

はじめに

1. 本書の意義

東日本大震災から、10年以上が経過した。

平成23年東北地方太平洋沖地震は、モーメントマグニチュード9.0という我が国の観測史上最大の地震であり、最大震度7の地震動が観測されるとともに、広範囲にわたる甚大な津波被害を発生させ、東京電力福島第一原子力発電所の事故との複合災害をも引き起こした。震災により、2万人近くの尊い命が奪われ、いまだ2,000人以上が行方不明となっている。また、約12万棟の住宅が全壊、約28万棟が半壊し、多くの方が生活の基盤を失って長期にわたる避難を余儀なくされ、現在もなお避難生活を続けている被災者がいる。東北地方を中心に甚大な被害をもたらした本災害は、各種ライフラインや道路、海岸・河川、港湾、鉄道等の基幹インフラを破壊し、農地や漁港といった生産基盤を襲ったのみならず、原子力発電所の稼働停止に伴う電力不足をもたらした。サプライチェーンにも被害を及ぼすなど、我が国の経済・産業にも深刻な影響を与えた。

事前想定を超える規模の災害によって、複数の県にわたり広域かつ甚大な被害が生じたことや、原子力発電所事故が併発したこと、少子高齢化等の社会課題を抱えた地域が被災したこと等から、復興施策の対象や範囲が広がり、国としても、数多くの前例のない復興課題に取り組むこととなった。政府が当初設定した復興期間である「集中復興期間」及び「(第1期)復興・創生期間」の10年間に被災地の復興は着実に進展し、地震・津波被災地域では、住まいの再建やインフラ整備がおおむね完了した。一方で、引き続き、被災者の心のケアや被災地の主要産業である水産加工業の売上げ回復などの課題は残されており、中長期的な対応が必要な原子力災害被災地域では、本格的な復興・再生に取り組んでいるところである。

このように復興が進展した背景に、被災者をはじめ、地方公共団体、ボランティアやNPO、民間企業等の多大なる努力があることは論を待たないが、国においても、過去の大規模災害と比較しても前例のない手厚い支援や、特別立法、専任組織の設置など、試行錯誤しながらも、多くの新たな措置が講じられた。我が国が人口減少局面に突入していた中、少子高齢化や地域経済、地方公共団体の財政が厳しい状況にある東北三陸の沿岸部において、ゼロからのまちづくりが必要になったという特殊性も踏まえ、復興増税等を財源に、手厚い財政支援がなされた。原状回復にとどまらない「創造的復興」が提唱され、従来の災害復旧以上の復興事業が進められた。従前の災害ではハード面の復旧が中心であったが、被災者の状況に応じたソフト面でのきめ細かい支援までが行われた。私有財産には国費を投入しないといった従来の原則的な取扱いを超え、グループ補助金といった形で企業の事業用施設・設備の復旧への直接支援がなされた。こうした東日本大震災の復興政策は、熊本地震などその後の災害においても生かされている。また、原子力災害からの復興は、我が国が経験したことのない試練であり、政府としても多くの困難に直面しながら、どのように復興を進めていくのかが模索され、現在においても中長期の課題となっている。このほか、NPOや民間企業が組織的に被災地の復興に尽力したことも、東日本大震災で生まれた新たな潮流であると言える。

一方で、東日本大震災後も、我が国は毎年のように地震、台風、豪雨等の災害に見舞われている。首都直下地震、南海トラフ地震や日本海溝・千島海溝地震、火山の噴火など、甚大な被害をもたらすと予想される大規模災害に対しては、様々な事前準備が進められている。東日本大震災からの復興においては、過去の阪神・淡路大震災や関東大震災の経験が、多くの知見を与えてくれた。将来の大規模災害からの復興においては、東日本大震災で行われた数々の政策や取組が必ず参照されることになろう。

