

# 大震災復興に向けた提言

平成23年5月13日

社団法人東北経済連合会

財団法人東北活性化研究センター

## はじめに

平成23年3月11日、東北、北関東太平洋側で、わが国史上最大の地震と巨大津波が発生しました。そして岩手県、宮城県、福島県の海岸部を中心に死者・行方不明者2万4千人以上、さらに、インフラを中心とする社会基盤の被害、建物や農地、漁船、生産設備等に甚大な経済的被害をもたらしています。(以後「東日本大震災」または「大震災」という)さらにこの大震災では、福島第一原子力発電所の事故と、それに伴う風評被害も加わり、これまで経験したことのない、複合的で重層化した未曾有の規模の被害となっております。

大震災発生と同時に、全国から自治体関係者をはじめ、10万名を超える自衛隊、警察、消防、医療団、電力・ガス・水道事業関係者、民間ボランティアの方々が被災地に入り、復旧活動を展開して頂いております。また、米軍やフランス国の技術者など世界各国からの支援団が、それぞれの分野で懸命な復旧活動を展開して頂きました。このことに対し、地元東北といたしまして、心から感謝を申し上げます。

被災地ではこれから、復旧、復興へと進むこととなります。被害がかつて経験をしたことのない想像を超えた規模ただだけに、東北の復興のためには思い切った手法を取り入れ、強い決意をもって再建に取り組む必要があります。

こうした認識の下、私たち東北の経済界、シンクタンクといたしまして、大震災からの復旧・復興に向けた短期、中長期に実施すべき事項、そのための組織体制を中心に、ここに提言を取りまとめました。

今後、国が先頭に立って再建の仕組みを構築し、これを実行して行くに当たり、この提言を是非反映して下さいますようお願い致します。

# 目 次

1	提言の考え方 .....	1
2	東日本大震災の被災状況 .....	4
3	大震災復興に向けた当面の対応（概ね1年以内） .....	6
4	大震災復興に向けた中長期的な取り組み.....	10
5	大震災復興に向けた推進体制 .....	16

# 1 提言の考え方

## 1.1 東北地域の目指す姿

(社)東北経済連合会は、平成19年(2007年)に、「2030年に向けた東北ビジョン」(以下「2030年ビジョン」とする)を策定しました。

2030年ビジョンでは、急速に発展する東アジアとの連携のもと、それぞれの国と地域が比較優位の資源を活かしながら補完関係を構築し、一体的な経済圏を形成していくことを目指しています。

東北地域が目指す姿として「東アジアのイノベーションランド・東北」を掲げました。そして国際的にも評価の高い東北の産学官連携による新技術・新産業創出のノウハウを活かし、アジア経済圏において一定の役割を分担します。さらに東北の魅力ある地域資源と優れた人材等を活用して、産業から社会システムに及ぶ広範なイノベーションの創出を図りながら、産業振興や人的交流等に取り組む方針としています。

今般の大震災からの復興に当たっても、2030年ビジョンで掲げたこの方針を堅持し、その早期実現に向けてより積極的な取組みを行う考えであります。

## 1.2 提言の基本的な考え方

- ① 東日本大震災は、その被害が世界的にもかつてない大規模なものであり、復旧・復興にあたっては、国内外の官民の英知を集めた、より大きな視点からする復興のあり方を提示する必要があります。

- ② 大震災の影響が東北地域を超えて我が国全体に及んだことで、東北地域が果たしてきた役割（食料生産、エネルギー供給、工業製品供給等）の重要性が改めて認識されました。そして東北の復興にあたっては、これらの役割に加え、イノベーション創出によるモノづくり産業の高度化等を進め、東北地域が我が国や世界に対して、さらに大きな役割を果たして行く視点が必要であります。
- ③ 今回の震災では、東北の東側に位置する仙台空港が被災して利用できなくなり、西側に位置する山形空港などが代替利用されました。また、ガソリンを西側の秋田港や新潟港経由で東側の都市へ送り、さらに都市ガスも新潟からパイプラインにより送るなど、東北地方の太平洋側と日本海側の連携が重要な役割を果たしました。このことにより、災害時のインフラのリダンダンシー（多重性）の面からも、東北地域の一体的な結びつきの重要性が確認されました。今回の提言においても、東北地域全体の連携を念頭において、復興の方針を提示することとします。

