

東日本大震災からの復興の現状と課題

— 国土交通分野を中心とした状況 —

国土交通委員会調査室 泉水 健宏

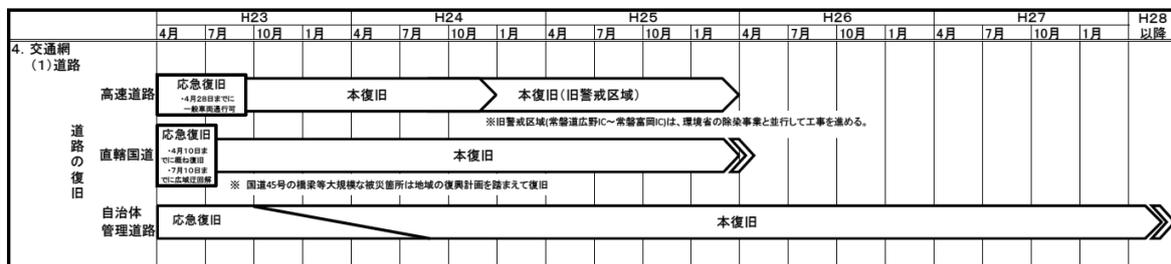
1. はじめに

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災から 3 年以上が経過し、被災地の公共インフラの復旧・復興については、応急復旧段階から本格復旧・復興段階に入るなど、震災からの復興は着実に進展してきているといえる。しかしながら、平成 26 年 3 月 12 日の参議院東日本大震災復興特別委員会における根本復興大臣の所信発言の中で、「復興のステージが上がるたびに、新たな課題が現れて」くるとされたように¹、復興の進展に伴い、産業再生を図るためのインフラ整備の一層の強化等、特に重点を置かなければならない課題の変遷、高台移転や災害公営住宅入居後の住民のコミュニティー機能の確保等、新たな課題の発生等が起きており、これらの課題に的確に対応していくことが、今後求められているといえる。そこで本稿では、このような現状を踏まえ、復興の基盤となる公共インフラの整備状況等を中心に復興の現状と課題について見ていきたい。

2. 公共インフラの復旧・復興

前述したように、公共インフラの復旧については、応急復旧はほぼ完了し、本格復旧・復興の段階に入っているといえる。公共インフラに係る復旧・復興施策については、復旧・復興に向けた事業計画（対象事業ごとに、復旧・復興に向けた基本的考え方、成果、目標などを記載）、工程表（事業計画に即して、対象事業ごとに復旧・復興の目標をバーチャートで表示）が取りまとめられており、それに基づき事業が進められている（図表 1 参照）。

図表 1 工程表の例



(出所)「各府省の事業計画と工程表のとりまとめ —公共インフラ、全体版—」(平成 25 年 5 月 28 日復興庁)より作成。

¹ 第 186 回国会参議院東日本大震災復興特別委員会議録第 2 号 2 頁 (平 26. 3. 12)

平成 25 年度においては、当該年度の成果目標等を記載した「各府省の事業計画と工程表のとりまとめー公共インフラ、全体版ー」（平成 25 年 5 月 28 日復興庁）に基づき事業が進められたが、平成 26 年度においても、平成 25 年度の事業成果等を踏まえ、平成 26 年度の成果目標等を記載した新たな事業計画と工程表が策定される見込みとなっている。

主な公共インフラの本格復旧・復興の進捗状況は、図表 2 のとおりであり、復旧・復興施策は、概ね事業計画と工程表のとおりに進んでいるとされるが、対象事業ごとに年度目標が異なっていること等から、その進捗にはばらつきが見られるところである。進捗の遅れている事業を含め、復旧・復興の一層の加速化を図ることは、依然として大きな課題となっている。ここでは、最近の主要課題である防潮堤等海岸保全施設及び鉄道の復旧・復興について見ていくことにする。

