

復興への提言

～ 悲惨のなかの希望 ～

平成23年6月25日

東日本大震災復興構想会議

復興構想 7 原則

- 原則 1 : 失われたおびただしい「いのち」への追悼と鎮魂こそ、私たち生き残った者にとって復興の起点である。この観点から、鎮魂の森やモニュメントを含め、大震災の記録を永遠に残し、広く学術関係者により科学的に分析し、その教訓を次世代に伝承し、国内外に発信する。
- 原則 2 : 被災地の広域性・多様性を踏まえつつ、地域・コミュニティ主体の復興を基本とする。国は、復興の全体方針と制度設計によってそれを支える。
- 原則 3 : 被災した東北の再生のため、潜在力を活かし、技術革新を伴う復旧・復興を目指す。この地に、来たるべき時代をリードする経済社会の可能性を追求する。
- 原則 4 : 地域社会の強い絆を守りつつ、災害に強い安全・安心のまち、自然エネルギー活用型地域の建設を進める。
- 原則 5 : 被災地域の復興なくして日本経済の再生はない。日本経済の再生なくして被災地域の真の復興はない。この認識に立ち、大震災からの復興と日本再生の同時進行を目指す。
- 原則 6 : 原発事故の早期収束を求めつつ、原発被災地への支援と復興にはより一層のきめ細やかな配慮をつくす。
- 原則 7 : 今を生きる私たち全てがこの大災害を自らのことと受け止め、国民全体の連帯と分かち合いによって復興を推進するものとする。

目次

I. 前文	1
II. 本論	
第1章 新しい地域のかたち	4
(1) 序.....	4
(2) 地域づくり(まちづくり、むらづくり)の考え方.....	5
① 減災という考え方	
② 地域の将来像を見据えた復興プラン	
(3) 地域類型と復興のための施策.....	6
【類型1】平地に都市機能が存在し、ほとんどが被災した地域	
【類型2】平地の市街地が被災し、高台の市街地は被災を免れた地域	
【類型3】斜面が海岸に迫り、平地の少ない市街地および集落	
【類型4】海岸平野部	
【類型5】内陸部や、液状化による被害が生じた地域	
(4) 既存復興関係事業の改良・発展.....	8
(5) 土地利用をめぐる課題.....	10
① 土地利用計画手続の一本化	
② 土地区画整理事業、土地改良事業等による土地利用の調整	
③ 被災地における土地の権利関係	
(6) 復興事業の担い手や合意形成プロセス.....	10
① 市町村主体の復興	
② 住民間の合意形成とまちづくり会社等の活用	
③ 復興を支える人的支援、人材の確保	
(7) 復興支援の手法.....	12
① 災害対応制度の創設	
② 今回の特例措置	
第2章 くらしとしごとの再生	13
(1) 序.....	13
(2) 地域における支えあい学びあう仕組み.....	13
① 被災者救援体制からの出発	
② 地域包括ケアを中心とする保健・医療、介護・福祉の体制整備	
③ 学ぶ機会の確保	

(3) 地域における文化の復興.....	15
① 人々を「つなぐ」地域における文化の振興	
② 地域の伝統的文化・文化財の再生	
③ 復興を通じた文化の創造	
(4) 緊急雇用から雇用復興へ.....	16
① 当面の雇用対策	
② 産業振興による本格的雇用の創出	
(5) 地域経済活動の再生.....	17
①企業・イノベーション	
・企業への支援	
・立地促進策	
・中小企業	
・産業・技術集積とイノベーション	
②農林業	
・すみやかな復旧から復興へ	
・3つの戦略	
・平野部	
・三陸海岸沿いほか	
・林業	
③水産業	
・水産業の重要性	
・沿岸漁業・地域	
・沖合遠洋漁業・水産基地	
・漁場・資源の回復、漁業者と民間企業との連携促進	
④観光	
・地域観光資源の活用と新たな観光スタイルの創出	
・復興を通じた人の交流と観光振興	
(6) 地域経済活動を支える基盤の強化.....	23
①交通・物流	
・災害に強い交通網	
・物流システムの高度化	
②再生可能エネルギーの利用促進とエネルギー効率の向上	
・被災地における再生可能エネルギーの可能性	
・地域自立型エネルギーシステム	
・産業としての再生可能エネルギー	
③人を活かす情報通信技術の活用	
(7) 「特区」手法の活用と市町村の主体性.....	26
(8) 復興のための財源確保.....	26

第3章 原子力災害からの復興に向けて	28
(1) 序.....	28
(2) 一刻も早い事態の収束と国の責務.....	28
(3) 被災者や被災自治体への支援.....	29
(4) 放射線量の測定と公開.....	29
(5) 土壌汚染等への対応.....	29
(6) 健康管理.....	29
(7) 復興に向けて.....	29
第4章 開かれた復興	31
(1) 序.....	31
(2) 経済社会の再生.....	31
① 電力安定供給の確保とエネルギー戦略の見直し	
② 生涯現役社会と高付加価値産業の創出	
③ 復興を契機として日本が環境問題を牽引	
(3) 世界に開かれた復興.....	33
① 日本再生に関する内外の理解促進	
② 世界に開かれた経済再生	
(4) 人々のつながりと支えあい.....	34
① 地域包括ケアと社会的包摂の推進	
② 復興と「新しい公共」	
(5) 災害に強い国づくり.....	35
① 震災に関する学術調査	
② 今後の地震・津波災害への備え	
③ 防災・「減災」と国土利用	
④ 災害の記録と伝承	
Ⅲ. 結び	38

I. 前文

破壊は前ぶれもなくやってきた。平成23年（2011年）3月11日午後2時46分のこと。大地はゆれ、海はうねり、人々は逃げまどった。地震と津波との二段階にわたる波状攻撃の前に、この国の形状と景観は大きくゆがんだ。そして続けて第三の崩落がこの国を襲う。言うまでもない、原発事故だ。一瞬の恐怖が去った後に、収束の機をもたぬ恐怖が訪れる。かつてない事態の発生だ。かくてこの国の「戦後」をずっと支えていた“何か”が、音をたてて崩れ落ちた。

震源は三陸沖、牡鹿半島の東南東130km付近、深さ24km、マグニチュード9.0。規模は国内観測史上最大、世界でも20世紀初頭からの110年で4番目の規模という。宮城県北部での震度7、東北・関東8県で震度6以上の強い揺れ、東日本を中心に北海道から九州にかけて、日本列島全体が揺れた。

太平洋プレートと陸のプレートの境界で発生した海溝型地震で、大規模な津波が発生。最高潮位9.3m、津波の遡上高は国内観測史上最大の40.5m。

人的被害は、死者行方不明者合わせて2万3千名をこえる。そして被災地におけるストックへの直接的被害額は、約16.9兆円（内閣府）にのぼる。さらに原発事故、それに伴う風評被害は止まるところを知らない。

比較されるべき関東大震災、阪神・淡路大震災は建物倒壊と火災による被害であったのに対し、今回は津波被害に原発事故といったまったく新たな災害であることを示している。

都市型の災害であったからこそ、関東大震災がおこった時、あるジャーナリストは、こう書いた。「九月一日は赤い日であった。」「地震と火事を経て来た人々の頭は、余りに深く赤い色の印象を受けて、他の色を忘れたのであろう。」

では今回の震災における被災者には、果たして何色が印象づけられたであろうか。それはあるいは海岸からおし寄せた濁流うずまくどすぐろい色かもしれぬ。いやそれは津波が引いた後のまちをおおいつくす瓦礫の色かもしれぬ。パニックに陥ることなく黙々とコトに処する被災した人々の姿からは、色味はどうであれ、深い悲しみの色がにじみ出ている。その彼等のよき振舞いを、国際社会は驚きと賛美の声をもって受けとめた。そして国際社会からの積極的支援を促すこととなった。

そこへ、色も臭いもなく、それが故に捉えどころのない原発被害が生ずる。国内外に広がる風評被害を含めて、今回の災害は、複合災害¹の様相を呈するのだ。したがって復興への道筋もまた単純ではなく、総合問題を解くに等しい難解さを有する。

複合災害をテーマとする総合問題をどう解くのか。この「提言」は、まさ

¹ 「複合災害」とは、ほぼ同時に、あるいは時間差をもって発生する複数の災害。この場合、お互いが関連することで被害が拡大する傾向がある。たとえば、地震で地盤が緩んだところに大雨が降り、大規模の土砂災害が発生する場合などが、複合災害である。

にこれに対する解法を示すことにある。実はどの切り口をとって見ても、被災地への具体的処方箋の背景には、日本が「戦後」ずっと未解決のまま抱え込んできた問題が透けて見える。その上、大自然の脅威と人類の驕りの前に、現代文明の脆弱性が一挙に露呈してしまった事実思いがいたる。われわれの文明の性格そのものが問われているのではないか。これ程大きな災害を目の当りにして、何をどうしたらよいのか。われわれは息をひそめて立ちつくすしかない。問題の広がりには余りに大きく、時に絶望的にさえなる。その時、程度の差こそあれ、未曾有の震災体験を通じて改めて認識し直したことは何か、われわれはこの身近な体験から解法にむかうしかないことに気づくことだ。

われわれは誰に支えられて生きてきたのかを自覚化することによって、今度は誰を支えるべきかを、震災体験は問うている筈だ。その内なる声に耳をすませてみよう。

おそらくそれは、自らを何かに「つなぐ」行為によって見えてくる。人と人をつなぐ、地域と地域をつなぐ、企業と企業をつなぐ、市町村と国や県をつなぐ、地域のコミュニティの内外をつなぐ、東日本と西日本をつなぐ、国と国をつなぐ。大なり小なり「つなぐ」ことで「支える」ことの実態が発見され、そこに復興への光がさしてくる。

被災地の人たちは、「つなぐ」行為を重ねあうことによって、まずは人と自然の「共生」をはかりながらも、「減災²」を進めていく。次いで自らの地域コミュニティと地域産業の再生をはたす。「希望」はそこから生じ、やがて「希望」を生き抜くことが復興の証しとなるのだ。

被災地外も同様である。たとえば、東京は、いかに東北に支えられてきたかを自覚し、今そのつながりをもって東北を支え返さねばならぬ。西日本は次の災害に備える意味からも、進んで東北を支える必要がでてくる。そしてつなぎあい、支えあうことの連鎖から、「希望」はさらに大きく人々の心の中に育まれていく。

そもそも、自衛隊をはじめとする全国から集まった人々の献身的な救助活動は、まさにつなぎあい、支えあうことのみごとなまでの実践に他ならなかった。そこで引き続き東北の復興を国民全体で支えることにより、日本再生の「希望」は一段と身近なものへと膨らんでいく。そしてその「希望」を通じて、人と人をつなぐ「共生」が育まれる。それは日本にとどまらず、全世界規模の広がりを持つ。あの災時に、次から次へと、いかに世界中からの支援の輪がつながっていったか。われわれはそれを感動を持って受け止めた。

かくて「共生」への思いが強まってこそ、無念の思いをもって亡くなった人々の「共死」への理解が進むのだ。そしてさらに、一度に大量に失われた「いのち」への追悼と鎮魂を通じて、今ある「いのち」をかけがえのないものとして慈しむこととなる。

そうしてこそ、破壊の後に、「希望」に満ちた復興への足どりを、確固としたものとして仕上げるができることと信ずる。

² 「減災」とは、自然災害に対し、被害を完全に封じるのではなく、その最小化を主眼とすること。そのため、ハード対策（防波堤・防潮堤の整備等）、ソフト対策（防災訓練、防災教育等）を重層的に組み合わせることが求められる。

東日本大震災復興対策地図

国土地理院作成(電子国土を使用)

