

第2章 東日本大震災からの復旧・復興

未曾有の地震、津波、そして原子力災害等、我が国に大きな被害をあたえた2011年3月11日の東日本大震災から1年半以上が経過した。岩手県、宮城県、福島県は被災3県と呼ばれ、地震による被害や津波による被害が特に大きかっただけでなく、原子力災害等を通じてこれまで誰も経験したことのない状況に遭遇し、これまで誰も経験したことのない困難な復旧・復興事業に取り組んでいる。その甚大な被害のために、復旧・復興事業には多くの時間を必要とする。被災地の「景気」についていえば、企業の生産活動は公共工事や資金繰り支援策等に支えられいったんは回復し、消費活動はボランティアや工事関係者などに下支えされ底堅く推移し、雇用環境も一部でミスマッチが残るもののサービス業を中心に改善してきている。しかしながら、がれき処理では、広域処理必要量の3分の2がいまだに受入予定がないほか、被災農地では2012年度末でも半数以上が営農再開に至らないなど、経済や生活の確固たる基盤を再生するという意味での復旧・復興は緒についたばかりである。その際、全国的にも人口減少、高齢化が進んでいた被災地ではあわせてこれらへの対応も急務となっている。復興が成し遂げられたあかつきには、被災地は今後の日本社会の在り方にとって、一つのモデルとなろう。

本章では、主に次のような点について検討する。第1節では、国や被災自治体の復旧・復興体制、被災地における復旧・復興の状況を概観する。多くの機関が関与する取組の現状をまとめ、復興庁を中心とする行政の体制や取組と土地・インフラ等の復旧状況を1節で確認する。第2節では、被災地の経済動向について、公共投資、産業、雇用、家計の順に、被災3県を比較しながら考察するとともに、特に回復が遅れている分野についても言及する。第3節では、復興計画の推進状況等について「集積のメリット」の追求という考え方に焦点を当てつつ点検する。

第1節 復旧・復興へ向けた基盤の整備

1. 国・被災自治体の実施体制と予算

(1) 復興へ向けた取組の体制

2011年3月11日14時46分、三陸沖を震源とする観測史上最大規模のM9.0の地震が発生し、死者15,871名、行方不明2,778名、負傷者6,114名¹¹を出す関東大震災以来の自然災害となった。

政府は3月17日に被災者生活支援特別対策本部を設置し、物資の調達や避難所支援等を本格化させた。4月11日には東日本大震災復興構想会議を設置し、4月14日の第1回会議から、復興

¹¹ 10月10日現在、警察庁、復興庁による。

に向けた指針策定のための復興構想について議論を開始した。全12回にわたって議論を重ね、5月10日に復興構想7原則を決定した上で、6月25日には「復興への提言」をとりまとめた（主な動きは第2-1-1表）。

