

# 复兴建议书

～ 悲惨中的希望～

2011年6月25日

东日本大震灾复兴构想会议

# 目 录

I. 前言	1
II. 正文	
第 1 章 新的区域形态	3
(1) 序	3
(2) 区域建设(城市建设、村镇建设)的思路	4
① “减灾”的思路	
② 描绘区域未来蓝图的复兴计划	
(3) 区域类型与复兴的政策措施	5
【类型 1】平地上存在城市功能且大部分已受灾的区域	
【类型 2】陆地上的街区受灾而地势较高的街区幸免受灾的区域	
【类型 3】斜面临海且平地面积较少的街区及村落	
【类型 4】海岸平原部	
【类型 5】内陆部、因土壤液化而受灾的区域	
(4) 现有复兴相关事业的改良与发展	7
(5) 与土地使用有关的课题	9
① 土地使用规划手续的统一化	
② 通过土地区划整理事业、土地改良事业等对土地的使用进行调整	
③ 灾区土地的权利关系	
(6) 复兴事业的担负者及意见达成的过程	9
① 以市町村为主体的复兴	
② 居民间达成协议与城市建设公司等运用	
③ 支撑复兴的人力支援和人才确保	
(7) 复兴支援的手段方法	11
① 创设灾害应对制度	
② 此次的特例措施	

第2章 生活和工作的恢复.....	12
(1) 序.....	12
(2) 区域内相互扶持、相互学习的组织结构.....	12
① 建立灾民救助体制	
② 建立以区域综合服务为中心的保健、医疗、护理、福利体制	
③ 确保学习机会	
(3) 复兴区域文化.....	14
① 复兴“连接”人与人之间关系的区域文化	
② 恢复区域的传统文化和文化遗产	
③ 通过复兴创造文化	
(4) 从紧急就业到就业复兴.....	15
① 当前的就业对策	
② 通过产业振兴创造真正的就业	
(5) 区域经济活动的恢复.....	17
① 企业创新	
• 对企业的支持	
• 选址促进政策	
• 中小企业	
• 产业、技术积累与创新	
② 农林业	
• 从迅速的恢复到复兴	
• 3大战略	
• 平原地区	
• 三陆沿海地区等	
• 林业	
③ 水产业	
• 水产业的重要性	
• 沿海渔业地区	
• 近海及远洋渔业、水产基地	
• 促进渔场及资源的恢复、渔业者和民间企业之间的合作	
④ 观光	
• 区域观光资源的利用与新观光类型的开发	
• 通过重建实现人员交流和观光振兴	

(6) 强化支撑区域经济活动的基础.....	22
①交通、物流	
• 建立防灾能力强的交通网	
• 物流系统的专业化	
②促进可再生能源的利用和提高能源效率	
• 灾区可再生能源的潜力	
• 区域独立型能源系统	
• 作为产业的可再生能源	
③充分利用信息通信技术	
(7) “特区”手段的运用和市町村的主题性.....	25
(8) 确保复兴的财源.....	26

### 第3章 从核灾害走向复兴..... 27

(1) 序.....	27
(2) 尽快控制事态与国家责任.....	28
(3) 对灾民、受灾地方政府的支援.....	28
(4) 辐射量的测定与公开.....	28
(5) 应对土壤污染等情况.....	28
(6) 健康管理.....	28
(7) 走向复兴.....	29

### 第4章 开放式复兴..... 30

(1) 序.....	30
(2) 经济社会的重建.....	30
① 确保电力稳定供给和重估能源战略	
② 打造终身就业社会和高附加值产业	
③ 日本以复兴为契机带动环境保护	
(3) 向全世界开放的复兴.....	32
① 促进国内外了解日本灾区重建	
② 向世界开放的经济重建	
(4) 人们之间的联系与相互扶持.....	33
① 推进区域综合服务与社会性包容	

② 复兴与“新公共”	
(5) 打造防灾能力强的国家.....	34
① 震灾相关的学术调查	
② 防今后的地震、海啸灾害	
③ “防灾”、“减灾”和国土利用	
④ 灾害的记录与传承	
<b>III. 结语</b> .....	37

## I. 前言

灾难在没有任何前兆的情况下出现了。2011年3月11日下午2时46分，大地在摇晃，大海在奔腾，民众显得不知所措。在地震和海啸一波接着一波的攻击面前，国家的形状和景观很大程度上变了模样。接着第三波崩塌向日本袭来，这当然应该是核电站事故。瞬间的恐怖消失以后，看不到事故尽头的恐怖又接着来临。这是史无前例的灾难。就这样战后一直支撑着日本的某种东西咣当一下崩落了。

地震的震源在三陆冲、牡鹿半岛的东南偏东130公里附近，深24公里，里氏震级达9.0级。震级为日本地震测量史上最高，据说世界上也是20世纪初以来110年中第4大震级的地震。宫城县北部的地震烈度达7级，东北及关东8县的地震烈度达6级，晃动剧烈，以东日本为中心从北海道一直到九州的日本列岛全部都在晃动。

由于是太平洋板块和大陆板块交界处发生的海沟型地震，因此引起了大规模的海啸。最高潮位达9.3米，海啸的实际到达高度为日本地震测量史上最高的40.5米。

人员伤亡中死亡和失踪加在一起已经超过2万3千名。而且灾区物质方面的直接损失达到约16.9兆日元（内阁府估算）。此外，核电站事故以及由此产生的谣传损害也无休无止。

对于可以进行比较的关东大震灾和阪神淡路大震灾而言，虽然有房屋倒塌和火灾引起的伤亡，但这次却展现出海啸伤亡加上核电站事故这种完全新型的灾害。

在都市型灾害关东大震灾发生当时，有一位记者这样写到。“九月一日是红色的一天。”“从地震和火灾的劫难中生存下来的人的脸部给人的感觉赤红赤红的，好像忘却了其它的颜色。”

那么这次地震的灾民会对哪几种颜色留下深刻印象呢？也许是从海岸边上汹涌而来的浊流漩涡乌黑色。也许应该是海啸退去以后到处一片废墟的颜色。没有恐慌、只是默默地应对眼前一切的灾民形象会让人感觉到怎样的色调呢，深切悲痛的颜色会渐渐地渗出。他们的一举一动让国际社会吃惊并获得了赞赏，同时也促使国际社会积极地进行支援。

接着发生了无色无味的难以捉摸的核电站灾难。再加上国内外多处遭遇到的谣传损害，这次灾害表现出复合灾害<sup>1</sup>的形态。因此，复兴的道路并不会很平坦，其难度会好像解答综合问题那样困难。

<sup>1</sup>“复合灾害”指的是几乎同时或者一定时间差内发生的数个灾害。复合灾害因其互相的关联性，受灾情况通常会更加严重。例如，地震发生时地盘会变得松软，这时如果降下大雨，就会发生大规模的泥石流，这种情况就是复合灾害。

以复合灾害为主题的综合问题该如何解答呢？本“建议书”就是为了提出解答的方案。实际上，不论以哪个切点为突破口，在给灾区开出的药方的背景中，可以看到日本战后一直没有能够解决的各种问题。而且，在大自然的威力和人类的骄横面前，现代文明的脆弱性在世人眼前暴露无遗。是不是到了应该检讨一下现代文明的真实属性的时候了。在这样严重的大灾害面前，到底应该怎样做呢？我们只有屏住气息一直站立着。问题的涉及面实在太广，有的时候会令人感到有点绝望。这时，程度虽然会有所不同，但通过前所未有的震灾体验，是不是会有一些重新感悟到的想法呢？我们认识到，只有直面眼前的一切才能找到解决的办法。

我们都知道，我们生活在这个世界上一直都依靠着其他人的扶持和帮助，经过了地震，我们中的许多人现在应该正在考虑着帮助其他人。我们必须倾听这种发之内心的声音。

这也许需要自己与外界的某种“连接”才能会有所发觉。人与人之间的连接，地区与地区之间的连接，企业与企业之间的连接，市町村与国家或县之间的连接，地区的社区之间的连接，东日本和西日本之间的连接，国家与国家之间的连接。我们发现了通过各种大大小小的连接互相进行“扶持”的现实，由此复兴之光开始逐渐显现。

灾区的人们通过各种“连接”行为来实现人与自然的“共生”，同时深入开展“减灾<sup>2</sup>”活动。于是，实现各个地区社区与地区产业的重建。“希望”从此开始出现，最终“希望”逐渐变成了复兴的现实。

灾区以外同样也是如此。例如，东京必须认识到以前一直受到东北地区的扶持和帮助，现在应该通过互相的连接对东北地区提供回报。西日本为了应对下一次的灾害，有必要积极地向东北地区提供支持和帮助。于是，通过这种不断的互相连接和互相帮助，“希望”在人们的心中逐渐萌发。

实际上，以自卫队为主的从日本全国聚集起来的救助人员的献身忘我活动就是在实践着这种互相连接和互相帮助。这里通过全国国民对东北复兴的继续支持和帮助，日本重建的“希望”会让人们更加切身地感受到。于是，通过这个“希望”，培育了连接人与人之间的“共生”。这不局限于日本，而且会在全世界广泛扩展。震灾发生时，来自世界各地的支援接连不断，我们为此受到了感动。

“共生”的愿望越强烈，怀着悔恨的心情面对过世者的“共死”理解就会越深。而且，通过对同时大量消失的“生命”的追悼和安魂，我们会更加珍惜现有的无上宝贵的“生命”。

我们相信只有这样才能在毁灭之后走上充满希望的复兴之路，并且确保复兴的实现。

<sup>2</sup> 减灾”指的是对于自然灾害不是完全阻止，而是着眼于实现其最小化。因此，需要硬件面的对策（防波堤・防潮堤的建设等）和软件面的对策（防灾训练、防灾教育等）的有机结合。

## II. 正文

### 第1章 新的区域形态

#### (1) 序

在推进灾区的区域建设时，并不是推测能够如何完全控制大自然的灾害，而是从“减灾”的思路着眼，关注“区域社会”和“连接人与人的人才”。把灾害的发生作为明确的前提，考虑区域与国家的应有状态，从这一观点来看，迄今为止，国家还没有对此引起足够的重视。相反，实际上我们一直在享受“战后”的和平，一直满足于安全的神话。

新的区域建设必须从随时可能发生灾害的观点出发。当遭遇灾害时，每一个人应把能够自主的“逃离”作为自救的基础。每一个人的“逃离”就意味着“生存”。为了使其成为可能，必须提供“共助”、“公助”的宽松条件。其方法和途径不只是一种，而是结合多种手段，这是本建议所讨论的重点。同时，我们也建议制定区域重建所必需的新型制度性应对措施。

应当注意，在采取各种政策措施时，并不是把人与人相分离，而是要在连接人与人方面下功夫。无论是在打造各种设施的硬件方面，还是在打造社区的软件方面，“连接”都是同等重要的。

