

はじめに

1. 本書の意義

東日本大震災から、10年以上が経過した。

平成23年東北地方太平洋沖地震は、モーメントマグニチュード9.0という我が国の観測史上最大の地震であり、最大震度7の地震動が観測されるとともに、広範囲にわたる甚大な津波被害を発生させ、東京電力福島第一原子力発電所の事故との複合災害をも引き起こした。震災により、2万人近くの尊い命が奪われ、いまだ2千人以上が行方不明となっている。また、約12万棟の住宅が全壊、約28万棟が半壊し、多くの方が生活の基盤を失って長期にわたる避難を余儀なくされ、現在もなお避難生活を続けている被災者がいる。東北地方を中心に甚大な被害をもたらした本災害は、各種ライフラインや道路、海岸・河川、港湾、鉄道等の基幹インフラを破壊し、農地や漁港といった生産基盤を襲ったのみならず、原子力発電所の稼働停止に伴う電力不足をもたらし、サプライチェーンにも被害を及ぼすなど、我が国の経済・産業にも深刻な影響を与えた。

政府が当初設定した復興期間である「集中復興期間」及び「(第1期)復興・創生期間」の10年間に被災地の復興は着実に進展し、地震・津波被災地域では、住まいの再建やインフラ整備が概ね完了した。一方で、引き続き、被災者の心のケアや被災地の主要産業である水産加工業の売上げ回復などの課題は残されており、中長期的な対応が必要な原子力災害被災地域では、本格的な復興・再生に取り組んでいるところである。

このように復興が進展した背景に、被災者を始め、地方公共団体、ボランティアやNPO、民間企業等の多大なる努力があることは論を待たないが、国においても、過去の大規模災害と比較しても前例のない手厚い支援や、特別立法、専任組織の設置など、試行錯誤しながらも、多くの新たな措置が講じられた。我が国が人口減少局面に突入していた中、少子高齢化や地域経済、地方公共団体の財政が厳しい状況にある東北三陸の沿岸部において、ゼロからのまちづくりが必要になったという特殊性も踏まえ、復興増税等を財源に、手厚い財政支援がなされた。原状回復にとどまらない「創造的復興」が提唱され、従来の災害復旧以上の復興事業が進められた。従前の災害ではハード面の復旧が中心であったが、被災者の状況に応じたソフト面でのきめ細かい支援までが行われた。私有財産には国費を投入しないといった従来の原則的な取り扱いを超え、グループ補助金といった形で企業の事業用施設・設備の復旧への直接支援がなされた。こうした東日本大震災の復興政策は、熊本地震などその後の災害においても活かされている。また、原子力災害からの復興は、我が国が経験したことのない試練であり、政府としても多くの困難に直面しながら、どのように復興を進めていくのかが模索され、現在においても中長期の課題となっている。このほか、NPOや民間企業が組織的に被災地の復興に尽力したことも、東日本大震災で生まれた新たな潮流であると言える。

一方で、東日本大震災後も、我が国は毎年のように地震、台風、豪雨等の災害に見舞われている。首都直下地震、南海トラフ地震や日本海溝・千島海溝地震、火山の噴火など、甚大な被害をもたらすと予想される大規模災害に対しては、様々な事前準備が進められている。東日本大震災からの復興においては、過去の阪神・淡路大震災や関東大震災の経験が、多くの知見を与えてくれた。将来の大規模災害からの復興においては、東日本大震災で行われた数々の政策や取組が必ず参照されることになるだろう。

本書「復興政策10年間の振り返り」は、発災から10年間以上が経過したこのタイミングにおいて、復興に係る国の制度・組織や取組の変遷、過去に例を見ない施策の趣旨や経緯を一元的な記録としてまとめておくとともに、改めてそれらを振り返り、その評価・課題を併せてとりまとめておくもので

ある。本書は、主として、将来の大規模災害からの復興政策を立案・実施することとなる国・地方公共団体関係者に参照されることを想定している。他方、ともに復興政策を推進することとなるボランティアやNPO、民間企業、研究機関などの様々な主体においても、「東日本大震災 復興の教訓・ノウハウ集」及び同事例集(令和3年3月復興庁)などと併せて活用されることを期待している。

2. 本書の構成

本書で振り返りの対象としているのは、集中復興期間から第1期復興・創生期間終了(令和3年3月末)まで10年間の復旧・復興に係る国の制度・組織や取組である。しかし、応急段階からの取組であっても、応急仮設住宅の供与や災害廃棄物処理など、その対応が中長期にわたり、復旧・復興段階における取組と密接に関わる事項については、必要な範囲で取り扱っている。

あわせて、10年間の取組を正確に理解するため、必要に応じて令和3年3月末以降の進捗や施策の状況についても記述している。したがって、本書における統計値等の時点については、あえて令和3年3月末で統一することにはしていない。なお、本書の目的は、最新の状況を示すことではなく、当時の状況や変遷・経緯を記録としてまとめておくことであるため、当時の名称、制度、発言等をそのまま記載している箇所が存在し、現在とは異なっている場合もあることに留意されたい。

また、本書は、国の政策の取組の趣旨や経緯を主たる対象とするものであり、地方公共団体や民間団体による現場の取組事例や工夫については、理解を助けるために事例として紹介している部分はああるが、網羅的には記載していない。なお、こうした現場の取組から導き出される教訓・ノウハウについては、上述した「東日本大震災 復興の教訓・ノウハウ集」等を参照されたい。

本書は全8章で構成され、総論的な1～3章、各論的な4～8章で構成される。

まず、1章「総論(復興庁設置以前)」では、1節において、震災の概要や初動・応急対応などの事実関係を中心に概要をまとめている。2節において、復興庁設置以前の復興基本法に基づく措置として、復興対策本部や復興構想会議及び復興基本方針等について経緯等をまとめている。

2章「総論(復興庁設置以降)」では、1節において、「集中復興期間」及び「第1期復興・創生期間」における復興政策全体の経緯等を通史的に記述している。2～4節において、復興庁設置以降を中心に、組織体制、法制度、予算・税制など、復興に係る大きな枠組みについて、経緯や趣旨などの詳細をまとめている。

3章「新たな取組」では、東日本大震災からの復興にあたって講じられた従来になかった施策のうち、特に復興庁が主導した分野横断的なものを取り上げている。具体的には、復興交付金、用地取得等の加速化措置、被災者支援の総合交付金、企業やNPO等と連携した「新しい東北」の4つである。

4章「被災者支援」では、被災者一人一人のために講じられた各省庁の施策や被災者支援総合交付金による施策を整理した。具体的には、見守りや心のケア、コミュニティの再生、医療・福祉その他の支援施策や教育関係などの取組等をまとめている。

5章「住まいとまちの復興」では、復興まちづくり、住宅、道路、海岸・河川、港湾、農地、漁港等の復旧・復興事業など、主としてハード面の復旧・復興の過程等についてまとめているほか、災害廃棄物処理についても整理している。

6章「産業・生業の再生」では、中小企業や農林水産業、観光業等の再生に関して行われた、財政的支援や金融支援、販路開拓・新事業立上に係るソフト支援等を整理した。

7章では、「原子力災害固有の対応」として、帰還・移住等の促進、環境再生の取組、風評払拭、福島イノベーション・コースト構想等の、原子力災害被災地域に特化したこれまでの取組をまとめた。なお、原子力災害に係る取組であっても、組織や法制度等については2章、原発避難者に係る被災者

支援の施策は4章、原子力災害で被害を受けた農林水産業等の復旧・復興については6章で記載している。

8章「協働と継承」では、1・2節において、NPO等の活動促進や応援職員の派遣といった多様な主体の協働・連携を進める施策を、3節において、風化対策や教訓の発信など、記憶と教訓の継承に係る取組を整理した。

本文に盛り込めなかった関連資料については、附属資料として添付した。

3. 留意点

本書では、主な行政分野ごとに施策を括って以上の章を設けているが、それぞれの政策課題に着目すれば、各章に記載された施策の中には、章を越えて関連し、また、各施策が講じられるタイミングによって相互に影響を及ぼしているものがある。

被災者の生活再建については、4章のほか、2章3節の「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」(平成23年法律第40号)等の法制度があり、1章1節の避難所等における支援、2章4節の復興基金、3章3節の被災者支援総合交付金、5章2節の応急仮設住宅や災害公営住宅等の住まいの確保、6章1節のいわゆる二重債務問題への対応や就労支援策、7章2節の帰還・移住等の促進に向けた取組等の施策も講じられている。

復興まちづくりについては、5章のほか、2章3節の「東日本大震災復興特別区域法」(平成23年法律第122号)を始めとする法制度があり、3章1節の復興交付金制度、同章2節の住宅再建・復興まちづくりの加速化のための取組、4章3節の学校の復旧・復興、6章1節の仮設店舗等から本設店舗等への移行や商店街の再建、7章2節の生活環境整備、8章3節の震災遺構の保存等の施策も講じられている。

地域経済の再生については、6章のほか、2章3節の「株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法」(平成23年法律第113号)等の法制度があり、2章4節の各種税制、5章の基幹インフラや生産基盤の整備、7章4節の風評払拭、同章5節の福島イノベーション・コースト構想、同章6節の事業者・農林漁業者の再建等の施策も講じられている。

原子力災害からの復興については、7章のほか、2章3節の「福島復興再生特別措置法」(平成24年法律第25号)を始めとする法制度があり、同章2節の福島対応体制の強化、3章3節の被災者支援総合交付金、4章1節の県外避難者に対する支援、第5章の基幹インフラや生産基盤の整備、6章2～4節の原子力災害で被害を受けた農林水産業等の復旧・復興、同章5節の福島県における観光振興の促進等の施策も講じられている。

また、いずれの行政分野においても、東日本大震災からの復興にあたっては、被災地の地方公共団体だけではなく、ボランティアやNPO、民間企業等が非常に大きな役割を果たしており、多様な主体が連携した取組の促進や協働に向けた環境整備のために、3章4節の「新しい東北」、8章1節の中間支援組織との連携・協働や同章2節の行政機関相互の連携等の施策が講じられている。

本書によって、東日本大震災からの復興に係る国の施策等の全体像を把握され、その教訓を今後の大規模災害からの復興に活かすためには、こうした各章・各施策間の関連性にも留意されたい。

4. 本書とりまとめの経緯

※作成中

1章 総論（復興庁設置以前）

1節 震災の概要

1. 被害の状況

「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震」¹（以下「東北地方太平洋沖地震」という。）は、マグニチュード9.0という我が国の観測史上最大の地震であり、世界でも1900年以降4番目の巨大地震であった。政府においては、災害規模が東日本全域に及ぶ甚大なものであること、さらに、大規模な地震と津波に加え原子力発電所の事故が重なるという未曾有の複合災害であり、復旧・復興施策の実施に当たって統一的な名称が必要となることから、平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震による災害及びこれに伴う原子力発電所事故による災害について「東日本大震災」と呼称することとした²。

(1) 地震・津波災害の概要

1) 地震・津波の概要

東北地方太平洋沖地震の震源域は岩手県沖から茨城県沖まで及び、長さ約450km、幅約200kmの断層が3分程度にわたり破壊されたものと考えられている³。そのため、広範囲に揺れが観測され、また、大津波が発生し、被害は広域にわたった。宮城県北部の栗原市では最大震度7を観測したほか、宮城県、福島県、茨城県、栃木県では震度6強を観測し、北海道から九州地方にかけて、震度6弱から震度1の揺れが観測された。各地を襲った津波の高さは、福島県相馬では9.3m以上、岩手県宮古で8.5m以上、大船渡で8.0m以上、宮城県石巻市鮎川で8.6m以上などが観測された。また、東北地方太平洋沖地震津波合同調査グループの調査等によると、津波の遡上高は最大で40m以上にのぼるとされた。加えて国土地理院の調査によると、青森、岩手、宮城、福島、茨城、千葉の6県62市町村の空中写真・衛星画像判読による浸水範囲面積の合計は561km²（山手線の内側の面積63km²の約9倍）であったとされる。

○東北地方太平洋沖地震の概要

- ・発生日時

平成23年3月11日（金）14時46分

- ・震源及び規模

三陸沖（北緯38.1度、東経142.9度、牡鹿半島の東南東130km付近）

深さ24km、モーメントマグニチュードMw9.0

- ・各地の震度（震度6弱以上）

¹ 平成23年3月11日気象庁命名。

² 平成23年4月1日閣議了解（東北地方太平洋沖地震による災害の呼称について）。

³ この領域は、地震調査研究推進本部地震調査委員会の当時の長期評価における三陸沖中部、宮城県沖、三陸沖南部海溝寄り、福島県沖、茨城県沖及び三陸沖北部から房総沖の海溝寄りの6つの領域を含む可能性が高いと考えられており、地震調査委員会では、以上の6つの領域で個別に発生する地震及び宮城県沖と三陸沖南部海溝寄りが連動して発生する地震については、地震規模や地震発生確率等を評価していたが、これらすべての領域が連動して発生する地震については想定外であった。

震度7 : 宮城県北部

震度6強 : 宮城県南部・中部、福島県中通り・浜通り、茨城県北部・南部、
 栃木県北部・南部

震度6弱 : 岩手県沿岸南部・内陸北部・内陸南部、福島県会津、群馬県南部、埼玉県南部、
 千葉県北西部

・津波

3月11日14時49分津波警報(大津波)を発表

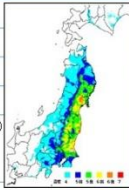

津波の観測値(検潮所)

えりも町庶野	最大波	15:44	3.5m
宮古	最大波	15:26	8.5m以上
大船渡	最大波	15:18	8.0m以上
釜石	最大波	15:21	420cm以上
石巻市鮎川	最大波	15:26	8.6m以上
相馬	最大波	15:51	9.3m以上
大洗	最大波	16:52	4.0m

余震は、岩手県沖から茨城県沖にかけて、おおむね震源域に対応する長さ約500km、幅約200kmの範囲で発生しているほか、震源域に近い海溝軸の東側、福島県及び茨城県の陸域の浅い場所も含め広い範囲で発生した。震度6弱以上の余震だけでも令和2年度末までに6回発生しており、また、長野県北部を震源とする地震(平成23年3月12日)や静岡県東部を震源とする地震(平成23年3月15日)など、東北地方太平洋沖地震の余震域外でも最大震度6強を観測する地震が相次いだ。なお、2)において示す被害の概要においては、これら余震等による被害も含む。

2) 被害の概要

図表 1-1-1 東日本大震災の概要

I. 東日本大震災の概要		東日本大震災	(参考)阪神・淡路大震災
発生日時	平成23年3月11日14:46		平成7年1月17日5:46
マグニチュード	9.0		7.3
地震型	海溝型		内陸型
被災地	農林水産地域中心		都市部中心
震度6弱以上県数	8県(宮城、福島、茨城、栃木、岩手、群馬、埼玉、千葉) 震度7:宮城県北部 震度6強:宮城県南部・中部、福島県中通り・浜通り、茨城県北部・南部、栃木県北部・南部		1県(兵庫)
津波	各地で大津波を観測 (最大波 相馬9.3m以上、宮古8.5m以上、石巻市鮎川8.6m以上)		数十cmの津波の報告あり、被害なし
被害の特徴	大津波により、沿岸部で甚大な被害、多数の地区が壊滅。		建築物の倒壊、長田区を中心に大規模火災が発生。
死者 行方不明者	死者19,759名(震災関連死を含む) (岩手:5,145名、宮城:10,568名、福島3,931名) 行方不明者2,553名(岩手:1,110名、宮城:1,215名、福島:224名)		死者6,434名 行方不明者3名
住家被害(全棟)	122,006棟(岩手:19,508棟、宮城:83,006棟、福島:15,436棟)		104,906棟
災害救助法の適用	241市区町村 (青森、岩手、宮城、福島、茨城、栃木、千葉、東京、長野、新潟の10都県)		25市町 (大阪、兵庫の2府県)
複合災害	東京電力福島第一原子力発電所の事故。 避難指示区域の面積1,150km ² (平成28年8月(最大))、避難者数47万人(発災当初)		-

令和3年版「防災白書」及び緊急災害対策本部とりまとめ報(令和4年3月8日)を基に作成 1

出所) 復興庁「復興の現状と今後の取組」令和4年12月

a. 人的被害

東日本大震災では13都道府県で死者19,759人、行方不明者2,553人(令和4年3月8日消防庁第162報。関連死を含む。)という明治以降では大正12年(1923年)の関東大震災(死者・行方不明者:約105,000人)、明治29年(1896年)の明治三陸地震(同:約22,000人)に次ぐ極めて深刻な被害をもたらした。このうち、岩手県では死者5,145名・行方不明者1,100人、宮城県では死者10,568名・行方不明者1,215人、福島県では死者3,931名・行方不明者224人となっており、この3県が被害の大半を占めている。また、震災関連死の死者数は3,789人(令和4年3月31日現在、復興庁)に上っている。なお、平成7年に発生した阪神・淡路大震災では、死者数が6,434人、行方不明者が3人であった(平成18年5月19日消防庁確定報)ことから、東日本大震災の被害の大きさがうかがえる。

b. 住家被害

住家について、全壊は9都県で発生し、その数12万2,006棟、半壊は13都道府県で発生し、その数283,160棟となる大きな被害が生じた(令和4年3月8日消防庁)。このうち、岩手県では全壊19,508棟・半壊6,571棟、宮城県では全壊83,005棟・半壊155,130棟、福島県では全壊15,435棟・半壊82,783棟となっており、人的被害同様、大半を占めている。なお、阪神・淡路大震災では全壊104,906棟、半壊が144,274棟であった。

図表 1-1-2 東日本大震災の人的・住家被害

	人的被害			住家被害等							
	死者	行方不明	負傷者	住家被害			非住家被害		火災		
				全壊	半壊	一部損壊	床上浸水	床下浸水		公共建物	その他
北海道	1		3		4	7	329	545	17	452	4
青森県	3	1	110	308	701	1,005				1,402	11
岩手県	5,145	1,110	213	19,508	6,571	19,066		6	529	4,178	33
宮城県	10,568	1,215	4,148	83,005	155,130	224,202		7,796	9,948	16,848	137
秋田県			11			5					1
山形県	3		45		14	1,249			8	124	2
福島県	3,931	224	183	15,435	82,783	141,054	1,061	351	1,010	36,882	38
茨城県	66	1	714	2,638	25,056	190,471	33	610	1,763	21,668	31
栃木県	4		133	261	2,118	74,173			718	9,706	
群馬県	1		42		7	17,679					2
埼玉県	1		104	24	199	16,511			95		12
千葉県	22	2	268	807	10,313	57,449	61	455	12	827	18
東京都	8		119	20	223	6,570			419	786	35
神奈川県	6		137		41	459				13	
新潟県			3			17			4	5	
山梨県			2			4			1	1	
長野県			1								
静岡県			3			13		5			
三重県			1				2				
大阪府			1						3		
徳島県							2	9			
高知県			1				2	8			
合計	19,759	2,553	6,242	122,006	283,160	749,934	1,490	9,785	14,527	92,892	330
(参考)	死者	行方不明	負傷者	全壊	半壊	一部損壊	全壊	半壊	部分壊	非住家被害	
阪神・淡路大震災	6,434	3	43,792	104,906	144,274	390,506	7,036	96	333	42,496	

出所) 緊急災害対策本部 令和4年3月8日(14:00)時点 (消防庁 令和4年3月1日時点) 及び 阪神・淡路大震災以外の被害(兵庫県庁HP:平成18年5月19日消防庁確定)。*死者は震災関連の死者を含む。
*被災状況は、平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震の被害(別に消防庁において被害状況及び対応について令和3年2月13日に発生した福島県沖を震源とする地震及び令和3年3月20日に発生した宮城県沖を震源とする地震)による被害を除く。*平成23年3月1日以後に発生した震源域外の被害の区別が不明な地震による被害を含む。

出所) 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) 参考資料1

c. 交通遮断状況

東日本大震災による道路損壊箇所は4,198箇所であり、直轄国道においては、国道45号で22区間の通行止めが発生し、5橋の上部工が流失する等の被害が生じた。また、東北自動車道、常磐自動車道をはじめとする20路線の高速道路が通行止めとなった。

また、鉄道については、JR東日本では、東北新幹線において、震災により約1,200ヶ所が損傷し、全線運転見合せとなったほか、在来線では、津波により八戸線、山田線、大船渡線、気仙沼線、石巻線、仙石線、常磐線の7線区において、23駅が流出する等の被害が生じた。その他、仙台市地下鉄南北線、仙台空港鉄道仙台空港線、三陸鉄道北リアス線及び南リアス線などにおいても被害が生じるなど、旅客鉄道や貨物鉄道の多くが全線又は一部区間で不通となった。

港湾では、地震やそれに伴う津波により、青森県八戸市から茨城県に至る太平洋岸のすべての港湾において機能が停止した。

空港については、仙台、花巻、福島、茨城の被災した4空港のうち、花巻空港と茨城空港、福島空港では被害があったものの、震災発生当日中の運用再開がされた。一方、仙台空港は、津波の浸入による土砂やがれきの堆積等により空港閉鎖、機能停止の事態に陥った。

このように被災地の交通インフラは広範囲で寸断され、多くの住民が孤立したほか、物資輸送等のための輸送路確保等も課題となった。

d. ライフラインの状況等

東北電力管内、東京電力管内、北海道電力管内等の東日本の広範囲で延べ約891万戸の停電が発生した。

都市ガスにおいては約48万戸が供給停止となったほか、岩手県・宮城県・福島県の3県におけるLPガスの供給停止戸数も約166万戸に上った。

水道においては一時約220万戸において断水が発生した。また、下水道においては、13都県の処理施設120箇所が被災した。このほか工業用水道については、13都県で44事業が被災し、給水停止となった。

通信においては、約100万回線の固定電話が不通となったほか、携帯電話基地局においても約1.5万局が停波となった。

なお、阪神・淡路大震災における停電は約260万戸、ガスの供給停止戸数は約84.5万戸、断水戸数は約127万戸、固定電話の不通回線数(交換機系・加入者系)は、約48万回線であった。

加えて、東日本大震災で震度6弱以上を観測した8県では、352市町村のうち237市町村の庁舎が被災した。これにより、災害応急対策活動への支障、自治体が保有する各種データの滅失、行政サービスへの支障等が発生した。

被災地のライフラインや行政機能の停止により、被災者が避難生活を余儀なくされる、生活再建に早期に着手が出来ない等の課題が生じた。

e. 首都圏等における影響

震度5強が観測された首都圏では、交通機関の不通により、大量の帰宅困難者が発生する事態となり、徒歩帰宅者による歩道の混雑や、帰宅できなかった人々の滞留などが発生した。3月12日午前4時現在において、東京都の関係施設や都立学校、区市町の一時受け入れ施設を利用した帰宅困難者は約9.4万人に上った。

加えて、茨城、千葉、東京、埼玉、神奈川等の広い範囲で明治以降の埋立地等の液状化現象が発生し、マンホール浮上や、家屋、電信柱等の傾斜・沈下、ライフラインの停止等の被害が生じた。国土交通省の調査(平成23年9月27日時点)において、東北から関東にかけて9都県で約2.7万件の液状化による宅地被害が発生したとされる。

また、ゆっくり繰り返す長い周期の揺れ(長周期地震動)との建造物の固有周期の共振により、東京都等の高層ビル等において大きな揺れによる被害等が生じたほか、地震発生後には、東京電力管内での計画停電が実行されるなど、地震は、東北地方のみならず、首都圏等においても大きな影響をもたらした。さらに、地震発生当日、10,300円台で推移していた日経平均株価は、3月15日には終値で8,600円台まで下落するなど、日本経済にとっても大きな影響を与えた。

g. 被害推計

東日本大震災の被害推計は、内閣府(経済財政分析担当)が行ったストック毀損額の推計「約16兆円～約25兆円」と内閣府(防災担当)によるストックの被害額推計「約16兆9千億円」があり、いずれも阪神・淡路大震災の被害推計(国土庁)の「約9兆6千億円」を遙かに上回る。

図表 1-1-3 東日本大震災の被害推計と阪神・淡路大震災の被害推計の比較

推計主体	東日本大震災			(参考) 阪神・淡路大震災	
	内閣府(防災担当)	内閣府(経済財政分析担当)		国土庁	
		ケース1	ケース2		
建築物等 (住宅・宅地店舗・事務所・工場・機械等)	約10兆4千億円	約11兆円 <small>建築物の損壊率の想定 ・津波被災地域: 阪神の2倍程度 ・非津波被災地域: 阪神と同程度</small>	約20兆4千億円 <small>建築物の損壊率の想定 ・津波被災地域: ケース1より特に大きい ・非津波被災地域: 阪神と同程度</small>	約6兆3千億円	
ライフライン施設 (水道、ガス、電気、通信・放送施設)	約1兆3千億円	約1兆円	約1兆円	約6千億円	
社会基盤施設 (河川、道路、港湾、下水道、空港等)	約2兆2千億円	約2兆円	約2兆円	約2兆2千億円	
その他	農林水産	約1兆9千億円	約2兆円	約2兆円	約5千億円
	その他	約1兆1千億円			
総計	約16兆9千億円	約16兆円	約25兆円	約9兆6千億円	

注:ストックの区分は内閣府(防災担当)の推計で用いたものによるものであり、推計により若干異なる。

出所) 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] 参考資料

・内閣府(経済財政分析担当)の推計

内閣府(経済財政分析担当)による推計は、平成23年3月23日月例経済報告等に関する関係閣僚会議震災対応特別会合資料「―東北地方太平洋沖地震のマクロ経済的影響の分析―」として公表された。

被災地の各県別ストック(推計ベース)に、阪神・淡路大震災を基に作成した損壊率を乗じたマクロベースからの試算として、被災地域におけるストック(社会資本・住宅・民間企業設備)の毀損額として「約16兆円～約25兆円」という額が示された。

具体には、津波被災地域が阪神・淡路大震災の2倍程度の損壊率の場合(ケース1)、被災地全域のストック総額約175兆円に対して、毀損額を約16兆円と推計し、さらに建築物について津波の被害を特に大きいと想定した場合(ケース2)は、毀損額が約25兆円であると推計したものである。

・内閣府(防災担当)の推計

内閣府(防災担当)の推計は、「東日本大震災における被害額の推計について」として、平成23年6月24日に記者発表された。

今後の被災地の復旧・復興に関する関係各方面の議論の参考に資するため、各県及び関係府省からのストック(建築物、ライフライン施設、社会基盤施設等)の被害額に関する提供情報に基づき、ストックの被害額の推計として「約16兆9千億円」という額が示された。

具体には、建築物等(住宅・宅地、店舗・事務所、工場、機械等)約10兆4千億円、ライフライン施設(水道、ガス、電気、通信・放送施設)約1兆3千億円、社会基盤施設(河川、道路、港湾、下水道、空港等)約2兆2千億円、農林水産関係(農地・農業用施設、林野、水産関係施設等)約1兆9千億円、その他(文教施設、保健医療・福祉関係施設、廃棄物処理施設、その他公共施設等)約1兆1千億円の合計により、約16兆9千億円としたものである。

(2) 東京電力福島第一原子力発電所事故等の概要

1) 東京電力福島第一原子力発電所事故

3月11日14時46分の東北地方太平洋沖地震の発生により、東京電力株式会社(以下「東京電力」という。)福島第一原子力発電所(以下「東電福島第一原発」という。)の原子炉6機のうち、運転中の1号機から3号機までのすべてが自動停止した(4号機から6号機までは定期検査により運転停止中であった)。

同日15時42分には、東京電力により、1号機から3号機までにおいて全交流電源が喪失したとして、原子力災害対策特別措置法(平成11年法律第156号。以下「原災法」という。)第10条事象が発生したとの判断がなされ、原子力安全・保安院等関係機関に連絡がなされた。

さらに、同日16時36分には、東京電力が、1号機及び2号機において原災法第15条該当事象(非常用炉心冷却装置による注水が不能)が発生したとして、16時45分に原子力安全・保安院等に連絡した。3号機においては、同月13日の早朝、東京電力が、原災法第15条事象(原子炉冷却機能喪失)が発生したとして、原子力安全・保安院等に連絡した。また、1号機から4号機までの使用済燃料プールの冷却も困難となった。

その後、同月12日午後に1号機において、同月14日午前中に3号機において、同月15日朝

に4号機において、水素爆発と思われる爆発が発生した。2号機においては、同月15日朝に水素爆発によるものと思われる大きな衝撃音が確認されたほか、4号機においては、同日朝、火災の発生も確認された。また、汚染水の滞留、外部流出も発生しており、本事故は、発電所内施設の損傷に留まらず、放射性物質が外部へと放出される事態へと進展した。

こうした中、政府は、事態の収束のため、原子炉等規制法第64条第3項の規定に基づき、経済産業大臣から東京電力に対し、原子炉格納容器内の圧力抑制のための措置や海水注入等の実施を命令した。また、自衛隊、警視庁機動隊や緊急消防援助隊による放水活動なども実施されている。東京電力は、原子炉及び使用済燃料プールの冷却のための注水・放水作業、原子炉格納容器の圧力抑制のための措置、水素爆発の防止のための窒素封入措置(1号機)や汚染水の放出を防ぐための措置等を実施した。

なお、本事故により、原子力安全・保安院は、同月12日に国際原子力・放射線事象評価尺度(INES)において、レベル3(重大な異常事象)と暫定評価した後、同日、レベル4(事業所外への大きなリスクを伴わない事故)に、同月18日にレベル5(事業所外へリスクを伴う事故)に、4月12日にはレベル7(広範囲な影響を伴う事故)に引き上げ、国際原子力機関(IAEA)に通報を行った。

2) 東京電力福島第二原子力発電所事故

東北地方太平洋沖地震の発生により、東京電力株式会社福島第二原子力発電所(以下「東電福島第二原発」という。)の運転中であった1号機から4号機までのすべてが自動停止した。同日17時35分には、東京電力が、1号機について原災法第10条事象(原子炉冷却材漏えい)が発生したと判断し、18時33分には1号機、2号機及び4号機において原災法第10条事象(原子炉除熱機能喪失)が発生したと判断して原子力安全・保安院等関係機関に連絡した。翌12日の早朝には、同じく1、2及び4号機において、原災法第15条事象(圧力抑制機能喪失)が発生したとして、東京電力が原子力安全・保安院等に連絡した。その後、東京電力の復旧作業により除熱機能が回復し、すべての号機が冷温停止し、安定した状況となった。

なお、本事故により、原子力安全・保安院は、同月12日にINESにおいて、レベル3(重大な異常事象)と暫定評価し、IAEAに通報を行った。

2. 初動・応急

(1) 地震・津波災害への対応

本項においては、第177回国会に提出された「防災に関してとった措置の概況」(平成23年版防災白書)等をもとに、加除等を行い、平成23年3月11日の発災当初に初動対応・応急対応等として講じられた措置を中心に記載しているものである(復興の取組等については2章以降を参照されたい)。

1) 初動対応

a. 緊急災害対策本部の設置

政府においては、発災直後の3月11日14時50分に、官邸対策室を設置するとともに、緊急参集チームを招集した。また、同時刻、総理大臣より、「①被災状況の確認、②住民の安全確保、早期の避難対策、③ライフラインの確保、交通網の復旧、④住民への的確な情報提供に全力を尽くすこと。」との指示がなされた。

15時14分に、東北地方太平洋沖地震災害の応急対策を強力に推進するため、災害対策基本法(昭和36年法律第223号)に基づき、同法制定以来初めて、内閣総理大臣を本部長とする緊急災害対策本部が閣議決定(「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震緊急災害対策本部について」)により設置された。

15時37分、第1回緊急災害対策本部会議が開催され、災害応急対策に関する基本方針が決定された。

図表 1-1-4 災害応急対策に関する基本方針

表 1-2-1 災害応急対策に関する基本方針

本日14時46分頃に発生した地震は、東北を中心に北海道から関東地方にかけての広い範囲を中心に、地震動、津波等により、激甚な被害が発生している模様である。さらに、今後の余震により、被害が拡大する可能性も考えられる。

このため政府として、以下の基本方針に基づき、地方自治体と緊密に連携し、被災者の救援・救助をはじめとする災害応急活動に総力をあげて取り組むとともに、国民生活及び経済活動が早期に回復するよう全力を尽くす。

1. 災害応急活動が円滑に行えるよう、関係省庁は情報の収集を迅速に行い、被害状況の把握に全力を尽くす。
2. 人命の救助を第一に、以下の措置により被災者の救援・救助活動、消火活動等の災害応急活動に全力を尽くす。
 - (1) 全国から被災地に、自衛隊の災害派遣部隊、警察広域緊急援助隊、緊急消防援助隊、海上保安庁の部隊及び災害派遣医療チーム(DMAT)を最大限派遣する。
 - (2) 応急対応に必要な人員、物資等の緊急輸送路を確保するため、高速道路や幹線道路等の通行路の確保に全力を挙げる。
 - (3) 救援・救助活動等の応急対策を適切に進めるため、必要に応じて航空情報(ノータム)の発出等により、関係機関、関係団体の協力の下、被災地上空及びその周辺空域における航空安全の確保を図る。
3. 被災地住民の生活の復旧等のため、電気、ガス、水道、通信等のライフラインや鉄道等の交通機関の復旧に全力を挙げる。
4. 応急対応に必要な医療物資、食糧、飲料水及び生活必需品、並びに緊急輸送路・ライフライン等の復旧のための人員、物資を確保するため、全国からの官民一体となった広域応援体制を確保する。
5. 被災地の住民をはじめ、国民や地方自治体、関係機関が適切に判断し行動できるよう、的確に情報を提供する。

(緊急災害対策本部資料)

出所)平成23年度防災白書

発災当日には、さらに2回の緊急災害対策本部会議が開催された。首都圏で、地震直後からすべての鉄道が運行を見合わせ、多数の帰宅困難者が駅に滞留するなどの問題が発生していたことから、19時23分に開催された第3回緊急災害対策本部会議の後、官房長官より、「帰宅困

難者の対策に全力をあげるため、駅周辺の公共施設を最大限活用するよう全省庁は全力を尽くすこと」との指示がなされ、東京都を中心に首都圏に所在する国の施設(国営昭和記念公園等)を帰宅困難者の一時滞在施設として開放するなどの対応が行われた。

また、地方公共団体で実施する被災者に対する物資の調達や輸送、広域医療搬送や海外からの支援助入れについては、緊急災害対策本部に設置された事案対処班(最大時で約70名)により対応が行われた。

津波の被害を受けたところでは、孤立者や役場の機能が失われたところが多数発生したことから、発災翌日の3月12日の第6回緊急災害対策本部会議において、総理大臣から、「人命救助を強力に進めるため、①特に孤立者の救助活動に自衛隊の部隊を積極的に投入するなど、広域応援態勢の強化を図るとともに、②役場の機能が失われているような地方自治体へのサポートの強化に取り組んでいただきたい。」との指示がなされた。

発災から1週間となる3月17日までに開催された12回にわたる緊急災害対策本部会議において、応急対策を推進するための総合調整が進められ、以下の事項について緊急的な対応が行われた。

- ・3月11日には青森県(2市町)、岩手県(全34市町村)、宮城県(全35市町村)、福島県(全59市町村)、茨城県(37市町村)、栃木県(15市町)、千葉県(8市区町)、東京都(47区市町)、同12日には長野県(1村)、新潟県(3市町)の計10都県に災害救助法(昭和22年法律第118号)が適用された。
- ・3月12日には、「平成23年東北地方太平洋沖地震による災害についての激甚災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令」(平成23年政令第18号)が閣議決定された。
- ・3月12日から順次、各都県において、被災者生活再建支援法(平成10年法律第66号)が適用された。
- ・3月13日には、「平成23年東北地方太平洋沖地震による災害についての特定非常災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令」(平成23年政令第19号)が閣議決定され、東北地方太平洋沖地震による災害が、特定非常災害として指定された。
- ・3月14日には、被災地に対する物資の調達や輸送等のため、「東北地方太平洋沖地震」被災地域に対する物資支援に係る予備費使用について閣議決定された。等

