

平成 19 年 1 月 22 日

国土交通大臣
冬柴 鐵三 殿

地域安全学会
会長 翠川三郎

国土形成計画の策定に向けた提言について

「地域安全学会」は、生活者の立場から地域社会の安全問題を考え、地域社会の安全性の向上に寄与することを目的として、1986年12月に設立されました。

地域の安全問題のように、社会存立の基本にかかわる問題の解明と解決には、社会のあらゆる分野での連絡と意思の疎通が必要で、自然科学ばかりでなく、人文社会科学を含めた多方面の協力が求められます。そのため、地域安全学会は、様々な分野の大学等の研究者・民間企業等の技術者、国や地方自治体の実務家が互いに協力しあって、地震等の自然災害だけでなく様々な人為的災害を対象として、地域の安全問題に関する研究を行ない、また、研究発表会や国際会議・シンポジウムで自由に意見を交換し合い、さらに具体的な提言を行う事により、地域の安全問題に関心がある方々の情報交換と相互協力の場としての役割を果たしてきました。

今般、貴省におかれまして、国土形成計画の策定に際して、国土管理の重要な視点として「災害に強いしなやかな国土の形成」に着眼され、施策の方向性として提案されている事は、地域の安全・安心を希求する本学会としてもきわめて意義深いことと敬意を表する次第であります。

こうした状況において、本学会では「安全・安心な国土形成ビジョン策定特別委員会」を組織し、国土形成計画に係わる提言書の作成を行ってまいりました。それらの成果を踏まえ、ここに国土形成計画の策定にあたり、ぜひ検討いただきたい事項を記し、本学会からの提言とさせていただきます。

問題認識 ―安全・安心な国土を構築するために考えるべきポイント―

1. 成熟社会への対応

災害に見舞われやすい日本の国土状況と今後の人口減少社会を踏まえ安全・安心な国土づくりを行う。

日本は自然災害に見舞われやすい国土を有しており、地域のハザード環境（地震・気象災害）や地域特性（都市部・中山間地域）に応じて様々な自然災害が発生する。プレートの潜り込み地域に位置する太平洋沿岸地域においては、千島海溝、三陸沖、宮城県沖、首都直下、東海・東南海・南海といった場所で今世紀前半に地震、それに伴う津波が発生する確率が非常に高くなっている。また、地球温暖化とそれに伴う気象変動の激化によって日本海側の地域においては豪雪災害の発生や日本全体でも台風や時間雨量が 100mm を超えるような集中豪雨に頻繁化している。そのため都市部においては内水氾濫、中山間地域においては土砂災害が頻発している。とくに大都市においては人工構築物・人口の集積により脆弱性が増大し、災害の規模が巨大化する傾向にある。

一方で日本社会は 2005 年 11 月を境として人口減少期に入っており、21 世紀半ばには、総人口は 9 千万人を下回り、65 歳以上の高齢者が人口の 3 割を占める超高齢者社会を迎える。労働人口の減少にともない日本の経済活動が低下する事も懸念され、被害軽減のための構造物の維持管理さえ困難になるといった問題も指摘される。

したがって、安全・安心な国土づくりにおいても、これまでの「成長社会」を支える開発主体の国土づくりから、「成熟社会」を支える維持更新主体の国土づくりへと国土づくりの基本的な方向性を切り替える必要がある。近代のわが国が経験したことがない成熟社会における安全・安心な国土づくりの目指すべき姿を体系的に明示し、それをどのように達成するかロードマップを提供することが、今わが国が考えるべき重要な課題である。

2. 対象とする時間フレーム

百年単位の視点を持って安全・安心な国土づくりを目指す。

日本の国土は多くのプレートが交わるプレート境界に位置し、これまで百年単位で大きな地震に見舞われてきた。西日本地域は南海トラフを震源とする地震に 100～150 年周期で、関東地域は関東大震災を引き起こした相模トラフを震源とする M8 クラスの地震に 200 年周期で見舞われ、次の発生は 22 世紀前半と予想されている。21 世紀前半に西日本を襲う南海トラフの地震は 22 世紀にも発生する。東京は 22 世紀になると相模トラフを震源とする地震に見舞われるという最悪シナリオが成立する。そのため周期的に地震に見舞われる国

