

# 「災後」の復興に胚胎する 脱成長の地域再生

高橋 伸彰

立命館大学国際関係学部教授

## はじめに

2011年3月11日に東日本を襲った三陸沖を震源とするマグニチュード9.0の大地震は、予期せぬ形で日本に対する世界の関心を引き起こした。それは、今なお行方不明の人を含めて2万人近い犠牲者を出した未曾有の自然災害という悲惨な「事実」によるだけではない。私たちが享受している文明の基盤がいかにか脆く、また危険であるかを福島第一原発の事故を通して世界中の人が再認識する「転機」にもなったからである。改めて指摘するまでもなく、欧米にキャッチアップしてから久しい日本経済の課題は、欧米の背中を眺めて走りつづけていた高度成長期とは大きく変わっている。それにもかかわらず2度の石油危機を経ても、またバブル崩壊の痛手を受けても経済成長に対する期待は、日本で生活する人の心の中に根深く染みついており、歴史的な政権交代

を果たした民主党政権までもが「成長信仰」から離脱できずに迷走を続けている。

いま求められている大震災後の復興ビジョンには、欧米が主導してきた、そして戦後の日本経済が志向してきた近代的な成長モデルとは異なる、地域発の持続可能な発展モデルが胚胎している。その貴重な芽を「災後」の地域再生として結実させることは日本の未来にとって「脱成長」の画期となるだけではなく、世界的にも発展モデルのパラダイムチェンジをもたらす画期になることが期待される。

その意味で復興と地域再生は同時進行の重畳的な課題と言える。災害が起る前から進行していた地域の衰退に歯止めをかけ、地域社会の再生に向けた出発点に立つことが復興においては重要な課題である。

## 何が必要で、誰が担うのか

地域研究に40年以上も携わってきた清成忠男氏によれば「地域に生きる生活者たちがその自然・歴史・風土を背景に、その地域社会にたいして一体感を持ち、経済的自立性をふまえて、みずからの政治的・行政的自律性と文化的独自性を追求する」<sup>1</sup> 地域主義は、東京一極集中の前で幻想に終わったのではなく、むしろグローバル化や成長率の低下、および高齢化といった地域創生（再生）にとっての構造的な制約が増すなかでますます強まっていると言う。

### たかはし のぶあき

1953年生。早稲田大学政治経済学部卒業。専門分野は日本経済論。旧通産省企画室主任研究官、ブルッキングス研究所客員研究員を経て、現在、立命館大学国際関係学部教授、国際日本文化研究センター客員教授。著書に、神野直彦氏との共編著『脱成長の地域再生』NTT出版、『グローバル化と日本の課題』岩波書店、『優しい経済学』ちくま新書など。

清成氏の持論でもある内発的振興（発展）とは、企業誘致や財政による所得移転には依存せず、住民が主役となって地域経済の自立を目指すことである。そこで期待される主体は情熱と専門能力をもって地域の自立に取り組む人財<sup>2</sup>と、中小企業だと言う。人財は当然だとしても中小企業が重要だと清成氏が指摘するのは、特定の地域にしか立地していない大企業とは異なり、中小企業は全国どの地域にも存在しているからである。「中小企業の活動が地域に貢献すれば、地域経済は安定する。地域に数多くの中小企業が集積され、これが活躍すれば、地域経済は発展する」<sup>3</sup>と清成氏は指摘するのだ。

これに対し、政権交代を実現した民主党が掲げる「新成長戦略」には地域の担い手（主体）論が欠如しているだけでなく、自民党時代と同様に「地域は疲弊した存在」であり、「中小企業は弱者としてしかとらえられていない」と不満を示す。革新的な中小企業の登場で力強く発展している地域も少なくないことに鑑みれば、「中小企業弱者論」からスタートするのではなく、中小企業をもっと伸ばすことに焦点を当てるべきだと清成氏は言う。中小企業は、地域の外部に市場を求め大企業とは違い、「地元のコミュニティに貢献しないと利益をあげることができない」、すなわち「営利目的のためにコミュニティに貢献するのではなく、コミュニティに貢献しコミュニティが発展すれば、結果として（中小）企業は高い利益をあげることができる」<sup>4</sup>（括弧内は筆者付加。以下同じ）からである。

そこで重要となるのが、いかに地域における中小企業の創業を活性化させるかである。創業が停滞すれば、内発的な地域の発展・再生も望めない。しかし、創業は個別地域の努力だけでは限界があることも事実だ。そこで清成氏は「(2008年秋のリーマン・ショックを契機とした)世界同時不況を機に、経済社会発展のパラダイム・シフトが生じている。このパラダイム・シフトを国土構造の再構築に活かす」<sup>5</sup>べきだと述べ、「あらためて国全体の形を見直し、国土構造

を再検討する必要がある」と訴える。この清成氏の主張は今回の復興が地域の努力だけでは限界があると共に、かつての全国総合開発計画の失敗の轍を踏むべきではないという教訓<sup>6</sup>とも通底している。

筆者も地域が衰退したのは、地域社会で育まれた人と人の繋がりや自然との関係が、戦後日本の成長過程で断ち切られたからだと思う<sup>7</sup>。その意味で地域の再生においてはもちろん、今回の復興においても生産や雇用は結果であり、まずは地域の生活を再生することが先決ではないか。

人は水とは逆に「低き」から「高き」に流れると言われる<sup>8</sup>。地域の所得が増え、雇用機会が拡大し、格差が縮小しても、地域の間には経済格差があるかぎり「低き」から「高き」に向かう人の流れを止めることはむずかしい。ただ、どんなに経済面で「高低」の格差があっても、生まれ育った地域を離れない人がいることを見落としてはならない。

いま求められている地域再生とは、そうした人を一人でも多く地域に定着させる生活の「場」を昔ながらの「しがらみ」のなかではなく、今の時代と今の環境に見合う形で能動的に回復することである。生活の「場」としての地域再生は必ずしも地方だけの課題ではない。遅かれ早かれ大都市においても深刻な問題に発展することは必至である。実際、グローバルな競争が製造業だけではなくサービス業の分野にも浸透し、大都市における雇用や所得機会が不安定化するなかでは、リタイアした高齢者だけではなく若者や子どもを抱えた核家族にとっても、大都市で人間らしい生活を続けることは次第に困難になっているのである。

## 政府規模の大小論を越える協力社会

公共経済学が専門の奥野信宏氏と国土交通省の栗田卓也氏は、公共サービスの分野にまで市場原理を持ち込む新自由主義的な小さな政府論が蔓延る以前から「地方圏と大都市圏とを問わず、徐々に各地域の暮らしの土台」は揺らいでいたと言う<sup>9</sup>。

1970年代前半に高度成長が終焉し、人々が「物の豊かさ」を卒業して、「心の豊かさ」を求めようとしたときには、すでに各地域で人と人の繋がりに亀裂が生じていたと言うのだ。その亀裂を土台から修復せずに、福祉の大盤振舞いで繕おうとしたのが大きな政府論だったと両氏は述べる。その結果、膨らんだ社会保障費が成長率の低下とも相俟って国家財政の危機を招き、市場の暴走と小さな政府論を惹起する遠因になったと両氏は指摘する。この指摘に従うなら、規制緩和や民営化を中心とした新自由主義的政策が普及したのも、福祉を振る舞う政府への「過度」な依存が破綻し、政府の失敗が財政赤字の累増という形で顕在化したことに原因の一端があったことになる。

しかし、1980年代以降30年近くにわたり先進国のみならず途上国の経済政策にまで強い影響を与え続けた新自由主義は、財政学者の神野直彦氏によれば、「競争原理にもとづく市場経済」のイデオロギーを商品の分野だけではなく、共同負担によって共同の困難を解決する財政の分野にまで持ち込み、「分かち合い」を否定して人間が生きる基盤の破壊を繰り返してきた<sup>10</sup>。そのイデオロギーを日本で具現化した小泉改革は、格差や貧困はむしろ勤勉をもたらすインセンティブ（意欲）になると積極的に評価し、企業減税や累進制緩和による税収減によって捏られた財政危機を福祉削減の口実<sup>くち</sup>に利用してきたと言う。その一方で、新自由主義の常套手段である規制緩和や民営化は技術革新にチャレンジしようとする企業の意欲よりも、人件費を削減し人間を切り捨てる「無慈悲な企業」の搾取を奨励し、新しい産業の創設へと向かわない資金が「国際的過剰資本」と化して、世界各地で金融投機を引き起こし最終的には2008年秋に突発したアメリカ発の金融危機にまで発展したと神野氏は言うのだ。

