

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」(概要)

連合総研では、東日本大震災直後に、「東日本大震災復興・再生プロジェクト」(主査：神野直彦・東京大学名誉教授)を立ち上げ、各分野の有識者をお願いしてヒアリングや検討会を開催し、震災からの復興やビジョンづくりの主要な論点について検討を行ってきた。

今般、神野名誉教授、古市将人・帝京大学助教を中心に執筆いただいた提言がまとまったので、

プロジェクトの中間報告的な「提言」として公表し、官房長官ほか各方面への申し入れを行った。

ここでは、その概要として、連合総研事務局の責任で要約したものを掲載する。具体的内容については、提言本文(連合総研HPに掲載)をぜひご参照いただきたい。なお、本「提言」に加え、各委員の執筆等による各論も合冊して、「報告書」として近く公表する予定である。

1. 復興プランへのヒューマン・アプローチ

出口の見えない不況に落ち込み、経済のみならず社会や政治といったあらゆる領域で自壊現象を起こし、出口なき閉塞状態に苦悶していた日本を、2011年3月11日、関東大震災や阪神・淡路大震災を超える規模の東日本大震災が襲った。

この東日本大震災の被災の特色は、地震と津波という自然災害にとどまらず、原子力発電所の事故が加わったことにある。しかも、今次の大災害は、つい数年前に起きた「リーマンショック」に象徴される歴史的な枠組みの大きな転換とそれに伴う混乱のさなかで、今回の事態が起きたということにも起因していることを忘れてはならない。この大震災で国民の誰もが学んだことは、人間の生命の尊さである。それは、人間の生命を価値体系の最高位に置く、新しき社会ビジョンを描かなければならないことを意味するといつてよい。

しかも、こうしたビジョンは、生命の尊さを認識した被災の現場から、国民の参加のもとに、「下から上へ」と形成されていく必要がある。プロセスは必ず、結果に含まれるからである。

復興プランでは上下水道、電気・ガスというライフライン、道路・鉄道という交通網、それに学校、病院、住宅という生活施設などのハードな物的施設も重要なことはいままでもない。しかし、人間の生命に最高の価値を置けば、ハード面だけではなく、というよりもそれ以上に、ソフト面の復興が重要となる。

人々のつながりや分かち合い、支え合い、それを保証するさまざまな条件整備といった、いわばソフト面での復旧・復興を重要な柱として位置づけることができる。

今回の災害でもう一つ特徴的なことは、「無縁社会」からは比較的遠く、人々のつながりが比較的濃厚な地域が被災したことである。町や村というもっとも身近な自治体が、一方で丸ごと津波に流されてしまった地域もあるが、地域社会は行政としての機能を越えて、人々のつながりのかけがえのない基盤であることが、改めて確認されたといつていいだろう。

地域に埋め込まれていたコミュニティで^{つちか}培われてきた人々のつながり、分かち合い、無条件の支え合い、といったことは、ごく日常的な営みでありながら、今の日本社会でもっとも忘れ去られていたということに気づかされる。コミュニティ、それもかつての閉鎖的な共同組織ではなく、開かれたコミュニティを再創造する社会づくり、それが私たちの復興・再生に向けた第一歩となるだろう。

先般の政権交代を導いた「官から民へ」の流れを、単なる「民営」ではなく「民」(市民・町民・村民)の手に取り戻すという方向で立て直していくことが不可欠となる。そういう意味で、私たちが強調する「開かれたコミュニティ創り」は、復旧にとどまらない復興・再生にとって、もっとも重要なキーワードの一つとなる。

ヒューマン・アプローチの4つの指針

- 第1の方針：東日本大震災からの復興プランは、歴史の大転換期において、新しき社会を創るビジョンである必要がある。
- 第2の方針：東日本大震災からの復興プランは、人間の生命に最高位の価値を置き、「上から下へ」ではなく、「下から上へ」と形成されなければならない。
- 第3の方針：復興プランはハードを重視した「開発復興」プランではなく、ソフトを重視した「生活復興」プランでなければならない。
- 第4の方針：復興プランはコミュニティを最基底に、人間と人間との結びつき、人間と自然との結びつきを復元させるものでなければならない。

2. ソフトとハードを再創造する「まちづくり」

2-1. 歴史の教訓・地域の暗黙知に学ぶ都市計画

「歴史の教訓」に学ぶという視点に立つと、1933年の昭和三陸津波の後に内務省が準備した復興計画では、高台移転に関する論点を整理しており、高台移転という単純な発想の危険性が見えてくる。復興計画は、過去の検証を行い、歴史の教訓と対話することが不可欠である。

今回の大震災では、被災地域の神社の半分ぐらいが水に漬かっているが、流されずに残っているところが多い。神社は地形的に絶妙な位置に建設されていた。そこに、過去何度にもわたって津波に遭遇した人々の暗黙知が見て取れる。つまり現在なら複雑な検討を必要とする作業を、当時の人々は経験から学んでいたのである。