図表 2 主な公共インフラの本格復旧・復興の進捗状況

項 目	進捗の状況	進捗率
海岸対策（被災地区海岸数 471 地区）（本復旧工事を着工・完了した地区海岸数・割合）	着工 318 地区 完了 86 地区	68 % 18 %
河川対策（被災した河川管理施設（直轄管理区間）の箇所数 2,115 箇所）（本復旧工事が完了した河川堤防の数・割合）	完了 2,113 箇所	99 %
下水道（災害査定を実施した処理場数 73 箇所）（通常処理に移行した処理場数・割合）	完了 72 箇所	99 %
交通網（直轄国道）（主要な直轄国道の総開通延長 1,161 km）（本復旧が完了した道路開通延長・割合）	完了 1,159.0 km	99 %
交通網（復興道路・復興支援道路）（計画済延長 570 km）（工事に着手・完了した復興道路・復興支援道路の延長・割合）	着工 489 km 完了 223 km	86 % 39 %
交通網（鉄道）（被災した鉄道路線の総延長 2,330.1 km）（鉄道運行を再開した鉄道路線延長・割合）	運行再開 2,105.2 km	90 %
港湾（復旧工程計画に定められた港湾施設 131 箇所）（本復旧に着手・完了した復旧工程計画に定められた港湾施設の数・割合）	着工 131 箇所 完了 120 箇所	100 % 92 %

（注 1）福島県の避難指示区域については、原則除いている。

（注 2）平成 26 年 3 月末時点。鉄道については平成 26 年 4 月 6 日時点。

（注 3）高速道路（福島県の避難指示区域を除く）、新幹線、空港については本復旧を完了している。

（出所）復興庁資料より作成。

（1）海岸保全施設の復旧・復興

海岸堤防等の海岸保全施設の復旧・復興については、本復旧工事の完了した地区数が 18 %となっているが、復旧・復興の比較的早い段階からその進捗の遅れが指摘されてきた。例えば、平成 24 年 5 月の復興推進会議で前田国土交通大臣（当時）から、海岸堤防の高さ等が直接まちづくりに影響を及ぼすため、合意形成に若干時間がかかっているからの説明がなされている。また、安倍内閣において、平成 24 年度の工程の進捗確認を実施した際にも平成 25 年度に目標達成がずれ込むことが確認されており、その理由としては着工の前提となる背後の復興まちづくり計画との調整や用地取得等に時間を要したこと

が挙げられているところである²。

そのような中、平成 26 年 3 月末現在で海岸保全施設の着工率は 68 %まで進捗してきたが、まだ着工に至っていない一部の地区において、海岸堤防の高さの適否等について、議論が行われている地区があるとされている。

海岸堤防の計画・設計に必要な津波の水位の設定については、全ての海岸で同じ考え方（設定基準）により、一定の安全水準を確保するため、中央防災会議「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委員会」中間取りまとめ（平成 23 年 6 月）、並びに農林水産省及び国土交通省の設置に係る「海岸における津波対策委員会」の議論（同年 4 月、6 月開催）を踏まえ、農林水産省及び国土交通省において、海岸堤防の設計で想定する津波高の設定基準を各県の海岸管理部局に通知した（同年 7 月）。

同通知では、地域海岸（一連の海岸線や湾）ごとに、痕跡高や歴史記録・文献等の調査で判明した過去の津波の実績と、必要に応じてシミュレーションに基づくデータを用いて、一定頻度（数十年～百数十年に一度程度）で発生する津波の高さ（設計津波の水位）を想定し、海岸堤防の高さについては、この設計津波の水位を前提として、海岸の機能の多様性への配慮、環境保全、周辺景観との調和、経済性、維持管理の容易性、施工性、公衆の利用等を総合的に考慮しつつ、海岸管理者において適切に定めることとされた。

同通知を受け、海岸管理者である県は、それぞれ海岸堤防高の案を策定するとともに、関係市町村に提示し、調整を行い、平成 23 年 9 月に宮城県、10 月に福島県、9 月及び 10 月に岩手県がそれぞれ海岸堤防高（新計画堤防高）の公表を行っている。

各県においては、復興まちづくり事業等との調整を図りながら住民合意を形成し、新計画堤防高を基準として海岸堤防を建設することが課題とされ、前述の通り、海岸保全施設の着工率は約 7 割に達している。しかしながら、未だ合意形成が得られていない地区がある理由としては、海岸堤防建設による環境・景観等への影響、地元負担が予想される維持管理費への懸念等があるとされている³。

