

日本社会の新たな試練

今問われている「この国のかたち」

2011年3月11日に発生した東日本大震災とその後は、私たちの生きているこの国の政治・経済・社会の実相と矛盾を余すところなく暴き出している。この大震災の特徴そのものが、1つはわが国の最近の大震災被害と比較にならない超広域的な巨大災害であるということである。被災地は東北から関東にわたって災害救助法適用市町村は7県160市町村（阪神・淡路大震災では16市町村）にもおよび、これらの地域には強烈な地震動と巨大津波、地盤変動・地滑り、コンビナートや市街地火災、埋立て地の沈下・液状化などの被害が、複合化・多重化して起きてきたことである。

しかも被災地域の特徴でいえば、この巨大地震や津波の被災地の多くが、広域かつ多様な地域特性を持つ地方都市・農漁村であり、これらは今日、進む過疎化や高齢化を受けて、地域社会の疲弊と人口減少が進み、産業としての農・林業・漁業もそろって苦境に立っていた東北・北関東の、いわゆる「地方」であったということである。したがってまた、これらの多くは、自治体の財政力も衰退し続け、福祉や介護、そして医療などを始めとする行政サービスも遅れている地域が大震災に襲われたということである。

さらにまた、沿岸部地域では被害の主因となった大津波によって、家族も家も財産もありとあらゆるものが一瞬のうちに根こそぎ失われてしまうという過酷な状況にさらされてしまったのである。しかも、被災市町村の中には、首長や多くの職員が命を失ってしまっただけでなく、役場そのものが津波によって破壊し、このため自治体機能そのものが完全に失われてしまったところさえ生まれた。本来、防災や第1次的な救済は市町村が担うべきなのに、その担うべきところそのものが失われてしまい、多くの被災地・自治体の被害状況そのものさえ長期間全く把握されない事態が続いた。

これらに加えてもう一つ重大なことは、地震と大津波は、福島の大東電の4基の原発の炉心冷却機能喪失から炉心の損壊・溶融による放射性物質の大気中や海水への放出という重大かつ未曾有の事態を引き起こし、広範な地域に土壌・水・農畜産物・水産物などの放射能汚染という、最悪の環境汚染問題が今日も継続し、終息の見通しさえ立っていない。このため福島第1原発から20km圏には法的強制力のある「警戒区域」が設定され、さらにその外側には「計画的避難区域」あるいは「緊急時避難準備区域」などが設定され、（これらの区域の合計は12市町村、約21万人が対象）現在6万人が県内外で避難生活を強いられている。また同時に「役場」・自治体機能そのものも他地域に避難を余儀なくされ、なかには双葉町のように「役場」の県外避難をしたところもある。

当然これらの市町村では、津波などによる不明者救助やがれき処理などの復旧作業も手つかずであり、これからも続く被害の重大性や深刻性、汚染の広域化の全容も、さらにはいつまで続くのかといった展望もいまなお誰にもわからない。このためこうした状況にさらされている福島県の市町村の震災復旧・復興計画への取り組みや展望は、もつとも重大な困難を抱えたままである。

かくして東日本大震災は、自然災害としては、人的被害は、死者・行方不明者約2万人余と戦後最悪となり、また直接経済被害額は震災9県被害で、内閣府の試算では、16;9兆円（「朝日新聞」2011年6月24日、これは阪神大震災の9;6兆円の1;8倍）という数値が公表されている。ただこの経済被害の試算には原発事故に伴う放射能汚染被害は含まれておらず、これによる直接・間接的被害額を加えれば、被害総額はどのくらいの規模になるか想像さえつかないのが実相とあってよい。かくして、原発事故をも含めた大震災による被害のスケールとその被害の長期化、被害の格差の大きさが、それぞれの被災地の復旧・復興という回復の格差を顕在化させている。これに加えて政府・国会の災害対応の遅さとまずさがいたずらに被害者支援を遅らせている。とりわけ「原発が被災地を見えなくし、かくしてしまう」ため、政府の目が被災地の現状に向いていない傾向も重なって、応急・緊急対応のすべての遅れ、被災者と被災地の回復をいたずらに長引かせてきた。

我が国の戦後最大の国難ともいえる、東日本大震災の被害の全体像の解明、さらには支援・復興のかたちと歩みへの課題提起と検証とその歴史的な教訓など、直接的な震災復興の論点そのものの考察、また被害の広がりや深刻さそのものが進行形であり、これらを集約すること自体が時間的にも無理である。この作業のためには別に新たな調査研究と報告書が用意されなければならない。こうした大震災を目の当たりにし、それが20世紀から続くこれまでのわが国の経済社会のあり方に投げかけた根本的な課題を真摯に受けとめ、共通の問題意識としてきた自治体改革論の視点の妥当性と有効性に関して改めて自問しておくことは最低限の務めであろう。

