

## 復興ビジョンチーム第2グループ第2次提言

### －復興をさらに加速するために－

#### 1. 基本的考え方

大震災発災以来4ヶ月以上経過している。復興を加速すべき時である。

復興に向け、各方面において復興ビジョンの検討が進みつつあり、そのための諸事業、法制度等も各方面において整いつつある。

これらを地域の事情に合わせて取捨選択し、組み立てつつ、最適・最善の復興事業を速やかに実行すべき段階に至った。復興まちづくり・むらづくりという複合事業全体を発進させ、加速し、多様に進展するための活力を与えるようなスタートアップ事業を早急に見定め、速やかに着手しなければならない。

復興のシナリオは一義的には地域が描くべきであるが、スタートアップ事業の主体は地方自治体に限る必要はない。それぞれにケースに応じて、国（各省庁）、県及び民間主体（個人・企業・団体）に及ぶ多様な主体が適切なタイミングでキックオフすることが求められる。

本提言は、以上のような考え方を基本に、主として国を始めとする公的機関が初動することが期待される事業の方向性について提言し、併せて前提条件、制度並びに財政措置も含めた手法及び体制というトータルとしての復興事業実施に向けての環境整備についても提言するものである。

復興事業の基本考え方として、以下の6項目を上げる。

#### （1）地域の自主性を生かした自律的な復興

被災地復興まちづくり（市街地、農漁村集落等のコミュニティ形成）は、当該地域住民からなる地方公共団体、とりわけ市町村が主体となって行うべきものである。したがって、復興に当たっては、地域の主体性・自主性を生かすことが基本である。以下に述べる国等による支援の枠組み確立を通じて地域の回復力を引き出し、促すことで自律的・継続的な復興活動を促進することとする。

#### （2）国等による適切な支援の必要性

自力復興が困難な地域や復興加速化の呼び水のためには、当初は、国等がより前面に出て先導しつつ復興を促し加速化することも必要である。また、国としては、地域が高台移転、復興まちづくり事業等を円滑かつ迅速に実施できるように支障となる土地関連制度、事業制度等について、制度改正、特例措置、制度創設等や必要な財政措置、大枠の基準の明確化を図ることにより万全の支援を行うことが適切で

ある。

### **(3) 安全性と利便性の確保**

被災した住宅地や集落については、海岸保全施設の配置計画と市街地・集落の立地や産業の形態を考慮し、住民との合意形成を図りながら総合的に検討を行い、嵩上げ、高台移転、海岸保全施設等により一定の安全性を確保した上での低地への中高層の公営住宅、業務系施設等を中心とした整備を組み合わせて安全で利便性のある住環境を確保する。

また、津波のシュミレーションを参考に、住宅地、商業地、業務地、工業地や必要に応じて建築制限を行う地域等を適切に配置するとともに、災害対応等の中枢となる市町村庁舎や病院、学校、福祉施設等の公共公益施設をできるだけ安全性の高い場所に配置する。これらのための造成等についての財政支援も必要である。

併せて、避難時間を短縮する避難ビルや避難タワー、防災公園や避難路等を適正に配置するなど、津波防災・減災を考慮した土地利用計画とする。

### **(4) 防災・減災対策と連動した総合的観点からのインフラ整備の促進**

幹線道路や鉄道については、公共施設管理者や民間事業者等と連携し、まちづくりのランドデザインと一体となったルートの見直しや嵩上げによる防災機能の強化及び総合的かつ複合的な拠点化を図りつつ、その整備を加速促進する。また、津波被災海岸の修復、仮護岸、防潮堤の重点復旧、防潮林・堀割・防波堤の整備を促進するとともに、公共施設等の建築物の耐震性を含めた構造強化等を行う。

### **(5) 自然との共生、歴史の尊重、地域資源の活用等地域の特性を生かした再生**

産業と雇用を内在する地域づくりが復興の鍵となる。復興は、その土地の地域風土や地域文化に根ざした「生業」とそれを核とした地域の暮らしが復活して初めて達成されるものである。東北は従来から農林水産業や製造業で重要な地位を占めていたところであり、これらの復旧や供給網（サプライチェーン）の再生支援を含む立地促進策を取ることが必要である。また、再生可能エネルギーと生態系の恵みを生かした地域づくり、美しい自然や景観、農林水産業等の地場産業、歴史を生かした地域づくり、次世代技術等による産業振興、地域資源の活用と域内循環を進めることにより、地域の自給力と価値を生み出す地域づくりを行うべきである。

