

復興政策の検証枠組みを 考える

みやぎ震災研・震災復興10年検証枠組み検討プレスト第22回

2021年4月21日 16:30～ オンライン開催

報告者・遠州尋美

復興政策の評価の基幹となる項目

- 『日本の科学者』2021年7月号向け投稿論文（掲載予定）における基幹項目
 1. 復興理念・ビジョン
 2. 復興手法・制度
 3. 復興財源措置

- ただし、執筆開始時には上記に加え、
 - 「復興推進体制」

も復興政策分析上の基幹項目に加える予定。

紙数上の制約，項目内に記述する内容が他の評価項目と重複するために基幹項目から除外

- 「復興推進体制」も加えるべきか，加えるならその評価の視点は，また上記1～3のどれとどれの間に入るのか。

復興理念・ビジョン

1. 「創造的復興」と「人間の復興」のせめぎ合い（宮入論文（『前衛』3月号）の引用）
2. 震災からの復興と日本再生の同時進行：復興費の流用を招く
3. 「人」より「まち」が優先：面整備優先で住まいは後回し
4. 「防災」と「減災」, 多重防御
5. 定型的, 類型的な復興像の押し付け
 - 上記の5つの特徴づけの妥当性
 - 上記以外の特徴は？

復興理念・ビジョン（１）

「創造的復興」と「人間の復興」のせめぎ合い

1) 政府方針における「創造的復興」の継承

- 参照資料：兵庫県「阪神・淡路大震災復興計画」、東日本大震災復興構想会議（構想会議）への諮問書（構想会議諮問書）、構想会議議長の基本方針（議長基本方針）、東日本大震災復興基本法（復興基本法）
 - ただし、今回「創造的復興」という用語使用は構想会議議長の基本方針のみ

2) 知事の姿勢が復興計画の性格に反映

- 参照資料：岩手県東日本大震災津波復興計画（復興基本計画，復興実施計画），宮城県震災復興計画，個別事例は新聞記事等
- 岩手県：人間本位の復興，宮城県：創造的復興
- 福島県には言及せず＝原発被災地の特殊性，復興ステージの極端な違い
 - あえて表現すれば失礼な言い方ながら「国に依存して主体性を放棄」か。

復興理念・ビジョン（２）

震災からの復興と日本再生の同時進行：復興費の流用に道を開く

- 参照資料：構想会議諮問書，復興構想7原則，復興基本法
- 復興基本法の規定は，民主党政権が5月13日に衆議院に提出した「東日本大震災復興の基本方針及び組織に関する法律案」には含まれていなかったが，自由民主党と公明党との修正協議において盛り込まれた。（塩崎賢明「国の復興戦略」（『東日本大震災100の教訓 地震・津波編』，p41）

復興理念・ビジョン（3）

「人」より「まち」が優先：面整備優先で住まいは後回し

- 参照資料：復興構想7原則，政府基本方針，構想会議提言，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
 - 復興構想7原則 犠牲者の追悼と鎮魂は謳われたが，大災害を生き抜いた被災者への言及はない
 - 政府基本方針 被災者は救助，救援，復興施策の対象であり，復興の主体の位置付けなし
 - 構想会議提言 5類型別の図解付き復興まちづくりイメージの提示
 - 広大な災害危険区域
- まちづくりが優先されたことの評価は単純ではないが，事実として生活・生業再建遅延の一因
 - 巨大災害時の復興では，恒久的な住まい・暮らしの復興に至る前に，15～20年のタイムスパンを想定した「仮設ぐらし」の仕組みが必要かもしれない

