

全国市長会
平成23年東北地方太平洋沖地震災害対策本部 情報 40

平成23年6月13日

各市秘書課長
各支部・都道府県市長会事務局長 } 様

全国市長会
平成23年東北地方太平洋沖地震災害対策本部
事務局長 芳山達郎

東日本大震災復興構想会議の『「復興への提言」
骨子（たたき台）』について

去る6月11日開催の第9回東日本大震災構想会議におきまして、
「復興への提言」骨子（たたき台）（別添）が示されましたので、ご参
考まで送付いたします。

今後、これをもとに提言案の取りまとめが行われることとなっております
ことを申し添えいたします。

担当 全国市長会 企画調整室 電話 03-3262-2312 FAX03-3263-5483 Email kikaku@mayors.or.jp
--

「復興への提言」骨子（たたき台）

復興構想7原則

前文

・追悼と鎮魂、国民全体の連帯と分かち合い

- 失われたおびただしい「いのち」への追悼と鎮魂こそ、私たち生き残った者にとって「復興の起点」。
- 今回の大震災は、単に被災地域だけの問題ではなく、今を生きる私たち全てがこの大災害を自らのこととして受け止め、国民全体の連帯と分かち合いによって復興を推進。

・今回の大震災の特徴

- わが国の歴史的にも、国際的にも極めて大きなハザードを起因とする災害。
- 地震、津波、原子力災害及びこれに伴う風評被害という複合的な災害。
- 今回の大震災による被害は、岩手県、宮城県、福島県に加え、他の東北地域のみならず、全国に及んだ。首都圏でも液状化現象や発電所の被災に伴う計画停電や帰宅困難者の発生等の事態。

・国民経済・国民生活等への影響

- 被災地を中心とするストックの毀損、サプライチェーンへの影響、電力制約等により、日本経済全体に大きな影響。
- 放射線被害を契機とした日本製品・日本ブランドの信頼性が動揺。

・未曾有の震災体験を通じて改めて認識した事柄

- 東北地域は、食料・電力の供給基地として重要な役割。
- 原発事故を契機に、エネルギー政策を抜本的に見直し、再生可能エネルギーの導入を促進することが必要であること。
- 被災地は過疎化が進行し「限界集落」が多く存在する地域であり、医師不足をはじめとする人口減少社会が抱える様々な課題が露呈したこと。

・現代文明のあり方や日本人の生き方についても考える契機に

- 今回の大震災を機に、現代文明の限界を認識し、人と自然の「共生」という将来ビジョンを持つことが必要。

総論

□被災地目線での復興

- 被災地の広域性・多様性を踏まえつつ、地域・コミュニティ主体の復興を基本とすべき。
- 復興の主体は、住民に最も身近で地域の特性を理解した市町村が基本。それぞれの市町村が住民、NPO、地元企業等とも連携し、自主的かつ総合的にきめ細やかな施策を推進。
- 復興に当たっては、「自助」と「共助」と「公助」の適切な組み合わせが必要。地域社会の強い絆（共助）が特に重要。

□地域コミュニティ（校区単位の共同体）

- 地域コミュニティを出発点とした復興を実現。
- 地域のコミュニティを基盤としつつ、住まいの確保に併せて、医療・介護・福祉サービスや教育サービスが一体的に提供される地域づくりが必要。

□「人と人をつなぐ」人材の確保・育成

- 地元の人材や大学研究者、プランナー等の専門家のネットワーク化や専門的な公務員等の派遣等を通じ、自治体の復興プランの策定・事業の実施を適切に支援。
- 被災地域の立て直しに資する多様な支援人材を、被災地域外から確保できる仕組みが必要。特に、被災市町村に居住しながら、被災者の見守りやケア、地域おこし活動に幅広く従事できる支援人材の確保を支援。

