

復興地域づくり研究会  
中間提言 要約版

平成23年11月



## ～復興地域づくり研究会とは～

○復興地域づくり研究会は、東日本大震災被災地の「創造的復興」を後押しすることを目的として、平成23年5月に設置された。

（委員長：東京大学 大西隆教授、事務局：(株)日本政策投資銀行）

○本資料は、これまでの研究会での議論・検討をふまえた中間提言である。

	所属等	役職	氏名
委員長	東京大学大学院工学系研究科	教授	大西 隆
委員	東北大学大学院経済学研究科	教授	大滝 精一
	日本大学理工学部土木工学科	教授	岸井 隆幸
	明治大学大学院政治経済研究科 危機管理研究センター	特任教授	中林 一樹
	青山学院大学経済学部	教授	西川 雅史
	一橋大学大学院商学研究科	教授	山内 弘隆
	株式会社日本政策投資銀行	常務執行役員	石森 亮
	株式会社日本政策投資銀行	地域企画部長	小川 浩昭
	株式会社日本政策投資銀行	地域企画部審議役	西 達男
	株式会社日本政策投資銀行	関西支店部長	大野 益民
	株式会社日本政策投資銀行	地域振興グループ参事役	藻谷 浩介

（敬称略）

## 要旨①

1. 東日本大震災は、地震、津波、原発事故による複合的災害で、被災範囲も極めて広域なことから、被害状況も多岐にわたった。また、各地域は、人口規模・動態、産業構造、自治体の財政力など、震災以前から抱える地域課題が異なるうえ、被災エリアの地域に占めるウエイト、地形上の問題（高台移転の可能性）、原発事故の影響度等も様々である。  
したがって、**復旧・復興への課題は各地域で異なる**ことを十分認識することが必要である。
2. 復旧・復興の主体は、国等の十分なサポートの下、各地域の公共・民間が自ら考え実施していくことが大原則ではあるものの、公民ともに課題を抱える中、創造的復興に向け事業を早期に軌道に乗せるためには、**公共をサポートし、公民連携を促進・調整する主体が必要**である。  
当研究会では、そのような担い手として「**復興まちづくり会社**」を設置することを提言する。
3. 「復興まちづくり会社」検討にあたっては、①被災状況や公民の取り組み状況など**地域の実情に応じて**役割・事業内容を考える、②復旧～復興～ポスト復興に至る**時間軸に応じて**役割・事業内容を考える、③**民の活力を最大限活かす**観点を重視する、ことを原則とすべきである。

## 要旨②

4. 本中間提言では、「復興まちづくり会社」の具体的なイメージについても提示した。（検討の前提として、沿岸部に位置し津波被害を大きく受けた、水産業を有力産業とする中小都市を想定した。）

「復興まちづくり会社」は、①企画業務、②市の肩代わり業務をコア業務とし、③産業振興、④再生エネルギー活用、⑤まちづくり支援等の業務も事業候補とする。

事業範囲、事業へのかかわり方は、民間事業者の取り組み状況・事業の熟度等によって柔軟に対応する必要があるほか、経営能力・地元調整力を有するトップ人材の確保が最大の鍵となろう。

5. 時間軸で考えたとき、「復興まちづくり会社」が果たすべき役割は、復旧～復興期における役割が中心になると考えており、ポスト復興期においては役割分担のあり方を見直すことも必要である。

なお、「復興まちづくり会社」は震災復興という特殊状況下のケースであるが、今後、復興に限らず、わが国PPPのモデルケースになる可能性もありうる。

# I. 東日本大震災による被災状況・課題①

東日本大震災による被害は多様かつ広域にわたっており、地域によって被害状況が大きく異なっている。

## 内陸部(4県合計)

推定資本ストック被害額	4.6兆円(全資本ストックの3.3%)		
人的被害	死者	行方不明者	避難者
	53人	6人	10,020人
	被災者数計	人口	被災者比率
	10,079人	6,202,719人	0.2%
<b>沿岸部に比べ被害率は物的・人的ともに小規模</b>			
・主力産業の電気機械・自動車の工場は設備面では復旧するも部品調達がネック			

## 茨城県沿岸部

推定資本ストック被害額	1.5兆円(全資本ストックの6.8%)		
人的被害	死者	行方不明者	避難者
	14人	9人	0人
	被災者数計	人口	被災者比率
	23人	701,073人	0.0%
<b>原発事故に伴う被害大も、総じて被害規模は中程度</b>			
・北部は津波、南部は液状化による住宅被害			
・鹿島港のインフラ・石油化学コンビナートで津波被害			
・漁業は風評被害等により休漁が続出			

## 4県合計

推定資本ストック被害額	16.4兆円(全資本ストックの7.9%)		
人的被害	死者	行方不明者	避難者
	14,817人	9,418人	164,790人
	被災者数計	人口	被災者比率
	189,025人	8,705,116人	2.2%

