

東日本大震災に対応する第三次緊急提言のための審議資料

2011年4月5日

日本学術会議政治学委員会

I 「迅速な復興支援」について

1. 方針として、すでに自衛隊やアメリカ軍まで動員されているので国家的な対策の必要は承知されているが、原子力発電所の被害など深刻な二次的災害も生じているので、何よりも迅速な災害救済・復興対策が必要になっている点を自覚して、緊急に非常措置を講じる。
2. 措置としては、被災者の健康・生活の保護を最優先して、必要な資金を政府が緊急に用意して無条件で支給する。また東京電力の経営責任は免れないにしろ、出荷停止措置を受けて損害を蒙っている農家などに対しても、政府が特別に実際の損額について迅速な補償措置を取る。この政府が緊急に行なった補償は、現在の事態が一応収拾した後で東京電力に事後的に請求する。
3. そのために政府は緊急対策の補正予算を組み、財源として「特別災害救済・復興国債」を無利子で発行する。(恐らく20兆円規模になるかと思うが) 目的税を別に課税する必要もあるが、この国債の発行も国民的な復興努力の一環であることを強調する。(国民には戦争でないだけ幸いな点を明確に指摘して、国民としての責任の自覚を促すことも必要かと思う。)
4. 電力確保に関して東京電力単独の判断ではなく、政令など国が積極的に関与して、産業への電力を確保しつつ、公平な停電システムを構築する。
5. 東京電力についても、政府は経営者の責任を追求する一方、公益性の高い事業である点を重視して復興に全面的に協力し、無利子の社債の発行を支援する。国民にも被害者としてだけでなく、公益性の高い事業の復興に積極的に協力しなければならない責任があることの自覚を促し、復興社債の発行に協力するよう求める。
6. 地震防災緊急事業五箇年計画の達成率を引き上げ、国庫補助率を2分の1から3分の2に引き上げる。また、特別地方交付税、地方交付税の繰り上げ交付と増額をする。
7. 被災地域の復興に関して、都市計画法制や地方交付税、税制上の特例措置を緊急に具体化する。住民参加を踏まえ、防災効果に配慮した区画整理やインフラの再構築によって、新たなまちづくりの基盤を整備する。地域によっては、津波の来襲を防止できるような避難地の形成、整備を最優先にする。

8. 政府与党ばかりでなく、野党に対しても、これまで政権交代に執着して政争に明け暮れているという印象を与えている点に注意を促す必要がある。国家的な事業として災害救済・復興に一丸となって取り組む用意がなければ、政党政治自体に対する国民的な不信が高まる危険のあることを指摘する。（こうした政治不信が昂じたことが、戦前の日本ばかりでなく諸外国においても民主主義が破綻した主たる原因になっていることは、銘記する必要がある。）
9. 被災地からの人々の救出。現在福島において、事故からの速やかな回復の余地は見え、最低1カ月は回復に時間がかかる時、現地30キロ圏に住んでおられる方々を、御老人や動けない病人の方々を含めて、救急車や社会的な補助により移送することを考える必要がある。
10. 被災者の方々への募金を広く大学レベルでも募る。

