公共政策ワークショップ　Ⅰ
最終報告書

ワークショップ A

東日本大震災に照らした我が国災害対策法制の
問題点と課題に対する実証研究 II
（災害復旧対策）

平成 24（2012）年度

＜はじめに＞

（1）研究目的

本研究報告書は平成 23（2011)年 3 月 11 日 14 時 46 分に発生した巨大地震（東北地方太平洋沖地震）とその地震に伴い岩手、宮城、福島県の沿岸部を中心に壊滅的な被害をもたらした津波被害、すなわち東日本大震災をテーマに、日本の防災法制度の問題点を実証的に研究し、まとめたものである。本研究では、昨年度のワークショップ A（以下 WSA)が応急対応から復旧の入口段階であったことを受けて、それを引き継ぎ、「復旧から復興の入口段階まで」を射程とした。しかし、「復旧」と「復興」は厳密に定義されてはいない。そこで本研究においては様々な事柄を熟慮しつつ、「復旧」と「復興」を定義づけることも一つの目標となっている。

本研究において重視したことは、岩手県と陸前高田市、宮城県と南三陸町・気仙沼市・石巻市・仙台市といった昨年度から引き続きヒアリングが可能な地域を始め、女川町や石巻市雄勝総合支所・牡鹿総合支所や沿岸部の事業者、労働局やハローワーク、被災住民といった多くの主体から聞き取り調査を重ね、また、仙台市と国土交通省東北地方整備局での夏季インターンシップを通じて、まさに「我々は考える“足”である」をテーマとして実証研究を行うことである。ヒアリングを通じて浮き彫りとなった課題を分析し、被災自治体と国の役割とのバランスをはかりつつ、今後発生しうる災害にも柔軟に対応できる法制度を整備する提言を行いたい。

（2）報告書の構成

そのための本研究報告書の構成としては 4 章立てとして、まず第 1 章にて本震災を受けて新たに制定された東日本大震災復興特別区域法をはじめとする諸制度の概要を説明し、東日本大震災の復旧・復興においていかなる施策が取られてきたか、または既存の法律が本震災においてはどのように運用されてきたかを示す。特に後のテーマとなる住居、まちづくり、雇用に関して、それぞれ災害救助法や各種住宅制度、防災集団移転事業と土地区画整理事業、グループ補助金等について詳細にまとめている。

次に第 2 章では、本 WSA のヒアリング対象地域の概要や復興計画、住宅再建に関する意向調査等を参考にしつつ地域ごとの特徴を詳細にまとめ、第 3 章への橋渡しとした。

第 3 章においては、「住居」、「まちづくり」、「産業・雇用」の各分野に分かれて第 1 章、第 2 章の問題点を抽出し、仮説を立てた上でそれを検証するヒアリング項目を作成した。そして各被災自治体や事業者、住民、労働局、ハローワーク等でヒアリング調査を行い、その結果を分析している。

第 4 章では、第 3 章のヒアリング調査の結果に基づいた分析から、「住居」、「まちづくり」、「産業・雇用」の各分野において実態に基づいた提言を行うものである。加えて、ヒアリング調査・分析の過程において、復旧・復興に係わる総合的な災害対策法制度する必要を

強く認識し、災害対策法制度及びそれに伴う国庫補助制度と地方財政措置について、必要となる改正や新制度の提言を行ったものである。

本研究報告書が、単に本震災からの復旧・復興だけでなく、今後発生するとされている首都直下地震や、南海トラフ沖の地震からの復旧・復興にも柔軟に対応しうるような災害対策法制度の一助となることを望む。

目　次

第１章　“復旧”“復興”政策の概要
1－1　災害復旧政策における主体の議論・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・1
1－1－1　災害対策基本法・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・1
1－1－2　災害救助法・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・2
1－1－3　東日本大震災復興特別区域法・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・2
1－1－4　建築基準法・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・3
1－1－5　課題と今後の検討項目・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・4

1－2　東日本大震災復興特別区域法・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・5
1－2－1　特区法の概要・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・5
1－2－2　復興特別区域基本方針・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・5
1－2－3　復興推進計画・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・7
1－2－4　復興整備計画・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・15
1－2－5　東日本大震災復興交付金事業計画・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・17

1－3　津波防災拠点整備事業・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・20

1－4　復旧・復興に係わる資金の確保・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・22
1－4－1　復興基金・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・22
1－4－2　被災者に対する金銭給付制度・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・27
1－4－3　災害復旧に係わる国庫補助制度及び地方財政措置・・・・・・・・・・・・・・・31

1－5　仮設住宅と災害公営住宅・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・35
1－5－1　東日本大震災による被害と対応・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・35
1－5－2　救助法の概要・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・38
1－5－3　応急仮設住宅・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・43
1－5－4　借上げ民賃・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・46
1－5－5　災害公営住宅・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・48
1－5－6　仮設住宅のタイプ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・51

1－6　まちの再建・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・54
1－6－1　土地区画整理事業・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・54
1－6－2　防災集団移転促進事業・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・57
1－6－3　２つの制度の被災者負担額の具体的比較・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・59

1－6－4　がけ地近接等危険住宅移転事業・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・61

1－7　鉄道復旧・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・62
1－7－1　被害状況と現在までの復旧過程・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・62
1－7－2　復旧における補助制度・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・62
1－7－3　今回の震災における対策・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・63
1－7－4　補助制度の限界・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・63
1－7－5　BRT・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・64

1－8　雇用・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・67
1－8－1　震災による雇用への影響・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・67
1－8－2　東日本大震災被災者の雇用保険失業給付の特例措置・・・・・・・・・・・・・70
1－8－3　その他の雇用支援措置・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・71
1－8－4　雇用問題の仮説・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・72
1－8－5　雇用保険の受給と労働意欲・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・75
1－8－6　職業訓練・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・76

1－9　被災中小企業等の現状と支援施策・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・80
1－9－1　中小企業の定義・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・80
1－9－2　中小企業の現状・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・80
1－9－3　被災企業支援施策・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・86
1－9－4　中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業・・・・・・・・・・・・・・・・87

1－10　水産業復興特区・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・95
1－10－1　現行制度の漁業制度に至るまでの過程・・・・・・・・・・・・・・・・・・・95
1－10－2　水産特区構想・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・98
1－10－3　水産特区の活用事例・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・99

第２章　各地域の復興計画と課題・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・102
2－1　宮城県・岩手県の復興計画・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・102
2－1－1　震災前の岩手県と宮城県の基礎データ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・102
2－1－2　岩手県と宮城県の被害状況・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・104
2－1－3　岩手県の復興計画・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・109
2－1－4　宮城県復興計画・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・112
2－1－5　復興計画に見る岩手県と宮城県の比較・・・・・・・・・・・・・・・・・・・114

2－2　陸前高田市・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・116
2－2－1　陸前高田市の震災前の様子・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・116
2－2－2　被災状況・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・119
2－2－3　住民意向調査の実施・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・121
2－2－4　復興計画・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・122
2－2－5　陸前高田市の復旧・復興における課題・・・・・・・・・・・・・・・・・・126

2－3　気仙沼市・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・127
2－3－1　震災前の基礎データ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・127
2－3－2　被災状況・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・130
2－3－3　住民意向調査・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・131
2－3－4　復興計画・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・133
2－3－5　気仙沼の復興における課題・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・140

2－4　南三陸町・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・145
2－4－1　震災前の基礎データ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・145
2－4－2　被災状況・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・147
2－4－3　住民意向調査・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・148
2－4－4　災害公営住宅の整備計画・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・150
2－4－5　復興計画・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・151
2－4－6　南三陸町の問題点・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・153

2－5　女川町・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・156
2－5－1　震災前の基礎データ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・156
2－5－2　被災状況・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・158
2－5－3 住民意向調査・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・160
2－5－4　女川町の復興計画・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・163
2－5－5　女川町における課題・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・166

2－6　石巻市・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・168
2－6－1　震災前の基礎データ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・168
2－6－2　被災状況・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・171
2－6－3　意向調査・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・172
2－6－4　復興計画の概要・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・174
2－6－5　石巻市における復旧復興の問題点・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・179

2－7　仙台市・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・182
2－7－1　仙台市復興計画の概要とその問題点・・・・・・・・・・・・・・・・・・・182
2－7－2　住民意向調査・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・187
2－7－3　仙台市震災復興計画の理念・位置づけ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・191
2－7－4　震災復興計画の概要・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・192
2－7－5　仙台市の復興における課題・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・196

第3章　中間報告までの仮説とヒアリング結果に基づく課題の抽出・・・・・・・・・198
3－1　住居・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・198
3－1－1　中間報告会までに作成した仮説・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・198
3－1－2　ヒアリング結果の概要・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・202
3－1－3　ヒアリング結果分析と課題の抽出・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・206

3－2　まちづくり・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・210
3－2－1　中間報告会までに作成した仮説・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・210
3－2－2　ヒアリング結果の概要・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・214
3－2－3　ヒアリング結果分析と課題の抽出・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・221

3－3　雇用・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・228
3－3－1　中間報告会までに作成した仮説・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・228
3－3－2　ヒアリング結果の概要・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・229
3－3－3　ヒアリング結果分析と課題の抽出・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・234
3－3－4　気仙沼の状況・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・237
3－3－5　雇用に関する問題点の分析・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・239
3－3－6　まとめ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・243

3－4　復旧・復興の財源・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・246
3－4－1　中間報告会までに作成した仮説・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・246
3－4－2　ヒアリング結果とそこから浮き彫りとなった課題・・・・・・・・・・・・・247

第4章　諸課題への提言・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・250
4－1　住居・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・250
4－1－1　救助法から応急仮設住宅に関する規定を外して
「仮設住宅法」を新たに創設する・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・250
4－1－2　仮設公営住宅を新設・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・253

4－1－3　共益費の発生・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・257
4－1－4　バウチャーの導入・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・258
4－1－5　仮設住宅制度に係る国庫補助制度及び地方財政措置についての改正・・・・・268

4－2　まちづくりに関する提言等・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・270
4－2－1　防集移転促進事業の移転促進地域における「穴あき状態」解消・・・・・・・270
4－2－2　防災集団移転促進事業と土地区画整理事業の
　　利子補給の有無の差を復興基金充当により是正・・・・・・・・・・・・・・・275
4－2－3　コンパクトシティを志向するまちづくりのケーススタディ・・・・・・・・・277

4－3　産業・雇用・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・284
4－3－1　時系列に応じた雇用対策の実施・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・284
4－3－2　グループ補助金における共同財を利用した福利厚生向上の提言・・・・・・・286
4－3－3　グループ補助金を受給した事業者への事後チェックの強化・・・・・・・・・291
4－3－4　各種セクター間の総合調整の必要性と二重行政の制御・・・・・・・・・・・293
4－3－5　広域大規模災害時における産業・雇用対策の法制度上の確立・・・・・・・・293

4－4　東日本大震災からの復興に係る新たな国庫補助及び地方財政措置・・・・・・・294
4－4－1　整備にあたって配慮すべき事項・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・294
4－4－2　現行制度活用の可能性・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・298
4－4－3　具体的な制度設計について・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・301
4－4－4　復興事業に関する新たな補助スキームのイメージ・・・・・・・・・・・・・303

4－5　災害対策基本法の改正及び災害復旧・復興法体系の整備・・・・・・・・・・・306

おわりに

ヒアリング調査先

参考文献一覧

参考資料１　被災自治体ヒアリング
参考資料２　宮城労働局ヒアリング
参考資料３　事業者ヒアリング調査
参考資料４　東日本大震災における生活再建に関するヒアリング（南三陸町）
参考資料５　東日本大震災における生活再建に関するヒアリング（加美町）

参考資料６　参考法令

参考資料７　中小企業等グループ施設等復旧整備補助金交付要綱（宮城県）

第 1 章“復旧”“復興”政策の概要

1－1　災害復旧政策における主体の議論

いかなる政策であっても、その政策の実施主体がどこであるかは非常に重要なポイントである。特に地方分権改革が進行し、地方分権一括法による権限の委譲が広範に行われている今日においては、政策の実施主体が国であるべきか、県であるべきか、基礎自治体であるべきかについて慎重な検討を加える必要が高まったといえるだろう。

しかし今回の東日本大震災においては、市町村機能の喪失（女川町・南三陸町）や、町長の死亡（大槌町）、県庁との連絡途絶など、地方公共団体の対応能力を大きく超える未曾有の事態が続出した。ここで単に地方分権・地域主権の推進ばかりを強調し、いたずらに地方の負担・責任を増大させれば、その財政能力・人的資源等の限界から、最終的には住民福利を著しく損するおそれがある。現に被災直後の避難所における炊き出しや被災者の救護活動は、本来それを行うべき都道府県や市町村が主体的に行っていたのではなく、多くの場合は自衛隊という実動組織が担っていたのである。

昨年度の WSA においてはこうした事態を重視し、いわゆる補完性の原理を応用して、「国が災害応急対策に積極的に関与すべき」という提言へとつながった。本年度、復旧政策を取り扱うに当たっても、補完性の原理を一つのツールとして、その主体がどこであるべきかについて議論していきたい。

本章では、最初に災害復旧に関する法令において、災害復旧の主体がどこに位置づけられているかを確認する。そして最後に、今後いかにして災害復旧政策の主体のあり方についての議論を行っていくかという、いわば方法論の検討を行うものである。

1－1－1　災害対策基本法

災害が発生するたびに防災関係諸法が整備されてきたが、災害対策基本法（以下、「災対法」という。）はそれら諸法の一般法として位置づけられる。災対法は制定当時に既に存在していた諸法を基本的にそのまま存置し、諸法が規定していなかった部分を補う形で、災害対策が全体として総合的・体系的に行われるように構成された。災対法は第 1 章「総則（同法第 1 条～第 10 条）」、第 2 章「防災に関する組織（同法第 11 条～第 33 条）」、第 3 章「防災計画（同法第 34 条～45 条）」、第 4 章「災害予防（同法 46 条～49 条）」、第 5 章「災害応急対策（同法第 50 条～86 条）」、第 6 章「災害復旧（同法第 87 条～第 90 条）」、第 7 章「財政金融措置（同法第 91 条～第 104 条）」、これらに雑則や罰則を加えた全 10 章からなる。構成から見て取れるように、災対法は事前防災計画を含めた災害予防と災害応急対策に重点が置かれ、災害復旧は内容が薄く、個別法に委ねられており、災害復興の章は存在すらしていない。実際に同法第 1 条で目的が以下のように定められているが、復興の概念は欠如している。

第１条（目的）
この法律は、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、防災に関し、国、地方公共団体及びその他の公共機関を通じて必要な体制を確立し、責任の所在を明確にするとともに、防災計画の作成、災害予防、災害応急対策、災害復旧及び防災に関する財政金融措置その他必要な災害対策の基本を定めることにより、総合的かつ計画的な防災行政の整備及び推進を図り、もつて社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資することを目的とする。

また、第２条では「災害（同条第１号）」、「防災（同条第２号）」については定義されているが、「復旧」や「復興」といった本来明文化されるべき事項が盛り込まれていない。その結果、災対法は各種防災関係法令を一般法として補完することが求められているが、実際には、特に「復旧」と「復興」においては、不十分であるとの認識がされている。

１－１－２　災害救助法

災害救助法（以下「救助法」という。）は、本来発災直後の災害応急対策に関する規定が定められている法律であるが、その一部が災害復旧に関する規定をも内包している現状にある。その最たる例が「救助」の１つとして位置づけられている「応急仮設住宅の建設」であり、これは同法によって都道府県知事が行うものとされている。

応急仮設住宅の建設に関しては、市町村がその用地取得や具体的な配置・被災者の割り振り等を実務上行うものの、その主体はあくまで都道府県知事にあるという点が特徴である。なお、同法の規定に地方自治法第252条で定める政令指定都市・中核市・特例市に対する特例は特に設けられていない。よって仙台市や札幌市のような大都市においても、応急仮設住宅建設の主体は「都道府県知事」である。

１－１－３　東日本大震災復興特別区域法

東日本大震災復興特別区域法（以下、「特区法」という。）は東日本大震災からの復旧復興をはかる非常に重要なツールの１つであり、今回の震災に係る国と地方の役割分担・関係の特徴を、端的に読み取ることができる。同法は様々な災害復旧に当たっての国庫補助に関する法律を整理し、ワンストップ式に、かつ柔軟に、被災自治体を支援し、速やかな復旧・復興を図るべく制定されたものである。

よって復興交付金事業に特徴づけられるように、各種事業の計画をある一定程度の自由度の中で策定し、申請し、申請が認められればその計画を実施するという地方公共団体の役割は非常に大きなものとなる。

しかし計画はあくまでも国の定めた大枠の中で策定されるものであり、交付される補助金等の使途も自治体の完全な自由裁量に任せる性質のものではない。また、そもそも被災

自治体からの申請を審査し、査定する権限は国にあり、財源も国から確保されている。

このように、特区法に基づく各種事業実施に当たっては、地方公共団体の策定する各種計画が大前提ではありながらも、予算支出を行ったり、被災自治体に与える裁量の幅を決定したりするのは国である。よって、地方からはより広範な権限付与や補助金制度の拡充を求める声が上がる可能性があり、一方で国としても国税の投入を伴う事業をすべて地方の裁量に任せることは難しく、国と地方の間で同法の運用や改正を巡って鋭い対立が生じる潜在的可能性を有していると考えられる。

1－1－4　建築基準法

(1) 災害危険区域の設定

建築基準法第 39 条による災害危険区域の設定は、市町村を含めた地方公共団体が、条例により独自に行うことができるとされている。

同区域指定は防災集団移転促進事業法による移転促進地域指定の前提となる他、被災後、復興計画が策定されるまでの間、被災地における開発を禁止し、一体的な復旧・復興施策の実施に資する方法として有効に機能し得る。特に災害危険区域の設定は、特定行政庁であるか否かを問わず、市町村が独自に行うことができる点に注目する必要がある。

加えて禁止されるのは「住居の用に供する建築物の建築」であり、産業設備等の建設は特に禁止されるものではない。あくまで災害の危険から住民を保護するための規定である。

東日本大震災においては、仙台市と山元町が比較的早くから建築基準法第 39 条に基づく建築規制を実施したほか、防災集団移転促進事業実施に当たって設定する市町村も増加しつつあり、相当程度活用された条文であったといえる。

(2) 建築基準法第 84 条による被災市街地における建築制限

特定行政庁は、市街地が災害にあい、都市計画または土地区画整理事業のために必要がある場合において、区域を指定し、建築物の建築を制限し、禁止することができるとされる。本規定は都道府県知事ないしは、建築主事をおく市町村の首長のみが活用することができ、建築主事をおかない市町村の領域においては、都道府県知事が市町村の頭越しで指定をすることが可能となる。

同法第 39 条と異なり、規制の対象が居住の用に供する建築物に限らず、産業施設等もすべて建築禁止となるという特徴をもっている。東日本大震災においては、宮城県知事が県沿岸の多くの地域に同規定に基づく建築制限をかけ、問題となった。また同条による規制はあくまで 1 ヶ月、延長されても 2 ケ月が原則であるが、東日本大震災では延長措置が講じられ、最大で平成 23（2011)年 11 月まで 8 カ月もの間規制が行われた。本来は土地区画整理事業等の実施等が行われるまでの間の、比較的短期間の建築制限を行うことが同条の趣旨であり、長期間厳しい規制をかけ続けたことの検証を行うことが必要である。

1－1－5　課題と今後の検討項目

昨年度 WSA において災害応急対策における国・県・市町村の役割分担について議論したように、本年度も復旧段階における役割の分担について議論する必要がある。特に建築基準法第 84 条に基づく建築制限や、復興交付金等の国費を用いた復興メニューの作成をどこまで市町村の裁量に任せるかなど、課題は多い。

本年度、復旧段階における各セクターの役割分担について、ヒアリングなどを通して検討していきたいと考える論点は大きくわけて次の 3 点である。

(1)都道府県と市町村の関係

都道府県と市町村の関係に関しては、災害復旧以外の分野において県から市町村への権限移譲が進む今日において、災害復旧施策に関する特殊性を十分に考慮しながら、ヒアリングで実態を解明しつつ、両者の関係を丁寧に議論していきたいと考える。特に建築基準法第 84 条の問題、復興交付金や復興基金の配分にかかわる問題につき検討を加えたい。

(2)都道府県と大都市（制度）の関係

都道府県と大都市（制度）の関係に関しては、地方自治法の政令市に関する要件の緩和、平成 7（1995）年の中核市制度の実施等、大都市制度が相当程度定着してきた状況に鑑み、災害復旧段階における大都市の役割について検討を加えていきたいと考える。具体的には救助法による応急仮設住宅建設の権限等について、仙台市と宮城県にヒアリングを行ったうえで、指定都市長会が行った災害法制に関する提言も考慮しつつ、議論を深めていきたいと考える。

(3)国と地方の関係

国と地方の関係に関しては、昨年度同様、補完性の原理を用いつつ、災害復旧段階における役割の分担について議論をしていきたいと考える。応急段階と復旧段階では地域をとりまく環境に一定の変化が生じ、住民の最も近くで行政を行う市町村の役割が増大しつつある状況にあるが、その一方で住民合意の困難さが指摘され、多額の財政負担等、国が積極的に関与していかなければならない要素も多々残されている。

厳しい財政状況の中で、従来制度との整合性や、国全体としてみた震災復旧・復興経費負担のあり方、持続可能な災害復旧・復興制度の構築等についても十分考慮し、あるべき災害復旧段階における国と地方の役割分担について検討する必要がある。

なお、この問題については、あえて単独で検討を行うことをせず、復旧段階におけるあらゆる制度の検討に、国と地方の役割分担に関する視点を一定程度内在化させることで、十分な検討を重ねるべきだと考える。具体的には、二重ローン対策や復興交付金の効果促進事業等、主に法制度の運用において、地方と国双方の主張に耳を傾けつつ、公益性を十分考慮し、補完性の原理を原則としながら、調査研究を進めていきたい。

1－2　東日本大震災復興特別区域法

ここでは、地域の復旧・復興を推進していくための手続きの緩和や財政支援を通じて、復旧・復興の大きなツールとなる特区法について、詳しく見ていくこととする。

1－2－1　特区法の概要

特区法は平成 23（2011）年 12 月 14 日に公布された。同法は、地域によって被災状況や地形、産業構造が全く違う中で地域の特性に応じた復興プランを作成し実施することを推進するための法律である。首相官邸は「被災の状況や復旧・復興の状況は、地域ごとに異なる。また、復興に当たって中核となる産業など、復興に向けた方向性もさまざまである。そこで、地方公共団体が地域の状況や特性を踏まえて自ら作成したオーダーメードのメニューに基づき、地域限定で思い切った特例措置を実現し、復興を加速する仕組み、それが特区法です」と同法の目的を説明する[1]。

特区法においては国が復興特別区域基本方針を定め、それに基づいて地方公共団体が①復興推進計画、②復興整備計画、③復興交付金事業計画を策定し、それぞれの計画に応じて税制上の特例措置や交付金等の特例制度を利用できることを法定している。特区法では従前の法制度より一層の手厚い措置が受けられるようになっており、加えて、国と地方との協議会を設置し、地域からの新たな特例の提案等について協議し、それを反映する仕組みを設けている。

特区法の対象地域は「東日本大震災により一定の被害が生じた区域である財特法[2]の特定被災区域等（227 市町村の区域）」と同じであるとされている（財特法第 2 条第 3 項、救助法第 2 条）[3]（図 1－2－1）。特区法においては同法第 2 条及び復興推進計画に関する第 4 条第 1 項、復興整備計画に関する第 46 条第 1 項、復興交付金事業計画に関する第 77 条第 1 項において規定されている。

1－2－2　復興特別区域基本方針

同法では復興推進計画、復興整備計画及び復興交付金事業計画の前提となる基本方針を定めなければならないとされている（特区法第 3 条）。

（1）基本方針の主な内容

基本方針の主な内容は以下の通りである。

---

[1] 首相官邸 HP　http://www.kantei.go.jp/fukkou/organization/reconstructionzones.html
最終アクセス：平成 24（2012）年 6 月 4 日

[2] 「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」の附則の別表で法定される。

[3] 特区法概要
http://www.reconstruction.go.jp/topics/%E5%BE%A9%E8%88%88%E7%89%B9%E5%8C%BA%E6%B3%95%E8%AA%AC%E6%98%8E%E8%B3%87%E6%96%99.pdf
最終アクセス：平成 24（2012）年 6 月 15 日

① 復興特別区域における復興の円滑かつ迅速な推進の意義に関する事項
(同法 3 条第 2 項 1 号)
② 復興特別区域における復興の円滑かつ迅速な推進のために政府が着実に実施すべき地方公共団体に対する支援その他の施策に関する基本的な方針（同 2 号)
③ 復興推進計画の認定に関する基本的な事項（同 4 号)
④ 復興特別区域における特別措置等（同 5 号)

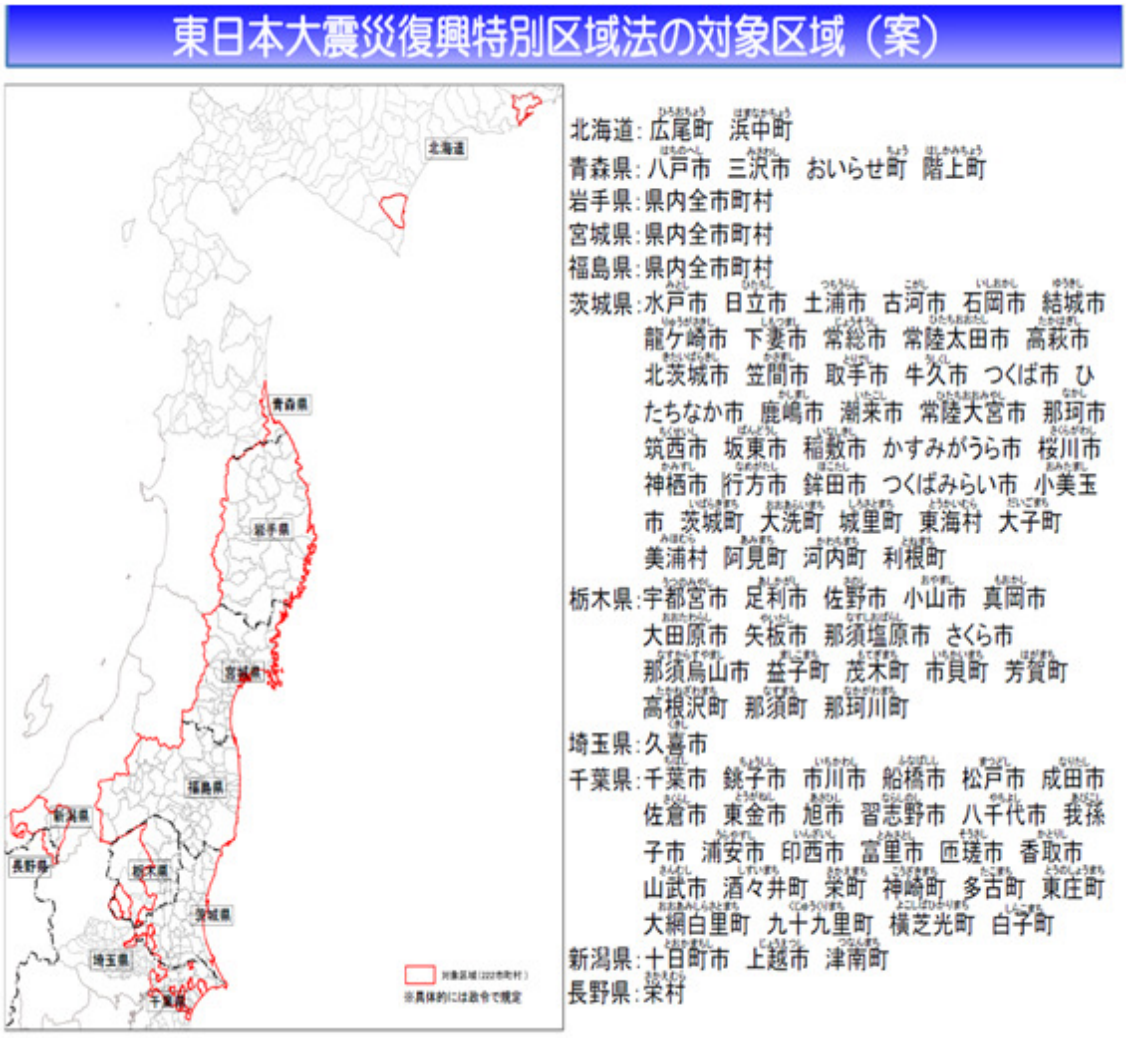


図 1－2－1 東日本大震災復興特別区域法の対象地域
出典：東日本大震災復興特別対策本部事務局（2011)『東日本大震災復興特別区域法資料』[4]

[4]http://www.reconstruction.go.jp/topics/%E5%BE%A9%E8%88%88%E7%89%B9%E5%8C%BA%E6%B3%95%E8%AA%AC%E6%98%8E%E8%B3%87%E6%96%99.pdf

(2) 三計画の策定

これらの基本方針を踏まえ、指定区域内の地方公共団体は復興推進計画、復興整備計画及び復興交付金事業計画を定めることとされている（図１－２－２)。

以下ではこれら三計画の具体的な内容を見ていくこととする。

図１－２－２「東日本大震災復興特別区域法の枠組み」

出典：東日本大震災復興特別対策本部事務局（2011)『東日本大震災復興特別区域法資料』[5]

１－２－３　復興推進計画

復興推進計画は、個別の規制・手続の特例や税制上の特例等を受けるために、県、市町村が単独又は共同して作成する計画のことであり、民間事業者等からの提案も可能となっている。国の認定を受けることにより規制の特例等が適用される（特区法第４条第１項)。国の認定を受けるまでの過程は次のとおりである。まず、地域協議会や関係団体への意見

[5] http://www.reconstruction.go.jp/topics/%E5%BE%A9%E8%88%88%E7%89%B9%E5%8C%BA%E6%B3%95%E8%AA%AC%E6%98%8E%E8%B3%87%E6%96%99.pdf

聴取を経て復興推進計画を策定する。策定された復興推進計画を復興局へ提出する。復興庁において関係行政機関の長の同意手続きを行い、復興庁が復興推進計画を認定する。それらをすべて通過すると、規制の特例等を活用した事業の実施や税制の特例を講じる事業者の指定等を行うことができる（図 1－2－3)。以下では特例措置の概略を説明する（表 1－2－1)。

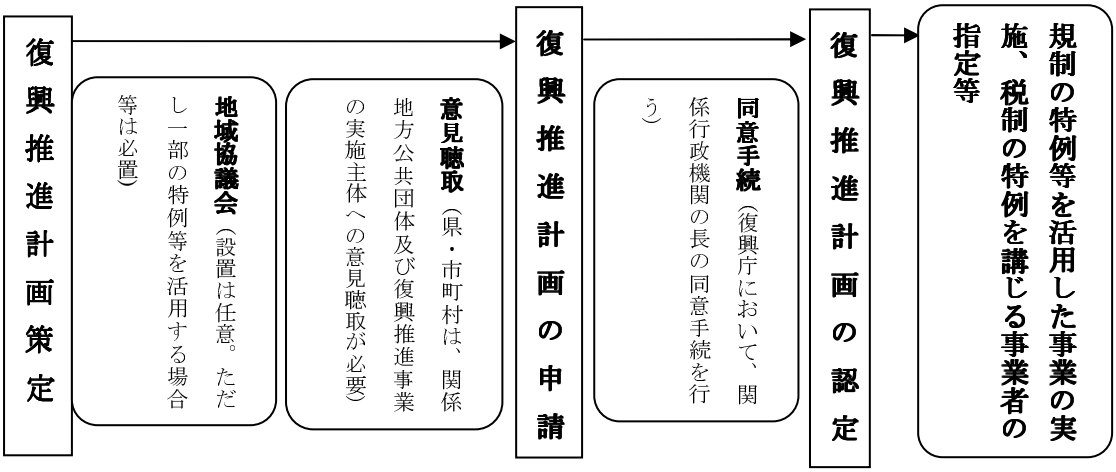


図 1－2－3「復興推進計画認定までの流れ」

出典：東日本大震災復興特別対策本部事務局（2011)『東日本大震災復興特別区域法資料』[6]より作成。

表 1－2－1 特区法で定められた各種特例措置

	特例措置	従来法	特区法
1	漁業権の免許に関する特別の措置	漁業法 18 条	14 条
2	建築基準法における用途制限に係る特例	建築基準法 48 条	15 条
3	特別用途地区における建築物整備に係る手続きの簡素化	建築基準法 49 条	16 条
4	応急仮設店舗・工場等の存続可能期間の延長の特例	建築基準法 85 条	17 条
5	バス路線の新設・変更等に係る手続の特例	道路運送法 15 条	18 条
6	公営住宅等の整備に係る入居者資格要件等の特例	公営住宅法 23、44 条、附則 16 項	19～21 条
7	公営住宅の処分等の手続に係る特例	公営住宅法 44～46 条	22 条
8	鉄道ルートの変更に係る手続の特例	鉄道事業法 7 条	33 条
9	財産の処分の制限に係る承認手続の特例	補助金適正化法 22 条	35 条

[6]http://www.reconstruction.go.jp/topics/%E5%BE%A9%E8%88%88%E7%89%B9%E5%8C%BA%E6%B3%95%E8%AA%AC%E6%98%8E%E8%B3%87%E6%96%99.pdf

（1）復興推進計画において受けられる主な特例

①漁業権の免許に関する特別の措置

地元の漁業者のみでは養殖業の再建が困難と認められるときに、県が特定区画漁業権の免許事業を復興推進計画に定め、内閣総理大臣の認定を受けた場合には、①地元漁民を 7 割以上含む法人又は地元漁民を 7 人以上含む法人であって、②経理的基礎、技術的能力、事業計画の具体性、地域の活性化に資する等の効果、他の漁業との協調等に係る審査基準を満たすものについて、漁業法第 18 条の規定（優先順位の規定）の適用を除外し、第一順位として特定区画漁業権に係る免許をすることができるものとする。

②建築基準法における用途制限に係る特例措置

復興の円滑かつ迅速な推進のために必要な建築物の整備促進に係る事業を復興推進計画に定め、内閣総理大臣の認定を受けた場合には、建築基準法第 48 条により指定されている用途地域において、建築が原則として禁止されている建築物を建築することができるものとする。

③特別用途地区における建築物整備に係る手続きの簡素化

復興の円滑かつ迅速な推進のために必要な建築物の特別用途地区における整備促進に係る事業を復興推進計画に定め、内閣総理大臣の認定を受けた場合には、建築基準法第 49 条第 2 項で定める建築物の建築制限の条例での緩和についての国土交通大臣による承認を不要とすることができるものとする。

④応急仮設店舗・工場等の存続可能期間の延長の特例

応急仮設建築物の活用に係る事業を復興推進計画に定め、内閣総理大臣の認定を受けた場合には、店舗・工場、社会福祉施設、校舎等の応急仮設建築物について、現行の存続期間（2年3ヶ月）を当該計画に定められた期間の範囲内で延長することができるものとする。

⑤バス路線の新設・変更等に係る手続の特例

一般乗合旅客自動車運送事業（路線バス）に係る新設・変更等に係る事業を復興推進計画に定め、バス事業者の同意を得た上で認定の申請を行い、国土交通大臣の同意の後、内閣総理大臣の認定を受けた場合には、路線の新設・変更等に係る道路運送法第 15 条の認可又は届出の手続が行われたものとみなすこととする。

⑥公営住宅等の整備に係る入居者資格要件等の特例

災害公営住宅等の建設等及び賃貸に係る事業を復興推進計画に定め、内閣総理大臣の認定を受けた場合には、以下のとおり、入居者資格要件の緩和等を行うことができるものとする。

ⅰ)当該計画に定める公営住宅の建設等に要する期間が満了するまでの間（10 年以内の期間に限る。）、入居者資格要件（住宅に困窮、親族の同居、入居者の収入要件）のうち住宅困窮要件を満たせば他の要件も満たすものとみなす。

ⅱ)被災者への譲渡制限期間を耐用年限の 4 分の 1 から 6 分の 1 に短縮（緩和）するとと

もに、譲渡対価の使途を公営住宅等の整備等のほか、地域住宅計画に基づく事業等の実施に要する費用にも充てることができるものとする。

⑦公営住宅の処分等の手続に係る特例

公営住宅等の用途廃止、社会福祉法人等による使用及び他の地方公共団体への譲渡に係る事業を計画に定め、内閣総理大臣の認定を受けた場合には、国土交通大臣の承認が行われたものとみなすこととする。

⑧鉄道ルートの変更に係る手続の特例

鉄道ルートの変更に係る事業を復興推進計画に定め、変更後の駅の位置及び名称に関し鉄道事業者の同意を得た上で申請を行い、国土交通大臣の同意の後、内閣総理大臣の認定を受けた場合には、鉄道事業法第 7 条の認可又は届出が行われたものとみなすこととする。

⑨財産の処分の制限に係る承認手続の特例

上記の事業の実施に併せて補助金等により取得した財産を転用する事業を計画に定め、内閣総理大臣の認定を受けた場合には、当該認定をもって補助金適正化法第 22 条に規定する各省各庁の長の承認を受けたものとみなすこととする。

(2)復興推進計画による税制に関する特例及び利子補給

①国税における特例措置

ⅰ)復興特別区域において地域の課題の解決のための事業を行う株式会社に対する出資に係る所得控除（特区法第 37 条)

＜内容＞

復興特別区域において地域の課題の解決のための事業を行う株式会社で一定の要件を満たすものの株式を払込みにより取得した場合には、特定新規中小会社が発行した株式を取得した場合の課税の特例による寄附金控除の適用を可能とする。

ⅱ)復興特別区域制度の創設に伴う法人税に係る措置（同法第 38～42 条)

ア）新規立地促進税制（新規立地新設企業を 5 年間無税とする措置）(図 1－2－4)

＜内容＞

東日本大震災により多数の被災者が離職を余儀なくされ又は生産基盤の著しい被害を受けた地域を有する認定地方公共団体が設置する復興産業集積区域内に新設され、平成 28 (2016) 年 3 月 31 日までの間に当該地域の雇用機会の確保に寄与する事業を行う者として当該地方公共団体の指定を受けた法人が、指定を受けた日から同日以後 5 年が経過する日までの期間内の日を含む各事業年度において無税となるよう、次の措置を講じる。

・所得金額を限度として再投資等準備金を積み立てたときは、その積立額を損金の額に算入できる制度を創設する。
・復興産業集積区域内で機械又は建物等に再投資等を行った事業年度において、準備金残高を限度として特別償却ができる制度を創設する。

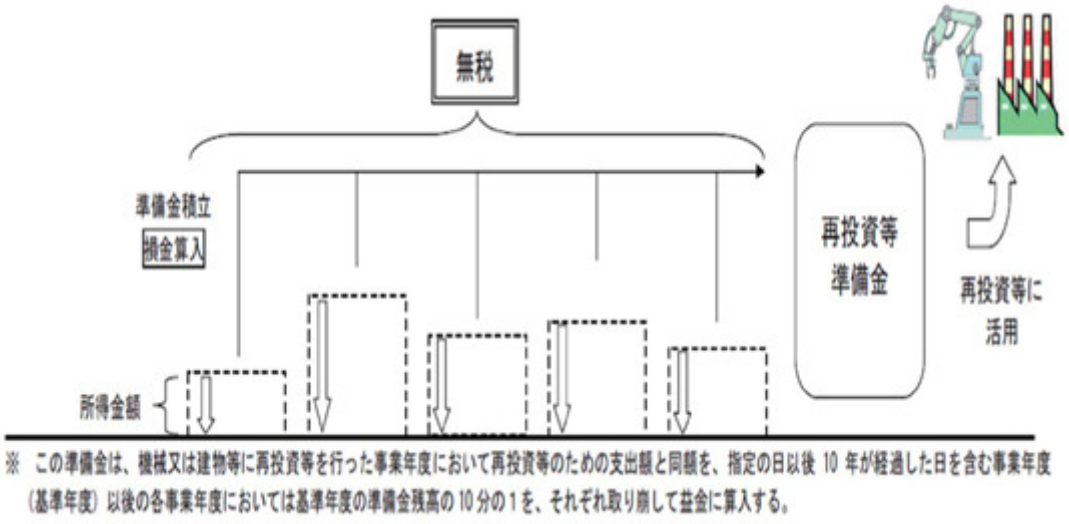


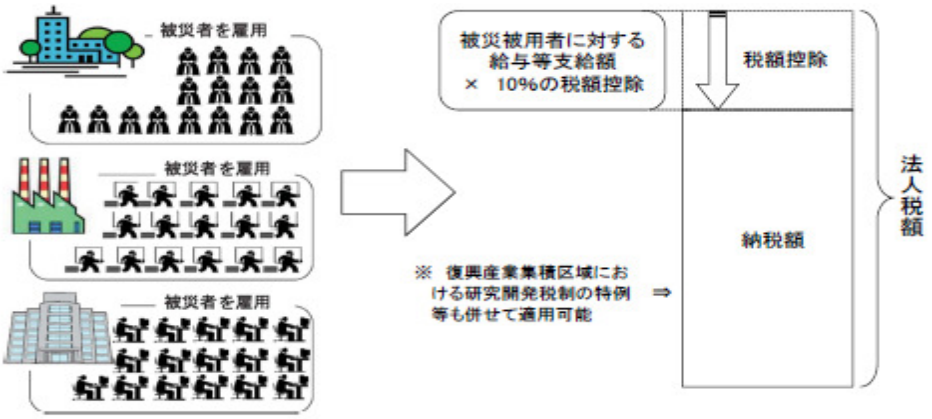
図 1－2－4「新規立地促進税制」

出典：東日本大震災復興特別対策本部事務局（2011)『東日本大震災復興特別区域法資料』[7]

イ）法人税の特別控除（図 1－2－5)

＜内容＞

平成 28 年（2016）年 3 月 31 日までの間に東日本大震災により多数の被災者が離職を余儀なくされ又は生産基盤の著しい被害を受けた地域の雇用機会の確保に寄与する事業を行う者として指定を受けた法人が、指定期間（指定を受けた日から同日以後 5 年を経過する日までの期間）内の日を含む各事業年度において、復興産業集積区域内の事業所で雇用をする被災者に対する指定期間内の給与等支給額の一定割合を税額控除ができる制度を創設する（税額控除率 10%、法人税額の 20%を限度)。



[7]http://www.reconstruction.go.jp/topics/%E5%BE%A9%E8%88%88%E7%89%B9%E5%8C%BA%E6%B3%95%E8%AA%AC%E6%98%8E%E8%B3%87%E6%96%99.pdf

図１－２－５「法人税控除のイメージ」

出典：東日本大震災復興特別対策本部事務局（2011)『東日本大震災復興特別区域法資料』[8]

ウ）事業用設備等の特別償却等（図１－２－6)

＜内容＞

復興産業集積区域内において、平成 28 年 3 月 31 日までの間、東日本大震災により多数の被災者が離職を余儀なくされ又は生産基盤の著しい被害を受けた地域の雇用機会の確保に寄与する事業を行う者として指定を受けた法人が取得等をした機械・装置及び建物・構築物について、特別償却又は税額控除ができる制度を創設する。

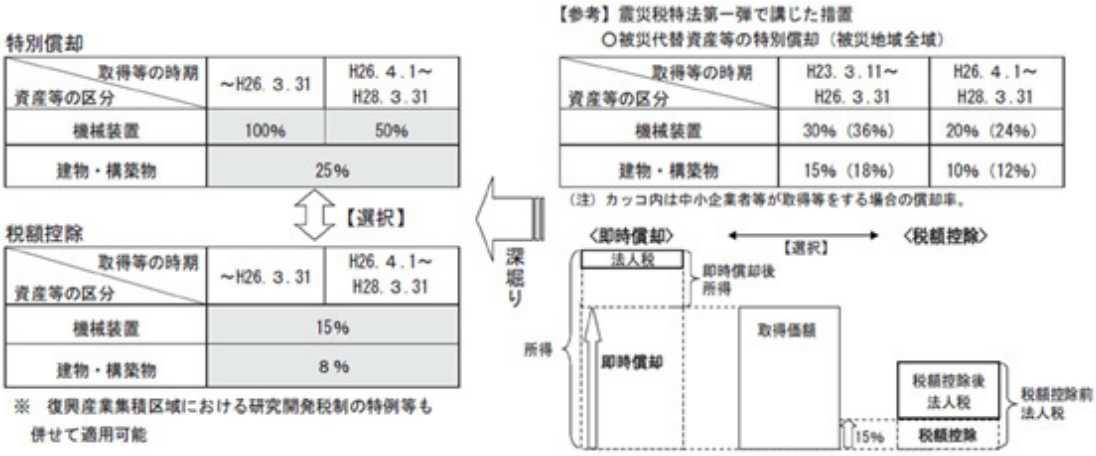


図１－２－６「特別償却・税制控除のイメージ」

出典：東日本大震災復興特別対策本部事務局（2011)『東日本大震災復興特別区域法資料』[9]

エ)研究開発税制の特例等（図１－２－7)

＜内容＞

・復興産業集積区域内において、東日本大震災により多数の被災者が離職を余儀なくされ又は生産基盤の著しい被害を受けた地域の雇用機会の確保に寄与する事業を行う者として指定を受けた法人が、平成 28（2016）年 3 月 31 日までの間に開発研究用減価償却資産の取得等をした場合に、即時償却ができる制度を創設する。

・上記の対象となる開発研究用減価償却資産の減価償却費については、試験研究を行った場合の法人税の特別控除（法人税額の 20%を限度）の適用を受ける場合、特別試験研究費として取り扱うこととする。

---

[8]http://www.reconstruction.go.jp/topics/%E5%BE%A9%E8%88%88%E7%89%B9%E5%8C%BA%E6%B3%95%E8%AA%AC%E6%98%8E%E8%B3%87%E6%96%99.pdf

[9]http://www.reconstruction.go.jp/topics/%E5%BE%A9%E8%88%88%E7%89%B9%E5%8C%BA%E6%B3%95%E8%AA%AC%E6%98%8E%E8%B3%87%E6%96%99.pdf

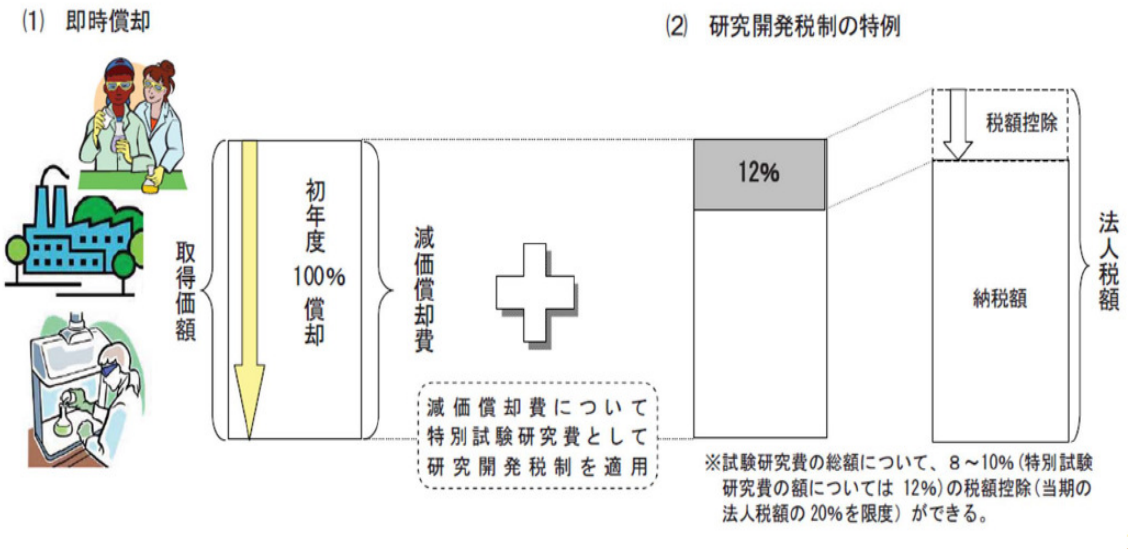


図 1－2－7「研究開発税制のイメージ」

オ)被災者向け優良賃貸住宅の特別償却等（図 1－2－8)

＜内容＞

復興居住区域内において、住宅に大きな被害が生じた地域の住居の確保に寄与する事業を行う者として指定を受けた法人が、平成 26（2014）年 3 月 31 日までの間に、新築された被災者向け優良賃貸住宅の取得等をし、賃貸の用に供した場合には、25%の特別償却又は 8%の税額控除ができる制度を創設する。ただし、税額控除については法人税額の 20%を限度とし、控除限度超過額については 4 年間の繰越しができることとする。

図 1－2－8「被災者向け優良賃貸住宅の特別償却のイメージ」

出典：東日本大震災復興特別対策本部事務局（2011)『東日本大震災復興特別区域法資料』[10]

[10] http://www.reconstruction.go.jp/topics/%E5%BE%A9%E8%88%88%E7%89%B9%E5%8C%

カ)復興特別区域における地方税の課税免除又は不均一課税に伴う措置（特区法第 43 条）
（図 1－2－9)

＜内容＞

復興特別区域制度の創設に伴い、復興産業集積区域内において、認定地方公共団体の指定を受けた法人等に対して、認定復興推進計画に記載された産業集積の形成等に資する事業に係る事業税、不動産取得税又は固定資産税の課税免除又は不均一課税を行った場合、当該地方公共団体の減収に対して、特例的に地方交付税により補填する措置を講じる。

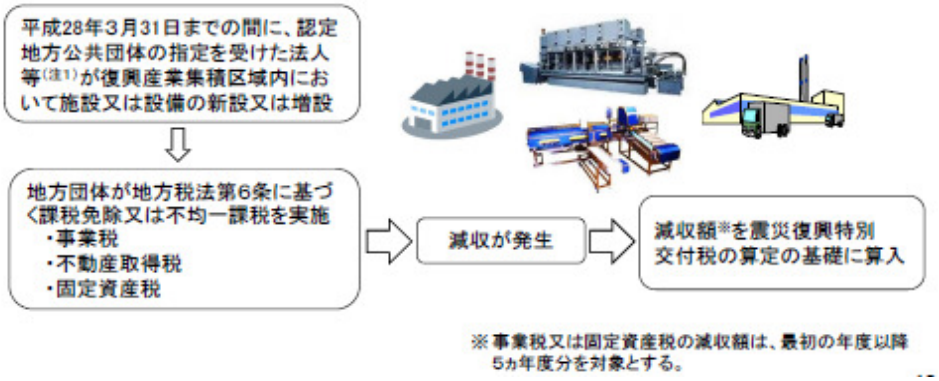


図 1－2－9「地方税措置のイメージ」

出典：東日本大震災復興特別対策本部事務局（2011)『東日本大震災復興特別区域法資料』[11]

キ)利子補給（特区法第 44 条)

被災地の復興に向け、復興推進計画を実施する上で中核となる事業に必要な資金の融資に対して利子補給金を支給することにより、事業の円滑な実施を支援する。

利子補給率は 0.7%以内とし、利子補給金の支給期間は、金融機関が事業の実施者へ最初に貸し付けた日から起算して 5 年間とする。

BA%E6%B3%95%E8%AA%AC%E6%98%8E%E8%B3%87%E6%96%99.pdf

[11] http://www.reconstruction.go.jp/topics/%E5%BE%A9%E8%88%88%E7%89%B9%E5%8C%BA%E6%B3%95%E8%AA%AC%E6%98%8E%E8%B3%87%E6%96%99.pdf

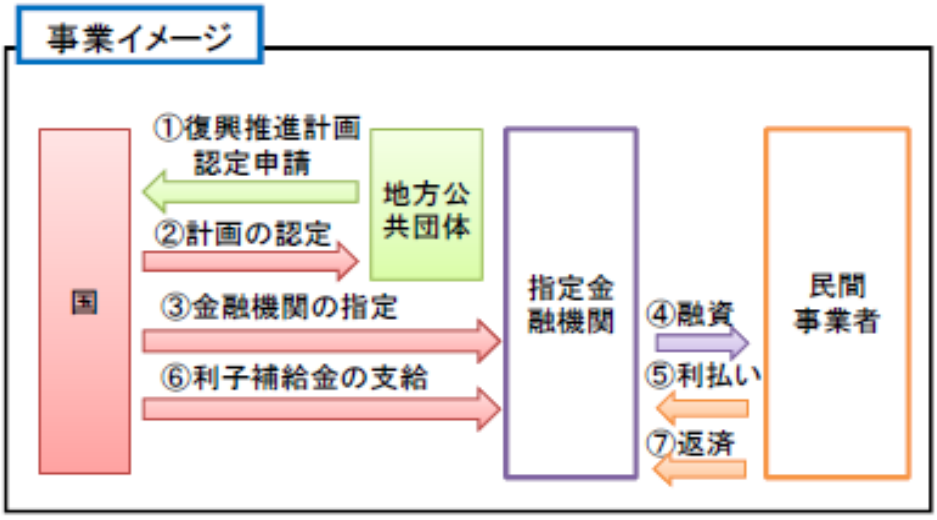


図 1－2－10「利子補給のイメージ」

出典：東日本大震災復興特別対策本部事務局（2011)『東日本大震災復興特別区域法資料』[12]

1－2－4 復興整備計画

復興整備計画とは被災地の復興のためのまちづくり・地域づくりに関する計画であり、復興に必要な各種の事業を記載したものを、市町村が作成する。これは県と共同して作成することも可能である。土地利用方針と復興整備事業を提出し、必要に応じ、公聴会、公告、縦覧し、復興整備協議会で協議・同意を経て計画を公表することで、特例措置を受けることができる。

(1)復興整備計画の主な対象事業（特区法第 46 条 2 項 4 号イ～ワ)

①市街地開発事業（都市計画法)

市街地内の、土地利用の細分化や老朽化した木造建築物の密集、十分な公共施設がないなどの都市機能の低下がみられる地域において、土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を図ることを目的とした、建築物及び建築敷地の整備並びに公共施設の整備に関する事業である。

②土地改良事業（土地改良法)

これは、農林水産省管轄の農地整備事業である。水田などに水を給水したり、余水等を排水する「かんがい排水事業」や土地利用型農業の基盤である農用地の「区画整理」等である。

③復興一体事業

これは、復興整備事業の一つの類型として、土地区画整理事業などの市街地整備と農業

[12] 同上

生産基盤の整備を一体的に行うことができる事業である。盛土や嵩上げなどの措置を講じた土地を住宅・学校などを集約する区域と定め、土地所有者が区域内への換地の申し出をできるようにする。

④集団移転促進事業（防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律（以下、「集団移転促進法」という。）

これは災害が発生した地域又は災害危険区域のうち、住民の居住に適当でないと認められる区域内にある住居の集団的移転を促進するため、当該地方公共団体に対し、事業費の一部補助を行い、防災のための集団移転促進事業の円滑な推進を図るものである。

⑤住宅地区改良事業（住宅地区改良法）

これは不良住宅が密集し、保安衛生等に関して危険又は有害な状況にある地区において、環境の整備改善を図り、健康で文化的な生活を営むに足りる住宅の集団的建設を促進する事業である。

⑥津波防護施設の整備に関する事業（津波防災地域づくりに関する法律。以下、「津波防災地域づくり法」という。）

これは将来起こりうる津波災害の防止・軽減のため、ハード・ソフトの施策を組み合わせた「多重防御」による「津波防災地域づくり」を推進する事業である。その他に漁港漁場整備事業（漁港漁場整備法）、液状化対策事業などが含まれる。

(2)復興整備協議会（特区法第 47 条）

被災関連市町村は、復興整備計画及びその実施に関し必要な事項について協議を行うため、市町村長、都道府県知事等からなる復興整備協議会（以下「協議会」という。）を組織することができる。この協議会で協議等を経た場合には、事業に必要な許可があったものとして扱うことができ、よりいっそう手続きが簡素化されている。これによって、まちづくりが迅速に行うことができる。

(3)復興整備事業に関わる許認可等の特例

復興整備事業では従来の許認可手続きを簡素化するため、多くの特例が設けられている。主な特例について、以下で従来制度と比較する。

①市街化調整区域における開発許可の特例

津波被災地域等の円滑かつ迅速な復興を支援するため、市街化調整区域における開発許可の基準を大幅に緩和している。

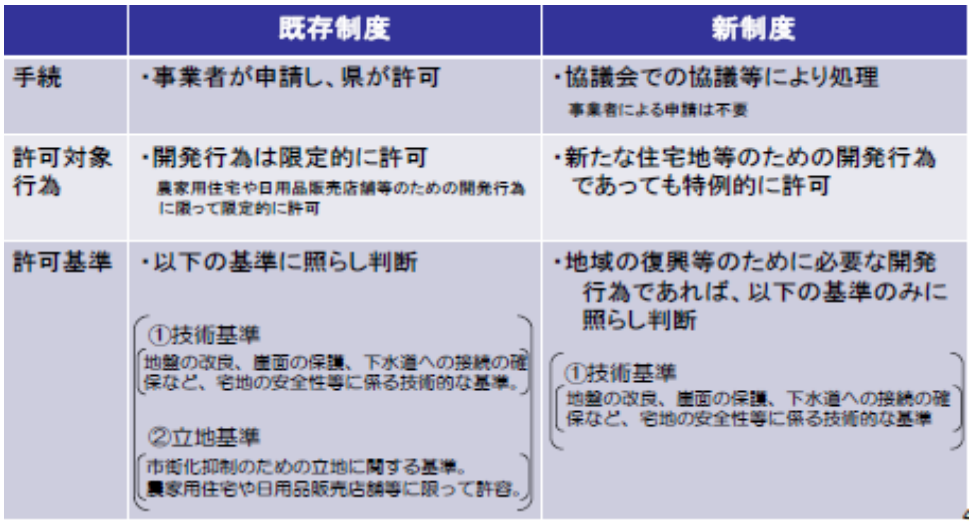


図 1－2－11　市街化調整区域における開発許可の新旧制度比較

出典：東日本大震災復興特別対策本部事務局（2011)『東日本大震災復興特別区域法資料』

②農地転用の特例

津波被災地域等の円滑かつ迅速な復興を支援するため、農地転用の手続きを大幅に緩和している。

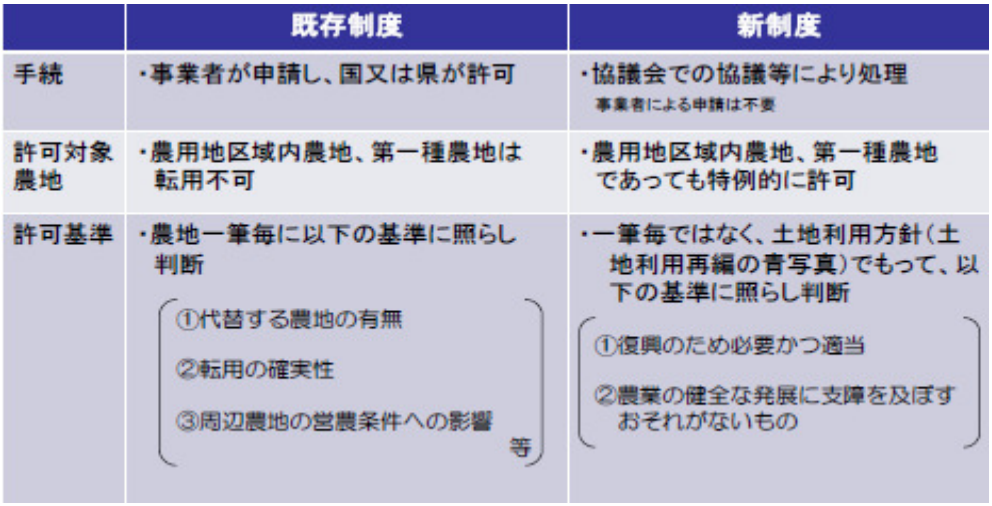


図 1－2－12　農地転用に係る新旧制度比較

出典：東日本大震災復興特別対策本部事務局（2011)『東日本大震災復興特別区域法資料』

1－2－5　東日本大震災復興交付金事業計画

これは、市町村が単独又は県と共同して作成する、交付金事業（著しい被害を受けた地域の復興のための事業）に関する計画である。内閣総理大臣に提出し認定を受けることで、申請事業に対する特別の交付金（復興交付金)を受けることができる。復興交付金は被災地方公共団体が自らの復興プランの下に進める地域づくりを支援し復興を加速させることを

目的とし、著しい被害を受けた地域の復興地域づくりに必要となる事業を対象とする。対象事業は被災地方公共団体の復興地域づくりに必要なハード事業である 5 省 40 事業（図 1－2－13)を基幹事業とし、加えて、使途の自由度の高い資金により、ハード・ソフト事業である効果促進事業でニーズに対応するという二段構造となっている。

基幹事業における対象事業（5省40事業）

※本リストは3次補正予算における対象事業であり、復興期間全体を通した場合には、内容が変更となる可能性がある。

番号	事業名	番号	事業名
文部科学省		18	道路事業（高台移転等に伴う道路整備（区画整理））
1	公立学校施設整備費国庫負担事業（公立小中学校等の新増築・統合）	19	道路事業（道路の防災・震災対策等）
2	学校施設環境改善事業（公立学校の耐震化等）	20	災害公営住宅整備事業 （災害公営住宅整備事業、災害公営住宅用地取得造成費等補助事業等）
3	幼稚園等の複合化・多機能化推進事業		
4	埋蔵文化財発掘調査事業	21	災害公営住宅家賃低廉化事業
厚生労働省		22	東日本大震災特別家賃低減事業【新規】
5	医療施設耐震化事業	23	公営住宅等ストック総合改善事業（耐震改修、エレベーター改修）
6	介護基盤復興まちづくり整備事業【新規】 （「定期巡回・随時対応サービス」や「訪問看護ステーション」の整備等）	24	住宅地区改良事業（不良住宅除去、改良住宅の建設等）
		25	小規模住宅地区改良事業（不良住宅除去、小規模改良住宅の建設等）
7	保育所等の複合化・多機能化推進事業	26	住宅市街地総合整備事業（住宅市街地の再生・整備）
農林水産省		27	優良建築物等整備事業（市街地住宅の供給、任意の再開発等）
8	農山漁村地域復興基盤総合整備事業 （集落排水等の集落基盤、農地等の生産基盤整備等）	28	住宅・建築物安全ストック形成事業（住宅・建築物耐震改修事業）
		29	住宅・建築物安全ストック形成事業（がけ地近接等危険住宅移転事業）
9	農山漁村活性化プロジェクト支援（復興対策）事業 （被災した生産施設、生活環境施設、地域間交流拠点整備等）	30	造成宅地滑動崩落緊急対策事業【新規】
		31	津波復興拠点整備事業【新規】
10	震災対策・戦略作物生産基盤整備事業 （麦・大豆等の生産に必要となる水利施設整備等）	32	市街地再開発事業
		33	都市再生区画整理事業（被災市街地復興土地区画整理事業等）
11	被災地域農業復興総合支援事業（農業用施設整備等）	34	都市再生区画整理事業（市街地液状化対策事業）
12	漁業集落防災機能強化事業（漁業集落地盤嵩上げ、生活基盤整備等）	35	都市防災推進事業（市街地液状化対策事業）
13	漁港施設機能強化事業（漁港施設用地嵩上げ、排水対策等）	36	都市防災総合推進事業（津波シミュレーション等の計画策定等）
14	水産業共同利用施設復興整備事業 （水産業共同利用施設、漁港施設、放流用種苗生産施設整備等）	37	下水道事業
		38	都市公園事業
15	農林水産関係試験研究機関緊急整備事業	39	防災集団移転促進事業
16	木質バイオマス施設等緊急整備事業	環境省	
国土交通省		40	低炭素社会対応型浄化槽集中導入事業
17	道路事業（市街地相互の接続道路）		

53

図 1－2－13「基幹事業一覧」

出典：東日本大震災復興特別対策本部事務局（2011)『東日本大震災復興特別区域法資料』[13]

[13] http://www.reconstruction.go.jp/topics/%E5%BE%A9%E8%88%88%E7%89%B9%E5%8C%BA%E6%B3%95%E8%AA%AC%E6%98%8E%E8%B3%87%E6%96%99.pdf

地方負担については、追加的な国庫補助、及び地方交付税の加算、により全てを手当することとなっており、特区法の目玉として扱われている。①追加的な国庫補助[14]もしくは②地方交付税の加算[15]によって自治体の実質負担は伴わないものとなっている。(図１－２－12)

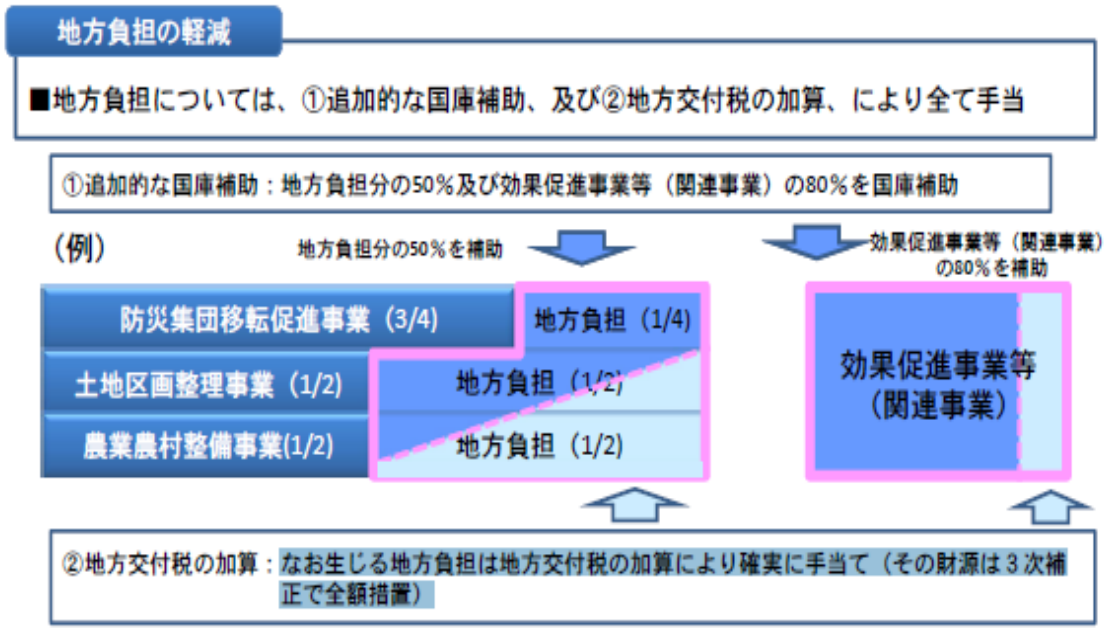


図１－２－14「地方負担の軽減方法」

出典：東日本大震災復興特別対策本部事務局（2011)『東日本大震災復興特別区域法資料』[16]

基幹事業は文部科学省・厚生労働省・農林水産省・国土交通省・環境省の 5 省 40 事業が対象となっている。公立学校施設や介護施設、道路事業や公営住宅事業等、激甚法で嵩上げされた事業の実質全額補助や、都市再生区画整理事業や防災集団移転事業等の復興整備計画に盛り込まれた事業費の全額補助が大半をしめる。加えて、幼稚園・保育園の複合化・多機能化事業や木質バイオマス施設等緊急整備事業、低炭素社会対応型浄化槽集中導入事業等、新しいまちづくりの際に必要となるであろう事業の補助を盛り込んでいる。

以上のように、復興交付金は従来制度の被災自治体負担を実質的に 0%としたものであり、使途の自由度は低い。自治体の裁量を持たせることができるのは効果促進事業であるが、第 1 次配分の時には申請額の 6 割程度しか配分されず、いわゆる「紐付き」であることが

14 地方負担分の 50%及び効果促進事業等（関連事業）の 80%を国庫補助
15 なお生じる地方負担は地方交付税の加算により確実に手当て（その財源は 3 次補正で全額措置）
16 http://www.reconstruction.go.jp/topics/%E5%BE%A9%E8%88%88%E7%89%B9%E5%8C%BA%E6%B3%95%E8%AA%AC%E6%98%8E%E8%B3%87%E6%96%99.pdf

問題視された。特に効果促進事業の採用数が少なく、漁港の嵩上げも効果促進事業として認められなかった。第 2 次配分時には年度分の費用を前倒しして算定し、2 年分を積み上げたため、申請額の 1.5 倍の額が給付された。認められた基幹事業費の 2 割にあたる額を、いわばボーナスのような位置づけで配分し、自由度の高い使い勝手の良い交付金としての性格を強めた。

1－3　津波防災拠点整備事業

この制度は、今回の震災をきっかけに創出された津波復興まちづくり法に基づく時限的なものである。根拠条文は「津波防災地域づくりに関する法律」の第 17 条である。「一団地の津波防災拠点市街地形成施設」を形成することで、災害の際に拠点として機能する地域を一体的に整備しようという趣旨で創設された。「一団地の津波防災拠点市街地形成施設」とは、津波による災害の発生の恐れが著しく、かつ当該災害を防止し、または軽減する必要性が高いと認められる区域内の都市機能を、津波が発生した場合においても維持するための拠点となる市街地を形成する一団地の住宅施設・特定業務施設[17]・公益的施設[18]・公共施設[19]をいう。

津波復興拠点整備事業の対象となる一団地の津波防災拠点市街地形成施設は、今般の被災地域において決定されるものに限られる。なお、平成 27（2015）年度末までに実施された事業が対象である。国費による支援の対象上限は、原則一自治体 2 か所、一か所あたり 20ha であるが、これを超える場合もありうるとされている。防災集団移転や土地区画整理事業と兼ねることも可能である。

---

[17] 事務所、事業所その他の業務施設で、津波被災地の基幹的な産業の振興、当該区域内地域における雇用機会の創出及び良好な市街地の形成に寄与するもののうち、公益的施設以外のもの

[18] 教育施設、医療施設、官公庁施設、購買施設その他の施設で、居住者の共同の福祉または利便のために必要なもの

[19] 道路、公園など、公共の用に供する施設

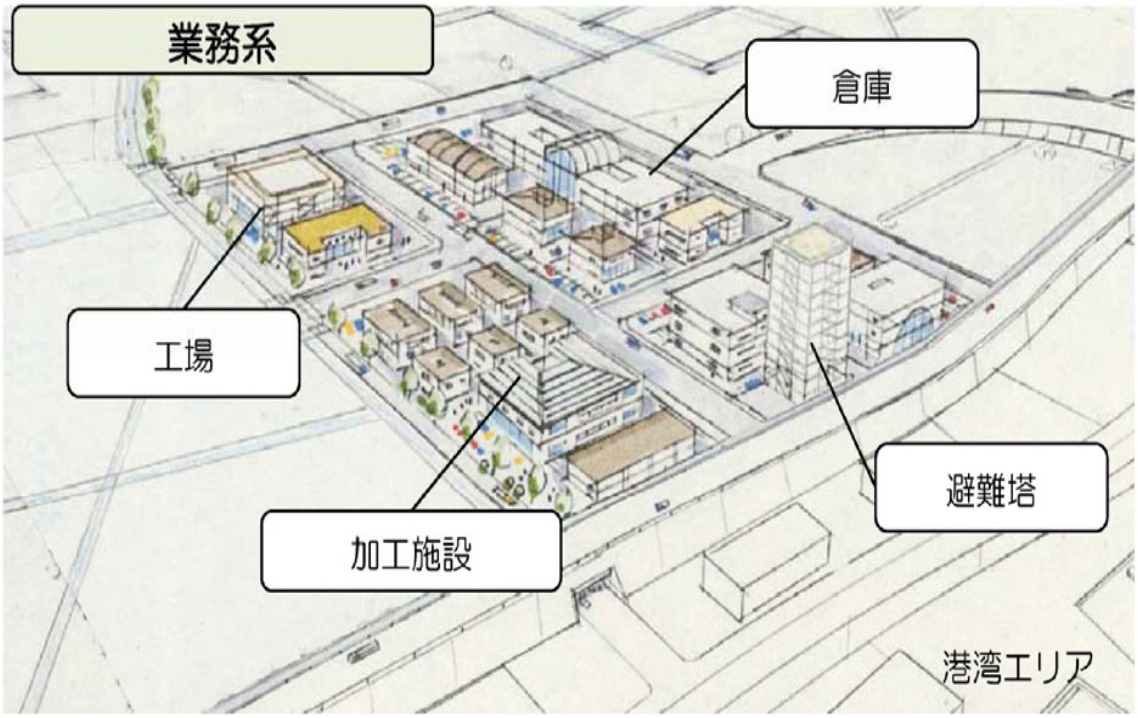


図１－３－１　津波復興拠点整備事業のイメージ（業務系）

出典：東日本大震災復興特別区域法資料

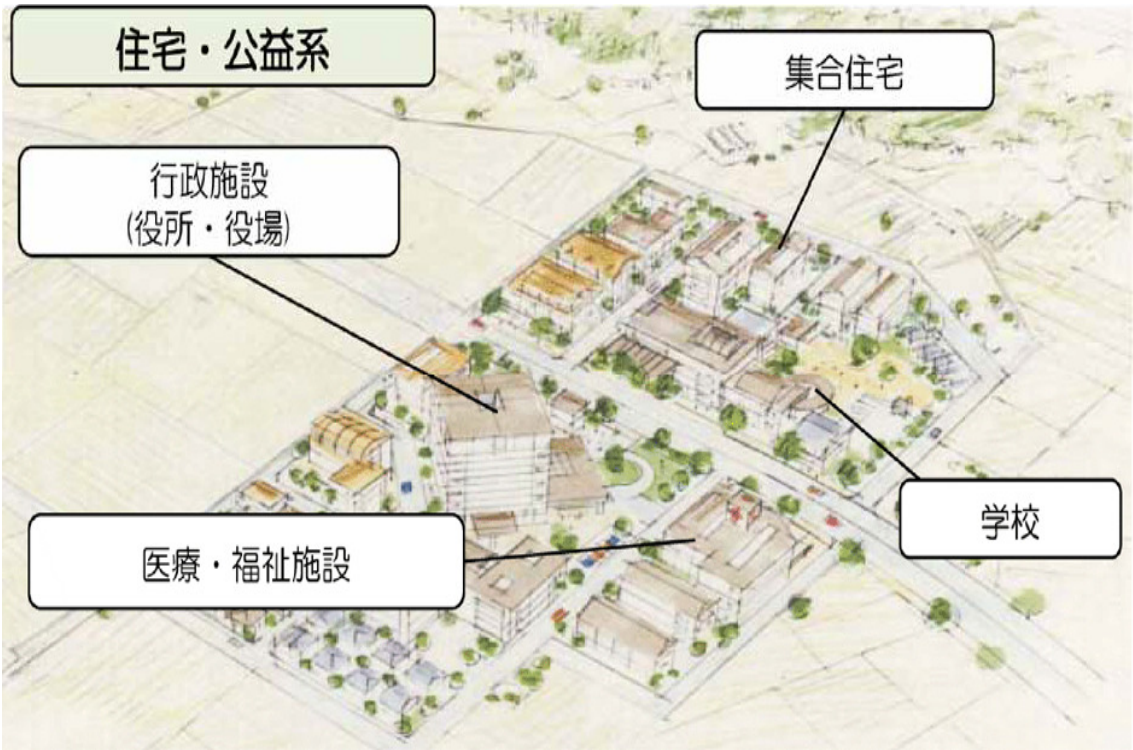


図１－３－１　津波復興拠点整備事業のイメージ（住居・公益系）

出典：東日本大震災復興特別区域法資料

1－4　復旧・復興に係わる資金の確保

本項では、「復興基金」及び「被災者に対する金銭給付制度」について概説する。

1－4－1　復興基金

(1)復興基金の概要

復興基金は、平成 3（1991）年 6 月 3 日に発生した雲仙普賢岳の噴火の際に設立されたのが最初である。長崎県は、災害発生から 3 か月後である平成 3（1991）年 9 月 26 日に、住民等の自立復興支援、農林水産業の災害対策、商工業の振興及び観光の復興等各般の事業を行う事を目的に、「財団法人雲仙岳災害対策基金」を県の出資及び貸付により設立した。その後、基金は県からの貸付金の増額や貸付期間の延長（平成 13 年度末まで 5 年間延長）により，県の出資金 30 億円，貸付金 1,000 億円，義援金 60 億円（それぞれ最大時）の規模となった。平成 14（2002）年 3 月末には未償還分の 260 億円についても償還し，貸付金の償還を終えた。この復興基金により、行政では支援することが出来ない被災地の生活支援や自立支援に効果があったことから、その後の阪神・淡路大震災、新潟県中越地震、新潟県中越沖地震においても基金の設立につながった。

(2)阪神・淡路大震災における復興基金

阪神・淡路大震災では、「財団法人阪神・淡路大震災復興基金」が設立され、「阪神・淡路大震災からの早期復興のための各般の取組みを補完し、被災者の救済及び自立支援並びに被災地域の総合的な復興対策を長期・安定的、機動的に進め、災害により疲弊した被災地域を魅力ある地域に再生させることを目的[20]」とし、約 9,000 億円の基金を運用し、運用益約 3,540 億円が復興事業に充てられることとなった。

復興基金事業の特徴として、生活対策が 51.2％と半数を占めており、続いて住宅対策の 31.7％となっている。この 2 分野だけで総事業費の 8 割を超えるシェアを占めており、復興基金事業では被災者の住宅確保と生活支援に重点が置かれていた[21]（図 1－4－1）。

図 1－4－2 にあるとおり復興基金の仕組みとしては、金融機関が兵庫県・神戸市に金銭消費貸借契約によって、8,800 億円貸し付ける（金利は 5,800 億円分は 4.5％、3,000 億円分は 3.0％）。兵庫県・神戸市がこれを全額復興基金に無利子で貸し付ける。金融機関は兵庫県・神戸市に対する債権を債券に変えてそれを復興基金に 8,800 億円で譲渡する。そして、国が地方交付税法附則 6 条の規定により、兵庫県・神戸市の支払う利子を地方交付税により交付し、その助成率は交付税対象となる運用財産から生じる利子の 95％とされている（図 1－4－2）。ただし、運用財産の全額が交付税対象ではなく、例えば当初に増設された 5,800 億円の 10 年間分については 5,000 億円相当とされており、その後の積み増し延長

[20] 公益財団法人　阪神・淡路大震災復興基金 HP　最終アクセス：平成 24（2012）年 12 月 24 日 http://www.sinsaikikin.jp/

[21] 林、p.p.432-438 参考。

措置がなされた分については運用財産の 2 分の 1 又は 3 分の 2 が交付税措置の対象となっており、復興基金の運用益全体に対する交付税措置の割合は約 75%となっている。

この国から交付税措置された利子及び兵庫県と神戸市が負担する利子を合わせたものを金融機関に支払い、金融機関が復興基金に利子を支払い、復興基金は得た利子を用いて被災者を支援する事業を展開することになっている。

以上のような仕組みを用い、公的資金を財団法人である阪神・淡路大震災復興基金に渡すことで、行政ではない主体である財団法人が運用益という税金ではない果実を生み出し、行政が支援できない穴を埋めていくのである。

(3)東日本大震災における復興基金

今回の東日本大震災では、低金利のため運用型基金が有効では無いことや、被災自治体に地方債を発行する余力が無いこと、また被災エリアが県をまたがる広範囲に及ぶことから、採用されたのが「取り崩し型基金」である。今回は、運用益ではなく、国が直接支援金全額を復興基金に交付するシンプルなスキームになっているため、「私有財産の公費負担」という問題が生じることとなるが、実際にはこれまでの復興基金の制度も、間接的であるが公的資金を被災者の支援に使っていることは同じであるために、政治的に問題としていくのかには賛否が分かれる論点である。

また同基金は、特別交付税により被災した都道府県に対して措置され、その配分額は被災災 9 県に対して総額約 2,000 億円であった[22]（表 1－4－1)。さらに、この配分額を県から市町村に配分したうえで、市町村が各種事業に対して充当・活用するものである。なお、宮城県は、「算定基準は①人口②建物の全半壊戸数③仮設住宅の入居者数④農地の浸水面積⑤漁獲量⑥津波浸水地域に占める児童生徒数など 8 項目で、35～55 億円を各基準ごとに 35 市町村に割り振った。県の復興基金は国庫補助の対象外や県独自の補助率かさ上げなど、既存制度の「隙間」を埋める財源として、特別交付税などを積み立てている。国の第 2 次補正予算で県と 35 市町村の基準財政需要額から、計 660 億円の特別交付税が措置されたため、半分の 330 億円を交付金として配分する方針を決めた[23]」と記述されているように、算定基準の根拠を 8 項目に分けたうえで配分し、国庫補助の対象外になる被災者生活支援に活用されることを考えている。さらに、宮城県内市町村の詳細な配分額に関しては、表 1－4－2 に示した。

岩手日報[24]をみると、「岩手県は、東日本大震災の復興基金の財源として国から交付された特別交付税 420 億円のうち、市町村分として 210 億円の配分額を内定した。陸前高田市が 37 億 3300 万円と最多となった。26 日に正式決定する。配分額は全市町村に 2 千万円を

[22] 総務省『東日本大震災に係る「取崩し型復興基金」の創設』
http://www.soumu.go.jp/main_content/000132404.pdf
[23] 河北新報　平成 23 (2011) 年 12 月 20 日
http://www.47news.jp/localnews/miyagi/2011/12/post_20111220104653.html
[24] 岩手日報　平成 23 (2011) 年 12 月 26 日

定額配分し、被害状況(人的・家屋被害、津波浸水面積)と標準財政規模を基準に算定した。各自治体では、復興期間内に複数年で活用できるよう、それぞれの基金に積み立てる見通し。国や県の制度がない被災者の生活支援やコミュニティの再生などに充てる」と記されているように、岩手県から各市町村に対する配分は、被害状況と財政規模に応じて配分されている。また、研究対象地域ではないが、茨城県における配分方法は、津波や液状化など被害の特殊性を含めて被害状況によって配分額を決め、さらに一定程度を均等割りして44 全市町村に交付限度額を割り当てているとされている[25]（表 1－4－3)。

被災地全体で見てみると、現在までに各自治体において 209 億円程度活用され、被災者生活に資するように運用されている（表 1－4－1)。ただ一方で、この復興基金の配分に対して、被災規模や財政規模に応じて配分ができていないといった批判がある。

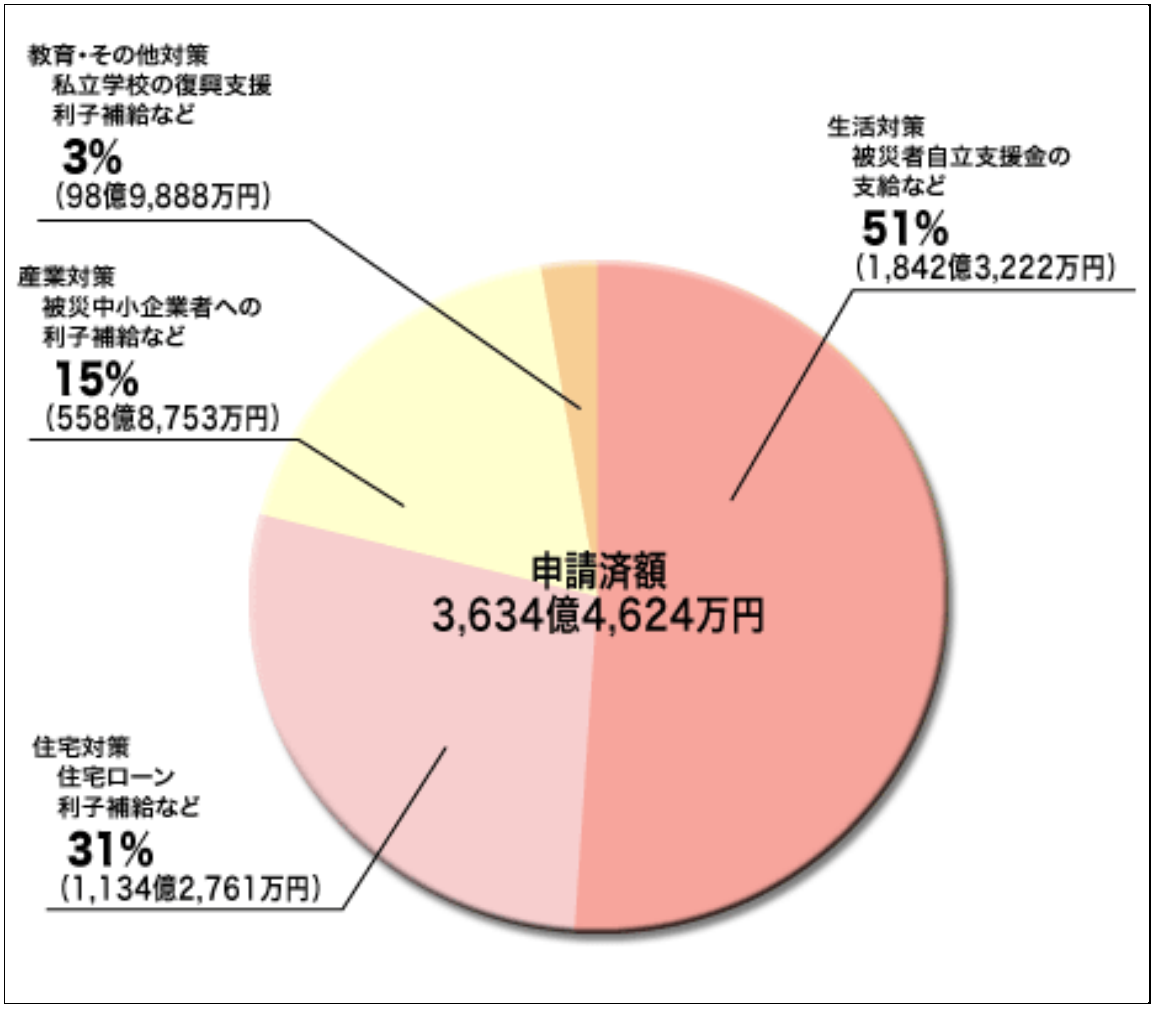


図 1－4－1　復興基金支援事業

出典：公益財団法人　阪神・淡路大震災復興基金

[25]茨城新聞平成 24（2012）年 1 月 6 日
http://ibarakinews.jp/news/news.php?f_jun=13257726789948

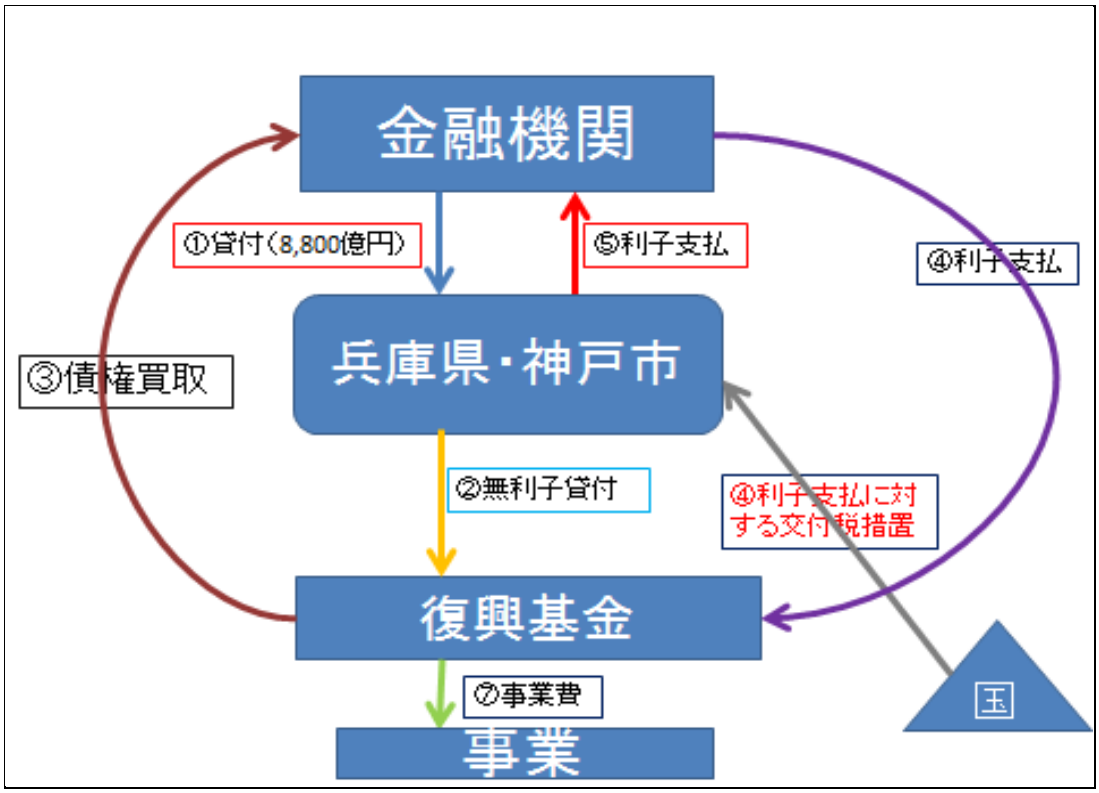


図 1－4－2　復興基金の仕組み

出典：林敏彦（2008）「検証テーマ『復興資金―復興財源の確保』」

表 1－4－ 1　復興交付金の配分状況

	配分額（単位：億円）	うち市町村配分額	各市町村活用累計額
青森県	80	40	5.1
岩手県	420	210	35
宮城県	660	330	59.6
福島県	570	285	70
茨城県	140	70	31
栃木県	40	20	5.2
千葉県	30	20	0
新潟県	10	5	2.6
長野県	10	交付予定	0
合計	1,960	980	209

出典：総務省 HP

表１－４－２　宮城県内復興基金配分額

主な被災自治体の配分基本額

仙台市	5.846.199
石巻市	8.525.806
塩釜市	1.369.800
気仙沼市	3.616.977
名取市	1.085.476
多賀城市	999.396
岩沼市	706.641
東松島市	2.238.948
亘理町	1.122.662
山元町	803.312
七ケ浜町	596.178
女川町	1.127.994
南三陸町	1.623.749

（単位　千円）

出典：河北新報

表１－４－３　茨城県における復興基金配分状況

市町村名	交付限度額（万円）	市町村名	交付限度額（万円）	市町村名	交付限度額（万円）
水戸市	58,900	つくば市	11,100	つくばみらい市	8,000
日立市	50,100	ひたちなか市	23,700	小美玉市	19,600
土浦市	13,900	鹿嶋市	33,000	茨城町	16,500
古河市	8,500	潮来市	30,500	大洗町	13,000
石岡市	10,700	守谷市	3,000	城里町	8,600
結城市	10,100	常陸大宮市	15,400	東海村	12,300
龍ヶ崎市	12,500	那珂市	23,000	大子町	4,100
下妻市	11,000	筑西市	22,100	美浦村	3,800
常総市	4,200	坂東市	8,100	阿見町	5,200
常陸太田市	19,000	稲敷市	15,400	河内町	4,100
高萩市	25,700	かすみがうら市	5,500	八千代町	12,400
北茨木市	43,900	桜川市	16,800	五霞町	3,000
笠間市	22,800	神栖市	21,900	境町	5,200
取手市	9,000	行方市	13,200	利根町	10,200
牛久市	7,600	鉾田市	23,400	合計	700,000

出典：茨城新聞

1―4―2　被災者に対する金銭給付制度

災害弔慰金、災害障害見舞金、被災者生活再建支援金、義援金について本章で取り上げる。

（1）災害弔慰金及び災害障害見舞金

災害弔慰金と災害障害見舞金は、「災害弔慰金の支給等に関する法律」を根拠法として，行われている。

災害弔慰金は、給付支援であり、災害により死亡した遺族に対して、災害弔慰金の支給等に関する法律に基づき、災害弔慰金を支給される。実施主体は、市町村であり（災害弔慰金の支給等に関する法律第 3 条)、生計維持者が死亡した場合は 500 万円を超えない範囲内で支給、その他の者が死亡した場合は、250 万円を超えない範囲内で支給される（同法第 3 条第 3 項)。

対象者は、災害により死亡した者（住まいの市町村に住民登録のある者、外国人登録がある者）が対象となっている。支給の範囲・順位は、①配偶者、②子、③父母、④孫、⑤祖父母であり、上記のいずれも存しない場合には兄弟姉妹（死亡した者の死亡当時その者と同居し、又は生計を同じくしていた者に限る）である（同法第 3 条第 2 項)。

災害障害見舞金は、実施主体を市町村とし、災害による負傷、疾病で精神又は身体に著しい障害が出た場合、災害弔慰金の支給等に関する法律に基づき、災害障害見舞金を支給される（同法第 8 条)。災害障害見舞金の支給額は、生計維持者が重度の障害を受けた場合は 250 万円を超えない範囲内で支給、その他の者が重度の障害を受けた場合は 125 万円を超えない範囲内で支給される（同法第 8 条第 2 項）

具体的な対象者は、以下のような災害により重い障害を受けた者である。

① 両眼が失明した人
② 咀嚼（そしゃく）及び言語の機能を廃した人
③ 神経系統の機能又は精神に著しい障害を残し、常に介護を要する人
④ 胸腹部臓器の機能に著しい障害を残し、常に介護を要する人
⑤ 両上肢をひじ関節以上で失った人
⑥ 両上肢の用を全廃した人
⑦ 両下肢をひざ関節以上で失った人
⑧ 両下肢の用を全廃した人
⑨ 精神又は身体の障害が重複する場合における当該重複する障害の程度が前各項目と同程度以上と認められる人

（2）被災者生活再建支援金[26]

被災者生活再建支援金の根拠法である被災者生活再建支援法とは、平成 7（1995）年に

[26] この項では、内閣府「被災者生活再建支援法の概要」を参考に記述する。
http://www.bousai.go.jp/hou/pdf/080818gaiyou.pdf

発生した阪神・淡路大震災を契機に、平成 10（1998）年 5 月 15 日成立、同年 11 月に施行し、翌年 4 月から適用された。同法第 1 条で定められているように、自然災害の被害からの被災者生活の再建の支援、生活の再建、または被災地の速やかな復興に資することを目的に、都道府県が相互扶助の観点から、基金を活用して被災者生活再建支援金を支給するものである。

具体的には、一定規模以上の自然災害により自宅が全壊した世帯で支給要件を満たした世帯に対して、引越経費や家財道具の購入に要する経費を対象として、最高 100 万円の被災者生活再建支援金が支給されることとなっている。その後、平成 16（2004）年、平成 19（2007）年の 2 度に渡り法改正が行われている。平成 16（2004）年の改正において、居住安定制度が創設されたことから居住関係費（解体撤去費、整地、ローンの利子等を最大 200 万円）が加えられた。さらに、大規模半壊という区分を新たに作り、居住関係費を最大 100 万円支援できることとなった。さらに、平成 19（2007）年の改正では、住宅の再建の態様等に応じた定額渡し切り方式での支援金支給、さらに年収・年齢要件の撤廃等が行われた（表 1－4－4)。

制度の対象となるものは、規定された自然災害[27]により、① 住宅が「全壊」した世帯、② 住宅が半壊、又は住宅の敷地に被害が生じ、その住宅をやむを得ず解体した世帯、③ 災害による危険な状態が継続し、住宅に居住不能な状態が長期間継続している世帯、④ 住宅が半壊し、大規模な補修を行わなければ居住することが困難な世帯（大規模半壊世帯）である。

支給額は、住宅の被害程度に応じて支給する支援金（基礎支援金）と住宅の再建方法に応じて支給する支援金（加算支援金）からなり、世帯人数が 1 人の場合は該当項目の 75%である。支援金の金額は、表 1－4－5 及び表 1－4－6 に示す。

東日本大震災においても、平成 19 (2007) 年法改正後の被災者生活再建支援法に基づき、地震によって居住する住宅が全壊または大規模半壊となった世帯等に対し、住宅の被害程

---

[27]制度の対象となる災害は、以下の通りである。

① 災害救助法施行令第 1 条第 1 項第 1 号又は第 2 号に該当する被害が発生した市町村

② 10 世帯以上の住宅全壊被害が発生した市町村

③ 100 世帯以上の住宅全壊被害が発生した都道府県

④ ①又は②の市町村を含む都道府県で、5 世帯以上の住宅全壊被害が発生した市町村（人口 10 万人未満に限る）

⑤ ①～③の区域に隣接し、5 世帯以上の住宅全壊被害が発生した市町村（人口 10 万人未満に限る）

⑥ ①若しくは②の市町村を含む都道府県又は③の都道府県が 2 以上ある場合に、5 世帯以上の住宅全壊被害が発生した市町村（人口 10 万人未満に限る）2 世帯以上の住宅全壊被害が発生した市町村（人口 5 万人未満に限る）

度と再建方法に応じた支援金を支給された。

表 1－4－4 被災者生活再建支援法改正の過程

	平成 10 年支援法制定時	平成 16 年法改正	平成 19 年法改正
対象世帯、支給限度額	「使途を限定した上で必要経費を積み上げ方式で支給」 全壊　最大 100 万円 （生活関係経費最大 100 万円）	「使途を限定した上で必要経費を積み上げ方式で支給」 全壊　最大 300 万円 （生活関係経費　最大 100 万円 居住関係経費　最大 200 万円） 大規模半壊　最大 100 万円 （居住関係経費　最大 100 万円）	「住宅の再建の態様等に応じて定額渡し切り方式で支給」 基礎支援金 （住宅被害程度に応じ支給） 全壊　100 万円 大規模半壊　50 万円 加算支援金 (住宅の再建に応じて支給) 建設・購入　200 万円 補修　100 万円 賃貸　50 万円
対象経費	家財購入費等	家財購入費等 解体撤去費、整地、ローン利子等	使途の限定なし
支給要件	年収 500 万円以下（世帯主が 45 歳以上の世帯 700 万円以下、世帯主が 60 歳以上の世帯 800 万円以下）	年収 500 万円以下（世帯主が 45 歳以上の世帯 700 万円以下、世帯主が 60 歳以上の世帯 800 万円以下）	年齢・年収要件撤廃

出典：重川希志依、田中聡、高島正典「被災者生活再建支援法改正の過程の分析」地域安全学会論文集、No.10、2008.11 をもとに作成

表 1－4－5　住宅の被害程度に応じて支給する支援金

住宅の被害程度	全壊	解体	長期避難	大規模半壊
支給額	100 万	100 万	100 万	50 万

表 1－4－6　住宅の再建方法に応じて支給する支援金

住宅再建方法	建設・購入	補修	貸借（公営住宅以外）
支給額	200 万	100 万	50 万

(3) 義援金

義援金は、災害などの被害を受けた被災者に対する寄付金であり、根拠法は存在しない。義援金には、災害の被災者数や義援金総額などが関わってくる。例えば、北海道西南沖地震のような被災者一世帯辺り約 2,519 万円支給された場合や、阪神・淡路大震災のような被災者一世帯辺り約 40 万円にとどまる場合もある（表 1－4－7)。

配分方法としては、多くの団体が受け付けた義援金を、第三者である義援金配分委員会に拠出し、義援金配分委員会が配分基準を策定し、配分される流れとなる（図 1－4－3）。

表 1－4－7　義援金の効果

区分	北海道南西沖地震	阪神・淡路大震災	新潟県中越地震	能登半島地震
災害発生	H5 年 7 月	H7 年 1 月	H16 年 10 月	H19 年 3 月
全半壊（燃)	1,032 棟（世帯)	448,929 世帯	17,277 世帯	1,983 世帯
義援金総額	約 260 億円	約 1,793 億円	約 372 億円	約 32 億円
一世帯当たり	約 2,519 万円	約 40 万円	約 216 万円	約 161 万円

出典：「伝える　阪神・淡路大震災の教訓」

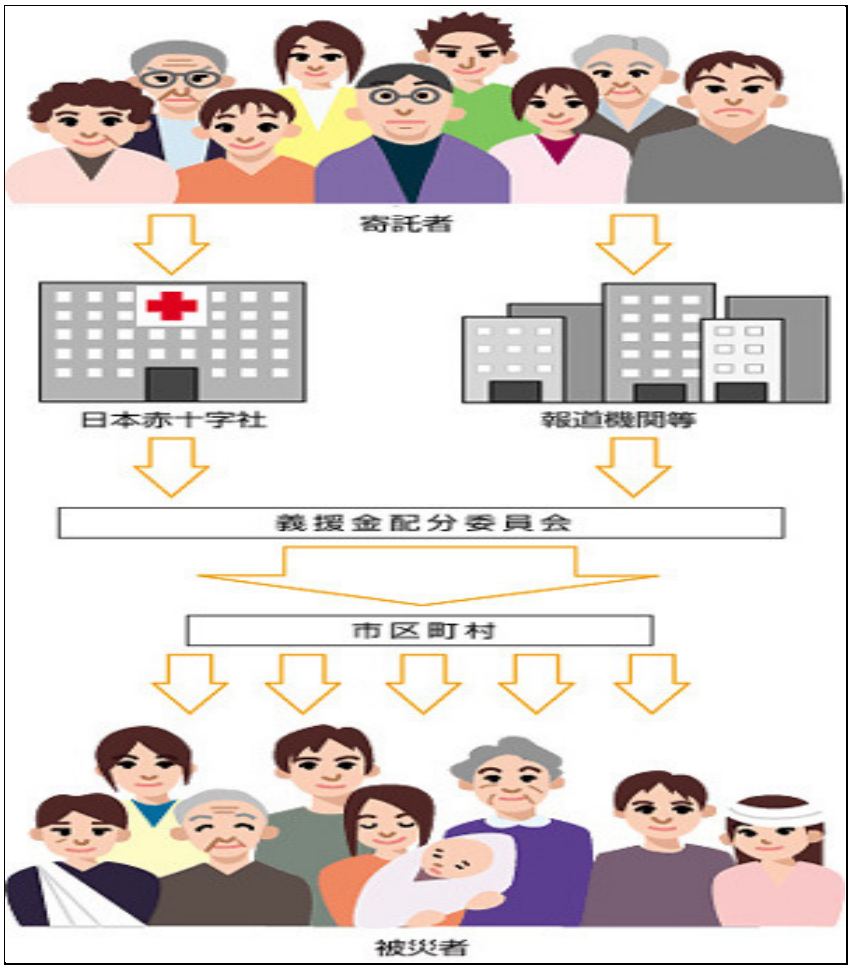


図 1－4－3　義援金配分の流れ

出典：日本赤十字社

1－4－3　災害復旧に係わる国庫補助制度及び地方財政措置

(1)国庫補助制度

災害復旧に必要とされる費用は、法令の定めまたは予算の範囲内で、国が全部または一部を負担し、または補助することができるとされている（災対法第 96 条)。法令に基づくものに関しては、「公共土木施設災害復旧事業国庫負担法」（以下、「負担法」という。)や「農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律」（以下、「暫定法」という。）等がある。公共土木施設については「負担法」、農林水産施設等の復旧については「暫定法」、文教施設等の復旧については「公立学校施設災害復旧費国庫負担法」や「文部科学省所管公立社会教育施設災害復旧費調査要項」といったように、それぞれの法律で復旧の国庫負担率が定められている。

各法律によって定められた国庫負担率は災害対策基本法の激甚災害指定を受けると「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」(昭和 37 年制定。以下、「激甚法」という。)によって負担率が嵩上げされる。しかし、阪神・淡路大震災や東日本大震災等の

特に大きな災害に際しては、「特別の財政援助及び助成に関する法律」（以下「財特法」という。)を制定し特例措置を行っている。阪神・淡路大震災では「阪神・淡路大震災財特法」によって、東日本大震災では「東日本大震災財特法」によって財政措置がなされる。東日本大震災財特法は平成 23（2011）年 5 月 2 日に公布されている。以下で激甚法と阪神淡路大震災財特法及び東日本大震災財特法を、例を挙げて比較する（図 1－4－4）

1．公共インフラ施設

激甚法対象（プール方式）	現行の原則	激甚災害
道路、漁港、港湾、下水道、公園[注1] 等 公立学校	7／10程度 （公立学校は2／3）	8／10 ～9／10程度
公営住宅	1／2	2／3程度
入所福祉施設等[注2]	1／2	2／3程度

注1　公園については、平成 10 年に災害負担法に追加された。
注2　保護施設、児童福祉施設、老人ホーム（社会福祉法人等が設置したものを含む）、公立の身体障害者社会参加支援施設、公立の障害者支援施設、婦人保護施設(都道府県立)等。

2．社会福祉施設等

財特法対象	現行の原則	今回の補助率	阪神・淡路財特法
社会福祉施設等[注7]	1／2	2／3	2／3
介護老人保健施設	1／3	1／2	

注7　公立又は民立の、小規模多機能型居宅介護事業を行う事業所、認知症対応型老人共同生活援助事業を行う事業所、老人デイサービスセンター、老人短期入所施設、軽費老人ホーム、老人介護支援センター、地域包括支援センター、障害福祉サービス（療養介護、児童デイサービス、短期入所等）の事業の用に供する施設及び障害者支援施設 等。
阪神・淡路財特法施行後、施設類型の名称変更や新設等がなされており、阪神・淡路財特法による措置の欄については、身体障害者更生援護施設（社福法人）、精神薄弱者援護施設、老人福祉施設、社会事業授産施設 等の補助率を記載。

3．公共施設

激甚法対象	現行の原則	激甚災害
公立社会教育施設（公民館、図書館、体育館等）	—	2／3

5．民間施設等

激甚法対象	現行の原則	激甚災害
事業協同組合等	—	1／2
私立学校	—	1／2

財特法対象	現行の原則	今回の補助率	阪神・淡路財特法
民間医療機関（救急医療等、精神科病院）注15	1／2 →	1／2	1／2

注 15　財特法により、1／2 予算補助を 1／2 法律補助。なお、阪神・淡路財特法の対象は、救急医療を担う病院、精神科指定病院に限定。

6．その他の補助率引上げ措置

激甚法対象	現行の原則	激甚災害
罹災者公営住宅建設事業	2／3 →	3／4
市町村の感染症予防事業	1／2	2／3

財特法の対象	現行の原則	今回の補助率	阪神・淡路財特法
(新)ガレキ処理	1／2 →	1／2～ 8／10～ 9／10	

図 1－4－2「財特法と激甚法の国庫補助率」
出典：「財特法と激甚法の比較」[28]

財特法では第 3 章は内閣府関連、第 4 章は総務省関連というように、各府省庁ごとに特例措置を法定している。そのため、手続きが各府省庁ごとになされ東日本大震災のように府省庁を横断している施策を行う際に手続きの複雑化や認定までに時間がかかるという問題が出てくる。それらの解決を図ったのが前節で述べた特区法である。復興推進計画、復興整備計画および復興交付金事業計画はいずれも計画策定から交付金交付まで一つの過程で行うことができる。また、特区法では激甚法や財特法よりも手厚い措置が採られている。

以上のように、従来の制度は原則復旧であり、復興について国庫補助率を定めた法令はない。特区法においても、対象となるメニューは財特法や激甚法などの従来制度と重複しており、復旧を原則としているという見方もある。

(2)地方財政措置

地方負担部分については、本来は地方債及び地方交付税によって地方財政措置を行い、災害復旧に必要な財源を確保することとなっている。災害応急事業費及び災害救助事業費の財源として、地方債の発行が地方財政法（以下、「地財法」という。)で認められている（地財法第 5 条第 4 号)。これは、災害により一時的に巨額の資金需要が生じた場合に地方負担

[28] http://www.bousai.go.jp/2011jyosei/e003.pdf

を後年度に繰り延べることによって負担の平準化を図ることを目的としている。起債が認められる事業は負担法、暫定法をはじめとする「補助災害復旧事業債及び直轄災害復旧事業債」等 6 事業とされている（地財法第 5 条の 3)。同法によっても、起債で地方負担に充当できる割合が法定されており、また、起債した元利償還金の一部が交付税によって措置されるとはいえ、100％負担が軽減されるわけではない。

①地方交付税による措置

地方交付税には、毎年度、基準財政需要額が基準財政収入額を超える地方公共団体に対して交付される普通交付税と、基準財政需要額の算定に補足されなかった特別の財政需要がある場合や、普通交付税の算定期日以後に生じた災害等のために特別の財政需要が生じたことを考慮して、総務省令の基準に従って交付される特別交付税がある。

ⅰ)災害復旧に係る普通交付税の役割

災害時には災害復旧費の財源に地方債の元利償還金を普通交付税の基準財政需要額に組み込むことによって、地方負担の軽減が図られている。具体的な算入率は、例えば補助災害復旧事業費 95％、農地、農業施設及び林道 100％などが定められている。

ⅱ)災害復旧に係る特別交付税の役割

負担法や暫定法、激甚法等の各法令によって国庫補助率が定められている。しかし、東日本大震災等の大きな災害の際には、割合は僅かであっても、費用としては自治体の負担が多大なため、その自治体の負担部分を特別交付税によって補填するという措置が行われている。例えば、がれきの処理であるが、東日本大震災では 10 分の 9 が国庫補助で、残りの 10 分の 1 を環境省の基金と特別交付税によってまかなわれ、自治体の負担は無となっている。

ⅲ)地方交付税の繰り上げ交付

大規模災害が発生した場合には、財政需要が一時に集中して発生することにより、地方公共団体の資金繰りが逼迫することを緩和するため、普通交付税または特別交付税を繰り上げ交付することができることとされている（地方交付税法第 16 条 2 項)。東日本大震災大震災においては、平成 23（2011）年 6 月分の普通交付税及び 12 月分の特別交付税が繰り上げ交付された。

1－5　仮設住宅と災害公営住宅

本項では被災地における仮設住宅と災害公営住宅の建設状況、および今回の東日本大震災における住宅復興のプランと法制度を見ていき、その問題点に関してアプローチしていく。

1－5－1　東日本大震災による被害と対応

(1) 建物の被害状況[29]

建物の被害状況について見ると、岩手県では県全体で全壊数が 18,370 戸、半壊数が 6,501 戸、一部破損数が 13,000 戸となっている。宮城県では県全体で全壊数が 85,414 戸、半壊数が 152,523 戸、一部破損数が 224,162 戸となっている。全国的には全壊数が 128,911 戸、半壊数が 268,882 戸、一部破損数が 733,719 戸となっている。(表 1－5－1)。

表 1－5－1　東北地方太平洋沖地震の被害状況

(戸数)	宮城	岩手	合計（全国で）
全壊	85,414	18,370	128,911
半壊	152,523	6,501	268,882
一部破損	224,162	13,000	733,719

出典：警察庁緊急災害警備本部（平成 25（2013）年 1 月 16 日）広報資料

(2) 仮設住宅の供与

①　種類

今回の震災では、仮設住宅として応急仮設住宅と借上げ民間賃貸住宅（以下、「借上げ民賃」という。）が用いられている。それぞれの説明については後述するものとする。

---

[29]警察庁緊急災害警備本部（平成 25（2013）年 1 月 16 日）広報資料
4 月 7 日に発生した宮城県沖を震源とする地震、4 月 11 日に発生した福島県浜通りを震源とする地震、4 月 12 日に発生した福島県中通りを震源とする地震、5 月 22 日に発生した千葉県北東部を震源とする地震、7 月 25 日に発生した福島県沖を震源とする地震、7 月 31 日に発生した福島県沖を震源とする地震、8 月 12 日に発生した福島県沖を震源とする地震、8 月 19 日に発生した福島県沖を震源とする地震、9 月 10 日に発生した茨城県北部を震源とする地震、10 月 10 日に発生した福島県沖を震源とする地震、11 月 20 日に発生した茨城県北部を震源とする地震、平成 24（2012）年 2 月 19 日に発生した茨城県北部を震源とする地震、3 月 1 日に発生した茨城県沖を震源とする地震、3 月 14 日に発生した千葉県東方沖を震源とする地震、6 月 18 日に発生した宮城県沖を震源とする地震、8 月 30 日に発生した宮城県沖を震源とする地震及び 12 月 7 日に発生した三陸沖を震源とする地震の被害を含む。

② 震災発生からの流れ

平成23（2011）年3月14日に当時の国土交通大臣から（社）住宅生産団体連合会に対し、おおむね2ヶ月で少なくとも約3万戸の供給ができるよう要請した。膨大な発注量に加え、高台での用地取得が困難であることなどから、同年4月30日に厚生労働省は、都道府県が民間賃貸住宅を借り上げ、現に救助を要する被災者に対して提供した場合にも災害救助法の対象となり国庫負担が行われること及び発災以降に被災者名義で契約したものも同様とする旨の通知を出した。こうした救助法の弾力的な運用によって借上げ民賃の利用が増え、その結果応急仮設住宅は当初の建設予定戸数を減らすことができた。それでも応急仮設住宅の建設は難航し、岩手県では8月まで、宮城県では概ね11月初めまで時間を要することとなった。なお仮設住宅の供与期間に関しては、厚生労働省が平成24（2012）年4月17日に1年延長を決定している。

出典：岩手県県土整備部建築住宅課

③ 供給戸数

仮設住宅の供給戸数についてみると、岩手県では応急仮設住宅は 13,984 戸、借上げ民賃は 3,985 戸である。宮城県では応急仮設住宅は 22,095 戸、借上げ民賃は 24,751 戸となっている（表 1－5－2～1－5－5）。岩手県では応急仮設住宅の利用戸数が借上げ民賃の利用戸数の約 4 倍になっているのに対して、宮城県では応急仮設住宅よりも借上げ民賃の利用戸数の方が多い。これは、仙台市や石巻市には民間賃貸住宅のストックが多いことが要因だと思われる。

表 1－5－2　仮設住宅の提供戸数

(戸数)	宮城	岩手	合計（全国で）
応急仮設住宅[30]	22,095	13,984	54,348
借上げ民賃[31]	24,751	3,985	62,717

出典：岩手県 HP、宮城県 HP、国土交通省 HP

表 1－5－3　岩手県の各市町村における応急仮設住宅の戸数

市町村名	地区数	戸数	野田村	5	213
釜石市	50	3,164	田野畑村	3	186
陸前高田市	53	2,168	岩泉町	3	143
大槌町	48	2,146	住田町	3	93
宮古市	62	2,010	遠野市	1	40
山田町	49	1,990	久慈市	2	15
大船渡市	39	1,811	洋野町	1	5
計	319	13,984			

出典：岩手県 HP

表 1－5－4　宮城県の各市町村における応急仮設住宅の戸数

市町村名	戸数	市町村名	戸数
仙台市	1,523	亘理町	1,126
石巻市	7,297	山元町	1,030
塩竈市	206	七ヶ浜町	421
気仙沼市	3,504	女川町	1,294
名取市	910	南三陸町	2,195
多賀城市	373	大郷町	15
岩沼市	384	美里町	64
東松島市	1,753	合計	22,095

出典：宮城県 HP

[30]国土交通省住宅局 HP　平成 25（2013）年 1 月 4 日
[31]東日本大震災復興対策本部 平成 23（2011）年 11 月 9 日

表１－5－5　宮城県の各市町村における借上げ民賃の戸数

市町村名	戸数	市町村名	戸数	市町村名	戸数	市町村名	戸数
仙台市	8,147	登米市	209	川崎町	7	富谷町	94
石巻市	6,433	栗原氏	30	丸森町	22	大衡町	1
塩竈市	335	東松島市	1,274	亘理町	674	色麻町	0
気仙沼市	1,584	大崎市	400	山元町	742	加美町	30
白石市	213	蔵王町	29	松島町	73	涌谷町	47
名取市	1,213	七ヶ宿町	2	七ヶ浜町	214	美里町	69
角田市	128	大河原町	95	利府町	109	女川町	430
多賀城市	1,291	村田町	8	大和町	47	南三陸町	312
岩沼市	408	柴田町	80	大郷町	1	合計	24751

出典：宮城県 HP

1－5－2　救助法の概要

（1）救助の性格

①　応急救助

救助法による救助は災害に際し、食品その他の生活に不可能な物の欠乏、住居の喪失、傷病等により生活の維持が困難な被災者に対する応急的一時的な救助であり、その後に行う災害復旧対策とは性格を異にしている。

②　経済的要件

資産又は金銭等の所有の有無にかかわらず、災害等により社会の混乱又は流通等の供給手段の途絶により必要なもの等を得られないため行うものであるから、原則的には経済的な要件等は課されない。ただし、資産又は金銭の有無等により、救助の必要性やその必要の度合いが異なる場合もあることから、結果として、経済的な要件が加味されたことと同様になることもある。このような場合であっても、被災によりその状況が大きく変化することも考えられるので、単に被災前の状況によることなく、被災後の資産又は金銭の有無等を勘案して、その救助が現に必要か否か判断する。

（2）救助の内容、主体及び費用負担

①　救助の内容

救助法では、災害応急対策のため、次の11種類（救助法第23条第10号の委任する救助法施行令に規定のあるものを含む。）の「救助」を掲げている（救助法第23条及び救助法施行令第8条）。応急仮設住宅の供与も救助に含まれていて、供与した時点で救助完了とみなされる。

救助法における救助

（第1号）収容施設（応急仮設住宅を含む。）の供与
（第2号）炊出しその他による食品の給与及び飲料水の供給
（第3号）被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与
（第4号）医療及び助産
（第5号）災害にかかった者の救出
（第6号）災害にかかった住宅の応急修理
（第7号）生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与
（第8号）学用品の給与
（第9号）埋葬
（施行令第8条第1号）死体の捜索及び処理
（施行令第8条第2号）災害によって住居又はその周辺に運ばれた土石、竹木等で、日常生活に著しい支障を及ぼしているものの除去

② 主体

救助を行うのは、都道府県知事とされている（同法第 2 条）。都道府県知事が担うべき事務の一部を市町村長が行うこととすることができるほか、市町村長は事務を補助するものとされている（同法第 30 条）。市町村と都道府県は役割分担をして事務を行うことになる。救助に関する事務は第一号法定受託事務とされているが（同法第 32 条の 2）、これは、本来国の責任において行われるべきものであることを示している。

③ 仮設住宅に係る国庫補助・地方財政措置

費用負担については、災害救助に関する費用は、「救助の行われた地の都道府県」が支弁し（第33条第1項）、国庫はそれに5～9割の補助を行うことが規定されている（同法第36条）。具体的には、費用の合計額が100万円以上となる場合に、当該合計額が当該都道府県の普通税収入見込額に対してどの程度の割合を示すかに応じて、負担することとなる。

また、地方財政法により、災害救助事業にかかる地方負担分は地方交付税の額の算定に用いる財政需要額に算入するものとされる（地方財政法第10条の3及び第11条の2）ため、救助法の適用によって発生した経費のうち、都道府県の負担するべきいわゆる「裏負担」部分は、地方交付税によって措置されることとなる。

別表第一

100分の2以下	100分の50
100分の2を超える部分で100分の4以下	100分の80
100分の4を超える部分	100分の90

⑤　救助の適用要件、基準及び弾力的な運用

救助法は、都道府県知事によって、市町村の区域単位（市町村に東京特別区を含む。また、政令市の区域は区の区域とする。）で適用されるが、その適用には一定規模以上の被害が生じていることが要件とされている。具体的には以下の4つのいずれかに該当することが必要である。いずれかに該当する場合は、救助法の適用される災害となり、救助法に特別の規定のある事項は、災対法に優先して適用される（救助法と災対法の関係は特別法と一般法の関係にある）。

ⅰ）当該市町村の区域内の人口に応じそれぞれ別表第二に定める数以上の世帯の住家が滅失したこと。（救助法施行令第１条第１号）

別表第二

市町村の区域内の人口	住家が滅失した世帯の数
5,000人未満	30
5,000人以上15,000人未満	40
15,000人以上30,000人未満	50
30,000以上50,000人未満	60
50,000人以上100,000人未満	80
100,000人以上300,000人未満	100
300,000人以上	150

ⅱ）当該市町村の区域を包括する都道府県の区域内において、当該都道府県の区域内の人口に応じそれぞれ別表第三に定める数以上の世帯の住家が滅失した場合であって、当該市町村の区域内の人口に応じそれぞれ別表第四に定める数以上の世帯の住家が滅失したこと。（救助法施行令第１条第２号）

別表第三

都道府県の区域内の人口	住家が滅失した世帯の数
1,000,000人未満	1,000
1,000,000人以上2,000,000人未満	1,500
2,000,000人以上3,000,000人未満	2,000
3,000,000人以上	2,500

別表第四

市町村の区域内の人口	住家が滅失した世帯の数
5,000人未満	15
5,000人以上15,000人未満	20

15,000人以上30,000人未満	25
30,000人以上50,000人未満	30
50,000人以上100,000人未満	40
100,000人以上300,000人未満	50
300,000人以上	75

ⅲ）当該市町村の区域を包括する都道府県の区域内において、当該都道府県の区域内の人口に応じそれぞれ別表第五に定める数以上の世帯の住家が滅失したことまたは当該災害が隔絶した地域に発生したものである等災害にかかった者の救護を著しく困難とする厚生労働省令で定める特別の事情[32]がある場合であって、多数の世帯の住家が滅失したこと。（救助法施行令第1条第3号）

別表第五

都道府県の区域内の人口	住家が滅失した世帯の数
1,000,000人未満	5,000
1,000,000人以上2,000,000人未満	7,000
2,000,000人以上3,000,000人未満	9,000
3,000,000人以上	12,000

ⅳ）多数の者が生命または身体に危害を受け、または受けるおそれが生じた場合であって、次のいずれかに該当すること。（救助法施行令第1条第4号）

イ）災害が発生し、または発生するおそれのある地域に所在する多数の者が、避難して継続的に救助を必要とすること。

ロ）災害にかかった者に対する食品若しくは生活必需品の給与等について特殊の補給方法を必要とし、または災害にかかった者の救出について特殊の技術を必要とすること。

（救助法施行令第 1 条第 1 項第 3 号の厚生労働省令で定める特別の事情及び同項第 4 号の厚生労働省令で定める基準を定める省令第 2 条）

(2) 救助の基準とその弾力的な運用

① 一般基準と特別基準

救助の内容は前述の11種類であるが、救助の程度、方法、期間については、厚生労働大

[32]特別の事情：災害にかかった者に対する食品若しくは生活必需品の給与等について特殊の補給方法を必要とし、または災害にかかった者の救出について特殊の技術を必要とすること。（救助法施行令第一条第一項第三号の厚生労働省令で定める特別の事情及び同項第四号の厚生労働省令で定める基準を定める省令第１条）

臣が定める基準[33]にしたがい、都道府県知事が定める（救助法施行令第9条第1項）。救助法に基づく救助の内容・基準については、別途、災対法に基づく地域防災計画にも盛り込まれていくことになる。

厚生労働大臣が定める基準によると、救助の適切な実施が困難な場合には、都道府県知事は、厚生労働大臣に協議し、その同意を得た上で、救助の程度、方法及び期間を定めることができることとされている（同条第2項）。前者を「一般基準」とすれば、後者は「特別基準」ということになる。

② 一般基準に対する特別基準の設定・弾力的な運用

一般基準によると、応急仮設住宅は災害発生の日から20日以内に着工し、速やかに設置しなければならない。しかし、このような基準は大規模災害に対応できるものではないため、今回の東日本大震災においては、特別基準をめぐって個別に協議がなされたことはもちろん、厚生労働省からの通知によって救助法の弾力的取扱いが示されてきた。

このような弾力的取扱いによって、よりニーズに沿った災害応急対策を実施することができるようになるが、新たな特別基準の作成にある程度の時間を費やすことになり、かつ、応急から復旧への段階が進むにつれて、多様化するニーズに対応しきれない問題は残されたままといえる。

(3) 救助の原則

厚生労働省の災害救助事務取扱要領にでは、救助の原則として以下の二点を挙げている。

① 現物給付の原則

救助法第 23 条第 2 項においては、「救助は、都道府県知事が必要があると認めた場合においては、前項（11 種類の「救助」）の規定にかかわらず、救助を要する者（埋葬については埋葬を行う者）に対し、金銭を支給してこれをなすことができる」とする条文があるが、現物給付の原則にしばられて、金銭の支給は行われていない。

厚生労働省が「現物給付の原則」を行う理由は二つある。一つ目は、「災害が発生すると、生活に必要な物資は欠乏し、あるいはその調達が困難になるため、金銭は物資の購入にはほとんどその用をなさない」場合を想定しているからである。つまり、災害が発生した場合、住居だけでなく市場機能が喪失していることから金銭を使う場がないという考えである[34]。 二つ目は「金銭を給付すれば足りるような場合には、通常、法による救助を実施して社会秩序の保全を図らなければならないような社会的混乱があるとは考えにくい」と想定されているからである。つまり、金銭を給付すれば救助が足りるほど被災地の被害が小さな震災の場合、社会秩序の保全を図るのに国による救助は必要がないと考えている。

---

33 「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」（厚生労働省告示）

34 津久井進「大災害と法」

② 現在地救助の原則

救助は緊急時の応急的な救助であり円滑かつ迅速に行われることが極めて重要であることから、法による救助は被災者の現在地において実施することを原則としている。そのため、住民はもとより、旅行者、一般家庭の訪問客、その他その土地の通過者等を含め、全ての被災者に対して、その現在地を所管する都道府県知事（又は市町村長）が救助を行うこととなっている。

1－5－3 応急仮設住宅

応急仮設住宅は、地震や水害、山崩れなどの自然災害などにより、居住する住家がなく、自らの資金では住宅を得ることのできない者に対し、行政によって提供される仮の住宅である。応急仮設住宅の種類としては、主にプレハブ工法による、組立タイプとユニットタイプが用いられる。

(1) 対象

応急仮設住宅が供与される対象は、「住家が全壊・全焼・流出し居住する住家がない者で、自らの資力では住宅を得ることができない者（世帯)」とされる。しかし、実際には被災者の資力を調査するようなことはしていないため、自ら住宅を得るだけの資力がある者にも供与されている可能性はある。

(2) 規模

一戸当たり 29.7 ㎡（9 坪）を基準とするが、世帯人数を無視して一律に同じ規模のものを設置するのではなく、世帯構成に応じて多様なタイプの応急仮設住宅を設置することが可能である[35]。

(3) 費用の限度額

一般基準は 238 万 7 千円であるが、応急仮設住宅の一戸当たりの平均が 238 万 7 千円以内であればよいということである。ただし、この価格には用地整備費やインフラの設置費用、解体費用などが含まれていない。なお、今回の震災では寒さ対策や風呂の追い炊きなど追加整備が行われため、それらを含めると一戸当たり 600 万円以上かかったと見込まれている。

[35] 日本赤十字社「応急仮設住宅の設置に関するガイドライン」

出典：国土交通省 HP

（4）標準設備

エアコン・ＬＰガスコンロ・蛍光灯類などがある。今回は日本赤十字社から洗濯機・冷蔵庫・炊飯器・電子レンジ・電気ポット・テレビなどが寄贈された。

出典：「震災発」HPより[36]

[36] 出典：http://www.shinsaihatsu.com/data/110311kasetsu_shoten.html

(5)期間

① 着工までの期間制限

「一般基準」では、災害発生の日から 20 日以内に応急仮設住宅の建設に着工することとなっている。しかし、震災による被害が大きく、20 日以内に着工することが出来ない場合は、事前に厚生労働大臣へ協議して必要最小限度の期間を延長することが認められる。

また、災害発生の日から 1 か月以内に国または地方公共団体が建設した応急仮設住宅ならば、建築基準法の規定は適用されないものとされる（建築基準法第 85 条第 1 項)。しかし、大規模な災害では応急仮設住宅が大量に必要となり、1 か月以内に建設しきれないこともある。その場合、応急仮設住宅を同法第 85 条第 2 項の「災害があつた場合において建築する停車場、官公署その他これらに類する公益上必要な用途に供する応急仮設建築物」のうち、「公益上必要な用途に供する応急仮設建築物」を柔軟に解釈し、応急仮設住宅もこれに該当するとして対応している。

② 供与期間

応急仮設住宅を供与できる期間はその建築工事が完了した日から 2 年以内とされる（同法第 85 条第 3 項および第 4 項)。しかし、非常災害又は災害が特定非常災害である場合において、被災者の住宅の需要に応ずるに足りる適当な住宅が不足するために 2 年間を超えて被災者の居住の用に供されている応急仮設住宅を存続させる必要があり、かつ、安全上、防火上及び衛生上支障がないと認めるときは、更に 1 年を超えない範囲内において期間を延長することができる。さらに延長する場合も同様とされる（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第 7 条)。

(6) 入居方法

応急仮設住宅の入居者募集計画の作成にあたっては、被災者の生活圏や地域コミュニティを考慮するとともに、特定の年齢階層に偏ることのないよう、入居者層のバランスに留意し、入居者の選定にあたっては抽選等により行わないようにすることとなっている[37]。ただし、入居の順番または希望する応急仮設住宅への割り当て等については必ずしもこの限りではないとされている。

(7) 自己負担

家賃・使用料等は生じないが、水道・光熱費は入居者負担である。

[37]日本赤十字社「応急仮設住宅の設置に関するガイドライン

「雲仙・普賢岳噴火災害」(1990年11月17日噴火)
設置戸数 ： 1,505戸(長崎県)　　入居者数 ： 1,444世帯5,669人(最大利用時1991年11月30日)
入居期間 ： 1991年6月22日～95年12月25日
「北海道南西沖地震」(1993年7月12日)
設置戸数 ： 408戸(北海道/大成町,奥尻町,瀬棚町,北檜山町,島牧村)
入居期間 ： 1993年9月3日～1996年
「兵庫県南部地震」(1995年1月17日)
設置戸数 ： 49,681戸(兵庫県/大阪府)　　入居者数 ： 47,911世帯(最大利用時 95年11月15日)
入居期間 ： 1995年2月2日～2000年1月14日
「有珠山の火山活動」(2000年3月31日噴火)
設置戸数 ： 734戸(北海道)　　入居者数 ： 745世帯1,722人(最大利用時2000年1月17日)
入居期間 ： 2000年5月5日～2002年7月
「新潟県中越大震災」(2004年10月23日)
設置戸数 ： 3,460戸(新潟県13市町村)　入居者数 ： 2,935世帯9,649人(最大利用時2005年3月31日)
入居期間 ： 2004年10月23日～2007年12月31日
「能登半島地震」(2007年3月25日)
設置戸数 ： 334戸(石川県)　入居者数 ： 329世帯736人(最大利用時2007年6月29日)
入居期間 ： 2007年4月30日～2009年4月30日
「新潟県中越沖地震」(2007年7月16日)
設置戸数 ： 1,222戸(新潟県3市町村)　入居者数 ： 1,061世帯3,044人(最大利用時2007年10月31日)
入居期間 ： 2007年8月13日～2009年9月14日

出典：「プレハブ応急仮設住宅の現状と抱える問題」

1－5－4　借上げ民賃

(1) 入居対象者

住家が全壊・全焼・流出し居住する住家がない者で、自らの資力では住宅を得ることができない者（世帯）がその対象である。これは応急仮設住宅の入居対象者と同じである。

(2) 対象となる物件

① 三者契約への同意

民間賃貸住宅（アパート、貸家等)、空き家等で貸主が県を借主とする三者契約に同意し

ているものとしている。また、既に個人で契約し入居している世帯についても、入居対象者の要件に該当し、貸主の同意が得られる場合には、県が三者契約を締結し、県の借上げ住宅としている[38]。県が貸主となっているのは、救助法が現物給付を原則としているためである。

② 家賃

月ごとの家賃については、地域の実情、被災者の家族構成等により様々であると想定されるものの、災害救助費という公費負担の性格にも鑑み、岩手・宮城内陸地震の際に一戸当たり月額 6 万円としたことを参考とするという通知が平成 23（2011）年 4 月 30 日に通知された。その後、同年 5 月 24 日に一戸当たり月額 6 万円というのは基準額であって絶対的な上限額として運用するのではなく、被災世帯の個別の事情などに応じて、幅を持たせた運用を行うこととされた（表 1－5－6）。

(3) 入居期間

入居期間は、原則 2 年間である。仮設住宅の供与期間が延長されると、応急仮設住宅とともに借上げ民賃の入居期間も延長する。

2 年経過後は、貸主・借主（入居者）が協議し了解の上、両者が賃貸借契約を締結することにより、同じ賃貸住宅に引き続き居住することも可能となるが、その場合の家賃等は入居者負担となる。

表 1－5－6　仙台市の民間賃貸住宅借り上げの上限額

入居世帯人数	標準的な間取り	月額賃料上限額（円）	入居世帯人数	標準的な　間取り	月額賃料　上限額（円）
1 人（単身）	1K	52,000	3 人	1LDK・2DK	68,000
	1DK	62,000		2LDK	88,000
2 人	1DK	62,000	4 人以上	2LDK	88,000
	2K	65,000		3K・3DK	77,000
	1LDK・2DK	68,000		3LDK	89,000
	2LDK	88,000			

参照：仙台市 HP

[38] 宮城県

（4）自己負担

都道府県が毎月の家賃及び共益費・管理費、火災保険等損害保険料、仲介手数料等を負担する。水道・光熱費や駐車場料金等は、入居者が負担する。

（5）その他

借上げ民賃に入居した場合、救助が完了したものとみなされることから、災害救助法に基づく自宅の応急修理は対象外となり、また応急仮設住宅への転居も出来なくなる。

1－5－5　災害公営住宅

（1）災害公営住宅の概要

災害公営住宅は、災害により住宅を失い、自ら住宅を確保することが困難な者に対して、安定した生活を確保するために、公営住宅法第8条第1項の規定による国の補助を受けて建設、買取りまたは借上げ等をする公営住宅をいう[39]。仮設住宅が応急的、一時的な利用を目的としているのに対して、災害公営住宅は恒久的な利用を目的としている。

（2）災害公営住宅の整備方法

災害公営住宅の主な整備方法としては、①地方公共団体が直接建設する直接建築方式、②民間事業者等が建設した住宅を地方公共団体が災害公営住宅として買い取る買取り方式、③民間事業者等が建設した住宅を地方公共団体が災害公営住宅として一定期間借り上げる借上げ方式がある。

（3）公営住宅との違い

一般的な公営住宅と災害公営住宅の違いについてみていく。なお、災害公営住宅は一般災害の場合と激甚災害との場合によって指定要件等が異なる。

①　指定要件

公営住宅には特にない。災害公営住宅では、一般災害の場合、災害要件は被災地域で500戸以上の住宅が滅失したこと、地域要件は一市町村の区域内で200戸以上又は全住宅の1割以上が滅失していることである（公営住宅法第8条第1項）。激甚災害の場合、被災地全域で概ね4,000 戸以上の住宅が滅失したこと、地域要件は100戸以上又は全住宅の1割以上が滅失した市町村であることである（激甚災害法施行令第41条）。

②　入居要件

公営住宅の入居要件は同居親族がいること、現に住宅に困窮していること、収入部位5%以下であることである（公営住宅法第23条）[40]。災害公営住宅では、一般の災害の場合、災害発生の日から3年間は当該災害により住居を失った者であること、同居親族がいること、

---

[39] 災害公営住宅整備事業等対象要綱

[40] 国土交通省「死因祭事における借家人の保護に関する住宅制度について」

現に住宅に困窮していること（同法第24条第2項、及び第23条第2号ロ）等が要件となり、激甚災害の場合には、災害発生の日から3年間は、当該災害により住宅を失った者であること、現に住宅に困窮していることが要件となる。（被災市街地復興特別措置法第21条、公営住宅法第24条第2項）

（4）災害公営住宅整備のための国庫補助制度

災害公営住宅の整備については、公営住宅法で特別の規定がなされている。特に災害という特殊性と緊急性を踏まえ、通常の公営住宅の整備よりも手厚い国庫補助がなされている。例えば通常の公営住宅整備に関わる国庫補助率二分の一である（公営住宅法第 7 条)のに対し、災害公営住宅の建設等に関する費用については、国が三分の二を補助することが定められている（公営住宅法第 8 条 1 項)。

また、公営住宅法第 8 条の災害にあたる場合には「住宅共用部の工事費等（同法第 9 条)」の補助率「三分の二」を「五分の四」に嵩上げするなど、より手厚い補助が行われている。激甚法の指定を受けた場合においては、より国の補助率が嵩上げされている。ただし本震災の場合で特区法の復興交付金を活用する際には、公営住宅法第 8 条 1 項の国の補助とみなすことが定められており（同法同条 6 項)、公営住宅法の補助スキームよりもさらに手厚い補助がなされている。

（5）東日本大震災での災害公営住宅の建設予定戸数

宮城県では平成27年度までに約15,000戸、岩手県では約5,600戸を建設予定である。災害公営住宅は、被災市町村以外の地域においても建設される。

表1－5－7　岩手県の災害公営住宅建設予定戸数

岩手県（合計 5,601 戸）					
市町村名	計画戸数	市町村名	計画戸数	市町村名	計画戸数
洋野長	4	岩泉町	53	釜石市	1049
久慈市	15	宮古市	730	大船渡市	800
野田村	120	山田町	738	陸前高田市	1,000
田野畑村	112	大槌町	980		

出典：岩手県HP

表1－5－8　宮城県の災害公営住宅建設予定戸数

宮城県（合計約 15,000 戸）					
市町村名	計画戸数	市町村名	計画戸数	市町村名	計画戸数
仙台市	2,800	登米市	＊（50）	七ヶ浜町	250
石巻市	＊(4,000)	栗原市	＊（20）	利府町	＊（20）
塩竈市	300	東松島市	860	大郷町	＊（5）
気仙沼市	2,200	大崎市	150	涌谷町	50
名取市	＊(1,000)	亘理町	400	美里町	＊（60）
多賀城市	361	山元町	600	女川町	715
岩沼市	224	松島町	40	南三陸町	1,000

出典：宮城県HP

※（ ）書きの整備戸数は、市町で未確定のため、市町へのヒアリングや応急仮設住宅等に入居している世帯数などを基に県が試算したものである。

1－5－6　仮設住宅のタイプ[41]

以下では東日本大震災における仮説住宅の建築タイプを紹介する。

(1) プレハブ型（プレハブ建築協会の傘下の規格建築部会が供給する応急仮設住宅）

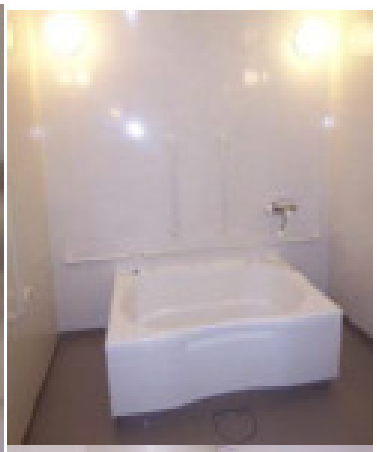
(2) ハウスメーカー型（プレハブ建築協会の傘下の住宅部会が供給する応急仮設住宅）

[41]出典：国土交通省

（3）木造仮設住宅（各県において公募で選定した地元業者による木造応急仮設住宅）

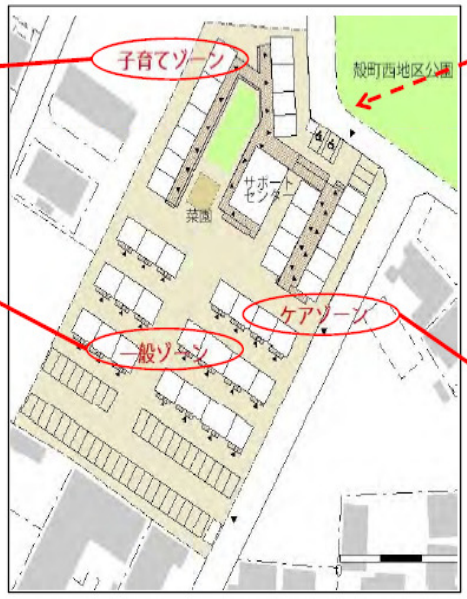
（4）高齢者のための福祉仮設住宅

(5) バリアフリー型



(6) コミュニティ

【高齢者・子育て世帯等に配慮したゾーン計画】
（岩手県遠野市）



1－6　まちの再建

今回の震災においては、例えば陸前高田市や南三陸町のように、行政機能を含めたまちの大部分が津波被害を受けた地方公共団体も見受けられる一方、小規模に浸水被害を受けただけの地方公共団体もある。津波被害の大きかったまちについては、新たに街全体の土地利用計画、すなわちどこに何を配置するのかを定める必要がある。土地利用計画を策定するにあたっては津波シミュレーションが活用され、防潮堤等の施設を整えた上でもなお2m 以上の浸水が見込まれる地域は、居住区域としないこととされている。これは今回の震災において、浸水深度が 2m を超えると建物の倒壊率が高くなるということが明らかとなったことから、一つの基準となっている。

まちの再建にあたっては、大きく二通りの手法が考えられる。一つは「現地再建」、もうひとつは「高台・内陸への防災集団移転」である。津波被害のないまちを作るためには、全てまちの機能を高台に移してしまうということも考えられるが、これは現実的ではない。なぜならば、業務を行うにあたって沿岸部に再建したいと考える漁業者・水産加工業者が被災地域には少なくなく、また、まちの機能をすべて受け入れるほどの広さの造成を行える高台がそもそも存在しなかったり、存在したとしても造成に数十年単位の期間を要することが予想されるからである。そのため、現実的には、津波シミュレーションを実施し大きな浸水が予想される地域にあった居住区域は高台に移転しつつ、沿岸地域の水産加工団地や浸水被害が比較的大きくない地域は、かさ上げを行い、現地再建を目指すこととなる。

新たな街区を形成するにあたっては「土地区画整理事業」という事業が、住居の高台移転にあたっては、「防災集団移転促進事業」という事業が実施される。そこで以下では、「土地区画整理事業」と「防災集団移転促進事業」についてその概略を説明し、二つの制度の比較を行う。

加えて、個人単位による移転での住宅再建を支援する制度として「がけ地近接等危険住宅移転事業」という事業も用いられていることから、この概略についても説明する。

1－6－1　土地区画整理事業

(1) 土地区画整理事業とは

一般的に、土地区画整理事業とは、公共施設の整備及び宅地の利用の増進を図るため、土地の区画形質の変更及び公共施設の新設又は変更を行う事業であり、健全な市街地の造成を図ることにより、公共の福祉の増進に資することを目的としている（土地区画整理法第 2 条第 1 項)。言い換えれば、未整備な市街地又は市街予定地を健全な市街地に造成するため、定められた施行地区内の土地について、換地方式により道路・公園等の公共施設の整備とともに宅地の区画形質を整える事業であり、施行地区内の土地の利用増進の範囲内において施行地区内の権利者が公共施設用地等を生み出すために必要な土地を公平に負担する（減歩）という仕組みを持った事業である。減歩によって従前の土地よりも敷地面積

は小さくなるものの、事業によって土地そのものの価値は上がることから、原則的には経済的な損失は生じないとされている。換地を定める場合には、換地と従前宅地との位置等が照応するように定めることを原則としている。なお、換地による経済的な過不足が大きい際には、金銭によって清算される。

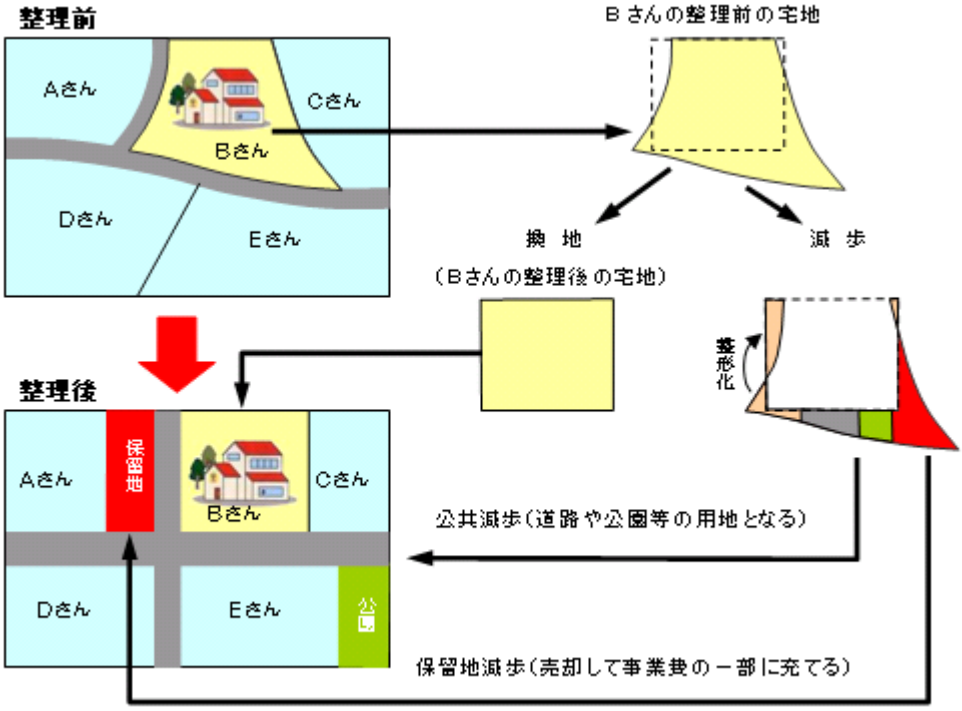


図 1－6－1　土地区画整理事業のイメージ
出典：国土交通省都市局市街地整備課 HP[42]

土地区画整理事業は、市街地の総合的な整備を目的とする事業手法の中では最も古く、この制度の起源は明治維新後の都市発展期にまで遡ることができ、関東大震災からの復興や、第二次世界大戦からの復興の際に活用された。当初の法的根拠は旧都市計画法が旧耕地整理法を準用するという形をとっていたが、これには制度的欠陥があったため、関東大震災からの復興の際には旧特別都市計画法が、第二次世界大戦からの復興の際には特別都市計画法がそれぞれ特別立法された。昭和 24（1949）年に旧耕地整理法が廃止されたことにより、単独立法の必要性が高まったため、昭和 29（1954）年に現在の土地区画整理法が制定された。

今回の東日本大震災からの復興においても、津波被害によって大規模にまちが破壊されてしまっていることから、土地区画整理事業の手法が多用されている。震災復興にあたっては、通常の土地区画整理事業ではなく、被災市街地復興土地区画整理事業を行うことと

[42] http://www.mlit.go.jp/crd/city/sigaiti/shuhou/kukakuseiri/kukakuseiri01.htm
（最終アクセス日　平成 25（2013）年 1 月 22 日）

されており、さらに特区法においてさらなる特例が定められている。

(2) 被災市街地復興土地区画整理事業とは

根拠法は被災市街地復興特別措置法（以下「復興特措法」という。）である。阪神大震災をきっかけに作られた特別法である。法の目的は「大規模な災害を受けた市街地について、その緊急かつ健全な復興を図るため、被災市街地復興推進地域及び同地域内における計画的な市街地の整備改善、住宅の供給について必要な事項を定める等特別の措置を講ずることにより、迅速に良好な市街地の形成と都市機能の更新を図り、もって公共の福祉の増進に寄与する」ことにある（復興特措法第 1 条)。

事業を行うには、市町村が対象地域を「被災市街地復興推進地域」として都市計画に定めることが必要である。被災市街地復興促進地域に指定されるための要件は、ⅰ）大規模な火災、震災などにより相当数の建築物が滅失したこと、ⅱ）公共の用に供する施設の整備状況、土地利用の動向等からみて不良な街区の環境が形成されるおそれがあること、ⅲ）.緊急かつ健全な復興を図るため、土地区画整理事業、市街地再開発事業その他の建築物若しくは建築敷地の整備又はこれらと併せて整備されるべき公共の用に供する施設の整備に関する事業を実施する必要があること、の 3 つである（復興特措法第 5 条)。

地域指定を行うと、都市計画等事業着手までの最長 2 年間は土地の形質の変更、建築行為等が知事による許可制となり（復興特措法第 7 条)、市町村は都市計画に整備改善方針を定め（復興特措法第 5 条第 2 項)、それに従って、できる限り速やかに土地区画整理事業の施行等の措置を講じなければならない（復興特措法第 6 条第 1 項)。

一般的に施工者は市町村である。ただし、個人、組合又は区画整理会社が施行することもありうる。なお、市町村と協議の上、都道府県、独立行政法人都市再生機構又は地方住宅供給公社が施工者となることも可能とされている（復興特措法第 6 条第 3 項)。

この事業の特徴として照応の原則の例外が認められている。具体的には、ⅰ）事業計画において復興共同住宅区を定めることができ、その区域に換地することが（あるいは申し出ることが）ができること（復興特措法第 11～14 条)、ⅱ）換地不交付の申し出又は同意をした場合に、清算金に代えて公的施工者が建設する住宅を与えることができること（復興特措法第 15 条第 1 項)、ⅲ）公営住宅等及び居住者の共同の福祉又は利便のため必要な施設の用地のための保留地設定をすることができること(復興特措法第 17 条)などである。

(3) 今回の震災における特別措置

今回の震災においては、特区法を根拠として、手続き面・財政面での特例が定められている。復興特区法に基づく特例、および特区法による特措法の拡充の主な内容としては次の 6 点が挙げられる。①復興整備計画（特区法第 46 条）による都市計画決定等手続きを復興整備協議会（特区法第 47 条）においてワンストップで処理できること、②本来であれば開発が禁止されている市街化調整区域においての施行が可能であること（特区法第 51 条第

1 項)、③宅地と農地を一体的に整備することができること（特区法第 59 条)、④事業にかかる費用については、従来の 2 分の 1 の国庫補助に加え、残りの地方負担の半分（全体の 4 分の 1）をさらに国庫補助し、残りの半分（全体の 4 分の 1）についても、のちに地方交付税措置により、実質地方負担ゼロで実施できること、⑤従来は事業費で賄うこととされている土地の嵩上げ費用も国庫補助となること、⑥事業対象を復興特措法における「推進地域」だけでなく、復興交付金事業計画の区域内において行うものにまで拡充すること（ただし、従来の復興特措法に基づく特例（復興共同住宅や清算金に代わる住宅などの給付等）を受けるためには、従来通り都市計画において推進地域を定める必要がある。以上の六点である。

1－6－2　防災集団移転促進事業

（1）防災集団移転促進事業の概要

災害が発生した地域又は災害危険区域のうち、住民の居住に適当でないと認められる区域内にある住居を集団的に高台や内陸へ移転するよう促進する事業である。この事業は昭和 47（1972）年に秋田県で集中豪雨被害があったことをきっかけとして作られた事業であり、以後 35 団体、計 1,834 世帯で集団移転がなされている。すなわち、この事業は主に小規模集落の移転を想定して作られたものであるといえるが、今回の震災では従来の活用法とは異なり、移転世帯数が大きいこと（仙台市で 1,706 戸など)、また沿岸地域で同時多発的に事業が進行することが特徴的である。

通常の場合、事業費のうち 4 分の 3 を国が補助することとされている。補助の対象となるのは住宅団地の用地取得造成、移転者の住宅建設・土地購入に対する補助（借入金の利子相当額）、住宅団地の公共施設の整備、移転促進区域内の農地等の買い取り、住宅団地内の共同作業所等、移転者の住居の移転に対する補助などにかかる費用である。ただし、今回の震災においては補助率が引き上げられており、実質的に国が全額補助することとなっている。

（2）防災集団移転促進事業の流れ

根拠法は、集団移転促進法および特区法である。対象地域は特区法における地域、すなわち復興交付金事業計画の区域である。なお本来の集団移転促進法においての対象地域は、「豪雨、洪水、高潮その他の異常な自然現象による災害が発生した地域又は建築基準法第 39 条 1 項 の規定により指定された災害危険区域」である。

事業の流れは以下のとおりである。

① 集団移転促進事業計画の策定

市町村が、国土交通大臣の同意を得て策定した集団移転促進事業計画（事業計画）を、復興特区法に基づく復興整備計画に記載・公表することで、事業計画が策定されたものとみなされる。すなわち復興整備計画の策定が必須となる。この事業はあくまで住民の合意

に基づく任意事業であることに注意が必要である。
② 災害危険区域（建築基準法第 39 条第 1 項）の設定
　指定する主体は市町村。条例により建築制限がかかる。
③ 移転促進区域の指定
④ 住宅団地の整備
「5 戸以上」かつ「移転住戸の半数以上」の住宅が集団で移転できる規模の住宅団地を形成。
⑤ 移転促進地域内の宅地の買取、住宅団地への移転等
※②と③は順不同、小規模な集落の場合は合意形成が比較的容易なので移転促進地域の設定が先行しやすく、大規模な市街地等の場合は災害危険区域指定が先行しやすい。

（3）東日本大震災における特例

　今回の震災における特例は、次の五点である。①復興整備協議会を活用したワンストップ処理（特区法第 47 条）ができること、②従来の補助（事業費全体の 4 分の 3）が復興交付金で補助され、さらに残りの地方負担の内の半分（全体の 8 分の 1）も追加的に復興交付金によって補助され、またもう半分（同じく全体の 8 分の 1）も震災復興特別交付税によって補助されることから、地方負担ゼロで事業ができること、③移転及び住宅建設費に係る補助限度額が引き上げられたこと（406 万円から 708 万円へ）、④事業計画策定主体に道県を追加したこと、⑤従来は移転促進地区のすべての土地を買収することが国庫補助の要件であったが合意形成が困難であることから、買い取った土地の分だけ国庫補助をすることと運用が変更されたこと、以上の五点である。

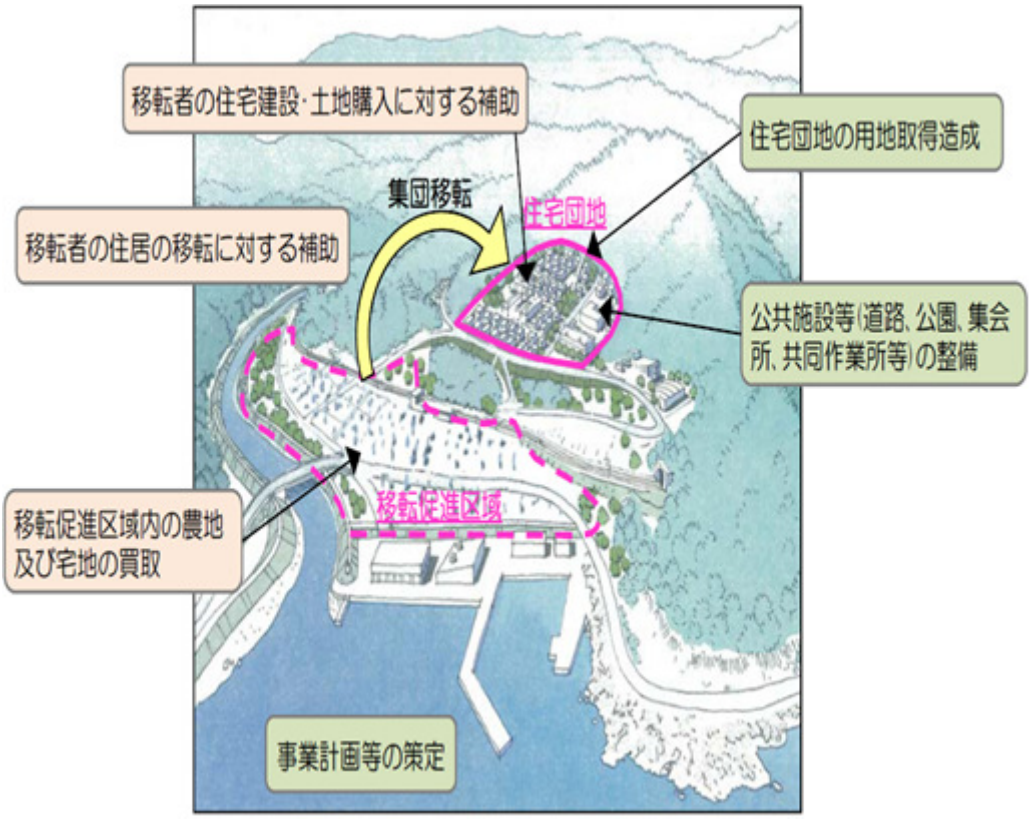


図 1－6－2　防災集団移転促進事業のイメージ

出典：国土交通省作成　防災集団移転促進事業ハンドブック

1－6－3　二つの制度の被災者負担額の具体的比較

（1）比較検討の設定

津波被害を受け家屋が全壊した被災者の多くは、住宅の再建をすることとなる。防災集団移転促進事業と土地区画整理事業では被災者に対する補助の内容が異なる。そこで以下では具体的な数字を出して、比較検討を行う。

【設定】

海沿いに家があったため、防集移転をすることになった者 A（移転先の敷地を購入し、住宅を建設するものとする）と、内陸に住んでいたため現地再建することとなった B を比較する。共に 100 坪の土地に、2,100 万円の住宅を建てることとする。

（2）海沿いからの防集移転のケース

まず、海沿いの家に住んでいた A が防集移転をする場合を検討する。A は浸水した土地を売却する。仮に 1 ㎡ 9,000 円だとすると約 300 万円を手にする。これに生活再建支援金 300 万円を加えて 600 万円が自己資金とする。これを持って、新たな土地を 500 万円で買い、2100 万円の住宅を購入すると、不足する 2,000 万円を借金することとなる。この際利子が 660 万円発生するが、事業の補助対象なので A の負担は生じない。よって A さんは計

2,000 万円で住宅再建できることとなる。

（3）現地再建のケース

次に、浸水被害の小さかった B の現地再建について検討する。まず、今後の浸水を防ぐため、土地の嵩上げが必要になるが、この費用は震災特例措置があるため B の負担は生じない。また、土地区画整理事業は「換地」を行うことから土地の売却・購入は生じないため、B は生活再建支援金 300 万円のみをもって 2100 万円の住宅を再建することとなる。不足する 1,800 万円は借金することとなり、利子が約 600 万円発生する。すると土地区画整理事業では利子補給がないため、この利子は B 負担となる。よって B さんの住宅再建には 2400 万円でかかることとなる。

（4）利子補給による格差

このように同じ価格の住宅を建てるとしても、利子補給措置のある防災集団移転の方が被災者にとっては有利となるため、住民意向を尊重したい市町村には防集移転を進めようというインセンティブが働きやすい。しかし、一般的には新たな街区を形成する防集移転の方が、事業費が高いため、国からみると、より負担が大きな事業を選択されてしまうという問題が生じてしまう。

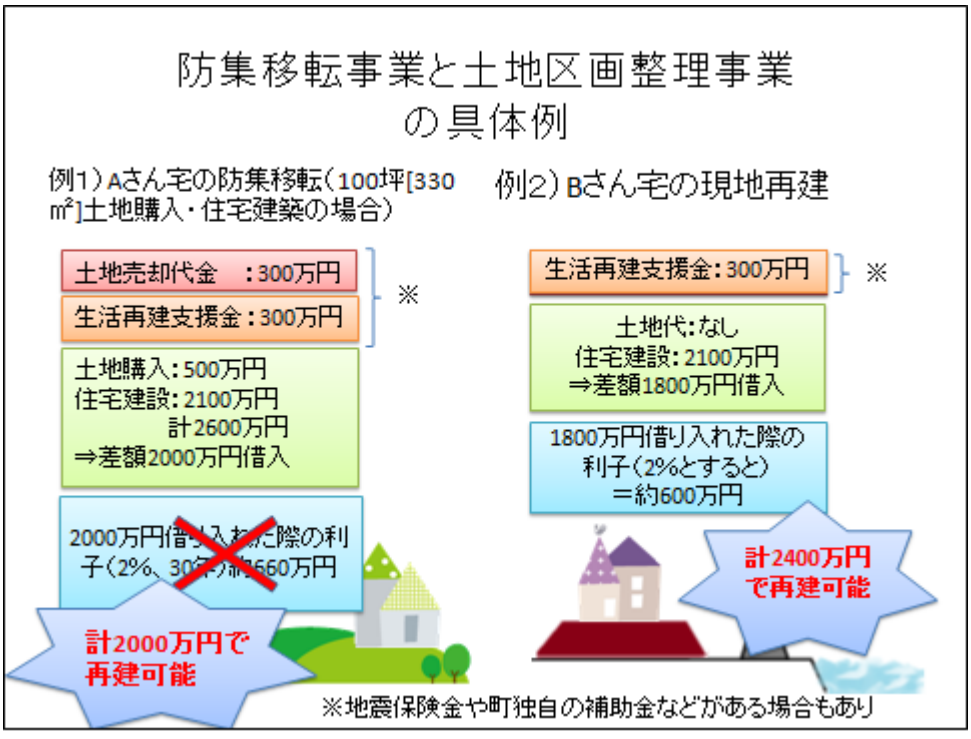


図　1－6－3　防災集団移転と土地区画整理の具体例

1－6－4　がけ地近接等危険住宅移転事業（以下、「がけ近」という。）

この度の震災においては津波浸水区域からの自力住宅移転について本制度が利用された。防集移転と比べて地域の合意を必要としないこと、防集移転適用以前に移転した住宅への支援方法として適当であったことが適用理由とされている。

本制度は災害の未然防止を図るため、がけ地の崩壊等による自然災害のおそれの高い土地から居住者自身の自助努力による住宅の移転を支援することを目的として作られた（図１－６－4)。対象となるのは建築基準法第 39 条又は第 40 条に基づく条例により建築が制限される区域、土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律第 8 条に基づき指定された「土砂災害特別警戒区域」で、事業計画に基づく移転であることが要件とされる。事業主体は地方公共団体（原則として市町村)である。

補助内容は除却等費（危険住宅の除却等に要する費用)と建物助成費（危険住宅に代わる住宅の建設又は購入に要する資金を金融機関等から借り入れた場合、当該借入金利子に相当する費用)であり、補助対象限度額は以下の通りである。

補助対象限度額　（単位：千円/戸）

除却等費			780
建物助成費	一般地域	建　物	3,100
		土　地	960
		計	4,060
	特殊土壌等	建　物	4,440
		土　地	2,060
		敷地造成	580
		計	7,080

しかし、「基礎部が残っていること」との要件が当初は厳格に適用されたため、土台までも流出してしまった家屋は対象にならず、被災自治体の一部から批判を受けていた。また、逆に基礎部がないと適用除外となることから基礎部を撤去しない住居も見られたことで、復興の阻害要因ともなった。加えて、本来、本制度の趣旨はがけ地の崩落等の危険を事前に避けることであり、高台に移転のために活用することは想定されておらず、本事業を津波浸水地域に用いること自体にも批判があった。

図１－６－４　がけ近の本来の活用イメージ図
出典：気仙沼 HP

1－7　鉄道復旧

1－7－1　被害状況と現在までの復旧過程

東日本大震災の被災により、一部区間または全線で運転を休止している東北地方沿岸部の鉄道路線は、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、常磐線)と第三セクター三陸鉄道の 2 路線(北リアス線、南リアス線)で、計 8 路線が不通となっている。

これら被災路線のうち、三陸鉄道北リアス線、三陸鉄道南リアス線、JR 石巻線、常磐線（亘理－相馬)、仙石線は鉄路による復旧が決定している。その一方で、JR 山田線、JR 大船渡線、JR 気仙沼線は、被災程度が甚大であり、かつ輸送人キロで比較した場合に利用状況が必ずしも芳しくないことから、鉄路による復旧作業は未だなされていない状況である。

1－7－2　復旧における補助制度

鉄道軌道整備法第8条第4項において、鉄道事業者が自力で災害復旧工事を行うことが困難であると認めた場合に政府が一部を補助することができることを規定し、同条第6項において補助に関して必要なことは政令によって定めると規定している。同法第3条第1項第4号では助成の対象とする鉄道について、大規模の災害を受けたもので住民の生活に欠かせないものであることを規定している。また、同施行令第2条第1項により、政府補助率に関しては4分の1以内であることが、同法施行規則第15条の3により、鉄道事業が過去3年間赤字で必要復旧費が鉄道収入の1割を超える事業者が補助を申請できることが、それぞれ規定されている。

