

新しい東北、新しい日本創生のための5つの視点

東日本大震災復興計画に関する第1次提言

2011年6月8日
公益社団法人 経済同友会
代表幹事 長谷川閑史
震災復興プロジェクト・チーム
委員長 木村 恵司

はじめに

東日本大震災の発生から約3カ月が経過した。今なお約10万人の被災者の方々が厳しい環境下での避難生活を強いられている中、原発問題の早期収束や、被災者の生活支援や瓦礫の撤去など復旧作業が急務である。これから夏に向けて復旧が遅れれば、ますます生活環境の悪化が危惧されるところであり、政府には必要な法整備も含め、より迅速な対応を求めたい。

同時に、被災地域が安心して活力ある地域として再生するためには、まちづくりや防災・減災、経済活性化などの考え方などについて、将来計画がないまま無秩序に復旧が進むことだけは避けなければならない。したがって、一刻も早く新しい東北の創生、日本の創生というビジョンに基づいた具体的な復興計画案を示し、実行力のある推進体制を築くことで、安心な生活の確保、希望ある将来への道筋を明確にすることも最優先課題である。

政治の混迷が深まる中、「復興基本法案」については与野党の修正協議を経て、ようやく成立の見通しが立った。また、復興構想会議では6月末を目途に復興に関する提言を取りまとめるため、5月29日に論点を公表している。

経済同友会では、岩手、仙台、福島の各地経済同友会からの参加も得た「震災復興プロジェクト・チーム」において、復興の具体案などの検討を続けているところであるが、政府のこうした動きを踏まえ、論点を以下に絞り、現時点において提案すべき内容を取りまとめ、「復興計画に関する第1次提言」として、ここに示す（注¹）。

¹ 経済同友会では、東日本大震災に関し、これまでに以下の提言を公表している。
（1）「東北地方太平洋沖地震への対応に関する緊急アピール」（2011年3月15日）
（2）「東日本大震災からの復興に向けて〈第2次緊急アピール〉」（2011年4月6日）
（3）全国経済同友会「緊急復興アピール『将来を切り拓く“新たな国づくり”としての復興を』」（2011年4月14日、第24回全国経済同友会セミナー〔緊急日本復興会議〕）

復興基本法案で掲げられた復興の推進体制について、真に実行力のある組織・体制を迅速に築くための改善案

復興構想会議の論点整理について、特に「地域づくり」「地域経済社会の再生」に関する具体案

なお、原発問題の早期収束や電力供給問題が喫緊の課題となっているが、中長期的なエネルギー政策の問題も含め、別途検討した上で、経済同友会としての意見を取りまとめる予定である。

1. 真に実行力のある推進体制の構築を急げ

今回の震災では、被災地が広域にわたり、複雑な法体系の中で解きほぐせなくなっている問題も多数存在している。こうした事態を迅速に打開し、復興を成し遂げるためには、真に実行力のある推進体制を築くことが不可欠である。すでに、一部の地域では独自に復旧・復興の動きが始まっており、国としても早急な司令塔の設置が不可欠である。また、国、自治体、民間の役割分担の明確化と連携強化を図る中で、被災自治体の機能を回復・強化することも急がなければならない。

(1) 国 「復興庁」よりも「東北復興院」を直ちに設置を

復興基本法案をめぐる与野党の修正協議の結果、復興の「企画・立案・総合調整」に加え、「実施」まで担当する「復興庁」の設置が本則に明記される見込みとなった。これは、当初の政府案に比べると、本会の提案する「東北復興院」の考え方に近付いたが、真に実行力の組織になるのか不明確な点も多い。また、その設置時期についても「可能な限り早い時期」「来年検討」などの話が伝わっているが、これではスピード感がない。したがって、あらためて「東北復興院」の考え方を示し、実行力強化と迅速な設置に向けた提案を行う。

参考 同友会案と政府案の比較(6/4 現在情報)

	同友会案	政府案(与野党修正協議後)
名称	東北復興院	復興庁
位置付け	「省」と同格	? (内閣府の外局?)
設置時期	直ちに	可能な限り早い時期?
権限	企画・立案・実施を一元的に	(実施も加わる)
本拠地	東北地域	× (おそらく東京)
実施部門	国の地方支部分局の一部移管	?
予算	予算の一括計上権	?