## 岩手県沿岸部

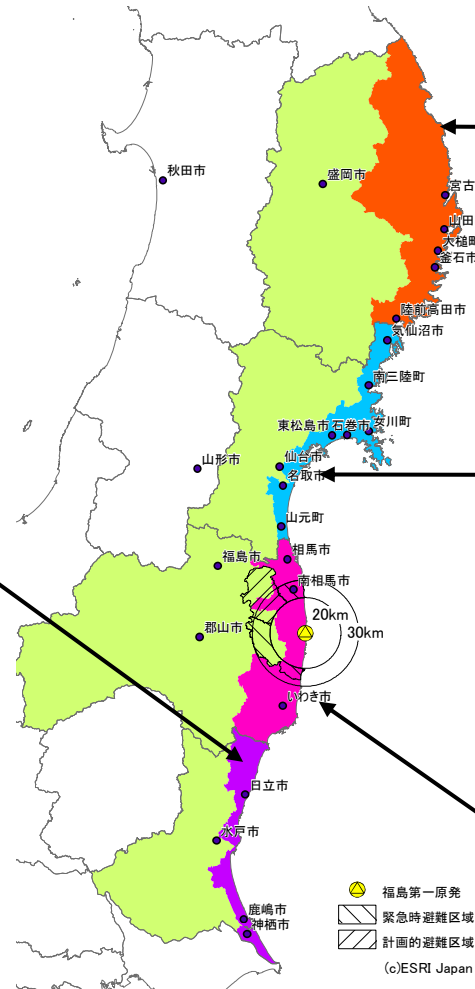
推定資本ストック被害額	3.5兆円(全資本ストックの47.3%)		
人的被害	死者	行方不明者	避難者
	4,427人	3,010人	34,200人
	被災者数計	人口	被災者比率
	41,637人	282,866人	14.7%
<b>推定資本ストック被害率は全エリア中最大</b>			
・大槌町、陸前高田市、野田村、山田町では過半の世帯が浸水			
・漁港など水産業関連インフラは壊滅的被害			
・製造業も鉄鋼、セメントの主要工場で被害			

## 宮城県沿岸部

推定資本ストック被害額	4.9兆円(全資本ストックの21.1%)		
人的被害	死者	行方不明者	避難者
	8,842人	5,682人	30,310人
	被災者数計	人口	被災者比率
	44,834人	981,373人	4.6%
<b>推定資本ストック被害額が全エリア中最大</b>			
・南三陸町、東松島市、女川町、石巻市は全世帯の3分の2以上浸水			
・漁港など水産業関連インフラは壊滅的被害			
・製造業は食品や石油精製、紙パルプなどの工場が軒並み被災			

## 福島県沿岸部

推定資本ストック被害額	1.9兆円(全資本ストックの11.7%)		
人的被害	死者	行方不明者	避難者
	1,481人	720人	90,260人
	被災者数計	人口	被災者比率
	92,461人	537,085人	17.2%
<b>原発事故に伴う避難者数多く、被災者数は全エリア中最大</b>			
・原発事故避難住民は10万人以上に達する見込み			
・自動車、紙パルプなどの工場が被災			
・漁業、農業は放射能被害、風評被害により出荷制限や作付け休止			



(注)被災者数は5月14日現在

# I. 東日本大震災による被災状況・課題②

被害状況が異なることから、復旧・復興への課題や、必要とされる取り組みも、地域ごとに大きく異なっている。

## 内陸部(4県合計)

- 電機、自動車など工場の早期回復による地域経済の活力復活
- イノベーションの重要拠点である東北大学の早期復旧
- 正確な情報提供による農業・観光・工業製品への風評被害の極小化

## 茨城県沿岸部

- 川上産業の早期復旧によるサプライチェーンの回復
- 正確な情報提供による漁業への風評被害の極小化

## 観光

- 風評の回復には時間を要する。地域の重要な雇用機会である観光産業の中期的なサポート体制構築

## 医療・福祉

- 病院間の役割分担による、緊急的に被災病院の代替的役割を果たしている病院の負担軽減・見直し
- 高齢者向け介護施設への行政サポート
- クリニックの被災が深刻な沿岸部の医療体制再構築