復興理念・ビジョン（４）

「防災」と「減災」，多重防御

- 参照資料：構想会議提言，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，同参考図表集，総合的な津波防災の考え方（交通政策審議会港湾分科会防災部会第二回配布資料），津波防災地域づくりに関する法律，防災基本計画（2011年12月），防災対策推進検討会議最終報告（2012年7月）
- 減災概念の導入は重要だが，津波リスク評価（L1，L2）の導入で柔軟性を喪失
 - L1は海岸保全施設等の整備で対応＝堤内地の浸水を防止するよう計画・設計（「総合的な津波防災の考え方」）➡防潮堤等により水際で阻止にすり替え
- 「多重防御」概念の曖昧性＝「人命が第一」として、ハード・ソフト施策を総動員する「多重防御」
 - 高台移転と防潮堤建設の根拠＝利権の温床。災害危険区域を防潮堤が守る

復興理念・ビジョン（５）

定型的，類型的な復興像の押し付け

- 参照資料：復興構想 7 原則，構想会議提言，津波被災市街地復興手法検討調査（取りまとめ），津波防災地域づくりに関する法律
- 復興構想 7 原則と構想会議提言の矛盾
 - 7 原則「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」，しかし，
 - 構想会議提言は，5 類型別の図解付き復興まちづくりイメージの提示
- 国交省「津波被災市街地復興手法検討調査」
 - 「A：移転」，「B：現地集約」「C：嵩上げ」「D：移転+嵩上げ」「E：現地復興」の 5 パターン
 - 経験・人材に乏しい自治体の追随+既存事業手法の制約
- 津波防災地域づくりに関する法律による L1 想定浸水シミュレーションの義務づけ
 - 浸水シミュレーションとパターン選択の連動

復興手法・制度

1. 復興特区法とその特徴
 2. ハード優先の復興交付金事業と野放図な規制緩和, 震災特例
 3. 被災者再建支援金と被災者支援総合交付金
 4. 生業再建支援と多重債務対策
- 上記以外に, 手法, 制度として検討すべきものは?

復興手法・制度（1）

復興特区法とその特徴

- 参照資料：東日本大震災復興特別区域法（復興特区法），東日本大震災復興特別区域法資料（復興庁，2012年2月，2020年4月），復興特別区域基本方針（2012年1月），復興特区制度活用ガイドver.1.1（都市計画協会，2011年11月），復興整備計画作成マニュアル（2019年3月），復興整備計画に関する特例措置，復興推進計画による規制・手続に関する特例詳細資料
- 特区の範囲：一定の被害を受けた11道県222市町。復興特区に指定された県，市町村は，単独でまたは共同で，3種類の計画を策定し認可を受ける
 1. 復興推進計画：区域内における規制の緩和，手続きの簡素化の特例，税制上の特例付与等を行うための計画（総理大臣の認可）
 - 認可後に国と地方の協議会に，特例の追加・拡充提案可
 - 特区内で事業を行う民間事業者が県，市町村等に提案を要請可
 2. 復興整備計画：市街地整備や農地整備など，権利返還など権利者の同意や用途変更など許認可が必要な土地利用の再編における手続きの特例，特例許可等を行うための計画

復興手法・制度（1）

復興特区法とその特徴（続き）

3. 復興交付金事業計画：特段の財政的優遇（事実上、国費によって全額措置）を受けられることのできるハード系事業メニュー（基幹事業：5省40事業）から選択して著しい被害を受けた地域の復興を行う事業を実施する計画。また、基幹事業を効果的に推進するために、県や市町村が必要と考える事業（効果促進事業）を実施可
- 復興特区法の特徴
 - 新たな事業制度の新設を抑制しつつ、既存の制度や事業の要件緩和、手続き簡素化、計画変更の柔軟化、補助対象の拡大の特例、財政優遇（補助率のかさ増しと地方負担分の交付税措置。後述）等により復興事業推進の効率化

