

東日本大震災の復興政策 10 年間の振り返り（本文案）について

伊藤久雄(NPO法人まちぽっと理事)

1. 復興政策 10 年間の振り返りに関する有識者会

復興庁に「東日本大震災の復興政策 10 年間の振り返りに関する有識者会議」が設置され、4 回にわたって議論されてきた。

この有識者会議は、趣旨、委員構成、スケジュールは以下のとおりである。

【開催趣旨】

「第 2 期復興・創生期間」以降における東日本大震災からの復興の基本方針」（令和 3 年 3 月 9 日閣議決定）に基づき、第 1 期復興・創生期間の終了に至るまでの復興に係る政府の組織や取組の変遷、進捗状況等について、資料を収集・整理し、取りまとめて、南海トラフ地震など今後起こり得る大規模災害に生かせる教訓・ノウハウを提示することが必要である。

このため、発災から第 1 期復興・創生期間の終了に至るまでの政府の復興政策 10 年間の振り返りを行うこととし、その取りまとめに当たって、外部専門家等の意見を聴取する場として、「東日本大震災からの復興政策 10 年間の振り返りに関する有識者会議」（以下「有識者会議」という。）を開催する。

【委員】

秋池 玲子（座長） ポストン コンサルティング グループ 日本共同代表

増田 寛也（座長代理） 日本郵政株式会社 取締役兼代表執行役社長

大西 隆（委員） 一般財団法人国土計画協会 会長

田村 圭子（委員） 新潟大学危機管理本部危機管理センター 教授

藤沢 烈（委員） 一般社団法人 R C F 代表理事

【スケジュール】

東日本大震災の復興政策 10 年間の振り返りに関する有識者会議

（第 1 回）[令和 4 年 10 月 24 日]

（第 2 回）[令和 4 年 12 月 5 日]

（第 3 回）[令和 5 年 2 月 27 日]

（第 4 回）[令和 5 年 3 月 23 日]

<https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-22/20230310161557.html>

2. 本文案の構成

なお、第4回有識者会議において「本文案」が示されている（上記アドレス）。ここでは「東日本大震災からの復興政策 10 年間の振り返り 本文案」の目次を示す。

【目次】

1. 復興政策の課題と教訓（2章）
2. 基本法に基づく措置等（1章・2章）
3. 組織体制（2章）
4. 法制度（2章）
5. 復興特別区域法（2章）
6. 予算・税制（2章）
7. 復興交付金（3章）
8. 住宅再建・復興まちづくり加速化のための措置（3章）
9. 「新しい東北」の創造（3章）
10. 被災者支援（4章）
11. 復興まちづくり（5章）
12. 道路、海岸・河川、港湾、農地（5章）
13. 産業・生業の再生（6章）
14. 原子力災害固有の対応（7章）
15. ボランティア・NPO、行政相互の連携等（8章）
16. 記憶・教訓の継承（8章）

（本文案の目次は、18 ページにも及ぶ）

【本文案】

本文案は各章ごとに分割されて第4回有識者会議に資料として掲載されている。すべて読み通すのは大変な作業であるので、その感想や評価については後日を期したい。なお有識者会は第4回をもって終了している。ただし、第4回会議で委員から相当な意見が出されている。

最終的な本文はこれら意見を取り入れる形で修正作業が行われることになる。したがって現段階ではまだ本文案にとどまっている。

3. 本文案のポイントの紹介とコメント

先述のように現段階では（案）にとどまっているので、本稿では次の章の「主な評価・教訓」だけを取り出して紹介し、若干のコメントをしたいと思う。

- 予算・税制（2章）
- 復興交付金（3章）
- 住宅再建・復興まちづくり加速化（3章）
- 「新しい東北」の創造（3章）
- 被災者支援（4章）
- 復興まちづくり（5章）
- 道路、海岸・河川、港湾、農地（5章）
- 産業・生業の再生（6章）
- 原子力災害固有の対応（7章）
- ボランティア・NPO、行政相互の連携等（8章）
- 記憶・教訓の継承（8章）