## 岩手県沿岸部

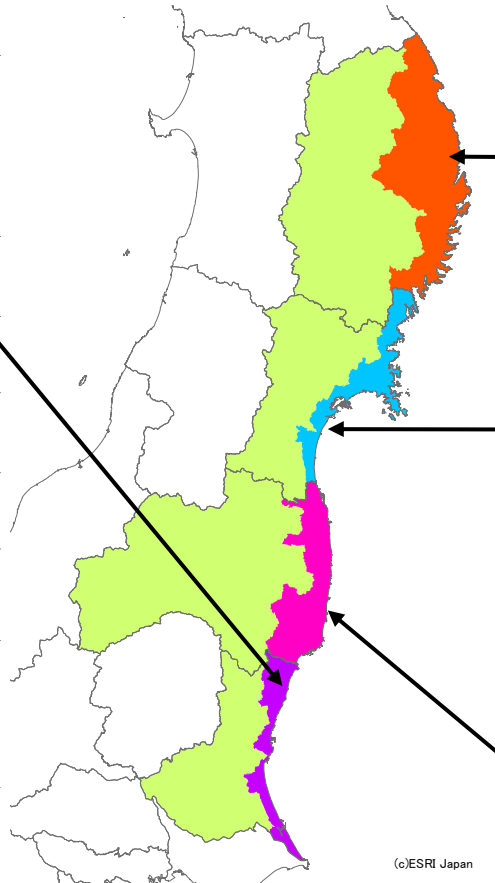
- 避難住民の安定した生活環境の確保
- 住宅、生活・社会インフラの高所移転等抜本的なまちづくりの見直し
- 農地を宅地化するスキームの検討
- 水産業(漁業、水産加工業)の法人化、集約化、大型化。優先順位をつけた漁港の復旧

## 宮城県沿岸部

- 【石巻市以北】
- 岩手県沿岸部と同様
- 【東松島市以南】
- 東北全体を牽引する工業拠点、物流拠点としての集積が高い仙台市周辺の早期復旧・復興
- 津波被災住宅の津波エリア外への移転等まちづくりの見直し
- 代替農地対策等の津波被害を受けた農地の復興プランの策定

## 福島県沿岸部

- 避難住民の安定した生活環境の確保
- 避難住民への行政サービス等バックアップ体制構築
- 医療・福祉面での緊急避難的サポート



## 産業

- 企業の資金繰り支援、財務基盤強化
- 大規模なサプライチェーン途絶に対し、複数企業の協力による供給体制複線化の支援等が必要
- 我が国産業そのものへの信任の維持が重要

## エネルギー

- 需要側の制御へ発想の転換
- 供給側については、中長期的な視点からエネルギーミックスを検討すべき
- 火力等他電源の早期復旧
- 太陽光など分散型エネルギー導入