□安全・安心な社会を実現する「減災国家」

- 極めて広域的、甚大かつ低頻度なハザードに対しても、最悪のシナリオを想定した上で、最低限国民の生命を守るという思想の下に、被害をできるだけ最小化する「減災」の考え方が重要。
- 行政の災害対応力の向上、個人・家庭・地域・企業・団体等による備え、防災意識の向上、防災ボランティア活動等により、社会全体の対応力を向上。

□原子力災害への対応

・一刻も早い事態の収束

- 復興に向けた検討の大前提は、国が責任を持って、一刻も早く原発事故を収束させること。国は、原子力災害の応急対策、復旧対策、復興について責任を持って対応すべき。

- 今回の原発事故の原因究明とその影響の評価、事故対応の妥当性の検証を、国際的な信認を得られるよう徹底的に行うことが必要。

・放射線量の測定と公開

- 原子力災害に伴う風評被害への対応として、正確な情報発信や継続的な情報開示により、日本に対する安心感・信頼感を回復させることが重要。
- 農林漁業者をはじめ事業者が安心して生産活動を行い、消費者が安心して消費できるようにするため、放射性物質のモニタリングを全国統一の方針、基準により、一元的かつ計画的・継続的に行うことが必要。
- 放射線で汚染された土地の早期の浄化が不可欠。放射能による土壌の汚染状況等の専門的・継続的な把握だけでなく、一元的な情報の集約と提供を図る必要。

・健康管理

- 放射能汚染が健康にどのような影響を与えるかを長期的に調査し、今後の医療のあり方を含めて検討。

・その他

- 福島県を、放射能汚染を除去するための研究・実践の場、再生可能エネルギーに関わる研究、実践の場として検討すべき。
- 原発問題は短期間では収束しないため、ロードマップに沿って、今できることをやりつつ、故郷に帰れる時に、地域社会をどう再構築していくか、段階的に議論を進めることが必要。

本論

1. 新しい地域のかたち

□地域づくり（まちづくり、むらづくり）の考え方

・減災という考え方に基づく地域づくり

- 極めて広域的、甚大かつ低頻度なハザードに対しても、最悪のシナリオを想定した上で、最低限国民の生命を守るという思想のもとに、被害をできるだけ最小化する「減災」の考え方が重要。（再掲）
- 海岸保全施設等津波からの防護のためのハード面の対策のみでは限界。そのため、今まで以上に、防災教育等のソフト面の対策を重視しつつ、避難のためのハード整備、土地利用規制等の各種施策をマネジメントして取り組む必要。
- それぞれの選択肢について、防災効果、費用、期間等を考慮した考え方

をできるだけ早く明らかにし、市町村が、今後の地域づくりのあり方を、地域住民、関係者の意見を幅広く聞きつつ、その方向性を決定。

・地域の将来像を見据えた復興プラン

- 復興に当たっては、地域のニーズを優先すべきだが、超高齢化、生産年齢人口の減少等、我が国の経済社会の構造変化を見据え、東北の地に、来るべき時代をリードする経済社会の可能性を追求することも重要。
- こうした方向性に沿って、人材や豊かな自然、歴史、文化、ものづくり等の被災地域の強みや技術革新を最大限に生かしつつ、被災地における先行的なモデルの取組みの実現を追求すべき。

□復興のための施策

以下の地域類型ごとに、復興に当たって採り得る選択肢を提示。

- ① 平野部に都市機能が存在し、ほとんどが被災した地域
- ② 平野部の市街地が被災、高台の市街地は被災を免れた地域
- ③ 入り江等の小規模集落
- ④ 海岸平野部
- ⑤ 内陸部
- ⑥ 原発事故の被災地

□既存の復興関係事業の整理と課題

- 防潮堤の整備等のハード整備事業、防災集団移転促進事業、土地利用規制等について、その適用可能性と課題を整理。

□土地利用をめぐる課題への対応

・土地利用計画手続の一本化

- 復興事業を円滑かつ迅速に進めるため、復興計画の実施に必要な都市計画法、農業振興地域整備法、森林法等に係る手続きを一本化し、土地利用の再編等を迅速に実現できるような仕組みを検討。