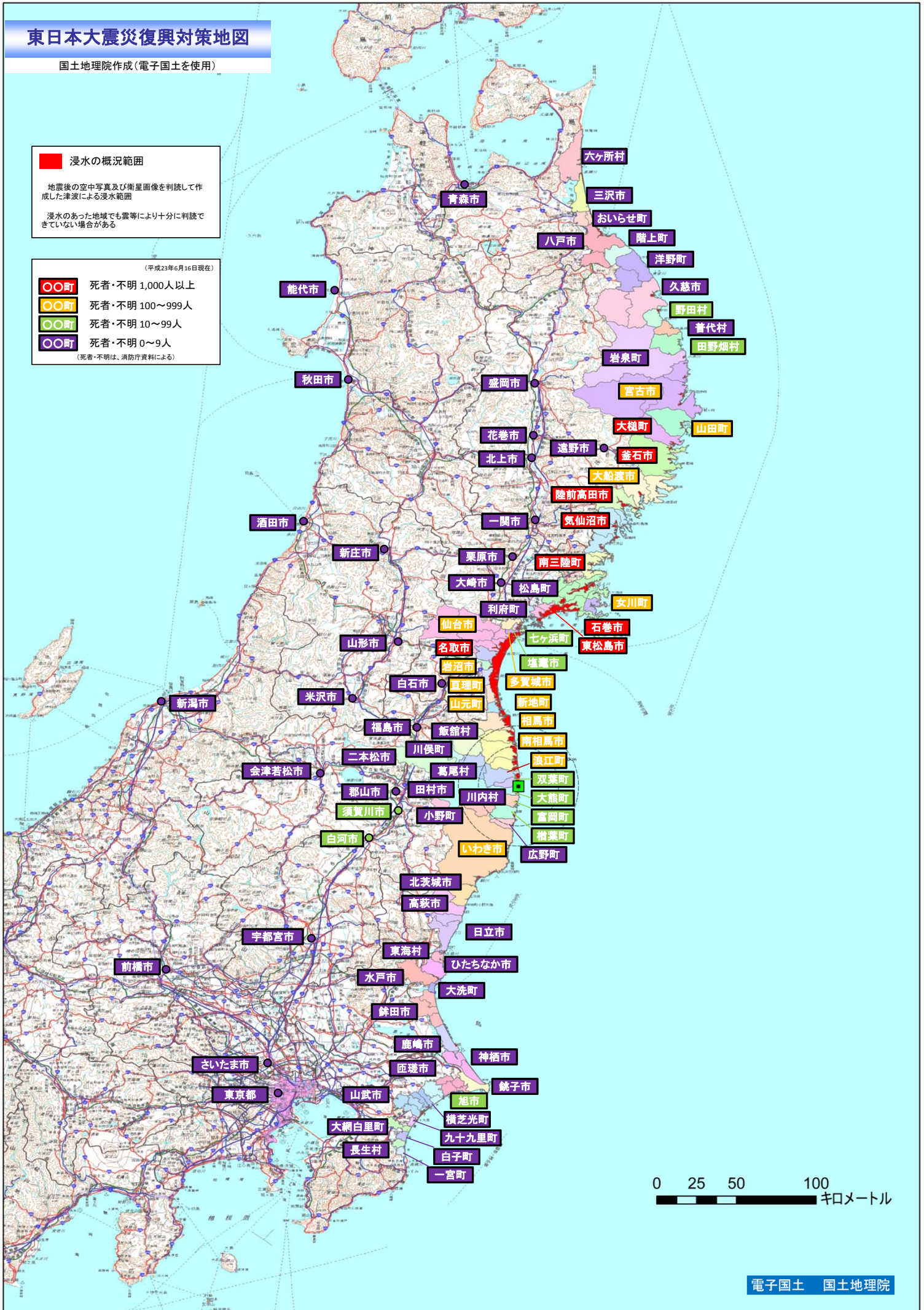
浸水の概況範囲

地震後の空中写真及び衛星画像を判読して作成した津波による浸水範囲

浸水のあった地域でも雲等により十分に判読できていない場合がある

(平成23年6月16日現在)

- 〇〇町 死者・不明 1,000人以上
 - 〇〇町 死者・不明 100~999人
 - 〇〇町 死者・不明 10~99人
 - 〇〇町 死者・不明 0~9人
- (死者・不明は、消防庁資料による)



0 25 50 100 キロメートル

Ⅱ. 本論

第1章 新しい地域のかたち

(1) 序

被災地における地域づくりを推進するにあたっては、大自然災害を完全に封ずることができるかと想定するのではなく、「減災」の考え方に立って、「地域コミュニティ」と「人と人をつなぐ人材」に注目する必要がある。災害の発生を明確に前提として、地域と国のあり方を考える発想は、最近まで、この国では重視されてはいなかった。むしろ、そうした発想から目をそむけ、「戦後」の平和を享受し安全神話に安住し続けてきたのが、実情ではあるまいか。

新たな地域づくりは、災害ありうべしとの発想から出発せねばならぬ。災害との遭遇に際しては、一人一人が主体的に「逃げる」という自助が基本である。一人一人が「逃げる」ことが「生きる」ことを意味する。それを可能にするためには、「共助」「公助」へと広がる条件を整備せねばならない。その方途が一つではなく、多様な手段の組み合わせであることを本「提言」は論ずるであろう。また、地域の再生に必要な新たな制度的対応についても提案するであろう。

留意すべきは、さまざまな施策を講ずるに際して、人と人とを切り離すのではなく、人と人とを結びつける工夫である。「つなぐ」ということは各種施設を作るハード面でも、コミュニティを作るソフト面においても、同じように重要である。

すべてを喪失した地域の再生を考えるにあたって、まず必要なのは、被災した人々の声を聴きつつ、その要望を実現できる所に「つなぐ」ことである。多様な要望を正確に迅速に伝える機能は、要所要所にパイプをもち的確にその声を届け、実現に導く人材によって担われる。彼らは、人と人を、また人と組織を「つなぐ」ことを続け、やがてはコミュニケーションのネットワークを形成し、地域のコミュニティを再生させる役割を果たす人材に成長していく。

彼らが、ボランティアなどの形で被災地の外から立ち現われ、自らの活動を通じて人と人を「つなぐ」と同時に、そうした活動を支える被災地の人材を育成するようになることもあろう。そこには、ボランティアから雇用へとむかう道筋も当然用意されよう。

そして、被災地の再生のためには、人と人を「つなぐ」専門知識や技能を持つ人材が望まれる。医療・福祉・ケアなどの専門家、さらには科学技術の知識を現場で活用できる専門家などを被災地外から呼び寄せ、いずれは地元の人材養成に役立たせていく。また、地域づくりに必要な知識と技術を広範に手にするため、まちづくりプランナー、建築家、法律家、そして行政官などを導き入れる仕組みも作られねばなるまい。

地域のコミュニティは、被災した人々を孤立させるのではなく、縦に横

に結びつけていく多様な人材の輩出によって支えられていくことになる。

被災地のなかで「つなぐ」やり方を確立した人々のなかからは、いずれさらに全国各地に赴き、「減災」の考え方を展開するとともに、「つなぐ」モデルを各地の実情にあわせつつ利用価値を高めていく人材が輩出するであろう。

(2) 地域づくり（まちづくり、むらづくり）の考え方

① 「減災」という考え方

今回の津波は、これまでの災害に対する考え方を大きく変えた。今回の津波の浸水域は極めて広範囲であり、その勢いは信じ難いほどに巨大であった。それは、物理的に防御できない津波が存在することをわれわれに教えた。この規模の津波を防波堤・防潮堤を中心とする最前線のみで防御することは、もはやできないということが明らかとなった。

今後の復興にあたっては、大自然災害を完全に封ざることができるとの思想ではなく、災害時の被害を最小化する「減災」の考え方が重要である。この考え方に立って、たとえ被災したとしても人命が失われないことを最重視し、また経済的被害ができるだけ少なくなるような観点から、災害に備えなければならない。

この「減災」の考え方に基づけば、これまでのように専ら水際での構造物に頼る防御から、「逃げる」ことを基本とする防災教育の徹底やハザードマップの整備など、ソフト面の対策を重視せねばならない。さらに、防潮堤等に加え、交通インフラ等を活用した地域内部の第二の堤防機能を充実させ、土地のかさ上げを行い、避難地・避難路・避難ビルを整備する。加えて、災害リスクを考慮した土地利用・建築規制を一体的に行うなど、ソフト・ハードの施策を総動員することが必要である。なお、地域づくりにあたっては、これまで以上に、人と人の結びつきを大切にするコミュニティの一体性を確保することについても、十分に考慮しなければならない。

復興計画を策定するにあたり種々の選択肢を比較検討するに際しては、地形の特性に応じた防災効果や、それにかかる費用、そして整備に必要な期間等を考慮すべきである。その上で、防波堤³、防潮堤⁴、二線堤⁵、高台移転等の「面」の整備、土地利用・建築構造規制等の適切な「組み合わせ」を考えなければならない。

確かに、「安全・安心な地域づくり」は時間がかかる。他方、被災者には「一日も早く元の生活に戻りたい」という切実な願いがある。この両者の調和を図りながら地域づくりを進める必要があり、復興を先導する拠点

³ 「防波堤」とは、外洋の波浪から港湾や漁港を守り、また津波から陸域を守るため、海中に設置される構造物をいう。

⁴ 「防潮堤」とは、台風などによる大波や津波等から陸域を守るため、陸上（海岸部）に設置される構造物をいう。

⁵ 「二線堤」とは、防潮堤よりも陸側にある防御のための構造物をいう。例えば、道路や鉄道線路を盛土構造にして堤防の役割を果たすものなどである。

的な市街地をいち早く安全な位置に整備するなど、地域を段階的に復興していくという考え方に基づかなければならない。

(図表 1) 津波防災地域・まちづくりに関連する施策のイメージ

(図表 2) 防波堤・防潮堤、二線堤のイメージ

②地域の将来像を見据えた復興プラン

復興に際しては、地域のニーズを優先すべきである。同時に、長期的な展望と洞察を伴ったものでなくてはならない。一方で高齢化や人口減少等、わが国の経済社会の構造変化を見据え、他方で、この東北の地に、来るべき時代をリードする経済社会の可能性を追求するものでなければならない。

そこで、高齢者や弱者にも配慮したコンパクトなまちづくり、くらしやすさや景観、環境、公共交通、省エネルギー、防犯の各方面に配慮したまちづくりを行う。とりわけ景観については、地域住民の徹底的話し合いと納得によって、統一感のある地域づくりが望まれる。

また、再生可能エネルギーと生態系の恵みを生かす地域づくりや、次世代技術等による産業振興、地域資源の活用と域内循環を進めることにより、地域の自給力と価値を生み出す地域づくりを行うべきである。その際、地域のニーズに応じたトップランナー方式での支援を検討する。

これらを通して、新しい地域づくりのモデルとなるこの地の復興を目指すことが望まれる。

(3) 地域類型と復興のための施策

今回の被災地は、地形、産業、くらし等の状況が極めて多様である。そこで、今後の各地域での復興の検討に資する観点から、代表的な地域をモデルとして取り上げ、それぞれの復興施策のポイントを概観的に提示することとしたい。

なお、いずれの場合においても、「逃げる」ことを前提とした地域づくりが基本となるが、復興にあたっては、鉄道、幹線道路、公共公益施設、商業施設の移設・復旧等と連携した総合的な取組が必要である。さらに、広域的インフラについては、各地域の復興プランと十分に連携しながら、「多重化による代替性」(リダンダンシー)の確保という視点に留意しつつ、整備・再構築を図ることが重要である。

あわせて、復興のための個々の事業については、その立案段階より、費用対効果や効率性の観点を重視し、真に必要なかつ有効な事業となるよう、十分な配慮がなされるべきである。

【類型 1】 平地に都市機能が存在し、ほとんどが被災した地域

平地に都市機能が存在し、そのほとんどが被災した地域においては、住居や都市の中核機能を高台など安全な場所に移転することを目標とすべきである。この際、コミュニティを一体的に維持することが重要である。しかしながら、移転先確保の状況によっては、同一地区内の住民が異なる場所に移転する可能性があることも留意すべきである。

原則的には、高台移転を目標とすべきであるが、適地確保の問題、水産業など産業活動の必要から、平地の活用も避けられない。その際は、大規模津波発生時には被災の可能性があることから、できるだけ地域になくならない産業機能などのみの立地とする土地利用・建築規制を一体的に実施せねばならない。土地のかさ上げ、適切な避難計画に基づく避難路の整備・機能向上、避難ビル等の整備についても積極的な検討が必要である。

（図表 3）平面図・断面図

【類型 2】 平地の市街地が被災し、高台の市街地は被災を免れた地域

平地の市街地が被災し、高台の市街地は被災を免れた地域においては、高台の市街地への集約・有効利用を第一に考えるものの、権利関係の調整が難航するおそれがあるため、平地の市街地のすべてを移転させることは困難である。そこで、平地の安全性を向上させた上での活用が必要となる。