## Ⅱ.担い手としての「復興まちづくり会社」① ～必要性～

復旧・復興の主たる担い手は地域に根差した公共（市町村）だが、公共はマンパワー不足や財政制約を抱えており、公民連携等により公共を支援する仕組みが必要である。

### 【復興計画策定・事業実施に至る課題】

#### <公共の課題>

- 膨大な復旧作業や住民対応等
  - マンパワーの極端な不足
  - 財政制約
  - 効率性の向上
- 復興プランの企画・検討やプラン実行に手が回らない。

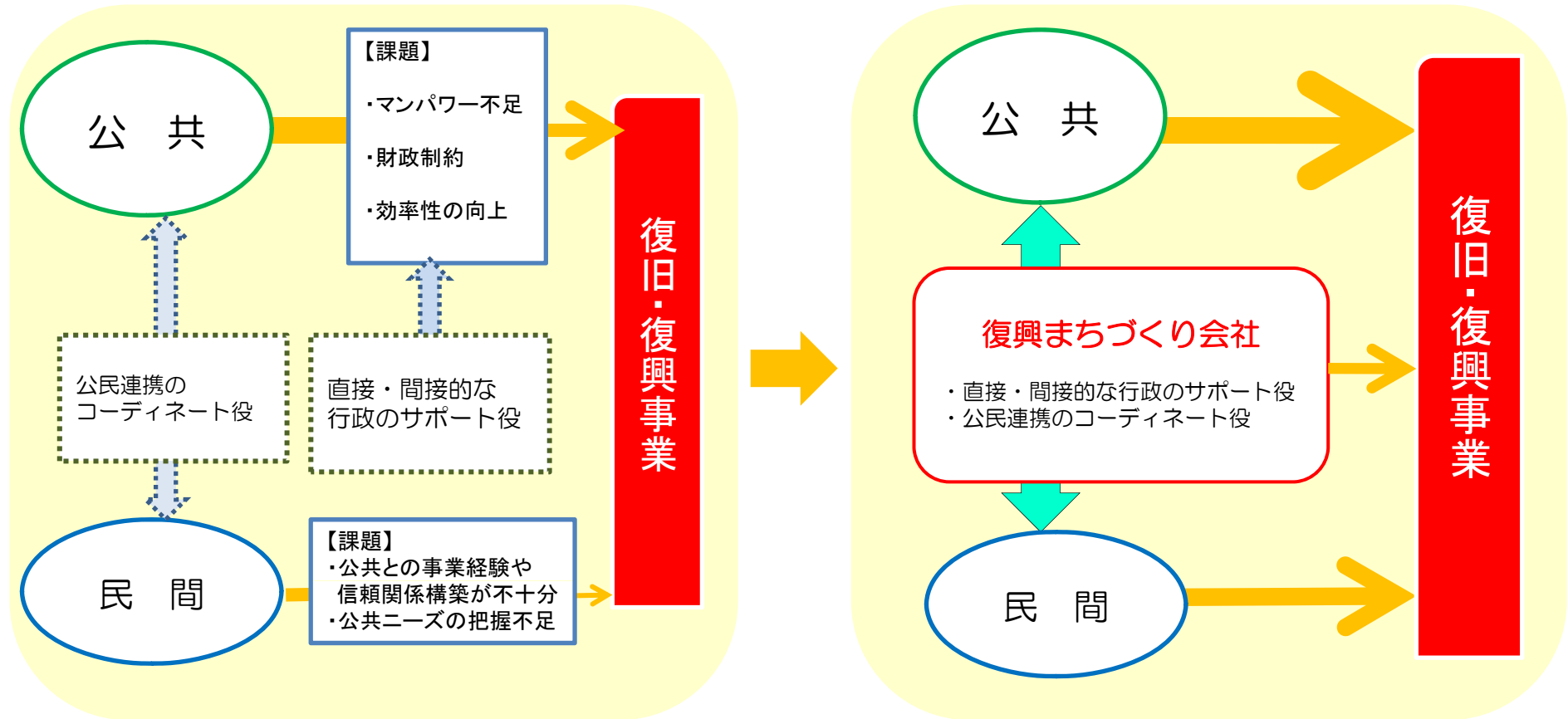
#### <民間の課題>

- 公共との事業経験不足
  - 公共と連携するノウハウの不足
  - 公共の復興事業との連携が不十分
- 技術力やノウハウを復興に活かさない。  
(公共側のマンパワー不足も一因)



復旧・復興事業を早期に軌道に乗せるために、公共をサポートし、民間との連携を促進・調整する役割を担う「復興まちづくり会社」を設置することを提言する

## Ⅱ.担い手としての「復興まちづくり会社」② ～意義・役割～



まちづくり会社による行政サポート機能、コーディネート機能の発揮により、公民連携の推進、分野横断的な事業実施の円滑化等が期待できる

わが国PPPのモデルケースに



## Ⅱ.担い手としての「復興まちづくり会社」③

### ～具体的検討に際しての3原則～

#### □ 地域の実情に応じて考える

- 被災状況・復興への課題は各地域で異なり、自治体の規模・ニーズも多様である。そのため、「復興まちづくり会社」の役割・事業内容、組織・体制等は、被災状況や公民の取り組み状況など地域の実情に応じて個別具体的に考える必要がある。

#### □ 時間軸に応じて考える

- 時間軸として、復旧期、復興期、ポスト復興期を想定し、それぞれの時期における地域課題・ニーズに応じて「復興まちづくり会社」の役割・事業内容を考える必要がある。一般的には復旧～復興期における役割が中心になると考えられる。
- なお、「復興まちづくり会社」については、東日本大震災からの復旧・復興という特殊状況下※において求められる役割・機能を果たす主体として位置づけており、一般の「まちづくり会社」を巡る議論とは一線を画している。ただし、政府の復興構想会議等での議論もふまえ、用語としては「まちづくり会社」を使用している。

※従来の枠組みを超える「創造的復興」を目指すこと、当面の間は官民の積極的なサポートが期待できること

#### □ 民の活力を最大限活かすという観点が重要

- 地域によっては、相応に民間事業者の提案・動き等もうかがえることをふまえ、公共のサポート的機能、「場」や「機会」の提供・調整機能を中核に考えていくことが望ましい。また、事業の進捗状況に応じて（特にポスト復興期においては）、官民及び当復興まちづくり会社の役割分担の再整理を行うことも必要。
- 特殊状況下におけるケースとはいえ、公共のサポート機能等を通じて、公民連携の円滑化を果たすことができれば、今後、復興に限らず、わが国PPPのモデルケースとなる可能性もありうる。

### Ⅲ. 「復興まちづくり会社」の具体的イメージ①

「復興まちづくり会社」の具体的イメージを検討する前提として、  
「東北地方沿岸部に位置し、水産業を有力産業とする中小都市」を想定した。

#### 1. 検討のポイント

○復興まちづくり会社の事業範囲、事業へのかかわり方（間接的サポートか自主事業とするか等）は、民間事業者の取り組み状況・事業の熟度等により大きく左右される。

○状況への柔軟な対応、リスク軽減のため、復興まちづくり会社として資産、人員を抱えることは最小限にとどめる。

○事業成功の鍵は「人材確保」であり、特に中核となるトップ人材や専門家人材の確保が重要。

#### 2. 事業の内容

○復興まちづくり会社のコア事業は、

①企画業務（復興企画、コーディネート、復興特区、交付金申請）

②市の肩代わり業務（調査・企画やPPP・PFI関連など。資産管理などルーティンワークも含まれうる。

具体的には指定管理事業、管理受託事業、業務受託事業として実施）  
とする。

○創造的復興の観点から、さらに③産業振興、④再生エネルギー活用、⑤まちづくり支援、等の業務も考えられる。ただし、民間事業成立の可能性、そのための支援の必要性、民間会社による取組みの進捗状況等をふまえ事業範囲や着手時期等は柔軟に対応する。

