

巻頭言

戸沼幸市（(財)日本開発構想研究所理事長）

大震災後の国づくり、地域づくり

1. 大震災からの1年

～被災地の復旧・復興への取り組みとビジョン

千年に一度の巨大地震津波が東北の太平洋岸を襲って、丁度1年経った3.11の日、被災地や日本各地で、生き残った者たちが、死者への鎮魂の祈りを捧げたことであった。私もこの日、石巻市の日和山に登って、家族や友人、知人を失って悲しみの絶えない当地の方々、大勢のボランティアの人に混って、海に向かって手を合わせたことであった。

東北地方はこれまでも、貞観地震（869年）以来、明治三陸地震（1896年）、昭和三陸地震（1933年）など幾度も大きな地震津波に襲われ、多くの犠牲者を出してきた。

3.11の鎮魂の祈りは東北のこの人々へのものでもあった。

大震災から1年、被災地では懸命な復旧作業が続けられている。被災した人々の“生”への意志を芯にして、近所、近隣、村、町、地区、地域の人々、自治体が試行錯誤をしながらも、懸命に復旧復興に取り組んでいる。

加えて、外部からの支援活動が手厚い。NPOなどの組織だったボランティアで、復旧活動に参加する人々の他に、一人の市民として出かけてゆく人も少なくない。地元の大学に限らず、東京などの大学生たちも様々な形で被災した村、町の復旧復興に参加しているのが頼もしい。

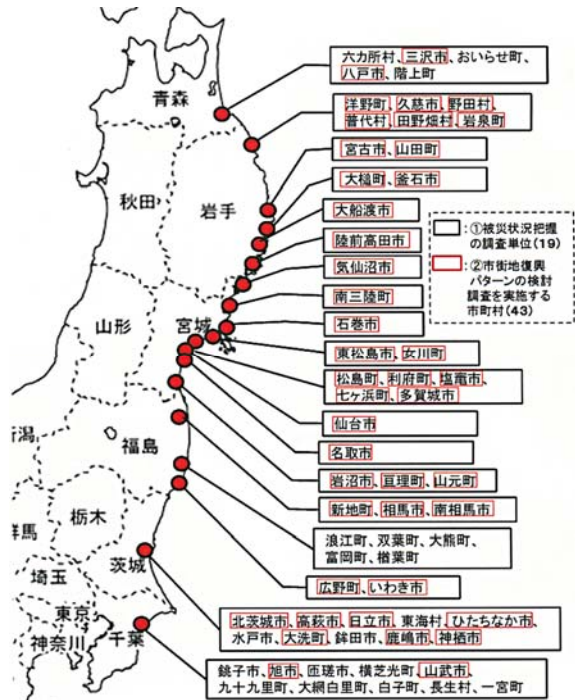
様々な学会や研究団体も、それぞれの得意分野からの復旧復興にむけて参加し、活動を続けている。

私も会員である公益社団法人日本都市計画学会は、東北支部（青森、秋田、岩手、宮城、山形、福島、新潟県）を立ち上げ、東北地域全体を見据えた地域の再生に取り組んでいる。

被災自治体を支援する復興庁もようやく動き出した様子である。

それにしても、福島原発事故は難題である。

被災地域における復興計画の策定状況



出典：「復興の現況と取組」復興庁、H24.5.21

被害状況等人的被害

死者	15,858名
行方不明	3,021名
負傷者	6,107名
震災関連死	1,632名（3月31日）

（5月16日現在 出典：警視庁、復興庁）

①岩手県：世界遺産「平泉」につながる希望郷いわたの創造

岩手県三陸海岸の集落と町は3.11の大震災で甚大な被害を受けた。とくに、宮古市（田老海岸、田老漁港海岸）、山田町（山田漁港海岸）、大槌町（大槌漁港海岸）、陸前高田市（高田海岸）などはほぼ全壊状態である。

「田老」一貞観11（869）、明治29（1896）、昭和8（1933）の大地震津波にも耐えて、万里の長城といわた高さ10m、全長2.5kmの堤防を築いていた「津波太郎」も平成大地震津波に抗しきれずに

