな住居への移転を含めて、長期にわたって行われなければならない。特に原発被害者への補償は、今後長期にわたって続くし、汚染土壌の処分費用なども巨額にのぼる。また、太平洋沿岸の鉄道網の再建などにも、巨額の資金が必要となる。瓦礫処理も長期化する。さらに、自治体の税収不足も、今後長期にわたって続く。となれば、財源確保のために財政運営の抜本的な見直しが不可欠となる。

第4は、経済への打撃が考慮されていないという点である。失業率が高止まりし、賃金の伸びも低迷している状況での増税は、間違いなく消費を押さえ込み、経済に大きな打撃をあたえる。しかも、消費税率の引上げと復興増税が重なると、家計の負担が急激に増大し、日本経済は一気に深刻な事態に陥ることになる。

第5は、増税が定着してしまうのではないかと懸念である。

さらに、原発事故へ対応するための財源策についても問題がある。原発事故へ対応するためには、被害者への直接賠償の他に、風評被害による損失への賠償、住民健康診断、除染、汚染物質の処分先の確保、さらには原発の廃炉など、多様で巨額の費用が、しかも長期にわたって必要となる。だが財源は、最終的には電気料金の値上げによって確保するという仕組みになっており、これでは国や東京電力の懐は痛まず、両者の責任は曖昧となり、復興財源の確保と同様に国民だけが痛みを引き受けるということになる。

要するに、国は賠償を逃げ、東電は賠償を渋っているというほかはなく、結局、被災者は救済されないということになる。しかも、復興予算と財源は省庁の便乗的流用

によって大幅に削減されており，このため復興を軌道に乗せるには，さらに大規模な予算編成とさらに本格的な財源の確保が必要となる。

#### 4 財源を考える際の留意点

復興財源を考える際には，いくつか留意すべき点がある。第1は，まず今回の大震災の性質を考えねばならないということである。今回の大震災は，被害総額の測定が困難な未曾有の大災害であり，しかも被害が放射能汚染をともなって連鎖的，長期的に拡大していく異例の激甚災害であるという性質を持っている。被災者は生活の手段をすべて奪われ，自力で生活基盤を再建することができない状況に置かれている。そのため，被災者への緊急救済・支援措置が必要となるとともに，巨額の復旧・復興費が必要とされることになる。それゆえにまた，小手先ではない，本格的な財源確保策が不可欠となる。また今回の大震災は，被災地の行政機能までも麻痺させる災害であるという性質を持っている。よって，政府が救済の全面に立たねばならないということになる。さらに，震災を契機にした原子力事故は，無謀で歪んだエネルギー政策が引き起こした人災の性格を持っている。したがって，国と東電は被災者救済に最後まで向き合うことが要求される。しかも被害は，世代を越えて長期的なものになるため，救済費用も巨額になるということである。

財源策を考える留意点の第2は，日本経済への配慮が必要だということである。すなわち，国民負担を増大させるような財源確保策は避けなければならないということである。経済が深刻な停滞局面にある状況では，国民生活に対するわずかの重石が，消費を停滞させ，雇用を悪化させ，経済をさらに停滞させかねないからである。

第3は，財政に対する配慮も必要だということである。すなわち，財源の確保のために政府の累積債務がさらに増大するようなことになれば，それはやがて国民負担をさらに増やすだけでなく，被災者の救済も困難にするということである。そこで，復旧・復興財源を確保する際には，政府の債務をできるだけ増やさないこと，またそのためには財政と財政運営の抜本的な見直しが必要となるということになる。

以上3点の留意点をまとめると，被災者の救済，復旧・復興には，緊急的で巨額の予算措置と財源が必要であること，また財源の確保のさいには日本経済や財政への配慮が必要なこと，そしてそのためにはもはや小手先の財政措置では対応できないこと，つまり，財政構造の抜本的な見直しが必要となっているということになる。要するに，国が抜本的な財政措置を講じないと，被災者は救済されないばかりでなく，日本経済を深刻な停滞に追い込み，しかも財政危機を深刻化させかねないということである。そこで次に，以上の留意点を踏まえて，復旧・復興財源の望ましい道筋を提示する。

## 5 望ましい財源確保の道筋

被災者の救済、被災地の復旧・復興を確実にを行うためには、始めに国が救済・復興の前面に立つことを明確にしておく必要がある。また原発事故の被害者の救済を確実にするためには、まずは偽りの宣伝を繰り返したあげくに原発事故を招いた国と東京電力などの謝罪が不可欠となる。謝罪は、核エネルギー政策の誤り、政策の転換に言及しないかぎり空虚である。だが国も東電も、空虚な謝罪をくり返し、真の謝罪を回避しようとするしている。またこのような国と東電の責任逃れの姿勢は、原発の早期再開姿勢、救済・賠償へのずさんな対応となって表れ、原発被害者への救済・賠償に暗い影を落とす。国と企業によって苦しめられている人びとの救済・賠償は、国と企業が二度と同じ過ちを犯さないという反省のもとに、国と企業が責任を持って行わなければならないのである。

そのうえで次に、財政構造全体の抜本的な見直しを行うことが必要となる。みてきたように、復旧・復興には巨額の費用が必要となり、したがって所得税の増税といったような安易な小手先の対応で済む問題ではなく、歳入と歳出の徹底的な見直しが不可欠となっている。

歳入の見直しでは、具体的には、所得税・住民税・相続税の最高税率の引上げ、株式の配当益や譲渡益に対してかけられている10%という著しく低い税率、いわゆる証券優遇税制の見直し、高額所得者の社会保険料の見直し、さらには法人への各種の優遇税制の見直しが必要であろう。負担能力のあるものがその力に応じて負担するというのは、民主国家や成熟した社会ではとくに珍しいことではなく、また自然の成り行きであろう。

