

JRI リポート：東日本大震災 日本の復興・再生に向けて

復興構想の早期実現を可能とする 枠組みづくりを急げ

～組織、資金、法的手続、人材支援に向けて～

被災地復興に向けたアイデアを具体的に事業化し、復興を軌道に乗せていくためには、切れ目のない予算措置とともに、構想策定（合意形成）と事業化を迅速に実現する枠組みづくりや環境整備を急ぐ必要がある。本リポートでは、地域の迅速な合意形成の場の設定、具体化を支える十分な地元資金供給の確保、法的手続の一本化（特区活用）、そして被災自治体への人材支援を一体的に展開する必要性について提言する。

2011年5月18日

株式会社 日本総合研究所

復興構想の早期実現を可能とする枠組みづくりを急げ ～組織、資金、法的手続、人材支援に向けて～

復興構想会議をはじめ被災地復興に向けた総論のアイデアが官民から出揃いつつあるが、これを具体的に事業化し、復興を軌道に乗せていくためには、切れ目のない予算措置とともに、構想策定(合意形成)と事業化を迅速に実現する枠組みづくりや環境整備を急ぐ必要がある。

本稿では、平成24年度からのスピーディな事業着手を可能にするための、政策パッケージを提言する。

《要約》

1. 沿岸被災地の復興まちづくりについては、総論のアイデア段階から、具体化、実施が求められる段階に移りつつある。復興をスピーディに進めていくためには、**構想の早期策定に向けた地域の迅速な合意形成の場を設けるとともに、具体化を支える十分な地元資金供給の確保、法的手続の一本化(特区活用)、そして被災自治体への頭脳人材支援を、一体的に展開していくことが必要。**
2. 復興構想の早期策定に向けては、その前提となる迅速な合意形成の場として、自治体首長、被災地住民、地元経済界、農林漁業団体等に、国や地方議会代表、関係有識者も加えた「**地域新興委員会**」(仮称)の設置を、さらには上部の広域連携組織として、被災地知事を中心とした「**東北新興会議**」(仮称)の開催を提案。これにより、国や地方議会との関係を含め、構想前段階からの意見集約、合意形成について、相当な部分を同時並行で迅速に進められる効果が期待。
3. 復興事業を支える資金供給については、コアとなる十分な地元資金の確保が重要であり、**地方債の起債や民間資金の導入に際し、国が政策的に利子補給や事業費補助等の支援、基金造成等による償還財源の確保、信用補完措置を講じることが重要。**また、プロジェクト段階から国、自治体、民間参加のJVとして進めるなど、改正PFI法案の活用を含めた官民事業連携(PPP)の積極展開のほか、TIFのモデル試行など官民連携による新たな事業モデルづくりにもあわせて取り組むべき。
4. 復興事業を進める上で障壁となるゾーニング関係の法的手続や不動産等の権利関係確定については、**手続の一本化や権利確定・調整の特例措置による処理前倒しを、特区制度も活用しつつ進めることが有効。**また、被災地域の産業再編成、未来型産業創造ツールとしての特区制度活用については、農林漁業(特に水産業)振興、環境エネルギー技術活用、先端医療福祉モデル化といったテーマに応じ、東北地方が有する地域資源の活用という視点から検討すべき。
5. 復興事業への頭脳人材支援としては、緊急に国が主導して被災や市街地のタイプに応じた復興モデル、処方箋を複数提示することで、被災自治体の企画、事業化能力を補う一方、必要に応じ、復興構想の策定や早期事業化の専門家を被災自治体に派遣し、直接的な実務支援も検討すべき段階。その際には、国家公務員に限らず、企業ビジネスでの経験を生かした民間人材を積極的に公募・発掘し、派遣チームに組み入れていくことが必要。
6. これら施策については、平成24年度からの事業化に間に合うよう制度化、予算化の検討を急ぐ必要。特に国の財政面では、二次、三次の補正予算とも合わせ、例えば15ヵ月予算、18ヵ月予算といった形で、切れ目のない財政出動、執行を考えていくべき。

1. はじめに

(1) おおむね出そろってきた復興アイデア

東日本大震災の発生からほぼ2ヵ月を経過し、被災地復興に向けた議論がかまびすしい。経済界やシンクタンク、有識者などの提言がほぼ出そろい、政府では、五百旗頭防衛大学校長を議長に復興構想会議の議論がスタートした。また、被災地の宮城県も有識者会議を立ち上げ、復興構想を具体化していくものと聞く。