3月17日に開催された第12回緊急災害対策本部会議においては、今後、被災者の生活支援が喫緊の課題であることにかんがみ、緊急災害対策本部の下に「被災者生活支援特別対策本部」を置くことが決定された。

また、5月20日に開催された第17回緊急災害対策本部会議において、本格的な復興段階に至るまでの当面3ヶ月程度の間に関が取り組んでいく施策を取りまとめた「東日本大震災に係る被災地における生活の平常化に向けた当面の取組方針」を決定した。

なお、平成23年に開催された緊急災害対策本部会議及びその議事等は以下のとおり。

図表 1-1-5 平成23年に開催した平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震緊急災害対策本部会議の一覧

回	開催日	主な議事	了解事項・備考等
第1回	3月11日 15:37~	・各省庁からの報告 地震情報等について	「災害応急対策に関する基本方針」を 了解

	15:56	対応状況等について ・災害応急対策に関する基本方針	
第2回	3月11日 16:00 過ぎ～16:22	・各省庁からの報告 地震情報等について 対応状況等について ・災害応急対策に関する基本方針	
第3回	3月11日 19:23～ 19:38	・各省庁からの報告 地震情報等について 対応状況等について	現地災害対策本部の設置を進めていく方針を共有
第4回	3月12日 08:30～ 09:15	・各省庁からの報告 地震情報等について 対応状況等について	現地災害対策本部立ち上げを報告
第5回	3月12日 11:36～ 12:08	・各省庁からの報告 地震情報等について 対応状況等について	
第6回	3月12日 21:40～ 22:05	・各省庁からの報告 地震情報等について 対応状況等について	激甚災害指定を同日閣議決定する方針を共有
第7回	3月13日 09:32～ 10:04	・各省庁からの報告 地震情報等について 対応状況等について	
第8回	3月13日 21:01～ 21:35	・各省庁からの報告 地震情報等について 対応状況等について	計画停電実施了承を報告 特定非常災害指定を同日閣議決定する方針を共有
第9回	3月14日	・各省庁からの報告 対応状況等について	
第10回	3月15日	・各省庁からの報告 対応状況等について	予備費 302 億円使用の持ち回り閣議決定(14日)を報告
第11回	3月16日	・各省庁からの報告 対応状況等について	歳入欠かん等債に係る政令改正を同日制定する方針を共有
第12回	3月17日	・各省庁からの報告 対応状況等について	
第13回	3月21日	・各省庁からの報告 被災地支援の体制及び状況等について 原子力発電所の状況及び対策の状況	体制強化(被災者生活支援特別対策本部等、電力需給緊急対策本部等、震災ボランティア連携チーム等)を報告
第14回	3月31日	・各省庁からの報告 被災者生活支援の状況報告について 原子力発電所の状況、対策及び被災者支援の状況について 経済被害への対応について	
第15回	4月11日	・各省庁からの報告 被災者生活支援の状況報告について	

		原子力発電所の状況、対策及び被災者支援の状況について	
第16回	5月6日	<ul style="list-style-type: none"> 各省庁等からの報告 大震災関連の政府組織の整理について現状と課題について <ul style="list-style-type: none"> ①被災者生活支援の状況等について ②原発事故の対応状況及び原子力被災者生活支援の状況について 	5月9日からの体制整理（被災者生活支援特別対策本部の被災者生活支援チームへの変更等）について共有
第17回	5月20日	<ul style="list-style-type: none"> 東日本大震災に係る被災地における生活の平常化に向けた当面の取組方針(案) 	「東日本大震災に係る被災地における生活の平常化に向けた当面の取組方針」を了承
第18回	8月26日	<ul style="list-style-type: none"> 復旧の現状・主な課題への取組状況について 除染に関する緊急実施基本方針(案)について 福島県との協議の場の開催について 	東日本大震災復興対策本部(第6回)、原子力災害対策本部(第19回)との合同会合
第19回	9月11日	<ul style="list-style-type: none"> 復旧の現状と主な課題への取組等について 原子力被災者支援への取組状況について 国際原子力機関に対する日本政府の追加報告書—東京電力福島原子力発電所の事故について—(第2報) 	東日本大震災復興対策本部(第7回)、原子力災害対策本部(第20回)との合同会合

b. 現地対策本部の設置

3月11日18時42分、現地の被害状況を詳細に把握するため、内閣府副大臣を団長とする約30名からなる調査団が現地に派遣された（派遣府省等：内閣官房、内閣府、警察庁、総務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、国土交通省、環境省及び防衛省）。その後、政府は、3月11日の閣議決定に基づき、3月12日6時に、緊急災害現地対策本部（本部長：内閣府副大臣）を宮城県に設置した。

また、同日、岩手県及び福島県にも政府調査団が派遣され、それぞれ現地対策連絡室が設置された。

同現地対策本部は、政府一体となって推進する災害対策について被災地方公共団体との連絡調整を図りつつ、当該対策に関する事務を被災現地において機動的かつ迅速に処理するとともに、地方公共団体の災害対策本部が行っている災害対策に対して、政府として最大限の支援及び協力を行うことを目的としている。

なお、地方公共団体においても、岩手県、宮城県及び福島県をはじめ、東北・関東地方を中心に、北海道から九州に至る23都道県で災害対策本部等を設置し災害対策を講じた。

c. 救出・救助活動等

- ・救出・救助活動

今回の地震では、広い範囲で津波が発生し、沿岸部を中心に多数の行方不明者及び孤立集落が発生したことから、人命救助を第一に、消防、警察、海上保安庁及び自衛隊が連携し、大規模な救出・救助活動が行われた。

警察庁、消防庁及び海上保安庁においては、地震発生後、それぞれ被災地域以外の各都道府県警察、消防本部、各管区海上保安本部等に応援活動を要請又は指示し、防衛省においても、発災後直ちに防衛大臣から自衛隊の部隊に対し大規模震災災害派遣命令を発し、可能な限りの部隊・装備を投入して、大規模かつ迅速な初動対応を行った。

警察庁では、全国の警察機関から部隊を派遣し、広域緊急援助隊や機動隊が、被災地の県警察と一体となって被災者の救出救助や行方不明者の捜索を実施した。なお、これまでに広域緊急援助隊等として派遣された総数は約 131,600 名となっている(令和4年3月8日緊急災害対策本部)。

消防庁では、緊急消防援助隊に対し出動を指示し、最大時(3月18日)で1,870 隊、6,835 名が救助活動を行った。なお、緊急消防援助隊の創設後、消防庁長官の指示により緊急消防援助隊が出動したのは、今回の震災が初めてである。また、岩手県、宮城県及び福島県を除く 44 都道府県より部隊が派遣され、平成 23 年 3 月 11 日から 6 月 6 日までの 88 日間で、8,854 隊、30,684 名が派遣された(令和4年3月8日緊急災害対策本部)。

海上保安庁では、これまでに、巡視船艇等 88,612 隻、航空機 36,985 機及び特殊救難隊等 2,550 名が救助活動を行った(令和4年3月8日緊急災害対策本部)。

防衛省では、被災地での活動をより強化するため、3月14日に陸・海・空自の部隊による統合任務部隊を編成し、被災者の捜索・救助活動を展開した。また、訓練以外で初めて自衛隊法に基づく即応予備自衛官及び予備自衛官を招集し、自衛隊の総力を挙げて取り組み、総理からの指示も踏まえ、最大時で3月26日に人員約 10 万 7 千名に上る派遣態勢で捜索・救助活動が展開された。成 23 年 3 月 11 日から 8 月 31 日までの 174 日間で、延べ約 10,580,000 名が派遣された(令和4年3月8日緊急災害対策本部)。

・海外からの救助隊等の受入れ

発災以来、163 の国・地域及び 43 の機関からの援助の申出があり、29 の国・地域・機関から救助隊・専門家チーム等が派遣された(令和4年3月8日緊急災害対策本部)。

また、日本からの支援要請に基づき、米軍は、人員 15,000 名以上、艦船約 24 隻、航空機約 140 機を投入(最大時)した大規模な活動(「トモダチ作戦」)を実施した。空母「ロナルド・レーガン」、強襲揚陸艦「エセックス」他からの救援物資の供出、各国救助隊への輸送支援、捜索救助活動、仙台空港の復旧作業等を実施するとともに、東電福島第一原発に係る支援として、バージ船の提供、海兵隊の放射能対処専門部隊(CBIRF)の派遣、無人偵察機「グローバル・ホーク」等が撮影した写真の提供等が行われた。

・火災の発生状況と消火活動

地震発生直後から各地域において火災が発生した。

今回の震災においては、沿岸部の市街地や石油コンビナート施設、危険物施設等で火災が確認された。また、現地における消防隊の活動については、津波に伴うガレキや水没により消火

活動に支障をきたした事例も報告されている。

県内の広域応援も含め被災地の消防機関(消防吏員、消防団員)及び緊急消防援助隊が消火、救助、救急等の対応を行った。

d. 応急医療活動

発災後、被災地の医療機関の多くが被災した。また、建造物被害が軽微又は全半壊を免れた医療機関においても職員の出勤、患者搬送、医薬品等の搬送に困難を極めた。

このような厳しい状況下であったが、被災直後から被災地内の医療従事者が医療機関に集まり応急医療活動に従事するなどの自律的な活動が各所において行われた。また、被災地外からの被災地に対する応急医療活動については、災害派遣医療チーム(以下「DMAT」という。)の派遣や広域医療搬送等、全国的規模による応急医療活動が展開された。

・DMATの派遣

厚生労働省は、発災後速やかに都道府県等に対してDMATの派遣要請を行い、DMATは岩手県、宮城県、福島県及び茨城県において、病院支援、広域医療搬送等の救護活動を行った。また、文部科学省においても、被災当日に国公私立の全大学病院に対し、DMATの派遣を要請した。この結果、最大で193のDMATチームが被災地で活動した。3月22日をもってDMATの活動は終了した。

・広域医療搬送

大規模災害時に、緊急な治療を要する傷病者に対し、被災地外での高度な医療の提供及び被災地内の医療負担の軽減を図るため、広域医療搬送が実施された。

・医薬品、医療機器等の確保

地震による道路の損壊、燃料等の供給不足により、被災地の病院では医薬品、医療機器等が不足し、その確保が課題となった。そのため、厚生労働省は、3月12日に医療機関等に対する医薬品、医療機器等の供給に支障が生じることがないように、また、適正な流通を阻害することがないように万全の措置を講ずるよう関係団体に依頼したほか、医薬品、医療機器等を被災地に円滑に輸送できるよう、「緊急通行車両確認標章」の交付申請手続を関係団体に通知した。また、関係団体の協力を得て、医薬品、医療機器等を被災地へ搬送した。

e. 生活必需物資の調達及び輸送

被災地では、大量の被災者が発生し、発災当日から水、食料等の物資が不足したため、被災者の生活に必要な物資を大量に被災地へ供給する必要が生じた。そのため、発災当日から、緊急災害対策本部において、関係府省の物資調達・輸送関係の担当官を集め、物資の調達・輸送の調整を開始するとともに、関係団体や企業に対して、所管省庁から協力を要請した。従前は、被災地において必要な物資は地方公共団体が自ら調達してきたところであるが、今回の東日本大震災は、前例のない大規模災害で被害が広範囲に及び、さらに地方公共団体の機能が著しく低下していたことから、国(緊急災害対策本部)において物資の調達・輸送を直接実施すると

の前例のない取組を開始した。そのために必要な経費として、平成22年度予備費から約302億円を物資支援に使用することが閣議決定された(3月14日)。

緊急災害対策本部(3月20日以降は、被災者生活支援特別対策本部。)においては、被災地の要請にあわせた支援を効率的に行うため、被災市町村の物資需要をとりまとめた各被災県からの逐次の要請に基づき、関係府省及び関係団体・企業の協力を得て、必要となる物資を調達し、県が指定する物資集積拠点へ輸送することとした。物資集積拠点に輸送された物資は、地方公共団体及び自衛隊等によって、各避難所等へ輸送が行われた。

同本部に対する物資の要請は、発災当初の水、食料、毛布等に始まり、その直後から燃料の需要が高まり、発災後一週間程度を経過すると、これらに加えて、おむつ、トイレットペーパー等の日用品、その後は、パーテーションやシャンプー、炊き出し器材等の避難所の生活環境改善に資する物資へと重点が変化した。このように被災地のニーズの変化に応じて、本部において必要な物資を調達し、被災地へ輸送が行われた。

なお、石油製品については、一部の製油所の稼働停止のほか、被災地における道路の損壊等から輸送手段が十分に確保できない状況があいまって、病院、通信施設、地元消防局等、人命救助や生活維持のため不可欠なところへの供給等が非常に困難な状況となった。このような状況への対処として、関係業界への円滑供給の要請、石油の民間備蓄義務の水準の3日分の引き下げ、輸出・需要の抑制、石油事業者間の連携、タンクローリーの大量投入、鉄道による輸送、拠点サービスステーションの整備等、緊急の供給確保措置と輸送手段の多様化を図った。

f. 緊急交通路の確保

警察では、発災翌日には、人命救助や緊急物資輸送に必要な車両等の通行を確保するため、災害対策基本法に基づき、東北自動車道、常磐自動車道及び磐越自動車道の一部区間等を緊急交通路に指定した。

その一方で、3月16日から同22日にかけて、高速道路の補修状況等に応じて、交通規制の実施区間を順次縮小し、残る規制区間においても大型車等を規制の対象から除外するなど、交通規制による市民生活への影響を最小限度にとどめるよう努めた。その後、3月24日には、主要高速道路の交通規制を全面解除した。

また、救助・救援、医療、緊急の物資輸送等の災害応急対策を実施する車両に対し、緊急交通路の通行に必要な「緊急通行車両確認標章」を交付した。

2) インフラ・ライフライン等の被害への対応

発災後における各種の応急活動を迅速かつ的確に展開するための市町村機能の多くが被災するとともに、応急・復旧活動に必要な不可欠な交通網が広範囲にわたり寸断され、港湾施設等のインフラ施設の損壊及び電気、ガス、水道をはじめとするライフラインへの大きな被害が発生した。また、東北から関東の広い範囲において液状化現象が発生し、ライフラインに被害が発生した。

これに対して、国、地方公共団体及び事業者がそれぞれ復旧作業に取り組んでいる。国においては、直轄事業に係る復旧に取り組むとともに、国土交通省において緊急災害対策派遣隊(T E C - F O R C E)を派遣し(延べ18,115名を被災地に派遣(令和4年3月8日緊急災害対

策本部))、被災状況の迅速な把握、通信途絶した被災地方公共団体における通信環境の確保、緊急輸送ルート確保、湛水排除等を実施することにより、救助・救急、物資輸送等の応急活動の円滑化に努めるなど、被災地方公共団体における迅速な復旧を支援した。

a. 交通関係

広範囲における地震動及び液状化現象並びに沿岸部における津波被害により、交通関係に被害が発生した。

・道路関係

道路関係については、東北自動車道をはじめとする高速道路や直轄国道が被災により通行止めとなり、特に太平洋沿岸の国道45号は各地で寸断された。

このため、道路の復旧に当たっては、まず東北地域へのアクセスのために、南北方向の幹線である東北自動車道と国道4号の縦軸ラインについて、発災翌日の3月12日に緊急輸送ルートとしての機能を確保するとともに、内陸部の縦軸ラインから太平洋沿岸に向けて東西方向の国道を「くしの歯形」に啓開し、11ルート確保、4日後の3月15日にはすべての15ルート確保した(いわゆる「くしの歯」作戦)。7日後の3月18日には国道45号の啓開作業を概ね完了させた。

物流の大動脈となる東北自動車道では、13日後の3月24日に一般車両の通行が全面的に可能となり、21日後の4月1日には常磐自動車道が東電福島第一原発の規制区間を除き、一般車両の通行が全面的に可能となった。

国道45号・国道6号については、東電福島第一原発の規制区間を除き、発災から約1ヶ月後の4月10日には、迂回路の確保を含めた応急復旧を概成した。

また、東電福島第一原発の規制区間内の国道6号についても、一時立入に間に合うように、5月8日には迂回路を含めた応急復旧を完了した。

・鉄道関係

地震直後、JR東日本、私鉄等多くの路線で運転が休止した。

東北地方の交通の幹線である東北新幹線は、段階的に運転を再開し、4月29日に全線で運転が再開された。

なお、首都圏の多くの路線は、3月11日夜半から翌朝にかけて運転が再開された。

・港湾関係

港湾関係については、地震やそれに伴う津波により、青森県八戸市から茨城県に至る太平洋岸のすべての港湾において港湾機能が停止したが、津波警報・注意報解除後の3月14日から、主要港において、航路、泊地等の障害物を取り除く啓開作業が行われ、3月15日の釜石港及び茨城港(常陸那珂港区)を皮切りに、3月24日までに、一部の岸壁が利用可能となり、緊急物資、燃料等の搬入が可能となった。

・航空関係

空港については、仙台、花巻、福島、茨城の4空港が被災した。このうち、福島空港では管制塔の窓ガラス破損、花巻空港と茨城空港ではターミナルビルの天井の落下などの被害が発生したが、いずれも震災発生の当日から運用を継続し、災害対応機や臨時便が運航された。福島空港は当日、茨城空港は3月14日、花巻空港は3月17日から民航機の定期便の運航が再開された。

津波被害を受けた仙台空港においては、3月16日から滑走路1,500mが暫定使用(救援機限定)され、多くの救援物資が輸送された。引き続き応急復旧作業を進めた結果、4月13日に民航機の就航が再開された。

b. ライフライン関係

・電力関係

電力については、延べ891万戸が停電したが、家屋流出地域などを除いて平成23年6月18日までに復旧した。

・ガス関係

都市ガスについては、供給停止が延べ48万戸発生したが、他地域の都市ガス事業者からの応援もあり、5月3日までに家屋流出等地域を除いた約42万戸が復旧した。

また、同時点においてLPガスについては、家屋流出等地域を除いて供給可能となった。

・水道関係

水道については、187市町村の水道施設が被災し、一時約220万戸が断水した。このため、被災水道事業者は、全国の水道事業者等からの応援を得て復旧活動に当たり、津波により家屋等が流失した地域等(3県3.5万戸)を除き、断水被害は平成23年9月30日までに全て復旧した。

・下水道関係

被害のあった下水処理場129箇所については、被害が甚大であった仙台市南蒲生浄化センターが平成27年度末に復旧し、汚水の発生がない2箇所及び避難指示区域等内に位置する3箇所を除くすべての被災処理場で、平成28年4月に通常レベルの処理能力まで復旧した。

下水管については、被害管路のうち、汚水を流下させるために応急対応が必要な箇所については平成23年5月までに応急対応を行った。

・工業用水道関係

工業用水道については、13都県で44事業が被災し、給水停止となった。

このため、被災事業者は、一部は他事業者からの応援を得ながら、仮復旧作業を行い、5月31日までに43事業で給水を再開した(一部再開を含む)。

・通信関係

電話等の固定回線(加入電話及びISDN)は、最大で約100万回線が停止し、平成23年5

月30日現在での停止は約12,000回線に減少し、携帯電話の基地局の停波は、最大で約14,800局(4社⁴計)であったが、約440局に減少した。現在は、帰還困難区域を除き復旧済みである(令和4年3月8日緊急災害対策本部)

・放送関係

震災当初は、テレビ中継局が120か所停波したが、現在はすべて復旧している(令和4年3月8日緊急災害対策本部)。

総務省では、放送手段の確保を望む被災23市町からの申請を受けて、臨時災害放送局(FM放送)の開設を臨機に許可した(平成23年5月31日現在)。また、1万台の携帯ラジオを被災地に配布した。

・石油精製施設等

地震により6箇所の製油所で操業を停止した。平成23年5月14日現在において、3箇所が再稼働し、出荷設備、栈橋、貯蔵タンク等の火災が発生した2箇所を含む3箇所では操業停止が継続していたが、平成24年4月28日までにすべて復旧した(令和4年3月8日緊急災害対策本部)。

石油流通施設については、塩釜油槽所の被災に代表される施設の損傷等で、東北地方の主要元売系列ガソリンスタンド1,137箇所が営業停止となり、ガソリン不足が発生した。その後、営業を再開したガソリンスタンドが徐々に増加し、現在は、安定供給が行われている。

c. 公共建物関係

・文教施設等

学校施設、社会教育施設等の文教施設及び文化財について、多くの被害が報告されたため、教育活動に支障が生じないよう、国の現地調査を待たず早期に復旧工事に着手できる旨の通知、災害復旧事業の手の簡素化等を行い、学校施設、社会教育施設等の早期復旧に向けた地方公共団体等への支援を実施した。

・医療施設等

医療機関、社会福祉施設について、全壊も含む多くの被害が報告されたことから、医療関係団体等からの医療関係者の派遣により、被災地の医療機能の確保を行い、また、仮設診療所や仮設歯科診療所の設置を進めるとともに、医療機関の早期復旧に向けた財政支援を実施することとした。

d. 河川・海岸施設等関係

・河川

直轄管理河川については、地震及び津波被害により北上川、利根川等では堤防崩壊、堤防クラック、護岸被災等2,115箇所の被害が発生し、堤防の応急復旧等の応急対策を講じるとともに、水防団出動基準等の引き下げ、住民等の広報等の警戒避難対策を講じた。被害のうち6水

⁴ NTTドコモ、KDDI、ソフトバンクモバイル、イー・モバイル

系 53 箇所を緊急復旧事業対象とし平成 24 年 3 月 5 日時点ですべての対策が完了した。

・海岸

海岸保全施設については、岩手県、宮城県及び福島県 3 県の海岸堤防約 300km のうち 190km が全壊・半壊し、津波により 561 km²の浸水被害が生じた。

これらに対し、台風等に備え、高潮位までの土のう積等の緊急対策を講じた。

・土砂災害

この地震で、福島県他 12 県において、141 件の土砂災害（死者 19 名）が発生した。台風や梅雨に備え、土のう積等の応急的な対策を講じるとともに、地震で崩壊等が発生した箇所等において緊急的に砂防堰堤等の整備を実施し、土砂災害警戒情報発表基準の引き下げ、土石流センサー等による警戒の強化を行った。

3) 被災者生活支援等

a. 被災者生活支援特別対策本部の設置

3 月 17 日の第 12 回緊急災害対策本部会議において、被災者の生活支援が喫緊の課題であることにかんがみ、政府における体制の一層の強化を図るため、緊急災害対策本部の下に、内閣府特命担当大臣（防災）を本部長とする被災者生活支援特別対策本部の設置が決定された。その主な任務は、生活必需物資等の調達及び輸送、避難所の生活環境の改善、居住の安定化の推進、保健・医療・福祉・教育等のサービスの確保等、被災者の生活支援に関し、関係行政機関、地方公共団体、企業等関係団体等との調整を行うこととされた。

被災者生活支援特別対策本部は、被災地の復旧、災害廃棄物の処理、被災者等の就労支援や雇用創出、被災者向け住宅供給の促進等の課題について、それぞれ検討・推進会議を設置し、各府省間の調整を推進した。

その後、同本部の名称は 5 月 9 日に被災者生活支援チームに変更された。

被災者生活支援チームの主な取組項目⁵は、以下のとおり。

①避難所等の生活改善

- ・関係機関が実施している避難所調査結果の分析、現地対策本部等による聴取
- ・必要に応じて対策を県・市町村等に要請
- また、制度に問題があれば、各省に検討を指示・依頼
- ・旅館・ホテルへの一時的移転を促進

②避難所の早期解消

- ・都道府県別・施設別 避難者数の把握
- ・住宅の提供

③必要な情報の提供

- ・官邸HP、壁新聞等政府広報を実施。
- ・「生活支援ハンドブック」、「生活再建・事業再建ハンドブック」等を提供

⁵ 「被災者生活支援 課題と取組み（分類）」（平成 23 年 7 月 22 日 被災者生活支援チーム）

- ・各種機関・団体による被災者向けの相談情報をチームのHPに掲載
- ④物資の調達・配送 ※4月21日以降国から県に移行
 - ・被災地への物資の調達・配送を実施
 - ・当分の間、県で調達困難な物資があれば、県からの依頼に基づき国が対応
- ⑤インフラ等の早期復旧
 - ・被害・復旧状況の把握
 - ・各府省での取組みを調整
- ⑥生活の再建
 - ・「日本はひとつ」しごとプロジェクト・フェーズ1、フェーズ2を取りまとめ復旧事業、雇用創出基金事業等により被災者等の就労を促進
 - ・中小企業庁にて、被災中小企業向け支援策を充実し、ガイドブックを作成
 - ・農林水産省において、農業、漁業の早期再開に向けた支援措置等を実施
- ⑦地方自治体への支援
 - ・人の支援等
 - ・役場機能の応急復旧
 - ・総務省と被災者生活支援チームの窓口で、相談に対応
 - ・原子力被災市町村の行政のあり方に関する意見交換を実施等
 - ・「全国避難者情報システム⁶」を構築し、自治体において避難者からの情報提供を受付
 - ・地方自治体からの要望に応え、制度改正や運用の弾力化を実施
 - ・県、市町村職員向けに、特例措置を解説した資料を作成し、配布当
- ⑧政府内での対策管理
 - ・「東日本大震災に係る被災地における生活の平常化に向けた当面の取組方針」の決定
 - ・市町村との意見交換の実施
 - ・府省連絡会議による情報共有・連携
 - ・官邸、チーム、各府省のHP及び広報等により情報を提供

b. 生活必需物資等の調達及び輸送

被災者生活支援特別対策本部においては、緊急災害対策本部において実施していた物資調達・輸送に引き続き、各被災県からの逐次の要請に基づいて、被災地のニーズの変化に応じた物資支援を継続した。発災後一週間を経過した後からは、各物資集積拠点において滞留が見られたことから、国土交通省は、宮城県、岩手県、福島県及び茨城県の県庁又は市町村に物流専門家の派遣について働きかけを行い、その結果13名が派遣され、物資集積拠点から避難所等への末端輸送の円滑化、効率化等を支援した。その後、4月に入り、被災県においても物資の調達が可能となったことから、4月末までに、本部による直接調達から各県等による調達に移行した。

緊急災害対策本部事案対処班及び被災者生活支援特別対策本部による主な物資調達の実績

⁶ 避難元の県や市町村が避難者へ情報提供できるように、避難者から、避難先の市町村に対して、避難先の所在地等に係る情報を任意で提供いただき、その情報を避難元の県や市町村へ提供する仕組み

は、食料約 2,621 万食、飲料約 794 万本、毛布約 41 万枚、燃料約 1.6 万キロリットル、おむつ約 40 万枚、一般薬約 24 万箱及びパーテーション約 6 万 6 千枚であった。本部が調達したこれらの物資を輸送するため、全日本トラック協会を通じて手配したトラック延べ約 1,900 台、自衛隊航空機延べ約 150 機、警察・民間ヘリコプター 5 機及び船舶 8 隻が使われた。

国による被災県への物資支援に加えて、全国の地方公共団体や企業・団体等からも被災地に対して相当量の物資支援が行われ、自衛隊のほか、各運送事業者によって被災地へ輸送された。各運送事業者による輸送実績は、各都道府県トラック協会がトラック延べ約 5,500 台を手配したほか、J R 貨物による燃料輸送の貨物列車が延べ約 150 本、燃料輸送のタンカー等の船舶が延べ約 990 隻、自衛隊等の要員・車両を輸送するフェリーが約 240 便、航空機が約 660 便であった(平成 23 年 5 月 30 日現在)。

c. 避難所の生活環境改善等

・避難者数の状況

被害の大きかった岩手県、宮城県及び福島県を中心に避難者数は増加し、3 月 14 日時点で約 47 万名に上った。これは、平成 7 年の阪神・淡路大震災(最大時約 32 万名)と比較すると約 1.5 倍に上る。

・避難所における生活環境改善

発災直後、避難所においては、食料を含む物資の不足が深刻であったが、物資の調達・配送を国が直接開始した後、4 月に入り著しい物資不足は解消された。

全避難所の生活環境に係る定期的な実態把握結果によると、第 1 回目(4 月前半)に対し第 3 回目(4 月後半)では、食事、下着・洗濯、プライバシー確保、入浴等の各項目について、物資支援や水道・電気等のライフラインの復旧の進展に合わせ、改善がみられた。一方で、避難所数が多い沿岸部の市町村では、生活環境の改善が遅れていたため、各県の避難所担当課と協力し、重点的な環境改善が可能となるよう市町村を支援した。

・被災者支援のための情報提供

政府は、生活に役立つ情報等を被災者が身近なところで入手できるよう、「壁新聞」、「生活支援ハンドブック」及び「生活再建・事業再建ハンドブック」を避難所、スーパー、コンビニエンスストア等で掲示・配布したほか、ラジオ、地方新聞、首相官邸災害対策ページ等により各種情報の発信を行った。このほかに、各府省における相談会や電話相談、ガイドブックの作成・配布等の取組や、被災地における被災自治体による広報紙や臨時災害放送局等を通じた教育・子ども、交通、ごみ・し尿処理、ライフライン、医療・保健、各種支援制度等に関する生活支援情報の提供も行われた。住所地市町村から避難している者については、任意で当該避難者から情報提供を受け付けた上で、全国避難者情報システム等を通じて、避難前に居住していた県や市町村からの各種の情報提供を行う試みが講じられた。

d. 市町村への職員の派遣

被災地の市町村においては、庁舎や職員自身の被災等により、行政体制や行政機能に支障が

生じている事例もみられた。そのため、総務省においては、全国市長会及び全国町村会の協力を得、全国の市町村から被災市町村に対する人的支援の体制を作り、被災市町村への職員の派遣を進めた。その他、姉妹都市提携等に基づくものや全国知事会のシステムにより、積極的に地方公共団体同士での人的支援が行われ、多数の職員が派遣されている。

また、国の職員の派遣については、各省庁が個別に被災地方公共団体と連絡を取って要望の把握を行い、職員を被災地域の地方公共団体に派遣した。これに加え、政府全体の取組として、国家公務員に対する派遣要望を調査した上で、要望に応じて各省庁の人材を派遣する仕組みを設けた。

e. 保険・医療・福祉・教育のサービスの確保

・保健・医療・福祉

厚生労働省及び文部科学省は、各関係団体や大学に対して医療従事者等の派遣に係る協力を依頼し、保健・医療・福祉サービスが必要な被災者に対して、医師、歯科医師、看護師、薬剤師等の医療従事者、介護職員等がそれぞれ派遣された。また、厚生労働省所管病院での被災地の患者受入れを行った。さらに、被災地以外での要援護者の受入れ調整を行い、受け入れを行ったほか、医療・介護における利用者負担の減免等を実施した。

また、被災者の二次的健康被害を未然に防止するため、保健師等を派遣し、避難所を巡回するなどして健康相談を実施したほか、心のケアチームを派遣し、保健師の活動等と連携を取って、避難所の巡回、被災者の自宅への訪問支援、行政職員等の支援等の心のケアを行った。

・教育

文部科学省は、各都道府県教育委員会等に対し、被災児童生徒等について学校への受入れを要請し、各都道府県で受入れが行われた。また、被災児童生徒等に教科書の無償給与、就学援助等の弾力的な取扱・措置等を要請したほか、被災地等における教育活動の実態把握に努めつつ、学校運営の本格的な復旧に向け、必要な教職員を確保することが必要であることから、教職員の加配措置を実施した。

また、大学等に対して、被災学生等への修学上の配慮や授業時間の弾力的な扱いを周知するとともに、授業料減免や奨学金の活用等、学生等への経済的支援についても周知・配慮を行った。

f. 生活の再建に向けて

・被災者生活再建支援金の支給

住宅が全壊等の被害を受けるなど一定の要件に該当した場合に、被災者生活再建支援法に基づき、当該住宅に居住していた被災世帯に対し、住宅の被害状況に応じて、基礎支援金（最高額 100 万円）及び住宅の再建方法に応じた加算支援金（最高額 200 万円）が 4 月下旬から支給開始された。また、被災者生活再建支援制度の運用にあたり、液状化等地盤被害の取扱に関する運用改善等が図られた。

・災害弔慰金の支給等

今回の災害による死者や重度の障害を受けた者に関して、災害弔慰金または災害障害見舞金

を支給するとともに、被災者に災害援護資金の特例貸付(利率の引下げ(年1.5パーセント。保証人を立てる場合は無利子。)、償還期間の延長等)が実施された。また、被災世帯に対し、無利子の生活福祉資金(緊急小口資金)の貸付が実施された。

・雇用対策及び生業支援

①被災者等の雇用対策

被災者の雇用対策として、ハローワークにおいて、震災特別相談窓口の設置、広域職業紹介の実施、避難所への出張相談の実施、求人の確保、合同求人面接会の実施等、被災者に対する就職支援が強化された。

事業者が災害を受けたことにより休止・廃止したために、休業を余儀なくされ、賃金が支払われない場合、実際に離職していなくても失業手当を支給できる雇用保険の特例が実施された。

今回の災害に伴う経済上の理由により、事業活動の縮小を余儀なくされ、休業等を行い雇用維持を図った場合は、雇用調整助成金の対象となるが、さらに、東京都を除く災害救助法適用地域に所在する事業所の事業主等に対する特例措置を講じた。

さらに、被災者等の就労の支援や雇用創出を促進するため、「被災者等就労支援・雇用創出推進会議」が設置され、当面の緊急総合対策(「日本はひとつ」しごとプロジェクト・フェーズ1(第1段階)及び補正予算や法律措置による対策(フェーズ2))が取りまとめられた。

②中小企業等への対策

経済産業省等では、震災直後から、金融機関に対し、既往債務の返済猶予等の条件変更にも柔軟に対応するよう要請するとともに、信用保証協会による災害関係保証や、日本政策金融公庫や商工組合中央金庫等による長期・低利の災害復旧貸付を実施し、金融面から経営再開を支援してきた。さらに、23年度補正予算を活用し、金利の引き下げや貸付・据置期間の長期化、限度額の拡充、利差補給の拡充等を実施した。

工場等の施設復旧のため、資金・人材面での支援や被災地での仮設店舗・仮設工場等の整備等を地方公共団体と連携し、実施したほか、被災した商店街に対しても、施設補修や障害物除去に関する資金支援を実施した。

また、中小企業支援策をまとめた広報資料を広く配布し支援策の周知を行うとともに、専門家による「中小企業電話相談ナビダイヤル」を活用し、経営再開を支援した。

③農林業への対策

農林水産省では、農山漁村に被災者を受け入れられるよう被災地域に各種情報を提供した。特に耕作放棄地の利用による農業経営の希望者に対しては、営農等への支援を実施した。また、被災農家が災害復旧事業の作業員として積極的に雇用されるように指導を実施した。

農作物の作付けが困難な地域においては、営農再開に向けた復旧作業を共同で行う農業者に対して支援を実施することとした。また、経営再開を金融面から支援するため、災害復旧関係資金について、無担保・無保証人で一定期間実質無利子での貸付を措置するとともに、貸付限度額、償還期限、措置期間の延長等により、農業金融の充実を図ることとした。被災食品製造業者販売業者等に対しては、立ち直りを支援するため、長期・低利の融資制度を措置するとともに、引き続き支援策について検討することとした。

応急仮設住宅等の復旧資材については、今後の本格的な復興に必要な資材を安定的に供給するため、早期に稼働可能な合板工場等の復旧・整備等を支援するとともに、森林・林業再生の取組を強化することとした。