在考虑对已丧失一切的区域进行重建时，首要的是听取受灾地区居民的声音，并且在能够实现其要求的地方加以“连接”。为了能够准确而迅速地传达各种要求，应点对点地建立联络途径，准确地传递其声音，由能够引导其实现的人才来担当其功能。通过他们持续地对人与人以及人与组织进行“连接”，最终形成沟通的网络，使其自身成长为能够促进重建区域社会的人才。

他们以志愿者等形式从灾区以外来到受灾地区，通过自己的活动来“连接”人与人的同时，培养灾区人才支援减灾工作。这其中，当然也准备了从志愿者转为就业的途径。。

而且，为了进行灾区的重建，需要拥有“连接”人与人的专业知识与技能的人才。从灾区之外召集拥有医疗、福利、保健等方面的专家，以及能够在现场运用科学技术知识的专家等，都有助于本地的人才培养。另外，为了广泛地获得区域建设所必需的知识与技术，还必须建立能够吸引城市建设设计者、建筑家、法律专家以及管理人员的组织结构。

区域社会并不是使受灾的人们孤立，而是从纵向与横向把他们连接起来，通过各种人才的辈出来支撑。

此外，从灾区重建中获得了“连接”人与人的经验与方法的人才，都可以进



一步走向全国各地，推广“减灾”的思想，并且结合各地的实际情况推出“连接”模式，提高其利用价值。

## (2) 区域建设（城市建设、村镇建设）的思路

### ① “减灾”的思路

此次海啸大大地改变了以往人们对灾害的看法。此次海啸的浸水区域范围极广，其威力之巨大令人难以置信。这告诉我们，有的海啸从物理上是无法防御的。事实证明，仅在以防波堤、防潮堤为中心的最前线来抵御这种规模的海啸是不可行的。

在今后的复兴过程中，应把思路重点放在如何把灾害发生时的损失减至最小化的“减灾”上，而不是想办法去完全控制大自然的灾害。基于这种思路，即使发生了灾害，最重要的也是确保人身安全，并且尽可能地减少经济上的损失。我们必须从这样的观点出发来预防灾害。

基于这样的“减灾”思路，我们必须从以往的依靠在专门的水际建立结构物来防御，转变为重视软件方面的对策，如落实以“逃离”为基础的防灾教育、提供和完善应急地图等。此外，除了防潮堤等，我们还应充分利用交通基础设施等，充实区域内部的第二堤防功能，进行土地的加高，整修避难所、避难路、避难大楼等。同时，有必要在软件、硬件的政策措施方面进行总动员，如考虑到灾害风险的土地使用、建筑限制规定等的统一管理。另外，在进行区域建设时，还应充分考虑确保人与人之间连接关系的社区的一体化。

在制定复兴计划时，应比较研究各种选项，考虑适合地形特点的防灾效果，以及所需的费用、整修所需时间等。在此基础上，必须考虑防波堤<sup>3</sup>、防潮堤<sup>4</sup>、三线堤<sup>5</sup>、向高处转移等“方面”的准备，以及土地使用、建筑结构限制规定等的适当的“组合”。

<sup>3</sup> 所谓“防波堤”，是指为了保护港口、渔港免受来自外海洋的波浪的破坏，以及保护陆地区域免受海啸的破坏而在海中设置的结构物。

<sup>4</sup> 所谓“防潮堤”，是指为了保护陆地区域免受台风等引起的巨浪、海啸等的破坏而在陆地上（海岸部）设置的结构物。

<sup>5</sup> 所谓“二线堤”，是指设置在比防潮堤更靠近陆地侧的防御型结构物。例如：在公路、铁路线路上采用堆土结构来起到堤防的作用等。

的确，虽然“安全、令人放心的区域建设”需要花费大量的时间，但是，从另一方面来看，灾民又有着迫切希望“早日恢复原来的生活”的愿望。有必要努力协调这两者之间的关系，推进区域建设。我们必须本着分阶段地进行区域重建的思想，例如，尽早在安全的位置兴建引导复兴的基地性街区等。

（图表 1） 海啸防灾区域、城市建设相关政策措施印象图

（图表 2） 防波堤、防潮堤、二线堤的印象图

## ②描绘区域未来蓝图的复兴计划

在复兴的过程中，应优先考虑区域的需求。同时，必须伴随着长期的展望和洞察能力。一方面，要看准我国经济社会的结构变化（如高龄化、人口减少等），另一方面，要寻求东北地区成为引领未来时代经济社会的可能性。

因此，在城市建设中应考虑到高龄者、弱者，建设紧凑型城市，同时应考虑到生活便利性、景观、环境、公共交通、节能、预防犯罪等各个方面。尤其是景观方面，希望与本地居民充分地沟通和征求意见，实现统一、协调的区域建设。

另外，在区域建设中应充分利用可再生能源和生态系统的优势，并且利用新一代技术等推进产业振兴，促进区域资源的利用和在区域内循环，从而建立区域的自给能力和价值。在此之际，应对需要支援的符合地域需求的领头人方式进行研究和讨论。

希望通过这些措施，形成新的区域建设模式，实现本地区的复兴。

### （3）区域类型与复兴的政策措施

此次的灾区由于地形、产业、生活等状况极其多样。因此，从有助于研究今后各区域复兴的观点出发，我们想提取典型区域作为模型，概括地对各复兴政策的要点予以提示。

另外，在任何情况下，应该把“逃离”为前提的区域建设作为基础，而在进行复兴时，有必要采取与铁路、干线公路、公共公益设施、商业设施的移建与复建等相互结合的综合措施。此外，对于广域的基础设施，应与各区域的复兴计划充分结合，从确保“多重化替代性”的观点加以注意，进行整修、重建。

总之，对于为了复兴的各个事业，应从立项阶段开始，重视性价比和高效率，充分考虑各个方面因素，使其成为真正需要而有效的事业。

#### 【类型 1】平地上存在城市功能且大部分已受灾的区域

对于平地上存在城市功能且其大部分已受灾的区域，应把目标设定为将居住、城市的中枢功能转移到地势较高的安全的地区。在此之际，维持地域的整体性非常重要。但是，由于有的地方无法确保转移的目的地，因此同一地区内的居民有可能被转移到不同的地方，对此应加以注意。

原则上，应以转移到地势较高的地域为目标，但是有的地方无法确保适合的土地，而且由于产业活动（如水产业等）的需要，有时也不可避免地要利用平地。这时，在发生大规模海啸时就有可能受灾。因此，必须尽可能地只在该地域实施所必需的产业功能，整体的进行土地使用和建筑限制。另外，还有必要积极地对土地加高、在妥善的避难计划下对避难道路的整修和加强其功能以及避难大楼的整修等方面加以完善。

（图表 3）平面图、剖面图

### 【类型 2】地面上的街区受灾而地势较高的街区幸免受灾的区域

对于地面上的街区受灾而地势较高的街区幸免受灾的区域，首先应考虑向地势较高的街区集中和对其的有效利用，但是由于考虑到调整权利关系比较困难，因此将地面上的所有街区全部转移会很困难。为此，有必要在提高地面上的安全性后再充分利用。

这时，由于可能受到大规模海啸的袭击，因此平地地区应仅作为产业功能等的选址区来实施土地使用、建筑限制规定。另外，与之相结合，应充实土地加高、避难道路、避难大楼等避难对策。

（图表 4）平面图、剖面图

### 【类型 3】斜面临海且平地面积较少的街区及村落

对于斜面临近海岸且平地面积较少的街区、村落，整个区域有可能遭受巨大的灾害。因此，应把通过在海岸部背后区域造一片住宅用地，将居住区等转移到地势较高的地区作为基本方针。平地应仅作为产业功能的选址区，应引入限制修建住房的土地使用政策。此外，必须为从事产业活动的相关人员建立避难设施。

另外，由于高龄化的发展，出现村落维持困难的情况，村落的重组将成为课题。此外，应研究根据地形的不同，重点对认为容易实施防灾对策的区域进行重整。

(图表 5) 平面图、剖面图

#### 【类型 4】海岸平原部

在沿海的广阔平原地带，因海啸而浸水，以农业为中心遭受巨大灾害的区域，应结合土地使用限制规定在海岸部及内陆部整修护堤，而不是在海岸部修建巨大的防潮堤。

在此之际，应充分利用交通基础设施等，充实二线堤功能，并且将住宅区等转移到二线堤内侧的内陆部等安全的场所。如果在二线堤的海岸侧设置住宅区，则必须采取住宅地的安全措施。若要在比二线堤更靠近海岸侧设置住宅区，则需在妥当的避难规划的基础上，对修建避难道路、加强其功能、修建避难大楼等的完善进行研究讨论。

另外，应考虑到社区的维护，整体的确保农地的恢复、及现有村落的安全性。

(表 6 图) 平面图、剖面图

#### 【类型 5】内陆部、因土壤液化而受灾的区域

对于内陆部的大规模填造地崩塌地区、因填埋地等的土壤液化而使住宅、宅地遭受大规模灾害的地区，应在受灾的住宅、宅地推进“防止二次灾害对策”，同时应进行城市基础设施的加固、住宅重建、宅地恢复等的支援。

以上所有的选项，虽然有灾民生活重建支援法等各种支持制度，但是也必须考虑避免给当地居民带来过大的负担，并且应避免地方政府在区域建设过程中的负担短时间的集中出现。另外，为了防止趁着灾区的集体转移等之机，而先行取得土地等投机行为，有必要及时采取措施，对土地交易进行监控。

#### (4) 现有复兴相关事业的改良与发展

对于今后的海啸对策，必须将以往采用的防波堤、防潮堤等“线”式防御，改为采用包括河流、公路、城市建设等在内的“面”式“多重防御”。为此，必须推进现有框架内未包含的综合性对策。例如：公路、铁路等公共设施的堆土应作为防灾设施的二线堤来进行定位。在进行学校、铁路的整修时，也应将其纳入“减灾”等观点当中。也就是说，必须以以往所没有的思路来提高区域的安全度。

另外，对于防波堤和防潮堤的整修事业、防灾集体转移促进事业、土地使用限制规定等现有的方法和手段，是否能够适用此次震灾的重建工作，必须一一地

进行验证，并且根据必要来进行改良。

对于防波堤、防潮堤，应作为具有保护陆地免受频率较高的海啸、台风时的巨潮、巨浪等破坏的功能设施来进行重建。在发生与此次相同的巨大海啸灾害时，即使海水越过，也不会造成坚强结构物的倒塌，对相关技术进行更进一步的研究是必不可少的。

目前，应根据区域的实际情况，针对只是转移住宅的“防灾集体转移促进事业”进行综合性地进一步研究，使多用途选址成为可能，并且有必要发展成为能够实现更加适合区域建设的制度。另外，为了实现把住宅转移到地势较高地区，以及在平地上的重建、中高层化，必须综合性地支持宅地平整、廉租房住宅的供给、公共公益设施的整修等。当然，对自主重建住宅的支援等也非常重要。