日本総研でも、4月5日に「大震災の多面的影響と復興・再生に向けた道筋」を取りまとめたほか、総合研究部門による現地調査を行い、5月以降「東北新興」をテーマに分野別の具体提言を行っていくこととしている。

(2) 総論を具体化するスピード感ある枠組みづくりが急務

沿岸被災地の復興まちづくりについては、これまで政府、与党が被災対応、インフラ復旧に追われる中で、民間サイドが大胆なアイデアを投げかけ、議論を引っ張る構図がみられた。細部の相違はあるものの、その論調はおおむね、

- ①集落移転、機能集約を含めた地域再設計、
- ②地場産業やコミュニティ再生による地域社会の再生、
- ③エネルギー・環境・医療福祉等の先端技術を活かした未来型産業モデル創造(特区)

といった内容に収れんしてきている。

これら構想の具体化に当たっては、数年から十年単位の相当長期間にわたる取組みになることが見込まれるため、まずは地域が、多岐にわたる関係者の合意形成にスピード感を持って取り組むことができる場を構築することが不可欠である。これに加え、個別事業を支える十分な地元資金の供給を確保するとともに、法的に重複、錯綜しているゾーニングや権利関係を一本にまとめ迅速処理を図ること、さらには、早期の事業化をマネジメントできる頭脳人材を自治体が確保できる仕組みづくりといった環境整備を考えていかなければならない。

これは、目前の復旧作業やがれきの処理に追われる県や市町村からみても、重要なのは画餅の理想論や屋上屋を重ねる新組織などではなく、確実な財源に裏打ちされた、早期の事業化を可能とする現実的な枠組みであるという感覚に合致する。今こそ、国、自治体、経済界と住民が一体となり、思い切った「迅速な合意形成の場づくり」にあわせて、「十分な地元資金供給の確保」、「法的手続の一本化」、そして「被災自治体への頭脳人材支援」を一体的に展開していくことが、この緊急事態に求められている。

2. 被災地の復興再生に向け、スピーディな合意形成の場を作れ

(1) 関係者が幅広く参加した「地域新興委員会」の活用

4月28日、被災地の建築制限を最大6ヵ月まで延長可能とする特例法案が国会で可決成立した。これにより5月までの暫定建築制限が最大11月まで延長される。市街地や集落機能が広範に消失した被災地で、無秩序な再築・開発を防ぐために不可欠の措置ではあるが、これを実効あるものとするためには、さらに都市計画上のゾーニング(被災市街地復興推進地域、災害危険区域等)をかけながら、早期に地域の復興構想を取りまとめ、最終的に土地区画整理事業等の形に事業化していく必要がある。

その際、全体のバックボーンとなる復興構想については、通常であれば地元自治体が主体となって策定していくこととなるが、今次震災では、被災県の共通課題への対応、被災パターンに応じた復興メニューづくり、復興構想会議等の知恵の反映など、国や広域地方レベルの視点も加えながら同時並行で作業すべき要素を多く含む一方で、後述の通り、津波被災により復興業務への対応体制、機能がまだまだ十分でない自治体も多いことから、迅速な構想づくりとその実行を支える体制として、国の全面的なバックアップのもと、被災自治体ごとに首長、被災地住民、地元経済界、農林漁業団体等に、国や地方議会代表、関係有識者も加えた「地域新興委員会」(仮称)を臨時に設置すること

を提案したい。

大規模な復興まちづくりを進める場合の地域の合意形成については、選択肢が限られる単純復旧とは異なり、検討着手から現地調査、フィージビリティ・スタディ等を経て、構想取りまとめに数年を要することが少なくない。またそのかなりの部分は、直接の利害を有する被災地住民、地元事業者、農林漁業者や各々の利害を代表する地方議員等との意見調整、集約に費やさざるをえず、法令や財政制度を所管する国との調整にも相当な時間を要する実態がある。少なくとも「地域新興委員会」の設置により、国や地方議会との関係を含め、構想前段階からの意見集約、合意形成について、相当な部分を同時並行で迅速に進められる効果が期待できる。