・災害時における土地の権利関係の明確化

- 権利者の所在や境界等が不明な土地が復興に向けた地域づくりの支障にならないよう必要な措置について検討。

・土地区画整理事業、土地改良事業等による土地利用の調整

- 土地利用の転換を伴う事業の実施に当たっては、既存の事業手法の適応性を検証するとともに、既存農地と宅地の換地等を円滑に進めるための仕組みの整備についても検討。

□復興事業の担い手や合意形成プロセス

・市町村主体の復興

- 復興に当たっては、住民に最も身近で地域の特性を理解した市町村が基本となり、基本計画を策定。
- それぞれの市町村が住民、NPO、地元企業等とも連携し、「協議会」方式を活用しつつ、自主的かつ総合的にきめ細やかな施策を推進。

・まちづくり会社等を活用した自発的調整

- 復興事業の推進に当たっては、行政や民間企業だけでは効果的な実施が難しい公共的な役割を担う、「まちづくり会社」方式も活用。

・アドバイザー、コーディネーター、ファシリテーター

- 具体的な復興は、地域の人々が望む将来ビジョンを関係者が共有し、諸事業を調整しつつ計画的に実施する必要。
- 地元の人材や大学研究者、プランナー等の専門家のネットワーク化や専門的な公務員等の派遣等を通じ、自治体の復興プランの策定・事業の実施を適切に支援。(再掲)
- 被災地域の立て直しに資する多様な支援人材を、被災地域外から確保できる仕組みが必要。特に、被災市町村に居住しながら、被災者の見守りやケア、地域おこし活動に幅広く従事できる支援人材の確保を支援。(再掲)
- 被災地の復旧・復興に向けた人材ニーズに応じた、短期的及び中長期的視点からの人材育成及び地域への定着が必要。

□復興支援の手法

・災害対応制度の創設

- 今回の大震災への対応を超えて将来の類似災害への対応を含め、全国で活用可能な恒久措置化を図ることについて検討。

・今回の特例措置

- 必要な人材・ノウハウの提供、財政措置、制度上の特例措置等、地域の多様なニーズに対応できる広範なメニューを準備。

2. 暮らしとごとの再生

□地域における支えあい学びあう仕組み

・被災者救援体制からの出発

- 医療機関、老人福祉施設、保育所等の施設復旧や仮設診療所(薬局併設含む)、介護・障害等サポート拠点の設置。
- 被災した子どもの心のケア等の相談援助や、両親を亡くした又は両親が行方不明の子どもについて里親制度の活用等を含め長期的に支援。

・地域包括ケア

- 被災県の市町村は高齢化率が高く、将来の少子高齢化の社会モデルの先鞭として位置づけ。
- 従来の地域のコミュニティを基盤としつつ、住まいの確保に併せて、医療・介護・福祉サービスが一体的に提供されるまちづくり。
- 地域の利便性や防災性を考慮し、住宅と医療・福祉施設・教育施設等との合築、共同利用等に配慮。
- 医療サービスについては、医療機関の集約・連携により、医療資源の有効活用や、カルテ等の診療情報の共有化。
- 保健・医療、介護・福祉分野を復興期における地域の基幹産業の一つに位置付け、若者・女性等の雇用を確保。

・社会的包摂

- 従来から築き上げられた地域コミュニティの絆を基礎として、支えあいが生まれるような包摂型の社会づくりを行う。
- 「復興格差」が拡大することのないよう、すべての人々が能力を発揮して復興に参加。

・学ぶ機会の確保

- 被災した学校施設、社会教育施設等の早急な復旧。
- 職を失った世帯や親・身寄りを亡くした児童等に対する就学支援。
- 心のケア等児童等に対するきめ細かな指導が行える教育環境の整備。

□地域における文化の復興

・地域の伝統的文化・文化財の再生

- 地域の核となる被災文化財の修理・修復。
- 被災地の祭り等伝統的な行事等の再興支援。

・復興を通じた文化の創造

- 地元の歴史や文化、文化遺産の承継による地域のアイデンティティの保持や、スポーツを通じた地域住民の元気づくり。
- 文化財、祭り等の伝統的行事や方言の保存・継承、地域におけるスポー

