

復興への提言

～ 悲惨のなかの希望 ～

平成 23 年 6 月 25 日

東日本大震災復興構想会議

～ 雇用部分（第 2 章抜粋）～

第 2 章 くらしとしごとの再生

- (1) 序
- (2) 地域における支えあい学びあう仕組み
 - ① 被災者救援体制からの出発
 - ② 地域包括ケアを中心とする保健・医療、介護・福祉の体制整備
 - ③ 学ぶ機会の確保
- (3) 地域における文化の復興
 - ① 人々を「つなぐ」地域における文化の振興
 - ② 地域の伝統的文化・文化財の再生
 - ③ 復興を通じた文化の創造
- (4) 緊急雇用から雇用復興へ
 - ① 当面の雇用対策
 - ② 産業振興による本格的雇用の創出
- (5) 地域経済活動の再生
 - ① 企業・イノベーション
 - ・ 企業への支援
 - ・ 立地促進策
 - ・ 中小企業
 - ・ 産業・技術集積とイノベーション
 - ② 農林業
 - ・ すみやかな復旧から復興へ
 - ・ 3つの戦略
 - ・ 平野部
 - ・ 三陸海岸沿いほか
 - ・ 林業

③水産業

- ・水産業の重要性
- ・沿岸漁業・地域
- ・沖合遠洋漁業・水産基地
- ・漁場・資源の回復、漁業者と民間企業との連携促進

④観光

- ・地域観光資源の活用と新たな観光スタイルの創出
- ・復興を通じた人の交流と観光振興

(6) 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
- ・物流システムの高度化

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
- ・地域自立型エネルギーシステム
- ・産業としての再生可能エネルギー

③人を活かす情報通信技術の活用

(7) 「特区」手法の活用と市町村の主体性

(8) 復興のための財源確保

II. 本論

第2章 暮らしとしごとの再生

(1) 序

地域の再生は、暮らしとしごとの条件整備がなされて初めて可能になる。暮らしの視点からは、「地域包括ケア」や「学校の機能拡大」が重要である。保健・医療、介護・福祉サービスを一体化して、被災した人々を「つなぐ」と同時に、それを雇用創出に結びつける。そして高度医療を担う人材を被災地において育成し、新たなコミュニティづくりの一翼を担ってもらう。この被災地における取組は、「地域包括ケアモデル」として、やがて全国に広く展開される試みに連なっていく。

「減災」の考え方から言っても、「学校施設」の機能強化は大切である。施設自体が災害時の避難場所や防災拠点となるのは無論のこと、学校を新たな地域コミュニティの核となる施設として拡充していかねばならない。教職員を始め、児童・生徒そして地域住民が、「減災・防災教育」を通じて、あらためて地域の特性を知り、いざという時に「逃げる」までの道程を学ばねばなるまい。こうした教育こそが、人と人をつなぐ地域における絆を確固としたものに育て、果ては地域における文化の復興にまでつながっていく可能性を有する。そして、学校が地域コミュニティの核となることもまた、広く展開する潜在的可能性を秘めている。

次いで、しごとの視点からは、やはり様々な産業の再生にあたって、まずは従来の制度や枠組の積極的活用を図らねばならない。復興に際して、新たな取組によって、地域ごとに応用可能なモデルを提供していく。その際注意すべきは、インフラの整備やエネルギーの多様化についても、必ずや、いくつかの要素をうまく組み合わせることによってより大きな効果を生み出すものであり、そのように工夫することにある。実はここにも「つなぐ」発想が現れている。一つ一つの要素をそれだけにせず、機能的にまさに「つなぐ」ことが重要だからである。

(2) 地域における支えあい学びあう仕組み

① 被災者救援体制からの出発

今回の震災により、被災地の医療機関、社会福祉施設、保育所等が甚大な被害を受けている。当面は、これらの施設の復旧を行うとともに、仮設診療所や薬局、介護・障害等のサポート拠点などの新たな設置が必要となっている。また、地域住民が支えあい学びあうなかで、地域の将来を話しあう拠点を設けることも有効である。被災地においては、避難所・仮設住宅等の生活者を中心に、心のケアや健康管理、食事・栄養管理、衛生管理への支援が強く求められている。その際、障害者など社会的弱者には一層の配慮が必要である。また、保健・医療、介護・福祉サービスのさらなる基盤整備とともに、関係者の連携した

