

東日本大震災復興特別区域法の意義と課題（上）

— 円滑・迅速な復興と地方分権 —

磯崎 初仁

はじめに

1. 災害復興の法制度と自治体の役割
2. 復興特区法の制定経過と概要
3. 復興推進計画とこれに基づく特別措置

別表1 復興推進計画に基づく規制・手続の特例一覧（詳細版）

別表2 復興推進計画に基づく税制等に関する特例一覧（詳細版）

別表3 復興整備計画に基づく特別措置一覧（詳細版）（以上 本号）

4. 復興整備計画とこれに基づく特別措置（以下 次号）

5. 復興交付金事業計画に基づく交付金

6. 新たな規制等の特例措置と「国と地方の協議会」

7. 復興特区法と地方分権

【参考文献】

【関係行政機関の文献・ホームページ】

別表4 復興交付金事業における対象事業（基幹事業）一覧（5省40事業）

はじめに

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、宮城県、岩手県、福島県などの太平洋岸を中心とする被災地に筆舌に尽くしがたい災禍をもたらした。これに対して人命救助等の応急対応の時期を経て、復旧・復興が求められてきたが、その歩みは遅々としたものであった。

すなわち、同年4月14日に、内閣は東日本大震災復興構想会議を設置し、同会議が総理大臣の諮問に応じて復興の基本的方針等について様々な議論を行い、同年6月25日に「復興への提言～悲慘のなかの希望～」をとりまとめた。同年6月24日には東日本大震災復興基本法が公布・施行され、これに基づいて内閣に大震災復興対策本部が設置され、復興に向けた各種対策を講じる体制ができた。その後、3次にわたり震災関係の補正予算が編成・施行されたが、本格的な復興予算を盛り込んだ第3次補正予算の成立が同年11月21日になるなど、対応は遅れた⁽¹⁾。また、復興対策の切り札とされた東日本大震災復興特別区域法（以下「復興特区法」という）が制定されたのは、同年12月9日であり、さらに震災復興の司令塔となるべき復興庁が設置されたのは、2012年2月10日であった。多くのメディア、学識者が指摘するとおり、この間の取組みにはスピード感が欠けていた⁽²⁾。

このうち復興特区法は、東日本大震災復興基本法10条の趣旨にのっとり、東日本大震災からの復興に向けた取組みの推進を図り、もって「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」（同法1条）を目的として制定され、2011年12月26日に施行されたものである。この法律の施行からまだ日が浅いが、すでに3県1

(1) 片山善博元総務大臣によると、復興予算が遅れたのは、片山総務大臣（当時）が「復旧・復興は直ちに借金をしてでも取り組まなければならない。国債を発行して対応すればよいではないか」と主張したのに対して、野田財務大臣（当時）が「明確な財源がないのに予算を組むのは無責任」と譲らず、菅総理（当時）が決断しなかったためだとする。「政府・与党の中枢が、財務官僚がつくりだした固定観念にはまっぴら、マインドコントロールを受けているような状態になっていた」という。片山・山口・柿崎2012：176（片山発言）参照。片山・宇野2011も参照。

(2) 越澤2012：158は、震災特区法等の3本の新法制定と第3次補正予算について、「かなりよく制度設計され、盛り込まれた施策はかなり充実しており」「全体として評価されてよい」とする一方で、「震災から11ヶ月を経過したことは、タイミングとしては遅かった。…（中略）…本来なら、2011年の5～6月頃に、遅くとも8月頃に実現すべきであった。この4～7ヶ月の時間の遅れが非常に痛く、残念でならない」とする。

市が復興推進計画を作成するなど、いくつかの実績も現れている。そこで、現時点での施行状況も踏まえて、復興特区法が真に「復興の円滑かつ迅速な推進」に資することができるか、点検し評価することは重要な課題である。

一方、わが国では、1990年代後半から地方分権改革を進めており、遅々とした歩みながら一定の成果を残してきた。この分権改革は、「各般の行政を展開する上で国及び地方公共団体が分担すべき役割を明確にし、地方公共団体の自主性及び自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ること」（旧・地方分権推進法2条）を目的とするものである。震災復興は国をあげて取り組むべき課題であり、国の役割と責任が大きいことは事実であるが、かといって「地方自治の本旨」（憲法92条）や地方分権の理念を軽視してよいものではない。むしろ震災復興を進めるには、地域の実情を踏まえた各自治体の自主的・主体的な取組みが不可欠となることから、復興の諸施策も地方分権の理念に沿ったものであることが要請される。復興特区法の評価にあたっては、地方自治の本旨ないし地方分権の理念に基づく評価が求められる。

そこで、本稿では、円滑かつ迅速な復興の推進と地方分権の視点から、復興特区法の意義と課題について、現時点での施行状況を踏まえて、評価・検証する。

なお、評価・検証の前提となる施行状況については、主として宮城県内と岩手県内の状況を題材として検討する⁽³⁾。といっても、同法の施行から間もないことや、筆者自身が被災地の状況を十分に把握できていないことから、本格的な実証研究にはなっていないことをお断りする。あくまで法律自体の制度設計の評価を中心とし、それに必要な範囲で施行状況を把握・紹介するものである。また、本来であれば、甚大な被害を受けた福島県の執行状況についても把握すべきであるが、同県については原発事故の影響が大きく、上記2県とは状況が異なること、筆者自身の情報収集が限られていることから、直接の題材にできなかったことをお断りしたい。

(3) 本稿の執筆にあたり、次のとおり復興特区法への対応状況等についてヒアリング調査を実施した（調査者・磯崎初仁）。

- ・岩手県復興局企画課、同まちづくり再生課：2012年2月16日実施
- ・宮城県震災復興・企画部地域復興支援課、総務部市町村課、同財政課：2012年3月22日実施