ツ活動の促進等による地域文化の復興。

□雇用

・緊急雇用から安定雇用へ

- 被災者が仕事を通じて所得が得られるよう、雇用創出基金事業を活用した事業を推進。
- ハローワークにおいて、自治体とも連携しつつ、対象者の特性に応じたきめ細やかな就職支援策を実施するとともに、就職に必要な知識・技術を習得できるよう職業訓練を充実。

・生涯現役社会

- 生涯現役社会等目指すべき社会像を念頭に、被災地の特性に応じた産業分野を重点的に育成することにより地域の雇用を確保。

・高付加価値人材の育成

- 産学官が連携し、専門的な知識・技術習得のための教育・訓練等により、産業の高度化や新産業創出を担う人材を育成。

□地域経済活動の再生

① 企業・イノベーション

・被災地域の企業への支援

- 震災の復興過程で、事業を再開、継続する企業は借入依存度を高め、資本が毀損しており、対応策を講ずべき。地域の企業に対する資金繰り支援の実施。
- 被災地域において面的に金融機能を維持・強化するため、改正金融機能強化法（案）の積極的な活用。

・立地促進策

- 地域における産業・企業の再生・創造・誘致を支援し、地域経済の復興と雇用の維持・創出に取り組む。

・産業集積（イノベーション）

- 研究開発の促進による技術革新（イノベーション）等を通じて、「成長の核」となる新産業及び雇用の創出や、エネルギー・環境問題の解決を先導する地域を創出。

② 農林業・農山村

・ 3つの戦略（高付加価値化、低コスト化、農業経営の多角化）

- 地域資源を生かした農業再生の戦略は、①高付加価値化（6次産業化やブランド化による雇用の確保と所得の向上）、②低コスト化（生産コストの縮減による農家の所得の向上）、③農業経営の多角化（地域資源を生かした新たな収入源の確保）。

・ 平野部

- 大規模な平野地域では、低コスト化戦略を中心に、高付加価値化戦略や農業経営の多角化戦略を組み合わせ。

・ 三陸海岸沿いほか

- 三陸地域では、高付加価値化戦略と農業経営の多角化戦略を組み合わせ。
- 内陸部では、例えば、集落営農による低コスト化や高付加価値化等の取組み。

・ 林業

- 路網整備、森林施業の集約化等により森林経営基盤の確立を図るとともに、大規模合板工場等の再建を起点とした木材の安定供給。
- 木質系震災廃棄物を発電や熱利用に結び付け、将来的に間伐材を利用したエネルギー供給体制を構築。

・ その他

- 営農を再開するまでの間農業の担い手を支援する観点からも、復旧に係る共同作業を支援。これらを進めるに当たっては、集落単位の土地をまとめて担い手に利用させるため、集落コミュニティを活用。

③ 水産業・漁村

・ 沿岸漁業・地域

- 沿岸漁業については、漁協による子会社の設立や漁業者による共同事業化により、漁船・漁具等の共同化や集約。小規模な漁港は、周辺の漁港との役割分担や漁業集落のあり方と一体的な検討を行い、必要性の高い漁港から復旧・復興に着手。
- 漁業の再生のため、地元漁業者と民間企業との様々な形での連携に向けた仲介・マッチングを進め、民間資本のより積極的な導入を誘導。
- 漁場を含めた海洋生態系が激変したことから、科学的知見も活用しながら漁場や資源を回復。

・ 沖合遠洋漁業・水産基地

- 沖合・遠洋漁業は、漁船・船団の近代化・合理化による漁業の構造改革に加え、漁業生産と一体的に流通加工業を効率化・高度化。水産物の全国流通に大きな役割を果たす拠点漁港は緊急的に復旧・復興を図るとともに、流通機能等を高度化。
- 水産業の復興に当たっては、加工流通業、造船業等の関連産業が歩調を合わせて復興。

