

2014年3月18日

東日本大震災3年後報告「東日本大震災から3年 いま改めて創造的復興を」

この度、日本専門家活動協会〔Japan Association for Professionals' Activities (略称: Japa)〕は、東日本大震災及び福島第一原子力発電所事故から丸3年の経過を踏まえ、東日本大震災3年後報告「東日本大震災から3年 いま改めて創造的復興を」をとりまとめました。

3年前の3.11以降、依然として解決していない課題、及びその後に於いて新たに出てきた課題等に対して、改めて、世界にそして後世に誇れるような課題解決に向けて、日本の叡智を結集し実行することが問われています。

本報告が、東日本大震災の本格的な復興支援の促進、並びに福島第一原子力発電所事故の着実な収束に向けて、引いては将来起こりうる大災害時への対応のあり方について、いささかなりとも貢献できればと願う次第です。

当協会は、今後とも適宜、提言・報告等を通じて、東日本大震災の復興支援を続けてまいります。本協会の活動に対して、今後ともご支援ご協力の程宜しくお願い申し上げます。

日本専門家活動協会

[参考]

- ▼当協会の情報支援サイト「復興日本」 <http://www.fukko-nippon.jp/>
- ▼当協会の東日本大震災に係るこれまでの提言・報告
 - ◇2011年6月27日 震災3ヶ月後の提言
東日本大震災からの復興に向けて ～新たな価値観に基づく自律分散協調型社会づくりを～
<http://www.fukko-nippon.jp/archives/41643>
 - ◇2013年4月11日 震災2年後報告
報告:東日本大震災から2年を経て～情報支援サイト「復興日本」の運営から見えたもの～
<http://www.fukko-nippon.jp/archives/228277>

本報告に関するお問い合わせは下記にお願いいたします。

日本専門家活動協会 [担当:芝原]

東京都千代田区神田神保町2丁目13番地 神保町藤和ビル6F (株)FellowLink 内

ホームページ: <http://japa.fellowlink.jp/> E-mail: info@fellowlink.jp

総合案内ページ: <http://japa-fellowlink.wix.com/general-guide>

東日本大震災 3 年後報告

「東日本大震災から 3 年 いま改めて創造的復興を」

目 次

- 序. 震災 3 年後の実態 ～復旧に目処、本格復興はこれから～
- 1. 国としてのグランドデザインを掲げ、復興への早期道筋を
- 2. 生活再建の早期支援策を
- 3. ハードのみに頼らない防災計画を
- 4. 的確な原子力発電所マネジメントを
- 5. 非常時対応の仕組みの組み込みを

東日本大震災の犠牲者の方々のご冥福をお祈りします。
また、大震災並びに福島第一原発事故の被災者の方々にお見舞い申し上げます。
被災地が新たな東北として安寧の地として早期に復興されることを祈念いたします。

序. 震災 3 年後の実態 ～復旧に目処、本格復興はこれから～

2011 年 3 月 11 日の東日本大震災から丸 3 年が経過した現在の実態概要は、表-1 に示すとおりである。(詳細は「出典」欄に記載の URL にアクセスして確認ください)

東日本大震災の引き金となった大地震の余震は収まりつつあるが、今回の地震発生以前に比べて活発な状態が今後も当分の間継続すると考えられている。そして、地震・津波により引き起こされた福島第一原発の事故及びその影響は収束するに至らず手探りの状況が続いている。

大震災による避難者は震災直後の約 47 万人から半減したもののまだ 27 万人に上り、その半数は原発避難者(13.5 万人)である。避難者の内、10 万人がいまだ仮設住宅暮らしが続いている。避難が長期化することに伴い、震災関連死は 3 千人を超え、心的ケアが必要な避難者も増えている。

今回の大震災に対して復旧・復興予算は既に 20.8 兆円が投入されたが、約 3 兆円が執行できずに地方公共団体で基金として積み上がっている。一方で、会計検査院により、被災地と直接関連がない事業に 1.3 兆円が使われたとの報告がされている。なお、国内からの義援金は 3,718 億円、海外からの義援金は 1,640 億円に達している。

地震・津波による被害からの復旧の最低限の目処とされるがれき処理、電力・ガス・上下水道等の生活ライフライン、道路・鉄道等の交通インフラは概ね復旧の目処が立ったが、個人が住まい暮らすところ(住宅、コミュニティ)、働くところ(就業・雇用)の再建については、関係する主体、権利、法制度

