

特集

都市自治体は今、 何を見すえて進むべきか

未曾有の広域災害となった昨年の東日本大震災。大きな被害を受けた被災地をはじめ、日本全体で復興に向けて立ち上がろうとしています。また、国民の未来に大きく関係する社会保障と税の一体改革も本格的な議論が始まっています。2011年を試練の年とするならば、2012年は大きなターニングポイントの年となるかもしれません。このような中、都市自治体、首長は、何を見すえて今後の行政に取り組むべきなのでしょう。

そこで、今月号では、お二人の識者から都市自治体が進むべき道筋についてご寄稿をいただくとともに、昨年11月16日に開催した第11回市長フォーラム「社会保障改革と税制改革をめぐる課題」の要約をご紹介します。

寄稿 1

東日本大震災の教訓と、 都市自治体の進むべき道

財団法人地方自治研究機構会長 石原信雄

寄稿 2

住民の生命をいかに守るか

共同通信社編集委員兼論説委員 鎌田 司

第11回
市長
フォーラム

社会保障改革と税制改革をめぐる課題

東日本大震災の教訓と 都市自治体の進むべき道

財団法人地方自治研究機構会長

いしはらのぶお
石原信雄



東日本大震災がもたらした教訓

昨年の3月11日に発生した東日本大震災の規模は、日本の観測史上最大のマグニチュード9.0を記録。私が官房副長官として対応した阪神・淡路大震災に比べても、はるかに巨大だった。さらに、地震に伴い発生した大津波により、東北・関東の太平洋岸を中心に広い範囲で甚大な被害を及ぼした。このように、東日本大震災は過去に例がない未曾有の災害であり、被災自治体に限らず、全国の自治体に貴重な教訓をもたらした。

教訓の一つは、従来の災害対策の限界を認識させた点だ。わが国ではこれまで明治以降に発生したさまざまな災害を基準に、事前の備えや対策を整備してきたが、想定をはるかに超える今回の震災の前では、従来の災害対策はほとんど意味をなさなかった。

災害はいつやってくるか分からない。今回の教訓を生かし、全国の都市自治体や全国市長会では、より効果的な都市間の相互支援体制の確立に向けて、日ごろから準備をしておくことが肝要だ。

ところで、今回の東日本大震災と阪神・淡路大震災の最大の違いは、原子力発電所の事故にある。立地自治体を含め、周辺の地域では大きな被害が出ているが、法体系から言っても、その責任は中央政府と電力会社にあるということにぜひ強調しておきたい。国や電力会社が前面に立って、事故対応はもちろんのこと、除染活動など必要な対策を行うのは当然のことであり、被害を受けた自治体にその対応を押し付けることが絶対にあってはならない。

社会保障費の負担増は不可避

社会保障と税の一体改革の議論が、昨年から活発に行われている。社会保障サービスを提供する全国の都市自治体においても、とりわけ関心が高い問題であるが、現在、わが国の社会保障財政は危機的な状況に陥っている。

その一方で、日本が長らく社会保障制度構築の模範としてきた欧州各国は、日本のような財政問題を抱えていない国が多い。中でも、充実した社会保障を実現しているス

いから巨大な海岸堤防を構築しようと、津波はそれを軽々と乗り越え、集落を次々と飲み込んでいった事実は、従来のハード中心の災害対策の限界を、私たちに認識させるに十分であった。

今後は、想定外の震災が発生した場合でも「住民の命」を守るため、的確な避難支援など、より一層ソフト面の充実を図っていくことが必要になる。現在、被災自治体では、復興計画を策定中であるが、今回の震災の実態を踏まえ、この点を十分に考慮する必要がある。

注目に値する都市間相互の支援

教訓の2つ目は、大規模災害時における自治体相互支援の重要性である。東日本大震災の特徴の一つは、かなりの数の市町村が庁舎や職員なども被災して機能不全に陥ったことだ。最前線で災害対応に当たらなければならぬ市町村が、必要な要員が確保できず、司

