

2011年 4月 1日

## 知識情報社会の開発哲学を確立し新しい国のかたちを創る震災復興グランドデザインの策定を

高崎経済大学地域政策学部教授・日本学術会議連携会員

日本都市学会会長 ・ (社)日本地理学会監事 **戸 所 隆**

私のこれまで係わった阪神淡路(立命館大学震災復興プロジェクト総括部会長)・中越((社)日本地理学会災害担当理事)・中越沖(上越市創造行政研究所長)大震災等の経験から、取りあえず個人的な提言をさせていただきます。参考にして頂ければ幸いです。

### A. 具体的提言の前提条件

1. 震災対応は常に時空間的に整理して行うべきである。時間的には救援 復旧 復興に応じた対応であり、空間的には広域と狭域等の整理である。

2. 今回の災害は関東から北海道南部まで面積的には日本の約半分に直接・間接の甚大な被害を及ぼし、自動車生産に代表されるように様々な間接被害を日本全体から世界各国にまで及ぼしている。これは日本全体のこれまでの国土形成のあり方を再考し、新しい「国のかたち」は何かを考える必要性を提起している。

3. 高度工業社会を築いた日本社会は 1980 年代後半から新たな知識情報社会へと転換してきている。しかし、政治行政システムをはじめ多くの点で新しい時代への対応ができずに様々なミスマッチが見られ、日本社会の停滞・混乱を惹起してきた。震災復興に際しては、産業革命に基づき構築されてきた工業社会を情報革命に基づき構築しなければならない真の知識情報社会の構築に資するものとすべきである。

4. 以上から、今次震災の復興は、単に直接的被災地だけでなく、国家的スケールで日本改造の視点から行うべきである。そのためには、明治以来構築されてきた日本社会を開発発展させるためのハード・ソフト両面に係わる開発哲学から、新しい時代の開発哲学は何かを提示し、その基づいた復興グランドデザインを提示し、それに基づいた復興計画を策定すべきである。日本学術会をはじめ各学協会は組織の英知を結集し、日本の国のかたち、新しい開発哲学を構築し、それに基づいた復興グランドデザイン・復興計画を策定するべく中央政府に勧告すべきと考えるときである。

この件に関して私は、去る 3 月 18 日(金)に開催された日本学術会議の緊急集会でも金澤会長に対して、地理学をベースとする連携会員として発言済みである。

5. 震災後の日本再生にあたっては、たとえば原子力を含めたエネルギー政策のあり方や日本人の生活の仕方、首都機能移転と分権化、交通ネットワークのあり方、教育システムなど多岐にわたる考え方の再検討が求められる。その議論をするためには、基本となる開発哲学が不可欠である。

工業社会では技術や人間の力が自然を克服し、自然に優先して利便性を向上させるとの考えが

強かったように思われる。しかし、自然を克服すると称した巨大システムを構築する程、大きな人災となって自然からの反発・巨大な災害もみられる。恐れることを軽視した巨大開発、目に見えないことに敬意を払うことの無い中で暴走が生じることもあった。震災復興事業においては、自然と人間との関係を根本的に再検討し、新しい開発哲学の構築に努め、それに基づき、復興を進めるべきである。自然と人間に係わる空間に関する研究を行ってきた地理学が、この面でリードしなければならないことは当然である。

6．東日本大震災は直接被害は東日本であるが、間接被害は日本全土に及ぶ。また、日本で製造される高度な工業部品の製造中止により、世界各地の製造ラインを止めるに至っている。それだけにこの震災復興には日本の将来がかかっており、日本国民が総力を挙げて取り組まねばならないことである。そのため、この震災復興プロジェクトは、従来の開発理念の延長線上で行うべきでない。日本再生の機会とすべく、学界の英知を結集して創造・構想した新しい開発哲学に基づき、世界をリードする優しさと活力ある希望に満ちた日本社会を構築するプロジェクトとすべきである。日本を自然と共生した災害に強い国土構造と地域社会に再構築することで、新しい時代の成長戦略を見出し、これまでとは質的に異なる新たな経済成長を惹起することができ、日本の再生を実現しなければこの震災で命を失った人々への震災復興は報告出来ない。決して経済基盤の弱い東日本を見捨て、東北の衰退、東日本の衰退、ひいては日本の国力衰退を招いてはならない。

## B. 具体的提言

被災地で一番不安なのは、先行き不透明なことである。生活再建への被災者の不安は大きく住宅、仕事、生活資金の面で生活への目途が立たないことである。また、地元で生活を続けたい人が大半であるが、今回は県外を含め地域外移転をせざるを得ない地域が多く存在する。その際の不安は、子供の教育、弱者への配慮、当面の資金などである。これらを念頭に置き、断片的であるが、私は次のことを提案する。