④水産業への対策

幅広い地域で水産関係に壊滅的被害が生じたことから、早急な経営再建をめざし、漁業継続のある漁業者が自ら行う、がれきの回収処理等の取組や漁業協同組合が行う漁船・定置網の漁具の導入を支援することとした。

また、漁船保険の再保険金及び漁業共済の保険金の支払いに充てるための特別会計への繰り入れの実施や、被災した地域の漁船保険組合の保険金及び漁業共済組合の共済金の支払い財源を補助することとした。

漁業の再開等を金融面から支援するため、漁業近代化資金や日本政策金融公庫資金等の貸付金利を実質無利子化するとともに、無担保、無保証人融資が可能となる融資制度の構築や保証制度の充実について措置した。

g. 被災者の立場に立ったきめ細かな制度運用

各省庁により、次のような被災者の立場に立ったきめ細やかな措置が取られた。

①「緊急物資の輸入手続の簡素化等」(財務省事務連絡)(3月11日及び12日)

被災者に無償で提供する救援物資の輸入手続の簡素化

②「被保険者証が提示できない場合の取扱い等」(厚生労働省事務連絡)(3月12日及び4月2日)

被災者が医療保険や介護保険の被保険者証を提示できなくとも保健医療機関での受診や介護保険サービスの利用を可能とする措置

③「住民基本台帳事務の取扱い」(総務省通知)(3月13日)

被災地域から転入した転出証明書を提出できない住民の転入届の受理

④「国税・関税の申告・納付等の期限延長」(国税庁・財務省告示)(3月15日)

青森県、岩手県、宮城県、福島県及び茨城県に納税地を有する納税者につき、3月11日以後に到来するすべての国税に関する申告・納付等の期限を別途国税庁告示で定める期日まで延長

また、これらの県における被災者について、関税に関する法律に基づく申請等の期限の延長や証明書交付手数料等の軽減を実施

⑤「外国人登録事務の取扱い上の措置」(法務省通知)(3月15日)

被災地域での外国人登録を行っていた外国人が避難先の市町村でも身分関係・居住関係に関する証明書の発行を受けられる措置等

⑥「印鑑の証明書の発行停止に係る取扱い等」(法務省通達)(3月18日)

登記所の発行した印鑑カード及び登記所に提出した印鑑を紛失し、登記所から印鑑証明書の交付を受けることができない場合の特例等

⑦「被災者の本人確認方法の特例」(警察庁、金融庁、総務省、法務省、財務省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省及び国土交通省による命令)(3月25日)

本人確認書類を消失した被災者の口座開設等における暫定措置

4) 災害廃棄物の処理等

a. 災害廃棄物の処理

今回の地震とそれに伴う大津波のため、大量の災害廃棄物が発生した。岩手県、宮城県及び福島県において津波により倒壊した家屋のがれきの推計量は約2,490万トンに及ぶ。環境省では、平成23年3月25日に災害廃棄物の撤去に関し、作業のための私有地立入りや、損壊家屋等の撤去について指針を示したほか、廃棄物処理法に基づき市町村が行う災害廃棄物の処理事業について、特例的措置として、国庫補助率の嵩上げや地方負担分の全額を災害対策債により対処することとし、その元利償還金の100%を交付税措置とするなど、災害廃棄物の早期処理を推進した。

b. 湛水対策等

地震による津波と地盤沈下により、沿岸低平地では湛水が発生しており、捜索活動や施設の復旧活動の障害となっている。国土交通省では、全国に配備している排水ポンプ車を集結し、平成23年3月12日以降、岩手県、宮城県及び福島県の10市6町において機動的に排水を実施した。農林水産省では、全国の農政局にポンプ派遣の要請を行い、3月14日以降、宮城県及び福島県の7市3町において災害応急用ポンプによる強制排水を実施した。

また、地盤沈下等によって安全度が低下している地域については、関係省庁が連携して、海岸堤防の整備等二次災害防止対策等を実施することとした。

c. 液状化対策

この地震により、広い地域で液状化が発生した。液状化の影響により、道路、河川堤防、下水道、住宅等の被害が確認された。太平洋沿岸の港湾においては、液状化による埠頭の陥没、岸壁のはらみ出し等が多数発生し、津波による被害と重なり港湾の施設に大きな被害を与えた。

また、千葉県埋立地の住宅街等では、電柱の傾きやマンホールの浮き上がり、建物周囲の地盤沈下等が各所で発生し、ライフラインが長期間にわたり停止した。

内閣府は、液状化の被害を受けた住宅について、実態に即した適切な被害認定が実施できるよう、その運用の見直しを行った。

d. 適切な警戒情報等の発表等

気象庁等は、東日本大震災の被災地に対して、地盤の緩みを考慮し、震度5強以上を観測した市町村における土砂災害を対象とした大雨警報・注意報や土砂災害警戒情報の発表基準の引き下げを行った。また、河川の堤防や排水施設等が地震や津波の影響を受けた地域における浸水害を対象とした大雨警報・注意報、洪水警報・注意報及び洪水予報の発表基準の引き下げを行った。

さらに、岩手県、宮城県、福島県及び茨城県では、地盤沈下量を加味して、満潮時の潮位が高くなる大潮の時期に高潮注意報や潮位情報を発表し、海岸付近の低地の浸水や冠水に注意を呼びかける弾力的な運用を行った。

5) 居住の安定化の推進

a. 応急仮設住宅の建設等

応急仮設住宅の早期の建設を実現すべく、国土交通省における用地確保等の支援のための職員の被災県への派遣、財務省における未利用国有地の無償貸付等、様々な取組を実施した。平成23年5月30日までに23,795戸が完成した。(平成25年3月に、全5万3,194戸の建設型応急住宅が建設。)

厚生労働省は民間賃貸住宅についても、応急仮設住宅として二次避難において活用できるようにし、地方公共団体が借り上げ、避難者に無償提供した。当初においては様々な混乱も見られたが、結果として、応急仮設住宅の入居戸数のピーク時(平成24年3月30日)において、計123,723戸のうち、半分以上に当たる68,616戸が賃貸型応急住宅(民間借上)で供給されることとなった。

b. 公営住宅等への二次避難

国土交通省は、3月22日に被災者向け公営住宅等情報センターを設置し、地方公共団体の公営住宅等の避難者向け無償提供の申込窓口への避難者の取り次ぎを実施した。また、財務省は、避難者の二次避難について、直ちに利用可能な国家公務員宿舎等の情報を取りまとめ、全都道府県に対して情報提供を行うとともに、国家公務員宿舎を、公営住宅等と同様に都道府県を通じて避難者に無償で提供した。

c. 旅館等への一時的避難

地方公共団体は、避難所として指定した旅館・ホテルについて、継続的に利用できる住居が確保されるまでの間、一時的な避難先として避難者に無償で提供した。また、観光庁では、厚生労働省等の関係省庁と連携し、災害救助法の活用により、県境を越えた旅館・ホテルでの被災者の受入れを支援した。

6) 被災地への支援

a. 海外からの救援物資

政府は、163の国、地域及び43の国際機関から支援の意図表明を受け、そのうち、64の国、地域及び国際機関から食料、水及び医薬品並びに原子力関連資機材等の支援物資を受け入れ、順次被災地へ配送された(令和4年3月8日緊急災害対策本部)。なお、在日米軍は「トモダチ」作戦の下、支援物資の輸送・配布等の活動等を展開した。

b. 義援金

・国内からの義援金

日本赤十字社、中央共同募金会等の義援金受付団体には阪神・淡路大震災時を上回る義援金が寄せられ、日本赤十字社等に寄せられた義援金は、約3,845億円となった(令和2年度末)。

・海外からの義援金

平成24年12月28日までに95の国、地域及び国際機関から総額175億円以上の寄付金(令

和4年3月8日緊急災害対策本部)が寄せられた(民間団体や個人からの支援は含まない)。

c. ボランティア

阪神・淡路大震災以降、発災時において、多くのボランティアがいち早く被災地に駆けつけ、避難生活の支援、家屋の泥かき、被災地や被災者の活力を取り戻すための生活再建支援、町おこし・村おこし等、応急から復旧・復興段階まで、様々な防災ボランティア活動が展開されてきたところである。

今回の災害においても、社会福祉協議会が主体となり、被災地に災害ボランティアセンターが設置され、ボランティア希望者の受付、刻々と変化する被災者のニーズとボランティアを結びつけるマッチング等が実施され、避難所の運営や炊き出し等のお手伝い等が行われた。

発災当初は、ガソリン不足や宿泊場所の確保等の問題があり、被災地において大規模な人数を受け入れることが難しいことから、地元住民を中心に活動が行われてきた。その後、復旧活動が進むにつれ、移動や食事、宿泊等を自ら手配できる自己完結型のボランティアに限定して受入れを行う状況となり、特に被害の大きかった沿岸市町村において、相当数のボランティアニーズが発生し、地元以外のボランティアも受入れが進んだ。

被災地外からは、被災地の負担を軽減しつつ、効果的にボランティア活動に参加する仕組みとして、被災地の要望にあわせて必要な人数や活動内容等を整理してボランティアを募集し、バスをチャーターして被災地内外を行き来する「ボランティアバス」の取組も行われた。

また、被災地内において行政とボランティアが連携して活動している事例もみられ、例えば、宮城県においては、県、県災害ボランティアセンター、自衛隊及び政府現地対策本部による「被災者支援4者会議」を定期的実施するなど官民の支援の連携について具体的な調整等が図られた。

(2) 東日本大震災への制度による対応

本項においては、第177回国会に提出された「防災に関してとった措置の概況」(平成23年版防災白書)等をもとに、加除等を行い、平成23年3月11日の発災当初に初動対応・応急対応等として講じられた措置を中心に記載しているものである。(復興の取組等については2章以降を参照されたい。)

1) 激甚災害の指定

東北地方太平洋沖地震及びそれに伴う非常に大きな津波は、東北地方をはじめとした東日本に著しく甚大な被害をもたらした。その被害が激甚災害指定基準を明らかに超えるものと見込まれたため、被災地からの被害報告の積み上げを行うことなく、災害発生の翌日の平成23年3月12日に「平成23年東北地方太平洋沖地震による災害についての激甚災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令」が閣議決定され、激甚災害指定(全国を対象とする本激)が行われた(3月13日公布・施行)。

当該災害に適用すべき措置として、

- ①公共土木施設災害復旧事業等に関する特別の財政援助

- ②農地等の災害復旧事業等に係る補助の特別措置
- ③水産動植物の養殖施設の災害復旧事業に対する補助
- ④中小企業信用保険法による災害関係保証の特例

を指定するとともに、私立学校施設災害復旧事業に対する補助、罹災者公営住宅建設等事業に対する補助の特例、小災害債に係る元利償還金の基準財政需要額への算入等、雇用保険法による求職者給付の支給に関する特例等、合計18の措置が適用された。

その後、農林水産省において農林漁業者等に向けての融資を「天災による被害農林漁業者等に対する資金の融通に関する暫定措置法」(昭和30年法律第136号)に基づいて実施することを受けて、激甚災害制度で貸付限度額の上乗せ及び償還期限の延長を行うこととされ、4月15日に「平成23年東北地方太平洋沖地震による災害についての激甚災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令の一部を改正する政令」(平成23年政令第102号)が閣議決定された(同日公布・施行)。

さらに、3月12日に制定した激甚災害指定政令について、災害名を東日本大震災と改める等の改正を行う「平成23年東北地方太平洋沖地震による災害についての激甚災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令の一部を改正する政令」(平成23年政令第124号)が5月2日に閣議決定された(同日公布・施行)。

2) 特定非常災害の指定

「平成23年東北地方太平洋沖地震による災害についての特定非常災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令」(3月13日公布)により、今回の災害が特定非常災害に指定され、行政上の権利利益の満了日の延長等を行うことにより、被災者の権利利益の保全等を図る措置が講じられた。その後、当該政令について災害名を東日本大震災と改め、適用すべき措置を追加した(平成23年6月1日公布)。

①行政上の権利利益の満了日の延長(運転免許証の有効期間の延長等)

特定非常災害の被災者が、運転免許のような有効期限のついた許認可等の行政上の権利利益について、更新等のために必要な手続を取れない場合があることを考慮して、許認可等に係る有効期限を一定期間(平成23年8月31日まで)延長することができること

②期限内履行されなかった行政上の義務の履行の免責

履行期限のある法令上の義務が、特定非常災害により本来の履行期限までに履行されなかった場合であっても、一定期間まで(平成23年6月30日)に履行された場合には、行政上及び刑事上の責任を問われないこと

③法人に係る破産手続開始の決定の留保

特定非常災害により債務超過となった法人に対しては、支払不能等の場合を除き、一定の期間(平成25年3月10日まで)破産手続開始の決定をすることができないこと

④民事調停法による調停の申立ての手数料の特例に関する措置(一部改正により追加)

被災地区に住所等を有していた者が、今回の災害に起因する民事に関する紛争について、民事調停法による調停の申立てをする場合、申立て手数料を不要とすること(平成26年2月28日まで)

⑤建築基準法による応急仮設住宅の存続期間の特例に関する措置(一部改正により追加)

建築基準法により建築後最長2年3月の存続が認められている応急仮設住宅について、特定行政庁の許可を受けることでさらに1年ごとの存続期間の延長を可能とすること

3) 災害救助法の弾力運用

今回の震災による被害の甚大さにかんがみ、被災地はもちろん被災地ではない都道府県においても積極的に被災者の救助に当たれるよう、災害救助法について以下のような弾力運用を行うこととした。

主な弾力運用は以下の通り。

- ①公的な宿泊施設を利用したり、民間の旅館、ホテル等を借り上げることにより避難所として活用することも可能であることとし、参考として過去の災害の際の単価を示した⁷。
- ②地域の実情に応じて、民間賃貸住宅、空家の借り上げにより設置することも差し支えないこととし、参考として過去の災害の際の単価を示した⁸。
- ③災害救助法が適用された市町村からの避難者のために、公営住宅等を活用して、避難所又は応急仮設住宅を設置した場合にも国庫負担の対象となることを示した⁹。
- ④広域にわたる避難が行われた場合の取扱いとして、災害救助法が適用された都道府県からの県域を越えた避難についても、国庫負担の対象となることを示し、積極的な支援を促した¹⁰。
- ⑤避難所被災者の入浴機会の確保のため、避難所から近隣の入浴施設の利用に係る経費は災害救助費等負担金として国庫負担の対象となることを示した¹¹。
- ⑥応急仮設住宅への早期入居を図るための具体的留意点を示した¹²。
- ⑦応急仮設住宅の用地確保が困難な場合には、土地の借料も災害救助法の国庫負担の対象となることを示した¹³。
- ⑧応急仮設住宅の建設用地における造成費及び原状回復経費について、必要・合理的な範囲内で災害救助法の対象となることを示した¹⁴。
- ⑨被災3県の負担軽減のため、求償に関する事務処理を厚生労働省において代行することとした¹⁵。

4) 被災者生活再建支援金支給等に係る運用改善

⁷ 平成23年3月19日社援総発0319第1号「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震に係る災害救助法の弾力運用について」

⁸ 平成23年3月19日社援総発0319第1号「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震に係る災害救助法の弾力運用について」

⁹ 平成23年3月25日社援総発0325第1号「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震に係る災害救助法の弾力運用について(その3)」

¹⁰ 平成23年3月19日社援総発0319第1号「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震に係る災害救助法の弾力運用について」

¹¹ 平成23年4月27日社援総発0427第1号「東日本大震災に係る災害救助法の弾力運用について(その6)」

¹² 平成23年5月6日社援総発0506第1号「東日本大震災に係る災害救助法の弾力運用について(その7)」

¹³ 平成23年4月15日社援総発0415第1号「東日本大震災に係る応急仮設住宅について」

¹⁴ 平成23年5月6日社援総発0506第1号「東日本大震災に係る災害救助法の弾力運用について(その7)」

¹⁵ 平成23年4月29日事務連絡「東日本大震災に係る災害救助法第35条に規定する被災県への求償の取扱いについて」

災害により居住する住宅が全壊するなど、生活基盤に著しい被害を受けた世帯に対して支給する被災者生活再建支援金について、支給手続の迅速化のための措置等が講じられた。また、液状化による住家被害について実態に即した適切な被害認定が実施できるよう、その運用の見直しを行った。

a. 被災者生活再建支援金等に係る手続の迅速化

り災証明書は、被災者生活再建支援金をはじめとする各種被災者支援制度において、適用の判断材料となるものであり、その発行手続を迅速化するために、その前提となる住宅の被害認定に関して、

- ①津波により流出した住宅については、航空写真や衛星写真を活用し全壊と判定できること
- ②津波浸水区域について、一定の調査により、概ね1階天井まで浸水したことが明らかな区域については、当該区域内の住宅すべてを全壊と判定できること
- ③外形を目視してイメージ図等を活用した判定方法を採用することができること

等の簡便な方法を被災地方公共団体等に示した。

また、被災者生活再建支援金を速やかに支給するために、支給手続について、

- ①住宅の倒壊が写真で確認できる場合には、り災証明書がなくとも写真の添付で申請が可能であること
- ②津波により地域全体が壊滅的被害を受けたような場合で、長期避難世帯に該当する場合には、り災証明書がなくとも支援金を支給できること

等の迅速化のための措置を、被災地方公共団体等に示した。

加えて、支援金の支給事務処理体制の強化のため、支援金の支給に当たる法人職員の増員及び被災市町村への各県の積極的な協力を要請した。

b. 液状化被害に対する取組

今回の地震では、千葉県、茨城県等において、液状化による住宅被害が広範囲に発生した。住家被害認定の調査・判定方法について、今回の地震による地盤の液状化による住宅被害の実態にそぐわないとの指摘を踏まえ、現地の実態を把握するとともに、学識経験者の意見も聞き、住家被害認定の運用が見直された。具体的には、基礎・床一体となった傾斜による判定及び住家の基礎等の潜り込みによる判定が追加された。

5) 税制上の対応

東日本大震災による被害が未曾有のものであることにかんがみ、被災納税者の実態等に照らし、緊急対応の措置として、現行税制をそのまま適用した場合の負担を軽減するなどの措置を「東日本大震災の被災者等に係る国税法律の臨時特例に関する法律」(平成23年法律第29号、4月27日公布)や「地方税法の一部を改正する法律」(平成23年法律第30号、4月27日公布)に基づき講じた。

a. 国税

所得税について、平成22年分所得の計算上、被災事業用資産の損失を必要経費へ算入することを可能とするなどの特例を講じるとともに、法人税、資産税及び消費課税にもそれぞれ特

例措置を講じた。

b. 地方税

個人住民税について、住宅、家財、自家用車等に係る損失の雑損控除の平成23年度住民税への適用を可能にするなどの特例を講じるとともに、地方法人二税、固定資産税・都市計画税、不動産取得税、自動車取得税、自動車税・軽自動車税等にもそれぞれ特例措置を講じた。

6) 平成23年度第1次補正予算等

東日本大震災からの早期復旧に向け、年度内に必要と見込まれる経費として、4兆153億円の平成23年度第1次補正予算が5月2日に成立した。また、原子力損害賠償、被災者支援等に係る経費として財政措置された1兆8,106億円を計上した2次補正が平成23年7月25日に成立した。

7) 東日本大震災財特法による特別の財政援助等

東日本大災害に対処するため、応急復旧等を迅速に進める地方公共団体に対する財政援助や、被災者のための社会保険料の減免、中小企業者に対する金融上の支援等の特別の助成措置を講じることを目的として、「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」(平成23年法律第40号、5月2日公布)が制定された。

a. 地方公共団体等に対する財政援助

大地震又は大津波により甚大な被害を被った地方公共団体(特定被災地方公共団体)等に対し、公共土木施設や社会福祉施設等の復旧、災害廃棄物処理等に対する補助等の財政援助が講じられた。

以上の措置の対象となる「特定被災地方公共団体」は、都道府県については、法第2条において、青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、栃木県、千葉県、新潟県及び長野県と規定され、市町村については、「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律第2条第2項及び第3項の市町村を定める政令」(平成23年政令第127号)で震度6弱以上、住宅の全壊戸数が一定規模以上、大津波による浸水被害が確認されているもの等の観点から、148市町村が指定された。

b. 被災者等に対する特別の助成措置

東日本大災害に際し災害救助法が適用された市町村及びこれに準ずる区域(特定被災区域)における被災者等に対し、社会保険料の減免、農林漁業者や中小企業者に対する金融支援等の助成が講じられた。

以上の措置に係る「特定被災地域」については、「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律第2条第2項及び第3項の市町村を定める政令」により、災害救助法の適用対象地域(帰宅困難者対応を除く。)及びそれに準じる地域(被災者生活再建支援法の適用対象地域(全壊世帯数が0のものを除く。))に相当する214市町村が指定された。

8) 建築・工事に関する特例措置

東日本大震災による被害を受けた地域の状況にかんがみ、公共土木施設の災害復旧事業に係る工事の国による代行、市街地における建築制限の特例措置が講じられた。

a. 公共土木施設の災害復旧事業等に係る工事の国等の代行

「東日本大震災による被害を受けた公共土木施設の災害復旧事業等に係る工事の国等による代行に関する法律」(平成23年法律第33号、4月29日公布)が制定され、被災地域において、被災地方公共団体からの要請があり、かつ、実施体制その他の地域の実情を勘案して必要があると認められる場合に、国又は県が被災地方公共団体に代わって公共土木施設の災害復旧事業等に係る工事を施行できる制度が創設された。代行の対象工事は、漁港、砂防、港湾、道路等である。

b. 建築制限の特例

被災地域における市街地の健全な復興の支障となるような建築を防止するため、「東日本大震災により甚大な被害を受けた市街地における建築制限の特例に関する法律」(平成23年法律第34号、4月29日公布)が制定され、東日本大震災により甚大な被害を受けた市街地を所轄する特定行政庁は、災害発生の日から6か月(延長の場合で8か月)以内の期間に限って、指定した区域における建築を制限・禁止できる特例措置が講じられた。

c. 土地改良法の特例(除塩事業等)

東日本大震災に対処し早期営農再開を図るため、農用地が受けた塩害を除去する事業を土地改良事業として行うとともに、災害復旧等に係る土地改良事業についての都道府県の負担の軽減等を図るため、「東日本大震災に対処するための土地改良法の特例に関する法律」(平成23年法律第43号、5月2日公布)が制定された。主な内容は以下のとおりである。

①除塩に関する特例

東北地方太平洋沖地震の津波による海水の浸入のために農用地が受けた塩害を除去するための事業を土地改良事業(災害復旧)として実施できること

②国又は都道府県が行う土地改良事業に関する特例

国又は都道府県は、津波による災害に対処するため、災害復旧の土地改良事業を行う場合において、必要があると認めるときは、申請によらずに土地改良施設の変更、区画整理等の事業を行うことができること

③国の負担金及び補助に関する特例

(3) 原子力災害への対応

本項においては、第177回国会に提出された「防災に関してとった措置の概況」(平成23年版防災白書)等をもとに、加除等を行い、平成23年3月11日の発災当初に初動対応・応急対応等として講じられた措置を中心に記載しているものである。(復興の取組等については2章

以降(特に7章)を参照されたい。)

1) 原子力災害対策本部の設置等

3月11日15時42分に、東京電力により、東電福島第一原発の1号機から3号機までにおいて全交流電源が喪失したとして、原災法第10条事象が発生したとの判断がなされ、原子力安全・保安院等関係機関に連絡されたことを受け、同日16時36分に、官邸において官邸対策室を設置するとともに、既に東北地方太平洋沖地震災害の応急対応のため招集されていた緊急参集チームを拡大し協議を行った。同日16時45分には、東京電力が原子力安全・保安院等に対し、東電福島第一原発において原災法第15条事象が発生したと報告し、これを受け、経済産業大臣は原災法第15条の原子力緊急事態が発生したと認め、直ちに内閣総理大臣に対して報告を行った。内閣総理大臣は、同日19時3分に原子力緊急事態宣言を発し、「平成23年(2011年)福島第一原子力発電所事故に係る原子力災害対策本部」及び同現地対策本部を設置した(原災法施行後初めての設置)。また、原子力災害対策本部長は、原災法第20条第4項の規定に基づき、防衛大臣に対し自衛隊の部隊等の派遣を要請した。同月12日朝には、東電福島第二原発で発生した原災法第15条事象についても、原子力緊急事態宣言が発出された(この結果、原子力災害対策本部の名称は「平成23年(2011年)福島第一及び第二原子力発電所事故に係る原子力災害対策本部」に、現地対策本部についても同様に名称を変更)。

また、同月15日には、東電福島第一原発事故に対し、政府と東京電力が一体的に対応するため、内閣総理大臣を本部長とする「福島原子力発電所事故対策統合本部」を設置した(5月9日、原子力災害対策本部の下、「政府・東京電力統合対策室」に改組)。3月18日には、自衛隊や警察、消防などの連携を強化するため、「現地調整所」を設置した。

さらに、事故に係る被災者の生活への支援が喫緊の課題であることにかんがみ、同月29日に原子力災害対策本部の下に経済産業大臣をチーム長とする「原子力被災者生活支援チーム」を設置し、被災者の避難・受入先の確保等の諸課題について、総合的かつ迅速な取組を実施した。

2) 被災者の避難と各区域の設定の指示等

東電福島第一原発及び東電福島第二原発での事故を受け、周辺住民等の安全確保のため、避難区域の設定や農産物等の出荷制限など、原子力災害対策本部長による指示等が行われた。なお、避難区域の設定等については、放射線量の測定結果や、原子力発電所の状況等を踏まえ、原子力安全委員会の意見・助言も聴いた上で、住民の健康と安全の確保に万全を期す観点から決定された。

a. 避難等の指示

・避難区域及び屋内退避区域の設定

東電福島第一原発及び東電福島第二原発の周辺地域の住民の健康と安全を確保するため、原子力発電所の状況等を踏まえ、原災法に基づき、原子力災害対策本部長は、福島県知事及び関係市町村長に対し、居住者等の避難のための立ち退きや屋内への退避について指示を行った(屋内退避に係る指示については、4月22日に解除された)。

なお、東電福島第二原発については、原子力緊急事態宣言を発令した3月12日時点と比較

して重大な事故が発生することによるリスクが相当程度低下してきていることから、4月21日、同発電所から半径10km圏内としていた避難区域を半径8km圏内に変更した。

・警戒区域の設定

原子力災害対策本部長は、東電福島第一原発から半径20km圏内について、住民の安全確保に万全を期すため、原災法に基づき、福島県知事及び関係市町村長に対し、同圏内を警戒区域に設定することを指示した(4月21日)。当該指示に基づき、4月22日午前0時以降、当該区域に消防吏員、警察官、海上保安官、自衛官等の緊急事態応急対策に従事する者以外の者が市町村長の許可なく立入りを行うことは禁止された。

・計画的避難区域の設定

原子力災害対策本部長は、東電福島第一原発の事故発生から1年の期間内に積算線量が20ミリシーベルトに達するおそれのある地域については、住民の健康への影響を踏まえ、概ね1ヶ月を目途に区域外への避難を求める「計画的避難区域」に設定した(4月22日)。

・緊急時避難準備区域の設定

原子力災害対策本部長は、東電福島第一原発から半径20kmから30km圏内の区域に係る屋内退避の指示を解除する一方で、未だ安定しない事故の状況にかんがみ、緊急時における避難等の対応が求められる可能性が否定できない地域については、緊急時の屋内退避や避難が可能な準備を求める「緊急時避難準備区域」に設定した(4月22日)。

b. 出荷制限等

農産品等については、都道府県による検査結果等を踏まえ、原災法に基づき、原子力災害対策本部長より関係県知事に対し、一部地域における出荷制限等を指示した(3月21日～)。また、4月4日には「検査計画、出荷制限等の品目・区域の設定・解除の考え方」を公表し、県内を複数のブロックに分割して出荷制限やその解除を行えるようにするとともに、基準値を下回った農産品等につき、順次その指示を解除している。

稲の作付けについては、原災法に基づき、原子力災害対策本部長より福島県知事に対し、警戒区域、計画的避難区域、緊急時避難準備区域の各区域内における作付け制限の指示を行った(4月22日)。

また、警戒区域内の家畜については、原災法に基づき、原子力災害対策本部長から福島県知事に対して、当該家畜の所有者の同意を得て、当該家畜に苦痛を与えない方法(安楽死)によって処分するよう指示した(5月12日)。

3) 緊急安全対策等

東電福島第一原発の事故を受け、3月30日に、経済産業大臣は、各電気事業者等に対し、緊急安全対策の実施を指示した。この指示では、まず、緊急安全対策として、今回の事故を引き起こしたものと同程度の津波により全交流電源喪失等に至ったとしても、炉心損傷及び使用済燃料の損傷を防止し、多量の放射性物質を放出することなく、冷温停止状態に繋げることができるよう、緊急対応の実施手順を整備し、訓練を行うこと及び電源車の確保や消防車の配備、

消火ホースの配備などの設備面の対応等を求めた。また、同指示では、中長期対策として、海水ポンプ等の予備品の確保や空冷式の大容量非常用発電機の設置、津波に対する防護措置等について計画を策定することも求めた。その後、原子力安全・保安院は、各電気事業者等から、同指示に基づく緊急安全対策の実施状況の報告を受け、その実施状況について立入検査等を通じて厳格な確認を行った上で、5月6日に各電気事業者等の実施状況が適切であるとの確認結果を公表した。

また、4月7日の宮城県沖を震源とする余震により東北電力東通原子力発電所1号機の非常用ディーゼル発電機が動作不能の状態に陥ったことを踏まえ、同月9日に原子力安全・保安院は、原子炉が冷温停止中であっても原子炉毎に2台以上の非常用ディーゼル発電機を動作可能としておくことを指示した。

さらに、4月7日の同地震により広域にわたる停電が発生し、一部の原子力施設で一時的に外部電源を喪失する事象が発生したことを踏まえ、4月15日に原子力安全・保安院は、電気事業者等に対し、外部電源の信頼性確保に向け、各号機について複数(すべて)の外部回線への接続を確保することや所内の電源施設の強化等の対策を指示した。

続いて、5月1日には、各再処理事業者に対しても、経済産業大臣が緊急安全対策の実施を指示した。

中部電力浜岡原子力発電所については、5月6日に、想定東海地震により30年以内に震度6強の地震に見舞われる可能性が84%と際だって高く、これによる大規模な津波襲来の切迫性という特有の事情を踏まえ、内閣総理大臣は、経済産業大臣を通じて、防潮堤の整備などの中長期対策が完了するまでの間、国民の一層の安心のために全号機を停止するよう、中部電力に対して要請した。この要請を受け、中部電力は、5月14日までに同発電所の運転中の原子炉を停止した。

4) 原子力発電所事故の収束に向けた取組

東京電力は、4月17日に、「福島第一原子力発電所・事故の収束に向けた道筋」を発表し、「放射線量が着実に減少傾向となっている」ことを「ステップ1」、「放射性物質の放出が管理され、放射線量が大幅に抑えられている」ことを「ステップ2」とし、その目標達成時期について、「ステップ1」は3ヶ月程度、「ステップ2」はステップ1終了後の3～6ヶ月程度を目安として設定した。その後、5月17日には、東京電力は、この道筋のこれまでの進捗状況と見直しを発表した。

これを受け、政府は、同日、原子炉や使用済燃料プールの冷却、大気・土壌での放射性物質の抑制、作業環境の安全確保やIAEAを通じた国際協力など、今後の取組について、「東京電力福島第一原子力発電所事故の収束・検証に関する当面の取組のロードマップ」を発表し、現在、各国からの技術的、人的支援など国際社会の協力も得ながら、このロードマップに沿って、事故収束の可能な限りの前倒しと被災住民の安全確保のために取組を進めた。

5) 各区域における被災者支援関係の取組

原子力災害対策本部は、上述の通り、被災者等の安全確保や原子力事故の収束に取り組んでいるが、併せて、5月17日には、同本部は「原子力被災者への対応に関する当面の取組方針」

等を策定し、事故による被災者及び被災自治体への対応に係る当面の課題とその取組方針をとりまとめた。その中で、原子力事故周辺の各区域においては、円滑な避難の実現と被災者の生活支援のため、以下のような対策を講じた。

a. 避難区域に係る取組

・避難状況等

原子力災害対策本部長から避難指示が出された区域（東電福島第一原発から半径 20km 圏内及び東電福島第二原発から半径 8 km 圏内）における人口は、約 78,000 人となっていた。

福島県、市町村等が連携し、避難区域の住民の避難が実施されたが、平成 23 年 5 月下旬時点で、依然として、福島県内の約 110 箇所的一次避難所施設に約 6,300 人が生活していた。また、福島県外にも約 36,000 人が避難していた。他方、避難所生活の長期化を回避し、被災者の住環境を改善するため、応急仮設住宅等の用地確保及び建設、公営・公団住宅等の活用、民間賃貸住宅の借上げにより、二次避難先の確保を進めた。

また、避難区域内の障害者施設の入所者については、福島県の要請を踏まえ、他県で継続的な受入れを行える施設への避難を完了した。さらに、区域内の介護施設入所者についても、他県での受入れ可能状況を福島県へ提供するとともに、要援護者の受入れの仕組みを構築し、県外への避難を完了した。

・住民一時立入りの実施

事故発生に伴い避難を余儀なくされた住民の多くは、警戒区域内の自宅等から必要な物品を持ち出すことができず、自宅等への一時立入りに対する希望が寄せられた。そのため、原子力災害対策本部は、警戒区域の設定に併せて、原則として、①立入りができなければ著しく公益を損なうことが見込まれる者、②警戒区域内に居住する者であって、当面の生活上の理由により一時立入りを希望する者を対象として、一時立入りを認める方針を決定した。

この方針に従い、安全確保に十分留意しながら、原子力災害現地対策本部と関係市町村（田村市、南相馬市、檜葉町、富岡町、川内村、大熊町、双葉町、浪江町及び葛尾村）、福島県及びその他関係機関との調整により一時立入りの管理体制が検討され、平成 23 年 5 月 10 日から住民一時立入りが実施された。

b. 計画的避難区域に係る取組

東電福島第一原発から半径 20km 以遠の周辺地域において、事故発生から 1 年の期間内に積算線量が 20 ミリシーベルトに達するおそれのある地域については、4 月 22 日に、概ね 1 ヶ月を目途に区域外への避難を求める「計画的避難区域」が設定されたが、この区域（飯館村（全域）、葛尾村（半径 20km 圏外）、浪江町（半径 20km 圏外）、川俣町（一部）及び南相馬市（一部））における人口は、約 10,000 人となっていた。この区域では、計画的避難の円滑な実施に向け、飯館村及び川俣町に管理職級を含む関係省庁の職員 9 名が常駐した現地政府対策室を発足させ（4 月 22 日）、地元市町村、福島県と密接に連携しながら、避難への対応や生活支援等を行った。

避難先の確保については、特に、飯館村、川俣町については、追加的な避難先が必要となることから、応急仮設住宅、公営住宅、雇用促進住宅や民間賃貸住宅等の活用を含めて、円滑な

避難が出来るよう、必要な措置を講じた。

加えて、市町村の基盤となる雇用の維持等の観点から、住民の健康や安全の確保を前提に、市町村の責任の下、一定の条件を付した上で、区域内で事業を継続することを認めた。

c. 緊急時避難準備区域に係る取組

東電福島第一原発から半径 20km から 30km 圏内の区域のうち、計画的避難区域を除く区域については、緊急時の屋内退避や避難が可能な準備を求める「緊急時避難準備区域」が設定されたが、この区域（広野町（全域）、楡葉町（半径 20km 圏外）、川内村（半径 20km 圏外）、田村市（一部）及び南相馬市（一部））における人口は、約 58,500 人となっていた。緊急時避難準備区域では、原則として、住民の生活や事業者の活動が継続されることとなるため、原子力災害対策本部としても、緊急時避難準備区域内の生活基盤の確保に取り組んだ。区域内の郵便物等集配業務及び郵便局業務については、局舎が倒壊した郵便局を除いて、4月25日に再開したほか、地域医療再生基金を活用した医療施設の整備等も実施した。

d. 各区域内における治安維持

住民の安心と安全を確保するため、警察による警戒区域周辺の道路における検問や各区域内での警戒・警らの強化等、関係地方公共団体等とも連携しながら各区域内の治安維持に取り組んだ。

