

東日本大震災からの復興の現状及び課題

— まちづくり、被災者支援、交通、観光、避難解除区域の再生等 —

泉水 健宏

(国土交通委員会調査室)

1. はじめに
2. 復興の現状及び課題
 - (1) 被災者支援（健康・生活支援）、住宅再建・復興まちづくり
 - (2) 被災地の経済発展の基盤となる交通・物流網の構築等
 - (3) 観光の振興
 - (4) 避難解除等区域の復興・再生
 - (5) 特定復興再生拠点区域復興再生計画
3. おわりに

1. はじめに

東日本大震災（平成23年3月11日発災）では、死者15,894人（震災関連死を除く）、行方不明者2,546人、全壊家屋121,852戸等極めて激甚な被害がもたらされた（29年9月8日現在）。被害総額はストックの被害推計で約16兆9,000億円に及び、我が国戦後最大規模の自然災害であった。さらに、復興庁資料によれば、避難者は被災直後の約47万人から約8万人（29年10月12日現在）まで減少したものの、今なお多くの人々が不自由な避難生活を余儀なくされている。

東日本大震災に関する法制度等としては、平成23年6月に、東日本大震災からの復興についての基本理念等を定める「東日本大震災復興基本法」が成立し、同年7月には「東日本大震災からの復興の基本方針」が決定された。24年2月には、東日本大震災からの復興に関する行政事務の円滑かつ迅速な執行を図ること等を任務とする復興庁が発足している。これまで復興関連立法（68本¹）の整備等が図られつつ、復旧・復興の取組が実施されてきたところである。

¹ 復興関連立法には、後述の福島復興再生特別措置法等、原子力災害関係の立法を含む。

政府は復興期間を10年間とし、23年度～27年度の前半5か年を「集中復興期間」と位置付け、二次にわたる見直しにより確定した26.3兆円の財源フレームで復旧・復興事業を推進してきた。次いで復興期間後半5年間（28年度～32年度）については、復興支援が被災地の自立につながるものとし、地方創生のモデルとなることを目指すため、「復興・創生期間」と位置付けられ、この復興・創生期間における復興事業費は6.5兆円程度とされた。これに、集中復興期間における執行済み額25.5兆円程度を加えた32兆円程度が、復興期間全体（23年度～32年度）における復興事業費とされ、27年6月、それに対応するための新たな復興財源フレームが閣議決定されている。

さらに28年3月には、「東日本大震災からの復興の基本方針」の見直しが行われ、復興・創生期間において重点的に取り組む事項を明らかにする「『復興・創生期間』における東日本大震災からの復興の基本方針について」（以下「基本方針」という。）が閣議決定されている。基本方針においては、「各分野における今後の取組」として、①被災者支援（健康・生活支援）、②住まいとまちの復興、③産業・生業（なりわい）の再生、④原子力災害からの復興・再生、⑤「新しい東北」の創造、の分野ごとに、今後の取組事項が示されている。

なお、原子力災害からの福島復興及び再生を進めるため、「福島復興再生特別措置法」が成立し（24年3月）、「福島復興再生基本方針」が閣議決定された（24年7月）。29年5月には、「福島復興再生特別措置法の一部を改正する法律」が成立し、それに併せ、福島復興再生基本方針の改定が閣議決定されている（29年6月）。改定された福島復興再生基本方針（以下「改定福島復興再生基本方針」という。）においては、①避難解除等区域の復興・再生、②特定復興再生拠点区域復興再生計画、③安心して暮らすことのできる生活環境の実現、④原子力災害からの産業の復興・再生、⑤新たな産業の創出・産業の国際競争力の強化、⑥関連する復興施策との連携、⑦その他福島の復興・再生に関し必要な事項のそれぞれについて、政府が着実に実施すべき施策に関する基本的な事項が示されている。

復興施策は、現在、基本方針、改定福島復興再生基本方針等に基づき推進されているが、本稿では、震災発災から6年8か月が経過した現時点における復興の現状と今後の課題について、基本方針①、②中の「住宅再建・復興まちづくり」、「被災地の経済発展の基盤となる交通・物流網の構築等」、③中の「観光の振興」、及び改定福島復興再生基本方針①、②を中心に見ていくこととしたい。

2. 復興の現状及び課題

（1）被災者支援（健康・生活支援）、住宅再建・復興まちづくり

ア 住宅再建・復興まちづくりの現状と課題

被災者の居住の安定を早期に確保する観点から、住宅再建・復興まちづくりは、復興施策の優先的な課題として取り組まれ、住宅・宅地の供給戸数の年度別目標が定められ

るとともに（復興庁・国土交通省・水産庁による「住まいの復興工程表」²として平成25年3月から公表、一定期間ごとに更新）、工程表実現のための加速化措置が五次にわたり策定された。27年1月にはそれまでの加速化措置を充実・補完し総合化した「住宅再建・復興まちづくりの隘路打開のための総合対策」が取りまとめられている。さらに、民間の技術者・技能者の確保等に向け、被災三県の公共工事設計労務単価が、数次にわたり引き上げられ、29年度は対24年度比で+55.3%となるなど³、種々の施工確保対策が図られてきた。

これらの措置等により、防災集団移転促進事業等の面的整備事業で供給される民間住宅等用地の整備（以下「宅地整備」という。）や災害公営住宅の建設はそのピークを迎えている。「住まいの復興工程表（29年9月末現在）」によれば、29年度末までに、宅地整備の91%（計画戸数18,336戸、うち完成予定戸数16,609戸）、災害公営住宅整備の96%（計画戸数29,981戸、うち完成予定戸数28,477戸）が完了見込みとされている⁴。

今後の見通しとしては、住まいの確保に関する事業を行う72市町村のうち、28年度までに事業を完了した市町村は42市町村であるが、未完了の30市町村のうち10市町村については、29年度中に事業完了予定となっている。それ以外の20市町村については30年度以降に事業が完了することとなる（図表1）。29年7月の全国知事会議で決定された「東日本大震災からの復興を早期に成し遂げるための提言」によれば、「復興まちづくりが遅れている地域では住民が流出しており、地域再生の成否の分かれ目に差し掛かりつつある」としており⁵、住宅再建・復興まちづくりに関しては、被災者の意向等を踏まえた適切な計画量に配慮しつつ、今後とも加速化措置を推進し、事業の完了見通しが遅延することのないよう、まちづくりの実施主体である市町村へのきめ細かな支援の実施が引き続き課題となる。

なお、住まいの迅速な確保に加え、活力あるまちづくりを進めていくためには、地域公共交通の整備、商店街の再生、医療・介護の提供体制の確保等も重要な課題となる。防災集団移転促進事業の移転先などで空き地の目立つような地域では、まちの賑わい創出等に向け、官民が連携して土地活用ニーズの掘り起こしを図ることなども求められてきている。さらに、防災集団移転促進事業の移転元（跡地）を産業用地、公園等として利活用することも重要な課題として位置付けられているが⁶、地方自治体による被災し

² <<http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-12/20170517110046.html>>（平29.11.14 最終アクセス）