等が多様であり、問題もそれぞれユニークであるため、政策決定、法制度運用、社会的合意形成、計画・事業執行体制確保の難しさ等もあり、復興に向けてのスピードが上がらず、かつ世帯、地域、業種等によって格差が生じている。

福島第一原発の事故は、原因究明さえままならない状況下で、汚染水問題等新たな問題が発生している。空間線量は低下しつつあるが、放射能汚染地域の除染はまだ完了しておらず、除染により生じた廃棄物の保管場所の確保という問題も生じている。避難指示区域(区域内人口 8 万人)及び海洋域についての各種制限は今後も長期にわたることは必至であり、その空間域の管理並びに補償・賠償を含めて本格的な対応はこれからである。

避難が 3 年を超える過程で、元々、過疎地域であった沿岸部から人口が流出し、仙台圏(3 市町)に一極集中している。被災 3 県における震災時の有業者 259 万 4 千人のうち、震災の直接の被害による離職者は 8 万 1 千人で、このうち、約 4 割の離職者がまだ就業できていない。また、被災 3 県 50 市町村の職員も不足(2014 年度見込み 2,500 人超)している。

今回の震災による関連倒産は全国累計で 1,486 件、倒産企業の従業員数は 21,262 人に達している。倒産を免れた被災 3 県の企業業績は震災前を上回る水準にまで回復しているが、福島県は原発事故の影響で 2008 年度の業績を下回っており、他の 2 県に比べて回復スピードが遅れている。原子力発電所関連倒産は累計 142 件で、その倒産要因の大半(85.9%)は風評被害等となっている。

表-1 東日本大震災の現況

項目	状況	出典
余震	マグニチュード5以上の余震 ・震災後1年目:653 回 ・震災後2年目:84 回 ・震災後3年目:56 回(3.10 17:00 まで)	平成 26 年2月の地震活動及び火山活動について、気象庁、H26.3.10 http://www.jma.go.jp/jma/press/1403/10a/1402jishin.html
原発事故	・原因究明:事故直後から H23.3 月末までの損傷箇所や程度、原因の未確認・未解明事項 52 件の内、10 件についてのみほぼ検討完了。 ・汚染水の海洋流出の継続。 ・これまでは事故の後始末という印象が強かったが、(今後は)廃炉に向かって 30—40 年、プラス思考にメンタルを変えていく[福島第1原子力発電所所長・小野明氏への外国メディアの取材]	プレスリリース 2013 年、「福島原子力事故における未確認・未解明事項の調査・検討結果～第1回進捗報告～」について、H25.12.13、東京電力 http://www.tepco.co.jp/cc/press/2013/1232870_5117.html ロイター、2014.3.10 http://jp.reuters.com/article/topNews/idJPTJEA2900220140310
死者	H26.2.10 現在 15,884 人	広報資料、警察庁緊急災害警察本部 http://www.npa.go.jp/archive/keibi/biki/higaijokyo.pdf
行方不明	H26.2.10 現在 2,636 人 [参考] H24.4.11 時点 13,718 人	
震災関連死	2014.2 月末現在 10 都道府県で 3,302 人 福島県 1,664 人	産経新聞、H26.3.4 http://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20140304-00000082-san-soci