ウエーデンは優秀な財政模範生であり、累積債務もごく小さなものに過ぎない。

その理由は簡単で、社会保障に要するコストを、国民全体で負担する仕組みを構築しているからである。支出に見合った負担ができれば、財政問題は生じない。

わが国は、なぜ世界で最も高い債務残高を抱えるに至ったかといえば、社会保障制度の裏打ちとなる財源の在り方について、十分な議論を展開してこなかったためである。国民皆保険制度がスタートしたのは昭和35年。年金制度が構築されたのは昭和48年。いずれも日本経済が好調な時期であり、特に年金については、受給者に比べて負担する現役世代の数が圧倒的に多かったため、当初は少ない負担で十分な給付ができた。

しかし、社会環境は大きく変化した。少子高齢化が進み、受給者が増加する一方で、現役世代は減少し続けている。加えて日本経済も低迷し、税収の自然増も期待できない状態だ。本来なら、少子高齢化の傾向が顕著になった時点で、税負担の問題を真剣に考えるべきであった。

現在でも、景気の低迷やデフレを理由に、増税は難しいとの主張もあり、一定の説得力はあるが、もはやこれままでのように先送りすることはできないだろう。現在の社会保障制度を維持したいのならば、子孫に

令塔としての役割を担うことができなくなつたケースも少なくなかった。これだけの行政機能の不全は、阪神・淡路大震災でも見られなかったことだ。

従来から、市町村の機能が低下した場合には、都道府県がバックアップする仕組みになっている。ところが、広範囲に被災したこともあり、都道府県も要員不足に陥った。そのため、市町村の要請に十分応えることができなかったことが、混乱に拍車をかけ、復旧の遅れにつながった。

その中で、注目すべきは都市間相互の支援であった。特に、相互支援協定を締結している被災自治体には、災害直後から自治体職員の派遣など、さまざまな支援が行われ、行政機能を大きく支えた。災害直後だけでなく、復興計画の策定などに、多くの派遣職員が今も力を尽くしている。また、全国市長会も率先して、都市間相互支援の仕組みを構築したことは、高く評価される

つけを残すことなく、サービスに見合った国民負担を受け入れるべきである。

地方自治充実のために 超過課税導入も検討課題

そうしたことを背景に、社会保障と税の一体改革は進められているわけだが、野田政権は2010年代半ばまでに、段階的に消費税率を10%に引き上げる方針を固めている。この引き上げ分における国と地方の配分をどうするか、地方が独自に展開している社会保障の単独事業について、どこまでカウントするのか、議論の的になっている。

単独事業に関する経費は、合計すると6兆円以上にも及ぶ。国として、すべてを認めるわけにはいかず、何らかの選別は必要だろう。私は地域の実情に応じて、国の制度を補完するような事業については、国として当然認めるべきであると考えている。その一方で、ほかの地方自治体と同じ条件であるにもかかわらず、その自治体だけ手厚い給付を行っているようなケースは、その自治体の負担、つまりはその自治体の住民の負担で実施すべきだと思ふ。

その財源調達のためには、ほかの経費の節減など、いろいろな方法が考えられようが、最もふさわしいのは、住民税の所得割の超過課税ではないか。市長としては政治リスクも高く、提案しにくいかもしれない

住民の生命をいかに守るか

共同通信社編集委員兼論説委員

鎌田 つかさ



死者・行方不明者合わせて2万人近くにお

よんだ東日本大震災を契機に、安全・安心の在り方が根本から再考を迫られることになった。震災とそれに伴い起きた東京電力福島第一原子力発電所の放射能漏れ事故は、この国の「安全神話」を木っ端みじんにしたと言っても過言ではない。

古来から幾たびも繰り返されてきた大災害の脅威を、現代人は忘れてしまっていたようだ。17年前の阪神・淡路大震災の教訓も、多くがわきに置かれたままになっていったことが今になって気付かされる。東海、東南海、南海各地震が連動し海溝型巨大地震や首都直下地震が発生する予測もある。防災対策の立て直しが列島全体で急務である。

憲法は国民の生命・財産を守ることを国家の責務としている。その役割を担うのは中央政府だけではない。地方政府も同じである。まず求められるのは国民・住民の生命を守ることにある。東日本大震災を振り返りながら、分権時代に地方政府としての都市自治体

が、住民の理解を得て、それを財源に独自施策を行うのが本来の地方自治のほずである。住民ニーズも、都市の特性もこれだけ多様であるのに、全国の地方自治体のほとんどが一律横並びに標準税率を採用している方が、むしろ不思議なくらいである。