④ 観光

・ 地域観光資源（名勝・神社仏閣等）の活用と新たな観光資源の創出

- 農林水産業等の地場産業に観光の視点を組み込む等、東北地方ならではの新しい観光のスタイルを構築し、全国・全世界に発信。
- 地域の幅広い関係者が「地域ぐるみ」で観光客を受け入れるような体制（プラットフォーム）を形成。
- 国立公園や世界遺産等のブランドの活用、東北ならではの「食」等を活用。

・ 復興を通じた人の交流と観光振興

- 短期的には、風評被害防止のための正確な情報発信の強化、観光キャンペーンの強化等により、国内旅行、訪日外国人旅行の需要の回復、喚起。

□ 地域経済活動を支える基盤の強化

① 交通・物流

・ 災害に強い交通網

- 交通施設に防災機能を付加する等地域交通のモデル地域を構築。
- 道路・鉄道等幹線交通について、耐震性の強化、多重性（リダンダンシー）の確保等により防災機能を強化するとともに、広域道路ネットワークとして太平洋沿岸軸、沿岸部と東北道を結ぶ横断軸の強化を検討。

・ 物流システムの高度化

- 被災地域の復興支援の観点から、港湾、臨海鉄道等のインフラの早期復旧。
- サプライチェーン全体の可視化、生産・物流拠点の再配置等。
- 災害時協力協定等を通じ民間物流事業者のノウハウ、施設等を活用し、「災害ロジスティクスシステム」を構築。

② 再生可能エネルギーの利用促進とエネルギー効率の向上

・被災地における再生可能エネルギーの可能性

- 東北地域は、太平洋沿岸では関東地方と同程度の日照時間を有し得る、岩手県等で風況が良い等、再生可能エネルギーのポテンシャルが高い。

・地域自立型エネルギーシステム

- 被災地域において、地域の再生可能エネルギー等複数のエネルギー源を組み合わせ、災害に強い、自立・分散型エネルギーシステムを先駆的に導入。

・産業としての再生可能エネルギー

- 再生可能エネルギーは、新たな雇用の創出にも寄与するとともに、電気機械産業のウェイトが全国と比べて高い東北地域の産業の成長にも寄与。

③ 復興と情報通信技術

・被災者のネットワーク化・情報通信技術に精通した人材開発

- 重層的な情報通信基盤の整備を進めるとともに、情報通信技術を活用し、地域住民に的確な情報提供を行うことや、被災地の地方自治体と地域住民が円滑にコミュニケーションを行うことが可能な環境を確保。
- 復興において情報通信技術を活用することにより、地元の人材の能力向上等を図る。
- 行政・医療・介護・教育等の公共的サービスにクラウドサービス等の情報通信技術を積極的に導入。

□「特区」的手法の活用

- 市町村の能力を最大限引き出せるよう、民間の資金・ノウハウを活用しつつ、その地域特性を踏まえたきめ細かい支援措置を行うため、必要な各種の支援措置をワンストップで、一定期間、一定区域に限って、パッケージで行えるような復興に関する「特区」制度を検討。

□復興のための財源確保

- 復興財源については、国民全体で広く復興を支えるとともに、将来世代に負担を先送りすることなく今を生活している世代で確保。
- 先行する復興需要を賄うために国債を発行する場合には、償還財源を担

保。マーケットの信認を確保する観点から、復興支援策と同時にその財源措置を決定。

- 既存歳出の見直しが必要。基幹税を中心に、政府において多角的な検討。
- 復興事業の必要性・効果を精査し、有効性と国民への説明責任を確保。
- 資金の償還が可能で有償資金の活用が期待できる分野や、就学支援等民間・個人による自発的な資金援助との連携が期待できる分野等、事業の性格に応じ、民間資金の活用が可能な場合には、積極的な活用を検討。