大きな政府では財政が破綻し、小さな政府では人間が生きる基盤が破壊されてしまったら私たちはどうすればよいのだろうか。神野氏は、危機のなかにこそ「希望」が潜んでいると言う。それは「シジフォ

スの神話のような、失敗しても失敗しても挑む敗者の頑張りが抱く能動的な希望」であり、その希望を実現するのが「分かち合い」、すなわち人と人の繋がりを重視する「協力社会」に他ならない。そこでは、福祉の大盤振舞いのために財政赤字を累増した大きな政府とは異なり、所得の低い人にも重い負担が求められる。ただ、それは見返りを期待できない負担ではなく、貧しい人にとっては重い負担を上回る無償の公共サービスによって安心した生活を営むことができる「分かち合い」社会の会費なのである。神野氏の言う「能動的な希望」を人々が抱き続けることができるなら、政府規模の大小論を越えた協力社会の実現も決して夢ではないはずだ。

## 下村治と高橋亀吉の慧眼に学ぶ脱成長

筆者は「災後」の復興プランも、また地域再生への展望も経済成長を前提として描くべきではないと考えている。それは不確実な成長への期待が負担を先送りする「麻薬」と化し、ひいては協力（分かち合い）による人と人の繋がりを断ち切る恐れがあるからだ。実際、成長率をわずか1%と仮定するだけで、30年後の名目GDPは現在の約500兆円から約650兆円へと150兆円も増加し、その間におけるGDPの累計増加額も約2200兆円に達する。ここでGDPの3割が税収になると仮定すれば、1%の成長によって30年間累計で700兆円近い税収の自然増が見込める計算になる。しかし、1%の成長を実現できずにゼロ成長に止まれば30年後の名目GDPは現在と同じ500兆円に止まり、GDPの累計増加額も、税収の自然増もゼロに終わる。

このように長期にわたる複利効果を梃子にした成長の効果は、わずか1%でも膨大な所得増加の「幻想」を人々にもたらし、協力による負担の絆よりも成長を前提にした自己責任へと人々を誘導する危険がある。高度成長期のように期待通りの成長が実現できるならリスクも小さいかもしれないが、実現できなかった場合には最初から協力しておけば維持でき

たはずの人と人の繋がり（協力）が、世代間不公平だとか受益者負担を盾にした議論によって弱者排除に転じてしまうかもしれない。そうした弱者排除は期待通りの成長ができなかったから起こるのではない。成長の複利効果を馬の鼻先につるしたニンジンのように利用して人々に楽観的な期待を与えた失政が引き起こした顛末に他ならない。脱成長の発想では長期的な政策や計画は立案できないと反論する人には、上の試算結果をもう一度眺めたうえで不確実な成長を前提にした政策の「怖さ」を再確認してほしい。

第一次石油危機後に突如「ゼロ成長論者」に変節した下村治の持論は「節度ある経済運営」だった。節度あるとは、国内における雇用や財の需給、海外との貿易収支、そして財政部門の収支がいずれも均衡するように経済を運営することである。いずれかの部門で不均衡が生じ、それが長期的に解消される見込みがない場合には、節度を逸した経済運営に原因があると下村は判断したのだ。その意味で、財政赤字と貿易黒字を政策的に放置しながら何とか実現できた日本経済のプラス成長とは、下村の眼から見れば節度なき経済運営によって達成された能力以上の成長であり、日本経済の実力は40年近く前からゼロ成長だったのである。下村の議論には異論・反論も多いと思うが、財政赤字と貿易黒字を出さずに第一次石油危機後の日本経済がプラス成長を実現したことはなかったし、そのツケが膨大な財政赤字の累増と構造的な円高となって顕在化していることも否定できない事実なのである。

加えて、石油危機が発生した当時の政府や財界は、いかに石油の制約を克服して急落した成長率を回復させるかに奔走した。これに対し下村と在野のエコノミストとして活躍した高橋亀吉は、石油制約を技術的に克服するよりも、石油制約によって強まった成長の減速に日本の経済社会が適応するほうがはるかに重要だと訴えた。歴史にイフはないが、石油危機後の政策選択をめぐる当時の議論は「災後」のいまこそ問う価値のあるイフだと言える。なぜなら、

もしも日本経済が石油制約の克服ではなく、ゼロ成長への適応を選択していたなら、現在直面している多くの困難に対しても違った形で対応できたかもしれないからだ。

その一つが財政赤字であり、もう一つが原子力発電であり、三つ目が地域再生である。下村と高橋は赤字国債の発行による財政支出には一貫して反対を唱え、また石油制約には（原子力発電などの）技術開発による克服よりも生活様式の変化も含めた経済社会の転換によって適応すべきだと主張した。さらに、地域再生に関しては二人とも成長の減速に伴い民間の設備投資から教育や医療などの社会投資に日本の貯蓄を回すべきだと主張しており、生産の場として地域を発展させるよりも、生活の場として地域の再生を図る重要性を示していたと考えられる。

今回の災害は成長率が失われた20年のなかで起きたのではなく、日本の経済社会の転換が遅れた40年のなかで生じたと言える。そう考えると、何を復興して、何を再生するのが自ずと見えてくるのではないだろうか。■

#### 《注》

- 1 清成忠男『地域創世への挑戦』有斐閣、2010年のp16を参照。なお、以下における清成氏の意見や考え方に関しては同書を参考にした。
- 2 前掲書の表記にしたがって「人財」とした。
- 3 前掲書p205を参照。
- 4 前掲書p207を参照。
- 5 前掲書p248を参照。
- 6 全国総合開発計画の失敗については、神野直彦・高橋伸彰編著『脱成長の地域再生』NTT出版、2010年の序章を参照。なお、同書は生活経済政策研究所における自主研究「地域再生の制度・構想」の成果を反映したものである。
- 7 前掲書の「はじめに」における筆者の議論を参照。
- 8 田中角栄は、こうした人の流れを逆流させるために「日本列島改造論」を構想したと言われているが、発想は良くても手段が間違っていれば失敗に終わる。
- 9 奥野信宏・栗田卓也著『新しい公共を担う人びと』岩波書店、2010年のプロローグを参照。
- 10 神野直彦『「分かち合い」の経済学』岩波新書、2010年を参照。

# 全員が復興の主体

—生活と公共の新たな協働のために

住沢 博紀

日本女子大学家政学部教授

## 生活公共と21世紀のリスク

この号では、『脱成長の地域再生』（NTT出版、2010年 生活研自主研究「地域再生の制度・構想」報告書）の執筆者グループに対して、「復興の主体と地域再生」を特集とするというで寄稿を依頼された。私はこの本では、「家族から出発する生活公共の創造」という視点で地域再生を論じた。そこで本稿では、大震災と原発事故に対して、「生活公共」の視点からどのような論点が提起できるかを検証したい。もしそれがこれまでの議論とは異なる考え方や独自の地域再生政策を提起できるなら、この新しい概念も意味を持つことになる。

「生活公共」とは、欧米では、シビックとかソーシャルとか呼ばれるものに近く、「生活」という言葉が一般的に使われる日本の現実を踏まえた表現であると考えていただければいい。今回の大震災への政府

支援も、被災地に配布されたハンドブックでは、生活再建支援と事業再建支援に大別されている。「公共」とは、「公共の場」とか「公共事業」など、とりわけ行政との関連で日々接することばであるが、すべての人にオープンであるという意味もある。したがって「生活公共」とは、この私生活や家族をふくむ「生活」と、行政やすべての人に開かれた「公共」を、一つの関連したものとして捉えようという立場である。その論点は次の3つに要約できる。

第一は、生活を離れた公共はないし、公共的要素を含まない生活もないということである。この視点は、「民の公共」、「市民的公共」、「新しい公共」など、ここ数十年の「官による公共」を批判する議論とも異なる。大事なことは、公共性の再建ではなく、生活の再建であり、そのためには公共性が不可欠であるという考えである。今回の大震災と原発事故の後では、多くの人が納得できると思う。