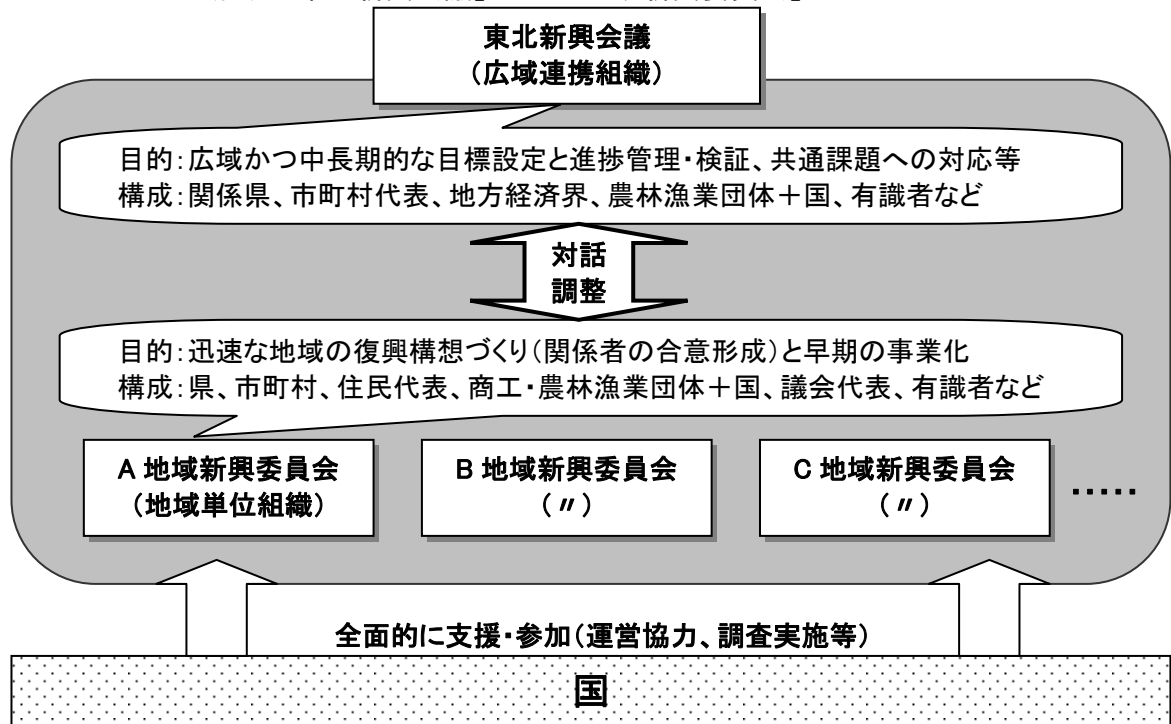
(2) 上部組織の議論は迅速化効果と地方の分権自立を基本に

地域新興委員会には、上部の広域連携組織として、被災地知事を中心とした「東北新興会議」(仮称)を開催することを提案したい。「東北新興会議」の具体的役割としては、政府や被災自治体間の復興構想の整合、調整を図りながら東北新興に向けた共通方針を決めるとともに、複数年にわたる目標、工程表を設定し、進捗管理と成果検証を行うことが想定される。

東北新興会議については、中長期の取組みとなる復興再生を通じて東北地方が分権自立していくことを視野に入れば、地方自治法に定める広域連合や一部事務組合、あるいはその前段階としての復興推進機構という形で設置していくことも選択肢に入ってくる。

なお、復興基本法制の論点として、復興政策の策定や事業、権限を一元的に集中、執行する「復興庁」(仮称)の設置が議論されているが、こうした上部組織の新設は、その効果として迅速な合意形成、早期事業化に役立つものであるかどうかという観点での検討を厳しく行う必要がある。旧国土庁や北海道開発庁のように予算一括計上、施策取りまとめの組織を増やしても、被災自治体の上京陳情先を増やすに過ぎない。さらに、現地感覚に欠ける中央官僚の集まりでは自ら知恵を出せないため、被災自治体の構想検討を逐一報告、審査する存在となり、事務負担を増すだけでなく構想づくりをいたずらに遅らせる存在となりかねない。復興庁を設けるにしても、東北新興会議と同様、地方の分権自立を基本に、将来の広域地方行政につなげていく仕組みをビルトインしていくことは不可欠である。

