

2011年4月13日

「東日本大震災」を踏まえ、持続可能な地域社会・国土づくりの基本認識

NPO 法人 建設政策研究所

3月11日の東日本大震災から早くも1ヶ月以上が経過した。マグニチュード9.0という世界的にも稀な巨大地震により東日本の広大な地域が大津波に襲われ、死者・不明者は約3万人にのぼり、家屋・家財の損壊などの被害を含めると被災者は数百万人の規模に達する。さらに大震災は人災というべき大規模な原発事故を引き起こし、すでに高濃度の放射能が拡散し、農作物や海産物に被害を生じさせ多くの人々の居住環境を奪いつつある。

いまだ事故を収束させる目途もつかず、今後どれ程の危険をもたらすか予測すらつかない大災害となっている。

国難ともいわれる未曾有の大災害に対して、これまでの日本の政治・行政は予測されていた大震災をどれ程視野に入れて行なわれてきたのか、深く反省し、その教訓をこれからの地域社会づくり、国土づくりに十分生かしていくことが必要である。

当面の緊急的な被災者の救済から復興まちづくりを進める過程においても、この複合的大災害の教訓から導き出される、持続可能な地域社会・国土づくりの基本認識を明確にすることがきわめて重要である。

建設政策研究所では3月23日に被災者救援のための緊急提言を発表した。今後大震災からの復興まちづくりおよび原発事故からの救済とエネルギー政策の転換を求める研究・政策づくりを進めていく。それに際して、被災地をはじめとした国民の安全と生活再建を基礎におき、住民参加・住民自治にもとづくコミュニティ重視の地域経済・社会と国土づくりに関する基本認識を以下に述べる。

1. 効率優先の経済成長至上主義から持続可能な地域経済・社会づくりへの転換を基本に

日本政府は、日米安保体制の下で米国政府、財界のグローバル戦略に従属・加担して日本の経済・社会づくりを進めてきた。金融および自動車・鉄鋼・電機・機械など巨大輸出産業を中心に、効率優先の経済システムによってこれらの巨大企業の利益を最優先し、日本経済の量的拡大に邁進してきた。そのため、国民の安全および自然と人間との共生、持続可能な地域経済・社会の形成、人間の生活基盤にかかわる農林水産業などの発展は二の次としてきた。

今回甚大な被害にあった東北地方は、日本の食糧供給を支え、自動車や電機など日本の基幹産業を支える部品、素材の供給基地である。この東北地方が打撃を受けたことにより、日本全体の生産活動は停滞してしまった。今回の大震災は、地域経済の停滞が地域にとどまらず、日本経済全体に打撃を与えるという構造を浮き彫りにした。このことは地域経済の活性化が、長期の停滞に苦しむ日本経済の再生にとっていかに重要かを明らかにした。地域経済の再生こそが日本経済の再生にとって不可欠なのである。

そこで、大震災後の地域経済の再生は、これまでのように日本経済の成長のために巨大企業の利益を最優先し、地域経済や地域産業を犠牲にするのではなく、持続可能な地域経済・社会の形成を第一とすべきである。地域の自然資源の重要性を認識し、それに依拠し

たイノベーションを地域で継承発展させ、さまざまな地域資源を地域内、そして地域間で循環させる。それによって持続可能な復興を行い、雇用や地域の生活を再生し、新しい地域社会づくりに取り組んでいくことが重要である。

2. 日本の自然、風土の特徴をふまえた防災重視の国土計画・まちづくりを基本に

日本列島は4つの地殻プレートが境界を接して、せめぎあっているという地球上でもまれな位置に成り立ち、長い海岸線と列島を縦断する山脈、多くの活断層や火山を有し、急こう配の河川と少ない平地からなっている。変化に富む四季や温暖な気候に育まれた豊かな森林や水が人間社会に多くの恵みをもたらすと同時に、度重なる地震や噴火、台風や津波の来襲など自然の猛威が災害をもたらしてきた。