1. 災害復興の法制度と自治体の役割

(1) 災害復興とは何か

災害復興について、法律上も講学上も統一的な定義はないが⁽⁴⁾、本稿では「災害を受けた地域社会が再び活力を取り戻すこと」と考える。復興は「元どおりに戻す」という「復旧」を含むが、それよりも広く、かつ多義的な概念である。災害復興には、大きく分けて私的または公共的な諸施設の復旧・整備（ハードの復興）と、人々の生活や活動の再開・再興（ソフトの復興）が必要と考えられる。

この点で、阪神・淡路大震災後の復興方針に対しても、都市再開発などハード優先の復興であり、住民の暮らしやコミュニティの維持・再興が軽視されたという批判は少なくない。貝原元兵庫県知事が提唱し、今次の震災復興にあたってもしばしば言及される「創造的復興」の考え方（貝原2005：34-38）に対しても、ハード整備優先につながるという批判がある（塩崎ほか2011：34-38（塩崎賢明執筆））。また、住民たちが地域の将来像を描きながら復興を図る「物語復興」という手法も提唱されている（大矢根ほか2007：157（大矢根淳執筆）、山中2011a：79-81）。このように、復興の内容に関しては、施設や空間の整備を重視するか、人々の居住やコミュニティの回復を重視するかといった、復興の「目標」「価値観」をめぐる問題があるのである。

もっとも、本稿では、このような復興の目標・価値観ではなく、それを実現する「手段」「方法」の妥当性を検討することに力を置く。

(2) 災害復興に関する法制度の概要

災害復興については、総合的・一般的な法律は存在していない。災害対策に関する基本法（災害対策基本法）と災害救助に関する法律（災害救助法）はあるが、災害復興に関する基本法は制定されていない（荻野2005：119、片山・津久井2007：144（津久井進執筆））。また、被災者支援や災害復興に関する個別的法律はあるが、個別の災害に対応してつくられた「対処療法的処方箋」であり、「つぎはぎだらけで全体

(4) 広辞苑によると、復興とは「ふたたびおこること。また、ふたたび盛んになること」とされている。また、復興の概念については、浦野・大矢根・吉川2007：18-23（大矢根淳執筆）、塩崎ほか2009：98-101（宮原浩二郎執筆）参照。

を貫く思想がない」と指摘されている（山中2005：10。ほかに吉井・田中2008：228（地引泰人執筆））。そうした災害復興に関連する法制度をみてみよう⁽⁵⁾。

第1に、防災対策の基本法である災害対策基本法（1961年＝制定年を示す。以下同じ）は、伊勢湾台風をきっかけとして「総合的かつ計画的な防災行政の整備及び推進」を図ることを目的として制定された。この法律では、「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」を定めている（1条）。同法の構成に示されているとおり、災害対策は、①災害予防（4章）、②災害応急対策（5章）、③災害復旧（6章）の3段階に分けることができるが、同法では、災害復旧（とくにその費用負担の特例）に着目するだけで「災害復興」には力点が置かれていない⁽⁶⁾。

第2に、被災者の生活支援に関する災害救助法（1947年）は、南海地震をきっかけとして「国が…（中略）…応急的に、必要な救助を行い、災害にかかった者の保護と社会の秩序の保全を図ること」を目的として制定された（1条）。その後、応急仮設住宅の追加（1953年）、救助の種類追加（1959年）、災害救助の国庫負担の割合の引き上げ（1961年）などの改正が行われ、応急救助の制度は次第に充実したものになっている（吉井・田中2008：221-223（地引泰人執筆））。

第3に、この災害救助法が災害後の応急救助に限定されていることなどの限界があったことから、阪神・淡路大震災（1995年）を契機として制定されたのが、被災者生活再建支援法（1998年）である。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」を目的とする法律である（1条）。すなわち、被災者の生活支援を通じた被災地の復興については、この法律が対応しているのである。この法律も住宅再建への支援金の扱いをめ

(5) 災害復興の法制度については、浦野・大矢根・吉川2007：54-62（吉川忠寛執筆）、大矢根ほか2007：57-66（吉井博明執筆）、永松2008：171-183、吉井・田中2008：220-229（地引泰人執筆）、生田2010：133-242（大森雅夫・生田長人・下山憲治執筆）、復興まちづくり研究会2011：201-248、佐藤・小黒2011：155-171参照。

(6) この法律において「復興」の用語が用いられているのは、激甚災害において政府が「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とする規定（97条）のみである。

ぐって何度か改正が行われ⁽⁷⁾、現在は年齢・年収の要件が撤廃され、全壊世帯に最大300万円、大規模半壊世帯に最大250万円の支給が可能となっている。このほか、被災者の生活支援については、災害弔慰金の支給等に関する法律（1973年）が制定されているし、いくつかの都道府県では独自の住宅再建支援制度が設けられている⁽⁸⁾。

第4に、公共的施設の復旧に関しては、公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法（1951年）、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（1950年）のほか、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（1962年）が定められている。前二者は、公共土木施設や農地・農業用施設等が被災した場合に、その復旧の費用の一部を国が負担することを定めた法律であり、後者はさらに著しく激甚である災害が発生した場合に、地方自治体に対する特別の財政援助または被災者に対する特別の助成措置を行うことを定めた法律である。いずれも財政面の支援措置を定める法律であり、復旧・復興の施策や事業の内容について定めるものではない。