1．国を挙げて被災地を支援し必ず復興させるとのメッセージを地域社会に示し、それを被災地の人々に実感して頂きながら着実に夢を持って目の前の障害を一つ一つ除去して行こうとする意欲を被災地の人々に喚起しなければならない。地元自治体が職員を失うなど多大な被害を受けた今次の災害では、国をはじめ他地域の人々が目に見える具体的な支援メッセージを送り続けることが重要となる。特に、将来への見通しを情報提供し、大規模なものから身近なものまで復興ビジョンとそこへの工程表を示すことで、人々の生活再建・地域復興への意欲が高まると考える。

2．日本全土に係わる深刻な被害をもたらした東日本大震災の復興へのシンボリックプロジェクトとして、知識情報社会における新しい首都機能都市の建設を提案する。東京は産業革命以来の工業化社会を支えた首都であり、工業文化を具現化した都市である。東京をこれからも世界の経済首都として発展させるには、東京の防災機能を高める必要がある。東海地震や東南海地震などが懸念される中であって、東京の首都機能に関する震災への対応が喫緊の課題である。

10年前に国会等移転審議会は那須地区を中心とした栃木・福島地域への首都機能移転を答申している。その後の経済状況や政治の変動の中で棚上げになってきているが、東日本復興への強い

メッセージとしての首都機能移転を推進すべき時である。

新しい首都機能都市は、農業社会における農業文化を構築した首都としての京都、産業社会の工業文化を具現化した首都東京に代わる、知識情報社会の在り方をリードする新しい開発哲学に基づく首都創造でなければならない。同時に新首都機能都市は、東京との連携を図りつつ、東日本の再生の牽引役となり、震災復興のシンボルであると共に日本再生を内外にアピールする役割も担うものとなる。

この首都機能都市の創造で最も重要なことは、それと連携して壊滅的被害を受けた多くの地域に新しい都市建設を誘発し、地域に培われた既存技術を糧に新たな産業を生み出す活力を内発的に生み出すことである。それにより、被災した地域社会が、人・物・情報・金の吸引力を高め、自律的に発展する力を見出す機会となろう。また、その効果は日本全体に波及し、今日の閉塞感漂う日本社会を活力ある社会へと再生するために大きな道筋をつけることになろう。

3．被災地には自然と人間が共生する中で築いてきた多様な文化・地域性が存在する。それらを継続的に発展させるかたちでの復旧・復興が求められる。そのためには、復旧・復興の主体はその地域社会の人々でなければならない。また、復旧・復興の過程に地域の人々に新たな産業振興を行うための地域に即した知識・技術などが蓄積され、その後の地域社会発展の基盤づくりとなるようにすることが大切である。

以上を実現するには、自力更生型復興とする必要がある。こうした災害の際、復興にあたり、東京から大手企業が参入し、その利益を東京に還元し、被災地域には金も技術も仕事も残らず、ただ立派なハードだけが建っているようなことにすべきでない。時間がかかっても、その地域社会が内発的に地域経営を行い、その後の発展に結びつくかたちでの復興のあり方を模索すべきである。

4．地域外へ避難をせざるを得ない場合は、少なくとも自治会単位など可能な限り地域社会が一体となって、集団疎開をすべきである。その際、次のことに留意すべきである。

地元自治体と常に情報をとれる体制づくり

体力や職場等で被災地に残って活動できる被災者は、家族と別れてでも被災地での復旧・復興に努める。集団疎開の人々が戻ったときに、スムーズに生活再建につくためにも、地元民の意向に沿う仮設住宅建設などにも、地元で災害対応能力を創るためにもそれは不可欠なことである。

他地域避難は最大2ヶ月などと期間を区切って、地元に戻ることを目指して活動する。

5．広範囲の被災に対応するには、政府が中心となって、被災していない自治体が被災した自治体をマンツーマン形式で応援するシステムを導入する。その上で、不足な点は自治体間で調整して対応できるようにする。復興には長い時間がかかる。それだけに顔の見える関係で支援できるシステムづくりが不可欠であり、それによってそれぞれの地域社会に応じた再建ができる。研究者の支援も、地域割りをする必要がある。

(阪神淡路の際は、多くの研究者が神戸に集中した。しかも長田区など特定の地域に。他方で、大きな被害を受け身動きができないでいた芦屋には豊かな都市で問題無いただろうとの誤った認識が支援がなかった。そこで立命館大学は芦屋を重点的に支援することで感謝された経験がある。)

## 6. 大都市化・分都市化型都市構造による危機管理体制の強化

### 中央集権から地方分権時代の危機管理体制を

物質的豊かさを実現した今日では国民の欲求は多様化し、街づくりの考えも多種・多様になった。同時に、中央政府の財政難と地方分権化の流れで、中央政府の役割も変化してきた。そのため、自治体が主体となって地域に根ざした街づくり政策・手法を開発し、それに対応した危機管理体制の構築が求められている。

