

「東日本大震災からの復興に向けた 第二次提言」について

—被災市町村は「復興ビジョン」の早期策定を—

荒田英知 あらたひでとも

政策シンクタンク PHP 総研 政治経済研究センター長
主席研究員

Talking Points

1. 東日本大震災からの復興に向けては、被災した現場であり、住民に最も身近な公共団体である市町村が当事者として復興ビジョンを早期に描くべきである。
2. ビジョンの策定に当たっては、旧町村や集落などの地域単位の配慮して、住民の合意形成を進めると同時に、全国の自治体から専門職員の人的支援を行なう。
3. すでに国や被災県においても復興計画の取りまとめが進んでいるが、そこには、市町村の復興ビジョンの策定・実施を最大限支援することを明示すべきである。
4. 国の復興構想に期待されることは、財源面・制度面からの復旧・復興スキームの確立である。財政的には国が責任を持ち、制度的には現場の声を汲むことが基本となる。
5. 被災県の復興計画策定に際しても、市町村の意向を反映するプロセスが必要であるとともに、国の復興構想に対して市町村意見とのつなぎ役を果たすことが重要である。

はじめに

弊社では、4月27日に「被災市町村は復興ビジョンの早期策定を」と題した「東日本大震災からの復興に向けた第二次提言」を公表した。¹

すでに国は東日本大震災復興構想会議を設置し、また、被災各県においても復興計画の策定が始まっている。しかし、復興の現場は市町村であり、市町村自らが復興の青写真を住民に示すことが重要である。

地域によっては市町村の行政機能が大きく損なわれている中で、復興に向けた青写真をいかに描くかが問われている。本稿では、提言後の被災地の動向もふまえて、復興ビジョンのあり方について解説する。

市町村を復興の主役と位置づけ

被害が極めて甚大かつ広域にわたった東日本大震災からの復興に向けては、国・県・市町村は適切に役割分担してあたるべきである。その際、地域の復興・再建については、現場そのものであり、住民と直接向き合っている市町村が主役と位置づけられる。県や国は、市町村の取組みを適切に支援するという、補完性・近接性の原則に立って復興が進められねばならない。

大震災から2ヶ月以上が過ぎた今もなお、多数の行方不明者や避難住民があり、また、目前のがれき処理や仮設住宅建設に追われる中で、本格的な復興に歩みを進めるには情情的にも実務的にも躊躇があるかと思われる。しかし、市町村には住民に対して復興に向けた道すじを示すという重要な責務があることを忘れてはならない。住民が望む方向に地域を再建していくためには、復興を国任せ、県任せにはしてはならないのである。

政府の東日本大震災復興構想会議においても、5月10日に決定した「復興構想7原則」の2番目に「被災地の広域性・多様性を踏まえつつ、地域・コミュニティー

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」という項目が盛り込まれた。²「地域主体の復興」を掛け声倒れにしないために、地域住民に最も近い公共団体である市町村の果たすべき役割は大きい。

市町村復興ビジョンの必要性

そうした位置づけを明確にするため、被災市町村は「復興ビジョン」を早期に策定すべきである。おおむね、大震災から3ヵ月後には大きな方向性を定めた「素案」を、6ヵ月後には具体策も伴った「最終案」をまとめることが目安となろう。とりわけ早期に素案を示すことが、住民の将来展望を拓く上で重要である。

被害の甚大さに照らせば、各市町村がすでに定めていた長期計画や関連計画の多くは当面棚上げせざるを得ないだろう。これらに代わる基本計画として復興ビジョンを位置づける。復興ビジョンの計画期間は、策定時点の首長任期にもう一期を加えた4～8年とすることを提案したい。

従来の自治体の長期計画は、首長の任期と無関係にまとめられる例が多かった。しかし、復興に向けて首長のリーダーシップが強く求められることを考慮すれば、計画期間と首長任期がリンクしていくことが望ましいと考えられる。

すでに自治体の首長選挙では、ローカルマニフェスト（公約）が定着している。最近では、公約の具体化局面で行政側の長期計画といかにすり合わせていくかに関心が高まっている。上記の構想はそうした動向にも配慮したものである。緊急性の高い復興ビジョンといえども、マニフェスト・サイクルやPDCAサイクルなどのガバナンスを高める方策をしっかりとビルトインすべきである。

また、復興ビジョン策定に際しては、地域住民の合意形成が何より重要である。そのためには、旧町村や

1. PHP総研ホームページ参照 http://research.php.co.jp/research/national_governance/policy/post_27.php

2. 東日本大震災復興構想会議ホームページ参照 <http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/#08>

集落、行政区など地域の基礎単位を再構築する必要がある。被災自治体とりわけ市の場合には、昭和の大合併や平成の大合併によって市域が拡大していった歴史を持っている。その結果として、市域の内部に多くの住民自治の基礎単位を内包する構造となっている。住民主体の復興を進めるべきと考えるなら、その基礎単位を自覚的に見つけ直す必要がある。

