

東日本大震災 復興政策 10年間の振り返り

ポイント

令和5年8月



東日本大震災の教訓を継承するため、復興庁として、第1期復興・創生期間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、外部専門家等の意見も聞き、これまでの10年間の復興政策を振り返り、その評価や課題をとりまとめる。

〔目的〕

- ① 復興庁のみならず、各府省の取組を含め、**復旧・復興施策を網羅的に整理**
※ 政府の組織や法制度等の経緯・変遷を整理
※ 国の施策を中心に、趣旨、変遷、実績等を整理
- ② 東日本大震災が複合型の災害であったこと等に鑑み、復旧・復興で実施された**過去に例をみない施策の評価や課題のとりまとめ**
- ③ 南海トラフ地震など**今後の大規模災害からの復興にあたって**、東日本大震災の復興政策を参照して、**教訓として活用**できるよう、とりまとめ、記録として後世に残す

〔とりまとめの構成〕

- 総論（復興庁設置前/後に分けて整理）
震災の概要、組織体制、法制度、予算財源等
- 新たな取組
復興交付金、加速化措置、被災者支援総合交付金等
- 各論（被災者支援 / 住まいとまちの復興 / 産業・生業の再生 / 協働と継承）
地震・津波被災地域を中心に、原子力災害地域についても共通事項はあわせて整理
- 原子力災害固有の対応
除染、帰還・移住等促進、風評払拭等について整理
- その他関連資料

有識者会議

上記目的に鑑み、有識者の意見を伺うために令和4年度に有識者会議を設置し計4回開催。
(10月24日, 12月5日, 2月27日, 3月23日)

構成員

- | | |
|-----------------------|----------------------|
| ◎秋池玲子 ポストンコンサル 日本共同代表 | 大西隆 一般財団法人国土計画協会 会長 |
| ○増田寛也 日本郵政株式会社 社長 | 田村圭子 新潟大学危機管理センター 所長 |
| 今村文彦 東北大学災害科学研究所 所長 | 藤沢烈 一般社団法人RCF 代表理事 |
- (◎:座長、○:座長代理)

1. 復興政策の課題と教訓

〔10年間の振り返りに関する有識者会議における意見の総括的整理〕

(1) あるべき復興の姿と客観的指標

- 東日本大震災からの復興に「被災者の生活再建」や「産業・生業の再生」を掲げ、総合的な施策のパッケージや新たな仕組みづくりを推進したことは画期的。
- 「創造的復興」は多義的で、あるべき復興の姿の提示、その姿からみた評価や指標の検討が必要。
- インフラ整備率や経済指標に加え、被災者の状況を客観的に計測して、復興事業がその役割を全うしたか判断することが必要。
- 「再度災害の防止」の観点からは、ハード・ソフトをあわせた総合的な対策の一層の推進が必要。
- 人口減少下の復興には、交流・関係人口等のモニタリングが重要。

(2) 復興政策のフレーム

- 復興期間・財源のフレームの設定は、地域の合意形成を促す一方、丁寧な議論の時間的制約にもなり得ることに留意が必要。
- 復興期間後に残る課題には、地域振興や社会保障等の一般施策により、個別ケースに応じた柔軟な対応へと円滑に移行することが重要。

(3) 復興施策の複合性

- 「インフラの復旧」や「再度災害の防止」と「被災者の生活再建」との間にはタイムラグが発生せざるを得ない。
- 被災者に復興の時間軸を可視化することが帰還・再建意欲の向上につながる。
- 「生活再建」と「地域の復興」など各分野の時間軸が異なり、かつ、それぞれの施策が互いに影響を及ぼすといった複合性に十分留意することが必要。

(4) 人口減少下における復興計画

- 発災後に復興計画に人口減少等を反映するためには、時間や人的資源が足りず、住民の合意形成を得ることも困難。
- 復興事業で整備された公共施設等の維持管理費増大が懸念。
- 復興事業は将来推計人口等に基づく精査が必要。
- 原形復旧が過大な施設整備となる場合があり、施設の廃止・縮小も含む人口減少を踏まえた持続可能な「創造的復興」が必要。
- 事前復興の取組が必要であり、そのための市町村の取組を国や県が支えることが不可欠。

(5) 自助・共助・公助のバランス

- 東日本大震災によって、「公助の限界」を認識。
- 自助を促し、共助を拡充することが重要であり、公助による環境整備が必要。
- 少子・高齢化等によるコミュニティの衰退も想定されるため、従来の地縁的なつながり以外のサポートが求められる。

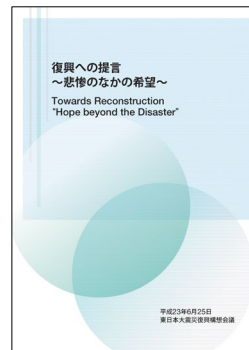
(6) 復興施策の主体・支援スキーム

- 復興庁のワンストップ機能等によって復興事業が迅速化。
- 自治体間の職員派遣の円滑化、国職員派遣の制度化が必要。
- 公共施設等の集約化・地域構造の再編や移住促進等のためには、広域的な調整の枠組み・主体が必要。
- 全額国費による復興事業は過大な事業につながるおそれがあり、被災自治体の財政力に応じた地元負担のあり方の検討が必要。
- 自治体の負担軽減のためには、事業申請の定型・簡素化、裁量の拡充等が必要。
- NPO等による中長期的なソフト支援のために、あらかじめ複数年度にわたる助成等が可能な復興基金の運用が必要。