第2-1-1表 復興の主な動きと関連立法

	体制と主な動き	関連立法
【2011年】		
3月11日	東日本大震災発災 ・緊急災害対策本部が発足し応急対策を開始。自衛隊等による救出総数2万7千人	
3月17日	被災者生活支援特別対策本部（支援チーム）設置 ・物資調達、避難所支援等を本格化	
3月20日	被災者生活支援特別対策本部（事務局）設置	
4月11日	東日本大震災復興構想会議 設置	
4月14日	東日本大震災復興構想会議（第1回）開催	
5月2日	第1次補正予算成立（復興経費4兆153億円） ・仮設住宅、ガレキ処理、復旧事業、災害関連融資等	①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（公布・施行）
5月10日	東日本大震災復興構想会議「復興構想7原則」決定	
6月24日		②東日本大震災復興基本法（公布・施行）
6月25日	東日本大震災復興構想会議「復興への提言」提出	
6月28日	東日本大震災復興対策本部（第1回）開催	
7月25日	第2次補正予算成立（復興経費1兆9,106億円） ・原子力損害賠償、二重債務問題対策等	
7月29日	「復興基本方針」策定 ・復興期間、事業規模、復興財源、復興特区、復興交付金、施策の方向性	
8月10日		③原子力損害賠償支援機構法（公布・施行）
8月18日		④東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法（公布・施行）
8月27日	原子力災害からの福島復興再生協議会（第1回）開催	
11月21日	第3次補正予算成立（復興経費9兆2,438億円） ・復興交付金、除染、全国防災、立地補助金、産業復興等	
12月2日		⑤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（公布・施行）
12月26日		⑥東日本大震災復興特別区域法（施行）
【2012年】		
2月9日	復興推進計画第1号認定（岩手、宮城）	
2月10日	復興庁開庁	⑦復興庁設置法（施行）
3月2日	復興交付金の交付可能額通知（第1回目）	
3月19日	復興推進委員会（第1回）開催	
3月31日		⑧福島復興再生特別措置法（公布・施行）
4月5日	平成24年度予算成立（復興経費3兆7,754億円）	
4月6日	平成24年度復興庁一括計上予算の配分（箇所付け）について公表（2,779億円） （※第4報を7月6日に公表（累計2,906億円））	
6月27日		⑨原子力規制委員会設置法（公布）
7月13日	福島復興再生基本方針閣議決定	
9月28日	復興推進委員会平成24年度中間報告	

（備考）復興庁「復興の現状と取組」、復興推進委員会「平成24年度中間報告」より作成。

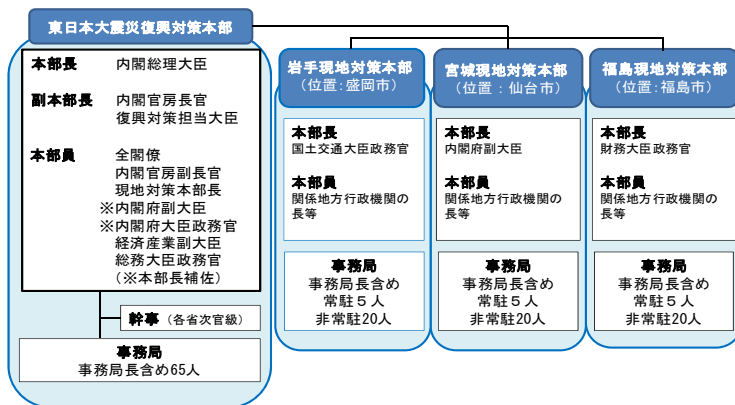
また、6月24日に公布・施行された東日本大震災復興基本法に基づき、内閣に東日本大震災復興対策本部（本部長：内閣総理大臣）が設置され¹²、岩手、宮城、福島各県に現地対策本部が設置された（第2-1-2図）。本部は6月28日に第1回会合を開催し、復興構想会議の提言を受けて、地方自治体や与野党の意見を可能な限り反映した上で、7月29日に「東日本大震災からの復興の基本方針」を決定し、基本的考え方とともに主な復興施策を明らかにした。

¹² 現在は復興庁に改組。

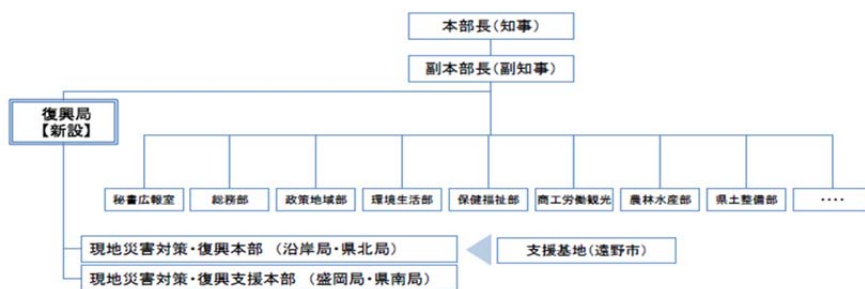
被災3県においても復興対策本部（各々名称は異なる）が設置され、本部長に知事、副本部長に副知事を置き、本部員には部長級の幹部が入る形で概ね3県ともに同じ体制をとっている。