第二に「生活公共」の提起は、それが理念や倫理意識だけではなく、近代社会の発展が生み出す多くの問題と関連する。日本の高齢社会の進行、少子化、非正規雇用の拡大、そして東日本大震災と福島原発事故など、天災・人災に関わらず、21世紀になって人々の生活のリスクと将来への不安はますます大きくなってきている。こうした時代にあつて、自助で乗り切ることができる人は少数であり、共助にも限界がある。しかし公助に依存するのではなく、生活と公共を結びつける、新しい地域生活スタイルと制度が必要と

### すみざわ ひろき

1948年生。ゲーテ大学（ドイツ）社会科学群博士コース修了。学術博士PhD（ゲーテ大学）。専門分野は、現代ドイツ政治、社会民主主義論。1990年日本女子大専任講師をへて現在にいたる。

著書に、『グローバル化と政治のイノベーション』（共編著 ミネルヴァ書房 2003）、『EU経済統合の地域的次元』（共著 ミネルヴァ書房 2007）など。

されている。

第三に、問題解決のための組織や制度的枠組みの問題である。単身世帯の増加と孤独死、無縁社会、こうした人と人の関係や家族や地域のつながりが希薄になるにつれ、コミュニティの再評価や「家族のきずな」などの伝統的な価値が求められるようになった。東日本大震災での被災や帰宅難民の体験のあとではなおさらそうである。しかし現実には厳しい。阪神大震災からの教訓として、避難所から仮設住宅に移る際、コミュニティ単位の移住がいかに大事であるかなど、メディアで何度も報道された。しかし津波の被災地域では適切な平地が少ないこともあり、半数程度の人々が、ばらばらに仮設住宅に入居していることが報じられている。あるいは原発事故の避難地域の人々にとっては、家族もコミュニティも維持できないものとなりつつある。そこでは、政策的には政府が助成する優良賃貸住宅、いわば「生活公共住宅」や、雇用保険を活用した雇用政策など、大きな制度が必要とされている。

以上を要約すると、「生活公共」は二つの異なる論点をもっている。一つは、一国全体の生活基盤保障のためのユニバーサルな制度が不可欠であるという考えである。もう一つは、地域社会を構成する市民、家族、コミュニティ、社会経済団体と行政との協働のための場、地域の生活公共プラットフォームの形成が必要であるという主張である。「成長・開発型復興」か「人間の復興」という設定は、誤った設定である。一国全体の生活基盤保障を脆弱なままにして、被災地の「人間の復興」もありえないからである。

## 国民全員が復興の主体であること

被災地の自治体の復旧・復興活動の大部分は、政府の第一次補正予算、第二次補正予算に負っている。自治体のホームページを読めば、この補正予算の審議の遅れが復旧・復興の遅れの原因となっていること、さらに第3次補正予算が早急にできなければ、本格的な復興計画も進展しないことが強調され

ている。福島原発事故の現在の最大の課題の一つ、放射性物質の除染に関しても、同じように、政府の指針と財政的な裏付けが鍵となっている。

東日本大震災と福島原発事故が未曾有であることは間違いない。だがこの大震災からの復旧・復興も、被災した人々の生活の再建も、人口1億3000万人弱、国内総生産540兆円(2010年)の日本にとって、「未曾有」の出来事といえるのだろうか。

私は3月11日の大震災当日にはデンマークにいた。ドイツ・デンマークの国境地域の、社会福祉領域での自治体間の協働の可能性をヒアリング調査していた。社会保障制度の違いを、国境を越える通勤者がいる自治体間でどのように調整できるかという問いである。鍵となるのは、第一に原則・理念の問題であり、第二に制度の問題である。

デンマークでは、よく知られるように、医療、高齢者介護、育児施設、教育などは基本的に公共サービスによって行われている。ここでは日本のような「新しい公共」はいらない。生活上のニーズがあれば、行政が公共サービスとして企画し、必要とあれば行政組織そのものを改変する。もちろん市民活動やボランティア活動は活発であるが、それらは生活の質を高め、市民参加をさらに進めるためのものであり、生活基盤を保障、あるいは行政の不十分さを補完するものではない。

ドイツはどうであろうか。ここでは「社会的法治国家」という基本法の原則が、自治体や生活の隅々までいきわたる。国民への生活基盤保障が国家目的の柱をなし、一人ひとりに法的権利として承認されている。冷戦が終結し、旧ソ連圏から、例えば1992年には約23万人のドイツ系の人々が、統一ドイツに「帰国ドイツ人」として申請した。ドイツ政府はこれらの人々に、住居と生活資金を給付し職業教育を行った。この規模での「帰国ドイツ人」はこの前後何年も続いた。それだけではない。ドイツ基本法は、迫害された人々の「庇護権」を掲げており、同じ年には36万人の「外国人難民」がこの権利を申請した。その審査の期間中の住居とミニマムな生活費は政府が支給

した。それが基本法に記された難民の権利であったからである。

デンマークとドイツはこのように違っているが、国内的な「未曾有」の出来事があれば、それに適切に対応できる手法を持っているといえる。それは政府側からも、国民の側からもいえることである。

第一に、どのような理念、法制度、行政組織によって市民の生活を保障することができるのか、その道筋が明確であること。したがって「未曾有」な出来事があっても、政府はこの枠組みによって、あるいは必要な場合は、枠組みを改良しつつ十分に対応できる。日本では大震災の後、約10万人が離職して失業保険給付を申請したといわれる。同時に日本は、OECD諸国の中では、失業者のなかで失業保険給付を受け取る人の割合が最も低い国の一つとして批判されている。大震災の後、被災者への様々な特例が発令され、受給期間も何度も延長されている。しかしそれらは場当たり的であり、雇用や生活への安心感を生みだしていない。EUの多くの国では、長期にわたり日本の2倍以上の失業率があっても、失業・雇用保険制度により、社会の安定に役立ってきた。

第二に、こうした原則や制度が明確であることは、非常時の場合でも人々が政府の政策に同意できる根拠となる。それらが増税などの措置を必要とする場合は、もちろん反対の意見も多くであるが、すくなくともその議論の場を共有することができる。いわゆる復興増税に関しても、賛成か反対かという二者択一ではなく、どの程度の額まで、どの程度の期間でという議論に進むことができる。

さらに脱原発・再生エネルギーをめぐる議論がもう一つの例となる。原発に賛成か反対かが大事なのではなく、どのような共通の事実認識の上で賛否を議論しているのか、明確に自覚しているかどうかである。エネルギー政策は一国の根本的な政策であり、容易に転換できるものではない。だからこそ、一つ一つの各論を積み重ねていくことで、時間をかけて共通理解に行き着くことが大切である。要するに、「国民全体が復興の主体」と考えることができるような理念

と枠組みが必要とされるのである。

## 復旧・復興活動にみる生活公共の意義と働き

さて東日本大震災と福島原発事故の中で、生活公共という視点がどのような意義と働きを持っているかを、具体例をあげて検討してみよう。現在、政府がやっていることは、何度も補正予算を積み重ね、従来の法令の例外事項を許すための法令作りに終始しているといえる。被災地自治体の議会の活動を見ると、悲しいまでに通常の予算関連の条例決議に終始している。まさに「想定外の問題」を解くための出発点となる共通の理念や仕組みが、現在の日本に欠けているといえる。生活公共という視点は、まだ具体的な制度を伴っていないが、少なくともどのように問題を考えればいいのかという、一つの視点を提供する。

第一の例として、原発新設や再稼働をだれが承認するのかという問題が挙げられる。中電浜岡原発の再稼働めぐり、隣接自治体の牧乃原市と焼津市が脱原発の決議をした。さらに佐賀県の九電玄海原発の再稼働は、九電のやらせ問題と佐賀県古川知事の関与疑惑に発展し、立地自治体玄海町と佐賀県という二者による事実上の再稼働承認システムに大きな批判が寄せられることとなった。福井県の高浜原発や大飯原発への小浜市の反対決議、隣接県の京都市の「原子力安全協定」の交渉など、原発依存度が最も高い関電の域内でも、再稼働の前提条件の大きな見直しが迫られている。

原発が立地自治体の生活基盤となっていること、他方で電力供給は公共性が高いこと、この二つが結びつき、立地自治体と県の承認を旗印に過疎の地域振興策として原発が特定地域に集中していった。しかしこれはまやかしの「生活公共」であり、特定地域の生活とユニバーサルな電力供給という公共を都合よく結びつけたものであった。