取組が必要である。あわせて、住民が避難した地域をはじめとする被災地や避難先において、犯罪を防止する取組が行われるべきである。さらに、被災したすべての子どもへの良質な成育環境を担保せねばならない。とりわけ、心のケア等の相談援助や教育環境の整備を長期的視点に立って行う必要がある。また、両親が亡くなった子ども、あるいは、両親が行方不明の子どもについては、里親制度の活用を含め、長期的な支援を行なわねばならない。

② 地域包括ケアを中心とする保健・医療、介護・福祉の体制整備

被災市町村の復興にあたっては、従来の地域のコミュニティを核とした支えあいを基盤としつつ、保健・医療、介護・福祉・生活支援サービスが一体的に提供される地域包括ケアを中心に据えた体制整備を行う。その際、地域の利便性や防災性を考慮し、住宅、保健・医療施設、福祉施設、介護・福祉事業所、教育施設等の一体的整備や共同利用に配慮する。医療サービスについては、特に被災市町村が医師等の不足している地域である点を考慮し、医療機能の集約や連携が行われるべきである。この時、在宅医療を推進し、患者の医療ニーズに切れ目なく対応し、早期回復と患者の負担軽減が図られるよう努めなければならない。また、周辺の健康関連サービスについて、民間企業の活用も含め、充実を図る必要がある。情報通信技術なども活用し、保健・医療、介護・福祉の連携を図るとともに、今後の危機管理のためにカルテ等の診療情報の共有化が進められねばならない。

さらに、これらの分野は雇用創出効果が高いことから、復興に向かう地域の基幹産業の一つに位置づけることができる。また、大学病院を核とする医師や高度医療を担う人材育成のための教育体制の整備を進め、大学・専修学校等の学校教育機関を含む多様な訓練機関を活用した職業訓練などを行い、それらの分野を担う人材育成を進める。これにより、若者・女性・高齢者・障害者を含む雇用を被災地において確保し、地域の絆をより深める効果が期待される。

復興の過程においては、避難所や仮設住宅等での生活を通じて、新たな住民相互の助け合いによる見守り活動と社会参加が進むことが期待される。従来のコミュニティに加えて再構築された新たなコミュニティを基盤とした支え合いが生まれるように支援すべきである。こうした被災地における取組を将来の少子高齢化社会のモデルとして位置づけ、被災地以外においても、「地域包括ケアモデル」へと転換を図ることが望ましい。

③ 学ぶ機会の確保

被災した学校の再建や整備にあたっては、災害時の応急避難場所や重要な防災拠点としての役割を果たせるように工夫する。例えば、現在地からの移転も含め、防災機能を一層強化する必要がある。このように、学校が避難所として用いられることが多くなることか

ら、こうした状況に備え、地域住民を守るという視点からも、校長や教員等が適切に対応できるようにすべきである。学校・公民館等の再建にあたっては、防災機能のみならず地域コミュニティの拠点としての機能強化を図ることが必要である。さらに、幼稚園や保育所を再建する際、財政基盤が脆弱なところもあることに配慮する必要がある。また、関係者の意向を踏まえ、幼保一体化施設（認定こども園）として再開できるよう支援することが望ましい。なお、学校等を核とした地域の絆を強化するため、広く住民の参画を得て、地域の特色を生かした防災教育等を進める必要がある。阪神・淡路大震災の際、近所の人たちの共助による人命救助が多く行われたのは、日頃から小学校や公民館を拠点に祭などの活動が多かった地区であった。また、情報通信技術も活用し、学びを媒介として被災地の住民が諸活動を行うことにより、災害時に力を発揮するネットワークの構築やコミュニケーションの場を提供するよう工夫する。さらに、今回の震災で親や身内が被災したことにより、経済的に大きな損失を被った子どもや若者達が就学困難な状況に陥ることなく、広く教育の機会を得られるよう配慮する。このため、被災地のニーズや実情を踏まえ、奨学金や就学支援等の支援を適切に実施していく必要がある。このことは、社会的公正性を保つ上で大きな意義を有する。また、被災地の子ども達に、被災の影響により学習面や生活面で支障が生じることのないよう、教職員やスクールカウンセラー等の適切な配置を図る。被災地の復興に向けたより長期的な視野に立って人材を育成するためには、科学技術や国際化、情報化の進展等に対応した新たな教育環境の整備が必要である。同時に、被災地において、産学官の連携により、地域の産業の高度化や新産業創出、地元産業の復興を担う人材やグローバル化に対応した人材を将来的に育成するため、大学・高専等における人材の高度化に努め、地域への定着を図ることが必要である。