災害時は、被災地の自治体と中央政府で異なった対応が求められる。中央政府の指示を待っているのは、時機を逸して被害を拡大させてしまう。阪神淡路大震災では中央政府の対応の遅れが問題になったが、分権化の推進により災害対応でも中央政府と地方自治体の役割分担の明確化が大きな政策課題となっている。同時に、市町村合併で広域化した都市域・生活圏における危機管理体制の構築と緊急事態に即座に対応できる地域内分権の推進が重要な政策課題となる。そのためには危機管理に優れた分権社会に相応しい都市構造が必要となるが、大都市化・分都市化型都市構造への転換はその一つといえる。

### 都市圏構造の大都市化・分都市化構造への転換

合併等で広大な面積をもつ自治体における災害対応は、一極集中型都市圏構造では難しく、中枢部の被災を考えると危機管理上問題となる。広大な市域を持つ場合は、分権型・水平ネットワーク型の新しい都市構造に転換する必要がある。

従来の都市構造は、都心を中心に年輪のごとく同心円状に、都心周辺部・周辺市街地・郊外と地帯構造化され、それぞれの地帯には周辺中心が自然発生的・計画的に発達した。また、都市内の周辺中心は都心と上下関係で結ばれていた。同時に、中心都市の外郭に位置する近郊都市（旧町村）群も中心都市の都心と上下関係で結節し、都心の中核とする階層型の都市圏構造を造ってきた。

従来型都市圏構造では、中心都市と近郊都市の間に共生と服従関係が一体として見られた。また、都心や中心都市への優遇政策によって、都市内周辺部や近郊都市（旧町村）の独自性が喪失する傾向にあった。しかし、今日ではそうした階層型都市圏構造から、大都市化・分都市化構造に転換しつつあるといえる。すなわち、経済力の向上と交通網の発達によって経済圏や日常生活圏が拡大し、従来の都市圏が合併の有無にかかわらず、あたかも一つの都市のように大都市化してきている。

他方で、都市（地域）内分権を果たすべく市域の分節化と多核心化が進み、個性的な都市内都市（分都市）が析出される方向にある。この分都市化の最大の特徴は、都心を含め規模の大小や中心機能の強弱はあっても地域間に上下関係がないことである。その結果、分都市間は相互交流関係にあり、災害時にも対応しやすい水平ネットワークの都市内結節構造となる。

### 大都市化による基礎体力の増強と分都市化による意思疎通の活発化

地方分権を推進する中での大都市化は、人的・財政的基礎体力の増強への必然の流れである。大都市化することで災害対応力も強化できる。近隣市町村との連携・合併による実質的な大都市化が必要な理由でもある。

ところで、大災害時には建物が崩壊し、道路が瓦礫で埋まり、町の景観が一変する。そうした災害時であっても、人々が迷うことなく行動できるまちづくりでなければならない。東京のように、平時にあっても都市の全体像を掴みにくい巨大都市は有事に際して避難場所の方向すら分か

らず、パニックに陥る危険がある。

災害対応力のある都市地域では、それぞれの分都市において政治・経済・文化の活力と人々を吸引する魅力や安心感があり、協働のまちづくりがみられる。個性豊かな小さな分都市は、メンタルマップ（頭の中の地図）が描きやすく、被災時にあって誰もが方向感覚を失わないで済む。そうした自立性の高いコンパクトで歩いて暮らせる多くの分都市が、相互に水平ネットワークすることで地域力に優れ、機動力のある都市構造が築ける。

なお、災害対応力から見て、分都市は可能な限り高密度・コンパクト型の市街地形成・集落形成が望ましい。土地利用の拡散が見られる低密度・スプロール型ではライフラインの復旧にも時間がかかり、協調型コミュニティの形成も難しい。また、都市基盤整備の財政負担も大きくなる。高密度・コンパクト型と低密度・スプロール型のどちらを市街地形成・集落形成に選択するかで、その地域の危機管理体制は大きく異なってくる。

低密度・スプロール型は、自家用車対応の20世紀型都市づくりといえる。災害に強い危機管理に適した21世紀型都市構造は、高密度・コンパクト型といえよう。その実現に向けて50年後の都市構造・景観・形態・機能をにらんだ土地利用制度や環境規制で秩序ある都市空間の形成が必要となる。

#### 7．建築規制・土地利用規制を掛け将来のまちづくりを地域の人を中心じっくり考える

復興まちづくりを支援すべく、研究者は多いに活躍する時といえる。この時の問題は、どこへ行ったら役立つのか研究者には不明なことである。それをマネジメントする組織が早急に必要となる。

8．最後に、現在、被災地以外で生じている危機的状況に触れたい。東日本大震災以来、日本社会は自粛と称して、様々な日常活動を停滞させている。それにより、観光地や飲食店など、またイベント等に係わる人々の収入がたたれ、事業縮小や倒産に至るところも出てきている。その結果、そうした人々への救済策が必要となり、税金が使われることになる。それだけ、被災地への財源が減ることにもつながりかねない。不幸の連鎖は避けねばならない。経済は金の循環が基本であり、それが止まれば社会が崩壊する。そのことを考慮し、必要以上の自粛を避けることが被災者以外には求められると思う。