

集中復興期間の総括について

平成 27 年 6 月 24 日

復 興 庁

I 集中復興期間における取組の総括

1. 各分野における現状

(1) 被災者支援（健康・生活支援）

震災による甚大な被害に伴い、発災直後の避難者は約 47 万人にのぼったことから、発災後半年間で、プレハブ型仮設住宅を約 4 万 9 千戸建設するとともに民間賃貸住宅を約 5 万 3 千戸借り上げ、みなし仮設住宅として被災者に提供した。住宅再建の進展の結果、平成 27 年 3 月現在で、自宅に帰れない方は約 22 万人（うち福島県から県内外へ避難している方が約 12 万人）まで減少し、このうちプレハブ型仮設住宅にお住まいの方は平成 24 年 3 月時点の約 11 万 7 千人から平成 27 年 3 月時点で約 8 万人まで減少（△31%）した。

また、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、介護サポート拠点を 116 か所整備するとともに、平成 26 年度においては 615 名の生活支援相談員及び 452 名の復興支援員による見守り等を行い、入居者の孤立防止に努めている。また仮設住宅入居者の健康状態の悪化を防ぐため、保健師による巡回保健指導等を行っている¹。

(2) 公共インフラの復旧

災害廃棄物（がれき・津波堆積物）の処理は、都道府県域を超えた広域処理や仮設プラントの建設等により、岩手県及び宮城県においては平成 26 年 3 月までに完了した。また福島県（避難区域を除く）においても、平成 27 年 3 月までにほぼ処理が完了している。

また、道路、鉄道、上下水道、電気、通信等の公共インフラは、原発事故による避難指示の出た区域や新しいまちづくりと併せて土地のかさ上げが必要となる区域等を除きすべて復旧した。学校施設や病院施設も 9 割で復旧している。

(3) 住宅再建・復興まちづくり

被災市町村の復興計画の策定支援や類似にわたる加速化措置（用地取得の

¹ 復興大臣の下に関係省庁の局長級で構成する、被災者支援（健康・生活支援）タスクフォースを設置し、「被災者の健康・生活支援に関する総合施策（平成 26 年 8 月 25 日）」、「被災者支援（健康・生活支援）総合対策（平成 27 年 1 月 23 日）」をとりまとめ。

手続き迅速化、労務単価の引き上げ等)²によって進展を見せている。既に、高台移転による宅地造成は9割着手、災害公営住宅は9割で用地確保済となっている。住まいの復興工程表によると、集中復興期間において高台移転による宅地造成は約1万戸(48%)、災害公営住宅は約2万戸(65%)完成する見込みである。

(4) 産業・なりわいの再生

被災企業がいち早く事業再開できるよう、無料で仮設店舗・工場を貸し出すとともに、施設・設備の復旧補助金を約1万事業者に交付した。また、緊急融資や信用保証、二重ローン対策などで、企業活動の再開と継続を支援した。

また、サプライチェーンや産業集積の再生、雇用の確保のため、税制、利子補給、被災地域への企業立地補助などを進め、また、観光業等における風評被害対策や、まちなかの商業施設の整備を支援した。

3県の鉱工業生産指数は震災前の水準までほぼ回復しており、津波被災農地では約7割で営農再開可能、水産加工業は約8割で業務再開している。また、岩手県、宮城県及び福島県における有効求人倍率は、震災直後の0.45倍から1倍超へと改善している。

一方、沿岸部の水産加工、食品製造業、ものづくり産業等は、施設・設備が復旧したにもかかわらず、売上の回復等が遅れており、新製品の開発や販路開拓等への支援に取り組む必要がある。

今後は平成26年6月にとりまとめた産業復興創造戦略に基づき³、民間活力をベースに、官民の幅広い連携等を通じて、戦略的に産業復興を進めていく必要がある。

(5) 原子力災害からの復興・再生

福島県から県内外への避難者は約12万人に上っており、戻る方、待つ方、新しい生活を始める方など避難者の状況はさまざまである。このため、戻る方に対しては、除染、インフラ復旧、生活関連サービスの再開の支援等を行

² 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設置し、5度にわたり100近い加速化措置等を実施。

³ 産業復興の推進に関するタスクフォース

うとともに、町内復興拠点等の整備を推進している。また、待つ方に対しては、長期避難者向けの復興公営住宅を整備するとともに、コミュニティ交流員による住民交流の支援等を行っている。さらに、新しい生活を選ぶ方については賠償の支払いや、就労・住宅のあっせん等の支援を行っているところである。