安倍内閣総理大臣は、海岸堤防計画の見直しに柔軟な姿勢を示したとされるが⁴、その一方で、生命、財産を守る機能を十分に果たす海岸堤防を建設する必要性⁵、一定の安全水準を確保するための津波高の設定基準を変更することの問題点、コンクリート構造物である海岸堤防のメンテナンス費用が建設費に比べ少額となる可能性等から、大幅な計画見直しは行うべきでないとする見解も示されているところである。

住民合意が得られていない地区の海岸堤防の建設については、海岸堤防建設の費用対効果、維持管理費の試算等、積極的な情報提供を行い、丁寧な合意形成を図りながら、事業を行っていくことが求められるといえる。

² 復興庁『復興施策に関する国の事業計画及び工程表の見直し』（平 25. 5. 28）

³ 平成 26 年 3 月 10 日の参議院予算委員会において、麻生財務大臣は「メンテナンスにつきましては地域で負担をしていただくというのが基本であります」旨答弁し、安倍内閣総理大臣も同様の見解を示している。

⁴ 第 186 回国会参議院予算委員会会議録第 10 号 4 頁（平 26. 3. 10）

⁵ 宮城県知事記者会見（平 25. 12. 24）

ところで、従来の海岸堤防においては、津波が堤防を越える場合があることは想定しておらず、東日本大震災では、陸側の法面が崩れ落ちた堤防が多かったことから、こうした場合にも堤防の効果が粘り強く発揮され、被害が最小化されるようにしていくことも重要な課題である。

この点に関し、堤防と一体的に設置される減災機能を有する樹林（緑の防潮堤）など粘り強い構造の海岸堤防等を海岸保全施設に位置付けること等を内容とする「海岸法の一部を改正する法律案（閣法第 53 号）」が第 186 回（常会）に提出されている（平成 26 年 3 月 7 日）。

緑の防潮堤を構築することで、洗掘（流水により海岸の土砂が削り取られること）の抑制等の効果があるとされるが、それによりどの程度海岸堤防が強化されるのか等、緑の防潮堤の効果に関する定量的な試算を含め、緑の防潮堤についての的確な情報を提供していくことは、海岸堤防建設計画に関する議論の深化にも資するものと考えられ、政府の積極的な取組が求められるところである。

（２）鉄道の復旧・復興

鉄道の復旧・復興に関しては、平成 26 年 4 月 6 日に三陸鉄道が全線で運行を再開し、運休区間の残る路線は、ＪＲ東日本の 6 路線（山田線、大船渡線、気仙沼線、石巻線、仙石線及び常磐線）となっている。このうち、気仙沼線及び大船渡線については、仮復旧として、ＢＲＴ⁶による運行が実施されている⁷。

6 路線に関しては、まちづくりと一体となった復旧を円滑に進めることができるよう、それぞれの路線ごとに、沿線地方公共団体、ＪＲ東日本、復興庁、東北地方整備局及び東北運輸局からなる「復興調整会議」が開催されており、復旧についての検討が行われている⁸。

このうち山田線については、本年 1 月の「ＪＲ山田線復興調整会議」及び 2 月の「ＪＲ山田線沿線首長会議」において、ＪＲ東日本から提案がなされた。2 次にわたる提案をまとめると、①鉄道施設を復旧させ、鉄道施設・用地を沿線 4 市町（宮古市、山田町、大槌町及び釜石市）に無償譲渡すること、②三陸鉄道に運行事業の移管を行うこと、③鉄道施設の復旧は原状回復費をＪＲ東日本が負担し、復興まちづくりに伴う追加費用は国の復興交付金等を充てること、④復旧後 10 年程度の赤字を一時金で補填すること等となっている。

第三セクターである三陸鉄道の一体経営による復旧案に対しては、地元では鉄道による復旧を歓迎する声がある一方で、沿線地方公共団体等の負担増への懸念も示されている。また、三陸鉄道の運賃はＪＲ東日本よりも割高なため、運行事業の移管後に運賃が上昇する懸念もあり、地元利用者の負担増加を心配する声もある。