1－7－3　今回の震災における対策

鉄道復旧費用の工面が困難であることから、平成 23（2011）年 11 月 21 日に成立した第三次補正予算では、震災で甚大な被害を受けた中小の第三セクター鉄道に対して国が支援拡充することが決まった。その支援拡充策としては、既存の鉄道軌道整備法に基づく災害復旧事業費補助に加えて以下の三点である。

①「現行の支援制度(鉄道事業が過去 3 年間赤字で、必要復旧費が鉄道収入の 1 割を超える事業者に対し国と自治体が 4 分の 1 ずつ、鉄道事業者が 2 分の 1 を負担)とともに、追加的支援(復旧に必要な施設(線路や駅舎など)を自治体が整備し、その事業費の半分を国が負担)を行う」

②「被災復旧に関し、自治体が積極的に関与できる支援制度(復旧に必要な施設を自治体が整備する負担分(2 分の 1)のうち 85.5％以上を震災復興特別交付税(地方交付税)で支援する。残負担についても自治体が借金で賄う場合、返済財源を国が負担する)とする」

③「鉄道事業者の負担を極力なくし、自治体の負担軽減を図る(両者の負担を実質ゼロにする)支援策とする」

これによって事業者の負担はなくなったうえに、地方公共団体の負担も事実上なくなった。

1－7－4　補助制度の限界

既存制度は通常規模の災害を想定しており、今回のような大規模災害の際には十分な補助とは言えない。例えば三陸鉄道は復旧費用として 108 億円億円かかると言われており、国が補助を行うとしても鉄道会社は最高 90 億円を負担しなければいけないことになるが、これは従来から厳しい経営状態であった地方鉄道が負担できる金額ではない。また、沿線の地方公共団体も従来から財政力が脆弱であったことに加え、被災したことでその他の都市基盤整備も必要となったから、地方鉄道復活のための莫大な費用までは負担できないことが予想される。

また、三陸鉄道と同様に津波被害を受けたＪＲ東日本は、黒字経営であることから同法補助費受給の対象外となっている。被災路線の復旧に当たっては、被災市街地の復興計画との一体化が必要であるが、新市街地を高台等へ移転することを予定している市町村もあり、仮に内陸へ路線ルートの変更が行われれば新たに用地の取得が必要となり、自力復旧を求められるＪＲ東日本にとっては復旧費用がさらに大きく膨らむこととなる。平成 22（2010）年度のＪＲ東日本における収入(約１兆 6,000 億円)の内、約 95％が新幹線と関東圏の在来線の運賃収入であり、被災した 7 路線を含むその他の在来線の運賃収入はほんの 5％に過ぎない。既にＪＲ東日本は東北新幹線や東北本線の復旧費用約 570 億円を全額負担しており、その上さらに津波被災 7 路線の復旧費用額が１千億円以上と見込まれていることから、その復旧に巨費を投じることをためらっている。

こうした状況からＪＲ東日本では、深刻な津波被害を受けた地域における鉄道復旧について現行の災害復旧支援制度では事業者に過大な負担が及ぶとして、国と地方自治体、事業者が連携の下でまちづくりと一体となった鉄道の復旧整備を進める新たな財源の枠組みづくりを国に要望し、被災からの復旧に特段の配慮と支援を求めている。現在は被災路線ごとに設けられている復興調整会議において、沿線の市町村とＪＲ東日本、および東北運輸局が参加し線路復旧について検討が続けられている。

1－7－5　BRT

以上のように、東日本大震災に係る鉄道軌道整備法による特例をもってしても、黒字会社が所有する路線の復旧に対して公的な資金が投入されるスキームは整備されていないのが現状である。従ってJR東日本としても、所有している路線のなかで、被害が甚大であり、かつ利用状況も芳しくない路線について、鉄路による復旧工事を現段階で開始することは非常に困難であるといえる。

加えて被災自治体においては、未だまちづくりの基本的な構想が議論されている最中であり、将来のまちの姿が具体的に決定されなければ、鉄路復旧を実施することは難しいと考えられる。特に高台移転が行わる地域においては、まちの中心が従前地から高台へと移ることが予想され、駅をまちなかに設置する意味でも、移転先が正式に決定されない限り鉄路復旧の工事を行うことはほぼ不可能である。

しかしながら被災地における公共交通は、高齢者や高校生といった自家用車を利用できない「交通弱者」と呼ばれる人々にとって欠かすことのできない日常の足であり、また首都圏などからの観光客を誘致する意味でも地域にとって必要不可欠なものであると考えられる。

そうした状況の中で、JR東日本が沿線自治体に対して提案を行った仮復旧方式がBRT(バス高速輸送システム)である。BRT とは、一般道ではなく、バス専用道を整備したうえで、そこにバスを走らせるという交通システムである。

通常の乗合バスと比較した場合、BRT はバス専用道を走行するため、ダイヤの定時性が確保され、また信号機や渋滞の影響を受けないことから所要時間も短縮されるという。一方で鉄道と比較した場合には、所要時間が増加する、定時性に劣るなどという指摘もなされている。

陸前階上駅を出発するJR気仙沼線のBRT

被災地においては、JR 山田線、大船渡線、気仙沼線の仮復旧方式として BRT が正式に提案されており、そのうち大船渡線、気仙沼線の沿線自治体から了承を得ている。沿線自治体は BRT をあくまで仮復旧の手段として捉えており、将来的な鉄路復旧を望むとしているものの、JR 東日本は鉄路復旧を明言していない。

既に BRT は平成 24 年（2012 年）12 月 22 日より気仙沼線（柳津－気仙沼）において本格運用がスタートしているほか、平成 25（2013）年 3 月からは大船渡線（気仙沼－盛）での運用も開始されることから、BRT の運用状況やその問題点について注視しつつ、将来的な鉄路復旧の是非について議論を深める必要があると考える。

図 1－7－1　沿岸部の鉄道復旧に向けた検討体制

出典：平成24年　東北運輸局HPより

1－8　雇用問題

1－8－1　震災による雇用への影響

（1）東北三県における雇用の特徴

厚生労働省は、東日本大震災で特に被害の大きい地域を「被災地域」と表現し、岩手県、宮城県、福島県の三県における沿岸部 38 市区町村を指定している[43]。

「事業所・企業統計調査（2006 年）」によれば、被災地域の従業者数は、岩手県沿岸部で 111,393 人、宮城県沿岸部で 437,073 人、福島県沿岸部で 226,327 人、合計 774,793 人である[44]。平成 13（2001）年から平成 18（2006）年の被災地域推計の従業者数の減少率を乗じて推計した野村総合研究所の調査によれば、平成 23（2011）年 3 月 11 日被災直前の時点では、約 727,000 人であると言われる。

被災地域の産業別従業者数としては、卸売・小売業の従業者数が最も多く 178,687 人で全体の 23.1%となっている。その次は製造業 127,837 人で 16.5%となっており、この二つの業種で約 4 割を占めている。次いで、建設業が 74,917 人、医療・福祉が 68,854 人となっている。また、製造業の内訳をみると食料品製造業が最も多く、当該地域の製造業の 27.0%の比率を占めている。これは、漁業との関連で考えると、漁業の従業者は 3,301 人で被災地域の産業構成としては全体の 0.43%と低いが、この食料品製造業の多くは水産加工業であるため、この被災地域においては水産関係が経済に占める割合は非常に大きいと言える。さらに、製造業の中で食料品製造業の次に多いのが、電子部品・デバイス製造業の 9,909 人で 7.7%、一般機械器具の 9,281 人で 7.26%、電気機械器具の 6,643 人で 5.20%である。こうした業種は輸出製品を多く扱っており、この地域がグローバルなサプライチェーンとして国際経済においても影響を与えている[45]（表 1－8－1）。

---

[43] 厚生労働省が指定する「被災地域」とは、洋野町、久慈市、野田村、普代村、田野畑村、岩泉町、宮古市、山田町、大槌町、釜石市、大船渡市、陸前高田市、気仙沼市、南三陸町、石巻市、女川町、東松島市、松島町、利府町、塩竈市、七ヶ浜町、多賀城市、宮城野区、若林区、名取市、岩沼市、亘理町、山元町、新地町、相馬市、南相馬市、浪江町、双葉町、大熊町、富岡町、楢葉町、広野市、いわき市の 38 市区町村

[44] 但しこの調査には農林漁業の個人経営の事業所が対象になっていない。これらを推計すると被災地域に移住する就業者数は 841,000 人前後となる。野村総合研究所震災復興支援プロジェクトチーム『震災による雇用への影響と今後の雇用確保・創出の考え方』（野村総合研究所、2011 年）

[45] 総務省統計局「平成 18 年事業所・企業統計調査」2007 年

表 1－8－1　被災地域の産業別従業者数（2006 年）

区分	被災地域（沿岸部）		全国
	従業者数（人）	構成比（%）	構成比（%）
農業	2,857	0.37%	0.32%
林業	561	0.07%	0.04%
漁業	3,301	0.43%	0.06%
鉱業	701	0.09%	0.06%
建設業	74,917	9.67%	7.07%
製造業	127,837	16.50%	16.92%
電気・ガス・水道業	6,902	0.89%	0.48%
情報通信業	8,658	1.12%	2.72%
運輸業	51,791	6.68%	4.97%
卸売・小売業	178,687	23.06%	21.15%
金融・保険業	13,215	1.71%	2.44%
不動産業	9,850	1.27%	1.73%
飲食店・宿泊業	51,478	6.64%	8.32%
医療・福祉	68,854	8.89%	9.53%
教育・学習支援業	35,465	4.58%	5.01%
複合サービス事業	12,455	1.61%	1.21%
その他サービス業	99,920	12.90%	14.82%
公務	27,344	3.53%	3.16%
合計	774,793	100.00%	100.00%

出典：総務省総務局　「平成 18 年事業所・企業統計調査」（2007 年 12 月）

（2）被災三県における震災後の雇用状況[46]

震災直後の被災三県の雇用状況をみると平成 23（2011）年 3 月は新規求人数・新規求職者数が双方とも減少したが、4 月には新規求人数・新規求職者数ともに増加した。特に、新規求職者が前月比の 2 倍以上と急増したため有効求人倍率が 0.45%と非常に低い状況になった（表 1－8－2）。

[46] ここのデータは厚生労働省「被災地の雇用状況」2011 年に基づいている。

表 1－8－2　被災三県の雇用状況（2011 年 3 月～6 月）

区分		3 月	4 月	5 月	6 月
有効求人数	岩手県	15,304	16,244	18,282	19,602
	宮城県	25,614	28,241	32,650	37,913
	福島県	20,372	23,114	24,573	29,111
	三県合計	61,290	67,599	75,505	86,626
	前月比	-8.9%	10.3%	11.7%	14.7%
新規求人数	岩手県	5,709	7,987	9,982	8,969
	宮城県	8,839	15,223	15,973	17,286
	福島県	7,030	11,633	11,470	13,175
	三県合計	21,578	34,843	37,425	39,430
	前月比	-26.6%	61.5%	7.4%	5.4%
有効求職者数	岩手県	32,752	40,042	40,943	41,386
	宮城県	51,666	64,428	70,521	72,111
	福島県	41,172	47,044	49,389	50,788
	三県合計	125,590	151,514	160,853	164,285
	前月比	-5.6%	20.6%	6.2%	2.1%
新規求職者数	岩手県	7,785	14,532	10,800	9,911
	宮城県	9,772	23,755	20,113	14,874
	福島県	8,901	15,636	14,479	12,684
	三県合計	26,458	53,923	45,392	37,469
	前月比	-24.7%	103.8%	-15.8%	-17.5%

出典：厚生労働省「被災地の雇用状況」（2011 年 8 月 26 日）

しかし、5 月以降は新規求人数が除々に増加し、新規求職者数は減少傾向になったため、雇用環境は少しずつではあるが好転してきた。震災直後から 1 年間の被災三県における有効求人倍率の推移をみると、三県とも震災から 2 カ月後の 5 月から有効求人倍率が上がり始め、10 月には被災三県の平均が、全国の有効求人倍率 0.68 倍と同じになった。その後も被災地の復旧事業における建設業などの求人が増加しているという背景のもと、求人は上がり続け、平成 24（2012）年 3 月時点で有効求人倍率は、被災三県すべてで 0.8 倍を超えた。これは全国平均の 0.76 倍よりも高く労働需給は明らかに改善された（図 1－8－1、図 1－8－2)。

2012 年 4 月時点での状況は、被災三県における有効求人数が約 125,000 件で有効求職者数が約 128,000 人である。2011 年 4 月から 2012 年 4 月で 177,000 人以上が就職しており、2012 年 4 月時点の就職件数は 15,710 件で、前年同月比よりも 50%以上が増加した。しかし、求人数に比べると低い伸びにとどまっており、求人が増えても実際の就職に結びつか

ないケースが増加している[47]。

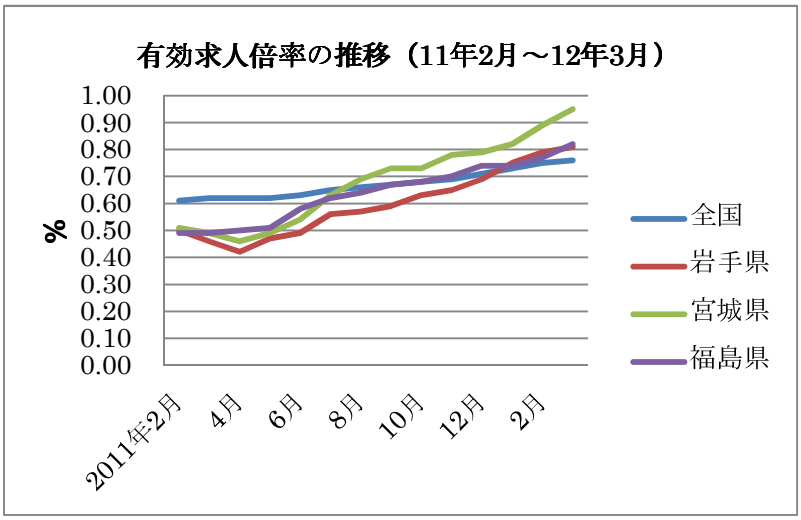


図 1－8－1　被災三県の有効求人倍率の推移（11 年 2 月～12 年 3 月）

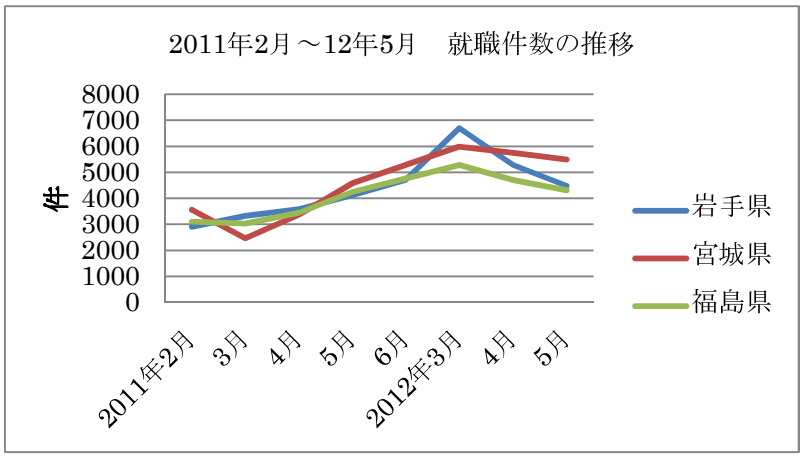


図 1－8－2　被災三県の就職件数の推移（11 年 2 月～12 年 5 月）

1－8－2　東日本大震災被災者の雇用保険失業給付の特例措置

厚生労働省は震災直後の平成 23（2011）年 3 月 12 日、「東日本大震災被災者の雇用保険失業給付の特例措置」を設けた。これは、「事業所が災害を受けたことにより休止・廃止したために、休業を余儀なくされ、賃金を受けることができない就業者は、実際に離職していなくても失業給付（雇用保険の基本手当）受給することができる」ことと、「災害救助法の指定地域にある事業所が、災害により事業を休止・廃止したために、一時的に離職を余儀なくされた者については、事業再開後の再雇用が予定されている場合であっても、失業

[47] 復興庁『復興の現状と取り組み』平成 24（2012）年 6 月 11 日

給付を受給できる」とした特例措置を設けた。

また、同年 3 月 17 日には、「東日本大震災に伴う雇用保険失業給付の給付日数の延長」措置を設けた。これは「特定被災区域の事業所に雇用されていた者であって、東日本大震災によりやむを得ず、離職された者について、現在、受給中の雇用保険の基本手当の支給終了日までに再就職が困難な場合には、個別延長給付（特例延長給付）として、原則『60 日』に加えて、さらに『60 日』分延長される」ことになった。これにより、最大 120 日延長できることになり、当初の給付日数 90 日を合わせて、合計 210 日の給付が受けられるようになった。

さらに、平成 23（2011）年 9 月 27 日付で厚生労働省は震災被害が大きく特に雇用情勢が厳しい被災三県の沿岸地域に住む求職者に対して雇用保険の給付日数をさらに 90 日分延長する「被災三県（岩手・宮城・福島）の沿岸地域などで雇用保険の給付日数を再延長」の措置をとった。この結果、被災地域では 2012 年 1 月中旬まで失業給付が受給されることとなった。その後 1 月中旬から失業給付が終了した者が発生し、被災三県で 4 月 20 日までに 8,489 人が終了した。

平成 24（2012）年 4 月現在、雇用保険受給者実人員は 49,153 件であり、前年 4 月の約 0.9 倍となっている。全体的には、急速に減少しており、ほぼ震災前の平成 23（2011）年 2 月と同数件となった[48]。

1－8－3　その他の雇用支援措置

その他の行政の雇用対策として、がれきの片づけや避難所・仮設住宅での運営、行政事務の補助など緊急的な雇用を生み出す 2,000 億円規模の「雇用創出基金事業」が平成 25（2013）年度まで実施されるようになった。また新たに 1,510 億円の財源をもとにした平成 27（2015）年度までの行われる「雇用復興推進事業」も創設され、民間企業や NPO 法人などに、将来的に被災地の雇用創出の中核になりうる事業で、被災者を雇用する事業への支援も実施されることとなった。さらに、中小企業対策として、労働者の雇用を維持するためにやむを得ず休業した事業主への助成である「雇用調整助成金」や被災者を 1 年以上雇い入れる事業主を支援する「被災者雇用開発助成金」などの支援措置がとられている。

[48] 厚生労働省「雇用保険事業月報」を参照

1－8－4　雇用問題に関する課題と仮説

（1）雇用のミスマッチ

震災直後から被災地域における雇用面におけるミスマッチが問題となっている。沿岸部の多くの求職者は中高年層を中心に地元での仕事を選択し、地元以外の勤務先を選択することが少ない。また震災前に就労していた慣れた水産加工への復帰を期待している。一方、求人が増加している業種としては、建設業が中心となりビルメンテナンス、産業廃棄物処理業、警備サービス、介護、福祉などがあり、就業するための免許または資格が必要となる業種が多い。また地元以外の求人も増えてきている。こうした求職と求人におけるミスマッチが、被災地における雇用問題の大きな課題となっている[49]。

平成 24（2012）年 1 月の宮城県の職業別有効求人倍率をみると、復旧関連需要が大きい建設関連の有効求人倍率は 1.78 倍と大幅に上昇しているが、事務的職業は 0.36 倍、製造業 0.66 倍、販売営業職 0.77 倍となっており、大きな格差がある（表 1－8－3）。

表 1－8－3　職業別有効求人倍率（宮城県、2012 年 2 月）

（原数値、常用）

	有効求人	有効求職	有効求人倍率
	（前年比、%）	（前年比、%）	2011 年 2 月⇒2012 年 2 月
専門技術的	45.8	10.1	1.29⇒1.70（＋0.41）
事務的	72.9	1.2	0.21⇒0.36（＋0.15）
販売営業	70.6	▲2.6	0.44⇒0.77（＋0.33）
サービス	87.6	10.5	1.08⇒1.84（＋0.76）
保安警備	3.2 倍	4.2	3.59⇒11.04（＋7.45）
運輸通信	78.6	24.7	1.18⇒1.69（＋0.51）
製造	2.1 倍	43.9	0.45⇒0.66（＋0.21）
建設関連	3.4 倍	16.5	0.60⇒1.78（＋1.18）

出典：宮城労働局

平成 23（2011）年 8 月の被災地域の職業別有効求人倍数を見てみると、被災から 5 カ月後の平成 23（2011）年 8 月までは、建設関連業種の有効求人倍率が震災前よりも大きく上昇する一方、水産加工を含む食料品製造業は大幅に悪化している。気仙沼や大船渡では建設関連以外の多くの業種で有効求人倍率が低下している。この時期における雇用のミスマッチが特に悪化したことがわかる。

[49] 東北大学大学院経済学研究科『東日本大震災復興研究Ⅰ　東日本大震災からの地域経済復興への提言　被災地の大学として何を学び、伝え、創るのか』（河北新報出版センター、2012）　pp.227―268 参照

表 1－8－4　被災地の職業別有効求人倍数（2011 年 8 月現在）

（倍、()内は前年差）

	石巻	気仙沼	大船渡	釜石
専門技術的※1	1.72（＋0.70）	1.12（▲0.12）	0.90（▲0.04）	1.38（＋0.34）
事務的	0.32（＋0.12）	0.15（▲0.12）	0.10（▲0.06）	0.30（＋0.21）
販売営業	0.64（＋0.42）	0.20（▲0.59）	0.27（▲0.19）	0.36（＋0.01）
サービス※2	1.41（＋0.71）	0.83（▲0.13）		
通信運搬	0.56（▲0.06）	0.50（▲0.12）	0.54（＋0.10）	0.52（＋0.41）
製造	0.40（▲0.04）	0.14（▲0.21）	0.21（▲0.31）	0.20（▲0.04）
食料品	0.27（▲0.38）	0.10（▲0.40）	0.24（▲0.36）	0.25（▲0.32）
その他	0.68（＋0.37）	0.30（＋0.12）	0.13（▲0.25）	0.16（＋0.02）
建設関連※3	2.89（＋2.41）	1.69（＋1.36）	1.27（＋1.00）	1.17（＋0.99）
その他とも計	0.48（＋0.08）	0.33（▲0.11）	0.35（▲0.11）	0.46（＋0.11）

※1．大船渡・釜石の専門・技術は、建築・土木技術者等、看護師等、社会福祉専門の職業合計

※2．大船渡・釜石のサービスは、その他とも計に含まれる。

※3．建設関連は、建設機械運転・電気工事者・建設の職業・土木の職業の合計

出典：宮城県・岩手県庁 HP より作成

しかし、平成 24（2012）年 2 月のデータをみると、震災から 1 年経つこの時期になると食料品製造業を除く多くの業種で倍率が、震災前以上の水準を回復していることを示している。被災した企業が事業再開され、多くの地域でミスマッチが解消に向かっていることが確認できる[50]。

[50] 日本銀行仙台支店福田一雄、堀越啓介「東日本大震災からの復旧・復興局面における東北の雇用動向」（BOJ Reports & Research Papers、2012 年 6 月 1 日）の分析を参照

表 1－8－5　被災地の職業別有効求人倍数（2012 年 2 月現在）

（倍、()内は前年差）

	石巻	気仙沼	大船渡	釜石
専門技術的※1	1.71（＋0.32）	1.29（＋0.00）	1.23（＋0.34）	1.43（＋0.29）
事務的	0.38（＋0.18）	0.22（▲0.04）	0.32（＋0.07）	0.65（＋0.50）
販売営業	0.63（＋0.24）	0.53（▲0.19）	0.76（＋0.41）	0.62（＋0.12）
サービス※2	1.27（＋0.65）	1.26（＋0.25）		
通信運搬	0.76（▲0.01）	0.83（＋0.29）	0.89（＋0.58）	0.68（＋0.43）
製造	0.54（＋0.12）	0.23（▲0.32）	0.32（▲0.02）	0.37（＋0.18）
食料品	0.44（▲0.14）	0.14（▲0.33）	0.36（▲0.16）	0.63（＋0.17）
その他	0.71（＋0.38）	0.64（▲0.06）	0.20（＋0.07）	0.10（＋0.04）
建設関連※3	1.63（＋0.99）	1.31（＋0.46）	1.55（＋1.36）	0.90（＋0.75）
その他とも計	0.70（＋0.27）	0.50（▲0.02）	0.57（＋0.16）	0.76（＋0.21）

※1．大船渡・釜石の専門・技術は、建築・土木技術者等、看護師等、社会福祉専門の職業合計

※2．大船渡・釜石のサービスは、その他とも計に含まれる。

※3．建設関連は、建設機械運転・電気工事者・建設の職業・土木の職業の合計

出典：宮城県・岩手県庁 HP より作成

(2) 遅い気仙沼の水産業の復興

製造業における食料品は水産業が主であるが、表 1－8－5 から気仙沼における水産業の復興が石巻、大船渡、釜石と比べて特に進んでいないことがわかる。石巻は、平成 23（2011）年 8 月の有効求人倍率は 0.27 倍であったが平成 24（2012）年 2 月は 0.44 倍と上昇し、震災前の前年同月比は 0.14 倍差と迫ってきている。同様に大船渡や釜石も平成 23（2011）年 8 月の数値から上昇し、大船渡は震災前の前年同月比約 0.5 倍へと近づいてきており、釜石は前年比を超え雇用状況は震災前よりも好転したと言える。しかし、気仙沼は、平成 23（2011）年 8 月と比べて 0.04 倍しか上昇しておらず、前年比よりも未だ大きな差がある。震災後から気仙沼の水産業の回復はあまり進んでいないと言える。

確かに現在における職業別有効求人倍率をみると雇用におけるミスマッチの深刻さが確認できるが、しかし、震災前の水準以上に求人倍率が回復していることから、こうしたミスマッチの問題は被災地域における少子高齢化と労働力人口の減少などの震災前からの構造的な問題に起因するものであるといえる。

また平成 24（2012）年 2 月時点で食料品製造業の求人倍率が他の業種と比べて低調である。このことは食料品製造業の多くを占める水産加工業への求職者とその求人に開きがあることから、水産加工業における雇用のミスマッチは未だ厳しい状況である。

(3) 雇用の課題のまとめ

上記をまとめると、震災後の雇用状況に関しては、復興関連業種の増加のために建設業などの有効求人数が大きく増えているが、実際の就職件数は低い伸びに留まっている。その原因としては、雇用のミスマッチであり、特に水産加工業の有効求人倍率が低いことから、他の業種と比べて水産業の回復が遅れていることと、その就業者が別の業種へ就業するのではなく、水産業への復帰を待っていることが考えられる。また、雇用問題で懸念されることとして雇用保険の長期間の受給が労働意欲の維持の低下を招いていることがある。さらに、被災地の雇用の課題は、震災前から直面している少子高齢化や労働人口の減少といった構造的な問題と関連しているため、震災復旧で現状復帰するのでは問題解決には至らず、雇用政策の構造的な変革を伴う復興事業の取り組みが必要となる。

1－8－5　雇用保険の受給と労働意欲

平成 23（2011）年 11 月 22 日、小宮山洋子厚生労働大臣（当時）は、被災地域における失業給付の特例措置の再延長との関連について記者会見の中で、失業給付が長引くと「就労意欲が薄れるという話もある」として、「今後は就労の支援の方に切り替えて行きたい」と述べ、延長に否定的な見解を述べた。

この度の震災における雇用保険は、通常の雇用保険の適用（基本手当）に加え、激甚災害法に基づく雇用保険特別措置における個別延長給付の特例措置で最大120日の延長措置、さらに雇用保険法第 25 条（広域延長給付）の規定に基づき 90 日間分の再延長が措置された。また、通常、雇用保険の給付に必要である離職票は離職した者のみが交付されるが、激甚災害法に基づく休業法により、休職でも離職票が交付される措置が行われている。

これらの特例措置によって、雇用保険の受給者は震災発生後から少なくとも 10 カ月間は当面の生活資金が保障されることになり、人によってはこの間労働から離れてしまう状況になる。こうした長期間にわたる失業給付受給者の勤労意欲低下が懸念されつつある[51]。雇用されていない期間が長くなれば、技術等を取り戻すために時間がかかるだけでなく、仕事に復帰する意欲も失われる可能性がある。

[51]東北大学大学院経済学研究科、前掲、pp.266－267

表 1－8－6　有効求人倍率　被災三県

	全国	岩手県	宮城県	福島県
2011 年 2 月	0.61	0.50	0.51	0.49
3 月	0.62	0.46	0.49	0.49
4 月	0.62	0.42	0.46	0.50
5 月	0.62	0.47	0.49	0.51
6 月	0.63	0.49	0.54	0.58
7 月	0.65	0.56	0.63	0.62
8 月	0.66	0.57	0.69	0.64
9 月	0.67	0.59	0.73	0.67
10 月	0.68	0.63	0.73	0.68
11 月	0.69	0.65	0.78	0.70
12 月	0.71	0.69	0.79	0.74
2012 年 1 月	0.73	0.75	0.82	0.74
2 月	0.75	0.79	0.89	0.77
3 月	0.76	0.81	0.95	0.82

※（季節調整値）（新規学卒者を除きパートタイムを含む）

出典：厚生労働省

1－8－6　職業訓練

（1）職業訓練の概要

①　職業訓練とは

職業訓練とは労働者に対し、職業に必要な技能や知識を習得させることにより、労働者の能力を開発し、向上させるための訓練をいい、その詳細については職業能力開発促進法に規定されている。また、その種類は、労働者を対象とした、公共職業訓練と事業者を対象とした認定職業訓練に分かれる。

②　公共職業訓練

公共職業能力開発施設（国、都道府県、市町村、独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構が設置又は運営）が行う普通職業訓練又は高度職業訓練（以下「公共職業訓練」という。）のことをいう（職業能力開発促進法第 20 条）。主に雇用保険を受給している求職者の方を対象としており、さらに離職者、在職者及び学卒者を対象とした訓練が組まれている。

公共職業訓練は、その運営主体によって、大きく二つの種類に分かれる。一つは、都道府県が実施している職業訓練である。技術専門校などの職業訓練施設で行われているもので、現場系の仕事に関する知識、技術を取得するコースが多いことが特徴である。

もう一つは独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構が実施しているポリテクコー

スである。こちらは、パソコンを活用した事務をマスターできるコースや、IT 関連の技術を身に着けられるコースが技術専門校よりも多いのが特徴である。

③　認定訓練

事業主等（事業主、事業主の団体若しくはその連合団体、職業訓練法人など）の行う職業訓練のうち、教科、訓練期間、設備等について厚生労働省令で定める基準に適合して行われているものは、申請により訓練基準に適合している旨の都道府県知事に認定を受けることができ、この認定を受けた職業訓練を認定職業訓練という（同法第 24 条）。この認定を受けた事業主は、運営費や施設・設備費に対しての補助金の交付、さらには管轄する都道府県知事への申請と承認により、職業訓練施設を設置することができる。

（2）受講方法

職業訓練を受講するには以下のステップが必要である。離職者が職業訓練を申し込む場合は、①ハローワークへ求職申し込み及び職業相談を行い、②ハローワークが職業訓練の必要性の判断をする。離職者訓練を受ける必要があると判断されると、③公共職業能力開発施設への受講申し込みを行い、④面接・適性検査等を受ける。検査等に合格した場合は、⑤ハローワークによる受講の斡旋が行われ、⑥訓練の受講が開始される（図 1－8－3）。在職者、学卒者の場合はハローワークを介さずに、公共職業能力開発施設で直接受講申し込みが可能である。

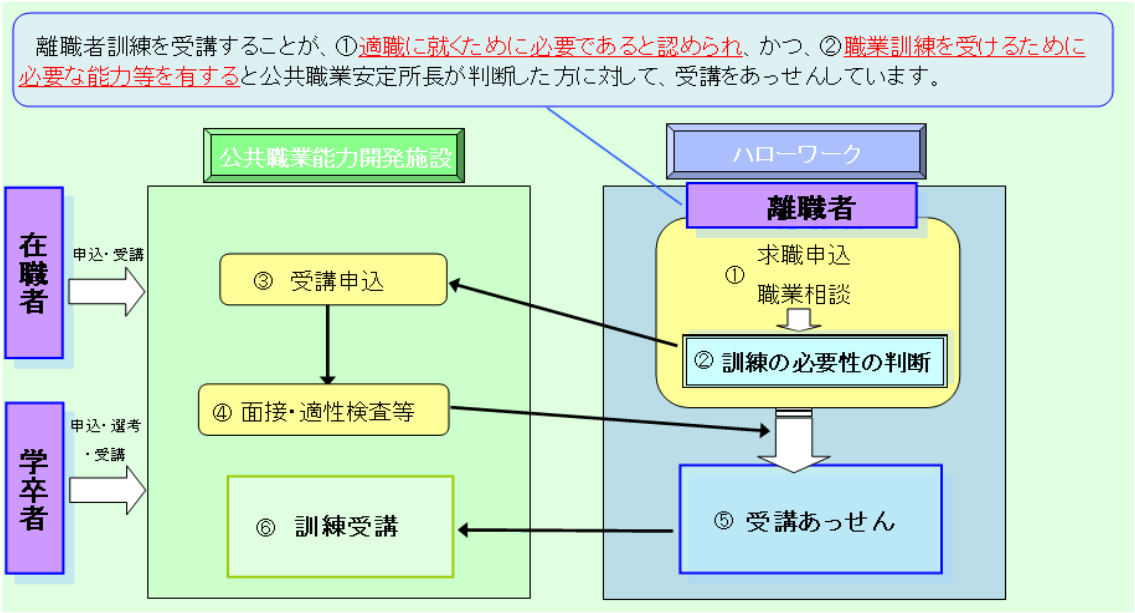


図 1－8－3　職業訓練の受講の流れ

出典：厚生労働省 HP[52]

[52]http://www.mhlw.go.jp/bunya/nouryoku/kousyoku/index.html
最終アクセス：平成 25　（2013）年 1 月 23 日

(3) 訓練延長給付

離職者が、職業訓練を受講する際に、職業訓練に専念することができるように、失業手当の支給を継続する制度を訓練延長給付という。この制度を活用することにより、失業手当の所定給与日数を増やすことが可能となる。この訓練延長給付は以下の三つの期間に使用することができる。①90 日を限度として公共職業訓練等を受けるために待機している期間、②2 年を限度として公共職業訓練を受けている期間、③30 日を限度として、訓練後の再就職活動中の期間である。

(4) 求職者支援制度

公共職業訓練が雇用保険受給者を主な対象としているのに対し、雇用保険を受給できない求職者や受給完了者を対象に、求職者支援訓練[53]と公共職業訓練を原則無料で受講できる求職者支援制度が、平成 23(2011)年 10 月 1 日に施行された。特徴としては特定求職者が一定の支給要件を満たす場合、基礎訓練受講給付金（職業訓練受講手当と通所手当）が支給される。支給額は職業訓練受講手当が月額 10 万円、通所手当が職業訓練実施施設までの通所経路に応じた所定の額分支給される。さらに、支給要件は以下の通りである。

① 本人収入が月 8 万円以下
② 世帯全体の収入が月 25 万円（年 300 万円）以下
③ 世帯全体の金融資産が 300 万円以下
④ 現在住んでいるところ以外に土地・建物を所有していない
⑤ 全ての訓練実施日に出席している
⑥ 同世帯の中に同時にこの給付金を受給して訓練を受けている人がいない
⑦ 過去 3 年以内に、偽りその他不正の行為により、特定の給付金の支給を受けたことがない

(5) 実施状況

公共職業訓練受講者のうち、離職者訓練の受講者数がその半分以上を占めていて、その内訳は委託訓練[54]が中心となっている。また、就職率は学卒者訓練の受講者が 90%を上回るなど、高水準を記録している（表 1－8－7)。

[53]雇用保険を受給できない求職者などを対象として、民間訓練機関が厚生労働省の認定を受けた職業訓練
[54]学校などの公共職業能力開発施設以外の施設に委託する職業訓練

表 1－8－7　平成 23（2011）年度　公共職業訓練実施状況

		合計		機構		都道府県	
		受講者数	就職率	受講者数	就職率	受講者数	就職率
離職者訓練		149,112	不明	33,469	不明	115,643	不明
	うち施設内	42,639	80.30%	30,727	84.80%	11,912	71.60%
	うち委託	106,473	66.80%	2,742	65.40%	103,731	66.80%
在職者訓練		90,333	不明	39,332	不明	51,001	不明
学卒者訓練		20,012	93.10%	6,353	98.10%	13,659	91.50%
合計		259,457	不明	79,154	不明	180,303	不明

出典：厚生労働省 HP[55]

[55]http://www.mhlw.go.jp/bunya/nouryoku/kousyoku/index.html
最終アクセス：平成 25（2013）年 1 月 23 日

1－9　被災中小企業の現状分析

被災地に本社を置く企業はそのほとんどが中小企業であり、被災地の雇用や伝統技術等の地場産業を支え、被災地経済を循環させる大きな役割を担っている。ここではその中小企業についての現状を分析していく。

1－9－1　中小企業の定義

中小企業の定義は中小企業基本法第 2 条において定められており、資本金基準、従業員基準のいずれかを満たせば中小企業と認められる。さらに、中小企業基本法第 2 条 5 項で、常時使用する従業員数が製造業その他において 20 人（商業・サービス業は、5 人）以下の商工業者を小規模事業者と定めている。

表 1－9－1 中小企業定義表

業種	資本金	従業員数
製造業・建設業・運輸業・その他の業種	3 億円以下	300 人以下
卸売業	1 億円以下	100 人以下
小売業	5,000 万円以下	50 人以下
サービス業	5,000 万円以下	100 人以下

出典：中小企業庁 HP[56]

1－9－2　中小企業の現状

（1）業況状況

中小企業庁・(独)中小企業基盤整備機構による中小企業景況調査[57]による中小企業の業況判断 DI[58]によると中小企業の業況は平成 21（2009）年第一四半期からマイナスであるものの、平成 23 (2011) 年第一四半期のマイナス 26.3 までマイナス幅の縮小が続いた。しかし、大震災後の平成 23（2011）年第二四半期にはマイナス 34.8 となり同年第一四半期と比べ 8.5 ポイントマイナス幅が拡大されたが、その時点で底を打ち、続く第三四半期からは 26.6 と再び、マイナス幅の縮小が始まり、第四四半期では 24.3、平成 24（2012）年第一四半期では 24.2 と徐々にペースは穏やかになっていったが、続く第二四半期では 21.7 と再び縮小幅が増加した。

56　http://www.chusho.meti.go.jp/　最終アクセス：平成 24（2012）年 7 月 23 日

57 全国の商工会、商工会議所の経営指導員及び中小企業団体中央会の調査員による聞き取り調査。

58 景気動向指数。前期に比べて、業況が「好転」と答えた企業の割合(%)から「悪化」と答えた企業の割合(%)を引いたもの。

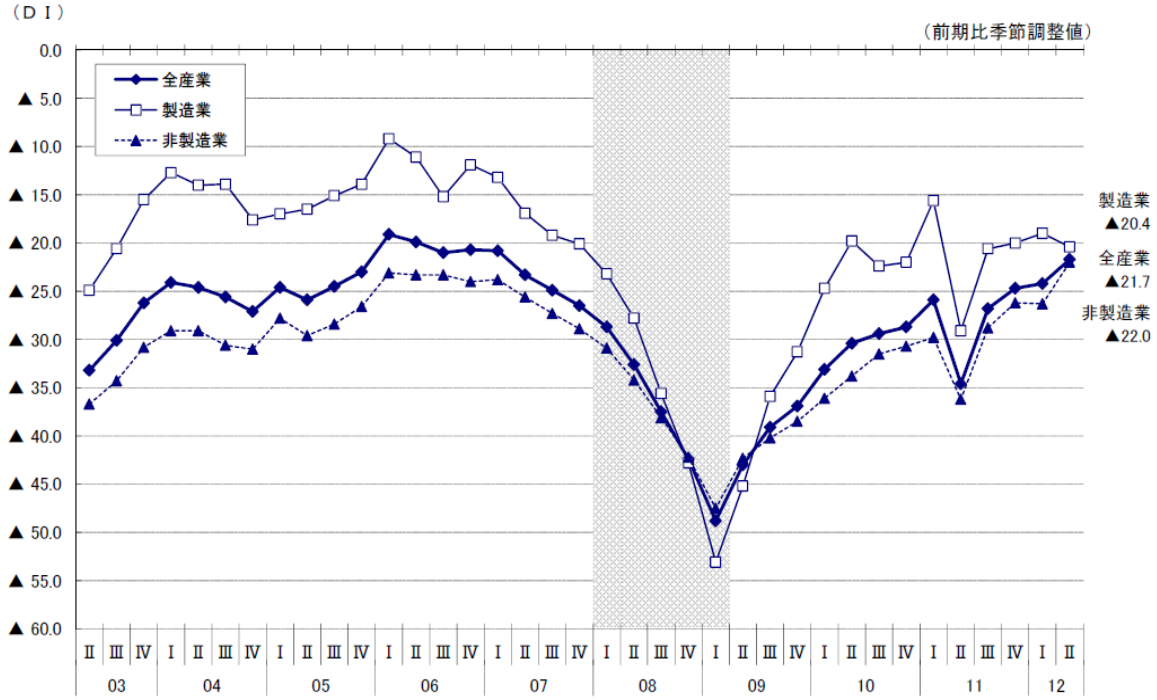


図１－９－１ 中小企業の業況判断 DI の推移

出典：中小企業庁・（独）中小企業基盤整備機構「中小企業景況調査」

（2）倒産状況

（株）東京商工リサーチセンターによる「東日本大震災」関連倒産件数によると、平成 24（2012）年 6 月の「東日本大震災」関連倒産は 34 件となり、地区別では、関東 19 件、中部 4 件、東北 3 件、北海道・近畿・九州が各 2 件、北陸と中国が各 1 件であった（図１－９－２）。東北では、宮城 1 件、秋田 1 件、福島 1 件であった。

また、震災発生から平成 24（2012）年 7 月時点での累計倒産件数は 818 件となり、地区別では、最多が関東の 384 件、次に東北地区の 120 件、中部地区の 74 件と続き東北 6 県の倒産件数は 120 件(構成比 14.6%)となった（図１－９－３）。産業別では製造業が 199 件、次に宿泊業・飲食業などを含むサービス業他が 191 件、卸売業が 159 件、建設業が 120 件、小売業が 63 件と続く。被害型で見てみると「間接型」[59]被害が 762 件(構成比 93.1%)に対し、「直接型」[60]被害が 56 件となった。

[59] 以前から経営不振だったが、被災地からの部品調達が滞るなど震災による間接影響を契機に経営破綻した場合。

[60] 震災により施設・設備・機械等に被害を受けて経営破綻した場合。

東日本大震災関連倒産　　（負債総額単位：百万円）

月	2011年						2012年					
	直接		間接		合計		直接		間接		合計	
	件数	負債総額	件数	負債総額	件数	負債総額	件数	負債総額	件数	負債総額	件数	負債総額
1月							2	178	38	163,316	40	163,494
2月							4	370	49	13,390	53	13,760
3月	1	12,250	7	4,416	8	16,666	2	553	52	171,016	54	171,569
4月	3	878	23	11,873	26	12,751	5	650	40	17,728	45	18,378
5月	8	3,106	57	33,896	65	37,002	0	0	46	19,801	46	19,801
6月	4	1,744	74	32,409	78	34,153	3	6,859	31	14,274	34	21,133
7月	7	869	63	39,617	70	40,486	0	0	2	399	2	399
8月	1	433,083	74	48,459	75	481,542						
9月	5	947	55	22,116	60	23,063						
10月	3	345	44	15,246	47	15,591						
11月	2	202	47	28,745	49	28,947						
12月	6	1,474	60	53,076	66	54,550						
合計	40	454,898	504	289,853	544	744,751	16	8,610	258	399,924	274	408,534
累計							56	463,508	762	689,777	818	1,153,285

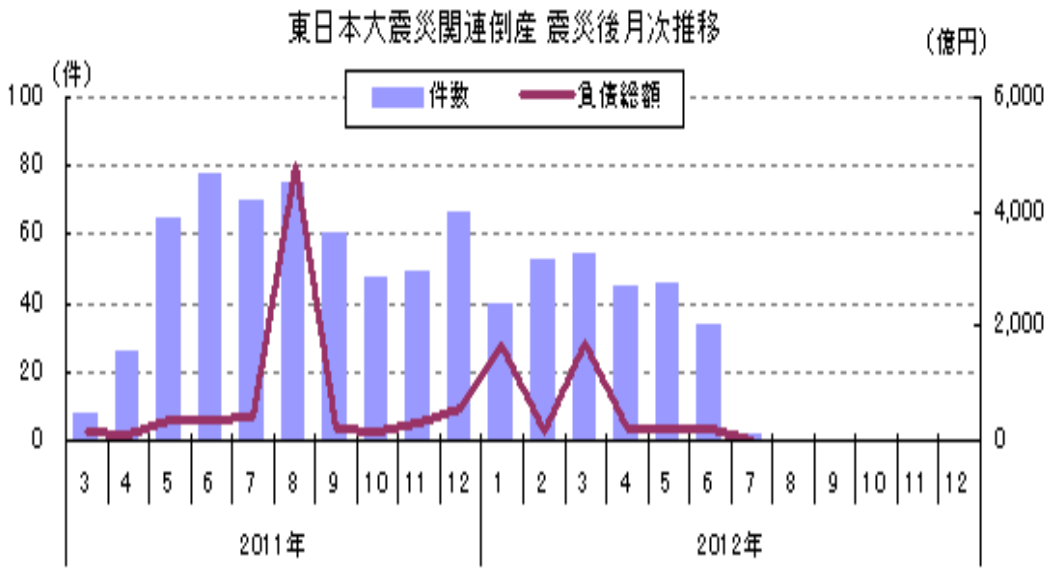


図 1－9－2 東日本大震災関連倒産

出典：（株）東京商工リサーチ HP

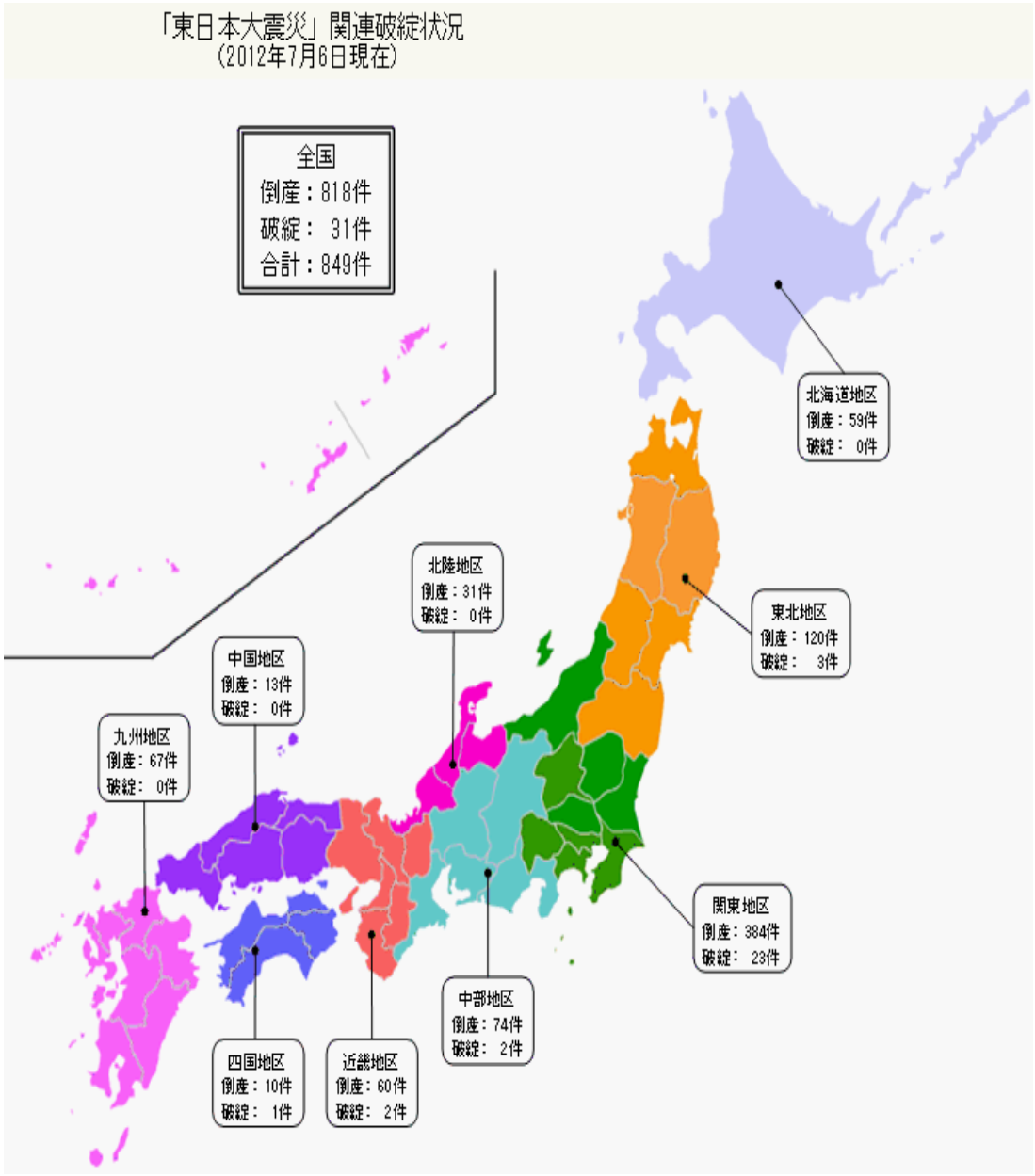


図 1－9－3「 東日本大震災」関連破綻状況

出典：同上

(3) 津波被災地域の状況

総務省「平成 21 年経済センサス基礎調査」再編加工のデータによると津波等被災地域の企業数のうち、津波浸水地域に所在する中小企業数は 120,622 社に上がり、そのうち東北 4 県の合計は 77,053 社であった。津波等被災地域にある企業の 99.9%は中小企業であり、大震災による津波等は、広範な地域の数多くの企業に影響を与えた。

続いて、津波浸水地域における企業の事業の継続・再開の状況を見ると、65.7%に当たる 2,882 社の企業が事業を継続・再開させており、県別には岩手県で 59.3%に当たる 458 社、

宮城県で 66.8%に当たる 2,062 社となっている（図 1－9－4）。また、業種別に見ると非製造業が 66.6%に当たる 2,518 社、製造業(水産加工業を除く)が 66.7%に当たる 240 社が継続・再開しているが、水産加工業は 49.8%に当たる 124 社と製造業・非製造業(水産加工業を除く)と比べ過半数に達していない状況となっている（図 1－9－5）。さらに、従業員が大震災以前に比べて、3 割以上減少したと回答する企業については製造業(水産加工業を除く)が 20.4%、水産加工業が 31.3%となっており、水産加工業で津波の影響が大きかったことが分かる。

続いて、継続・再開・未再開の状況を見てみると継続と答えた企業が 585 社、再開と答えた企業が 2,297 社、未再開と回答した企業が 271 社、そのうち 158 社が事業の再開を希望しているものの、再開目途があると回答した会社は 74 社であり目途が不明と回答した会社は 84 社、さらに、再開を希望しないと回答した会社も 113 社あり、目途の立たない企業への早急な支援や大手企業の進出による雇用確保も必要とされる（図 1－9－6）。

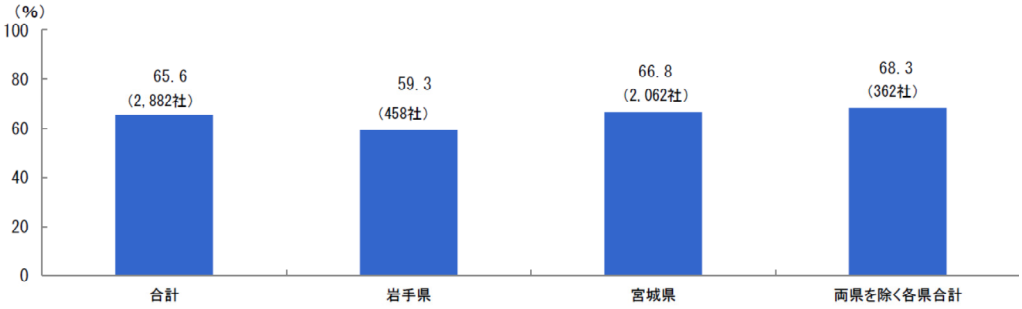


図 1－9－4　大震災による津波の浸水区域における企業の事業継続・再開状況
出典：中小企業庁委託「東日本大震災の影響を受けた中小企業の実態に関する調査」
平成 24（2012）年 1 月、（株）帝国データバンク

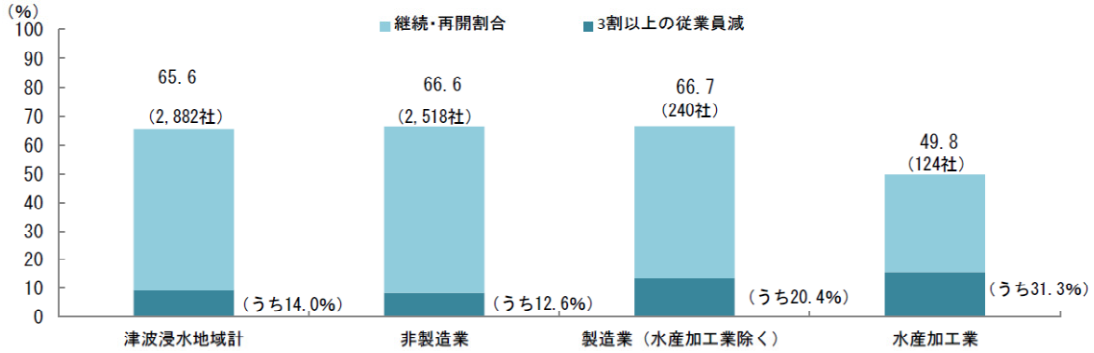


図 1－9－5　業種別の事業継続・再開状況と大震災以前と比較した従業員数の状況
出典：同上

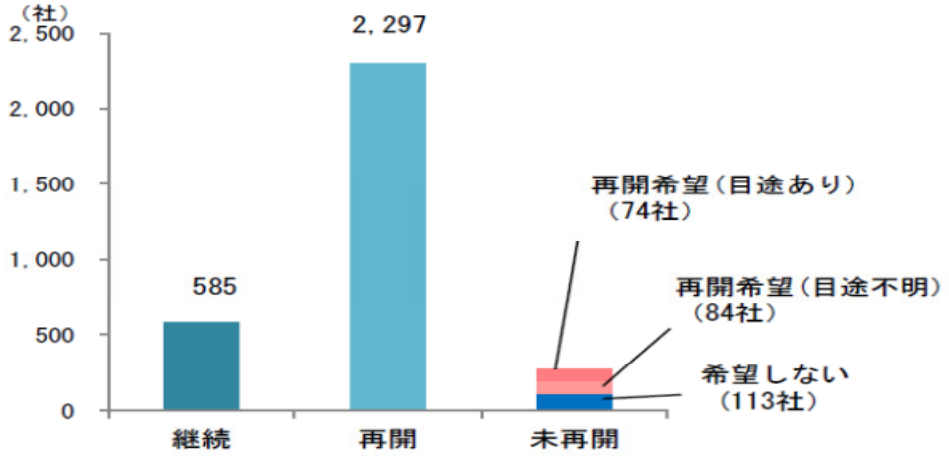


図 1－9－6　継続・再開・未再開の状況

出典：中小企業庁委託「東日本大震災の影響を受けた中小企業の実態に関する調査」平成 24（2012）年 1 月、（株）帝国データバンク）

（4）中小企業の雇用状況

中小企業景況調査によると、中小企業の従業員過不足 DI は、平成 23（2011）年第三四半期では全産業でマイナスを記録し、中でも非製造業で不足感が高まっており、全産業と合わせて三四半期連続でマイナスを記録した（図 1－9－7)。また、高卒新卒者に対する求人に関しては、被災した宮城、岩手、福島の三県で前年同期比の 2 倍前後となった（図 1－9－8)。各労働局によると平成 24（2012）年 6 月末日の段階で三県別では宮城が前年同期比 2.4 倍の 2216 人、福島が前年 2.1 倍の 1458 人、岩手が 1.8 倍の 1291 人となった。業種別では建設関連や介護福祉の求人が豊富となっているが復興需要が届きにくい事務、販売、サービスの求人は依然として少ない。

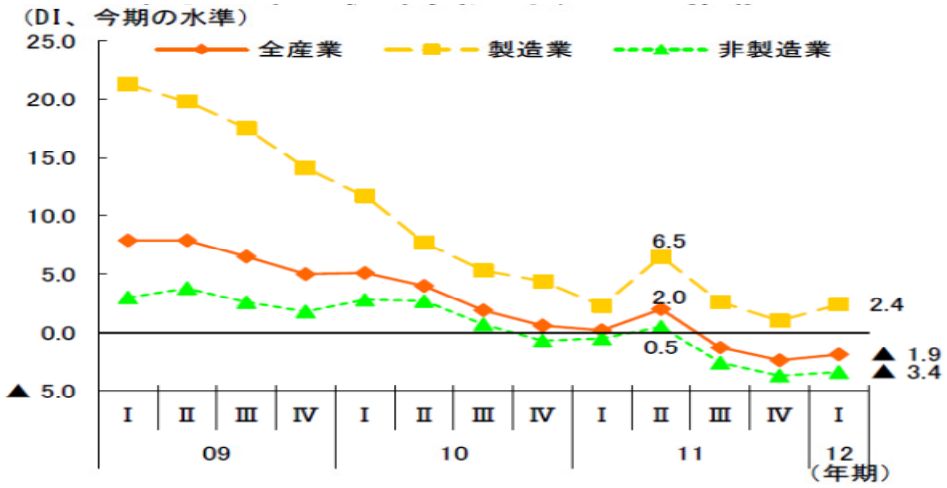


図 1－9－7　中小企業の従業員過不足 DI の推移

出典：中小企業庁・(独) 中小企業基盤整備機構「中小企業景況調査」

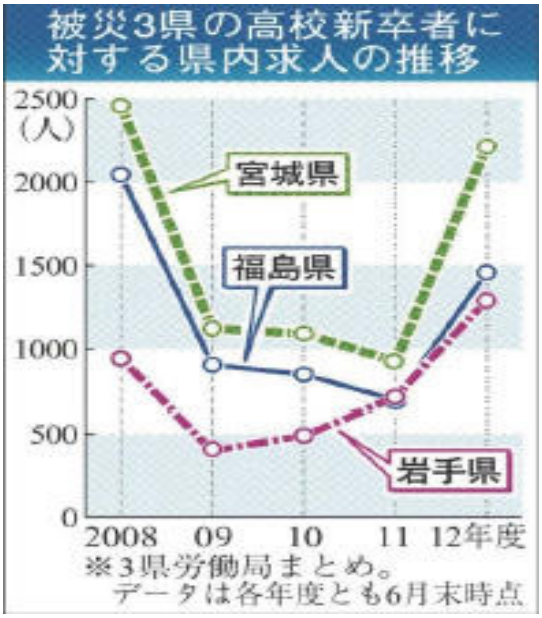


図 1－9－8　被災 3 県の高卒新卒者に対する県内求人の推移

出典：河北新報ニュース　平成 24（2012）年 07 月 11 日

1－9－3　被災企業支援施策[61]

（1）資金繰り支援（融資）

①　東日本大震災復興特別貸付

震災により直接又は間接的に被害を受けた中小企業の方々に、日本政策金融公庫と商工中金が事業の復旧に必要な設備資金、運転資金を長期・低利で融資する新たな制度であり、直接被害者及び間接被害者には別枠という、通常とは別形での貸し付けを受けることが可能となっている。

②　小規模事業者経営改善資金融資制度（マル経融資）

小規模事業者で一定の条件を満たす場合に、経営改革のための資金を無担保・無保証人・低利で融資を受けることが可能な制度である。さらに、震災により直接又は間接的に被害を受けた小規模事業者は、一般枠と別枠で用意する貸付限度額、金利引き下げ措置を利用することが可能となる。

（2）資金繰り支援（信用保証）

①　東日本大震災復興震災保証

直接被害を受けた中小企業者に対して、融資額の 100%が保証される制度である。他の制

61 経済産業省 HP「東日本大震災復興緊急保証の概要」
http://www.meti.go.jp/press/2011/03/20120327003/20120327003-2.pdf

度と合わせて無担保 1 億 6 千万円、最大 5 億 6 千万円の貸し付けが可能となっている。

② 災害関係保証

今般の地震・津波等により直接の被害を受けた中小企業者等さらに、原発事故に係る警戒区域・計画的避難区域・緊急時避難準備区の公示の際に、当該区域内に事業所を有していた中小企業者等に融資額の 100%を保証する制度である。

③ セーフティネット保証 5 号

業況の悪化している業種に属する事業を行う中小企業者であって、経営の安定に支障が生じていることについて、市区町村長の認定を受けた中小企業(平成 24（2012）年度上半期は原則全業種(82 業種)に融資額の 100%を保証する制度である[62]。

④ 一般保証

全ての中小企業に対して融資額の 80%を保証する制度である。

1－9－4　中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業

中小企業等グループ施設復旧整備補助事業（以下「グループ補助」という。）は、震災からの復興に際して、「復興のリード役となり得る『地域経済の中核』を形成する中小企業等グループの支援」を目的としている。このために、複数の中小企業等から構成されるグループが復興事業計画を作成し、県から認定を受けた場合に、施設・設備の復旧・整備について補助をしていく。

中小企業[63]の補助率は、国から 2 分の 1 以内、県が 4 分の 1 以内と規定されている（補助対象者が中堅・大企業の場合は、国 3 分の 1 以内、県 6 分の 1 以内)。このように、復旧事業費の 4 分の 3 以内の補助になるため、青森県では残りの 4 分の 1 以上の費用について、公益財団法人 21 あおもり産業総合支援センターからの無利子貸付又は経営安定化サポート資金「災害復旧枠」を活用できる。

（1）制度の内容

グループ補助金の対象者は、複数の中小企業等から構成されるグループ（中堅・大企業の参画も可能)、事業協同組合等の組合、商店街である。また、対象要件として、①グループ等の機能の重要性、②震災による被害の大きさ（震災により事業所の全部又は一部に甚大な被害が生じていること等）の二つの要件が定められている。

①の事項に関しては、ⅰ）グループ外の企業や他地域の産業にとって重要な役割を果たしていること、ⅱ）事業規模や雇用規模が大きく、地域経済・雇用への貢献度が高いこと、ⅲ）一定の地域内において、経済的・社会的に基幹となる産業群を担うグループであり、

[62]中小企業庁 HP「セーフティネット保証 5 号に係る中小企業者の認定の概要」
http://www.chusho.meti.go.jp/kinyu/download/121101gaiyou.pdf

[63]中小企業者の定義は、業種別に区分されており、製造業・その他の業種は 300 人以下又は 3 億円以下 、卸売業は 100 人以下又は 1 億円以下 、小売業は 50 人以下又は 5,000 万円以下、サービス業は 100 人以下又は 5,000 万円以下である。

当該地域における復興・雇用維持に不可欠であること、ⅳ）地域コミュニティの維持に不可欠な商業機能を担うこと、以上の四点のいずれかを満たす必要がある。

補助対象は、震災で被害を受けた施設・設備の復旧に要する経費、個々の構成員の施設・設備及びグループ等の共有施設・設備のいずれも対象となる。つまり、東日本大震災により損壊若しくは滅失又は継続して使用することが困難になったもののうち，中小企業等グループが復興事業計画に基づき事業を行うのに不可欠な施設・設備を復旧するのに要する経費である。また、対象経費には，復興事業計画の実施に不可欠な範囲で，施設及び設備を新たに整備するための経費を加えることができる。補助金を受けたいグループ等は、当該グループ等の復興事業計画を作成し、県に申請する。県は要件に該当する計画の認定を行い、国から県への交付決定を受けて補助を行う。

表 1－9－2　補助対象

区分	内　　容
施設	倉庫，生産施設，加工施設，販売施設，検査施設，共同作業場，原材料置場，その他「1 事業の目的」の範囲内で復興事業計画の実施に不可欠と認められる施設
設備	復興事業に係る事業の用に供する設備であって，中小企業等グループ又はその構成員の資産として計上するもの

注）上記の施設及び設備の復旧又は整備に要する経費には，資材・工事費，設備の調達や移転設置費，取り壊し・撤去費，整地・排土費を含む。
注)「設備」のみの事業も対象となる。
注)「修理」や「修繕」も対象となる。

出典：全国木材組合連合会

(2) 申請状況

グループ補助金は、平成 24（2012）年 12 月 27 日時点までに 344 グループ（5,928 者)、2,948 億円の復旧の支援を行っている。金額順で見てみると、宮城県の 1,471 億円、岩手県の 577 億円、福島県 630 億円、青森県、茨城県、千葉県と続く（表 1－9－3)。

第 1 次では 217 グループが応募し、採択は 17 グループ（141 社）に留まり、200 グループが落選した。第 2 次では 146 グループの応募し採択は 16 グループ（175 社)、130 グループが落選した。第 3 次では 164 グループが応募し、採択 35 グループ（876 社)、129 グループが落選している。採用率を見ると、約 13%と低くなっている。

表 1－9－3　グループ補助金の実績（2012 年 12 月 27 日現在）

	国費＋県費	グループ数	企業数
青森県	86 億円	10 グループ	208 者
岩手県	577 億円	51 グループ	751 者
宮城県	1,471 億円	89 グループ	1,694 者
福島県	630 億円	146 グループ	2,012 者
茨城県	159 億円	45 グループ	1,145 者
千葉県	25 億円	3 グループ	118 者
合計	2,948 億円	344 グループ	5,928 者

出典：復興庁「復興の現状と取組[64]」

（3）アンケート調査から見える問題点

①　アンケート対象

ここでは、東北経済産業局が、平成 23（2011）年度のグループ補助金交付先に対し行ったアンケート調査をもとに、問題点を考えていく。

東北経済産業局は、平成 23（2011）年度までに行われたグループ補助金交付先 2,273 者に対しアンケートを実施し、1,828 者（80.4％）から回答を得た。回答者は、製造業 27％、卸小売・サービス業 23％、水産・食品加工業 22％であり、3 業種で約 7 割を占めている。回答者の資本金区分は、1,000 万円～5,000 万円の事業者が約 4 割、個人事業者 300 万円～500 万円、500 万円～1,000 万円、5,000 万円～1 億円、1 億円以上の事業者がそれぞれ約 1 割である。

②　工事の進歩状況

、補助事業の工事の進歩状況は、各県内全体で見ると約 25％の工事が完了しているものの、約 15％が未着手である（図 1－9－9）。また、県別に見ると 7 割以上（終了含む）の進歩状況は青森県が約 9 割に対して、岩手県が 3 割強、宮城県が約 4 割、福島県が約 5 割となっているように被災地間での復旧に対するスピードが異なっている。業種別に見ると、製造業、運送業、旅館ホテル業の約 5 割が 7 割以上の工事が終わっているとの回答を出したが、水産・食品加工業が未だ 2 割強が未着手であり、工事の進捗状況が 3 割未満であるのが約半数存在し、工事の遅れが目立っている。また、完全復旧の見込みを見てみると、他の産業に比べて復旧が遅くなっていることが分かる（図 1－9－10）。

[64]復興庁「復興の現状と取組」平成 25（2013）年 1 月 10 日
http://www.reconstruction.go.jp/topics/20130110_sanko03.pdf

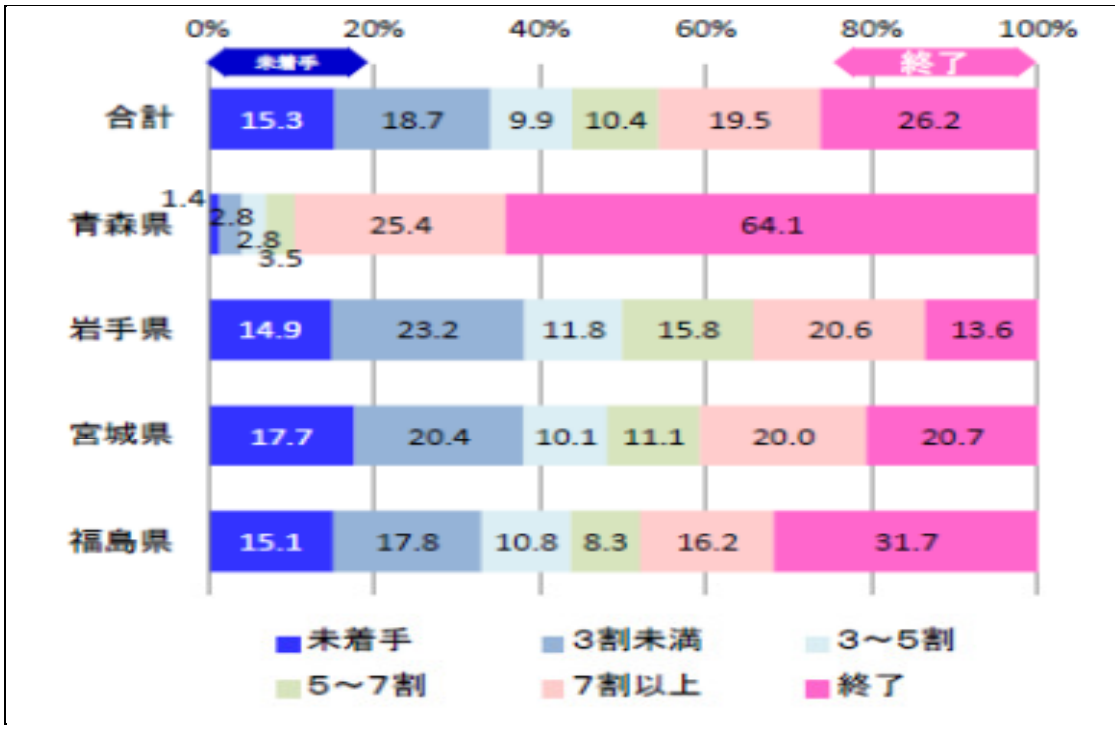


図１－９－９　工事の進歩状況

出典：東北経済産業局「グループ補助金交付先アンケート」

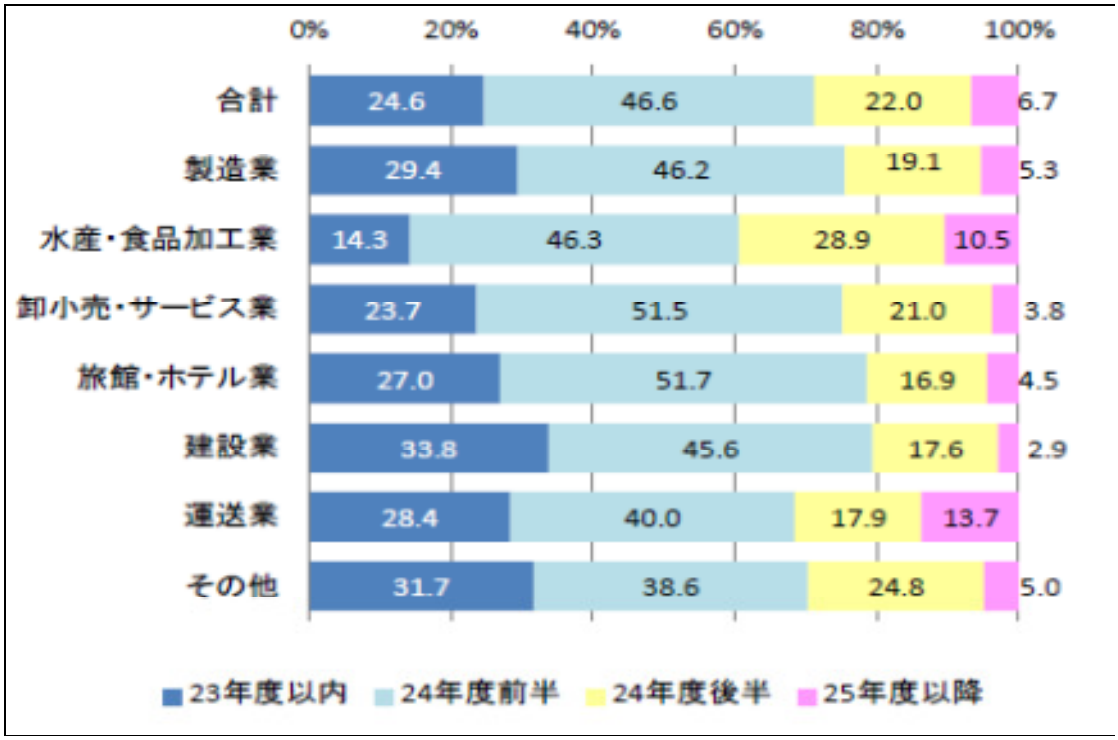


図１－９－10　業種別完全復旧の見込み

出典：同上

③ 雇用状況

補助事業者の雇用状況は、震災前と現在の雇用状況を比べると、約半数で雇用が減少している一方で、約 3 割は震災前と変わらず、約 15%は雇用が増加している。事業者の雇用人数の単純合計によると、現在の雇用は震災前に比べ約 13%が減少している。業種別に見ると、水産・食品加工業が約 4 割減少と最も多く、次いで旅館・ホテル業が約 34%減少となっている。一方、復興需要から建設業は概ね震災前の雇用水準となっている（表 1－9－4）。

表 1－9－4　震災前と震災後の雇用人数の比較

業種	震災前 ①	現在 ②	②/①
製造業	41,912	39,625	94.5
水産・食品加工業	15,560	9,409	60.5
卸小売・サービス業	11,088	10,069	90.8
旅館・ホテル業	5,969	3,981	66.7
建設業	6,235	6,142	98.5
運送業	9,609	8,635	89.9
その他	4,116	3,883	94.3
合計	94,489	81,744	86.5

注：震災前及び現在の両方に人数の記載があった事業者 1,793 者の単純合計による。

出典：同上

④ 補助事業者の売り上げ状況

震災前と現在の売り上げを比較していくと、全体を見ると約 3 割が震災前から変化なしあるいは増加しているのに対して、5 割未満の売り上げになっているのが 4 割弱存在するように厳しい状況となっている（図 1－9－11）。

業種別に見ると、復興需要を反映し建設業、旅館・ホテル業の売り上げは回復しているものの、水産・食品加工業では 4 割強が震災前と比べて 3 割以下の売り上げと回答しているように、現在の売り上げは復興需要によるところが大きく、未だに真の売り上げ回復には至っていないのが現状である。

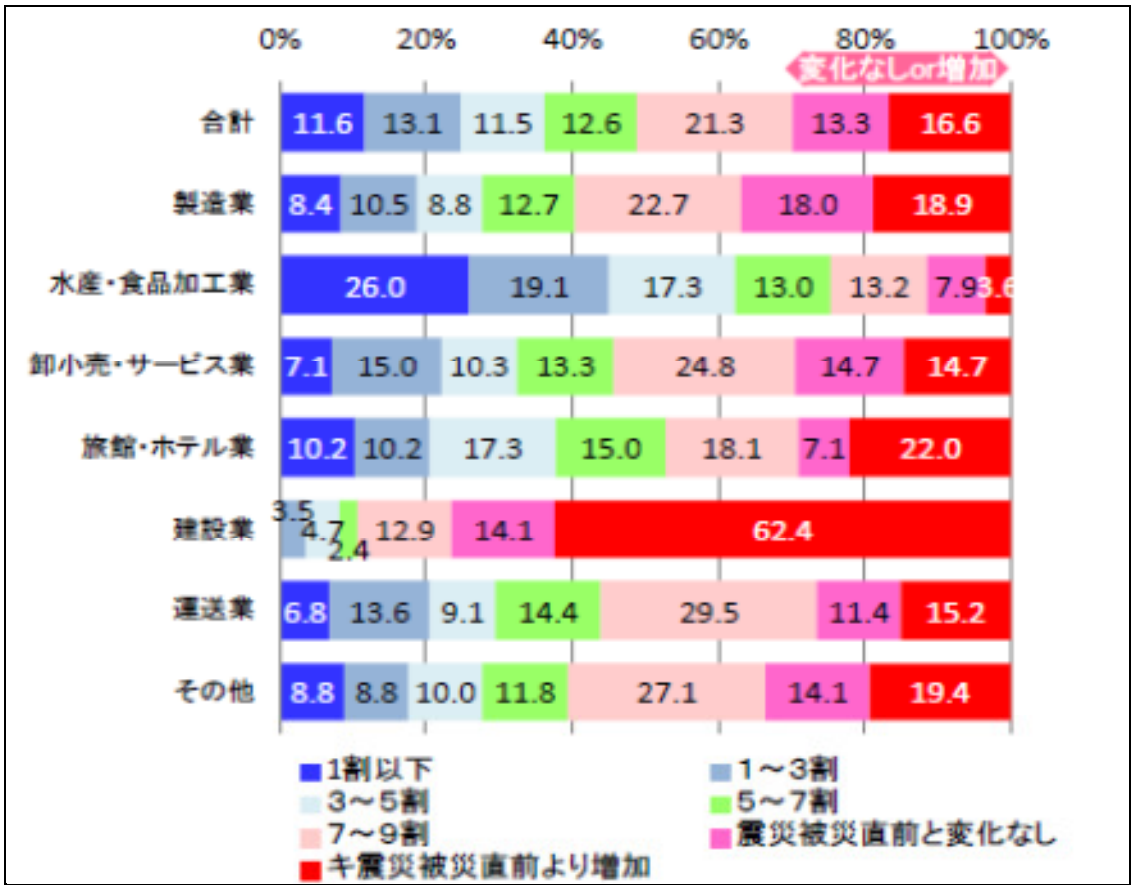


図 1－9－11　現在の売り上げ状況

出典：同上

⑤　アンケート結果の分析

復旧に関する今後の課題として、主に①資金繰り、②雇用関係、③取引・販路開拓と答える事業者が多かった（図 1－9－12）。また、復旧が進む青森では、資金繰りが最も多く課題と答えており、岩手県・宮城県では、他の県に比べて移転・土地利用と答える事業者が他県に比べて多い。福島県では、取引・販路開拓と答えているように、地域ごとでも課題が異なっていることが分かる（図 1－9－13）。

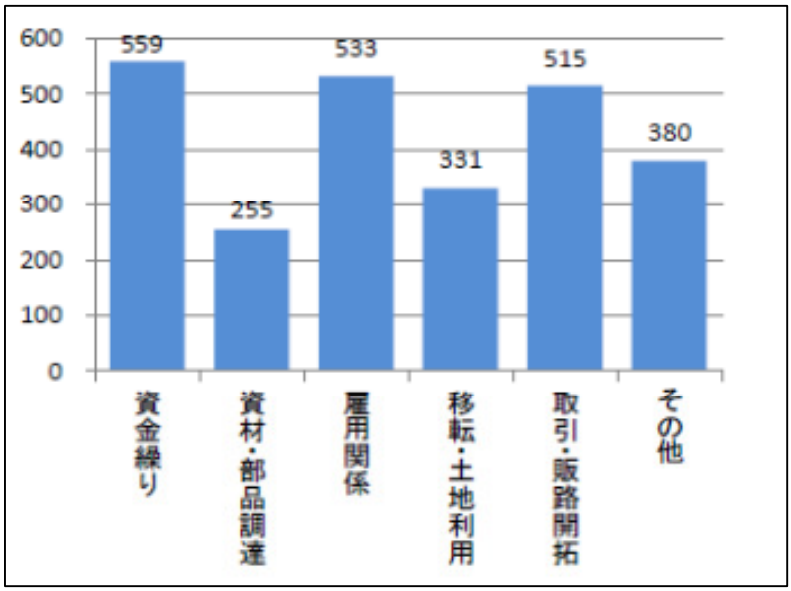


図１－９－12　復旧に関する今後の課題　注：回答数 2573 件

出典：同上

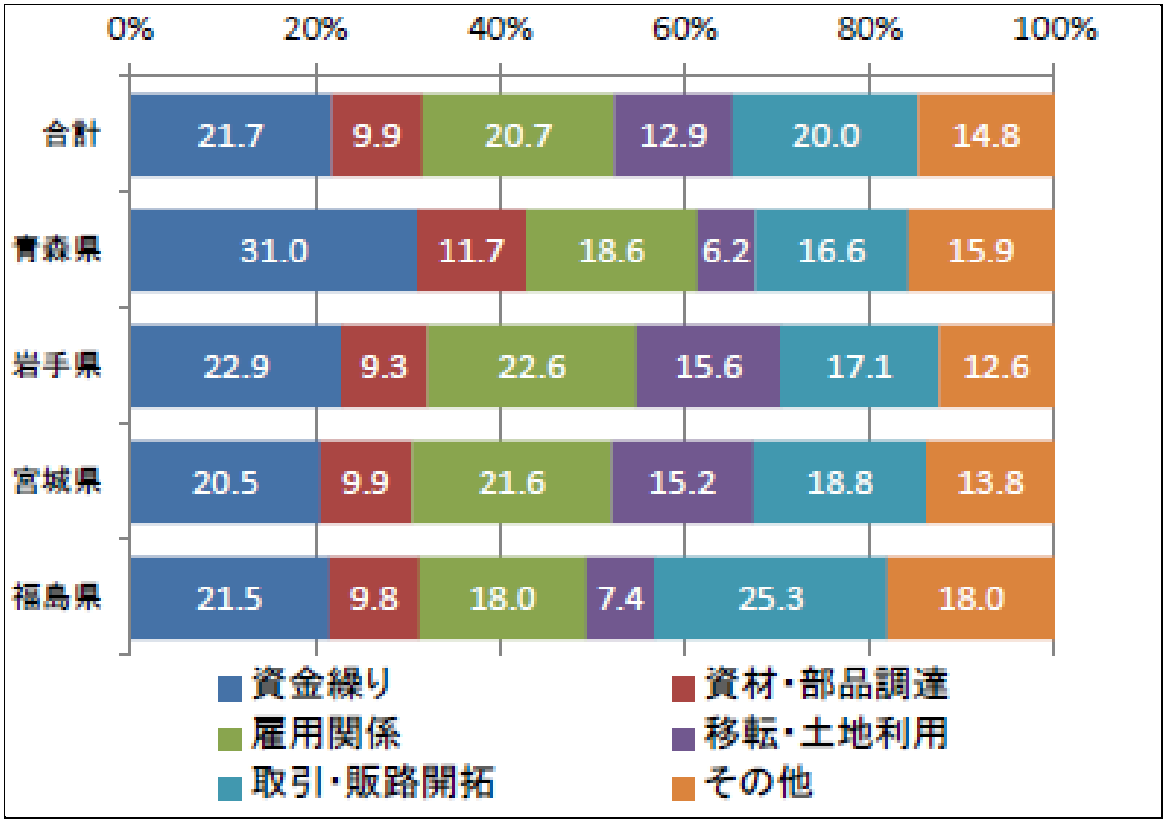


図１－９－13　今後の課題（県別）

出典：同上

（4）グループ補助金の課題

アンケート調査よりうかがえる課題は、①資金繰り、②雇用関係、③取引・販路改革の問題である。

平成 23（2011）年に行われたグループ補助金（第 1 次）では事業期間が翌年 3 月となっていたことから、「会社や工場が大きな被害を受け、復旧のめどが立たない中、年度内に復旧作業が終わるはずもない」という意見も出ている[65]。さらに、復興事業計画の公募の期間が短く（例えば、第 1 次の時には 6 月 13 日～24 日）、復興計画が立てられないということも指摘されているように、期間や期限にも課題があることが分かる。

グループ補助金を活用したとしても、上限 75%分の補助金は精算払いであることや、残りの 25%分の資金繰りの問題もある。さらに、倍率も高く、採択率も低いのが現状であり、補助金を見越して事業を始める事業者も出てきていることなど弊害もでている。

[65] 河北新報社「中小企業支援事業に不満」
http://www.sanriku-kahoku.com/news/2011_06/i/110618i-kigyosien.html

1－10　水産業復興特区

1－10－1　現行制度の漁業制度に至るまでの過程

（1）漁業制度

①　漁業の分類

漁業を制度的に分類すると、ⅰ）自由漁業、ⅱ）漁業権漁業、ⅲ）許可漁業の 3 つに分けられる（表 1－10－1)。漁業は、タイやカレイ等を対象にした釣り漁業のような自由漁業がある一方で、公益上の観点から一定の規制が必要となる漁業が多く存在する。規制が必要となる理由は、資源上の理由、漁業調整の理由の 2 点が存在する。水産資源は、限度を超えて採捕しすぎてしまうと元の状態に戻ることが困難であり、資源量が復活するまで長期間要する。また、漁業は様々な漁具や漁法によって行われたり、あるいは一定の漁場を区画して養殖していることから、一定のルールを設けなければ紛争が起きて、漁業の産業が成り立たなくなる可能性がある。このような 2 つの観点から、特定の漁業に関しては、漁業権を付与することで対応している。

②　漁業権漁業

漁業権漁業とは、陸地に近い水域でなされる漁業のうち、場所を区切って操業が認められる漁業権を指す。漁業権漁業の免許の仕方には 2 種類ある。定置漁業権のような漁場数も申請者数も少ない漁業の場合、行政庁が誰にやらせるのかを審査して決められるので、5 年ごとの一斉更新に際して、県知事が申請者のうち法律に定める適格性、優先順位に従って決定する。県が漁業経営者に対して直接免許を与えるので、経営者免許方式と呼ばれる。

一方、申請者が多く、単なる経営指標以外の情報を合わせて公平に漁業権を付与する必要がある場合、都道府県が個々の漁業者に与えるのではなく、養殖漁業場全体の免許を一括して地元の漁協に与え、漁協が都道府県知事の承認を事前に得ている漁業権行使規則に従って組合員に漁場を割り振るという方式が採用されている。これは行政が決定すれば希望が通らなかった漁業者の不満が行政に向かうことになるために、利害の調整を漁協に委ねる構造となっている。ただ、漁協が恣意的な決定をしないように、漁協が漁業権の行使を組合員に認める際の原則については漁協の作った規則を都道府県が承認する方式となっている。

漁業権の存続期間は、定置漁業権・区画漁業権はともに 5 年間であり、5 年が過ぎれば改めて、その時点の申請者の中から漁業法に定める順番で免許者が決まる。

表 1－10－1　漁業権の分類

自由漁業	小規模な釣り漁業、延縄漁業
漁業権漁業	定置漁業、養殖漁業、共同漁業（地域により異なるが陸地から 3 キロ程度）
許可漁業	大臣許可漁業（指定漁業)、知事許可漁業

(2) 漁業権の種類

漁業権とは、行政庁の免許によって設定された一定の水面を営むことの出来る権利である。漁業権には、定置漁業権、区画漁業権、共同漁業権の 3 種類がある（漁業法第 6 条第 2 項)。表 1－10－2 に示されているのが、漁業権の種類及び優先順位である。

① 定置漁業権

定置漁業権は、経営者免許方式で付与され、一般には大型の定置網漁業（身網の設置される水深の一番深い部分が 27 メートル以上のもの)をいう。漁具を定置することになるが、一漁期間、一定の場所にいかり等でその他の漁具を敷設して漁業を行うことを意味し、1～2 日程度の期間網を設置して行う漁業は定置網の対象にはならない。また、定置漁業は、主として、回遊性の魚介類の捕獲を目的とした漁業方式であり、定置網の垣網等に沿って自然に魚介類が身網に陥入したものを漁獲するものであって、副漁具等を移動させることによって身網の中に魚介類を追い込んで漁獲するものは、すべて定置漁業の範疇に入らない。さらに、定置漁業権は排他性を持ち、漁業権に基づかない限り、一般には許可等によって営むことが出来ない（同法第 9 条)。サケが遡上する川の川口に近い海域に定置漁業権が設定されるなど、基本的には定置漁業権の番号ごとに一つの定置網が設置されている。5 年に１度の漁業権の切り替え時には、個々の定置漁業権ごとに申請が出され、例えば地元の漁協と外部企業が申請した場合、漁業法の規定に従い優先順位の高い地元漁協に対して優先的に行使されるようになっている。

② 区画漁業権

区画漁業とは、水面を区画して行う養殖業のことを指す。ほぼ長方形の形で海域を区切って設定して藻類（ワカメ、コンブ）や貝類（カキ、ホタテガイ）の養殖が行われている。また、区画漁業権と特定区画漁業権に分かれている。特定区画漁業権は、組合管理漁業権として行使されるため、漁協に優先的に配分され、ひび建養殖業、藻類養殖業、真珠養殖業を除く垂下式養殖業、小割り式養殖業、地まき式貝類養殖業が特定区画漁業権であり、区画漁業の大半を占める（表 1－10－3)。漁協に免許権が委ねられるので、組合員は漁協に対して施設数を申請し、それを漁協が施設の空き具合、申請世帯の経験、実績、保有労働力等を考慮して、誰にどれだけの漁場を行使させるかについて決める。区画漁業権は、都道府県知事が優先順位に従い免許する経営者免許方式であり、地元漁民の属する世帯が多数参加する地元自営漁協、漁民会社（株式会社を含む）の順に優先度が高くなっている。具体例としては、カキ、ノリ、真珠養殖、小割り式魚類養殖を営むことが出来る。

③ 共同漁業権

共同漁業権は、地区の漁民の入会漁場であるという性格が強く、一般的には漁協が漁業権を有しており、組合で作った漁業権行使規則に基づいて組合員がその漁場に入りあって漁業を行うものである（同法第 6 条 5 号)。

表１－10－２　漁業権の種類

	説明（対象漁業種類など）		免許の優先順位（第1順位）
定置漁業権	大型定置網、北海道のサケ定置漁業など		漁協等
区画漁業権	第1種	カキ、ノリ、真珠養殖、小割り式魚類養殖など	漁業者または漁業従事者
	第2種	網仕切り式魚類養殖、築提式クルマエビ養殖など	
	第3種	地まき式貝類養殖など	
共同漁業権	第1種	アワビ、アサリなどの採貝、コンブやワカメなどの採藻漁業	適格性が認められるのは漁協等のみ
	第2種	小型定置網や固定式の刺し網などによる漁業	
	第3種	地びき網、無動力船による船びき網漁業など	
	第4種	三重県等の寄魚漁業などの特殊な漁業	
	第5種	河川・湖沼等の内水面や封鎖性海面における漁業	
特定区画漁業権	（区画漁業権のうち特定のもの） ひび建養殖業、藻類養殖業、真珠養殖業を除く垂下式養殖業、小割り式養殖業、地まき式貝類養殖業		漁協等

出典：農中総研

表１－10－３　我が国における主な養殖方式

養殖方式			主な養殖対象生物
無給餌養殖	地まき養殖		カキ，アサリ，アカガイ，ホタテガイ等
	ひび建養殖	竹ひび式	ノリ，カキ等
		網ひび式	ノリ，ヒトエグサ，モズク等
	浮き流し養殖		ノリ
	垂下養殖	いかだ式	カキ，ヒオウギ，真珠等
		延縄式	カキ，ホタテガイ，ワカメ，コンブ，真珠等
給餌養殖	ため池養殖		コイ，フナ等
	水田（稲田）養殖		コイ，フナ等
	池中養殖	止水式	ウナギ，クルマエビ等
		流水式	イワナ，ニジマス，ヒラメ，クルマエビ等
		循環ろ過式	ウナギ，ヒラメ等
		加温式	ウナギ等
	区画養殖	築堤式	ブリ（ハマチ），マダイ，フグ，クルマエビ等
		網仕切式	ブリ（ハマチ），マダイ，フグ等
	生簀養殖	小割生簀	コイ，ブリ（ハマチ），マダイ，フグ，シマアジ等
		沖合生簀	ブリ等
		浮沈生簀	ブリ，ヒラメ等
	複合養殖		｛ブリ+コンブ+アワビ+ナマコ｝等

出典：わが国の養殖業について[66]

１－10－２　水産特区構想

平成 23（2011）年 5 月 10 日の復興構想会議で村井嘉浩宮城県知事は、「水産業復興特区」（以下「水産特区」という。）を提言した[67]。この水産業特区により、壊滅的な被害を受け

[66]独立行政法人　水産総合研究センター養殖研究所ＨＰ（最終アクセス日平成 25（2013）年 1 月 25 日）　http://nria.fra.affrc.go.jp/kenkyu/youshoku/youshoku.html

[67] 村井、p. 3 参考。

た漁業に民間企業の参入を促進させ，震災からの復興や、生産から販売まで一体的に営む新たな経営体が形成されることを期待している。

1－10－1 で述べたように漁業権の現行制度は、定置漁業権や区画漁業権などの沿岸漁業について、優先的に漁協へ配分される仕組みになっている。例えば、定置漁業権や区画漁業権（特定区画漁業権を除く）は、経営者免許方式という配分方式をとり、県知事が申請者のうち法律に定める適格性、優先順位に従って、定置漁業を営む漁協、民間企業、個人等に免許されている。この優先順位は、漁業法第 16 条により定められ、第 1 順位が漁協であり、第 3 順位に民間企業や個人になっていることから分かるように、漁協に対して配分されやすい方式になっている。また特定区画漁業権は、組合管理漁業方式という特定区画漁業の漁場全体を一括して漁協（またはその連合会）に与え、県知事の承認を事前に受けている漁業権行使規則[68]に従い、組合員に漁場を再配分している。

水産業特区構想では、このような漁協への優先度を見直すために、「①定置漁業権を、優先順位という考え方を廃止し、申請者の中から県知事が免許対象者を自由に決定できるようにすること、②区画漁業権を組合免許の対象としない漁場を設定し、この部分を外部企業に対して経営免許方式で免許すること、③両漁業権（定置漁業権・区画漁業権）ともに免許期間 5 年という制限をやめ、いったん投資した企業が経営継続を望む限り許可を更新し続けること[69]」を想定している（図 1－10－1）。具体的な内容としては、①区画漁業権の免許の適格性（漁業法第 14 条）、②区画漁業権の免許の優先順位（同 17 条）、③定置漁業権の免許の優先順位（同 16 条）や各種土地利用規制の改正が列挙されている。

しかし、漁協の反対などにより、特区法では、定置漁業の優先順位を変更する措置は見送られ、区画漁業権も一定の条件付きで直接企業に免許されることに留まった。これは、特区法第 14 条によるもので、区画漁業権について漁業権を免許される外部企業の条件として、①地元の漁業者の一定数の参加、②常時従事者数の地元漁業者の割合、③株式の移動制限が定款上存在することが定められており、条件も厳しいものであり効果も限定的になっている。

1－10－3　水産特区の活用事例

宮城県石巻市の桃浦港で、平成 25（2013）年 9 月の漁業権切り替え後の活用に向け、「水産業復興特区」を導入することを明らかにしている[70]。特区申請の理由として、桃浦地区は、

---

68 漁業協同組合またはその連合会が特定区画漁業権の組合管理漁業権を取得した場合において、その漁業権を管理し、あるいは組合員に行使させる場合には、必ず漁業権行使規則を作成し、知事の認可を受けなければならない。

69 加瀬、p.24 参考。

70毎日新聞（東京朝刊）「宮城・水産特区、まず 1 件　「石巻・桃浦港」年内申請へ」平成 24（2012）年 9 月 4 日
http://mainichi.jp/feature/20110311/news/20120904ddm041040156000c.html?fb_action_ids=362779530463643&fb_action_types=og.recommends&fb_ref=s%3DshowShareBarUI%3Ap%3Dfacebook-like&fb_source=aggregation&fb_aggregation_id=246965925417366

約 60 戸あった民家が津波でほぼ全滅。平均年齢 60 代のカキ養殖業者らが「高齢化、過疎化が進む集落の存続のために、民間の力を借りたい」と、昨年から特区活用に積極的な考えを示していた。今年（2012 年）8 月 30 日、地元業者 15 人が共同出資して民間資本の受け皿となる新会社「桃浦かき生産者合同会社」を設立。仙台市の水産物専門商社「仙台水産」が経営参画することで合意した。同社の販売網を活用しながら生産から加工、販売まで担う「6 次産業化」の産業を目指すと報じられているように、高齢化が進み、津波による壊滅的な被害から、水産特区により、民間資本を活用するしかない厳しい状況がわかる。

三重大学生物資源学部の勝川俊雄准教授によれば、「これまでの養殖業は、製造部門と営業・販売部門が分断されていることによる多くの弊害が生じていた（図 1－10－2)。水産特区構想後において戦略的な提携をして、win-win の関係を築く余地は大いにある。」としつつも、「生産段階から販売まで一気通関をするという、桃浦・仙台水産の特区には期待をするものの、不安として①水産特区構想が目指すものの不明確性、②漁民とのコミュニケーション不足、③県漁民との関係悪化の 3 点があげられる」と述べている。水産特区により、地元の漁業の持続性を持ちつつも、発展的に復興を進めていければ良いと思われるが、不確実な事柄が多い。ただし、競争力の低かった漁業を復旧するだけでは持続可能性は担保できずに、本来の復興までは辿り着かない。次の漁業権の更新は 2013 年に予定されており、水産特区構想が桃浦港の一例で終わってしまえば、せっかく水産特区構想がかなり限定的な効果で終わってしまう。さらに水産特区について議論を深め、検討を続けていかねばならない[71]。

[71] 勝川俊雄 公式サイト参考（最終アクセス日平成 25（2013）年 1 月 25 日）
http://katukawa.com/?cat=147

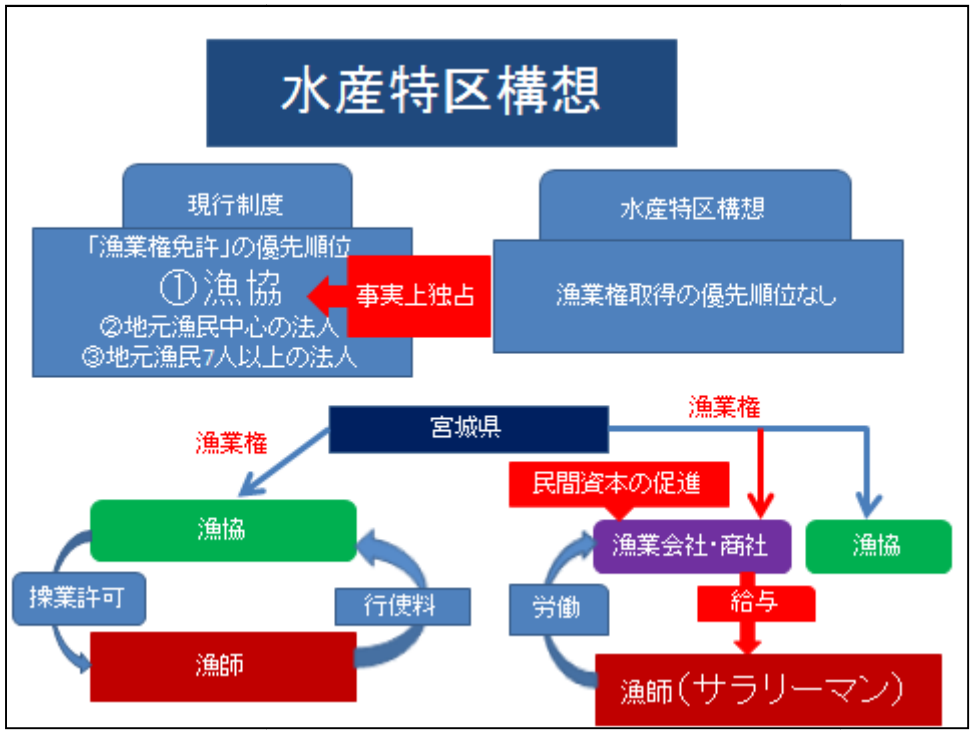


図１－10－１　水産特区構想と現行制度との比較

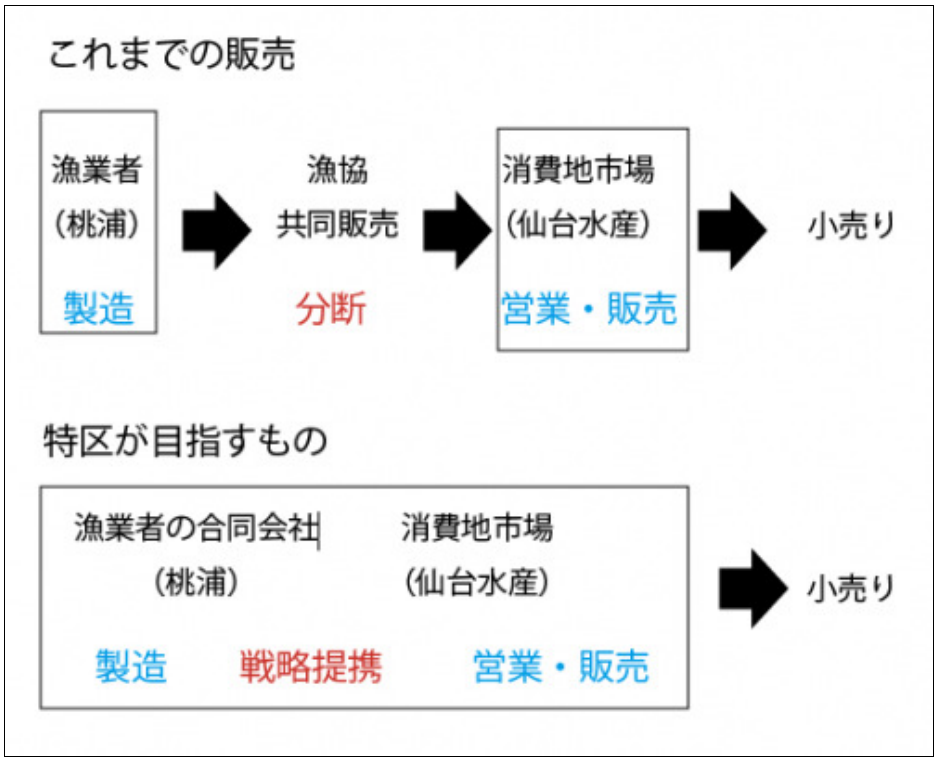


図１－10－２　水産特区の目指す形

出典：勝川俊雄 公式サイト[72]

[72] 勝川ＨＰ、同上

第 2 章　各地域の復興計画と課題

2－1　岩手県と宮城県の復興計画

2－1－1　震災前の岩手県と宮城県の基礎データ

はじめに東日本大震災前の岩手県と宮城県の主要な基礎データを見てみると、この地域の特徴としてまず挙げられるのは、人口減少が進んでいるということである（表 2－1－1）。岩手県は、90 年代後半から人口減少が始まっており、このデータでは県全体で 4%の人口減となっているが、沿岸地域では、田野畑村や釜石市など 10%以上が減少している地域が多い。宮城県は、2000 年代後半から減少しており、岩手県と同様、気仙沼市や女川町など特に沿岸地域で、10%以上人口が減少している[73]。

また、高齢化率も高くなっている。岩手県全体の 65 歳以上人口の割合は、27.2%であり、全国平均の 23.1%を 4 ポイント以上高いが、沿岸地域ではさらに県の平均よりも上回っている。岩手県の沿岸地域 11 市町村で 65 歳以上人口の割合が 30%以上に達している。

宮城県全体では、高齢化率は 22.3%で全国平均を下回っているが、北部沿岸地域では、女川町が 33.5%など 5 市町で 65 歳以上人口の割合が 30%を超えている。

産業においては岩手県では水産業が盛んでありワカメやあわびの養殖で生産高では全国1位の規模を持っている。宮城県は卸売・小売業などの 3 次産業が産業の主流であるものの、石巻や気仙沼における水産業も盛んで養殖ホヤやサメ類などは全国 1 位の生産高である。

仙台市は、東北最大の都市であり、宮城県の総人口の 44%以上を占めている。平成 20（2008）年度の市内総生産は、4 兆 2,785 億円であり宮城県の 52%以上占めている。GDP と比較すると仙台市は世界 80 位以内に入っている。主な産業は、第 3 次産業の卸売・小売業が中心である。

[73] 総務省 http://www.stat.go.jp/info/today/041.htm（平成 24（2012）年 6 月 28 日最終アクセス）

表２－１－１　震災前の岩手県・宮城県・仙台市の基礎データ

	岩手県	宮城県	仙台市
1．統計データ	13 市 16 町 5 村	13 市 21 町 1 村	5 行政区
人口（2010 年 10 月 1 日）	1,330,147 人	2,348,165 人	1,045,986 人
高齢化率（65 歳以上の割合）（10 年）	27.2%	22.3%	18.6%
人口増加率（2005～10 年）	-4.0%	-0.5	2.0
就業者数（2010 年）	63.1 万人	105.6 万人	46.3 万人
産業別就業者割合（2010 年）	1 次産業　12.4% 2 次産業　23.4% 3 次産業　64.2%	1 次産業　5.3% 2 次産業　22.5% 3 次産業　72.2%	1 次産業　1.1% 2 次産業 15.3% 3 次産業 81.6%
県内総生産（2008 年度）	4 兆 3,918 億円	8 兆 1,934 億円	4 兆 2,785 億円
財政規模（普通会計）（2009 年度） 歳入（決算額） 歳出（決算額）	 7,418 億円 7,259 億円	 8,733 億円 8,583 億円	 4,299 億円 4,277 億円
1 世帯当たり月平均実収入（2010 年）	48 万 8,759 円	44 万 6,918 円	44 万 8,790 円
有効求人倍率（2010 年）	0.43 倍	0.44 倍	0.47 倍
1 住宅あたり延べ面積（2008 年）	123.7 ㎡	98.7k ㎡	77.6k ㎡
下水道普及率（2009 年）	52.0%	76.7%	97.8%
主な産物	養殖わかめ（09 年） 44%（1 位） 畑わさび（08 年） 42%（1 位） 木酸液（09 年） 34%（1 位） アワビ類（09 年） 29%（1 位） 木炭（09 年） 27%（1 位） 肉用若鶏（09 年） 16%（3 位） 葉たばこ（09 年）	養殖ほや類（09 年） 82%（1 位） サメ類（09 年） 48%（1 位） スイッチ（09 年） 28%（1 位） 普通合板（09 年） 15%（1 位） かまぼこ類（09 年） 12%（1 位） 養殖わかめ（09 年） 34%（1 位） 養殖カキ（09 年）	卸売業・販売額（07 年）6.9 兆円（8 位）

	10%（4 位） （かっこ内は年次と全国順位）	23%（2 位）	

出典：公益財団法人矢野恒太郎記念会「データでみる県勢　第 21 版」をもとに作成

2－1－2　岩手県と宮城県の被害状況

（1）人的被害

警察庁発表による、平成 24（2012）年 6 月 27 日現在の全国の被害状況は、死亡者数が 15,866 人、行方不明者 2,946 人である。その中でも宮城県は死者 9,523 人、行方不明者 1,514 人と最も被害が多い。その次が岩手県で、死者 4,671 人、行方不明者 1,216 人となっている。また現在の避難者数は、復興庁の平成 24（2012）年 6 月 7 日の発表によれば、岩手県で 43,096 人、宮城県で 128,197 人となっている。

宮城県と福島県における人的被災状況を、死亡者数と行方不明者数、避難者数の合計数の震災前（2010 年）の人口における割合を「被災者比率」として見てみると、宮城県では 5.92%、岩手県では 3.68%となっている（表 2－1－2）。

表 2－1－2　岩手県と宮城県の人的被災状況

	死亡者数 A	行方不明者数 B	避難者数 C	人口 （2010 年） D	被災者比率 (A+B+C)/D
岩手県	4,671	1,216	43,096	1,330,147	3.68%
宮城県	9,523	1,514	128,197	2,348,165	5.92%

出典：死者・行方不明者数は警察庁　平成 24（2012）年 6 月 27 日
避難者数は復興庁　平成 24（2012）年 6 月 7 日）

次に、市町村別の被害状況をみると、死者・行方不明者数が最も多いのは宮城県石巻市で 3,927 人と全体の 5 分の 1 となっている（表 2－1－3）。次いで、陸前高田市の 1,781 人、気仙沼市 1,412 人、大槌町の 1,278 人となっている。これらの街では湾奥部の狭い平野部に市街地が密集していたことが被害を大きくした。

また、人口に対する比率をみると女川町 9.0%、大槌町 7.9%、陸前高田市 7.3%で特に高くなっている。これだけの人口に対する割合が亡くなっていることは親族、知人など誰かが亡くなっている可能性が高く、地域に与えた精神的ショックは大きい。

表 2－1－3　死者・行方不明者数上位 10 市町村

N0.		死亡者数 A	行方不明者数 B	人口（2010 年） C	死者･行方不明者比率 (A+B)/D
1	宮城県石巻市	3,428	499	163,594	2.4%
2	岩手県陸前高田	1,555	226	24,277	7.3%
3	宮城県気仙沼市	1,186	279	74,926	1.9%
4	岩手県大槌町	803	475	16,171	7.9%
5	宮城県東松島市	1,116	42	43,337	2.7%
6	岩手県釜石市	888	156	40,338	2.6%
7	宮城県名取市	943	52	72,150	1.4%
8	宮城県女川町	595	327	10,232	9.0%
9	宮城県南三陸町	610	247	17,815	4.8%
10	岩手県山田町	604	153	19,461	3.9%

出典：宮城県　平成 24（2012）年 5 月 31 日
岩手県　平成 24（2012）年 6 月 27 日）

続いて主な被災地における震災前の 2011 年 1 月と震災後の 2012 年 1 月の人口増減を見てみたい。岩手県全体では 17,233 人、宮城県では 21,674 人が減少した。市町村別にみると、特に石巻市の減少が大きく 10,121 人と、宮城県全体の半分を占めている（表 2－1－4）。一方、仙台市のみが人口増加しており、被災沿岸地域における人口移動先になっている。

表 2－1－4　主な被災地の人口増減

	2011 年 1 月全人口（宮城県は 2011 年 1 月末、岩手県は 2011 年 1 月 1 日）	2012 年 1 月全人口（宮城県は 2012 年 1 月末、岩手県は 2012 年 1 月 1 日）	2011 年 1 月と 2012 年 1 月の人口差
岩手県	1,328,406 人	1,311,173 人	-17,233 人
宮城県	2,331,970 人	2,310,296 人	-21,674 人
陸前高田市	23,254 人	20,080 人	-3,174 人
南三陸町	17,676 人	15,458 人	-2,218 人
石巻市	162,896 人	152,775 人	-10,121 人
気仙沼市	74,303 人	70,056 人	-4,247 人
仙台市	1,016,190 人	1,023,322 人	7,132 人
宮城野区	184,365 人	183,047 人	-1,318 人

若林区	128,117 人	127,573 人	-544 人
太白区	217,900 人	220,567 人	2,667 人

出典：宮城県と岩手県の住民基本台帳

(2) 物的被害

内閣府は、平成 23（2011）年 3 月 23 日に東日本大震災の直接被害額は 16 兆円～25 兆円との推計の数字を発表した。その後、同年 6 月 24 日には 16.9 兆円という直接被害の金額を公表した。同年 4 月 28 日に日本政策投資銀行も被害推計額を発表し、16.4 兆円という内閣府の推計額近い数字を示した（表 2－1－5)。この推計によれば、岩手県の被害金額は 4.3 兆円、宮城県は 6.5 兆円である。そして、両県の内陸部の被害率が 2～5%にあったのに対し、沿岸部では 21%から 47%の被害となっており、この度の震災は津波による被害が特に大きかったことがわかる。

岩手県では、沿岸部の被害率が 47.3%と非常に高い。社会資本ストックでは、港湾、国道 45 号線、橋梁、病院、学校において大きな被害を受けた。民間ストックも、水産加工、鉄鋼、セメントなどの工場が被災し、設備などで大きく損害受けた。

宮城県も沿岸部の被害が深刻であり、この地域の被害総額は 4.9 兆円にも上っており、被災地域の中で最大となっている。社会資本ストックでは港湾、国道、県道、橋梁、下水処理施設などが破壊され、民間資本ストックは、食品や石油精製、紙パルプなどの沿岸部の工場がほぼすべて被災した。また農業も、津波によって灌漑施設が破壊され、農地が塩害被害を受けた。

表２－１－５　岩手県と宮城県の被害額と被害率

（単位：億円）

		推定資本ストック A	推定資本ストック被害額					被害率 B/A
			生活・社会インフラ	住宅	製造業	その他	合計 B	
岩手県	内陸部	26.369	457	22	64	211	754	2.9%
	沿岸部	7.449	1,943	607	191	781	3,522	47.3%
	合計	33,818	2,400	629	255	992	4,276	12.6%
宮城県	内陸部	31.443	856	40	148	551	1,595	5.1%
	沿岸部	23,182	2,031	1,446	290	1,130	4,897	21.1%
	合計	54,625	2,887	1,486	438	1,681	6,492	11.9%

※ 1. 沿岸部は海外線を有する市町村、内陸部はその他の市町村としている。
2. 推定資本ストック、推定資本ストック被害額とも再調達ベース
3. 生活・社会インフラとは社会資本（道路、空港、港湾、学校などの公共部門が所有するもの）と電気＋ガス＋水道＋運輸＋通信のなどの民間部門から構成される。その他は、非製造業から電気、ガス、水道、運輸、通信を除いたもの。

出典：日本政策投資銀行作成（寺崎友芳「東日本大震災資本ストック被害金額推計について」）

次に被災地自治体による被害額の独自の推計を見てみると、宮城県の被害額の多さが目立っている（表２－１－６)。農林水産業関係が１兆 1,559 億円となっており、岩手県の農林水産関係の被害額 4,426 億円の 2.6 倍以上となっている。また、宮城県の住宅被害額は３兆 3,508 億円と多額となっている。

但し、これらは自治体独自の被害額推計であり、自治体によって計算手法や前提となる数値にバラつきがあることに注意しなければならない。宮城県の場合、全半壊住宅戸数は 97,648 戸であり推定被害額で計算すると一戸あたり 3,432 万円である。一方、仙台市の場合は、全半壊戸数は 123,126 戸であるが、被害額は 5,528 億円としており、一戸あたり 449 万円となり、その推定に大きな差が生じている。

表 2－1－6　主な被災自治体による被災額の推計

（単位：億円）

	農林水産業					公共土木施設	保健医療・福祉・教育施設	合計	住宅	商工関連	全半壊住宅戸数
		農・畜産業	林業	水産・漁港関係	その他						
岩手県	4,426	589	250	3,587		2,573	705	7,704		1,661	24,736
宮城県(仙台市除)	11,559	5,194	139	6,853	93	6,476		18,035	33,508	2,147	97,648
陸前高田市	702	345	1	356		239	118	1,059	16	195	3,341
仙台市	729	721		8		4,722		5,451	5,528	2,147	123,126
石巻市	690			690		506	379	1,575			22,603
気仙沼市											20,542
南三陸町											3,311

※1.気仙沼市と南三陸町は独自に被害額を推定していないためデータを示していない。

2.陸前高田市と石巻市は被害額を推計しているもののこの表に基づいて作成されているものではない。そのため筆者が、両市の被害推計を独自に表 2－1－6 に被害額を振り分けたものである。またこの両市は推計途中というデータがあり、必ずしも被害総額の全容を示しているものではない。

出典：1.岩手県「東日本大震災津波復興計画参考資料」（2011 年 8 月）

2.宮城県土木部「東日本大震災土木部関連公共施設等の状況」（2011 年 10 月 20 日）、同農林水産部「東日本大震災による被害状況について」（2011 年 10 月 20 日）

3.仙台市「東日本大震災における本市の被害状況」（2011 年 12 月 28 日）

4.石巻市「震災復興計画」（2011 年 6 月 30 日）より算出、但し、一部のデータのみ掲載。

5.陸前高田市「東日本大震災による本市の被害状況」（2012 年 3 月 1 日）より算出

6.気仙沼市「復興計画」（2011 年 10 月 7 日）

7.南三陸町復興計画（2011 年 12 月 26 日）、消防庁災害情報（2012 年 3 月 13 日）

2－1－3　岩手県の復興計画

（1）計画の概要

岩手県の復興計画は、平成23（2011）年度～平成30（2018）年度の8年間をとしている。平成23（2011）年度から25年（2013）度までを基盤復興期間、平成26（2014）年度～28（2016）年度を本格復興期間、そして平成29（2017）年度～平成30（2018）年度を更なる展開への連結期間としている。

その基本計画の概要として、次の3つのことを示している。

①　目指す姿として、科学的・技術的な知見に立脚したうえで、再び津波により人が亡くなることのない、より安全で暮らしやすい地域を創りあげるため、復興の目指す姿を「いのちを守り　海と大地と共に生きる　ふるさと岩手・三陸の創造」としている。

②　復興に向けた原則として、「安全の確保」、「暮らしの再建」、「なりわいの再生」の３つの原則を掲げている。それは、「安全」を確保した上で、被災者が希望をもって「ふるさと」に住み続けることができるよう「暮らし」を再建し、「なりわい」を再生することを復興の原則しているのである。

③　「安全の確保」、「暮らしの再建」、「なりわいの再生」の 3 つの原則のもとに、10 分野の取組を位置付け、具体的な取組の内容とその考え方を示している。また長期的な視点に立ち、復興を象徴するリーディング・プロジェクトとして三陸創造プロジェクトを掲げている。

（2）復興のポイント

岩手県は、復興計画で示した「安全の確保」、「暮らしの再建」、「なりわいの再生」の3つの原則を、次の10項目として具体化し、復興への取り組みを行う。

①　防災のまちづくり

津波対策の基本的考え方（海岸保全施設・まちづくり・ソフト対策）を踏まえた多重防災型まちづくりにより、津波等の自然災害による被害を最小限に抑え、どのような場合でも人命と暮らしを守る安全で安心な防災都市・地域づくりを進める。また、住民の故郷への思いや地域の歴史、文化・伝統を踏まえた住民主体の新しいまちづくりを進める。
境づくりを推進する。

②　交通ネットワーク

災害時等の確実な緊急輸送や代替機能を確保した信頼性の高い道路ネットワークの構築や、救護活動や人員輸送を支える港湾や空港、鉄道の機能強化により、災害に強い交通ネットワークの構築を進める。

③　生活・雇用

被災者が一日でも早く安定した生活に戻れるよう、まちづくりと一体となった安全で良質な住宅及び宅地の供給を進めるとともに、住宅再建・確保に際しての様々なニーズに対

応する各種支援制度及び相談窓口を設置する。また、被災により雇用情勢が深刻化しているため、緊急的に雇用の維持・創出を図るほか、内陸地域と沿岸地域との連携の下に地域の産業振興を図り、女性・高齢者・障がい者・若者を含め安定的な雇用の場を創出する。

④　保健・医療・福祉

被災者の心身の健康を守るため、被災した医療機関や社会福祉施設等について早期に機能の回復を図るとともに、きめ細やかな保健活動やこころのケア、保護を必要とする子どもの養育支援などを実施する。 また、新たなまちづくりにおいて質の高い保健・医療・福祉サービスを継続的に提供出来るよう再構築する。

⑤　教育・文化

学校、家庭、地域が協働して子どもたちの心のサポートを行うとともに、東日本大震災津波体験を踏まえた防災教育や復興に対する自己の在り方などを総合的に学ぶ全県的な教育プログラムを進めることにより、子どもたち一人ひとりの学びの場の復興を図る。 また、生きる活力を生み出し、地域の誇りや愛着を深めるため、文化芸術活動の振興や伝 統文化等の保存・継承を支援する。

⑥　地域コミュニティ

従前の住民相互のコミュニケーションを維持するとともに、地域の結束力が更に強まるよう、復旧・復興段階に応じた地域コミュニティ活動の環境を整える。さらに、全ての人が安心して地域で生活できるよう、高齢者や障碍者を住民相互で支え合う等の「福祉のまちづくり」の観点も取り入れながら、地域コミュニティ活動の活性化に 向けた取組を支援する。また、被災地域等の住民、NPO、企業など「新しい公共」の担い手が主役となって市町村と協働して進める復興のまちづくりを支援する。

⑦　市町村行政機能

地域住民の安全・安心の確保のため、被災により住民に対する行政サービスの提供に支障が生じている市町村の行政機能の早期復旧を支援し、市町村が地域住民とともに新しいまちづくりのグランドデザイン（全体構想）を描ける環境を整える。

⑧　水産業・農林業

地域に根ざした水産業を再生するため、両輪である漁業と流通・加工業について、漁業協同組合を核とした漁業、養殖業の構築と産地魚市場を核とした流通・加工体制の構築を一体的に進める。また、地域の防災対策や地域づくり、水産業再生の方向性を踏まえた漁港・漁場・漁村生 活環境基盤や海岸保全施設の復旧・整備を推進する。

農業に関しては、沿岸の地域特性や地域づくりの方向性等を踏まえた生産性・収益性の高い農業を実現するため、園芸産地の形成や農地等の農業生産基盤、海岸保全施設等の復旧・整備を進める。また、地域の木材加工体制の再生を図るため、被災した合板工場等の復旧・整備を支援するとともに、地域の防災対策を踏まえた防潮林等の復旧・整備を進める。

⑨　商工業

被災地域の経済を支える中小企業等の事業再開や復興に向けた支援を実施し、早期に経済の収縮に歯止めをかけるとともに、新たなまちづくりと連動した商店街の構築等によるにぎわいの回復や地域の特性を生かした産業の振興を支援する。また、沿岸地域と内陸地域との連携によるものづくり体制の強化や、地域特性を生かした 科学技術や学術研究等により地域経済の活性化を促進する。

⑩　観光

多くの観光資源が失われた沿岸地域の観光産業の早期復旧・復興に努め、魅力あふれる観光地や観光産業を創造し、震災に負けない、がんばる岩手を広く国内外へ情報発信することにより、観光立県を確立する。

(3) 三陸創造プロジェクト

岩手県では、上記した 10 項目に加えて、三陸創造プロジェクトを実施する。これは、三陸地域の復旧、復興はもとより、長期的な視野に立ち、世界に誇る新しい三陸地域の創造を目指す観点から取り組まれるものである。以下の 5 つのプロジェクトが実施される。

①　『国際研究交流拠点形成』プロジェクト

三陸地域における「海」や「地質」などの資源や潜在的な可能性を生かしながら、国際的な研究プロジェクトの実現や、地震・津波の防災研究や海洋研究の国内外研究者等の調査・研究活動の促進とネットワークの形成などを通じて、三陸から世界をリードする国際研 究交流拠点を形成する。

②　『さんりくエコタウン形成』プロジェクト

三陸の地域資源を活用した再生可能エネルギーや省エネルギー技術の導入を促進し、災害にも対応できる自立・分散型のエネルギー供給体制を構築することにより、環境と共生したエコタウンの実現に向けた取組を推進する。

③　『東日本大震災津波伝承まちづくり』プロジェクト

東日本大震災津波により犠牲となった方々の故郷への思いや、未曾有の大災害から得た経験を確実に次世代に継承し、その教訓を「防災文化」として将来に生かすことによって、岩手の防災力向上など災害に強いまちづくりを推進する。

④　『さんりく産業振興』プロジェクト

復興特区制度を活用した総合的施策の推進による内陸地域と沿岸地域が一体となったオール岩手でのものづくり産業の振興をはじめ、安全で快適な農山漁村の中で高い生産性と収益性を実現する農林水産業の振興、三陸地域を中心とした本県の地域資源を生かした研究開発の促進による新産業の創出やそれらを支える社会インフラの整備などにより、1 次産業から 3 次産業まで広く三陸地域全体の産業の振興を図る。

⑤　『新たな交流による地域づくり』プロジェクト

復興活動を契機とした交流人口の拡大や、豊かで多彩な自然環境、地形・地質、岩手の風土に根ざした歴史の中で育まれた文化遺産や伝統芸能などを生かした地域ツーリズム等

の展開を通じて、新たな岩手ファンや観光客などとの交流拡大により、三陸地域における一層の観光振興、定住・交流の促進を図る。

2－1－4　宮城県復興計画

宮城県の復興計画の策定経緯は、震災から1ヵ月後の平成23（2011）年4月11日に宮城県震災復興基本方針が策定され、それに基づき5月に12名の有識者からなる「宮城県震災復興会議」が立ち上がり8月までに4回開催され復興計画策定の議論が行われた。そして、パブリックコメントの実施を経て、9月18日に開催された宮城県議会本会議で可決され復興計画が確定した。

（1）概要

復興計画は、計画期間・目標年度を平成32（2020）年度までの10年間とし、復旧期3年、再生期4年、発展期3年と区分した。

基本理念として、①災害に強く安心して暮らせるまちづくり、②県民一人ひとりが復興の主体・総力を結集した復興、③「復旧」にとどまらない抜本的な「再構築」、④現代社会の課題を解決する先進的な地域づくり、⑤壊滅的な被害からの復興モデルの構築をめざすことを謳った。被災地の「復旧」にとどまらず、震災前から構造的な宮城県の課題となっている人口減少、少子高齢化や成長を生み出す産業構造の改革などを視野にいれた復興を追求する。

そして、緊急重点事項として、被災者の生活支援、公共土木施設とライフラインの早期復旧、被災市町村の行政機能の回復、雇用・生活資金の確保など11項目を掲げ、特に緊急的に取り組む最優先事項を決めた。

（2）復興のポイント

復興計画では、従来とは違った新しい制度設計や手法を取り入れて、復旧にとどまらない抜本的な「再構築」を行い先進的な地域づくりを行う必要から、以下の10項目の復興のポイントを掲げた。この復興のポイントを実現すべく、国へ提案・要望するとともに、産学官の連携を強化し、県民や市民と一体となった取り組みを行う。

①　災害に強いまちづくり宮城モデルの構築

高台移転，職住分離，多重防御による大津波対策など，沿岸防災の観点から被災教訓を活かした災害に強い、地形にあったまちづくりを実施する。高台のある地域と高台のない地域と分けてまちづくりの方針を示した。高台のある地域は、海沿いに従来と同様の堤防を設け、住宅・学校・病院等は高台に造り、海沿いには避難施設や避難路を整備した上で産業エリアにする。高台のない地域では、海沿いに防潮堤や防災緑地、防災林を設けつつ、農地などを整備し、バッファーゾーンの役割を担わせる。また道路や鉄道などを盛り土してかさ上げし、多重防御を図るようにする。こうした方針を市町村に示し、災害に強い宮

城県を構築する。

② 水産県みやぎの復興

震災により水産業に関連する生産基盤や関連産業は壊滅的な被害を受けた。漁船は12,000 隻以上が被災し、142 の漁港が使用できなくなった。また宮城県における海面漁業の就業者が激減している状況がある。平成 15（2003）年から平成 20（2008）年の 5 年間で約 15%、毎年 3%ずつ就業者の数が減ってきており、平成 20（2008）年の就業者数は9,753 人と 1 万人を割り込み、今後もこうした減少の傾向が続くものと宮城県漁業協同組合は推測している。また年齢構成をみると、平成 20（2008）年のデータで 60 歳以上が 46.5%、50 歳以上が 72.8%となっており、今後の就労者が急激に減少していることを示している。

こうした状況に対応するために水産業集積地域・漁業拠点の集約再編、競争力のある水産業の形成、新しい経営形態の導入をめざすこととなった。水産業集積地域・漁業拠点の集約再編では、気仙沼、志津川、女川、石巻、塩釜の 5 港を集積拠点漁港と位置付け、冷凍・冷蔵施設、水産加工業といった施設と一体となった漁港整備を最優先で行い、水揚げと水産加工業を整備する。次に競争力のある水産業の形成をめざすため、一次産業と二次産業と三次産業を一体として行う六次産業化を水産業の分野でも広げる。水産業の流通体系の再整備やブランド化を図ることによって付加価値を与え、利益を得やすい構造にしていく。そして、漁業の新しい経営形態の導入を進めていくことであるが、これは、漁業経営の共同化・協業化、法人化を推進し、民間資本の導入が進んでいない養殖業の分野に企業進出を施す取り組みである。そのために、従来の漁業権を見直し、民間資本が養殖業に参入しやすい「水産業復興特区」による水産業の復活をめざすこととなった。

③ 先進的な農林業の構築

宮城県の農業は，沿岸部を中心に農地の冠水や地盤沈下，施設の損壊など甚大な津波被害を受けており，被災以前と同様の土地利用や営農を行うことは困難である。このため，土地の利用調整を行いながら農地の面的な集約や経営の大規模化，作目転換等を通じて農業産出額の向上を図るとともに，6 次産業化などのアグリビジネスを積極的に進めるなど，競争力のある農業の再生，復興を推進する。

④ ものづくり産業の早期復興による「富県宮城の実現」

ものづくり産業は，沿岸部を中心に甚大な被害を受け，また，宮城県の産業集積の中核をなす自動車関連産業や高度電子機械産業においては，地震による直接的被害とサプライチェーンの分断の影響により，震災以前の取引関係を維持することが困難な状況になっている。早期復興に向けた支援や自動車関連産業等の更なる誘致を進めるとともに，次代を担う新たな産業の集積・振興等を図り，地域特性を活かしたものづくり産業のグランドデザインを再構築し，第一次産業から第三次産業までバランスのとれた産業構造を創造する。

⑤ 多様な魅力を持つみやぎの観光の再生

観光情報の発信や，交通インフラの復旧・充実を図るとともに，DC（デスティネーションキャンペーン）等の観光キャンペーンの実施，インバウンド（外国人旅行客の誘致）へ

の対応強化，新たな観光ルートの構築，震災の経験を生かした観光振興の取組等を推進する。

⑥ 地域を包括する保健・医療・福祉の再構築

医療・福祉施設の早期復旧とともに，被災市町における住宅や商店街，地域内交通の整備等のまちづくりと一体的に保健・医療・福祉提供体制の再構築を推進する。あわせて，被災施設の立地，広域的医療体制の重要性，地域コミュニティにおける連携の重要性等の教訓を十分踏まえるとともに，生産年齢人口の減少や高齢者の増加を見据えて，子どもから高齢者が安心して暮らせる地域社会づくりを推進する。

⑦ 再生可能なエネルギーを活用したエコタウンの形成

地球温暖化防止のための CO2 排出削減，省エネルギーの推進及び原子力発電所の稼働停止の影響によるエネルギー確保の問題から，今後，太陽光やバイオマスなどの再生可能エネルギーの導入や，エネルギー性能の高い設備への転換など，クリーンエネルギーを最大限活用が課題となっている。被災地の復興においては新たな都市基盤にクリーンエネルギーの活用を組み込んだまちづくりを推進する。

⑧ 災害に強い県土・国土づくりの推進

この度の震災においては一極集中型の国土構造や社会システムの脆弱性が明らかになった。耐災性の高い多重型交通ネットワークの構築や，迅速かつ確実性の高い災害情報収集・伝達体制の整備等の推進と併せて，中核的な広域防災拠点の設置や国の危機管理代替機能の整備について提言する。

⑨ 未来を担う人材の育成

被災地の教育環境の整備と子どもたちの心のケアや防災教育の充実を図る。また，子どもたちに他者や社会との関わりを再認識させた今回の震災の経験を生かし，宮城県独自の「志教育」に一層取り組み，我が国や郷土の発展を支える人づくりを推進する。

⑩ 復興を支える財源・制度・連携体制の構築

復興には多額の経費を要し，柔軟な制度運用が必要である。今回の震災を踏まえた新たな財源確保策や，東日本復興特区の創設について国に提言する。あわせて，今回の震災は被災地域が複数県にまたがる未曾有の広域災害であることから，被災県・被災市町村の枠を超えた連携を推進する。

2－1－5 復興計画に見る岩手県と宮城県の比較

(1) まちづくり

岩手県は復興計画で、地域にふさわしい「海岸保全施設」、「まちづくり」、「ソフト対策」を適切に組み合わせた多重防災型まちづくりを進め、被害をできるだけ最小化するという「減災」の考えにより「安全の確保」を図るとしており、「減災」を１つのキーワードとして安全面での施策を実施すると表明している。

宮城県においても減災施策も一定程度重要視されているものの、災害に強いまちづくりの項目では「高台移転，職住分離，多重防御による大津波対策など，沿岸防災の観点から被災教訓を活かした災害に強いまちづくりを推進」を冒頭に記載するなど「防災」を重視しており、どちらかというと、「減災」という発想をより強く打ち出しているのは岩手県であるという事ができるだろう。

一般に宮城県の方が大規模な集団移転事業が多く計画されており、岩手県は現地復旧を志向する傾向にあるとの指摘もされており、その指摘が事実であるのか、もし事実であれば県の打ち出す方針が各市町村の復興方針決定過程にいかなる影響を与えたのか、検討を加えたい。

(2) 水産業

また、岩手県と宮城県の方針が異なる 1 つの例として、水産業に関する施策が挙げられる。岩手県は県内の漁港を原則としてすべて復旧させる予定であるが、宮城県は県内の漁港を大規模に再編する方針を打ち出している。また漁業特区主導の取り組みについても、宮城県が漁業権の問題にまで踏み込んだ抜本的改革を県主導で実施したい考えであるのに対して、岩手県は慎重である。

(3) まとめ

岩手県と宮城県を比較した場合、宮城県が「復旧にとどまらない抜本的な「再構築」」を目指しているのに対して、岩手県は復旧を優先した計画になっていると読み取れる。3 章において、復興事業 1 つ 1 つの詳しい内容や考え方についてヒアリング調査を通じて精査・検討を行っていく。

2－2　陸前高田市

2－2－1　陸前高田市の震災前の様子

（1）概要

陸前高田市は、岩手県沿岸地域において最南端の町であり、宮城県気仙沼市と隣接している。三陸海岸の一部であって豊かな漁場を有していることから、漁業と水産加工業が盛んな街であり、漁港は大小あわせ 12 港ある。また、近年は農業も基盤産業として位置付けられており、「健康野菜・ヤーコン」、「幻のイモ・アピオス」の栽培普及を推進するなど新しい農業に取り組んでいる。なお、就業人口としては農業 1,175 人、漁業 907 人と農業者の方が多くなっている。

震災前の市域面積は 23,227ha で、そのうち可住地面積は 4,451ha、都市計画区域面積は 2,250ha である。また、震災前の総人口は 23300 人（平成 22 年国勢調査）であり、総世帯数は 8,196 世帯であった。そのうち、65 歳以上の人口割合は 34.9％であり、これは岩手県の 26.8％、全国平均の 22.9％と比較すると高い割合であり、高齢化が進んでいた。

陸前高田市の中心部である高田地区は、高台に中学校・高校が位置している他は、市役所、駅、商店レクリエーション施設、小学校等が平地部に中心市街地が広がっており、隣接する今泉地区との境に気仙川が流れている。海岸沿いにはおよそ 2km にわたって名勝「高田松原」が広がる風光明媚な街であった。

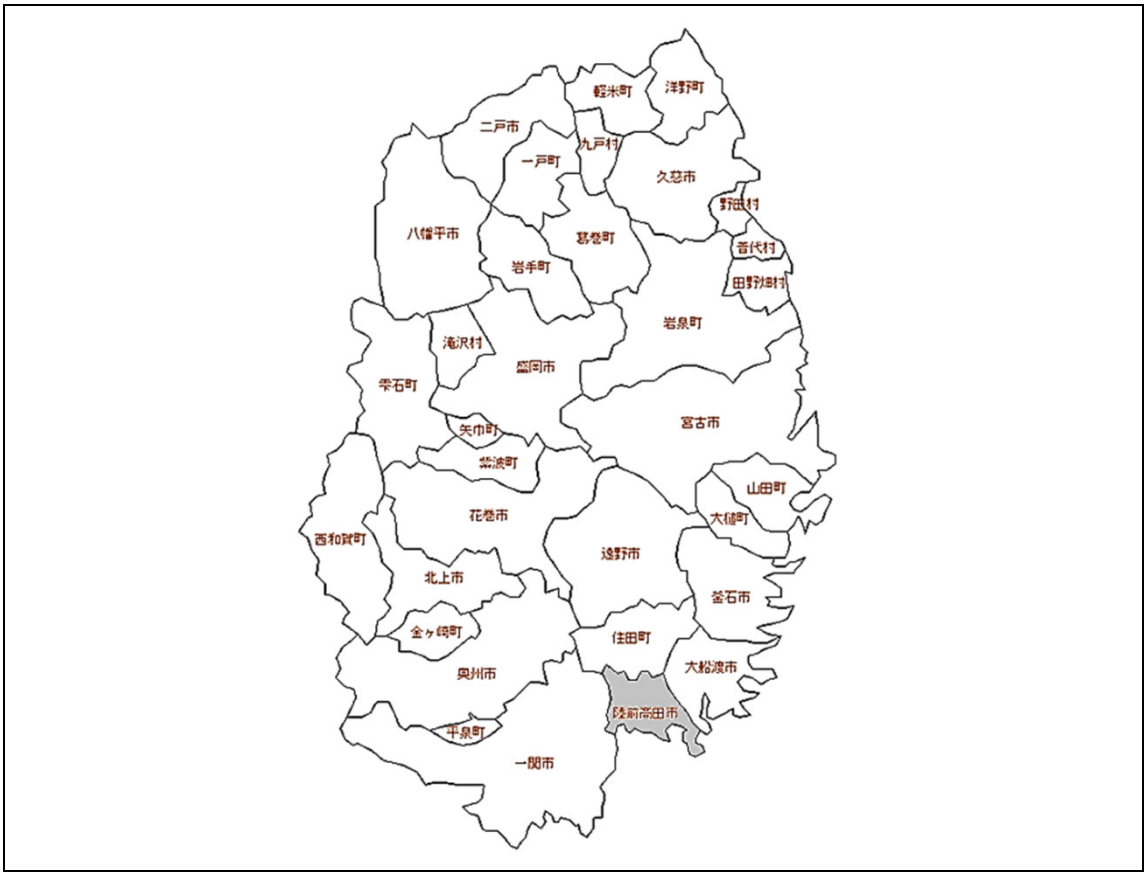


図 2－2－1　陸前高田市の位置

表 2－2－1　陸前高田市の年齢別人口・年齢別割合と平均年齢

年齢（総数）				年齢別割合（総数）			
総数 人口	15 歳未満 人口	15～64 歳 人口	65 歳以上 人口	15 歳未満 人口割合	15～64 歳 人口割合	65 歳以上 人口割合	平均年齢
23,300	2,732	12,441	8,125	11.7	53.4	34.9	51.4

出典：総務省　平成 22 年国勢調査

(2) 産業構造

平成 21（2009）年の陸前高田市の産業別純生産額は、一次産業が 24 億 9,500 万円、二次産業が 110 億 210 万円、三次産業が 299 億 200 万円となっている。割合としては、一次産業が 6%、二次産業が 25%、三次産業が 69%を占めている。

表２－２－２

陸前高田市　産業別純生産額			
	一次産業	二次産業	三次産業
金額（百万円）	2,495	11,021	29,902

参考：岩手県ＨＰ

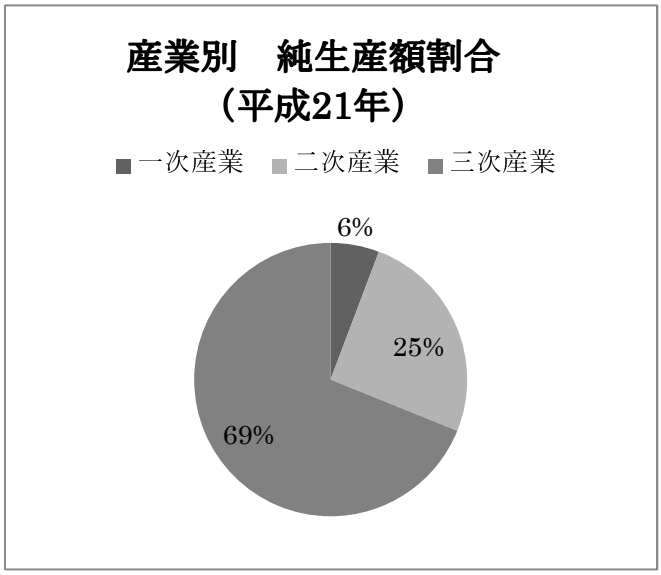


図２－２－２

次に平成 22 (2010) 年の産業別就業者数は、一次産業が 1,602 人、二次産業が 3,013 人、三次産業が 5,972 人となっている。割合としては、一次産業が 15.1%、二次産業が 28.5%、三次産業が 58.4%を占めている。これを全国と比較すると、かなり 1 次産業の割合が大きく、岩手県のなかでも、一次産業の盛んな地域であることがわかる（図２－２－３)。

表２－２－３　陸前高田市の産業別就業者数と割合

15 歳以上就業者数	産業３部門					
	第１次産業就業者数	第２次産業就業者数	第３次産業就業者数	第１次産業就業者割合	第２次産業就業者割合	第３次産業就業者割合
10,633	1,602	3,013	5,972	15.1	28.5	56.4

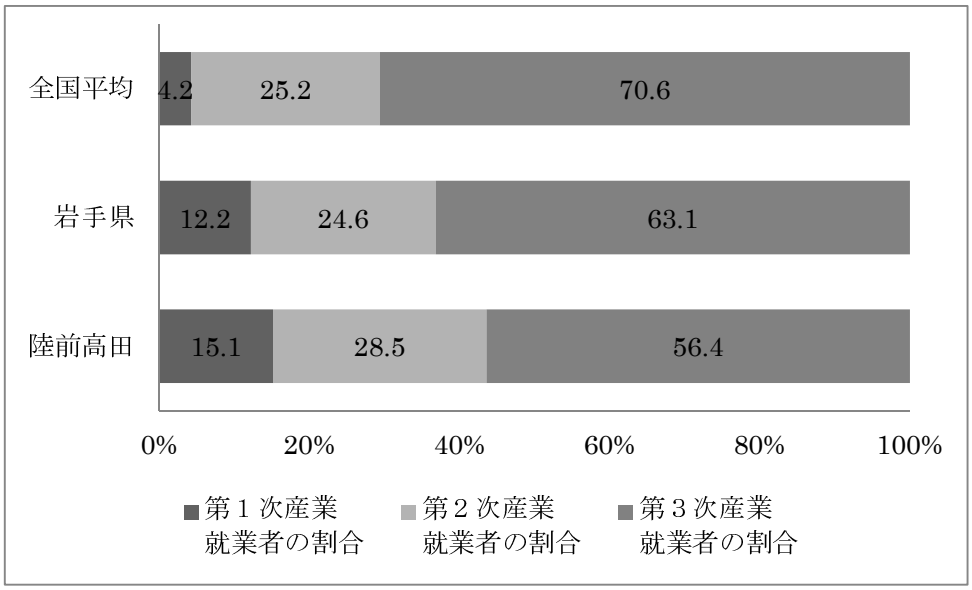


図２－２－３　産業別就業者割合の比較

参考：総務省　平成 22 年国勢調査

さらに、特に産業の中核のひとつである漁業について見てみると、性別・年齢別の就業者数は図２－２－４のとおりである。特筆すべき点として 65 歳以上の割合が 43.2 パーセントと高いことが挙げられる。

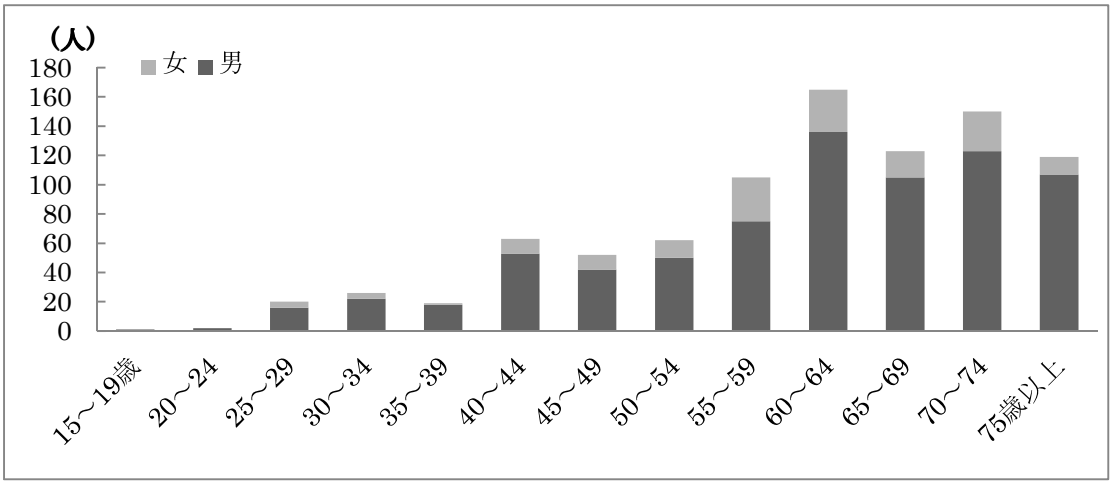


図２－２－４　陸前高田市　性別・年齢別漁業就業者数

出典：農林水産省　2008 年漁業センサス

２－２－２　被災状況

陸前高田市の特徴として、中心市街地を含むおよそ 900ha が浸水被害を受けたことで、人的・物的に大きな被害を受けている。

まず、人的被害としては、被災による死亡・不明は 1,976 人にのぼり、全人口に占める死亡・不明者数の割合は 8.3%と、他の被災地域と比べても被害が大きい。加えて、人口流

出が進んでおり、平成 24（2012）年 12 月 31 日現在の総人口は 20,718 人、総世帯数 7,480 世帯となっている[74]。

また被災戸数は全部で 3,368 戸であり、その内訳としては全壊戸数 3,159 戸、大規模半壊 97 戸、半壊 85 戸、一部損壊 27 戸となっている。他地域と同様に、全壊の世帯がほとんどであり、壊滅的な状況である。

さらに被害物件は、本庁舎、中央公民館、図書館、博物館、体育館、市民会館、公営住宅（全壊 158 戸）、小学校（全壊 1 校ほか）、中学校（全壊 3 校ほか）、名勝『高田松原』など多数に渡る。また 80cm ほどの地盤沈下が発生しており、漁港・道路等が冠水するといった被害が起きた。

陸前高田市の市庁舎の様子

[74] 陸前高田市 HP　最終アクセス日　平成 25（2013）年 1 月 22 日
http://www.city.rikuzentakata.iwate.jp/shisei/profil/profil.html#jinkou

「高田松原」で唯一残った「奇跡の一本松」
出典：陸前高田市教育委員会（最終アクセス日平成 24（2012）年 7 月 24 日）

2－2－3　住民意向調査の実施

以上のように、陸前高田市は市街地の大部分が浸水被害を受けたため、大規模な街区の再形成が必要となった。そのため、市は平成 23（2011）年 5 月に震災復興本部及び復興対策局を設置、同月 16 日には「震災復興計画策定方針」を示した。そして計画策定にあたり住民の意向を把握するべく、6～7 月には市民意向現地調査を、8 月からは「住居に関する調査」と「まちづくりに関する調査」の 2 種類の意向調査を行っている。これらの調査結果を考慮しつつ、2－2－4 に挙げる復興計画が策定された。以下では 8 月以降に実施された 2 種類の調査概要と集計結果について述べる。

(1)住居に関する意向調査

①　調査概要

調査実施期間は同年 8 月 22 日から 9 月 2 日にかけてである。対象は被災した全世帯（3842 世帯）の世帯主であり、内訳は応急仮設住宅 2,184 人、その他 1,658 人である。回収率は 73.5％であった。

②　集計結果

約 54％の人が「新築、改築・修繕」を望んでおり、55.5％の人が戸建を望んでいた。また再建する場所としては約 67％の人が陸前高田市内を希望し、うち 53％の人が高台移転を望んでいた。地域の特徴として、もともと持ち家だった人が多く再び戸建を望んでいること、また震災から 5 ヶ月の時点で実施された調査であったため津波の記憶もうすれていないことから、高台移転の希望が多かった。他方で、希望する住宅・場所ともに 25％以上の

無回答や未定の意見がみられ、先行き不透明な状況が表れていた。

(2)今後のまちづくりに関する意向調査

①　調査概要

調査実施期間は平成 23（2012）年 8 月 22 日から 10 月 10 日にかけてである。対象は 18 歳以上の市民から無作為抽出した 1,000 人であった。

②　集計結果

震災前によく利用した主な施設は、①商業施設（スーパー・コンビニ・飲食店等)、②郵便局銀行・農協漁協、③病院・診療所であり、復興に向けて重要と思われる生活環境は、一番目に買い物が便利なこと、二番目に病院や介護福祉施設が近いこと、三番目に通勤や仕事上で便利なことであった。また、復旧に向けて早急に整備すべき施設は一番が県立病院で突出して多かった。

震災前によく利用した移動手段は、自動車が主であり、復旧に向けて早急に整備すべき基盤施設は、防潮堤と幹線道路が主立っていた。

地域産業の復興に重要なことは、一番目に水産業の復興・強化、二番目に地場産業（水産加工や醸造等）の復興・強化、三番目に新規企業（食関連・再生可能エネルギー等）となっていた。一番目二番目に共通するのが漁業であり、漁業復活が街の再生に不可欠なことがみてとれた。

2－2－4　復興計画

(1) 復興計画の策定

平成 23（2011）年 5 月 16 日付で出された復興計画策定方針をより具体化したものが復興計画であり同年 12 月 21 日に議決された。この計画策定に当たっては先の住民意向調査の他にも、地区住民説明会の実施や 20 人前後の公募メンバーを含めた「まちづくりを語る会」を開催している。

復興計画策定の大きな方針としては、頻度の高い数十年から百数十年で発生している津波に対しては主に海岸保全施設で防ぐ「防災」を、東日本大震災のような最大級の津波に対しては、避難を柱として被害をできるだけ小さくするという「減災」を重視している。

(2) まちづくりの基本方針

復興計画ではまちづくりの目標として人口規模を 2 万 5 千人台に設定しており、以下の６つの基本方針にそってまちづくりを進めることとしている。

①　災害に強い安全なまちづくり

新たな幹線道路を含む防災道路網の整備、住居地域の高台移転、防潮堤・海岸防災林の再生など

②　快適で魅力のあるまちづくり

低地部のかさ上げをした上での地域再生（高田、今泉地区）、病院・学校・市役所等　　の高台移転、公共交通環境の整備、エコタウンとしての高台開発など

③　市民の暮らしが安定したまちづくり

公営住宅・学校・病院・スポーツ施設の再建、福祉サービス等の回復など

④　活力あふれるまちづくり

商業ゾーンの形成、漁港施設・水産加工団地等の基盤整備、農地の除塩、農地の大規模化、干潟再生など

⑤　環境にやさしいまちづくり

太陽光を利用した環境共生型団地の整備、再生可能エネルギーを活用した産業立地の促進など

⑥　協働で築くまちづくり

行政区ごとの高台移転、祭りのできる環境づくりなど

（3）計画期間

計画期間は平成 23（2011）年度から平成 30（2018）年度までの 8 年間とし、本格復興に向けて第一期（平成 23（2011）～25（2013）年度までの 3 年間）を復興基盤整備期、第 2 期（平成 26（2014）～30 年（2018）度までの 5 年間）を復興展開期と 2 つに区分し、計画を推進する。

（4）復興計画の特徴

陸前高田市の復興計画の特徴としては、

①　市街地が大規模に浸水被害を受けたことから、高台移転が広範囲に行われる

②　従来の漁業にエコタウンの要素を加えて、メガソーラーを活用した企業誘致を進める

③　復興のシンボル「一本松」を保存し周辺の低地部をメモリアル公園にする

④　高田松原を再建して防災林の機能を持たせる

等が挙げられる。

（5）復興整備計画

陸前高田市は高台に十分な土地が無いことから、防災集団移転促進事業によって新たに宅地を造成し、高台に住宅区と市役所等の基盤施設などを移し、低地部には商業や新規産業を置く計画になっている。復興整備計画に記載されている事業は以下のとおりである。

①　土地区画整理事業：高田地区、今泉地区

②　集団移転促進事業：長部地区

③　波復興拠点整備事業：高田東地区、高田西地区

(6) 市街地以外に係る復興計画

また、市街地域（高田地区）以外の地域の計画の大きな柱は以下のとおりである。

①下矢作地区　河川堤防の改修など

②竹駒地区　河川堤防の水門の整備など

③今泉地区　歴史文化の再生

④長部地区　水産加工団地の復旧・水産関連業務団地の形成

⑤米崎地区　太陽光型植物工場の誘致・大規模施設園芸団地の形成

⑥小友地区　干拓地の干潟再生

⑦広田地区　海洋型スポーツ・レクリエーション拠点の形成

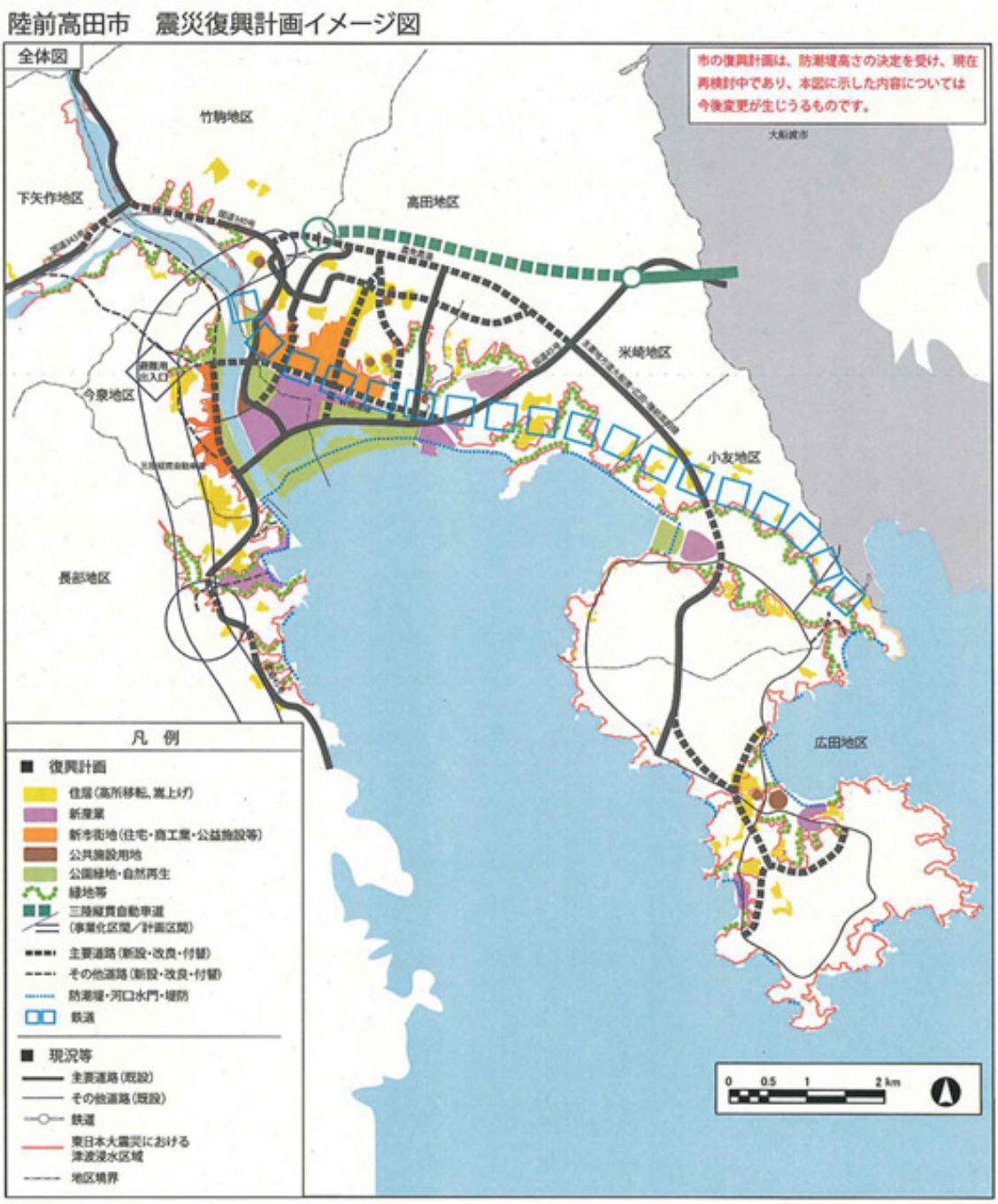


図２－２－７　陸前高田市の復興イメージ図

出典：陸前高田市　「復興計画」

2－2－5　陸前高田市の復旧・復興における課題

（1）人口流出

復興計画では 2 万 5 千人を目標としているが、人口流出は進む一方である。現在、2 万人弱の街において 5 千人増を目標としてまちづくりを進めることは希望を捨てないという意味では適切であるものの、復興計画が現実味を帯びていないとの印象も与えかねないものである。

（2）産業

復興計画の段階において見られる再生可能エネルギー産業は有力な産業となり得るのか。また浸水被害の大きかった土地の利用方法としては適当なのか、あまり雇用を創出しないという話もあることから疑問である。現在は土地所有者の意向の変化によってメガソーラーの建設は凍結状態となったとのことであった。

また、従来からある産業として漁業は就業者の高齢化が進む中どう復活を図っていくのか。また気仙沼、大船渡といった比較的大きな漁港に挟まれた地域で、どのように差別化を図るのか、今後の復興を見守りたい。

（3）復興予算

平成 23（2011）年度の一般会計予算は 120 億円ほどであったものの、平成 24（2012）年度の一般会計予算は 660 億円と、およそ 5.1 倍に膨れ上がっている。固定資産税等が免除され、税収が半減している中で、今後、市独自の財源ではなく、国や県からの財的措置にのみに依存すると自政策を打ちにくくなってしまうのではないかという懸念がある。

2－3　気仙沼市

気仙沼市は宮城県北東端に位置しており、岩手県陸前高田市と隣接している。山が海に迫り、平地の少ないリアス式海岸特有の複雑な地形を成している。三陸沖の豊かな漁場に恵まれており、日本随一のサメの水揚げを誇り、高級フカヒレの産地としても有名である。

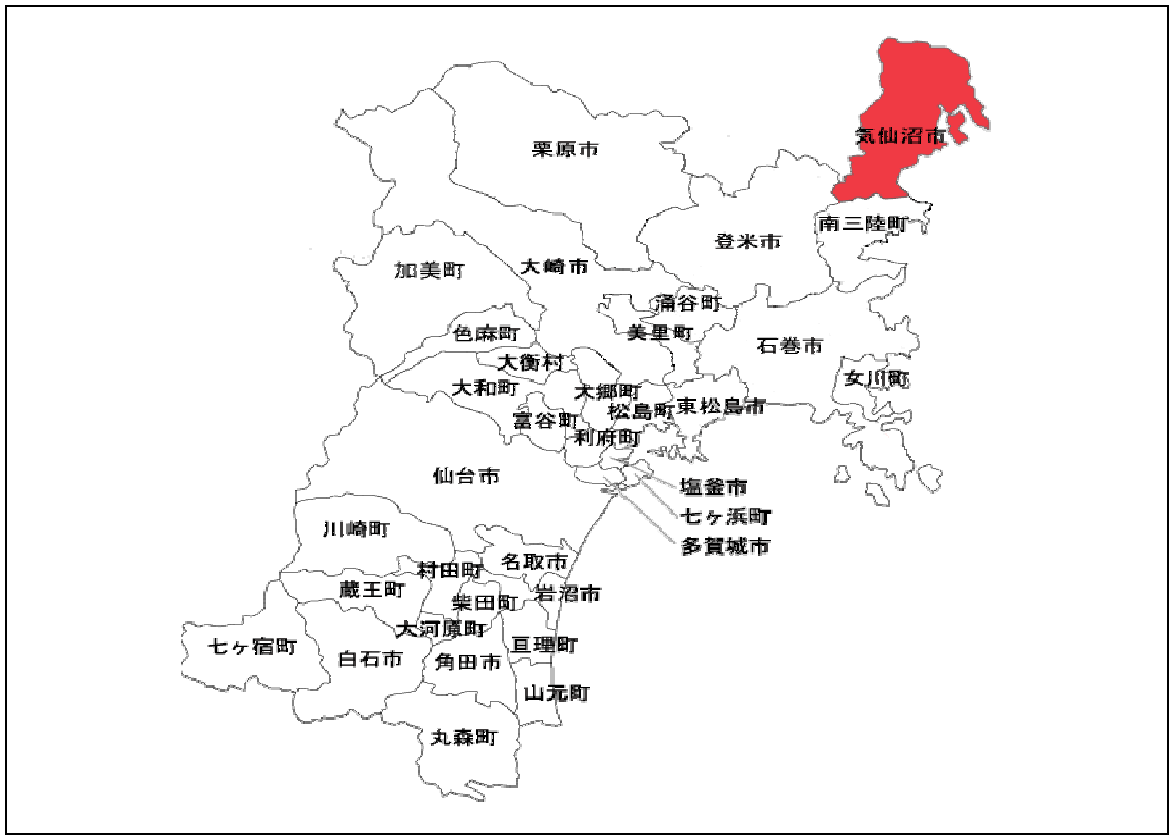


図 2－3－1　宮城県気仙沼市

出典：農林水産省「市町村のすがた」

2－3－1　震災前の基礎データ

（1）人口・世帯数

平成 23（2011）年 2 月末における気仙沼市の人口は 74,247 人、世帯数は 26,601 世帯であった。平成 17（2005）年と平成 22（2010）年の国勢調査を比較したところ、総人口は 4,522 人減少している。その中でも、65 歳以上の人口だけは増え続けており、その割合は全体の 30.8%を占めている。これは宮城県の 22.3%、全国平均の 23.1%と比較して高い割合であることから、気仙沼市は少子高齢化が進む街であったといえる（表 2－3－1）。

表 2－3－1　気仙沼市の年齢別人口・割合

年齢（総数）			
総数	15 歳未満	15～64 歳	65 歳以上
人数 （計 73,489 人）	8,746 人	42,004 人	22,600 人
割合	11.9%	57.3%	30.8%

出典：総務省　平成 22 年国勢調査

（2）産業構造

平成22 (2010) 年の気仙沼市の産業別15歳以上就業者の割合[75]をみると，製造業が18.5%、卸売・小売業が18.0%、医療・福祉が10.1%、建設業が7.2%、漁業が5.5%となっている（図2－3－2）。産業の特徴としては、第3次産業就業者が63.5%と高いが、ほとんどが製造業で、その大半は水産加工業関連である。また、機械金属工業においても水産に関連する造船、鉄鋼所、船舶無線などが多い。第1次産業もその約7割が漁業者であることから、気仙沼市は漁業・製造業にきわめて特化した水産業都市であるといえる。特に水産加工業は就業者が多く市の基幹産業となっているので、雇用復活に向けて早期の復旧が望まれる。