（1）予算・税制と復興交付金

① 予算・税制（主な評価・教訓）

- ・ 「復興財源フレーム」の策定により、被災自治体が安心して復興事業に取り組むことが可能となった。
- ・ 復興財源について、学術会議等からも提案のあった増税によって確保したことには意義があるとの評価がある。
- ・ 復興予算について、スピード感を優先して自治体の裁量をどこまで認めるべきか、国がどこまで方向づけすべきかを考えることが必要との意見もある。
- ・ 地方負担がゼロだったために事業が過大になったとの指摘がある。
- ・ 復興基金の運用は、長期的に必要なソフト支援のために、あらかじめ複数年度にわたるNPO等の活動を助成する等柔軟な対応ができる財団方式にすると良かったとの指摘もあった

※ コメント

「地方負担がゼロだったために事業が過大になった」との指摘は重要である。もっと踏み込んで具体的な事業ごとに（例えば防潮堤や盛土事業、高台移転や区画整理事業、除染所業などの検証と評価が必要ではなか。その場合、自治体の意見の反映はどうだったのかの検証も重要だと思う。

② 復興交付金（主な評価・教訓）

- ・ 基幹事業の要件に当てはまらない取組も効果促進事業の弾力的な運用により対応でき効果的だった。
- ・ 復興庁においても計画内容等の精査を行い、事業規模の適正化や絞り込みを促す効果があった。
- ・ 地方負担がゼロだったために事業が過大になったとの指摘がある。

- ・ 自治体の裁量をある程度認めた財源措置の拡大が必要であるとの被災自治体からの意見もみられた。
- ・ 復興交付金の採択に向けては、復興庁への一括申請に加え、各省庁と協議が必要だったことにより事務負担が増大したという被災自治体からの意見もみられた。
- ・ 今後の災害発生時に向けて、交付金の使途等について国が方針を定める範囲と自治体の裁量により柔軟に対応可能な範囲をあらかじめ議論しておくべきという指摘がある。

※ コメント

交付金の使途等について国が方針を定める範囲と自治体の裁量により柔軟に対応可能な範囲をあらかじめ議論しておくべき」という指摘がある。この場合、津波被災地と原発災害被災地とは異なるように私は思う。原発被災自治体の意見がどうだったのか、詳細な検証が必要である（ただし、何をもちて復興かの議論を今後も県属しておこなっていく必要があると思う）。

(2) 住宅再建・復興まちづくり加速化と「新しい東北」の創造

① 住宅再建・復興まちづくり加速化（主な評価・教訓）

- ・ 活用ニーズが高い手続に要する期間の短縮を図るなど現場が使える加速化措置が講じられた。
- ・ 加速化措置を契機として、所有者不明土地に係る法改正等、様々な法整備等がなされていくことになった。
- ・ 加速化措置については、そのノウハウや仕組みを継承していくことが必要である。

※ コメント

「現場が使える加速化措置」だったのかどうかは、詳細な検証が必要ではないかと思う（ただし、この件に関しては私には知見があまりない）。

② 「新しい東北」の創造（主な評価・教訓）

- ・ 民間の人材やノウハウを最大限活用し、コミュニティ形成等の地域課題の解決や地域の特色に応じた産業・生業の再生等につながる事例が創出された。
- ・ 先導モデル事業については、支援した先駆的な取組の7割近くは取組の目標を達成しており、一定の成果を上げた。
- ・ また、こうした事業については、元々が実証的な取組であることを考慮すれば、選定作業の簡素化・迅速化を図ることも検討すべきである。
- ・ 地域づくりハンズオン支援事業は単なる補助金等とは異なり、支援対象団体自体の自走可能性を高めることにつながり得るが、行政の関与が不十分だと支援効果は低減するとの指摘がある。

※ コメント

令和 4 年度の地域づくりハンズオン支援事業エントリー募集要項によれば、当該事業は『被災地における地域課題の解決に取り組む団体等が、地域の担い手として新たな取組を実施し、「地域内での協力体制」や「地域内外とのネットワーク」を構築しつつ自走化させることができるよう、各団体のニーズに応じたきめ細かな支援（ハンズオン支援）を実施する』とされている。