また、平成 26 年 4 月に田村市、平成 26 年 10 月には川内村の避難指示区域が解除され、平成 27 年 4 月からは檜葉町で避難指示解除に向けた準備宿泊が実施されるなど、住民の帰還促進に向けた取組みが進展しつつある。

(6) 新しい東北の創造

震災復興に当たっては、単なる原状復旧にとどめるのではなく、これを契機として、人口減少、高齢化、産業の空洞化といった日本全国の地域社会が抱える課題を解決し、我が国や世界のモデルとなる「創造と可能性の地」としての「新しい東北」を創造する必要がある。

「新しい東北」の創造にあたっては、「官」のみならず、「民」のノウハウや発想を活かし、官民が連携しそれぞれの強みを持ち寄って取組を進めていくことが重要である。このため、官民連携を推進する情報基盤の整備や先進的な取組の加速化、課題解決に取り組む人材の確保等の取組を進めている。

(7) その他の支援

(ア) 復興特区制度

[復興推進計画]

産業の再生等を推進するため、復興特区法に基づく復興推進計画制度により、規制・手続きの特例、税制上の特例、利子補給等の支援を行っている。課税の特例については、これまで 2,747 の事業者等が指定を受け、指定事業者による投資実績は約 8,000 億円、雇用実績も約 7 万人となっている。規制の特例についても、例えば、工場立地の緑地規制の要件緩和や応急仮設建築物の存続期間の要件緩和により、円滑な被災地の事業活動を支援している。

[復興整備計画]

土地利用の再編を図りながら被災地域の実態に即した復興まちづくり

の円滑かつ迅速な推進を図るため、復興特区法に基づく復興整備計画制度により、土地利用に係る許認可やゾーニングに係る手続のワンストップ処理及びこれら許認可の基準緩和等の特例を講じている。これまで岩手県 168 地区、宮城県 369 地区、福島県 182 地区で計画に基づき事業が施行されており、市町村から、手続きの時間短縮や事務負担の軽減に役立っていると評価されている。

(イ) 自治体支援

震災による甚大な被害に加え、今回の被災地は小規模で財政力に乏しい自治体が多いことから、震災復興特別交付税が創設され、集中復興期間においては、基本的に実質的な地方負担ゼロで、地方自治体が復旧・復興事業を実施することになった。

また、震災直後においてはあらかじめ予見しがたい財政需要に対して迅速に対応する必要があったことから、平成 23 年度補正予算で自由度の高い取崩し型基金として約 2,000 億円が創設され、翌年度には、津波被災地域における住宅再建を促進するため、約 1,000 億円の基金が予算措置された。(これまでに、前者の基金については約 1,000 億円、後者の基金については約 500 億円が活用されている。)

さらに、膨大な復旧・復興事業を円滑に推進するため、全国の自治体から、のべ 8 万 7 千人以上の応援職員が派遣されているところである。

2. 集中復興期間中の復興関連予算について

(1) 復興財源フレームの策定と改定

今回の震災では、集中復興期間の 5 年間の事業規模を示した上で、5 年分の財源をあらかじめ確保するとともに、震災復興特別交付税を創設し、被災自治体の負担を実質ゼロとするといった、これまでにない財政措置がとられた。

事業規模と財源については、事業規模の拡大に応じて、必要な追加財源の確保も行ってきた。震災発災当初、平成 23 年 7 月に決定された「東日本大震災からの復興の基本方針」において、その段階で見込むことができた限りで推計、整理し、「少なくとも 19 兆円程度」とされた。

その後、第二次安倍政権発足直後の平成 25 年度予算編成においては、

全体の復興事業費が19兆円を超える見込みとなっていたことから、復興財源に関する不安を払拭するため、23年度から25年度予算における事業費20.8兆円に加え、26年度及び27年度に確実に見込まれる事業費2.7兆円程度を見込むことで、事業規模を23.5兆円程度と見込み、復興財源フレームを25兆円程度に拡大した。なお、この規模の見込みには、求償対象経費は含まれていない。

更に、平成27年度予算までに、必要な復興事業を積み上げた結果、集中復興期間における事業規模は、復興加速化・福島再生予備費0.75兆円も含めて26.3兆円程度となっている。

