



## 持続可能な地域と国土・広域の復興ビジョン

城所哲夫・瀬田史彦・片山健介

### 8-1 一極集中構造のリスク低減と国土の持続可能性

#### 1 一極集中の国土形成

戦後の経済発展・地域開発とともに現在まで進んできたのが国土構造の一極集中である。江戸に幕府が移ったのは約400年前であったが、現在のような一極集中型の国土が形成される素地となる中央集権型の国家が形成されたのは明治維新の後の約150年の間である。そして現在のように政治・行政・経済の中核機能が東京という一地域に極度に集中し始めるのは戦後である。とりわけ情報化やグローバル化が進み始めた1980年代以降、東京一極集中は本格化した。

明治維新から戦前までは富国強兵を可能にする中央集権を担う帝都として、また戦後の高度成長を強く支えてきた政・官・財のトライアングルの強固な結びつきを可能にする首都として、東京は、日本が先進国となるまでの地位向上を一貫して支えてきたといえる。国土のあらゆる場所の情報を司令塔である東京に集約し、複雑な意思決定を1ヶ所で迅速に行えるという効率性が、富国強兵、高度成長を支えてきた。

そしてその結果、1都3県で全国比3.6%の面積しかない東京圏に、27.5% (2009年)の人口、31.9% (2008年)の地域総生産が集中している。そして資

本金 50 億円以上企業の本社機能 65.9% (2009 年)、手形交換高 73.8% (2009 年)、外国法人数 84.1% (2009 年) と、大きな意思決定に関連する機能や活動は東京に極度に一極集中しているといっている (山口、2011)。

東日本大震災と、それがきっかけとなった福島第一原子力発電所の事故は、こうした中枢機能が集中する東京、そして東京一極集中の日本の国土構造が、極めてリスクの高い状態にあることを、東京以外の国民も含めて日本全国のすべての人々に身をもって体験させた。

## 2 一極集中のリスクを思い出させた東日本大震災

東北地方太平洋沖地震の規模は M9.0、これは米国地質調査所によれば 1900 年以來、世界で 4 番目に大きな地震とされ、その後に起きた推定最大 16.7m (岩手県大船渡市)、遡上高さは 40m 超に達するといわれる津波とともに、これまでの地震の想定や予測技術を大きく揺るがすものとなった。

震源地から 400km 弱離れた東京では、この地震は大量の帰宅困難者を生むなど一時的に大きな混乱を生じたものの、直接の影響は一極集中の意思決定の根幹を揺るがすほどではなかった。

ただ、これまでの地震予知や災害対策ではこれほど大きな地震・津波が想定されていなかったことから、日本全国で地震・津波に対する警戒心が強まり、被災想定の見直しやそれに伴う防災施設や減災施策の充実が求められることになった。その中で、「日本の中核機能が集中する東京で、予測できないような巨大な地震が起こった場合、国はどうなってしまうのか」ということも大きくクローズアップされてきた。

そして巨大地震とともに、東京一極集中のリスクに大きな焦点を当てさせたのは、原子力発電所の事故であった。

原発による首都機能のリスクはこれまでほとんど議論されてこなかった。原発事故のリスク自体は、地震・津波の危険性以外にも、航空機・隕石の衝突やテロ・戦争などによる破壊などがリスクとして挙げられてきた。ただ、もっとも近い東海原子力発電所でも東京都心から約 120km 離れていることから、そのリスクは東京一極集中とは関連付けられてはこなかった。

しかし福島第一原子力発電所の事故では、まず多くの外国人が、それも旅行者だけでなく首都の中核機能の一角を担う大使館の職員も含めて続々と東京からの退避を始めた。また筆者は当時大阪にいたのだが、発災後すぐ、関西のホテルだけでなく、大企業向けのハイスペックのオフィス、富裕層が退避するためと思われる高級住宅への問い合わせが殺到しているとの情報を聞いた。ホテルはすぐに満室となり、東海道新幹線は外国人であふれかえった。

数日後には、テレビ・新聞など各メディアが、放射線被ばくから身を守るための方法を「窓閉めて」「雨に注意」といった具合で具体的に伝え始めた。2週間後には、都内の浄水場の水から国の指標を大幅に超える放射性物質が検出され、乳幼児や妊婦への水道水の摂取を控えるよう呼びかけられた。震災直後は規律を守って行動した人たちもこのときは買いだめに走り、ミネラルウォーターなどの飲料水は店頭から姿を消した。

同じころ、原子力委員会委員長が作成した資料『福島第一原子力発電所の不測事態シナリオの素描』、いわゆる「最悪シナリオ」によれば、原子炉や使用済燃料プールが連鎖的に冷却不能・放射性物質放出にいたり、「強制移転をもとめるべき地域が170km以遠にも生じる可能性や、年間線量が自然放射能レベルを大幅に超えることをもって移転を希望する場合認めるべき地域が250km以遠にも発生することになる可能性がある」とされた。

福島第一原発から東京までの距離は約220kmである。最悪の場合、東日本の数千万人の国民が他の地域に移住しなければならない事態になる。そして国の政治・行政・経済全体を支える東京の中核機能をどうするのか。地理的にだけでなく、システムとして東京に極度に集中した国家・国土の大系がはらむ、巨大なリスクを誰もが痛感したはずだ。

### 3 国土リスクに向き合ってこなかった歴史

ただ私たちは、仮に今回のような震災や原発事故を想定できなかったとしても、東京一極集中のリスクはこれまで十分に認識してきたはずである。特に地震の脅威は、東京一極集中が顕在化し始める高度成長期にすでに議論されはじめていた。

東海地震は1970年代からその危険性が具体的に指摘され、大規模地震対策特別措置法に「警戒宣言」が規定されるなど、公式に様々な事前体制が採られた最初の地震である。約100～200年周期で起こるとされ、1854年の安政地震から優に100年以上経っている。東海地震が起これば、日本経済の大動脈である東海道が寸断される。過密化が進む東京も大きな被害をこうむる。そして東京を中心に多くの意思決定がなされる日本の経済社会全体が大きな被害を受ける。このように考えれば、高度成長期から災害リスクの回避を考え、経済活動を分散的に配置する考え方があってもよかった。

しかし実際に行われたことは多くはなかった。高度成長期に人口集中を促すとされた工場の分散は企図されたものの、それは地域格差の是正や過密問題への対応が主な理由であったし、サービス産業化が進んだため人口の分散は実際にはうまくいかなかった。そしてサービス産業を担うオフィスの分散は行われもしなかった。しかし経済活動を無理やり分散させず経済合理性に沿った企業行動を促進させ、大都市を成長させたことが、経済発展につながったともいえる。災害リスクを低く見積もり、経済成長とともに進む大都市の集中傾向を大きく変えようとしなかった結果、現在の日本の国土構造が形作られてきた。

1990年代に活発に議論された首都機能移転の是非は、地価高騰等の過密の弊害の抑制、地方分権の推進と並んで、災害に対するリスクの軽減が重要な論点となった。しかしその後バブルが崩壊して地価は下落し、基盤整備の進展によって過密も昔ほどでなくなり、地方分権は政府の物理的な移転と別の方向で検討されるようになる。その間、地震リスクは低減したわけではなかったが、首都機能移転の議論は下火となった。

