

## 復興庁の存続方針と後継組織の在り方

森 秀勲

(内閣委員会調査室)

1. はじめに
2. 復興庁設置の経緯と設置期限
3. 復興庁設置期間終了後をめぐる動き
  - (1) 復興・防災庁等の提言
  - (2) 復興庁の存続を求める主張
  - (3) 後継組織の設置方針
  - (4) 復興庁存続方針決定へ
4. 復興庁の存続及び後継組織の在り方をめぐる論点
  - (1) 復興の進捗状況を踏まえた組織の在り方
  - (2) 防災機能を統合する場合の課題
  - (3) 時限的組織としての課題
5. おわりに

### 1. はじめに

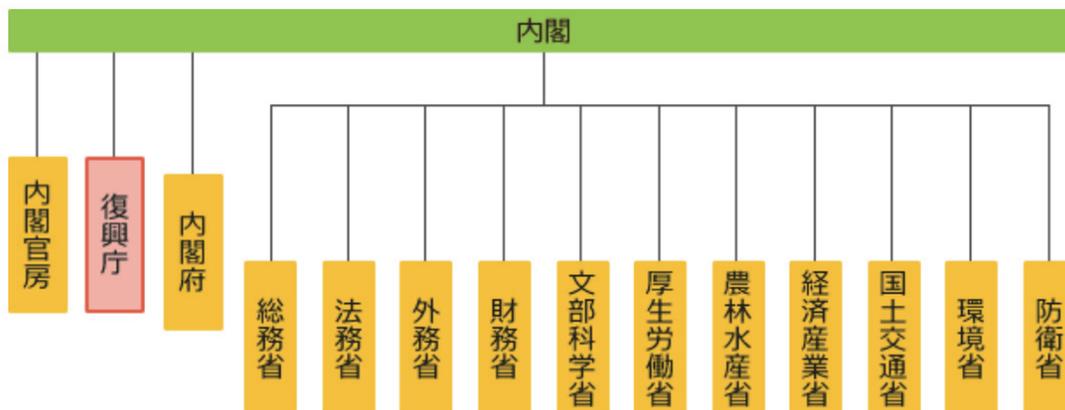
復興庁は、東日本大震災からの復興のための国の施策について、各省よりも一段高い立場から企画・立案・総合調整を担う内閣直属の機関であり（図表1を参照）、関係府省の事業を統括・監理し、復興予算の一括要求・確保等を行うほか、地方機関として岩手県、宮城県及び福島県に復興局を設置している。また、内閣総理大臣を主任の大臣とし、復興庁の事務を統括する復興大臣を置いている<sup>1</sup>。

令和3年（2021年）3月31日、この復興庁が震災発生年（平成23年）から10年間の設置期限を迎える。政府は、復興庁の設置期間を10年間延長する方針を示しており（本稿3.（4）を参照）<sup>2</sup>、令和元年中にこの方針を閣議決定した上で、次期通常国会に関連法案

<sup>1</sup> 復興庁の概要（復興庁ウェブサイト）〈[https://www.reconstruction.go.jp/topics/1\\_hukkouchou\\_gaiyou.pdf](https://www.reconstruction.go.jp/topics/1_hukkouchou_gaiyou.pdf)〉など（以下、本稿は令和元年12月4日の情報に基づいて執筆したものであり、ウェブ情報の最終アクセスも同様である。）

<sup>2</sup> 『復興・創生期間』後における東日本大震災からの復興の基本方針【骨子案】（復興推進委員会（第32回）

図表 1 復興庁の内閣における位置付け



(出所) 首相官邸ホームページ <<http://www.kantei.go.jp/fukukou/organization/reconstruction.html>>

を提出する予定である<sup>3</sup>。

そこで、本稿では、復興庁設置の経緯を振り返りつつ、今回の復興庁存続方針に至る経緯、復興庁の存続及び後継組織の在り方をめぐる論点を整理したい。

## 2. 復興庁設置の経緯と設置期限

第 177 回国会において、平成 23 年 6 月 20 日に議員立法で成立した東日本大震災復興基本法（平成 23 年法律第 76 号）は、同法第 24 条において、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、同施策の実施等に関する事務をつかさどる「復興庁」を、期間を限って内閣に設置することとし、可能な限り早い時期に法制上の措置を講ずるものと規定した<sup>4</sup>。