II 「被災地の自治体間連携の促進」について

1. 災害時の自治体間相互連携協定の推進（水平補完）
 - ・自治基本条例等で任意に近隣自治体との連携を謳う自治体はあるが、組織的、体系的に連携を義務付ける法律はない。本来自発性を尊重すべき連携であるが、災害時は近隣自治体の義務として、被災者受け入れ、支援物資供給、マンパワーの提供などを行うよう、法律で義務付ける（被災圏広域協定）。
 - ・市町村役場など、身近な政府機能が災害で失われた場合、近隣市町村が代替機能を果たすよう義務付けること。その意味で相互の住民基本情報に関する連携ネットワークの形成が不可欠。これは医療機関、学校なども同様の考え方を要する。
2. 被災市町村に対する府県の役割の義務付け（垂直補完）
 - ・府県の出先機関である〇〇地域広域振興局が被災市町村の垂直補完を行う。例えば、府県税事務所が市町村民税、固定資産税の賦課徴収を行うべきである。
 - ・緊急復興支援プランを策定するよう義務付ける。その際、現場市町村長の意見を踏まえないで判断したことがニーズとずれることがないよう、プラン策定時に関係市町村の意見聴取をしっかりと行うべきである。
3. 被災地市長、知事の権限強化
 - ・地元市長に自衛隊を出動要請できるように法改正を行うべきである。
 - ・地元県知事は、県職員、市町村職員の被災地の支援体制を強化するため、一定割合の職員を災害復旧事務へ派遣できるよう、法改正を図るべきである。
4. 被災地域住民の生活機能を早期に回復させるために、従来の行政領域を再検討し、場合によっては、住民の合意の上に、一定の期間、行政領域を大括りに再編成できるような特別措置をとる。

5. 国の役割

- ・上記に関連する法律の改正
- ・国は財政支援を徹底すべきである。
- ・地元産業の復興には無利子、無担保の長期融資を行うなど、現地の産業復興を側面から支援すべきである。
- ・災害現地に「復興本部〇〇支部」を立ち上げ、内閣の復興本部とつなぐなど、より内閣の意見が命令的に現地に届く仕組みが不可欠である。

6. 公認ボランティア・ネットワークの構築

- ・雇用喪失に伴い働きたくても働けない状態になる方々に復興の力となってもらう。
- ・被災地外からのボランティア受け入れの組織化と調整（神戸大震災の後に生まれたネットワークの拡大強化）。
- ・大学の役割として、学生のボランティア活動に対する単位取得などの奨励的措置を講じるべきである。

III 「防災・危機管理に関する東北広域連合の創設」について

1. 今回の東北関東大震災では町役場が津波を受けて消失したり、町の人口の半数が犠牲になったり、行方不明になったところが続出して現場の自治体そのものが機能できなくなっている。このような広範囲で大規模な災害の場合は、広域的自治体の活動の重要性を再認識せざるをえず、東北地方全体を包摂する体制を構築しなければならない。
2. 被災地の地域再生に関して地域主体で再生計画を作成する体制づくりを支援するために、東北地方の大学教員など都市計画や防災、危機管理の専門家が国土交通省地方整備局との連携を確保しつつ上記の再生計画を支援する体制を確立する。
3. 阪神淡路大震災にさいしては現場自治体の権限の欠如が大きな問題となったが、今回の東北関東大震災では、むしろより広域的自治体による対応の必要性や中央政府の緊急時への態勢や行動計画の確立の必要性が痛感される。具体的には、震災や危機管理にさいしての基礎自治体、広域自治体、中央政府のそれぞれの管轄と関係そして連携のあり方を根本的に再検討すべきであり、すでに関西において試行的運営が開始されている関西広域連合的仕組みを全国に拡大する、さらに東北地方においては早急にその実現をはかるべきである。
4. 多元・分権化。今回のような巨大災害においては、被災した地域以外から救援活動を行う必要があり、少なくとも短期的には、国として一体となって救援・復興にあたる必要がある。東北地方に関しては、基礎自治体単位の自立を目指すことは長期的な課題とならざるをえない。しかし、その一方で、一定のまとまりで多元・分権化を進めることで、ある地域が被災しても他の地域からただちに緊急対応が始動できるような体制が確保される面もあり、中・長期的にはそうなること

が望ましい。現状のままで東海地震を迎え、首都機能がマヒした場合には、一切の対応が不可能になる危険性がある。そうした不安をなくすためにも、中央集権的な現在の政治・経済体制の抜本的な変革が急がれる。