本書「東日本大震災 復興政策 10年間の振り返り」は、発災から10年以上が経過したこのタイミングにおいて、復興に係る国の制度・組織や取組の変遷、過去に例を見ない施策の趣旨や経緯を一元的な記録としてまとめておくとともに、改めてそれらを振り返り、その評価・課題を併せて取りまとめておくものである。本書は、主として、将来の大規模災害からの復興政策を立案・実施することとなる国・地方公共団体関係者に参照されることを想定している。他方、ともに復興政策を推進することとなるボランティアやNPO、民間企業、研究機関などの様々な主体においても、「東日本大震災 復興の教訓・ノウハウ集」及び同事例集（令和3年3月復興庁）などと併せて活用されることを期待している。

2. 本書の構成

本書で振り返りの対象としているのは、集中復興期間から第1期復興・創生期間終了（令和3年3月末）まで10年間の復旧・復興に係る国の制度・組織や取組である。しかし、応急段階からの取組であっても、応急仮設住宅の供与や災害廃棄物処理など、その対応が中長期にわたり、復旧・復興段階における取組と密接に関わる事項については、必要な範囲で取り扱っている。

あわせて、10年間の取組を正確に理解するため、必要に応じて令和3年3月末以降の進捗や施策の状況についても記述している。したがって、本書における統計値等の時点については、あえて令和3年3月末で統一することにはしていない。なお、本書の目的は、最新の状況を示すことではなく、当時の状況や変遷・経緯を記録としてまとめておくことであるため、当時の名称、制度、発言等をそのまま記載している箇所が存在し、現在とは異なっている場合もあることに留意されたい。

また、本書は、国の政策の取組の趣旨や経緯を主たる対象とするものであり、地方公共団体や民間団体による現場の取組事例や工夫については、理解を助けるために事例として紹介している部分はあるが、網羅的には記載していない。なお、こうした現場の取組から導き出される教訓・ノウハウについては、上述した「東日本大震災 復興の教訓・ノウハウ集」等を参照されたい。

本書は全8章で構成され、総論的な1～3章、各論的な4～8章で構成される。

まず、1章「総論（復興庁設置以前）」では、1節において、震災の概要や初動・応急対応などの事実関係を中心に概要をまとめている。2節において、復興庁設置以前の復興基本法に基づく措置として、復興対策本部や復興構想会議及び復興基本方針等について経緯等をまとめている。

2章「総論（復興庁設置以降）」では、1節において、「集中復興期間」及び「第1期復興・創生期間」における復興政策全体の経緯等を通史的に記述している。2～4節において、復興庁設置以降を中心に、組織体制、法制度、予算・税制など、復興に係る大きな枠組みについて、経緯や趣旨などの詳細をまとめている。

3章「新たな取組」では、東日本大震災からの復興に当たって講じられた従来になかった施策のうち、特に復興庁が主導した分野横断的なものを取り上げている。具体的には、復興交付金、用地取得等の加速化措置、被災者支援総合交付金、企業やNPO等と連携した「新しい東北」の4つである。

4章「被災者支援」では、被災者一人一人のために講じられた各省庁の施策や被災者支援総合交付金による施策を整理した。具体的には、見守りや心のケア、コミュニティの再生、医療・福祉その他の支援施策や教育関係などの取組等をまとめている。

5章「住まいとまちの復興」では、復興まちづくり、住宅、道路、海岸・河川、港湾、農地、漁港等の復旧・復興事業など、主としてハード面の復旧・復興の過程等についてまとめているほか、災害廃棄物処理についても整理している。

6章「産業・生業の再生」では、中小企業や農林水産業、観光業等の再生に関して行われた、財

政的支援や金融支援、販路開拓・新事業立上げに係るソフト支援等を整理した。

7章では、「原子力災害固有の対応」として、帰還・移住等の促進、環境再生の取組、風評払拭、福島イノベーション・コースト構想等の、原子力災害被災地域に特化したこれまでの取組をまとめた。なお、原子力災害に係る取組であっても、組織や法制度等については2章、原発避難者に係る被災者支援の施策は4章、原子力災害で被害を受けた農林水産業等の復旧・復興については6章で記載している。