これを受け、「東日本大震災からの復興の基本方針」（平成 23 年 7 月 29 日東日本大震災復興対策本部決定、同年 8 月 11 日改定。以下「復興基本方針」という。）において、「東日本大震災からの復興に関する国の施策に関し、既存省庁の枠組みを超えて地方公共団体のニーズにワンストップで対応できるようにするなどのため、復興庁（仮称）を設置することとし、その全体像について年内に成案を得るとともに、その後速やかに、設置法案を国会に提出する」との方針が掲げられた<sup>5</sup>。

(令和元年 11 月 7 日)資料) <[https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat7/sub-cat7-2/20191107\\_shiryoul.pdf](https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat7/sub-cat7-2/20191107_shiryoul.pdf)> 16 頁

<sup>3</sup> 『読売新聞』(令元. 11. 7)。また、11 月 27 日の参議院東日本大震災復興特別委員会において、田中和徳復興大臣から、復興庁設置法、東日本大震災復興特別区域法、福島復興再生特別措置法の一部改正について、次期国会に提出する方針である旨の答弁があった（第 200 回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第 3 号（令元. 11. 27）（執筆時点で未定稿のためページ表記を省略。以下同じ））。

<sup>4</sup> 政府案（東日本大震災復興の基本方針及び組織に関する法律案（閣法第 70 号）。平成 23 年 5 月 13 日提出、6 月 9 日撤回承諾）では、復興庁については、附則において「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ものと規定していたが、与野党協議を踏まえて提出され、成立した東日本大震災復興基本法案（衆第 13 号）では、本則に条文を移し、「できるだけ早期に設置」と規定された（寺西香澄「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～」『立法と調査』No. 318（2011. 7））。

<sup>5</sup> 「復興基本方針」<<https://www.reconstruction.go.jp/topics/110811kaitei.pdf>> 32 頁

図表2 復興庁をめぐる経緯と今後の流れ

平成23年(2011年) 3月11日	・東日本大震災(東北地方太平洋沖地震)発生
6月20日	・東日本大震災復興基本法成立
6月24日	・東日本大震災復興対策本部設置
7月29日	・東日本大震災復興対策本部「東日本大震災からの復興の基本方針」決定(同年8月11日改定):復興期間を10年間とし、平成27年度までの前半5年を「集中復興期間」と位置付け
12月9日	・復興庁設置法成立
平成24年(2012年) 2月10日	・復興庁発足(東日本大震災復興対策本部廃止)
平成27年(2015年) 6月24日	・復興推進会議「平成28年度以降の復旧・復興事業について」決定:復興期間後半5年間(平成28年度~32年度)を「復興・創生期間」と位置付け
平成28年(2016年) 3月11日	・『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閣議決定
平成31年(2019年) 3月8日	・『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の変更について閣議決定:復興庁の後継組織を置く方針を明記
令和元年(2019年) 6月21日	・「経済財政運営と改革の基本方針2019」(骨太方針2019)閣議決定:年内に復興・創生期間後の基本方針を定めるとともに、復興庁の後継組織を置く方針を明記
8月5日	・自由民主党と公明党が「東日本大震災復興加速化のための第8次提言~新たな復興の道筋について~」を安倍総理に申し入れ
11月7日	・復興推進委員会(第32回):復興庁から『復興・創生期間』後における東日本大震災からの復興の基本方針【骨子案】提示
12月中	・『復興・創生期間』後における東日本大震災からの復興の基本方針閣議決定(予定)
令和2年(2020年)	・政府から所要の法律案を通常国会に提出(見込み)
令和3年(2021年) 3月31日	・「復興・創生期間」終了 ・復興庁の設置期限

(出所) 復興庁ウェブサイト <<http://www.reconstruction.go.jp/>>等を参照して筆者作成

政府において検討が進められた結果、第179回国会において、同年11月1日に復興庁設置法案が提出され、12月6日に衆議院で復興庁による復興予算の一括要求と関係行政機関への配分等を所掌事務に追加する等の修正議決を行い、同月9日に参議院で可決、成立した。復興庁設置法(平成23年法律第125号)は平成24年2月10日に施行され、同日、復興庁が発足した<sup>6</sup>。

なお、復興基本方針において、「被災各県の計画を踏まえ、阪神・淡路大震災の例も参考としつつ、復興期間は10年間」とされた<sup>7</sup>ことを受け、復興庁の設置期限は、復興期間と合わせて、震災発生年から10年間とされ、復興庁設置法第21条に「復興庁は、別に法律で定めるところにより、平成33年3月31日までに廃止するものとする」旨が規定された(復興庁をめぐる経緯について図表2を参照)。

<sup>6</sup> 復興庁設置法制定の経緯については、櫻井敏雄ほか「復興推進体制の整備—復興特区法、復興庁設置法、福島特措法—」『立法と調査』No.329(2012.6)17~20頁を参照。