(図) 「東北新興会議」および「地域新興委員会」イメージ



3. 十分な地元資金供給を可能とする資金スキームの実現が急務

(1) 災害復旧に比べ復興再生事業では重くなる地元負担

国による財政措置が補助金、交付税ともに手厚く講じられ、国庫の実質負担率が9割を超える災害復旧事業とは違い、まち再生等の復興事業については国庫負担率が50%程度のもものが多く、交付税措置を考慮しても、地域負担が相当程度生じる問題が指摘されている。

今次震災では、宮城県などを中心に、復興事業への国の支援割合を災害復旧事業並みに引き上げるよう求める声が強いが、これは、特に津波被災地域において、単純な現状復旧では十分でなく、否応なく集落や公共機能のかたちを見直す必要に迫られており、復旧・復興が一体不可分のものとなっているためである。

他方、地域性、選択性のあるまちの復興再生は、本質的に自治体や地域住民が自ら考え実施していくべきものであり、地域負担についても、国からの奉賀帳(少なれば少ないほど良い)と考えるのではなく、地域が自ら事業主体として関わっていく責任を体現するものという最低線は守っていかなくてはならない。復興再生事業は、この意味で被災地域への将来投資であり、地元がこうした責任から逃避するような仕組みにすべきではない。

この観点からは、復興再生事業については、少なくとも、自治体や地域金融機関などが手当てした地元資金をコアに据えつつ、国の補助制度や基金等も活用して実現可能な資金スキームに仕組んでいくことが望ましい。ただ、公的部門である被災県や市町村においては、市場公募であるかどうかを問わず起債の市中消化能力に限界があることや、また、地元民間セクターを代表する地域金融機関においても、当面の運転資金に窮した地元企業への対応に追われるなどして、復興事業のコアとなる十分な地元資金が確保できないおそれがある。

盛んに議論が行われているいわゆる復興特例債の発行による震災復興基金等のアイデアについては、この意味で、国の財源・財政論というアプローチではなく、地域主権・自立の立場から構成していくことが有用であると考えている。

(2) 地元資金確保に向けた国の制度、環境整備

まず、地元資金確保に向けた地方債の起債や民間資金の導入に際しては、国が政策的に利子補給や事業費補助等の支援、基金造成等による償還財源の確保、信用補完措置を講じていくことが望ましい。

例えば、政投銀による検討が報じられた地銀連携の復興ファンドについても、資金供給の一定枠を自治体事業に振り向けることとし、プロジェクト段階から国、自治体、民間が参加したJVとして進めることや、これにあわせて国が利子補給や事務費補助を行っていくことで、地方負担の形を変えることなく、スムーズに復旧、復興事業の一体化を進めていくことが可能となる。

その際、現在審議中の改正PFI法案の活用を含めた官民事業連携(PPP)の積極展開のほか、中心市街地などでの収益性のある事業についてはTIF(Tax Increment Financing*)のモデル試行など、官民連携による新たな事業モデルづくりにもあわせて取り組むことが有用である。すでに、国土交通省が取り組んでいる民間提案に基づく新たなPPP・PFI事業の具体化に際しても、震災復興事業を積極的に国の支援対象として取り込んでいくことが検討されており、被災地復興を民間資金の呼び込みに向けた先進モデルとしていく姿勢が垣間見える。

なお、ここで重要なのは、こうした投資が政治的ギャンブルの結果としての無謀なものというメッセージを与えるものであってはならないということである。被災地の復興再生が、長期的には幅広いリターンを生む合理性のある投資であることを内外の市場に十分説明できるようなものにしなくてはならない。この意味で、プロジェクトの評価、選別の仕組みを透明化し、十分な情報公開のもとに進めることが求められる。

(3) 日銀は復興プロセスを細かに意識した資金供給を

* 固定資産税など地域における将来の税増収額分を公債発行の引当とした公共投資やインフラ整備事業に係る財源調達スキーム。米国ではカリフォルニア州やイリノイ州など多くの州で制度化され、主として都市部の地域再生に活用。