避難者数	H26.2.13 現在 267,419 人 [参考] 震災直後 約 47 万人 避難者所在市区町村 1,175	H26.2.26、復興庁 http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/sub-cat2-1/20140226_hinansha.pdf
原子力発電所避難	H26.2.13 現在 福島県外への避難者 47,995 人 H26.3.6 現在 福島県内への避難者 87,088 人 避難先不明者 50 人	復興庁 http://www.cms.pref.fukushima.jp/download/1/01_26.2.13kengaihinansuu.pdf 福島県 http://www.cms.pref.fukushima.jp/pcp_portal/PortalServlet?DISPLAY_ID=DIRECT&NEXT_DISPLAY_ID=U000004&CONTENTS_ID=24914
仮設住宅入居者数	H24.12 月現在 102,650 人/46,275 戸	復興の現状、H26.1.17、復興庁 http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/20140117_genjo.pdf
復旧復興予算	23～24 年度予算:約 17.5 兆円 25 年度予算:3.3 兆円程度 26 年度予算:2.2 兆円 27 年度に確実に見込まれる事業:2.7 兆円程度 [参考] ・被災 3 県の県市町村の復興予算の未消化分の基金積立額:約 3 兆円 (朝日新聞社調べ) ・被災地と直接関連がない事業認定額:1.3 兆円 (2011 年～2012 年度復興予算、会計検査院報告)	今後の復旧・復興事業の規模と財源について、H25.1.29、復興推進会議決定 http://www.reconstruction.go.jp/topics/20130207_shiryou01.pdf 平成 26 年度予算特集、財務省、 http://www.mof.go.jp/public_relations/finance/201403e.pdf
義援金	H26.3.6 現在 日赤受付:3,011,742 件 3,304 億円 H26.2.28 現在 中央共同募金会受付:414 億円 H25.12.31 現在 被災者への配分額:3,573 億円	日本赤十字社 http://www.jrc.or.jp/contribution/l3/v/cms3_00002096.html 中央共同募金会 (赤い羽根) http://www.akaihane.or.jp/er/p2.html 内閣府 http://www.bousai.go.jp/2011daishinsai/pdf/gienkin_251231.pdf
海外からの支援実績	金銭的支援:174 ヶ国・地域から合計約 1,640 億円 人的支援:99 ヶ国・地域から合計 160 件 物的支援:73 ヶ国・地域から 305 件	東日本大震災への海外からの支援実績のレビュー調査、2014 年 2 月、一般財団法人 一般財団法人 国際開発センター http://www.idcj.or.jp/pdf/idcir201402.pdf
がれき処理	H25.11 月末現在 災害廃棄物 撤去率 97%、処理処分割合 91% 津波堆積物 撤去率 94%、処理処分割合 82% 福島県の一部地域を除き、平成 26 年 3 月末までに処理可能な見込み	復興の現状、H26.1.17、復興庁 http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/20140117_genjo.pdf

公共インフラ	H25.11 月末現在 道路 80%着手、37%完了 鉄道 89%完了 海岸対策 57%着工、14%完了 水道施設 89%完了 下水道施設 97%完了 復興住宅(災害公営住宅) 61%着工、2%完了 復興まちづくり(防災集団移転) 64%着工、5%完了 復興まちづくり(土地区画整理) 65%着工、0%完了 営農再開可能農地 63% 漁港機能回復 37%	
集合住宅・学校	基礎杭の損傷:40 棟(6 県) 再来年度を目標に「くい」の耐震設計の指針作成	独法 建築研究所の自治体への聞き取り調査、NHK NEWSWEB、2014.3.8 http://www3.nhk.or.jp/news/html/20140308/k10015822951000.html
除染	国直轄除染地域 対象 11 市町村のうち、1 市(田村市)のみ本格除染終了 市町村除染地域 対象 8 県 100 市町村の 96 市町村で実施計画を策定するも、終了までには数年かかる見込み	環境庁 除染情報サイト http://josen.env.go.jp/zone/index.html
空間線量	H25.11.9 時点(事故から 32 か月後)の空間線量率の分布マップ:1 μ Sv/h 以上は福島県 80km 域内に限定される	福島県及びその近隣県における航空機モニタリングの測定結果について、H26.3.7、原子力規制委員会 http://radioactivity.nsr.go.jp/ja/contents/9000/8909/24/362_20140307.pdf
避難指示区域	H25.12 未現在 帰還困難区域:約 24,700 人/約 200 世帯 居住制限区域:約 23,300 人/約 8,500 世帯 避難指示解除準備区域:約 32,900 人/約 11,200 世帯	経済産業省 http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/pdf/130808/130808_01a.pdf
人口移動	2013.12 月末住民基本台帳人口 被災 3 県の沿岸 37 市町村のうち、7 市町の人口が震災前(2011.2 月末)に比べ 10%以上減、仙台圏(3 市町)に流出・集中	河北新報社自治体アンケート http://www.kahoku.co.jp/special/spe1136/20140219_03.html
就業	・被災 3 県(H24.10.1 現在の在住者)における震災時の有業者 259 万 4 千人のうち、震災の直接の被害による離職者:8 万 1 千人。このうち、現在有業者 58.7%。 ・被災 3 県内に現在も避難している者及び震災後に転居した者(23 万 7 千人)のうち、震災の直接の被害による離職者:2 万 6 千人。このうち現在有業者の割合は 44.7%。	平成 24 年就業構造基本調査 東日本大震災の仕事への影響に関する結果(速報)、H25.3.8、総務省 http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL08020103.do?_toGL08020103_&classID=00001046554&cycleCode=0&requestSender=search