关于土地使用限制规定，除了迄今为止的建筑标准法第 39 条<sup>6</sup>（灾害危险区域的指定）以及该第 84 条<sup>7</sup>（受灾街区的建筑限制）的限制，还有必要结合土地使用限制规定和各种事业，实现“多重防御”。为此，应考虑更加灵活的组织结构，对限制内容能够顺畅地进行灵活重估，从而使这些限制规定与区域城市建设在内容上更加协调。

另外，应注意以下两个难点：一是除了作为必要的公共事业购置土地的情况之外，公共主体在购置灾区土地时，以公共负担的形式来取得缺乏使用价值的土地的问题；二是灾民转移到其它区域后，无法直接参与本区域的恢复、复兴的问题。

因此，为了推进复兴的相关事业，应从硬件和软件的双方措施进行总动员，研究以整个区域建设来应对海啸、确保安全的制度。

（图表 7）防潮堤的整修事业

（图表 8）防灾集体转移促进事业

<sup>6</sup> 在“建筑标准法第 39 条”当中，地方政府把海啸、巨潮、洪水等危险系数高的场所指定为灾害危险区域，禁止在该区域内修建住房，并且在条例中对建筑的标准进行限制规定，如建筑结构、地基面的高度等。

<sup>7</sup> 在“建筑标准法第 84 条”当中进行了以下规定。

为了防止对灾区街区的健康复兴造成妨碍的建筑的出现，在自灾害发生之日起 1 个月以内，特定行政厅（设置进行建筑确认相关事务的“建筑主管”的地方政府首长）可以指定区域，限定时间，对该区域内的建筑物的建筑进行限制或禁止。另外，虽然规定最多可延长至 2 个月，但是，因东日本大震灾而遭受巨大灾害的街区所在的特定行政厅，可以自灾害发生之日起的 6 个月（须延长时可最多可延长至 8 个月）以内，对指定的区域的建筑进行限制、禁止。

## (5) 与土地使用有关的课题

### ①土地使用规划手续的统一化

在进行此次重建工作时，有必要对各种土地使用计划制度加以协调。但是，我们担心在协调过程中花费过多的时间，会影响区域的重建工作。

因此，为了能够顺畅而迅速地推进重建事业，必须进行统一管理，使复兴计划的实施所必需的城市规划法、农业振兴区域整備法、森林法等相关手续能够以市町村为中心进行实施。同时，应建立能够迅速地实现土地使用重组等组织结构。

(图表 9) 关于土地使用限制规定的相关法律

### ②通过土地地区划整事业、土地改良事业等对土地的使用加以协调

要实施大规模的土地使用翻新事业（如村落集体转移到地势较高的地区等）之际，有时对住宅地区有必要采取土地区域整事业、土地改良事业等不经常使用的传统的手段方法向农地进行转移。必须从整体的角度出发研究如何顺畅地推进这些措施。

### ③灾区土地的权利关系

此次对灾区的许多地方实施了地籍调查。但是，有必要对因此次大震灾导致情况发生变化的与土地相关的信息（所有者、边界等）进行整理，并且予以批露。

另外，包含浸水区域在内的灾区，很多地方发生了权利人管辖范围、边界等不清晰的土地。因此，必须考虑采取必要的措施，避免这些土地问题对复兴时的区域建设造成妨碍。

## (6) 复兴事业的担负者及意见达成的过程

### ①以市町村为主体的复兴

复兴的主体基本上应以最接近居民、熟悉区域特点的市町村为基础。各市町村应与居民、NPO、本地企业等合作，制定复兴规划，并且自主地、综合性地推进详细的政策措施。

国家应指示包含蓝图、理念、支援项目等在内的整体复兴方针，尽最大努力发挥复兴的主体即市町村的能力。在此之际，应根据现场的意愿，在人才、专业

知识、财政等方面提供适当的支援和进行必要的制度设计。县作为包含市町村在内的综合性地方政府，担负着应对综合性行政课题的任务。

国家、县因受灾而导致行政功能降低，为了向有需要实施巨大的重建作业的是町村提供有力的服务，应根据其请求派遣拥有专业知识的人才和有助于区域复兴的人才进行人力支援。

灾区的复兴，应在市町村、县、国家相互合作的关系下，明确各自所承担的作用、政策措施，一边协调，一边有计划地进行各项事业。为了事业的实施，应研究协商如何灵活运用相关人士协议会组织。

关于今后的区域建设的应有状态，市町村应向区域居民明示包含复兴项目在內的利害得失，并且在此基础上，广泛听取区域居民、相关人士的意见，确定其方向性。

## ②居民间的意见统一与城市建设公司等运用

为了尊重区域居民的意愿，建立汇总居民的意见并将其反馈到行政的相关体系是必不可少的。在此之际，可以考虑运用以居民、事业者、相关权利人等为成员，致力于区域建设的“城市建设协议会”、“村镇建设协议会”等。

另外，在收集居民意见时，对于女性、儿童、高龄者、残疾人、外国人等的意见，也应确切地予以反映，此外还需要充分考虑将来一代。

在实施复兴事业过程中，除了依靠政府的主导作用外，还应充分利用民间资金、运用专业知识的官民合作（PPP）、志愿者、NPO 等为主导的“新公共”来促进灾区的复兴。另外，应结合公益性和企业性，综合运用所有有效的方法手段，包括运用担负着仅靠行政、民间企业等难以有效实施的公共事业的城市建设公司。另外，在农村部，应考虑通过运用村落社会等，与相关人士进行彻底的对话，不仅对农地，同时，对包括宅地使用在内的土地使用进行协调。

另外，应一边听取区域居民的需求，一边由相应的主体采取各种土地使用方式（如根据土地所有者的意愿设定借地权等），有助于实现今后本地区的未来蓝图建设。

## ③支持复兴的人力支援和人才确保

由于市町村的居民希望自主地参与复兴事业，为此，应研究讨论如何尽可能地由居民自身参与到复兴事业当中去。有必要通过充实职业训练等，在区域居民从事与专业知识相关的业务方面下功夫。另外，希望能够从构建与居民之间的圆滑的人际关系方面出发，或者从有关地形、地理的知识方面出发，可能的话希望从居民内部培养出被称为“协调人”或“推手”的起着“连接”作用的人才。

另外，为了支持以居民为主体的区域建设，城市建设设计者、建筑家、大学研究人员、律师等专家的作用非常重要。为了充分利用国内外这些专家的力量，为此，得到相关学会的支援、形成网络组织也是非常重要的。

在遭受如此巨大灾害之际，仅靠各市町村的力量很难制定迅速且有效的复兴计划，也很难推进事业的发展。此时，国家、县、其它市町村、城市重建机构等，有必要通过派遣专业人员等方式提供技术支援，为地方政府制定复兴计划并切实地支持事业的实施。因此，为了促进整体的、一体化的复兴，相关人士必须密切合作。此外，统管整个区域建设计划的“总设计师”的作用也非常重要。

应对在受灾的市町村居住，从事照料、看护灾民工作，并且广泛参与村落举办的各种区域活动的复兴支援者等组织给予大力的支持。各种能够起到“连接”作用的人才才是社区复兴工作中所不可缺少的。

## **(7) 复兴支援的手段方法**

### **① 创设灾害应对制度**

在研究应对此次大震灾的制度、事业时，应策划出能够在全国范围内运用的永久性措施，这有助于今后可能发生的灾害的重建工作。

迄今为止，虽然我们以 1959 年伊势湾台风为契机，制定了灾害对策基本法，以 1995 年阪神、淡路大震灾为契机，制定了受灾街区复兴特别措施法，以 1999 年广岛暴雨灾害为契机，制定了泥石流灾害防止法等，创设了各种应对灾害的法律制度，但是在我国，目前还不存在应对海啸灾害的一般性制度。

在此次大震灾中，海啸造成了大面积的巨大灾害，对于遭受海啸破坏的地方政府、或是预测今后可能会遭受大规模海啸袭击的地方政府，在推进海啸受灾严重地区的地域建设时，应创设基础性的新型一般性制度，国家有必要明示对海啸受灾严重地区的地域建设的思想方针。

### **② 此次的特例措施**

在从此次大震灾复兴的过程中，国家要求根据个别事业的必要性和内容，进行强有力的支援。因此，必须提供能够满足区域各种需求的广泛的支援项目，如必要的人才、专业知识技术、财政措施、放宽限制、制度上的特例措施等。另外，应根据灾区的复兴情况，对于追加的措施，也应妥善而迅速地加以应对。尤其是在进行土地使用规划手续的统一化和迅速化时，采用“特区”手法<sup>8</sup>非常有效。

<sup>8</sup>这里所谓的“‘特区’手法”是指，接受来自灾区地方政府提出的方案，在限定区域内，适用于限制规定的特例措施及其它特别措施的方法手段。



## 第2章 生活和工作的恢复

### (1) 序

区域的恢复只有在具备可以开展生活和工作的条件之后才可实现。从生活的角度来说，实施“区域综合服务”、“扩大学校功能”是关键。

这不仅能够使保健、医疗、护理、福利服务融为一体，把受灾的民众“联结”起来，而且还能创造就业机会。此外，还可以在受灾地区培养担负高级医疗的人材，使其为区域建设做出贡献。关于在受灾地区开展的这些措施，可以将其作为“区域综合服务试点”，逐步向全国推广。

仅从“减灾”的角度来考虑，强化“学校设施”的功能也很重要。一方面，设施本身理应成为发生灾情时的避难所和防灾据点；另一方面，还应将学校作为新的区域中心设施加以扩充。教职员工、儿童、小学生以及居民，须通过“减灾、防灾教育”重新认识区域的特点，学习在紧急情况下如何“逃离”。这样的教育，可以成为强化区域“联结”人与人之间关系的纽带，甚至可能有助于区域文化的复兴。而且，关于将学校建设成为区域社会的中心，也有推广的潜在可能性。

其次，从工作的角度来说，各个产业的恢复首先要积极恢复和利用原来的制度和组织框架。在重建时，通过新的措施，为各地区提供可以应用的模型。这时，应当注意，对于基础设施的整备、能源的多样化，也必须很好地综合各种因素，这样才能发挥较大的作用，我们努力的重点也在这里。

实际上，这里也体现了“联结”的构思。不是把一个一个一个的因素分别开来，而是将其有机地“联结”起来，这一点很重要。

### (2) 区域内相互扶持、相互学习的组织结构

#### ① 建立灾民救助体制

由于此次的震灾，受灾地区的医疗机构、社会福利设施、保育所等都遭受了巨大的破坏。目前，一方面必须对这些设施进行恢复，另一方面还必须设置一些新的支持据点，如临时诊疗所、药店、护理、康复中心等。另外，在区域内设置一些据点，以使居民相互扶持、相互学习并共同探讨本地区的未来，这也是一种有效的做法。

