

東日本大震災100日の課題について —復興を軌道に乗せるための3つの取り組み—

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. 東日本大震災の発災から100日を迎えるが、復旧・復興に向けた動きは本格化していない。その主因は、途方もない量のがれき撤去が進んでいない点にある。
2. 復興に向けた機運を高めるために、がれき処理の既定計画を一部前倒しして、お盆までに「復興シンボルゾーン」を整備することが有効な手立てではないか。
3. 被災地の状況は多様で、地元住民の意向を反映した復興ビジョン策定が求められる。その際、旧町村や集落単位に「復興自治区」を設けることが効果的と考えられる。
4. 被災自治体には、かつてない規模で全国自治体からの職員派遣が行なわれているが、なお十分ではない。長期的に人的支援を行なう仕組みをあらためて構築すべきである。

はじめに

弊社では、3月14日に「東日本大震災からの復興に向けた第一次提言」をまとめ、「復興国債の発行」や「復興広域機構の創設」「高地換地の推進と復興共有地の創設」を提言した。また、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」を発表した。¹

6月18日で大震災の発災から100日を迎える。この間、国は東京電力福島第一原子力発電所事故への対応に追われたこともあり、補正予算や基本法などの復興対策は後手に回ったままである。一方、被災自治体においてはその被害があまりに甚大なため、今なお復興への道すじが軌道に乗ったとはいえない状況が続いている。

そうした中で、過去二つの提言をふまえ、被災自治体の現状を念頭において、この時期に取り組むべき課題について考察した。

多すぎて進まないがれき撤去

5月末に、岩手県南部から宮城県にかけて被災地を訪問した。すでに大震災発生から2ヶ月以上が過ぎていたが、「がれき撤去がまだまだ進んでいない」というのが同行者に共通した感想だった。大震災から100日が経過した今も、その状況には大きな変化は見られないようである。

がれき撤去が進まないように見える最大の理由は、その物理的な量があまりに多いからだ。津波被害を中心に発生した震災がれきの総量は、岩手、宮城、福島の3県だけでも2400万トンに上ると推計されている。宮城県内では、1年間に発生する一般廃棄物の23年分に相当し、市町村別で最多の約600万トンのがれきが発生した石巻市は、自らの処理能力の100年分を超えるとも言われる。

従来、災害廃棄物は市町村が自区内処理することとさ

れていたが、こうした事態を受けて、大震災直後に県が代行することが認められている。環境省は、5月にマスタープランをまとめ、3年をかけて仮置場への移動→中間処理→最終処分を行なう計画である。その中で、「生活環境に支障が生じうる災害廃棄物」は「8月末までを目途に仮置場へ概ね移動」するとしている。

がれき撤去費用は全額国が負担することとし、第一次補正予算で当面の撤去費用として3500億円を計上した。最終処理までには6800億円を必要とするとされ、残りは第二次補正予算以降に盛り込まれる見通しである。

環境省は「沿岸市町村の災害廃棄物処理の進捗状況」で、沿岸32市町村のがれき推計量に対する仮置場への搬入済み量の割合を公表している。² 6月10日時点で、岩手県洋野町、普代村、田野畑村、岩泉町では100%とされる一方で、福島県広野町では1%にとどまるなどまちまちである。がれき総量の最も多い宮城県石巻市で7%、塩釜市で5%と低さが目立っている。また、市街地が壊滅した岩手県陸前高田市では18%、同様の宮城県南三陸町では21%となっている。計画通りに8月末までのがれき撤去が進むか、見通しが立たない自治体が多いのではないかと。

三陸沿岸の市町村には地理的制約もある。平地が少ないために市町村内に設ける仮置場の確保が容易ではなかった。加えて、被災地の生活インフラが復旧していないため、市町村外からがれき撤去作業に従事する人は現地に寝泊りすることができない。仙台市や盛岡市をはじめ、内陸部の一関市などに宿泊して被災地に通うことを余儀なくされている。そのため、朝夕には被災地支援渋滞が発生し、被災地での実働時間が限られてしまう。これが、がれき撤去をはじめ各種の復旧業務の進展を遅らせている理由の一つだ。

それでも、被災地の道路を車で走っていると、部分的にある区画だけ、がれきが跡形もなく撤去されている例

1. PHP総研ホームページ <http://research.php.co.jp/shinsai Fukko/>

2. 環境省ホームページ 東日本大震災への対応 <http://www.env.go.jp/jishin/index.html#haikibutsu>

が散見された。しかし、その区画を優先的に処理すると判断した結果ではなく、たまたま発注などが円滑に進んだためのように見受けられた。

本来なら、放置すれば危険度が高い場所や、復興に向けてシンボリックな活用を図りたい区画などを最優先すべきであろう。しかし、多くの被災地では、そうした進捗管理が行なわれているようには見えなかった。被災自治体の復興ビジョンがまとまり、土地利用の方向性が明確になっていけば、がれき撤去の優先順位も自ずと明らかになるはずだが、それにはもう少し時間を要しそうだ。