被災自治体職員	被災 3 県 50 市町村の 2014 年度職員不足見込み 2,500 人超	2014 年 1 月末取材集計、共同、 2014 年 02 月 13 日 http://www.nikkei.com/article/DGXNASD G1302Z T10C14A2CR8000/
震災関連倒産	H26.2.28 現在 2 月:15 件 累計 1,400 件	東京商工リサーチ http://www.tsr-net.co.jp/news/analysis/20140303_01.html
	H26.2.28 現在 累計 1485 件 [倒産企業の従業員数合計 21,262 人]	帝国データバンク http://www.tdb.co.jp/report/watching/press/p140301.html
原子力発電所関連倒産	H26.2.28 現在 累計 142 件 [倒産要因は、風評被害等が最も多く 122 件(構成比 85.9%)]	帝国データバンク http://www.tdb.co.jp/report/watching/press/p140302.html
企業業績	・被災 3 県における 2012 年度の売上高合計は、震災前を上回る水準にまで回復。 ・このうち、「福島県」は原発事故の影響で 2008 年度の業績を下回っており、他の 2 県に比べて回復スピードがやや遅れている。 ・宮城県は復興特需の恩恵を受け 46.0%の企業が増収 ・「建設」「小売」「サービス」で増収が目立つ。	被災 3 県 5 万 2000 社の業績動向調査、帝国データバンク、 2014.3.10 http://www.tdb.co.jp/report/watching/press/p140303.html

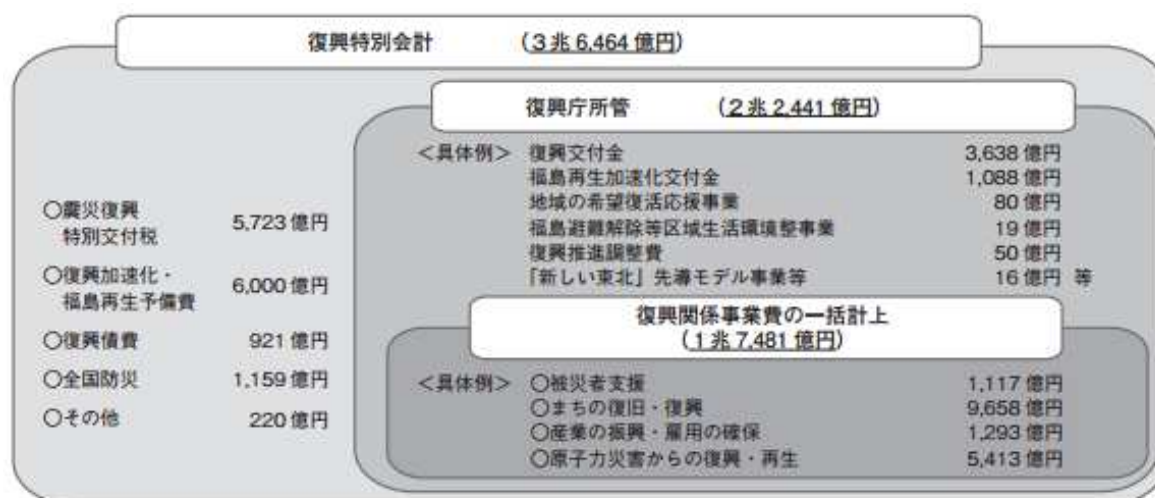
参考1:復興構想7原則、平成 23 年 5 月 10 日、東日本大震災復興構想会議決定

<http://www.cas.go.jp/fukkou/pdf/kousou4/7gensoku.pdf>

東日本大震災からの復興の基本方針、平成 23 年7月 29 日決定、平成 23 年8月 11 日改定、東日本大震災復興対策本部

<http://www.reconstruction.go.jp/topics/110811kaitei.pdf>

参考 2:平成 26 年度復興特別会計予算案



出典:平成 26 年度内閣・内閣本府等、復興庁及び政府開発援助(ODA) 予算について、ファイナンス 2014.3

http://www.mof.go.jp/public_relations/finance/201403e.pdf

1. 国としてのグランドデザインを掲げ、復興への早期道筋を

当面の復旧に目処が立った今に至るも、被災者はもとより全国の国民が共感・共有できる国としての「新しい東北」を含む国家百年の大計(グランドデザイン)がない。グランドデザインが共有できていないために、復旧はできて、復興のスピードが上がらない状態が続いている。