（3） 災害対策における国・都道府県・市町村の役割

さて、これらの法制度において、国・都道府県・市町村の役割分担はどうなっているだろうか。

まず国については、災害対策基本法では、「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」を有するとし、「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」を有するとした（3条1項）うえて、防災基本計画の作成・実施、自治体等が処理する事務・業務の推進と総合調整、災害に係る経費負担の適正化を図ることを定めており（同条2項）、重要な役割を担わせている。また、災害救助法（36条）や被災者生活再建支援法（18条）では、都道府県の救助や生活支援の措置に係る財政負担の一部を国の役割とし、公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法等では、施設復旧の費用の一部も国の負担としており、財政面では国の責任を大き

（7） 住宅再建の支援金については、住宅再建は生活再建の核であり、生活再建が被災地の復旧・復興に資する以上、その支援は「公共性」が認められるという意見がある一方で、住宅という個人資産の形成に公的資金を充てることは認められないという意見が強く、長く制度化されなかったが、鳥取県が鳥取県西部地震（2001年）の際に国の反対を押し切って導入し、それが法改正につながったものである。吉井・田中2008：224-225（地引泰人執筆）参照。鳥取県の取組みについては、片山2005：46-58参照。

（8） たとえば鳥取県（2001年）、兵庫県（2004年）、福井県（2004年）、新潟県（2004年）がある。吉井・田中2008：225-226（地引泰人執筆）参照。

く位置づけている。

次に都道府県については、災害対策基本法では、都道府県地域防災計画の作成・実施、市町村等が処理する事務・業務の支援と総合調整を行う責務を有すると定めており（4条1項）、国や市町村ほどの主体的な役割は課していないが、災害救助法（22条、23条ほか）や被災者生活再建支援法（3条、4条ほか）では被災者の救助・支援金の支給等の中心的な役割を課しているし、公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法等では河川、海岸、道路、港湾、農地等の施設を復旧する役割が想定されており、重要な役割を担うことになる。

さらに市町村については、災害対策基本法では、市町村地域防災計画の作成・実施、消防機関、水防団等の組織の充実等を図ることを定めており（5条1、2項）、重要な責務が課せられているほか、災害弔慰金の支給等に関する法律（3条、8条、10条ほか）では、弔慰金等の支給・貸付けを行う中心的な役割を担うこととされ、公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法等では河川、道路、下水道、公園等の施設を復旧する役割が想定されている。

なお、災害対策基本法では、都道府県地域防災計画は防災基本計画に基づくものでなければならず（40条1項）、市町村地域防災計画は都道府県地域防災計画に抵触するものであってはならないとされ（42条1項）、防災計画間の垂直的な関係が定められている。

以上のように法律上は、国が基本方針の作成と財政支援を中心に最終的な責任を担い、都道府県が被災者の救助・生活支援と施設復旧などに中心的な役割を担い、市町村が被災者の生活支援、施設復旧、コミュニティ組織との連携などに中心的な役割を担うという役割分担になっているといえる。

もっとも、防災行政全体の傾向としては、災害の状況やそれへの対応は地域によって異なること、災害には地域が最初に対応しなければならないこと等から、とくに阪神・淡路大震災以降は「地域防災」が重視されるようになってきている。ここで「地域防災」とは、単に災害への対応というだけでなく、「『災害』を切り口として様々な地域課題を捉え直し、その解決を行政やボランティア、NPOも含めた多様な主体の協働により推進しようという考え方を反映した概念」であるとされる（永松2008：202－203）。このような考え方からすれば、行政主体としては国よりも自治体、とくに市町村の主体的な役割が重視されるようになってきているといえる。

2. 復興特区法の制定経過と概要

(1) 東日本大震災復興構想会議の設置と東日本大震災復興基本法の制定

2011年3月11日の大震災を踏まえて、国は4月14日に閣議決定に基づいて東日本大震災復興構想会議（五百旗頭真議長）（以下「復興構想会議」という）を設置した。復興構想会議は12回の会議（ほかに検討部会8回を開催）を開催し、「復興構想7原則」（5月10日）の公表を経て、「復興への提言～悲惨のなかの希望～」（6月25日）をとりまとめ、菅首相に提出した。この提言では、復興の課題を「新しい地域のかたち」と「暮らしとしごとの再生」に分けて、前者については「減災」の考え方に則って5つの地域類型ごとに地域づくりの施策を提示するとともに、津波災害に対応した一般的な制度の創設と、今回の特例措置として「土地利用計画手続きの一本化・迅速化」のための「特区」手法の活用などを提言した。後者については、緊急雇用・雇用復興と地域経済活動の再生等のための施策を掲げたうえで、地方分権的な規制・権限の特例、手続の簡素化、経済的支援などの支援措置を具体的に検討し、「区域・期間を限定した上で、これらの措置を一元的（ワンストップ）かつ迅速に行える『特区』手法」の活用も有効であるとするとともに、「使い勝手のよい自由度の高い交付金の仕組み」と「必要な事業の柔軟な実施を可能とする基金の設立」を検討すべきとした。この時点からハードとソフトの両面で特区方式の採用が方向づけられたわけである⁽⁹⁾。

国では、並行して6月24日、東日本大震災復興基本法（以下「基本法」という）を制定・施行した。基本法は、「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」を図るために、「復興についての基本理念」および「復興のための資金の確保、復興特別区域制度の整備その他の基本となる事項」を定めるとともに、「復興対策本部の設置及び復興庁の設置に関する基本方針」を定めるものである（1条）。

(9) この会議で特区構想が話題になったのは、第2回会議（2011年4月23日）において、村井嘉浩委員（宮城県知事）が「思い切った規制緩和、予算や税制面の優遇措置などを盛り込んだ被災地を対象とした」「東日本復興特区」の創設を提案し、その例として「東日本エコ・マリン特区」を掲げたことが最初だと思われる（議事録、同委員提出資料参照）。その後、特区制度については何度か発言があり、第7回会議（5月29日）では検討部会の「特区的な手法」のイメージが報告されている（たとえば第5回会議・5月14日など）。内閣官房HP <http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/#12>（2012年3月確認）参照。

