

東日本大震災からの復興に向けた第一歩

～東日本大震災復興基本法案～

内閣委員会調査室 てらにし かすみ
寺西 香澄

東日本大震災からの復興に当たっての基本理念及び組織の在り方について定める「東日本大震災復興基本法案」は、平成23年6月20日の参議院本会議において可決・成立した。

本稿では、東日本大震災復興基本法の成立に至るまでの経緯と、この過程で政府から提出された法律案、自由民主党から提出された対案等の内容及び成立した衆議院提出の東日本大震災復興基本法案の概要について紹介することとしたい。

1. 「東日本大震災復興の基本方針及び組織に関する法律案」の提出の経緯

(1) 東北地方太平洋沖地震による災害及び原子力発電所事故による災害の発生

平成23年3月11日14時46分頃に発生した東北地方太平洋沖地震は、マグニチュード9.0と我が国観測史上最大の地震となり、地震発生後に押し寄せた高い津波と相まって、東北地方から関東地方にかけての太平洋沿岸に甚大な被害をもたらした¹。

また、この地震と大津波により、東京電力福島第一原子力発電所（以下「東京電力福島第一原発」という。）において、原子炉の冷却機能の喪失、冷却水の減少に伴う燃料棒の破損、水素爆発による建屋の損壊、多量の放射性物質の放出等が相次ぎ、国際原子力・放射線事象評価尺度（INES）²で「深刻な事故」とされるレベル7³に暫定評価される極めて深刻な事故が発生した⁴。東京電力が4月17日に発表（5月17日改訂）した「福島第一原子力発電所・事故の収束に向けた道筋」では、①7月中旬を目途に、放射線量を着実に減少させ、原子炉等を安定的に冷却すること（ステップ1）、②ステップ1終了から3～6か月程度で、放射性物質の放出が管理され、放射線量が大幅に抑えられている状況にし、原子炉を冷温停止状態とすること（ステップ2）を目標としており、事故収束には相当の期間を要することが想定されている。

¹ 地震及び津波による被害状況については、政府の緊急災害対策本部が「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について」を公表（随時更新）している。

² 国際原子力機関（IAEA）と経済協力開発機構の原子力機関（OECD/NEA）が、原子力施設等の個々の事故・トラブルについて、それが安全上どのような意味を持つものかを簡明に表現できるような指標として策定したものである。

³ レベルは、放射性物質の事業所外への放出等で評価される。レベル7は、放射性物質の重大な外部放出（ヨウ素131等価換算で数万ベクレルを超える）を示し、1986年のチェルノブイリ事故がこれに該当する。ただし、4月12日に原子力安全・保安院が暫定評価をレベル7に引き上げた時点で、4月5日までの今回の事故による放射性物質の放出量はチェルノブイリ事故の約1割程度とされる。

⁴ 東京電力福島第一原発の事故及び対応状況については、政府の原子力災害対策本部が「平成23年（2011年）東京電力（株）福島第一・第二原子力発電所事故（東日本大震災）について」を公表（随時更新）している。

(2) 政府の対応

政府は地震発生直後、災害対策基本法に基づく「緊急災害対策本部」及び原子力災害対策特別措置法に基づく「原子力災害対策本部」をそれぞれ設置し、その下に、被災者生活支援チームなど各種の組織を設置して被災者の救助や生活支援等に当たっている⁵。また、4月1日の持ち回り閣議で、東北地方太平洋沖地震による災害及びこれに伴う原子力発電所事故による災害について「東日本大震災」と呼称することとした。

(3) 「東日本大震災復興の基本方針及び組織に関する法律案」の提出

東日本大震災は、その被害の甚大性、被災地域の広域性、地震・津波・東京電力福島第一原子力発電所の事故による被害の複合性から、被災者の捜索救助、被災地域の応急復旧が引き続き行われており、また、長期化する避難生活への支援等も課題となっている。