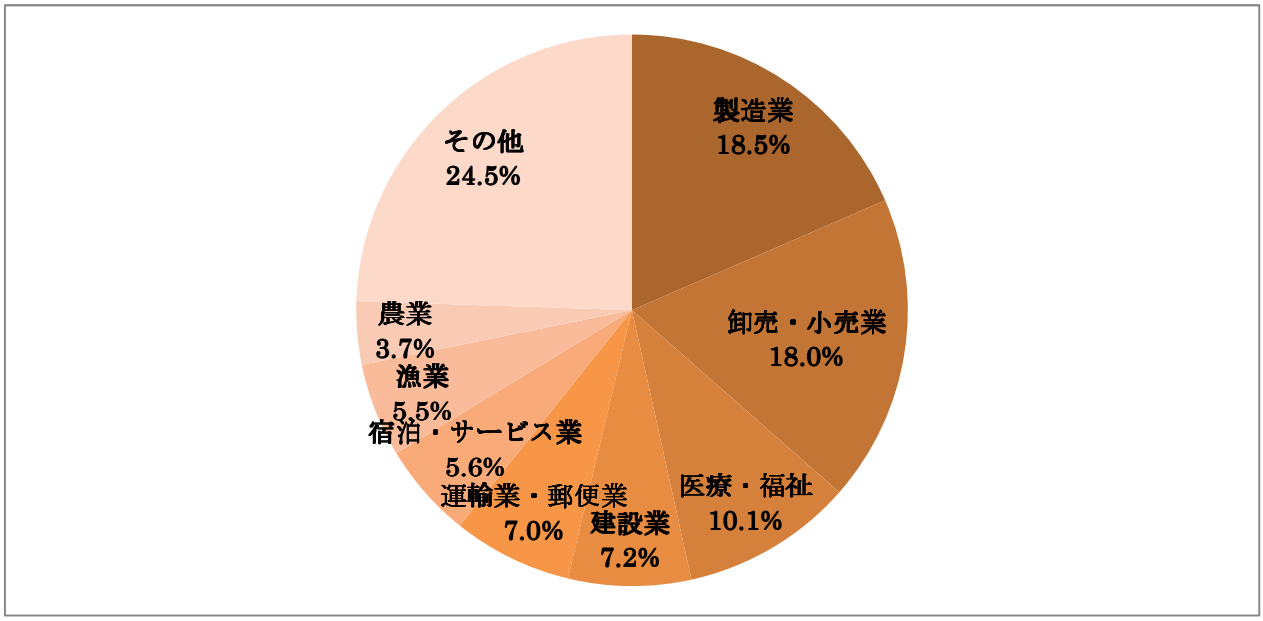


図 2－3－2　産業別 15 歳以上就業者の割合

[75] 総務省「平成 22 年国勢調査人口基本集計結果及び小地域概数集計結果」より

表 2－3－2　気仙沼市の産業別就業者数と割合

15 歳以上就業者数	産業 3 部門		
	第一次産業	第二次産業	第三次産業
人数（計 32,519 人）	3,128 人	8,398 人	20,077 人
割合	9.9%	26.6%	63.5%

出典：総務省　平成 22 年国勢調査

（3）気仙沼市の水産業の輪郭

平成21（2009）年の水揚量では気仙沼市は東北で第3位、全国で第13位（9.6万ｔ）であり、水揚金額では東北で第2位、全国で第9位（196億円）になっていることから、気仙沼は東北、そして日本を代表する漁港であるといえる。平成21（2009）年の魚種別水揚金額は、カツオ58.5億円（29.8%）、マグロ類39.6億円（20.2%）、カジキ類37.4億円（19.1%）、サメ類24.3億円（12.4%）、サンマ17.9億円（9.1%）であった。

気仙沼港の大きな特徴は特定第三種漁港[76]に指定されており、宮城県以外の漁船が数多く入港するなど、多くの遠洋・沖合漁船が所属する船籍港として、全国屈指の水揚げ実績を上げていることである。平成21（2009）年の入港籍数41,622隻のうち、地元は37,238隻（89.5%）に対し、岩手県籍1,563隻（3.8%）、北海道籍873隻（2.1%）、宮崎県籍484隻（1.2%）、高知県籍367隻（0.9%）、三重県籍244隻（0.6%）などとなっている。なお、地元以外の船は10.5%とそれほど多くないが、水揚金額では118.4億円（60.4%）、水揚量では6.8万トン（71.3%）を数えるなど重要な位置にあることがわかる（図2－3－4）。

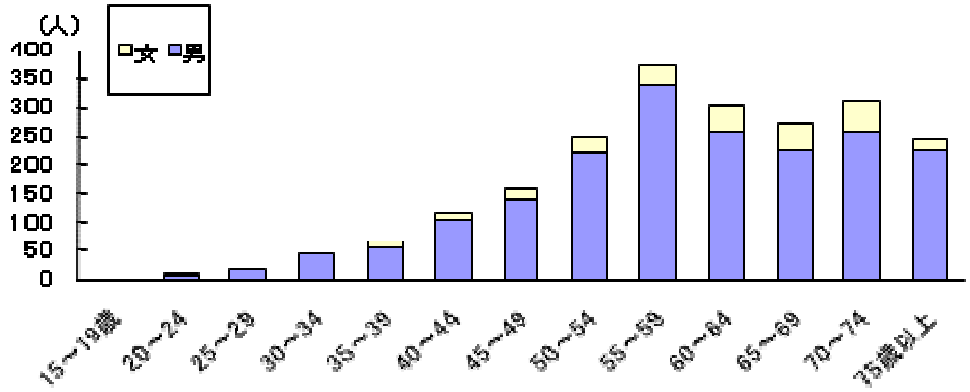


図 2－3－3　男女別漁業就業者数

出典：農林水産省「市町村のすがた」

[76] 第一種漁港は利用範囲が地元の漁船を主とするもので、全国で 2,205 港ある。第二種漁港は利用範囲が第一種より広く第三種に属さないもので、496 港。第三種漁港は利用範囲が全国的なもので 101 港。特定第三種漁港は第三種のうち振興上、特に重要な漁港で 13 港ある。漁港の数は平成 23（2011）年 10 月 1 日時点。

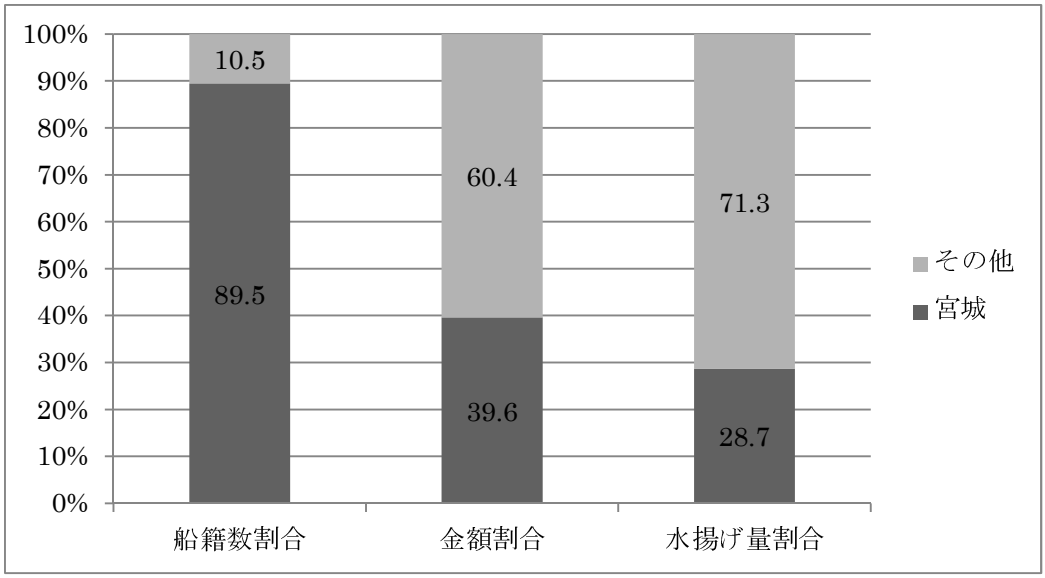


図 2－3－4　気仙沼港における宮城県船籍と他県船籍の水揚げ金額および水揚げ量の割合

2－3－2　被災状況

今回の震災による死者数は 1,203 人（関連死も含む）、行方不明者数 260 人にのぼった。また、震災による建物の被害は全壊 16,438 棟、大規模半壊 2,299 棟、半壊 1,805 棟、一部損壊 4,551 棟となっている（平成 24（2012）年 7 月 6 日時点）。

また、被災地一帯で地殻変動が生じており、沿岸部及び平地部など広範に地盤沈下が生じている。気仙沼市においては、70 ㎝前後の沈下が生じており、満潮時の冠水被害や降雨時の排水処理の支障となっている。

産業に与えたダメージも大きく、震災前にあった事業所数 4,102、従業者数 30,232 人のうち、被災事業所数は 3,314、被災従業員数は 25,236 人となっている。特に市の根幹産業である水産業では、漁船 3,566 隻うち約 3,000 隻が被災し、漁港 38 港の全漁港において沈下、流失等の被害が出ている。漁業においては、震災からの復旧・復興が遅れており、さらに風評被害により地元以外の漁船が岩手県など他の漁港に移りつつある。また、後継者不足から漁業も高齢化が進んでおり、今回の震災を機に漁業をやめようという人も多い。震災以降に関しては水揚げ量が以前の 4 分の 1、水揚金額 3 分の 1 にまで落ちてこんでいたが、平成 24（2012）年における水揚げ量と水揚げ金額は回復しつつある（表 2－3－3）。

出典：気仙沼HP

表２－３－３　気仙沼市魚市場における最近 10 か年と震災後の水揚げデータ

	隻数	水揚げ量（ｔ）	水揚げ金額（千円）
H13 年	41,959	128,780	28,568,556
H14 年	41,941	90,825	24,354,745
H15 年	42,117	109,067	21,549,530
H16 年	44,784	89,855	20,479,785
H17 年	41,733	119,162	21,712,108
H18 年	41,466	107,127	21,358,033
H19 年	41,977	112,310	24,564,074
H20 年	41,925	128,039	28,047,523
H21 年	41,622	95,549	19,606,776
H22 年	41,535	103,609	22,500,409
H23 年	－	28,602	8,381,210
H24 年	－	54,168	13,099,790

出典：気仙沼市ＨＰおよび気仙沼市魚市場ＨＰ

２－３－３　住民意向調査

（1）概要

①　一回目の調査[77]

調査期間は平成 23（2011）年 12 月 28 日から平成 24（2012）年 1 月 13 日の約 2 週間

[77] 気仙沼市「被災世帯に係る今後の住まいについての意向調査」の結果を平成 24 年 3 月 26 日にパシフィックコンサルタンツ株式会社がまとめた。

で行われた。対象としては全壊・半壊と罹災証明された世帯で義捐金を申請した 8,590 世帯[78]のうち、有効世帯は 8,444 世帯（あて先不明 146 通を除く）だった。意向調査の回収率は 74%で、回答者の約 77%（4,788 名）が男性で、 年齢は 60 代の割合が高かった。

② 二回目の調査

調査期間は平成 24（2012）年 7 月 30 日から平成 24（2012）年 8 月 20 日の約 3 週間で行われた。対象としては 8,331 世帯のうち、有効世帯は 8,160 世帯（あて先不明 171 通を除く）だった。意向調査の回収率は 92%で、調査票回答は 5,774 世帯、電話聞き取り等は 1,745 世帯となっている。

（2）調査目的

二回とも被災した世帯の方々に、今後の住まいに関する意向調査を行い、市民の住まいに関する全体像を把握した上で、災害公営住宅の建設や、市が導入する防災集団移転促進事業の詳細な整備方針を策定する。

（3）調査対象者の概要

① 現在の居住形態

仮設住宅が最も多く 3,767 名（62%）。

② 世帯主と生計を共にしている家族の人数

平均世帯人数は 2.92 人。2 人暮らしが最も多く 1,713 名（29%）、ついで 3 人の 1,271 名（22%）、単身暮らしは 1,104 名（19%）。

③ 震災時の住まいの形態

一戸建ての持ち家の方が 4,546 名（77%）と最も多い。

④ 震災による住まいの被害状況

全壊・全焼が最も多く 4,794 名（81%）。大規模半壊をあわせて 9 割以上が大規模な損壊。

（4）住民意向調査から読みとれること

気仙沼市の意向調査の特徴は小学校区単位で行っており、既存のコミュニティを維持して住居の確保を行おうとしていることである。一回目と二回目の意向調査を比較すると、今後の住まいの予定として「災害公営住宅」への入居希望者はほとんど変化がない。「民間賃貸住宅」が少数となっているが、これは震災前の住まいは一戸建ての持ち家の方が 8 割近く、住宅ストックが少ないことなどが影響していると思われる。自宅再建を行う者が増えており、「分からない、検討中」人が 21.3%から 12.8%に減っているが、これはまちの復旧が進みだしてきたことで、具体的なプランを立てている人が増えていることがうかがえ

[78]気仙沼市内で津波被害により、住まいが全壊、大規模半壊、半壊とり災証明された世帯の中で、義捐金を申請した世帯

る。

■前回の調査と今回の調査との意向比較

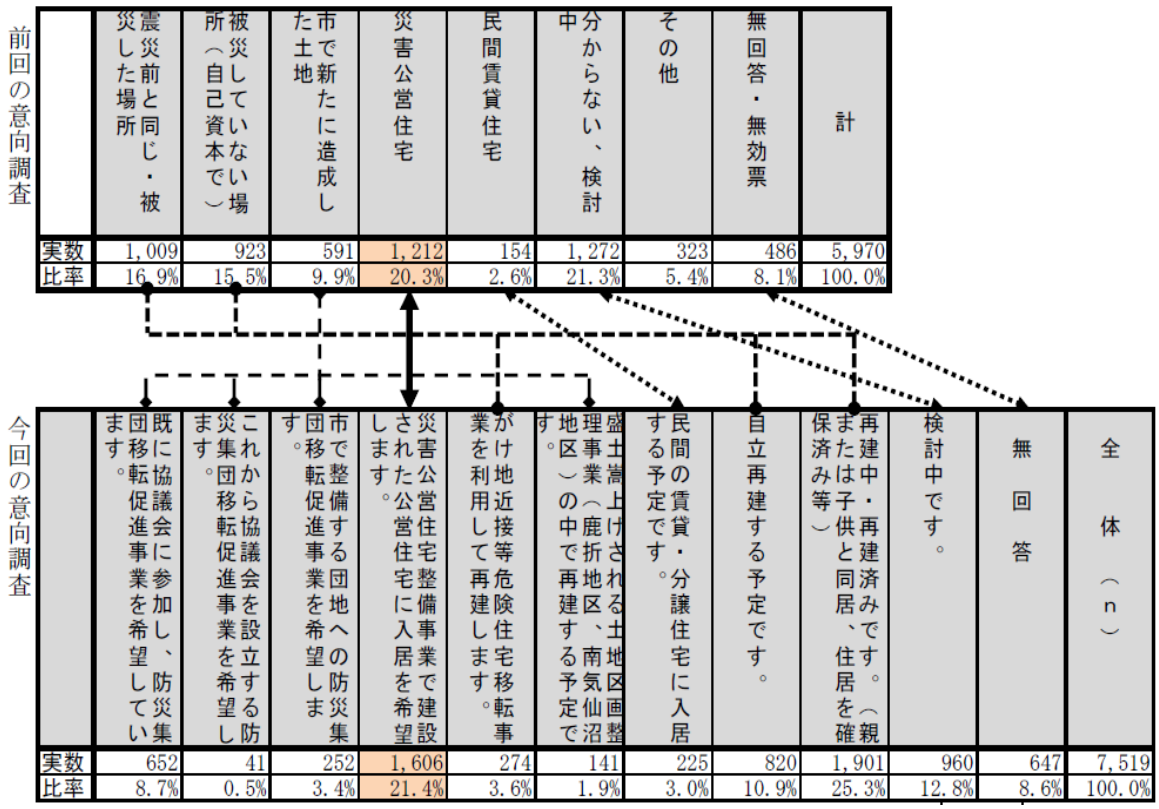


図 2－3－5　今後の住まいに関する意向調査

出典：気仙沼 HP

2－3－4　復興計画

学識経験者や市総合計画審議会委員からなる「気仙沼市震災復興会議」を設置し、平成 23（2011）年 6 月 19 日から会議を催し、同年 10 月 7 日に市議会の議決を経て策定した。

（1）復興計画の目標と実施期間

復興の目標としては大きく 6 点を挙げている。①津波死ゼロのまちづくり、②早期の産業復活と雇用の確保、③職住復活と生活復興、④持続発展可能な産業の再構築、⑤スローでスマートなまちとくらし、⑥地域に笑顔あふれるまちづくりである。

期間としては平成 23 年度から平成 27 年度までの 5 年間については取り組みを集中的に行う「集中復興期間」として定めており、平成 23 年度から平成 32 年度までの 10 年間を復興計画の目標期間として定めている。計画がスタートされる平成 23 年度は復旧と復興を同時並行で行うこととしている。

(2) 防災・減災の基本的考え方

レベル１の津波（数十年～百数年に一度クラス）に対しては人命・財産を守るための海岸堤防等の整備を行い、レベル 2 の津波（千年に一度クラス）に対しては住民等の避難を軸に避難ビルや避難道路の整備を図るなど総合的な減災対策を講ずる。津波が発生しても命を守れることを条件とした居住地や居住階の設定することで、今後の街づくりの方針を定めていく。

(3) 地区構想

気仙沼市内においても地区によって街並みに違いがあり、今後の街づくりにおいても違いが出てくる。具体的に鹿折、魚町・南町、南気仙沼、松岩・面瀬、漁村地域の 5 地区についてみていく（図 2－3－6)。漁村地域としているのは気仙沼には小さな漁村地域が多く散在しているので、一つ一つをみていくよりも大まかに見ていくこととした。内容としてはⅰ）被災状況、ⅱ）市街地の整備方針、ⅲ）方針の理由、ⅳ）移転の対象・方法、ⅴ）津波に対する避難等の対策、以上 5 点について取り上げる。

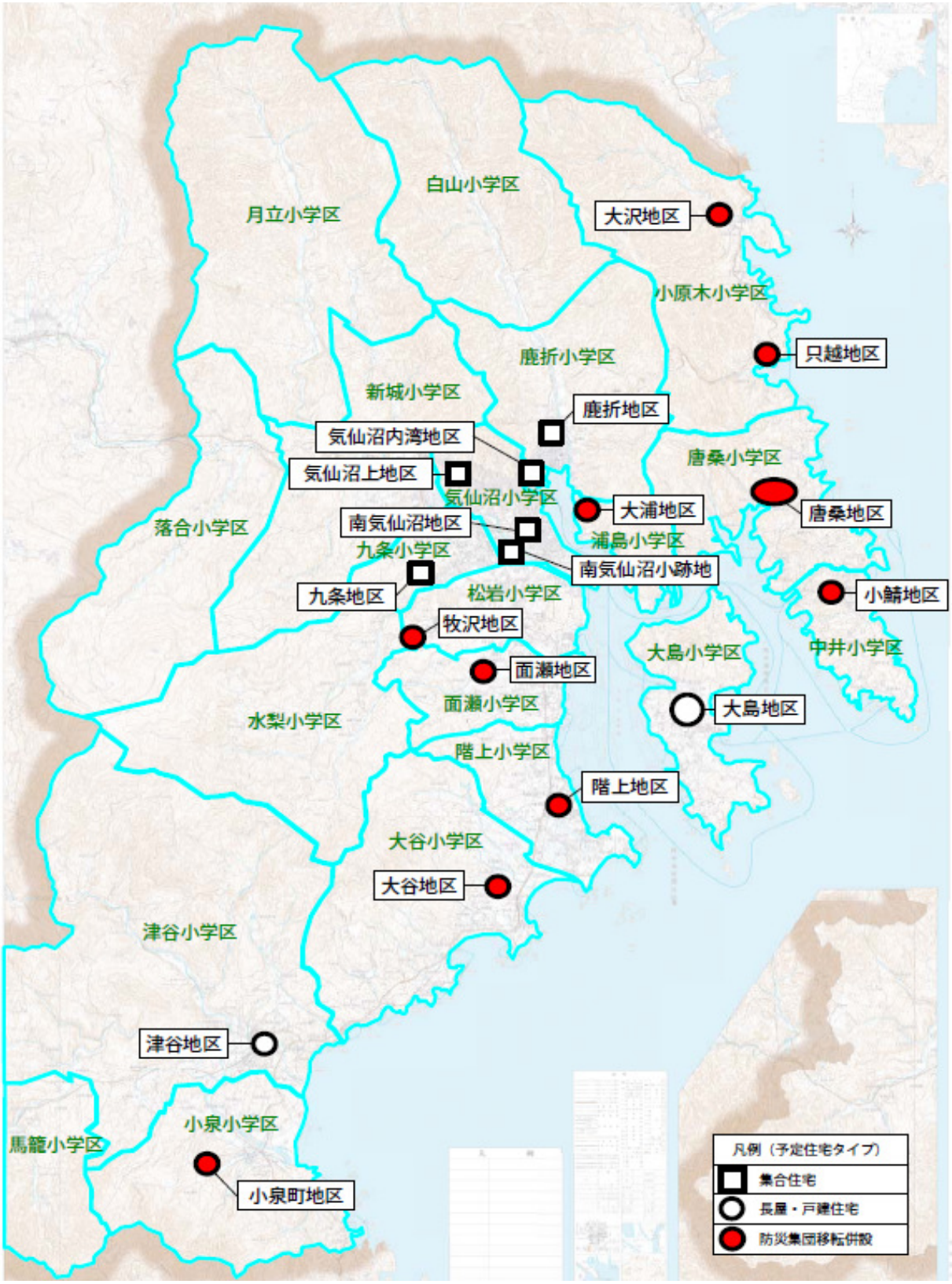


図 2－3－6　気仙沼市の地区と小学校区

出典：気仙沼 HP

① 鹿折地区

鹿折の特徴的な場所としては気仙沼市役所や気仙沼駅がある市街地がある。南部は主に水産加工業に関係する様々な工場や倉庫、小規模な商店が住宅地に混在して分布しており、職住分離がされていなかった。北部は住宅地が中心となっており、南部には気仙沼港を望むことができる。

ⅰ）被災状況

気仙沼湾の最奥部にあたり、高潮や津波の被害を受けやすい地区であり、今回の震災でも浸水深は5～7mに達するなどした。

ⅱ）市街地の整備方針

土地利用の整序化・産業の活性化を図るため、地区内に点在する住宅地や工場・倉庫及び商店の集約化を図り、敷地の大規模化と配置転換を図る。復興推進地域のうち、大半を被災市街地土地区画整理事業により道路等の公共施設の整備を行う。地盤の嵩上げ部については専用及び住工併用住宅を主に、安全で良好な市街地を形成するとともに、緑地帯を隔てた低地部については、工場等の集約と商業地の形成を図る。

ⅲ）方針の理由

意向調査で、一定数の住民が嵩上げした現地での居住を希望しているため、都市現状構造と移転案との組み合わせを採用した。

ⅳ）移転の対象・方法

移転促進区域内の住宅に関しては、地区内の盛土ゾーンもしくは地区外に防災集団移転促進事業を行う。産業、商業用途、盛土ゾーンの宅地に関しては被災市街地復興土地区画整理事業等を行う。

ⅴ）津波に対する避難等の対策

地区に隣接する高所・高台への避難経路を充実・強化するとともに、津波がくると思われる想定時間内に高台への避難が困難な場所には避難ビルの設置・指定をする。

② 魚町・南町地区

気仙沼湾の最奥部（内湾）にあり、古くから形成された港町を基礎に中心市街地として発展し、多様な商業・業務施設が集積している趣のある歴史的建築物によって形成されていた街並みを継承できるよう、地元の人と一緒に観光にとって重要となる海辺の景観を損なわずに防災対策を進めることが課題となる。

ⅰ）被災状況

古くからの港町として開放的な海辺景観を重視して、防潮堤が設けられていなかったため、今回の震災では浸水深が 3～7mに達し、津波や津波による地盤沈下による冠水・浸水・流失物による損壊などの被害が生じている。

ⅱ）市街地の整備方針

レベル１の津波に対応した防潮堤もしくは市街地の嵩上げによって、住居エリアの安全性を確保する。適切な土地利用を行って住・商・工の混在を解消すると共に、観光の拠点として早期復興を目指す。

ⅲ）方針の理由

意向調査で半数の住民が現地での居住を希望しているため、現状維持案と防潮堤もしくは嵩上げ盛土等による安全性を確保する案を採用した。

ⅳ）津波に対する避難等の対策

レベル２津波が発生した時は原則として高台、津波避難ビルなどへ避難する。沿岸部の建物の耐火構造化などを行い、安全性を高めるようにする。

③ 南気仙沼地区

東部の沿岸部において、大規模事業者による水産業関連の大規模工場・倉庫が立地している。西部や内陸部には、住宅併用型の工場・事務所と住宅が混在した市街地が形成されていた。

ⅰ）被災状況

気仙沼湾に突出した陸地に位置しており、三方が海や川に面しているため、高潮や津波の被害を最も受けやすい地区であり、今回の震災でも臨港地区の浸水深は7m以上であった。また、約70㎝の地盤沈下が生じており、満潮・高潮時に地区の大半の区域が冠水するなどして、復旧作業に支障をきたしている。

ⅱ）市街地の整備方針

住宅や住宅併用型の工場・事務所については地区内外の高所・高台への移転を支援する。一方、散在する住宅跡地の近隣事業所への斡旋、住宅跡地の買い取り・集約による産業用地の供給などによる、事業継続意欲のある事業所敷地の大規模化と配置転換を促進し、産業の活性化を図る。地区内の3分の1 で土地区画整理事業により地盤の嵩上げや道路網の整備を行い、地区内での居住・事業継続を希望する方の専用住宅、併用住宅、小売店等からなる安全で良好な市街地づくりを進める。

ⅲ）方針の理由

意向調査で、一定数の住民が嵩上げした現地での居住を希望しているため、都市構造現状維持案と内陸移転案との組み合わせを採用した。

ⅳ）移転の対象・方法

災害危険区域内の住宅に関しては地区内の盛土ゾーンもしくは地区外に防災集団移転促進事業を行う。商業用途・盛土ゾーンの宅地に関しては被災市街地復興土地区画整理事業等を行う

ⅴ）津波に対する避難等の対策

上層階や近隣の高所・高台への避難が可能な地域では、低層階への居住制限や土地区画整理事業などの基盤整備を行い、安全で良好な市街地の形成を図る。レベル２の津波に対する安全性の確保が困難な既存の住宅地については、地元住民の意向を踏まえて高台や内陸部に新たな住宅地の形成を図る。

④　松岩・面瀬地区

主要地方道気仙沼唐桑線の沿道に水産加工業や地域の暮らしを支える商業・サービス業店舗が立地している。松岩漁港の後背地は主に住宅が立地している。広域ネットワークである国道 45 号や今後整備が予定されている三陸縦貫自動車道、主要地方道気仙沼唐桑線を結ぶ位置にある。

ⅰ）被災状況

気仙沼湾に突出した形で立地しており、高潮や津波の被害を非常に受けやすい地区で、今回の震災においては 7m以上に達するなど、市街地では浸水深が深かった。

ⅱ）市街地の整備方針

防潮堤や河川堤防の整備、主要地方道気仙沼唐桑線の盛土による 2 線堤化と合わせて、原則として主要地方道気仙沼唐桑線より東側の住宅については、地区内外の高所・高台への移転などの支援をはかる。ただし、地元住民の意向を踏まえて地区内での居住を希望する場合には、低層階への居住制限や土地区画整理事業などの基盤整備により、安全で良好な住宅地の形成を目指す。

ⅲ）方針の理由

基本的に住民の意向に合うようにする。

⑤　漁村・集落地区

丘陵や山林が地形の多くを占めており、漁港を中心として平地部に集落が形成されている。平地部では住宅地の他に商業や農地等に利用されている。こうした地域では特に人口減少の傾向が強く、今後20年以内に55歳以上が5割を超えることが想定され、今後は自主避難等をはじめ地域住民による自治活動に障害が生じることが懸念される。そのため、より安全な場所での居住地の再建を通じて、年齢構成のバランスのとれた持続可能な地域コミュニティの形成を図ることが必要である。

ⅰ）被災状況

主な漁村集落が平地に形成されている地区が多く、高潮や津波の被害を受けやすい特性を有しており、今回の震災でも津波浸水高が 7m以上に達するなど甚大な被害を及ぼしている。

ⅱ）市街地の整備方針

人命の安全性確保視点から、今回の津波で全壊等の甚大な被害を受けた区域を中心に住宅等の立地を制限する区域を設ける。また、住民意向を踏まえ、高所の既存集落内及びその周辺の低未利用地、津波や土砂災害等の自然災害の危険性の少ない高台等を活用した新たな居住地の整備を図る。

ⅲ）方針の理由

用地取得の容易さ・移転後の生活環境等を考慮して選定するとともに、地元住民の要望を考慮した。

ⅳ）移転の対象・方法

被害規模の大きい漁村集落においては、津波被害の少ない高台・高所への移転による新たな居住地整備や被災集落内での安全を確保できる位置に、小学校区などのコミュニティを踏まえた居住整備を行う。一方、比較的被害規模の小さい漁村集落においては、既存集落内での津波被害のない高所への移転などにより安全な居住地整備を行う。

ⅴ）津波に対する避難等の対策

避難地となる高台などと接続し、速やかな避難を可能にする道路を整備・強化する。また、災害時に道路の途絶などにより孤立する恐れのある集落については、緊急時の情報伝達機能や避難手段の確保に努める。

2－3－5　気仙沼の復旧・復興における課題

これまで気仙沼市の特徴・復興計画とその方針を見てきた。ここからは気仙沼市の復旧・復興において問題であると思われる法制度など 10 点についてみていく。

（1）嵩上げ

気仙沼の魚市場や水産加工場の周辺は震災による地盤沈下が激しく、満潮時には水没してしまう地域が多くある。そこで、水産業の復興に先立ち漁港の嵩上げが行われなければならない。しかし、漁港周辺は民有地も多いことから、当初嵩上げ事業の対象とならないとされた。中小企業庁の中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業、水産庁の水産産業共同利用施設復旧支援事業および水産共同利用施設復旧整備事業等はそれぞれ水産業の復興に活用される各府省庁の補助金の対象事業であるが、これらの事業に先行して行われるべき嵩上げがなされなければ事業自体が進まないため、上記事業等との整合性が求められている。

その後漁港の嵩上げが交付金対象とならないことが各地で問題視されたため、石巻市に対しては復興交付金の第 2 次配分で「漁港施設機能強化事業」(基幹事業)として交付金が配分された。一方、気仙沼市では漁港の整備計画が策定されていなかったため、漁港の嵩上げ事業が要望に組み込まれておらず、補助を受けることができなかった。これも気仙沼の水産業の復興を妨げる要因であると考えた。

（2）漁港の建築制限

（1）の問題に加えて、気仙沼市の水産業に打撃を与えたものとして漁港の建築制限がある。平成 23（2011）年 4 月に、宮城県が県内の漁港に建築基準法第 84 条による建築制限を行なった。この場合の特定行政庁とは県もしくは建築主事を置く市町で、宮城県内では仙台市と石巻市が該当し、気仙沼市は本条の特定行政庁にはあたらないため、県の発した建築制限を受ける。

宮城県が建築制限をかけた理由としては、神戸の教訓を活かそうとしたことが大きい[79]。阪神淡路大震災によって当時国際ハブ港として機能していた神戸港は大きく損傷を受け、国際ハブ港としての機能回復・拡充を図ることが遅れたため、その地位を釜山や上海に奪取されることとなった。こうした教訓を活かし、東北においては元の状況に戻すだけの復旧を超えて、10 年・20 年先の復興後の環境変化を見越した展望をたてようとした。そのため、宮城県内においても「復旧」ではなく「復興」を目指すべく選択と集中をはかるために、建築制限をかけた。

しかし、同条の建築制限を受けると津波で倒壊した建物の再建築・修復等が行えないため、できるだけ早く水産業を復興したい企業にとって大きな障害となる。加えて、本震災では「東日本大震災により甚大な被害を受けた市街地における建築制限の特例に関する法律」によって建築制限の期間が平成 23（2011）年 9 月 11 日まで延長され、必要に応じてはさらに二ヶ月の延長措置が可能とされた。これを受けて、水産加工業者の中には、陸前高田市をはじめとする岩手県の近隣市町村へと拠点を移し、気仙沼市から大きな水産加工場が流出してしまった者もいる。この点につき、岩手県は建築基準法第 84 条をかけず、建

79 村井 嘉浩『復興に命をかける』ＰＨＰ研究所(2012 年)

築基準法第 39 条による建築制限を各市町村の判断に委ねたため建築制限をかけなかった市町村が多く、企業流出しなかったとされている。

(3) 魚市場使用料の減免

毎年、気仙沼漁協は卸売金額の 0.5%を市に場所使用料を払っているが、震災により水揚げが激減したため、使用料の支払いが組合にとって大きな負担となっている。一方で、この使用料は気仙沼市の収入源の一つである。平成 22 年度の水揚げ高をベースとして考えると、水揚げ高の 0.5%は約 5.5 億円であり、市の収入の約 2%を占める。卸売高で考えると水揚げ高よりも高くなるはずであるから、市の自主財源にとっては大きな割合を占めることが伺える。市としてもなるべく復興予算を確保したい現状においては、使用料の減免措置をとることは難しい。

現状では公営企業への利子補填制度を利用することとなっており、準公営企業である魚市場においても認められる。この制度は地方公営企業に対して資金手当のための震災減収対策企業債を充当し、これに係る利子の 1/2 の額に一般会計からの繰入を認め、当該繰入額の一部を特別交付税により措置する(利子補填)こととなっているが、金額がわずかであるため市は直接的な財源補填措置を希望している。

(4) がけ地近接等危険住宅移転事業

従来から存在する「がけ地近接等危険住宅移転事業制度」が特区法により特例的に適用されることとなった。本事業は「災害の未然防止を図るため、がけ地の崩壊等による自然災害のおそれの高い土地から居住者自身の自助努力による住宅の移転を支援し、国民の生命の安全を確保すること」を目的としており、対象区域は建築基準法第 39 条第 1 項又は第 40 条に基づく条例により建築が制限される区域および、土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律第 8 条に基づき指定された「土砂災害特別警戒区域」である。これらの区域内で被災した家屋を他の地域で自力で再建する場合に、除却等費（危険住宅の除却等に要する費用)や建物助成費（危険住宅に代わる住宅の建設（購入）に要する資金を金融機関等から借り入れた場合、当該借入金利子に相当する費用)を地方公共団体が補助する制度である。

今回の震災ではこれを津波で流された家を自力で再建する場合に適用することとなった。しかし、法制度では住宅の一部が残存していることが必須要件となっており、津波で土地そのものが流出しているケースでは、被災度の高い者に適用されず、被災度の低い者に適用されるという矛盾が生じており、住民間に不公平感が広がることが懸念される。

(5) 防災集団移転

震災により、約 9,500 世帯が被災しており、新たな居住地確保が必須となっている。新たな造成地は山間部が大半であるが、現行法では一戸当たりの補助限度額が 1,655 万円に

設定されている。山間部を切り開く費用等を含めると補助額を超えてしまうため、防災集団移転に踏み切れないという問題があった（今回の震災においては、防災集団移転の補助限度額が特例として緩和された)。

防災集団移転のもう一つの大きな問題点として住民の合意形成があげられる。防災集団移転促進事業は、被災地域において住民の居住に適当でない区域にある住居の集団的移転を行うための事業であり、移転促進区域内のすべての住宅が移転するための合意が要件であった。そのため、少数住民が反対すると移転できないという問題が発生していたが、現在は全員の合意がない場合であっても、被災者の意向等を踏まえて移転促進区域の区域取りを工夫することにより、希望者のみで事業の進捗を図ることが解釈上可能となった。しかし、移転前地域が穴空き状態となってしまうため、従前地の利用に支障をきたしかねない。

（6）津波復興拠点整備事業

事業要件が 1 自治体あたり 2 地区まで､国費支援の面積上限は 1 地区あたり 20ha までとされている。被災した市街地部は、住宅地や工場・業務地が分散立地しており、箇所数及び面積ともはるかにこれを越える整備が見込まれている。また、事業地はレベル 2 の津波においても復興拠点となることが求められているが、気仙沼市では水産業が中心であるので海岸付近に産業の復興拠点の整備が必要な場合もあり、このような場合においても事業の対象とすることが求められる。

（7）BRT・JR

鉄道復旧の問題点は、経営が黒字である JR 東日本については、鉄道の災害復旧における「鉄道軌道整備法」に基づく鉄道災害復旧事業費補助制度の対象外となり、自己負担で復旧しなければならず、それには莫大な費用がかかってしまう。一方、第三セクター鉄道である三陸鉄道には､経営が赤字であるため 100 億円ほど支援がなされることとなっており、不公平感が出ている。

そこで､気仙沼市は当面の交通手段確保としてJRとの間でBRTによる輸送を決定した。BRT とは Bus Rapid Transit の略であり、歩行者や自動車交通とは隔離された専用レーンを用いて、バスを高速運用する交通システムである。一口にバス輸送といっても、鉄道営業法上の「代行バス」と「振替バス」があり、今回の気仙沼市が導入しているのは「振替バス」である。代行バスが列車の切符でることができる一方で、振替バスでは列車定期券でのみ利用可能であるため、乗り換えに支障をきたすとされている。気仙沼市はあくまで鉄道復旧までの仮措置と捉えており、あくまで鉄道復旧を本復旧ととらえているのに対して、BRT を薦める国土交通省と JR とは意見の相違があることが現状である。

（8）大島架橋

気仙沼市の復興計画には大島架橋を宮城県と進めていくことが盛り込まれている。救急医療をはじめ、地震，津波などの災害時における大島地区住民の安全を確保するとともに、日常生活の利便性向上、気仙沼・本吉地域の産業経済の振興などを図ることが目的である。一方で財源や維持費が莫大なため、実施すべきであるかどうかという点が疑問視されている。というのも、災害時の安全安心を目的としているが、災害が起きた時には橋が絶対に安全であるという保障はなく、橋を使って避難している間に被災する可能性もあり、大島内での防災・避難の充実化が求められるのではないかといったことや、架橋によって大島からの人口流失に拍車をかけるのではないかということが懸念されている。

（9）防潮堤

気仙沼市は集団移転により守るべき資産がない場合に防潮堤の建設を希望しないという地区の要望を認めた。これは住民自らが取捨選択するという意味で一つの価値有る例であると思われる。他方で、守るべき資産がないというが、防潮堤がなければレベル 1 の津波でも防ぐことができず、崩壊する道路が出てくるおそれがある。この場合、災害後の道路復旧と防潮堤の造成とのどちらが効率的かといったことも踏まえたうえで考えなければならないと思われる。

（10）予算

平成 24（2012）年度当初予算は、東日本大震災からの一日も早い復旧・復興を目指すため、関係事業を積極的かつ迅速に進めることとした結果、一般会計当初予算が 1,321 億円と前年度に比べて 4.73 倍となった。一般会計当初予算のうち、通常分 255 億円のほか、震災関連分が当初の 1,066 億円に議会最終日の追加補正分 51 億円を加え、計 1,117 億円となり、過去に例がない巨額の予算規模となっている。当初予算の歳入では、市税が前年度比で 36%、23 億円以上の収入減となり、震災による減額がその要因となっている。

2－4　南三陸町

2－4－1　南三陸

南三陸町は、宮城県沿岸北部、三陸地方に位置している。町内は北側の歌津地区と南側の志津川地区の 2 つに区分することができ、平成 17（2005）年の平成の大合併までは独立した町であった。

その中でも志津川地区は、遠浅波の静かな志津川湾口に面した地区で、古来より天然の良港として知られる．しかし、リアス式海岸のいわば入口にあたる当町は、概して平地が乏しく、八幡川や水尻川の河口がある志津川市街地を除けば、急峻な斜面を有する山間地から海岸線までの距離が短い傾向にあり、可住地面積が少なく住める場所もほかの地域に比べ限られている。また、町の人口のほとんどが沿岸部に集中しており、海岸から離れた山間の集落は小規模で、かつ数も多くないことも特徴の 1 つである。

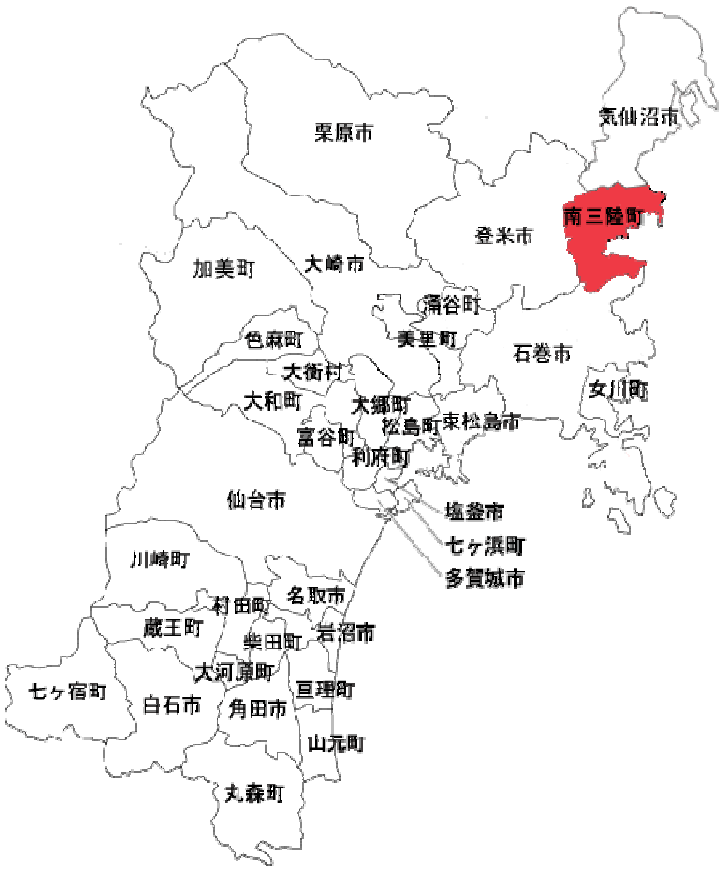


図 2－4－1　南三陸町

出典：農林水産省「市町村のすがた」

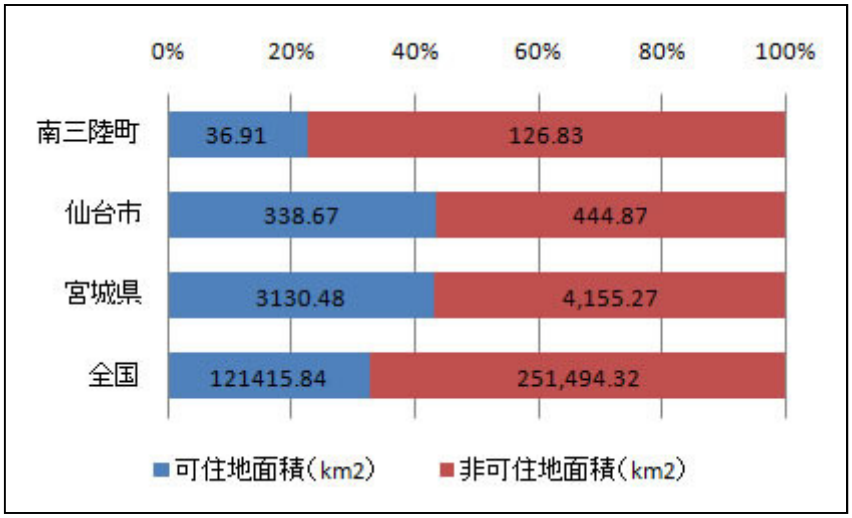


図 2－4－2　南三陸町の可住地面積

出典：東日本大震災　被災地統計データ[80]

（1）　震災前の基礎データ[81]

①　人口

平成 23（2011）年 2 月段階での人口は、約 17,000 人であり、世帯数は約 5,400 世帯である。

表 2 - 4 - 1　南三陸町の人口

	人口			世帯数
	合計	男	女	
2011 年 2 月	17,666	8,655	9,011	5,362

②　産業

豊かな自然を活かした漁業、ならびに水産加工業が南三陸町の主な産業である。第一次産業従事者が町民の 26%を占めていて、特に養殖漁業が非常に盛んで、養殖ワカメや牡蠣の生産高は宮城県内でもトップレベルである。特に歌津地区を中心に養殖されているワカメは、質・量ともに全国トップレベルで評される。加えて遊漁船によるカレイ・ヒラメ釣りや、神割岬（石巻市北上との境界付近）、魚竜「ウタツザウルス」を展示する魚竜館などの観光スポットを抱えており、観光業もまた、漁業・水産加工業などと組み合わせることで、重要な産業の 1 つとなっている。

---

[80]東日本大震災　被災地統計データ
http://www.buildcon.arch.t.u-tokyo.ac.jp/shinsai/html/miyagi_shikuchoson/minamisanriku/tochi.html

[81] 南三陸町の HP に基づき記述。
http://www.town.minamisanriku.miyagi.jp/modules/about/index.php

特筆すべきは町民の町内就業率の高さであり、76%の町民が町内において、主に水産業・水産加工業等に就業している。また、南三陸町内においても産業構造が異なり、卸売・小売業の割合が高いのは同じであるが、建設業の割合が高い入谷、戸倉や、製造業の割合が高い歌津など産業の依存度が地域ごとにおいても異なりを見せる。

③　社会インフラ

町役場は旧志津川町役場をそのまま利用しており、志津川市街地の中心に位置していた。志津川中心部には志津川警察署・合同庁舎等の行政機関や、公立病院などの医療・福祉施設が多く立地し、町の中核をなしていた。一方、歌津地区には、旧歌津庁舎を活用した南三陸支所や漁協の支部などが立地していた。

④　交通

南三陸町は登米市・石巻市・気仙沼市と接しており、国道 45 号線が登米市方面から気仙沼市とへと南北に町を貫いているほか､国道 398 号線も石巻市北上方面から神割岬を経て、登米市方面へと接続している。加えて、登米市東和町までは三陸道が開通し、石巻・仙台方面へのアクセスが容易となった。また、JR 気仙沼線が登米市方面から気仙沼方面へとつながっており、町内には同路線の 5 つの駅が存在していた。

2－4－2　被災状況[82]

（1）地震・津波データ

・3 月 11 日 14：46　南三陸町志津川・歌津ともに震度 6 弱を観測
・3 月 11 日 14：49　大津波警報令（注意報解除は 3 月 13 日）
・3 月 11 日 15：15～25 頃　津波到達

震源に近く、仙台市・仙南よりも到達までの時間が比較的短かった。また、浸水深 21.5 m（志津川）であり、市街地の大半が浸水・流失している。

（2）津波被害

人的被害は、死者数 444 名、行方不明者 349 名、死者・行方不明者 793 名となり、全人口の 4.49%が死亡もしくは行方不明となる甚大な被害となった。避難者は、最多時（2011 年 3 月 20 日）で 9753 人の全人口の 50%以上が避難している。

（3）土地・建物被害

浸水面積約 1,145ha、浸水面積人口 14,933 人、罹災個数 3,301 戸（罹災率 60.93%）の被災をし、多くの農地で塩害が発生した。

---

[82]南三陸町復興震災復興計画に基づき記述。
http://www.town.minamisanriku.miyagi.jp/uploads/ftp_common/sakuteikaigi/20111226honpen.pdf

（4）公共施設の被害状況

志津川中心部で残った施設は、ベイサイドアリーナ（体育館）、志津川小学校、志津川中学校程度であった。役場・警察署・志津川病院・駅・公民館・コミュニティーセンター・排水処理施設等は軒並み使用不能、歌津地区は一部小学校すら流出し、総合支所等の施設は使用不能になった。

（5）公共インフラの被害状況

①　道路

震災後数日は、国道 45 号線は随所で通行不能になり、歌津大橋は落橋した。国道 398 号線の登米から志津川区間は通行可能であったが、そこから先の石巻方面は通行不能であった。現在はおおむね通行不能であるが、一部陥落箇所がある。

②　上下水道

震災当初、上下水道は全域で断水し、復旧開始は 5 月頃からであった（6 月 10 日時点で復旧率 2.5%）。遅れた要因として、下水道優先で整備を行っていたことが挙げられる。

雨水排水施設も被災し、一部水浸しになる地域もでている。

③　その他

気仙沼線は、南三陸町内の全線で運転中止し、戸倉地区など一部区間で線路が流出している。電気は、4 月 20 日までに概ね通電再開している。

（6）産業基盤の被災状況

漁業関係では、各地の漁港で防波堤が破壊され、深刻な地盤沈下が発生している。漁船は 8 割方流出、養殖のいかだや漁具もほとんど流され、水産加工場は内陸に立地していたものを除き全滅であった。平成 23（2011）年 10 月に、総事業費約 1 億 8,900 万円[83]の仮設魚市場が開業している。

2－4－3　住民意向調査[84]

（1）調査方法

調査期間は平成 23（2011）年 12 月 5 日～平成 24（2012）年 1 月 6 日（平成 24 年 2 月 23 日到着分まで有効）において行われた。調査対象者は 5 戸以上の津波被災家屋があった行政区（57 行政区）内の全世帯（4,315 世帯）を対象とした。抽出方法は、平成 23（2011）年 3 月 11 日時点の住民基本台帳より抽出することとなった。調査票は、郵送による配布・

[83] 費用のうち国庫補助金が約 6 割、残りの 4 割を公共財団ヤマト福祉財団からの寄付によって完工された。

[84]南三陸町 HP『今後の移転先と住まいに関する意向調査』

http://www.town.minamisanriku.miyagi.jp/uploads/photos1/2298.pdf

回収となり、調査票全体の配布数は 4,315 票で、回収数は 3,514 票、回収率は 81.4%になった。調査にあたっては、被災の有無とともに調査時点で高台移転や災害公営住宅入居、町外移転などの基本的な意向ごとに調査内容を区別して必要な設問をきめ細かに把握するため、4 種類の調査票を配布し、該当するもの一つに回答に対して回答を行うようにした。

調査票Ⅰは、「『被災しておらず、現在の場所に住み続ける予定、または別の場所に移転する予定』の世帯、または『被災したが、南三陸町外に自分で移転している、あるいは移転する予定の世帯』」が回答した。

調査票Ⅱは、「被災しており、町が整備する高台に移転し、自力で住宅を建てる予定の世帯」が回答した。

調査票Ⅲは、「被災しており、町が整備する災害公営住宅への入居を予定する世帯」が回答した。

調査票Ⅳは、「『被災しているが、町が整備する高台への移転を予定しない世帯』、または『移転についてはわからない、あるいは検討中』」の世帯が回答した。

(2) 調査内容と結果

① 世帯の状況

現在の居住形態については（震災前と異なる住居に住む場合)、仮設住宅（58.0%)、賃貸住宅・災害公営住宅[85]（19.1%）と 77.1%を占め、持ち家は 12.3%に留まっている。震災前の住居を見ると、持ち家（77.1%）と持ち家（店舗兼住宅）を含むと 8 割を超え、震災前と後では住居の形態が大幅に変わったことが見て取れる[86]。意向調査においては、今後の希望する住居形態として、災害公営住宅、防災集団移転、自力再建、検討中ともにそれぞれ約 20%の回答があり、再建方法も多様な回答となっている（表 2－4－2)。そして、持家（一戸建）を希望する住民が約 8 割となっているが、高齢者は再建資金の確保などが難しく、実際には希望と現実のずれに直面する可能性が高い。

表 2－4－2

	災害公営住宅	防災集団移転	自力再建	被災無等	検討中
回答数	652	747	645	784	605
構成割合	19.0%	21.8%	18.8%	22.8%	17.6%

② 移住の意向の可能性

「被災していないが現在お住まいの住宅とは別の場所に移転する予定」の結果として、「町内に仕事がない」「津波被害のない所に住みたい」がそれぞれ 19%を占めているように、

85 みなし仮設住宅も含む

86 「南三陸町の復興まちづくり」に関する意向調査結果（平成 23 年 11 月）
http://www.town.minamisanriku.miyagi.jp/uploads/photos1/2218.pdf

雇用面と安全面が課題となっている。またそれ以上に、「その他」が 30%を占め多くなっており、被災者ごとに個別の理由や事情で人口流失が起こっている。「被災したが町外移転、又は移転予定」と答えた住民の結果は、町全体では「津波被害のない所に住みたいため」が 24%を占め最も多くなっているように、被災世帯と被災していない世帯では、そもそも考え方が違うことが伺える。

③　高台移転

今後、災害公営住宅を希望する住民と、町が整備する高台移転予定の住民を比較するとⅰ)高台移転を予定する住民の方が、震災前の持ち家率が著しく高いこと、ⅱ)高台移転を予定する人の方が「無職」とする人々の割合が低く、「漁業」とする割合が高いことが分かる。

災害公営住宅を希望する住民は、世帯主が、60 代及び 70 代で過半数を超え、高齢であること、また、現在、仮設住宅に住む被災住民が約 8 割となっている。また、震災前の職業についても高齢であることを反映して、無職が 37%と最も高く、震災後も無職が 53%と極めて多く、厳しい結果となった。

④　考察

以上の結果をまとめると、ⅰ）震災前のような高水準の持ち家率にまで回復することは難しいこと、ⅱ）災害公営住宅を希望する住民は、高齢者が多く収入も少ないために、高齢者を意識した住宅づくりが必要になることがうかがえる。

2－4－4　災害公営住宅の整備計画[87]

(1) 整備計画の趣旨

前述した住民意向調査を反映して、災害公営住宅の整備計画を立てている。災害公営住宅の入居希望者は、総回答数 3,433 戸のうち 652 戸(19.0%)の回答がなされている。建設戸数の目標は、最大 1,000 戸を予定し、地区別建設目標戸数は、志津川を中心として 700 戸、歌津 140 戸、戸倉 110 戸、入谷 50 戸とされており、さらに平成 25 年から始まり平成 28 年までに建築を終えることを想定している。

建設手法は、町職員のマンパワー不足を想定しているため、買い取り方式を優先させ、県などに対して業務委託をすることで、マンパワー不足を解消していく。建築様式は、鉄筋コンクリート（集合住宅）が全体の 80%と計画され、残りの 20%を地元の林業・建設業の地元発注分を検討する木造（戸建・連棟住宅）を想定している。災害公営住宅の特色ある取り組みとして、①南三陸町産材を活用した木造住宅の建設、②太陽光発電、雨水利用等の環境配慮型住宅の建設、③コレクティブハウジングの検討、④ペット共生住宅の検討、⑤応急仮設住宅の恒久住宅化の検討、⑥将来における適切な集約管理を示している。

---

87 災害公営住宅整備計画概要版をもとに記述。
http://www.town.minamisanriku.miyagi.jp/uploads/ftp_common/fukkou/gaiyo.pdf

(2) 災害公営住宅の意向調査

災害公営住宅の意向としての特徴は、①新たに整備する高台を希望する住民が多数（入谷地区のみ例外であり内陸地域の集落内が多数)、②周辺に医療・福祉施設、商業施設を希望する、③入居が遅くなっても希望地区に住みたい、という以上の 3 点が地区別にみても共通して見られた。

また、家賃低廉化が始めの 5 年間において災害公営住宅では行われる予定であるが、5 年間後からは家賃の負担額が上昇する。この家賃低廉化期間後に継続的に居住し続けるかという質問に対して、「入居要件緩和期間は公営」と答えた人が、志津川地区（11.5%)、歌津地区（24.4%)、戸倉地区（8.2%)、入谷地区（24.4%)、どこでも（5.7%）と回答されていることからも分かるように、一時的に災害公営住宅を利用する人々も想定され、災害公営住宅の過剰供給も起きる可能性がある。

表 2－4－3　災害公営住宅の地区別建設戸数

地区名	志津川	歌津	戸倉	入谷
建設戸数	700 戸	140 戸	110 戸	50 戸

2－4－5　復興計画[88]

(1) 復興の基本理念

復興の基本理念として、「『自然・ひと・なりわいが紡ぐ安らぎと賑わいのあるまち』への創造的復興」が掲げられている。

(2) 計画期間

復興計画は、平成 23（2011）年度を初年度とし、平成 32（2020）年を目標年度とする「10 年間」の計画とする。

計画期間は、「復旧期 (2011 年～2013 年)」、「復興期 (2012 年～2017 年)」、「発展期 (2014 年～2020 年)」の大きく 3 つに区分され、「復旧しながら、復興し、復興しながら発展する」を実現していく。

(3) 目指す町のかたち

目指すまちづくりの目標として、図 2 - 4 - 3 に示すように、①安心して暮らし続けられるまちづくり・②自然と共生するまちづくり・③なりわいと賑わいのまちづくりを想定している。

[88]南三陸町復興震災復興計画に基づき記述する。
http://www.town.minamisanriku.miyagi.jp/uploads/ftp_common/sakuteikaigi/20111226honpen.pdf

「安全」と「なりわい再生」に対する住民の要望の高さを考慮して、自然との共生、安全で豊かな南三陸町の創出を目指している。

また、新しいまちづくりを進めるにあたり、復興を先導し、他の取り組みなどへの波及効果が期待される 5 つのプロジェクトをシンボルプロジェクトとしている。シンボルプロジェクトとしては、ⅰ）津波を守る教訓伝承プロジェクト、ⅱ）被災者の生活支援プロジェクト、ⅲ）命を守るロードプロジェクト、ⅳ）まちの賑わい復活プロジェクト、ⅴ）「絆・感謝」プロジェクトが挙げられている。

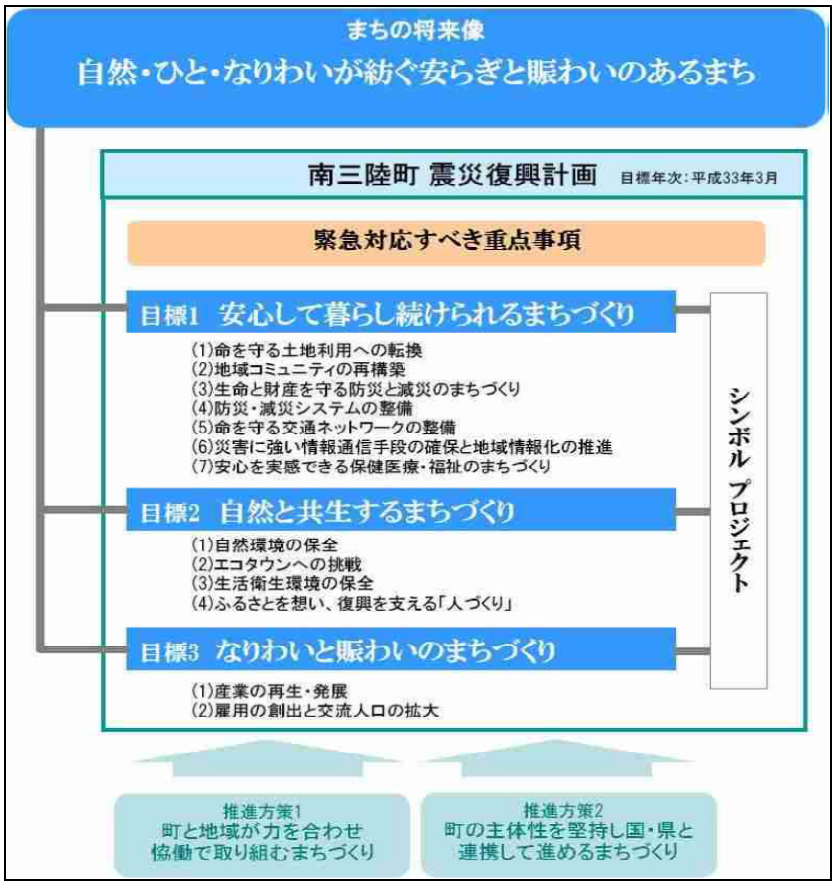


図 2 - 4 - 3　復興計画の体系

出典：南三陸町 HP

(4) 土地利用のあり方

新しいまちづくりとして、今後の防災・減災対策に向けては、「逃げやすいまちづくり」を柱とし、ハード・ソフト施策の適切な組み合わせに取り組む計画である。今回のような「最大クラスの津波」に対しては、避難を基本としつつも、避難が困難な夜間の津波や要援護者へ対応するため、公共施設や住まいなどの高台配置や避難施設の整備など多重防御の推進により、被害を最小限に抑える施策を講じていく。一方、最大クラスの津波より津

波の高さは低いものの、比較的短い間隔で繰り返し被害をもたらす「発生頻度の高い津波」に対しては、将来発生が予想される地震・津波を想定して防潮堤を整備するなど、より安全性の高い町に向けた施策を講じていく（図 2－4－4）。

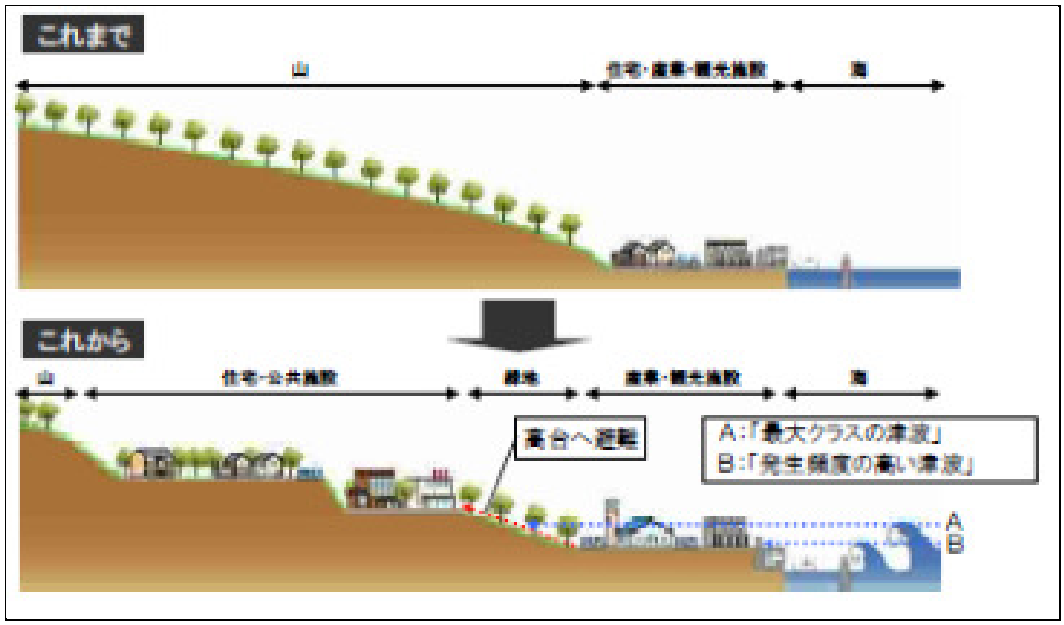


図 2－4－4　南三陸町の土地利用のあり方
出典：南三陸町 HP

（5）土地利用計画

市街地・漁村集落の復興に向けて、ゾーニングを行う。例えば、志津川地区は、居住ゾーン・公共公益ゾーンを設けることで、高台に住宅地や公共施設周辺を造成することで安全な居住空間を確保する（図 2－4－5）。

2－4－6　南三陸町における復旧・復興の問題点

（1）人口流失

震災で最も被害を受けた地域の 1 つであり、人的損失も大きく（全人口の 4.49%が死亡もしくは行方不明）、人口も震災前から約 2,400 人減少している[89]。また震災復興計画においては、平成 33（2022）年までの人口を推計したところ、13,365 人まで減少することが予想され、高齢化率も平成 33（2022）年までの人口を推計すると高齢化率（65 歳以上人口割合）は、35.9%になることが予想されている。このような人口減少及び高齢化に対応したまちづくりを考えていかなくてはならない。

[89] 南三陸町ＨＰ
http://www.town.minamisanriku.miyagi.jp/modules/about/index.php?content_id=78

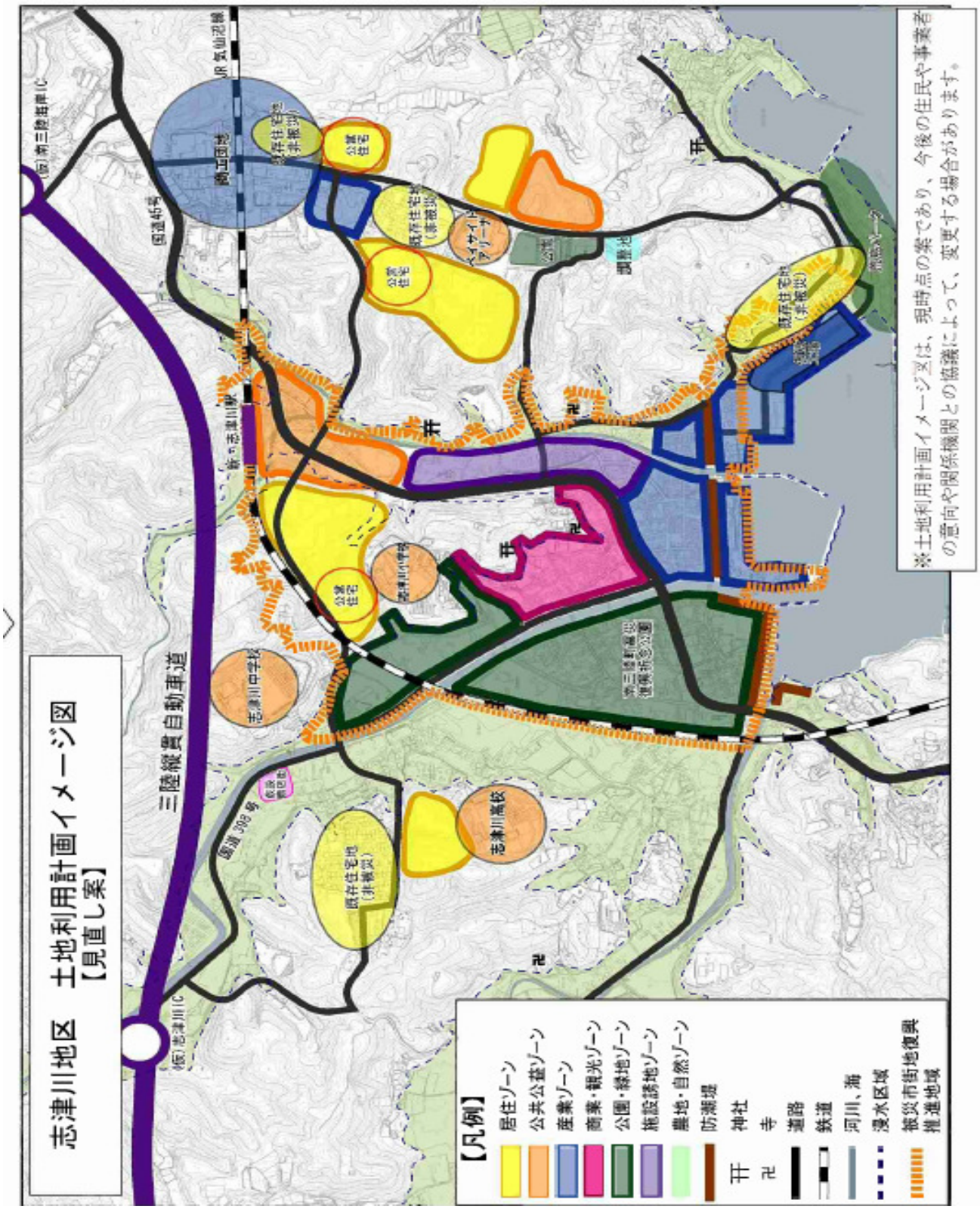


図２－４－５　志津川地区　土地利用計画イメージ図

出典：南三陸町 HP

(2) 産業の再生

産業も大きな被害を受けている。町民の町内就業率が 76%であり、主に水産業などで働いていることからも、水産業が復興しないかぎり、人口流失は避けられない。水産業の復興や、新たな産業をどのようにおこしていくのかということが課題となっている。また、観光業と漁業・水産加工業などが一体となって重要な産業となっていたために、漁業が復興しなくては、観光業もまた復活していかない。

(3) 高台移転

南三陸町の特徴として、漁港ごとに小さな集落が形成されている。このために、防災集団移転促進事業も各集落単位で候補地を決定するため、複数の集落で連携して高台移転をするよりもコストが膨大になるおそれがある。さらに、職住分離を明確にしているために、平地が非常に少ない地域においては、高台を宅地造成する必要があり、宅地造成をするコストや、高台の候補予定地に私有地がある場合にも買い上げをせねばならないために総額でみていくと非常に高額になってしまう。

(4) 予算の執行

また、平成 24（2012）年の復旧・復興関連予算の関係予算が約 289 億円となった影響もあり、一般会計予算総額約 355 億となっている。この規模は、平成 23（2011）年度当初予算と比べ約 3.8 倍の大幅増となり、過去に例のない予算規模であり、使い方の点において課題が出てきてしまうおそれが出てくるかもしれない[90]。

(5) 災害公営住宅の一時的利用

2－4－4 でも指摘したように、家賃低廉化をする入居要件緩和期間中の一時的な利用を考える人々が意向調査からうかがえ、災害公営住宅を自力再建ができるまで一時的に利用する、「第二の仮設住宅」も考えられる。「第二の仮設住宅」のような利用の仕方がなされれば、①本来入居するべき人の入居が阻害される恐れがあること、②災害公営住宅の供給過剰から建設コスト、ランニングコストが余計に発生して、町の財政を逼迫しかねない。

[90]広報みなみさんりく　平成 24 年 6 月号 (第 76 号) p.p.2－3
http://www.town.minamisanriku.miyagi.jp/uploads/ftp_common/kouhoupdf/2012060203.pdf

2－5　女川町

女川町は宮城県中部、牡鹿半島に位置する。「平成の大合併」によって周辺の市町村（牡鹿町・雄勝町など）が石巻市と合併した際にも、女川町は合併の道を選択せず、その結果周囲を石巻市に取り囲まれるようなかたちとなっている。

女川町も周辺の市町村と同様、豊かな海に恵まれ、水産業・水産加工業が盛んであるが、特筆すべきは後に詳しく述べる東北電力女川原子力発電所の存在である。同発電所は女川町内において非常に多くの雇用を創出しているだけでなく、同町の財政力を地方交付税不交付団体とするほどに盤石なものとしている。

こうした特殊な事情についても触れつつ、女川町の特徴と、復旧・復興における課題について記述する。

図 2－5－1　女川町の位置

出典：農林水産省　市町村のすがた

2－5－1　女川町の震災前の様子

（1）震災前の基礎データ

①　人口

平成 22(2010)年に行われた国勢調査によると、人口は以下の通りであった（表 2－5－1）。女川町の人口は近年減少傾向にあり、平成 17（2005）年と比較して 672 人減少している。また生産人口についても、減少傾向が続いている。

表 2－5－1　女川町の人口

	人口			世帯数
	合計	男	女	
平成 22 年	10,051	4,887	5.164	3,968

出典：総務省　平成 22 年国勢調査

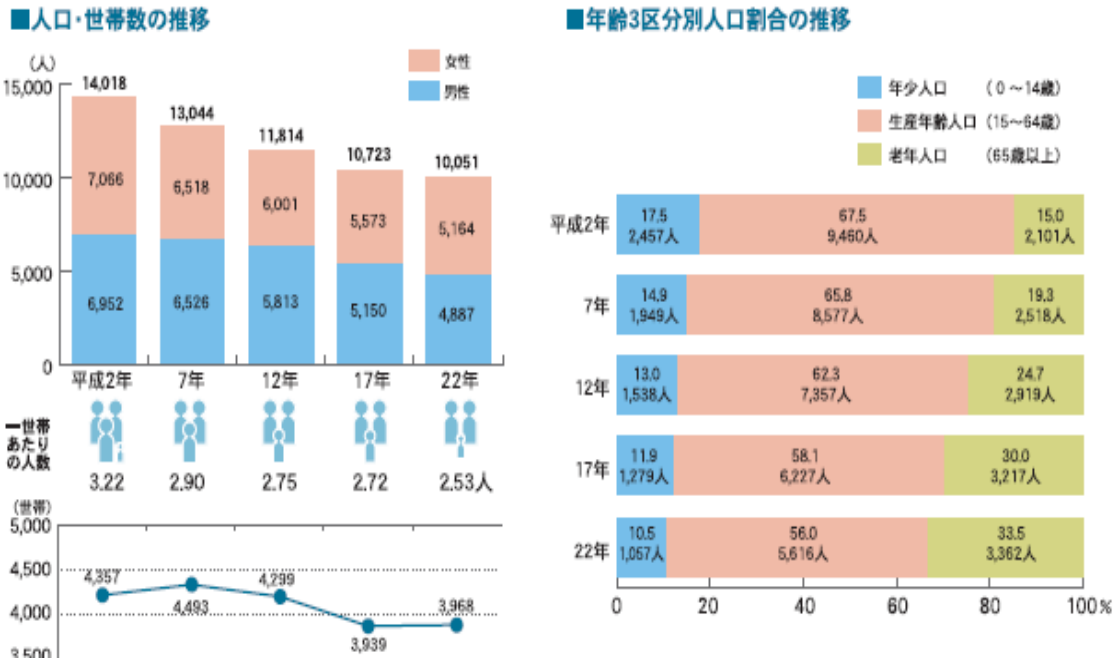


図 2－5－2　女川町の人口推移と年齢別割合

出典：女川町 HP[91]

②　産業

周囲を海に囲まれる女川町では、近隣の石巻市牡鹿町や雄勝町と同様、水産業及び水産加工業が盛んである。平成 22 年には人口のおよそ 14.7%が漁業に従事している他、23.9%が製造業に従事していることから（女川町においては製造業のうち水産加工業の割合が大きい)、多くの町民が海に携わる仕事に就いていることがうかがえる。特にサンマの水揚げ量は全国有数で、根室、気仙沼に次ぐ水揚げ量を誇る。

その一方で東北電力女川原子力発電所も多くの雇用を創出しており、原子力発電所及び関連産業に従事する町民も多い。加えて多くの東北電力や関連会社の従業員が女川町に集まることもあり、それに関連して、飲食店やタクシーなど他業種に対しても、女川原子力発電所が存在することによる経済波及効果が発生しているといわれる。

91 http://www.town.onagawa.miyagi.jp/pdf/20120326.kokusei.22nen.pdf（平成 25 年 1 月 8 日最終アクセス）

女川原子力発電所（出典：朝日新聞 HP）[92]

女川さんま祭り

③　社会インフラ

女川町はその中心部と周辺の高台に、役場、消防署、体育館、小中学校など社会インフラの多くが整備されている。また半島部には東北電力女川原子力発電所や女川原子力 PR センターが存在し、また小中学校も設置されている。

④　交通

JR 石巻線が美里町（旧小牛田町）・石巻市方面から延び、町内には浦宿駅と女川駅が設置されている。なお、女川駅は JR 石巻線の終着駅である。

また、国道 398 号線が石巻市方面から、女川町内中心部を経由した後に、石巻市雄勝町・南三陸町・登米市方面に向けて伸びている。加えて宮城県道 220 号牡鹿半島公園線（通称：牡鹿コバルトライン）が女川町から石巻市牡鹿町鮎川方面に伸び、女川町・旧牡鹿町の重要な観光ルートとなっていた。

2－5－2　被災状況

（1）地震・津波データ

・3 月 11 日 14：46　女川原子力発電所にて震度 6 弱を観測[93]

・3 月 11 日 14：49　大津波警報令（注意報解除は 3 月 13 日）

・3 月 11 日 15：20 頃　津波到達

女川町は東日本大震災の被災地の中においても、最も激甚な津波被害が発生した地域の 1 つである。津波は女川の湾深くまで到達しており、国道 398 号線沿いでは浦宿地区へ抜ける高台のすぐ手前まで波が押し寄せた他、昭和 35（1960）年のチリ津波では被害は発生しなかった清水地区などでも甚大な被害が発生している。

[92] http://www.asahi.com/special/10005/TKY201103300517.html　平成 25 年 1 月 25 日閲覧

[93] 女川町内の検測所は後の津波により流出しているため、データが存在しない

（2）人的被害

人的被害は、死者数 553 名、行方不明者 268 名、死者・行方不明者の合計が 821 名となり、全人口の 8.77%が死亡もしくは行方不明となった。女川町は全人口に占める死者もしくは行方不明者の割合が、被災地において、最も高い自治体である。

避難者は、最多時（2011 年 3 月 13 日）で 5,720 名であった。

（3）土地・建物被害

女川町では 320ha の土地が津波により浸水したほか、女川町内の全住宅 4,411 棟のうち、およそ 66%にあたる 2.924 棟が全壊し、147 棟が大規模半壊、200 棟が半壊、600 棟が一部損壊と、町内の 80%以上の住宅に何らかの被害が発生している。

また JR 女川駅前と女川漁港を中心に存在していた中心部の商店街等も、津浪被害を受けて軒並み壊滅し、僅かに高台に位置していた商店やガソリンスタンドが残るのみである。

（写真は女川町内の様子。津波によりビルが横転しているほか、中心部は壊滅状態である。）

（4）公共施設等の被害状況

①　公共施設

女川町役場を中心とする公共施設の多くが被災し、全壊、または使用不能な状況に陥った。しかし高台に位置していた運動公園や小学校、女川町立病院（平成 23（2011）年 10 月より介護施設を兼ねた女川町地域医療センターに改組）などは津波被害を受けず、発災当初から避難所等として機能した。現在は運動公園付近の高台に、女川町仮役場や、仮設の消防署などが設置されている。

②　交通

JR 石巻線は平成 25 年 1 月 25 日現在、石巻市渡波駅から女川町女川駅の間で運転を取り止め、同区間でバスによる代行輸送が行われている。また牡鹿コバルトラインは土砂崩れの発生により、一部区間で通行ができない状況が続いている。

（5）産業基盤の被害状況

①　漁業・水産加工業

津波被害と地盤沈下により、女川漁港や魚市場、周辺の冷蔵施設・水産加工施設等の復旧が課題となっていた。今日までに漁港や魚市場については復旧工事が進んだ他、カタール政府からの支援により大型冷蔵施設が建設されるなど、漁業・水産加工業に係る基盤の復旧が進みつつある。しかしその一方で、水産加工業の主な担い手である中小企業の復旧が必ずしも迅速に進んでいるとは言えない状況も指摘されている。

②　東北電力女川原子力発電所

東北電力女川原子力発電所は、発電所が高台にあったこと、予備電源を失わなかったことなどの理由で、大量の放射能漏れなどの深刻な事故は発生せず、震災後も平穏を保った。ただし平成 25（2013）年 1 月 25 日現在、1 号機、2 号機、3 号機ともに停止中である。

2－5－3 住民意向調査

本節では女川町が後に述べる「女川町復興計画」を策定することに伴い、平成 23（2011）年 8 月から 10 月にかけて実施した、町民意向調査の結果概要について記述する。なお調査対象は女川町内全世帯、郵送による調査で、調査票発送世帯数 3,510 に対して、有効回答数は 2,146 であった。

（1）現在の居住地

現在の居住地を尋ねたところ、仮設住宅と答えた世帯が 30.3%、被災前と同じ住所と答えた世帯が 30.1%であった。なお、被災前と同じ住所と回答した世帯のなかには、被災を免れた世帯の他に、応急的な修理を施して居住しているケースも多いと想定される。

また「町外」という回答も 22.9%存在し、町外避難を余儀なくされる住民を多いことが浮き彫りとなった。

（2）建物の所有状況と今後の希望

建物の所有状況調査では、震災前は 75.3%が一戸建て（所有）であり、持ち家率が非常に高かったことがうかがえる。しかし今後の住居再建における希望では、持ち家の希望は 49.8%に留まり、公営住宅への入居を希望すると回答した率が 14.2%にのぼった。これは被災した世帯が、高齢化していて再建資金を確保できないなどの理由から、持ち家を再建することができないケースが多いことが原因と考えられる。

（3）再建希望場所

再建希望場所を尋ねたところ、「震災前と同じ居住地」「震災前と同じ地域」という回答が合計で 30%を超えている。一方で「震災前の居住地近くの安全な高台」「町中心部の安全な高台」「安全な高台（場所にこだわりなし）」という回答の合計も 30%を上回り、高台移

転を求める声と、現地再建を求める声が拮抗している様子がうかがえる。また「女川町外」という回答も 11.1%存在し、人口流出の懸念が高まっている。

なお、地域別にみた場合、女川町中心部よりも半島部において、高台移転を求める声が大きくなっている。これは半島部のほとんどの集落が全壊・流出していること、また地域ごとにまとまって移転を行うことを想定しているケースが多いことなどが影響していると考えられる。

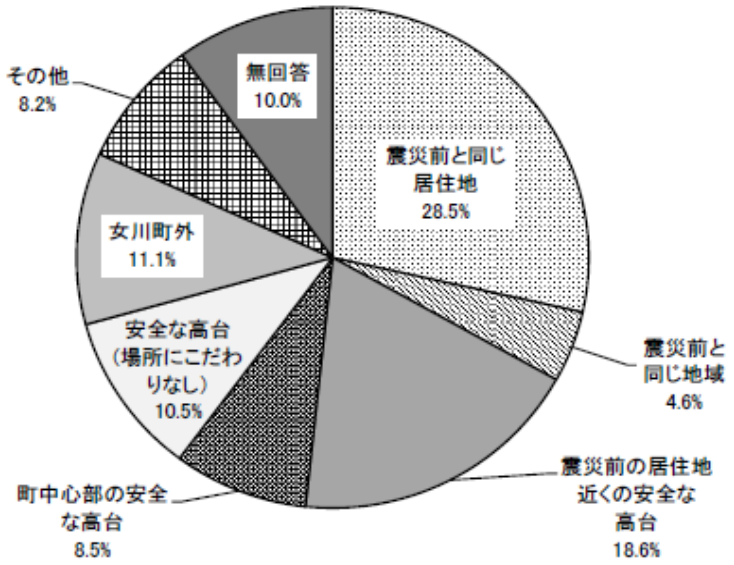


図 2－5－3　再建希望場所

出典：女川町 HP

（4）再建に際するコミュニティのあり方について

「できるだけ震災前の近隣地域の人たちとまとまって暮らしたい」という回答が最も多く、45.1%にのぼった。その一方で「再建場所は独自に選びたい」という回答や、「新しい地域で新たな地域コミュニティをつくり暮らしたい」という声も、それぞれ 25.6%、6.5%と、一定数存在することが明らかとなった。

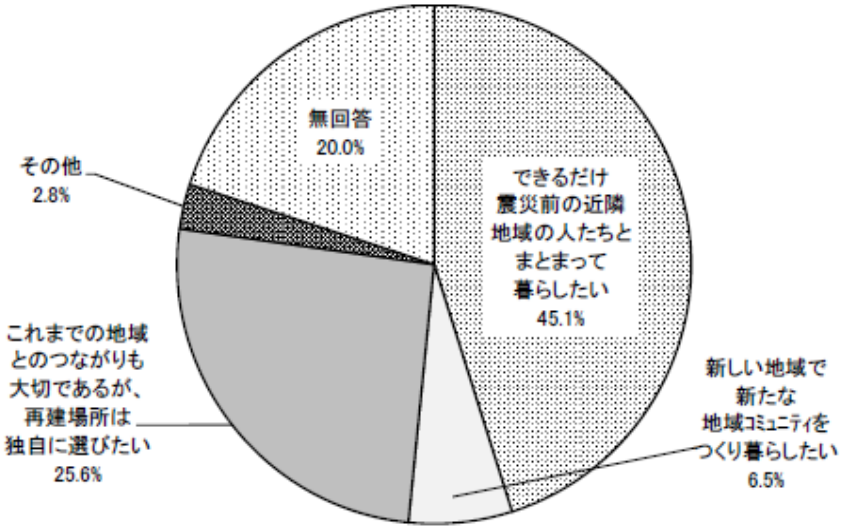


図 2－5－4　再建に関するコミュニティのあり方

出典：女川町 HP

（5）就労についての調査

就労状況に関する調査では、23.1%が自営業、30.8％が会社員等、パート・アルバイトが6.2％、無職が 24.9%などという結果となった。無職のうちわけとしては、高齢化が進みつつある女川町においては、年金生活者の割合が大きいと想定される。

そのうち、「無職」「その他」「無回答」の回答者を除いたうえで、職種について尋ねたものが以下のグラフである。

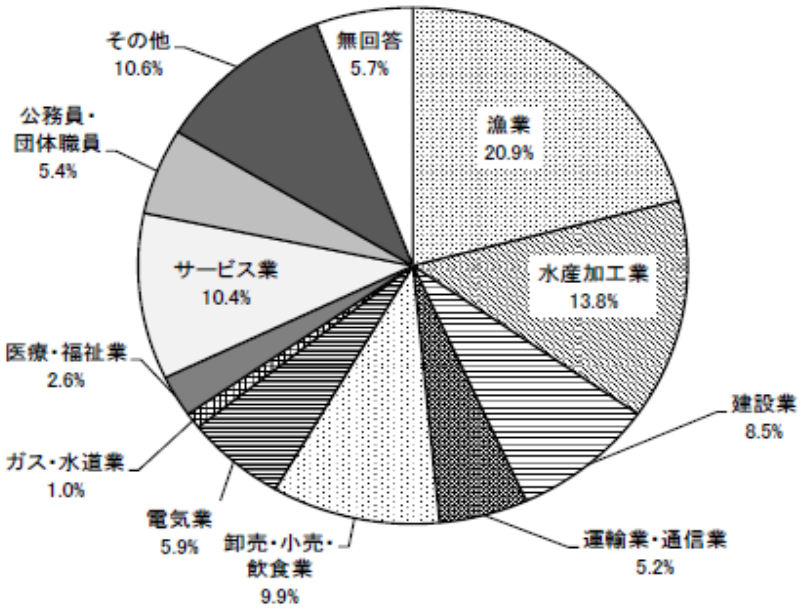


図 2－5－5　職種について

出典：女川町 HP

漁業（20.9%）と水産加工業（13.8%）のウェイトが大きいことがわかる。女川町は前述の通り漁業と水産加工業が非常に盛んな町であり、多くの水産加工工場が立地し、多くの雇用を生んでいた事実が、町民の就労に関する調査からも明らかとなったといえる。また「卸売・小売り・飲食業」「サービス業」についても、魚市場で水揚げされる魚介類の卸売業者や、新鮮な海産物を求めて来訪する観光客をターゲットとした飲食店・観光施設など、何らかのかたちで「海」とつながりがある雇用形態も多いと思われる。

またその一方で、電気業も 5.9%存在しており、女川原子力発電所の存在が雇用ベースにおいても相当程度の影響を及ぼしていることが分かる。

2－5－4　女川町の復興計画

女川町の復興計画は平成 23（2011）年 9 月に策定され、平成 23 年から平成 30（2018）年までを計画期間としている。なお女川町では、震災前に策定中であった「第五次女川町長期発展計画」に基づく各種施策の実施を図る予定であった。しかし、震災の発生をうけ、同計画の策定を一時停止したうえで、「女川町復興計画を策定し、あらゆる施策に優先」させることとした。

（1）目標と構成

復興の目標を「とりもどそう　笑顔あふれる女川町」と設定し、「防災」「産業」「住環境」「保健・医療・福祉」「人財育成」について、今後優先して実施していく施策について定めている。また、みなとまち女川として、ハード偏重を改め、「減災」を復興計画の理念として位置づけている点も特徴である。

（2）防災

どの施策も未曾有の被害が発生した東日本大震災の経験に照らし、住民の生命・財産を守るため、必要なインフラ整備等を実施するという内容である。

① 港周辺部の土木構造物等の整備
② 津波避難対策の構築
③ 防災上重要な施設の集約・拠点化
④ 学校等避難所の機能の強化
⑤ 防災道路ネットワークの整備
⑥ 自立型エネルギーの整備
⑦ 地域防災力の強化
⑧ 災害遺構の保存等
⑨ 地域防災計画の見直し

（3）産業

まちの基盤産業である漁業・水産加工業を早期に再開させることに加え、また金華山観光など観光業の復活もうたっている。また現在、女川高校グランドに立地している仮設店舗も、同項目に基づいて提供されたものである。

① 水産業の応急復旧による早期再開
② 漁港の再整備と水産業の再生
③ 商工業の再生
④ 新たな雇用の創出
⑤ 観光の再生・創出

（4）住環境

（1）の「防災」と密接にリンクしつつ、安全な居住地を中心部・離半島部問わず、迅速に確保するための施策を中心に記載されている。具体的な事業メニューとしては、防災集団移転促進事業（1－6－2）や、被災市街地土地区画整理事業（1－6－1）があげられる。

① 応急仮設住宅の確保
② 町中心部の安全な居住地の確保

③　離半島部の安全な居住地の確保
④　恒久住宅の再建・供給
⑤　公共交通機関の再開・整備

（5）女川町の土地利用計画

女川町では、防災集団移転促進事業と、被災市街地土地区画整理事業とを組み合わせることにより、新たな安全な居住地確保を目指す方針である。

具体的には中心部に商業施設や観光交流エリアを整備し、その背後地等を切り土して集団移転を実施するものである。また浦宿へつながる街道沿いには、盛り土による住宅エリアも整備される。また、水産業・水産加工業の拠点となる魚市場周辺の地域の一部について、早期復旧をはかるために区域を設定し、一刻も早い地場産業の復旧・復興を図るとしている。

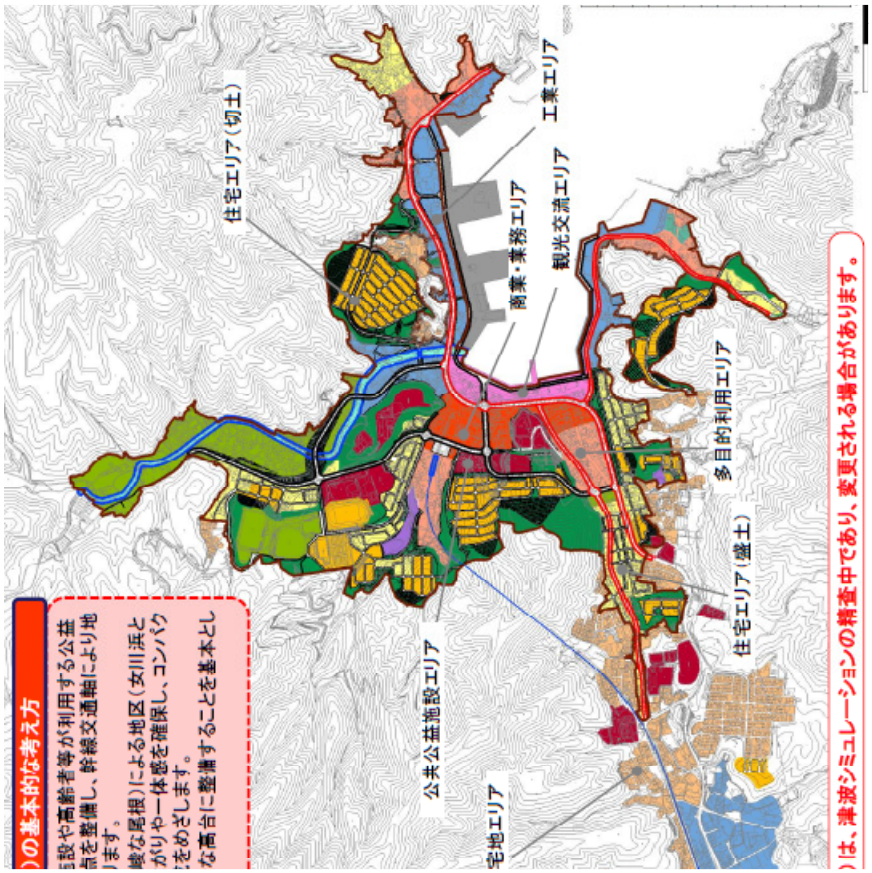


図 2－5－6

出典：女川町 HP

2－5－5　女川町における復旧・復興の課題

（1）人口減少・人口流出の抑止

女川町では平成 23（2011 年）3 月からの 1 年間で、人口が約 17%減少している。これは東日本大震災によって 500 名以上の方が亡くなられたことのみに起因するのではなく、住民意向調査でも明らかとなったように（2－5－3（1））、人口が町外に流出していることも大きな原因となっている。これほどまでに人口流出が進めば、過疎化が進み、町の産業の復旧・復興が遅れることにもなりかねない。

女川町ではこうした人口流出の動きに対して、定住促進補助金制度を創設し、女川町内に土地を購入し、かつ新築の物件を購入した場合に 200 万円、中古住宅の場合 100 万円をそれぞれ補助するという、独自の支援策を打ち出している。こうした施策により、どこまで人口流出を抑えることができるかが注目される。

（2）水産加工業・水産業の早期復旧・復興

人口流出にも関連し、町民の就労の場を早期に復旧・復興させる必要があると考えられる。現状では漁港や魚市場などハード面については復旧が進みつつあるが、水産加工業・製氷工場などの主な担い手である中小企業の復旧が遅れている。

また漁業・水産加工業の産業規模自体が縮小しつつある今日の日本において、女川というブランドをいかに維持・発展させ、商圏を広げていけるかも重要である。

（3）離島・半島部における復旧・復興

女川町半島部に存在する漁業集落や、離島である江島の復旧・復興の遅れを指摘する声も存在する。女川町中心部の復旧・復興を図りつつ、こうした小さな集落の復旧・復興のあり方について、漁港再編や六次産業化支援等も検討しつつ、議論していく必要があると考える。

（4）女川町と周辺自治体間における支援格差

女川町は東北電力女川原子力発電所が存在することから、電源三法交付金及び原子力発電所がもたらす固定資産税収入等によって、財政状況は非常に豊かな状況であった。確かに今日においては、国の電力政策の見直しの影響もあり、女川原子力発電所の再開や今後のあり方について、見通しの立たない状況にある。また復興事業の実施による財政支出の増加や、人口の流出など、女川町にとってかつてないほどに厳しい情勢にあるのも事実である。

女川町は周辺の地方公共団体と比較した場合、町の財政は依然として盤石であることに変わりはなく、前述の定住支援補助金はじめとして、独自の支援事業の実施を行うことが可能となっている。被災者に対して手厚い支援を行うこと、もしくは町の復旧・復興のた

めに単独事業を実施すること自体は、結果的に住民福利を向上させるものであり、国や他の地方公共団体からの干渉を受けるべき性質のものではない。しかし、他の被災自治体との間で住民に対する支援に著しい格差が発生することは望ましくなく、女川町が宮城県唯一の地方交付税不交付団体であることも踏まえ、復興基金の配分等を通じて、なんらかの配慮が必要となる可能性についても検討する必要があると考える。

2－6　石巻市

2－6－1　震災前の基礎データ

（1）地理

石巻市は主に、合併前の旧石巻市・雄勝町・北上町・河北町・桃生町・河南町から構成されており、宮城県第二の人口を有する都市である。そのうち、旧石巻市・河南町・桃生町・河北町の一部エリアには、大規模河川である北上川の堆積作用により形成された比較的平坦な地形が広がる。特に石巻中心部は旧北上川河口にあたり、古くから海運の要衝として栄えた歴史を持つ。一方で旧牡鹿町・雄勝町・北上町には石巻市中心部とはうって変り、急峻な斜面とわずかな平地からなる、三陸地方によく見られる地形が広がっている。そのため旧石巻市と牡鹿・雄勝・北上には産業構造や地域性に大きな違いが存在する。

図２－６－１　石巻市の地図

出典：県内の情報サイトなんでも宮城

表 2－6－1　石巻市の地域別人口・面積・世帯数

		人口（人）	面積（平方キロメートル）	世帯数（戸）
石巻市全体		151,931	555.78	58,410
旧市町村別	石巻市	104,391	137.45	42,369
	牡鹿町	3,763	72.99	1,597
	北上町	3,245	60.98	1,041
	雄勝町	2,986	46.12	1,243
	河北町	11,412	125.09	3,723
	河南町	18,130	69.33	6,013
	桃生町	8,004	43.82	2,424

※人口、世帯：平成 24（2012）年 5 月末日　住民基本台帳

※面積：平成 23（2011）年 10 月 1 日　全国都道府県市区町村別面積調

出典：石巻市 HP

(2) 産業

①　旧石巻市・内陸部

産業別就業人口（平成 17（2005 年））[94]を見てみると、全国 2,965,791 人（4.8%）、宮城県 68,985 人　（6.2%）仙台市 5,100 人（1.1%）に対し石巻市は 7,813 人（10.1%）となっており、比較的第 1 次産業の割合が高く、さらに第一次産業の中でも農業 4031 人に次いで水産業 3,731 人と水産業が盛んな土地柄であり[95]、石巻港の水揚げ量は 130,288t と全国 3 位[96]の規模を誇る。石巻港にはサンマやサバなどの比較的単価の低い大衆魚が多く水揚げされる傾向にあり（水揚げ金額ランキングでは 17,937（百万円）と全国 11 位）[97]、それらを缶詰・佃煮・干物などに加工する水産加工業も非常によく発展しているため、石巻市は水産都市といえる。ただし、内陸の桃生町や河南町・河北町などでは農業（主に稲作）が発達しているほか、石巻市には日本製紙の大規模工場なども存在するなど決して漁業一辺倒の街ではない。

①　牡鹿・雄勝・北上

これらの 3 町も漁業が盛んであることに変わりはないが[98]、旧石巻市が石巻漁港を中心と

94 東京大学建築構法研究室『東日本大震災被災地統計データ』

95 国勢調査　産業別就業人口の推移　各年 10 月 1 日現在

96 出所：時事通信社『主要漁港の水揚げ高（2010 年)』

97 同上

98 平成 22（2010）年度国勢調査より牡鹿町　第 1 次産業人口 999 人に対し水産業 957 人、雄勝町第 1 次産業人口 419 人中 410 人 北上町第 1 次産業人口 356 人に対し 143 人

した比較的大規模な漁業であるのに対し、こちらは地場産業・地域産業としての比較的小規模な漁業（養殖や沿岸漁業中心）であるという違いがある。また旧雄勝町は硯の名産地であり、日本全国で生産されている硯のおよそ 9 割が生産されていた。加えて旧牡鹿町の中心部に位置する鮎川は日本有数の捕鯨基地として知られ、今でも水産庁の調査捕鯨で捕獲されたミンククジラが多く水揚げされるなど、往時の趣を残している。

2－6－2　被災状況

石巻市における被災状況について、人的被害、浸水状況、住宅被害、水産業への影響を中心に記述する。

（1）人的被害

表 2 - 6 - 2　死者、行方不明者数及び避難者等数（平成 24（2012）年 3 月末日現在）

区分	死者	行方不明者	待機者	待機所数
人数	3,249	530	0	0
人口対比（%）	2	0.3		

出典 : 石巻市 HP　経済産業省東北経済産業局『平成 23 年度我が国情報経済社会における基盤整備「東日本大震災の被災地におけるＩＴを活用した再生可能エネルギー導入による産業復興の可能性調査」報告書』

人口は平成 23（2011）年 5 月末日現在、151.931 人であった。これは震災前（平成 23（2011）年 2 月末日）と比較して 10,891 人減少している。

【参考】最大避難者数は平成 23（2011）年 3 月 17 日時点の 50,758 人
避難所は平成 23（2011）年 10 月 11 日,待機所は同年 12 月 11 日をもって全て閉鎖

（2）浸水状況

石巻市は旧石巻市を中心とした平野部と、旧雄勝町や牡鹿町を中心とした半島部に分けられるが、双方において甚大な浸水被害が発生している。

表 2 - 6 - 3　浸水範囲の面積　　単位:平方 km

区分	全国	宮城県	石巻市
浸水面積	561	327	73
市区町村面積	12,382	2,003	556

出典 : 経済産業省東北経済産業局『平成 23 年度我が国情報経済社会における基盤整備「東日本大震災の被災地におけるＩＴを活用した再生可能エネルギー導入による産業復興の可能性調査」報告書』

※市内の 13.2%（平野部の約 30%）,中心市街地は全域が浸水

（3）住宅被害

石巻市は被災地の中にあっても、最も多くの建物被害が発生した地域の 1 つである。特に旧石巻市の門脇地区や南浜地区にあっては、密集した住宅地が軒並み全壊・流出しており、建物被害が特に顕著に発生した。

表 2－6－4　被災住家棟数と仮設住宅等（平成 24（2012）年 1 月 11 日現在）

全壊	22,357 棟	**半壊**	11,021 棟
一部損壊	20,364 棟	**被災住家合計**	53,742 棟

出典：経済産業省東北経済産業局『平成 23 年度我が国情報経済社会における基盤整備「東日本大震災の被災地におけるＩＴを活用した再生可能エネルギー導入による産業復興の可能性調査」報告書』

※ 被災住家数計 53,742 棟÷被災前全住家数 74,000 棟=72.6%（被災非住家:7,301 棟）

・仮設住宅　　7,297 戸（うち 7,190 戸入居）,入居者 16,942 人,131 団地

・民間賃貸住宅　　6,568 戸,入居者 17,568 人

【仮設住宅,民間賃貸住宅は平成 24 (2012) 年 3 月 30 日現在】

（２） 水産業

① 漁港

ⅰ）市内全漁港（県管理 10 港,市管理 34 港の計 44 港）が全て被災

ⅱ）市管理漁港 34 港（41 地区）は,物揚場の応急嵩上げによって 27 地区が常時冠水しない状況

ⅲ）実施設計が整い次第順次発注予定。拠点漁港（18 港）は 3 年、拠点漁港以外（26 港）は 5 年を目標に復旧予定

※防波堤破損流出多数,定置網や養殖施設はほぼ全壊

漁船については,2762 隻損失（/被災前 3,230 隻=85.5%）

② 水産加工団地

表 2 - 6 - 5　水産加工業社の再建状況（平成 24（2012）年 3 月末）

	水産加工業及び冷蔵倉庫	その他関連事業	合計
震災前の企業数	84 社	123 社	207 社
再開した企業数	30 社	38 社	68 社
割合（%）	35.70%	30.90%	32.90%

出典：経済産業省東北経済産業局『平成 23 年度我が国情報経済社会における基盤整備「東

日本大震災の被災地におけるＩＴを活用した再生可能エネルギー導入による産業復興の可能性調査」報告書』

平成 24（2012）年 4 月から平成 26（2014）年 3 月にかけて、漁港用地（民有地）の嵩上げ事業が県によって行われる予定である。加えて平成 26（2014）年からは、道路用地においても同様に嵩上げが予定されている。

2－6－3　意向調査

(1) 石巻の都市基盤復興に対する市民アンケート結果

目的:市民のまちづくり復興への意識調査

期間:平成 23（2011）年 5 月 1 日～5 月 15 日　（2 週間）

聴取方法:罹災者を対象とし、罹災証明や住宅の応急修理の発行窓口（市役所）や避難所,仮設住宅,市内の大手スーパーなどで実施。窓口へのアンケート配置のほか、臨時職員等（約 30 名）が市民に口頭で依頼するなど積極的な取得を実施

収集数:9,806 件（5/22 集計）

（2）回答結果【石巻市全体】

①　性別

男性 43%,女性 56%

②　年齢構成

60 歳代が 24%と最も多く、50 歳代が 21%、40 歳代が 18%となっている。

③　被災前職業

無職が 19%と最も多く、それに次いで家事専業、アルバイト・パート、商工業・サービス業がそれぞれ 14%、その他[99]が 15%となっている。

④　住居の被害状況

全壊が 30%と最も多く、半壊が 14%、その他[100]が 18%であった。

⑤　今後の住まいの希望

持ち家を修繕するという回答が 43%と最も多く、次いで持ち家を新築するという回答が 15%と多く、持ち家に住みたいという回答が半分以上を占める。

⑥　今後の住まいの場所

被災前の場所（自宅）に住みたいという回答が 43%、それに次いでこれまでと同じ地域

99 医療関係,建設業,建築業,運送業,食品加工業.電気工事業,製造業,看護師,船員,造船関係,福祉関係,介護関係,学生,理美容系,IT 関係,印刷業,アパート経営など

100 屋根瓦破損,屋外・屋内壁等破損,家財倒壊,ブロック塀倒壊,床・扉の軋み,地盤沈下,被害なしなど

に住みたいという回答が 21%、石巻市内のほかの地域へ移転したいという回答が 20%となった。

⑦ 必要だと思う防災体制は

迅速に避難できる避難路の整備を選択した方が最多となり、それに次いで高潮や津波から避難できる高さのある建物があることを選択した方が多く、さらに自家発電等を備えた避難所の確保を選択した方がその次に多いという結果となった。

⑧ 今後のまちに望むもの

安全で安心できる防災体制を選択した方が最多となり、それに次いで多くの働き場所を選択した方が多く、さらに身近な医療施設を選択した方がその次に多いという結果になった。

(3) 今後の住まい（被害状況別）

被害状況別に見てみると、流出の被害にあった方のうち 47.7%が石巻市内の他の地域へ移転したいという回答を、それに次いでこれまでと同じ地域に住みたいという回答を選択した方の割合が 31.1%と多いが、石巻市街へ移転したいという回答を選択した方が 8.9%いることから流出の被害にあった方のうち 5 割以上が他の地域への移転を希望しているということが分かった。その一方で、半壊、床上浸水、床下浸水の被害にあった方の回答状況を見てみると被災前の場所（自宅）に住みたいという回答とこれまでと同じ地域に住みたいという回答をした方の割合が合わせて 8 割を超えるという結果となった。

(4) 今後の住居（被害状況別、年齢階層別）

流出・全壊の被害と半壊・床上・床下の被害に分けてのアンケートの結果、被災前の場所（自宅）に住みたいと答えた方の年齢階層別割合は流出・全壊被害の方は 10 代・20 代の方が 21.1%に対し 60 代 33.7%、70 代以上 32.8%、一方で半壊・床上・床下被害の方も 10 代・20 代の方が 56.2%に対し 60 代 71.3%、70 代以上 76.2%と両者ともに年齢を経るほど自宅に住みたいという傾向が見られる。

さらに、石巻市内の他の地域へ移転したいと答えた方の年齢階層別の割合は 10 代・20 代 46.9%、30 代・40 代 46.6%に対し 60 代 34.5%、一方で半壊・床上・床下被害の方も 10 代 20 代が 11.2%、20 代 30 代 13.7%に対し 60 代 6.8%、70 代以上 4.6%と両者ともに若い世代ほどほかの地域への移転を希望しているという傾向が見られる。

2－6－4　復興計画の概要

（1）　基本理念

①　災害に強いまちづくり

②　産業・経済の再生

③　絆と協同の共鳴社会づくり

（2）　復興整備方針

・みんなで築く災害に強いまちづくり
　（防災・地域コミュニティ、減債都市基盤）

・市民の不安を解消し、これまでの暮らしを取り戻す
　（暮らし、健康、福祉、医療）

・自然への畏敬の念を持ち、自然とともに生きる
　（地域経済、まちなか再生）

・未来のために伝統・文化を守り、人・新たな産業を育てる
　（教育、子育て新産業創出）

（3）計画期間

復旧期・・平成 23（2011）年度から平成 25（2013）年まで（3 年間）
　　生活や産業の再開に不可欠な住宅、生産基盤、インフラなどの復旧に加え、
　　再生・発展に向けた準備を精力的に進める期間

再生期・・平成 26（2014）年度から平成 29（2017）年度まで（4 年間）
　　復旧されたインフラと市民の力を基に、震災に見舞われる以前の活力を回復し、
　　地域の価値を高める期間

発展期・・平成 30（2018）年度から平成 32（2020）年度まで（3 年間）
　　石巻市が新たな魅力と活力ある地域として生まれ変わり、発展していく期間

（4）土地利用

今後想定される最大級の津波に備えるため、防潮堤のほか、堤防機能を有する高盛土道や防潮堤のほか、堤防機能を有する高盛土道路や防潮林を整備することにより津波の減勢を図る。また、高台への避難路や避難ビルの確保など、トータルで安全性を確保する「多重防御」により災害を最小限にとどめる「減災」を図る。また、沿岸・半島部などの漁業集落においても、数十年から百数十年に１回程度発生すると想定される津波に対する海岸防潮堤の整備を推進し、今後想定される最大級の津波に対しては、防災集団移転促進事業により、安全な高台や内陸部を居住等の場とする土地利用を推進する。

（5）地区別整備方針

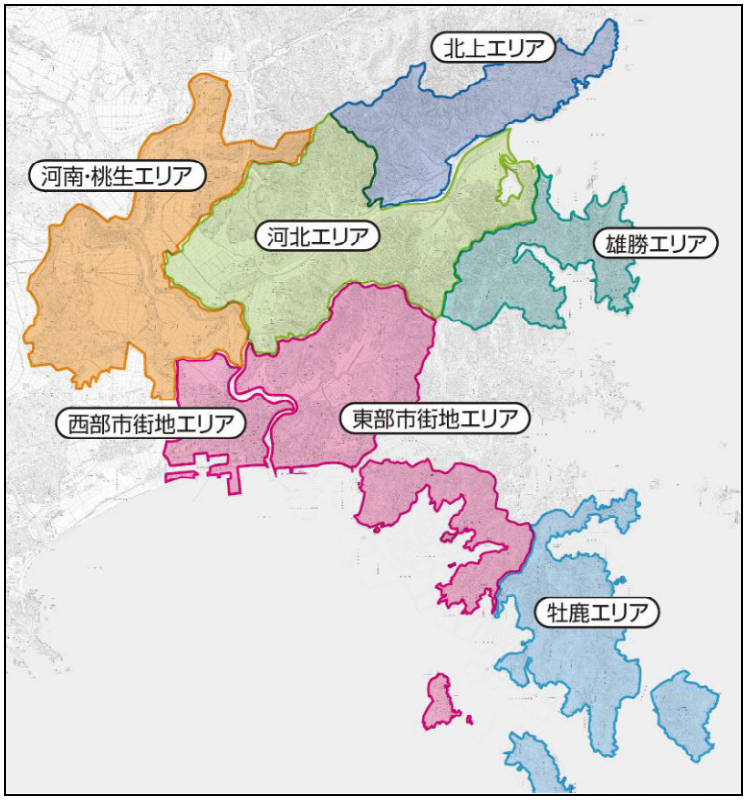


図 2－6－2 石巻市エリア区分図

出典:石巻市震災復興基本計画　地区別整備方針より

① 西部市街地

ⅰ）特徴

旧北上川の右岸側に位置し、市役所本庁舎のほか、国・県の地方機関などや文化施設、商業施設、医療施設などの市民の生活を支える多様な都市機能が集積した歴史ある中心市街地。南側には重要港湾「石巻港」があり、その背後地には紙・パルプ・木材関連、飼肥料関連等の企業が立地する、中核産業拠点である臨港地区が位置している。

ⅱ）被災状況と主な課題

津波の遡上により甚大な建物被害を受けており特に、中瀬や河川の沿岸部での被害が著しく、さらに地盤沈下による被害も大きい。また、産業関連施設への被害も深刻であり、特に石巻港における工業機能の早期回復が求められているほか、中心市街地の再生も大きな課題となっている。

ⅲ）復興整備方針

中央地区については、土地区画整理事業の導入により、中心市街地のポテンシャルを生かした土地利用の高度化を図り、さらに釜・大街道地区については、土地区画整理事業の導入により、中心市街地のポテンシャルを活かした土地利用の高度化を図る。また石巻港

については港湾機能の早期復旧を進めるとともに、災害時における安全性の強化を図り、石巻港臨港地区に集積した製造業等関連企業への再建支援を推進する。

② 東部市街地

ⅰ）特徴

旧北上川の左岸側に位置し、石巻漁港を中心とした水産加工や食品製造などの工場が集積した水産業の拠点。

ⅱ）被災状況と主な課題

石巻漁港付近や旧北上川沿岸部、渡波地区において地盤沈下が激しく、満潮時等に冠水している状態であり、石巻漁港背後の水産加工団地の地盤復旧対策や各漁港における漁業機能の回復も求められている。

ⅲ）復興整備方針

被災者の速やかな生活基盤の形成のため、渡波地区においては新たな市街地（約 500 戸の宅地用地）の整備を推進し、また津波や高潮による直接的な被害の防御・減勢を図るため防潮堤及び防潮林等の緑地帯の整備も推進する。

③ 河北

ⅰ）特徴

北上川流域の肥よくな大地を利用した農業が盛んで、稲作と畜産との複合経営や施設園芸など、生産性の高い農業経営に取り組んでいるほか、長面浦や北上川では、かきの養殖やしじみ漁などが行われている。

ⅱ）被災状況と主な課題

長面漁港が壊滅状態となり、漁業、養殖業の再開が困難な状況となり、農業についても約 300ha の水田が海水に浸かり用排水機場、パイプライン、排水路も破壊され、大川地区東部の作付けが難しい状態となっている。

ⅲ）復興整備方針

長面漁港の復旧を図るとともに養殖漁業・沿岸漁業の再建を支援し、さらに浸水した農地については、地元農業者の意向等を踏まえた土地利用を検討する。

④ 雄勝

ⅰ）特徴

豊かな海に支えられ、漁船漁業のほかにほたて等の養殖も活発で、魚介類が豊富な地域である。また、伝統工芸品「雄勝硯」の産地であるほか「雄勝法印神楽」等の無形民俗文化財など、地域に根付いた歴史文化が受け継がれている。

ⅱ）被災状況と主な課題

国道 398 号、県道釜谷大須線雄勝線・石巻雄勝線などが沈下・崩落。また、公共下水道が全壊、上水道・通信網も破壊されるなどライフラインも壊滅的な被害を受ける。さらに 11 漁港の地盤沈下が著しく、物揚場、船揚場、防波堤、護岸が流出・損壊し、漁業集落も壊滅的な被害を受けた。

ⅲ）復興整備方針

国道 398 号、県道釜谷大須雄勝線・石巻雄勝線を復旧するとともに、災害に強い道路交通ネットワーク構築のため、高台への新たなルート選定を含め整備を促進する。

⑤ 北上

ⅰ）特徴

山・川・海による、稲作と畜産との複合経営や追波湾でのわかめやこんぶ等の養殖業や北上川でのしじみ漁なども行われていた。

ⅱ）被災状況と主な課題

北上漁港（小滝、大指、小指、相川、大室）、白浜漁港ともに地盤沈下が著しく、物揚船、船揚場、防波堤、護岸が流出・損壊。特に相川港は東西防波堤が全壊した。また、漁業集落も壊滅的な被害を受ける。

ⅲ）復興整備方針

地盤沈下した漁港の嵩上げと、後背地及び皿貝川や大沢川等の大雨・洪水時における雨水排水対策の推進。北上川の自然環境の回復に努め、川を活用した交流事業を推進する。

⑥ 牡鹿

ⅰ）特徴

海岸線はリアス式海岸、背後は 8 割以上の森林に覆われた、海と緑が調和したエリアであり、金華山沖の豊かな漁場により、漁船漁業や養殖漁業がさかんであるほか、古くは捕鯨基地として賑わってきた。

ⅱ）被災状況と主な課題

県道石巻鮎川線やコバルトライン（県道牡鹿半島公園線）は土砂崩れや道路の崩落が発生し、さらに地盤沈下が著しく、満潮時には冠水するため船舶の接岸ができないことから、鮎川、網地島、金華山を結ぶ定期航路についても、一部運航ができない状況となっている。

ⅲ）復興整備方針

県道石巻鮎川線及びコバルトライン（県道牡鹿半島公園線）を復旧するとともに、災害に強い道路交通ネットワーク構築のため、高台への新たなルート選定を含め整備を促進する。また、金華山、網地島及び田代島の移動手段を確保するための航路の充実と発着施設の整備の推進や捕鯨のまちとして、捕鯨関連施設の再生と捕鯨伝統文化の継承、情報発信を推進する。

⑦ 河南・桃生

ⅰ）特徴

雄大に流れる北上川に囲まれた、肥よくな田園地帯が広がる自然環境豊かなエリア。肥よくな穀倉地帯での「ササニシキ」や「ひとめぼれ」の一大産地であるほか、施設園芸や畜産も盛んに行われている。

ⅱ）被災状況と主な課題

約 200ha の農地が冠水し、用排水機場などにおいても一部の施設に被害を受けた。

ⅲ）復興整備方針

エリアの基幹産業である農業の復旧、復興を図るため、被災農地及び農業用排水施設等の生産基盤設備を推進する。

2－6－5　石巻市における復旧・復興の問題点

（1）.嵩上げと産業復旧

①　現状と課題

東日本大震災によって漁港施設のみならず、それに隣接した水産加工施設や製氷工場、冷蔵・冷凍施設、物流拠点、臨海道路など多くの産業施設・産業インフラに甚大な被害が発生した。それらの復旧復興に際しては、一部の水産関連企業の操業開始など、明るい兆しも見えてきているものの、依然として多くが手つかずのままであり、「水産都市」たる石巻市の復興に暗い影を落としている。

特に深刻な問題として、漁港周辺の地盤沈下があげられる。石巻漁港を中心とした水産加工場が多く立地している地区では、広範かつ深刻な地盤沈下が発生し、大潮の満潮時などを中心に道路や施設が冠水する被害がしばしば発生している。こうした状況においては産業施設の復旧も難しい。本来は一刻も早い嵩上げ工事の実施が必要であるが、後に挙げる問題などが発生し、依然として完工に至っていない。

既に配分が決定された復興交付金の第二次配分において、漁港施設機能強化事業の一環として水産加工団地の嵩上げ費用が認められたが、費用が認められるまでに震災から１年以上の時間が経過しており、より早い決断はできなかったのか議論となっている。加えて配分が決定されてから、どれくらいで完工できるかも完全には目途が立っておらず、継続して水産加工団地嵩上げの行方を見守る必要があるだろう。

②　資金繰りの問題

また石巻では、多くの被災した水産加工業者が、事業継続・再開に必要な設備や資材を調達するための資金繰りに苦慮している。津波により多くの従業員が犠牲となったばかりか、多くの工場は流出・全壊している状況のなかで、中小企業が中心の水産加工業者が、操業停止中に復旧のための資金確保を行うことは非常に困難なのである。こうした現状を資本主義の原則の下で、いかに打破していくかという難しい課題といえるだろう。

しかし石巻における主力産業である水産業・水産加工業の復旧を急がなければ、雇用不安が高まり、それに伴って人口が更に流出してしまうことが予想される。加えて水産業・水産加工業が物流業・飲食業・観光業・小売業など多くの業種に派生需要を発生させ、それらが密接に関わりあって繁栄してきた石巻の歴史を考えれば、水産・水産加工業の復旧こそ石巻復旧・復興の柱となるものであることは明白である。よって前に挙げた水産業・水産加工業の抱える諸課題の解決に全力であたることが必要とされている。

③　現時点で把握しているその他の諸課題

ｉ）水産加工団地嵩上げ（嵩上げ工事が遅れた理由）

嵩上げ工事実施まで震災から約１年の月日を必要とし、いまだ完工に至らない現状は、石巻の復旧・復興に際して非常に不都合である。嵩上げとそれに伴う国庫補助の方針が定

まりながらも、着工までに非常に時間がかかった背景にはいくつかの理由が考えられる。
〇市と県の二重行政
嵩上げ工事の施行者は県であり、国との予算折衝は県が行っていた。よって石巻市は現状把握や地権者の意見集約を任されながらも、それを国に直接伝えるのではなく、県を通すこととなった。これにより決定まで時間がかかったという指摘がある。
〇土地利用の方針が示されるまで時間がかかった
集団移転、嵩上げなど様々な施策が組み合わさる形で議論が進み、嵩上げを行うという決定がやや遅れたという指摘がある。
ⅱ）グループ補助金等、被災中小企業に対する公的支援に関する問題点
グループ補助金の書類手続きが煩雑であり、清算払いが原則である。グループ補助金の支給に関しては非常に煩雑な書類手続きが必要となっており、人手不足に悩む中小企業にとって大きな負担となっている。また補助金が事後清算となっているために、一時的な資金繰りに窮する中小企業にとっては活用しにくい一面もある。またそもそもの採用率が低いという現実もある（およそ 10%）。
ⅲ）公的補助における現状復旧の原則
災害法制全体について言えることであるが、多くの補助制度は現状復旧を原則としており、本制度もその例外ではない。よって仮に「今は倉庫を元に戻すのではなく、新しい重機が必要だ」という声があったとしても、その要望に応えられず、多くの企業は原状復帰を迫られる現状がある。

(2) まちづくり
①　防災集団移転と持続可能なまちづくり
石巻市では震災で大きな被害を受けたエリアのうち、石巻市立病院などが立地していた門脇・南浜地区の一部など、相当広範な地区を集団移転の対象地区としてとらえ、居住の用に供される建築物の制限等を実施している。
これは市民を津波の危険から守ることを主眼としたものであるが、中心市街地に隣接した居住エリアも一部対象に含まれており、石巻市の目指すコンパクトで活力あるまちづくりという方針にそぐわないのではないかという指摘もなされている。
また、新住宅団地の造成等コストがかかる防災集団移転事業を広範なエリアで実施するとなれば、その事業費は非常に大きなものになる。特に、東日本大震災の被災地で行われる防災集団移転事業は、特区法により事実上地方負担なしで行われるために、事業に補助を実施する国の財政負担が一層重くなることが予想される。国家財政が逼迫する今日、復興事業といえどもしっかりとしたコスト意識を持つ必要が生じており、その点からも検討が必要である。
②　石巻市中心市街地再活性化事業について
ⅰ）石巻市中心市街地の現状

震災前から課題となっていた石巻市中心市街地再活性化の問題であるが、中心市街地の多くが津波の被害を受けた今日、問題は深刻化している。石巻市は石ノ森漫画館を中心とした観光資源の掘り起こしを含めた総合的な施策を実施してきたが、今回の震災で漫画館は一時休館となり（現在は再開）、その他の商店では人口減少や観光客激減を受けて店を閉めるケースが増えてきている。また石巻市が進める防災集団促進事業において内陸の蛇田地区が移転先の有力候補地となったことも、ＪＲ石巻駅を中心とした中心市街地の空洞化に拍車をかける結果となった。

ⅱ）石巻まちなか再生特区

東日本大震災復興特別区域法の復興推進計画で設けられた復興産業集積区域に石巻市の中心市街地が指定され、「石巻まちなか再生特区」として、同地区内において新規に事業を展開し、また雇用を行う企業が、税制上の優遇や所得控除の特例を受けることが可能となった。

しかし石巻市の中心市街地再活性化に関する計画自体が、「中心市街地の活性化に関する法律」による石巻市中心市街地活性化計画の延長線上のものに留まっているという指摘もあり、震災を受けて石巻市の中心市街地をどのように復活させるかという具体的なビジョンが見えにくいのも事実である。

ⅲ）地域内における復旧・復興の「格差」

石巻市は平成 19（2007）年、いわゆる「平成の大合併」により旧石巻市・桃生町・河北町・牡鹿町・雄勝町・北上町が合併してできた市である。今回の震災では、牡鹿・雄勝・北上・河北といった旧町部においても甚大な被害が発生している。

こうした地区は石巻市中心部と比べて報道での扱い方なども小さく、住民の中には「取り残されている」という感情を抱く方も多い。特に雄勝地区などは、その可住地のほとんどが浸水した状況で、震災から 1 年以上がたった今でも、国道 398 号線は仮復旧状態・一部片側交互通行のままであるなど、復旧復興に遅れが出ている。

このようないわゆる「復旧復興の地域内格差」に対して、石巻の本庁や、研究を進める WSA がどのように向き合い、復興を進めていくかという視点が必要であると考える。

より具体的には、復興計画に旧町部の住民の意見を反映させる方法や、地域内分権の可能性（各総合支所の役割強化）などについて研究を進める。

2－7　仙台市

本章においては、今後のヒアリングを中心とした調査研究活動に資することも目的とし、仙台市のあらまし、仙台市における被災状況の確認、仙台市震災復興計画の概要、そして本計画実施に際して予想される課題・問題点の整理を行う。

2－7－1　仙台市の震災前の様子と、被災状況

（1）仙台市のあらまし（震災前）

仙台市は宮城県の県庁所在地であり、また政令指定都市にも指定された、宮城・東北経済の中心地である。人口は震災直前の平成 22（2010 年）2 月現在で 1,046,986 人であり、宮城県総人口のおよそ 44%を占めている。また小売業・製造業などあらゆる産業分野においても県内一の売上高を誇り、まさに宮城県全体が仙台市に相当程度依存しているといっても過言ではない。

また、「杜の都」の愛称でも知られるほど自然豊かな地域でもあり、作並など青葉区西部には豊かな森林地帯を抱えており、また若林区東部（沿岸部）にはまさに典型的な田園風景がひろがっている。仙台市は経済の中心であるばかりではなく、農村や中山間地まで抱えた、非常に多面的な顔をもつ都市であるという特徴を持っているのである。

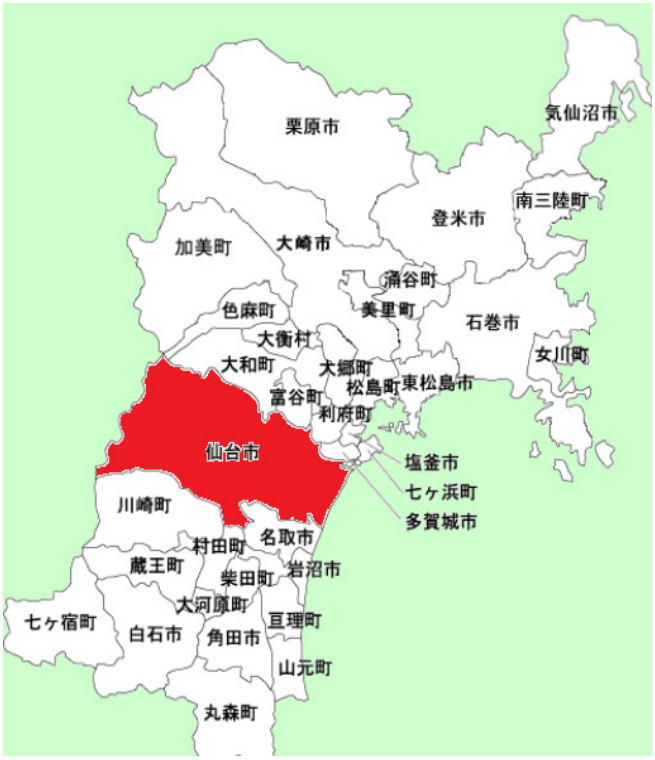


図 2－7－1　仙台市の位置

出典：農林水産省　市町村のすがた

仙台市東部の水田＜出典：河北新報＞

仙台市中心部の様子

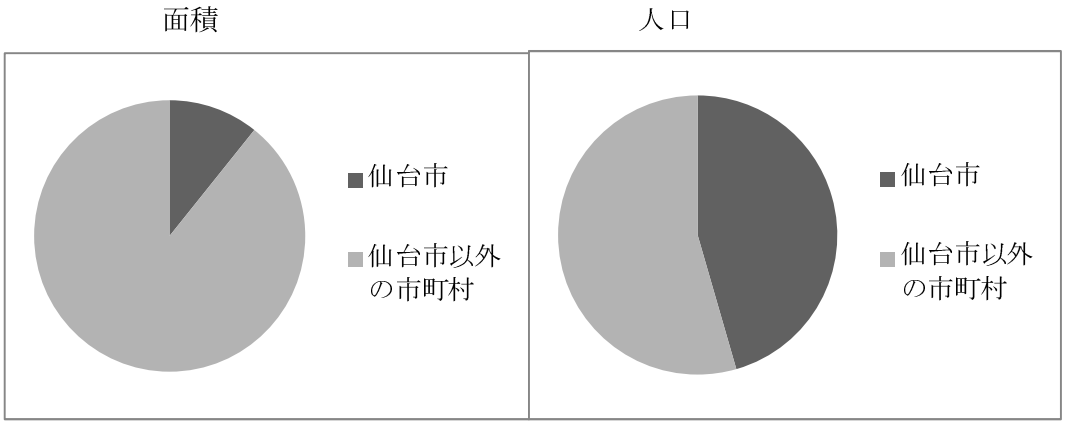


図 2－7－2　仙台市が宮城県に占める割合

(2) 被災状況

平成 23 年（2011 年）3 月 11 日に発生した東日本大震災により、宮城県の県庁所在地にして東北の中心都市である仙台市にも甚大な被害をもたらした。内陸にある市中心部における建物被害こそ軽微であったものの、沿岸部（特に仙台東部道路以東）の津波被害は深刻であり、また発災後数日から数週間に亘って電気・水道・ガスなどの公共インフラがストップし、また燃料不足による物資供給の滞りもみられた。

(3) 地震発生時と津波被害

平成 23 年（2011 年）3 月 11 日午後 2 時 46 分に発生した東北地方太平洋沖地震の仙台市内における震度は宮城野区において震度 6 強、その他の地域において震度 6 弱であった。

大規模な建物崩壊等が発生してもおかしくない震度であったが、幸いにも仙台市内中心部の被災状況は阪神大震災等と比較して軽微であったといえる。

しかし午後 2 時 49 分には気象庁より大津波警報が発せられ、午後 3 時 40 分過ぎには仙台市の沿岸に高さ 7m 以上の大津波が到来した。この津波による被害の甚大さこそ、東日本大震災の大きな特徴であり、このことが人的・物的被害を戦後最悪のものにしたばかりか、後に議論検討する復興計画の難しさにもつながってくるものとなる。

この津波によって仙台新港・蒲生・荒浜・井戸浜といった沿岸の集落は軒並み壊滅し、死者と行方不明者の合計は 975 名に上った。また建物被害も甚大であり、全市で全壊 29,817 棟、大規模半壊 26,651 棟、半壊 81,192 棟、一部損壊 115,571 棟となった（平成 24 年 5 月 31 日現在）。これは昭和 53（1978）年に発生した宮城県沖地震をはるかに上回り、仙台市における戦後最悪の大災害となったのである。

仙台市にせまる津波の写真
出典：共同通信社

（4）被害が甚大となった主な理由

震災直後における避難の困難さが、多くの方が犠牲となった第一の理由として挙げられるだろう。沿岸部から内陸部へと通じる道路が軒並み渋滞し、またその道路も陥没等で通行困難な状況となった地区も多かった。加えて被災した沿岸の各集落は、市中心部と比較して軒並み高齢化が進んでおり、自力避難が難しい高齢者が多く居住していた。こうした状況の中で、安全な場所への避難ができず、犠牲になった人々も多い。

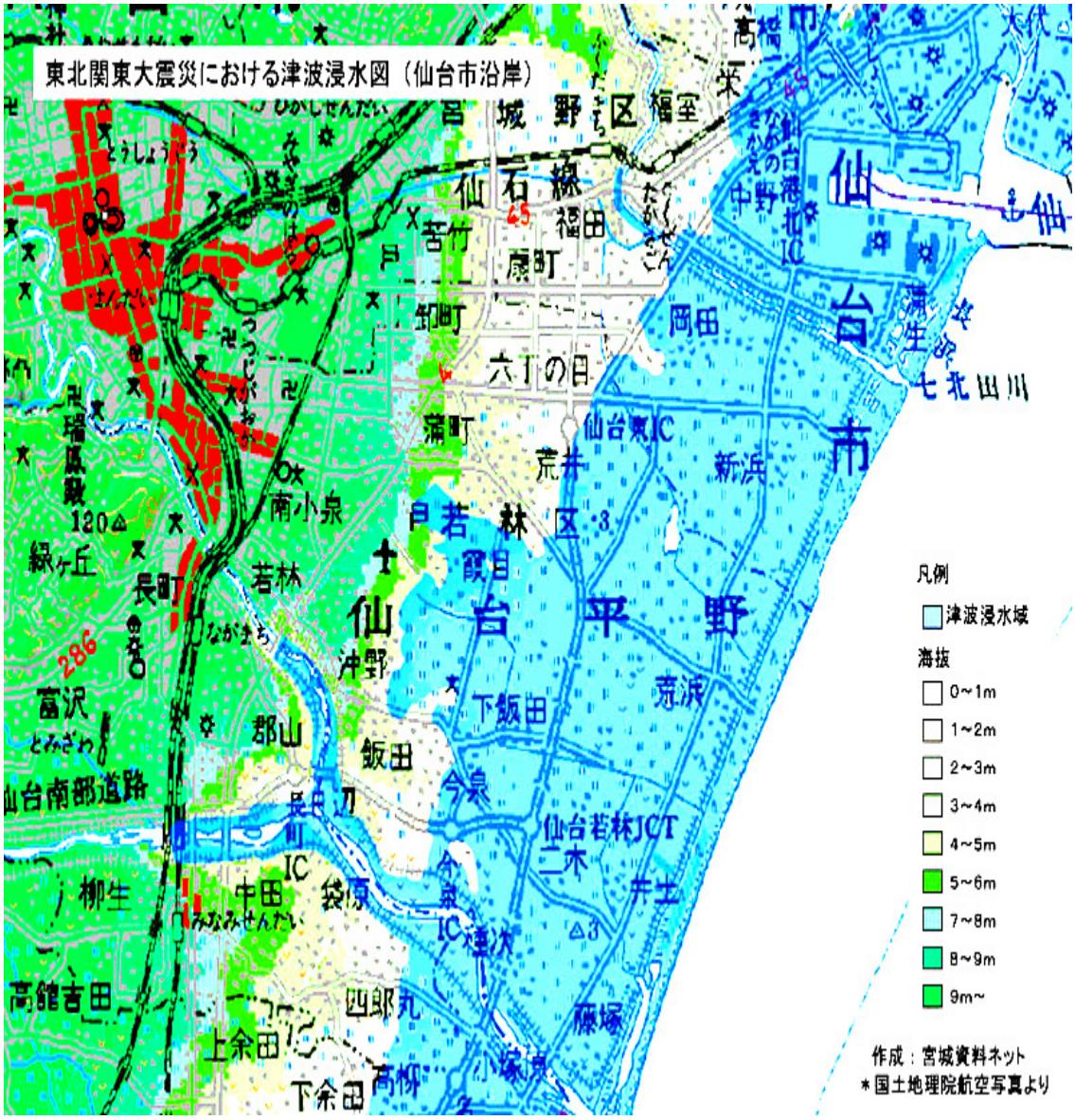
加えて仙台市は貞観 11（869）年に発生した貞観地震による津波を除けば、有史以来、大津波に襲われた歴史をもっていなかった。このことが人々の避難の遅れを招き、被害をより増大させたことは否定できない事実である。

（5）発災直後の状況

発災直後は直ちに市全域に避難所が設置され、ピーク時の 3 月 12 日には 10 万人を超す市民が避難所で生活することとなった。これは市全体の人口の約 10 分の 1 にあたる。直接的に住家を失った沿岸部の住民はもちろん、水道・電気・都市ガスといったライフラインが途絶し、食糧やガソリンなど生活必需品の供給も絶たれた状況の中で、まさに全市民が被災者となった時期であった。

その後、ライフラインが徐々に回復し物資の欠乏が全国からの支援や市場の回復によって解消してくると、青葉区や泉区など被害が軽微であった地区の避難所は順次閉鎖され、4 月 1 日には避難者は 2 万人を下回り、その後の仮設住宅の設置などを受けて 7 月 31 日までには全避難所閉鎖が完了した。

津波災害は被災した地域と、そうでない地域との差が明瞭となる性質があり、今回は仙台市東部の田園地帯の被害は深刻でも、そこから数キロ離れた仙台市中心部の被害は軽微であった。そのため、仙台市におけるライフラインの復旧、避難所の縮小、物資不足の解消は比較的早かった。また、中心部が機能を早期に復活したことによって、大きなダメージを負った市東部への支援を迅速かつ手厚く行うことができた。このことは、後に論ずる復興計画の計画実施期間や手厚い被災者支援などに活きてくる点であり、仙台市における復旧・復興の特徴となるものである。



仙台市の浸水区域図。仙台市中心部は浸水区域から直線居地で約 7km 程度内陸にある。[101]

図 2－7－3　仙台市の津波浸水図

出典　NPO 法人宮城資料ネット HP

[101]NPO 法人　宮城資料ネット作成

2－7－2　住民意向調査

平成 24（2012）年 2 月に仙台市が行った調査をもとに、仙台市に住む被災者の住居・就労等に関する意向の状況を考察する。

（1）調査概要

対象世帯　仙台市で受け付けをした仮設住宅に入居している全世帯（10,587 世帯）

内訳	プレハブ仮設住宅入居世帯	1,488 世帯
	民間借り上げ住宅入居世帯	8,361 世帯
	公営住宅等入居世帯	738 世帯

（2）世帯属性

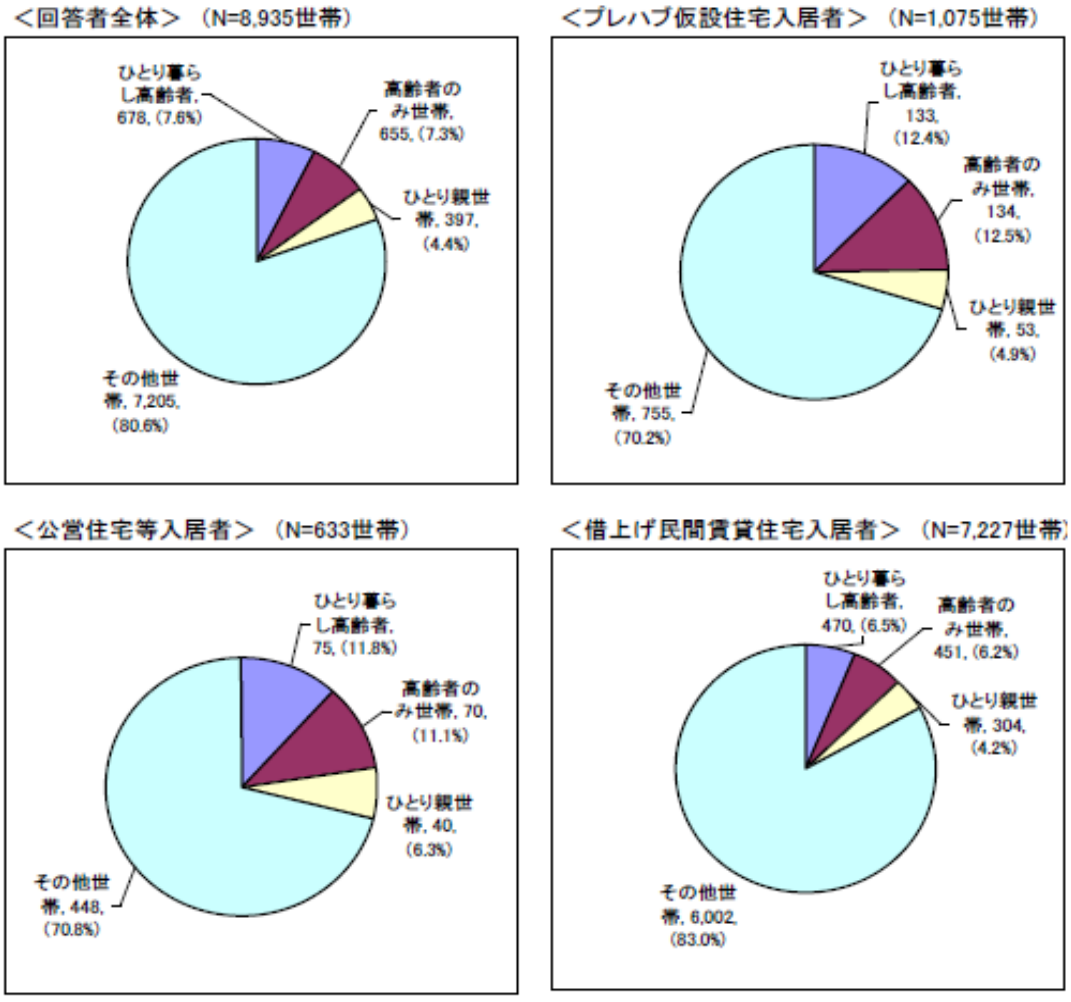


図 2－7－4　住民意向調査

出典：仙台市 HP

全体として高齢化率は他地域と比較して低く、被災した若い世代も多く仮設住宅に入居している現状が読み取れる。ただしプレハブ仮設住宅・公営住宅等に入居している被災世帯の一人暮らし高齢者世帯の割合は、仙台市の平均（9.5%）を上回っており、一人暮らしの高齢者に対する健康・福祉面におけるケアが必要である。

加えてひとり親世帯（母子家庭・父子家庭等）の割合は全体的に高水準であり、仙台市全体の平均である 3.3%を上回っている。これは全国で 1,206 世帯、2,005 人に上る震災遺児[102]が発生していることや、経済的に困窮する世帯も多いひとり親世帯の場合、「仮設住宅を経ずに震災直後に自力で恒久住宅を購入する」という選択肢をとりにくい現状を反映していると思われる。こうした、いわゆる母子家庭・父子家庭に代表される、経済的に必ずしも恵まれていない家庭に対する政策上の配慮が必要であるといえ、特に仮設住宅から恒久住宅へのソフトランディングをいかに図るかという点では、特段の配慮・検討を要するものと思われる。

[102] 平成 24（2012）年 3 月　あしなが育英会調べ

(3) 震災時の居住地について

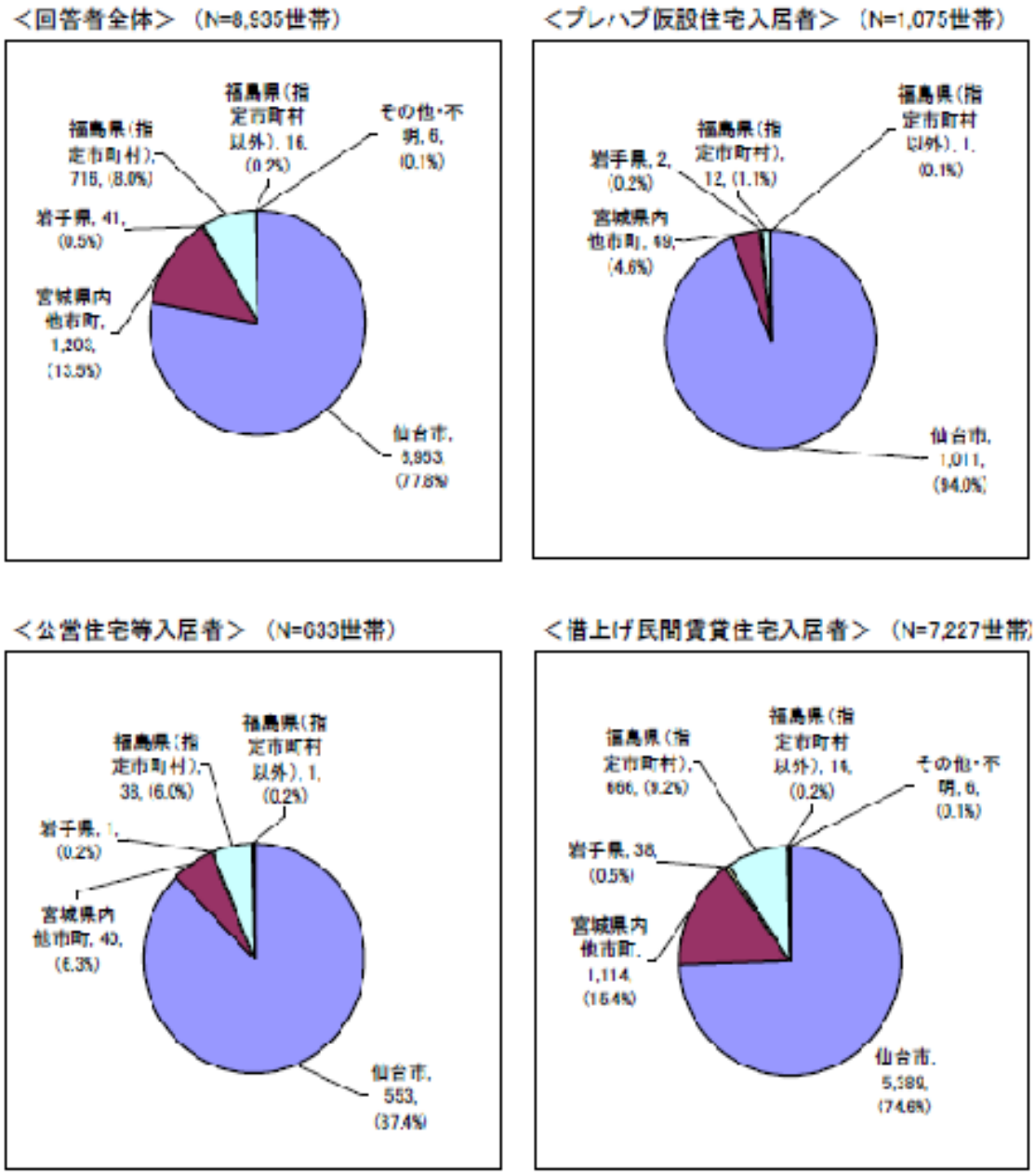


図 2－7－5　震災後の居住地

出典：仙台市 HP

全体的に仙台市在住で被災した世帯が多いものの、宮城県内各地や福島原発に関連した避難者も多いことがうかがえる。特に民間借り上げ住宅では宮城県内の他の市町村で被災した世帯の割合が 15%を超えており、豊富な住宅ストックがあり、かつ雇用も比較的多くある仙台市に、多くの被災者が他市町村から流入している現状を読み取れる。

（4）住宅再建の場所について

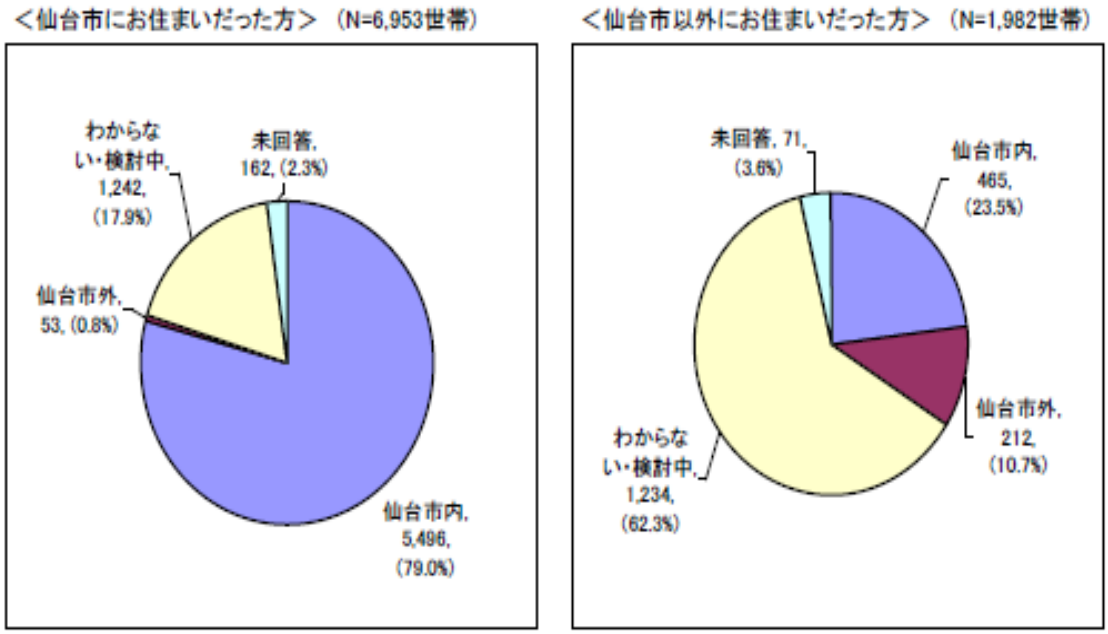


図 2－7－6　従前住宅の場所
出典：仙台市 HP

仙台市で被災した世帯では、再び仙台市内での住宅再建を目指す考えを持っている割合が高くなっている。

しかし仙台市外で被災した世帯の場合、「わからない・検討中」が最も多く 63.3%となっており、被災元の市町村に帰るべきかどうかを悩んでいる世帯も多いと思われる。また「仙台市内で再建」と答えた割合の方が、「仙台市外」と答えた割合よりも高くなっており、被災元の自治体に見切りをつける形で、仙台市内での再建を目指す被災者も多くなっている。

（5）住宅再建の方法について

住宅再建方法では賃貸住宅に入居が最も多く、次いで「検討中・わからない」と続いている。仙台市は多くの民間住宅ストックを抱えており、これらの住宅に入居したいと望む被災者が多いことがうかがえる。なお、図 2－7－7 の「公共事業を活用」は災害危険区域に指定された地区に居住していた住民が、防災集団移転事業等を活用して移転するケースなどが該当する。

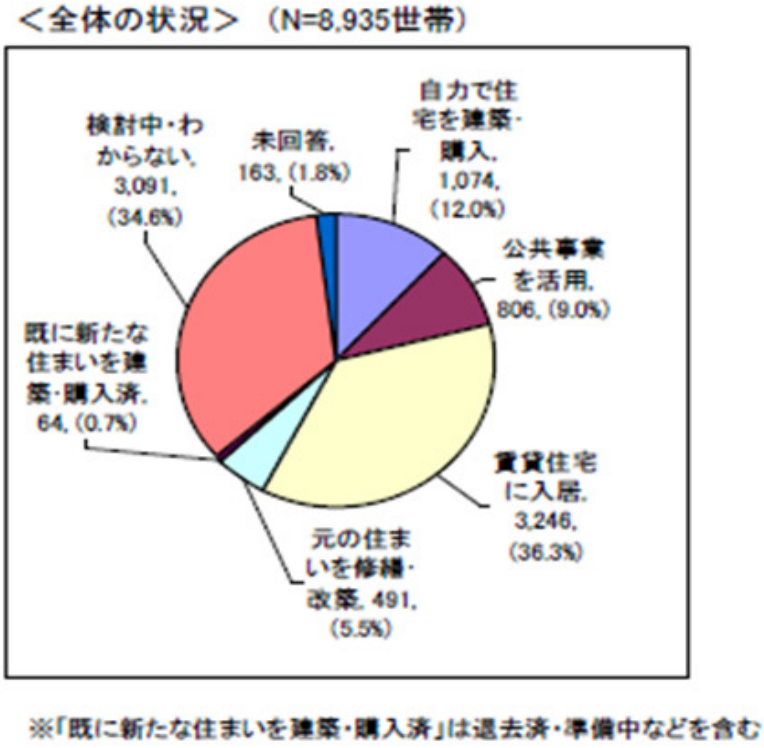


図 2－7－7　住宅再建の方法
出典：仙台市 HP

2－7－3 仙台市震災復興計画の理念・位置づけ

（1）復興計画策定の経緯

仙台市は震災からおよそ 20 日後の平成 23（2011）年 4 月 1 日に早くも「仙台市震災復興基本方針」を発表し、ライフライン復旧等の災害応急対策に関する事柄も盛り込みつつ、仙台市の目指す復興の方針について大まかな方向付けを行った。

続けて同年 5 月 31 日には「仙台市復興ビジョン」を「復興基本方針」をより具体化したかたちで発表し、市民説明会や有識者による検討を加えて、9 月 1 日に「仙台市震災復興計画中間案」を策定した。

この中間案に対してパブリックコメント・各層有識者調査・東部地区まちづくり説明会などを通して幅広く意見を聴取し、それらに対して市側で検討を加え、適宜修正を行ったうえで、11 月 30 日に完成版である「仙台市震災復興計画」が策定されたのである。

結果として住民からの要望などによって修正は加えられたものの、震災の混乱が残っていた 5 月中に相当程度具体化された復興ビジョンが示された点は特筆すべきである。

（2）復興計画の位置づけ

仙台市では「仙台市震災復興計画」を、仙台市基本計画を補完するものとして位置づけ

ている。震災復興には、まちづくり・都市計画等、中長期的かつ総合的視野に立った検討が必要であることから、従来すでに策定済みの仙台市基本計画を軸としつつ、震災復興計画により必要な施策を実施していくこととなったのである。

(3) 復興計画の理念と方向性

減災を基本とする多重防御の構築や、エネルギー対策など環境政策の新しい展開に向けた取り組みなどを総合的に推進しながら、「新次元の防災・環境都市」を掲げ、しなやかでより強靭な都市の構築に向けて、多様で幅広い市民力とともに、本市の復興を力強く推進していくことを理念とし、過去の前例にとらわれることなく、柔軟に諸課題の解決を目指すとしている。

(4) 復興計画の実施期間

震災復興計画の計画期間については、被災自治体の多くが 10 年間としているのに対し、仙台市ではその半分の 5 年間とし、できる限り早期の復旧復興を目指すとしている。これは仙台市の被災範囲が市全域に及んでおらず、かつ経済力・財政力ともに強い仙台市として、真っ先に復旧・復興を果たすという姿勢の表れである。ただし、被災者の心のケアや防災教育などについては、計画期間にとらわれず、長期的に行っていくこととしている。

2－7－4　震災復興計画の概要

(1) 津波防災・減災について

仙台市復興に際しての最大の課題は、来るべき次の大災害に備え、いかなる施策により市民の命を守るかという点である。より具体的には、甚大な津波被害が発生した市東部の集団移転をどのように進め、また集団移転せず現地復旧をする集落をいかに守るかという議論が重要になっている。

特に 2－7－2 で述べた住民意向調査からも分かる通り、市民の「安全」に対する関心は非常に高い一方で、津波が到達した全集落を移転することは予算制約上不可能であり、そのバランス感覚が市に求められているといえるだろう。

そうした中で深刻な被害が出た一部地区については集団移転で、その他の地区については県道の嵩上げなどを通じた「減災」によって、市民の安全を確保しようと震災復興計画で想定されている。

(2) 仙台市における減災と集団防災移転促進事業

仙台市においては東日本大震災クラスの津波を想定し、7.2m級の防潮堤を新規に整備し、かつ宮城県道 10 号線(県道亘理塩釜線)を嵩上げした場合のシミュレーションを実施した。2mを超える浸水が発生した場合に、住家が流出する割合が高まるという研究結果をもとに、

同シミュレーションにより、なおも 2.0m 以上の浸水が予想される地域について集団移転を促進するものとした。

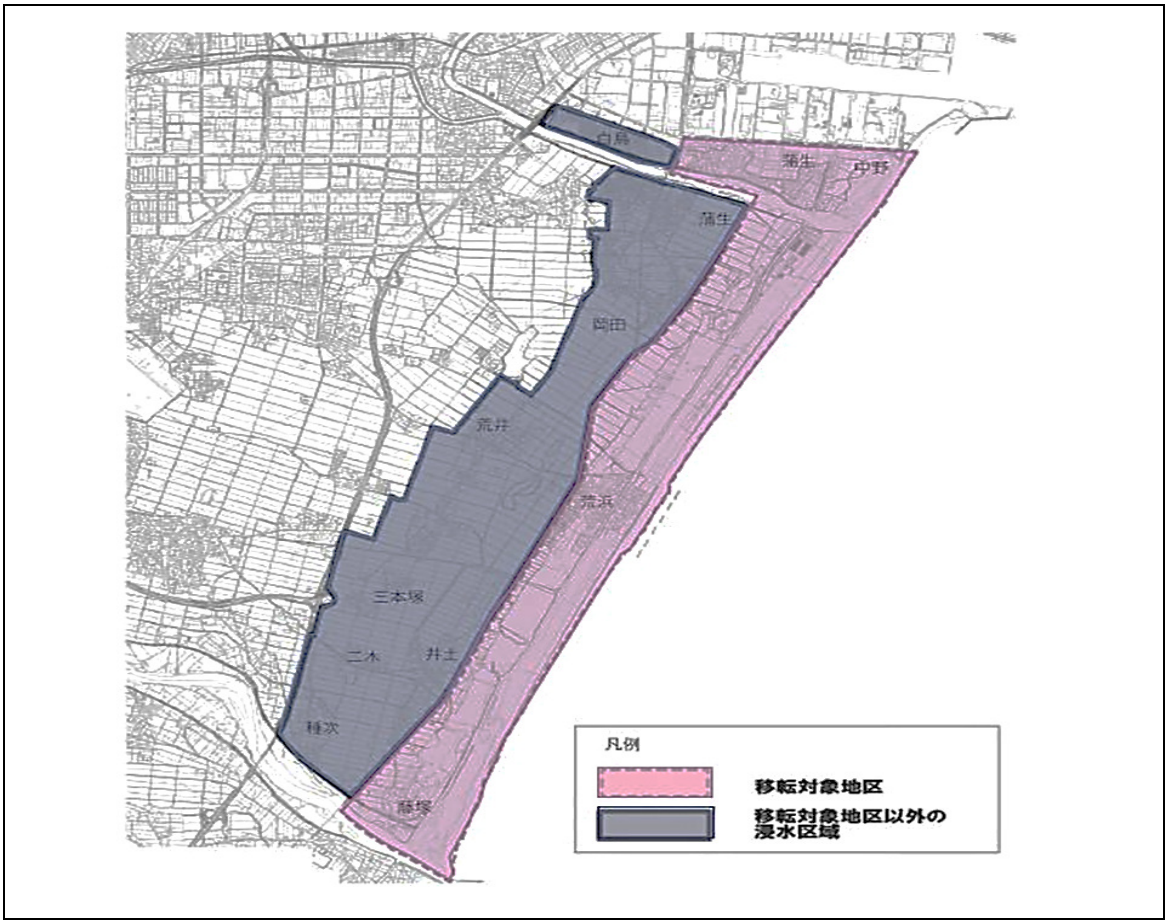


図 2－7－8　移転対象地区と移転対象地区以外の浸水区域
出典：仙台市 HP

つまり、県道の嵩上げ、防潮堤・防潮林の整備など一連の減災施策を講じてもなお、流出の危険が高い地域に限って、開発行為を禁止し、移転を促進することとしたのである。

具体的には荒浜・蒲生など主に県道 10 号線より東側の地区について、建築基準法第 39 条に基づく災害危険区域に指定し、新築・増築の一切を禁止した。そのうえで同地域を防災集団移転促進事業による移転促進地域に指定し、同法の枠組みを活用した集団移転を進めることとなった。

その他の地域においては、当初は移転の対象とせず、現地復旧を目指す方針であったが、当該地域にも移転を希望する住民が多いことから、仙台市独自の施策による移転支援を打ち出すこととなった。

移転先としては仙台市が建設を進めている地下鉄東西線の終着駅、荒井駅周辺を主に想定しており、当駅周辺に市が災害公営住宅を整備することとしている。また郊外型の生活を希望する市民を対象として、六郷や七郷を中心とした市街化調整区域内にも移転先を設

けるものとしているが、仙台市として荒井周辺を含んだ市街地への移転を希望する場合には一定の優遇策を設けている。

(3) 仙台市における現地復旧

仙台市では今回の大震災の経験から、津波による浸水が 2m以上となった際に家屋流出など、住民の命に直結する深刻な事態が発生するとし、今後予定される 7.2m級の防潮堤整備と県道の嵩上げによって、浸水が 2m を下回ると予想される地域については、原則現地復旧を図るとした。住宅地の嵩上げなどは、現時点では予定されていない。

また宮城野区白鳥地区については、県道嵩上げと防潮堤整備によってもなお 2m 以上 4m 以下の浸水が予想されるが、地形的な特徴から津波到達まで時間がかかるために、自宅の 2 階へ避難することで命を守れるという予想から、「居室を 2 階以上に設けること」などの条件で現地復旧を進めることとなった。

ただしこうした浸水地域に関しては、後で述べるように、住民が希望すれば防災集団移転促進事業に準じた形で、移転に対する補助が行われるよう仙台市独自の施策を打ち出している。

(4) 仙台市の独自施策

仙台市はその経済力と財政力を背景に、他の被災自治体にない独自施策を次々と打ち出している。その例として、移転促進地域に住む住民の単独移転に関する土地借地料の長期免除が挙げられる。

① 移転促進地域に住む住民の単独移転に関する補助

防災集団移転促進事業においては、あくまで集団移転が前提のため、移転促進地域の住民が単独で移転先を決め、移転を行う場合の支援は原則なされない。しかし仙台市では移転促進地域に住む被災者が単独で移転する場合においても、その移転先がどこであるかを問わず、住宅再建の際のローン利子相当額（上限 708 万円）と引っ越し費用（上限 78 万円）を、防災集団移転促進事業法を活用する場合と同様に補助することとした。

市は本来、同制度への復興交付金による措置を求めていたが、復興庁が認めなかったために市独自の復興基金から同費用を捻出する予定であったが、復興庁による措置がとられる見込みになった。

② 浸水地域に住む住民の移転に関する補助

仙台市は県道 10 号線の嵩上げ等の「減災」施策を通し、新たな減災施策によってもなお、流出の危険が残る地域のみを移転の対象としていた。しかし仙台市の独自施策により、今回の大震災による津波によって浸水した地域の住民であれば、仙台市の市街地へ移転する場合に関しては、防災集団移転促進事業法を活用した場合と同じ補助がなされることとなった。

③ 移転先の土地借地料の長期免除

仙台市は、市民が防災集団移転事業により集団移転を行う場合において、移転先の土地借地料（地代）を最大で 50 年間程度免除する独自施策を実施している。具体的には市街化区域においては上限 1,000 万円、市街化調整区域内においては 800 万円を限度に、土地借地料を免除するものである。

（5）応急仮設住宅・民間借り上げ住宅

応急仮設住宅は救助法第 2 条の規定により都道府県知事が「救助」の一環として行う業務とされており、それは政令指定都市においても同様である。そのため独自に素早く応急仮設住宅を建設したい仙台市側と、あくまで他市町村とのバランスを重視する県側の間で軋轢が生じた。

最終的には県側が主導して応急仮設住宅を整備し、具体的には JR 東北本線の太子堂駅付近（長町副都心）に大規模な仮設住宅団地が建設された。遅れはあったものの、用地取得の問題などもほとんどなく、加えてＪＲ駅近接という良好な立地条件が得られたため、他の市町村よりも比較的恵まれた環境にあるといえる。

かつ仙台市では豊富な住宅ストックを活用した民間借上げ住宅が多く活用されており、みなし仮設を含めた広義の仮設住宅全体に占める民間借上げ住宅の割合が宮城県全体では 52.1％であるのに対して、仙台市に限定すると 80％を超えている。

（6）災害公営住宅とまちづくり

仙台市は従来、仙台市基本計画や仙台市都市計画マスタープランに沿うかたちで、ＪＲ線・地下鉄南北線・地下鉄東西線を軸としたまちづくりを行い、積極的なコンパクトシティ誘導施策を行ってきた。今回の震災復旧事業実施にあたっても、東西線新駅の周辺に災害公営住宅の多くを配置する予定であり、また移転先に市街地を選んだ場合の事実上の優遇を行うなど（(4) 参照）、その方針に変化は生じていない。

東日本大震災で生じる人の移動を一つの契機として、コンパクトで、魅力あるまちづくりをより積極的に推進する姿勢が見て取れる。

（7）その他の施策（産業振興等）

仙台市は産業振興に関する復興特区の活用、被災農地の早期復旧、新エネルギーの積極的な導入推進、観光など、様々な分野において復旧・復興のテーマを設定し、計画に盛り込んでいる。

しかし仙台市は他の被災市町村と比べて遥かに産業が集積しており、東北経済の中心地であるために、震災からの立ち直りも早かった。よって産業振興は、現段階における仙台市の大きな課題にはなっていない。

2－7－5　仙台市における復旧・復興の課題

（1）災害応急仮設住宅に関する「宮城県」と「仙台市」の役割分担

仙台市は平成元（1989）年に政令指定都市に指定され、その後は地方自治法第 252 条に基づき、従来は県が担ってきた事務についても独自に執行することが可能となった。その範囲は児童相談所の設置や市街地開発事業の認可等、広範に及ぶ。しかし、現行の災害法制においては、政令指定都市に対する特段の授権規定を設けておらず、指定都市といえども通常の市町村とほぼ同等の扱いとなっている。その典型的な例が災害救助法第 2 条の「救助」に関する条文であり、応急仮設住宅の設置を含めた「救助」の主体が都道府県知事に限定とされている問題である。

仙台市は当初、応急仮設住宅を自前で建設し、早期の避難所閉鎖・被災者の住居確保を行いたいという姿勢を見せていたが、宮城県が他市町村とのバランスを重視して拒絶した。この仙台市と宮城県の軋轢は、災害法制における県と政令市の役割分担の議論に一石を投ずる結果となったのである。

（2）他市町村とのバランス・財政力に応じた負担の可能性

仙台市は先に確認したように、経済力・財政力ともに、宮城県の中では抜きんでた存在である。そうした背景から、仙台市独自の手厚い被災者支援施策が可能となっているという側面があり、他市町村とのバランスが問題となることもある。

特に今回の震災では、そもそも財政基盤が脆弱な市町村が、その中心部まで大きく被災した例が非常に多い。しかし仙台市はその東部地区の一部が被災したに留まり、東北経済の中心をなす仙台市中心部はほぼ無傷の状態である。