³ 29年度の全国公共工事設計労務単価は、24年度比+39.3%であり、被災地における引上率はより大幅である。

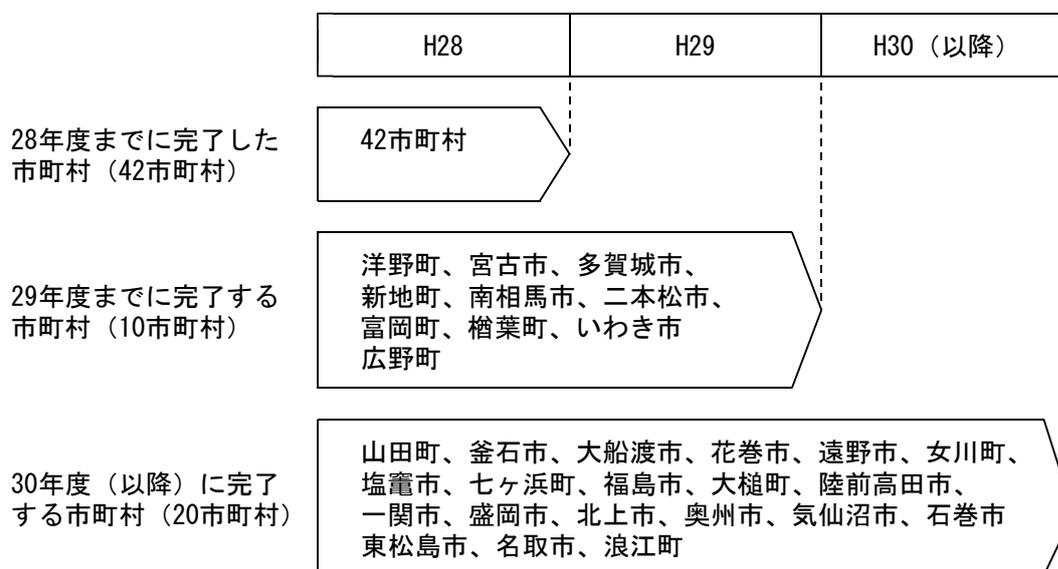
⁴ 計画戸数・完成予想戸数は、岩手、宮城、福島各県の合計である。また、災害公営住宅の計画戸数・完成予定戸数には原発避難からの帰還者向けの災害公営住宅を含むが、当該住宅に関する全体計画が未確定のため、完了率には含まない。さらに、完了率には、意向確認などによる調整中の戸数を含めない。

⁵ 全国知事会東日本大震災復興協力本部「東日本大震災からの復興を早期に成し遂げるための提言」（平29.7）8頁<<http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/20170728-12shiryou01-2.pdf>>（平29.11.14 最終アクセス）

⁶ 復興庁「復興・創生期間に向けた新たな課題への検討」（平27.12.25）<http://www.reconstruction.go.jp/topics/m15/12/20151225_kadaihenotaiau.pdf>（平29.11.14 最終アクセス）

た土地の買取対象は、移転促進区域内の住宅用途に係る宅地及び農地に限定されており、一体的な土地利用を図る観点から、買取対象の要件緩和を求める見解もあるところである⁷。

図表 1 住まいの確保に関する事業の見通し（平成29年9月末時点）



※1 「住まいの確保に関する事業」は、災害公営住宅整備事業等（帰還者向け災害公営住宅の整備に係る事業を除く）、防災集団移転促進事業、土地区画整理事業（住宅地の供給を含む事業に限る）、漁業集落防災機能強化事業（住宅地の供給を含む事業に限る）。

※2 29年9月末 住まいの復興工程表に基づく（一部整備時期が未定のものを含む）。

（出所）復興庁「復興の現状と課題」（平29.11.6）のフォーマットを基に筆者作成

イ 被災者の住宅自主再建に向けた支援

整備された宅地には、被災者により住宅が建設されていくことになるが、宅地整備が進展する中、このような被災者による住宅の自主再建に対する支援が一層重要性を増している。具体的には、①被災者生活再建支援金の着実な支給、②東日本大震災の被災者向けに拡充された住宅金融支援機構の災害復興住宅融資の適切な実施、③建築確認・検査の手数料を減免する民間の指定確認検査機関に対する支援、④住宅再建に関する相談支援体制の整備（住宅再建に有用な様々な情報のワンストップでの提供等）、⑤マッチングサポート制度⁸の的確な運用などを通じて、住宅の自力再建に向けた被災者の取組を着実に支援していくことが課題になるものと考えられる。

ウ 仮設住宅移転後のコミュニティ形成

⁷ 全国知事会東日本大震災復興協力本部「東日本大震災からの復興を早期に成し遂げるための提言」（平29.7）8頁<<http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/20170728-12shiryou01-2.pdf>>（平29.11.14 最終アクセス）

⁸ 住宅再建希望の被災者に対する工務店紹介支援、工務店に対する職人融通支援、資材確保支援等を行う制度。

現在、復興まちづくりの進展に伴い、応急仮設住宅⁹（以下「仮設住宅」という。）から災害公営住宅や高台等へ被災者の移転が進んできているが、移転先での新たなコミュニティ構築が大きな課題となっている。

被災者は、被災前の地域で築いていたコミュニティや仮設住宅において構築されたコミュニティなど、既に様々な地域コミュニティを築いている。被災者が災害公営住宅や高台に移転する際には、そのようなコミュニティごと、極力そのまま移転できるようにすることが、移転先でのコミュニティ機能低下を防ぐために有用と考えられている。地方自治体の中にはこのような取組を進めている地域もあるが、被災した高齢者が引きこもりとなり、孤独死するといったことがないよう、新たなコミュニティ形成に向けた地方自治体等の取組に対する支援が求められるところである。

エ 「心の復興」事業等

仮設住宅等での避難生活の長期化や、災害公営住宅等でのコミュニティ形成がまだまだ十分でない状況において、高齢の被災者等の心身のケアや孤立防止を図るためには、被災者自ら参画・活動する機会等を通じて、被災者が、他者とのつながりや、生きがいをもって前向きな生活を送ることができるようにするための「心の復興」事業を適切に推進することが、極めて重要である。また、被災者の心の復興を図ることは、震災の風化を防止し、地域コミュニティの形成・再構築を進める上でも、重要な観点であると考えられる。なお、心の復興事業は、様々な分野にわたるが、図表2のような具体例が採択されているところである。

政府は、被災者支援に関し、避難生活の長期化や災害公営住宅等への移転など、復興の進展に伴う課題への対応が必要との観点から、被災者の生活再建のステージに応じた、切れ目ない支援の実現を図るため、「被災者支援総合交付金」を設けている（28年度予算で創設）。地方自治体等が行うコミュニティ形成支援事業や、心の復興事業への支援等をその内容としているが、同交付金の適切な運用等を通じて、災害公営住宅等での見守り体制の構築など恒久的住宅への移転後の支援の継続を含め、個々の被災者の状況に応じたきめ細かな支援・対策を講じていくことは、依然として大きな課題である。

加えて、被災者の避難の長期化、移転先等での継続的な支援の必要性等から、社会福祉協議会、NPO法人等に所属する支援者の支援活動も長期化等してきており、支援者の心身の疲労も大きな課題となってきた。平成30年度復興庁予算概算要求では「被災者の心のケア支援事業」（23年度第3次補正予算で創設）を拡充し、支援者自身が心の健康を保ち継続的に役割を果たすための「支援者の支援」を実施することなどが要求されている¹⁰。支援者同士の情報共有・連携強化、困難な事例などに対応するための研修・セミナーによる支援スキルの向上、支援スキルの伝承などの取組に対する国の支援の在り方が課題になると考えられる。

⁹ 災害救助法に基づき被災者に無償提供されるもので、プレハブ型仮設住宅のほか、民間賃貸住宅等を無償供与する「みなし仮設住宅」等が含まれる。

¹⁰ 復興庁「平成30年度予算概算要求概要」（平29.8）4頁<http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat8/sub-cat8-3/2908_2shiropanhontai.pdf>（平29.11.14 最終アクセス）