6) 被災住民の安心・安全の確保

原子力災害対策本部では、被災した住民の安心で安全な暮らしを実現するため、以下のような対策を講じた。

a. 地域コミュニティの維持

都道府県や市町村が、避難住民の一次避難所から二次避難先や仮設住宅等への移動を進めていく際に、地域コミュニティの維持に配慮しながら進められるよう必要な支援を継続して実施した。

b. 健康不安等への対応

被ばくに対する住民の健康不安を取り除くため、住民のスクリーニング及び除染を確実に行うことが必要であり、福島県とともに5月29日までに19万人以上に対して実施した。また、住民の健康管理が適切になされるよう、健康相談ホットラインの開設、専門家の巡回等による健康相談や心のケアを行った。

c. 教育への支援

避難先等における子どもの就学機会の確保等を進めるほか、福島県内の教育施設における土壌等の取扱いについて、環境モニタリングの測定結果を踏まえつつ、対応を進め、具体的には、福島県が県内（20km 圏内の警戒区域等を除く）の教育施設約 1,600 校を対象としたモニタリングの結果を踏まえ、放射線量測定値が比較的高かった 52 校について、再調査を実施した（4

月14日)。当該調査結果等を受け、原子力災害対策本部において、国際放射線防護委員会（ICRP）の勧告等を踏まえ、「福島県内の学校の校舎・校庭等の利用判断における暫定的考え方」をとりまとめた（4月19日）。さらに、文部科学省において放射線量を低減させる方策を検証するため、実地調査を行い（5月8日）、「まとめて地下に集中的に置く方法」と「上下置換法」が有効であることを確認した（5月11日）。また、今後できる限り、児童生徒等の受ける線量を減らしていくという「暫定的考え方」に沿って、より安心して教育を受けられる環境の構築を目指して、「福島県内における児童生徒等が学校等において受ける線量低減に向けた当面の対応について」を示した（5月27日）。

d. 環境モニタリング等の充実

事故状況の全体像を把握するとともに、計画的避難区域等の設定の評価に資することなどを目的として関係機関が密接に連携して体系的に取り組むため「環境モニタリング強化計画」を策定した（4月22日）。

同計画に基づき、4月24日時点の「線量測定マップ」及び「積算線量推定マップ」を発表（4月26日）し、更新していく（5月16日に更新済み）。また、「土壌濃度マップ」についても作成することとした。

また、農地や教育施設等における環境モニタリングに取り組むとともに、食品、水道水中の放射性物質モニタリングを実施し、必要な措置を講じた。

e. 災害廃棄物や下水処理副次産物等の取扱い

福島県内の災害廃棄物の取扱いや福島県の下水処理場において下水汚泥等から放射性物質が検出された問題に関し、原子力安全委員会からの助言も踏まえ、災害廃棄物については5月2日に、下水処理副次産物については5月12日に、当面の考え方をとりまとめた。

f. 原子力災害・被災者向け広報の充実

正確かつ迅速な事故の情報を伝えるため、毎日記者会見を開催するとともに、避難住民にわかりやすく、必要な情報を確実に届けるため、地元ラジオでの広報番組の放送や「ニュースレター」の避難所等での掲示を実施した。

7) 雇用の確保、農業・産業への支援

風評被害を含め原子力災害固有の被害状況を踏まえ、原子力災害対策本部の下で、政府一丸となって、次のような雇用の確保や農業・産業活動の支援策、外国政府への適切な情報提供等の風評被害対策を実施した。

- ・「日本はひとつ」しごとプロジェクトに基づく雇用対策の推進
- ・雇用調整助成金や失業手当の特例措置
- ・被災学生を含め被災者に対する新たな就職に向けた支援
- ・風評被害対策や農林水産品・食品の輸出促進
- ・出荷制限等を受けた農林水産事業者に対する民間融資への支援
- ・中小事業者向け東日本大震災復興緊急保証、東日本大震災復興特別貸付の創設

- ・工場や商店等の復旧支援として、中小企業等が一体となって進める施設の復旧・整備や、仮設工場・仮設店舗の整備
- ・警戒区域等から移転を余儀なくされる中小企業等に対する原則無担保で長期の無利子貸付制度の創設
- ・外国政府等への適切な情報提供や国内の検査体制の充実や検査支援等を通じた風評被害対策、工業品等の輸出支援

(4) 東日本大震災を踏まえた防災対策の強化

東日本大震災は防災の新たな試みを根付かせる教訓を生んだ。今後は「減災」、「いかに人命を守るか」といった観点からの対策が重要であり、政府においては、以下のとおり防災対策の強化に取り組んでいる。

1) 東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会の設置等

平成23年4月27日、中央防災会議において「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」を設置し、東北地方太平洋沖地震による地震・津波の発生、被害の状況等について分析、今後の対策について検討を実施した。全12回わたる審議を経て、「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会報告」が平成23年9月28日にとりまとめられた。

なお、並行して、平成23年8月12日からは、東日本大震災において国が実施した災害応急対策について検証するとともに、災害応急対策の更なる充実を図ることを目的として、有識者等により構成される「東日本大震災における災害応急対策に関する検討会」を開催した。7回の開催を経て、平成23年11月28日に、「中間とりまとめ」¹⁶を行い、その後の検討を防災対策推進検討会議に引き継いでいる。

2) 防災対策推進検討会議及び防災対策実行会議の設置

「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」の報告を踏まえ、東日本大震災における政府の対応を検証し、大震災の教訓を総括するとともに、首都直下地震、南海トラフ巨大地震や火山災害等の大規模災害や頻発する豪雨災害に備え、災害対策の充実・強化を図ることを目的に、平成23年10月11日に、関係閣僚と学識経験者で構成される「防災対策推進検討会議」を中央防災会議の専門調査会として設置した。同会議は計13回の会議を開催しており、平成24年3月7日に中間報告を行い、同年7月31日に最終報告を決定・公表した。

この後、平成25年3月26日に防災対策推進検討会議の廃止を行うとともに、同会議の後継組織としての新たな専門調査会「防災対策実行会議」の設置を決定した。同会議は、防災対策推進検討会議最終報告の単なるフォローアップにとどまらず、最終報告等に基づく各省庁の諸施策の実行を後押しするとともに、防災対策に係る省庁横断的な課題を議論し、実行に結び付けることを目的として設置された。

¹⁶ 防災対策推進検討会議第2回会合において報告。

3) 災害対策法制の見直し

「防災対策推進検討会議」の検討等を踏まえ、東日本大震災を踏まえた法制上の課題のうち、①大規模広域な災害に対する即応力の強化、②大規模広域な災害時における被災者対応の改善、③教訓伝承、防災教育の強化や多様な主体の参画による地域の防災力の向上等について、「災害対策基本法の一部を改正する法律(平成24年6月27日公布・施行)」により措置を行った。法律の概要は下図のとおり。

図表 1-1-6 災害対策基本法の一部を改正する法律(平成24年法律第41号) 概要

災害対策基本法の一部を改正する法律案の概要①
背景
<p>東日本大震災の主な教訓</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 住民の避難や被災地方公共団体への支援等に関し、広域的な対応がより有効に行える制度が必要。その際には、事前の備えも必要。 2. 教訓・課題を防災教育等を通じて後世にしっかり伝承していく努力が大切。 3. 災害対策に当たっては、「直ちに逃げることを重視し、ハード・ソフトの様々な対策により被害を最小化する「減災」に向け、行政のみならず、地域、市民、企業レベルの取組を組み合わせなければ、万全の対策がとれない。
概要
<p>(1)大規模広域な災害に対する即応力の強化</p> <p>➤発災時における積極的な情報の収集・伝達・共有の強化(第51条及び第53条関係) 市町村が被害状況の報告ができなくなった場合、都道府県が自ら情報収集等のための必要な措置を講ずべきこと、国・地方公共団体等が情報を共有し、連携して災害応急対策を実施すること等を改めて規定。</p> <p>➤地方公共団体間の応援業務等に係る都道府県・国による調整規定の拡充・新設と対象業務の拡大(第67条、第72条、第74条及び第74条の2関係) 応急対策業務に係る地方公共団体間の応援規定について、都道府県による調整規定を拡充し、国による調整規定を新設するとともに、消防、救命・救難等の人命にかかわるような緊急性の極めて高い応急措置(応諾義務あり)に限定されている対象業務を、避難所運営支援、巡回健康相談、施設の修繕のような応急対策一般に拡大する(市町村から都道府県への応援要求については応諾義務あり。その他は応諾義務なし)。</p> <p>➤地方公共団体間の相互応援等を円滑化するための平素の備えの強化(第8条、第40条及び第46条等関係) 他の主体との相互応援が円滑に行われるよう、国・地方公共団体、民間事業者も含めた各防災機関は、あらかじめ地域防災計画等において相互応援や広域での被災住民の受入れを想定する等の必要な措置を講ずるよう努めなければならないこと等を規定。</p>
災害対策基本法の一部を改正する法律案の概要②
概要(続き)
<p>(2)大規模広域な災害時における被災者対応の改善</p> <p>➤救援物資等を被災地に確実に供給する仕組みの新設(新設) 物資等が不足する場合、市町村は都道府県に対し、都道府県は国に対し物資等の供給を要請等できること、状況によっては、都道府県・国が要請等を待たず自らの判断で物資等を供給できること、都道府県・国は運送事業者である指定公共機関等に物資等の運送を要請等できること等を規定。</p> <p>➤市町村・都道府県の区域を越える被災住民の受入れ(広域避難)に関する調整規定の新設(新設) 広域での被災住民の受入れが円滑に行われるよう、市町村・都道府県の区域を越える地方公共団体間の被災住民の受入れ手続、都道府県・国による調整手続を規定。</p>
<p>(3)教訓伝承、防災教育の強化や多様な主体の参画による地域の防災力の向上</p> <p>➤教訓伝承の新設・防災教育強化等による防災意識の向上(第7条及び第46条等関係) 国民の防災意識の向上を図るため、住民の責務として、災害教訓を伝承することを明記するとともに、国・地方公共団体、民間事業者も含めた各防災機関において防災教育を行うことを努力義務化する旨を規定。</p> <p>➤地域防災計画の策定への多様な主体の参画(第15条関係) 地域防災計画に多様な主体の意見を反映できるよう、地方防災会議の委員として、現在充て職となっている防災機関の職員のほか、自主防災組織を構成する者又は学識経験のある者を追加。</p>
<p>(4)その他</p> <p>➤国・地方公共団体の防災会議と災害対策本部の役割の見直しその他所要の規定の見直し(第11条及び第14条等関係)</p>
<p>◆[附則]東日本大震災から得られた教訓を今後に生かすため、東日本大震災への対応を引き続き検証し、防災に関する制度の在り方について所要の法改正を含む全般的な検討を加え、その結果に基づいて、速やかに必要な措置を講ずる。</p>

出所) 内閣府資料

その後、さらなる法制化に向けて検討を進め、①大規模広域な災害に対する即応力の強化、②住民等の円滑かつ安全な避難の確保、③被災者保護対策の改善、④平素からの防災への取組の強化等について「災害対策基本法等の一部を改正する法律(平成25年6月21日公布・一部施行)」により措置を行った。法律の概要は下図のとおり。

図表 1-1-7 災害対策基本法等の一部を改正する法律(平成25年法律第54号) 概要

災害対策基本法等の一部を改正する法律の概要	
平成25年6月21日公布	
背景 ● 東日本大震災を踏まえた法制上の課題のうち、緊急を要するものについては、昨年6月に行った災害対策基本法の「第1弾」改正にて措置したところ。その際、改正法の附則及び附帯決議により引き続き検討すべきとされた諸課題について、中央防災会議「防災対策推進検討会議」の最終報告(同年7月)も踏まえ、さらなる改正を実施するもの。	
法律の概要	
1 大規模広域な災害に対する即応力の強化等 ● 災害緊急事態の布告があったときは、災害応急対策、国民生活や経済活動の維持・安定を図るための措置等の政府の方針を閣議決定し、これに基づき、内閣総理大臣の指揮監督の下、政府が一体となって対処するものとする。等 ● 災害により地方公共団体の機能が著しく低下した場合、国が災害応急対策を応援し、応急措置(救助、救援活動の妨げとなる障害物の除去等特に急を要する措置)を代行する仕組みを創設すること。等 ● 大規模広域災害時に、臨時に避難所として使用する施設の構造など平常時の規制の適用除外措置を講ずること。等	3 被災者保護対策の改善 ● 市町村長は、緊急時の避難場所と区別して、被災者が一定期間滞在する避難所について、その生活環境等を確保するための一定の基準を満たす施設を、あらかじめ指定すること。等 ● 災害による被害の程度等に応じた適切な支援の実施を図るため、市町村長が罹災証明書を遅滞なく交付しなければならないこととする。等 ● 市町村長は、被災者に対する支援状況等の情報を一元的に集約した被災者台帳を作成することができるものとするほか、台帳の作成に際し必要な個人情報を利用できることとする。等 ● 災害救助法について、救助の応援に要した費用を国が一時的に立て替える仕組みを創設するとともに、同法の所管を厚生労働省から内閣府に移管すること。等
2 住民等の円滑かつ安全な避難の確保 ● 市町村長は、学校等の一定期間滞在するための避難所と区別して、安全性等の一定の基準を満たす施設又は場所を、緊急時の避難場所としてあらかじめ指定すること。等 ● 市町村長は、高齢者、障害者等の災害時の避難に特に配慮を要する者について名簿を作成し、本人からの同意を得て消防、民生委員等の関係者にあらかじめ情報提供するものとするほか、名簿の作成に際し必要な個人情報を利用できることとする。等 ● 的確な避難指示等のため、市町村長から助言を求められた国(地方気象台等)又は都道府県に応答義務を課すこと。等 ● 市町村長は、防災マップの作成等に努めること。等	4 平素からの防災への取組の強化 ● 「減災」の考え方や、災害対策の基本理念を明確化すること。等 ● 災害応急対策等に関する事業者について、災害時に必要な事業活動の継続に努めることを責務とするとともに、国及び地方公共団体と民間事業者との協定締結を促進すること。等 ● 住民の責務に生活必需物資の備蓄等を明記するとともに、市町村の居住者等から地区防災計画を提案できることとする。等 ● 国、地方公共団体とボランティアとの連携を促進すること。等
5 その他 ● 災害の定義の例示に、崖崩れ・土石流・地滑りを加えること。等 ● 特定非常災害法について、相続の承認又は放棄をすべき期間に関する民法の特例を設けること。等	

出所) 内閣府資料

また、①復興に関する組織等、②復興計画の作成等、③復興計画等における特別の措置、④災害復旧事業に係る工事の国等による代行等について「大規模災害からの復興に関する法律(平成25年6月21日公布・一部施行)」により措置を行った。法律の概要は下図のとおり。

図表 1-1-8 大規模災害からの復興に関する法律(平成25年法律第55号) 概要

大規模災害からの復興に関する法律の概要 平成25年6月21日公布

背景

東日本大震災の教訓と課題を踏まえた復興の枠組みの創設

東日本大震災を踏まえた法制上の課題のうち、緊急を要するものについて措置した平成24年6月の災害対策基本法の改正法の附則及び附帯決議で、引き続き検討すべきとされた復興の枠組みについて、中央防災会議「防災対策推進検討会議」の最終報告(同年7月)も踏まえ、あらかじめ法的に用意するもの。

法律の概要

<div style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">1 復興に関する組織等</div> <ul style="list-style-type: none"> ● 復興対策本部の設置 内閣総理大臣は、大規模災害が発生した場合において、復興を推進するために特別の必要があると認めるときは、内閣府に復興対策本部を設置することができるものとする。 ● 復興基本方針の策定 政府は、当該災害からの復興のための施策に関する基本的な方針を定めるものとする。 <div style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px; margin-top: 5px;">2 復興計画の作成等</div> <ul style="list-style-type: none"> ● 大規模災害を受けた市町村が、土地利用の再編などによる円滑かつ迅速な復興を図るため、政府の復興基本方針等に即して、復興計画を作成できるものとする。 ● 大規模災害を受けた都道府県が、復興基本方針に即して、都道府県復興方針を定めることができるものとする。 	<div style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">3 復興計画等における特別の措置</div> <ul style="list-style-type: none"> ● 復興計画に関する協議会を設けて、そこでの協議等を経た復興計画を公表することで、土地利用基本計画の変更等をワンストップで処理できるものとする。 ● 復興計画に記載された復興整備事業について、許可等を緩和する特例を設けること。 ● 復興の拠点となる市街地を整備するため一団地の復興拠点市街地形成施設に関する都市計画を設けること。 ● 大規模災害を受けた市町村等からの要請により都道府県等が都市計画の決定等を代行できるものとする。等 <div style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px; margin-top: 5px;">4 災害復旧事業に係る工事の国等による代行</div> <ul style="list-style-type: none"> ● 大規模災害による被害を受けた地方公共団体を補完するため要請に基づいて、漁港、道路、海岸保全施設、河川等の災害復旧事業について国等が代行できるものとする。 <div style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px; margin-top: 5px;">5 その他</div> <ul style="list-style-type: none"> ● 国は、大規模災害が発生した場合、特別の必要があると認めるときは、別に法律で定めるところにより、復興のための財政上の措置等を速やかに講ずるものとする。等
--	---

出所) 内閣府資料

4) 想定される大規模地震の被害想定及び防災対策の見直し

「防災対策推進検討会議」の検討等を踏まえ、「楽観」を避け、より厳しい事態を想定し、ハード・ソフトの様々な対策により被害を最小化する「減災」の考え方にに基づき、想定される大規模地震の被害想定及び防災対策の見直しを行っている。

・南海トラフ地震

平成24年3月7日に「南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ」を設置し、被害想定については、平成24年8月29日に第一次報告、平成25年3月18日に第二次報告を行い、計16回の会合を経て、平成25年5月28日に対策についての最終報告を行った。

・首都直下地震

平成24年3月7日に「首都直下地震対策検討ワーキンググループ」を設置し、計19回の会合を経て、平成25年12月19日に被害想定および対策についての最終報告を行った。

・日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震

令和2年4月21日に「日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震対策検討ワーキンググループ」を設置し、被害想定については、令和3年12月21日に公表を行い、計10回の会合を経て、令和4年3月22日に対策についての最終報告を行った。

1章 総論（復興庁設置以前）

2節 復興基本法に基づく措置

1. 復興基本法による基本的枠組み

平成24年6月24日に公布・施行した東日本大震災復興基本法（平成23年法律第76号。以下「基本法」という。）においては、東日本大震災からの復興における基本理念、復興のための施策に関する基本的な方針、復興のための資金確保や復興債の発行等、東日本大震災復興対策本部（以下「復興対策本部」という。）及び東日本大震災復興構想会議（以下「復興構想会議」という。）の設置、復興庁の設置に関する基本方針等について定められた（基本法の制定経緯等については2章3節2.参照）。本節では、復興構想会議¹、復興対策本部、復興のための施策に関する基本的な方針について詳述し、国会報告²の一覧を付す。

2. 復興構想会議・「復興への提言」

(1) 復興構想会議の開催

1) 経緯

平成7年1月17日に発生した阪神・淡路大震災では、同年2月15日に阪神・淡路復興委員会令（平成7年政令第24号）が公布・施行され、下河辺淳（元国土庁事務次官）を委員長として計9名からなる阪神・淡路復興委員会が組織された³。村山富市内閣総理大臣から「阪神・淡路地域の復興のために国が講ずべき施策の基本方針及び基本方針に基づき講ずべき諸施策」について諮問がなされ、同委員会は同年2月28日から10月10日までの間に3回の意見及び11の提言を提出する等諮問に答えてきた⁴。

東日本大震災においても、発災1か月を迎えようとする中、復興のビジョンを早期に打ち出すべきではないかという機運が高まり、国会でも野田財務大臣が上記委員会にも触れつつ、復興のビジョンについて、「オールジャパンで知恵を出すという体制」によって

¹ 閣議決定により設置されていた時期も含む。

² 平成24年2月10日に施行した復興庁設置法附則第8条の規定による基本法の改正により追加。

³ 構成員は、委員長：下河辺淳（東京海上研究所理事長）、委員：一番ヶ瀬康子（東洋大学教授、日本女子大学名誉教授）、伊藤滋（慶應義塾大学教授、東京大学名誉教授）、貝原俊民（兵庫県知事）、川上哲郎（社関西経済団体連合会会長）、堺屋太一（作家）、笹山幸俊（神戸市長）、特別顧問：後藤田正晴（衆議院議員）、平岩外四（社経済団体連合会名誉会長）。肩書はいずれも当時。

⁴ 阪神・淡路復興委員会報告（平成7年10月30日）。

速やかに結論を出した上で復興の予算の議論をしていく段取りが必要との考え方を示した⁵。こうした中、菅直人内閣総理大臣は、平成23年4月1日の記者会見で「復興に向けて、その青写真を描くために有識者や地元の関係者からなる「復興構想会議」を震災1か月目となる今月11日までに立ち上げたい」、同会議による「提案や計画を、実行に移すための政府としての態勢づくりに入り、今月中にはその態勢もかためてまいりたい」との方針を示した。

復興構想会議の構成については、当初、迅速な議論がなされるよう阪神・淡路復興委員会の規模等も念頭に被災3県の知事を含めた10人程度の会議体が提案されていた。しかし、民主党政権は政治主導・脱官僚を掲げていたこと等から、事務方の案に加えて、与党幹部等からも有識者の推薦を募ることとなり、その結果、名前が挙がった被災地ゆかりの識者や各分野の専門家は30人を超える規模となった。このため、復興構想会議は本会議の下に検討部会を設ける二段構成となった。

このような検討を経て、平成23年4月11日に「東日本大震災復興構想会議の開催について」が持ち回り閣議によって決定された。同決定においては、東日本大震災からの復興にあたっては、

- ・被災者、被災地の住民のみならず、今を生きる国民全体が相互扶助と連帯の下でそれぞれの役割を担っていくことが必要不可欠
- ・単なる復旧ではなく、未来に向けた創造的復興を目指していくことが重要
- ・被災地の住民に未来への明るい希望と勇気を与えるとともに、国民全体が共有でき、豊かで活力ある日本の再生につながる復興構想を早期に取りまとめることが求められている

との認識を示し、このため、有識者からなる復興構想会議⁶を開催し、幅広く議論を行うこととし、その結果を復興に関する指針等に反映させることとされた。同日、枝野官房長官は記者会見において、できれば6月末を目途に基本的な提言をまとめて欲しいとのスケジュール感を示した。

2) 構成

平成23年4月11日の「東日本大震災復興構想会議の開催について」において、復興構想会議の構成は次のとおりとされた。

⁵ 第177回国会 参議院 予算委員会 第9号 平成23年3月28日 猪口邦子君

⁶ 東日本大震災復興構想会議については、平成23年4月11日の閣議決定に基づき開催されたものと同年6月24日に施行された基本法第18条第1項の規定により設置されたものがあり、両者は位置付けを異にするが、本稿ではいずれも「復興構想会議」と表記する。

- ① 会議は、震災からの復興に関し識見を有する者により構成し、内閣総理大臣が開催する。
- ② 会議の議長は、内閣総理大臣が指名する。また、議長を補佐させるため、内閣総理大臣は議長代理を置くことができる。
- ③ 会議は、必要に応じ、部会を開催することができる。部会の構成員は、震災からの復興に関し専門的知識を有する者の中から内閣総理大臣が指名する。
- ④ 部会の部会長は、議長が指名する。
- ⑤ 内閣総理大臣は、会議に対し必要に応じ助言を行う特別顧問を指名することができる。

なお、会議の庶務については、内閣官房において処理することとされ、被災地復興に関する法案等準備室が事務局を担当することとされた。

枝野官房長官は、4月11日の記者会見において、同会議の人選については以下の3点を軸に行ったと説明した。

- ・被災地である東北地方ゆかりの方を軸に、全国からの英知を結集する
- ・災害復旧・復興への熱い思いと連帯感をお持ちいただける
- ・情報発信力に秀で、専門領域の中から新しい日本を見据えられる

また、議長を務めることとなった五百旗頭真氏(当時防衛大学校長、神戸大学名誉教授)については「我が国を代表する政治学者であり、また、阪神・淡路大震災の復興を後押しし、現在もひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長として、21世紀の新しい街づくり等、研究活動をリードされて」いる、構成員については「各界の著名な方、被災自治体の首長の皆さん、あるいは東北学の第一人者の方、あるいは東北の水産業などについて取材・調査をこの間積み重ねてきた皆さん、東北の被災地の地域事情に詳しい方と、正にオールジャパンの専門家、有識者を網羅したメンバー」と述べた。

具体的な構成は以下のとおりとなった。

a. 復興構想会議の構成員

復興構想会議本会議は、議長、議長代理2名、被災3県の知事を含む委員12名及び特別顧問1名で計16名の体制とされた。特別顧問には「節目節目で、大所高所からのアドバイスをお願いする予定」⁷とされた。

b. 検討部会の構成員

検討部会は、部会長、部会長代理1名及び専門委員17名で計19名の体制とされた。検討部会は本会議に比して若い専門家等が多く、「広範な地域が大規模に被災した今回の震災からの復興については、全ての分野をカバーできていないことから、各分野について更に

⁷ 平成23年4月11日 枝野官房長官記者会見。

専門的な視点から掘り下げた検討⁸を期待された。

図表_1-2-1 東日本大震災復興構想会議 名簿

東日本大震災復興構想会議 名簿

議長：五百旗頭 真 防衛大学校長、神戸大学名誉教授
議長代理：安藤 忠雄 建築家、東京大学名誉教授
議長代理：御 厨 貴 東京大学教授
委員：赤坂 憲雄 学習院大学教授、福島県立博物館館長
内館 牧子 脚本家
大西 隆 東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻教授
河田 恵昭 関西大学社会安全学部長・教授
阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター長
玄侑 宗久 臨済宗福聚寺住職、作家
佐藤 雄平 福島県知事
清家 篤 慶應義塾長
高成田 享 仙台大学教授
達増 拓也 岩手県知事
中鉢 良治 ソニー株式会社代表執行役副会長
橋本 五郎 読売新聞特別編集委員
村井 嘉浩 宮城県知事

(15名)

(五十音順、敬称略)

特別顧問(名誉議長)：

梅原 猛 哲学者

出所) 第1回東日本大震災復興構想会議(平成23年4月14日)資料2-1

⁸ 同上。

図表_1-2-2 東日本大震災復興構想会議 検討部会 名簿

東日本大震災復興構想会議 検討部会 名簿

部会長：	飯尾 潤	政策研究大学院大学教授
部会長代理：	森 民夫	全国市長会会長、長岡市長
専門委員：	五十嵐 敬喜	法政大学法学部教授
	池田 昌弘	東北関東大震災・共同支援ネットワーク事務局長 特定非営利活動法人全国コミュニティライフサポートセンター理事長
	今村 文彦	東北大学大学院工学研究科附属災害制御研究センター教授
	植田 和弘	京都大学大学院経済学研究科教授
	大武 健一郎	大塚ホールディングス株式会社代表取締役副会長
	玄田 有史	東京大学社会科学研究所教授
	河野 龍太郎	BNPパリバ証券経済調査本部長・チーフエコノミスト
	西郷 真理子	都市計画家
	佐々木 経世	イーソリューションズ株式会社代表取締役社長
	莊林 幹太郎	学習院女子大学教授
	白波瀬佐和子	東京大学大学院人文社会系研究科教授
	神成 淳司	慶應義塾大学環境情報学部准教授
	竹村 真一	京都造形芸術大学教授
	團野 久茂	日本労働組合総連合会副事務局長
	馬場 治	東京海洋大学海洋科学部教授
	広田 純一	岩手大学農学部共生環境課程学系教授
	藻谷 浩介	株式会社日本政策投資銀行地域振興グループ参事役

(19名)

(五十音順、敬称略)

出所) 第1回東日本大震災復興構想会議(平成23年4月14日)資料2-2

3) 位置づけ

復興構想会議は、平成23年4月11日の閣議決定に基づくものとして、同年6月22日までに計11回開催された。

その後、同月24日に施行された基本法第18条第1項の規定により、復興構想会議は復興対策本部に置くこととされ、同法に基づくものとして、同日以降、平成24年2月10日に廃止されるまでに計2回開催された。

なお、基本法に基づく復興構想会議は、復興対策本部長の諮問に応じて、東日本大震災からの復興に関する重要事項を調査審議し、及びこれに関し必要と認める事項を本部長に建議すること、並びに東日本大震災からの復興のための施策の実施状況を調査審議し、必要があると認める場合に本部長に意見を述べることとされた。

また、基本法の施行にあわせて、平成23年6月24日に「東日本大震災復興構想会議の廃止について」が閣議決定された。これにより、平成23年4月11日の閣議決定に基づく復興構想会議は廃止され、これまで同会議が検討した事項については、基本法に基づく復興構想会議に引き継がれることとなった。

(2) 会議経過

1) 概要

復興構想会議は平成24年4月14日から同年6月25日までに計12回開催し、菅直人内閣総理大臣の諮問を受け、第4回に「復興構想7原則」の決定、第12回に提言の決定及び総理への手交(答申)が行われた。なお、答申後の同年11月10日に第13回が開催された。

一方、検討部会は4月20日から6月14日までに計8回開催し、復興構想会議からの指示事項についての検討や提言の骨子等について議論を行った。また、検討部会は、5月18日から6月7日までに少人数の専門委員等によるテーマ別のワークショップを計16回実施した。

図表_1-2-3 復興構想会議・検討部会の会議経過一覧

※下線部は主要な決定事項

開催日	構想会議	検討部会	議題
平成23年 4月14日	第1回		<ul style="list-style-type: none"> (・諮問書手交) ・ 会議の運営について ・ 今後の進め方について ・ 「被災地の状況とこれまでの取組み」 ・ 自由討議
4月20日		第1回	<ul style="list-style-type: none"> ・ 運営要領について ・ 今後の進め方について ・ 「被災地の状況とこれまでの取組み」 ・ 第1回復興構想会議の模様について ・ 自由討議
4月23日	第2回		<ul style="list-style-type: none"> ・ 第1回検討部会の模様について ・ 各県知事からの発表・討議 達増委員、村井委員、佐藤委員 ・ 委員からの発表・討議 河田委員、大西委員 ・ 自由討議
4月24日		第2回	<ul style="list-style-type: none"> ・ 第2回復興構想会議の模様について ・ 専門委員からの発表(第1回)及び討議 五十嵐専門委員、今村専門委員、西郷専門委員、森部会長代理、大武専門委員、河野専門委員、池田専門委員、植田専門委員、玄田専門委員 ・ 全体討議
4月29日		第3回	<ul style="list-style-type: none"> ・ 専門委員からの発表(第2回)及び討議 佐々木専門委員、竹村専門委員、白波瀬専門委員、團野専門委員、荘林専門委員、神成専門委員、馬場専門委員、広田専門委員、藻谷専門委員 ・ 全体討議
4月30日	第3回		<ul style="list-style-type: none"> ・ 有識者からのヒアリング 石原信雄氏、貝原俊民氏 ・ 関係者からのヒアリング 日本経済団体連合会、経済同友会、日本商工会議所 ・ 今後の進め方について ・ 赤坂委員からの発表 ・ 平成23年度補正予算・復興関連法案等について ・ 第2回・第3回検討部会の模様について ・ 自由討議
5月7日		第4回	<ul style="list-style-type: none"> ・ 第3回復興構想会議の模様について ・ 自由討議
5月2日 5月4日 5月7日	現地視察		<ul style="list-style-type: none"> ・ 福島県 ・ 宮城県 ・ 岩手県
5月10日	第4回		<ul style="list-style-type: none"> ・ 現地視察報告等 ・ 第4回検討部会の模様について ・ 委員からの発表 玄侑委員、高成田委員、内館委員、中鉢委員、橋本委員、河田委員、清家委員 ・ 自由討議

開催日	構想会議	検討部会	議題
			(「復興構想7原則」の決定)
5月11日		第5回	<ul style="list-style-type: none"> 第4回復興構想会議の様式について 自由討議
5月14日	第5回		<ul style="list-style-type: none"> 第5回検討部会の様式について 自由討議
5月21日	第6回		<ul style="list-style-type: none"> 委員からの発表等 自由討議 検討部会における検討状況等について
5月24日		第6回	<ul style="list-style-type: none"> 第5回・第6回復興構想会議の様式について 「復興構想会議」からの指示事項等の検討について
5月29日	第7回		<ul style="list-style-type: none"> 「これまでの審議過程において出された主な意見(案)」について 検討部会における検討の状況について
6月4日	第8回		<ul style="list-style-type: none"> 検討部会における検討の状況について 自由討議
6月9日		第7回	<ul style="list-style-type: none"> 第7回・第8回復興構想会議の様式について 「復興構想会議」からの指示事項等の検討について
6月11日	第9回		<ul style="list-style-type: none"> 検討部会における検討の状況について 自由討議 (「復興への提言」骨子(たたき台)の討議・公表)
6月14日		第8回	<ul style="list-style-type: none"> 「復興構想会議」からの指示事項等の検討について 「復興への提言」骨子(たたき台)(第9回復興構想会議配布資料)について 自由討議
6月18日	第10回		<ul style="list-style-type: none"> 提言(案)について
6月22日	第11回		<ul style="list-style-type: none"> 提言(案)について
6月25日	第12回		<ul style="list-style-type: none"> 「提言」手交
11月10日	第13回		<ul style="list-style-type: none"> 説明 復旧の現状と復興への取組、被災地域における復興への取組状況 自由討議

2) 第1回復興構想会議・検討部会の開催

a. 第1回復興構想会議(平成23年4月14日)

① 諮問

会議冒頭に菅直人内閣総理大臣から五百旗頭議長に対して、幅広い見地から復興に向けた指針策定のための復興構想について検討する必要があることから、自由闊達な議論を通じ、未来に向けた骨太の青写真を描いていただきたい旨、「東日本大震災による被災地域の復興に向けた指針策定のための復興構想について」諮問(平成23年4月14日閣副第120号)がなされた。あわせて、おおよその日程として、

6月末頃までに何らかの案を提示されたい旨が示された。

② 任務等

議長挨拶において、会議の任務は「内閣総理大臣の諮問を受け、復興方針をとりまとめ答申すること」であり、基本方針として、

- ・ 超党派の国と国民のための復興会議とする
- ・ 被災地主体の復興を基本としつつ、国としての全体計画をつくる
- ・ 単なる復興ではなく、創造的復興を目指す
- ・ 全国的な支援と負担が不可欠である
- ・ 明日の日本への希望となる青写真を描く

との考えが示された。一方、原発問題は「この会議の任務から外す」、「危機管理状況を経た後の復興ということに主眼を置いての検討」を指示されている旨が説明された。

③ 会議の運営について

議長が会議の運営要領案について説明し、会議の公表について整理を行った。同案においては、会議は原則として非公開とした上で、会議の配布資料や議事要旨等は原則として公表するとされていた。このほか、会議終了後に議長と議長代理による記者ブリーフを行うこと、議事要旨は無記名で会議終了後2週間をめどに公表すること、議事録については構想会議解散時点での公表とすること等が説明され、同案は原案のとおり決定した。