<sup>7</sup> 前掲注5 3頁

### 3. 復興庁設置期間終了後をめぐる動き

平成 28 年度から復興期間後期の「復興・創生期間」<sup>8</sup>が始まり、復興庁の設置期限が近づいてくると、復興庁設置期間終了後の同庁の存廃の是非や後継組織の在り方をめぐる議論が行われるようになった。

#### (1) 復興・防災庁等の提言

一つは、復興庁の後継組織として復興と防災の両方を担う復興・防災庁（省）を設置する案である。

東日本大震災復興構想会議議長や復興推進委員会委員長を歴任した五百旗頭真氏は、既に起きた災害からの復興だけでなく、今後発生が想定されている南海トラフ地震や首都直下地震といった大災害に対応するには、これまでのように警察・消防・自衛隊から災害派遣医療チーム（DMAT）までが全体の指揮なしに個別に対応することでは限界があり、限られた資源を重複や空白を作らず効果的に用いるために「防災復興省」を創設することを提案している<sup>9</sup>。また、都市計画を専門とする塩崎賢明氏は、日本には災害に対応する組織として内閣府防災担当、総務省消防庁、警察庁、防衛省などがあるが、全体を見ている組織は一つもなく、復興庁を米国連邦緊急事態管理局（FEMA）等のように、あらゆる災害への備えができる組織に再編成すべきであると主張した<sup>10</sup>。

自治体レベルでも、全国知事会は、南海トラフ地震や首都直下地震だけでなく、大規模かつ広範囲に大きな被害をもたらした平成 30 年 7 月豪雨を念頭に、復興庁の設置期限を見据えつつ、「国難レベルの巨大災害に備えるために、国の指揮命令系統を明確化し、対応調整権限や予算措置権を含めて、災害への備えから復旧・復興までを担う「防災省（仮称）」を創設すること」を提言している<sup>11</sup>。また、関西広域連合<sup>12</sup>は、巨大災害に対応するため、防災・減災政策から復旧・復興支援までを専門に担う省庁レベルの組織として「防災省（庁）」を創設し、大臣など専任の幹部を配置することを提案している。この提案では、バックアップ機能を考慮して「東京と関西に同じ機能を持つ複数の拠点を設置」という点が特徴的であるが、東北拠点に「東日本復興部門」を置いて、「東日本大震災からの復興施策を継続的に推進するとともに、ノウハウを蓄積し、今後の大災害時の効果的な施策推進に活かすための検証を行う」とした<sup>13</sup>。

<sup>8</sup> 10 年間の復興期間のうち平成 27 年度までの前半 5 年間は、復興基本方針において「被災地の一刻も早い復旧・復興を目指す観点から、復興需要が高まる当初の 5 年間は「集中復興期間」と位置付ける」とされた。また、後半 5 年間（平成 28 年度～32 年度（令和 2 年度））は、平成 27 年 6 月、「平成 28 年度以降の復旧・復興事業について」（平成 27 年 6 月 24 日復興推進会議決定）において、被災地の自立につながり、地方創生のモデルとなるような復興を実現していく観点から、「復興・創生期間」と位置付けられた。

<sup>9</sup> 『朝日新聞』（平 31.3.8）、『日本経済新聞』（令元.5.20）

<sup>10</sup> 『毎日新聞』（令元.9.18）

<sup>11</sup> 全国知事会「国難レベルの巨大災害に負けない国づくりをめざす緊急提言」（平成 30 年 7 月 26 日）〈<http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/02kakutei.pdf>〉

<sup>12</sup> 府県を超える広域防災等の課題に取り組むため、地方自治法第 284 条第 3 項の規定に基づき、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、鳥取県及び徳島県並びに京都市、大阪市、堺市及び神戸市をもって組織された広域連合

<sup>13</sup> 関西広域連合我が国の防災・減災体制のあり方に関する懇話会「我が国の防災・減災のあり方に係る検討報告書～防災省（庁）創設の提案～」（平成 29 年 7 月）〈<https://www.kouiki-kansai.jp/material/files/group>〉

## (2) 復興庁の存続を求める主張

他方で、現行の復興庁ないし復興庁が担ってきた機能を存続させるべきとする声も根強かった。内堀雅雄福島県知事は、福島の実情について、未曾有の災害が現在進行形で今もなお約4万人が避難生活を続けているほか、避難指示が出された地域の復興・再生や被災者の生活再建、廃炉・汚染水対策等の課題が山積しているとしつつ、これまで復興庁が大臣のリーダーシップの下で復興財源の確保や各省庁よりも一段高い立場からの総合調整など司令塔としての重要な役割を果たしてきたと評価し、こうした現在の復興庁の機能を継続するよう主張した<sup>14</sup>。