グローバル社会の動向、日本の総人口減少・超高齢社会に加え、東日本大震災及び福島第一原発事故を反映した新しい日本のグランドデザインがあってこそ、現在のしがらみにとらわれず、長期的なあるべき姿に向けた社会的合意形成や取り組みへの挑戦が円滑になり、新しい東北に向けての創造的な本格復興への早期道筋もつけ易くなる。

日本の新しいグランドデザインは、単に災害対応だけではなく、日本がグローバルレベルで今後とも活性化した存在であり続けるための社会・経済構造が投影されたものでなくてはならない。そして、グランドデザインの目標設定に際しては、願望を目標化せず、冷徹に現実を踏まえた長期的な時代構造の流れを見据えたものとすべきである。

例えば、日本の総人口は100年後には半減する。人が住み適切に管理・利用できる国土空間、社会インフラは限られる。管理できない空間は自然に戻すしかない。被災地はそうした時代の流れが従来以上に加速したエリアとなっている。また、福島第一原発周辺域は、今後少なくとも50～100年程度、人が住めない。さらには、新たな大地震・津波等で全国に設置されている原発のいずれかが事故を起こす可能性も十分予想される。

こうした現実を踏まえ、なお日本が活性化した国であり続けるためには、社会・経済構造、国土構造が自律分散協調型ネットワーク構造であることが不可欠である。現在の東京一極集中型構造よりも、自律分散協調型ネットワーク構造の方が国土経営的にも、リスクマネジメント的にも、イノベーション励起のためにも望ましい。もちろん、新しい東北の創造にも適している。全国的規模の広域インフラは国が主導するのが効率的であるが、それ以外はできる限り地域、民間の自律に委ねるべきである。

新しい国としてのグランドデザイン、そしてそれを踏まえた被災地の創造的復興のプログラムは日本の他地域のみならず、世界のモデルとなる可能性を秘めている。そうした可能性を秘めた国としてのグランドデザイン、そして創造的復興プログラムづくりに向けて、今改めて、日本の叡智を結集すべきである。日本の叡智はいまやクラウドで結集することできる。組織、分野、年齢、地域等を越えた衆知による策定過程そのものが国民的な社会的合意形成過程となるような創造的取り組みもまた必要である。

2. 生活再建の早期支援策を

国としてのグランドデザインづくりの一方で、最も急がれるのが被災者の生活再建である。既に3年にわたる避難生活は約3千人余の避難関連死(含む原子力発電所関連死)、高齢者の認知症発症の増加、心のケアを必要とする被災者の増加等を招来している。今回の被災・事故で明らかになったのは避難弱者(高齢者、身障者)の存在とコミュニティ(心のつながりのネットワーク)の重要性である。従来のような健常者主体の避難生活対策ではない、コミュニティ問題を含めた避難弱者の対策をまずは最低限急ぐべきである。

インフラの復旧に目処は立ったが、それはそこに住まい暮らし働く人々の生活再建のはじめに過ぎない。避難先や仮設住宅ではない普通の住宅に住み、働く場がある生活再建ができてこそ本格復興の始まりである。完成までに長期の時間を要する復興インフラ計画や、原発再稼働論議よりも、生活再建の本格復興の実施を優先すべきである。

大震災や原発事故という個人の責務を超えた社会的リスクによって、住宅を失い、生産施設(事務所、店舗、工場等)を失った被災者、避難者は、従前の効用水準までの復帰(生活再建)を社会が支援する必要がある。これは、欧米の公共用地取得等の際の補償概念に近いものである。二重ローンの解消、各種の助成金・補助金の柔軟化等、法制度運用を社会的リスクの観点から見直すべきである。

生活再建の本格化のために欠かせないのが、持続的な雇用の場、就業の場の創出である。わが国では平常時でも新たなビジネス創出、雇用創出は難しいが、全てを流された被災地はゼロからの再建となるため、新たな血を入れ、イノベーションを起こすチャンスでもある。新たな血とは、若者であり、経験豊富なビジネスの専門家であり、雇用創出に力を入れる企業である。