大西は、専門家向けだけでなく、経済誌や新聞記事などを通じて一般向けにも、地方分散や首都機能移転の意義について論じ続けてきた。東京におけるオフィス立地規制の重要性（大西、1990、1995）や、中枢機能の移転の受け皿となる地方拠点都市法の意義（大西、1992）について述べてきた。折しもこのころ東京では臨海副都心の開発が話題となっていたが、大西は「副都心は23区内にある限り、都心域の拡大にしかつながらない」（1995年6月20日朝日新聞朝刊）として、東京一極集中を加速させる業務機能の開発促進施策に異議を唱えた。

こうした大西に代表される論調は、個別の論者だけでなく、様々な意見が集約される形で産官学の団体によってまとまって提示され、国民的な議論となった（財団法人日本学術協力財団、1993、および社団法人経済団体連合会、1993）。政府では、1994年に国会等移転法が制定されるとともに首都機能移転の候補地の選定が進められ、1999年に3ヶ所に絞り込まれるところまで検討が進んだ。

しかし1990年代以降、日本経済は低迷し、地価高騰の問題がおおむね解消される一方で国の財政が逼迫して公共事業を伴うような移転事業はほとんど見向きもされなくなった。地震による災害のリスクは下がってはならず、むしろ2004年の新潟県中越地震で東京都心の高層建築のエレベータが軒並み停止し大きな問題となるなど、一部のリスクは顕在化した。大西は引き続き、東京一極集中がもたらす高いリスクを指摘し、超高層ビル建設を認める都市計画の規制緩和を諫めた（大西、2004）。しかし、こうした指摘は不況克服のための経

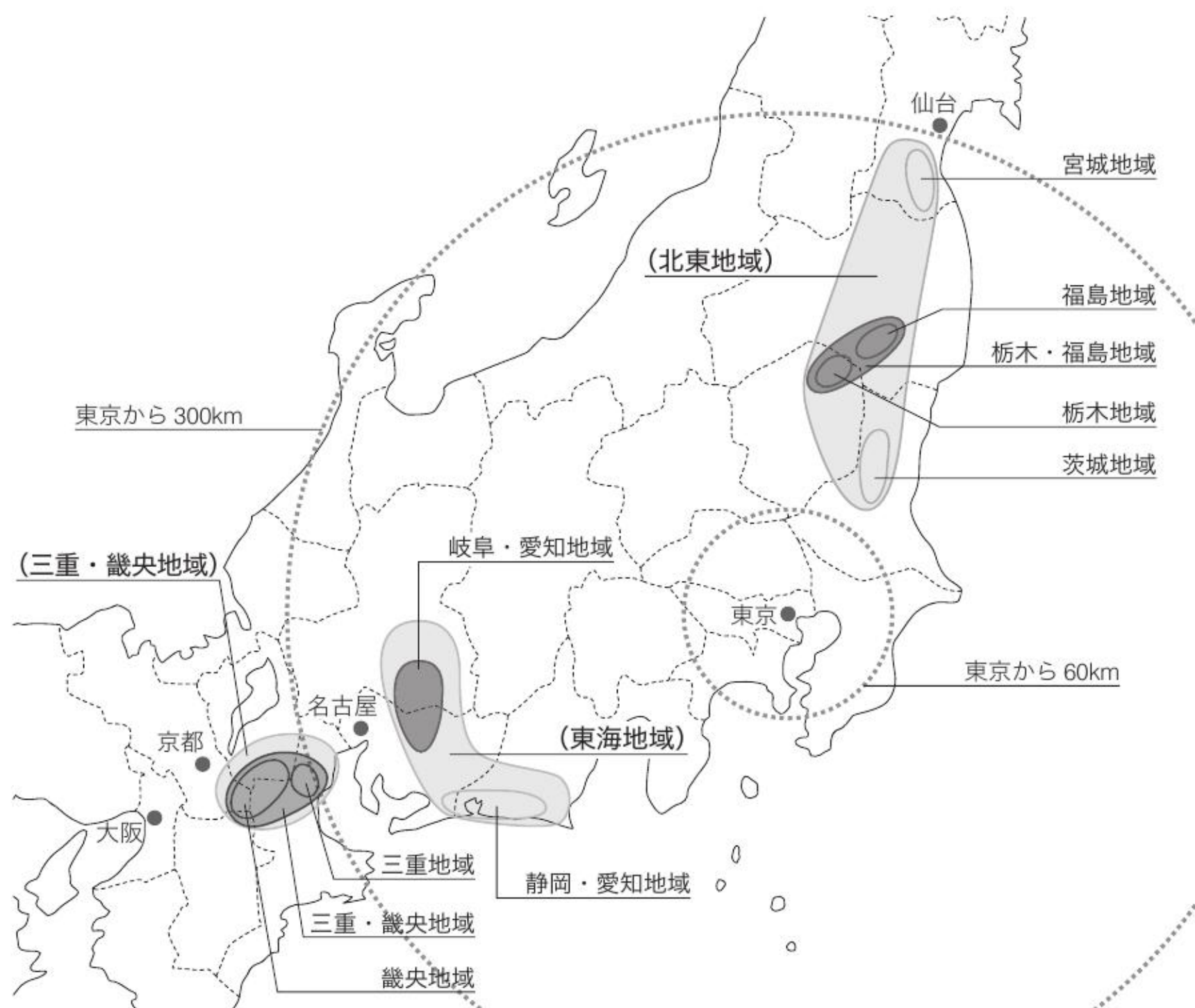


図1 1999年に選ばれた3つの移転先候補地（出典：国土交通省ウェブサイト）

済活性化を求める声にかき消され、世論はグローバル競争の下での東京の中核機能強化に傾いた。

2010年12月には国会等移転法の所轄官庁である国土交通省が、翌年6月末をもって首都機能移転の担当課を廃止することを決定した。まさにその年に東日本大震災が起こったというのは、皮肉という他ない。

## 4 リスク低減の中核機能配置とガバナンス

東日本大震災以降、東京一極集中によるリスクの問題が改めてクローズアップされた。国が「東京圏の中核機能のバックアップに関する検討会」を立ち上げ検討を進めているほか、被災地である東北や、北関東、大阪、九州など様々な地域で、中核機能の誘致のための具体的な動きが見られた。しかしその中身は、1990年代の議論に比べると限定的といわざるを得ない。

1990年代には立法・行政・司法のすべての機能を含めた全面的な移転が議論の中心であったが、東日本大震災以降の議論は、東京の首都機能が不全となった場合のバックアップ機能が中心となっている。震災などで東京が壊滅的な被害を受けた際、当座の意思決定機能はバックアップによって保たれるかもしれない。しかし東京圏に中核機能が極度に集中する、いびつでリスクの高い国土構造自体を修正するという議論には至っていない。

そしてこうした限定的な移転の議論でさえ、震災から1年余りが過ぎた2012年後半時点で、すでにやや下火になりつつある。1990年代の地価高騰がすべての国民の生活にあまねく影響していたのに対し、災害による影響は、それが東日本大震災のように巨大で長期的であっても、被災者以外の多くの国民にとっては一時的なものであり、結局は忘れ去られるものなのかもしれない。発災直後の状況、特に原発事故の背筋が凍るような深刻な事態を思い返すと、よく指摘される日本人の忘れっぽさに残念な思いが募ることになる。

しかし別の見方もできる。巨大な公共事業を伴う物理的な首都機能移転は、今後の縮小社会において、多くの国民がもはや実現性を感じていない。むしろ財政のリスクも考慮しながら、中核機能の大規模な物理的移動ではなく、制度の改変と多様な主体の協働によってリスクを減少させる社会が求められつつあ