その場合、大規模津波発生時には被災の可能性があることから、平地においてはできるだけ産業機能などのみの立地とする土地利用・建築規制を実施せねばならない。またあわせて、土地のかさ上げ、避難路・避難ビル等の避難対策を充実すべきである。

（図表 4）平面図・断面図

【類型 3】 斜面が海岸に迫り、平地の少ない市街地および集落

斜面が海岸に迫り平地の少ない市街地や集落については、地域全体に甚大な被害が発生する可能性がある。そこでは、海岸部後背地の宅地造成を行うことなどにより住居などを高台に移転することを基本とする。平地においては、産業機能のみを立地させ、住居の建築を制限する土地利用規制を導入すべきである。また、産業関係者の避難のための施設を建設せねばならない。

さらに、高齢化に伴い、集落維持が困難なケースについては、集落の再編が課題となり得る。また、地形により防災対策を実施することが容易と考えられる地域を重点的に再整備することも検討すべきである。

（図表 5）平面図・断面図

【類型4】 海岸平野部

沿岸に広く平野部が展開し、津波による浸水を受け農業関連を中心に甚大な被害が発生した地域においては、海岸部に巨大防潮堤を整備するのではなく、新たに海岸部および内陸部での堤防整備と土地利用規制とを組み合わせなければならない。

その際、交通インフラなどを活用して二線堤機能を充実させ、住居などは二線堤の内側の内陸部など安全な場所へ移転することを基本とする。仮に、二線堤の海岸側に住居を設ける場合には、宅地の安全措置を講じなければならない。二線堤より海岸側においては、適切な避難計画に基づく避難路の整備・機能向上、避難ビル等の整備について、当然、検討が必要である。

その上で、コミュニティ維持に配慮し、農地としての再生や既存集落の安全性を一体的に確保するよう、配慮すべきである。

(図表6) 平面図・断面図

【類型5】 内陸部や、液状化による被害が生じた地域

内陸部の大規模盛土造成地が崩れた地区や、埋め立て地などの液状化により住宅・宅地に大規模な被害が発生した地区については、被災した住宅・宅地に「再度災害防止対策」を推進するとともに、都市インフラの補強、住宅の再建、宅地の復旧のための支援を行わなければならない。

以上のすべての選択肢において、被災者生活再建支援法などの各種支援制度はあるものの、地域住民の負担が過大にならないようにすること、地方公共団体の地域づくりに要する負担が一時に集中しないようにすることの配慮が必要である。また、被災地における集団移転などを見越して、投機的な土地の先行取得等が行われることを防ぐため、土地取引の監視のために必要な措置をすみやかに講ずることが必要である。

(4) 既存復興関係事業の改良・発展

今後の津波対策は、これまでの防波堤・防潮堤等の「線」による防御から、河川、道路、まちづくりも含めた「面」による「多重防御」への転換が必要である。このため、既存の枠組みにとらわれない総合的な対策を進めなければならない。例えば、道路や鉄道などの公共施設の盛土を防災施設である二線堤として位置付けるべきである。学校や鉄道の整備にあたっては「減災」の観点を組み入れるなど、これまでになかった発想で地域の安全度を高めていかななければならない。

さらに、防波堤・防潮堤の整備事業、防災集団移転促進事業、土地利用規制などの既存の手法についても、一つ一つ今回の震災からの復興に適用できるかどうかの検証を行い、必要に応じて改良を施すことが求められる。

防波堤・防潮堤については、比較的頻度の高い津波、台風時の高潮・高波などから陸地を守る性能を持ったものとして再建する。今回の災害のような大津波に際しては、水が乗り越えても倒壊はしない粘り強い構造物とすることについての技術的再検討が不可欠である。

現在、住宅だけを移転させる「防災集団移転促進事業」を地域の实情に即して、多様な用途の立地が可能となるよう総合的に再検討し、より適切な地域づくりが実現できる制度に発展させる必要がある。また、住宅の高台移転や平地での再建・中高層化を図るため、宅地造成、低廉な家賃の住宅供給、公共公益施設の整備等を総合的に支援せねばならない。当然のことながら、住宅自立再建のための支援等も重要である。

土地利用規制については、これまでの建築基準法第39条⁶（災害危険区域の指定）や同法第84条⁷（被災市街地における建築制限）による制限に加え、土地利用規制と各種事業とを組み合わせた「多重防御」を実現する必要がある。そのため、これらによる規制が地域・まちづくりと調和した内容となるように、規制内容の柔軟な見直しが円滑に行われるような新たな仕組みを考えるべきである。

なお、必要な公的事業として土地を買収する場合を除き、公的主体が被災地の土地を買い上げることには、公的負担で利用価値の乏しくなった土地を取得するという難点と、被災者が他の地域に移転した場合、地域の再生や復興には直接つながらないという難点があることに留意したい。

このように、復興関係事業を推進するためには、ハード・ソフトの施策を総動員し、地域づくり全体で津波に対する安全を確保するための制度を検討しなければならない。

（図表 7）粘り強い防潮堤のイメージ

（図表 8）防災集団移転促進事業

6 「建築基準法第39条」では、津波、高潮、出水等による危険が著しい場所を地方公共団体が条例で災害危険区域に指定し、その区域内における住居の建築禁止、構造や地盤面の高さに関する制限などの建築制限を条例で規定することができる。

7 「建築基準法第84条」では次のように規定している。

被災地における市街地の健全な復興の支障となるような建築を防止するため、災害が発生した日から1ヶ月以内の期間においては、特定行政庁（建築確認に関する事務を行う「建築主事」を置く地方公共団体の長）は区域を指定し、期間を限って、その区域内における建築物の建築を制限・禁止することができる。なお、最長で2ヶ月まで延長可能であるが、東日本大震災により甚大な被害を受けた市街地を所轄する特定行政庁は、災害発生の日から6ヶ月（延長の場合、最長で8ヶ月）以内の期間に限って、指定した区域の建築を制限・禁止できる。

(5) 土地利用をめぐる課題

① 土地利用計画手続の一本化

今回の復興にあたっては、様々な土地利用計画制度の調整が必要となる。しかし、調整に時間を要すれば、地域の復興が遅れる懸念がある。

そこで、復興事業を円滑かつ迅速に進めるためには、復興計画の実施に必要な都市計画法、農業振興地域整備法、森林法等に係る手続きを市町村中心に行われるよう一本化し、土地利用の再編等をすみやかに実現できるような仕組みが構築されねばならない。

(図表 9) 土地利用規制の関連法について

② 土地区画整理事業、土地改良事業等による土地利用の調整

集落の高台への集団移転など大規模な土地利用の転換を伴う事業を実施する場合、土地区画整理事業、土地改良事業をはじめとする従来の手法ではあまり用いられてこなかった住宅地から農地への転換が必要となることもある。これを円滑に進めるための仕組みの整備についてもあわせて検討しなければならない。

③ 被災地における土地の権利関係

今回の被災地の多くは地籍調査がすでに実施済みである。とはいえ、今回の大震災により状況が一変した土地に関する情報（所有者、境界等）を整理し、開示することも必要である。

また、浸水地域を含む被災地では、権利者の所在や境界等が不明な土地が多数発生している。そこで、これらが復興に向けた地域づくりの支障にならないように、必要な措置を考慮せねばならない。

(6) 復興事業の担い手や合意形成プロセス

① 市町村主体の復興

復興の主体は、住民に最も身近で地域の特性を理解している市町村が基本となる。それぞれの市町村は、住民、NPO、地元企業等とも連携して復興計画を策定するとともに、自主的かつ総合的にきめ細やかな施策を推進しなければならない。

国は、ビジョン・理念、支援メニューを含む復興の全体方針を示し、復興の主体である市町村の能力を最大限引き出せるよう努力すべきである。その際、現場の意向を踏まえ、人材、ノウハウ、財政などの面から適切な支援や必要な制度設計を行う。県は、市町村を包括する広域の地方公共団

体として、広域的行政課題に対応する役割を担う。

国や県は、被災により行政機能が低下したなかで、膨大な復興関係業務を実施する必要がある市町村に対しては、的確に行政サービスが提供されるよう、その要請に応じて専門的知識を有する人材や地域の復興に協力する人材の派遣などの人的支援を行う。

被災地の復興は、市町村、県、国の相互協力関係の下、それぞれが分担すべき役割・施策を明確にし、諸事業を調整しつつ計画的に行う。事業実施のために関係者協議会組織の活用も検討する。

今後の地域づくりのあり方については、市町村が、復興の選択肢をその利害得失を含め、地域住民に示し、その上で、地域住民、関係者の意見を幅広く聞きつつ、その方向性を決定しなければならない。

② 住民間の合意形成とまちづくり会社等の活用

地域住民のニーズを尊重するため、住民の意見をとりまとめ、行政に反映するシステム作りが不可欠である。その際、住民・事業者・関係権利者等が構成員となって地域づくりに取り組むための「まちづくり協議会」、「むらづくり協議会」などを活用することも考えられる。

なお、住民意見の集約にあたっては、女性、子ども、高齢者、障害者、外国人等の意見についても、これを適切に反映させ、また将来世代にも十分配慮しなければならない。

復興事業に際しては、公的主体によるもののほか、民間の資金・ノウハウを活用した官民連携（PPP）や、ボランティア・NPOなどが主導する「新しい公共」による被災地の復興についても促進を図る。さらに、公益性と企業性とをあわせ持ち、行政や民間企業だけでは効果的な実施が難しい公共的な事業を担うまちづくり会社の活用を含めて、あらゆる有効な手立てを総動員すべきである。また、農村部では、集落のコミュニティなどを活用して、関係者の徹底的な話し合いを通じて、農地だけでなく宅地利用を含めた土地利用調整を行うことも考えられる。

なお、地域住民のニーズを汲み取りながら、適切な主体が、土地所有者の総意を受け借地権を設定するなどの土地利用方式も、今後の地域の将来ビジョンを実現していくためには有用である。

③ 復興を支える人的支援、人材の確保

市町村の住民は、復興事業に主体的に参画することが望まれる。このため、できるだけ住民自らが復興事業に携わることができるよう検討すべきである。職業訓練などの充実により地域住民が専門的知識を必要とする業務にも従事できるよう工夫が必要である。また、住民の合意形成を支援するコーディネーターやファシリテーターと呼ばれる「つなぎ」の役目を果たす人材は、住民との円滑な人間関係の構築の面からも、地形や地理についての知識の面からも、できれば住民内部から育成されることが望ましい。

さらに、住民主体の地域づくりを支援するためには、まちづくりプランナー、建築家、大学研究者、弁護士などの専門家（アドバイザー）の役割

が重要である。国内外のこうした専門家の力を活用するためには、関係学会からの支援も受け、ネットワーク組織を作ることが重要である。

今回のような大きな災害を受けた場合、各市町村のみでは、迅速かつ効果的な復興計画の策定や事業の推進が困難である。その場合、国、県、他市町村、都市再生機構等からの専門的な職員の派遣等の技術支援により自治体の復興プランの策定・事業の実施を適切に支援する必要がある。そこで、広域的・一体的な復興を進めるために、関係者の連携を密にしなければならない。また、地域づくり計画全体を統括する「マスタープランナー」の役割も重要である。

被災市町村に居住しながら、被災者の見守りやケア、集落での地域おこし活動に幅広く従事できる復興支援員などの仕組みについて、積極的に支援する。さまざまに「つなぐ」役割を果たす人材こそ、コミュニティの復興においてなくてはならないからである。

(7) 復興支援の手法

① 災害対応制度の創設

今回の大震災に対応するための制度や事業を検討するにあたっては、将来起こりうる災害からの復興にも役に立つよう、全国で活用可能な恒久措置化を図るべきである。

これまで、昭和34年の伊勢湾台風を契機とする災害対策基本法、平成7年の阪神・淡路大震災を契機とする被災市街地復興特別措置法、平成11年の広島豪雨災害を契機とする土砂災害防止法など、様々な災害に対応するための法制度が創設されてきたが、わが国には津波災害に対応した一般的な制度はいまだ存在しない。

今回の大震災においては、津波により広範にわたって甚大な被害が発生しており、津波により壊滅的な被害を受けた地方公共団体や、今後大規模な津波の襲来が想定される地方公共団体において、津波災害に強い地域づくりを推進するにあたっての基本となる新たな一般的な制度を創設し、津波災害に強い地域づくりの考え方を国が示す必要がある。