一方で、被災地域の復興に向けた取組についても同時に進める必要があることから、政府は4月11日、復興に向けた指針策定のための復興構想について幅広く議論を行い、その結果を復興に関する指針等に反映させるため、有識者からなる「東日本大震災復興構想会議」を閣議決定により設置した（議長：五百旗頭真防衛大学校長、神戸大学名誉教授）。東日本大震災復興構想会議は、6月末を目途に「第1次提言」を取りまとめる予定である。

また、平成7年1月17日に発生した阪神・淡路大震災の際に、「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」（平成7年2月24日法律第12号）を制定し、復興の基本理念と推進体制を定めたことから、東日本大震災の復興に当たっても同様の体制整備を行うため、政府は5月13日に「東日本大震災復興の基本方針及び組織に関する法律案」（以下「政府案」という。）を国会（衆議院）に提出した（閣法第70号）。

2. 政府案の概要

(1) 基本理念

被災地域の復興の基本理念として、①単なる災害復旧にとどまらない抜本的な対策を推進すること、②被災地域の住民の意向を尊重すること、③国民相互の連帯を基本とすること、④我が国が直面する諸課題の解決に資するための先導的な取組を行うこと、⑤安全な地域づくりや被災地域における雇用機会の創出と活力ある社会経済の再生、地域の特色ある文化の振興、地域社会の絆の維持・強化等の施策を推進すること等を規定するとともに、⑥原子力発電施設の事故による災害を受けた地域の復興については、当該災害の復旧の状況等を勘案しつつ、①から⑤に掲げる事項を行うべきこととしている。

復興に当たっての基本理念は、「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」にも規定されたが⁶、政府案では、①の単なる災害復旧にとどまらない抜本的な対策の

⁵ 三瀬佳也「東日本大震災における政府の組織編成」『立法と調査』317号（2011.6）33～37頁を参照。

⁶ 阪神・淡路地域の復興は、国と地方公共団体とが適切な役割分担の下に地域住民の意向を尊重しつつ協同して、阪神・淡路地域における生活の再建及び経済の復興を緊急に図るとともに、地震等の災害に対して将来にわたって安全な地域づくりを緊急に推進し、もって活力ある関西圏の再生を実現することを基本理念として行うものとする。（第2条）

推進や、⑤の地域の文化振興や地域社会の絆の維持・強化を盛り込んだほか、⑥において原子力発電施設の事故による災害を受けた地域の復興につき別途触れていることが特徴として挙げられる。

(2) 東日本大震災復興対策本部

ア 東日本大震災復興対策本部の設置

内閣に、被災地域の復興のための施策に関する基本的な方針の企画立案及び総合調整に関する事務等をつかさどるため、内閣総理大臣を本部長とし、国務大臣等を本部長とする東日本大震災復興対策本部を置く。

また、同本部の地方機関として、岩手県、宮城県、福島県をそれぞれ管轄区域とする現地対策本部を置き⁷、関係府省の副大臣、大臣政務官等のうちから内閣総理大臣が任命する者を現地対策本部長に充てる。

現地対策本部は、被災地域の地方公共団体の地方公共団体の要望や意見等の一元的な窓口として、国の出先機関の施策の総合調整を行うこととしている。

なお、過去にこうした総合調整を行う地方機関を設置した例はない。

イ 東日本大震災復興構想会議の設置

東日本大震災復興対策本部に、本部長の諮問に応じて、被災地域の復興に関する重要事項を調査審議し、必要と認める事項を本部長に建議すること等の事務をつかさどる東日本大震災復興構想会議を置く。同会議は、関係地方公共団体の長及び優れた識見を有する者のうちから内閣総理大臣が任命する議長及び委員（25人以内）により構成される。

これにより、閣議決定により設置し、既に活動を開始している前述の東日本大震災復興構想会議は、東日本大震災復興対策本部の下に置かれる組織として法律上位置付けられることとなる。

ウ 原子力発電施設の事故による災害を受けた地域の復興に関する合議制の機関の設置

イの会議のほか、原子力発電施設の事故による災害を受けた地域の復興に関する重要事項について、特別に調査審議を行わせるため必要があると認められるときは、政令により、東日本大震災復興対策本部に、合議制の機関を置くことができる。