チェルノブイリ原発事故の後、ドイツの社会学者U.ベックは『危険社会』を著し、「放射性物質など現代のリスクは、いまや全世界の人々に普遍的に降

り注ぐ」と書いた。生活は、それぞれの家族、地域、グループの利害や利益と結びついており、そのままでは「公共性」をつくるものではない。特殊利害を守ろうとする「狭まれた生活」ではなく、すべての人への生活保障が結局は自分たちにとっても最大の生活保障になるという、「生活の公共化」こそ、この原発立地の問題の原則とならなければならない。

第二に、おなじことが被災地のがれき処理と放射性物質の除染問題にもあてはまる。ただしここでは、「公共の生活化」がポイントとなる。

まだがれき処理が放射性物質による汚染と関連付けて考えられていなかった4月段階で、30都道府県272の自治体が協力すると表明した。しかしその後、がれき汚染の問題がメディアで報じられるなか（象徴的には京都五山送り火をめぐる騒動）、多くの自治体は協力姿勢を後退させた。環境省を仲介者として、全国の自治体でのがれきの広域処理が少しずつ進展しつつあるが、環境省は受け入れ自治体名もがれき量も公表しないという。

被災地の膨大な量のがれきを考えると、それは「生活ごみはその地域で処理する」という、1980年代からの「生活公害」の原則は不可能であるといえる。しかし全国自治体による広域処理が「公共的性格」があるからといって、放射性物質による汚染を心配する人々に、行政が強制するわけにはいかない。人々の生活目線で、行政側がこうしたがれきの汚染検査や焼却灰の処理を、きめ細かくおこない、情報を公開してゆくほかはない。この意味で、「公共の生活化」が問われている。

第三の事例として、被災地の集団移転や新しいまちづくりという、それこそ生活と公共のあたらしい関係が前提となる復興計画がある。地域から切り離された家族生活、土地所有者の個別権利の優先、雇用責任より収益を重視する企業経営、こうした過去20年ほどの地域生活が、今、復旧・復興計画の中で再検討を迫られている。

日本の地域社会はなおも多くの資源を持っている。人々の結び付きという「社会関係資本」だけではなく、

豊かな地域の歴史に裏打ちされた文化的資産や、教育・事業の経験から生まれた多くのノウハウを持っている。町内会や自治会など、伝統的な地縁組織も衰退しつつあるとはいえ、阪神大震災でも、今回の被災者の避難施設でも、その現場と生活の力を発揮し、行政が機能していない困難な状況下でも、人々の生活と地域を守った。それだけにコミュニティの再建が望まれることになる。

しかし私たちの心の原風景が現風景となるように復興させることはむずかしい。せいぜいお祭りのイベント時に、つかの間の満たされた気持として残る程度である。現在できることは、こうしたコミュニティの要素も生かしながら、数多くの地域の人的資源、地域組織資源、地域金融や情報、生活事業、行政のパワーなどを結びつけ、有効に活用する仕組みを共同作業として創出することである。

## 地域に生活公共プラットフォームをつくること

これまでも地域活性化政策は数多く行なわれてきた。もちろんその中で幾人かの人材が育ち、組織が互いに連携する経験も積み、地域生活力の向上にはなにかしかの寄与をした。だがほとんどの協働や参加型プロジェクトは、国・県・自治体の期限付き補助金で行われ、タテ割り行政のもとそれぞれが別個に企画され、相互に関連のないままに進行し、期限が過ぎると衰退した。

大震災や原発事故からの地域復興では、こうしたタテ割り行政に沿って分断化された期限付きの協働プロジェクトではなく、統合された協働の場を地域に制度化することをめざす。こう書けばすぐに連想するのは、「プラットフォーム事業」論であろう。もともと通信情報産業やソフト、ハード製造業者等の中でテーマとされてきた、操作の基盤となるプラットフォームの設定や動作環境、さらには異なるシステム間での連動を可能とするマルチ・プラットフォームの作成などは、地域のさまざまな組織、制度、活動主体、行政などの連携や協働づくりに転用できる要素はあった。



図 ニューレイバー下の近隣地域（地域社会）活性化における類型

	市民的 civic	経済的 economic	政治的 political	社会的 social
理論的根拠	市民の直接参加やコミュニティを巻き込む機会	地域のサービス供給の効率と成果の増大に焦点： 税金・支出の交渉	制度作成へのアクセス、 説明責任、責任性をめぐる改革	サービス供給における、 包括的な、市民中心の アプローチ：市民に 関係するサービスの 制度設計
民主主義の形態	参加民主主義	市場民主主義	代議制民主主義	当事者民主主義
制度デザイン	地域社会のエンパワメント	地域社会のマネジメント	地域社会のガバナンス	地域社会のパートナーシップ
市民の役割	市民：発言、協働	消費者：選択	有権者：投票	パートナー：誠実さ、 問題解決

出所：C.Durose, S.Greasley, L.Richardson (ed.), *Changing local governance, changing citizens*, Polity Press 2009, p.34

こうして、例えば千葉県の「地域活性化プラットフォーム・モデル事業」（2006～09年度）では、県、市町村、NPOの連携やネットワーク化が追求され、他にも、地域教育や大学と地域の企業との連携、さらには、県と市町村や、自治体を越えた地域広域ネット形成など、地域づくりの協働枠組みとしての「地域プラットフォーム」の議論は、いろいろな領域で行われている。

「生活公共」の視点からは、こうした地域再生プラットフォームの形成それ自体よりも、まずこうした協働の場やネットワークの場をつくる力を、「生活」から導き出していくことが大事である。

上の図は、イギリス労働党政権のもとでの地域活性化政策を類型化したものである。地域「生活公共」の考え方は、このすべての要素を含んでいるため、日本の「生活」概念をより明晰にし、どこに課題があるかを分析するためには、この図式は非常に参考になる。

日本の地域生活においては、この図での市民的civicと社会的socialという二つの領域で課題があるといえる。前者は、町内会などの伝統的な地縁組織、あるいは市民参加型のNPO組織に代表され、後者は事業型NPOや協同組合、共済組織、社協などの福祉法人あるいは行政の外郭団体などに示される。日本でも「地域協議会」や「市民活動センター」など、そのための萌芽的形態はあるが、自立して活動

できる求心力も制度的な枠組みも不十分である。

ここで二つのタイプの生活公共プラットフォームが構想できる。それぞれにすでに数多くの人的資源や組織資源は存在している。創出すべきは「生活」のもつ、シビックとソーシャルという要素を共通基盤として、協働できる場をつくりだすことである。

第一のシビックの領域に相当する、町内会・自治会、その広域連合、市民参加型NPO組織、自治体議会と行政などの協働するプラットフォームを、今「生活公共協議会（地域名）」として一般化してみよう。

これまでの地域協議会は、町内会や自治体連合会、あるいは平成の市町村合併によりなくなった旧市町村議会を代替する協議機関として設定されてきた。復興市民会議などが設置された被災自治体では、こうした地域組織の幾人かの代表が参加している。しかし数回の復興会議で、地域の希望や課題について発言できる程度であり、復興計画は専門家委員会、コンサルタント、それに行政の手によってつくられていく。

シビックのもつ資源を活用する「生活公共協議会（地域名）」は、町内会・自治会やその連合会という地縁組織だけではなく、市民参加を訴えるNPO組織や市民団体、政党や自治体議員、行政の専門職などが参加し、具体的な復興プランもふくめて、再建構想を

協議・凝縮していく役割を持つ。

第二のソーシャルな領域では、「生活公共事業共同体（地域名）」がふさわしいであろう。「事業共同体」は大規模工事ですでに存在する形態であるが、ここでは生活事業系NPO（介護・育児など）、生協、農協、漁協、労組の地域組織、社協や福祉法人、信用金庫や共済など地域金融などのいわゆる社会的企業と呼ばれるもの、さらには商工会議所、観光協会など、それに行政がオブザーバーとして参加する。ここで重要なことは、それぞれの組織は多くの人的資源と

資産、それに組織運営のノウハウを保有しているということである。ただそれは個別の事業体としてであり、生活公共の共同プロジェクトのためではない。これはすべての人々、組織に開かれた生活公共の事業連合体であり、政党や企業が支配的であってはならない。

復興計画や生活再建事業をとおして、こうした生活公共の場が構築され、協働の経験を蓄積することができれば、やがては日本全体のモデルとして地域再生に寄与できるであろう。■