新しい地方税法の仕組みができた昭和25年当時は、扶養控除を行わず、基礎控除だけで課税標準を計算して、課税する自治体も少なくなかった。住民税については、地方税法上、課税方式も5つの選択肢から選択することが可能だった。このことを考え合わせると、標準税率よりも高い税率で自治体自らの判断で独自に課税する超過課税がもつと導入されて良いはずだ。

日本の地方自治制度の優位性

社会保障と税の一体改革と同様に、全国の市長が関心を寄せる問題が、地方分権（地域主権）改革であろう。震災対応のために、分権改革論議も一時的にストップしていたが、震災から10カ月も経過し、ようやく落ち着きを取り戻してきたのだから、今年こそは本格的に改革を前進させなければならぬ。とりわけ、大きな焦点となるのが、国の地方出先機関の地方への移管である。

移管を実現するに当たって、私は都道府県

だけでなく、ある程度大きな都市自治体に対して、できるだけその権限、財源、人材を移譲すべきであろうと考えている。ただし、地方側から聞こえてくる「権限と税源の移譲は進めるべきだが、人の移譲は受け付けない」という一方的な主張には私は反対だ。国家公務員を切つて捨てることを前提とした改革はまったく現実的ではないと思う。

また、賛否両論はあるが、真の分権改革を進めるのであれば、「道州制」の導入も避けて通れない。経過的措置として、広域連合での対応もあり得るだろうが、何でも各都道府県同士の話し合いで解決できるかといえ、やはり心もとないであろう。最終的には道州制の実現が必要になるはずであり、今から議論を始めておく必要がある。

この大きな試練は必ず乗り越えられる

東日本大震災は地方自治体にとっても、国民にとっても大きな試練だったが、私は必ず乗り越えることができると信じている。阪神・淡路大震災で大きな被害を受けた神戸市なども、完全に復興を遂げている。もはや震災の痕跡を探し出すことすら困難だ。被災自治体が早期に復旧・復興できた理

由の一つは、地方交付税を中心とした日本の地方自治制度の仕組みにある。アメリカの制度と比較すると、その優位性がよく分かる。アメリカの地方自治制度の基本は「自己責任」であり、災害後の復旧・復興ももちろんこれを原則にしている。連邦政府から復興財源が配分されることもなく、原則として自らの税財源で賄わなければならない。

現にこれで大変な苦勞をしているのが、2005年にハリケーン・カトリーナで被災したニューオーリンズ市である。アメリカの自治体の主たる財源は固定資産税であるが、被災の影響で課税対象額は著しく減少したほか、人口の流出が続いている。そのため復興資金もままならず、現在でもまだ廃墟のような惨害の爪痕が、まちのそこに残ったままでも聞く。

アメリカだけではない。各国と比較しても、日本の地方自治制度の優位性は明らかであり、世界に誇るべき制度であると言える。全国の市長は、自信をもってその制度を運用し、地方の実態に即した都市行政を展開するとともに、それぞれの努力の下で、真の分権型社会を構築してほしいと心から願っている。

(談話を編集部でまとめました)

が進むべき道筋を展望してみたい。

二次被害の死者を出さない決意

国民・住民の生命をいかにして守るか。東日本大震災では「備え」の不十分さを露呈したが、大津波からかううじて助かった被災者の避難後の生命を守ろうと取り組んだ、福島県相馬市の例を紹介する。

人口約3万8000人の相馬市は、大津波で行方不明者を含む死者459人、流失家屋1000棟以上の被害に遭い、4000人余りが約3カ月間避難所で生活した。医師出身の立谷秀清市長は「次の死者を出さない」決意で、避難所などでの二次被害の防止に取り組んだ。

被災直後から各避難所に医師、看護師や保健師を配置、市医師会ボランティアによる巡回診療で住民らの健康チェックを徹底した。巡回診療の医師が不足すると、市長が直接知り合いの東京医科大学長や静岡、石川両県の医師会長らに医師派遣を依頼するなどして必要な人員確保に努めた。

全国の大学や病院などから駆けつけたボランティア医師や看護師らによる「心のケアチーム」を編成した。チームは避難所や仮設住宅の巡回訪問に加え、不眠不休で住民救助に従事した消防団員や原発事故で周辺自治体から避難してきた住民のケアに当たった。