8章「協働と継承」では、1・2節において、NPO等の活動促進や応援職員の派遣といった多様な主体の協働・連携を進める施策を、3節において、風化対策や教訓の発信など、記憶と教訓の継承に係る取組を整理した。

本文に盛り込めなかった関連資料については、附属資料として添付した。

3. 留意点

本書では、主な行政分野ごとに施策を括って以上の章を設けているが、それぞれの政策課題に着目すれば、各章に記載された施策の中には、章を越えて関連し、また、各施策が講じられるタイミングによって相互に影響を及ぼしているものがある。

被災者の生活再建については、4章のほか、2章3節の東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律（平成23年法律第40号）等の法制度があり、1章1節の避難所等における支援、2章4節の復興基金、3章3節の被災者支援総合交付金、5章2節の応急仮設住宅や災害公営住宅等の住まいの確保、6章1節のいわゆる二重債務問題への対応や就労支援策、7章2節の帰還・移住等の促進に向けた取組等の施策も講じられている。

復興まちづくりについては、5章のほか、2章3節の東日本大震災復興特別区域法（平成23年法律第122号）をはじめとする法制度があり、3章1節の復興交付金制度、同章2節の住宅再建・復興まちづくりの加速化のための取組、4章3節の学校の復旧・復興、6章1節の仮設店舗等から本設店舗等への移行や商店街の再建、7章2節の生活環境整備、8章3節の震災遺構の保存等の施策も講じられている。

地域経済の再生については、6章のほか、2章3節の株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法（平成23年法律第113号）等の法制度があり、2章4節の各種税制、5章の基幹インフラや生産基盤の整備、7章4節の風評払拭、同章5節の福島イノベーション・コースト構想、同章6節の事業者・農林漁業者の再建等の施策も講じられている。

原子力災害からの復興については、7章のほか、2章3節の福島復興再生特別措置法（平成24年法律第25号）をはじめとする法制度があり、同章2節の福島対応体制の強化、3章3節の被災者支援総合交付金、4章1節の県外避難者に対する支援、5章の基幹インフラや生産基盤の整備、6章2～4節の原子力災害で被害を受けた農林水産業等の復旧・復興、同章5節の福島における観光振興の促進等の施策も講じられている。

また、いずれの行政分野においても、東日本大震災からの復興に当たっては、被災地の地方公共団体だけではなく、ボランティアやNPO、民間企業等が非常に大きな役割を果たしており、多様な主体が連携した取組の促進や協働に向けた環境整備のために、3章4節の「新しい東北」、8章1節の中間支援組織との連携・協働や同章2節の行政機関相互の連携等の施策が講じられている。

本書によって、東日本大震災からの復興に係る国の施策等の全体像を把握され、その教訓を今後の大規模災害からの復興に生かすためには、こうした各章・各施策間の関連性にも留意されたい。

また、地方自治体、特に市町村が作成する復興計画には、通常、ハード整備だけではなく、生活再建等のソフト施策も盛り込まれる。このため、地方自治体においては、平時における事前復興の

取組や実際の計画作成に当たって、被災者の生活再建については3章3節や4章等、まちづくりについては3章2節や5章等、各分野に応じた章節とともに、2章1節等に記載された東日本大震災の課題や教訓を横断的に参考とされたい。また、東日本大震災からの復興においては、本書に記載された国の各種施策が講じられたタイミングと地方自治体による復興計画の作成時期や、同一の復興計画に盛り込まれた被災者の生活再建とまちづくりの進捗等が、必ずしも全て整合的であったわけではない。大規模災害からの復興に当たっては、こうした制度・分野間のタイムラグが生じ得ることや施策の複合性にも十分留意して、総合行政の主体である市町村の裁量も発揮し、より良い復興が進められるよう本書を活用されたい。