3. 開かれた復興

□日本経済の再生

・被災地の復興と日本経済の再生

- 今回の大震災は、日本経済社会の構造変化を背景とする経済停滞の中で生じた危機であり、被災地域の復興とともに、日本経済の再生に同時並行で取り組む。

・電力の供給制約の克服とエネルギー戦略の見直し

- 製造業の海外移転による空洞化、海外企業の日本外しを防ぐため、電力の安定供給を確保。
- 再生可能エネルギーの導入促進や電力の安定供給といった観点等、総合的・多角的な検討が必要。
- 全量買取制度の早期実施により、再生可能エネルギーの導入を拡大。
- 再生可能エネルギーの導入コスト低減のための対策や省エネルギー対策を充実強化。

・日本のブランド力の低下と風評被害への対応

- 原子力災害に伴う風評被害への対応として、正確な情報発信や継続的な情報開示により、日本に対する安心感・信頼感を回復。（再掲）

□社会保障政策

・被災地モデルの一般化

- 日常生活圏域を基礎的な単位として、身近な地域で医療・介護・福祉・生活支援サービスを一体的に提供する「地域包括ケアモデル」への転換。

□世界に開かれた復興

・被災地の復興と日本再生に関する内外の理解促進

- 我が国は、世界中から多くの支援や協力を得ており、こうした共感のつ

なごりを保ちつつ共同で行動するとの理念の下、内向きではなく、アジアをはじめとした国際社会に開かれた復興を目指すことが重要。

- 我が国の力強く着実な復興を積極的に内外に示し、復興過程で示される我が国の堅実性や回復力を海外に発信することにより、安全・安心な国、確かなものづくり、高度な科学技術といった我が国や日本製品が持つ魅力やブランド・イメージを向上。

・ 国と国との絆の強化により開かれた経済再生

- 多くの国から支援を受けたことも踏まえ、日本の力強く速やかな復興を内外に示しつつ、自由貿易体制の推進や外国企業による投資促進等による外国の活力を活用した被災地の雇用の創出や経済の発展、ひいては日本経済の再生を図る。

□人々のつながりの再生

・ 復興と「新しい公共」

- 被災地復興と日本再生のためには、支えあいと活気のある社会を作り出す。
- 企業、ソーシャル・ビジネス、NPO等の各種団体の活動や寄付・ボランティア等、共助の精神で活動する「新しい公共」の力を最大限に生かす。

□災害に強い国づくり

・ 震災に関する学術調査等

- 地震・津波の発生メカニズムの分析、これまでの防災対策の減災効果の再検証により、被害想定のある方と地震・津波対策の方向性を提示。
- 今回の震災の経験を生かし、津波災害研究と放射能汚染・放射線医療の研究等を国際的にリードする取組みを推進。

・ 今後の地震・津波災害への備え

- 東海・東南海・南海地震やこれに伴う津波への対策を再検討し、首都直下型地震対策も含め、強靱な国土基盤を構築。
- 津波の即時予測等、災害対応のニーズを踏まえた研究開発。

・ 防災・減災と国土利用

- 被害・影響を最小化する「減災」の考え方に基づき、防波堤・防潮堤等のハード対策と、観測体制の強化や避難訓練、防災教育、土地利用規制等のソフト対策を組み合わせた政策の総動員により、災害に強いしなやかな国土を再構築。
- 行政の災害対応力の向上、個人・家庭・地域・企業・団体等による備え、

防災意識の向上、防災ボランティア活動等により、社会全体の対応力を向上。(再掲)

- 災害に強いサプライチェーンの構築を図ることが、我が国の立地拠点としての魅力を高め、空洞化を防止する上でも不可欠。
- 石油、ガス等の既存のエネルギー供給における防災対策の強化。
- 国土の防災性を向上し、安全・安心を高める観点からの広域的な国土政策の検討・見直し。

・ 災害の記録と伝承

- 今回の記憶を将来に伝承するため、被災地に「鎮魂の森」等を整備することを検討。
- 未曾有の災害経験を国際公共財として記録・集積（アーカイブ化）し、教訓を次世代に継承するとともに、国内外で共有するため、総合的な学術調査、防災対策の検証等に関するデータベースの構築、国際協力等。