るという解釈もありうる。

そう考えると、後述する自己組織化型のガバナンスは、一極集中の地理的リスクを回避し、同時に財政のリスク、さらには一極集中や中央集権がもたらす同質性のリスクを回避する有効な手段といえるのではないだろうか？

## 8-2 自立的で多層的なネットワークの構築

### 1 復興を契機とする国土空間構造の転換

#### 1—「効率性」重視から「レジリエンス」と「創造性」の重視へ

経済発展が第一の目的であった戦後の国土開発の時代のキーワードは「効率性」であった。しかし、国土開発の時代はとうに過去のものとなり、現代的課題に対応していくための新たなキーワードが求められている。それは、地球温暖化、頻発する自然災害、グローバル化のもとでの経済・社会の不安定化、超高齢社会の到来といった、ますます不安定化する現代社会を考えれば、「レジリエンス（回復力）」ということになるだろう。さらに、大量生産型経済を脱却し、知

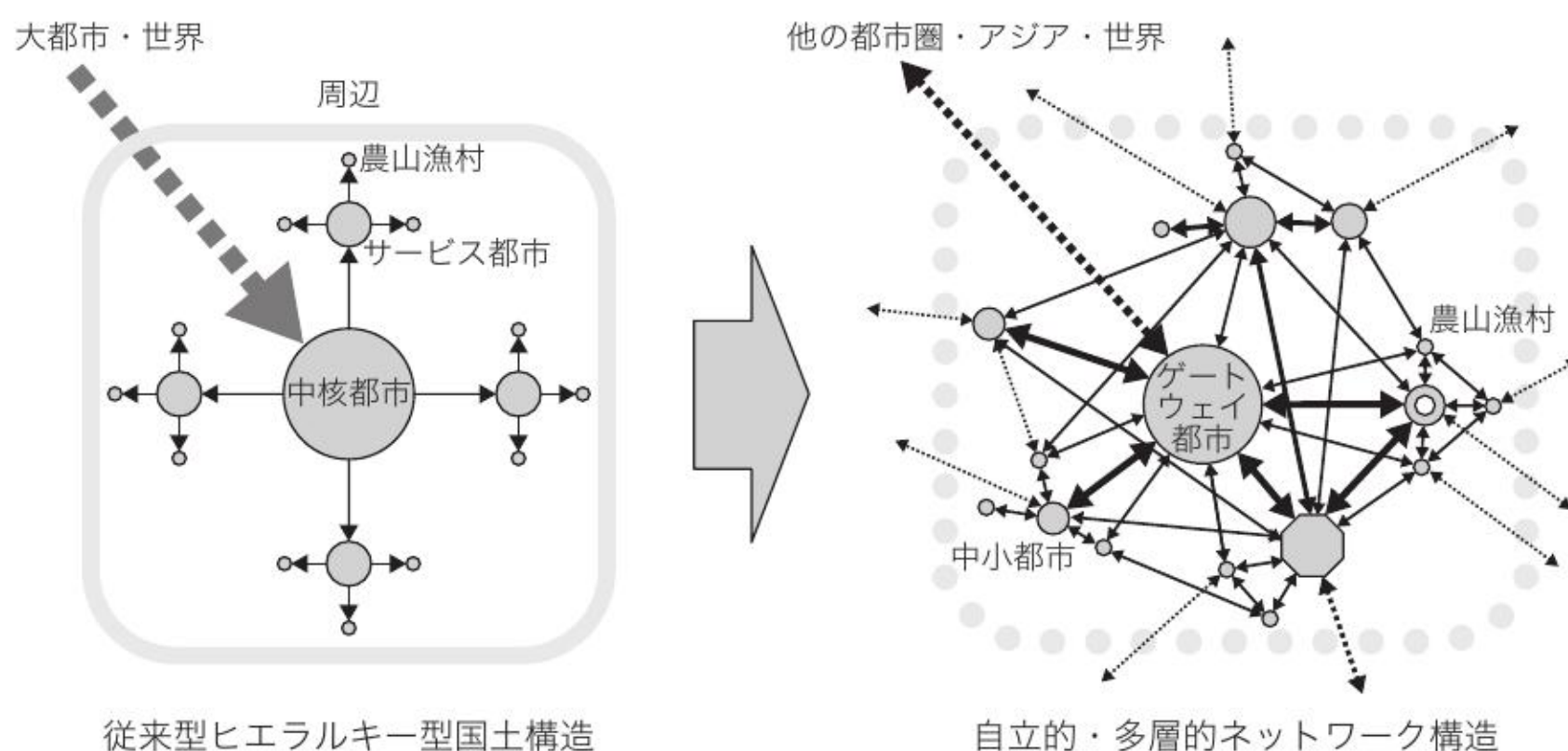


図2 国土の自立的・多層的ネットワーク化

識経済への転換が求められていることを考えれば、「創造性」もまた重要なキーワードである。

戦後の国土計画の基軸は、一貫して、「効率性」に対応する国土構造ともいえる「大都市（中枢機能）→中核都市（サービス機能）→地方（生産機能）」という階層（ヒエラルキー）的分化による国土の開発であった。一方で、「レジリエンス」と「創造性」を最大限に発揮する国土構造を考えると、それは、原理的に考えて、個々のユニットが自立的でありつつ、かつ、個別テーマに応じて多様な空間スケールでネットワークされた空間構造ということになる（図2）。それぞれの地域が相互に創造性を競い合いことで「多様性」が生み出され、さらに、多様な地域が協調することにより紡ぎだされる新たな「創造性」と「レジリエンス」、そのような空間構造をもつ国土を構築することが求められているといえよう。

## 2-1 自立的・多層的ネットワーク構造をデザインする

戦後の全国総合開発計画にしろ、昨今進められた広域市町村合併にしろ、今までの国土政策は、国土を均質で効率的な空間へと整備することを目指してきた側面が強い。しかし、地域とは、本来、多様なものである。その多様性を生み出す源泉として、①エコ・カルチュラル・ネットワーク、②広域生活サービス・ネットワーク、③地域イノベーション・ネットワーク、の3つのネットワークが、それぞれ異なるスケールで重なりあいつつ、地域の個性をかたちづけていることを指摘したい（図3）。エコ・カルチュラル・ネットワークとは、地域