### **(6) 国土レベルでの東北再生構想（次世代を先導する東北の形成）**

次時代の国土構造、社会、生活の変化を先導する形での東北復活をめざす。これを通じて我が国の新たな成長をもたらす、品格ある自律分散型国土の形成、次世代にとって誇り得る社会・生活・経済を創造する舞台づくりに寄与すべく、国土政策及び国土計画の観点から復興を位置付ける。また、首都機能（行政の重要機能、バックアップ機能等）の一部分散配置を検討すべきである。

## **2. 事業化に当たっての前提条件**

### **(1) がれき処理の加速化**

がれきの再利用の促進、膨大な災害廃棄物の処理が迅速かつ円滑に行われるよう

市町村の災害廃棄物の処理を国が代行できる制度の創設、有害物質の監視、アスベストの飛散及びばく露防止対策、経済性・効率性に配慮した廃棄物からの除塩処理の研究・開発、被災地以外の都道府県等における災害廃棄物の受入れ先の確保の促進、補助対象要件の拡充等が必要である。

また、現時点で法制上の規制対象から漏れている放射性物質に汚染されたがれきについて、新規の法制度も含めて扱いの明確化も必要である。

## **(2) 津波危険地域の段階的類型化、土地利用等のガイドラインの明確化**

復興事業実施に当たっては、被災状況等の調査・分析、施設特性に応じた土地利用可能性の明確化、農地等の復旧可能性の分類・整理等が必要である。併せて、被災地における民間復興活動の円滑な誘導・促進のための土地利用調整のガイドラインを明確化することが求められる。

## **(3) 防波堤・防潮堤の整備**

一定頻度の津波に対して市街地や集落を守るとともに、それを超える大津波に対しても倒壊しないねばり強い構造を持つ防波堤・防潮堤を整備する。

## **(4) 境界の明確化**

復興事業の迅速かつ円滑な実施のため、事業の必要性のある地域、津波等によって大きな被害を受けた地域等を先行的に調査、地図の座標軸の変換、土地の境界の復元及び地図の修正作業等を行い境界明確化促進を図る。

## **(5) 所有者不明土地又はその相続人の不明土地の扱いの明確化**

地方公共団体が一定の管理行為を土地所有者等に代わって行う制度（管理権の範囲については、少なくとも、物的管理や調査での立入り、がれき置場又は事業でり一時使用許可、事業に必要な同意付与等が有用）、事業の円滑かつ迅速な実施の観点から適切な権利保全、補償等を前提に土地の利用等を行うための仕組みが必要である。

# **3. 事業の進め方及び方向性**

## **(1) 復興拠点地区の設定及び当該地区におけるスタートアップ事業の実施**

復興加速化の呼び水として一定の地区（復興拠点地区）において、パイロット自治体における先導的事业を国等の公的主体がコーディネート又は自ら行うなどスタートアップ事業を導入することが効果的であると考えられる。事業の具体案については引き続き検討するものとするが、現時点では概ね以下のような方向性が想定される。

### **○ 復興軸としての高速道路、鉄道等の重点的整備**

三陸沿岸を縦貫する太平洋沿岸軸（三陸縦貫道、三陸北縦貫道、八戸久慈道路）及び太平洋沿岸と東北道を結ぶ横断軸の緊急かつ重点的整備を行い、これらを軸として広域公共交通の充実、集落の再配置、防災機能の強化を実施する。また、三陸鉄道等の復旧復興については、線路の嵩上げにより堤防機能を持たせること、駅を地域のコミュニティの拠点として整備することなど複合的、総合的な整

備を行い、防災機能を強化しつつまちづくりの核とすべきである。

### ○ **二重堤防の先行的整備**

二重堤防の一環として、二線堤防は市街地・集落に接し、その復興と密接に関連する。復興市街地の安全境界として、鉄道や幹線道路のマウンドとして二線堤防の活用を図るため、二線堤防の整備を復興直轄事業として速やかに実施すべきである。

