

## 第1章 復興推進の制度構造とその特質

### 第1節 復興基本法と復興基本方針の射程

#### (1) 復興基本法

東日本大震災からの復興に関する中央政府の政策を最も大きく枠づけているのが、2011年6月24日に公布された東日本大震災復興基本法（平23法76、以下基本法）である。そこでまず、この法律に何が規定されているのかを概観した上で、そこからの法制度の広がりをフォローすることで、復興推進にかかる法制度の構造とその特徴を明らかにする入口としたい。

基本法は、全24条という、さほど大きくない法律である。しかも、そのうち13条は後述する東日本大震災復興対策本部の設置や組織にかかる規定であり、これは復興庁の設置にともなってすべて削除された。したがって2016年12月現在で生きているのは全部で11条ということになる。以下、逐条的に解説する。

第1条は法律の目的、第2条は復興の基本理念を定める。そこに、「現在及び将来の国民が安心して豊かな生活を営むことができる経済社会の実現」、「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を図ることを目的とする」、「単なる災害復旧にとどまらない活力ある日本の再生を視野に入れた抜本的な対策」〔いずれも圈点筆者〕などといった、復興関連以外、被災地以外への際限ない政策展開を可能にするような文言が盛り込まれ、それが復興予算の「流用」につながっていったという批判もある<sup>1</sup>。

第3条は、国に対して「東日本大震災からの復興のための施策に関する基本的な方針」の策定と、それに基づく立法その他の措置を行う責務を課す。この規定に基づいて、基本法公布からおよそ一ヶ月後の7月29日に「東日本大震災からの復興の基本方針」が閣議決定された。その内容については、次の（2）で詳しく検討する。

続く第4条は、地方公共団体の責務についての規定であるが、「計画的かつ総合的に、東日本大震災からの復興に必要な措置を講ずる責務を有する」とするのみであり、国の「基本方針」にあたるような、なんらかの政策文書の策定は求められていない。しかし現実には、「計画的かつ総合的に」「必要な措置を講ずる」ため、多くの被災自治体が復興計画を策定した。その内容の分析は第2章で行う。また、後述する復興特区制度の下では、自治体は各種の「計画」の策定を要求される（詳細は第3節で紹介）。

第5条は、前二条が国、自治体の責務を定めていたのに対して、「国民の努力」を定める。曰く、「国民は第二条の基本理念にのっとり、相互扶助と連帯の精神に

---

<sup>1</sup> たとえば、福場ひとみ（2013）、塩崎賢明（2014）。

基づいて、被災者への支援その他の助け合いに努める」。このような内容が法律に盛り込まれることにいかなる意味があるのか不明であるが、近年の各種「基本法」には、国民その他各種団体など個人の「努力」や「責務」、「役割」を定める規定を持つものが散見され<sup>2</sup>、この規定もその流れにあるものだろう。続く第 6 条も、「国は、東日本大震災からの復興に関する施策を迅速に実施するため、第三条の規定により講ずる措置について、その円滑かつ弾力的な執行に努めなければならない」といういわば精神規定である。

続く第 7 条から 9 条までは、復興にかかる財源に関する規定が並ぶ。7 条は、歳出削減と財政投融資・民間資金の活用による資金の確保を謳い、8 条は復興債の発行にレールを敷いている（発行は「別に法律で定めるところによ」る）。9 条は、「復興に係る国の資金の流れについては、国の財政と地方公共団体の財政との関係を含めてその透明化を図るものとする」と定めている。これらの規定を踏まえて制定されたのが、2011 年 12 月 2 日公布の「東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法」（平 23 法 117、以下復興財源法）である。この法律により復興債が発行され、また、いわゆる「復興増税」も本法に基づいて実施されることとなった。

第 10 条は、「被災地域の地方公共団体の申出により、区域を限って、規制の特例措置その他の特別措置を適用する制度」の導入を検討し、法制上の措置を講ずることを規定する。本条に基づき、12 月 14 日に東日本大震災復興特別区域法（平 23 法 122、以下復興特区法）が制定された。その内容については第 3 節で紹介する。

第 11 条から 23 条までの第三章は、東日本大震災復興対策本部の設置と組織に関する規定である。本部は内閣に置かれ、首相を本部長、内閣官房長官及び東日本大震災復興対策担当大臣を副本部長、閣僚を本部員とした。幹事には各省の次官級が充てられている。本部には地方機関として現地対策本部が置かれる。業務を担う実働隊としての事務局も置かれている。また、すでに 4 月に閣議決定により設置されていた東日本大震災復興構想会議を本部の下に位置付け直した。復興対策本部は、すぐ後で述べる第 24 条の 4 項に基づいて 2012 年 2 月に復興庁が設置されると、同庁に機能を引き継ぎ、廃止された。

第 24 条は、復興庁の設置に関する基本方針を定めるものである。ここには、「別に法律で定めるところにより、内閣に、復興庁……を設置する」こと、復興庁は

<sup>2</sup> たとえば、サイバーセキュリティ基本法（平 26 法 104）第 9 条「国民は、基本理念にのっとり、サイバーセキュリティの重要性に関する関心と理解を深め、サイバーセキュリティの確保に必要な注意を払うよう努めるものとする」、観光立国推進基本法（平 18 法 117）第 5 条「住民は、観光立国の意義に対する理解を深め、魅力ある観光地の形成に積極的な役割を果たすよう努めるものとする」、少子化社会対策基本法（平 15 法 133 号）第 6 条「国民は、家庭や子育てに夢を持ち、かつ、安心して子どもを生み、育てることができる社会の実現に資するよう努めるものとする」など。

时限組織とし「できるだけ早期に設置すること」、「東日本大震災からの復興に関する施策の企画及び立案並びに総合調整に関する事務」「東日本大震災からの復興に関する施策の実施に係る事務」「その他東日本大震災からの復興に関し必要な事務」を担うことなどが定められた。これを受けたが、復興庁設置法（平23法125）である。復興庁の設置に至る政治過程や、組織・人事については第2節で詳しく取り上げる。

以上まとめると、復興基本法はわずか24条の法律であり、そこから直接に導かれた法制は、復興財源法、復興特区法、復興庁設置法である。これだけだと、同法の射程はさほど広くないようにも見える。だがもう一つ、基本法が国に定めることを要求していたものに、「基本方針」がある。そしてこれこそが、復興に関する中央政府の活動範囲を極めて広く取るような内容となったのである。項をあらためて検討を続けよう。

## （2）復興構想会議提言と復興基本方針

復興基本法第4条は、国に、復興に関する「基本方針」の策定を求めていた。それを受け7月29日、復興対策本部は「東日本大震災からの復興の基本方針」を決定した。復興基本法の公布からおよそ1ヶ月という短期間での策定が可能だったのは、それが白紙から作られたものではなかったためである。基本方針に先立って、6月25日に東日本大震災復興構想会議が出た「復興への提言—悲惨のなかの希望」という文書（以下、「提言」）があり、これが基本方針の基調をなしている。そこでまず、「提言」の内容を概観しよう。

「提言」は4つの章に分かれます。第1章は「新しい地域のかたち」と題し、主に「減災」のための市街地再建に関する方策を論じる。そこでは被災地域を、①平地に都市機能が存在し、ほとんどが被災した地域、②平地の市街地が被災し、高台の市街地は被災を免れた地域、③斜面が海岸に迫り、平地の少ない市街地および集落、④海岸平野部、⑤内陸部や、液状化による被害が生じた地域という5つの類型（⑤は津波被災地ではない）に分け、類型ごとに再建イメージや方策が示されている。①～④に共通しているのは、防潮堤を再建し、浸水した低地に産業機能や農地を、盛土による嵩上げ地や山を切り崩して造成した土地あるいは内陸部に住宅地をそれぞれ移転するという方向性である。現実に被災した各地で多く利用されることとなる「防災集団移転促進事業」が選択肢としてすでに示され、これを「より適切な地域づくりが実現できる制度に発展させる必要がある」と述べられている。また、土地利用規制に関する手続（都市計画法、農振法、港湾法、海岸法、森林法など）の一本化の必要を説き、そのために「特区」手法を用いるのが有効であるとする。この提言は、復興特区法の復興整備計画制度につながっていく。

第2章は「くらしとしごとの再生」である。挙げられている論点を並列してみよう。地域包括ケアと学校（施設）の機能拡大。伝統文化・文化財の再生。「日本

はひとつ」しごと協議会を中心とした雇用対策と、産業振興による雇用創出。地域経済活動の再生（企業支援・誘致、イノベーション拠点形成、農林業、水産業、観光）。経済活動の基盤強化（交通・物流の復旧や高度化、再生可能エネルギーの利用促進、スマートコミュニティ）。要するに、「復旧復興」の名の下に、各省庁がそれぞれの所管する政策・施策の展開を主張しているのである。

また本章でも、あらためて「地方分権的な規制・権限の特例、手続きの簡素化、経済的支援など、必要な各種の支援措置」の導入のための「特区」手法が提言されている。こちらは、復興特区法の復興推進計画制度につながるものである。また、財源確保のために「臨時増税措置として、基幹税を中心に多角的な検討をすみやかに行い、具体的な措置を講ずるべきである」という文言が差し込まれ、「復興増税」への道筋がつけられた。

第3章は「原子力災害からの復興に向けて」である。「フクシマの復興は、「希望」を抱く人々の心のなかに、すでに芽吹き始めているに違いない」というポエチックな文章で締めくくられる散文調の「序」が1ページ、さらに福島第一原発を中心にして20km、30kmの同心円（計画的避難区域・緊急時避難準備区域の範囲）が描かれた地図が1ページ。これらを入れて、全体でわずか4ページである（比較のために言うと、第2章は19ページにわたっている）。よって、実質2ページに「一刻も早い事態の収束と国の責務」「被災者や被災自治体への支援」「放射線量の測定と公開」「土壤汚染等への対応」「健康管理」「復興に向けて」という項目が詰め込まれている。

第4章は「開かれた復興」という表題だが、その曖昧な言葉どおり、ここまでに盛り込みそびれたものを投げ込んでいるかのような章である。「開かれた復興のイメージは、復興が被災地に止まらず、むしろ被災地における様々な創造的営みが日本全国に、ひいては世界各国に広がっていくことにある」という文章で始まる「序」に続く項目が、「電力安定供給の確保とエネルギー戦略の見直し」に始まる「経済社会の再生」という項目である、というちぐはぐさを挙げるのみにとどめよう。

「提言」策定過程では、「霞ヶ関」が動き回っていた。片山善博総務相は、2011年4月26日の記者会見で「お役人の人たちが復興構想会議のメンバーとか、専門委員会ですか、委員の皆さんとのところに丁寧に懇切に税をこうすべきだ、こういう議論すべきだということで、根回しをしているという。……お役人が勝手に走り回っているという……苦言が〔復興構想会議の委員から〕あつ」た旨述べている<sup>3</sup>。

これは（実際に第2章に文言が盛り込まれることになった）復興増税に関する財務省周辺の「進言」だったと見て取れるが、最終的に提言をまとめる段階では、

<sup>3</sup> 「片山総務大臣閣議後記者会見の概要（平成23年4月26日）」

[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/kaiken/44224.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/44224.html)

公然と中央各省の「助力」があった。ある新聞記事<sup>4</sup>によれば、復興構想会議自体が、「首相や枝野幸男官房長官が選んだ 16 人による親会議に対し、下部組織の検討部会は仙谷由人官房副長官が人選を主導。検討部会が復興財源などの議論を前倒しで始めると、親会議の委員から猛烈な抗議が入」るなど迷走しており、提言をまとめる段になって「五百旗頭氏らが切ったカードが、実務を知り尽くした官僚の活用だった。拡散気味の議論の集約を急ぐ一方、本格復興の具体策リストを各省庁からも提示させ、五百旗頭氏や御厨貴・東大教授らが提言の作成作業を進めた」〔圏点筆者〕という。

次に、2011 年 7 月 29 日に閣議決定された「東日本大震災からの復興の基本方針」を見ていく。基本方針は、7 つのパートから成る、32 ページ 27000 字ほどの文書であるが、「提言」(のとりわけ前文、各章の序、結び) に散見されたポエチックな部分を削ぎ落とし、それ以外の部分についても、要点を取り出して並べたものと見える。

文書は、復興政策の理念や中央政府・自治体間の役割分担などについて論じた「1 基本的考え方」に始まり、つづく「2 復興期間」は復興期間を 10 年、前半 5 年を「集中復興期間」と定める。「3 実施する施策」は「被災地域の復旧・復興及び被災者の暮らしの再生のための施策」の他に、「被災地域と密接に関連する地域において、被災地域の復旧・復興のために一体不可分のものとして緊急に実施すべき施策」や「東日本大震災を教訓として、全国的に緊急に実施する必要性が高く、即効性のある防災、減災等のための施策」までをも「復興施策」と定義付け、その範囲を押し広げている。「4 あらゆる力を合わせた復興支援」は、「国の総力を挙げた取組み」という項目で復興特区制度と復興交付金制度の導入を謳い、また「事業規模と財源確保」という項目では、「集中復興期間」における事業規模を「少なくとも 19 兆円」と見込んで、「基幹税などを多角的に検討する」「時限的な税制措置」などによって「13 兆円程度を確保する」としている。

基本方針の大きな部分を占めているのは、「5 復興施策」である。約 18800 字(すなわち全体の 3 分の 2 以上) を費やし、(1) 災害に強い地域づくり、(2) 地域における暮らしの再生、(3) 地域経済活動の再生、(4) 大震災の教訓を踏まえた国づくりという 4 つの項目の下に、合計 28 の小項目が並ぶ。あらゆる行政分野を網羅した、ハード・ソフト両面にわたる施策のオンパレードである。復興対策本部が各省庁に項目の提出を求め、各省庁は「ここに盛り込まれなければ活動の根拠を失う」という発想の下、考えられる限りのメニューを(こじつけてでも) 案出し、それが並べられて「ホチキス止め」されたものに違いない。仮にこの推測が外れていたとしても、この箇所の内容がいわゆる「総花式」の典型と言えることは間違いない。さらに注意を促しておきたいのは、(4) は東日本大

