

## 復興政策の全体像（ディスカッションの素材として）

プレスト（第22回）で議論したいと思います。みなさんのコメントを期待します。

なお、プレストでの議論は、震災研としての共通認識を得るためのものではありません。検証視点を定めることに役立てたいと思います。

<b>復興理念・復興ビジョン</b>	<b>(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</b>
<b>(1) 創造的復興論と「人間的復興のせめぎ合い」</b>	<b>復興交付金事業</b> 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
<b>1) 政府方針における「創造的復興」の継承</b>	<b>野放図な規制緩和による事業変質の懸念</b> (例) 都市再生区画整理事業 <ul style="list-style-type: none"> <li>・市街化調整区域でも施工可能</li> <li>・「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</li> <li>・津波防災整備費として土地の嵩上げ費用も補助対象に</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・兵庫県「阪神・淡路大震災復興計画」(1995年7月)における基本方針「単に1月17日以前の状態を回復するだけでなく新たな視点から都市を再生する「創造的復興」を成し遂げる」</li> <li>・東日本大震災復興構想会議(構想会議)への諮問書「単なる復旧ではない未来志向の創造的取組を進めていく必要」</li> <li>・構想会議議長の基本方針「3 単なる復興ではなく、創造的復興を期す」</li> <li>・東日本大震災復興基本法(復興基本法)「単なる災害復旧にとどまらない活力ある日本の再生を視野に入れた抜本的な対策」(第2条一号)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市町村(職員や経験の不足等で市町村単独で実施することが困難な場合は県)が実施主体となり、市町村の復興計画に従って進める復興まちづくりの推進</li> <li>・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</li> <li>・記載事業に対する補助金を一括して交付               <ul style="list-style-type: none"> <li>* 一定の範囲内で同一省庁所管事業間で流用可</li> <li>* 効果促進事業は、市町村が主体的に企画立案＝基幹事業の縛りが強く利用低調</li> </ul> </li> <li>・新設事業「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)</li> </ul>
<b>2) 知事の姿勢が復興計画の性格に反映</b>	<b>(3) 被災者再建支援金と被災者支援総合交付金</b>
<b>岩手県</b> 県内各界代表で構成した東日本大震災津波復興委員会。現在まで継続開催。	<b>被災者生活再建支援金</b> 住宅が滅失した被災者の居住確保支援＝阪神・淡路大震災の経験を踏まえて創設
<b>(人間本位の復興)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>基本方針を貫く2つの原則               <ol style="list-style-type: none"> <li>① 被災者の人間らしい「暮らし」、「学び」、「仕事」を確保し、一人ひとりの幸福追求権を保障する</li> <li>② 犠牲者の故郷への思いを継承する</li> </ol> </li> </ul>	<b>被災者支援総合交付金</b> 「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 <ul style="list-style-type: none"> <li>・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。</li> <li>・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)</li> <li>・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。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・被災自治体支援を最優先               <ul style="list-style-type: none"> <li>＝ 自立的行政機能の回復、被災者の自律的生活再建、地域コミュニティの維持再生</li> </ul> </li> <li>・復興(推進) 道路と位置付ける三陸縦貫道の全線開通に執着</li> <li>・木造仮設住宅の供給、県・市町村連携で災害公営住宅供給</li> <li>・全漁港の完全復旧、漁協を核に漁業・加工・流通一体の地域密着型水産業再生、地域特性を生かした生産性・収益性の高い農業、地域の木材を活用する加工体制再生</li> <li>・災害公営住宅家賃の独自上限家賃、医療費窓口の継続</li> </ul>	<b>合計で最大300万円。使途を問わず渡しきり。</b> <b>被災者支援総合交付金</b> 「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 <ul style="list-style-type: none"> <li>・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。</li> <li>・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)</li> <li>・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。</li> </ul>
<b>宮城県</b> 中央指向の県復興構想会議委員構成。開催4回。うち2回は東京開催。	<b>(4) 生業再建支援と多重債務対策</b>