大震災関連の新聞報道をみても、日頃から住民間のコミュニケーションが密だった行政区や集落においては、被災後の安否確認や避難所への避難、あるいは域外非難を余儀なくされた際にも、集団で秩序立って行動している例が少なくない。

阪神・淡路大震災の際には、既存のコミュニティーを分断して仮設住宅に入居したために、孤独死が相次いだといわれる。これを教訓として、新潟中越地震では集落単位で仮設住宅に入居して住民のつながりを維持した。地域の復旧・復興に至る道すじも、地域自治の積み重ねによって実現されるべきである。したがって、自治体全体として描く復興ビジョンの策定プロセスにも、集落などの地域単位ごとの意見集約が欠かせない。その成果を地区計画にまとめることも有効であろう。

たとえば、津波で被災した宮城県名取市の閑上（ゆりあげ）地区では、避難所で暮らす住民たちが復興の方向性を検討する「どうする閑上」を独自に組織し、週一回のペースで話し合いを始めた。市がまとめる復興計画に意見を反映させていく予定である。³

また、岩手県釜石市でも、大学教授の呼びかけで市民ワークショップが立ち上げられ、市の復興計画への反映を目指している。⁴あるいは、宮城県女川町では、商工会や水産加工組合、観光協会など約20団体が連絡協議会を立ち上げ、町が8月にもまとめる復興計画に働きかけていく。⁵

こうした住民の自発的な取組みを、市町村は積極的

に取り入れるべきであるし、復興プロセスに住民自治の仕組みを導入することは、復興ビジョンの策定だけにとどまらず、施策を具体化する段階でより大きな推進力となっていくであろう。

国や県で先行する復興計画づくり

すでに、国や被災県においても復興計画の検討が進んでいる。政府は4月14日に「東日本大震災復興構想会議」を設置し、6月末には第一次提言をまとめるとしている。また、被災県による復興計画づくりも始まっている。

岩手県は、4月11日に発表した「東日本大地震津波からの復興に向けた基本方針」の中で、「復興ビジョンと復興計画の策定」を示した。これを受けて、専門家による「復興委員会（津波防災技術専門委員会、総合企画専門委員会を併設）」や担当組織である「復興局」を新設して検討を進めている。

宮城県では、4月11日には復興計画の素案を提示し、5月2日に有識者による「宮城県震災復興会議」が発足した。5月中に復興計画一次案を、7月までに復興計画二次案を策定する予定である。また、これに先立って4月25日には、被害の大きかった14市町村の復興まちづくりを支援するため、「リアス海岸型」「都市型」「平野型」などに類型化した防災街づくりの案を例示している。

福島県も、原発事故の収束を最優先課題としつつも、4月11日には県庁内に職員10名からなる「復興ビジョン等策定プロジェクトチーム」を発足させている。県内市町村から意見聴取などを進めて、7月には復興計画をまとめる方向である。

三県とも、知事が政府の復興構想会議の委員を務めており、夏までに県レベルの復興計画をまとめることで、国の来年度予算に反映させることを視野に入れている。その意図を十分に生かすには、各県とも県内被

3. 河北新報 5月10日付

4. IBC ニュースエコー 5月5日付

5. 時事通信 4月14日付

災市町村の意向を十分に把握し、国とのパイプ役になることが重要であろう。

これら国・県の動きと比べて、被災市町村の復興ビジョン策定に向けた動きは、各種の報道でみる限りは出遅れ感が否めなかった。NHKが4月19日から22日にかけて被災42市町村長を対象に行なった調査では、約8割にあたる33市町村が「復興計画策定のめどが立っていない」と回答していた。⁶ 役場自身が被災し、多くの行政職員が犠牲となるなどして、行政機能を喪失した例や、避難所支援や仮設住宅建設に追われている中では致し方ないものと考えられる。

そんな中で、岩手県釜石市は大震災1ヵ月後の4月11日に、「復興まちづくり基本計画」の骨子を6月には発表するとした。これが岩手県内の被災市町村の中で最も早い動きと報じられている。⁷

5月に入ると、市町村の復興ビジョンづくりに向けた動きが目立ってきた。被災地最大の都市である仙台市は、5月2日に復興推進本部会議を開き、「5年程度での復興」を目指した復興計画を10月までに策定し、5月中にたたき台を示すとした。⁸

また、津波で市役所が全壊し多くの職員が犠牲となった岩手県陸前高田市でも、5月2日に復興対策局が設置され、復興計画の策定が始まった。担当する職員には岩手県や名古屋市からの派遣職員が含まれている。⁹

同様に津波被害の大きかった、宮城県南三陸町でも、4月28日に「職任分離」を柱とする復興の骨子案を示して、5月には役場に復興推進課を新設し、6月までに復興基本方針を決定することなどを決めている。¹⁰

国・県は補完性・近接性に即した支援を

すでに述べたように、復興ビジョンを自ら描き、復興への歩みを具体化していくことは、自治体としての重要な責務である。

従来の各種行政計画は、国の計画を県に下ろし、そ

こからさらに市町村に下ろすという構図で、市町村は県や国の計画のことを「上位計画」と呼んできた。復興に向けては、従来のピラミッド型の下請け構造を、逆ピラミッド型の地域主導型に転換する必要がある。

