

編集委員会委員

寺田一薫

TERADA, Kazushige

東京海洋大学海洋工学部流通情報工学科教授

2011年3月11日の東日本大震災は、28,000人もの死者・行方不明者を出した。さしあたり被災した自治体に対しては、国から通常の災害と同様に特別交付税の配分が行われ、がれき除去には10割補助が行われるようだ。だが、その先の復興については、従来の公共事業と同様に補助金をベースとするのか、あるいはより分権的で用途を定めない地方交付税をベースとするのか、様々な論議が提起されつつある。

震災では、港湾や漁港とその背後を巨大な津波が襲った。港湾は国土交通省、漁港は農林水産省と監督官庁は違うものの、港湾も漁港もいずれも公共性の高い施設とみなされ、これまで公共事業の中では重点を置かれてきたものである。

そのため、補助金によって、関連施設の沿岸への立地が促されるということも起きていた。港湾と漁港の岸壁整備に高補助が受けられることで、副産物として埋立地が生まれ、そこにいろいろな施設が造られるということも起きた。埋立地が安くリースさせることで、街の機能が海側に誘導されたということもある。

貨物の積卸し、水産物の陸揚げ、船舶の係留は水際でしか行えない。流通加工、水産加工も港の近くで行った方が効率的というケースは多いだろう。しかし、港湾の場合で背後にある臨港地区内の土地利用について、大地震と津波という複合的な災害を目の当たりにした今、慎重に考え直す必要はないだろうか。例えば、臨港地区のなかには修景厚生港区という分区がある。これに適合した構築物として図書館、博物館、水族館、展示施設やスポーツ施設など都市のにぎわいを演出する様々な施設を建てることできる。だが、はたして、そのような集客施設を海辺に設けることが住民にとって望ましいのであろうか。

本来は、道路やコミュニティーのための施設を作ろうとするとき、誰もが納得する理由がない限り、都市計画区域か、臨港地区か、漁港か、漁村かによって補助率を変えてはいけない。例えば道路に関しては、地方道、臨港道路、漁業集落道いずれも補助率1/2がベースになっていて名目上の補助率には大きな差はない。しかし、港湾と漁港が別枠の補助率を設定していることで、どうしても道路が海側に引き寄せられてしまう。〇〇ベイブリッジなどと呼ばれることの多い、生活道路になっているような臨港道路がその典型だ。

今後、港湾、漁港、漁村の補助が、厳格に現在施設や街のある場所での原状復帰を条件とするようなことはやめてもらいたい。狭い日本の国土では、高台の斜面に施設や街を立地させることの防災上のリスクも大きい。地域自身が正確なリスクとベネフィットを比較

した計画づくりを行い、国の補助制度が自治体の意思を妨げないということが大事だ。

東日本大震災の起きた1週間、筆者は、総務省の定住自立圏構想のアドバイザーとして、2箇所地方交付税が自治体の交通政策に与える影響についてインタビュー調査と少しばかりのアドバイスをしていた。定住自立圏といっても三全総以来の定住圏とはとくに関係はない。地方分権下で、地方交付税をベースに、人口と交通に関する指標で定義した市町村の組合せによる広域的域づくりを推進するものだ。

定住自立圏制度では、広域市町村が、交通、産業振興、地域医療などの5箇年計画を策定し、それを住民に対してコミットすれば、地方交付税が上乗せされる。地方交付税なので、使い道はほぼ完全に自由なのだが、あらかじめ住民に行ったコミットメントにはとらわれ、その意味で計画の一貫性は求められるというものである。

一般的に、中央政府から地方政府への政府間補助金(交付金)を、用途を制限しない地方交付税中心に改める政策の課題として、行政区界を越えて広がる外部効果内部化の問題、ならびに良くも悪くも現在の補助金行政が担っている中央政府によるコンサルティング機能をどのように代替していくかという問題がある。定住自立圏は、これらの問題を中心市への委任事務によって解決できないかという現実的な試行だが、分権下での域づくりにひとつの方向性は示しているだろう。

関東大震災で被災して11年後、谷崎潤一郎は、「昔の詩人は『國破れて山河在り』と歌ったが、今の東京はコンクリートの橋や道路が徒に堅牢にして人は路上を舞つて行く紙屑の如く、と云つたやうな趣がないでもない。…(東京市)復興局の役人は東京人をいやが上にも影が薄く、情なく、安っぽく見せようと云う趣意で今の新市街を設計したのではないかと、恨めしい気がするのである」と述べている(『東京をおもふ』『谷崎潤一郎全集第21巻』)。地元の気風に合わない街づくりを手厳しく批判しているのである。

被災した地域を以前よりも地元の実情に合ったものにするために、基本的には補助金ではなく交付税が活用されるべきだ。しかし残念ながら、交通経済学でも都市工学でも、補助金と交付税の違いが交通政策や地域計画に与える影響、交付金制度が行政体に与えるインセンティブや歪みについての分析・整理が不十分だ。震災を契機に、地方分権下での公共投資や地域づくりの仕組みを真剣に考えなくてはならなかったといえる。