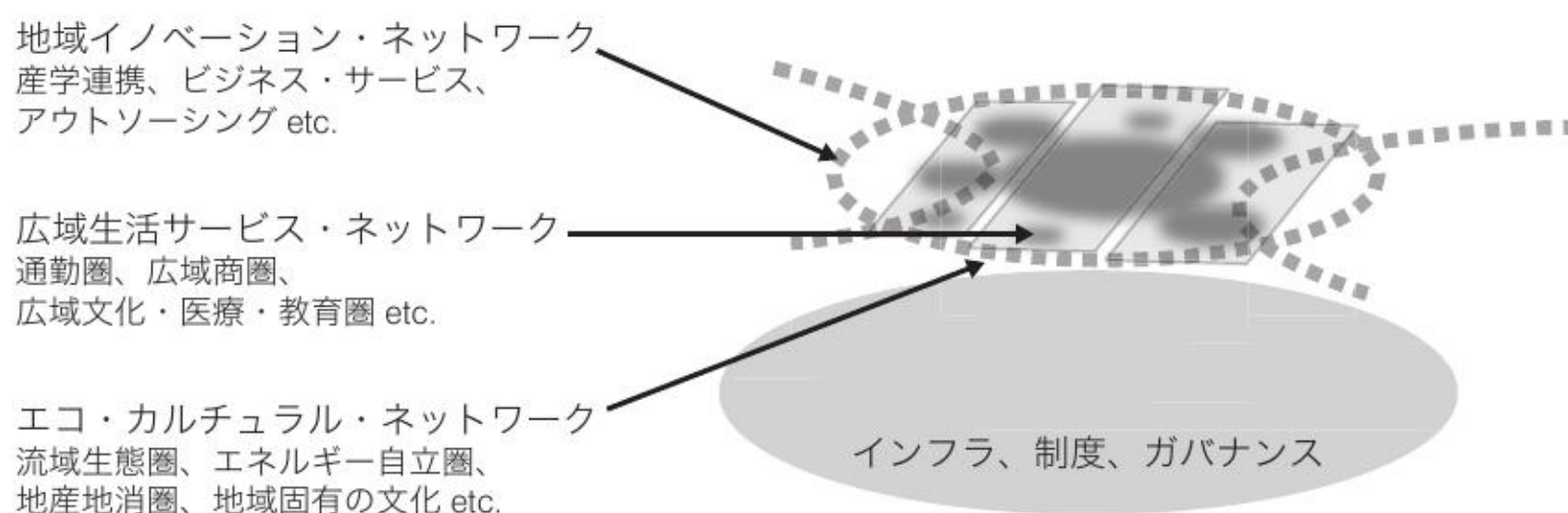


図3 地域空間の多層的ネットワーク



固有の自然の恵みと、その恵みに裏付けられて生まれた固有の生活・地域文化を意味している。ネットワークという言い方をしている理由は、生活・地域文化が、歴史的に地域間相互の文化伝搬に深く影響されて生まれてきたことを意識しているからである。広域生活サービス・ネットワークとは、行政、公共サービス、商業、医療、教育、文化等の生活にかかわるサービスのネットワークであり、地域イノベーション・ネットワークとは、人々が、地域内外において、face to face の多様でオープンなネットワークのもとで結びつき、その結びつきを通じて、新しいアイデアが次々と生み出されるような状況を示している。それぞれの地域の個性が、この3つのネットワークにより生み出されると考えるならば、自立的かつ多層的にネットワークされた地域構造のデザインは、この3つのネットワークをいかに構築していくかという問いに帰着する。

## 2 復興を契機とする新たな国土空間ガバナンスの構築

### 1— 自己組織化型空間ガバナンス

日本の空間計画制度およびその基礎となる行政制度は、固定的な行政界とその階層的積み上げを前提としており、上述の空間構造との関係でいえば、ヒエラルキー構造に対応した制度である。とくに、戦後の日本においては、右肩上がりの経済成長のもとで全体のパイが拡大することを前提として、ボトムアップ的に出される個別要求が、いわば大岡裁きの形で階層的に調整されるというボトムアップ型空間ガバナンスが基調であったといえる。しかし、現在では、成長の停滞に加えて、財政的制約、環境的制約の強まりとともに、このようなボトムアップ的調整は行き詰まり、新たな空間ガバナンスが模索されている。また、そのような過渡期的状況のもとで、個別のコミュニティが自立的に合意形成を進めるまちづくり型ガバナンスのもとでの個別のまちづくりが成果を挙げている。このまちづくり型ガバナンスの高まりを基盤としつつ、新たな国土空間構造を創出するためには各ユニットの自立性と多様な連携を促すガバナンスの枠組みの構築が求められる。そのためには、各主体が連携して包括的ビジョンを描き、そのうえで、各主体が、多様な主体との対話を通じて、ビジョンの深化・共有のプロセスを経つつ、自立的なまちづくりを進めていくこと

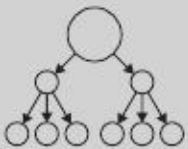
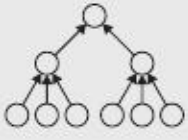

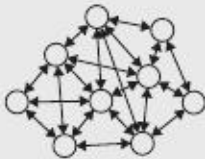
	広域的合意形成の手法	合意形成の前提	構造
トップダウン型	統制	中央の権威	
ボトムアップ型	調整	開発基調 右肩上がりの 経済成長	
まちづくり型	自律	コミュニティ	
自己組織化型	全体ビジョン・ 枠組みの合意の もとでの対話	多主体間の ネットワーク	

図4 空間ガバナンスのタイプ

が求められている。このようなプロセスをへて構築される空間ガバナンスを、ここでは自己組織化型空間ガバナンスと呼んでおきたい（図4）。

## 2 広域復興ガバナンスの提案

一方、上述のような多主体間の連携を促すためには、触媒的な役割を果たす組織・制度の存在が不可欠であることにも留意しておく必要がある。現在、東日本大震災からの復興においては、高度成長期へと時代が逆行したかのような調整型政治が現出しているような状況もあるが、上記のような考え方からすれば、専門性をもって、全体ビジョン・枠組み作成の事務局機能を担い、各主体の触媒役を果たす、独立した復興シンクタンクが設立されることが望ましい。組織形態として、例えば、被災県、政令市の仙台市および国が、10年期限のプロジェクト型組織として設立し、スタッフは出向ではなく、行政、民間を問わず、すべてプロパーのスタッフとして独立性を保つことが考えられる。自由な立場で専門家が一定期間集結する、このようなプロジェクト型組織は、新たなイノベーションを生み出していく源泉ともなることが期待される。その意味で、このような復興シンクタンクを触媒役とした空間ガバナンス形成の仕組みは、日本の他の地域において自己組織化型ガバナンスにもとづく地域づくりを行っていくうえでのモデルとなることも期待される（図5）。