② 今回の特例措置

今回の大震災からの復興にあたっては、国は個別の事業の必要性と内容に即した確実な支援を行うことが求められている。そこでは、必要な人材・ノウハウの提供、財政措置、規制緩和、制度上の特例措置など、地域の多様なニーズに対応できる広範なメニューを準備しなければならない。さらに、被災地の復興状況に応じて、追加的な措置についても適切かつ迅速に対応するべきである。

とりわけ、土地利用計画手続きの一本化・迅速化にあたっては、「特区」手法⁸を用いることが有効である。

⁸ ここでいう「『特区』手法」とは、被災地の地方公共団体からの提案を受けて、区域を限って、規制の特例措置やその他の特別措置を適用する手法をいう。

第2章 くらしとしごとの再生

(1) 序

地域の再生は、くらしとしごとの条件整備がなされて初めて可能になる。くらしの視点からは、「地域包括ケア」や「学校の機能拡大」が重要である。

保健・医療、介護・福祉サービスを一体化して、被災した人々を「つなぐ」と同時に、それを雇用創出に結びつける。そして高度医療を担う人材を被災地において育成し、新たなコミュニティづくりの一翼を担ってもらおう。この被災地における取組は、「地域包括ケアモデル」として、やがて全国に広く展開される試みに連なっていく。

「減災」の考え方から言っても、「学校施設」の機能強化は大切である。施設自体が災害時の避難場所や防災拠点となるのは無論のこと、学校を新たな地域コミュニティの核となる施設として拡充していかねばならない。教職員を始め、児童・生徒そして地域住民が、「減災・防災教育」を通じて、あらためて地域の特性を知り、いざという時に「逃げる」までの道程を学ばねばなるまい。こうした教育こそが、人と人をつなぐ地域における絆を確固としたものに育て、果ては地域における文化の復興にまでつながっていく可能性を有する。そして、学校が地域コミュニティの核となることもまた、広く展開する潜在的可能性を秘めている。

次いで、しごとの視点からは、やはり様々な産業の再生にあたって、まずは従来の制度や枠組の積極的活用を図らねばならない。復興に際して、新たな取組によって、地域ごとに応用可能なモデルを提供していく。その際注意すべきは、インフラの整備やエネルギーの多様化についても、必ずや、いくつかの要素をうまく組み合わせることによってより大きな効果を生み出すものであり、そのように工夫することにある。

実はここにも「つなぐ」発想が現れている。一つ一つの要素をそれだけにせず、機能的にまさに「つなぐ」ことが重要だからである。

(2) 地域における支えあい学びあう仕組み

① 被災者救援体制からの出発

今回の震災により、被災地の医療機関、社会福祉施設、保育所等が甚大な被害を受けている。当面は、これらの施設の復旧を行うとともに、仮設診療所や薬局、介護・障害等のサポート拠点などの新たな設置が必要となっている。また、地域住民が支えあい学びあうなかで、地域の将来を話しあう拠点を設けることも有効である。

被災地においては、避難所・仮設住宅等の生活者を中心に、心のケアや健康管理、食事・栄養管理、衛生管理への支援が強く求められている。その際、障害者など社会的弱者には一層の配慮が必要である。また、保健・

医療、介護・福祉サービスのさらなる基盤整備とともに、関係者の連携した取組が必要である。あわせて、住民が避難した地域をはじめとする被災地や避難先において、犯罪を防止する取組が行われるべきである。

さらに、被災したすべての子どもへの良質な成育環境を担保せねばならない。とりわけ、心のケア等の相談援助や教育環境の整備を長期的視点に立って行う必要がある。また、両親が亡くなった子ども、あるいは、両親が行方不明の子どもについては、里親制度の活用を含め、長期的な支援を行なわねばならない。

② 地域包括ケアを中心とする保健・医療、介護・福祉の体制整備

被災市町村の復興にあたっては、従来の地域のコミュニティを核とした支えあいを基盤としつつ、保健・医療、介護・福祉・生活支援サービスが一体的に提供される地域包括ケアを中心に据えた体制整備を行う。その際、地域の利便性や防災性を考慮し、住宅、保健・医療施設、福祉施設、介護・福祉事業所、教育施設等の一体的整備や共同利用に配慮する。

医療サービスについては、特に被災市町村が医師等の不足している地域である点を考慮し、医療機能の集約や連携が行われるべきである。この時、在宅医療を推進し、患者の医療ニーズに切れ目なく対応し、早期回復と患者の負担軽減が図られるよう努めなければならない。また、周辺健康関連サービスについて、民間企業の活用も含め、充実を図る必要がある。情報通信技術なども活用し、保健・医療、介護・福祉の連携を図るとともに、今後の危機管理のためにカルテ等の診療情報の共有化が進められねばならない。

さらに、これらの分野は雇用創出効果が高いことから、復興に向かう地域の基幹産業の一つに位置づけることができる。また、大学病院を核とする医師や高度医療を担う人材育成のための教育体制の整備を進め、大学・専修学校等の学校教育機関を含む多様な訓練機関を活用した職業訓練などを行い、それらの分野を担う人材育成を進める。これにより、若者・女性・高齢者・障害者を含む雇用を被災地において確保し、地域の絆をより深める効果が期待される。

復興の過程においては、避難所や仮設住宅等での生活を通じて、新たな住民相互の助け合いによる見守り活動と社会参加が進むことが期待される。従来のコミュニティに加えて再構築された新たなコミュニティを基盤とした支え合いが生まれるように支援すべきである。

こうした被災地における取組を将来の少子高齢化社会のモデルとして位置づけ、被災地以外においても、「地域包括ケアモデル」へと転換を図ることが望ましい。

(図表 10) 地域包括ケアを中心とした地域づくり

③ 学ぶ機会の確保

被災した学校の再建や整備にあたっては、災害時の応急避難場所や重要な防災拠点としての役割を果たせるように工夫する。例えば、現在地からの移転も含め、防災機能を一層強化する必要がある。このように、学校が避難所として用いられることが多くなることから、こうした状況に備え、地域住民を守るという視点からも、校長や教員等が適切に対応できるようにすべきである。学校・公民館等の再建にあたっては、防災機能のみならず地域コミュニティの拠点としての機能強化を図ることが必要である。さらに、幼稚園や保育所を再建する際、財政基盤が脆弱なところもあることに配慮する必要がある。また、関係者の意向を踏まえ、幼保一体化施設（認定こども園）として再開できるよう支援することが望ましい。

なお、学校等を核とした地域の絆を強化するため、広く住民の参画を得て、地域の特色を生かした防災教育等を進める必要がある。阪神・淡路大震災の際、近所の人たちの共助による人命救助が多く行われたのは、日頃から小学校や公民館を拠点に祭などの活動が多かった地区であった。また、情報通信技術も活用し、学びを媒介として被災地の住民が諸活動を行うことにより、災害時に力を発揮するネットワークの構築やコミュニケーションの場を提供するよう工夫する。

さらに、今回の震災で親や身内が被災したことにより、経済的に大きな損失を被った子どもや若者達が就学困難な状況に陥ることなく、広く教育の機会を得られるよう配慮する。このため、被災地のニーズや実情を踏まえ、奨学金や就学支援等の支援を適切に実施していく必要がある。このことは、社会的公正性を保つ上で大きな意義を有する。また、被災地の子ども達に、被災の影響により学習面や生活面で支障が生じることのないよう、教職員やスクールカウンセラー等の適切な配置を図る。

被災地の復興に向けたより長期的な視野に立って人材を育成するためには、科学技術や国際化、情報化の進展等に対応した新たな教育環境の整備が必要である。同時に、被災地において、産学官の連携により、地域の産業の高度化や新産業創出、地元産業の復興を担う人材やグローバル化に対応した人材を将来的に育成するため、大学・高専等における人材の高度化に努め、地域への定着を図ることが必要である。

(3) 地域における文化の復興

① 人々を「つなぐ」地域における文化の復興

地震と津波と原子力災害の三重苦が、東北の文化をなぎ倒した。しかし、一般に地域における文化は、順境にあってのみ育つものではない。逆境の只中に立ち尽くすことによって、地域の文化の底力は試されるのだ。たとえば、過疎地における祭りが、地域を越えた子ども世代を外から動員することによって、生き生きと蘇った例があるではないか。ここでもヒントは「つなぐ」ことにある。

かくて東北における風と水の風物詩も、逆境にあってこそ、地元はもち

ろんのこと、周辺ひいては全国的な支援を受けつつ、再生の兆しを見せることになる。地域における様々な文化のあり方を、国や県や市町村は、そっと後押しすることによって、地域の人々にその絆の深さを再確認させることが出来る。そして地域における文化の復興過程において人と人とは再び「つながる」ことによって、やる気を回復する。その上で地域の文化は、改めて自らのルーツや歴史的環境に思いをはせる縁（よすが）となろう。

② 地域の伝統的文化・文化財の再生

震災被害や住民避難等により維持が困難となった地域コミュニティの再生のため、「地域のたから」、「地域のこころ」である文化財の修理・修復を進めることが必要である。また、祭りなどの伝統的行事や方言の再興、保存、継承への支援を行うことが求められる。このように、地元の歴史や文化を大切に、文化遺産を承継することにより、地域のアイデンティティの保持を図ることが重要である。また、被災した博物館・美術館・図書館などをすみやかに再建し、一層充実するよう支援することが望まれる。さらに、すみやかな復興のために、迅速な埋蔵文化財調査を可能とする体制を整備する必要がある。

③ 復興を通じた文化の創造

被災者や地域を勇気づけ、元気づけるとともに、地域の一体感を増す取組が望まれる。文化芸術活動への支援や芸術祭・音楽祭などのイベントの開催、地域におけるスポーツ活動を促進することが求められる。また、東北復活のシンボルとして、被災地において人々に夢と感動を与える国際競技大会の招致・開催も推進すべきである。

また、今回の震災に対して、著名な芸術家やスポーツ選手を始めとして多くの人々が、自発的に音楽やスポーツなどの様々な活動を通して支援を行っている。このような活動を通じて、支援する人々と被災地の人々との心の触れ合いが深まり、それが繰り返されるなかで、新しい「文化」が生まれる可能性があり、今後、このような「文化」を積極的に発展させていくことが求められる。

(4) 緊急雇用から雇用復興へ

① 当面の雇用対策

雇用に関してまず急を要するのは、被災地における雇用危機への対応である。仕事を失った人が失業給付をすみやかに受け取れるようにする。その際には被災地での厳しい雇用状況に鑑み、引き続き離職要件の緩和や失業給付期間の延長等、条件の緩和も必要である。

同時に困難に直面している事業者が、できるだけ雇用を維持できるよう、雇用調整助成金の適用基準を緩和するといった弾力的な運用などが必要で

ある。さらに既存の雇用機会維持だけでなく、新たな雇用機会創出のために雇用創出基金事業なども積極的に活用すべきである。

また、被災地の復興事業からの求人が確実に被災者の雇用にむすびつくよう留意すべきである。そのため、復興事業を担う地元自治体とハローワークが、情報共有などを通して、しっかりと連携することが重要である。さらに被災者の雇用機会を増やすために、被災者を採用した企業への助成を行うこと、加えて「日本はひとつ」しごと協議会⁹などを通じ、求人確保や求職者の特性に応じたきめ細かい就職支援を実現することが望まれる。また、就職に必要な知識・技術の習得や職業転換のための職業訓練を充実する必要がある。その際に求人と被災者の求職が円滑に結びつくよう、ハローワークの機能・体制の強化や、しごと情報ネットによるマッチング機能拡充なども図るべきである。

② 産業振興による本格的雇用の創出

雇用は生産からの派生需要である。それゆえ、本格的な安定雇用は、被災地における産業の復興から生まれる。その意味で、もともこの地域の強みであった農林水産業、製造業、観光業の復興、さらには新たに再生可能エネルギーなどの新産業の導入などが、雇用復興の鍵である。これらの政策と一体となった雇用面からの支援が不可欠である。またそうした雇用を生む被災地の企業の再建や引き留め、さらには外からの誘致に取り組む政策などは、雇用復興の観点からもきわめて重要である。

復興した雇用が安定的であり、かつ労働条件の向上が期待できるものであるためには、産業復興が、より高い付加価値を生み出す方向に進化していることが必要である。その点で、地域の産業の高度化や新産業創出を担う人材の育成、職業訓練の充実などの取組を支援することも大切である。