### 1.3 提言の目的

- ① 地域の生活者・事業者の立場から、既存の行政の枠組みや制度にとらわれない地域特性を踏まえた復興の方向を示します。
- ② 地域の住民が希望を持つことができるよう復旧に止まらず、将来を見通した復興（新たな付加価値の創出）の考え方を示します。
- ③ 地域の雇用と成長を支える産業の再生・新たな産業の創造についての方向を示します。また、公共だけでなく、国内外の民間活力の活用も含めた復興の進め方を提示します。

## 1.4 対象

本提言は、東北7県（被害の大きい岩手県・宮城県・福島県を中心に青森県・秋田県・山形県・新潟県を含む）を対象とします。

## 1.5 期間

復旧・復興期を震災後10年程度とし、中長期的な復興を重視した取り組み方向を示します。

## 2 東日本大震災の被災状況

### 2.1 被災状況

今回の大震災により、平成23年5月10日時点で、死者・行方不明者合わせて2万4千人以上に達し、避難生活者は10万人以上に上ります。また、地震・津波により8万1千戸以上が全壊、2万1千戸以上が半壊する等、建物被害も甚大でした。

沿岸部では、津波により漁港や農地が壊滅的な被害を受けました。太平洋側を中心に約270の漁港が被災し、2万2千ha以上の農地の流出・冠水が確認されています。

道路、港湾、空港については、応急修理等により順次一部運用が再開されているものの、完全な復旧には時間を要し、特に空港・港湾については、仙台空港・仙台塩釜港のように、1年以上を要する個所もあります。

以上より、現時点では福島第一原子力発電所の事故が収束しておらず、正確な被災状況は確定しておりませんが、被害総額は直接的被害に限っても約16～25兆円の規模になると想定されます。

被災した地域は、リアス式海岸のように平野部が少なく切り立った地形に街が形成されているところと、石巻市以南のように一帯が平野部となっている地形など、大きく異なっています。また、復旧・復興の現況には地域差があり、ライフラインが復旧し、復興に向けて動き出している地域もあれば、未だ行方不明者の捜索が続く地域もあります。

### 2.2 今回の被災の特徴

東日本大震災は、阪神・淡路大震災における被害を大きく上回るものとなりました。そして、従来の震災被害と比較して様相を異にする

点として、以下の6点が挙げられます。復興に際してはこれらの点を十分に考慮する必要があります。

- ① 被災地域の行政主体が複数に渡り、被災面積も広いこと
- ② 消費地だけでなく、農業・漁業等一次産業、及び、部品等の製品を世界に供給する二次産業の拠点が被災したこと
- ③ 電力の供給不足が懸念されること
- ④ 被災地(者)は、地震だけでなく津波や原発の被害、さらに原発事故に伴う風評被害にさらされていること
- ⑤ 被災地の高齢化や人口減少が進行していること
- ⑥ 厳しい財政下での復興を強いられること

### 3 大震災復興に向けた当面の対応 (概ね1年以内に実施すべき事項)

#### 3.1 被災者への支援

- (a) 避難所で生活されている方々をはじめ、不便な生活を余儀なくされている被災者の方々に、一日も早く安心できる生活環境を提供し、復旧・復興に向けた取り組みを開始する必要があります。まず仮設住宅の不足です。政府・自治体は早期に十分な量の仮設住宅を提供していくことが必要です。
- (b) 鉄道の流出など、公共交通機関の被災により、生活に大きな影響が出ている地域もあります。臨時バスの運行などを含め、公共交通機関の早期復旧が必要です。
- (c) 生活サービスの面では、医療・介護施設自体が被災し、必要なサービスを受けられない状態が続いています。医療・介護施設の早期復旧が必要です。
- (d) 下水処理施設の被災により汚水が適切に処理されず、衛生状態の悪化が懸念される地域もあります。こうした地域では、拠点となる避難所など人の集まる場所に、簡易な水循環システムを構築することで衛生環境を保つことが必要です。