（３）地域における文化の復興

① 人々を「つなぐ」地域における文化の復興

地震と津波と原子力災害の三重苦が、東北の文化をなぎ倒した。しかし、一般に地域における文化は、順境にあってのみ育つものではない。逆境の只中に立ち尽くすことによって、地域の文化の底力は試されるのだ。たとえば、過疎地における祭りが、地域を越えた子ども世代を外から動員することによって、生き生きと蘇った例があるではないか。ここでもヒントは「つなぐ」ことにある。

かくて東北における風と水の風物詩も、逆境にあってこそ、地元はもちろんのこと、周辺ひいては全国的な支援を受けつつ、再生の兆しを見せることになる。地域における様々な文化のあり方を、国や県や市町村は、そっと後押しすることによって、地域の人々にその絆の深さを再確認させることが出来る。そして地域における文化の復興過程において人と人とは再び「つながる」ことによって、やる気を回復する。その上で地域の文化は、改

めて自らのルーツや歴史的環境に思いをはせる縁（よすが）となろう。

② 地域の伝統的文化・文化財の再生

震災被害や住民避難等により維持が困難となった地域コミュニティの再生のため、「地域のたから」、「地域のこころ」である文化財の修理・修復を進めることが必要である。また、祭りなどの伝統的行事や方言の再興、保存、継承への支援を行うことが求められる。このように、地元の歴史や文化を大切にし、文化遺産を承継することにより、地域のアイデンティティの保持を図ることが重要である。また、被災した博物館・美術館・図書館などをすみやかに再建し、一層充実するよう支援することが望まれる。さらに、すみやかな復興のために、迅速な埋蔵文化財調査を可能とする体制を整備する必要がある。

③ 復興を通じた文化の創造

被災者や地域を勇気づけ、元気づけるとともに、地域の一体感を増す取組が望まれる。文化芸術活動への支援や芸術祭・音楽祭などのイベントの開催、地域におけるスポーツ活動を促進することが求められる。また、東北復活のシンボルとして、被災地において人々に夢と感動を与える国際競技大会の招致・開催も推進すべきである。

また、今回の震災に対して、著名な芸術家やスポーツ選手を始めとして多くの人々が、自発的に音楽やスポーツなどの様々な活動を通して支援を行っている。このような活動を通じて、支援する人々と被災地の人々との心の触れ合いが深まり、それが繰り返されるなかで、新しい「文化」が生まれる可能性があり、今後、このような「文化」を積極的に発展させていくことが求められる。

（４）緊急雇用から雇用復興へ

① 当面の雇用対策

雇用に関してまず急を要するのは、被災地における雇用危機への対応である。仕事を失った人が失業給付をすみやかに受け取れるようにする。その際には被災地での厳しい雇用状況に鑑み、引き続き離職要件の緩和や失業給付期間の延長等、条件の緩和も必要である。

同時に困難に直面している事業者が、できるだけ雇用を維持できるよう、雇用調整助成金の適用基準を緩和するといった弾力的な運用などが必要である。さらに既存の雇用機会維持だけでなく、新たな雇用機会創出のために雇用創出基金事業なども積極的に活用すべきである。

また、被災地の復興事業からの求人が確実に被災者の雇用にもつづくよう留意すべきである。そのため、復興事業を担う地元自治体とハローワークが、情報共有などを通して、しっかりと連携することが重要である。さらに被災者の雇用機会を増やすために、被災者

を採用した企業への助成を行うこと、加えて「日本はひとつ」しごと協議会⁹などを通じ、求人確保や求職者の特性に応じたきめ細かい就職支援を実現することが望まれる。また、就職に必要な知識・技術の習得や職業転換のための職業訓練を充実する必要がある。その際に求人と被災者の求職が円滑に結びつくよう、ハローワークの機能・体制の強化や、しごと情報ネットによるマッチング機能拡充なども図るべきである。

② 産業振興による本格的雇用の創出

雇用は生産からの派生需要である。それゆえ、本格的な安定雇用は、被災地における産業の復興から生まれる。その意味で、もともとこの地域の強みであった農林水産業、製造業、観光業の復興、さらには新たに再生可能エネルギーなどの新産業の導入などが、雇用復興の鍵である。これらの政策と一体となった雇用面からの支援が不可欠である。またそうした雇用を生む被災地の企業の再建や引き留め、さらには外からの誘致に取り組む政策などは、雇用復興の観点からもきわめて重要である。