2. 基本法に基づく措置等（1章・2章）

■ 経緯・概要

- 緊急災害対策本部（3月11日）、現地対策本部等（同12日）、被災者生活支援特別対策本部（同17日）設置
 - ・ 救出・救助活動、緊急交通路確保、避難所の生活環境改善、市町村への職員派遣、災害廃棄物処理、応急仮設住宅の供与、海外からの支援受け入れ等を実施
- 原子力災害対策本部・現地対策本部（3月11日）、原子力被災者生活支援チーム（同29日）設置
 - ・ 被災者の避難・受入先の確保、被災地周辺地域・避難所への物資の輸送・補給、被災者への被ばくに係る医療等の確保、環境モニタリングと情報提供等を実施
- 東日本大震災復興構想会議の設置（4月11日）
 - ・ 復興構想7原則（5月10日）
- 復興基本法制定・復興対策本部設置（6月24日）
 - ・ 基本理念、復興基本方針、復興債の発行、特区制度整備、復興対策本部、構想会議、復興庁設置の基本方針等を規定
- 構想会議の提言（6月25日）
 - ・ 「減災」の考え方、地域類型と復興のための施策、市町村主体の復興、特区手法活用、臨時増税措置の検討、地方負担の軽減、「新しい公共」、記録と伝承等を提言
- 復興基本方針を決定（7月29日）
 - ・ 復興期間：10年間、
当初5年間を「集中復興期間」
 - ・ 事業規模：5年間19兆円程度



■ その後の防災対策の強化

- 防災対策推進検討会議（後継として、省庁横断的な課題を議論する防災対策実行会議）の設置
- 災害対策基本法の改正、大規模災害復興法の制定等

■ 主な評価・教訓

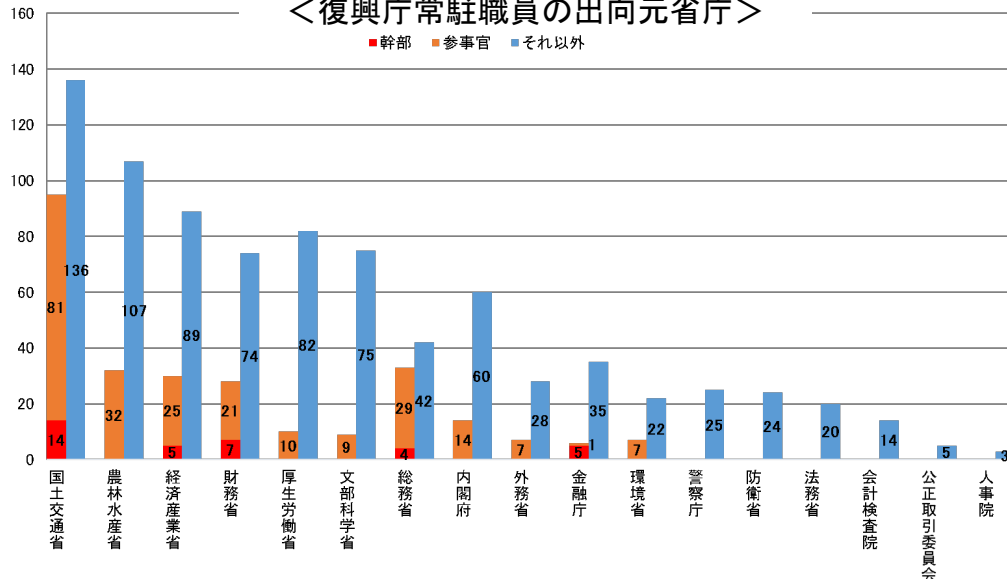
- 東日本大震災は防災の新たな試みを根付かせる教訓を生んだ。今後は「減災」、「いかに人命を守るか」といった観点からの対策が重要である。
- 復興としてそもそも何をすべきだったのかという点が弱く、毎年 of 事業という観点に陥り、事業の達成度評価はなされても、あるべき復興の姿から見た評価がなされなかった。
- 復興の目標として、被災者が「復興したと感じている」という主観を客観的に計測すべきとの意見もある。
- 復興の定義・指標を整理し、事業の継続・完了を判断する場が必要との意見もある。
- あらかじめ「復興はここまで」と示し、その先は社会保障等の一般施策で受け止めること、復興として目指すものが何かを考えることが重要との意見もある。
- 初動対応等が復旧・復興への移行にあたってボトルネックとなり、市町村のキャパシティで復興に差が出たとの指摘もある。
- 地方公共団体を越えて、地域や事業に優先順位をつけて復興を進められる第三者的な主体が必要との意見もある。
- 復興財源フレーム等の期間を当初10年間としたことが、丁寧な合意形成の足枷になったとの指摘があった一方、期限があるから合意形成に至ったという評価もある。
- 復興期間を考えるときには、余震活動による被害に対してどのように支援をするのかという観点も重要との意見もある。

3. 組織体制（2章）

■ 経緯・概要

- 一 発災直後、緊急災害対策本部、原子力災害対策本部を設置。課題に応じて専任のチーム等をこれらの下部組織として設置。
- 一 復興に係る組織として、平成23年4月から復興構想会議及びこれを支える事務局（準備室）が業務開始。
- 一 平成23年6月施行の復興基本法により、復興対策本部・現地対策本部が発足。同法で復興庁設置との方針を明記。
- 一 平成24年2月、復興庁・復興局が内閣直属の各省よりも一段高い位置づけで10年間の時限的組織として発足。総合調整事務と復興交付金の配分等個別の実施事務を所掌。
- 一 復興庁の設置期限は、令和3年3月末から令和13年3月末へと10年間延長。

＜復興庁常駐職員の出向元省庁＞



■ 主な評価・教訓

- 一 構想会議で構成員の知事が提案した制度等が国の基本方針に盛り込まれ、事業化・制度化されたことを評価する被災自治体の意見がある。
- 一 復興庁が設置されて、様々な面での総合調整を行ったこと、また、被災自治体にとってワンストップ窓口ができたことは、その後の復興において意義があった。
- 一 国に復興庁が設置されることで、被災自治体が公平に支援された、また、被災自治体の不満の受け皿としても必要だったとの評価がある。
- 一 被災自治体からは、復興を支えるための専任大臣と司令塔・総合調整機能を有する復興庁という体制の構築が心強かったとの評価がある。
- 一 復興庁がなければ、できなかった予算確保や制度創設がある一方、被災自治体に余力がない中、調整機能だけではなく、国が直接執行すべきことがもっとあったとの指摘がある。
- 一 発災から約3か月後の復興対策本部、約1年後の復興庁の設置は遅かったとの指摘がある。
このため、大規模災害復興においては、一般化できる枠組みとして、復興対策本部を閣議決定により設置できることとした。
- 一 復興庁は、各省より一段上の組織とされたこともあり、人材提供（出向）、予算、税制、地方財政措置を始め各省が非常に協力的で、勧告権を発動する必要はなかった。
- 一 復興について、平時から検討・準備をしておく組織・機能が必要であり、復興庁の期間を延長しながら、その機能を発展させるべき等の意見がある。