復興手法・制度（２）

ハード優先の復興交付金事業と野放図な規制緩和，震災特例

- 参照資料：復興交付金基幹事業（復興庁，2012年4月），東日本大震災復興交付金制度要綱（2019年5月），東日本大震災の被災地における市街地整備事業の運用について（ガイダンス）（国交省，2012年6月）
- 交付金事業：文部科学省，厚生労働省，農林水産省，国土交通省，環境省が所管する40事業を基幹事業とする国庫補助事業
 - 基幹事業と，基幹事業を効果的に推進するために自主的，主体的に実施する関連事業（効果促進事業）を含む復興交付金事業計画を策定して申請
 - 記載事業補助金を一括交付＝一定の範囲内で同一省庁所管事業間で流用可
 - 効果促進事業は，基幹事業の縛りが強く利用低調
 - 新設事業＝以下の4事業のみ：「介護基盤復興まちづくり整備事業」（厚労省），「東日本大震災特別家賃低減事業」「造成宅地滑動崩落緊急対策事業」「津波復興拠点整備事業」（以上，国交省）

復興手法・制度（２）

ハード優先の復興交付金事業と野放図な規制緩和，震災特例（続き）

■ 野放図な規制緩和による事業変質の懸念

（例）都市再生区画整理事業

- 市街化調整区域でも施工可能
- 「緊急防災空地整備事業」を導入＝「減価補償地区」に限定されていた土地の先買いを大規模に認める
- 津波防災整備費として土地の高上げ費用も補助対象に

復興手法・制度（3）

被災者再建支援金と被災者支援総合交付金

- 参照資料：被災者生活再建支援法，「被災者再建支援」（国立国会図書館『調査と情報』第437号），「被災者生活支援に関する制度の現状と課題—東日本大震災における対応と課題—」（国立国会図書館『調査と情報』第712号），平成24年度被災者生活再建支援法関連調査報告書（内閣府，2013年3月），被災者の健康・生活支援に関する総合施策（復興庁，2014年8月），被災者支援（健康・生活支援）総合対策（復興庁，2015年1月），被災者生活支援総合交付金要綱（復興庁：2016年4月，2020年11月，厚労省：2018年4月，2020年6月，文科省：2019年4月），被災者支援総合交付金等に関する説明資料（復興庁福島復興局，2015年12月）
- 被災者生活再建支援金：住宅滅失相当被災者の居住確保支援
 - 阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ議員立法で
 - 2007年改正でほぼ現行の制度に（2020年中規模半壊新設）
 - 基礎支援金と再建方法に応じた加算支援金：最高300万円＝使徒を問わず渡切り

復興手法・制度（3）

被災者再建支援金と被災者支援総合交付金（続き）

- 被災者支援総合交付金：「被災者の健康・生活支援に関する総合施策」により2015年導入
 - 災害公営住宅でのコミュニティ形成の支援，仮設住宅や災害公営住宅等で暮らす高齢者等に対する日常的な見守り・相談支援，被災者の心のケアを支える個別相談支援，子どものケアと学習支援や交流活動支援，県外避難者に対する相談支援や避難元自治体の情報提供，支援の携わる人々への支援等。
 - 補助上限または基準単価積み上げにより定額支給（自治体負担無し）
 - 予算額が消化し切れていないなど，被災自治体が十分使いこなせていない。

復興手法・制度（４）

生業再建支援と多重債務対策

- 参照資料：「経済復興・産業再生の政策ツール グループ補助金制度の設計・導入・評価」（みやぎ震災研10年検証プレスト第14回，増田報告，2020年7月），中小企業等グループ施設等復旧整備補助金交付要綱（宮城県，2013年5月），中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業復興事業計画認定 公募要領（宮城県，2020年4月），グループ補助金交付先アンケート（東北経済産業局，第2回～第10回，2012年～2020年，第6回以降は，東北4県版及び全8道県版），産業復興の現状と取組（復興庁，2020年9月），株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法，東日本大震災事業者再生支援機構法活動状況報告（2015年5月，2021年3月），産業復興機構・産業復興相談センターに関する中小企業庁ホームページ掲載資料（青森，岩手，宮城，福島，茨城，千葉各県分），産業復興相談センターの活動状況（中小企業庁，2019年12月，2020年12月，2021年3月）
- 「中小企業組合等共同施設等災害復旧費」（グループ補助金）
 - 私有財産への国費投入（経済と雇用を支える重要な地域資源＋サプライチェーンの一端）
 - 中小企業等のグループが，共同事業の実施を定めて県の認定を受けた復興事業計画に基づき行う施設等の復旧・整備等（国・県が連携して経費の4分の3を補助）
 - 自己負担相当額（補助対象経費の4分の1）は，中小企業基盤整備機構（中小機構）の高度化融資（据置5年以内，期間20年以内，無利子）の対象
 - 2019年度までの9年間で交付されたグループ補助金の総額は約2518億円