その上で、国や県は市町村の復興ビジョンの策定・実施に対して、補完性・近接性の原理にもとづいて最大限の財政的・制度的・人的支援を行うことを、自らまとめる復興計画の中で明示すべきであろう。

まず、復興に向けた財源面については、被災した地域には公共・民間ともに負担能力はないと認識すべきである。制度的な自由度を高めながら、自治体の財政負担は極力発生しない復興スキームが求められる。元通りにするという意味の原型復旧にしか国の補助を適用しないという従来型の災害復旧制度とはこの機会に訣別し、成熟社会に相応しい地域に転換する機会として復興を位置づけることが望ましい。

必要な公的復興財源は国が調達し、国民全体が世代間で負担することが妥当である。そのためには、「東日本大震災からの復興に向けた第一次提言」の「提言1」で触れたように、当面は「復興国債」で賄うことを基本とすべきである。¹¹ 当然、将来の償還財源として増税を視野に入れる必要があるが、増税の前に国民全体で税込総額を上げる努力が欠かせない。そのためにも、復興を被災地だけの課題とせず、これを好機として日本全体の成長戦略をしっかりと講じるべきである。

次に制度面の課題にふれる。地域防災力を高めるための高台への集落移転や浸水地域への住宅建築の制限などは、復興ビジョンの中でも根幹となる項目と考えられる。しかし、これらの施策は、財産権や居住移転の自由など、日本国憲法が定める国民の基本権に制約を及ぼす施策である。したがって、自治体の条例でこれらの問題に踏み込むには限界があるのではないかと。そこで、国が適切に法整備をしたうえで、被災者に最も身近な市町村が実施主体となり、地域の実情に応じ

6. NHK ニュース4月23日付

7. 朝日新聞4月12日付

8. 河北新報5月3日付

9. NHK ニュース5月2日付

10. 河北新報4月29日付

11. PHP総研ホームページ参照 http://research.php.co.jp/research/national_governance/policy/post_26.php

て推進することが望ましい。

たとえば、建築基準法 84 条では、大規模災害時に「建築制限」を最長 2 ヶ月間行なうことが可能である。すでに宮城県が 6 市町の津波浸水地域に適用している。しかし、5 月 11 日には期限が切れるため、制限期間を最長 8 ヶ月とする特例法案が国会で審議され、4 月 28 日に成立した。宮城県は新法を適用しながら、期限内に復興計画をまとめて、住民の理解を得ていく方針である。

一方、岩手県は同じ建築基準法の 39 条を用いて「災害危険区域」を設定し、対象市町村が住宅建設を禁止する条例を制定するよう求めている。これに対して、大船渡市は制定を進めるとしているものの、宮古市は制定しない意向を示し、釜石市は建築自粛要請にとどめるとするなど、市町村側の対応が分かれている。私権を制約する施策については、足並みが揃わないのが現状である。

今回、津波で大きな被害を受けた三陸沿岸は過去にもたびたび津波被害に見舞われている。1933 (昭和 8) 年の昭和三陸大津波の後に、旧内務省がまとめた「三陸津波に因る被害町村の復興計画報告書」には「萬善の方策としては高地移転あるのみ」と明記されている。¹² 抜本的な対策としての高地移転がどこまで進むかは、ひとえに住民の理解にかかっているが、住民の基本権に関わることだけに、国が法律で根拠を明示することが、被災市町村が躊躇なく策を打ち出し住民に理解を求める上では欠かせないのではないかと。

今回の津波被災は、近代土木技術が確立されて以降はじめてのことである。過去には地形的に不可能だった地域でも、今なら技術的に可能となる場合も多いと考えられる。その意味で、今度こそ津波災害と訣別する機会とすべきであり、制度の確立が急がれる。

最後に人的支援の必要性について述べる。復興ビジョンの取りまとめには、各行政分野について高い専門的

な知識と経験を有した行政職員が当たることが望ましい。本来ならそれぞれの市町村がそうした人材を擁すべきであろうが、今回はそうはいかない。そこで、被災市町村の多くは、先述した弊社「第一次提言」の「提言 2」で論じた、「東日本復興広域機構」に設置する「行政支援センター」が行なう、全国自治体からの組織的な職員派遣を活用することが有効と考えられる。

たとえば、復興ビジョンの策定に欠かせない都市計画系の職員をはじめとして、各行政分野に精通した実務家を、全国の市町村や都道府県から派遣して支援することが有効であろう。視点を変えれば、漁業を生業とする市町村が多い三陸沿岸の復興ビジョンづくりには、同じように漁業のウエイトの高い全国の沿岸部の自治体から職員を派遣するなど、問題意識を共有できる人材を「餅は餅屋」的に自治体間で調達するのである。支援する自治体にとっても「明日はわが身」という観点から、参画する意義を見出せるのではないかと。