独自の財源で行う被災者支援の施策を他市町村との「バランス」を重視して非難することは決してできないが、しかし近年においては国の財政状況が悪化していること、何より財政面においてより手厚い支援を必要としている自治体が他に存在すること等を考慮すれば、復興交付金の配分や、復興基金の配分等で、何らかの考慮がなされるべきという主張も十分成立し得るだろう。

（3）仙台市のまちづくりと集団移転

仙台市東部の集落の多くが集団移転により内陸に移転することについて、主に住民合意という観点から問題となっている。

仙台市は県道 10 号（塩釜亘理線）の東側を中心としたエリアに建築基準法第 39 条（災害危険区域の設定）に基づく建築制限を実施し、移転促進事業の対象とした。しかし同エリアには現地再建を望む住民も存在し、住居の用に供する建築物の新築・増改築を認めない仙台市側と対立が生じた。

また、それとは逆に浸水地域にあっても集団移転の対象とされなかった地区の住民が、

防災集団移転であれば各種補助制度を受けることが可能であることもあり、集団移転の対象とするよう市に強く求める事態も生じた。これは前に挙げたように、仙台市が東北大学等と連携して実施した津波シミュレーションにおいて、東日本大震災級の津波が発生した場合、県道亘理塩釜線の嵩上げや防潮堤再整備を通してもなお、甚大な被害が発生すると「想定」されるエリアを災害危険区域に指定し、集団移転の対象としたことに起因する。

同シミュレーションによって線引きを行う行為は、決して科学的根拠の希薄なものではなく、一定の合理性が存在するものではあるが、あくまでそれは「県道嵩上げ」「防潮堤整備」を行った場合での「想定」である。よって、当然、県道の嵩上げ等の施策が行われていなかった東日本大震災の被災状況を見た場合、状況に大きな差異がないにも関わらず、ある地区は集団移転対象地区、またある地区は非対象地区というように、今後の復興方針に違いが出てくる場合も存在する。そうなると、住民としては、ほぼ同じように津波の被害を受けた地区の間で集団移転・現地再建の差が生じるため、市の方針に納得しにくくなるのである。

しかし、本問題は徐々に解決に向かいつつある。その理由は、集団移転の対象とならなかった浸水地区について、仙台市が独自施策によって各種補助を実施したことにある。このことで、浸水地区の住民は移転か、現地再建かを自由に選択できることとなったため、浸水地区住民が移転の際に補助を得られないという課題はほぼ解決したこととなる。

残る課題としては、若林区荒浜など災害危険区域内だが、現地再建を望む住民への対応である。仙台市がどのようにしてこの問題に向き合うかに注目していきたい。

第 3 章　中間報告までの仮説とヒアリング結果に基づく課題の抽出

第 3 章では、まず、第 1、2 章までの研究をもとに本ワークショップ内で議論し、中間報告会[103]までに作成した仮説を述べる。次にそれをもとに地方公共団体及び被災住民に対して行ったヒアリングの結果を記述し、最後にヒアリング結果から見えた課題の分析をする。なお、ヒアリングの質問事項及び回答については、詳しくは別添の資料を参照していただきたい。

3－1　住居

3－1－1　中間報告会までに作成した仮説

（1）救助法における諸問題について

①　救助完了

阪神淡路大震災では仮設住宅の解消までに 5 年かかるなど、大規模災害においては仮設住宅での生活が長期化した。今回の震災においても長期化することが予想されるが、救助法では仮設住宅に入居した時点で救助「完了」となる。仮設住宅に入居しても、仮設住宅での生活が長期化するなかで、被災者の生活も変化していくことから、長期的な視点が必要ではないかと考える。

②　賃貸借契約の事務作業

今回の震災では、厚生労働省が借上げ民賃を認めるなど救助法の弾力的な運用自体がなされている。しかし、救助法により規定されている現物給付の原則に従い、借上げ民賃は契約が都道府県・被災者・不動産業者の三者契約になっていて、都道府県が書類の不備がないか契約内容を審査することとなっている。今回の震災においては都道府県だけでなく民間賃貸住宅のストックの多い仙台市のような市町村においても書類のチェックを行っており、実際は都道府県・市町村・被災者・不動産業者の四者を介す制度設計となっている。契約書類のチェック数が 2 万件に上ったうえ、その事務を四者が介すという複雑な制度となることで行政に多大な負担を負わせることとなった。こうした複雑な制度を改めて業務量を少なくすることが必要である。

救助法第 23 条第 2 項では、現物給付ではなく現金給付によって救助法に定める救助を行うことが認められているため、現金給付による家賃補助を実施することにより、業務量の低減化を図ることも可能であると思われる。しかしながら、現金給付が個人の財産形成に繋がるという指摘があることから、我々としてはバウチャー（チケット方式での給付制度）

[103]平成 24（2012）年 7 月 26 日、東北大学片平キャンパスエクステンション教育研究棟内で実施。

を導入し、被災者と不動産業者の二者契約とすることで、行政の事務作業量を減らすことが出来ると考えた。

③　仮設住宅建設権限の政令指定都市に対する授権

救助法第 2 条及び第 30 条において、救助の主体は都道府県知事に限定されており、仮設住宅の建設等の権限も都道府県知事にある。そのため、東日本大震災においては、県に匹敵する人的・物的資源を有する仙台市の力を復旧に十分に生かしきれなかったと思われる。こうした経験を踏まえ、今後、政令市に対し、仮設住宅の建設等の権限を付与することも検討すべきであると考えた。

(2) 応急仮設住宅における諸問題について

①　土地の確保と長期化

被災地ではもともと平地が少なく、さらに津波における土地利用規制により可住地面積が震災前と比較して小さくなっている。そのため、災害公営住宅等を建設するのに適した土地にはすでに応急仮設住宅が建っていて、応急仮設住宅を撤去しなければ災害公営住宅を建設できないところが多いのではないかと考える。また、津波の危険性に備え高台移転や土地の嵩上げなどが広域かつ大規模に行われているが、事業が完了するまでにはまだ時間がかかるため、仮設住宅供与期間の延長が必要であると考える。

②　被災自治体間における復旧の差

被災自治体間でも財政規模、被災状況、復旧の進捗状況などに差があるが、仮設住宅の供与期間の延長はどの被災自治体を基準に合わせるかが難しいと思われる。復旧の早い被災自治体に合わせると、遅い被災自治体の実情を踏まえていないこととなり、また、遅い被災自治体に合わせると、自力で生活再建を行える者にまで家賃を長期間払うこととなって、望ましくない。そのため、仮設住宅の供与期間の延長は各被災自治体の復旧の進捗状況に合わせて個別対応すべきであると考える

③　応急仮設住宅の恒久化

応急仮設住宅のなかには岩手県住田町の木造仮設住宅や女川町の階層建ての応急仮設住宅など、一般的な応急仮設住宅に比べて良質なものがある。仮設住宅の供与期間は原則 2 年間（本震災においては既に 1 年延長され、3 年間）となっているが、建設費用が高額となっていること、また、大量の応急仮設住宅を廃棄するのは無駄であることから、一部の応急仮設に関しては移築などで恒久化を検討すべきではないかと考える。

(3) 借上げ民賃における諸問題について

①　情報提供

今回、仮設住宅利用の一環として、借上げ民間賃貸住宅が広域に大規模に活用されていることにより、借上げ民間賃貸住宅で生活する被災者に対する情報支援が応急仮設住宅に比べて円滑に提供できないのではないのかと考える。

宮城県女川町階層建て仮設住宅

出典：正木屋材木店[104]

岩手県住田町木造仮設住宅

出典：日経 BP 社[105]

② 人口流出

借上げ民賃は既存の民間賃貸住宅を用いており、インフラ整備が不要で準備期間が少なくて済み、居住性についても問題がない。そのため、被災者からも需要が高いと思われるが、民間賃貸住宅のストックは都市部に偏在しており、被害の大きい沿岸部には少ない。いつまた津波が来るか分からず不安だから安全な内陸部に住みたいと思っている人や、この震災で住居を失ったのを機に地元を離れようと考える人もいて、地元に残るインセンティブを失くした人が都市部や住宅ストックのある地域に流出していることが考えられる。

[104]http://masakiyawood.com/pg300.html
[105]http://www.nikkeibp.co.jp/article/column/20110606/272741/?rt=nocnt

(4) 災害公営住宅における諸問題について

① 家賃発生

災害公営住宅に入居すると家賃を自己負担することになるが、家賃負担が重荷であると感じる被災者は仮設住宅から災害公営住宅に入居することを躊躇し、仮設住宅に居続ける可能性があると考える。

② 一時的な使用

自宅再建を考えているが、仮設住宅の供与期間が切れてもまだ自宅再建資金を確保できていない者は、災害公営住宅を自宅再建するまで一時的に利用するのではないかと考える。災害公営住宅は建設に国からの税金を多く使っており、耐用年数も長く、またその後の運営は県や市町の財政負担も生じる。長期的な利用を行わない、または、見込みのない不必要な災害公営住宅の建設は控えるべきである。

(5) コミュニティとソフト事業について

阪神大震災の際には、応急仮設住宅が従前地から離れた郊外や埋立地に建設されたこと、また、応急仮設住宅や災害公営住宅への入居が抽選で行われたことから、既存のコミュニティが崩壊し、被災者の孤立化を生み出した。特に環境の変化に対応するのが難しい高齢者が孤立化する傾向にあり、震災による精神的ダメージも重なったことから、アルコール依存症の増加や自殺、孤独死が社会問題となった。

そのため、応急仮設住宅や災害公営住宅に入居する際には震災前のコミュニティを生かすことが必要であると同時に、見守り支援といったソフト事業を充実させて被災者の孤立化を防ぐことが必要であると考える。

3－1－2　ヒアリング結果の概要

（1）救助法

①　救助完了

借上げ民賃の再契約を断られる被災者がいる。女川町では 10 件ほど、気仙沼市では数に関しては把握していないが、「他の方に貸した方がいい」という理由で断っているケースがある。また、石巻市では「避難のために、利府や仙台の借上げ民賃に住んでいた方が石巻に戻ってくるケースもある」が、「大家さんの都合で出る場合は次の民賃を借りることも可能だが、自己都合による民賃から民賃への転居は認められていないため、家賃は自己負担となる。こういった制度を変える必要がある」といった意見が挙げられた。

②　事務作業

バウチャー制度に関する効果については、多くの被災自治体からは「分からない」という回答が多数を占めた。

バウチャーに対するポジティブな意見として仙台市からは制度上により発生する問題も起こると想定されるが、家賃補助制度としては前向きな見解を示している。また宮城県は、「現在は、災害救助法の救助のため転居を認めていないが、民民契約とすることで転居が可能となることが想定され、入居者にはメリットがあると思われる」と述べている。この回答は、バウチャー制度に移行することにより、ライフスタイル（子供の出産など）に合わせた転居も可能となることが想定され、被災者の視点からは有効であるといえる。また、契約当事者意識の欠如から、「一部の入居者が無断退去や共同住宅のルールを遵守しないなどのトラブルへ発展しているが、当事者意識が稀薄なためによるものの場合、トラブルの解消につながる可能性がある」と、契約者が県から被災者に代わることによる意識の変化も見込まれる。

他方、ネガティブな意見として宮城県庁からは、「バウチャーの発行の際の問題」や、「民民契約後の被災者が住宅を確保できるのか」といった懸念が聞かれた。また、岩手県庁からは「学術上の見解としては良いが、実際の導入には他の生活保護などに応用されることも想定すると難しい」と導入面での困難性を指摘されている。さらに、県が三者契約を結ぶことによって貸主が安心して貸せるということから、バウチャー移行後の入居拒否が増えるということも懸念されている。バウチャーによる事務量の増大として、仙台市が会計検査をされることを問題として指摘している。

③　仮設住宅建設権限の政令指定都市に対する授権

仙台市に対するヒアリングでは、政令市に対して仮設住宅建設の権限を付与するべきであるとの声が非常に大きかった。その理由としては、通常の事務においてはほぼ県と同等の権限を有する政令市であるところの仙台市が、仮設住宅建設にあたってはその主体になることができず、結果的に住民の利益を損ねる結果となったという反省があるとのことであった。より具体的には、もし仮に仙台市に建設の権限があれば「早期に仮設住宅を建設

することができた」「より柔軟に立地などを決定できた」という声が仙台市からあがっている。

(2) 応急仮設住宅

① 土地の確保と復旧の差

すべての被災自治体で「さらなる延長が必要となる」との回答があった。具体的な期間としては「3 年ないし 5 年程度の延長が必要」と回答が多く、なかには「10 年程度の延長が必要」と答える自治体も存在した。仮設住宅の延長が必要となる理由としては、「災害公営住宅の建設が間に合わないこと」が最も多く挙げられた。

災害公営住宅の建設予定地に関しては「応急仮設の立つ土地とは別の土地に」という回答が多かったが、宮城県からは大規模な防集の移転先にある応急仮設住宅を解消しなければいけない地域があるという回答があった。地域によっては災害公営住宅等の建設のために応急仮設住宅を撤去する必要がある。また、徐々に見通しは立ってきているものの、高台に建設する地域も多く、土地を確保しても高台の造成後建築作業に取り組むので、時間が掛かる。ただ、この問題としては自力再建を考えている人々が問題視されている。例えば、高台を行政が整備したとしても、資金繰りの問題が解消されなければ建設までに時間がかかる。南三陸町からは、「自宅再建したいが、資金が足りないためとりあえず応急仮設住宅に入居したいという被災者もいる」という意見を伺った。

② 恒久化

被災自治体には現在の応急仮設住宅を対象として恒久化を検討しているかについてヒアリングを行った。被災自治体からは恒久化を「検討していない」という回答が多かった。その理由としては、恒久化するのに適した応急仮設住宅がないこと、私有地に建設されているため難しいこと、住民のニーズが少ないと思われることなどが挙げられた。また、「検討したが恒久化できない」という回答もあった。その理由としては、宮城県からは「期限付きで建てているため基礎部がなく恒久化は難しい」、女川町からは「火災警報器や基礎部がないことから建築基準をクリアできない可能性がある」という回答があった。

被災者からは「部屋が狭くて不便である」「早く仮設住宅から出ていきたい」という声がある一方で、「このまま仮設住宅にいてもいいかな」といった声もあった。

(3) 借上げ民賃

① 情報提供

行政から被災者に対する支援策としては、ⅰ）ホームページなどによる情報発信（デジタルフォトパネルなども使用)、ⅱ）広報誌など紙媒体での情報提供、ⅲ）戸別訪問などによる情報提供などに大きく分けられる。この 3 つの方法を組み合わせて情報提供をしていることが回答された。

情報提供をするために、「必要である被災者の居住地などを含む被災者情報に対して問題

がある」という回答もなされている。借上げ民賃の賃貸借契約事務を執り行っている宮城県庁は、事務の混乱から借上げ民賃の契約手続きはおおむね平成 23（2011）年末までかかり、被災者情報をデータに落とす作業もあったことから、借上げ民賃に居住する被災者情報を、最終的には平成 24（2012）年 3 月まで各市町村に情報を出せなかったと回答している。

被災者情報をまとめるうえで、「申請書において住民票の住所を書くべき欄に対して、避難先を記入する人が多数見られたこと」と指摘されているように、そもそも被災者がどこの出身者であり、どこに居住しているのかをつかむことは難しい。この問題が起きた理由は、契約事務の多くを応援職員が担っていたことで情報の伝達がうまくいかなかったこと、また再契約にあたっては、賃貸借契約を取り扱った職員が人事異動で代わってしまい、被災者に対して説明不足となってしまったことにある。

② 情報提供の遅れの影響

被災者情報提供の遅れの影響として、石巻市は、「市で受付した方は分かるが、それ以外の方、民賃への入居は住宅の所在する市町村が窓口となっているので、その部分は把握しきれていない」と答えているように、石巻市以外の役所において手続きをした他市町村受付借上げ民賃の把握が問題となっている。借上げ民賃を大規模に活用している仙台市においても、他市町村受付借上げ民賃が、平成 24（2012）年 1 月に判明し仮設住宅の総数の 1 割強（1,395 世帯）いたことが分かっている。陸前高田市、気仙沼市、南三陸町からは「被災者情報把握を完全に把握するのは難しい」という回答がなされている。

(4) 災害公営住宅

① 家賃

被災自治体の回答は 3 つに分かれている。1 つ目は「特に心配ない」という回答だった。仙台市からは、災害公営住宅では家賃設定が低く抑えられているのでそれほど負担にならないだろうというものであった。2 つ目は「わからない」という回答だった。石巻市からは、実際に災害公営住宅が建設されてみないとわからないというものであった。3 つ目は「問題である」という回答だった。岩手県からは、「避難所から仮設住宅への移行の際にも自己負担が発生することが原因で留まり続ける方がいた」こと、「実際に災害公営住宅が完成した所でも入居が遅れていることから、深刻である」というものであった。

被災者からは「お金のかからない仮設住宅にいた方がいい」「家賃を払うのは大きな負担である」という声が挙がっている。特に年金で生計を立てている高齢者からはこうした意見が多かった。

② 一時的な使用

災害公営住宅に住んでから自宅再建に行く人はいないという回答が比較的多かった。南三陸町からは、「防集の利子補給を受けられなくなるのでいないだろう」という意見があった。一方、可能性としてありうるという回答もあった。女川町からは、「先が見えないので

とりあえず入居する」のではないかという意見があった。また、陸前高田市では、公営住宅 1,000 戸建設予定のうち 300 戸を一時利用に充てる方針であるという回答があった。その理由としては、ⅰ）自力再建を促したい、ⅱ）応急仮設が学校のグラウンドに建設されているなど、一刻も早い解消を目指したい、ⅲ）既存の公営住宅の老朽化が進んでおり、一時利用の後も既存の公営住宅から移ってもらうことで無駄を生じない、ということであった。また、石巻市雄勝総合支所では、「人口流出が進み、災害公営住宅に入居する方の多くは高齢者であることから、20 年後の利用者はほとんどいないだろう」という回答があった。

(5) コミュニティとソフト事業

① 応急仮設住宅

コミュニティ単位での入居を行った被災自治体が多かったが、考慮はしたものの「困難であった」と回答した被災自治体もあった。石巻市では被災者も多く、必要となる仮設住宅の数も多いが、「1 団地あたり 100 戸程度しか建設できないために約 130 の団地に応急仮設住宅が分散せざるを得なかった」こと、住民側からは「仕事場に近い所に入居したい」という声があがったことなどから、コミュニティ単位での入居が困難であることがわかった。

そうした地域では、自治組織の早期結成を促すことや集会施設の整備を行うことで住民同士の交流の場を設けるなどの側面支援を行っている。また、社会福祉協議会に委託しての生活支援員の派遣や、NPO やボランティアによる行政ではカバーしきれない部分の補完が行われていた。

亘理町公共ゾーン応急仮設住宅の第 3 集会所

出典：震災発[106]

② 災害公営住宅

[106]出典：http://www.shinsaihatsu.com/data/110311kasetsu_shoten.html

「震災前や応急仮設住宅団地内で出来たコミュニティを維持しながら入居できるように配慮する」という声が多かったが、従前地での再建を目指す人がいること、建設可能戸数に対して希望者が多ければ抽選にならざるを得ないことから、「困難である」という回答もあった。

そうした地域では災害公営住宅に入居した後に「新たなコミュニティ形成に努めるようにする」という声が挙がっている。仙台市では入居後、ボランティアや NPO に継続して支援してもらうことなどを検討している。

他方で、女川町からは「震災前のコミュニティよりも仮設住宅で出来たコミュニティの方が強い」といったことや、南三陸町の住民ヒアリングでは「震災前や仮設住宅で近所の人と一緒に入りたくない」という声も聞かれた。

③　高齢者

高齢者への配慮としては、どの被災自治体でもバリアフリー化を行っている。災害公営住宅に関しては、高齢者だけが暮らすシニアハウスよりも、子育て世代と高齢者をうまく融合させて「入居者の多様性の確保を重視している」という意見が多かった。しかしながら、被災地の多くで人口減少・少子高齢化が進んでいて、災害公営住宅の入居者の約 8 割が高齢者といった地域もある。そうした地域には「孤立化を防ぐために見守り支援などが必要である」という意見があった。

3－1－3　ヒアリング結果分析と課題の抽出

(1) 救助法

①　救助完了

救助法は災害応急対策を目的としているため、仮設住宅に入居した時点で救助完了としている。しかし、今回のような広域大規模災害では、仮設住宅での生活が長期化していくことが予想され、それに伴い被災者の状況に応じて、ケア・サービスや見守り活動等の各種生活支援が必要となる。

また、震災から 1 年も経つと、被災者も生活に変化が生じてきている。例えば結婚や出産、転職を迎えた者もいれば、他の街に避難していたが地元に戻りたいなど新たな生活に取り掛かる段階に差し掛かっている。被災者が災害から生活再建を成し遂げるためには、住まいの再建やコミュニティ等人間関係の回復、仕事の確保、社会基盤の復旧等あらゆる要素が関わるため、長期的な視野に基づく支援が必要である。そうした生活再建の一歩を踏み出す場が仮設住宅であることから、仮設住宅を「救助」から「復旧」の概念に位置づける必要がある。

②　バウチャー制度導入に伴う事務作業

最も多くの見解としては、「分からない」や「想定していない」であった。理由として考えられるのは、バウチャー制度という日本になじみの薄い制度であり、バウチャーの考え

方が浸透していないからであろう。しかしながら、今回のヒアリングを通して、現物給付の原則による三者契約から事務が煩雑になり、実際に県の事務が滞って被災者が家賃の建て替えの問題などが生じていることが分かった。このような事務量の問題が宮城県のレベルですら発生しているため、今後起こりうる首都直下型の地震が発生した場合に、東京のような民間賃貸住宅のストック数が多く、人口が多い地域では借上げ民賃が宮城県以上に大規模に活用されることが想定され、おそらくこのままではそもそも機能しないのではないのかという危惧から、バウチャーの導入も考えていきたい。導入する際に、バウチャーの設計などに対して、バウチャーを初めて扱う職員に対しても扱いやすい制度設計を行わねば、予期せぬ混乱に見舞われ、事務量を減らす政策が、逆に事務量を増やしかねないことになりかねないために熟慮せねばならない。

③　授権

ヒアリングを通じ、仙台市が政令市に対する仮設住宅建設権限付与を主張する理由として、東日本大震災の現場において、政令市である仙台市に仮設住宅建設の権限がなかったことによって発生した様々な不都合が根底にあることが分かった。

加えて平成 24（2012）年 5 月に熊本市で行われた政令指定都市長会においても、政令市に対して仮設住宅建設の権限を付与するよう求める決議が採択されている。こうしたことからも、仙台市の経験を次の災害に活かそうという議論が、仙台市のみならず、政令市全体において高まりつつあるといえるだろう。

以上の点を踏まえ、仮設住宅建設の権限を政令市に対しても付与すべきであると考える。

(2) 応急仮設住宅

①　土地の確保

仮設住宅の供与期間の延長は必要であるが、長期化に伴い発生する問題がある。例えば、学校の校庭などに建っている応急仮設は一刻も早い解消が必要となるし、応急仮設住宅は長期間使用することが想定されていないため延長期間の使用がなされ続ければ、比例して居住環境も悪化する。代替の住宅として民間賃貸住宅に入居させることも考えられるが、被災沿岸部には住宅のストックがあまりないため、応急仮設住宅を修繕して使い続けることとなるだろうが、修繕費用はかなり必要となる。そのため、仮設住宅の延長を見越した対策を講じなければならない。

また、ヒアリングを行った地域では、災害公営住宅を建設する土地を確保できているようだが、研究対象外の地域では未だに建設用地の確保が課題となっている地域もある。そうした地域では土地を新たに造成するなどして建設用地を確保する必要があるが、まだまだ時間がかかると想定される。

②　復旧の差

広域大規模災害を反映して復旧の進捗状況に差が出ている。例えば、仙台市のように、他の地域よりも復旧の進みが早い地域では、他の地域と足並みを揃えるとなると、被災者

がいつまでも応急仮設住宅に留まることとなり、恒久住宅への移行が遅れる可能性がある。

また、仮設住宅の供与期間の延長が行われると、借上げ民賃に住む被災者で自らの資力で家賃を支払うことが出来る者に対しても、家賃の支払いを行政がし続けねばならなくなる。例えば、10 年間供与期間が延長された場合、借上げ民賃も延長されるために、入居者は 10 年間家賃の支払いをしなくても良い状況となってしまう。これは救助法で運用されていることにより、本来明確に分けねばならない応急仮設住宅と借上げ民賃が同じ制度上運用されていることが原因であることから、明確に区分することが必要である。

③　恒久化

既存の応急仮設住宅を恒久化にするには、建築物としての耐久性と法制度に問題がある。応急仮設住宅はあくまでも一時的な利用を見越して建設されているため、時間や費用の掛かる基礎部を作っておらず、長期的な使用が行えない。しかし、災害公営住宅等の建設までに時間が掛かり、仮設住宅の供与期間が長期化するに伴い、建設費だけでも高額な応急仮設住宅に修繕費用まで必要となるため、財政負担が大きくなる[107]。そこまでコストをかけるのならば、中期的な仮設住宅の建設を検討すべきではないかと考える。

また、「災害公営住宅を一時的な利用のために建設する」という回答があったが、建設せざるをえないのは、民間賃貸住宅などの住宅ストックが少ない地域で、応急仮設住宅を出た後には自宅再建か災害公営住宅しか選択肢がないことが原因であると思われる。20 年先には使われる見込みのない災害公営住宅を建設するのは町の財政を逼迫することになり、望ましくないことからも、中期的な利用ができる仮設住宅を新たに整備することは意義がある。

実際に中期的な利用を可能とするためには基礎部等を建設段階から補強して建築基準を満たす必要がある。仮設住宅は救助法により一時的な利用を目的とされているが、中期的に利用するのであれば救助法の考え方にそぐわないため、新たな法制度の整備も必要である。

また、住民の声では居住性を改善する必要がある。「部屋が狭い」「隣の声が聞こえる」など現在の応急仮設住宅の恒久化へのニーズは高くない。そのため、応急仮設住宅よりも居住性を高めて住民のニーズにも合った仮設住宅にする必要がある。

(3) 借上げ民間賃貸住宅

①　情報提供

3－1－2 でもみたように、情報支援の主な方法としては、ⅰ）ホームページなどネット媒体、ⅱ）広報誌など紙媒体、ⅲ）戸別訪問などが挙げられる。ⅰ）は情報が一方向性になってしまい、被災者が知りたい情報が本当に提供されているかは未知数であるため、住民説明会や戸別訪問などにより、被災者各人が欲しい情報を手に入れることが望まれる。しかしながら、ⅲ）を行おうとすれば多くのマンパワーが必要となり、さらに戸別訪問をす

107 修繕費用だけで応急仮設住宅一戸当たり約 100 万円かかるという指摘がある。

る人材の育成も必要となるため実際には難しい。

また、被災者がどこに所在しているのか全てを捕捉することが難しく、被災者情報収集面でも課題を浮き彫りにさせている。ヒアリング結果からも明らかなように、被災者情報をとりまとめ、各市町村に対して必要な情報提供をすべき県庁内において事務上の多くの混乱が生じており、必要な情報を被災自治体に対して早期に提供できていない。他市町村受付借上げ民賃、職員のノウハウの欠如や、マンパワー不足など様々な問題を抱えているが、被災者情報は被災者を支援するために最も重要な要素である。このことからも今回の教訓を生かしていかなければならない。

情報の効率的な提供をするには、出来るだけ被災者情報の捕捉率を高め、広報誌やホームページなどを使い情報発信し、高齢者、ひとり親世帯、独居男性などを優先して戸別訪問していくべきである。借上げ民賃が広域に大規模に運用されていく中で、このような支援政策をどのようにしていくのかというのは大きな課題である。

(4) 災害公営住宅

国の政策としては、平成 23（2011）年の第 3 次補正予算によって、東日本大震災特別家賃低減事業が行われることとなり、災害公営住宅に住む予定の被災者の負担を軽減するようにしている。仙台市荒井東地区の例を見ると、通常の災害公営住宅の家賃の半額以下の負担で入居できる仕組みとなっている[108]。以上のように、より入居しやすい政策がとられているが、被災者からすれば家賃等の生じない仮設住宅に比べて負担が大きくことになることに変わりはない。実際に岩手県の大船渡市では完成した災害公営住宅への入居が遅れていて、ヒアリング結果にもあるように、岩手県は災害公営住宅への移行が進まないことを懸念している。仙台市では一定期間内に入居しない方に対しては、災害公営住宅への入居資格を失わせることを検討しているという例があるように、他の地域においても何らかの対策が必要となる。

(5) コミュニティとソフト事業

① コミュニティの維持

ヒアリングの結果、被災自治体はコミュニティ単位での入居を促進しつつも、現実的にはすべての応急仮設住宅や災害公営住宅においてコミュニティ単位での入居を行うことは難しい。主な要因としては、広域大規模災害であるため被災者が多いこと、震災前から可住地面積が小さく土地の確保が出来ないこと、住民ニーズに合わないことなどがある。

また、コミュニティを形成できていない地域も存在する。仙台市の応急仮設住宅団地「あすと長町」には、あらゆる地域から被災者が集まっていて、従前のコミュニティ単位での

[108]仙台市 HP「東日本大震災特別家賃低減事業による復興公営住宅家賃の軽減について」アクセス日：平成 24（2012）年 1 月 14 日
http://www.city.sendai.jp/hisaishien/1204253_2751.html

入居が行われておらず、新たな環境によるストレスやコミュニティの脆弱性から，殺人未遂や児童虐待などが起こっている。「コミュニティは自然発生的に出来る」という声もあるが、「あすと長町」の例を見ると、可能な限りコミュニティ単位での入居を促進するべきである。

② ソフト事業

コミュニティの維持が困難である時には、他の施策により新たなコミュニティを形成する仕組みを整える必要がある。そのコミュニティ形成を促す役割を果たす主体としては「新しい公共」として期待される NPO やボランティアなどが担うことが期待される。

また、高齢者などへの見守り支援等も行われる予定だが、問題となるのは財政面である。ソフト事業などは効果測定が難しいことも関係しているためか、予算確保が困難である。阪神淡路大震災の際にも LSA（ライフサポートアドバイザー）を配備したけケア付き仮設住宅やシルバーハウジングを整備したが、財政的に苦しくなり継続が難しいといった問題が生じていた。PSC[109]からのヒアリングによれば、「公営住宅でこそ、孤立の問題が深刻化する」との指摘もあり、仮設住宅団地のみならず、今後建設が予定されている災害公営住宅における見守り等の支援も必要であると考える。

こういった住民に密着した課題については、地域社会に最も身近な市町村が主体となって実施すべきものであるが、東日本大震災により甚大な被害が発生していることを踏まえ、国は地方公共団体の行う生活再建支援事業（見守り活動や就労支援など）に対して一定の支援を実施すべきである。

3－2　まちづくり

ここでは、中間報告会までに立てた仮説と、それを元に調査票を作成し、調査対象地域の自治体に実施したヒアリング調査の概要をまとめ、さらにその分析を行う。

3－2－1　中間報告会までに作成した仮説

(1) 災害危険区域における「穴あき状態」について

本来、防災集団移転促進事業は、移転の要件として移転促進区域内の住民全員の合意が必要である。しかしながら、今回のような大規模災害においては、全員合意が困難であったことから、事業の迅速な実施のために、要件が実質的に緩和されている。具体的には、集団移転促進事業計画作成マニュアル[110]や、気仙沼市からの要望に対する返答において、一部被災者の移転反対など合意形成上の障害がある場合には、移転に賛成する被災者を対象に移転促進区域を設定して事業計画を策定することも考えられる、との記述がある。この

[109]NPO と企業・行政とのパートナーシップをはじめ、あらゆる場におけるパートナーシップを確立、活性化することにより、新しい市民社会の実現に寄与する NPO 法人。

[110] 国土交通省都市局都市安全課「集団移転促進事業計画作成マニュアル」平成 24（2012）年 5 月

ことから、移転促進地域に「穴あき」状態が生じ、移転後の跡地利用に支障を来すことを懸念していた。また、同趣旨の報道もなされているところである[111]。

(2) 防災集団移転促進事業と土地区画整理事業の利子補給の有無について

① 住民にとって利子補助の有無による不公平感

防災集団移転では、事業の補助のうち被災者に対するものとしては、

ⅰ）移転促進区域内の宅地等の買取り

ⅱ）移転者の住居の移転に対する補助（引っ越し費用など）

ⅲ）移転者の住宅敷地購入・住宅建設に対する補助（ローン利子補給）

がある。他方、土地区画整理事業は、「換地」によって新たな土地に移転することとなるため、そもそも土地購入という概念が生じない（よってローン利子補給もない）。また、既存建物の効用に支障を来す場合には補償金などありうるが、原則的には「土地の効用を高める」ことが目的のため、住宅建設にかかるローン利子補給の制度もない。このように、防災集団移転促進事業と土地区画整理事業はそれぞれの制度趣旨の違いから、被災住民に対する補助の内容に差異が生じている。

土地区画整理事業による現地再建か、それとも防災集団移転を行うかについては、基本的には、各自治体が津波シミュレーションなどを実施した上で、復興計画・復興整備計画に記載し、住民に対し説明会を行うという手順がとられている。一部小規模集落においては、住民主導での防災集団移転の選択がなされていたり、住民の多数決による意思決定がなされていることもあるが、原則どちらの事業になるかは、行政によって決定されるものであり、被災住民自身が選択できるものではない。そのため、行政が決めた線引によっては、住民間で補助に差異が出ることもあり、不公平感が生まれてしまう可能性がある。

これは、被災住民目線で考えると、同じ住宅の再建であるにも関わらず、補助内容が異なるのは不合理であることから、何らかの手法で是正すべきであると考える。

② 行政の事業選択における弊害

さらに、どちらの事業も実質国が100％負担であるため、市町村は特にコスト意識を持つことなく、住民の意向を第一に事業選択をしてしまうおそれがある。前述のとおり本来の制度に則ると、住民への補助内容は防災集団移転促進事業の方が手厚いことから、より防災集団移転促進事業を選択しやすくなり、もし防災集団移転促進事業と土地区画整理事業の事業費を比較して防災集団移転促進事業の方の事業費用が高いのであれば、国の負担は莫大なものになってしまうのではないかという仮説を立てた。

(3) 沿岸地域における建築制限について

各地方公共団体の動向として、宮城県は、特定行政庁である仙台市と石巻市を除く市町に対し一律に、建築基準法第84条に基づく建築制限をかけた。石巻市もこれに追随し、同

111 河北新報　平成24（2012）年12月1日　29面　「石巻市、災害危険区域きょう指定」

様の制限をかけた。これに対し、仙台市は同法第 39 条に基づく建築制限をかけた。また岩手県も、一律の規制をかけずに、各市町村の判断に委ねることとした。

一部報道においては、宮城県が建築制限をかけたことによって、他地域と比較して建築制限をうけた宮城県の市町においては、漁港等の嵩上げが遅れ、その影響で水産加工業の再建にも遅れが生じたと報じられた。特に、気仙沼市にその傾向が強いとのことである。この建築制限のために、気仙沼市から他地域に水産加工会社が移転したとの報道もあった[112]。気仙沼市は宮城県最北部に位置する町であり、建築基準法第 84 条に基づく建築制限をかけていない岩手県と隣接していることから、企業流出がおこる可能性の高い地域である。そのため、気仙沼市の地場産業である水産加工業の再建が滞りなく進まないと、気仙沼市の復興が著しく困難になってしまうことから、重大な問題であると認識していた。

(4) 津波復興拠点整備事業の要件について

はたして「原則一自治体 2 か所、一か所あたり 20ha」という制限は適当なのか。「一自治体 2 か所」という制限に関しては、「中心部と、中心部に追随する 1 か所」であって地方公共団体にとって有利なものである、と見ることもできる一方で、合併を経験し中心市街地が複数ある地方公共団体にとっては、2 か所では足りないと見ることもできる。また、「一か所あたり 20ha」という制限に関しては、地方公共団体の規模・被災の程度などを考慮し、もっと柔軟に定めるべきだとの考えもある。

(5) 住民合意形成について

今回の震災は、未曽有の大災害であったことにより、海沿いの工業地域、商業地域、公共施設、住宅等のほかにも、地域によっては役場機能が喪失し、一からのまちづくりを余儀なくされているところも多い。通常時においては、例えば、地方公共団体が単に公共施設の建設と計画した場合においても、行政が綿密な建設計画を策定し、議会が長期に渡ってその必要性や有効性等について議論をし、住民もパブリックコメントや説明会を通じて意見表明する機会を与えられるなど、多くの時間と労力を割き、様々な主体が議論を重ねていくものである。しかし他方で、震災復旧の段階のまちづくりにおいては、平時見られるような詳細な検討が行われることはなく、いかに迅速に町を再建するかが重要とされがちである。確かに「迅速性」がなければ住民が希望を抱けずに、その土地から離れて行ってしまい、そもそも町が無くなってしまうことも考えられるため、一概に否定できるものではない。しかし、住民の生活環境に大きな変化を生じさせることに加え、災害危険区域の指定等も伴うことで所有権などに重大な制約が生じることもあることから、住民の意向を踏まえることが基本である[113]。新たなまちづくりにあたって「迅速性」を重視しつつ、か

112 平成 23（2011）年 7 月 18 日　河北新報「焦点／建築制限、事業者焦り／復興計画遅れ足かせ」

113 西田幸介（2012 年）、p.15

つ「住民の理解」を得ていくことができているのかについて調査を行った。

一般的に住民の意向を把握する必要があるものとしては、ⅰ）復興計画、すなわちまち全体の基盤整備や土地利用計画等についてと、ⅱ）そのまちの中で住民が日常生活を営む、ある特定の地区計画及び住民協働によるまちづくり、という２つの事柄がある。原則的には、前者が後者を決断するにあたって前提となるものである。

復旧段階までに公表されている計画としては、主にⅰ）の「復興計画」と「土地利用計画」であるが、後者の決定にあたっては、住宅をどこに再建するかという住民各人にとって利害の大きいテーマが関わってくる。そこでヒアリングにおいても 2 つを区別して、地方公共団体に対してそれぞれどのような手段で住民意向を行政が把握したのかを調査した。また、南三陸町の仮設住宅と、加美町に広域避難して来ている被災者の方にアンケートを実施し、住民説明会や住民合意のあり方についてヒアリングを行った。

(6) JR 気仙沼線、JR 大船渡線における BRT による仮復旧について

1-6 で記述したように、東日本大震災の被災地においては、鉄道復旧をどのような形で進めていくかが大きな焦点となっている。

(7) 市町村合併による復旧・復興の遅れについて

① 被災地における「平成の大合併」

我が国においては、平成 7（1995）年に地方分権一括法により合併特例法（旧合併特例法）が改正されて以降、新合併特例法が定める合併に関する各種特例が概ね廃止された平成 22（2010）年に至るまで、一貫して積極的な市町村合併推進策がとられてきたものである。このいわゆる「平成の大合併」によって、平成 7（1995）年 4 月に 3,234 であった市町村数は、平成 25（2013）年 1 月現在で 1,719 にまで減少することとなった。

東日本大震災によって激甚な被害が発生した東北地方太平洋岸地域においても、多くの地域で市町村合併が行われた。WSA が扱った岩手県・宮城県の沿岸地域において、市町村合併が行われた地域と合併期日は以下の通りである（表 3－2－1、表 3－2－2)。

表 3－2－1　岩手県内の合併が行われた地域と合併期日

【岩手県】

種市町	**洋野町**
大野村	平成 18 年 1 月 1 日
久慈市	**久慈市**
山形村	平成 18 年 3 月 6 日
宮古市	**宮古市**
新里村	平成 17 年 6 月 6 日（川井村
田老町	は平成 22 年 9 月 1 日合併）
川井村	

表 3－2－2　宮城県内の合併が行われた地域と合併期日

気仙沼市	**気仙沼市**
唐桑町	平成 18 年 3 月 31 日(唐桑町
本吉町	は平成 21 年 9 月 1 日合併)
志津川町	**南三陸町**
歌津町	平成 17 年 10 月 1 日
石巻市	**石巻市**
北上町	平成 17 年 4 月 1 日
雄勝町	
牡鹿町	
河北町	
桃生町	
河南町	
矢本町	**東松島市**
鳴瀬町	平成 17 年 4 月 1 日

以上のように、岩手県及び宮城県の沿岸地域においても「平成の大合併」が多くの地域で進むこととなった。

②　市町村合併にともなう復旧・復興事業の遅れ

本研究の対象地域の内、平成の市町村合併を経験している市町は、気仙沼市、南三陸町、石巻市の 3 市町である。これらの市町の内、合併関連自治体であった地域については、中心部に比べ、復旧・復興が遅れている旨の報道があるなど、実地調査から市町村合併が関係しているのではないかと考えた。

3－2－2　ヒアリング結果の概要

(1) 災害危険区域における「穴あき状態」についてのヒアリング

ヒアリングの結果としては、従前地に穴あき状態が生じており今後の跡地利用に影響することを懸念している地方公共団体があった（例えば、気仙沼市、岩手県等)。しかし、その一方でヒアリングを行った段階においては重大な課題であるという認識が比較的低いと感じられる地方公共団体も見られた。

移転促進地域の移転後の活用方法については、災害危険区域指定がなされていることから、多くは産業用地か公園・緑地として活用するようである。石巻市からは、公園にすることに関して、維持管理費用の観点からあまり広域に設けることはできないとの声が聞かれた。また陸前高田市は、復興計画においてメガソーラーの設置が予定されていたが、その後、土地所有者の意向が変わったために、ヒアリングした際には計画が凍結されていた

り、仙台市も用地買収してからでないと議論はできないとコメントしている。このことから跡地の活用方法についてはまだまだ検討段階にあり、変更があり得るものであるとわかった。

(2) 防災集団移転促事業と土地区画整理事業の利子補給の有無についてのヒアリング

ヒアリングの結果、仙台市と土地区画整理事業を実施しない南三陸町以外からは、一様に利子補給を求めているとの声が上がっており、気仙沼市・女川町・石巻市などは連携して国に要望を出していることがわかった。石巻市においては、市単独で利子補給の差を埋めた場合には平成 26 (2014) 年に財政破たんしてしまうとの試算まで打ち出して、国に要望を求めているとのことであった。しかしながら、国は「個人の資産形成に資する」との理由から、効果促進事業による利子補給の可能性を否定し続けている。そのため、各地方公共団体は独自政策を打ち出すこととしている (表 3－2－3)。

一番手厚い独自支援としては、仙台市が土地区画整理事業対象者についても防災集団移転対象者と同様の利子補給を行うことである。他方、被害の甚大であった石巻市は 10,000 軒ほどに対し補助を行う必要があるため、最大でも 60 万円までとなっている (なお、ヒアリングの段階においては 10 万円が限度であるとの話が聞かれた)。このように、同じ震災が原因となった住宅再建であるにも関わらず、もともとの地方公共団体の財政力及び被災の程度によって住民への補助内容が異なってしまっていることがわかった。

表 3－2－3　各自治体の独自支援策（一部）

自治体名	独自支援の内容
陸前高田市	個別に高台移転する住民に対し、水道管の施設費の全額を補助。上限は 200 万円。
気仙沼市	①災害危険区域内から早期に移転・再建し、国の制度の適用外となった世帯に対しては、土地・住宅購入費の借入金について利子補給を行い、上限 200 万円まで補助。②危険区域から外れた被災世帯に対しても、同様に住宅再建（現地修繕含む）の借入金利子補給を上限 150 万円まで補助。①②にも該当しない世帯は、住宅再建に掛かった費用から被災者生活再建支援金分を差し引いた上で、上限 50 万円まで補助。
南三陸町	新たな住宅ローンを組んで住宅を再建する場合、借入金の利子相当分（建物上限 444 万円、土地 206 万円）を補助。
石巻市	①新築や購入、補修する際に借入金の利子相当分（上限 60 万円）を補助。②補助被災家屋の修繕費用として、上限 52 万円の補助。
女川町	①被災家屋の修繕費用として工事費用の 2 分の 1 を補助。上限 10 万円。②宮城県住宅再建支援事業（二重ローン対策）補助金により交付決定を受けた額と同額（上限 50 万円）を補助。③「定住促進支援事業」として、町内に新築住宅を取得した場合 200 万円を支給。
仙台市	個別で市内に住宅を再建する場合には、防災集団移転促進事業と同等の利子補給額（上限 708 万円）を支給する。
岩手県	①新築・購入補助として、バリアフリー化を行うと最大 90 万円、県産材を活用すると最大 40 万円の補助。②被災住宅の補修等を行うと最大 170 万円（工事費用の 2 分の 1）③新築のための借入額の利子補助（上限 1,460 万円・金利上限２％）。補修等の利子補助もあり（借入額上限 640 万円　金利上限１％）。また新たな住宅ローンを組んで住宅を再建する場合、既往債務の 5 年間の利子相当額を一括補助。④被災宅地の復旧に対して最大 200 万円（工事費の 2 分の 1）補助。
宮城県	既存の住宅ローンに加えて新規の住宅ローンを組む場合で、それぞれのローンが 500 万円以上の場合につき、既存の住宅ローンにかかる５年間の利子相当額（元利均等毎月償還による算定額（上限50万円））を補助。

この質問をする中で、南三陸町及び石巻市からは次のような問題が指摘された。それは、南三陸町及び石巻市はいずれも合併経験市町村であるが、合併関連市町村が都市計画区域でないために、そもそもとして土地区画整理事業を使うことができないということである。すなわち、嵩上げに関する国からの補助が 100％でなくなってしまうという問題である。こ

のような問題に対する一つの解決策になりうるものとして、4－4－2 で後述する「復興まちづくり交付金」を提言したい。

また、石巻市のヒアリングから、被災者に利子補給があることで防災集団移転促進事業を選びやすくなるということはあまりなく、防災集団移転を行う地域には災害危険区域指定をすることになり、仮に浸水地域すべてを危険区域指定すると、街の農地のかなりの部分をつぶさなければならなくなることから、むしろ防災集団移転事業に対しては抑制的であったことがわかった。

(3) 沿岸地域における建築制限についてのヒアリング

ヒアリングを実施した結果としては、気仙沼市も同市の事業者 2 社も建築制限に対して問題意識を抱いていなかった。特に問題発生の蓋然性の高い気仙沼市の見解としては「建築制限に関しては、乱開発を防ぐことができ、長期的なまちづくりを行う上で有効であったと考えている。早期に復旧すべき漁港付近の整備が出来ず、企業流出など問題が生じたということはなかったと認識している。漁港の整備が遅れたということに限っても、建築制限が理由で遅れたということには当てはまらないと思う。」というものであった。女川町においては、水産加工業者からの早期再建を望む声が大きかったため、先行復興エリアにおいては現況段階の嵩上げのみで操業・建設を認めたようである。

(4) 津波復興拠点整備事業の要件についてのヒアリング

ヒアリングの結果、予算額にして大きなもので有難いとの意見が南三陸町などから聞かれた。しかし他方で、石巻市や女川町からは「新しい事業のため、どのような補助メニューがあるのかわからない」といった声や「被災の程度に応じて対象面積を変えてほしい」などの声、また「都市計画区域外でも事業ができるようにしてほしい」との声も聞かれた。

(5) 住民合意形成についてのヒアリング

① 地方公共団体へのヒアリング

まず、復興計画については、説明会を実施することが一番多かった。これは地区ごとに実施されている所が多く、例えば陸前高田市においては各地区 1 回、計 11 回であった。気仙沼市は気仙沼地区と鹿折地区において、自治会長を対象として説明会を行い、またさらに、パブリックコメントを募り、10 件ほどの意見が集まった。南三陸町においては「町民会議」や「地域懇談会」といった場を設け、ワークショップ形式で住民の意見徴収、計画の説明を行った。女川町は土地の利用計画については、仮設住宅の集会所ごと（計 40 か所）のほか、仙台や石巻でも説明会を行っているようであった。いずれの市町村も、説明会だけでは声の大きな人の意見しか聞けないことに留意し、より小規模の単位の集会をするよう心掛けているようであった。

次に土地利用計画の前段として、個人の自宅再建に関係する特定の地区計画の住民意向の把握方法は、個別面談を実施した他、自治会や自治組織を重視していることが明らかになった。特に石巻市雄勝や南三陸町など、小さな集落を抱えている地域については、地区の区長が地域代表として行政と交渉や調整をしており、こういった区長・自治会長の働きによって、地域のまとまりが異なってくるとの話があった。例えば、南三陸町歌津地区においては「契約講[114]」という、比較的多数の住民が参加する地域特有の組織が主体となって、高台の移転先候補地を検討するという例も見られた。これは構成員内部の合意が比較的容易に形成できた一方で、構成員でない者を巻き込んだ議論でなかったことから、一体的なまちづくりを阻害する危険性を孕んでいる。

② 被災住民へのヒアリング

まず「住宅再建にあたり、住民説明会に参加したか」という質問に対しては、南三陸町においてはヒアリングした 6 分の 5 の住民が、「一度は参加したことがある」と答えた一方で、加美町への広域避難している被災者は 3 分の 1 ほどに留まっている。サンプル数の限界はあるものの、これは南三陸町のヒアリング対象は仮設住宅に隣接する施設で説明会が実施されることから、比較的参加しやすい環境にある。一方で加美町においては、主に従前地域でしか説明会が実施されないため、遠方に避難している住民にとっては参加が困難になる、という広域避難のデメリットが如実に表れていると思われる。

次に、「住民説明会は満足のいくものであったか」という質問に対して、南三陸町に住む住民の七割ほどは何らかの不満足を感じており、加美町に避難する住民の内、八割弱の人が不満足であると述べていた。不満足であったと答えた住民の理由としては、従前居住地の「市の職員が今後の対応についてわからない」「あいまいな態度をとる」といったことが挙げられる一方で、加美町の広域避難している者からは「住居を移したことにより（そもそも）情報が届きにくい」などの声も聞かれた。

そしてさらに「意思決定にあたり、住民説明会以外に参考しているものは」という質問に関しては、どちらの被災住民も「知人・友人・親戚などからの情報提供」が一番多かった。続いて南三陸町では「メールマガジン・広報誌」、加美町では「テレビ・ラジオ」となっていた。このことから、人のつながりの強い地域であることやインターネットによる情報発信ではなかなか被災者に伝わらないことがわかる。

(6) JR 気仙沼線、JR 大船渡線における BRT による仮復旧に対するヒアリング調査

WSA が行ったヒアリングでは、南三陸町、気仙沼市ともに、公共交通の早期復旧を優先する意味から BRT による仮復旧を容認するとしたうえで、あくまで将来的には鉄路による本復旧を目指すとしていた。

---

114 主として東北地方に分布する村落内の集団。単に契約とも呼ばれる。契約講は，すでに近世前期の地方史料に現れるが，現代でも機能を維持している地域も少なくない。その場合，睦親講とか実業団など他の名称に変えているものもある。

気仙沼線の開通は同地方の住民の総意であり、昭和 52（1977）年に国鉄気仙沼線（当時）が全線開業した際には地域あげての歓迎が行われたといわれている。そうした背景から、鉄道に特別の思い入れを持つ住民も多く、鉄路による本格復旧を目指す動きも大きい。また仙台に直通することができなくなったというデメリットの指摘や、鉄道がなくなることで、観光面に負の影響を与えるのではないかと懸念する声もある。こうした住民の意見、思いを沿線自治体は汲み取り、JR との議論を重ねているものと思われる。
その一方で、BRT による仮復旧を行えば、振替バスよりも安価で地域間を移動できるほか、便数も増えることから、そのメリットも大きい。

こうした沿線自治体を取り巻く複雑な状況が、BRT による仮復旧容認、将来的な鉄路復旧を求めるという姿勢に表れていると考えられる。

（7）市町村合併による復旧・復興の遅れについてのヒアリング等

ここでは、１市６町が絡む大規模な合併が行われた石巻市を中心に論ずる。石巻市の旧牡鹿町、旧雄勝町、旧河北町、旧北上町地域においては、旧石巻市部と比較して震災復旧事業の遅れを懸念していたが、石巻本庁、雄勝総合支所、牡鹿総合支所へのヒアリングにおいては、半島部における復旧事業の遅れが存在していることを行政が認識していることが明らかとなった。石巻本庁は半島部の被害が殊更甚大であり、市街地の多くが流出している地域も多いことなどから、半島部における復興計画の策定や事業の実施に遅れが出ているとした。また雄勝総合支所や牡鹿総合支所へのヒアリングにおいても、土地利用計画策定の遅れや、公共事業の入札不調によって事業の実施が遅れているとのコメントを得ることができた。

実際に旧雄勝町内においては平成 24（2012）年夏頃に至っても、津波によって打ち上げられた瓦礫が残る箇所が散見された。また旧雄勝町や旧牡鹿町、旧河北町地域においては、未だに県道や市町村道が満潮時に冠水し、通行が困難となる箇所も存在している。
ただし、こうした地域における復旧事業の遅れは、必ずしも市町村合併の影響によって発生したと言い切ることはできない。石巻市半島部や河北・北上地区は被災地の中でも特に激甚な被害が発生している地域であり、雄勝中心部のように地域の中心となっていた地区が丸ごと津波により流出しているケースも多い。また公共事業の入札不調が交通不便地において多く発生している現状もあり、被害の甚大さ、ないしは地域的な事情によって復旧・復興が遅れている蓋然性は相当に高いと言えるだろう。
しかしその一方で、WSA ではヒアリングや現地調査を通し、「平成の大合併」が震災復旧・復興に少なからず影響を与えているのではないかと考えられる事象も、確かに見受けられると結論づけた。以下、具体的な合併と復旧・復興に係る問題について記述する。
①　住民と行政の距離感の拡大

「平成の大合併」当時も合併のデメリットの１つとして提起されていた「住民と行政の距離が遠くなる」という課題であるが、震災後の石巻市においても、特に旧町部においてが指摘されている。

石巻市では、旧町部の復興計画策定等に係る住民意見の集約や、防災集団移転の具体的な検討などを、各総合支所を拠点として行ってきた。各総合支所は石巻市本庁と比べ、住民により身近で、住民がより意見を寄せやすい環境にあると考えられる。

その一方で、各総合支所の役割は窓口業務など、地域に密着した住民サービスが中心であり、都市計画やまちづくりといった事務については、本庁の決裁を仰ぎつつ事務を執り行うことが多い。また、現在では旧町時代と異なり、町長も議会も存在せず、また独自の予算も存在しない。従って震災復旧・震災復興の現場においても、総合支所が管内における復旧復興事業の最終的な責任・決定権をもって事業を計画実施することができない。

こうした合併によって生じた事情によって、旧町部の住民に「行政が遠のいた」という印象を与えているのではないだろうか。特に震災復旧・復興においては、平時よりも住民が行政に意見を述べ、またまちづくりに参画する機会も増えることから、殊更に合併の影響が出ているのではないかと考えられる。

実際に雄勝総合支所へのヒアリングでは「（旧町時代と異なり）役場が町民の意見を聞いて、必要に応じ町長に決裁を求め、即断即決するという柔軟な行政運営ができなくなった」「本庁に地元の声を伝えるために、支所職員もまちづくり協議会に参加して意見を述べている」という趣旨の声が挙がった。特にまちづくり協議会に支所職員が参加している背景として「（雄勝と石巻で）人口規模が違う。（役所の）中からではなく、外から、住民代表として、本庁に意見を言った方が雄勝の意見が伝わる」という現状があり、全てを自己完結的に決裁できない総合支所の限界が明らかとなった。

また石巻市市民検討委員会委員であった牡鹿地区の男性も、河北新報の取材に対して[115]「支所が町長のような指導力で本庁に掛け合うこともなければ、本庁が支所から課題を吸い上げる姿勢も見えない」と指摘している。

このように、町役場が総合支所となり、独立組織ではなく新市の一部署となったことで、旧町部の住民の意見を復興計画に迅速かつ柔軟に反映させることが困難となった事象は、確かに存在していると考えられる。

②　総合支所における人員の不足

「平成の大合併」のメリットとして議論された「行政の効率化」であるが、震災復旧復興の現場では必ずしも地域にとって必ずしも有利に働いているとはいえない事象が見受けられた。石巻市でも合併を契機に行政運営の効率化をすすめ、牡鹿総合支所においては職員数が旧町役場時代の約 4 割である 50 人弱まで減ることとなった。

---

115 平成 23（2011）年 11 月 16 日　河北新報「焦点／震災と平成大合併／石巻市の旧市町「垣根」浮き彫り」 http://www.kahoku.co.jp/spe/spe_sys1071/20111016_01.htm　平成 25（2013）年 1 月 17 日閲覧

合併によるスケールメリットによって行政運営が効率化され、市全体の人件費が圧縮されることは、税負担をしている住民にとって本来望ましいものである。

しかし東日本大震災では、石巻市内の各総合支所は発災直後から避難者への対応に追われ、災害応急対策が一段落するとすぐに災害復旧・災害復興のための計画策定業務をしなければならないといったように、総合支所の業務量が急激に増加した。

総合支所は少ない職員数でこれらの業務にあたらねばならず、発災直後から支援物資や得られる情報の「格差」が旧町部と旧市域との間で発生していたとの指摘もなされている他[116]、今日では復旧復興事業の計画実施にあたっても総合支所の人員不足が問題となっている。

実際に牡鹿総合支所、雄勝総合支所へのヒアリングでは、両支所ともに復旧・復興にあたって職員（特に技術系職員）の不足は問題であると回答している。また雄勝総合支所には土木などの専門知識を持つ技術系職員が 1 名しかおらず、ほぼ毎日、深夜まで復興に関わる業務を行っているという厳しい状況であった。

こうした人員の不足は被災地全体で発生している問題ではあるものの、合併により職員数を大幅に削減した地域において特に顕著であるといえる。

3－2－3　ヒアリング結果分析と課題の抽出

（1）防災集団移転促進事業の移転促進地域における「穴あき状態」の問題点

前述のとおり、防災集団移転促進事業対象地域には建築基準法第 39 条の災害危険区域指定がなされることとなっており、建築制限がかけられる。建築制限がかけられると、一般的には建築確認を必要とするような住居の建築行為は禁止されることが多い。しかし、その場合にも建築確認を必要としない修繕等は行うことが可能である。

被災地に足を運んでみると、災害危険区域指定をされた場所に点々と家が建っている「穴あき状態」が見受けられた。多くの場合、浸水被害が 1 階部分にとどまり構造上損傷のない住宅であって、震災直後から 2 階以上に居住を続けることができた。そして、このような住宅は修繕を施すことで災害危険区域指定を受けた後もその土地に居住を続けることができる。

116 震災直後には雄勝や牡鹿といった半島部の情報が石巻本庁や支援元に伝わらず、旧町部では物資や情報が極端に不足していたといわれている。実際に牡鹿総合支所の職員が旧石巻市に入ることができたのは震災から 5 日が経過した後であった。本 WSA の現地調査においても、こうした発災直後の「支援格差」に起因する不満や不安感が、「自分たちの地区は見捨てられた」という感情へと変化し、今日もなお旧町部住民の多くに残っているという声も聞くことができた。

山元町における「穴あき状態」

しかしながら、このような状態は次の 3 点の理由から望ましくない状態であると考える。その理由とは、ⅰ）自らの意思とはいえ、地盤沈下し、嵩上げ等の防災上の措置が施されていない土地に住み続けることは、住民の生命・財産にとって危険であり望ましい状態ではないこと、ⅱ）災害危険区域内に点々と住居が残ってしまうと、上下水道施設費用や道路管理費用などの行政コストの面からも問題あること、ⅲ）仮に災害危険区域指定された土地を何らかの方法での活用を計画していた場合に、計画に支障を来してしまうことが挙げられる。

以上のことから、この「穴あき状態」の問題を解決するための改善策が求められている。

表 3－2－4　災害危険区域に関する条例制定・改正日と区域指定日

自治体名	条例制定・改正施行日	区域指定
陸前高田市	2012/3/26	（いまだなされず）
気仙沼市	2012/6/29	2012/7/9
南三陸町	2012/10/1	2012/10/1
石巻市	2011/12/26	2012/12/1
女川町	―――	2012/12 月の初めに実施予定
仙台市	2011/12/16　（条例改正）	2011/12/16

(2) 防災集団移転促事業と土地区画整理事業の利子補給の有無に関する問題点

自治体ヒアリングや住民ヒアリングの結果、現状においては次のような問題点が挙げられる。それは、ⅰ）防災集団移転促進事業以外の手法で住宅再建をする被災住民の間に不公平感が広がっていること、ⅱ）その住民負担の差異を埋めるべく、財政力の脆弱な、あるいは被害額の多大な地方公共団体まで独自支援策を講じることは、財政的に無理な状況にあること、ⅲ）何らかの対策を打たなければ、今後の災害時においても同様の課題が生じ復旧・復興の遅れを期すこと等である。

(3) 沿岸地域における建築制限についての検討

3－2－2 の (3) で述べたとおり、宮城県の地方公共団体や一部事業者へのヒアリングにおいては、県主導の一律の建築制限を問題視する意見は見られなかった。しかしながら、事業者ヒアリングにおいては気仙沼の事業者から建築制限を問題視する声も聞かれており、事実気仙沼市から陸前高田市へと移転する企業も見られた。他方、岩手県庁は一律の規制を避け市町村に対し第 39 条の建築制限をかけるよう呼び掛けることに留まっており、その判断は自治体に任されている。

結論としては、県が一律の指定をかけるべきか、市町村の判断に任せるべきか、現時点では一概には言えない。建築制限が産業復興の足かせ、ひいてはまちづくりの復興阻害要因であったのかは、もっと長い目で見なければその判断することはできない。今後も動向に注視したい。

(4) 津波復興拠点整備事業の要件についての検討

既に事業計画を公表している南三陸町のケースを見ると、20ha 以上の事業が計画されており、一律の要件と言えども、地方公共団体の状況に合わせた計画決定がなされているようにも見られる。また、仙台市のように活用の予定はないとする地方公共団体のある一方で、未だ検討中であり計画が公表されていない地方公共団体もあることから、現段階でこの事業に関する検討を行うことは時期尚早であると考える。今後の地方公共団体の事業計画の公表を待って、検討していきたい。

(5) 住民合意形成についての検討

ヒアリング結果を踏まえると、地方公共団体は復興計画等に関して説明会の回数は重ねているにも関わらず、住民はその説明に満足できていないという現状が見えてくる。また住民の意向をより詳細に把握するには、戸別面接を充実させることも考えられるが、現状の地方公共団体のマンパワーを考えると難しい。その他にも様々な方法が採られているが、その効果が認められないケースも伺えた。例えば、実地調査の一環で訪れた山元町にて、ある被災住民からは、街の復興計画策定段階において「協議会」を設置しそのメンバーに選ばれたものの、協議会自体が形式的なものであり、全く意見が反映されたことはなかっ

たとの話を伺うこともできた。このことからわかるように、現段階においてはまちづくりの「迅速性」に傾倒し、「住民の納得」が伴っていないと思われる。住民ヒアリングを重ねる上で驚いたことは、南三陸町の仮設住宅の集会所にいる 70 代の高齢者たちでさえ、仕事をする「現役世代」であり、まちづくりに関しても案を持っている人も多いのである。そのため、意見表明の場がないということをもどかしく思っている人もいた。若者においても、意見があるにもかかわらず、仕事の関係で説明会等に出られないという声が聞かれた。こういった日々思っていることを昇華する場が、これからは必要となってくるのではないか。また、今後地域住民の創意工夫を活かす手段としては後述する「復興まちづくり交付金」（4－4－2 の(4)参照）の活用を提言したい。この制度は地域住民が主体となって検討したまちづくりを行政が支援することができるものであり、住民と行政が協働してまちづくりを行うための理想的な事業であろう。

これまでの段階においては、都市機能再生や防災強化といった専門技術的な見地からの検討が必要であったこと、また復旧においては「迅速性」が強く求められることから、ある程度行政主導で進められることもやむを得ない。しかし、土地利用計画が定まった地域も多い今後においてはむしろ、地域住民を巻き込んだ、地域住民によるまちづくりが進められるべきであろう。「復興」については 10 年タームで熟慮すべきであり、地域住民の合意を欠いた「復興」は破たんするものと考えられる。

(6) JR 気仙沼線、JR 大船渡線における BRT による仮復旧に対する考察

JR 気仙沼線、大船渡線の仮復旧方式として採用され、気仙沼線では既に運用が開始されている BRT であるが、そのメリットデメリットについて以下、考察する。

① メリット

ｉ）乗合バスと比較し、定時性・速達性に優れる

BRT は一般の乗合バスに比べ、定時性に優れるという長所を持つ。JR 気仙沼線の BRT による仮復旧においては、現在のところバス専用道区間が陸前階上－最知、歌津－陸前港の２区間に限られており、定時性や速達性といった BRT のメリットは未だ十分に活かされているとは言えない現状である。しかし JR 東日本では、順次バス専用道を開通させていく方針であり、バス専用道区間が増加すれば、そうしたメリットを引き出すことが可能になると思われる。

左）専用道に設けられた停留所に到着する BRT　右）一般道を走行する BRT

ⅱ）運賃が JR 時代の水準に据え置かれている

BRT の運転主体は宮城交通などのバス路線を用いた「振替バス」とは異なり、JR 東日本である。そのため運賃は鉄道時代のものとほぼ同額であるほか、仙台や東京都区内といった、遠距離の乗車券も販売可能である。従って鉄道と乗り換える場合に運賃が高額となることを防ぐことができている。

ⅲ）運行本数の増加がみられる

鉄道時代よりも、運行費用が低額なバスを用いた復旧であるために、便数が大幅に増えている。実際に昼間時間帯でも 30 分に一度のダイヤが確保されており、1 時間以上ダイヤ間隔があることもあった鉄道時代よりも、利用可能性が大きく増加していると思われる。

ⅳ）柔軟な運転が可能である

BRT は鉄路とは異なり、その路線や運用について、鉄道よりも柔軟に変更を加えることが可能である。このメリットを活かし、志津川駅を仮設商店街に隣接させたり、南三陸町役場のあるベイサイドアリーナに停留場を設けたりといった工夫が行われている。

ⅴ）安価で、早期の開通が可能である。

路線や駅の位置の決定や、橋脚の架け替えなどを要する鉄道復旧と比較し、BRT であれば比較的短期間で復旧が可能である。特に鉄道橋が津波により流出した地域にあっては、その区間だけは一般道の橋を通行するような運用にするなど、柔軟な対応による早期復旧が図られる。また鉄道復旧と比べ費用も低額であり、JR 東日本としても早期復旧の求めに応じやすいと考えられる。

②　デメリット

ⅰ）大量輸送に向いていない

BRT はあくまでバスを用いた復旧であるために、鉄道よりも大量輸送に向いていないという問題がある。BRT による仮復旧を議論する場合には、特に高校生の利用が多い朝夕につい

て、通学需要をカバーしきれるかについて検討が必要である。しかし今のところ、JR 気仙沼線ではいわゆる「積み残し」に代表される、需要過多に起因する問題は発生していないように思われる。

ⅱ）仙台方面への移動に乗り換えが必要となった

JR 気仙沼線時代であれば、1 日に 2 往復[117]の快速「南三陸」が、仙台駅から気仙沼駅まで直通するかたちで設定されていた。しかし BRT 化によって、柳津駅と小牛田駅での乗り換えが必要となり、利便性は損なわれたといえる。また観光リゾート列車の設定がなくなったことにより、観光客が減少するのではないかと指摘する声も、気仙沼市内の料理店からあがった。

ⅲ）所要時間が増えた

鉄道時代と比較して、多くの区間で所要時間が増えたことは事実である。ただしバス専用道の整備により、多少問題が緩和される可能性は残されている。

以上のようなメリット、デメリットがありつつも JR 気仙沼線、大船渡線はどちらの路線も利用者数が多くなく、また被害程度も甚大である。こうした状況下において、今すぐに鉄路による復旧を行うことは非常に難しいと考えた。従って現在の段階においては、BRT による早期仮復旧が行われたことは高く評価することができる。

また実際に BRT を調査する過程において、BRT のメリットを多く感じることができた反面、改善すべき点が多々見られたのも事実である。例えば南三陸町歌津地区に存在する大規模な仮設住宅団地「平成の森」の前を BRT は走行しているにも関わらず、停留場が設けられておらず、住民が数キロ離れた歌津停留場を利用しなければならない点などである。

こうした運用面での問題を解決しつつ、BRT のメリットやデメリットをその運用を行いながら検証し、最終的には沿線自治体と JR 東日本が協議の上、鉄路復旧の是非を議論すべきと考える。

（7）市町村合併による復旧・復興の遅れについて

3－2－2 の（7）にあるように「平成の大合併」が震災復旧・復興の現場に影響を与えていることは、石巻市の事例からもうかがえる。また WSA が南三陸町歌津地区で実施した住民ヒアリングにおいても、「旧志津川地区と旧歌津地区の間で復旧のスピードに差があるのではないか」「ある地区ばかり優遇されているのではないか」という声が多数あがった。このことからも「平成の大合併」が震災復旧・復興に何らかの影響を与えているおそれがあるケースは、本節で詳しく取り上げた石巻市に限られないと考えられる。

しかしその一方で、復旧復興のスピードには被害の程度やその土地の地形など、当然ながら多くの要因が関わってくるために、どこまでが合併による影響であるかを明確に分析・解明することは難しい。

117 繁忙期には臨時の「南三陸」や、リゾート快速列車も運行されていた

また合併により仮設住宅の配置が柔軟にできたのではないか（旧雄勝町住民の仮設住宅を旧河北町域に設置するなど）といった合併によるメリットの指摘や、合併せず独立の道を選択していても、震災を受けて財政基盤が更に弱体化し行政運営が今以上に困難になっていたのではないかといった、財政的側面から合併の妥当性を擁護する声も存在している。従って、「平成の大合併は、大震災の経験に照らして、失敗であった」と断言することは早計であり、不適切である。

ただし合併が震災復旧・復興に影響を与え、それにより「見捨てられた」と感じる住民が多く存在し、また総合支所が大変厳しい状況の中でそれぞれの地域における復旧復興をすすめている現状を踏まえれば、合併による前述のような影響を可能な限り軽減する施策を各合併市町村がとることが求められるだろう。

具体的には復旧復興における総合支所の役割を明確化したうえで、より住民に密着した行政を行う観点からも、地域内分権を推進し、総合支所により多くの役割・権限を付与する必要があるのではないだろうか。また牡鹿総合支所でのヒアリングでは「（牡鹿総合支所管内で）県の行う事業があったとしても、県から総合支所には連絡がこない」との声があったことを踏まえ、総合支所が管内で行われている復旧・復興事業全体を見通し、住民に必要な説明を行うことを可能とするため、総合支所と県の現業部署の間で何らかの連絡・意見交換が行えるよう検討すべきである。

また復旧復興事業の計画実施に必要な人員や設備については、合併によるスケールメリットを活かし、市町村内で必要に応じて融通しあい、各地から集まった応援職員を総合支所にも派遣する必要があるだろう。

確かに地方公共団体全体が被災するなかで、人口規模の大きな中心地域に資源や関心が偏ることは、多少やむを得ない側面は否定できない。しかし少なくとも、合併が復旧復興に影響を与える可能性を市全体で認識し、市町村内で復旧復興のスピードに著しい格差が発生しないよう、復旧復興事業の実施にあたって努めるべきである。

また国としても、合併を行った地域の復旧・復興が迅速に進むよう、なんらかの制度的な配慮を行う必要が存在すると考えられる。既に被災自治体の合併特例債発行期間延長[118]措置が講じられたものであるが、更に東日本大震災により激甚な被害が発生した合併地方公共団体における地方交付税合併算定替期間の延長などについても、国家財政に十分配慮しつつ、柔軟に検討を行うべきであろう。

[118] 既に被災地においては、合併特例債発行期限の 10 年間延長がなされている

3－3　雇用

3－3－1　中間報告会までに作成した仮説

中間報告では、平成 24（2012）年 4 月までの被災地の雇用状況における仮説を試みた。その時期は、被災 3 県の有効求人数が約 125,000 人であり、有効求職者数が約 128,000 人であった。また就職件数が、震災後平成 23（2011）年 4 月から平成 24（2012）年 4 月で 177,000 人以上が就職しており、平成 24（2012）年 4 月時点の就職件数は 15,710 件で、前年同月比よりも 50%以上が増加した。しかし、求人数に比べると低い伸びにとどまっており、求人が増えても実際の就職に結びつかないケースが増加していた。

そのため、中間報告では次の仮説をたてた。被災地域においては、主要な地場産業である水産業の復旧が遅れている状況がある。一方、復旧事業の一環であるがれきの処理など臨時的な建設業の求人が増えている。その状況下において、就職件数が増えていないのは、元々の水産業の就労者が、建設業に就労するのではなく、水産業の復活を待っていることが、就職件数の増加に結びつかないのではないかと考えられる。この背景には、以下の原因があると推察した。

① 業種間の雇用のミスマッチ

建設業の求人が多くあるものの、求職者の多くは地元の水産業に職を求めているため就業しない、といった業種間における雇用のミスマッチが発生していることが、第一に挙げられる。

② 地盤沈下の影響による産業復旧の遅れ

産業復旧の遅れによって雇用状況が改善しない状況となっていたが、その産業復旧の遅れに密接に関係していると考えられたのは、漁港周辺の地盤沈下の問題である。港を中心とした水産加工業が多くある地区では、広い範囲に渡って深刻な地盤沈下が発生し、そのため道路や施設が冠水する被害が多発している。こうした被害を防ぐためにも早急な漁港の嵩上げが必要となってきているが、殆ど進んでいないことが産業復旧の遅れを招いているものと考えられた。特に、石巻市においては、震災発生から 1 年以上も嵩上げが着手されていないことが問題となっていた。

③ 建築基準法第 84 条による建築制限の影響

宮城県は震災直後から県内の漁港に建築基準法第 84 条による建築制限をかけたが、この影響のために水産加工業の復旧の遅れが生じていると考えた。この建築制限によって、産業再開に欠かせない工業や施設の再建に必要以上の時間がかかってしまったと考えられる。宮城県内で特に深刻であった気仙沼における雇用のミスマッチは、この建築制限による水産加工業の復旧の遅れと関係があると推測した。

④ 雇用保険の延長による勤労意欲の低下

震災直後から講じられていた雇用保険失業給付の特例措置の延長によって、最大 210 日

の雇用保険の給付があり、その間、就労しなくても当面の生活資金が保持されることになった。そのことが就職件数の低調につながっていると考えた。そして、小宮山洋子厚生労働大臣（当時）も指摘していたが、こうした長期間にわたる失業給付が、受給者の勤労意欲の低下を招いている可能性があることも、雇用が進まない要因の一つと考えた。

⑤ 有効に活用されないグループ補助金

さらに、産業復旧における新たな公的支援であるグループ補助金の使い勝手が良くないことも、産業復旧に遅れを生じさせている原因になっているのではないかと推測した。グループ補助金の申請手続きが煩雑であることや精算払いのためにイニシャルコストの負担が必要となること。さらには、現状復旧に限っているグループ補助金のあり方が、将来を見据えた復興の観点が欠如しているため、長期的な展望をもった産業振興には活用できない点も問題があると仮定した。

3－3－2　ヒアリング結果の概要

被災地の雇用問題の現状と課題を把握するために、平成 24（2012）年 8 月～12 月にかけて、被災地におけるヒアリング調査を行った。ヒアリング先は、宮城労働局、地方公共団体、宮城県の被災地域である石巻、気仙沼を中心としたハローワーク、事業者などである。

本稿は、この度の震災で最も被害規模が大きいエリアである石巻、気仙沼の２つの地域を中心に、ヒアリングから見えてきた雇用問題の現状と課題を論じるものである。

なお、ここでいう石巻とはハローワーク石巻管内として石巻市に加えて東松島市、女川町を含み、気仙沼とはハローワーク気仙沼管内である気仙沼市に南三陸町含めた地域を示す。

（1）宮城労働局

宮城労働局のヒアリングを通して、宮城県の被災沿岸部における雇用の現在の特徴について伺った。

① 被災地の雇用状況の急激な変化

震災の影響によって急激に失業者が出て、その後は復旧関連の仕事がはじまり、仕事が増え、現在は人手不足になっている。一番の問題は、短期間のうちに雇用情勢が激変していることである。この変化に応じた対策を講じることが必要である。

② 女性の厳しい雇用状況

男性、女性共にそれぞれ求人がある程度確保されているという認識があるが、一般的に女性のほうが厳しいと言われている。原因としては、幼稚園や保育園、学校、デイケア施設などが被災のために消失し、子どもや親の世話が必要になったなど、家庭状況の変化によって就業への阻害要因が発生したためである。

③ 地場産業の復旧の遅れと人手不足

地場産業の復旧が厳しい状況である。建築基準法第 84 条による建築制限による事業再開の遅れやそれにともなう顧客離れ等、地場産業の復旧が遅れている。またそうした地場産業に求人が集まらない状況がある。その原因として、仮設住宅等の避難先から職場への通勤のための交通手段が充実していないことや、瓦礫などの復旧事業に比べ、地場産業の賃金が低いことが上げられる。

④ 廃棄物処理以外の建設業における人手不足

瓦礫など廃棄物処理以外の建設業において人手不足になっている。そのため、地方公共団体による建設業関係の入札が不調に陥っていることもあり、またある業者が落札してもいつまでに事業を完了させるか見通しがつかなくなっている。建築に必要な資材の調達が困難な状況であることも、こうした入札の低迷を招いている一因になっている。

⑤ まだ効果が上がらない給付型職業訓練

平成 21（2009）年より給付型職業訓練がスタートしている。震災対応としてはまだこの訓練による効果が上がっていないようである。訓練で培ったものをすぐに実際の仕事の中で活かすのは難しい。訓練のみならず試用期間として仕事の中で経験を積む期間が必要となる。この課題は企業側と議論し解決を図っていく必要がある。

⑥ 雇用保険の特例措置による労働意欲の低下は一面的な見方

雇用保険失業給付の特例措置の延長によって、被災者の労働意欲の低下が起こっているというのは、一面的な見方であり、雇用のミスマッチの原因になっているというのは誤りである。

⑦ 官業の瓦礫処理など建設業の高給与

瓦礫処理などの官業の賃金が地場産業よりも高くなっている。現地では人手不足の状況であり、また事業に係る入札が低迷している現状である。そのため、復旧途中である地場産業と比べて官業の賃金が高い金額になっているのが当然であり、一般的な労働市場においてはありうることである。このことが地場産業の復旧の遅れに影響していることも考えられる。

（2）石巻の状況

①　有効求人倍率・有効求職者・有効求人数

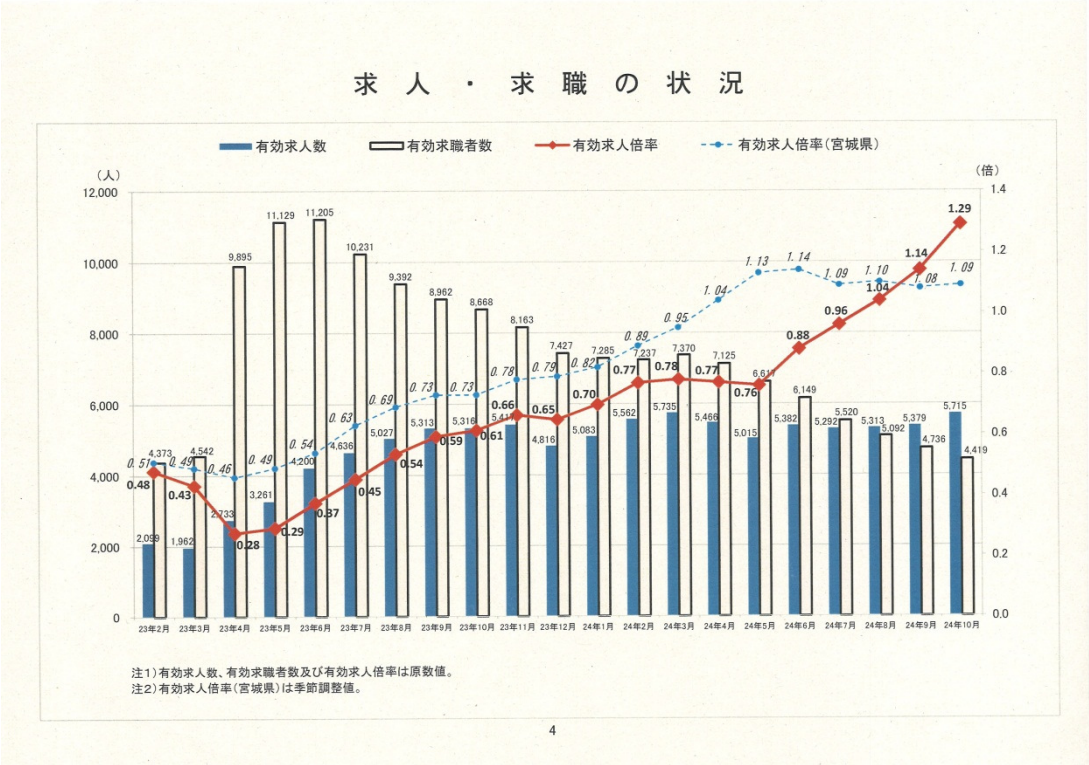


図 3－3－1　「石巻の求人・求職の状況」

出典：ハローワーク石巻　平成 24（2012）年 12 月

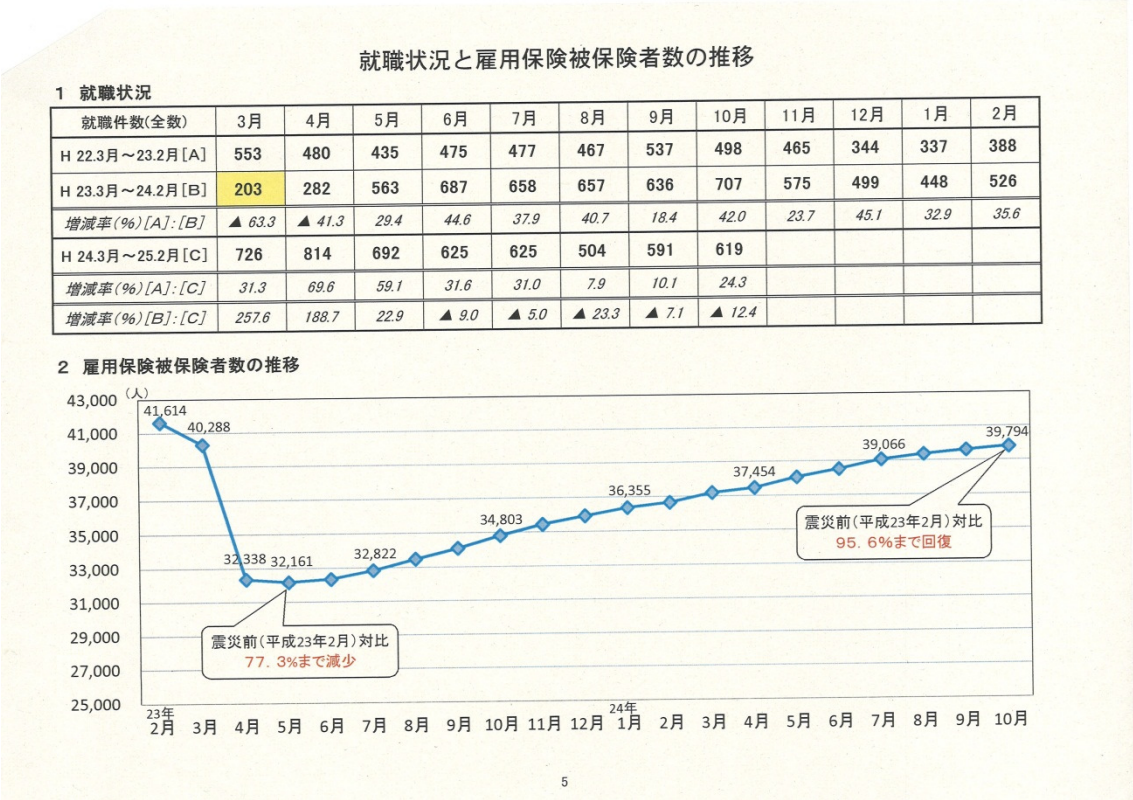
図 3－3－1 に示す通り、平成 24（2012）年 10 月の有効求人倍率は 1.29 倍であり、震災後最も低かった平成 23（2011）年 4 月の 0.28 倍から約 4.6 倍上昇している。この 1.29 倍は平成 18（2006）年 11 月の 1.30 倍以来の水準になっている。元々、この地域の震災前の有効求人倍率の水準は、2011 年 2 月で 0.48 倍であることから考えると、現在は、復旧関連の求人の増加が続いており人手不足の状況になっている。

有効求職者は、震災前の平成 23（2011）年 2 月では 4,373 人であったが、震災直後の平成 23（2011）年 6 月は 11,205 人で最高数となった。これが現在の平成 24（2012）年 10 月には 4,419 人に減った。この大幅な減少はこの間に就職した人数が増加したことが主な要因である。

一方、有効求人数は、震災前の平成 23（2011）年 2 月で 2,099 人であったものが、現在平成 24（2012）年 10 月では 5,715 人に上り、その間増減があったが、有効求人数は好調のまま推移している。

② 産業別被保険者数の推移

図 3－3－2 は、就職状況と雇用保険をかけて就労している人数の推移を表している。雇用保険非保険者数の推移を見ると、震災前の平成 23（2011）年 2 月は 41,614 人であったが、震災直後の同年 5 月には 32,161 人と、震災前基準より 77.3%減少した。このことは、雇用保険をかけて就労している人だけでも 9,453 人が震災によって離職されたことを示している。平成 24（2012）年 10 月は 39,794 人であり、震災前と比べて 95.6%まで回復したが、依然 1,820 人が震災前より減少している



就職状況と雇用保険被保険者数の推移

1 就職状況

就職件数(全数)	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月
H 22.3月～23.2月[A]	553	480	435	475	477	467	537	498	465	344	337	388
H 23.3月～24.2月[B]	203	282	563	687	658	657	636	707	575	499	448	526
増減率(%)[A]:[B]	▲ 63.3	▲ 41.3	29.4	44.6	37.9	40.7	18.4	42.0	23.7	45.1	32.9	35.6
H 24.3月～25.2月[C]	726	814	692	625	625	504	591	619				
増減率(%)[A]:[C]	31.3	69.6	59.1	31.6	31.0	7.9	10.1	24.3				
増減率(%)[B]:[C]	257.6	188.7	22.9	▲ 9.0	▲ 5.0	▲ 23.3	▲ 7.1	▲ 12.4				

2 雇用保険被保険者数の推移

5

図 3－3－2「雇用保険日保険者数の推移」

出典：ハローワーク石巻　平成 24（2012）年 12 月

表 3－3－1「2011 年 2 月に対する 2012 年 10 月産業別被保険者の増減」

産業	農・林業	漁業	建設業	製造業合計	製造業の内食料品製造業	電気・ガス等	情報通信
被保険者増減	37	▲79	1,420	▲3,165	▲1,793	3	▲99
産業	運輸・郵便	卸売・小売	金融・保険	不動産等	学術研究等	宿泊・飲食サービス	生活関連サービス
被保険者増減	▲507	▲299	▲26	▲12	35	▲59	▲101
産業	教育・学習支援	医療・福祉	複合サービス	サービス	その他	合計	
被保険者増減	38	727	▲13	319	▲39	▲1,820	

出典：ハローワーク石巻

次に、この 1,820 人の減少を産業別に見てみたい。表 3－3－ 1 は被保険者数を産業別に表している。まず、最も減少したのが、約 9 割が水産加工業である食料品製造業であり 1,793 人が震災前よりも減少し、就業者が戻ってきていないことを示している。また、この食料品製造業とも関係している卸売・小売も 299 人減少している。

一方で、震災前よりも大きく増加したのが建設業であり、その被保険者は 1,420 名に上っている。また、医療・福祉も併せて 727 人と増加している。

しかし、この増加した産業は地域に根ざした地場産業ではなく、震災によって生まれた産業である。建設業は震災の復旧・復興のための事業であり、この需要が減少すればこの産業がなくなるものである。医療に関しては石巻市立病院の就労者が病院の被災の影響で、日赤病院に移って仕事をするために雇用保険が新たに発生したものであり統計上増加しているに過ぎない。また福祉は仮設住宅の見守りなど、震災後の取り組みとして社会福祉協議会が臨時に雇用したものも多い。したがって、これらの産業の被保険者が増加したことは、震災によって一時的に増えたものであり、長期的な雇用の促進という点では楽観することはできない。

③　男女別産業別被保険者数

続いて、産業別被保険者の男女別内訳であるが、ハローワーク石巻によれば、震災前から減少した 1,820 人のうち、女性が 1,467 人で男性が 353 人であり大半が女性である。さらに女性の内訳では、食料品製造業と卸売・小売における女性の被保険者数が、それぞれ 1,304 人、211 人と多くの被保険者が震災前と比べて減少している。女性で増えた数として

は、福祉であり 320 名となっている。男性では、有期の仕事であると予測される建設業が 1,243 人増え、一方、食料品製造業では 1,390 人が減少している。

震災後と比較した現在の就労状況は、男性よりも女性の就労者が大幅に減っており、特に食料品製造業と卸売・小売において顕著である。男性は、食料品製造業の就労者が職を離れ、建設業に従事していることと推測される。

3−3−3　ヒアリング結果分析と課題の抽出

上記の雇用状況を鑑み、石巻市、女川町の両地方公共団体とハローワーク石巻では、特に次のことを問題視している。

（1）石巻市役所のヒアリングからの課題抽出

①　雇用のミスマッチ

全般的に雇用状況は改善してきているものの、業種間における求人と求職者のミスマッチが存在しており、職業訓練等を通してその解決の必要性を実感している。その際、就労支援をしている NPO が市内での活動が定着してきていることから、そうした NPO と連携して雇用対策を行うことも重要な取り組みとして認識している。

②　人口流出への懸念

石巻市から多くの住民が仙台市や大和町へ仕事を求めて移住する可能性があり、人口流出への懸念を抱いている。住民には仙台市等に職場があるにしても、住居は石巻市に留まってほしいとの考えを持っている。

③　産業エリアの基盤整備の遅れ

土地の嵩上げや堤防の完備等の産業エリアの基盤整備が進まないために、雇用の確保で重要な産業の再生が遅れているとのことである。そのため、事業者の工場や生産設備等が設けられないので、事業の再開が十分になされない。さらに、この基盤整備が遅れているために、グループ補助金の採択を得た事業者が、この補助金を活用できなくなっている。グループ補助金は年度内でしか活用できないことになっているので、来年度へ予算の繰り越しが可能になるように、宮城県に要望しているところである。

（2）女川町役場のヒアリングからの課題抽出

①　水産加工業の著しい被害

水産加工業の被害が著しく、元の従業員が雇用の場を失っている状況にある。そのため、国の公的支援である雇用創出基金事業などで、雇用を維持しているのが現状である。また、水産加工業で就労していた方々に対する職業支援や職業訓練の必要性が高いので、就職を斡旋する場を設けたり、コンピューター操作など就職に役立つ訓練を実施する予定である。

②　土地利用計画と水産加工業の復旧

地元雇用の受け皿として水産加工業の復旧が求められているが、町の被災地域における

土地利用計画の実行が、被災地における抵当権の問題等によって遅れているため、水産加工業の復旧に、十分に着手できない状況となっている。この土地利用計画の実行がなされれば、水産加工業の復旧は着実に進むものと考えられる。

(3) ハローワーク石巻のヒアリングからの課題抽出

上記の雇用状況を鑑み、ハローワーク石巻では、次のことを問題視している。

① 地元事業者の再開の遅れ

有効求人倍率が 1.0 倍を超えたものの、地元の水産業を規模別にして見ると、必ずしも地元地域の産業が回復したとは考えられないとのことである。石巻では 3,600 社が存在しているが、その中で被保険者がいる企業は 3,200 社ほどである。その内、10 人以下の被保険者を雇っている事業者は 2,300 社である。復旧し、事業を再開したと考えられるのは、こうした小規模の事業者ではなく、10 人以上の被保険者がいる事業者であり、未だ多くの地元事業者は事業再開しきれていないことである。

② 建設業における技術者の人手不足

表 3－3－2 の平成 24 (2012) 年 10 月の「求人・求職バランスシート」によれば、建設・土木技術者の有効求人数は 151 人であるが、有効求職者数が 27 人であり、有効求人倍率が 5.59 倍になっている。また、建設現場において足場等を組む建設躯体工事の有効求人倍率は 44.75 倍、解体などの技術者である建設の職業は 2.85 倍となっており、特に建設業における技術者の人手不足が懸念されている。このことは、今後も高台移転による宅地造成など生活インフラを整備することが想定されていることからも必要な対策が求められている。

表 3－3－2「求人・求職バランスシート（2012 年 10 月)」

	有効求人数	有効求職者数	有効求人倍率
建築・土木	151	27	5.59
建設躯体工事	179	4	44.75
建設の職業	111	39	2.85
土木の職業	355	98	3.62
食料品製造業	610	378	1.61

出典：ハローワーク石巻からの抜粋

③ 食料品製造業の人手不足

表 3－3－2 にある通り、現在、石巻の基幹産業である食料品製造業の求人が 610 人あり、それに対して求職者が 378 人となっている。求人数はここ数カ月安定した数をキープしているが、一方、求職者は、6 カ月前の 1,000 人以上から、現在に至るまでに 378 人と大幅に求職者が減ってきており、この傾向は今後も加速していく可能性がある。今後、地元水産業における事業者が復旧しはじめれば、今後さらに人手不足が深刻になってくる。地元事

業者は小規模事業者が多く、こうした事業者が求人を出した時に対応が迫られることが想定される。そのため、石巻ハローワークでは、求人側への支援を視野に入れた、人手不足解消のための充足支援の取り組みが必要となってきている。

④ 労働者の減少

人口減少との関係による労働力減少が問題となってきている。石巻では震災前の平成 23（2011）年 2 月には 213,281 人の人口であったが、平成 24（2012）年 11 月は 196,823 人であり 16,458 人が減少した。また、震災における生活環境の変化や事業の被災によって、主に高齢者の方々が仕事をリタイアするケースもある。こうした労働人口自体の減少は人手不足をより深刻化させている。

⑤ 44 歳以下の求職者数の激減

44 歳以下の平成 24（2012）年 10 月の求職者数は 2,262 人であるが、この数字は平成 23（2011）年同月対比で 675 人、23.0%減少した。これに比べて、55 歳以上は 266 人、28.2%、45 歳～54 歳は 84 人、9.7%とそれぞれ増加している。このことによって、若者の求職者が減っている一方で、いわゆる中高年層は、震災前よりも増えていることから、中高年層の就職対策が必要となってくる。通勤時における交通機関の整備など中高年層が就労可能になるような支援が必要となる。

⑥ 各セクターの調整機関の不足

地域の雇用対策における各セクターの連携をはかるための調整機関が必要である。県、市役所、商工会議所、民間の事業者などが連携できていないため、街づくりや住宅問題、雇用対策との一体的な取り組みができていない。また、国、県、市町など雇用対策関連の各種支援事業が実施されているが、こうした支援も総合的な観点から連携がなされていないので、それぞれの支援が効果を十分に発揮できていないように考えられる。こうした連携調整を主導するためのコーディネーターが必要であり、県がそれを担うべきである。

3－3－4　気仙沼の状況

①　有効求人倍率・有効求職者・有効求人数

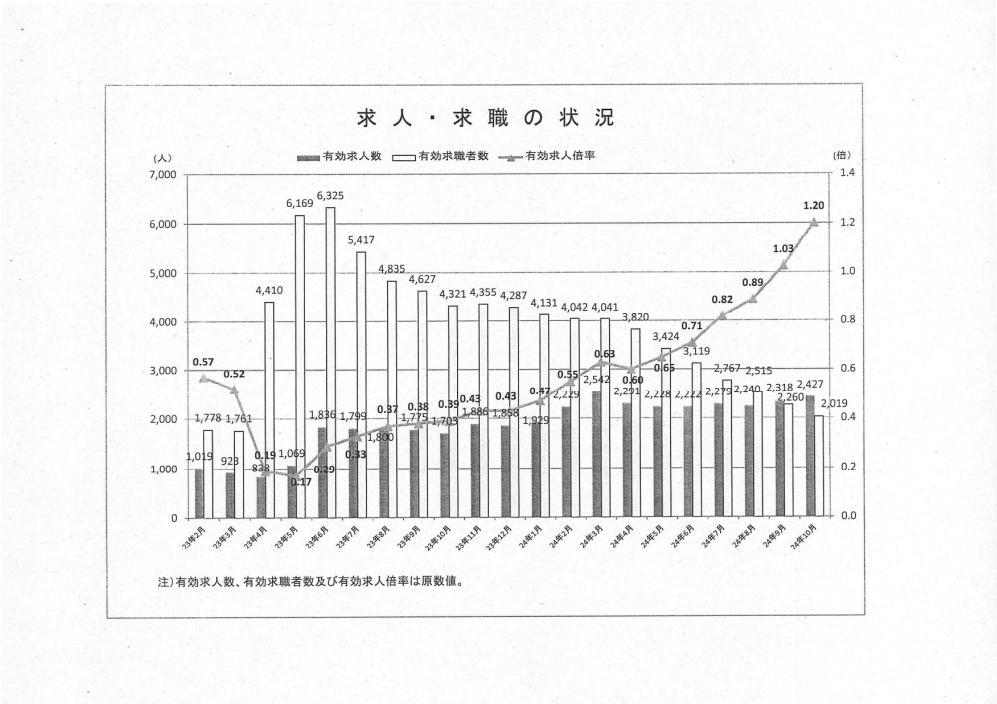


図 3－3－3「気仙沼の求人・求職の状況」
出典：ハローワーク気仙沼（2012 年 10 月）

図 3－3－3 に示す通り、平成 24（2012）年 10 月の有効求人倍率は 1.20 倍であり、震災後最も低かった 2011 年 5 月の 0.17 倍から 10.3 倍上昇している。気仙沼の震災前の有効求人倍率は、2011 年 2 月で 0.57 倍であり、現在は全体的に人手不足になってきている。

有効求職者は、震災前の平成 23（2011）年 2 月では 1,778 人であったが、震災直後の同年 6 月は 6,325 人で最高数となった。これが現在の平成 24（2012）年 10 月には 2,019 人に減っている。

一方、有効求人数は、震災前の平成 23（2011）年 2 月で 1,019 人であったものが、平成 24（2012）年 10 月では 2,427 人に上っており好調をキープしているようである。

②被保険者数の推移

図 3－3－4 は、気仙沼の就職状況と被保険者数の推移を表している。被保険者数を見てみると、震災前の平成 23（2011）年 2 月は 18,286 人であったが、震災直後の同年 5 月には 11,348 人と震災前水準に比べ約 62%へと減少した。その時は 6,938 人が離職したと推定される。その後回復し、平成 24（2012）年 11 月は 16,157 人になり、震災直後の最も厳しい状況から 4,809 人が就労した。現在は、震災前と比べて約 88%へと回復したものの、未だ就労していない人は 2,129 人いることを示している。

次に、気仙沼の基幹産業である食料品製造業における被保険者数を見てみると、震災前の平成 23（2011）年 2 月には 3,865 人が就労していたが、震災直後には 917 人に下がり 76.3%も減少した。その後、増加傾向になり平成 24（2012）年 11 月には、1,901 人に上り、震災前から 50.8%の減少までに回復した。しかし、震災前からは、未だ 1,964 人が食料品製造業に戻っていない。

就職状況と被保険者数の推移

1 就職状況

就職件数（全数）	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月
H22.3月～H23.2月[A]	391	258	170	225	243	241	196	233	213	143	162	195
H23.3月～H24.2月[B]	78	42	240	471	403	306	349	289	245	247	265	257
増減率（%）[A]:[B]	▲ 80.1	▲ 83.7	41.2	109.3	65.8	27.0	78.1	24.0	15.0	72.7	63.6	31.8
H24.3月～H25.2月[C]	551	467	382	333	311	312	327	393				
増減率（%）[A]:[C]	40.9	81.0	124.7	48.0	28.0	29.5	66.8	68.7				
増減率（%）[B]:[C]	606.4	1011.9	59.2	▲ 29.3	▲ 22.8	2.0	▲ 6.3	36.0				

2 雇用保険被保険者数の推移(全被保険者数)

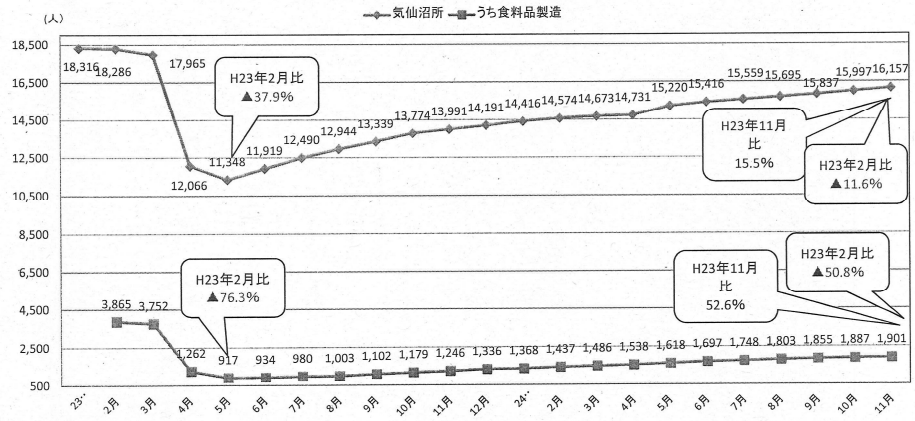


図 3－3－4「気仙沼の雇用保険被保険者数の推移

出典：ハローワーク気仙沼（2012 年 10 月）

3－3－5　雇用に関する問題点の分析

上記の雇用状況を鑑み、南三陸町とハローワーク気仙沼では、特に次のことを問題視している。

（1）南三陸町役場のヒアリングからの課題抽出

①　雇用のミスマッチ

南三陸町においても雇用のミスマッチが指摘された。町内において求人があるもの、賃金の低さや職場へアクセスする交通機関が乏しいなどよって、求職者の就職があまりなされない状況になっているとのことである。この南三陸町が実施できるミスマッチへの対策としては、企業の新規立地への側面支援や新規高卒者を雇用する会社への補助金の拠出を行っている。

②　雇用創出基金事業の実施

役場の任期付き臨時職員を募集することで、緊急の雇用対策を実施している。この緊急雇用の事業によって雇用されている人の数は他の市町と比べて、南三陸町が多いと考えられる。当面、地元産業で雇用が確保されるようになるまでは必要な対策である。

（2）ハローワーク気仙沼からの課題抽出

ハローワーク気仙沼へのヒアリングを通して、以下の問題点が明らかになった。

①　女性の厳しい雇用状況

気仙沼は共働きの傾向があったが、震災の住宅環境の変化によって、女性の雇用数が伸びない。そのような状況に対応するための通勤網の整備、介護や育児の新たな必要性がでてきている。また、女性の雇用状況が改善しないのは女性中高年者の中に、元の水産加工業への就労を希望する人がおり、水産加工業の復活を待っていることも要因の一つになっている。

表 3－3－3「求人・求職バランスシート（2012 年 9 月）における有効求人倍率の上位」

	有効求人数	有効求職者数	有効求人倍率
保安・警備	178	17	10.47
建築躯体工事	15	2	7.50
建設の職業	51	13	3.92
運輸・通信	115	58	1.98
サービス業	303	169	1.79
運搬労務	57	43	1.33
販売・営業	251	265	0.95
建設機械運転	26	30	0.87
土木の作業	63	96	0.66
食料品製造業	202	339	0.60

出典：ハローワーク気仙沼からの抜粋

② 高い建設業の有効求人倍率

表 3－3－3 によれば、建設業関連の職業における有効求人倍率が高いことがわかる。平成 23（2011）年 6 月頃から瓦礫処理や復旧に関係する建設業などの緊急雇用創出基金事業が開始され、中高年が多く就労している。地場産業である水産業の時給が 700 円程度であり、日給にすると 6,000 円程度と想定されるが、緊急雇用創出基金事業による官業は日給 8,000 円から 12,000 円と単価がよい言われている。そのため官業のほうに就労する人が多い。しかし、この基金事業は有期の仕事であるため、事業終了後の雇用対策が必要となってくる。平成 24（2012）年 9 月現在における食料品製造業の有効求人倍は 0.6 倍であり、平成 23（2011）年 8 月の 0.1 倍から徐々に回復してきている。基幹産業の水産業が復活してくれば雇用の受け皿として期待される。しかしスムーズに転職が進むかどうかは難しい問題であるので、緊急雇用創出基金事業の延長も必要になってくると考えられる。

③ 建設業における技術者の人手不足

建設業における重機やダンプを扱うことができる技術者が人手不足になっている。そうした状況に対処するために雇用対策として職業訓練を実施してきたが、実際の就職に結びつかないケースがある。建築業における重機の資格取得のための訓練を行ってきたが、事業者側からすれば、復旧・復興事業にはスピードがいるため、有資格者であっても初心者よりも熟練者のほうが必要とされる傾向にある。また、安全対策など十分な配慮をする余裕がない事業者もあり、初心者を雇うのに躊躇する場合がある。

④ 住宅環境の変化による就労困難

震災によって住宅環境が変わったために就労が困難になった人もいる。例えば仮設住宅から職場までの交通手段がないことが原因で就労をあきらめる人もおり、そうしたことへの対策も必要である。

⑤ 人口流出の懸念

若者を中心に他地域での就労を希望するものが多くでてきており、人口流出が懸念される。気仙沼の産業が人手不足のために復興できず衰退することが危惧される。地域産業の人手不足を解消するために、求職者側にたった充足支援が必要となってきている。

⑥ 官業と地場産業の賃金格差

官業と地元産業の賃金格差があり、官業のほうが地元産業よりも賃金が高いことから官業に人手が回り、地元産業が人手不足に陥っていることの一つの要因になっている。

(3) 事業者ヒアリング

① ヒアリングの概要

平成 24（2012）年 10 月～11 月、雇用状況の調査として石巻、女川、気仙沼における水産・食品加工業の 8 社を対象にヒアリングを行った。

ヒアリング対象 8 社すべてが、この度の震災によって著しい被害に見舞われた事業者である。工場建物、生産設備、在庫商品の大部分を失った事業者が多かった。一部事業でも生産開始した時期を伺うと、4 社が震災後 6 カ月～9 カ月ほど掛かり、2 社は 1 年以上の時間を要しており、残りの 2 社は再開の見通しがたっていないとのことである。また、復旧事業に係る現在の進捗状況は、3 割未満しか復旧に至っていないのが 4 社であり、2 社は 3 割～5 割の復旧で、7 割以上復旧したのは 2 社であった。そして、復旧事業の完了見込みは、4 社が平成 24（2012）年度後半であり、2 社が平成 25（2013）年度以降、2 社が見当がつかないとの回答であった。

このことから、現在の状況は、まだ再開の見込みが見えない事業者があるものの、昨年から今年にかけて一部でも事業を再開しはじめた事業者が増えてきており、復旧事業に着手し始め、その完了見込みの時期を平成 24（2012）年度後半、つまり平成 25（2013）年 3 月頃としている事業者がいくつかでてきている。平成 25（2013）年 3 月頃に復旧完了をめざしている事業者は、グループ補助金に採用された事業者で同年 3 月に補助金事業の終了をめざしていることが理由と考えられる。つまり、事業者のインフラ復旧を目的としたグループ補助金事業が終了することによって、その事業者の復旧が完了すると考えられたものである。

② 資金繰りの問題

復旧事業を進める上での課題として、6 社が「資金繰りに問題を抱え」ている。再建資金で活用した各種制度としては、グループ補助金の他に銀行からの融資が多かった。グループ補助金の決定を受けることによって、銀行からの融資が可能になった事業者がいくつかあった。その中で復旧が比較的復旧が早い事業者は地震保険をかけており、その保険金によって再建が迅速に進んだ事業者もあった。

また二重ローン問題も抱えている事業者もあり、東日本事業者支援機構などからの支援を得るための交渉をしているが、迅速にはこの問題は解決されないとの認識がある。その

ため、二重ローン問題には当面取り組まず、現在は事業の再建に力を注いでいる事業者があった。

③　経験者・技術者の確保の問題

「経験者・技術者の雇用の確保」などの雇用面の課題を抱える事業者は6社あった。震災直後、ほとんどの事業者は雇用を 30%以上減少させたが、現在は事業が再開し出したことによって人手不足の状況になってきている。事業所が沿岸部にあることから、津波被害への心理的な影響によって元の従業員が戻ってこない事業者が複数社あった。また、石巻と比べて比較的被害が少なく、復旧が早かった塩竈の事業者に従業員が転職してしまったケースもあった。

④　嵩上げや土地利用計画の問題

「地盤沈下による嵩上げの問題や土地利用計画の遅れ」との関連で復旧が遅れた事業者も 4 社あった。市の道路の嵩上げの時期と連動して、工場復旧を考えているために、市の嵩上げ着手が遅かったために工場復旧が遅れた等、土地利用計画との関係に問題があったと指摘する事業者があった。

⑤グループ補助金

グループ補助金に関しては、ヒアリング調査を行った 8 社中 1 社を除く 7 社が第 3 次申請における採用決定を得ている。水産業関連に関して、石巻市のグループ補助金の多くは石巻商工会議所が 405 社の事業者を取りまとめて申請した。気仙沼市の場合は、水産業協同組合が 130 社の事業者をまとめてグループとして申請した。いくつかの事業者は、独自でグループをつくり申請をしてみたが、不採用になったが、再度、商工会議所や組合で申請することによって申請が採択された。事業者は、実質的にはグループで申請しているというよりも、個々の事業者で申請しているという実感を持っている。

8 社の事業者すべてが、一様にこのグループ補助金への評価を高くしている。このグループ補助金によって、震災によって事業再開を断念した事業者の多くが、このグループ補助金によって事業再開への意欲を取り戻したとのことである。

しかし、グループ補助金への不満として、申請するまでの期間が短かったために、十分な申請書類を作成するまでに提出しなければならなかったこと。そして一度申請したものに対して、事業の途中変更が困難であることが指摘された。また、グループ補助金の採用審査が不明瞭であることも指摘された。

⑥官業の賃金との格差の問題

人手不足の問題に関連して、瓦礫処理などの賃金が高いために、地元事業者への雇用の確保が困難なものになってきている。復旧事業として地方公共団体から発注されているがれき処理などの官業の賃金設定のあり方に疑問があった。

⑦　公的支援の弊害

さらに、雇用保険の再延長が返って被災者の自立を損なわしている面があることや、給付職業訓練が効果的な人材育成がなされていない点等、震災復興における公的な雇用対策

についての批判的な指摘もあった。

3−3−6　まとめ

以上のヒアリングから、石巻、気仙沼における雇用の状況と課題は次のことが言える。

① 平成 25（2013）年度末の求職者急増の可能性

有効求人倍率が 1.0 倍を超えてきたことにより、震災直後から続いた職がない状況が改善され、人手不足になってきている。しかし、これは、有期の職業と予測される緊急雇用創出基金事業に求職者が増加したものであり、地場産業に比べて賃金が高い。しかし長期的な雇用の確保は見込めないものと考えられる。その後の雇用の受け皿として地場産業である水産業の復旧が期待される。特に、この緊急雇用創出基金事業や事業者に対する雇用の公的支援である雇用調整助成金の終了が見込まれる平成 25（2013）年末頃には求職者の急増が予想される。

② 石巻の水産加工業の復活と人手不足

石巻においては水産加工業が復旧し始めてきているが、求職者の数がここ半年で急激に減ってきており人手不足が深刻になりつつある。今後、水産加工業の復活がさらに加速することが予想され、特に石巻に多くある就業者が 10 人以下の小規模事業者の事業再開が見込まれているが、その時に就労者を確保しなければ事業が成り立たなくなる可能性もある。その人手不足解消のための充足支援が求められてきている。

③ 女性の就労支援の必要性

雇用保険被保険者数から見ると、震災前の就労者が現在まで戻っていない被保険者が最も多いのは水産加工業における女性就業者である。震災前から未だ 1,304 人が水産加工業に戻っていない。この要因として石巻、気仙沼のハローワークは、震災後の生活変化によって、通勤が困難になったり、家庭内において介護や育児の必要がでてきてしまったために就労が難しくなったと考察している。人手不足の解消をはかるためにも女性が就労しやすい環境づくりが必要となっている。

④ 総合調整の機関の欠如

雇用対策における行政、商工会議所、民間の事業者等の各セクター間の連携が必要であり、そのための調整機関が求められていることである。事業者が事業を再開する際、街づくりや住宅の復旧状況についての情報が不足しているために、無駄な設備投資や復旧に向けて不必要な時間を費やしてしまったケースもあった。また、事業者が事業再開する上で、必要とされる支援制度が未整理に乱立されていることもあり、そうした情報を一元的に管轄するコーディネーターが必要とされる。

⑤ グループ補助金の形骸化された「グループ化」の目的

グループ補助金は、被災事業者が復旧するにあたって非常に有益な補助金であるとの評価が高いが、一方で、この補助金が「グループ化」によってもたらされる本来の目的が形

骸化しているようにも推察できた。

上述したように、グループ補助金の申請にあたって、石巻では 400 を超える事業者が石巻商工会議所が取りまとめて申請し、気仙沼の水産加工業の場合は 130 社ほどが水産加工業組合で申請した。しかし、既存にある組織を通して申請されたことによって、申請したほとんどの事業者がこの補助金申請の要件であるグループ化をしたとの意識が薄く、個々で申請することと変わらない実感を持っていた。つまり一私企業への公的支援の実施という実態になっているようである。

本来、私有財産制度を前提とする日本国憲法の下では、私有財産の形成は自己責任よってなされるべきであり、そのため私有財産被害に対する公的な補償は行われるべきではないという憲法の原則がある。このグループ補助金は、そうした原則を守りつつ、被災地の産業復旧を図る支援であるため、私企業への支援を前提としているのではなく、あくまでもグループ化をはかることによって公益性を高めること意図されている。したがって、グループ補助金には「被災地域の復興」、「コミュニティの再生」、「雇用の維持」といった目的が掲げられている。

このグループ補助金の目的について、実際、補助金申請している事業者の意識は低いようである。それは、個々の事業者がこうした目的を全く意図していないということではなく、グループ化して申請したとの自覚が少なく、個々で申請しているとの実感が強いため、こうした公益的な目的についての意識が、グループ補助金の活用を通して、より高く醸成されていないようであった。

グループ補助金がその目的に沿って活用されているか注意深く調査することも必要である。

⑥ 雇用保険の延長による勤労意欲の低下の問題

小宮山洋子元厚生労働大臣（当時）によって、雇用保険の相次ぐ延長が勤労意欲の低下を招いており、それが雇用が促進されない要因になっているとの指摘があった。この指摘について、地方公共団体、労働局、ハローワーク、事業者へのヒアリングを通して確認した。地方自治体、労働局、ハローワークは概ね、この問題の存在を認識していないようであり、またはこうした認識は一面的な見方にすぎないと否定された。一方で、事業者ヒアリングからは、この問題を指摘する事業者が複数おり、公的な雇用対策に疑問を抱いていた。したがって、この問題への見解が立場によって異なるものであるため、現時点では雇用保険の延長が与えた影響について、一定の結論を出すのは困難であると考えられる。

⑦ 建築基準法第 84 条による建築制限

宮城県は震災直後から県内の漁港に建築基準法第 84 条による建築制限をかけた。そのために県内の水産加工業の復旧が遅れたとの仮説を立てた。ヒアリングの中で明らかになったことは、この建築制限によって水産加工業の復旧が遅れたとの認識を、被災地自治体や事業者はほとんど持っていないことである。特にある気仙沼の事業者は、この建築制限の影響について注目しており、気仙沼から同様の建築制限をしていない岩手県に売上や雇用

がほとんど流れていないことを挙げ、むしろこの建築制限によって安全の確保がなされているとの認識を持つようになったと述べた。建築制限の原因による産業復旧の遅れという仮説は殆ど当てはまらなかったと言えよう。

3－4　復旧・復興の財源

本 WSA においては、中間発表に至るまでの間、復旧・復興に係る住居、まちづくり、雇用の 3 分野に対して文献調査や現地調査を行ない、現状の把握につとめた。その過程において、復旧・復興に関わる財源や財政措置のあり方について問題意識を持つに至り、特区法の規定を中心とした、東日本大震災からの復旧・復興に係る各種財政措置や特例がいかに機能しており、現場でどのような問題が発生しているのかについて、各被災自治体に対してヒアリング調査を行うこととしたものである。

本節においては、中間発表までの仮説を提示したうえで、中間発表以降に実施したヒアリング調査で得られた知見を記述する。

3－4－1　中間報告会までに作成した仮説

中間報告会までの研究においては、自治体の行う各種復興事業に対する財政措置について、以下のような論点から議論が行われ、仮説がたてられた。

（1）復興交付金の地方負担が事実上ゼロになっていることの弊害が存在するのではないか

復興交付金は国庫補助並びに特別地方交付税等の地方財政措置により、事実上国庫負担率 100%、地方負担 0%の制度として運用されている。これは東日本大震災により甚大な被害が発生した地域の復興を推進するため、被災自治体の財政状況に配慮して行われた特別の措置であったが、その一方で、この地方負担 0%の施策がいくつかの歪みをもたらしているのではないかと考えた。具体的には以下の点についての懸念を持っていた。

①国庫負担が著しく増大すること

特区法の枠組みにおいて地方負担を事実上 0%としたことにより、当然ながら国庫負担が著しく増大することが見込まれる。特に東日本大震災では、大規模な防災集団移転促進事業や嵩上げを伴う土地区画整理事業などが被災した各市町村で実施されており、それらの多くは被災地の復興に必要な緊急性の高い事業ではあるものの、復興事業の事業費総額自体が厖大なものとなっているのは事実である。こうした復興事業に対する財政措置の中核をなすことが期待される復興交付金の地方負担が事実上の 0%となったことで、国庫負担は非常に重くなっている。

被災自治体の厳しい財政状況には当然配慮しなければならないのは当然であるが、近年においては国の財政状況も相当逼迫しており、復興財源の多くが国民の増税で賄われていることを踏まえれば、復興事業の大部分を地方負担 0%で実施することによる国庫負担の増大について懸念せざるを得ない。

②地方に対して広範な裁量を付与できず地域の主体的な復興をかえって阻害すること

地方負担が若干でも存在していれば、当該自治体自らが、実施する復興事業について、当該事業の緊急度・必要性の高さに応じた優先順位付けを実施したり、事業の効率化を実施したりといったことを行うインセンティブが生まれる。しかし前述の通り、復興交付金

の地方負担が事実上0%となったことで、こうしたインセンティブはうまれにくい。特に復興事業は復旧事業と異なり、従前という一種の「目安」が存在せず、性質上、事業経費が青天井になってしまう可能性を否定できない。

従って、国は被災自治体から出される復興交付金等の申請に対して、ある程度厳しく査定する必要が生じるであろう。こうした事態となれば、被災自治体が住民ニーズや地域特性等に配慮して、独自性の高い自主的な復興事業の実施することをかえって阻害することも予想される。

3－4－2 財政に関するヒアリングから浮き彫りとなった課題

地方公共団体に対して本WSAが行ったアンケートの第4項目として、復興に関する財政的措置、主に今回新設された特区法の各種規定についてヒアリングをおこなった。本節ではヒアリングで得られた被災自治体の意見を紹介し、考察を行う。

（1）ヒアリング結果概要

以下、「特区法の枠組み・運用実態」に及び「地方負担を発生させつつ、地方公共団体に広範な裁量を付与する新たな復興財源に係る諸制度の是非」についてWSAが実施したヒアリング調査の結果概要を記述する。より具体的には、復興予算が十分に確保されているか否か、手続きのワンストップ化や各種特例が有効に機能しているか否か、復興交付金やその他の国庫補助等が納得のいくように措置されているか否か、一定の地方負担を発生させつつもより自由度の高い、復興のための補助金制度を創設すべきという案に対する意見などについて聞き取りを行った。

① 県

宮城県は特区法・財特法に基づく財政支援に対して一定の理解を示したうえで、「自由度と引き換えに地方負担を発生させることは、被災自治体に大きな財政負担を強いることになる」として、被災自治体に財政負担が発生することに懸念を示し、「（現行制度の）運用にあたっては、復興のスピード感スピード感を損なわないよう、自由度を高めていただく等の運用拡大」を国に要望していくとの立場であった。

しかし一方で岩手県は、復興交付金等に対して「復興予算が十分ではない」と回答した他、「額が要求通り認められない」「基幹40事業に縛られ、自由度が低い」「申請に際して、時間や手間がかかる」「効果促進事業の位置づけが曖昧である」と非常に厳しい意見であった。その上で、地方負担がある程度発生するが、より自由度の高い復興のための補助金制度等については、国庫補助メニュー間の隙間をうめることができる、より地域に密着した課題の解決等に活用可能であるといった理由から、概ね好意的評価を頂いた。

② 市町村（陸前高田市、南三陸町、仙台市）

陸前高田市は特区法の枠組みが市の実施する復興事業の完了より前に終了してしまう可能性について懸念しつつ、復興交付金については「申請した通りにお金がつかない」、「基

幹 40 事業に縛られている」などと改善を求め、特に津波復興拠点事業について「メニュー通りに使えない」と厳しい意見が相次いだ。その上で「被災状況、並びに財政力に応じて補助率が変わるのであれば」という条件付きで、地方負担の発生する、より柔軟な補助制度の必要性について賛成の立場であった。

南三陸町は「メニューにのっている項目については、ストレートに認めてほしい」としたうえで、復興交付金や各種特例に対して厳しい見解を示し、また復興交付金等の自由度についても自由度がないと改善を求めた。一方で被災状況が甚大であり、かつ財政力が脆弱であることから、国庫負担 100%でなければ復興事業の実施に支障をきたすとして、地方負担発生の可能性を否定した。

仙台市は復興予算の不足を指摘したうえで、基幹 40 事業に縛られがちであるという点等を復興交付金の問題点としてあげた。新たな補助制度の構築に関しては、財政力の弱い自治体に対して十分配慮する必要があるとしながらも、原則賛成の立場であった。

（2）ヒアリング結果に対する考察

以上のように、我々がヒアリングを行った限りにおいて、本震災によって新たに定められた特区法の評価は総じて「使い勝手が悪い」ということであった。その理由として、1 点目は手続きのワンストップ化が実際には図られていないこと、2 点目はメニューに縛られしまい実際に当該地方公共団体が実施したい事業に必ずしも必要な措置がなされているとは限られないということであった。

これらの点について我々が考察するに、1 点目については、窓口は一本化されたが各事業の専門的分野に係わる事項に関しては従来その事業を所管しているところの省庁と協議を行い、最終的に復興庁による事業認定を行うという運用にならざるを得ないというのが実情である。そのため、地方公共団体側からすると従来制度となんら変化がみられないといった評価となってしまう。2 点目については、特区法では 40 基幹事業が定められたメニュー化されている。

一方、本来ならば自治体の広範な裁量を認めるかたちで運用されるべき効果促進事業についても、復興交付金交付要綱の別表にて「ポジティブリスト」が定められており、結局一定のメニューから選択せざるを得ない。しかし、被災状況や従前のまちの性質も全く違う地方公共団体の復旧・復興メニューを網羅することは不可能である。そのため、自治体の要望と国の施策に齟齬が生まれてしまっていると推察される。

だが、災害応急対策・災害復旧事業においては、手厚い国庫負担がなされるべきと考えるが、そもそも復興とは各地方公共団体の裁量が大きく働くべきものであり、財政面でも自治体が各自である程度負担することが望まれる。このことから、災害復興事業にまで国庫補助負担 100%にすべきではないと考える。なぜなら国庫 100%で災害復興事業を行った場合、地方公共団体の復興事業予算は自己負担を伴わないことから、過大な財政支出を誘発する可能性を否定できないからである。

そこで自治体に一定の自己負担をさせることで、より自治体の裁量が大きい制度を構築する必要がある。加えて、特区法はあくまで時限立法であり、平成 27（2015）年度以降の各自治体の復興に活用できる新たな制度の構築も必要であることから、そういった理由からも、新たな制度の構築をすべきであると本ヒアリングを通じて考えた。

第 4 章　諸課題への提言

4－1　住居

4－1－1　救助法から応急仮設住宅に関する規定を外して「仮設住宅法」を新たに創設する

救助法は災害応急対策の制度であり、災害に際して食料品その他生活必需品の欠乏、住居の喪失、などといった状態に置かれている被災者に対する応急的、一時的な救助を目的としている[119]。仮設住宅も災害救助法に規定されているため、災害応急対策の判断が適用されている。そのため、迅速に必要となる戸数を提供することを第一目的としていて、被災者が仮設住宅に入居した時点で「救助完了」とされる[120]。

仮設住宅を災害応急対策に位置付けているのは、我が国における災害法体系が今回のような広域大規模災害を想定していないことに起因する。大規模災害以上にもなると、仮設住宅は応急段階に留まらず、復旧期・復興期まで供与されていることがある（図 4－1－1）。実際に阪神淡路大震災では仮設住宅の解消までには五年間かかっており、今回の震災ではヒアリングからもわかるように仮設住宅の解消には、地域の復旧・復興に差はあるとはいえ、五年以上かかることが予想される。しかし、仮設住宅の入居期間が二年も経てば被災者はすでに「生活再建」に取り掛かるなど復旧の段階にさしかかっていることから、応急という概念に含まれるのは適切ではない[121]。

また、救助法では、仮設住宅に一度入居すると「救助完了」とみなされるため、借上げ民賃の住民は自己都合による転居が認められておらず、転居した場合は家賃を自己負担しなければいけなくなる。しかし、震災の影響や避難生活が長期化すると、介護、出産、通学・通勤といった生活環境の変化が生じる。そうした生活環境の変化に伴い、被災者のニーズも変化が生じてくることから、仮設住宅もより被災者のニーズに添った施策となるべきである[122]。

こうした問題を解決するためには、仮設住宅の規定を「応急段階」の一般法である災害救助法から切り離し、新しく「仮設住宅法」（仮称）を創設して、その仮設住宅法を「復旧段階」の法律として位置付けるが必要である。仮設住宅法に盛り込むべき内容に関しては以下（1）～（3）でみていく。

（1）仮設住宅を明確に区分すること

①　意義・具体的内容

今回の震災において、応急仮設住宅と借上げ民賃は、救助法の「応急仮設住宅」の規定

---

[119]厚生労働省『災害救助事務取扱要領』

[120]北原啓司「ジュリスト 2011.8.１.15『法制度と向き合う真の復興まちづくりとは』」

[121]津久井進　編著『「災害救助法」徹底活用』

[122] 北原啓司「ジュリスト 2011.8.１.15『法制度と向き合う真の復興まちづくりとは』」

を根拠として利用されたが、応急仮設住宅と借上げ民賃を同様に扱うことに問題があることは3－1－3で触れた。

そこで仮設住宅法においては、応急仮設住宅と借上げ民賃を明確に区分する。二つの仮設住宅を区分したうえで、発災から二年間はどちらの仮設住宅も家賃発生しないものとする。二年経過後、応急仮設住宅に住む者にはそのまま家賃発生しないまま住まわせ、借上げ民間賃貸住宅に住む者には収入要件を設けて収入に応じた家賃負担を課す。詳しくは後述する4－1－4で触れる。

② 想定される批判とそれに対する反論

会計検査院が指摘しているように、借上げ民賃は応急仮設住宅よりも避難所の早期解消や費用の低減につながることから今後も積極的に活用すべきであるが[123]、借上げ民賃に家賃を発生させることによって借上げ民賃の利用者が減って応急仮設住宅に流れてしまうのではないかという意見があるかもしれない。

しかし、ⅰ）一般的に借上げ民賃の居住性は応急仮設住宅よりも良いこと、ⅱ）避難所にいる期間がより短くて済むこと（応急仮設住宅が完成するまで最長で9か月かかった)、ⅲ）自分で入居する民間賃貸住宅を選ぶことが出来ること、など利点が多い。そのため、二年後から家賃を発生させるとなると被災者の負担が大きくなるが、激変緩和の時期を設けたり所得に応じた家賃にするといった政策を盛り込むことで、応急仮設住宅の需要者が爆発的に増えることはないと思われる。

また、借上げ民賃にだけ家賃発生をさせるのは不公平であるといった意見や、応急仮設住宅にも家賃発生させるべきではないかという意見がある[124]。確かに応急仮設住宅に住む被災者にも家賃を支払わせることには一理あるが、被災者へのヒアリングで明らかになったように家賃を支払うことは困難である者も多く、仮に家賃を払うこととなった場合でも、多額の家賃を請求することは事実上困難である。そのうえ、ⅰ）家賃による歳入よりも家賃を回収する行政コストの方が大きくなる可能性が高い、ⅱ）マンパワーを割かなければいけないこと、ⅲ）仮に家賃を納めなかった場合に強制退去などの対応策がとれないこと等の問題があり、応急仮設住宅に住む人に家賃を負担させることは現実的ではないと考える。

(2) 政令市に対する仮設住宅建設の権限の付与

① 意義・具体的内容

政令市に対して、仮設住宅建設の権限を付与すべきであると考える。その理由は、政令市に対して仮設住宅建設の権限を付与することにより、政令市の有する人的・物的資源、能力を災害時に活用することができるからである。

---

123 平成24（2012）年10月 「東日本大震災等の被災者を救助するために設置するなどした応急仮設住宅の供与等の状況についての報告書」

124 阿部泰隆『大震災の法と政策』

昭和 31（1956）年に地方自治法第 252 条を改正し政令市の運用が開始されて以来、地方自治法第 252 条の 19 に定められた事務以外にも、河川法、道路法等の個別法令を根拠に、政令市に対して特別の授権が相当広範に行われてきた。しかしながら災害法制においては政令市に対する授権はほとんど行われておらず、通常業務においてほぼ県と同等の権能を有する仙台市も、仮設住宅建設にあたってその主体となることはできなかった。

ヒアリングにおいても、もし仙台市に授権が行われていれば「被災者が早期に仮設住宅に入居することができた」「建設時に配置や構造について、地域性を活かした仮設住宅を建設することができた」との意見も出されており、政令市の持つ物的・人的資源が東日本大震災という緊急時に活かしきることができなかったという点で問題があったと考える。

よって、仮設住宅建設の権限を県及び政令市に対して付与することにより、仮設住宅の建設にあたって大都市の持つ力を最大限発揮させ、より迅速な復旧・復興が図られるように制度変更を行うべきであると考える。

② 想定される批判とそれに対する反論

政令市に仮設住宅建設の権限を付与することに対しては、主に県の立場から「政令市のみが先行して仮設住宅を整備してしまい、政令市以外の地域との格差が発生するおそれがある」との指摘が予想され、宮城県へのヒアリングからも同様の趣旨の意見を得ることができた。しかしながら政令市に対して仮設住宅に関する特別の授権を行うことのメリットは、必ずしも当該政令市及び市民に対してのみ生じるものではない。

人口が集中する政令市内における仮設住宅建設を当該政令市に委ね、県は政令市以外の市町村に対して注力することにより、結果的に県単位でみても仮設住宅建設が早期に完了することが予想される。従って仮設住宅建設の権限を政令市に付与すべきという意見は、単に政令市に対して一方的な優遇を行うものではなく、全県的立場からも推進すべき事項であると考える。

(3) 仮設住宅法の所管官庁

救助法の所管は厚生労働省となっているが、厚労省が所管していることによって弊害が発生していることは 3－1－3 で触れた。そこで仮設住宅法の所管に関しては、主務官庁を内閣府とし、国土交通省と厚生労働省を共管とすることを提言する。

災害対応については内閣府が一元的に所管しており、災害に対して総合的かつ一体的な対応を行っていくうえで、内閣府が主務官庁であることが適当である。

また、ⅰ）応急救助から復旧・復興までは分断されているわけではなく一連の流れとして考えるべきであること、ⅱ）応急仮設住宅の供与といったインフラ整備を行っていること、ⅲ）応急仮設住宅の建設や借り上げ民賃の確保においては建設業界や不動産業界との連携が不可欠であることから、国土交通省を共管とする必要がある。また、既存の住宅ストックを生かすという発想は震災時においてだけはなく、平時における生活困窮者に対す

る支援という意味からも重要であり、都市部の住宅政策という観点と複合した考え方が必要となる。このような住宅政策を普段から扱っていることから共管という形式ではあるが実務上は国土交通省が主体となって取り組むべきである。

さらに、「仮設住宅」を災害復旧対策として考えるならば、ｉ）で挙げたように応急救助から復旧・復興までを一連の流れとして考えなければならない。「仮設住宅」を建設という観点からだけではなく、「仮設住宅」に入居した後の生活再建まで考慮する必要がある。例えば応急仮設住宅における見守り事業などのようなソフト事業も必要となるが、そうしたソフト事業に関しては厚生労働省が所管しているから、厚生労働省も共管とする。

4－1－2　仮設公営住宅制度の新設

（1）意義・具体的内容

岩手県住田町の木造仮設住宅やハウスメーカーの提供した仮設住宅のように、質のいい応急仮設住宅を短期間利用するのみに留まらず、「準恒久住宅」として中、長期間活用するべく、新たに「仮設公営住宅」（仮称）という概念を設け、仮設住宅に盛り込むことを提言する。

仮設公営住宅の定義としては、「建設当初から基礎部を強化し耐久性を向上させることで、一時的な居住の安定を図るだけでなく、準恒久住宅として用いることを目的とし、また、建築の二年後から公営住宅に移管する仮設住宅」とする。

震災後も余震が続いていたため津波被害の恐れのない場所に仮設住宅を建設する必要があったのだが、被災地域の中には平野が少なく建設に適した場所を確保することが困難で、災害公営住宅をするためには仮設住宅を撤去しなければならない地域もある。また、応急仮設住宅は原則として 2 年間の供与であるので、今回のように 5 年以上用いられることが予想される場合、維持管理や修繕費等に多くの費用が必要となる。

そこで、応急仮設住宅を建設する段階から長期的な利用を視野に入れて用地を選定し、基礎部を補強して 10 年から 20 年くらい耐久性のある準恒久住宅を作り、建築の 2 年後からは災害公営住宅に準ずるものとして法的位置づけを変更し、家賃を支払ってもらう仕組みとする。なぜ家賃を発生させるかというと、2 年たてば復旧期にさしかかっていることもあり、普通の災害公営住宅も建ってくるという中で、性能的に公営住宅に準ずるようなものにいつまでも家賃等の自己負担なしで住めるというのでは不公平であり、災害公営住宅に準じた家賃負担を求めるのが妥当である（準恒久的なものである以上、家賃は災害公営住宅よりも抑えた金額とする）。

（2）応急仮設住宅との違い

今回の仮設住宅の特徴として、借上げ民賃の制度を本格的に利用したことで地方から都市部への人口流出が促進されたことが挙げられる。その要因の一つとして、応急仮設住宅

は以居住環境が悪い（狭い、断熱性に欠ける、騒音を防げない、使い勝手が悪いなど[125]）ことが指摘されている。一方、借上げ民賃は既存の民間賃貸住宅を利用することから居住性に比較的問題はない。仮設公営住宅は二つの仮設住宅の中間的な位置づけである。人口流出の原因は仮設住宅の居住性の問題が全てではないが、少なくとも一定程度の人には、比較的居住環境の良い仮設公営住宅の提供によって人口流出の歯止めにもなることが期待される。

また、被災地には平地が少なく、応急仮設住宅を建設するのに適した土地うを確保するために土地の造成が必要になったために土地の造成費がかさんだうえ、防寒やバリアフリーの対策が追加的に行われたために、1 戸当たり 628 万円になっているが[126]、仮設住宅の供与機関が延長されるとさらに修繕費等もかかる。ある行政職員の方は「修繕費だけでも一戸当たり 100 万円かかる」と指摘している。宮城県は最終的には 800 万円近くかかると予想している。仮説公営住宅の建設費について考えてみる。住田町の木造仮設住宅は 1 戸あたり約 250 万円で建設されており、他地域で建設された木造仮設住宅に関しても応急仮設住宅と比べて同じくらいである（表 4－1－1）。そのため、基礎部等に費用がかかるが、木造仮設住宅を用いた仮説公営住宅の建設は比較的費用を抑えることができると思われる。

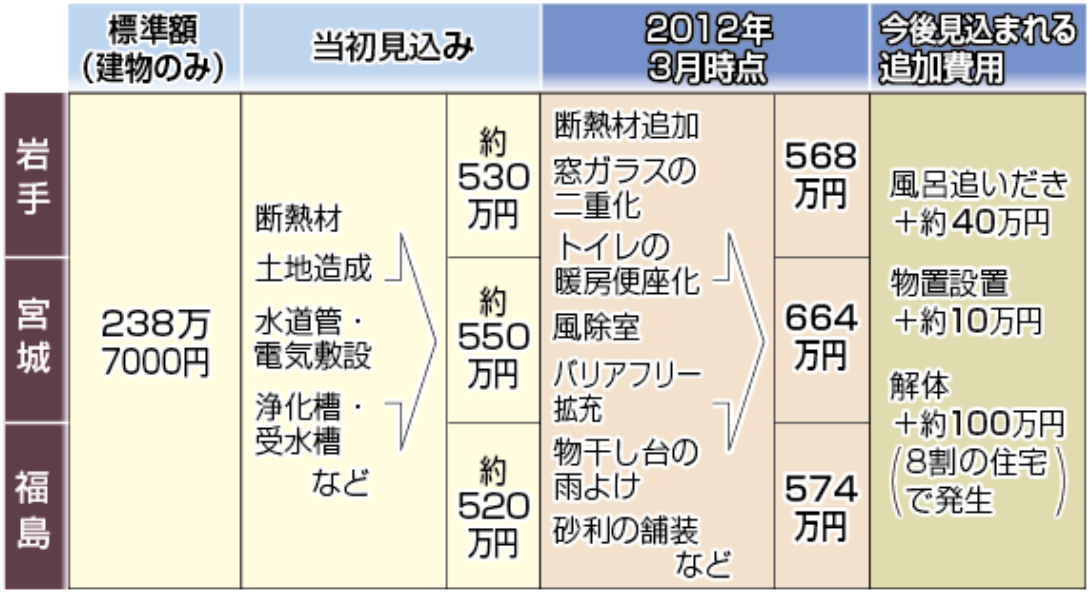


図 4－1－1　応急仮設住宅の建設費等

出典：時事ドットコム　平成 24（2012）年 5 月 12 日[127]

[125] 兵庫県震災復興研究センターより

[126] 会計検査院「東日本大震災の被災者を救助するために設置するなどした応急仮設住宅の供与等の状況について」（平成 24 年 10 月）

[127] http://www.jiji.com/jc/v?p=ve_soc_jishin-higashinihon20120512j-01-w590

表 4－1－1　木造仮設住宅建設費用例

工事種別	**主な内訳**	**金額（円）**
仮設工事	地縄・足場・清掃片付け	18 万
杭地業工事	松および杉の丸太杭　杭打ち・天端揃え	8 万
木工事	材料・プレカット・運搬・レッカー	206 万
屋根工事	カラーガルバニウム鋼板横葺き・換気棟	25 万
金属建具工事	アルミサッシ	18 万
木製建具工事	障子・板戸・木製敷居レール	11 万
内装工事	キッチン不燃材・水周り板パネル材	8 万
雑工事	ハーフ UB・キッチン・カーテン・ポスト	29 万
電気設備工事	分電盤・屋内配線・照明器具	17 万
機械設備工事	屋内設備は一・衛生器具・換気扇・エアコン	53 万
共通費	現場事務所・重機レンタル・管理経費・etc	12 万
合計		405 万

出典：会津建築工芸舎[128]

＊敷地の造成、インフラ整備等は別途

＊室内床面積 10.5 坪/ポーチ 1.5 坪/ロフト 5.0 坪、建設地：福島県いわき市・会津若松市

WSA が想定する仮設公営住宅のイメージは下記のようなものである。上の二枚の写真は岩手県釜石市にある応急仮設住宅である。玄関が向かい合っているため、住民の方が顔を合わせられるように設計されている。また、下の写真は岩手県遠野市にある仮設住宅内の様子である。

地元の木材をふんだんに使い、木の温もりを感じることのできるものとなっており、また、室内は全てバリアフリー空間とされるなど住民にとっても住み心地の良い住宅となっている。

128　東日本大震災における災害復興公営住宅計画の実践的手法に関する連続講義史料
金親文史　平成 24（2012）年 10 月 20 日

岩手県釜石市平田第 6 仮設団地

出典：一般社団法人　木を活かす建築推進協議会[129]

岩手県遠野市穀町仮設団地

出典：一般社団法人　木を活かす建築推進協議会

[129] http://www.kiwoikasu.or.jp/upImages/uploader_examiner/pdf20120528132458.pdf

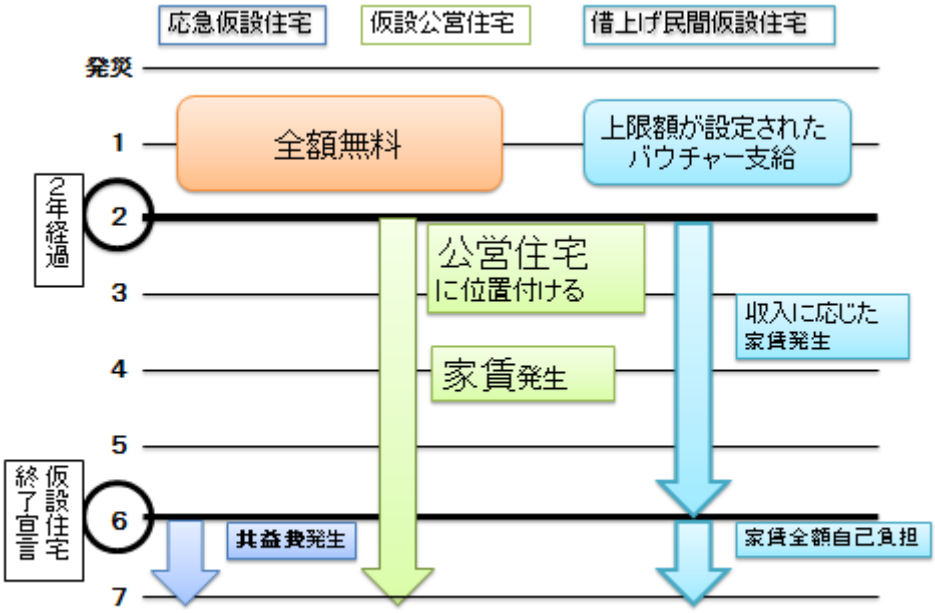


図 4－1－2　各種仮設住宅のコスト発生の考え方

4－1－3　共益費の発生

（1）意義・具体的内容

応急仮設住宅は水道代・光熱費は自己負担であるが、家賃等は生じない。そのため仮設住宅供与期限到来後も家賃発生を避けるために応急仮設住宅に住み続ける被災者が出てくる可能性があることは 3－2－2 および 3－2－3 で指摘した。

そこで、ここでは仮設住宅期限終了後も応急仮設住宅に入居し続ける者に対して、地方公共団体の判断で「共益費」という名の「実費」を請求できるよう制度変更を行うことを提言したい。実費請求をすることの目的は、ⅰ）応急仮設住宅の早期解消と、ⅱ）応急仮設住宅解体後の跡地の有効活用確保のためである。応急仮設住宅は都道府県の所有物であり、仮に不法占拠している者が応急仮設住宅に留まり続ける間も、維持管理費など諸経費がかかる。こうした諸経費を退去しない者に支払わせることとすることで、応急仮設住宅からの退去を促す効果と、都道府県の不要な拠出を抑えることになる。なお、実費であるため一概にいくらになるとは言えないものの、災害公営住宅の家賃よりも高くなることを想定している。

なぜ「家賃」という名目ではなく、あくまで「共益費」という名称にするかというと、家賃を支払うということは契約という概念を発生させることになって住み続けることを認めてしまうことになるのではないか、といった懸念があったからである。

仮に応急仮設住宅の供与期限が到来した際に、災害公営住宅などの家賃を支払うことが出来ない者は、家賃減額措置や社会保障制度（生活保護等）に頼るべきであって、応急仮設に住み続けることは妥当ではない。

(2) 想定される批判とそれに対する反論

共益費を発生させなくても、仮設住宅の供与期限到来後、一定期間の間に災害公営住宅に入居しない場合、災害公営住宅に入居できなくなるとすることで対処することも考えられる。確かに、災害公営住宅は一般の民間賃貸住宅よりも家賃が低いこと、東日本大震災の特例として家賃低廉化事業によって所得の低い人にも考慮していることなどを考慮すると、前者のように収入が低い者にとって災害公営住宅に入居できないことは不利益が大きいため、応急仮設住宅に留まり続けることを抑止するには一定の効果があるかもしれない。しかし、自宅再建を行う者にとっては災害公営住宅に入居できなくなるというのはなんら応急仮設住宅に住み続けることを抑止することにはなりえない。

また別の批判として、共益費が発生するならば災害公営住宅に一度住み、再建資金を用意できた段階で自宅再建にとりかかるという、災害公営住宅を「第二の仮設住宅」として利用する者の可能性があるということも考えられる。確かにその場合、に短期間しか入居しない者の分まで災害公営住宅を建設することは無駄である。

そこで、住宅再建を志向しているもののその資金確保に時間を要することが見込まれる者については (2) のⅱ) で述べた仮設公営住宅を推奨したい。応急仮設住宅に居残ると「共益費」が発生してしまうが、仮設公営住宅であれば、災害公営住宅よりも家賃が低、自宅再建の資金の貯蓄が容易となるので効果がある。

なお、共益費の発生をあくまでも選択肢の一つとして提言しているのであり、実際に発生させるかどうかは地方公共団体の判断に委ねるものである。

4－1－4　バウチャーの導入

ここでは、仮設住宅の一つの形態である「借上げ民賃」について扱う。今回、厚生労働省の通達により、民間賃貸住宅を仮設住宅として使えることになったことから、多くの民間賃貸住宅が仮設住宅として供与されてきた。我々は、現行制度における運用に関する課題をヒアリング等を通じて浮き上がらせて、その後の政策提言へと進めていく。

先に結論から言えば、借上げ民賃に関しては、原則 2 年程度経過後には、バウチャー制度を用いた家賃補助制度を提唱し、激変緩和期間を設けたうえで、従来の市場家賃へのソフトランディングを提言したい。

(1) 住宅バウチャー制度の仕組み

①　三者契約の煩雑さと住宅バウチャー制度の導入の必要性

本稿でのヒアリング調査（3－1－1）で指摘したように、現行制度での借り上げ民賃は、

県・被災者・不動産会社における三者契約がなされていることから、事務量が煩雑になり、行政に多大な負担を負わせることになった。この問題に関しては、会計検査法（昭和 22 年法律第 73 号）第 30 条の 2 の規定に基づき、会計検査院が東日本大震災等に際して供与された応急仮設住宅の供与について検査を実施し報告書をまとめている[130]。以下、報告書の概要に関して述べていく。

ⅰ） 被災 7 県において平成 24（2012）年 3 月末時点で供与されている仮設住宅は、全体で 116,170 戸に上り、うち借上げ民賃が 57,697 戸（約 50%）、応急仮設住宅が 52,858 戸（約 46%）と借上げ民賃が全体の半分を占めるほど活用され（表 4－1－1)、過去に例がないほど活用されている（表 4－1－2)。

ⅱ） 借上げ民賃の事務として、不動産関係の業界団体等から災害時協定に基づくなどして被災者に対して希望する物件をあっせんすることや、借上げ民賃供与の際には、県、市、被災者、貸主の 4 者が介す契約となっていた。さらに、平成 24 年 4 月 30 日に「東日本大震災に係る応急仮設住宅としての民間賃貸住宅の借上げの取扱について」において､被災 3 県については災害発生時以降に被災者名義で契約されたものに関しても、都道府県名義に置き換えられた場合には、災害救助法を遡及適用し、国庫負担とすることになり、借上げ民賃の供与戸数の約 3 割となっている。以上のようなことから行政の事務に多大な負担が発生している（表 4－1－3)。

ⅲ） 不動産関係の業界団体等から物件情報を用いたあっせんは、被災者の住環境に対する需要を満たしていなかったことから、借上げ民賃の利用が進まなかった。その後、被災者の希望物件を借上げ民賃とすることを認めたことから、被災者のライフスタイルに合わせた選択をできるようになった。

ⅳ） 複数の県等から、事務負担軽減等のために、災害時の民間賃貸住宅の供与については、金銭を被災者が支払う家賃に支給する選択肢が認められる必要があるとの意見があり、東日本大震災等のような大規模な災害時の場合には弾力的に対処する必要がある。そのため、「金銭給付に係る事務処理手順等の整備」、「都道府県による責任の明確化」、「生活保護制度のように支給された金銭が家賃等として確実に支払われるようにする方法の確立」、などにより都道府県知事が必要と認めた場合には、金銭の支給による救助も選択肢の一つとして行えるよう検討する必要がある。その際は、生活保護制度において行われているように、支給された金銭が家賃等として家主等に対して確実に支払われるよう、家主等が被災者に代わって都道府県等から直接受領する方法等を検討するとともに、民間賃貸住宅物件を自ら選定することが困難な高齢者、障害者等

130 会計検査院「東日本大震災等の被災者を救助するために設置するなどした応急仮設住宅の供与等の状況について」平成 24（2012）年 10 月
http://www.jbaudit.go.jp/pr/kensa/result/24/pdf/241004_zenbun_2.pdf

や特に早期に住宅の確保が必要な者等に対しては、これまでどおりに現品での供与により対応することなどを検討する必要があると考えられる。

上記のように多くの指摘がされており、①被災者に対して民間賃貸住宅を仮設住宅として供与するという三者契約による現行制度に欠陥があること、②今回の東日本大震災における仮設住宅として民間賃貸住宅を活用したことにより多くのメリットが明らかになったことから今後も十分に活用していくことが望まれること、以上のようなことから今後の震災も見越した新たな制度が望まれる。

特にⅳ）において「金銭給付に係る事務処理の確立」や、「確実に支給された金銭が家賃に支払われる仕組み」を制度設計したうえで金銭を支給することが必要であるということは、2011 年度の WSA でも指摘している。確かに、現金給付をすれば、被災者は使用用途が制限されていないため、家賃補助として供与したものが、家賃以外に使われるおそれを否定できない。このことを反映して、貸主は家賃不払いリスクを考えて、被災者の入居をためらうことも予想される。以上のことよりも、現金の給付よりも使途制限を家賃の支払いに限ったバウチャーを発行することによる、被災者と貸主による二者契約への移行により、行政の事務量の削減及び家賃不払いリスクの回避を通じた被災者に対する住居の確保を達成する。

表 4－1－1　被災 7 県において供与されている仮設住宅の種類別戸数　（単位：戸数）

種類＼県名	岩手	宮城	福島	茨城	栃木	千葉	長野	計
応急仮設住宅	13,984	22,095	16,464	10	20	230	55	52,858
借上げ民賃	3,722	26,050	25,002	1,413	832	528	150	57,697
地方公務員宿舎	－	－	15	13	－	－	－	28
国家公務員宿舎等	－	141	140	107	－	－	－	388
公営住宅等	358	928	412	271	－	1	－	1,970
UR 賃貸住宅	－	45	－	10	－	－	－	55
雇用促進住宅	878	393	1,179	370	196	96	62	3,174
計	18,942	49,652	43,212	2,194	1,048	855	267	116,170

出典；会計検査院

表 4－1－2　主な震災等の際に供与した応急仮設住宅及び借上げ民賃の戸数

（単位：戸数）

主な震災等 （発生年月日）	応急仮設住宅 戸数	借上げ民賃 戸数	計
阪神・淡路大震災 （平成 7 年 1 月 17 日）	48,300	139	48,439
新潟県中越地震 （平成 16 年 10 月 23 日）	3,460	174	3,634
新潟県中越沖地震 （平成 19 年 7 月 16 日）	1,222	2	1,224
岩手県・宮城県内陸地震 （平成 20 年 6 月 14 日）	73	21	94
東日本大震災等 （平成 23 年 3 月 11 日）	52,858	61,352	114,210

出典：同上

表 4－1－3　遡及適用された借上げ民賃件数

（単位：戸、％）

県名	宮城	福島	茨城	栃木	長野	計
対応件数 （割合）	10,967 （42.0）	4,718 （16.8）	499 （31.3）	142 （15.6）	44 （27.1）	16.370 （28.8）

出典：同上

注：割合は、対応件数を民間賃貸住宅の県別の供与実績（平成 24 年 3 月末時点）から、被災 7 県等が被災者に物件のあっせんを行ったとしている戸数を減じて算出した。

注：割合は、被災者が探した物件を借上げ民賃としていた各県の戸数を民間賃貸住宅の県別の供与実績（平成 24 年 3 月末時点）の当該県の供与戸数で除して算出した。

注：宮城県については、戸数を確認することができなかった。

②　バウチャー制度について

バウチャーは、一般的に証票を意味し、切符（クーポン）と同様に財貨・サービスとの引換券を指す。広義のバウチャーの定義は広く、下記のような特徴がある[131]。

ⅰ）購買力は個人に対し、直接的または間接的に与えられる：すなわち、実際の支払いは消費者に行われる場合もあれば、供給者（住宅の場合は家主）に行われる場合もある。

ⅱ）バウチャーの支出あるいは、租税補助（tax subsidy）のどちらの形でもありうる。

[131] 駒井正晶（2005）「住宅バウチャー：アメリカの経験に学ぶ」『総合政策学ワーキングペーパーシリーズ　№73』p.5 - 6 引用

ⅲ）バウチャーの額には通常は上限（cap）がある。
ⅳ）受給者は財やサービスの供給者を選択することができるが、一方で購入可能な財やサービスに制限がある。

以上のような定義がなされ、ⅰ）において示されているものは、個人に対して直接渡されるものが前述した切符式[132]の場合であり、間接的に与えられる方式としては、対象者が事前に物理的な証票を交付されず、サービス等の契約・購入後に、供給者が政府から受領する方式がある。

特に、今回の提言で関わってくるのが、ⅳ）であり、バウチャーの 3 つの基本特性である「選択権」、「使途制限」、「譲渡制限」を特性として有する。例えば、住宅バウチャーを発行したと仮定すれば、交付された個人は、どの地域の住宅に住み、家賃なども一定の制約のもと選択が可能になる(選択権)。しかし、家賃以外への財・サービスには使用できず（使途制限)、他の人に譲渡ができないため（譲渡制限)、バウチャーの効果として、何らかの補助が必要な分野について、一定範囲内でバウチャー受給者に最もふさわしい財・サービスを供給することが政策的に可能となる[133]。このことから、現金給付のような一種のばらまき政策にはなり難いと想定される[134]。

③　バウチャー制度の事例

多くの地域でバウチャーが導入されている（表 4－1－2)。アメリカの住宅バウチャー制度による家賃補助制度は、マイノリティ、母子世帯、福祉受給者、高齢者など低所得者などの住宅困窮者や低所得者に対する居住環境の改善と住居費負担の軽減化の目的が強い傾向にある[135]。実際に、平成 12（2000）年から 6 つの都市で開始された家賃補助政策の実験事業（Welfare to Work Voucher）の調査結果によれば、家賃補助を受給することで、i)住宅の水準は高まっていない、ii)過密居住は著しく少なくなった、iii)居住する地域の水準はよくなっていない、iv)就業状況、所得の上昇はない、v)重い住居負担はあまり軽減化されない、ということであった[136]。また、12 都市で 1972～1981 年の間に実施された EHAP[137]の結果を見ると 7%の世帯が低所得者率、犯罪発生率が低く、公共サービス等が良好な地域に移動したことや、住宅の質の改善以上の価格上昇は確認された一方、新築、建て替え、改修の促進も非常に限定的な効果しか確認されなかったこと、供給側への住宅補助として

---

[132] IT が発達した今日では、必ずしも切符形式ではなく、IC 式のカードを用いてもよい。
[133] 内閣府政策統括官（経済財政－景気判断・政策分析担当）「バウチャーについて－その概念と諸外国の経験」（2001）p.p.2－3
[134] 制度設計のに重要なことは、バウチャー支給がなくともその財・サービスを購入したであろう人々である。これらの人々にとっては、バウチャーは現金と等価であり、バウチャー需給によって得た余剰資金は、他の財の購入に充てられてしまい、現金給付と変わらない。
[135] 海老塚良吉「アメリカとイギリスの家賃補助政策」『東京経大学会誌　第 269 号』(2011) p.p.99 - 100
[136] 海老塚（2011）p.p.100－101
[137] 1970 年代にアメリカで行われた家賃補助実験事業。

比較して、80%のコスト削減が可能となったなどの効果が上がった[138]。以上のように、効果としては大幅な改善はないが、政策的に優位であるということができる。

バウチャーにおける論争としては、「家賃上昇をもたらす」、「細分化された主体による運営のための非効率」の問題である[139]。家賃の高騰の批判に対する反論としては、①人口減少から賃貸住宅の需要が減少していくことから、バウチャーの導入による需要の極端な上昇は起こりにくい、②民間賃貸住宅のストック数がある程度余裕があるという 2 点が挙げられる[140]。一方で、住宅市場の需給バランスによって大きく関わってくると思われために地域事情も考慮に入れる必要があり、市場の需要の変動をみる必要がある。

表 4－1－2　各国のバウチャー制度活用事例

分野	例
初等中等教育	アメリカ（ミルウォーキー、クリーブランドなど）、カナダの一部、イギリス、オランダ、スウェーデン、ニュージーランド、ポーランドなど。
高等教育及び職業教育	奨学金、教育ローンの利子補給分はバウチャーの一種。大規模な返済不要の奨学金としてアメリカのペル奨学金。職業訓練ではアメリカの個人訓練勘定、イギリスの学習クレジットなど。我が国の教育訓練給付制度などもバウチャーの一種。
保育	フィンランド、スウェーデンの一部、ニュージーランド、アメリカの多くの州。イギリスでいったん導入され廃止。
家事	デンマーク、フランス（民間が発行し税額控除で補助）。
高齢者介護	イギリスでいったん導入され廃止、フィンランドの一部。我が国では介護保険の支払い方法の一つとしてバウチャー導入が可能（市町村ごとの判断）。
住宅	アメリカの家賃補助。手当の形ではオーストラリア、ニュージーランド、カナダ、ドイツ、オランダ、スウェーデン、イギリス。
食料品	アメリカのフードスタンプ。

出典：内閣府政策統括官（2001）

(2) バウチャー制度による借上げ民賃の考え方

①　バウチャー制度によるソフトランディング

平成 23（2011）年度の WSA の提言案によると、ⅰ）被災者のり災証明書の発行を確認したうえでバウチャーを給付し、ⅱ）被災者個人がバウチャーを含めた家賃を不動産に払い、賃貸契約をする。ⅲ）その後、不動産業者はバウチャーを行政に提出することで、バウチャーの発行を行っていく、このような一連の流れとなっている（図 4－1－3)。このことは、発災直後の支援制度であり、基本的に被災者個人の資力要件を考慮せず、人数等を

138 中川雅之『社会実験と住宅補助政策の効果検証」『都市住宅学』36 号（2002）p.p.29－30
139 駒井（2005）p13,16,17
140 駒井（2005）p19

考慮したうえで、一律の給付水準の家賃補助を行っていく。

借上げ民賃の供与は原則 2 年であり、その後はバウチャーによる家賃補助制度に移行しながら、恒久住宅へのソフトランディングをせねばならない。ここでいうソフトランディングとは、例えば、借上げ民賃から、①公営住宅への入居、②自宅再建、③家賃補助の打ち切り後の民間賃貸住宅を想定している。つまり、問題はこの 3 つの恒久住宅へのソフトランディングをどのようにしていくべきかという問題である。

このソフトランディングを果たしていくために、家賃補助制度の補助率を考慮することが必要である。例えば、2 年間は家賃補助を資力要件によって差を設けない。これは、発災後の混乱の中で、資力調査を行っている余力がないこと、また住居を失ってしまった人に関しては、支援の必要性及び合理性が認められるために支援をする。しかし、2 年程度経過すれば、震災直後に比べてある程度行政の事務作業やマンパワー関しても余力が生まれてくること、またフリーライダーの存在が市場経済の機能をゆがませていることの方が大きなデメリットになることからも資力調査などを通じて、補助の差をつけていくことは一定のメリットが存在する。差のつけ方に関しては、「新築時の家賃負担の軽減」が目的であるが、大阪府住宅供給公社の家賃減額制度が参考になるであろう。例えば、経過年数を経るごとに家賃負担を市場家賃にソフトランディングすること、また前年度の所得を申告させることにより、所得区分に応じた補助の差を設けることができることがあげられる（図 4－1－4)。以上のようなことから、フリーライダーの抑制と本当に支援の必要な被災者に対して適切な支援の在り方を行うことができるのではないのかと考える。

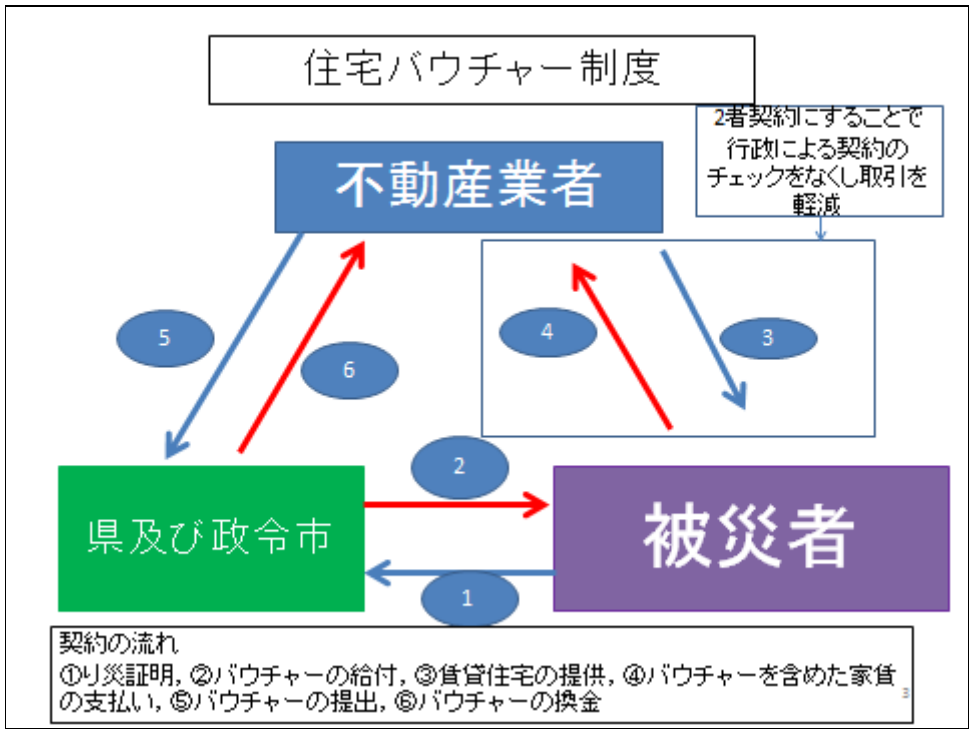


図４－１－３　住宅バウチャー制度

出典：公共政策ワークショップⅠ　最終報告書（2011）「プロジェクトA　東日本大震災に照らした我が国災害対策法制の問題点と課題に対する実証研究Ⅰ（災害応急対策）」