復興した雇用が安定的であり、かつ労働条件の向上が期待できるものであるためには、産業復興が、より高い付加価値を生み出す方向に進化していることが必要である。その点で、地域の産業の高度化や新産業創出を担う人材の育成、職業訓練の充実などの取組を支援することも大切である。

第1次産業などの比率も高かった被災地では、老若男女そろって働くことが自然であるような就労体制が見られた。第1次産業に限らず、技術水準の高い中小企業などにおいても、高齢者がその能力を発揮し続ける生涯現役の雇用システムが比較的多く見られるのも特徴である。そうしたなかで、高齢のベテランから、若い人たちに技能や経験がうまく伝承されているケースもあり、そうした全員参加型、世代継承型の雇用復興を図ることも期待される。

さらに農漁村地域においては、自営の農漁業者が、兼業として観光業や製造業などに雇用労働を提供するパターンも少なくない。そうした「合わせ技」で安定的な就労と所得機会を確保することも地域によっては有効な手立てとなる。

(5) 地域経済活動の再生

① 企業・イノベーション

企業への支援東北地域は、地域経済における製造業が占める割合が高い。東北地域の製造業は、国内外の製造業の供給網（サプライチェーン）のなかでも重要な役割を果たしている。今回の震災はわが国経済に大きな影響を及ぼした。

全国的に見ても、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、これに対する対応策を講じなければならない。また、企業の事業継

続のため、企業に対する資金繰り支援等を十分な規模で実施する必要がある。

立地促進策

今回の震災を契機に、生産拠点を日本から海外に移転するなど、産業の空洞化が生じ、雇用を喪失するおそれがある。この点について、企業のわが国における立地環境の改善を図るため、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とることにより、地域経済の復興とわが国産業の再生、雇用の維持、創出に積極的に取り組まねばならない。

また、今回の震災で、企業による事業継続計画策定の重要性が改めて確認された。その導入が促進されるべきである。

中小企業

製造業に加え、商業・観光業など様々な分野において、中小企業は、雇用者を多く抱えるなど、経済社会において大きな役割を果たしているが、今回の震災により、深刻な影響を受けた。すでに資金繰り支援や事業用施設の復旧・整備支援等が講じられている。しかし、さらに必要とされる支援が広く行き渡るよう、十分な事業規模をもって、さまざまな支援措置が確保されなければならない。また、震災の影響による風評被害などに対応するため、国内外への新たな販路開拓支援に早期に取り組むことが必要である。

被災した中小企業に加え、農林水産業等の事業性ローンや住宅ローンの借入者が、今後、復興へ向けての再スタートを切るにあたり、既往債務が負担となって新規資金調達が困難となるなどの問題（いわゆる二重債務問題）が生じることが想定される。これについては、金融機関・被災者のみならず、国・自治体を含め関係者がそれぞれ痛みを分かち合い、一体となって問題の対応にあたる必要がある。過去の震災などでの取り扱いとの公平感にも留意しつつ、可能な限りの支援策を講ずべきである。

一方、地域経済や中小企業の資金繰りを支えてきた金融機関にも震災により様々な影響が懸念されている。そこで、国の資本参加を通じて、金融機関の金融仲介機能を強化する枠組みである金融機能強化法の震災特例が活用されることを期待したい。

産業・技術集積とイノベーション

東北大学をはじめとして、多くの大学・大学病院、高専、研究機関、民間企業等が、地域における重要な知的基盤・人材育成機関として共存している。このような東北の強みを生かし、知と技術革新（イノベーション）の拠点機能を形成することが重要である。このため、被災した大学・大学病院、研究機関等の施設・設備をはじめ、教育研究基盤の早期回復を図り、より一層の強化をする必要がある。また、産学官の連携により、スピード感のある技術革新を可能にするため、中長期的、継続的、弾力的な支援スキームを構築せね

ばならない。さらに被災地の大学を中心に地域復興のセンター的機能を整備し、様々な地域ニーズに応えることが求められる。

これまでの実績を踏まえ、研究開発の促進による技術革新を通じて、「成長の核」となる新産業および雇用を創出するとともに、地域産業の再生をもたらし、東北に産業と技術が集積する地域を創り出すことが期待される。