日銀においては、金融政策決定会合の結果を受け、被災地金融機関向け低利資金の追加供給にあわせて、地銀、信組等が資金を引き出す際差し入れる担保の適格要件を緩和し、地元企業の弁済猶予や給与支払いなど、つなぎ資金確保のため総額 1 兆円規模の資金供給を行っていくことが決定された。これにより、当座の運転資金として、金融機関向けにほぼゼロ金利(0.1%)での資金供給が来年 10 月まで確保されたほか、公募地方債を発行していない岩手県についても、地元金融機関が県債を担保に日銀から資金供給を受けることが可能となった。

しかしながら、総額で 16~25 兆円規模とも試算される東日本大震災での損失から、今後の本格復興に向けては、一層踏み込んだ資金供給が必要となるとの見方も強い。実際、4 月末の日銀金融政策決定会合では、基金増額による 5 兆円もの追加資金供給が提案された(結果は否決)。今後とも本格復興に向け一層の資金供給圧力が強まる中では、需要サイドとの緊密な情報共有により、被災地での復興動向、段階に応じた資金供給を図っていくことが重要だ。

4. 法的手続を一本化・ワンストップ化し、特区制度を積極活用

(1) 法的手続集中と処理期間短縮

被災地復興再生の事業化に当たっては、行政権限の錯綜が復興スケジュールをいたずらに遅延させることがないよう、農振法、漁港漁場整備法、港湾法等による適用除外・開発許可や、被災流失した家屋施設・土地の権利確定について臨時に知事や市町村長に権限、手続を集中させるとともに、事業の実情に応じて早期に処理可能な仕組みを整備し、手続期間の短縮・優先処理、ワンストップ・包括処理化などを実現していくことが必要である。

これら東北地方の被災地復興に絞った規制の特例措置を講じるに当たっては、特区(構造改革特別区域)制度の活用が効果的である。国による制度化を待つのではなく、現前の手続に負担感を持つ知事や市町村長が随時構造改革特区に応募、参画し、自らの責任で緊急的に実施していくことは、現行制度においても可能である。

(図) 手続一本化による効果が期待されるゾーニング規制、権利調整等

ゾーニング調整	不動産等権利調整
<ul style="list-style-type: none"> ○ 農用地区域(農振法、除外・開発許可等) ○ 漁港区域(漁場漁港整備法、開発許可等) ○ 海岸保全区域(海岸法、占用開発許可等) ○ 都市計画区域(都市計画法、開発許可等) <p>※上記のほか、港湾法、森林法、自然公園法など</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 境界確定手続(官民確認、確認訴訟等) ○ 所有不明土地(相続人搜索、管理精算等) <p>※上記のほか、商標、商号といった知的所有権や不正競争防止法による営業秘密、著名表示など</p>

(2) 被災地域の産業再編成、未来型産業創造(東北新興)ツールとしての特区

ゾーニングに伴う開発規制の除外や不動産権利調整ばかりでなく、地場産業の再編協業・公設民営化や、地域資源を活かした先端技術の事業化といった、被災地域において産業再編成、未来型産業創造をモデル的に進めていくに当たっても特区制度の活用が期待できる。

(被災地を中心に新たな復興特区を設けて東北の復興再生に向けたエンジンとすべきとの議論は特段目新しいものではなく、エネルギー・環境・医療福祉分野での未来型産業モデル創造と絡めたものが多いことは、冒頭で触れたとおりである。)

他方、こうした被災地域の産業復興策と絡めた特区の制度化に際しては、“特区ありき”という出口の決まった議論となりがちである。特区そのものを不利益地域に対する救済、格差是正措置(例えば北海道、沖縄対策のような)として考えるのかどうかについては、今後東北地方に与える先行利益の

付与の程度、期間とあわせて十分に議論していく必要があるが、開発の遅れた条件不利地域に対する優遇は、北海道、沖縄のほか離島、半島、過疎、特殊土じょう等すでに法制化が多数に及んでおり、それ自体半ば恒久的な地元への利益誘導ツールとして固着化しがちな側面を有している。特区の必要性や地域資源との連関についての十分な検証がなく、結論先行での制度化が行われると、未来型産業モデル創造という本来的な意義を見失い、震災復興を名目としたありふれた既得権益に堕しかねない。

このため、地域優遇型特区の制度設計に際しては、特区という結論から入るのではなく、被災地域において、想定する先端技術の産業化にふさわしい地域資源が存するかの十分な検証を行ったうえで、個別法令の手当てによっては早期実現が困難な特例措置のパッケージ化を地域資源に応じた税財政面での支援とあわせ講じることを前提に考えていくべきである。