## Ⅲ. 「復興まちづくり会社」の具体的なイメージ②

### 3. 人材確保

○専門家人材については、復興という状況下で国・県等のバックアップが十分期待できることを前提にすれば、国・自治体からの出向や企業からの派遣等、企業や大学との連携などで一定程度対応可能と考えられる。

○一方、トップ人材については、経営能力、地元での調整力などが求められることから、地域に根ざした、意欲ある人材をいかに確保できるかが最大の鍵となる。

○阪神淡路大震災においては、復旧・復興期における各地域・被災者の多様なニーズに対応するため、専門家プール組織が立上げられた\*。また、この事例を基に東京でも2004年に「災害復興まちづくり支援機構」が発足しており、宮城県においても同様の組織が立ち上がっている。

\*（参考）専門家プール組織の先行事例

■ 「阪神・淡路まちづくり支援機構」

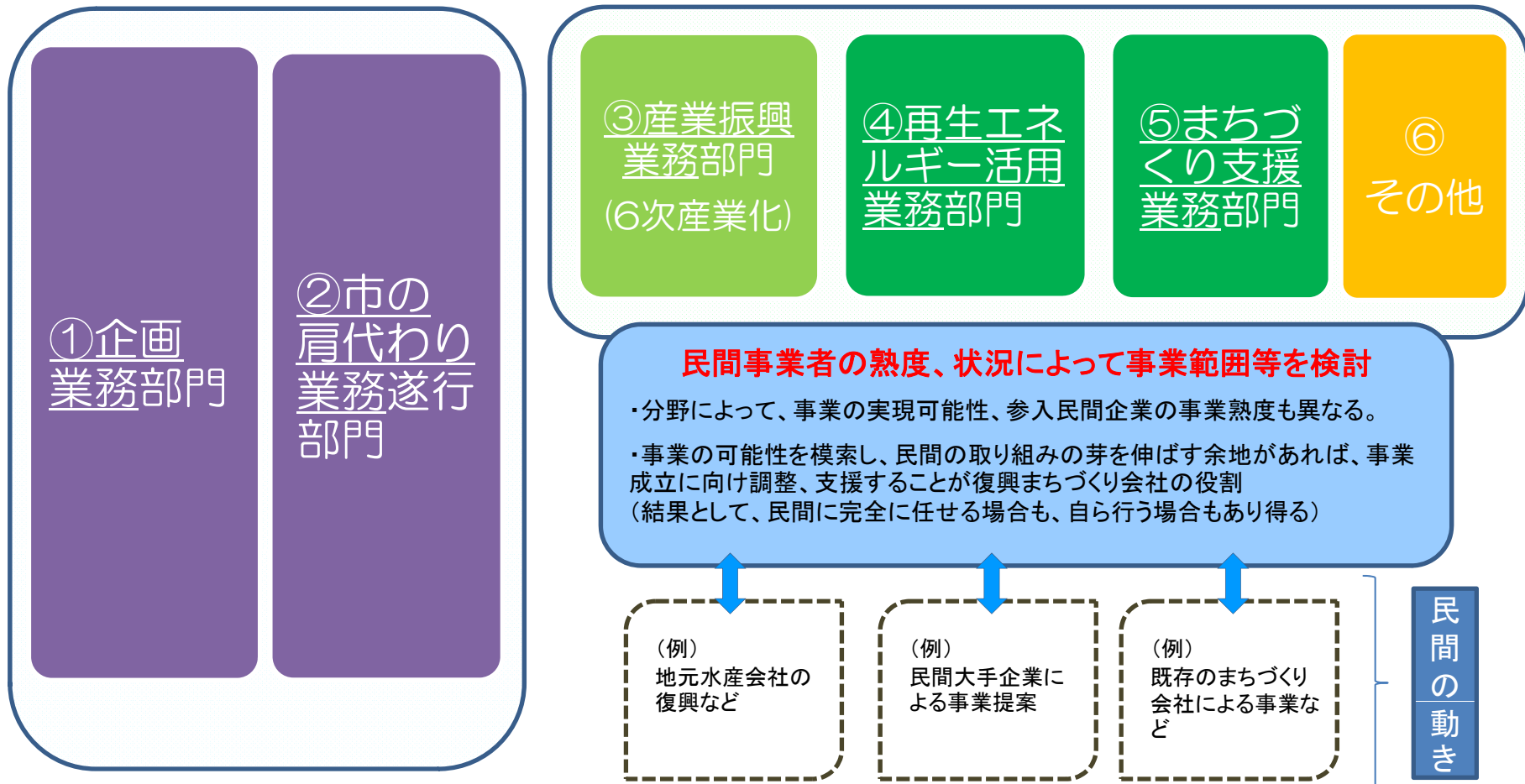
・・・震災1年半後に設立されたNPO組織（弁護士、税理士、鑑定士、建築家、司法書士等）