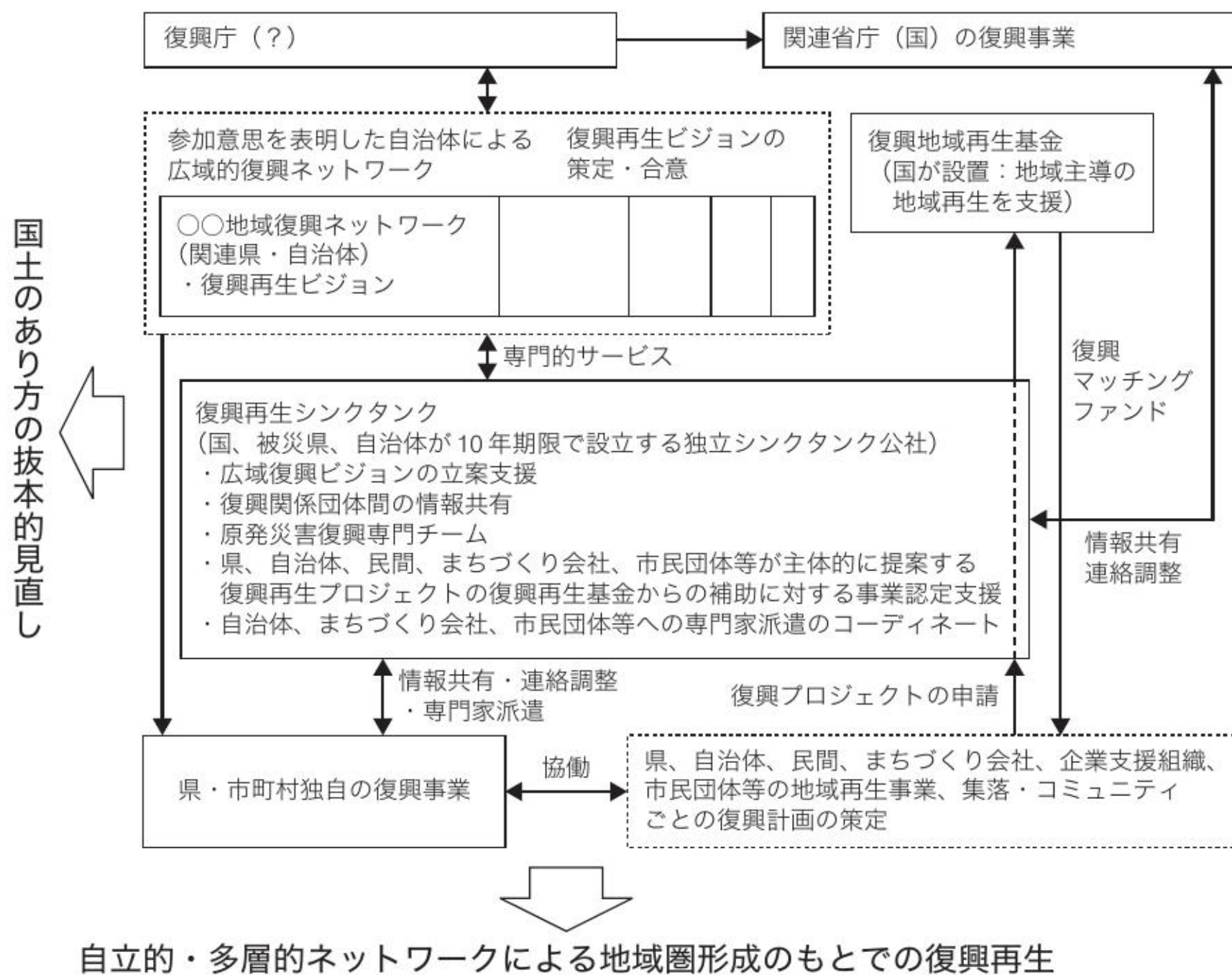


図5 復興ガバナンスの提案

## 8-3 広域復興ビジョンの提案

### 1 広域復興シナリオをいかにして描くか

次に、広域的復興の観点から、自己組織化型ガバナンス形成の前提となる全体的枠組み・ビジョンのあり方について考えてみたい。筆者らは、東京大学都市工学専攻国際都市・地域計画研究室の大学院生らとともに、被災地域について、順次、広域復興ビジョン提案のための研究をおこなっており、以下でその方法と内容を紹介する。

出発点としての広域連携が想定される地域について考えると、東日本大震災被災地域が、場合によっては県境を超えつつ、三陸地域、仙台・石巻都市圏地

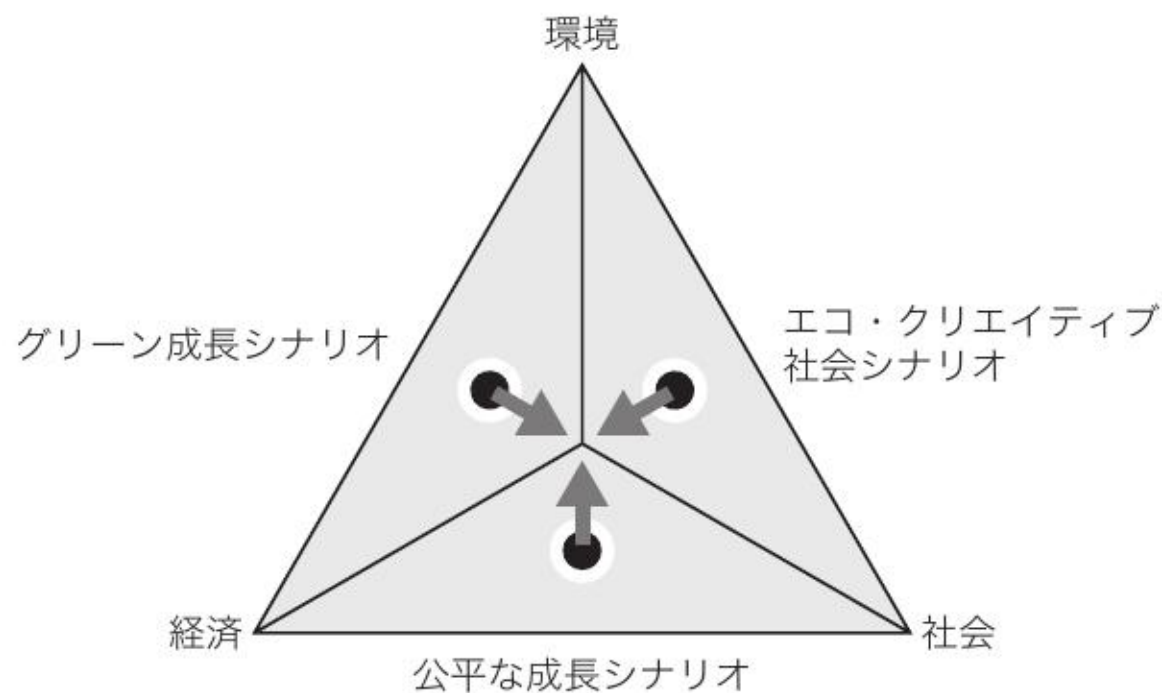


図6 持続可能な地域のシナリオ

域、仙南地域、福島浜通り地域、福島中通り地域、会津地域、常磐地域に分けられることは、概ね理解のえられるところであろう。もちろん、ネットワーク構造という観点からは、これらの地域は明確な境界によって分けられるものではなく、相互に重なり合い、場合によっては包含関係にもなるという入れ子状の関係性のもとにあることに留意しておく必要がある。

復興のビジョンを描くためには、第一に、復興シナリオについての合意形成が必要となるが、将来シナリオはどのような手順で考えることができるだろうか。持続可能な地域の目標である環境、経済、社会の3つの側面がバランスした状態に至る道筋は、当該地域社会のおかれた条件により異なる。筆者らは、経済一辺倒あるいは環境一辺倒というように偏った政策を排した上で、環境、経済、社会のうちの2側面を組み合わせ、グリーン成長シナリオ、エコ・クリエイティブ社会シナリオ、公平な成長シナリオの3つの代替的なシナリオから出発して将来シナリオを描く方法をとった(図6)。以下、三陸地域、常磐地域の2地域についての事例を紹介するが、それぞれの地域特性をふまえて、三陸地域は、エコ・クリエイティブ社会シナリオ、常磐地域はグリーン成長シナリオにもとづいて広域復興ビジョンの提案を行っている。

## 2 三陸地域における広域復興ビジョンの提案

### 1— 復興シナリオを考える

現在策定されている自治体の復興計画は、管見する限り、多くは趨勢型 (Business as Usual : BAU) シナリオに則っているように思われる。しかし、震災以前の段階ですでに長期衰退傾向にあったことをふまえると、もとの機能を回復するための基盤整備を行ったとしても、それが国の補助金頼りの事業である限り、長期低落傾向に歯止めがかかるとは想定しにくい。本来回るべきところに人と資金が回らずに、衰退傾向を早める結果に終わるおそれすらある。エコ・クリエイティブ社会シナリオの観点のもとで、むしろ、縮退を積極的にとらえ、自然の再生と生活文化の再生をうながすことで魅力ある三陸ライフスタイルを発信し、そのライフスタイルに共感する人を地域に惹きつけ、長期的な復興を目指すというシナリオ (自然共生シナリオ) を提案したい (図7)。