4. 法制度（2章）

■ 概要

- － 東日本大震災の被災地の復旧・復興や、被災者の生活再建等のため、法律上の対応が必要になった。
- － 約50本の立法措置がなされ、緊急の措置が求められたことや当時の国会情勢等もあり、うち閣法約30本、議員立法約20本。
- － 第177回国会（H23常会）で約30本、178国会で約10本が成立。

■ 分野と主な立法措置

① 復興の基本的な枠組みに係る法律

復興基本法、復興特区法、福島復興再生特別措置法等、復興の基本的な枠組みに係る法律を制定。

② 復旧・復興事業・まちづくり・事業再生に係る立法措置

復旧事業等を県や国が代行する法律、津波被害を踏まえた新たな防災まちづくりの法的枠組みに係る法律等を制定。

③ 震災被害に係る臨時特例等に関する立法措置

公共施設の復旧から社会保険関係にわたり、補助率の嵩上げや被災者への特別な助成等に係る法律等を制定。

④ 原子力災害関係の立法措置

原子力賠償の担保・迅速化、除染や除去土壌等の処分に係る新たな枠組み、広域避難した住民への行政サービス提供に係る法律等を制定。



平成23年3月11日発災時の国会の様子
(参議院決算委員会)

⑤ その他立法措置

復興のための財源確保等に関する法律等を制定。

■ 主な評価・教訓

- － 東日本大震災のみに適用された立法措置の中には、その後、将来、大規模災害が発生した場合にも必要なものと評価され、次のように、恒久的な一般法に取り入れられたものがある。
 - ・ 復興特区法で設けられた復興整備計画に関する特例措置等について、大規模災害復興法として一般制度化。
 - ・ 復旧事業や災害廃棄物処理の国や県による代行について、大規模災害復興法、個別の公物管理法や災害対策基本法において一般制度化。
 - ・ 災害時の相続放棄等の熟慮期間の延長について、特定非常災害法のメニューに追加。
 - ・ 大規模災害発生時の被災者の資力を問わない無料法律相談について、総合法律支援法において一般制度化。
 - ・ 環境基本法体系の中に放射線物質による環境汚染の防止のための措置を位置付け。
- － 東日本大震災を契機に、東日本大震災を始めとする災害全般に適用されるものとして、次のような新法の制定や法律改正が行われた。
 - ・ 津波に備えた新たな防災まちづくりの考え方や法的枠組みとして、津波防災地域づくり法を制定。
 - ・ 被災者に支給される被災者生活再建支援金等について、その制度趣旨に鑑み、差押え等を禁止。
 - ・ 原子力事故への備えとして、原子力損害賠償・廃炉等支援機構法を制定。

5. 復興特別区域法（2章）

■ 経緯

- 復興基本法や復興構想会議の提言も踏まえ、復興基本方針（平成23年7月）において、「復興特区制度」や「使い勝手のよい自由度の高い交付金」の創設について明記。平成23年12月7日、東日本大震災復興特別区域法が成立。

■ 復興整備計画・利子補給

■ 復興整備計画

- 市街化調整区域において、特例的に土地区画整理事業が実施できた。（11件）
- 優良農地を含めた、特例的な農地転用により復興まちづくりが実施できた。（411件）
- 年1回開催の審査会等に係る許可案件についてワンストップ協議会の毎月開催により、大幅な期間短縮効果があった。
- 特例として県が小規模な土地改良事業を行い、復興まちづくりに忙殺されかつノウハウがない市町村に代わり、農地集約化や営農効率化（営農組合の設立）がなされた。（6件）

※ 件数は、令和4年3月末現在

■ 利子補給

- 延べ225事業者が利用
- 新規雇用9千人以上を創出
- 融資見込額4千億円以上
- 投資額1兆円以上を誘発

※ 令和4年3月末現在



■ 規制の特例

- 7県の自治体で42の復興推進計画が策定され、11種類の規制緩和の特例が活用された。
- 応急仮設建築物については、700以上の建築物の存続期間延長を認定した。
- 公営住宅入居者等に対し、被災3県で120戸の公営住宅が譲渡された。



相馬市細田東団地災害公営住宅
(復興庁撮影2022.5.12)

※ 件数は、令和4年3月末現在

■ 主な評価・教訓

- 特区法の特例を活用し、農地転用の進捗が図られた。許可基準が復興特例となり、審査がまとめて行われ、通常手続きに比べて、協議回数、作成書類など大幅に負担を軽減された。
- 特例的な土地区画整理事業等が実施できたため、まちづくり計画の自由度が高まり、迅速な事業完了につながった。
- 関係機関との協議の必要性や作成書類の総量については従前と大きな変化がない特例もあるとの指摘があった。
- 新規雇用の創出に加え、投資の意思決定や投資額の増加が促進され、利子補給制度が一定の効果を与えた。
- 緑地造成費用等を抑えることができたことで、企業の負担が軽減され、立地しやすい環境づくりに貢献した。特区制度が決め手の一つとなり立地が決まる効果があった。
- 活用が不十分だった措置の検証を行ったところ、特区法の適用件数には計上されないものの、特区法で認められる案件であることを踏まえ、本則の方で柔軟な運用が認められ迅速に許認可される効果につながったものもあった。