■ 「すまい・まちづくり人材センター」

・・・震災半年後に設立された「財団法人神戸市都市整備公社」内に設けられた組織で、神戸市の専門家派遣制度の一元化を企図したもの。  
地域の要請にこたえた専門家派遣を主眼とする。

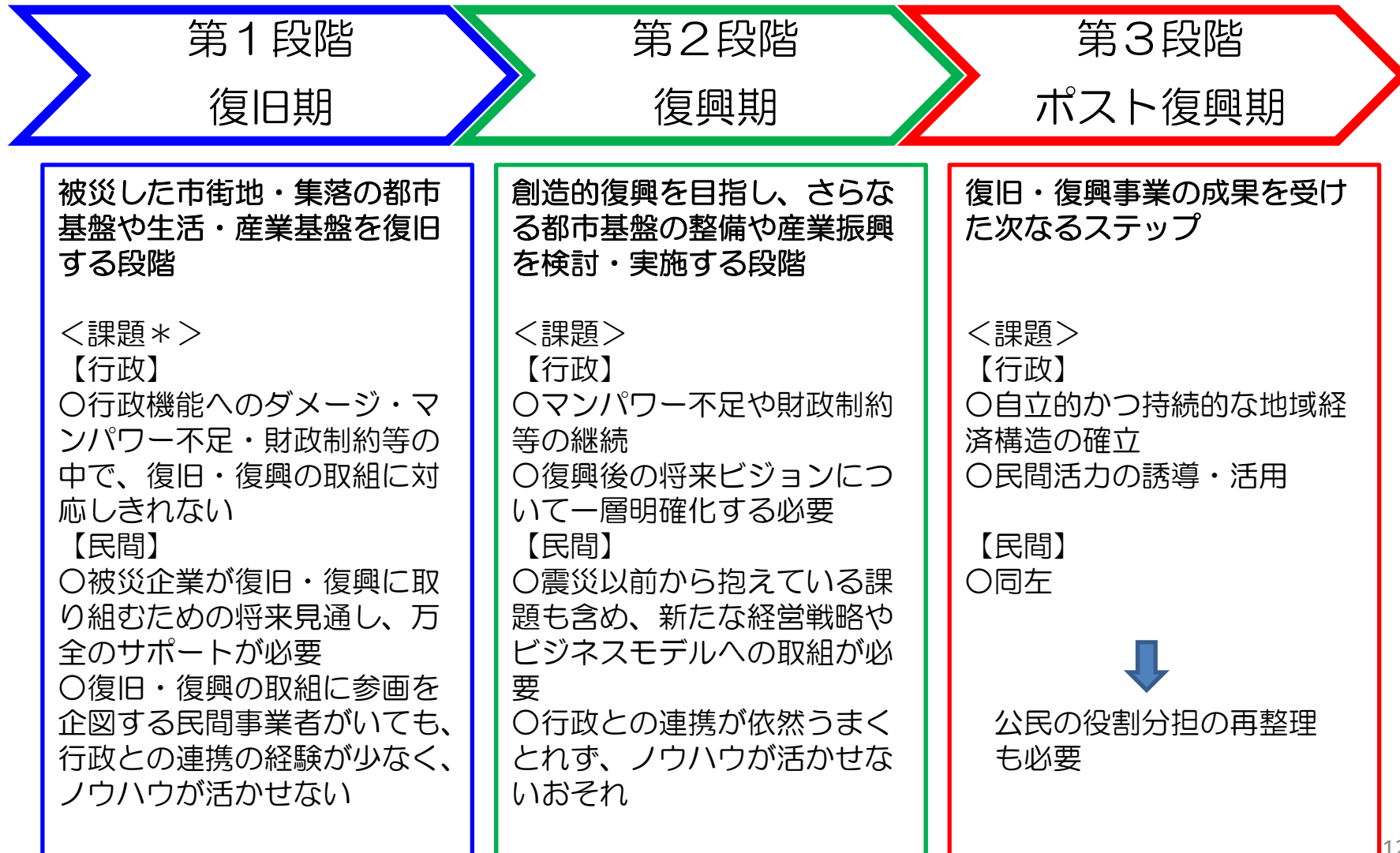