原発事故の風評被害で物流が止まると、人工透析などの医薬品をトラックで東京まで受け取りに行った。避難者の栄養管理に努め、管理栄養士が指導し市内の学校給食室で調理した食事を朝夕提供した。こうした工夫と努力で、避難所では1人の死者も出さずに済んだという。

1500戸建設した仮設住宅では、高齢世帯や独居者は集会所で会食するようにした。震災半年の9月には、仮設住宅と借り上げ住宅に住む、市民と南相馬市などからの原発事故の避難者約4800人全員の健康診断を実施した。

仮設住宅でも「相馬方式」が取られている。80戸ごとに集会所を設置し組長を選任する。

5戸ごとに戸長を選び、戸長の中から選ばれた各組長で構成する組長会議で、支援物資の配給の配分を決めたり、市の復興会議への要望を取りまとめたりしている。

訪問チェック員が週1回障害者を訪問し、販売兼生活支援員がリヤカーに食料や日常生活用品を積んで高齢者らの住宅を回り自宅で買物ができるようにし、話し相手になっている。訪問チェック員と販売兼生活支援員は被災者から雇用されている。

阪神・淡路大震災では、避難所や仮設住宅での孤独死が相次いだ。東日本大震災の被災地では避難所や仮設住宅で集落単位でまとめられるようにするなどの対応が行われている。しかし相馬市のように周到な措置をした地域がどれほどあるだろうか。地域の対応の違いが被災後の生命に影響が出なかっただろうか、ということを考えてざるを得ない。

■「減災」と「共助」へ転換

今回の大震災では、「万里の長城」といわれた岩手県宮古市の旧田老町の長大堤防を津波が乗り越え、多数の人命が奪われるなどしたため、構造物による防災対策の限界が浮き彫りになった。地震・津波対策を再検討している中央防災会議の専門調査会が昨年9月にまとめた報告では、今後はあらゆる可能性を考慮した最大クラスの巨大地震・津波を検討するとした。

津波対策を2つに分け、頻度は極めて低いが発生すると甚大な被害をもたらす最大クラス首相の内閣で、地域主権改革は暗いトンネルを手探りで進んでいるような停滞感が否めない。野田首相は昨年9月、内閣発足後初の所信表明演説で地域主権改革に関して「引き続き推進します」としか触れず、地方側から厳しい批判を浴びた。

地域主権改革の柱である補助金の一括交付金化では、対象となる補助金は8000億円程度と、菅前内閣が閣議決定で目標とした1兆円超を下回る。出先機関の原則廃止も、菅前内閣が地方整備局などの地方への丸ごと移管を決定しているにもかかわらず、国土交通省ははじめ各省の抵抗で関連法案の作業が難航しそうだ。

社会保障と税の一体改革に関連して、6.2兆円とした障害者対策子育て支援を含めた地方単独事業の経費負担を大幅に値切る厚生労働省側の試案が、地方側から強い反発を受けた。「子どものための手当」でも、地方側に負担の増額を要求するなど、「地域主権改革に逆行する」ような対応が目につく。

昨年6月から法的に裏付けのある国と地方の協議の場が開催されるようになった。社会保障と税の一体改革に関しては、協議の場に分科会も設置された。これは地域主権改革の成果であることは間違いない。国の重要政策に、地方側が企画立案段階からかわる回路として、国と地方の協議の場は重要性を増すことになる。社会保障と税の一体改革をめぐ

の津波に対しては、住民の生命を守ることを最優先に避難などの手段を尽くすとした。また発生頻度が高く最大クラスほどではないが被害をもたらす津波に対しては、人命保護と地域経済安定化や生産拠点確保の観点から堤防などを整備するとした。その上で「減災」と「津波に強いまちづくり」の実現に向け、地域防災計画と都市計画との連携、自治体庁舎や学校、病院を高台に建設することなどを求めた。

災害が発生したときの被害を最小限に食い止めようという減災は、地震などでの被害防止のため大規模堤防を築いてきたこれまでの防災対策の転換を示している。減災では、住民がいかにいち早く避難するかが最優先課題で、地域レベルのきめ細かい取り組みが不可欠となる。

阪神・淡路大震災では、倒壊した住宅などから救助された人の80%が警察や消防ではなく家族や近隣の人たちによるものだったという。減災では「共助」が一層重要になる。地域自主防災組織などでの日ごろからの訓練で住民同士が共通意識を持つていくことが必要だ。この際、行政に求められるのは、地域自主防災組織の立ち上がりや運営を側面支援することにある。