第1次産業などの比率も高かった被災地では、老若男女そろって働くことが自然であるような就労体制が見られた。第1次産業に限らず、技術水準の高い中小企業などにおいても、高齢者がその能力を発揮し続ける生涯現役の雇用システムが比較的多く見られるのも特徴である。そうしたなかで、高齢のベテランから、若い人たちに技能や経験がうまく伝承されているケースもあり、そうした全員参加型、世代継承型の雇用復興を図ることも期待される。

さらに農漁村地域においては、自営の農漁業者が、兼業として観光業や製造業などに雇用労働を提供するパターンも少なくない。そうした「合わせ技」で安定的な就労と所得機会を確保することも地域によっては有効な手立てとなる。

(5) 地域経済活動の再生

⁹ 「『日本はひとつ』しごと協議会」とは、都道府県労働局を中心とした、自治体、国の出先機関、関係団体による協議会。都道府県単位で全国に設置され、復旧事業の受注企業等の情報収集、復旧事業の求人のハローワークへの提出などを合意し、推進している。

① 企業・イノベーション

企業への支援

東北地域は、地域経済における製造業が占める割合が高い。東北地域の製造業は、国内外の製造業の供給網（サプライチェーン）のなかでも重要な役割を果たしている。今回の震災はわが国経済に大きな影響を及ぼした。

全国的に見ても、震災の復興過程で事業を再開・継続する企業は、借入依存度を高め、資本が毀損しており、これに対する対応策を講じなければならない。また、企業の事業継続のため、企業に対する資金繰り支援等を十分な規模で実施する必要がある。

立地促進策

今回の震災を契機に、生産拠点を日本から海外に移転するなど、産業の空洞化が生じ、雇用を喪失するおそれがある。この点について、企業のわが国における立地環境の改善を図るため、供給網（サプライチェーン）の再生支援を含む立地促進策をとることにより、地域経済の復興とわが国産業の再生、雇用の維持、創出に積極的に取り組まねばならない。

また、今回の震災で、企業による事業継続計画策定の重要性が改めて確認された。その導入が促進されるべきである。

中小企業

製造業に加え、商業・観光業など様々な分野において、中小企業は、雇用者を多く抱えるなど、経済社会において大きな役割を果たしているが、今回の震災により、深刻な影響を受けた。すでに資金繰り支援や事業用施設の復旧・整備支援等が講じられている。しかし、さらに必要とされる支援が広く行き渡るよう、十分な事業規模をもって、さまざまな支援措置が確保されなければならない。また、震災の影響による風評被害などに対応するため、国内外への新たな販路開拓支援に早期に取り組むことが必要である。

被災した中小企業に加え、農林水産業等の事業性ローンや住宅ローンの借入者が、今後、復興へ向けての再スタートを切るにあたり、既往債務が負担となって新規資金調達が困難となるなどの問題（いわゆる二重債務問題）が生じることが想定される。これについては、金融機関・被災者のみならず、国・自治体を含め関係者がそれぞれ痛みを分かち合い、一体となって問題の対応にあたる必要がある。過去の震災などでの取り扱いとの公平感にも留意しつつ、可能な限りの支援策を講ずべきである。

一方、地域経済や中小企業の資金繰りを支えてきた金融機関にも震災により様々な影響が懸念されている。そこで、国の資本参加を通じて、金融機関の金融仲介機能を強化する枠組みである金融機能強化法の震災

特例が活用されることを期待したい。

産業・技術集積とイノベーション

東北大学をはじめとして、多くの大学・大学病院、高専、研究機関、民間企業等が、地域における重要な知的基盤・人材育成機関として共存している。このような東北の強みを生かし、知と技術革新（イノベーション）の拠点機能を形成することが重要である。このため、被災した大学・大学病院、研究機関等の施設・設備をはじめ、教育研究基盤の早期回復を図り、より一層の強化をする必要がある。また、産学官の連携により、スピード感のある技術革新を可能にするため、中長期的、継続的、弾力的な支援スキームを構築せねばならない。さらに被災地の大学を中心に地域復興のセンター的機能を整備し、様々な地域ニーズに応えることが求められる。

これまでの実績を踏まえ、研究開発の促進による技術革新を通じて、「成長の核」となる新産業および雇用を創出するとともに、地域産業の再生をもたらし、東北に産業と技術が集積する地域を創り出すことが期待される。

東北における技術革新を通じた新産業・雇用の創出の具体例としては、以下が考えられる。

- ・三陸沿岸域を拠点とする大学、研究機関、民間企業等によるネットワークを形成し、震災により激変した海洋生態系を解明し、漁場を復興させるほか、関連産業の創出にも役立たせる。
- ・東北の製造業が強みを有する電子部品、デバイス・電子回路などの分野と、東北の大学が強みを有する材料、光やナノテク分野等の協働により、世界レベルの新規事業を興す。すでに、材料開発や情報技術分野等においては、高専における産学連携も進んでおり、より一層優秀な技術者が育成されることが期待される。
- ・地域医療を復興するため、大学病院を核とする医療人材育成システムを構築するとともに、医療・健康情報の電子化・ネットワーク化とそれを活用した次世代医療体系を構築する。また、地元企業と連携して創薬・橋渡し研究等を実施し、新たな医療産業の創出に努める。
- ・先端的な農業技術を駆使した大規模な実証研究を行い、成長産業としての新たな農業を日本全国に提案する。

② 農林業

すみやかな復旧から復興へ

農地や水利施設の1日も早い復旧を目指すとともに、営農を再開するまでの間、その担い手を支援する観点から、復旧に係る共同作業を支援する必要がある。

復旧の完了した農地から順に営農を再開しつつ、市町村の復興計画の

検討と並行して各集落において将来計画を検討する必要がある。

3つの戦略

被災地は、地形、風土、文化などの実態が多様であり、それに伴って、農業復興の方向も地域により多様である。集落単位での徹底した議論を行い、地域資源を活かした農業再生の戦略を考えていく必要がある。そこで、そのような議論を促すために、地域の類型別に下記の3つの戦略を組み合わせた将来像を示す必要がある。

- a) 高付加価値化……6次産業化（第1次産業と第2次、第3次産業の融合による新事業の創出）やブランド化、先端技術の導入などにより、雇用の確保と所得の向上を図る戦略
- b) 低コスト化……各種土地利用計画の見直しや大区画化を通じた生産コストの縮減により、農家の所得向上を図る戦略
- c) 農業経営の多角化……農業・農村の魅力を活かしたグリーンツーリズム、バイオマスエネルギー等により、新たな収入源の確保を図る戦略

（図表11）農村コミュニティのイメージ

平野部

大規模な平野が広がる地域や集落営農が盛んな地域では、「低コスト化戦略」を中心とすべきである。

その際、「高付加価値化戦略」や「農業経営の多角化戦略」を組み合わせた地域戦略を取ることが最も有効である。集落のなかで徹底的な話し合いを行い、大規模農業の担い手を選ぶとともに集落の土地利用を再編することが望まれる。その際、その担い手に集落単位の土地をまとめて任せることで、「低コスト化」を推進すべきである。一方で、大規模化しない農業者が施設園芸に従事したり、集落で再生・誘致した食品関連産業に従事したりすることで、農地の集約化を推進できる。このように、「高付加価値化戦略」や「農業経営の多角化戦略」を組み合わせることで、「低コスト化戦略」を推進すべきである。

こうした地域の農業構造の転換を、復興事業のための集落での徹底した話し合いを契機に実現することにより、この地域が日本の土地利用型農業のトップランナーとなることを目指すべきである。

三陸海岸沿いほか

平地に乏しい三陸地域やすでに果実等のブランド化が進んでいる地域では、水産物などの特産物と組み合わせた「高付加価値化戦略」や、グリーンツーリズムやバイオディーゼル燃料の製造など「農業経営の多角

化戦略」を適切に組み合わせた戦略を取ることが有効である。

内陸部では、地域の特性に応じ、例えば、集落営農による「低コスト化」や「高付加価値化」の戦略を組み合わせた取組を推進すべきである。

林業

林業の復興にあたっては、大規模合板工場などの再建を起点として、木材の安定供給を図り、被災地の復興に貢献すると同時に、持続的な森林経営を確立し、産業としての自立を目指す必要がある。このため、作業道の整備、森林施業の集約化などをより一層推進しなければならない。

復興過程で発生する木質系震災廃棄物を発電や熱利用に結び付け、木質バイオマスによるエネルギー供給の拠点を形成する必要がある。これを間伐材利用のエネルギー供給に移行することで、将来的に持続可能な林業経営・エネルギー供給体制を構築しなければならない。

③ 水産業

水産業の重要性

全国の漁業生産量の5割を占める7道県（北海道、青森、岩手、宮城、福島、茨城および千葉）を中心に広範な範囲で大きな被害が発生した。とりわけ、日本有数の漁業地域である三陸地方の津波被害は深刻であった。

水産業は関連産業との結びつきが強く、地域経済や雇用の観点からも重要な役割を果たしている。特に、三陸地方では、拠点となるいくつかの水産都市のほか、漁業を中心に成り立っている集落が点在している。

沿岸漁業・地域

沿岸漁業は、漁村コミュニティにおける生業を核として、多様かつ新鮮な水産物を供給している。小規模な漁業者が多く、漁業者単独での自力復旧が難しい場合が多いことから、漁協による子会社の設立や漁協・漁業者による共同事業化により、漁船・漁具などの生産基盤の共同化や集約を図っていくことが必要である。あわせて、あわびなどの地元特産水産物を活かした6次産業化を視野に入れた流通加工体制を復興していくことも必要である。

沿岸漁業の基盤となる漁港の多くは小規模な漁港である。地先の漁場、背後の漁業集落と漁港が一体となって住民の生産、生活の場を形成している。その復興にあたっては、地域住民の意見を十分に踏まえ、圏域ごとの漁港機能の集約・役割分担や漁業集落のあり方を一体的に検討する必要がある。この場合、復旧・復興事業の必要性の高い漁港から事業に着手すべきである。

(図表 1 2) 漁港の機能分担と今後の復旧・復興に向けて (沿岸漁業・地域)

沖合遠洋漁業・水産基地

沖合・遠洋漁業は、水揚量や市場の取扱規模が大きいだけでなく、関連産業の裾野も広い。適切な資源管理の推進、漁船・船団の近代化・合理化を進めるなどの漁業の構造改革に加え、漁業生産と一体的な流通加工業の効率化・高度化を図ることが必要である。

関連産業との結び付きが強いことから、加工流通業、造船業などの関連産業が歩調を合わせて復興することが必要である。

沖合・遠洋漁業の基盤となる漁港は、基地港であると同時に他地域の漁船によって水揚げされた水産物や周辺の漁港からの水産物が集積される拠点漁港となっている。市場や水産加工場などをもち、水産都市を形成し、水産物の全国流通に大きな役割を果たしている。したがって、一刻も早く漁業が再開されるよう、緊急的に復旧事業を実施するとともに、さらなる流通機能などの高度化を検討すべきである。

(図表 1 3) 漁港の機能分担と今後の復旧・復興に向けて (沖合遠洋漁業・水産基地)

漁場・資源の回復、漁業者と民間企業との連携促進

津波により、漁場を含めた海洋生態系が激変したことから、科学的知見も活用しながら漁場や資源の回復を図るとともに、これを契機により積極的に資源管理を推進すべきである。

漁業の再生には、漁業者が主体的に民間企業と連携し、民間の資金と知恵を活用することも有効である。地域の理解を基礎としつつ、国と地方公共団体が連携して、地元のニーズや民間企業の意向を把握し、地元漁業者が主体的に民間企業と様々な形で連携できるよう、仲介・マッチングを進めるべきである。

必要な地域では、以下の取組を「特区」手法の活用により実現すべきである。具体的には、地元漁業者が主体となった法人が漁協に劣後しないで漁業権を取得できる仕組みとする。ただし、民間企業が単独で免許を求める場合にはそのようにせず地元漁業者の生業の保全に留意した仕組みとする。その際、関係者間の協議・調整を行う第三者機関を設置するなど、所要の対応を行うべきである。

④ 観光

地域観光資源の活用と新たな観光スタイルの創出

観光業は裾野の広い経済効果を生み、農林水産業と並び、復興を支え

る主要産業である。美しい海など自然の景観や豊かな「食」、祭・神社仏閣等の原文化、国立公園や世界遺産などのブランドなどの地域観光資源を広く活用して、東北ならではの新しい観光スタイルを作り上げ、「東北」を全国、そして全世界に発信することが期待される。

