

東日本大震災からの復興の現状及び課題

— 住宅・被災者支援、交通、福島再生、今後の復興施策等 —

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) 住宅・被災者支援
 - (2) 交通・物流網の構築
 - (3) 観光の振興
 - (4) 福島の復興・再生
 - (5) 帰還困難区域における特定復興再生拠点の整備
3. おわりに（復興期間終了後も見据えた今後の復興施策）

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15,896人（震災関連死を除く¹）、行方不明者2,536人、全壊家屋121,778戸等の極めて激甚な被害がもたらされた（30年9月10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と位置付けられている。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5.6万人（30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、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、同法に基づき「東日本大震災からの復興の基本方針」が決定された（23年7月）。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するとともに、24年度予算から東日本大震災復興特別会計が設けられた。これまで復興関

¹ 震災関連死の死者数は3,676人（平成30年3月31日現在）である。〈http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/sub-cat2-6/20180629_kanrenshi.pdf〉（以下、URLの最終アクセスの日付けはいずれも平成30年11月14日）

連立法（73本²）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。

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、27年6月、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」と位置付けられた。この復興・創生期間における復興事業費は6.5兆円程度と見込まれ、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、同月、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」（以下「基本方針」という。）が閣議決定されている。基本方針では、「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）、同法に基づき「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など福島の復興・再生に関し必要な施策分野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、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7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、「住宅・被災者支援」、「交通・物流網の構築」、「観光の振興」、「福島の復興・再生」、「帰還困難区域における特定復興再生拠点の整備」を中心に概観していくこととする。また、基本方針は、閣議決定から3年後を目途に必要な見直しを行うこととされており、31年3月がその時期に当たることを踏まえ、復興期間終了後も含めた今後の復興施策の在り方について、最後に見ていきたい。

2. 復興の現状及び課題

（1）住宅・被災者支援

ア 住宅再建・復興まちづくりの現状と課題

² 復興関連立法には、原子力災害関係の立法を含む。

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」³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（岩手、宮城、福島）の公共工事設計労務単価が、数次にわたり引き上げられ、30年度は対24年度比で+58.3%となるなど⁴、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宅地の整備（以下「宅地整備」という。）や災害公営住宅の建設は着実に進捗している。「住まいの復興工程表（30年9月末現在）」によれば、宅地整備の完了見込みは、30年度末までに98%（計画戸数18,233戸、うち完成予定戸数17,821戸）、32年度末までに100%とされ、災害公営住宅整備の完了見込みについては、30年度末までに99.3%（計画戸数29,743戸、うち完成予定戸数29,348戸）、32年度末までに100%とされる⁵。

今後の見通しとして、政府より、岩手、宮城両県の応急仮設住宅⁶（以下「仮設住宅」という。）について、復興・創生期間が終了する32年度末までに全て解消することを目指す方針が示されている⁷。この方針によれば、岩手、宮城の両県では、32年度末までに、宅地への住宅建設・入居、災害公営住宅への移転が、原則スムーズに完了するよう、宅地造成や災害公営住宅の整備を進捗させることが目標になると考えられる。

宅地造成・災害公営住宅整備に関しては、被災者の意向等を踏まえた適切な計画量に配慮しつつ、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。

加えて、整備された宅地での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制度の適切な運用、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

³ 復興庁・国土交通省・水産庁「住まいの復興工程表」（平30.11.16）〈<http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-12/20130730105832.html>〉

⁴ 平成30年度の全国公共工事設計労務単価は、24年度比+43.3%であり、被災地における引上率が上回っている。なお、29年度、30年度の対前年度比の伸び率は全国平均が上回った（29年度全国+3.4%、被災三県+3.3%、30年度全国+2.8%、被災三県+1.9%）。

⁵ 計画戸数・完成予定戸数は、岩手、宮城、福島の各県の合計である。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、当該住宅に関する計画戸数が未確定（平成30年9月末時点）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まない。

⁶ 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。

⁷ 復興庁「復興の現状と課題」（平30.10）4頁〈<http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/20131029113414.html>〉

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。

さらに、土地区画整理事業（50地区）に関する土地利用意向調査の結果によれば、利用意向がある宅地は全体で約76%であり、区画整理事業では地区によっては利用が進んでいない状況にある旨の国会答弁がなされている⁹。宅地造成地で空き地の目立つような地域では、再度の人口流出を抑制する観点などから、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いる。