押し流された。現在「田老」地区は多くの高台移転を余儀なくされつつも、海に面し元のまちに住むことを決心した人達も少なくない。

岩手県の被災地はようやくガレキの処理が終わり、当面の「安全」の確保に目処がついて、「暮らし」の再建、「なりわい」の再生へと向き合う段階に入っている。

ただ、東北、岩手県は今度の大地震以前から、少子・高齢化、過疎化、限界集落問題が顕在化していた地域であり、この状態を今度の震災は加速させた面がある。この状況の中で、海岸集落の内陸部移転をも視野に入れつつ、世界有数の大漁場、三陸の海に築くべき漁港、漁場の新しい再建、再生に向かっている。

「いのちを守り 海と大地と共に生きるふるさと岩手・三陸の創造」は県の掲げる復興ビジョン（復興基本計画‘11年8月）である。

昨年（2011年6月）、「平泉」が世界遺産に登録された。平泉は千年近くも前、藤原清衡（1056～1128）、2代基衡（？～1157）、3代秀衡（？～1187）が築いた仏国土（浄土）をめざした奥州の都である。

東北の山並みを背景に北上川の東岸に築かれたこの古都遺産は、見方によっては未来的である。

地域の希望をつなぐ 陸前高田の「奇跡の一本松」



出典：河北新報 H24年3月11日 朝刊（17面）より

もし日本に道州制が出来、東北州といったものが出現する時には平泉は州都にぴったりではないだろうか。

岩手県は自然も歴史も豊かな懐の深い地域である。宮澤賢治がイーハトーブ（理想郷）に見立てた土地である。

岩手県の復興ビジョンとして、「平泉」にもつながる「希望郷いわての創造」が浮かぶ。

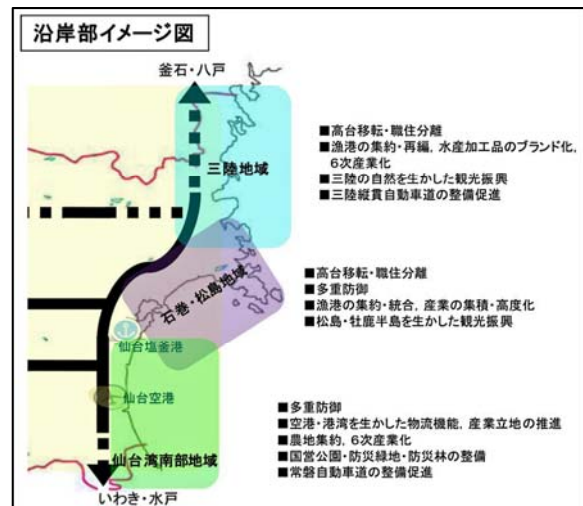
②宮城県：宮城・東北・日本の絆、再生から更なる発展へ

宮城県の太平洋沿岸市町は3.11大震災及び余震により手ひどい打撃を受けた。死者10,162人、行方不明1,581人に及ぶ。（H24.4.30現在）

大震災後1年経った「復興の進捗状況について」（H24.4.20・宮城県）によると、ライフライン（電気、ガス、水道）の復旧は100%、交通インフラの復旧は70%以上、仮設住宅100%、当面の保険・医療・福祉70%以上、ガレキ処理（仮置場）74%となっており、国の支援を受けつつの県や市町、自治体の懸命な努力が徐々に効を奏している様子がうかがわれる。

公共工事請負金額35%増、月間有効求人82%増と報告されており、100万都市仙台を背景に震災復興特需もみられる。

沿岸被災市町の復興のイメージ図



出典：「宮城県震災復興計画」（H23.10）

現在の県当局の悩みは沿岸被災地からの高台移転希望が170箇所及び、かならずしも適地が見つかりにくいこと、あるいは、小規模居住団地では、その後のコミュニティ維持が難しいなどの問題が残ることである。これからの少子高齢化を考えると、数十箇所程度に集約できないかの問題

である。

5年、10年、20年先の急速な人口減を見通しての新しいコミュニティづくりと、どう取り組むか、宮城県に限らず、岩手県、福島県そして東北地域全体が当面する大きな課題である。

これまで東北、宮城に築かれてきたコミュニティ、地域共同体の人的、物的基盤が大きく崩れたのである。この事態において、人の命を支え合う、ライフサポートのプラットホーム（拠点）とそれをつなぐネットワークの張り直し、再構築が求められている。