被災地に働く場を生み出す事業家・起業家、企業等は本格復興に欠かせない存在であり、公的支援に値する。レベニューシェア方式による投資資金の回収を図れば良い。巷間指摘されるいわゆる無駄とされる補助金や復興事業等よりもこうした投資の方が非常時には有効である。国民は十分納得できる。ましてや、それがイノベーションにつながるような事業、起業であればなおさらである。イノベーションは国等が主導して起きるものではなく、意欲を持ったイノベーターがいて初めてなしえるものであり、国等はそれを支えれば良い。雇用の場の創出は民主導でスピーディに実施する必要がある。

被災地(沿岸部)は農林水産業が主たる産業という地域特性があり、今回の大震災、原発事故で壊滅的被害を被った。もともと担い手不足の状態であり、高齢者主体の生業形態での再建は難しく、事業体の革新が不可欠となっている。例えば、従来の農林水産業の生業者を雇用する新たな事業体をつくり、生産・流通のIT化、組織経営化を行うというものである。既に、被災地で若い起業家を中心にそうした新しい事業体が生まれつつある。こうした動きをさらに励起・加速させる支援を行うべきである。

3. ハードのみに頼らない防災計画を

今回の大震災を受け、防災対策に係る法制度の改正・制定等が実施され、平成 25 年 12 月 11 日には「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法」が成立した。そこに通底する考え方は「ハードのみに頼る防災には限界」があり、ハードのみに頼らない「事前の防災・減災」ということであり、一定規模以上の津波等が来るときは「事前に逃げる」ことにある。

ハードそのものについては、あくまでも想定するリスク対応のハード設計となる。従って、多様なリスクが同時複合的に発生したり、逆に時間差をもって発生したりする場合、想定するリスクシナリオの検討は、特定の分野の専門家だけでは困難である。幅広い分野の専門家の叡智を集め、かつ実際にそこで生活し被害を受け避難する住民も含めて検討すべきである。単一目的での局所的最適化を考えたハード設計には問題がある。

例えば、今回の東日本大震災の被災を受けて、最大高さ 14.7m の巨大防潮堤に代表されるようにハードに偏った防災計画が場所によっては進行しつつある。はたして、防災面だけでそのような巨大構造物の建設が地域の生活再建より優先されているのであろうか。陸地と海を遮断し、景観を台無しにし、日常の目線から海を見えなくすることは、逆に海への関心・警戒心をなくす。田老地区の教訓が活かされていない。リスクの想定、対応策は総合的な観点からの社会的合意を得るべきである。

日本は古来より、特に治水においては、自然との共生を基本においた対策がとられていた。すなわち、災害を自然の力を利用して減災（例えば、霞堤、遊水池等）したり、逃げたりするなかで、平常時は親水性を保ち生活したり、経済活動（農業、漁業、水産業等）をしていた。

今回の被災地（特に、沿岸域）において、親水性は生活再建をする上で重要であり、復興計画においても親水性の維持は欠かせない。頻繁な発生が予想される津波に対しては、それなりのハード対策が合理性を有するが、まれに発生する津波には逃げることを前提にしたハード及びソフトの防災対策を考えるべきである。巨大な防潮堤、高台移転のみが選択肢ではない。逃げるためには、逃げることの重要性の意識付けを継続させる仕組み（津波痕跡遺構、避難路・避難場所等）が不可欠であり、その上での津波情報・避難情報の確実な情報伝達の仕組みの構築が必要である。

さらに、ハードの限界を超えた大震災等が発生した後の 72 時間の生死を分ける初動体制を確立しておく必要がある。特に、機動力を有する自衛隊への救援要請が鍵となる。先月の関東甲信越の大雪による雪害の際、自衛隊への救援要請が行政対応の不備により、出動が遅れたように、今回の大震災の教訓が活かされていない。非常時においては、現地情報に近い地元住民・地元市町村から、直接、国（含む自衛隊）やソーシャルメディアに救援発信・初動体制要請が可能なフラットなネットワーク体制構築が不可欠である。