<sup>4</sup> 「多彩な人選、議論百出 集約手間取り官僚活用 復興構想会議の提言要旨」『朝日新聞』2011 年 6 月 26 日朝刊、5 面。

震災の復興に直接かかるものではなく、むしろ、それを「教訓」にした全国各地での施策展開について書かれた項目であり、しかもこの項に 3400 字が割かれていることである。

この「5 復興施策」によって、基本方針は各省に対して、施策レベルで言えば（「復興」というフレーズにかこつけて）ほとんど「何でもできる」お墨付きを与える文書になっている。各省がこの「お墨付き」を存分に活かしたことは、復興庁がまとめている「各府省の復興施策の取組状況の取りまとめ」なる文書が、実に 500 ページもの大部に及んでいることによく表れていると言えるだろう（しかもこの文書に掲載されている事業は、公共インフラ整備を除いたものである）。

「6 原子力災害からの復興」は、(1) 応急対策、復旧対策、(2) 復興対策、(3) 政府系研究機関の関連部門等の福島県への設置等の促進という三つの項に分かれているが、全体で 2200 字にすぎない。(1) は「国は、原子力災害の応急対策、復旧対策、復興について責任を持って対応する」という文章で始まっているが、具体的な施策の冒頭に「我が国に対する内外の信認を回復させるような取組みを推進する」という、おおよそ原子力災害の被災地の復興と関係のない文言が上っているあたりに、この文書の策定に関わった人々の姿勢がうかがえるようである（むろん、当時は原子力発電所事故の状況が現在とは比べものにならないほど切迫しており、原子力災害被災地の「復興」を構想するような段階になかったのだとも言えるかもしれないが）。最後の「7 復興支援の体制等」は、復興対策本部・現地対策本部の役割を定め、「復興庁（仮称）についての検討を集中的に行うため……復興庁準備室（仮称）を速やかに立ち上げる」としている。

この基本方針の策定をめぐって争点化していたのは、主に増税を中心とする復興財源の確保の手段であった。また当時、菅直人首相を辞任せようとする動きが与野党横断的に表面化しており、政局は混乱していた。そんな状況下で準備されていた基本方針に、(あまつさえ、すでに「提言」によって敷かれた「総花的」道筋に沿って) 各省がそれぞれの政策をとりあえず押し込むのは、いともたやすいことだっただろう。

加えて、基本方針が 5 年間の復興予算を 19 兆円という一時にその過大さが指摘される一規模に設定したことでも大きかった。この予算は復興財源法によって手当され、しかも、自民党・公明党が政権に復帰した後、2013 年 1 月には 25 兆円に上方修正される。かくして、各省が被災地において（否、被災地以外においても）、心置きなく各省の施策を展開する素地が整えられたのである。

なお、2011～2014 年度末までの復興関連予算総額は 29 兆 3946 億円にのぼる<sup>5</sup>。

---

<sup>5</sup> 復興特会以外にも、被災地向けに予算措置されている事業があるが、2012 年度～2016 年度までの 5 年間で 1600 億円に留まっている。復興庁「「一般会計等で対応する事業」及び「27 年度限りで終了する事業」の主な取扱いについて」（平成 27 年 8 月）を確認すると、原子力損害賠償・廃炉等支援機構交付金 1050 億円を筆頭に、原子力災害関連支出が大宗である。

このうち、中央政府から見て「執行済」（地方交付税交付金では復興特別会計から交付税特別会計に繰入、復興交付金では特定被災自治体<sup>6</sup>における基金の設置造成のために特定被災自治体に復興交付金を交付）の復興予算は 23 兆 9132 億円となっている。

執行済額の経年推移を確認すると、まず、震災初年度である 2011 年（平成 23 年）に、12 兆 5622 億円が執行済額となっており、復興関連予算総額の 42.7% を初年度に使い切った計算になる。このうち、東日本大震災復興交付金は 1 兆 5611 億円と、全体の 12.4% に留まる。一方、震災復興交付金以外の「まちの復旧・復興」を見ると、公共事業等の追加で 7595 億円、災害廃棄物処理に 6755 億円、災害対応公共事業関係費に 6675 億円、施設費災害復旧等に 2126 億円となる。足し合わせると 2 兆 3151 億円に達し、震災復興交付金額を上回る。最も額が大きいのは「その他東日本大震災関係経費」2 兆 9755 億円（23.6%）である。

---

<sup>6</sup> 「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」（平成 23 年法律第 40 号）第 2 条第 2 項に規定する地方公共団体（以下「特定被災地方公共団体」という。）である青森、岩手、宮城、福島、茨城、栃木、千葉、新潟、長野各県並びに特定被災地方公共団体である市町村及びその区域が特定被災区域（同条第 3 項に規定する区域をいう。以下同じ。）内にある特定被災地方公共団体以外の市町村に、特定被災区域をその区域とする市町が所在する北海道及び埼玉県を加えた 11 道県及び 227 市町村（会計検査院法第 30 条の 3 の規定に基づく報告書「東日本大震災からの復興等に対する事業の実施状況等に関する会計検査の結果について」（平成 28 年 4 月会計検査院）191-192 頁の別図表 1 参照）

区分 No.	事業区分	経費項目	予算現額	執行済額					執行済額全体 に対する割合	H27当初予算	今後の事業規模 (H28~32)
				H23	H24	H25	H26	合計			
1	被災者支援	災害救助等関係経費	9,231	6,045	1,256	648	535	8,486	3.5%	1,287	4,000
1	被災者支援	被災者支援関係経費	3,773	2,318	—	—	—	2,318	1.0%		
2	まちの復旧・復興	災害廃棄物処理事業費	12,323	6,755	3,162	940	67	10,925	4.6%		
2	まちの復旧・復興	災害対応公共事業関係費	12,019	6,675	—	—	—	6,675	2.8%		
2	まちの復旧・復興	施設費災害復旧費等	3,884	2,126	—	—	—	2,126	0.9%		
2	まちの復旧・復興	公共事業等の追加	20,228	7,595	4,110	—	—	11,705	4.9%		
2	まちの復旧・復興	復興関係公共事業等	20,016	—	—	7,337	3,515	10,853	4.5%		
2	まちの復旧・復興	東日本大震災復興交付金	28,645	15,611	2,867	6,521	642	25,642	10.7%		
3	産業振興・雇用の確保	災害関連融資関係経費	15,946	12,992	1,322	1,252	99	15,667	6.6%	1,675	4,000
4	原子力災害からの復興・再生	原子力損害賠償法等関係経費	2,754	2,595	—	—	—	2,595	1.1%		
4	原子力災害からの復興・再生	原子力災害復興関係経費	26,119	1,840	4,055	6,313	5,010	17,220	7.2%		
5	その他	地方交付税交付金	39,889	21,408	6,704	5,771	4,116	38,000	15.9%		
5	その他	全国防災対策費	11,705	5,186	5,426	—	—	10,612	4.4%		
5	その他	東日本大震災復興対策本部運営経費	5	3	—	—	—	3	0.0%		
5	その他	国債整理基金特別会計への繰入	26,775	—	10,259	8,650	7,437	26,347	11.0%		
5	その他	予備費	10,512	4,691	1,251	—	—	5,943	2.5%		
		その他東日本大震災関係経費 【主な事業】 ・被災者生活再建支援金補助金 ・市町村行政機能応急復旧補助金 ・教育研究設備等災害復旧費 ・被災児童生徒等支援関係経費 ・雇用対策費 ・中小企業対策費 ・森林・林業の復興 ・水産業の復旧・復興 ・震災関係資料収集、デジタル化促進、被災実態調査等	50,116	29,775	4,835	7,240	2,155	44,006	18.4%		
		合計	293,946	125,622	45,251	44,679	23,579	239,132	100.0%	39,078	65,000

参考:会計検査院法第30条の3の規定に基づく報告書「東日本大震災からの復興等に対する事業の実施状況等に関する会計検査の結果について」(平成28年4月 会計検査院)

図表 1-1-1 復興関連予算（主に復興特会）の執行状況および今後の事業規模

## 参考文献

塩崎賢明 2014 『復興〈災害〉』 岩波書店

福場ひとみ 2013 『国家のシロアリー復興予算流用の真相』 小学館

## 第2節 復興庁の設置とその組織

### (1) 復興庁の設置過程

本節ではまず、発災から復興庁設置法の成立に至る9か月間のうちに、どのような主体がどのような主張をなし、それらの主体間でどのような議論・調整がなされて、(現在のような形の)復興庁が設置されるに至ったのか、その過程を解明していきたい。

#### ① 発災から復興基本法素案の決定まで（2011年3月11日～4月20日）

東日本大震災からの復興にかかる事務・事業を専担する官庁の設置構想は、3月20日ごろから表面化した<sup>1</sup>。22日には民主党の安住淳国会対策委員長（衆院議員、宮城県選出）が菅直人首相に<sup>2</sup>、公明党の井上義久幹事長と石井啓一政調会長が仙谷由人内閣官房副長官に<sup>3</sup>復興庁の創設を提案した。同日には枝野幸男内閣官房長官も、「名称や組織の具体論は別にして、一つのまとまったシステム、組織は当然考えなければならない」と述べている<sup>4</sup>。23日に開かれた、民主党の東日本大震災復旧・復興委員会の特別立法検討チーム（党政策調査会と衆参両院の筆頭理事らで構成<sup>5</sup>）の会合では、復興のための基本法を制定するとともに、「復興庁」を創設する方針が確認された。

しかし、24日には岡田克也民主党幹事長が<sup>6</sup>、25日には野田佳彦財務相が<sup>7</sup>、それぞれ復興庁の創設に対して慎重なコメントを出す。同日、菅首相は石原信雄元官房副長官と会い、「対策本部で決めた方針に基づいて各省の現場が動く体制の方がいい」との助言を受けている<sup>8</sup>。

29日、民主党特別立法チームの提言原案の内容が報じられる<sup>9</sup>。そこには、復興支援事業を統括し、被災自治体との窓口も一本化する「復旧・復興庁」の創設が盛り込まれていた。さらに31日から4月2日にかけて、特別立法チームが策定した「東日本大震災復旧復興対策基本法」素案の内容が相次いで報道された。

1 「「復興庁」の創設検討 統括組織で迅速化図る」『読売新聞』2011年3月21日、朝刊、2面。

2 「震災「復興庁」創設を＝民主・安住氏」『時事通信』2011年3月22日。

3 「「復興庁」創設を検討 枝野長官「統括組織が必要」「尚早」慎重論も 東日本大震災」『朝日新聞』2011年3月23日、4面。

4 「東日本大震災 政府・被災支援、「復興庁」創設検討」『毎日新聞』2011年3月23日、朝刊、5面。

5 「民主、震災復興委設置へ」『時事通信』2011年3月18日。

6 記者会見における発言。 <http://www.dpj.or.jp/article/62047>

7 記者会見における発言。

[http://www.mof.go.jp/public\\_relations/conference/my20110325.htm](http://www.mof.go.jp/public_relations/conference/my20110325.htm)

8 「「復興庁」必要ない＝石原元副長官、首相に助言」『時事通信』2011年3月25日。

9 「住宅再建支援を増額 全壊、最大500万円検討 民主提言原案」『毎日新聞』2011年3月30日、朝刊、1面。

その復興庁に関する内容は、各社でかなり異なり、複数の版の存在を推測させる。時事通信によれば、首相を本部長、復旧復興担当相を副本部長とする「復旧復興本部」を設置し、それを事務局として支える機関として「復旧復興庁」を創設する<sup>10</sup>。日本経済新聞では、「復旧復興戦略本部」の事務を補佐する組織として「復興庁」を置くところまではほぼ同じだが、復興庁長官を復興相が兼務すること、そして、各省庁から政策実行に必要な権限を一時的に移して復旧・復興対策の一元的な執行機関とすることが付け加わる<sup>11</sup>。朝日新聞では、省庁の一部再編を念頭に「防災復興府」なる新官庁を内閣に置くとし、「首相を長として防災復興大臣と副大臣、政務官、事務次官を置き、復興対策を一元化する構想。……東日本大震災以外の災害にも対応する恒久的な機関の位置づけで、霞が関の権限を集中させて迅速に震災復興を進める」<sup>12</sup>と、強力な恒久機関の設置構想になっている。

一連の報道について岡田幹事長は1日の午後、自民党の石原伸晃幹事長を訪ね、「記事に出ているのは個人の創作活動だ。……惑わされないで下さい」と伝えた<sup>13</sup>。同じ頃、特別立法検討チームのメンバーは党幹部に活動中止を指示され、素案は「中川私案」として封印される<sup>14</sup>。ある新聞記事は「補正予算案の共同編成や「大連立」も視野に自公両党に協力を呼びかけている」岡田にとっては、「復興メニューが早々に固まったと受け止められると、官邸や野党との調整や交渉がしにくくなる」ため、「神経をとがらせてい」たと見立てている<sup>15</sup>。

13日には仙谷が<sup>16</sup>、18日には菅が<sup>17</sup>それぞれ国会で、〈復興庁の設置は省庁の縄張り争いを招き、無駄なエネルギーを使うおそれがある〉という共通の趣旨の答弁を行う。また19日の国会では、片山総務相が「新しい組織をつくって、そこに職員を調達して集めてということになりますと、……内部の調整、内部の秩序が形成されるまでに相当骨が折れます」<sup>18</sup>と述べた。その他にも、「[各省庁との権限の調整などで]混乱しかねない」（政府筋）<sup>19</sup>、「屋上屋を架すだけであま