高台移転集落も地域のネットワークに支えられてこそのものである。

多様なネットワークに支えられた「地域共同体—生命の網の目社会」を再構築するのは、宮城県にとどまらず、東北、さらには日本の課題でもある。

宮城県の産業—農林、水産業、工業の復旧復興はこれからであり、漁業特区構想の実現も正念場にさしかかっている。

宮城県は震災前「富県共創！活力とやすらぎの邦づくり」（2007～2016年）を掲げていた。

そして、震災復興ビジョンでは「宮城・東北・日本の絆、再生から更なる発展へ」である。

100万都市仙台をもち、東北産業の牽引役の自覚がみえる。

東北全体の復旧復興に関連して道州制、東北州実現についても宮城県は意欲的である。

「人口減少、超高齢化社会の到来、グローバル化の進展、東日本大震災からの復旧、復興など、困難な課題に直面しており、この課題に対して国全体で適切に対応していくためにも、有効性を失った中央集権体制を打破し、国と地方の双方の政府を再構築することで、地域主権の“新しい国のかたち”を創造することが求められている。」

村井宮城県知事も参加した「道州制推進知事、指定都市市長連合設立総会」（'12.4.10・東京）の設立趣意書の一文である。

たしかに、昨今の政治情勢からみて、私自身も道州制は一步も二歩も進めるべきと考える。

③福島県：大地の取り戻し、脱原発のふくしまの再建

福島県に関しては、大震災後1年たった現在も復興への道筋が見えていないとはいえない。

県民に対するアンケートにおいて、「復興への道筋はついていない」と感じている福島県民は

92%にも及んでいる。（'12.3.6 朝日新聞、福島放送共同世論調査）

福島県からの人口流出も続いている。

人災ともいえる福島第一原子力発電所の事故によって、当初（'11.7.10）3.6万人が県外に避難し、現在も人口流出が続いている。

福島県では、昨年'11年10月1日比、3.9万人（-1.93%）の人口減、宮城県2.1万人（-0.91%）、岩手県1.6万人（-1.21%）と被災三県では過去最大の人口減である。

被災3県の児童数も今年2月1日時点で7千人減、このうち9割、6千人が福島県である。

明らかに東京電力福島第一原発事故の直接的影響である。

福島県民の避難状況（H24.4.16）

全体	16.0万人
県内	9.8万人
県外	6.3万人

昨年6月、私自身、「警戒区域」には入ることは出来なかったが、「計画的避難区域」「緊急時避難区域」に指定されていた南相馬市と飯舘村を訪れたが、人間が消えてしまったという印象であった。今、ネットワークやメディアの伝える映像から見ても、事態がさほど改善されているとは思われない。

昨年7月、畜産が盛んで、までい（丁寧）な村づくり運動で知られていた飯舘村の菅野典雄村長の話聞く機会があった。

その時、「3年では長すぎ、2年以内に事態が収まり、再び村人が飯舘に戻ることを「希望」に、故郷の力をバネとし、村の復活を目指して頑張り抜くと話してくれた。

これに対して、現況は厳しい。村民の帰還の見通しは立たず、帰りたい人、帰たくない人が分かれる。方針がゆらぎ、事態が長引くと、人間相互に不信感も生まれ、営々と築いてきた故郷、地域共同体を保つことがむづかしいとの飯舘村から苦悩のレポートが届く。

福島県は地震津波による被害の他、収束の見通しの立たない原子力被害、これに伴う風評被害に直面している。

福島県の原子力災害は全く国の責任である。

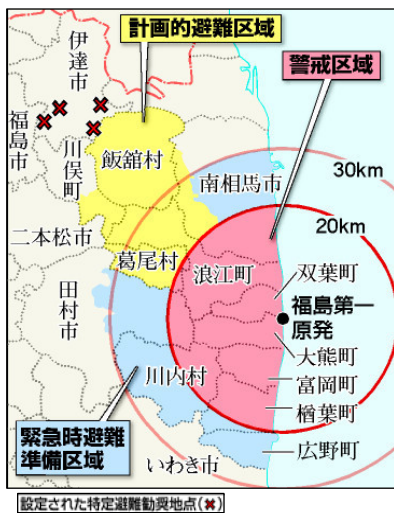
ようやく、野田政権はこれを認め、国として「福島復興再生基本方針」（素案 H24.5.23）を県側に示した。