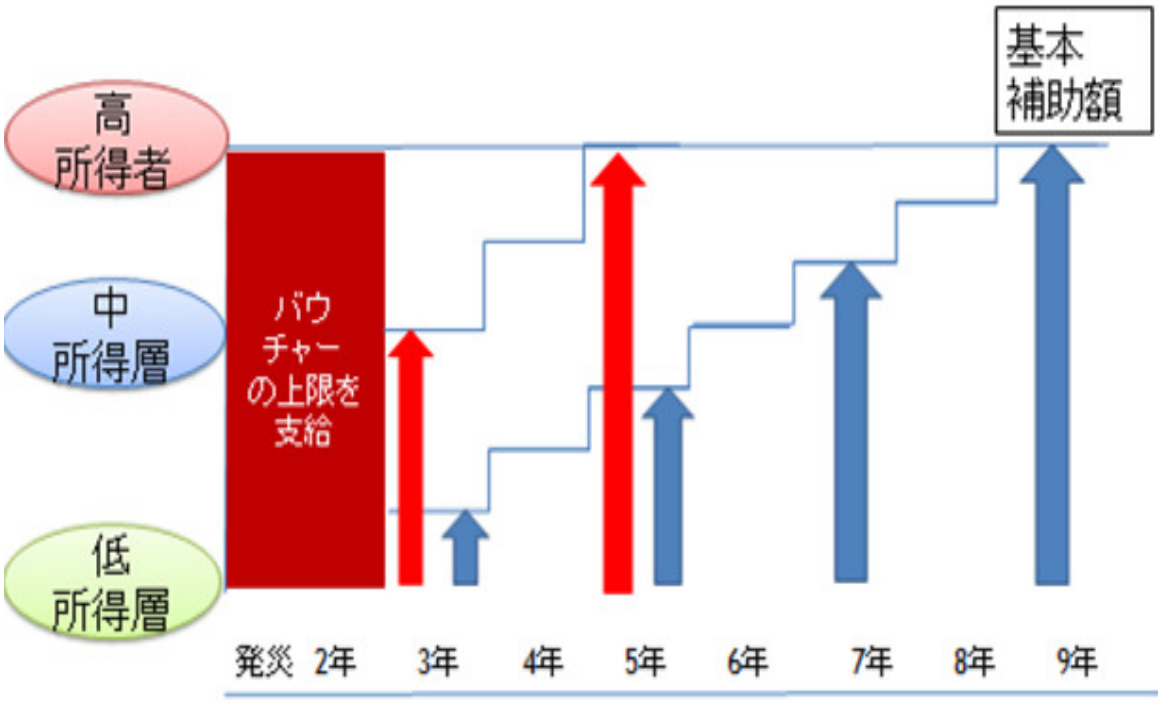


図４－１－４　住宅補助制度における激変緩和スキーム

② クラウド化の検討

住宅バウチャーの発行に際して、クラウド等を活用したチケットレスなバウチャーも視野に入れて検討すべきである。例えば、クラウド上でバウチャーの発行から換金までを行うことができれば、行政の事務量が軽くなることから、災害の規模が多くなり、みなし仮設を利用する人々が多数出た場合でも制度が円滑に運用されることが予測できる。ただ一方で、偽造や不正の問題もはらんでおり、悪用されない制度づくりも同時に考えていかなければならない。また、クラウド等を活用することに慣れていない被災者には、紙媒体でのバウチャーを作る必要があり、紙媒体のバウチャー作成とクラウド型のチケットレスのバウチャーの 2 種類を作ることになるため、バウチャーの発行と換金が二重の手間が発生することも忘れてはならない。

③ バウチャーの上限の検討

我々は、災害救助法から仮設住宅の規定を外し、復旧の法体系の中で、仮設住宅法を新設すべきであると前述しているが、仮設住宅法の中でのみなし仮設の考え方については、原則 2 年間はみなし仮設の期間として家賃を全額補助する。この全額補助の考え方には、2 種類存在し、ⅰ）家賃の上限を設定し、その範囲内で被災者に民間賃貸住宅を選択してもらうこと（バウチャーの上限額以下の賃貸住宅しか借りることができない)、ⅱ）バウチャーの上限と、追加的な家賃の自己負担をすることで、バウチャーの上限額を超えた民間賃貸住宅を借りることができる。この二つの制度の相違点は自由度と公平性が問題となってくる。まず、一つ目の考え方は、バウチャーの家賃補助内でしか借りることができないため、高い賃貸住宅を借りることができない。例えば、8 万円のバウチャーが配られた場合、被災者は 10 万円の賃貸住宅は借りることができず、8 万円以下の賃貸住宅を市場から探さねばならない。つまり、被災者の自由度は低くなる。一方で、二つ目の制度については、バウチャーと追加的な家賃負担で賃貸住宅が借りられるために、被災者が借りることができる家賃の上限は存在しない。例えば、100 万円の賃貸住宅を借りることもできるようになる。ただ、問題としては、自由度が増すが、100 万円の賃貸住宅を借りる人に対して家賃の補助が必要であるのかといった議論もある。この二つの制度では、一方では自由度が損なわれ、一方では公平性が損なわれるというトレードオフの状態になっている。

さらにバウチャーの上限の設定に関しても問題は起きる。バウチャーのみだけの負担内での支払いを仮定すると、上限を市場家賃の平均よりも上げざるを得なくなる。なぜなら、市場家賃の平均であれば、ストック数が少なく、どうしても被災者が借りられない状況を作ってはならないため、あえて上限を市場家賃の平均以上に合わせていかなければならない。バウチャーと追加的な家賃の負担ができる場合に限っては、市場家賃の平均程度に合わせれば、住宅ストックが少なくても、追加的に家賃の負担をすればよいので、バウチャーの上限を必要以上に上げなくてもよい。

ただし、バウチャーの上限を超えた民間賃貸住宅を選択できるとした場合において、当該民間賃貸住宅の家賃上限を設けることの必要性についても検討する必要がある。

(3) 借上げ民賃へのバウチャー制度の導入の意義

みなし仮設住宅には、3 者契約による事務の煩雑さ、仮設住宅の供与期間の終了後の家賃補助制度の在り方を検討してきた。

バウチャーを導入すれば、①現行制度において発生している事務量を削減すること、②家賃補助制度により激変緩和措置をすることで、被災者を社会保障制度に頼ることなく自助努力で市場家賃を払えるようにすることが可能となる。

(4) バウチャーでは解決できない問題点

ここでは、バウチャーの導入だけでは解決できない借上げ民賃の問題点に関して検討を行う。第 1 章、第 3 章でも言及したように「①事務量の膨大さ、②支援の困難さ、③被災者の居住地の追跡の困難さ、④住宅ストックが豊富である都市部への人口流失、⑤「供給者、需要者によるモラルハザードの発生」が問題があり、バウチャーにより解決できるのは、①及び⑤だけである。④に関しては、バウチャー制度の導入により、借上げ民賃間の移転が容易になることから人口流失を助長される可能性もある。また、①に関しては、バウチャーの発行がスムーズにいかなければ、かえって事務量を増やす結果にもなるおそれも否定できない。平成 11（1999）年に打たれた政策で地域振興券が商品券として、配布対象者を絞ったうえで配布されたが、自治体職員は膨大な事務量に忙殺された。この地域振興券で起きた反省点を踏まえて我々が提唱する住宅バウチャー制度に関して検討をしていく必要がある。さらに、前述したようにバウチャー制度の論争として家賃の上昇が挙げられているが、震災により急激に賃貸住宅の需要が上昇することが予想され、実際に仙台市において 1,595 件あった賃貸住宅の在庫件数が 501 件にまで減っており昨年度に比べて、3～4 割程度に減少している（図 4－1－5)。このように、賃貸住宅の需給バランスが逼迫すれば家賃の上昇ももたらされる可能性があり、影響を考慮に入れなければならない。

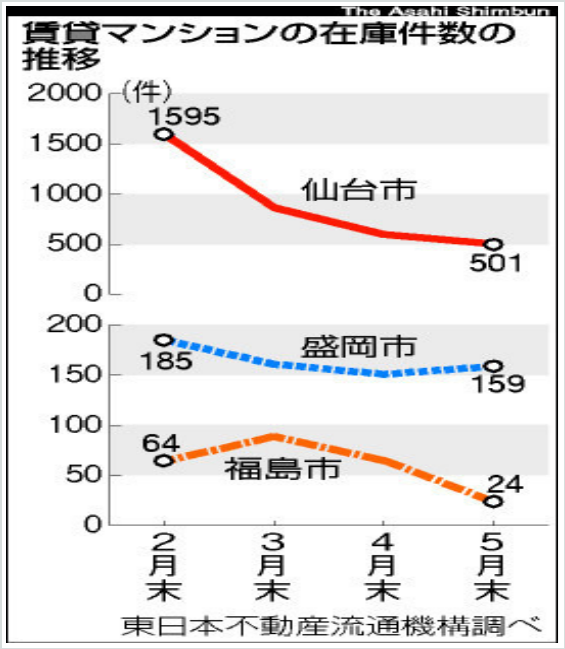


図 4－1－5　被災地賃貸マンションの在庫件数の推移

出典：朝日新聞[141]

4－1－5　仮設住宅に係る国庫補助制度及び地方財政措置についての改正

（1）仮設住宅を災害救助法から切り離すことによって生じる制度改正

WSA では仮設住宅を災害救助法から切り離し、災害復旧法体系としての仮設住宅法を新たに整備することによって、東日本大震災で浮き彫りとなった数々の矛盾や齟齬を是正すべきであると提言した。

本提言に関連して、仮設住宅制度に係る地方財政措置についても、同様に改正を行う必要が生じる。具体的には仮設住宅（借上げ民間賃貸住宅含む）の提供が「救助」の範疇から外れ、「復旧」に位置づけられることに伴い、仮設住宅提供に要する費用に対し、現在救助法に基づいて行われている国庫補助の水準を維持したうえで、残る地方負担分については、従来の災害対策債による措置から、災害復旧事業債による措置に変更する必要があると考える。

（2）仮設公営住宅制度創設に伴う新たな国庫補助及び地方債の創設

①仮設公営住宅の位置づけ

仮設公営住宅は、従来の応急仮設住宅と、災害公営住宅などの恒久住宅との中間的な存在であり、いわば準恒久住宅としての位置づけがなされる。従って建設から 2 年間は応急

141 朝日新聞　2011 年 6 月 8 日
http://www.asahi.com/special/10005/TKY201106070257.html

仮設住宅とほぼ同様の運用がなされるものの、その後は災害公営住宅に準じたかたちでの運用へと変化する。従って当然ながら入居者は、入居後一定期間経過後から家賃を支払うこととなり、県や政令市は当該家賃を仮設公営住宅の維持管理等、必要な経費に充当することが予想される。

以上のように仮設公営住宅は、仮設住宅としての性質と、（災害）公営住宅としての性質を併せ持つ存在であることから、建設に際して行われるべき国庫補助、及び適用可能な地方債についても、両制度の中間的なものである必要がある。

② 仮設公営住宅制度創設に伴い必要となる新たな国庫補助スキーム及び地方債

WSAでは仮設住宅制度に地方財政措置、仮設住宅提供に要する費用地方負担分について、仮設住宅全体を救助の範疇から切り離すべきとの立場から、災害対策債ではなく、災害復旧事業債を以て充てるべきと本節（1）において提言したものである。しかしながら災害対策債、災害復旧事業債ともに充当率100%、交付税算入率95%という非常に手厚い財政措置がなされており、こうした地方債を活用して「準恒久住宅」である仮設公営住宅を建設してよいのかについては、検討が必要である。

一方で、建設後2年間は仮設住宅として提供されること、4－1－2で述べたような利点を持つ仮設公営住宅がより多くの地域において活用されるよう誘導すべきことなどから、住宅の公営住宅建設に係る財政措置よりは手厚くして、仮設公営住宅の建設を支援すべきと考える。

よって仮設公営住宅建設に係る災害復旧事業債の起債に際しては、将来の家賃収入を見越したうえで、応急仮設住宅建設に比較してやや低水準の交付税算入率を設定すべきである。加えて国庫補助制度についても、同様の理由から、応急仮設住宅制度に係る国庫補助制度と、災害公営住宅に係る国庫補助制度の中間的な水準のものとすべきである。

4－2　まちづくりに関する提言等

4－2－1　防集移転促進事業の移転促進地域における「穴あき状態」解消

災害危険区域指定をされた土地を所有する者で、防災集団移転促進事業に参加しなかった者に対しては、従前地の近隣地に土地区画整理事業による換地をするようすすめるべきである。その換地先としては、災害危険区域外で土地区画整理事業を実施する土地が望ましいが、一定の必要性が認められる場合には、本来災害危険区域とするべき土地であっても、かさ上げ等防災上必要な整備を行って災害危険区域指定を解除することが必要である。

かさ上げのイメージ（名取市閖上の例）

（1）意義

災害危険区域の指定は建築基準法第 39 条に基づき、各自治体が条例によってその内容を定めることができる。条例の内容としては、指定した地域内は住宅を一律建築禁止とするものが多いが、中には災害危険区域内でも種別を設け、種類によっては区域内での再建を認めるものもある（例えば宮城県山元町など）。災害危険区域指定を受けた地域の多くは、今回の震災においての被害が甚大であり、かつ今後防潮堤の整備やかさ上げな

どをおこなったとしても千年に一度の巨大津波において建造物が流出してしまうおそれのある地域である。したがって住宅の修繕によってまた住めるようになる程残存している家というのはあまり多くはない。また、指定を受けることで建築制限がかかるため、土地の価値も下がってしまう。そのため、多くの者はより条件のよい防災集団移転促進事業を利用して移転してしまう。危険区域に残ろうとする者の理由は様々であろうが、例えば、漁師など職業上海に近い土地あるいは海の見える土地に住むことが望ましいと考えることや、資金面の問題から全壊流出を免れた家で修繕して住む方がよりよいと考えること、などが考えられる。このような状態によって生じる問題は 3－2－3 で挙げた通りである。すなわち第一に住民の生命・身体・財産にとって危険であるため、第二に行政コストがより高くなるため、第三に跡地利用に支障を来すためである。まず、第一の問題に対しては、住民に災害危険区域外に移ってもらうことが考えられる。しかし、かさ上げをすれば数十年から数百年に一度の津波に対しては安全な区域であってそれが何らかの理由で困難である場合には、区域内に防災上問題のない程度までかさ上げを行うことで対応が可能であると考える。そして住民各人がかさ上げを行うよりも、行政がかさ上げ地域をもうけ、集約することで、第二の問題である行政コストを下げることができるし、第三の問題である跡地もより効率的に活用することが可能になると考えられる。

また、換地処分を受けることは、住民にとってもメリットがあると思われる。すなわち、災害危険区域指定を受けると建築制限がかかることから、土地の価格は下落してしまうが、かさ上げを行い安全が確保された土地に換地できることで、土地の価格を維持することができる。

さらに、第一の問題につき、リスクマネジメントの観点に基づく次の見解からはそもそも問題などではないとされることも考えうる。すなわち、災害危険区域指定に伴う住宅建築禁止は、住宅地においては、土地の本質的な部分を剥奪するものであるから、リスク（津波の危険性とその発生確率の積）と比較して財産権を過度に制約して違憲である」という見解[142]である。このような見解に基づけば、今回の震災において被害があったからといって一概に「住民の生命・身体・財産にとって危険」であり直ちに居住地に適さない、ということもできないであろう。

なお、現行制度においても強制収用採決という手段があり、これを行うことで、第二・第三の問題を解決することもできる。しかし、強制収用採決は一般的に行政にとっても住民にとっても大きな負担であるし、裁決が出るまで相当期間時間を要するため、迅速な復興を図るべき被災地においては避けるべきである。

[142] 阿部泰隆（2012）、自治研究第 88 巻第 8 号　p.p.21～23

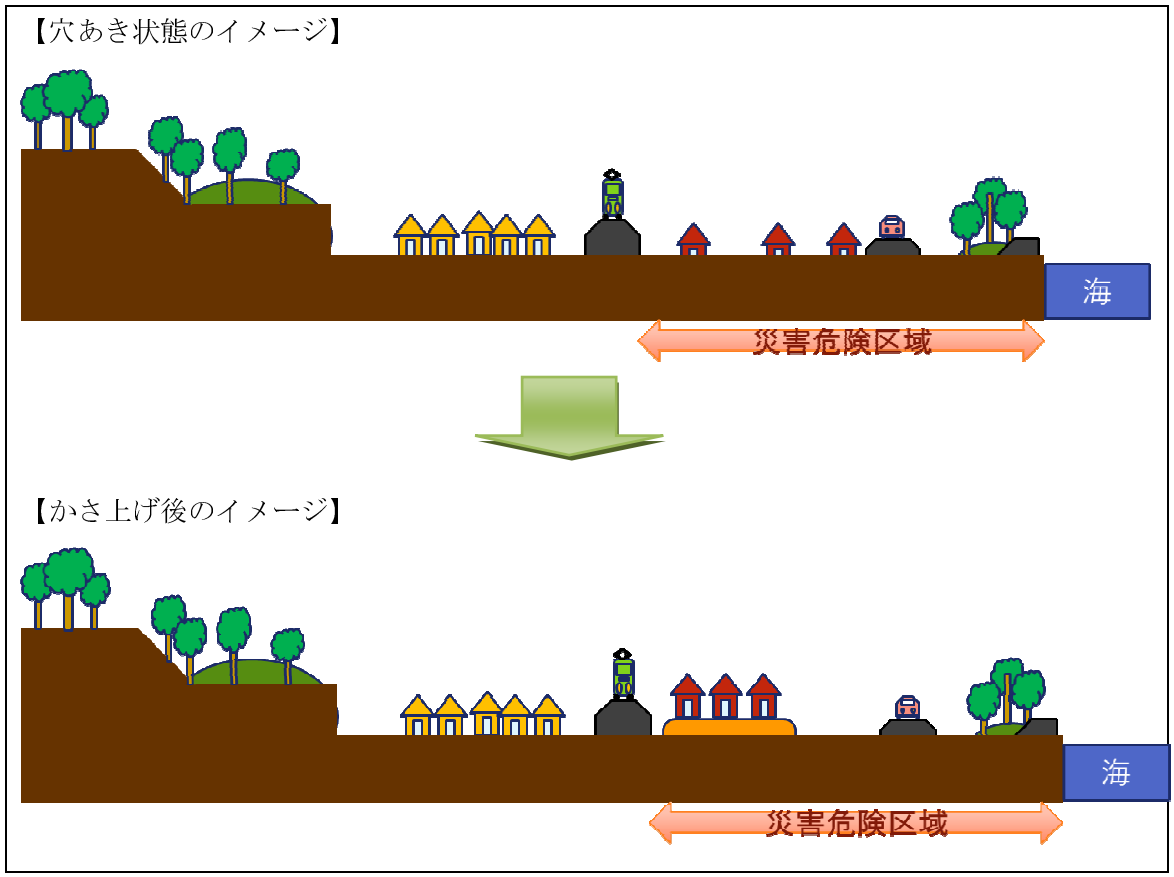


図 4－2－1　提言のイメージ図

(2) 具体的地域における検討

この提言が活用可能と考えられる地域として、宮城県石巻市と山元町について検討したい。

① 石巻市における検討

まず、石巻市について検討する。石巻市は平成 24（2012）年 12 月 1 日付で災害危険区域指定を行ったが、既に修繕を行い区域内に居住している移転を促すべき世帯が約 6,500 世帯存在している。石巻市に対するヒアリングにおいては「今後住民と話し合いを進めていき、住民が残存するような状況にはならないようにする」と述べており、また区域内から区域外への個別の移転においては「がけ地近接等危険住宅移転事業」の活用を進めている。「がけ地近接等危険住宅移転事業」とは、がけ地の崩壊等による自然災害のおそれの高い土地から居住者自身の自助努力による住宅移転を支援する制度であり、除去等費用 78 万円と建築助成費として 708 万円までの利子補給が受けられることとなっている。しかしこの事業では、従前地の買い取りが必ずしもなされることとはなっていないため、跡地が活用できるとは限らない。これに対し、土地区画整理事業であれば、換地が行われるため、行政にとっては従前地の活用がしやすくなるというメリットがあ

る。

今後行政が説得をすすめることでどれほどの移転がなされるかは不明であるが、修繕を既に施してしまった住宅も多く見られるため、今後のまちづくりにおいて障害となることは確実に予想される。今後の推移を見守りたい。

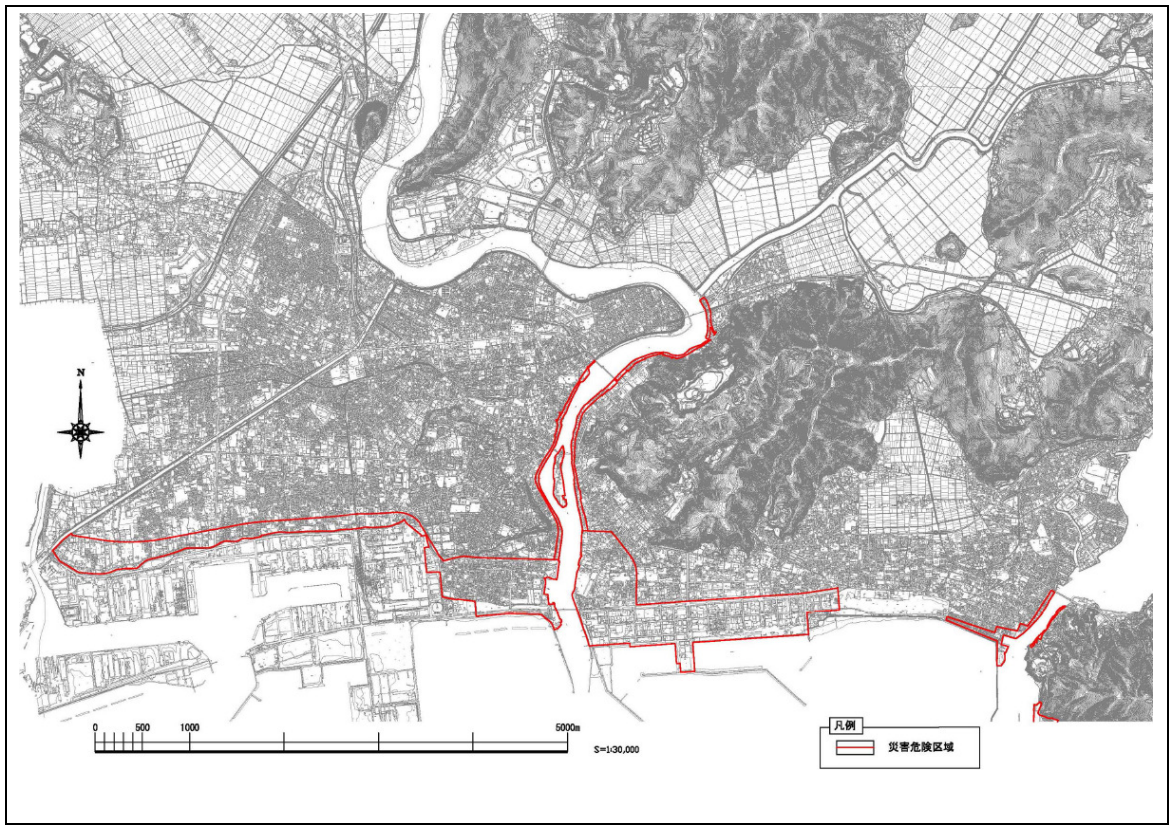


図 4－2－2　石巻市の害危険区域

出典：石巻市 HP

② 山元町における検討

次に、山元町について検討する。山元町の災害危険区域は建築禁止である第一種地域、1.5m かさ上げを行うことを条件として建築可能な第二種地域、そして 0.5m かさ上げを行うことを条件として建築可能な第三種地域、という 3 つの種別がある。すなわち、「災害危険区域ではあるが、かさ上げを行えば建築が可能な地域」が存在するのである。そのことから、ある程度住宅の構造が残った住民に加え、住宅が流出した住民も自らの土地にかさ上げを施した上で再建を図ることが可能である。しかしながら、第一種地域及び第二種地域は防災集団移転対象地域でもあることから、現地再建を図る者と移転する者とがおり、点々と住居が立ち並んでしまっている。そこで、現地再建を図る者を集めたかさ上げ地域をつくることで、住民の安全を守ることができ、より効率的な街づくりをすることができるし、集約することで公民館を設けるなどして街としての活気も創出できるのではないかと思われる。今後の震災においても、山元町のように災害危険区域

を設ける自治体については、このような方法をとることが適切であると考える。

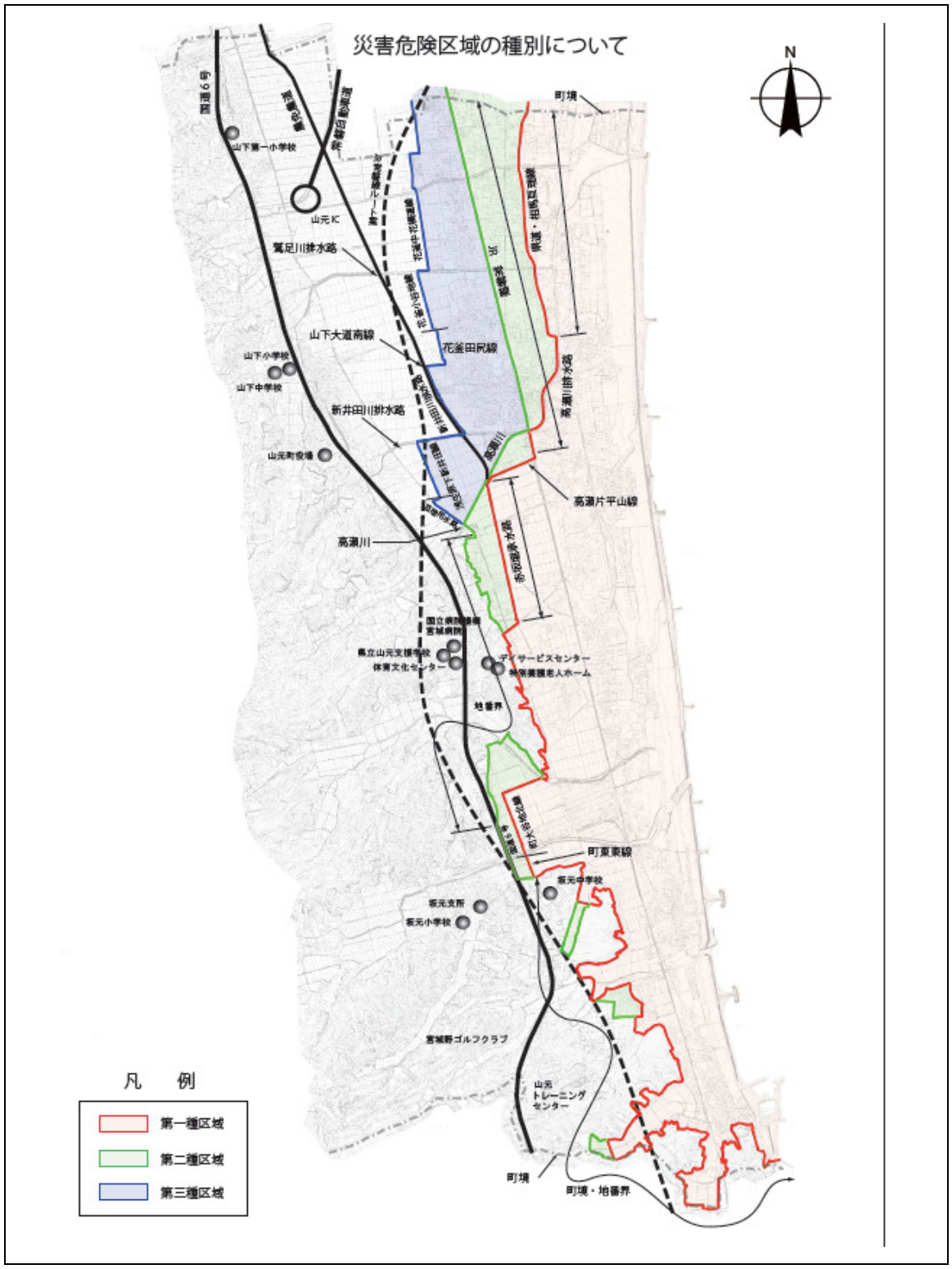


図 4－2－3　山元町の災害危険区域

出典：山元町 HP

（3）発展的課題

以上のような提言に対しては、次のような課題が想定できる。

①　分散型市街地形成への懸念

まず、災害危険区域内に居住を認めると、市街地から離れたところに居住地域を設けることとなり分散型の市街地形成を促進してしまうのではないか、という批判である。確かに、防災集団移転を住民全員で実施することと比較すると分散型の市街地形成となってしまう。しかし、今回の震災対応を見る限り、住民全員での移転が困難である場合の方が可能性として高い。そして、そのような場合においては、点々ばらばらに住居が存在するよりは集約した方が、前述のようなメリットが得られるため、土地区画整理による換地を実施すべきであるといえる。

②　残存世帯増加への懸念

次に、仮に今から危険区域内の一部を指定解除してかさ上げ地域を設けると、できるなら従前地に残りたいと思いつつも防災集団移転をしないことを選んだ者からの批判が生じ、公平性の観点から問題があるのではないかと思われる。確かに、どのタイミングで住民に対して説明するかは重要な問題である。早くからこの事業を提示してしまうと、災害危険区域内に多くの住民が残存してしまい、分散型都市形成に拍車をかける可能性がある。しかし、住宅を失った被災住民にとっては、土地区画整理事業による再建よりも防災集団移転促進事業での再建の方が資金面においてはメリットが大きく（3－2－3)、またより安全な高台へと避難できることから、残存する住民が増えることは多くないと考えられる。

4－2－2　防災集団移転促進事業と土地区画整理事業の利子補給の有無の差を復興基金充当により是正

（1）検討過程

①　制度趣旨からの検討

まず、防災集団移転促進事業とは、住民の居住に適当でない区域内にある住居を集団的に安全な高台や内陸に移転するものである。従前地である「移転促進地域」には建築基準法第 39 条に基づく建築制限がかけられるが、これは「個人の生命、身体」を保護するための規制であって、法理から当然に住宅再建の利子補給が導き出されるわけではない。この事業の根拠法は昭和 47（1972）年に議員立法で制定されたものであり、特段手厚い補助だといえる。また土地区画整理事業においても、本来土地に関する事業であり、その上の建物の利子補給を導き出すことは、制度趣旨から考えて困難である。

②　現行制度下でのひずみ

しかしながら、現行制度のままでは、住民にとって不公平感が大きく、自治体にとって

も独自支援による財政的な負担が大きい。このような現状を看過することは困難である。

③　解決方法の検討

解決方法はⅰ）大規模災害時における土地区画整理事業の補助内容を手厚くする方法、ⅱ）制度変更は行わず復興基金の充当を図る方法、の 2 つが考えられる。

ⅰ）大規模災害時における土地区画整理事業の補助内容を手厚くする方法

これは、防災集団移転促進事業と土地区画整理事業（被災市街地復興土地区画整理事業）の 2 つの制度を活用する必要が生じるような大規模災害においては、土地区画整理事業の補助内容を防災集団移転促進事業と同等にするよう、法律の改正をするという考えである。これによれば、今後の震災において、今回と同様の問題が生じる事はなくなり、復旧・復興のスピードを挙げることができるというメリットがある。

しかし、これでは以下の様なデメリットが想定される。まず阪神大震災や近い将来起こるとされている首都直下型地震などの、防災集団移転促進事業を実施しない大規模災害において行われる土地区画整理事業との公平性がはかれない。また、法定してしまうと、今後の震災において被害住民の数が膨大な場合においても、手厚い補助をしなければならない国の財政的な負担は計り知れない。加えて、岩手県のヒアリングにあったように、すでに各自治体で支援の実施を行なっていることから、抜本的な制度変更は望ましくないとの声も聞かれた。よってこの方法は妥当ではないと考えた。

ⅱ）制度変更は行わず復興基金の充当を図る方法

これは、従来制度を維持したまま、地方公共団体独自の支援策の後押し、または支援策の拡充に必要な分だけ復興基金を充当する、という考えである。これによれば、今後の震災における復旧・復興の迅速性は担保されないというデメリットはある。しかし、今回の震災におけるメリットとして、ⅰ）と比較すると法案審議が不要な分、より迅速に問題解決が可能であるし、今後の震災におけるメリットとしても、様々なタイプの震災においての土地区画整理事業の公平性を維持しつつ、その時々の財政状況の許容範囲内での支援策を検討することが挙げられる。よって、この方法が妥当であると考えた。

(3) 国の方針転換による問題解決

この問題に対し国は、「私有財産の形成につながるため差異を埋めることはできない」という立場を取っていた。しかしながら平野達男復興大臣（当時）が自治体財政負担を軽減する措置を検討している旨を明らかにしており[143]、平成 24（2012）年 12 月 7 日には震災復興特別交付税を増額することが閣議決定された矢先に、政権交代が起こり、自公連立安倍政権が誕生した。その直後の平成 25（2013）年 1 月 6 日、危険区域外の住宅再建にも支援がなされることが明らかになった。具体的には、災害危険区域外の区域で住宅再建を行うおよそ 4 万 1 千世帯に、住宅ローン利子や仮設住宅などからの引越し費用、土地のかさ上げ費などを補助するという内容の新制度を創設し、その費用として全国に 1,047 億円を

[143] 河北新報　平成 24（2012）年 10 月 24 日

震災復興特別交付税として配分するものである。なお 4 万 1 千世帯の内、2 割は土地区画整理事業対象者であり、その部分についてのかさ上げについては土地区画整理事業そのもので措置される。

この新制度に対し、既に平成 24（2012）年 4 月から同様の独自支援策を採っていた仙台市は、いわば後追い的に財政補填される形となるものの、「市の独自支援は限られた財源の中でのやむにやまれぬ事業だ」と述べ、支援金の増額や対象者の拡大には否定的な考えを示している[144]。

4−2−3　コンパクトシティを志向するまちづくりのケーススタディ

ここでは、すべての被災自治体が検討しているというコンパクトシティの概念について簡潔に述べたのち、特に特徴的であった陸前高田市のケーススタディを試みる。

（1）コンパクトシティの概略

①　コンパクトシティとは

コンパクトシティとは市街地を無秩序に拡大させず、むしろ鉄道駅周辺等に集約させることにより、過度に自家用車に依存しない、歩いて暮らせるまちを指す。具体的には郊外化やスプロール化を抑制しつつ、職住近接を図り、若しくは中心部と住宅街を鉄道等の公共交通により接続することにより、中心部に既に整備されている都市機能や都市的インフラを最大限活用させる施策であるといえる。

②　コンパクトシティのメリット

コンパクトシティを積極的に推進することによって得られるメリットとしては、主に以下の 3 点が挙げられる。

ⅰ）高齢者や交通弱者と呼ばれる人々にやさしいまちづくり

日本全体の人口が減少し、超少子高齢化時代に入った我が国において、地域の高齢化への対応は多くの地域で共有される政策課題の 1 つであるといえる。

特にまちづくりの分野においては、高齢化社会にあわせるかたちで、今後増加が予想される自動車運転免許を持たない（もしくは返納した）高齢者が、無理なく外出し、豊かに、そして安心して暮らしていけるまちを目指す必要があると考えられる。

加えて自動車を運転することができない子供、また障碍者といった「交通弱者」と呼ばれる人々にとっても、公共交通が整備され、歩いて生活ができる、コンパクトで集約されたまちの形成が望まれることは言うまでもない。

ⅱ）将来的な行政コストの削減が可能であること

郊外化やスプロール化により無秩序に郊外が膨張すれば、その郊外地域に対して道路・上下水道・集会場などの施設を整備し、維持管理していく必要が生じる。一方で中心市街

144 河北新報　平成 25（2013）年 1 月 9 日　「仙台市長、独自支援を拡充せず　国の財政再建策受け見解」

地には、既に道路等必要な都市的インフラが整備されていることが多い。

郊外化によって中心に既に整備された施設等が十分に活用されなくなり、郊外の住民の利便のために新たな施設を更に整備することは、その整備費用が高額となるばかりでなく、将来的な維持管理コストまで増大させることにつながることに留意すべきなのであり、従ってコンパクトなまちづくりは将来的な行政コストを削減することにつながるものである。

よって、効率的な行政運営の為には、そうした中心部に存在する既存の都市インフラを最大限活用し、将来的にも継続して負担が発生することとなる、新たなインフラの整備を最小限度に留めることが望ましい。

ⅲ）環境負荷の軽減

コンパクトシティ施策をすすめることにより、自家用車から徒歩・自転車・公共交通機関へのシフトを促すことによって、CO2 など温室効果ガスの排出量を低減させ、環境にやさしいまちづくりを進めることが可能であると考えられる。

③　復興計画におけるコンパクトシティ

東日本大震災により被災した市町村の多くが、復興計画にコンパクトシティ構想を盛り込んでいる。多くの被災市町村が基盤整備からのまちづくりを余儀なくされているなかで、少子高齢化に対応し、かつ将来的な行政コストを低減させることを目的として、コンパクトシティを目指していると思われる。

特に宮城県石巻市、仙台市、名取市、山元町などでは復興まちづくりに相当程度コンパクトシティの考え方を組み込みつつ、まちづくりを行っているものと思われる。

（2）陸前高田市のコンパクトシティ構想

自治体ヒアリングを行ったところ、すべての自治体がコンパクトシティを推進していることが明らかとなった。その中でも、陸前高田市は市街地の集約が大きくみられる典型的なコンパクトシティを計画しており、理想的な形だといえる。ここでは陸前高田市の中心地区である高田地区の土地利用計画の概略を述べる。なお、陸前高田市の震災前の街の様子および被災の状況については、2－2 を参照頂きたい。

まず大きな特徴として、ＪＲ大船渡線を 200ｍほど内陸側に移転し、それより山側の平地については 8～10ｍのかさ上げを行う。そしてそのかさ上げ地に、従来は国道 45 号線沿いに広がっていた商業地や住宅地等を集約し、駅や市役所なども配置し、市の中心部とする。ＪＲ大船渡線より海側の地域は、従来通り農地としての利用や、公園等の利用を予定している。次の特徴として、従来は中学校や高校を配置する程度の利用にとどまっていた高台の森林部を造成し、新たに住宅地や小学校、病院などを配置する。こうすることで、かさ上げ地と高台の土地を一体的に利用することができ、公共施設や商業地と住宅地を近接させることが可能となる。

かさ上げを行う土地については土地区画整理事業を利用し、高台への住宅地の移転については防災集団移転促進事業を利用する。かさ上げに必要となる大量の土砂は、高台を切

り出した際に生じる土砂を利用するため、土地区画整理事業実施地に住宅再建するまで 5～6 年かかると見込まれていることはデメリットであるといえよう。しかし、その一方で市街地を分散させずに、1 つに集約したことは、長期的にみて適切なまちづくりであると考える。その理由は大きく 4 点ある。それは一つ目に、既存の高台施設（中学校・高校等）の利便性を増すような設計になっていること、二つ目に、街の集約化を図ることで今後の街の運営をしていく際の行政コストを下げることができること、三つ目に平地をかさ上げしたことで街の高低差が埋まり、移動の負担が軽減されて高齢者や子供にとって住みやすい地形となること、四つ目に、駅と商店街・公共施設が近接しており利便性が増すこと、等が挙げられる。

陸前高田市は市街地近くの山より内陸の土地にも若干の平地を有しており、そちらを利用することも考えられる。こちらの方が、今後災害が生じた場合にも津波被害を心配する必要がなくなるし、もしかすると前述の計画よりも早く住民が住宅再建できるのかもしれない。しかしこちらの案では、山を挟んで市街地を形成することとなるため、道路や上下水道の維持管理費用等の行政コストが増大すること、買いもの等に出られない高齢者が増大すること、街としての一体感を喪失してしまうこと、等さまざまなデメリットが考えられる。よって、前述の計画が陸前高田市の地形においては望ましい街の形であると考える。

なお、コンパクトシティと言えるためには、都市機能の集約だけでなく、交通網の整備も欠かせない要素である。今後の陸前高田市のまちづくりについても検討を続けたい。

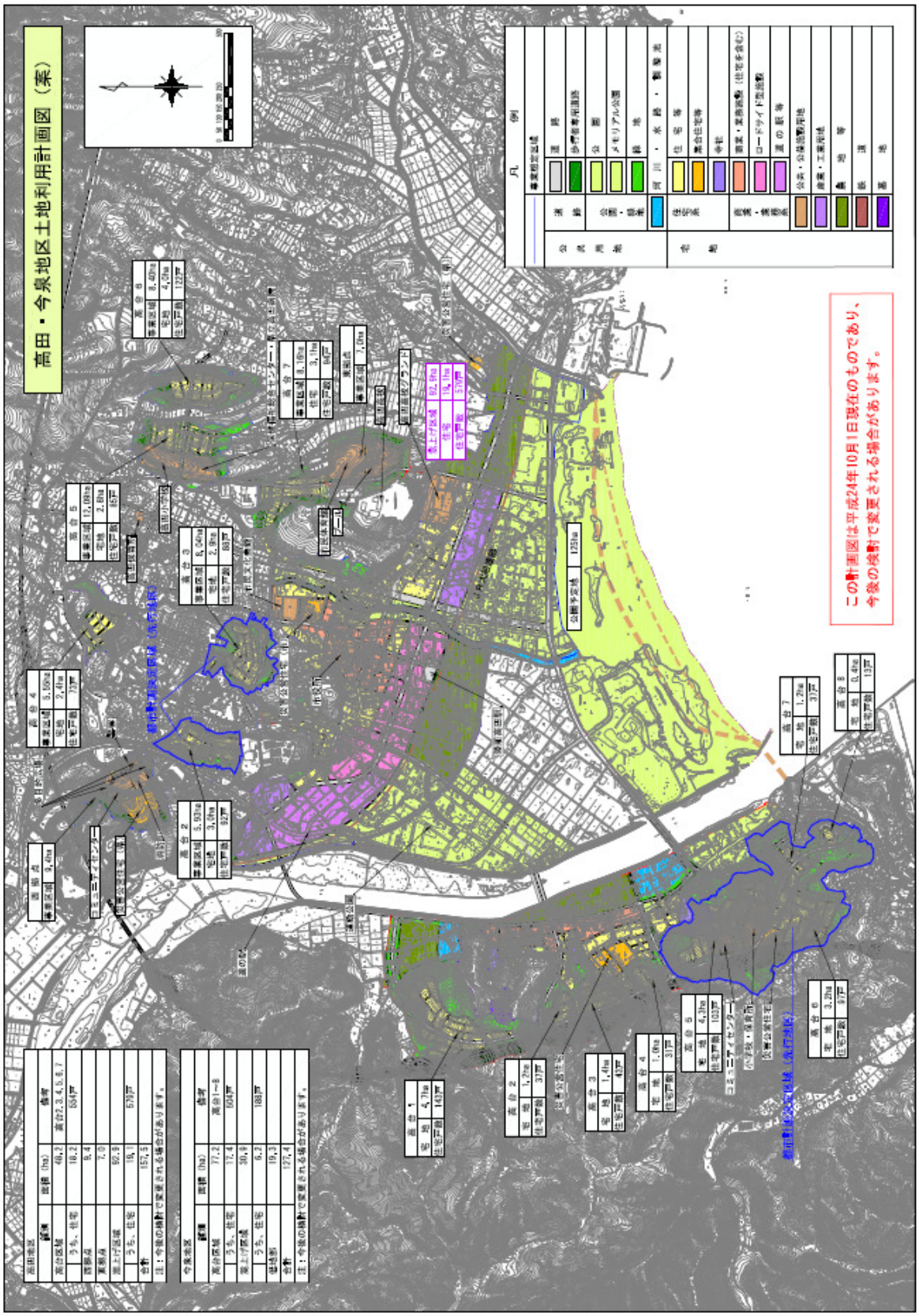


図４－２－４　陸前高田市高田・今泉地区土地利用計画図（案）

出典：陸前高田市復興まちづくり NEWS2012 年 10 月号

（3）山元町山下地区におけるコンパクトシティ推進の事例

①　山元町の被災状況

宮城県沿岸の最南端である宮城県山元町は、急峻な斜面とわずかな平地からなる三陸地方の地形とは異なり、仙台平野の南端部に位置しているため、海岸線から 3 キロにわたって海抜数メートルの低地が広がっている。

こうした地形上の特徴によって、東北地方太平洋沖地震によって発生した津波は沿岸から数 km にわたって押し寄せ、山元町沿岸部の集落が広範にわたり壊滅状態に陥った。また当地域は昭和三陸津波やチリ津波による被害をほとんど受けておらず、津波被害の経験が地域にほとんど伝承されていなかったことも、被害が拡大する要因となった。

人的被害

死者	632 人
行方不明者	1 人

建物被害

全壊	2,217 棟
大規模半壊	534 棟
半壊	551 棟
一部損壊	1,138 棟

○浸水範囲面積　24ｋ㎡（総面積 64.48ｋ㎡の 37.2%）

○推定浸水域にかかる世帯数　2,913 世帯（平成 23 年 2 月末現在世帯数の 52.4%）

②　山元まちづくりの課題

ｉ）２つの市街地と被災

JR 常磐線山下駅の被災状況（左：被災前　右：被災後）

出典：山元町ＨＰ

山元町山下地区の市街地は大きく分けて内陸にある旧市街地（地区名：山下）と、JR 山下駅周辺に広がる新市街地（地区名：花釜他）の２か所があげられる。今回の震災により常磐線山下駅周辺側の市街地が被災し、またそれより東側の集落では住居の多くが全壊・

流出する事態となった。こうしたJR常磐線山下駅周辺及び沿岸部の集落を現地で復旧させるべきか、JR常磐線についても内陸移転を促し、新たな土地で復興を図るかが議論された。

ⅱ）人口流出と少子高齢化

震災前から少子高齢化が進みつつあった山元町であるが、震災を契機に多くの住民が町外に流出した。特にJR常磐線の亘理駅以南が長期に亘り運転できない状況となったため、同路線を利用して仙台に通勤していた町民や、高校生を持つ家庭などがいち早く町外に流出し、少子高齢化も急激に進行するという非常に厳しい状況となった。

③　山元町山下地区におけるコンパクトシティ構想

ⅰ）沿岸被災集落を災害危険区域に指定

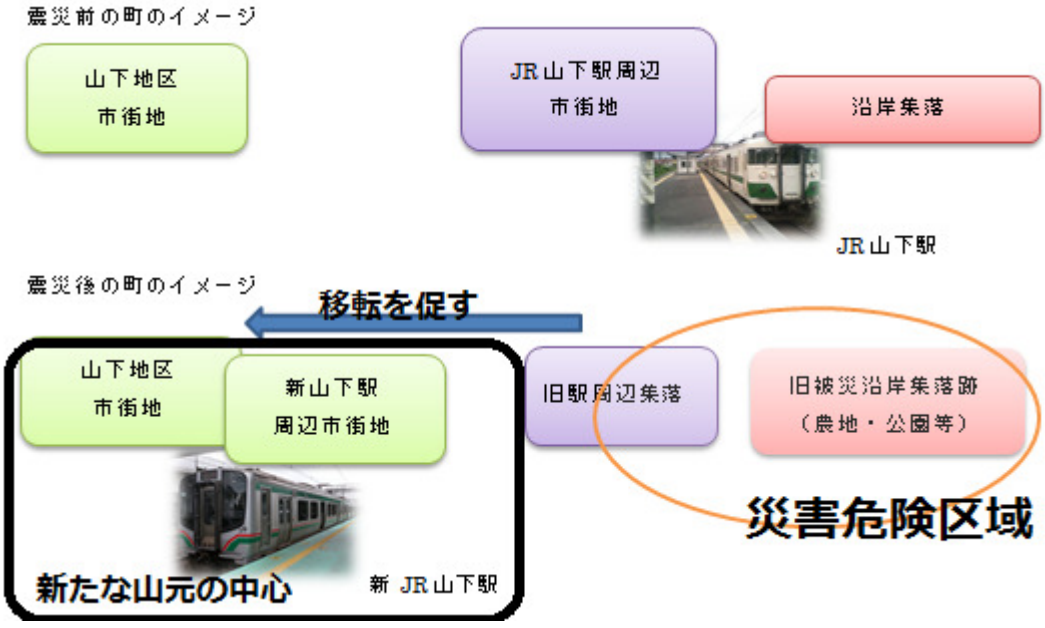
津波による甚大な被害を受けた沿岸集落（笠野・新浜等）の跡地について、建築基準法第39条に基づく災害危険区域に指定する。

ⅱ）常磐線を既存市街地に隣接する内陸部に移転し、新駅の周辺に新たな街区を整備する。

災害公営住宅や住宅団地を新駅周辺に重点的に建設整備するほか、保育所や子育て支援施設、スーパー等の商業施設等についても、一体的に整備する。また旧山下駅周辺や坂元地区等を結ぶバスを運行する。

ⅲ）沿岸部で被災した住民の駅前新市街地への移転を促す

防災集団移転促進事業により、沿岸部で被災した住民の駅前新市街地への移転を促す。



この図は向かって右側を海側、左側を山側としたときの復興イメージ図である。沿岸の被災集落（そのほとんどが全壊、流出）に居住していた住民や、旧山下駅周辺の住民の一部が、新山下駅周辺の市街地に移転することを目標としている。新山下駅は既存の山下地区市街地と隣接させる方針であり、このことによって既存の小学校や商店街と一体的に新

山下駅周辺の市街地が形成されることとなるため、震災前と比較してよりコンパクトなまちとなることが予想される。

新 JR 山下駅周辺の復興イメージ図

本構想が成功した場合には、既存商店街・スーパー・小学校・JR 駅といった施設が新市街地から徒歩圏内に存在することとなり、その点で住民福利の向上につながると考えられる。また今後一層の進展が見込まれえる高齢化という観点からも、集落が点在する現状と比較した場合、より望ましいかたちであると思われる。

ただし山元町においては、まちのあり方を大きく変える本構想について、住民への説明や意見の交換が不十分であったとの声もあがっている。特に JR 常磐線の現地復旧を求める住民が震災当初は多く、コンパクトシティ構想の具現化にあっては住民合意に十分配慮しつつ、丁寧な説明を重ねながら実施していく必要があると考えられる。

4－3　産業・雇用

3－3 において現在の被災地が抱えている雇用状況における課題を見てきた。現在は石巻、気仙沼ともに有効求人倍率が 1.0 倍を超え雇用情勢が好転してきているように見えるが、内実を見れば依然として厳しい状況であることが伺える。

被災地においては震災によって、主に水産加工業が大きな被害を受けた。その就労者は、一次的に職を失ったものの、瓦礫処理など緊急雇用創出基金による建設業に就労している。しかし、この緊急雇用招集基金の事業は平成 25 (2013) 年度末までで終了する予定であり、この基金事業の就労者は次の仕事を探す必要に迫られる。

一方、深刻な被害を受けた地域における食料品製造業が、現在、復旧し始めてきており、雇用が活発になってきているが、人手不足の状況に陥ってきている。この水産加工業は被災地域の基軸産業であるため、長期的にみればこの産業への雇用促進は不可欠なものである。

この緊急雇用創出基金による建設業の終了が、地域産業の復旧完了と連動するかたちで地域雇用をソフトランディングさせることが大きな課題となってきている。また食料品製造業における女性就労者や中高年層の就労者が震災による生活環境の変化によって離職を余儀なくされ、他の仕事に転職が出来ていない状況がある。

本章においては、これらの課題を解決し、今後の地域産業が復興への軌道を確かなものとするために次のことを提言したい。

4－3－1　時系列に応じた雇用対策の実施

(1) 震災後の状況変化に応じた雇用対策の必要性

震災から復旧、復興の過程で雇用対策のあり方が異なっていくことから、一定の期間ごとに区切ったフェイズを見ていくことにより全体像を見渡す必要がある。

図 4－4－1 は、震災後からの今後に至るまでの被災地雇用の展望を表している。大まかにフェイズを 3 つに区分した。フェイズ 1 は震災により多くの企業が被災し、廃業や休業を余儀なくされた事業者から急激に雇用が失われてしまう期間である。フェイズ 2 は、道路の修繕などによる公共事業が興隆し、復興需要が見込める時期である。また、被災地域の地場産業である水産加工業が徐々にではあるが復旧し始め、事業再開に着手する事業者が増加してくる時期である。そして、フェイズ 3 は、復旧事業としての公共事業等が終了していくとともに、地域における地場産業が復活し、地元雇用の中心を担っていく時期と展望される。

今回の震災の場合、フェイズ 1 が震災直後の平成 23（2011）年度春から秋にかけての時期であり、フェイズ 2 は同年秋から平成 26（2014）年の春までと想定できる。この平成 26（2014）年は、平成 23（2011）年からはじまった雇用調整助成金や緊急雇用創出事業（がれき処理等）の終了が見込まれている時期のである。そして、フェイズ 2 の後の平成 26(2014) 年以降がフェイズ 3 となる。

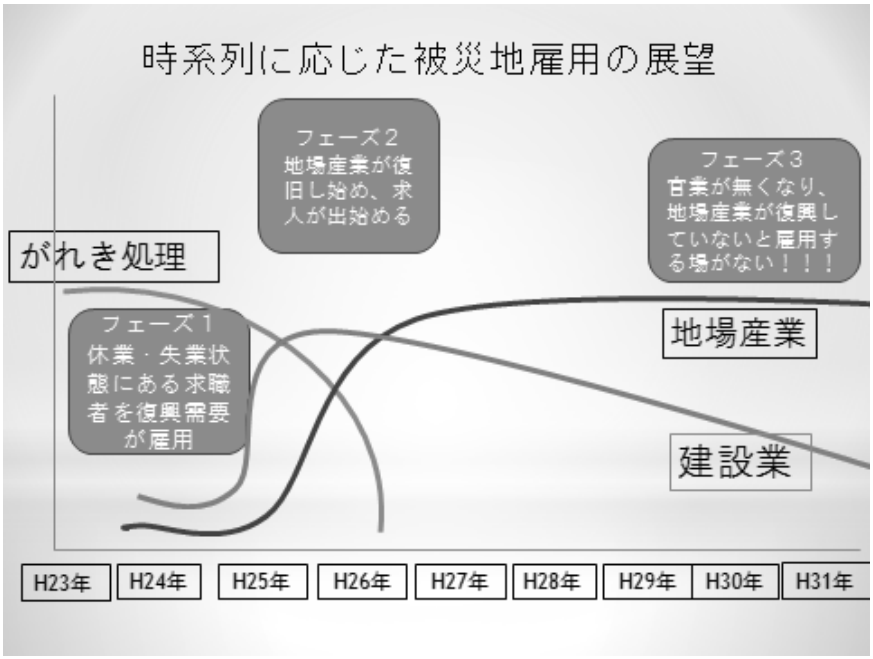


図 4－4－1　時系列に応じた被災地雇用の展望

(2) フェイズ 2 における課題と必要な取り組み

①　「官業としての建設業」の賃金体系見直しの提言

現在平成 24（2012）年 12 月はフェイズ 2 の時期である。この時期における課題と必要な政策について考えたい。震災直後からのフェイズ 1 では、急激に失われた雇用の受け皿として、さらには瓦礫処理等の復旧事業として、建設業などの短中期的な事業に多くの雇用が生まれた。こうした事業は行政の発注をもととしており、公的な事業として考えられる。こうした事業を、ここでは「官業としての建設業」と呼ぶこととする。

フェイズ 1 で多かった「官業としての建設業」の需要が、フェイズ 2 においては徐々に収束されることが想定されるが、この「官業としての建設業」における雇用を、いかにフェイズ 2 で再開しつつある地元産業に移行することができるかということがフェイズ 2 における主要な課題となってくることが予想される。いわば、「官業としての建設業」から地元産業へ、雇用のソフトランディングが課題となる。

しかし、今回の震災では、「官業としての建設業」の賃金体系が、地元の標準的な賃金よりも高めに設定されていることが問題となっている。宮城県労働局やハローワークのヒアリングから、「官業としての建設業」は日当で 10,000 円～12,000 円程度の賃金である一方、地元産業の中心である水産加工業は日当 5,000 円～6,000 円程度の賃金であるために、雇用が「官業としての建設業」に流れ水産加工業における雇用の確保が難しい状況となっていることが判明した。賃金体系にこれだけの差異が生じているため、復旧しつつある水産加工業へ、「官業としての建設業」から戻ってくる労働者が少なくなってくることが想定され

る。このフェイズ 2 における雇用の受け皿のソフトランディングを図るためには、こうした賃金体系の違いの是正が必要となってくると考える。

そこで、復旧事業として行政からの発注をもととしている「官業としての建設業」の賃金体系を見直し、地元の市場を考慮した賃金体系に設定することを提言したい。地元の水産加工業の多くは、著しい被害からようやく復旧し始めてきた段階である。そのため、事業者へのヒアリングで判明したことであるが、従業員に従前の賃金よりも低い賃金しか支払えていない状況であるとのことである。したがって地元産業の事業者に賃金体系を高く設定するというのは現実的ではなく、「官業としての建設業」における賃金体系の見直しこそが必要となってくると考えられる。

フェイズ 2 においては、地元産業がこれから急速して復旧し始めてきており、人手不足の状況になっている。この地元産業にいかに雇用を確保できるかが、地域の復興にとって非常に重要になっている。「官業としての建設業」における賃金体系の見直しは、そうした課題を解決するために必要な取り組みと考える。

② 地場産業における充足支援の提言

さらに、再建を目指す地元産業の人手不足を解消するために、事業者側に立った雇用の充足支援の実施を提言したい。

この充足支援とは、求人側の人手不足を解消するために、求職者に対して就職を斡旋することを目的とする支援である。これは、通常、ハローワークで実施している求職者の希望に沿った求人を紹介するといった求職者側に立った取り組みとは異なり、求人側の雇用ニーズに応えるために、求職者に人出不足の企業へ就職してもらうための取り組みを行う求人側への支援である。例えば、10 人の雇用が欲しい水産加工業の事業者に対して、実際 6 名しか集まらなかったと仮定した場合、有効求人倍率が 1.0 倍を切っているような職種、例えば事務職を希望する求職者に対して、事務職ではない水産加工業の説明会や面談等を通じて、水産加工業の未経験者でも就労可能であるという気づきをもたらせることである。つまり、求職者側の希望職種以外の職業に対して気づきを与え、希望職種の幅を広げ、求人側とのマッチングを図る取り組みである。

実際、この充足支援は人手不足が始まった平成 24（2012）年 9 月頃から、ハローワークが必要性を認識し、会社説明会や職業案内などの方法を用いて実施し始めてきている。現在、実施し始めたばかりの充足支援であるが、さらなる拡充が求められる。

4－3－2　グループ補助金における共同財を利用した福利厚生向上の提言

これまで見てきたとおり、被災地域の水産加工業が復旧し始めてきて、現在においては人手不足になってきており、今後さらにこの状況は深刻化していくと考えられる。就労者が 10 人以下の事業者が多い被災沿岸地域においては、人手不足のために事業再開を断念せざるを得ない事業者も出てくることが懸念される。

そこで、この人手不足の原因となっている女性の離職を解消し、就労可能な状況を創出

するための施策が必要となってくる。

第 3 章で触れたように、平成 24（2012）年 10 月時点で、石巻では 1,820 人が震災前の状況から就業に戻ってきていない。そのうち 1,467 人が女性であり、主に水産加工業関係において離職が多い。その原因として、ハローワーク石巻は、元の就労先である水産加工業の復活を待っていると共に、震災による生活環境の変化によって就労するのが困難な状況になっていることを指摘している。交通網が整備されていない仮設住宅に住むことによって事業所への通勤が困難になったケースや、親との同居あるいは別居による介護や育児の必要性が新たな生活上の変化として出てきており、就労の足枷になっている。

（1）グループ補助金の概要と問題点

こうした女性の就労の障害に対する一つの解決策として、地域産業におけるグループ化を通した取り組みを提案する。具体的にはグループ補助金の積極的な利用である。

グループ補助金とは、東日本大震災で被災した中小企業等が、グループを結成し、地域経済や雇用に重要な役割を果たすものとして、県から認定を受けた場合に、施設・設備の復旧・整備に対して、事業費の 4 分の 3 の補助が交付される事業である。その目的は次の通りとなっている。

「東日本大震災により甚大な被害を受けた地域において、中小企業等グループが、県の認定を受けた復興事業計画に基づき、産業活力の復活、被災地域の復興、コミュニティの再生、雇用の維持等に重要な役割を果たすと見込まれる場合において、その事業に要する経費の一部を補助することにより、東日本大震災に係る被災地域の復旧及び復興を促進することを目的とする[145]。」

つまり、この目的からグループ補助金は、一私企業への補助という側面ではなく、公益性が確保されることが期待されているのである。

現在、このグループ補助金は、地元事業者から復旧に向けて貴重な支援になっていることで大変喜ばれている制度であるが、運用において課題点があることも指摘しておきたい。事業者のヒアリングを通して判明したことであるが、申請したほとんどの事業者がこの補助金申請の要件であるグループ化をしたとの認識が乏しく、個々の企業で申請したのと変らないという実感を持っている。つまり、一私企業に対する補助金の意味合いが強く、グループ補助金の本来の目的である公益性の確保が弱いといえる。

（2）提言の内容

ここで提言するグループ補助金を活用した雇用対策は、本来のグループ補助金の目的である「コミュニティの再生」、「雇用の維持」を図るものであり、本制度の目的に沿う運用を求めることから導き出されるものである。

145　中小企業等グループ施設等復旧整備補助金交付要綱第 3 条

グループ補助金において補助の対象は、表 4－4－1 の通りとなっている。

表 4－4－1：施設及び設備を復旧するのに要する経費の対象

区　分	内　容
施　設	倉庫、生産施設、加工施設、販売施設、検査施設、共同作業場、原材料置場、その他「1 事業の目的」の範囲内で復興事業計画の実施に不可欠と認められる施設。
設　備	復興事業に係る事業の用に供する設備であって、中小企業等グループ又はその構成員の資産として計上するもの。

出典：中小企業等グループ施設等復旧整備補助金交付要綱

ここで、より一層このグループ補助金の本来の目的が促進されるために、この表 4－4－1 の経費の対象を、施設の復旧の他にも活用できるものとして、グループ間における福利厚生に資する共同財の利用も適用範囲とすべきと提言する。

ここでいう共同財とは、「複数の企業が、共通の目的のために共同で所有し、利用する財・サービス」と定義される。それは地域内におけるコミュニティ再生や雇用の維持など公益性の高い目的のために、地域内の企業同士が共同所有する財やサービスのことである。

福利厚生とは、「企業が、労働力の確保・定着、勤労意欲・能率の向上などの効果を期待して、従業員とその家族に対して提供する各種の施策・制度である。主として従業員の生活の向上を支援する目的で実施されるもの」[146]である。そしてその意味は、健康保険・介護保険、雇用保険などの法定福利費に加えて、介護、育児関連、通勤バス等のライフサポートや文化・体育・レクレーション費用などの法定外福利費も含まれている[147]。

特に、介護、育児関連、通勤バス等のライフサポートにおける福利厚生の確保が十分でないことは、震災後、女性就労者が職場に戻れない主要な要因と指摘されている課題である。こうした福利厚生のより一層の充実化を図ることは、現在直面している被災地の雇用課題の解消に資するものと考えられる。

グループ補助金は、その目的において「コミュニティの再生」や「雇用の維持」を謳い、グループ化することによって地域内における公益化を図るものである。そのため申請できる施設には、個々の事業者がもつ「事業者所有施設」に加えて、グループで施設を所有できる「共同施設」が設けられている。しかし現状は、この「共同施設」は、倉庫や作業場など事業に直接的に資するような施設に限られているため、こうした福利厚生に資するような財やサービスについては適用されない可能性が高い。

146 「デジタル大辞泉」http://dictionary.goo.ne.jp/leaf/jn2/191977/m0u/　平成 25（2013）年 1 月 15 日参照

147 「2011 年度福利厚生費調査」日本経済者団体連合会

そこで、福祉厚生に資する共同財の利用も、グループ補助金の適用範囲とすることで、現在の雇用問題の課題の解決を図り、グループ補助金の本来目的に沿った運用が可能となると考える。

(3) 共同財の積極利用を施すグループ補助金の採択基準のあり方

第 3 章の事業者ヒアリングで明らかになったように、実際のグループ補助金を活用する事業者の多くは、個々の事業者の事業のみの活用しか意図されておらず、グループ化し公益性を高めるといったこの補助金の本来の目的への意識は低い。これでは、第 3 章でも触れたが、日本国憲法における私有財産制度の原則に抵触する可能性がある。こうした懸念を解消するためにも、グループ補助金の申請に対する採択判断の基準に、こうした公益性を高めるための共同財の活用の有無も加え、さらに、このような取り組みを積極的に実施する意図を持つグループには優先的に採択すべきであると提言する。

（4）共同財の具体的な活用例

具体的な雇用対策における申請内容としては、先に述べたように女性の就労の障害となっている職場へのアクセスの不便さを解消するための交通手段としての通勤バスが考えられる。

被災地においては、津波による自動車の流出や、被災で自動車を購入する財的な余裕がないこと、あるいは仮設住宅などで自動車を駐車させるスペースがない等によって、自動車を保有する人が減少している。被災者へのヒアリングでは、そうした現状に対して、1 台の自動車を家族で共有したり、あるいは、民間団体の交通サービスなどの支援によって、交通事情の悪さを凌いでいるとの声を伺った。自動車の損失や住居環境の変化から生じた交通手段の確保が課題になっている。

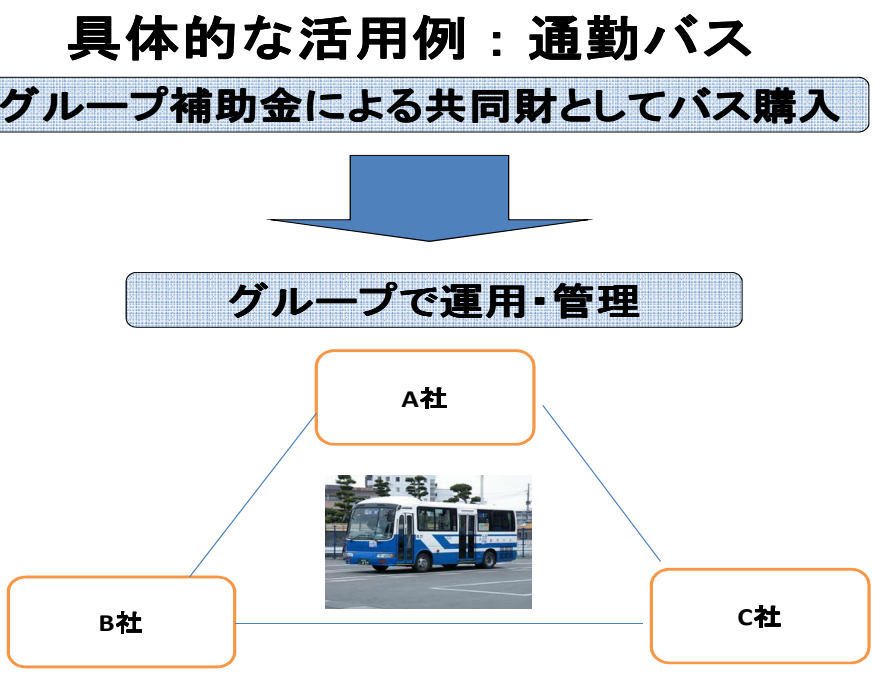


図 4－4－1　共同財の具体的な活用例

この活用例は、補助金を申請するグループの事業者間で、それぞれの従業員の住宅から事業所までの通勤の送迎のためのバスを共同運行するものである（図 4－4－1）。この活用によって地場産業の人手不足を解消し、地域経済の基盤再生に資することが可能になり、コミュニティの再生や雇用の維持が図れる。こうした被災者の就労をサポートするバスの運行は、行政においても検討されていたものの実現されていない。運行のコスト高が懸念されたものと推察される。このバスの運行をグループ補助金によって実施することで、行政の財政負担を軽減することも可能となる。

かつ当該地域において長期的視点をもって経営を行っている企業は、有期の事業である復興関連事業に携わる企業の多くとは異なり、送迎バスなどの耐久消費財を購入し、また運用することによって得られるメリットを多く持つと予測される。しかし各企業の経営基盤は必ずしも盤石であるとは言えず、かつ被災により二重ローンを抱えた企業も多い中で、1 社で送迎バスなどの運用を行うことは非常に難しい。

そこにグループ補助金のスキームを活用することで、グループとしてバス等を所有し、それをグループ全体で運用することにより、送迎等の従業員サービスに必要な 1 社あたりの費用の低廉化はかることができるというメリットが生じる。こうした長期的視点が不可欠である従業員サービスは、前述の公益性の増大に資するのみならず、短期的視点のみで経営を行う復興関連事業業者との差別化につながる。

つまりグループ補助金によりバスなど従業員サービス導入時に発生するイニシャルコス

トの低減を図りつつ、各社が協力して従業員サービスに必要な費用を分担することにより、長期的視野を持って経営を行う地場産業の「強み」を引出すことが可能となる。従って、地域内労働市場において、地場産業が賃金以外の部分（従業員サービス等）で復興関連事業者との競争力を持つこととなり、結果的に地場産業に対する充足支援につながると考えられる。

こうしたグループ内において協力して何らかの財を運用することで、被災地における社会的課題の解決に向けた一助となるのみならず、「グループ」という存在に意味を持たせ、公益性を強く担保する制度へと発展させる必要があるのではないだろうか。

4－3－3　グループ補助金を受給した事業者への事後チェックの強化

（1）グループ補助金の事後検証の必要性

グループ補助金は、被災事業者が復旧するにあたって非常に有益な補助金であるとの評価が高い。しかしながら、自立への取り組みを阻害したり、事業再開の見込みのない、または、事業を再開してもすぐに経営がたちいかなくなる可能性が高いにもかかわらず、補助金によって生きながらえている企業、いわゆるゾンビ企業への支援につながっているおそれある。グループ補助金が一企業の復活にとどまらず、本来の目的である産業活力の復活、被災地域の復興、コミュニティ再生や雇用の維持に寄与されているかどうか冷静な事後検証が必要である。

（2）現状

中小企業等グループ施設復旧整備補助金交付要綱によると、グループ補助金には状況報告と実績報告の規定が設けられている。

〈中小企業等グループ施設復旧整備補助金交付要綱〉

（状況報告）

第11条 補助事業者は，知事が補助事業の遂行及び支出状況について報告を求めたときは，様式第5号により，速やかに状況報告書を知事に提出しなければならない。

2 知事は，前項の報告のほか，必要と認めるときは，現地調査を行うことができる。

（実績報告）

第12条　補助事業者は，補助事業が完了したとき又は第9条の規定による廃止の承認を受けたときは，その日から15日を経過した日又は翌年度4月5日のいずれか早い日までに，様式第6号による補助事業実績報告書を知事に提出しなければならない。

2　補助事業者は，前項の実績報告を行うに当たって，補助金に係る消費税等仕入控除税額明らかになった場合には，当該消費税等仕入控除額を減額して報告しなければならない。

3　補助事業の実施期間内において県の会計年度が終了したときは，翌年度 4 月 15 日までに第 1 項に準ずる報告書を知事に提出しなければならない。

規定に設けられている補助金事業実績報告書は、設備復旧にかかった費用や復旧設備の情報を記入するような様式となっており、グループ補助金における施設復旧や地域産業へどれだけ影響を及ぼしたのかが分かりにくくなっている（参考資料 4－4－1、4－4－2)。公的資金が使われていることを考慮すると、本制度における検証の仕組みが不明瞭な点があることは問題であり、事後チェックの強化が必要である。

(3) チェックシートの導入

① チェックシートとは

そのため、4－4－2 で後述するまちづくり交付金[148]のように、数値目標を明確化した事後評価シートによる事業者へのチェックを行うべきである（参考資料 4－4－3)。項目としては、利益目標や収益目標、集客目標などが考えられる。事業者が、グループ化補助金を申請する際に、以上の項目を設定してもらい、補助事業が完了した際には実績報告と同時に、目標の達成度のチェックも行う。

〈まちづくり交付金における事後評価について〉

まちづくり交付金とは、地域の歴史・文化・自然環境等の特性を活かした個性あふれるまちづくりを実施し、全国の都市の再生を効率的に推進することにより、地域住民の生活の質の向上と地域経済・社会の活性化を図るために創設された制度である。市町村が作成した都市再生整備計画に基づいて実施される事業に対して交付金を交付する制度でもあり、従来の補助事業に比べ、市町村の自主性・裁量性が大幅に向上するため、地域の創意工夫を活かした総合的・一体的なまちづくりが可能となる制度といえる。そして、事前に設定した目標・数値指標の達成評価等に関する事後評価を重視するという側面を持っている[149]。

② チェックを行う主体

グループ化補助金の状況報告と実績報告を行う主体は知事となっており、人数面や能力的な面でも、行政が単体でチェックを行うのには限界があると言える。ゆえに、必要があれば県が企業の事業計画のチェックを得意とする民間企業へ委託するべきだと考える。具体的には金融機関や商工会議所など、ある程度地域に根差し、実績のある民間企業が適切であると考えられる。

[148]都市再生整備計画事業

[149]「まちづくり情報交流システム　まち交ネット」
http://www.machikou-net.org/public/seido_joho.htm

4－3－4　各種セクター間の総合調整の必要性と二重行政の制御

ヒアリングを通して課題となってきているのが、雇用対策における行政、商工会議所、民間の事業者等の各セクター間の連携である。

ヒアリングの中で、事業者から市の土地利用計画等との関係で事業再開が遅れたとの声があった。まちづくりにおける土地利用の策定や地盤沈下した地域の嵩上げの実施が遅い一方、グループ補助金等の事業者への各種支援制度は、そうした土地問題とは無関係で募集が始まっていた。このため、補助金が採択されたものの、工場の復旧に着手できない状況があった。

また、市の復旧計画における道路のかさ上げの具体的な計画を入手できず、不必要な設備投資をしてしまったとの声もあった。これはかさ上げの高さが、当初の計画通りの高さに合わせて、工場のかさ上げをしたものの、その後、市における当初の計画よりも高い高さのかさ上げが決まってしまい、もう一度、嵩上げのための工事を行ったとのことで、事業者からは、「こういう変更はきちんと伝えてほしい」との不満が表せられた。追加工事の発注という無駄な出費を強いられてしまった。

まちづくりや産業復旧との連携が適切になされないために、上記のように不都合や不利益が生じてしまっているケースがある。地域の復旧・復興の全体を見渡した総合調整の強化が必要とされる。

さらにまた、グループ補助金も中小企業庁と水産庁管轄の 2 つの補助金の制度があり、事業者からは、「なぜ似たような制度が別々にあるのかわからない」、「両方に申請したが、一方は不採用であったが、もう一方は採用であった。その差がどういう意味があるかわからない」といった声も聞かれた。

震災復興のように、同時期に様々な事業が多種多様に行われている時には、二重行政など無駄な事業が行われたり、あるいは必要とされる支援制度が未整理に乱立されていて有効に活用されないこともある。こうした課題があることもヒアリング調査の中で散見された。

4－3－5　広域大規模災害時における産業・雇用対策の法制度上の確立

復興には住まいとまちづくりと同様に産業・雇用の取り組みが不可欠である。4－4－3 で論じたように、住まいやまちづくりとの関係や各支援制度が総合的かつ一体的に運用されていくことが必要とされる。そのためには、予め災害の復興対策の法制度上に雇用・産業対策を規定しておくことが求められる。4－5 で災害対策基本法の改正について提言するが、以下のような条文が必要となってくると考えられる。

> 「広域大規模災害が発生した場合、 早期に産業を復興させ、地域における雇用喪失等の社会問題に対応するために必要と認めるときには、特別の財政措置および各種特例を講ずることができる。」

4－4　東日本大震災からの復興に係る新たな国庫補助及び地方財政措置

本 WSA においては復興を防災のフェイズの１つとしてとらえ、災害対策基本法に復興に関する規定を設けたうえで、復興法体系を整備するべきであると提唱している。

現行の災害対策基本法には復興に係る規定は存在せず、従って災害復興という概念自体が法定されていない現状にあるため、当然、地方公共団体の実施するまちづくりを中心とした災害復興事業そのものに対する、国庫補助制度及び地方財政措置は一部の例外を除いて、恒久制度としては存在しない。

特に東日本大震災においては、岩手県大槌町、陸前高田市、宮城県南三陸町、女川町に代表されるように、行政庁舎や消防署等の行政施設に加え、中心市街地など地域の核となる地区そのものに甚大な被害が発生し、新たに大規模な社会基盤整備が必要となるケースも多い。加えて多くの被災地域は人口の減少や高齢化といった困難な課題に直面しており、そうした課題に対応した、持続可能性のあるまちづくりの実施が急務となっている。こうした状況下において、被災した地方公共団体が既に整備されている災害復旧事業の枠組みのみを活用して、実質的に地域における復興事業を行うことは、後に述べるような理由から制度上不適当であるばかりか、国による被災自治体への財政支援のありかたという観点からも望ましくない。

従って本節においては、東日本大震災に係る各種復興事業に対して国が実施すべき国庫補助制度及び地方財政措置の検討を行うとともに、今後発生が予想される大規模災害をも想定し、災害復興事業に係る被災自治体への財政支援一般についても議論を行うものである。

具体的には復興に関するまちづくり事業全般に適用可能な「復興まちづくり交付金」及び復興に関する特別の地方財政措置として「震災復興特例債」の創設を提言する。

4－4－1　整備にあたって配慮すべき事項

(1)「復旧」と「復興」の相違点

①　「復旧」と「復興」の定義

本 WS においては、災害復旧を「従前の機能や効用を回復すること又は回復することが著しく困難若しくは不適当である場合において、当該施設等に変わる代替施設等の整備を行うこと及び被災者の生活の再建を図ること」と、災害復興を「従前以上の機能や効用を持つようにすること、又は、将来において持続可能性を有したまちづくり及び地域の産業、コミュニティの再生等に対する必要な施策を行うこと」と定義している（4－5)。

この定義に従うと災害復旧はあくまで「従前の機能や効用を回復」することが前提であり、災害が発生した場合には、当該施設の機能や効用を今後も必要とする以上においては、特段の理由がない限り当然実施するべき性質の事業であると考えられる。加えて復旧事業では、従前の機能や効用を１つの目安（限度）として当該事業を計画し実施することが予

想されるため、従前に存在した各種施設とその被災状況を把握することにより、必要な予算額や財政支援の程度をある程度推測することができるという特徴を持つといえる。

例えばいま、災害により公営住宅が被災したと仮定する。そこでその公営住宅を保有する自治体が、当該被災公営住宅が有していた程度の機能や効用（具体的には戸数など）をこれからも必要であると判断するならば、当然同程度の公営住宅を建設するか、被災した公営住宅を補修して使用可能な状況にする必要が生じるし、それに必要な予算額は従前の公営住宅の規模や被災程度からある程度推測することができるであろう。

② 災害復旧事業の規模

つまり災害復旧は「従前規模」という目安がある以上、被災した自治体にとって選択可能な裁量幅は小さく、事業実施における地域差は大きくないと予想される。少なくとも当該事業に必要な経費を「従前規模」を目安にある程度合理的に推測し、標準的な単位あたりの復旧費用等を考慮したうえで、国から地方に対して各種国庫補助及び地方財政措置を実施することが可能である。実際に国が一部を負担するものとされている施設に対する災害復旧事業においては、従前の機能や効用を回復することを前提（限度）として、国が負担すべき災害復旧事業費を、災害の現場において申請者（地方公共団体）、立会官（財務局）、査定官（主務省）の３者により査定する「災害査定」が実施されている。

よって東日本大震災のような広域・大規模災害からの災害復旧事業にあたっては、「従前の機能・効用」という一定の目安も存在すること、また被災自治体にとって必要不可欠な事業が多く含まれること、また後に述べる被災自治体の財政力等々を考慮すれば、相当程度の補助率を設定した国庫補助制度、ないしは手厚い地方財政措置の実施を行うべきである。従って、東日本大震災という未曾有の災害に対して、激甚法の枠組みを超える地方負担軽減が図られたことには、一定の合理性が認められる。

③ 地域の将来を見据えた災害復興

一方で災害復興は、自治体が従前以上の機能や効用を持たせることを前提として、まちづくりや産業の振興等を実施することとなるという点で災害復旧と異なる性質を持つ。よって復興事業の実施にあたっては、将来にわたる人口規模の見通しや、地域において育成していかなければならない新たな産業のあり方などの、長期的な視野を持ちつつ、地域の将来にとって真に必要な事業を選択的かつ集中的に実施していく必要がある。

例えばある自治体では観光を柱にして地域の将来を描き、また違う自治体では林業を中心にした地場産業の育成を図るというように、復興の段階においては、同程度の被災をした市町村であっても優先すべき政策課題が全く異なるということも予想されるのである。従って実施すべき復興事業は当然自治体により異なることとなり、復興に必要な事業について全国画一の、硬直性の高い補助スキームを設定することは望ましくない。特に被災者に最も近い位置にあり、より地域に密着した存在である被災市町村が広範な権限と裁量を持ち、必要に応じて住民やNPOとの協働を図りつつ、より地域にあった復興事業を展開していくべき性質を有している。

また復旧事業と比較して自治体が新たな施設整備等を含んだ形で復興計画を策定し同計画に基づき事業を展開することとなるため、計画策定に係る自治体の裁量が大きくなり、標準的な復興事業の経費を合理的に計算することが困難である。

よって、災害復興の主な主体が被災自治体にあり、広範な権限・裁量が付与されるべきである点、また「従前」という目安が存在せず自治体の事業設計次第で事業費が青天井になりかねない点を考慮すれば、一定の地方負担を発生させつつ、地方にできる限り広範な裁量を持たせた柔軟な国庫補助制度及び地方財政措置制度を整備することが必要であると考える。

(2) 被災自治体の財政力の弱さ

今回の東日本大震災により激甚な被害が発生した東北地方太平洋沿岸地域は、日本の中でも高齢化率が高く、新たな産業の展開が遅れがちであった地域にあたる。従って、政令市である仙台市や、電源立地交付金の恩恵をうける女川町など一部地域を除けば、概して財政力の弱い自治体が多いという特徴を持っている。

特に石巻市へのヒアリングにおいては、発災前より財政基盤が脆弱であったにも関わらず、震災により多大な復旧・復興事業費が発生しており、被災規模や財政力に応じた補助率・参入率の嵩上げについて要望があった。

実際に以下の表の通り、石巻市の予算規模は震災前と比べて著しく増加しており、そのほとんどが瓦礫撤去や公的施設復旧等の東日本大震災に係る支出である。その一方で市税収入は震災によって沿岸の住宅地が壊滅したことに伴う固定資産税の減少等の影響で、約40%の減少である。このように被災自治体の多くは厳しい財政運営を強いられているといえる。

表 4－4－1　石巻市の財政状況（単位：億円）

	平成 22 年度	平成 24 年度	増加率
一般会計規模（当初）	627	2632	320%
投資的経費	59	680	1053%
市税収入	175	106	▲39%

※各年度、補正予算は含まず。

以上みてきたとおり、発災前より財政力が弱く、厳しい行政運営を強いられていた自治体にとって、今回の東日本大震災に係る巨額の災害復興費用を独自に捻出することは非常に困難である。従ってこうした財政力の弱い市町村への配慮が、今回の東日本大震災からの復興に係る国庫補助制度及び地方財政措置の検討において特に必要とされる。

（3）総合的かつ一体的な制度構築

①　住民主導型のまちづくり

被災自治体が震災復興事業の一環としてまちづくりを実施するに当たっては、公的施設の再整備のみならず、福祉、産業、観光、環境など多岐にわたる分野についても配慮した総合的な視点が必要となる。また将来的に、公的施設と地場産品を扱う商業施設を１つの建物に配置した複合施設の建設や、福祉と教育の融合など、従来の枠にとらわれない柔軟な発想で、まちの復興を行おうとする市町村も存在すると考える。

特に住民との協働及び「まちづくり協議会」等[150]を通した住民のまちづくりへの積極的な参画 が図られつつある今日、住民と基礎自治体が緊密な意見交換を行いつつ、住民主導型のまちづくりを実施するケースも増えている。こうしたケースにおいては、住民が地域の将来について議論し、地域の将来像についてあらゆる視点から意見が出されている。

岩沼市「玉浦・復興まちづくりワークショップ」の様子

出典：NHK　HP[151]

②　まちづくりのパッケージ

よって複数省庁にまたがる、若しくは複数の国庫補助制度・地方財政措置を組み合わせる方式で事業を展開することよりも、復興に関しては総合的かつ一体的な財政支援制度を構築することにより、被災自治体が住民の意向を十分に反映しつつ、パッケージでまちづくりを議論し、事業を展開していくことを可能にする方がむしろ望ましい。個別の国庫補助制度の要件等に過度にしばられない、柔軟で、かつ地域の総合的かつ一体的な復興事業の展開に資する制度にする必要があると考える。

③　考えられる復興事業

以上の点を考慮すれば、東日本大震災に係る復興事業に対する国庫補助制度及び地方財政措置の設立に際しては、被災状況と脆弱な財政基盤に配慮しつつも、復興事業に対する国と地方の負担割合適正化を図りつつ、被災自治体が各種復興事業を柔軟に実施すること

150 まちづくり協議会以外にも、住民主体の自主的な勉強会など、被災地においては地域のまちづくりについて議論する住民団体が多く設立されつつある。南三陸町歌津地区の「新しい歌津を考える会」などが例である。

151 http://www.nhk.or.jp/ashita/support/meeting/20120226_iwanuma/index.html

を可能にするよう留意すべきであるといえるだろう。

4－4－2　現行制度活用の可能性

本節においては、現行制度を活用して復興事業を実施することが可能であるかを議論するとともに、従来制度を震災復興に適した形に応用できないかという点について検討する。

（1）災害復旧に関する諸制度

我が国は災害の発生頻度が非常に高く、毎年各地で地震、土砂崩れ、強風、豪雨、豪雪などによる災害が発生していることもあり、災害復旧に関する法整備は比較的充実しており、そうした諸制度の運用により災害からの早期の復旧が図られている。

具体的には、公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法に代表される国庫補助の枠組みと、災害復旧事業債に代表される地方財政措置の枠組みの２つが、災害復旧に関する費用負担に係る制度の根幹をなすものであるといえる。

しかしながら両制度ともに、原則として災害復旧事業にのみに用いることが可能な制度であり、かつ適用可能な施設も限られているのが現状である。よってこうした制度のみを用いて、事実上の災害復興事業を実施することは、その適用範囲の狭さゆえに非常に困難であり、そもそもの事業目的が異なるという点からも不適当である。

（2）復興交付金等

復興交付金等の特区法により定められた国庫補助のあり方には、事実上国庫負担率100%で事業を実施すべきであるかという疑問が生じる、自治体の裁量が大きくなく「使い勝手が悪い」、時限立法による措置であり交付金制度等の期限切れ後の対応が不明確である、といった問題が多く発生している。従って現行の復興交付金制度は、震災復興事業を推進するにあたり必ずしも十分とは言えない。

（3）過疎債

①　過疎債の概要

過疎債は過疎地域自立促進特別措置法の規定に基づき発行される地方債であり、同法に規定された過疎地域の市町村のみが起債できるものである。過疎債は事業適用範囲が非常に広く、市町村道の整備や地域文化振興施設、観光レクリエーション施設等の整備にも適用できる他、地域活性化などを目的とした各種ソフト事業に対しても起債が可能である。加えて充当率100%、元利償還金の地方交付税算入率70%と、非常に手厚い財政措置がなされているという点も大きな特徴である。

②　復興事業における過疎債の役割

こうした地方債制度を活用すれば、被災自治体が自主的かつ住民ニーズに応えたかたちの復興まちづくりを推進することも可能であるように思われる。しかしながら過疎債は過

疎地域自立促進特別措置法により定める過疎地域のみでしか活用できない。加えてそもそも復興を目的とした制度ではないために、復興を推進する目的のみで過疎地域の特例を設け、被災地全体に対して過疎債の起債を認めることは不適当であると考える。

よって復興に際して本制度を復興事業に直接的に活用できる自治体は非常に限定的である。

(4) まちづくり交付金

① まちづくり交付金の概要

まちづくり交付金は「地域の歴史・文化・自然環境等の特性を活かした個性あふれるまちづくりを実施し、全国の都市の再生を効率的に推進することにより、地域住民の生活の質の向上と地域経済・社会の活性化を図る」ことを目的に平成 16 年に創設された、自由度の高い交付金制度である。下水道や街路の整備など社会基盤整備を中心とした「基幹事業」と、コミュニティバス運行などソフト事業を含む「提案事業」からなり、双方あわせて概ね 4 割程度の国費補助が行われていた。

画像：福井県鯖江市での活用事例。福井豪雨からの復興を、景観に配慮しつつ実現した。
出典：まち交ネット HP[152]、[153]

[152] http://www.machikou-net.org/public/machikou_taisyou/6th/data/02_sabae.pdf
[153] 福井県鯖江市は福井豪雨からの復興事業にまちづくり交付金を活用した事例で、まちづくり大賞を受賞した。

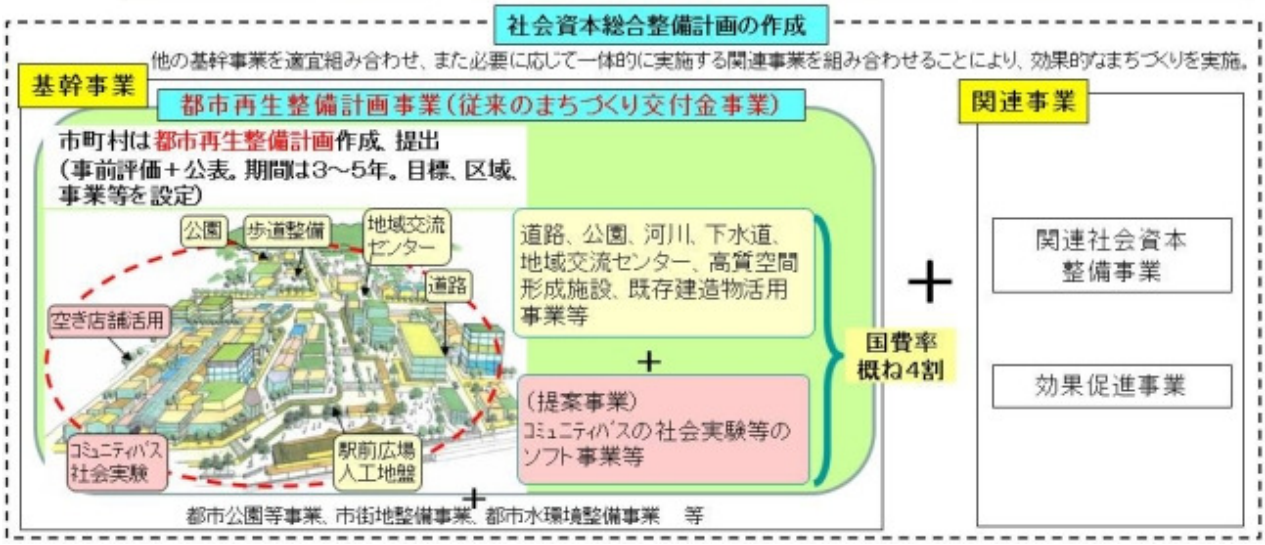
都市再生整備計画事業（従来のまちづくり交付金事業）の概要

制度創設経緯等

・国の喫緊の課題である全国都市再生を推進するため、平成16年に都市再生特別措置法を改正し、地域の課題、実情に対応できる総合性、自由度の高いまちづくり交付金制度として創設。
・社会資本整備総合交付金においては、まちづくり交付金の交付対象事業である都市再生特別措置法第46条第1項の都市再生整備計画に基づく事業等について「都市再生整備計画事業」として基幹事業に位置づけられている。
・平成24年度予算においては、政令指定都市事業の一部が地域自主戦略交付金へ移行している。

制度目的

地域の歴史・文化・自然環境等の特性を活かした個性あふれるまちづくりを実施し、全国の都市の再生を効率的に推進することにより、地域住民の生活の質の向上と地域経済・社会の活性化を図ることを目的とする。



出典：国土交通省 HP[154]

[154] http://www.mlit.go.jp/common/000012972.jpg　平成 25（2013）年 1 月 1 日閲覧

今日では都市再生整備計画事業という名称に改められ、位置づけも社会資本総合整備事業中の基幹事業とされているが、基本的には旧まちづくり交付金制度の枠組みは維持されている。

本制度は地域交流センターや駅前広場の整備など、まちづくりに必要な幅広い施設の整備等が可能である他、まちづくりの観点から必要とされる各種ソフト事業にも活用できるという点で、自治体にとって非常に使い勝手がよく、各地の先進的なまちづくり事例で積極的に用いられてきたものである。

加えて事前の査定を極端に厳しくすることなく、事後的な事業評価を重視した点も、制度運用を柔軟ならしめたという点で評価が高い。

② 復興事業におけるまちづくり交付金の活用

そうした制度的特徴から、本制度を復興に係るまちづくりに活用すべきであるという主張もなされているが、まちづくり交付金制度は本来、独自のまちづくりを積極的に推進する意思と能力のある市町村が活用することが前提とされていたため、補助率は40%程度と低めである。しかしながら東日本大震災からの復興が必要な被災市町村の財政力を考えれば、40%程度の補助率では被災市町村が必要な復興事業を実施することが著しく困難であると予測され、その点が本制度を東日本大震災からの復興事業に活用する場合の最大の障害となると考える。

(5) 手厚い国庫補助と一定の地方負担による復興事業実施の必要性

以上の通り、現行制度のみを活用して復興事業を実施することは著しく困難であるばかりか、国庫負担をいたずらに増大させ、また自治体の裁量を大きく縛ってしまうことにつながりかねない。特に復興交付金を用いて復興事業を行う場合に、事実上の国庫100%負担という性質上、国が地方に対して広範な裁量を与えることが不適当となるケースが考えられる。本来復興事業は地域が主体となって計画立案し、住民の声をできる限り反映させつつ実施すべきものであり、いわば被災地域がその将来のために行う投資である。

従って、被災程度や厳しい財政状況に配慮しつつも、一定の地方負担を発生させることにより、より地方が主体となる復興事業の実施を支援する枠組みを構築していくべきであると結論付けた。次節から東日本大震災、ならびに今後発生し得る大規模災害に備えて整備すべき災害復興に係る地方財政措置及び国庫補助制度について論じる。

4－4－3 具体的な制度設計について

(1)「復興まちづくり交付金（仮称)」

「復興まちづくり交付金（仮称)」とは、前述のまちづくり交付金の枠組みを活かしつつ、事業の適用範囲や補助率について特別の配慮を行った復興まちづくりに関する財政措置を想定している。より具体的には以下のような事業とすべきであると考える。

① 事業適用範囲

復興に係るまちづくり事業一般に適用可能としたうえで、社会基盤整備を中心とした基幹事業と、より地域に密着した課題を解決するための提案事業とに区別する。

基幹事業においては、被災地における市街地整備、都市公園・広場等の設置、新たな道路の建設、コミュニティ施設、地場産業に係る公益性の高い施設等を実施することが想定される。

一方で提案事業においては、被災地の公営住宅等における「見守り」や、復興イベント、中心市街地活性化のためのワークショップの実施や、集団移転後のまちと中心市街地を結ぶバスの運行など、ソフト事業を含んだ広範な範囲の事業について活用可能なものとする。

なお本制度は、今日被災地において実施されている大規模な防災集団移転事業等に適用するというよりは、むしろ高台移転を行った上で実施する街路の整備や、コミュニティ施設の整備、高台同士を結ぶ道路整備、防犯に関する見守りなど、住民に密着した施設の整備等に対して適用することを想定している。

② 補助率

従来のまちづくり交付金制度の補助率（概ね 40%）を、被災自治体の財政力を考慮して補助率の嵩上げを実施すべきである。具体的には後に述べる「震災復興特例債」とあわせて、実質的に国庫負担率 80%を超えるものとして設計しなければ、被災した自治体が自主的な復興事業を実施することは非常に困難であると考える。

③ 特徴（事後評価システムの充実）

本制度は、被災自治体がその地域にあった復興事業を独自に行うことができるよう支援するものであり、前に論じた災害復興という性質上、各種要件を過度に厳しく設定することは望ましくないと考える。また運用にあたっては、事前の査定よりも、むしろ事後に行う事業評価を重視する形式とすることにより、迅速かつ柔軟な交付金配分の決定を行いつつ、事業全体についての効率性を担保するべきである。

(2) 復興特例債

① 制度概要と事業適用範囲

復興特例債とは、災害対策基本法被災市町村が自ら策定した復旧・復興計画に基いて復興事業を実施する際に活用可能な、特別の地方債制度である。同地方債は災害対策基本法の復旧・復興計画に記載された復興事業に係る広範な事業（ソフト事業含む）に対して活用されることを想定し、充当率は 100%、算入率は既存の災害復旧事業に係る地方財政措置（災害復旧事業債等）の算入率等を参考にしつつ、財政力及び被災状況に応じて、段階的に設けるものとすべきと考える。

② 各種国庫補助制度との関係

同地方債は被災自治体が実施する単独復興事業以外にも、様々な国庫補助事業の地方負担分に対しても充当可能なものとすべきである。具体的には東日本大震災からの復興事業

以外にも、同地方債は広域・大規模災害の被災地で活用可能とする恒久制度であることから、南海トラフ沖地震等の広域・大規模災害が発生した場合に必要となる災害復興事業に係る地方負担分にも充当することを想定している。

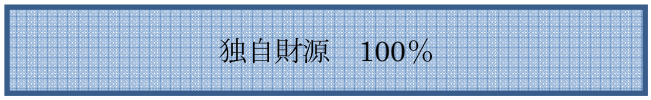
4－4－4　復興事業に関する新たな補助スキームのイメージ

本節においては、復興まちづくり交付金と復興特例債等を活用して自治体が復興事業を行った場合を想定し、具体的な補助体系をシュミレーションする。ただし本想定で用いる補助率や交付税算入率等はあくまで便宜的なものであり、実際の運用にあたっては被災の状況や社会状況等を考慮して、適切に設定することが望まれる。なお復興まちづくり交付金の補助率を 75%、復興特例債の充当率を 100%、算入率を 80%と仮定する。

（1）補助のイメージ

市町村が、当該市町村の策定した復旧・復興計画に基づき、予算総額 1 億円の復興事業を実施すると想定する。

①　一切の補助スキームを用いない場合

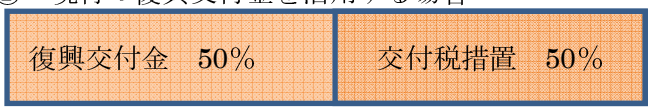


地方負担　100%

【特徴】完全なる単独事業であり、自治体は自由に事業を計画し、実施することができる。ただし当然ながら地方負担は最大となる。

※事業の種類によっては地方債を起債できる場合あり

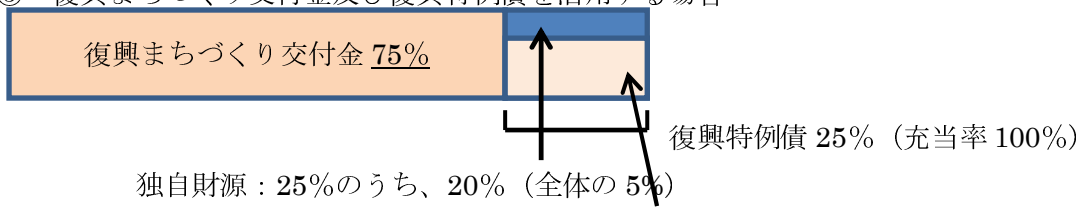
②　現行の復興交付金を活用する場合



地方負担　0%

【特徴】復興交付金の枠組みを用いているため、地方負担は発生していない。ただし事業の内容や妥当性について、復興庁による一定の査定が行われている。加えて①で示した一切の補助スキームを用いない場合と比較した場合、地方公共団体の負担に大きな差が生じてしまうため、「復興交付金が活用できる事業を選択的に実施する」という事態を招きかねず、真に必要な復旧・復興事業が行われない恐れが存在する。

③　復興まちづくり交付金及び復興特例債を活用する場合

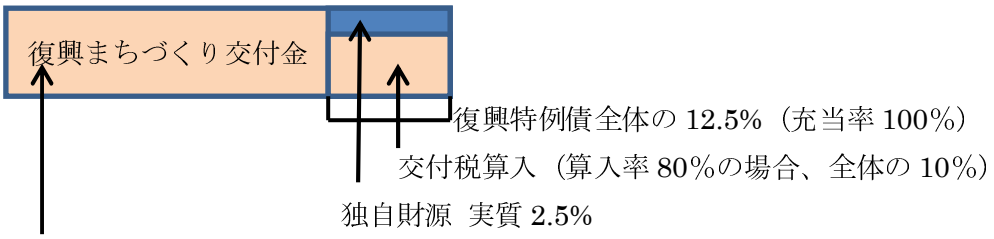


最終的な地方負担　5%

【特徴】復興まちづくり交付金の適用可能な復興事業を、復興特例債を地方負担分に適用させつつ実施する例である。復興まちづくり交付金及び復興特例債の制度により、被災自治体に対して手厚い財政措置を講じている点が特徴である一方、地方負担が 5%ほど発生することから、コスト意識をもった復興事業の実施を後押しすることが可能である。

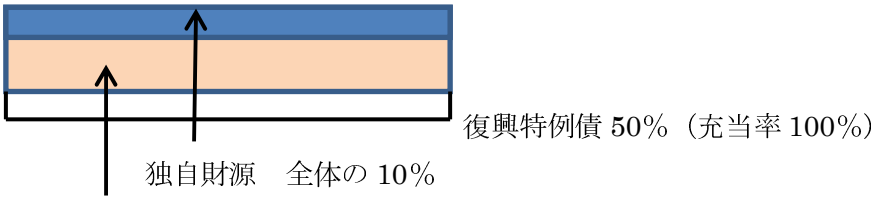
④　まちづくり交付金の適用事業と、単独事業を、両制度を活用しつつ実施する場合

＜復興まちづくり交付金適用事業 0.5 億円分＞



50%のうち 75　%の補助、全体の 37.5%

＜単独事業 0.5 億円分＞



交付税算入（算入率 80%の場合、実質 40%）

最終的な地方負担　12.5%

【特徴】復興まちづくり交付金対象事業と単独事業（復興まちづくり交付金対象外の事業）を重ね合わせたケースである。適用事業分、単独事業分、あわせて 12.5%の地方負担が発生している。

（2）考察

以上のように、まちづくり交付金及び復興特例債を新たに創設することによって、被災自治体の地方負担を軽減しつつ、被災自治体の自主的な復興事業の実施を支援するものである。

現行制度では被災自治体の広範な裁量を認めることが難しいばかりか、復興交付金として配分されれば事実上国庫負担率 100％で事業を実施できる一方で、配分が認められなかった場合には、当該自治体の単独事業として実施する、若しくは復興基金を用いて事業を行うことを余儀なくされることが想定される。よって復興交付金のメニューのみを活用して事業を実施しようというインセンティブがうまれることが予想され、メニューに存在しなくても、地域の復興に真に必要とされる事業が実施されないおそれも存在する。

そうした事業間に存在する財政支援の差による歪みの発生を抑制できるという点も、WSA が提唱する復興まちづくり交付金と復興特例債の長所の一つである。

4－5　災害対策基本法の改正及び災害復旧・復興法体系の整備

(1)　法改正及び法体系整備の必要性

ここでは「住居」、「まちづくり」、「雇用」という本 WSA の三本柱をつなげる制度として災害対策基本法を改正することを提言する。4－4－3 でも述べたが、事業者ヒアリングの中で「土地計画利用等との関係で事業再開がおくれた」との声が上がった。「仮設住宅の位置が遠いために人手が確保できない」との声もある。産業、まちづくり、住居との適切な連携が行われないためにこのような不都合が発生している。今後速やかな復興にむけて、被災者のニーズに対応した「総合的な生活復旧対策」の整備など、復旧・復興の円滑化に進めるための枠組みが望まれる。そのためには、災対法を基本法・一般法とし、その上で災害法制を再構築する必要がある。

①　基本法と憲法理念

そもそも基本法は、それが憲法と個別法との間をつなぐものとして、憲法の理念を具体化する役割を果たしているといわれる。また、基本法は、それぞれの行政分野において、いわば「親法」として優越的な地位をもち、当該分野の施策の方向付けを行い、他の法律や行政を指導・誘導する役割を果たしている。地震、台風をはじめ災害が多発する本国においては、災害対策が日本国民の健康で文化的な生活を維持し、人間の尊厳と幸福追求権を保障するという憲法の理念を災害対策においても実現するような基本法が必要不可欠である。

②　総合的な災害復旧・復興対策の整備

そこで、まずは災対法に基本法の性質を持たせなければならない。現行の災害法体系は災対法が一般法として位置づけられ、救助法その他の法令が特別法として優先される。一般の基本法の場合、その対象としている分野について、施策の基本的な方向付けを示すため施策の基本理念等が明らかにされ、その理念等を実現するための基本的施策が体系的な形で示されることが普通である。一方、災対法の場合、一般法として関係諸法に欠如している部分が規定されるにとどまり、基本施策の全体の姿は災対法の規定を見るだけでは捉えられにくい形となっている[155]。そこで、災対法を基本法・一般法として改正し、災対法の理念と指針に基づき復旧・復興政策が整備されるような体制を構築することが求められている。

③　基本法としての災対法の役割と復旧・復興の定義

基本法たる性質を加味した災対法に基づき総合的かつ一体的な法体系が整備されること(図 4－5－1)が、国民の生活を守ることにつながると考えられる。今回の東日本大震災で浮き彫りとなったが、例えば仮設住宅であるが、仮設住宅は生活再建を目的とすべきであるにもかかわらず、現行法では救助に位置づけられている。住居の提言でも述べたように、救助法に法定されているために様々な問題が生じている。それは復旧・復興の定義がなさ

[155] 生田長人編『防災の法と仕組み』、pp.10－11。

れていないことに起因している。現行の災対法には復旧・復興の定義ななく、負担法等の特別法で復旧事業が法定されているのみである。復旧事業は施設復旧しか想定されておらず、生活再建は個別の制度を作るしかない。まちづくりでは、復興計画の根拠が定められておらず、復興計画に対する財政措置をどの程度行うかが明確でない。加えて、復旧・復興における国、都道府県、市町村の責務が定められていないため、まちづくりの制度運営に支障をきたしている。復旧・復興における国、産業復興はそもそも復興という概念が災対法になく、かつ、生活再建の大きな要素である産業復興という概念自体が災対法で想定されていないことが問題である。そこで、住宅、まちづくり、雇用という本ワークショップの三つのテーマを、総合的かつ一体的に実施するためにも、防災に関する基本法を定め、復旧・復興を進めていく必要がある。

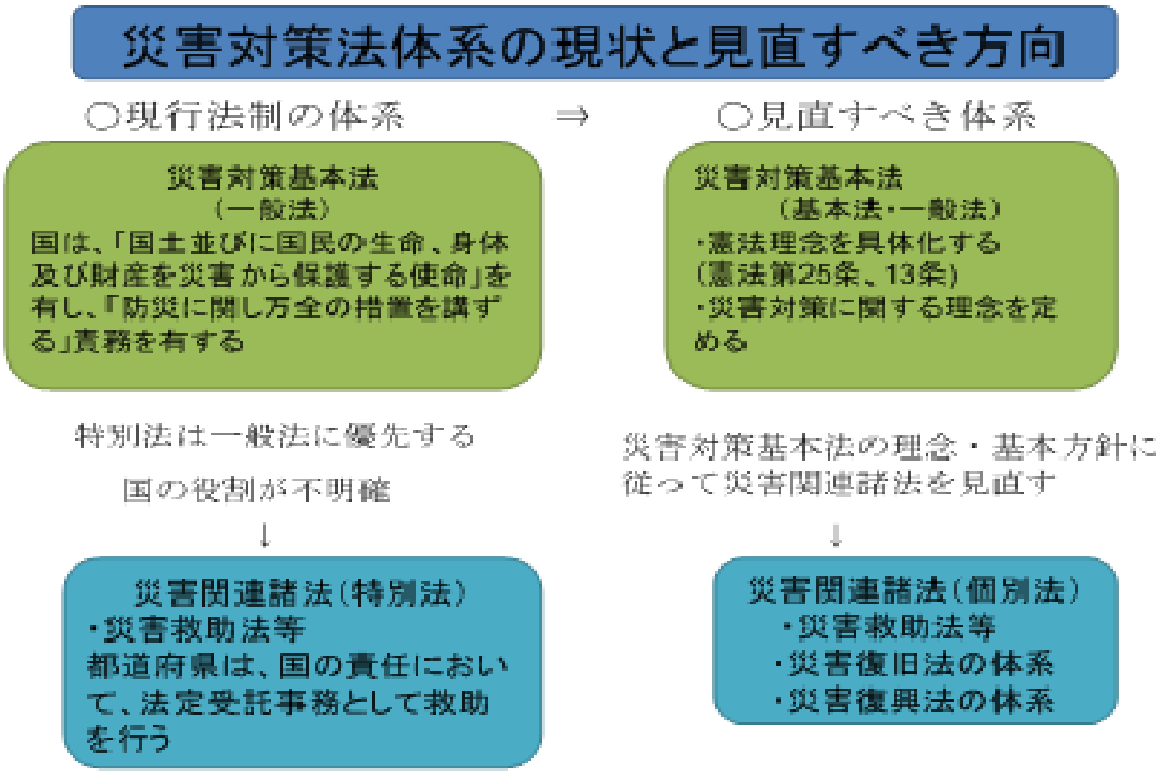


図４－５－１　災害対策法体系の現状と見直すべき方向
出典：島田明夫　東北大学防災拠点１年後報告会（2012.3.11）資料より作成

④　先行研究との比較

従来の復興研究においては「災害復興基本法」を制定することで復興の円滑化を図ろうとする意見も存在する。

「災害復興基本法に一番期待されている役割は、災害復興の理念を確認することである。理念の確認には、憲法の理念を確認し具体化するという意味合いも含まれる。そして、災害復興基本法で掲げられた理念を国民に対してはメッセージ・アピールとして、立法に対しては立法指針として、行政に対しては解釈・運用指針として（場合によっては、司法に対する解釈指針として）機能させることが期待されている。そして、災害復興基本法を起案するきっかけの一つともいえる、現行の災害対策基本法の足らざる部分を補うという役割も担わされている。[156]」

上記の論文は阪神・淡路大震災を受けて書かれたものであるが、復興の理念を定めるべきであるとの考え方は理解できる。本 WSA でも憲法理念を具現化すること、復興という概念を定めることを目指している。しかし、「災害復興基本法」という「復興」というフェーズだけを取り出すのではなく、従来の「予防」、「応急」、「復旧」と合わせて「復興」を議論していかなければならない。なぜならば、東日本大震災で浮き彫りとなったが、「復旧」と「復興」の境界線は曖昧であり、区別して事業を行っていくことが不可能である。また、「復興」と「予防」も将来の災害に備えるという意味で、まちづくりにおいて合わせて考えていかなければならない。だからこそ「予防」、「応急」、「復旧」、「復興」という 4 つのフェーズを一体的に捉え、災害対策基本法を真の基本法とて整備することが望ましい。

加えて、災対法ではなくその他災害対策関係諸法の運用に問題があり、それらを解決すれば災対法を基本法とする必要はないとの意見も存在する。しかし、災害対策においてその理念や基本指針が示されないままであれば、現在のような後追いで場当たり的な対応を行うしかなく、本 WS が目指す総合的な災害対策は望めない。そのような観点からも、災対法を基本法・一般法として位置づけるべく改正することが最適である。

(2) 改正の内容

我々が提言する災対法の改正すべき点は、①現行の目的規定に復興を加えること、②各種定義を定めること、③理念規定を設けること、④災対法 102 条の改正、⑤現行の防災計画の章に復旧・復興計画を規定すること及び、計画に対する財政支援を規定することの 4 点である。これらの改正を行うことによって災対法を本来の基本法たらしめ、今後発生しうる広域・大規模災害等における復旧・復興の方針を明確化することができる。

① 現行の目的規定に復興を加える

災対法第 1 条は目的を規定している。現行の目的規定では防災の主体として住民、民間事業者、NPO が明記されていない。災害発生直後や応急期においては、相互救助や物資輸送の緊急性が高いため、住民による救助や民間事業者による物資輸送等が極めて重要とな

156 関西学院大学災害復興研究所『災害復興研究』Vo.2、2010 年、p.91。
http://www.fukkou.net/publications/bulletin/files/book_009_chapter4.pdf

る。本震災からの「復旧」と「復興」においても、住民や民間事業者、またまちづくりにおける NPO の活躍が顕著であった。「予防」、「応急」、「復旧」、「復興」、という全段階において、災害対策が「自助」「共助」「公助」で実現していくものであることを考えると、現行法において住民､民間事業者､NPO という重要な主体を欠いている状態は好ましくない。加えて、現行法においては「復興」の概念そのものが欠如している。そのため、現行の防災法制では復興を予定していないことになってしまう。そこで、我々は災対法の目的に復興の概念を加え、基本法たる災対法に基づき各種復旧・復興法令の体系を再構築とする必要があると考える。具体的な条文の内容は以下の通りである。

現行の災対法第１条

この法律は、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、防災に関し、国、地方公共団体及びその他の公共機関を通じて必要な体制を確立し、責任の所在を明確にするとともに、防災計画の作成、災害予防、災害応急対策、災害復旧及び防災に関する財政金融措置その他必要な災害対策の基本を定めることにより、総合的かつ計画的な防災行政の整備及び推進を図り、もつて社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資することを目的とする。

⇓

（目的）

第１条　この法律は、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、防災に関し、国、地方公共団体及びその他の公共機関を通じて住民、民間事業者、NPO（特定非営利団体）等との連携を図りつつ必要な体制を確立し、責任の所在を明確にするとともに、防災計画の作成、災害予防、災害応急対策、災害復旧、災害復興及び防災に関する財政金融措置その他必要な災害対策の基本を定めることにより、総合的かつ計画的な防災行政の整備及び推進を図り、もつて社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資することを目的とする。

以上のように目的規定に主体と災害復興の概念を盛り込むと同時に、地方財政法をはじめとする応急対策、災害復旧等の規定を含む他の法律についても、復興という概念を加えるように改正しなければならない。

現行の地方財政法 第 5 条　地方公共団体の歳出は、地方債以外の歳入をもつて、その財源としなければならない。ただし、次に掲げる場合においては、地方債をもつてその財源とすることができる。 (中略) 4　災害応急事業費、災害復旧事業費及び災害救助事業費の財源とする場合

⇓

改正後の地方財政法 第 5 条　地方公共団体の歳出は、地方債以外の歳入をもつて、その財源としなければならない。ただし、次に掲げる場合においては、地方債をもつてその財源とすることができる。 (中略) 4　災害応急事業費、災害復旧事業費、災害復興事業費及び災害救助事業費の財源とする場合

これらを合わせて改正することで、災対法の実質的な改正が行われることとなる。

② 定義

ⅰ)復旧・復興の定義

現行の災対法においては復旧及び復興の定義がなされていない。復旧については、負担法をはじめとするいくつかの法律で定義されている。しかし、あくまでも施設復旧のみを定義したものであり、住民の生活再建やコミュニティ等の本当の意味でのまちの復旧については想定されていない。そこで従前の「まち[157]」をイメージした場合に、施設はもちろんのこと、そこで人々が生活することが想定されている。住宅、雇用、まちづくりの主体はもちろん「人」であり、「復旧」、「復興」において人々の生活再建という概念が抜けている状態は望ましくない。定義とは物事の対象や範囲を示すものであり、かつ現象や状態を社会的に意味付ける役割を果たす[158]とされている。従前の状態を取り戻すことが「復旧」とするならば、それをさらに発展させることが「復興」であると本 WSA では考えている。そこで本 WSA は復旧・復興を生活再建を含めた形で以下の通り定義する。

157 単に街の基盤整備に限らず、コミュニティや産業、人々の営みを広く含む概念

158 関西学院大学災害復興研究所『災害復興研究』Vo.2、2010 年、p.65。
http://www.fukkou.net/publications/bulletin/files/book_009_chapter4.pdf

復旧の定義

復旧とは、従前の機能や効用を回復するもの、又は回復することが著しく困難若しくは不適当である場合において、代替施設等の整備を行うもの及び被災者の生活の再建を図るものをいう。

ここでいう「回復することが著しく困難」とは地盤沈下により水没した道路のように、現状復旧することが不可能ではあるが莫大なコストがかかる場合等を、「不適当」とは人口減少等で従前の規模を保つ必要のない施設等を想定しており、現状復旧にこだわることなく、現在のまちの状況に柔軟に対応することが可能たらしめるよう定義した。

復興の定義

復興とは、従前以上の機能や効用を持つようにするもの、又は将来において持続可能なまちづくり及び地域の産業、地域社会の再生等に対する必要な施策を行うものをいう。

復興においてはこれから目指すべき持続可能なまちづくりや産業の復活も視野に入れた形で、国及び被災自治体が必要な施策を行えるように、定義にそれらを盛り込んだ。復興とは人々の生活を再建した上で、今後のコミュニティの再生等地域社会の活性化を行うことである。「復旧」は憲法 25 条（生存権)を保障する性格を持ち合わせるために、国の責任が復興よりも大きくなる。一方、「復興」とは被災自治体と地域住民が主体となって自らの地域の持続可能なまちづくりを行うことが目的である。「復興」の定義がなされていない現在は復興事業を「復旧」と一括りにし、住民不在のまま、まちづくりが行われている。だからこそ、復興を被災自治体及び住民が主体の「持続可能なまちづくり」を行うこととして定義していかなければならない。

しかし、今回の震災においては震災前の復旧は妥当ではないそのような状況が今後の南海トラフ沖の巨大地震をはじめとする、他の災害でも起こりうることを考えると、現在の復旧・復興の概念を新たに定義し直す必要からこのような定義を作った。

ⅱ)大規模災害、広域大規模災害の定義

今回の東日本大震災で「広域大規模災害」という言葉をよく耳にする。阪神淡路大震災の際には「大規模災害」という言葉が散見された。しかし、各市町村ごとに条例で定義される場合はあったが、現在に至るまで「大規模災害」「広域大規模災害」が法律で定義されていなかった。しかし、通常災害と「大規模災害」、「広域大規模災害」とでは国の果たす役割やどの程度国費を投入するのかといったことが変わってくる。これらが定義されることによって、真に復興に関する特別の財政措置、その他特例の設置を必要とする被災自治体に対して、選択的かつ集中的に国費を投入できるようになる。そこで、本 WSA では「広域大規模災害」、「大規模災害」ついて以下の通り定義する。なお、本定義は特区法の地域選択の要件を参考とし、「大規模災害」は中越地震を「広域大規模災害」は阪神淡路大震災および東日本大震災の規模を想定している。

大規模災害の定義

災害救助法（帰宅困難者対応を除く）が適用された市町村等のうち、以下のいずれかに該当する場合は当該災害を大規模災害とみなす。 ① 最大震度が 6 強かつ震度 6 弱以上を観測した市町村等の数が 5 以上あるとき ② 住宅又は公共施設の全壊戸数が一定数以上のとき または、政令で特に指定するもの

広域大規模災害の定義

大規模災害に当てはまる市町村等の数の合計が 20 を超えるとき、または政令で特に指定するものは当該災害を広域大規模災害とみなす。

また、「広域大規模災害」にはその被害の甚大さを考慮して、本来ならば抑制的であることが求められる私企業への公的資金の投入や、後述する特別な地方財政措置が行いうる旨を明記しなければならない。そこで 4－4－4 でも触れたが、災対法に「広域大規模災害が発生した場合、早期に産業を復興させ、地域における雇用喪失等の社会問題に対応するために必要と認めるときには、特別の財政措置及び各種特例を講ずることができる」との規定を設ける。

③　理念規定

災対法を基本法とするために必要なものが理念規定である。基本法における理念規定の役割とは、前述したように、憲法の理念を法によって具現化し、かつその理念を一つの指針として個別法が定められるという、いわばコンパスのような役割である。そこで、災対法では予防・応急・復旧については憲法第 25 条（生存権)を、復興においては加えて第 13 条（幸福追求権)の内容を踏まえた形で理念を定めるべきである。理念を法律で明文化し、それを基本として災害応急、復旧、復興、予防という法体系を整備しなければならない。

④　災対法第 102 条の改正

本報告書において既に記述しているように、WSA においては、復興を予防、応急、復旧に並ぶ防災の一フェーズとして位置づけたことを踏まえ、復興に対しても復旧に準ずるかたちで、災害対策基本法第 102 条等の必要な法令を改正し、必要な地方財政措置を整備するべきであると考える。具体的には以下のような改正を提言する。

（起債の特例） 第 102 条　次の各号に掲げる場合においては、政令で定める地方公共団体は、政令で定める災害の発生した日の属する年度に限り、地方財政法 （昭和二十三年法律第百九号）第五条 の規定にかかわらず、地方債をもつてその財源とすることができる。 一　（略） 二　災害予防、災害応急対策、災害復旧又は災害復興で総務省令で定めるものに通常要する費用で、当該地方公共団体の負担に属するものの財源とする場合 ２ 以下略

ただし復興に係る地方財政措置の設置に際しては、ⅰ)復興の主な主体は地方公共団体であり、地方公共団体が住民合意を得つつ、自主的かつ主体的に実施すべきである点、ⅱ)復興事業が従前以上の機能や効用を持たせるものであるという性質上、事業費が青天井になる恐れが否定できないという点を踏まえ、その運用においては、以下の点に考慮してなされるべきである。

ⅰ)復興事業に対する地方財政措置はあくまで、地方が独自財源のみを用いた復興事業を実施することが困難であり、かつ必要性も高い、広域大規模災害時に限るものとすべきこと

ⅱ)復興事業に係る地方財政措置は、復旧事業に対する地方財政措置の水準を一つの目安としつつ、それよりもやや低い水準とすべきであること

以上のように、復興事業実施の必要性を十分認めたうえで、復興事業の持つ性質を十分に踏まえつつ、必要な財政措置を講ずるべきであると考える。

⑤　復旧・復興計画及び基金

本 WSA では復旧・復興計画を災対法の計画の章に定め、復旧・復興計画の策定を財政措置の要件とすることを提言する。現行の災対法では防災基本計画に基づき都道府県地域防災計画、市町村地域防災計画を作成し公表することが義務とされている（災対法第 40 条、第 42 条)。都道府県地域防災計画においては、当該都道府県、当該都道府県の区域内の市町村等の防災に関する事務とその大綱、当該都道府県内の防災施設の新設、改良等が内容として定められている。市町村地域防災計画の内容はそれぞれの地域防災施設や防災のための調査研究等の事業が法定されている。しかし、災対法の定義する防災とは予防、応急、復旧を対象とするものであることは前述のとおりであり、復興計画は現行法上では想定されておらず、また、そもそも災害発生後に定めるべき復旧・復興計画についての規定はなく、それに基づいて直接の財政措置を行うことは想定されていない。

そこで、災対法の防災計画の章に国、都道府県、市区町村が災害発生後の復旧・復興計画を策定することを要件として、同時に財政措置の章に定める「復旧・復興計画を実現するために必要な各種特例、財政上の措置を講ずるものとする」という条文に基づき復旧、復興の財政措置を行うことを提言する。現行の法体系では復旧事業はメニュー化されており、そこから事業を選択するため、地方公共団体は財政措置がなされる事業を優先的に選ぶ傾向があり、必ずしも必要な事業が実施されるわけではないため、各地方公共団体の復旧・復興計画に明記された事業に財政措置を行う必要がある。

一方で、計画内容の実現に必要な費用の負担、財源の確保の問題がある。そこで、後述する復興まちづくり交付金と震災復興特例債を活用して復旧・復興を図ることを予定している。加えて、災害弔慰金、生活再建支援金、地方公共団体の独自支援等に備えるために「復興基金」を創設する。この基金は都道府県と政令市が地方債を発行し、国が利子補給をすることで積立てておき、災害時に当該目的で使用するものである。積立て目標金額は大規模災害においては運用益で、東日本大震災のような広域大規模災害においては取り崩

し型で当該目的を達することができる程度に積み立てることが求められる[159]。

なお、これら計画や基金等の問題は「予防」の問題にも関係してくるため、具体的な内容は来年度の WSA の課題として引き継ぐこととする。

以上のように、目的、理念、各種定義をはっきりさせることで本法律を基本法とし、それに基づく防災法体系を築くことが本震災からの復興ならびに、将来発生するであろう様々な災害に一体的かつ柔軟に対応することを可能ならたらしめる。災害対策基本法の改正は容易なものではないが、大きな震災が発生しその復興途上である今だからこそできる議論であるということを踏まえ、同法の改正を提言する。

[159] 本震災の被災自治体のような災害等によって被災した自治体には、一定期間の支払猶予がなされるよう、制度設計を行うべきである。

＜おわりに＞

「考える『足』となる、これが本ワークショップにおけるテーマである」。島田明夫教授のこの言葉から、本ワークショップは始まった。「考える『足』となり、地に足のついた提言をしたい」、その一心で、授業時間内外を問わず、自発的に現地視察に向かい、被災された方、行政関係者、事業経営者等に話を伺い、また復興に関する様々なシンポジウムに参加した。時には週に数回のペースで被災地に向かうこともあった。そして現地で目にした様子、耳にした法制度については文献をあたり理解を深めた上で、長時間にわたって議論を交わしてきた。こうして 10 か月を過ごし、生まれてきたのが我々の提言である。

本ワークショップは昨年度 WSA の「災害応急対策」に関する研究を引き継ぎ、より研究を深めた部分と新たに研究を行った部分とに区分できる。前者としては、災害対策基本法の改正やバウチャー制度の導入があり、後者としては、仮設住宅における「共益費」の発生、「仮設公営住宅」の創設、災害危険区域の活用のための方策、グループ補助金における共同財活用、「復興まちづくり交付金」と「復興特例債」の創設等々の提言を行った。これらのベースにあるのは、現地視察並びにヒアリング調査、およびうるさいながらも冷静な議論の蓄積である。

また島田明夫教授はじめ、牧原出教授、宍戸邦久教授の、被災地の復興を願う熱い気持ちと物事を冷静に見つめる姿勢をご教示いただくとともに、類稀なる熱いご指導・ご鞭撻をいただくことができた。心より感謝申し上げたい。

＜謝辞＞

本報告書は、東日本大震災発直後から災害応急対策復旧・復興対策に関わっていらっしゃる数多くの方々からのご協力、ご示唆を頂いた。

東京都職員にして、災害復旧対策に携わる経験を持つ鳥井静夫様からは、震災対応の実務上の問題を詳細にご意見頂くとともに、研究の折々で貴重なご指摘を頂いた。

まんのう町役場に所属する竹林昌秀様には、机上の空論ではない現場ならではの実務上の課題に対してご教授いただくとともに、研究に対するご助言を頂いた。

ヒアリング調査にご協力頂いた加美町の借上げ民賃に居住する被災者の方々、南三陸町の平成の森仮設団地に居住する被災者の方々からは、突然の訪問にも関わらず、温かい対応と、本音の意見を長時間にわたって頂いた。

被災からの復旧の真っただ中にある事業者の皆様からは、非常に多忙であるにも関わらす、震災直後から現在までの復旧の過程を詳細に教えていただくとともに、課題に関しては多くの重要な意見を頂いた。

そしてヒアリング調査実施にあたっては、復興庁宮城復興局、宮城県、岩手県、陸前高田市、気仙沼市、南三陸町、石巻市、石巻市雄勝総合支所、石巻市牡鹿総合支所、女川町、仙台市、宮城労働局、ハローワーク気仙沼、ハローワーク石巻、ハローワーク仙台の多くの方々からは、非常に多忙にも関わらず何度もヒアリング調査に応じていただいた。

仙台市、国土交通省東北地方整備局には、職業実習生として受け入れていただき、実施の災害復旧事業にあたる様子をご教授いただいた。

本報告書は、以上のような方々からのご協力なしには完成し得なかった。この場を借りて、調査等にご協力頂いたすべての方に厚く御礼申し上げるとともに、今後の復興と来年度以降の震災をテーマとした復旧・復興に関するワークショップの成功を祈念したい。

【ヒアリング調査先】

本報告書を作成するにあたり、下記の方々のご協力を頂きヒアリング調査を実施した。調査先の役職名はすべてヒアリング調査当時のものである。

1、ヒアリング調査先（行政機関）

調査実施日	調査先
平成 24（2012）年 4 月 24 日	石巻市役所総務課防災対策課 副参事　熊谷　雅之氏 気仙沼市総務部危機管理兼危機管理 課長　佐藤　健一氏 南三陸町役場宮城県南三陸町復興企画課 課長　三浦　清隆氏　他 陸前高田市役所 企画部部長　菊地　満夫氏
5 月 8 日	国交省東北地方整備局 深澤　和晃　氏 仙台市復興事業局震災復興室 室長　梅内　淳氏 復興庁宮城復興局 参事官　軸丸　真二氏 参事官補佐　遠藤　直章氏
5 月 10 日	宮城県震災復興・企画部震災復興推進課 課長　山﨑　敏幸氏 副参事兼課長補佐　中澤　正人氏
7 月 6 日	岩手県復興局企画課 主査　北島　太郎氏
9 月 7 日	宮城県震災復興・企画部震災復興推進課 副参事兼課長補佐 中澤　正人氏　他
9 月 20 日	復興庁宮城復興局 参事官　軸丸　真二氏　他

10 月 18 日	女川町役場 産業振興課商工労働係・観光係 主事　高橋　秀幸氏 生活支援室住宅係 技術主管兼係長　三浦　浩氏 復興推進課　復興調整係 係長　木村　明宏氏
10 月 19 日	石巻市雄勝総合支所 復興推進監　三浦　裕氏 南三陸町役場宮城県南三陸町復興企画課 課長　三浦　清隆氏
10 月 22 日	陸前高田市役所 企画部部長　菊地　満夫氏
10 月 22 日 及び 11 月 1 日	宮城県気仙沼市 建設部住宅課　課長補佐兼市営・仮設住宅係 金野　政義氏 産業部商工課商業労働係 主幹　齋藤　雅之氏 主査　齋藤　一寿氏 震災復興・企画部　震災復興・企画課 震災復興・企画係 菅野　拓哉氏
10 月 31 日	宮城県　震災復興・企画部　震災復興推進課復興推進班 復興行政推進員　伊藤　修二氏
11 月 28 日	岩手県 県土整備部建築住宅課 住宅課長　勝又　賢人氏 主任主査　谷藤　正徳氏 復興局総務課 主任主査　筒井　信弘氏

	復興局まちづくり再生課 主任　鈴木　英彰氏
11 月 30 日	宮城労働局職業安定部職業安定課 地方職業安定監査官　木口　義広氏
12 月 7 日	ハローワーク仙台 管理部長　坂下　敏明氏 就職支援部長　村形　良則氏 職業相談部長　渡辺　隆氏 ハローワーク石巻 所長　曽根　金憲氏 産業雇用情報官　伊藤　雅聡氏
12 月 10 日	石巻市 復興政策課 課長　大塚　智也氏 震災復興部復興政策課 主査　内藤　昌利氏 石巻市牡鹿総合支所 復興推進監　安住　栄一様 仙台市復興事業局生活再建支援部生活再建支援室 主幹　郷内　俊一氏 ハローワーク気仙沼 求人・専門援助部門　統括職業指導官　太田　博氏

2、ヒアリング調査先（企業）

調査実施日	調査先
10 月 19 日	株式会社カクト鈴木商店 代表取締役兼渡波水産加工業協同組合代表理事　鈴木潔氏 株式会社ヤマサコウショウ 取締役第三事業部長　阿部義美氏
10 月 26 日	高徳水産 取締役　社長室長　高橋　伸治氏

	三国商店 株式会社三国商店代表取締役　三国知彦氏
11 月 2 日	株式会社ヤマホンベイフーズ 専務取締役　山本　丈晴氏 ワイケイ水産株式会社 代表取締役社長　木村　喜昭氏
11 月 16 日	株式会社小山平八商店 専務取締役　小山訓靖氏 大弘水産株式会社 代表取締役　小野寺　弘志氏

3、その他

8 月 4 日	加美町における借上げ民賃を中心とした生活実態調査
8 月上旬	東北地方整備局においてインターンシップ活動を行う。
8 月 20～31 日	仙台市復興事業局生活再建支援部生活再建支援室においてインターンシップ活動を行う。
11 月 13 日	まんのう町役場 福祉課課長　竹林　昌秀氏
11 月 17 日 12 月 8 日	東京都中小企業振興公社多摩支社 経営支援係　鳥井　静夫氏
11 月 18 日 及び 12 月 1 日	南三陸町平成の森団地　被災者ヒアリング調査（合計 49 名）

【参考書籍】

- 朝日新聞社･朝日新聞出版著（2011)『報道写真全記録 2011.3.11-4.11　東日本大震災』朝日新聞出版社
- 阿部泰隆著（2010)『行政法の進路』中央大学出版部
- 阿部泰隆著（1995)『大震災の法と政策－阪神・淡路大震災に学ぶ法政策』日本評論社
- 阿部泰隆・野村好弘・福井秀夫編（1998)『定期借家権』信山社
- 生田長人編（2010)『防災の法としくみ』東信堂
- 伊藤滋・奥野正寛・大西隆・花崎正晴編（2011)『東日本大震災復興への提言』東京大学出版会
- 稲葉馨・高田敏文編(2012)『今を生きる－東日本大震災から明日へ！復興と再生への提言－　3　法と経済』東北大学出版会
- 岩手日報社編（2011)『岩手日報社　特別報道写真集　平成の三陸大津波　東日本大震災　岩手の記録』メディア・パル
- 宇賀克也著『地方自治法概説　第 4 版』有斐閣
- 愛媛大学防災情報研究センター（2012)『南海トラフ巨大地震に備える』アトラス出版
- 岡田知弘著（2012)『震災からの地域再生』新日本出版社
- 片山義博著（2006)『住むことはいきること』日本居住福祉学会
- 加藤久和著（2011)『世代間格差－人口減少社会を問いなおす－』ちくま新書
- 金田禎之著『新編 漁業法のここが知りたい』成山堂書店
- 河北新報社編集局著（2012)『再び、立ち上がる！―河北新報社、東日本大震災の記録』筑摩書房
- 木村俊昭著（2011)『自分たちの力でできる「まちおこし」』実務教育出版
- 災害救助実務研究会編（2011)『災害救助の運用と実務 - 平成 23 年度版 - 』第一法規
- 佐々木茂･味水佑毅編（2009)『地域政策を考える―2030 年へのシナリオ』勁草書房
- 住宅経済政策研究会(1998)『新たな賃貸住宅の市場環境に向けて 定期借家権―英米の制度に学ぶ』住宅産業新聞社
- 鈴木浩ほか（2011)『東日本大震災からの復興まちづくり』大月書店
- 関満博編（2012)『震災復興と地域産業 1 ――東日本大震災の『現場』から立ちあがる』新評論
- 高木任之著（2008)『都市計画法を読みこなすコツ』学芸出版社
- 竹中平蔵・船橋洋一著（2011)『日本大災害の教訓－複合危機とリスク管理－』東洋経済新報社
- 地方債制度研究会編（2012)『地方債の手引　平成 24 年度』地方財務協会
- 津久井進著（2012)『大災害と法』岩波新書
- 辻竜平著（2011)『中越地震被災地研究からの提言』ハーベスト社
- 東北大学大学院経済学研究科（2012)『東日本大震災復興研究Ⅰ　東日本大震災からの地域経済復興への提言　被災地の大学として何を学び、伝え、創るのか』河北新報出版センター

- 東洋経済新報社出版局編集部編（2011）『震災からの経済復興』東洋経済新報社
- 都市計画法制研究会編（2012)『よくわかる都市計画法(改訂版)』ぎょうせい
- 土地区画整理法制研究会編（2007)『よくわかる土地区画整理法　改訂版』ぎょうせい
- 戸所隆著（2004)『地域主権への市町村合併―大都市化・分都市化時代の国土戦略』古今書院
- 戸所隆著（2000)『地域政策学入門』古今書院
- 戸羽太著(2011)『被災地の本当の話をしよう~陸前高田市長が綴るあの日とこれから~』ワニブックス
- 中井英雄ほか（2010)『新しい地方財政論』有斐閣
- 中村研二・寺崎友芳（2011）『東日本大震災復興への地域戦略』エネルギーフォーラム新書
- 永松伸吾著（2008)『減災政策論入門―巨大災害リスクのガバナンスと市場経済』弘文堂
- 仁平義明編（2009)『防災の心理学』東信堂
- 野村総合研究所震災復興支援プロジェクトチーム（2011)『震災による雇用への影響と今後の雇用確保・創出の考え方』野村総合研究所
- 長谷川秀男著（2001)『地域経済論―パラダイムの転換と中小企業・地場産業』日本経済評論社
- 初村尤而著（2003)『政令指定都市・中核市と合併―そのしくみ・実態・改革課題』自治体研究社
- 浜谷英博･松浦一夫著（2012)『災害と住民保護』三和書籍
- 林勲男編（2010）『自然災害と復興支援』明石書店
- 林智之著（2011)『すぐに役立つ雇用保険・職業訓練・生活保護・給付金徹底活用マニュアル』三修社
- 平山洋介著（2009)『住宅政策のどこが問題か』光文社新書
- 広井良典著（2009）『コミュニティを問い直す－つながり・都市・日本社会の未来－』ちくま新書
- 広井良典著（2012）『創造的福祉社会－「成長」後の社会構想と人間・地域・価値－』ちくま新書
- 広井良典著（2006)『持続可能な福祉社会－「もうひとつの日本」の構想－』ちくま新書
- 防災行政研究会著（2002)『災害対策基本法逐条解説　第二版』ぎょうせい
- 増田 正･片岡 美喜･金光 寛之･友岡 邦之著（2011)『地域政策学事典』高崎経済大学地域政策研究センター
- 三浦展・藤村龍至著（2011）『3・11 後の建築と社会デザイン』平凡社
- 村井義浩著（2012)『復興に命をかける』ＰＨＰ研究所
- 持田信樹著（2004)『地方分権の財政学　原点からの再構築』東京大学出版会

- 山内弘隆･竹内健蔵著（2002)『交通経済学』有斐閣
- 山下祐介著（2012)『限界集落の真実－過疎の村は消えるか？－』ちくま新書
- 吉原直樹編（2012)『防災の社会学』東信堂

【参考論文・雑誌等】

- 総務省統計局『平成 18 年事業所・企業統計調査』(2007)
- 厚生労働省『被災地の雇用状況』(2011)
- 復興庁『復興の現状と取り組み』(2012)
- 厚生労働省『雇用保険事業月報』
- 公益財団法人矢野恒太郎記念会『データでみる県勢　第 21 版』
- 東京大学建築構法研究室『東日本大震災被災地統計データ』
- 鳥居静夫「民間賃貸住宅借上げ応急仮設住宅と被災者生活再建支援」(2012)
- 駒井正晶「住宅バウチャー：アメリカの経験に学ぶ」(2005)
- 阿部泰隆「大津波被災地、原発避難区域のまちづくり（土地利用）について（一)」『自治研究　第 88 巻第 8 号』(2012)
- 阿部泰隆「大津波被災地、原発避難区域のまちづくり（土地利用）について（二・完)」『自治研究　第 88 巻第 9 号』(2012)
- 唐渡広志『日本不動産学会誌 No.92』(2010)「特集　コンパクトシティ【論説】　都市のコンパクト化は正当化できるか？：郊外化と市場の失敗」
- 鈴木浩『日本不動産学会誌 No.92』(2010)「特集　コンパクトシティ【論説】　『東北発コンパクトシティ』の展望」
- 浅見泰司「特集　東日本大震災【論説】　震災復興と都市計画」『日本不動産学会誌 No.97』(2011)
- 吉川忠寛「特集　東日本大震災【論説】　復興都市計画の合意形成で大事なこと―東日本大震災における復興都市計画と生活再建をめぐって―」『日本不動産学会誌 No.97』(2011)
- 花岡洋文「特集　東日本大震災【論説】　災害の危険性と土地の価格」『日本不動産学会誌 No.97』(2011)
- 浅見泰司「特集　東日本大震災【論説】　震災復興と都市計画」『日本不動産学会誌 No.97』(2011)
- 塩崎賢明「都市づくり・住宅復興・まちづくり」『都市住宅学 No.10』(1995)
- 小林郁雄「震災復興におけるまちづくり協議会」『都市住宅学 No.22』(1998)
- 阿部泰隆「まちづくり、集合住宅づくりは誰が決めるべきか」『都市住宅学 No.22』(1998)
- 国土交通省都市局都市安全課『集団移転促進事業計画作成マニュアル』(2012)
- 国土交通省『防災集団移転促進事業ハンドブック』
- 関西学院大学災害復興制度研究所『災害復興研究　Vol.2』(2010)

【参考ウェブサイト】

- 中小企業庁
  http://www.chusho.meti.go.jp/　(2013 年 1 月 26 日最終アクセス)
- 経済産業省「東日本大震災復興緊急保証の概要」
  http://www.meti.go.jp/press/2011/03/20120327003/20120327003-2.pdf　(2013 年 1 月 26 日最終アクセス)
- 中小企業庁・(独) 中小企業基盤整備機構「中小企業景況調査」
  http://www.chusho.meti.go.jp/koukai/chousa/keikyo/index.htm　(2013 年 1 月 23 日最終アクセス)
- 経済産業省「東日本大震災復興緊急保証の概要」
  http://www.meti.go.jp/press/2011/03/20120327003/20120327003-2.pdf　(2013 年 1 月 24 日最終アクセス)
- 県内の情報サイトなんでも宮城
  http://www.nandemomiyagi.com/　(2012 年 1 月 10 日最終アクセス)
- 国土交通省都市局市街地整備課 HP
  http://www.mlit.go.jp/crd/city/sigaiti/shuhou/kukakuseiri/kukakuseiri01.htm（2013 年 1 月 22 日最終アクセス)
- 岩手県
  http://www.pref.iwate.jp/　(2013 年 1 月 26 日最終アクセス)
- 宮城県
  http://www.pref.miyagi.jp/　(2013 年 1 月 26 日最終アクセス)
- 陸前高田市
  http://www.city.rikuzentakata.iwate.jp/shisei/profil/profil.html#jinkou　(2013 年 1 月 22 日最終アクセス)
- 気仙沼市
  http://www.city.kesennuma.lg.jp/　(2013 年 1 月 26 日最終アクセス)
- 南三陸町
  http://www.town.minamisanriku.miyagi.jp/　(2013 年 1 月 26 日最終アクセス)
- 女川町
  http://www.town.onagawa.miyagi.jp/　(2013 年 1 月 26 日最終アクセス)
- 石巻市
  http://www.city.ishinomaki.lg.jp/　(2013 年 1 月 25 日最終アクセス)
- 石巻市雄勝総合支所
  http://www.city.ishinomaki.lg.jp/ogatsu/ogatsu_top.jsp　(2013 年 1 月 25 日最終アクセス)
- 石巻市牡鹿総合支所

http://www.city.ishinomaki.lg.jp/osika/osika.jsp （2013 年 1 月 26 日最終アクセス)

- 仙台市
  http://www.city.sendai.jp/ （2013 年 1 月 26 日最終アクセス)
- 復興庁
  http://www.reconstruction.go.jp/ （2013 年 1 月 26 日最終アクセス)
- 総務省
  http://www.stat.go.jp/info/today/041.htm （2012 年 1 月 21 日最終アクセス)
- 厚生労働省
  http://www.mhlw.go.jp/bunya/nouryoku/kousyoku/index.html （2012 年 1 月 24 日最終アクセス)
- 公益財団法人 阪神・淡路大震災復興基金 アクセス日（2013 年 1 月 23 日最終アクセス）
  http://www.sinsaikikin.jp/kikin/index.htm
- 林敏彦「検証テーマ『復興資金―復興財源の確保』」平成 17 年 3 月
  http://www.disasterpolicy.com/Project/recovery/No2_0816/fukkouzaigen.pdf （2013 年 1 月 22 日最終アクセス)
- 総務省『東日本大震災に係る「取崩し型復興基金」の創設』
  http://www.soumu.go.jp/main_content/000132404.pdf （2013 年 1 月 24 日最終アクセス)
- 茨城新聞 2012 年 1 月 6 日(金)
  http://ibarakinews.jp/news/news.php?f_jun=13257726789948
- 内閣府「被災者支援に関する各種制度の概要（東日本大震災編）」平成 24 年 6 月 30 日
  http://www.bousai.go.jp/fukkou/kakusyuseido.pdf （2013 年 1 月 22 日最終アクセス)
- 復興庁『第 2 回復興交付金配分可能額通知（気仙沼市)』
  http://www.reconstruction.go.jp/topics/0404kesennuma.pdf （2013 年 1 月 27 日最終アクセス)
- 復興庁『第 2 回復興交付金配分可能通知（陸前高田市)』
  www.reconstruction.go.jp/topics/0305rikuzentakata.pdf （2013 年 1 月 27 日最終アクセス)
- 復興庁『第 3 回復興交付金配分可能通知（南三陸町)』
  http://www.reconstruction.go.jp/topics/20120824_0417minamisanriku.pdf （2013 年 1 月 27 日最終アクセス)
- 復興庁『第 2 回復興交付金配分可能通知（石巻市)』
  http://www.reconstruction.go.jp/topics/0402ishinomaki.pdf （2013 年 1 月 27 日最終アクセス)
- 復興庁『第 2 回復興交付金配分可能通知（仙台市)』
  http://www.reconstruction.go.jp/topics/0401sendai.pdf （2013 年 1 月 27 日最終アク

セス)
- 復興庁『復興特区：取組イメージ』
  http://www.reconstruction.go.jp/topics/04_image.pdf （2013 年 1 月 10 日最終アクセス)
- 首相官邸『特区法の基本的枠組み』
  http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/hourei/021211/021211kuiki_i.html （2013 年 1 月 10 日最終アクセス)
- 復興庁『東日本大震災復興特別区域法資料』
  http://www.reconstruction.go.jp/topics/shiryo.pdf （2013 年 1 月 10 日最終アクセス)
- 農林水産省『東日本大震災からの農林水産業の復旧・復興』
  http://www.maff.go.jp/j/kanbo/kihyo02/fukkou/pdf/zentai02.pdf （2013 年 1 月 10 日最終アクセス)
- 国土交通省『復興まちづくりのための事業一覧表』
  http://www.mlit.go.jp/common/000192269.pdf （2013 年 1 月 10 日最終アクセス)
- 国土交通省『復興交付金基金運営要綱』
  http://www.mlit.go.jp/common/000208537.pdf （2013 年 1 月 10 日最終アクセス)
- 日本都市計画家協会『復興特区制度活用ガイド』
  http://jsurp.net/fukkou/seidoguide120130ver2.pdf （2013 年 1 月 10 日最終アクセス)
- 山元町『震災復興計画関連情報』
- http://www.town.yamamoto.miyagi.jp/fukkou/index.html (2012 年 12 月 26 日最終アクセス)
- 国土交通省『都市再生関連施策』
- http://www.mlit.go.jp/toshi/crd_machi_tk_000012.html（2013 年 1 月 29 日最終アクセス)
- 一般財団法人都市みらい推進機構『まちづくり情報交流システム』
- http://www.machikou-net.org/ （2012 年 12 月 30 日最終アクセス)
- 総務省『東日本大震災関連情報』
- http://www.soumu.go.jp/shinsai/index.html（2012 年 11 月 21 日最終アクセス)
- 総務省『過疎対策』
  http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/2001/kaso/kasomain0.htm（2012 年 12 月 25 日最終アクセス)
- 岩手日報『被災地ニュース』
  http://www.iwate-np.co.jp/hisaichi/hisaichi.html（2013 年 1 月 3 日最終アクセス)
- 河北新報『河北新報震災アーカイブ』
  http://kahoku-archive.shinrokuden.irides.tohoku.ac.jp/kahokuweb/;jsessionid=94154A80CC433E106FB4D9B3CB6930ED?0（2012 年 12 月 24 日最終アクセス)

- 政令指定都市長会『各市長からのメッセージ』
  http://www.siteitosi.jp/message/sendai.html（2012 年 12 月 30 日最終アクセス）
- 女川町『女川町復興計画ページ』
  http://www.town.onagawa.miyagi.jp/hukkou/index.html (2013 年 1 月 24 日最終アクセス)
- 東京商工リサーチ
  http://www.tsr-net.co.jp/news/analysis/2013/1224655_2164.html　(2012 年 7 月 22 日最終アクセス)
- 中小企業白書 2012 年版～試練を乗り越えて成長する中小企業～全体概要
  http://www.chusho.meti.go.jp/pamflet/hakusyo/H24/download/0427h24-Gaiyou.pdf（2012 年 7 月 21 日最終アクセス)
- 河北新報 特集 3.11 大震災
  http://www.kahoku.co.jp/spe/spe_sys1062/20120711_06.htm（2012 年 7 月 22 日最終アクセス日)
- 中小企業庁「セーフティネット保証 5 号に係る中小企業者の認定の概要」
  http://www.chusho.meti.go.jp/kinyu/download/121101gaiyou.pdf（2013 年 1 月 24 日最終アクセス日)
- 石巻市「石巻市の人口及び面積」
  http://www.city.ishinomaki.lg.jp/sougouseisaku/sinogaiyou_sougouseisakuka/jinnkousetaisuu.jsp　(2012 年 7 月 23 日最終アクセス)
- 東京大学建築構法研究室「東日本大震災被災地統計データ」
  http://www.buildcon.arch.t.u-tokyo.ac.jp/shinsai/html/miyagi_shikuchoson/ishinomaki/sangyo.html　(2012 年 7 月 23 日最終アクセス)
- 国勢調査　産業別就業人口の推移
  http://www.city.ishinomaki.lg.jp/mpsdata/web/3914/3-9-6-1209.pdf（2012 年 7 月 23 日最終アクセス)
- 時事通信社「主要漁港の水揚げ高（2010 年)」
  http://www.sakaiminato.net/site2/page/suisan/conents/news/2011/2011mizuagekakutei/　(2012 年 7 月 23 日最終アクセス)
- 経済産業省東北経済産業局「平成 23 年度我が国情報経済社会における基盤整備「東日本大震災の被災地におけるＩＴを活用した再生可能エネルギー導入による産業復興の可能性調査」報告書」
  http://www.tohoku.meti.go.jp/s_shigen_ene/pdf/H23_2.pdf　(2012 年 7 月 23 日最終アクセス)
- 石巻の都市基盤復興に対する市民アンケート結果
  http://www.city.ishinomaki.lg.jp/mpsdata/web/7347/enqete0603.pdf　(2012 年 7 月

22 日最終アクセス)

- 石巻市震災復興基本計画第 4 章地区別整備方針
  http://www.city.ishinomaki.lg.jp/mpsdata/web/7742/04_dai4syou.pdf （2012 年 7 月 22 日最終アクセス)
- 石巻市震災復興基本計画第 2 章復興の基本的考え方
  http://www.city.ishinomaki.lg.jp/mpsdata/web/7742/02_dai2syou.pdf （2012 年 7 月 22 日最終アクセス)
- 厚生労働省「公共職業訓練の概要」
  http://www.mhlw.go.jp/bunya/nouryoku/kousyoku/index.html（2013 年 1 月 24 日最終アクセス)

参考資料集

目次

参考資料 1　被災自治体ヒアリング・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・1

参考資料 2　宮城労働局ヒアリング・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・67

参考資料 3　事業者ヒアリング調査・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・71

参考資料 4　東日本大震災における生活再建に関するヒアリング（南三陸町）・・・・93

参考資料 5　東日本大震災における生活再建に関するヒアリング（加美町）　・・・115

参考資料 6　参考法令・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・132

参考資料 7　中小企業等グループ施設等復旧整備補助金交付要綱（宮城県）・・244

参考資料１

被災自治体ヒアリング

1．住宅

仮設住宅、災害公営住宅についてお尋ねします。

（1）仮設住宅団地内におけるコミュニティ形成を促進する主な要因は何ですか。あてはまるものをお選びください（複数選択可）。

① 震災前コミュニティ単位での入居
② NPO やボランティアとの協働
③ 行政による自治組織への側面支援
④ その他

【目的】

平成 24（2012）年 8 月中旬から下旬にかけて 2 週間ワークショップ A のメンバー2 名が仙台市役所においてインターンを行った。このインターン中に実施した担当職員、NPO 団体などからのヒアリング調査において、仮設住宅におけるコミュニティ形成の問題が明らかとなった。例えば、仮設住宅団地において、自治会がうまく機能している地域がある一方で、自治会がうまく機能されていない地域もある。この背景に強い影響を与えている要因には「従前のコミュニティ単位での入居」が挙げられていた。つまり、従前のコミュニティを維持したうえで仮設住宅への入居が可能であれば、コミュニティを一から再構築する必要がなく、文化や伝統などの慣習もある程度同じために問題が発生しがたい。逆に、多様な地域から仮設住宅団地に入居すれば、①コミュニティを一から作る必要があり、②文化や伝統などの慣習面において価値観の対立が起きてしまうことが予想される。仙台市を例にすれば、駅が近く多くの商業施設が隣接する仮設住宅団地「あすと長町」には、従前の被災地から遠方との理由でコミュニティ単位での入居が困難であった。このために、新たな環境によるストレスやコミュニティの脆弱性から殺人以外の事件はすべて起こり、殺人未遂や児童虐待などが起こっていると支援団体からのヒアリング調査において聞かれた。仙台市はこのような問題を解決すべく、一般社団法人パーソナルサポートセンターとの共同により見守り活動を行っている。このような背景から、様々な価値観が衝突して問題が発生し、様々な意見が存在する中で、どのような仮設住宅を運営していくのかといった課題がある。この設問においては、仮設住宅団地入居後の問題を防ぐべくコミュニティ形成に対して、どのように取り組んでいるのかに関してヒアリング調査を行った。

被災自治体名	回答
宮城県	① ② 安易に抽選にせず、コミュニティに重視せよという厚労省担当課長通知がある。建物は県が購入したが、募集は県と各市町と委託協定を結び、市町に任せていた。しかし、被災者が資源のあるところ（交通手段や買い物など）を求めるので、抽選とならざるを得なかった所もある。また、主に前半部分につくられた仮設住宅で、コミュニティができておらず、自治会もうまく機能せず、入居者同士の交流や、それに対する自治体のフォローもマンパワー不足などで難しい状況にあった。そこに NPO 法人やボランティアが入ってもらって、行政でできないところを補完してもらった。
岩手県	①、②
陸前高田市	①、④ 自治会長の意識、地域ごとに差がある。②も若干ある
気仙沼市	③、④ 集会所の整備と早期の自治組織の結成
南三陸町	①、④　社協に委託して生活支援員を仮設住宅に派遣して支援 ②は NPO に個人情報を開示するのが問題。 震災前のつながりがベースになるが、震災前のコミュニティ単位で入っている所だけでは無いので、コミュニティ単位で入っていないところは、自治会長などがリーダーシップを発揮している
石巻市（本庁）	② 、③ ①も考慮したが、仮設住宅 1 団地あたり 100 世帯、200 世帯しか入居できないこと、旧町部の人は仕事場が石巻にあり、石巻の仮設に入りたいという声もあり、コミュニティ単位での入居は不可能。半島では行われている。
石巻市（牡鹿）	①、②　半島部のため、集落単位に行政単位があり、集落ごとに住宅が建てられている。基本的には、行政区でのまとまりになる。ただし、鮎川だけは合併前は旧牡鹿町だったため、他の行政区からも入ってしまっている。 健康面からのサポートや社会福祉的なボランティア、また、東北大学の医学研究科からの健康面においてのバックアップもある。福祉協議会や NPO や見守り隊などの取り組みもある。
女川町	③ 行政は前に出ないで後押しする形で支援。 仮設団地 32 団地 1285 戸
仙台市	①、②、③

【分析】

建設初期の仮設住宅や利便性が高い仮設住宅（交通手段や商業施設が所在する場所）は、被災者からの需要が多いために、抽選とならざるを得ないながらも、多くの自治体でコミュニティ単位での入居を促進していることが分かった。石巻市のように約 130 の団地に仮設住宅が分散されており、1 団地辺り 100 戸程度しか建設できずにコミュニティ単位でまとまって入居できないという制約も存在する[160]。さらに、住民のニーズ（仕事や子供の学校など）も考慮に入れれば、仮設住宅への入居も多様にならざるを得ない。このようなことから、コミュニティ単位での入居を促進しつつも、現実的にはすべての仮設住宅においてコミュニティ単位での入居は難しく、他の政策によりコミュニティを構築する仕組みを整える必要がある。その政策としては、宮城県、岩手県の県側からは「新しい公共」として期待される NPO やボランティアなどの行政を補完する主体を挙げられている。一方で、市町村側からは、集会所の整備や自治組織の結成を促す側面支援を重視しており、ある程度コミュニティは自然発生的にできるという声が聞かれた。仮設住宅内においてコミュニティができ、従前のコミュニティ以上に強固なコミュニティが出来ている仮設住宅団地も多くみられ、コミュニティ形成に対して不安が少ないという自治体も存在し、仮設住宅の早期の整備と早期入居のほうが重要であるいった考えである。

（2）仮設住宅から災害公営住宅への移行にあたっての課題は何ですか。あてはまるものをお選びください（複数選択可）。

① コミュニティの維持
② 孤立、孤独死の防止
③ 交通の利便性の確保
④ 家賃負担が発生することによる入居の遅れ等の防止
⑤ その他

【目的】

仮設住宅から災害公営住宅への移行についての問題を抽出したいと考えた。避難所から仮設住宅への移行については、避難所の長期化を避けるべく早期に建設することが第一の目的であったため、その建設地は学校の校庭など整備や調整が不要な場所が選ばれる傾向にあった。しかし、一方で災害公営住宅に関しては、①仮設住宅よりも緊急性が薄くなり、ある程度計画を建てる時間があること、②恒久住宅として長期的な運用をすることからまちづくりの一環として建築する必要があること、③ランニングコストなどや需要の予測も考慮に入れ過剰な供給を防ぐ必要がある、以上の 3 点が仮設住宅と異なる特徴である。こ

[160] 震災発「宮城県応急仮設住宅建設地（石巻市）」アクセス日：2012 年 1 月 14 日
http://maps.google.co.jp/maps/ms?ie=UTF8&oe=UTF8&msa=0&msid=215745803993886684394.0004a6fc2de82e27d522b

のために、仮設住宅とは異なる建設の目的を持ち、各自治体がどのような災害公営住宅を建設し、まちづくりを考えていくのかについてヒアリングを行った。

さらに、被災者側からの視点では、災害公営住宅に移行する場合においては家賃が新たに発生する。このようなことを背景として災害公営住宅への入居が遅れるおそれがある。このために、どのような政策を行うことで円滑に災害公営住宅への入居を進めていくのか。さらに、阪神淡路大震災の際には、孤独死や、仮設住宅において出来たコミュニティが災害公営住宅への移転に伴い再び崩れたことが問題視された。（1）の設問において重視したコミュニティに対して、従前のコミュニティ、仮設住宅内で出来たコミュニティを生かした災害公営住宅への入居方についてどのように考えているのかについて調査した。

自治体名	回答
宮城県	①　、②、④ 七ヶ浜町の国際村の大規模な防集（移転先）のために仮設住宅を撤去する必要性が生じている。町として早めに自立できる人には自立を促している。仮設住宅で建物の建設に適した土地が既に使われているような場合は、被災者に仮設から災害公営に順次転居してもらっていくという手法をとることになる。加えてその際の引っ越し費用を、効果促進事業というかたちで、費用をみてもらえるように国に要望している。 現在、公営住宅では特措法に基づく家賃の低廉化という制度ができているといえど、仮設住宅と違って、家賃が発生する。各市町では「お金のかからない仮設にいた方がいい」という方がいることがネックになっている。
岩手県	④　避難所から仮設住宅への移行もかなり遅れたが、自己負担が発生したためであった。災害公営住宅が完成したところもあるが、入居が遅れていることから考えても家賃負担のために移行が遅れることはありえる。
陸前高田市	①、④ 今後③も検討していく。公営は仮設よりは、便利なところに作る予定。また、母子世帯等はお金のかからない避難所に残りたがる傾向にあった。そのため、一番遅くに条件の悪い所にある仮設住宅に入居することになった。同様なことが起こることを想定できる。
気仙沼市	①、②、③
南三陸町	①　②、③、④ 公営住宅は、限られた土地にしか建てられないために、今まで通りのコミュニティを維持しながら入居できるかは分からない。そのため、

	新しく入った災害公営住宅での新たなコミュニティ形成をしなければならない
石巻市（本庁）	①、③ ④は実際にふたを開けてみないとわからない
石巻市（牡鹿）	①、⑤ 震災前の組織を崩したくないという思いがあるが「一日も早く」と期待しておられる方のニーズにも応えたい。石巻復興まちづくり検討会議というものが組織されており、災害公営住宅の入居方針などを、地元から輩出された委員の方や学識経験者の方に入っていただいて検討している。
女川町	①、②、⑤＝人口減少を考慮し、街の中心部に災害公営住宅を建てる。震災前のコミュニティよりも仮設団地のコミュニティの方が強い
仙台市	①　② 公営住宅希望者も他の仙台市営住宅等とくらべて高齢化率は高くないので、高齢者のみに注視するというよりは、独居男性などへの配慮も必要となってくる。

【分析】

多くの自治体において「コミュニティを維持」、「孤立、孤独死の防止」の回答が目立った。県側からの懸念事項として、災害公営住宅に伴う家賃発生が挙げられている。岩手県の回答にある「避難所から仮設住宅への移行もかなり遅れたが、自己負担が発生したためであった。災害公営住宅が完成したところもあるが、入居が遅れていることから考えても、家賃負担のために移行が遅れることはありえる」と指摘されており、実際に岩手県では大船渡市の災害公営住宅への入居が遅れていることからも、対策を考える必要がある。国の政策としては、平成 23 年（2011 年）の第 3 次補正予算によって、東日本大震災特別家賃低減事業が行われる。仙台市荒井東地区の例を見ると、通常の災害公営住宅の家賃の半額以下の負担で入居できる仕組みとなっている[161]。以上のような政策から、より入居しやすい政策とはなっているが、宮城県庁も述べているように「お金のかからない仮設にいた方がよいという方がいる」という現状が問題として生じている。

161　仙台市 HP「東日本大震災特別家賃低減事業による復興公営住宅家賃の軽減について」アクセス日：2012 年 1 月 14 日
http://www.city.sendai.jp/hisaishien/1204253_2751.html

（3）高齢者、障碍者への配慮がどのようになされていますか。あてはまるものをお選びください（複数選択可）。

① シニアハウスの建設
② 入居者の多様性の確保
③ バリアフリー化
④ 公営住宅内に集会所等の設置
⑤ その他

【目的】

阪神大震災において、高齢者の災害公営住宅への入居が著しく多く、孤独死などの問題が生じている。行政は、LSA（ライフ・サポート・アドバイザー）による見守り事業などを行ったが、時間の経過とともに資金的に継続困難になるなどといった問題が発生している。

東日本大震災においても、災害公営住宅への入居希望者には、やはり低所得者及び高齢者が多いことが各自治体の調査した意向調査において明らかとなっている。このために、各被災自治体においてどのような政策を考えているのか調査した。