# 復興と地域再生に向けた地方財政

—3.11後に改めて考える

星野 泉

明治大学政治経済学部教授

## はじめに

日本は、産業基盤整備のため補助金政策や投資減税を進め高度成長を成し遂げ、その成果物が地方税収増となった。地方税に企業課税部分が大いことから、税収期待で自治体は企業誘致による地域活性化に走ることになる。過疎地の企業誘致、リゾート開発、原発誘致を進めることもある。国は、アメを眼の前にぶらさげることにより、自治体住民や自治体議会を国の政策へ誘導する。時に、うまくいかないと、パブリックコメント、住民意見交換会やシンポジウムでやらせがあったかもしれない。

産業の高度化、国際化、少子高齢化と様々な問題を抱える中で生じてきた地域格差。3.11後の今、格差に悩む地域の再生について改めて考えてみたい。

### ほしの いずみ

1956年生。立教大学大学院博士後期課程研究指導修了。経済学修士。専門分野は、財政学、地方財政論。

明治大学政治経済学部助教授を経て現職。

著書に、『分権型税制の視点』（ぎょうせい、2004年）、『スウェーデン高い税金と豊かな生活』（イマジン出版、2004年）、『脱成長の地域再生』（NTT出版、2010年）など。

## 類似団体比較による財政分析から

地方団体の財政分析をする場合、類似団体という指標が用いられることが多い。これは、5年毎に行われる国勢調査の人口規模と産業構造の特徴で似通った地方団体を選び出すものである。同じような人口規模をもっており、かつ同じような第二次、第三次産業従事者比率をもつ団体、こうした団体がいくつかあればその平均値等を出して、これを基準とする。いわば、身長、体重が似通った人のグループから平均的特徴を導き出すものといえる。

類似団体選定に際しては、標準から大幅に離れるような特殊事情がある団体は除かれており、それらは非選定団体と呼ばれている。したがって、該当団体、すなわち人口、産業構造で似たような団体の数値をすべて集めて平均しているわけではなく、その中から選定団体として取り上げられる団体の数値のみを平均しているということになる。2009年度の場合、特別市、特別区以上の大都市ではすべてが選定団体となっているが、それ以外の都市、町村では選定団体採用率が85%から90%程度、その中でも人口5万人以下の都市の場合、8割程度にすぎず、2割は対象から除かれている。

類似団体別市町村財政指数表は、標準的な財政運営を行っている市町村を選定するという趣旨をもって、総務省が作成するものであるが、次の基準によつ

て各類型毎の市町村を選定し、これに当てはまらない団体が除かれることになる。

- (1) 大規模な合併が行われていないこと。
- (2) 決算の実質単年度収支において著しく多額の赤字を生じていないこと。赤字の額が標準財政規模のおおむね10%以内であること。
- (3) 決算の実質収支において、著しく多額の赤字（標準財政規模のおおむね20%以上）を生じていないこと。
- (4) 決算において地方債の元利償還金が財政の著しい負担（「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」に基づき算定した実質公債費比率がおおむね25%以上）となっていないこと。
- (5) 2009年度の財政構造に著しい変化を与えるような災害等の特殊事情（その費用が歳出規模のおおむね20%以上のもの）が生じていないこと。
- (6) 2009年度決算において、収益事業収入が著しく多額（歳入総額のおおむね20%以上）となっていないこと。

自治体の財政状況を正確に比較するために、特殊事例を除いて、本来の状況を示しているところだけを取り上げているということになるだろうが、そもそも本来の状況とはどんなものであろうか。

## 産業立地に伴う財政力への影響

特殊事例を除くとした場合でも、最近合併した町村や夕張市などが除かれるのはともかく、なぜか合併したわけでもなく赤字が大きいわけでもない原発立地自治体もほとんどすべて除かれている。原発立地自治体を入れれば、自治体本来の財政力でなく外部的要因によって実現した部分も含めた平均値が出てしまうことになるが、そうであるなら、原発ほど大きな効果をもっていないまでも、企業誘致を強力に推し進めた地域や企業城下町なども除くべきということになる。普通の人々が普通に働いた結果としての地域経済、地方税をみたいとするならば、地場の人間の営みの範囲を越えている事柄をどう評価するかである。

たとえば成田市である。国際空港を擁する12万都市は、固定資産税や空港周辺対策交付金により、財政は豊かで財政力指数<sup>1</sup>は2009年度1.50である。市域の多くが埋立地で、震災の際には液化化現象の被害が出た浦安市。市の面積が小さく人口構成が若い、ディズニーランド、ディズニーシーが立地する16万都市の指数は1.63。また、1984年からファナック本社が立地する富士山麓の山梨県忍野村は2009年度1.85、2008年度には2.11であった。人口40万人を擁する中核市豊田市は1.81で、特例市厚木市は1.44。いずれも工業都市といえるが、こうした特例市以上の大都市で財政力が1.4を超えるほどとなっているところはまれであり、政令市では、ほとんどが交付団体か1を超えてもわずかである。こうした自治体にも、一部類似団体適用団体がある。

人間に置き換えるなら、身長、体重が同じでも、ドーピングとまではいわないが過度に栄養剤を与えたものも一緒にして比較してよいかどうかということである。

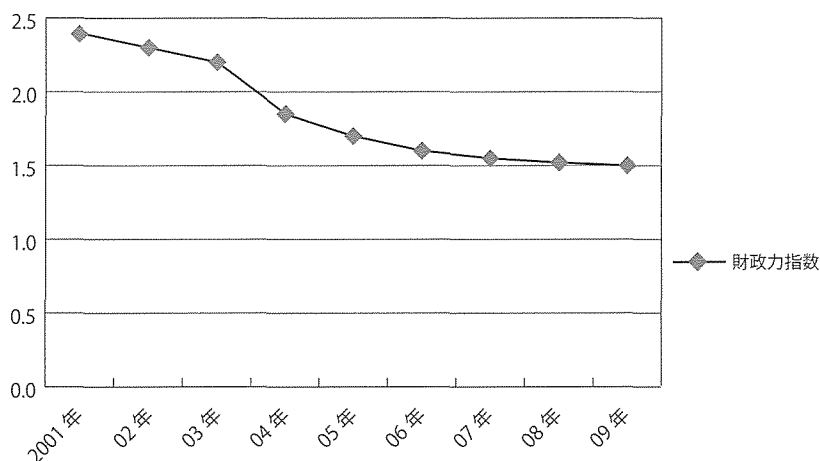
## 原発立地自治体をみると

財政力指数が1.4を超えるような自治体は、何かしらの財政的要因があるが、企業立地等の影響は、人口の少ない自治体の方が財政規模が小さいだけに格段に大きい。原子力発電所の立地する自治体は、概して人口の少ない町や村が多いから、税や交付金の影響は顕著である。

北海道泊村は、2009年度の財政力指数が1.17であるが、ここと同様の人口規模と産業構造の類似団体グループの平均は0.27である。大熊町は、2009年度1.50のところ類似団体は0.55。2005年度は2.1であった女川町は2009年度1.41であるが、類似団体は0.54。玄海町は、2009年度1.49であるが（図1）、ここの類似団体は0.27。刈羽村は同年度1.53で、ここの類似団体は0.21。なお、玄海町と刈羽村の財政力指数は2003年度まで2を超えていた。

双葉町の場合（図2）、原発立地前の1965年度財

図1 玄海町財政力指数



出所:決算カードより作成。

政力0.23が、稼働後の1980年度3.73という異常な数値を示した後、近年は0.7から0.8のあたりにある。減価償却により固定資産税の減少は著しいがこの類似団体0.48からみれば高い水準にある。それでも、震災前には、実質公債費比率により早期健全化団体となっている。これほどのアメガ、原発立地の説得には必要であったというべきか、あるいは、地域の冷静な決定を混乱させる要因となったということであろうか（双葉町については、葉上太郎「原発頼みは一炊の夢か」『世界』2011年1月号参照にくだしい）。