1. 脱原発の県の方針にしたがう
2. 再生可能エネルギー（バイオマス・太陽光発電など）の産業拠点化
3. 放射能除染された廃棄物置場の確保
4. 農林・水産物、食品の放射能に対する、安全管理のガイドライン策定
5. 低線量長期被曝の人災への影響を調べる中核的センターの整備

この素案は多く「脱原発」を芯とする福島県の復興計画を受け入れたものといえよう。

「大地の取り戻し、脱原発のふくしまの再生」である。

計画的避難区域等の指定



資料：http://www.asahi.com

避難指示区域の見直し



出典：「復興の現況と取組」復興庁、H24.5.21

2. 大震災が突きつけた21世紀の日本の国づくりの課題

①エネルギー政策をどうするか、原発とどう向き合うか

3.11福島原子力発電所事故、大惨事は被災地福島に限らず、日本全体にそして世界に原子力、原子力発電にどう向き合うかを深刻に問いかけている。

原子力については、日本は特異な体験を持っている。1945年第二次大戦末期、米軍により広島(8.6)、長崎(8.9)へ原子爆弾が投下され、地獄絵を経験した。これを逆バネに「核のない平和国家」の建設を国是として今日まできた。

日本は、1945年国連によって原子力研究は禁止されたが、'52年解除され、'54年早速原子力研究開発のための国家予算、ウラン235に因んで2億3500万円がつけられた。以来、原発への取り組みは急ピッチであった。'56年茨城県東海村に原子力研究所が設立され、'63年動力試験炉で初発電がなされた。'66年茨城県東海原発1号機完成。'67年福井県敦賀市美浜原発、福島県大熊町原発完成と続く。

半世紀ほどの間に54基がつけられた。

国家、国土計画などにおけるエネルギー政策について、歴史的経過を検証しつつ、今後どの様にすべきか、早急に方針を立てることを求められている。

以下は当日本開発構想研究所の勉強会で取り上げた全国総合計画等におけるエネルギーまたは原子力に関する記述等の推移の概観である。

○特定地域総合開発計画（昭和28年閣議決定）

- ・戦後復興期に21地域について計画を策定し事業を実施（福島県では只見）
- ・主な開発目標としては食糧増産、電源開発等の資源開発と国土の保全
- ・開発手法として河川の総合開発を行っていることが特徴

○全国総合開発計画（昭和37年閣議決定）

- ・電力の確保に向けて火力発電所の開発を主力とし、工業開発地区の配置と関連して用地の確保と必要な港湾設備の整備を図り、場合によっては地域開発の先導的役割を期待
- ・地域別の電源開発規模について、広域的運用の実態を考慮して全国4地帯別に電力供給を検討し、拡充目標を想定（例えば東北と関東は東地帯として一括り）

○新全国総合開発計画（昭和44年閣議決定）

- ・工業の主要計画課題として「エネルギーの基地および流通体系の整備」を掲げ、エネルギー需要の規模拡大、石油への依存、原子力の比率上昇に言及
- ・原子力発電のための大規模発電基地の建設、超高压電送網の全国的整備、大規模原油輸入基地整備、石油パイプライン網の建設を推進
- ・大規模開発プロジェクトの一類型として「大型エネルギー基地を建設し、長距離流通網を整備する」と掲げるとともに、地方別総合開発の基本構想において個々の原子力発電基地の建設促進に言及（例えば東北であれば女川、大熊）

現在の原子力発電所立地サイトの多くでは既に昭和40年代から設置許可手続が進行（福島第一については41年から設置許可手続に入っており、30年代後半から地元調整が進行）

○第三次全国総合開発計画（昭和52年閣議決定）

- ・経済社会の新しい変化への対応として、世界的な資源有限性の認識の高まりとともにエネルギー問題や食糧問題に対応した国土利用の見直しが要請されているとの認識
- ・定住構想のフレームの一つとして将来（昭和65年度）のエネルギー需要及び供給を展望
- ・経済の成長経路の想定にあたっての主要な検討問題として、省資源・省エネルギーの見直しやエネルギー・基礎資材施設の立地制約の問題に言及
- ・国民生活の基盤に関する計画課題の一つとして「エネルギー資源の確保」について詳述

「石油供給力の確保とその課題」において、石油需要は今後ともに我が国の一次エネルギー需要の過半を占めるとの予想に立ち、東京湾、瀬戸内海地域に集中的に立地している石油供給基地の立地について総合的な検討が必要とし、苫小牧東部地区、むつ小川原地区等への新たな供給基地の整備、立地の誘導について言及