被害の甚大さからみて、被災自治体に対する人的支援の必要性は、現在の緊急期にとどまらず復旧・復興期まで長期化するものと考えられる。それだけに、全国の自治体が連携して支援する仕組みづくりが重要である。

市町村復興ビジョンの構成案

提言では、最後に復興ビジョンの具体的な構成案を示している。まず復興に向けた「基本理念」を定めて住民と共有するとともに、「生活再建」「防災対策」「地域振興」などの各分野について、地域の復興に資する施策を盛り込むことが必要である。¹³

当面急がれるのは、土地利用の方針策定である。津波被害と訣別するためには、弊社「第一次提言」の「提言 3」にあげたような、住宅の「高地換地」や漁業機能を「復興共有地」で再建することなどが有力な選択肢となろう。「確実に安全が確保される土地」と「危険

12. 津波デジタルライブラリ「三陸津波に因る被害町村の復興計画報告」

http://tsunami.media.gunma-u.ac.jp/xml_tsunami/xmlindex.php?info=19_reportmetatab_reportsectab

13. 事例として、1993 年の北海道南西沖地震で被災した北海道奥尻町が策定した「復興基本計画」がある

はあるが業務利用には踏み切る土地」を見極めていくことが必要である。その際に、法令上の課題を抽出し県や国に問題提起することも、現場にしかできない役割といえる。

生活再建の項目では、住宅再建が最優先課題である。ついで産業雇用分野の取組みが求められる。教育や医療など地域の公共基盤の再建も並行して進めねばならないが、ここでのポイントは行政分野ごとのタテ割りの排除である。公共施設に供することのできる土地は自ずと限られていると考えられるから、個々の施設を別々に立地させようとしても限界がある。機能の複合化や建物の合築を前提として、諸機能を融合させていく視点が欠かせない。極端に言えば、すべての公共機能を堅牢な一つの建造物に集約するくらいの発想も求められよう。

また、「緊急期（数か月程度）」「復旧期（一年程度）」「復興期（数年程度）」などに分けて取組みの工程（段階）を示し、復興に向けた見取り図を地域住民と共有することが大切である。

復興の最終的な青写真が、広く共有されるなら、たとえば目の緊急課題である仮設住宅の用地確保についても、仮設建設用地にすべきか恒久施設用地として温存すべきかなどの合意を形成しやすくなるのではない。場合によっては、建築制限を受けている浸水地域の一部に仮設住宅の建設を例外的に認め、自力避難できる世帯のみが入居するなどの工夫の余地も生まれるはずだ。

これらをもとに、提言では、被災市町村が策定する復興ビジョンの構成案として別表を例示した（9ページ参照）。当然のことながら、地域特性などによって盛り込むべき項目は異なり、出来上がる復興ビジョンは多様なものとなろう。提示した構成案はあくまで検討項目の一覧表でしかない。

被災地では、様々な課題が同時並行的に発生し、市

町村は対応に追われている。そうした中で、市町村の現場、とりわけ首長や議員、幹部職員の方々に、郷土の復興・再建に向けて取り組むべき諸課題のチェックリストとして使ってもらえればと考え、構成案をまとめた次第である。被災地の当事者に少しでも活用してもらえたら望外の喜びである。

- **「東日本大震災からの復興に向けた第二次提言」**

(2011年4月27日発表)

- **「東日本大震災からの復興に向けた第一次提言」**

(2011年4月12日発表)

提言 被災市町村は「復興ビジョン」の早期策定を

- ① 東日本大震災からの復興に向けて、国・県・市町村は適切に役割分担すべきであるが、地域の復興・再建については、住民に最も近い公共団体である市町村が主役と位置づけられる。今なお多数の行方不明者や避難住民がある中で、また、目前のがれき処理や仮設住宅建設に追われる中で、本格的な復興に舵を切るには躊躇もあろうかと思われるが、市町村には住民に対して復興に向けた道すじを示すという重要な責務があることを忘れてはならない。
- ② その役割を明確にするため、被災市町村は「復興ビジョン」を早期に策定すべきである。大震災から3か月後には「素案」を、6か月後には「最終案」をまとめることが目安となろう。とりわけ早期に素案を示すことが、住民の将来展望を拓く上で重要である。既定の長期計画や関連計画は当面棚上げすることとし、これらに代わる基本計画として復興ビジョンを位置づける。復興ビジョンの計画期間は、策定時点の首長任期にもう一期を加えた4～8年とすることが妥当である。その後は、新たな長期計画を策定する。
- ③ 復興ビジョン策定に際しては、地域住民の合意形成を重視することを原則とする。そのため、旧町村や集落など地域の基礎単位を再確認する必要がある。復興ビジョンには、復興に向けた「基本理念」を定めるとともに、「生活再建」「防災対策」「地域振興」などの各分野について、地域の復興に資する施策を盛り込む。また、「緊急期（数か月程度）」「復旧期（一年程度）」「復興期（数年程度）」などに分けて取組みの工程（段階）を示し、復興に向けた見取り図を地域住民と共有することが大切である。
- ④ 国や被災県においても復興計画の検討が進んでいるが、市町村の復興ビジョンの策定・実施に対して、補完性・近接性の原理にもとづいて最大限の財政的・制度的・人的支援を行うことを明示すべきである。また、地域防災力を高めるための集落移転や建築制限など、住民の基本権に影響を及ぼす施策については、国が適切に制度設計したうえで、被災者に最も身近な市町村が実施主体となり、地域の実情に応じて推進することが望ましい。
- ⑤ 被災市町村が策定する復興ビジョンの構成案として別表を例示する。