イ 災害公営住宅等におけるコミュニティ形成等

現在、復興まちづくりの進展に伴い、仮設住宅から災害公営住宅や整備された宅地へ被災者の移転が進んできているが、被災者においては、同一の仮設住宅からまとまって入居するような場合を除き、仮設住宅などで築いたコミュニティが一旦解体されるため、移転先での被災者の孤立化・新たなコミュニティ構築などが大きな課題となっている。この点に関連し、災害公営住宅の入居者に対するアンケート調査を基に、入居者の他者との受動的な関わりを指摘する見解も示されている¹⁰。このような状況の中、被災三県の災害公営住宅で孤立死した人は、災害公営住宅の入居者が増加している影響も考えられるものの、平成28年：22人から29年：55人に急増した旨報じられている¹¹。

政府は、被災者支援に関し、被災者の生活再建のステージに応じた切れ目のない支援の実現を図るため「被災者支援総合交付金」を設けており（28年度予算で創設）、地方自治体等が実施主体となるコミュニティ形成支援事業、被災者見守り・相談支援事業、「心の復興」事業¹²などを、その支援対象としている。被災した高齢者の引きこもり・孤立死がこれ以上増えることのないよう、同交付金による適切な支援を通じ、地方自治体等において被災者支援事業が着実に実施され、被災者が生きがいをもってより積極的な生活を送れるようにするとともに、そのことを継続的に支える新たなコミュニティの構築などが図られることが求められているといえる。

ウ 災害公営住宅の家賃負担の課題

災害公営住宅に関しては、当該住宅に居住する低所得世帯の家賃負担を軽減する国の東日本大震災特別家賃低減事業において、入居5年目までは家賃軽減がなされる。しか

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。

⁹ 第196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6頁（平30.4.4）

¹⁰ 船戸義和（岩手大学三陸復興・地域創生推進機構特任研究員）「総参加型を目指す自治会づくりー災害公営住宅での取り組みに学ぶー」（2018.2.16）。同氏の調査によると、今後、公営住宅や周辺地域の方々と自ら声をかけて関わりたいと回答した者は約1割（2016年1月調査10.6%、2017年12月調査8.7%）とされる。

¹¹ 『読売新聞』（平30.3.4）。なお、同紙では、「孤立死した人」を「一人暮らしで、災害公営住宅内で、誰にもみとられず死亡状態で発見された人」としている。

¹² 被災者自身が参画し、活動する機会の創出を通じて、被災者が、他者とのつながりや、生きがいをもって前向きに生活することを支援する事業等のこと。

し、6年目以降、10年目にかけて段階的に一般の公営住宅に近づくような家賃補助制度となっていることから、地方自治体によっては、今後、家賃が上昇する可能性が指摘され、被災者支援の観点から課題とされていた。この点に関し、吉野復興大臣（当時）から、地方自治体において、家賃の減免を継続することで入居者の負担を引き続き軽減することは可能である旨の答弁がなされているが¹³、家賃の減免の継続は地方自治体の裁量であることから、今後その対応に相違が生ずる可能性もある。家賃上昇の可能性の生ずる被災者の増加が予想される中、家賃の減免については、被災者の収入の状況、地方自治体の財政状況などを勘案して各地方自治体において判断されることになると考えられるが、適切な対応が図られるよう、政府の情報提供等の在り方などが課題となる。

エ 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は、「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、被災県において1年ごとの延長が繰り返されてきた。その後の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おり、岩手、宮城両県の仮設住宅については、前述のとおり、政府より、復興・創生期間が終了する平成32年度末までに全ての解消を目指す方針が示されている。

一方、福島県では、27年6月、避難指示区域以外からの避難者（自主避難者）に係る29年4月以降の取扱いについて、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を公表するなど¹⁴、仮設住宅の供与期間の見直しが順次行われてきた。そして、30年8月に県が公表した方針は、次頁の図表1のとおりとなっている。

同方針では、大熊町・双葉町以外の帰還困難区域からの避難者については、特定延長の適用を検討する場合を除き、32年3月末に仮設住宅の供与を終了することとしている。これにより、帰還困難区域からの避難者に対する仮設住宅の供与期間に関して、初めて終了時期が示されることとなった。その根拠としては、復興公営住宅等の整備がほぼ終了し、帰還困難区域からの避難者を含め、安定した住まいの確保に向けた環境が整備されてきていることなどが挙げられている¹⁵。また、内堀福島県知事は、今後の生活再建の見通しを早い段階から立ててもらうため、今回の判断に至った旨発言している¹⁶。