土を持つという視点に立ち、短期的ではなく、100-200年先を見据えた超長期的な視野に立ち、土地利用の変更も含めた総合的な観点から、安全・安心な国土づくりを考える必要がある。

3. 国際貢献の重要性

アジア・太平洋地域全体を視野に入れ国際的な安全保障としてアジア・太平洋地域の安全・安心の確保を図る。

わが国は東アジアと太平洋の結節点に位置している。東アジア地域はアジアモンスーン湿潤変動帯に属し、世界でもっとも災害に対して脆弱な地域である。また太平洋沿岸および諸島地域は地震活動の活発な地域に位置する。多くの国々は発展途上にあり社会の防災力も脆弱であり、自然災害に見舞われやすい。とくに 21 世紀前半に発生が確実視される。東海・東南海・南海地震による津波は、日本だけでなく地球温暖化に伴う海面上昇の影響を受け国土水没の危機に瀕している南太平洋の国々も襲うのを始めとして、太平洋を取り巻く各国に被害をもたらす危険性が高い。

アジア・太平洋地域の国々は日本にとって重要な経済パートナーであり、アジア・太平洋地域の国々が災害に見舞われ社会の持続性が損なわれる事は日本の国益にとっても大きな損失を与える。災害により地域の安定性が失われ政情不安が発生する事は日本の安全保障上も大きな問題となる。世界に冠たる日本の防災技術を利用し、アジア・太平洋地域の安全・安心な国土づくりに協力していくことも重要な課題である。

基本的な考え方 ―成熟社会において安全・安心な国土を実現するための基本認識―

1. 責任の所在

安全・安心を確保する主体は「私」であるという事を再確認する。

安全・安心を確保する主体は、あくまで「私」であるという事を再確認する必要がある。これは、行政は安全・安心の確保に対して責任を持たないという意味ではなく、社会の安全・安心の確保には個々人の主体的な参画なくして実現できないことの再確認である。行政には個々人の参画を保障し、促進させる環境を提供する責任が存在する。個々人の参画は災害前の事前の対策（被害抑止・被害軽減）だけでなく事後の対応（災害対応・復旧／復興）においても同様に求められる。

災害前の安全・安心の確保／災害後の生活再建における「私」の努力を促進させるような行政の支援を行う必要がある。がんばった人・集団が正当に報われるような社会の仕組みの構築が必要である。

2. 行政の役割

自己選択が可能な原理原則の確保と、セイフティーネットの構築を行う。

安全・安心な社会を実現するために行政が果たすべき役割には、1) 個々人の自己選択を尊重する原理・原則の確立とその実行を可能にするための環境整備、2) 自己選択が出来ない人に対してのセイフティーネットの提供にある。そのための行政の役割は、1) リスク情報の提供、2) リスクへの対処方法の提示、3) 災害が発生後の行政による支援水準の明示、4) 教育・啓発、5) 事前・事後対策において「防ぐことが可能な死」(Preventable Dearth) を発生させないレベルでのセイフティーネットの提供を行う事にある。

行政による被災者支援の水準は今世紀前半に日本を襲う巨大災害にも耐えうるものがある必要がある。わが国における被災者支援の現行制度の原理原則は、緊急期・応急期の援助は「被災した全ての人」を対象に、その後の復旧期の援助は「自らの資力ではどうすることもできない人」、具体的には生活保護を受けているような世帯、を対象とするものである。しかしながら、近年の災害後の支援では、災害毎に生活再建支援施策・支援対象者が変更される／同じ災害においても生活再建支援策の追加・支援対象基準の変更が行われ早く意思決定をした人が不利になる、といった、原理・原則から外れた支援が行われ、行政に頼らず自ら立ち上がろうとする被災者の「私」の努力を結果的に阻害することになっている場合も多く存在する。現在行われているような被災者に対する手厚い支援が、今世紀前半に日本を襲う巨大災害の際にも可能かどうかは甚だ疑わしい。原理・原則に基づかない支援は人々の安全・安心に対する主体的な取組を阻害する。行政の本来の責任は予想される被害を未然に予防することであり、災害後の行政による支援はあくまでもセイフティーネットの提供を目的としたものである必要がある。