東北における技術革新を通じた新産業・雇用の創出の具体例としては、以下が考えられる。

- ・三陸沿岸域を拠点とする大学、研究機関、民間企業等によるネットワークを形成し、震災により激変した海洋生態系を解明し、漁場を復興させるほか、関連産業の創出にも役立たせる。
- ・東北の製造業が強みを有する電子部品、デバイス・電子回路などの分野と、東北の大学が強みを有する材料、光やナノテク分野等の協働により、世界レベルの新規事業を興す。すでに、材料開発や情報技術分野等においては、高専における産学連携も進んでおり、より一層優秀な技術者が育成されることが期待される。
- ・地域医療を復興するため、大学病院を核とする医療人材育成システムを構築するとともに、医療・健康情報の電子化・ネットワーク化とそれを活用した次世代医療体系を構築する。また、地元企業と連携して創薬・橋渡し研究等を実施し、新たな医療産業の創出に努める。
- ・先端的な農業技術を駆使した大規模な実証研究を行い、成長産業としての新たな農業を日本全国に提案する。

② 農林業

すみやかな復旧から復興へ

農地や水利施設の1日も早い復旧を目指すとともに、営農を再開するまでの間、その担い手を支援する観点から、復旧に係る共同作業を支援する必要がある。

復旧の完了した農地から順に営農を再開しつつ、市町村の復興計画の検討と並行して各集落において将来計画を検討する必要がある。

3つの戦略

被災地は、地形、風土、文化などの実態が多様であり、それに伴って、農業復興の方向も地域により多様である。集落単位での徹底した議論を行い、地域資源を活かした農業再生の戦略を考えていく必要がある。そこで、そのような議論を促すために、地域の類型別に下記の3つの戦略を組み合わせた将来像を示す必要がある。

a) 高付加価値化……6次産業化（第1次産業と第2次、第3次産業の融合による新事業

の創出)やブランド化、先端技術の導入などにより、雇用の確保と所得の向上を図る戦略

b) 低コスト化……各種土地利用計画の見直しや大区画化を通じた生産

コストの縮減により、農家の所得向上を図る戦略

c) 農業経営の多角化……農業・農村の魅力を活かしたグリーンツーリズム、バイオマスエネルギー等により、新たな収入源の確保を図る戦略

平野部

大規模な平野が広がる地域や集落営農が盛んな地域では、「低コスト化戦略」を中心とすべきである。

その際、「高付加価値化戦略」や「農業経営の多角化戦略」を組み合わせた地域戦略を取ることが最も有効である。集落のなかで徹底的な話し合いを行い、大規模農業の担い手を選ぶとともに集落の土地利用を再編することが望まれる。その際、その担い手に集落単位の土地をまとめて任せることで、「低コスト化」を推進すべきである。一方で、大規模化しない農業者が施設園芸に従事したり、集落で再生・誘致した食品関連産業に従事したりすることで、農地の集約化を推進できる。このように、「高付加価値化戦略」や「農業経営の多角化戦略」を組み合わせることで、「低コスト化戦略」を推進すべきである。

こうした地域の農業構造の転換を、復興事業のための集落での徹底した話し合いを契機に実現することにより、この地域が日本の土地利用型農業のトップランナーとなることを目指すべきである。

三陸海岸沿いほか

平地に乏しい三陸地域やすでに果実等のブランド化が進んでいる地域では、水産物などの特産物と組み合わせた「高付加価値化戦略」や、グリーンツーリズムやバイオディーゼル燃料の製造など「農業経営の多角化戦略」を適切に組み合わせた戦略を取ることが有効である。

内陸部では、地域の特性に応じ、例えば、集落営農による「低コスト化」や「高付加価値化」の戦略を組み合わせた取組を推進すべきである。

林業

林業の復興にあたっては、大規模合板工場などの再建を起点として、木材の安定供給を図り、被災地の復興に貢献すると同時に、持続的な森林経営を確立し、産業としての自立を目指す必要がある。このため、作業道の整備、森林施業の集約化などをより一層推進しなければならない。

復興過程で発生する木質系震災廃棄物を発電や熱利用に結び付け、木質バイオマスによるエネルギー供給の拠点を形成する必要がある。これを間伐材利用のエネルギー供給に移行することで、将来的に持続可能な林業経営・エネルギー供給体制を構築しなければならない。

③ 水産業

水産業の重要性

全国の漁業生産量の5割を占める7道県（北海道、青森、岩手、宮城、福島、茨城および千葉）を中心に広範な範囲で大きな被害が発生した。とりわけ、日本有数の漁業地域である三陸地方の津波被害は深刻であった。