IV 「原子力発電に関する国民的議論」について

1. 原子力の安全性および確かな情報

東北関東大震災に伴う福島第一原子力発電所の放射線物質の放出問題を受けて、日本政府が同発電所から 20 キロ以内の住民に避難勧告、30 キロ以内の住民に屋内退避勧告を発する一方、米国・英国政府は、日本の安全基準を甘いと判断してより強い措置となる 50 マイルまたは 80 キロ以内にいる米国人・英国人への避難勧告を出した。また、原発の所有・運転者である東京電力およびその業務の監督責任者たる日本政府が、傷ついた原子炉の本当の状態および放射性物質の放出状況についても、必ずしも正確な情報および説明を迅速に行っていないという批判が国内からだけでなく、諸外国からもより強いかたちで発せられている。日本政府関係者は、日本の安全基準および放射性物質の測定手続きは国際基準以上に厳格であると繰り返し言明しているが、本当にそうであろうか検証されなければならない。

2. 日本政府の対外的情報開示体制のまずさが諸外国の不信感を煽っている可能性があり、東日本だけでなく、遠く離れた中部地方在住の外国人さえも多数日本国外に脱出した。また、国外に脱出しなくとも、放射線汚染が懸念されている東京を離れ、大阪に大使館や日本支社の機能を移転させた諸外国も散見された。これらの諸外国の行動には、やむを得ない部分もあるが、日本政府が情報開示および測定手続きを徹底し、安心供与を行えば、防ぐことができた部分もある。国際社会の中に置かれた日本がどのように国際基準に合致するように行動し、徹底した情報開示を図って透明性を高め、信頼を確保していくのかが真剣に問われなければならない。

3. 原子力発電所の総点検

地震・津波の危険性がある地域には、福島原発に限らず、多くの原発が存在する。それらについて、早急に調査し、危険な地域の原発事故の可能性のあるものを洗い出す作業を行う。(上記については、欧州のかかりの地域が、地震や事故が起こっていないにもかかわらず始めている作業でもあり、被災地ではない地域の原発の安全性・危険性について早急な調査を始める必要がある)

4. これまで日本では原子力の問題は、賛成か反対かで国論が二分され、推進派は時に不利な情報を隠蔽し、原子力の必要性を訴えてきた。他方反対派は関係者や政府の出す情報には常に懐疑的で耳を貸そうとはしなかった。そこでは科学的な根拠に基づく議論の余地はほとんどなかったが、今般重大な局面に接して、政府や関係機関も正確な情報を提供することのみが国民に安心感を与える最善の方法で

あることを認識すべきである。そこで、技術面での原子力の安全性の担保とともに、提供すべき情報の質と方法、地域住民との関係などを再検討すべきである。

5. 原子力行政の在り方と海外諸機関との関係

経済産業省、文部科学省、原子力委員会、原子力安全委員会、原子力研究開発機構、電力事業者と原子力発電に関わる様々な組織間の連携が問題になったことから、各々の組織の在り方、ならびに I A E A の役割、推進母体と規制当局の関係などを再検討すべきである。

6. エネルギー問題の中の原子力

原子力の問題を国民的課題として総合的に議論すべきである。今後福島原発が稼働できなくなる可能性を見越し、代替エネルギーを早急に考える。同3月25日付の朝日新聞にあったように、代替エネルギーについて再考する。地球温暖化と、二酸化炭素の排出量を減らすという条件の下、化石燃料を減らしているが、今後の国民の命と安全を最重視すると、化石燃料を再考することにより、電気料を減らさずに、事故機を縮小していくということもありうる。具体的に扱うテーマとしては以下の点が考えられる。この問題を議論するには、国民的合意という観点から政治学者がイニシアティブを執りつつ原子力科学者（放射線医学を含む）、経済学、環境学など幅広い学者の知見を集約して、エネルギー安全保障、電力の重要性、地球温暖化と発電、エネルギーの経済学などを再検討すべきである。