つまり「新しい東北」創造の先導モデル事業は、事業を実施する団体を募集し、選考した事業である。「一定の成果を上げた」との評価は当然と言えば当然である。ただし、「行政の関与が不十分だと支援効果は低減する」との指摘があるが、それは行政の関与が不十分で成果があがっていない事業があるということである。5 年度も募集が行われているが、こうした指摘を十分踏まえるべきである。

(3) 被災者支援（主な評価・教訓）

- ・ 人のつながりまで施策対象としたことは画期的。以後の災害にもつながっている。
- ・ 「生活の復興度合い」を客観的に計測する指標を設けるべきとの指摘がある。
- ・ 被災者支援は超長期的なので、被災した人のつながりが維持されているかといった状態目標を設けるべきとの指摘がある。
- ・ 心や生活のケアについて、現場の対応やそれを支える国の仕組みがどうあるべきかが引き続き課題との指摘がある。
- ・ 生活再建のために被災者が選択肢を求めたタイミングと行政が施策を提供できたタイミングにギャップがあったとの指摘がある

※ コメント

「人のつながりまで施策対象としたことは画期的」という評価があるが、未曾有の大災害、超広域的な災害であったのだから、当然のことではないかと思う。「生活の復興度合い」を客観的に計測する指標や「人のつながりの状態目標」を設けるべきとの指摘を踏まえ、後段の 2 点の指摘、課題、すなわち「心や生活のケア」「被災者と行政とのギャップ」などは継続して取り組むべきだと考える。

(4) 復興まちづくり（主な評価・教訓）

- ・ 発災後に事業を計画すると過大となる恐れがあるので、国立社会保障・人口問題研究所等の将来推計に基づいた人口減少等の社会トレンドを踏まえ、まちの将来像を平時から検討するとともに、復興事前準備の取組を進めることが必要であり、国や都道府県が市町村の取組を支えていくべきとの意見がある。
- ・ 移転にあたり生業等の兼ね合いから集約できなかった小規模集落の維持には懸念が

あるとの指摘があり、適切な規模に集約して整備を行うなど持続可能性を踏まえた取組が必要である。

- ・ 移転元地である公有地と周辺の民有地の混在により、活用する場合には支障となるケースがあるため、土地区画整理事業による整序化や農地等の公有化を含め、将来の姿を見据えて事業を進めることが重要であるとの意見がある。

※ コメント

復興事前準備（復興事前計画）は、2018年7月には「復興まちづくりのための事前準備ガイドラインについて（国交省）が策定され、各自治体の地域防災計画に1章が設けられている。

高台移転や現地再建（区画整理事業）とも、空き地が目立つところもあり、難しい課題であるが「適切な規模に集約した整備」や「将来の姿を見据えて事業」などは、今後の課題としてあり続けるものと思われる。

（5）道路、海岸・河川、港湾、農地と産業・生業の再生

① 道路、海岸・河川、港湾、農地（主な評価・教訓）

■ 道路

震災直後から、内陸から被災地への啓開ルートを集約して明確化し、集中的に点検・調査を実施することにより、迅速な応急復旧に寄与した。

■ 海岸・河川

海岸事業の実施にあたっては、砂浜を保全した例や、海への眺望を確保した例、景観に配慮した例など、地域住民の意見を尊重しながら堤防デザインを工夫した事例が多く見られる。

■ 港湾

東北地方の港湾におけるコンテナ取扱貨物量は、震災前から約1.5倍に増加（令和元年／平成22年）し、またクルーズ船の寄港は約2.4倍に増加（同年比較）するなど、施設整備によって機能強化された港湾は地域経済に大きく貢献している。