「電力供給の確保と課題」において、電源三法の活用等による円滑な電源立地の促進、電源の遠隔立地、共同立地、電力の広域融通に対応するための基幹送電網の整備に言及

「エネルギー基地の建設・立地に当たっての課題」において、環境影響評価の実施による地域社会との調和や防災性、安全性の確保、監視体制の充実の必要性に言及

「省エネルギー対策、代替エネルギーの開発」において、「長期的には我が国のエネルギー供給

給において重要な地位を占めることが期待される原子力については、その安全性、信頼性の確保に努めつつ開発利用を図る」ものと言及

- ・大都市の限界性の対応の一つとして、総合的供給調整の方策の検討の必要性に言及

○第四次全国総合開発計画（昭和62年閣議決定）

- ・工業及び新しい産業の地域的展開について、「地域的課題への対応」の一つとしてむつ小川原地区において核燃料リサイクル施設の建設を進めることについて言及
- ・「エネルギー施設の立地の推進」において、石油依存度の低減を必要とするとともに、電源の多様化を推進するため、「第一に、安全性の確保を最重点としつつ、原子力発電所の建設を着実に推進する」と言及するとともに、「原子力発電所等の立地に際しては、地域振興を図るため、長期的、総合的なビジョンに基づき、電源三法等の諸制度を活用しつつ所用の基盤整備を図る」旨や環境保全への留意等に言及

○21世紀の国土のグランドデザイン（平成10年閣議決定）

- ・「次世代に備えた効果的な基盤投資」において、開発、実用化を推進する新技術の一つとして新エネルギー、省エネルギー等の環境負荷の低減に資する技術を提示
- ・「国土の保全と管理に関する施策」として地球温暖化対策や廃棄物のエネルギーとしての利用に言及
- ・「エネルギーの安定的確保」について、新エネルギーの導入、新エネルギーの促進を図るとともに、需要の増大が見込まれる電力について、原子力発電等の推進により安定的な電力供給の確保を図る旨言及
- ・最適な電源構成の構築が必要であるとし、「安全性の確保を最重点としつつ、国民の理解と協力を求めながら、運転時に二酸化炭素を排出しない原子力発電所の建設を着実に推進する」旨言及

○国土形成計画（全国計画）（平成20年閣議決定）

- ・「環境問題・都市型災害に対する取組の推進」において、特に大都市におけるエネルギー消費量の抑制、地域の特色あるエネルギー資源の徹底活用等に言及
- ・「産業に関する基本的な施策」において、4本柱の一つとして「エネルギー利用効率の一層の向上、エネルギー源の多様化」に重点的に取り組むとの方針

- 「世界最先端のエネルギー供給構造の実現とその発信」において、「多様化・多層化が進むエネルギーリスクを軽減するため、資源外交、エネルギー環境協力を積極的に取り組むとともに、国内でもエネルギー利用効率の一層の向上及び消費量の抑制、原子力発電の推進等エネルギー源の多様化・分散化、化石資源の有効利用促進などに取り組む」旨言及
- 供給安全性に優れ、運転中にCO2を排出しない原子力発電を、安全を確保し、地域の理解を深めつつ、将来にわたる基幹電源として位置づけ
- 「地球温暖化防止の推進」において、中長期的にはエネルギー需給構造そのものを省CO2型に変えていくことが重要との認識を掲げ、推進すべき様々な取り組みを提示

さて、3.11後の国家・国土計画としてエネルギー政策特に原発に対してどのように向き合うべきか。

奇しくも今年5月5日は日本列島において、原発“0”の日となった。北海道泊原発3号機が検査

停電で1970年以来42年ぶりということである。今後の国家のエネルギー政策として経済産業省委員会（総合資源エネルギー調査会基本問題委員会）は、脱原発を含む2030年のエネルギー構成試算を示した。