3. 安全・安心な社会の新たな担い手

安心・安全な社会の構築の「責任」の担い手としての「新たな共」の創出

安心・安全な社会の構築を行う際の行政の役割を1) 個々人の自己選択を尊重する原理原則の確保とその実現のための環境整備、2) セーフティーネットの提供、と限定的にする場合、「私」さらには「私」の集合体としての「共」による主体的な「公共的な」活動の存在が重要になってくる。

現在、新たな社会マネジメントのあり方として、「公共」を「公」「共」に分ける「公・共・私三元論」やこれまで行政が担ってきた役割を地域の多様な主体や企業が担うという「新たな公」のあり方に関する議論が行われているが、こういった議論はいずれも西欧社会に範を求めるものである。しかしながら、日本社会においてもいわゆる「お上」(官)ではない「共」による社会マネジメントは「公界」(くがい)としての中世自治都市・集落(惣)において、その萌芽が2世紀近く実現されていた事実に注目すべきである。

こういった地域では、地域がその地域の決まりである「掟」が定め、「共」の構成メンバーは「掟を守らなければならないという意識」、さらに「掟を破った場合の厳格な罰の体系」

を共有していた。すなわち、自分たちで「決まり」を決め、その「決まり」を守り、さらに「決まり」を守らない場合はその結果生ずる責任を甘受するという前提のもとに「共」が維持されていたのである。その後、わが国の統治機能の中央集権化が進むについて、こうした地域自治は、行政機構の末端を担うものへと変質いった。

成熟社会における安全・安心な国土づくりを考えるにあたって、かつてわが国の地域自治のあり方を再検討する必要がある。それによって、単なる「私」の集まり、行政の仕事の一部を肩代わりする主体としての「共」ではなく、安心・安全な社会の構築の「責任」の担い手としての新たな「共」を創出する途が明らかになる。

4. 公平性

安全・安心な国土づくりについて世代内、世代間の公平性を確保する。

第二次世界大戦直後は戦争による国土の疲弊により多くの人的被害を伴う自然災害が多発した。しかしながら、1959年の伊勢湾台風を最後に、1995年に阪神・淡路大震災が発生するまで、5,000人を超える人的被害が発生する自然災害には見舞われる事もなく、日本はその経済発展の成果を享受してきた。これは、先人たちによる戦災復興・その後の成長社会における開発型の安全・安心な国土づくりの成果のたまものに他ならない。成熟社会に突入した現在のわが国を担う世代は、世代間においても安全・安心な国土づくりに対する努力を公平に負担する必要がある。前世代の安全・安心な国土づくりの成果を享受してきた現在の世代は、将来の世代にツケを残してはいけない。そのためにも、来るべき東海・東南海・南海地震や首都直下地震を見据え、今から安全・安心な国土づくりを行う必要がある。

5. 健康な国土

「国土」を健康な状態に戻す。

20世紀の経済活動の発展・人口増加に対応して日本の国土の開発地域は拡大を続けてきた。国土開発の成果として日本全体において生活様式は近代化され、現在、整備されているインフラストラクチャーを維持する事なくしては人々の生活は成り立たなくなっており、各地域を将来に渡って維持するためには膨大な投資を必要とするような状況が発生している。また、急速な国土開発に伴い急造された構造物の中には、安全面で問題を抱えるストックも数多く存在する。

このように成長社会における開発型の国土づくりの結果、現在の日本の国土は安全、さらには環境という側面から見て、持続的に維持が不可能なほど不健康に肥大した状況にある。今後の成熟社会における人口減少さらにはそれに伴う経済活動の縮小を見据え、持続的に新陳代謝可能な良質の「開発された国土」と良好な構造物のストックから構築される健康な国土に再生させることが重要である。