④ 今後の進め方について

5月中旬ごろに検討課題の整理を行った上、6月末ごろに「提言」をとりまとめたい旨議長から説明された。なお、週1～2回開催する検討部会については、検討課題を抽出・整理の上、専門的見地から議論を深め、その検討結果を取りまとめて復興構想会議に報告することとした。各委員からは、行政職員・官僚組織からもしつかりと力を借りていくべきという意見があった。

⑤ 議論等

被災地の状況とこれまでの取組の概略について瀧野欣彌官房副長官から説明の上、各委員による自由討議を行った。

各委員からは、原発問題を任務から外すとの総理指示⁹について、福島希望を失いかけている人たちに対して、「その大地の汚れが浄化されて、人々が戻ってくる、笑顔で暮らすことができる、そのときに復興は終わるんだ」というメッセージを会議として最初に送るべきである(赤坂委員)等の意見があった。

また、復興に係る財源について、「国民全体でそのコストを負担するということ

⁹ 五百旗頭議長発言「なお、原発問題については、なお危機的管理状況にあり、それ自体が余にも大きな問題であるので、この会議の任務からは外すという御指示をいただいております。ここでは危機管理状況を経た後の復興ということに主眼を置いての検討を仰せつかっております。」

をはっきりと確認する必要がある」(清家委員)、「国債を発行するというのもあると、将来世代に負担していただくということもあると思いますが、現在の世代も節約することによって、被災地に連帯するということがあつていいんじゃないか」(大西委員)、「国債だけの話になつたりしないで幅広く考えるべきであつて、今、幸い国民の多くはやはり自分も何かしたい、何かの助けになりたいと痛切に思っているときですから、これが風化しない状態の中で早くそれをやらないといけない」(橋本委員)等の意見があつた。

雇用の回復・産業の復興にあたっては、「資源エネルギー的あるいはエコの観点からサステナブルな町をつくることを標榜」し、そのまちづくりのために失業した漁業者や農家の方を雇用する(河田委員)、自然エネルギーをつくるというようなグリーン産業で雇用機会をつくり出していく(清家委員)等の意見があつた。

b. 第1回検討部会(平成23年4月20日)

① 任務等

会議冒頭、部会長から検討部会の仕事について、「結論を出すことに注力するのではなくて、作業によって復興構想会議を支援する」、同会議の「議論に必要な広範な専門的知見を提供する」こととして、同会議の指示に基づき検討をしっかりと行いたい旨説明がなされた。一方、「我々自身で課題を自ら発掘して提案することをもしたい」との姿勢を示し、専門委員への積極的な提案を依頼するとともに、政府部内も含めたその他各方面との情報ルートの確保等についての考えを示した。

② 運営要領について

検討部会の運営要領案について部会長から説明され、検討部会の公表についての整理を行った。同案においては、復興構想会議と同様、検討部会は原則として非公開とした上で、配布資料や議事要旨等は原則として公表するとされていた。このほか、終了後に部会長による記者ブリーフを行うこと、議事要旨は無記名で公表すること、議事録については復興構想会議が役割を終えた後に公表とすること等が説明され、同案は原案のとおり決定した。

③ 今後の進め方について

復興構想会議が6月中に提言を行うことを踏まえ、5月上旬をめどに検討課題の整理を行い同会議に報告しなければならないこと、当面は一覧性のある形での意見の整理を行っていきたいこと等が部会長から説明された。

④ 議論等

被災地の状況とこれまでの取組の概略について瀧野官房副長官から説明、第1回東日本大震災復興構想会議の模様について御厨復興構想会議議長代理から説明の後、各専門委員による自由討議を行った。

自由討議においては、「災害復興特区制度等を創設して市町村の権限強化、財源

の補償というのが必要になってくるのではないか」(森部会長代理)、復旧から復興へということで、新しい創造的なものということでは言われているが、その際、従来の所有権に代えた新しいやり方を考えないと、この地域の復興は難しい(五十嵐専門委員)、公的機関の役割が大変大きく、企業やNPO等、いろいろな主体があると思うが、それらの視点が経済の再生を図る意味でも必要なことではないか(植田専門委員)、所得税はこういう危機のときに、1割なり上乘せをする税としては向いており、その代わりに、回復した後は法人税などは下げてもいいと思うが、消費税問題を、震災の財源論として小出しで議論に出してくるのは極めて好ましくない(大武専門委員)、「我々は今、国民全体で一丸となって復興を支援していこうと言っているわけですが、借金で復興するということは、将来世代に復興の費用を全部負わせるということになります。これは何としても避けないといけない」(河野専門委員)等の意見があった。

3) 「復興構想7原則」の決定まで

a. 経緯

① 第2回復興構想会議(平成23年4月23日)

第1回検討部会の模様について説明があった後、被災3県の知事から発表がなされた。

達増岩手県知事からは、復興に向けた取組として「2つの原則」、「7つの復興」、また、象徴的な取組として平泉と超大型加速器ILCについての説明がなされた。村井宮城県知事からは、基本的な考え方として「最初の3年間でマイナスからゼロに戻す「復旧期」」、「種をまく4年間で「再生期」」、「発展させる果実を生み出す「発展期」ということで3年」を合わせた10年の復興期間が説明された。また、災害に強いまちづくりと生活再建・生業の再生がポイントとして説明され、税のあり方、復興共有地、特区等についての提言がなされた。佐藤福島県知事からは、風評被害、避難者支援の状況等についての説明がなされた。その上で、正確で分かりやすい情報開示の徹底、工程の確実かつ速やかな実現を国と東京電力に求めるとともに、国の一元的な事故応急・復旧・復興対応、国の責任による十分な賠償、特別法立法、原子力災害に関する協議の場等についての要望がなされた。

その後、委員からの発表・討議及び自由討議が行われた。

② 第2回及び第3回検討部会(平成23年4月24日・29日)

第2回検討部会では、第2回復興構想会議の模様についての説明があった後、専門委員からの発表及び討議並びに全体討議を行った。

また、第3回検討部会では、第2回に引き続き専門委員からの発表及び討議の後、

全体討議を行った。

③ 第3回復興構想会議(平成23年4月30日)

会議冒頭に有識者からのヒアリングとして、財団法人地方自治研究機構会長の石原信雄氏(元官房副長官)及び公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長の貝原俊民氏(元兵庫県知事)からの阪神・淡路大震災の経験、教訓を踏まえた検討すべき課題等についてヒアリングを実施した。

石原氏からは、都道府県や市町村の復興計画の考え方を基本とした国としての全体の方向づけが必要であること、一元的な復興計画の実施体制の確保及び人材協力体制の徹底を行うべきであること、事務方を政務三役会議に加えて復興施策の実施加速化を図ること等についての意見が述べられた。

また、貝原氏からは、阪神・淡路大震災復興のフレーム及び阪神・淡路大震災復興の主な問題点、創造的復興の意義が説明された上で、「広域復興行政機構」をつくって地方自治の原点に立つ新しい形を震災から生み出すこと、「財源なき復興構想は寝言である」として必要なサービスの財源はみんなで負担するといった透明性のある「臨時救済消費税」を創設することについて提案がされた

続いて、日本経済団体連合会副会長の岩沙弘道氏、経済同友会副代表幹事・専務理事の前原金一氏、日本商工会議所副会頭の鎌田宏氏からのヒアリングが行われた。

岩沙氏からは、強力な司令塔の下で、国の施策を一元的に実施するとともに、地方公共団体との連携強化を図ること、新しいまちづくりのための復興プランの策定に際しての自治体間連携・官民連携、財政支援・規制改革や日本経済創生のための日本ブランドの構築やエネルギー・環境政策の再検討等の必要性、成長戦略等と震災復興の整合的推進についての意見が述べられた。加えて、復興財源の確保について、財政健全化路線との両立及び国民全体が復興に必要なコストを分かち合うという考えを共有することが必要であり、予算の減額修正等を行ってもなお不足する分については臨時的な国債発行及びその償還財源として一時的な増税も検討せざるを得ないとの考えが示された。

前原氏からは、東北を「新しい日本創生」の先進モデルにすること、道州制の先行モデルにすることや財政健全化の道筋の上に立った復興計画の立論の必要性が述べられた。また、東北復興院の創設や、歳出削減・復興基金債と復興特別基金の創設・復興税の検討といった3段階による復興財源の検討について提言がなされるとともに、復興計画における「街づくり、都市計画」、「産業活性化」、「復興のシンボルとなる国際機関の設置」といった基本的な考え方について述べられた。

鎌田氏からは、「減災・防災を考慮したまちづくり」と「地域経済の復興」を最大の課題とした上で、地域主体の「まちづくり」と事業再開に向けた支援の必要性が述べられた。また、3年間の大規模かつ短期集中的な国費投入の要望、国民が広くその負担を分かち合うという観点から復興税として消費税の一定の引上げは止

むを得ないこと、税制特例や復興特区制度の必要性等について述べられた。

その後、今後の進め方について、各回においてテーマを絞って集中した討議をすべきこと、6月末前にも緊急を要する問題等については個別の提言をまとめるべきこと、検討部会もイニシアチブをもって重要なことはどんどん検討すべきであることの3点が議長より提案され、議論がなされた。その後、赤坂委員からの発表があり、自由討議を行った後、平成23年度補正予算・復興関連法案等について瀧野官房副長官から説明がなされた。なお、第2回・第3回検討部会の模様についての説明については、自由討議の中で行われた。

④ 復興構想会議現地視察（平成23年5月2日・4日・7日）

議長及び複数の委員が平成23年5月2日に福島県を視察¹⁰し、福島県自治会館において福島県知事や市町村首長との意見交換を実施したほか、新地町、相馬市、南相馬市、飯館村の役所・役場を訪問し、意見交換と状況視察を行った。

同月4日に宮城県を視察¹¹し、宮城県庁において宮城県知事や市町首長との意見交換を実施したほか、気仙沼市、石巻市の役所等を訪問し、意見交換と状況視察を行った。また、同月7日に岩手県を視察¹²し、岩手県庁において岩手県知事等との意見交換を実施したほか、大船渡市、陸前高田市の役所等を訪問し、状況視察等を行った。

⑤ 第4回検討部会（平成23年5月7日）

第3回復興構想会議の模様について説明があった後、自由討議を行った。

b. 第4回復興構想会議（平成23年5月10日）

現地視察の報告等の後、第4回検討部会の模様について説明がなされ、委員からの発表、自由討議を行った。

自由討議においては、議長から、これまでに示された主な意見の中間的整理に向けた案¹³が示され、各委員の意見について、①基本理念的なもの、②復興の中核的なこと、③一般的な、制度的な対応及び財源、我が国全体の再生を展望した大きな観点、の3つに整理し、提言づくりの土台や問題整理として活用いただきたい旨を説明した。また、これまでの議論を整理した復興構想7原則の案が示され、議論・修正の上、「復興構想7原則」として決定された。

c. 「復興構想7原則」の決定

¹⁰ 五百旗頭議長、御厨議長代理、内館委員、大西委員、橋本委員が参加。

¹¹ 五百旗頭議長、安藤議長代理、赤坂委員、玄侑委員、梅原特別顧問、森部会長代理（検討部会）が参加。

¹² 五百旗頭議長、河田委員、高成田委員、中鉢委員が参加。

¹³ 委員限り資料

① 議長案

政府に検討せねばならぬ点を受けとめさせ、また、社会に復興構想会議の進む方向を示し、国内及び国際的な場で復興構想会議がしっかりと対応しているという輪郭をまず示すべく、復興構想7原則を第4回復興構想会議において決定することを議長が提案した。議長による案は次のとおり。

原則1：失われたおびたしい「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である。この観点から、鎮魂の森やモニュメントを含め、大震災の記録を永遠に残し、広く学術関係者により科学的に分析し、その教訓を次世代に伝承し、国内外に発信する。

原則2：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る。国は、復興の全体方針と制度設計によってそれを支える。

原則3：単なる「復旧」ではなく、東北の潜在力を活かした「創造的な復興」を目指す。この地に、来たるべき時代をリードする農業・漁業等の可能性を追求する。

原則4：地域社会の強い絆を守りつつ、災害に強い安全・安心のまち、環境にやさしい自然エネルギー活用型地域の建設を進める。

原則5：被災地域の復興なくして日本経済の再生はない。日本経済の再生なくして被災地域の真の復興はない。この認識に立ち、大震災からの復興と日本再生の同時進行を目指す。

原則6：原発事故の早期収束を求めつつ、原発被災地への支援と復興にはより一層のきめ細やかな配慮をつくす。

原則7：今を生きる私たち全てがこの大災害を自らのことと受け止め、国民全体に分かち合いと連帯によって復興を推進するものとする。

議長からは、この案については、実行不可能なものでは意味がない一方、臆病になりすぎてはならないとの考えの下、「かなり欲張った感じではあるけれども、実際にやれるし、やるべきだという線はどこかなと思いながら」書かれたものである旨説明がなされた。

② 議論等

各委員はおおむね復興構想7原則を示すことについての賛意を示した一方、「今、必要なことは、6月の提言に向けて徹底的に議論することと、その前に緊急にやらなければいけないことを、間髪入れずに、具体的にいろいろな形で提言すること」ではないかという意見（橋本委員）もあった。

内容については、原則3について「農業・漁業が非常に競争力がある産業で、中

心であることは間違いないんですけども、農業・漁業だけととられるといけない」(清家委員)、原則4の「環境にやさしい」は、言葉としての力を持たないため取るべき(内館委員)、原則7の「分かち合って連帯によって復興する」というのは、税金のことで勘繰られるため、そうでないなら削除すべき(玄侑委員)、それに対しての連帯と分かち合いを入れ替えることで、分かち合いにボランティア・NPOといった含みを持たせてはどうか(高成田委員)等の意見があった。

加えて、「イノベーションとか技術革新といったキーワードを入れてもらいたい」、「創造的な復興」はあいまいな言葉である(中鉢委員)、復旧を否定的に捉えるべきではなく「復旧・復興」はペアで出すべき(大西委員)等の意見もあった。

③ 決定

これらの議論等を踏まえ、決定された「復興構想7原則」は次のとおり。なお、議長案から以下の修正が行われている。

- ・ 原則3：「単なる「復旧」ではなく、」の削除。「東北の潜在力を生かした「創造的な復興」」を「被災した東北の再生のため、潜在力を活かし、技術革新を伴う復旧・復興」に修正。「農業・漁業等」を「経済社会」に修正。
- ・ 原則4：「環境にやさしい」の削除。
- ・ 原則7：「国民全体の分かち合いと連帯」を「国民全体の連帯と分かち合い」に修正。

図表_1-2-4 復興構想7原則(平成23年5月10日 東日本大震災復興構想会議決定)

平成23年5月10日
東日本大震災復興構想会議決定

復興構想7原則

「東日本大震災復興構想会議」においては、4月14日の第1回会議以来、精力的に審議を重ね、また、一連の現地視察を実施した。

6月末日途の「第1次提言」に先立ち、本日、当会議は、「復興構想7原則」を策定したので、これを公表する。

今後、この7原則に基づき、各界・各層のご意見を仰ぎつつ、さらに議論を深め、未来の日本にとって希望となる復興の「青写真」を描いていきたいと考える。

原則1：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である。この観点から、鎮魂の森やモニュメントを含め、大震災の記録を永遠に残し、広く学術関係者により科学的に分析し、その教訓を次世代に伝承し、国内外に発信する。

原則2：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る。国は、復興の全体方針と制度設計によってそれを支える。

原則3：被災した東北の再生のため、潜在力を活かし、技術革新を伴う復旧・復興を目指す。この地に、来たるべき時代をリードする経済社会の可能性を追求する。

原則4：地域社会の強い絆を守りつつ、災害に強い安全・安心のまち、自然エネルギー活用型地域の建設を進める。

原則5：被災地域の復興なくして日本経済の再生はない。日本経済の再生なくして被災地域の真の復興はない。この認識に立ち、大震災からの復興と日本再生の同時進行を目指す。

原則6：原発事故の早期収束を求めつつ、原発被災地への支援と復興にはより一層のきめ細やかな配慮をつくす。

原則7：今を生きる私たち全てがこの大災害を自らのことと受け止め、国民全体の連帯と分かち合いによって復興を推進するものとする。

出所) 第4回東日本大震災復興構想会議(平成23年5月10日)

4) 「これまでの審議過程において出された主な意見」の決定・公表まで

a. 第6回復興構想会議・第6回検討部会まで

① 第5回検討部会（平成23年5月11日）

第4回復興構想会議の様様について説明があった後、自由討議を行った。

② 第5回及び第6回復興構想会議（平成23年5月14日・21日）

第5回復興構想会議では、第5回検討部会の様様についての説明があった後、自由討議を行った。

また、第6回復興構想会議では、委員からの発表等ののち、自由討議を行った。加えて、検討部会における検討状況についての説明がされた。同説明においては、飯尾検討部会長から少人数の専門委員等にて各省庁とテーマ別の「ワークショップ」を開催して検討を進め始めている旨が報告された。

同会議においては、検討部会で以下の点について検討を行うよう示された。

地域文化は住民の心のよりどころであるといった役割もあることを踏まえた上での、地域文化の振興の在り方

復興の財源に関する多様な論点の整理

災害の記録、科学的解明、教訓の伝承・発信の在り方

なお、第5回及び第6回復興構想会議では自由討議に際して、以下の討議用資料が示され、8つの観点からの議論を行った。

図表_1-2-5 討議用資料



③ 第6回検討部会(平成23年5月24日)

第5回及び第6回復興構想会議の様様について説明があった後、復興構想会議で示された指示事項等の検討のための議論を行った。

b. 第7回復興構想会議(平成23年5月29日)

「これまでの審議過程において出された主な意見(案)」が提出され、議長から第5回及び第6回復興構想会議の討議用資料で議論してきた8つの観点を5つの論点に再整理したものであり、本日発表したいとの意向が示された。

委員からは、論点整理が十分でない、本日の議論を踏まえて微調整すべきだ等の意見があった。このため、検討部会における検討の状況に係る議論を先に行った後、改めて議長から、当該案については、あくまで議論の土台であり、意見を列記しただけのものとして公表したい旨説明された。また、復興構想会議の議論が広がっている、秘密主義ではないという社会の受け止めも念頭に公表をすることについての理解を求め、公表することを決定した。

c. 「これまでの審議過程において出された主な意見」の公表

① 資料の位置づけ

第7回復興構想会議で決定された「これまでの審議過程において出された主な意見～「復興構想7原則」と「5つの論点」～」は、復興構想会議において、本年6月末日途の「提言」の取りまとめに向けて、今後検討を進めていくべき主な5つの論点ごとに、これまでの審議過程において出された主な意見を当該時点において列記・整理したものであるとされた。あわせて、資料を公表することにより、国民各界各層における議論が一層深まることを期待するものとされた。

② 資料内容

5つの論点ごとにさらに論点を細分化し、細分化された論点に係る主な意見が列記された。細分化された論点については以下のとおりである。

③ 決定

これらの議論等を踏まえ、決定された「復興構想7原則」は次のとおり。なお、議長案から以下の修正が行われている。

○構想検討の視座(東日本大震災をどう捉えるか)

- ・ 今回の大震災の特徴
- ・ 産業・経済・国民生活等に与えた影響
- ・ 被災地域の広域性・多様性(「空間軸」)
- ・ 長期にわたる復興までの道程(「時間軸」)
- ・ 復興に向けた取組みの方向性(「創造的な復興」)

○地域づくり(まちづくり・むらづくり)

- ・ 地域づくりの基本的考え方
- ・ 安全・安心な地域づくり
- ・ 先駆的な地域づくり

- ・ 復興事業の担い手や合意形成プロセス
 - ・ 土地利用をめぐる諸課題
 - ・ 復興支援の手法
- 地域経済社会の再生
- ・ 地域経済と雇用を支える地域産業の再生
 - － 製造業・農業・水産業・観光・再生可能エネルギー等
 - ・ 雇用
 - ・ 社会保障・教育等
- 原発事故による被災への対応
- ・ 原発事故の事態収束
 - ・ 当面の取組み
 - ・ 復興に向けて
- 新しい国づくりに向けて
- ・ 日本経済の再生
 - ・ 「新しい公共」
 - ・ 復興のための資金確保
 - ・ エネルギー・環境政策
 - ・ 社会保障政策
 - ・ 災害に強い国づくり
 - ・ 災害の記録、教訓の伝承・発信

5) 「復興への提言～悲惨のなかの希望～」の答申まで

a. 経緯

① 第8回復興構想会議（平成23年6月4日）

検討部会における検討の状況について説明があった後、自由討議を行った。

② 第7回検討部会（平成23年6月9日）

第7回及び第8回復興構想会議の様相について説明があったのち、復興構想会議からの指示事項等の検討についての議論を行った。

③ 第9回復興構想会議（平成23年6月11日）

検討部会における検討の状況について説明があった後、自由討議を行った。自由討議においては、大西委員による「市町村復興構想意向調査」¹⁴の調査結果の説明、

¹⁴ 被災市町村の復興構想・復興計画に関する現状と意向の把握のために「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」（平成23年法律第40号）に基づく「特定被災地方公共団体」148市町村を対象に復興構想会議事務局が連絡先となり実施した調査。復興構想・復興計画の策定状

御厨議長代理が作成した「復興への提言」骨子(たたき台)についての議論が行われた。

④ 第8回検討部会(平成23年6月14日)

復興構想会議からの指示事項等の検討についての議論を行ったのち、第9回復興構想会議で示された「復興への提言」骨子(たたき台)の説明及び意見聴取、自由討議を行った。なお、第8回をもって検討部会の開催は最後となった。

⑤ 第10回及び第11回復興構想会議(平成23年6月18日・22日)

両会議で「提言(案)」について議論を行い、第11回復興構想会議において、議論を踏まえた修正については議長一任とし、6月25日には完成文を総理に手交することを確認した。

b. 第12回復興構想会議(平成23年6月25日)

会議冒頭に基本法の施行に伴い、復興構想会議は、これまでの会議を引き継いだ形で法律に位置づけられることになった旨を確認した。

続いて、「提言(案)」について議決され、「復興への提言～悲惨のなかの希望～」は復興構想会議の決定となった。なお、決定後、各委員から復興構想会議についての所感がそれぞれ述べられた。

c. 「復興への提言～悲惨のなかの希望～」の手交

その後、菅直人内閣総理大臣が会議室に入室し、「復興への提言～悲惨のなかの希望～」が議長から総理へ手交(答申)された。菅直人内閣総理大臣からは、「今後はこの提言を最大限生かして、これからの復興に当たってまいりたい」との受け止めが示された。

6) 第13回復興構想会議(平成23年11月10日)

会議冒頭に議長から、菅直人内閣から野田内閣への移行等の影響もあり復興事業の本格化が遅すぎるとの指摘がなされたが、提言内容について「政府はかなり忠実にこれを守って進めてくれている」との評価が示された。

その後、野田内閣総理大臣の挨拶を経て、復旧の現状と復興への取組について、平野復興対策担当大臣及び峰久復興対策本部事務局長から、被災3県から被災地域における復興への取組状況についての説明がなされた後、自由討議を行った。

会議終了に際して、議長から、我々はよき答申をつくることに全力を挙げてきた、復興構想会議は復興庁設置とともに別組織になるが、政府においては是非よき展開ということを制度的にもお願いしたい旨述べられた。

況、策定時期、住民意見の反映方法、具体的内容、国への要望についての調査を行った。

なお、第13回をもって復興構想会議の開催は最後となった。

(3) 「復興への提言～悲惨のなかの希望～」

1) 提言の構成

平成23年6月25日に復興構想会議で決定・答申された「復興への提言～悲惨のなかの希望～」は、冒頭に同会議の第4回で決定された「復興構想7原則」を示した上で、前文、本論、結び、資料編及び参考資料で構成された。

本論は、第1章「新しい地域のかたち」、第2章「くらしとしごとの再生」、第3章「原子力災害からの復興に向けて」及び第4章「開かれた復興」の4章からなる。

2) 概要

a. 前文

東日本大震災を概説し、「比較されるべき関東大震災、阪神・淡路大震災は建物倒壊と火災による被害であったのに対し、今回は津波被害に原発事故といったまったく新たな災害である」とした。今回の災害は複合災害¹⁵の様相を呈しており、復興への道筋も総合問題を解くに等しい難解さを有するとして、「この「提言」は、まさにこれに対する解法を示すことにある」とされた。

その上で、未曾有の震災体験を通じて改めて認識し直したこと、身近な体験から解法に向かうしかなく、誰に支えられて生きてきたのかを自覚化することで、今度は誰を支えるべきかが、自らを何かに「つなぐ」行為によって見えてくるとした。

「人と人をつなぐ、地域と地域をつなぐ、企業と企業をつなぐ、市町村と国や県をつなぐ、地域のコミュニティの内外をつなぐ、東日本と西日本をつなぐ、国と国をつなぐ。大なり小なり「つなぐ」ことで「支える」ことの実態が発見され、そこに復興への光がさしてくる」、「被災地の人たちは、「つなぐ」行為を重ねあうことによって、まずは人と自然の「共生」をはかりながらも、「減災¹⁶」を進めていく。次いで自らの地域コミュニティと地域産業の再生をはたす。「希望」はそこから生じ、やがて「希望」を生き抜くことが復

¹⁵ 「複合災害」とは、ほぼ同時に、あるいは時間差をもって発生する複数の災害。この場合、お互いが関連することで被害が拡大する傾向がある。たとえば、地震で地盤が緩んだところに大雨が降り、大規模の土砂災害が発生する場合などが、複合災害である（提言前文注釈1より抜粋）。

¹⁶ 「減災」とは、自然災害に対し、被害を完全に封じるのではなく、その最小化を主眼とすること。そのため、ハード対策（防波堤・防潮堤の整備等）、ソフト対策（防災訓練、防災教育等）を重層的に組み合わせることが求められる（提言前文注釈2より抜粋）。

興の証しとなるのだ」と示された。

さらに、東北の復興を国民全体で支えることが、日本再生の「希望」が膨らみ、その「希望」を通じて、人と人をつなぐ「共生」が生まれ、それは全世界規模の広がりを持つとした。かくて「共生」への思いが強まってこそ「共死」への理解が進み、一度に大量に失われた「いのち」への追悼と鎮魂を通じて、今ある「いのち」を慈しむことになるとした。

提言前文は、「そうしてこそ、破壊の後に、「希望」に満ちた復興への足どりを、確固としたものとして仕上げるができる」と結ばれている。

b. 本論

① 第1章 新しい地域のかたち

復興にあたっては、大自然災害を完全に封ずることができるとの思想ではなく、災害時の被害を最小化する「減災」の考え方が重要であることが示された。この考え方のもと、ハードによる防御のみならず、「逃げる」ことを基本とする防災教育等のソフト対策を重視せねばならず、ハード・ソフトの施策を総動員することの重要性が示された。

また、地域づくりにあたっては、人と人の結びつきを大切にするコミュニティの一体性を確保することについても、十分に考慮しなければならないとの考え方が示され、地域の将来像を見据えた将来プランについては、地域のニーズの優先と、長期的な展望と洞察、来たるべき時代をリードする経済社会の可能性の追求が必要であるとした。さらに、「平地に都市機能が存在し、ほとんどが被災した地域」など5つの地域類型に応じた復興施策のポイントが概観的に提示された。また、既存の枠組みにとらわれない総合的な対策、例えば「粘り強い防潮堤」のための技術的再検討や「防災集団移転促進事業」を発展させるなど既存復興関係事業の改良・発展も含めて行っていくことや、土地利用計画手続の一本化や復興事業における土地利用・権利関係調整の円滑化のための措置の必要性が示された。

そして、「復興の主体は、住民に最も身近で地域の特性を理解している市町村が基本」であり、国は「復興の全体方針を示し、復興の主体である市町村の能力を最大限引き出せるよう努力すべき」で、現場の意向を踏まえた適切な支援や必要な制度設計を行う、県は「市町村を包括する広域の地方公共団体として、広域的行政課題に対応する役割を担う」とされた。また、地域住民のニーズを尊重するためには、住民の意見を取りまとめ、行政に反映するシステム作りが必要であり、官民連携や「新しい公共」、まちづくり会社、農村の集落コミュニティの活用などあらゆる手立てを総動員すべきとされた。さらに、住民の復興事業への主体的参加のため、特に住民内部からの人材の育成、専門家の活用等の必要性を示し、復興支援員の仕組みの検討などコミュニティの復興のために「つなぐ」役割を果たす人材の重要性を提示した。

加えて、将来の災害からの復興に役立てるための恒久措置化を念頭に制度・事業を検討すること、新たな一般的な制度の創設による津波災害に強い地域づくりの考え方を国が示すことが必要であるとされた。また、個別の事業の必要性和内容に即した確実な支援を行うことが求められる中、ニーズに対応できる広範なメニューの準備や、追加的措置の対応迅速化、土地利用計画手続きの一本化のための「特区¹⁷」手法の必要性などが示された。

② 第2章 暮らしと仕事の再生

医療機関、社会福祉施設、保育所等の復旧及びそのサポート拠点の設置を行うとともに、保健・医療、介護・福祉サービスの更なる基盤整備、関係者の連携した取組、犯罪防止、長期的な視点に立った心のケア等の相談援助や教育環境の整備、遺児孤児支援の必要性が示された。また、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とされた。あわせて、学校再建における防災機能・地域コミュニティ拠点機能の強化、防災教育の推進を通じた地域ネットワークの構築等、教育機会の確保、科学技術・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、人材の高度化及び地域への定着の必要性が示された。

また、地域コミュニティの再生のために文化財の修復や伝統的行事等の再興等が求められ、地域のアイデンティティの保持が重要であるとされた。加えて、被災した博物館等の再建・充実支援や迅速な復興のための埋蔵文化財調査の体制整備の必要性も示された。さらに、地域の一体感の醸成のための文化芸術活動支援、イベント開催・スポーツ活動の推進、東北復活のシンボルとしての国際競技大会の招致・開催の推進をすべきであり、復興支援から生まれた「文化」の発展が求められるとされた。

雇用については、当面の対策として、失業給付の迅速な支給や条件緩和、雇用調整助成金の適用基準緩和、復興事業求人と被災者雇用を結びつけるための地方公共団体とハローワークの連携、その機能・体制の強化などを図るべきとした。また、農林水産業・製造業・観光業の復興、新産業の導入などが雇用復興の鍵であり、雇用支援としての企業再建・誘致等の重要性を示すとともに、高付加価値を生み出す産業復興のために地域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が大切であるとされた。加えて、全員参加型、世代継承型の雇用復興を図る必要性が示されたほか、兼業による安定的な就労と所得機会を確保することも有効な手法であるとされた。

地域経済活動の再生のためには、企業の資本毀損への対応・資金繰り支援の実施、立地促進策の推進、事業継続計画の導入促進、中小企業へのさらなる支援、二重償

¹⁷ ここでいう「『特区』手法」とは、被災地の地方公共団体からの提案を受けて、区域・期間を限って、規制の特例措置やその他の特別措置を適用する手法をいう。(提言前文注釈8より抜粋)

務問題への支援等が必要とされた。また、拠点機能の形成や産学官の連携による、東北における技術革新を通じた新産業・雇用の創出や地域産業の再生への期待が示された。農林業及び漁業については復旧・復興のために必要な方針等が、観光については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の必要性が示された。

地域経済活動を支える基盤の強化のためには、災害に強い交通網の整備や物流システムの高度化、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を促進する必要性が示された。また、情報通信技術を活用した地域コミュニティの再生や情報発信、地域産業の再生・創出に取り組むべきとされた。

さらに、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」手法を復興に活用することも有効であるとされた。また、復興の主体である地方公共団体が、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とし、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とされた。

復興のための財源確保については、「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」との考えが基本になるとされた。その上で、日本の財政状況・人口状況を鑑みれば、「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」とされた。また、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を行い、具体的な措置を講ずべきとされた。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ことが示された。

加えて、今回、被災した地方公共団体は財政力が低い団体が多く、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とされた。また、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とされた。

なお、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、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における民間資金の活用も検討すべきであるとされた。

③ 第3章 原子力災害からの復興に向けて

今回の大震災からの復興は、原発被災地の復興を抜きにして考えることはできず、復興に向けた大前提として「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」が挙げられ、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とされた。また、事故原因の究明と影響評価、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べきであるとされた。

被災者や被災自治体への支援については、事業者を含む被災者への賠償を迅速、公平かつ適切に行うこと、当面の資金について速やかな仮払いを行うための「原子力損害賠償支援機構法案」の早期成立、風評被害に対する支援の必要性が示された。また、地域コミュニティの維持には特別な施策が必要であり、避難区域の住民に対する行政サービス機能の維持に向けて制度的・財政的な対応が重要とされた。

加えて、全国統一的な方針・基準による放射線量のモニタリングの一元的かつ計画的・継続的な実施、放射性廃棄物等の早期処理、汚染状況などの専門的・継続的な把握、一元的な情報の集約・提供、除染に関する手法の早期確立及び着実な実施の必要性が示された。

さらに、健康管理問題への早期着手、健康維持施策の継続実施、放射線の影響に関する長期的健康管理や最先端の研究・医療を行う施設等の福島県における整備を行うべきであるとされた。

復興に向けては、原子力災害からの復興に対応する国の態勢の一元化や必要となる法整備を含め、長期的視点から国が継続して責任をもって再生・復興に取り組む必要性が示され、原子力災害に絞った復興再生のための協議の場を設けるべきであるとされた。また、環境修復に関して国際的に最先端の取組を推進するための内外の叡智を結集する開かれた研究拠点の形成、医療産業の集積のための「特区」手法の活用、最先端な医療機関の整備、さらに、再生可能エネルギーの研究拠点の設置や関連産業の集積支援を行うべきであるとされた。

加えて、原発被災地においては他の被災地よりも長期的な復興プロセスを見据え、「福島の大地がよみがえるときまで、大震災からの復興は終わらない」という認識を国民全体で共有すべきであるとされた。

④ 第4章 開かれた復興

優先度の高い問題として電力の安定供給の確保に取り組む必要性が示され、原発事故の原因究明と影響評価、事故対応の妥当性の検証を行った上で、新たな安全基準を国が具体的に策定すべきであるとされた。エネルギー戦略の見直しにあたっては、全量買取制度の早期成立や出力安定化の取組、技術開発等を含め、再生可能エネルギーの導入促進、省エネルギー対策、電力の安定供給、温室効果ガス削減といった視点から総合的な推進を図る必要があるとされた。

被災地の復興とともに、日本経済の再生に取り組む必要があるとし、被災地の発展を通じた地域間格差是正モデルの提示、生涯現役社会の実現、高付加価値産業の

創出等による日本経済の活性化を目指すことが求められた。

また、日本が環境問題のトップランナーとなるため、再生可能エネルギー資源の活用、自然環境と共生する経済社会の実現、災害廃棄物のリサイクルを通じた循環型社会の形成等により、持続可能な環境先進地域を東北に実現する必要性が示された。

加えて、「世界に開かれた復興」として、正確な情報発信や継続的な情報開示による風評被害の払拭等日本ブランドの信頼性の回復、交流の促進、海外からの投資促進、外国人受入れの促進、被災地産品の海外販路拡大による雇用創出や経済発展に取り組むべきことが示された。

人々のつながりと支え合いとしては、「共助」を軸にした新たな包括支援・参加保障の仕組みを構築し、そのモデルが日本全国に広がることが期待され、誰をも排除しない包摂型の社会づくりの理念に基づく諸施策を推進すべきであるとされた。また、東日本大震災ではNPOやボランティア活動が一段高い水準に達したとされ、「新しい公共」の力が最大限発揮されるよう、制度・仕組みの構築等に取り組む必要があるとされた。