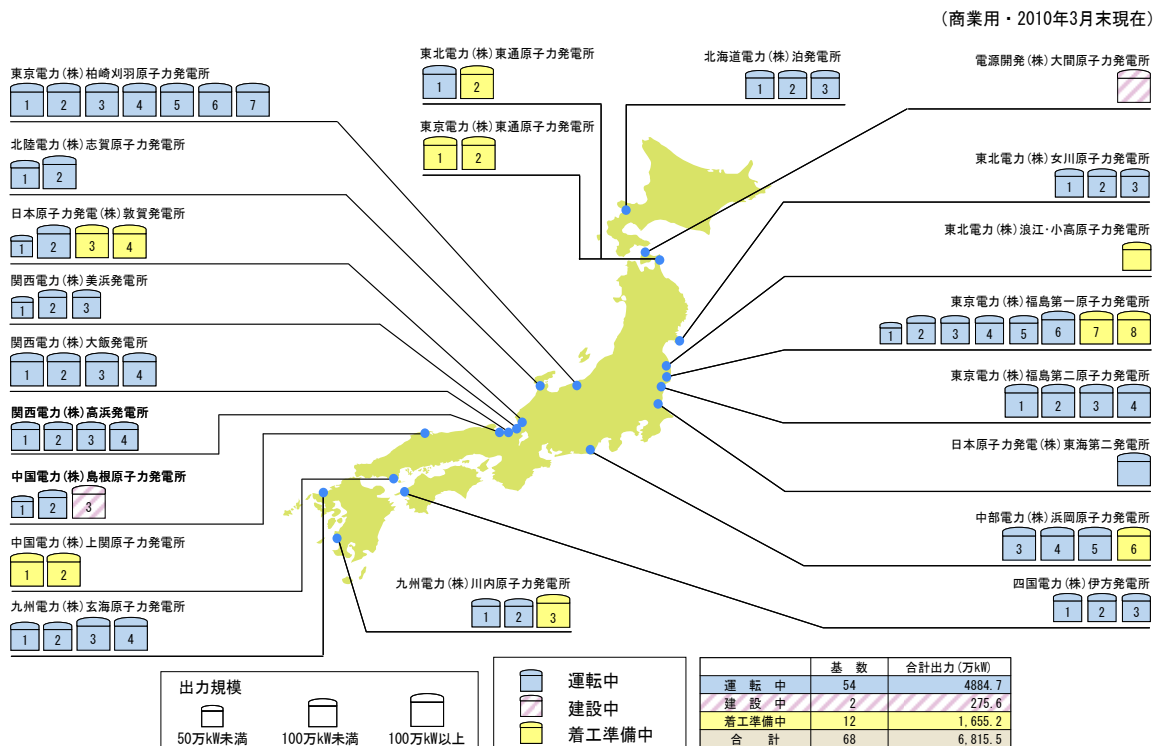
2030年時点のエネルギーの組み合わせの選択肢

選択肢	原発	自然エネルギー	火力発電	熱電併給システム
①	0	35	50	15
②	15	30	40	15
③	20~25	25~30	35	15
④	比率をあらかじめ決めず、どの電力にするかを利用者が選ぶ市場経済のもとで選ぶ			
現状(2010年度)	26	11	57	6

- ① できるだけ早くゼロにして脱原発依存を進める
- ② 40年運転後に廃炉にして依存度を下げていく
- ③ 今後も原発に一定の役割を期待する

注：数字は2030年の全発電量に占める比率（%）。熱電併給システムはコージェネレーションとも呼ばれ、ガスなどで熱と電気の両方を生み出す。

原子力発電所の運転・建設状況



出典：資源エネルギー庁「原子力2010」

この選択肢において、脱原発か原発依存かの判断の軸は「15%」である。

私見をいえば脱原発で再生可能自然エネルギー依存型国土地域を築く方向を選択すべしと考える。

昨年暮（12月16日）、野田首相は福島県の原子力発電所の冷温停止状態が確認されたとして、「事故そのものは収束した」と発表した。事故から1年経っても結果が見えてきているとはいいたい。