また、震災後に内閣官房参与を務めた五十嵐敬喜氏は、復興庁は、ハード面の復興事業の完了後も生活支援、医療や心身のケア、コミュニティの再生などの課題を本格的に担当できる唯一の組織であり、将来の大災害に震災復興の教訓を活かしていくためにも、組織の縮小や業務内容の変更等はあっても、常設機関として存続させるべきであると述べた<sup>15</sup>。

## (3) 後継組織の設置方針

平成30年12月18日、復興庁は、「復興施策の進捗状況、原子力災害からの復興の状況等を踏まえ、3年後を目途に必要な見直しを行うものとする」とされていた『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（平成28年3月11日閣議決定）<sup>16</sup>を同年度中に見直すこととし、その中で、復興・創生期間後の復興の進め方について、「後継組織のあり方も含め、一定の方向性を示す」との方針を示した<sup>17</sup>。また、復興庁が被災地における復興事業の進捗状況等の調査を実施したところ、地震・津波被災地域では事業の復旧や商業施設の整備など、産業・生業の再生は着実に進展し、復興の総仕上げの段階を迎えている一方、被災者の見守りや心のケア、コミュニティの形成、被災した児童生徒等への支援などについて、復興・創生期間後も一定期間対応が必要となることが分かった<sup>18</sup>。

こうした点を踏まえ、政府・与党は、新たな組織を立ち上げ、平成33年度（令和3年度）以降も国が復興事業に関与し続ける必要があるとの認識で一致し、内閣府の外局として担当大臣を置く方向となったと報じられている<sup>19</sup>。このほか、将来発生が予想される巨大災害等に対応するため、復興庁に蓄積されたまちづくりや産業再生などの教訓を今後に生かす狙いから、内閣府の防災組織を統合させる案が出ていたとされる<sup>20</sup>。

---

/4/1503446032.pdf)。なお、前述の五百旗頭真氏も、東京の被災を想定して、防災復興庁は首都以外にも1か所の拠点をあらかじめ設置すべきとしている（『日本経済新聞』（令和.5.20））。

<sup>14</sup> 『毎日新聞』（令和.9.18）

<sup>15</sup> 五十嵐敬喜「復興政策を総点検する——復興庁の存続を」『世界』（2018.4）

<sup>16</sup> 同方針 12頁

<sup>17</sup> 復興庁「復興・創生期間後も対応が必要な課題の整理」（平成30年12月18日）〈[https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/successor-org/material/20181218\\_kadainoseiri.pdf](https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/successor-org/material/20181218_kadainoseiri.pdf)〉 1頁

<sup>18</sup> 同上 1～5頁

<sup>19</sup> 『朝日新聞』（平31.2.11）。「後継組織について、政府・与党が検討する内閣府への移管については、金融庁などと同じような外局とする案や、他省庁との調整を担う一部局（内局）とする案がある」との報道もあった（『東京新聞』（平31.3.9））。また、担当大臣について、当初は、被災自治体が復興庁廃止後も担当閣僚を置くことを求めているのに対して、政府・与党内には、体制縮小はやむを得ない、専任閣僚を置くのは厳しいとの指摘があったとされる（『東京新聞』（平30.12.16））。

<sup>20</sup> 『朝日新聞』（平31.2.11）

平成 31 年 3 月 8 日、政府は、『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の変更について」を閣議決定し、復興庁の後継組織について、「復興庁と同じような司令塔として各省庁の縦割りを排し、政治の責任とリーダーシップの下で東日本大震災からの復興を成し遂げるための組織を置く」とともに、「復興・創生期間後も対応が必要な事業を確実に実施できるよう、後継組織のあり方について検討する」とし、後継組織を置く方針を明記した<sup>21</sup>。

これに対して、復興庁後継組織に関する主要各紙社説は、「復興という重い責務を担える組織を」（読売）、「「防災庁」を新設すべき」（朝日）、「「復興・防災省」への拡大再編すべき」（毎日）、「屋上屋を架すようなことでは困る。事前の防災から初動対応、復旧・復興までどんな体制で取り組めばいいのか、改めて慎重に検討してほしい」（日経）、「事前の防災と災害時の初動対応、そして復興事業を一元的に管轄する組織は検討に値しよう」（産経）と反応が分かれた<sup>22</sup>。