その際、復興の過程において、美しい景観に配慮した地域づくりを行い、観光資源とすることも重要である。また、農林水産業等の地場産業への観光の視点を盛り込み、海からのアプローチも意識した新たな観光ルートを形成するなどの創意工夫が必要である。

また、人材育成などを通じ、観光産業にかかわる者だけではなく、農林水産業などの地場産業、地域づくりNPOなど地域の幅広い関係者が「地域ぐるみ」で観光客を受け入れるような体制（プラットフォーム）を形成することが求められる。

復興を通じた人の交流と観光振興

短期的には、風評被害防止のための正確な情報発信や観光キャンペーンの強化などにより、国内外旅行の需要の回復、喚起に早急に取り組むべきである。

また、震災を機に生まれた絆を大切に、復興プロセスを被災地以外の人々が分かち合うことも大切である。

(6) 地域経済活動を支える基盤の強化

① 交通・物流

災害に強い交通網

生活交通については、少子・高齢化、過疎化等の地域の社会動向を踏まえ、地域の復興方針と一体となり、交通施設に防災機能を付加するなど、災害に強い地域交通のモデルを構築すべきである。

また、幹線交通網については、今後とも、耐震性の強化や復元力の充実、「多重化による代替性」（リダンダンシー）の確保により防災機能を強化しなければならない。

鉄道については、防災・「減災」機能を強化しつつ、既存施設の活用が十分可能な鉄道は、被災前のルートで復旧する。他方、甚大な津波被害を受けた地域の鉄道は、現行ルートの変更も含め、まちづくりと一体的に復興しなければならない。港湾については、臨海部への企業の立地状況を踏まえ、避難体制の構築など「減災」機能の強化を図るべきである。道路については、太平洋沿岸軸（三陸縦貫道等）の緊急整備や、太平洋沿岸と東北道を繋ぐ横断軸の強化について、整備スケジュールを明確にした上で、防災面の効果を適切に評価しつつ、重点的に進めるべきである。また、高所にある道路等への緊急避難路の整備などを進めることが望まれる。

物流システムの高度化

被災地の復興支援のため、まず、道路、港湾、臨海鉄道等の物流インフラの早期復旧を図る。そして、わが国の産業立地拠点としての魅力を高め、空洞化を防止するため、供給網（サプライチェーン）全体の可視化、生産・物流拠点の再配置、太平洋側と日本海側との連携など輸送ルート多重化、外航海運の安定的な維持などを進めるべきである。

今後の災害にも備える観点から、ソフト面を強化した災害に強い物流体系である「災害ロジスティクス」を構築すべきである。すなわち、全国各地から被災地への緊急支援物資を円滑かつ的確に末端の避難所まで届けられるよう、災害時協力協定等により民間ノウハウの活用や民間物流施設の確保などを組み合わせた物流の体系を目指すものである。

② 再生可能エネルギーの利用促進とエネルギー効率の向上

被災地における再生可能エネルギーの可能性

再生可能エネルギー（太陽光、風力、水力、バイオマス、地熱等）については、エネルギー源の多様化・分散化、地球温暖化対策、新規産業・雇用創出などの観点から重要である。そこで、出力の不安定性やコスト高、立地制約などの課題に対応しつつ、その導入を加速する必要がある。

東北地域は、太平洋沿岸では関東地方と同程度の日照時間を有し、気温が低く太陽光発電システムの太陽光パネルの温度の上昇によるロスが小さいため、太陽光発電に適している。さらに、地熱資源や森林資源・水資源も豊富に存在しており、地熱発電やバイオマス、小水力発電等の潜在的可能性も高い。また、東北地域には、全国的に見ても風況が良い地点が多く、風力発電の潜在的可能性が高い。

（図表 1 4）年間最適傾斜角の斜面日射量

（図表 1 5）局所風況マップ

地域自立型エネルギーシステム

被災地におけるインフラの再構築にあたっては、先端的な自立・分散型エネルギーシステムを地域特性に応じて導入していくことが必要である。そのシステムは、まず、省エネルギーシステムの効率的な活用、次いで、再生可能エネルギーなど多様なエネルギー源の利用と蓄電池の導入による出力不安定性への対応、さらにガスなどを活用したコジェネ（熱電併給）の活用を総合的に組み合わせたものである。

こうした自立・分散型エネルギーシステム（スマート・コミュニティ、スマート・ビレッジ）は、エネルギー効率が高く、災害にも強いので、わが国で長期的に整備していく必要がある。そこで、被災地の復興において、それを先導的に導入していくことが求められる。

地域の復興・再生において、防災、地域づくりなど、他の計画と並行して一体的に進めることがより効果的である。

（図表 16）スマートコミュニティ

（図表 17）スマートビレッジ

産業としての再生可能エネルギー

再生可能エネルギー・システムの設置・導入は、復興過程において、まず、新たな雇用の創出に寄与する。そして、装置・システムの生産も、産業派生効果が大きい電気機械産業のウエイトが全国と比べて高い東北地域の産業の成長に寄与する。したがって、誘致支援などにより、これらの関連産業の集積を促進しなければならない。

③ 人を活かす情報通信技術の活用

人と人をつなぐ情報通信基盤に大きな被害が生じており、次世代の発展につながるようにその復旧を進めるべきである。特に、震災発生後、携帯電話が非常につながりにくい状態となったことから、そうした状況を改善するような取組を進めるべきである。

復興に際しては、多様なメディアを活用し、地理的に離れて避難している住民も含む被災者に対する正確で迅速な支援情報の提供をまず行うべきである。さらに、被災地の地方公共団体と地域住民が円滑にコミュニケーションを行える環境を確保すべきである。これにより、多くの被災者・住民が復興の過程に自由に参加できるようになって、地域コミュニティが再生されることが期待できる。

また、復興の進捗状況をインターネットで閲覧できる Web サイトによる政策の「見える化」や、利用しやすい形での政府保有データの提供、内外に向けた正確な情報発信等を進めることが必要である。

さらに、行政をはじめ、医療、教育等の地域社会を支える分野のデータが震災により滅失したことを踏まえ、これらの分野において、情報の一層のデジタル化を進め、クラウドサービス¹⁰の導入を強力に推進すべきである。

さらに、情報通信技術の利用・活用を進め、地域医療や医療・介護の

¹⁰ 「クラウドサービス」とは、「どこからでも、必要な時に、必要なだけ」、インターネットなどを經由して、様々なコンピュータの資源を利用することができるサービスをいう。

連携強化のための情報共有や、農林水産業の6次産業化、中小企業の再建・販路拡大など、震災で打撃を受けた地域の産業の再生・創出に取り組むべきである。

これらの取組は、一体的に行われてこそ、その効用が最大限に発揮される。それと同時に、これにより、被災地における人と人との絆が確保され、情報通信技術を活用する能力が向上することを通じて、被災地の人々が情報通信技術を使いこなし、復興の主役となることが望まれる。

(7) 「特区」手法の活用と市町村の主体性

地域の特性に応じた産業の集積や新規産業の創出などによる被災地経済の再生のため、市町村の能力を最大限引き出すことが求められる。

今回の復興においては、民間の資金・ノウハウを活用しつつ、きめ細かい支援措置を行うため、地方分権的な規制・権限の特例、手続きの簡素化、経済的支援など、必要な各種の支援措置を具体的に検討し、区域・期間を限定した上で、これらの措置を一元的（ワンストップ）かつ迅速に行える「特区」手法を活用することも有効である。

また、復興の主体である地方公共団体が、自ら策定する復興プランの下、効率性や透明性を確保しながら真に復興に役立つ事業を進めることが求められる。このため、新しい地域づくりなどへの対応とあわせ復興に必要な各種施策が展開できる、使い勝手のよい自由度の高い交付金の仕組みが必要である。また、地域において、これまでの震災時の事例や民間寄付金の活用事例も参考にしながら、国や県の支援を受けつつ、現行制度の隙間を埋めて必要な事業の柔軟な実施を可能とする基金の設立を検討すべきである。

〔図表18〕 「特区」手法のイメージ

(8) 復興のための財源確保

財源の議論なくして復興は語れないし、復興の姿なくして財源の議論も語れない。未曾有の被害をもたらした今回の震災からの復興を考える時、この考えが基本となる。

今回の大震災では、津波により多くの公共施設が破壊され、負債のみが残された。甚大な被害を被った地方公共団体も多数に上る。こうしたなか、地域においてはそれらの再建が切望され、復興のための多くの資金が必要とされている。一刻も早い復興のため、国民への説明責任と透明性を確保しながら、復興に真に役立つ必要な施策を、被災地の要望に基づき丁寧に積み上げ、すみやかに実施しなければならない。同時に、施策を示すだけでなく、そのための財源についても明確な考えを示すのが責任ある態度である。

わが国の財政を巡る状況は、阪神・淡路大震災当時よりも著しく悪化し、社会保障支出の増加等による巨額の債務も、これからの世代に負の遺産として残されている。さらに、わが国の生産年齢人口は今後10年で1割も減少

するなど大幅な減少が見込まれており、次の世代の一人あたりの負担には著しい増加が見込まれている。海外の格付会社も、復興のあり方とわが国の財政健全化の取組に懸念を示している。

こうした状況に鑑みれば、復旧・復興のための財源については、次の世代に負担を先送りすることなく、今を生きる世代全体で連帯し、負担の分かち合いにより確保しなければならない。政府は、復興支援策の具体化にあわせて、既存歳出の見直しなどとともに、国・地方の復興需要が高まる間の臨時増税措置として、基幹税を中心に多角的な検討をすみやかに行い、具体的な措置を講ずるべきである。この点は、先行する需要を賄う一時的なつなぎとして「復興債」を発行する場合には、日本国債に対する市場の信認を維持する観点から、特に重要である。

国・地方をめぐる厳しい財政状況が続くなか、今回の災害により被災した地方公共団体は財政力が低い団体が多く、役場機能を含むまち全体が壊滅的な打撃を受けた市町村も多数に上る。今後、これらの地方公共団体において、復興のための事業を本格的に展開していけば、国費による支援が講じられてもなお、地方の負担が生じることが見込まれる。これらの臨時的な需要に対応しうるよう、地方の復興財源についても、上記の臨時増税措置などにおいて確実に確保するべきである。そのなかで、被災地以外の地方公共団体の負担にいたずらに影響を及ぼすことがないように、地方交付税の増額などにより確実に財源の手当てを行うべきである。

なお、税財政資金とは別に、民間資金の活用が可能なものとして、資金の償還が可能で有償資金の活用が期待できる分野や、就学支援など、民間・個人の自発的な資金援助との連携が期待できる分野などが考えられる。そうした分野の範囲や資金規模には限りがあることに留意した上で、その積極的な活用を検討する必要がある。

第3章 原子力災害からの復興に向けて

(1) 序

原子力災害の大きさと広がりには、底知れぬ恐怖がある。そして人々は、「戦後」を刻印したヒロシマ、ナガサキの原爆と、「災後」を刻印しつつあるフクシマの原発とを一本の歴史の軸の上に、あたかもフラッシュバックされる映像のように思い浮かべる。今回の地震と津波被害を起こりえないものとして、考慮の外に追いやっていたのと同様の思考のあり方が、ここにも見出せる。

いや、人々は原子力については、ことさら「安全」神話を聞かされるなかで、疑う声もかき消されがちであった。原発事故を起こりえないものとした考え方は、その意味では、地震や津波災害の場合よりも、何か外の力が加わることによっていっそう閉ざされた構造になっていたのだ。

今、人々は進行中で収束をとげぬ原発事故に、どう対処すべきか、思いあぐねている。今回の地震と津波の災害に対し、「減災」という対応方式が直ちに認知されたことと、それは対照的と言わざるをえない。ある型に回収されるような事態ではないからだ。パンドラの箱があいた時に、人類の上でありとあらゆる不幸が訪れたのと類似の事態が、思い浮かぶ。

しかし、パンドラの箱には、たったひとつ誤ってしまわれていたものがあった。それは何か。「希望」であった。それから人類はあらゆる不幸の只中であって、この「希望」を寄りどころにして、苦しい日々をたえた。「希望」—それは原発事故に遭遇したフクシマの人々には、まだ及びもつかぬ、とんでもない言葉かもしれぬ。しかしここでもまた人と人を「つなぐ」意味が出てくる。原発事故の被災地のなかに「希望」を見出し、あるいは「希望」をつかむことは、被災地内外の人と人を「つなぐ」糧となりうる。いや人は人とつながることによってこそ、「希望」の光のなかに、明日のフクシマを生きることになる。