水産業は関連産業との結びつきが強く、地域経済や雇用の観点からも重要な役割を果たしている。特に、三陸地方では、拠点となるいくつかの水産都市のほか、漁業を中心に成り立っている集落が点在している。

沿岸漁業・地域

沿岸漁業は、漁村コミュニティにおける生業を核として、多様かつ新鮮な水産物を供給している。小規模な漁業者が多く、漁業者単独での自力復旧が難しい場合が多いことから、漁協による子会社の設立や漁協・漁業者による共同事業化により、漁船・漁具などの生産基盤の共同化や集約を図っていくことが必要である。あわせて、あわびなどの地元特産水産物を活かした6次産業化を視野に入れた流通加工体制を復興していくことも必要である。

沿岸漁業の基盤となる漁港の多くは小規模な漁港である。地先の漁場、背後の漁業集落と漁港が一体となって住民の生産、生活の場を形成している。その復興にあたっては、地域住民の意見を十分に踏まえ、圏域ごとの漁港機能の集約・役割分担や漁業集落のあり方を一体的に検討する必要がある。この場合、復旧・復興事業の必要性の高い漁港から事業に着手すべきである。

沖合遠洋漁業・水産基地

沖合・遠洋漁業は、水揚量や市場の取扱規模が大きいだけでなく、関連産業の裾野も広い。適切な資源管理の推進、漁船・船団の近代化・合理化を進めるなどの漁業の構造改革に加え、漁業生産と一体的な流通加工業の効率化・高度化を図ることが必要である。

関連産業との結びつきが強いことから、加工流通業、造船業などの関連産業が歩調を合わせて復興することが必要である。

沖合・遠洋漁業の基盤となる漁港は、基地港であると同時に他地域の漁船によって水揚

げされた水産物や周辺の漁港からの水産物が集積される拠点漁港となっている。市場や水産加工場などをもち、水産都市を形成し、水産物の全国流通に大きな役割を果たしている。したがって、一刻も早く漁業が再開されるよう、緊急的に復旧事業を実施するとともに、さらなる流通機能などの高度化を検討すべきである。

漁場・資源の回復、漁業者と民間企業との連携促進

津波により、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の回復を図るとともに、これを契機により積極的に資源管理を推進すべきである。漁業の再生には、漁業者が主体的に民間企業と連携し、民間の資金と知恵を活用することも有効である。地域の理解を基礎としつつ、国と地方公共団体が連携して、地元のニーズや民間企業の意向を把握し、地元漁業者が主体的に民間企業と様々な形で連携できるよう、仲介・マッチングを進めるべきである。

必要な地域では、以下の取組を「特区」手法の活用により実現すべきである。具体的には、地元漁業者が主体となった法人が漁協に劣後しないで漁業権を取得できる仕組みとする。ただし、民間企業が単独で免許を求める場合にはそのようにせず地元漁業者の生業の保全に留意した仕組みとする。その際、関係者間の協議・調整を行う第三者機関を設置するなど、所要の対応を行うべきである。

④ 観光

地域観光資源の活用と新たな観光スタイルの創出

観光業は裾野の広い経済効果を生み、農林水産業と並び、復興を支える主要産業である。美しい海など自然の景観や豊かな「食」、祭・神社仏閣等の原文化、国立公園や世界遺産などのブランドなどの地域観光資源を広く活用して、東北ならではの新しい観光スタイルを作り上げ、「東北」を全国、そして全世界に発信することが期待される。

その際、復興の過程において、美しい景観に配慮した地域づくりを行い、観光資源とすることも重要である。また、農林水産業等の地場産業への観光の視点を盛り込み、海からのアプローチも意識した新たな観光ルートを形成するなどの創意工夫が必要である。

また、人材育成などを通じ、観光産業にかかわる者だけでなく、農林水産業などの地場産業、地域づくりNPOなど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）を形成することが求められる。

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や観光キャンペーンの強化などにより、国内外旅行の需要の回復、喚起に早急に取り組むべきである。また、震災を機に生ま

れた絆を大切にし、復興プロセスを被災地以外の人々が分かち合うことも大切である。

(6) 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

生活交通については、少子・高齢化、過疎化等の地域の社会動向を踏まえ、地域の復興方針と一体となり、交通施設に防災機能を付加するなど、災害に強い地域交通のモデルを構築すべきである。