#### （４）復興庁存続方針決定へ

政府は、さらに、令和元年 6 月 21 日に閣議決定した「経済財政運営と改革の基本方針 2019」（骨太方針 2019）において、「復興・創生期間後の適切な対応を図るため、年内にその基本方針を定めるとともに、復興庁の後継組織として、復興庁と同じような司令塔として各省庁の縦割りを排し、政治の責任とリーダーシップの下で東日本大震災からの復興を成し遂げるための組織を置くこと」を明記し、年内に後継組織を含めた復興期間後における基本方針を策定する予定であることを示した<sup>23</sup>。

与党内でも復興庁の後継組織についての検討が行われ、令和元年 8 月 5 日、自由民主党と公明党は、「東日本大震災 復興加速化のための第 8 次提言～新たな復興の道筋について～」を安倍総理に申し入れた。その中で、復興庁の後継組織については、地震・津波被災地域で道路など復興期間を超える事業が残されている、心のケアなどの支援がこれからも必要とされている、原子力事故災害被災地域では帰還困難区域の避難指示解除の見通しが立っていない、更に中間貯蔵事業は 30 年にわたり、東京電力福島第一原子力発電所の廃炉処理にも 30 年間から 40 年間かかる等の観点から、「復興庁の後継組織は、現行のまま総理直轄の組織とし、専任の大臣を置くこと。また、復興施策の企画・立案や復興事業予算の一括要求、地域の要望や課題にワンストップで対応できる機能など、これまでの総合調整機能を維持すること」を求めた。他方、「近年多発する大規模災害に機動的に対する防災力の向上に資するため、東日本大震災からの復興で得た教訓や蓄積されたノウハウを政府防災部局や地方公共団体と共有するなど、防災と復興の有機的連携を図る措置を講ずるこ

<sup>21</sup> 『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の変更について」〈[https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat12/sub-cat12-1/20190308\\_kihonhoushinhenkou.pdf](https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat12/sub-cat12-1/20190308_kihonhoushinhenkou.pdf)〉 22 頁

<sup>22</sup> 『読売新聞』（平 31. 3. 11）、『朝日新聞』（平 31. 3. 11）、『毎日新聞』（平 31. 3. 12）、『日本経済新聞』（平 31. 3. 10）、『産経新聞』（平 31. 3. 12）

<sup>23</sup> 「経済財政運営と改革の基本方針 2019」（令和元年 6 月 21 日閣議決定）〈[https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2019/2019\\_basicpolicies\\_ja.pdf](https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2019/2019_basicpolicies_ja.pdf)〉 6 頁

と」を求めた<sup>24</sup>。

この提言に先立って、与党内では、内閣府防災担当を格上げする「防災・復興庁」案、内閣府防災担当が復興を兼ねる案などが出たが、政府は、復興庁が他省庁より高い位置付けとなっている現体制の方が力を発揮できると判断したとされている<sup>25</sup>。また、公明党は復興庁の後継組織として「復興・防災庁」の創設を掲げていた<sup>26</sup>が、被災自治体からも復興事業の体制縮小を懸念する声上がり、同党が折り合う形で決着したとされる<sup>27</sup>。

復興庁をそのまま存続させる動きに対して、「防災庁」ないし「復興・防災省」創設を主張していた各紙のうち朝日新聞は引き続き「復興庁を核に「防災庁」をつくり、大災害に備えるよう、政府・与党に再考を求める」とする一方、毎日新聞は、「復興庁が存続することにより、防災強化の議論がしぼむことがあってはならない」とし、「政府は復興庁の新たな設置期限などの基本方針を年末までにまとめ、関連法案を通常国会に提出する。防災の司令塔となる組織の設置方針も併せて示すべきだ」とした<sup>28</sup>。

復興庁は、令和元年11月7日の復興推進委員会に「『復興・創生期間』後における東日本大震災からの復興の基本方針【骨子案】」（以下「骨子案」という。）を示した<sup>29</sup>。この骨子案では、本稿の冒頭で触れたように、復興庁の設置期間を10年間延長するとともに、引き続き内閣直属の組織とし、内閣総理大臣を主任の大臣に充て、復興大臣を置くほか、復興事業予算の一括要求や地方公共団体からの要望等へのワンストップ対応など、現行の総合調整機能を維持する方針が示された。被災3県に置く復興局については、これを維持する一方、岩手復興局と宮城復興局の位置を沿岸域に変更するとされた（現行の復興局について図表3を参照）。また、復興・創生期間後5年間の復興事業の更なる進捗状況を踏まえ、組織の在り方を見直すこととされた。