#### 3.2 瓦礫処理への対応

- (a) 震災の復旧・復興の過程において、大量の瓦礫の処理・処分が必要となっており、自治体による対応が困難になっていることから、国の直轄事業とするなど、国主導の体制の構築が必要です。
- (b) 津波に伴う大量の瓦礫は廃棄場所の確保が困難なため、その活

用が望まれます。避難場所・防災施設・公園などの埋め立て資材としての活用が適当と考えます。

### 3.3 雇用対策

- (a) 今回の大震災では漁業・農業等一次産業従事者を中心に、一定期間休業せざるを得ない人や、失業する人が多数出ることが想定されます。そうした方々の雇用は、当面は震災復旧・復興に関わる業務で確保すべきであると考えます。
- (b) 特に、建設業は今後数年間にわたり復旧・復興事業でニーズが高まることが予想されます。被災地で将来にわたり安定的な雇用を確保するためには、地元企業を活用して復旧・復興事業を実施し、被災者の雇用を確保することが重要となります。
- (c) 情報発信力の弱い中小企業を中心に、求人情報が就労希望者に届いていないことも懸念されます。なるべく多くの雇用を確保するためには、東北地域全域で求人情報と就労ニーズをマッチングさせる取組みが必要です。
- (d) 一次産業従事者を中心に、従前の業種での就労が難しく、職種転換を余儀なくされる方が出てくることが想定されます。そうした方を対象に職業訓練等を実施し、就労を支援する必要があります。特に原子力発電所の事故で長期間の避難生活を強いられる方々は、避難先で就労できるよう、一層の支援が必要です。

### 3.4 早期の事業再開

- (a) 今回の被災により製造業のサプライチェーンが寸断され、国内のみならず世界経済へも大きな影響を及ぼすこととなりました。このためこれらの工場の日も早い事業再開が重要となっております。

ります。被災した企業の中には、工場等の生産設備自体を失ったところもあり、自力での事業再開には多大な困難を要することが想定されます。そのため、被災事業者への法人税の還付、国による既存債権の買い上げのほか、新規資金需要に対する信用保証制度の拡充、低利融資制度の充実などにより、資金的援助を急ぐ必要があります。

- (b) サプライチェーンの中核をなす企業を中心に、親会社から孫会社までを一体として事業再開を図る取組みもなされています。震災復興の基金等を整備し、資金面でそれらの中核企業を支援する必要があります。
- (c) 大震災により被災した大規模発電所が多く、電力不足が懸念されています。復興にあたっては、電力確保が重要で、そのため、国は、安定的な電力供給を図るため、電気事業者に対して適切な安全対策の指示と供給力確保の支援が必要です。  
また、徹底した節電が必要です。そのため、徹底した節電に向けた普及啓発活動が必要です。
- (d) 被災した中小の商店や工場の事業再開の拠点として、仮設の店舗や事業所を設置、提供する必要があります。
- (e) 自動車、電機、製紙、素材産業等は、東北地域にとって重要性が高いため、東北での操業を継続する企業に対し、必要な産業インフラ等の早期復旧などの支援が必要です。

### 3.5 原子力発電所の事故及び風評被害への対応

- (a) 原子力発電所の事故により、福島県の一部地域の住民が避難生活を余儀なくされています。国・東京電力はもとより、国内外の英知を結集し、一時も早く事態を収束するよう望みます。

- (b) 国内外の消費者に正確な情報が伝わらず、一次産業や観光業を中心に広く風評被害が発生しています。風評被害を最小限にとどめるために、国内外への正確な情報の発信が必要です。
- (c) 農産物についての風評被害対策としては、政府による安全性認証のしくみを導入するなどの取組みが必要です。
- (d) 原発事故により、長期間にわたって他市町村での避難生活を余儀なくされる住民の方々に対し、政府・自治体等による被災者ニーズに応じた新たな居住場所の提供、医療サービスの確保、被災自治体と連携した被災地情報の提供、就職・就学等への支援等も必要です。