⁶ Bus Rapid Transit の略。バス専用道等にバスを走らせる高速輸送システム。

⁷ 供用開始日 気仙沼線：平成 24 年 12 月 22 日、大船渡線：平成 25 年 3 月 2 日

⁸ 石巻線及び仙石線については、「ＪＲ仙石線・石巻線復興調整会議」として合一の会議となっている。

岩手県、沿線4市町及び三陸鉄道は、JR東日本の提案を選択肢の一つとして検討を進め、JR東日本に対し、同社による鉄道施設・用地保有の継続、赤字補填の拡充等を求めているところであるが、利用者の視点を十分に踏まえた復旧がなされるよう、協議を加速化させていくことが課題となっているといえる。

山田線についてはJR東日本から具体的な提案がなされたが、BRTによる仮復旧がなされている気仙沼線及び大船渡線を含めたJR東日本の運休区間（現在復旧工事がなされている区間を除く。）の今後の復旧の在り方については、各「復興調整会議」等で検討されているところである。

鉄道の復旧は地方交通の維持・確保にとって重要な課題であり、引き続き、BRTによる仮復旧の位置づけ、山田線の復旧において検討されているような、まちづくりと一体となって行われる線路変更、嵩上げ等へ支援の在り方等が課題になるものと考えられる。

3. 産業復興・再生に向けた基盤整備

公共インフラに係る復旧・復興については、進捗が遅れている事業分野があるものの、着実に進捗が図られてきており、今後は、被災地における産業の復興・再生を図るために必要なインフラの早期整備が、一層重要性を増すようになって考えられている。

政府が産業の復興・再生を重視していることについては、復興推進委員会提言『『新しい東北』の創造に向けて』（平成26年4月18日）において、「復興庁が司令塔機能を発揮し、産業復興を支援する施策を省庁横断的に体系化するとともに、今後の課題について迅速な対応を講じていく必要がある」とされたことを受け、復興大臣及び関係省庁より構成される「産業復興の推進に関するタスクフォース」が設置された（同年4月25日）ことなどからも伺われるところである。それに伴い、産業復興を支える基盤整備も一層重要性を帯びてきており、国土交通分野における具体的な課題としては、復興道路・復興支援道路や常磐自動車道の整備、港湾の早期整備等が挙げられるところである。

（1）復興道路・復興支援道路の整備

三陸沿岸道路等の復興道路・復興支援道路は、沿岸部の産業再生を大きく後押しすることが期待される上に、災害発生時の住民の避難や緊急輸送のための「命の道」として、早期の完成が求められている。復興道路・復興支援道路については、事業の円滑な進捗、事業マネジメントの充実等を図るため、民間の技術力を活用した事業推進体制（事業促進PPP）により事業を進めるなど、早期整備に向けた取組がなされているところである。

事業促進PPPとは、民間技術者から構成されるチームが、通常、発注者が行っている①地元や関係機関との協議・調整、②委託業務の進行管理、③事業計画の進行管理など施工前の業務を発注者チームと一体となって実施する新しい事業の推進方式と定義され、官、民の業務分担は、業務に関する最終的な責任は発注者が負うことを基本におきながら、発注者と民間チームが協議して決定するものとしている⁹。

事業促進PPPが導入された背景は次のとおりとされる。

直轄道路の新規事業化区間は完成まで平均 14、15 年を要するとされるが、これを大幅に短縮するためには、通常 6 年余、早くても 4 年程度を要する施工前の業務を短縮することが必要である。施工前の業務のうち、測量や設計など従来から民間企業に委託している業務は執行力を確保することが想定できたが、対外的な協議、調整や民間に委託した設計業務等の進行管理など、専ら発注者が実施している業務については、広範なエリアにわたり膨大な量が予想され、執行力が大幅に不足する状況が想定された。そこで新たな事業の推進方式として事業促進 P P P が導入されたとしている。

なお、P P P チームの選定としては、対象区間を 10 工区に分割し、工区ごとに 1 チームを採用することとし、技術提案、ヒアリングの評価の結果、10 工区のうち 9 工区がゼネコンとコンサルタントの J V となったとされる¹⁰。