(3) 具体的な“新興”特区の検討課題

東北地方や被災地を対象とした地域優遇型(新興)特区の議論を見た場合、活用する地域資源に応じて、おおむね農林漁業(特に水産業)振興、環境エネルギー技術活用、先端医療福祉モデル化といったテーマ設定がなされるほか、地域全体に幅広く投資を呼び込み、新規の企業誘致・雇用創出を図っていくための税制軽減、規制緩和といった優遇措置を中心に据えたものが多い。ここではテーマごとに想定しうる展開の方向、課題に触れる。

イ) 水産業対策としての特区展開については、すでに地方知事会要望にも現れているように、地域の付加価値ベースで数パーセントに過ぎない漁業経営を単体で捉えるのではなく、養殖・栽培漁業を含めた水産加工、水産流通・物流といった高付加価値を生み出すサプライチェーンを一体的に再生し、構造的な海洋水産クラスターの縮小や地位低下に歯止めをかけ、再生させていく視点が不可欠である。具体的には、早期の事業再開を可能とする協業・共同事業化、漁船漁具等施設の公設民営方式の導入や、これと車の両輪となる流通加工の投資促進措置を講じることなどが想定される。またブルー・ツーリズムなど都市との共生対流を通じた体験型観光をひろく展開していくことや、東北自動車道沿いに展開する製造業と海洋水産クラスターが有する技術の融合化、東北自動車道と太平洋沿岸都市の間にくしの歯状に展開する物流網の強化なども検討課題となる。

ロ) 環境エネルギー分野での特区展開については、ポスト3・11のわが国のエネルギー政策のあり方と特に密接な関係を有する。風力・太陽光・地熱などの新・再生可能エネルギーの開発・導入にとどまらず、コミュニティ形成の視点も取り込んだ形で、モデル・プロジェクトの創設、マネジメント・センターの設立、大型自家発電・太陽光発電設備の導入等を推進するための施策が必要である。

ハ) 先端医療福祉モデルでの特区展開については、集落移転、機能集約を含めた地域のあり方の再設計を進める文脈から捉えられる。少子高齢化に加え、労働人口の流出が進む太平洋岸地域では、中心市街機能が面的に流失した市町において集落移転等の議論も出てきているが、その際には、サービス拠点や従事者の確保を含む医療福祉機能を、新しいコミュニティにおいても十分に確保できるかどうかが重要である。特に医師等の地域医療福祉従事者の確保に当たっては、病院の高機能化や研究機能の充実による魅力向上や有資格外国人への開放を進めるとともに、公的介護について例えば外出支援の充実により社会参加促進の将来モデルとなる取組みを進めるなど、担い手、受け手両面からの取組みを推進していくことが不可欠である。