<sup>10</sup> 「「復興税」創設を検討=国債の日銀引き受けも一震災基本法原案が判明・民主チーム」『時事通信』2011年4月1日。

<sup>11</sup> 「首相をトップに戦略本部 復興庁長官は担当相兼務」『日本経済新聞』2011年4月1日。

<sup>12</sup> 「「復興府」構想が浮上 異論多く実現に壁 東日本大震災、民主原案」『朝日新聞』2011年4月12日、朝刊、5面。

<sup>13</sup> 「(東日本大震災1年:9) 政治の動き 検証、遅れた支援策」『朝日新聞』2012年3月9日、朝刊、34面。

<sup>14</sup> 同上。

<sup>15</sup> 「司令塔なき復興の道 菅首相・仙谷ラインに溝… 会議乱立、主導権争い」『朝日新聞』2011年4月2日、朝刊、5面。

<sup>16</sup> 第177国会衆議院法務委員会（2011年4月13日、会議録5号）における発言。

<sup>17</sup> 第177国会参議院予算委員会（2011年4月18日、会議録11号）における発言。

<sup>18</sup> 第177国会衆議院総務委員会（2011年4月19日、会議録11号）における発言。

<sup>19</sup> 「復興会議、11日に発足=計画を提言、「本部」で実行一政府」『時事通信』2011年4月10日。一般的な政治報道の用語法では、「政府筋」は内閣官房副長官を意味する。

り意味がない」（政府筋）<sup>20</sup>、「各省から権限を奪うより、それぞれの省が責任を持つべきだ」（政調幹部）など、政府・与党からは復興庁の設置に後ろ向きな発言が複数出ていた。このような空気を反映して、検討チームの素案が報じられてからおよそ2週間後の4月16日に報じられた「復興基本法案」の政府素案からは、復興庁設置の規定は消え去ったのである<sup>21</sup>。

## ② 復興基本法案の国会提出まで（4月18日～5月13日）

4月18日、自民党の石破茂政調会長が民主党の玄葉光一郎政調会長に、復興基本法案の議員立法による共同提案を持ちかけた<sup>22</sup>。民主党はこの案に飛びついたが、石破の足元の自民党内では反対論が一気に広がり、話はすぐに立ち消えとなる<sup>23</sup>。20日には石破と石井啓一公明党政調会長が玄葉と個別に会談して「復興庁」の設置を求め<sup>24</sup>、これに対して玄葉は22日の記者会見で、「ある段階から復興庁あるいは復興院のような一元化された体制、組織が立ち上がっていくということは、私は十二分にあっていい話だと思います」<sup>25</sup>と、設置に前向きな姿勢を示した。

だが、復興庁を設置する方向で与党・政府内がまとまっていたわけではない。26日の記者会見で玄葉は「企画立案・総合調整型……と、いわゆる実施部門、執行部門すべてを含む復興院、復興庁という場合と、二つあり得るのだろうと思います。恐らく官邸は、そういった実施機関、つまりは権限の切り分けが生じるようなことについては、極めて否定的な見解を現時点で持っている」<sup>26</sup>と述べている。

28日に明らかになった「東日本大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」の政府案は、復興庁について、附則第2条に「政府は……復興庁（東日本大震災により被害を受けた特定の地域の復興のための行政各部の施策の統一を図るために必要な事項の企画及び立案並びに総合調整を行う行政組織をいう。以下同じ。）を設置すること……について総合的に検討を加え、その結果に基づいて、この法

<sup>20</sup> 「「復興庁」設置見送りへ 「屋上屋」批判受け、基本法案に盛らず」『毎日新聞』2011年4月16日、朝刊、2面。次の政調幹部の発言も同じ。

<sup>21</sup> 「「福島復興会議」を設置=原発周辺は別枠—震災担当相を検討・基本法素案」『時事通信』2011年4月16日。

<sup>22</sup> 「復興法制定、進まず 民・自協議に亀井氏絡み 首相両にらみ、混迷拍車」『毎日新聞』2011年4月22日、朝刊、2面。なお、石破は発災後早くから民主党との連携に積極的な考えであったとされ、3月下旬には玄葉と復興財源などについて協議を行っている。「民自、東日本大震災の復興財源を協議」『朝日新聞』2011年3月23日、夕刊、3面。

<sup>23</sup> 「石破構想、1日で失速 復興基本法、3党で作ろう 自民から反対論」『朝日新聞』2011年4月20日、朝刊、4面。

<sup>24</sup> 「復興基本法案、月内見送り 民主 自公主張「新官庁」に慎重」『読売新聞』2011年4月21日、朝刊、4面。

<sup>25</sup> [http://www.cao.go.jp/minister/1101\\_k\\_genba/kaiken/2011/0422kaiken.html](http://www.cao.go.jp/minister/1101_k_genba/kaiken/2011/0422kaiken.html)

<sup>26</sup> [http://www.cao.go.jp/minister/1101\\_k\\_genba/kaiken/2011/0426kaiken.html](http://www.cao.go.jp/minister/1101_k_genba/kaiken/2011/0426kaiken.html)

律の施行後一年以内を目途として必要な法制上の措置を講ずるものとする」[圈点筆者]との規定が盛り込まれた。読売新聞は、「各府省との「二重行政」への懸念から、菅首相は新官庁創設に否定的で、玄葉氏は法案付則に設置の検討を盛り込むことで与野党連携への望みを託した」<sup>27</sup>と見立てている。5月13日、復興基本法案は閣議決定され、同日に国会に提出された。

### ③ 復興基本法案の三党修正協議から可決まで（5月13日～6月20日）

政府提出の復興基本法案が復興庁の設置を「検討」するにとどめる内容であったのに対し、自民党は5月18日、「東日本大震災からの復興再生に関する企画及び立案並びに総合調整」と「復興再生に関する施策の実施」[圈点筆者]を担う「復興再生院」を設置すると明記した東日本大震災復興再生基本法案を衆議院に提出した。翌19日には公明党も、「復興庁」と復興担当相の設置を明記した「東日本大震災復興基本法案」の骨子を発表する<sup>28</sup>。

政府提出の復興基本法案は、19日に衆議院で審議入りしたが、民主党は、23日晚に自民党へ、そして24日午前に公明党へ、それぞれ法案の修正協議の申し入れを行った<sup>29</sup>。その責任者であった玄葉政調会長は24日の記者会見<sup>30</sup>で、「官邸と調整……意思疎通をした上で」、「復興庁の権限につきましては、企画・立案、調整に加えて、実施も含めてもよい」という考えを石破政調会長に伝えたことを明らかにする。加えて、設置に関する規定の置き場所は「附則ではなく、本則で結構」とし、復興庁に与える事業実施権限の切り分けについて「問題は直轄事業ではないかと思っていまして……いわゆる復興事業と通常の事業とをどう切り分けるのか。仮に切り分けたとしても、復興事業と一般の事業、通常の事業の地域間調整が必要になると思われます」との認識を示した。

なお玄葉は、27日の記者会見で「内容についてはあらかじめ大きな方向は私の方で内閣官房副長官補室と、あるいは官房長官とやりとりをしながら決めております」<sup>31</sup>と述べている。復興基本法に関する「官邸」との「調整……意思疎通」の相手方は、「内閣としての政策形成に実質的に関わっている部署という意味において、内閣官房の主役」<sup>32</sup>である、副長官補室だったことがわかる。

25日、岩手・宮城・福島選出の民主党議員で作る「被災県復興実施協議会」の今野東参院議員らが枝野官房長官を訪ね、被災3県のいずれかに「復興院」を設

<sup>27</sup> 「復興基本法案 与野党の溝埋まらず 新官庁の設置不透明で」『読売新聞』2011年4月29日、朝刊、4面。

<sup>28</sup> 「公明、復興基本法案骨子を発表」『時事通信』2011年5月19日。骨子の内容は [https://www.komei.or.jp/news/detail/20110520\\_5267](https://www.komei.or.jp/news/detail/20110520_5267) を参照。

<sup>29</sup> 5月24日の玄葉国家戦略相の記者会見における発言。

[http://www.cao.go.jp/minister/1101\\_k\\_genba/kaiken/2011/0524kaiken.html](http://www.cao.go.jp/minister/1101_k_genba/kaiken/2011/0524kaiken.html)

<sup>30</sup> [http://www.cao.go.jp/minister/1101\\_k\\_genba/kaiken/2011/0524kaiken.html](http://www.cao.go.jp/minister/1101_k_genba/kaiken/2011/0524kaiken.html)

<sup>31</sup> [http://www.cao.go.jp/minister/1101\\_k\\_genba/kaiken/2011/0527kaiken.html](http://www.cao.go.jp/minister/1101_k_genba/kaiken/2011/0527kaiken.html)

<sup>32</sup> 井上能宏「内閣官房副長官補室に出向して」『特技懇』264号、2012年、72頁。

置するよう求める要望書を提出した<sup>33</sup>。23日の国会では、民主党の藤村修衆院議員が「実は民主党の中では、復興庁のことを相当議論して、相当権限を持たせてやれという声も非常に多い」<sup>34</sup>と述べている。すなわち、与党のいわゆるバックベンチャーの間には、復興庁の設置を求める声が強かったのである。

民主党は30日、復興基本法案の修正案を自民党に示した。この案は復興庁について、政府案の附則にある「検討」という文言を削って「設置する」と明記し、企画立案・総合調整に加えて、予算執行などの実施権限を持たせるものであったが、これを受けた自公両党は「この修正案では合意できない」との認識で一致した<sup>35</sup>。そこで民主党側は翌31日、実務者協議の場で、別に定める法律で復興庁を設置すると本則に明記し、「1年以内」としていた法整備の期限を削除する案を提示<sup>36</sup>。これをもって6月1日に復興基本法案の修正は大筋合意に至った<sup>37</sup>。復興庁の設置時期についても、6日に、「可能な限り早い時期に法制上の措置を講じる」と法案に明記し、発災から1年となる2012年3月11日までの設置を目指すことで一致した<sup>38</sup>。9日、この合意をもとにした復興基本法案修正案を復興特別委員会の特別委員長提案として本会議に提出する動議が可決され、復興基本法案は10日の衆院本会議で可決、20日には参院も通過し、成立した。

#### ④ 復興対策本部における検討と復興庁設置法案の策定(6月28日～10月17日)

6月28日、東日本大震災復興対策本部が初会合を開いた。事務局は内閣官房に置かれ、事務局長には峰久幸義元国土交通事務次官が就任する。対策本部の喫緊の課題は復興基本方針の策定であり、7月11日の国会で、平野達男復興担当相(7月5日に、前任の松本龍の「失言」による更迭を受けて就任)は、「今国会での復興庁の〔設置〕法案提出……は難しい」と述べている<sup>39</sup>。

そもそも平野復興担当相は、7月15日付読売新聞に掲載されたインタビューにおいてすでに、「復興庁は……国の出先機関との役割分担を考えていかないといけない。権限を一元化する考え方もあるかも知れないが、検討が必要だ。復興庁に

33 「「復興院」を被災地に＝民主有志」『時事通信』2011年5月25日。

34 第177国会衆議院東日本大震災復興特別委員会(2011年5月23日、会議録2号)における発言。

35 「復興基本法の民主修正案、自公が拒否 財源明記なく」『日本経済新聞』2011年5月30日。

[http://www.nikkei.com/article/DGXNASFS3002I\\_Q1A530C1MM8000/](http://www.nikkei.com/article/DGXNASFS3002I_Q1A530C1MM8000/)

36 「「復興債」を提示、民主が再修正案 基本法案、自公と協議」『日本経済新聞』2011年6月1日。

[http://www.nikkei.com/article/DGXNASFS3104E\\_R30C11A5PE8000/](http://www.nikkei.com/article/DGXNASFS3104E_R30C11A5PE8000/)

37 「復興基本法修正協議 民自公が大筋合意」『東京新聞』2011年6月2日、朝刊、2面。

38 「震災1年までに復興庁 民自公合意 基本法17日成立へ」『東京新聞』2011年6月7日、朝刊、2面。

39 第177国会衆議院東日本大震災復興特別委員会(2011年7月11日、会議録10号)における発言。

事業官庁として予算執行権限まで与えることが果たして本当に効率的なのか」<sup>40</sup>と述べているように、復興庁に事業の実施権限を与えることに消極的だった。平野はここまで、被災者生活支援特別対策本部の副本部長として第一線の現場対応を担っていた。同じく同本部にあった片山総務相や仙谷官房副長官が、復興庁の設置に後ろ向きだったことはすでに見たが、平野も当時から、「スーパー官庁」の設置には否定的だったという。目の前の課題を次々にこなすべく苦闘していた内閣中枢の実働隊にとって、現に作動している態勢・体制を大きく変更する新組織の設置は、いたずらに手間と時間を費やし、本来業務に習熟した事業官庁による事業実施の効率性を削ぐものにしか映らなかったのである。

ようやく 8 月 25 日、内閣官房に復興庁設置準備室が設置される。室長は元総務事務次官の瀧野欣彌官房副長官（9 月頭に竹歳誠元国交事務次官に交代）、室長代理は佐々木豊成官房副長官補と峰久幸義復興対策本部事務局長の 2 名で、その他次長 1 名、審議官 2 名、参事官 11 名、その他参事官の下に 17 名の体制であった。

復興庁設置法案の概要が明らかになったのは、10 月初頭である。この案について朝日新聞は、「〔政府は〕復興庁の権限を復興施策の企画、調整などに限る方向で制度化を進めた。「既存の省庁との二重行政に陥る」というのが表向きの理由だが、権限縮小を懸念する各省庁の意向をくんだ面は否めない」と評し、「各省庁に配慮するあまり、与野党協議の経緯を無視したと受け取られかねない。政権内には「法案は骨抜きと批判される」（国交省幹部）との懸念が早くも出ている」と伝えている<sup>41</sup>。関連して、自民党の齋藤健は 9 月末の衆院予算委員会で、「権限を奪われたくない各省が、静かに、しかし徹底的に抵抗をいたします。総理、今、この復興庁を骨抜きにしようという試みがどんどん進んでいるんです」と述べている<sup>42</sup>し、10 月 24 日付の東京新聞も、「各省庁は……権限を復興庁に譲ることに抵抗した」<sup>43</sup>と記している。

