

2-1-2

地方分権時代のまちづくり, 地域づくり 震災復興のまちづくりを体験して

片山善博 KATAYAMA Yoshihiro
鳥取県知事

地方分権とまちづくり, 地域づくり

地方分権時代の到来である。これまであらゆることが中央政府で決められ、地方団体はおおむねそれに従ってきた。中央政府が全国一律で決めた施策は現場で妥当しないことが多いが、それは国が決めたことだからやむを得ないと不承不承了解していた。また、地方の現場でぜひとも解決しなければならない課題が生じて、制度や補助金がないので、これを取り上げて実施することを躊躇してもいた。これまでの地方行政は護送船団型であり、自治行政とはいうものの、意思決定や政策選択の重要な部分を国に委ねていたといっても過言ではない。このことはまちづくりや地域づくりにも色濃く浸透していた。

そもそも地方自治の神髄は、住民に身近な現場で生じた問題を、現場にもっとも相応しいやり方で、しかも住民が納得する方法で解決することを可能にしている点にある。したがってそれは国に判断を委ねたり、お伺いをたてたりするものではない。課題は常に現場にあり、その解決の糸口も現場にある。現場からくみ取った課題をまず自ら政策として取り上げ、自分たちの責任で決定し、そして実施する。中央から地方自治体を経由し現場へ課題が天下りしてくるのではなく、現場から地方自治体の実践を通して中央へ課題が伝えられる。これからの地方分権時代の政策形成過程のあるべき姿である。

まちづくり, 地域づくりは地方自治の原点でもある。本来自分たちのまちをどうすべきかは、地域の住民が自ら考え、自ら決定すべき分野である。その決定過程が地方自治そのものでもある。ところが、これまでの全国各地でのまちづくりは決して理想どおりにはいっていない。関係法令の規制があり、それに従わなければならないのはわが国が法治国家である以上はやむを得ないとしても、その法令に規定された権限の多くが地方自治体ではなく中央政府に付与されてきたことは、地域の自主的なまちづくりを阻害する原因になってしまっている。

また、まちづくりに対しては中央政府によって数々の支援措置、助成制度が用意されており、慢性的な金欠病に陥っている地方団体は、どうしてもこれら補助金をあ

てにし、これに頼らざるを得ない。その結果、まちづくりにおいても、補助金があればやるし、補助金があれば必要があるにもかかわらず実施しないという病弊が顕著に見られるのである。さらに補助制度の有無さらには補助制度の内容や仕組みは必ずしも現場のニーズにフィットしているわけではなく、むしろ現場を熟知しているものから見ると大きくずれているのが通例であろう。それは中央政府の各省庁が縦割りの蝸壺の中に閉じこもり、現場感覚に疎くなっていることの結果でもある。筆者はこのことを痛いほど思い知らされたことがある。それは鳥取県西部大地震の復興を通じてである。

災害復興・まちの再建は現場が基本

2000年10月6日鳥取県西部地方を震源地とし、マグニチュード7.3、震度6強という大地震が発生した。県西部を中心に激しく被災し、数多くの住宅が損壊し、まちや地域は破壊された。地震に見舞われた被災地は、高齢化が進み、過疎化が進行していることから、いきおい被災者も高齢者が中心とならざるを得ない。長年住み慣れた家が損壊した高齢者の多くは、これを建て替えたり、修繕したりする気力も資力も持ち合わせていない人がほとんどである。

「お年寄りから相談を受けても、何一つ希望を与えてあげることができません。ただ同情するしかない自分が惨めです。どうか知事さん助けてください。」と、被災地の町役場の住宅相談窓口の女性職員は、顔をくしゃくしゃにして泣きながら窮状を訴えていたのが今でも忘れられない。また、「ここでこれまでどおり暮らしたいのですが、家がこんな有様ではどうしようもありません。都会にいる子供と一緒に住もうといってくれますので、そっちに行こうと思っています。本当は今さら行きたくもないのですが。」と私の前で多くのお年寄りが涙を流していた。しかもこの涙は連鎖反応を生む。「あんたが出ていくのなら私も子供のところに行くしかない。淋しくなるねえ。」と一つの不安が他の不安を呼ぶことになるのである。もし自分がこの目の前にいるお年寄りと同じ境遇だったらどうするか。住む場所を失った以上、やはりこの村を去るしかないだろうというのが、その時の筆者の結論だった。