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、住民の意向調査を含む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

¹³ 第196回国会参議院決算委員会会議録7号9頁（平30.6.4）

¹⁴ これに基づき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。

¹⁵ 第84回新生ふくしま復興推進本部会議における福島県避難地域復興局長の発言（平30.8.27）〈<http://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/287195.pdf>〉

¹⁶ 内堀福島県知事記者会見（平30.8.27）〈<http://www.pref.fukushima.lg.jp/site/chiji/kaiken20180827.html#1>〉

対応していくことが求められよう。特に、今回、一部の帰還困難区域からの避難者について、供与期間の終了時期が定められたが、終了時点において、避難指示が継続している可能性もあり、供与期間終了後、避難指示が継続している間の居住の安定の確保が重要な課題となる。また、供与期間の終了時期が定められなかった大熊町・双葉町を含め、帰還困難区域において先行して整備が進められている特定復興再生拠点（（５）にて後述）について、同区域への帰還が、避難者の選択肢の一つとなるよう、取組の周知などを図っていくことも重要である。加えて、福島県が全国26か所に設置している生活再建支援拠点における相談等を通じ、自主避難者を始めとして、ひとたび居住の確保が図られた避難者のフォローアップに万全を期すことも求められている。

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するとしている。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。

図表 1 福島県による応急仮設住宅の供与期間について（平成30年 8 月27日公表）

<p>1 供与期間の延長について</p>
<p>(1) 富岡町、大熊町、双葉町及び浪江町の全域、並びに葛尾村及び飯舘村の帰還困難区域からの避難者 32年3月末まで、更に1年延長。</p> <p>(2) 31年3月末で終了する南相馬市、川俣町、葛尾村及び飯舘村の避難指示解除区域からの避難者 (特定延長) 公共事業の工期等の関係により供与期間内に住居確保ができない特別の事情がある場合、対象者を特定した上で例外的に32年3月末まで延長。</p> <p>※ 県外の借上げ住宅、雇用促進住宅及びUR住宅についても、上記のとおり対応してもらうよう、要請。</p> <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、入居者の住居確保の状況や意向を尊重しながら、県と関係市町村の協議の下、必要に応じて撤去集約化を検討。</p>
<p>2 32年4月以降の供与について</p>
<p>(1) 富岡町及び浪江町の全域、並びに葛尾村及び飯舘村の帰還困難区域からの避難者 32年3月末をもって終了。 ※ 特定延長の適用を検討。</p> <p>(2) 大熊町及び双葉町からの避難者 今後判断。なお、取扱いについては改めて通知。</p>

(出所) 福島県ウェブサイトを基に作成。

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個別化・複雑化しており、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) 交通・物流網の構築

公共インフラの復旧については、平成30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（県・市町村管理区間）95%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。

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）、BRT¹⁷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、平成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、現在、31年3月23日に予定されている運転再開に向け復旧工事が進められている。なお運転再開に合わせ、山田線の利用促進及び沿線の活性化を図ることを目標に、宮古市内の世帯数・人口が増加している地区に新たに2駅を設置することとしている。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、30年10月現在の運休区間は、浪江・富岡間の20.8kmとなっている。加えて、福島県浜通り地域の復興、地元のにぎわい創出等の観点から、31年春に予定されているJヴィレッジ¹⁸全面営業再開に合わせ、新駅を設置する予定となっている。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、インバウンドを含む鉄道需要の維持・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・利便性向上等が、課題になると考えられる。

¹⁷ 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。

¹⁸ 平成9年、日本初のサッカーナショナルトレーニングセンターとして開設。東日本大震災により営業を休止し、同センターの施設は、原発事故の対応拠点として使用されたが、その役割を終了。30年7月一部営業が再開され、31年4月に全面営業再開予定。

イ 復興道路・復興支援道路の整備

復興道路（三陸沿岸道路）、復興支援道路¹⁹（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、平成30年8月11日時点で、総延長550kmのうち331kmが開通済み（整備率60.2%）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、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年度に全線開通が予定されており、復興道路・復興支援道路で、初めての路線全線開通となる。さらに、三陸沿岸道路のうち仙台～宮古については、気仙沼市内を除き31年度までに完成、復興支援道路のうち東北中央自動車道（相馬～福島）については、31年度までに常磐自動車道と接続することが予定されている²⁰。

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）²¹により事業が進められ、通常の道路事業に比べて、工期短縮・早期整備が具体化しつつあるところである。