自治体名	回答
宮城県	②、③、④、 ⑤としては高齢者生活支援施設等との一体的な整備、LSA を配置したシルバーハウジングの導入、コレクティブハウジングの導入を検討している。公営住宅では、高齢者や障碍者の方々が公営住宅に入る割合が多く、８割が高齢者というケースもある。一人や、夫婦でというパターンも多い。建設段階で配慮が必要。育て世代と高齢者をうまく融合させたいが、地域全体で人口減少・少子高齢化が進んでいるので、募集で世帯を按分したとしても、高齢者の方が圧倒的に多いので、孤立化の阻止が重要。
岩手県	②、③、④
陸前高田市	③、④ 1・2 階を割り当てたり、エレベーターを設置するなどの配慮は行う。市長の方針として「ノーマライゼーション」という言葉の要らない街づくりを目指している。
気仙沼市	②、③、④
南三陸町	②、③、④ 高齢者向けのコレクティブハウス検討。ただ、高齢者だけで入居されるのは良いか危惧している。阪神淡路はコレクティブハウスを作り、

	お年寄りの見守りも最初は機能していたが、10 年、20 年経過したら、皆が年をとり、機能を果たさない場所あった。若い世代年寄を一緒にしてコミュニティを作っていき、施設が機能するよう配慮する。
石巻市（本庁）	①、②、③ ⑤としてはシルバーハウジングを検討中だが、シルバーハウジングのような介護の一歩手前のような部分に関しては行政が関与すべきではないかと考える
石巻市（牡鹿）	③、⑤　高齢者のためにユニバーサルデザインを確保。将来的には出口戦略を見据えたものをふまえる。 　シニアハウスの話は出ていないが、病院などの点で高齢者を配慮するということはありうる。障碍者関係では、社会福祉法人の中で、元々住んでいた人たちを、グループホームのようにみんながサポートする形での支援を検討中。 　みなし仮設や市内の仮設に入った高齢者の方々で生活になじめないため、別な仮設へ入りたいという方も何件か見られる。高齢者を孤立させないような取り組みも大切である。
女川町	②、③、④＝集会所、コミュニティプラザを設置 ⑤としては単身世帯に栄養指導する。
仙台市	③

【分析】

　バリアフリー化はすべての被災自治体から回答されており、高齢者や障害者に対する配慮がみられる。さらに、入居者の多様性の確保と回答する被災自治体も多く、「公営住宅では高齢者や障害者の方々が公営住宅に入る割合が多く、8 割が高齢者というケースもある」と回答されていることからもわかるように、入居者の多様性の確保が難しいことも想定される。その際の対策として、LSA を配置したシルバーハウジングの導入や高齢者生活支援施設等との一体的な整備などによる高齢者に対する生活支援も見越したハード、ソフト両面からの支援を想定している。さらに、公営住宅内に集会場を設置し、コミュニティ形成に資するような施設も考えている。

（4）借り上げ民間賃貸住宅入居者に対する情報提供の主な方法は何ですか。1 つお選びください。

① インターネット。
② E-mail。
③ 広報誌、ダイレクトメールの送付。
④ 戸別訪問。

⑤ その他。

【目的】

今回、借上げ民賃が大規模に活用され、プレハブ仮設住宅に比べて支援格差が大きいということが問題となっている。借上げ民賃で生活する被災者のヒアリング調査や、仙台市インターン中に行った情報提供業務を通じて、被災者に対する物的支援、情報支援の重要性について認識した。

現在の借上げ民賃に対する情報提供を調査し、各被災自治体はどのように取り組んできたのかを調査し、今後起こる震災に備えて借上げ民賃が抱える支援格差の是正をいかに実行していくかという問題について考えていく。

自治体名	回答
宮城県	①、②、③、 ⑤としては平成 23 年 7 月 11 日に震災復興推進課のインターネット HP を立ちあげ，震災復興関連の情報提供を開始した。平成 23 年 12 月にみやぎ被災者生活支援ガイドブックを作成し，民間賃貸住宅入居者には県が直接郵送。なお、プレハブ仮設住宅等入居者については、市町村経由で情報提供を実施。平成 24 年 6 月にみやぎ復興プレスを創刊し、各被災自治体、NPO 等の支援団体経由で県内外の避難者へ情報提供を実施。平成 24 年 7 月 11 日からメルマガによる震災復興関連の情報提供を実施。
岩手県	⑤　各市町村に任せている。
陸前高田市	③　④は社会福祉協議会がおこなっているが、陸前高田市近隣市町村のみに留まっている。広報誌は月 2 回。みなし仮設の被災者の 100 パーセントは捕捉できていない。個別面談を、2012 年 10 月末～12 月で行う。
気仙沼市	③、⑤＝市内の民賃に住む方には包括支援センターや市が開設したサポートセンターが不定期に訪問している。みなし仮設の捕捉率は 100％ではない。
南三陸町	③、⑤＝デジタルフォトパネルを使用した情報提供業務を行っている。 ＊町外に出ている人のデータは西宮のシステムを利用しているが、うまく活用できていない。100％町外の方の情報を把握できていない。
石巻市（本庁）	⑤＝個別相談会を行っている。仙台市、大崎市など民賃のニーズが高いところでは情報交換会を行っている。
石巻市（牡鹿）	③　基本的に本庁が中心となり、福祉部や被災市民生活支援化で情報提供をカバーしている。広報誌は、登録をしてもらえば仙台や

	名取の方へも送れるようになっている。地区の説明会についての情報もみなし仮設の名簿を見て送るなどという取り組みも行っている。 ただ、全体の中のくくりでは大きい所を基本とした情報提供となり、また、牡鹿などは復興が進んでいないため、送る情報が少ない。
女川町	③　町外に住む人にも広報誌を送付している。町外に住むみなし仮設住民の情報は平成 23 年度 11 月地点では 100%把握している。
仙台市	①、③、④、 ・⑤としては「復興定期便」が重要である。

【分析】

行政から被災者に対する支援策としては、①ホームページなどによる情報発信（デジタルフォトパネルなども使用)、②広報誌など紙媒体での情報提供、③戸別訪問などによる情報提供などに大きく分けられる。

ホームページや広報誌などの情報提供では、情報が一面的になってしまい、被災者が知りたい情報が本当に提供されるのかは未知数である。このために、住民説明会や戸別訪問などにより、被災者各人が欲しい情報を手に入れることが望まれるが実際には難しい面がある。なぜなら、戸別訪問を行おうとすれば多くのマンパワーが必要となり、さらに戸別訪問をする人材の育成も必要となるためである。また、陸前高田市、気仙沼市、南三陸町など被災者がどこに所在しているのか全てを捕捉するには難しく、被災者情報の収集も問題となっている。

このようなことを解決するには、やはり出来るだけ被災者の情報の捕捉率を高め、広報誌やホームページなどを使い情報発信し、高齢者、ひとり親世帯、独居男性などを優先して戸別訪問していくしかない。いかに支援を必要としている人々に対して、効率的に必要な情報提供及び支援をしていけるのかということである。借上げ民間賃貸住宅が広域に大規模に運用されていく中で、このような支援政策をどのようにしていくのかというのは大きな課題である。

(5) 仮設住宅の恒久化（公営住宅への移管）を行う予定はありますか。1 つお選びください。また、その理由をお聞かせください。

※ここでいう「仮設住宅恒久化」とはプレハブ仮設住宅のうち、立地条件や住民の意向、住宅の耐用年数等を考慮して、一部のプレハブ仮設住宅を撤去せず、そのまま災害公営住宅として活用するものを指します。仮設住宅の延長や住民意思による長期間利用は除きます。

① ある。
② 検討中。
③ なし。

【目的】

東日本大震災において、津波リスクを回避すべく多くの住居の高台移転が想定され、高台の選定からはじまり高台造成まで長期間の時間を必要とする。または、災害公営住宅の建設にも時間を要し、仮設住宅が長期間使用されることが予想されている。

今回の仮設住宅においては、「建設に関しては、従来の震災では、都道府県と協定を締結している(社)プレハブ建築協会の規格建築部会の会員各社（主にプレハブメーカー）によって供給がなされる体制であった。しかし今回の震災では必要となる戸数が膨大であったため、国土交通省の協力要請を受ける形で、従来の供給体制に加えて、プレハブ建築協会の住宅部会の会員各社（主にハウスメーカー）及び(社)住宅生産団体連合会傘下の関連協会（(社)日本ツーバイフォー建築協会、(社)日本木造住宅産業協会など）の会員各社による供給が行われている[162]」というように、プレハブ建築協会に加えて、今回ハウスメーカーも仮設住宅の供給を担当している。このハウスメーカーの住宅が良質な物件があることを文献調査や仙台市のインターンにおいて行った仮設住宅の点検作業を通じて確認した。

今回の仮設住宅の供給においては、①建築費が高額となっていること、②大量の仮設住宅を廃棄するには無駄であること、以上の 2 点と、前述のハウスメーカーの良質な仮設住宅の提供を考慮し、さらには、土地の制約（土地に制限があり仮設住宅を撤去せねば災害公営住宅を建築できない）といった技術的な問題や、住民ニーズとしては高台移転の造成から自宅再建までの期間が長期間掛かることから現在の仮設住宅を少し補強したり移築したりして、恒久化したうえで中期間の仮設住宅の供給は住民ニーズがあると考えている。仮設住宅の恒久化事業が効率的な政策として考えられるのではないのかという考えのもと調査を行った。

自治体名	回答
宮城県	① 2 万数千個の仮設住宅を無駄な資源にするより、再活用できないかと考えている。ただ今の仮設住宅は基準法上の特例を受けて 2 年という期限付きで（延長にはなったが）やっているので、杭とか基礎が 5 年とか 10 年という恒久化は難しい。
岩手県	③ 住田町の木造仮設住宅は基礎が腐りだしている。補強なりが必要である。災害公営住宅を早期に建築することが望ましい。
陸前高田市	③恒久化する適当な仮設がない。現在は 12 坪・9 坪・6 坪の 3 タイプ。公営住宅は 20 坪以上になる予定。住田町の仮設は冬場は寒い。払下げか撤去の予定。あくまで仮設なので、出て行ってもらう。
気仙沼市	② 将来的に最終的な戸数調整のために恒久化する可能性はある。 住民からのニーズは（ここの仮設住宅は残してほしい）などないが、

162 米野 史健「被災者に対する住宅供給の現状と課題」2011 年
http://www.kenken.go.jp/japanese/research/lecture/h23/pdf/bri20120309_txt03.pdf

	高齢者のごく一部に年齢的なことも考えて、このまま仮設住宅でもいいかな、という人もいる
南三陸町	③　集合住宅を作るのに狭すぎる場所が多く、駐車スペースなどや戸建ての家を建てるとなると、やはり新しい土地を作る必要がある
石巻市（本庁）	③　現状のままでは困難 仮設に住みたいという人よりは出て行って新しいところに住みたいというニーズが主であり、仮設に住み続けたいというニーズを持つ人は見つけにくい
石巻市（牡鹿）	③　今の作りでは恒久化は難しい。私有地に建っている仮設住宅もあるが、持ち主の中には高台移転のために売りたいという方も多い。
女川町	②　3 階建ての仮設住宅を町営住宅として利用できないか検討中。火災警報器、基礎部がないなどで、建築基準をクリアできない可能性があるが、災害公営住宅に住民全員が入る予定の平成 29 年までなら、最後の仮設としての機能は果たせる。 ＊3 階建ての仮設住宅は単費で建設し、費用は通常の 2 倍以上。
仙台市	③　仮設住宅は仮設住宅だし、公園にたてている地域も多く困難

【分析】

仮設住宅の恒久化事業に関しては、この設問の回答を見ると「なし」という回答が目立った。仮設恒久化に反対する理由としては、①仮設住宅の建築上の問題（耐久性、広さ、土地の問題)、③建築基準を満たさないという法制度上の問題、②住民ニーズがないなどの理由が挙げられた。

検討中と回答した自治体は、恒久化は難しいが、ユニット型や木造仮説などを別の場所に移築して使用することを小規模の活用の範囲内で行うと回答されている。また、単費で建てた仮設住宅（通常の 2 倍の費用を計上した）を、建築基準をクリアできない可能性があるものの災害公営住宅に住民全員が入居する予定の平成 29 年まで最後の仮設として機能を期待させるという回答も聞かれた。

(6) 仮設住宅の解消見込みについてお尋ねします。1 つお選びください。その上で、②とお答えの場合は、その理由をお聞かせください。

① 現状以上の延長（3 年以上の延長）は必要ない。

② さらなる延長が必要となる（　　年程度の延長が必要)。

【②とお答えの場合の理由】

① 災害公営住宅の建設が間に合わない。

② 災害公営住宅の土地確保が困難である。

③ 民意向把握が困難で、災害公営住宅の建設数が定まらない。
④ 被災者の生活状況が改善されておらず、家賃支払いが困難なケースが多い。
⑤ コミュニティに配慮した災害公営住宅のあり方について、慎重な議論を行っている。
⑥ その他

【目的】

阪神大震災時には、仮設住宅の入居期間に関して、建設から解消まで約 5 年間（1995 年 02 月 02 日～2000 年 01 月 14 日[163]）を要した。要因としては、被災者自身が市街地内の災害公営住宅を希望したことが指摘されている。

今回の東日本大震災においては、津波における土地利用規制により可住地面積が少なくなっていること、津波の危険性に備え恒久住宅の高台移転が広域に大規模に想定されていることから、阪神・淡路大震災以上に仮設住宅の解消に時間を要することが想定される。東日本大震災において、いわゆるプレハブ仮設住宅と、借上げ民賃が同様の制度で運用されていることから、公平性の観点からプレハブ仮設住宅の供与期間の延長がなされれば、同じく借上げ民賃の延長もせねばならない。借上げ民賃に関しては、家賃支払い能力がある被災者も多く住んでおり、供与期間を延長し続ければ無駄な公金支出がなされるため、仮設住宅の延長の問題は阪神・淡路大震災以上に大きい。

また、広域大規模災害を反映して、復旧の進度にかかわる問題も出てくる。例えば、仙台市のように、ほかの地域よりも復旧の進みが早い地域があり、ほかの地域と足並みを揃えねばならない場合、仮設住宅の解消に問題が生じる。

このようなことを背景として本質問では各自治体に対して解消見込時期を訪ねることにより、仮設住宅の長期化の要因も踏まえたうえでのヒアリング調査を行った。

自治体名	回答
宮城県	②（最低 5 年程度）→理由① まちづくりが定まらないというのが大きく、住民から反対が多い地域はまだ決まらないので、長く残ってしまう可能性がある。5 年程度の延長となると、仮設住宅の中でもプレ協の作ったものは、杭と床が心配。それまでの補修をどうするかが課題。 寒さ対策で床面にシートをはったので、湿気が抜けず、余計劣化を進めてる地域もある。1 年点検が終わって結果が出るので、そうした問題も出てくるかもしれない。特にプレハブ協会がたてたもの、床下浸水したものは厳しい。これについては協会と一緒に、どういった方

163 仮設住宅の入居期間のことを指す。
震災発「阪神・淡路大震災　応急仮設住宅」　アクセス日：2012 年 1 月 17 日
http://www.shinsaihatsu.com/data/kasetsu.html

	策があるか鋭意検討をしている。
岩手県	②（10 年はかかる）→⑥造成が間に合わない、埋蔵文化財があって事業が進まないところがある。現在の仮設住宅はとにかく修繕して使用するしかない。使用継続が困難な応急仮設住宅の場合、民賃に入居させることも考えられるが、住宅のストックがあまりないことから、仮設住宅を修繕して使い続ける方針である。ただし、修繕費用はかなりかかる。
陸前高田市	②（最低 3 年程度）→理由①、⑥＝自力再建する先の用地は、土地区画整理事業を予定しているが、大規模であるため、完成予定が平成 28 年度となっている。全員が防集の移転先地ですぐに自宅再建にとりかかれるわけではない
気仙沼市	②（最低 3 年程度）→理由②＝平成 28 年度 4 月に全地区にて災害公営住宅に入居可能とする。
南三陸町	③（最低 5 年必要）→理由① 土地の確保はでき、建設数も大体固まっている。災害公営住宅入居希望者は完成したらすぐに動けるが、戸建てで自立する人は資金繰りが難しいということで難しい。自分の被災した土地をもっと高く買い取ってもらいたいといったことや、資金が足りなく、規模を縮小してもらいたいといったこともある。その間は仮設に頼らざるを得ない。 そのために、町としては、災害公営住宅と防災集団移転の土地を早く用意することが必要である。
石巻市（本庁）	②（最低 2 年程度）→理由⑥ 高台移転や土地区画整理事業等に時間がかかっている。
石巻市（牡鹿）	②（4～5 年程度の延長必要）→理由①、② 　土地の造成に関して、切土でそれなりの年数がかかってしまう(遅いところでは 28 年度に完成)。
女川町	②（5 年程度）→理由⑥＝土地区画整理と防災集団移転が間に合わないことと、土地の確保が原因。
仙台市	②（最低 3 年程度）→理由⑥災害公営住宅、防災集団移転など含めて市民の行き先が全て決まるのが平成 28 年であるから

【分析】

すべての被災自治体で「さらなる延長が必要となる」と答えられ、延長期間は 3 年及び 5 年程度の延長が必要と答える自治体が多く、なかでも 10 年程度の延長が必要と答える自治体も存在した。この結果よりも仮設住宅の延長は必須の条件であり、仮設住宅の延長を見

越した対策を講じねばならない。岩手県により、「現在の仮設住宅はとにかく修繕して使用するしかない。使用継続が困難な応急仮設住宅の場合、民賃に入居させることも考えられるが、住宅のストックがあまりないことから、仮設住宅を修繕して使い続ける方針である。ただし、修繕費用はかなりかかる」と述べられているが、長期間使用することが想定されていない仮設住宅の延長期間がなされ続ければ、比例して居住環境も悪化し、修繕費用の発生や、代替の住宅の用意も考えねばならない。

仮設住宅の延長の理由としては、災害公営住宅の建設が間に合わないことが挙げられた。高台に建設する地域も多く、土地を確保しても高台の造成後建築作業に取り組むので、やはり時間が掛かる。ただ、この災害公営住宅に関しては、候補地も徐々に決まり見通しは見えてきつつあるが、自力再建を考えている人々が問題視されている。例えば、高台を行政が整備したとしても、資金繰りの問題が解消されねば建設までに時間がかかる。

他の問題としては、「仮設住宅の延長によるみなし仮設住宅に住む人々に対して、家賃の支払いを行政がし続けねばならないということ」を指摘されていた。例えば、10 年間仮設住宅が延長された場合、みなし仮設住宅も応じて延長されるために、仮設住宅を 10 年間家賃の支払いをしなくてもよい状況となってしまう。このような状況は、公金支出としての性格上望ましくなく、さらに新しい借り手に関しても住宅ストックが少なくなっていることから借りる際の選択肢の幅が狭くなり、住宅市場を歪めさせる結果となり問題である。この問題は現在まだ生じていないが、今後必ず生じる問題であり、いかにこの問題を解決できるのかといった問題がある。

(7) 私有地に仮設住宅が立地している場合はお答えください。仮設住宅供与期間延長がなされる場合、どのような説明・措置を地権者に対して実施していますか。あてはまるものをお選びください（複数選択可）。

① 無償で借りている場合は有償化、有償の場合は再契約を交渉している。
② 私有地の仮設住宅を優先的に解消できるよう誘導を行っている。
③ 宅地の買い取りなど、新たな手段を模索している。
④ その他

【目的】

甚大な被害が生じた南三陸町を例にすると、可住地面積[164] 36.91km²、 総面積に対する割合 22.5%であり、可住地面積が非常に少ない。さらに、約 50%が津波浸水地域であり、居住可能な土地が少なく、仮設住宅建設に関しても用地確保の問題が生じている。被災地各地において同様の問題が生じており、小・中学校の校庭などの公用地に仮設住宅などを建設している場所や、私有地を一時的に建設用地として借り上げ、仮設住宅を建てている場所もある。以上のような場所に対して、短期間を想定した用地確保を検討していること

[164] 可住地面積とは、企業あるいは、住居が存在できる場所の大きさを指す。

が予想され、仮設住宅の延長をしていくのであれば問題となってくる。このような問題に対するヒアリング調査を行った。

自治体名	回答
宮城県	①
岩手県	①　仮設住宅は公有地と私有地とで半分ずつ、私有地の中でも有償と無償のものが半分ずつある。学校の校庭にあるため、私有地より公有地の方が問題である。
陸前高田市	①　自宅再建のために既に明け渡しを望んでいる人もいる（1 か所、30 軒程度）。その仮設に居住する人に対しては、別の空仮設に移ってもらうよう準備している。仮設住宅の空きは若干あるものの、70 世帯待ち。
気仙沼市	①　1 年延長された時点で地権者全員に地権者全員に報告した。 （42 団地のうち、39 団地が無償であることに不安を抱えている。）
南三陸町	①
石巻市（本庁）	④　2 年ではなく、ある程度長引くだろうということで最初から 4 年契約を無償で行っている
石巻市（牡鹿）	④　基本的には人を説得して空いている仮設住宅へ移ってもらうなど方針はこれから協議する予定。牡鹿は最初から 4 年契約となっている。
女川町	①　ほとんど無償で借りており、来年度から有償にすることも検討。
仙台市	④　ほとんど市有地である

【分析】

「①無償で借りている場合は有償化、有償の場合は再契約を交渉している」と答えている自治体が多い。無償で借りている土地も多く存在しており、無償を前提として交渉するが、無償が厳しい場合は有償で交渉し、有償でも厳しい場合は仮設住宅に居住する人々を空きの仮設住宅に転居をせざるを得ないというのが、ある程度一致した考えである。

土地の形態の問題としては、私有地は震災前に比べて土地価格の高騰が起こっており、期間延長が難しくなっている。公有地は、学校などの校庭が使用されている例もあるように早期の解消が望まれている。

(8) 借上げ民間賃貸住宅の契約時において、県・不動産業者等・被災者の 3 者契約ではなく、被災者に対して行政が住宅バウチャー（使途制限のある商品券）を交付することで、原則として不動産業者等と被災者の民民契約とし、実質的には家賃補助制度に切り替えるという方策がありますが、それについていかがお考えですか。あてはまるものをお選びください（複数選択可）。

① 事務の軽減につながり歓迎したい。

② 本当に支援が必要な人に対してのみ家賃補助を継続することができる。
③ 契約完了までの期間が短縮され、被災者がスムーズに入居することができる。
④ バウチャー発行に関して、想定しない混乱が発生する恐れがある。
⑤ 民民契約に移行するため、民間不動産会社がストックを提供しない恐れがある。
⑥ バウチャーの譲渡や偽造など、犯罪行為が横行する恐れがある。
⑦ 借り上げ民間賃貸住宅の拡大につながり、人口流出が拡大する恐れがある。
⑧ その他

【目的】

災害救助法の現物給付の原則において、民間賃貸住宅を県が借上げ、被災者に対して供与するという形式で、民間賃貸住宅を仮設住宅として供与している。この民間賃貸住宅の空き家を仮設住宅が、60,980 戸[165]（2013 年 1 月 18 日現在）もの利用が全国で活用され、広域かつ大規模に被災者が利用している状況である。朝日新聞において、「みなし仮設は 2008 年の岩手・宮城内陸地震で、宮城県で約 20 戸を提供した実績がある。この時の家賃が『月額 6 万円』だったため、今回の大震災でも厚労省が参考額として都道府県に示した。実際には、みなし仮設は東北だけでなく、全国 33 都府県が提供。首都圏など家賃相場が高い地域でも月額 6 万円以下を入居条件にした県があり、家族で暮らすのに十分な部屋を選べないという批判が出た。 また、自治体の対応が間に合わず、被災者が自力で借りた部屋を、自治体が後から『みなし』と認定する手続きも相次いだ[166] 」と指摘されているように、民間賃貸住宅を仮設住宅として大規模に利用するスキームが未整備の状態にあることから、多くの問題が生じている。そのなかでも、被災者、不動産、県という三者契約による形式を取り、被災者に県が民間賃貸住宅を仮設住宅として供与するということがなされており、契約の煩雑さから生じる事務量の膨大さにより、行政のマンパワーが削がれるとともに、家賃建て替え問題が発生している。家賃立て替え問題とは、借主である行政が家賃を不動産に対して支払わねばならないが、業務の遅れから家賃を振り込めずに、不動産あるいは被災者が行政の代わりに家賃の立て替えなければならない状況となっていることである[167]。このために、被災者の金銭面の負担や、退去の申し入れも問題としてできている。

このような状況に対して、住宅バウチャーの導入したうえで、被災者が不動産との 2 者契約にすることで事務の簡素化を図ることで問題を解決できるのではないかと考える。このバウチャー制度の導入に対して行政はどのように考えているのかといったことについてヒアリング調査を通じて効果を見極めていきたいと考える。

---

165 復興庁「民間賃貸住宅の借上げによる応急仮設住宅への入居戸数の推移」平成 25 年 1 月 17 日
http://www.reconstruction.go.jp/topics/20130117_minchin.pdf

166 朝日新聞 2012 年 1 月 28 日
http://www.asahi.com/special/10005/TKY201201280172.html

167 河北新報　2011 年 09 月 26 日 http://www.kahoku.co.jp/spe/spe_sys1071/20110926_01.htm

自治体名	回答
宮城県	④、⑤、⑥ 住宅バウチャー自体が不明のため，設問への明確な回答は難しい。 現在は、救助法の救助のため転居を認めていないが，民民契約とすることで転居が可能となることが想定され、入居者にはメリットがあると思われる。 一部の入居者が無断退去や共同住宅のルールを遵守しないなどのトラブルへ発展しているが、当事者意識が稀薄なためによるものの場合、解消につながる可能性がある。 ③と⑤に関しては、特に単身高齢者などは、貸主等から入居拒否される場合が想定される。現在は、県も 3 者契約の当事者となっているため、受入れられている面がある。
岩手県	⑧ 学術的には良い考えであり有効であると考えるが、実現するのは困難ではないかと思う。バウチャー制度が導入されれば他の制度にまで波及しかねない。たとえば生活保護の家賃補助もバウチャーの導入を希望する声が挙がるかもしれないが、難しい面もあり、その点が解決しない限り導入できないのではないか。
陸前高田市	⑧ 想定していない。持家志向の人が多い。
気仙沼市	④ 借り上げ民間賃貸住宅に関しては県の制度なので、県の制度に従っている状況である。仮にバウチャー制になった場合、想定しない混乱が生じうるのではないだろうか。
南三陸町	⑧ 事務が実際どれだけのものかは分からない。今やっている事務にプラスして入ってくることになるため、事務の軽減にはつながらないような気がする。
石巻市（本庁）	⑧ 県の考えしだいではないかと想定される
石巻市（牡鹿）	―
女川町	⑧　よくわからない
仙台市	⑧ お金だけ考えれば、いいのかと思う。ただ間取りなどの制限をクリアできるのか。また、視点を変えると、住宅困窮者に対する住宅支援というかたちで行うのか、被災者に対する応急仮設住宅の供与でやるのかという問題もある。こういった補助制度を単独事業として

	やれればいいが、災害時にやるとなると、財源は復旧・復興予算になってくる。そうした国のお金が入ってくると、会計検査なり、手続き上の問題が増大するおそれがある。実際バウチャーを使う側にはメリットが大きいのだけれど。ただ会計検査上のしがらみが懸念されるようだと難しい

【分析】

バウチャーに対するポジティブな意見としては、「現在は、災害救助法の救助のため転居を認めていないが，民民契約とすることで転居が可能となることが想定され、入居者にはメリットがあると思われる」と述べており、災害救助法上では救助完了となってしまい転居は原則認められていないが、バウチャー制度に移行することにより、ライフスタイル（子供の出産など）に合わせた転居も可能となることが想定され、被災者の視点からは有効であるといえる。また、「一部の入居者が無断退去や共同住宅のルールを遵守しないなどのトラブルへ発展しているが、当事者意識が稀薄なためによるものの場合、解消につながる可能性がある」と述べられているように、契約者が県から被災者に代わることによる意識の変化も述べられている。

ネガティブな意見としては、学術上の見解としては良いが、実際の導入には他の生活保護などに応用されることも想定すると難しいという意見がある。さらに、県が 3 者契約を結ぶことによる不動産業者に対する信頼の付与があることから、バウチャー移行後の入居拒否が増えるということが懸念されている。バウチャーによる事務量の増大として、会計検査上の問題も指摘されている。

最も多くの見解としては、「分からない」や「想定していない」という見解であった。バウチャーという日本になじみの薄い政策手法であり、バウチャーの考え方が浸透していない。導入すると仮定しても、バウチャーの設計などに対して、バウチャーを初めて扱う職員に対しても扱いやすい制度設計を行わねば、予期せぬ混乱に見舞われ、事務量を減らす政策が、逆に事務量を増やしかねないことになりかねないために熟慮せねばならない。

(9) 自力再建を行う被災者に対して、独自支援を実施していますか。②とお答えになった場合は、その内容をお聞かせください

①していない。

②している。

【目的】

多くの被災地で住宅の被害に見舞われ、戸建の持家に居住していた人々については、自力再建を望む人は多い。一方で、①従前のローンを抱えていることから二重ローンを抱えること、②津波リスクを考慮すれば高台に移転せざるを得ないためから、新たに高台の土地を購入することが求められること、以上の 2 点が挙げられ、被災者側からすれば自力再

建に対してのハードルは高くなっている。

仮設住宅から恒久住宅として、行政が自力再建を促す制度を構築することができれば、①災害公営住宅（あるいは仮設住宅）の総数を抑えられる、②固定資産税を税金として収集できる、③被災者のニーズにより答えられる、以上の 3 点からも行政、被災者双方にメリットは大きい。

各自治体に対して自力再建支援をヒアリング調査を行っていくことで、自力再建に関する政策を見ていく。

自治体名	回答
宮城県	②　被災住宅に既存債務を有する方が、新たな借り入れにより住宅を再建する場合に、既存債務に係る支払利息を助成することで、二重ローンを抱えることになる被災者の負担軽減を図る。補助の対象は、県内に自ら居住する住宅を東日本大震災により被災し、その住宅に 500 万円以上の既存債務を有し、かつ、県内に自ら居住するための住宅に 500 万円以上の新たな住宅債務を有する方。補助額は、既存住宅債務に係る 5 年間分の利子相当額で、上限 50 万円。
岩手県	②
陸前高田市	② 補助制度に基づかない住宅再建者に対し、移転地までのⅰ）道路整備、ⅱ）敷地造成、ⅲ）水道管敷設への補助制度を創設した。また、ⅳ）被災した地域の自治会館の活動拠点となる自治公民館の整備及び補修に対する補助制度の拡充を行っている。
気仙沼市	②　財源は復興基金
南三陸町	②　ⅰ）災害危険区域指定前に自力再建した人には利子補給を遡及適用する。 ⅱ）水道管の本管を引く場合、水道管の設置にかかる費用を、最大 100 万まで（2 分の 1 を基準として）補助をする。 ⅲ）志津川市街地と伊里前地区で上下水道をつないでいた人は分担金を支払っていたが、高台移転先は合併処理浄化に切り替えるため、復興交付金の補助事業を活用しながら、当時負担した分担金相当額を上乗せ支援する制度を作る。

石巻市（本庁）	① 利子補給で 100 万円を出した場合、家が 9,000 件以上あり、補修も含めると 100 億円かかる。そのため財源的には非常に厳しい。自力再建者への支援をしようとしても他の自治体と石巻の戸数があまりに違いすぎる。基金を、被害の大きな地域や財政力の大きい地域に優先して配分してほしい。
石巻市（牡鹿）	①
女川町	② ⅰ）定住支援（被災者に限らず、女川に家を建てた方には新築で 200 万円、中古を購入で 150 万円支給を単費で行う） ⅱ）国の政策とは別に、災害公営住宅の家賃減額を 10 年間行う ⅲ）防集と土地区画の利子補給の差を 5 市町村で連携して国に要望。
仙台市	① 津波浸水地域や宅地被害でも実施

【分析】

独自支援は概ねやっているが、問題点としては復興基金の配分額が挙げられた。例えば、岩手県独自の支援策は、かなり手厚い補助制度となっている一方で、石巻市のような被害規模が大きい市町村では手厚い補助制度がなかなか難しい。

（10）災害公営住宅を自宅再建まで一時的に利用する方はおられませんか。

自治体名	回答
宮城県	―
岩手県	―
陸前高田市	希望する被災者もいるようである。市としては自力再建を促したいため、公営住宅 1000 戸建設予定のうち 300 戸を一時利用に充てる方針。その理由としては、ⅰ）現在の仮設住宅は学校のグラウンドに建設されており、一刻も早い解消を目指していることⅱ）既存の公営住宅の老朽化が進んでおり、一時利用の後も既存の公営住宅から移ってもらうため無駄を生じないことがある。主に宅地整備に 5~6 年要する嵩上げ区域の住民の利用を想定しているが、防集地域の住民も入居可能である。なお、防集の利子補助も可能である。
気仙沼市	―
南三陸町	腰掛の状況は制度上できない。仮設から出る段階で、土地を購入して自力再建するのか、土地を借りて自力再建するのか、公営住宅に入るのか確認している。銀行から借りることはできても、災害公営住宅に入居すると防集の利子補給を受けられないので、災害公営住宅を一時的に利用する者はいないと考える。

石巻市（本庁）	災害公営住宅がふんだんに建てられればそれも可能で、要請もでるかもしれないが、現状ではかなり厳しい。
石巻市（牡鹿）	―
女川町	先が見えないのでとりあえず入ってしまおうという人はいるが、原則、町の方針としては考えていない。
仙台市	意向調査をみる限り、ワンクッションおくという声はきかない

（11）民賃を断られた方はいないか？その後どう対応していくのか？民賃から民賃も必要ではないか？

自治体名	回答
宮城県	救助法では、仮設住宅の供与をもって救助完了とみなすため、原則としては借上げ民賃から借上げ民賃への移転を認めていない。しかし再契約拒否の場合は、まず空いていればプレハブに、ダメなら公営住宅に、それでもなければ民間賃貸という順に案内していく。再契約拒否の場合は何かしらの仮設住宅でフォローしていきたい。
岩手県	―
陸前高田市	―
気仙沼市	借上げ民賃において、別の方に貸した方がいいということで、再契約を断りたいという方はいる。数に関しては詳しく分からない。 そういった場合に関しては、市が窓口となり例えばプレハブの仮設住宅にまずは入れて、その次に別の民賃に入居させることを考えている。ただし、プレハブに空きは今のところない。住宅を再建したりして仮設住宅を出ていく方も若干いるが、それよりも多くの方が入居したいと言っており、仮設住宅が空くのを待っている状態。現在は 80 人くらいが待っている。中には介護ベッドを入れたり、部屋が狭いと感じていて移り住みたいという方もいたり、お子さんが生まれたという方もいる。
南三陸町	―
石巻市（本庁）	今の民賃の制度で、急いで借りたという場合、それが貸主の都合で出る場合は次の民賃を借りることも可能。しかし、自分の都合で別の民賃へ入るという場合は、それはそれで完結してしまう。そういった制度を変える必要がある。半年たって石巻のアパートが空いたという場合に入るという場合は、元々の民賃をやめてアパートを借りる場合に支給される 50 万円の補助金に切り替えるしか手がないため、そちらに変えているという人もいる。
石巻市（牡鹿）	―

女川町	民賃の延長に関して、再契約しないという人もいる（10 件弱）
仙台市	―

≪住宅分野に関する自治体独自項目≫

[宮城県]

【質問内容とその目的】

他市町村受付借上げ民賃の被災者情報の把握が問題となっている。例えば、石巻市から仙台市の民賃に入居する際に、仙台市ではなく石巻市で入居手続きをした場合に、石巻市と宮城県には被災者の情報を把握しているが、仙台市には県から情報が届いていないということがあった。この原因は何であるかを調査する。

【回答】

2 万数千個の民賃の契約をしているが、被災者の方が契約申請をしてもらうときに「必ずしも被災した市町で行わなくてもいい」ことにした。加えて、申請書には住民票の住所を書くようにお願いしてほしいと各市町に連絡したのだが、実際には住所欄に避難先をお書きになった人が多かった。○×ホテルという申請もあった。特に応援で来てくださった職員の方が申請を取り扱った場合も多くて、情報の伝達がうまくいかなかった。また再契約にあたって、昨年取り扱った人が人事異動でかわっている場合もある。

契約手続きはおおむね年末までかかった。また手書き情報をデータに落とす作業もあったなかで、契約書が山のようになっていたり、不備が多く、不備のため戻したら帰ってこなかったりという問題があった。そうした混乱があって、最終的には今年３月まで各市町村に情報を出せなかった。その間は「情報がない」という声が市町からあった。

【分析】

宮城県のレベルですらこのような問題が発生していることを考えると、首都直下が発生した場合に借上げ民賃を大規模に活用すると、被災者の数も多いため、今回以上の混乱を招く恐れがある。しかし、借上げ民賃自体は好評であることから、今後はできるだけ事務作業を減らすような施策を考えねばならない。

[仙台市]

(1) 仙台市の奥山市長は国に対して仮設住宅建設の権限を政令市に対しても付与するよう主張しておられますが、実際に仮設住宅建設の権限が政令市に対して認められた場合、市民にとってどのようなメリットがあるとお考えですか。あてはまるものをお選びください（複数選択可）。

① 被災者が早期に仮設住宅に入居ができた。
② より地域事情や入居者の構成に配慮した住宅が建設できた。
③ 仙台市民が優先的に入居することができた。
④ みなし仮設の住民の情報把握をより的確かつ迅速に実施し、適切な支援を実施できた。
⑤ 県が政令市以外の地域に注力することができるようになり、市民のみならず、県民全体の利益にも資することができた。
⑥ その他

【目的】

救助法第 2 条及び第 30 条において、救助の主体は都道府県知事に限定されており、仮設住宅の建設等の権限も都道府県知事にある。そのため、東日本大震災においては、県に匹敵する人的・物的資源を有する仙台市の力を復旧に十分に生かしきれなかったと思われる。こうした経験を踏まえ、今後、政令市に対し、仮設住宅の建設等の権限を付与することも検討すべきであると考えた。

① ②、③、⑤ ④については他都市受付分の問題が大きいので、権限の問題で解決するとは思えない。県の広域調整は重要である。

(2) 仮設住宅建設に関するもの以外に、政令市に授権を与えるべきと考えるものはありますか?

復興の関係であれば、見当たらない。災害対応については語る立場にないが、復興についてはない。

【分析】

広域大規模災害が発生した際には、県だけで対応しきることが困難であることが今回の震災で浮き彫りになった。そのため、人口が集中する政令市内における仮設住宅建設を当該政令市に委ね、県は政令市以外の市町村に対して注力することにより、結果的に県単位でみても仮設住宅建設が早期に完了することが予想される。

2. まちづくりについてお尋ねします。

(1) 防災集団移転事業を行う場合、その従前地の活用方法についていかがお考えですか。あてはまるものをお選びください（複数選択可）。

①公園・緑地。
②産業地域（工場・加工場等）。
③メガソーラーなど再生可能エネルギーを活用。
④一部住民が残留し、住居が立地し続ける予定。
⑤特にない（空き地）。
⑥その他。

【目的】

防災集団移転促進事業の「従前地」となる地域は、建築基準法第 39 条の建築制限がかけられることから、その土地をどのように活用していくのかが、まちづくりにおいて非常に重要である。各自治体の復興計画を見てみると、公園や再生エネルギーの活用地など、維持管理費用が掛かり、あまり雇用の促進とならず地域活性化の面からは問題のあるような土地利用が見られたため、どのように活用していくのかヒアリングを行った。（なお 2（8）において、維持管理費用をどのように捻出していくのかについてヒアリングを行っている。）

自治体名	回答
宮城県	——
岩手県	②、④、⑥ 農地にするところもある。
陸前高田市	①、②、⑥ ③のメガソーラーは復興計画には載っていたが、その後土地所有者の意向に沿う形で、事業は凍結している。 ⑥のその他は、防災植林としての利用もある。
気仙沼市	①、④ 建築基準法 39 条の災害危険区域になっているので、今後の新築・増築に関して制限がかかるが、修繕については行えるのでそのまま住み続ける方もいると思われる。 跡地利用に関しては、まだそこまで計画がすすんでいないが、大谷地区における従前地の活用方法をモデルとして、他の地区についても計画の検討を行っている。
南三陸町	⑥　未定。 防集で宅地は買い取りをするが、宅地の間に田んぼ等がはいってしまうために、飛び飛びとなる。その利用の土地利用をどうするのかということを考えていかなくてはならない。

	また、南三陸町は都市計画区域が志津川しかないため、(他の地域については) 土地を集めて活用しても区画整理事業が入れられないために、活用しようとすることを考えると、土地をどのように集約して上手く機能を分けていくのかといったようなことからやっていかなければならない。結構時間は掛かる話なのではないかということがある。国の方には、区画整理区域外でも土地の換地等ができる制度を要望しているが、現在は良い方法がない。 今のままでは、飛び地になって漁村集落が荒廃してしまうということも十分考えられる。早急に詰めていかねばならない。 また、災害危険区域への産業誘致も検討しており、企業からの要望もあるが、最低 1mは盛り土して、区画整理事業を行うため時間がかかってしまう。
石巻市（本庁）	② 基本は産業用地だが、それ以外の用地については検討課題である。全て公園を作れば維持管理費がかかる。場所によっては産業用地として使いたいという方もでると想定されるし、農地復旧を行うことも考えられ、今後住民と話し合って決めていくつもりである。 ④のような、一部住民が残留し、居住を続ける状態にはならない。 また、制度上の問題として、津波復興拠点事業や土地区画整理事業などは基本的に都市計画区域内で事業を行うことができるものであるが、鮎川など旧町の中心部だったところなど都市計画までいかないような地域に対する交付金の補助制度が突然できてしまった。その場合、区画整理の換地ではなく、土地を交換しながら町を作っていくということが考えられるが、制度上は認められていないため、問題が生じている。土地区画整理ができないと、かさ上げに国からの財政措置がなされないため、問題となっている。
石巻市（牡鹿）	②　漁業系、観光系や防潮堤の必要性もあり、商業ゾーンなど様々な必要性があるが、事業メニューがなくて頭出しができない。緑地公園は費用が出ないため難しい。都市公園にすれば費用がでるという考えもあるが、困難である。鮎川は以前都市計画区域だったが、合併以降、整備が完了したとして区域外となった。そのため、区画整理や津波復興拠点事業などの対象とならない。各地域のまちづくりで全国の大学の研究者が地域の人たちから意見を聞き、地区の再編を図ろうとしている。

女川町	①、④ コミュニティが存続できるように施設や公園を作る予定である。 ④のように一部住民が残留することもあるかもしれないが、移転後の生活を想像できていない人が多いためで、時間の経過とともに状況は変化すると思われる。
仙台市	⑥　跡地利用については、集団移転が進んでいない状況で議論することができない。買い取りを行い、従前地が市有地になってから、具体的に議論していきたい。来年度になれば従前地活用の検討を発表できるかと思われる。

【分析】

従前地の活用方法としては、主に公園・緑地と産業地域が多かった。メガソーラー等の建設は、雇用をあまり創出しないこともあり広大に設置することは妥当ではないのではないかと懸念していたが、復興計画策定後の状況変化により、計画がストップしたようである。しかしその一方で、一部住民が住み続けることへの懸念は複数の被災自治体から聞かれた。これは長期的かつ一体的なまちづくりを実施するにあたり、阻害要因となりうる問題であることから重大な課題であると思われる。

(2) 防災集団移転と現地再建（土地区画整理事業）の間で利子補給の有無に差が存在しますが、これについていかがお考えですか。あてはまるものをお選びください（複数選択可）。

①特に問題とはなっていない。
②建物に対して利子補給を受けられる防災集団移転事業の選択を住民が望んでいる。
③土地区画整理事業に対する利子補給を実施すべきだとの声があがっている。
④災害危険区域指定への懸念が高く、現地再建を望む声が大きい。
⑤その他

【目的】

早い段階から報道などもあったが、元々の制度趣旨が異なることから、同じ住宅再建であったとしても住民負担に差異が生じてしまうことに対し、自治体はどのように感じているのか、理解するべくヒアリングを行った。

自治体名	回答
宮城県	——
岩手県	③ 利子補給を望む声は上がっていたが、もうないものとして市町村は動いている。したがって今から制度を変えるようなことは望んでいない。

	制度を設計すると、どこかで線引きは生じてしまう、難しい問題である。
陸前高田市	③ 国に要望を出している。「個人の資産形成にあたる」として、良い反応は受けていない。
気仙沼市	③ 市独自の支援を実施することとしている。
南三陸町	① 土地区画整理事業をして新しい住宅を作るのはない。住居は防集ですべて高台移転する予定である。
石巻市（本庁）	③ ・利子補給で 100 万円出した家が 9,000 軒以上はある。補修も含めると 10 億かかる。そのため財源的には非常に厳しい。自力再建者への支援をしようとしても他の自治体と石巻の戸数があまりに違いすぎる。(半壊、大規模半壊などにかかわらず)平等に出すとなると、今の財源では 5 万円や 10 万円しか出せない。 ・防災集団移転事業を選択する際には、住民にとって利子補給があるかどうかということより、危険区域指定をするかどうかということが問題となる。平地や半島方面といった問題もある。波は一定ではない。自治体によっては全てを危険区域に指定しているところもある。住民にとっては土地を買い取ってもらえるが、歯抜けとなりバラバラな状態で市街地が形成されるためそれは市の政策としていいのかどうか。石巻市の場合は線を区切り、住めない地域や住むことを奨励する地域といった区分けをしている。線を作らないで危険区域にする（すなわち、浸水地域をすべて災害危険区域とする）となると、今までの 3 倍以上の田んぼを潰すこととなる。それを現実的に 5 年や 10 年で行うのは厳しい。そのため現地で守れるところは守って現地再建という手法を取った。住民には危険区域内でも住みたいという人やそうでないという人など様々な人がいる。
石巻市（牡鹿）	⑤ （都市計画区域ではないため、土地区画整理事業などは実施できないことを前提として） 自主的にかさあげをするという動きとして、何件か津波がのらない地域（道路沿いなど）に家を建てる人たちはいる。そのようにすでに終わっている人たちは「がけ近制度」による補助利子補給が受けられない。そのため何件か受けられないかという相談はあった。遡及できる

	ようにと国へ要望はあった。「がけ近制度」の利子補給が時期によって受けられたり受けられなかったりといった点で問題が生じている。
女川町	③ 土地区画整理事業に対する利子補給は他の市町村と連携して、国に対して要望している。 ④の災害危険区域指定への懸念はあまりなく、高台移転にほとんどの住民は納得しているようである。
仙台市	⑤ 純粋な現地再建には補助はないが、土地区画整理事業を行う場合を含めて、利子補給を行っている。 上限は防集移転と同じで、かつ要件もほとんど同じ。本人に一括で、現金を払う。ただし 10 年以内に着手しなければならない。 財源は、単費で行っており、今年の予算上は基金を使うということになっている。個人の資産形成に資することはできないということで、交付金はもらっていない。

【分析】

防災集団移転促進事業と土地区画整理事業の両方の事業を行うすべての自治体が、この制度間の差異に疑問を感じ、国に差異を埋める措置を要望し、あるいは独自制度を設けている。しかし、自治体の財政規模及び被害の程度によって、独自制度の内容も様々であり、被災者間の不平等感はなお残っているものと考えられる。

なお、この問題については、平成 25（2013）年 1 月に安倍政権において解決される方針が明らかにされた（本文 4－2－2 参照)。

(3) 住民合意形成の方法として、どのような手法が最も効果的でしたか。1 つお選びください。

①説明会などを多く実施して、意見聴取の機会を増やした。
②ワークショップ等を通して、住民意見の直接的な吸い上げや参画をはかった。
③自治会長や地域のリーダーを通して、住民合意の形成をはかった。
④戸別訪問や面談を通して、細かい意見・要望の反映をはかった。
⑤その他

【目的】

住民合意の形成が必要となるものとして、防災集団移転促進事業やまちづくり（復興計画）等が挙げられる。迅速性が重視される中、いかに住民の納得の行くまちづくりができるか、そのためにどの手段によって住民合意形成を図っているのか、ヒアリングを行った。

自治体名	回答
宮城県	——
岩手県	①、②、③
陸前高田市	③ 説明会などだと、一部の声の大きな人たち声しか聞こえない。 地区ごとなど、小規模にあるいは個別に行っている。 ちなみに説明会参加人数は 1 回目 450 人、2 回目 300 人、遠方の方対象のものでも 200 人ほど集まる関心の高さ。
気仙沼市	③ 防災集団移転は各地区で協議会を設立してもらって、その方たちと話し合いを進めている。 その他にも、JVC やボランティアの方々との交流もある。地域の方々と一緒に高台移転先の模型を作ったり、住民と実際に移転先予定地まで行ったりすることで、高台移転後の生活のイメージをもってもらうことは良いことかなと思う。気仙沼市では全部で 40 の協議会があり、市がすべてに参加することは難しいが、住民の方は定例会ということで集まってもらったりしている。 このような団体とのマッチングの方法として、団体の方から地域にお声掛けすることもあるし、地域の方からどこかいないですかと聞かれ、探してマッチングするというケースもある。
南三陸町	④ おおまかなゾーニング等は説明会。細かいニーズは個別訪問をしないと進まない。事業としては、戸別訪問に力を入れている。 防集の説明会は昨年から、戸別訪問は今年の 4 月から始まっている。 町外の人々に関しても戸別訪問をしている。 高台の用地に関しては、説明会において、ある程度地元でまとめて、地元の方で地権者と交渉したうえで、行政に持ってくるということが多い。これは進み方が早い。
石巻市（本庁）	①、②、③ 土地区画整理事業に関しては既成市街地があるため、まだ終わってはいない。一方で高台移転に関しては住民合意形成をある程度取って大臣合意を取るなど順番には進んできている。半島方面を含めて、東北大の研究者など第三者の意見を入れながらも①～③に関しては行っていた。
石巻市（牡鹿）	⑤

	合意が形成されていくのはこれからである。しかし、防集の位置などについて説明などは行っている段階である。
女川町	①、②、③、④ すべて重要である。図面を広げて市民と話し合ったこともあるし、2012 年 7・8 月に個別訪問も実施し、97%くらいは面談を終えている。土地利用計画完成後は、仮設住宅の集会所全 40 か所、また仙台、石巻などでも説明をおこなっており、3 人に 1 人は説明を聞いたことになっている。
仙台市	①、②、③、④ いろいろなことをやっている。これをやったらスイッチを入れたようにガラッと状況が変わったということはない。 仙台市では、はじめは自治会重視から入っていった。地域によってはワークショップのようなものをやっているところもあるが、地域ごとに、リーダーや地域の方のかかわり方が違う。

【分析】

いずれの自治体も複数の手段を駆使しているが、中でも自治会長の役割の重要性を挙げる被災自治体が多かった。なぜならば、今回の震災のような広域大規模災害においては、職員数から戸別訪問には限界があり、また説明会では声の大きな人の意見ばかり聞こえてしまうこと等の問題点があることから、これらをクリアし補完できるものが自治会長であった。都市部に比べると、地方部は未だご近所間のつながりが比較的強いことから、地域住民を小さな単位でまとめあげる自治会長は機能しやすく、存在意義は大きかったといえるのだろう。

（4）防災集団移転事業実施にあたって、移転先における災害リスク評価（造成地におけるがけ崩れの発生など）を行いましたか。1 つお選びください。

①十分評価した。

②とりわけて特別の調査・評価は行っていない。

③評価は行っているが、低地における再建の場合の津波被害リスクを重視している。

④その他

【目的】

事業の迅速な実施が叫ばれる中、災害リスク評価など長期的な視野を必要とする事柄がいかほどに検討されているのか、ヒアリングを行った。これは早急に建てられた仮設住宅で豪雨被害を受けたものがあり、仮設住宅用地はその後防災集団移転促進事業予定地になることも考えられることから、問題意識を持った。

自治体名	回答
宮城県	——
岩手県	① がけ崩れの危険のあるところは、避けている。 その他にも、埋蔵文化財のあるところや相続関係のはっきりとしない場所は事業を進めるにあたって時間がかかってしまうため、極力避けている。
陸前高田市	①
気仙沼市	① 移転先については土砂災害危険区域など法規制について確認している。今後現地にて地質調査を実地していく。
南三陸町	① 移転先は地元の意見を反映させている。そのあとに町の方で適地であるのかについて調査している。そして、工事に入る。工事に入る際にも、地質調査を行うため十分やっている。基本的に宅地は切り土で対応する。盛り土の部分には家を建てない。 標高 20ｍを基準としてやっているために、住民の希望した土地が危険であることを理由に却下したことはなかった。ただ、埋蔵文化財があってできないというところはあった。また、土地が採れないために、地域が 2 つに分かれてしまったようなことがある。
石巻市（本庁）	① 石巻は雨の多い地域のため、過去の土砂災害地域や危険区域は避ける。土木の専門家が入って判断をするなどといったように場所選定をしている。また、明治時代から全く動かしていないなど相続の問題があり、絶対に買えないという土地がある場合もある。
石巻市（牡鹿）	① 地域の人たちに候補地を出してもらう。土石流など危険な地域もあるというのを説明。また、コンサルに委託しての現地調査も行う。地質調査なども。基本的には切り土。元々地盤が固いため、地震の際も震度が小さいなど耐性がある。
女川町	① 現状考えられる津波・地震などのリスクは考慮している。盛土をより切土をメインにし、盛土の部分も崩れなさそうな地形を利用している。
仙台市	① 仙台市においては移転先が軟弱地盤でないのかという指摘は受けた。荒井地区では区画整理の先行事例があるので、クレロードと呼ばれる

	工法（盛り土に加圧をして安定させる方法）を使っているし、液状化の大規模な発生もなかったので、そうした点を市民に対して説明している。

【分析】

全ての自治体が災害リスク評価を行なっていることが明らかになり、当初懸念していたような事柄は特に問題ない事が判明した。

（5）公共インフラ・産業インフラ等の復旧状況についてお伺いいたします。「ほぼ 100％復旧している」ものには◎を、「順調に復旧している」ものには○を、「復旧に遅れがあるものには△を、「復旧していない」ものには×を下欄に記入してください。

【宮城県】

漁港	△	河岸堤防	○
水産加工場	△	公共交通手段	△
農地	○	コミュニティ施設	○
下水道	△	教育施設（生涯教育施設含む）	○
工業用港湾	○	医療機関	○
幹線道路	○		
市町村道	○		
防潮堤	○		

【岩手県】

特記事項

入札不調が生じており、事業の遅れが懸念される。

【陸前高田市】

漁港	△	河岸堤防	×
水産加工場	△	公共交通手段	△
農地	△	コミュニティ施設	×
下水道	×	教育施設（生涯教育施設含む）	×
工業用港湾	なし	医療機関	○
幹線道路	×		
市町村道	△		
防潮堤	×		

特記事項
市街地の公共インフラは、嵩上げ盛り土整備の後でなければ、整備できない。
・最低でも 5～6 年かかる。住民のニーズはまずは住宅から。あとは商業施設。
・大型店は積極的には誘致しない（が、すでに入ってきている）
理由：①大型店はコンパクトシティを阻害する恐れがある
① 大型店に人を取られて、後から商業施設を作っても、人が来ない恐れ

【南三陸町】

漁港	○	河岸堤防	×
水産加工場	△～○	公共交通手段	○
農地	△	コミュニティ施設	×
下水道	◎	教育施設（生涯教育施設含む）	△
工業用港湾	——	医療機関	○
幹線道路	△		
市町村道	△		
防潮堤	×		

特記事項
水産加工場が復旧しても、働きたい人がいない。ニーズとマッチングしていない。雇用は良くなっているが、ペイが良い建設などに流れる。がれきの仕分けは 1 日 1 万を超える。安い賃金では働く気が失せてしまい、緊急雇用は少し高すぎる。
がれきの仕分けは女性が多いとも思われるが、海の仕事ができないために、夫婦でがれきの仕分けということもある。

【石巻市（本庁）】

特記事項
入札の関係で遅れが出ているというのは全般的にある。特に下水道に関しては入札不調である。3 月に交付金がつき、今は調査という段階のため、調査の段階では今のところ順調（工事に入っていないため）

【石巻市（牡鹿）】

漁港	△	河岸堤防	×
水産加工場	該当なし	公共交通手段	△
農地	×	コミュニティ施設	×
下水道	×	教育施設（生涯教育施設含む）	○

工業用港湾	該当なし	医療機関	◎
幹線道路	△		
市町村道	△		
防潮堤	×		

特記事項
漁港・・発注済みや今後発注予定のものもある。港湾はすでに発注済み。県管理漁港も。漁港はすべて復興する予定。
農地・・宮城県の東部地方振興・農業部署で第 4 回の申請を出す（補助整備）予定
下水道・・鮎川地区は復旧済み。しかし、処理のために車で汚水湖へ運ぶ必要がある。
幹線道路・・入札不調のため進まず。

【女川町】

漁港	水揚げはできる（本復旧はこれから）
水産加工場	再開した加工場は数件 先行復興エリアでは現況復旧程度の盛土を行いすぐ建てれるようにした
農地	ほとんどなし
下水道	排水管などはこれからだが、生活できるだけの復旧は完了 （街を新しく作る段階なので、全てこれから）
工業用港湾	計画は立て終わっている。昨日防波堤の着工式があった。県が行う
幹線道路	台風などで道が冠水するので、嵩上げをして何とか道は通れるように （全部作り直しなのでこれから）
市町村道	区画整理をしながら作り直し
防潮堤	まだ検討中
河岸堤防	護岸はあったが、2 級河川なのでもともとなかった。河川計画は調整中
公共交通手段	JR 女川駅がある。ひとつ前の浦宿駅までは現況復旧
コミュニティ施設	各仮設に集会所がある 大きな公共施設は高台をしてから作っていく（まだない）
教育施設（生涯教育施設含む）	学校は復旧作業中。 統廃合もあり、新しく作っていく
医療機関	ほぼ全面復旧 スイスからの支援を受けて通常通りにしている

【仙台市】

漁港	×（ウェイト大きくない）	河岸堤防	○
水産加工場	同上	公共交通手段	◎
農地	○	コミュニティ施設	◎（災害危険区域内除く）
下水道	○処理場を3年で復旧中	教育施設（生涯教育施設含む）	◎（災害危険区域内除く） 宅地被害地域で一部プレハブ
工業用港湾	管理者が宮城県	医療機関	◎
幹線道路	○とりあえず通れる		
市町村道	○		
防潮堤	○		

(6) 新たなまちづくりにあたって、コンパクトなまちづくりを志向していますか。1つお選びください。その上で、①とお答えの場合には、その具体策についてお聞かせください。（複数回答可）

① 志向している。
② どちらでもない
③ 志向していない

【①の場合の具体策】

① 軌道系交通機関を活用したまちづくり。
② 従来の中心市街地の再活性化。
③ 新たな商業地区の整備。
④ 災害公営住宅の立地を工夫する。
⑤ 都市計画的手法を用いた郊外化の抑制、中心への人口誘導。
⑥ その他

【目的】

復興計画を見ただけでは、ソフト事業等の実施がわからないことから、コンパクトシティになるのか疑問な街も見受けられたことから、ヒアリングを行った。

自治体名	回答
宮城県	——
岩手県	①志向している　⇒　（具体策）①、②、④
陸前高田市	①志向している　⇒　（具体策）③と⑤ 市街地をバックさせて、集約する予定。

気仙沼市	――
南三陸町	①志向している　⇒　（具体策）③ コンパクトシティへの具体策としては、今の仮設店舗などに対して、商業ゾーンの基盤、例えばテナントか、アーケードを作るかわからないが用意し、入ってもらうということになる。 なお、復興道路で商業施設や工場施設等から高台に行けれるようにした計画があったが、これは変更した。その理由は、特段住民などからの反対はなかったものの、強いて言えば、復興会議のメンバーにセンスが無いと言われたからである。
石巻市（本庁）	①志向している⇒　（具体策）①、②、③、④ 旧石巻の市街地ということならコンパクトというテーマは入っている。中心市街地活性化のために、災害公営住宅や再開発というものを導入するというねらいがあるため、①、②、④は該当する。また、既存の商業地区の再生もねらいに入っている。 震災前に、中心市街地活性化法の認定を受け、シャッター通りを変えようと思った矢先に、震災が起こったため多少の意欲の低下は否めない。ただ、計画の見直しを今後やっていく中で旧商業者だけでなく新しい活力が入ってくれば変わる可能性はあるのではないか。 今の段階で再開発が動き出しているのは 5 地区あり、それは災害住宅を含めた形での再開発である。(公営住宅と商業施設の複合施設を設け、そこにテナントを募集し商店街の方々を入れることで活性化を図るなどの方法で）それが上手く立ち上がってくれれば、再生の可能性はある。現在、中心市街地の災害公営住宅は 350 戸ある。
石巻市（牡鹿）	① やはりコンパクトな形にもっていかないとダメなような気がする。ただ、ゾーニング的なものがある。一応、アイランド特区において鮎川地区に商業施設を集中させようということで、特区申請に認可されている。認可されて 1 件申請している。
女川町	①志向している　⇒　（具体策）①、② 高台同士を結ぶ幹線道路を整備し住宅地同士でアクセスできるように。
仙台市	①志向している　⇒　（具体策）① 鉄道駅周辺型であり、鉄軌道系交通機関を活用したまちづくりを行っていく。

【分析】

これについても全ての自治体が、コンパクトシティを志向していると回答している。その方法としては、軌道系交通機関の活用と新たな商業地区の設置により実施するとの声が多い。特筆すべきは石巻市において、災害公営住宅と商業施設とが入った複合施設を設置し、テナントを募集するという方式は、効率的に人口を集約し、地域活性化をはかることができる良案であると感じた。

(7) 防災集団移転促進事業において障害となっている事柄をお聞かせください。

①住民合意が得にくい。

②移転先用地の取得が困難である。

③仮設住宅が移転予定地に立地している。

④被災者の意向把握に時間がかかっている。

⑤国の同意や支援が得にくい。

⑥専門的知識を持つ職員（技術系職員）が不足している。

⑦その他

【目的】

報道などでは防災集団移転促進事業に時間がかかっている、遅れていると言われているが、その原因はどこにあるのか知るべく、ヒアリングを行った。

自治体名	回答
宮城県	——
岩手県	②、⑥ なお防災集団移転は 48 地区で実施予定である。
陸前高田市	②，⑥，⑦ 仮設住宅に土地を提供してくれていた住民の心境変化が見られる。 またハウスメーカーによる土地買収が進んでおり（坪 3 万円程度)、小学校建設予定地の隣接地などの買収をしている。市の単価との開きが予想され、おそらく 10 倍の値がする。⑥としては、移転元地のローンや抵当権などの整理が課題となる。 高台移転と現地再建について、一概に住民の要望はどちらが大きかったともいえない。高台移転は、あまり場所がなく、土地区画整理だと 5～10 年時間がかかる。高台造成を行って出た土砂を、土地区画整理のかさ上げに使うため、時間がかかる。高台か市街地（現地再建）か、どちらか選べるということで、住民からの大きな反対もない。縦断図を見せて、堤防と盛り土をするということを説得することで、納得を得られている。

	土地利用図に関する説明会において、一部の住民からは市役所の位置について質問が出たが、そのほかの大部分の方の関心事は、「いつ移れるのか」ということが主であった。 人口流出の可能性は、十分ありうると思っている。工業団地も、被災地であるため、懸念している。
気仙沼市	② 移転先の用地は何代も前から、相続が進んでいないなど権利が絡んでいる所については、手続などをしてもらわないと取得できないため、その部分が困難であると思う。また合意形成にも時間がかかるので、困難であると思う。気仙沼市では利用計画が早く出た 5 地区が先行して行っていく。 障害となっているのは埋蔵文化財の調査である。今回津波で被災したため、震災区域外に高台移転する土地を求める場合、文化財の指定を受けているところもあり、指定を受けている数も多い。調査にかかる時間は、場所によって異なるが、集団移転に関しては 27 年度までに完成ということで進めており、早いところでは 26 年度にはというところもある。タイムスケジュールを示しながら、調査の方も早く終わらせるようにお願いしている。
南三陸町	⑦ 特にない。強いて挙げれば、埋蔵文化財の問題。大きな用地に埋蔵文化が見つかってしまい 1 年程度遅れる。
石巻市（本庁）	⑥、⑦（入札不調） 今後防集をスムーズに行うためには用地取得、相続、測量などがどれだけスムーズにできるかにかかっているため、専門知識を持つ職員の不足や、業者一斉に発注を行いどれほど早く出来るかにかかっている。また、48 地区（大臣同意を得たのは 43 地区）が防災集団移転を行うため造成のスピードが鍵となってくる。 半島部は今年度中に造成に入れるところを 1 箇所でも作りたいと思っている。蛇田北部はすでにスタート。 道路などの工事の入札不調により進まないのも問題。業者としては、国や県の事情を優先してしまう。
石巻市（牡鹿）	② まずは用地交渉に入らねばならないが、まだ入っていないところが多い。あとは、仮に移転候補地になった時の土地そのものを相続させないでそのままになっている。相続登記の関係で用地交渉がしにくいこと、それから山林で樹木が一定ではないことによる問題もある。

	相続に関しては、共有地も結構多く、なかには明治時代のものもあるのではないのか。
女川町	④、⑥ 高台に行くことに住民は納得しているが、造成場所によって完成時期が異なる。住民と行政の合意形成が困難というより、世帯間で考え方が異なっており決定するのが難しい。通勤の便利さを求める父親、買い物の利便性を求める母親、通学の便利さを求める子供、通院の便利さを求める高齢者、など。 移転先用地の取得は現段階においては特に難航してない。用地買収は実際にやってみないとわからない。そして、専門職員は足りていない。
仙台市	今は特に大きな障害はないが、初めは④と⑥ いろいろと問題はあるが、申出書の提出率は 92%になっているので、障害が全くないというわけではないが、大きな障害というのはない。かなり順調に進んできている。これから用地取得に入っていく。 仙台市は荒井地区において、保留床になってから土地を購入するため、結構な分譲価格になる。ただし 7 割以上の方が定期借地権に基づく土地の無償貸与を受ける予定である。そうなれば地価の上昇の問題を受けず、交通の利便性を得ることができる。この場合、住居の分の固定資産税のみ、税収がある。今後無償貸与をやる自治体が増えていくのではないか。

【分析】

自治体によって様々であるものの、移転先用地の取得が困難であること、また技術系職員が不足していることが多かった。移転先用地の取得を阻害する要因としては、埋蔵文化財の発掘に時間がかかってしまうことや複雑な相続関係により交渉自体ができないこと等が挙げられる。これらの土地は避ける等自治体レベルで対策を実施しているものの、高台の土地に限りがあり必ずしも避けられないため、手間取ってしまうこともあるようである。

(8) 復興計画に基づいて新たに整備される公的施設等の維持管理費用について、どのような見通しをもっておられますか 。あてはまるものをお選びください (複数回答可)。

①普通交付税による措置を見込んでいる。
②特別交付税による措置を見込んでいる。
③県からの補助金等を見込んでいる。
④復興基金の取り崩しで捻出する。
⑤市町村税収によって賄う。

⑥その他

【目的】

新たな施設建設にあたり、維持管理費用はどこから捻出することを念頭にしているのか知るべく、ヒアリングを行った。

自治体名	回答
宮城県	——
岩手県	②、⑤ 復興交付金で新たな施設整備はできないことになっている。
陸前高田市	——
気仙沼市	——
南三陸町	②、⑤ 1 番は交付税が大きいと思う。公共施設の維持管理は一か所に集約して、コスト圧縮しながら、スマートシティを考えていかねばならない。本来であれば、市町村税で賄われなくてはならないが、負担できない分は交付税を頼りにせざるを得ない。震災後から維持管理費用に関しては問題意識を持っている。昨年度、コンサルが中心となり、維持管理も含めた社会資本を、官民一体となってやれないか検討した。しかし、その検討結果をもとに何かに結び付いた事業には転換できていないが、ある程度、民の力を借りながらやる場面も念頭に置いて考えていかなくてはならない。
石巻市(本庁)	② 維持管理経費というものは復興交付金では認められていないため市の予算でやるしかない。そのため公的施設を作る余裕はあまりない。石巻市の中でもっとも大きな問題は地盤沈下した所に建てる雨水ポンプ場。その維持管理費用が膨大となる。通常の普通交付税ではおりないため特別交付税で要望していく形となる。特殊事情ということで普通交付税以外の特別交付税というのは県を通じて国に出していくという流れの中で要望していく。本来は補助金等の形でもらっていかないと国としてやっていけない部分もあるので、新たな制度を国に提言していただきたい。どこの自治体もポンプアップのためには維持費がかかってしまうのが現状である。交付金がでるとしても雨水ポンプ場の維持管理費用は出ない。また、応急の部分の電気代で 3、4 億がかかってしまっている。
石巻市（牡鹿）	⑥ 具体的施設がいまだに定まっていない。高台のコミュニティ施設は石

	巻市の基本は、地区の住民で維持管理をお願いするという方向なので、この点の合意形成がどうなるか。まだまだこれからというところ。
女川町	——
仙台市	②、⑤ これは面白い問題で、明らかに交付税措置と地方税でやるということ。交付税が入る施設と入らない施設があるので、ほとんど市税だろう。

【分析】

特別交付税と自主財源、あるいはいずれか一方という回答がほとんどであった。しかし交付税により措置がされていない施設を建設する場合においては特に、当該施設の維持管理費用が将来的に継続して発生することとなる。従って新規施設の建設にあたっては、将来的な行政経費の発生を予測しつつ、その整備についての議論がなされるべきであると考える。

※　自由質疑での回答

以下では、ヒアリング項目を作成していないものの、複数自治体に共通して質問した内容について記述する。

(9) 津波復興拠点整備事業の要件等について、どのように思っているのか。

【目的】

一定地域内の整備を全て国費で賄う一方、「一自治体 2 箇所、一箇所あたり原則 20ha」という制限がある制度である。被災程度、自治体の面積や財政規模がそれぞれ異なる中、一律の要件であることは妥当であると自治体は考えているのか知るべく、ヒアリングを行った。

自治体名	回答
宮城県	——
岩手県	——
陸前高田市	メニューどおりに使えるのであれば、良い制度である。しかし、1 自治体 2 箇所 20ha という要件は、適切ではない。当市のように、被災面積が大きいのであれば、それに応じて面積も設けられれば良いと思う。
気仙沼市	——
南三陸町	津波防災拠点事業は、2 地区考えている。おおむね 20ha ずつ。この 2 地区は、志津川だけである。ただ、都市計画を決定したばかりであり、これから事業は進めていく。権利調整が一番難しいのではないか。 20ha は狭い。公共用地が思うように取れない。特別新しく作っていた

	だいた事業であるが、いざ使ってみると、もう少し幅広い要件で採択しなければならない。予算は相当な金額になり、ありがたい。 南三陸の場合は住宅地を移転させて拠点を作る。津波防災拠点事業を仮にもう一か所できた場合は、宮古市のような工業団地を作って、そこに企業誘致をしていきたい。このようなことも出来る状況であると聞いている。そうすると復興のスピードも上がったのではないのか。
石巻市（本庁）	新しくできた制度のため、何処までの施設が大丈夫なのかといった施設の補助メニューについての詳細が伝わりにくい。土地を買っても建物を建てられないという場合もあるため、もう少し弾力性のある制度に変えてもらいたい。原則は都市計画決定の中でないとだめなど縛りが多いため、もっと融通の利く制度にして欲しい。今のままでは鮎川などにも使いにくい。
石巻市（牡鹿）	——
女川町	街の中心部に活用予定。建物についてまで出るのか、国と相談中である。
仙台市	（活用の予定なし）

【分析】

当初想定していた要件が一律であることへの意見も聞かれるが、ヒアリングを行った段階においては、まだ事業が内容的に詰まっていなかったため、分析を行うことは困難であると考えた。

（10）鉄道の復旧について

【目的】

コンパクトシティを志向している街にとって、鉄道の敷設は重要であることから、現段階での可能性を探るべく、ヒアリングを行った。

自治体名	回答
気仙沼市	BRT について、震災前に鉄道をあまり利用していない（高校 1 年生などからは）評判は高い。鉄道を利用していた人からは鉄道をという声がある。その理由としては、BRT 専用道路は 2km と短いのでダイヤを守れないなど問題がある。また BRT では観光面で障害となる。 なお、鉄道の復旧費用は全額国か JR にお願いする方針である。
南三陸町	当面は、志津川駅は復興しない。そのため 2012 年 12 月 20 日に BRT が完全運航していくが、志津川駅は、さんさん商店街につくる予定であり、12 月をめどに走らせる。

【分析】

BRT による仮復旧を目指しつつ、最終的には鉄路復旧まで射程に入れた回答であった。また BRT の観光面における弊害や、復旧費用負担は難しいとの回答もあった。

（11）建築制限について

【目的】

宮城県は震災後、一律に沿岸部に建築基準法 84 条に基づく建築制限をかけたが、これにより水産加工業の復興の遅れを招いたのではないか、あるいは建築制限のない地域への企業流出を招いたのではないかという問題意識から、ヒアリングを行った。

自治体名	回答
宮城県	建築基準法 84 条に基づく建築制限は今後のまちづくりにおいて適切である。
陸前高田市	個人の資産であること、また指定後の解除が難しいことに加え、他市町村の動向を見て、建築規制は行わずに、建築自粛を求めるにとどめた。現在は「がけ近」事業の導入と合わせて検討中（条例は制定済みである）。
気仙沼市	建築制限に関しては、乱開発を防ぐことができ、長期的な街づくりを行ううえで有効であったと考えている。早期に復旧すべき漁港付近の整備が出来ず、企業流出など問題が生じたということはなかったと認識している。漁港の整備が遅れたということに限っても、建築制限が理由で遅れたということには当てはまらないと思う。
女川町	先行復興エリアについては、現況段階の嵩上げのみで操業・建設を認めた。女川町は漁業従事者（加工業者）と話し合い、その中で「逃げるから、道の整備さえしっかりしてくれればいい。あとは早く再建したい。マーケットがどんどん離れてしまう、自分たちのお得意さんがどんどん逃げてしまう。小さな町でお得意さんとやってきたからとにかく早く」という声が挙がったようである。水産加工には完全な安全性よりも早期復旧を重視されたのかなと思う。

【分析】

宮城県及びその市町においては、特段の問題意識は持ちあわせていないことが判明した。他方の岩手県陸前高田市においても、建築制限をかけなかったことによる問題は特に認識していない事が判明した。よって自治体のヒアリング結果のみから、産業の復興に対する

評価を行うことは現段階では困難であり、事業者ヒアリングなどと照らして検討する必要性がある。

（12）復興計画の策定にあたり、住民の意向を把握し周知を図り理解を得るために、有効であった手段は何であるか。

①説明会の実施　→　（　　）回実施
②広報誌、ダイレクトメールなどの配布物
③インターネットや E-mail による情報提供
④個別の相談会
⑤アンケート調査の実施
⑥その他

【目的】

まちづくりをするにあたり、住民がまずイメージを共有し、参加の第一歩となるのが復興計画であることから、ヒアリングを行った。なお、この結果は住民ヒアリングの結果と照らし合わせて検討を行うものとする。

自治体名	回答
陸前高田市	11 地区あり、それぞれ一度ずつ説明会を行った。また、計画策定前に住民意向アンケートを実施した。
気仙沼市	気仙沼地区と鹿折地区において、自治会長を対象として説明会を行った。また、パブリックコメントを募った。10 件ほどの意見が集まった。
南三陸町	「町民会議」を作り、5～6 回会議が開催され、提言書を受け取っている。それを広報誌に載せたりもしている。これとは別に「地域懇談会」を作って、その場で復興計画の素案を説明したりしている。どちらの会議もワークショップ形式で行い、なるべく多くの人の発言を拾えたところはよかったが、若い人の参加率が低かったのが難点。また他にも 25 ほどある避難所にも町長や副町長が足を運んで、意見を吸い上げたりもした。

【分析】

2（3）と重複する部分もあるため、回答が限定的ではあるが、住宅再建の場合の住民意向把握と異なり、説明会が主であるようである。他方で、南三陸町のようにワークショップ形式で早い段階から住民参加のまちづくりを行なっている自治体があることも判明した。

※まちづくり分野に関する自治体独自項目

[陸前高田市]

（1）復興計画の人口目標は２万５千人となっていますが、これはどのような検討を経て立てられた目標なのでしょうか。

【目的】

震災後人口流出等により人口減が進む中、復興計画には以前と規模の人口を目標とされている。これは施設整備などもこの目標に合わせて整備するのか疑問に思ったため、ヒアリングを行った。

震災当時の人口（24,246 人）程度のまちの再生を目指して設定している。意識として、夢をもつ、という意味での目標人口である。 しかし現状としては人口減少がすすんでいるので、施設整備等は２万人（現在の人口）として行っていく所存である。

【分析】

希望を持った具体的な人口目標を復興計画に記載しつつ、整備は現実的に行われるということであるため、疑問は解消した。平成 24 (2012) 年 12 月 27 日付の県の調査によると、地元を離れている人の内およそ約 3 割が従前地に戻るというデータが有る。これに合わせると、陸前高田市の 2 万人に合わせた整備は妥当な線だと思われる。

[気仙沼市]

（1）石巻市では、旧市町村地域の意見を汲み上げることが課題だという指摘もあります。気仙沼市も合併していますが、旧気仙沼市とその他の地域での復興の進捗状況に差はありますか。

①ある

②ない

①とお答えの場合にお伺いします。その要因は何だと考えますか？（複数選択可）

① 被害が甚大であり、地域によって被害の差がある
② 決定は主に本庁で行われている
③ 職員の数が不足している
④ 地域住民のニーズや状況が把握しきれない
⑤ 震災前からの課題である少子高齢化などが顕在化した
⑥ 企業流出が続出した
⑦ 旧町部から復興に関する意見を唱える人が少ない
⑧ 旧町部の人々からの意見が本庁に届きにくい
⑨ 本庁と支所とのコミュニケーションの場が十分でない

⑩ 財源が旧市域以外に配分されにくい
⑪ わからない
⑫ その他

【目的】
平成の合併を経験した自治体において様々な理由から、本庁のある地域が優先され支庁部は復興が遅れているのではないか、という問題意識を抱いたことから、ヒアリングを行った。

【回答】
・ない
・本吉地区などはがれきの処理が遅れている
・独自の協議会を作っている

【分析】
一部住民が主張しているものの、ヒアリング調査及び実地調査の結果、比較的大きな遅れはないように思えた。

(2) 大島架橋は気仙沼大島と本島を結び、地域住民の生活利便性の向上や産業経済の振興、緊急時における「命の橋」として大きな役割を担うとされています。一方で、他の県において離島と本島をつなぐ橋を作ったことで、人口流出が進んだという地域もあります。大島架橋の完成後に発生しうる問題点とそれにどう対応していくのか、現段階で想定していることをお答えください。

【目的】
震災復興の多数の公共事業実施の中で、今まで実現困難であった事業を推し進めようとしているのではないか、必要性の議論はしっかりとなされているのか疑問であったため、ヒアリングを行った。

【回答】
震災前に組織した会議があり、その架橋について 5 項目 21（の事業）を洗い出ししたところである。その項目につき、次にどう対応していくかについて検討しようとした際に震災にあった。その課題の前提条件となっていた大島の状況が変化し、架橋よりも震災からの早期復旧・復興が優先されたことから、現在その組織は活動を休止している。今後の再開については復旧の様子をみながら、取り組み方の再検討をしていきたい。なお、復興計画に載っているのは大島ウェルカムターミナル構想といって復興事業の一環である。

【分析】

架橋の構想は震災以前からあるものの、大島の状況が変化したこと、また国費で実施できるのは原則「復旧」に限られることから、震災前から存在した船着場を整備するということが復興計画に盛り込まれた。なお、大島ウェルカムターミナル事業とは、気仙沼大島に、産地直売所、観光案内所、バス・タクシープール、駐車場、トイレ、災害時の一時避難所等の機能を備えた複合施設を整備するものである。

(3) 防災集団移転においては、自分たちで移転先の土地を探し出してきて要件を満たす人数や戸数を集め、自分たちで計画書を作成するなど他地域に比べてより住民主導型だとお聞きしました。このような計画によってどのような影響があると考えていますか。

【目的】

気仙沼市は大きな市街地の他に、小さな集落もみられ、そのような集落では住民が自発的に今後の方針を決めているようである。そのことによるメリット・デメリットを知るべく、ヒアリングを行った。

【回答】

自分たちの希望する土地を選ぶことが出来る。市が移転先を示すよりも、地域の方々望む所でコミュニティを維持しながら移転できることがメリットであると思う。また、自分たちで移転先を探してくることも、自分たちが希望する場所であるため地権者とも知り合いであることも多く、同意を得やすい。市の方でいきなりお伺いして集団移転の移転先に、という手続きよりも話がスムーズに進みやすいと思う。

今後の課題は相続の問題や、移転先となる土地の地権者の了承も得ているものの、未だ用地買収に係る金額を示せていないことが不安である。集落が分散化するリスクについては、ある程度地域の方々が話し合って集団移転するか災害公営住宅に入るかを決めている（コミュニティの観点から問題はないと思う)。

なお、住民主導の中心的役割を果たす人は、自治会長であるとか住民の中から協議会において会長を決めてもらっている。

【分析】

メリットとしては、住民自ら皆がまとまって住めるよう相談して土地を選ぶことで、コミュニティを維持できること、また、顔見知りの住民間で土地の候補となる交渉を行うことから、合意が得られやすいことが挙げられる。

デメリットとしては、行政が土地を選定する場合には、事業の迅速性の観点から相続関係が複雑な地域を避けるが、住民が選定した場合にはこの点が検討されていない事が考えられる。また、具体的な価格交渉を行なっていないことから、場合によっては交渉決裂の恐れもありうる。さらに、コミュニティ維持の観点から集落分散化のリスクはないものの、

まちづくりの観点からみたリスクも考えうる。すなわち、あまりに小規模に実施するとコンパクトなまちではなくなり、妥当ではない。

[南三陸町]

（(1)（2）目的は共通である。）

【目的】

居住地域をすべて高台に移すとしている南三陸町でコンパクトなまちづくりは可能なのか。南三陸町の中心地で、最も大きな人口集積地である志津川地区を例に、(1）仕事場と居住地の関係、(2）商業ゾーンと居住地の関係について、ヒアリングを行った。

(1）志津川地区の土地利用計画においては、居住ゾーンと、商業観光ゾーンなど働く場を分ける「職住分離」が計画されています。安全上の配慮や低地の利用について有効である一方で、商業と住居が分散することから、様々な都市機能が分散してしまい、賑わいのあるまちの再生の足を引っ張ってしまうことも懸念されています。このような考えに関してどのようにお考えですか。

【回答】

職住分離というよりは職住近接であると捉えている。働く場から近い安全なところに住んでもらう考えであって、結果として職住分離ではないかと言われてしまうが、たとえばきちんとしたアクセス道を整備したり、働くほうにも今まで家の中にあった物置のようなスペース（漁具の保管場所）を確保するなど、配慮しながら、職住分離を意識させないようなことを考えている。漁業ではこれで説明がつく。

しかし、商店の関係だと、店舗兼住宅、つまり、お店をやりながらそこに住んでいた方々は、高台移転により高台に住みながら低地にもお店を作ることになると、負担が大きくなってしまう。そういう所にはテナントを準備するなどして職住分離を違和感なくやっていきたい。

【分析】

南三陸町は漁業者が比較的多い地域であるが、漁業者は一般的に海の様子を逐一把握できる海のそばに暮らし、海のそばの自宅敷地内に漁具の保管を行なってきた。そのような生活を送ってきた漁業者の暮らしやすさをできるだけ維持し、居住域を高台に移転するための配慮が感じられた。別途行った住民ヒアリングにおいて、漁業者に新たな住居はどこになるのかと尋ねたところ、「そこだよ」と近くの高台を指さされた。車で 3 分ほどの近さであり、高齢で働く方にも無理ではない距離であると感じた。

また、震災前に住宅と店舗を兼ねていた商業者に対しても、テナントを用意するなどの策が検討されているようである。これはまちづくりの観点からも望ましい形であると考える。すなわち、従来型のように歩いて一軒一軒の商店を回るような商店街ではなく、一つの建物にテナントとして数軒一緒に入れることで、商業者として投資額が抑えられるだけ

でなく、消費者からみて利便性が増すこと、さらには観光施設としての機能を持たせたり、あるいは公共施設と一体化させることで、コンパクトなまちづくりをおこなう事ができるようになる。

(2) 商業観光ゾーンと居住ゾーンが分かれるなか、商業地区の活性化を推進するうえで、どのような配慮を行う予定ですか。あてはまるものをお選びください（複数選択可）。

① 循環バスなどの公共交通機関を運行するなど交通アクセスを充実させる。
② 利便性の高い道路を整備することでアクセスしやすくする。
③ 商業ゾーンに送迎バスの運行を想定している。
④ 買い物利用者向けのシャトルバスの運行を予定している。
⑤ その他

【回答】

①の公共交通機関の充実と②道路の整備があてはまる。復興道というか、連絡道を作り、三陸道も作るので便利になると思う。あと、居住ゾーンといっても店が全くないわけではない。日用品などを扱う店なんかは用意するので、いつも商業ゾーンまでこないといけないというわけではない。

また観光のことについていえば、宿泊施設の絶対数が足りない。民間のホテルは廃業したところもあるが、新規参入も話としてはある。民宿はすでに復帰したところは平日もいっぱいで予約できない状況である。あとは民泊、グリーンツーリズムも検討しているところもあるので民泊もありうる。

【分析】

主に商業地と居住地は公共交通機関（バス）でつなぎ、中心地と小規模集落の行き来は道路の整備で利便性を確保するようである。

また、商業地区の活性化のためには、観光客がお金を使うことも重要なポイントである。民宿やホテル、さらに民泊が復興すれば、以前のような活気あるまちづくりが可能となるのであろう。

[石巻市（本庁）]

(1) 復興計画の中の半島部分の復興プランがどこをベースに議論がされてきたのか。

復興計画の中では半島が具体的にどうするかという部分については反映されていない。雄勝や鮎川は津波シミュレーションで堤防の高さが確定できなかった。その中で特区法が12月に出ることとなり議会で議決をする必要があり10月まで計画を作る必要があり、堤防が確定していないのに土地利用計画は作れない。そのため、雄勝や鮎川は今後跡地利用計画を作りながら本格的に作っていくという流れになっている。堤防をどのように作るのかも完全確定はしていない。堤防が高くなると使える土地が

少なくなってしまう。市で行うのは厳しい。ただ、国道 398 号線をかさ上げすることで可住地域が増えるのではないかと考えている。

※産業・雇用に関する自治体独自項目

[陸前高田市]

（1）水産加工業について、長部地区の水産加工団地に県内外から 11 社が新規参入したと報道をみました。企業誘致が進んでいると思うのですが、その要因は何にあるとお考えですか（複数選択可）。

①他地域と比較し、港機能の復活が早かったこと

②建築制限が掛からなかったこと

③新規立ち上げ企業が多かったこと

④その他

【目的】

建築基準法第 84 条の規制が岩手県においては実施されず、そのことが宮城県内を含む他地域からの産業移入に影響を与えているのではないかとの仮説に基づき設定した。

・立地条件がよい（道路のアクセスがよい） ・グループ補助金、復興交付金等の積極的活用 震災前、県管理の長部漁港水産加工団地には、（株）かわむら、（株）オリエンタルフーズ、（株）武蔵野フーズ、川端商店等の事業所が立地していた。震災後、浸水した加工団地及び堤防背後地は、建築制限をかけず、住宅建築の自粛を呼びかけ。一方、気仙沼市では、浸水地域の建築制限を実施。その結果、（株）かわむらは、気仙沼市や唐桑町での再建を断念し、当市内に工場を集約し、再建することとなった。また、（株）陸前高田地域振興は、グループ補助金を、市内業者を含む 9 事業者で申請。堤防背後地に水産食品加工を中心とした産業の復興を進めることとしている。

【分析】

少なくとも一部の企業が宮城県内の建築規制を嫌い、陸前高田市に移転していたという実態が明らかとなった。ただし建築規制のみが陸前高田市に産業移転が進んでいる要因であるとは言い切れず、今後の動向に注視する必要がある。

（2）地域の特徴を生かしたまちづくりについていかがお考えですか。特に漁業について、周辺自治体との差別化をどのように図っていくのでしょうか。

【目的】

他地域との差異をいかにはかり、陸前高田として特色ある漁業をいかに打ち出していけるかについて議論を行うべく、設問した。

三陸沖に面した県最南端の本市は、大野湾から、リアス式海岸が続く広田半島を挟んで広がる広田湾まで、優良な漁場を多数有しており、古くから漁業が盛んな地域

である。主に養殖業、定置網により季節の水産物を近隣漁港に水揚げしている。
漁船の確保、養殖施設、定置網などの復旧も一応のめどがついてきたことから、今後は次の方向を見据えて施策を進めてまいる。
・地域水産物のブランド化（陸前高田産、広田湾産）
・流通体制の強化（物流コストの削減、効率的な輸送、計画的な出荷等）
・水産加工の推進（地域加工業者との連携による地域水産物の付加価値向上、特色ある水産加工の推進等）
・水産物のイメージアップと消費拡大（産直施設への出店、通販などによる販路拡大等）
・安心・安全の向上（トレーサビリティシステムの構築等）

【分析】
漁港や養殖施設の復旧を図ったのちに、地域ブランドの確立や、流通体制の強化などについて、復旧にとどまらない漁業の再生・復興を目指していることが明らかとなった。

(3) 復興計画を読んでみると、再生可能エネルギー産業を新産業に位置付けているように見えますが、具体的にどのような取り組みを予定しているのでしょうか。またどれほどの雇用創出を見込んでいるのでしょうか。

【目的】
復興計画に盛り込まれていたメガソーラー計画等について、その実現可能性や構想の具体的な内容について質問した。

（取り組み内容）
被災農地での営農は困難との考えからメガソーラーの設置を計画したが、時が経過すると農業者の意識も変化し、農地の災害復旧が検討されている。
今後の土地利用の推移を見ながら、導入を検討したい。

（雇用創出）
市で想定しているメガソーラーは２～３程度であり、シンボル（モニュメント）的なものと考えている。
大きな雇用は、想定していない。

【分析】
メガソーラーの計画はあくまで「シンボル的」なものであり、陸前高田市の有力な新産業と位置付ける方針ではないことが明らかとなった。

（4）新産業育成について、どのような主体が関わってくるのでしょうか。また財源はどのようになっているのでしょうか。【関係する主体（複数選択可）】

①市
②県
③国
④民間セクター（　　）
⑤その他

【目的】

新産業育成に関する財源の問題や、その主体のあり方について設問した。特に行政が産業に直接関与するのか否かについて質問したものである。

【回答】④
再生エネルギー等の設置については、民間事業者の立地を考えている。
行政は、事業には参加しない。

【分析】

再生エネルギー等について、主体はあくまで民間であり、市として直接事業に参画する予定はないことが明らかとなった。

[宮城県]

（1）中小企業等グループ補助金による支援についてお尋ねします。
宮城県では平成23年度は527グループが応募し65件数が採択されました。24年度は9月までのところ147グループが応募したものの採択が~~23~~24件ととどまっています。応募数に対して、採択数が少ない原因をお聞かせ下さい。あてはまるものをお選びください（複数選択可）。

【目的】

グループ補助金の採択数が、その申請数に対して依然として少ないのではないかとの問題意識を持った。そのうえで、採択数が少ない理由について尋ねた。

① 申請の計画内容が不十分であり支援することができない。
② グループ補助金の主旨と異なる申請があり、本支援制度の内容を理解していないグループがある。
③ 申請書類の不備
④ その他

【回答】①、④
・予算が限られているため。

【分析】

宮城県もグループ補助金が被災中小企業の復旧に大きく資しているとの認識であった。そのうえで、申請側の問題としては「申請の計画が不十分である」ことが、受理する側の問題としては「予算が限られている」ということが、それぞれ採択数の伸びない原因としてあげられた。

(2) 宮城県内の雇用情勢についてお尋ねします。本年 7 月の安定所別有効求人倍率が、石巻 0.96 倍、塩釜 0.82 倍、気仙沼 0.82 倍と回復してきております。宮城県では雇用を促進する上で、今後必要となってくる施策はどのようなことでしょうか。

【目的】

宮城県内における雇用状況改善を目的とし、県としてどのような施策が必要となるかについて尋ねた。特にグループ補助金などを活用した産業活性化施策や、雇用創出基金事業など公的雇用創出が必要となると考えた。

① グループ補助金、水産特区などの活用による水産業の活性化
② 水産業以外の IT、介護・医療サービスなどの新規事業の導入
③ 他地域からの大規模企業の誘致
④ 職業訓練の充実・斡旋の強化
⑤ 就労支援を行う NPO 等の活用・協働
⑥ 雇用創出基金事業などの公的な雇用創出の実施
⑦ その他

【回答】①、②、③、④、⑥、⑦
・雇用のミスマッチ対策（水産業や事務系職種など様々な業種・職種の雇用確保）

【分析】

宮城県内の雇用状況改善のため、あらゆる施策を実施する用意があることが分かった。また雇用のミスマッチという課題について、宮城県が問題意識を持って取り組んでいることが明らかとなった。

4. 復興予算についてお尋ねします。

(1) 復興予算は足りているとお考えですか、不足しているとお考えですか。1つお選びください。またその具体的な状況についてお聞かせください。

①足りている。

②十分ではない。

③不足している。

【目的】

全体的な財政措置の状況と充足具合を把握する。

自治体名	回答
宮城県	② ・東日本大震災財特法や震災復興特別交付税をはじめとして、国においては従来にない手厚い財政支援措置を講じていただいている。その上で、なお、十分ではないと認識している主な事項は下記のとおり。 ⅰ)中小企業等グループ施設等復旧整備事業 ・宮城県において、平成23（2011）年度は65グループ1,192事業者が約1,196億円の補助金を受けて復旧を進めており、県としては、この事業を県内被災企業に対する復旧支援の中核的な事業と位置づけて、重点的に取り組んでいる。 ・一方、甚大な被害を受けた沿岸部では、建築制限や地盤改良等が必要な地域もあり、復旧事業そのものに着手できるまで時間を要していたことから、現在になって初めて申請に至った被災企業も多数ある。 ・このような状況から、平成24（2012）年5月に実施した第5次募集でも多数の申請があり、その補助要望額は約1,441億円にのぼったが、平成24年度の予算規模（315億円）では到底対応できないものである。 ⅱ)住宅再建支援等に対しての支援 ・被災規模が大きい自治体ほど、被災者自らの再建意欲を促す形で復興に取り組まなければならない。また、住宅の再建場所によっては、適用される事業・制度の違いによって、津波によって住宅が全壊したという同一の被災状況下にあっても住宅再建時の支援に格差が生じ、不公平が存在する。 ・この状況を踏まえ、各市町村で独自支援策を検討しているが、財政規模に比して被災規模が甚大であるため、展望をひらけないでいる。

	・復興まちづくりを加速化させる観点、あるいは被災者に対する一定の公平性を確保する観点から、より自由度の高い財源の付与が望ましいと考える（具体的には、復興交付金事業（効果促進事業）による配分や震災復興基金の増額など)。 ⅲ)復興基金に対する財政措置 ・国においては平成 23（2011）年度に、本県を含む被災 9 県に対して「取崩し型復興基金」の原資として 1,960 億円の特別交付税措置を行い、本県へは 660 億円が交付された（この 2 分の 1 相当額 330 億円は被災状況に応じて県内市町村に配分)。 ・復興基金の設置により、既存制度のすき間を埋める形で被災者や被災事業者等をきめ細かく支援することが可能になったが、本県では現時点で特別交付税措置額に対する復興基金の消化率が既に 9 割を超えている。また、市町村においても、復興まちづくりの進展に伴い、被災者の住宅再建支援など復興基金の活用を想定した事業のニーズが増大しているところであり、被災地方公共団体が復興基金を活用し十分に復興事業を推進できるよう、被災地方公共団体の基金事業の需要に応じた追加交付が必要と考えている。
岩手県	③ 平成 27（2015）年度まで貰えるのか不安視している。
陸前高田市	① 当市の現状では、新たなまちづくりに向け、基本計画の策定段階にあり、今度事業計画に基づき、各施設整備のための用地の確保、施設建設と推移していく中で、短期間の復興予算の集中配分が行われても事業実施が困難なことから、今後長期にわたり予算措置されることを望む。 5 年では終わらないため、期間延長をしたい。
気仙沼市	——
南三陸町	① 足りていると思う。まだもらっていないが。
石巻市（本庁）	配分を全て受けていない。各事業によってどこまで出して良いかというのがそれぞれ決まっているため、なかなか足りているかどうかは判断しにくい。
石巻市（牡鹿）	③ 復興予算は、防集事業や災害公営住宅などでてきてはいるが、それは復興交付金でだしているため、これが出てみないと何とも言えない。ただ、個人的には不足しているなというイメージがある。やはり、防集事業が定まった時に、基準がどのようになされるのか少し難しいと

	ころだと思う。「復旧、復興」と言っているが、「復興」をするための後押しをする政策がほしい。鮎川の制度で使えるものがない。基盤整備をするときに、商業と観光に使えるものがまるっきりない。
女川町	① 不足しているという印象はない ・復興交付金は復興庁と綿密に話し合っている ・「必要なときに、必要なものを必要な分だけつける」という考え できるだけ予算をつけてもらいたいので計画を前倒しで提示している →計画が精査されていなければつけないが、必要なものにはつけて頂いている 噂では「今年度とっておかないと来年はとりにくい」という話もあるが担当者レベルにおいては「必要なときに、必要なものを必要なだけつける」と言っているので来年度以降も国がちゃんとつけてくれると考えている。
仙台市	③ 明らかに足りていない。

【分析】

全体の額に対する不満は我々の予想ほどは高くなかった。一方で、財政措置の内容や今後の措置に対する不安感が目立った。また、財政力の強い地方公共団体では一般財源での独自支援等ができるため、財政力の弱い地方公共団体ほど不満が高い。被災状況によってはまちの復興計画が定まっていない所もあり、今後は予想以上に費用がかさむ可能性も孕んでいる。

(2) 復興交付金やその他の国庫補助等は自治体の納得のいくように交付・措置されていますか。1つお選びください。

①交付されている。
②どちらともいえない。
③交付されていない。
④その他

【目的】

質問（2）および（3）を通して、本震災で新しく作られた制度である特区法による財政措置の使い勝手を従来制度と比較することを目的としている。

自治体名	回答
宮城県	②
岩手県	②
陸前高田市	① お金はあるはずであるが、申請したとおりにお金がつかない。たとえば 400 人規模のコミュニティホールを作ろうとすると、復旧に縛られ実情に合わない。従来の物は 50 年代に建てられたものなのでもっと使い勝手の良いものにしたい、あるいは 2100 平米を 2700 平米にしたい、といった事が認められない。そのためシンガポールからの寄付やニトリからの寄付金など（の公費以外）に頼らざるを得ない。
気仙沼市	④　必要なものを試算して、それを申請しお金がつくというやり方
南三陸町	③　質問（3）参照
石巻市（本庁）	②　復興交付金とその裏の分には特別交付税がつくのでそこがどのように措置されているかというところが見えない。通常災害が起きた場合は国庫補助の災害復旧事業があってその補助金があり、その裏に起債が当たる。それに加えて返済のできる交付税が措置される。通常の単独災害区についても特別交付税が当たる。石巻は庁舎がなくなっている支所がある。庁舎は本庁以外には補助がない。直す場合には特別交付税の対象となるため自治体にとって不安な材料といえる。
石巻市（牡鹿）	② 基本的に計画や申請書の出し方は、市の本庁ベースとなっている。ただ、意見などこちらからも出すが、そこまでは入っていない。復興を後押しするような姿勢でいてほしい。復興庁が査定庁となってはいけないというのはその通りだと思う。
女川町	① ○金額・タイミングとしては問題ない ・復興交付金やその他の国庫補助等は納得のいくように交付・措置されている →制度が省庁をまたいでいるので、その点問題がある。 ○防集移転と土地区画整理事業での利子補給の差が生じている ・個人の資産を形成するようなものに補助金は出せないとのこと ・国で担保してもらえない場合、町独自にやっていかなければならない →基金は積んであるが、決められた事業にしか使えない。なので、国で認めない事業に使うことはできない。年度間の流用

	しかできない。自由に使いたいが、あくまでルールは国の認めたものにしか使えない。
仙台市	②　どちらともえいないが、このごろは自治体の意向に沿いたいという姿勢は感じる。

(3) (2) で②③と答えた方にうかがいます。問題点はどこにありますか。あてはまるものをお選びください（複数選択可）。

①額が要求通り認められない。

②基幹 40 事業にしばられ、自由度が低い。

③申請に際して、時間や手間がかかる。

④効果促進事業の位置づけが曖昧である。

⑤その他

自治体名	回答
宮城県	④
岩手県	①、②、③、④がすべて当てはまる。
陸前高田市	②、③、④、⑤ （②について）40 事業も津波復興拠点事業などのメニューに載っていてもメニュー通り使わせてもらえない。 復興交付金は他に補助メニューがない場合とされ、施設整備は災害復旧費が主となるが、既存の災害復旧事業では、原則原型復旧とされるため、新たな機能を付した施設を整備するには、復興交付金の活用が重要となるが、交付決定のハードルが高い。
気仙沼市	③、④ 効果促進事業については当初、何でも認めると言っていたが、税金投入だから積算をして申請しなければ認めないと言われた。 効果促進事業のポジティブリストに載っているものであれば何でも認めると言われたが、そのあとの会計検査を受けるのは市町村。 申請から返答までの期間が長い。
南三陸町	②、④ 自由度は全くない。原則、復旧。時代の要請に応じてバージョンアップして作らなければならない、必要性をよく説明しないと認めてもらえない。 効果促進事業がほとんど認められていない。基幹事業との関連性と言われると自由度は低くなるし、目的に沿ったものと言われてもそれは

	基幹事業でやるわけだから、目的から外れるものをむしろ効果促進事業で拾うべき。 上乗せで 20%程度認められたものについては、メニューの中では自由に使っていいと言われているが、逐一確認が必要である。 今配られているものは 24 年度予算なので今年度中に使わなければならない。短期間でできる事業はないので平成 25 年度に持ち越せないと言われている。8 月に出した使途協議の回答がまだ来ていない。申請にも時間をかけているのに、今年度中に使えというのは無茶。
石巻市（本庁）	——
石巻市 牡鹿総合支所	② 避難ビルというのは建物の外側だけで、中身はどのようにしてくれるかわからない。だから、避難タワーに限るということ。 あとは、基幹事業の効果促進事業は、上限があり使い勝手が悪い。 基幹事業のメニューが少ない。もう一つは、使い勝手のいいものがほしいなという感じ。 ポジティブリストなどあって、使い勝手が悪い。
女川町	○効果促進事業では、基幹 40 事業のうちの 3 割分がつく ・「こういうものにつかってくださいよ」というポジティブリストという縛りがある ○将来の事業なので、弱い部分もある。事業が固まっていない段階でお金をつけるのを国は嫌がるが、町としては今のうちにとっておかないと、その他の関連事業が遅れる。 復興庁も町の立場にそってやってもらっているという印象がある。とくに不満はない。
仙台市	②、④

【分析】

総じて不満に感じている自治体が多い。特に財政力の弱い自治体からの不満は高い。使い勝手が悪いと言われる原因としては、使途制限が付けられていることや単年度主義で運用に支障をきたしていること等が挙げられる。陸前高田市からは「申請した通りにお金がつかない」、南三陸町からは「自由度が全くない」等の厳しい意見が聞かれた。財政力の強い仙台市や女川町は一般財源による独自支援との組み合わせが可能であり、使い勝手に対する不満は低い。ヒアリング中では復興交付金に対する意見が多かった。復興交付金の本来の趣旨は基幹事業とより自由度の高い効果促進事業を組み合わせることによって、地方公共団体の事情に柔軟に対応しオーダーメードの復興を目指すことであったが、現実としては効果促進事業にもポジティブリストがあり、厳しい査定が行われて

いるとの指摘が散見された。一方で、本事業は国庫負担100%であり、何でも認めてしまっては国に過大な財政負担を招くという問題点があり、そのバランスを図っていくことが求められる。

（4）特区法で定められた各種特例や、手続きの簡素化、ワンストップ化について、従来制度と比較してどのようにお考えですか。1つお答えください。またその理由もお聞かせください。

①非常に使い勝手がよい。
②どちらでもない。
③使い勝手が悪い。

【目的】

特区法では復興庁が窓口となり、手続きの簡素化・ワンストップ化が図られているが、従来法制度と比較してどのような変化があったのか、また、実際に地方公共団体の事務手続きがスムーズに行われるようになったのかということを明らかにする。

自治体名	回答
宮城県	② ・特区法により、「復興推進計画」「復興整備計画」「復興交付金事業計画」の3つの計画を策定することで、それぞれ、規制、手続の特例や税制上の特例、土地利用の再編等による復興整備事業等を迅速に行うための特例許可等、復興に必要な交付金事業に関する計画等の特例等が認められている。 ・それら三つの特例関係を復興庁で窓口を一本になっている。 ・発足当初は手探りの状態であったが，第1回の復興交付金で申請額との間に大きな乖離があったことを踏まえ，県としても復興庁及び復興局との密接なコミュニケーションに努めて来たところである。 ・その結果，第2回の復興交付金の配分では申請した事業が概ね認められ，申請額を上回る配分をいただいたが，これは，復興庁及び復興局が，着実な復興に向けて，被災地の要望を受け止め，尊重していただいていたものと考えている。 ・各省庁と個別に調整をしている問題も一部あることから，被災自治体と各省庁の間に復興庁及び復興局に入って，被災自治体側の立場で，省庁間の調整に強力なリーダーシップを発揮していただくことを期待したい。
岩手県	①

陸前高田市	② ワンストップ化で 2～3 か月ごとにやるよりも従来通りのほうがいい時もある。 　正直、従来と変わった感じはしない。
気仙沼市	——
南三陸町	③ よくない。メニューにのっている項目についてはストレートに認めて欲しい。 手続きの簡素化というが、行政が申請手続きを行なって認可された場合にも、業者が介入する段階でまた別の手続きが必要となり、時間がかかり面倒である。特区といって適用地域まで指定しているため、業者の手続きなしにそのまま事業ができるようにしてほしい。 あとから追加的に措置が手厚くなってきているので、最初の頃に申請した人が不利。フロンティアが損をする構造。遡及適用すべきだった。その尻拭いは自治体に回ってくる。
石巻市（本庁）	③　交付金の使い勝手は悪い。復興庁に出してそこで可能な通知が来たら、各省庁に交付申請をするなど二度手間になってしまう。 復興庁の権限がどこまでかが微妙なところ。分からないところを復興庁に聞いても国交省に聞け、国交省に聞いても復興庁に聞けという風になってしまっているなど、細かい事務的な話では出てきてしまう。
石巻市 牡鹿総合支所	③ どちらでもない。個人事業者はメリットがない 簡素化、ワンストップ化はいい。 地場産業は、あまりメリットがなく特区があれば企業が来るというわけではない。
女川町	②　特に特区はとっていない。 ・県ではものづくり特区をしているが、町はまだないのでわからない。 ・商業ゾーンで、商業地集積したい。税制の免除など検討している。
仙台市	①と②の間である。 従来の構造特区と比べれば、全然使いやすい。それは間違いない。 しかし非常に使い勝手が良いかといわれると微妙。

【分析】

従来法制度の手続きと比べれば良くなっているという意見も多く聞かれた。一方で、復興庁に申請した後に事業に係わる省とも話し合わなければならず、実際には従来制度と変化が見られないという意見も聞かれた。実質的な手続きの簡素化・ワンストップ化が特区法にて実現されているかどうかは、検討の余地がある。また、各省ごとにどこまでが復旧かどこからが復興かという基準が曖昧であり、申請したものを認められるかどうかという予測がしづらいとの意見もあり、「復旧」「復興」の定義づけがなされていないこともまちづくりの支障となっている。

(5) 自治体独自の被災者生活再建支援策を行っておられますか。1つお答えください。また行っている場合には、その内容と財源について具体的にお答えください。

①行っていない。

②行っている。

【目的】

地方公共団体ごとの独自支援の内容とその財源を調査し、地方公共団体の必要とする事業と国の財政支援のマッチングの度合いを知る。

自治体名	回答
宮城県	② ・被災者の住宅ローンにかかる二重ローン対策，仮設住宅入居者への健康調査，地域商業事業再開支援補助金等 （内容） ・被災住宅に既存債務を有する方が，新たな借り入れにより住宅を再建する場合に，既存債務に係る支払利息を助成することで，二重ローンを抱えることとなる被災者の負担軽減を図っている。 ・応急仮設住宅での生活が長期化する中，変化する被災者の健康状況を把握し，潜在化している要フォロー者を具体的な健康支援事業等に結びつける。 ・商店街を形成する小規模事業者等は職住一体となっており，事業再開支援が生活再建に直結することになる。事業詳細は「地域商業等事業者再開支援補助金要綱」参照のこと。
岩手県	②
陸前高田市	② 補助制度に基づかない住宅再建者に対し、移転地までの道路整備、敷地造成、水道管敷設への補助制度を創設した。

	また、被災した地域の自治会の活動拠点となる自治公民館の整備及び補修に対する補助制度の拡充を行った。
気仙沼市	自由度の高いお金が欲しいが、独自支援等の内容が自治体間で異なるという点の方が問題。むしろ国が一括して支援をしていくことのほうが重要。
南三陸町	——
石巻市（本庁）	——
女川町	② ○商業と漁業に関して融資制度がある （その他の町の財政について） ◆固定資産税の落ち込み ・もともと原発の固定資産税・償却資産税が町財政の大部分を占めていた。3 号機ができてから時間が経ち、100 億だった財政規模も今は 60 億ほどに。仮に原発を増設しようとしても、もう土地がないので税収が増える見込みはない ◆原発再開に関して ・どちらの意見もある。再開したくても民宿などの受け皿がない。被災地観光にこられても、前はお金を落とす場所がなかった（今は増加中）。
仙台市	②　住まいの再建にあたって個別訪問をしている。また緊急通報システムや日常会話ができる端末を高齢者中心に配布している。加えて情報提供という意味では、毎年被災者向けの復興定期便を送付している。就労支援についてはＰＳＣの「わっくわあく」に委託して実施しており、なかなかハローワークに自分でいけないような人たちに対する支援を実施している。

【分析】

支援の内容としては特区法等で欠如している住宅再建に係わるものが多くあった。独自支援の財源は基金が当てられている。しかし基金にも限りがあり、財政力によって独自支援の内容に差が出てしまうためそれが問題視されている

(6) 地方負担を 5 パーセント程度発生させるかわりに、より自由度の高い、復興のための補助金制度を創設すべきであるという意見もありますが、それについていかがお考えですか。

【目的】

自由度の高い基金のような制度の評価が高い一方で、国庫負担率 100％の状態で地方公共団体が予算を自由に使えるとすると、優先順位の低い施策にも予算がついてしまう。そのバランスをとるためには一部自己負担を発生させ、地方公共団体にコスト意識を持ってもらうことが必要ではないか。そのような仮説が実際に施策として実行可能かどうかを検証する。

自治体名	回答
宮城県	・復旧・復興関連の事業費については、本県及び関係町村で 12.8 兆円と試算している。 ・復旧・復興事業には膨大な事業費を要し，真の復興を遂げるためには，安定的な財源が必要となる。 ・今回の震災に係る復旧・復興事業の多くは、国からの配慮により、被災自治体にできるだけ財政的な負担が発生しないようにしていただいている。 ・自由度を引き替えに地方負担を発生させることは、被災自治体に大きな財政的負担を強いることになり、財政運営に支障をきたしかねず、震災復興そのものにも影響しかねない。 ・県としては，被災した自治体の負担が発生しない現在の制度によって、安定的な財源確保を確保しつつ、その運用にあたっては、復興のスピード感を損なわないよう、自由度を高めていただく等の運用拡大を国へ要望していく。
岩手県	復興特例債（仮称）及び特例の交付金制度に関しては、これから導入すれば、復興の手助けとなるため、導入を考えてもよいと思う。
陸前高田市	陸前高田では 5%はきつい。被災程度に応じて、また財政力に応じて率が変わるのであれば理解はできる。 ・固定資産税がゼロの状態で大幅な減収があるのだから、それも加味した形にしてほしい。 ・弔慰金の負担もできず、全額国庫負担にしてもらった。通常の一般会計が 100 億、今は 1000 億を超えている。
気仙沼市	——
南三陸町	負担はできない。1％も無理。（財政力および被害程度などの点について）仙台市のような自治体と一緒にしてもらっては困る。100％国庫

	負担。 今後の地方税収の見込みは、大幅に減少。固定資産税が減る。
石巻市（本庁）	石巻で5%発生させるとなると450億負担のため現実的にはありえない。自由度の高い補助金制度を造るのは良いことだとは思う。
石巻市 牡鹿総合支所	地方の財政に応じた形で負担をしていただいたうえで、自由度が高い交付金制度、使い勝手のよい、過疎債のイメージのものはいいと思う。
女川町	・今後は税収ダウンするので、維持管理費を考えるとハコものを全て復活させることはしない。町民の理解もある程度得られている。 交付金の出る事業が実施できる場合には、できるだけ建てていきたい。交付金が出ないとしても必要なものは町で出すこととなるため、そのような部分に、「5%負担」でお金が使えるようになれば良いとは思う ・あとはランニングコストの部分を見てもらいたい。維持管理費を数年間だけでも見えてもらえると、思いきった事ができる ・国の制度は復興と言っても復旧に近いものである ・復興という名前がつかなくても、今後ソフト事業に手厚い補助メニューを作ってもらえれば、町としてもそれを活用して頑張れる
仙台市	賛成である。

【分析】

5%とまではいかなくても、実際に自己負担が発生することには消極的な被災自治体が多かった。一方、財政力の強い被災自治体では賛成の声を聞くことができた。被災状況によって事業費の額にも大きく差があり、自己負担を強いるとしても傾斜を付ける必要がある。

また、本ワークショップの提言の一つである「復興まちづくり交付金」と「震災復興特例債」を組み合わせて実施することについては、石巻市と岩手県庁で賛成が得られた。他の被災自治体でもこれら二つを組み合わせて実施する案についてはより多くの賛同が得られるのではないか。

参考資料２

宮城労働局ヒアリング

※ 仙台・石巻・気仙沼のハローワークヒアリングも実施したが、現状把握のための質問が多く、かつその内容はすべて本文に反映させたため、調査票の掲載は割愛する。

（1）現在の雇用情勢についてお尋ねします。職種ごとの雇用情勢の需給バランスをお聞かせください。

① 求人を出しても求職者が少ない。
② 求人自体が少ない（求職者が多い）。
③ その他

【回答】③

有効求人倍率が１倍を超えており、数字的には人手不足の状況だが、平成 24（2012）年 9 月末における当局所管所登録の月間有効求職者数は 48,332 人（1.16 倍）で、平成 18（2006）年度 46,209 人（0.95 倍）、平成 19 年度 44,746 人（0.87 倍）の月平均値を上回っている。

沿岸地域の水産加工業歓喜においては、事業再開に伴い求人募集しても応募者がいない、また、建設業関連では作業員の確保が見通せず入札に参加しないなど、労働力の確保が喫緊の課題となっている。

被災事業者における事業再開や震災復旧事業等から派生する求人需要は急激に増大し、労働力の需給のバランスの隔たりが大きくなっている。

他方、被災した水産加工の事業者では、再開に時間を要したことで取引先を失い、被災前の水準を回復できず厳しい操業を強いられているとの情報もある。

（2）雇用情勢が厳しい年齢層及び職種を、男女別にお答えください。

① 20 歳代まで　　③ 40 歳代～50 歳代
② 30 歳代　　④ 60 歳代以上

【回答】③

リーマンショック以降、40 代半ばから 60 歳未満の層が特に厳しい。原則として男女・年齢別で求人募集を行うことは法的に認められていないが、客観的には建設業で男性、水産加工業では女性を求めているものと思われる。

しかし、女性については、生活面など家庭環境から就労を阻害する要因がある。例えば保育所や幼稚園、デイケア施設等が被災したことで、家族の世話をしなければならないこ

となどである。また、一家で使用する車の台数に制約があり、避難先からの通勤が困難であることなども、女性の就労にしわ寄せが生じているケースとしてあげられる。

(3) 雇用情勢が厳しい理由をお聞かせください。

①地場産業の復旧が遅れている。

②雇用の場はあるが、職業における雇用のミスマッチが発生している。

③仮設住宅等避難先から職場へのアクセスに問題があるなど、住居復旧の遅れが足を引っ張っている。

④もともと地域内に産業が少なく、構造的な問題を抱えている。

⑤日本全体の長期構造不況の影響

⑥その他

・①　建設制限等による事業再開の遅れ、事業再開事業所の取引先の流出等があげられる。
・②　雇用のミスマッチ問題は従来から存在し、雇用面における課題、産業界における人件費の抑制、産業活動など生産の状況に対応した労働力の調整弁として、非正規雇用、派遣労働者の受け入れ割合の拡大（1984 年＝16.4%　→2011 年＝35.2%）も要因である。また、多くの水産加工業や縫製業では、中国人の技能実習生が生産を支えてきた。しかし、労働時間や最低賃金など不法就労にあたるといった問題点もある。
・③　仮設住宅避難先から職場までのアクセスに問題があるなど、住居復旧の遅れが足かせとなっている。

(4)「雇用のミスマッチ」は存在しますか。存在する場合、どの点について顕著に存在していますか。

①存在していない。

②存在している。

また、存在している場合、そのミスマッチの内容・要因はなんですか。

①職務内容

②給与額

③雇用形態（正規雇用・非正規雇用など）

④通勤時間や勤務時間

⑤その他

【回答】②ミスマッチは存在する
①　建設業においては、国などの政策で公共事業が抑制されてきたことで、労働力の流出、高齢化の進行もあり、急激な建設関連事業の需要に対応できていない

② 水産加工業や縫製業では、中国人の技能実習生を受け入れることで、賃金の抑制を図っていた一面もある。

④ 雇用形態に関しては質問（3）②を参照。

（5）がれき処理などの官業系の職種がもたらす影響にはどのようなものがありますか。

①失業状態にある被災者の雇用確保につながっている。

②官業に人が流れ、被災前の企業に人が戻ってこない人不足状態が発生している。

③他地域からの求職者を雇っているため、被災者の雇用につながっていない。

④その他

【回答】 ①、④

震災前の建設業が日当 8,000 円くらいだが、建設業と瓦礫処理の単価は 1,000 円いくら単価の開きがある。そのため、建設業でも労働力の確保ができない。そのため、入札不調などにつながっていて、復旧が進まないことにつながってくる。

瓦礫の分別は女性もやっているが、そのことで全体的に水産加工業を圧迫しているかというとそうでもない。もともと業界自体が縮小しているところに、震災が来て、新たな労働力を確保しなければいけなくなった。しかし、震災によっていろんなところで需要ができて新規労働力の奪い合いになっている。労働の頭数は同じなので、単価が上がっているものと思われる。

（6）地域における雇用問題を改善するために、どのような施策を重視していますか。

①地場産業の活性化

②就職支援におけるハローワーク機能の充実

③職業訓練の充実・斡旋の強化

④就労支援を行う NPO 等の活用・協働

⑤雇用創出基金事業などの公的な雇用創出の実施

⑥その他

【回答】①、⑤、⑥

産業の復興・振興に伴って雇用が派生するものであり、まずは産業の復興・振興が一番の特効薬であり、国・県などによる効果的な産業政策の実施に期待したい。

（7）給付型職業訓練における受講者人数が少ない等、有効に活用されていないとの声もありますが、その原因はどのようなものですか。

① 訓練の中身が、希望している職種とは異なる

② 職業訓練を受けるための交通アクセスの問題

③ 被災者に対する本事業についての周知・説明不足
④ 被災者の労働意欲
⑤ その他

【回答】⑤
給付型職業訓練はリーマンショックに伴う雇用情勢の急激な悪化により、多数の期間雇用や派遣労働者が解雇され、中には寮からの退去が求められたことで住宅喪失したものが多数生じた。こういった方々が生活保護に陥る前の救済措置として「緊急人材育成・就労支援基金（第2のセーフティネットと称される。）」事業が平成24年3月までの臨時的措置としてスタート、その後、平成23年10月に当該基金事業の中の職業訓練（訓練基金）事業の施策を求職者支援訓練に改正し、制度化を図ったものである。
もともと失業給付が受給できない方を対象とした施策であり、対象者そのものが多数生じることを想定したものではない。
また、一定期間（原則3か月）を定めて事業者に雇用してもらい、技能習得を通じて、雇用に結び付けるトライアル雇用制度や、従来の公的訓練施設や民間の施設を活用した職業訓練など、求職者にとって選択の幅が広がることが重要である。

(8) 雇用保険の相次ぐ延長による労働意欲の低下が小宮山厚労大臣（当時）により示唆されていますが、その事実はありますか。
①大いにある
②ある
③あまりない
④ない
⑤わからない
⑥その他

【回答】⑥
一面的な事象として否定はしないが、震災により仕事、家族、自宅を失うなどから気力・意欲を失ってしまう肩など、むしろ被災者のメンタル的な問題によるものが大きいものと思われる。

(9) 参考：建築制限の影響

長期間制限をかけたままであったため、水産加工業に関しては、力のあるところは内陸や陸前高田など建築制限の厳しくない場所に移して再開している。また、待てない業者は本来かさ上げが必要な場所でかさ上げをせずに修理をして設備を整えて再開する会社もある。その結果、石巻では工場が土地より低い所にあるといった問題があり、復興をはかるうえで足かせとなっている。

参考資料３

事業者ヒアリング調査

1．震災後の復旧に関して、質問します。

（1）あなたの企業は、どのような業種でしょうか。次のうちから１つお選び下さい。

① 水産・食品加工業
② 卸売業・サービス業
③ 旅館・ホテル業
④ 建設業
⑤ 運輸業
⑥ その他

【目的】

ヒアリング対象の業種を確認する目的で本質問が設けられた。この度のヒアリング対象地が石巻、女川、気仙沼であり、水産・食品加工業（水産加工業）が地場産業である考えられる。一方、震災後の影響で、建設業など復旧に関係する業種も増えてきている。震災から１年半経った、現在の状況における業種の確認が必要であった。

A 社【石巻】	① ②
B 社【石巻】	① ②
C 社【石巻】	① ②
D 社【石巻】	① ②
E 社【女川】	① ②
F 社【女川】	①
G 社【気仙沼】	①
H 社【気仙沼】	①

【回答】

８社すべてが水産加工業である。また、石巻４社および女川の１社は水産加工業に加えて、卸売・サービス業を行っている企業がヒアリング対象となった。

（2）あなたの資本金の規模をお答えください。次のうちから１つお選び下さい。

① 300 万円未満
② 300 万円～500 万円

③　500 万円～1000 万円
④　1000 万円～5000 万円
⑤　5000 万円～1 億円
⑥　1 億円以上

【目的】
ヒアリングを実施する上で、事業者の規模を把握することが目的である。震災の影響や復興の進捗は事業の規模によって、どの程度異なるかを把握するための質問である。

A 社【石巻】	④4,960 万円 税法上の点を考慮して 5,000 万円以下にした。
B 社【石巻】	④
C 社【石巻】	⑤9,000 万円
D 社【石巻】	④
E 社【女川】	水産加工業は③800 万円、鮮魚は④5,000 万円
F 社【女川】	④3,000 万円
G 社【気仙沼】	④1,000 万円
H 社【気仙沼】	④2,000 万円

【回答】
ヒアリング対象とした、ほとんどの事業者は資本金 1,000 万円から 5,000 万円の中小企業であった。

(3) 震災による被害状況をお答えください（以下の表にそれぞれ記入して下さい)。
①　著しい被害
②　一部被害
③　被害なし
④　その他

【目的】
ヒアリング対象の被害状況を確認するための質問である。被害状況に応じた、復旧状況を把握するためである。

A 社【石巻】	①著しい被害 売上の 2 年分の被害。工場建物は 70%の損失。本社工場は損失のみだが、別の工場は全壊。生産設備は 90%の損失。在庫商品は 100%の損失（1 億 5,000 万円)。

B 社【石巻】	① 工場建物 80%、生産設備 90%、在庫商品 100%
C 社【石巻】	① 著しい被害。20 億の損害。
D 社【石巻】	① 工場建物､生産設備は 7～8 割損害｡在庫は 100%(5,000 万円の損失)
E 社【女川】	① 全体で 30 億円程度
F 社【女川】	① 工場建物が 20%、生産設備 20%、在庫商品が 60% 損害総額 25 億円くらいの損失
G 社【気仙沼】	① 工場、設備、在庫すべて全壊
H 社【気仙沼】	① 著しい被害 ほとんど無くなった。工業建物、生産設備、在庫商品すべて 100%損失。川口町ということで全壊ということを判断した。

【回答】

ヒアリング対象のすべてが、著しい被害であった。これはヒアリングしたすべての事業者が沿岸地域に存在していたためで、津波被害による損害は大きかった。

(4) 震災後、生産再開までどの程度の期間かかりましたか。

① 1 週間以内
② 1 週間～1 か月
③ 1 か月～3 か月
④ 6 か月～9 か月
⑤ 9 ヶ月～1 年
⑥ 1 年以上
⑦ その他

【目的】

ヒアリングを実施したのが、平成 24 (2012) 年 10 月～11 月であり、震災から 1 年半ほど経った時期である。ヒアリング対象事業者が、生産再開までどの程度の期間を要したかを把握することによって、どのような取り組みが有効であり、また課題があったのか等、復旧に至るまでのあり方を推測する。

A 社【石巻】	④ 一部再開は 11 年 11 月後半から。一部再開の意味は、震災前の全事業の 3 分の 1 程度
B 社【石巻】	③ 3 カ月後に本社再開。魚町にある工場が 6 カ月、9 カ月後に再開。魚町にあるすり身工場が 1 年以上後。
C 社【石巻】	④ 再開の決定が早かったため、比較的、他の事業者

	と比べて復旧は早いと思う。
D 社【石巻】	⑦　まだ事業は再開していない。
E 社【女川】	⑥1 年 2 カ月。それまでは他の工場を間借りした。
F 社【女川】	④　6 カ月～9 カ月
G 社【気仙沼】	⑥　一部生産開始
H 社【気仙沼】	⑦　再開していない。来年（2013 年）早々には再開したい。

【分析】

ヒアリングした事業者の復旧した時期は、それぞれ異なる。最も早く再開した事業者は、震災から 3 カ月後である一方、まだ再開していない事業者もある。また、再開したと答えた事業者すべては、震災前の規模を維持して再開したのではなく、従前の一部のみの事業が再開したものである。

震災後、比較的早く事業の再開が可能であった事業者は、工場や設備などのインフラが、比較的、被害が軽微であったことや、地震保険の保証や銀行からの融資等によって財的基盤の再生が早くから見込まれたことが大きな要因である。また、④、⑥を回答した事業者は、11 年秋から 12 年初頭にかけて事業が再開し始めているとのことで、これはグループ補助金によって事業再開が見込まれたことと推測される。この時期に復旧した事業者は、平成 23（2012）年 11 月頃に採択通知があった第 3 次グループ補助金に申請していた団体である。またこれらの事業者は、銀行の融資が受けられるようになってきたのも、この時期である。

まだ、再開していない事業者は、グループ補助金の採択を受けているものの、建物や工場などほとんどすべてのインフラが津波でなくなったなど、被害が著しく甚大であったり、銀行の融資が受けられていない等で、未だ自己資金を調達できない事業者である。

（5）復旧事業に係る工事の進歩状況をお教え下さい。

①　未着手
②　3 割未満
③　3～5 割
④　5～7 割
⑤　7 割以上
⑥　終了

【目的】

震災から約 1 年半経った状況における事業者の復旧状況の確認である。このことによって、ヒアリング対象事業者がどの程度、回復に向かって進捗しているのかを把握する。

A 社【石巻】	④　震災前からの全面復旧という意味。グループ補助金に申請している当面の復旧目標においては 70%復旧工事が終了している。
B 社【石巻】	⑤
C 社【石巻】	⑤　グループ補助金を申請した分の工事は終了している。ただし、その他、手つかずの被害もあるので、それはこれから着手する。
D 社【石巻】	②
E 社【女川】	②　元々 8 棟あったのが、今は 2 棟。町の土地利用計画も決まっていないし、風評被害もある。円高のため輸入品がかなり入ってきている。どの程度の復旧かをはかるのは難しい。
F 社【女川】	②　3 割未満。3 工場のうち、2 工場は解体。
G 社【気仙沼】	③　グループ補助金に申請した事業に限ると 5 割～6 割、震災前の全体からみると 3 割～4 割。
H 社【気仙沼】	②　盛り土、嵩上げ地区のために最終的に使えなくなった。高台の別のところになったので、予定を変更してグループ補助金を申請して今スタートした。銀行に融資を相談しているが、厳しい状況である。お得意さんも離れて行った。

【分析】

女川の事業者は 2 社とも 3 割未満と回答している。また 2 社ヒアリングした気仙沼も 1 社が 3 割未満と回答し、もう 1 社も 3 割から 5 割の回答である。石巻は、復旧が 5 割まで回復していない社があるものの、2 社は 7 割以上復旧していると述べている。気仙沼と女川の事業者から、市町の土地利用計画との関係で復旧が遅れたことが指摘されている。両市の復旧が遅れていることの理由の一つに、土地利用計画との関係があることと推測できる。

また石巻の 7 割以上が復旧したと回答した 2 社は、経営者の再開への決断が早かったことと、地震保険などに加入しており財的基盤が残っていた事業者であった。

(6) 復旧事業の完了見込み（あるいは完了した）はいつ頃になると想定されていますか。

① 平成 23 年度以内
② 平成 24 年度前半
③ 平成 24 年度後半
④ 平成 25 年度以降
⑤ わからない

【目的】

事業者の見通しでそれぞれの復旧事業の完了見込みを伺う。この質問によって、地域における将来的な産業再生の時期を考察する。

A 社【石巻】	③平成 24 年度後半。設備は平成 24 年 2 月～3 月に復旧。売上についてはわからない。
B 社【石巻】	③
C 社【石巻】	④すべての事業の完了見込みという意味ではさらに 1 年以上かかる。
D 社【石巻】	④ 震災前の半分の規模での再開
E 社【女川】	⑤ 震災前に「そのまま」戻ってもうまく行かない。どこまでが復旧か検討がつかない。
F 社【女川】	④ 平成 25 年以降。本音。表向きは平成 24 年。
G 社【気仙沼】	③
H 社【気仙沼】	⑤ わからない。グループ補助金は決定したものの、二重ローンや、その行政支援、銀行の融資決定がまだであり、見込みはわからない。規模を縮小してやらなければならない決断をしてグループ補助金に申請していた。 その後、またグループ補助金を本格的再開の時に申請しなければならない。仮設の工場で再開の様子をみて、その後本格的にやるとしたら、6 割くらいである。 支援決定を受けたら融資が受けられる。それが先月 9 月に受けた。そろそろ仮設における工場を再開できようになってきた。 県も申請を受けたりして大変だと思う。変更申請が多いようなので、行政の対応ももっと時間がかかるようである。何とか、先月決定してもらった。

【分析】

4 社が平成 24（2012）年度後半を復旧事業の完了見込みとした。これは、グループ補助金との関係で、申請した事業を平成 24（2012）年度内で終了させることが、グループ補助金の申請条件であったため、平成 24（2012）年度を復旧事業の終了見込み時としているようである。また、平成 25（2013）年度以降と回答した事業者が 2 社あり、検討がつかないと回答している事業者も 2 社あった。このように依然として、事業再開の見通しが立っていない事業者もあり、復旧に向けて厳しい状況が続いていることが言える。

（7）再建資金で活用した各種制度にはどのようなものがあるでしょうか。
①国や県、市町村の低利融資。
②国や県、市町村からの融資における利子補給。
③税制上の特例措置。
④債権の買取りによる二重ローン問題の解消。
⑤その他

【目的】
ここでは事業再開における資金確保について伺う。事業者の復旧に向けて様々な支援制度があり、どの制度が事業者にとって有益なものであったのか、あるいはそうでなかったのかを検証する。これによって、復旧の財的支援における制度面への提言を探る。

A 社【石巻】	⑤信用金庫、保険 二重ローンは、電話のリース代 38 万円は返済催促がない。宮城県の信用保障協会と漁業信用基金協会の分は無利子になり長期払いの変更になった。
B 社【石巻】	①
C 社【石巻】	①日本政策金融国庫、七十七銀行など、また保険も活用できた。グループ補助金の申請前から事業再開は決意しており、銀行にすでに話はしていた。二重ローンは、特に問題ではなかった。保険である程度カバーできた。
D 社【石巻】	① ② 二重ローンはそのままになっている。グループ補助金のみ。保険なし。銀行からの融資も今のとのところなし。
E 社【女川】	⑤全て七十七銀行の借入。グループ補助金は第 1 次～第 3 次まで申請が通らなかった。
F 社【女川】	④二重ローン解消 手持ちの金をもとに銀行の融資、スタートは、お金は必要ではなかった。
G 社【気仙沼】	①市中銀行から借入。グループ補助金が精算払いなので繋ぎ資金を借りている。 二重ローンの問題もある。どうするか悩んでいる。これから新しい制度がでてくるとのことで、とりあえず、復興を優先して二重ローン対策は今後の課題とし

	ている。
H 社【気仙沼】	④二重ローン、宮城産業復興相談センターに相談した。それで、グループ補助金に申請した。支援の決定はもらっている。時間がかかるとのこと。そして平成 24（2012）年 3 月に発足した東日本事業者支援機構と折衝しているが、時間がかかりそうだとのこと。一か月に一度来て、相談している。ちょっとずつ相談している。時間がかかるというのが印象。銀行も腰を据えてやるようになり、銀行も支援の決定を待っている状況である。支援機構のスタッフも支援スキームさえもまだわかっていないようである。

【分析】

回答の選択肢にはなかったが、グループ補助金に申請した事業者が多かった。回答の中では、国や県、市町村の低利融資を利用したのが 4 社あったが、ヒアリングの中で多かったのは銀行や信用金庫からの融資であり、これが復旧資金のもとになっていたようである。また、二重ローン問題を抱えている事業者も 3 社あり、未だこの問題への解決への道筋が見えていないとのことである。この二重ローン問題への解決は、県など地方公共団体との交渉を開始している事業者があったが、まだその決着が見えていない。二重ローン問題の解消は、長期に渡るものと考えている事業者があるので、今後のこの対策のあり方によっては、復旧への足かせになる場合が考えられる。

（8）復旧事業を進める上で直面している（直面した）課題は何ですか。

① 資金繰りに問題を抱え、事業を執行する資金の確保が難しい。
② 地盤沈下による嵩上げの問題や、都市計画が未だ未確定なこともあり、土地利用の問題が生じている。
③ 資材・部品調達の高騰、納期の遅れ、原材料の供給不足などに課題を残している。
④ 経験者･技術者の雇用の確保や、求人を出しても集まらないなど雇用面での課題がある。
⑤ 長期休業による顧客離れ、取引先の経営悪化による影響、地元顧客の減少など、取引・販路関係に課題を残している。
⑥ その他

【目的】

事業の再開には様々な問題がある。この度の震災の場合は、被災者の住居との関係やまちづくりとの関係など、事業者のみの取り組みでは事業再開に至らない。資金調達や営業などの事業者の自力による再生に加えて、こうした行政との関係における復旧課題につい

て伺うことを通して、事業者の復旧に向けての提言を探る。

A 社【石巻】	①②資金繰りに関しては、売り上げがないので問題はない。嵩上げも、それが実行されるのを待っている状況でもある。
B 社【石巻】	③④⑤
C 社【石巻】	② 現在は、震災前の 6 割程度である 70 名程度である。人手不足。仕事は営業で増やせるが、人はなかなか増やすことができない。 現在の 6 割は元いた方、3 割、4 割は新規の雇用をした。聞くところによると他の事業者の場合、元いた従業員は 3 割程度といわれているが、その点、我が社は会社と従業員の信頼関係を保つことができていたと思われる。 インフラの未整備が、この地域で就業する意欲をなくす人もいる。メンタル的に安心できないという意味もある。 塩釜が比較的早く補助金などをもらい、再開した事業者があるが、そこに人が流れて行ったケースもある。
D 社【石巻】	①④
E 社【女川】	② ④ 町の土地利用計画との関係で著しく事業の復旧が遅れた。市街化調整区域、農地転用、工業立地法などの規制との兼ね合いで工場が建てられなかった。 震災で 100 人以上を解雇したが、石巻（の事業者）と比べて以外と求職者が面接にきて頂いている。
F 社【女川】	全部該当④と⑤が特に課題 仕入先は地元の業者なので、それの経営状況の影響がある。顧客は減少しているが、復興バブルで繁栄している場合もある。繁忙期と閑散期があるのが、慢性的に合わない。人手不足になっている。今の時期が忙しい。
G 社【気仙沼】	すべて該当。 市の道路の嵩上げの時期と連動して、工場復旧を考えている。そのため、どの時期に道路が嵩上げされるかを事前に知っておくことが重要であるが、それがわからないので戸惑っている。1.8m か、もしくは 2.0m 嵩上げするのかによって、工場もそれに合わせて嵩上げする必要がある。 風評被害も売り上げに影響している。
H 社【気仙沼】	①⑤

	地盤沈下と土地利用については問題があるのは覚悟していた。土地利用に関しては、平成 23（2011）年の秋ごろ市役所から指示があった。ここで再開は、仮設であったらよいとの通知を受けた。撤去を希望するかどうかの確認は、平成 23（2011）年末頃になった。 建築制限は、本格的な建物はだめであったが、仮設だったらよいとのことであった。中には、建物が建てられなかった水産業はできないという声があった。最初の段階で。数件は、休業した。 仮設で工場を再開するのには、汚水処理の問題もあり、下水道も問題であり、コストが高くなってしまう。

【分析】

最も多かったは資金確保と経験者・技術者の雇用の確保である。資金確保の課題に関しては、質問 1.（7）で記載された通り、グループ補助金をはじめ銀行の融資等によって調達が行われている。雇用の確保については、人手不足の状態になってきていることがわかる。特に、水産加工業から瓦礫などの建設業に人手が流れていっているとヒアリングでも明らかになった。なお、この雇用に関しては、質問 1.（10）でも述べている。また、地盤沈下による嵩上げの問題や土地利用計画の遅れとの関係で復旧が遅れたことの指摘もあった。市の道路がどの時期にどれくらい嵩上げされるのか情報開示があまりなかったために工場の復旧工事が遅れたことや、市街地調整区域、農地転用、工業立地法などの規制の兼ね合いで工場の再建を諦めた事業者もあった。まちづくりと一体化した産業振興という面では課題があったことがわかる。

（9）雇用の状況に関して質問します。震災前と比べて現在の雇用状況はどうでしょうか。

① 30％以上減少。
② 30％未満減少。
③ 変わらず。
④ 30％未満増加。
⑤ 30％以上増加。

【目的】

震災から 1 年半ほど経った、それぞれの事業者の雇用状況を把握する。その際、正規雇用と、水産加工業に比較的多い非正規雇用の状況を区別して伺うことで、被災地における雇用状況の特性を調べる。

A 社【石巻】	④ ほぼ変わらず。ほぼ全員が正規雇用。27 名の従業員が 22～23 名ほど。離職した従業員で怖くて戻れないという従業員もいる。
B 社【石巻】	① 正規雇用で 4 割、非正規雇用で 6 割。非正規はパートで働きたい女性が多い。 正規雇用、非正規雇用はほぼ同じ割合で減っている。 震災前が 200 名であったが、現在は 130 名。震災前の 200 名をめざしている。震災直後 30 名の幹部だけを雇用し、あとの従業員は雇用保険で凌いで頂いた。
C 社【石巻】	① ほぼ全員が正規職員
D 社【石巻】	① 今は雇用なし。震災前 10 人、事業再開後、戻ってくると言っている人は 2～3 人。正規雇用と非正規雇用は半分ずつである。
E 社【女川】	① 100 名から時期によって 200 名を雇っていたが、震災によって今は 40 名ほどである。パートが 25%。新規雇用は 3 分の 1 である。
F 社【女川】	① 30%減少、非正規は 2、3%。研修生が以前は 29 人いたが、今は 3 人。106 名が従業員。研修生、実習生で 30 名ほど
G 社【気仙沼】	① 震災直後、一旦社員を解雇。現在は、90 名いた社員のうち 45 名が戻ってきてくれた。順調に回復している。もう一つの工場が再開されれば、7 割～8 割は回復する。
H 社【気仙沼】	① 半分で再開。15 名いたが、6～7 名でスタートの予定。 地元の方の正規雇用がすべて。最初から大きいことは考えない予定である。元従業員の方から、再開するまでアルバイトして、待っているからと声をかけて頂いた。しかし、生活があるから、待てない従業員もいる。

【分析】

6 社が震災前と比べて 30%以上減少したと回答した。震災直後に、従業員を一旦解雇している会社が多い。その後、事業が再開し始めてきており、元の従業員が徐々に社に戻ってはじめているのが現在の状況であるが、まだ従前の状況になるためには時間がかかるとの認識を持っている。社の従業員すべてが正規雇用である、もしくは正規雇用が非正規雇用よりも多いと回答しように、ヒアリングした事業者においては正規職員が中心の雇用形態をとっている社が多かった。

（10）新たに雇用を確保する際に課題となっていることは何か。

① 震災前よりも賃金が高騰している。
② 他業種に人材が流れ、求人を出しても人材が集まらない。
③ 技術職員や、経験豊富な人材が少ない。
④ その他

【目的】

本質問は、被災地における雇用問題の原因を把握するために伺うものである。被災地では求人と求職間における雇用のミスマッチの問題が指摘されているが、その実態について調べるものである。

A 社【石巻】	まだ新規雇用は考えていない。
B 社【石巻】	② ③ 人手不足の状況である。ハローワークの求人登録や新聞広告、仮設住宅における独自のパンフレット配布などをして人を集めている。 賃金が瓦礫処理やダンプの運転手などの他業種と比べ低いため、他業種に人材が流れている。 技術職員や経験豊富な人材が少ない。すまいがなくなって、遠隔地に引っ越してしまった人も、離職者の 2 割を占めている。 津波の被害に対する心理的な影響を持たれる方もいる。
C 社【石巻】	①② 石巻の労働人口が仙台・多賀城・塩竈に流れて行っている。人口流出がある。 水産業の賃金レベルが低い。瓦礫の撤去は 12,000 円、日取りでもらえるので、賃金の低さによって水産業の

	雇用は難しくなっている。
D 社【石巻】	② 官業に雇用が流れ、人が集まらないことも懸念される。
E 社【女川】	② 人手不足。官業に人がとられている。（同じダンプでも）魚を運ぶのと、瓦礫をはこぶのとで賃金が異なる。 パートの賃金がもともと安いので働かない方が収入が多いという雇用保険の問題もある。働く気力が奪われている人もいる。
F 社【女川】	① ② 賃金の高騰、他業種に流れているものもある。 従業員は仮設などにいる。平成 23（2011）年暮れから平成 24（2012）年の年始にかけて募集をする予定である。
G 社【気仙沼】	① ② 人手不足。震災前から人手不足で外国人を雇用した。 気仙沼は、非正規雇用が中心で季節労働的な雇用形態であった。 官業の賃金が高いため、それに人が流れていることもある。
H 社【気仙沼】	④ まだ事業再開していないので、雇用を積極的に実施していない。

【分析】

多くの事業者が指摘したのは、人手ががれき処理等の産業に流れていって水産加工業が人手不足に陥っていること。そしてその原因が、水産加工業に比べてがれき処理の賃金が高いことである。水産加工業の賃金の低さによって、事業者は従業者の確保が難しくなっており、特に経験豊富な従業員や技術を持った従業員の確保が困難である。また、水産加工業の復活が早かった仙台、石巻などに求職者が流れていっていることの指摘もあった。さらにまた、元の従業員が戻らないことの原因の一つに、津波への心理的な恐怖があることも語られた。

石巻や気仙沼の地場産業である水産加工業においては、経験者や技術者の人手不足が深刻になってきており、これが地場産業の復旧の遅れの原因になりつつある。がれき処理の賃金体系の見直しや地場産業への雇用の確保等の取り組みが必要であることが、このヒアリングから考えられる。

（11）売上に関して質問します。震災前と比べて、現在の売り上げ状況はどのような状況にありますか。

① 1割以下
② 1～3割
③ 3～5割
④ 5～7割
⑤ 7～9割
⑥ 変わらず
⑦ 震災前より増加

【目的】

復旧後、会社を維持していくのに最も重要なのが、売上を確保していくことである。この売上がなければ、雇用の促進は図れない。この質問は、この売上に関しての状況を確認するためのものである。

A社【石巻】	② 1～3割
B社【石巻】	④ 風評被害の影響が大きい。またインフラ整備は目途がつきつつあるが、一度、顧客を離したので、販路の回復、開拓が大きな課題となっている
C社【石巻】	④
D社【石巻】	①
E社【女川】	——
F社【女川】	②
G社【気仙沼】	② 今季でなんとか5割～7割にもっていきたい。
H社【気仙沼】	①

【分析】

回答は、1割以下もしくは1～3割が最も多く、復旧をし始めたものの、まだ売り上げに結び付かない状況であることがわかる。復旧が早かった事業では5割～7割まで売り上げが回復しているところもある。

すべての会社で顧客離れをどう回復していくかで苦心していることが、ヒアリングで確認された。それは震災の影響によって 1 年ほど営業が途絶えてしまったために、従来取引していた顧客を失ってしまったことである。また、多くの事業者から風評被害の影響があ

ることも指摘された。今後、インフラ復旧が完了した後は、失われた顧客を得て売り上げを確保していく必要がある。

2. 中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業（グループ補助金）について質問します。

（1）グループ補助金は申請していますか。

① 申請し、採用された。

② 申請しているが、採用されていない。

③ 申請していない。

④ 検討中。

⑤ その他

※第 1 次公募：平成 23（2011）年 9 月 5 日（月）～22 日（木）

第 2 次公募：平成 23（2011）年 9 月 5 日（月）～22 日（木）

第 3 次公募：平成 23（2011）年 10 月 19 日（水）～11 月 8 日（火）。

第 4 次公募：宮城県は、3 次公募において申請がなされた案件から、採択。

第 5 次公募：平成 24（2012）年 5 月 1 日～31 日まで公募。

【目的】

グループ補助金は、これまでになかった新しい支援制度である。この補助金は、被災した事業者に評判がよく、このグループ補助金のさらなる拡充が求められている。本質問は、それぞれの事業者のグループ補助金への申請状況を把握するものである。

A 社【石巻】	① 第 3 次申請。採用 2 億 4,000 万円。今後も別申請を検討
B 社【石巻】	① 第 3 次申請
C 社【石巻】	① 第 3 次申請、グループ補助金は喜ばれている支援策。水産庁の補助金は組合ベースなので使い勝手がよくないが、中小企業の補助金はすごい補助制度だと思った。
D 社【石巻】	① 第 3 次申請
E 社【女川】	② 第 1 次～第 3 次まで申請したが採用されていない。どういう基準で審査しているかわからない。 水産庁のも申請している。恐らく採用されると思わ

	れる。
F 社【女川】	① 第 5 次申請。水産庁のものと、グループ中小企業ものを申請。
G 社【気仙沼】	① 第 3 次、気仙沼漁業協同組合でまとめて申請。企業は競争原理で動いているので、グループを組むのは不可能。漁協でやったのは適切であった。
H 社【気仙沼】	① 第 3 次申請、漁協組合で、水産業関連 130 社で申請した。それ以外の業種は、第 6 次で申請している。中には、本社の再建を想定しないで仮設工場のみで事業を再開する事業者もある。建設も時間がかかるようなので。まずはここで再開することを考えた。機械の申請が困難で、機械については時間がかかるケースが多い。

【分析】

多くの事業者は第 3 次申請をして、その申請が認められている。石巻では、商工会議所をベースに補助金への申請がなされた。気仙沼では、水産加工業の場合、組合を通して補助金の申請が行われた。石巻では第 1 次や第 2 次で個々で申請したものの採用されなかった。そこで、商工会議所が主導して、一括申請したために採用になった。この取り組みによって、石巻の水産加工業の 7 割が復旧を諦めていた状況から、現在は 9 割の水産加工業が復旧をめざすようになった。このグループ補助金が水産加工業の復旧に有益であったと、この時点では考えられる。

（2）質問 2.（1）で①or②と答えた方に質問です。中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業について、申請する際に課題となっていることは、どのようなことがあるのでしょうか。

① 申請書類が膨大であり、申請する上での負担が多い。
② 複数の企業でグループを作ることが難しい。
③ 復興事業計画の見通しが立たない。
④ 申請する際に専門的知識が必要である。
⑤ 復旧事業しか申請出来ず、復興を視野に入れた事業を妨げている。
⑥ その他

【目的】

グループ補助金が喜ばれているものの、一方でその使い勝手が悪いことも指摘されていた。上記の質問事項は、実際に報道されたグループ補助金の課題である。このことを事業者に伺う中でその真意を確かめる。

A社【石巻】	すべての回答にあてはまる。 申請書類は膨大だが、当然やらなければならない。
B社【石巻】	① 事業者にとっては有難い制度。 申請するまでの期間が短いため、申請の際に抜けた事項が多い。そのため75%を負担して頂くことになっていたが、実際は5～6割程度になっている。 申請書を書く量は膨大であったという実感がある。 事業に関係する物価が高くなっている。建設業者やサッシメーカーが便乗値上げをしている。 国の税金であるという認識がある。早く事業を軌道にのせ、その分を税金で返していきたい。 中小企業と水産庁に分けて申請できたのがよかった。 復旧のみという縛りがあるように見えるが、実際は、2割～3割アップという復興を視野に入れた改良復旧は可能であった。
C社【石巻】	① 役所への申請が合理的ではない。申請方法も工夫ができると思う。例えば数字情報が必要なのにもかかわらず、エクセルではなく、ワードでの書類提出になっていることや、同じような内容の書類を、形式がちがうだけで何回も提出することになっている。この辺は、もう少し工夫ができる。
D社【石巻】	⑥ 申請期間が短いため、急場しのぎの申請になってしまった。その後の申請の変更が難しいのは課題。
E社【女川】	① 申請の書類作成は大変である。もっと簡潔な申請方法にならないか。 復旧を想定している制度ではなく、もっと改良した

	復旧をすべきである。元のままになったとしても、将来的にこの事業の発展は見込めない。
F 社【女川】	⑥ 補助金が活用できる期間が年度で区切られている点である。もっと期間を延ばしてほしい。土地との連動しているため。水産ゾーンではないので、嵩上げもできていない。 申請書類は大変であったが、水産庁の時に経験していたので、グループはやり易かった。 一回目でやっていたもの、公共性から、雇用を支えている大企業が最初であった。1 回目はやっても無駄だった。
G 社【気仙沼】	① ③ 建築制限のため、グループ補助金は一部の事業にしか申請できなかった。建築制限が緩和されたのが平成 23（2011）年 11 月 11 日であり、補助金申請のタイミングとずれが生じた。 盛り土の計画と補助金の時期はバラバラであった。
H 社【気仙沼】	⑥ ・申請変更ができない。 ・資金繰りのところで、グループ補助金や宮城県産業振興機構、銀行などで、もう少し柔軟性がある申請要件であればよい。

【分析】

グループ補助金の申請で負担になっていることとしては、申請期間の短さを指摘する事業者が多かった。これは、グループを形成し、グループに属する事業者からの申請を把握し、その後にグループ全体で申請書類を取りまとめるという作業時間に多くの時間がかかる。そのため、グループ補助金の申請窓口となっている県の締切期日に間に合わせるためには、その作業を急ぐ必要があることから、各事業者からみれば申請期間が短いと考えられたようである。本件に関しては、グループ補助金は、平成 23（2011）年 9 月の第 1 次申請から、現在、平成 24（2012）年 11 月の第 6 次申請と期間を区切り、継続的に申請を受け付けているものであるので、申請までの時間が足りない場合は、想定した申請期間よりも後の期間の申請でもよい。しかし、そうした判断ではなく、ある特定の締切日に間に合わせるために申請への期間が短くなったということは、おそらく、グループ内における締切日の設定と、グループで申請すると決めている以上、簡単に申請を後の期間の申請に変

更することが困難であったのではないかと推測する。

また、申請の内容を変更することができないことも、グループ補助金の使い勝手の悪さを指摘する事業者もいくつかあった。これは、申請期間が短いことと関連しているが、申請期間が短いため、事業者が申請するにあたって十分に申請内容を検討し、再開事業を検討する時間がなく、当面、考えられる事業を急ぎ考え申請してしまった。その申請した後に、グループ補助金に申請漏れをしてしまった再開が見込まれる事業を想起し、補助金における事業変更として申請したが、採用されなかったケースがあったとのことである。

申請書類の膨大さに苦言を呈する事業者もいた。短期間に膨大な量の書類の作成が大変であったとのことだが、一方で、補助金を受けるという意味からは当然と割り切って作業した事業者や、これまでで活用していた他の補助金への申請よりも、グループ補助金の申請書類は少なかったとのコメントもあった。

(3) グループを作る際に最も重視したことは何ですか。

① 産業連関効果が見込まれる企業同士を精査したうえで、グループを作り、補助事業完了後より上手く事業が進むことに配慮した。
② 地元の企業を集めてグループを作ることで、より地元の産業の復興並びに雇用の創出を考慮に入れた。
③ この機会を活用し、今まで連携がなかった企業とグループを作ることで、復旧事業後の連携を達成し、より魅力的な企業群を作ること。
④ 特になし
⑤ その他

【目的】

グループ補助金は、事業者の復旧に資するための新しい公的支援の枠組みである。我が国の私有財産制度の下では、公的な支援は私有財産権への形成につながってはならないと考えられる。そのため、グループ補助金は、一私企業への支援にならないように、地域内の事業者間においてグループ化をすすめ、公益性を確保するというねらいがある。そのため、公益性を確保する観点から、グループ補助金は「コミュニティ再生」や「雇用の維持」が目的として謳われている。この質問を通して、このグループ補助金の本来の目的がどの程度考慮に入れてグループ化されたのかを調べるためである。

A社【石巻】	④ 商工会議所での申請がよかった。
B社【石巻】	④ グループ申請ということでのメリットは、商工会議所や県の協力を得て申請することができたことであ

	る。個別申請だと難しかった。 当初、石巻は 3 割の事業者しか復旧の意欲がなかったが、グループ補助金によって 8～9 割の事業者が復旧の意欲を持つようになった。
C 社【石巻】	④
D 社【石巻】	④ 商工会議所で申請したので特に問題はなかった。
E 社【女川】	④ 自力で再建してきているので、今は考えられない。
F 社【女川】	② 補助金を出すのはサプライチェーンが大事だからである。 国を動かすレベルと、地域経済はどうなるのか。地域はなくてもよいのではないか。 「ウチの商品でなければならない」というのはなかった。前と同じことをやっては駄目だ。
G 社【気仙沼】	④ 漁協でまとまって申請して良かった。もともと企業のグループ化は難しい。 港が水産業のみならず様々な業種からなっていることを考えると、石巻のように商工会議所が主体となってグループをまとめたほうが良かったのかもしれなかった。
H 社【気仙沼】	④

【分析】

この度のグループ補助金への申請に対するグループ形成のあり方は、石巻では商工会議所、気仙沼では水産加工業社は組合を中心にグループ化なされ、そのグループで申請した。このように、既存のグループ的な枠組みを活用して申請したケースが主流のようであった。このグループ補助金のために新たにグループを形成して、そのグループで申請したケースもあったが、そうしたケースでは不採用になってしまったとのことである。そこで、新たなグループをめざすのではなく、商工会議所や組合という元々あった組織を活用して申請していったのが現状である。石巻では第 3 次申請を商工会議所で取りまとめて出したグループ補助金が採用されたのである。

また、気仙沼の水産加工業社でのヒアリングの中で、気仙沼の場合は、水産加工業組合で申請したが、グループ補助金で意図されている公益性の確保から考えると、同業種のみのグループではなく、他業種も加わり、地域全体が総合的に復旧できる申請のあり方とし

て、石巻のような商工会議所ベースのグループ化が望ましかったとの意見もあった。

グループ補助金の公益性の確保という本来の目的からすると、この気仙沼の事業者からの発言は適切なものであると考えられよう。

その他要望

A 社【石巻】	・一度出した申請書の変更が認められないことは、現実的ではない。申請期間が短く、復旧期は変化が大きいので。 ・復旧ということで、震災前の同じ機能の設備ということであるが、現在の状況にあった機能の設備でなければ仕事にならない。従前の機能以上のものの購入申請を認めて欲しい。
B 社【石巻】	・国の過保護とも言える支援の行き過ぎを改めるべき。支援金で遊びながら暮らせるようになり、かえって自立を阻害している。 ・補助金申請の中身を柔軟に変更できるものにして頂きたい。
C 社【石巻】	・官業の賃金が非常に高く、地場産業を圧迫している。そのための是正を求めたい。 ・職業訓練や市役所による職業派遣の制度は、かえって労働意欲を削いでいるケースもある。雇用支援に関して、もっと工夫をして頂きたい。 ・雇用保険の延長も自立を遅らせていることにつながっているケースもある。自立につながるような支援策を考えて頂きたい。 ・グループ補助金の申請をもっと簡潔なものにできる余地がかなりあるので、改善して欲しい。
D 社【石巻】	石巻の水産業を盛り上げるための国レベルの施策が必要。ノルウエー政府の水産業の取り組みが参考になる。
E 社【女川】	・グループ補助金の審査の基準が不明瞭。 ・二重ローンの問題を抱えているので、補助金を利用したいと考えている。
F 社【女川】	・水産ゾーンとしては、排水処理施設。集配とか運送業者の関係もある。水産業者同士で協力し合える可能性もある。 ・人口の問題がある。1 万人から 9000 人なった。その

	内、2000 人は住むと来ないので人がいない。雇用しようと思ったら、人もいないので、中国の方を雇った。中国の人は、固定費である。地元は変動費で考えられる。 ・きつい仕事には、外国人労働者が必要になる。構造的にはたよらざるを得ない。
G 社【気仙沼】	・建築制限は安全面から考えると評価するようになった。陸前高田の職場を見ると危ない環境で仕事している。 ・建築制限は評価できるとしても、いつ、どの地域が解除されるか、あるいはどういう方向で話し合いがなされているかという情報開示をもっと積極的にしてほしい。 ・復興で儲けている事業者があるが、そうしたところからは、きちんと税金を徴収し、そしてまた復興に還元して欲しい。 ・土地計画と補助金申請の関連がなく、全くバラバラであった。総合コーディネートが必要。 ・気仙沼自体の総合開発が必要。石巻のように、10 トントラックが港のすぐ側まで入って来られるような道路網の整備など。 ・補助金によって物価の便乗値上げが行われてきている。また補助金で建てられた冷凍倉庫の稼働率がそれほど高くない。上手な補助金の政策が必要。 ・ノルウエー政府のような、漁業保護政策も必要。
H 社【気仙沼】	・市役所の決定に時間がかかったので、判断を少しでも早くできればと思う。

【分析】

雇用保険の延長措置などの被災者支援が、必ずしも被災者の自立を促すような働きかけになっていないことや、グループ補助金等の公的な財的支援によって、物価の便乗値上が行われている状況も紹介され、公的支援の負の側面の指摘があった。

また、市町の土地利用計画と補助金申請のあり方が不整合であったため、事業の再建に不都合が生じたこともあった。そのために、まちづくりと産業振興等を総合的に調整するためのコーディネーターが必要であるとのコメントがあった。

このヒアリングから、雇用の確保と事業再建のあり方について、行政と事業者が十分に連携を図ることができなかったと推察することができる。

参考資料４

東日本大震災における生活再建に関するヒアリング（南三陸町）

【ヒアリング実施概要】

日時：平成 24（2012）年 11 月 18 日（日）、12 月 3 日（月）実施

ヒアリング場所：南三陸町平成の森仮設団地

ヒアリング対象者：応急仮設住宅避難者

ヒアリング対象数：49 人

宮城県南三陸町の被害は、ほとんどが津波による被害である。比較的広い平地に家屋のほとんどが立地していた戸倉地区、志津川地区は、建築物の罹災率 75%と、極めて高い状況にあり被害が大きい。特に防潮堤が壊れている背後地は、平地部奥まで入った津波の引き波の集中により、地盤そのものが流出している。歌津地区は、平地が狭いことから、高台にも集落があったため、罹災率で見ると、必ずしも高くないが、小さな平地部の建築物は、ほとんど全てが全壊している状況である[168]。

現在､南三陸町歌津枡沢の高台にある平成の森には仮設住宅が約 270 戸建てられていて、自宅を失った方が住んでいる。平成の森は、ナイター設備のある野球場等の施設があり、エリア内には宿泊施設を有し、交流会や会議の場として活用されていた。

平成の森仮設団地

出典：南三陸町復興応援プロジェクト[169]

[168] 土木学会委員会サイト最終アクセス日平成 25（2013）年 1 月 27 日
http://committees.jsce.or.jp/2011quake/system/files/2011_2nd_0043.pdf

[169] http://united-earth.jp/minamisanriku/sangyou/cat-29/

※１．震災前家族構成及び震災後家族構成について質問したが、個人情報保護の観点から割愛した。

※　適宜、グラフを挿入した。

【住宅関係】

２．被災された住宅のことをお伺いします。

【目的】

南三陸町の平成の森仮設住宅には南三陸町内にもともと住んでいた方が多いが、あらゆる地区から集まっている。本節においては、震災前に住んでいた自宅の（1）地区および（2）被災の程度、（3）現在の様子、（4）住宅の形態、（5）再建禁止に指定されているか、（5）敷地の予定、（6）住宅の再建をどうするか、についてヒアリングを行った。

（1）震災前はどこの地区にお住まいでしたか。

回答

地区名	人数
歌津地区	41
（歌津地区うち）　伊里前	4
泊浜	4
上の山	2
菅の浜	1
館浜	2
田の浦	2
中山	2
名足	2
馬場	2
寄木	2
志津川地区	1
未回答	7

【分析】

出身地は歌津地区が大半を占め、歌津地区以外の被災者に関しては志津川地区となっている。実際の平成の森仮設団地には、志津川地区の被災者と歌津地区の被災者によって構成されている。