地域を去る人が多くなれば、残った人たちにも大きなダメージが生じる。この地域ではこれまで皆が助け合い、支え合って暮らしてきたのが、その支え合ってきた仲間が一人去り、二人去りでは、残った人たちの生活も支えられなくなる。「このままでは地域が崩壊してしまう。住宅再建なくして真の復興はありえない。」これが被災直後に現場に立って、被災者の皆さんと会ったときの筆者



写真-1 住宅被害は、約1万7000棟に上り、ブルーシートが掛けられた屋根が並ぶ。(日野町)(日本海新聞)



写真-2 被災直後、被災地の皆さんを激励。

の第一印象だった(写真-1, 2)。

被災地を復興させるため、国において各種の施策が用意されている。寸断された道路の復旧、橋の架け替えなどの公共施設の復旧には手厚い補助制度がある。ありがたいことに、国はこの種のことには金を惜しまない。しかし、住宅の再建や修繕に対する助成制度は全くといっていいほど見当たらない。わずかに住宅金融公庫の低利融資があるものの、これとて資金を借りることができた人だけに適用される制度であって、そもそも資金を借りることができない人たちにとっては何の意味もない。

何故に道路などの復旧には手厚くて、個人の住宅再建には冷たいのか。それは道路がパブリックで、住宅はプライベートだからだろう。そもそも税金はパブリックなものにしか使うことができない。これが財政のこれまでのルールで、それを敢えて否定するものではない。しかし、パブリックなものに精一杯投資して復旧に励んでも、住宅再建が叶わず肝腎の住民がいなくなってしまうとしたら、そのパブリックなものへの折角の投資は一体何の意味があるのか。「財政のルールはしっかりと守ったが、地域は守れなかった。」これではお笑い草でしかありえないだろう。

また、住宅を失った被災者に対しては災害仮設住宅を提供することができる。1戸当たりおよそ300万円から400万円かかるが、これにも国からの手厚い援助がある。しかし、仮設住宅はあくまでも仮設であって、数年後には必ず取り壊すことが求められる。壊さないでいてその後も個人が大切に使うことは絶対に許されない。何故ならば、一時的に被災者に住宅を提供するのはパブリックなことだけれども、壊さないで個人のものにしてしまうとそれはプライベートなことになるからなのだろう。壊すものに対しては手厚い補助制度があるのに、長い間大切に使うものには一切助成制度がない。現場に立ったとき、何とも奇妙な財政上のルールだと思わざるを得なかったのである。

財政のルールはルールとして、しかし筆者はそのルールを多少歪めることになっても住宅再建支援に乗り出すことを決心した。それは住宅再建なくしては地域の真の復興がありえないと判断したからである。いくら道路を立派に直しても、高齢の被災者は自分の住む家が再建されない以上この地域には残らず、したがって地域は崩壊してしまう。これではパブリックな目的で道路や橋などに投資した税金が死んでしまうことにならざるを得ない。一方、個人の住宅再建に支援することは、確かにプライベートな事柄に税金を投入することにはなる。しかし、その一見プライベートな税金の使い方をすることによって地域の崩壊を防げるのであれば、それはまさしくパブリックな目的を達したといえるはずである。政府はそろそろこれまでの形式的な財政のルールのいかがわしさに気づくべきではなかろうか。

住宅再建支援を行うことを事前に報告に行った私に、霞ヶ関の官僚は「憲法違反だ。」と激しく非難した。しかし、「しからば憲法の第何条に違反しているのか教えてもらいたい。」との私の問いに対しては何らの答えもなかったことは言うまでもない。これまで霞ヶ関の官僚が「財政上のルール」と素朴に信じ、主張していたことが、実は何らの法律上の根拠もない、単なるマインドコントロールの如きものにすぎなかったのである。

わが国初の住宅再建支援策—まちや地域の真の復興のために

鳥取県では今回の震災に起因して住宅を再建する被災者には一律300万円を支給することとした。その際、被災家屋に付けられた全壊、半壊あるいは一部損壊という「格付け」は一切関係ない仕組みとした。それは、全壊、半壊等の格付けにより行政上の取り扱いに大きな差を設けることは、往々にして不当な不公平を生じさせることになるからである。また、通常この種の支援策を実施する場合に付随する所得制限も設けなかった。所得制限を