<b>(創造的復興)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>基本理念               <ol style="list-style-type: none"> <li>① 県民一人ひとりが復興の主体(被災者ではない)</li> <li>② 単なる「復旧」ではなく「再構築」</li> <li>③ 現代社会の課題に対応した先進的な地域づくり</li> <li>④ 壊滅的な被害からの復興モデルの構築</li> </ol> </li> </ul>	<b>「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として画期的意義</b> <b>(支援の根拠)</b> 被災中小企業は、被災地域の経済と雇用を支える重要な地域資源。日本の輸出産業のサプライチェーンの一端を担う <ul style="list-style-type: none"> <li>* 個別企業の救済以上の重要課題と位置付けられた</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・平時には困難な新自由主義的構造改革を強行</li> <li>・仙台空港民営化、上工下水道民営化、水産業復興特区、漁港の集約(挫折)、農業の大規模化・集約化・企業的経営の導入</li> <li>・被災自治体への復興プランの押し付け(おせっかいプラン)、被災者の反対を押ししてL1対応防潮堤の強行整備</li> <li>・災害県営住宅不供給、医療費窓口負担の早期打ち切り、被災者支援独自施策の拒否</li> </ul>	<b>(補助対象)</b> 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 <b>(補助内容)</b> 国・県が連携して経費の4分の3を補助 <ul style="list-style-type: none"> <li>* 原状復旧が原則。新分野事業に取り組むときは、従前の事業所機能を上回る施設等に修理または建替える場合でも補助対象。補助対象経費は原状復旧費用の範囲内(2015年4月から)</li> </ul>
<b>(2) 震災からの復興と日本再生の同時進行：復興費の流用い道を開く</b>	<b>(グループ要件)</b> 共同事業を営む2以上の事業者。①サプライチェーン型、②経済・雇用貢献型、③地域生活・産業基盤型、④地域資源産業型、⑤商店街型のいずれかに分類される機能を有していること(事業再開後に行う共同事業の実施費用は補助対象外) <ul style="list-style-type: none"> <li>・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</li> <li>・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</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・構想会議への諮問書「被災地域の復興なくして日本経済の再生はない。また、日本経済の再生なくして被災地域の真の復興はない。」</li> <li>・復興構想7原則(第4回構想会議)「原則5：(略)大震災からの復興と日本再生の同時進行を目指す。」</li> <li>・復興基本法「東日本大震災からの復興の円滑かつ迅速な推進と活力ある日本の再生を図ることを目的とする。」(第1条)</li> </ul>	<b>産業復興機構と東日本大震災事業者再生支援機構</b> <b>多重債務</b> 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処分策(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 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) <ul style="list-style-type: none"> <li>・相談窓口として産業復興相談センターを開設</li> <li>(対象) 相談センターが再建の可能性があると判断した中小企業者</li> <li>(実績) 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)</li> </ul>
<b>(3) 「人」より「まち」が優先：面整備優先で住まいは後回し</b>	<b>再生支援機構</b> 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。 <ul style="list-style-type: none"> <li>・2011年度第4次補正で5000億円の政府保証枠を確保。2012年2月22日発定。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・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</li> <li>・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</li> <li>・構想会議提言               <ul style="list-style-type: none"> <li>* 復興まちづくりについて、地形と市街地の関係によって5つの類型に分け、図解付きで高台移転や多重防御のあり方を詳細に例示(後述)</li> <li>* 建築基準法第84条の建築制限や同法第39条の災害危険区域指定に加えて、「土地利用規制と各種事業を組み合わせる」必要に言及</li> </ul> </li> </ul>	<b>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</b> <b>(実績)</b> 累計相談受付件数2,939件、支援決定件数は744件(25.31%) <ul style="list-style-type: none"> <li>* うち債権買取709件(1323億円)、債務免除525件(660億円)、出資13件(43億円)</li> <li>* 支援先のうち、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)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・「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」(2011年4月22日)で建築制限を最長8ヶ月に</li> <li>宮城県内の建築制限区域は1,860haと阪神・淡路大震災の5.5倍</li> </ul>	<b>復興財源措置</b>
<b>(4) 「防災」と「減災」、多重防御</b>	<b>(1) 復興財源確保法と東日本大震災復興特別会計</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・「防災」 災害発生防止</li> <li>・「減災」 財産よりも人命を守ることを優先し災害による被害を極小化＝多重防御で</li> <li>* 「多重防御」当初は「二線堤」→物理的手段に加え、土地利用規制や高台・土地利用規制などの手段を加えた総合的な手段</li> <li>・津波リスク評価の導入＝減災概念の柔軟性喪失</li> <li>* 「L2津波」 発生頻度は極めて低いが発生すれば甚大な被害を及ぼす最大クラスの津波。住民避難を柱とした総合的防災対策で対応</li> <li>* 「L1津波」 最大クラスよりは発生頻度は高く、津波高は低いが発生すれば大きな被害をもたらす津波。海岸保全施設等の整備＝堤内地の浸水を防止するよう計画・設計               <ul style="list-style-type: none"> <li>➡ 防潮堤等により水際で阻止にすり替え</li> </ul> </li> <li>➡ 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</li> </ul>	<b>累計大震災復興関連費</b> 2019年度までの9年間で約37.1兆円 (復興財源フレームは30.1兆円(東電求償対象経費、復興債償還費等を除く)) <b>➡復興費の大半を復興増税と復興債発行収入で賄う</b>