図表2 心の復興事業の具体例

| 分野 | 事業内容 |
|-------|---|
| 農業 | 仮設住宅・災害公営住宅で暮らす高齢者等に、農作業を通じた生きがいを提供し、内外との交流の場を作る。 |
| | 農作業の実施や、収穫時の料理教室の開催 |
| 水産業 | 被災漁業者が子どもの漁業体験機会を提供 |
| 伝統文化 | 民俗芸能継承の活動 |
| ものづくり | 手芸品の製作 |
| 世代間交流 | 学生が仮設住宅に居住し入居者と交流 |
| | 子ども向けペダルなし自転車の練習会・レース、リーダー育成等を通じ、外遊びのきっかけづくりと、世代間交流につなげる。 |
| 健康支援 | 男性単身者等を対象に、健康的に自立した生活が送れるようになるためのグループ活動（調理実習、ウォーキング等）を実施 |
| 地域の復興 | 子どもたちが主となって自ら考え、判断し、行動を起こす社会体験活動・社会貢献活動等や地域の復興を支援する取組を行う。 |

(出所) 復興庁「平成28年度被災者支援総合交付金（第1回）交付可能額通知について」（平28.4.22）及び「平成29年度被災者支援総合交付金（第1回）交付可能額通知について」（平29.4.3）を基に筆者作成

オ 仮設住宅の供与期間等

仮設住宅の供与期間については、建築基準法等により2年3か月以内とされている。被災者の住宅需要に応ずるに足りる適当な住宅が不足するため、仮設住宅を存続させる必要がある場合、「特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律」により、仮設住宅の供与期間については、被災県において1年ごとの延長が繰り返されてきた。一方、住まいの確保に関する事業の進捗等により、被災者の住宅需要に応ずるに足りる恒久的住宅が充足され、仮設住宅の供与が終了した市町村も出てきているところである。

このような状況の中、福島県は、27年6月、当時28年3月末までとされていた仮設住宅の供与期間について、福島県における被害の特殊性や復興公営住宅の整備状況、市町村の復興状況等を踏まえ、全県一律で、29年3月末まで更に1年延長することとした。加えて、避難指示区域以外からの避難者（自主避難者）に対する29年4月以降の取扱いについては、災害救助法に基づく応急救助から、新たな支援策へ移行することとされた。これにより、自主避難者へのみなし仮設住宅等の供与は29年3月末をもって終了している。

自主避難者に対する福島県による支援策としては、民間賃貸住宅等の家賃について、29年1月～30年3月分は半額（最大月3万円）を補助し、30年4月～31年3月分は3分の1（最大月2万円）を補助するとともに、県内の恒久的住宅への移転費用支援、相談機能の強化などが行われてきた。また福島県の要請等も踏まえ、全国の地方自治体の支援策として、複数の都道府県において、公営住宅への入居円滑化に向けた要件緩和、公

募時における優先入居の取組等の措置が講じられている。

これらの措置等により、福島県の調査によれば、29年9月11日現在で住まいを確保できた世帯は、12,127世帯（99.1%）¹¹となっている。今後の対応としては、自主避難者が十分な了解の下、新生活に移行できるよう、住まいが未確定の世帯に対しては、避難元・避難先自治体等と連携を図りながら、その確保に向け、引き続き支援していくこと、確定済み・移転済みの世帯に対しても、必要に応じ復興支援員による戸別訪問や福島県が全国26か所に設置している生活再建支援拠点¹²における対面・電話相談等により、必要な支援を継続することが重要な課題となっている。

その後も仮設住宅の供与期間の見直しは進められ、福島県が29年8月に公表した方針は、図表3のとおりとなっている。

この方針に関しては、避難者の住宅確保の状況等を踏まえ、真に適切なものとなるよう、十分な実情調査を行いつつ、所要の見直し等も検討しながら対応していくことが求められよう。このうち、自宅の再建先等は決まっているが、公共事業の工期等の関係により供与期間内に住居が確保できない被災者を対象に仮設住宅の供与を延長する「特定延長」に関しては、公共事業の早期推進に努めるとともに、特定延長の対象者の自宅再建がなされるまで、特定延長の再延長等の措置を講ずることも求められる。

また、供与期間の延長期限の設定と併せ、本方針では建設型仮設住宅の撤去集約化を検討している。仮設住宅の集約に当たっては、被災地全般にわたる課題として、移転費用等の支援、集約された団地でのコミュニティの再構築など、仮設住宅から災害公営住宅等への移転に類似する事項や、通勤・通院のため住み替えが困難な者への対応等があり、同方針に基づく検討においても留意が求められるものと考えられる。

福島を始め避難者等をめぐる状況は、避難した子どもへのいじめの問題などを含め、避難の長期化や、避難先・避難元での新生活の開始等により一層多様化しており、それらの課題に的確に対応するため、被災自治体による避難者等に対する相談機能の更なる充実を始めとして、よりきめ細かな取組が求められるところである。

（2）被災地の経済発展の基盤となる交通・物流網の構築等

公共インフラの復旧については、29年6月末時点での本復旧進捗率が、河川対策（直轄区間）100%、下水道（通常処理に移行した下水処理場の割合）100%、道路（直轄区間）99%などとなっており、おおむね本復旧の完了に向け進捗が図られてきている（福島県の避難指示解除準備区域等を原則除く）。

今後は、被災地の産業再生を支えるとともに、地域再生の拠り所ともなる鉄道、道路、港湾などの交通・物流網の早期構築（復旧・整備）に向けた一層の支援強化が課題となる。

¹¹ なお、平成29年9月11日現在、未確定世帯106世帯（0.9%）、不在世帯6世帯（0.0%）である。

¹² 福島県からの県外避難者等が、避難先で直接帰還や生活再建に向けて必要な情報を入手したり、相談できる拠点のこと。その他相談・交流会等も開催。福島県が復興庁の被災者支援総合交付金を活用し、地域のNPO等に委託して全国26か所に設置。

図表3 福島県による応急仮設住宅の供与期間の延長について（29年8月28日公表）

| |
|---|
| <p>1 供与期間の延長について</p> <p>(1) 一律延長の対象市町村・区域（9市町村）</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px 0;"> <p>避難指示解除後の自宅の建築・修繕等住居の確保の状況を踏まえ、31年3月まで更に1年間一律に延長。</p> </div> <p>富岡町、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村及び飯舘村の全域（6町村）</p> <p>南相馬市、川俣町及び川内村の一部区域（3市町村）</p> <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; margin: 5px 0;"> <p>南相馬市の帰還困難及び28年7月12日に避難指示が解除された区域（小高区など） 川俣町の29年3月31日に避難指示が解除された区域（山木屋地区） 川内村の28年6月14日に避難指示が解除された区域（下川内字貝ノ坂、荻の地区）</p> </div> <p>※ 建設型仮設住宅については、空き住戸による防火・防犯の問題や維持管理等の理由から、供与期間終了の前においても、入居者の住居の確保状況や意向を尊重しながら、県と管理市町村の協議の下、必要に応じて撤去集約化を検討。</p> <p>(2) 特定延長する市町村（2市町）</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px 0;"> <p>原則として30年3月末で供与期間を終了するが、公共事業の工期等の関係により当該期間内に住居が確保できない特別の事情がある場合、対象者を特定して31年3月まで延長。</p> </div> <p>檜葉町、いわき市（再延長）</p> |
| <p>2 31年4月以降の供与について（方針）</p> <p>復興公営住宅等の整備が進み、避難者の住居確保は概ね可能となる一方、避難指示区域の実情や、解除後の住まいの確保状況などを踏まえ、次のとおりとする。</p> <p>(1) 川俣町、川内村のほか、南相馬市、葛尾村、飯舘村の帰還困難区域以外の区域については、31年3月をもって原則として供与を終了。</p> <p>(2) 富岡町、大熊町、双葉町、浪江町のほか、南相馬市、葛尾村、飯舘村の帰還困難区域については、今後判断。</p> |

