

提 言

東日本大震災被災地域の復興に向けて  
—復興の目標と7つの原則—



平成23年（2011年）6月8日

日 本 学 術 会 議

東日本大震災対策委員会

被災地域の復興グランド・デザイン分科会

本提言は、日本学術会議東日本大震災対策委員会 被災地域の復興ランド・デザイン分科会での審議の結果を取りまとめ、東日本大震災対策委員会の承認を得て公表するものである。

## はじめに

2011年3月11日の東日本大震災の発生から、3ヵ月が経過しようとしている。東日本大震災では、15,382人が亡くなられ、8,191人の方が、依然、行方不明である(6月7日現在、警察庁まとめ)。東京電力福島第一原子力発電所の事故は、依然として予断を許さない状況にある。この中で、地震・津波による被災からの復興の目標と道筋を示す「復興計画」は、国・県・基礎自治体において策定作業が進められているが、相互の関係性を踏まえ、合意形成を経た方針の提示には、いまだ至っていない。この一方で、被災地域の住民は生活と仕事の基盤を失い、とりわけ、なお10万に及ぶ方々が避難生活を余儀なくされており、早急な生活の安定と仕事の確保、そして今後の復興への展望が強く求められている。

日本学術会議は、このような現状に鑑み、長期的復興と速やかな短期的復興は、相矛盾するものではなく、同時進行で実行に移されるべきであるとの認識から、様々な学術領域からの提言を踏まえて、「復興の目標と7つの原則」について提言するものである。

### 1 復興の目標：「いのちと希望を育む復興」

復興は、何よりも、人々のいのちを大切にし、暮らしを再建し、未来への希望を育むものでなければならない。未曾有の災害の記憶を国民が一体となって共有し、災害を二度と繰り返さないことを誓うことが重要である。また、復興は、津波や原発災害の恐れのある国内外の地域に対しても、災害に強く、安全な地域となるよう具体的指針を提示するとともに、復興の道筋を通して人間と自然の新しい関係を構築し、21世紀日本の未来像を示し、地球環境の持続的発展に貢献することを目標とする。

### 2 復興に向けての原則

#### (1) 「原発問題に対する国民への責任及び速やかな国際的対応推進」の原則

原発事故に発する放射性物質の汚染対策、原発の安定化、避難住民の健康管理と生活再建は、行政、学術、民間が一体となり総力を挙げて取り組むべき国家的プロジェクトであり、国はこれを推進するとともに、原発事故を引き起こした東京電力株式会社の責任を明確にしなければならない。

国は、原発事故の発生と拡大、深刻化への原因究明、放射性物質の拡散状況と防護の対策、事故再発防止等について、広く社会に対して情報を公開し、学術等の協力と支援を求め、地球環境の持続的発展に向けた重要課題として取り組む。そのために、国は、学術の参画・協力の下、早急に世界の原子力安全技術知を結集し、国民と国際社会に対する責任を果たさなければならない。国はさらに、原発事故についての調査検証をはじめ、これからのエネルギー政策のあり方等について、検討を進めるべきであり、学術は国際的支援を得ながら、これに積極的に貢献しなければならない。

#### (2) 「日本国憲法の保障する生存権確立」の原則

被災地域の住民、とりわけ10万人に及ぶ避難住民に対する、日本国憲法の保障する生存権の確立は、復興の基本である。被災地域住民は、原発事故による故郷からの

隔離、仮設住宅建設の遅延、津波災害による農業・漁業など仕事と生活の場の喪失、生活資金の枯渇、二重債務による経済的自立の困難、長期の避難生活による心身の疲労、医療・福祉ケアシステムの崩壊等、生存の危機にあり、すべての国民に保障されている「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」が脅かされている。復興にあたっては、その回復に向け全力を尽さなければならない。何よりも生活と仕事の場、それを支える社会システムの復旧と再建が急がれる。

中でも、未来の担い手である子どもの成育・教育環境の整備及び人的・物的支援の制度を万全に構築し、大震災により保護者を失った子どもへの特別の支援策を早急に講じる必要がある。

### (3) 「市町村と住民を主体とする計画策定」の原則

復興に向けた目標と道筋を明らかにする「復興計画」の策定が、急務を要する。目標なきところに、復興はない。復興計画策定の主体は、被災した基礎自治体であるべきであり、国、県の復興計画は、それを包摂し、制度設計と財政的支援、及び広域的・国際的調整に主眼がおかれるべきである。被災によって弱体化している基礎自治体の行政能力を補強するため、国は、臨時雇用を助成し、他自治体、企業やNPO団体との垂直的、水平的連携およびペアリング支援等を推進する。中期的には、被災地域の自立的運営を推進していく方向での行政区域や組織の再編も検討されてよい。