### 2— 復興原則を考える

自立的・多層的ネットワークによる地域圏の形成を目指す上で、広域空間ビジョンの果たす役割は、個々の自治体が、相互に協調しつつ、それぞれの創造性を発揮して多様な地域づくりをしていく上での全体的枠組みを提示することにある。すなわち、その役割は、個別具体的な事業の提案を行うことではなく、

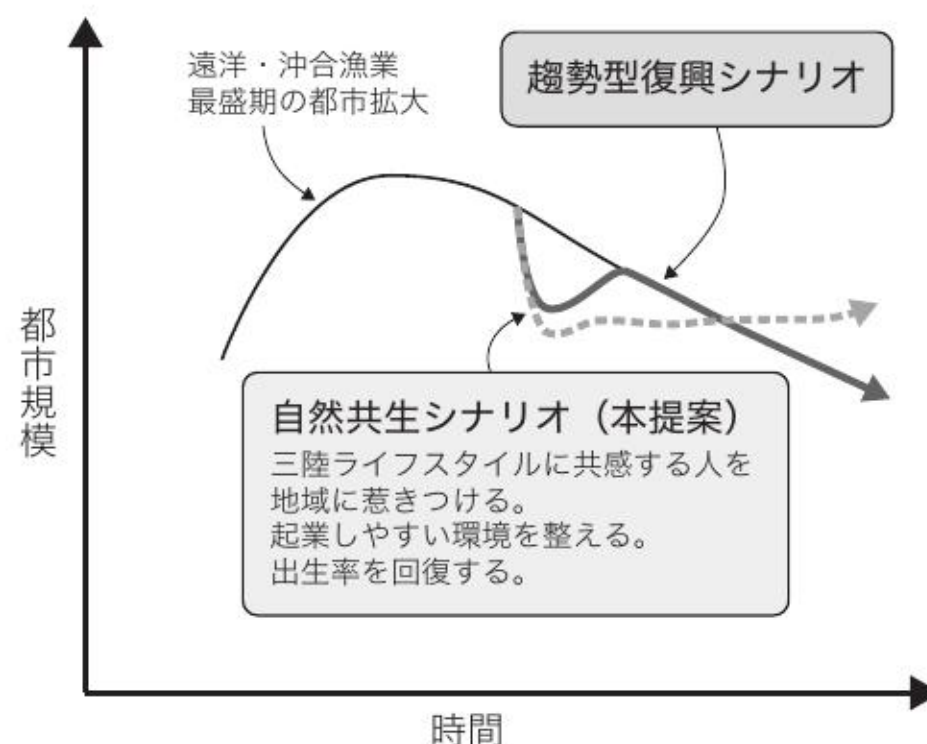


図7 三陸地域の復興シナリオのイメージ (出典：東京大学大学院都市工学専攻国際都市・地域計画研究室作成)

地域の持続可能な発展を実現するためのシナリオにもとづいて、明確な原則を提示し、合意することにあると考える。このような考え方のもとで、筆者らの提案した三陸地域の復興原則は、以下に示すとおりである。

第一に、自然・文化ネットワークの再生という観点から巨大防潮堤の建設を回避することを原則として掲げた。いずれの自治体の復興計画も、それなしでは迅速なまちづくりが難しいとの理由で巨大津波防潮堤の建設を前提としているが、そこでいわれているまちづくりとは基盤整備に主たる焦点が当てられているように思われる。しかし、基盤整備を進めることはまちづくりと同義とはいえない。本来の生活文化とはかけ離れた基盤整備を進めることは、長期的な観点から見れば、むしろ、まちづくりを阻害してしまうともいえよう。

この場合、沿岸居住可能地は減少するため、すでに始まっている都市と集落の縮退を積極的に捉え、人口の減少にともなう市街地の縮退と内陸・高台移転で津波災害を避け、さらに今までの生活文化を継承するまちなみを、ニュータウン的な発想で大規模・画一的に建設するのではなく、集落ごと、地域ごとに漸進的に育てることが肝要であろう。ただし、津々浦々に村があることこそが三陸の生活文化をかたちづくっていることを想起するならば、効率化の観点から、コンパクトシティのかけ声のもとで集落と漁港の集約化を進めることが望ましいとはいえない。もちろん、このように互いに相反する目標を実現していくのは容易ではないが、とはいっても、安易な解を求めて、かえって地域の衰退を加速するようなことはあってはならないであろう。

第二に、広域的な観点から見て、分散的に人々が居住する空間構造においては、内陸の中継都市である遠野市や登米市とも連携して、医療、教育、商業などの広域的な生活サービス・ネットワークを、地域によっては県境をこえて（特に、大船渡・陸前高田・気仙沼を結ぶ地域）、形成していくことが必須となる（図8）。そのための公共交通の維持のあり方が重要な課題となる。

第三に、復興シナリオとしては、上記のような環境と社会・文化に重点をおいた自然共生シナリオから、長期的には、持続可能な地域経済の発展へつなげていくことが求められる。このためには、「産業の誘致」から「人を惹きつけること」へと発想を180度転換することが必要である。このことを、地域イノベーション・ネットワークの観点から見ると、東北全体のイノベーション・ハブ