在受灾地区，以生活于避难所、临时安置点等处所的人员为中心，对心理辅导、健康管理、饮食及营养管理、卫生管理的需求也非常强烈。这时，必须更加关注残疾人等社会弱势群体。另外，在进一步强化保健、医疗、护理及福利服务

的基础服务的同时，采取相关人员之间相互合作的措施也很有必要。此外，在以居民避难的地区为中心的灾区、避难处，还应当采取防止犯罪的措施。

另一方面，必须保证灾区所有的儿童能够有一个良好的教育和成长的环境。尤其是，必须从长远的角度出发为孩子们提供心理辅导、教育环境整備等。另外，对于失去父母双亲的儿童，或者父母双亲失踪的儿童，还必须提供长期的支持，包括运用养父母制度。

## ②建立以区域综合服务为中心的保健、医疗、护理、福利体制

对受灾市町村进行重建之际，建立以区域综合服务为中心的体制，以原来的区域社会为核心、以相互扶持为基础、一体化地提供保健、医疗、护理、福利、生活支援服务。届时，应考虑到区域的便利性、防灾性等，尽量一体化地建设住宅、保健、医疗设施、福利设施、护理及福利机构、教育设施等，使其得以共同利用。

关于医疗服务，尤其鉴于受灾市町村原本就是缺少医生等的地区，应进行医疗功能的集约及相关合作。这时，须努力推进在家就诊服务，无微不至地应对患者的医疗需求，以使其早日康复并减轻患者的负担。另外，对于周边的相关健康服务，也需要努力加以充实，其中包括发挥民间企业的作用。同时，还须充分利用信息通信技术等，努力实现保健、医疗、护理、福利相互连通，并为今后的危机管理推进病历等诊疗信息的共享。

此外，由于这些领域创造就业机会的效果很明显，因此可以作为区域重建的支柱产业之一来进行定位。另外，还应以大学医院为核心，推进建立医生和高级医疗人才的培养教育体制，并且充分利用包括大学、高等专门学校等教育机构在内的多种训练机构，进行职业培训等，推进这些领域的人才培养。这样，可确保年轻人、女性、高龄人群、残疾人等都能在灾区就业，有助于进一步深化区域的纽带。

在重建的过程中，希望通过在避难所、临时安置点等处所的生活，新的居民之间能够开展互帮互助活动，并积极参与社会活动。我们应提供相应的支援，在原来社区的基础上重新构建新社区，促进相互扶持。

这些在受灾地区采取的措施，可以将其定位为未来少子高龄化社会的示范措施，希望在非受灾地区亦能改用“区域综合服务示范”措施。

(图表 1 0) 以区域综合服务为中心的区域建设

## ③确保学习机会

对受灾学校进行重建整修时，应努力做到使其在发生灾害时能够发挥其作为应急避难场所、重点防灾据点的作用。例如：包括从当前地点的转移在内，必须进一步强化其防灾功能。由于学校将越来越多地作为避难所来使用，因此为了应对这种情况，从保护当地居民的角度来说，应让校长、教职员工等能够妥善地予以应对。在进行学校、公民馆等的重建时，不仅应加强防灾功能，而且必须努力加强其作为区域社会据点的功能。另外，重建幼稚园、保育所等时，还必须考虑到财政基础比较薄弱的地方。另外，希望根据相关人员的意愿，能够支持其作为幼保一体化设施（经认证的儿童园）重新开始运营。

另外，为了强化以学校等为中心的区域联结纽带，必须充分利用区域的特色，在居民广泛参与的前提下，推进防灾教育等。阪神、淡路大地震时，一些地区通过附近民众的互帮互助，挽救了很多人的生命，这得益于该当地区平时积极开展以小学校、公民馆为据点的各种活动。另外，还应充分利用信息通信技术，通过以学习为媒介，受灾地区的居民开展各种活动，建立发生灾情时能够发挥其力量的网络，以及为其提供通信的场所。

此外，对于在此次震灾中失去父母、亲人以及在经济上遭受巨大损失的家庭的儿童、年轻人，应努力使其获得可广泛接受教育的机会，避免其陷入就学困难的境地。因此，必须根据灾区的需求和实际情况，适当地提供奖学金、就学补助等支持。这样，在保证社会公正性方面具有极大的意义。另外，还应妥善安排教职员、学校辅导员等，避免灾区儿童因灾情影响而在学习方面、生活方面产生障碍。

面向灾区重建，为从更加长远的角度出发培养有关人才，必须建立适应科学技术、国际化、信息化发展等需要的新的教育环境。同时，为了未来在灾区通过产学官的合作，能够培养出担负起区域产业的高级化、新产业创造、本地产业重建的人才、以及适应全球化的人才，还必须努力实现大学、高等院校等的人才的高级化，并且使其在区域内定居。

### （3）复兴区域文化

#### ①复兴“连接”人与人之间关系的区域文化

地震、海啸、核灾害这三重苦难摧毁了东北地区的文化。但是，一般来说，区域文化并不是在顺境中孕育出来的。在逆境中绝地而后生，才能体现出区域文化的底蕴。例如：通过在人口稀少地区举办节会活动，动员跨区域的孩子从外面回来，就将使这些地区重现生机。这其中的关键是“联结”。

目前，正因为东北地区的自然状态处于逆境，我们正接受当地以及周边乃至全国的支援，呈现出恢复的迹象。区域内各种各样的文化，可通过国家、县、市町村不断推动，使区域的人们重新审视其纽带的深度。而且，在区域文化复兴

的过程中，通过人与人的再次“联结”，可以使人们恢复对事物的热情。同时，趁此机会，也可以让人们重新怀念区域文化自身的根基及历史环境。

## ②恢复区域的传统文化和文化遗产

为了恢复因地震灾情、居民避难等而很难维持的区域社会，有必要修缮、修复作为“区域之宝”、“区域之心”的文化遗产。另外，还应对节日等传统的活动、方言的重新兴起、保留、继承提供支援。这样，通过重视本地的历史、文化，继承文化遗产，努力保持区域的特色，就显得非常重要。另外，还应尽快重建和进一步充实受灾的博物馆、美术馆、图书馆等。此外，为了尽快实现重建，还必须建立可迅速对被埋文化遗产进行调查的体制。

## ③通过复兴创造文化

希望能够采取有关措施，给灾民及该当地区注入勇气与活力，同时增加区域的一体感。如对文化艺术活动提供支持，举办艺术节、音乐会等活动，促进区域的体育活动。另外，作为东北地区的复兴象征，还应致力于在灾区引进和举办给人以梦想与感动的国际比赛。

另外，对于本次震灾，目前有很多著名的艺术家、运动员等都在自发性地通过音乐、体育等各种活动提供支援。通过这些活动，加深了支援人员与灾区民众之间的心灵碰撞，这种反复的碰撞，有可能孕育出新的“文化”。希望今后能够积极地发展这种“文化”。

### (4) 从紧急就业到就业复兴

#### ①当前的就业对策

关于就业，首要的是对灾区就业危机的应对。让失去工作的人及时领取到失业救济金。这时，鉴于灾区严峻的就业形势，还必须继续放宽离职条件、延长失业金支付期等。

同时，应采取弹性的政策，如放宽就业调整津贴的适用标准等，使面临困难的企业能够尽可能地继续雇用员工。另外，不仅要维持现有的就业机会，而且应积极地运用就业创造基金项目等，以利于创造新的就业机会。

另外，招聘灾区重建人员之际，应注意切实满足灾民的就业需求。为此，担负重建事业的当地政府和 HELLO WORK 通过信息共享等紧密地合作非常重要。此外，为了增加灾民的就业机会，最好能够对录用灾民的企业提供补助，并且通过“日

本团结一致”工作协会<sup>9</sup>等，确保招聘并根据求职人员的特点提供细致的就业支援。另外，还有必要充实就业所需知识、技术的学习、以及职业转换相关训练等。这时，为了将人员招聘和灾民的求职顺畅地结合起来，应加强 HELLO WORK 的功能、体制，并且通过工作信息网络来扩充匹配功能等。

## ②通过产业振兴创造真正的就业

人员雇用是来自生产的派生需求。因此，真正的稳定就业将诞生于灾区的产业复兴。从这个意义上来说，复兴原本属于该地区强项的农林水产业、制造业、观光业，并导入新可再生能源等新兴产业等，将是就业复兴的关键。与这些政策成为一体的就业方面的支持不可或缺。另外，采取相关措施，以服务于重建或留住能够在灾区创造这些就业机会的企业、以及从外面引进相关企业等，从就业复兴的角度来说，也极为重要。

由于重建后的就业将会很稳定，并且有助于提高劳动条件，因此必须向可使产业复兴创造更高附加值的方向迈进。从这一点来说，面向区域产业高级化人才、新产业创新型人才的培养、以及职业训练的充实等，提供有关支持，也非常重要。

在灾区，原来第一产业等所占比例很高，在劳动就业体制上，男女老少一起工作的情况很普遍。不仅是第一产业，在技术水平较高的中小企业等，很多高龄人能够继续发挥其能力，使其终生工作的就业系统也很常见，成为本地区的一大特色。其中，不乏由高龄专家向年轻人传授技能、经验的情况，也期待能够努力实现这种全员参与型、世代继承型的就业复兴。

另外，在农渔村地区，独立经营的农渔业者作为副业受雇于观光业、制造业等的模式也相当普遍。这种“兼职技能”能够确保稳定的劳动就业和收入机会，在有些地区将成为一种有效的方式。

<sup>9</sup>所谓“日本团结一致”工作协会，是指以都道府县劳动局为主，由当地政府、国家的办事处、相关团体组成的协会。它以都道府县为单位，设置于全国范围内，收集重建事业中标企业等的信息、就向 HELLO WORK 提供重建人员招聘信息等达成协议并进行推进。

## （5）区域经济活动的恢复

### ①企业创新

#### 对企业的支持

对于东北地区而言，制造业在区域经济中所占的比例很高。东北地区的制造业在日本国内外的制造业供应链中也起着重要的作用。此次震灾对我国经济造成了巨大的影响。

从日本全国范围来看，在震后重建过程中重新开始或继续开展事业的企业，贷款依存度提高，资本受损，必须采取应对这些现象的措施。另外，为了企业能够继续开展事业，以足够的规模对企业提供资金周转支持等也很有必要。

#### 选址促进政策

以此次震灾为契机，日本的生产基地有可能从日本转移到海外，从而出现产业的空洞化，丧失很多就业机会。关于这一点，为了改善企业在我国的选址环境，我们必须采取包括支持供应链恢复在内的选址促进政策，积极地致力于区域经济的重建和我国产业的恢复、维持并创造就业机会。