確かに、11 月 7 日付の時事通信は、国交省の幹部連は「被災地では、国交省の東北地方整備局をはじめ、各府省の出先機関が既に復旧、復興作業をそれぞれ進めている。そういう状況で復興庁に実施機能を持たせるとても、「屋上屋になるだけ」との共通認識を持っており、ある幹部は「仮に整備局の業務を復興庁と分けても、市町村に何のメリットもない」と語ったと伝えている<sup>44</sup>。

しかし、そもそも政府案の復興庁は、各省庁の事業の実施権限を吸い上げる「ス

<sup>40</sup> 「新閣僚に聞く 平野達男復興相」『読売新聞』2011年 7 月 15 日、朝刊、4 面。

<sup>41</sup> 「「復興庁」法案作ったけれど 権限移譲は小幅 公共事業は各省任せ・閣僚増員も火種」『朝日新聞』2011年 10 月 5 日、朝刊、4 面。

<sup>42</sup> 第 178 国会衆議院予算委員会（2011 年 9 月 27 日、会議録 2 号）における発言。

<sup>43</sup> 「復興庁骨抜き 「スーパー官庁」掛け声倒れ」『東京新聞』2011 年 10 月 24 日、朝刊、2 面。

<sup>44</sup> 「【中央官庁だより】「屋上屋」を懸念＝国土交通省(1)」『時事通信』2011 年 11 月 7 日。

「スーパー官庁」として構想されてはいなかった。そこには政府の、「関係省庁の権限を移譲、集中させる事業官庁型にすると、各省庁との権限調整が難航し、発足が遅れると〔いう〕懸念」<sup>45</sup>や、「例えれば被災した高速道路や主要国道でみると、9路線 41 か所のうち約 6 割で既に事業が始まっている、復興庁に実施権限が移れば、担当省庁や自治体の間で混乱を招きかねない」という判断があった<sup>46</sup>。

平野復興担当相は、10月1日に「復興庁の役割は、地域から上がってきた意見を調整して、各省に割り振ること〔であり、〕……絶大な権限を持って采配を振る形は考えていない」<sup>47</sup>と述べている。また、設置法案づくりに携わったスタッフの一人は、「〔9月2日に就任した野田〕首相から指示はほとんどなかった」と話している<sup>48</sup>。政権周辺からの「政治力」は、少なくとも復興庁を強大な実施機関とする方向では働かなかった。おそらく、各省庁は端から「抵抗」する必要もなかっただろう。

復興基本法において復興庁は、「復興に関する施策の企画及び立案並びに総合調整に関する事務」とともに「復興に関する施策の実施に係る事務」を担うものとされていた。しかるに政府案における復興庁の所掌事務は「復興に関する国の施策の企画、調整」と「地方公共団体への一元的な窓口と支援」となっていた。10月24日の国会<sup>49</sup>では、公明党の石田祝穂がこの点を捉えて、「復興基本法の趣旨と違う」と追及したが、これに対する平野復興担当相の答弁は、復興交付金制度や復興特区制度の運用、被災自治体による復興計画の作成に対する支援をもって「実施」事務とみなす理屈であった。だが、野党側がこの説明に納得するはずはない。今にも発火せんとする火種を含んだまま、復興庁設置法案は11月1日に閣議決定され、同日に衆議院に提出された。

## ⑤ 復興庁設置法案の国会提出から可決まで（11月1日～12月9日）

11月1日の衆院本会議で、公明党の齊藤鉄夫は、同法案を「復興基本法に定める復興庁の立法趣旨と大きな相違がある」と断じた<sup>50</sup>。「復興に関する予算と権限を一元化し」、「復興に関する施策の企画及び立案並びに総合調整、実施までを一貫して行うスーパー官庁」<sup>51</sup>の設置を目指す野党側の異論を無視することは、ね

<sup>45</sup> 「復興庁 自公「権限弱い」事業一元化要求 修正協議に焦点」『読売新聞』2011年10月27日、朝刊、4面。

<sup>46</sup> 「復興庁法案、支援か権限集約か 民自公が修正協議開始」『毎日新聞』2011年11月26日、朝刊、5面。

<sup>47</sup> 「読売国際会議 2011 復興への道 東北で作る「先進社会」」『読売新聞』2011年10月13日、朝刊、13面。

<sup>48</sup> 「野田首相、政策ころころ 低姿勢、閣僚の意見丸のみ」『朝日新聞』2011年10月16日、朝刊、4面。

<sup>49</sup> 第179国会衆議院東日本大震災復興特別委員会（2011年10月24日、会議録3号）。

<sup>50</sup> 第179国会衆議院本会議（2011年11月1日、会議録5号）。

<sup>51</sup> それぞれ第179国会衆議院本会議（2011年11月24日、会議録11号）における

じれ国会の環境下では不可能であった。

法案は 24 日に衆院で審議入りし、民自公 3 党の実務者協議は 25 日から本格化する<sup>52</sup>。自公両党の幹事長は事前に、今国会での成立をめざす方針を確認・共有していた<sup>53</sup>。法案を全面的に潰して復興庁の設置を遅滞させれば、「復興の遅れ」の批判の矛先が自分たちにも向けられるようになると意識したのだろう。30 日には、復興予算の特別会計を復興庁が管理すること、復興予算の要求・配分の権限を復興庁に一元化することを法案に明記することで一致<sup>54</sup>。さらに 12 月 5 日、自公両党の主張を受けて、政府案では大臣 1 人、副大臣 1 人、政務官 3 人を置くと規定していたところ、副大臣を 2 人増員とし、政務官の増員は見送ることで合意した<sup>55</sup>。本庁の所在地については、「東京」とする政府の方針に対して、自公両党が「被災地に置くべきだ」と主張して譲らず、結局、問題を修正協議から切り離すことで合意し、結論を先送りした<sup>56</sup>（最終的に本庁は東京に置かれる）。

以上の修正を受けた復興庁設置法案は、6 日に衆院を通過、9 日には参院で可決され、成立した。ここまで東日本大震災の発災からおよそ 9 か月の時が経過していた。

## ⑥ 小括

議論をまとめよう。復興庁という新組織の設置について、政府・官邸内には消極的な意見が強かった。対して与党・民主党には、推進の動きにブレーキをかける幹部層と、設置を求めるバックベンチャーが混在していた。有力野党の自民党・公明党からは、強力な権限を持つ組織の創設が声高に求められていた。基本的には、復旧・復興の実際の対応にあたる政権中枢から距離が離れるほど、強い権限を持つ復興庁の設置を求める声が大きくなる、という同心円的構図になっていたと言える。

政府に入っていない与党議員による特別立法チームは、当初、強い復興担当官庁を設立する案を構想したが、与党幹部や官邸筋によって退けられる。同心円の中心に位置する政府は、復興庁の設置を含まない復興基本法の素案を作成した。だが、野党対応に当たっていた玄葉政調会長（兼国家戦略相）は、同心円の構図の例外に属しており、彼を軸にした対野党・対官邸の調整の結果として、復興庁

---

加藤勝信（自民党）、石田祝稔（公明党）の発言。

52 「復興庁設置で修正協議」『読売新聞』2011年11月26日、朝刊、4面。

53 「復興特区、国会の関与拡大 修正法案、衆院を通過 民主、野党に譲歩」『朝日新聞』2011年11月30日、朝刊、4面。

54 「東日本大震災 復興庁に予算権限一元化」『毎日新聞』2011年12月1日、朝刊、5面。

55 「復興庁 他省庁より各上 副大臣2人に 1人は福島専従」『読売新聞』2011年12月6日、朝刊、4面。

56 「【中央官庁だより】本庁は「東京」しかない？」=永田町(1)『時事通信』2011年12月12日。

の設置を検討することを附則に盛り込んだ復興基本法案が生まれる。

「検討」が法文化されたことで、同心円の外縁に属する野党は、強力な復興庁の設置という要求を続けることが可能となった。そして、ねじれ国会という政治状況は、政府にその要求を無視することを許さなかった。こうして作られたのが、「復興に関する施策の実施に係る事務」まで所掌する復興庁の設置を本則において定める復興基本法であった。

同法の成立によって、焦点は復興庁の具体的な姿を決める設置法の策定に移り、作業はふたたび同心円の中心に持ち込まれた。責任者である平野復興担当相は、発災直後から復旧・復興の第一線対応に携わっており、その経験から新設の組織の必要性に疑問を持っていた。このような環境から、「スーパー官庁」的な復興庁のあり方を定める設置法が出てくるはずはない。果たして、復興交付金制度・復興特区制度の運用や、被災自治体による復興計画の作成に対する支援をもって「実施」事務とする論理に支えられた、「弱い」復興庁を規定する設置法案が完成した。

「復興に関する施策の実施に係る事務」という復興基本法の文言に「スーパー官庁」の夢を見ていた野党は、当然ながらこの設置法案に強く反発する。しかし、「復興を遅らせている」という批判の矛先が自分たちに向かう危険性を考えれば、それを全面的に潰すという選択肢は採り得なかった。かくして、野党も全面的に与党案を棄却することはできず、企画・調整を主たる所掌事務とし、強力な実施権限を与えない復興庁設置法が成立を見たのであった。

## （2）復興庁の組織と人事

復興庁は、2012年2月11日に設置された。2021年3月31日までに廃止される時限組織である（復興庁設置法21条）。その長は内閣総理大臣であり、加えて、国務大臣をもって充てる復興大臣が置かれる。復興大臣は、「復興のための施策に関する基本的な方針に関する企画及び立案並びに総合調整」、「関係地方公共団体が行う復興事業への国の支援その他関係行政機関が講ずる東日本大震災からの復興のための施策の実施の推進及びこれに関する総合調整」および、その他「東日本大震災からの復興に関する施策の企画及び立案並びに総合調整」（復興庁設置法第4条1項に定められる復興庁の所掌事務）を行うため、関係行政機関の長に対し、資料の提出及び説明を求め、また、勧告することができるとされた。これをもって復興庁は、他省庁よりも一段上に位置付けられた（と見なされている）。

復興庁が担う具体的な業務は、復興事業に関する予算の一括要求・確保と関係省庁への配分、復興事業（公共事業等）の実施計画の策定と関係省庁への通知、復興事業に関する関係自治体からの要望の一元的受理とそれに対する対応方針の策定、関係自治体への情報提供や助言、東日本大震災復興特別区域法に定められた諸業務（復興推進計画の認定、復興交付金事業など）の実施、福島復興再生特別措置法に定められた諸業務の実施などである（いずれも復興庁設置法第4条2項）。

はじめに、復興庁の定員数の推移を図表 1-2-1 に示した。その数が年々増加を続けていることがわかるだろう。

2012年度末	118
2013年度末	169
2014年度末	183
2015年度末	191
2016年度末	197

(単位:人)

図表 1-2-1 復興庁の定員の変遷

出典) 各年度版機構・定員等審査結果(内閣人事局ウェブサイト)

ただしここで注意すべきは、定数を見るだけでは復興庁の「実員数」は分からぬということである。復興庁には、他の省庁に籍を残しながら、併任という形で常駐・勤務している職員や、同じように併任を発令され、しかし復興庁には常駐していない職員、そして非常勤職員が数多く存在するのである。そこで次に、復興庁がまとめ、逐次的に更新している「復興の取組と関連諸制度」(平成 25 年 11 月 29 日版以前は「復興の現状と取組」) という文書<sup>57</sup>に記載されている復興庁の職員数を抜き出し、その変遷を図表 1-2-2 にまとめた。

時点	全	本庁	岩手	宮城	福島	非常駐併任
2012年4月19日	300		30	50	30	
2012年6月5日	320	190	30強	50弱	30強	300
2012年10月4日	330	200	30強	50弱	40弱	320
2012年12月28日	330	200	30強	50弱	40弱	320
2013年2月7日	330	200	30強	50弱	40弱	380
2013年4月16日	420	210	60弱	80弱	70弱	370
2013年5月1日	430	210	60強	80強	70	370
2013年6月1日	450	210強	70弱	80強	70	380
2013年9月30日	500	210強	80弱	100弱	100弱	380
2013年12月31日	520	210強	100弱	100強	100弱	380
2014年4月1日	580	230	100	120	120	420
2014年8月1日	620	240	110	130	130	410
2014年10月3日	700	280	120	140	140	400
2014年12月1日	700	290	120	140	140	400
2015年2月1日	690	290	110	140	140	400
2015年4月1日	650	300	80	130	140	400
2015年10月9日	600	240	80	130	140	400
2016年2月1日	600	240	80	130	140	

(単位:人。いずれも約数)

図表 1-2-2 復興庁の職員数の変遷

出典) 復興庁「復興の取組と関連諸制度」／「復興の現状と取組」

全(常駐)職員数は、設置 2 ヶ月時点では 300 人であったが、2014 年 12 月時点で 700 人にまで膨らんでいる。最新の 2016 年 2 月時点では 600 人まで減少しているが、これでも、4 年前の 2 倍の職員を抱えていることになる。先ほど見たとおり、2015 年度末の定員は 191 人なので、400 人ほどの併任常駐職員や非常勤職員が勤務していることになろう。

より細かく増減の傾向を見ると、2013 年 2 月と 4 月の間に各復興局 30 人、本

<sup>57</sup> <http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/20130618174925.html>

府 10 人の増員があり、さらに 2014 年は 10 月に至るまでに本庁 70 人、岩手復興局 20 人、宮城・福島両復興局 40 人ほどの増員がみられる。しかし、2015 年 2 月に岩手復興局で 10 人が減員されたのを皮切りに、本庁・岩手復興局・宮城復興局では人員減が始まっている。とりわけ岩手復興局はピーク時より 40 人減つており、2012 年 4 月時点で 30・50・30 人だった三復興局の人員は、2016 年 2 月現在で 80・130・140 とその比率を大きく変えている。福島復興局の人員が一貫して伸び続け、現在も高止まりしているのは、原子力災害の被災地を多く抱える福島県内の復興事業が少しずつ緒に就き始めたことの反映と見ることもできそうである。

