

# 全員が復興の主体

—生活と公共の新たな協働のために

住沢 博紀

日本女子大学家政学部教授

## 生活公共と21世紀のリスク

この号では、『脱成長の地域再生』（NTT出版、2010年 生活研自主研究「地域再生の制度・構想」報告書）の執筆者グループに対して、「復興の主体と地域再生」を特集とするというで寄稿を依頼された。私はこの本では、「家族から出発する生活公共の創造」という視点で地域再生を論じた。そこで本稿では、大震災と原発事故に対して、「生活公共」の視点からどのような論点が提起できるかを検証したい。もしそれがこれまでの議論とは異なる考え方や独自の地域再生政策を提起できるなら、この新しい概念も意味を持つことになる。

「生活公共」とは、欧米では、シビックとかソーシャルとか呼ばれるものに近く、「生活」という言葉が一般的に使われる日本の現実を踏まえた表現であると考えていただければいい。今回の大震災への政府

支援も、被災地に配布されたハンドブックでは、生活再建支援と事業再建支援に大別されている。「公共」とは、「公共の場」とか「公共事業」など、とりわけ行政との関連で日々接することばであるが、すべての人にオープンであるという意味もある。したがって「生活公共」とは、この私生活や家族をふくむ「生活」と、行政やすべての人に開かれた「公共」を、一つの関連したものとして捉えようという立場である。その論点は次の3つに要約できる。

第一は、生活を離れた公共はないし、公共的要素を含まない生活もないということである。この視点は、「民の公共」、「市民的公共」、「新しい公共」など、ここ数十年の「官による公共」を批判する議論とも異なる。大事なことは、公共性の再建ではなく、生活の再建であり、そのためには公共性が不可欠であるという考えである。今回の大震災と原発事故の後では、多くの人が納得できると思う。

第二に「生活公共」の提起は、それが理念や倫理意識だけではなく、近代社会の発展が生み出す多くの問題と関連する。日本の高齢社会の進行、少子化、非正規雇用の拡大、そして東日本大震災と福島原発事故など、天災・人災に関わらず、21世紀になって人々の生活のリスクと将来への不安はますます大きくなってきている。こうした時代にあつて、自助で乗り切ることができる人は少数であり、共助にも限界がある。しかし公助に依存するのではなく、生活と公共を結びつける、新しい地域生活スタイルと制度が必要と

### すみざわ ひろき

1948年生。ゲーテ大学（ドイツ）社会科学群博士コース修了。学術博士PhD（ゲーテ大学）。専門分野は、現代ドイツ政治、社会民主主義論。1990年日本女子大専任講師をへて現在にいたる。

著書に、『グローバル化と政治のイノベーション』（共編著 ミネルヴァ書房 2003）、『EU経済統合の地域的次元』（共著 ミネルヴァ書房 2007）など。

されている。

第三に、問題解決のための組織や制度的枠組みの問題である。単身世帯の増加と孤独死、無縁社会、こうした人と人の関係や家族や地域のつながりが希薄になるにつれ、コミュニティの再評価や「家族のきずな」などの伝統的な価値が求められるようになった。東日本大震災での被災や帰宅難民の体験のあとではなおさらそうである。しかし現実には厳しい。阪神大震災からの教訓として、避難所から仮設住宅に移る際、コミュニティ単位の移住がいかに大事であるかなど、メディアで何度も報道された。しかし津波の被災地域では適切な平地が少ないこともあり、半数程度の人々が、ばらばらに仮設住宅に入居していることが報じられている。あるいは原発事故の避難地域の人々にとっては、家族もコミュニティも維持できないものとなりつつある。そこでは、政策的には政府が助成する優良賃貸住宅、いわば「生活公共住宅」や、雇用保険を活用した雇用政策など、大きな制度が必要とされている。

以上を要約すると、「生活公共」は二つの異なる論点をもっている。一つは、一国全体の生活基盤保障のためのユニバーサルな制度が不可欠であるという考えである。もう一つは、地域社会を構成する市民、家族、コミュニティ、社会経済団体と行政との協働のための場、地域の生活公共プラットフォームの形成が必要であるという主張である。「成長・開発型復興」か「人間の復興」という設定は、誤った設定である。一国全体の生活基盤保障を脆弱なままにして、被災地の「人間の復興」もありえないからである。

## 国民全員が復興の主体であること

被災地の自治体の復旧・復興活動の大部分は、政府の第一次補正予算、第二次補正予算に負っている。自治体のホームページを読めば、この補正予算の審議の遅れが復旧・復興の遅れの原因となっていること、さらに第3次補正予算が早急にできなければ、本格的な復興計画も進展しないことが強調され