この場合において、当該機関による調査審議は、イの会議による調査審議の結果を踏まえて行われなければならない。

(3) 検討

政府は、この法律の施行の状況等を勘案しつつ、被災地域の復興のための施策を推進するための行政組織の在り方を見直し、復興庁（東日本大震災により被害を受けた特定の地域の復興のための行政各部の施策の統一を図るため必要となる事項の企画及び立案並びに

⁷ 政府案と同日に国会提出された「地方自治法第五十六条第四項の規定に基づき、現地対策本部の設置に関し承認を求めるの件」（閣承認第5号）により、現地対策本部の名称、位置及び管轄区域が定められた。

総合調整を行う行政組織をいう。以下同じ。)を設置することその他復興庁に関し必要な事項について総合的に検討を加え、この法律の施行後1年以内を目途として必要な法制上の措置を講ずるものとする。

3. 自民党案及び公明党案の特徴

2. の政府案のほか、東日本大震災からの復興に当たっての基本理念及び組織の在り方については、自由民主党が5月18日に「東日本大震災復興再生基本法案」を国会(衆議院)に提出し(衆第8号)(以下「自民党案」という。)、公明党が5月19日に「東日本大震災復興基本法案骨子」を公表した(以下「公明党案」という。)。また、5月31日にみんなの党が「東日本大震災復興の基本理念及び特別の行政体制に係る基本方針等に関する法律案」を国会(参議院)に提出した(参第5号)⁸。

政府案、自民党案及び公明党案は、①未曾有の災害・国難からの復興に当たり、抜本的・創造的な施策が必要であること、②復興のための施策を推進する組織を設置する必要があること、との点で共通しているが、具体的な組織の事務・権限を始めとして、いくつかの相違がみられる。

(1) 自民党案

自民党案では、①政府による復興再生基本計画(10箇年)の策定と被災した県又は市町村による復興再生計画の策定、②東日本大震災からの復興再生のための資金確保措置、復興再生債の発行等、③東日本大震災からの復興再生に関する企画立案、総合調整のみならず、施策の実施までをつかさどる「東日本大震災復興再生院」を別に法律で定めるところにより設置することを明記している。

(2) 公明党案

公明党案では、①復興関連施策以外の歳出の見直し・削減を図った上で復興債を発行すること、②東日本大震災からの復興に関する企画立案、総合調整のみならず、施策の実施までをつかさどる「東日本大震災復興庁」を別に法律で定めるところにより設置し、復興庁を所管する専任担当大臣を任命することとしている。また、③別に法律で定めるところにより、被災地域を「東日本大震災復興特別区域」として指定することを盛り込んでいる。

4. 衆議院における審議及び「東日本大震災復興基本法案」の提出

5月19日、衆議院本会議において、東日本大震災復興特別委員会が設置されるとともに、

⁸ みんなの党提出の法律案では、①基本理念において、公債発行及び公債の日本銀行による引受けを含め、被災地域の復興に必要な財源の確保を図ることを明記するとともに、②被災地域の復興に関する施策は東日本復興院を中心として実施することとし、復興に関する事務・権限の東日本復興院への移管や、東日本復興院における復興特区制度の立案・実施を盛り込んでいる。なお、東日本復興院の事務・権限については、地域主権型道州制に関する議論等を踏まえ、設置後3年を目途とする東日本復興院の廃止までの間に被災地域の地方公共団体への移譲を検討することとしている。

政府案、「内閣法及び内閣府設置法の一部を改正する法律案」（閣法第71号）⁹及び自民党案について趣旨説明及び質疑が行われた。

特別委員会では、翌20日に、これら3法案及び「地方自治法第百五十六条第四項の規定に基づき、現地対策本部の設置に関し承認を求めるの件」（閣承認第5号）（以下「当初承認案件」という。）の趣旨説明を聴取した後、3法案及び当初承認案件に対する質疑、被災地域の商工業、農業、漁業関係者への参考人質疑を行ったほか、福島県、宮城県及び岩手県において、それぞれ知事との意見交換を行った。