このような財政措置により、被災地は安心して復興事業に取り組むことができたものと考えており、復興の加速化に資する措置であったと評価できる。

他方で、発災当初、事業規模を少なくとも19兆円程度と見込んだ際、救助・復旧費用については、積上げにより見込みを立てた一方、その他の復興費用については、阪神・淡路大震災の際の復旧・復興に要した費用を踏まえつつ、東日本大震災との被害総額の規模の違いを勘案するなどして推計により算出されたものであった。

今次の震災の被害の甚大さからは、当初はそのような方法はやむを得ないものであったと言える。フレームの改定の都度、事業見込みの確度は高いものになってきていると言えるが、いずれにしても、適切な予算管理と復興事業の管理を行っていく上では、必要な事業を、その進捗に応じて年度ごとに積み上げていくことが重要である。

平成28年度以降についても、集中復興期間中と同様に、5年間の事業規模と財源をあらかじめ示すことが必要であるが、その際には、震災発災から4年以上が経過しており、年度ごとの事業の進捗を適切に見通していくことが求められる。

(2) その他前例のない幅広く手厚い財政支援

今次の震災では、5年間の復興財源フレームの策定や震災復興特別交付税の創設により自治体負担を実質ゼロとする財政支援のほかにも、例えば以下のような、これまでの災害ではなかった類例のない財政支援が実施されている。

- ・ 今回の災害では、津波災害を受けた地域において、街並みを単に復旧することは危険であるため、高台移転など、単なる復旧を超えた、創造的復興に資する事業を行ってきた。

こういった事業も含め、復興地域づくりに必要な事業の幅広い一括化、自由度の高い効果促進事業、基金による執行の弾力化等によるきわめて柔軟な制度として、復興交付金制度を創設した。また、年度繰越しの手続きも簡素化した。その他のインフラ整備についても、社会資本整備総合交付金に復興枠を創設し、自治体負担を実質ゼロとするなど、手厚い支援を実施した。

- ・ 震災直後においてはあらかじめ予見しがたい財政需要に対して迅速に対応するため、平成 23 年度補正予算及び平成 24 年度予算で計 3,000 億円の取崩し型基金を予算措置した。
- ・ 産業復興のために、中小企業の施設・設備復旧のための「グループ補助金」を創設。また、被災者の健康、コミュニティ支援も実施 など

(3) 復興関連予算の執行の状況

平成 25 年度復興関連予算の未執行額は、繰越額約 2 兆円、不用額約 0.7 兆円であるが、復旧・復興のための予算とその財源については、これまで十分な措置を行ってきたと評価できる。執行状況については、累次の加速化措置⁴を実施してきた結果、改善はなされており、25 年度復興関連予算での執行率は 64.7%となっている。毎年度の予算編成に際して、よりの確に事業の進捗を見極め、精度の高い予算にしていくべきとの指摘もされている。

繰越や不用は、まちづくりや除染について、地元との調整に時間を要したこと等により生じたものである。政府としては、住宅再建・まちづくりにおける用地取得の迅速化や資材・人材の円滑な確保への対応等を行い、事業実施の円滑化に取り組んでおり、執行の加速化を進めている。

また、会計検査院によって復興関連基金について約 1.9 兆円が残額として基金に保有されているなどの指摘がなされているが、これらについては、

⁴ 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設置し、5 弾にわたり 100 近い加速化措置等を実施。

今後事業の進捗に応じて現地において執行されていくものであると考えられる。執行を更に進めるため、事業の進捗を最大限加速するとともに、精査の上、最終的に使われる見込みがないものについては、国庫返納を要請していく。

(4) 復興関連予算の使途の厳格化

全国向け事業については、もともと東日本大震災復興基本法等で復興とともに日本経済の再生という観点から被災地以外でも事業を行うことが想定されていたものであるが、国民に広く負担を求めることとした復興財源の一部が、被災地の復興との関連が薄い事業に充てられているとの指摘を招くこととなった。

このような指摘を踏まえ、政府においては、復興関連予算の使途については、随時見直しを行い、以下の措置を行ってきた。

① 平成 24 年 11 月に、平成 24 年度までに措置された全国向けの予算について、既に契約された事業等を除き、執行を見合わせることにした。また、25 年 1 月の復興推進会議における「流用等の批判を招くことがないように、使途の厳格化を図る。」との総理指示を踏まえ、平成 24 年度補正予算以降の復興関連予算において、使途の厳格化を行った。