### Ⅲ. 「復興まちづくり会社」の具体的なイメージ③

## 復興まちづくり会社



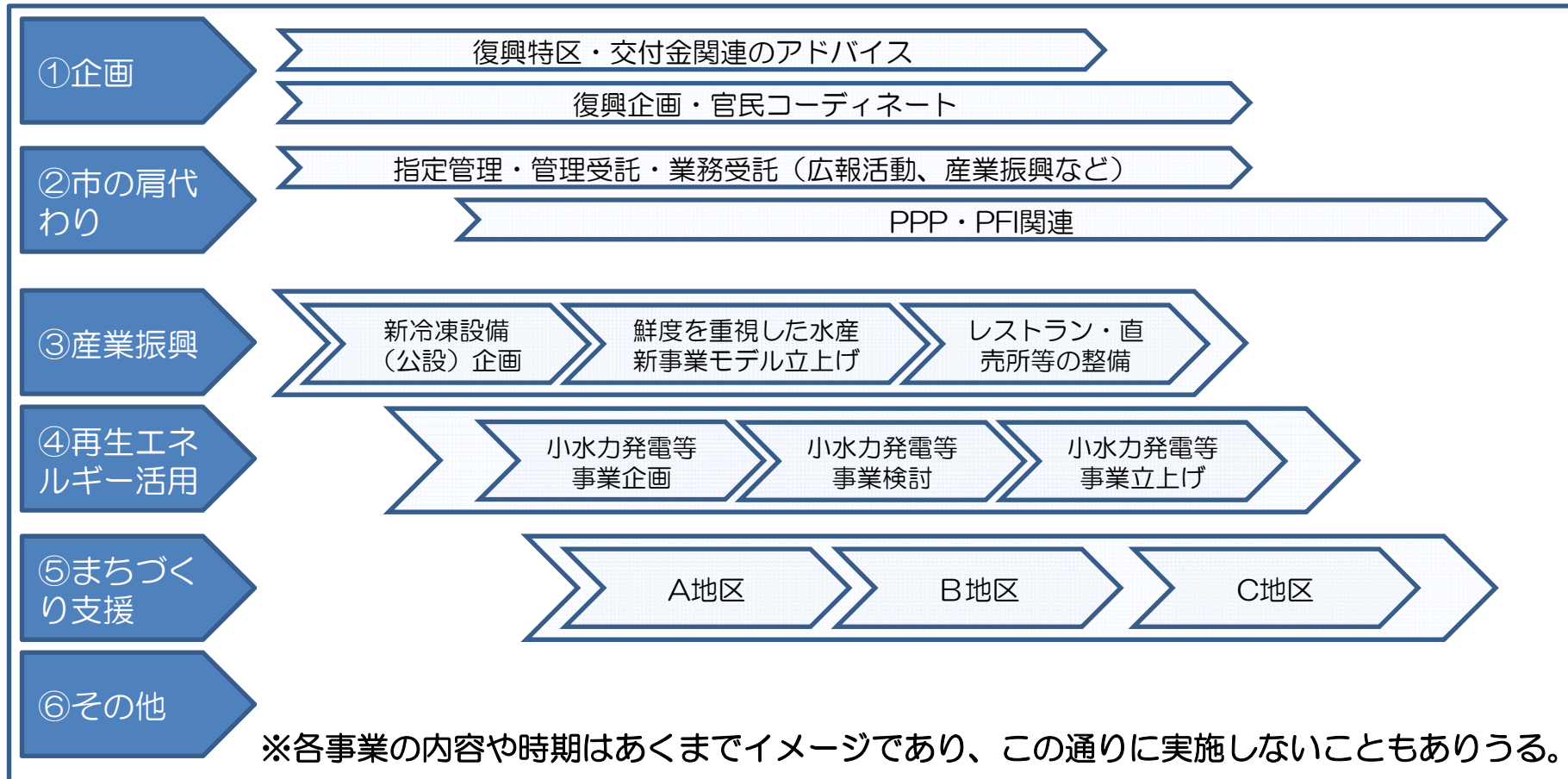
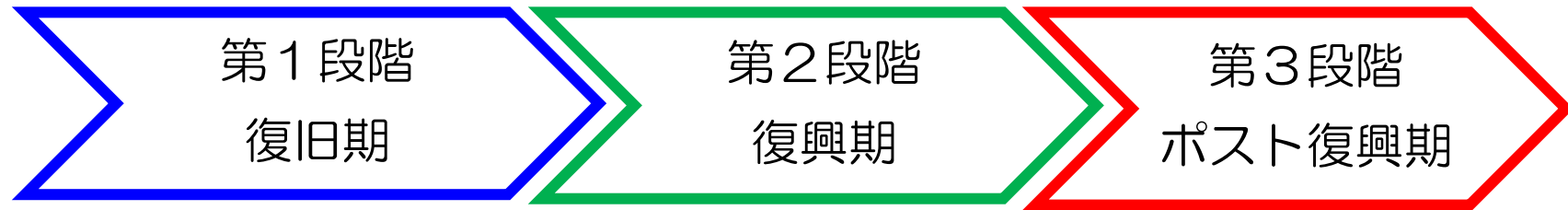
## IV.時間軸でみた「復興まちづくり会社」①