だから、フクシマの復興は、「希望」を抱く人々の心のなかに、すでに芽吹き始めているに違いない。

(図表19) 「計画的避難区域」および「緊急時避難準備区域」

(2) 一刻も早い事態の収束と国の責務

今回の大震災からの復興は、原発被災地の復興を抜きにして考えることはできない。復興に向けた大前提は、国が責任を持って、一刻も早く原発事故を収束させることである。

国は、原子力災害の応急対策、復旧対策、復興について責任を持って対応すべきである。

また、今回の原発事故の原因究明とその影響の評価、事故対応の妥当性の検証を、国際的な信認を得られるよう徹底的に行うべきである。

(3) 被災者や被災自治体への支援

被災者（含む事業者）への賠償を迅速、公平かつ適切に行い、また、当面の必要な資金についてもすみやかに仮払いが行われるべきである。

そのための法的枠組みとして、「原子力損害賠償支援機構法案」の早期成立を図るなど、国が最後まで意を用いていくべきである。さらに、原発事故による風評被害に苦しむ事業者が雇用を維持するための支援を行うべきである。

各地に避難した被災者が故郷に戻れない現状では、地域コミュニティの維持のためには特別な施策が必要である。避難区域の設定により移転を余儀なくされた地方公共団体の住民に対する行政サービス機能の維持に向けて、制度的・財政的な対応が重要である。

(4) 放射線量の測定と公開

原子力災害に関して、科学的根拠を持った一次データの公開など、正確な情報発信や継続的な情報開示により、福島県民、ひいては国民全体に安心と信頼を与えるとともに、日本に対する国際的信頼感を回復させることが重要である。

そのためには、すみやかに、放射線量のモニタリングを、全国統一的な方針・基準により、一元的かつ計画的・継続的に行うことが必要である。

(5) 土壌汚染等への対応

放射性物質で汚染された廃棄物や土地の早期の処理や、浄化に向けて取り組むべきである。その際、汚染状況などの専門的・継続的な把握だけでなく、一元的な情報の集約と提供を図る必要がある。

放射性物質の除去については、知見が十分に得られていない状況にあるため、関係研究機関の叡智を結集させて、現場レベルでの実証を行いつつ、除染に関する手法を早期に確立し、これを着実に実施すべきである。

(6) 健康管理

住民の放射線に対する不安を払拭するために、国の支援のもと、健康管理の問題に早急に着手するとともに、健康維持に関する施策を継続的に実施すべきである。

さらに、放射性物質による汚染が健康にどのような影響を与えるかを長期的に調査し、今後の医療のあり方を検討の上、放射線の影響に関する長期的健康管理や最先端の研究・医療を行う施設等を福島県に整備すべきである。

(7) 復興に向けて

福島県は、地域の再生・復興を図る上で極めて困難な条件下に置かれる。

原子力災害からの復興に対応する国の態勢の一元化や必要となる法整備を含め、長期的視点から、国が継続して、責任をもって再生・復興に取り組むべきである。

なお、地域の再生・復興にあたっての専門性の高い議論の必要性や長期的視点の必要性等から、政府においては、復旧の状況を勘案しつつ、原子力災害に絞った復興再生のための協議の場を設けるべきである。

福島県においては、放射性物質による汚染を除去する必要がある。大学、研究機関、民間企業等の協力の下、内外の叡智を結集する開かれた研究拠点を形成する。そこでは、環境修復に関する国際的にみて最先端の取組を推進することが重要である。

また、福島県に医療産業を集積し、世界をリードする医薬品・医療機器・医療ロボットの研究開発、製造拠点とするため、「特区」手法を活用する。そのなかで、産学連携で最先端の医薬品・医療機器の研究開発を実施するとともに、先端的な医療機関を整備する。

さらに、復興にあたって、原子力災害で失われた雇用を創出するため、再生可能エネルギー関連産業の振興は重要である。福島県に再生可能エネルギーに関わる開かれた研究拠点を設けるとともに、再生可能エネルギー関連産業の集積を支援することで、福島を再生可能エネルギーの先駆けの地とすべきである。

原発被災地の復興プロセスは、他の被災地よりも長期的に見据える必要がある。「福島の大がよみがえるときまで、大震災からの復興は終わらない」という認識を国民全体で共有すべきである。

第4章 開かれた復興

(1) 序

開かれた復興のイメージは、復興が被災地に止まらず、むしろ被災地における様々な創造的営みが日本全国に、ひいては世界各国に広がっていくことにある。成熟した先進国家における災害からの復興過程は、世界各国の人々が生き抜く一つの強力なモデルになりうる。

しかも、「ボランティア」、「共助」、「社会的包摂¹¹」、「新しい公共」といった言葉が、今まさに生じつつある実態を指し示している。個人や社会の利益、さらには国境をこえた新たな社会貢献のあり方が、鮮明になってきている。

ここでもまた、共通して「つなぐ」ことの意味が含まれている。人と人がつながるなかで、これまで排除され「居場所と出番」がなかった人々にも、つながる契機がでてきたのだ。ボランティア活動の質量双方における飛躍的向上も、ボランティアと被災地をつなぐボランティアの登場によって可能となった。

災害の記憶や映像や記録を後世に残していくアーカイブの活動も、復興過程に「希望」を見出すことに連なる。人は自らの災害体験を語ることによって、既知の人のみならず、未知の人とつながっていく。しかも、そこには記憶を紡ぎ出してくれる人が存在する。ここでもまた、人は人と幾重にも「つなぐ」行為を繰り返している。

(2) 経済社会の再生

① 電力安定供給の確保とエネルギー戦略の見直し

製造業の海外移転による空洞化、海外企業の日本離れを防ぐため、電力の安定供給の確保を優先度の高い問題として取り組まなくてはならない。

そのためにも、原発事故の原因究明とその影響の評価、事故対応の妥当性の検証を、国際的な信認を得られるよう行うことを徹底する。その上に、新たな安全基準を国が具体的に策定すべきである。

エネルギー戦略の見直しにあたっては、再生可能エネルギーの導入促進、省エネルギー対策、電力の安定供給、温室効果ガス削減といった視点で総合的な推進を図る必要がある。このため、全量買取制度¹²の早期成立・実施が不可欠である。また、出力安定化¹³のための蓄電池導入など再生可能エネルギー導入対策や省エネルギー対策を講じるべきである。中長期的に

¹¹ 「社会的包摂」とは、地域や職場、家庭でのつながりが薄れ、社会的に孤立し生活困難に陥った人々を、もう一度社会の中に包摂しようという政策理念である。

¹² 「全量買取制度」とは、事業者が再生可能エネルギーで発電した電気を電力会社が全量買い取る制度である。

¹³ 「出力安定化」を求めるのは、太陽光・風力発電等は天候・気象条件次第で出力が不安定なためである。

は、効率の良い再生可能エネルギーや省エネルギー技術に関する革新的技術開発の取組により、抜本的な発電効率の向上やコスト低減に取り組む必要がある。

② 生涯現役社会と高付加価値産業の創出

今回の大震災は、わが国の経済社会の構造変化を背景とする経済停滞のなかで生じた危機である。震災を契機に、生産拠点を日本から海外に移転するなど、産業の空洞化が加速化するおそれがあり、国内の立地環境の改善が急務である。被災地の復興とともに、日本経済の再生に同時並行で取り組む必要がある。

もともと、日本は世界に類を見ない高齢化に対応して、働く意思と仕事能力のある人は年齢にかかわらず、その能力を発揮できる生涯現役社会を目指すべき状況にあった。その意味で、この地域に生涯現役の雇用モデルを構築することは、将来の日本のあるべき姿を先取りすることにもなる。つまり被災地の復興モデルが日本全体の将来を先導することになるのである。また、被災地が発展することで、地域間格差是正のモデルを示すことにもなる。

被災地の経済は、震災前から必ずしも好調であったわけではない。過疎化が進行し人口減少社会の抱える問題が先駆的に表れていたのがこの地域であった。その上に襲った震災の衝撃は激烈であったが、力強い復興をきっかけに、状況を逆転していく意気込みが求められる。それを解く鍵の一つが、生涯現役社会の実現である。

こうして実現された元気な日本経済は、高付加価値を目指す生産性向上によって支えられる。そのためには、産業・技術の集積はもとより、時代を先取りした生活様式をブランド化することによって、関連産業を活性化することが重要である。たとえば、先進国の観光は、生活の豊かさへのあこがれによって支えられる。地元の風土に合い、人々のセンスに合った衣食住を整えるための製品が、そうした観光に訪れる人々によって地域外にもたらされるとき、それらの製品はブランドとなる。縄文以来の伝統に支えられた東北地方には、そうした新しい生活様式を生み出す素地がある。

高齢化にもかかわらず、また災害に襲われたにもかかわらず、不死鳥のごとくよみがえるであろう日本経済の姿は、これから高齢化が進行するアジア諸国のモデルとなりうるものである。復興が復旧と異なるのは、こうした発展戦略によって、日本経済の活性化を目指すところにある。危機を機会に変える積極的な取組が求められる。

③ 復興を契機として日本が環境問題を牽引

環境問題は世界共通の課題である。復興にあたっては、世界の先駆けとなるような持続可能な環境先進地域を東北に実現することで、日本が環境問題のトップランナーとなることが期待される。

東北に豊富に存在する再生可能なエネルギー資源を活用して災害に強

い自立・分散型のエネルギーシステムの導入を先駆的に始めることは、低炭素社会の実現にもつながり、他の地域における取組に刺激を与え、加速させる。

また、自然の持つ防災機能や、森・里・海の連環を取り戻すための自然の再生、すばらしい風景の観光資源としての活用などにより、自然環境と共生する経済社会を実現すべきである。このとき、地域に根ざした自然との共生の智慧が大きな意味を持つ。

さらに復旧・復興の過程で発生する大量の廃棄物を徹底してリサイクルするほか、製造業とリサイクル産業をつなぐ先進的な循環型社会を形成することを目指すべきである。こうしたリサイクルの実践は日本の得意とするところであるが、今回の復興を契機としてさらに高い段階に達することが望まれる。

(3) 世界に開かれた復興

今回の大震災においては、米軍をはじめとする国際的支援が大きな役割を果たし、われわれは大きな感謝の念を抱いた。このような世界から示された共感を基盤に、わが国は、力強いすみやかな復興を進め、さらに魅力的な国として再生しなければならない。震災により、国際的な供給網（サプライチェーン）が大きく傷ついたことは、わが国と世界との深いつながりを内外の人々にあらためて気づかせた。そこで、わが国は、国際社会との絆を強化し、内向きでない、世界に開かれた復興を目指さなければならない。

① 日本再生に関する内外の理解促進

今回の大震災は、科学技術の限界を再認識させるとともに、震度7の激震でも倒壊しない建築物や脱線しない新幹線の例に見られるように、科学技術の重要性も示した。

原発事故の一刻も早い収束を前提としつつ、科学的根拠を持った一次データの公開など、正確な情報発信や継続的な情報開示により、風評被害の払拭に努めるべきである。

復旧・復興過程の進捗、日本産品や日本への渡航の安全性について、海外に対する的確かつ迅速な情報発信を、これまで以上に積極的かつきめ細やかに行う必要がある。

また、世界から人々を呼び寄せることにより、安全・安心な国、確かなものづくり、高度な科学技術といったわが国が持つ魅力を再び強調し、「クールジャパン」を推進するなどにより、日本ブランドの信頼性を回復することが望まれる。

震災を機に生まれた世界の人々とのつながりを維持・発展させるため、被災地と諸外国が青少年の交流や経済活動などの分野で、交流を進めることが重要である。このため、被災地と諸外国の要望を一元的に調整する仕組みを構築するほか、教育機関に国際性をもたらす外国人留学生に対して、適切な災害情報を提供するなど支援を強化する。

② 世界に開かれた経済再生

復興には、諸外国のさまざまな活力を取り込むことが必要である。

そのための一つの手立ては、外国からの投資促進である。特に、国際的にも魅力的な環境を整備することにより、国際的な企業が、わが国に研究開発拠点やアジア本社機能を設置することを促進することが望まれる。