また、幹線交通網については、今後とも、耐震性の強化や復元力の充実、「多重化による代替性」（リダンダンシー）の確保により防災機能を強化しなければならない。

鉄道については、防災・「減災」機能を強化しつつ、既存施設の活用が十分可能な鉄道は、被災前のルートで復旧する。他方、甚大な津波被害を受けた地域の鉄道は、現行ルートの変更も含め、まちづくりと一体的に復興しなければならない。港湾については、臨海部への企業の立地状況を踏まえ、避難体制の構築など「減災」機能の強化を図るべきである。道路については、太平洋沿岸軸（三陸縦貫道等）の緊急整備や、太平洋沿岸と東北道を繋ぐ横断軸の強化について、整備スケジュールを明確にした上で、防災面の効果を適切に評価しつつ、重点的に進めるべきである。また、高所にある道路等への緊急避難路の整備などを進めることが望まれる。

物流システムの高度化

被災地の復興支援のため、まず、道路、港湾、臨海鉄道等の物流インフラの早期復旧を図る。そして、わが国の産業立地拠点としての魅力を高め、空洞化を防止するため、供給網（サプライチェーン）全体の可視化、生産・物流拠点の再配置、太平洋側と日本海側との連携など輸送ルートの多重化、外航海運の安定的な維持などを進めるべきである。今後の災害にも備える観点から、ソフト面を強化した災害に強い物流体系である「災害ロジスティクス」を構築すべきである。すなわち、全国各地から被災地への緊急支援物資を円滑かつ的確に末端の避難所まで届けられるよう、災害時協力協定等により民間ノウハウの活用や民間物流施設の確保などを組み合わせた物流の体系を目指すものである。

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

再生可能エネルギー（太陽光、風力、水力、バイオマス、地熱等）については、エネルギー源の多様化・分散化、地球温暖化対策、新規産業・雇用創出などの観点から重要であ

る。そこで、出力の不安定性やコスト高、立地制約などの課題に対応しつつ、その導入を加速する必要がある。

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、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、地熱資源や森林資源・水資源も豊富に存在しており、地熱発電やバイオマス、小水力発電等の潜在的可能性も高い。また、東北地域には、全国的に見ても風況が良い地点が多く、風力発電の潜在的可能性が高い。

地域自立型エネルギーシステム

被災地におけるインフラの再構築にあたっては、先端的な自立・分散型エネルギーシステムを地域特性に応じて導入していくことが必要である。そのシステムは、まず、省エネルギーシステムの効率的な活用、次いで、再生可能エネルギーなど多様なエネルギー源の利用と蓄電池の導入による出力不安定性への対応、さらにガスなどを活用したコージェネ（熱電併給）の活用を総合的に組み合わせたものである。

こうした自立・分散型エネルギーシステム（スマート・コミュニティ、スマート・ビルッジ）は、エネルギー効率が高く、災害にも強いので、わが国で長期的に整備していく必要がある。そこで、被災地の復興において、それを先導的に導入していくことが求められる。地域の復興・再生において、防災、地域づくりなど、他の計画と並行して一体的に進めることがより効果的である。

産業としての再生可能エネルギー

再生可能エネルギー・システムの設置・導入は、復興過程において、まず、新たな雇用の創出に寄与する。そして、装置・システムの生産も、産業派生効果が大きい電気機械産業のウエイトが全国と比べて高い東北地域の産業の成長に寄与する。したがって、誘致支援などにより、これらの関連産業の集積を促進しなければならない。

③ 人を活かす情報通信技術の活用

人と人をつなぐ情報通信基盤に大きな被害が生じており、次世代の発展につながるようにその復旧を進めるべきである。特に、震災発生後、携帯電話が非常につながりにくい状態となったことから、そうした状況を改善するような取組を進めるべきである。

復興に際しては、多様なメディアを活用し、地理的に離れて避難している住民も含む被災者に対する正確で迅速な支援情報の提供をまず行うべきである。さらに、被災地の地方公共団体と地域住民が円滑にコミュニケーションを行える環境を確保すべきである。これにより、多くの被災者・住民が復興の過程に自由に参加できるようになって、地域コミュ

ニティが再生されることが期待できる。

また、復興の進捗状況をインターネットで閲覧できるWeb サイトによる政策の「見える化」や、利用しやすい形での政府保有データの提供、内外に向けた正確な情報発信等を進めることが必要である。

さらに、行政をはじめ、医療、教育等の地域社会を支える分野のデータが震災により滅失したことを踏まえ、これらの分野において、情報の一層のデジタル化を進め、クラウドサービス¹⁰の導入を強力に推進すべきである。