■ 農地

農地の復旧と併せて大区画化が実施され、経営規模の拡大と経営の合理化が図られ、農業生産性の向上と農業経営の安定化等に寄与。

※ コメント

最大の問題だと私が考えるのは、海岸、すなわち防潮堤の問題だったと思う。しかし、評価・教訓では「地域住民の意見を尊重しながら堤防デザインを工夫した事例が多い」と評価されているが、実態は相当にことなる（国や県に対する批判が多いと私は思う）。

それは「実績・効果」の箇所だけでなく「実績・効果」において「海岸事業は、被災

6 県における 621 箇所の計画のうち、R4.3 末までに約 95%の 590 箇所が完了。津波浸水の回避や津波遡上高の低減、津波越波時間の遅延等の整備効果」と記されており、事業の実績が強調されているのみである。報告本文も読まなければならない。

② 産業の再生・生業（主な評価・教訓）

- ・ 企業活動に係る指標は概ね震災前の水準程度に回復するなど、全体として被災地の迅速な復旧・復興につながった。
- ・ グループ補助金を活用した事業者の一部は過剰な設備投資により自己負担分の融資返済が困難な状況にある、先が見通せない震災直後は過大な申請を行いがちで段階的な支援が必要との指摘がある。
- ・ このため、支援機関・金融機関等と連携し計画的で適正規模の復旧を支援する対応をとっており、今後の災害時にも同様の対応が必要。
- ・ 金融支援では、事業環境変化等も含めて個々の被災事業者の置かれた状況に応じきめ細かく対応することが重要。
- ・ 産業面でも復興事前準備を考えること、あるべき復興の姿と現状のギャップを分析して今後の復興に生かすことが必要との意見がある

※ コメント

産業の再生・生業の再生という標題ながら、評価はもっぱら産業、すなわち企業活動だけに絞られている。「実績・効果」の箇所では「仮設店舗・工場等の 9 割以上が本施設移行」との言及があるが、個人事業主（生業一なりわい）が仮設店舗から本施設への意向が 9 割になるとは考えられない。仮設店舗と工場等を分けて実績を調査し、評価すべきである。

なお復興事前準備（復興事前計画）では、すでに策定された計画では当然産業面の計画も書き込まれている。

(6) 原子力災害固有の対応（主な評価・教訓）

- ・ 国の復興政策等を活用することで、生活環境の整備、農業・産業の再生など様々な分野で復興に向けた歩みは着実に前進している一方、多くの課題が継続。
- ・ 避難指示解除が遅れると、居住率・帰還率が下がるとの指摘がある。
- ・ 現在どこまでできていて、何が残っているのか、国と東電の責任関係や役割を含め整理すべきとの指摘がある。

※ コメント

何をもって「生活環境の整備、農業・産業の再生など様々な分野で復興に向けた歩みは着実に前進している」と評価するのか不可解である。

ただしこの課題は現在進行形である。本文書のポイントでも当然ながら「今後の取組」に触れている。それは以下のとおり。

この中では「特定復興再生拠点区域の整備」は困難な事業であり、「中間貯蔵開始後30年以内の県外最終処分」や「新たな住民の移住・定住の促進、交流人口・関係人口の拡大」も実際に可能な事業かどうか不確定要素が大きい。また、福島イノベーション・コースト構想の推進や福島国際研究教育機構などは事業そのものが疑問な事業である。

いずれにしても、10年や20年で終了することのない、果てしない事業であることを覚悟すべきである。

<今後の取組>

- ・ 東電福島第一原発の廃炉・汚染水・処理水対策
- ・ 中間貯蔵施設の整備・管理運営
- ・ 福島県内で発生した除去土壌等の中間貯蔵開始後30年以内の県外最終処分
- ・ 避難指示が解除された地域における生活環境の整備
- ・ 長期避難者への支援
- ・ 特定復興再生拠点区域の整備
- ・ 特定復興再生拠点区域外の避難指示解除に向けた取組
- ・ 福島イノベーション・コースト構想の推進
- ・ 事業者・農林漁業者の再建
- ・ 風評の払拭に向けた取組
- ・ 新たな住民の移住・定住の促進、交流人口・関係人口の拡大
- ・ 「創造的復興の中核拠点」としての福島国際研究教育機構の整備 等