現在、8月末が「住民が生活を営んでいる場所」からの仮撤去完了の目途とされている。この時期には台風の接近も予想され、二次災害の発生が危惧される。がれき撤去を少しでも前倒しできればそれに越したことはないはずである。目の前に広がるがれきの光景がなくなれば、被災者の気持ちも復興に向かい易いのではないか。

加えて、8月半ばには、大震災で犠牲となった2万数千人の御霊が初盆を迎える。犠牲者を弔い、生き残った者が復興に向けて歩みを前に進める節目とする意味でも、がれき撤去を計画よりももう一步前倒しで進めていくべきではないか。

シンボルゾーンのがれき撤去を優先

その具体策として、お盆までに復興に向けたシンボルゾーンを市町村や地域ごとに設定し、その区画のがれき撤去を最優先に進めることを提案したい。

国の復興構想会議が6月11日に示した第一次提言の骨子には、高台移転に関する国費負担など、財源や制度に関して被災地が期待する具体的な支援策が明確に打ち出されていない。そのため、被災自治体は思い切った復興ビジョンを描けないでいる。第一次提言が踏み込み不足なままでは、市町村の復興計画づくりも足踏みせざるを得なくなることが危惧される。

しかし、復興に向けては地域のだれもが優先的に取り

組むことを望む課題が、それぞれのまちにあるはずである。それは、漁港の水揚げの再開であったり、商店街の仮復旧であったり、あるいは鎮魂公園の造成であったりするであろう。また、お盆までには、仮設住宅への入居が進むから、避難所を閉鎖する機会などを捉えて、まちを挙げての復興市や支援感謝イベントを企画する方法もある。

そうした、復興に向けて人びとの気持ちを一つにするための「場」をつくることは少なからぬ意味があると筆者は考える。恒久的に利用できる適地がなければ、最終的には別の用途に用いる土地の一時利用でもかまわない。こうした「復興シンボルゾーン」を設けることが、そのエリアのがれき撤去を加速する方策であるとともに、復旧から復興に向かう節目をつくる取り組みにもなる。

「復興自治区」で地域性に配慮を

次に、被災自治体の地理的・歴史的な多層性について指摘しておきたい。これは、復興をいかなる単位で進めるかに関わってくる。

わが国の市町村は、今日に至るまで「明治の大合併」「昭和の大合併」「平成の大合併」の3度の再編・広域化を経験してきた。人口増加の進んだ都市的地域では、過去の行政単位は消滅している場合も多いが、三陸地域においては、旧町村やそれ以前の旧村（集落）が厳然として地域単位として存続している。

たとえば、岩手県大船渡市は平成の大合併で三陸町と合併したが、大船渡市自身が昭和の大合併で7町村、三陸町は3村が合併した経緯がある。さらにそれら旧町村には、浜などを単位とした集落が複数あり、今日でも行政区として独立性を保っている。つまり、大船渡市という基礎自治体は、4層もの地域単位が積み重なって形成されているのである。

宮城県の被災地を見ても、石巻市（石巻市、河北町、

雄勝町、河南町、桃生町、北上町、牡鹿町)、気仙沼市(気仙沼市、唐桑町、本吉町)、東松島市(矢本町、鳴瀬町)、南三陸町(志津川町、歌津町)が平成の大合併で誕生している。いずれも、大船渡市と類似した4層の地域構造を持っていると考えられる。

昭和の大合併からはすでに半世紀が経過していたため、自治体内部の階層構造には一定の秩序が形成されていた。それは地区毎に継承されたお祭りや、単一選挙区であるはずの自治体選挙に、事実上の選出区があったことなどに表われている。

しかし、平成の大合併からは日が浅く、一つの自治体として大きくなった地域全体と、その内部構造としての小さな地域単位との折り合いはまだついていない。合併の前後には周辺町村への目配りが重要と認識され、首長もそうした配慮を心得た人物が務めた例が多かった。しかし、合併から数年をへて、首長も交代して新市の求心力を高めようとする時期に、この大震災に見舞われたことは、めぐり合わせの悪さと言うほかない。

実際に、平成の大合併で周辺地域となった被災地では、「震災対応が満足に進まないのは合併したせい」という声が聞かれるという。「合併すると周辺部がさびれる」という住民の懸念が、大震災によって一気に顕在化してしまったのである。

そうした課題が目の前にあるなら、それを改善する手立てを講じるべきである。その具体策として「復興自治区」の創設を提案したい。

自治区の制度は、すでに平成の大合併を進めた合併特例法に「合併特例区」として盛り込まれていた。これは、合併前の旧町村を単位として最長5年間、特別職の区長をおくことができるというものだ。支所機能や地域委員会などの機能を併せて持たせることで「自治体内自治体」を形成することを可能とする仕組みである。