2-2. ヒューマンな「まちづくり」—文化の再興

あまり言及されていないのが、「文化の再興」という視点である。「まちづくり」は、施設の整備といったハード面が主ではなく、「人と人との絆」づくりが、主役でなければならない。まちに神社があれば、お祭りがある。祭りが盛んになれば、外に出た人も、祭りの時に帰って来る。地域文化は、教育の仕組みでもある。このような視点を忘れ、エコタウンのように図面から作る都市計画では、祭りはできない。最も優れたプランナーは、

住民自身である。

2-3. ソフトのためのハードの「まちづくり」

「まちづくり」での必要な視点は、ソフトのためのハードである。被災地に広大な防潮林をつくり、田んぼ、集落をセットで守る方式が考えられる。しかし、田んぼであった土地の所有権をどうすればいいのか。被災者の土地所有権と利用権を切り離すことも考えられよう。

土地は市が借り、被災者の利用権によって、仮設住宅に住む。その後仮設住宅か元いた土地のどちらかに住むかを決断する時、仮設住宅地に本設を建てたければ、元々持っている土地の所有権を売って、仮設住宅地に権利を移転するといった措置である。

2-4. 多心型地域連携

今回、どの海岸の町も街道によって、内陸につながっていたことに気づかされた。歴史的には街道沿いの集落が、あるまとまりとなって二次的な自立圏を形成していたのである。

現在は南北でつないで、いかに東京に早く行くかという発想だ。そうではなく、東西の二次生活圏としてのつながりが重要になる。東北の問題は関西の問題であり、関西を応援することが自分たちの安全へとつながる。このような関係は、日本海側と太平洋側のセットにまで拡張でき、多心的な自律都市圏/地域圏を、幾重に重ね描きした重層的な地域同士のネットワークが展望できる。

3. 自然との協同を再生する

3-1. 農漁業者の復旧の意欲に依拠した支援策

今般の大災害では、津波による被害が圧倒的に大きく、漁業とその関連産業、仙台以南では農業への被害が大きい。農業・漁業の再生を構想するにあたっては、機械設備の償却期間が長く、祖先から伝わり、かつ共有が発達している産業の特徴に留意する必要がある。特に漁業では、何十年も増設してきた養殖施設や祖先の代から伝わった漁業施設が多い。個人資産に対して一切補助金が出ないという現下の体制では、被災した漁業者の半分は漁業をやめてしまうということになりかねない。政府から

の補助金によって、漁業民が船体や機械を購入することを直接的にサポートすることなしには、日本の漁業を支えている被災地の漁業の再生はない。

3-2. 分立型社会保障の谷間としての漁業者

日本の社会保障は労務管理から出発しているために、職域別に分立している。漁業者には基礎年金しかなく、年金の額が極端に少ない。さらに高齢になっても就業の継続を前提としている漁業者は、不漁の時には保険料を払わないことがまあり、基礎年金の受給資格に満たない者が少なからず存在する可能性がある。この大震災で漁業の継続が不可能となれば、漁業者は生活保護者に転換する以外には道がなくなってしまう。こうした問題の解決には、抜本的に年金結合型に改める必要が生じている。

3-3. 共同所有・共同利用が切り開く新たな可能性

漁業者の生産再開のためには、従来操業してきた漁業を、再び操業できることが不可欠である。漁業権を、県が奪取=回収し、他地域から参入する企業に与えてしまうという「漁業権開放」特区構想は、東北漁業の中心をなす沿岸小規模漁業の再建にとって有害である。経験から明らかのように、企業は利潤の高い漁業種類だけを操業し、漁場利用密度を低下させるから、少なくとも機械化することが不適切な沿岸漁場においては、損益分岐点が高い。むしろ、各種漁業をきめ細かく操業できる沿岸漁業者が中心となって復興をはかるべきである。

被災地域でかなり広範に進んでいる対策の一つは、共同化の促進である。漁船の共同化方式は、漁村の非常に密接な人間関係、共同体的な人間関係に依拠した対応として、3年から5年の間に非常に効いてくる再建方式だと考えられる。漁船・漁具・漁業施設を失った漁業者と、失わなかった漁業者との格差が大きくなることは避けられないが、漁業生産再開を目指す者全体が、生産を再開できるよう、漁船の共同所有・共同利用を含めた支援策を、漁協を介して実施する必要がある。

4. 人々の生活・雇用の場の再生としての「まちづくり」

4-1. 分断された人々を再び包摂する「まちづくり」の必要性

日本では高度成長期から、低成長期への移行期以降、

リスクの個別化が政策的にも推進されたが、今回の大震災では、その問題点が露呈した。社会全体で負うべきリスクとしての大規模災害への備えは、社会全体の連帯で対応すべきである。こうした中での人々の生活の再生に当たっては、人々の参加を促す、「ボトムアップ」の「まちづくり」が重要であることを強調したい。

4-2. 復旧・復興・コミュニティづくりとしての「まちづくり」

「まちづくり」の最終決定は住民の手にゆだねられるといった「現場主義」が、復興プランの指針の一つになる。そのためにも「まちづくり」のビジョンを提示する必要があるが、そこには人々の参加・討議を含んだプロセスが含まれていなければならない。