国土交通省は、震災後に事業化（平成 23 年 11 月）された復興道路・復興支援道路の区間のうち、開通見通しが確定した区間を発表したが（平成 26 年 4 月 25 日）、発表された区間は、いずれも事業化から 6～7 年で開通する見通しとなっており、事業促進 P P P の導入には一定の効果があつたものと見られている。

復興道路・復興支援道路の整備率は、平成 26 年 3 月末時点での 39 % であるが（図表 2 参照）、国土交通省は、平成 26 年 4 月 25 日発表（前述）において、平成 30 年度までに全体の約 6 割（327 km）が開通見通しとなる旨公表しており、この見通しに遅延が生ずることがないように、着実に事業を推進していくことが求められているといえる。

（2）常磐自動車道の整備

原発事故で大きな被害を受けた福島県の浜通り地方を南北に貫く常磐自動車道の早期復旧・整備は、福島復興の起爆剤として、その加速化に大きな役割を果たすものと考えられるところである。

これまで未開通だった区間のうち、常磐富岡 I C～広野 I C 間（17 km）は復旧工事が完了し、平成 26 年 2 月 22 日に開通した。残る区間である山元 I C～相馬 I C 間（24 km）、南相馬 I C～浪江 I C 間（18 km）については平成 26 年度を開通目標にし、浪江 I C～常磐富岡 I C 間（14 km）は、平成 26 年度開通目標区間から大きく遅れない時期に開通させることを目標にしていた。

この開通目標時期について、安倍内閣総理大臣は、東日本大震災発災から 3 年を迎えるに当たっての記者会見（平成 26 年 3 月 10 日）の場で、その前倒し・明確化を発表し、山元 I C～相馬 I C 間、南相馬 I C～浪江 I C 間は平成 26 年中に開通、浪江 I C～常磐富岡 I C 間は平成 27 年ゴールデンウィーク前までに開通することとなった（図表 3 参照）。

南相馬 I C～浪江 I C 間及び浪江 I C～常磐富岡 I C 間については、依然として高線量の区間が存在していることから、工事作業時の線量管理や被ばく防護措置の徹底が図られながら工事が進められているが、このような条件の中での工事の適切な加速化が、今後の

^{9、10} 岩崎泰彦「東日本大震災早期復旧に向けた東北地方整備局の取組み－事業促進 P P P をはじめとする東北の工夫－」『土木技術 68 巻 3 号』（2013. 3）

課題になると考えられる。

図表3 常磐自動車道の開通目標時期の前倒し・明確化等

区間	開 通 目 標 時 期 等
山元 I C	「平成 26 年度」から「平成 26 年」に前倒し
相馬 I C	
南相馬 I C	平成 24 年 4 月 8 日開通
浪江 I C	「平成 26 年度」から「平成 26 年」に前倒し
常磐富岡 I C	
広野 I C	「平成 26 年度開通目標区間から大きく遅れない時期」から「平成 27 年ゴールデンウィーク前まで」に前倒し・明確化
	平成 26 年 2 月 22 日開通

(出所) 国土交通省資料、NEXCO東日本資料より作成。

(3) 国際拠点港湾、重要港湾等の整備

港湾は被災地域の経済復興・産業再生の礎になるものであり、その早期整備が重要な課題となっている。被災港湾においては、各港湾ごとに策定された「産業・物流復興プラン」に基づき、湾口防波堤、海岸保全施設等の復旧を計画的に推進するとともに、岸壁・防波堤等の港湾施設の整備が進められており、被災地域の港湾施設全体の本格復旧の進捗率は、平成 26 年 3 月末時点で 92 %となっている (図表 2 参照)。

このうち国際拠点港湾¹¹、重要港湾¹²は、被災地域の経済復興等に特に大きな役割を果たすものと考えられるが、その岸壁の復旧状況について、暫定利用可能なバースは震災前の 96 %まで回復しているものの、本復旧が完了したバースは 80 %となっており (いずれも平成 26 年 3 月 3 日現在)、すべてのバースの本復旧の完了までにはまだ一定の期間を要するものと考えられるところである。これら国際拠点港湾、重要港湾を始めとする港湾の本復旧を早期に完了し、港湾機能の十分な回復を図ることが求められているといえる。

