
序 章

計画理論研究からの東日本大震災についてのアプローチ

日本における地方行政計画は、戦後、全国総合計画に沿う形で計画づくりが行われてきた。戦後の物資のない時代のハードな整備の計画から、高度経済成長期の生活水準向上の計画、第1次オイルショックを経てバブルに向かう大量生産大量消費の計画、バブル崩壊後の個の自立による住民参加の計画へと計画のパラダイムは変遷してきており、現在は、少子高齢化の人口縮小社会へ確実に歩を進めているなかで、それに対応する計画のパラダイムを新たに打ち出していくときに来ている。このような社会的・学術的背景を受け、2009年9月の日本計画行政学会第32回全国大会を契機として、計画理論の「温故知新」を行い、将来に向けた計画のパラダイムからこのからの社会の計画理論を考えることを目的とし、計画理論研究専門部会が設立された。そして、設立から2011年9月までの約2年間において、合計12回の専門部会を開催してきた。

この専門部会では、計画理論に関するこれまでの既存知見のサーベイを行ったうえで、現在の社会的ニーズ、未来展望を考慮した計画理論について提案する。そのためには、以下のような研究活動を進めている。

- ① 国内外の計画理論に関する既存知見について調査を行い、これまでの計画理論の歴史的系譜について整理する。特に日本の戦後からの計画のパラダイムとの関連について整理する。
- ② これまでの計画理論の特性を把握し、世界的な社会的・経済的環境の変動との関連性について検証する。

- ③ 国内外の計画理論研究の第一人者を講師として招聴し、計画理論に関する多様な考え方について知見を深める。
- ④ 現場での計画理論の実践者を講師として招聘し、現実社会における計画理論の重要性、有効性について検討する。
- ⑤ 現在および未来における社会的・経済的ニーズについて検討し、将来に向けての計画のパラダイムとそれに沿う計画理論のあり方について展望する。

上記の背景を踏まえて、2011年3月11日に発災した東日本大震災の復旧・復興に関しても、合計4回の専門部会(第9回～第12回)を開催し、この専門部会内外の参加者とともに議論を行ってきた。第9回専門部会では「東日本大震災の復興に求められるもの」をテーマとして、梶秀樹東京工業大学教授と和泉潤名古屋産業大学教授により「『総合地域開発計画』に基づく中長期の復興戦略」と題する話題提供が行われ、約30名の参加者とともに活発な議論が行われた。続く第10回専門部会では「東日本大震災の復興に求められるもの(2)」をテーマとして、まず山本佳世子電気通信大学准教授より被災地域における現地調査報告が行われ、そして梶秀樹東京工業大学教授より第9回の専門部会における議論を受けてさらに話題提供がなされ、約30名の参加者とともに活発な意見交換が行われた。

さらに第11回専門部会は、同じ日本計画行政学会のコモンズ研究専門部会との合同専門部会として「今被災地にとって本当に必要なもの求められるもの」をテーマに開催され、風見正三宮城大学教授より「東北の現状と復興支援事業の展望—地域資源経営の視点から—」と題する話題提供が行われ、被災地域のコモンズとしての漁業、漁場、地域資源を中心的なトピックとし、約20名の参加者とともに活発な議論が展開された。そして第12回専門部会は、2011年度の日本計画行政学会第34回全国大会中に開催され、これまでの3回の専門部会での議論を受け、「大震災の復興に向けての計画理論」をテーマとしたワークショップとして開催された。開催された当日は、くしくも、東北地方太平洋沖地震が発生し、東日本大震災として未曾有の被害となつた半年後の9月11日であった。このワークショップでは、梶秀樹東京工業大学教授より「東日本大震災復興の課題」、渡辺俊一東京理科大学教授よ

り「東日本大震災復興の計画理論を考える」、根本敏則一橋大学教授より「サプライチェーンの復旧から復興へ」と題する話題提供が行われ、計画理論という立場からいかに東日本大震災の復旧・復興を考えていくべきか、本書の著者らを中心として議論が行われるとともに、本書の執筆に当たっての意思統一が図られた。