【本提言問合せ先】政策シンクタンク PHP総研

〒102-8331 東京都千代田区一番町 21 番地

Tel : 03-3239-6222 Fax : 03-3239-6273 E-mail : think2@php.co.jp

【被災市町村が策定する「復興ビジョン」構成案】

2011/4/27 P H P 総研

	大項目	小項目	内容（例示）	工程（段階）	
生活 再 建	1. 土地利用	①マスタープラン	土地利用の基本方針 建築制限区域の設定	緊急期 緊急期	
		②法令整備	課題整理、国・県との調整	緊急期	
		③がれき処理	処分地、広域的再利用策の検討	緊急期	
	2. 住宅再建	①仮設住宅整備	用地・資材確保、入居者調整	緊急期	
		②一時移住調整	二次避難、避難所生活の終結	緊急期	
		③個人住宅再建	被災者支援制度の適用	復興期	
		④公共住宅再建	官民連携手法の採用	復興期	
	3. 産業雇用再建	①生活支援	被災者雇用の推進	復旧期	
		②漁業再生	漁船・漁具・施設の共同利用	復旧期	
		③農業再生	農地の再生・移転、集団移住	復旧期	
		④商工業支援	商工業者支援、雇用促進	復旧期	
	4. 教育保育再建	①施設再建	校舎の建設・合築・再編	復旧期	
		②教職員確保	教員の加配、派遣依頼	復旧期	
		③学童支援	学用品支援、震災遺児支援	復旧期	
	5. 医療福祉再建	①施設再建	施設の建設、合築、広域化	復旧期	
		②機能回復	諸機能の回復、拠点化・広域化	復旧期	
		③雇用確保	地域雇用の維持・調整・創出	復旧期	
	6. 地域基盤再建	①行政機能再建	行政機能の回復、情報の復元 職員派遣、庁舎の建設・合築	復旧期 復旧期	
			②公共基盤再建	上下水道、（電気・ガス・通信） ゴミ処理、道路・港湾・河川	復旧期 復旧期
	防 災 対 策	1. 地区形成	①街区・集落形成	地盤嵩上げ、高度利用、集落移転	復旧期
			②地域内交通	移手段の確保	復興期
		2. 避難対策	①避難施設整備	避難施設・道路、防浪施設整備	復興期
			②避難計画策定	避難訓練、計画周知	復興期
		3. 防災体制	①危機管理体制	バックアップ化、クラウド化	復興期
②防災体制強化	情報収集、組織強化		復興期		
地 域 振 興	1. 地域自治	①自治組織強化	旧町村・集落単位の合意形成	緊急期	
		②地域防災組織	旧町村・集落単位で組織	復興期	
	2. 漁業振興	①組織再建	漁協の再建、再編強化	復旧期	
		②漁業施設の整備	漁港・施設の再建、集約化	復旧期	
		③養殖漁業の再建	漁場の整備、経営基盤強化	復興期	
		④水産加工振興	加工施設、流通施設の整備	復興期	
	3. 農業振興	①農地再生	再生可能農地の見極め、転用	復旧期	
		②業容転換	転作（水田→畑地）、農家移転	復興期	
	4. 地域振興	①地場産業振興	商工業再建、新エネルギー導入	復興期	
		②観光振興	情報発信、イベント開催	復興期	

I. 復興に向けた基本理念

- ① 「創造」の理念
現状復旧にとどまらない復興に取り組み、安全で力強い日本を創造することを国民的目標として共有する。
- ② 「協働」の理念
被害が広域かつ甚大であるため、復興を目指して国と全国の地方自治体が協働して取り組む。
- ③ 「活力」の理念
被災地の早期復興を支えるためにも、全国的な経済活動を停滞させないことが重要である。

II. 復興に向けた基本方針

- ① 復興財源の調達には国の役割とし、増税ではなく国債発行を中心として賅うべきである。
- ② 全国の地方自治体が被災地に人的支援を行い、国を挙げて復興に取り組むべきである。
- ③ 津波被災自治体においては、職住分離などによって土地利用のあり方を根本的に見直すべきである。