その後、与野党間での協議を経て、6月9日の衆議院本会議で、政府案及び当初承認案件の撤回が承諾されるとともに、同日の特別委員会において自民党案の撤回が許可された。また、同日の特別委員会に、民主党、自由民主党及び公明党から、東日本大震災復興基本法案起草案が提出され、多数をもってこれを委員会提出法律案とすることが決定された（衆第13号）。なお、政府からは6月9日に改めて「地方自治法第百五十六条第四項の規定に基づき、現地対策本部の設置に関し承認を求めるの件」（閣承認第7号）（以下「再提出承認案件」という。）が国会（衆議院）に提出され、翌10日の特別委員会で、多数をもって承認すべきものと決した。

東日本大震災復興基本法案は6月10日の衆議院本会議において多数をもって可決の上、本院に提出され、再提出承認案件も同日の衆議院本会議において多数をもって承認すべきものと決し、本院に送付された。

5. 「東日本大震災復興基本法案」の概要

東日本大震災復興基本法案（衆第13号）（以下「本法律案」という。）の起草案は、民主党、自由民主党、公明党の3党共同提案にかかるものであり、政府案をベースに自民党案、公明党案の趣旨・内容を反映したものとなっている。

（1）基本理念

被災地域の復興は、次に掲げる事項を基本理念として行うものとする。

- ① 国民一般の理解と協力の下に、行政内外の知見を集約、活用し、単なる災害復旧にとどまらない抜本的な対策等の推進により、新たな地域社会の構築がなされるとともに、二十一世紀半ばにおける日本のあるべき姿を目指して行われるべきこと。
- ② 被災により本来果たすべき機能を十全に発揮することができない地方公共団体があることへの配慮をしつつ、国と地方公共団体との適切な役割分担及び相互の連携協力並びに全国各地の地方公共団体の相互の連携協力が確保されるとともに、被災地域の住民の意向が尊重され、あわせて女性、子ども、障害者等を含めた多様な国民の意見が反映されるべきこと。
- ③ 被災者を含む国民一人一人が相互に連帯し、かつ、協力することを基本とし、国民、

9 東日本大震災に対する政府の体制を強化するため、当分の間、国務大臣（17人以内→20人以内）、内閣総理大臣補佐官（5人以内→10人以内）、内閣府副大臣（3人→+6人以内）及び内閣府大臣政務官（3人→+6人以内）を増員することを内容とするものである。

事業者その他民間における多様な主体が、自発的に協働するとともに、適切に役割を分担すべきこと。

- ④ 少子高齢化、人口の減少等の我が国が直面する課題や、食料問題、エネルギーの利用の制約、環境への負荷等の人類共通の課題の解決に資するための先導的な施策への取組が行われるべきこと。
- ⑤ 災害の防止の効果が高く安全な地域づくり、被災地域における雇用機会の創出、持続可能で活力ある社会経済の再生、地域の特色ある文化の振興、地域社会の絆の維持及び強化、共生社会の実現のための施策が推進されるべきこと。
- ⑥ 原子力発電施設の事故による災害を受けた地域の復興については、当該災害の復旧の状況等を勘案しつつ、①から⑤に掲げる事項が行われるべきこと。

(2) 国及び地方公共団体の責務、国民の努力

- ① 国は、(1)の基本理念にのっとり、二十一世紀半ばにおける日本のあるべき姿を示すとともに、東日本大震災復興基本方針を定め、これに基づき、東日本大震災からの復興に必要な措置を講ずる責務を有する。
- ② 地方公共団体は、(1)の基本理念にのっとり、かつ、東日本大震災復興基本方針を踏まえ、東日本大震災からの復興に必要な措置を講ずる責務を有する。
- ③ 国民は、(1)の基本理念にのっとり、被災者への支援その他の助け合いに努めるものとする。