続いて、復興庁の組織について見ていく。前述の通り、復興庁の長は内閣総理大臣で、それ以外に復興大臣が置かれる。また、復興副大臣と復興大臣政務官、さらに復興大臣補佐官（2014 年 10 月設置、以来現在まで谷公一が務めている）が置かれており、以上が特別職（現在はそのすべてが国会議員）である。歴代の特別職の名簿は図表 1-2-3 の通りである。被災地選出議員でなければ被災地や被災者のがよく分からない、ということはもちろんない<sup>58</sup>。そのことは承知した上でなお敢えて、いわゆる被災三県（岩手・宮城・福島）から選出された議員については網掛けで示している。時間の経過とともに、各ポストとも被災三県以外の選出議員が増加していることがわかるだろう。とりわけ 2015 年 10 月以降は、大臣・副大臣・政務官のいずれも、被災三県選出議員はゼロとなっている。

---

<sup>58</sup> 付言すれば、現副大臣の長島忠美は新潟県中越地震発生時の山古志村長。元副大臣で現大臣補佐官の谷公一は阪神・淡路大震災発生時に兵庫県庁職員で、後に防災局長などを歴任している。

復興大臣			
2012年2月10日	平野達男	参院岩手	
2012年12月26日	根本匠	福島2区	
2014年9月3日	竹下亘	島根2区	
2015年10月7日	高木毅	福井2区	

復興副大臣			
2012年2月10日	末松義規	東京19区	
	中塚一宏	神奈川12区	
	松下忠洋	鹿児島3区	
2012年6月4日	末松義規	東京19区	
	中塚一宏	神奈川12区	
	吉田泉	福島5区	※旧宮城1区
2012年10月1日	黄川田徹	岩手3区	
	今野東	参院比例	
	前川清成	参院奈良	
2012年12月26日	谷公一	兵庫5区	
	浜田昌良	参院比例	
	寺田稔	広島5区	
	秋葉賛也	宮城2区	
2013年9月30日	谷公一	兵庫5区	
	浜田昌良	参院比例	
	岡田広	参院茨城	
	愛知治郎	参院宮城	
2014年9月4日	長島忠美	新潟5区	
	浜田昌良	参院比例	
	西村明宏	宮城3区	
2014年12月25日	長島忠美	新潟5区	
	浜田昌良	参院比例	
	西村明宏	宮城3区	
2015年10月9日	長島忠美	新潟5区	
	若松謙維	参院比例	
	山本順三	参院愛知	

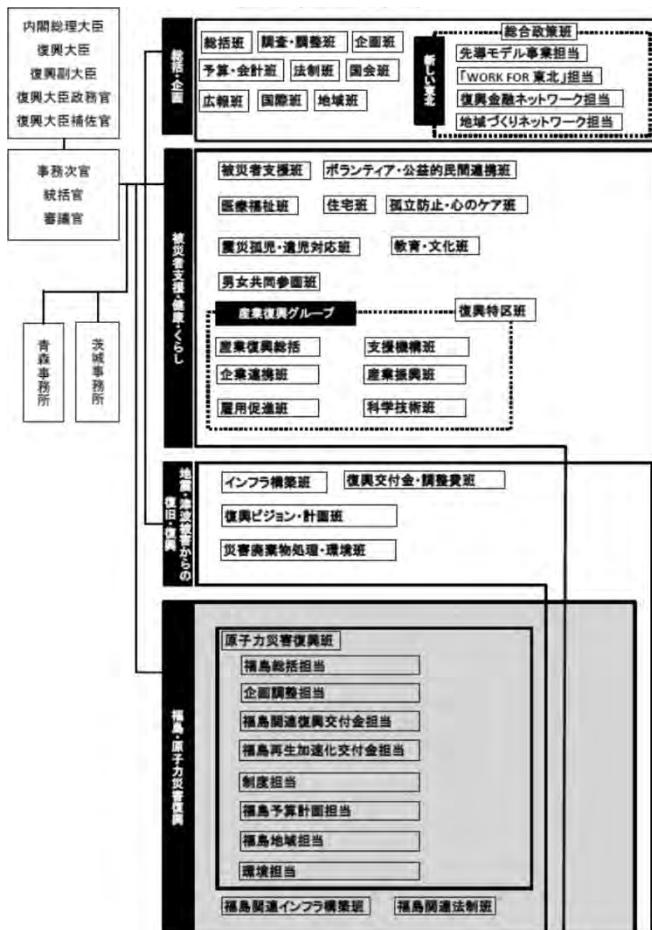
復興大臣政務官			
2012年2月10日	吉田泉	福島5区	財務大臣政務官兼任
	津川祥吾	静岡2区	国土交通大臣政務官兼任
	大串博志	佐賀2区	内閣府大臣政務官兼任
	郡和子	宮城1区	内閣府大臣政務官兼任
2012年6月5日	若泉征三	比例北陸信越	財務大臣政務官兼任
	津川祥吾	静岡2区	国土交通大臣政務官兼任
	大串博志	佐賀2区	内閣府大臣政務官兼任
	郡和子	宮城1区	内閣府大臣政務官兼任
2012年10月2日	金子恵美	参院福島	内閣府大臣政務官兼任
	加賀谷健	参院千葉	内閣府大臣政務官兼任
	橋本清仁	宮城3区	国土交通大臣政務官兼任
	郡和子	宮城1区	内閣府大臣政務官兼任
2012年12月27日	徳田毅	鹿児島2区	国土交通大臣政務官兼任
	島尻安伊子	参院沖縄	内閣府大臣政務官兼任
	長島忠美	新潟5区	農林水産大臣政務官兼任
	亀岡偉民	福島1区	内閣府大臣政務官兼任
2013年2月6日	坂井学	神奈川5区	国土交通大臣政務官兼任
	島尻安伊子	参院沖縄	内閣府大臣政務官兼任
	長島忠美	新潟5区	農林水産大臣政務官兼任
	亀岡偉民	福島1区	内閣府大臣政務官兼任
2013年9月30日	坂井学	神奈川5区	国土交通大臣政務官兼任
	福岡資麿	参院佐賀	内閣府大臣政務官兼任
	小泉進次郎	神奈川11区	内閣府大臣政務官兼任
	山本朋広	比例南関東	文部科学大臣政務官、内閣府大臣政務官兼任
	岩井茂樹	参院静岡	経済産業大臣政務官、内閣府大臣政務官兼任
2014年9月4日	小泉進次郎	神奈川11区	内閣府大臣政務官兼任
	山本朋広	比例南関東	文部科学大臣政務官、内閣府大臣政務官兼任
	岩井茂樹	参院静岡	経済産業大臣政務官、内閣府大臣政務官兼任
2015年10月9日	高木宏壽	北海道3区	内閣府大臣政務官兼任
	星野剛士	神奈川12区	経済産業大臣政務官、内閣府大臣政務官兼任
	豊田真由子	埼玉4区	文部科学大臣政務官兼任

※網掛けは被災三県選出議員。特記なき場合は衆院議員。

図表 1-2-3 復興庁の特別職職員

一般職＝事務方のトップは事務次官で、その下に局長級の統括官が置かれる(発足当初は2人、現在は3人)。さらにその下に、局次長級の審議官(2人)、課長級の参事官(定員は9人だが、併任者が務めることもあり、実数はもっと多い)が置かれている。局長・次長・課長など、ライン系統の「長」の官職は存在しない。というのも、復興庁の内部組織が局・課単位に編成されていないためである。

試みに、現時点で最新となる2015年4月1日現在の復興庁組織図を図表1-2-4に示した。組織の基本単位は「班」であり、それが、「総括・企画」「被災者支援・健康・くらし」「地震・津波被害からの復旧・復興」「福島・原子力災害復興」というカテゴリにゆるく括られている(「総括・企画」以外の各カテゴリを囲む枠が交錯しているのが象徴的である)。



図表 1-2-4 復興庁組織図（2015 年 4 月 1 日現在）

このような組織構造は、地方支分部局である復興局にも共通している。復興局には長の復興局長と次長が置かれ、その下には参事官が置かれるが、やはり組織の基本単位は班である。さらに興味深いのは、岩手・宮城・福島の各復興局で、班の構成や所掌にそれぞれの独自性が見られることである。本庁・復興局を通して、復興庁の組織構造は（少なくとも一般的な中央省庁のそれに比して）非常に柔軟なものになっていると言えるだろう。

最後に、復興庁職員の人事の特徴を、幹部職員（課長補佐級の企画官も含む）の出身省庁から読み解きたい（図表 1-2-5）。

			国土交通省				総務省			財務省	農林水産省	経済産業省	文部科学省	内閣府		外務省	環境省	厚生労働省		
			建設省	運輸省	国土庁	開発庁	北海道	自治省	総務庁					総理府	経企庁			厚生省	労働省	
2015年5月末	次官・統括官	旧省庁	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	4
		現省庁			2				1		0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
	審議官	旧省庁	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
		現省庁			0			0			2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
	参事官	旧省庁	7	2	1	0	0	2	1	0	2	3	4	1	1	1	1	1	1	29
		現省庁		10				3			2	3	4	1	2	1	1	2		29
	企画官	旧省庁	2	1	0	1	1	0	1		2	3	1	1	0	0	0	0	0	13
		現省庁		4			2			2	3	1	1	0	0	0	0	0	0	13
	総計	旧省庁	11	3	1	1	4	1	1		6	6	6	2	1	1	1	1	1	48
		現省庁		16			6			6	6	6	2	2	1	1	1	2		48
2012年5月末	次官・統括官	旧省庁	2	0	0	0	1	0	0		0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
		現省庁		2			1			0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
	審議官	旧省庁	0	0	0	0	0	0	0		2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
		現省庁		0			0			2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
	参事官	旧省庁	5	2	1	0	2	1	0		2	3	3	1	1	0	1	1	1	25
		現省庁		8			3			2	3	3	1	1	0	1	1	2		25
	企画官	旧省庁	1	1	1	0	1	0	1		3	3	1	1	0	0	0	0	0	13
		現省庁		3			2			3	3	1	1	0	0	0	0	0		13
	総計	旧省庁	8	3	2	0	4	1	1		7	6	4	2	1	0	1	1	1	43
		現省庁		13			6			7	6	4	2	1	1	1	1	2		43

図表 1-2-5 復興庁（本庁）幹部職員の出身省庁別人員数

出典)『復興庁名鑑』時評社をもとに筆者作成

目立つのは、国交省、とりわけ建設省出身者の多さである。2015年5月末時点の48ポスト中、国交省出身者は16人でちょうど3分の1を占め、そのうち11人が建設省出身である。それ以外では、総務省・財務省・農水省・経産省がそれぞれ6人ずつを出している。

事務次官・統括官は、旧建設省2人、旧自治省1人、経産省1人で固定されており、歴代次官5人のうち4人が建設、1人が自治である。現次官は旧建設省出身で、統括官3名が自治・建設・経産である。次官が自治省出身者の場合、統括官は建設2名・経産1名となっていた。審議官は、財務省が2席を独占しており、これは発足時から不变である。

課長級の参事官は、2015年5月末時点の29人中10人が国交省出身ということで、全体数に対する比率と同様、ほぼ3人に1人となる。「第二勢力」は経産省の4人で、それに総務省と農水省の3人が続いている。課長補佐級の企画官では、国交省の占有率が下がるもの、やはり最大勢力ではあり(4人)、以下農水省(3人)、自治省・財務省(2人)と続いている。

ところで図表1-2-5中、2015年5月末の表にあるグレーの網掛けは、2012年5月末に対して人員が増加していることを示す。一方、黒地に白字になっているのは、逆に人員が減少していることを示す。一見してわかるように、この間ポスト減となったのは国土庁と財務省(いずれも企画官)のみである。あとは基本的に、増加したポスト(43→48)を国交省・経産省・内閣府(旧経企庁)がそれぞれ獲得するという構図になっている。国交省は総数で3人増(参事官+2、企画官+1)、これを旧省庁で細分化すると建設省2人(参事官+2、企画官+1)と北海道開発庁1人(企画官+1)である(4増に対して、前述の通り国土庁が1

減のため、国交省全体で 3 増)。また、経産省は、統括官 1 人と参事官 1 人を得て、2 増となっている。その他、内閣府(経済企画庁)が参事官 1 人を得ている。これら以外は、3 年間の内に「配分」が変わっていないということになり、基本的に、幹部ポストについては固定的な「住み分け」が行われていると言つてよいだろう。

次に、出先機関の幹部職員について見ていく(図表 1-2-6)。

年 月 末				国土交通省			総務省		農林水産省	経済産業省	文部科学省	警察庁	
				建設省	運輸省	国土庁	開発庁	北海道					
2015年5月末	1 青森事務所 所長						○						
	2 岩手復興局 局長								○				
	3 岩手復興局 次長	○											
	4 岩手復興局 宮古支所長							○					
	5 岩手復興局 釜石支所長										不明		
	6 宮城復興局 局長		○										
	7 宮城復興局 次長								○				
	8 宮城復興局 気仙沼支所長	○											
	9 宮城復興局 石巻支所長								○				
	10 福島復興局 局長					○							
	11 福島復興局 次長								○				
	12 福島復興局 次長(イフラ担当)	○											
	13 福島復興局 次長								○				
	14 福島復興局 次長								○				
	15 福島復興局 次長								○				
	16 福島復興局 南相馬支所長								○				
	17 福島復興局 いわき支所長						○						
	18 茨城事務所 所長								○				
	旧省庁計		3	1	0	1	2	0	0	5	4	1	0
	現省庁計			5			2			17			
2012年5月末	1 青森事務所 所長		○										
	2 岩手復興局 復興推進官	○											
	3 岩手復興局 局長								○				
	4 岩手復興局 次長		○										
	5 岩手復興局 宮古支所長								○				
	6 岩手復興局 釜石支所長										○		
	7 宮城復興局 復興推進官	○											
	8 宮城復興局 局長	○											
	9 宮城復興局 次長								○				
	10 宮城復興局 気仙沼支所長	○											
	11 宮城復興局 石巻支所長								○				
	12 福島復興局 局長						○						
	13 福島復興局 次長								○				
	14 福島復興局 南相馬支所長								○				
	15 福島復興局 いわき支所長										不明		
	16 茨城事務所 所長												
	旧省庁計		4	2	0	0	1	0	0	4	2	1	1
	現省庁計			6			1			15			