III. 復興に向けた第一次提言

提言 1 国は復興財源を「復興国債」の発行によって確保する

- ① 約16～25兆円とされる直接的被害額（内閣府試算）のうち、社会資本の復旧などに10兆円規模の公的財源が必要と考えられる。
- ② その財源については、補正予算で歳出の組み替えを行なった上で、不足する額は世代間負担の観点から、時限的な増税ではなく復興国債の発行で確保することを原則とすべきである。なお、復興国債の償還期限については、インフラ復旧や被災者支援など、充当する支出の性格に応じて複数設定することが望ましい。
- ③ 法人・個人・消費にかかる増税は、経済活動の維持に悪影響を及ぼす可能性が高く、当面は見送るべきである。
- ④ 復興国債については、従来からの長期債務と切り離し、復興特別会計を新設して管理することが適当である。

- ⑤ 国債残高の増加に伴い、長期金利と為替の動向を勘案して、政府・日銀は適切な金融政策を実施する。また、歳出全体の見直しを徹底して行った上で、税制も含めたプライマリーバランス回復の中期展望を内外に示すことが重要である。
- ⑥ 公的財源の確保と同時に、民間投資を促す制度創設や規制緩和、個人・法人を通じた寄附税制の拡充を進めることが、わが国の新たな公共システムを創造する上で不可欠である。

提言2 復興を進める現地機関として「東日本復興広域機構」を設立する

【役割・構成・期限】

- ① 被災地域が広域的・一体的な復興を進めるため、関係自治体による「東日本復興広域機構」を設立する。その組織として「現地復興本部」と「行政支援センター」を置く。
- ② 広域機構には全ての被災県、被災市町村が加入し、構成首長の合議で意思決定する。また、行政支援センターには、全国の地方自治体も参加することで人的支援機能を強化する。
- ③ 広域機構は3年間の時限組織とし、その後はより自立的な復興を可能とする組織に移行する。

【現地復興本部の概要】

- ① 東日本復興広域機構を復興の現地機関として位置づける。また、国の復興組織は簡素なものとし、現地機関を復興の主体とする。
- ② 広域機構は国と協議して「東日本大震災復興基本計画」を策定する。本計画で国が講じる施策は、広域機構が現地機関として一元的に執行する。
- ③ 国の出先機関は、地域主権改革の方針に沿って広域機構に移管する。また、設置期限の後には、地域主権型の広域自治体（道州）に改組し、自立復興を進める。

【行政支援センターの概要】

- ① 被災地では市町村の行政機能が低下しており、県による補完にも限界があるものと考えられる。被災地の行政機能の回復を被災自治体だけの課題とせず、全国の地方自治体が人的支援を行うべきである。
- ② すでに個別の自治体によるペアリング支援が行なわれているが、長期化を睨み組織的な一元化が必要と考える。そこで、広域機構を通じて、全国の地方自治体が被災自治体に対して職員派遣を行なう体制を構築する。
- ③ 被災市町村・県に対して、支援市町村・県が順次職員を派遣して行政機能を補完する。派遣職員は、復興業務のみならず日常業務も含めて状況に応じて担当する。交代要員も含めて、全ての地方自治体が何らかの人的貢献をすることが望ましい。

- ④ 復興業務のうち、被災者の一時移住や復興事業への被災者雇用（GFW）など、マッチング機能が求められるソフト施策についても、支援センターが調整にあたる。さらに、義援金の配分についても、支援センターが一元的に行なうことが望ましい。

提言3 津波被災地域で「高地換地」を進め「復興共有地」を設ける

【土地利用の方向性】

- ① 今回の津波で、沿岸市町村は市街地面積の1～65%（平均20%）が浸水しており（国土地理院調査）、浸水地域の住宅の現地復旧は、過去の津波の教訓からも絶対に避けるべきである。
- ② 昭和8年津波の際にも「萬善の方策としては高地移転あるのみ」とされた（旧内務省報告書）。しかし、過去に試みられた高地移転は、適地の不足と就労場所へのアクセス不備などにより、低地居住に回帰した例が多い。今回は、国が強い決意で障害を除去し、津波災害と訣別するまちづくりが必要である。
- ③ その具体策として、安全が確保される高台に住宅用地を造成する。発生土砂で地盤沈下した市街地を嵩上げし、高台宅地と市街地の間に道路整備した上で、市街地から「高地換地」することが有効と考えられる。
- ④ 換地に際しては、住民側に手厚く清算する特例などを設ける。市役所、病院などの公的施設も高地移転し、津波で機能喪失しないようにする。これらを含めて、職住分離を原則とした土地利用のマスタープランを各市町村が策定する。

【産業復興の方向性】

- ① 三陸沿岸をはじめ、津波被災地の産業は漁業のウエイトが高く、市街地も漁港を基点に形成されている。産業復興のシンボルとして、漁港と水産関連施設（コア施設）の復旧が急務である。
- ② その種地として、被災市街地の一部を国が買い取り「復興共有地」とすることが、迅速な復興に向けて有効と考えられる。
- ③ 復興共有地には、コア施設と関連事業系施設のみの立地を認める。港湾に隣接して、耐震・耐浪性に優れた津波シェルタービルを建設。漁業者や事業者は店子としてシェルタービルに入居、賃料を支払う。
- ④ 漁船・漁具も当面は共同所有することとし、住民の生命や財産を津波災害から守りつつ、産業復興の道すじをつける。