こうした自然の変動による災害発生は、四季の中で起きる1年単位のものから今回の巨大地震にみられるごとく百年、千年の単位のものまで幅がある。日本人は長い歴史を通じて、犠牲を払いながらもこれらの災害から身を守る知恵を身につけてきた。一方、人間が一生の間に何度も同じような大地震や大津波に遭遇することがないという前提で、経済効率優先の短期的発想で国土開発やまちづくりが行なわれているという現状がある。都市への膨大な社会資本や企業、人口の集中、自然と生態系を破壊する大規模開発が行われ、明らかに液状化が予想される海岸埋立て地での大規模宅地造成や、「安全神話」に基づく活断層上の無謀な原子力発電所建設が進められてきた。

今回の大震災を契機に、人間の開発技術などによって自然を「克服する」という思想ではなく、自然の理に従った長期的視点からの安全な国土計画・まちづくりを行なう必要がある。

3. 「住まいは人権」を基本に住民自治・住民参加による復興まちづくりを

今回の大震災の特徴は大津波と原発事故により、海岸沿いの多くのまちや集落が壊滅的被害を受けたこと、および放射能汚染区域に戻れずに多くの住民が住宅と働く場を失ったことである。今後の復興のカギは何よりも人間らしい生活を取り戻すための住宅保障であり、日常生活を支えあってきたコミュニティの回復である。

従来より防災まちづくりの都市計画画上の手法として「土地区画整理事業」と「市街地再開発事業」があり、阪神・淡路大震災の「復興」まちづくりの手法としても採用された。しかし、この手法は土地・建物所有者のみが利害関係者となり、多くの場合賃貸居住者層や資金面で自力再建が困難な住民層は地区の復興計画の担い手から除外される。このことは従前地区の住民構成やコミュニティ維持ができないことにつながる。今回大津波で被災した住民の多くが高齢者であり、生業を支える上においてもコミュニティの存続を重視しなければならない。

今後の復興まちづくりは「住まいは人権であり、人間生活と福祉の基盤である」という認識のもとに、住宅再建と農業や漁業など産業の再生と一体的に行うまちの再生が基本となる。そのためには、行政やディベロッパーが描いた「復興青写真」を押し付けるのではなく、住民が主人公として主体的に参加する住民自治の立場からまちや集落の再建を進めていく必要がある。

4. 憲法に即した国の責任と地方自治を基本とした政治・行政へ

被災地の基礎自治体は大津波の直接被害を受け、機能を果たせない状況の中で職員は不眠不休の活動を行なっている。一方で、この10年間の構造改革がもたらした自治体リストラや自治体合併などが、きめ細かい被災者救援活動を困難にする一因となっている。「自立・自助」「新たな公」などと行政の本来の役割を住民に被せる「地域主権改革」の誤りが露呈したといえる。

こういった中で被災地では、被災者と支援者という立場ではなく住民が双方向で協力し合い、互いに助け合う自治的活動が広がっている。地方自治体はこのような住民の主体的な活動を支えるとともに、地方自治の立場から住民要求をしっかり受け止め、住民と一体となって地域の復興まちづくりに取り組んでいく必要がある。

さらにそのためには、国が国民の生命と財産を守る責務をきちんと果たさなければならぬ。被災地では、国の地方出先機関が地震と津波の被害を受けた道路や橋梁など地域の物流インフラ復旧に精力的に取り組み、被災者への緊急生活物資の供給を可能にする役割を果たしている。

しかし他方で、「官から民へ」「国から地方へ」という構造改革路線のもとで、大震災から国民の安全を守るべき国の役割が極めてあいまいで無責任であることが浮き彫りになった。原発事故対策に顕著に見られるように、「原発」という核を用いるエネルギー供給の運営だけではなく、事故による被災対策まで民間企業丸投げとなっている。

日本国憲法では、第25条において国が国民の生活と安全を守るべき責務を規定している。また、第92条では、地方公共団体の運営は地方自治の本旨に基づくことを規定している。復旧・復興を通じた持続可能な社会づくりのためには、憲法に即した国の責務を果たし、住民主体の地方自治を基本とした政治・行政を行なっていく必要がある。