「省」と同格の組織で復興行政の一元化を

国家行政組織法第 3 条に基づき、「省」の外局である「庁」ではなく、「省」と同格の組織として「東北復興院」を創設すべきである。これによって、複数の府省にまたがる権限と予算を集中させ、復興計画の企画・立案・実施を一元的に担うことが法的に担保される。

本拠地は東北地域に

同院の本拠地は東北地域に置くべきである（東京には連絡事務所を設置）。被災地域に置くことで、被災地域の状況把握や自治体との連携・意思疎通を円滑にし、ワンストップで迅速に対応できる体制が築かれる。

地方支部分局の一部移管を

国の地方支部分局（東北地方整備局、東北農政局、東北経済産業局など）の一部を同院に移管し、実施部門とすべきである。併せて、効率的な行政をめざし、組織、業務プロセスの改革を図る。

予算の一括計上権を

同院に復興予算の一括計上権を与えるべきである。その対象は公共事業に限定しない（注²）。同時に、納税者の視点に立った効率的な予算執行を行うため、複数年度予算や効率的な予算執行に関するインセンティブの導入、予算執行状況の監視機関の設置など、予算制度改革の徹底を図るべきである。

² 一括計上権を与えられていた「北海道開発庁」の例では、対象は公共事業予算（農林水産省分を含む）に限定され、執行の際には事業を実施する他省庁への移し替えが行われていた。

同院を直ちに設置し、準備期間においても、権限と予算の一元化を

同院は直ちに設置すべきである。一定の準備期間を要する場合には、その間は「復興対策本部」(既存の諸本部を整理・統合)または「国家戦略室」に権限、人員、予算を集中させる必要がある。

真にリーダーシップとマネジメント力に優れたトップの起用を

同院のトップには、真にリーダーシップとマネジメント力に優れ、志の高い人物を充てるべきである。誤った「政治主導」を改め、官僚機構に明確なミッションを与え、その能力を最大限に引き出すべきである。

官民を問わず、優れた人材の登用を

同院の職員には、官民を問わず、専門知識や経験を有する優れた人材を集め、登用する必要がある。

復興院は期限付きで

復興基本法は時限立法とし、同院は震災復興の目途がついた時点で廃止する。

(2) 自治体 退職者を含めた官民の人材投入で、機能回復・強化を

国(東北復興院)が、復興基本方針の策定、必要な法制度整備、財源確保、広域にわたるインフラ整備などの執行、自治体間調整などの役割を担う中で、各自治体(県、市町村)は住民との対話を重ねながら、地域毎の復興計画を具体化し、実施する大きな役割を担うことになる。その意味で、被災自治体の機能回復・強化が急務である。

広域連合の設置や市町村合併による自治体行政の再建を

東北復興院が中心となり、各県との緊密な連携の下に、広域連合の設置や市町村合併を推進し、自治体行政の再建に取り組むべきである。東北全体の復興という観点からは、各県相互の連携強化も不可欠である。

退職者も含め、官民の人材投入を

被災自治体の職員不足を解消するため、国、他の自治体、政府関係法人、大学、企業などから、退職者も活用し、積極的に人材を派遣すべきである。特に、今後の復興プロセスで重要性を増すまちづくりや産業振興に詳しい人材の強化が不可欠である。各地域の大学にも関連分野の専門家が存在するので、その活用を図るべきである。