4. 本書とりまとめの経緯

復興庁は従来、東日本大震災の復興の推進そのものに注力しており、国会報告等として定期的に復興状況を取りまとめる、復興基本方針の見直しのタイミングでそれまでの取組を総括するといったことは行ってきたが、東日本大震災の教訓を後世に継承するといった取組は、一部を除き、本格的には行われていなかった。ハード整備を中心とする復興事業が概ね完了すると見込まれた第1期復興・創生期間の終了後の復興庁のあり方が検討された際、将来の防災力の向上等に資するため、これまで蓄積した復興に係るノウハウを関係行政機関と共有するとともに、復興の記録の収集・整理・保存等の取組を通じ、今後起こり得る大規模災害に活用していくことが、新たな復興庁の機能として期待され、復興庁設置法の改正時の附則や附帯決議でも明記された。

さらに、このうち、政府の組織や取組の変遷等に係る記録の整理については、「第2期復興・創生期間」以降における東日本大震災からの復興の基本方針（令和3年3月9日閣議決定）において、下記のように位置付けられた。

○「第2期復興・創生期間」以降における東日本大震災からの復興の基本方針（令和3年3月9日閣議決定）抜粋

1. 復興の基本姿勢及び各分野における取組

(3) 復興の姿の発信、東日本大震災の記憶と教訓の後世への継承

～略～

- ・ 復興庁の設置から10年目を迎えることを踏まえ、第1期復興・創生期間の終了に至るまでの復興に係る政府の組織や取組の変遷、復興の進捗状況等について資料を収集・整理し、取りまとめる。

こうした流れを受け、本書は、政府の10年間の復興政策に係る記録を後世に引き継ぎ、将来の大規模災害の際に参照できるようにするというプロジェクトとして開始された。さらに、事実関係や資料を残すだけでなく、将来の政策立案担当者等の教訓となるべき評価・課題についても併せて取りまとめておくことが有用であることから、これまで復興政策に携わってきた外部有識者などの意見や、自治体の意見、国会での議論、各省庁によって行われた検証等も、あわせて本書のとりまとめに盛り込むこととした。なお、原子力災害からの復興については、今も途上にあり、将来の教訓となる評価等を行うことは時期尚早であるため、本書では原則として、これまでに講じられた施策等の整理にとどめている。

まず、令和3年度においては、復興庁として、本書の目次案を作成し、広く関係省庁に対し、過去の資料の提供等の協力を呼び掛けた。こうして集まった資料を基に、復興庁において、本書の骨子案アウトラインを作成した。併せて、評価・課題として残しておくべき主要な論点について、過

去の国会質問や主要紙・地方紙の社説から抽出するとともに、復興構想会議や過去の復興推進委員会の委員経験者や、歴代の復興庁事務次官などに聞き取りを行い、おおむねの論点のピックアップを行った。

令和4年度は、東日本大震災教訓継承事業による調査委託も活用しながら、収集した資料の整理や、これらをもとにした文章化の作業を進めた。このほか、基本的なデータや時系列の整理、特定分野に係る個別ヒアリング等も実施し、とりまとめに必要な情報収集を進めた。

こうした準備作業を経た上で、10月、「東日本大震災からの復興政策10年間の振り返りに関する有識者会議」を立ち上げ、本書に盛り込むべき重要な評価・課題についての意見聴取の場として、年度末にかけて全4回開催した。同会議は、令和元年の「東日本大震災の復興施策の総括に関するワーキンググループ」メンバーを中心に、これまでの復興政策に携わってきた有識者や防災の専門家を構成員とした。その開催経緯は下記の通りであり、同会議の議事録や資料は、附属資料として添付している。

このような有識者会議の場での意見聴取と並行し、関係省庁にも確認を取りながら、第1回会議では本書の「全体構成案」、第2回会議ではより詳細な箇条書きレベルの「骨子案」、第3回では本書の原案とも言うべき「本文素案」、第4回ではより精査を行った「本文案」を提示して、本書の内容の充実を図っていった。その過程では、有識者会議の場では出された、有識者や関係機関・団体からの意見を本書に加えていく作業を行った。