被災地の復旧・復興期間は長期にわたり、取り組むべき事項や行政・民間の課題も異なる。  
→「復興まちづくり会社」が果たすべき役割は段階に応じて変わる。



\*復旧初期には被災者の緊急雇用対策も最重要課題であるが、ここでは雇用対応は別途対応が進んでいる前提で検討した。

## IV.時間軸でみた「復興まちづくり会社」②



# (参考1) 「復興まちづくり会社」の収支構造 (イメージ)

	第1段階 復旧期	第2段階 復興期	第3段階 ポスト復興期
収入	<ul style="list-style-type: none"> <li>○業務受託収入 (自治体)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・復旧・復興計画関連調査・企画立案</li> <li>・公民連携のアドバイザー料等</li> </ul> </li> <li>○補助金 (復旧支援 (ソフト面))</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○業務受託収入・指定管理料                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・公民連携のアドバイザー料</li> <li>・復興計画企画立案</li> <li>・産業振興・再生エネルギー・まちづくり事業実施計画策定等</li> <li>・新公共施設の指定管理料等</li> </ul> </li> <li>○補助金 (復興支援 (ソフト面))</li> <li>○産業振興事業からの収益 (優良飲食店への水産品販売収入等)</li> <li>○管理・運営受託収入 (まちづくり支援等)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○業務受託収入・指定管理料                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・公民連携のアドバイザー料</li> <li>・産業振興・再生エネルギー・まちづくり事業実施調査企画</li> <li>・公共施設の指定管理料等</li> </ul> </li> <li>○産業振興事業からの収益 (直売所やレストラン等からの収入等)</li> <li>○管理・運営受託料 (まちづくり支援等)</li> </ul>
支出	<ul style="list-style-type: none"> <li>○人件費                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・役員・事務スタッフ数名</li> </ul> </li> <li>○業務委託料                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・専門家へのアドバイザー料の支払い (委託業務の再委託など)</li> </ul> </li> <li>○事務所賃借料</li> <li>○通信費・水道光熱費</li> <li>○その他事務関係費</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○人件費                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・役員・事務スタッフ数名、人材派遣費用 (産業振興、まちづくり支援等)</li> </ul> </li> <li>○業務委託料                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・専門家へのアドバイザー料 (委託業務の再委託・産業振興の専門的ノウハウ提供等)</li> </ul> </li> <li>○調査費 (産業振興業務等の企画)</li> <li>○仕入経費 (産業振興業務)</li> <li>○その他事業維持管理費 (事務所賃借料等)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○人件費                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・役員・事務スタッフ数名、人材派遣費用 (産業振興、まちづくり支援など)</li> </ul> </li> <li>○業務委託料                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・専門家へのアドバイザー料 (委託業務の再委託・各復興事業実施調査企画等)</li> </ul> </li> <li>○調査費 (産業振興事業の実施調査)</li> <li>○仕入経費 (産業振興業務)</li> <li>○その他事業維持管理費 (事務所・店舗及び施設賃借料等)</li> </ul>

## (参考2) ポスト復興期における役割分担の見直し

創造的復興に一定程度の目処がつけば、「復興まちづくり会社」の所期の目的は達成。その時点における当社の事業内容や収支状況もふまえて、その後の役割分担の在り方を見直す必要がある。

### <事業内容>

### <基本的な考え方>

#### 公中心の場合

(行政サポート、  
肩代わり業務等)

- ・ 復興に目処がつけば、公の肩代わり業務の必要性は低下。コーディネート機能等は引き続き有意義な可能性あり。
- ・ 他の業務を手掛けず当業務のみが残る場合には、公100%化（公が民の出資を引き取る）も検討。

#### 民中心の場合

(産業振興、再生エ  
ネルギー業務等)

- ・ 事業の展開によっては、収益事業として成立している可能性もある。
- ・ 継続して収益を見込むことができる業務については、原則、民間に任せていくことが妥当（民が公の出資を引き取る）。

#### 公・民中間的な 場合

(まちづくり支援  
業務等)

- ・ 配当を行わず利益を地域内再投資に回すことに理解のある「志民」や地元企業等の出資を得て（＝配当を求める企業の出資を引き取る）、地域内資金循環の実現を目指すことも考えられる。  
(例) 飯田まちづくりカンパニー など