また、復旧作業にかかわるボランティアの動きが広がっているが、企業としてもボランティア休暇の拡大を通じて、積極的に支援すべきである。

(3) 官民連携 改正 PFI 法の活用などにより、官民連携の強化を

被災自治体の業務を補完するとともに、民間の知恵や創意工夫を総動員する意味で、まちづくりや産業振興などの復興事業において、官民の連携体制を強化すべきである。6月1日に施行された改正 PFI 法では、PFI 対象施設の拡大、民間事業者による提案制度の導入、コンセッション方式(注³)の導入、が図られた。こうした制度改正の趣旨を活かし、より使いやすい制度への改善を図りながら、復興事業を担う民間事業者の設立、民間提案による新しいコンセプトのまちづくり、などを推進することが重要である。

2. まちづくり 住民の合意形成と権利調整を図る新たな枠組みを

復興計画の第一の課題は、「まちづくり」である。甚大な被害状況を考えれば、高台や内陸部への移転など、根本的なまちづくりの見直しが必要となる。その場合、住民の合意形成や土地の権利調整など困難な課題に直面する。また、福島県では原発事故問題の収束に目途が立たない状況であり、計画が立て難いが、まずは暫定的にでも、避難住民の安定した生活環境づくりが急がれる。

(1) 住民の合意形成に経験豊かな専門家の投入を

合意形成支援のために、専門家の投入を

まちづくりは、住民の心の総和が一定の方向性を持った時に初めて達成できる。最終的に全員一致の結論が難しいにせよ、まずは住民の声を丁寧に聴くプロセスが重要である。したがって、まちづくりのコーディネーターの経験が豊かな専門家を全国から集め、地域毎のコーディネーターとして派遣し、自治体職員などの支援を行うべきである。

複数の選択可能な具体案の提示を

住民の合意形成を進める鍵は、まちづくりの基本的考え方や防災・減災インフラのあり方について複数の選択可能な具体案を示し、論点を明確にすることである。その意味で、国や自治体においては、復興の理念や基本方針だけでなく、具体的なモデル案の議論を加速すべきである。

³ 公的施設の所有権は行政側に残し、民間事業者による事業運営や開発の権利を有償で貸与する方式。

(2) 土地の権利調整の迅速化を図る新たな枠組みを

所有者不明の土地は自治体が管理を代行し、信託・証券化を

まちづくりの見直しを進めていく上で、所有者不明の土地の取り扱いについてのルールづくりが必要である。

例えば、所有者不明の土地は、特別立法によって、自治体が管理を代行し、信託・証券化して再開発を進めることを可能にする。

「まちづくり復興特区」活用などで、移転や再開発を迅速に

高台移転や内陸部への移転、被災地の再開発にあたっては、移転先の確保、被災者や移転先の権利調整が必要となる。

例えば、「まちづくり復興特区」活用などにより、区画整理事業の要件緩和で認可を迅速化する。また、土地の「所有権」ではなく「借地権」を活用し、移転先の早期確保をめざす。

(3) 医療・福祉の早期再建を

津波被害を受けた沿岸部や、福島県の原因周辺部において、医療不足が深刻化している。まちづくりの一環として、安心な生活環境づくりのために、医療・福祉の早期再建も不可欠である。「医療・福祉特区」制度の活用などにより、現在の行政の枠組みを超えた広域的な医療計画の作成、民間参入促進による福祉サービスの充実、外国人医師・看護師・介護士の規制緩和、遠隔診療の実施などを推進すべきである。

また、福島県においては、住民や原発復旧作業員の長期にわたる定期的な健康診断の実施など、放射能に対する不安の緩和に向けた支援を強化すべきである。

3. 産業振興 新しい国富を生むためのモデルづくりを

復興計画の第二の課題は、「産業振興」である。被災地域の主力産業の一つは、農業、水産業であるが、復興にあたっては大規模化や法人化を通じて、強い産業として再生する視点が重要である。また、東北地域にはサプライチェーンで重要な鍵を握っていた製造・物流拠点が多く存在していたが、その早期復旧が求められている。ただし、ある程度の分散が必要であることを考えると、元通りの復旧は難しく、地域の活力を再生するためには、新産業の育成も必要となってくる。特に、高齢化対応、環境・エネルギーなど地域の課題解決型の成長分野について、情報通信技術（ICT）なども活用して、新事業創造を図っていくべきである。地元の方々の声も丁寧に聴きながら、地域の経済成長と雇用増大に向けてあらゆる手段を講じ、新しい国富を生むためのモデルとすべきである。