（出所）福島県ホームページより筆者作成

ア 鉄道の復旧

鉄道の復旧に関しては、現在運休している路線（JR山田線、常磐線）、BRT¹³により仮復旧している路線（JR大船渡線、気仙沼線）について、どのような復旧を図るかが課題とされてきた。この点に関し、山田線については、27年2月に鉄道復旧及び三陸鉄道への運営移管が関係者間で合意され、30年度末の再開を目指し、27年3月着工さ

¹³ バス専用道等にバスを走らせる高速輸送システムのこと。

れた。また常磐線については、国土交通省から31年度末までに鉄道による全線再開を目指すことが公表され、復旧工事により順次運転が再開されており、29年11月現在の運休区間は、浪江・富岡間の20.8kmとなっている。一方、大船渡線及び気仙沼線については、BRTによる本復旧で関係者間の合意がなされ、現在、新駅の設置、専用道の整備などが進められている。

路線の早期復旧は地方公共交通の維持・確保という観点からも重要であり、鉄道復旧を図る路線については、鉄道需要の維持・創出、鉄道の接続に伴う交流人口の拡大・地域の活性化、また、BRTで本復旧を図る路線については、専用道区間の延伸や、利用者の要望を踏まえた新駅の整備等による速達性・利便性の更なる向上などが、課題になると考えられる。

イ 復興道路・復興支援道路等の整備

復興道路（三陸沿岸道路）、復興支援道路¹⁴（宮古盛岡横断道路、東北横断自動車道釜石秋田線（釜石～花巻）、東北中央自動車道（相馬～福島））については、29年3月30日時点で、総延長550kmのうち268kmが開通済み（整備率48.7%）であるが、開通又は開通見通しが確定している区間は、503km・約9割となっている。また、三陸沿岸道路のうち仙台～釜石については、30年度までに約9割開通、復興支援道路のうち東北横断自動車道釜石秋田線（釜石～花巻）については、30年度の全線開通を目指すこととしている¹⁵。

復興道路・復興支援道路の整備に当たっては、早期整備を図るため、民間の技術力を活用した事業推進体制（事業促進PPP）¹⁶により事業が進められてきた。工事着手まで通常の道路事業では早くも4年程度を要するが、事業促進PPPを導入した13事業区間を含め全ての区間において約1～2年程度で工事着手がなされた¹⁷。また、通常、事業着手から開通まで14年程度必要とされるが、事業促進PPPを導入している区間は6～9年で開通の予定となっている。さらに、震災後に新規事業着手した区間が29年度に初めて開通することとなる三陸沿岸道路（24km）、東北中央自動車道（5km）など、事業促進PPP活用等による工期短縮・早期整備が具体化しつつある。

被災地では、被災者の住宅確保、復興まちづくりが優先的課題として取り組まれ、多くの地域では一定の見通しも立ってきたところであるが、これ以上の人口流出を防ぎ、復興したまちを活性化していくためには産業・生業の再生が何より重要となる。そのた

¹⁴ 復興支援道路に宮城県北高速幹線道路を含むこともあるが、本稿では当該道路を除いた統計を用いている。

¹⁵ 国土交通省道路局・都市局「平成30年度道路関係予算概算要求概要」（平29.8）10頁<<http://www.mlit.go.jp/common/001198658.pdf>>（平29.11.14 最終アクセス）

¹⁶ 23年度第三次補正予算により事業化（23年11月）された復興道路・復興支援道路18事業224kmのうち、三陸沿岸道路等の事業量が膨大な13事業183kmを10工区に分け、事業促進PPPを工区ごとに1チーム導入している。PPPチームは、発注者チームと一体となって業務を実施し、官民双方の技術者の多様な知識・豊富な経験の融合により、事業期間を短縮することを目的として、施工段階で手戻りのない合理的な設計及び効率的なマネジメントを検討・実施し事業を推進するものとしている。

¹⁷ 国土交通省東北地方整備局道路部「復興道路 事業促進PPP 取組成果」<<http://www.thr.mlit.go.jp/road/fukkou/content/ppp/torikumi.html>>（平29.11.14 最終アクセス）

めの基盤となる交通・物流網の構築に向け、復興道路・復興支援道路の果たす役割は大きいとの指摘がなされている。

例えば、復興道路・復興支援道路の整備が産業再生等に及ぼす効果として、東北横断自動車道釜石秋田線（釜石～花巻）の整備の進展に伴い、釜石港のコンテナ取扱量、利用企業数が年々増加し、24年～28年の4年間でコンテナ取扱量は約1.6倍、利用企業数は約2.5倍となったことなどが挙げられている¹⁸。加えて、水産業復興のためインターチェンジ近傍への水産加工団地の造成（気仙沼市）、「道の駅たろう」を核とした観光振興（宮古市）¹⁹など、復興道路・復興支援道路が復興まちづくりを支援する事例も出てきており、全線開通の早期実現が課題となっている。

ウ 常磐自動車道の利便性の向上等

常磐自動車道については、27年3月1日に全線開通した。全線開通の効果として、企業立地増加・雇用拡大により地域経済の復興を牽引していることや福島・宮城の観光交流人口が増加し大きな経済効果を誘発していることが挙げられており²⁰、常磐自動車道は被災地の地域経済等の復興に向け、大きな役割を果たしている。

今後は、高速道路の速達性の維持・確保、地域における一層の利便性の向上が、復興の加速化のために求められる。具体的には、①全線開通以降堅調に推移する交通量により速度低下が見られる暫定二車線区間中、四車線区間と接続し交通量も比較的多い「いわき中央～広野」間、「山元～岩沼」間の、復興・創生期間内での四車線化の実現、②27年6月に事業化された大熊インターチェンジ、双葉インターチェンジの、それぞれ30年度、31年度までの供用を目標とした事業推進などが課題となっている。

エ 港湾の整備等

港湾施設に関しては、被災地域の経済を支える物流拠点、エネルギー輸入拠点の形成等に必要な岸壁・防波堤等の整備の推進が課題となっている。

例えば小名浜港は、東北地方や首都圏への電力供給等に対応するための石炭供給拠点としての役割が求められており、石炭運搬船の大型化に対応できるよう耐震岸壁、航路・泊地の整備が進められているが、同港周辺では石炭火力発電所における石炭需要の増加に加え、I G C C²¹の新規整備が計画されており、石炭取扱量の更なる増加が見込まれている。同様に防波堤、航路・泊地の整備が進められている八戸港では、港湾に立地する企業が生産する紙・パルプや再生可能エネルギーに関連する資材等の取扱い増加

¹⁸ 国土交通省東北地方整備局道路部「復興道路 整備効果事例」〈<http://www.thr.mlit.go.jp/road/fukkou/content/revival/index.html>〉（平29.11.16 最終アクセス）

¹⁹ 国土交通省道路局・都市局「平成29年度道路関係予算概要」（平29.1）8頁〈<http://www.mlit.go.jp/common/001171459.pdf>〉（平29.11.14 最終アクセス）

²⁰ 国土交通省東北地方整備局・宮城県・福島県・仙台市・東日本高速道路（株）東北支社「常磐自動車道 全線開通1年半後のストック効果及び交通量について」（平28.12.20）〈http://www.e-nexco.co.jp/pressroom/press_release/tohoku/h28/1220/pdfs/pdf〉（平29.11.14 最終アクセス）