さらに、災害に強い国づくりのため、これまでの防災対策の再検証や国際共同研究の推進も含めた震災に関する学術調査の推進、「減災」の考え方に基づく国づくり、想定される大規模地震への対策の強化を進めるべきであるとされた。あわせて、「公助」・「自助」・「共助」、災害時要援護者への配慮、犯罪の起きにくい地域づくり、国と地方公共団体の連携強化の重要性が示された。また、「減災」に基づく国土利用のあり方そのものの検討、地域・世代を超えた震災の教訓の共有が必要であり、中核的な施設の整備やデジタル化等も含めた資料等を一元的に保存・活用できる仕組みの構築をすべきであること等が示された。

c. 結び

結びにおいて、この提言は、

- ・ 「減災」の考え方に基づく市町村主体の新しい地域づくりの方法の提案
- ・ 地域再生のためのさまざまな産業の活性化の方向性の提示
- ・ 原子力災害に対する対応策を示すとともに、再生可能エネルギー推進による、日本のエネルギー構造の新たな方向についての提唱
- ・ つながり支えあうことによる開かれた復興への道筋の提起

を行ったものであり、「大震災からの復興の槌音が、日本全体の再生に結びつくこと」を願うとともに、提言が「悲惨」のなかにある被災地の人々と心をつなげ、全国民的な連帯と支えあいのもとで、被災地に「希望」のあかりをともし、構想されたものであることが示された。

政府が、この提言の真摯に受け止め、誠実かつ速やかに実行することを強く求めて、本

提言は結ばれた。

d. 資料編

資料編には、1900年以降に発生した地震の規模の大きなもの上位10位、平成23年東北地方太平洋沖地震の概要・同地震における津波の痕跡、東日本大震災における都道府県別人的被害・住家被害、沿岸市町村の死者・行方不明者数及び建物被害数、救助等総数、ライフライン・インフラ等の被害、阪神・淡路大震災と東日本大震災の比較、関東大震災及び阪神・淡路大震災と東日本大震災の死因比較、東日本大震災の被害額、阪神・淡路大震災当時とマクロ経済環境の違い、避難区域、計画的避難区域及び緊急時避難準備区域(4/22～)の対象人口、海外からの救助隊等の受入れが収められた。

e. 参考資料

参考資料として、名簿(復興構想会議及び検討部会)、審議の経過、東日本大震災復興構想会議の開催について(平成23年4月11日閣議決定)、諮問「東日本大震災による被災地域の復興に向けた指針策定のための復興構想について」、東日本大震災復興基本法(抄)が付された。

(4) 会議の廃止

基本法第24条第4項において、復興構想会議の機能については復興庁及びこれに置かれる組織に引き継がれるものとされていた。

平成24年2月10日に施行された復興庁設置法(平成23年法律第125号)により、復興庁が設置されたことで、復興構想会議は廃止されることとなった。また、同法附則第8条の規定により、基本法が改正され、復興構想会議等に係る規定は同法より削除された。

3. 復興対策本部の設置

(1) 復興対策本部の設置

1) 復興対策本部等の設置

基本法第11条に基づき、平成23年6月24日に内閣に復興対策本部が設置された。同本部は、①東日本大震災復興基本方針に関する企画及び立案並びに総合調整に関する事務、②関係地方公共団体が行う復興事業への国の支援その他関係行政機関が講ずる東日本大震災からの復興のための施策の実施の推進及びこれに関する総合調整に関する事務、③このほか、法令の規定により本部に属させられた事務を所掌することとされた。

また、これらの事務の一部を分掌させるために地方機関として、同法及び同日公布・施行された東日本大震災復興対策本部令(平成23年政令第182号)により、岩手現地対策本部(盛岡市・岩手県管轄)、宮城現地対策本部(仙台市・宮城県管轄)及び福島現地対策本部(福島市・福島県管轄)が設置された。

2) 復興対策本部等の構成等

a. 復興対策本部の構成

復興対策本部の本部長には内閣総理大臣を、副本部長には内閣官房長官及び東日本大震災復興対策担当大臣¹⁸(以下「復興対策担当大臣」という。)をもって充てることとされた。また、本部員として、

- ・ 本部長及び副本部長以外の全ての国務大臣
- ・ 内閣官房副長官、関係府省の副大臣若しくは大臣政務官又は国務大臣以外の関係行政機関の長のうちから、内閣総理大臣が任命する者

をもって充てることとされ、関係行政機関の職員のうちから、内閣総理大臣が任命する幹事を置くこととされていた。さらに、内閣官房副長官又は関係府省の副大臣若しくは大臣政務官たる東日本大震災復興対策本部員のうちから内閣総理大臣が任命する本部長補佐を2人置くこととされた。また、復興対策本部に事務局を置くこととされた。

b. 現地対策本部

現地対策本部に現地対策本部長を置き、関係府省の副大臣、大臣政務官その他の職を占

¹⁸ 内閣総理大臣の命を受けて、東日本大震災からの復興のための施策の推進に関し内閣総理大臣を助けることをその職務とする国務大臣

める者のうちから内閣総理大臣が任命する者をもって充てること、現地対策本部員を置き、国の関係地方行政機関の長その他の職員のうちから内閣総理大臣が任命する者をもって充てることされた。また、現地対策本部に現地対策本部事務局を置くこととされた。

c. 復興対策本部の構成員等

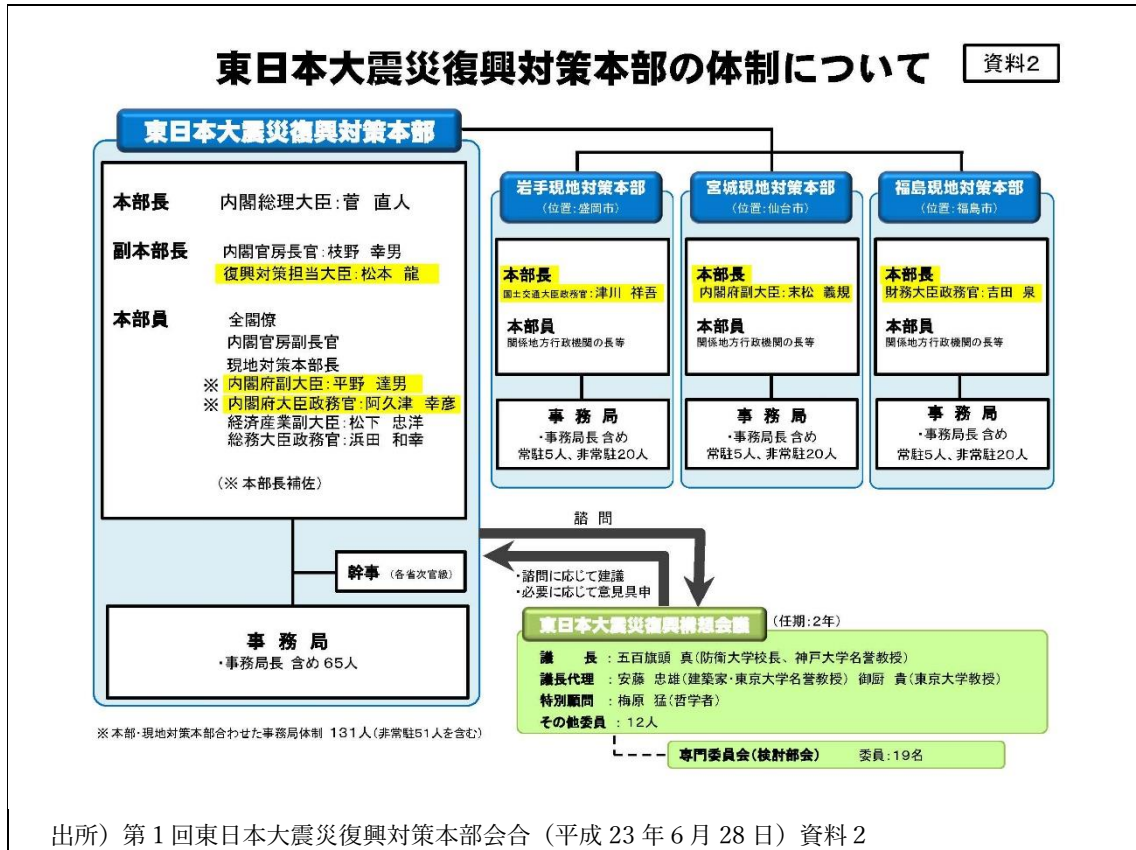
復興対策本部(第1回)開催(平成23年6月28日)時点の構成員等・体制については以下のとおり。

図表_1-2-6 東日本大震災復興対策本部 構成員・幹事名簿

東日本大震災復興対策本部 構成員	東日本大震災復興対策本部 幹事名簿
本 部 長：内閣総理大臣	内閣法制次長
副 本 部 長：内閣官房長官	内閣府事務次官
松本 東日本大震災復興対策担当大臣	警察庁長官
本 部 員：本部長及び副本部長以外の全ての国務大臣	金融庁長官
内閣官房副長官	消費者庁長官
末松 内閣府副大臣(宮城現地対策本部長)	総務事務次官
津川 国土交通大臣政務官(岩手現地対策本部長)	法務事務次官
吉田 財務大臣政務官(福島現地対策本部長)	外務事務次官
平野 内閣府副大臣 ※	財務事務次官
阿久津 内閣府大臣政務官 ※	文部科学事務次官
松下 経済産業副大臣	厚生労働事務次官
浜田 総務大臣政務官	農林水産事務次官
※本部長補佐	経済産業事務次官
	国土交通事務次官
	環境事務次官
	防衛事務次官

出所) 第1回東日本大震災復興対策本部会合(平成23年6月28日)資料1-1、資料1-2

図表_1-2-7 東日本大震災復興対策本部の体制について



(2) 開催経緯

復興対策本部は、平成23年6月28日の第1回から翌年1月23日までに計12回会合を開催し、基本方針、事業規模や財源、各府省の事業計画と工程表等について議論を行った。

図表_1-2-8 東日本復興大震災対策本部の開催経緯・決定事項の一覧

※下線部は主要な決定事項

回	開催日	議題	備考
第1回	平成23年 6月28日	・ <u>東日本大震災復興対策本部の運営について</u> ・ <u>復興構想会議からの提言について</u>	
第2回	平成23年 7月21日	・ <u>東日本大震災からの復興の基本方針骨子について</u>	
第3回	平成23年 7月26日	・ <u>事業規模や財源の問題などについて</u>	資料非公表
第4回	平成23年 7月29日	・ <u>東日本大震災からの復興の基本方針について</u>	
第5回	平成23年 8月11日	・ <u>東日本大震災からの復興の基本方針改定案</u>	持ち回り開催

回	開催日	議題	備考
第6回	平成23年 8月26日	<ul style="list-style-type: none"> ・復旧の現状・主な課題への取組状況について ・除染に関する緊急実施基本方針(案)について ・福島県との協議の場の開催について 	緊急災害対策本部 及び原子力災害対 策本部との合同会 合
第7回	平成23年 9月11日	<ul style="list-style-type: none"> ・復旧の現状と主な課題への取組等について ・原子力被災者支援への取組状況について ・国際原子力機関に対する日本政府の追加報告書—東京電力福島原子力発電所の事故について—(第2報) 	緊急災害対策本部 及び原子力災害対 策本部との合同会 合
第8回	平成23年 9月20日	<ul style="list-style-type: none"> ・復旧・復興に係る財源措置及び平成23年度第三次補正予算について 	
第9回	平成23年 10月7日	<ul style="list-style-type: none"> ・<u>第3次補正予算及び復興財源の確保について</u> ・復興関係予算等について 	
第10回	平成23年 11月29日	<ul style="list-style-type: none"> ・復興施策に関する国の事業計画及び工程表の見直し ・市町村における復興計画策定の状況 ・国立国会図書館における震災の記録の取組(報告) 	
第11回	平成23年 12月27日	<ul style="list-style-type: none"> ・<u>復興特別区域基本方針(案)</u> 	持ち回り開催
第12回	平成24年 1月23日	<ul style="list-style-type: none"> ・復興庁の設置について(設置日、場所) ・主要課題の現状と対応方針について (福島原発事故避難者の帰還支援のための関係府省検討チームの設置) ・福島復興再生特別措置法案(仮称)の検討状況について ・平成24年度復興関係予算案について 	

1) 第1回復興対策本部(平成23年6月28日)

第1回復興対策本部会合では、以下の議事について議論された。

a. 東日本大震災復興対策本部の運営について

「東日本大震災復興対策本部の運営について」(平成23年6月28日東日本大震災復興対策本部長決定))を決定した。これにより、本部長は、必要に応じて関係者の出席を求めることができるものとする、復興対策本部の会合で配布された資料は、原則として、本部会合終了後速やかに公開すること、その他、復興対策本部の運営に必要な事項は、本部長が定めること等とされた。

b. 復興構想会議からの提言について

平成23年6月25日に提出された東日本大震災復興構想会議の提言について、同会議の五百旗頭議長より説明を聴取した。これを受け、枝野官房長官から「政府としては、この提言を最大限尊重し、速やかに実施すべく努めてまいりたい」との発言がなされた。

このほか、玄葉国務大臣から原子力災害に関する合議制の機関の立ち上げ時期についての質問がされ、官房長官から具体的な立ち上げは未想定である旨の回答がされたほか、

中野国家公安委員長から復興庁や復興特区についての質問がされ、官房長官から年内に成案を得る旨の回答がされた。

また、菅直人総理大臣より、復興基本方針の策定の指示がなされ、復興構想会議の提言を最大限尊重してまとめること、基本方針の検討の方向性については副本部長が検討し示すこと、各省庁が提言を読み込んだうえで課題の検討に入るべきことが指示された。

2) 第2回復興対策本部(平成23年7月21日)

第2回の復興対策本部会合では、以下の議事について議論された。

a. 東日本大震災からの復興の基本方針骨子について

被災地方公共団体、各府省、与野党等各方面の意見を求めるために、基本方針に盛り込む主な内容を整理した「東日本大震災からの復興の基本方針骨子案」が示された。なお、当該骨子案には、各府省や被災地方公共団体と調整が調った内容が反映されており、未反映の意見等についても調整が調べれば基本方針本体に反映することとされた。また、復興期間、復旧・復興に関する事業規模及び復興債の償還の道筋等についても関係閣僚間での検討を進め、調整の後、基本方針本体に反映することとされた。

骨子案に対する議論においては、鹿野農林水産大臣から、復興の全体像は東日本全体の復興であり、3県のみならずバランスを考えるべきである旨の意見がされたほか、一部報道で復旧・復興の事業規模が報じられたことについて説明が求められた。そのほか、江田法務大臣等から個別の記載事項についての要望等がなされた。これらの議論の後、「東日本大震災からの復興の基本方針骨子案」については、原案のとおり決定された。

この後、菅直人総理大臣から、「基本方針」の取りまとめにあたって、復興は地域が主体となって取り組むことが基本であり、地方の声に十分耳を傾けるべきこと、本部員が一丸となって取り組むべきこと等が指示された。

3) 第3回復興対策本部(平成23年7月26日)

第3回の復興対策本部会合では、以下の議事について議論された。

a. 事業規模や財源の問題などについて

平野復興対策担当大臣及び野田財務大臣から、復興期間、復旧・復興事業の事業規模、財源フレーム、復興債の償還期間及び臨時増税措置についての説明がなされた¹⁹。鹿野農

¹⁹ 資料及び説明内容については非公表となっている。

林水産大臣から総事業費の決定方法についての質問がなされ、野田財務大臣から阪神・淡路大震災の被害総額と比較をしたうえで概算を行ったものと説明された。また、細川厚生労働大臣から平成23年度第1次補正予算の財源とされた年金財源(2.5兆円)の補填についての説明が求められ、玄葉国務大臣から復興債で補填を行う方針が示された。そのほか、原発事故対応の財政捻出、臨時増税措置の検討についての意見等が出された。

この後、復興期間、復旧・復興対策の事業規模、復興債の償還期間、財政フレーム、臨時増税措置の考え方及びこれまでの議論を踏まえた基本方針のイメージ²⁰について決定され、引き続き基本方針の取りまとめを進めていくこととされた。

4) 第4回復興対策本部(平成23年7月29日)

第4回の復興対策本部会合では、以下の議事について議論された。

a. 東日本大震災からの復興の基本方針について

「東日本大震災からの復興の基本方針案」について平野復興対策担当大臣から説明された。細川厚生労働大臣から年金財源の補填について質問があり、玄葉国務大臣から復興債による補填の方針と3党合意の予定について説明等がなされた後、「東日本大震災からの復興の基本方針」については、原案のとおり決定された。

(「東日本大震災からの復興の基本方針」の詳細は、4.(1)参照。)

この後、菅直人総理大臣から、基本方針に基づき、各府省において諸施策を早急に実施すること、基本方針を復興の現場である地方に丁寧に説明するとともに国を挙げた復興について国民の理解を得ること、財源確保のための一層の歳出削減と税外収入の確保に徹底的に取り組むこと、税制措置については政府税調において議論を開始すること、基本方針に基づき本格的復興のための第3次補正予算を編成していくことが指示された。

5) 第5回復興対策本部(平成23年8月11日)

第5回の復興対策本部会合においては、3党合意がなされたことを踏まえ、年金財源を復興債で補填するための償還財源について、復旧・復興事業の財源に加算する旨追記した「東日本大震災からの復興の基本方針改定案」を持ち回り開催で決定した(改定の詳細については、4.(1)参照)。

²⁰ 非公表。

6) 第6回復興対策本部(平成23年8月26日)

第18回緊急災害対策本部及び第19回原子力災害対策本部との合同会議として開催された第6回の復興対策本部会合では、以下の議事について議論された。

a. 復旧の現状・主な課題への取組状況について(緊急災害対策本部・復興対策本部)

復旧の現状・主な課題への取組状況について、平野復興対策担当大臣から説明された。

b. 除染に関する緊急実施基本方針(案)について(原子力災害対策本部)

国として責任を持って直ちに除染に取り組むべきとの考えのもと、「除染推進に向けた基本的な考え方(案)」及び「除染に関する緊急実施基本方針(案)」について、細野国務大臣から説明され、質疑の後、原案のとおり決定された。また、平成23年9月19日のIAEA総会に向けた追加報告書の作成を行う方針が示された。

c. 福島県との協議の場の開催について(復興対策本部)

復興の基本方針に基づき、原子力災害からの福島県の復興再生にむけた対策等について協議するため、新たに国と福島県との協議の場として「原子力災害からの福島復興再生協議会」を立ち上げ、平成23年8月27日に第1回協議会を開催すること等について、平野復興対策担当大臣から報告された。

この後、菅直人総理大臣から、市町村の復興計画作成への支援等についての指示がなされるとともに、課題をしっかりと次の内閣²¹に引き継いでいきたい旨の考えが示された。

7) 第7回復興対策本部(平成23年9月11日)

第19回緊急災害対策本部及び第20回原子力災害対策本部との合同会議として開催された第7回の復興対策本部会合では、以下の議事について議論された。

なお、本会合は野田内閣発足後の初の会合であった。また、各議事の前に、竹歳官房副長官から、緊急災害対策本部、原子力災害対策本部及び復興対策本部の体制・役割分担等についての説明がなされた。

a. 復旧の現状と主な課題への取組等について(緊急災害対策本部・復興対策本部)

復旧の現状・主な課題への取組状況について、平野復興対策担当大臣から説明された。

²¹ 菅直人総理大臣は、平成23年8月30日の閣議において総辞職を決定。翌月2日に野田内閣発足。

b. 原子力被災者支援への取組状況について（原子力災害対策本部）

原子力被災者支援への取組状況について、細野環境大臣から説明された。

c. 国際原子力機関に対する日本政府の追加報告書（原子力災害対策本部）

「国際原子力機関に対する日本政府の追加報告書－東京電力福島原子力発電所の事故について－（第2報）（案）」について、細野環境大臣から説明を行い、質疑の後、原案のとおり決定された。

このほか、被災地のパトロール及び復興事業に際しての暴力団・暴力団関係者の介入取締りの実施、放射性汚染土壌及び廃棄物の処理並びに災害廃棄物の処理への各省庁への協力依頼等について発言があった。

8) 第8回復興対策本部（平成23年9月20日）

第8回の復興対策本部会合では、以下の議事について議論された。

a. 復旧・復興に係る財源措置及び平成23年度第3次補正予算について

安住財務大臣から、復旧・復興に係る財源措置について、歳出削減・税外収入による財源確保に関する報告と、税制調査会において取りまとめられた税制措置の「複数の選択肢」について報告された。

このほか、被災市町村から地方の復興財源の確保方策や高台移転の具体像を早期に提示すべきとの指摘がある旨の平野復興対策担当大臣の発言等があり、その後、野田総理大臣から、復興財源等について速やかに与党調整を実施し、与野党協議の呼びかけを行う方針が示され、一日も早い第3次補正予算と復興財源の決定についての指示がなされた。

9) 第9回復興対策本部（平成23年10月7日）

第9回の復興対策本部会合では、以下の議事について議論された。

a. 第3次補正予算及び復興財源の確保について

安住財務大臣から「第3次補正予算及び復興財源の確保について」の案が説明され、原案のとおり決定された。

（「第3次補正予算及び復興財源の確保」については、2章第4節4. 参照）

b. 復興関係予算等について

平野復興対策担当大臣から、復興特区法案(仮称)の基本的な考え方、復興庁設置法案(仮称)の基本的な考え方等について説明された。

このほか、第3次補正による地方交付税の加算を踏まえ、通常の特別交付税とは別枠で復旧・復興事業に係る地方負担分をゼロとするよう配分したい旨の川端総務大臣の発言等があった。その後、東日本大震災復興対策本部等の後援等名義の使用等について決定された。最後に、野田総理大臣から、第3次補正予算案、財源法案、復興庁法案や復興特区法案等の関連法案を早期に作成し、1日も早く国会に提出したい旨発言された。

10) 第10回復興対策本部(平成23年11月29日)

第10回の復興対策本部会合では、以下の議事について議論された。なお、本会合は平成23年度第3次補正予算成立後の初の会合であった。

a. 復興施策に関する国の事業計画及び工程表の見直し

b. 市町村における復興計画策定の状況

c. 国立国会図書館における震災の記録の取組(報告)

各議事について一括して平野復興対策担当大臣から説明を行った。また、復興対策本部において福島への復興に向けた特別措置法の立案作業に取り組んでいる旨が明かされ、各省庁への協力依頼がされた。

11) 第11回復興対策本部(平成23年12月27日)

第11回の復興対策本部会合においては、「復興特別区域基本方針(案)」についての決定を、持ち回り開催にて行った。

12) 第12回復興対策本部(平成24年1月23日)

第12回の復興対策本部会合では、以下の議事について議論された。なお、本会合は復興対策本部の最後の会合となった。

a. 復興庁の設置について(設置日、場所)

平野復興対策担当大臣から、復興庁の設置日を2月10日とすること、本庁の設置場所

は東京としつつも、ワンストップで様々な対応ができるよう、復興局は被災3県の盛岡市・仙台市・福島市に置くこととし、それぞれ30人程度の職員を配置すること、復興局に政務の派遣をすること、支所を設置²²すること等が説明され、復興対策本部として決定した。

b. 主要課題の現状と対応方針について

住宅再建及び高台移転、災害廃棄物、雇用、被災者の孤立防止と心のケア、原発事故避難者の帰還の5点を主要課題として整理し、現状と対応方針について平野復興対策担当大臣から説明した。

また、福島原発事故避難者の帰還支援のための関係府省検討チーム(局長級)の設置について了解がなされた。

c. 福島復興再生特別措置法案(仮称)の検討状況について

d. 平成24年度復興関係予算案について

両議事について、後藤復興対策担当副大臣から説明された。

このほか、小宮山厚生労働大臣から被災地の雇用について各省庁への協力を求める発言等があり、その後、野田総理大臣から、今後、復興庁を司令塔として、ワンストップできめ細やかに被災地の要望を受け、復興に向けた取組を迅速に行う体制を各省庁がサポートしていくこと、復興庁予算も含めた平成24年度予算案及び福島復興再生特別措置法案の早期成立を図ることについて指示がされた。

(3) 復興対策本部等の廃止

基本法第24条第4項において、復興対策本部は、復興庁の設置の際に廃止して、復興対策本部及び現地対策本部等については復興庁及びこれに置かれる組織に引き継がれるものとされていた。これを踏まえ、平成24年2月10日に施行された復興庁設置法附則により、基本法が改正されて復興対策本部等に係る規定が削除、復興庁の設置にあわせて、同本部は廃止された。

²² 支所の設置位置については、「被害の大きかった3県には二か所ずつということで岩手県は宮古市と釜石市、宮城県は気仙沼市と石巻市、福島県は南相馬市といわき市である。この他、大きな被害の出た青森県、茨城県にはそれぞれ八戸市と水戸市に事務所の設置を考えている。」との説明がされた。

4. 東日本大震災からの復興の基本方針

平成23年6月24日に公布・施行された基本法第3条において、国は、東日本大震災からの復興のための施策に関する基本的な方針（以下「基本方針」という。）を定め、これに基づき、東日本大震災からの復興に必要な別に法律で定める措置等を講ずる責務を有するものとされた。

また、同法第4条において、地方公共団体は、基本方針を踏まえ、復興に必要な措置を講ずる責務を有するとされたことから、基本方針は被災地方公共団体による復興計画等の作成に資するよう、国による復興のための取組の全体像を明らかにするという性格もあわせもった。

基本方針については、集中復興期間及び第1期復興・創生期間において以下のとおり策定等がなされた。

- ① 東日本大震災からの復興の基本方針
（策定）平成23年7月29日 復興対策本部決定
（改定）平成23年8月11日 復興対策本部決定
- ② 「復興・創生期間」における東日本大震災からの復興の基本方針
（策定）平成28年3月11日 閣議決定
（変更）平成31年3月8日 閣議決定
- ③ 「復興・創生期間」後における東日本大震災からの復興の基本方針
（策定）令和元年12月20日 閣議決定
（変更）令和3年3月9日 閣議決定

なお、基本方針の策定等については、復興庁設置までは復興対策本部の所掌事務（同法第12条第1号²³⁾、設置後は同庁の所掌事務（復興庁設置法第4条第1項第1号²⁴⁾）とされた。

(1) 東日本大震災からの復興の基本方針（平成23年7月29日復興対策本部決定）

1) 策定経緯

基本法施行から4日後の平成23年6月28日に開催された第1回の復興対策本部において、五百旗頭真復興構想会議議長から、同年6月25日に取りまとめられた同会議の提言について説明があり、質疑後、菅直人総理大臣から基本方針の策定に向けて、同提言を

²³ 東日本大震災復興基本方針に関する企画及び立案並びに総合調整に関する事務。

²⁴ 東日本大震災からの復興のための施策に関する基本的な方針に関する企画及び立案並びに総合調整に関すること。

最大限尊重してまとめること、検討の方向性については副本部長が検討して示すこと、各省庁が提言を読み込んだ上で課題の検討に入るべきことが指示された。この指示を受けて、同年7月7日に平野復興対策担当大臣から菅直人内閣総理大臣に対して、基本方針の検討項目及び進め方(骨子の作成、被災地方公共団体からの意見聴取、7月中に取りまとめ)について説明し、了承を得た。翌8日の閣僚懇談会において基本方針の検討項目案²⁵を配布の上、平野復興対策担当大臣から項目案と進め方について説明がなされた。菅直人内閣総理大臣からは閣僚に対して、基本方針の策定への協力を依頼するとともに、検討項目案の「復興特区制度」及び「使い勝手のよい交付金」について、今後、具体的な仕組みの検討にあたっては旧来の発想に捕らわれることなく所管施策の検討を行い、被災地の復興に真に役立つ仕組みとする旨の発言があった。

その後、同月21日の第2回復興対策本部において「東日本大震災からの復興の基本方針骨子案」が了承された。骨子には各府省や被災地方公共団体と調整が調った内容が反映されており、未反映の意見等についても調整が調べれば基本方針本体に反映することとされた。また、復興期間、復旧・復興に関する事業規模及び復興債の償還の道筋等についても関係閣僚間での検討²⁶を進め、調整の後、基本方針本体の段階で反映することとされた。あわせて、同月19日に開催された岩手県(釜石市)、宮城県(仙台市)及び福島県(福島市)における「基本方針等に関する県・市町村との意見交換の場」で聴取された内容について資料配布がなされた。

同月26日の第3回復興対策本部においては、この間、関係閣僚間で調整されてきた事業規模や財源等について説明及び質疑がなされ、それらを反映させた形で同月29日の第4回東日本大震災復興対策本部において「東日本大震災からの復興の基本方針」(以下、適宜「平成23年基本方針」という。)が決定された。

2) 概要

平成23年基本方針の概要は以下のとおりである。

a. 基本的考え方

基本方針の位置づけを示すとともに、復興を担う行政主体は市町村が基本となること、基本法の「基本理念」及び復興構想会議の「復興構想7原則」に則った復興を推進すること、「減災」の考え方に基づく災害に強い地域づくりの推進、日本経済の再生なくして被災地域の真の復興はないとの認識の共有、東北地方の地域経済の再生、原子力災害からの

²⁵ 検討項目案の主なものとして、基本方針の役割、目標年次と事業の実施期間、対象地域と復興施策・事業、復興特区制度、使い勝手のよい交付金、事業規模と財源確保、復興対策本部の役割、復興庁(仮称)の検討及びフォローアップ等が挙げられた。

²⁶ 復興に関する財政フレーム検討閣僚級会合

復興に国が継続して責任をもって取り組むこと、男女共同参画の観点や世界に開かれた復興等を基本的な考え方とする。

b. 復興期間

復興期間は10年間とし、復興需要が高まる当初の5年間の「集中復興期間」と位置付ける。また、一定期間経過後に事業の進捗等を踏まえて復旧・復興事業の規模の見込みと財源について見直しを行い、集中復興期間後の施策の在り方を定める。なお、原子力災害被災地域の対応については、事故や復旧の状況に応じて、所要の見直しを行う。

c. 実施する施策

以下の施策を各府省一体となって実施する。

- ① 被災地域の復旧・復興及び被災者の暮らしの再生のための施策
- ② 被災者の避難先となっている地域や震災による著しい悪影響が社会経済に及んでいる地域など、被災地域と密接に関連する地域において、被災地域の復旧・復興のために一体不可分のものとして緊急に実施すべき施策
- ③ 東日本大震災を教訓として、全国的に緊急に実施する必要性が高く、即効性のある防災、減災等のための施策

d. 復興支援

復興にあたって、「復興特区制度」や「使い勝手のよい自由度の高い交付金」の創設により地方公共団体の取組を支援するほか、「新しい公共」等の民間の力が最大限に発揮されるよう支援を行う。

e. 事業規模と財源確保

① 事業規模

平成27年度末までの5年間の「集中復興期間」に実施すると見込まれる施策・事業(平成23年度第1次補正予算等及び第2次補正予算を含む)の事業規模については、国・地方(公費分)合わせて、少なくとも19兆円程度と見込み、10年間の復旧・復興対策の規模(国・地方の公費分)については、少なくとも23兆円程度と見込む²⁷。

② 財源確保に係る基本的考え方

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を分かち合うことを基本とする。

²⁷ 原則として、原子力損害賠償法、原子力損害賠償支援機構法案に基づき事業者が負担すべき経費は含まれていない。

③ 財源確保の方法

「集中復興期間」中の復旧・復興事業に充てる財源は平成23年度第1次補正予算等及び第2次補正予算における財源に加え、歳出の削減、国有財産売却のほか、特別会計、公務員人件費等の見直しや更なる税外収入の確保及び時限的な税制措置により13兆円程度を確保することとし、税制措置は基幹税などを多角的に検討する。

④ 財源確保の道筋とその使途の明確化

先行する復旧・復興需要を賄う一時的なつなぎとして発行する復興債についてはその発行のあり方について十分検討するとともに、従来の国債とは区分して管理する。また、その償還期間は集中復興期間及び復興期間を踏まえ、今後検討する。

時限的な税制措置は、償還期間中に行い、その税収は、全て復興債の償還を含む復旧・復興費用に充て、他の経費には充てないことを明確化するため、他の歳入とは区分して管理することとする。

⑤ 今後の進め方

上記①～④に基づき、平成23年度第3次補正予算の編成にあわせて復興債の発行及び税制措置の法案を策定し国会に提出することとし、税制措置の具体的内容については、8月以降、基本方針を踏まえ、税制調査会において検討し、具体的な税目、年度毎の規模等を組み合わせた複数の選択肢を復興対策本部に報告した上で、政府・与党において改めて検討を行い、同本部において決定する。

⑥ 地方の復興財源の確保

国費による措置を講じてもなお、地方債の償還や地域の実情に応じた事業を含めて生じる地方負担分について地方交付税の加算を行う等により確実に地方の復興財源の手当てを行う。

f. 復興施策

災害に強い地域づくり、地域における暮らしの再生、地域経済活動の再生、大震災の教訓を踏まえた国づくりのための復興施策を各府省一体となって実施し、その際、各府省は所管する復興施策についての当面の事業計画や業務の工程表を策定・公表する。

g. 原子力災害からの復興

国は、地方公共団体と調整を行い、できるだけ速やかに原子力災害からの復興のための協議の場を立ち上げ、地域再生、損害賠償措置を始め復興に向けた十分な対策を講じるため、法的措置を含めた検討を行い、早急に結論を得る。また、応急対策、復旧対策、復興対策、政府系研究機関の関連部門等の福島県への設置等の促進について、迅速な対応を図る。

h. 復興支援の体制等

復興対策本部・現地対策本部の役割について示すとともに、東日本大震災からの復興に関する国の施策について、既存省庁の枠組みを超えて地方公共団体のニーズにワンストップで対応できるようにする等のため、復興庁(仮称)を設置することとし、その全体像について年内に成案を得るとともに、その後速やかに設置法案を国会に提出する。

また、復興対策本部は、毎年度、基本方針の実施状況のフォローアップを行い、その結果を公表し、復興に関する国の予算についても、被災者及び被災した地方公共団体が一覧することができるよう公表する。

加えて、基本方針は、復興施策の進捗状況、原子力災害の復旧の状況、復興構想会議における今後の議論、被災した地方公共団体の要望等を踏まえ、集中復興期間終了前に必要な見直しを行う。

3) 改定(平成23年8月11日)

a. 改定経緯

平成23年5月2日に成立した平成23年度第1次補正予算(約4兆円)は、国債発行に依存せず財源を確保するという方針の下、平成23年度当初予算の既定経費等の減額で賄われることとなり、その太宗である約2.5兆円が基礎年金国庫負担の年金特会への繰入金(年金臨時財源)の減額により確保された。ただし、公的年金財政の状況に鑑み、第1次補正予算に係る同年4月29日の民主党・自由民主党・公明党の3党合意²⁸⁾により、当該財源転用については、その見直しも含め検討を行うこととされていた。

また、基本方針を決定した同年7月29日の第4回復興対策本部において財源転用の穴埋めについて議論がなされ、第1次補正予算で流用した約2.5兆円の穴埋めに復興債を充てる対応について、3党協議で合意が得られれば、基本方針に記載の上、財源を確保することとされた。

その後、同年8月9日に3党幹事長による確認書において、「平成23年度第1次補正予算における財源措置として活用した年金臨時財源については、3次補正予算の編成の際に、復興債で補てんすることとし、そのための財源確保策と併せて、各党で検討する」ことで合意に至った。これを踏まえ、政府としては同月11日に第5回復興対策本部を持ち回り開催し、基本方針の改定を行った。

b. 改定内容

3党幹事長による確認書を踏まえ、年金臨時財源2.5兆円を復興債で補てんするための償還財源について、集中復興期間中の復旧・復興事業の財源に加算した上で検討する旨

²⁸⁾ 4月29日民主・自民・公明政調会長合意「平成23年度第1次補正予算等に関して」

を追加した。

(2) 「復興・創生期間」における東日本大震災からの復興の基本方針（平成28年3月11日閣議決定）

1) 策定経緯

平成23年基本方針では「本方針は、復興施策の進捗状況、原子力災害の復旧の状況、復興構想会議における今後の議論、被災した地方公共団体の要望等を踏まえ、集中復興期間終了前に必要な見直しを行う」とこととされていた。また、平成27年3月10日の復興推進会議において、安倍内閣総理大臣から以下の指示があった。