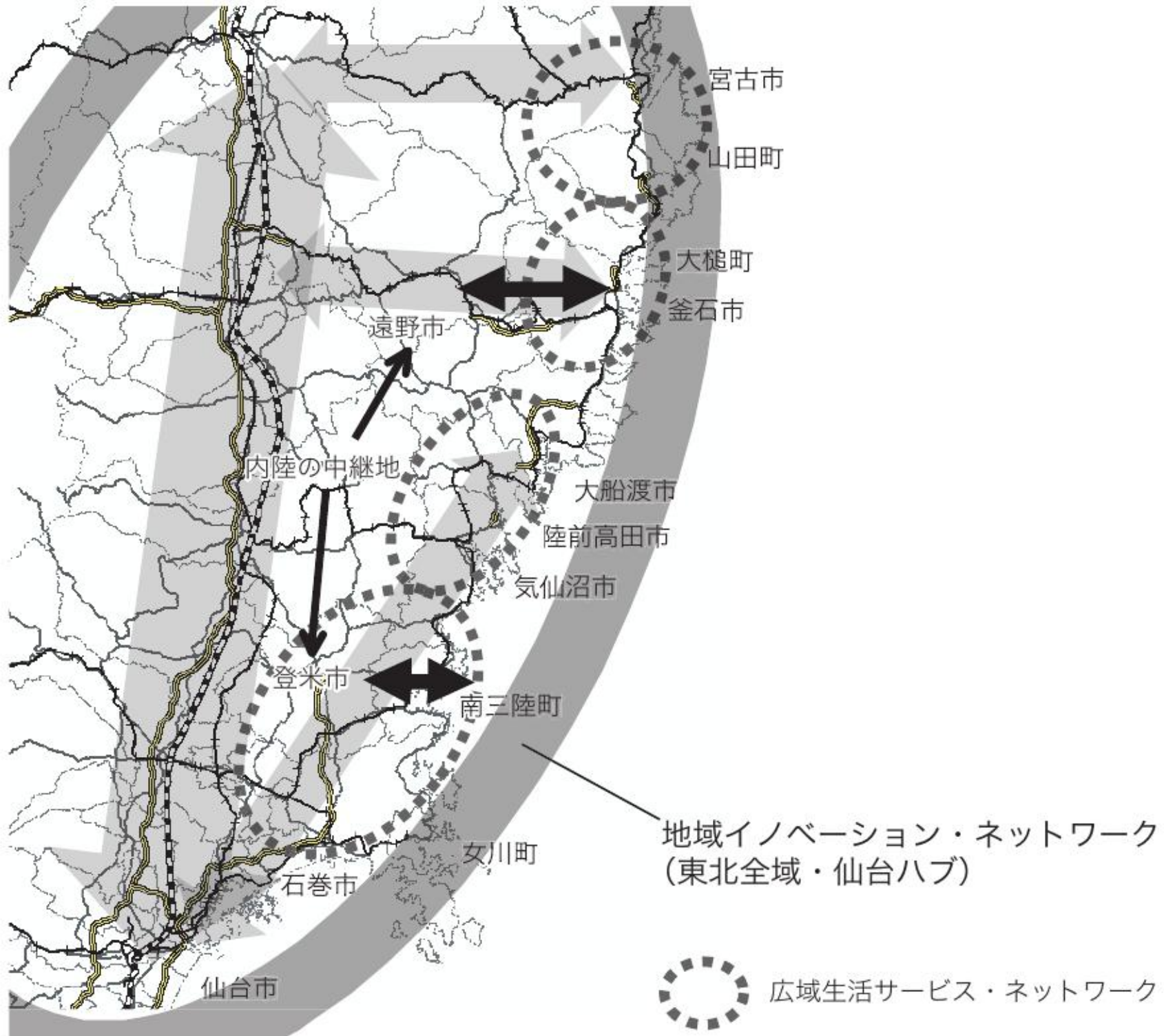


図8 三陸広域復興ビジョンの提案—空間構造イメージ (出典：東京大学大学院都市工学専攻国際都市・地域計画研究室作成)

としての仙台、さらには、全国、世界へとつながる三陸像をつくっていくことが重要である。三陸の自然・文化に惹きつけられて人がやってきたとしても、都市的なにぎわいと多様性や専門機関に日常的に接することができなければ創造的な活動はむずかしい。やはり、仙台のもつ都市的魅力へのリンクは重要であろう。この点で、広域インフラとして三陸沿岸部と内陸の本格的な高速交通網を結びつける沿岸—内陸リンクを優先して整備することが望ましい。

第四に、三陸の自然と共生する生活文化に共感する人は多くいても、いきなり定住を前提とするのは敷居が高い。観光的滞在あるいは多様な居住のあり方を用意する必要がある。そのためには、適切な補助金や投資減税制度等の創設をもとに、多様で質が高く、かつ低家賃の賃貸住宅の供給を促進することが不可欠である。さらに、「人を惹きつけること」から「仕事起こし」へとつなげる

ためには、マイクロ・ファイナンスなども活用して起業促進の仕組みを充実させるなど、仕事起こしを促進する仕組みを構築していくことが必要となる。

### 3 常磐地域における広域復興ビジョンの提案

#### 1— 復興シナリオを考える

本項における常磐地域とは、概ね茨城空港のある茨城県小美玉市から茨城県央・茨城県北山間部・臨海部・福島県いわき市までを含む圏域である。

常磐地域では、東日本大震災以前から、人口減少や高齢化、産業の衰退に悩まされてきた。つくばエクスプレス沿線の開発が進む茨城県南地域では人口が増加し続けているのに対し、茨城県北地域や福島県いわき市では2000年頃より人口減少局面に入り、茨城県央地域も人口増加が止まりつつある。若年層の流出が進み、高齢化率は首都圏の中でも高い。さらに、東日本大震災によって、港湾部は津波被害を、内陸部は地震被害を受けたことに加えて、福島原発事故による人口流出の加速、農業・漁業への打撃、イメージの悪化が課題となっている。

常磐地域では、戦前に常磐炭田を中心とした鉱工業が発達した。戦後は磐城・郡山地域が新産業都市に指定され、首都圏整備計画では水戸・日立都市開発区域が位置づけられるなど臨海部の工業開発が進められてきた。東海村には日本で最初の原子炉が設置され、原子力関連施設が集積した。また、農業、漁業も盛んである。このように、常磐地域を工業製品や農産物を東京圏に供給する基地として整備してきた地域開発政策が行き詰まってきている。これを転換し自立的な地域圏を形成する広域復興ビジョンが求められている。

そのために、経済のグリーン成長シナリオに基づいた復興ビジョンを提案したい。常磐地域は東京圏と近接し、首都圏の一部であるから、経済成長も考える必要がある。特に原発事故で低下したイメージをいかに回復させるかが鍵である。常磐地域の多様な資源・機能をネットワーク化することで、東京圏の後背地・生産基地から、創造的な活動と魅力を生み出す地域へと転換していくのである。



## 2 — 復興原則を考える

筆者らは、グリーン成長シナリオのもとで、図9に示す空間コンセプトを提案した。

まず、日立グループの研究所や東海村の研究所の機能を活かして、再生エネルギーやスマートシティなど研究開発型のグリーンものづくりに取り組む。福島原発事故以降、エネルギー源の転換や低炭素都市への関心は一段と高まっている。日立製作所はすでにスマートシティへの取り組みを始めているし、原子力関連研究を行っていた東海村を再生エネルギー研究拠点としてのサイエンスパークとして発展させれば、地域イメージを変えていくことにもなる。地域イノベーション・ネットワークの観点からは、研究機関と高等教育機関との連携も重要であり、そのためには流出が続く若者をグリーンものづくりの担い手として「育てる」ことが肝要である。常磐地域にある大学だけでなく、高専を高校・大学一貫のスーパーサイエンス高等教育機関にして人材を育成すること