さらに、歳出の見直しでは、なによりもまず無駄遣いの徹底的な排除が必要となる。政党助成金、官僚の天下り先への補助金などは直ちに廃止すべきであるし、各省庁の無駄遣いをなくすための支出の徹底点検、不用不急の公共事業の見直し、軍事費の見直し、思いやり予算の見直し、原発推進予算の削減といった措置も不可欠である。こうした歳入と歳出の見直しをするだけで、かなりの復興財源を確保できるはずである。

歳入・歳出を見直したうえでなお、財源不足が懸念される場合には、次の措置として既存予算の組み替えが考えられる。とくに公共事業や軍事費などを根本的に見直して、緊急性のないもの必要度の低いものを削って、緊急事態に対応することも必要であろう。さらに国の資産、とりわけ保有株式やその他の土地などの遊休資産の売却が考えられる。それらはもともとすべて国民の財産であり、国民が窮地に陥った場合には、それを国民の緊急救済に充てることは理にかなっているし、国民の理解も得られるであろう。だが、JT株の売却などは市場を混乱させるという理由で見送られ、結局は増税による財源確保策が強行されることになった。

さらに、それでも財源に不安がある場合には、無駄遣いの温床となっている特別会計の支出の見直しと同時に、積立金・剰余金の活用も考えられる。具体的には、18の特別会計から約80におよぶ特殊法人や、おびただしい数の法人へ流れ出る巨額の補助金・契約金支出を見直す必要がある。

さらに、年金特別会計やエネルギー対策特別会計などの積立金などを利用することが考えられる。ちなみに年金特別会計の積立金約120兆円のうち、20兆円が財投債に運用されているが、この資金は官僚の天下り先へと流れ込んでいく。さらに特別会計の剰余金（歳入と歳出の差額）の利用も考えられる。特別会計決算の結果発生する剰余金は、2009年度で約29兆8000億円、2010年度で約41兆9000億円に達している。これらも、もともとは国民の財産であり、緊急時に使うことは理にかなっている。

他方、積立金の利用は、将来世代の財産を先食いするものだと批判もある。だが、この資金を使ったインフラの整備や産業の復興は、将来世代の生活基盤を作ることであり、道理をもっている。なお、特別会計には剰余金・積立金・責任準備金・独立行政法人の剰余金などいわゆる埋蔵金があり、これを有効利用すべきだとの主張は早くからなされてきた。

ともあれ、巨額の復興財源を確保するためには、以上のような財政の抜本的見直しを前提にした措置が不可欠となる。また、そのような措置が完全に履行されるのであれば、増税の必要性は薄らぐことになるであろう。

だが、それでも財源不足が生じるというのであれば、最後の手段として増税ということもありうる。ただし、その場合には、まずは当然のことながら、財政の実態を財産の運用を含めて、つぶさに国民の前に公開し、なおかつ財政全体の抜本的見直しをしたうえで、国民の判断を仰ぐべきであろう。またそれは、本来、国民の財産を預かり、運用するものにとるべき最低限の仕事であろう。財源が足りないから増税だというのは、国民の理解は得られないであろう。まして復興予算の流用などを行っているようでは、なおさらである。

また、実際に所得税の増税が避けられないという場合でも、応能負担の原則を貫いて、高額所得者や富裕層により多く負担してもらうという措置が必要であろう。とくに被災者への負担を強制するようなことは、断じてあってはならない。さらに注意しなければならないのは、道理の曖昧な増税は、政府のモラルハザードを引き起こすだけでなく、歳入・歳出や特別会計の実態、それらの不明瞭な運用を隠蔽することにつながりかねないということである。さらに安易な増税は、被災者をさらに苦しめることになる。いずれにせよ、増税というのは簡単ではないはずである。だが、大震災を契機に、政府はただちに増税に踏み切った。

増税路線がいつも簡単に固まる一方で、政府の予算措置や予算の執行状況はあまりに遅く、具体策も見えてこない。そのために、被災地では具体的な対策がとれずに、

いまだに苦しい状況に置かれている。こうして、被災者、被災地の苦しみは、政府の対応によってむしろ助長されているように思われる。なぜこのようなことになったのか。それは、政府が本気になって被災者に向き合っていないからである。政府が気遣っているのは、大企業や富裕層である。法人税を減税し、証券優遇税制には手もつげず、しかも他の代替案には目もくれず、所得税の増税を真っ先に掲げ、おまけに消費税率の引き上げを重ねるといふ政府の姿勢が、それを象徴的に示している。そしてここに、この国の姿が映し出されている。

## 著者のプロフィール

### 北村 浩

1965 年生まれ，政治経済研究所平和軍縮研究室主任研究員 前埼玉県議会議員

専門：民主主義論

論文：「ドイツ政治学の最近の動向——ラディカル派の議論を中心として」『経済科学通信』第 89 号，1999 年 3 月

「原発災害避難と損害賠償請求——被災者支援の視点から」『政経研究時報』No.15-4 (2012 年 3 月)

### 工藤昌宏

1952 年生まれ，商学博士，東京工科大学教授

専門：日本経済論，企業間関係論

著書：『日本海運業の展開と企業集団』（文真堂，1991 年）

『現代経済システム論』（共著，日本経済評論社，2005 年）

2013 年 7 月 13 日

日本科学者会議 JSA e マガジン編集委員会

The Japan Scientists' Association (JSA)