図表 1-2-6 復興庁出先機関幹部の出身省庁

出典)『復興庁名鑑』時評社より筆者作成

本庁と異なり、財務省、内閣府、外務省、環境省、厚労省の出身は 1 人もいないため、図表から落とした。その上で見ると、出先機関においても最大勢力が国交省であることに変わりはないのだが、農水省がそれと並ぶポスト数を得ていることがわかる。

ポスト別に見ると、やはり出身省庁の固定化傾向が見て取れる。2012 年と 2015 年を比べて、出身省庁の異なる職員が就任しているポストは、青森事務所長、岩手復興局次長、宮城復興局長(大きく増員された福島復興局次長と、出身省庁不明の就任者がある釜石支所長、いわき支所長を除く)であるが、これらはいずれも、国交省内での異動であり(青森事務所長は運輸省→北海道開発庁、岩手復興局次長は運輸省→建設省、宮城復興局長は建設省→運輸省)、現省庁の枠組で言え

ば、ポスト配分は完全に固定化されている。

また、岩手復興局長は農水省、宮城復興局長は国交省の出身者が就いているが、それぞれの次長は、たすきがけのように国交省、農水省が取っている。福島復興局はそれと異なり、局長は自治省、そして次長のほとんどを経産省出身者が占めている。福島復興局に経産省出身が多いのは、インフラ整備よりも原発関連の対応が業務の中心となっているためであろうか。ちなみに次長ポストは 2012 年時点に対して 4 増となっているが、増分は経産省が 2、国交省（建設）が 1、農水省が 1 を取っている。

### 第3節 復興特区制度と自治体

#### (1) 復興特区法と三つの計画

第1節で言及したとおり、復興基本法第10条に基づいて、2011年12月14日に復興特区法が制定された。本法は、復興推進計画・復興整備計画・復興交付金事業計画という三つの制度を創設するものである。いずれの計画も、被災自治体（市町村／県の単独、あるいは市町村・県の共同）が定めるものであり、所定の手続きを経ると、被災自治体（の全部あるいは一部の区域）において、個別法の規制・手続に関する特例、税制の特例、特別の交付金の交付などを受けることができるようになるというしくみである。以下、各制度の概要と利用状況、復興政策へのインパクトなどについて論じていきたい。

##### ① 復興推進計画

復興推進計画は、被災自治体が策定して内閣総理大臣の認定を受けることによって、計画中に書き込まれた、住宅・産業・まちづくり・医療・福祉等の各分野における規制・手続の特例、主に被災地域の法人を支援するための税制上の特例や利子補給金制度の適用、地方税の課税免除・不均一課税に伴う減収分を補填する交付税（震災復興特別交付税）措置、補助金の交付を受けて取得した財産の転用手続の特例を受けることができる。

2016年2月26日現在で、181の計画が認定されている（うち9計画が2つの特例を含むため、特例利用数は190）。県別に見ると、福島の70計画が最多で、次に宮城の60計画、さらに岩手が22、茨城が19、青森が7、千葉が2、栃木が1となっている。

利用されている特例とその利用数を示したのが図表1-3-1である。利子補給金の支給が124と圧倒的に多く、これが全体の65%を占めている。次に多いのが税制上の特例で22、これに応急仮設建築物の存続期間の延長の特例が12で続いている。

特例の種類	利用数
金融上の特例(利子補給金の支給)	124
産業集積関係の税制上の特例(国税、地方税)	22
応急仮設建築物の存続期間の延長に係る特例	12
用途規制の緩和に係る特例(建築基準法の特例)	7
公営住宅の入居者要件の特例	6
確定拠出年金に係る中途脱退要件の緩和	4
医療機関に対する医療従事者の配置基準の特例等	3
医療機器製造販売業等の許可基準の緩和	3
工場立地法等に基づく緑地等規制の特例	3
指定会社に対する出資に係る税制上の特例(国税)	2
漁業法の特例(特定区画漁業権免許事業)	1
農地法の特例(農地転用許可基準の緩和)	1
被災者向け優良賃貸住宅の特別償却等	1
薬局等構造設備規則の特例等	1

図表1-3-1 認定された復興推進計画が利用する特例の種類と利用数

出典) 復興庁「認定を受けた復興推進計画の一覧（平成28年2月26日現在）」をもとに筆

者作成

県別で利用されている特例の比率を見ると、福島では利子補給金制度が 61 にのぼり、県全体の 87.1%を占める（さらに地域別に見ると、会津 7、中通り 33、浜通り 21）。当該補給金を受けて新・増設されるのは、菓子製造工場（会津坂下町）、通所リハビリテーション施設（須賀川市）、医療用品製造工場（白河市）、複合商業施設（いわき市）など様々である。これに対して宮城県における利子補給金制度の利用は 29 で、県全体の 44.6%にとどまっており、福島県と対照的である。

第 3 章第 2 節で詳述する宮城県岩沼市では、被災集落の集団移転先である玉浦西地区に商業施設（スーパーマーケット）を誘致するために、税制上の特例を盛り込んだ復興推進計画を策定した。同地区には実際、地場のスーパーマーケットチェーンの店舗が立地することとなったが、これは関係者の懸命な誘致がようやく実を結んだ結果であり、市職員は「誘致のキーになったか」というと、そこまで美味しいものではなかった」と述懐している。

中央政府は、2011 年の 7 月から 8 月にかけて、被災自治体に対してどのような規制緩和が必要か調査をかけており<sup>1</sup>、メニューの中にはそれに基づいて設けられたものもあったのだろうが、結局のところ、多くの被災自治体にニーズのある規制の特例措置はさほど多くはなかったということであろう。ちなみに復興特区法第 11 条には、被災自治体が内閣総理大臣に対して新たな規制の特例措置の提案をすることができるという制度が設けられているが、これまでに提案はゼロである。

## ② 復興整備計画

復興整備計画は、市町村が単独又は県と共同して作成し、必要に応じ公聴会・公告・縦覧の手続や、市町村・県・国の機関を構成員とする復興整備協議会での協議・同意を経て公表するものである。これによって、事業に必要な許可の特例が適用されるとともに、手続のワンストップ処理や、被災地域の実態に即した事業制度が適用される。

計画に盛り込むことのできる事業（復興整備事業）は、市街地開発事業、土地改良事業、集団移転促進事業、住宅地区改良事業、都市施設の整備に関する事業（上下水道・道路など）、漁港漁場整備事業など、13 種類となっている。これらのハード整備事業の円滑な実施のための特例措置の導入が、この復興整備計画制度の主眼ということになる。主たる特例措置は、土地利用基本計画・都市計画・農用地利用計画などの変更、保安林指定の解除といった計画類の変更手続であるとか、農地法・都市計画法・農振法・森林法・自然公園法・漁港漁場整備法など

---

<sup>1</sup> 磯崎初仁（2012: 10）。

土地利用規制関係の諸法が定める許認可の手続が、復興整備計画に書き込むことによってクリアされる＝個別法上の手続を踏んだものとみなされるという措置である。それ以外にたとえば、①復興整備計画に盛り込まれた土地区画整理事業については、本来ならば不可能な市街化調整区域における施行を可能とする、②復興整備計画に盛り込まれた土地改良事業については、土地改良区からの申請によらずに県の発意で事業を行うことができる、③復興整備計画の作成や復興整備事業の実施のための測量・調査のためやむを得ない必要がある場合に、他人の占有する土地への立ち入りや障害物の除去、土地の試掘などを可能とするといったような、個々の特例措置も用意されている。

復興庁によれば、2016年2月26日現在、岩手県で12市町村が186地区について、宮城県で14市町が412地区について、福島県では11市町村が204地区について復興整備計画を策定、公表している（図表1-3-2）。いずれの県でも、もっとも使われているのは、農地法の転用許可みなしである。

地域	対象市町村	事業実施地区	復興整備事業の内容	主な許認可等の特例
岩手	○計12市町村 (宮古市、大船渡市、久慈市、陸前高田市、釜石市、山田町、大槌町、岩泉町、田野畠村、普代村、野田村、洋野町)	計186地区	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市街地開発事業 (宮古市等の計21地区)</li> <li>・集団移転促進事業 (宮古市等の計45地区)</li> <li>・都市施設の整備に関する事業 (宮古市等の計76地区)</li> <li>・小規模団地住宅施設整備事業 (大槌町の計7地区)</li> <li>・土地改良事業 (釜石市等の計3地区)</li> <li>・その他施設(災害公営住宅等)の整備に関する事業 (宮古市等の計67地区)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・農地法の転用許可みなし (宮古市等の計59地区)</li> <li>・都市計画法の事業認可みなし (大船渡市等の計4地区)</li> </ul>
宮城	○計14市町 (仙台市、石巻市、塩竈市、気仙沼市、名取市、多賀城市、岩沼市、東松島市、亘理町、山元町、七ヶ浜町、利府町、女川町、南三陸町)	計412地区	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市街地開発事業 (石巻市等の計29地区)</li> <li>・集団移転促進事業 (仙台市等の計192地区)</li> <li>・都市施設の整備に関する事業 (石巻市等の計66地区)</li> <li>・土地改良事業 (南三陸町の計2地区)</li> <li>・その他施設(災害公営住宅等)の整備に関する事業 (仙台市等の計154地区)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・農地法の転用許可みなし (仙台市等の計206地区)</li> <li>・都市計画法の開発許可みなし (石巻市等の計155地区)</li> <li>・自然公園法の建設許可等みなし (石巻市等の計36地区)</li> </ul>
福島	○計11市町村 (いわき市、柏原市、南相馬市、川俣町、広野町、猪苗町、富岡町、川内村、大熊町、新地町、飯舘村)	計204地区	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市街地開発事業 (いわき市等の計7地区)</li> <li>・集団移転促進事業 (いわき市等の計53地区)</li> <li>・都市施設の整備に関する事業 (いわき市等の計66地区)</li> <li>・土地改良事業 (相馬市等の計12地区)</li> <li>・造成宅地滑動崩落対策事業 (猪苗町の計1地区)</li> <li>・その他施設(災害公営住宅等)の整備に関する事業 (いわき市等の計78地区)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・農地法の転用許可みなし (いわき市等の計96地区)</li> <li>・都市計画法の開発許可みなし (いわき市等の計18地区)</li> </ul>

図表1-3-2 復興整備計画の策定状況

出典）復興庁ウェブサイト

復興整備計画の意義をどのように評価すべきか。それを考える際に大前提となるのは、この制度が設ける特例措置のうち、「みなし措置」、すなわち、復興整備計画に盛り込むことで個別法が定める計画変更や許認可の手続をクリアしたとみなす措置が、個別法の定める要件に変更を加えるものではないという点である。たとえば、個別法上大臣や知事の同意が必要とされている場合には、復興整備計画に当該事業を盛り込んだとしても、依然としてその同意が必要なのである。一つ例を挙げれば、上述した通り復興整備計画において被災自治体にもっとも利用されている農地転用の許可（農地法）のみなし特例であるが、これは（2ha超の

転用の場合)、復興整備計画に内容を書き込んで同意・公表するだけでは足りず、農地法の定めと同様、農林水産大臣の同意が必要とされている。

では、この制度には何の意味もないかというと、必ずしもそうではない。復興整備計画は、それぞれの被災自治体単位で設置される復興整備協議会において承認されることになっている。宮城県を例にその一般的な流れを見ると、以下の通りである<sup>2</sup>。①市町村による復興整備計画の素案作成、②県・市町村の担当者によるワーキンググループ会議を開催し、素案を修正、③県・宮城復興局の担当者による復興整備連絡会議を開催し、素案の概要説明や日程調整、④関係省庁(本省および出先機関)、県、市町村の担当者による対面打ち合せを開催、⑤復興整備協議会ワーキンググループ会議、⑥復興整備協議会の本会議において計画に同意。

つまり、(行政の一般的な手続論からして当然と言えば当然だが、)復興整備協議会の本会議に至るまでには、関係者による複数回の事前協議・調整が繰り返されているのである。本会議は形式的な決定の場であり、実質的な議論は事前に済んでいる。しかし留意すべきは、「一定のペースで(通常の場合よりはやいペースで)協議会が開かれ、それに合わせて事前の準備・協議・調整も進められる」ということであろう。これによって、実務担当者の視点から見ると、「行く先の展望がもちやす」くなるのである<sup>3</sup>。岩沼市の担当者は、「通常であれば、国・県との調整で時間がかかるものだが、手続きにかかる期間はかなり短縮されている」と述べた。このあたりが、復興整備計画制度の「効果」と言えるのである。一方で、「色々できる魔法の杖というイメージだったが、実際は割引クーポン。通常100かかる手間が95で済むという程度」(戸羽太・陸前高田市長)<sup>4</sup>といった評価もある。

### ③ 復興交付金事業計画

復興交付金事業計画は、市町村が単独又は県と共同して作成し、内閣総理大臣に提出することによって、計画に含まれる事業の実施に要する経費に充てるための復興交付金の交付を受けることができるものである。