この骨子案では、組織面以外についても、復旧・復興事業については当面5年間の事業規模を整理し、必要な事業を確実に実施するものとし、そのための財源等として東日本大震災復興特別会計と震災復興特別交付税制度を継続するほか、東日本大震災復興特別区域法、福島復興再生特別措置法及び株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法の法制度についても所要の見直しを検討することとされた<sup>30</sup>。そして、組織面を含むこれらの取組に関連して、「法律の改正により措置すべき事項のうち、速やかに対応すべきものについては、所要の法案を次期通常国会に提出」するものとされた（政府は、この骨子案を基に、年内に「『復興・創生期間』後における東日本大震災からの復興の基本方針」を正式に決定する予定である。復興庁をめぐる今後の流れについて図表2を参照）。

---

<sup>24</sup> 自由民主党・公明党「東日本大震災 復興加速化のための第8次提言～新たな復興の道筋について～」(令和元年8月5日) 22～23頁

<sup>25</sup> 『読売新聞』(令元. 7. 23)、『産経新聞』(令元. 7. 26)

<sup>26</sup> 『毎日新聞』(平 31. 4. 18)

<sup>27</sup> 『産経新聞』(令元. 7. 26)、『東京新聞』(令元. 7. 26)

<sup>28</sup> 『朝日新聞』(令元. 8. 9)、『毎日新聞』(令元. 8. 20)

<sup>29</sup> 前掲注2 16頁。復興庁の後継組織が防災も担当する案を退けた理由について、田中和徳復興大臣から、一人の大臣が東日本大震災の復興のみならず、全国で多発する災害への対応まで担当することが想定され、「そのような体制では、まだ道半ばである東日本大震災からの復興に対し十分な役割を果たすことは困難である」旨の答弁があった(第200回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第3号(令元. 11. 27))。

<sup>30</sup> 同上 15頁

図表3 現行の復興局の体制



(出所) 復興庁「復興の取組と関連諸制度」(令和元年11月7日) <[https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat7/sub-cat7-2/20191107\\_sanko1.pdf](https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat7/sub-cat7-2/20191107_sanko1.pdf)> 3頁を筆者加工

#### 4. 復興庁の存続及び後継組織の在り方をめぐる論点

##### (1) 復興の進捗状況を踏まえた組織の在り方

上述の骨子案では、復興・創生期間後の復興事業の取組について、地震・津波被災地域においては、公共インフラ整備等を中心に復興・創生期間内にほとんどの事業が完了する見込みである一方で、心のケア等の被災者支援を始め、今後も一定の支援が必要な事業がなお残るとし、復興・創生期間後も対応が必要な事業について、「復興・創生期間後5年間において取組を着実に実施することにより、復興事業がその役割を全うすることを目指す」としている<sup>31</sup>。他方で、原子力災害被災地域においては、「本格的な復興・再生には中長期的な対応が必要であり、復興・創生期間後も引き続き国が前面に立って取り組む」とし、「当面10年間、本格的な復興・再生に向けた取組を行う」ほか、「復興・創生期間の終了から5年後に復興施策の進捗状況や効果検証等を踏まえ、復興事業全体のあり方について見直しを行う」としている<sup>32</sup>。

復興事業が徐々に完了し、事業の規模が縮小していけば、復興庁に期待される役割も変化していくことが想定される。被災自治体との窓口の役割を持つ各復興局の縮小ないし廃

<sup>31</sup> 前掲注2 11頁

<sup>32</sup> 前掲注2 12頁

止を検討することも考えられるが<sup>33</sup>、その場合、被災地域住民の復興意欲に与えるマイナスの影響を考慮に入れる必要がある。他方で、復興事業が完了した暁には、復興庁の縮小等の目に見える変化を通じて被災地が震災から立ち直った姿を早期に示すことも、風評被害を払拭して地域経済を再活性化させる観点からは重要である。復興庁や復興局の縮小等を議論していく際は、以上の両面を踏まえる必要があると思われる<sup>34</sup>。