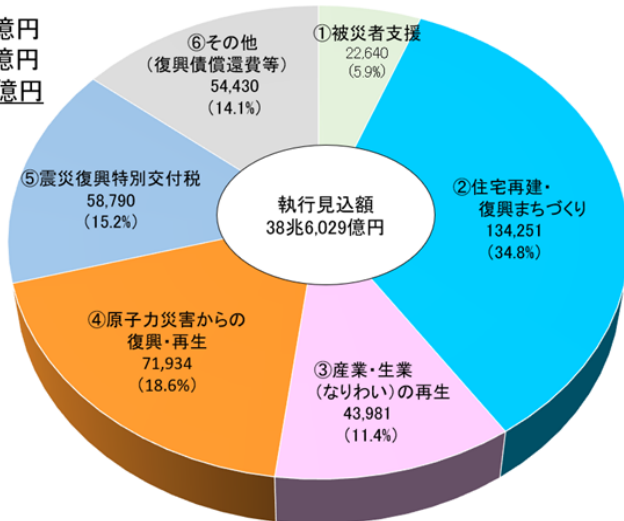
6. 予算・税制（2章）

■ 財源・予算

- 一 発災当初から復興期間の事業規模の見込みを示した上で、あらかじめ財源を示す「復興財源フレーム」を策定。
- ※ 当初5年間で19兆円程度。累次の見直しを経て15年間で32.9兆円程度の見込み。
- 一 復興財源は歳出削減・税外収入等と時限的な税制措置（復興特別税）により確保（復興特別税等による収入が確保されるまでのつなぎとして復興債を発行）。
- 一 復興に係る国の資金の流れを透明化するため、東日本大震災復興特別会計を設置（24年4月1日）。

[復興関連予算の執行内容（平成23年度～令和2年度）]

- 支出済歳出額：381,711億円
- 繰越額：4,317億円
- 執行見込額：386,029億円



(参考) 平成23年度～令和2年度の復興財源フレーム対象経費の執行見込額は31.1兆円程度
※ 復興財源フレーム対象経費は、復興事業費から東京電力への求償対象経費、復興償還費等を除外等したもの。

■ 税制・交付税・復興基金

- 一 広範囲にわたって甚大な被害が発生したことに鑑み、阪神・淡路大震災より深掘りした税制特例を措置。さらに復興を加速化させるため復興特区税制を創設。また、福島特措法に基づく税制措置により、避難解除区域等における事業再開や新規立地促進等を支援。
- 一 被災地方公共団体の財政規模をはるかに上回る財政需要が見込まれることから、「特例中の特例」として、震災復興特別交付税の創設により地方負担額を全額措置。
- 一 地域の実情に応じて、住民生活の安定やコミュニティ再生、地域経済の振興等に、単年度予算の枠に縛られず弾力的、かつきめ細やかに対処できる基金創設のため、特別交付税を措置。（県が基金の使途・運用方式選択の判断を行う。）

■ 主な評価・教訓

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

7. 復興交付金（3章）

■ 課題・経緯

■ 制度概要

- 東日本大震災からの復興の基本方針（平成23年7月東日本大震災復興対策本部決定）において「地方公共団体が、自ら策定する復興プランの下、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を創設する」とされたことを踏まえ、東日本大震災復興特別区域法（平成23年法律第122号）に基づく制度として創設。
- 必要な事業の一括化、一つの事業計画による申請、復興庁を窓口とした申請手続の一元化により、地方公共団体の事務負担を軽減し、簡素・迅速な手続が可能。基金の設置、資金の事業間での流用等により、弾力的な執行が可能。
- 被災地方公共団体の復興地域づくりに必要なハード事業が交付対象。5省（文科省、厚生労働省、農林水産省、国土交通省、環境省）40事業を一括化。

■ 交付金の「自由度」についての改善意見に対応

○ 効果促進事業の一括配分の創設（平成24年5月）

- 基幹事業の配分額の20%を一括配分し、一定の事業については交付申請及び交付決定を要さず、交付担当省庁への用途内訳書の提出により事業実施可能。

○ 「復興のステージの進展に応じた復興交付金の活用促進の方針」の公表（平成26年11月）

- 効果促進事業一括配分への災害公営住宅整備事業の追加、市町村による地域の住民のための追悼・祈念施設の整備について、規模など適切な計画であることを確認した上で復興交付金で支援、防集移転元地を活かした地域資源活用型復興の推進 等

■ 実績

- 102市町村に全29回の配分を行っており、配分額の合計は3兆3,284億円（事業費4兆1,695億円）
- 基幹事業では約3兆6,745億円、効果促進事業では5,018億円の事業費を計上。



いちご団地(宮城県亶理町)



釜石鵜住居復興スタジアム(用地造成:岩手県釜石市)

■ 主な評価・教訓

- 基幹事業の要件に当てはまらない取組も効果促進事業の弾力的な運用により対応でき効果的だった。
- 復興庁においても計画内容等の精査を行い、事業規模の適正化や絞り込みを促す効果があった。
- 地方負担がゼロだったために事業が過大になったとの指摘がある。
- 自治体の裁量をある程度認めた財源措置の拡大が必要であるとの被災自治体からの意見もみられた。
- 復興交付金の採択に向けては、復興庁への一括申請に加え、各省庁と協議が必要だったことにより事務負担が増大したという被災自治体からの意見もみられた。
- 今後の災害発生時に向けて、交付金の用途等について国が方針を定める範囲と自治体の裁量により柔軟に対応可能な範囲をあらかじめ議論しておくべきという指摘がある。

8. 住宅再建・復興まちづくり加速化（3章）

■ 課題・経緯

- 復興事業の円滑な推進に当たっては、所有者不明土地の扱い、埋蔵文化財の調査、資材等の不足、入札不調などの課題が存在した。
- 復興大臣の下に関係省庁局長級を構成員とする「住宅再建・復興まちづくりの加速化のためのタスクフォース」を立ち上げ、加速化措置を5回にわたって打ち出した。
- 土地収用制度を活用する場合、その手続に膨大な時間を要することが懸念され、加速化措置第5弾では、H26.5.1施行の改正復興特区法を踏まえ、「被災地特化型用地取得加速化パッケージ」が策定された。