災害はいつでもその時代の社会構造の歪みと弱い環を直撃し、解決すべき社会問題や地域問題の断面を拡大し、一瞬に顕在化させる。しかし今回の大震災は、単に一被災地だけの問題ではなく、戦後の高度経済成長以来形成されてきた、我が国の経済・社会構造、国土構造の歪みや問題性を一挙にさらけ出した。また、その後の事態の推移は、この国のかたちや政治のあり方などを含めて、我々にどのような国と社会に生きているのかをいやおうなく考えざるを得ない歴史的な局面にたたされたといっても大げさではないだろう。

1つに、今回の大震災は、60年代からの高度経済成長政策、さらには80

年代のグローバル化と新自由主義の構造改革路線の下で、過疎化と高齢化が進行し、農業や漁業、地場産業の衰退、さらには地域医療や公共交通の衰退など深刻な社会問題化していた地方都市や農漁村を直撃した。しかもそれが東北・北関東の超広域であったがゆえに、大震災直後から首都圏などの野菜、食料品が品薄になり一時期人々は買いだめに走るといった事態が起きた。これらの東北の農漁村地域は衰退してきているとはいえ、いまなお国内農漁業産物の有数な供給基地である。こうした地域の被災は、日本の40%を切るような食料自給率を放置してよいのか。国際競争力といった視点だけからの産業政策のもとで、中山間地の農業・林業や生業としての漁業などの第1次産業が粗末にされる社会でよいのか、我が国の食料自給の問題からみた農漁村の役割の重要性を改めて問うている。

2つには、原発依存ということを含め、戦後わが国のエネルギー政策とエネルギー基地立地政策の妥当性が厳しく問われている。大震災は原発事故だけでなく、多くの地域火力発電所やコンビナート災害をも招いた。特に原発などの電力基地は、電源3法のもとで莫大な交付金を地元自治体に散布するという政策によって、大都市圏からはなれた遠隔地である過疎地や地方都市に集中立地されてきた。未曾有の大震災によって、東京大都市圏をはじめ東京電力管内で行われた計画停電・電力不足での首都機能の一部麻痺や各地のガソリン不足などの問題から改めて明らかになったことは、東京大都市圏に限らず大都市圏の経済活動や生活に必須の電力・エネルギーなどの供給基地の多くを、消費地域管外の地方・農村圏に依存しているということである。

また原発事故そのものでいえば、今もってその健康や経済的な被害と打撃が、どんな形でどこまで広がるのか、いつまで続くのか、それらの空間的、時間的、さらには社会的にどう被害を限定することができるかは誰にもわかっていない。現在の原発技術は、本質的に未完成で危険なものであるとの警告や指摘が早くからなされてきたが、わが国は業・政・官・学、そしてメディアの癒着した「原発ムラ」が作り出した安全神話に安住して推進されてきた。今その脆弱な科学・技術体制の根本的な見直しとエネルギー転換が求められている。かといって温暖化などの地域環境問題や国際的な資源問題からみて、全くの輸入資源である化石燃料にこれ以上依存することも現実的ではない。残された選択肢は、中長期的に北欧諸国や西ドイツなどが早くから選択している自然エネルギー・再生可能エネルギー依存の政策に否応なく転換するしかないだろう。こうした政策は必然的に独占企業体である9電力会社による発電・送電システムの転換をも含めて、我が国の従来からの経済成長政策と産業・経済システムの根本的な転換を迫るものにならざるを得ない。

3つには今度の大震災で戦後の経済発展過程で形成された都市・国土構造の

歪み、とりわけ極度の東京1極集中経済の弊害と矛盾が、だれの目にもはっきりと認識されるようになったということである。震災当日の首都圏における交通マヒなどで数百万人にも及ぶ帰宅難民が生まれただけでなく、その後の電力不足・食料品・日用品不足や買いだめ騒動の諸問題はその一端にすぎない。今度の大地震が引き金となり近未来のリアルな予測として語られはじめた首都圏直下型地震などにどのように対処できるか、首都機能がマヒしたときこの国に何が起こるか、今真剣にその地獄図を描くことが必要であろう。その上で、かつて「第4次全国総合開発計画」以来、東京1極集中経済こそがグローバル化の下での日本経済の活力の源泉であるとして「世界都市・東京」改造を掲げてきた方針を改め、大都市・国土構造の歪みを是正する国土政策・地域政策への転換が求められる。地域経済の不均衡発展と地域格差を是正し、都市と農村の共存する国土構造にいかにしたらつくりかえることができるのか。東日本大震災の被災地の復旧・復興の中長期的な計画とその具体化のプロセスは、今後のわが国の国土・地域政策の新たな展開の試金石としての意義をもつものでなければならない。