各被災自治体における復興交付金事業の実施状況、実態については第3章で詳述するが、本章では以下、項を改めて、復興交付金制度について少し詳しく論じることとしたい。

#### (2) 復興交付金制度

##### ① 制度の内容

もともと復興構想会議の提言に「今回の復興においては……地方分権的な規

<sup>2</sup> 安本典夫(2014: 88)。

<sup>3</sup> 安本典夫(2014: 83-84)。

<sup>4</sup> 「(東日本大震災2年:1)首長アンケート 我が街復興、なお壁」『朝日新聞』2013年3月1日朝刊、34面。

制・権限の特例、手続きの簡素化、経済的支援など……の措置を一元的（ワンストップ）かつ迅速に行える「特区」手法を活用することも有効である。また……復興に必要な各種施策が展開できる、使い勝手のよい自由度の高い交付金の仕組みが必要」とあり、復興基本方針では、4（1）の①に「復興特区制度」の創設、②に「使い勝手のよい交付金等」の創設が盛り込まれていた。このように「特区」と「交付金」は一応区別されていたわけだが、立法段階では復興特区法という一つの法律において規定されることとなった。

復興交付金を受けることのできる事業は、5省庁所管の40事業である（図表1-3-3）。この40事業は「基幹事業」と呼ばれる。また、この「基幹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」や「基幹事業と関連して地域の特性に即して〔被災自治体が〕自主的かつ主体的に実施する事業又は事務」を「効果促進事業」と呼び、これについても復興交付金を手当てるしくみになっている。

文部 科学省	A-1 A-2 A-3 A-4	公立学校施設整備国庫負担事業(公立小中学校等の新增築・統合) 学校施設環境改善事業(公立学校の耐震化等)災害公営住宅整備事業等 幼稚園等の複合化・多機能化推進事業(災害公営住宅の整備、災害公営住宅に係る用地取得造成等) 埋蔵文化財発掘調査事業
厚生 労働省	B-1 B-2 B-3	医療施設耐震化事業 介護基盤復興まちづくり整備事業(「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) 保育所等の複合化・多機能化推進事業
農林 水産省	C-1 C-2 C-3 C-4 C-5 C-6 C-7 C-8 C-9	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) 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) 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) 被災地域農業復興総合支援事業(農業用施設整備等) 漁業集落防災機能強化事業(漁業集落地嵩上げ、生活基盤整備等) 漁港施設機能強化事業(漁港施設用地嵩上げ、排水対策等) 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) 農林水産関係試験研究機関緊急整備事業 木質バイオマス施設等緊急整備事業
国土 交通省	D-1 D-2 D-3 D-4 D-5 D-6 D-7 D-8 D-9 D-10 D-11 D-12 D-13 D-14 D-15 D-16 D-17 D-18 D-19 D-20 D-21 D-22 D-23	道路事業(市街地相互の接続道路等) 道路事業(高台移転等に伴う道路整備(区画整理)) 道路事業(道路の防災・震災対策等) 災害公営住宅整備事業等(災害公営住宅の整備、災害公営住宅に係る用地取得造成等) 災害公営住宅賃貸廉化事業 東日本大震災特別家賃低減事業 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) 住宅地区改良事業(不良住宅除却、改良住宅の建設等) 小規模住宅地区改良事業(不良住宅除却、小規模改良住宅の建設等) 住宅市街地総合整備事業(住宅市街地の再生・整備) 優良建築物等整備事業 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) 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) 造成宅地滑動崩落緊急対策事業 津波復興拠点整備事業 市街地再開発事業 都市再生区画整理事業(被災市街地復興地区区画整理事業等) 都市再生区画整理事業(市街地液状化対策事業) 都市防災推進事業(市街地液状化対策事業) 都市防災推進事業(都市防災総合推進事業) 下水道事業 都市公園事業 防災集団移転促進事業
環境省	E-1	低炭素社会対応型浄化槽等集中導入事業

図表1-3-3 復興交付金基幹事業

基幹事業のメニューを見ると、圧倒的に国交省所管のものが多いことがわかる。全40事業のうち、実に23事業が国交省所管である。また、ほとんど事業が、いわゆるハード整備に関わるものであることがわかるだろう（A-4、D-5、D-6が例外である。ただ、A-4の埋蔵文化財発掘調査事業は、他のハード事業を展開する前段階で必要となる「地均し」の事業である）。

基幹事業については、事業ごとに補助率が異なるが、地方負担分（いわゆる補助裏）の50%には国費が充当され、依然残された純負担分は地方交付税で措置（＝基準財政需要額に算入）される。効果促進事業については、事業費の80%を補助し、補助裏は地方交付税で措置される（なお、効果促進事業費の総額は、基幹事業費総額の35%を上限とする）。すなわち、被災自治体の側から見れば、復興交付金事業は基本的に全額国庫負担で実施することができる<sup>5</sup>。

被災自治体は、基幹事業と効果促進事業をパッケージで盛り込んだ復興交付金事業計画を策定し、これを復興庁（出先の復興局・支所）に提出する。復興庁は事業所管省と協議の上、配分計画を策定し、自治体に交付可能額を通知。予算を事業所管省に移し替える。交付決定は事業所管省単位（※事業単位ではない）で自治体に対し行われるが、通知は復興庁を経由する。交付決定を受けた自治体は、事業所管省が定める交付要綱にしたがって、復興庁に対して交付申請を行う。窓口は復興庁が担当しているが、制度の根幹部分はあくまで事業を所管する各省が握っていることが分かる。だからこそ、とりわけ制度開始当初は「申請の窓口は復興庁に一本化されたものの、個別事業の審査では国土交通省など担当官庁とのやりとりが欠かせず、膨大な事務が必要」<sup>6</sup>という状況があったし、「復興庁とわたりあってきた各自治体の担当者」は「復興庁が「縦割り」を打破できていない……実質的な仕事は各省庁が進めている」<sup>7</sup>という印象を受けていた。

なお被災自治体は、交付金の受け皿として基金を造成することができる。これによって、事業計画の計画期間内であれば、年度を超えた使用が可能となる。事業間の流用も可能であるが、同一省が所管する事業の間のみで認められる。このあたりもやはり、事業所管省の影響力が残されていることを示すものである。

前項までに、復興庁の幹部職員に国交省出身者が多く、復興交付金の基幹事業には国交省所管が多いことを見てきた。そして、復興交付金という制度そのもののモデルも、「国交省的なもの」にあるように見受けられる。それは、社会资本整備総合交付金（社総交）である。この交付金は、国交省所管の個別補助金を一つの交付金に一括し、自由度が高く、創意工夫を生かせる総合的な交付金という謳い文句で2010年度に創設されたものである。

そのしくみを簡単に概観すると、社総交を受けようとする自治体（市町村、都道府県、あるいは都道府県と市町村の共同）は、社会资本整備計画なるものを策定し、国交相に提出する。整備計画ごとに当該年度に交付可能な国費額が通知され、自治体は実施計画を策定した上で、交付申請を行う。整備計画に盛り込

<sup>5</sup> なお、2016年度からは、効果促進事業については、地方負担が発生することになった。負担割合は、補助裏（全体の2割）のうちの5%である。残り95%は引き続き震災復興特別交付税によって措置される。

<sup>6</sup> 「復興交付金に憤る被災地 初回3000億円、申請の6割のみ」『朝日新聞』2012年3月3日朝刊、7面。

<sup>7</sup> 「(2012総選挙@福島) うまい・安い・遅い、変わるか復興庁」『朝日新聞』2012年12月22日朝刊、27面。

むことができるメニューは、「基幹事業」として示されている。そして、メニュー外でも、基幹事業と一体となって、その効果を一層高めるために必要な事業・事務を「効果促進事業」として盛り込むことができる。復興交付金制度と交付までの流れや制度の枠組が似通っていることが分かるだろう<sup>8</sup>。

## ② 復興交付金「獲得」をめぐる政府間関係

さて、復興交付金は、同じ復興特区法による復興推進計画・復興整備計画の両制度に比べると、端的に「カネを配る」しくみであるため、被災自治体の「効用」につながりやすい制度である。だが、交付金を受けるために、被災自治体（の職員）が大きな労力を払っていることもまた事実である。そこで最後に、復興交付金をめぐる中央政府と被災自治体の「攻防」を見ていきたい。

復興交付金制度の導入が決まり、第1回の申請にあたって、平野達男復興担当相は「国費100%となると、何でもかんでも要望が出てこないとも限らない」<sup>9</sup>、「不要不急の事業は延期するなど、増税して（復興交付金の）財源を確保していることも頭の中に入れてもらいたい。審査は厳しめにやるよう事務方に指示している」<sup>10</sup>と公言するような姿勢を見せていました。このような「政治」の指示があれば、「事務方」は忠実に動く。「当初は市事業で約200件、約3千億円の申請を検討した宮城県東松島市」は、「年明けに政府復興対策本部〔当時は復興庁設置前〕から精査を迫られ、約30件に縮小。その後も絞り込みを求められ、結局、集団移転など17件、65億円にとどまった」<sup>11</sup>。また宮古市の幹部は、「毎週のように国から事業目的や申請額の根拠を記した書類の提出を求められたといい……『かなり厳しい協議だった』」と振り返っている<sup>12</sup>。あるいは、当初約102億円規模で考えていた申請を、復興庁の要求で二度修正し、63億円にまで圧縮した気仙沼市の担当職員も、「大変だった」と語った<sup>13</sup>。復興庁が厳しく査定したというだけではなく、「復興庁は認めたのに、最終的に担当省庁に蹴られた事業もあった」という<sup>14</sup>。

<sup>8</sup> ただし、同じ2010年度に創設された農水省の農山漁村地域整備交付金にも、同趣旨の「効果促進事業」が存在する。しかしこの交付金制度には「基幹事業」という用語はない。また、交付金は都道府県に交付され、都道府県が市町村に配分するしくみになっているなど、復興交付金と制度の外形が近いのは、こちらよりも社総交と見た。

<sup>9</sup> 「(復興へ 点検、支援策) 交付金、使いにくい 事業絞られ被災地不満」『朝日新聞』2012年1月22日朝刊、4面。

<sup>10</sup> 「復興交付金審査 平野氏「厳しく」」『読売新聞』2012年2月20日朝刊、2面。  
<sup>11</sup> 「復興交付金、精査迫られ申請縮小も 自治体、制限に不満」『朝日新聞』2012年2月1日朝刊、3面。

<sup>12</sup> 「復興交付金 申請の98% 県分1.5倍 市町村分は認定7割」『読売新聞』2012年3月3日朝刊、33面。

<sup>13</sup> 「申請の57%、1162億円 復興交付金、手続き煩雑・使途制限…不満噴出」『朝日新聞』2012年3月3日朝刊、27面。

<sup>14</sup> 「復興事業、申請絞り込み 交付金第2弾、被災3県が計画提出」『朝日新聞』2012

その結果、2012年3月に公表された第1回配分は、自治体からの申請4991億円（事業費ベース。国費ベースでは3899億円）に対して、配分額は3055億円（同。国費ベースで2510億円）となった。しかも県別に見ると、岩手県に要望額の9割超を交付する一方、宮城・福島両県には5割超にとどまったのである<sup>15</sup>。これに対して放たれた村井嘉浩宮城県知事の「名言」が、「復興庁ではなく査定庁」<sup>16</sup>であった。ひとり知事に限らず、そもそも申請件数を絞るよう「指導」され、さらに申請額のわずかしか交付を認められなかつた（たとえば山元町ではイチゴのハウス整備に54億円を申請したが、認められたのは設計費の6500万円、二本松市は事業費ベースで100億円を超す申請を出したが、「1回目は、津波と地震で受けた被害のみが対象」と言われて配分は3000万円など）各自治体からは、不満が噴出した<sup>17</sup>。

これに対して平野復興相は記者会見で「熟度<sup>18</sup>が低いというか、十分に計画が練れていないというもの」、「コンサルか何かから言われたものをそのまま持ってきて、よくよく精査してみたら、単価がかなり過大であったというようなもの」、「後のメンテナンスを全く考えてない[ので]……もう一回じっくり自治体と我々で議論したほうがいいといったもの」などを排除した結果だと説明し、「要するに復興交付金というのは、我々のほうで、しっかり見て、できるだけ無駄なものはつくらない、必要なものはつくる、そしていいものはつくると、そういう姿勢でいきたいと思います」と述べている<sup>19</sup>。

そのような「弁明」にも一理はあったのだろうが、政権は、被災自治体からの非難の声や世論の盛り上がりを無視することはできなかった。野田佳彦首相は「「大盤振る舞い」を演出する必要」から「大幅増額にこだわり、復興庁に見直しを指示した」という<sup>20</sup>。さしもの平野復興相も「市町村とコミュニケーションをしっかりとる」よう、事務方に指示する<sup>21</sup>。このような「政治」の指示があれば、「事務方」は忠実に動く。5月下旬の第2回配分の申請額は事業費ベースで2139億円だったのに対し、配分額は事業費ベースで3165億円（国費ベースで2612億円）と、自治体の申請額を上回る配分を行うという、まさに「大盤振る舞い」と

---

年4月5日朝刊、3面。

<sup>15</sup> 「復興交付金の配分公表 平野復興相」『朝日新聞』2012年3月2日夕刊、2面。

<sup>16</sup> 「復興交付金 厳しい査定に不満続出 宮城、認定57% 知事「話にならない」」『読売新聞』2012年3月3日朝刊、38面。

<sup>17</sup> 「復興交付金に憤る被災地 初回3000億円、申請の6割のみ」『朝日新聞』2012年3月3日朝刊、7面。

<sup>18</sup> ちなみにこの「熟度」は、復興庁職員がしばしば発する言葉のようで、筆者の自治体関係者へのヒアリングなどにおいても少なからず聞かれた。

<sup>19</sup> 2012年3月2日付記者会見。<http://www.reconstruction.go.jp/topics/000608.html>

<sup>20</sup> 「復興交付金、一転大盛り 2回目配分3166億円、申請の1.5倍」『朝日新聞』2012年5月26日朝刊、3面。

<sup>21</sup> 「復興交付金に憤る被災地 初回3000億円、申請の6割のみ」『朝日新聞』2012年3月3日朝刊、7面。

なった。この時、39億円の効果促進事業が認められた岩手県山田町の担当者は「こんなに認められ、正直びっくり……前回『使い勝手が悪い』と言われたのが効いたのか」<sup>22</sup>と語っている。額の面だけではない。宮城県亘理町の担当者は「頻繁にヒアリングに足を運んでくれた」<sup>23</sup>と振り返っているし、申請書類の削減や、計算式を入れた表計算ファイルの配布など、手続面での改善も行われたのである。