²¹ 従来型石炭火力に比べ更なる効率化を目指した発電システムである石炭ガス化複合発電のこと。

により、コンテナ取扱個数が25年より28年まで4年連続して過去最高となっている²²。

このように、復興の進展等により港湾背後に立地する企業の活動などが活発になってきており、その動きに一層貢献できるよう、物流拠点、エネルギー輸入拠点等の形成に向けた港湾の整備など復興を支える港湾整備を推進し、活発化してきた地元企業の更なる競争力強化等を図っていくことが求められる。

(3) 観光の振興

観光は、それ自体が多く雇用を創出するとともに、地場の農林水産業、商工業、運輸業等、地域産業全体に影響を与える裾野の広い産業であり、その振興は、復興の推進において重要な役割を担っている。加えて、被災地では、国民における震災の記憶の風化が懸念されている。その一方で、国内においては、福島県産農産品の価格について、震災・原発事故以降に開いた全国平均価格との格差が、回復されていない状況が続いていること、国外においては、日本産農水産物・食品について、輸入制限の緩和が進んできてはいるものの、一部の国・地域においていまだに制限が続いていることなど、いまだ風評被害が十分に払拭されているとは言い難い状況にある。国内外を問わず、多くの観光客（修学旅行などの教育旅行の学生・生徒を含む。）が、被災地を含む東北地方を訪れ、人々の心情、景観や自然、食などに触れることは、風化防止、風評被害の払拭にも大きな効果が期待でき、このような観点からも観光の振興は重要な意味を有している。

ここで、東北の観光の現状を見ると、平成28年の東北六県における延べ外国人宿泊者数は、震災前の22年比で+28.3%となっており、27年（22年比+4.0%）に引き続き震災前の水準を超えて推移しているものの、全国的なインバウンド急増の流れに十分に乘っているとは必ずしも言えない状況にある（全国平均、22年比+146.2%）。加えて、被災三県の状況は、22年比+12.7%、特に福島県は、22年比▲18.2%であり、全国的なインバウンド急増の流れから取り残されていると言わざるを得ない（図表4）。

一方、国内旅行では、福島県内への教育旅行入込数は回復基調にあるものの、28年度は22年度比64.6%にとどまっている。28年1～12月期の福島県内への観光客入込数は22年比92.3%であることから、調査期間や調査方法に相違はあるが、教育旅行の回復遅れが際立つ状況になってきている。

政府は、東北六県の外国人の宿泊者数を32年に150万人泊（27年の3倍）にすることを目標としており²³、28年を「東北観光復興元年」と位置付け、観光復興関連事業の関係予算を27年度当初予算：5億円から28年度当初予算：50億円へと大幅に増額し、①地域からの発案に基づき実施するインバウンドを呼び込む取組を支援する「東北観光復興対策交付金」、②東北地域の観光魅力を海外に発信してイメージアップを図り、東北地域へのイン

²² 国土交通省港湾局「平成30年度港湾局予算概算要求概要」（平29.8）3頁<<http://www.mlit.go.jp/common/001198675.pdf>>（平29.11.14 最終アクセス）、八戸港国際物流拠点化推進協議会「八戸港コンテナ取扱状況」<<https://www.hi-net.ne.jp/~hppc/statistics.html>>（平29.11.14 最終アクセス）

²³ 明日の日本を支える観光ビジョン構想会議「明日の日本を支える観光ビジョン」（平28.3.30）11～12頁<<http://www.mlit.go.jp/common/001126598.pdf>>（平29.11.14 最終アクセス）

図表4 外国人宿泊者数

| | 22年（人泊） | 28年（人泊） | 増 減 |
|------|------------|------------|---------|
| 全 国 | 26,023,000 | 64,066,730 | +146.2% |
| 東北六県 | 505,400 | 648,430 | +28.3% |
| 被災三県 | 330,100 | 372,080 | +12.7% |
| 岩 手 | 83,440 | 125,330 | +50.2% |
| 宮 城 | 159,490 | 175,480 | +10.0% |
| 福 島 | 87,170 | 71,270 | ▲18.2% |
| 青 森 | 59,100 | 143,590 | +143.0% |
| 秋 田 | 63,570 | 62,360 | ▲1.9% |
| 山 形 | 52,630 | 70,400 | +33.8% |

※観光庁「宿泊旅行統計調査」による。

※従業員10人以上の宿泊施設を対象。

（出所）復興庁「復興の現状」（平29.11.6）を基に筆者作成

バウンドを促進する「東北観光復興プロモーション」、③外国人旅行者の誘客につながる民間の新たなビジネスモデル立上げを支援する「『新しい東北』交流拡大モデル事業」、④福島県が実施する国内向け風評被害対策及び震災復興に資する観光関連事業に対して補助を行う「福島県における観光関連復興支援事業」が実施され、29年度も継続して行われている。

ちなみに、28年（1月～12月）期の外国人宿泊数の伸び率を、対前年同期比で見ると、全国：+5.9%に対し、東北六県：+23.4%、福島県：+48.2%など全国平均を上回っており、28年度に拡充された観光復興施策は一定の成果を上げているものとみられる。

今後は、これら観光復興施策について、その継続と必要に応じた見直しを行うとともに、東北各地域ごとの課題に、よりきめ細かな対応を図りつつ、その地域資源を効果的にアピールし、インバウンド急増効果の東北地方への更なる波及を図ることが課題となる。

加えて、教育旅行の回復を含む福島県への観光に関し、風評払拭に努めることはもとより必要であるが、今後、放射線、廃炉などに関する正確・最新の情報や、福島県において一層の発展が期待される再生可能エネルギー・ロボット研究などの最先端技術に、学生・生徒を含む国内外の観光客が触れたり、このような分野に挑戦する人々を学ぶ貴重な機会として、福島県への旅行が選択されるようにする、より積極的な観光戦略も重要であると考えられる。福島県による教育旅行誘致キャラバンや、教育旅行関係者の県内招聘等を通じた、学校関係者への直接・間接のプロモーション、既存施設の一層のPR、アクティブラーニングの需要に適切に対応できる研究所の整備・運営なども課題になってくるものと思われる。

（4）避難解除等区域の復興・再生

福島県の復興・再生に向けては、事故収束（廃炉・汚染水対策）の安全・着実な推進、除

染及び除染によって生じた除去土壌等の適正管理・搬出、中間貯蔵施設の整備推進、農林水産業の再生に向けた風評の払拭、放射線に関するリスクコミュニケーションの強化、廃炉研究、ロボット研究の国際産学連携等拠点の整備など福島イノベーション・コースト構想の実現、迅速・公平かつ適切な賠償の実施など様々な重要課題が存在しているところである。その中において、避難者の帰還に向けた環境整備を含む避難解除等区域²⁴の復興・再生に係る課題への取組は、避難指示区域の解除が進み、帰還困難区域を除くほとんどの地域で避難指示が解除される中（図表5、6）、一層重要性を増しているといえる。

図表5 避難指示解除の状況

| 解除区域 | 解除年月日 |
|----------|-------------------|
| 田村市 | 26年4月1日 |
| 檜葉町 | 27年9月5日 |
| 葛尾村（一部） | 28年6月12日 |
| 川内村 | 26年10月1日・28年6月14日 |
| 南相馬市（一部） | 28年7月12日 |
| 飯舘村（一部） | 29年3月31日 |
| 川俣町 | 29年3月31日 |
| 浪江町（一部） | 29年3月31日 |
| 富岡町（一部） | 29年4月1日 |