<b>(5) 定型的、典型的な復興像の押し付け</b>	<b>「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、2011年12月2日)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・復興特別法人税 基準法人税額の10%を法人の決算期ごとに10%を追加徴収。</li> <li>* 当初3年間の予定を2年間に短縮して2014年度終了。</li> <li>・復興特別所得税 毎年2.1%、25年間(2013年1月1日より2037年末まで)</li> <li>・復興特別地方税 個人住民税均等割に毎年1,000円上乗せ。10年間(2014年度から2023年度)</li> <li>* 2011年度から2017年度までの間に実施する施策のうち「全国的に、かつ、緊急に地方公共団体が実施する防災のための施策に要する費用」</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・復興構想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」</li> <li>・構想会議提言 5類型別復興モデルを図解付で例示(7原則と矛盾)</li> <li>* 【類型1】 平地に都市機能が存在し、ほとんどが被災した地域【類型2】 平地の市街地が被災し、高台の市街地は被災を免れた地域【類型3】 斜面が海岸に迫り、平地の少ない市街地および集落【類型4】 海岸平野部【類型5】 内陸部や、液状化による被害が生じた地域</li> <li>・国土交通省「津波被災市街地復興手法検討調査」(第一次補正予算に71億円計上)</li> <li>* 国交省が直接コンサルタントと契約して津波被災62市町村に派遣</li> <li>* 調査は4次に分け、最終的取りまとめは2012年4月24日に公表</li> <li>* 62市町村で被災現況の調査・分析、43市町村で市街地復興パターン調査</li> <li>* 32市町村208地区(とりまとめ公表時に復興パターンを検討中である57地区を除く)で地区別に復興構想案を提示               <ul style="list-style-type: none"> <li>» 「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</li> <li>» 多くの自治体が復興計画、土地利用計画に採用</li> </ul> </li> <li>* 適用可能な既存事業手法が前提＝被災者の意思、地域コミュニティの成り立ち、伝統、慣わし等は考慮外→事業に参加する被災者と参加できない被災者とは分断＝コミュニティの解体</li> <li>* 復興パターンの選択とL2津波における浸水シミュレーションの連動→L1津波による浸水リスクは不提示</li> </ul>	<b>東日本大震災復興特別会計(震災特会)</b> 国の資金の流れを透明化し、また復興債の償還を着実に実行するため設置 <b>(歳入)</b> 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 <b>(歳出)</b> 復興事業費、及び国債整理基金特別会計に繰入れ <b>国債整理基金特別会計</b> 復興債の利払いや事務取扱に必要な経費を支出 <ul style="list-style-type: none"> <li>・震災特会からの繰入に加え、日本たばこ産業株式会社(JT)や東京地下鉄株式会社(東京メトロ)の株式を同基金に所属替え。</li> </ul>
<b>復興手法・制度</b>	<b>(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</b>
<b>(1) 復興特区法とその特徴</b>	<b>「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、1962年9月6日)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・一定規模以上の災害において被災公共施設復旧等において、国庫補助率(国費率)をかさ上げして地方負担を低減。</li> <li>・呼称として「大震災」を用いる規模の災害では、激甚災法の枠組みでは対応不可</li> </ul>
<b>復興特</b> 被災自治体が自ら定めた復興計画に基づいて主体的に行う復興の取組みの効果的推進→被災自治体の提案を受け、規制緩和と特別措置	<b>➡激甚災法を上回る国費投入の枠組みが必要</b>
<b>(根拠)</b> 東日本大震災復興特別区域法(復興特区法、2011年12月26日)	<b>「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、2011年5月2日)</b>
<b>特区の範囲</b> 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、単独または共同で、3種類の計画を策定し認可を受ける	<b>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</b>
<b>① 復興推進計画</b> ：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)	<b>② 東日本大震災復興特別交付税(震災特交)</b> 国費率かさ上げでも残る地方負担分を全額措置
<ul style="list-style-type: none"> <li>* 成立後に県ごとに設置の国と地方の協議会に、特例の追加・充実を提案可。</li> <li>* 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。</li> </ul>	<b>③ 取崩型復興基金の創設</b> 制度の隙間を埋めてきめ細かな施策を行うため <ul style="list-style-type: none"> <li>➡実上復興費用を国が丸抱えする枠組みを築いた</li> </ul>
<b>② 復興整備計画</b> ：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。	<b>(出所)</b> 関連する諸資料を基に筆者作成
<ul style="list-style-type: none"> <li>* 通常の手続きでは権利者の同意が必要である場合など、必要に応じて公聴会、公告、縦覧を行うほか、復興整備協議会における協議・同意を経て公表。</li> </ul>	
<b>③ 復興交付金事業計画</b> ：特段の財政的優遇(事実上、国費によって全額措置)を受け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。	
<ul style="list-style-type: none"> <li>* 執行の弾力化(同一省庁素環事業内で事業間流用化)や手続きの簡素化</li> <li>* 復興整備計画に定めることにより補助対象や事業要件の特例。</li> </ul>	
<b>(復興特区法の特徴)</b> 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	