4つには、長期にわたるであろう震災からの復旧・復興過程では、莫大な復興財源が必要である。8月には復旧に充てる2011年度第1次補正予算（4兆円超）と、続いて2兆円規模の第2次補正予算を成立させたが、これら合わせて6;1兆円の財源はいずれも歳出削減や決算剰余金の流用などによって当面のやりくりがなされた。しかし、その後さらに政府は7月末に定めた復興基本方針で東日本大震災の復興期間を10年とし、復旧・復興対策の規模を集中復興期間（当初の5か年）で19兆円程度（1次・2次補正を除くと13兆円の財源が必要）、その後の5か年のを加えた復興期間の全事業費を少なくとも23兆円とした。すでにこの復興基本方針は、政府の下に設置された復興構想会議の「復興の提言」を踏まえたものであるが、その提言では復興への臨時増税の検討を求めている。しかし、政府の基本方針では、結局その財源については当面は復興債を発行するとして以外、償還財源などのための増税や税制改正を始めとする財源手当ての具体案や数値の決定は先送りされた。

わが国の国・地方財政の長期債務負担は先進国中最悪の水準にあり、社会保障制度改革や地方税財源拡充、ひいては90年代からの地方自治制度改革の大きな制約要因であった。このため政府は震災前から、社会保障と税の一体改革の方針を掲げ、消費税増税を含む税制改革を検討してきた。もともとこの課題は自公政権時代からも課題としてきたことであったが、ようやく6月末に政府・与党の社会保障改革検討本部が社会保障の安定財源確保や機能強化のため2010年代半ばまでに段階的に消費税率を10%までに引き上げる。（約13;5兆円の増税）という方針を決定したのである。しかしこの税制抜本改革にも、

従来と同様に「経済状況の好転」という前提条件が付けられており、結局のところ政局優先の政治動向とその政策混迷から先行きはなお不透明である。さらにこれに加えて、10兆円規模の復興財源確保をどうするのが大きな政治・政策課題となっており、所得税や法人税の基幹税制の臨時増税案などが論議されてきている。したがってこのような事態は、1990年代以降の新自由主義的な政策潮流の下で、資産所得優遇の所得減税や法人税減税による減収分を消費税で代替するといった租税政策の帰結として、今日のわが国の税収構造にもたらされた逆進的負担・歪みや所得弾力性の低さといった問題点もいやおうなく議論の俎上に乗せ、根本的な税制改革の検討がなされなければ解決しないであろう。

ともあれ政府の復旧・復興政策が後手、後手にまわり、復興構想・計画がなかなかたまらないなかでも、現実に復旧。復興事業の実行を担う県や市町村などの被災自治体は、すでに待ったなしで地域からの復興構想・計画づくりに着手している。その最大の関心は計画を実現する予算を国がどれだけ用意し、かつ国の直轄事業の範囲・内容や、自治体事業への補助措置の嵩上げや自治体の裁量を広く認める一括交付金など、復旧・復興計画を実行する予算措置の具体化であろう。今回の大震災を契機とする広域かつ大規模な復興行財政制度・運営は、単に例外的、緊急かつ臨時的な措置というにとどまらず、税制改革や復興財源の国・地方配分のあり方などの具体的な実施や枠組みは、その経験から得られる教訓として、一般的な国地方の税財政関係・制度の在り方の見直しと根本的な改革の検討という課題につながっていく必要がある。

いずれにせよ被災地復興の中長期的課題は、究極的には地方分権と住民参加と自治の力による地方自治の拡充に依拠して、地域経済の再建や地域医療・福祉の充実、災害に強い地域・自治体再生への視点が不可欠である。この点で、被災地での地域・自治体から発信する復旧・復興への取り組みは、政府の地域主権改革や大都市圏の地方政治の混迷に対しても、批判的かつ建設的な問題提起を投げかける契機になるかもしれない。地域再生から持続可能な社会への転換を図る具体的な目標とさしあたりの手がかりは、食料とエネルギー、そして広い意味での人間関係のケアに関して、地域内に自給自足圏を形成することが重要であろう。