日本の発展を支えてきているといわれている原子力技術、それを支えている電力会社や国の体制の脆弱さは、目にあまるものがある。

福島以外の原発の立地とその運営について改めて国民の関心、不安と不信が広がっている。

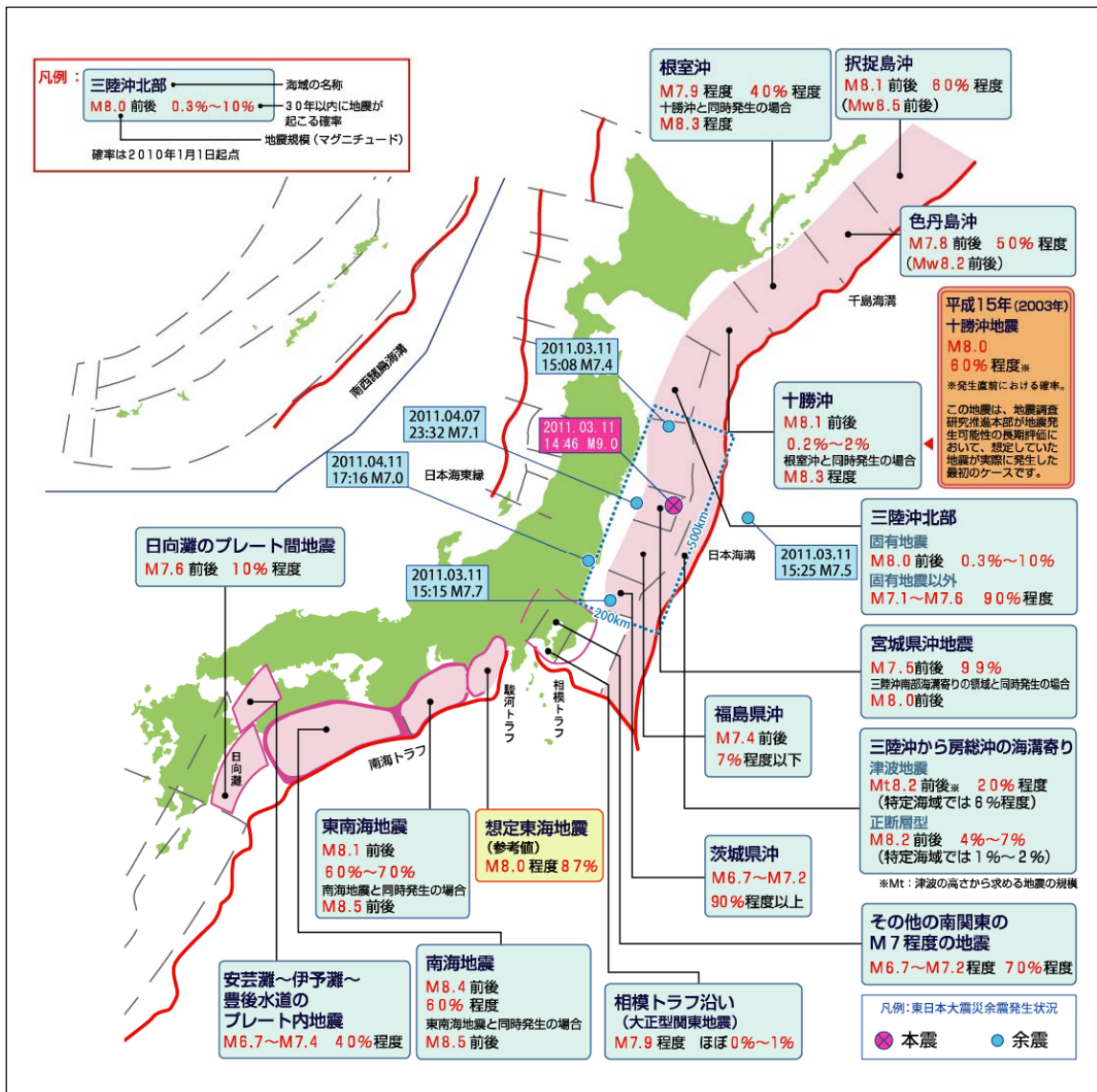
自然回帰、省エネによるライフスタイルの見直しも含めて、近現代技術文明の転換期にさしかかっている。

②どこにどの様に住むか、海とどう向き合うか

3.11東日本大震災以後、東北地方も首都圏も間断なく地震が続いている。

更に日本列島太平洋沿岸域を襲う南海トラフ地震—東海・東南海・南海3連動地震が今世紀中にも起きる確率が高いということである。

全国地震動予測と東北地方太平洋沖地震・M7以上余震の発生状況



資料：「全国地震動予測地図 手引・解説編 2010年版」地震調査研究推進本部地震調査委員会（H22.5）

「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震」について（第38報）気象庁（H23.4.12）発表

注：上記資料をもとに筆者が合成した。

これによる太平洋沿岸域の被災は広範囲に及び震度7にみまわれる地域は10県153市町村、震度6以上が24府県687市町村、また、20m以上、最大34mの津波は6県23市町に及び、最悪で30万人の犠牲者が出ると見積もられている。(内閣府東海トラフの巨大地震モデル検討会 '12.4.31)