<開催経緯>

回	年月日	主な議題	出席委員等
第1回	令和4年10月24日 16:00~17:30 中央合同庁舎 4号館4階 共用第2特別会議室	(1) 会議の運営について (2) 振り返りの趣旨等について (3) 自由討議 【第1回 配布資料】 資料1 開催要領 資料2 復興政策10年間の振り返りの趣旨・構成案 資料3 復興政策10年間の変遷 資料4 主にご意見をいただきたい点 資料5 今後のスケジュール案 資料6 今村委員御意見 参考資料1 10年間の復興の進捗状況等 参考資料2 10年目時点の復興の取組と関連諸制度	秋池 玲子座長 増田 寛也座長代理 大西 隆委員 田村 圭子委員 藤沢 烈委員 秋葉 賢也復興大臣
第2回	令和4年12月5日 10:30~12:30 中央合同庁舎 4号館4階 共用第2特別会議室	(1) 被災3県からの御意見発表 (2) 第1回会議を踏まえたとりまとめの骨子案等 (3) 自由討議 【第2回 配布資料】 資料1 岩手県資料 資料2 宮城県資料 資料3 福島県資料 資料4 第1回会議における御意見について 資料5 関連資料 資料6 骨子案 資料7 藤沢委員資料 資料8 大西委員資料 資料9 今後のスケジュール 参考資料 第1回会議議事録	秋池 玲子座長 増田 寛也座長代理 今村 文彦委員 大西 隆委員 田村 圭子委員 藤沢 烈委員 秋葉 賢也復興大臣 大畑副部長 (岩手県復興防災部) 千葉理事 (宮城県危機管理部) 村田政策監 (福島県企画調整部)

第3回	令和5年2月27日 13:00~15:00 中央合同庁舎 4号館4階 共用第2特別会議室	(1) 市町村からの意見聴取結果について (2) 市町村長からの発表 (3) 本文素案について (4) 自由討議 【第3回 配布資料】 資料1 市町村からの意見聴取結果概要 資料2 岩手県宮古市長 発表資料 資料3 宮城県南三陸町長 発表資料 資料4 福島県川内村長 発表資料 資料5 これまでの御意見について 資料6 本文素案のポイント 資料7 本文素案 資料8 大西委員資料 資料9 藤沢委員資料 資料10 今後のスケジュール 参考資料1 市町村からの意見一覧 参考資料2 第2回会議議事録	秋池 玲子座長 増田 寛也座長代理 今村 文彦委員 大西 隆委員 田村 圭子委員 藤沢 烈委員 渡辺 博道復興大臣 山本市長 (岩手県宮古市) 佐藤町長 (宮城県南三陸町) 遠藤村長 (福島県川内村)
第4回	令和5年3月23日 15:00~17:00 中央合同庁舎 4号館11階 共用第1特別会議室	(1) 民間企業・団体からの発表 (2) 本文案について (3) 自由討議 【第4回 配布資料】 資料1 岩手銀行 発表資料 資料2 キリンホールディングス株式会社 発表資料 資料3 ふくしま連携復興センター発表資料 資料4 これまでの御意見について 資料5 本文案のポイント 資料6 本文案 (※タブレット) 参考資料 第3回会議議事録	秋池 玲子座長 増田 寛也座長代理 今村 文彦委員 大西 隆委員 田村 圭子委員 藤沢 烈委員 藤元室長 (株式会社岩手銀行 審査部企業財務支援 室) 渡邊主幹 (キリンホールディ ングス株式会社CS V戦略部) 中鉢理事 (一般社団法人ふく しま連携復興セン ター)

< 構成員 >

	氏名	肩書き
座長	秋池 玲子	ボストン コンサルティング グループ 日本共同代表
座長代理	増田 寛也	日本郵政株式会社 取締役兼代表執行役社長
委員	今村 文彦	東北大学災害科学国際研究所 所長
委員	大西 隆	一般財団法人国土計画協会 会長
委員	田村 圭子	新潟大学危機管理本部危機管理センター 教授
委員	藤沢 烈	一般社団法人RCF 代表理事

令和5年度においては、第4回有識者会議で出た意見を盛り込むとともに、関係省庁や有識者に最終的な確認を行ったほか、改めて校正・校閲作業を行って全体の形式を整え、附属資料を追加し、最終的に本書をとりまとめた。