（1）東北地域を「特区」に指定するなど、迅速かつ大胆な復興を

復興を迅速に進めていくためには、既存の制度や前例にとらわれない大胆な取り組みが必要である。そのためには、「特区」制度の活用を図り、以下の取り組みを大胆に行うべきである。

手続きの簡素化：現行の規制・制度では手続きに時間を要する問題について、簡素化を図る。

構造改革の推進：規制改革を推進し、産業の構造改革を図り、民間の活力を最大限に発揮させる環境を整備する。

投資環境の整備：国内外から企業や研究機関を誘致するための立地環境を整備し、ヒト・モノ・カネを呼び込むための特例措置・支援措置を講じる。グローバル化の進展で、国境を越えた経済連携が加速していることを受け、地域レベルでの経済連携・交流も視野に入れる。

なお、「特区」は被災地全域のみならず、東北地域全体を対象にすべきである。

「特区」のイメージ(例)

まちづくり復興特区

震災復興土地区画整理事業の要件緩和、市街地再開発事業の手続き簡素化など

農業復興特区

農地の定期借地権や信託化の促進、企業参入の促進など

水産業復興特区

法人への漁業免許の付与、漁港の拠点化・大型化など

ものづくり復興特区

繰越欠損金の控除期間の延長、研究開発投資の税額控除拡大、工場立地法の規制緩和など

医療・福祉特区

外国人医師・看護師の就労要件緩和、遠隔診療の診療報酬制度適用、保育・介護への企業参入など

エネルギー特区

再生可能エネルギーや分散電源にかかわる規制緩和、IPP/PPS 設備の最適活用に向けたインセンティブの付与など

直接投資誘致特区

法人税の一定期間減免、海外高度人材に対する一定期間の所得税減免など

(2) 農業や水産業の大規模化・法人化で、競争力のある強い産業に

他地域の耕作放棄地を活用した移転・一時移転を

津波被害に遭った農地では、塩害や瓦礫混入などを考えると、代替農地の確保が必要である。また、回復後に戻ることを前提にしても、その間の一時移転先が必要である。そこで、他地域の耕作放棄地を自治体が斡旋し、集団での移転（一時移転）を行う。その際には、農地の定期借地権制度や信託を積極的に活用する。

「農業復興特区」活用などにより、強い農業のモデルづくりを

「農業復興特区」活用などにより、しがらみにとられない競争力のある強い農業のモデルをつくる。具体的には、規制改革や先進的取り組みに対する支援措置を講じ、農地の円滑な集約・大規模化を促進する。また、農業共同組合や民間企業が協力し、法人経営化を促進する。製造業、流通業、運輸業との直接連携によって、高付加価値農産品の開発・生産・販売を展開する。

「水産業復興特区」活用などにより、強い水産業のモデルづくりを
水産業においても、同様に「水産業復興特区」などの活用を図る。漁港の拠点化を進め、拠点港には製造業、流通業、運輸業と連携し、大型水産加工基地を整備する。また、国、自治体、漁業協同組合、民間企業が共同出資するなど協力して法人を設立し、そこに漁業権を現物出資する。あるいは、各漁業組合を再編し、漁業権は証券化し、過去の実績に応じて証券交付するなど、共同経営化を推進する。

高齢化への対応として、若者や海外人材の活用を

農業や水産業では、震災以前から就業者の高齢化・減少が課題となってきた。法人化の促進によって、若者の就職先としての魅力も高まる。また、担い手の確保として、外国人研修生や技能研修生として受け入れてきた海外人材の就労要件を「特区」で緩和し、一定期間の受入拡大も検討する。