設けることにはある程度の合理性はあるものの、普段税金を納めていることを理由にして非常時に支援が受けられないというのも妙な話である。まじめに税金を納めていたばかりに、本当に困ったときに助けてもらえないというのでは、普段の納税意欲を削ぐことになりかねない。これらのことを考慮して、今回の住宅再建支援策は、それまで住宅を所有し住んでいた市町村内に住宅を再建することだけを支給要件にしたわけである。

なお、助成の金額を 300 万円にしたのは、仮設住宅の建設に要する経費の額を念頭に置いたからにほかならない。今回の地震でも当初は阪神・淡路の大震災ほどではないにしろ、相当数の仮設住宅を建設する必要があると予想していた。ところがふたを開けてみるとその数は驚くほど少なく、わずか 28 戸に止まった。被災者の多くが、近所や遠縁の家などとりあえず身を寄せせる場所を確保することができたからである。それはとりもなおさず、今回被災した地域に強い絆や連帯感があったことの証左でもある。この絆や連帯感によって、本来なら莫大な額に達したであろう仮設住宅に要する財政支出を免れることができたわけで、いわば相当の額をリザーブすることができたわけだ。そうであるならば、この地域の絆や連帯感を守るために、この際そのリザーブした資金の一部を活用して住宅再建支援策を講じたとしても、決して財政上のバランスをかくことにはならないのではないか。こう考えて、住宅再建支援の助成金の額は、仮設住宅を建てる場合と同額の 300 万円にした次第である（写真-3）

住宅を建て直す場合だけでなく、住宅の修繕、改築に対しても支援することにした。この場合の補助率は 3 分の 2 で、補助対象事業費の上限は 150 万円とした。修繕までも支援の対象にする必要はないのではないかとの意見もあったが、先に示したように、被災したお年寄りの中にはこの程度の修繕費用さえ捻出できない人が多いのが現実である。そのままにしておくと、多少なりとも手を加えれば住み続けられるのに、いたずらに住宅が放棄されてしまいかねない。そうすると、これら住宅を放棄した方々に公営住宅などを別途手当てする必要も生じてこよう。そんなことになるよりは、自分の住宅を手直しすることを促したほうがよほど経済的かつ合理的ではないだろうか。

鳥取県西部大地震による住宅被害には他に見られないいくつかの特徴があった。ひとつは中山間地傾斜地に住宅が建っていた場合、その敷地ないし基盤である石垣にも大きな被害が生じたということである。これについても、そうした傾斜地の住宅は今後の危険性をも考慮すると、この際平坦地に移す施策を講じたほうがよいのではないかとの意見も根強くあった。しかし、やはり居住者



写真-3 新築された住宅

の意思によって、元の場所に住むことを選択する場合にはそれを尊重すべきだとの考え方を採用した。壊れた石垣の再建にはかなりの費用が必要である。そこで、この石垣の復旧に要する経費についても、工事費 150 万円を限度として支援することにした。

もうひとつの特徴は、地域によってはいわゆる液状化現象が発生したということである。液状化の被害を受けた住宅は、家屋のみならず基礎部分や敷地そのものにも大きなダメージを受けているのが特色である。したがって、その復旧・再建には通常の住宅被害を大きく上回る経費を要することになる。また、今後の不安を解消するためには、再建する場合にも土地に対して液状化対策を特別に講じておく必要がある。ある新興住宅団地では、いまだ住宅ローンも抱えている人が多いことから、もはや再建を諦める人が続出することも予想された。そうなると折角の住宅団地が放棄され、ゴーストタウンと化してしまう。それはとてももったいないことである。そこで、再建や修繕さらには敷地の改良をも慫慂することとし、液状化対策として地盤強化等を行う場合には、通常の住宅再建ないし住宅修繕に対する支援に加えて、別途事業費 150 万円を限度として助成を上乘せすることにした。

以上のような住宅再建支援策を正式に発表したのは、被災から 11 日目に当たる 10 月 17 日のことだった。記者会見を終えたとき、正直なところ筆者は極度の疲労を覚えた。それは、震災復興にあたって住宅再建支援策を実施するという、これまでわが国には例のない世界に入り込んだことに伴う孤独と不安でもあった。