本書は、以上で述べた背景と日本計画行政学会計画理論研究専門部会におけるこれまでの4回の議論の成果を踏まえ、東日本大震災の復旧・復興について、計画理論研究から提言することを目的とする。まず、第Ⅰ部の第1章では、本書の筆頭編著者の梶秀樹教授から復興の前提条件と中長期的な方針の必要性について提示し、続く第2章と第3章では、専門部会で話題提供を行ってきた梶教授の提案のうち、復興の計画過程、復興特別区域制度の2点に焦点を当てて紹介する。さらに第4章では、これらの2点の提案を受け、4回の計画理論研究専門部会における復旧・復興に関する議論の論点整理を行う。

第Ⅱ部では、第4章で示した各論点について、各専門分野の専門家がそれぞれの知識と経験をもとに提言を行う。第5章では、行政の役割として復旧・復興を速やかに行うためのBCP (Business Continuity Preparedness：業務継続計画)について論じる。第6章では都市計画を対象とし、地域再生のためのわが国の都市計画の課題について示す。第7章と第8章では、地域再生のための望ましい都市像、コミュニティベースでの復興の取り組みについて示す。第9章では被災地域の主要産業である漁業・水産業を対象とし、これらの産業の再生について論じる。第10章と第11章ではいずれもなんらかのネットワークに着目して、前者ではサプライチェーン、後者では情報システムの復旧・復興における役割について示す。第12章では復旧・復興における自然環境との共生の必要性について述べ、第13章と第14章はいずれも原発災害を対象とし、前者では外部費用として原発災害を取り上げてどのように対応すべきであるのかを示し、後者では実際の被災地域における取り組みについて描き出している。

最後に、終章では、第Ⅰ部における復旧・復興のための提案、これまでの計画理論研究専門部会における議論、第Ⅱ部における各分野の専門家の提言

を受け、本書の筆頭編著者の梶秀樹教授による東日本大震災から私たちが学ぶべき教訓、特にわが国で最も懸念されている首都直下地震に向けた提言について示す。

第Ⅰ部

東日本大震災の復旧・復興についての議論

第1章

復興の前提と中長期指針

最初に、今回の東日本大震災の復興について考える場合、念頭におくべき前提条件といったようなものについて整理しておきたい。

まず第1は、大震災からの復興ということで、誰しも1995年の阪神・淡路大震災からの復興を思い浮かべ、そのときの経験を参考にするか、あるいはそれと対比する形で復興手順や復興イメージをつくり上げるのではないかと思われる。しかし、今回の地震からの復興に関しては、阪神・淡路大震災のときの経験とは全く異なった新しい視点で取り組まなければならず、発想の転換が必要である。それは一言でいえば、阪神・淡路大震災の復興が都市計画を中心とした「まちづくり復興」であったのに対し、今回の復興は、東日本の経済・産業の再生をかけた「地域開発計画に基づく復興」となるという違いといえる。

もちろん「まちづくり復興」が不必要であるというわけではない。個々の被災市町村としては、むしろそのほうが緊急の課題であろう。震災後半年以上経った現在、復興計画策定の進捗状況は必ずしも思わしくないが、それでも、約40%の市町村で、旧市街地の高台移転を中心とした計画の概要が固まりつつある⁹。しかし、こうした個別市町村の復興とは別に、地域全体を見渡したときの、いわば上位計画としての復興計画がまず立案されねばならないのが今回の地震である。

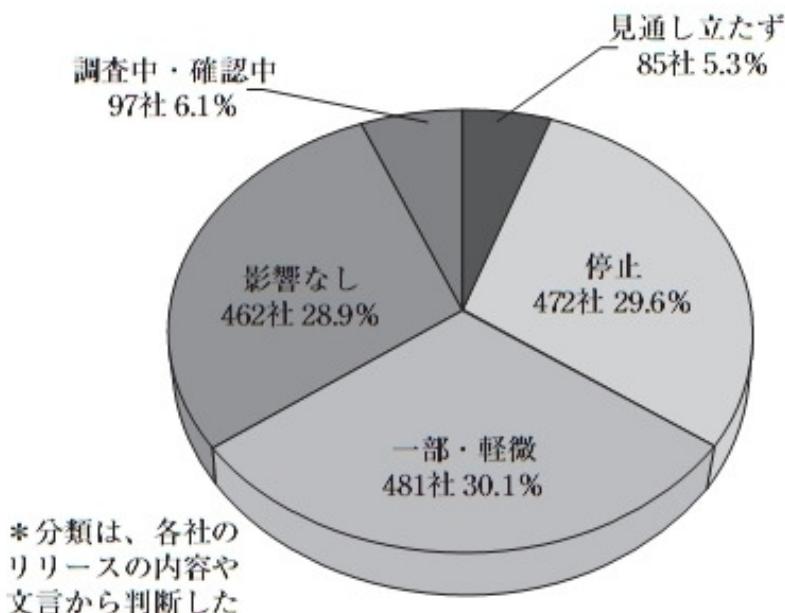
東日本大震災の地震・津波の主な被災地は、3県42市町村に及んだ。一方、阪神・淡路大震災は、主として兵庫県の8市町村と大阪市の一部に限定され