（注1）川内村については、26年10月1日に避難指示の一部解除が行われ、28年6月14日に全面解除がなされた。

（注2）29年4月時点で、双葉町・大熊町を除いた計9市町村（田村市、南相馬市、川俣町、檜葉町、富岡町、川内村、浪江町、葛尾村及び飯舘村）において、全ての避難指示解除準備区域・居住制限区域の解除がなされた。今も残る避難指示区域は、大熊町の全域（帰還困難区域、居住制限区域、避難指示解除準備区域）、双葉町の全域（帰還困難地域、避難指示解除準備区域）、南相馬市の一部地域（帰還困難区域）、富岡町の一部地域（帰還困難区域）、浪江町の一部地域（帰還困難区域）、葛尾村の一部地域（帰還困難区域）、飯舘村の一部地域（帰還困難区域）である。

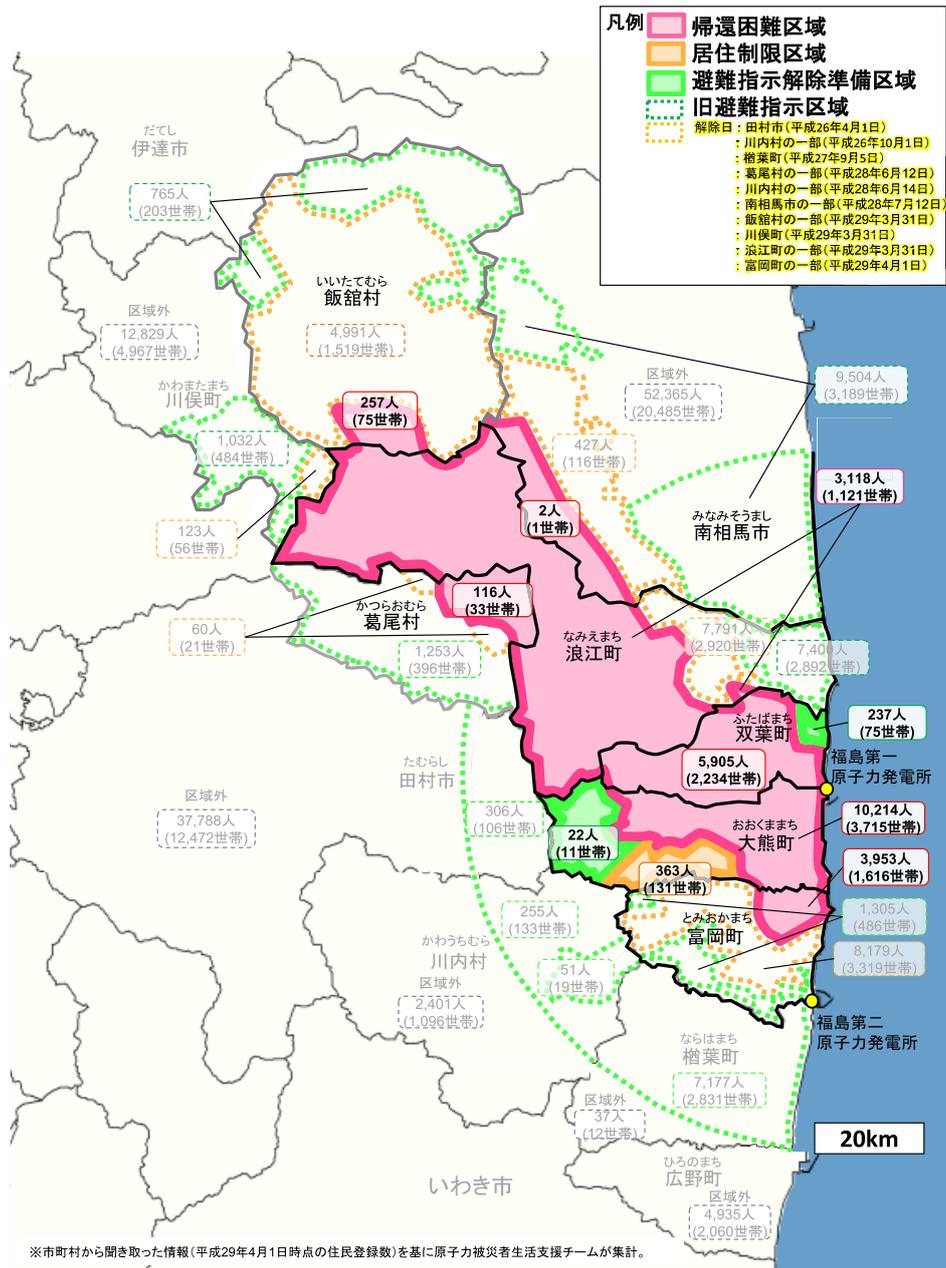
（出所）復興庁「復興の現状と課題」（平29.11）を基に筆者作成

避難解除等区域は、東京電力福島第一原子力発電所の事故の影響が最も大きかった区域であり、国は、これまで原子力政策を推進してきたことに伴う社会的責任を踏まえ、この地域で暮らしていた住民に責任を持って向き合い、この地域の市町村の復興及び再生を、責任を持って進めることとされている。これまで、国が定める避難解除等区域復興再生計

²⁴ 避難解除区域及び現に避難指示の対象となっている区域のうち原子力災害対策本部長が福島市の市町村長又は福島県知事に対して行った指示において近く当該避難指示が全て解除される見込みであるとされた区域をいう（福島復興再生特別措置法第4条第5号）。

画²⁵に基づき、早期帰還支援と新生活支援の両面の対策を深化させるとともに、事業や生活の再建・自立に向けた取組等を通じて、当該地域の市町村の復興及び再生が進められてきた。主な課題としては、次のような事項が挙げられる。

図表 6 避難指示区域の概念図(平成29年4月1日時点)



(出所) 経済産業省資料

²⁵ 福島復興再生特別措置法第7条第1項では、内閣総理大臣は、福島復興再生基本方針に即して、福島県知事の申出に基づき、避難解除等区域の復興及び再生を推進するための計画である「避難解除等区域復興再生計画」を定めるものとしている。

ア 産業の復興・再生

避難解除等区域の復興・再生にとって、避難指示の解除はその第一歩であり、解除後が本格的な復興・再生のステージとなるが、その前提的な条件として、当該地域への帰還を促すとともに、帰還した被災者の定住を維持していくことが強く求められている。そのためには、産業再生・雇用創出を図り、被災者の「働く場」を確保していくことが極めて重要である。この点に関し、避難指示区域や避難解除区域を対象に、工場等の新増設を行う企業を支援し、雇用創出及び産業集積を図ることを目的とする「自立・帰還支援雇用創出企業立地補助金」（28年度当初予算により創設）が設けられているが、本補助金を始めとする企業立地支援の一層の充実が課題となっている。また、産業の復興・再生を着実に推進していくためには、個々の事業者が抱えている課題・問題点を十分に把握し、きめ細かな支援を行っていくことが重要である。この点に関し、福島相双復興官民合同チーム（27年8月創設）²⁶は、これまで約4,700の被災事業者を個別に訪問してきているが²⁷、同チームを含めた関係機関等の戸別訪問等により把握した事業者の生の声・ニーズを十分に踏まえ、設備投資や人材確保、販路開拓といった事項について、支援内容の見直し等も行いつつ、事業者に寄り添った適切な支援を一層進めることが課題となっている。

なお、東日本大震災の被災地全域にわたる施策であるが、株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法（以下「機構法」という。）に基づき設立された株式会社東日本大震災事業者再生支援機構（以下「機構」という。）（設立日：24年2月22日）は、震災により過大な債務を負っている事業者であって事業の再生を図ろうとするものに対し、金融機関からの債権買取り等を通じて、二重ローン問題を解消しつつ、事業の再生支援を行っており、29年9月末時点の累計支援決定²⁸件数は729件（うち福島県84件）となっている。ちなみに機構法に基づく機構の支援決定期間は30年2月22日までであり²⁹、被災事業者の再生の状況や機構活用ニーズ等を踏まえた支援決定期間の在り方の検討が、29年11月時点において課題となっている。