基本法では、基本理念として、「被害を受けた施設を原形に復旧すること等の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」および「一人一人の人間が災害を乗り越えて豊かな人生を送ることができるようにすることを旨として行われる復興のための施策」の推進により、「新たな地域社会の構築」を目指すものとし（2条1号）、積極的な「復興」像を提示するとともに、基本的施策（2章）として、「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（以下「復興特別区域制度」という。）」を活用し、「地域における創意工夫を生かして行われる東日本大震災からの復興に向けた取組」の推進を図るとする（10条）。前述の特区手法が基本法にも盛り込まれたのである。

さらに国の復興対策本部は、7月29日、基本法3条に基づいて「東日本大震災からの復興の基本方針」を決定した。この基本方針は、「1 基本的考え方」において、復興を担う行政主体は「住民に最も身近で、地域の特性を理解している市町村が基本となる」としたうえで、国は「市町村が能力を最大限発揮できるよう、現場の意向を踏まえ、財政、人材、ノウハウ等の面から必要な制度設計や支援を責任を持って実施」し、県は「広域的な施策を実施する」とともに「市町村に関する連絡調整や市町村の行政機能の補完等の役割を担う」とした（1(ii)）。復興における「市町村中心主義」を明らかにしたといえる。また、東北の復興にあたっては、「東北地方の有する多様性や潜在力を最大限活かし、一体となって取り組むことにより、新しい東北の姿を創出する」とした（1(v)）。これらを踏まえて、「国の総力を挙げた取組み」として、改めて「オーダーメイドで地域における創意工夫を活かし、旧来の発想にとらわれず、区域限定で思い切った規制・制度の特例や経済的支援などの被災地からの提案を一元的かつ迅速に実現する復興特区制度」や、「地方公共団体が、自ら策定する復興プランの下、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」を創設することを掲げた（4(1)）。なお、「復興期間」は10年間とし、当初の5年間を「集中復興期間」と位置づけた（2）。

（2）復興特区法の制定

同年10月28日、内閣は東日本大震災復興特別区域法案を国会に提出し、衆議院にお

いて一部修正のうえ⁽¹⁰⁾、12月7日の参議院の議決により成立した。前述のとおり、5月下旬に特区制度のイメージが示され、6月制定の基本法にも盛り込まれていたことを考えると、法案の提出がここまで遅くなったことは問題があろう。国では、7～8月に被災関係自治体（県・市町村）に対してどのような規制緩和が必要か調査していることから（岩手県ヒアリングより）、その当時から準備していたと思われる。もちろん、これだけ詳細かつ複雑な法律案であれば、法案作成作業や省庁間調整に相当の期間を要することは理解できるが、もしそれが原因だとすれば、迅速な復興のために、後述のとおりできるだけ簡潔な法制度にするとともに、省庁間調整を省略または簡素化する方法を考えるべきだったと思われる。

さて、成立した復興特区法は、次のような柱で構成されている⁽¹¹⁾。

まずその目的は、「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、「復興に向けた取組の推進」を図り、もって基本法2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」に資することである（1条）。

次にこの目的を実現するための手段・措置として、第1に、国は、後述する復興推進事業、復興整備事業および復興交付金事業等の実施による「復興の円滑かつ迅速な推進に関する基本的な方針」として「復興特別区域基本方針」を定めなければならない（2章）。これに基づいて、国は12月27日に「復興特別区域基本方針」（以下「基本方針」という）を閣議決定した。

第2に、被災した区域またはこれに準ずる区域の自治体（市町村または都道府県）は、単独または共同して「復興推進計画」（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を図るための計画）を作成し、内閣総理大臣の認定を受けた場合には、①規制の特例措置、②課税の特例、③地方税の課税免除または不均一課税に伴う措置、④復興特区支援利子補給金の支給、⑤財産の処分の制限に係る承認の手続の特例を受けることができる（3章）。

(10) 主な修正点としては、①自治体が国会に「復興特別意見書」を提出できることとし、国会は必要に応じて立法措置をとること、②「国と地方の協議会」の協議の経過および内容を国会に報告するよう義務づけること、③復興交付金の支給対象となる40事業のほか、その関連事業を対象に含めること、④原発事故の賠償に関連する自治体の事業を復興交付金の対象に含めることである。岩崎2012：54参照。

(11) 復興特区法の内容については、復興庁2012bが便宜である。復興庁2012c、臼井2012も参照。

第3に、被災関連市町村（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もつ市町村）は、単独でまたは都道県と共同して、「復興整備計画」（当該事業の実施を通じた地域の整備に関する計画）を作成し、これを公表したときは、その内容に応じて、①土地利用基本計画の変更等に関する特例、②復興整備事業に係る許認可等の特例、③土地区画整理事業等の特例、④土地改良事業の特例、⑤集団移転促進事業の特例、⑥住宅地区改良事業の特例、⑦漁港漁場整備事業の特例、⑧地籍調査事業の特例を受けることができる。また、被災関連市町村が復興整備計画に記載された復興一体事業（区画整理事業等を一体的に施行する事業）を行う場合は、その事業計画を作成し、都道県知事の認定を受けた場合は、津波復興住宅等建設区の指定を行うことができる。さらに、復興整備事業の実施にあたっては、①届出対象区域内における建築等の届出等、②復興整備事業のための立入り等、③資料の提出その他の協力、④環境影響評価法の特例、⑤不動産登記法の特例、⑥独立行政法人都市再生機構法の特例、⑦農業振興地域の整備に関する法律の特例、⑧津波防災地域づくりに関する法律の特例が認められる（以上、4章）。