4. 災害公営住宅整備事業、復興まちづくり事業の状況

災害公営住宅整備事業や、防災集団移転促進事業、土地区画整理事業などの復興まちづくり事業については、その進捗の遅れが指摘されてきた¹³。安倍内閣においては、復興大臣・関係省庁

¹¹ 国際戦略港湾以外の港湾であつて、国際海上貨物輸送網の拠点となる港湾として政令で定めるもの (港湾法第 2 条第 2 号)、被災地域では仙台塩釜港が該当。

¹² 国際戦略港湾及び国際拠点港湾以外の港湾であつて、海上輸送網の拠点となる港湾その他の国の利害に重大な関係を有する港湾として政令で定めるもの (港湾法第 2 条第 2 号)、被災地域では 9 港が該当。

¹³ 平成 24 年 11 月末時点における災害公営住宅整備事業の整備完了戸数の割合は計画戸数全体の 0.1 %、平成 24 年 12 月末時点における防災集団移転促進事業の造成工事完了地区数の割合は計画地区数全体の 1 %であった。

局長等からなる「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（平成25年2月）、住宅・宅地の供給戸数の年度別目標を定める「住まいの復興工程表」を公表するとともに（同年3月）、工程表実現のため、「住宅再建・復興まちづくりの加速化措置」を4次にわたり策定・公表している（平成25年3月、4月、10月及び平成26年1月）。

最近の事業の進捗状況は図表4のとおりであるが、工程表は四半期毎に更新・公表されることとなっており、工程に遅延が生じないよう事業を加速化していくことが課題となっている。さらに、安倍内閣総理大臣は、平成26年3月10日の記者会見において、平成27年3月末までに200地区の高台移転と1万戸を超える災害公営住宅の工事を完了することを発表しており、事業の加速化は引き続き重要な課題となっている。

そこで、災害公営住宅整備事業の課題、復興まちづくり事業等の加速化を進める上での課題や、今後、避難者が災害公営住宅や高台に移転することにより生じてくる課題について見ていくこととしたい。

図表4 災害公営住宅整備事業及び復興まちづくり事業の進捗状況

項 目	進捗の状況			進捗率
災害公営住宅整備事業 （各県が公表している必要災害公営住宅の戸数21,858戸の整備状況）	用地確保済み戸数	15,781	戸	72 %
	整備完了戸数	2,241	戸	10 %
防災集団移転促進事業 （住まいの復興工程表に基づく面整備事業を行う339地区の整備状況）	事業計画同意地区数	339	地区	100 %
	造成工事着工地区数	304	地区	90 %
	造成工事完了地区数	50	地区	15 %
土地区画整理事業 （住まいの復興工程表に基づく面整備事業を行う51地区の整備状況）	事業化段階到達地区数	51	地区	100 %
	造成工事着工地区数	37	地区	73 %
	造成工事完了地区数	0	地区	0 %

（注1）災害公営住宅については、福島県分は全体計画未定のため除外している。

（注2）平成26年3月末時点。

（出所）復興庁資料より作成。

（1）災害公営住宅整備事業の課題

災害公営住宅整備事業については、前述のように「住まいの復興工程表」に遅延することのないように事業を進捗することが課題となっている。

特に、いまだに計画の3割近い戸数分について用地確保が完了していないことは、事業進捗に向け障害になるおそれもある。また、本年度末までに1万戸の工事を完了させるためには、建物の建設工事を本格的に進めなければならず、本年度は工事が集中することも予想され、建設資材・人材等のひっ迫が事業進捗に影響を及ぼす可能性もある。

これらについては、地方公共団体等において用地取得の加速化策や施工確保策が適切に活用されるようにしていくことが求められているといえる。

災害公営住宅については、現在は計画に従って整備を進めることが課題となっているが、日常生活の利便性の高い災害公営住宅に入居希望が集まり、その他の地区において空室が出てくる可能性も出てきている。また、入居希望者には、高齢者や1～2人世帯が多いとされ、将来的に空室が増加する懸念もあるとされる。