ている。福島原発事故の現在の最大の課題の一つ、放射性物質の除染に関しても、同じように、政府の指針と財政的な裏付けが鍵となっている。

東日本大震災と福島原発事故が未曾有であることは間違いない。だがこの大震災からの復旧・復興も、被災した人々の生活の再建も、人口1億3000万人弱、国内総生産540兆円(2010年)の日本にとって、「未曾有」の出来事といえるのだろうか。

私は3月11日の大震災当日にはデンマークにいた。ドイツ・デンマークの国境地域の、社会福祉領域での自治体間の協働の可能性をヒアリング調査していた。社会保障制度の違いを、国境を越える通勤者がいる自治体間でどのように調整できるかという問いである。鍵となるのは、第一に原則・理念の問題であり、第二に制度の問題である。

デンマークでは、よく知られるように、医療、高齢者介護、育児施設、教育などは基本的に公共サービスによって行われている。ここでは日本のような「新しい公共」はいらない。生活上のニーズがあれば、行政が公共サービスとして企画し、必要とあれば行政組織そのものを改変する。もちろん市民活動やボランティア活動は活発であるが、それらは生活の質を高め、市民参加をさらに進めるためのものであり、生活基盤を保障、あるいは行政の不十分さを補完するものではない。

ドイツはどうであろうか。ここでは「社会的法治国家」という基本法の原則が、自治体や生活の隅々までいきわたる。国民への生活基盤保障が国家目的の柱をなし、一人ひとりに法的権利として承認されている。冷戦が終結し、旧ソ連圏から、例えば1992年には約23万人のドイツ系の人々が、統一ドイツに「帰国ドイツ人」として申請した。ドイツ政府はこれらの人々に、住居と生活資金を給付し職業教育を行った。この規模での「帰国ドイツ人」はこの前後何年も続いた。それだけではない。ドイツ基本法は、迫害された人々の「庇護権」を掲げており、同じ年には36万人の「外国人難民」がこの権利を申請した。その審査の期間中の住居とミニマムな生活費は政府が支給

した。それが基本法に記された難民の権利であったからである。

デンマークとドイツはこのように違ってはいるが、国内的な「未曾有」の出来事があれば、それに適切に対応できる手法を持っているといえる。それは政府側からも、国民の側からもいえることである。

第一に、どのような理念、法制度、行政組織によって市民の生活を保障することができるのか、その道筋が明確であること。したがって「未曾有」な出来事があっても、政府はこの枠組みによって、あるいは必要な場合は、枠組みを改良しつつ十分に対応できる。日本では大震災の後、約10万人が離職して失業保険給付を申請したといわれる。同時に日本は、OECD諸国の中では、失業者のなかで失業保険給付を受け取る人の割合が最も低い国の一つとして批判されている。大震災の後、被災者への様々な特例が発令され、受給期間も何度も延長されている。しかしそれらは場当たり的であり、雇用や生活への安心感を生みだしていない。EUの多くの国では、長期にわたり日本の2倍以上の失業率があっても、失業・雇用保険制度により、社会の安定に役立ってきた。

第二に、こうした原則や制度が明確であることは、非常時の場合でも人々が政府の政策に同意できる根拠となる。それらが増税などの措置を必要とする場合は、もちろん反対の意見も多くであるが、すくなくともその議論の場を共有することができる。いわゆる復興増税に関しても、賛成か反対かという二者択一ではなく、どの程度の額まで、どの程度の期間でという議論に進むことができる。

さらに脱原発・再生エネルギーをめぐる議論がもう一つの例となる。原発に賛成か反対かが大事なのではなく、どのような共通の事実認識の上で賛否を議論しているのか、明確に自覚しているかどうかである。エネルギー政策は一国の根本的な政策であり、容易に転換できるものではない。だからこそ、一つ一つの各論を積み重ねていくことで、時間をかけて共通理解に行き着くことが大切である。要するに、「国民全体が復興の主体」と考えることができるような理念

と枠組みが必要とされるのである。

## 復旧・復興活動にみる生活公共の意義と働き

さて東日本大震災と福島原発事故の中で、生活公共という視点がどのような意義と働きを持っているかを、具体例をあげて検討してみよう。現在、政府がやっていることは、何度も補正予算を積み重ね、従来の法令の例外事項を許すための法令作りに終始しているといえる。被災地自治体の議会の活動を見ると、悲しいまでに通常の予算関連の条例決議に終始している。まさに「想定外の問題」を解くための出発点となる共通の理念や仕組みが、現在の日本に欠けているといえる。生活公共という視点は、まだ具体的な制度を伴っていないが、少なくともどのように問題を考えればいいのかという、一つの視点を提供する。