図表1 東日本大震災復興特別区域法の対象区域



(出典) 復興庁「東日本大震災復興特別区域法資料」（2012年2月）（復興庁HP
<http://www.reconstruction.go.jp/>から取得）4頁

第4に、被災した区域またはこれに準ずる区域の市町村は、単独または都道県と共同して「復興交付金事業計画」（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）を作成することができ、国はこれが内閣総理大臣に提出されたときは予算の範囲内で復興交付金を交付することができる（5章）。

以上のように、この復興特区法は、①復興推進計画の作成とこれに基づく規制緩和、税制等の特例、②復興整備計画の作成とこれに基づく土地利用等の特例、③復興交付金事業計画の作成とこれに基づく交付金の交付という3本柱で構成されているのである（図表2参照）。以下、それぞれについて制度の詳細を説明するとともに、関係自治体の対応状況を紹介し、各制度の課題を検討する。

図表2 東日本大震災復興特別区域法の枠組み



(出典) 復興庁「東日本大震災復興特別区域法資料」(2012年2月) (復興庁HP <http://www.reconstruction.go.jp>から取得) 5頁

3. 復興推進計画とこれに基づく特別措置

(1) 復興推進計画の作成⁽¹²⁾

大震災による災害を受けた「特定地方公共団体」（その全部または一部が災害救助法が適用された市町村の区域またはこれに準ずる区域として政令で定めるものである地方公共団体）は、単独または共同して、基本方針に即して、内閣府令で定めるところにより、「復興推進計画」（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を図るための計画）を作成し、内閣総理大臣の認定を申請することができる（復興特区法4条1項）。復興推進計画には、①復興推進計画の区域、②復興推進計画の目標、③目標を達成するために推進しようとする取組みの内容、④復興産業集積区域、復興居住区域、復興特定区域を定める場合はその区域、⑤目標を達成するための復興推進事業の内容および実施主体に関する事項、⑥復興推進事業ごとの特別の措置の内容、⑦その他復興推進事業の実施等による復興の推進に関し必要な事項を定める（同条2項）。復興推進事業を実施しようとする者等は、特定地方公共団体に対して同計画認定の申請をすることについての提案をすることができる（同条4項）。

なお、特定地方公共団体は、復興推進計画およびその実施に関し必要な事項について協議するため、復興推進事業を実施する者等による「復興推進協議会」を組織することができる（13条1～3項）、これを組織しているときは、同計画の作成にあたり計画に定める事項について協議しなければならない（4条6項）。

内閣総理大臣は、前述の申請があったときは、①基本方針に適合すること、②当該計画の実施が復興の推進と地域の活力の再生に寄与すること、③円滑かつ確実に実施されると見込まれることの3つの基準に適合するときは、関係行政機関の長の同意を得たうえで認定するものとされ（4条9項、10項）、この認定に関する処分は3ヶ月以内で速やかに行わなければならない（5条1項）。

この認定後、内閣総理大臣は特定地方公共団体に対して計画の実施状況について報告を求めることができ（7条1項）、その適正な実施のため必要があると認めるときは、特定地方公共団体に対して必要な措置を求めることができるし（8条1項）、認定基準のいずれかに適合しなくなると認めるときは、認定を取り消すことができる

(12) 復興推進計画制度については、復興庁2012b、復興庁2012d参照。

(9条1項)。

(2) 復興推進計画に基づく規制・手続の特例

この復興推進計画を作成し、そこに定めることによって、どのような規制または手続の特例が可能となるかをまとめたのが、**図表3**である(詳細は**別表1**参照)。本稿の本文では、被災自治体にとって意味が大きいと考えられる特例をいくつかみてみよう。

たとえば、**図表3**(1)の特例だが、公営住宅法では入居者の資格として、①現に同居し、または同居しようとする親族があること、②その者の収入がそれぞれの状況に応じて一定の金額を超えないこと、③現に住宅に困窮していることという要件が定められている(23条)。しかし、復興推進計画に罹災者公営住宅等供給事業を定め、内閣総理大臣の認定を受けた場合には、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)、③の要件を満たせば①と②の要件も満たすものとみなすという特例が認められる(復興特区法19条、20条)。これにより、単身者であっても、また収入が基準を超えていても災害公営住宅に入居できることになる。この特例は、現行の災害時特例規定でも災害発生時から3年に限って認められているが(被災市街地復興特別措置法21条)、今回は最長10年間この特例が適用される点が異なる。この特例は相当の意義があると考えられる。

また、**図表3**(4)の特例だが、漁業法では、特定区画漁業権(いかだや生け簀等を使って養殖を行う権利)について、第1順位:地元漁協(自らは漁業を行わず漁業権の管理を行う漁協)、第2順位:地元漁民の7割以上を含む法人、第3順位:地元漁民7人以上で構成される法人、の順に免許が行われることになっている(18条)。しかし、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、県が復興推進計画に特定区画漁業権の免許事業を定め、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、これを第1順位として免許することができる(復興特区法14条)。この特例は、村井宮城県知事が復興構想会議等において提唱していた「水産業復興特区構想」(村井2012:77-88)を制度化したものであり、従来、漁協が調整していた養殖漁業について、企業が地元漁業者と連携することによって参入できるようにしたものである。そもそも法律で漁業権の順位まで細かく固