これら沿岸部には静岡、浜松、豊橋、高知市などの大都市、また浜岡原発などがあり、緊急に地震津波対策が求められる。

日本列島の太平洋岸は、日本の主要な居住地が連なるメガロポリスである。首都圏、中部圏、関西圏の0メートル地帯には数百万人が住んでおり、人口集積に合わせ、港湾、工業地帯であり、将来的には内陸部へのこれら居住などの大移転も課題となろう。

首都直下地震については、30年以内に起きる確率が70%といわれ、早急な対応が求められている。

3.11大震災は、戦後、東京湾岸に埋立てて造られた人工基盤に液状化が起これ、ここに築かれた居住地や産業施設が被災した。

もし、東京都の防災計画が想定している東京湾北部を震源とするM6.9あるいはM7.3の首都直下地震が起きたならば、東京湾はどんな様相になるか。M6.9でも3千人以上の死者が出ると想定されている。

東京湾奥、隅田川沿いの下町の海拔ゼロメートル地帯には150万近い人が住んでおり、大型台風、高潮、洪水、地震による液状化など、防災対策と共に、周到な避難計画と訓練が求められている。

首都直下、あるいは南海トラフ地震によって東京湾での長周期地震動によりタンクから内容液が流出したらどうなるか。あるいは液化天然ガスを積んだ大型タンカーが被災したらどうなるか。ガス・石油に引火し、海上火災が起きたらどうなるか、東京湾炎上は最悪のシナリオである。グローバル物流の日本における一大基地が封鎖されでもしたら、首都東京は崩壊してしまう。

③東京一極集中の是正、機能分散で復元力のある国づくり

日本は世界の国土面積の0.25%、GDPの8.6% (2010)、そしてM6以上の地震発生は20.5% (2000~2009) という特異な国である。

3.11の東日本大震災に続いて、首都直下地震、南海トラフ地震による東海・東南海・南海の三連動地震を想定し、改めて21世紀の国づくりを根底から考えるべき時である。

沿岸部に主たる居住地を築き、人口や産業諸機能を集中させている国土構造において、臨海部の防災施設整備、地盤の嵩上げなどハード対策に合わせて国を挙げた避難体制づくりを行うことがまず求められている。

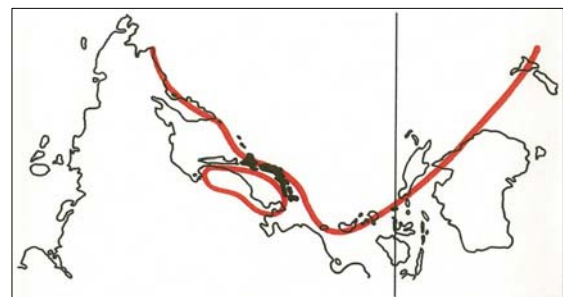
大災害に備える多重な防災、減災対応を国を越えた広域的な観点から見直しも必要である。特に、人口、産業、諸機能が集中している「東京一極集中でよいのか」という長年の国土計画の課題について、改めて早急に検討すべき事態である。もし首都直下巨大地震が起きれば、日本の頭脳も心臓も肺もダメージを受け、日本自体が崩壊する。

災害が起きても復元力のある人口、産業、諸機能の分散配置の国土のイメージを国民的に共有したいものである。これには東北内陸部への“首都機能移転”も視野に入れるべしと考える。

更に、日本列島を防災面、安全面から分節化して運営するために道州制についての議論を深めるべきと考える。

今度の3.11東日本大震災は、地震を宿命とする日本列島に営まれるべき21世紀の人間居住のあり方について改めて再考を迫っている。

日本列島を世界とつなぐ 日本海ループと環太平洋ベルト



日本列島は日本海を抱いてアジア大陸の東縁に在って、太平洋に大きく弧状に張り出している。北海道、本州、四国、九州の4大島と北は択捉、国後、南は石垣まで4000の島々からなる日本列島は長さ3,000kmに及ぶ。

戦後60年余が経ち、次々に新しい問題に直面している。グローバル化、アジア化の中で日本はどう生きるかの問題もある。

大世紀における文明の転換期ともいえる節目に、日本はしなやかで思慮深い国づくりに向かいたいものである。