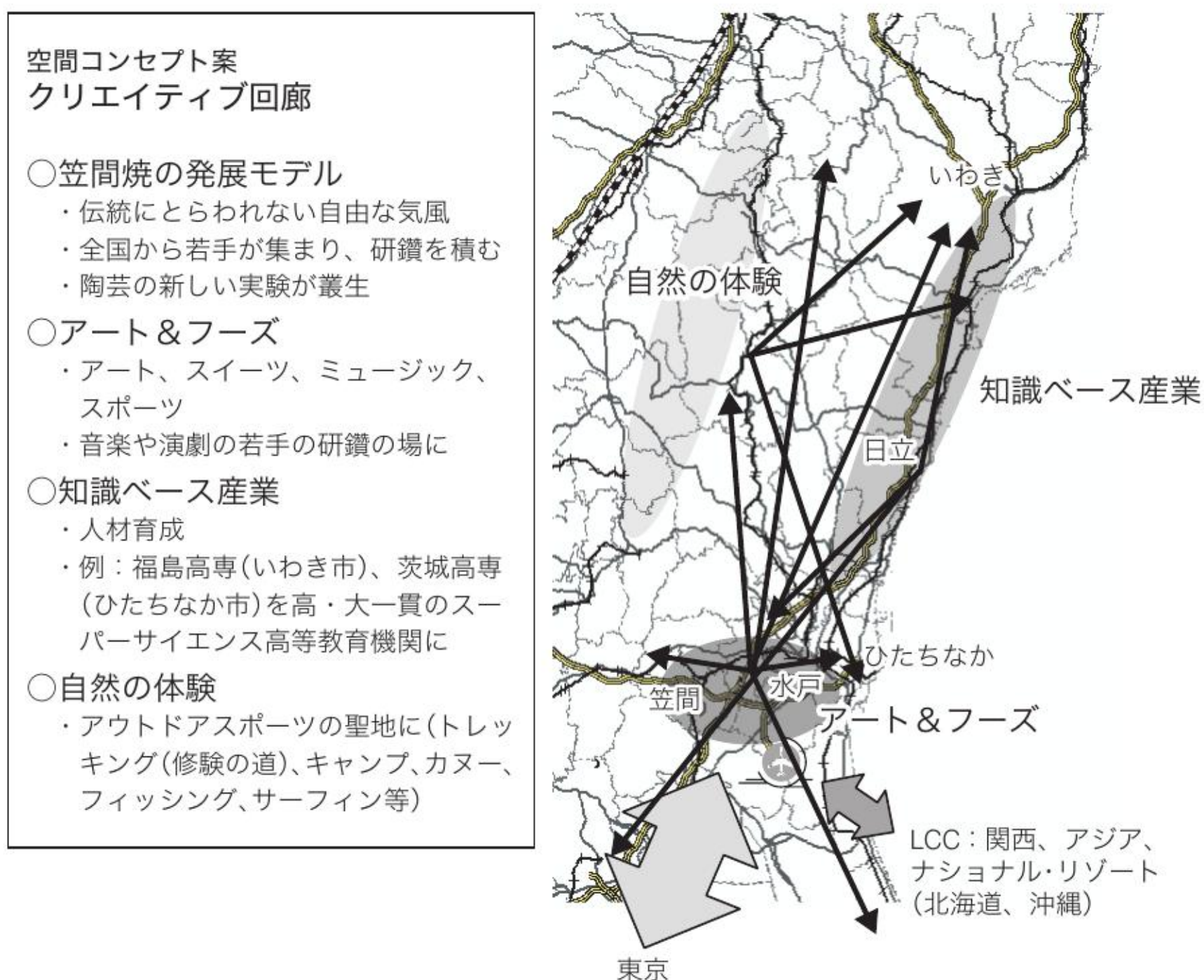


図9 常磐広域復興ビジョンの空間コンセプト案 (出典:東京大学大学院都市工学専攻国際都市・地域計画研究室作成)

も考えられよう。

次に、常磐地域北西部に広がる山間部や那珂川、久慈川、大洗海岸など豊かな自然環境を保全し、これらの自然が生んだ伝統文化、食と一体となったエコ・ツーリズムを活性化させる。エコ・カルチュラル・ネットワークの面から見ると、山間部から太平洋に注ぐ那珂川、久慈川が流域圏を形成するとともに、静しず神社から酒列磯前神社さかつらいそさきへの浜降り、東西の金砂神社から水木浜までを行列が往復し田楽舞が奉納される72年に1度の祭礼など文化を伝搬する役目も担った。こうしたネットワークに着目して、自然と伝統文化を体験する場を広域的に編み出していくのである。

また、常磐地域には多様な文化がある。水戸藩の城下町文化（偕楽園、弘道館、西山荘など）は観光資源ともなるし、笠間焼や芸術の村など工芸文化の中心地である笠間市、音楽・演劇・美術の活動拠点としての水戸芸術館もある。さらに水戸市内には全国的に見てもショッピングセンターの立地店舗数が広域ブロック中核都市に次いで多く、映画館やライブハウス、コンサートホール・劇場といった施設も集積しており、若者のファッション、娯楽活動の拠点となっている様子が見えがえる。国営ひたち海浜公園ではロックのフェスティバルが行われ、いわき市では、炭鉱の衰退を受けて建設されたスパリゾートハワイアンズ（旧常磐ハワイアンセンター）のフラダンスが震災復興のシンボルともなっている。笠間焼は伝統にとらわれない自由な気風の中で作られるというが、これらの拠点を若手の研鑽の場とすることで全国から若者を惹きつけ、新たなアイデアや文化が生まれれば、それがまた地域の魅力ともなる。

まちづくりの観点からは、コンパクトなグリーンシティを目指す。この点では、圏域の中心である水戸がモデルとなりうる。水戸の中心部にある偕楽園は、日本三名園の中でも唯一市民に無料開放されており市民の憩いの場となっている。水戸斉昭の思想を水戸市民が受け継ぎ、都市中心部にこれだけの緑地・親水空間が保持されていることは驚嘆すべきであり、水戸駅周辺の回遊性を強化して中心市街地の魅力を高めることも考えられるだろう。また、常磐地域の充実した交通ネットワークによって、水戸をはじめとした都市に集積する生活サービスを地域内で享受できるようにする。

このように創造性を活かした地域づくりによって圏域のイメージを高め、世

界に発信することが、水戸や茨城空港を通して地域外から人を呼び込む原動力となり、地域のレジリエンスを高めることにもなるのではないか。

## 8-4 | 持続可能な地域の形成に向けて

三陸では、過疎化、高齢化、グローバル化の荒波の中で、他の農山漁村地域と同様、大震災以前の段階から生活文化の衰退がはじまっていた。常磐地域は、明治以来、一貫して、首都・東京の後背地域として、エネルギー（常磐炭田、火力・原子力発電）、工業・農業生産基地として位置づけられてきた。いずれもヒエラルキー型国土構造に位置づけられてきた地域であり、その意味で、まさに「効率性」から「レジリエンス」「創造性」へと発想の転換が求められる最前線にある地域といつてよい。

一方、三陸地域において、自然と文化に根ざして、人を惹きつける地域としての再生を復興の目的と考えるとき、東北地方、わけても三陸地方には、まつり、神楽、謡い、語りなど多様な芸能・文化が生まれ、自然の恵みにもとづく豊かな生活文化が息づいてきたことに気づかされる。常磐地域においても、実に豊かな知的・文化・自然資源が存在していることに改めて気づかされる。しかし、それらは、東京との関係において整備されてきたという経緯の中で、必ずしも地域内で相互に有機的にネットワーク化されるにはいたっていない。これらの地域資源が紡ぎ合わされるならば、実に魅力的な地域が現出するのではあるまいか。

阪神淡路大震災からの復興を通じて、市民社会の展開が大きく進んだように、東日本大震災からの復興が、国土政策のあり方を大きく転換し、魅力ある地域が創出されていく大きな一歩となることを期待して本章の結びとしたい。

### 参考文献

- ・大西隆（1990）「オフィス立地の新展開(4) 東京のオフィス需給と一極集中の許容」『地域開発』1990年11月号
- ・大西隆（1992）「地方拠点都市法は一極集中是正の切り札か—東京でのオフィス立地規制を」『エコ

- ノミスト』1992年7月7日号
- ・大西隆（1995）「大都市の成長管理政策—東京一極集中の是正」『都市計画』192
  - ・大西隆（2004）「大地震を忘れた小泉「都市再生」東京一極集中の逆行」『エコノミスト』2004年12月7日号
  - ・城所哲夫（2010）「広域計画の合意形成とプランニング手法」、大西隆編『広域計画と地域の持続可能性』学芸出版社
  - ・社団法人経済団体連合会（1993）『東京一極集中の是正に関する経団連見解—国土の均衡ある発展と東京圏の都市・居住環境の改善を目指して』
  - ・財団法人日本学術協力財団（1993）『首都機能の一極集中問題—日本学術会議主催公開シンポジウムにおける記録—』
  - ・山口広文（2011）「首都直下型地震と首都機能をめぐる課題」『ISSUE BRIEF』国立国会図書館
  - ・Kidokoro, T. et al eds. (2008) *Sustainable City Regions: Space, Place and Governance*, Springer
  - ・Ostrom, E. (1990) *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press