ファミリー層の入居を促進し、災害公営住宅の入居者の構成を多様にしていくこと、空室を通常の公営住宅として若年層に貸し出すことなどが、その対策として考えられるとされるが、空室の解消は地域活性化の観点からも重要であり、ファミリー層や若者が進んで入居できるよう、産業・雇用対策等とも連携しながら、その対策を講じていくことが、今後必要になってくるものと思われる。

（２）用地取得の迅速化

防災集団移転促進事業等の移転候補地には、不動産登記が長期間にわたり放置されていた山林等が多く、地方公共団体の用地取得に当たり、所有者の所在が不明である事例や、相続登記が未了であり多数の相続人との交渉が必要な事例が多く存在し、土地の所有関係の確定を図るための土地所有者調査や、多数の相続人等の関係者との交渉が長期化し、復興の進捗の妨げになっているとの指摘もなされている。

用地取得加速化措置としては、「住宅再建・復興まちづくりの加速化措置の第三弾」（平成 25 年 10 月）において、復興庁・法務省・国土交通省の連名に係る「用地取得加速化プログラム」が取りまとめられている。同プログラムは、財産管理制度¹⁴や土地収用制度¹⁵の手続の簡素化・迅速化、権利者調査や用地交渉業務の外注の促進等、用地取得の加速化措置を総合的に体系化するものである。

なお、岩手、宮城、福島の 3 県の用地取得率は、平成 25 年 9 月末の 48.1 % から今年 2 月末には 75.2 % へと大きく進捗したとされ¹⁶、同プログラムが一定の寄与を果たしたと見られている。

また、本年 2 月には、復興庁、法務省法務局、国土交通省地方整備局からなる「用地加速化支援隊」が創設され、取得が困難な用地を対象に、個別の土地を巡る問題の解決を、関係機関と連携し、多様な専門的知識を活用して、市町村とともに進めることとされた。

さらに、用地取得の一層の迅速化や復興事業の工事着工の更なる早期化を図るためには、法制度の面からも土地収用手続の期間短縮等のための手当を行う必要があるとして、衆議院東日本大震災復興特別委員会において「東日本大震災復興特別区域法の一部を改正する法律案（衆第 17 号）」が第 186 回（常会）において起草され（平成 26 年 4 月 16 日）、参議院本会議において全会一致をもって可決・成立している（同年 4 月 23 日）。

なお、根本復興大臣は、本法律案に関連し、「今回の立法措置」と「これまでの加速化措置が車の両輪となって、より一層の用地取得の加速化が実現することを期待」する旨述べているところである¹⁷。

¹⁴ 財産の所有者や相続人が分からない場合に、当事者に代わって財産の保存や売却を家庭裁判所が選任した財産管理人に任せる制度

¹⁵ 事業を執行する者（起業者）が、土地収用法に基づく手続をとることにより、公共事業に必要な土地を取得することができる制度

¹⁶ 「法改正で復興事業の用地取得をさらに早めたい シリーズ用地買収② 自民党・西村明宏氏に聞く」『東洋経済 ONLINE』（平 26. 4. 19）

¹⁷ 根本復興大臣会見録（平 26. 3. 25）

今後、各地方公共団体において、新たな立法措置を含め、用地取得加速に向けこれまで整備されてきた諸制度が十分に活用され、用地取得の一層の加速化が図られるよう、「用地加速化支援隊」の取組拡大・強化等、政府の積極的な取組が課題になるものと考えられる。

(3) 造成工事等における円滑な施工の確保

用地取得に続き、造成工事等に関しても、全国的に公共事業の増加が予想される中、技術者等の人材や生コン等の復興資材の不足が見られており、そのことは、被災地発注工事における入札不調発生に現れているとされる。

一般土木等の入札不調の発生状況は図表5のとおりである。昨年同期に比べ、東北地方整備局（被災3県）及び岩手県においては増加傾向にあり、宮城県、福島県及び仙台市においては、横ばい若しくは若干改善傾向にあるものの、依然として高い水準となっており、被災地域においては、今後とも、工事の発注が続く中、円滑な施工を確保するための対策の一層の推進が求められている。