另外，此次的震灾，重新确认了企业制定事业继续规划的重要性。应促进其导入。

#### 中小企业

除了制造业之外，在商业、观光业等各个领域，中小企业吸纳了大量人员进行就业，在经济社会起着极大的作用。然而，此次震灾，使其受到了深刻的影响。目前我们正在采取措施，在资金周转、事业用设施的恢复及建设等方面提供支持。但是，我们必须继续以充分的事业规模，确保各种各样的支持措施到位，以使必要的支持能够更加全面地推行。另外，为了应对因震灾影响传出相关谣言而导致的损失等，必须尽早着手开拓国内外新销路。

除了受灾的中小企业，农林水产业等的事业性贷款、住房贷款的贷款人今后在恢复生产时，原来的债务将成为负担，从而可能面临新的资金筹集困难等问题（即所谓的“双重债务”问题）。对此，不仅金融机构、灾民应分担，而且包括国家、地方政府在内的相关部门也应该分担其痛苦，必须作为一个整体来面对这些问题。同时，还应尽可能地采取支持政策，注意结合过去的震灾政策等，做到公平。

另一方面，我们担心，一直以来为区域经济及中小企业提供资金周转支持的金融机构也受到了震灾造成的各种影响。因此，我们希望通过国家的资本参与，强化金融机构金融中介功能的框架——金融功能强化法的震灾特殊办法能够得以有效运用。

## 产业、技术积累与创新

东北大学等许多大学、大学附属医院、高等专门学校、研究机构、民间企业等都作为区域内的重点知识产业基础、人才培养机构处于共存状态。因此，充分利用东北地区的这些强项，形成知识和技术创新的基地功能非常重要。为此，有必要早日恢复受灾的大学、大学附属医院、研究机构等单位的设施、设备，进一步强化教育研究基础。另外，为通过产学研的合作，能够实现快速的技术创新，必须构筑中长期的、可持续的、灵活的支持体系，此外，还需要建立以大学为中心的区域复兴中心功能，满足各种各样的区域需求。

希望根据以往的实绩，通过促进研发实现技术创新，由此创造出作为“发展核心”的新兴产业及就业机会，同时带来区域产业的恢复，将东北地区打造成为产业与技术密集的区域。

作为东北地区通过技术创新而创造出新兴产业、就业机会的具体事例，可以考虑以下几方面。

- 形成一个以三陆沿海区域为基地的大学、研究机构、民间企业等为组成部分的网络，透析因震灾而剧变的海洋生态系统，复兴渔场，同时利于相关产业的诞生。
- 东北地区的制造业在电子元器件、电子器件、电子线路等领域拥有优势，而东北地区的大学在材料、光、纳米技术等领域具有优势，通过这两个领域的合作，创造世界级的新兴事业。我们在材料开发、信息技术等领域，已经与高等专门学校进行了产学合作，希望进一步培养出更多优秀的技术人员。
- 为了重建区域医疗，应建立以大学附属医院为中心的医疗人才培养系统，并且建立涉及到医疗、健康信息的电子化、网络化及其有效运用的新一代医疗体系。同时，应与本地企业合作，进行新药、中间体研究等，努力创造出新的医疗产业。
- 采用先进的农业技术，进行大规模的实证研究，为日本全国提供作为增长产业的新农业方案。

## ②农林业

## 从迅速的恢复到复兴

为了尽快地恢复耕地、水利设施，并且在重新开始农业生产之前对其担当者提供支持，有必要对农业恢复相关共同作业提供支持。

从完成恢复的耕地开始依次重新进行农业生产，同时应研究市町村的重建计划，且各村落需并行研究未来计划。

## 3 大战略

灾区的地形、气候、文化等具有多样性，农业复兴的方向也随着区域的不同而多种多样。有必要以村落为单位彻底地进行讨论，研究出一个充分利用区域资源的农业重建战略。因此，为了促进这种讨论，有必要按各区域的类型，推出融合了以下 3 大战略的未来蓝图。

- a) 高附加值化……通过 6 次产业化（通过第一产业、第二产业、第三产业的融合，创造出新的事业）、品牌化、先进技术的引进等，旨在确保就业并提高收入的战略。
- b) 低成本化……通过各种土地使用规划的重估、大区划化，缩减生产成本，从而使农民收入得到提高的战略。
- c) 农业经营多样化……通过充分利用了农业、农村魅力所在的绿色观光产业、生物能源等，旨在确保新收入来源的战略。

（图表 11）农村社区的景象

### 平原地区

对于规模化的宽阔平原区域、村落农业经营发达的区域，应以“低成本化战略”为中心。

这时，结合“高附加值化战略”、“农业经营多样化战略”来采取区域战略最为有效。希望在村落之中进行彻底的对话，选定规模化农业的担当者，并且重组村落的土地使用。这时，应以村落为单位集中土地，委托给其担当者，推进“低成本化”。另一方面，未实现规模化的农业经营者可以从事设施园艺，或者从事在村落中再生或通过招商引进的食品相关产业，推进耕地的集约化。这样，结合“高附加值战略”、“农业经营多样化战略”，推进“低成本化战略”。

应把为了推进复兴事业而在村落中实施的对话讨论为契机，实现区域农业结构的这种转换，使该区域成为日本土地利用型农业的领跑者。



## 三陆沿海地区等

对于缺乏平地的三陆地区、果实等的品牌化已经很发达的地区，可以结合水产品等特产的“高附加值化战略”，以及绿色观光产业、生物柴油燃料制造等，采取“农业经营多样化战略”，这样比较有效。

内陆地区应根据区域的特点，例如，可以将源于村落集体农业经营的“低成本化”、“高附加值化”战略结合起来推进有关措施。

## 林业

林业的复兴，应以规模化合板工厂等的重建为起点，实现木材的稳定供给，为灾区的复兴做出贡献。同时，必须确立可持续的森林经营，实现产业的自立。为此，必须进一步推进作业道路的建设、森林事业的集约化等。

重建过程中发生的木质类震灾废弃物，可以用于发电、供热，形成木质生物能源供给基地。应通过将其转换为以间伐材为来源的能源供给，建立未来可持续的林业经营、能源供给体制。

## ③水产业

### 水产业的重要性

此次震灾和海啸在以占据全国渔业生产量5成的7个道县（北海道、青森县、岩手县、宫城县、福岛县、茨城县及千叶县）为中心的广大范围内产生极大的灾害。尤其是，日本著名的渔业地区——三陆地区的海啸灾害特别严重。

水产业与相关产业的关联性很强，从区域经济、就业的角度来说，也起着重要的作用。特别是在三陆地区，除了有几个作为水产基地的水产城市之外，还零散地分布着以渔业为中心而形成的村落。

### 沿海渔业地区

沿海渔业，以维持渔村社会的生计为核心，供应各种各样的新鲜水产品。由于大多为小规模渔业从业人员，让其独立自主地恢复生产大多很困难，因此应通过渔业协会设立子公司，或者由渔业从业人员将事业共同化，以此来实现渔船、渔具等生产基础的共同化、集约化。总之，必须充分利用当地的水产品特产（如鲍鱼等），将6次产业化纳入视野，重建流通加工体制。

作为沿海渔业基础的渔港大多为小规模渔港。当地的渔场、背后的渔业村落

和渔港成为一体，形成了居民的生产、生活的场所。重建时必须充分征求当地居民的意见，综合研究各圈域的渔港功能的集约化、作用分担、渔业村落的应有状态。这时，应从恢复、重建事业的必要性较高的渔港开始着手事业。

（图 12）渔港的功能分担及今后的恢复、重建（沿海渔业地区）

### 近海及远洋渔业、水产基地

近海及远洋渔业，不仅捕获量、市场交易规模很大，而且相关产业覆盖面也很广。除了要进行渔业结构改革（如推进适当的资源管理、推进渔船及船队的现代化与合理化等）之外，还必须努力实现与渔业生产一体化的流通加工业的高效化、高级化。

由于与相关产业的关联性很强，因此加工流通业、造船业等相关产业应步调一致地重建。

作为近海及远洋渔业基础的渔港，即是近海及远洋渔业的基地港口，同时也是通过其它地区的渔船将所捕获的水产品、周边渔港的水产品集中起来的基地渔港。通过市场、水产加工场等，形成水产城市，起着使水产品在全国流通的巨大作用。因此，应紧急实施恢复事业，使渔业能够尽快地重新开始运转，并且进一步研究流通功能等的高级化。

（图表 13）渔港的功能分担及今后的恢复、重建（近海及远洋渔业、水产基地）

### 促进渔场及资源的恢复、渔业者和民间企业之间的合作

由于海啸的破坏，包括渔场在内的海洋生态系统发生了剧变，因此要运用科学知识来实现渔场、资源的恢复，并且以此为契机，积极地推进资源管理。

渔业的恢复应由渔业者自主地与民间企业合作，充分利用民间的资金和智慧，这样比较有效。在充分了解区域实际情况的基础上，国家与地方政府应进行合作，掌握当地的需求、民间企业的意愿，推进中介、匹配，使当地渔业者能够自主地与民间企业进行各种方式的合作。

在必要的区域，可以通过“特区”的方式，采取以下措施。具体来说，就是建立一种组织结构，使以当地渔业者为主体的法人能够与渔业协会不分先后地取得渔业权。但是，在民间企业单独要求许可的情况下，不应这样，应注意保护当地渔业者的生计需求。届时，应设置可在相关部门之间进行磋商及协调的第三方机构等，进行必要的应对。

#### ④ 观光

##### 区域观光资源的利用与新观光类型的开发

观光业可以带来广泛的经济效益，是与农林水产业一并支撑重建的主要产业。希望广泛利用美丽的大海等自然景观、丰富的“美食”、传统节日及神社佛阁等原生态文化、国立公园及世界遗产等知名区域观光资源，开发具有东北地区特色的新观光类型，把“东北”推向全国乃至全世界。

这时，在重建的过程中，在区域建设方面应考虑到景观的美感，以将其作为观光资源，这非常重要。另外，应把农林水产业等地方产业纳入观光的内容，并且有意识地从大海切入，开发新的观光路线等，在创意方面多下功夫。

另外，应通过人才培养等，形成一种体制（平台），不要局限于观光产业相关人员，应使农林水产业等当地产业、区域建设 NPO 等区域内广泛的相关人员能够作为“地区整体”接纳观光客。