■ 実績・効果

措置①：財産管理制度の迅速化

十分な財産管理人候補者の確保（H29.12：659人）、選任申立てにおける申立地や提出書類の柔軟化等

（効果）

手続期間が短縮
選任手続：通常1か月程度
→ 1～2週間程度

措置②：農地法の転用許可を不要に

農地を買い取る時点では農地法の転用許可は不要とする措置（H25.2）

（効果）

農地の買取面積が
1.6ha（H25.2）→
248.0ha（H26.3）に増加

措置③：柔軟な区域変更

移転先地の区域変更が必要な場合でも事業費の2割以内であれば、大臣同意は不要、届出のみで足りるとする措置（H25.3）

（効果）

計画変更地区数
317地区（H28.3）

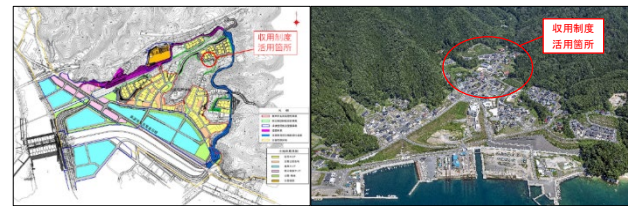
■ 事例

[宮古市（金浜地区）金浜海岸の防潮堤事業]

- ・ 取得困難な多数共有・多数相続の土地（登記名義人24名、相続人250名以上）が2筆あり、裁決申請と同時に緊急使用を申し立てることにより、工事着工を当初予定より約1年前倒し。

[大槌町の防集事業]

- ・ 50戸未満団地を都市計画事業認可（収用制度活用）。



小規模団地住宅施設整備事業（左：安渡地区・右：赤浜地区）

[釜石市（鶴住居地区）片岸海岸の防潮堤事業]

- ・ 明治時代の41名の共有地などを含む事業用地の測量から用地取得までの期間を約3年短縮。



■ 主な評価・教訓

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

9. 「新しい東北」の創造（3章）

■ 経緯

- 平成24年12月、第2次安倍内閣の基本方針で「創造と可能性の地としての「新しい東北」を作り上げる」旨提示。
- 平成25年6月、復興推進委員会において中間とりまとめ公表。その後、先導モデル事業等を開始。
- 平成25年12月、被災地で活動する多様な主体間の情報共有等を図るため官民連携推進協議会が設立。
- 平成26年4月、復興推進委員会において、「新しい東北」の創造に向けて、先進的な取組の加速化や横展開等を提言。
- 復興ビジネスコンテスト（H26～）、専門家派遣集中支援事業や自治体版ハンズオン支援事業（H27～）、顕彰事業（H28～）、地域づくりハンズオン支援事業（H29～）等を実施。
- また、復興庁自ら地域復興マッチング「結の場」や専門家派遣等を行い、販路開拓や新商品開発等の支援を実施。

■ 先導モデル事業・官民連携推進協議会等

- 「新しい東北」先導モデル事業（H25～H27）では、146団体・216件の先駆的な取組を支援。
- 官民連携推進協議会については、被災地内外含め1,310団体（R4.3時点）が会員登録。H25～R2年度にかけて交流会等を17回開催。
- 自治体版/地域づくりハンズオン支援事業により、地域課題の解決に向けた新たな取組に挑戦する自治体やNPO等を支援（H26～R2で計47自治体・団体）。



ハンズオン支援対象団体事例

■ 復興ビジネスコンテスト・顕彰等

- 復興ビジネスコンテストにおいて計47団体を支援。
- 産業復興事例の顕彰で計41団体、復興・創生顕彰で計47団体を顕彰。これらの顕彰等を通じ、被災地内外に横展開する事例を情報発信等。
- こうした「新しい東北」に関する取組については、各種事例集をとりまとめるとともに、民間企業とも連携した各種イベント、協議会HP・SNS等を通じて情報発信。
- 「結の場」により被災地域企業と支援提案企業との連携事業が計699件成立し、また、専門家派遣集中支援により計283件の支援を実施（R3.6時点）するなど、被災地域企業の販路開拓や新商品開発等の課題解決に効果。



各種事例集

■ 主な評価・教訓

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

10. 被災者支援（4章）

■ 課題と経緯

- － 東日本大震災においては、インフラ等ハード面の復旧・復興に加え、避難生活の長期化に伴う健康面の課題や災害公営住宅での新たな生活の定着に向けた課題等ソフト面の課題への対応が必要となった。
- － 集中復興期間においては、住宅再建・復興まちづくりが進捗し、恒久住宅への移転が進む一方で、長期にわたる仮設住宅での生活など、これまでの災害では例を見ないような長期にわたる避難生活を余儀なくされる被災者もあり、復興のステージに応じて、被災者一人ひとりが直面する課題は、個人の置かれた環境等に応じて多様化するものであることが明らかになった。
- － 平成28年度より、被災者支援総合交付金を創設し、コミュニティ形成、生きがいづくり、高齢者の見守り・相談、県外避難者支援等の被災者支援を実施している。

■ 実績

- 被災者支援総合交付金にて、自治体等が実施する以下の取組を支援。
 - － 被災者の日常的な見守り・相談を行う生活支援相談員について、ピーク時（平成29年3月）で790人配置。
 - － 人とのつながりや被災者の生きがいづくりを支援する「心の復興」事業として「被災者が地域住民とともに農作業」や「専門家によるアートワークショップ」などを実施支援。
 - － 被災者の心のケア支援事業として、被災3県に「心のケアセンター」を設置し、被災者からの相談支援を実施。
 - － 仮設住宅における高齢者等の安心した日常生活を支えるため、総合相談、居宅介護サービス等を包括的に提供する「サポート拠点」を設置・運営。
 - － 県外避難者からの相談に対応するため、全国26か所に「生活再建支援拠点」を設置し支援を実施。
- 教育関係では、教員の加配措置や学用品等の物的支援を実施。