もともとは、合併推進のため市町村間の合意形成を円滑に進めるために導入されたものであった。だが、住民

自治を強化する観点からは合併自治体だけに適用を限る必要はないとされ、地方自治法に基づく一般制度としても「地域自治区」をおくことができるようになった。ただし、こちらの場合には特別職の区長をおくことまでは想定されていない。

弊社の第二次提言では、被災市町村が復興ビジョンをまとめるに際して、旧町村や集落単位で住民の意向を把握し地区計画などにまとめていくことが必要であると指摘した。復興の青写真を地域住民が自ら描き、その実現まで主体的に担うべきであると考えれば、そうした単位に「復興自治区」を設定することが有効ではないか。

時限的に合併前の町村単位を復活

復興自治区を設定する単位は、自治体の状況によって異なるであろう。たとえば、市域全体が大きな被害を受けた石巻市は、先にふれたように平成の大合併で1市6町が合併している。旧町の一つ、牡鹿半島の外湾に面する雄勝町は、津波で学校や公共施設がある中心集落が大きな被害を受けた。

筆者が現地を訪れて受けた印象では、壊滅的と表現されることの多い南三陸町の被災状況と比べても同程度かより深刻に見えた。しかし、その状況は南三陸町ほどには発信されず、ある種の空白地帯となっているのが現実である。そうなった大きな理由として、地域を代表して意思決定をしたり発信する立場の責任者がいない点を指摘できる。

石巻市の市域となった以上、本来なら、石巻市が全力をあげて復旧・復興にあたるべきである。しかし、石巻市の中心市街地もがれき撤去に手がつかないほどの被災をしている。このような場合には、一人の首長が全ての被災地をケアすることには限界がある。首長の方向づけがなければ職員も動けない。そこで、合併前の旧町村を単位に復興自治区を設定し、地区としての意思決定ができる区長を時限的に置き、必要な権限を付与する。いわ

ば、復興が軌道に乗るまでの間、時限的に合併前の町村単位を復活させるのである。

これは、地方自治法が規定する地域自治区の枠を超えることになる。しかし、国に法改正を求めるよりも、自治体が独自に条例で役割や権能を定めれば良い。その方が即効性を発揮できるし、地域の実情にあった役割分担が行なえるものと考えられる。

一方、岩手県の釜石市や陸前高田市など、平成の大合併では変化がなかった自治体でも、先に述べたように内部単位としての旧村や集落が健在である。このような場合には、求心力があり地域リーダーのいる地区とそうでない地区とでは状況が異なるものと思われる。したがって、こうした地域では一律ではない「手上げ方式」とし、地区住民が望む場合に一定の権限と責任を付与して復興自治区を設定するなどの方策が考えられよう。

いわゆる自治体内分権が、これからの地域経営をめぐる重要課題の一つであることは、すでに大震災以前から指摘されていた。その中味について欲張ればキリがないが、まずは復興ビジョンの作成という一点に限っても、復興自治区を設定して地区計画をまとめていくことは、住民主体の復興に寄与するものと考えられる。

被災地への職員派遣の成果と課題

東日本大震災では、被災自治体の多くで職員も被災者となり行政機能が大きく低下した。被災が広域かつ甚大なため、近隣自治体が相互に支援するという事前の想定が全く機能しない事態となったのである。この人的課題をいかにして解決するかは、復興のスピードを大きく左右することになるだろう。

そうした中で、ユニークな支援の輪が広がった。その一つが、釜石市に届いた「嚶鳴（おうめい）フォーラム」からの支援である。嚶鳴フォーラムとは、ふるさとの先人顕彰を通じて、まちづくり、人づくり、心そだてを切磋琢磨する自治体間交流事業である。2007年に愛知県

東海市が呼びかけ、岩手県釜石市、山形県米沢市、岐阜県恵那市、大分県竹田市など全国13市町が参加している。³

釜石市の被災を知った東海市は、市長の判断でその日のうちに消防職員を派遣し、3日後には毛布、水、食糧を釜石市に届けて現地を驚かせた。その後も数次にわたって支援物資を送り、嚶鳴フォーラムの加盟自治体にも見舞い品や支援物資の提供を呼びかけてきた。現在まで、人的支援も継続している。

同様に、大船渡市には「銀河連邦」からの物的、人的支援が届いた。銀河連邦とは、宇宙航空研究開発機構（JAXA）の研究施設が立地している北海道大樹町、秋田県能代市、岩手県大船渡市、神奈川県相模原市、長野県佐久市、鹿児島県肝付町の4市2町が1987年に始めた交流事業である。⁴

ここでも、それぞれの自治体から支援物資が届けられ、人的支援も大規模に行なわれている。被災直後には、遠く離れた肝付町から、40数時間をかけて町長が駆けつけたという。