- ・ 集中復興期間の最終年度を迎えるに当たり、できる限り早期に、平成28年度以降の復興支援の枠組みを示す必要がある。
- ・ 枠組みの基本的考え方は下記3点。
 - ① 「被災地が見通しを持って事業に取り組めるよう、復興期間後期の5年間の枠組みとすること」
 - ② 「新たなステージにおいて、日本の再生と成長を牽引する役割を担うことを目指してもらうため、被災地の「自立」につながるものとすること」
 - ③ 「被災者の方々の心に寄り添い、必要な支援は引き続きしっかり行うものとすること」
- ・ これまでの取組の総括に取り掛かってもらいたい。
- ・ 平成28年度予算の概算要求に向けた作業に十分間に合うよう、今後の復興支援の枠組みをしっかりと策定する。

この指示を受けて、同年5月12日に復興庁において「集中復興期間の総括及び平成28年度以降の復旧・復興事業のあり方」を公表した。これにより、地震・津波被災地域では住まいの再建が本格化しており、原子力災害被災地域でも復旧が進んで帰還に向けた動きが見えてくるなど、いずれも新たなステージへと移りつつあるとの総括がなされた。また、復旧・復興事業については、平成28年度以降5年間の事業規模と財源をあらかじめ示すこと、真に必要な事業への重点化、地方創生分野をはじめ既存の一般会計等の施策の活用、一部の事業には被災地方公共団体にも一定の負担を求めること等が示された。その上で、今後、地方公共団体等からの意見を聴取し、更なる検討を進めて事業規模を見込み、その財源確保を図り、6月末を目途に復興推進会議において平成28年度以降の復興支援の枠組みを決定することとされた。なお、同日、復興期間10年間の後半5年間の名称を「復興・創生期間」とすることがあわせて公表された。

その後、同年6月3日に「平成28年度以降の復興事業にかかる自治体負担の対象事業及び水準について」、同月9日に「被災3県が公表している平成28～32年度の事業費試算

について」を取りまとめて公表し、これらを踏まえて同月24日の復興推進会議で「平成28年度以降の復旧・復興事業について」を決定した。同決定においては、

- ① 平成28年度以降においては、復興期間10年以内での一刻も早い復旧・復興事業の完了を目指し、現在の取組を着実に進め、必要な支援を確実に実施することを基本とすること
- ② 原子力事故災害被災地域においては、避難指示の影響等により長期の事業が予想されるので、10年以内の復興完了は難しい状況にあり、復旧から本格復興・再生の段階に向けて、国が前面に立って引き続き取り組むものとする
- ③ 特に地震・津波被災地を中心に事業完了に向けた見通しが立ちつつあることを踏まえ、事業完了後の被災地の社会経済の姿を見据えて、平成28年度以降の復興支援については、被災地の「自立」につながるものとしていく必要があり、復興の新たなステージにおいて、日本の再生と成長を牽引し、地方創生のモデルとなることを目指すこととする

等が示された。

また、各分野における今後の取組、平成28年度以降に実施する復旧・復興事業、復旧・復興事業の自治体負担についての考え方、復興期間10年間における復興事業費は合計で32兆円程度と見込まれるとの事業規模が示された。加えて、平成23年基本方針については、同決定で示した基本的な枠組みをもとに、平成27年度末までに必要な見直しを行っていくこととされた。

このような経緯の下、既存の方針や復興の進展等を踏まえつつ、復興・創生期間において重点的に取り組む事項を明らかにする「復興・創生期間」における東日本大震災からの復興の基本方針」の案が平成28年3月10日の第15回復興推進会議²⁹で決定され、翌3月11日、「復興・創生期間」における東日本大震災からの復興の基本方針」(以下、適宜「平成28年基本方針」という。)が閣議決定された。

2) 概要

平成28年基本方針の概要は以下のとおりである。

a. 基本的な考え方

① 復興の現状

地震・津波被災地域においては、恒久住宅が完成の時期を迎え、産業・生業の再生も着実に進展し、10年間の復興期間の「総仕上げ」に向け、復興は新たなステージを迎えつつある。福島原子力事故被災地域においては、除染等の取組や、避難

²⁹ 原子力災害対策本部会議(第39回)との合同会合

指示の解除等の実施など復興は着実に進展しつつある。一方で復興の進展に伴い、地域・個人からのニーズは一層多様化しつつあり、それらに対応したきめ細かな支援が必要となっている。

② 「復興・創生期間」における政府の基本姿勢

復興・創生期間においては、復興のステージが進むにつれて生じる新たな課題や多様なニーズにきめ細やかに対応しつつ、10年間の復興期間の「総仕上げ」に向けて、被災地の自立につながり、地方創生のモデルとなるような復興の実現を目指す。「課題先進地」である被災地においては、震災と復興の取組を通じて得られた経験や教訓を活かしつつ、眠っている地域資源の発掘・活用や創造的な産業復興、地域のコミュニティ形成の取組等も通じて、「新しい東北」の姿を創造していく。2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会を「復興五輪」とし、東日本大震災の被災地が復興した姿を世界に発信する。また、福島復興・再生は中長期的対応が必要であり、復興・創生期間後も継続して、国が前面に立って取り組むほか、復興過程における男女共同参画を一層推進するとともに、引き続き、官民連携に努める。

b. 各分野における今後の取組

被災者支援（健康・生活支援）、住まいとまちの復興、産業・生業の再生、原子力災害からの復興・再生、「新しい東北」の創造の各分野における方針及び具体的な取組を示した。

c. 復興の姿と震災の記憶・教訓

① 復興の姿の国内外への発信

2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会を「復興五輪」として、被災地と連携した取組を進め、同大会やラグビーワールドカップ2019を通じて、世界各国の支援に対する感謝や復興に向かう我が国の姿を世界に発信する。

② 震災の記憶と教訓の後世への継承

国営追悼・祈念施設（仮称）の整備等を通じて震災による犠牲者への追悼と鎮魂、震災の記憶と教訓の後世への伝承、国内外に向けた復興に対する強い意志を発信する。また、震災の被害や「減災」の考え方等を含めた多様な教訓を次の世代に伝えるとともに、今後の防災・減災対策に活用するための復興全般にわたる取組の集約・総括を進め、防災教育の更なる充実を図る。

d. フォローアップ等


復興庁は、毎年度、本基本方針の実施状況を含む復興の状況についてフォローアップを

行い、その結果を国会に報告するとともに、適切に公表する。また、基本方針については、復興施策の進捗状況、原子力災害からの復興の状況等を踏まえ、3年後を目途に必要な見直しを行う。

加えて、復興・創生期間における各年度の事業規模の管理を適切に行うこと等により確実に復興を進める。復興特区制度については、被災自治体による活用を図るため計画策定の支援等に努め、支援対象を見直した上で震災復興特別交付税による支援を行い、被災自治体への人的支援の充実等に取り組む。

図表_1-2-9 平成28年基本方針概要

「復興・創生期間」における東日本大震災からの復興の基本方針について



復興庁
Economic Agency
新たなステージ 復興・創生へ

<趣旨>

- 東日本大震災復興基本法第3条に基づき平成23年7月に策定した現行の基本方針については、集中復興期間終了前までに見直すこととされている。
- 見直しにあたっては、既存の方針や復興の進展等を踏まえつつ、後期5か年の「復興・創生期間」(平成28~32年度)において、**重点的に取り組む事項を明らかにする**

<概要>

1. 基本的な考え方

- **地震・津波被災地域では**、平成28年度にかけて多くの恒久住宅が完成。10年間の復興期間の「総仕上げ」に向けた**新たなステージ**において、多様なニーズに切れ目なく、きめ細かく対応(平成28年度末見込み:災害公営住宅85%、高台移転70%)
- **福島においては**、平成29年3月には避難指示解除準備区域等の避難指示解除等が進み、**本格的な復興のステージ**。福島の復興・再生は中長期的対応が必要であり、「復興・創生期間」後も継続して、**国が前面に立って取り組む**
- 人口減少等の「課題先進地」である被災地において、**被災地の自立につながり、地方創生のモデル**となるような「**新しい東北**」の姿を創造

2. 各分野における今後の取組

(1)	被災者支援(健康・生活支援)	・ 避難生活の長期化に伴う心身のケア、住宅・生活再建支援など、ステージに応じた切れ目ない支援
(2)	住まいとまちの復興	・ 住宅再建の計画通りの進捗、医療・介護提供体制の復興、被災地発展の基盤となるインフラ整備の推進
(3)	産業・生業の再生	・ 観光振興、水産加工業の販路開拓支援、農業の大規模化など創造的な産業復興
(4)	原子力災害からの復興・再生	①事故収束(廃炉・汚染水対策)、②放射性物質の除去等、 ③避難指示の解除と帰還に向けた取組の拡充等、④中長期・広域的な被災地の発展基盤の強化、 ⑤事業・生業や生活の再建・自立に向けた取組の拡充(次ページ参照)
(5)	「新しい東北」の創造	・ 企業・大学・NPOなど民間の人材やノウハウの最大限の活用、蓄積したノウハウを被災地で普及・展開

3. 復興の姿と震災の記憶・教訓 及び 4. フォローアップ等

- **東京オリンピック・パラリンピック、ラグビーWC等の機会を活用した復興の姿の発信、震災の記憶と教訓の継承**
- 基本方針の実施状況等について**フォローアップ、3年後の見直し**

1

復興庁
Reconstruction Agency
新たなステージ 復興・創生へ

原子力災害からの復興・再生

福島は避難指示解除等により、本格的な復興のステージに移行

- ① 事故収束（廃炉・汚染水対策）**
国が前面に立って、廃炉・汚染水対策を安全かつ確実に進める 等
- ② 放射性物質の除去等**
29年3月までにすべての地域で面的除染を完了。中間貯蔵施設の整備・継続的な搬入、指定廃棄物等の処理 等
- ③ 避難指示の解除と帰還に向けた取組の拡充等**
 - 遅くとも29年3月までに避難指示解除準備区域・居住制限区域について避難指示を解除できるよう、環境整備を加速
 - 長期避難住民のコミュニティ維持・形成、避難住民の心のケア 等
- ④ 中長期・広域的な被災地の発展基盤の強化**
 - 12市町村将来像の提言の個別具体化・実現、イノベーション・コースト構想の推進
 - JR常磐線の早期開通、市町村内外の復興拠点の整備
 - 帰還困難区域の今後の取扱いについて、引き続き地元とともに検討 等
- ⑤ 事業・生業や生活の再建・自立に向けた取組の拡充**
 - 官民合同チームによる個別訪問等を踏まえつつ支援策を充実
 - 宮農再開に向けた支援 ・ 森林・林業の再生に向けた取組 ・ 風評被害の払しょく
 - 医療・介護・福祉施設の整備・事業再開や人材確保 等

2

(3) 「復興・創生期間」における東日本大震災からの復興の基本方針の変更について（平成31年3月8日閣議決定）

1) 変更経緯

平成28年基本方針については、復興施策の進捗状況、原子力災害からの復興の状況等を踏まえ、3年後を目途に必要な見直しを行うものとされていた。

このため、復興・創生期間の終了まであと2年強となる中、復興庁では、被災5県³⁰に対して、復興事業の進捗状況や復興・創生期間後も継続要望がある復興事業の調査を行って課題を整理し、平成30年12月18日に「復興・創生期間後も対応が必要な課題の整理」を公表した。この中で、「引き続き、復興施策の進捗状況や効果検証等を踏まえ、復興・創生期間後も対応が必要な事業を整理し、支援のあり方について検討を進める」こととし、あわせて、平成30年度中に平成28年基本方針を見直すこと、また、「その中で、復興・創生期間後の復興の進め方について、後継組織のあり方も含め、一定の方向性を示すこと」とした。なお、後継組織のあり方については、2章2節3.(4)も参照されたい。

これを踏まえ、残り2年の復興・創生期間における取組とともに、復興・創生期間後に

³⁰ 青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県

おける復興の基本的方向性を示す平成28年基本方針の見直し案を平成31年3月8日の第22回復興推進会議³¹で決定、同日、「復興・創生期間」における東日本大震災からの復興の基本方針の変更について(以下、変更後の平成28年基本方針を適宜「平成31年基本方針」という。)が閣議決定された。

2) 変更概要(基本方針の全部変更)

平成31年基本方針の概要は以下のとおりである。

a. 基本的な考え方

① 復興の現状

地震・津波被災地域では、生活インフラの復旧はおおむね終了、住まいの再建も平成30年度末でおおむね完了する見込みであり、産業・生業の再生も着実に進展し、10年間の復興期間の「総仕上げ」に向けて復興は着実に進展している。福島原子力災害被災地域では、平成29年4月までに大熊町・双葉町を除いた計9市町村で帰還困難区域を除いた地域の避難指示解除³²が実現し、福島の復興・再生に向けた動きが本格的に始まっている。帰還困難区域では、6町村³³の特定復興再生拠点区域において除染等の事業が進められ、中間貯蔵施設については、福島県・大熊町・双葉町等の理解と協力の下、整備が進められている。一方、復興の進展に伴い、地域・個人からのニーズは多様化しており、それらに対応したきめ細かな支援が必要となっている。

② 「復興・創生期間」における政府の基本姿勢

地震・津波被災地域では、新たな課題や多様なニーズにきめ細かく対応するとともに、進捗の遅れている事業を始めとして復興を加速化させ、復興の総仕上げに向けて、被災地の自立につながり、地方創生のモデルとなるような復興を実現することを目指し、取組を進める。

一方、福島原子力災害被災地域では、本格的な復興・再生に向けて、避難指示解除地域の生活環境整備、特定復興再生拠点区域の整備、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等を進める。また、帰還困難区域については、たとえ長い年月を要するとしても、将来的に帰還困難区域の全てを避難指示解除し、復興・再生に責任を持って取り組むとの決

³¹ 原子力災害対策本部会議(第48回)との合同会合

³² 田村市:平成26年4月1日、楡葉町:平成27年9月5日、葛尾村:平成28年6月12日、川内村:平成26年10月1日(一部)、平成28年6月14日、南相馬市:平成28年7月12日、飯舘村:平成29年3月31日、川俣町:平成29年3月31日、浪江町:平成29年3月31日、富岡町:平成29年4月1日

³³ 双葉町、大熊町、浪江町、富岡町、飯舘村、葛尾村

意の下、可能なところから着実かつ段階的に、政府一丸となって、帰還困難区域の一日も早い復興を目指して取り組む。福島復興・再生は中長期的対応が必要であり、復興・創生期間後も継続して、国が前面に立って取り組む。

加えて、2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会を「復興五輪」と位置付け、大会組織委員会等の関係機関と密に連携する。あらゆる機会を活用して、世界各国の支援に対する感謝を伝え、復興の状況や被災地の魅力を国内外に積極的に発信する。

b. 各分野における今後の取組

被災者支援(健康・生活支援)、住まいとまちの復興、産業・生業の再生、原子力災害からの復興・再生、「新しい東北」の創造の各分野における方針及び具体的な取組を示した。

c. 復興の姿と震災の記憶・教訓

① 復興の姿の国内外への発信

復興の進捗や被災地の状況の分かりやすい情報発信、各種機会を捉えた原子力災害からの復興状況について正確な情報発信をする。

② 2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会、ラグビーワールドカップ2019に向けた取組

被災地に配慮した大会運営の着実な実施に向けた関係機関と連携深化や被災地の姿や魅力の国内外への積極的発信等を行う。

③ 震災の記憶と教訓の後世への継承

国営追悼・祈念施設(仮称)の整備を通じて、震災による犠牲者への追悼と鎮魂、震災の記憶と教訓の後世への伝承、国内外に向けた復興に対する強い意志を発信し、また、震災の教訓への理解深化や防災力の向上を図る。加えて、「減災」の考え方等を含めた多様な教訓を次の世代に伝えるとともに、今後の防災・減災対策や復興に活用するため、復興全般にわたる取組の集約・総括を進めるとともに、防災教育の更なる充実を図る。

d. フォローアップ等

復興庁は、毎年度、本基本方針の実施状況を含む復興の状況についてフォローアップを行い、その結果を国会に報告するとともに、適切に公表する。

また、各年度の事業規模の管理や復興施策の進捗状況の把握や効果検証を適切に行うこと等により確実に復興を進める。復興特区制度に基づく規制、税財政及び金融における特例措置が活用されるよう支援する。引き続き、震災復興特別交付税による支援を行い、

被災自治体への人的支援の充実等に取り組む。

e. 復興・創生期間後における復興の基本的方向性

復興期間中に実施された復興施策の総括を適切に行った上で今後の対応を検討する必要があり、地震・津波被災地域と原子力災害被災地域とは復興の進捗状況が大きく異なることから、両者を区分して、復興・創生期間後における復興の基本的方向性を示した³⁴。

① 地震・津波被災地域

復興の総仕上げの段階を迎えており、被災地の自立に向けて、地域特性を生かした産業・生業を振興し、交流人口や移住者の拡大を図り、魅力あふれる地域を創造することを目指す。このため、地方創生を始めとする政府全体の施策を活用し、コミュニティを再生し、安全・安心で持続可能な地域社会を創り上げていく。

また、復興・創生期間後も一定期間対応することについて検討が必要な課題³⁵について、速やかな復興の完了と自立に向けた支援のあり方を検討していく。

② 原子力災害被災地域

福島復興・再生は中長期的対応が必要であり、復興・創生期間後も継続して国が前面に立って取り組む。また、地震・津波被災地域と共通する事項のほか、復興・創生期間後も対応することについて検討が必要な課題³⁶について、復興・創生期間後も対応が必要な事業について、支援のあり方を検討していく。

③ 復興を支える仕組みについて

今後、復興施策の進捗状況や効果検証、被災地方公共団体の要望等を踏まえ、復興・創生期間後も対応が必要な事業を確実に実施できるよう、復興を支える仕組みのあり方について検討する。

④ 後継組織について

後継組織として、復興庁と同じような司令塔として各省庁の縦割りを排し、政治の責任とリーダーシップの下で東日本大震災からの復興を成し遂げるための組織を置くこととし、今後、復興施策の進捗状況や効果検証、被災地方公共団体の要望等を踏まえ、後継組織のあり方について検討する。

³⁴ 平成28年基本方針までは、「地震・津波被災地域」及び「原子力災害被災地域」という文言は使用されているが、基本方針の構成は施策の分野別となっている。平成30年12月18日の「復興・創生期間後も対応が必要な課題の整理」において、両者を区分して施策が整理され、これを受けて平成31年基本方針でも両者を区分した構成がなされた。なお、当該区分は県を対象とした地理的な分類ではなく、「被災」を基準とした区分である。

³⁵ 復興・創生期間内に完了しない可能性があるハード事業、心のケア等の被災者支援、被災した子どもに対する支援、応急仮設住宅の撤去や被災者生活再建支援金の支給、一部地区におけるグループ補助金や企業立地補助金の延長、地方単独事業、原子力災害に起因する事業等。

³⁶ 事故収束（廃炉・汚染水対策）、環境再生に向けた取組、帰還促進・生活再建等、福島イノベーション・コースト構想を軸とした産業集積、事業者・農林漁業者の再建、風評払拭・リスクコミュニケーション等、地方単独事業等

図表_1-2-10 平成31年基本方針概要

「復興・創生期間」における東日本大震災からの復興の基本方針の見直しについて(概要) ^{〔平成31年3月8日閣議決定〕}											
<ul style="list-style-type: none"> 「復興・創生期間」における東日本大震災からの復興の基本方針(平成28年3月11日閣議決定)については、今般、復興施策の進捗状況、原子力災害からの復興の状況等を踏まえ、見直しを行う。 政府は、引き続き、現場主義を徹底し、被災者に寄り添いながら、復興・創生期間において、本基本方針に定めるところにより、2.及び3.に掲げる各事項に重点的に取り組み、5.において復興・創生期間後における復興の基本的方向性を示す。 											
1. 基本的な考え方 <ul style="list-style-type: none"> 地震・津波被災地域においては、地域によって復興の進捗状況が異なることから、進捗の遅れている事業などの復興を加速化する。復興の総仕上げに向けて、被災地の自立につながり、地方創生のモデルとなるような復興の実現を目指し、取組を進める。 福島原子力災害被災地域においては、本格的な復興・再生に向けて、避難指示が解除された地域の生活環境整備、特定復興再生拠点区域の整備、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を進める。 福島の復興・再生は中長期的対応が必要であり、復興・創生期間後も継続して、国が前面に立ち取り組む。 											
2. 各分野における今後の取組 <table border="1"> <tr> <td>1 被災者支援</td> <td>避難生活の長期化に伴う心身のケア、住宅・生活再建支援、コミュニティ形成、「心の復興」など、生活再建のステージに応じた切れ目のない支援</td> </tr> <tr> <td>2 住まいとまちの復興</td> <td>住まいの再建(岩手県・宮城県において復興・創生期間中に仮設生活を解消)、交通・物流網の構築など</td> </tr> <tr> <td>3 産業・生業の再生</td> <td>観光振興(平成32年までに外国人宿泊者数150万人泊目標)、農林水産業の再生、企業立地の促進、人材の確保など</td> </tr> <tr> <td>4 原子力災害からの復興・再生</td> <td>①事故収束(廃炉・汚染水対策)、②放射性物質の除去等、③避難指示の解除と帰還に向けた取組の拡充等、④福島イノベーション・コースト構想を軸とした産業集積、⑤事業者・農林漁業者の再建、⑥風評払拭・リスクコミュニケーションの推進</td> </tr> <tr> <td>5 「新しい東北」の創造</td> <td>企業・大学・NPOなど民間の人材やノウハウの活用により取組を推進、これら取組で蓄積したノウハウ等を普及・展開</td> </tr> </table>		1 被災者支援	避難生活の長期化に伴う心身のケア、住宅・生活再建支援、コミュニティ形成、「心の復興」など、生活再建のステージに応じた切れ目のない支援	2 住まいとまちの復興	住まいの再建(岩手県・宮城県において復興・創生期間中に仮設生活を解消)、交通・物流網の構築など	3 産業・生業の再生	観光振興(平成32年までに外国人宿泊者数150万人泊目標)、農林水産業の再生、企業立地の促進、人材の確保など	4 原子力災害からの復興・再生	①事故収束(廃炉・汚染水対策)、②放射性物質の除去等、③避難指示の解除と帰還に向けた取組の拡充等、④福島イノベーション・コースト構想を軸とした産業集積、⑤事業者・農林漁業者の再建、⑥風評払拭・リスクコミュニケーションの推進	5 「新しい東北」の創造	企業・大学・NPOなど民間の人材やノウハウの活用により取組を推進、これら取組で蓄積したノウハウ等を普及・展開
1 被災者支援	避難生活の長期化に伴う心身のケア、住宅・生活再建支援、コミュニティ形成、「心の復興」など、生活再建のステージに応じた切れ目のない支援										
2 住まいとまちの復興	住まいの再建(岩手県・宮城県において復興・創生期間中に仮設生活を解消)、交通・物流網の構築など										
3 産業・生業の再生	観光振興(平成32年までに外国人宿泊者数150万人泊目標)、農林水産業の再生、企業立地の促進、人材の確保など										
4 原子力災害からの復興・再生	①事故収束(廃炉・汚染水対策)、②放射性物質の除去等、③避難指示の解除と帰還に向けた取組の拡充等、④福島イノベーション・コースト構想を軸とした産業集積、⑤事業者・農林漁業者の再建、⑥風評払拭・リスクコミュニケーションの推進										
5 「新しい東北」の創造	企業・大学・NPOなど民間の人材やノウハウの活用により取組を推進、これら取組で蓄積したノウハウ等を普及・展開										
3. 復興の姿と震災の記憶・教訓 及び 4. フォローアップ等 <ul style="list-style-type: none"> 東京オリンピック・パラリンピック、ラグビーWCを通じて、世界中からの支援に対する感謝、被災地の復興の姿や魅力を国内外に発信 効果的な復興の手法・取組や民間のノウハウ等を始め、復興全般にわたる取組を集約・総括 基本方針の実施状況等についてフォローアップ 											
5. 復興・創生期間後における復興の基本的方向性 <ul style="list-style-type: none"> 復興期間中に実施された復興施策の総括を行った上で、復興・創生期間後も対応が必要な課題について、今後の対応を検討。 <table border="1"> <tr> <td> (1) 地震・津波被災地域 復興・創生期間後も一定期間対応することの検討が必要な課題は以下のとおり。必要な事業について、速やかな復興の完了と自立に向けた支援のあり方を検討。 <ul style="list-style-type: none"> ▶ ハード事業 個別の工事箇所ごとの進捗管理の徹底等により、復興・創生期間内の完了を目指すなど ▶ 心のケア等の被災者支援 コミュニティ形成、心身のケア、「心の復興」、見守り・生活相談等 ▶ 被災した子どもに対する支援 特別な教員加配、スクールカウンセラーの配置、就学支援 ▶ 住まい 応急仮設住宅の撤去、被災者生活再建支援金の支給等 災害公営住宅の家賃低廉化事業・特別家賃低減事業 ▶ 産業・生業 中小企業等グループの再建支援や企業立地補助金の申請・運用期限の延長要望 ▶ 地方単独事業等 残事業に対応するための人材確保対策、法律に基づく減収補てん等 ▶ 原子力災害に起因する事業 風評被害対策等 </td> <td> (2) 原子力災害被災地域 復興・創生期間後も対応することの検討が必要な課題は以下のとおり。必要な事業について、支援のあり方を検討。 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 事故収束 廃炉・汚染水対策の安全かつ着実な実施 ▶ 環境再生に向けた取組 中間貯蔵施設の整備・施設への搬入、仮置場の原状回復、土壌等の減容・再生利用等による最終処分量の低減、特定廃棄物の処理等 ▶ 帰還促進・生活再建等 魅力あるまちづくり・コミュニティ形成、買い物・教育・医療等の生活に必要な環境整備、特定復興再生拠点区域の整備、医療・介護保険等の保険料・窓口負担(利用者負担)の減免、心身のケア・見守り・生活・健康相談等 ▶ 福島イノベーション・コースト構想を軸とした産業集積 廃炉、ロボット、エネルギー、農林水産等の分野に係るプロジェクトの推進等 福島ロボットテストフィールド等の拠点施設の安定的運営 ▶ 事業者・農林漁業者の再建 事業再開、経営改善、人材確保等 当農再開・作付面積の拡大、森林・林業の再生、本格的な漁業の操業再開等 ▶ 風評払拭・リスクコミュニケーション等 情報発信、環境放射線モニタリング、健康調査、食品検査、農林水産物の販路回復、観光振興の取組等 ▶ 地方単独事業等 原子力災害に伴う風評被害対策、人材確保対策、法律に基づく減収補てん等 </td> </tr> <tr> <td colspan="2"> (3) 復興を支える仕組みについて 復興施策の進捗状況や効果検証、被災地方公共団体の要望等を踏まえ、必要な事業を確実に実施できるよう、あり方を検討。 </td> </tr> <tr> <td colspan="2"> (4) 後継組織について 後継組織として、復興庁と同じような司令塔として各省庁の縦割りを排し、政治の責任とリーダーシップの下で東日本大震災からの復興を成し遂げるための組織を置く。 復興施策の進捗状況や効果検証、被災地方公共団体の要望等を踏まえ、必要な事業を確実に実施できるよう、あり方を検討。 </td> </tr> </table>		(1) 地震・津波被災地域 復興・創生期間後も一定期間対応することの検討が必要な課題は以下のとおり。必要な事業について、速やかな復興の完了と自立に向けた支援のあり方を検討。 <ul style="list-style-type: none"> ▶ ハード事業 個別の工事箇所ごとの進捗管理の徹底等により、復興・創生期間内の完了を目指すなど ▶ 心のケア等の被災者支援 コミュニティ形成、心身のケア、「心の復興」、見守り・生活相談等 ▶ 被災した子どもに対する支援 特別な教員加配、スクールカウンセラーの配置、就学支援 ▶ 住まい 応急仮設住宅の撤去、被災者生活再建支援金の支給等 災害公営住宅の家賃低廉化事業・特別家賃低減事業 ▶ 産業・生業 中小企業等グループの再建支援や企業立地補助金の申請・運用期限の延長要望 ▶ 地方単独事業等 残事業に対応するための人材確保対策、法律に基づく減収補てん等 ▶ 原子力災害に起因する事業 風評被害対策等 	(2) 原子力災害被災地域 復興・創生期間後も対応することの検討が必要な課題は以下のとおり。必要な事業について、支援のあり方を検討。 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 事故収束 廃炉・汚染水対策の安全かつ着実な実施 ▶ 環境再生に向けた取組 中間貯蔵施設の整備・施設への搬入、仮置場の原状回復、土壌等の減容・再生利用等による最終処分量の低減、特定廃棄物の処理等 ▶ 帰還促進・生活再建等 魅力あるまちづくり・コミュニティ形成、買い物・教育・医療等の生活に必要な環境整備、特定復興再生拠点区域の整備、医療・介護保険等の保険料・窓口負担(利用者負担)の減免、心身のケア・見守り・生活・健康相談等 ▶ 福島イノベーション・コースト構想を軸とした産業集積 廃炉、ロボット、エネルギー、農林水産等の分野に係るプロジェクトの推進等 福島ロボットテストフィールド等の拠点施設の安定的運営 ▶ 事業者・農林漁業者の再建 事業再開、経営改善、人材確保等 当農再開・作付面積の拡大、森林・林業の再生、本格的な漁業の操業再開等 ▶ 風評払拭・リスクコミュニケーション等 情報発信、環境放射線モニタリング、健康調査、食品検査、農林水産物の販路回復、観光振興の取組等 ▶ 地方単独事業等 原子力災害に伴う風評被害対策、人材確保対策、法律に基づく減収補てん等 	(3) 復興を支える仕組みについて 復興施策の進捗状況や効果検証、被災地方公共団体の要望等を踏まえ、必要な事業を確実に実施できるよう、あり方を検討。		(4) 後継組織について 後継組織として、復興庁と同じような司令塔として各省庁の縦割りを排し、政治の責任とリーダーシップの下で東日本大震災からの復興を成し遂げるための組織を置く。 復興施策の進捗状況や効果検証、被災地方公共団体の要望等を踏まえ、必要な事業を確実に実施できるよう、あり方を検討。					
(1) 地震・津波被災地域 復興・創生期間後も一定期間対応することの検討が必要な課題は以下のとおり。必要な事業について、速やかな復興の完了と自立に向けた支援のあり方を検討。 <ul style="list-style-type: none"> ▶ ハード事業 個別の工事箇所ごとの進捗管理の徹底等により、復興・創生期間内の完了を目指すなど ▶ 心のケア等の被災者支援 コミュニティ形成、心身のケア、「心の復興」、見守り・生活相談等 ▶ 被災した子どもに対する支援 特別な教員加配、スクールカウンセラーの配置、就学支援 ▶ 住まい 応急仮設住宅の撤去、被災者生活再建支援金の支給等 災害公営住宅の家賃低廉化事業・特別家賃低減事業 ▶ 産業・生業 中小企業等グループの再建支援や企業立地補助金の申請・運用期限の延長要望 ▶ 地方単独事業等 残事業に対応するための人材確保対策、法律に基づく減収補てん等 ▶ 原子力災害に起因する事業 風評被害対策等 	(2) 原子力災害被災地域 復興・創生期間後も対応することの検討が必要な課題は以下のとおり。必要な事業について、支援のあり方を検討。 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 事故収束 廃炉・汚染水対策の安全かつ着実な実施 ▶ 環境再生に向けた取組 中間貯蔵施設の整備・施設への搬入、仮置場の原状回復、土壌等の減容・再生利用等による最終処分量の低減、特定廃棄物の処理等 ▶ 帰還促進・生活再建等 魅力あるまちづくり・コミュニティ形成、買い物・教育・医療等の生活に必要な環境整備、特定復興再生拠点区域の整備、医療・介護保険等の保険料・窓口負担(利用者負担)の減免、心身のケア・見守り・生活・健康相談等 ▶ 福島イノベーション・コースト構想を軸とした産業集積 廃炉、ロボット、エネルギー、農林水産等の分野に係るプロジェクトの推進等 福島ロボットテストフィールド等の拠点施設の安定的運営 ▶ 事業者・農林漁業者の再建 事業再開、経営改善、人材確保等 当農再開・作付面積の拡大、森林・林業の再生、本格的な漁業の操業再開等 ▶ 風評払拭・リスクコミュニケーション等 情報発信、環境放射線モニタリング、健康調査、食品検査、農林水産物の販路回復、観光振興の取組等 ▶ 地方単独事業等 原子力災害に伴う風評被害対策、人材確保対策、法律に基づく減収補てん等 										
(3) 復興を支える仕組みについて 復興施策の進捗状況や効果検証、被災地方公共団体の要望等を踏まえ、必要な事業を確実に実施できるよう、あり方を検討。											
(4) 後継組織について 後継組織として、復興庁と同じような司令塔として各省庁の縦割りを排し、政治の責任とリーダーシップの下で東日本大震災からの復興を成し遂げるための組織を置く。 復興施策の進捗状況や効果検証、被災地方公共団体の要望等を踏まえ、必要な事業を確実に実施できるよう、あり方を検討。											

(4) 「復興・創生期間」後における東日本大震災からの復興の基本方針(令和

元年 12 月 20 日閣議決定)

1) 策定経緯

平成31年基本方針では、復興・創生期間後における復興の基本的方向性が示され、復興・創生期間後も対応が必要な課題に対し、復興期間中に実施された復興施策の総括を適切に行った上で、今後の対応を検討する必要があるとされた。また、令和元年6月21日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2019」においても、復興・創生期間後の適切な対応を図るため、年内にその基本方針を定めることが示されていた。

これらを踏まえ、令和元年7月3日の第30回復興推進委員会において、「東日本大震災の復興施策の総括に関するワーキンググループの開催について」を決定し、東日本大震災からの復興に向けて復興期間中に実施された復興施策の総括を行うため、復興推進委員会の下に、東日本大震災の復興施策の総括に関するワーキンググループ(以下「総括WG」という。)を開催することとされた。総括WGの構成員は以下のとおりである(※は復興推進委員会委員。いずれも肩書は当時。)

図表_1-2-11 東日本大震災の復興施策の総括に関するワーキンググループ構成員

(座長)	秋池 玲子 ※	ボストンコンサルティンググループ シニア・パートナー&マネージング・ディレクター
(座長代理)	増田 寛也	東京大学公共政策大学院客員教授
(構成員)	姥浦 道生	東北大学災害科学国際研究所准教授
	白波瀬 佐和子 ※	東京大学大学院人文社会系研究科教授
	田村 圭子 ※	新潟大学危機管理本部危機管理室教授 災害・復興科学研究所(兼務)教授
	藤沢 烈	一般社団法人 RCF 代表理事
	松本 順 ※	株式会社みちのりホールディングス 代表取締役グループCEO

また、復興施策の総括のスケジュールは、令和元年7月以降に総括WGを5回開催し、同年10月目途で復興推進委員会にその取りまとめを報告すること、年内に「復興・創生期間後の復興に関する基本方針」に反映することが同委員会ではあわせて示された。