### ○ **中高層避難拠点住居地区の整備**

復興市街地の核として、復興住宅供給の手段として、また、避難ビルとして、公的な中高層集合住宅（群）を整備する。併せてこの住宅の低層に商業・業務機能を整備する。

### ○ **水産関連機能の集約整備**

二線堤防より海側の漁港の再整備に合わせて漁業関連施設、加工施設等水産関連機能を集約整備する。

### ○ **農村地域の集約整備**

集落と農地・農業用施設を集团的に移転し集約・整備する。併せて農産物の産地・ブランドの集团的復興を図る。

## **（２）周辺整備事業**

復興拠点地区の整備に伴い、周辺地域において引き続き以下のような事業が有効なものとして想定される。

### ○ **再生可能エネルギー等を核とした地域づくり**

東北地方は、太平洋沿岸では関東地方と同程度の日照時間を有し、気温が低く太陽光発電システムの太陽光パネルの温度の上昇によるロスが小さいため、太陽光発電に適している。さらに、全国的に見ても東北地域には風況が良い地点や地熱の潜在的賦存量の多い地点が多く、これらの潜在的可能性が極めて高い。したがって、太陽光、風力、地熱等を活用した地域づくりを行う。例えば、太陽光パネルを各戸に設置した自立分散型エネルギーを包含したまちづくりや、大規模太陽光発電施設、沿岸への風力発電施設、内陸での地熱発電施設の整備が想定される。また、スマート・コミュニティ、スマートビレッジを被災地域に先駆的に導入する。

### ○ **TOHOKU 国際科学技術研究拠点の形成**

東北の特性を生かした国際科学技術研究拠点の整備に向けて国家プロジェクトとして取り組む。新エネルギー研究拠点、三陸の海の資源を活用した国際海洋研究拠点、国際防災研究拠点、国際リニアコライダーを核とした素粒子物理・物質生命科学研究拠点、国際先端医療拠点の形成を推進する。

### ○ **製造業のサプライチェーンの再生**

製造業のサプライチェーンの再生支援を行うとともに、サプライチェーンの中核となる代替の効かない部品や素材分野と将来の雇用を支える高付加価値の成長分野における生産拠点・研究開発拠点の立地を行う。

## ○ **地域資源を生かした観光ルートの形成**

美しい自然や景観、固有の歴史風土、「食」等の地域資源を活用した観光スタイルを構築する。また、海からのアプローチを意識した観光ルートや三陸トレッキングルート整備等の新たな観光ルートを形成する。

## ○ **医療・福祉施設等の地域包括ケアや教育施設を中心とした地域づくり**

教育施設、医療・福祉施設等を核とした日常生活圏を整備することで、地域コミュニティの再生を図るとともに、子供・高齢者・障害者が必要とするサービスを居住する地域で受けられるコンパクトなまちづくりを行う。

## ○ **水産基地の建設（漁業・水産業クラスターの創成）**

被災地域は日本有数の漁業・水産基地であり、東日本のみならず日本の水産振興のためには発展的整備を行う必要がある。この機に全てを現状に復旧するよりも漁港と養殖場等漁場の高度化・集約化を図るとともに加工業等関連産業を集積し、漁業水産関連の産業クラスター形成を図り、世界にも通用する拠点を築く。

## ○ **農産物の産地・ブランドの集団的復興**

仙台いちごの産地のような一定のブランドをもつ既存の農産物の産地が、農地、集落ともに壊滅的な被害を受け、現在地における復興が困難又は費用の観点から不適當な地域において、集落と農地・農業用施設を集団的に移転し、整備する。

## ○ **森の再生と森林資源の活用**

防災機能を備えた美しい海岸林の造成と東北地方の豊かな森林資源を生かした復興を行う。例えば、ガレキを活用した人工丘の造成とその人工丘への植林によりかつての景観の復元と防災機能を兼ね備えたものを造成する。また、東北は日本の木材加工拠点ともなっていることにかんがみ、合板工場等木材加工施設の復旧・整備を行うとともに、木質バイオマス熱供給システムを有する新たなまちづくりを推進する。