4. 的確な原子力発電所マネジメントを

福島第一原発事故の原因、責任、反省・教訓、そしてそれらを反映した規制・対策、さらには福島第一原発事故を踏まえた再稼働決定問題、原発運営・管理形態問題、事故時処理・負担・賠償問題、最終処分場問題、エネルギー計画等々、全てが曖昧なままである。大地震・津波等の自然災害だけでなく、「テロ」に対するリスク対策も不明である。曖昧、不明のなか、再稼働が議論されている。

参考：“テロリストの格好のターゲット” 日本の原子力施設、“安全神話”を海外メディア糾弾、NewSphere、2014 年 3 月 13 日 <http://newsphere.jp/national/20140313-1/>

原発事故後の初期のリスクコミュニケーションの失敗から、未だ関連情報、政策決定過程、関係主体そのものに対する信頼性が回復していない。全国の原発立地及び周辺自治体の避難計画の作成すら十分でない。その避難計画も原発事故時のシビアな状況（大震災等との複合災害、交通・情報の被害・遮断、パニック等）を踏まえた実行可能性については検証されていない。

参考：NHK 調べによると、避難計画は原子力発電所立地自治体（22 自治体）の 41%、周辺自治体（78%）の 67%で避難計画の作成が終わったに過ぎない。（3/13 17:30 NEWS Web）

<http://www3.nhk.or.jp/news/html/20140313/k10015952321000.html>

このような状況で、同様の事故が起きたとき、はたして国、電力会社、原発メーカー、地元・周辺自治体等は対処できるのであろうか。原子力発電所周辺の住民等は冷静に対処できるのであろうか。も

はや、「想定外」は許されない。いま、改めて福島第一原発事故の真の収束・廃炉、そしてその他の全国の停止中の原子力発電所をどうするか、これまでのしがらみや短期的な利害損得にとらわれることなく、大局的観点からの合理的な原子力発電所のマネジメントが問われている。なんとなく事が進み、誰も責任をとらない、とれないような事態を繰り返してきた過去の再来を避けねばならない。

一方で、起きてしまった原発事故による周辺の汚染地域の取り扱いをどうすべきか。明らかに今後数十年にわたり人が住めない地域があり、除染しきれない地域がある。こうした事実を冷静に受け止め、汚染地域で生活していた人々には、従前の生活効用水準と同等以上の代替地での生活補償を行い、早期に新天地で生活再建をできるように国として仕組みをつくり、支援すべきである。これ以上の目処の立たない原発避難を続けることは、原発関連死をさらに発生させるだけでなく、生活再建をいたずらに遅らせるだけである。

その上で、当分、人が住めない・生活できない汚染地域は国が買い上げるか、長期定期借地し、国が管理するのが望ましい。そして、このエリアに各地に散在している除染廃棄物をはじめ、放射能汚染廃棄物の中間貯蔵あるいは最終処分エリアとして利用するのが、除染の面的マネジメントや放射能汚染物質管理のリスクマネジメントを行う上で望ましい。

事故収束、廃炉に向けた集中的な技術開発・現場投入により、高濃度放射線下での作業が可能なロボット技術の開発が進んでいる。加えて、今後獲得されるであろう廃炉技術は、日本だけでなく、世界の原子力発電所の管理、事故収束、廃炉でも有効な技術となる。ロボット技術は、原子力分野だけでなく、大規模災害や介護分野等にも応用の利く技術である。災い転じて、技術革新、巨大リスクマネジメント技術獲得のチャンスとして、膨大な税金投入を活かして欲しい。

5. 非常時対応の仕組みの組み込みを

今回の東日本大震災及び福島第一原発事故のその後を振り返ると、阪神・淡路大震災後に議論された非常時対応の仕組みを平常時の仕組みに組み込んでおくことの必要性を改めて痛感させられた。

(1) 想定外をつぶす

「安全」対策と称して、真の「リスク」対策に対するリアリティが欠落していた事が今回改めて明らかになった。「想定外」があらゆる局面で頻発する「安全」対策や「防災」計画は、事前のリスクの想定にリアリティがなかったことを意味している。今回の大震災を受けて、防災計画、原発事故時の避難計画等の見直しが行われているが、平常時においてこそ、非常時におけるリアリティのあるシビアな状況下を想定した図上及び実際のシミュレーションを毎年繰り返し実施し、訓練を繰り返すなかで、想定外のリスクや課題をあぶり出して潰していく仕組みが必要である。予定調和的な防災訓練・避難訓練では意味がない。