## （２）防災機能を統合する場合の課題

ここ数年は「数十年に一度」規模の自然災害が相次いだこともあり「いわゆる防災庁設置論が再度注目されるようになった」中で、「防災庁設置論者がその母体として復興庁を想定する」「復興庁の存続論者がその後継として防災庁設置論に期待する」という状況になっている<sup>35</sup>。従来、防災庁（あるいは危機管理庁）設置論については、FEMAなど諸外国の災害対処機関の日本版という形で提言が行われてきた<sup>36</sup>。この問題に関連して、政府では「危機管理組織の在り方」という観点から検討が行われ、平成27年3月に「政府の危機管理組織の在り方について（最終報告）」が公表された<sup>37</sup>。同報告によると、1979年に設置されたFEMA（7,000人以上の常勤職員、10,000人以上の非常時対応要員を擁する）のように「平時から危機管理対応に関し大きな組織が置かれているのはアメリカのみであり、…アメリカにおいても、FEMAは大きな組織ではあるものの全ての災害対応を担っているのではなく、業務分野に応じて関係省庁が対応することになっている」としている<sup>38</sup>。そして、「現段階において、政府における統一的な危機管理対応官庁の創設等中央省庁レベルでの抜本的な組織体制の見直しを行うべき積極的な必要性は、直ちには見出しがたい」との結論を出している<sup>39</sup>。

他方で、政府・与党における復興庁後継組織の検討過程の一時期に浮上したのは、新組織を内閣府の外局とし、これに内閣府の防災組織を統合させる案であるが（本稿3（3）

<sup>33</sup> この点で、骨子案に盛り込まれている復興局の移転が組織の縮小につながらないかとの質疑に対して、田中和徳復興大臣からは、岩手復興局及び宮城復興局の位置を沿岸に移す、復興の課題が集中する地域に組織の軸足を移す等、その規模も含めて検討しているが、復興を成し遂げるための人材は必要であるとの認識は持っている旨の答弁があった（第200回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第3号（令元.11.27））。

<sup>34</sup> なお、直接組織の在り方に関係する点ではないが、骨子案が、地震・津波被災地域においては5年で「復興事業がその役割を全うすることを目指す」としている点に対して、田中和徳復興大臣から、「復興のための特別な措置としての復旧復興事業を行うという段階から、地方創生を始めとする政府全体の施策を活用する段階へと移行した状況を想定して」このような表現としているとの答弁がなされている（第200回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第3号（令元.11.27））。

<sup>35</sup> 寺迫剛「東日本大震災から8年目の復興庁―復興・創生期間半ばに生じた防災庁設置論への岐路―」『季刊行政管理研究』No.164（2018.12）20頁

<sup>36</sup> 例えば、岡村光章「米国連邦緊急事態管理庁（FEMA）と我が国防災体制との比較論」『レファレンス』No.736（2012.5）。諸外国における災害対処機関について、「政府の危機管理組織の在り方について（最終報告）」（平成27年3月30日政府の危機管理組織の在り方に係る関係副大臣会合）〈[http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kaigou/saishu/pdf/saishu\\_houkoku2.pdf](http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kaigou/saishu/pdf/saishu_houkoku2.pdf)〉9～13頁。このほか、例えば、ドイツ連邦国民防護・災害支援庁（BBK）については、前掲注35・寺迫剛 28～29頁、イタリアの災害防護庁については小谷眞男「イタリアにおける大規模災害と公共政策―2009年アブルッツォ州震災の事例を中心に―」『海外社会保障研究』No.187（Summer 2014）を参照。

<sup>37</sup> 前掲注36・「政府の危機管理組織の在り方について（最終報告）」22～23頁

<sup>38</sup> 同上 7、8、13頁

<sup>39</sup> 同上 22～23頁

参照)、これに対しては、防災は予防的な対応が中心となるため、災害が発生してからの対応が中心となる復興とは役割が異なる側面もあるとの指摘がある<sup>40</sup>。その一方で、新組織による将来の災害への対応に関して、他の省庁は復興庁が事実上存続し事業対象が全国に広がることで権限が奪われることを警戒しているとの指摘がある<sup>41</sup>。しかし、そもそも内閣府の防災担当者は100人に満たず、防災行政を一元的に管轄する体制になっておらず、各省庁からの出向者は数年で交代しており、災害対応のノウハウなどを蓄積することもできないとの指摘がある<sup>42</sup>。復興庁の職員数は、非常勤職員を含めて約520人であり（行政機関職員定員令（昭和44年政令第121号）によると定員は207人）<sup>43</sup>、復興庁と内閣府防災担当を合わせてもせいぜい数百人の規模である。

以上のように、FEMA等にならった防災庁新設の議論と、復興庁を基礎として検討されている復興・防災庁等の議論とは、規模だけ見ても相当な開きがある。仮にFEMA型の防災庁に復興庁の機能を組み入れるとした場合、その一部を構成することになる復興庁を議論の出発点とするよりは、まずは、その受皿となる防災庁そのものについて、災害対策における予防、応急対策、復旧・復興という各段階において、国がどこまで、どのような役割を担うのか等の制度設計を固める必要があると思われる。他方、復興庁に内閣府防災担当を統合させる案については、単なる数合わせではなく、統合による相乗効果が得られるような組織を構築できるかどうかが課題となる。