■ 効果

- － 見守り等支援の対象になった約60,000世帯について、相談員等の見守り等により具体的な支援が必要なくなった世帯数が令和元年度で28,000世帯を超えて、平成26年度に掲げた数値目標を達成。
- － 仮設住宅から災害公営住宅等への移転後の、円滑なコミュニティ形成を支援したことにより、災害公営住宅等で設立された自治会数は令和3年度で572団体となった。



■ 主な評価・教訓

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

11. 復興まちづくり（5章）

■ 経緯

- 円滑かつ迅速な復興のため、市街地復興事業として、防災集団移転促進事業及び土地区画整理事業等について所要の制度を改正。
- 津波の被災地では住宅や業務施設のみならず、学校・病院・官公庁施設といった公益的施設にも甚大な被害。地域全体の復興の拠点機能を緊急整備する事業として、津波復興拠点整備事業制度を新たに創設。

■ 課題

- 住民との合意形成を経て復興事業を進めるため事業の進捗に時間を要した一方で、被災者の生活再建状況や意向が刻々と変化するなど、その生活再建のスピード感に違いが生じた。
- 発災直後の将来に対する不透明感や復興計画等の流動性、その後の個々人の事情や環境変化、復興事業の具体化等から住民意向が変化し、未利用地の問題が生じた。
- 国の財政支援等を受けて整備された公共施設等の維持管理・更新費の増大が懸念される。

▼土地区画整理事業(65地区)の造成地の活用状況（令和4年12月末現在）

	土地区画整理事業による 宅地供給(全体面積)	造成完了済	土地活用済	造成完了済に対する 土地活用済の割合
岩手県	308 ha	308 ha	175 ha	57%
宮城県	622 ha	622 ha	494 ha	79%
福島県	79 ha	79 ha	58 ha	73%
総計	1,009 ha	1,009 ha	727 ha	72%

注1) 宅地面積に、農地、鉄道用地、社寺、墓地、鉄塔用地等は含まない。
注2) 「土地活用済」とは、建築済のほか、農業的利用や駐車場利用等、何かしら土地活用を行っている状態をいう。

■ 実績

- 市街地復興事業実施にあたり、一刻も早い被災者の生活再建に向け、多岐にわたる加速化措置などを実施。復興・創生期間内での完成により早期の住まいの再建につなげることができた。

▼民間住宅等用宅地の整備状況 (R2年12月末時点)

(宅地供給時期・累計)

(単位:戸)

	H27年度末	H28年度末	H29年度末	H30年度末	R1年度末	R2年度末	計 画
岩手県 (進捗率)	2,385 32%	4,164 56%	6,064 81%	7,138 96%	7,418 99.3%	7,472 100%	7,472
宮城県 (進捗率)	5,064 57%	7,273 82%	8,308 93%	8,822 99.1%	8,900 100%	8,900 100%	8,900
福島県 (進捗率)	730 39%	1,294 70%	1,817 98%	1,838 99.1%	1,854 100%	1,854 100%	1,854
計 (進捗率)	8,179 45%	12,731 70%	16,189 89%	17,798 98%	18,172 99.7%	18,226 100%	18,226

注) 民間住宅等用宅地は、防災集団移転促進事業、土地区画整理事業、漁業集落防災機能強化事業の3事業を指す。

■ 主な評価・教訓

- 発災後に事業を計画すると過大となる恐れがあるので、国立社会保障・人口問題研究所等の将来推計に基づいた人口減少等の社会トレンドを踏まえ、まちの将来像を平時から検討するとともに、復興事前準備の取組を進めることが必要であり、国や都道府県が市町村の取組を支えていくべきとの意見がある。
- 移転にあたり生業等の兼ね合いから集約できなかった小規模集落の維持には懸念があるとの指摘があり、適切な規模に集約して整備を行うなど持続可能性を踏まえた取組が必要である。
- 移転元地である公有地と周辺の私有地の混在により、活用する場合には支障となるケースがあるため、土地区画整理事業による整序化や農地等の公有化を含め、将来の姿を見据えて事業を進めることが重要であるとの意見がある。

■ 課題

- 迅速な復旧、復興が求められた。
- 復興まちづくりと連携した計画、設計が求められた。

■ 実績・効果

■ 道路

- 三陸沿岸道路の整備により、整備前に比べて仙台～宮古間が約2時間、宮古～八戸間は約1.5時間短縮し、都市間の所要時間が短縮。
- 相馬福島道路の整備により、内陸部（福島県中通り、山形県等）へのアクセス性が強化され、相馬港背後圏への企業立地が促進（企業取引額：福島市内1.2倍、山形市内1.5倍）。

■ 海岸・河川

- 海岸事業は、被災6県における621箇所計画のうち、R4.3末までに約95%の590箇所が完了。津波浸水の回避や津波遡上高の低減、津波越波時間の遅延等の整備効果。
- 河川事業は、国直轄事業の5河口部（約48km（2,115箇所））全てが完了。県・市町村事業の1,070箇所のうちR4.3末までに約99%の1,058箇所が完了。津波浸水被害の軽減等の整備効果。

■ 港湾

- 被災直後より、海中に沈んだコンテナ等の障害物の撤去作業が行われ、H23.3末までに八戸港から鹿島港までの間に位置する主要14港湾全てで一部の岸壁が利用可能。
- 「産業・物流復興プラン」に基づき防波堤や護岸等を整備。津波浸水高低減の他、新規民間投資や雇用創出等の整備効果。

■ 農地

- 災害復旧や除塩事業により、18,640ha（R4.9末）の農地が営農再開可能。また、復旧事業等と併せ、直轄事業や復興交付金等を活用し、約7,000ha（R4.3末）の農地で大区画化を実施。