(2) 非常時の現場リーダーの育成

組織としての事前の計画や対策の不備を個人の献身的な努力に頼ったり、強要することなく、仕組みとして機能するように平常時にしておく必要がある。特に、非常時に冷静な意思決定が俊敏にできる現場リーダーの存在が不可欠である。平常時のマネジメントに長けた組織の長が、非常時のマネジメントができるとは限らない。このため、あらゆる組織の各階層でリーダーシップ研修を行うとき、非常

時のリーダーシップ訓練を加え、備えをしておくことが重要である。予期せざる事態に遭遇したときに意思決定できないリーダーの存在は混乱と被害を拡大するのみである。

(3) 非常時における個人の財産権の一時的制約

阪神・淡路大震災、そして今回の東日本大震災においても問題になった事に土地の所有権、個人の財産の非常時における取り扱いがある。非常時の所有権等に関する権利制限等の仕組みがないと非常時に対応できない。復旧・復興時の迅速な処理の障害にもなる。さらに、所有権そのものの不明の問題もある。土地取引の売買や相続がない土地は登記そのものがなされていないこともある。加えて、今後問題になるのが、耕作放棄地や空き家放置等の権利放棄、さらには認知症増加による土地の所在さえ承継できない可能性が増す。直近では、雪害で道路に放置された車両の移動撤去の問題があった。早急に、地籍調査の促進と、非常時の財産権制約の仕組みの確立を急ぐ必要がある。それらの仕組みは、平常時であっても国土管理、空き家管理、放置財産処理等に有効である。

参考：報道発表資料：全国の地籍調査実施状況について（平成 25 年 3 月末時点） 国土交通省

平成 25 年 3 月末現在、地籍調査の進捗率は全国で 50%。地域区分別に見ると、土地が細分化され権利関係が複雑な都市部（DID）の進捗率 23%、高齢化が進展している山村部（非 DID：林地）の進捗率 43%。

http://www.mlit.go.jp/report/press/totikensangyo06_hh_000011.html

(4) 損失補償基準の効用水準採用

被災後、事故後における補償（適法行為により生じた損害の填補）・賠償（違法行為により生じた損害の填補）の基準の問題が生活再建のスタートを遅らせる原因の一つとなっている。環境省所管の除染措置や、国交省所管の復興事業の用地取得に伴う損失補償は「公共用地の取得に伴う損失補償基準」がベースとされている。原発事故に係る損害賠償については、原子力損害賠償法に基づき設置された原子力損害賠償紛争審査会（文科省所管）がその指針を定め、東京電力がその指針に基づいて具体的な損害賠償基準を決めている。その中には精神的損害（慰謝料）も含まれている。

今回の大震災の特徴として、津波からの避難措置（判断等）に対する瑕疵や、福島第一原発事故による被害に対する賠償等に対する訴訟が多いことがあげられる。東京電力と原発事故被害者の和解仲裁を担う原子力損害賠償紛争解決センター（原発 ADR）も設置されているが、調停が不調に終わり、訴訟になるケースが少なくない。生活再建に早期に道筋をつけるためにも適正な補償・賠償決定の迅速化が不可欠である。平常時の冷静な時に、自然災害や原発事故等の住民個人の責任を超えた社会的リスクに対する補償・賠償の仕組みについて、社会的合意を得た基準や対策（保険を含む）をしておく必要がある。事が起きてからでは、冷静な合意・判断ができない。

(5) 広域交通施設への防災機能の組み込み

広域交通施設への防災機能の組み込みが必要である。特に、高速道路の SA/PA の広域防災拠点化（自衛隊等の前線基地、ボランティア等の集散基地、通信基地、防災備蓄基地、ヘリポート等）や道路構造の堤防化といった対応はそれほど経費をかけずに対応可能である。常磐自動車道守谷SAが広域防災拠点化としてリニューアルオープン（3/19）されるとのことであるが、全国的な大震災が高い確率で予見されているいま、至急、全国的に実施すべきである。また、海洋国家日本として、津波の心配がない直下型地震の時には、陸上よりも海上輸送の方が有効である。港湾施設に、上記の SA/PA と同様な防災機能を付加したり、防災船、メガフロートの整備・活用等、海側からもできることは多い。

以上