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。そのため、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、25年～29年の4年間でコンテナ取扱量は約1.8倍、利用企業数は約2.3倍となったことなどが挙げられている²²。その他、①企業の増設・新設が進み、工業団地の拡張も決定した事例、②自動車関連部品の輸送効率化を支援している事例、③内陸と沿岸を結ぶ周辺観光が促進し、インバウンド効果も増加した事例などがあるとされ²³、全線開通の早期実現が課題となっている。

なお、復興道路（三陸沿岸道路）が全線供用されると、無料の復興道路と有料の東北自動車道とが並行することになる。復興道路の全線供用開始を見越した物流関係企業の進出などもみられるとされ、今後、東北地方の人流・物流の変化などについて注視する必要がある。

¹⁹ 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。

²⁰ 国土交通省道路局・都市局「平成31年度道路関係予算概算要求概要」（平30.8）12頁

²¹ 平成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。

²² 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/fukkuou/>〉

²³ 国土交通省東北地方整備局「復興道路・復興支援道路の整備は順調に進捗～被災地の復興に大きく貢献～」（平29.6.14）〈http://www.thr.mlit.go.jp/bumon/kisya/kisyah/images/65718_1.pdf〉

ウ 常磐自動車道の利便性の向上

常磐自動車道については、平成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²⁴、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」、「山元～岩沼」の四車線化について復興・創生期間内（32年度まで）での完成、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年度までの完成を目標とした事業推進などが課題となる²⁵。

（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、①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、全国平均価格との格差が開いており、その格差が回復していない状況が続いていること²⁶、②国外においては、日本産農水産物・食品について、輸入制限の撤廃・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、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、29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+91.3%となっており、27年、28年（それぞれ22年比+4.0%、+28.3%）に引き続き震災前の水準を超え、増加してきているものの、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いえない状況にある（29年全国平均、22年比+180.3%）。加えて、29年の被災三県の状況は、22年比+60.8%、うち福島県は、22年比+10.5%であり、福島県の外国人宿泊者数は、震災後初めて震災前の水準を上回ったものの、依然として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（次頁図表2）。

²⁴ 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）〈https://www.e-nexco.co.jp/pressroom/press_release/tohoku/h28/1220/pdfs/pdf〉

²⁵ 前掲注20 12頁

²⁶ 復興庁福島復興局「福島復興加速への取組」（平30.11）33頁。同資料によると、肉用牛（和牛）の全国平均価格と福島県産平均価格の価格差は、震災前の22年において1kg当たり76円（▲4.3%）であったが、震災後の24年は363円（▲21.0%）、29年は273円（▲10.5%）となっているとされる。〈http://www.reconstruction.go.jp/portal/chiiki/hukukoukyoku/fukushima/material/20181030_fukkokasoku.pdf〉

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、29年度は22年度比72.5%に留まっている。29年1～12月期の福島県内への観光客入込数は22年比95.3%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目にと留まる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2020年に150万人泊（2015年の3倍）にすることを目標としており²⁷、平成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、30年度も継続して行われている。

図表2 外国人宿泊者数

	平成22年（千人泊）	平成29年（千人泊）	増加率
全 国	26,023	72,934	+180.3%
東北六県	505	967	+ 91.3%
被災三県	330	531	+ 60.8%
岩 手	83	183	+119.1%
宮 城	159	252	+ 57.8%
福 島	87	96	+ 10.5%
青 森	59	243	+311.1%
秋 田	64	95	+ 49.6%
山 形	53	98	+ 86.3%

※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。
 ※宿泊数を千人単位で表示しているため、宿泊者数と増加率は一致しない。
 (出所)復興庁「復興の現状」(平30.10.4)を基に作成。

ちなみに、29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：+13.8%に対し、東北六県：+49.1%、福島県：+35.1%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、学生・生徒を含む国内外の観光客が、放射線、廃炉などに関する

²⁷ 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>>

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触れたり、各分野で復興に挑戦する人々から学んだりする貴重な機会として、福島県への旅行が選択されるようにしていく、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、中高生などを対象にしたモニターツアーの実施とその成果のフィードバック、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) 福島の復興・再生

福島の復興・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。その中であって、避難者の帰還に向けた環境整備を含む避難解除等区域²⁸の復興・再生に係る課題への取組は、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状況にある一方で（次頁図表3）、避難者の帰還が、高齢者を中心に増加してきているものの必ずしも十分とは言い難い現状にあることに鑑みれば²⁹、一層重要性を増しているといえる。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。当該地域の復興・再生に向けた主な課題としては、次のような事項が挙げられる。