御前崎市は、合併前の御前崎町時代、2003年度までの財政力指数は0.6程度、当時の類似団体では0.5前後であったから、類似団体の数値からそれほど乖離がなかったが、2004年4月に原発が所在する浜岡町（2003年度1.40）と合併すると、新御前崎市は2004年度に1.18、2009年度には1.48となっている。類似団体は2009年度0.48である。合併前の2003年に、浜岡町の人口2万4000人に対し、御前崎町は1万1000人、約倍であるが、財政規模は浜岡町148億円に対し御前崎町の規模は45億円、3倍以上の差であった。町税規模では、5倍を超え、とくに固定資産税は51億円と7億円、7倍以上であった。新御前崎市の固定資産税は、2005年、

58億円、2006年に91億円に達した後、毎年数億円ずつ減少し、2009年、75億円である。

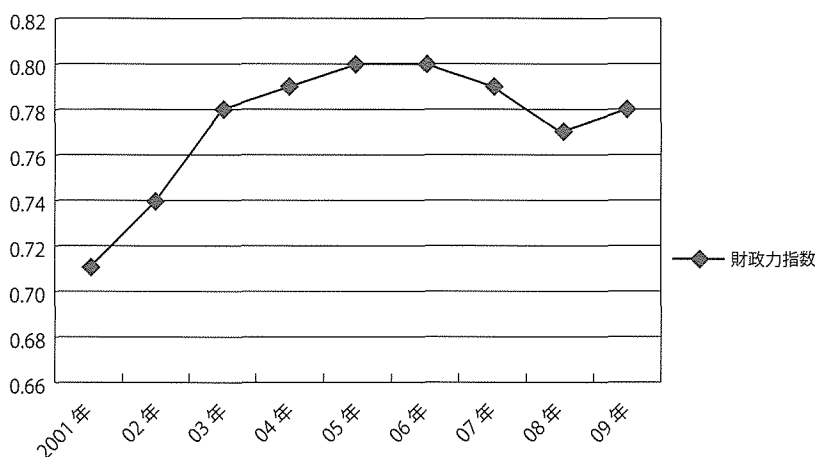
また、固定資産税の徴収率は滞納繰越分を入れて95%程度が平均であるが、電力会社の場合、どこでもほぼ100%であり、自治体として望ましい納税者であること、リーマンショック後の工業都市は税収減が著しいが、原発立地自治体の場合、そうした影響が小さいことも大きいメリットであった。一方、原発がなくても被害に苦しむ福島県飯館村の財政力は2009年度0.24、ほとんど数値は動いていない安定的な地域であった。

### 持続可能な自治体財政の構築を

税制の国際比較をしてみると、各国の特徴が明らかとなる。ただ、国税については、各税種への配分、負担率、税率構造、低所得者への負担緩和のしくみ等々の細かい点はともかく、所得、消費、財産の3種を中心に構成されているということについて、そう違いはない。しかしながら、地方税の構成については国によって多様である。

それは大きく分けて3つある。イギリスや英連邦の国々を中心に、住宅等の財産を基準にして税負担を

図2 双葉町財政力指数



出所:図1と同じ。

求めるケース。北欧を中心に、個人の所得を基準に税負担を求めるケース。3つ目は、大きく偏ることなく、所得税や個別消費課税などいくつかの税にある程度バランスよくウェイトがかけられているケースである。日本は、3つ目の国ということになり、個人所得課税である住民税個人分、法人所得課税である法人二税、財産税である固定資産税、その他の個別消費課税で成り立っている。

さらに分類すれば、日本が、法人所得課税に比較的多くを頼っていることを見ることができる。地方税に法人所得課税を大きく取り入れている国は、面積の小さいルクセンブルクを別とすればそう多くはない。また、固定資産税についても、償却資産課税を含め多くを企業の負担によっている。イギリスもかつては、地方税として工場、商店、事務所への財産課税もしていたが、現在は国税となって地方譲与税として再配分されている。今日、イギリスの地方税としての財産税は、住宅、すなわち住民に対してのみである。神野直彦・高橋伸彰編『脱成長の地域再生』(NTT出版、2010年)における筆者の担当箇所、地方企業課税を地方税にしていることの問題を提起したが、震災と原発危機の後、改めていえることは、固定資産税における企業課税についても同じ傾向があるということである。

ある。

大きな自治体の場合、効果は限定的であり、財政力の数値などに眼に見えるほどの変化は見られないケースもあるが、町や村、人口も5万人を下回るようなところでは、大きな財政的変化となり、行政サービスや公共施設整備に大きな影響、変化をもたらされた。原発立地自治体は比較的小さな自治体であることもあって、交付金や固定資産税増により異常な財政力を示す富裕団体となるが、その後の減価償却による税収減もかなり急激である。原発稼働後しばらくつと、減価償却の影響から税収がかなり落ちてきたところで、原発をもう一基、二基、誘致したいとの決議や陳情が行われたりするのはそうした理由による。

今日、少子高齢化、経済のサービス化が進行し、農漁村部では過疎化が著しい。地域再生のためには、企業負担に頼る部分を減らし、住民の負担、とくに住民税を中心に税を集め、自治体として住民に福祉、教育、医療等サービスをしていく循環型の地方財政に変えていく他はない。農林水産業は、国民の基幹産業でもあり、安心安全の基礎である。農産物価格が高いということは、日本の所得水準が高いということでもあり、他国より丁寧に耕作されている面もある。大都市部の消費者は、自らの所得水準から農産物価

格を判定すべきで、他国の農産物価格との比較ばかりで評価すべきではない。

過疎化や高齢化、第一次産業の疲弊を構造的な変化とみて、構造的事柄から生じる財源難は地域住民のための財源を保障する地方交付税で対応する。地方交付税や社会政策のような再分配政策をモラルハザードなどとおおって、地域住民を無理に頑張らせたいはいけない。夕張ショックや3.11の示すものはそこにある。企業立地政策は、もっぱら国の全国的な計画と企業の経営判断の中で、進めていくべきであるといえよう。

## おわりに

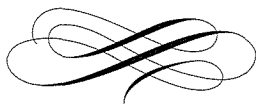
とくに非大都市部においては、公共部門で雇用創出し、福祉、医療、教育環境を整える。人間が人間を世話することが公共サービスの基本となり、そうした人材がいれば高齢者ばかりの地域にならない。民間経済を中心とする大都市部の財源で地方財政調整を行い、地域再生にもつなげるスウェーデンの自治体とサービス人員配置、地方財政システムは、わが国

に参考になるものといえるだろう。復興にも地域の人材を公共部門で雇用するという考え方が必要になる。

もともとの地域の構造的な経済力を無視して外部力的に頼り、自治体の財政力を引き上げる考え方は財政的にも地域コミュニティの維持の観点からも問題がある。国内的に財政調整が不十分であれば、都市への一極集中はますます進むことになる点も見えておかなければならない。また、類似団体比較競争で自治体が行革を行えば、人件費や扶助費等の平均値はさらに下がり、さらに少ない人員、所得、負担水準が求められる。何が目標か。かつて望ましいものとされた投資的経費の上昇が必ずしも住民の幸せを生まないことを知った今、財政分析手法にも、新たな基準が必要となっている。■

### 《注》

- 1 基準財政収入額を基準財政需要額で除した数値の過去3年間の平均値。指数が1.0を上回れば地方交付税交付金が支給されない不交付団体。下回れば交付金が支給される交付団体となる。



# 市民主体の復興・地域再生へ

坪郷 實

早稲田大学社会科学総合学術院教授

## 市民が復興の主体

3.11 東日本大震災は、大地震・大津波・原発事故という複合的な災害であり、被害は岩手、宮城、福島3県をはじめとする広域にわたっている。しかも、福島第一原発事故の終息はまだであり、被災地における復興プロセスに大きな影響を与え続けている。3.11は、被災地のみならず、それぞれの地域において、これまでの自治のあり方、民主主義のあり方を問い直している。

大震災は甚大な被害をもたらし、死者1万5822人、行方不明者3923人（10月11日警察庁調べ）である。そして、9月22日現在で、避難所にいる避難者2840人、旅館・ホテル・親族や知人宅に避難したもの2万2020人（東日本大震災復興対策本部調べ）である。10月17日の集計で、入居済・入居者決定戸

数は、応急仮設住宅5万1492（10月17日）、国営住宅1万6488（10月10日）、借上げ民間住宅6万0310（10月12日）、計12万4290戸である（復興対策本部事務局（[www.reconstruction.go.jp/](http://www.reconstruction.go.jp/)）「二次避難の状況」）。