第一の例として、原発新設や再稼働をだれが承認するのかという問題が挙げられる。中電浜岡原発の再稼働めぐり、隣接自治体の牧乃原市と焼津市が脱原発の決議をした。さらに佐賀県の九電玄海原発の再稼働は、九電のやらせ問題と佐賀県古川知事の関与疑惑に発展し、立地自治体玄海町と佐賀県という二者による事実上の再稼働承認システムに大きな批判が寄せられることとなった。福井県の高浜原発や大飯原発への小浜市の反対決議、隣接県の京都市の「原子力安全協定」の交渉など、原発依存度が最も高い関電の域内でも、再稼働の前提条件の大きな見直しが迫られている。

原発が立地自治体の生活基盤となっていること、他方で電力供給は公共性が高いこと、この二つが結びつき、立地自治体と県の承認を旗印に過疎の地域振興策として原発が特定地域に集中していった。しかしこれはまやかしの「生活公共」であり、特定地域の生活とユニバーサルな電力供給という公共を都合よく結びつけたものであった。

チェルノブイリ原発事故の後、ドイツの社会学者U.ベックは『危険社会』を著し、「放射性物質など現代のリスクは、いまや全世界の人々に普遍的に降

り注ぐ」と書いた。生活は、それぞれの家族、地域、グループの利害や利益と結びついており、そのままでは「公共性」をつくるものではない。特殊利害を守ろうとする「狭まれた生活」ではなく、すべての人への生活保障が結局は自分たちにとっても最大の生活保障になるという、「生活の公共化」こそ、この原発立地の問題の原則とならなければならない。

第二に、おなじことが被災地のがれき処理と放射性物質の除染問題にもあてはまる。ただしここでは、「公共の生活化」がポイントとなる。

まだがれき処理が放射性物質による汚染と関連付けて考えられていなかった4月段階で、30都道府県272の自治体が協力すると表明した。しかしその後、がれき汚染の問題がメディアで報じられるなか（象徴的には京都五山送り火をめぐる騒動）、多くの自治体は協力姿勢を後退させた。環境省を仲介者として、全国の自治体でのがれきの広域処理が少しずつ進捗しつつあるが、環境省は受け入れ自治体名もがれき量も公表しないという。

被災地の膨大な量のがれきを考えると、それは「生活ごみはその地域で処理する」という、1980年代からの「生活公害」の原則は不可能であるといえる。しかし全国自治体による広域処理が「公共的性格」があるからといって、放射性物質による汚染を心配する人々に、行政が強制するわけにはいかない。人々の生活目線で、行政側がこうしたがれきの汚染検査や焼却灰の処理を、きめ細かくおこない、情報を公開してゆくほかはない。この意味で、「公共の生活化」が問われている。

第三の事例として、被災地の集団移転や新しいまちづくりという、それこそ生活と公共のあたらしい関係が前提となる復興計画がある。地域から切り離された家族生活、土地所有者の個別権利の優先、雇用責任より収益を重視する企業経営、こうした過去20年ほどの地域生活が、今、復旧・復興計画の中で再検討を迫られている。

日本の地域社会はなおも多くの資源を持っている。人々の結び付きという「社会関係資本」だけではなく、

豊かな地域の歴史に裏打ちされた文化的資産や、教育・事業の経験から生まれた多くのノウハウを持っている。町内会や自治会など、伝統的な地縁組織も衰退しつつあるとはいえ、阪神大震災でも、今回の被災者の避難施設でも、その現場と生活の力を発揮し、行政が機能していない困難な状況下でも、人々の生活と地域を守った。それだけにコミュニティの再建が望まれることになる。

しかし私たちの心の原風景が現風景となるように復興させることはむずかしい。せいぜいお祭りのイベント時に、つかの間の満たされた気持として残る程度である。現在できることは、こうしたコミュニティの要素も生かしながら、数多くの地域の人的資源、地域組織資源、地域金融や情報、生活事業、行政のパワーなどを結びつけ、有効に活用する仕組みを共同作業として創出することである。

## 地域に生活公共プラットフォームをつくること

これまでも地域活性化政策は数多く行なわれてきた。もちろんその中で幾人かの人材が育ち、組織が互いに連携する経験も積み、地域生活力の向上にはなにかの寄与をした。だがほとんどの協働や参加型プロジェクトは、国・県・自治体の期限付き補助金で行われ、タテ割り行政のもとそれぞれが別個に企画され、相互に関連のないままに進行し、期限が過ぎると衰退した。

大震災や原発事故からの地域復興では、こうしたタテ割り行政に沿って分断化された期限付きの協働プロジェクトではなく、統合された協働の場を地域に制度化することをめざす。こう書けばすぐに連想するのは、「プラットフォーム事業」論であろう。もともと通信情報産業やソフト、ハード製造業者等の中でテーマとされてきた、操作の基盤となるプラットフォームの設定や動作環境、さらには異なるシステム間での連動を可能とするマルチ・プラットフォームの作成などは、地域のさまざまな組織、制度、活動主体、行政などの連携や協働づくりに転用できる要素はあった。