ア 産業の復興・再生

避難解除等区域の復興・再生においては、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、ふくしま産業復興企業立地補助金³⁰、自立・帰還支援雇用創出企業立地補助金³¹等による産業復興施策が実施されており、福島県全域の統計となるが、工場（敷地面積

²⁸ 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）。

²⁹ 避難区域が設定された11市町村の解除地域の住民登録数に占める居住者の割合は、20.5%（平成30年7月末・8月1日時点。住民登録数・居住者数には、帰還者に加え震災後に新たに住民登録した人を含む。）であるとの報道もなされている（『福島民報』（平30.9.11））。

³⁰ 福島県内に工場等を新設又は増設する企業を支援し、生産規模の拡大と雇用の創出を目的とする福島県の補助金。

³¹ 福島県の避難指示区域等を対象に、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に加え、商業機能の回復を支援し、住民の自立・帰還や産業立地の促進を目的とする国の補助金。

1,000㎡以上)の新增設は、平成24年以降震災前の水準を回復しているとされる。引き続き、工場の新増設等による産業集積・雇用創出の一層の推進が課題となる。

図表3 避難指示解除の状況

解除区域	解除年月日
田村市	平成 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
飯館村(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、平成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、葛尾村及び飯館村)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(帰還困難区域、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)、飯館村の一部区域(帰還困難区域)である。

(出所) 復興庁「復興の現状」(平30.10.4)を基に作成。

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うことが重要である。この点に関し、被災12市町村³²を対象に、福島相双復興官民合同チーム(27年8月創設)³³により、被災事業者への個別訪問・支援が実施されている。なお、個別訪問の結果によると、地元での事業再開を希望する事業者は45%(地元で既に再開済みの事業者を含む。)とされるが³⁴、これらの事業者が十分な経営体力を持って再開できるよう、また、より多く

³² 田村市、南相馬市、川俣町、広野町、檜葉町、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

³³ 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：平29.5)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)。

³⁴ 前掲注26 11頁

の事業者の帰還が更に促進されるよう、設備投資や人材確保、販路開拓や新ビジネスの創出などの事項に関し、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る。

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・介護等のソフト面³⁵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・介護サービスを受けられるようにすることが極めて重要である。ちなみに、住民意向調査で、帰還の意向に関し「まだ判断がつかない」と回答している者は、「判断するために必要な条件」として、「医療・介護等の再開」を上位に挙げていることなどから³⁶、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³⁷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年度より、一定期間従事した場合に返済が免除される就職準備金の拡充や全国の介護施設等からの応援職員の確保支援等を通じた相双地域等における福祉・介護人材の確保と避難解除区域内の入所施設等への運営支援を一体的かつ時限的に実施する「相双地域等における介護サービス提供体制の確保等」が実施されている。

救急医療や入院等の措置にも対応可能な「福島県ふたば医療センター附属病院」の開院（30年4月）など、医療・介護サービスの復興も進んできているものの、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は依然として厳しい状況にあり、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) 地域公共交通

今後、医療施設などの整備が進展しても、帰還者の通院など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、それらの施設を利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：平成29年5月）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

³⁵ 医療・介護以外のソフト面では、教育、買物環境などの整備が重要な課題と考えられる。

³⁶ 復興庁「平成29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30.3.6）9頁<<http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-4/ikoucyousa/>>

³⁷ 地域の医師確保、救急医療の確保など、地域における医療課題の解決を図るため、都道府県に設置された基金のこと。

地域公共交通網を形成するため必要な措置を講ずることとされている（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、30年3月、福島県において、避難地域³⁸における広域公共交通に関するマスタープランとして「福島県避難地域広域公共交通網形成計画」が策定されている。同計画は、30年度から34年度の5年間を計画期間とし、通院・買物等の日常生活を支える広域的な市町村間の移動手段の確保等を基本方針としている。同計画を踏まえ、帰還者、一時帰宅を含めた避難地域への訪問者など、多様なニーズに対応した広域バス路線の再開・充実、広域バス路線と地域内バス等との有機的な連携など、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）帰還困難区域における特定復興再生拠点の整備

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（帰還困難区域の状況について（4）図表3参照）。なお、福島県全体の避難者数約4.3万人（平成30年10月時点）に対し³⁹、避難指示区域からの避難者は約2.4万人（30年4月時点）となっており⁴⁰、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、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指針」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：29年5月）において、「特定復興再生拠点区域」（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）が創設された。