7. 核廃棄物処理の問題。今回の事故により、原子力発電所の破壊された建屋の残骸から汚染された土壌まで「使用済み燃料棒」以外にも大量の放射性廃棄物が周囲に存在し、大量の放射性廃棄物が排出されることになるため、「放射性廃棄物の最終処分場」の必要性がこれまで以上に高まっている。しかし、そのサイト決定の可能性はこれまで以上に低下しており、かつてない深刻な事態が出現している。福島第1原子力発電所の事故後に、その内外に残されている放射性廃棄物をどのように処分するかを決定することは、我が国にとって喫緊の課題である。

8. 公的セクターの位置付け。

近年、公務員の削減論などが取りざたされていたが、緊急状態において公務員の果たす役割が再確認されている。今後の復興にあたっては、被災地を中心として、自治体の果たす役割は大きいと考えられる。また、原子力発電等の巨大なリスクを伴う事業を、その危機対策も含めて民間企業にゆだねることができるのかも、今後問題とされなければならない。災害の多い日本では、財政も含めて公的セクターに依存する部分が他の社会に比べて大きくなるという議論もあろう。他方で、経済産業省に属する原子力安全・保安院が、安全対策を進める上で十分に機能したか等を検証することで、公的セクターの問題点も明確にする必要がある。

V 「百年未来機構の創設」について

成功(*success*)が *succedere*(to go from under)を語源にすることから言えるように、震災復興プロジェクトを成功させるには、(1)最も小さな弱い声を探り当て、(2)理不尽に夢や希望を奪い去られようとする子どもの抱く願望の先を想像し、(3)<from under>からの合意的な政策形成の場を民主的に運営し、(4)社会的協治の制度構築を行い、また(5)静かに浸透して行くであろう技術的専門知識への過度な信頼・期待を戒めつつ事に当たることが肝要である。特に、(5)については、「我々は、主要な決定を行っている人々が、目に見えない所におり、そのために、彼ら自身も自分がそうした決定を行っていることを自覚していないような意思決定のプロセスが、我々の周辺でまかり通っているのを見過ごしてしまっているようである。その結果、無数の、十分に訓練され、責任意識ある人々の決定や行動から、一種の組織的な無責任状況が作り出されるのである」(Charles Frankel, *The Democratic Prospect*, New York: Harper & Row, 1962)との認識(なにも福島原発への諸機関の初期対応をあげつらうつもりはないが)が杞憂であることを願うからである。今回の東北関東大地震および福島第一原発事故は、阪神・淡路大震災の場合よりは、社会的ネットワーク論で言う「強い絆の弱さ」を試そうとしている。強い地域社会の物理的崩壊、余儀なくされる地理的移動による個人化を経由していかに震災復興がなされうるのか。<慣れない土地、帰れない故郷>で呻吟する被災者、特に子どもの今後の育ち、彼ら彼女らが成長し、就業し、家族を持ち……という生活の諸局面で起こりうる様々な問題に、まさに専門的な賢慮(*prudence*)を結集した(仮称)「百年未来機構」を創設することを提言したい。「百年未来機構」には、大震災以後の「人間」の問題(家族や子ども、コミュニティや雇用のような具体的な問題)を継続的・批判的に分析、検討し、専門主義の陥穽に陥ることを回避しつつ集合的な問題解決の方法を示唆、あるいは提案し、中央政府、地方政府、コミュニティ組織、市民団体組織、シンクタンク、協同組合、企業などの諸制度を統合的に媒介する機構となることを求める。その中心部分を、日本学術会議の叡智と同地区会議のネットワークが担うことが強く期待されることである。

- * なお、本提言は、政治学委員会および同分野の各分科会に所属する、五十嵐武士、小野耕二、河田潤一、佐々木信夫、新川敏光、鈴木基史、土岐寛、羽場久美子、広瀬崇子、森脇俊雅、笠京子の各氏(五十音順)、ならびに日本政治学会理事長・20期連携会員の杉田敦氏から提出された意見を小林良彰(政治学委員会委員長)がまとめたものである。

付図 中長期の課題に向かって