(3) 基本的施策

ア 復興のための資金の確保

国は、復興関連の施策以外の施策に係る歳出の削減、財政投融资に係る資金及び民間の資金の積極的な活用等の措置を講ずることにより、東日本大震災からの復興のための資金の確保に努めるものとする。

また、国は、別に法律で定めるところにより、復興債を発行するものとする。復興債については、その他の公債と区別して管理するとともに、あらかじめ、その償還の道筋を明らかにするものとする。

イ 復興特別区域制度の整備

政府は、復興特別区域制度を活用し、東日本大震災からの復興に向けた取組の推進を図るものとし、このために必要な制度について総合的に検討を加え、速やかに必要な法制上の措置を講ずるものとする。

(4) 東日本大震災復興対策本部

ア 東日本大震災復興対策本部の設置

内閣に、被災地域の復興のための施策に関する基本的な方針の企画立案及び総合調整に関する事務等をつかさどる東日本大震災復興対策本部（以下「本部」という。）を置く。

本部は、東日本大震災復興対策本部長（内閣総理大臣）、東日本大震災復興対策副本部長（内閣官房長官及び東日本大震災復興対策担当大臣）、東日本大震災復興対策本部員（本部長及び副本部長以外の全ての国務大臣のほか、内閣官房副長官、関係府省の副大臣、大臣政務官等のうちから内閣総理大臣が任命する者）により構成される。

また、本部の地方機関として、岩手県、宮城県、福島県をそれぞれ管轄区域とする現地対策本部を置き¹⁰、関係府省の副大臣、大臣政務官等のうちから内閣総理大臣が任命する者を現地対策本部長に充てる。

イ 東日本大震災復興構想会議の設置

本部に、本部長の諮問に応じて、被災地域の復興に関する重要事項を調査審議し、必要と認める事項を本部長に建議すること等の事務をつかさどる東日本大震災復興構想会議（以下「会議」という。）を置く。会議は、関係地方公共団体の長及び優れた識見を有する者のうちから内閣総理大臣が任命する議長及び委員（25人以内）により構成される。

ウ 原子力発電施設の事故による災害を受けた地域の復興に関する合議制の機関の設置

イの会議のほか、原子力発電施設の事故による災害を受けた地域の復興に関する重要事項について、特別に調査審議を行わせるため必要があると認められるときは、政令により、本部に、合議制の機関を置くことができる。

この場合において、当該機関による調査審議は、イの会議による調査審議の結果を踏まえて行われなければならない。

（５）復興庁の設置に関する基本方針

別に法律で定めるところにより、内閣に、東日本大震災からの復興に関する施策の企画及び立案並びに総合調整、同施策の実施等の事務をつかさどる復興庁を、期間を限って設置するものとする。復興庁は、できるだけ早期に設置することとし、政府は、復興庁を設置するために必要な措置について検討を行い、可能な限り早い時期に法制上の措置を講ずるものとする。

なお、本部は、復興庁の設置の際に廃止するものとし、本部及び本部に置かれる組織の機能は、復興庁及びこれに置かれる組織に引き継がれるものとする。

政府案では、附則において、復興のための施策を推進するための行政組織の在り方を見直し、復興庁の設置を検討して、法施行後1年以内を目途として必要な法制上の措置を講ずることとしていたが、本法律案では、与野党協議を踏まえ、復興庁の設置を本則において定めるとともに、復興庁を「できるだけ早期に設置すること」としている。

（６）施行期日

本法律は、公布の日から施行する。

¹⁰ 「地方自治法第五十六条第四項の規定に基づき、現地対策本部の設置に関し承認を求めるの件」（閣承認第7号）により、現地対策本部の名称、位置及び管轄区域が定められている。

なお、「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」には、施行の日から起算して5年を経過した日に失効するとの規定が置かれていた（附則第2条）が、本法律案については、現時点で原子力発電施設の事故による災害からの復興の見通しが立っていないこと等を踏まえ、時限を設けず、復興が進んだ時点で廃止することとしている。