5. 官民挙げての被災自治体への集中的な頭脳人材支援を実現せよ

(1) 被災自治体の企画、事業化能力を補う頭脳人材支援

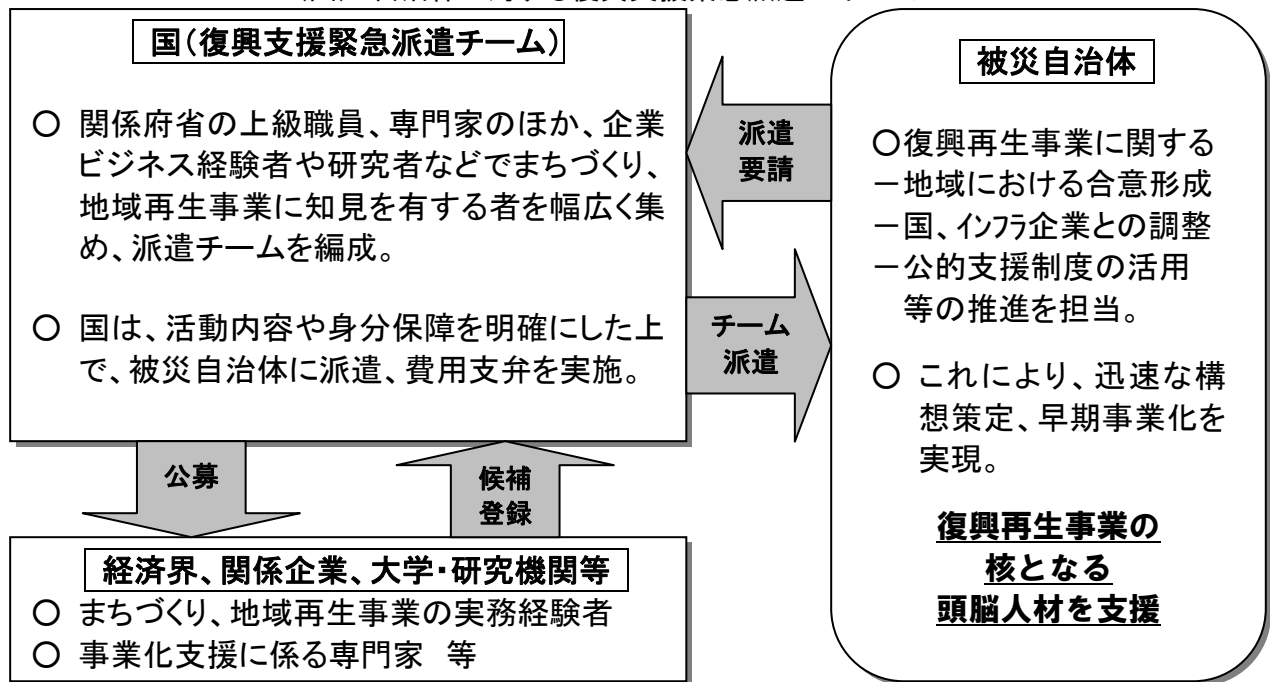
庁舎が損壊消失し、職員が被災したため、基本的な行政機能に支障がでている自治体も多い。緊急に国が主導して被災の状況や街区の特徴を調査分析し、その結果に応じて被災や市街地のタイ

プに応じた復興モデル、処方箋を複数提示することで、被災自治体の企画、事業化能力を補っていくことが有用である。また、必要に応じ、国の上級職員や民間の経験者を被災自治体に派遣し、直接の実務支援も検討すべき段階にきている。

すでに緊急医療派遣の分野では、国立病院機構を事務局に災害派遣医療チーム(DMAT)が指定医療機関の医師により組織され、重大災害発生時には、厚生労働省が定める活動要領に従い被災地に派遣、活動を行うこととなっている。DMATに参加する医師は、都道府県の要請により活動し、費用支弁を受ける。また、DMATの先駆けである米国では、国防総省が管理する全国災害医療システム(NMDS)に基づき、期間雇用の連邦職員として医師が派遣される形をとっている。

わが国においては、すでに国土交通省が緊急災害対策派遣隊(テックフォース)として復旧技術支援に延べ2000人を派遣しているほか、国家公務員全体でも1万人を超す規模で応援職員を派遣している状況にあるが、今後は、復興構想の策定や早期事業化に関する企画調整要員として、国家公務員に限らず、企業ビジネスでの経験を生かした民間人材を積極的に公募・発掘し、復興支援緊急派遣チームに組み入れていくことを検討すべきである。その際には、DMATに準じた形で国が活動要領を定めて、身分や活動の位置づけを明確化するとともに、受入自治体側に十分な財政措置を講じていくことが望ましい。

(図) 自治体に対する復興支援緊急派遣のイメージ



(2)遅くとも平成24年度からの事業化を目指せ

これら施策については、遅くとも震災から1年経過した平成24年度からの事業化に間に合うよう、今夏までの数ヵ月で制度化、予算化の検討を急いでいくことが必要である。特に国の財政面では、今後想定される二次、三次の補正予算とも合わせ、例えば15ヵ月予算、18ヵ月予算といった形で節目ごとに復興へのロードマップを示しつつ、切れ目のない財政出動、執行を考えていかなければならない。

こうしたまち復興再生の早期事業化メッセージは、東北ばかりでなく、東日本や日本全体の国際競争力回復や、投資、観光の呼び込みにも大きな力になりうる。経済界や自治体の実務担当者からは、復興の総論、理想論はもう聞きあきた、満腹だとの話も聞く。今こそ、スピーディな実行の枠組みが求められている。

以上

本件に対するご照会等は、総合研究部門・多門(TEL:3288-5154)、調査部・山田(TEL:3288-4245)あてにお願いします。