防災体制に関して、復興構想会議提言は、「たとえ被災したとしても人命が失われないことを最重視し、また経済的被害ができるだけ少なくなるような観点から、災害に備えなければならない」と述べている。今回の大津波により、防波堤や防潮堤を中心とする体制で防御することはできないことが明らかになり、「災害時の被害を最小化する『減災』の考え方」が肝要である。

復興の主体は、被災した自治体の市民であり、市町村自治体の復興計画・地域再生計画が市民参加により作られることが最も重要なことである。また、多くの自治体は、高齢社会と同時に人口減少に直面している。これらの自治体は、これまで直面してきた問題と共に、原発事故が引き起こした新たな問題に対応をしなければならない。被災地の自治体は、「どのような復興・地域再生を目指すのか」、これまでの電力供給体制から「地域分散型電力供給体制」への転換などエネルギー政策全体の見直し問題、農業や水産業と観光の町が被災したことにより、その再生とともに「食の安全」問題に直面している。

3.11以降、市民活動やNPO・NGO、「地域活動をする協同組合」や労働組合などが、被災者の支援

### つぼさう みのる

1948年生。大阪市立大学大学院法学研究科後期博士課程単位取得退学。博士（法学）。専門分野は、比較政治、環境政治。北九州大学法学部教授を経て、1994年より現職。

著書に、『比較環境ガバナンス』（長峯純一編、ミネルヴァ書房、2011年）、『脱成長の地域再生』（神野直彦・高橋伸彰編、NTT出版、2010年）、『環境政策の政治学』（早稲田大学出版部、2009年）など。



活動に活発に関わっている。この点に関して、「新しい公共」推進会議は現状を把握しながら、市民社会部門の強化のための提言を行っている。本稿は、「新しい公共」推進会議による「震災支援制度などに関する提言」について述べた上で、被災者支援の市民活動の現状を見ながら、市民主体の復興・地域再生について若干の論点を述べたい。

## 「新しい公共」推進会議による 震災支援制度の提言

さて、民主党政権のもとで、「新しい公共」推進会議が活動している。まず、「新しい公共」に関して若干の議論を見ておきたい。筆者は、「新しい公共」は、地域において、市民たちがそれぞれの地域の実情に応じて、市民活動を通じて作っていくものであると考える。このような動きを、政府も自治体も主導することはできないのである。被災地における市町村自治体による復興・地域再生を進めるためには、権限と財源を移譲する一層の分権改革が進展することが不可欠である。さらに、今後、仮設住宅や借上げ住宅における被災者支援、復興・地域再生に関して、NPO・NGO、協同組合、労働組合などによる地域における実践に基づく政策提言と実践的ノウハウがますます重要になる。

大震災後、「新しい公共」推進会議において6月14日に「震災支援制度等に関する報告書」がまとめられている。推進会議に「震災支援制度等ワーキンググループ」が急遽、設置され、集中審議を行い、現地ヒアリングを経て、ワーキング報告書が出された。これを受けて、推進会議でさらに報告書がまとめられた。この報告書には、多くの提案が行われているが、その中から、ワーキング報告書に基づき、「被災者支援や復興のための支援拠点とそれを支えるプラットフォーム」について簡単に紹介をしよう (<http://www5.cao.go.jp/npc/suishin.html>)。

第1に、被災者が直面する様々な課題に対して、きめ細かくワンストップで対応することのできる「包括

的な支援拠点」の設置である。この支援拠点は、地域の実情に応じて、災害ボランティアセンター、「被災者の生活に関するワンストップの相談対応機能、及び訪問活動により被災者のニーズを掘り起こすアウトリーチ機能」、コミュニティの維持・再生機能、「行政や民間における様々な支援策のコーディネート・サポート機能」、「新産業や地域産業の復興支援等」、「災害弱者へのサポート機能」である。これは、従来の縦割り行政ではなく、被災者の生活に応じた支援の仕組みを目指すものである。

第2に、上記の支援拠点と共に、「被災地の内外から支えるプラットフォーム」の構築が望ましい。このプラットフォームは、被災地の関係機関が主体となり、被災地外からの支援機関（NPO、公益法人、企業、協同組合、労働組合、大学等）のネットワークによって作られる。この内外の自発的なネットワークを通じて、プラットフォームが複数作られ、行政区域を超えて運営されることにより、この間形成されつつある各地の「支えあいのネットワーク」が強化される。このプラットフォームは、関わる地域の実情に応じて、先の支援拠点を補完する次のようなメニューの機能を組み合わせ、活動する。これには「①応援、支援してくれる機関の発掘や連携の仕組みづくり、②各地からの人材のリクルーティングや人材育成機能、③福祉やまちづくりから教育、環境、産業活性化、原子力安全に至るまで、多方面の専門家、企業、NPO等とのネットワーク構築機能、④事業を実施するNPO、住民組織の組織運営能力向上機能、⑤復興や地域づくり、地域の安全のための政策提言機能」が考えられる。

さらに、「支援拠点」と「プラットフォーム」に関しては、次のような基本的な考え方が望ましい。第1に、「ビジョンを共有する有志によるボトムアップでの設立を基本とし、詳細な事業内容は、上記の趣旨を活かして自主的に企画される」。「その際、事業の企画・実施のプロセスの適正性・公開性・アカウントビリティの確保を重視する」。第2に、すでに被災地において行われている多くの取り組みを基にして、それらを支援、促進する枠組みとして作る。「重複する新た

な活動主体を作ることはしない」。第3に、地域で行われる事業に関しては、「被災者や地域の関係者の意見をボトムアップで吸い上げる『熟議』の開催を重視する」。被災者と共に、自治体職員や支援機関も積極的に参加し、「障がい者、子ども、居住外国人」や「生活弱者」が参加できる、「ジェンダーや多様性」の視点から多様な市民が参加できる方法をとることが肝要である。

## 市民社会部門による支援活動

以下では、上記のような「支援拠点」や「内外から支えるプラットフォーム」に関係するこれまでの動きや、議論されている重要な論点をいくつか述べたい。

第1に、NPO・NGO、生協、労働組合、企業による広範囲な災害支援活動が展開されている。震災直後は、主として海外での災害救援活動に携わっていたNGOが活動をはじめ、続いて災害支援や多様な分野のNPOがネットワークを形成しながら活発に活動し、さらに生協や労働組合が組織的に災害救援活動に参加している。

全国の災害支援関連のNPOやNGOなどの民間団体のネットワークとして、3月30日に「東日本大震災支援全国ネットワーク(JCN)」(<http://www.jpn-civil.net/>) が結成されている。JCNは、広域災害で支援が行われない地域がないようにすることを目指している。世話団体は23団体あり、参加団体は当初の141団体から600団体に増加している。「JCNニュース・レター vol.2 (2011.08.26)」によれば、岩手、宮城、福島3県において加盟団体による活動は、397件あり、物資支援45.6%、泥だし・片付け24.9%、食事支援19.4%、医療・健康(福祉・心のケア等は除く)14.1%、介護・福祉11.3%、ボランティアセンター運営支援10.8%、傾聴活動9.3%である。今後、仮設住宅などへの支援に中心が移るので、仮設運営支援、雇用支援、法律・総合相談の増加が見込まれると述べている。

県レベルでは、岩手、宮城、福島3県で、政府・自

治体、企業部門、市民社会部門間の連携を目指して、NPOのネットワークとして「連携復興センター」が活動している。「みやぎ連携復興センター」は、「NPO・企業・市民活動団体・行政等各セクターの復興支援の担い手の協働」を行う仕組みとして設置され、「いわて連携復興センター」は「地域住民による地域再生」を目指している。福島では、「ふくしま連携復興センター」が活動している。活動事例として、「いわて連携復興支援センター」は、6月から7月にかけて、県の委託により県内の仮設住宅を訪問し、集会場、買い物、医療機関などへのアクセス等に関してアセスメントを実施し、「集会所の設置、仮設住宅への支援員の配置、バス運行」に関して県への提案を行っている。

遠野市のように、内陸自治体が積極的に被災地へのボランティアの受け入れを推進するために、ボランティア活動のベース拠点を設置したところがある。遠野市民を中心にして、遠野市被災地支援ネットワーク「遠野まごころネット(遠野被災地支援ボランティア <http://tonomagokoro.net/>)」を結成し、個人ボランティアを受け入れ、被災地支援、交流促進・まごころネットワーク事業などを継続している。遠野市は、被災地への「後方支援活動」の優れた事例として挙げられている。4年前から大津波の発生を想定し、市の地理的条件等などから「前線基地」としてハード・ソフト両面の体制整備を進めている(「岩手日報」10月6日)。