【本提言問合せ先】政策シンクタンク PHP総研

〒102-8331 東京都千代田区一番町21番地

Tel : 03-3239-6222 Fax : 03-3239-6273 E-mail : think2@php.co.jp

■バックナンバー

Date/No.	分野	タイトル・著者
2011.5.6(Vol.5-No.41)	外交・安全保障	リビア情勢と中国 —中国の海外利益増大に伴う新たな課題— 主任研究員 前田宏子
2011.4.15(Vol.5-No.40)	地域政策	「東日本大震災からの復興に向けた第一次提言」について 主席研究員 荒田英知
2011.4.6(Vol.5-No.39)	地域政策	新東京都知事が取り組むべき3つの課題 研究員 宮下量久
2011.3.7(Vol.5-No.38)	地域政策	地域主権時代の基礎自治体のあり方について ～大都市の部分最適から国全体の最適へ～ 主席研究員 荒田英知
2010.12.10(Vol.4-No.37)	福祉・教育	児童虐待事例の検証結果を再発防止に生かすには 主席研究員 亀田 徹
2010.10.8(Vol.4-No.36)	地域政策	高速道路の料金体系はいかにあるべきか ～無料化・上限制よりも地域に応じた弾力的な料金設定を～ 特任研究員 松野由希
2010.9.10(Vol.4-No.35)	外交・安全保障	的確な指針示した「新安保懇報告書」 —民主党政権は提言を活かすうるか— 主任研究員 金子将史
2010.8.23(Vol.4-No.34)	地域政策	ポストサブプライム時代の地方財政ガバナンス体制 横浜市地球温暖化対策事業本部課長補佐／ファイナンシャルプランナー 伊藤敏孝
2010.7.30(Vol.4-No.33)	地域政策	国の出先機関と特別会計の道州移管に関する試論 ～国家公務員12万人が削減可能に～ 特任研究員 松野由希
2010.7.7(Vol.4-No.32)	教育	PT方式による学校運営改善の進め方 ～学校評価を活用する「学校運営改善モデル」の新たな展開～ 主任研究員 亀田 徹
2010.6.21(Vol.4-No.31)	地域政策	沖縄の都市戦略からみた普天間問題 ～県内移設受忍は沖縄の利益に適う～ 主席研究員 荒田英知
2010.5.26(Vol.4-No.30)	地域政策	公共施設経営の現状と今後 コンサルティング・フェロー／㈱ファイコラボレート研究所代表取締役 望月伸一
2010.5.19(Vol.4-No.29)	地域政策	地域主権型道州制における新たな税財政制度 研究員 金坂成通
2010.5.10(Vol.4-No.28)	地域政策	政令市「相模原」を地域主権社会の試金石とせよ 研究員 宮下量久
2010.4.21(Vol.4-No.27)	外交・安全保障	米国の新しい核戦略と「核の傘」 主任研究員 金子将史
2010.4.16(Vol.4-No.26)	外交・安全保障	民主党流の防衛大綱は可能か 主任研究員 金子将史
2010.4.8(Vol.4-No.25)	地域政策・教育	子どもの未来を拓く地域からの挑戦 前・恵庭市長／「子育てと教育を考える首長の会」事務局長 中島興世
2010.2.23(Vol.4-No.24)	地域政策	指定管理者制度から公共施設のあり方を見直す コンサルティング・フェロー／横浜市立大学教授・エクステンションセンター長 南 学
2010.2.18(Vol.4-No.23)	外交・安全保障	「米国防見直し：QDR 2010」を読む 主任研究員 金子将史
2010.2.3(Vol.4-No.22)	地域政策	ハコモノ改革を自治体経営自立化への突破口とせよ コンサルティング・フェロー／前・志木市長 穂坂邦夫
2010.1.19(Vol.4-No.21)	教育	義務教育費国庫負担金の加配定数分を税源移譲せよ ～教職員定数制度の見直しに向けた提言～ 主任研究員 亀田 徹