²⁶ 福島相双復興官民合同チームは、原子力事故による被災事業者等の生活再建、事業の再生や活性化、生業や就労の回復を目的に作られた組織であり、構成員は、内閣府原子力災害対策本部、福島県、公益社団法人福島相双復興推進機構、独立行政法人中小企業基盤整備機構から成る。なお、福島復興再生特別措置法の一部を改正する法律（公布・施行日：平29.5.19）において、同チームの体制強化の観点から、組織の一元化を図るため、その中核である公益社団法人福島相双復興推進機構を法律に位置付けるとともに、国の職員をその身分を保有したまま同機構へ派遣できること等を可能とする措置が講じられている（第48条の2～第48条の13）。

²⁷ 復興庁福島復興局「福島復興加速への取組」（平29.10）24頁<http://www.reconstruction.go.jp/portal/chiiki/hukkoukyoku/fukusima/material/20171002_torikumi-fukusima.pdf>（平29.11.14 最終アクセス）

²⁸ 支援決定とは、機構による再生支援をする旨の決定のこと（機構法第19条第4項）。

²⁹ 機構法第19条第7項は、「支援決定は、機構の成立の日から5年以内に行わなければならない。ただし、被災地域の復興の状況を勘案して必要があると認められる場合には、主務大臣の認可を受けて、1年を限り、その期間を延長することができる。」としており、28年12月、同規定に基づき、主務大臣の認可を得て、機構の支援決定期間が1年間延長され、延長後の支援決定期間は、30年2月22日までとなっている（平29.11.14時点の状況）。

イ 生活再開に必要な環境整備

避難解除等区域への帰還を促すとともに、帰還した被災者が再び他地域へ転出することなく、帰還した地域で安定的に定住できるようにしていくためには、産業再生・雇用創出による被災者の働く場の確保とともに、生活再開に必要な環境を十分に整備していくことが重要である。環境整備としては、災害公営住宅の整備などのハード面も含まれるが、ここでは、医療・介護、教育、買物環境等のソフト面について、帰還者とこれらサービスを結ぶ地域公共交通を含め見ていくこととしたい。

(ア) 医療・介護

帰還した住民が安心して生活していくためには、必要に応じて充実した医療・介護サービスが受けられるようにしていくことが極めて重要であるといえる。ちなみに、住民意向調査で、帰還の意向において「判断できない」と回答している者が、「判断するために必要な条件」として、いずれの市町村も「医療・介護等の再開」が最上位であることなど³⁰、医療・介護サービスの充実は、帰還に向けた必須条件とも考えられる。

この点に関し、医療については、地域医療再生基金が、①避難指示解除区域等において再開・新設する医療機関に対する施設・設備整備、運営の支援、②双葉郡等地域の医療機関が医療従事者確保のために取り組む事業の支援等に活用されている。また、介護については、従来からの取組に加え、平成30年度復興庁予算概算要求において、①相双地域等の介護施設等への就労希望者に対する支援を拡充するとともに、応援職員の確保支援を新たに実施すること、②人材確保策が効果を発揮するまでの間、避難指示解除区域等の介護施設等（入所施設・訪問系居宅サービス事業所）への運営支援を行うことを内容とする「相双地域等における介護サービス提供体制の確保等」が新規要求されている³¹。

医療・介護従事者を含む地域住民が福島県外へ流出する中、避難解除等区域では、医療・介護の両分野とも、その人材不足が懸念されており、上記の医療・介護人材の確保支援、施設整備・運営支援等を通じ、医療・介護の提供体制の早急な確保を図っていくことが重要な課題となっている。

(イ) 教育

避難解除区域への帰還者は高齢者が比較的多く、若年層、子育て世代の帰還を一層促していくことが大きな課題となっている³²。そのためには、避難解除等区域における、学校等に関する施設・設備の整備などハード面での対策に加え、地域、学校、ボランティア等の連携・協働による学習支援などソフト面に関するきめ細かな教育環境の充実

³⁰ 復興庁「平成28年度原子力被災自治体における住民意向調査 調査結果（概要）」（平29.3.7）9頁<http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-4/ikoucyousa/20170307_ikouchousa_zentai_gaiyou.pdf>（平29.11.14 最終アクセス）。なお、ここにいう市町村は、「避難指示が解除された区域内の市町村」のこと。

³¹ 復興庁「平成30年度予算概算要求概要（参考資料）」（平29.8）2頁<http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat8/sub-cat8-3/2908_3shirokansankou.pdf>（平29.11.14 最終アクセス）

³² 毎日新聞27年9月9日付によると、避難指示が29年春までに解除された区域で、居住者のうち65歳以上が占める高齢化率は、27年7～8月現在で50%近くに達しており、事故前の2倍近くになったとしている。

も重要となる。加えて、福島再生加速化交付金（25年度補正予算により創設）では、子どもの運動機会確保など、子育て世代が早期に帰還し安心して定住できる環境整備等に向けた事業もその支援対象にしており、同交付金の一層の活用を図ることも重要な課題であるといえる。

（ウ）買物環境

食料品・日用品の購入を含め、買物は日常的に行う必要があり、その環境の整備は、医療・介護、教育等と並んで、帰還者の生活再建に向け重要な要素である。住民意向調査（前述）では、帰還の意向において「判断できない」と回答している者が、「帰還を判断するための条件」として、「商業施設の再開」が、「放射線量の低下、原発の廃炉の状況」、「住民の帰還状況」などと並んで上位に挙げられており³³、買物環境の整備は帰還に向けた鍵の一つとなっている。

この点に関し、「原子力災害による被災事業者の自立支援事業」（平成27年度補正予算により創設）において、買物をする場などまち機能の早期回復を図る観点等も含め、被災12市町村³⁴で被災した中小・小規模事業者の自立を集中的に支援し、事業者の事業再開等に要する設備投資等の費用の一部を補助する「中小・小規模事業者の事業再開等支援事業」が実施されているが、同事業の一層の活用等を通じて、日常的な買物を住民が行える商店の再開等を推進していくことが求められている。

（エ）地域公共交通

今後、医療や買物環境などの整備が進展しても、帰還者の通院や買物に対応するための公共交通機関が適切に整備されなければ、帰還者が安心して、それらの施設を活用することは困難である。この点に関し、福島復興再生特別措置法の一部を改正する法律（公布・施行日：29年5月19日）により、帰還促進や生活の利便性の向上を図るため、持続可能な地域公共交通網を形成するため必要な措置を講じることが法律に位置付けられている（第94条）。

地域公共交通に関しては現在、「特定被災地域公共交通調査事業」（東日本大震災被災地域における地域内の生活交通の確保・維持について、地域内バス等の実証運行等を特例措置により支援するもの）等の支援がなされている。さらに、福島県避難地域広域公共交通検討協議会（28年5月設置）で検討されている地域公共交通網形成計画の策定に向けた支援などを通じ、帰還者のニーズに対応したバス路線の充実・再編など、適切で持続可能な地域公共交通ネットワークの形成を図っていくことが課題となる。

（5）特定復興再生拠点区域復興再生計画

前述のように、双葉町・大熊町を除いた計9市町村において、全ての避難指示解除準備区域・居住制限区域の解除が実現し、避難解除等区域の復興・再生が課題とされる一方

³³ 復興庁「平成28年度原子力被災自治体における住民意向調査 調査結果（概要）」（平29.3.7）9頁。なお、本調査結果は、「避難指示が解除された区域内の市町村」を対象にした住民意向調査に基づくもの。