## 4 大震災復興に向けた中長期的な取り組み

### 4.1 安心して住めるまちの構築 【まちづくり】

#### 【ねらい・目的】

震災復興のまちづくりにおいては、市民生活面では震災前のコミュニティを維持しつつ、高齢化・人口減少へ対応する必要があります。また、行政コストの低減、減災のまちづくり、農漁村と都市との連携の観点も取り入れつつ、わが国で最も進んだ持続可能なまちづくりを東北地域で進めていくことが重要です。

#### 【概要】

- (a) 津波による被災地では、将来に向けて安全・安心なまちを再構築する必要があります。津波の浸水地であっても、元の居住地に住みたい多くの住民のために、津波・波浪から土地を守る防潮堤、浸水から居住地を守る輪中堤（土盛り堤防で居住地を囲む）、十分安全な避難所の建設（5階程度に相当する堅牢な建物の配置）などにより、多重の防御で安全・安心なまちづくりをする必要があります。近くに高台など安全な土地がある場合はそこでの街づくりが良い方法です。
- (b) ハード面のみならず、ソフト面も組み合わせ「減災」まちづくりを推進することも重要です。例えば、どこにいても10分以内に避難できる避難場所・避難経路の設置や、ICT（情報通信技術）を活用した車での避難誘導システムの構築、燃料タンクや大型漁船の漂流防止策等について検討する必要があります。
- (c) まちづくりの計画立案に際しては、コンパクトシティの考えを取り入れ、高齢者も住みやすいまちにしていくことが重要です。原則として徒歩と公共交通機関で生活ができるように、住居と

一定の都市機能（学校・病院・買い物施設等）をまちの中心部に集約するなどの工夫が必要です。特に、買い物施設は、地域経済の基盤としての役割も担います。こうした施策により、まちなかに集積を作り出すことが重要です。都市機能を維持するためには、一定の規模以上のまちを作っていくことを検討すべきです。

- (d) 再生可能エネルギーによる発電、スマートグリッドの導入、電気自動車を蓄電設備として活用するなど、最先端の技術を導入し、CO<sub>2</sub>排出量の少ない環境にやさしいまち(スマートシティ)など、今後のまちづくりのモデルとなるような都市が考えられます。
- (e) 以上のようなまちづくりを円滑に推進するためにも、一定期間は無秩序な建築を制限する必要があります。
- (f) なお、近い将来に発生が予測される首都直下型地震や東海・東南海地震等の際に、わが国の中枢機能が損壊することがないように、複数の拠点を確認し、分散型の国土を形成する必要があります。例えば、仙台市等において、最先端の技術を導入し、災害に強い新しい危機管理型防災拠点を構築する必要があります。

## 4.2 農林漁業の大規模化・産業化 【産業振興】

### 【ねらい・目的】

東北地域の一次産業は、担い手の減少や、国際競争による厳しい状況に既にさらされてきました。このため、復興に際しては元どおりの復旧を目指すのではなく、設備や経営の面でこれまで以上の競争力の強化を図る必要があります。

## 【概要】

- (a) 農業では冠水した農地の集約と大規模化を図り、民間企業が農業に進出できるよう支援・促進する必要があります。
- (b) 今回の震災復興は、林業再生の機会ともなります。このため、大規模化、路網の整備、大型機械の導入等により効率化を進めるとともに、林業と建設業の協働、流通の効率化等を推進し、復興における地域産材の利用を推進する必要があります。
- (c) 漁業では、民間企業の経営ノウハウやICT(情報通信技術)を導入し、生産・加工・流通・販売の各段階の合理化を推進することが重要です。
- (d) 漁業を支える市場や加工工場については、拠点となる漁港に集中的に資源を投入し、また衛生管理の国際規格(HACCP)に適した設備の導入を図る必要があります。

### 4.3 既存事業の事業再建・立地支援 【産業振興】

#### 【ねらい・目的】

東北の二次産業・三次産業を立て直すためには、被災した地元企業を救済し、東北における産業集積の再構築を図ることが必要です。そのためには、東北地域からの企業流出の抑制、域外に流出した企業の再進出を促進するための仕組みが必要です。