(3) 製造・開発・物流拠点の早期復旧と新産業の育成を

「ものづくり復興特区」の活用などにより、空洞化防止を

「ものづくり復興特区」の活用などにより、製造業の早期復旧を支援し、空洞化を防止する。具体的には、繰越欠損金の控除期間の延長、研究開発投資の税額控除拡大などの税負担軽減、工場立地法の規制緩和などが考えられる。

また、倉庫業免許の緩和による簡易倉庫事業の実施、レンタカーによる運送事業の認可など、物流活性化のための規制緩和も行う。

大学を核にした新産業育成を

地域の各大学を中核拠点にし、環境、新エネルギー、防災、ロボットなどの新産業の研究開発拠点の集積を進め、将来の地域経済を担う新産業クラスター形成を支援する。研究開発や起業支援のために、官民によるファンドを創設する。

リサイクルや自然エネルギーを特徴とした産業育成・地域おこしを

復興のシンボルとして、例えば瓦礫の再生利用技術の開発（バイオマス、新建材など）を進める。また、「エネルギー特区」の活用などにより、再生可能エネルギーの開発や IPP/PPS（電力の卸・小売り事業）の環境整備を図る。被災地を一部買い上げ、風力や太陽光のエネルギー基地とする。さらに、諸外国の例（例えばデンマークのサムソ島）のように、高齢化や過疎化が進む地域において、コミュニティ単位で自然エネルギーやスマートグリッドの実証実験施設を誘致し、視察・観光の拠点づくりを行うことも考えられる。

「直接投資特区」の活用などにより、グローバル資源の活用を
復興にあたっては、グローバルな視点を持ち、国内外からヒト・モノ・カネ・アイデアを呼び込んでいく視点が重要である。「直接投資特区」の活用などにより、法人税の一定期間減免（無税や少なくともシンガポールなどアジア諸国並みといった大胆な引き下げ）、海外高度人材に対する一定期間の所得税減免や生活支援を行う。

4．財政健全化の道筋の上に立った復興財源の確保を

「第2次緊急アピール」で提言したとおり、わが国の財政状況を考えると、単純に新規の国債を発行することは厳に慎むべきであり、財政健全化の道筋の上に立った説得力のある復興計画の提示が必要である。

（1）復興財源の優先順位付けを

復興財源の検討にあたっては、以下の三段階に分けて、優先順位付けをして検討すべきである。

まずはマニフェストの白紙見直しなど歳出削減の徹底を

増税論議に先立ち、まず歳出削減の徹底を図る。震災前に編成された予算を見直し、マニフェストに掲げた子ども手当などの政策は当面凍結する。不要不急の公共投資など優先順位の低い施策は凍結し、被災地の復興に集中する。

次に復興特別基金の創設と復興基金債の発行を

次に、復興に向けた融資を行う「復興特別基金」を創設し、その財源として、政府保証付きの「復興基金債」を発行する。復興に向けた個人の思いを反映させ、民間資金の活用を図る。

復興基金の償還に不足が生じた場合には、復興税の導入も

復興基金債の償還期が近付き、その償還財源に不足が生じた場合には、国民に広く負担を求める復興税の導入も検討する。

(2) 民間資金も含め、あらゆる財源確保の努力を

政府保有株式の売却や特別会計の活用を

財源確保には、柔軟な発想で取り組む必要があり、例えば政府保有株式(2010年度末で約21.8兆円)の一部売却や、外国為替資金特別会計の積立金の一部活用なども考えられる。

「ふるさと納税」「指定寄付金」など寄付税制の拡充を

被災自治体への「ふるさと納税」(地方自治体に対する寄付金の税額控除)が急増しているが、更なる支援をめざし、被災自治体向け限定で、控除限度額の引き上げを検討すべきである。また、年末調整での還付制度を導入するなど、手続きの簡素化を図るべきである。

また、企業による寄付について、全額損金算入が認められる寄付先について、国・自治体に加えて、指定寄付金の範囲が順次拡大されている(日本赤十字社や中央共同募金会に加え、被災地支援を行う認定NPO法人や公益社団・財団法人)。復興資金の確保に向けて、さらに被災した学校法人などにも対象を拡大すべきである。