■ 主な評価・教訓

■ 道路

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

■ 海岸・河川

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

■ 港湾

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

■ 農地

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

【大谷海岸（宮城県気仙沼市）の事例】



砂浜の保全を図るため堤防位置をセットバックするとともに、国道45号を嵩上げして堤防と一体で整備した。また、BRTの駅を併設した道の駅が整備され、賑わい創出に貢献している。

【仙台東地区の事例】



農業生産性向上のための大区画化工事を実施し、1,900haで効率的な営農が展開

13. 産業・生業の再生（6章）

■ 課題・経緯

- 一 津波・地震被災地域の企業約80万社が影響を受けて、商工業などの被害総額は被災3県で約1兆2,558億円と推計。
企業活動の早期再開が課題となり、平成23年度に仮設店舗・工場の建設及び無償貸出しやグループ補助金を創設。
- 一 ハードに対して被災地で非常に手厚い支援が行われたことで新陳代謝が阻害されたのではないかと指摘もあったところ、グループ補助金においては、平成27年度から新分野事業に要する施設・設備の整備費を補助対象とできるよう改善。
- 一 政府が交付する補助金については補助金適正化法に基づき、財産処分の制限が課されているところ。グループ補助金についても、補助金適正化法及び関連通達に基づき、個別の事情を踏まえながらきめ細やかな対応をしていく。
- 一 二重債務問題への対応を含む産業復興機構や震災支援機構の支援や震災復興特別貸付等の金融支援により事業再開に貢献。
- 一 平成24年度以降、各種企業立地補助金を措置。
- 一 地震・津波による水産関係施設の被害総額は1兆2,637億円に上り、基幹産業である水産業・水産加工業の早期復旧・再開等に向け、水産復興マスタープランを策定し、各種事業を展開。
- 一 平成29年度から、被災地における人材確保対策を取りまとめ、若者や専門人材等と呼び込むとともに、被災地企業の生産性や人材獲得力の向上、好事例の横展開を支援する事業等を実施。



< グループ補助金の活用により再建されたアワビ養殖施設 >

■ 実績・効果

- 一 被災3県における製造品出荷額等は、おおむね震災前の水準に回復。
- 一 仮設店舗・工場等の9割以上が本施設移行。グループ補助金で737グループ11,877件、総額5,341億円を支援（R4.12時点）。
- 一 産業復興機構等が金融機関等と合意した案件は債権買取339件を含む1,415件、震災支援機構は747件を支援（R3.3時点）。
- 一 企業立地補助金で計1,259件の企業立地を支援（R4.12時点）。
- 一 被災3県の水産加工業は、再開を希望する施設のうち98%で業務を再開（R3.12時点）、関連出荷額等はH22年比で98%まで回復（R元年）。

■ 主な評価・教訓

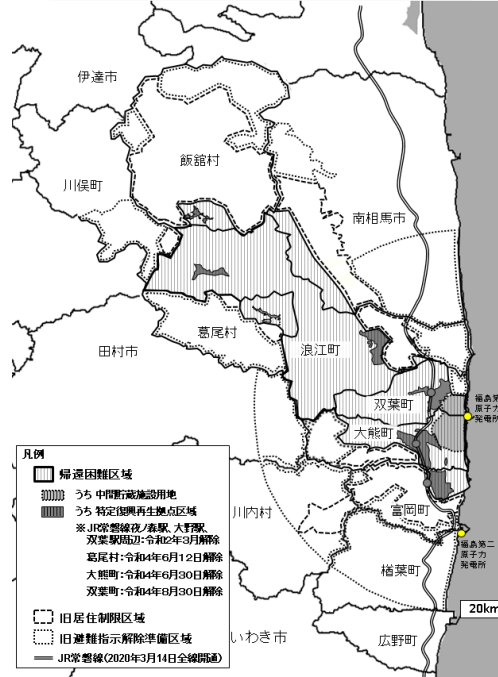
- 一 企業活動に係る指標は概ね震災前の水準程度に回復するなど、全体として被災地の迅速な復旧・復興につながった。
- 一 グループ補助金を活用した事業者の一部は過剰な設備投資により自己負担分の融資返済が困難な状況にある、先が見通せない震災直後は過大な申請を行いがちで段階的な支援が必要との指摘がある。
このため、支援機関・金融機関等と連携し計画的で適正規模の復旧を支援する対応をとっており、今後の災害時にも同様の対応が必要。
- 一 金融支援では、事業環境変化等も含めて個々の被災事業者の置かれた状況に応じきめ細かく対応することが重要。
- 一 産業面でも復興事前準備を考えると、あるべき復興の姿と現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

14. 原子力災害固有の対応（7章）

■ 課題・経緯・実績

- 帰還困難区域を除き、8県100市町村の面的除染完了(H30.3)、また、帰還困難区域を除く全ての地域の避難指示を解除(R2.3)。
- 避難指示区域からの避難対象者数は、設定時(H25.8)の約8.1万人から約2.1万人(R4.3)へと推移。
- 福島再生加速化交付金を創設し、長期避難者への支援から早期帰還への対応の施策等を一括して支援(H26~)。
- 帰還困難区域について、R4.6に葛尾村・大熊町、R4.8に双葉町の特定復興再生拠点区域全域の避難指示を解除。
- 風評払拭に向けた取組により、輸入規制措置を講じた55か国・地域のうち、43か国・地域が規制を撤廃。
- 福島イノベーション・コースト構想に基づき、福島水素エネルギー研究フィールド(浪江町)、福島ロボットテストフィールド(南相馬市・浪江町)が開所(R2.3)。
- 福島相双復興官民合同チームが、R5.1までに約5,700の事業者を個別訪問、販路開拓支援等を実施。

避難指示区域の概念図(2022年8月30日時点)