第2-1-2図 国及び被災3県の体制

(東日本大震災復興対策本部)



(岩手県東日本大震災津波復興本部)



(宮城県震災復興本部)

本部長	知事
副本部長	副知事
本部員	公営企業管理者、教育長、総務部長、震災復興・企画部長、環境生活部長、保健福祉部長、経済商工観光部長、農林水産部長、土木部長、会計管理者、出納局長、企業局長、警察本部長

(福島県東日本大震災復旧・復興本部)

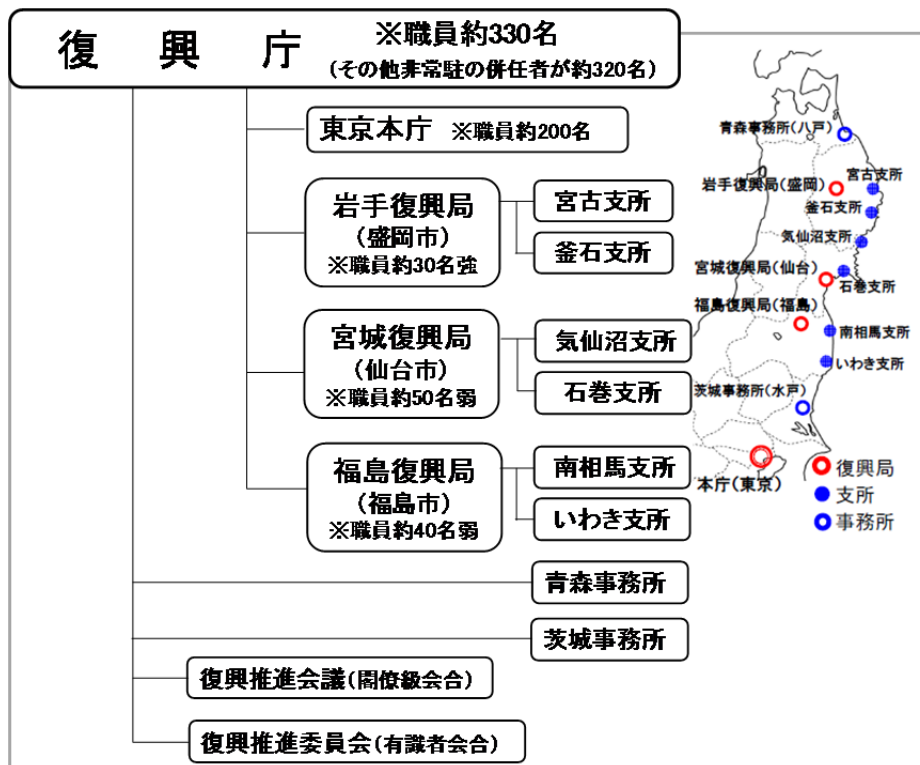
本部長	知事
副本部長	副知事
本部員	直轄理事, 安全管理監, 総務部長, 企画調整部長, 生活環境部長, 保健福祉部長, 商工労働部長, 農林水産部長, 土木部長, 出納局長, 企業局長, 原子力損害対策担当理事, 子育て支援担当理事, 避難地域復興局長, 文化スポーツ局長, 観光交流局長, 病院局長, 教育長, 警察本部長
事務局 (全庁全班)	
復旧・復興地方本部 (地方振興局ごと)	
東京支部 (東京事務所)	

(備考) 復興庁「東日本大震災復興対策本部の体制について」、岩手県「岩手県東日本大震災津波復興本部の設置について」、宮城県「宮城県震災復興本部設置要綱」、福島県「復旧・復興本部の組織について」より作成。