提言 ー安全・安心な国土利用を実現するための方策ー

1. 地域の将来計画と安全・安心な国土づくりの融合

我々は、様々な「装置」を自然環境の上に構築した国土に生活している。そういった「装置」は単独で存在しているのではなく人体のように「系」を構成している。人間が生活するための基本的な機能を確保する骨格としての①社会基盤施設（公園・空地も含む）・②住宅、各地域の交流を可能とする血管としての④ライフライン・⑤交通ネットワーク、さらに地域間の情報通信を可能にする神経系としての⑥情報インフラが「系」として存在している。また、国土において人間活動が営まれるためには、こういった系を駆動する動力源が必要であり、⑥地域での様々な「活動」が「系」を駆動させる心臓としての役割を果たす。こういった「系」、さらには動力源が上手く機能した結果、⑦地域での人間の営み・地域の価値が生みだされる。

災害とはこういった機能の一部、もしくはすべてに障害を発生させるものであり、復旧・復興では、壊れた「系」を物理的に復旧させるだけでなく、駆動源となる地域での様々な「活動」も復興させる事が求められる。すなわち、安全・安心な国土を構築するためには、前記全ての要素についての防災力を高めるような、総合的な対策が必要となる。国土形成計画、国土利用計画、さらには地方自治法が定める自治体の総合計画といった地域の総合的な将来計画において、明確に安全・安心に関わる項目が規定されるような制度設計が必要である。

2. 「誇りをもって守りたい」と思える地域の構築

安全で安心な国土をつくるためには地域での自律的/自立的な取り組みが必要である。その原動力となるのは人々が抱く地域への愛着心であり、自分の住む地域を「誇りを持って守りたい」と思えるものとする必要がある。そのためには、地域で生活する全ての人々が地域の一員である、自分が地域において必要とされているという感覚を持つ必要がある。

地域で自立的な取り組みを行うためには、その駆動力を生み出す地域での「活動」が必要となる。それは、地域外から財を集める経済活動のような営利活動の場合もあれば、地域を維持するための活動でその成果が「地域通貨」として循環するような非営利活動の場合もある。地域で生活する全ての人が地域での「活動」に参画できる仕組みを構築し、地域の人々が「誇りをもって守りたい」と思える地域づくりを行う事が、安全・安心な国土を形成する基礎として重要である。

3. 生活圏を見すえた安全・安心な国土づくり

現在、日本においては基礎自治体を単位に防災対策が行われているが、人々の生活は単一の自治体内では完結していない。衣食住などの基本的な社会サービスについては自らが

住まう自治体の圏内でまかなわれている場合が多いが、医療、仕事、教育（医職教）などより専門的な社会サービスについてはより大きな圏域でその活動が行われている。衣食住+医職教という総合的な生活活動の場は生活圏と呼ばれ、個々人が自らの問題として安全・安心な国土づくりを考えるためには生活圏単位での対策を考える事が重要である。

これまでの生活圏の議論は主として自治体経営という統治側の論理から行われてきたが、生活する側の立場から生活圏に関する議論が行われた事はない。生活するという視点から考えると、我々の行動範囲は、①徒歩圏である近隣住区、②基礎自治体の圏域、さらには③医職教をまかなう生活圏という構造を持っている。こうした重層的な生活圏の構造はこれまでの徒歩による移動を基本とする人間行動の中では整合的であった。しかし、モータリゼーションの発達によって、自動車の利用により人間本来の徒歩による活動のスケールを超えたスケールでの生活活動が日常的に行われるようになり、これまでの生活圏が持つ重層性に歪みが出ている。今後の超高齢化社会の到来を見据え、再度、近隣住区内で基本的な社会サービスの提供が可能なコンパクトな地域づくりについて再考する事も重要である。同時に、モータリゼーション社会を前提とした近隣、基礎自治体、生活圏レベルでの調和を求める安全・安心な国土づくりを行っていく必要がある。

3. 国レベルでの統一的な戦略と地域特性に応じた戦術

安全・安心な国土づくりを考える場合、対象となるハザードや社会構造は生活圏毎に異なり、同一の生活圏中においても住宅地域と業務地域では課題となる問題は異なる。そのため各地域が主体的に、地域特性を反映した独自の取り組みを実施する事が重要である。過去に被災体験を持つ地域では、過去のつらい体験をさまざまな方法で将来世代にも語り継ぎながら、地域固有の生活様式としての「災害文化」を形成していくことも重要である。