#### 【概要】

- (a) 既存の特区の枠組みを拡大し、東北地域内の広域または複数地域において、経済特区を指定していくことが考えられます。例えば、被災企業に対しては既納付の法人税等の還付を行うことにより事業再開を支援したり、また新規立地企業に対しては法

人税等の大幅な減免をすることにより、産業集積の形成・再構築を図ることが考えられます。

#### 4.4 東北の強みを活かした新産業の創出 【産業振興】

##### 【ねらい・目的】

大震災を契機に、東北地域でイノベーションの創出を目指します。「既存の集積の強み」と「新しいまちづくりの方向性」の両方に整合するような、新たな産業の創出・育成が必要です。

##### 【概要】

- (a) 大学等の力を活用し、継続的なイノベーションを生み出していくことにより、自動車・電機・新エネルギー関連産業等、既存の産業を活かした新産業の創出が必要です。たとえば、電気自動車の製造が考えられます。
- (b) 東北地域は全国より高齢化が進行している地域でもあります。医療・福祉とICT(情報通信技術)とまちづくりを一体とした、ヘルスケア関連産業でも全国に先んじた取り組みを行うことが可能です。またICT(情報通信技術)を用いた非対面の医療システムや住宅内モニタリング、食事宅配サービスと健康状態確認等の産業を創出・育成する必要があります。

#### 4.5 BUY東北の国民運動化 【産業振興】

##### 【ねらい・目的】

被災地支援のため、安全・安心な東北の物産や観光地などについて、国内外へ正確な情報を発信するとともに、被災地域の復興の姿をビジュアルに対外的にアピールしていく必要があります。特に福島県をは

じめ、原子力発電による風評被害を受けている地域では、その対策を急ぐ必要があります。

**【概要】**

- (a) 農産物・水産物をはじめとする東北地域の物産、及び、宿泊、観光サービスについて、安全・安心面からアピールするためのキャンペーンを、国、地域が協力して展開する必要があります。
- (b) 東北地域の観光を後押しし、併せて地域の産業振興（物流コスト抑制）にもつながる高速道路の無料化を進めていくことも効果的です。
- (c) 日本国民全体で被災地に対して支援することができる活動として、経済団体、消費者団体、市民団体などの協力を得て「BUY 東北運動（仮称）」を各地で展開し、東北地域の物品購入や、東北地方への観光客誘致を促進することが考えられます。

#### 4.6 災害に強い産業インフラ網の構築 **【産業インフラ整備】**

**【ねらい・目的】**

東北地域の一体的な発展と災害時の多重性の強化(東北の太平洋側と日本海側が全体としてリスク分散する)の観点から、港湾や道路等産業インフラの早期整備・高度化が必要です。

**【概要】**

- (a) 今回の震災でガソリンなど物資の輸送面では東北域内の各地、特に日本海側から太平洋側への支援が大きな役割を果たしました。これらを今後さらに高度化するため、生産と物流のリスク分散を図っていくことが重要です。また、現状では首都圏などに比べて高速道路の整備が遅れており、これを急ぐ必要があります。このため、高速道路については、日沿道・常磐道・三陸

道・中央道の主要道路、及び、東北自動車道と三陸道を結ぶ東西方向の道路網の早期整備が必要です。

- (b) 港湾は、東北地域で物流の中心的な役割を果たしている仙台塩釜港をはじめ、被災した港湾を早急に復旧させる必要があります。その際、港湾背後の産業や生活を守る防潮堤の整備や、コンテナ埠頭等、港湾設備の拡張・高度化を行うことが必要です。
- (c) 仙台塩釜港の復興にあたっては、首都圏が被災した際の京浜港の補完機能として位置付けるとともに、東日本における国際物流機能の一翼を担うための港湾機能の強化を図る必要があります。また、新潟港も京浜港の補完機能を担う必要があります。
- (d) 多重性確保(太平洋側港湾のリスク分散)の観点からも、新潟港、秋田港、酒田港など、日本海側港湾の拠点性を高める必要があります。これまで以上に港湾機能の強化を図る必要があります。
- (e) 東北地域で滞りなく活発な産業活動が行われるように、電気・ガス・石油等のエネルギーが被災から早期に復旧し、安定的に供給される必要があります。特に電力はすべての産業に不可欠であり、燃料インフラを含めた火力発電設備の整備と、安全を大前提とした原子力発電所の着実な運転が必要です。また将来、より一層、東北地方に豊富に存在する地熱エネルギーなどの再生可能エネルギーを導入するために、技術革新や積極的な支援が必要です。
- (f) 通信インフラの面では、災害に備えて基地局を強化したり、通信網を多重化する等により、被災地の受発信に制約がかからないよう対策を講じる必要があります。