³⁴ 田村市、南相馬市、川俣町、広野町、楡葉町、富岡町、川内村、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村及び飯館村の12市町村。

で、帰還困難区域（放射線量が高い区域として将来にわたって居住を制限することを原則とし、立入りを制限してきた区域）の復興・再生の在り方も課題となる（平成29年4月1日現在の避難指示区域の状況（※帰還困難区域が大半を占める）について図表6参照）。ちなみに、福島県全体の避難者数約5.5万人に対し、29年4月時点の避難指示区域からの避難者は約2.4万人となっており³⁵、避難者数の面からも帰還困難区域の復興・再生は、極めて重要である。

帰還困難区域の復興・再生に関しては、「帰還困難区域の取扱いに関する考え方」（28年8月31日復興推進会議・原子力災害対策本部会議合同決定）において、たとえ長い年月を要するとしても、将来的に帰還困難区域の全ての避難指示を解除し、復興・再生に責任を持って取り組むとの決意の下、放射線量をはじめ多くの課題があることを踏まえ、可能なところから着実かつ段階的に、政府一丸となって、帰還困難区域の一日も早い復興を目指して取り組んでいくとしている。その上で、帰還困難区域のうち、5年を目途に、線量の低下状況も踏まえて避難指示を解除し、居住を可能とすることを目指す「復興拠点」を、各市町村の実情に応じて適切な範囲で設定し、整備する旨の基本的な方針が示されている。その後、この方針を受けた「原子力災害からの福島復興の加速のための基本方針」が閣議決定された（28年12月20日）。これらの経緯を踏まえ、福島復興再生特別措置法の一部を改正する法律（公布・施行日：29年5月19日）において、「特定復興再生拠点区域」の復興及び再生を推進するための計画制度（特定復興再生拠点区域復興再生計画制度）が創設されている。その具体的内容は、図表7のとおりである。

図表7 特定復興再生拠点区域復興再生計画制度の概要

- | |
|--|
| <p>○市町村長は、帰還困難区域のうち、避難指示を解除し、帰還者等の居住を可能とすることを目指す「特定復興再生拠点区域」の復興及び再生を推進するための計画（特定復興再生拠点区域復興再生計画）を作成。</p> <p>○同計画が内閣総理大臣の認定を受けた場合、以下の制度等を当該区域において活用できるようにする。</p> <ul style="list-style-type: none">・ 認定計画に従って除染や廃棄物の処理を国が実施（費用は国の負担）・ 道路の新設等のインフラ事業の国による事業代行・ 被災事業者の事業再開や新規事業者の立地促進に必要な設備投資等に係る課税の特例・ 全面買収方式により新市街地を整備する「一団地の復興再生拠点整備制度」の適用 |
|--|

（出所）復興庁資料より筆者作成

特定復興再生拠点区域の整備に関しては、原子力災害からの福島復興の加速のための基

³⁵ 復興庁福島復興局 「福島復興加速への取組」（平29.10）2～3頁<http://www.reconstruction.go.jp/portal/chiiki/hukukoukyoku/fukusima/material/20171002_torikumi-fukusima.pdf>（平29.11.14 最終アクセス）

本方針（前述）において「除染とインフラ整備を一体的に行う仕組みを整える」ことなどが示されたことを踏まえ、インフラ整備に関しては、福島再生加速化交付金による国の補助事業（県及び市町村事業）として実施するとともに、除染及び家屋解体等については、国の直轄事業である「特定復興再生拠点整備事業」として行うこととし、29年度から予算措置がなされている。なお、いずれの事業も、特定復興再生拠点区域復興再生計画の認定に基づき実施されることとなるが、この点に関し、29年9月に「双葉町特定復興再生拠点区域復興再生計画」（以下「双葉町計画」という。）が、また同年11月には「大熊町特定復興再生拠点区域復興再生計画」（以下「大熊町計画」という。）が、それぞれ認定されている（図表8）。

今後、両計画に関しては、円滑・確実な執行に向けた体制整備、帰還者の意向等を踏まえた計画の適切な執行、必要な予算の確保などが課題となる。また、その他の帰還困難区域を抱える自治体に関しては、帰還者の生活再建に向けた条件整備を含め、帰還者の意向等を勘案しつつ、真に帰還困難区域の復興・再生に資するような、特定復興再生拠点区域復興再生計画の作成等が課題となろう。

図表8 双葉町計画及び大熊町計画の概要

| | 双葉町計画 | 大熊町計画 |
|-----------|--|---|
| 区域面積 | 約560ha | 約860ha |
| 計画期間 | 34年8月まで | 34年9月まで |
| 整備方針 | 道路、上下水道等のインフラ復旧や除染・家屋解体等を一体的に推進 | 道路、上下水道等のインフラ復旧や除染・家屋解体等を一体的に推進 |
| 避難指示解除の目標 | 31年度末頃までに ： JR常磐線双葉駅周辺の一部区域 34年春頃までに ： 特定復興再生拠点区域全域 | 31年度末頃までに ： JR常磐線大野駅周辺等の一部区域 34年春頃までに ： 特定復興再生拠点区域全域 |
| 居住目標人口 | 避難指示解除から5年後の目標 ： 約2,000人（うち帰還者約1,400人） | 避難指示解除から5年後の目標 ： 約2,600人（うち帰還者約1,500人） |

（出所）復興庁資料より筆者作成

3. おわりに

本稿では、被災者支援、住宅再建・復興まちづくり、交通・物流網、観光などの分野、及び福島避難解除等地域・帰還困難区域の復興・再生を見てきたが、復興は政府の多く

の政策分野が関わる最重要課題の一つであることは言をまたない。

震災から6年8か月が経過し、復興をめぐる状況はより多様化しており、分野ごと、また同一分野でも地域や個々の被災者ごとに、復興の進み方には幅が生じている。本稿でも言及したが、被災者の健康・生活支援や産業の復興・再生のためのソフト対策など、各被災者・被災事業者等に寄り添った、よりきめ細かな復興施策に一層重点を置く必要が生じてきているといえる。

さらに、被災地の人材・人手不足により、復興が大きな制約を受ける可能性も生じてきており、吉野復興大臣は、被災地の人材確保対策にも取り組む旨の発言を行っている³⁶。平成29年度からは、従来の対策を拡充し、「被災地の人材確保対策事業」として、若者や専門人材等を被災地へ呼び込むとともに、企業の人材獲得力の向上を支援し、また、企業の連携による競争力の向上や好事例の横展開を支援する取組がなされている。これらの人材確保対策等を通じ、被災地の出身者が地元に残り、あるいは帰還して充実した生活を送れる、また、被災地外からの新たな人材が定着・定住し活躍できる地域づくりが重要であり、スピード感を持った的確な対応が求められるところである。

加えて、人材・人手不足とも密接に関わるが、被災地は被災前から人口が減少していた地域が多く、仮に元通りにする程度の復興に止まれば、人口は引き続き減少し、被災者の帰還も進まないおそれもある。道路・港湾やロボット研究拠点の整備など、被災前以上の地域発展を視野に入れた施策も行われてはいるものの、いまだ十分とはいえない状況にあり、被災地に必ずしも縁の濃くない新卒学生や子育て世帯が、被災地での就職やIターンを自然に選択するような雇用環境や生活環境へと地域を発展させていくことも重要な課題である。企業、医療、子育て、教育・文化、商業といった分野について、ソフト、ハード両面にわたる一層の施策の展開が求められる。

(せんずい たけひろ)

³⁶ 第193回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第6号2頁(平29.4.27)