神戸市の地域自主防災組織「防災福祉コミュニティ」は小学校区単位で、自治会、婦人会、老人クラブなどが参加している。普段は防災訓練と並行し、独居のお年寄りの訪問活動などを行っている。単独で避難が困難な

一連の協議はその試金石となる。人口減少と本格的な高齢化を迎えた日本は、経済や社会などのあらゆる局面で大きな転換期にある。そのために必要な惰性の体制変革への期待が政権交代であり、「政治主導」であった。しかしリーダーの力不足と官僚を使いこなせない拙速で失望を招いた。こうした時期だからこそ、地方がしっかりしなければならぬ。国と地方の協議の場を足がかりに、地方が国の政策をつくる気概が求められている。

リーマンショック以来の国際的な金融や経済の不安定な状況と急激な円高が相まって地域経済や雇用に深刻な影を落としている。昨年8月の生活保護受給者が戦後混乱期をしのいで約206万人と過去最高を記録した。東日本大震災の要因もあるが、地域レベルでの貧困対策と地域経済活性化による雇用確保を一層強化する必要がある。

「安全・安心」回復に全力を

その際のポイントの一つとして、海外からの観光客受け入れ体制の再構築を含めた観光新興策を挙げておきたい。一時は1000万人が目前だった観光客を中心とした訪日外国人は、リーマンショック後急激に落ち込んだ。一昨年は過去最高の約860万人と回復の兆しが見えたものの、昨年は再び急減した。震災と原発事故で大きく損なわれた「安全・安心の国」の信頼回復に、

住民を把握し、避難方法などを事前に決める工夫だという。

国は防災基本計画の大幅見直しに入り、多くの自治体でも地域防災計画の見直し作業が進んでいる。避難路の確保やハザードマップの内容が住民に伝わる工夫、防災教育などで実効性のある対応策が求められる。同時に地域自主防災組織による共助の仕組みをしっかり組み立てることが必要である。

また災害が発生した場合の復興策を構想した「事前復興計画」の作成も求められる。被災後の復興をスムーズに進めるため、どのようなまちづくりをするかを住民と行政が共有していることが重要になる。そのためには住民の利害調整が必要なので、事前復興計画の議論は議会が主導することが望ましい。

東日本大震災を契機に災害対策基本法など災害関連法制の抜本改正も浮上している。現行の災害対策基本法には、復興に関する規定がほとんどない。国と地方の役割分担も不明確である。戦後間もなく制定された災害救助法による画一的なプレハブ仮設住宅の建設など、柔軟性に欠ける国の対応の要因となってきた。国と地方の役割を明確にすると同時に、分権時代に沿った災害対策関連法制を地方側から提案することも必要である。

停滞する地域主権改革

民主党が政権を獲得して2年余りになる。しかし既に国政トップ3人目となる野田佳彦国を挙げて取り組んでいる姿を海外にアピールしていく必要がある。フランスは年間約8000万人の外国人観光客が訪れる世界一の「観光大国」で、日本人のヨーロッパ観光の国別訪問数でもトップにある。その裏には周到な観光戦略があり、日本でも長年観光キャンペーンを展開してきた。その核となる政府観光振興機構は昨年開設40周年を迎えた。

節目となった昨年は、懐の豊かな日本人中高年観光客に的を絞ったキャンペーンを開始した。そうした活動の先頭に立つフィリップ・フォール駐日大使は、日本への外国人観光客が急減したことに触れて「日本人の一人一人が海外の友人や知人に、『日本は安全です。是非再び日本に来てください』と呼び掛けてみてはどうか」とエールを送ってくれた。

政府の発表やメディアの報道よりも、口コミが最も信頼できる情報であるということになるだろうか。地域レベルでは、今こそ姉妹提携による交流の実績を生かす機会ではないだろうか。いずれにしても海外の信頼を獲得する積極的な取り組みが求められている。

住民の生命を守ることがあらゆる政策の根底になければならない。そこから人と人のつながり、地域レベルのきずながはぐくまれ、共助をベースにしたまちづくりが行われることになる。今年を安全・安心の地域とこの国をつくり直す一歩としたい。