ワーキングの審議実績は以下のとおりである。

図表_1-2-12 東日本大震災の復興施策の総括に関するワーキンググループ審議実績

回次等	日時	議題等
第1回	7月22日 (月) 15:00-16:30	ワーキンググループの運営について 総括の進め方について 自由討議
福島県現地調査	8月2日 (金)	いわき市、広野町、楡葉町、富岡町、大熊町、双葉町、浪江町、南相馬市
岩手県現地調査	8月9日 (金)	大船渡市、陸前高田市、釜石市、大槌町、山田町

回次等	日時	議題等
第2回	8月23日 (金) 10:00-12:00	原子力災害からの復興・再生 <ul style="list-style-type: none"> ・事故収束(廃炉・汚染水対策) ・放射性物質の除去等 ・避難指示の解除と帰還に向けた取組の拡充等 ・福島イノベーション・コースト構想を軸とした産業集積 ・事業者・農林漁業者の再建 ・風評払拭・リスクコミュニケーションの推進
宮城県現地調査	8月29日 (木)	気仙沼市、女川町、石巻市、東松島市
第3回	9月11日 (水) 13:00-15:30	被災者支援 <ul style="list-style-type: none"> ・心のケア等の被災者支援 ・被災した子どもに対する支援 住まいとまちの復興 <ul style="list-style-type: none"> ・住宅再建・復興まちづくり、生活環境の整備 ・被災地の経済発展の基盤となる交通・物流網の構築等 産業・生業の再生 <ul style="list-style-type: none"> ・産業復興の加速化 ・観光の復興 ・農林水産業の再生 「新しい東北」の創造
第4回	9月30日 (月) 10:00-12:30	復興を支える仕組み <ul style="list-style-type: none"> ・東日本大震災復興特別区域法 ・福島復興再生特別措置法 ・復旧・復興事業の規模と財源 ・地方公共団体支援復興をめぐるその他の課題 ・仮設住宅 ・災害廃棄物処理 ・ボランティア、NPOとの協働 取りまとめに向けた論点整理
第5回	10月16日 (水) 13:00-15:00	とりまとめ案

全5回の総括WGで取りまとめられた「東日本大震災の復興施策の総括」は、令和元年10月23日の第31回復興推進委員会に報告された。同報告では、概論において、未曾有の大規模かつ複合的な災害に対して、「前例のない手厚い支援」を実施し、このような支援により、地震・津波被災地域においては復興の「総仕上げ」の段階を迎え、原子力災害被災地域では復興・再生に向けた動きが本格的に始まっているが、今後の対応が必要な課題も残るとされた。また、①被災者支援(健康・生活支援)、②住まいとまちの復興、③産業・生業の再生、④原子力災害からの復興・再生、⑤「新しい東北」の創造、⑥ボランティア、NPO等の多様な主体との協働、⑦復興の姿の発信、記憶と教訓の継承の各分野における取組についてのこれまでの取組、成果、今後の課題及び今度の大規模災害に向けた教訓を示した。加えて、復興を支える仕組みである、①復旧・復興事業の規模と財源、②法制度、③自治体支援についても同様にこれまでの取組、成果、今後の課題及び今度の大規模災害に向けた教訓を示した。

また、総括WG実施中の令和元年9月20日、第23回復興推進会議においては、安倍内閣総理大臣から、復興・創生期間が残り1年半となったが、その後も政治の責任とリーダーシップの下で、復興を成し遂げるため、年内に復興の基本方針を取りまとめること、各大臣が復興大臣を中心にこれまでに実施した復興施策の総括を行うとともに、被災地の実情をきめ細かく把握するなど取りまとめに向けてしっかりと取り組むことが指示された。

このような経緯の下、復興・創生期間後の取り組み、復興を支える仕組み及び組織について定める「復興・創生期間」後における東日本大震災からの復興の基本方針」の案が令和元年12月19日の第24回復興推進会議において会議決定され、翌20日、「復興・創生期間」後における東日本大震災からの復興の基本方針」(以下、適宜「令和元年基本方針」という。)が閣議決定された。

なお、復興・創生期間終了(令和3年3月末)の1年以上前に同期間後の復興の基本方針を策定したのは、令和2年の通常国会前に復興庁存続の要否を判断し、その結果に応じて必要な法改正を行う必要があったからである。このため、令和元年基本方針については、所要の法改正等を踏まえ、令和2年度末に改定されることが当初から想定されていた。

2) 概要

令和元年基本方針では、「これまでの復興施策の総括」として、各分野の取組、復興を支える仕組みや組織について、①成果、②今後の課題、③今後の大規模災害に向けた教訓が示された。その上で、地震・津波被災地域と原子力災害被災地域を区分し、復興・創生期間後の復興の基本方針を示すこととした。

平成31年基本方針の概要は以下のとおりである。

a. 復興の基本姿勢及び各分野における取組

① 地震・津波被災地域

復興・創生期間内に公共インフラ整備等を中心にほとんどの事業が完了する見込みであること等を踏まえ、復興・創生期間後5年間において、国と被災地公共団体が協力して被災者支援を始めとする残された事業に全力を挙げて取り組むことにより、復興事業がその役割を全うすることを目指す。

② 原子力被災地域

福島復興・再生には中長期的な対応が必要であり、復興・創生期間後も引き続き国が前面に立って取り組むこととし、こうした状況に鑑み、当面10年間、復興のステージが進むにつれて生じる新たな課題や多様なニーズにきめ細かく対応しつつ、本格的な復興・再生に向けた取組を行う。なお、復興施策の進捗状況や効果検

証等を踏まえ、それぞれ大きく異なる地方公共団体の状況も考慮しつつ、復興・創生期間の終了から5年目に当たる令和7年度に、復興事業全体のあり方について見直しを行う。

③ 復興の姿の発信、東日本大震災の記憶と教訓の後世への継承

復興・創生期間後においても、復興の進捗や被災地の状況についての分かりやすい情報発信、原子力災害からの復興状況についての正確な情報発信をする。また、国営追悼・祈念施設の整備、東日本大震災による犠牲者への追悼と鎮魂、震災の記憶と教訓の後世への伝承、国内外に向けた復興に対する強い意志の発信、震災の教訓への理解深化、防災力の向上をする。さらに、「これまでの復興施策の総括」において示された教訓等をはじめとする効果的な復興の手法・取組や民間のノウハウ等の普及・啓発、防災教育の更なる充実、「新しい東北」の創造のノウハウの地方創生の取組のモデルケースとしての被災地内外への普及展開、地方創生の施策を始めとする政府全体の施策の活用等を行う。加えて、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、復興の進捗状況等について資料を収集・整理し、取りまとめる。

b. 復興を支える仕組み

① 復旧・復興事業の財源等

令和3年度から5年間の復旧・復興事業の規模は1兆円台半ば、令和2年度までの事業規模が31兆円台前半と見込まれ、令和7年度までの15年間の事業規模は32兆円台後半になると見込まれる。財源についてもこれまでの実績等を踏まえると32兆円台後半と見込まれ、事業規模と財源はおおむね見合うものと見込まれる。引き続き精査を行い、令和2年夏頃を目途に、復興・創生期間後の当面5年間の復旧・復興事業の実施に必要な事業規模及び財源を示すとともに、原子力災害被災地域については必要に応じて見直しを行う。また、東日本大震災復興特別会計及び震災復興特別交付税制度は継続する。

② 法制度

東日本大震災復興特別区域法による復興交付金については、確実な終了に向け必要な措置を講じた上で、復興・創生期間の終了をもって廃止する。また、福島復興再生特別措置法については、福島イノベーション・コースト構想の産業集積に向けた取組の加速化や風評被害などの課題に対応した税制措置等を検討する。加えて、株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法等について、令和2年度末までの二重ローン対策の支援決定期限の更なる延長を含めた支援の在り方の検討をする。

③ 自治体支援

被災地方公共団体の人材確保対策に係る支援、復興・創生期間後に引き続き実施される復旧・復興事業に係る震災復興特別交付税による支援を継続する。

c. 組織

復興庁の設置期間を復興・創生期間後10年間延長し、現行の総合調整機能を維持する。また、近年多発する大規模災害に対する防災力の向上等に資するため、これまで蓄積した復興に係るノウハウを関係行政機関等と共有し、活用する機能を追加するとともに、防災と復興の有機的連携を図る。加えて、岩手県、宮城県及び福島県の復興局を維持、岩手復興局及び宮城復興局の位置を沿岸域へ変更する。

なお、復興・創生期間後の復興事業の更なる進捗状況を踏まえ、5年目に当たる令和7年度に組織のあり方について検討を行い、必要な措置を講じる。

d. その他

a)～c)の取組に関連して、法律の改正により措置すべき事項のうち、速やかに対応すべきものについては、次期通常国会に所要の法案の提出を図る。

また、令和元年台風第19号³⁷等による甚大な被害に対して、東日本大震災からの復旧・復興事業に遅れが生じないように、令和元年度補正予算等により、対応に万全を期する。

³⁷ 令和元年10月12日19時前に伊豆半島上陸、関東地方を通過し、13日未明に東北地方の東海上に抜けた。福島県で死者32人、住家全壊1,470棟、半壊12,454棟、宮城県で死者19人、住家全壊304棟、半壊2,974棟などの被害を出した(「令和元年台風第19号及び前線による大雨による被害及び消防機関等の対応状況(第65報)」令和2年2月12日9時00分消防庁災害対策本部)

図表_1-2-13 令和元年基本方針概要

「復興・創生期間」後における東日本大震災からの復興の基本方針(概要) (令和元年12月20日 閣議決定)	
○ これまでに実施された復興施策の総括を行い、東日本大震災復興基本法第3条に基づき、復興・創生期間後(令和3年度以降)における各分野の取組、復興を支える仕組み、組織等の方針を定める。	
I. 復興施策の総括	
● 「前例のない手厚い支援」により、復興は大きく前進 ● 地震・津波被災地域:復興の「総仕上げ」の段階 ● 原子力災害被災地域:「復興・再生」に向けた本格的な動き	
各分野の取組(主なもの)	(4) 福島イノベーション・コースト構想を軸とした産業集積 (成果) 廃炉・ロボット・エネルギー等の各拠点の整備 (課題) 「産業発展の青写真」を踏まえた産業集積 国内外の人材が集結する国際教育研究拠点の構築
1. 被災者支援(健康・生活支援) (成果) 避難者数の減(約47万人→約4.9万人) 地震・津波被災地域では、期間内の仮設生活解消を目指す (課題) 期間終盤に再建される地区のコミュニティ形成、見守り等 避難生活の長期化等を踏まえた支援、子ども等への支援	(5) 事業者・農林漁業者の再建 (課題) 事業再開、営農再開、放射性物質対策と一体となった森林整備、特用林産物の産地再生、水産業の水揚げ・販路回復
2. 住まいとまちの復興 (成果) 災害公営住宅約3.0万戸・高台移転約1.8万戸が完成見込み 発展基盤となる復興道路・復興支援道路、鉄道、港湾等を整備 (課題) 台風第19号等の影響も踏まえ、期間内の一日も早い事業の完了	(6) 風評払拭・リスクコミュニケーションの推進 (課題) 国内外の風評被害対策、輸入規制の撤廃・緩和
3. 産業・生業の再生 (成果) 三県の製造品出荷額等は概ね回復、外国人延べ宿泊者数は堅調 (課題) 沿岸部で回復の状況に幅、水産加工業の売上げ回復	5. 「新しい東北」の創造と多様な主体との連携 (成果) 地域課題の解決等につながる事例の創出
4. 原子力災害からの復興・再生 (1) 事故収束(廃炉・汚染水対策) (課題) 安全確保を最優先に着実に作業を継続、正確な情報発信 (2) 放射性物質の除去等 (課題) 仮置場の管理・原状回復、中間貯蔵施設の整備・輸送、 最終処分に向けた減容・再生利用等、特定廃棄物等の処理 (3) 避難指示の解除と帰還に向けた取組の拡充等 (成果) 帰還困難区域を除くほとんどの地域で避難指示を解除 福島県の避難者数の減(約16.5万人→約4.2万人) (課題) 帰還・移住の促進、帰還困難区域への対応、避難者支援	6. 復興の姿の発信、震災の記憶と教訓の後世への継承 (成果) ラグビーWC2019や2020東京オリパラ大会に向けた情報発信
	復興を支える仕組み
	1. 復旧・復興事業の規模と財源 (成果) 前例のない手厚い財政支援により、復興加速化に貢献
	2. 法制度 (成果) 復興特区法と福島特措法による特例等が復興に貢献
	3. 自治体支援 (成果) 財政支援(震災復興特交等)や人材確保(職員派遣等)が事業に寄与 (課題(1～3共通)) 復興・創生期間後の仕組みのあり方を検討
	組織 (成果) 政府一体となった体制を実現し、復興を推進 (課題) 後継組織の具体化、復興局の設置場所の検討
II. 復興・創生期間後の基本方針	
1. 基本姿勢及び各分野の取組	
地震・津波被災地域	原子力災害被災地域
復興・創生期間後5年間に、国と被災地方公共団体が協力して残された事業に全力を挙げて取り組むことにより、復興事業がその役割を全うすることを目指す。	中長期的な対応が必要であり、引き続き国が前面に立つて取り組む。当面10年間、本格的な復興・再生に向けた取組を行う。なお、5年目に事業全体のあり方を見直し。
<ul style="list-style-type: none"> ▶ ハード事業 <ul style="list-style-type: none"> ・ハード事業は、期間内の完了を目指す。未完了となる一部の事業は、期間内計上の予算の範囲内で支援を継続 ただし、災害復旧事業は支援を継続 ▶ 心のケア等の被災者支援 <ul style="list-style-type: none"> ・コミュニティ形成、心身のケア、「心の復興」、見守り・生活相談、遺児・孤児支援等について、事業の進捗に応じた支援を継続 ・個別の事情を丁寧に把握し、5年以内に終了しないものについては、事業の進捗に応じた支援のあり方を検討し、適切に対応 ▶ 被災した子どもに対する支援 <ul style="list-style-type: none"> ・特別な教員加配、スクールカウンセラー等の配置、就学支援について、支援が必要な子どもの状況等、事業の進捗に応じた支援を継続 ・個別の事情を丁寧に把握し、5年以内に終了しないものについては、事業の進捗に応じた支援のあり方を検討し、適切に対応 ▶ 住まいとまちの復興 <ul style="list-style-type: none"> ・応急仮設住宅の撤去、被災者生活再建支援金の継続 ・災害公営住宅の家賃低廉化事業等は引き続き支援。その際、管理開始時期が異なる自治体間の公平性等踏まえ、適切に支援水準を見直し ▶ 産業・生業 <ul style="list-style-type: none"> ・対象地域を重点化した上で、中小企業等グループの再建支援の継続、企業立地補助金の申請・運用期限を延長 ・漁業の水揚げ回復、水産加工業の販路回復・開拓等の支援を継続 ▶ 地方単独事業等 <ul style="list-style-type: none"> ・人材確保対策、法律に基づく減収補てん等について支援を継続 ▶ 原子力災害に起因する事業 <ul style="list-style-type: none"> ・風評被害対策等(モニタリング検査等)について、支援を継続 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 事故収束(廃炉・汚染水対策) <ul style="list-style-type: none"> ・廃炉・汚染水対策について安全かつ着実に実施 ▶ 環境再生に向けた取組 <ul style="list-style-type: none"> ・仮置場の管理・原状回復、中間貯蔵施設への搬入・維持管理 ・最終処分に向けた減容・再生利用等、特定廃棄物等の処理 ▶ 帰還・移住等の促進・生活再建等 <ul style="list-style-type: none"> ・帰還環境の整備、移住促進 ・被災者支援の継続 ・医療・介護保険等の保険料・窓口負担の適切な見直し ・特定復興再生拠点区域の帰還環境整備 ・帰還困難区域について、今後の政策の方向性を検討 ▶ 福島イノベーション・コースト構想を軸とした産業集積等 <ul style="list-style-type: none"> ・浜通り地域等の産業発展に向け、重点分野を中心に取組を推進 ・国際教育研究拠点の構築について、令和2年夏頃を目途に有識者会議の最終とりまとめ、同年内を目途に政府の成案 ▶ 事業者・農林漁業者の再建 <ul style="list-style-type: none"> ・事業再開支援、営農再開の促進・農地の大区画化、放射性物質を含む土壌の流出防止のための森林整備等の実施、原木林や特用林産物の産地再生、漁業の本格操業・水産加工業の支援 ▶ 風評払拭・リスクコミュニケーションの推進 <ul style="list-style-type: none"> ・情報発信、輸入規制撤廃に向けた働きかけ ・農林水産物の販路回復・開拓、福島の観光振興 ▶ 地方単独事業等 <ul style="list-style-type: none"> ・人材確保対策、法律に基づく減収補てん等について支援を継続

2. 復興を支える仕組み	
(1) 財源等	
<ul style="list-style-type: none"> ➢ 当面5年間の事業規模を整理し、所要の財源を手当てすることで、必要な復旧・復興事業を確実に実施 ➢ 事業規模：(これまでの10年間) 31兆円台前半 + (今後5年間) 1兆円台半ば = 32兆円台後半 ➢ 財源：(これまでの10年間) 32兆円程度 + 税収増の実績等 = 32兆円台後半 ⇒ 事業規模と財源はおおむね見合うものと見込まれる(令和2年夏頃を目途に「復興財源フレーム」を示す) ➢ 東日本大震災復興特別会計の継続 ➢ 震災復興特別交付税制度の継続 	
(2) 法制度	[福島特措法]
[復興特区法] <ul style="list-style-type: none"> ➢ 規制の特例、復興整備計画、金融の特例について、対象地域を重点化した上で、必要な支援を継続 ➢ 復興特区税制について、対象地域を重点化した上で、適用期限の延長等の検討 ➢ 復興交付金は廃止 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 移住の促進や交流・関係人口の拡大等の新たな活力を呼び込む施策の強化等の必要な見直し ➢ 外部参入も含む農地の利用集積や六次産業化施設の整備促進による営農再開の加速化 ➢ 福島イノベーション・コースト構想や風評被害等の課題に対応した税制措置等の検討
(3) 自治体支援	
<ul style="list-style-type: none"> ➢ 復興の進捗状況を踏まえながら、必要な人材確保対策に係る支援を継続 ➢ 引き続き実施される復旧・復興事業について、震災復興特別交付税による支援を継続 	
3. 組織	
司令塔として縦割りを排し、政治の責任とリーダーシップの下で復興を成し遂げるため、被災地の強い要望も踏まえ、現行体制を維持	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 内閣直属の組織体制 ・ 内閣総理大臣を主任の大臣とするともに、復興大臣を設置 ・ 復興事業予算の一括要求・地方公共団体からの要望等へのワンストップ対応などの総合調整機能 	
<ul style="list-style-type: none"> ➢ 復興庁の設置期間を10年間延長(令和3年度～令和12年度)、令和7年度に組織のあり方を検討 ➢ これまで蓄積した復興に係るノウハウを関係行政機関等と共有し、活用する機能を追加 ➢ 岩手復興局及び宮城復興局の位置については、それぞれ沿岸域に変更(盛岡市と仙台市は支所に変更) ⇒ 具体的な位置は、復興の進捗状況や被災地方公共団体の意見等を踏まえ決定 	
福島復興局は、引き続き福島市に設置(富岡町と浪江町の支所を維持)	
⇒ 次期通常国会に所要の法案の提出を図る	

3

(5) 「復興・創生期間」後における東日本大震災からの復興の基本方針の変更について(令和3年3月9日閣議決定)

1) 変更経緯

令和元年基本方針では、復興・創生期間後の各分野における取組、復興を支える仕組みや組織のうち、法改正により速やかに対応すべきものについては令和2年の通常国会に所要の法案を提出すること、令和2年夏頃を目途に復興・創生期間後の当面5年間の復旧・復興事業の実施に必要な事業規模及び財源を示すこととされていた。

これを受け、令和2年6月には、復興庁設置法等の一部を改正する法律が成立、復興庁の設置期間の延長等の措置が講じられた。

また、令和2年7月17日の第26回復興推進会議で「令和3年度以降の復興の取組について」を決定した。同決定では、令和元年基本方針において、地震・津波被災地域では令和3年度からの5年間に復興事業がその役割を全うすることを目指し、原子力災害被災地域では当面10年間本格的な復興・再生に向けて施策の強化にも取り組みつつ令和7年度に復興事業全体のあり方の見直しを行うとしたことを踏まえ、復興期間は令和3年度から令和7年度までの5年間を含む15年間とした。

その上で、令和3年度からの5年間は、「被災地の自立につながり、地方創生のモデルとなるような復興を実現していく」という平成28年度から令和2年度までの復興・創生期間の理念を継承し、その目標の実現に向け取組をさらに前に進めるべき時期であることから、「第2期復興・創生期間」と位置付けることとした³⁸。

第2期復興・創生期間を含む平成23年度から令和7年度までの15年間における復旧・復興事業の規模については、32.9兆円程度と見込まれた。一方、平成23年度から令和2年度までの10年間における復旧・復興事業に充てることとした32兆円程度の財源について、復興特別所得税収や税外収入の実績を踏まえると、32.9兆円程度となり、事業規模と見合うものと見込まれた。

こうした検討の進捗状況を基本方針に反映し、令和3年度以降の復興に万全を期すため、令和元年基本方針の見直し案が令和3年3月9日の第29回復興推進会議³⁹で決定され、同日、「復興・創生期間」後における東日本大震災からの復興の基本方針の変更について」が閣議決定された。これにより、令和元年基本方針は全部変更され、「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（以下、適宜「令和3年基本方針」という。）となった。

2) 変更概要（全部変更）

令和3年基本方針の概要は以下のとおりである。

a. 復興の基本姿勢及び各分野における取組

① 地震・津波被災地域

第1期復興・創生期間内に公共インフラ整備等を中心にほとんどの事業が完了していること等を踏まえ、第2期復興・創生期間において、国と被災地方公共団体が協力して被災者支援を始めとする残された事業に全力を挙げて取り組むことにより、復興事業がその役割を全うすることを目指す。

② 原子力被災地域

福島復興・再生には中長期的な対応が必要であり、第2期復興・創生期間以降も引き続き国が前面に立って取り組むこととし、こうした状況に鑑み、当面10年間、復興のステージが進むにつれて生じる新たな課題や多様なニーズにきめ細かく対応しつつ、本格的な復興・再生に向けた取組を行う。また、福島の創造的復興に不可欠な研究開発及び人材育成を行い、ひいては、日本の産業競争力の強化や、日本・世界に共通する課題解決に資するイノベーションの創出を目指す観点から、「創

³⁸ これにあわせて、当初の復興・創生期間（平成28年度から令和3年度まで）については、「第1期復興・創生期間」と名称が改められた。

³⁹ 第53回原子力災害対策本部会議との合同会合

造的復興の中核拠点」として国際教育研究拠点を新設する。なお、復興施策の進捗状況や効果検証等を踏まえ、それぞれ大きく異なる地方公共団体の状況も考慮しつつ、第2期復興・創生期間の5年目に当たるに当たる令和7年度に、復興事業全体のあり方について見直しを行う。

③ 復興の姿の発信、東日本大震災の記憶と教訓の後世への継承

第2期復興・創生期間以降においても、原子力災害からの復興状況を始め復興の進捗や被災地の状況についての2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会及び2025年日本国際博覧会等の機会を捉えた正確な分かりやすい情報発信をすることとし、また、国営追悼・祈念施設の整備、東日本大震災による犠牲者への追悼と鎮魂、震災の記憶と教訓の後世への伝承、国内外に向けた復興に対する強い意志の発信、震災の教訓への理解深化、防災力の向上をする。また、これまでの復興期間中に集約・総括される効果的な復興の手法・取組や民間のノウハウ等の普及・啓発による各機関の機動的な体制の構築及び災害対応能力の向上、防災教育の更なる充実、「新しい東北」の創造のノウハウの地方創生の取組のモデルケースとしての被災地内外への普及展開、地方創生の施策を始めとする政府全体の施策の活用等を行う。

加えて、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、復興の進捗状況等について資料を収集・整理し、取りまとめる。

b. 復興を支える仕組み

① 復旧・復興事業の財源等

平成23年度から令和2年度までの10年間における復旧・復興事業費が31.3兆円程度、第2期復興・創生期間における復旧・復興事業費が1.6兆円程度と見込まれ、第2期復興・創生期間を含め、平成23年度から令和7年度までの15年間における復旧・復興事業の規模は、合計で32.9兆円程度と見込まれる。一方、10年間における復旧・復興事業に充てることとした32兆円程度の財源について、復興特別所得税収や税外収入の実績を踏まえると、32.9兆円程度となり、事業規模と見合うものと見込まれる。原子力災害被災地域については、必要に応じて見直しを行う。また、東日本大震災復興特別会計及び震災復興特別交付税制度は継続する。

② 自治体支援

第2期復興・創生期間以降においても被災地方公共団体の必要な人材確保対策に係る支援を継続する。また、第2期復興・創生期間以降に引き続き実施される復旧・復興事業について引き続き震災復興特別交付税による支援を継続する。

c. 組織

復興庁設置法の改正により、復興庁の設置期間が令和13年3月31日まで延長され、現行の総合調整機能を維持する。また、近年多発する大規模災害に対する防災力の向上等に資するため、復興庁にこれまで蓄積した復興に係る知見を活用するための担当組織を設け、これを防災担当部局と併任させる等により、関係行政機関等と知見を共有し、活用を推進する。加えて、岩手県、宮城県及び福島県の復興局を維持し、岩手復興局及び宮城復興局の位置を復興の課題が集中する地域に組織の軸足を移すため、それぞれ釜石市及び石巻市に変更する。

第2期復興・創生期間の復興事業の更なる進捗状況を踏まえ、5年目に当たる令和7年度に組織のあり方について検討を行い、必要な措置を講じる。

d. その他

本基本方針については、復興施策の進捗状況、原子力災害被災地域からの復興の状況を踏まえ、3年後を目途に必要な見直しを行う。

また、新型コロナウイルス感染症による東日本大震災の被災地への影響の把握に努めながら、感染拡大防止に配慮した事業の実施や事業内容の変更への柔軟な対応等により、復興に支障が生じないよう取り組む。

図表_1-2-14 令和3年基本方針概要

「復興・創生期間」後における東日本大震災からの復興の基本方針改定の概要 〔令和3年3月9日 閣議決定〕	
令和元年12月に閣議決定した「復興・創生期間」後における東日本大震災からの復興の基本方針について、東日本大震災復興基本法第3条に基づき、名称を「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」とした上で、 所要の改正 を行う。	
改定後の主な内容 【今回の主な改定事項(下線部)を中心に記載】	
地震・津波被災地域 <ul style="list-style-type: none"> ○ 被災者支援 (心のケア、コミュニティ形成、子どもへの支援等) 被災者が直面する課題は様々であり、社会情勢も変化する中、引き続き、事業の進捗に応じた支援を継続。 ○ 住まいとまちの復興 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 災害公営住宅の家賃低廉化・特別家賃低減事業 復興交付金廃止に伴い、<u>別の補助事業により支援</u>。補助率嵩上げと特別家賃低減事業を災害公営住宅の管理開始後10年間継続。 ➢ 沿岸被災地の造成宅地及び移転元地等の活用 造成宅地や移転元地等の活用について、計画から活用まで、<u>地域の個別課題にきめ細かく対応して支援</u>。これにより、<u>政府全体の施策の総合的な活用</u>を図り、被災地地方公共団体の取組を後押し。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 産業・生業の再生 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 東日本大震災事業者再生支援機構等による支援 販路開拓等の課題解決に向けたサービス提供を強化し、<u>第1期復興・創生期間の終了までに支援決定した事業者の再生を支援</u>。 ※原子力災害による被害を受けた事業者についても支援 ➢ 水産業の支援 被災地の中核産業である水産業について、漁場のがれき撤去等による水揚げ回復、水産加工業における販路回復・開拓、<u>加工原料の転換等</u>の取組を引き続き支援。 ○ 地方創生との連携強化 人口減少等の中長期的な課題に対応するため、<u>地方創生等の政府全体の施策の総合的な活用</u>が重要。復興の取組と地方創生施策の<u>連携の充実・強化</u>。 ※避難指示解除地域の復興・再生に向けても連携

<p>原子力災害被災地域</p> <p>○ 事故収束(廃炉・汚染水対策) ALPS処理水について、先送りできない課題であり、政府として責任を持って、風評対策も含め、適切なタイミングで結論。</p> <p>○ 帰還・移住等の促進、生活再建等</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ 避難指示解除地域における移住等の促進 帰還促進と併せ、移住・定住の促進、交流人口・関係人口の拡大等のため、<u>交付金により地方公共団体や移住・起業する個人を支援。</u> ➢ 避難指示解除等区域の復興に資するインフラ整備 <u>社会資本整備総合交付金(復興枠)による総合的・一体的な社会資本整備の支援を継続。</u> ➢ 帰還困難区域の避難指示解除に向けた取組 特定復興再生拠点区域について、目標期間内の避難指示解除に向け、進捗管理を行いつつ、引き続き整備。<u>同拠点区域外について、各地方公共団体の課題・要望等を丁寧に伺いながら方針の検討を加速化。</u> 	<p>○ 国際教育研究拠点の整備 福島の創造的復興に不可欠な研究及び人材育成、産業競争力強化や世界にも共通する課題解決に貢献する観点から、「<u>創造的復興の中核拠点</u>」として新設。<u>復興推進会議決定に基づき推進。</u></p> <p>○ 営農再開の加速化 福島特措法による特例措置等を活用した農地の利用集積、生産・加工等が一体となった高付加価値生産を展開する産地の創出を支援。</p> <p>○ 風評払拭・リスクコミュニケーションの推進 被災地全体の農林水産や観光等における風評払拭に向け、引き続き国内外への情報発信を推進。<u>食品等に関する出荷規制等について、知見やデータの蓄積を踏まえ、科学的・合理的な見地から検証。</u><u>検証結果等について、分かりやすく情報発信。</u> ※ 福島県のみならず規制の残る地域全体を対象</p>
<p>事業規模と財源</p> <p>平成23年度から令和7年度までの15年間における復旧・復興事業の規模と財源は、32.9兆円程度。</p>	<p>組織</p> <ul style="list-style-type: none"> ・復興庁の設置期間は令和13年3月31日まで延長。 ・岩手・宮城の復興局の位置を釜石市・石巻市に変更。 ・復興庁に知見活用の担当組織を設け、関係機関と知見共有。

5. 国会報告

平成24年2月10日に施行した復興庁設置法によって基本法が改正され、同法第10条の2として、政府は、復興庁が廃止されるまでの間毎年、国会に東日本大震災からの復興の状況を報告しなければならない旨の規定が追加された。

各年の国会報告の閣議決定・提出日、概要は以下のとおり。

図表_1-2-15 令和3年基本方針概要

閣議決定 ・提出日	概要
H24. 11. 22	<ul style="list-style-type: none"> 仮設住宅等の入居者は約32.7万人。 主要ライフラインや公共サービスはほぼ復旧 公共インフラは本格復旧・復興の段階に移行 津波浸水地域の本格的な産業復興が課題 福島県全体の避難者数は約16万人
H25. 11. 12	<ul style="list-style-type: none"> 避難者のほとんどが仮設住宅等に入居 高台移転等は大半について事業計画の策定が完了 被災地域の鉱工業生産指数は震災前の水準にほぼ回復 避難指示区域の見直しが完了
H26. 11. 28	<ul style="list-style-type: none"> 仮設住宅等の入居戸数は減少し、恒久住宅への移転が始まりつつある 高台移転や災害公営住宅は岩手県及び宮城県で8割を超える事業が開始 グループ補助金交付先企業の約4割が震災前の売上水準まで回復 避難指示区域からの避難者数は、H26.10時点で約8万人
H27. 11. 27	<ul style="list-style-type: none"> 避難者数はH27.9.10時点で約19万人、恒久住宅への移転が進んでいる 高台移転や災害公営住宅は被災3県で9割を超える事業が開始 グループ補助金交付先企業のうち、震災前の売上水準まで回復している企業は、建設業では約8割、水産・食品加工業では約3割 避難指示区域からの避難者数は、H27.9時点で約7万人
H28. 11. 29	<ul style="list-style-type: none"> 地震・津波被災地域では、H28年度にかけ、多くの恒久住宅が完成時期を迎え、産業・生業の再生も着実に進展、復興は新たなステージを迎えつつある 福島の原子力災害被災地域では、空間線量率は原発事故発生時と比べ大幅に減少、一部市町村で避難指示の解除等が実施 復興の進展に伴い、地域・個人のニーズは一層多様化しつつあり、それらに対応したきめ細かな支援が必要
H29. 11. 29	<ul style="list-style-type: none"> 地震・津波被災地域では、生活に密着したインフラの復旧はほぼ終了、産業・生業の再生も着実に進展、復興は新たなステージを迎えつつある 福島の原子力災害被災地域では、H29.4時点で双葉町・大熊町を除いた計9市町村で全ての避難指示解除準備区域、居住制限区域の避難指示が解除され、福島の復興・再生に向けた動きが本格的に開始 復興の進展に伴い、地域・個人のニーズは多様化し、それらに対応したきめ細かな支援を実施
H30. 11. 30	<ul style="list-style-type: none"> 地震・津波被災地域では、生活に密着したインフラの復旧はほぼ終了、産業・生業の再生も着実に進展、復興は「総仕上げ」のステージに進んでいる 福島の原子力災害被災地域では、H29.4までに帰還困難区域を除

閣議決定 ・提出日	概要
	<p>き、ほとんどの地域の避難指示が解除、福島復興・再生に向けた動きが本格的に始まっている、復興・創生期間後も継続して国が前面に立って取り組む</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 復興の進展に伴い、地域・個人のニーズは多様化し、それらに対応したきめ細かな支援を実施
R1.11.22	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地震・津波被災地域では、生活に密着したインフラの復旧はおおむね終了、産業・生業の再生も着実に進展、復興は「総仕上げ」に向けて着実に進展 ・ 福島の原子力災害被災地域では、H31.4までに帰還困難区域を除き、ほとんどの地域の避難指示が解除、福島復興・再生に向けた動きが本格的に始まっている、復興・創生期間後も継続して国が前面に立って取り組む ・ 復興の進展に伴い、地域・個人のニーズは多様化し、それらに対応したきめ細かな支援を実施
R2.12.11	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地震・津波被災地域では、住まいの再建・復興まちづくりはおおむね完了、産業・生業の再生も順調に進展、復興の「総仕上げ」の段階 ・ 福島の原子力被災地域では、帰還困難区域を除く全ての地域で避難指示解除、帰還困難区域の一部でも避難指示が先行解除、福島復興・再生が本格的に始まっているが、今後も国が前面に立って中長期的な対応が必要
R3.12.3	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地震・津波被災地域では、インフラの復旧や住まいの再建・復興まちづくりはおおむね完了、産業・生業の再建も着実に進展、復興の「総仕上げ」の段階 ・ 心のケア等の今後も一定の支援が必要な事業についてはきめ細かい取組を推進 ・ 福島の原子力災害被災地域では、帰還困難区域を除く全ての地域で避難指示解除が実現、避難指示解除地域の帰還環境整備が進むなど福島復興・再生が本格的に始まっているが、引き続き国が前面に立って中長期的な対応が必要
R4.12.6	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地震・津波被災地域では、インフラの復旧や住まいの再建・復興まちづくりはおおむね完了、産業・生業の再建も着実に進展、復興の「総仕上げ」の段階 ・ 心のケア等の残された課題があり、引き続き被災者に寄り添いながらきめ細かく対応していくことが必要 ・ 原子力災害被災地域においては、避難指示解除地域における帰還環境整備が進むなど復興・再生が本格的に始まっているが、引き続き国が前面に立って中長期的な対応が必要