福島ロボットテストフィールド



福島水素エネルギー研究フィールド

■ 主な評価・指摘

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

■ 今後の取組

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

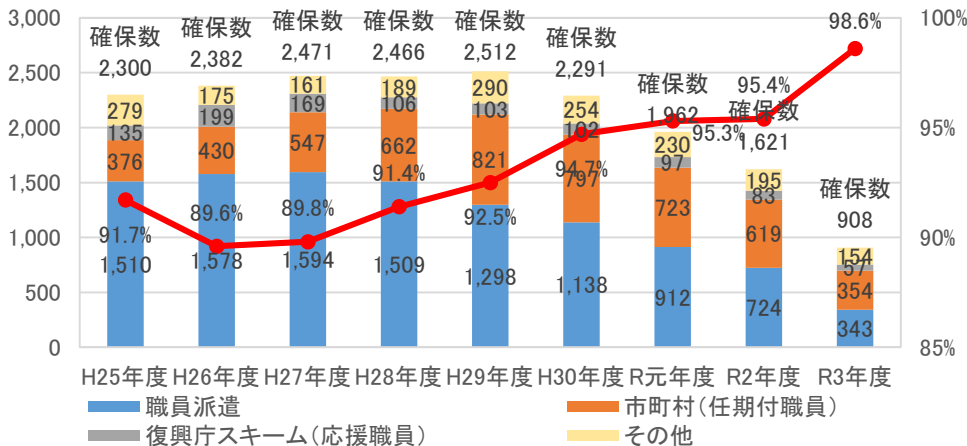
15. ボランティア・NPO、行政相互の連携等（8章）

■ 課題と経緯

- 一 発災直後から、多くのボランティアやNPO等多様な主体が、被災地の復旧・復興に大きく貢献。
- 一 多様な主体の受け入れや調整のため、社会福祉協議会だけでなくNPO等の活動の仲介・調整を担う中間支援組織が活躍。
- 一 被災自治体では、マンパワーの確保・専門的知見を持つ職員の確保が急務となった。
- 一 全国自治体から応援職員を派遣する総務省スキーム、非常勤国家公務員を採用し被災自治体に駐在させる復興庁スキーム、人事交流による国職員の派遣等により支援。
- 一 本庁舎等が被災した市町村に対しては、市町村行政機能応急復旧補助金により仮庁舎復旧などを支援。

■ 応援職員

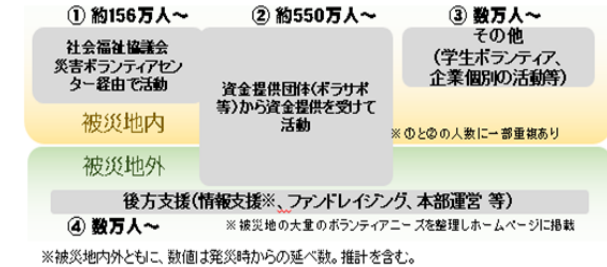
- 一 応援職員は平成29年に2,512人のピークとなり、必要数に対する充足率は概ね9割程度を確保。



■ 国職員の派遣・ボランティア

- 一 被災市町村へ副市長・副町長級として、45名の国職員（国土交通省21名、総務省12名、経済産業省6名、財務省3名等）を派遣（H23.1.1～R4.12.2）
- 一 東日本大震災では、阪神・淡路大震災を大幅に超える700万人以上のボランティアが活躍。

○東日本大震災の復旧・復興におけるボランティア数



■ 主な評価・教訓

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

■ 経緯

- 復興構想会議の復興構想7原則の原則1として、追悼と鎮魂、震災の記録・教訓の次世代への伝承、国内外への発信。
- 平成23年7月の復興基本方針では「地震・津波災害、原子力災害の記録・教訓の収集・保存・公開体制の整備」「地元発意による鎮魂と復興の象徴となる森や丘や施設の整備」と明記。
- 令和3年3月の復興基本方針では「被災各地の追悼施設、震災遺構、伝承施設等の間で連携しつつ情報発信」「多様な教訓や東日本大震災の記憶を風化させることなく次の世代に伝え、今後の防災・減災対策や復興に活用することが重要」と明記。

■ 概要

- 自然災害では初めて、政府主催追悼式を開催（1～10周年）。
- 平成25年3月に国立国会図書館の東日本大震災アーカイブ「ひなぎく」公開。被災自治体におけるアーカイブ作成を支援。
- 震災関連の行政文書等については、保存期間の満了後、国立公文書館に移管する等特別な取扱い。
- 震災遺構の保存等を復興交付金で支援。
震災伝承ネットワーク協議会が設立され、各地の伝承施設をネットワーク化する「3.11伝承ロード」を推進。
- 被災3県それぞれに県が運営する伝承施設が開館。
- 地域における伝承活動について、県が団体間の連携等を推進。国としては語り部派遣等を支援。
- 復興過程の自治体等の取組事例から令和3年3月に「教訓・ノウハウ集」を作成・公表。
- 東京オリンピック・パラリンピックを「復興五輪」と位置づけ、福島県発の聖火リレー、被災地での競技開催等を実現。

■ 実績

- 令和4年10月現在「ひなぎく」で検索可能なコンテンツは、57データベースから約470件。
- 震災伝承ネットワーク協議会による震災遺構等の伝承施設の登録総数は309件。共通ピクトグラムや案内標識による一体的な発信を実施。等



「ひなぎく」ウェブサイト



津波遺構たろう観光ホテル



伝承施設のピクトグラム

■ 評価・教訓

- 資料散逸と記憶風化を防止するためデジタルアーカイブ等が重要。「ひなぎく」には大変意義があるとの評価がある。
- 被災市町村のマンパワーには限りがあるため、大規模災害時の関連資料の収集やアーカイブ構築は都道府県が行い、市町村の人的・財政的負担を軽減することが重要との意見がある。
- 被災により土地の歴史文化・郷土芸能・民族生活などが失われてしまうため、事前にアーカイブしておくことが重要。
- 震災遺構の保存や追悼施設の整備に復興交付金が活用できて良かったとの被災自治体からの評価がある。
- 震災遺構等リアルなアーカイブを含めたコンテンツの全体像について、タイムリーに更新すべきとの意見がある。
- 震災伝承活動についての実態把握とフォローアップが十分でないとの指摘がある。