(7) ボランティア・NPO、行政相互の連携等と記憶・教訓の継承

① ボランティア・NPO、行政相互の連携等（主な評価・教訓）

- ・ ボランティアの主体が個人から、団体・企業レベルに広がり、企業が継続的かつ目的意識をもって被災地で活動したことは、大きな変化との評価がある。
- ・ NPOの立場からは予算の仕組みが単年度ごととなっているため、事業を数年先まで見据えられないといった指摘がある。
- ・ 中間支援組織等がコーディネーターとして、ネットワーク形成支援や、資金助成、人材育成、組織運営面でのノウハウ提供をしたことで、効果的な支援を行った。
- ・ 民間企業からも一般事務のみならず、土木職等の技術職員も積極的に派遣がなされ、効果的であった。
- ・ 全国の自治体職員を派遣するスキームが効果的に機能した。
- ・ 国職員の副町長等での派遣は、国と直接コミュニケーションする機会が増えた被災自

治体にとって効果的だった。

※ コメント

ボランティアの主体が個人から、団体・企業レベルに広がったことは新たな動きとして評価してよいと思う。自治体職員の派遣は総務省や都道府県の動きが大きかったこともあるが、市区町村の取組も成果を上げたのではないと思う。ただし国職員の派遣は、副町長の派遣に代表されると思うが、補助金獲得などに問題があることを認識すべきだと思う。

NPOの予算の仕組みや中間支援組織に言及されているが、これは従来から設置されてきたボランティアセンターを指すのかどうかよく分からない。ボランティアセンターの課題は従来からさまざまに指摘されてきたのだから、そうした過去の指摘が改善されたのか、ボランティアセンターの活動を補う主体はどのような組織だったのかなど、きめ細かな検証と評価が必要ではないかと思う。

4. 今後の課題

今後の課題は、本文書のポイントの紹介しなかった復興基本法に基づく措置や復興特別区域法などの法制度や救援から復興までの組織体制（国、都道府県、市町村などのそれぞれの関係もふくめて）など、無数にある。

報告書本文が最終的な公表された後、その報告書の検証や批判を多方面から行う必要があると考える。とても個人の手には負えるものではないだろうと思う。

▽ ▽ ▽

高台移転や現地再建（区画整理事業）などは本文書のポイントでも簡単にコメントしたが、NHK岩手 NEWSWEB（2023年3月1日）の次の報道を紹介したい。

陸前高田市 かさ上げ地の空き地解消へ 新組織で取り組み強化（NHK岩手 NEWSWEB）

陸前高田市は東日本大震災後に整備したかさ上げ地の空き地解消に向けて、新年度から土地の利活用を一元的に担う新たな組織を設け、取り組みを強化することとしています。

陸前高田市が震災後、土地区画整理事業で市中心部に整備したかさ上げ地およそ76ヘクタールの利用率は42%となっていて、防災集団移転事業で市が買い取った132ヘクタールの被災跡地の利用率も53%にとどまり、市内のあちらこちらに空き地が目立っています。

土地の利活用を巡る業務は、陸前高田市役所の「都市計画課」と「財政課」、それに「復興支援室」が横断的に行ってきましたが、新年度から新たに「土地活用推進課」を設け、一元的に業務にあたることになりました。

土地活用推進課は、都市計画事業の計画と施行などを担当する「都市計画係」と、かさ上げ地や被災跡地の利用率の向上などを担う「土地活用係」の2つの係から成り、空き地解消に向け取り組みを強化することとしています。

陸前高田市では「空き地の利活用についてワンストップで情報提供したり、企業誘致に向け担当課との連携を強めたりして課題の解決につなげたい」と話しています。

<参考資料>

- 東日本大震災の復興政策 10年間の振り返りに関する有識者会議
(第4回 [令和5年3月23日])

<https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-22/20230310161557.html>

- 本文案のポイント (復興庁)

https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-22/20230323_shiryo05_pont.pdf