さらに、2012年2月10日に施行された復興庁設置法に基づき復興庁を設置、復興庁廃止までの間、国務大臣を1名増員した（第2-1-3図）。

3月19日には復興推進委員会の第1回が開催され、全4回の審議が開催されたのち、9月28日には中間報告として「地域づくり・住宅再建、生活復興と地域包括ケア、地域産業・仕事の支援、福島をはじめとする原子力災害からの復興、事例・情報の共有と協働、災害の記録と伝承」の6つの課題を選択し、年次報告に向けた課題整理が行われた。

第2-1-3図 復興庁の体制と概要



(備考) 1. 復興庁「復興の現状と取組」より作成。
2. 2012年10月4日現在。

(2) 復興計画実施の予算額及び事例紹介

国の予算における東日本大震災の関係経費をまとめたのが第2-1-4表である。2011年度は5月の第1次補正から11月の3次補正まで計3回の補正予算が生まれ、東日本大震災関係経費の合計は15兆を超える額となっている。2012年度では、4月の当初予算で東日本大震災関係経費は3兆円を超える予算が組まれており、通算では18兆円を超える予算となっていることがわかる。

第2-1-4表 東日本大震災後の予算

(単位：億円)

	第1次補正	第2次補正	第3次補正	2012年度予算
成立時期	2011年5月2日	2011年7月25日	2011年11月21日	2012年4月5日
予算規模	4兆153億円	1兆9,106億円	9兆2,438億円	3兆7,754億円
東日本大震災関係経費				
1. 災害救助等関係経費	4,829		941	762
・仮設住宅等	3,626			
2. 災害廃棄物（がれき等）処理事業費	3,519		3,860	3,442
3. 公共事業等関係経費	16,179		14,734	5,091
4. 災害関連融資関係経費	6,407		6,716	1,210
5. 地方交付税交付金	1,200	4,573	16,635	5,490
6. その他震災関係経費	8,018	14,533	49,552	21,759
・自衛隊・消防・警察等経費	2,593			
・原子力損害賠償法等関係経費		2,754		
・被災者支援関係経費 （二重ローン・生活再建支援金）		3,774		
・東日本大震災復旧・復興予備費		8,000		4,000
・東日本大震災復興交付金			15,612	2,868
・原子力災害復興関係経費			3,558	4,811
・全国防災対策費（学校施設耐震化等）			5,752	4,827
(再掲)				
公共事業等	19,805		20,486	9,918
(参考) 実質GDP押し上げ効果（内閣府試算）	0.6%	0.3%	1.7%	

(備考) 財務省「平成23年度補正予算フレーム」、「平成23年度補正予算（第2号）フレーム」、「平成23年度補正予算（第3号）フレーム」、「24年度予算のポイント」、復興庁「復興の現状と取組」（平成24年9月14日版）より作成。

被災3県の2012年の当初予算額をまとめたのが第2-1-5表である。東日本大震災関係経費を見ると、宮城県が9,048億円と最も多く、次いで福島県7,255億円、岩手県4,652億円となっている。宮城県では、東日本大震災関係経費が一般会計当初予算額の5割を超えており、岩手県、福島県でも4割を超えていることから東日本大震災の被害が甚大であったことがわかる。

県別に見ると、災害復旧事業費、物件費等が岩手県では62%、宮城県では71%と高い割合を占めており、両県ともに災害廃棄物処理費などに多くの予算が割かれている。このように両県とも復旧に関する予算の大枠は類似している。

第2-1-5表 被災3県の2012年度一般会計当初予算（東日本大震災分）

(単位：億円)

	岩手県	宮城県	福島県
東日本大震災関係経費	4,652億円	9,048億円	7,255億円
内訳			
1. 災害復旧事業費、物件費等 (災害等廃棄物処理費など)	2,884	6,448	
2. 人件費	28	57	
3. 補助費等 (事業復興型雇用創出事業費補助など)	380	958	
4. 普通建設事業費 (災害公営住宅整備費など)	797	545	
5. 貸付金 (中小企業経営安定資金等貸付金など)	553	1,035	
6. 扶助費	10	7	
(参考)			
一般会計当初予算総額	1兆1,183億円	1兆6,823億円	1兆5,764億円
当初予算に占める東日本大震災関連予算の割合	41.6%	53.8%	46.0%