さらに、情報通信技術の利用・活用を進め、地域医療や医療・介護の連携強化のための情報共有や、農林水産業の6次産業化、中小企業の再建・販路拡大など、震災で打撃を受けた地域の産業の再生・創出に取り組むべきである。

これらの取組は、一体的に行われてこそ、その効用が最大限に発揮される。それと同時に、これにより、被災地における人と人との絆が確保され、情報通信技術を活用する能力が向上することを通じて、被災地の人々が情報通信技術を使いこなし、復興の主角となることが望まれる。

(7) 「特区」手法の活用と市町村の主体性

地域の特性に応じた産業の集積や新規産業の創出などによる被災地経済の再生のため、市町村の能力を最大限引き出すことが求められる。

今回の復興においては、民間の資金・ノウハウを活用しつつ、きめ細かい支援措置を行うため、地方分権的な規制・権限の特例、手続きの簡素化、経済的支援など、必要な各種の支援措置を具体的に検討し、区域・期間を限定した上で、これらの措置を一元的（ワンストップ）かつ迅速に行える「特区」手法を活用することも有効である。

また、復興の主体である地方公共団体が、自ら策定する復興プランの下、効率性や透明性を確保しながら真に復興に役立つ事業を進めることが求められる。このため、新しい地域づくりなどへの対応とあわせ復興に必要な各種施策が展開できる、使い勝手のよい自由度の高い交付金の仕組みが必要である。また、地域において、これまでの震災時の事例や民間寄付金の活用事例も参考にしながら、国や県の支援を受けつつ、現行制度の隙間を埋めて必要な事業の柔軟な実施を可能とする基金の設立を検討すべきである。

(8) 復興のための財源確保

財源の議論なくして復興は語れないし、復興の姿なくして財源の議論も語れない。未曾有の被害をもたらした今回の震災からの復興を考える時、この考えが基本となる。

今回の大震災では、津波により多くの公共施設が破壊され、負債のみが残された。甚大な被害を被った地方公共団体も多数に上る。こうしたなか、地域においてはそれらの再建

が切望され、復興のための多くの資金が必要とされている。一刻も早い復興のため、国民への説明責任と透明性を確保しながら、復興に真に役立つ必要な施策を、被災地の要望に基づき丁寧に積み上げ、すみやかに実施しなければならない。同時に、施策を示すだけでなく、そのための財源についても明確な考えを示すのが責任ある態度である。

わが国の財政を巡る状況は、阪神・淡路大震災当時よりも著しく悪化し、社会保障支出の増加等による巨額の債務も、これからの世代に負の遺産として残されている。さらに、わが国の生産年齢人口は今後10年で1割も減少するなど大幅な減少が見込まれており、次の世代の一人あたりの負担には著しい増加が見込まれている。海外の格付会社も、復興のあり方とわが国の財政健全化の取組に懸念を示している。

こうした状況に鑑みれば、復旧・復興のための財源については、次の世代に負担を先送りすることなく、今を生きる世代全体で連帯し、負担の分かち合いにより確保しなければならない。政府は、復興支援策の具体化にあわせて、既存歳出の見直しなどとともに、国・地方の復興需要が高まる間の臨時増税措置として、基幹税を中心に多角的な検討をすみやかに行い、具体的な措置を講ずるべきである。この点は、先行する需要を賄う一時的なつなぎとして「復興債」を発行する場合には、日本国債に対する市場の信認を維持する観点から、特に重要である。

国・地方をめぐる厳しい財政状況が続くなか、今回の災害により被災した地方公共団体は財政力が低い団体が多く、役場機能を含むまち全体が壊滅的な打撃を受けた市町村も多数に上る。今後、これらの地方公共団体において、復興のための事業を本格的に展開していけば、国費による支援が講じられてもなお、地方の負担が生じることが見込まれる。これらの臨時的な需要に対応しうるよう、地方の復興財源についても、上記の臨時増税措置などにおいて確実に確保するべきである。そのなかで、被災地以外の地方公共団体の負担にいたずらに影響を及ぼすことがないように、地方交付税の増額などにより確実に財源の手当てを行うべきである。

なお、税財政資金とは別に、民間資金の活用が可能なものとして、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、就学支援など、民間・個人の自発的な資金援助との連携が期待できる分野などが考えられる。そうした分野の範囲や資金規模には限りがあることに留意した上で、その積極的な活用を検討する必要がある。