## **4. 手法及び体制**

### **（1）土地利用の再編を速やかに実現できる仕組みの構築**

津波による被害を受け、その復興のために一体となってまちづくりが必要な地域において、土地利用再編に関する計画を市町村が主体となって調整を行いつつ作成し、復興事業に関して個別法の開発許可不要、各種事業計画のみなし、再ゾーニング、関係者間協議等の各種手続の一元化、簡素化、柔軟化等の手続簡素化措置、一定の公益性付与、建築行為の制限等を行う

### **（2）事業手法**

住宅地・農地等の一体的な整備を円滑に進めるための土地区画整理事業・土地改良事業の特例が盛り込まれた事業制度を創設するとともに、復興を先導する拠点的な市街地整備（住宅地のみならず、業務系、医療・福祉系等を一括整備する「複合的市街地形成事業」（仮称））の仕組みの創設を検討する。

また、災害が発生した地域又は災害危険区域のうち住民の居住に適当ではないと認められる区域内にある住居の集団的移転を促進するため、地方公共団体に対して事業費の一部補助を行うことにより防災のための集団移転の促進を図る防災集団移転促進事業の抜本的拡充（補助限度額の撤廃、補助率の引上げ、補助対象の拡大、規模要件の緩和、換地方式・全面買収方式を認めるなどの事業手法の拡充等）を行う。

さらに、定期借地権活用による市街地や農地の集約化、PFI 等による民間資金の活用という視点も重要である。

### **（３）推進体制**

- 国としては、復興施策について実施権限を含む強力な権限を有し一元的な対応を行う復興庁により、復興の加速化を主導すべきである。
- 復興特別区域においては、復興事業の実施主体として、従来の地方公共団体だけでなく、都市再生機構の活用、官民一体となった「まちづくり会社」のような主体も可能とすることを検討すべきである。また、その際には、国からの補助金、交付金に加え、民間からの資金の受皿にもなる「復興まちづくり基金（仮称）」を組成し、柔軟かつ機動的な資金活用を可能とする仕組みについても検討すべきである。
- 復興計画の策定、スタートアップ事業の実施等先行的又は集中的な業務実施支援の観点から、自治体に関係省庁職員を参加させた「現地復興チーム」を編成することを検討すべきである。

### **（４）財政措置**

以上のことを実現するためには復興枠としての社会資本整備費の重点投資を初めとして必要な財源の確保に努めることを求めるものである。また、地方自治体が負担する財源については、交付税措置や復興交付金（仮称）により必要な財源の手当に努めることが必要である。

特に、留意すべき事項は以下の事項である。

- 新たなまちづくりに当たっての単なる原形復旧・災害復旧にとどまらない機能増進のなされる社会資本（付け替え道路、道路や鉄道の嵩上げによる防災機能を強化した整備、高台と低地との間の新設道路、構造や高さを向上させた防潮堤等）に対する支援制度の創設又は拡充をすべき。
- 用途の自由度が限りなく高く、執行の弾力化、手続の大幅簡素化等地方の創意工夫を発揮させる使い勝手のよい交付金の仕組みを創設すべき。
- 復興交付金及び復興に伴う地方交付税額は、他の従来部分の基準財政需要額・基準財政収入額の計算に影響を与えないようにすべき。

## **５．その他**

### **（１）住宅確保に向けた対策**

自力で住宅再建・取得が困難な被災者が多数存在するものと見込まれる状況を踏

まえ、災害公営住宅に対する補助率の拡充、家賃の低廉化、都市再生機構等を活用した管理を含む事業実施体制の構築、被災者向け住宅地を低廉な価格で提供できる仕組みの導入等が必要である。

## **(2) 津波防災まちづくり制度**

土砂災害対策特別措置法のような津波被害が想定される区域の土地利用規制、土地利用の誘導、まちづくりの指針等を位置付けた法制について検討すべきである。

## **(3) 原発により汚染された地域の復興**

福島第一原子力発電所事故による放射性物質により汚染された地域については、土地利用規制、移転、補償、まちづくり等のあり方についての検討が引き続き必要である。

## **(4) 事業実施基準（事業評価基準）**

復興事業の実施基準については、可能な限り透明性を確保することは当然であるが、東日本大震災復興構想会議提言にあるように、事業の性格に応じて、効率性や費用対効果に加えて、「多重化による代替性」（リダンダンシー）、防災面の効果等を適切に評価することを明確化すべきである。