その一方で国レベルでは、安全・安心な国土づくりのための統一的な戦略を持つ事も重要である。国として持つべき戦略は、1) 河川の洪水対策のような流域全体として取り組まなければ安全・安心が確保できない場合のように、安全・安心のための取り組みに生活圏を超えた「外部性」が存在する課題に関する戦略、2) 首都機能移転や、国土全体のレベルでの土地利用戦略、高速道路や新幹線整備といった国土交通体系といった国土形成戦略、3) 財源や人材といった安全・安心の国土づくりのための限られた資源の調整・配分戦略である。

安全・安心な国土をつくるためには、国が定めた統一的な戦略に基づき、各地域が地域固有の問題を解決する戦術を考えるという重層的な取り組みが必要である。

5. 人口減少社会を踏まえた土地利用規制による「回避」型の対策の推進

日本の防災対策はこれまで、地震対策においても水害対策においても、構造物により被害を減らすというリスクの「軽減」対策を中心として進められてきた。人口周密であり、さらにその大部分が災害に対して脆弱な沖積平野に住むこれまでの日本社会においては構

造物によるリスクの「軽減」が理想的な防災対策であった。しかしながら、日本の人口は2005年11月を境として減少を初め、人口の減少に伴い土地の開発圧力が低下することが予想され、さらに人口減少に伴う経済活動の減少によりリスク「軽減」のための建造物の維持管理さえ困難になるといった問題も指摘されている。今後の日本の社会状況を踏まえると、被害抑止対策においては、建造物によるリスク「軽減」対策だけではなく、リスクの「回避」を目指した「適切な土地利用」による安全な国土の構築を行うということが今後の安全・安心な国土づくりを進める上で重要な課題となってくると考えられる。

5. 都市の「スケルトン」の強化と「インフィル」型対策の実施

生活圏のコアとなるのが都市であるが、都市の機能停止は、その都市に居住する人だけでなく、その影響圏で生活する人にも被害をもたらす。その影響圏は、世界全体に影響を与える首都圏のような都市（ワールドクラス・シティー）、日本全体に大きな影響を与える札幌・仙台・中京・京阪神・広島・福岡のような都市（ナショナルクラス・シティー）、いくつかの生活圏に影響を与える各都道府県の県庁所在地クラスの都市（リージョナルクラス・シティー）、さらに各生活圏に影響を与える都市（コミュニティークラス・シティー）というように、都市により異なる。

今後の国土づくりの基本的な方向は、「成熟社会」を支える維持更新主体の国土づくりにあるが、都市についてはその影響圏の大きさに応じて安全・安心を確保するための新たな投資を継続的に実施していく必要がある。影響圏の非常に大きな都市においてはスーパー堤防の整備といった新たな社会基盤施設の建設を含めた都市の「スケルトン」の強化を継続して行う必要がある。また、都市内部においては既存ストックの更新、さらには容易に更新可能な形式に変更していくという「インフィル型の対策」も同時に進めて、新陳代謝可能なエコロジカルで安全な「健康な都市」の構築を行う必要がある。

7. 地域での合理的な意思決定のしくみづくり

安全・安心な国土づくりを進めていくためには地域のステークホルダーの合意形成が不可欠である。現在、自治会・町内会といった旧来の地縁組織の活力の低下による地域の防災力の低下が危惧されている一方で、団塊の世代の大量退職に伴い、社会活動が活性化する事が予想されている。しかしながら、団塊の世代の社会活動の受け皿となるのは旧来型の地域コミュニティーではなく、NGOやCBOといった新しい形態の地域活動組織であると言われ、こういった組織が先述の「新たな共」の担い手となると考えられる。

地域のステークホルダーが納得する合理的かたちで安全・安心な国土づくりを進めていくためには「リスク評価」→「参画型での問題解決」というプロセスを経ることが不可欠である。「新たな共」の担い手となる団塊の世代は、日本の経済活動を支えてきた様々な知識・能力を持ち、自主性と責任を持った真の意味での地域の担い手となる事が可能である。自分たちで安全・安心な国土づくりを進めていくためのツール、「リスク評価」のための地

域でも利用可能な「マルチハザード型被害想定システム」、「参画型での問題解決」の取り組みを支援する「参画型防災計画策定ツール」等を整備し、「新たな共」が中心となった安全・安心な国土づくりを積極的に支援する必要がある。