震災を契機に外国人研究者や技術者の日本離れが懸念される。優れた技術・知識を有する外国人へのポイント制活用による出入国管理上の優遇制度¹⁴の導入や雇用・生活環境の整備を推進し、わが国の活力となるべき外国人の受け入れを促進する。

同時に、日本製品の市場を、日本国内のみならず、アジアをはじめ世界に広く求めていかなければならない。引き続き自由貿易体制の推進により、日本企業および日本製品の世界における平等な競争機会の確保に努めるほか、被災地製品の海外での販路拡大を図ることによって、被災地の雇用の創出や経済の発展を促進する。

(4) 人々のつながりと支えあい

① 地域包括ケアと社会的包摂の推進

東日本大震災からの復興は、社会保障制度と深く関わる。震災後、被災者が支え合う姿、全国からのボランティアが支援する姿は、「人々の絆やつながり」という日本人と日本社会にある底力を再認識させた。

「共助」を軸にした新たな包括支援・参加保障の仕組みを構築することは、これからの日本社会を作り出すことにつながる。

被災地において、地域包括ケアを中心に据えた体制整備が人々の支えあいで行われることにより、保健・医療、介護・福祉サービスが一体的に提供される。このことは、少子高齢化が進む日本社会において、将来にわたって、大きな励みとなるものであり、様々な人々の交流により構築されるモデルが日本全国に広がることを期待したい。

被災者の生活再建と被災地の復興に向けた様々な課題に対応し、復興を目指すには、被災者や地域コミュニティが、その力を最大限発揮できるようにすることが必要である。また、地域をこえた緩やかな絆が復興過程を通じて日本全体に広がることも期待される。

復興に際しては、声を出しにくい人々にも配慮することで、誰をも排除しない包摂型の社会づくりを行うべきであり、その理念に基づく諸施策を推進すべきである。

たとえば、これまで地域に居場所を見出せなかった若者や、孤立しがちな高齢者・障害者、声を上げにくかった女性などが、震災を契機に地域づ

¹⁴ 「ポイント制活用による出入国管理上の優遇制度」とは、職歴や研究実績等をポイント化し、一定のポイントを取得した外国人に対し、在留期間の延長といった優遇措置を付与するものである。

くりに主体的に参加することが重要である。とりわけ、男女共同参画の視点は忘れられてはならない。こうして、「居場所と出番」を持てるようにすることで、これまで届くことのなかった声なき声が地域コミュニティに反映され、地域の活力が高まることが望まれる。被災地の復興において、このような社会的包摂が実現することで、新しい人々のつながりが現実化し、新たな日本社会の発展につながることを期待したい。

② 復興と「新しい公共」

今回の大震災では、多数のボランティアが活動を行っている。また、国内外から多額の義捐金・支援金が集まるなど、国民の間に助け合いの機運が高まっている。

阪神・淡路大震災では、それまでボランティア活動に縁がなかった人々もボランティアとして全国から駆け付け、様々な救援活動を行い、「ボランティア元年」と呼ばれた。その後、各地で発生した災害でも、多くのボランティアが救援活動を行っている。

今回の大震災では、災害支援関係のNPO・NGOの全国横断的なネットワークの発足、被災地への後方支援活動の実施、県・災害ボランティアセンター・自衛隊・政府現地対策本部による「被災者支援4者会議」の定期開催など、これまでの震災とは異なる新しい動きがあり、NPO、ボランティア活動が一段高い水準に達したことを示した。

今後、被災地の復興および日本の再生を進めていくにあたっては、身近な分野で多様な主体が共助の精神で活動することが重要である。こうした動きを後押しし、「新しい公共」の力が最大限に発揮されるよう、活動現場からの視点に立ち、制度・仕組みの構築等に取り組む必要がある。これによって、国民一人ひとりに居場所と出番があり、人に役立つ幸せを大切にできる社会を目指すべきである。

(5) 災害に強い国づくり

① 震災に関する学術調査

今回の大震災は、わが国の歴史においても、また、世界史的にも稀な巨大災害であった。したがって、今後の防災対策を検討するため、東日本大震災について、各分野において詳細な調査研究を行うことが極めて重要である。

その際、地震・津波の発生メカニズムの分析や、防潮堤等構造物の効果、防災教育・訓練等ソフト対策の効果など、これまでの防災対策の長短あわせた再検証等が必要である。これに加え、避難行動など被災者が有する情報は、今後の教訓として重要である。さらに、被災者の心情や調査回数、個人情報保護の観点等に十分配慮しながら、被災者に対する聞き取りなどを実施することが重要である。

また、現在、各機関が様々な調査研究を実施・予定しているが、それら

を有機的に連携し、総合的な調査となるような配慮が必要である。その調査結果については、研究者をはじめ広く一般にもアクセス可能で海外にも開かれたデータベース等を構築することが求められる。

今回の震災の経験を踏まえ、地震・津波災害と大震災からの復興過程に関する国際共同研究を推進すべきである。

② 今後の地震・津波災害への備え

わが国はプレート境界部に位置し、甚大な被害をもたらす地震・津波は、全国どこでも発生する可能性がある。また、沿岸低地部に人口や資産が集中しており、津波による被害を受けやすい状況となっている。地震・津波の大きなリスクの存在を再認識し、被災した場合であっても、これをしなやかに受け止め、経済活動をはじめ諸活動が円滑に行われていくような災害に強い国づくりを進めるべきである。こうした「減災」の考え方に基づく国づくりは、日本の一つの強みとなる。

国は、被害想定のある方と地震・津波対策の方向性を提示し、防災基本計画の見直し等に反映することが必要である。特に、今世紀前半の発生が懸念され、大きな津波を伴うことが想定される東海・東南海・南海地震への対策については、今回の教訓を踏まえ、新しい対策の方向性を示す必要がある。また、同じく発生が懸念される首都直下地震については、日本のみならず、世界への影響も十分考慮して、対策を強化するべきである。加えて、地震・津波の観測体制の強化、津波予報のあり方等の検討を図るべきである。

大規模な災害においては、国や地方公共団体が行う「公助」、国民一人一人や企業等が自ら取り組む「自助」、地域の人々や企業、団体が力を合わせて助け合う「共助」が、ともに重要である。少子高齢化、グローバル化の進展等を踏まえ、高齢者、外国人などの災害時要援護者への配慮も重要である。その際、災害発生時に治安上の問題が生じないように、住宅、店舗等の防犯対策など、犯罪の起きにくい地域づくりを推進する。また、今回の救援活動における警察、消防、海上保安庁、自衛隊などの役割の大きさを踏まえ、国と地方公共団体との連携強化も重要な課題である。

③ 防災・「減災」と国土利用

今回の大震災のように未曾有の大災害が生じた場合でも、わが国全体としての経済社会活動が円滑に行われるよう、国土利用のあり方そのものを考えねばならない。その際には、「減災」という考え方に基づいて、生命・身体・財産を守る安全面に十分配慮する必要がある。

そのため、防災拠点の整備とともに、広域交通・情報通信網、石油・ガスなどのエネルギー供給網や施設、上下水道などの社会基盤について、施設そのものの防災対策の強化と同時に、これらのルートの多重化が必要である。また、産業の空洞化を防止する上でも、災害に強い供給網（サプライチェーン）の構築を図ることが不可欠である。

国土の防災性を高める観点から、首都直下地震の可能性などを考慮し、各種機能のバックアップのあり方、機能分担・配置のあり方など広域的な国土政策の検討が必要である。

④ 災害の記録と伝承

わが国は、過去、幾度となく災害を経験し、その度ごとに、その教訓を活かし、防災対策を強化してきた。一方、特に歴史上数少ない災害については、時間の経過とともにその教訓は、忘却され、風化しやすい面もある。今後、同様の被害を起こさないために、地域・世代を超えて今回の教訓を共有化することが必要である。

今回の大震災時における日本人の態度に対し、海外において賞賛する報道も少なくない。そこで、海外からの大きな支援を受けたわが国にとり、今回の教訓を国際公共財として海外と共有することが必要である。こうして、防災・「減災」の分野で国際社会に積極的に貢献していくことは、わが国が今後果たすべき責務である。復旧・復興過程での教訓を活かして、アジアをはじめとする途上国の人材を育成するなど、人の絆を大切にしたい国際協力を積極的に推進すべきである。その観点から、被災地における国内・国際会議の開催・誘致を検討しなければならない。

地震・津波災害、原子力災害の記録・教訓について、中核的な施設を整備した上で、地方公共団体や大学など地元との十分な連携を図り、さらに官民コンソーシアムを活用した保存・公開体制をつくり出すべきである。また、原資料、津波災害遺産などを早期に収集し、国内外を問わず、誰もがアクセス可能な一元的に保存・活用できる仕組みを構築することが重要である。その際、関係する資料・映像等のデジタル化にも取り組み、新しい情報通信技術を用いたフィールドミュージアムの構築も推進すべきである。

そして、この大震災を忘れないためにも、多くの人々が参加し、地元発意のもと、地域特性に応じた樹種を選定して、「鎮魂の森」を整備することが望まれる。

Ⅲ. 結び

人と人をつなぐことで、復興過程は満たされていく。しかし復興は一樣に進むわけではない。人の人生と同じく山あり谷ありである。復興の初期において注目すべきなのは、この国には困難の後に、必ずや「復興バネ」とも言うべきものが働くということである。茫然自失と悲哀の最中であって、「まずはこれをせねば」という具体的目標が設定された時、この国の人々はまなじりを決して勢いよく立ち上がる。そして一心不乱に復興の実現に寄与していく。ふと気づくと当初の「悲惨」から再生への過程のなかで「希望」のあかりがあたりを照らし出しているのではないか。

復興が苦しいのもまた事実だ。耐え忍んでこそと思うものの、つい「公助」や「共助」に頼りがちの気持が生ずる。しかし、恃むところは自分自身との「自助」の精神に立って、敢然として復興への道を歩むなかで「希望」の光が再び見えてくる。だから自ら人とつなぐはよし、いつのまにやら人とつながれていたでは悲しい。復興への苦闘のなかでこそ、人は主体性を取り戻し、そこに「希望」を見出していくのだから。

こうして見出された「希望」は、この国の若い世代に積極的なメッセージとして発信されねばならない。それは復興への参加を通じて、この国に住み続け、この国をよくしようと思える何らかの果実が、若い世代の心のなかに生まれることだ。この国が好きだ、この国と「共生」しようと思ってくれるか否か。復興の先に、若い世代を主体とするこの国の姿を見出したい。

のど元過ぎれば熱さ忘れるという格言がある。「災後」の「減災」の考え方が、この国に定着するかどうか。かつて地震学をも研究した寺田寅彦はこう言った。関東大震災から12年たった時のことだ。「いつ来るかもわからない津波の心配よりも、あすの米びつの心配のほうがより現実的である」と。われわれもまたこの誘惑に負けそうになるかもしれぬ。

しかし寅彦の警句を超える手強い事態があることを忘れてはならない。何あろう、それこそが未だ解決の契機を得ず原発事故に苦しみ続けるフクシマの姿に他ならない。もはや「元のもくあみ」にはなれぬことを、原発事故は明示しているからだ。

地震と津波は今後も起こりうるという前提の下、「減災」の考え方で進むことになる。では、原発事故については、果たしてどうなのか。

フクシマ再生の槌音は、いくら耳をすませても聞こえてはこない。その地はまだ色も香もない恐怖の君臨に委ねられている。だから、静かな怒り以上のものにはなりえない。フクシマの再生を世界の人々とともに祝（ことほ）ぐことのできる日が少しでも早く来たらんことを、望んでやまない。

以上をもって、われわれの「提言」は終わる。

われわれは、まず、「減災」の考え方に基づく市町村主体の新しい地域づくりの方法を提案した。

次いで、地域再生のため、さまざまな産業の活性化の方向性を提示した。

さらに、原子力災害に対する対応策を示すとともに、再生可能エネルギー

推進による、日本のエネルギー構造の新たな方向を提唱した。

その上で、つながり支えあうことによる開かれた復興への道筋を提起した。

大震災からの復興の槌音が、日本全体の再生に結びつくことをわれわれは深く願う。

この「提言」は、「悲惨」のなかにある被災地の人々と心を一つにし、全国的な連帯と支えあいのもとで、被災地に「希望」のあかりをともし、願って、構想されたものである。

政府が、この「提言」を真摯に受け止め、誠実に、すみやかに実行することを強く求める。