その際、全国向け予算については、

- ・ 津波対策の公共事業（集中復興期間内に終了するもの）
- ・ 学校の耐震化（特に緊要性の高いもの）
- ・ 既に契約された事業の各年度における歳出化経費

に限定した上で、例外的に、引き続き復興特会で計上することと整理された。

② 更に平成 25 年 7 月には、平成 24 年 11 月の使途の厳格化の際には、既に「執行済」と整理され対象とならなかった、全国向け事業に係る基金（16 基金 23 事業）についても、使途の厳格化を徹底し、被災地または被災者に対する事業に使途を限定（412 億円）するとともに、基金の返還要請（1,017 億円）を行った結果、平成 25 年度末までに 1,295 億円が返還されるなど、順次返還を実施している。

全国防災事業等、復興特会に例外的に計上している全国向け予算につい

ては、復興財源の用途をより厳格なものとする観点から、平成 28 年度以降は予算計上しないこととする必要がある。

(5) 被災地向け予算について

集中復興期間においては、被災地の一刻も早い復旧・復興を目指すため、被災地において様々な事業を実施し、また被災自治体の負担を実質ゼロとするなど、極めて手厚い措置を講じてきた結果、被災地の復興は着実に進んできた。

一方、復興はいまだ道半ばであり、平成 28 年度以降においても、国民の理解の下で復興事業を実施していく必要がある。特に次に掲げる目的・性格の事業については、集中復興期間の最終年度に際し、復興のステージの進展を踏まえた、事業の必要性・緊急性や国としての支援のあり方の精査が改めて必要である。

① 全国共通の課題（地域振興や将来の災害への備え等）への対応

地域振興や将来の災害への備えといった事業についても、今次の震災による被害の甚大さ等を踏まえ、国による手厚い支援がなされてきた。他方、全国共通の課題に対応する事業との性格も踏まえれば、被災地以外の地域に対する施策や復興施策以外の施策とのバランスも考慮し、一般施策として実施していくべき事業もある。観光振興をはじめ、地方創生施策を活用できるものもある。

森林整備事業のうち、放射性物質への対応と関連せずに実施しているものなど、事業内容が被災地以外と同様であり、被災地の復興との関連性・緊急性について改めて精査すべき事業もある。

また、被災地の復興に資する事業であっても、被災地以外で実施する事業とのバランスを踏まえ、自治体負担のあり方について、検討すべきである。

② 調査研究・技術開発

基礎的な調査研究目的の事業や先端技術の研究開発に関する事業は、新たな産業の創成につながる海藻の完全陸上養殖技術、魚卵等の均一迅速解凍技術の開発や、農地等の放射性物質の除去・逡減技術の除染対策

への反映など、短期的に成果の出ているものもある一方で、一般にその効果の発現には長期を要し、今後その成果は被災地のみならず全国にも裨益していくものもある。そのため、成果が直ちに発現し、被災地に効果が限定される事業を除き、今後は全国向けに実施する事業として整理していく必要がある。

③ 雇用確保、人材育成

これまで、緊急雇用や雇用創出といった雇用確保のための事業を実施してきたが、例えば、震災発災5年の間に被災地における雇用の情勢については、岩手県、宮城県及び福島県における有効求人倍率は、震災直後の0.45から1倍超へと、全国水準を上回って改善しており、被災地では、事業を再開した事業者から、人手不足との声も聞かれるようになった。一時的・緊急的な事業からミスマッチ等への対策に転換する必要がある。

また、復興や被災者支援に取り組む人材や組織の育成、担い手確保については、今後は育成を受けた人材や組織が、自治体と連携して実際に復興に向けた取り組みを実施すべき段階に来ている。

④ その他

その他の事業についても、復興のステージの進展に伴い役割を終えつつある事業や、一般会計で同種の事業を行っている事業がないか等を改めて精査し、事業の終了や一般会計等への移行を検討していく必要がある。

(6) 住民意向・人口動態等を踏まえた事業の推進

被災地で実施されている住宅再建・復興まちづくりにかかる復興事業（防潮堤、高台移転など）については、被災自治体において、住民の意向を踏まえ、合意形成を図りつつ、事業の推進にあたっている。

被災自治体においては、総じて、それぞれの地域の地形、居住形態、まちの発展の歴史、人口動態なども踏まえ、地域の持続可能性を見据えた復興地域づくりに資する事業となるように、必要に応じて既存の計画の見直しに取り組んできた。この結果、被災地の市町村では、当初計

画策定後、住民意向の変化等を踏まえ段階的に計画を縮小している。今後ともこうした取組が必要な状況は続くものと思われ、政府においても、適切な事業の推進に向けて、被災自治体に対して、引き続き適切に助言していく必要がある。