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本指針」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

³⁸ 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

³⁹ 福島県災害対策本部「平成23年東北地方太平洋沖地震による被害状況即報（第1747報）」（平30.11.5）1頁<http://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/life/389528_959134_misc.pdf>

⁴⁰ 前掲注26 5頁

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、30年4月1日時点で帰還困難区域に居住者・世帯のいない南相馬市を除く全6町村において、特定復興再生拠点区域復興再生計画の認定が完了しており⁴¹、今後、各計画の円滑・確実な執行に向けた体制整備、帰還予定者の意向等を踏まえた計画の適切な執行、帰還検討者等に対する計画の進捗状況などに係る適切な情報提供、必要な予算の確保などが課題となる。

3. おわりに（復興期間終了後も見据えた今後の復興施策）

復興期間の後半5年間（復興・創生期間）が終了する平成32年度末まで、残り約2年4か月となり、復興・創生期間中、さらにはその終了後の復興施策の在り方が課題となっている。このような中で、基本方針は、前述のとおり閣議決定（28年3月）から3年後を目途に必要な見直しを行うこととされており、31年春頃に、復興施策に関する新たな閣議決定が行われる可能性もある。

今後の復興の進め方に関しては、政府より、地震・津波被災地域については、32年度までに当該地域の復興をやり遂げるという決意のもと、復興の加速化に取り組む一方で、原子力災害被災地域については、中長期的対応が必要であり、復興・創生期間後も国が前面に立って取り組む必要があるとの認識が示されている⁴²。

ここからも明らかなように、復興・創生期間終了後も必要な復興事業は残存することとなる。その一方で、復興庁は、別に法律で定めるところにより、33年3月31日までに廃止するものとされる（復興庁設置法第21条）。また、復興庁が廃止されたときは、東日本大震災復興特別会計は、別に法律で定めるところにより、廃止するものとされている（特別会計に関する法律附則（平成24年法律第15号）第2条第1項）。

復興庁と東日本大震災復興特別会計は、復興施策を執行面と財源面から支える主要な組織・スキームであるが、いずれも復興・創生期間の終了とともに廃止される時限的な性質を有するものである。そのため、復興・創生期間後の復興施策の在り方を検討するに当たっては、現行組織・スキームの改廃なども含め、復興施策の執行・財源に係る制度設計のより抜本的な議論が求められることになると考えられる。

政府は、今後、県や被災市町村の協力を得ながら、復興施策の進捗状況や復興・創生期間後に対応が必要な課題を整理した上で、復興・創生期間後の復興の進め方について検討することとしている⁴³。また吉野復興大臣（当時）からは、「どういう仕事が継続していくのか、そこにはどれだけのお金がかかるのか、この2つをきちんと捉まえることによ

⁴¹ 特定復興再生拠点区域復興再生計画の認定日は次のとおり。双葉町（平成29年9月15日）、大熊町（29年11月10日）、浪江町（29年12月22日）、富岡町（30年3月9日）、飯館村（30年4月20日）、葛尾村（30年5月11日）

⁴² 前掲注7 3頁

⁴³ 前掲注7 3頁

て、それを成し遂げるためにはどういう組織が一番適しているのか、組織論はおのずとついてくる」旨の発言がなされている⁴⁴。このような復興推進組織の在り方に加え、復興財源の確保方策や、復興交付金など現行の国の支援制度の存続・見直し等の課題に関して、必要な事業とそれに要する費用の見通しを踏まえつつ、今後、復興・創生期間後に必要とされる国の対応が検討・整理されていくものと考えられる。なお、渡辺復興大臣は前述した基本方針の見直しの中で後継組織の方向性も示す考えであるとの一部報道もなされている⁴⁵。

ところで、今後の復興施策の在り方を検討するに当たり特に留意すべき点は、震災から7年8か月が経過し、復興をめぐる状況がより多様化していることである。32年度までの復興の完了が目指されている地震・津波被災地域においても、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。復興施策においては、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の在り方に、一層重点を置く必要が生じてきているといえ、施策の一層の展開が求められるところである。

(せんずい たけひろ)

⁴⁴ 吉野復興大臣記者会見録（平30.9.21）〈<http://www.reconstruction.go.jp/topics/18/09/20180925144127.html>〉

⁴⁵ 『東京新聞』（平30.10.18）