Date/No.	分野	タイトル・著者
2010.1.12(Vol.4-No.20)	地域政策	松下幸之助と観光立国 コンサルティング・フェロー / 東洋大学准教授 島川 崇
2009.12.10(Vol.3-No.19)	地域政策	民主党政権は、こうして地域のポテンシャルを高めよ！ コンサルティング・フェロー / 中部大学教授 細川昌彦
2009.11.5(Vol.3-No.18)	外交・安全保障	「東アジア共同体」に対する中国の姿勢 主任研究員 前田宏子
2009.11.5(Vol.3-No.17)	政治	鳩山政権に期待する「新しい政治」のあり方を論ず 常務取締役 永久寿夫
2009.9.1(Vol.3-No.16)	外交・安全保障	国家ブランディングと日本の課題 主任研究員 金子将史
2009.7.6(Vol.3-No.15)	地域政策	富士山静岡空港の挑戦 ～空港の画竜点睛は新幹線新駅にあり～ 研究員 宮下量久
2009.4.23(Vol.3-No.14)	教育	フリースクールへの公的財政支援の可能性 ～憲法第 89 条の改正試案～ 主任研究員 亀田 徹
2009.2.3(Vol.3-No.13)	外交・安全保障	中国の対外援助 研究員 前田宏子
2009.1.9(Vol.3-No.12)	外交・安全保障	2025年の世界とパブリック・ディプロマシー 主任研究員 金子将史
2008.12.10(Vol.2-No.11)	外交・安全保障	防衛大綱をどう見直すか 主任研究員 金子将史
2008.10.8(Vol.2-No.10)	地域政策	公共施設の有効活用による自治体経営改革 －廃止をタブー視するな－ 主任研究員 佐々木陽一
2008.7.22(Vol.2-No.9)	地域政策	国土形成計画を道州制の練習問題とせよ！ 主任研究員 荒田英知
2008.5.9(Vol.2-No.8)	教育	多様な選択肢を認める「教育義務制度」への転換 就学義務の見直しに関する具体的提案 主任研究員 亀田 徹
2008.3.31(Vol.2-No.7)	地域政策	自治体現場業務から展望する道州制 窓口業務改善と指定管理者制度の波及効果 客員研究員 南 学
2008.2.29(Vol.2-No.6)	外交・安全保障	官邸のインテリジェンス機能は強化されるか 鍵となる官邸首脳のコミットメント 主任研究員 金子将史
2008.1.24(Vol.2-No.5)	外交・安全保障	中国の対日政策 － P H P 「日本の対中総合戦略」政策提言への中国メディアの反応－ 研究員 前田宏子
2007.12.13(Vol.1-No.4)	地域政策	地方分権改革推進委員会『中間的な取りまとめ』を読む 主任研究員 佐々木陽一
2007.11.28(Vol.1-No.3)	地域政策	政府の地域活性化策を問う ～真の処方箋は道州制導入にあり～ 主任研究員 荒田英知
2007.10.24(Vol.1-No.2)	外交・安全保障	日本のインテリジェンス体制 「改革の本丸」へと導く P H P 総合研究所の政策提言 主任研究員 金子将史
2007.9.14(Vol.1-No.1)	地域政策	「地域主権型道州制」は日本全国を活性化させる 代表取締役社長 江口克彦

『PHP Policy Review』

Web 誌『PHP Policy Review』は、弊社研究員や研究者の方々の研究成果を、各号ごとに完結した政策研究論文のかたちで、ホームページ上で発表する媒体です (<http://research.php.co.jp/policyreview/>)。

21 世紀に入り、中国をはじめとする新興国の台頭により、これまでの国際政治の地図が大きく塗り替わろうとしています。グローバル化の進展は、世界の多くの人々を豊かにすると同時に、グローバルに波及する金融経済危機の頻発を招くなど、新たな問題を惹起してもいます。国内に目を転じれば、少子高齢化社会の進行、公的債務の増加、地域の衰退、教育の荒廃など、将来に向けて解決すべき課題が山積しています。

これらの問題の多くは、従来からの発想だけでは解決できないものです。官民の枠を超え、様々な智恵が求められています。『PHP Policy Review』では、「いま重要な課題は何か。問題解決のためには何をすべきか」を問いながら、政策評価、政策分析、政策提言などを随時発表してまいります。

『PHP Policy Review』 (Vol. 5-No. 42)

2011 年 5 月発行

発行責任者 永久寿夫

制作・編集 政策シンクタンク PHP総研

株式会社PHP研究所

〒102-8331 東京都千代田区一番町 21 番地

Tel : 03-3239-6222 Fax : 03-3239-6273

E-mail : think2@php.co.jp

政策シンクタンク PHP総研とは

「政策シンクタンク PHP総研」は、松下幸之助が設立したPHP研究所のシンクタンクです。民間独立という自由な立場から、政治・行政、財政・経済、外交・安全保障、地域経営、教育など幅広い分野にわたり、研究・提言を行っています。専属研究員による調査研究、外部専門家とのコラボレーションによる研究プロジェクトが、実践的な政策アイデアを創造するためのエンジンとなっています。

これまで「地域主権型道州制」、「日本の対露総合戦略」、「日本の危機管理能力」、「自治体公共施設の有効活用」、「学校運営改善モデル」、「マニフェスト白書」など、多くの研究・提言を発表してきました。

PHPとは、“Peace and Happiness through Prosperity”という英語の頭文字をとったもので、“繁栄によって平和と幸福を”という意味のことばです。これは、物心ともに豊かな真の繁栄を実現していくことによって、人々の上に真の平和と幸福をもたらそうという創設者松下幸之助の願いを表したものです。

メールマガジン登録のご案内

PHP総研の最新情報をお届けします。

- ・政策研究、提言
- ・論文
- ・イベント情報

メールマガジンの配信をご希望の方は

<http://research.php.co.jp/newsletter/>

へアクセス後、ご登録下さい。