図 ニューレイバー下の近隣地域（地域社会）活性化における類型

	市民的 civic	経済的 economic	政治的 political	社会的 social
理論的根拠	市民の直接参加やコミュニティを巻き込む機会	地域のサービス供給の効率と成果の増大に焦点： 税金・支出の交渉	制度作成へのアクセス、 説明責任、責任性をめぐる改革	サービス供給における、 包括的な、市民中心の アプローチ：市民に 関係するサービスの 制度設計
民主主義の形態	参加民主主義	市場民主主義	代議制民主主義	当事者民主主義
制度デザイン	地域社会のエンパワメント	地域社会のマネジメント	地域社会のガバナンス	地域社会のパートナーシップ
市民の役割	市民：発言、協働	消費者：選択	有権者：投票	パートナー：誠実さ、 問題解決

出所：C.Durose, S.Greasley, L.Richardson (ed.), *Changing local governance, changing citizens*, Polity Press 2009, p.34

こうして、例えば千葉県の「地域活性化プラットフォーム・モデル事業」（2006～09年度）では、県、市町村、NPOの連携やネットワーク化が追求され、他にも、地域教育や大学と地域の企業との連携、さらには、県と市町村や、自治体を越えた地域広域ネット形成など、地域づくりの協働枠組みとしての「地域プラットフォーム」の議論は、いろいろな領域で行われている。

「生活公共」の視点からは、こうした地域再生プラットフォームの形成それ自体よりも、まずこうした協働の場やネットワークの場をつくる力を、「生活」から導き出していくことが大事である。

上の図は、イギリス労働党政権のもとでの地域活性化政策を類型化したものである。地域「生活公共」の考え方は、このすべての要素を含んでいるため、日本の「生活」概念をより明晰にし、どこに課題があるかを分析するためには、この図式は非常に参考になる。

日本の地域生活においては、この図での市民的civicと社会的socialという二つの領域で課題があるといえる。前者は、町内会などの伝統的な地縁組織、あるいは市民参加型のNPO組織に代表され、後者は事業型NPOや協同組合、共済組織、社協などの福祉法人あるいは行政の外郭団体などに示される。日本でも「地域協議会」や「市民活動センター」など、そのための萌芽的形態はあるが、自立して活動

できる求心力も制度的な枠組みも不十分である。

ここで二つのタイプの生活公共プラットフォームが構想できる。それぞれにすでに数多くの人的資源や組織資源は存在している。創出すべきは「生活」のもつ、シビックとソーシャルという要素を共通基盤として、協働できる場をつくりだすことである。

第一のシビックの領域に相当する、町内会・自治会、その広域連合、市民参加型NPO組織、自治体議会と行政などの協働するプラットフォームを、今「生活公共協議会（地域名）」として一般化してみよう。

これまでの地域協議会は、町内会や自治体連合会、あるいは平成の市町村合併によりなくなった旧市町村議会を代替する協議機関として設定されてきた。復興市民会議などが設置された被災自治体では、こうした地域組織の幾人かの代表が参加している。しかし数回の復興会議で、地域の希望や課題について発言できる程度であり、復興計画は専門家委員会、コンサルタント、それに行政の手によってつくられていく。

シビックのもつ資源を活用する「生活公共協議会（地域名）」は、町内会・自治会やその連合会という地縁組織だけではなく、市民参加を訴えるNPO組織や市民団体、政党や自治体議員、行政の専門職などが参加し、具体的な復興プランもふくめて、再建構想を

協議・凝縮していく役割を持つ。

第二のソーシャルな領域では、「生活公共事業共同体（地域名）」がふさわしいであろう。「事業共同体」は大規模工事ですでに存在する形態であるが、ここでは生活事業系NPO（介護・育児など）、生協、農協、漁協、労組の地域組織、社協や福祉法人、信用金庫や共済など地域金融などのいわゆる社会的企業と呼ばれるもの、さらには商工会議所、観光協会など、それに行政がオブザーバーとして参加する。ここで重要なことは、それぞれの組織は多くの人的資源と

資産、それに組織運営のノウハウを保有しているということである。ただそれは個別の事業体としてであり、生活公共の共同プロジェクトのためではない。これはすべての人々、組織に開かれた生活公共の事業連合体であり、政党や企業が支配的であってはならない。

復興計画や生活再建事業をとおして、こうした生活公共の場が構築され、協働の経験を蓄積することができれば、やがては日本全体のモデルとして地域再生に寄与できるであろう。■