図表3 復興推進計画に基づく規制・手続の特例一覧

分野	特例の要点	対象法令
1. 住宅の確保	(1) 公営住宅等の整備に係る入居者資格要件の特例	公営住宅法23条
	(2) 公営住宅の被災者への譲渡制限期間を耐用年限の1/4から1/6に短縮等	公営住宅法44条
	(3) 公営住宅の用途廃止、社会福祉法人等による使用、事業主体変更について、手続の簡素化	公営住宅法44条、45条、46条
2. 産業の活性化	(4) 漁業権の免許に関する特別の措置	漁業法18条
	(5) 食料供給等施設の整備について、農地転用許可や林地開発許可に係る手続の一元化及び優良農地での整備を可能とする特例	農地法4条・5条、森林法10条の2等
	(6) 工場立地法及び企業立地促進法における緑地規制の特例	工場立地法、企業立地促進法
	(7) 他の水利使用に従属する小水力発電に関する河川法等の手続の簡素化	河川法35条等、電気事業法103条
3. まちづくり	(8) 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
	(9) 特別用途地区における建築物整備に係る手続の簡素化	建築基準法49条
	(10) 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
	(11) 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
	(12) 鉄道ルートの変更に係る手続の特例	鉄道事業法7条
4. 医療、福祉等	(13) 確定拠出年金に係る脱退一時金の特例	確定拠出年金法附則3条
5. その他	(14) 補助金等により取得した財産を転用する承認手続の特例	補助金適正化法22条
6. 政省令による特例(例)	(15) 仮設店舗等についての都市公園の占用に関する制限の緩和	政令
	(16) 医療機器製造販売業等の許可基準の緩和	省令
	(17) 被災地における医療・介護確保のための特例(病院の医療従事者の配置基準に係る弾力的対応等)	省令
	(18) 被災地の薬局等の構造設備基準の特例	省令
7. 条例による特例	政令又は主務省令で規定された規制のうち地方公共団体の事務に係るものについて、条例による特例措置を設けることが可能	復興特区法36条、条例

(出典) 復興庁「東日本大震災復興特別区域法資料」(2012年2月)(復興庁HP <http://www.reconstruction.go.jp/>から取得) 7-8頁から作成。

定的に決めていることに疑問があるし（漁業権の免許事務は都道府県の自治事務である）、この特例も限定的であり、この内容なら復興特区に限る必要はないように思われるが、現行法制度を前提にすれば一定の意義があると考えられる。

さらに、**図表3** (10)の特例だが、建築基準法では、災害があった場合に建築される公益上必要な用途に供する応急仮設建築物の存続期間について最長で2年3ヶ月とされている（85条3項、4項）。しかし、復興推進計画に応急仮設建築物の活用に係る事業を定め、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、特定行政庁が安全・防火・衛生上、支障がないと認めた場合には、計画の活用期間内において、存続期間を延長することができる（復興特区法17条）。この特例も、そもそも法律でこうした規制を一律に定める必要があるのか疑問があるが、現行法制度を前提にすれば一定の意義があると考えられる。

以上のほか、**図表3** (2)の公営住宅法に基づく公営住宅の被災者への譲渡制限期間の短縮等、(5)の食料供給等施設の整備に対する農地転用許可の特例（優良農地でも許可）、(6)の工場立地法及び企業立地促進法における緑地規制の特例、(8)の建築基準法における用途制限に係る特例、(13)の確定拠出年金に係る脱退一時金の特例については、法規制の一部を緩和するにすぎないものであるが、該当する事例があれば一定の意義があると考えられる。

以上に対して、その他の特例の多くは手続の特例にすぎず、個別法の許認可等が不要となっている場合も、基本的には復興推進計画に対する内閣総理大臣（復興庁）の認定に先だって、許認可等の権限を有する行政庁（各省庁等）の同意を要することとされているため、実際上の効果は限られていると考えられる。もちろん、運用にあたって柔軟または迅速な対応に努めることによって特例の意義が発揮されることもありうるが、そうした運用は復興特区法がなくても求められる対応であり、この点を高く評価することはできない。

また、復興特区法では、政令または省令（内閣府令・主務省令）による規制に係る事業についても、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、それぞれ政令または省令の定めるところによって特例措置を適用することを定めている（35条）。これに基づいて、**図表3** (15)～(18)のような特例が認められている。これらの特例の中には、たとえば(17)の被災地における医療・介護確保のための特例（病院の医療従事者の配置基準に係る弾力的対応等）や(18)の被災地の薬局等の構造設備基準の特例のように、相当に意義のあるものもあるが（後述のとおり岩手県の「保

健・医療・福祉復興推進計画」はこれらの特例を主眼とするものである）、そもそもこれらの規制事務は道府県の自治事務であるから、国が政令・省令でこうした細部の規制を定める必要があるか疑問があるし、その特例を認めるために復興推進計画の作成と内閣総理大臣の認定まで求める必要があるかも疑問である。平常時でも、自治体の条例か執行機関の判断（審査基準等）で例外を認めてよいと思われるし、まして復興に必要な場合であれば、一定の区域と期間を限定してそもそも政省令の適用を除外することも考えられる。したがって、これらの特例の意義も高く評価することはできない。

なお、復興特区法は、政令・省令で規定された規制のうち自治体の事務に係るものについて、条例による特例措置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、それぞれ政令または省令の定めるところにより条例で規制の特例措置を適用できることを定めている（36条）。条例による「上書き権」をごく限定的に導入したものであり、自治体の条例制定権に配慮した点は一応評価できるが、①政令・省令による規制に限定されていること、②復興推進計画に定め、かつ内閣総理大臣の認定を要すること、③条例の内容についても政令・省令で「定めるところ」に従う必要があることから、自治体の自主性・主体性に対する配慮は認められないし、実際にどういう事例に活用できるのか疑問がある⁽¹³⁾。こうした規定を置いて「特例」と称すること自体に、立法者（または法案作成者）の地方自治の原則に対する「鈍感さ」が現れているように思われる。