##### 通过重建实现人员交流和观光振兴

短期来说，为了防止谣言造成的损失，应通过加强信息的准确发布、观光宣传活动等，致力于恢复和提升国内外旅游需求。

另外，应重视以震灾为契机产生的机会，让灾区以外的人们也能够分享复兴的过程，这一点也非常重要。

#### (6) 强化支撑区域经济活动的基础

##### ① 交通、物流

##### 建立防灾能力强的交通网

关于生活交通，根据少子化、高龄化、人口稀少化等区域社会动向，应与区域复兴方针形成一体针对交通设施追加防灾功能等，建立防灾能力强的区域交通模型。

另外，关于干线交通网，今后必须继续通过强化抗震性、充实恢复能力、确保“多重化替代性”，来增强防灾功能。

关于铁路，一方面要增强“防灾”、“减灾”功能，另一方面，对于现有设施可以利用的铁路，应恢复受灾前的路线。另外，关于受到海啸严重破坏的地

区的铁路，必须与城市建设形成一体，包括改变现有路线，来进行重建。关于港口，应根据临海地区企业的选址情况，增强“减灾”功能（如建立避难体制等）。关于公路，对于太平洋沿岸轴（如三陆纵贯道等）的紧急修整、连接太平洋沿岸与东北道的横断轴的强化，应明确修整日程表，在此基础上对防灾方面的效果进行适当地评估，重点予以推进。另外，希望推进为高架公路等建设紧急避难道路的工作。

## 物流系统的专业化

为了支援灾区的重建，首先要努力尽快恢复公路、港口、临海铁路等物流基础设施。而且，为了提高我国作为产业基地的吸引力，防止空洞化，还应当推进整个供应链的可视化、生产及物流基地的重新布局、太平洋一侧与日本海一侧的连接等，实现运输路线的多重化，维持外航海运的稳定等。

从应对今后的灾害这一角度来看，应建立在软件方面进行了强化的、防灾能力强的物流体系——“灾害后勤”。也就是说，发生灾害时，应通过合作协定等，建立一个运用民间专业技术知识、并确保民间物流设施等的物流体系，使得从全国各地运往灾区的紧急支援物资能够顺畅而准确地到达终端避难所。

## ②促进可再生能源的利用和提高能源效率

### 灾区可再生能源的潜力

关于可再生能源（太阳能、风力、水力、生物资源、地热等），从保持能源的多样化及分散化、防止地球变暖、创造新产业及增加就业机会等角度来看，非常重要。因此，一方面要应对输出不稳定性、成本高、选址受制约等课题，同时必须加速其导入。

东北地区的太平洋沿岸，拥有与关东地区同等程度的日照时间，并且气温低、因太阳能发电系统的太阳能面板随温度上升而引起的损失很小，因此适合太阳能发电。另外，地热资源、森林资源、水资源也很丰富，地热发电、生物发电、小水力发电等的潜在可能性很高。此外，东北地区即使从全国来说也有很多地方具有良好的风况，具有风力发电的潜在可能性。

（图表 14）全年最佳倾斜角的斜面日射量

（图表 15）局部风况图

## 区域独立型能源系统

重新构建灾区基础设施时，必须根据当地的特点，引进先进的独立型、分散型能源系统。其系统综合了以下几个内容，首先是高效率地利用节能系统，其次是通过利用可再生能源等多样化的能源和蓄电池的导入来应对输出的不稳定性，还有通过有效运用源于燃气等能源的热电共生。

这种独立型、分散型能源系统（Smart Community、Smart Village）能源效率很高，并且防灾能力很强，因此我国有必要长期配备。为此，在灾区重建中，要求先行引进这种系统。

在区域的复兴、重建中，与防灾、区域建设等其他计划形成一体来推进，可以获得更好的效果。

（图表 16）Smart Community

（图表 17）Smart Village

## 作为产业的可再生能源

可再生能源系统的设置、引进，在重建过程中，首先有助于创造新的就业机会。而且，装置、系统的生产也有助于产业衍生效果好、电子机械产业比重高于全国水平的东北地区的产业呈现增长。因此，我们必须通过支持引进等措施，促进这些相关产业的聚集。

### ③充分利用信息通信技术

震灾中人与人相互联系的信息通信基础遭受了巨大的破坏，应推进其恢复，并利于新一代的发展。尤其是震灾发生后，手机处于严重不畅的状态，因此应采取措改进这种状况。

重建时，应充分利用各种媒体，为包括在地理上分离避难的居民在内的灾民，准确而迅速地提供支持信息。另外，应确保灾区地方政府和区域居民能够顺畅地进行交流的环境。这样，众多的灾民、居民能够自由地加入重建的过程，有助于区域社会的恢复。

另外，还有必要建立能够通过互联网浏览重建进度情况的 Web 网站，实现政策的“可视化”，并且以易使用的形式提供政府持有的数据，向国内外发布准确的信息等。

此外，鉴于地震导致行政、医疗、教育等支撑区域社会的各领域的的数据丢失，

应在这些领域推进信息的进一步数字化，并且应强力推进引入“云服务<sup>10</sup>”。

此外，应致力于恢复、重建因震灾而受到打击的区域产业，如推进信息通信技术的利用、应用，并为强化区域医疗护理合作进行信息共享、开展农林水产业的6次产业化、中小企业的重建、销路扩大等。

这些措施只有一体化地得到推进，其效果才能最大限度地得以发挥。与此同时，希望由此通过确保灾区人与人联系的纽带、提高信息通信技术的应用能力，使灾区的人们使用信息通信技术，成为重建的主角。

### (7) “特区”手段的运用和市町村的主体性

为了通过聚集符合区域特点的产业、创造新的产业等来重建灾区经济，要求最大限度地发挥市町村的能力。

为了在此次重建中能够充分利用民间的资金及专业技术，采取细化的支持措施，有效的一种做法为，具体地研究各种必要的支持措施（如地方分权规定、权限的特例，手续的简化、经济性支持等），在限定区域、时间的基础上，采用可一元化（一站式）且迅速地推进这些措施的“特区”手段。

另外，在灾区重建的主体——地方政府自行制定的复兴计划之下，要求确保高效性、透明性，同时推进有助于真正复兴的事业。为此，可以结合支持新的区域建设等，建立能够推行复兴所必需的各种政策措施、易于操作且自由度高的补助金制度。另外，应参考区域内以往震灾时的事例、民间捐款的使用事例，在接受国家、县的支援的同时，弥补现行制度的不足，研究设立能够灵活地实施必要事业的基金。

（图 18） “特区”手段的印象图

<sup>10</sup> 所谓“云服务”，是指可在“任何地方”、“需要的时候”，经由互联网等获取“必要的内容”，利用各种计算机资源的服务。

## (8) 确保复兴的财源

不经过财源的讨论就谈不上复兴，没有复兴的姿态就谈不上财源的讨论。此次震灾带来了史无前例的灾害，因此在考虑复兴时，这种思考是基础。

在此次震灾中，许多公共设施因海啸而遭受破坏，只剩下负债。许多地方政府遭受了巨大的损失。在这种状况下，区域内迫切希望重建这些设施，而复兴需要大量的资金。为了尽早地实现复兴，一方面要向国民尽到说明的责任，并且确保透明性；另一方面要根据灾区的实际需要，谨慎而快速地实施真正有助于复兴的必要政策措施。同时，不仅提出政策，而且还要明确实施这些政策的财源，这才是负责任的态度。

综观我国的财政状况，与阪神、淡路大震灾时相比已明显恶化，而且因社会保障支出的增加而导致的巨额债务也为今后的下一代留下了负的遗产。另外，我国的生产年龄人口在今后 10 年将减少 1 成，并且预计会继续大幅度地减少，因此下一代人均负担预计会明显增加。海外的评级公司对我国灾区重建的状况和我国财政健全化的措施也表示出了担心。

鉴于这种状况，对于恢复、重建的财源，我们必须确保不给下一代增加负担，而应由现在活着的整个一代人共同分担。政府应结合复兴支持政策的具体化，重新审视现有年度支出，同时作为国家、地方复兴需要日益高涨期间的临时增税措施，应及时以基干税为中心进行多方面的研究并采取具体的措施。这一点，在为满足前期需求而发行“灾区重建债券”之际，从维持人们对日本国债的市场信任的角度来说，特别重要。

在国家、地方的财政状况依旧严峻的情况下，遭受此次灾害的地方公共团体中财政能力低下的团体众多，许多市町村包括村公所在在内的整个村镇都遭受了毁灭性打击。今后，这些地方公共团体真正开展重建事业之际，即使通过国家经费进行支援，预计也会产生地方债务负担。为应对这些临时性需求，地方的重建财源也应在上述临时增税措施等方面切实地加以确保。其中，为避免对非受灾地区的地方政府的负担造成不必要的影响，应通过地方交付税的增额等方式来切实地进行财源处理。

另外，除税收财政资金外，还可以利用民间资金，可考虑与民间、个人自发性资金援助合作的领域，诸如可以利用可偿还资金的有偿资金的领域、就学支援等。在注意这些领域的范围和资金规模存在限制的基础上，应积极地加以研究与利用。

### 第3章 从核灾害走向复兴

#### (1) 序

核灾害的严重度和广度引起了人们极大的恐惧。而且，人们容易把印象中“战后”广岛、长崎的原子弹爆炸与逐渐形成印象的“灾后”福岛的核泄漏联系起来，就像历史上的一条轴线，闪现在人们的脑海中。由此也可以看出，此次的地震和海啸被作为不可能发生的事情排除在人们考虑之外。

对于原子能，人们似乎听惯了“特别安全”的神话，甚至连质疑声都几乎消失了。从这个意义上讲，认为不可能发生核泄漏事故的想法，因某些外力因素的作用而比发生地震、海啸的场合显得更加闭塞。

如今，人们对到底该如何应对仍在发展却无法控制的核泄漏事故，显得无所适从。对于此次的地震和海啸灾害，“减灾”的应对方法可以立即获得认同，这不能不说是一种鲜明的对照。因为核泄漏并非是那种通过采用某种方式即可回收的事态。让人联想到它就像是被打开的潘多拉盒子，给人类带来的是所有的不幸。

但是，潘多拉盒子中有一个唯一的被错误放出的东西。那东西是什么呢？就是“希望”。从那以后，人类处于所有的不幸之中，并把这个“希望”作为精神支柱来忍受苦难的日子。“希望”——这对于遭遇核泄漏事故的福岛的人们来说还望尘莫及或者说远远谈不上。但是，这其中也包含着“连接”人与人的含义。在核泄漏事故的灾区发现“希望”，或者抓住“希望”，将成为“连接”灾区内外人与人的精神食粮。或者说只有通过人与人的“连接”，明天的福岛才能在“希望”的光芒下充满生机。

所以，福岛的复兴，在抱有“希望”的人们心中，一定已经开始生根发芽。

(图表 19) “规划避难区域”及“紧急时避难准备区域”

#### (2) 尽快控制事态与国家责任

要从此次的大震灾中复兴，核泄漏灾区的复兴必不可少。复兴的大前提是国家负起责任尽快控制核泄漏事故。

对于核灾害的紧急对策、恢复对策以及复兴工作，国家应该负责地给予应对。

另外，国家应当彻底查明此次核泄漏事故的原因和对其影响进行评估，并且对事故应对措施的妥当性进行验证，以便获得国际上的信任。



### **(3) 对灾民、受灾地方政府的支援**

应迅速、公平且妥善地对灾民（含事业者）进行赔偿，并且对于当前必需的资金及时进行临时支付。

作为其法律框架，应致力于尽早制定并采纳“原子能损害赔偿支援机构法案”等方式，贯彻国家意志于始终。在此基础上，为让苦于受到核泄漏事故谣言伤害的事业者能够维持就业，应进行相应的支援。