## 災害支援ボランティアと義援金・支援金

第2に、ボランティアと義援金・支援金に関して見ておこう。政府側から災害支援・ボランティア活動との連携を行うために、「震災ボランティア連携室(辻本清美首相補佐官、湯浅誠室長)」が内閣官房に設置された。野田首相に代わって、連携室は「東日本大震災復興対策本部事務局震災ボランティア班」に再編されている。ボランティア班によれば、9月25日現在で岩手、宮城、福島3県各地の震災ボランティアセ

ンターの登録・活動者数は延べ76万7000人である。この時点では「炊き出し、泥の除去、片付け等」が中心であった。

ボランティアは多様な形で取り組まれている。多様な世代の個人ボランティアがある一方で、労働組合総連合による組織的な「連合救援ボランティア派遣」もある。連合加盟組合の組合員からの、岩手、宮城、福島3県への半年間のボランティア派遣者数は、9月23日の派遣終了までで実数で6023人、延べ活動人数として3万4549人であった（連合救援ボランティアレポート第65号2011年9月27日[http://www.jtuc-rengo.or.jp/saigai/report/065\\_20110927.pdf](http://www.jtuc-rengo.or.jp/saigai/report/065_20110927.pdf)）。連合は、被災地のニーズを把握しながら、今後の取り組みについて検討をしている。

被災者への義援金と、震災支援活動を行うNPO・NGO等への支援金等に関しては、これまでを上回る寄附が集まっている。日本赤十字社など4団体に寄せられた義援金は、9月2日現在で、3207億円に達している。他方、日本生協連は、第6次まで累計で22億2540万円の義援金を被災県に送付している。労働組合総連合の救援カンパでは、8億円余り（9月末）を集め、宮城、福島、岩手、千葉県に義援金として渡している（連合救援ニュースNo.44最終号）。NGO関係では、外国からの支援金が多く寄せられており、NPO・NGOの支援活動に特定した支援金が集められている。

夏ごろまでの災害支援のボランティアの段階から、現在、生活の再建・継続と、復興・地域再生の段階に移行しつつある。したがって、NPOや市民活動団体による活動は、仮設住宅ないし借上げ住宅に居住している被災者への相談活動・訪問活動による支援、「心のケア」、仮設住宅におけるコミュニティの形成、産業の復興支援と雇用保障の比重が大きくなっている。この場合、NPO間の連携、自治体職員や専門家との連携、企業との連携がますます重要になる。

次に、仮設住宅等において被災者が生活を継続できるように支援拠点づくり、自治体による雇用創出、地域産業の復興などの動きと、復興計画における市

民参加について、若干ながら見ておきたい。

## 応急仮設住宅等における被災者支援

第3に、被災者が仮設住宅（民間住宅の借り上げも含む）に入居する段階になっているので、市役所、社会福祉協議会、NPOなどの連携の仕組みを作るとともに、仮設住宅での生活支援、「コミュニティづくり支援、心のケア」、「復興まちづくり」への参加・協力が必要になっている（[www.reconstruction.go.jp/](http://www.reconstruction.go.jp/)）。被災者が孤立しない支援の継続が重要である。

関連して、仮設住宅などにおける介護などの拠点・相談生活支援の拠点などを設置する（第一次補正予算の事業）動きがある。9月12日時点で仮設住宅などにおける介護などのサポート拠点は86カ所が予定され、岩手、宮城、福島3県の15カ所で開設されている（「第3回災害医療のあり方に関する検討会資料1」）。さらに、地域コミュニティごとに復興支援員を配置する取り組みが行われている。たとえば、被災地に近い内陸の都市である北上市は、岩手県の緊急雇用創出事業を利用して、大船渡市の仮設住宅など39カ所に支援員を配置し、「行政情報の発信、困りごとや連絡相談、清掃や除雪、コミュニティづくり」などに従事する。これは、自治体職員の負担を減らし、被災地に雇用を創出することに寄与するものである。

このように仮設住宅や借上げ民間住宅などにおける生活支援の仕組みを、地域における被災者の生活にに応じて作り、訪問活動をはじめとして、誰もが孤立しない支援拠点づくりが望まれる。

## 自治体による雇用創出から地域産業の復興へ

第4に、復興に向けての道程は、長くなることが予想されるが、被災者の生活を継続する第一歩は、雇用の保障であり、地域経済の復興に向けての動きである。地域の産物を主に利用し、地元で雇用を創出し、復興と地域再生を行うことが肝要である。

緊急雇用創出事業などを活用した自治体によ

る「雇用創出」の動きがある。厚生労働省の「被災3県の現在の雇用状況（月次）」（2011.09.30）によれば、「雇用創出基金事業」の9月22日までの就職件数は3県で1万6708件（岩手4212、宮城5727、福島6769）であり、計画の3万2000人の半数を超えたところである。当初は、「かたづけ（がれき撤去）」が中心であったが、これからは、仮設住宅の管理運営、支援員の配置、保育、市町村の事務補助などが重要である。

継続的な雇用創出のためには、これから地域産業の復興・再生へと進まねばならない。地域産業の再生に関して、水産業や農業では、生産と加工と流通を組み合わせる再生する「六次産業化」の議論が行われている。また、市町村における復興計画の議論の中において、再生可能エネルギーの導入や促進が課題として挙げられている。これは、福島第一原発の事故が、日本におけるエネルギー政策の基本的な見直しを課題としたからである。原発から再生可能エネルギーへの「エネルギーシフト」が必要であるが、この問題は、国レベルにおけるエネルギー政策の転換のみならず、それぞれの地域におけるエネルギーの供給体制を転換させることが不可欠である。むしろ、それぞれの地域において、再生可能エネルギー（小水力、バイオマス、地熱、風力、太陽光など）の促進のために、その潜在的可能性を探りながら、地域経済の転換を考えることが必要である。自治体が枠組みを作るか、市民が主導する方法がある。後者の場合、市民が出資する市民共同発電所方式で、風力発電所や太陽エネルギー発電所などを設置することにより、地域経済の新たな展開を行い、雇用を創出することが一つの選択肢である。

## 市民参加による復興計画の策定へ

第5に、市民主体の復興、市町村自治体主体の復興が基本である。岩手、宮城、福島3県の県レベルにおける復興計画は8月に作成されている。市町村自治体については、年末から来年初めにかけて、現

在進行中の段階である。市民参加の方式は多様であるが、復興会議とともに、市民会議を設置しているケースがある。すでに10月7日に復興計画を策定した気仙沼市の場合は、「震災復興会議」、「震災復興計画策定本部（市役所内）」とともに、「震災復興市民委員会（11名の市民・内外の有識者）」を設置し、市民委員会は独自の「震災復興に向けた提言」を行っている。市民委員会は、「気仙沼緊急産業復興旧プロジェクト」、「再生エネルギー導入プロジェクト」、「NPO・NGOとの積極的協働プロジェクト」など18プロジェクトを提案している。復興計画は、公募によって「海と生きる」という副題を付けており、復興の目標として、「津波死ゼロのまちづくり、早期の産業復活と雇用の確保、職住復活と生活復興、持続可能な産業の再構築、スローでスマートなまちとくらし、地域に笑顔溢れるまちづくり」を挙げている。釜石市の「復興まちづくり基本計画」づくりでは、「復興まちづくり委員会（45名）」の活動とともに、「復興まちづくり懇談会」や「まちづくりワークショップ」を多様な形で開催している。

以上、「被災者支援や復興のための支援拠点と内外から支えるプラットフォーム」に関する論点と事例について若干の紹介を行った。災害時・復興期における多様な主体の協力・連携のためには、日常における情報交換と情報共有、協力・連携の経験を積み重ねておくことをベースとして、政策課題毎のネットワークが形成されていることが重要である。それぞれの地域において、「命を守る防災」、「地域主体の復興・地域再生」の動きが始まっている。

しかし、長期にわたって、NPO・NGO、協同組合、労働組合などのそれぞれのネットワークによる継続した支援活動が必要である。支援拠点の整備により被災者の孤立を防ぐためにも、NPOなどが、地域活動に基づいて積極的な政策提案を行うことがますます重要である。■