（3）復興推進計画に基づく税制等の特例

税制等の特例については、**図表4**のとおり、①復興産業集積区域における法人税等の特例、②復興居住区域における法人税等の特例、③寄付税制の適用、④地方税に関する特例、⑤利子補給の特例に分けることができる（詳細は**別表2**参照）。なお、以下は復興特区法に基づく措置であるが、これ以外にも「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」（2011年4月制定、以下「震災特例法」という）などによって、税制上、多数の特例が講じられている。

第1に、産業振興のため、復興産業集積区域における企業活動を支援するため、税制上の4つの特例が定められている。かなり手厚い支援措置が講じられているといえ

(13) 宮城県ヒアリング2012.3においても、この規定がどういう規制に活用できるのかわからないし、国からも説明等はなかったという。

図表4 復興推進計画に基づく税制等に関する特例一覧

区 分		特例等 [特区法の規定]
1 国 税	1) 復興産業集積区域における法人税等の特例	① 復興産業集積区域における特別償却・税額控除 [37条・震災特例法]
		② 復興産業集積区域における法人税等の特別控除 [38条・震災特例法]
		③ 復興産業集積区域における研究開発税制の特例等 [39条・震災特例法]
		④ 復興産業集積区域における新規立地促進税制（新規立地新設企業を5年間無税とする措置） [40条・震災特例法]
	2) 復興居住区域における法人税等の特例	復興居住区域における被災者向け優良賃貸住宅の特別償却・税額控除 [41条・震災特例法]
	3) 寄付税制の適用	地域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 [42条・震災特例法]
2 地 方 税	4) 復興産業集積区域における地方税の課税免除・不均一課税に伴う措置 [43条・地方交付税法]	
3 利子補給	5) 復興特区支援利子補給金 [44条]	

(出典) 復興庁「東日本大震災復興特別区域法資料」(2012年2月)(復興庁HP <http://www.reconstruction.go.jp>から取得) 12-19頁から作成。

よう。

第2に、被災者の居住支援のため、復興居住区域内における賃貸住宅の整備を支援するための税制上の措置が講じられている。すなわち、指定を受けた個人事業者または法人が復興居住区域において新築の被災者向け優良賃貸住宅を取得等して、賃貸した場合には、特別償却または税額控除を行うことができる(復興特区法41条)。復興特区法に基づく特例については、産業振興に比較して、居住支援に関する特例は限定的だと思われる。

第3に、復興支援につながる事業を行う法人を支援するため、寄付税制を適用する措置が講じられている。すなわち、復興推進計画の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地方公共団体の指定を受けたものが株式を発行した場合に、これを取得した者について寄付金控除を適用することができる(42条)。

第4に、復興産業集積区域内における地方税の課税免除等の措置に対する支援措置が講じられている。すなわち、復興産業集積区域内において、指定を受けた個人事業者または法人に対して、産業集積の形成等に資する事業に係る事業税、不動産取得税または固定資産税の課税免除または不均一課税を行った場合、当該地方公共団体の減

収を震災復興特別交付税により補填することとしている（43条）。

第5に、復興推進事業の円滑な推進を支援するため、一定の事業に対する利子補給の制度が設けられている。すなわち、復興推進計画を実施するうえで中核となる事業に必要な資金の融資に対して、5年間、利子補給金（補給率0.7%）を支給することとされている（44条）。

以上のような特例を受けるためには、特定地方公共団体が一定の基準の下で復興推進計画を作成し、それに位置づける必要があるほか、特例を受けようとする個人事業者または法人は一定の基準を満たすことについて認定地方公共団体の指定を受ける必要がある。当事者にとっては事務的な負担となるが、国税の公平・公正な支出の観点からはやむを得ないものと考えられる。ただし、5.で復興交付金に関連して述べるとおり、併せて被災自治体が過度に国に依存することなく、地域の実情に応じて自ら被災者等への補助金の支給等を行うことができるよう、用途を限定しない交付金等の支援措置を拡充することが望ましい。

（4） 関係自治体の対応

以上の制度を踏まえて、関係自治体も対応を進めた。まず1月27日に宮城県が県内34市町村との共同により復興特区法の復興推進計画（民間投資促進特区）の認定を国に申請し、次いで岩手県が1月31日に「保健・医療・福祉復興推進計画」の認定を申請し、ともに2月9日に認定を受けた。その後、青森県、茨城県、福島県も申請して認定を受け、4月30日現在、14件の復興推進計画が認定されている（図表5参照）。

その目的をみると、税制上の特例措置の関係が8件、利子補給関係が1件、保健・医療・福祉関係が4件、農地法関係が1件となっている。まだ件数は少ないが、税制上の特例の方が自治体にとって重要性・緊急性が高いことがうかがわれる。関係自治体は、今後も順次認定を受けるよう準備を進めているようである。

この間の対応状況を具体的にみてみよう。

岩手県では、独自に「岩手復興特区」という構想を国に提案するなど、特区制度には期待していた。県では同法が施行された12月26日から、庁内に「復興特区プロジェクトチーム」をつくり、その下に「まちづくり」「産業再生」「再生可能エネルギー」「保健・医療・福祉」という4つの検討部会を設置し、市町村のニーズを把握しながら計画に盛り込む内容を検討してきた。県では、考えられる特例を地元のニーズがあってはじめて成り立つ「ニーズ型」と、ニーズは顕在化していないが、特区の