根据目前各地避难灾民无法返乡的现状，为维持社区的生活，有必要采取特别措施。为维持针对因设置避难区域而不得不转移的地方公共团体居民的行政服务功能，从制度上、财政上提供支持非常重要。

### **(4) 辐射量的测定与公开**

关于核灾害，应通过准确的信息发布和持续的信息批露（如公开具有科学依据的第一手资料等），在给予福岛县民以及全体国民以安心感和信任感的同时，恢复国际社会对日本的信任感这点非常重要。

为此，有必要尽快根据全国统一的方针、标准，通过一元化方式有计划且持续性地对辐射量进行监测。

### **(5) 应对土壤污染等情况**

应尽快对遭受放射性物质污染的废弃物、土地进行处理和净化。届时，不仅要专业、持续地把握污染状况等情况，还有必要致力于实现一元化的信息汇总和信息提供。

关于放射性物质的清除，由于目前还没有获得足够的相关知识，因此应组织相关研究机构的智囊，在现场进行实际验证的同时，尽快确立有关清除核染污的方法手段并且付诸实施。

### **(6) 健康管理**

为了消除居民对放射线的不安，应在国家的支持下，尽快着手解决健康管理问题，同时应继续实施有关维护健康的政策措施。

另外，对于放射性物质污染对健康究竟会造成怎样的影响方面应长期地进行调查，研究今后治疗的理想方法，在此基础上，应在福岛县配备能够开展有关放射线影响的长期健康管理和进行最尖端研究和治疗的设施等。

## (7) 走向复兴

福岛县开展区域重建、复兴方面的条件极其困难。从长期的角度来看，要从核灾害中复兴，国家应持续地、负责任地致力于包括保持国家态势的一致、整備相关必要法律在内的灾区重建与复兴工作。

另外，从区域重建、复兴工作中有必要进行高度专业性研讨以及有必要从长期观点来考虑问题等方面出发，政府应在考察恢复情况的同时，设立对核灾害复兴重建工作进行协商的场所。

在福岛县，有必要清除放射性物质的污染。应在大学、研究机构、民间企业等的合作下，凝聚国内外的智慧，形成开放式研究基地。为此，推进国际领先的环境修复工作非常重要。

另外，为在福岛县聚集医疗产业，使其成为领先世界的医药品、医疗器械、医疗机器人的研究开发和制造基地，应采用“特区”的方法手段。其中，应采用产学合作的方式来实施最先进的医药品、医疗器械的研究开发，同时配备先进的医疗机构。

此外，在复兴工作中，为创造因核灾害而失去的就业机会，振兴可再生能源相关产业非常重要。应在福岛县设立相关于可再生能源的开放式研究基地，并且支持可再生能源相关产业的聚集，使福岛成为可再生能源的领先地区。

核泄漏灾区的复兴过程需要比其它灾区更长期地加以关注。全体国民应有“福岛大地复苏之际，才是大震灾复兴结束之时”的共识。

## 第4章 开放式复兴

### (1) 序

所谓开放式复兴，是指复兴不仅限于灾区，而且包括灾区的各种创造性经营模式向日本全国，乃至世界各国推广。成熟的发达国家从灾害中复兴的过程，可以成为世界各国的人民坚持活下去的一种强有力的示范。

而且，“志愿者”、“共助”、“社会性包容<sup>11</sup>”、“新公共”等词汇正体现了目前正在发生的实际情况。个人、社会的利益，以及跨越国境的新的社会贡献的应有状态，变得越来越鲜明。

这其中仍然包含着共同“连接”的含义。在人与人连接的过程中，对于以往被排除、没有“立足之地和表现机会”的人们也出现了连接的机会。通过连接志愿者与灾区的志愿者的出现，志愿活动的质量两个方面都可能获得飞跃性提高。

将灾害的记忆、映像、记录等留给后世的存档活动，也有助于在复兴过程中发现“希望”。通过人们讲述自己的灾害体验，不仅可以和认识的人，而且可以和不认识的人连接起来。其中也有将这些记忆编织出来的人存在。这里也是人与人反复多次进行“连接”行为。

### (2) 经济社会的重建

#### ①确保电力稳定供给和重估能源战略

为了防止因制造业向海外转移而导致的空洞化以及海外企业撤离日本，确保电力的稳定供给必须作为优先问题来处理。

为此，必须彻底查明核电站事故的原因并对其影响进行评估，对事故应对措施妥当性进行验证，以获得国际上的信任。在此基础上，国家应具体地制定新的安全标准。

<sup>11</sup> 所谓“社会性包容”，是指使得在社区、职场、家庭中关系疏远，在社会上被孤立、陷入生活困境的人群，再次得到社会的包容的政策理念。

<sup>12</sup> 所谓“全量买入制度”，是指由电力公司购买全部的由对经营者通过可再生能源制造的电力。

<sup>13</sup> 要求“输出稳定化”，是因为太阳能、风力发电等受天气、气象条件的影响，输出不稳定。

在进行能源战略的重估时，必须从促进可再生能源的引入、节能措施、电力的稳定供给、温室气体的减排等角度，综合性地进行推进。为此，必须尽快制定实施“全量买入制度<sup>12</sup>”。另外，还应采取引入用于实现输出稳定化<sup>13</sup>的蓄电池等可再生能源的引入政策以及节能措施等。从中长期来看，必须通过致力于有关高效率可再生能源、节能技术的创新技术开发，来从根本上提高发电效率、降低成本。

## ②打造终身就业社会和高附加值产业

此次的大震灾是在我国以经济社会的结构变化为背景的经济停滞的状态下发生的危机。由于一些企业以震灾为契机，将生产基地从日本转移到海外等，产业的空洞化有可能加速，因此改善国内的选址环境是当务之急。在重建灾区的同时，还必须恢复日本经济发展。

为了日本要应对世界上史无前例的老龄化社会，日本应以打造终身就业社会为目标，只要是有工作意愿和工作能力的人，无论年龄多大，都能够发挥其能力。从这个意义上来说，在该地区建立终身就业的模式，可以预见到将来日本的方向。也就是说，灾区的复兴模式可以引导整个日本的将来。另外，灾区的发展也可以成为缩小地区差距的示范。

灾区的经济情况在震灾之前也并不好。该地区原来就存在人口稀少化加剧的现象，人口减少社会所具有的问题较早就已有体现。再加上遭受到震灾的冲击很严重，但是以强有力的复兴为契机，需要逆转现状的热情。而解决这些问题的关键之一就是实现终身就业社会。

而这样实现的充满活力的日本经济将以高附加值为目标、通过提高生产率来支撑。为此，当然需要产业、技术的积累，关键还要通过将领先时代的生活方式品牌化来搞活相关产业。例如：发达国家的旅游是通过对富余生活的憧憬来支撑的。当通过前来旅游观光的人们，将这些结合当地的风土特色、符合人们品味的、满足衣食住需要的产品带出该地区时，这些产品就将成为品牌。东北地区传承了绳文时代以来的传统，具备孕育这种新型生活方式的土壤。

无论是老龄化问题，还是灾害的侵袭，如凤凰重生般的日本经济，会成为日益老龄化的亚洲各国的典范。复兴与恢复不同，我们的目的是通过这种发展战略，搞活日本经济。需要采取积极的措施，将危机转变为机会。

## ③日本以复兴为契机带动环境问题

环境问题是全世界共同的课题。希望复兴时能够在东北实现可持续的环境保

护先进地区，成为世界的领先者，从而使日本成为环境问题的领跑者。

充分利用东北地区拥有丰富的可再生能源资源，来率先引入防灾能力强的独立型分散型能源系统，有助于实现低碳社会，并且刺激加快其它地区采取行动。

另外，应通过恢复大自然自身的防灾功能，森林、村庄、大海间的循环再造大自然，充分利用美丽的风景这一观光资源等，来实现与自然环境共生的经济社会。这时，与扎根本地的自然共生的智慧具有重大的意义。

此外，应以彻底地循环利用在恢复、复兴的过程中所产生的大量废弃物，形成连接制造业和循环利用产业的先进的循环型社会为目标。将这种循环利用付诸于实践是日本的强项，但希望以此次复兴为契机，达到更高的阶段。

### **(3) 向全世界开放的复兴**

在此次大震灾中，美军等的国际援助起到了很大的作用，我们表示极大的感谢。我们必须要以世界各国向我们表达的情感为基础，强有力地迅速地推动复兴，将我国发展成为更具魅力的国家。震灾的发生给国际供应链造成的巨大损害让国内外的人们重新意识到我国与世界之间的紧密联系。因此，我国必须加强与国际社会的联系，实现面向世界的开放式复兴，而不是仅仅面向国内。

#### **①促进国内外了解日本灾区重建**

此次大震灾让我们重新认识到科学技术的极限，同时就像我们看到的比如，经受 7 级强度地震仍没有倒塌的建筑物、没有脱轨的新干线的例子那样，也显示出了科学技术的重要性。

我们应以尽早控制核泄漏事故为前提，同时，通过公布具备科学根据的原始数据等来发布正确的信息和持续地披露信息，来努力消除传闻带来损害。

有关恢复、复兴过程的进度、日本产品及渡日的安全性，我们有必要比以往更加积极并详实地对海外发布准确而迅速的信息。

另外，希望通过从全世界呼吁人们，再次强调我国是一个安全、放心的国家，坚实的制造业、高水平的科技都是我国具备的魅力，并通过“COOL JAPAN”等活动的推进来恢复人们对日本品牌的信任。

为了维持和发展以此次震灾为契机孕育出来的与世界各国人们之间的羁绊，灾区与各个国家在青少年的交流及经济活动等领域进行交流很重要。为此，除了建立一个机制来统一地协调灾区与各国的需求，还要加强对给教育机构带来国际性的外国留学生，提供切实的灾害信息等援助。

#### **②向世界开放的经济重建**

复兴需要引入各国的种种活力。

方法之一就是促进外国的对日投资。尤其是希望通过完善即便在国际上也具有吸引力的环境来促进国际性企业在中国设立研究开发基地、亚洲总部。

由于震灾的发生，我们担心外国研究人员及技术人员离开日本。通过灵活利用对拥有优秀的技术、知识的外国人采用积分制，在出入境管理上的引入优惠制度<sup>14</sup>以及推动优化就业生活环境，促进接收这些成为我国活力的外国人才。

同时，必须让日本产品的市场，不仅限于日本国内，还要广泛地推向亚洲等世界各国。应通过继续推进自由贸易体制，努力确保日本企业及日本产品在世界上拥有平等的竞争机会，另外，通过扩大灾区产品在海外的销路，为灾区创造就业和促进其经济发展。