国は、復興を進めるために各被災地域の固有性を踏まえ、それを生かせるような震災復興特区（規制緩和型特区、税財政支援型特区、権限移譲型特区）等の施策の選択を可能にすべきである。

計画策定に際しては、男女共同参画を実現し、青年の参加を促進し、子ども・高齢者・障がい者・外国人等への配慮とその参加を保障することが重要である。また、震災発生後に展開されてきた各種セクターによる国民的で多様な支援活動をより一層推し進め、大学や企業、NPOなどが、被災地域に対して長期的復興に向けた支援の取組みを可能とする枠組みを整備するべきである。

### (4) 「いのちを守ることでできる安全な沿岸域再生」の原則

津波により壊滅した被災地域の沿岸域は、高い災害のリスクを負っている。国は、防波堤や防潮堤だけでは、巨大災害からの安全性を確保できないことを教訓として、生活・生産の場の安全な立地、沿岸防災帯の新たな形態（多重構造の防潮林等）と社会的システムの再構築を行うべきである。このために、被災のメカニズムを可能な限り科学的に検証し、自然の脅威を完全に抑止するという考え方からの転換を図り、人命保護を第一とし、併せて被害を最小限に止める新たな沿岸域再生の計画論と技術論が必要であり、学術は緊急に全力でこれに取り組む。

土地利用計画にあたっては、居住地の安全性の確保を基本に、他の土地利用についても自然環境の保全と安全性の確保を可能な限り調和させる。漁港、その他漁業関連施設等を海岸付近に配置する場合には、明確な避難路と避難地を必ず確保する。公共

施設用地、居住地、林地、農地、産業用地等を総合的に配置する土地利用計画の策定権限を市町村が持つように計画法体系を改善し、安全な地域社会の構築を最優先する。  
①居住環境から撤退する地域、②産業を維持するために逃げることを前提とする地域、③居住環境として里山と調和した地域再編を行う地域など、これまでの機能的用途地域の考え方から「いのちを育む都市計画」へ発想を転換する。

#### (5) 「産業基盤回復と再生可能エネルギー開発」の原則

三陸のリアス式海岸地域では、漁村、漁港、漁場が壊滅的被害を受けた。日本の穀倉地帯でもある仙台平野の農地では、広域で塩害を被り、地盤沈下が生じている。当該地域における水田耕作復活の鍵を握っているのは除塩対策とあわせて排水であり、地盤沈下の実態を踏まえて、抜本的な農地・農村再生施策の検討と実行が求められる。また、今回の災害で明らかになったのは、東北・北関東地域が、工業、製造業系産業においても、世界的なサプライチェーンに多大な影響を与える高い技術力や品質を有している企業が集積した一大拠点であったということである。

これらの産業基盤の回復にあたって、国は、災害によって生活手段を失った人々が自立をするまで、その生活を支援し、生産基盤や人的組織などの活動基盤を失った企業の復興に向けた融資や支援をする必要がある。先端的製造業へのサプライチェーンの集積地としての役割を回復するためには、海外へのシフトの動きが現実化する前に、迅速な対応が必要となる。国は、これらの生産基盤、製造基盤の壊滅的実情や農林漁業従事者の長期的減少傾向を踏まえて、産業を復興するための制度改革および経済開発等の支援を重点的に行う必要がある。

また、沿岸部を再生可能エネルギーの開発拠点として位置づけ、日本のエネルギー政策の新展開を先導する構想も検討するべきである。

#### (6) 「流域自然共生都市」の原則

今回の被災地域においては、伝統的に海・山・川の恵みを受け、自然資源の持続的利用に依拠した小流域圏を基盤とする地域社会が形成されてきた。このため、被災地域の復興にあたっては、土地自然が有している潜在的可能性を踏まえた、回復力（レジリエンス）の高い復興の考え方が重要である。この展開にあたっては、沿岸域の自然環境情報を収集し、その特質を詳細に分析し、かつ、沿岸域を支える多様なモザイク状の土地利用が展開されてきた里地・里山・里海、背後に広がる水源涵養地域や水系を、流域圏として一体的にとらえる計画が必要である。

また、東北地方が育んできた固有の歴史文化を、「文化的景観」としてとらえ、復興計画の中で明確に位置づけ、次世代型の観光資源の開発にも繋げていくことが重要である。首都圏及び日本海側と被災地を縦断的・横断的に結ぶ新たな道路網の形成は、固有の流域圏の交流と経済活性化をもたらす可能性を有している。伝統的な流域圏を基盤とする自然共生都市の再生と、新たな結びつきである沿岸域、広域圏との関係を創造的・発展的に展望することが復興の基本となる。