ている¹。こうした被災地域の広がりだけではなく、被害は東日本の農林漁業生産の基盤を壊滅させ、ほぼ日本全国の製造業の生産工程におけるサプライチェーンを寸断した。

まず漁業についていえば、被災地域は国内の漁獲量の12%(65万4000トン)、生産額は10%(1350億円)を占めていたが、漁船の39%、主要漁港の44%が壊滅した(表1.1)。農業については、被災市町村の農業用地の14.5%

表1.1 農林水産業の被害

県	農地(ha)			漁船(隻)			漁港(箇所)		
	合計	被害	%	合計	被災漁船数	%	合計	被災漁港数	%
北海道				16293	793	4.9	282	12	4.3
青森	19680	79	0.4	6990	620	8.9	92	18	19.6
岩手	15649	1838	11.8	10522	6254	59.4	111	108	97.3
宮城	35777	15002	41.9	13570	12023	88.6	142	142	100.0
福島	29461	5923	20.1	1068	873	81.7	10	10	100.0
茨城	21679	531	2.5	1215	488	40.2	24	16	66.7
千葉	40826	227	0.6	5640	405	7.2	69	13	18.8
合計	163072	23600	14.5	55298	21456	38.8	730	319	43.7

図1.1 上場企業1,597社の被害状況調査³⁾

¹死者10名以上を基準とした(消防庁『阪神・淡路大震災の記録1』より)。

にあたる 23 600ha が塩害により作付け不能となった²⁾。また、二次・三次の企業に関しては、何らかの直接的な被害や、サプライチェーンの途絶で生産を中断・縮小しなければならないような事態となった企業は、上場企業の 71% に及ぶ(図1.1)。

このような広域的被害からの復興を考える場合、各市町村の復興を個々に考えるのとは別の復興戦略が必要であることは明白である。実際、わが国の漁業は旧態然とした零細資本によるところが大きく、操業環境も劣悪で厳しく後継者問題を抱えて、先行きの見通しは必ずしも明るくない。したがって、従来どおりの生産体制に戻すのではなく、小規模な団体や漁港の統廃合も含めて、大幅な構造改革が望まれる。また、それと関連した流通体系の整備も必要であろう。農業についても状況は同様で、全国 260 万人の農業人口の内 65 歳以上の就農者が 60% を超え、今後 10 年間で 100 万人が離農すると予想されている状況では、農地の集約化を図って労働生産性を高め、6 次産業化を進めるなど生産コストを引き下げて、積極的に TPP (Trans-Pacific Partnership : 環太平洋戦略的経済連携協定) に対応できるような改革が必要である。さらに、製造業についても、従来東北地方に集積を図ってきた地域開発戦略を、リスク分散の視点から北陸地方等に重点を移すなどのことも検討するべきであろう。

このようにみれば、東日本大震災からの復興が、阪神・淡路大震災とは全く別の様相を持っていることが明らかである。わが国は大震災のたびに、単なる復旧ではなく、「改良復興」という思想のもとに、物理的にも制度的にも従前よりはるかに強固な構造を持つ復興を成し遂げてきた。今回の地震に対しても「創造的復興」がスローガンとなっているが、その創造性は、地域開発的視点から、産業構造の大幅な改革に向けられなければならない。

第 2 点は、今回の地震被害が、近い将来の発生が予想されている東海・東南海・南海の三連動地震の先例として貴重な経験と教訓を与えたことは明らかであることから、その復興の中長期復興戦略は、今回だけの特例としてではなく、東海地域三連動地震にも適用できるように一般化して各種の手順や法制度を整えておく必要があるということである。とりわけ巨大津波が、沿岸市町村を一瞬のうちに壊滅させ、しかも複数の県にまたがるほどの広域的