- (備考) 1. 項目ごとの四捨五入のため、合計が一致しない場合がある。
 2. 岩手県、宮城県、福島県の2012年度一般会計当初予算より作成。
 3. 福島県は項目ごとに公表しておらず総額のみ公表。

次に、2012年度の各県の復興に関連する主な事業を見てみる（第2-1-6表）。岩手県では1,000億円を超す災害廃棄物処理事業が予算総額の23%を占めており、宮城県では同事業が2,720億円と30%も占めている。また、両県では河川や道路などの災害復旧・復興事業費がともに全体の10%以上を占めていることから、地震や津波被害によるハード面に予算の多くが割かれている。一方、福島県では市町村除染対策支援事業費が2,438億円と最も多く、予算総額の3分の1を占めるなど、除染対策関連の事業に予算を割いているのがわかる。

第2-1-6表 被災3県の復興に関する2012年度予算の主な事業について

岩手県の個別事例について（予算総額4,652億円）

1. 災害廃棄物緊急処理支援事業費（1,073億3,500万円）
災害廃棄物の撤去及び処理を行うため、地方自治法に基づき、県が沿岸12市町村の事務を受託し実施する。
2. 中小企業東日本大震災復興資金貸付金（489億円）
被災した中小企業者に対して、事業の再建に必要な資金を融資する。
3. 河川等災害復旧事業費（474億円9,700万円）
被災した道路、橋りょう、河川、海岸等の公共土木施設の災害復旧事業を実施する。
4. 漁港災害復旧事業費（394億1,800万円）
水産業の復旧・復興を図るため、被災した漁港施設及び海岸保全施設の復旧工事を実施する。
5. 災害公営住宅整備事業費（228億3,400億円）
被災者向けの恒久住宅として、災害復興公営住宅を整備する。

宮城県の個別事例について（予算総額9,048億円）

1. 災害等廃棄物処理費（2,720億円）
がれきなど災害廃棄物等の2013年度末までの処理を目指し、二次仮置き場での処理に本格的に取り組む。
2. 河川等災害復旧費（1,106億円6,100万円）
河川や海岸、道路橋りょうなどの公共土木施設を復旧する。
3. 水産基盤整備災害復旧費（675億円1,300万円）
県営漁港施設の早期の機能回復を図る。
4. 復興関連道路整備費（89億8,909万円）
気仙沼大島架橋や国道398号石巻バイパスなどの整備を推進する。
5. 災害公営住宅建設支援費（73億9,688万円）
応急仮設住宅の入居者などの生活拠点を確保するため、災害公営住宅の整備を進める。

福島県の個別事例について（予算総額7,255億円）

1. 市町村除染対策支援事業（2,437億6,767万円）
除染計画に基づき市町村が実施する住宅、公共施設、農地等の除染に係る経費を支援する。
2. ふくしま復興特別資金（624億7,100円）
東日本大震災により事業活動に影響を受けている中小企業者の資金繰りを支援するため創設した「ふくしま復興特別資金」について、十分な融資枠を確保し、支援を継続する。
3. ふくしま産業復興企業立地補助金（300億円）
企業の生産拡大及び雇用創出を図るため、県内で新・増設を行う企業に対し、国内最高の補助率で、最大200億円を補助する。
4. 復興公営住宅整備促進事業（271億2,389万円）
東日本大震災により住宅を失った罹災者及び原子力災害による避難者の恒久住宅を早期に確保するため、市町村による復興公営住宅の計画策定及び整備を促進する。
5. 除染対策推進事業（237億9,521万円）
市町村が策定する除染計画に基づき、県管理施設等の除染を実施する。

- （備考） 1. 岩手県「平成24年度岩手県一般会計当初予算のポイント」、宮城県「みやぎ県政だより2012年5月号」、福島県「平成24年度当初予算主要事業一覧」より作成。
2. 東日本大震災関連の予算のみ記載。