図表5 入札不調の発生状況（一般土木等）

	岩手県	宮城県	福島県	仙台市	東北地方整備局（被災3県）
平 24.4～12	15%	38%	20%	32%	18%
平 25.4～12	21%	33%	22%	32%	26%

（出所）国土交通省東北地方整備局資料より作成。

施工確保対策としては、実勢価格を反映した適切な予定価格の設定、不足する技術者等の確保、関係者による需給の見通しの共有等を通じた資材の調達円滑化等が課題となっている。具体的な取組としては、公共工事設計労務単価について、被災3県で、平成25年度は対前年比約21%引き上げられたが、平成26年2月から更に8.4%引き上げられている。また、需給がひっ迫しているとされる生コンについては、国による公共事業専用プラントの設置等により需要増に対応することとしているところである。これらの人材不足、資材不足対策により円滑な施工の確保を図り、復興の遅延を生じないようにしていくことが求められているといえる。

(4) 仮設住宅等からの移転後のコミュニティの構築

現状においては、事業の加速化が第一義的な課題であるが、安倍内閣総理大臣が表明した、平成27年3月末までの200地区の高台移転と1万戸を超える災害公営住宅の工事の完了が予定どおり実現した場合、本年3月末では防災集団移転促進事業、災害公営住宅事業とも1～2割程度の整備率であったものが（図表4参照）、3～6割程度まで整備が進むことになる。

したがって、本年度は、整備が進むとともに、それに合わせ、被災者の仮設住宅から整備が完了した災害公営住宅や高台への移転が本格的に始まることになると考えられる。そ

の際、新しい移転先でのコミュニティ構築が大きな課題となるものと考えられている。

この点に関し根本復興大臣も、「仮設住宅からの移転が本格化する、新たなフェーズにおける新たな課題として」、「孤立防止やコミュニティづくり、新たな生活の定着に向けた支援が必要だ」とし、復興の進展に伴う新たな課題として対応していく旨の答弁がなされている¹⁸。

仮設住宅に入居されている避難者の多くは高齢化しており、移転先で新たなコミュニティを構築することについて困難な面もあるとされる。そこで、被災者が災害公営住宅や高台に移転する際には、従前からある地域コミュニティごと移転できるようにし、移転後もコミュニティを維持できるようにすることが効果的とされ、地方公共団体の中にはこのような取組を進めているところもある¹⁹。加えて、地域活性化等の観点からコミュニティの世代構成を多様化していくことも重要であり、コミュニティの機能強化等に向けた地方公共団体の取組に対する政府の積極的な支援が課題になってきていると考えられる。

5. おわりに

これまで国土交通分野を中心に復興の現状と課題について見てきたが、公共インフラ整備について、全体としては復興が進み、また、進捗が遅れてきたとされる復興まちづくり事業等についても、来年3月までに高台移転や災害公営住宅について計画の3～6割くらいまで整備が進むことになると、今後は、ハード面での復興がある程度進んできた被災地域をどのように活性化していくかということが、これまで以上に重要な課題となってくるように感じられる。

被災地域の活性化のためには、震災後3年を経た段階で新たに「産業復興の推進に関するタスクフォース」が設置されたことに象徴されるように、産業復興・再生、生業の再建等が重要な要素になると思われ、復興施策においても、これらの課題への対応が一層重要性を増してくるものと考えられる。

したがって、国土交通分野に係る復興施策についても、本稿でも触れた産業の復興・再生に向けた基盤整備を始め、復興の段階に適切に対応した施策の在り方を不断に検討し、被災地域の1日も早い復興を図るようにしていくことが求められている。

(せんずい たけひろ)

¹⁸ 第186回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第4号24頁(平26.3.26)

¹⁹ 例えば宮城県石巻市では、防災集団移転促進事業や災害公営住宅整備事業における入居方法に関し、被災前のコミュニティや仮設住宅における新しいコミュニティに対する配慮を行うとしている。