復興手法・制度（４）

生業再建支援と多重債務対策（続き）

- 多重債務対策：事業継続意思を持つ被災中小企業の再建計画と経営力を評価して、相応しい価格で債権者から債権の全部または一部を買取り、返済条件の緩和や過大債務を免除し、日常経営に必要な新たな借入れを可能にする
- 産業復興機構・産業復興相談センター：各県ごとに、県、中小企業基盤整備機構、地域金融機関が共同出資して設立したファンド（青森、岩手、宮城、福島、茨城、千葉の被災6県）
 - 相談受付件数は6,873件、うち関係金融機関と金融支援の合意を得たのは1,415件（20.58%）、債権買取339件（4.93%）、再生支援機構に引き継ぎ196件、対応中28件（2021年2月末現在）
- 再生支援機構：震災以前から過大な債務を負う被災事業者の債務軽減のため国が設立
 - 過大な債務を負っている被災事業者、小規模事業者、農林水産事業者、医療福祉事業者を優先。産業復興機構による支援が困難なものに限定。大企業や第三セクターは対象外
 - 累計相談受付件数2,939件、支援決定件数は744件（25.31%）
 - 債務を完済にて支援を完了した件数は189件（2021年1月末現在）

復興財源措置

1. 復興財源確保法と東日本大震災復興特別会計
2. 国丸抱えの財政支援スキームを実現した東日本大震災財特法

復興財源措置（1）

復興財源確保法と東日本大震災復興特別会計

- 参照資料：東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法（復興財源確保法）、東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法に係る所得税の取扱い（国税庁）、個人の方に係る復興特別所得税のあらまし（国税庁ホームページ）、復興法人税のあらまし（改訂版）（国税庁、2014年5月）、特別会計ガイドブック（経産省、2012年～2020年各年版）、決算の説明（財務省）における東日本大震災復興特別会計分（2011年度～2019年度における各年度及び2014年度以降の累計）
- 累計大震災関連経費＝2019年まで37.1兆円（財源フレームム30.1兆円）
 - 復興費の大半を復興増税と復興債発行収入で賄う
- 東日本大震災復興特別会計（震災特会）：国の資金の流れを透明化し、また復興債の償還を着実に行うため設置
 - （歳入）復興債発行収入，復興特別税収，一般会計における歳出削減，国有財産の処分等で生み出した資金，国直轄事業の地方負担金収入等
 - （歳出）復興事業費，及び国債整理基金特別会計に繰入れ

復興財源措置（２）

国丸抱えの財政支援スキームを実現した東日本大震災財特法

- 参照資料：激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律（激甚災法）、東日本大震災に対処するための特別の財政援助と助成に関する法律（東日本大震災財特法）、被災自治体に対する東日本大震災に係る復旧・復興事業における主な財政的支援について（復興庁）、激甚法、阪神・淡路財特法と現行による措置と「東日本大震災財特法」（内閣府、2011年5月）、東日本大震災財特法と阪神・淡路財特法措置比較表（①施設整備関係）（内閣府、2011年5月）、東日本大震災財特法による公共土木施設災害復旧事業等に関する特別の財政援助の概要（内閣府）
 - 東日本大震災財特法
 1. 通常災害時あるは激甚災害時における国費率の大幅なかさ上げ
 2. 東日本大震災復興特別交付税（震災特交）：国費率かさ上げでも残る地方負担分を全額措置
 3. 取崩型復興基金の創設：制度の隙間を埋めてきめ細かな施策を行うため
- ➡ 実上復興費用を国が丸抱えする枠組みを築いた