## 5 大震災復興に向けた推進体制

### 5.1 推進の担い手

地域の自治体、経済界、大学等の研究機関・教育機関、及び、NPOなどの市民セクター等が連携し、地域特性に応じたきめ細かな復興を目指します。

国は、復興計画の策定や、資金面・制度面においてリーダーシップを発揮し、地域の復興を支援して頂きたいと考えます。また、風評被害対策や原発事故対策等、国全体として取り組むべき課題にも注力して頂きたいと考えます。

### 5.2 推進体制構築で重視すべき視点

震災復興の推進体制を構築する上で、以下の3つの視点を重視すべきと考えます。

#### ① 組織の縦割りを排した大胆なビジョンづくりと規制改革

具体的かつ、分野横断的な課題に対応するため、各省庁の枠組みを超えて企画構想を行い、復興を推進する必要があります。

また、大胆な復興策を計画・推進するにあたり、「震災復興基本法（仮称）」の制定や「震災復興特区（仮称）」の設置により、柔軟に規制緩和を図る必要があります。

道路や防潮堤など、行政域をまたぐ広域的な取り組みも必要となります。また、東北地域の一体的な復興の観点から、必要に応じて事業の優先順位をつけていくことも必要です。

民間活力の活用も重要です。PFI（Private Finance Initiative 民間の資金とノウハウを活用）等のスキームを活用し、民間資金を呼び込むことも検討すべきだと考えます。

## ② 地元の意向を踏まえた迅速・柔軟な施策の実施

地元の声を十分に取り入れ、政策を立案し、具体的な取り組み内容に反映させていく必要があります。

実際の取り組みにおいては、復旧段階のみならず、復興段階でも状況が常に変化することが予想されます。様々な状況変化に迅速に、弾力的に対応していくことが重要です。

## ③ 復興活動の持続的な展開

大震災復興を力強く推進するためには、復興を主導する担い手を明確にする必要があります。

また、復興活動を復旧（元に戻す）に止めず、東北地域の将来の発展につながる取り組みを持続的に展開していくものとするためには、復興活動を長期間主導的に実施する中核的な機関を設置する必要があります。