#### (4) 人们之间的联系与相互扶持

##### ①推进区域综合服务与社会性包容

从东日本大震灾中复兴，与社会保障制度密切相关。灾后，灾民相互扶持的场景，来自全国各地的志愿者支援的场景，让我们再次认识到日本人“人与人之间的纽带和联系”和日本社会的底力。

建立以“共助”为轴线的新的综合支援、参加保障的结构体系，有助于打造日本的未来社会。

在灾区，通过人们的相互扶持完善以区域综合服务为中心的体制，一体化地提供保健医疗、护理福利服务。这对低出生率老龄化问题不断深化的日本社会，是一种极大的鼓舞，影响深远，希望通过各种各样的人们的交流所建立起来的模式能够推广到日本全国。

为了应对重建灾民生活和复兴灾区面临的种种课题，实现复兴，必须让灾民、地域社区能够最大限度地发挥其力量。另外，希望跨区域的宽大的纽带能够通过复兴过程扩大到整个日本。

<sup>14</sup> 所谓“灵活利用积分制的出入境管理方面的优惠制度”，是指对职业经历、研究实绩等进行积分，对取得一定积分的外国人，给予延长留日期限这一优惠措施。

复兴过程中还必须通过照顾难有发言权的群体，建立包容型的社会，不排除任何人，应推动基于此理念的各种政策措施。

例如：一直没能在本地区找到立足之地的年轻人、容易被孤立的老齡人和残疾人、难以获得发言权的女性等人群以此次震灾为契机，主动地加入地区建设很重要。特别是，不能忘记男女共同参画这一观点。希望通过让其拥有“立足之地和表现机会”，使以往从未传递到的无声之声能够反映到地域社区，提升区域的活力。希望灾区的复兴，能够实现这种社会性包容，实现崭新的人与人的联系，促进新日本社会的发展。

## ②复兴与“新型公共”

此次的大震灾，众多志愿者参加了活动。另外，我们收到了来自国内外的大量的捐款、援助金等，国民之间相互扶持的热情高涨。

阪神淡路大地震时，以往无缘参加志愿者活动的人们也作为志愿者从全国赶往灾区开张各种救援活动，当时被称为“志愿者元年”。其后，各地发生灾害时，也都有很多志愿者参加救援活动。

此次大震灾发生后，出现了与以往的震灾不同的新的动向。比如，有关灾害援助的 NPO 和 NGO 发起了全国横向型网络联系，开展了对灾区的后方援助活动，定期召开由县、灾害志愿者中心、自卫队、政府当地对策本部组成的“援助灾民的四方会议”等，显示出了 NPO、志愿者活动达到了更高的水平。

今后，在推进灾区复兴及日本重建的过程中，在身边的领域、由多类主体、抱着共助的精神来开展活动非常重要。为了推动其发展，最大限度地发挥“新型公共”的力量，有必要立足于活动实地，建立相关制度和组织结构等。应以此来实现每一个国民都有立足之地和表现机会，重视助人为乐的社会。

## (5) 打造防灾抗灾能力强的国家

### ①有关震灾的学术调查

此次的大震灾是我国历史上，乃至在世界历史上也都是非常罕见的巨大灾害。因此，为了研究今后的防灾措施，从各个领域对东日本大震灾进行详细的调查研究极其重要。

这时，有必要分析地震和海啸的发生机制，结合如防潮堤等构造物的效果、防灾教育训练等软件对策的效果等以往的防灾措施的优缺点再次进行验证等。另外，灾民持有的如避难行动等信息作为今后的教训也很重要。此外，要重视在充分考虑灾民的心情、调查次数、个人信息保护等的同时，询问灾民情况。

另外，目前各机构都在计划、实施各种调查研究，有必要考虑将各个机构有机联系起来，进行综合性的调查。关于其调查结果，要求建立研究人员以及广大普通民众能够访问，向海外开放的数据库等。

应根据此次震灾的经验，推动有关从地震和海啸灾害和大震灾中复兴的过程的国际共同研究。

## ②预防今后的地震及海啸灾害

我国地处板块边界部，带来巨大灾难的地震、海啸都可能发生在我国的任何一个地方。另外，人口及资产集中在沿海低地部，容易受到海啸造成的破坏。应当再次认识到存在地震及海啸的巨大风险，而且应当推动建立一个防灾抗灾能力强的国家，即便是受灾后，也能够轻松地应对，确保经济活动等各项活动能够顺利地进行。这种基于“减灾”的思路来进行国家建设的方式将成为日本的一大强项。

国家有必要提示可能的灾害情况和应对地震海啸措施的方向，并反映到防灾基本规划的修改中。尤其是针对可能在本世纪上半叶发生，并预测会同时产生大规模海啸的东海、东南海、南海地震的对策，必须吸取此次的教训，提示新的对策的方向。另外，对于同样可能发生的首都地下地震，应充分考虑到不仅会对日本，而且对全世界产生的影响，加强相应的措施。另外，应强化地震海啸的观测体制，研究海啸预报的发展方向等。

在大规模的灾害中，国家及地方政府实施的“公助”，每一个国民、企业等自我实施的“自助”，地区的居民、企业及团体能相互帮助、合力实施的“共助”都非常重要。随着低生育率老龄化、全球化问题的深化，发生灾害时考虑到老年人、外国人等需要援助的人群也很重要。这时，要推动建设一个住宅、店铺等场所都具备能够预防犯罪措施的不容易发生犯罪的地区，以便在发生灾害时不会发生治安上的问题。另外，基于此次救援活动中警察、消防、海上保安厅、自卫队等的巨大作用，加强国家和地方政府之间的合作也是一个重要课题。

## ③“防灾”、“减灾”和国土利用

必须思考国土利用的方向本身，以便即便是发生了类似此次大震灾，前所未有的大规模灾害时，我国整体的经济社会活动能够顺利地进行。这时，有必要基于“减灾”的思路，充分考虑到保护生命、身体、财产的安全方面的问题。

为此，有必要在完善防灾基地的同时，对大规模的交通、信息通信网、石油天然气等能源供给网及设施、上下水道等的社会基础设施，加强设施本身的防灾措施，并且将这些路线途径的多重化。另外，为了防止产业的空洞化，建立防灾



能力强的供应链也不可缺少。

从提高国土的防灾性角度来看，考虑到首都正下方发生地震的可能性等，有必要研究大范围的国土政策，如应如何备份各种机能、如何分担及配置机能等。

#### ④灾害的记录与传承

我国在过去曾无数次经历灾害，每一次，我们都吸取了教训，强化了防灾措施。另一方面，对于历史上极为少有的灾害，随着时间的推移，我们又容易渐渐地淡忘这些教训。今后，为了防止发生类似的灾害，有必要跨区域、跨世代地共享此次的教训。

对于此次发生大震灾时日本人的态度，海外大加赞赏的报道也不少。因此，对于接受了海外大量援助的我国来说，有必要将此次的教训作为国际公共财富与海外共享。这样在“防灾”及“减灾”领域积极地为国际社会做出贡献，是我国今后应尽的责任义务。我们应充分利用恢复及复兴过程中的教训，积极地推进重视人际纽带的国际合作，如为亚洲等发展中国家培养人才等。从这一观点出发，我们必须研究在灾区举办、引入国内国际会议。

关于地震海啸灾害、核灾害的记录和教训，应在完善核心设施的基础上，与地方政府、大学等当地机构进行充分的合作，并且应充分利用官民共同体，建立保存及公开体制。另外，建立在早期收集原始资料、海啸灾害遗产等的，国内外任何人都可以访问的，能统一进行保存和灵活利用的体系结构非常重要。这时，还应致力于将相关资料、影像等数字化，建立采用了新的信息通信技术的自然史博物馆。

最后，也是为了不要遗忘此次大震灾，我们希望由众人参与，当地发起，选择适合区域特性的树种，营建“安魂林”。

### III. 结语

通过“连接”人与人，逐步实现复兴的过程。但是，复兴并不会过程不可能一帆风顺。和人生一样，会有高峰也会有低谷。在复兴初期应关注的是这个国家在困难之后必定会“触底反弹”。在最为茫然若失与悲哀状态下，设定了“首先度过这一关”的具体目标后，这个国家的人们一定会毅然决然地奋发图强。这有助于我们一心一意地去实现复兴。我们会突然发现，从当初的“悲惨”到重建的过程中，“希望”之光正照亮着我们周边。

但事实上复兴也是艰难的。虽知道必须忍耐坚持，但无意中往往会产生依赖“公助”、“共助”的想法。只要靠自己坚持“自助”的精神，勇敢地迈向复兴之路，“希望”之光就会重现。所以，自己主动与人建立连接是好事，若最终被和别人连接起来那就很可悲。因为只有复兴中奋斗，人才能找回主体性，在那里找到“希望”。

必须将这样找到“希望”作为积极的信号发送给这个国家的年轻一代。这将会在年轻一代的心中开花结果，他们会通过参与复兴，继续在这个国家居住，希望把这个国家建设好。他们是否喜欢这个国家，是否愿意与这个国家“共生”。在复兴的最前列，我们希望看到以年轻一代为主体的这个国家的风采。

有句谚语是“好了伤疤忘了痛”。“灾后”的“减灾”思路，是否能够在个国家固定下来呢？曾经对地震学也有过研究的寺田寅彦在关东大地震过去了12年后，曾经这样说过：“与其担心不知道何时会发生的海啸，不如担心明天的米缸更现实”。我们也还可能会抵挡不住这种诱惑。

但是绝不能忘记会出现超出寅彦警句的严峻事态。福岛现在的状况就是如此，至今仍未找到解决问题的突破口，仍在为核电站事故忍受煎熬。因为这次核电站事故表明了事情已经没有办法再回到从前了。

在地震和海啸今后还可能发生这一前提下，提出并推广“减灾”的概念。那么，核电站事故究竟会怎么样呢？

不管如何仔细地倾听，都听不到福岛重生的槌声。这片土地现在仍然处于无色无味的恐怖的支配之下。因此，大家都只是默默地压抑着愤怒。我们恳切地希望能够早日与全世界各国的人们一起祝贺福岛的重生。

以上就是我们“建议书”的内容。

我们首先提议根据“减灾这一构想来建设以市町村为主体的新的地区建设的方法。

其次，提出了为实现地区重建的搞活各种产业的方向。

此外，我们提出应对核灾害措施的同时，还提倡通过推动可再生能源的日本能源结构的新方向。

在此基础上，提出了互相扶持互相帮助的开放型复兴线路图。

我们深切地希望大地震灾害后复兴的槌声能够给整个日本带来重生。

构思此“建议书”是因为我们希望能与陷入“悲惨”境地的灾区人民同心协力，在全国人民的扶持与支援下，点亮灾区的“希望”之灯。

我们强烈要求政府认真地采纳此“建议书”，并真诚且迅速地落实到行动上去。