(2) 被災の程度はいかがでしたか。あてはまるものすべてに丸を付けてください。

被災程度	人数
① 流出	16
② 全壊	33
③ 大規模半壊	0
④ 半壊	0
⑤ 一部損壊	0

(3) 住宅は現在どのようになっていますか。1 つお選びください。

住宅の状況	人数
① 除去済み（予定）	33
② 放置	8
③ 修繕済み	1（物置）
④ 修繕中	0
⑤ その他	1（基礎なし）

(4) 住宅の形態はいかがでしたか。1 つお選びください。

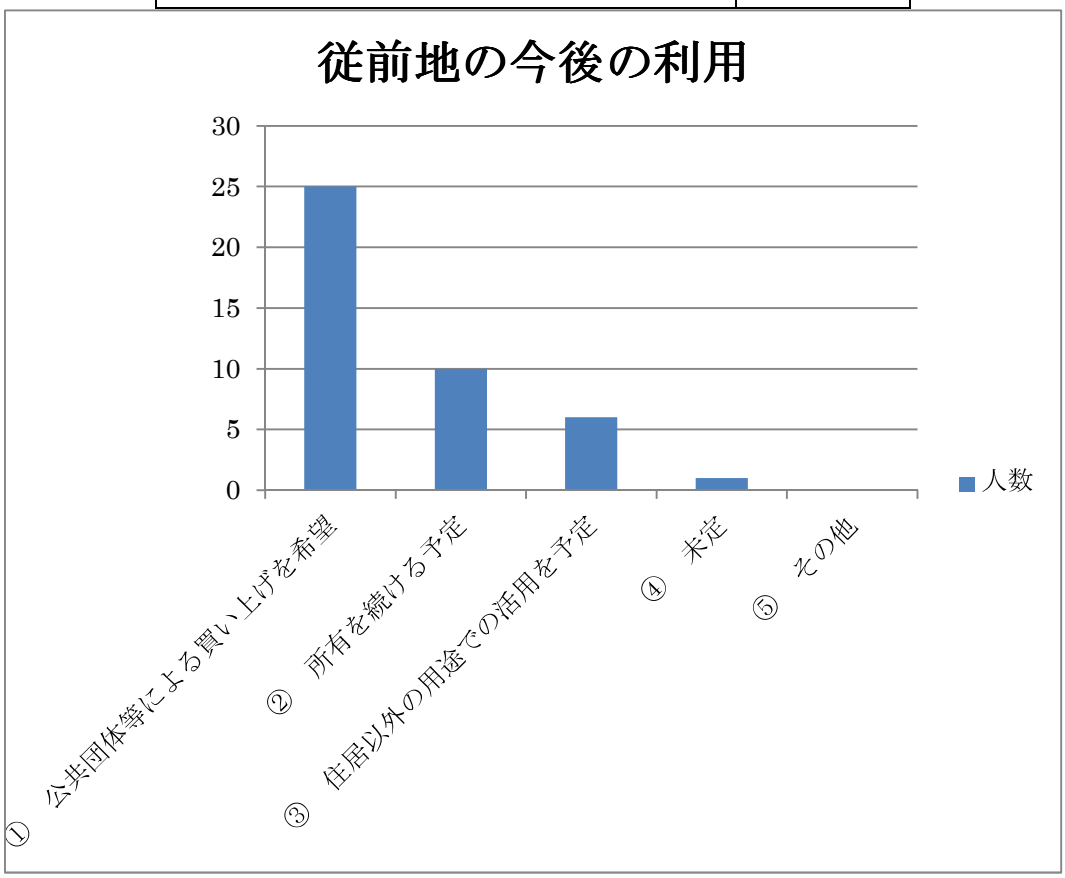
住宅の形態	人数
① 持家・戸建	47
② 持家・共同建	0
③ 借家・戸建	0
④ 借家・共同建	0
⑤ 社宅・公営住宅	1
⑥ その他	0

(5) 住宅の敷地は再建または修繕が可能ですか。

回答	人数
① 可能	1
② 禁止	42

(6) 住宅の敷地は今後どのようにされる予定ですか。

回答	人数
① 公共団体等による買い上げを希望	25
② 所有を続ける予定	10
③ 住居以外の用途での活用を予定	6
④ 未定	1
⑤ その他	0



【分析】

今回、ヒアリング対象者で、自宅が残っている方は一人もいなかった[170]。南三陸町に住む方々は震災前は戸建ての自宅を所有している方がほとんどであるが[171]、南三陸町は可住地面積が狭く、海の近くの平地に自宅を建てていた方が多いため、津波による被害が大きかった。自宅のあった場所は災害危険区域に指定されて再建禁止とされていることから[172]、住民の多くは従前地の土地の買い上げを希望している方が多いが、「所有を続ける」という

[170] 質問 (2) より
[171] 質問 (3) より
[172] 質問 (5) より

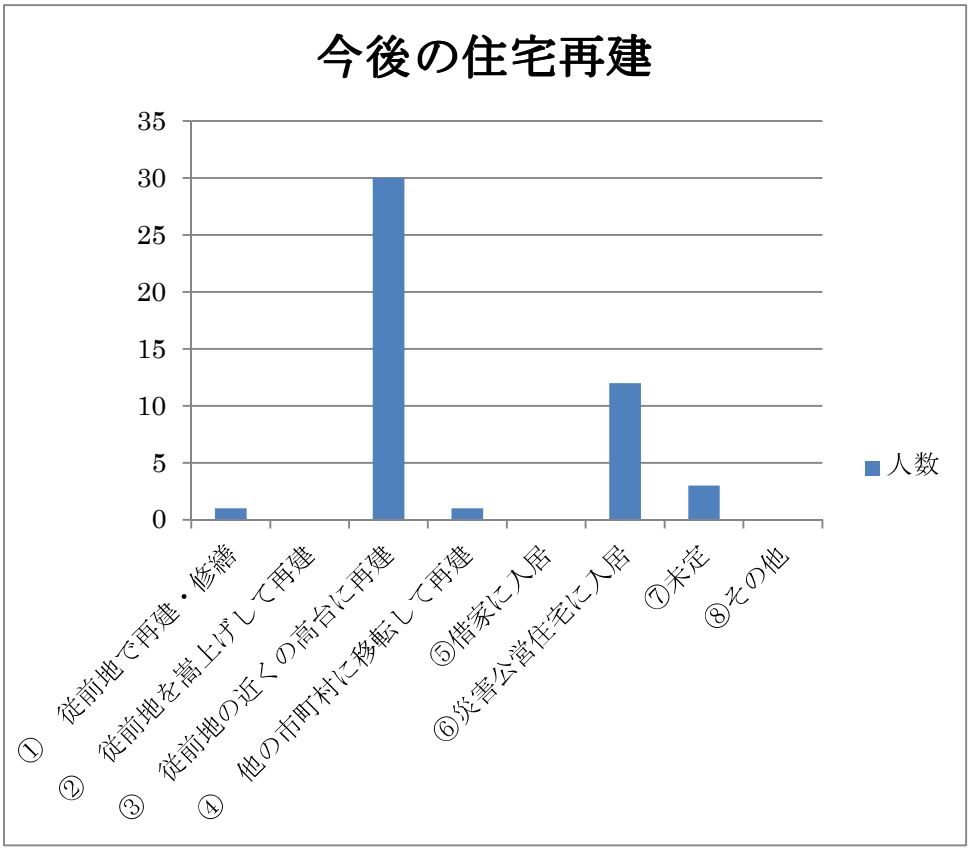
方もいる[173]。また、「住居以外の用途での活用を予定」には、漁業に使う道具の倉庫として利用するなどという回答があった。

3．今後の住まいについてお伺いします。

本節では今後の住まいについて、特に住宅再建を考えている方を対象とした内容となっている。(1) 今後の住宅再建の方法、(2) 住宅再建等予定時期、(3) 再建費用、(4) 敷地の購入等の費用、(5) 被災した住宅のローンの有無、(6) 再建資金、(7) 自宅再建の課題についてヒアリングを行った。

(1) 今後の住宅再建はどのように検討されていますか。

回答	人数	回答	人数
① 従前地で再建・修繕	1	⑤借家に入居	0
② 従前地を嵩上げして再建	0	⑥災害公営住宅に入居	12
③ 従前地の近くの高台に再建	30	⑦未定	3
④ 他の市町村に移転して再建	1	⑧その他	0



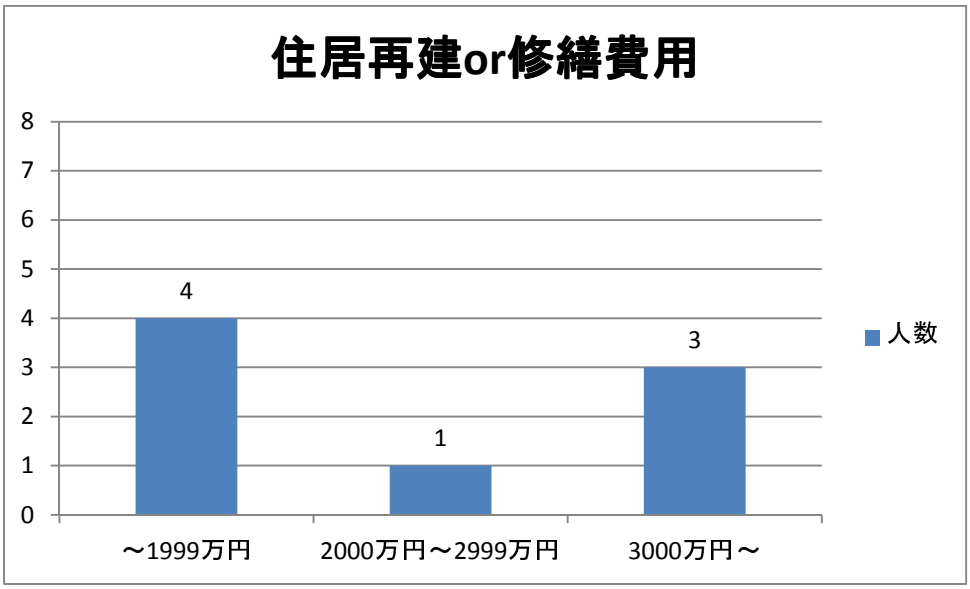
173 質問 (6) より

(2) 住宅を再建、修繕、購入される時期（予定）を教えてください。

回答	人数
2011 年	1
2012 年	1
2013 年	1
2014 年	2
2015 年	3
2016 年	2
未定	25

(3) 住宅の再建、修繕にいくらくらいかかると思われますか。

回答	人数
～1999 万円	4
2000 万円～2999 万円	1
3000 万円～	3



(3) 新たに敷地を購入または借地する場合にはいくらくらいかかると思われますか。

回答	人数
200 万円	1

（4）被災した住宅のローンは残っていましたか。それはいくらですか、
お差し支えなければお答えください。

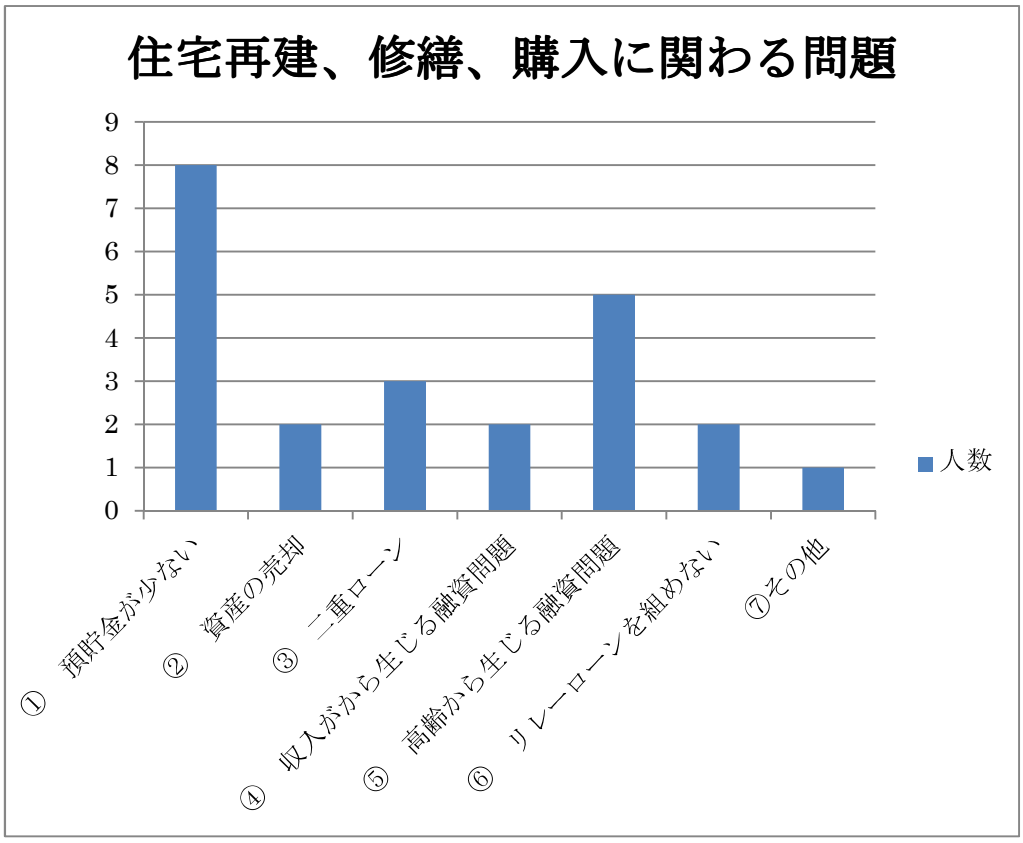
回答	人数
① 残っていない	27
② 残っていた	8

（5）それらに必要となる費用に充てるための資金としてはどのようにお考えですか。あてはまるものすべてに丸をつけてください。

回答	人数	回答	人数
①保険金 （地震保険、JA 共済など）	18	⑥ 住宅金融支援機構からの借入	2
②自己資金（貯蓄など）	10	⑦ 民間金融機関からの借入	13
③資産売却による資金	2	⑧ 生活再建支援金	12
④義捐金、見舞金など	3	⑨ 自治体からの独自支援	0
⑤親戚、知人からの借入	0		
⑩ その他 ・退職金 ・弟の株 ・資金はある ・土地・金銭面が課題			

(6) あなたが住宅を再建、修繕、購入する際に、どのようなことが課題になりますか。

回答	人数
① 預貯金が少ない	8
② 資産（従前の敷地など）が売却できない	2
③ 二重ローンを抱えることになる	3
④ 収入が少なくて金融機関の融資が受けられない	2
⑤ 高齢であるため、金融機関の融資が受けられない	5
⑥ 後継ぎがいないため、リレーローンを組めない	2
⑦その他 ・水道の確保、建てるところの地盤確保	



【分析】

自宅再建の方法としては、「従前地の近くの高台に再建」という意見が多く、「災害公営住宅に入居」が次いで多かった[174]。住宅再建時期に関しては、「未定」と答える方が多く、

[174]質問（1）より

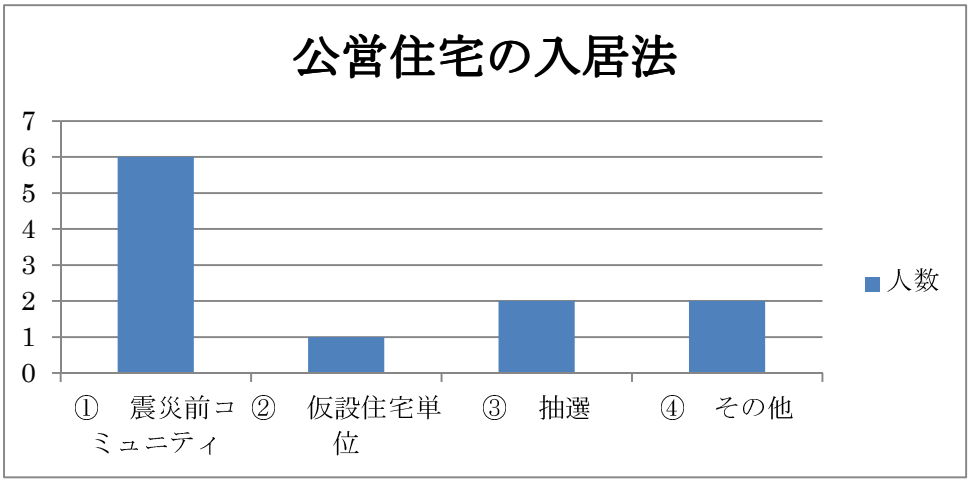
まだ今後の方針が定まっていない[175]。その要因としては、一つはまちの復旧・復興が遅れていること、もう一つは金銭面である。再建費用には少なくとも 1,000 万円近くかかることが予想されるが[176]、自宅再建に取り組む際の課題として多くの方が金銭面を指摘している[177]。震災で失った自宅のローンを抱えている方は比較的少なかったが[178]、従前地の買取り価格がいくらになるのか分からないため、自宅再建費用を捻出できるのかという判断が行えないことから再建時期を定められないものと思われる。

4．望まれる支援

本節では（1）災害公営住宅への入居方法、（2）現在望む支援についての内容となっている。

（1）「3（1）で今後の住まいについて」において災害公営住宅を選んだ方は、どのように入居したいのかお答えください。

回答	人数
① 震災前の町内会でまとまって入居	6
② 仮設住宅で新たにできたコミュニティ単位での入居	1
③ 抽選における入居	2
④ その他（2 人） ・特に入居できれば希望はないコミュニティなど気にしない。 ・早く入れればそれでよし。 ・コミュニティ単位での入居は嫌である。	



[175]質問（2）より
[176]質問（3）より
[177]質問（7）より
[178]質問（4）より

【分析】

災害公営住宅に入居する際には、従前地または仮設住宅でできたコミュニティを優先することがベストであると考えていたが、被災者側からもコミュニティを重視してほしいという回答があった。他方、数は多くないものの、コミュニティ単位での入居を嫌がる、または優先しない方もいるということもうかがえた。

(2) 現在、最も望まれる支援策についてお伺いします。

回答	人数
① 家賃などの補助	1
② 公営住宅への優先入居	2
③ グループホーム、ケアハウス等への優先入居及びあっせん	1
④ 無利子または低利の融資	14
⑤ 仮設住宅（借り上げ仮設を含む）の入居期間の延長	18
⑥ 引っ越し費用の補助	4
⑦ 公営住宅などの見回りサービス	7
その他 ・避難所に居た人は援助漬けになっているように感じたため、援助はない方が良い。 ・流された土地に盛り土をして欲しかった。 ・家を建てた場合の元金の軽減	

【分析】

最も多いのは仮設住宅の入居期間の延長である。震災にあって収入が年金だけであるという方もいることから、できるだけ負担を減らしたいという被災者の気持ちがうかがえた。また、自宅再建をするうえで金銭面が課題であるということは3. でもふれたが、自宅再建をするためにも無利子または低利の融資を、求めることからもお金に関することが深刻な問題となっている。

5．従前地の住民説明会についてと、現在の生活について、お伺いします。

【目的】

震災を受けて、被災自治体においては、ほぼゼロからのまちづくりとなる街もある。まちづくりは、いかに住民がまちづくりの主体となるか、参画できるかがひとつのポイントとなる。復旧・復興の場合には、平時と比較して、事業の早期着工・早期完成がより一層重要視されることから、住民参加が不十分になってしまう恐れがある。この点、応急仮設住宅は被災自治体内に建設されており、比較的コミュニティを維持したまま入居が可能であること、また集会所が応急仮設住宅に隣接しており説明会等に参加しやすいなどの特徴

があるものの、まちづくりへの住民参加は未知数である。

以上のような問題意識から、「まちづくりへの住民参加の第一歩として、住民説明会がある」と考え、応急仮設住宅に住む住民に（1）従前地の住民説明会に何回参加したか、(2)十分な説明があったか、(3) 住民説明会以外の参考情報源は何か、等ヒアリングを行った。この他に（4）新たな住宅移行への心配事、(5）新たな生活を送るにあたっての不便な点、についてヒアリングを行った。

(1) 住宅再建の検討に当たって、住民説明会には参加されましたか。参加された場合、何度位参加されましたか。

回答	人数
① はい	36
② いいえ	7

【分析】

ヒアリングを行った応急仮設住宅は集会所が隣接しており、そこで説明会が行われることから、参加率が高い結果となった。不参加の方も「同居する息子夫婦が参加して話を聞いてきてくれる」といったケースが多く、全く無関心という方はほとんど見られなかった。

(2) 住民説明会の説明は、意思決定の判断をするために十分な説明がありましたか。満足できなった場合、さらにどのような情報があれば良かったかお教えください。

回答	人数
① 満足	7
② 不満足	12

【分析】

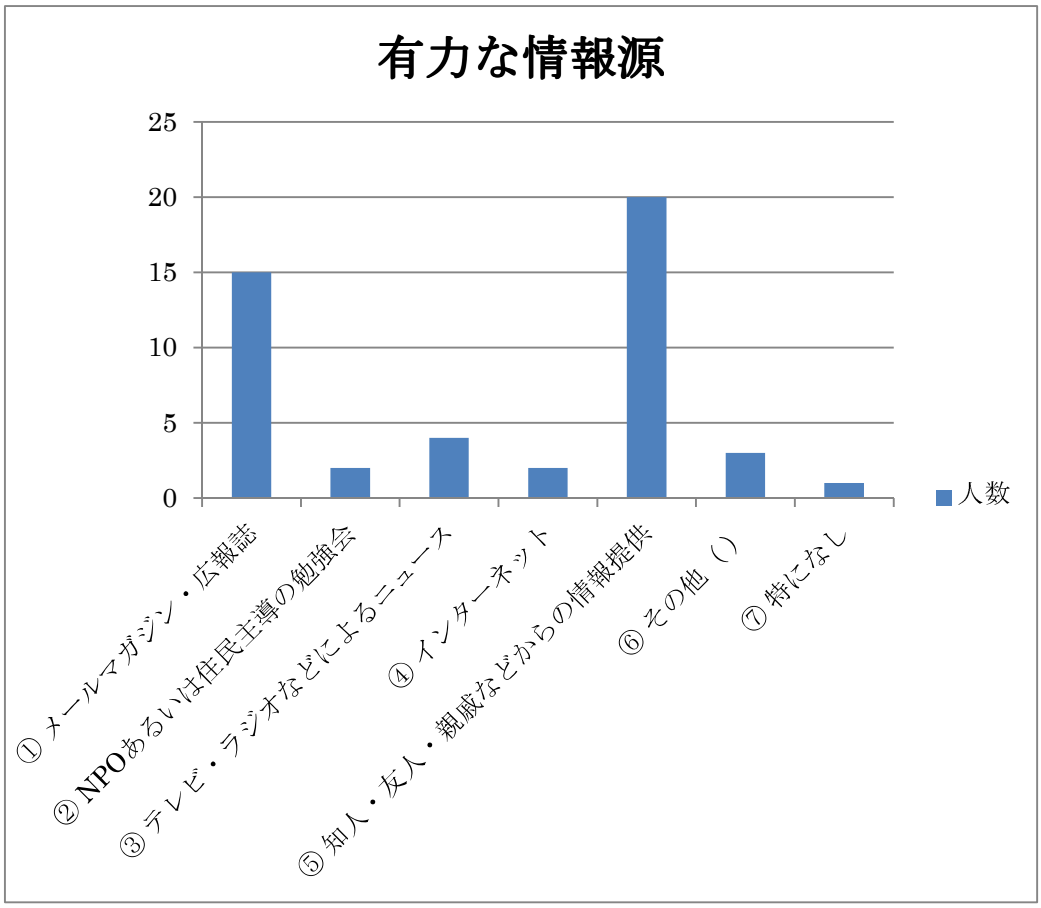
不満足の方のほうが多い結果となったが、その理由としては、「何度行っても同じ話をされる」といった理由や「突っ込んだ質問をするとわからないと言われる」、「具体性にとぼしい」とった理由であった。

(3) 住民説明会以外に、意思決定にあたって参考にした情報はありますか。

① メールマガジン・広報誌
②NPO あるいは住民主導の勉強会
③ テレビ・ラジオなどによるニュース
④ インターネット

⑤ 知人・友人・親戚などからの情報提供
⑥ その他（　　）
⑦ 特になし

回答	人数
① メールマガジン・広報誌	15
② NPO あるいは住民主導の勉強会	2
③ テレビ・ラジオなどによるニュース	4
④ インターネット	2
⑤ 知人・友人・親戚などからの情報提供	20
⑥ その他（　　）	3
⑦ 特になし	1



【分析】

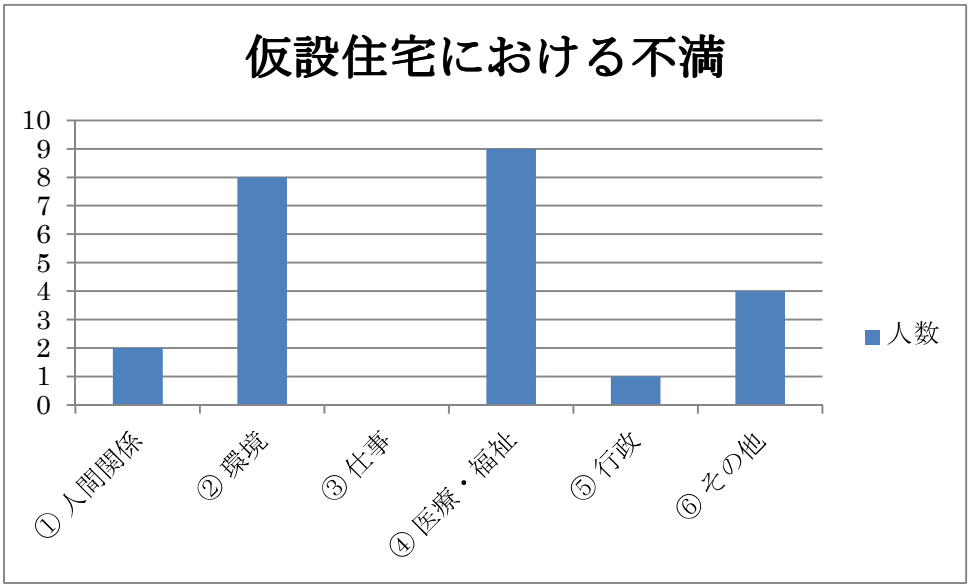
情報源としては、知人等からの情報提供が一番多い結果となった。これは応急仮設住宅がある程度コミュニティを維持したまま入居できることから、近所の方と話し合う機会が多いためであるという事がわかった。その他の有力な情報源としては「広報誌」であった。

他方で、高齢者が多いこともあってか、インターネットを情報源とする人が 2 人と非常に少ない結果となった。

（4）仮設住宅での生活において不満に感じることはありますか。具体的には何ですか。

① 人間関係
② 環境
③ 仕事
④ 医療・福祉
⑤ 行政
⑥ その他（　　）

回答	人数
① 人間関係	2
② 環境	8
③ 仕事	0
④ 医療・福祉	9
⑤ 行政	1
⑥ その他	4



【分析】

志津川病院が被災したことで、内陸移転してしまい、「医療・福祉」に不満・不便を感じる声が多かった。また、震災前は大半の方が戸建て住宅で暮らしていたことから、集合住宅での生活に不満を覚える方が多かった。「その他」の内容としては「雨漏りがする」といったことや「買い物が不自由」といった内容であった。

6．市町村、県、国に対する要望についてお伺いします。

(1) 自然災害で被災した住宅の再建などに対する支援策として最も必要なものは何ですか。2 つ選んでください。

【目的】

原発事故の影響を除き、自然災害により住宅が損壊した世帯を対象にどのような支援を希望するかヒアリングを行った。これによって、現行支援と住民ニーズがどれほどマッチしているかを検討したいと考えた。

回答	人数
① 住宅の再建などに必要な資金の給付額の増額	12
② 住宅の再建などに必要な資金の借入額の拡大や条件緩和	3
③ 住宅の再建などに必要な資金の無利子化または利子補給	4
④ 公営住宅への入居	4
⑤ 仮設住宅の入居期間の延長	12
⑥ 借り上げ仮設住宅の入居期間の延長	1
⑦ 民間賃貸住宅の入居に関する家賃補助	3
⑧ 公営住宅の入居に関する家賃補助	1
⑨ 公営住宅の入居に関する家賃補助	1
⑩ 高台移転などに必要な資金の助成	7
⑪ 生活再建全般に対するカウンセラーやボランティア	2
⑫ その他	1

【分析】

「住宅再建等に必要な給付額の増額」「仮設住宅の入居期間延長」「高台移転などに必要な資金の助成」この 3 点が飛び抜けて要望の多い項目であった。

他方、ヒアリング対象者の中には高齢者が多かったにもかかわらず、「ケアハウス」を求める声は少なかった。これに関連して、「息子夫婦と住むため、不要である」という声も聞かれた。

(2) 市町村、県、国に対する要望について自由にお聞かせください。

【回答】
・漁港のかさ上げをしてほしい
・一人暮らしの老人のためにも早く自力再建ができるようにしてほしい（公営住宅等）。
・早く公営住宅を建ててほしい

・早めの計画や情報の開示をお願いしたい
・なぜ住宅の建設などが進まないのかを教えてほしい
・役場での話は民生の人が回ってきている
・漁港の再整備
・まちのヘソを作るべきだ。必要であれば山などを協力できる
・工事がまだなので計画を具体化して欲しい
・買い物を車なしでできるようにしてほしい
・高台移転や災害公営住宅が早く決まってほしい
・意向調査が反映されていない
・方針が決まらない
・どれくらい住民の意向が反映されているのかが分からないことが不満。
・曖昧な所があると地元の人が反発する。具体的な所は分からない。
・近くに災害公営住宅ができてほしい
・BRT の運行の弾力性を
・現在は移転先土地が決定した後に土地交渉が始まるが、住民側は土地交渉を最初にしてから移転先を決定して欲しいという望みがあり、その点で乖離が存在している。
・支援物資を好きなものが取れるような形にして欲しい
・高台移転を早く進めてほしい
・自分で住まいを買った人たちに中々情報が入ってこない
・物資が届きにくい
・平成の森に雇用が来るようにして欲しい

【分析】

「高台移転や災害公営住宅が早く決まってほしい」という声や「一人暮らしの老人のためにも早く自力再建ができるようにしてほしい」という声など、とにかく早く恒久住宅に住みたいという希望がある一方で、「なぜ住宅の建設などが進まないのかを教えてほしい」といった声や「どれくらい住民の意向が反映されているのかが分からないことが不満」など、その復旧・復興プロセスに不満があることがわかる。

その他にも「漁港のかさ上げをしてほしい」「漁港の再整備」といった声が、75 歳ほどの現役漁師等から聞かれた。

【雇用関係】

７．所得・ご職業などについてお伺いします。

【目的】

雇用関係の質問で重視した事柄は、震災以前と比較したうえで、被災者の生活にどのような変化が起こり、その上で被災者はどのような行動を取ったのかということを抽出したいと考えた。

震災において、平成の森仮設住宅に避難してきた住民は、津波によりその住居に重大な被害を受けたことが予想される。さらに、南三陸町では公共施設や事業所などの施設ならびにインフラも軒並みに壊滅的な被害が生じていることから、雇用の喪失も著しいことが想定され、震災以前と以後の状況の比較ができる質問項目を策定した。

（1）震災後の主な収入は何ですか。

① 就業
② 休業手当
③ 雇用保険
④ 預金の取り崩し
⑤ 年金
⑥ その他（　　）
⑦ 生活保護
⑧ なし

回答	人数
① 就業	23
②休業手当	0
③雇用保険	0
④預金の取り崩し	2
⑤年金	24
⑥その他	2
⑦生活保護	0
⑧なし	0

（2）震災前の職業は何でしたか。

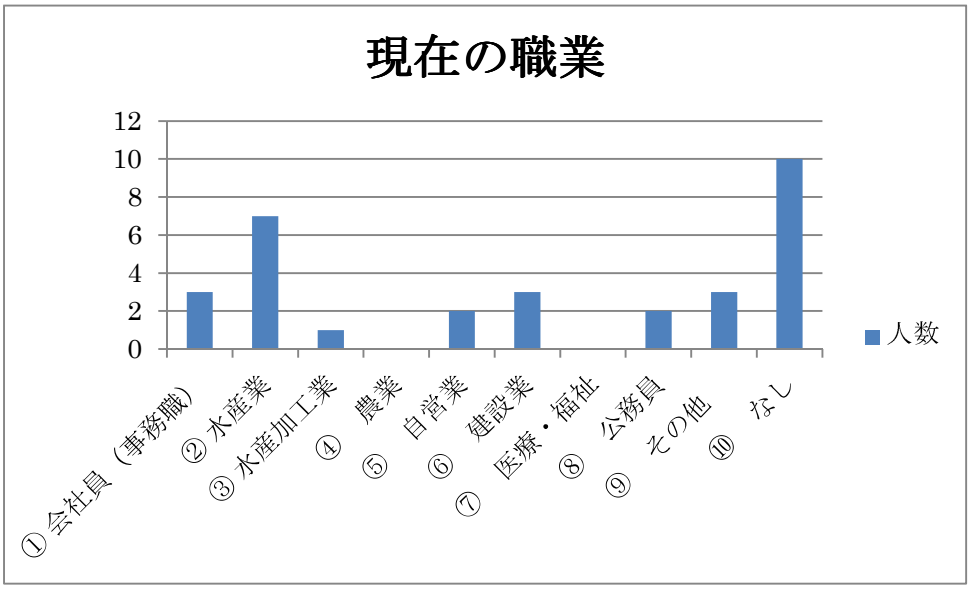
① 会社員（事務職）
② 水産業
③ 水産加工業
④ 農業
⑤ 自営業
⑥ 建設業
⑦ 医療・福祉
⑧ 公務員
⑨ その他　（　　）
⑩ なし

回答	人数
① 会社員（事務職）	4
② 水産業	9
③ 水産加工業	1
④ 農業	2
⑤ 自営業	3
⑥ 建設業	3
⑦ 医療・福祉	0
⑧ 公務員	3
⑨ その他	7
⑩ 解答なし	7

（3）現在の職業は何ですか。

① 会社員（事務職）
② 水産業
③ 水産加工業
④ 農業
⑤ 自営業
⑥ 建設業
⑦ 医療・福祉
⑧ 公務員
⑨ その他　（　　）
⑩ 失業・休業中

回答	人数
① 会社員（事務職）	3
② 水産業	7
③ 水産加工業	1
④ 農業	0
⑤ 自営業	2
⑥ 建設業	3
⑦ 医療・福祉	0
⑧ 公務員	2
⑨ その他	3
⑩ 失業・休業中	10



8．7．（3）で①～⑦を回答された方にお伺いします。

（1）現在の職業はいつからですか。

① 震災前と変わらず　⇒（3）へ

② 震災後から

③ その他（震災後、いつくか転職している等）

回答	人数
①震災前と変わらず　⇒（３）へ	11
② 震災後から	1
③ その他（震災後、いつくか転職している等）	1

（3）どのようにみつけられましたか。

①市役所からの情報提供

②ハローワークからのあっせん

③知人からの紹介

④その他

回答	人数
①市役所からの情報提供	1
②ハローワークからのあっせん	1
③知人からの紹介	0
④その他	1

9．7.（3）で「失業・休業中」と回答された方にお伺いします。

（1）希望する雇用形態は何ですか？

① 正社員

② パート

③ 契約社員

④ 雇用形態にはこだわらない

⑤ その他（　　）

回答	人数
① 正社員	0
② パート	0
③ 契約社員	0
④ 雇用形態にはこだわらない	0
⑤ その他	3

（2）希望する職業は何ですか？

① 給与所得者

② 水産業

③ 農業

④ 自営業

⑤ 建設業

⑥ 医療・福祉

⑦ その他（　　）

回答	人数
① 給与所得者	0
② 水産業	0
③ 農業	0
④ 自営業	0
⑤ 建設業	0
⑥ 医療・福祉	0
⑦ その他	2

（3）希望する勤務地はどこですか？

① 現在の住居から通えるところ
② 転居になっても県内であればよい
③ 県外で転居
④ 元の市町村
⑤ こだわらない

回答	人数
① 現在の住居から通えるところ	1
② 転居になっても県内であればよい	0
③ 県外で転居	0
④ 元の市町村	0
⑤ こだわらない	1

（4）仕事を決める時に最重要視するものは何ですか？

① 職務内容
② 通勤距離・時間
③ 雇用形態
④ 給与額
⑤ その他（　　）

回答	人数
① 職務内容	0
② 通勤距離・時間	0
③ 雇用形態	0
④ 給与額	0

⑤ その他	1

（5）現在就業されない理由は何ですか。

① 希望と合わないから
② 面接を受けたが不採用になったため
③ お金に困っていないから
④ 元の会社の再開をまっているから
⑤ その他（　　）

回答	人数
① 希望と合わないから	0
② 面接を受けたが不採用になったため	0
③ お金に困っていないから	0
④ 元の会社の再開をまっているから	0
⑤ その他	1

【分析】

南三陸町の雇用状況について述べていく。震災前の主な業種は、水産業（約 23%）、会社員（約 10%）、自営業（約 8%）、建設業（約 8%）となっている[179]。やはり、南三陸町の基幹産業である水産業が多くの割合を占め、高齢者の多さを反映し、無職の方が多いことも特徴である。震災後の現在の職業に関しては、水産業（約 22%）、会社員（約 10%）、建設業（約 10%）となった[180]。この結果から分かることは、①水産業の従事者が津波の被害による物的被害に比べて減少幅が少ないこと、②無職が 20%もの大幅増である、という 2 点が言える。以上のようなことは、8（1）からも言え、震災前の職業から転職している人は 2 人であり、震災前の職業に復帰できねば、無職にならざるを得ない厳しい状況にあると言える。この転職した 2 人に関しては、市役所や、ハローワークを通じて就職につながっていることからも、公的機関の役割は重要であるといえるかもしれない。また、失業・休業中の被災者に対する質問を行ったが、年齢などを考慮に入れ、震災を契機にリタイアするという答えを返す方々が多かった。

現在の震災後の主な収入に関しては、「就業」（約 47%）、年金（約 45%）、預金の取り崩し（約 4%）、その他（約 4%）との回答がなされ[181]、震災前の就業者（39 人）が無職に転じていることから（就業者 23 人）、無職と就業において二極化している。以上のような現

[179] 質問 7（2）より
[180] 質問 7（3）より
[181] 質問 7（1）より

状をみて、今後の災害公営住宅への移行後の追加的な家賃負担[182]などの新たな生活に向けて負担しきれるのかといった問題を孕むとともに、対策を講じていかなければならない。

[182] 応急仮設住宅においては、家賃負担が発生しないが、災害公営住宅においては家賃負担が新たに発生する。

参考資料５

東日本大震災における生活再建に関するヒアリング（加美町）

【ヒアリング実施概要】
日時：平成 24 年 8 月 4 日（土）、5 日（日）
ヒアリング場所：宮城県加美町
ヒアリング対象者：借上げ民賃避難者等
ヒアリング対象数：19 人

加美町は、宮城県の北西部に位置し、面積は約 461 平方キロメートルと県内でも有数の面積を有している。人口は平成 24（2012）年段階で 25,680 人、世帯数は 8,052 世帯、65 歳以上人口の割合が 30%を超えていて高齢化が進んでいる。

宮城県の内陸部に位置していて、震災による死者・行方不明者はおらず、家屋被害やインフラ被害も少ない。そのため、他の市町村から加美町に避難してくる方も多い。今回のヒアリングではそうした方々を対象としている。

出典：農林水産省　市町村のすがた[183]

[183] http://www.machimura.maff.go.jp/machi/map/04/index.html

かつて加美町は「昭和の大合併」により、中新田町、広原村、鳴瀬村が集まってできた中新田町、宮崎村、賀美石村が集まってできた宮崎町、さらに昭和 18（1943）年に町制を施行した小野田町を含めた、3 町により構成されていた。そして、平成 15 年 4 月 1 日「平成の大合併」により、中新田町、小野田町、宮崎町が合併し、加美町となった。

加美町は長い歴史の中で培われ、地域に根ざした生活文化や、県指定の無形民俗文化財にも指定されている「中新田の虎舞」、「小野田の田植踊」、「柳沢の焼け八幡」などの伝統芸能や祭などの個性あふれる地域文化が継承されている。さらに、新しい地域文化の創造を目指し、「バッハホール」や「やくらい文化センター」、「切込焼記念館」などの施設の整備が図られ、特色ある文化活動が行われている。

加美町中新田バッハホール

加美町にあるロッジと風景

出典：加美郡加美町[184]

[184] http://japan.postecode.com/division.php?code=Kami-gun+Kami-machi

【総括関係】

1. あなたとあなたのご家族の状況についてお伺いします。

【目的】

今回ヒアリングを行う被災者はもともと加美町に住んでいた方ではなく、他の市町村から避難してきた方であり、応急仮設住宅以外に住んでいる方を対象としている。そこで 1 章では、(1) 現在の家族構成、(2) 震災前の家族構成、(3) 震災時の住所、(4) 加美町に避難した経緯、(5) 現在の住宅の形態、についてヒアリングを行った。

(1) 現在のあなたの家族構成を教えてください。

家族構成	世帯数
親子	7
単身世帯	5
高齢者夫婦のみ	4
二世帯同居	3

(2) 震災前のあなたの家族構成を教えてください。

家族構成	世帯数
親子	7
単身世帯	6
高齢者夫婦のみ	4
二世帯同居	2

【分析】

「親子」

親子世帯での家族の人数は 2 人から 5 人まで、年齢も父親・母親が 60 歳近い世帯もあれば、30 代で働き盛りの世帯もあるなど違いがみられる。

「単身世帯」

単身で避難している方は 60 歳以上の男性・女性で、若い世代はいなかった。若い世代は仙台市などより都市部に避難する傾向にあるものと思われる。

「二世帯同居」

祖父母・夫婦・孫の三世代で暮らしている。祖父母の年齢はどの世帯も近いが、夫婦の年齢は世帯ごとで違っていて、孫の年齢も小学生など就学中の世帯もあれば、社会人の世帯もあるなど各世帯に違いがみられた。

なお、震災前と震災後で比較した所、家族構成が変化しない家庭もあれば、変化（家族が亡くなった、結婚した、親・息子夫婦と同居など）した家庭もある。

(3) 震災時にはどこにお住まいでしたでしょうか（市町村）。

宮城県		福島県	
市町村名	世帯数	市町村名	世帯数
石巻市	7	南相馬市	2
仙台市	2	浪江町	1
東松島市	2	双葉町	1
女川町	1		
多賀城市	1		
山元町	1		

(4) 加美町に避難してこられたきっかけは何でしたか。

回答	人数	回答	人数
実家がある	6	知人の紹介で仕事を見つけた	1
親戚がいる	3	娘のネットで探した	1
出生地だった	2	仮設住宅に入れなかった	1
家族がいる	2	住むところがない	1

(5) 現在お住まいの住宅の形態は何でしょうか。

住宅形態	人数
借上げ民賃	11
持家	3
民間賃貸住宅	1
親戚宅	1
町営住宅	1
仮設住宅を持ちながら現在の家に住む	1

【分析】

加美町には宮城県・福島県から避難されている方がいる。従来、仮設住宅（救助法）は応急仮設住宅のみで自宅があった場所から近い所に建設されていたが、今回の震災では借上げ民賃が利用されたため、各地から震災による直接的な被害を受けていない地域に避難する方がいる。つまりこのことから今後、震災による被害が全くない市町村でも被災者を受け入れる可能性が出てきていることがうかがえる。

借上げ民賃を利用する被災者は、どこに住むかを比較的自由に選ぶことが出来るのだが、被災者が避難場所を選ぶ際には、職場へのアクセス状況や家族・親戚がいるなど何かしらの縁がある所を選ぶ傾向にある。これは従来の仮設住宅のみでは行えることではなかったため、借上げ民賃は被災者のニーズに応える形をとっているものであることが推測される。

【住宅関係】

２．被災された住宅のことをお伺いします。

【目的】

震災前に住んでいた場所は被災者ごとに異なるが、従前地を離れて避難していることから、自宅があった場所は被害が大きいことが予想される。被害が大きい地域ほど復旧・復興までには時間がかかることから、被災者自身が今後どこで生活再建を行っていくかを調査したい。2 章では、震災前に住んでいた自宅の（1）被災の程度、(2）現在の様子、(3）住宅の形態、(4）再建禁止に指定されているか、(5）敷地の予定、(6）住宅の再建をどうするか、についてヒアリングを行った。

(1）被災の程度はいかがでしたか。

被災の程度	人数	被災の程度	人数
全壊	6	大規模半壊	1
流出	4	一部損壊	1
全壊浸水	3	原発	1
全壊・流出	1	なし	1

(2）住宅は現在どのようになっていますか。

住宅の状況	人数
①　除去済み	8
②　放置	6
③　修繕	1
④　その他	3

【分析】

被災の程度に関しては、「全壊」、「流出」、「全壊浸水」、「全壊・流出」は基本的に同じものであると考えられることから、津波により全壊したのは 14 世帯と甚大な被害を受けていることが伺える。「原発」とあるのは家自体は無事だが、震災当日に自主的に避難した方であった（or 居住禁止になった)。

(2）で「放置」と答えている方が多いが、これは従前地の被災の程度が大きく、まずは避難することを優先したものと考えられる

(3) 住宅の形態はいかがでしたか。

回答	人数
① 持家・戸建	15
② 持家・共同建	1
③ 借家・戸建	1
④ 借家・共同建	2

(4) 住宅の敷地は再建または修繕が可能ですか。

回答	人数
① 可能	3
② 禁止	9
③ 原発	1
④ 分からない	1

【分析】

住宅の形態としては持家・戸建の方が圧倒的に多い。再建可能と答えた方のうち、「持家・戸建」が２名、「借家・戸建」が１名であった。

＊「禁止」とあるのは建築制限がかけられているので、新しく建設することは出来ない。ただし、修繕してその家に住むことは可能である。ヒアリングでは多くの方が住居を全壊ないしは流失しているため、修繕によって居住することがそもそも出来ない方が多い。

(5) 住宅の敷地は現在どのような状況ですか。

回答	人数
① 公共団体等による買い上げの予定	6
② 所有を続ける予定	1
③ 未定	7
④ その他	1

(6) 現在、被災した住宅の再建、修繕などを検討されていますか。

回答	人数	回答	人数
① 従前地で再建・修繕	1	⑤ 借家に入居	0
② 従前地を嵩上げして再建	0	⑥ 公営住宅に入居	2
③ 従前地の近くの高台に再建	0	⑦ 未定	6
④ 他の市町村に移転して再建	2	⑧ その他	1

【分析】

質問 2.（3）において従前地での再建が可能と答えた方でも、従前地に再建しようと答えた方は 1 名であった。残りの 2 名は経済的な理由等によるものが大きく、一方は住宅が買い上げ対象外となっていることも大きく影響しているものと思われ、もう一方は従前地の情報を把握しきれておらず、今後の方針がまだ立っていない。

「他の市町村に移転して再建」と答えた方の理由としては、従前地の土地の造成が進んでいない、海の近くに住みたくないなどというものがあった。

①～④と答えた方は３．に、⑤～⑦と答えた方は４．にお答えください。

３．住宅の再建についてお伺いします。

第 3 章は住宅再建を考えている方を対象とした内容となっている。（1）住宅再建等の予定時期、（2）再建費用、（3）敷地の購入等の費用、（4）被災した住宅のローンの有無、（5）再建資金、（6）自宅再建の課題についてヒアリングを行った。

（1）住宅を再建、修繕、購入される時期（予定）を教えてください。

回答	人数
2011 年	1
2013 年	1
未定	5

【分析】

2.（6）で①～④と答えた方の合計は 3 名であるが、未定と書いた方や無記入の方も答えているため数に変化が生じている。「2011 年」と答えた方は既に加美町で自宅を購入したということであった。「未定」の方が多いのは、まだ従前地の土地の造成等が遅れていることから今後の方針が定まっていないものと考えられる。

（2）住宅の再建、修繕にどのくらい費用がかかると思われますか。

回答	人数
500 万円	1
1000 万円	1
2500 万円	1
3000 万円	1

(3) 新たに敷地を購入または借地する場合にはいくらくらいかかると思われますか。

回答	人数
500 万円	1

【分析】

予想以上に「未定」または無回答となっており、今後の住宅の再建については具体的な方針を被災者自身が決めきれていない結果となった。

(4) 被災した住宅のローンは残っていましたか。

回答	人数
はい	3
いいえ	6

(5) 住宅再建に必要となる費用に充てるための資金としてはどのようにお考えですか。

回答	人数
① 保険金（地震保険、JA 共済など）	1
② 自己資金（貯蓄など）	2
③ 資産売却による資金	1
④ 義捐金、見舞金など	2
⑤ 親戚、知人からの借入	0
⑥ 住宅金融支援機構からの借入	1
⑦ 民間金融機関からの借入	0
⑧ 生活再建支援金	0
⑨ 住宅再建に対する利子補給	0
⑩ その他	0

(6) あなたが住宅を再建、修繕、購入する際に、どのようなことが困難な課題になりますか。

回答	人数
① 預貯金が少ない	2
② 資産（従前の敷地など）が売却できない	1
③ 二重ローンを抱えることになる	0
④ 収入が少なくて住宅金融支援機構の融資が受けられない	1
⑤ 高齢であるため、住宅金融支援機構の融資が受けられない	1

⑥ 後継ぎがいないため、リレーローンを組めない	0
⑦ その他	1

【分析】

南三陸町でのヒアリングと比較すると、保険に加入している方はかなり少ないが、これは今までに津波等の震災の被害をあまり受けていないことが関係しているものと思われる。

住宅再建に関しては資金面の問題が大きいものと思われる。住宅再建の見込みを決められなくて、住宅再建に必要な資金の捻出や具体的な再建資金をどう確保するのかを定められていないことを強く反映している。

4．今後のお住まいに関してお伺いします。

第 4 章では住宅再建を行わない方を対象として、今後の住宅についての内容となっている。(1) 今後の住まいの予定、(2) 最も望む支援、についてヒアリングを行った。

(1) 今後のお住まいに関して、どのように予定を考えられていますか。

回答	人数
① 新たに民間の賃貸住宅に入居する	2
② 借り上げ仮設住宅に住み続ける	1
③ 公営住宅に入居する	3
④ 全く見通しがたっていない	6
⑤ その他	1

【分析】

3. (1) の結果も考慮すると、今後の住宅に関してはまだ見通しがはっきりしていない方が多い。土地のかさ上げや造成が思うように進んでいないため、復旧・復興が遅れていてそうした中で避難生活に不安を抱えている方も存在している。

(2) 現在、最も望まれる支援策についてお伺いします。

回答	人数
① 家賃などの補助	5
② 公営住宅へのあっせん	2
③ 高齢者住宅へのあっせん	2
④ 無利子または低利の融資	1
⑤ 仮設住宅（借り上げ仮設を含む）の入居期間の延長	3
⑥ 引っ越し費用の補助	2
⑦ その他	2

【分析】

居住する借り上げ仮設住宅の期限がいつ切れるのか、また、期限が切れた後の公的保障が実行されるのかということに関して不安を抱えている方が多い。特に年配の方の中には、今回の震災を機に職を離れたという場合も多く、さらに年金暮らしであることから家賃に関しては、「厳しい」という声が多数挙がっている。災害公営住宅に関しては家賃低廉化事業が行われるため一定期間は家賃負担の軽減がなされるが、軽減期間が終了した後も被災者が自立していけるかを見守る必要がある。

５．従前地の住民説明会などについてお伺いします。

【目的】

震災を受けて、被災自治体においては、ほぼゼロからのまちづくりとなる街もある。まちづくりは、いかに住民がまちづくりの主体となるか、参加できるかがひとつのポイントとなる。復興の場合には平時と比較して、事業の早期着工・早期完成がより一層重要視されることから、住民参加が不十分になってしまう恐れがある。特に、借上げ民賃に住む住民は、将来はまた従前地（地元）に戻ろうと思っていても、そのまちづくりに参加できない、あるいはそもそも情報を収集できないという問題が生じるのではないかという懸念があった。

以上のような問題意識から、「まちづくりへの住民参加の第一歩として、住民説明会がある」と考え、借上げ民賃に住む住民に（1）従前地の住民説明会に何回参加したか、(2）十分な説明があったか、(3）住民説明会以外の参考情報源は何か、等ヒアリングを行った。この他に（4）新たな住宅移行への心配事、(5）新たな生活を送るにあたっての不便な点、についてもヒアリングを行った。

（1） 住宅再建の検討に当たって、住民説明会には参加されましたか。参加された場合、何度位参加されましたか。

回答	人数
不参加	12
1 回	2
2 回	4
3 回以上	1

【分析】

1．で明らかになったように、従前地が加美町からアクセスに１時間以上かかる離れた土地であることから、従前地の説明会に行くことは困難であることを理由に、不参加の方が多く見られた。また、5（3）で明らかになるが、情報源が広報誌等に限られており、広報誌に日時が載っていなく、いつ開催されているのかわからないため参加できない、あるいは平日に実施されるため仕事の関係から参加できない、という声も聞かれた。その一方で、

複数回説明会に参加する事ができている方も見られたが、これは加美町まで従前地の職員が出向いて開催したため比較的容易に参加することができたというケースであった。

（2） 住民説明会の説明は、意思決定の判断をするために十分な説明がありましたか。
満足できなった場合、さらにどのような情報があれば良かったかお教えください。

回答	人数
不満足	5
満足	1

ほしかった情報

・買い上げ金額について将来的なビジョン
・公営住宅入居時期について
・加美の住宅入居の期限についての情報（期限は加美町次第なのか）
・住所を移したことによる影響はあるのか
（その他の不満点）
・市職員が今後の対応についてわからないと言い、話が進まない
・本当に被災者かどうか疑われた
・住民の情報を把握していない

【分析】
5（1）で参加したことのある 7 名の内、不満足の方がより多く見受けられた。将来ビジョンが知りたくて説明会に参加したものの、具体的な内容がわからず不満が残る人が多いように思われる。その他の不満点としては、そもそも移転したこと等の住民の情報を行政が把握しきれていないことや、職員とのやりとりに不満を抱く方も見られた。

（3）住民説明会以外に、意思決定にあたって参考にした情報はありますか。

回答	人数
① NPO などによる勉強会	0
② 住民主導の勉強会	0
③ テレビ・ラジオなどによるニュース	2
④ インターネット	1
⑤ 知人・友人・親戚など	6
⑥ その他（メルマガなど）	0
⑦ 特になし	3

【分析】
従前地に残る住民や他の地域に避難している住民と電話で連絡を取り合っているという声が多く聞かれた。従前地から離れていたとしても、かつての付き合いが存続している事

が伺える。また、特筆すべきはインターネットを活用している人が少ないことである。これはヒアリングを行った方々は比較的高齢の世帯が多かったこととも関係している。「特になし」という方は、積極的に従前地の説明会に参加しており他の情報源を必要としていない場合が見られる一方、日々の生計の維持で精一杯であり住宅再建についてまで考える余裕が無いという場合も見られた。

（4）新たな住宅に移行するにあたって、不安なことがありますか。それは何ですか。

回答	人数
① 人間関係	3
② 借上げ仮設住宅の家賃補助の打ち切り	2
③ 健康管理	1
④ 仕事	1
⑤ お客さんを置いていくこと	1
⑥ 周囲の環境変化についていけるか	1

【分析】

新たな住宅に移行するにあたっては、予想していたよりも金銭的な不安を抱く方は多くは見られなかった。これは再建の方法など将来の見通しが立たない状況であったことが大きな原因であると考える。その代わりに、（人間関係を含め）環境の変化に対応できるかを不安に思う声の方が多く聞かれた。

（5）新しい生活において不便に感じることはありますか。具体的には何ですか。

回答	人数
① 人間関係	5
② 環境	5
③ 仕事	6
④ 医療・福祉	3
⑤ 行政	0
⑥ その他	3

その他：階段の昇り降り、交通の便、収入等

【分析】

「仕事」に関し不便を感じる人が多い結果となったが、これは①そもそも就職が困難であること、②従前地まで 1 時間以上掛けて通って就業していること、③新たな場所で職を手にすることができたものの所得が減少してしまったこと、に起因していると考えられる。続いて、「周囲の環境」に不便を感じる方も多く見られたが、これに関しては買い物等生活の不便の他、気候の違い（海沿い地域より内陸地域は雪が多く寒い、等）に戸惑う方も見

られた。また少数ではあるものの、高齢など身体的な不自由さを抱えていることを理由に、「医療・福祉」や「交通の便」に不便を感じる方も見られた。

６．市町村、県、国に対する要望についてお伺いします。

（１）自然災害で被災した住宅の再建などに対する支援策として最も必要なものは何ですか。２つ選んでください。

【目的】

原発事故の影響を除き、自然災害により住宅が損壊した世帯を対象にどのような支援を希望するかヒアリングを行った。これによって、現行支援と住民ニーズがどれほどマッチしているかを検討したいと考えた。

回答	人数
①　住宅の再建などに必要な資金の給付額の増額	5
②　住宅の再建などに必要な資金の借入学の拡大や条件緩和	0
③　住宅の再建などに必要な資金の無利子化または利子補給	1
④　公営住宅への入居	3
⑤　仮設住宅の入居期間の延長	0
⑥　借り上げ仮設住宅の入居期間の延長	6
⑦　高齢者ケアハウスなどの社会福祉施設の建設	1
⑧　民間賃貸住宅の入居に関する家賃補助	6
⑨　公営住宅の入居に関する家賃補助	2
⑩　高台移転などに必要な資金の助成	0
⑪　生活再建全般に対するカウンセラーやボランティア	0
⑫ その他	1

【分析】

「⑥仮設住宅の入居期間の延長」が多いことから、避難の長期化を見越し、それに対する支援を求める声が大きかった。また「①住宅の再建などに必要な資金の給付額の増額」や「⑧ 民間賃貸住宅の入居に関する家賃補助」のように、仮設住宅を出た後の住居に対する支援を求める声が大きかった。

（２）市町村、県、国に対する要望について自由にお聞かせください。

【目的】

6（1）で聞いた住宅再建以外の事柄に関する要望を知るべくヒアリングを行った。

【回答】
・市に対してはもっと情報を提供してほしい
・民主党政権には何も期待しない。政権交代を希望する

・住民アンケートなど最初は情報があったが、現在は情報がない。
・従前地に相談、手続きに行くのに車で 1 時間 20 分。加美町では相談できない
・賠償額は実績ベースで判断されるが、開業したばかりなので額は不十分である。もっと充実してもらいたい
・世帯の状況に応じて支援すべき
・将来的な展望はどうなるのか（帰れる・帰れない）をはっきりしてほしい
・保育代と医療費を無料化にしてほしい

【分析】

5（2）でも明らかになったが、より充実した情報提供を求める様子が伺える。情報の内容としては、従前地の復興の様子や支援制度だけでなく、避難先の暮らしの情報も必要であるようであった。この点、加美町は求人情報等の情報提供をしているとの声も聞かれた。

【雇用関係】

7．所得などについてお伺いします。

【目的】

震災による収入や職種に変化があったか否かについて調査し、必要な生活再建支援のあり方について議論するため設問した。

（1）現在同居されているご家族の総所得はどれくらいですか。

回答	人数
② 100 万円～150 万円	3
②200 万円～250 万円	3
③ 500 万円	1
④ 震災前より減少した	0
⑤ 家賃 6 万円が払えないほど	0

（2）被災前に同居されていたご家族の総所得はどれくらいでしたか。

回答	人数
① 100 万円以下	1
② 250 万円～300 万円	2
③ 400 万円	1
④ 600 万円	1
⑤ 震災後より多い	2

【分析】

非常にデリケートな質問であったため、回答方法はまちまちであった。しかし調査の過程から、ほとんどの家庭で震災前と比較して収入が下がっていることが分かった。

（3）現在の主な収入は何ですか。　　（複数回答になっている）

回答	人数
① 就業	8
② 休業手当	0
③ 雇用保険	0
④ 預金の取り崩し	4
⑤ 年金	10
⑥ その他	1（見舞金・義捐金）
⑦ 生活保護	0
⑧ なし	0

【分析】

就業をしている人もみられるが、年金や、預金を取り崩すことで生活をしている家庭も多いことが分かった。

（4）震災前の職業は何でしたか。

① 給与所得者	2
② 水産業	2
③ 農業	0
④ 自営業	3
⑤ 建設業	0
⑥ 医療・福祉	2
⑦その他（パート従業員２人、物流関係１人）	3
⑧ なし	6

（5）現在の職業は何ですか。

① 給与所得者	3
② 水産業	1
③ 農業	0

④ 自営業	2
⑤ 建設業	0
⑥ 医療・福祉	1
⑦その他（パート従業員１人、物流関係１人）	2
⑧ なし	11

８．７．（５）で①～⑦を回答された方にお伺いします。

【目的】

借上げ民賃に入居することで従前地を離れることになるが、職業に関してはどのような影響があったのかについて把握する。そのために、7. で現在就業している方（1）現在の職業は震災前と同じか否か、（2）勤務地に変化はあったか、（3）通勤地までの所要時間はどれくらいか、についてヒアリングを実施した。

（１）現在の職業はどのようにして見つけられましたか。

回答	人数
①震災前と同じ	6
②加美町に避難する前	0
③加美町に避難した後	1

（２）勤務地はどこですか

回答	人数
①加美町	4
②仙台市	1
③女川町	2
④岩出山	1

（３）勤務地まで通勤するのに時間はどれくらいかかりますか

回答	人数
①自宅	1
②車で 5 分	1
③車で 20 分	1
④車で 60～90 分	1
⑥ で 120 分	2

【分析】

職業の業種は震災前と同じと答えた方がほとんどであったが、加美町に来てから新たに就業した方が 1 名いた。震災前と同じである方の内、震災前と全く同じ職場に通う方は 3 名、震災前から勤務地が変化した方は 3 名であった。

通勤所要時間としては、震災前と全く同じ職場である方 3 名は、従前居住地まで車で 1～2 時間かけて通勤している一方で、震災前から職場が変化した方は、自宅ないしその近所と答える方が大半であった。震災後も就業を維持できる方の職業は自営業が多いが、顧客をかかえていることにより従前居住地に通うという必要が生じている。

参考資料６

参考法令

日本国憲法

（昭和二十一年十一月三日憲法）

第十三条　すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。

第二十五条　　すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。
○２ 国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。

第二十九条　　財産権は、これを侵してはならない。
○２ 財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。
○３ 私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる。

災害対策基本法

（昭和三十六年十一月十五日法律第二百二十三号）
最終改正：平成二四年六月二七日法律第四一号

（目的）
第一条　　この法律は、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、防災に関し、国、地方公共団体及びその他の公共機関を通じて必要な体制を確立し、責任の所在を明確にするとともに、防災計画の作成、災害予防、災害応急対策、災害復旧及び防災に関する財政金融措置その他必要な災害対策の基本を定めることにより、総合的かつ計画的な防災行政の整備及び推進を図り、もつて社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資することを目的とする。

（定義）
第二条　　この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。
一　　災害　暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火その他の異常な自然

現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害をいう。
二　防災　災害を未然に防止し、災害が発生した場合における被害の拡大を防ぎ、及び災害の復旧を図ることをいう。
（以下略）

（国の責務）
第三条　国は、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護する使命を有することにかんがみ、組織及び機能のすべてをあげて防災に関し万全の措置を講ずる責務を有する。
２ 国は、前項の責務を遂行するため、災害予防、災害応急対策及び災害復旧の基本となるべき計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施するとともに、地方公共団体、指定公共機関、指定地方公共機関等が処理する防災に関する事務又は業務の実施の推進とその総合調整を行ない、及び災害に係る経費負担の適正化を図らなければならない。
３ 指定行政機関及び指定地方行政機関は、その所掌事務を遂行するにあたつては、第一項に規定する国の責務が十分に果たされることとなるように、相互に協力しなければならない。
４ 指定行政機関の長及び指定地方行政機関の長は、この法律の規定による都道府県及び市町村の地域防災計画の作成及び実施が円滑に行なわれるように、その所掌事務について、当該都道府県又は市町村に対し、勧告し、指導し、助言し、その他適切な措置をとらなければならない。

（都道府県の責務）
第四条　都道府県は、当該都道府県の地域並びに当該都道府県の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該都道府県の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施するとともに、その区域内の市町村及び指定地方公共機関が処理する防災に関する事務又は業務の実施を助け、かつ、その総合調整を行なう責務を有する。
２ 都道府県の機関は、その所掌事務を遂行するにあたつては、前項に規定する都道府県の責務が十分に果たされることとなるように、相互に協力しなければならない。

（市町村の責務）
第五条　市町村は、基礎的な地方公共団体として、当該市町村の地域並びに当該市町村の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該市町村の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施する責務を有する。

２　市町村長は、前項の責務を遂行するため、消防機関、水防団等の組織の整備並びに当該市町村の区域内の公共的団体等の防災に関する組織及び住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織（第八条第二項及び第十五条第五項第八号において「自主防災組織」という。）の充実を図り、市町村の有する全ての機能を十分に発揮するように努めなければならない。
３　消防機関、水防団その他市町村の機関は、その所掌事務を遂行するにあたつては、第一項に規定する市町村の責務が十分に果たされることとなるように、相互に協力しなければならない。

（地方公共団体相互の協力）
第五条の二　　地方公共団体は、第四条第一項及び前条第一項に規定する責務を十分に果たすため必要があるときは、相互に協力するように努めなければならない。

（指定公共機関及び指定地方公共機関の責務）
第六条　　指定公共機関及び指定地方公共機関は、その業務に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施するとともに、この法律の規定による国、都道府県及び市町村の防災計画の作成及び実施が円滑に行なわれるように、その業務について、当該都道府県又は市町村に対し、協力する責務を有する。
２　指定公共機関及び指定地方公共機関は、その業務の公共性又は公益性にかんがみ、それぞれその業務を通じて防災に寄与しなければならない。

（住民等の責務）
第七条　　地方公共団体の区域内の公共的団体、防災上重要な施設の管理者その他法令の規定による防災に関する責務を有する者は、法令又は地域防災計画の定めるところにより、誠実にその責務を果たさなければならない。
２　前項に規定するもののほか、地方公共団体の住民は、自ら災害に備えるための手段を講ずるとともに、自発的な防災活動への参加、過去の災害から得られた教訓の伝承その他の取組により防災に寄与するように努めなければならない。

（施策における防災上の配慮等）
第八条　　国及び地方公共団体は、その施策が、直接的なものであると間接的なものであるとを問わず、一体として国土並びに国民の生命、身体及び財産の災害をなくすることに寄与することとなるように意を用いなければならない。
２　国及び地方公共団体は、災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するため、特に次に掲げる事項の実施に努めなければならない。
（以下略）

３　国及び地方公共団体は、災害が発生したときは、すみやかに、施設の復旧と被災者の援護を図り、災害からの復興に努めなければならない。

（政府の措置及び国会に対する報告）
第九条　政府は、この法律の目的を達成するため必要な法制上、財政上及び金融上の措置を講じなければならない。
２　政府は、毎年、政令で定めるところにより、防災に関する計画及び防災に関してとつた措置の概況を国会に報告しなければならない。

（他の法律との関係）
第十条　防災に関する事務の処理については、他の法律に特別の定めがある場合を除くほか、この法律の定めるところによる。

（災害復旧の実施責任）
第八十七条　指定行政機関の長及び指定地方行政機関の長、地方公共団体の長その他の執行機関、指定公共機関及び指定地方公共機関その他法令の規定により災害復旧の実施について責任を有する者は、法令又は防災計画の定めるところにより、災害復旧を実施しなければならない。

（災害復旧事業費の決定）
第八十八条　国がその費用の全部又は一部を負担し、又は補助する災害復旧事業について当該事業に関する主務大臣が行う災害復旧事業費の決定は、都道府県知事の報告その他地方公共団体が提出する資料及び実地調査の結果等に基づき、適正かつ速やかにしなければならない。
２　前項の規定による災害復旧事業費を決定するに当たつては、当該事業に関する主務大臣は、再度災害の防止のため災害復旧事業と併せて施行することを必要とする施設の新設又は改良に関する事業が円滑に実施されるように十分の配慮をしなければならない。

（防災会議への報告）
第八十九条　災害復旧事業に関する主務大臣は、災害復旧事業費の決定を行つたとき、又は災害復旧事業の実施に関する基準を定めたときは、政令で定めるところにより、それらの概要を中央防災会議に報告しなければならない。

（国の負担金又は補助金の早期交付等）
第九十条　国は、地方公共団体又はその機関が実施する災害復旧事業の円滑な施行を図るため必要があると認めるときは、地方交付税の早期交付を行なうほか、政令で定めるとこ

ろにより、当該災害復旧事業に係る国の負担金若しくは補助金を早期に交付し、又は所要の資金を融通し、若しくは融通のあつせんをするものとする。

（災害予防等に要する費用の負担）

第九十一条　法令に特別の定めがある場合又は予算の範囲内において特別の措置を講じている場合を除くほか、災害予防及び災害応急対策に要する費用その他この法律の施行に要する費用は、その実施の責めに任ずる者が負担するものとする。

（他の地方公共団体の長等の応援を受けた場合の災害応急対策に要する費用の負担）

第九十二条　第六十七条第一項、第六十八条又は第七十四条第一項の規定により他の地方公共団体の長又は委員会若しくは委員（以下この条において「地方公共団体の長等」という。）の応援を受けた地方公共団体の長等の属する地方公共団体は、当該応援に要した費用を負担しなければならない。

２　前項の場合において、当該応援を受けた地方公共団体の長等の属する地方公共団体が当該費用を支弁するいとまがないときは、当該地方公共団体は、当該応援をする他の地方公共団体の長等の属する地方公共団体に対し、当該費用の一時繰替え支弁を求めることができる。

（災害復旧事業費等に対する国の負担及び補助）

第九十六条　災害復旧事業その他災害に関連して行なわれる事業に要する費用は、別に法令で定めるところにより、又は予算の範囲内において、国がその全部又は一部を負担し、又は補助することができる。

（激甚災害の応急措置及び災害復旧に関する経費の負担区分等）

第九十七条　政府は、著しく激甚である災害（以下「激甚災害」という。）が発生したときは、別に法律で定めるところにより、応急措置及び災害復旧が迅速かつ適切に行なわれるよう措置するとともに、激甚災害を受けた地方公共団体等の経費の負担の適正を図るため、又は被災者の災害復興の意欲を振作するため、必要な施策を講ずるものとする。

第九十八条　前条に規定する法律は、できる限り激甚災害の発生のつどこれを制定することを避け、また、災害に伴う国の負担に係る制度の合理化を図り、激甚災害に対する前条の施策が円滑に講ぜられるようなものでなければならない。

第九十九条　第九十七条に規定する法律は、次の各号に掲げる事項について規定するものとする。

一　激甚災害のための施策として、特別の財政援助及び助成措置を必要とする場合の基準

二　激甚災害の復旧事業その他当該災害に関連して行なわれる事業が適切に実施されるための地方公共団体に対する国の特別の財政援助

三　激甚災害の発生に伴う被災者に対する特別の助成

（災害に対処するための国の財政上の措置）

第百条　政府は、災害が発生した場合において、国の円滑な財政運営をそこなうことなく災害に対処するため、必要な財政上の措置を講ずるように努めなければならない。

２　政府は、前項の目的を達成するため、予備費又は国庫債務負担行為（財政法　（昭和二十二年法律第三十四号）第十五条第二項　に規定する国庫債務負担行為をいう。）の計上等の措置について、十分な配慮をするものとする。

（地方公共団体の災害対策基金）

第百一条　地方公共団体は、別に法令で定めるところにより、災害対策に要する臨時的経費に充てるため、災害対策基金を積み立てなければならない。

（起債の特例）

第百二条　次の各号に掲げる場合においては、政令で定める地方公共団体は、政令で定める災害の発生した日の属する年度に限り、地方財政法　（昭和二十三年法律第百九号）第五条　の規定にかかわらず、地方債をもつてその財源とすることができる。

一　地方税、使用料、手数料その他の徴収金で総務省令で定めるものの当該災害のための減免で、その程度及び範囲が被害の状況に照らし相当と認められるものによつて生ずる財政収入の不足を補う場合

二　災害予防、災害応急対策又は災害復旧で総務省令で定めるものに通常要する費用で、当該地方公共団体の負担に属するものの財源とする場合

２　前項の地方債は、国が、その資金事情の許す限り、財政融資資金をもつて引き受けるものとする。

３　第一項の規定による地方債を財政融資資金で引き受けた場合における当該地方債の利息の定率、償還の方法その他地方債に関し必要な事項は、政令で定める。

（国の補助を伴わない災害復旧事業に対する措置）

第百三条　国及び地方公共団体は、激甚災害の復旧事業費のうち、国の補助を伴わないものについての当該地方公共団体等の負担が著しく過重であると認めるときは、別に法律で定めるところにより、当該復旧事業費の財源に充てるため特別の措置を講ずることができる。

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

（平成二十三年五月二日法律第四十号）

最終改正：平成二四年六月二七日法律第五一号

（趣旨）

第一条　この法律は、東日本大震災に対処するため、地方公共団体等に対する特別の財政援助及び社会保険の加入者等についての負担の軽減、農林漁業者、中小企業者等に対する金融上の支援等の特別の助成に関する措置について定めるものとする。

（定義）

第二条　この法律において「東日本大震災」とは、平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震及びこれに伴う原子力発電所の事故による災害をいう。

２　この法律において「特定被災地方公共団体」とは、青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、栃木県、千葉県、新潟県及び長野県並びに東日本大震災による被害を受けた市町村で政令で定めるものをいう。

３　この法律において「特定被災区域」とは、東日本大震災に際し災害救助法（昭和二十二年法律第百十八号）が適用された市町村のうち政令で定めるもの及びこれに準ずる市町村として政令で定めるものの区域をいう。

第三条　国は、特定被災地方公共団体又は特定被災地方公共団体が加入する地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百八十四条第一項に規定する一部事務組合若しくは広域連合に対し、東日本大震災による被害を受けた次に掲げる施設の災害復旧事業について、その事業費の一部を、予算の範囲内において、補助する。

一　水道法（昭和三十二年法律第百七十七号）第三条第八項に規定する水道施設（同条第二項に規定する水道事業若しくはこれに類する事業として政令で定めるもの又は同条第四項に規定する水道用水供給事業に係るものに限る。）

二　工業用水道事業法（昭和三十三年法律第八十四号）第二条第六項に規定する工業用水道施設（同条第四項に規定する工業用水道事業に係るものに限る。）

三　住宅地区改良法（昭和三十五年法律第八十四号）第二条第六項に規定する改良住宅又は同条第七項に規定する地区施設

四　警察施設のうち信号機、道路標識、道路標示又は交通安全施設等整備事業の推進に関する法律（昭和四十一年法律第四十五号）第二条第三項第一号ロに規定する交通管制センター

五　都市計画法（昭和四十三年法律第百号）第十一条第一項第一号、第二号又は第四号に掲げる都市施設で政令で定めるもの

（中略）

２　前項の規定により国が事業費の一部を補助する場合における当該災害復旧事業費に対する国の補助率（特定被災地方公共団体である県に係るものに限る。）は、第六項の規定により決定された前項各号に掲げる事業ごとの当該県の災害復旧事業費の総額を次の各号に定める額に区分して順次に当該各号に定める率を乗じて算定した額を合算した金額の当該災害復旧事業費の総額に対する率による。

一　平成二十三年度における当該県の標準税収入（公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法（昭和二十六年法律第九十七号）第二条第四項に規定する標準税収入をいい、次号において「標準税収入」という。）の百分の四十までに相当する額については、百分の八十

二　前号に規定する標準税収入の百分の四十を超える額に相当する額については、百分の九十

３　前項の規定は、特定被災地方公共団体である市町村の災害復旧事業費の総額に係る国の補助率の算定方法について準用する。この場合において、同項各号中「百分の四十」とあるのは、「百分の二十」とする。

４　前二項の災害復旧事業費の総額には、特定被災地方公共団体が加入する地方自治法第二百八十四条第一項に規定する一部事務組合又は広域連合の施行する災害復旧事業の事業費で、当該一部事務組合又は広域連合に加入するそれぞれの特定被災地方公共団体の負担すべきものを含むものとする。

５　前項の一部事務組合又は広域連合の行う災害復旧事業の事業費に対して国が第一項の規定によりその事業費の一部を補助する場合における当該事業費に対する国の補助率は、当該一部事務組合又は広域連合に加入する特定被災地方公共団体が当該一部事務組合又は広域連合の規約で災害復旧事業費の分担について定めた割合を、第二項（第三項において準用する場合を含む。第七項及び第九項において同じ。）の規定により算定した当該特定被災地方公共団体に対する国の補助率に乗じたものの和とする。

６　第一項の規定により国がその事業費の一部を補助する災害復旧事業の事業費は、特定被災地方公共団体の提出する資料、実地調査の結果等を勘案して主務大臣が決定する。

７　国は、前項の規定により災害復旧事業費を決定したときは、当該特定被災地方公共団体に対し、当該災害復旧事業が施行される各年度において、第二項の規定による国の補助率により補助する。

８　第一項第七号に掲げる施設に係る前項の規定による補助金の交付の事務は、農林水産大臣が行う。

９　第七項の場合において、国は、第二項の規定による国の補助率が決定する前でも、予算の範囲内において、各年度において施行される災害復旧事業の事業費の三分の二に相当する額を下らない額により、補助金を概算交付することができる。この場合においては、当該年度末において、精算するものとする。

（激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律の特例）
第五条　特定被災地方公共団体については、東日本大震災に係る激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律（昭和三十七年法律第百五十号）第三条第一項 の特定地方公共団体とみなして、同法 の規定を適用する。

（被災者生活再建支援金に係る補助の特例）
第五条の二　被災者生活再建支援法（平成十年法律第六十六号）第三条第一項 に規定する支援金であって、平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震による災害により同法第二条第二号 に規定する被災世帯となった世帯の世帯主に対するものに係る国の補助についての同法第十八条 の規定の適用については、同条 中「二分の一」とあるのは、「五分の四」とする。
２　前項の規定は、平成二十三年三月十一日から適用する。

（平成二十三年度における基準財政収入額の算定方法の特例）
第十条　平成二十三年度分の地方交付税に限り、各地方公共団体に対して交付すべき普通交付税の額の算定に用いる地方交付税法（昭和二十五年法律第二百十一号）第十四条 の規定による基準財政収入額は、同条第一項 の規定によって算定した額に、道府県にあっては第一号に掲げる額の百分の七十五の額、市町村にあっては第二号に掲げる額の百分の七十五の額を加算した額とする。
一　イからホまでに掲げる額の合算額
イ　地方税法 の一部を改正する法律（平成二十三年法律第三十号。以下この条において「地方税法 改正法」という。）及び東日本大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律（平成二十三年法律第二十九号。以下この条において「震災特例法」という。）の施行による個人の道府県民税に係る平成二十三年度の減収見込額として総務省令で定めるところにより算定した額
ロ　震災特例法 の施行による個人の行う事業に対する事業税に係る平成二十三年度の減収見込額として総務省令で定めるところにより算定した額
ハ　地方税法 改正法、東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための地方税法 及び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の一部を改正する法律（平成二十三年法律第九十六号。以下この条において「地方税法 等改正法」という。）及び地方税法 の一部を改正する法律（平成二十三年法律第百二十号）の施行による不動産取得税に係る平成二十三年度の減収見込額として総務省令で定めるところにより算定した額
ニ　地方税法 改正法及び地方税法 等改正法の施行による自動車取得税に係る平成二十三年度の減収見込額として総務省令で定めるところにより算定した額
ホ　地方税法 改正法及び地方税法 等改正法の施行による自動車税に係る平成二十三年度

の減収見込額として総務省令で定めるところにより算定した額
二　イからニまでに掲げる額の合算額
イ　地方税法 改正法及び震災特例法 の施行による個人の市町村民税に係る平成二十三年度の減収見込額として総務省令で定めるところにより算定した額
ロ　地方税法 改正法及び地方税法 等改正法の施行による土地及び家屋に対して課する固定資産税に係る平成二十三年度の減収見込額として総務省令で定めるところにより算定した額
ハ　地方税法 改正法及び地方税法 等改正法の施行による軽自動車税に係る平成二十三年度の減収見込額として総務省令で定めるところにより算定した額
ニ　地方税法 改正法及び地方税法 等改正法の施行による自動車取得税交付金（地方税法（昭和二十五年法律第二百二十六号）第百四十三条 の規定により市町村に交付するものとされる自動車取得税に係る交付金をいう。）に係る平成二十三年度の減収見込額として総務省令で定めるところにより算定した額

（労働者災害補償保険法 の死亡に係る給付の支給に関する規定の適用の特例）
第七十九条　平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震による災害により行方不明となった者の生死が三月間分からない場合又はその者の死亡が三月以内に明らかとなり、かつ、その死亡の時期が分からない場合には、労働者災害補償保険法 （昭和二十二年法律第五十号）の死亡に係る給付の支給に関する規定の適用については、同日に、その者は、死亡したものと推定する

（労働保険の保険料の免除の特例）
第八十一条　政府は、次の各号のいずれにも該当する労働保険の適用事業（労働者災害補償保険法第三条第一項 の適用事業又は雇用保険法 （昭和四十九年法律第百十六号）第五条第一項 の適用事業をいう。以下この条において同じ。）の事業主（労働者災害補償保険法第三十五条第一項第一号 の規定により同法第三条第一項 の適用事業の事業主とみなされた団体を除く。以下この条において同じ。）から申請があった場合において、必要があると認めるときは、労働保険の保険料の徴収等に関する法律 （昭和四十四年法律第八十四号。以下この条及び第八十四条において「徴収法」という。）第十五条第一項 及び第二項 並びに第十九条第三項 の規定にかかわらず、徴収法第十一条第一項 に規定する一般保険料の額のうち当該労働保険の適用事業が第二号 に該当するに至った月から当該労働保険の適用事業が同号 に該当しなくなるに至った月の前月（その月が平成二十四年三月以後であるときは、同年二月）までの期間（以下この項において「免除対象期間」という。）に当該労働保険の適用事業の事業主がその事業に使用する全ての労働者に支払う賃金の総額（その額に千円未満の端数があるときは、その端数は、切り捨てる。）に徴収法第十二条第一項 に規定する一般保険料に係る保険料率を乗じて得た額に相当する部分、徴収法第十三条 に規

定する第一種特別加入保険料の額のうち免除対象期間に係る部分として厚生労働省令で定める額及び徴収法第十四条の二第一項 に規定する第三種特別加入保険料の額のうち免除対象期間に係る部分として厚生労働省令で定める額を免除することができる。

一　当該労働保険の適用事業の行われる場所が平成二十三年三月十一日において特定被災区域に所在していたこと（事業の期間が予定される労働保険の適用事業にあっては、当該事業の事業主の事務所が特定被災区域に所在していたこと。）。

二　当該労働保険の適用事業が東日本大震災による被害を受けたことにより、当該労働保険の適用事業に使用される労働者に対する賃金の支払に著しい支障が生じていることその他の徴収法第十条第二項 に規定する労働保険料（同項第三号 に規定する第二種特別加入保険料（以下この条において「第二種特別加入保険料」という。）、同項第四号 に規定する印紙保険料及び同項第五号 に規定する特例納付保険料を除く。第三項において「労働保険料」という。）の支払が困難であると認められる事情が生じていること。

２　政府は、徴収法第十四条第一項 に規定する第二種特別加入者（以下この条において「第二種特別加入者」という。）が次の各号のいずれにも該当し、かつ、当該第二種特別加入者の団体（労働者災害補償保険法第三十五条第一項 の規定により当該第二種特別加入者に関して労働者災害補償保険の適用を受けることにつき承認を受けた団体をいう。第四項において「第二種特別加入者の団体」という。）から申請があった場合において、必要があると認めるときは、徴収法第十五条第一項 及び第二項 並びに第十九条第三項 の規定にかかわらず、第二種特別加入保険料の額のうち当該第二種特別加入者について第二号に該当するに至った月から同号に該当しなくなるに至った月の前月（その月が平成二十四年三月以後であるときは、同年二月）までの期間に係る部分として厚生労働省令で定める額を免除することができる。

一　平成二十三年三月十一日において特定被災区域に住所を有していたこと。

二　当該第二種特別加入者が東日本大震災による被害を受けたことにより、第二種特別加入保険料の支払が困難であると認められる事情が生じていること。

３　第一項の規定により労働保険料の額を免除された労働保険の適用事業の事業主は、平成二十四年二月までの間において、当該適用事業が同項第二号に該当しなくなるに至ったときは、その旨を厚生労働大臣に届け出なければならない。

４　第二項の規定により第二種特別加入保険料の額を免除された第二種特別加入者の団体は、平成二十四年二月までの間において、当該第二種特別加入保険料の額の免除に係る第二種特別加入者が同項第二号に該当しなくなるに至ったときは、その旨を厚生労働大臣に届け出なければならない。

（雇用保険の基本手当の給付日数の延長の特例）

第八十二条　雇用保険法第十五条第一項 に規定する受給資格者（平成二十三年三月十一日において特定被災区域内に所在する事業所に雇用されていた労働者に限る。）であって、

当該事業所の事業が東日本大震災の被害を受けたため離職を余儀なくされたもの（同法第二十二条第二項 に規定する受給資格者以外の受給資格者のうち同法第十三条第三項 に規定する特定理由離職者（厚生労働省令で定める者に限る。）である者及び同法第二十三条第二項 に規定する特定受給資格者に限る。）についての同法 附則第五条 の規定の適用については、同条第二項 中「六十日」とあるのは「百二十日」と、「三十日」とあるのは「九十日」と、同条第三項 中「前項」とあるのは「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（平成二十三年法律第四十号）第八十二条第一項の規定により読み替えて適用される前項」とする。

２　雇用保険法第二十二条第二項 に規定する受給資格者（平成二十三年三月十一日において特定被災区域内に所在する事業所に雇用されていた労働者に限る。）であって、当該事業所の事業が東日本大震災の被害を受けたため離職を余儀なくされたもののうち、公共職業安定所長が厚生労働省令で定める基準に照らして当該受給資格者の知識、技能、職業経験その他の実情を勘案して再就職のための支援を計画的に行う必要があると認めたものについては、第四項の規定による期間内の失業している日（失業していることについての認定を受けた日に限る。）について、同条第一項 に規定する所定給付日数（当該受給資格者が同法第二十条第一項 及び第二項 の規定による期間内に基本手当の支給を受けた日数が当該所定給付日数に満たない場合には、その支給を受けた日数。次項において同じ。）を超えて、基本手当を支給することができる。

３　前項の場合において、所定給付日数を超えて基本手当を支給する日数は、六十日を限度とするものとする。

４　第二項の規定による基本手当の支給を受ける受給資格者の受給期間は、雇用保険法第二十条第一項 及び第二項 の規定にかかわらず、これらの規定による期間に前項に規定する日数を加えた期間とする。

５　第二項の規定が適用される場合における雇用保険法第二十八条 、第二十九条、第三十二条、第三十三条及び第七十九条の二の規定の適用については、同法第二十八条第一項中「広域延長給付を受けている受給資格者については、当該広域延長給付が終わつた後でなければ」とあるのは「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（平成二十三年法律第四十号）第八十二条第二項の規定による基本手当の支給（以下「特例延長給付」という。）を受けている受給資格者については、当該特例延長給付が終わつた後でなければ広域延長給付、」と、「行わず」とあるのは「行わず、広域延長給付を受けている受給資格者については、当該広域延長給付が終わつた後でなければ全国延長給付及び訓練延長給付は行わず」と、同条第二項中「広域延長給付又は」とあるのは「特例延長給付、広域延長給付又は」と、「広域延長給付が行われること」とあるのは「特例延長給付又は広域延長給付が行われること」と、「広域延長給付が行われる間」とあるのは「これらの延長給付が行われる間」と、「行わない」とあるのは「行わず、広域延長給付を受けている受給資格者について特例延長給付が行われることとなつたときは、特例延長給付が行

われる間は、その者について広域延長給付は行わない」と、同法第二十九条第一項及び第三十二条第一項中「又は全国延長給付」とあるのは「、全国延長給付又は特例延長給付」と、同法第三十三条第五項中「広域延長給付」とあるのは「特例延長給付、広域延長給付」と、同法第七十九条の二中「、第五十八条第一項」とあるのは「、第五十八条第一項及び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第八十二条第二項」とする。

（災害弔慰金の支給等に関する法律 の特例）

第百三条　災害弔慰金の支給等に関する法律（昭和四十八年法律第八十二号）第十条第一項 の災害援護資金であって、東日本大震災により著しい被害を受けた者で政令で定めるものが東日本大震災の後政令で定める日までに貸付けを受けるものについての同条第三項及び第四項 並びに同法第十三条第一項 の規定の適用については、同法第十条第三項 中「十年」とあるのは「十三年」と、同条第四項 中「年三パーセント」とあるのは「年一・五パーセント（政令で定めるところにより保証人を立てる場合にあつては、年零パーセント）」と、同法第十三条第一項 中「受けたため」とあるのは「受けたことその他政令で定める事由により」とする。

２　前項の資金に係る都道府県が行う災害弔慰金の支給等に関する法律第十一条第一項の貸付け及び国が行う同法第十二条第一項 の貸付けについての同法第十一条第二項 及び第十二条第二項 の規定の適用については、同法第十一条第二項 中「十一年」とあるのは「十四年」と、同法第十二条第二項 中「十二年」とあるのは「十五年」と、「十一年」とあるのは「十四年」とする。

（卸売市場法 による災害復旧の特例）

第百六条　卸売市場法（昭和四十六年法律第三十五号）第七十二条第一項 の規定は、特定被災地方公共団体である市町村の区域に所在する中央卸売市場（同法第二条第三項 に規定する中央卸売市場をいう。）の東日本大震災による被害を受けた施設の災害復旧に要する費用について準用する。この場合において、同法第七十二条第一項 中「中央卸売市場整備計画に基づき中央卸売市場の施設の改良、造成又は取得」とあるのは「中央卸売市場の施設の災害復旧」と、「重要な施設の改良、造成又は取得」とあるのは「重要な施設の災害復旧」と、「十分の四以内」とあるのは「三分の二」と読み替えるものとする。

（中小企業信用保険法 の特例）

第百二十八条　中小企業信用保険法（昭和二十五年法律第二百六十四号）第三条第一項に規定する普通保険（以下この条において「普通保険」という。）、同法第三条の二第一項 に規定する無担保保険（以下この条において「無担保保険」という。）又は同法第三条の三第一項 に規定する特別小口保険（以下この条において「特別小口保険」という。）の保険関

係であって、東日本大震災復興緊急保証（政令で定める日までに行われた次の各号に掲げる者の事業（第三号に掲げる者にあっては、その直接又は間接の構成員たる第一号又は第二号に掲げる者の事業）の再建その他の経営の安定に必要な資金に係る同法第三条第一項 、第三条の二第一項又は第三条の三第一項に規定する債務の保証をいう。以下この条において同じ。）を受けた当該各号に掲げる者に係るものについての同法第三条第一項 、第三条の二第一項及び第三項並びに第三条の三第一項及び第二項の規定の適用については、同法第三条第一項 中「保険価額の合計額が」とあるのは「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（平成二十三年法律第四十号）第百二十八条第一項に規定する東日本大震災復興緊急保証（以下「東日本大震災復興緊急保証」という。）に係る保険関係の保険価額の合計額とその他の保険関係の保険価額の合計額とがそれぞれ」と、同法第三条の二第一項中「保険価額の合計額が」とあるのは「東日本大震災復興緊急保証に係る保険関係の保険価額の合計額とその他の保険関係の保険価額の合計額とがそれぞれ」と、同条第三項中「当該借入金の額のうち」とあるのは「東日本大震災復興緊急保証及びその他の保証ごとに、それぞれ当該借入金の額のうち」と、「当該債務者」とあるのは「東日本大震災復興緊急保証及びその他の保証ごとに、当該債務者」と、同法第三条の三第一項中「保険価額の合計額が」とあるのは「東日本大震災復興緊急保証に係る保険関係の保険価額の合計額とその他の保険関係の保険価額の合計額とがそれぞれ」と、同条第二項中「当該保証をした」とあるのは「東日本大震災復興緊急保証及びその他の保証ごとに、それぞれ当該保証をした」と、「当該債務者」とあるのは「東日本大震災復興緊急保証及びその他の保証ごとに、当該債務者」とする。

一　特定被災区域内に事業所を有する中小企業者（中小企業信用保険法第二条第一項 に規定する中小企業者をいう。以下この条において同じ。）であって、東日本大震災により著しい被害を受けたもので政令で定めるもの

二　特定被災区域外に事業所を有する中小企業者であって、東日本大震災により特定被災区域内に事業所を有する取引の相手方たる事業者との取引の数量の減少その他経済産業大臣が定める事由が生じているためその経営の安定に支障が生じていることについてその住所地を管轄する市町村長又は特別区長の認定を受けたもの

三　中小企業等協同組合その他の主として中小規模の事業者を直接又は間接の構成員とする団体であって、その直接又は間接の構成員のうちに前二号に掲げる者を含むもの

２　東日本大震災復興緊急保証を受けた中小企業者一人についての普通保険、無担保保険又は特別小口保険の保険関係であって政令で指定するものの保険価額の合計額の限度額は、政令で定める。

３　普通保険、無担保保険又は特別小口保険の保険関係であって、東日本大震災復興緊急保証に係るものについての中小企業信用保険法第三条第二項 、第三条の二第二項（同法第三条の三第四項 において準用する場合を含む。）及び第五条の規定の適用については、同法第三条第二項 中「百分の七十」とあり、同法第三条の二第二項 中「百分の八十」とあ

り、及び同法第五条 中「百分の七十（無担保保険、特別小口保険、流動資産担保保険、公害防止保険、エネルギー対策保険、海外投資関係保険、新事業開拓保険、事業再生保険及び特定社債保険にあつては、百分の八十）」とあるのは、「百分の九十」とする。

４　普通保険、無担保保険又は特別小口保険の保険関係であって、東日本大震災復興緊急保証に係るものについての保険料の額は、中小企業信用保険法第四条 の規定にかかわらず、保険金額に年百分の二以内において政令で定める率を乗じて得た額とする。

（小規模企業者等設備導入資金助成法 の特例）

第百二十九条　政令で定める都道府県は、小規模企業者等設備導入資金助成法 （昭和三十一年法律第百十五号）第三条第一項 に規定する小規模企業者等設備導入資金貸付事業に係る貸付金であって、東日本大震災により著しい被害を受けた者が平成二十三年三月十一日以後に受ける同法第二条第五項 に規定する設備資金貸付事業に係る資金の貸付け又は同条第六項 に規定する設備貸与事業に係る設備の譲渡し若しくは貸付け若しくはプログラム使用権の提供に係るものについては、同法第五条第一項 の規定にかかわらず、その償還期間を十年を超えない範囲内で政令で定める期間とすることができる。

２　前項の規定によりその償還期間が同項の政令で定める期間とされた小規模企業者等設備導入資金助成法第二条第四項 に規定する貸与機関は、同法第五条第二項 及び第三項の規定にかかわらず、当該資金の貸付けの償還期間又は当該設備の譲渡し若しくは貸付け若しくはプログラム使用権の提供に係る対価の支払期間について、九年を超えない範囲内で政令で定める期間とすることができる。

（特定用途港湾施設の災害復旧事業に係る資金の貸付け）

第百三十五条　港湾法 （昭和二十五年法律第二百十八号）第五十五条の七第一項 の規定により仙台塩釜港における特定用途港湾施設の建設又は改良に係る資金につき港湾管理者から貸付けを受けた者が管理する当該貸付けに係る特定用途港湾施設のうち政令で定める施設であって東日本大震災による被害を受けたものの災害復旧事業（災害にかかった施設を原形に復旧すること（原形に復旧することが不可能な場合において当該施設の従前の効用を復旧するための施設をすることを含む。）を目的とする事業及び災害にかかった施設を原形に復旧することが著しく困難又は不適当な場合においてこれに代わるべき必要な施設をすることを目的とする事業をいう。）に要する費用については、当該費用を特定用途港湾施設の建設又は改良に要する費用とみなして、同項 及び同条第三項 から第五項 までの規定を適用する。

（空港の災害復旧工事の費用の負担の特例）

第百三十六条　国土交通大臣がその設置し、及び管理する空港法 （昭和三十一年法律第八十号）第四条第一項第五号 に掲げる空港であって特定被災地方公共団体である県（次条

において「特定県」という。）に存するものにおいて、同法第六条第一項 に規定する滑走路等又は同項 に規定する空港用地であって東日本大震災による被害を受けたものの同法第九条第一項 に規定する災害復旧工事を施行する場合における同項 の規定の適用については、同項 中「百分の八十」とあるのは「百分の八十五」と、「百分の二十」とあるのは「百分の十五」とする。

（災害廃棄物の処理に関する補助）

第百三十九条　国は、特定被災地方公共団体である市町村に対し、東日本大震災により特に必要となった廃棄物（廃棄物の処理及び清掃に関する法律第二条第一項 に規定する廃棄物をいう。第一号において同じ。）の処理を行うために要する費用について、同法第二十二条 の規定にかかわらず、予算の範囲内において、次の各号に掲げる場合に応じ、それぞれ当該各号に定める額を補助する。

一　東日本大震災により特に必要となった廃棄物の処理を行うために要する費用の総額（以下この条において「処理費総額」という。）が、平成二十三年度における当該市町村の標準税収入（公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法第二条第四項 に規定する標準税収入をいう。次号において同じ。）の百分の十に相当する額以下の場合　処理費総額の百分の五十に相当する額

二　処理費総額が平成二十三年度における当該市町村の標準税収入の百分の十に相当する額を超える場合　イからハまでに掲げる額の合計額

イ　処理費総額のうち平成二十三年度における当該市町村の標準税収入の百分の十の部分の額の百分の五十に相当する額

ロ　処理費総額のうち平成二十三年度における当該市町村の標準税収入の百分の十を超え、百分の二十以下の部分の額の百分の八十に相当する額

ハ　処理費総額のうち平成二十三年度における当該市町村の標準税収入の百分の二十を超える部分の額の百分の九十に相当する額

東日本大震災復興特別区域法

（平成二十三年十二月十四日法律第百二十二号）

最終改正：平成二四年九月五日法律第七三号

（目的）

第一条　この法律は、東日本大震災からの復興が、国と地方公共団体との適切な役割分担及び相互の連携協力が確保され、かつ、被災地域の住民の意向が尊重され、地域における創意工夫を生かして行われるべきものであることに鑑み、東日本大震災復興基本法 （平成二十三年法律第七十六号）第十条 の規定の趣旨にのっとり、復興特別区域基本方針、復興

推進計画の認定及び特別の措置、復興整備計画の実施に係る特別の措置、復興交付金事業計画に係る復興交付金の交付等について定めることにより、東日本大震災からの復興に向けた取組の推進を図り、もって同法第二条 の基本理念に則した東日本大震災からの復興の円滑かつ迅速な推進と活力ある日本の再生に資することを目的とする。

（定義）

第二条　この法律において「東日本大震災」とは、平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震及びこれに伴う原子力発電所の事故による災害をいう。

２　この法律において「復興特別区域」とは、第四条第一項に規定する復興推進計画（次項において単に「復興推進計画」という。）の区域、第四十六条第一項に規定する復興整備計画の区域及び第七十七条第一項に規定する復興交付金事業計画の区域をいう。

３　この法律において「復興推進事業」とは、次に掲げる事業をいう。

一　別表に掲げる事業で、第三章第二節第一款の規定による規制の特例措置の適用を受けるもの

二　次に掲げる事業であって個人事業者又は法人により行われるもの

イ　産業集積の形成及び活性化を図ることを通じて東日本大震災により多数の被災者が離職を余儀なくされ、又は生産活動の基盤に著しい被害を受けた地域における雇用機会の確保に寄与する事業（ロに掲げるものを除く。）

ロ　イに規定する地域において建築物の建築及び賃貸をする事業であって産業集積の形成及び活性化に寄与するもの

ハ　東日本大震災により相当数の住宅が滅失した地域において賃貸住宅の供給を行う事業であって居住の安定の確保に寄与するもの

ニ　農林水産業、社会福祉、環境の保全その他の分野における各般の課題の解決を図ることを通じて復興推進計画の区域における東日本大震災からの復興の円滑かつ迅速な推進に資する経済的社会的効果を及ぼすものとして政令で定める事業

三　復興推進計画の区域における雇用機会の創出その他の東日本大震災からの復興の円滑かつ迅速な推進に資する経済的社会的効果を及ぼすものとして内閣府令で定める事業のうち復興推進計画の目標を達成する上で中核となるものを行うのに必要な資金を貸し付ける事業（第四十四条第一項において「復興特区支援貸付事業」という。）であって銀行その他の内閣府令で定める金融機関（同項において単に「金融機関」という。）により行われるもの

四　復興推進計画の区域における東日本大震災からの復興の円滑かつ迅速な推進に資する事業（第一号に掲げる事業又は当該事業と併せて実施する事業に限る。）の活動の基盤を充実するため、補助金等交付財産（補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律 （昭和三十年法律第百七十九号）第二十二条 に規定する財産をいう。）を当該補助金等交付財産に充てられた補助金等（同法第二条第一項 に規定する補助金等をいう。）の交付の目的

以外の目的に使用し、譲渡し、交換し、貸し付け、又は担保に供することにより行う事業
４　この法律において「規制の特例措置」とは、法律により規定された規制についての第十四条から第三十四条までに規定する法律の特例に関する措置及び政令又は主務省令（以下この項において「政令等」という。）により規定された規制についての第三十五条の規定による政令若しくは内閣府令（告示を含む。）・主務省令（第八十七条ただし書に規定する規制にあっては、主務省令。第三十五条及び第三十六条において「内閣府令・主務省令」という。）又は第三十六条の規定による条例で規定する政令等の特例に関する措置をいい、これらの措置の適用を受ける場合において当該規制の趣旨に照らし地方公共団体がこれらの措置と併せて実施し又はその実施を促進することが必要となる措置を含むものとする。
５　この法律において「改良住宅」とは、住宅地区改良法　（昭和三十五年法律第八十四号）第二条第六項 に規定する改良住宅をいう。
６　この法律において「農地」とは、耕作の目的に供される土地をいう。
７　この法律において「海岸保全区域」とは、海岸法　（昭和三十一年法律第百一号）第三条 の規定により指定された海岸保全区域をいう。
８　この法律において「森林」とは、森林法　（昭和二十六年法律第二百四十九号）第二条第一項 に規定する森林をいう。
９　この法律において「農用地区域」とは、農業振興地域の整備に関する法律（昭和四十四年法律第五十八号）第八条第二項第一号に規定する農用地区域をいう。
１０　この法律において「一級河川」とは、河川法　（昭和三十九年法律第百六十七号）第四条第一項 に規定する一級河川をいう。
１１　この法律において「土地改良事業」とは、土地改良法　（昭和二十四年法律第百九十五号）第二条第二項 に規定する土地改良事業（同項第一号 から第三号 まで及び第七号に掲げる事業に限る。）をいう。
１２　この法律において「集団移転促進事業」とは、防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律　（昭和四十七年法律第百三十二号。第五十三条において「集団移転促進法」という。）第二条第二項 に規定する集団移転促進事業をいう。
１３　この法律において「漁港漁場整備事業」とは、漁港漁場整備法　（昭和二十五年法律第百三十七号）第四条第一項 に規定する漁港漁場整備事業をいう。
１４　この法律において「土地区画整理事業」とは、土地区画整理法　（昭和二十九年法律第百十九号）第二条第一項 に規定する土地区画整理事業をいう。

第三条　政府は、東日本大震災復興基本法第二条の基本理念にのっとり、かつ、同法第三条 に規定する東日本大震災復興基本方針に基づき、復興特別区域における復興推進事業、第四十六条第二項第四号に規定する復興整備事業及び第七十八条第一項に規定する復興交付金事業等の実施による東日本大震災からの復興の円滑かつ迅速な推進（次項において「復興特別区域における復興の円滑かつ迅速な推進」という。）に関する基本的な方針（以下「復

興特別区域基本方針」という。）を定めなければならない。
２　　復興特別区域基本方針には、次に掲げる事項を定めるものとする。
一　　復興特別区域における復興の円滑かつ迅速な推進の意義に関する事項
二　　復興特別区域における復興の円滑かつ迅速な推進のために政府が着実に実施すべき地方公共団体に対する支援その他の施策に関する基本的な方針
三　　次条第一項に規定する復興推進計画の同条第九項の認定に関する基本的な事項
四　　復興特別区域における復興の円滑かつ迅速な推進に関し政府が講ずべき措置についての計画
五　　前各号に掲げるもののほか、復興特別区域における復興の円滑かつ迅速な推進に関し必要な事項
３　　内閣総理大臣は、復興特別区域基本方針の案を作成し、閣議の決定を求めなければならない。
４　　内閣総理大臣は、前項の規定による閣議の決定があったときは、遅滞なく、復興特別区域基本方針を公表しなければならない。
５　　政府は、情勢の推移により必要が生じた場合には、復興特別区域基本方針を変更しなければならない。
６　　第三項及び第四項の規定は、前項の規定による復興特別区域基本方針の変更について準用する。

（復興推進計画の認定）
第四条　　その全部又は一部の区域が東日本大震災に際し災害救助法　（昭和二十二年法律第百十八号）が適用された同法第二条 に規定する市町村の区域（政令で定めるものを除く。）又はこれに準ずる区域として政令で定めるもの（以下この項及び第四十六条第一項において「特定被災区域」という。）である地方公共団体（以下「特定地方公共団体」という。）は、単独で又は共同して、復興特別区域基本方針に即して、当該特定地方公共団体に係る特定被災区域内の区域について、内閣府令で定めるところにより、復興推進事業の実施又はその実施の促進その他の復興に向けた取組による東日本大震災からの復興の円滑かつ迅速な推進（以下この節において「復興推進事業の実施等による復興の円滑かつ迅速な推進」という。）を図るための計画（以下「復興推進計画」という。）を作成し、内閣総理大臣の認定を申請することができる。
２　　復興推進計画には、次に掲げる事項を定めるものとする。
一　　復興推進計画の区域
二　　復興推進計画の目標
三　　前号の目標を達成するために推進しようとする取組の内容
四　　第一号の区域内において次に掲げる区域を定める場合にあっては、当該区域
イ　第二号の目標を達成するために産業集積の形成及び活性化の取組を推進すべき区域

（以下「復興産業集積区域」という。）
ロ　第二号の目標を達成するために居住の安定の確保及び居住者の利便の増進の取組を推進すべき区域（以下「復興居住区域」という。）
ハ　イ及びロに掲げるもののほか、第二号の目標を達成するために社会福祉、環境の保全その他の分野における地域の課題の解決を図る取組を推進すべき区域（第十五条第一項及び第十六条第一項において「復興特定区域」という。）
五　第二号の目標を達成するために実施し又はその実施を促進しようとする復興推進事業の内容及び実施主体に関する事項
六　前号に規定する復興推進事業ごとの次節の規定による特別の措置の内容
七　前各号に掲げるもののほか、第五号に規定する復興推進事業に関する事項その他復興推進事業の実施等による復興の円滑かつ迅速な推進に関し必要な事項
３　特定地方公共団体は、復興推進計画を作成しようとするときは、関係地方公共団体及び前項第五号に規定する実施主体（以下この章において単に「実施主体」という。）の意見を聴かなければならない。
４　次に掲げる者は、特定地方公共団体に対して、第一項の規定による申請（以下この節において単に「申請」という。）をすることについての提案をすることができる。
一　当該提案に係る区域において復興推進事業を実施しようとする者
二　前号に掲げる者のほか、当該提案に係る区域における復興推進事業の実施に関し密接な関係を有する者
５　前項の提案を受けた特定地方公共団体は、当該提案に基づき申請をするか否かについて、遅滞なく、当該提案をした者に通知しなければならない。この場合において、申請をしないこととするときは、その理由を明らかにしなければならない。
６　特定地方公共団体は、復興推進計画を作成しようとする場合において、第十三条第一項の復興推進協議会（以下この項、第十一条第一項及び第十二条第四項第二号において「地域協議会」という。）が組織されているときは、当該復興推進計画に定める事項について当該地域協議会における協議をしなければならない。
７　申請には、次に掲げる事項を記載した書面を添付しなければならない。
一　第三項の規定により聴いた関係地方公共団体及び実施主体の意見の概要
二　第四項の提案を踏まえた申請をする場合にあっては、当該提案の概要
三　前項の規定による協議をした場合にあっては、当該協議の概要
８　特定地方公共団体は、申請に当たっては、当該申請に係る復興推進計画の区域において実施し、又はその実施を促進しようとする復興推進事業及びこれに関連する事業に関する規制について規定する法律及び法律に基づく命令（告示を含む。）の規定の解釈について、関係行政機関の長（当該行政機関が合議制の機関である場合にあっては、当該行政機関。以下同じ。）に対し、その確認を求めることができる。この場合において、当該確認を求められた関係行政機関の長は、当該特定地方公共団体に対し、速やかに回答しなければなら

ない。
９　内閣総理大臣は、申請があった復興推進計画が次に掲げる基準に適合すると認めるときは、その認定をするものとする。
一　復興特別区域基本方針に適合するものであること。
二　当該復興推進計画の実施が当該復興推進計画の区域における復興の円滑かつ迅速な推進と当該復興推進計画の区域の活力の再生に寄与するものであると認められること。
三　円滑かつ確実に実施されると見込まれるものであること。
１０　内閣総理大臣は、前項の認定（以下この条から第六条までにおいて単に「認定」という。）をしようとするときは、復興推進計画に定められた復興推進事業に関する事項について、当該復興推進事業に係る関係行政機関の長（以下この章において単に「関係行政機関の長」という。）の同意を得なければならない。
１１　内閣総理大臣は、認定をしたときは、遅滞なく、その旨を公示しなければならない。

（漁業法 の特例）
第十四条　特定地方公共団体である県が、第四条第二項第五号に規定する復興推進事業として、特定区画漁業権免許事業（復興推進計画の区域内の特定区画漁業権（漁業法 （昭和二十四年法律第二百六十七号）第七条 に規定する特定区画漁業権をいう。以下この条において同じ。）に係る地元地区（同法第十一条 に規定する地元地区をいう。以下この条において同じ。）における経済活動が東日本大震災の影響のため停滞し、かつ、当該地元地区内に住所を有する漁業者のみでは水産動植物の養殖の事業のために必要な施設の整備、人材の確保その他の措置を行うことが困難であると認められるときに、当該事業を行うことを通じて当該地元地区の復興の円滑かつ迅速な推進を図るのにふさわしい者に特定区画漁業権の内容たる区画漁業（同法第六条第四項 に規定する区画漁業をいう。）の免許をする事業をいう。以下この条及び別表の一の項において同じ。）を定めた復興推進計画について、内閣総理大臣の認定を申請し、その認定を受けたときは、当該認定の日以後は、当該認定を受けた県の知事は、同法第十八条 の規定にかかわらず、同法第十六条第六項 又は第八項 に規定する者であって、次に掲げる要件に該当し、かつ、水産動植物の養殖の事業を最も適切に行うことができると認められるものを第一順位として認定復興推進計画に定められた特定区画漁業権免許事業に係る免許をすることができる。
一　当該免許を受けた後速やかに水産動植物の養殖の事業を開始する具体的な計画を有する者であること。
二　水産動植物の養殖の事業を適確に行うに足りる経理的基礎及び技術的能力を有する者であること。
三　十分な社会的信用を有する者であること。
四　その者の行う当該免許に係る水産動植物の養殖の事業が漁業生産の増大、当該免許に係る地元地区内に住所を有する漁民の生業の維持、雇用機会の創出その他の当該地元地区

の活性化に資する経済的社会的効果を及ぼすことが確実であると認められること。
五　その者の行う当該免許に係る水産動植物の養殖の事業が当該免許を受けようとする漁場の属する水面において操業する他の漁業との協調その他当該水面の総合的利用に支障を及ぼすおそれがないこと。

（建築基準法の特例）
第十五条　特定地方公共団体が、第四条第二項第五号に規定する復興推進事業として、復興建築物整備事業（復興産業集積区域、復興居住区域又は復興特定区域の区域内において復興の円滑かつ迅速な推進のために必要な建築物の整備を促進する事業をいう。次項及び別表の二の項において同じ。）を定めた復興推進計画について、内閣総理大臣の認定を申請し、その認定を受けたときは、当該認定の日以後は、当該復興推進計画に定められたこれらの区域内の建築物に対する建築基準法（昭和二十五年法律第二百一号）第四十八条第一項 から第十二項 まで（これらの規定を同法第八十七条第二項 又は第三項 において準用する場合を含む。）の規定の適用については、同法第四十八条第一項 ただし書中「特定行政庁が」とあるのは「特定行政庁が、東日本大震災復興特別区域法（平成二十三年法律第百二十二号）第十五条第一項の認定を受けた同項に規定する復興推進計画に定められた同条第二項に規定する基本方針（以下この条において「認定計画基本方針」という。）に適合すると認めて許可した場合その他」と、同項から同条第十項まで及び同条第十二項の規定のただし書の規定中「認め、」とあるのは「認めて許可した場合、」と、同条第二項から第十二項までの規定のただし書の規定中「特定行政庁が」とあるのは「特定行政庁が、認定計画基本方針に適合すると認めて許可した場合その他」とする。
２　前項の復興推進計画には、第四条第二項第七号に掲げる事項として、当該復興推進計画において定められた復興建築物整備事業に係る建築物の整備に関する基本方針を定めるものとする。この場合において、当該基本方針は、当該区域内の用途地域（建築基準法第四十八条第十三項 に規定する用途地域をいう。）の指定の目的に反することのないよう定めなければならない。

第十六条　特定地方公共団体が、第四条第二項第五号に規定する復興推進事業として、特別用途地区復興建築物整備事業（建築基準法第四十九条第二項 の規定に基づく条例で同法第四十八条第一項 から第十二項 までの規定による制限を緩和することにより、復興産業集積区域、復興居住区域又は復興特定区域の区域内の特別用途地区（都市計画法（昭和四十三年法律第百号）第八条第一項第二号 に掲げる特別用途地区をいう。次項において同じ。）内において、復興の円滑かつ迅速な推進のために必要な建築物の整備を促進する事業をいう。次項及び別表の三の項において同じ。）を定めた復興推進計画について、内閣総理大臣の認定を申請し、その認定を受けたときは、当該認定の日以後は、当該認定を受けた特定地方公共団体については、当該認定を建築基準法第四十九条第二項 の承認とみなして、同

項 の規定を適用する。
２　前項の復興推進計画には、第四条第二項第七号に掲げる事項として、当該特別用途地区復興建築物整備事業に係る特別用途地区について建築基準法第四十九条第二項 の規定に基づく条例で定めようとする同法第四十八条第一項 から第十二項 までの規定による制限の緩和の内容を定めるものとする。

第十七条　特定地方公共団体が、第四条第二項第五号に規定する復興推進事業として、応急仮設建築物活用事業（復興推進計画の区域内の区域であって、東日本大震災からの復興の状況からみて地域住民の生活に必要な建築物で当該震災により被害を受けたものの再建に相当の期間を要すると見込まれる区域において、建築基準法第八十五条第四項 に規定する期間を超えて、当該建築物に替えて必要な同条第二項 の応急仮設建築物（住宅を除く。以下この条において単に「応急仮設建築物」という。）を存続させ、復興の推進に当たって活用する事業をいう。以下この条及び別表の四の項において同じ。）を定めた復興推進計画について、内閣総理大臣の認定を申請し、その認定を受けたときは、当該認定の日以後は、当該復興推進計画の区域内の当該応急仮設建築物活用事業に係る応急仮設建築物について、同法第二条第三十五号 の特定行政庁は、安全上、防火上及び衛生上支障がないと認める場合には、同法第八十五条第四項 の規定にかかわらず、次項の期間内において、更に一年を超えない範囲内において同条第四項 の許可の期間を延長することができる。当該延長に係る期間が満了した場合において、これを更に延長しようとするときも、同様とする。
２　前項の復興推進計画には、第四条第二項第七号に掲げる事項として、当該応急仮設建築物活用事業に係る応急仮設建築物の所在地及び用途並びに当該応急仮設建築物ごとの当該応急仮設建築物活用事業の期間を定めるものとする。

（道路運送法 の特例）
第十八条　特定地方公共団体が、第四条第二項第五号に規定する復興推進事業として、被災区域道路運送確保事業（その全部又は一部の区間が復興推進計画の区域内に存する路線に係る一般乗合旅客自動車運送事業（道路運送法 （昭和二十六年法律第百八十三号）第三条第一号 イに掲げる一般乗合旅客自動車運送事業をいう。）を経営する者が当該事業の利用者の利便の増進を図るために実施する事業をいう。以下この条及び別表の五の項において同じ。）を定めた復興推進計画について、当該復興推進計画に定められた被災区域道路運送確保事業に関する国土交通省令で定める書類を添付して、内閣総理大臣の認定を申請し、その認定を受けたときは、当該復興推進計画に定められた被災区域道路運送確保事業のうち、同法第十五条第一項 の認可を受け、又は同条第三項 若しくは第四項 の規定による届出をしなければならないものについては、当該認定の日において、これらの規定により認可を受け、又は届出をしたものとみなす。
２　特定地方公共団体は、前項の認定を申請しようとするときは、第四条第三項の規定に

かかわらず、当該申請に係る復興推進計画に定めようとする被災区域道路運送確保事業の内容について、当該被災区域道路運送確保事業の実施主体として当該復興推進計画に定めようとする者の同意を得なければならない。

３　国土交通大臣は、第一項の認定の申請に係る第四条第十項（第六条第二項において準用する場合を含む。以下この条において同じ。）の同意を求められたときは、当該申請に係る復興推進計画に定められた被災区域道路運送確保事業のうち、道路運送法第十五条第一項 の認可を受けなければならないものについて、その内容が同条第二項 において準用する同法第六条 各号に掲げる基準に適合しないと認めるときは、第四条第十項の同意をしてはならない。

４　国土交通大臣は、特定地方公共団体及び第一項の認定の申請に係る復興推進計画に定められた被災区域道路運送確保事業の実施主体に対して、第四条第十項の同意に必要な情報の提供を求めることができる。

５　国土交通大臣は、第一項の認定の申請に係る第四条第十項の同意を求められたときは、国土交通省令で定めるところにより関係する道路管理者（道路法 （昭和二十七年法律第百八十号）第十八条第一項 に規定する道路管理者をいう。以下この項において同じ。）に、国土交通省令・内閣府令で定めるところにより関係する都道府県公安委員会に、それぞれ意見を聴くものとする。ただし、道路管理者の意見を聴く必要がないものとして国土交通省令で定める場合、又は都道府県公安委員会の意見を聴く必要がないものとして国土交通省令・内閣府令で定める場合は、この限りでない。

（公営住宅法 等の特例）

第十九条　特定地方公共団体が、第四条第二項第五号に規定する復興推進事業として、罹災者公営住宅等供給事業（復興推進計画の区域内において次に掲げる全ての事業を行う事業をいう。以下同じ。）を定めた復興推進計画について、内閣総理大臣の認定を申請し、その認定を受けたときは、当該認定の日以後は、当該罹災者公営住宅等供給事業については、次条及び第二十一条の規定を適用する。

一　公営住宅法 （昭和二十六年法律第百九十三号）第八条第一項 又は激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律 （昭和三十七年法律第百五十号）第二十二条第一項 の規定による国の補助を受けて公営住宅法第二条第五号 に規定する公営住宅の建設等をする事業

二　当該復興推進計画の区域内において東日本大震災により滅失した住宅に居住していた者又は当該復興推進計画の区域内において実施される都市計画事業その他国土交通省令で定める事業の実施に伴い移転が必要になった者（次条において「被災者等」という。）に、公営住宅又は改良住宅を賃貸する事業

２　前項の復興推進計画には、第四条第二項第七号に掲げる事項として、前項第一号に掲げる事業の期間を定めるものとする。

第二十条　前条第一項の認定を受けた復興推進計画に定められた罹災者公営住宅等供給事業に係る公営住宅又は改良住宅に入居しようとする被災者等については、当該復興推進計画に記載された同条第二項の期間が満了する日（その日が平成三十三年三月十一日後の日であるときは、同月十一日）までの間、公営住宅法第二十三条第二号（住宅地区改良法第二十九条第一項 において準用する場合を含む。）に掲げる条件を具備する者を公営住宅法第二十三条 各号（住宅地区改良法第二十九条第一項 において準用する場合を含む。）に掲げる条件を具備する者とみなす。

第二十一条　第十九条第一項の認定を受けた復興推進計画に定められた罹災者公営住宅等供給事業に係る公営住宅若しくは当該公営住宅に係る公営住宅法第二条第九号 に規定する共同施設又は改良住宅（次条において「公営住宅等」という。）に対する同法第四十四条第一項 及び第二項 （これらの規定を住宅地区改良法第二十九条第一項 において準用する場合を含む。以下この条において同じ。）並びに公営住宅法 附則第十五項 の規定の適用については、同法第四十四条第一項 中「四分の一」とあるのは「六分の一」と、同条第二項 中「公営住宅の整備若しくは共同施設の整備又はこれらの修繕若しくは改良に要する費用に」とあるのは「公営住宅の整備若しくは共同施設の整備若しくはこれらの修繕若しくは改良に要する費用又は地域における多様な需要に応じた公的賃貸住宅等の整備等に関する特別措置法（平成十七年法律第七十九号）第六条 の地域住宅計画に基づく事業若しくは事務の実施に要する費用に」と、同法 附則第十五項 中「その耐用年限の四分の一を経過した場合においては」とあるのは「その耐用年限の六分の一を経過した場合において特別の事由のあるとき、又は耐用年限の四分の一を経過した場合においては」とする。

第二十二条　特定地方公共団体が、第四条第二項第五号に規定する復興推進事業として、復興推進公営住宅等管理等事業（復興推進計画の区域内において公営住宅等の適切な管理及び処分による東日本大震災からの復興の円滑かつ迅速な推進を図るために実施される次に掲げる事業をいう。以下この項及び別表の七の項において同じ。）を定めた復興推進計画について、内閣総理大臣の認定を申請し、その認定を受けたときは、当該認定を受けた復興推進公営住宅等管理等事業については、当該認定の日において、次の各号に掲げる区分に応じ、それぞれ当該各号に定める規定による国土交通大臣の承認を受けたものとみなす。

一　公営住宅法第四十四条第三項（住宅地区改良法第二十九条第一項 において準用する場合を含む。以下この号において同じ。）に基づき、東日本大震災により被害を受けた公営住宅等の用途を廃止する事業　公営住宅法第四十四条第三項

二　公営住宅法第四十五条第一項 に基づき、同項 に規定する社会福祉法人等に公営住宅を住宅として使用させる事業　同項

三　公営住宅法第四十六条第一項（住宅地区改良法第二十九条第一項 において準用する

場合を含む。以下この号において同じ。）に基づき、公営住宅等を他の地方公共団体に譲渡する事業　公営住宅法第四十六条第一項

２　国土交通大臣は、前項（第一号又は第三号に係る部分に限る。）の認定の申請に係る第四条第十項（第六条第二項において準用する場合を含む。）の同意を求められたときは、厚生労働大臣に協議しなければならない。

３　特定地方公共団体である市町村（特別区を含む。以下同じ。）は、第一項の認定を受けたときは、その旨を当該市町村の存する都道県の知事に通知するものとする。

（鉄道事業法 の特例）

第三十三条　特定地方公共団体が、第四条第二項第五号に規定する復興推進事業として、被災鉄道移設事業（東日本大震災によって被害を受けた鉄道線路、停車場その他の鉄道事業（鉄道事業法 （昭和六十一年法律第九十二号）第二条第一項 に規定する鉄道事業をいう。）の用に供する施設について、当該施設に係る鉄道事業を経営する者が復興推進計画の区域内において実施する移設の事業をいう。以下この条及び別表の十一の項において同じ。）を定めた復興推進計画について、当該復興推進計画に定められた被災鉄道移設事業に関する国土交通省令で定める書類を添付して、内閣総理大臣の認定を申請し、その認定を受けたときは、当該復興推進計画に定められた被災鉄道移設事業のうち、同法第七条第一項 の認可を受け、又は同条第三項 の規定による届出をしなければならないものについては、当該認定の日において、これらの規定により認可を受け、又は届出をしたものとみなす。

２　特定地方公共団体は、前項の認定を申請しようとするときは、第四条第三項の規定にかかわらず、当該申請に係る復興推進計画に定めようとする被災鉄道移設事業の内容について、当該被災鉄道移設事業の実施主体として当該復興推進計画に定めようとする者の同意を得なければならない。

３　国土交通大臣は、第一項の認定の申請に係る第四条第十項（第六条第二項において準用する場合を含む。以下この条において同じ。）の同意を求められたときは、当該申請に係る復興推進計画に定められた被災鉄道移設事業のうち、鉄道事業法第七条第一項 の認可を受けなければならないものについて、その内容が同条第二項 において準用する同法第五条第一項 各号に掲げる基準に適合しないと認めるときは、第四条第十項の同意をしてはならない。

４　国土交通大臣は、特定地方公共団体及び第一項の認定の申請に係る復興推進計画に定められた被災鉄道移設事業の実施主体に対して、第四条第十項の同意に必要な情報の提供を求めることができる。

（政令等で規定された規制の特例措置）

第三十五条　特定地方公共団体が、第四条第二項第五号に規定する復興推進事業として、政令等規制事業（政令又は主務省令により規定された規制に係る事業であって復興推進計

画の区域内において実施されるものをいう。以下この条及び別表の十三の項において同じ。）を定めた復興推進計画について、内閣総理大臣の認定を申請し、その認定を受けたときは、当該政令等規制事業については、政令により規定された規制に係るものにあっては政令で、主務省令により規定された規制に係るものにあっては内閣府令・主務省令で、それぞれ定めるところにより、規制の特例措置を適用する。

第三十七条　認定復興推進計画に定められた第二条第三項第二号イ又はロに掲げる事業を実施する個人事業者又は法人（当該事業を行うことについて適正かつ確実な計画を有すると認められることその他の内閣府令で定める要件に該当するものとして当該認定復興推進計画を作成した認定地方公共団体が指定するものに限る。以下この条において「指定事業者」という。）であって、当該認定復興推進計画に定められた復興産業集積区域の区域内において当該事業の用に供する施設又は設備を新設し、又は増設したものが、当該新設又は増設に伴い新たに取得し、又は製作し、若しくは建設した機械及び装置、建物及びその附属設備並びに構築物については、東日本大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律　（平成二十三年法律第二十九号。以下この款において「震災特例法」という。）で定めるところにより、課税の特例の適用があるものとする。
２　指定事業者は、内閣府令で定めるところにより、その指定に係る事業の実施の状況を前項の認定地方公共団体に報告しなければならない。
３　第一項の認定地方公共団体は、指定事業者が同項の内閣府令で定める要件を欠くに至ったと認めるときは、その指定を取り消すことができる。
４　第一項の認定地方公共団体は、同項の規定による指定をしたとき、又は前項の規定による指定の取消しをしたときは、遅滞なく、その旨を公表しなければならない。
５　指定事業者の指定及びその取消しの手続に関し必要な事項は、内閣府令で定める。

第三十八条　認定復興推進計画に定められた第二条第三項第二号イに掲げる事業を実施する個人事業者又は法人（当該事業を行うことについて適正かつ確実な計画を有すると認められることその他の内閣府令で定める要件に該当するものとして当該認定復興推進計画を作成した認定地方公共団体が指定するものに限る。以下この条において「指定事業者」という。）が、東日本大震災の被災者である労働者を、当該認定復興推進計画に定められた復興産業集積区域の区域内に所在する事業所において雇用している場合には、当該指定事業者に対する所得税及び法人税の課税については、震災特例法 で定めるところにより、課税の特例の適用があるものとする。
２　前条第二項から第五項までの規定は、前項の規定による指定を受けた指定事業者について準用する。この場合において、同条第二項中「前項」とあり、並びに同条第三項及び第四項中「第一項」とあるのは「次条第一項」と、同項中「前項」とあるのは「同条第二項において準用する前項」と読み替えるものとする。

第三十九条　認定復興推進計画に定められた第二条第三項第二号イに掲げる事業を実施する個人事業者又は法人（当該事業を行うことについて適正かつ確実な計画を有すると認められることその他の内閣府令で定める要件に該当するものとして当該認定復興推進計画を作成した認定地方公共団体が指定するものに限る。次項において「指定事業者」という。）であって当該事業に関連する開発研究を行うものが、当該認定復興推進計画に定められた復興産業集積区域の区域内において、当該開発研究の用に供する減価償却資産を新たに取得し、又は製作し、若しくは建設した場合には、震災特例法 で定めるところにより、課税の特例の適用があるものとする。

２　第三十七条第二項から第五項までの規定は、前項の規定による指定を受けた指定事業者について準用する。この場合において、同条第二項中「前項」とあり、並びに同条第三項及び第四項中「第一項」とあるのは「第三十九条第一項」と、同項中「前項」とあるのは「同条第二項において準用する前項」と読み替えるものとする。

第四十条　認定復興推進計画に定められた第二条第三項第二号イに掲げる事業のみを実施する法人であって、第四条第九項の規定による当該認定復興推進計画の認定の日以後に設立されたもの（当該認定復興推進計画に定められた復興産業集積区域（その全部又は一部が、その全部又は一部の区域が同号イに規定する地域である市町村の区域に含まれるものに限る。）の区域内に本店又は主たる事務所を有する法人であることその他の内閣府令で定める要件に該当するものとして当該認定復興推進計画を作成した認定地方公共団体が指定するものに限る。次項において「指定法人」という。）については、震災特例法 で定めるところにより、課税の特例の適用があるものとする。

２　第三十七条第二項から第五項までの規定は、前項の規定による指定を受けた指定法人について準用する。この場合において、同条第二項中「前項」とあり、並びに同条第三項及び第四項中「第一項」とあるのは「第四十条第一項」と、同項中「前項」とあるのは「同条第二項において準用する前項」と読み替えるものとする。

第四十一条　認定復興推進計画に定められた第二条第三項第二号ハに掲げる事業を実施する個人事業者又は法人（当該事業を行うことについて適正かつ確実な計画を有すると認められることその他の内閣府令で定める要件に該当するものとして当該認定復興推進計画を作成した認定地方公共団体が指定するものに限る。次項において「指定事業者」という。）が、当該認定復興推進計画に定められた復興居住区域の区域内において新たに取得し、又は建設した当該事業の用に供する賃貸住宅については、震災特例法 で定めるところにより、課税の特例の適用があるものとする。

２　第三十七条第二項から第五項までの規定は、前項の規定による指定を受けた指定事業者について準用する。この場合において、同条第二項中「前項」とあり、並びに同条第三

項及び第四項中「第一項」とあるのは「第四十一条第一項」と、同項中「前項」とあるのは「同条第二項において準用する前項」と読み替えるものとする。

第四十二条　認定復興推進計画に定められた第二条第三項第二号ニに掲げる事業を実施する株式会社（当該事業を行うことについて適正かつ確実な計画を有すると認められることその他の内閣府令で定める要件に該当するものとして当該認定復興推進計画を作成した認定地方公共団体が指定するものに限る。次項において「指定会社」という。）により発行される株式を払込みにより個人が取得した場合には、当該個人に対する所得税の課税については、震災特例法 で定めるところにより、課税の特例の適用があるものとする。

２　第三十七条第二項から第五項までの規定は、前項の規定による指定を受けた指定会社について準用する。この場合において、同条第二項中「前項」とあり、並びに同条第三項及び第四項中「第一項」とあるのは「第四十二条第一項」と、同項中「前項」とあるのは「同条第二項において準用する前項」と読み替えるものとする。

（復興整備計画）

第四十六条　特定被災区域内の次の各号に掲げる地域のいずれかに該当する地域であって、市街地の整備に関する事業、農業生産の基盤の整備に関する事業その他の地域の円滑かつ迅速な復興を図るための事業を実施する必要がある地域をその区域とする市町村（以下「被災関連市町村」という。）は、内閣府令で定めるところにより、単独で又は当該被災関連市町村の存する都道県（以下「被災関連都道県」という。）と共同して、当該事業の実施を通じた地域の整備に関する計画（以下「復興整備計画」という。）を作成することができる。

一　東日本大震災による被害により土地利用の状況が相当程度変化した地域又はこれに隣接し、若しくは近接する地域

二　東日本大震災の影響により多数の住民が避難し、若しくは住所を移転することを余儀なくされた地域又はこれに隣接し、若しくは近接する地域（前号に掲げる地域を除く。）

三　前二号に掲げる地域と自然、経済、社会、文化等において密接な関係が認められる地域であって、前二号に掲げる地域の住民の生活の再建を図るための整備を図ることが適切であると認められる地域

四　前三号に掲げる地域のほか、東日本大震災による被害を受けた地域であって、市街地の円滑かつ迅速な復興を図ることが必要であると認められる地域

（以下略）

（土地区画整理事業等の特例）

第五十一条　第四十六条第二項第四号イ又はハに掲げる事項には、同条第一項第一号から第三号までに掲げる地域内の市街化調整区域をその施行地区（土地区画整理法第二条第四

項 に規定する施行地区又は第五十七条第二項第一号 に規定する施行地区をいう。）に含む土地区画整理事業又は復興一体事業に関する事項を記載することができる。

２　前項の規定により復興整備計画に記載された土地区画整理事業（土地区画整理法第三条第四項 の規定により施行するものに限る。）又は復興一体事業に係る都市計画法第十三条第一項第十二号 の規定の適用については、同号 中「市街地開発事業」とあるのは「東日本大震災復興特別区域法（平成二十三年法律第百二十二号）第五十一条第一項の規定により同法第四十六条第一項に規定する復興整備計画に記載された土地区画整理事業又は同法第五十七条第一項に規定する復興一体事業に係る土地区画整理事業」と、「市街化区域又は区域区分が定められていない都市計画区域内において、一体的に開発し、又は整備する必要がある土地の区域」とあるのは「一体的に開発し、又は整備する必要がある土地の区域」とする。

（土地改良事業の特例）

第五十二条　被災関連都道県は、復興整備計画に記載された土地改良事業（政令で定める要件に適合するものに限る。以下この条において同じ。）を行うことができる。

２　前項の規定により行う土地改良事業は、土地改良法第八十七条の二第一項 の規定により行うことができる同項第二号 に掲げる土地改良事業とみなす。この場合において、同条第十項 及び同法第八十七条の三第二項 の規定の適用については、同法第八十七条の二第十項 中「第五条第六項 及び第七項 、第七条第三項」とあるのは「第五条第四項から第七項まで、第七条第三項及び第四項」と、「同条第五項」とあるのは「同条第四項」と、同法第八十七条の三第二項 中「第八十五条第一項 、第八十五条の二第一項若しくは第八十五条の三第六項の規定による申請に基づいて行う農用地造成事業等」とあるのは「農用地造成事業等」と、「これらの規定による申請に基づいて行う土地改良事業」とあるのは「土地改良事業」とする。

３　共同作成の場合には、第四十六条第二項第四号ロに掲げる事項に、被災関連都道県が復興整備事業として行う土地改良事業に関する事項（土地改良法第五条第四項 から第七項まで、第七条第三項及び第四項、第八条第二項及び第三項、第八十七条第三項及び第四項並びに第八十七条の二第三項から第五項までの規定に準じて記載するものに限る。）を記載することができる。

４　被災関連市町村等は、復興整備計画に前項に規定する土地改良事業に関する事項を記載しようとするときは、当該事項について、農林水産省令で定めるところにより、協議会が組織されている場合（会議における協議が困難な場合を除く。）にあっては会議における協議をし、協議会が組織されていない場合又は会議における協議が困難な場合にあっては、あらかじめ、土地改良法第八十七条の二第六項 に規定する土地改良施設の管理者に協議をしなければならない。

５　第三項に規定する土地改良事業に関する事項が記載された復興整備計画が第四十六

条第六項の規定により公表されたときは、当該公表の日に当該事項に係る土地改良法第八十七条の二第一項 の土地改良事業計画が定められたものとみなす。

（集団移転促進事業の特例）

第五十三条　被災関連都道県は、被災関連市町村から特定集団移転促進事業（復興整備計画に記載された集団移転促進事業をいう。以下この条において同じ。）に係る集団移転促進事業計画（集団移転促進法第三条第一項 に規定する集団移転促進事業計画をいう。以下この条において同じ。）を定めることが困難である旨の申出を受けた場合においては、当該申出に係る集団移転促進事業計画を定めることができる。この場合における集団移転促進法第三条第一項 、第四項及び第七項並びに第四条（見出しを含む。）の規定の適用については、これらの規定中「市町村」とあるのは「都道県」と、集団移転促進法第三条第一項 中「集団移転促進事業を実施しようとするときは、」とあるのは「東日本大震災復興特別区域法（平成二十三年法律第百二十二号）第五十三条第一項の規定により同項の申出に係る」と、「定めなければならない。この場合においては」とあるのは「定める場合においては」と、同条第四項中「第一項後段」とあるのは「第一項」と、「都道府県知事を経由して、集団移転促進事業計画を」とあるのは「集団移転促進事業計画を」と、「当該都道府県知事は、当該集団移転促進事業計画についてその意見を国土交通大臣に申し出ることができる」とあるのは「当該都道県は、当該集団移転促進事業計画について、あらかじめ、関係市町村の意見を聴かなければならない」と、同条第七項中「都道府県知事を経由して、国土交通大臣に」とあるのは「国土交通大臣に」とし、同条第八項の規定は、適用しない。

２　特定集団移転促進事業を実施する場合における集団移転促進法第三条第二項第三号及び第七条第一号 の規定の適用については、集団移転促進法第三条第二項第三号 中「住宅団地の」とあるのは「住宅団地（移転者の住居の移転に関連して必要と認められる医療施設、官公庁施設、購買施設その他の施設で、居住者の共同の福祉又は利便のため必要なものの用に供する土地を含む。第五号並びに第七条第一号及び第三号において同じ。）の」と、集団移転促進法第七条第一号 中「場合を除く」とあるのは「場合であって、当該譲渡に係る対価の額が当該経費の額以上となる場合を除く」とする。

３　第四十六条第二項第四号ニに掲げる事項には、集団移転促進事業に関する事項（集団移転促進法第三条第二項 各号に掲げる事項（前項の規定により読み替えて適用する同条第二項 各号に掲げる事項を含む。）を併せて記載するものに限る。）を記載することができる。

４　被災関連市町村等は、協議会が組織されている場合において、復興整備計画に前項に規定する集団移転促進事業に関する事項を記載しようとするときは、当該事項について、国土交通省令で定めるところにより、会議における協議をするとともに、国土交通大臣の同意を得なければならない。ただし、会議における協議が困難な場合は、この限りでない。

５　被災関連市町村等は、協議会が組織されていない場合又は会議における協議が困難な場合において、復興整備計画に第三項に規定する集団移転促進事業に関する事項を記載し

ようとするときは、当該事項について、内閣府令・国土交通省令で定めるところにより、あらかじめ、内閣総理大臣を経由して国土交通大臣に協議をし、その同意を得なければならない。

６　前項の規定により被災関連市町村が第三項に規定する集団移転促進事業に関する事項について国土交通大臣に協議をしようとするときは、あらかじめ、当該事項を被災関連都道県知事に通知しなければならない。この場合において、通知を受けた被災関連都道県知事は、当該事項を復興整備計画に記載することについて、その意見を国土交通大臣に申し出ることができる。

７　国土交通大臣は、第四項又は第五項の同意をしようとするときは、あらかじめ、関係行政機関の長に協議をしなければならない。

８　第三項に規定する集団移転促進事業に関する事項が記載された復興整備計画が第四十六条第六項の規定により公表されたときは、当該公表の日に当該事項に係る集団移転促進事業計画が集団移転促進法第三条第一項 の規定により同項 の同意を得て定められたものとみなす。

９　前各項に定めるもののほか、特定集団移転促進事業の実施に関し必要な事項は、政令で定める。

（住宅地区改良事業の特例）

第五十四条　第四十六条第二項第四号ホに掲げる事項には、住宅地区改良法第四条第二項の申出に係る地区（以下この条において「申出地区」という。）に関する事項を記載することができる。この場合において、当該事項には、申出地区内において主として居住の用に供される建築物であったもので、東日本大震災により損壊したため、建築物でなくなったものが存する区域を含む地区に関する事項を併せて記載することができる。

２　申出地区に関する事項のうち、被災関連都道県が実施主体となる住宅地区改良事業に関する事項については、共同作成の場合に限り、記載することができるものとする。

３　被災関連市町村等は、協議会が組織されている場合において、復興整備計画に第一項に規定する申出地区に関する事項を記載しようとするときは、当該事項について、国土交通省令で定めるところにより、会議における協議をするとともに、国土交通大臣の同意を得なければならない。ただし、会議における協議が困難な場合には、この限りでない。

４　被災関連市町村等は、協議会が組織されていない場合又は会議における協議が困難な場合において、復興整備計画に第一項に規定する申出地区に関する事項を記載しようとするときは、当該事項について、内閣府令・国土交通省令で定めるところにより、あらかじめ、内閣総理大臣を経由して国土交通大臣に協議をし、その同意を得なければならない。

５　被災関連市町村等は、復興整備計画に次の各号に掲げる事項を記載しようとするときは、当該事項について、国土交通省令で定めるところにより、あらかじめ、それぞれ当該各号に定める手続を経なければならない。

一　都市計画区域（都市計画法第四条第二項 に規定する都市計画区域をいう。次号において同じ。）内において市町村が施行する住宅地区改良事業に係る申出地区に関する事項　市町村都市計画審議会の議を経ること。

二　都市計画区域内において都道県が施行する住宅地区改良事業に係る申出地区に関する事項　都道府県都市計画審議会の議を経ること。

６　国土交通大臣は、第三項又は第四項の同意をしようとするときは、あらかじめ、厚生労働大臣に協議をしなければならない。

７　第一項に規定する申出地区に関する事項が記載された復興整備計画が第四十六条第六項の規定により公表されたときは、当該公表の日に当該事項に係る住宅地区改良法第四条第一項 の規定による改良地区の指定があったものとみなす。この場合において、当該事項が第一項に規定する建築物であったものが存する区域を含む地区に関する事項であるときは、当該建築物であったものを同法第二条第四項 に規定する不良住宅とみなして、同法の規定を適用する。

８　第四十六条第二項第四号ホに掲げる事項には、住宅地区改良事業に関する事項（住宅地区改良法第六条第二項 各号及び第三項 各号に掲げる事項を併せて記載するものに限る。）を記載することができる。ただし、被災関連都道県が実施主体となる住宅地区改良事業に関する事項については、共同作成の場合に限り、記載することができる。

９　被災関連市町村等は、復興整備計画に前項に規定する住宅地区改良事業に関する事項を記載しようとするときは、当該事項について、協議会が組織されている場合（会議における協議が困難な場合を除く。）にあっては、国土交通省令で定めるところにより、会議における協議をし、協議会が組織されていない場合又は会議における協議が困難な場合にあっては、内閣府令・国土交通省令で定めるところにより、あらかじめ、住宅地区改良法第七条 各号に掲げる者に協議をし、及び内閣総理大臣を経由して国土交通大臣に協議をしなければならない。

１０　第八項に規定する住宅地区改良事業に関する事項が記載された復興整備計画が第四十六条第六項の規定により公表されたときは、当該公表の日に当該事項に係る住宅地区改良法第五条第一項 の事業計画が定められたものとみなす。

（漁港漁場整備事業の特例）

第五十五条　第四十六条第二項第四号チに掲げる事項には、漁港漁場整備事業に関する事項（農林水産省令で定める要件に該当する漁港漁場整備事業（漁港漁場整備法第十九条の三第一項 に規定する特定第三種漁港に係るものを除く。）に係るものであり、かつ、同法第十七条第二項 に規定する事項を併せて記載するものに限る。）を記載することができる。

２　被災関連市町村等は、復興整備計画に前項に規定する漁港漁場整備事業に関する事項を記載しようとするときは、当該事項について、協議会が組織されている場合（会議における協議が困難な場合を除く。）にあっては、農林水産省令で定めるところにより、会議に

おける協議をするとともに、農林水産大臣の同意を得、協議会が組織されていない場合又は会議における協議が困難な場合にあっては、内閣府令・農林水産省令で定めるところにより、あらかじめ、内閣総理大臣を経由して農林水産大臣に協議をし、その同意を得なければならない。

３　被災関連市町村は、前項の規定により第一項に規定する漁港漁場整備事業に関する事項について、農林水産大臣に協議をしようとするときは、あらかじめ、被災関連都道県知事に協議をしなければならない。

４　第一項に規定する漁港漁場整備事業に関する事項が記載された復興整備計画が第四十六条第六項の規定により公表されたときは、当該公表の日に当該事項に係る漁港漁場整備法第十七条第一項 の特定漁港漁場整備事業計画が定められ、かつ、当該計画について、同項 の規定による届出及び公表がされたものとみなす。この場合において、同条第七項 から第九項 までの規定は、適用しない。

（土地区画整理事業の認可等の特例）

第五十九条　認定事業計画に係る復興一体事業については、第五十七条第一項の認定を土地区画整理法第五十二条第一項 の認可と、当該認定事業計画を同項 の規定により定められた事業計画と、第五十七条第十項の規定による公告を同法第五十五条第九項 の規定による公告とみなして、同法 の規定を適用する。

第七十七条　特定地方公共団体である市町村（以下この章において「特定市町村」という。）は単独で、又は、特定市町村と当該特定市町村の存する都道県（次節において「特定都道県」という。）は共同して、東日本大震災により、相当数の住宅、公共施設その他の施設の滅失又は損壊等の著しい被害を受けた地域の円滑かつ迅速な復興のために実施する必要がある事業に関する計画（以下この章において「復興交付金事業計画」という。）を作成することができる。

２　復興交付金事業計画には、次に掲げる事項を記載するものとする。

一　復興交付金事業計画の区域

二　復興交付金事業計画の目標

三　著しい被害を受けた地域の復興のために実施する必要がある事業であって次に掲げるものに関する事項

イ　土地区画整理事業

ロ　集団移転促進事業

ハ　道路法第二条第一項 に規定する道路の新設又は改築に関する事業

ニ　公営住宅法第二条第二号 に規定する公営住宅の整備又は管理に関する事業

ホ　土地改良事業

ヘ　漁港漁場整備事業

ト　その他内閣府令で定める事業
四　　前号に掲げる事業と一体となってその効果を増大させるために必要な事業又は事務その他の著しい被害を受けた地域の復興のため同号に掲げる事業に関連して地域の特性に即して自主的かつ主体的に実施する事業又は事務に関する事項
五　　計画期間
六　　その他内閣府令で定める事項

（復興交付金の交付等）
第七十八条　　特定市町村又は特定都道県は、次項の交付金を充てて復興交付金事業計画に基づく事業又は事務（以下この節において「復興交付金事業等」という。）の実施をしようとするときは、当該復興交付金事業計画を内閣総理大臣に提出しなければならない。
２　　国は、特定市町村又は特定都道県に対し、前項の規定により提出された復興交付金事業計画に係る復興交付金事業等の実施に要する経費に充てるため、内閣府令で定めるところにより、予算の範囲内で、交付金を交付することができる。
３　　前項の規定による交付金（以下この章において「復興交付金」という。）を充てて行う事業又は事務に要する費用については、道路法 その他の法令の規定に基づく国の負担又は補助は、当該規定にかかわらず、行わないものとする。
４　　前三項に定めるもののほか、復興交付金の交付に関し必要な事項は、内閣府令で定める。

（復興交付金の交付に関する基本理念）
第七十九条　　復興交付金は、特定市町村又は特定都道県がその地域の特性に即して自主的かつ主体的に復興交付金事業等を実施することを旨として交付されるものとする。
２　　復興交付金の交付に当たっては、特定市町村又は特定都道県がその創意工夫を発揮して復興交付金を充てて行う事業又は事務を実施することができるように十分に配慮するものとする。

（地方公共団体への援助等）
第八十一条　　内閣総理大臣及び関係行政機関の長は、特定市町村又は特定都道県に対し、当該復興交付金を充てて行う事業又は事務の円滑かつ迅速な実施に関し、必要な情報の提供、助言その他の援助を行うように努めなければならない。
２　　関係行政機関の長は、復興交付金を充てて行う事業又は事務の実施に関し、特定市町村又は特定都道県から法令の規定による許可その他の処分を求められたときは、当該事業又は事務が円滑かつ迅速に実施されるよう、適切な配慮をするものとする。

津波防災地域づくりに関する法律

（平成二十三年十二月十四日法律第百二十三号）

（目的）
第一条　この法律は、津波による災害を防止し、又は軽減する効果が高く、将来にわたって安心して暮らすことのできる安全な地域の整備、利用及び保全（以下「津波防災地域づくり」という。）を総合的に推進することにより、津波による災害から国民の生命、身体及び財産の保護を図るため、国土交通大臣による基本指針の策定、市町村による推進計画の作成、推進計画区域における特別の措置及び一団地の津波防災拠点市街地形成施設に関する都市計画に関する事項について定めるとともに、津波防護施設の管理、津波災害警戒区域における警戒避難体制の整備並びに津波災害特別警戒区域における一定の開発行為及び建築物の建築等の制限に関する措置等について定め、もって公共の福祉の確保及び地域社会の健全な発展に寄与することを目的とする。

第十七条　次に掲げる条件のいずれにも該当する第二条第十四項に規定する区域であって、当該区域内の都市機能を津波が発生した場合においても維持するための拠点となる市街地を形成することが必要であると認められるものについては、都市計画に一団地の津波防災拠点市街地形成施設を定めることができる。
一　当該区域内の都市機能を津波が発生した場合においても維持するための拠点として一体的に整備される自然的経済的社会的条件を備えていること。
二　当該区域内の土地の大部分が建築物（津波による災害により建築物が損傷した場合における当該損傷した建築物を除く。）の敷地として利用されていないこと。
２　一団地の津波防災拠点市街地形成施設に関する都市計画においては、次に掲げる事項を定めるものとする。
一　住宅施設、特定業務施設又は公益的施設及び公共施設の位置及び規模
二　建築物の高さの最高限度若しくは最低限度、建築物の延べ面積の敷地面積に対する割合の最高限度若しくは最低限度又は建築物の建築面積の敷地面積に対する割合の最高限度
３　一団地の津波防災拠点市街地形成施設に関する都市計画は、次に掲げるところに従って定めなければならない。
一　前項第一号に規定する施設は、当該区域内の都市機能を津波が発生した場合においても維持するための拠点としての機能が確保されるよう、必要な位置に適切な規模で配置すること。
二　前項第二号に掲げる事項は、当該区域内の都市機能を津波が発生した場合においても維持することが可能となるよう定めること。
三　当該区域が推進計画区域である場合にあっては、推進計画に適合するよう定めること。

漁業法

（昭和二十四年十二月十五日法律第二百六十七号）
最終改正：平成二三年五月二日法律第三五号

（この法律の目的）
第一条　この法律は、漁業生産に関する基本的制度を定め、漁業者及び漁業従事者を主体とする漁業調整機構の運用によつて水面を総合的に利用し、もつて漁業生産力を発展させ、あわせて漁業の民主化を図ることを目的とする。

（定義）
第二条　この法律において「漁業」とは、水産動植物の採捕又は養殖の事業をいう。
２　この法律において「漁業者」とは、漁業を営む者をいい、「漁業従事者」とは、漁業者のために水産動植物の採捕又は養殖に従事する者をいう。
３　この法律において「動力漁船」とは、推進機関を備える船舶であつて次の各号のいずれかに該当するものをいう。
一　専ら漁業に従事する船舶
二　漁業に従事する船舶であつて漁獲物の保蔵又は製造の設備を有するもの
三　専ら漁場から漁獲物又はその製品を運搬する船舶
四　専ら漁業に関する試験、調査、指導若しくは練習に従事する船舶又は漁業の取締りに従事する船舶であつて漁ろう設備を有するもの

（適用範囲）
第三条　公共の用に供しない水面には、別段の規定がある場合を除き、この法律の規定を適用しない。
第四条　公共の用に供しない水面であつて公共の用に供する水面と連接して一体を成すものには、この法律を適用する。

（漁業権の定義）
第六条　この法律において「漁業権」とは、定置漁業権、区画漁業権及び共同漁業権をいう。
２　「定置漁業権」とは、定置漁業を営む権利をいい、「区画漁業権」とは、区画漁業を営む権利をいい、「共同漁業権」とは、共同漁業を営む権利をいう。
３　「定置漁業」とは、漁具を定置して営む漁業であつて次に掲げるものをいう。
一　身網の設置される場所の最深部が最高潮時において水深二十七メートル（沖縄県にあつては、十五メートル）以上であるもの（瀬戸内海（第百十条第二項に規定する瀬戸内海をいう。）におけるます網漁業並びに陸奥湾（青森県焼山崎から同県明神崎燈台に至る直線及び陸岸によつて囲まれた海面をいう。）における落とし網漁業及びます網漁業を除く。）

二　北海道においてさけを主たる漁獲物とするもの

４　「区画漁業」とは、次に掲げる漁業をいう。

一　第一種区画漁業　一定の区域内において石、かわら、竹、木等を敷設して営む養殖業

二　第二種区画漁業　土、石、竹、木等によつて囲まれた一定の区域内において営む養殖業

三　第三種区画漁業　一定の区域内において営む養殖業であつて前二号に掲げるもの以外のもの

５　「共同漁業」とは、次に掲げる漁業であつて一定の水面を共同に利用して営むものをいう。

一　第一種共同漁業　藻類、貝類又は農林水産大臣の指定する定着性の水産動物を目的とする漁業

二　第二種共同漁業　網漁具（えりやな類を含む。）を移動しないように敷設して営む漁業であつて定置漁業及び第五号に掲げるもの以外のもの

三　第三種共同漁業　地びき網漁業、地こぎ網漁業、船びき網漁業（動力漁船を使用するものを除く。）、飼付漁業又はつきいそ漁業（第一号に掲げるものを除く。）であつて、第五号に掲げるもの以外のもの

四　第四種共同漁業　寄魚漁業又は鳥付こぎ釣漁業であつて、次号に掲げるもの以外のもの

五　第五種共同漁業　内水面（農林水産大臣の指定する湖沼を除く。）又は農林水産大臣の指定する湖沼に準ずる海面において営む漁業であつて第一号に掲げるもの以外のもの

（入漁権の定義）

第七条　この法律において「入漁権」とは、設定行為に基づき、他人の共同漁業権又はひび建養殖業、藻類養殖業、垂下式養殖業（縄、鉄線その他これらに類するものを用いて垂下して行う水産動物の養殖業をいい、真珠養殖業を除く。）、小割り式養殖業（網いけすその他のいけすを使用して行う水産動物の養殖業をいう。）若しくは第三種区画漁業たる貝類養殖業を内容とする区画漁業権（以下「特定区画漁業権」という。）に属する漁場においてその漁業権の内容たる漁業の全部又は一部を営む権利をいう。

（組合員の漁業を営む権利）

第八条　漁業協同組合の組合員（漁業者又は漁業従事者であるものに限る。）であつて、当該漁業協同組合又は当該漁業協同組合を会員とする漁業協同組合連合会がその有する各特定区画漁業権若しくは共同漁業権又は入漁権ごとに制定する漁業権行使規則又は入漁権行使規則で規定する資格に該当する者は、当該漁業協同組合又は漁業協同組合連合会の有する当該特定区画漁業権若しくは共同漁業権又は入漁権の範囲内において漁業を営む権利を有する。

２　前項の漁業権行使規則又は入漁権行使規則（以下単に「漁業権行使規則」又は「入漁権行使規則」という。）には、同項の規定による漁業を営む権利を有する者の資格に関する事項のほか、当該漁業権又は入漁権の内容たる漁業につき、漁業を営むべき区域及び期間、漁業の方法その他当該漁業を営む権利を有する者が当該漁業を営む場合において遵守すべき事項を規定するものとする。

３　漁業協同組合又は漁業協同組合連合会は、その有する特定区画漁業権又は第一種共同漁業を内容とする共同漁業権について漁業権行使規則を定めようとするときは、水産業協同組合法　（昭和二十三年法律第二百四十二号）の規定による総会（総会の部会及び総代会を含む。）の議決前に、その組合員（漁業協同組合連合会の場合には、その会員たる漁業協同組合の組合員。以下同じ。）のうち、当該漁業権に係る漁業の免許の際において当該漁業権の内容たる漁業を営む者（第十四条第六項の規定により適格性を有するものとして設定を受けた特定区画漁業権及び第一種共同漁業を内容とする共同漁業権については、当該漁業権に係る漁場の区域が内水面（第八十四条第一項の規定により農林水産大臣が指定する湖沼を除く。第二十一条第一項を除き、以下同じ。）以外の水面である場合にあつては沿岸漁業（総トン数二十トン以上の動力漁船を使用して行う漁業及び内水面における漁業を除いた漁業をいう。以下同じ。）を営む者、河川以外の内水面である場合にあつては当該内水面において漁業を営む者、河川である場合にあつては当該河川において水産動植物の採捕又は養殖をする者）であつて、当該漁業権に係る第十一条に規定する地元地区（共同漁業権については、同条に規定する関係地区）の区域内に住所を有するものの三分の二以上の書面による同意を得なければならない。

４　前項の場合において、水産業協同組合法第二十一条第三項　（同法第八十九条第三項において準用する場合を含む。）の規定により電磁的方法（同法第十一条の二第四項 に規定する電磁的方法をいう。）により議決権を行うことが定款で定められているときは、当該書面による同意に代えて、当該漁業権行使規則についての同意を当該電磁的方法により得ることができる。この場合において、当該漁業協同組合又は漁業協同組合連合会は、当該書面による同意を得たものとみなす。

５　前項前段の電磁的方法（水産業協同組合法第十一条の二第五項 の農林水産省令で定める方法を除く。）により得られた当該漁業権行使規則についての同意は、漁業協同組合又は漁業協同組合連合会の使用に係る電子計算機に備えられたファイルへの記録がされた時に当該漁業協同組合又は漁業協同組合連合会に到達したものとみなす。

６　漁業権行使規則又は入漁権行使規則は、都道府県知事の認可を受けなければ、その効力を生じない。

７　第三項から第五項までの規定は特定区画漁業権又は第一種共同漁業を内容とする共同漁業権に係る漁業権行使規則の変更又は廃止について、前項の規定は漁業権行使規則又は入漁権行使規則の変更又は廃止について準用する。この場合において、第三項中「当該漁業権に係る漁業の免許の際において当該漁業権の内容たる漁業を営む者」とあるのは、

「当該漁業権の内容たる漁業を営む者」と読み替えるものとする。

（漁業権に基かない定置漁業等の禁止）
第九条　定置漁業及び区画漁業は、漁業権又は入漁権に基くのでなければ、営んではならない。

（漁業の免許）
第十条　漁業権の設定を受けようとする者は、都道府県知事に申請してその免許を受けなければならない。

（免許の内容等の事前決定）
第十一条　都道府県知事は、その管轄に属する水面につき、漁業上の総合利用を図り、漁業生産力を維持発展させるためには漁業権の内容たる漁業の免許をする必要があり、かつ、当該漁業の免許をしても漁業調整その他公益に支障を及ぼさないと認めるときは、当該漁業の免許について、海区漁業調整委員会の意見をきき、漁業種類、漁場の位置及び区域、漁業時期その他免許の内容たるべき事項、免許予定日、申請期間並びに定置漁業及び区画漁業についてはその地元地区（自然的及び社会経済的条件により当該漁業の漁場が属すると認められる地区をいう。）、共同漁業についてはその関係地区を定めなければならない。
２　都道府県知事は、海区漁業調整委員会の意見をきいて、前項の規定により定めた免許の内容たるべき事項、免許予定日、申請期間又は地元地区若しくは関係地区を変更することができる。
３　海区漁業調整委員会は、都道府県知事に対し、第一項の規定により免許の内容たるべき事項、免許予定日、申請期間及び地元地区又は関係地区を定めるべき旨の意見を述べることができる。
４　海区漁業調整委員会は、前三項の意見を述べようとするときは、あらかじめ、期日及び場所を公示して公聴会を開き、利害関係人の意見をきかなければならない。
５　第一項又は第二項の規定により免許の内容たるべき事項、免許予定日、申請期間及び地元地区若しくは関係地区を定め、又はこれを変更したときは、都道府県知事は、これを公示しなければならない。
６　農林水産大臣は、都道府県の区域を超えた広域的な見地から、水産動植物の繁殖保護を図り、漁業権又は入漁権の行使を適切にし、漁場の使用に関する紛争の防止又は解決を図り、その他漁業調整のために特に必要があると認めるときは、都道府県知事に対し、第一項又は第二項の規定により免許の内容たるべき事項、免許予定日、申請期間及び地元地区若しくは関係地区を定め、又はこれを変更すべきことを指示することができる。

第十一条の二　都道府県知事は、現に漁業権の存する水面についての当該漁業権の存続期

間の満了に伴う場合にあつては当該存続期間の満了日の三箇月前までに、その他の場合にあつては免許予定日の三箇月前までに、前条第一項の規定による定めをしなければならない。

（免許についての適格性）

第十四条　定置漁業又は区画漁業の免許について適格性を有する者は、次の各号のいずれにも該当しない者とする。

一　海区漁業調整委員会における投票の結果、総委員の三分の二以上によつて漁業若しくは労働に関する法令を遵守する精神を著しく欠き、又は漁村の民主化を阻害すると認められた者であること。

二　海区漁業調整委員会における投票の結果、総委員の三分の二以上によつて、どんな名目によるのであつても、前号の規定により適格性を有しない者によつて、実質上その申請に係る漁業の経営が支配されるおそれがあると認められた者であること。

２　特定区画漁業権の内容たる区画漁業の免許については、第十一条に規定する地元地区（以下単に「地元地区」という。）の全部又は一部をその地区内に含む漁業協同組合又はその漁業協同組合を会員とする漁業協同組合連合会であつて当該特定区画漁業権の内容たる漁業を営まないものは、前項の規定にかかわらず、次に掲げるものに限り、適格性を有する。ただし、水産業協同組合法第十八条第四項 の規定により組合員たる資格を有する者を特定の種類の漁業を営む者に限る漁業協同組合及びその漁業協同組合を会員とする漁業協同組合連合会は、適格性を有しない。

一　その組合員のうち地元地区内に住所を有し当該漁業を営む者の属する世帯の数が、地元地区内に住所を有し当該漁業を営む者の属する世帯の数の三分の二以上であるもの

二　二以上共同して申請した場合において、これらの組合員のうち地元地区内に住所を有し当該漁業を営む者の属する世帯の総数が、地元地区内に住所を有し当該漁業を営む者の属する世帯の数の三分の二以上であるもの

３　前項の地元地区内に住所を有し当該漁業を営む者を組合員とする漁業協同組合又は漁業協同組合連合会が同項の規定により適格性を有する漁業協同組合又は漁業協同組合連合会に対して同項に規定する漁業の免許を共同して申請することを申し出た場合には、その漁業協同組合又は漁業協同組合連合会は、正当な事由がなければ、これを拒むことができない。

４　第二項の規定により適格性を有する漁業協同組合又は漁業協同組合連合会が同項に規定する漁業の免許を受けた場合には、その免許の際に同項の地元地区内に住所を有し当該漁業を営む者であつた者を組合員とする漁業協同組合又は漁業協同組合連合会は、都道府県知事の認可を受けて、その漁業協同組合又は漁業協同組合連合会に対し当該漁業権を共有すべきことを請求することができる。この場合には、第二十六条第一項の規定は、適用しない。

５　前項の認可の申請があつたときは、都道府県知事は、海区漁業調整委員会の意見を聴かなければならない。

６　第十一条第五項の規定により公示された特定区画漁業権の内容たる区画漁業に係る漁場の区域の全部が当該公示の日（当該区画漁業に係る漁場の区域について同項の規定による変更の公示がされた場合には、当該公示の日）以前一年間に当該区画漁業を内容とする特定区画漁業権の存しなかつた水面である場合における当該特定区画漁業権の内容たる区画漁業の免許については、地元地区の全部又は一部をその地区内に含む漁業協同組合又はその漁業協同組合を会員とする漁業協同組合連合会であつて当該特定区画漁業権の内容たる漁業を営まないものは、第一項及び第二項の規定にかかわらず、次に掲げるものに限り、適格性を有する。