表 政府案、各党案及び本法律案の比較

	政府案	自民党案	公明党案	本法律案	
組織	東日本大震災復興対策本部	東日本大震災復興再生院 (別に法律で設置)	東日本大震災復興庁 (別に法律で設置)	東日本大震災復興対策本部	復興庁 (別に法律で設置)
構成員	内閣総理大臣(本部長)、全ての国務大臣、内閣総理大臣が任命した内閣官房副長官、関係府省庁の副大臣、大臣政務官等	—	専任担当大臣	内閣総理大臣(本部長)、全ての国務大臣、内閣総理大臣が任命した内閣官房副長官、関係府省庁の副大臣、大臣政務官等	—
所掌事務	企画・立案・総合調整	企画・立案・総合調整・施策の実施 (各府省の事務を所掌)	企画・立案・総合調整・施策の実施	企画・立案・総合調整	企画・立案・総合調整・施策の実施
地方機関	現地対策本部	地方復興再生事務所 (地方支分部局)	地方支分部局	現地対策本部	(機能は復興庁及び下部組織に引き継ぎ)
調査審議機関	東日本大震災復興構想会議	東日本大震災復興再生委員会	東日本大震災復興委員会	東日本大震災復興構想会議	
期限	—	10年間	—	復興庁設置まで	期間を限って設置
復興財源	—	歳出削減、財投資金・民間資金の活用、復興再生債の発行	歳出削減、民間資金の活用、復興債の発行	歳出削減、財政投融資に係る資金及び民間資金の活用、復興債の発行	
その他	原発被災地域の復興に関する合議制の機関の設置、復興庁の設置の検討	計画の策定(国・地方公共団体)、復興再生院の事務・権限の地方公共団体への移譲の検討	計画の策定(地方公共団体)、復興特区の指定	復興特別区域制度の整備、原発被災地域の復興に関する合議制の機関の設置	

(出所) 各法律案関係資料に基づき筆者作成

6. 参議院における審議

参議院では、6月13日の本会議において、東日本大震災復興特別委員会が設置されるとともに、本法律案の趣旨説明及び質疑が行われた。

特別委員会では、同日、本法律案及び再提出承認案件の趣旨説明を聴取し、翌14日から両案件の質疑及び参考人質疑のほか、原発問題等についての集中審議を行った。本法律案は、6月20日の特別委員会で多数をもって可決すべきものと決し、再提出承認案件についても同日、多数をもって承認すべきものと決した。

本法律案は、6月20日の参議院本会議において多数をもって可決・成立し、再提出承認案件も多数をもって承認された。

7. おわりに

菅内閣総理大臣は参議院本会議において、本法律案成立後、速やかに復興対策本部及び現地対策本部を立ち上げ、切れ目なく復旧・復興事業を継続していくとともに、本格的復興に向けて全力で取り組みたい」と答弁している¹¹。

また、政府には、本法に基づき、①復興債の発行、②復興特別区域制度及び③復興庁の設置についての法整備が求められており、このうち、③復興庁の設置については、菅総理が「年内に復興庁の業務の全体像について成案を得て、その後速やかに設置法案を国会に提出」することを表明している¹²。

本法の成立は、東日本大震災からの復興への第一歩であり、上記の法整備を含め、今後の取組が引き続き注目される。

【参考文献】

- ・ 国立国会図書館調査及び立法考査局「東日本大震災の概況と政策課題」『ISSUE BRIEF（調査と情報）』708号（2011.4.26）
- ・ 立法と調査企画運営部「戦後最悪の大震災と長期化する原発事故～東日本大震災発生から1か月余～」『立法と調査』316号（2011.5）102～110頁
- ・ 中村いずみ「未曾有の広域災害がもたらした被害～東日本大震災発生から2か月～」『立法と調査』317号（2011.6）3～11頁
- ・ 縄田康光「長期化する福島第一原子力発電所事故～我が国原子力史上未曾有の大事故に～」『立法と調査』317号（2011.6）12～25頁

¹¹ 第177回国会参議院本会議録第21号（平23.6.13）

¹² 同上