4-3. 人々の参加と雇用の場としての「まちづくり」

初期段階の復旧がとりあえずなされた後の段階で、「まちづくり」を持続的なものとしていくには、民間の事業所を維持・誘致していくために、資金や諸制度を復興という目的に効率的に使用することや、きめ細かな職業訓練や職業紹介の実施の充実が求められている。

4-4. エネルギー政策の再創造としての「まちづくり」

エネルギー政策に対するわれわれの姿勢は、「コミュニティレベルのエネルギー政策」の重要性である。地域に存在するエネルギー源は、地域毎に異なる。ボトムアップの視点から、コミュニティ毎にエネルギーを確保できる方針を、地方自治体ごとに立案することが求められる。

4-5. 「脱原発」の方向をめざして

これまで示してきた「自然との協同」や「まちづくり」という視点からすれば、原子力発電に依存する方向は、抜本的に見直される必要がある。今後のエネルギー供給について、段階的にどう切り替えていくかについては、さまざまな検討が必要になると思われるが、基本的には、依存度を徐々に減らしていくという意味での「脱原発」の方向にシフトしていかざるを得ないだろう。

5. ヒューマン・アプローチへの財源保障

5-1. 「下から上」の補完的財源保障

公共施設の復旧、再配置については地元市町村のグランドデザインを尊重すべきであり、そして、その財源は交付金ではなく、一般財源化すべきである。

生活支援については地域によって実情が異なるので、地方団体の一般財源を拡充し、県と市町村が協力して事業を進めることが大切である。住宅については被災者生活再建支援制度があるものの金額が不十分であり、改修・復旧への支援が欠けている。住宅と宅地は一体のものであるので公的支援が不可欠であり、そのためにも増税による資金確保が必要である。住宅再建の「二重ローン」問題緩和のためには、支援金の拡充、債権放棄、信用保証協会による債務保証、公的低利融資、利子補給の組み合わせが必要である。中小企業・農林水産業への融資についても、同様の施策の組み合わせが必要である。

5-2. 復興財源シナリオ

公債負担が将来世代に転嫁されるという立場からの、建設公債原則によれば、臨時的経費や資本的経費は公債で、経常的経費は租税でまかなうのが起債原則となる。公債負担は将来世代に転嫁されないという立場からの起債原則では、不況の時には公債による調達に正当化される。現在のような不況のもとでは、公債による財源調達が正当化されることになる。ただ、起債に当たっては関東大震災時の教訓に学ぶとともに、グローバル化した金融市場に振り回されないためにも、復興財源は公債のみには依存するのではなく、今回は増税にも依拠すべきだと考える。

5-3. 連帯復興基金と連帯復興税

分権型生活復興を目指さなければならないとしても、財源は、中央政府の責任とならざるを得ない。日本の交付金制度では、財源の再配分には限界があるので、被災地が自由に使用できる一般財源が重要となる。年限を区切った「統一基金」を設置し、その財源を所得税と法人税に付加税率を課税した東西ドイツ統一の際の地方政府支援策に学び、時限的に「連帯復興基金特別会計」を設置し「連帯復興税」を課税すべきである。被災地では、復興過程で不均衡や格差が生じる。これを是正す

るためにも所得税や法人税の増税は欠かせない。品目を限定した間接税は考えられる。しかし消費税では被災地の生活必需品にも重く課税されるし、不均衡や格差も是正できず、自然増収も生じない。関東大震災の教訓に学べば、復興財源を国債にのみ依存するのではなく、増税と組み合わせた財源調達を選択すべきである。

6. 未来への旅立ち —分権型生活復興へ—

6-1. 事前責任と事後責任

大災害は自然の鉄則である。必ず襲われる大災害で問われるのは、事後責任だけではなく、事前責任である。

今回の東日本大震災でも過去の教訓に学び、事前責任を果たしたかが問われなければならない。というよりも、この東日本大震災の事後責任は、事後責任を果すことで、事前責任つまり未来に生ずるであろう大災害に対する事前責任をも果す必要がある。

6-2. 集権型開発復興から分権型生活復興へ

東日本大震災からの復興は、分権型復興でなくてはならない。

暗黙知を開花させ、コミュニティが地域固有の復興ヴィジョンを創り、上位政府はそれを補完するにとどめるべきである。コミュニティが共同作業をしてヴィジョン創りを実施すると、そのプロセス自身がコミュニティの結集力をも強めることになる。

東日本大震災の復興では大地の上に、「生活の場」を再創造することが求められている。そのためには集権的開発復興ではなく、分権型生活復興が必要なのである。

「東日本大震災復興・再生プロジェクト」委員名簿

主	査	神野 直彦	東京大学名誉教授
		池上 岳彦	立教大学教授
		加瀬 和俊	東京大学教授
		橋川 武郎	一橋大学教授
		玄田 有史	東京大学教授
		駒村 康平	慶應大学教授
		西村 幸夫	東京大学教授

本提言執筆担当 神野 直彦 東京大学名誉教授
古市 将人 帝京大学助教