いずれの例も、災害支援を交流事業の目的に据えていた訳ではない。しかし、突然の大災害に対して、「遠くの友人」がいち早く支援に動いた事実は、今後の自治体防災対策に大きな示唆を与えるものであろう。

もちろん、こうしたアドホックな支援だけで、被災地全体がカバーできるはずはない。すでに今回の被災地支援には、自治体間の組織的な支援も行なわれており、これも、従来の災害対策にはなかった取り組みである。

よく知られるのは、四川大地震の際に中国政府が採った対口支援を例に、関西広域連合がはじめた「カウンターパート方式」である。これは、岩手県を大阪府と和歌山県が、宮城県を兵庫県、鳥取県、徳島県が、福島県を京都府と滋賀県が担当して支援を行なうことを取り決めたもので、各県内の市町村も担当する被災市町村を割り振って支援にあたっている。

3. 嚶鳴フォーラムホームページ <http://research.php.co.jp/oumei/>

4. 相模原市ホームページ 銀河連邦について <http://www.city.sagamihara.kanagawa.jp/ginga/index.html>

関西広域連合がまとめた、6月5日時点の支援状況を見ると、警察関連の派遣実績が最も多く延べ7万人を超えている。たしかに、被災地では関西各県ナンバーの警察車両が目立った。その他の分野では、健康対策・医療支援に延べ1万人以上が従事した一方で、いわゆる一般行政職については7000人弱にとどまっている。

この数字が示唆するのは、治安や健康・医療に関する人的支援は多いに越したことはないが、これらの分野同様に被災地で大きく喪失しているはずの一般行政分野については、ニーズの見極めが難しいということではないか。

被災自治体への職員派遣については、地元からの「要請主義」が原則とされ、総務省の照会をもとに知事会、市長会、町村会などが仲介役を務めている。全国市長会がまとめた、5月31日時点の調整状況を見ると、岩手、宮城、福島、茨城、千葉の各県から延べ673人の派遣要望が寄せられ、1017人の派遣が決定している。派遣には数日単位の短期と数か月単位の中長期があるが、今後は中長期のニーズが増えるものと考えられる。しかし、中長期の派遣要望は159人にとどまっている。

被災地の状況と照らしたときに、この少なさには違和感を禁じえない。たとえば、地域再建の青写真となる復興ビジョンを描くには、専門性の高い職員の存在が不可欠である。被災直後と比べて必要な人材ニーズは変わったとしても、職員不足の状態はまだ解消されていないはずだ。

関係者の話から推察すると、これには他の自治体に迷惑はかけられないという建前的な「遠慮」があるのと同時に、非常事態といえども他の自治体は入れずに「自前」でやりたいという本音が垣間見える。すでに、個々の自治体が「フルセット主義」で全てを自分で賄った時代は終わり、諸機能を分担・共有する時代に入っている。「足りなければ借りる」という発想に切り替えることを躊躇すべきではない。

全国展開してマッチングを強化

これらの取り組みを総合すると、今回の自治体連携による職員派遣は、「かつてない成果をあげたが、なお充実の余地がある」というのが、筆者の見解である。

充実させる方策の一つは、関西広域連合の「カウンターパート方式」を全国展開することである。関西ブロックが担ったと同様の支援を、各地の地域ブロックが行なう。かりに北海道、関東、中部、関西、中国・四国、九州・沖縄の6ブロック体制にすれば、現行の6倍相当の支援体制が組めることになる。

一方で、これだけ供給体制を整えば、マッチング機能がより重要になろう。被災自治体の要請に基くだけではこの問題は解決せず、支援側が適切に状況把握したうえで、一定の指示系統で調整することが必要になるだろう。弊社の第一次提言では、復興の現地機関として「東日本復興広域機構」とその一部門として「行政支援センター」を設置することとした。その中にマッチング担当の職員を置くことなどが考えられよう。

被災地の被害状況は壊滅的で、復興には長い期間を要することは間違いない。それだけに、復興に向けた歩みを被災地だけの課題としてはならない。今回の大震災から、全国の自治体が「みんなで復興する」という経験を積むべきである。それは、日本列島のどこかで、いつか必ず発生する次の大規模災害に対して、貴重な経験と大きな備えをもたらすに違いない。

- **「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なった上で、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
2011.5.27(Vol.5-No.43)	教育	『教育委員会による点検評価』をチェックする ～形式主義を打破するための制度は機能しているか～ 主席研究員 亀田 徹
2011.5.17(Vol.5-No.42)	地域政策	「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～ 主席研究員 荒田英知
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しようか— 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合う～ 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	「米国国防見直し：QDR 2010」を読む 主任研究員 金子将史

Date/No.	分野	タイトル・著者
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
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. 44)

2011 年 6 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。