制度が現場でうまく作動するだろうか。助成対象かどうかの認定作業がスムーズに行われるだろうか。さまざまな不安が脳裏をよぎったが、なかでもとりわけ不安の種だったのは、この支援措置を実施するために一体全体いくら経費がかかるのかということだった。何しろ地震発生後 11 日目のこととて、いまだ被害の全貌は明らかになっていない。そもそも県の台所は決して余裕があるわけでないというのに、住宅再建支援を行うことに対し中央

政府は真っ向から反対しているのだから、到底補助金などあてにできるものでもない。財政上の不安を抱えながら、前例も国のサポートもない世界に踏み込むのは、それなりに勇気を必要とすることである。

災害復興から学んだまちづくり，地域づくり

この度の鳥取県西部地震の復興にあたっては、まちづくり，地域づくりに関して多くのことを学ぶことができた。その一つは、常に現場に赴き、当事者の実相を自分の目で見るということである。その際、必要な施策は国の補助制度があるうとなかろうと実施するという姿勢とスピード感が大切だということも。

また、自らが被災者の立場になって考えるという姿勢も欠かせない。自分が被災者であったとしたら、最も大切なことは如何に生活を安定させ、不安を解消するかということである。その際、まちづくり，地域づくりの原点は、できる限り災害が発生する前の姿に戻すということである。長年住み慣れた地域や界限，生活の拠点である住宅，近所付き合い，自分を取り巻く風景，さらには聞きなれた鳥の鳴き声に至るまで，日常何とも思っていなかったこれらのことが，私たちの生活にとって実は大切な構成要素であり，安心して暮らすためのインフラでもある。このことは高齢者にとってはとりわけ重要な意味をもっているだろう。

災害が起こった場合に、ともすれば「この際良い町づくりを」という考えが出てきやすい。そのための政府の助成制度もかなり手厚いようだ。しかし、その考えは100年後を睨んだ町づくりのためには良いことかもしれないが、目の前で今困窮し、不安にさいなまれている被災者には何の意味もない。100年後のことは平時に考えるべきであって、復興にあたっては目の前の被災者のことを第一義に考えるべきである。

鳥取県西部地震の発生からおよそ1年が経過した。ま



写真-4 住宅復興補助金を受けた住宅完成第1号のお年よりの笑顔（西伯町）

だまだ課題は残っているものの、住宅再建を含め復興は順調に進んでいる。筆者が今一番嬉しいと思うことは、被災者の皆さんのうち住み慣れた地域を離れた人が皆無に近かったということである。ほとんどの方はこれまでと同じ場所で明るく再建に取り組んでいる。もちろん孤独死なども一切ない。これからも皆で支え合って地域やまちを守っていくことになるだろう。「行政がいち早く住宅再建支援を打ち出してくれたから、われわれも立ち直る元気が出た。」と言ってくださる方もおられる。そんな話を聞くと、こちらもいっそう元気が出てくるし、本当にありがたいことだと感謝せずにはいられない（写真-4）。

今つくづく思うことは、1年前のあの災害が起こったとき、現場感覚の薄い政府の指示に従わず、われわれが現場に立って必要だと信じたことに勇気をもって挑戦してよかったということである。また、国の補助事業のメニューの中から実施すべき事業を選ぶという手法を取らず、必要な事業は単独で積極的に取り組みながら復興を実践してきた本当によかったということである。これはひとり災害復興にのみ妥当することではなく、広くまちづくり，地域づくりにも応用できることだと考えるのであえて紹介した次第である。

2-1-3

大阪湾ベイエリアにおける都市経営課題

加藤恵正 KATO H Yoshimasa
博士（経済学）
神戸商科大学教授 商経学部経済学科

衰退するRust Belt の都市経営課題

大阪湾ベイエリアは旧阪神工業地帯を核に形成されたRust Belt（衰退する工業地帯）である。1900年代初頭、わが国工業生産額の3割を占め経済活動の機軸地域としての役割を果たしてきたこの地域は、その後地域内部におけるイノベーションが欠落し、加速度的な衰退に直面することとなった。

現在、同地域では工場の撤退・廃止に伴う遊休地の拡大が顕在化し、土地あまりともいえるべき状況にある。問