なお、この「申請額＜配分額」という流れは、管見の限り申請額が確認できる第10回配分まで一貫して継続している（図表1-3-4）。

【第1回から第10回までの合計額】

	事業費	国費
申請額	2兆6,505億円	2兆804億円
配分額	2兆9,897億円	2兆4,110億円

【第1回から10回までの各回の申請額及び配分額】

	申請額		配分額	
	事業費	国費	事業費	国費
第1回（24年3月2日）	4,991億円	3,899億円	3,055億円	2,510億円
第2回（24年5月25日）	2,139億円	1,696億円	3,165億円	2,612億円
第3回（24年8月24日）	1,423億円	1,109億円	1,806億円	1,435億円
第4回（24年11月30日）	7,222億円	5,690億円	8,803億円	7,148億円
第5回（25年3月8日）	2,139億円	1,625億円	2,540億円	1,998億円
第6回（25年6月25日）	545億円	442億円	632億円	527億円
第7回（25年11月29日）	2,254億円	1,755億円	2,338億円	1,832億円
第8回（26年3月7日）	2,020億円	1,629億円	2,617億円	2,143億円
第9回（26年6月24日）	570億円	427億円	702億円	542億円
第10回（26年11月25日）	3,201億円	2,532億円	4,242億円	3,365億円

図表1-3-4 復興交付金の配分額（第10回まで）

出典）復興庁「東日本大震災復興交付金制度概要〔平成26年12月更新〕」<sup>24</sup>

復興交付金制度の趨勢にさらに影響を与えたのは、2012年12月の政権交代であった。安倍晋三首相が3月7日の復興推進会議・原子力災害対策本部合同会議で「前政権で遅々として進まなかつた復興を加速させる」<sup>25</sup>と、「前政権」を敢えて引き合いに出しているように、ここでも「政治」の意志が強く働いたのである。それを受け、政権交代後初となった2013年3月の第5回配分に合わせて行われたのが、基幹事業の採択対象拡大であった。具体的には、津波復興拠点における地域交流センター、津波避難デッキ、駐車場など、あるいは防集跡地における緑地や公園、将来の営農再開に備えた農業用機械の導入、観光施設や自治会・町内会館など、大規模でなく、住民生活に密着した施設・設備にも、復興交付金を充てることが認められるようになったのである<sup>26</sup>。

基幹事業のみならず、効果促進事業についても（政権交代の前から）柔軟化が順次進められた。当初、基幹事業に関連する事業として、復興交付金事業計画に

<sup>22</sup> 「復興交付金、満額超え次々798億円 まちづくり加速」『朝日新聞』2012年5月26日朝刊、29面。

<sup>23</sup> 「復興事業、申請絞り込み 交付金第2弾、被災3県が計画提出」『朝日新聞』2012年4月5日朝刊、3面。

<sup>24</sup> [http://www.reconstruction.go.jp/topics/20141210\\_koufukingaiyou.pdf](http://www.reconstruction.go.jp/topics/20141210_koufukingaiyou.pdf)

<sup>25</sup> 「復興加速、自民色 交付金使途に防災施設も 住宅再建の進度チェック 政策出そろう」『朝日新聞』2013年3月8日朝刊、7面

<sup>26</sup> 復興庁「復興交付金の運用の柔軟化について（概要）」2013年3月8日。

盛り込まれた（というより、「盛り込むことを国に認められた」）ものに限って交付対象とされていたところ、第1回配分後の批判を受けての第2回配分（2012年5月）からは、防災集団移転促進事業・都市再生区画整理事業・市街地再開発事業・津波復興拠点整備事業・漁業集落防災機能強化事業の事業費の20%を（前4者について市街地復興効果促進事業費、後1者について漁業集落復興効果促進事業費として）各自治体に前渡しで交付し、国が示した「ポジティヴィリスト」に掲げられた事業<sup>27</sup>に対して、事前の計画提出・承認なしで充当できるようにしたのである。

しかし、「効果促進事業では、合致したものは無審査に近い状態で認められる「ポジティヴィリスト」があるが、書かれていないものは、非常に煩雑な手続きが必要。それに費やすエネルギーは相当なもの」（山内隆文・久慈市長）<sup>28</sup>という声を受け、政権交代後初の第5回配分にあたり、ポジティヴィリスト（この時点では事業数は市街地42、漁集45まで拡充）に示されたものでなくとも、新しく示された「ネガティヴィリスト」<sup>29</sup>に抵触しない限り、「復興地域づくり加速化事業」と位置付け、一括配分された交付金を充当できることとされたのである。この改正をもって、復興庁は「ポジティヴィリストの廃止」と位置付けている。

かくして、時を経るごとに、復興交付金制度をめぐる情勢は、被災自治体にとって望ましいものに改められてきたように見える。しかし、問題を指摘する声は依然聞かれる。

まず何より、復興庁の「査定」はもちろん続いている。この面をとらえて、菅原茂・気仙沼市長は、「復興交付金では、私たちがやりたい土地のかさ上げとか、ことごとく蹴られています。かつて、知事は復興庁を『査定庁』と批判しましたが、我々は今こそ『査定庁』だと思います。ヒアリングをして、OKのものだけ申請させている状態ですから」<sup>30</sup>と訴える。たとえば南三陸町では2014年6月、被災跡地に防災機能を持つ「復興祈念公園」を整備する計画が、事前協議で「避難する人の数に比べて広すぎる」と規模縮小を迫られ、申請見送りとなつた<sup>31</sup>。

<sup>27</sup> 市街地復興効果促進事業費については36、漁業集落復興効果促進事業費については38の事業が掲げられた。「東日本大震災復興交付金制度要綱（平成24年5月25日一部改正）」

<http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/3508940/www.reconstruction.go.jp/topics/youkou.pdf>

<sup>28</sup> 「復興を問う　復興交付金　使いやすく」『読売新聞』2013年3月5日朝刊、30面。

<sup>29</sup> リストは次の通り。「(ア) 事業又は事務の運営に係る事務的経費（人件費、賃借料、旅費等）が事業費の50%以上を占める事業又は事務、(イ) 事業又は事務（実質的に一体で実施されるものを含む。）の一部に他の国の補助を充てている事業又は事務、(ウ) 個人・法人の負担に充当する事業又は事務及び個人・法人の資産を形成するための事業又は事務、(エ) 事業費が1億円を超える事業又は事務」。

<sup>30</sup> 「(問う　震災4年：5) 気仙沼市・菅原茂市長　漁業の先行き、大丈夫ですか」『朝日新聞』2015年2月20日朝刊、25面。

<sup>31</sup> 「(「復興」2014) 公園づくり、厳しく査定　復興交付金9回目、県内504億円」

町は、津波が来たら観光客や事業者を避難させると主張したが、復興庁は「周囲に高台があるうえ、観光客が訪れるほど店が再建されるか不透明」と難色を示したという。石巻市は避難道路の計画に対して度々コスト縮減を求められ、工期や工費などを見直し、事業費を約1億2千万円圧縮して2014年1月に申請を行った<sup>32</sup>。岩沼市の千年希望の丘（第3章で詳述）については、「復興庁は「避難場所」として丘が必要か、厳しい注文をつけた。海近くの畠や工場でふだん働く人は何人か。揺れから津波到達まで何分か。1割が逃げ遅れるとして、半径数百メートル内に救うべき人はいるか——。市は試算を繰り返し、丘の配置を変えるなど工夫した」。このように、自治体職員の（そして、立場を変えて見れば復興庁職員の）労苦は続いているのである。

また、2012年の第3回配分のころまで、「福島県のある市の担当者」が復興庁職員に「この事業にストーリー性はないんでしょうか」と問われたり、「ある自治体幹部」が「基準なんてあるのか。復興庁の職員の胸三寸だ」と憤る<sup>33</sup>状況があり、当の「復興庁幹部」も「交付と不交付の境界は、だれにもわからない」と認めざるを得ない面があった<sup>34</sup>。

これについて、井口経明・岩沼市長は2014年3月のインタビューで、千年希望の丘の整備に復興交付金を充てるための復興庁との折衝において、最後には幹部から「市長、もう終わりです。後は政治折衝で」と言われ、谷公一副大臣を訪ねると今度は「霞が関の役人を論破できないとだめ」と言われた、と振り返る<sup>35</sup>。復興庁幹部の言は、「政治」の「胸三寸」があり得ることを言明しており、一方の「政治」は、案件を役人の「論理」の世界に投げ返す。いずれにせよ、「交付と不交付の境界は、だれにもわからない」という状況が消えてはいないのである。

柔軟化が進められた（と復興庁が謳う）効果促進事業についても、自治体の不満は残る。岩間隆・岩手県復興局副局長は、2014年3月に新聞への投稿で次のように訴えている。「特に見直しが必要と思われるのが……「効果促進事業」だ。…国は……一部を被災自治体に一括配分し、自治体は基金として積み立てている。自治体が基金を取り崩して事業を実施する際は、使い道を記した書類を国に提出するだけでよいことになっているが、実際は国が取り崩しの際にも等しく審査を

---

『朝日新聞』2014年6月25日朝刊、27面。

32 「復興交付金、避難道路設計に3億円 石巻市認められる」『朝日新聞』2014年3月8日朝刊、29面。

33 「震災の復興交付金の配分基準がわからん 熱意？理屈？」『復興庁の胸三寸』『朝日新聞』2012年8月23日朝刊、27面。

34 「復興交付金に憤る被災地 初回3000億円、申請の6割のみ」『朝日新聞』2012年3月3日朝刊、7面。

35 「(ここが聞きたい 震災3年：5) 岩沼 「千年希望の丘」計画は」『朝日新聞』2014年3月4日朝刊、24面。ちなみに、当の谷副大臣は、その1年前のインタビューで、復興交付金制度の見直しの壁は「端的に言えば財務省」と述べている。「(とことんインタビュー) 交付金使い勝手、年度内に改善 谷公一・復興副大臣」『朝日新聞』2013年2月10日朝刊、25面。

行っている。……審査が厳しいなどのために約7割の使い道が未定のままだ」<sup>36</sup>。首長からも、「使えない財布を持たされている感じ。……もう少し柔軟な発想に対して、対応してほしい」（碇川豊・大槌町長）<sup>37</sup>、「復興交付金の効果促進事業をまかせてほしい……これまでも、国は時間をかけて、最後には結局、我々の提案を認めている。それが復興の遅れにつながっているのです」（阿部秀保・東松島市長）<sup>38</sup>といった声が上がっているのである。

### 参考文献

- 磯崎初仁 2012 「東日本大震災復興特別区域法の意義と課題（上）」『自治総研』403号
- 安本典夫 2014 「複合的行政決定のあり方—東日本大震災復興特区法における復興整備計画制度をめぐって」『大阪学院大学法学研究』40巻1・2号

---

<sup>36</sup> 「（私の視点）復興交付金 地域の実情に応じ弾力的に」『朝日新聞』2014年3月15日朝刊、13面。

<sup>37</sup> 「（首長の本音 震災3年：4）」『朝日新聞』2014年3月8日朝刊、29面。

<sup>38</sup> 「（ここが聞きたい 震災3年：6） 東松島 阿部秀保市長 国の対応で望むものは」『朝日新聞』2014年3月5日朝刊、29面。

#### 第4節 まとめ

以上、東日本大震災からの復興のために中央政府が用意した基本法および基本方針、復興庁という時限官庁、そして、復興特区制度（復興推進計画・復興整備計画・復興交付金）について論じてきた。それから、東日本大震災の復興政策の三つの性格を導き出すことができるようと思われる。

第一に、各省縦割りの体制である。それは、各省庁がそれぞれ所管する政策をここぞとばかりに投げ込んだ結果として総花的になった復興基本方針に端的に現れていた。また、復興庁という特別の官庁は設けられたが、（当時の政権中枢の政治家の意向も働いて）各省庁から権限を移し、施策を統合的に実施するような組織とはならず、あくまで、各省庁が実施する復興施策の「総合調整」を主たる任務とすることになった。また、復興特区法に定められた復興整備計画制度や復興交付金制度が、個別法や個別制度の所管省庁の影響力を強く残す設計になっていたことも見た。

第二に、ハード事業中心の思想である。復興交付金の基幹事業の過半は、国交省所管事業が占められており、他の省の所管事業を見ても、そのほとんどがハード整備事業である。むろん、地震と津波は多くの「ハード」に被害をもたらしたのであり、その復旧・再整備が「復興」の基盤として重要であることは間違いない。また、このような事業には多額の予算を要するものがあり、その点でどうしても「目立って」しまうこともある。だが、復興はハードの復旧のみによって成し遂げられるわけではない。10年の復興期間の後半は、とりわけハードからソフトへの発想の転換が重要になるに違いない。組織や制度のあり方の見直しが課題となるだろう。関連して、復興庁の幹部職員の3分の1を国交省出身者が占め、歴代5人の次官のうち4人が国交省出身であることや、復興交付金制度のモデルが、国交省所管の社会資本総合整備交付金にあるのではないかという点も指摘したところである。このように国交省の存在感が強いことは、復興政策・施策がハード事業中心になっていることの反映でもあり、原因でもある。

第三に、これは前の二点からの帰結とも言えるだろうが、「被災自治体本位」ではなく「制度本位」になっているということである。復興交付金制度を中心として、復興庁は、被災自治体の意見を吸い上げ、できる限りそれに応えようと、制度の修正に努めてはきた。だがそこには各省の既存制度の枠組が強く残っており、被災自治体側から見れば、「現場」の問題や課題に総合的に対応しようとしても、省庁縦割りの細切れになった制度をつまみあげ、時にその精度に現実の方をこじつけながら進めていかなければならない。第3節の最後に紹介した、被災自治体関係者の復興交付金制度に対する指摘は、まさにこのような実態の下から発せられているのだと言えるだろう。