### 5.3 推進機関の構成

震災復興の推進にあたっては、具体的かつ省庁横断的な企画構想が必要とされるため、各省庁の枠組みを超えて復興を推進する機関を設立することが望ましいと考えます。

推進機関のイメージとして、以下の3つの組織から構成されることが考えられます。

#### ① 震災復興本部(仮称)

復興政策の方針を決定する組織として、首相を本部長とし、全閣僚を構成員とする震災復興本部（仮称）を設置。

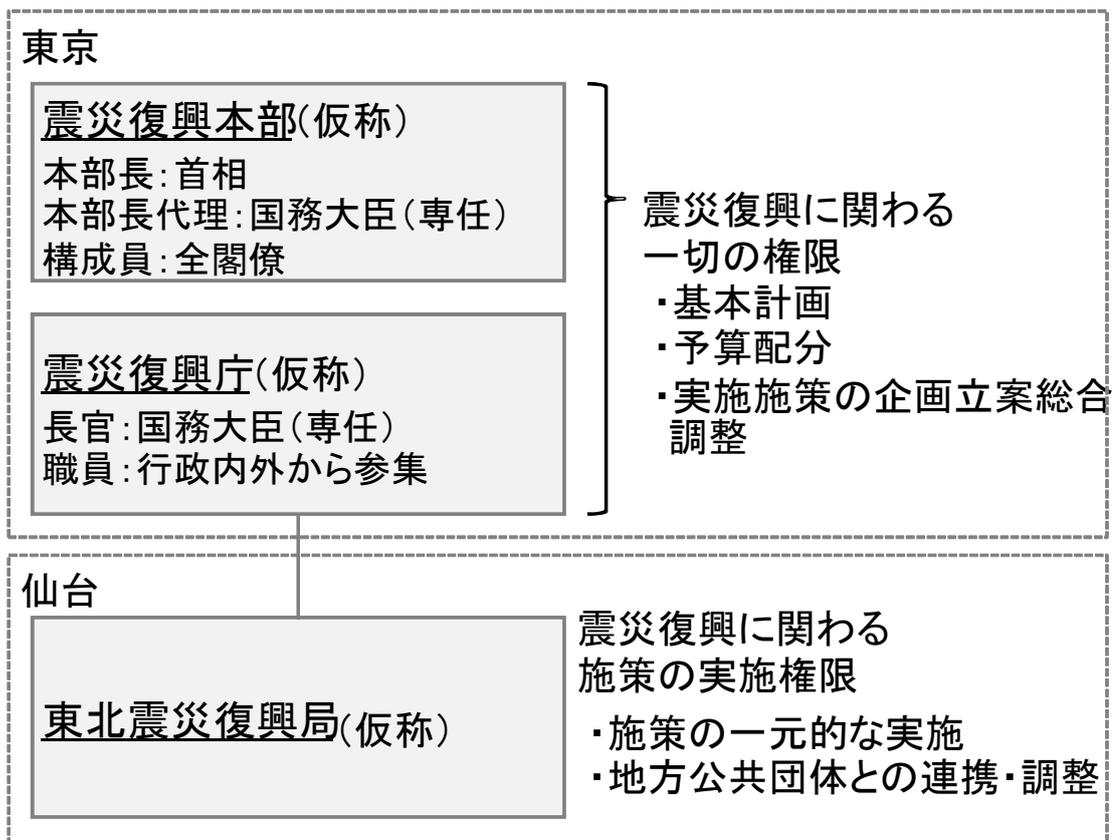
## ② 震災復興庁(仮称)

復興政策の立案、復興計画の策定及び実施を担う組織として、震災復興庁(仮称)を設置。長官は専任の国務大臣(上記震災復興本部の本部長代理兼任)。

## ③ 東北震災復興局(仮称)

復興計画に基づき、地域特性を踏まえた具体的な取り組みを展開するため、上記②震災復興庁(仮称)の下部組織として、東北震災復興局(仮称)を仙台に設置。

### 推進機関の構成イメージ



以上



## ＜参考資料＞ 大震災復興対策特別委員会について

(社)東北経済連合会と(財)東北活性化研究センターは、平成23年4月1日、「大震災復興対策特別委員会」を設置いたしました。本委員会において、東日本大震災からの早期復興に向け、東北経済界の立場から本提言を取りまとめました。

### 委員会の構成

#### (委員長)

高橋 宏明 (社)東北経済連合会会長 (財)東北活性化研究センター会長

#### (副委員長)

鎌田 宏 東北六県商工会議所連合会会長 東北経済連合会副会長

藤崎 三郎助 東北経済連合会副会長

瀬谷 俊雄 福島県商工会議所連合会会長 東北経済連合会副会長

元持 勝利 岩手県商工会議所連合会会長 東北経済連合会副会長

#### (委員)

稲村 肇 東北工業大学 工学部都市マネジメント学科 教授

大泉 一貫 宮城大学 副学長

大滝 精一 東北大学 大学院経済学研究科長・経済学部長

長谷川 史彦 東北大学 未来科学技術共同研究センター副センター長 教授

増田 聡 東北大学 大学院経済学研究科 教授

柳井 雅也 東北学院大学 教養学部地域構想学科 教授

#### (事務局)

(社)東北経済連合会

(財)東北活性化研究センター

以上