一　その組合員のうち地元地区内に住所を有し一年に九十日以上沿岸漁業を営む者（河川以外の内水面における当該漁業の免許については当該内水面において一年に三十日以上漁業を営む者、河川における当該漁業の免許については当該河川において一年に三十日以上水産動植物の採捕又は養殖をする者。以下同じ。）の属する世帯の数が、地元地区内に住所を有し一年に九十日以上沿岸漁業を営む者の属する世帯の数の三分の二以上であるもの

二　二以上共同して申請した場合において、これらの組合員のうち地元地区内に住所を有し一年に九十日以上沿岸漁業を営む者の属する世帯の総数が、地元地区内に住所を有し一年に九十日以上沿岸漁業を営む者の属する世帯の数の三分の二以上であるもの

７　第二項ただし書及び第三項から第五項までの規定は、前項の区画漁業の免許について準用する。この場合において、第三項及び第四項中「当該漁業を営む者」とあるのは、「一年に九十日以上沿岸漁業を営む者」と読み替えるものとする。

８　共同漁業の免許について適格性を有する者は、第十一条に規定する関係地区（以下単に「関係地区」という。）の全部又は一部をその地区内に含む漁業協同組合又はその漁業協同組合を会員とする漁業協同組合連合会（第二項ただし書に規定する漁業協同組合又は漁業協同組合連合会を除く。）であつて次に掲げるものとする。

一　その組合員のうち関係地区内に住所を有し一年に九十日以上沿岸漁業を営む者の属する世帯の数が、関係地区内に住所を有し一年に九十日以上沿岸漁業を営む者の属する世帯の数の三分の二以上であるもの

二　二以上共同して申請した場合において、これらの組合員のうち関係地区内に住所を有し一年に九十日以上沿岸漁業を営む者の属する世帯の総数が、関係地区内に住所を有し一年に九十日以上沿岸漁業を営む者の属する世帯の数の三分の二以上であるもの

９　第二項各号、第六項各号又は前項各号の規定により世帯の数を計算する場合において、当該漁業を営む者が法人であるときは、当該法人（株式会社にあつては、公開会社（会社法（平成十七年法律第八十六号）第二条第五号に規定する公開会社をいう。以下同じ。）でないものに限る。以下この項において同じ。）の組合員、社員若しくは株主又は当該法人の組合員、社員若しくは株主である法人の組合員、社員若しくは株主のうち当該漁業の漁

業従事者である者の属する世帯の数により計算するものとする。
１０　第三項から第五項までの規定は、共同漁業に準用する。この場合において、第三項及び第四項中「地元地区」とあるのは「関係地区」と、「当該漁業を営む者」とあるのは「一年に九十日以上沿岸漁業を営む者」と読み替えるものとする。
１１　漁業協同組合又は漁業協同組合連合会が第一種共同漁業又は第五種共同漁業を内容とする共同漁業権を取得した場合においては、海区漁業調整委員会は、その漁業協同組合又は漁業協同組合連合会と関係地区内に住所を有する漁民（漁業者又は漁業従事者たる個人をいう。以下同じ。）であつてその組合員でないものとの関係において当該共同漁業権の行使を適切にするため、第六十七条第一項の規定に従い、必要な指示をするものとする。

（優先順位）
第十五条　漁業の免許は、優先順位によつてする。

（定置漁業の免許の優先順位）
第十六条　定置漁業の免許の優先順位は、次の順序による。
一　漁業者又は漁業従事者
二　前号に掲げる者以外の者
２　前項の規定により同順位である者相互間の優先順位は、次の順序による。
一　その申請に係る漁業と同種の漁業に経験がある者
二　沿岸漁業であつて前号に掲げる漁業以外のものに経験がある者
三　前二号に掲げる者以外の者
３　前項の規定において「経験」とは、その申請の日以前十箇年の間において、漁業を営み又はこれに従事したことをいう。以下第十九条までにおいて同じである。
４　前三項の規定により同順位である者相互間の優先順位は、次の順序による。
一　その申請に係る漁業の漁場の存する第八十四条第一項の海区（以下「当該海区」という。）において経験がある者
二　前号に掲げる者以外の者
５　前各項の規定により同順位の者がある場合においては、都道府県知事は、免許をするには、その申請に係る漁業について次に掲げる事項を勘案しなければならない。
一　労働条件
二　地元地区内に住所を有する漁民（以下「地元漁民」という。）特に当該漁業の操業により従前の生業を奪われる漁民を使用する程度
三　地元漁民が当該漁業の経営に参加する程度
四　当該漁業についての経験の程度、資本その他の経営能力
五　当該漁業にその者の経済が依存する程度
六　当該漁業の漁場の属する水面において操業する他の漁業との協調その他当該水面の

総合的利用に関する配慮の程度

６　地元漁民七人以上が組合員、社員又は株主となつている法人（株式会社にあつては、公開会社でないものに限る。）であつて次の各号のいずれにも該当するものは、前各項の規定にかかわらず、第一順位とする。

一　漁業を営むことを主たる目的とする者であること。

二　組合員、社員又は株主の過半数が、当該海区においてその申請に係る漁業と同種の漁業に経験がある者であるか又は当該漁業の免許が他の者にされたときは従前の生業を失うに至る者であること。

三　組合員、社員又は株主の三分の二以上がその営む事業に常時従事する者であること。

四　組合員若しくは社員のうちその営む事業に常時従事する者の出資額又は株主のうちその営む事業に常時従事する者の有する株式の数の合計が、総出資額又は発行済株式の総数の過半を占めていること。

７　前項の規定により同順位の者がある場合においては、都道府県知事は、免許をするには、その申請に係る漁業について第五項第三号から第六号までに掲げる事項を勘案しなければならない。

８　次の各号のいずれかに該当する者は、前各項の規定にかかわらず、第一順位とする。

一　地元地区の全部又は一部をその地区内に含む漁業協同組合であつて、次のいずれにも該当するもの

イ　組合員（二以上共同して申請した場合には、これらの総組合員）のうち地元漁民である者の属する世帯の数が、地元漁民の属する世帯の数の七割以上であること。

ロ　組合員である地元漁民が議決権及び出資額において過半を占めていること。

二　地元漁民が組合員、社員又は株主となつている法人（株式会社にあつては公開会社でないものに限り、漁業協同組合を除く。）であつて、次のいずれにも該当するもの

イ　組合員、社員又は株主（二以上共同して申請した場合には、その総組合員、総社員又は総株主）のうち地元漁民である者の属する世帯の数が、地元漁民の属する世帯の数の七割以上であること。

ロ　当該漁業に常時従事する者の三分の一以上が、その組合員、社員若しくは株主であるか又はこれらと世帯を同じくする者であること。

ハ　組合員、社員又は株主である地元漁民の有する議決権の合計が総組合員、総社員又は総株主の議決権の過半を占めており、かつ、組合員若しくは社員である地元漁民の出資額又は株主である地元漁民の有する株式の数の合計が総出資額又は発行済株式の総数の過半を占めていること。

三　第一号の漁業協同組合又は前号の法人が組合員、社員又は株主となつている法人（株式会社にあつては、公開会社でないものに限る。）であつて、次のいずれにも該当するもの

イ　当該漁業に常時従事する者の三分の一以上が、その組合員、社員若しくは株主である第一号の漁業協同組合若しくは前号の法人の組合員、社員若しくは株主であるか又はこれ

らと世帯を同じくする者であること。
ロ　組合員、社員又は株主である第一号の漁業協同組合又は前号の法人の有する議決権の合計が総組合員、総社員又は総株主の議決権の過半を占めており、かつ、組合員若しくは社員である第一号の漁業協同組合若しくは前号の法人の出資額又は株主である第一号の漁業協同組合若しくは前号の法人の有する株式の数の合計が総出資額又は発行済株式の総数の過半を占めていること。
９　前項第一号イ又は第二号イの規定により世帯の数を計算する場合において、その組合員、社員又は株主が法人であるときは、当該法人（株式会社にあつては、公開会社でないものに限る。以下この項において同じ。）の組合員、社員若しくは株主又は当該法人の組合員、社員若しくは株主である法人の組合員、社員若しくは株主のうち地元漁民である者の属する世帯の数により計算するものとする。
１０　地元漁民又は地元漁民が組合員、社員若しくは株主となつている法人（株式会社にあつては、公開会社でないものに限る。）が第八項第一号の漁業協同組合又は同項第二号若しくは第三号の法人に加入を申し出た場合には、その申出を受けた者は、正当な事由がなければ、これを拒むことができない。地元地区の全部若しくは一部をその地区内に含む漁業協同組合又は地元漁民が組合員、社員若しくは株主となつている法人（株式会社にあつては、公開会社でないものに限る。）が第八項第一号の漁業協同組合又は同項第二号の法人に対し当該漁業の免許を共同して申請することを申し出た場合も、同様とする。
１１　二人以上共同して申請した場合において、その申請者が第一項、第二項又は第四項の各号のいずれに該当するかは、各申請者のうちいずれに該当する者が議決権及び出資額において過半を占めているかによつて定める。この場合において、いずれに該当する者も議決権及び出資額において過半を占めていない場合は、その申請者は、第一項第二号、第二項第三号又は第四項第二号に該当するものとみなす。
１２　二人以上共同して申請した場合において、その申請者が第六項又は第八項に規定する者に該当するかどうかは、各申請者のうち第六項又は第八項に規定する者に該当する者が議決権及び出資額において過半を占めているかどうかによつて定める。
１３　法人（株式会社にあつては、公開会社でないものに限る。）が第一項第一号、第二項第一号若しくは第二号又は第四項第一号に該当しない場合であつても、その組合員、社員又は株主のうちこれに該当する者の有する議決権の合計が総組合員、総社員又は総株主の議決権の過半を占めており、かつ、その組合員若しくは社員のうちこれに該当する者の出資額又はその株主のうちこれに該当する者の有する株式の数の合計が総出資額又は発行済株式の総数の過半を占めている場合は、その法人は、これに該当するものとみなす。
１４　第十一項又は前項の計算については、第二項第一号に該当する者は、同項第二号に該当する者でもあるとみなす。

（区画漁業の免許の優先順位）

第十七条　区画漁業（真珠養殖業及び特定区画漁業権の内容たる区画漁業を除く。）の免許の優先順位は、次の順序による。

一　漁業者又は漁業従事者

二　前号に掲げる者以外の者

２　前項の規定により同順位である者相互間の優先順位は、次の順序による。

一　漁民

二　前号に掲げる者以外の者

３　前二項の規定により同順位である者相互間の優先順位は、次の順序による。

一　地元地区内に住所を有する者

二　前号に掲げる者以外の者

４　前三項の規定により同順位である者相互間の優先順位は、次の順序による。

一　その申請に係る漁業と同種の漁業に経験がある者

二　沿岸漁業であつて前号に掲げる漁業以外のものに経験がある者

三　前二号に掲げる者以外の者

５　前各項の規定により同順位である者相互間の優先順位は、次の順序による。

一　当該海区において経験がある者

二　前号に掲げる者以外の者

６　前各項の規定により同順位の者がある場合においては、都道府県知事は、免許をするには、その申請に係る漁業について次の事項を勘案しなければならない。

一　当該漁業にその者の生計が依存する程度

二　労働条件

三　地元漁民を使用する程度

四　地元漁民が当該漁業の経営に参加する程度

五　当該漁業についての経験の程度、資本その他経営能力

六　当該漁業の漁場の属する水面において操業する他の漁業との協調その他当該水面の総合的利用に関する配慮の程度

７　前各項の規定の適用に関しては、前条第十一項、第十三項及び第十四項の規定を準用する。この場合において、同条第十一項中「第一項、第二項又は第四項」とあるのは「第十七条第一項から第五項まで」と、「第一項第二号、第二項第三号又は第四項第二号」とあるのは「第十七条第一項第二号、第二項第二号、第三項第二号、第四項第三号又は第五項第二号」と、同条第十三項中「第一項第一号、第二項第一号若しくは第二号又は第四項第一号」とあるのは「第十七条第一項第一号、第二項第一号、第三項第一号、第四項第一号若しくは第二号又は第五項第一号」と、同条第十四項中「第二項第一号」とあるのは「第十七条第四項第一号」と読み替えるものとする。

８　法人が地元地区内に住所を有する場合であつても、その組合員、社員若しくは株主のうち地元地区内に住所を有する者の有する議決権の合計が総組合員、総社員若しくは総株

主の議決権の過半を占めていない場合又はその組合員若しくは社員のうち地元地区内に住所を有する者の出資額若しくはその株主のうち地元地区内に住所を有する者の有する株式の数の合計が総出資額若しくは発行済株式の総数の過半を占めていない場合は、第三項の規定の適用に関しては、その法人は、地元地区内に住所を有しないものとみなす。

第十八条　特定区画漁業権の内容たる区画漁業の免許の優先順位は、第十四条第二項又は第六項の規定により適格性を有する者を第一順位とする。

２　前項に規定する者が申請しない場合においては、前条並びに第十六条第六項から第十項まで及び第十二項の規定を準用する。この場合において、同条第六項中「前各項」とあるのは「第十八条第二項において準用する第十七条」と、同条第八項中「前各項」とあるのは「第十八条第二項において準用する第十七条並びに第十六条第六項及び第七項」と読み替えるものとする。

第十九条　真珠養殖業を内容とする区画漁業の免許の優先順位は、次の順序による。

一　漁業者又は漁業従事者

二　前号に掲げる者以外の者

２　前項の規定により同順位である者相互間の優先順位は、次の順序による。

一　真珠養殖業を内容とする区画漁業に経験がある者

二　前号に掲げる者以外の者

３　第一項及び前項第二号の規定により同順位である者相互間の優先順位は、次の順序による。

一　地元地区内に住所を有する者

二　前号に掲げる者以外の者

４　第十一条第五項の規定により公示された真珠養殖業を内容とする区画漁業に係る漁場の区域の全部が当該公示の日（当該区画漁業に係る漁場の区域について同項の規定による変更の公示がされた場合には、当該公示の日）以前一年間に真珠養殖業を内容とする区画漁業権の存しなかつた水面である場合における真珠養殖業を内容とする区画漁業の免許については、第十六条第八項第一号の漁業協同組合又は同項第二号若しくは第三号の法人は、第一項第一号、第二項第一号又は前項第一号に該当しない場合であつても、その組合員、社員又は株主のうちに真珠養殖業を内容とする区画漁業に経験がある者がいる場合は、これに該当するものとみなす。この場合については、第十六条第九項、第十項及び第十二項の規定を準用する。

５　前各項の規定により同順位の者がある場合においては、都道府県知事は、免許をするには、その申請に係る漁業について次に掲げる事項を勘案しなければならない。

一　労働条件

二　地元漁民を使用する程度。大規模の経営の場合にあつては、特に、当該漁業の操業に

より従前の生業を奪われる漁民を使用する程度
三　当該漁業についての経験の程度、資本その他経営能力。特に当該漁業に関する進歩的企画の程度
四　当該漁業にその者の経済が依存する程度
五　当該漁業の漁場の属する水面において操業する他の漁業との協調その他当該水面の総合的利用に関する配慮の程度
６　第一項から第三項まで及び前項の規定の適用に関しては、第十六条第十一項及び第十三項並びに第十七条第八項の規定を準用する。

（漁業権の存続期間）
第二十一条　漁業権の存続期間は、免許の日から起算して、真珠養殖業を内容とする区画漁業権、第六条第五項第五号に規定する内水面以外の水面における水産動物の養殖業を内容とする区画漁業権（特定区画漁業権及び真珠養殖業を内容とする区画漁業権を除く。）又は共同漁業権にあつては十年、その他の漁業権にあつては五年とする。
２　都道府県知事は、漁業調整のため必要な限度において前項の期間より短い期間を定めることができる。

（指定漁業の許可）
第五十二条　船舶により行なう漁業であつて政令で定めるもの（以下「指定漁業」という。）を営もうとする者は、船舶ごとに（母船式漁業（製造設備、冷蔵設備その他の処理設備を有する母船及びこれと一体となつて当該漁業に従事する独航船その他の農林水産省令で定める船舶（以下「独航船等」という。）により行なう指定漁業をいう。以下同じ。）にあつては、母船及び独航船等ごとにそれぞれ）、農林水産大臣の許可を受けなければならない。
２　前項の政令は、水産動植物の繁殖保護又は漁業調整のため漁業者及びその使用する船舶について制限措置を講ずる必要があり、かつ、政府間の取決め、漁場の位置その他の関係上当該措置を統一して講ずることが適当であると認められる漁業について定めるものとする。
３　第一項の政令を制定し又は改廃する場合には、政令で、その制定又は改廃に伴い合理的に必要と判断される範囲内において、所要の経過措置を定めることができる。
４　農林水産大臣は、第一項の政令の制定又は改廃の立案をしようとするときは、水産政策審議会の意見を聴かなければならない。
５　母船式漁業に係る第一項の許可は、母船にあつてはこれと一体となつて当該漁業に従事する独航船等（以下「同一の船団に属する独航船等」という。）を、独航船等にあつてはこれと一体となつて当該漁業に従事する母船（以下「同一の船団に属する母船」という。）をそれぞれ指定して行なうものとする。
６　農林水産大臣は、第一項の許可をしたときは、農林水産省令で定めるところにより、

その者に対し許可証を交付する。

建築基準法

（昭和二十五年五月二十四日法律第二百一号）
最終改正：平成二四年八月二二日法律第六七号

（用途地域等）
第四十八条　第一種低層住居専用地域内においては、別表第二(い)項に掲げる建築物以外の建築物は、建築してはならない。ただし、特定行政庁が第一種低層住居専用地域における良好な住居の環境を害するおそれがないと認め、又は公益上やむを得ないと認めて許可した場合においては、この限りでない。
２　第二種低層住居専用地域内においては、別表第二(ろ)項に掲げる建築物以外の建築物は、建築してはならない。ただし、特定行政庁が第二種低層住居専用地域における良好な住居の環境を害するおそれがないと認め、又は公益上やむを得ないと認めて許可した場合においては、この限りでない。
３　第一種中高層住居専用地域内においては、別表第二(は)項に掲げる建築物以外の建築物は、建築してはならない。ただし、特定行政庁が第一種中高層住居専用地域における良好な住居の環境を害するおそれがないと認め、又は公益上やむを得ないと認めて許可した場合においては、この限りでない。
４　第二種中高層住居専用地域内においては、別表第二(に)項に掲げる建築物は、建築してはならない。ただし、特定行政庁が第二種中高層住居専用地域における良好な住居の環境を害するおそれがないと認め、又は公益上やむを得ないと認めて許可した場合においては、この限りでない。
５　第一種住居地域内においては、別表第二(ほ)項に掲げる建築物は、建築してはならない。ただし、特定行政庁が第一種住居地域における住居の環境を害するおそれがないと認め、又は公益上やむを得ないと認めて許可した場合においては、この限りでない。
６　第二種住居地域内においては、別表第二(へ)項に掲げる建築物は、建築してはならない。ただし、特定行政庁が第二種住居地域における住居の環境を害するおそれがないと認め、又は公益上やむを得ないと認めて許可した場合においては、この限りでない。
７　準住居地域内においては、別表第二(と)項に掲げる建築物は、建築してはならない。ただし、特定行政庁が準住居地域における住居の環境を害するおそれがないと認め、又は公益上やむを得ないと認めて許可した場合においては、この限りでない。
８　近隣商業地域内においては、別表第二(ち)項に掲げる建築物は、建築してはならない。ただし、特定行政庁が近隣の住宅地の住民に対する日用品の供給を行うことを主たる内容とする商業その他の業務の利便及び当該住宅地の環境を害するおそれがないと認め、又は

公益上やむを得ないと認めて許可した場合においては、この限りでない。
９　商業地域内においては、別表第二(り)項に掲げる建築物は、建築してはならない。ただし、特定行政庁が商業の利便を害するおそれがないと認め、又は公益上やむを得ないと認めて許可した場合においては、この限りでない。
１０　準工業地域内においては、別表第二(ぬ)項に掲げる建築物は、建築してはならない。ただし、特定行政庁が安全上若しくは防火上の危険の度若しくは衛生上の有害の度が低いと認め、又は公益上やむを得ないと認めて許可した場合においては、この限りでない。
１１　工業地域内においては、別表第二(る)項に掲げる建築物は、建築してはならない。ただし、特定行政庁が工業の利便上又は公益上必要と認めて許可した場合においては、この限りでない。
１２　工業専用地域内においては、別表第二(を)項に掲げる建築物は、建築してはならない。ただし、特定行政庁が工業の利便を害するおそれがないと認め、又は公益上やむを得ないと認めて許可した場合においては、この限りでない。
１３　第一種低層住居専用地域、第二種低層住居専用地域、第一種中高層住居専用地域、第二種中高層住居専用地域、第一種住居地域、第二種住居地域、準住居地域、近隣商業地域、商業地域、準工業地域、工業地域又は工業専用地域（以下「用途地域」と総称する。）の指定のない区域（都市計画法第七条第一項 に規定する市街化調整区域を除く。）内においては、別表第二（わ）項に掲げる建築物は、建築してはならない。ただし、特定行政庁が当該区域における適正かつ合理的な土地利用及び環境の保全を図る上で支障がないと認め、又は公益上やむを得ないと認めて許可した場合においては、この限りでない。
１４　特定行政庁は、前各項のただし書の規定による許可をする場合においては、あらかじめ、その許可に利害関係を有する者の出頭を求めて公開による意見の聴取を行い、かつ、建築審査会の同意を得なければならない。ただし、前各項のただし書の規定による許可を受けた建築物の増築、改築又は移転（これらのうち、政令で定める場合に限る。）について許可をする場合においては、この限りでない。
１５　特定行政庁は、前項の規定による意見の聴取を行う場合においては、その許可しようとする建築物の建築の計画並びに意見の聴取の期日及び場所を期日の三日前までに公告しなければならない。

（特別用途地区）
第四十九条　特別用途地区内においては、前条第一項から第十二項までに定めるものを除くほか、その地区の指定の目的のためにする建築物の建築の制限又は禁止に関して必要な規定は、地方公共団体の条例で定める。
２　特別用途地区内においては、地方公共団体は、その地区の指定の目的のために必要と認める場合においては、国土交通大臣の承認を得て、条例で、前条第一項から第十二項までの規定による制限を緩和することができる。

道路運送法

（昭和二十六年六月一日法律第百八十三号）

最終改正：平成二三年六月二四日法律第七四号

（事業計画の変更）

第十五条　一般旅客自動車運送事業者は、事業計画の変更（第三項、第四項及び次条第一項に規定するものを除く。）をしようとするときは、国土交通大臣の認可を受けなければならない。

２　第六条の規定は、前項の認可について準用する。

３　一般旅客自動車運送事業者は、営業所ごとに配置する事業用自動車の数その他の国土交通省令で定める事項に関する事業計画の変更をしようとするときは、あらかじめ、その旨を国土交通大臣に届け出なければならない。

４　一般旅客自動車運送事業者は、営業所の名称その他の国土交通省令で定める軽微な事項に関する事業計画の変更をしたときは、遅滞なく、その旨を国土交通大臣に届け出なければならない。

公営住宅法

（昭和二十六年六月四日法律第百九十三号）

最終改正：平成二四年三月三一日法律第一三号

（入居者資格）

第二十三条　公営住宅の入居者は、少なくとも次に掲げる条件を具備する者でなければならない。

一　その者の収入がイ又はロに掲げる場合に応じ、それぞれイ又はロに定める金額を超えないこと。

イ　入居者の心身の状況又は世帯構成、区域内の住宅事情その他の事情を勘案し、特に居住の安定を図る必要がある場合として条例で定める場合　入居の際の収入の上限として政令で定める金額以下で事業主体が条例で定める金額

ロ　イに掲げる場合以外の場合　低額所得者の居住の安定を図るため必要なものとして政令で定める金額を参酌して、イの政令で定める金額以下で事業主体が条例で定める金額

二　現に住宅に困窮していることが明らかであること。

（公営住宅又は共同施設の処分）

第四十四条　事業主体は、政令で定めるところにより、公営住宅又は共同施設がその耐用年限の四分の一を経過した場合において特別の事由のあるときは、国土交通大臣の承認を得て、当該公営住宅又は共同施設（これらの敷地を含む。）を入居者、入居者の組織する団体又は営利を目的としない法人に譲渡することができる。

２　前項の規定による譲渡の対価は、政令で定めるところにより、公営住宅の整備若しくは共同施設の整備又はこれらの修繕若しくは改良に要する費用に充てなければならない。

３　事業主体は、公営住宅若しくは共同施設が災害その他の特別の事由によりこれを引き続いて管理することが不適当であると認める場合において国土交通大臣の承認を得たとき、公営住宅若しくは共同施設がその耐用年限を勘案して国土交通大臣の定める期間を経過した場合又は第三十七条第一項（同条第七項において準用する場合を含む。）の規定による国土交通大臣の承認を得た場合においては、公営住宅又は共同施設の用途を廃止することができる。

４　事業主体は、前項の規定による公営住宅の用途の廃止による公営住宅の除却に伴い当該公営住宅の入居者を他の公営住宅に入居させる場合において、新たに入居する公営住宅の家賃が従前の公営住宅の最終の家賃を超えることとなり、当該入居者の居住の安定を図るため必要があると認めるときは、第十六条第一項、第二十八条第二項又は第二十九条第五項の規定にかかわらず、政令で定めるところにより、当該入居者の家賃を減額するものとする。

５　第十六条第五項の規定は、前項の規定による家賃の減額について準用する。

６　第一項又は第三項の規定により、市町村が国土交通大臣の承認を求めるときは、都道府県知事を経由してしなければならない。

（社会福祉法人等による公営住宅の使用等）

第四十五条　事業主体は、公営住宅を社会福祉法第二条第一項 に規定する社会福祉事業その他の社会福祉を目的とする事業のうち厚生労働省令・国土交通省令で定める事業を運営する同法第二十二条 に規定する社会福祉法人その他厚生労働省令・国土交通省令で定める者（以下この項において「社会福祉法人等」という。）に住宅として使用させることが必要であると認める場合において国土交通大臣の承認を得たときは、公営住宅の適正かつ合理的な管理に著しい支障のない範囲内で、当該公営住宅を社会福祉法人等に使用させることができる。

２　事業主体は、特定優良賃貸住宅の供給の促進に関する法律 （平成五年法律第五十二号）第六条 に規定する特定優良賃貸住宅その他の同法第三条第四号 イ又はロに掲げる者の居住の用に供する賃貸住宅の不足その他の特別の事由により公営住宅を同号 イ又はロに掲げる者に使用させることが必要であると認める場合において国土交通大臣の承認を得たときは、公営住宅の適正かつ合理的な管理に著しい支障のない範囲内で、当該公営住宅をこれらの者に使用させることができる。この場合において、事業主体は、当該公営住宅

を同法第十八条第二項 の国土交通省令で定める基準に従つて管理しなければならない。
３　前二項の規定により、市町村が国土交通大臣の承認を求めるときは、都道府県知事を経由してしなければならない。
４　第一項又は第二項の規定による公営住宅の使用に関する事項は、条例で定めなければならない。

（事業主体の変更）
第四十六条　事業主体は、その管理に係る公営住宅又は共同施設を引き続いて管理することが不適当と認められる事情がある場合においては、国土交通大臣の承認を得て、これを公営住宅又は共同施設として他の地方公共団体に譲渡することができる。
２　前項の規定により、市町村が国土交通大臣の承認を求めるときは、都道府県知事を経由してしなければならない。

鉄道事業法

（昭和六十一年十二月四日法律第九十二号）
最終改正：平成二三年六月三日法律第六一号

（事業基本計画等の変更）
第七条　鉄道事業の許可を受けた者（以下「鉄道事業者」という。）は、事業基本計画又は第四条第一項第八号若しくは第十号に掲げる事項を変更しようとするときは、国土交通大臣の認可を受けなければならない。ただし、国土交通省令で定める軽微な変更については、この限りでない。
２　第五条第一項の規定は、前項の認可について準用する。
３　鉄道事業者は、第一項ただし書の国土交通省令で定める軽微な変更をし、又は第四条第一項第九号に掲げる事項の変更をしたときは、遅滞なく、その旨を国土交通大臣に届け出なければならない。

補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律

（昭和三十年八月二十七日法律第百七十九号）
最終改正：平成一四年一二月一三日法律第一五二号

（財産の処分の制限）
第二十二条　補助事業者等は、補助事業等により取得し、又は効用の増加した政令で定める財産を、各省各庁の長の承認を受けないで、補助金等の交付の目的に反して使用し、譲

渡し、交換し、貸し付け、又は担保に供してはならない。ただし、政令で定める場合は、この限りでない。

災害弔慰金の支給等に関する法律

（昭和四十八年九月十八日法律第八十二号）
最終改正：平成二三年八月三〇日法律第一〇〇号

（趣旨）
第一条　この法律は、災害により死亡した者の遺族に対して支給する災害弔慰金、災害により精神又は身体に著しい障害を受けた者に対して支給する災害障害見舞金及び災害により被害を受けた世帯の世帯主に対して貸し付ける災害援護資金について規定するものとする。

（定義）
第二条　この法律において「災害」とは、暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波その他の異常な自然現象により被害が生ずることをいう。

（災害弔慰金の支給）
第三条　市町村（特別区を含む。以下同じ。）は、条例の定めるところにより、政令で定める災害（以下この章及び次章において単に「災害」という。）により死亡した住民の遺族に対し、災害弔慰金の支給を行うことができる。
２　前項に規定する遺族は、死亡した者の死亡当時における配偶者（婚姻の届出をしていないが事実上婚姻関係と同様の事情にあつた者を含み、離婚の届出をしていないが事実上離婚したと同様の事情にあつた者を除く。）、子、父母、孫及び祖父母並びに兄弟姉妹（死亡した者の死亡当時その者と同居し、又は生計を同じくしていた者に限る。以下この項において同じ。）の範囲とする。ただし、兄弟姉妹にあつては、当該配偶者、子、父母、孫又は祖父母のいずれもが存しない場合に限る。
３　災害弔慰金の額は、死亡者一人当たり五百万円を超えない範囲内で死亡者のその世帯における生計維持の状況等を勘案して政令で定める額以内とする。

（災害による死亡の推定）
第四条　災害の際現にその場にいあわせた者につき、当該災害のやんだ後三月間その生死がわからない場合には、災害弔慰金に関する規定の適用については、その者は、当該災害によつて死亡したものと推定する。

（支給の制限）

第五条　災害弔慰金は、その災害による死亡がその死亡した者の故意又は重大な過失によるものである場合その他これを支給することが不適当と認められる政令で定める場合には、支給しない。

（譲渡等の禁止）
第五条の二　災害弔慰金の支給を受けることとなつた者の当該支給を受ける権利は、譲り渡し、担保に供し、又は差し押さえることができない。
２　災害弔慰金として支給を受けた金銭は、差し押さえることができない。

（非課税）
第六条　租税その他の公課は、災害弔慰金として支給を受ける金銭を標準として、課することができない。

（費用の負担）
第七条　都道府県は、災害弔慰金に要する費用につき、その四分の三を負担するものとする。
２　国は、前項の規定により都道府県が負担する費用につき、その三分の二を負担するものとする。

（災害障害見舞金の支給）
第八条　市町村は、条例の定めるところにより、災害により負傷し、又は疾病にかかり、治つたとき（その症状が固定したときを含む。）に精神又は身体に別表に掲げる程度の障害がある住民（次項において「障害者」という。）に対し、災害障害見舞金の支給を行うことができる。
２　災害障害見舞金の額は、障害者一人当たり二百五十万円を超えない範囲内で障害者のその世帯における生計維持の状況を勘案して政令で定める額以内とする。

（準用規定）
第九条　第五条から第七条までの規定は、災害障害見舞金について準用する。

被災者生活再建支援法

（平成十年五月二十二日法律第六十六号）
最終改正：平成二三年八月三〇日法律第一〇〇号

（目的）

第一条　この法律は、自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者に対し、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して被災者生活再建支援金を支給するための措置を定めることにより、その生活の再建を支援し、もって住民の生活の安定と被災地の速やかな復興に資することを目的とする。

（定義）
第二条　この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。
一　自然災害　暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火その他の異常な自然現象により生ずる被害をいう。
二　被災世帯　政令で定める自然災害により被害を受けた世帯であって次に掲げるものをいう。
イ　当該自然災害によりその居住する住宅が全壊した世帯
ロ　当該自然災害によりその居住する住宅が半壊し、又はその居住する住宅の敷地に被害が生じ、当該住宅の倒壊による危険を防止するため必要があること、当該住宅に居住するために必要な補修費等が著しく高額となることその他これらに準ずるやむを得ない事由により、当該住宅を解体し、又は解体されるに至った世帯
ハ　当該自然災害により火砕流等による被害が発生する危険な状況が継続することその他の事由により、その居住する住宅が居住不能のものとなり、かつ、その状態が長期にわたり継続することが見込まれる世帯
ニ　当該自然災害によりその居住する住宅が半壊し、基礎、基礎ぐい、壁、柱等であって構造耐力上主要な部分として政令で定めるものの補修を含む大規模な補修を行わなければ当該住宅に居住することが困難であると認められる世帯（ロ及びハに掲げる世帯を除く。次条において「大規模半壊世帯」という。）

（被災者生活再建支援金の支給）
第三条　都道府県は、当該都道府県の区域内において被災世帯となった世帯の世帯主に対し、当該世帯主の申請に基づき、被災者生活再建支援金（以下「支援金」という。）の支給を行うものとする。
２　被災世帯（被災世帯であって自然災害の発生時においてその属する者の数が一である世帯（第五項において「単数世帯」という。）を除く。以下この条において同じ。）の世帯主に対する支援金の額は、百万円（大規模半壊世帯にあっては、五十万円）に、当該被災世帯が次の各号に掲げる世帯であるときは、当該各号に定める額を加えた額とする。
一　その居住する住宅を建設し、又は購入する世帯　二百万円
二　その居住する住宅を補修する世帯　百万円
三　その居住する住宅（公営住宅法　（昭和二十六年法律第百九十三号）第二条第二号 に

規定する公営住宅を除く。）を賃借する世帯　五十万円
３　前項の規定にかかわらず、被災世帯が、同一の自然災害により同項各号のうち二以上に該当するときの当該世帯の世帯主に対する支援金の額は、百万円（大規模半壊世帯にあっては、五十万円）に当該各号に定める額のうち最も高いものを加えた額とする。
４　前二項の規定にかかわらず、前条第二号ハに該当する被災世帯であって政令で定める世帯の世帯主に対する支援金の額は、三百万円を超えない範囲内で政令で定める額とする。
５　単数世帯の世帯主に対する支援金の額については、前三項の規定を準用する。この場合において、第二項及び第三項中「百万円」とあるのは「七十五万円」と、「五十万円」とあるのは「三十七万五千円」と、第二項中「二百万円」とあるのは「百五十万円」と、前項中「三百万円」とあるのは「二百二十五万円」と読み替えるものとする。

（支給事務の委託）
第四条　都道府県は、議会の議決を経て、支援金の支給に関する事務の全部を第六条第一項に規定する支援法人に委託することができる。
２　都道府県（当該都道府県が前項の規定により支援金の支給に関する事務の全部を第六条第一項に規定する支援法人に委託した場合にあっては、当該支援法人）は、支援金の支給に関する事務の一部を市町村に委託することができる。

（政令への委任）
第五条　支援金の申請期間、支給方法その他支援金の支給に関し必要な事項は、政令で定める。

（費用の支弁）
第八条　支援法人は、第四条第一項の規定により都道府県の委託を受けて支援金の支給を行うときは、支援金の支給に要する費用の全額を支弁する。

（基金）
第九条　支援法人は、支援業務を運営するための基金（以下この条において単に「基金」という。）を設けるものとする。
２　都道府県は、支援法人に対し、基金に充てるために必要な資金を、相互扶助の観点を踏まえ、世帯数その他の地域の事情を考慮して、拠出するものとする。
３　都道府県は、前項の規定によるもののほか、基金に充てるために必要があると認めるときは、支援法人に対し、必要な資金を拠出することができる。

（国の補助）

第十八条　国は、第七条第一号の規定により支援法人が交付する額及び同条第二号の規定により支援法人が支給する支援金の額の二分の一に相当する額を補助する。

（地方債の特例）
第十九条　第九条第二項の規定に基づく都道府県の支援法人に対する拠出に要する経費については、地方財政法（昭和二十三年法律第百九号）第五条 各号に規定する経費に該当しないものについても、地方債をもってその財源とすることができる。

（国の配慮）
第二十条　国は、第九条第二項及び第三項の規定に基づく都道府県の支援法人に対する拠出が円滑に行われるよう適切な配慮をするものとする。

公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法

（昭和二十六年三月三十一日法律第九十七号）
最終改正：平成一一年一二月二二日法律第一六〇号

（目的）
第一条　この法律は、公共土木施設の災害復旧事業費について、地方公共団体の財政力に適応するように国の負担を定めて、災害の速やかな復旧を図り、もつて公共の福祉を確保することを目的とする。

（定義）
第二条　この法律において「災害」とは、暴風、こう水、高潮、地震その他の異常な天然現象に因り生ずる災害をいう。
２　この法律において「災害復旧事業」とは、災害に因つて必要を生じた事業で、災害にかかつた施設を原形に復旧する（原形に復旧することが不可能な場合において当該施設の従前の効用を復旧するための施設をすることを含む。以下同じ。）ことを目的とするものをいう。
３　災害に因つて必要を生じた事業で、災害にかかつた施設を原形に復旧することが著しく困難又は不適当な場合においてこれに代るべき必要な施設をすることを目的とするものは、この法律の適用については、災害復旧事業とみなす。
４　この法律において「標準税収入」とは、地方公共団体（地方公共団体の組合を除く。以下本条、第四条及び第四条の二において同じ。）が地方税法（昭和二十五年法律第二百二十六号）に定める当該地方公共団体の普通税（法定外普通税を除く。）について同法第一条第一項第五号 にいう標準税率（標準税率の定のない地方税については、同法 に定める

税率とする。）をもつて、地方交付税法　（昭和二十五年法律第二百十一号）で定める方法により算定した地方税の収入見込額をいう。

（国庫負担）

第三条　　国は、法令により地方公共団体（港湾法　（昭和二十五年法律第二百十八号）に基づく港務局を含む。以下第四条、第四条の二及び第六条第一項を除き同じ。）又はその機関の維持管理に属する次に掲げる施設のうち政令で定める公共土木施設に関する災害の災害復旧事業で、当該地方公共団体又はその機関が施行するものについては、その事業費の一部を負担する。

一　　河川

二　　海岸

三　　砂防設備

四　　林地荒廃防止施設

五　　地すべり防止施設

六　　急傾斜地崩壊防止施設

七　　道路

八　　港湾

九　　漁港

十　　下水道

十一　　公園

（国庫負担率）

第四条　　前条の規定により地方公共団体に対し国が費用の一部を負担する場合における当該災害復旧事業費に対する国の負担率は、当該地方公共団体について、その年の一月一日から十二月三十一日までに発生した災害につき、第七条の規定により決定された災害復旧事業費の総額を左の各号に定める額に区分して逓次に当該各号に定める率を乗じて算定した額の当該災害復旧事業費の総額に対する率による。この場合において、その率は、小数点以下三位まで算出するものとし、四位以下は、四捨五入するものとする。

一　　当該地方公共団体の当該年度（災害の発生した年の四月一日の属する会計年度をいう。以下本条及び第八条の二において同じ。）の標準税収入の二分の一に相当する額までの額については、三分の二

二　　当該地方公共団体の当該年度の標準税収入の二分の一をこえ二倍に達するまでの額に相当する額については、四分の三

三　　当該地方公共団体の当該年度の標準税収入の二倍をこえる額に相当する額については、四分の四

２　　前項の災害復旧事業費の総額には、前条各号に掲げる施設に関する災害復旧事業で、

国が施行するもの（北海道における災害復旧事業で国がその費用の全額を負担するものを除く。）の事業費（二以上の地方公共団体がそれぞれ事業費の一部を負担する場合においては、それぞれの団体について、その負担割合に応じその負担に係る事業の事業費をあん分した額）及び地方公共団体の組合又は港務局の施行するものの事業費で、組合又は港務局を組織するそれぞれの地方公共団体の負担すべきものを含むものとする。

３　地方公共団体の組合又は港務局の行う災害復旧事業の事業費に対して国が前条の規定により費用の一部を負担する場合における当該事業費に対する国の負担率は、当該組合又は港務局を組織する地方公共団体が当該組合の規約又は港務局の定款で災害復旧事業費の分担について定めた割合を、第一項の規定により算定した当該地方公共団体に対する国の負担率に乗じたものの和とする。

（直轄事業に対する地方公共団体の負担率）

第五条　第三条各号に掲げる施設について国が施行する災害復旧事業費で、地方公共団体がその費用の一部を負担するものについての当該地方公共団体の負担の割合は、他の法令の規定にかかわらず、当該地方公共団体又はその機関が施行する災害復旧事業で国が施行する当該災害復旧事業の原因となつた災害と同年に発生した災害に係るものに対し第四条（前条の規定により読み替えて適用する場合を含む。以下同じ。）の規定により国が負担すべき割合を除いた割合によるものとする。

（適用除外）

第六条　この法律は、次に掲げる災害復旧事業については適用しない。

一　一箇所の工事の費用が、都道府県又は地方自治法　（昭和二十二年法律第六十七号）第二百五十二条の十九第一項 の市（以下「指定市」という。）（都道府県又は指定市が加入している地方公共団体の組合及び港務局であつて都道府県又は指定市がその組織に加わつているものを含む。）に係るものにあつては百二十万円に、市（指定市を除く。以下同じ。）町村（市町村の組合及び市町村のみで組織している港務局を含む。以下同じ。）に係るものにあつては六十万円に満たないもの

二　工事の費用に比してその効果の著しく小さいもの

三　維持工事とみるべきもの

四　明らかに設計の不備又は工事施行の粗漏に基因して生じたものと認められる災害に係るもの

五　甚だしく維持管理の義務を怠つたことに基因して生じたものと認められる災害に係るもの

六　河川、港湾及び漁港の埋そくに係るもの。ただし、維持上又は公益上特に必要と認められるものを除く。

七　天然の河岸及び海岸の欠壊に係るもの。ただし、維持上又は公益上特に必要と認めら

れるものを除く。
八　災害復旧事業以外の事業の工事施行中に生じた災害に係るもの
九　直高一メートル未満の小堤、幅員二メートル未満の道路その他主務大臣の定める小規模な施設に係るもの
２　前項第一号の場合において、一の施設について災害にかかつた箇所が百メートル以内の間隔で連続しているものに係る工事並びに橋、水制、床止めその他これらに類する施設について災害にかかつた箇所が百メートルを超える間隔で連続しているものに係る工事及びこれらの施設の二以上にわたる工事で当該工事を分離して施行することが当該施設の効用上困難又は不適当なものは、一箇所の工事とみなす。ただし、当該工事を施行する地方公共団体が二以上あるものについては、この限りでない。

（災害復旧事業費の決定）
第七条　第三条の規定により国がその費用の一部を負担する災害復旧事業及び第五条に規定する国が施行する災害復旧事業の事業費は、地方公共団体の提出する資料、実地調査の結果等を勘案して主務大臣が決定する。

（国庫負担金の交付方法）
第八条　国は、前条の規定により災害復旧事業費を決定したときは、当該地方公共団体に対し、当該災害復旧事業が施行される各年度において、第四条の規定による国の負担率により負担金を交付する。
２　前項の場合において、国は、第四条の規定による国の負担率が決定する前でも、予算の範囲内において、当該年度において施行される災害復旧事業の事業費の三分の二に相当する額を下らない額により、負担金を概算交付することができる。
３　国は、前項の規定により負担金を概算交付した場合において、第四条の規定による国の負担率が決定したときは、当該年度内に、その年度中に施行された当該災害復旧事業の事業費に対応する負担金との差額を交付する。但し、その負担金を交付するための支出予算額がその交付すべき差額に対し不足するときは、その不足額を翌年度において交付するものとする。

（緊要な災害復旧事業に対する政府の措置）
第八条の二　政府は、第三条の規定により国がその費用の一部を負担する災害復旧事業のうち緊要なものとして政令で定めるものについては、これを施行する地方公共団体又は地方公共団体の機関が当該年度及びこれに続く二箇年度以内に完了することができるように、財政の許す範囲内において、当該災害復旧事業に係る国の負担金の交付につき必要な措置を講ずるものとする。
（市町村の災害復旧事業費）

第十三条　国が市町村に対して交付する災害復旧事業費の負担金の額の算定、交付及び還付並びに災害復旧事業の成功認定に関する事務は、政令で定めるところにより都道府県知事が行う。
２　国は、政令で定めるところにより、都道府県知事が前項の規定による事務を行うために必要な経費を都道府県に交付しなければならない。

公立学校施設災害復旧費国庫負担法

（昭和二十八年八月二十七日法律第二百四十七号）
最終改正：平成一一年七月一六日法律第八七号

（目的）
第一条　この法律は、公立学校の施設の災害復旧に要する経費について、国の負担する割合等を定め、もつて学校教育の円滑な実施を確保することを目的とする。

（用語の意義）
第二条　この法律において「公立学校」とは、公立の学校で、学校教育法（昭和二十二年法律第二十六号）第一条 に規定するものをいう。
２　この法律において「施設」とは、建物、建物以外の工作物、土地及び設備をいう。
３　この法律において「災害」とは、暴風、こう水、高潮、地震、大火その他の異常な現象により生ずる災害をいう。

（国の負担）
第三条　国は、公立学校の施設の災害復旧に要する経費について、その三分の二を負担する。

（経費の種目）
第四条　前条に規定する経費の種目は、本工事費、附帯工事費（買収その他これに準ずる方法により建物を取得する場合にあつては、買収費）及び設備費（以下「工事費」と総称する。）並びに事務費とする。

（経費の算定基準）
第五条　前条に規定する工事費は、政令で定める基準により、当該公立学校の施設を原形に復旧する（原形に復旧することが不可能な場合において当該施設の従前の効用を復旧するための施設をすること及び原形に復旧することが著しく困難であるか又は不適当である場合において当該施設に代わるべき必要な施設をすることを含む。）ものとして算定するも

のとする。
２　前項に規定するもののほか、災害によつて必要を生じた復旧であつて、公立学校の建物で鉄筋コンクリート造又は鉄骨造でなかつたものを鉄筋コンクリート造又は鉄骨造のものに、鉄骨造のものを鉄筋コンクリート造のものに改良して当該建物の従前の効用を復旧することを目的とするものは、同項の規定の適用については、公立学校の施設を原形に復旧するものとみなす。
３　前条に規定する事務費は、第一項の規定により算定した工事費に政令で定める割合を乗じて算定するものとする。

（都道府県への事務費の交付）
第七条　国は、政令で定めるところにより、都道府県の教育委員会が第三条の負担の実施に関する事務を行うために必要な経費を都道府県に交付するものとする。

農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律

（昭和二十五年五月十日法律第百六十九号）

（目的）
第一条　この法律は、農地、農業用施設、林業用施設、漁業用施設及び共同利用施設（以下「農地等」という。）の災害復旧事業に要する費用につき国が補助を行い、もつて農林水産業の維持を図り、あわせてその経営の安定に寄与することを目的とする。

（定義）
第二条　この法律で「農地」とは耕作の目的に供される土地をいい、「農業用施設」とは農地の利用又は保全上必要な公共的施設であつて左に掲げるものをいう。
一　かんがい排水施設
二　農業用道路
三　農地又は農作物の災害を防止するため必要な施設
２　この法律で「林業用施設」とは、林地の利用又は保全上必要な公共的施設であつて左に掲げるものをいう。
一　林地荒廃防止施設（法令により地方公共団体又はその機関の維持管理に属するものを除く。以下同じ。）
二　林道
３　この法律で「漁業用施設」とは、漁場の利用又は保全上必要な公共的施設であつて次に掲げるものをいう。
一　沿岸漁場整備開発施設（消波施設その他政令で定めるものに限る。）

二　漁港施設（漁業の根拠地となる水域及び陸域内にあり、かつ、水産業協同組合の維持管理に属する外郭施設、係留施設及び水域施設に限る。以下同じ。）

４　この法律で「共同利用施設」とは、農業協同組合、農業協同組合連合会、森林組合、生産森林組合、森林組合連合会、水産業協同組合その他営利を目的としない法人で政令で定めるものの所有する倉庫、加工施設、共同作業場その他の農林水産業者の共同利用に供する施設でその所有者の区分ごとに政令で定めるものをいう。

５　この法律で「災害」とは、暴風、こう水、高潮、地震その他の異状な天然現象により生じた災害をいう。

６　この法律で「災害復旧事業」とは、災害によつて必要を生じた事業で、災害にかかつた農地等を原形に復旧すること（原形に復旧することが不可能な場合において、当該農地等の従前の効用を復旧するために必要な施設をすることを含む。）を目的とするもののうち、一箇所の工事の費用が四十万円以上のものをいう。

７　災害によつて必要を生じた事業で、災害にかかつた施設（農地を含む。以下同じ。）を原形に復旧することが著しく困難又は不適当な場合においてこれに代わるべき必要な施設をすることを目的とするもののうち、一箇所の工事の費用が四十万円以上のものは、この法律の適用については、災害復旧事業とみなす。

８　前二項の場合において、一の施設について災害にかかつた箇所が百五十メートル（漁港施設にあつては百メートル。以下同じ。）以内の間隔で連続しているものに係る工事並びに一の施設について災害にかかつた箇所が百五十メートルを超える間隔で連続しているものに係る工事又は二以上の施設にわたる工事で当該工事を分離して施行することが当該施設の効用上困難又は不適当なものは、一箇所の工事とみなす。ただし、当該工事を施行する者が二以上あるものについては、この限りでない。

（補助の対象及び補助率）

第三条　国は、予算の範囲内で、都道府県に対し、次に掲げる経費を補助することができる。

一　都道府県が行う災害復旧の事業費の一部

二　都道府県以外の者の行う災害復旧事業につき、都道府県が、次項各号（第三項の区域内の農地、農業用施設、林道及び漁業用施設の災害復旧事業の事業費のうち同項の政令で定める額に相当する部分については、同項各号）の区分に従い、それぞれ当該各号に定める比率を下らない比率による補助をする場合におけるその補助に要する経費（当該各号に定める比率を超えて補助する場合には、その超える部分の補助に要する経費を除いた経費）の全部

２　前項第一号の規定により国が行う補助の比率は、次の区分による。

一　農地に係るもの当該災害復旧事業の事業費の十分の五

二　農業用施設に係るもの当該災害復旧事業の事業費の十分の六・五

（中略）
四　　漁業用施設に係るもの当該災害復旧事業の事業費の十分の六・五
五　　共同利用施設に係るもの当該災害復旧事業の事業費の十分の二
３　　その年の一月一日から十二月三十一日までに発生した災害により甚大な被害を受けた地域に限り、その被害を受けた農地、農業用施設、林道及び漁業用施設の災害復旧事業の事業費のうち政令で定める額に相当する部分につき、第一項第一号の規定により国が行う補助の比率は、前項の規定にかかわらず、次の区分による。
一　　農地に係るもの当該部分の十分の八（当該部分のうち政令で定める額に相当する部分については、十分の九）
二　　農業用施設に係るもの当該部分の十分の九（当該部分のうち政令で定める額に相当する部分については、十分の十）
（中略）
４　　前項の地域は、その年ごとに農林水産大臣が指定する

（緊要な災害復旧事業に対する政府の措置）
第三条の三　　政府は、前二条の規定により国が直接又は間接にその事業費を補助する災害復旧事業のうち緊要なものとして政令で定めるものについては、その施行者が当該年度（災害の発生した年の四月一日の属する会計年度をいう。）及びこれに続く二箇年度以内に完了することができるように、財政の許す範囲内において、当該災害復旧事業に係る国の補助金の交付につき必要な措置を講ずるものとする。

（他の法律との関係）
第七条　　公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法　（昭和二十六年法律第九十七号）により国が費用を負担する災害復旧事業については、この法律による補助は行わない。

（権限の委任）
第八条　　この法律に規定する農林水産大臣の権限は、農林水産省令で定めるところにより、その一部を地方農政局長に委任することができる。

激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律

（昭和三十七年九月六日法律第百五十号）
最終改正：平成二四年八月二二日法律第六七号

（趣旨）
第一条　この法律は、災害対策基本法（昭和三十六年法律第二百二十三号）に規定する著しく激甚である災害が発生した場合における国の地方公共団体に対する特別の財政援助又は被災者に対する特別の助成措置について規定するものとする。
（激甚災害及びこれに対し適用すべき措置の指定）
第二条　国民経済に著しい影響を及ぼし、かつ、当該災害による地方財政の負担を緩和し、又は被災者に対する特別の助成を行なうことが特に必要と認められる災害が発生した場合には、当該災害を激甚災害として政令で指定するものとする。
２　前項の指定を行なう場合には、次章以下に定める措置のうち、当該激甚災害に対して適用すべき措置を当該政令で指定しなければならない。
３　前二項の政令の制定又は改正の立案については、内閣総理大臣は、あらかじめ中央防災会議の意見をきかなければならない。

（特別の財政援助及びその対象となる事業）
第三条　国は、激甚災害に係る次の各号に掲げる事業で、政令で定める基準に該当する都道府県又は市町村（以下「特定地方公共団体」という。）がその費用の全部又は一部を負担するものについて、当該特定地方公共団体の負担を軽減するため、交付金を交付し、又は当該特定地方公共団体の国に対する負担金を減少するものとする。
一　公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法（昭和二十六年法律第九十七号）の規定の適用を受ける公共土木施設の災害復旧事業
二　前号の災害復旧事業の施行のみでは再度災害の防止に十分な効果が期待できないと認められるためこれと合併して行なう公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法第三条 に掲げる施設で政令で定めるものの新設又は改良に関する事業
三　公立学校施設災害復旧費国庫負担法（昭和二十八年法律第二百四十七号）の規定の適用を受ける公立学校の施設の災害復旧事業
四　公営住宅法（昭和二十六年法律第百九十三号）第八条第三項 の規定の適用を受ける公営住宅又は共同施設の建設又は補修に関する事業
（以下略）

（特別財政援助額等）
第四条　前条の規定により国が交付し、又は減少する金額の特定地方公共団体ごとの総額（以下この条において「特別財政援助額」という。）は、特定地方公共団体である都道府県にあつては、政令で定めるところにより算出した同条第一項各号に掲げる事業ごとの都道

府県の負担額を合算した額を次の各号に定める額に区分して順次に当該各号に定める率を乗じて算定した額を合算した金額とする。

一　激甚災害が発生した年の四月一日の属する会計年度における当該都道府県の標準税収入（公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法第二条第四項 に規定する標準税収入をいい、以下この項において「標準税収入」という。）の百分の十をこえ、百分の五十までに相当する額については、百分の五十

二　前号に規定する標準税収入の百分の五十をこえ、百分の百までに相当する額については、百分の五十五

三　第一号に規定する標準税収入の百分の百をこえ、百分の二百までに相当する額については、百分の六十

四　第一号に規定する標準税収入の百分の二百をこえ、百分の四百までに相当する額については、百分の七十

五　第一号に規定する標準税収入の百分の四百をこえ、百分の六百までに相当する額については、百分の八十

六　第一号に規定する標準税収入の百分の六百をこえる額に相当する額については、百分の九十

２　特定地方公共団体である市町村に係る特別財政援助額の算定方法は、前項に規定する算定方法に準じて政令で定める。

３　前二項の特別財政援助額は、政令で定めるところにより、前条第一項各号に掲げる事業ごとの特定地方公共団体の負担額に応じ当該各事業ごとに区分して、交付等を行なうものとする。この場合において、事業ごとに区分して交付される交付金は、当該事業についての負担又は補助に係る法令の規定の適用については、当該法令の規定による負担金又は補助金とみなす。

４　前条第一項第十二号から第十四号までに掲げる事業に係る前項による交付金の交付の事務は、政令で定める区分に従つて農林水産大臣又は国土交通大臣が行なう。

５　激甚災害に係る前条第一項第五号から第六号の二まで及び第九号に掲げる事業のうち、地方公共団体以外の者が設置した施設に係る事業については、国は、政令で定めるところにより、当該施設の設置者に交付すべきものとして、当該施設の災害復旧事業費の十二分の一に相当する額を当該施設の所在する都道府県又は指定都市若しくは中核市に交付するものとする。

６　第一項から第三項までの規定により国が交付等を行なう特別財政援助額の交付等の時期その他当該特別財政援助額の交付等に関し必要な事項は、政令で定める。

（農地等の災害復旧事業等に係る補助の特別措置）

第五条　激甚災害を受けた政令で定める地域における当該激甚災害に係る農地、農業用施設若しくは林道の災害復旧事業（農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関

する法律　（昭和二十五年法律第百六十九号。以下「暫定措置法」という。）の適用を受ける災害復旧事業をいう。以下この条において同じ。）又は当該農業用施設若しくは林道の災害復旧事業に係る災害関連事業（当該災害復旧事業の施行のみでは再度災害の防止に十分な効果が期待できないと認められるため、これと合併して行なう必要がある農業用施設又は林道の新設又は改良に関する事業をいう。以下この条において同じ。）については、国は、都道府県に対し、災害復旧事業にあつては暫定措置法第三条第一項 の規定による補助、災害関連事業にあつては通常の補助のほか、予算の範囲内において、次に掲げる経費を補助することができる。

一　都道府県が行なう災害復旧事業又は災害関連事業に要する経費の一部

二　都道府県以外の者の行なう災害復旧事業又は災害関連事業につき、都道府県が当該事業を自ら行なうものとした場合においてこの条の規定により補助を受けるべき額を下らない額による補助をする場合におけるその補助に要する経費（その額をこえて補助する場合には、そのこえる部分の補助に要する経費を除いた経費）の全部

２　前項第一号の規定により国が行なう補助の額は、当該災害復旧事業又は当該災害関連事業に要する経費の額（災害復旧事業にあつては暫定措置法第三条第一項 の規定による補助、災害関連事業にあつては通常の補助の額に相当する部分の額を除く。）のうち政令で定める額に相当する部分の額を政令で定めるところにより区分し、その区分された部分の額にそれぞれ十分の九の範囲内において政令で定める率を乗じて得た額を合算した額とする。

３　前二項の規定により国が補助する額の交付に関し必要な事項は、政令で定める。

（農林水産業共同利用施設災害復旧事業費の補助の特例）

第六条　激甚災害を受けた暫定措置法第二条第四項 に規定する共同利用施設のうち、政令で定める地域内の施設については、暫定措置法第二条第六項 及び第七項 中「四十万円」とあるのは「十三万円」と、同法第三条第二項第五号 中「十分の二」とあるのは「十分の四（当該事業費のうち政令で定める額に相当する部分については、十分の九）」とし、その他の地域内の施設については、同号 中「十分の二」とあるのは、「十分の三（当該事業費のうち政令で定める額に相当する部分については、十分の五）」とする。

（土地改良区等の行なう湛水排除事業に対する補助）

第十条　国は、激甚災害を受けた政令で定める区域において土地改良区又は土地改良区連合が政令で定めるところにより湛水の排除事業を施行する場合において、その事業費につき、都道府県が十分の九を下らない率による補助をするときは、予算の範囲内において、当該都道府県に対し、その補助に要する経費（都道府県が十分の九をこえる率による補助をする場合には、そのこえる部分の補助に要する経費を除いた経費）の全部を補助することができる。

（共同利用小型漁船の建造費の補助）

第十一条　国は、激甚災害に係る小型漁船の被害が著しい政令で定める都道府県が、漁業協同組合の必要とする共同利用小型漁船建造費につき、当該漁業協同組合に対し、三分の二を下らない率による補助をする場合には、予算の範囲内において、当該都道府県に対し、その補助に要する経費（都道府県が三分の二をこえる率による補助をする場合には、そのこえる部分の補助に要する経費を除いた経費）の二分の一を補助することができる。

２　前項の共同利用小型漁船建造費とは、政令で定める要件に該当する漁業協同組合が、政令で定める小型漁船で激甚災害を受けたもの（沈没、滅失その他政令で定める著しい被害を受けたものに限る。）を激甚災害の発生の際に所有し、かつ、その営む漁業の用に供していた組合員の共同利用に供するため、政令で定めるところにより小型の漁船を建造するために要する経費をいうものとする。

（中小企業信用保険法 による災害関係保証の特例）

第十二条　中小企業信用保険法 （昭和二十五年法律第二百六十四号）第三条第一項 に規定する普通保険（以下この条において「普通保険」という。）、同法第三条の二第一項 に規定する無担保保険又は同法第三条の三第一項 に規定する特別小口保険の保険関係であつて、災害関係保証（政令で定める日までに行なわれた次の各号に掲げる者の事業（第二号に掲げる者にあつては、その直接又は間接の構成員たる第一号に掲げる者の事業）の再建に必要な資金に係る同法第三条第一項 、第三条の二第一項又は第三条の三第一項に規定する債務の保証をいう。以下この条において同じ。）を受けた当該各号に掲げる者に係るものについての同法第三条第一項 、第三条の二第一項及び第三項並びに第三条の三第一項及び第二項の規定の適用については、同法第三条第一項 中「保険価額の合計額が」とあるのは「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律第十二条第一項に規定する災害関係保証（以下この条、次条及び第三条の三において「災害関係保証」という。）に係る保険関係の保険価額の合計額とその他の保険関係の保険価額の合計額とがそれぞれ」と、同法第三条の二第一項中「保険価額の合計額が」とあるのは「災害関係保証に係る保険関係の保険価額の合計額とその他の保険関係の保険価額の合計額とがそれぞれ」と、同条第三項中「当該借入金の額のうち」とあるのは「災害関係保証及びその他の保証ごとに、それぞれ当該借入金の額のうち」と、「当該債務者」とあるのは「災害関係保証及びその他の保証ごとに、当該債務者」と、同法第三条の三第一項中「保険価額の合計額が」とあるのは「災害関係保証に係る保険関係の保険価額の合計額とその他の保険関係の保険価額の合計額とがそれぞれ」と、同条第二項中「当該保証をした」とあるのは「災害関係保証及びその他の保証ごとに、それぞれ当該保証をした」と、「当該債務者」とあるのは「災害関係保証及びその他の保証ごとに、当該債務者」とする。

一　政令で定める地域内に事業所を有し、かつ、激甚災害を受けた中小企業者、協業組合及び中小企業等協同組合その他の主として中小規模の事業者を直接又は間接の構成員とする団体

二　中小企業等協同組合その他の主として中小規模の事業者を直接又は間接の構成員とする団体であつて、その直接又は間接の構成員のうちに前号に掲げる者を含むもの

２　普通保険の保険関係であつて、災害関係保証に係るものについての中小企業信用保険法第三条第二項 及び同法第五条 の規定の適用については、同法第三条第二項 中「百分の七十」とあり、及び同法第五条 中「百分の七十（無担保保険、特別小口保険、流動資産担保保険、公害防止保険、エネルギー対策保険、海外投資関係保険、新事業開拓保険、事業再生保険及び特定社債保険にあつては、百分の八十）」とあるのは、「百分の八十」とする。

（小規模企業者等設備導入資金助成法 による貸付金の償還期間等の特例）

第十三条　都道府県は、小規模企業者等設備導入資金助成法 （昭和三十一年法律第百十五号）第三条第一項 に規定する小規模企業者等設備導入資金貸付事業に係る貸付金であつて、激甚災害を受けた者で政令で定めるものが当該災害を受ける以前に受けた同法第二条第五項 に規定する設備資金貸付事業に係る資金の貸付け又は同条第六項 に規定する設備貸与事業に係る設備の譲渡し若しくは貸付け若しくはプログラム使用権の提供に係るものについては、同法第五条第一項 の規定にかかわらず、その償還期間を二年を超えない範囲内において延長することができる。

２　前項の規定により償還期間の延長を受けた貸与機関は、小規模企業者等設備導入資金助成法第五条第二項 及び第三項 の規定にかかわらず、当該資金の貸付けの償還期間又は当該設備の譲渡し若しくは貸付け若しくはプログラム使用権の提供に係る対価の支払期間について、その延長を受けた期間と同一期間延長するものとする。

（事業協同組合等の施設の災害復旧事業に対する補助）

第十四条　国は、都道府県が、激甚災害を受けた事業協同組合、事業協同小組合若しくは協同組合連合会、協業組合又は商工組合若しくは商工組合連合会の倉庫、生産施設、加工施設その他共同施設であつて政令で定めるものの災害復旧事業に要する経費につき四分の三を下らない率により補助する場合には、当該都道府県に対し、予算の範囲内において、当該補助に要する経費（都道府県が四分の三をこえる率による補助をする場合には、そのこえる部分の補助に要する経費を除いた経費）の三分の二を補助することができる。

（公立社会教育施設災害復旧事業に対する補助）

第十六条　国は、激甚災害を受けた公立の公民館、図書館、体育館その他の社会教育（社会教育法 （昭和二十四年法律第二百七号）第二条 に規定する社会教育をいう。）に関する施設であつて政令で定めるものの建物、建物以外の工作物、土地及び設備（以下次項及び次条において「建物等」という。）の災害の復旧に要する本工事費、附帯工事費（買収その他これに準ずる方法により建物を取得する場合にあつては、買収費）及び設備費（以下次項及び次条において「工事費」と総称する。）並びに事務費について、政令で定めるところ

により、予算の範囲内において、その三分の二を補助することができる。
２　前項に規定する工事費は、当該施設の建物等を原形に復旧する（原形に復旧することが不可能な場合において当該建物等の従前の効用を復旧するための施設をすること及び原形に復旧することが著しく困難であるか又は不適当である場合において当該建物等に代わるべき必要な施設をすることを含む。）ものとして算定するものとする。この場合において、設備費の算定については、政令で定める基準によるものとする。
３　国は、政令で定めるところにより、都道府県の教育委員会が文部科学大臣の権限に属する第一項の補助の実施に関する事務を行なうために必要な経費を都道府県に交付するものとする。

（私立学校施設災害復旧事業に対する補助）
第十七条　国は、激甚災害を受けた私立の学校（学校教育法　（昭和二十二年法律第二十六号）第一条　に規定する学校をいう。以下同じ。）の用に供される建物等であつて政令で定めるものの災害の復旧に要する工事費及び事務費について、当該私立の学校の設置者に対し、政令で定めるところにより、予算の範囲内において、その二分の一を補助することができる。
２　前条第二項及び第三項の規定は、前項の規定により国が補助する場合について準用する。この場合において、同条第二項中「当該施設の建物等」とあるのは「当該私立の学校の用に供される建物等」と、同条第三項中「都道府県の教育委員会」とあるのは「都道府県知事」とそれぞれ読み替えるものとする。
３　私立学校振興助成法　（昭和五十年法律第六十一号）第十二条　から第十三条　まで並びにこれらの規定に係る同法　附則第二条第一項　及び第二項　の規定は、第一項の規定により国が補助する場合について準用する。

（罹災者公営住宅建設等事業に対する補助の特例）
第二十二条　国は、地方公共団体が激甚災害を受けた政令で定める地域にあつた住宅であつて当該激甚災害により滅失したものにその災害の当時居住していた者に賃貸するため公営住宅の建設等（公営住宅法第二条第五号　に規定する公営住宅の建設等をいう。）をする場合には、同法第八条第一項　の規定にかかわらず、予算の範囲内において、当該公営住宅の建設等に要する費用（同法第七条第一項　の公営住宅の建設等に要する費用をいう。次項において同じ。）の四分の三を補助することができる。ただし、当該災害により滅失した住宅の戸数の五割に相当する戸数（当該激甚災害により滅失した住宅にその災害の当時居住していた者に転貸するため事業主体が借り上げる公営住宅であつて同法第十七条第三項の規定による国の補助に係るものがある場合にあつては、その戸数を控除した戸数）を超える分については、この限りでない。
２　前項の規定による公営住宅の建設等に要する費用についての国の補助金額の算定に

ついては、公営住宅法第七条第三項 及び第四項 の規定を準用する。

（雇用保険法 による求職者給付の支給に関する特例）
第二十五条　激甚災害を受けた政令で定める地域にある雇用保険法 （昭和四十九年法律第百十六号）第五条第一項 に規定する適用事業に雇用されている労働者（同法第三十七条の二第一項 に規定する高年齢継続被保険者、同法第三十八条第一項 に規定する短期雇用特例被保険者及び同法第四十三条第一項 に規定する日雇労働被保険者（第五項及び第七項において「高年齢継続被保険者等」という。）を除く。）が、当該事業の事業所が災害を受けたため、やむを得ず、事業を休止し、又は廃止したことにより休業するに至り、労働の意思及び能力を有するにもかかわらず、就労することができず、かつ、賃金を受けることができない状態にあるときは、同法 の規定の適用については、失業しているものとみなして基本手当を支給することができる。ただし、災害の状況を考慮して、地域ごとに政令で定める日（以下この条において「指定期日」という。）までの間に限る。
（以下略）

地方自治法

（昭和二十二年四月十七日法律第六十七号）
最終改正：平成二四年一一月二六日法律第一〇二号

（指定都市の権能）
第二百五十二条の十九　政令で指定する人口五十万以上の市（以下「指定都市」という。）は、次に掲げる事務のうち都道府県が法律又はこれに基づく政令の定めるところにより処理することとされているものの全部又は一部で政令で定めるものを、政令で定めるところにより、処理することができる。
一　児童福祉に関する事務
二　民生委員に関する事務
三　身体障害者の福祉に関する事務
四　生活保護に関する事務
五　行旅病人及び行旅死亡人の取扱に関する事務
五の二　社会福祉事業に関する事務
五の三　知的障害者の福祉に関する事務
六　母子家庭及び寡婦の福祉に関する事務
六の二　老人福祉に関する事務
七　母子保健に関する事務
七の二　介護保険に関する事務

八　障害者の自立支援に関する事務
九　食品衛生に関する事務
十　精神保健及び精神障害者の福祉に関する事務
十一　結核の予防に関する事務
十二　土地区画整理事業に関する事務
十三　屋外広告物の規制に関する事務
２　指定都市がその事務を処理するに当たつて、法律又はこれに基づく政令の定めるところにより都道府県知事若しくは都道府県の委員会の許可、認可、承認その他これらに類する処分を要し、又はその事務の処理について都道府県知事若しくは都道府県の委員会の改善、停止、制限、禁止その他これらに類する指示その他の命令を受けるものとされている事項で政令で定めるものについては、政令の定めるところにより、これらの許可、認可等の処分を要せず、若しくはこれらの指示その他の命令に関する法令の規定を適用せず、又は都道府県知事若しくは都道府県の委員会の許可、認可等の処分若しくは指示その他の命令に代えて、各大臣の許可、認可等の処分を要するものとし、若しくは各大臣の指示その他の命令を受けるものとする。

地方財政法

（昭和二十三年七月七日法律第百九号）
最終改正：平成二四年八月二二日法律第六七号

（地方債の制限）
第五条　地方公共団体の歳出は、地方債以外の歳入をもつて、その財源としなければならない。ただし、次に掲げる場合においては、地方債をもつてその財源とすることができる。
一　交通事業、ガス事業、水道事業その他地方公共団体の行う企業（以下「公営企業」という。）に要する経費の財源とする場合
二　出資金及び貸付金の財源とする場合（出資又は貸付けを目的として土地又は物件を買収するために要する経費の財源とする場合を含む。）
三　地方債の借換えのために要する経費の財源とする場合
四　災害応急事業費、災害復旧事業費及び災害救助事業費の財源とする場合
五　学校その他の文教施設、保育所その他の厚生施設、消防施設、道路、河川、港湾その他の土木施設等の公共施設又は公用施設の建設事業費（公共的団体又は国若しくは地方公共団体が出資している法人で政令で定めるものが設置する公共施設の建設事業に係る負担又は助成に要する経費を含む。）及び公共用若しくは公用に供する土地又はその代替地としてあらかじめ取得する土地の購入費（当該土地に関する所有権以外の権利を取得するために要する経費を含む。）の財源とする場合

地方交付税法

（昭和二十五年五月三十日法律第二百十一号）

最終改正：平成二四年八月二二日法律第六九号

（交付税の総額）

第六条　所得税及び酒税の収入額のそれぞれ百分の三十二、法人税の収入額の百分の三十四、消費税の収入額の百分の二十九・五並びにたばこ税の収入額の百分の二十五をもつて交付税とする。

２　毎年度分として交付すべき交付税の総額は、当該年度における所得税及び酒税の収入見込額のそれぞれ百分の三十二、法人税の収入見込額の百分の三十四、消費税の収入見込額の百分の二十九・五並びにたばこ税の収入見込額の百分の二十五に相当する額の合算額に当該年度の前年度以前の年度における交付税で、まだ交付していない額を加算し、又は当該前年度以前の年度において交付すべきであつた額を超えて交付した額を当該合算額から減額した額とする。

（交付税の種類等）

第六条の二　交付税の種類は、普通交付税及び特別交付税とする。

２　毎年度分として交付すべき普通交付税の総額は、前条第二項の額の百分の九十六に相当する額とする。

３　毎年度分として交付すべき特別交付税の総額は、前条第二項の額の百分の四に相当する額とする。

（基準財政需要額の算定方法）

第十一条　基準財政需要額は、測定単位の数値を第十三条の規定により補正し、これを当該測定単位ごとの単位費用に乗じて得た額を当該地方団体について合算した額とする。

（測定単位の数値の補正）

第十三条　面積、高等学校の生徒数その他の測定単位で、そのうちに種別があり、かつ、その種別ごとに単位当たりの費用に差があるものについては、その種別ごとの単位当たりの費用の差に応じ当該測定単位の数値を補正することができる。

（中略）

５　前条第一項の測定単位の数値については、第十一項に定めるもののほか、地方団体の種類ごとに次の表の経費の種類の欄に掲げる経費に係る測定単位の欄に掲げる測定単位につき、それぞれ補正の種類の欄に掲げる補正を行うものとする。

地方団体の種類	経費の種類	測定単位	補正の種類
道府県	一　警察費	警察職員数	段階補正
	二　土木費 　1　道路橋りょう費	道路の面積	密度補正、態容補正及び寒冷補正
		道路の延長	態容補正及び寒冷補正
	2　河川費	河川の延長	態容補正
	3　港湾費	港湾における係留施設の延長	種別補正
		港湾における外郭施設の延長	態容補正
		漁港における外郭施設の延長	態容補正
	4　その他の土木費	人口	段階補正及び密度補正
	三　教育費 　1　小学校費	教職員数	態容補正及び寒冷補正
	2　中学校費	教職員数	態容補正及び寒冷補正
	3　高等学校費	教職員数	態容補正及び寒冷補正
		生徒数	態容補正
	4　特別支援学校費	教職員数	態容補正及び寒冷補正
		学級数	密度補正
	5　その他の教育費	人口	段階補正、密度補正及び態容補正
		高等専門学校及び大学の学生の数	種別補正
		私立の学校の幼児、児童及び生徒の数	種別補正
	四　厚生労働費 　1　生活保護費	町村部人口	密度補正及び寒冷補正
	2　社会福祉費	人口	段階補正、密度補正及び態容補正
	3　衛生費	人口	段階補正、密度補正及び態容補正

	4　高齢者保健福祉費	六十五歳以上人口	段階補正、密度補正及び態容補正
	5　労働費	人口	段階補正
	五　産業経済費 1　農業行政費	農家数	段階補正、密度補正及び態容補正
	2　林野行政費	公有以外の林野の面積	段階補正及び態容補正
	3　水産行政費	水産業者数	段階補正
	4　商工行政費	人口	段階補正及び態容補正
	六　総務費 1　徴税費	世帯数	段階補正及び態容補正
	2　地域振興費	人口	段階補正、密度補正、態容補正及び寒冷補正
	七　災害復旧費	災害復旧事業費の財源に充てるため発行について同意又は許可を得た地方債に係る元利償還金	種別補正
	八　補正予算債償還費	昭和五十六年度から平成十年度までの各年度において国の補正予算等に係る事業費の財源に充てるため発行を許可された地方債に係る元利償還金	種別補正
		平成十一年度から平成十四年度まで及び平成十六年度から平成二十三年度までの各年度において国の補正予算等に係る事業費の財源に充てるため発行について同意又は許可を得た地方債の額	種別補正
	九　地方税減収補てん債償還費	地方税の減収補てんのため平成三年度から平成二十三年度までの各年度において特別に発行について同意又は許可を得た地方債の額	種別補正
	十　地域財政特例対策債償還費	地域財政特例対策のため平成三年度から平成五年度までの各年度において特別に発行を許可された地方債の額	種別補正
	十一　臨時財政特例債償還費	臨時財政特例対策のため平成三年度から平成十二年度までの各年度において	種別補正

		特別に発行を許可された地方債の額	
	十二　財源対策債償還費	平成六年度から平成二十三年度までの各年度の財源対策のため当該各年度において発行について同意又は許可を得た地方債の額	種別補正
	十三　減税補てん債償還費	個人の道府県民税に係る特別減税等による平成六年度から平成八年度まで及び平成十年度から平成十八年度までの各年度の減収を補てんするため当該各年度において特別に起こすことができることとされた地方債の額	種別補正
	十四　臨時税収補てん債償還費	臨時税収補てんのため平成九年度において特別に起こすことができることとされた地方債の額	種別補正
	十五　臨時財政対策債償還費	臨時財政対策のため平成十三年度から平成二十三年度までの各年度において特別に起こすことができることとされた地方債の額	種別補正
	十六　東日本大震災全国緊急防災施策債償還費	平成二十三年度において東日本大震災全国緊急防災施策に要する費用に充てるため発行について同意又は許可を得た地方債の額	種別補正
市町村	一　消防費	人口	段階補正、密度補正及び態容補正
	二　土木費 １道路橋りょう費	道路の面積	種別補正、態容補正及び寒冷補正
		道路の延長	態容補正及び寒冷補正
	２　港湾費	港湾における係留施設の延長	種別補正、態容補正及び寒冷補正
		港湾における外郭施設の延長	態容補正
		漁港における係留施設の延長	態容補正及び寒冷補正
		漁港における外郭施設の延長	態容補正
	３都市計画費	都市計画区域における人口	態容補正
	４公園費	人口	態容補正

	５下水道費	人口	密度補正及び態容補正
	６その他の土木費	人口	段階補正、密度補正及び態容補正
	三教育費 　１小学校費	児童数	密度補正、態容補正及び寒冷補正
		学級数	態容補正及び寒冷補正
		学校数	態容補正及び寒冷補正
	２中学校費	生徒数	密度補正、態容補正及び寒冷補正
		学級数	態容補正及び寒冷補正
		学校数	態容補正及び寒冷補正
	３高等学校費	教職員数	種別補正、態容補正及び寒冷補正
		生徒数	種別補正、態容補正及び寒冷補正
	４その他の教育費	人口	段階補正、密度補正及び態容補正
		幼稚園の幼児数	態容補正及び寒冷補正
	四　厚生費 １生活保護費	市部人口	段階補正、密度補正、態容補正及び寒冷補正
	２社会福祉費	人口	段階補正、密度補正及び態容補正
	３保健衛生費	人口	段階補正、密度補正及び態容補正
	４高齢者保健福祉費	六十五歳以上人口	段階補正、密度補正及び態容補正
	５清掃費	人口	密度補正及び態容補正
	五　産業経済費	農家数	段階補正、密度補

	1　農業行政費		正、態容補正及び寒冷補正
	2　林野水産行政費	林業及び水産業の従業者数	密度補正、態容補正及び寒冷補正
	3　商工行政費	人口	段階補正及び態容補正
	六　総務費 1　徴税費	世帯数	段階補正、密度補正及び態容補正
	2　戸籍住民基本台帳費	戸籍数	段階補正、密度補正及び態容補正
		世帯数	段階補正、密度補正及び態容補正
	3　地域振興費	人口	段階補正、密度補正、態容補正及び寒冷補正
		面積	種別補正、態容補正及び寒冷補正
	七　災害復旧費	災害復旧事業費の財源に充てるため発行について同意又は許可を得た地方債に係る元利償還金	種別補正
	八　補正予算債償還費	昭和五十六年度から平成十年度までの各年度において国の補正予算等に係る事業費の財源に充てるため発行を許可された地方債に係る元利償還金	種別補正
		平成十一年度から平成十四年度まで及び平成十六年度から平成二十三年度までの各年度において国の補正予算等に係る事業費の財源に充てるため発行について同意又は許可を得た地方債の額	種別補正
	九　地方税減収補てん債償還費	地方税の減収補てんのため平成三年度から平成二十三年度までの各年度において特別に発行について同意又は許可を得た地方債の額	種別補正
	十　地域財政特例対策債償還費	地域財政特例対策のため平成三年度から平成五年度までの各年度において特別に発行を許可された地方債の額	種別補正

	十一　臨時財政特例債償還費	臨時財政特例対策のため平成三年度から平成十二年度までの各年度において特別に発行を許可された地方債の額	種別補正
	十二　財源対策債償還費	平成六年度から平成二十三年度までの各年度の財源対策のため当該各年度において発行について同意又は許可を得た地方債の額	種別補正
	十三　減税補てん債償還費	個人の市町村民税に係る特別減税等による平成六年度から平成八年度まで及び平成十年度から平成十八年度までの各年度の減収を補てんするため当該各年度において特別に起こすことができることとされた地方債の額	種別補正
	十四　臨時税収補てん債償還費	臨時税収補てんのため平成九年度において特別に起こすことができることとされた地方債の額	種別補正
	十五　臨時財政対策債償還費	臨時財政対策のため平成十三年度から平成二十三年度までの各年度において特別に起こすことができることとされた地方債の額	種別補正
	十六　東日本大震災全国緊急防災施策債償還費	平成二十三年度において東日本大震災全国緊急防災施策に要する費用に充てるため発行について同意又は許可を得た地方債の額	種別補正

（特別交付税の額の算定）

第十五条　特別交付税は、第十一条に規定する基準財政需要額の算定方法によつては補そくされなかつた特別の財政需要があること、第十四条の規定によつて算定された基準財政収入額のうちに著しく過大に算定された財政収入があること、交付税の額の算定期日後に生じた災害（その復旧に要する費用が国の負担によるものを除く。）等のため特別の財政需要があり、又は財政収入の減少があることその他特別の事情があることにより、基準財政需要額又は基準財政収入額の算定方法の画一性のため生ずる基準財政需要額の算定過大又は基準財政収入額の算定過少を考慮しても、なお、普通交付税の額が財政需要に比して過少であると認められる地方団体に対して、総務省令で定めるところにより、当該事情を考慮して交付する。

２　総務大臣は、総務省令で定めるところにより、前項の規定により各地方団体に交付す

べき特別交付税の額を、毎年度、二回に分けて決定するものとし、その決定は、第一回目は十二月中に、第二回目は三月中に行わなければならない。この場合において、第一回目の特別交付税の額の決定は、その総額が当該年度の特別交付税の総額のおおむね二分の一に相当する額以内の額となるように行うものとする。

３　激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律第二条第一項 に規定する激甚災害その他の事由であつて、関係地方団体の財政運営に特に著しい影響を及ぼし、又は及ぼすおそれがあると認められるものが発生したことにより、前項の規定により難い場合における関係地方団体に交付すべき特別交付税の額の決定については、総務省令で定めるところにより、決定時期及び決定時期ごとに決定すべき額に関し特例を設けることができる。

４　総務大臣は、第二項前段又は前項の規定により特別交付税の額を決定したときは、これを当該地方団体に通知しなければならない。

（交付時期）

第十六条　交付税は、毎年度、左の表の上欄に掲げる時期に、それぞれの下欄に定める額を交付する。ただし、四月及び六月において交付すべき交付税については、当該年度において交付すべき普通交付税の額が前年度の普通交付税の額に比して著しく減少することとなると認められる地方団体又は前年度においては普通交付税の交付を受けたが、当該年度においては普通交付税の交付を受けないこととなると認められる地方団体に対しては、当該交付すべき額の全部又は一部を交付しないことができる。

交付時期	交付時期ごとに交付すべき額
四月及び六月	前年度の当該地方団体に対する普通交付税の額に当該年度の交付税の総額の前年度の交付税の総額に対する割合を乗じて得た額のそれぞれ四分の一に相当する額
九月	当該年度において交付すべき当該地方団体に対する普通交付税の額から四月及び六月に交付した普通付税の額を控除した残額の二分の一に相当する額
十一月	当該年度において交付すべき当該地方団体に対する普通交付税の額から既に交付した普通交付税の額を控除した額
十二月	前条第二項の規定により十二月中に総務大臣が決定する額
三月	前条第二項の規定により三月中に総務大臣が決定する額

２　当該年度の国の予算の成立しないこと、国の予算の追加又は修正により交付税の総額に変更があつたこと、大規模な災害があつたこと等の事由により、前項の規定により難い場合における交付税の交付時期及び交付時期ごとに交付すべき額については、国の暫定予

算の額及びその成立の状況、交付税の総額の変更の程度、前年度の交付税の額、大規模な災害による特別の財政需要の額等を参しやくして、総務省令で定めるところにより、特例を設けることができる。

（以下略）

（特別の地方債に係る償還費の基準財政需要額への算入）

附則第五条　当分の間、各地方団体に対して交付すべき普通交付税の額の算定に用いる第十一条の規定による基準財政需要額は、同条の規定によつて算定した額に、次の表の上欄に掲げる経費の種類につきそれぞれ同表の中欄に掲げる測定単位の数値を同表の下欄に掲げる単位費用に乗じて得た額を当該地方団体について合算した額を加算した額とする。

経費の種類	測定単位	単位費用
		円
一　地域改善対策特定事業債等償還費	地域改善対策特定事業費、地域改善対策事業費又は同和対策事業費の財源に充てるため発行を許可された地方債に係る元利償還金	千円につき八〇〇
二　過疎地域自立促進等のための地方債償還費	過疎地域自立促進等のための事業費の財源に充てるため発行について同意又は許可を得た地方債に係る元利償還金	千円につき七〇〇
三　公害防止事業債償還費	公害防止事業費の財源に充てるため発行について同意又は許可を得た地方債に係る元利償還金	千円につき五〇〇
四　石油コンビナート等特別防災区域に係る緑地等の設置のための地方債償還費	石油コンビナート等特別防災区域に係る緑地等の設置のための事業費の財源に充てるため発行について同意又は許可を得た地方債に係る元利償還金	千円につき五〇〇
五　地震対策緊急整備事業債償還費	地震対策緊急整備事業費の財源に充てるため発行について同意又は許可を得た地方債に係る元利償還金	千円につき五〇〇
六　被災者生活再建支援法人への拠出のための地方債償還費	被災者生活再建支援法人に対する拠出の財源に充てるため発行について同意又は許可を得た地方債に係る元利償還金	千円につき八〇〇
七　合併特例債償還費	合併市町村の建設のための事業費の財源に充てるため発行について同意又は許可を得た地方債に係る元利償還金	千円につき七〇〇

八　原子力発電施設等立地地域の振興のための地方債償還費	原子力発電施設等立地地域の振興のための事業費の財源に充てるため発行について同意又は許可を得た地方債に係る元利償還金	千円につき七〇〇

２　前項に規定する測定単位の数値は、次の表の上欄に掲げる測定単位につき、それぞれ同表の中欄に定める算定の基礎により、同表の下欄に掲げる表示単位に基づいて、総務省令の定めるところにより算定する。

測定単位の種類	測定単位の算定の基礎	表示単位
一　地域改善対策事業費又は同和対策事業費の財源に充てるため発行を許可された地方債に係る元利償還金	地域改善対策特定事業費、地域改善対策事業費又は同和対策事業費の財源に充てるため発行を許可された地方債で地域改善対策特定事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律（昭和六十二年法律第二十二号）第五条、旧地域改善対策特別措置法（昭和五十七年法律第十六号）第五条又は旧同和対策事業特別措置法（昭和四十四年法律第六十号）第十条の規定により総務大臣が指定したものに係る当該年度における元利償還金	千円
二　過疎地域自立促進等のための事業費の財源に充てるため発行を許可された地方債に係る元利償還金	過疎地域自立促進等のための事業費の財源に充てるため発行について同意又は許可を得た地方債で過疎地域自立促進特別措置法（平成十二年法律第十五号）第十二条第三項（同法附則第五条第二項において準用する場合を含む。）の規定により総務大臣が指定したもの又は旧過疎地域活性化特別措置法（平成二年法律第十五号）第十二条第二項（同法附則第十二項又は過疎地域自立促進特別措置法附則第十七条の規定による改正前の市町村の合併の特例に関する法律（昭和四十年法律	千円

	第六号）第十二条において準用する場合を含む。）、旧過疎地域振興特別措置法（昭和五十五年法律第十九号）第十二条第二項（同法附則第七項において準用する場合を含む。）若しくは旧過疎地域対策緊急措置法（昭和四十五年法律第三十一号）第十一条第二項の規定により自治大臣が指定したものに係る当該年度における元利償還金	
三　公害防止事業費の財源に充てるため発行について同意又は許可を得た地方債に係る元利償還金	公害防止事業費の財源に充てるため発行を許可された地方債で公害の防止に関する事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律（昭和四十六年法律第七十号）第五条の規定により総務大臣が指定したものに係る当該年度における元利償還金	千円
四　石油コンビナート等特別防災区域に係る緑地等の設置のための事業費の財源に充てるため発行について同意又は許可を得た地方債に係る元利償還金	石油コンビナート等特別防災区域に係る緑地等の設置のための事業費の財源に充てるため発行について同意又は許可を得た地方債で石油コンビナート等災害防止法（昭和五十年法律第八十四号）第三十六条第二項の規定により総務大臣が指定したものに係る当該年度における元利償還金	千円
五　地震対策緊急整備事業費の財源に充てるため発行について同意又は許可を得た地方債に係る元利償還金	地震対策緊急整備事業費の財源に充てるため発行について同意又は許可を得た地方債で地震防災対策強化地域における地震対策緊急整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律（昭和五十五年法律第六十三号）第六条の規定により自治大臣が指定したものに係る当該年度における元利償還金	千円
六　被災者生活再建支援法人に対する拠出の財源に充てるため発行について同意又は許可を得た地方債に係る元利償還金	被災者生活再建支援法（平成十年法律第六十六号）第六条第一項に基づき内閣総理大臣が指定した被災者生活再建支援法人に対する拠出の財源に充てるため発行について同意又は許可を得た地方債のう	千円

	ち総務大臣が指定したものに係る元利償還金	
七　合併市町村の建設のための事業費の財源に充てるため発行について同意又は許可を得た地方債に係る元利償還金	合併市町村の建設のための事業費の財源に充てるため発行について同意又は許可を得た地方債で旧市町村の合併の特例に関する法律第十一条の二第二項（同法附則第二条第二項の規定によりなおその効力を有するものとされる場合を含む。）の規定により総務大臣が指定したものに係る当該年度における元利償還金	千円
八　原子力発電施設等立地地域の振興のための事業費の財源に充てるため発行について同意又は許可を得た地方債に係る元利償還金	原子力発電施設等立地地域の振興のための事業費の財源に充てるため発行について同意又は許可を得た地方債で原子力発電施設等立地地域の振興に関する特別措置法（平成十二年法律第百四十八号）第八条の規定により総務大臣が指定したものに係る当該年度における元利償還金	千円

東日本大震災に対処する等のための平成二十三年度分の地方交付税の総額の特例等に関する法律

（平成二十三年五月二日法律第四十一号）

最終改正：平成二四年三月三一日法律第一八号

（地方交付税の総額の特例）

第一条　平成二十三年度分の地方交付税の総額については、地方交付税法（昭和二十五年法律第二百十一号）附則第四条 の規定により算定した額に千二百億円並びに東日本大震災（平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震及びこれに伴う原子力発電所の事故による災害をいう。以下同じ。）に係る災害復旧事業、復興事業その他の事業の実施のため特別の財政需要があること及び東日本大震災のため財政収入の減少があることを考慮して地方団体（地方交付税法第二条第二号 に規定する地方団体をいう。第六条第一項において同じ。）に対して交付する特別交付税（次条及び第六条第一項において「震災復興特別交付税」という。）に充てるための一兆六千六百三十五億二千五百十二万六千円（第三条から第五条までにおいて「平成二十三年度震災復興特別交付税額」という。）を加算する。

（交付税及び譲与税配付金特別会計への繰入れの特例）

第二条　平成二十三年度分の一般会計から交付税及び譲与税配付金特別会計への繰入金の額は、特別会計に関する法律（平成十九年法律第二十三号）附則第九条の規定により算定した額に千二百億円及び震災復興特別交付税に充てるための一兆六千六百三十五億二千五百十二万六千円を加算した額とする。

（普通交付税及び特別交付税の総額の特例）

第三条　平成二十三年度に限り、同年度分として交付すべき普通交付税の総額は、同年度分として交付すべき地方交付税の総額（地方交付税法附則第四条及びこの法律の規定に基づき交付すべき地方交付税の総額をいう。以下この条において同じ。）から地方交付税法第二十条の三第二項の規定により同年度分の地方交付税の総額に算入される額（以下この条において「返還金等の額」という。）、千二百億円及び平成二十三年度震災復興特別交付税額の合算額を控除した額の百分の九十四に相当する額とし、同年度分として交付すべき特別交付税の総額は、同年度分として交付すべき地方交付税の総額から返還金等の額、千二百億円及び平成二十三年度震災復興特別交付税額の合算額を控除した額の百分の六に相当する額に返還金等の額、千二百億円及び平成二十三年度震災復興特別交付税額の合算額を加算した額とする。

（平成二十三年度震災復興特別交付税額の一部の平成二十四年度における交付）

第四条　平成二十三年度分として交付すべき地方交付税のうち平成二十三年度震災復興特別交付税額については、千三百六十五億円と東日本大震災に係る災害復旧事業、復興事業その他の事業の実施状況を勘案して総務大臣が定める額との合算額以内の額を、平成二十三年度内に交付しないで、地方交付税法第六条第二項の当該年度の前年度以前の年度における地方交付税でまだ交付していない額として、平成二十四年度分として交付すべき地方交付税の総額に加算して交付することができる。

（平成二十三年度震災復興特別交付税額以外の額の一部の平成二十四年度における交付）

第五条　平成二十三年度分として交付すべき地方交付税のうち平成二十三年度震災復興特別交付税額以外の額については、平成二十三年度特別会計補正予算（特第２号）により同年度の交付税及び譲与税配付金特別会計の予算に計上された地方交付税交付金の額から四千四百五十四億六千九百十五万円を控除した額と平成二十三年度特別会計補正予算（特第４号）により同年度の同特別会計の予算に計上された地方交付税交付金の額との合算額以内の額を、同年度内に交付しないで、地方交付税法第六条第二項の当該年度の前年度以前の年度における地方交付税でまだ交付していない額として、平成二十四年度分として交付すべき地方交付税の総額に加算して交付することができる。

（震災復興特別交付税の額の決定時期及び決定時期ごとに決定すべき額の特例）

第六条　平成二十三年度において、各地方団体に交付すべき震災復興特別交付税の額の決定については、地方交付税法第十五条第二項 の規定にかかわらず、東日本大震災に係る災害復旧事業、復興事業その他の事業の実施状況及び東日本大震災のための財政収入の減少の状況を勘案して、総務省令で定めるところにより、決定時期及び決定時期ごとに決定すべき額に関し特例を設けるものとする。

２　前項の場合における地方交付税法第十五条 、第十六条、第十八条から第二十条まで、第二十三条及び第二十四条の規定の適用については、同法第十五条第二項 中「特別交付税の額を」とあるのは「特別交付税の額（東日本大震災に対処する等のための平成二十三年度分の地方交付税の総額の特例等に関する法律（平成二十三年法律第四十一号）第一条に規定する震災復興特別交付税の額を除く。以下この項において同じ。）を」と、「特別交付税の総額」とあるのは「特別交付税の総額から同条に規定する平成二十三年度震災復興特別交付税額を控除した額」と、同条第四項中「又は前項」とあるのは「若しくは前項又は東日本大震災に対処する等のための平成二十三年度分の地方交付税の総額の特例等に関する法律第六条第一項」と、同法第二十条第一項中「前二条」とあるのは「前二条並びに東日本大震災に対処する等のための平成二十三年度分の地方交付税の総額の特例等に関する法律第六条第一項」と、同条第二項中「第八項」とあるのは「第八項並びに東日本大震災に対処する等のための平成二十三年度分の地方交付税の総額の特例等に関する法律第六条第一項」と、同法第二十三条第三号中「又は第十五条」とあるのは「若しくは第十五条又は東日本大震災に対処する等のための平成二十三年度分の地方交付税の総額の特例等に関する法律第六条第一項」とする。

＜住居関連＞

災害救助法

（昭和二十二年十月十八日法律第百十八号）

最終改正：平成二二年一二月三日法律第六五号

第二条　この法律による救助（以下「救助」という。）は、都道府県知事が、政令で定める程度の災害が発生した市町村（特別区を含む。）の区域（地方自治法 （昭和二十二年法律第六十七号）第二百五十二条の十九第一項 の指定都市にあつては、当該市の区域又は当該市の区の区域とする。）内において当該災害にかかり、現に救助を必要とする者に対して、これを行なう。

第二十三条　救助の種類は、次のとおりとする。

一　収容施設（応急仮設住宅を含む。）の供与

二　炊出しその他による食品の給与及び飲料水の供給

三　被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与
四　医療及び助産
五　災害にかかつた者の救出
六　災害にかかつた住宅の応急修理
七　生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与
八　学用品の給与
九　埋葬
十　前各号に規定するもののほか、政令で定めるもの
２　救助は、都道府県知事が必要があると認めた場合においては、前項の規定にかかわらず、救助を要する者（埋葬については埋葬を行う者）に対し、金銭を支給してこれをなすことができる。
３　救助の程度、方法及び期間に関し必要な事項は、政令でこれを定める。

第三十条　都道府県知事は、救助を迅速に行うため必要があると認めるときは、政令で定めるところにより、その権限に属する救助の実施に関する事務の一部を市町村長が行うこととすることができる。
２　前項の規定により市町村長が行う事務を除くほか、市町村長は、都道府県知事が行う救助を補助するものとする。

第三十二条の二　第二条、第二十三条第二項、第二十四条第一項及び第二項、同条第四項において準用する第二十三条の二第二項、第二十四条第五項、第二十五条、第二十六条第一項、同条第二項において準用する第二十三条の二第二項及び第三項、第二十七条第一項から第三項まで、第二十八条、第二十九条、第三十条第一項並びに第三十一条の規定により都道府県が処理することとされている事務は、地方自治法第二条第九項第一号 に規定する第一号 法定受託事務とする。
２　第三十条第二項の規定により市町村が処理することとされている事務は、地方自治法第二条第九項第一号 に規定する第一号 法定受託事務とする。

第三十三条　第二十三条の規定による救助に要する費用（救助の事務を行うのに必要な費用を含む。）は、救助の行われた地の都道府県が、これを支弁する。
（以下略）

第三十六条　国庫は、都道府県が第三十三条の規定により支弁した費用及び第三十四条の規定による補償に要した費用（前条の規定により求償することができるものを除く。）並びに前条の規定による求償に対する支払に要した費用の合計額が政令で定める額以上となる場合において、当該合計額が、地方税法 （昭和二十五年法律第二百二十六号）に定める当

該都道府県の普通税（法定外普通税を除く。以下同じ。）について同法第一条第一項第五号にいう標準税率（標準税率の定めのない地方税については、同法 に定める税率とする。）をもつて算定した当該年度の収入見込額（以下この条において「収入見込額」という。）の百分の二以下であるときにあつては当該合計額についてその百分の五十を負担するものとし、収入見込額の百分の二をこえるときにあつては左の区分に従つて負担するものとする。この場合において、収入見込額の算定方法については、地方交付税法 （昭和二十五年法律第二百十一号）第十四条 の定めるところによるものとする。

一　収入見込額の百分の二以下の部分については、その額の百分の五十

二　収入見込額の百分の二をこえ、百分の四以下の部分については、その額の百分の八十

三　収入見込額の百分の四をこえる部分については、その額の百分の九十

災害救助法施行令

（昭和二十二年十月三十日政令第二百二十五号）

第一条　災害救助法 （昭和二十二年法律第百十八号。以下「法」という。）第二条 に規定する政令で定める程度の災害は、次の各号のいずれかに該当する災害とする。

一　当該市町村（特別区を含む。以下同じ。）の区域（地方自治法 （昭和二十二年法律第六十七号）第二百五十二条の十九第一項 の指定都市にあつては、当該市の区域又は当該市の区の区域とする。以下同じ。）内の人口に応じそれぞれ別表第一に定める数以上の世帯の住家が滅失したこと。

二　当該市町村の区域を包括する都道府県の区域内において、当該都道府県の区域内の人口に応じそれぞれ別表第二に定める数以上の世帯の住家が滅失した場合であつて、当該市町村の区域内の人口に応じそれぞれ別表第三に定める数以上の世帯の住家が滅失したこと。

三　当該市町村の区域を包括する都道府県の区域内において、当該都道府県の区域内の人口に応じそれぞれ別表第四に定める数以上の世帯の住家が滅失したこと又は当該災害が隔絶した地域に発生したものである等災害にかかつた者の救護を著しく困難とする厚生労働省令で定める特別の事情がある場合であつて、多数の世帯の住家が滅失したこと。

四　多数の者が生命又は身体に危害を受け、又は受けるおそれが生じた場合であつて、厚生労働省令で定める基準に該当すること。

（以下略）

第八条　法第二十三条第一項第十号 に規定する救助の種類は、次のとおりとする。

一　死体の捜索及び処理

二　災害によつて住居又はその周辺に運ばれた土石、竹木等で、日常生活に著しい支障を及ぼしているものの除去

第九条　救助の程度、方法及び期間は、応急救助に必要な範囲内において、厚生労働大臣が定める基準に従い、あらかじめ、都道府県知事が、これを定める。
２　前項の厚生労働大臣が定める基準によつては救助の適切な実施が困難な場合には、都道府県知事は、厚生労働大臣に協議し、その同意を得た上で、救助の程度、方法及び期間を定めることができる。

地方財政法

（昭和二十三年七月七日法律第百九号）
最終改正：平成二四年八月二二日法律第六七号

（国がその一部を負担する災害に係る事務に要する経費）
第十条の三　地方公共団体が実施しなければならない法律又は政令で定める災害に係る事務で、地方税法 又は地方交付税法 によつてはその財政需要に適合した財源を得ることが困難なものを行うために要する次に掲げる経費については、国が、その経費の一部を負担する。
一　災害救助事業に要する経費
二　災害弔慰金及び災害障害見舞金に要する経費
三　道路、河川、砂防、海岸、港湾等に係る土木施設の災害復旧事業に要する経費
四　林地荒廃防止施設、林道、漁港等に係る農林水産業施設の災害復旧事業に要する経費
五　都市計画事業による施設の災害復旧に要する経費
六　公営住宅の災害復旧に要する経費
七　学校の災害復旧に要する経費
八　社会福祉施設及び保健衛生施設の災害復旧に要する経費
九　土地改良及び開拓による施設又は耕地の災害復旧に要する経費

（地方公共団体が負担すべき経費の財政需要額への算入）
第十一条の二　第十条から第十条の三までに規定する経費のうち、地方公共団体が負担すべき部分（第十条第十二号に掲げる経費のうち地方公共団体が負担すべき部分にあつては後期高齢者医療の財政安定化基金拠出金をもつて充てるべき部分を、同条第十三号に掲げる経費のうち地方公共団体が負担すべき部分にあつては介護保険の財政安定化基金拠出金をもつて充てるべき部分を除く。）は、地方交付税法 の定めるところにより地方公共団体に交付すべき地方交付税の額の算定に用いる財政需要額に算入するものとする。ただし、第十条第十六号に掲げる経費（国民健康保険に関する特別会計への繰入れに要する経費のうち所得の少ない者について行う保険料又は国民健康保険税の減額に係るもの並びに特定

健康診査及び特定保健指導に要する経費のうち都道府県の負担に係るものを除く。)、第十条の二第四号に掲げる経費及び第十条の三第五号に掲げる経費については、この限りでない。

建築基準法

(昭和二十五年五月二十四日法律第二百一号)

最終改正：平成二四年八月二二日法律第六七号

(仮設建築物に対する制限の緩和)

第八十五条　非常災害があつた場合において、その発生した区域又はこれに隣接する区域で特定行政庁が指定するものの内においては、災害により破損した建築物の応急の修繕又は次の各号のいずれかに該当する応急仮設建築物の建築でその災害が発生した日から一月以内にその工事に着手するものについては、建築基準法令の規定は、適用しない。ただし、防火地域内に建築する場合については、この限りでない。

一　国、地方公共団体又は日本赤十字社が災害救助のために建築するもの

二　被災者が自ら使用するために建築するもので延べ面積が三十平方メートル以内のもの

２　災害があつた場合において建築する停車場、官公署その他これらに類する公益上必要な用途に供する応急仮設建築物又は工事を施工するために現場に設ける事務所、下小屋、材料置場その他これらに類する仮設建築物については、第六条から第七条の六まで、第十二条第一項から第四項まで、第十五条、第十八条（第二十三項を除く。)、第十九条、第二十一条から第二十三条まで、第二十六条、第三十一条、第三十三条、第三十四条第二項、第三十五条、第三十六条（第十九条、第二十一条、第二十六条、第三十一条、第三十三条、第三十四条第二項及び第三十五条に係る部分に限る。)、第三十七条、第三十九条及び第四十条の規定並びに第三章の規定は、適用しない。ただし、防火地域又は準防火地域内にある延べ面積が五十平方メートルを超えるものについては、第六十三条の規定の適用があるものとする。

３　前二項の応急仮設建築物を建築した者は、その建築工事を完了した後三月を超えて当該建築物を存続しようとする場合においては、その超えることとなる日前に、特定行政庁の許可を受けなければならない。ただし、当該許可の申請をした場合において、その超えることとなる日前に当該申請に対する処分がされないときは、当該処分がされるまでの間は、なお当該建築物を存続することができる。

４　特定行政庁は、前項の許可の申請があつた場合において、安全上、防火上及び衛生上支障がないと認めるときは、二年以内の期間を限つて、その許可をすることができる。

５　特定行政庁は、仮設興行場、博覧会建築物、仮設店舗その他これらに類する仮設建築

物について安全上、防火上及び衛生上支障がないと認める場合においては、一年以内の期間（建築物の工事を施工するためその工事期間中当該従前の建築物に替えて必要となる仮設店舗その他の仮設建築物については、特定行政庁が当該工事の施工上必要と認める期間）を定めてその建築を許可することができる。この場合においては、第十二条第一項から第四項まで、第二十一条から第二十七条まで、第三十一条、第三十四条第二項、第三十五条の二及び第三十五条の三の規定並びに第三章の規定は、適用しない。

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

（平成八年六月十四日法律第八十五号）

最終改正：平成二三年六月二四日法律第七四号

（建築基準法 による応急仮設住宅の存続期間の特例に関する措置）

第七条　建築基準法第二条第三十五号 の特定行政庁は、同法第八十五条第一項 の非常災害又は同条第二項 の災害が特定非常災害である場合において、被災者の住宅の需要に応ずるに足りる適当な住宅が不足するため同条第四項 に規定する期間を超えて当該被災者の居住の用に供されている応急仮設建築物である住宅を存続させる必要があり、かつ、安全上、防火上及び衛生上支障がないと認めるときは、同項 の規定にかかわらず、更に一年を超えない範囲内において同項 の許可の期間を延長することができる。当該延長に係る期間が満了した場合において、これを更に延長しようとするときも、同様とする。

公営住宅法

（昭和二十六年六月四日法律第百九十三号）

最終改正：平成二四年三月三一日法律第一三号

第八条　国は、次の各号の一に該当する場合において、事業主体が災害により滅失した住宅に居住していた低額所得者に賃貸するため公営住宅の建設等をするときは、当該公営住宅の建設等に要する費用の三分の二を補助するものとする。ただし、当該災害により滅失した住宅の戸数の三割に相当する戸数（第十条第一項又は第十七条第二項若しくは第三項の規定による国の補助に係る公営住宅（この項本文の規定による国の補助に係るものを除く。）で当該災害により滅失した住宅に居住していた低額所得者に賃貸又は転貸をするものがある場合にあつては、これらの戸数を控除した戸数）を超える分については、この限りでない。

一　地震、暴風雨、洪水、高潮その他の異常な天然現象により住宅が滅失した場合で、その滅失した戸数が被災地全域で五百戸以上又は一市町村の区域内で二百戸以上若しくはそ

の区域内の住宅戸数の一割以上であるとき。
二　火災により住宅が滅失した場合で、その滅失した戸数が被災地全域で二百戸以上又は一市町村の区域内の住宅戸数の一割以上であるとき。

（借上げに係る公営住宅等の建設又は改良に係る補助）
第九条　事業主体は、公営住宅の借上げをする場合において、公営住宅として低額所得者に転貸するために必要となる住宅又はその附帯施設の建設又は改良を行う者に対し、その費用の一部を補助することができる。
２　事業主体は、共同施設の借上げをする場合において、共同施設として公営住宅の入居者の共同の福祉のために必要となる施設の建設又は改良を行う者に対し、その費用の一部を補助することができる。
３　国は、事業主体が都道府県計画に基づいて公営住宅の借上げをする場合において第一項の規定により補助金を交付するときは、予算の範囲内において、当該住宅又はその附帯施設の建設又は改良に要する費用のうち住宅の共用部分として国土交通省令で定めるものに係る費用（以下この条及び次条において「住宅共用部分工事費」という。）に対して当該事業主体が補助する額（その額が住宅共用部分工事費の三分の二に相当する額を超える場合においては、当該三分の二に相当する額）に二分の一を乗じて得た額を補助するものとする。
４　国は、事業主体が都道府県計画に基づいて共同施設の借上げをする場合において第二項の規定により補助金を交付するときは、予算の範囲内において、当該施設の建設又は改良に要する費用のうち国土交通省令で定める施設に係る費用（以下この条において「施設工事費」という。）に対して当該事業主体が補助する額（その額が施設工事費の三分の二に相当する額を超える場合においては、当該三分の二に相当する額）に二分の一を乗じて得た額を補助することができる。
５　前二項の規定による国の補助金額の算定については、住宅共用部分工事費又は施設工事費が、それぞれ、標準住宅共用部分工事費又は標準施設工事費を超えるときは、標準住宅共用部分工事費を住宅共用部分工事費と、標準施設工事費を施設工事費とみなす。
６　前項に規定する標準住宅共用部分工事費又は標準施設工事費は、それぞれ、住宅若しくはその附帯施設の建設若しくは改良に要する費用又は施設の建設若しくは改良に要する費用として通常必要な費用を基準として、国土交通大臣が定める。

（入居者資格）
第二十三条　公営住宅の入居者は、少なくとも次に掲げる条件を具備する者でなければならない。
一　その者の収入がイ又はロに掲げる場合に応じ、それぞれイ又はロに定める金額を超えないこと。

イ　入居者の心身の状況又は世帯構成、区域内の住宅事情その他の事情を勘案し、特に居住の安定を図る必要がある場合として条例で定める場合　入居の際の収入の上限として政令で定める金額以下で事業主体が条例で定める金額
ロ　イに掲げる場合以外の場合　低額所得者の居住の安定を図るため必要なものとして政令で定める金額を参酌して、イの政令で定める金額以下で事業主体が条例で定める金額
二　　現に住宅に困窮していることが明らかであること。

（入居者資格の特例）
第二十四条　　公営住宅の借上げに係る契約の終了又は第四十四条第三項の規定による公営住宅の用途の廃止により当該公営住宅の明渡しをしようとする入居者が、当該明渡しに伴い他の公営住宅に入居の申込みをした場合においては、その者は、前条各号に掲げる条件を具備する者とみなす。
２　　第八条第一項若しくは第三項若しくは激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律第二十二条第一項 の規定による国の補助に係る公営住宅又は第八条第一項各号のいずれかに該当する場合において事業主体が災害により滅失した住宅に居住していた低額所得者に転貸するため借り上げる公営住宅の入居者は、前条各号に掲げる条件を具備するほか、当該災害発生の日から三年間は、当該災害により住宅を失つた者でなければならない。

激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律施行令

（昭和三十七年十月十日政令第四百三号）
最終改正：平成二四年一月二七日政令第一九号

（罹災者公営住宅建設事業に対する補助の対象となる地域）
第四十一条　　法第二十二条第一項 の政令で定める地域は、その市町村の区域内にある住宅で激甚災害により滅失したものの戸数が百戸以上又はその市町村の区域内にある住宅の戸数の一割以上である市町村の区域とする。
２　　前項の区域は、国土交通大臣が告示する。

被災市街地復興特別措置法

（平成七年二月二十六日法律第十四号）
最終改正：平成二三年一二月一四日法律第一二二号

（公営住宅及び改良住宅の入居者資格の特例）

第二十一条　第五条第一項第一号の災害により相当数の住宅が滅失した市町村で滅失した住宅の戸数その他の住宅の被害の程度について国土交通省令で定める基準に適合するもの（以下「住宅被災市町村」という。）の区域内において当該災害により滅失した住宅に居住していた者及び住宅被災市町村の区域内において実施される都市計画法第四条第十五項に規定する都市計画事業その他国土交通省令で定める市街地の整備改善及び住宅の供給に関する事業の実施に伴い移転が必要となった者については、当該災害の発生した日から起算して三年を経過する日までの間は、公営住宅法（昭和二十六年法律第百九十三号）第二十三条第二号（住宅地区改良法（昭和三十五年法律第八十四号）第二十九条第一項において準用する場合を含む。）に掲げる条件を具備する者を公営住宅法第二十三条各号（住宅地区改良法第二十九条第一項において準用する場合を含む。）に掲げる条件を具備する者とみなす。

＜まちづくり関連＞

土地区画整理法

（昭和二十九年五月二十日法律第百十九号）
最終改正：平成二三年一二月一四日法律第一二二号

（この法律の目的）
第一条　この法律は、土地区画整理事業に関し、その施行者、施行方法、費用の負担等必要な事項を規定することにより、健全な市街地の造成を図り、もつて公共の福祉の増進に資することを目的とする。

（定義）
第二条　この法律において「土地区画整理事業」とは、都市計画区域内の土地について、公共施設の整備改善及び宅地の利用の増進を図るため、この法律で定めるところに従つて行われる土地の区画形質の変更及び公共施設の新設又は変更に関する事業をいう。
２　前項の事業の施行のため若しくはその事業の施行に係る土地の利用の促進のため必要な工作物その他の物件の設置、管理及び処分に関する事業又は埋立若しくは干拓に関する事業が前項の事業にあわせて行われる場合においては、これらの事業は、土地区画整理事業に含まれるものとする。
（以下略）

被災市街地復興特別措置法

（平成七年二月二十六日法律第十四号）
最終改正：平成二三年一二月一四日法律第一二二号

（目的）
第一条　この法律は、大規模な火災、震災その他の災害を受けた市街地についてその緊急かつ健全な復興を図るため、被災市街地復興推進地域及び被災市街地復興推進地域内における市街地の計画的な整備改善並びに市街地の復興に必要な住宅の供給について必要な事項を定める等特別の措置を講ずることにより、迅速に良好な市街地の形成と都市機能の更新を図り、もって公共の福祉の増進に寄与することを目的とする。

（定義）
第二条　この法律において次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。
一　市街地開発事業　都市計画法（昭和四十三年法律第百号）第四条第七項に規定する市街地開発事業をいう。
二　土地区画整理事業　土地区画整理法（昭和二十九年法律第百十九号）による土地区画整理事業をいう。
三　市街地再開発事業　都市再開発法（昭和四十四年法律第三十八号）による市街地再開発事業をいう。
四　借地権　借地借家法（平成三年法律第九十号）第二条第一号に規定する借地権をいう。
五　公営住宅等　地方公共団体、地方住宅供給公社その他公法上の法人で政令で定めるものが自ら居住するため住宅を必要とする者に対し賃貸し、又は譲渡する目的で建設する住宅をいう。

（被災市街地復興推進地域に関する都市計画）
第五条　都市計画法第五条の規定により指定された都市計画区域内における市街地の土地の区域で次に掲げる要件に該当するものについては、都市計画に被災市街地復興推進地域を定めることができる。
一　大規模な火災、震災その他の災害により当該区域内において相当数の建築物が滅失したこと。
二　公共の用に供する施設の整備の状況、土地利用の動向等からみて不良な街区の環境が形成されるおそれがあること。
三　当該区域の緊急かつ健全な復興を図るため、土地区画整理事業、市街地再開発事業その他建築物若しくは建築敷地の整備又はこれらと併せて整備されるべき公共の用に供する施設の整備に関する事業を実施する必要があること。

２　被災市街地復興推進地域に関する都市計画においては、都市計画法第十条の四第二項に定める事項のほか、第七条の規定による制限が行われる期間の満了の日を定めるものとするとともに、緊急かつ健全な復興を図るための市街地の整備改善の方針（以下「緊急復興方針」という。）を定めるよう努めるものとする。
３　前項の日は、第一項第一号の災害の発生した日から起算して二年以内の日としなければならない。

（市町村の責務等）
第六条　市町村は、被災市街地復興推進地域における市街地の緊急かつ健全な復興を図るため、緊急復興方針に従い、できる限り速やかに、都市計画法第十二条の四第一項第一号 に掲げる地区計画その他の都市計画の決定、土地区画整理事業、市街地再開発事業その他の市街地開発事業の施行、市街地の緊急かつ健全な復興に関連して必要となる公共の用に供する施設の整備その他の必要な措置を講じなければならない。
２　被災市街地復興推進地域内の都市計画法第十二条第二項 の規定により土地区画整理事業について都市計画に定められた施行区域の土地については、市町村が当該土地区画整理事業を施行するものとする。ただし、当該土地について土地区画整理法第三条第一項 から第三項 まで又は第五項 の規定により土地区画整理事業が施行される場合は、この限りでない。
３　前項本文の場合において、都道府県は、当該市町村と協議の上、当該土地区画整理事業を施行することができる。当該土地区画整理事業が独立行政法人都市再生機構（以下「機構」という。）又は地方住宅供給公社が施行することのできるものであるときは、これらの者についても、同様とする。
４　被災市街地復興推進地域内の都市計画法第十二条第二項 の規定により市街地再開発事業について都市計画に定められた施行区域の土地については、市町村が当該市街地再開発事業を施行するものとする。ただし、当該土地について都市再開発法第二条の二第一項から第三項 までの規定により第一種市街地再開発事業が施行される場合は、この限りでない。
５　前項本文の場合において、都道府県は、当該市町村と協議の上、当該市街地再開発事業を施行することができる。当該市街地再開発事業が機構又は地方住宅供給公社が施行することのできるものであるときは、これらの者についても、同様とする。
６　被災市街地復興推進地域のうち建築物及び建築敷地の整備並びに公共の用に供する施設の整備を一体として行うべき土地の区域としてふさわしい相当規模の一団の土地（国又は地方公共団体の所有する土地で公共の用に供する施設の用に供されているものを除く。）について所有権又は借地権（臨時設備その他一時使用のため設定されたことが明らかなものを除く。）を有する者は、その全員の合意により、当該被災市街地復興推進地域の緊急復興方針に定められた内容に従ってその土地の区域における建築物及び建築敷地の整備

並びに公共の用に供する施設の整備に関する事項を内容とする協定を締結した場合においては、当該協定に基づく計画的な土地利用を促進するために必要な措置を講ずべきことを市町村に対し要請することができる。

（建築行為等の制限等）

第七条　被災市街地復興推進地域内において、第五条第二項の規定により当該被災市街地復興推進地域に関する都市計画に定められた日までに、土地の形質の変更又は建築物の新築、改築若しくは増築をしようとする者は、国土交通省令で定めるところにより、都道府県知事（市の区域内にあっては、当該市の長。以下「都道府県知事等」という。）の許可を受けなければならない。ただし、次に掲げる行為については、この限りでない。

一　通常の管理行為、軽易な行為その他の行為で政令で定めるもの

二　非常災害（第五条第一項第一号の災害を含む。）のため必要な応急措置として行う行為

三　都市計画事業の施行として行う行為又はこれに準ずる行為として政令で定める行為

２　都道府県知事等は、次に掲げる行為について前項の規定による許可の申請があった場合においては、その許可をしなければならない。

一　土地の形質の変更で次のいずれかに該当するもの

イ　被災市街地復興推進地域に関する都市計画に適合する〇・五ヘクタール以上の規模の土地の形質の変更で、当該被災市街地復興推進地域の他の部分についての市街地開発事業の施行その他市街地の整備改善のため必要な措置の実施を困難にしないもの

ロ　次号ロに規定する建築物又は自己の業務の用に供する工作物（建築物を除く。）の新築、改築又は増築の用に供する目的で行う土地の形質の変更で、その規模が政令で定める規模未満のもの

ハ　次条第四項の規定により買い取らない旨の通知があった土地における同条第三項第二号に該当する土地の形質の変更

二　建築物の新築、改築又は増築で次のいずれかに該当するもの

イ　前項の許可（前号ハに掲げる行為についての許可を除く。）を受けて土地の形質の変更が行われた土地の区域内において行う建築物の新築、改築又は増築

ロ　自己の居住の用に供する住宅又は自己の業務の用に供する建築物（住宅を除く。）で次に掲げる要件に該当するものの新築、改築又は増築

（１）　階数が二以下で、かつ、地階を有しないこと。

（２）　主要構造部（建築基準法　（昭和二十五年法律第二百一号）第二条第五号 に規定する主要構造部をいう。）が木造、鉄骨造、コンクリートブロック造その他これらに類する構造であること。

（３）　容易に移転し、又は除却することができること。

（４）　敷地の規模が政令で定める規模未満であること。

ハ　次条第四項の規定により買い取らない旨の通知があった土地における同条第三項第一号 に該当する建築物の新築、改築又は増築

３　第一項の規定は、次の各号に掲げる告示、公告等があった日後は、それぞれ当該各号に定める区域又は地区内においては、適用しない。

一　都市計画法第四条第五項 に規定する都市施設又は市街地開発事業に関する都市計画についての同法第二十条第一項 （同法第二十一条第二項 において準用する場合を含む。）の規定による告示（以下この号から第五号までにおいて単に「告示」という。）　当該告示に係る都市施設の区域又は市街地開発事業の施行区域

二　都市計画法第十二条の四第一項第一号 に掲げる地区計画に関する都市計画についての告示　当該告示に係る地区計画の区域のうち、同法第十二条の五第二項第一号 に掲げる地区整備計画が定められた区域

三　都市計画法第十二条の四第一項第四号 に掲げる沿道地区計画に関する都市計画についての告示　当該告示に係る沿道地区計画の区域のうち、幹線道路の沿道の整備に関する法律 （昭和五十五年法律第三十四号）第九条第二項第一号 に掲げる沿道地区整備計画が定められた区域

四　土地区画整理法第七十六条第一項第一号 から第三号 までに掲げる公告　当該公告に係る同法第二条第四項 に規定する施行地区

五　都市再開発法第六十条第二項第一号 に掲げる公告　当該公告に係る同法第二条第三号 に規定する施行地区

六　市街地開発事業に準ずる事業として国土交通省令で定めるものの実施に必要とされる認可その他の処分についての公告、告示等で国土交通省令で定めるもの　当該公告、告示等に係る区域

４　第一項の許可には、緊急かつ健全な復興を図るための市街地の整備改善を推進するために必要な条件を付けることができる。この場合において、その条件は、当該許可を受けた者に不当な義務を課するものであってはならない。

５　都道府県知事等は、第一項の規定に違反した者又は前項の規定により付けた条件に違反した者があるときは、これらの者又はこれらの者から当該土地若しくは建築物その他の工作物についての権利を承継した者に対して、相当の期限を定めて、緊急かつ健全な復興を図るための市街地の整備改善を推進するために必要な限度において、当該土地の原状回復又は当該建築物その他の工作物の移転若しくは除却を命ずることができる。

６　前項の規定により土地の原状回復又は建築物その他の工作物の移転若しくは除却を命じようとする場合において、過失がなくてその原状回復又は移転若しくは除却を命ずべき者を確知することができないときは、都道府県知事等は、それらの者の負担において、その措置を自ら行い、又はその命じた者若しくは委任した者にこれを行わせることができる。この場合においては、相当の期限を定めて、これを原状回復し、又は移転し、若しくは除却すべき旨及びその期限までに原状回復し、又は移転し、若しくは除却しないときは、

都道府県知事等又はその命じた者若しくは委任した者が、原状回復し、又は移転し、若しくは除却する旨を公告しなければならない。

７　前項の規定により土地を原状回復し、又は建築物その他の工作物を移転し、若しくは除却しようとする者は、その身分を示す証明書を携帯し、関係人の請求があったときは、これを提示しなければならない。

（復興共同住宅区）

第十一条　住宅不足の著しい被災市街地復興推進地域において施行される被災市街地復興土地区画整理事業の事業計画においては、国土交通省令で定めるところにより、当該被災市街地復興推進地域の復興に必要な共同住宅の用に供すべき土地の区域（以下「復興共同住宅区」という。）を定めることができる。

２　復興共同住宅区は、土地の利用上共同住宅が集団的に建設されることが望ましい位置に定め、その面積は、共同住宅の用に供される見込みを考慮して相当と認められる規模としなければならない。

（復興共同住宅区への換地の申出等）

第十二条　前条第一項の規定により事業計画において復興共同住宅区が定められたときは、施行地区（土地区画整理法第二条第四項 に規定する施行地区をいう。以下この条、次条及び第十五条から第十七条までにおいて同じ。）内の宅地（同法第二条第六項 に規定する宅地をいう。以下この条から第十七条までにおいて同じ。）でその地積が共同住宅を建設するのに必要な地積の換地を定めることができるものとして規準、規約、定款又は施行規程で定める規模（次条において「指定規模」という。）のものの所有者は、次の各号に掲げる場合の区分に応じ、それぞれ当該各号に定める公告があった日から起算して六十日以内に、被災市街地復興土地区画整理事業を施行する者（以下この条、次条及び第十五条から第十七条までにおいて「施行者」という。）に対し、国土交通省令で定めるところにより、換地計画において当該宅地についての換地を復興共同住宅区内に定めるべき旨の申出をすることができる。ただし、当該申出に係る宅地について共同住宅の所有を目的とする借地権を有する者があるときは、当該申出についてその者の同意がなければならない。

一　事業計画が定められた場合　土地区画整理法第七十六条第一項 各号に掲げる公告（事業計画の変更の公告又は事業計画の変更についての認可の公告を除く。）

二　事業計画の変更により新たに復興共同住宅区が定められた場合　当該事業計画の変更の公告又は当該事業計画の変更についての認可の公告

三　事業計画の変更により従前の施行地区外の土地が新たに施行地区に編入されたことに伴い復興共同住宅区の面積が拡張された場合　当該事業計画の変更の公告又は当該事業計画の変更についての認可の公告

２　施行者は、前項の規定による申出があった場合において、当該申出に係る宅地が次に

掲げる要件に該当すると認めるときは、遅滞なく、当該申出に係る宅地を、換地計画においてその宅地についての換地を復興共同住宅区内に定められるべき宅地として指定し、当該申出に係る宅地が次に掲げる要件に該当しないと認めるときは、当該申出に応じない旨を決定しなければならない。

一　建築物（住宅を除く。）その他の工作物（容易に移転し、又は除却することができるもので国土交通省令で定めるものを除く。）が存しないこと。

二　地上権、永小作権、賃借権その他の当該宅地を使用し、又は収益することができる権利（共同住宅の所有を目的とする借地権及び地役権を除く。）が存しないこと。

３　施行者は、前項の規定による指定又は決定をしたときは、遅滞なく、第一項の規定による申出をした者に対し、その旨を通知しなければならない。

４　施行者は、第二項の規定による指定をしたときは、遅滞なく、その旨を公告しなければならない。

５　施行者が土地区画整理法第十四条第一項 の規定により設立された土地区画整理組合である場合においては、最初の役員が選挙され、又は選任されるまでの間は、第一項の規定による申出は、同条第一項 の規定による認可を受けた者が受理するものとする。

（宅地の共有化）

第十三条　第十一条第一項の規定により事業計画において復興共同住宅区が定められたときは、施行地区内の宅地でその地積が指定規模に満たないものの所有者は、前条第一項の期間内に、施行者に対し、換地計画において当該宅地について換地を定めないで復興共同住宅区内の土地の共有持分を与えるように定めるべき旨の申出をすることができる。ただし、当該申出に係る宅地に他人の権利（建築物その他の工作物を使用し、又は収益することができる権利に限る。）の目的となっている建築物その他の工作物が存するときは、当該申出についてその者の同意がなければならない。

２　前項の規定による申出は、国土交通省令で定めるところにより、当該宅地の地積の合計が指定規模となるように、数人共同してしなければならない。

３　施行者は、第一項の規定による申出があった場合において、当該申出の手続が前項の規定に違反しておらず、かつ、当該申出に係る宅地が次に掲げる要件に該当すると認めるときは、遅滞なく、当該申出に係る各宅地を、換地計画において換地を定めないで復興共同住宅区内の土地の共有持分を与えるように定められるべき宅地として指定し、当該申出の手続が同項の規定に違反していると認めるとき、又は当該申出に係る宅地が次に掲げる要件に該当しないと認めるときは、遅滞なく、当該申出に応じない旨を決定しなければならない。前条第三項及び第四項の規定は、この場合について準用する。

一　建築物（住宅を除く。）その他の工作物（容易に移転し、又は除却することができるもので国土交通省令で定めるものを除く。）が存しないこと。

二　地上権、永小作権、賃借権その他の当該宅地を使用し、又は収益することができる権

利（地役権を除く。）が存しないこと。
４　前条第五項の規定は、第一項の規定による申出について準用する。

（復興共同住宅区への換地等）
第十四条　第十二条第二項の規定により指定された宅地については、換地計画において換地を復興共同住宅区内に定めなければならない。
２　前条第三項の規定により指定された宅地については、換地計画において、換地を定めないで、復興共同住宅区内の土地の共有持分を与えるように定めなければならない。
３　前項の規定により換地を定めないで復興共同住宅区内の土地の共有持分を与える場合における清算については、土地区画整理法第九十四条 中「又はその宅地について存する権利の目的である宅地若しくはその部分及び換地若しくは換地について定める権利の目的となるべき宅地若しくはその部分又は第八十九条の四 若しくは第九十一条第三項 の規定により共有となるべきものとして定める土地」とあるのは、「及び被災市街地復興特別措置法第十四条第二項の規定により数人の共有となるべきものとして定める土地」とする。
４　第二項の規定により換地計画において復興共同住宅区内の土地の共有持分が与えられるように定められた宅地の所有者は、土地区画整理法第百三条第四項 の規定による公告があった日の翌日において、換地計画において定められたところにより、その土地の共有持分を取得するものとする。土地区画整理法第百四条第六項 後段の規定は、この場合について準用する。

（清算金に代わる住宅等の給付）
第十五条　施行者（土地区画整理法第三条第四項 若しくは第五項 、第三条の二又は第三条の三の規定による施行者に限る。以下この条から第十七条までにおいて同じ。）は、施行地区内の宅地の所有者がその宅地の一部について換地を定めないことについて同法第九十条 の規定による申出又は同意をした場合において、その者が当該申出又は同意に併せて、当該宅地について交付されるべき清算金に代えて、当該宅地についての換地に施行者が建設する住宅（自己の居住の用に供するものに限る。以下この条及び次条において同じ。）を与えられるべき旨を申し出たときは、換地計画において、当該宅地について換地を定めるほか、当該住宅を与えるように定めることができる。ただし、当該宅地について所有権以外の権利（地役権を除く。）又は処分の制限があるときは、この限りでない。
（以下略）

（公営住宅等及び居住者の共同の福祉又は利便のため必要な施設の用地）
第十七条　土地区画整理法第三条第四項 若しくは第五項 、第三条の二又は第三条の三の規定により施行する被災市街地復興土地区画整理事業の換地計画においては、次に掲げる施設の用に供するため、一定の土地を換地として定めないで、その土地を保留地として定

めることができる。この場合においては、当該保留地の地積について、施行地区内の宅地について所有権、地上権、永小作権、賃借権その他の宅地を使用し、又は収益することができる権利を有するすべての者の同意を得なければならない。

一　公営住宅等

二　第五条第一項第一号に規定する災害を受けた市街地に居住する者の共同の福祉又は利便のため必要な施設で国、地方公共団体その他政令で定める者が設置するもの（土地区画整理法第二条第五項 に規定する公共施設を除く。）

２　土地区画整理法第百四条第十一項 及び第百八条第一項 の規定は、前項の規定により換地計画において定められた保留地について準用する。

３　施行者は、第一項の規定により換地計画において定められた保留地を処分したときは、土地区画整理法第百三条第四項 の規定による公告があった日における従前の宅地について所有権、地上権、永小作権、賃借権その他の宅地を使用し、又は収益することができる権利を有する者に対して、政令で定める基準に従い、当該保留地の対価に相当する金額を交付しなければならない。同法第百九条第二項 の規定は、この場合について準用する。

都市計画法

（昭和四十三年六月十五日法律第百号）

最終改正：平成二三年一二月一四日法律第一二四号

（都市計画区域）

第五条　都道府県は、市又は人口、就業者数その他の事項が政令で定める要件に該当する町村の中心の市街地を含み、かつ、自然的及び社会的条件並びに人口、土地利用、交通量その他国土交通省令で定める事項に関する現況及び推移を勘案して、一体の都市として総合的に整備し、開発し、及び保全する必要がある区域を都市計画区域として指定するものとする。この場合において、必要があるときは、当該市町村の区域外にわたり、都市計画区域を指定することができる。

２　都道府県は、前項の規定によるもののほか、首都圏整備法 （昭和三十一年法律第八十三号）による都市開発区域、近畿圏整備法 （昭和三十八年法律第百二十九号）による都市開発区域、中部圏開発整備法 （昭和四十一年法律第百二号）による都市開発区域その他新たに住居都市、工業都市その他の都市として開発し、及び保全する必要がある区域を都市計画区域として指定するものとする。

３　都道府県は、前二項の規定により都市計画区域を指定しようとするときは、あらかじめ、関係市町村及び都道府県都市計画審議会の意見を聴くとともに、国土交通省令で定めるところにより、国土交通大臣に協議し、その同意を得なければならない。

４　二以上の都府県の区域にわたる都市計画区域は、第一項及び第二項の規定にかかわら

ず、国土交通大臣が、あらかじめ、関係都府県の意見を聴いて指定するものとする。この場合において、関係都府県が意見を述べようとするときは、あらかじめ、関係市町村及び都道府県都市計画審議会の意見を聴かなければならない。

５　都市計画区域の指定は、国土交通省令で定めるところにより、公告することによつて行なう。

６　前各項の規定は、都市計画区域の変更又は廃止について準用する。

（地域地区）

第八条　都市計画区域については、都市計画に、次に掲げる地域、地区又は街区を定めることができる。

一　第一種低層住居専用地域、第二種低層住居専用地域、第一種中高層住居専用地域、第二種中高層住居専用地域、第一種住居地域、第二種住居地域、準住居地域、近隣商業地域、商業地域、準工業地域、工業地域又は工業専用地域（以下「用途地域」と総称する。）

二　特別用途地区

二の二　特定用途制限地域

二の三　特例容積率適用地区

二の四　高層住居誘導地区

三　高度地区又は高度利用地区

四　特定街区

四の二　都市再生特別措置法（平成十四年法律第二十二号）第三十六条第一項の規定による都市再生特別地区

五　防火地域又は準防火地域

五の二　密集市街地整備法第三十一条第一項 の規定による特定防災街区整備地区

六　景観法 （平成十六年法律第百十号）第六十一条第一項 の規定による景観地区

七　風致地区

八　駐車場法 （昭和三十二年法律第百六号）第三条第一項 の規定による駐車場整備地区

九　臨港地区

十　古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法 （昭和四十一年法律第一号）第六条第一項 の規定による歴史的風土特別保存地区

十一　明日香村における歴史的風土の保存及び生活環境の整備等に関する特別措置法（昭和五十五年法律第六十号）第三条第一項 の規定による第一種歴史的風土保存地区又は第二種歴史的風土保存地区

十二　都市緑地法 （昭和四十八年法律第七十二号）第五条 の規定による緑地保全地域、同法第十二条 の規定による特別緑地保全地区又は同法第三十四条第一項 の規定による緑化地域

十三　流通業務市街地の整備に関する法律（昭和四十一年法律第百十号）第四条第一項の

規定による流通業務地区
十四　生産緑地法（昭和四十九年法律第六十八号）第三条第一項 の規定による生産緑地地区
十五　文化財保護法（昭和二十五年法律第二百十四号）第百四十三条第一項 の規定による伝統的建造物群保存地区
十六　特定空港周辺航空機騒音対策特別措置法（昭和五十三年法律第二十六号）第四条第一項 の規定による航空機騒音障害防止地区又は航空機騒音障害防止特別地区
２　準都市計画区域については、都市計画に、前項第一号から第二号の二まで、第三号（高度地区に係る部分に限る。）、第六号、第七号、第十二号（都市緑地法第五条 の規定による緑地保全地域に係る部分に限る。）又は第十五号に掲げる地域又は地区を定めることができる。
３　地域地区については、都市計画に、第一号及び第二号に掲げる事項を定めるものとするとともに、第三号に掲げる事項を定めるよう努めるものとする。
一　地域地区の種類（特別用途地区にあつては、その指定により実現を図るべき特別の目的を明らかにした特別用途地区の種類）、位置及び区域
二　次に掲げる地域地区については、それぞれ次に定める事項
イ　用途地域　建築基準法第五十二条第一項第一号 から第四号 までに規定する建築物の容積率（延べ面積の敷地面積に対する割合をいう。以下同じ。）並びに同法第五十三条の二第一項 及び第二項 に規定する建築物の敷地面積の最低限度（建築物の敷地面積の最低限度にあつては、当該地域における市街地の環境を確保するため必要な場合に限る。）
ロ　第一種低層住居専用地域又は第二種低層住居専用地域　建築基準法第五十三条第一項第一号 に規定する建築物の建ぺい率（建築面積の敷地面積に対する割合をいう。以下同じ。）、同法第五十四条 に規定する外壁の後退距離の限度（低層住宅に係る良好な住居の環境を保護するため必要な場合に限る。）及び同法第五十五条第一項 に規定する建築物の高さの限度
ハ　第一種中高層住居専用地域、第二種中高層住居専用地域、第一種住居地域、第二種住居地域、準住居地域、近隣商業地域、準工業地域、工業地域又は工業専用地域　建築基準法第五十三条第一項第一号 から第三号 まで又は第五号 に規定する建築物の建ぺい率
ニ　特定用途制限地域　制限すべき特定の建築物等の用途の概要
ホ　特例容積率適用地区　建築物の高さの最高限度（当該地区における市街地の環境を確保するために必要な場合に限る。）
ヘ　高層住居誘導地区　建築基準法第五十二条第一項第五号 に規定する建築物の容積率、建築物の建ぺい率の最高限度（当該地区における市街地の環境を確保するため必要な場合に限る。次条第十六項において同じ。）及び建築物の敷地面積の最低限度（当該地区における市街地の環境を確保するため必要な場合に限る。次条第十六項において同じ。）
ト　高度地区　建築物の高さの最高限度又は最低限度（準都市計画区域内にあつては、建

築物の高さの最高限度。次条第十七項において同じ。）
チ　高度利用地区　建築物の容積率の最高限度及び最低限度、建築物の建ぺい率の最高限度、建築物の建築面積の最低限度並びに壁面の位置の制限（壁面の位置の制限にあつては、敷地内に道路（都市計画において定められた計画道路を含む。以下この号において同じ。）に接して有効な空間を確保して市街地の環境の向上を図るため必要な場合における当該道路に面する壁面の位置に限る。次条第十八項において同じ。）
リ　特定街区　建築物の容積率並びに建築物の高さの最高限度及び壁面の位置の制限
三　面積その他の政令で定める事項
４　都市再生特別地区、特定防災街区整備地区、景観地区及び緑化地域について都市計画に定めるべき事項は、前項第一号及び第三号に掲げるもののほか、別に法律で定める。

第九条　第一種低層住居専用地域は、低層住宅に係る良好な住居の環境を保護するため定める地域とする。
２　第二種低層住居専用地域は、主として低層住宅に係る良好な住居の環境を保護するため定める地域とする。
３　第一種中高層住居専用地域は、中高層住宅に係る良好な住居の環境を保護するため定める地域とする。
４　第二種中高層住居専用地域は、主として中高層住宅に係る良好な住居の環境を保護するため定める地域とする。
５　第一種住居地域は、住居の環境を保護するため定める地域とする。
６　第二種住居地域は、主として住居の環境を保護するため定める地域とする。
７　準住居地域は、道路の沿道としての地域の特性にふさわしい業務の利便の増進を図りつつ、これと調和した住居の環境を保護するため定める地域とする。
８　近隣商業地域は、近隣の住宅地の住民に対する日用品の供給を行うことを主たる内容とする商業その他の業務の利便を増進するため定める地域とする。
９　商業地域は、主として商業その他の業務の利便を増進するため定める地域とする。
１０　準工業地域は、主として環境の悪化をもたらすおそれのない工業の利便を増進するため定める地域とする。
１１　工業地域は、主として工業の利便を増進するため定める地域とする。
１２　工業専用地域は、工業の利便を増進するため定める地域とする。
１３　特別用途地区は、用途地域内の一定の地区における当該地区の特性にふさわしい土地利用の増進、環境の保護等の特別の目的の実現を図るため当該用途地域の指定を補完して定める地区とする。
１４　特定用途制限地域は、用途地域が定められていない土地の区域（市街化調整区域を除く。）内において、その良好な環境の形成又は保持のため当該地域の特性に応じて合理的な土地利用が行われるよう、制限すべき特定の建築物等の用途の概要を定める地域とする。

１５　特例容積率適用地区は、第一種中高層住居専用地域、第二種中高層住居専用地域、第一種住居地域、第二種住居地域、準住居地域、近隣商業地域、商業地域、準工業地域又は工業地域内の適正な配置及び規模の公共施設を備えた土地の区域において、建築基準法第五十二条第一項 から第九項 までの規定による建築物の容積率の限度からみて未利用となつている建築物の容積の活用を促進して土地の高度利用を図るため定める地区とする。

１６　高層住居誘導地区は、住居と住居以外の用途とを適正に配分し、利便性の高い高層住宅の建設を誘導するため、第一種住居地域、第二種住居地域、準住居地域、近隣商業地域又は準工業地域でこれらの地域に関する都市計画において建築基準法第五十二条第一項第二号 に規定する建築物の容積率が十分の四十又は十分の五十と定められたものの内において、建築物の容積率の最高限度、建築物の建ぺい率の最高限度及び建築物の敷地面積の最低限度を定める地区とする。

１７　高度地区は、用途地域内において市街地の環境を維持し、又は土地利用の増進を図るため、建築物の高さの最高限度又は最低限度を定める地区とする。

１８　高度利用地区は、用途地域内の市街地における土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新とを図るため、建築物の容積率の最高限度及び最低限度、建築物の建ぺい率の最高限度、建築物の建築面積の最低限度並びに壁面の位置の制限を定める地区とする。

１９　特定街区は、市街地の整備改善を図るため街区の整備又は造成が行われる地区について、その街区内における建築物の容積率並びに建築物の高さの最高限度及び壁面の位置の制限を定める街区とする。

２０　防火地域又は準防火地域は、市街地における火災の危険を防除するため定める地域とする。

２１　風致地区は、都市の風致を維持するため定める地区とする。

２２　臨港地区は、港湾を管理運営するため定める地区とする。

（被災市街地復興推進地域）

第十条の四　都市計画区域については、都市計画に、被災市街地復興特別措置法 （平成七年法律第十四号）第五条第一項 の規定による被災市街地復興推進地域を定めることができる。

２　被災市街地復興推進地域については、都市計画に、名称、位置及び区域のほか、別に法律で定める事項を定めるものとするとともに、区域の面積その他の政令で定める事項を定めるよう努めるものとする。

３　被災市街地復興推進地域内における建築物の建築その他の行為に関する制限については、別に法律で定める。

（市街地開発事業）

第十二条　都市計画区域については、都市計画に、次に掲げる事業を定めることができる。
一　土地区画整理法（昭和二十九年法律第百十九号）による土地区画整理事業
二　新住宅市街地開発法（昭和三十八年法律第百三十四号）による新住宅市街地開発事業
三　首都圏の近郊整備地帯及び都市開発区域の整備に関する法律（昭和三十三年法律第九十八号）による工業団地造成事業又は近畿圏の近郊整備区域及び都市開発区域の整備及び開発に関する法律（昭和三十九年法律第百四十五号）による工業団地造成事業
四　都市再開発法 による市街地再開発事業
五　新都市基盤整備法（昭和四十七年法律第八十六号）による新都市基盤整備事業
六　大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法 による住宅街区整備事業
七　密集市街地整備法 による防災街区整備事業
２　市街地開発事業については、都市計画に、市街地開発事業の種類、名称及び施行区域を定めるものとするとともに、施行区域の面積その他の政令で定める事項を定めるよう努めるものとする。
３　土地区画整理事業については、前項に定めるもののほか、公共施設の配置及び宅地の整備に関する事項を都市計画に定めるものとする。
４　市街地開発事業について都市計画に定めるべき事項は、この法律に定めるもののほか、別に法律で定める。
５　第一項第二号、第三号又は第五号に掲げる市街地開発事業については、第十二条の三第一項の規定により定められる場合を除き、これらの事業に関する法律（新住宅市街地開発法第四十五条第一項 を除く。）において施行者として定められている者のうちから、当該市街地開発事業の施行予定者を都市計画に定めることができる。
６　前項の規定により施行予定者が定められた市街地開発事業に関する都市計画は、これを変更して施行予定者を定めないものとすることができない。

（都市計画を定める者）
第十五条　次に掲げる都市計画は都道府県が、その他の都市計画は市町村が定める。
（以下略）

鉄道軌道整備法

（昭和二十八年八月五日法律第百六十九号）
最終改正：平成一七年七月二六日法律第八七号

（助成の対象とする鉄道）

第三条　この法律の規定に基く助成の対象とする鉄道は、第一号若しくは第三号に該当するものとして国土交通大臣の認定を受けたもの、第二号に該当するもので当該改良計画につき国土交通大臣の承認を受けたもの又は第四号に該当するものとする。

(中略)

四　洪水、地震その他の異常な天然現象により大規模の災害を受けた鉄道であつて、すみやかに災害復旧事業を施行してその運輸を確保しなければ国民生活に著しい障害を生ずる虞のあるもの

（補助）

第八条　政府は、第三条第一項第一号に該当するものとして同条の規定により認定を受けた鉄道の運輸が開始されたときは、当該鉄道事業者に対し、毎年、予算の範囲内で、当該鉄道の事業用固定資産の価額の六分に相当する金額を限度として補助することができる。

(中略)

４　政府は、第三条第一項第四号に該当する鉄道の鉄道事業者がその資力のみによつては当該災害復旧事業を施行することが著しく困難であると認めるときは、予算の範囲内で、当該災害復旧事業に要する費用の一部を補助することができる。

(中略)

６　災害復旧事業の範囲、補助率その他の第四項の規定による補助に関し必要な事項は、政令で定める。

鉄道軌道整備法施行令

(昭和三十三年八月三十日政令第二百五十六号)

最終改正：平成一八年四月二六日政令第一八一号

（災害復旧事業費の補助）

第二条　法第八条第四項 の規定による補助は、災害復旧事業に係る工事のため直接必要な本工事費及び附帯工事費についてするものとし、その補助率は、二割五分以内において国土交通大臣が財務大臣と協議して定める率とする。

鉄道軌道整備法施行規則

(昭和二十八年十二月二十五日運輸省令第八十一号)

最終改正：平成二四年三月八日国土交通省令第一三号

第十五条の三　法第八条第四項 の規定による補助を受けようとする鉄道事業者は、当該

災害の発生後遅滞なく、災害復旧事業費補助金交付申請書（第二十一号様式の四）を地方運輸局長を経由して国土交通大臣に提出しなければならない。

２　前項の申請書には、次に掲げる書類を添付しなければならない。

一　災害復旧事業の施行が民生の安定上必要であることを明らかにした書類

二　収益及び費用状況並びに収益及び費用見込表（第二十一号様式の五）

三　当該災害を受けた鉄道の収益のみによつては、当該鉄道の運営に要する費用（当該災害復旧事業に要する費用を除く。）を償い、かつ、当該災害復旧事業に要する費用を回収することが困難であることを明らかにした書類

３　国土交通大臣は、第一項の申請書の提出を受けたときは、当該申請が次の各号に該当するものであるかどうかについて審査するものとする。

一　当該災害復旧事業の施行が、民生の安定上必要であること。

二　当該災害復旧事業に要する費用の額が、当該災害を受けた日の属する事業年度（以下「基準事業年度」という。）の前事業年度末からさかのぼり一年間における当該災害を受けた鉄道の運輸収入の一割以上の額であること。

三　当該鉄道事業者が、次のいずれにも該当するものであること。

イ　基準事業年度の前事業年度末からさかのぼり三年間（基準事業年度の前事業年度末において当該鉄道事業者の鉄道がその運輸開始後三年を経過していない場合にあつては、当該運輸開始後基準事業年度の前事業年度末までの期間。以下「基準期間」という。）における各年度の鉄道事業の損益計算において経常損失若しくは営業損失を生じていること又は適切な経営努力がなされたとしても、当該災害を受けたことにより、基準事業年度以降おおむね五年間を超えて各年度の鉄道事業の損益計算において経常損失若しくは営業損失を生ずることが確実と認められること。

ロ　基準期間における各年度の鉄道事業者が経営するすべての事業（以下「全事業」という。）の損益計算において経常損失若しくは営業損失を生じていること又は適切な経営努力がなされたとしても、当該災害を受けたことにより、基準事業年度以降おおむね五年間を超えて各年度の全事業の損益計算において経常損失若しくは営業損失を生ずることが確実と認められること。

ハ　その他当該災害復旧事業を法第八条第四項 の規定による補助を受けないで施行することとした場合に、その経営の安定に支障を生ずると見込まれること。

四　当該災害を受けた鉄道の収益のみによつては、当該鉄道の運営に要する費用（当該災害復旧事業に要する費用を除く。）を償い、かつ、当該災害復旧事業に要する費用を回収することが困難であると認められること。

＜産業・雇用関連＞

中小企業基本法

（昭和三十八年七月二十日法律第百五十四号）
最終改正：平成二一年七月一五日法律第八〇号

（中小企業者の範囲及び用語の定義）
第二条　この法律に基づいて講ずる国の施策の対象とする中小企業者は、おおむね次の各号に掲げるものとし、その範囲は、これらの施策が次条の基本理念の実現を図るため効率的に実施されるように施策ごとに定めるものとする。
（中略）
５　この法律において「小規模企業者」とは、おおむね常時使用する従業員の数が二十人（商業又はサービス業に属する事業を主たる事業として営む者については、五人）以下の事業者をいう。

職業能力開発促進法

（昭和四十四年七月十八日法律第六十四号）
最終改正：平成二三年一二月一四日法律第一二二号

（教材）
第二十条　公共職業能力開発施設の行う普通職業訓練又は高度職業訓練（以下「公共職業訓練」という。）においては、厚生労働大臣の認定を受けた教科書その他の教材を使用するように努めなければならない。

（都道府県知事による職業訓練の認定）
第二十四条　都道府県知事は、事業主等の申請に基づき、当該事業主等の行う職業訓練について、第十九条第一項の厚生労働省令で定める基準に適合するものであることの認定をすることができる。ただし、当該事業主等が当該職業訓練を的確に実施することができる能力を有しないと認めるときは、この限りでない。
２　都道府県知事は、前項の認定をしようとする場合において、当該職業訓練を受ける労働者が労働基準法第七十条 の規定に基づく厚生労働省令又は労働安全衛生法 （昭和四十七年法律第五十七号）第六十一条第四項 の規定に基づく厚生労働省令の適用を受けるべきものであるときは、厚生労働省令で定める場合を除き、都道府県労働局長の意見を聴くものとする。
３　都道府県知事は、第一項の認定に係る職業訓練（以下「認定職業訓練」という。）が第十九条第一項の厚生労働省令で定める基準に適合しなくなつたと認めるとき、又は事業

主等が当該認定職業訓練を行わなくなつたとき、若しくは当該認定職業訓練を的確に実施することができる能力を有しなくなつたと認めるときは、当該認定を取り消すことができる。

建築基準法

（昭和二十五年五月二十四日法律第二百一号）
最終改正：平成二四年八月二二日法律第六七号

（用語の定義）
第二条　この法律において次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。
（中略）
三十五　特定行政庁　建築主事を置く市町村の区域については当該市町村の長をいい、その他の市町村の区域については都道府県知事をいう。ただし、第九十七条の二第一項又は第九十七条の三第一項の規定により建築主事を置く市町村の区域内の政令で定める建築物については、都道府県知事とする。

（災害危険区域）
第三十九条　地方公共団体は、条例で、津波、高潮、出水等による危険の著しい区域を災害危険区域として指定することができる。
２　災害危険区域内における住居の用に供する建築物の建築の禁止その他建築物の建築に関する制限で災害防止上必要なものは、前項の条例で定める。

（被災市街地における建築制限）
第八十四条　特定行政庁は、市街地に災害のあつた場合において都市計画又は土地区画整理法 による土地区画整理事業のため必要があると認めるときは、区域を指定し、災害が発生した日から一月以内の期間を限り、その区域内における建築物の建築を制限し、又は禁止することができる。
２　特定行政庁は、更に一月を超えない範囲内において前項の期間を延長することができる。

参考資料７

中小企業等グループ施設等復旧整備補助金交付要綱（宮城県）

（趣旨）

第１条 県は，東日本大震災により甚大な被害を受けた地域において，中小企業等グループ又はその構成員が実施する施設等の復旧整備事業に要する経費について，当該補助事業者に対し予算の範囲内において中小企業等グループ施設等復旧整備補助金（以下「補助金」という。）を交付するものとし，その交付等に関しては，補助金等交付規則（昭和５１年宮城県規則第３６号。以下「規則」という。）に定めるもののほか，この要綱に定めるところによる。

（定義）

第２条 この要綱において「東日本大震災」とは，平成２３年３月１１日に発生した東北地方太平洋沖地震及びこれに伴う原子力発電所の事故による災害をいう。

２ この要綱において「中小企業者」とは中小企業支援法（昭和３８年法律第１４７号。）第２条第１項に規定する者をいう。

３ この要綱において「中小企業等グループ」とは，複数の中小企業者から構成される集団をいう。なお，第３条の目的を遂行するにあたり，中小企業等グループの構成員に，中小企業者以外の者が一部入ることを妨げない。

４ この補助金において「復興事業計画」とは，東日本大震災に係る復興のために，中小企業等グループが実施する事業の計画をいう。

（交付の目的）

第３条 補助金は，東日本大震災により甚大な被害を受けた地域において，中小企業等グループが，県の認定を受けた復興事業計画に基づき，産業活力の復活，被災地域の復興，コミュニティの再生，雇用の維持等に重要な役割を果たすと見込まれる場合において，その事業に要する経費の一部を補助することにより，東日本大震災に係る被災地域の復旧及び復興を促進することを目的とする。

（交付対象経費）

第４条 補助金の交付対象となる中小企業等グループ又はその構成員は，中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業復興事業計画認定要綱（平成２３年６月１３日施行）第６条により復興事業計画の認定を受けた県内に事業所を置く中小企業等グループ又はその構成員とする。

２ 補助金の交付対象となる経費は、中小企業等グループ又はその構成員の施設及び設備であって，東日本大震災により損壊若しくは滅失又は継続して使用することが困難になったもののうち，中小企業等グループが復興事業計画に基づき事業を行うのに不可欠な県内の施設及び設備を復旧するのに要する経費（以下「経費」という。）であって，知事が補助の対象としたものとする。
３ 前項の経費には，復興事業計画の実施に不可欠な範囲で，施設及び設備を新たに整備するための経費を加えることを妨げない。
４ 前２項における施設及び設備については，別表のとおりとする。

（補助率等）
第５条 補助金の額は，前条に規定する経費の４分の３以内とする。
２ 中小企業者以外の者の補助金の額については，前項において「４分の３以内」とあるのは「２分の１以内」と読み替えるものとする。

（交付申請）
第６条 規則第３条第１項の規定による補助金交付申請書の様式は，様式第１号によるものとし，その提出期限は，知事が別に定める日とする。
２ 中小企業等グループ又はその構成員は，前項の補助金の交付の申請をするに当たり，当該補助金に係る消費税及び地方消費税に係る仕入控除税額（補助対象経費に含まれる消費税及び地方消費税相当額のうち，消費税法（昭和６３年法律第１０８号）の規定により仕入れに係る消費税額として控除できる部分の金額及び当該金額に地方税法（昭和２５年法律第２２６号）の規定による地方消費税の税率を乗じて得た金額の合計額に補助率を乗じて得た金額をいう。以下「消費税等仕入控除税額」という。）を減額して交付申請しなければならない。ただし，申請時において消費税等仕入控除税額が明らかでないものについては，この限りでない。
３ 規則第３条第２項の規定により補助金交付申請書に添付しなければならない書類は，次のとおりとする。ただし，東日本大震災により甚大な被害を受けたため，添付できない書類については，理由書をもって代えることができる。
一 補助事業計画書
二 工事施工に係る実施設計書の写し
三 中小企業等グループ復興事業計画認定書の写し
四 最近３年間の財務諸表
五 定款の写し及び登記事項証明書
六 納税証明書（県税）
七 暴力団排除に関する誓約書
八 その他知事が必要と認める書類

４ 次の各号のいずれかに該当する中小企業等グループ又はその構成員は，交付申請をすることができない。
一 暴力団排除条例（平成２２年宮城県条例第６７号）に規定する暴力団又は暴力団員等
二 県税に未納がある者
５ 知事は，前項第１号に規定する暴力団又は暴力団員等に関する事項について，県警本部長あて照会することができる。

（交付の決定）
第７条 知事は，補助金交付申請の内容が適正であると認めるときは補助金の交付決定を行うものとする。
２ 知事は，前項による交付の決定を行うにあたっては，第６条第２項により補助金に係る消費税等仕入控除税額について減額して交付申請がなされたものについては，これを審査し，適当と認めたときは，当該消費税等仕入控除税額を減額するものとする。
３ 知事は，第６条第２項のただし書による交付の申請がなされたものについては，補助金に係る消費税等仕入控除税額について，補助金の額の確定において減額を行うこととし，その旨の条件を付して交付決定を行うものとする。
４ 知事は，中小企業等グループが知事の認定を受けた復興事業計画に基づき事業を行うのに不可欠な施設及び設備の復旧・整備であって，平成２３年東北地方太平洋沖地震以降で交付決定の前に行われた事業に要する経費についても，写真や書類等による確認が可能で，適正と認められる場合には，補助金の対象とすることができる。
（補助事業の内容及び経費の配分の変更）
第８条 補助事業（補助金の交付の対象となる事業をいう。以下同じ。）を行う者（以下「補助事業者」という。）は，補助事業の内容及び経費の配分の変更をしようとするときは，あらかじめ様式第２号による申請書を知事に提出し，その承認を受けなければならない。ただし，次に掲げる変更についてはこの限りでない。
一 補助事業に要する経費の１０％以内の減少の変更である場合
二 補助事業に要する経費の区分相互間の２０％以内の変更である場合
三 補助目的に変更をもたらさない事業計画の細部の変更である場合
２ 知事は，前項の承認をする場合において必要に応じ交付決定の内容を変更し又は条件を付することができる。

（補助事業の中止又は廃止）
第９条 補助事業者は，補助事業を中止し，又は廃止しようとするときは，あらかじめ様式第３号による申請書を知事に提出し，その承認を受けなければならない。

（補助事業遅延等の報告）
第１０条 補助事業者は，補助事業が予定の期間内に完了することができないと見込まれるとき又は補助事業の遂行が困難になったときは，速やかに，様式第４号による補助事業遅延等報告書を知事に提出し、その指示を受けなければならない。

（状況報告）
第１１条 補助事業者は，知事が補助事業の遂行及び支出状況について報告を求めたときは，様式第５号により，速やかに状況報告書を知事に提出しなければならない。
２ 知事は，前項の報告のほか，必要と認めるときは，現地調査を行うことができる。

（実績報告）
第１２条 補助事業者は，補助事業が完了したとき又は第９条の規定による廃止の承認を受けたときは，その日から１５日を経過した日又は翌年度４月５日のいずれか早い日までに，様式第６号による補助事業実績報告書を知事に提出しなければならない。
２ 補助事業者は，前項の実績報告を行うに当たって，補助金に係る消費税等仕入控除税額が明らかになった場合には，当該消費税等仕入控除額を減額して報告しなければならない。
３ 補助事業の実施期間内において県の会計年度が終了したときは，翌年度４月１５日までに第１項に準ずる報告書を知事に提出しなければならない。

（補助金の交付方法）
第１３条 補助金は，規則第１３条の規定により交付すべき補助金の額を確定したのち，交付するものとする。ただし，知事は，補助事業の遂行上必要があると認めたときには，概算払をすることができる。
２ 補助事業者は，前項ただし書の規定により補助金の交付を受けようとするときは，様式第７号による補助金概算払請求書を知事に提出しなければならない。

（消費税及び地方消費税に係る仕入控除税額の確定に伴う補助金の返還）
第１４条 補助事業者は，補助事業完了後に消費税及び地方消費税の申告により補助金に係る消費税及び地方消費税に係る仕入控除税額が確定した場合には，様式第８号により速やかに知事に報告しなければならない。
２ 知事は，前項の報告があった場合には，当該消費税及び地方消費税に係る仕入控除税額の全額又は一部の返還を命ずるものとする。

（財産の管理）
第１５条 補助事業者は，補助事業が完了した後も補助事業により取得し又は効用が増加した財産（以下「取得財産等」という。）を善良なる管理者の注意をもって管理するとともに，

補助金の交付目的に従ってその効率的運用を図らなければならない。
２　補助事業者は，取得財産等について，その台帳を設け，その保管状況を明らかにしておかなければならない。

（財産の処分の制限）
第１６条 取得財産等のうち，規則第２１条第２号及び第３号の規定に基づき知事が定める処分を制限する財産は，取得価格又は効用の増加価格が５０万円以上の機械，器具，備品及びその他の財産とする。
２　補助事業者は，規則第２１条の知事の承認を受けようとするときは，様式第９号により知事に申請し，あらかじめ承認を受けなければならない。
３　知事は，規則第２１条の規定に基づいて財産の処分を承認した場合において，当該承認を受けた補助事業者が当該承認に係る処分により収入があったと認めたときは，当該補助事業者に対して，その収入に相当する額の全部又は一部を県に納付させるものとする。

（その他必要な事項）
第１７条 補助金の交付に関するその他必要な事項は，知事が別に定める。

附則
この要綱は，平成２３年７月１９日から施行し，東日本大震災による災害復旧にかかる補助事業から適用する。

東日本大震災に照らした我が国災害対策法制の問題点と課題に対する実証研究 II
（災害復旧対策）
平成 25 年 1 月 31 日
東北大学公共政策大学院　公共政策ワークショップ I
プロジェクト A　　平成 24（2012）年度
メンバー：石川祐帆　板垣友圭梨　乾祐樹　篠原祥哲　丹野将洋　仲田太樹　保知戸宏司
指導教員：島田明夫教授（主任教員）　牧原出教授　宍戸邦久教授