## (7) 「国民の連帯と公平な負担に基づく財源調達」の原則

復興のための経済政策と財源は、明確な復興ビジョンに基づき、短期、中期、長期の時間軸を基本に構築しなければならない。

大震災からの復興のためには、多額の財源を必要とする。このために、国は、歳出の見直し、復興債の発行、増税など、多様な手段を組み合わせ、財源の調達を図るべきである。歳出の見直しは、全国的視点から必須のものと認められない政策的支出から行われるべきである。復興債の発行による財政支出は、将来世代への負担の繰り延べであること、また特に財政規律の弛緩というメッセージを国の内外に与えることがないこと、に留意して行われる必要がある。増税は、資産税、相続税、消費税、所得税、株式譲渡分離課税、法人税などを対象に検討することとし、復興のための財源調達の目的に最も適合的なこれらの組み合わせを追求するべきである。その際には、国民が連帯して広く公平に復興の財源捻出に協力すること、将来世代への負担を大きくしないこと、また経済の動向にできるだけ負担をかけないことが目指されるべきである。

### おわりに

日本学術会議は、災害が今も継続していることと、復旧・復興への道筋がなお明確でなく、今後も様々な困難が続くことを深く認識し、提言として示した「復興の目標と7つの原則」を踏まえた復興事業の進行を期待すると同時に、復興計画が被災地域のみならず日本の社会全体に重要な影響を持つものであることに思いをいたし、被災地域の復興に向けて一層具体的な計画や提案の検討、また、原発事故の早期収束と放射線被害の防止のために、引き続き活動を進めていく決意である。

日本学術会議は、大震災と原発事故に因り多くの国民が困難と不安の中にある状況を直視し、国民生活の安全の確保について学術が負うべき責任の重さを、深く認識している。大震災と原発事故への対策が十分であったかどうか等の原因究明、さらに国民の安全の確保に関してこれまで積み上げられてきた学術活動に対する批判的な自己検証を行い、これらを通じて、今次の未曾有の惨禍を、次世代のために、より安全な社会を確立する礎として築いていく。

## 東日本大震災対策委員会被災地域の復興ランド・デザイン分科会

委員長	進士 五十八	(第三部会員)	東京農業大学名誉教授
副委員長	石川 幹子	(第三部会員)	東京大学大学院工学系研究科教授
幹事	大西 隆	(連携会員)	東京大学大学院工学系研究科教授
	淡路 剛久	(第一部会員)	早稲田大学大学院法務研究科教授
	江原由美子	(第一部会員)	首都大学東京大学院人文科学研究科教授
	今井 浩三	(第二部会員)	東京大学医科学研究所附属病院長・教授
	武田 和義	(第二部会員)	香川大学監事、岡山大学名誉教授
	西澤 直子	(第二部会員)	東京大学大学院農学生命科学研究科特任教授、石川県立大学教授
	濱田 政則	(第三部会員)	早稲田大学理工学術院 社会環境工学科教授
	河田 潤一	(連携会員)	大阪大学大学院法学研究科教授
	森田 朗	(特任連携会員)	東京大学公共政策大学院教授、東京大学政策ビジョン研究センター学術顧問

## 東日本大震災対策委員会

委員長	金澤 一郎	(第二部会員)	宮内庁皇室医務主管
副委員長	広渡 清吾	(第一部会員)	専修大学法学部教授
幹事	浅島 誠	(第二部会員)	産業技術総合研究所フェロー兼幹細胞工学研究センター長
幹事	岩澤 康裕	(第三部会員)	電気通信大学電気通信学部量子・物質工学科教授
	木村 茂光	(第一部会員)	東京学芸大学教育学部教授
	小林 良彰	(第一部会員)	慶應義塾大学法学部教授・同大学多文化市民意識研究センター長
	酒井 啓子	(第一部会員)	東京外国語大学大学院地域文化研究科教授
	白田 佳子	(第一部会員)	筑波大学大学院ビジネス科学研究科教授
	唐木 英明	(第二部会員)	東京大学名誉教授

北島 政樹	(第二部会員)	国際医療福祉大学学長
山本 正幸	(第二部会員)	東京大学大学院理学系研究科教授
鷺谷 いづみ	(第二部会員)	東京大学大学院農学生命科学研究科教授
池田 駿介	(第三部会員)	建設技術研究所池田研究室長
大垣 眞一郎	(第三部会員)	独立行政法人国立環境研究所理事長
後藤 俊夫	(第三部会員)	中部大学副学長
永宮 正治	(第三部会員)	J-PARCセンター長
有本 建男	(特任連携会員)	独立行政法人科学技術振興機構社会技術研究開発センター長、研究開発戦略センター副センター長