5. 日本の信頼回復に向けて世界に情報発信を

今回の震災では、日本人の規律ある行動が世界で評価されたものの、原発事故への対応の不手際や情報発信のまずさによって、わが国に対する国際社会の信頼を著しく低下させた。また、一部の海外メディアによる過剰報道により、風評被害が拡大している。こうしたイメージを払しょくすることは容易ではないが、政府や企業が正しい情報を世界に向けて発信する地道な努力が必要である。

(1) 国際機関や国際会議の積極的誘致を

復興のシンボルとなる国際機関の設置を

世界史上、有数の大災害となった今回の震災を検証し、人類全体の教訓とするため、復興のシンボルとして、防災に関する国際機関や世界最先端の科学技術(特に、防災技術や原子力など)の研究機関の誘致や設置を推進すべきである。「広域防災研究地区」として東北地方を災害に強い国土づくりの最先端研究エリアに指定し、国内の叢智を結集することも一案である。

国際会議の積極的誘致を

日本の安全性をアピールするためには、世界の政治家、政府関係者、企業経営者、研究者、オピニオンリーダーが参加する国際会議を積極的に誘致し、東北地域などで開催すべきである。特に、防災、原子力安全、リスク管理、環境・エネルギーといったテーマでの開催が望ましい。

(2) 耐震技術など日本の安全性の積極的なアピールを

海外向け放送などで、新幹線などの安全性のアピールを

津波被害は甚大であったが、地震による建物の倒壊は少ないことが判明している。被災した企業の事業所や工場なども、想定より早く復旧にこぎつけたところも多い。また、東北新幹線も幸いなことに人的被害を出しておらず、50日で全面復旧した。こうした客観的な事実やデータを収集し、海外向け国際放送や海外メディア、企業の対外ネットワークなどを活用し、積極的にアピールすべきである。

原発問題は、海外専門家による検証を

原発問題については、日本の情報発信に対する信頼性が失われていることから、海外専門家による第三者検証、安全対策の検討などによって、信頼性回復に努めるべきである。また、放射能への不安が広がる中で、自治体や個人が個々に放射線量を測定しているが、安全基準などについての情報が不完全な中では不安を増幅しかねない。国の責任において、安全基準や放射線量について正確かつ丁寧な情報発信に努めるべきである。

以 上

巻末資料 1：地域別の主な復興課題（注⁴）

三陸地域（岩手県沿岸部～石巻市以北の宮城県沿岸部）
<p>(まちづくり)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 住宅は高台移転、低地に漁港や農地 住民の合意形成、移転地の確保、土地の権利調整 <p>(産業振興)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 競争力のある強い漁業 法人化、集約化、大型化
宮城県沿岸部（東松島市以南の平野部）
<p>(まちづくり)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 住宅は津波エリア外(内陸部)への移転 住民の合意形成、移転地の確保、土地の権利調整 <p>(産業振興)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 農業:代替農地への移転、津波被害のうちの改良(塩害、瓦礫) 耕作放棄地の活用、一時移転の合意形成、農地集約 ● 競争力のある強い農業・漁業:法人化、集約化、大型化 ● 製造業・物流: 重要拠点の早期復旧(短期)、 東北大学を核とした新産業の研究開発拠点の集積、企業誘致
福島県沿岸部
<p>(原発問題)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 避難住民の安定した生活環境づくり、原発問題の早期収束への道筋 →雇用や住宅の確保、補償、医療支援 ● エネルギー、放射線被曝医療、危機管理の研究施設の誘致、防災に関する国際機関などの誘致

⁴ 本プロジェクト・チームでは、被害状況や課題の把握について、日本政策投資銀行の協力を得て、同行の分析資料「東日本大震災の被災状況と復興への課題」(2011年5月)をご提供いただき、利用させていただいた。また、岩手、仙台、福島の各地経済同友会にもご協力いただき、情報や統計データの提供や議論へのご参加をいただいた。

巻末資料2：復興のロードマップのイメージ