### （3）時限的組織としての課題

復興庁は、国家行政組織法（昭和23年法律第120号）や内閣府設置法（平成11年法律第89号）ではなく復興庁設置法に規定される独立性の高い機関であり、その任務及び所掌事務として、復興に関する内閣の事務を内閣官房とともに助け、行政各部の施策の統一を図る<sup>44</sup>ことが規定されている。しかし、復興庁が、制度上は各省より一段高い立場で機能するように作られていたとしても、そのとおり機能しているかどうかは別問題である。復興庁に対しては、元々復興事業の立案から実施までを全般的に担う省庁となるはずが、事業権限を譲りたくない他省庁の抵抗で崩れ、省庁間の調整や復興交付金の配分などに業務が限定されており、司令塔として十分に機能を果たしているか疑問視されているとの指摘がある<sup>45</sup>。また、「2年単位の人事異動を繰り返す霞が関で、復興庁が「被災自治体のお財布」ではなく、本当に「復興の司令塔」になれるのか」との指摘もある<sup>46</sup>。

復興庁は、設置期限を定められ、復興庁を専任で担当する復興大臣も復興庁廃止までの特例的な増員<sup>47</sup>とされる時限的な組織であることが、上記のような指摘を受ける原因の一

<sup>40</sup> 『毎日新聞』（平31.3.12）

<sup>41</sup> 『朝日新聞』（平31.2.11）

<sup>42</sup> 『産経新聞』（平31.3.12）

<sup>43</sup> 復興庁「復興の取組と関連諸制度」（令和元年11月7日）〈[https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat7/sub-cat7-2/20191107\\_sanko1.pdf](https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat7/sub-cat7-2/20191107_sanko1.pdf)〉 3頁

<sup>44</sup> 復興庁設置法第3条、第4条

<sup>45</sup> 『東京新聞』（平31.3.9）

<sup>46</sup> 『毎日新聞』（令元.9.18）

<sup>47</sup> 内閣法附則第3項。国務大臣の定数は、国務大臣の定数を定める内閣法（昭和22年法律第5号）第2条第

つとして考えられる。こうした指摘に対応するには、防災機能の統合の是非を含め、なるべく早期に復興庁の後継組織の将来像を固め、いずれ新組織の職員になるような人材を徐々に増やしていくことが考えられる。

また、職員が各府省から期間限定で派遣されている中で、復興庁で蓄積された経験やノウハウを今後の防災、復興等の取組にいかに関活用できるかが課題であるが、この点で、骨子案において、復興庁に「これまで蓄積した復興に係るノウハウを関係行政機関等と共有し、活用する機能を追加」との記述があり注目される<sup>48</sup>。

## 5. おわりに

復興庁の設置期間を延長するとしても、将来、いずれかの段階で後継組織について結論を出す必要がある<sup>49</sup>。復興庁の体制の変更や縮小によって必要な復興施策が行われなくなるのではないかとの不安を払拭する必要がある一方で、後継組織の検討を先送りして現行の復興庁のままで繰り返し延長を続けることは、できるだけ早く復興を完了させるという決意を疑わせるものになりかねない。復興施策のうち今後も引き続き取組が必要となるものを担う後継組織としてどのような選択肢が考えられるのか、課題を先送りせず、知恵を絞っていく必要があるだろう。

次期通常国会に復興庁の設置期間を延長する法案が提出された際には、将来の復興庁後継組織の在り方をめぐっても、活発な議論が行われることが期待される。

(もり ひではる)

---

2項により14～17人以内と定められているが、復興大臣1名の増員分については、復興庁設置法附則第6条により、国務大臣を復興庁廃止までの期限付きで増員できるとする内閣法附則の改正が行われた。後に、平成三十二年東京オリンピック競技大会・東京パラリンピック競技大会特別措置法（平成27年法律第33号）附則第2条により「東京オリンピック競技大会・東京パラリンピック競技大会推進本部が置かれている間における」増員を可能とする改正が行われた結果、国務大臣の定数は、現在、16～19人以内となっている。

<sup>48</sup> 前掲注2 16頁

<sup>49</sup> 同上。骨子案では、復興庁の設置期間を10年間延長するとともに、復興・創生期間後5年間の復興事業の更なる進捗状況を踏まえ、組織の在り方を見直すこととされた（本稿3.（4）参照）。