認定を受けることによって次第に効果が生じる「呼び水型」に分けて、まず呼び水型の導入に取り組み、ニーズ型は地域のニーズが出てきたときにタイミングよく導入できるようにしたいと考えている。その中で、震災後に沿岸部の病院が被災し、内陸部の病院で入院患者が増え、医療従事者の配置基準を満たさないおそれが生じたことや、沿岸部の薬局の構造基準や介護施設の医師配置基準を満たすことが難しいケースがあることから、まず保健・医療・福祉の特例に関する推進計画を提出した。この計画については、事前に復興庁（および厚生労働省）とすり合わせを行っていたため、速やかに認定された。次に進めた産業集積のための税制措置に関する計画では、内陸部（北上川流域）も対象地域にしたいと考えたが、国から被災地である沿岸部とどのような関係にあるのかについて説明が求められ、必要な書類を整えるなど準備が必要になった（3月30日付けで認定済み）。今後、まちづくり（公営住宅法、建築基準法等）の特例についても、公営住宅の建築等が可能となった段階で導入する予定となっている。

なお、復興特区制度全体については、将来の不確定性を許容する構想的な計画ではなく精緻な計画の作成を求められるため、作成する自治体の事務負担が大きいという受けとめ方をしている（以上、岩手県ヒアリング2012.2）。

一方、宮城県では、復興特区法は、かねて村井知事が復興構想会議で提案してきた「（仮称）東日本復興特区」が制度化されたものであり、被災地の声が受け入れられたものとして一定の評価をしているほか、内容的にも一定以上の支援措置が盛り込まれたと認識している。復興特区法の制定前には、復興庁（当時は東日本大震災復興対策本部事務局）の職員が来県し、数回、県・市町村・各種団体等と意見交換を行った。復興特区法では、今までにない規制や税制の特例、土地利用等の手続の簡素化、被災自治体の負担が実質ゼロとなる交付金など、思い切った措置が盛り込まれていることから、これを活用するためにはある程度の手続を要することはやむを得ないものと認識している。とくに推進計画では細部にわたる記載が求められるが、税制上の特例を得られるものであるため、やむを得ないと考えている。しかし、具体的運用について規定が明確にされておらず、計画に付随する資料が数多く求められるケースがあったことなど、人員不足である被災自治体にさらなる事務負担を強いている状況があり、改善の余地があると考えている。

復興推進計画に対する準備については、10月21日に国の説明会が開かれ制度の枠組みについて情報提供があったことから、これを積極的かつ速やかに活用するため、庁

内に関係各課で構成する会議を開催し、検討状況、今後の進め方などについて情報を共有してきた。市町村との調整については、11月1日付けで「宮城県復興特別区域制度活用連絡調整会議」を設置し、情報共有や各計画の策定作業を進めてきた。復興推進計画「民間投資促進特区（ものづくり産業版）」は、市町村と密に連絡調整を行うとともに、復興庁からも細部にわたる指導を得て（また県からも実態を説明しながら）作業を進めた結果、申請から2週間という短期間で認定に至った。県では、今後さらに規制緩和に関する提案事項を法律の条項ごとに整理して提示することを予定している（以上、宮城県ヒアリング2012.3）。

以上のように、両県では早期の計画認定が得られているが、その背後には国との調整など相当の努力があったのである。

図表5 復興推進計画の認定状況

(2012年4月30日現在)

県	復興推進計画	認定日
青森県	第1号：青森県及び関係市町村から申請された税制上の特例措置を講じる復興推進計画	3月2日
岩手県	第1号：岩手県から申請された保健、医療及び福祉サービスに関する特例措置を講じる復興推進計画	2月9日
	第2号：岩手県から申請された税制上の特例措置等を講じる復興推進計画	3月30日
宮城県	第1号：宮城県及び関係市町村から申請された税制上の特例措置を講じる復興推進計画	2月9日
	第2号：仙台市から申請された税制上の特例措置を講じる復興推進計画	3月2日
	第3号：塩竈市から申請された税制上の特例措置及び利子補給金の支給に関する特例措置を講じる復興推進計画	3月23日
	第4号、第5号：石巻市から申請された税制上の特例措置及び個人出資に係る税制上の特例措置を講じる復興推進計画、農地法の特例措置を講じる復興推進計画	3月23日
	第6号：宮城県から申請された医療従事者の配置基準等や医療機器製造販売業の責任者等に必要資格要件の緩和などの医療、福祉サービスに関する特例措置を講じる復興推進計画	4月10日
福島県	第1号：福島県から申請された医療機器製造販売に関する特例措置を講じる復興推進計画	3月16日
	第2号、第3号：福島県及び県内59市町村から申請された税制上の特例措置を講じる復興推進計画、福島県から申請された医療・福祉サービスの特例措置を講じる復興推進計画	4月20日
	第4号：会津若松市から申請された利子補給を内容とする復興推進計画	4月20日
茨城県	第1号：茨城県及び関係市町村から申請された税制上の特別措置を講じる復興推進計画	3月9日

(出典) 復興庁HP「復興推進計画の認定について」

<http://www.reconstruction.go.jp/topics/2012/04/000500.html> (2012年4月取得)

このように両県とも、国から情報を得ながら、短期間に手探りで準備を進めてきたのである。

(5) 復興推進計画制度の評価（まとめ）

復興推進計画制度については、すでに各箇所での意義や課題を指摘したが、改めてまとめておこう。

まず、復興推進計画に基づく規制・手続の特例は、公営住宅、漁業権、応急仮設建築物の規制緩和などは意味があるが、全体としては細かい特例が多く、復興を進めるための特例としては物足りない。条例による特例（36条）も、条例制定権を生かすほどの制度にはなっていない。これに対して、税制上の特例は、民間企業等への影響を正確に評価することはできないが、平常時にはありえないような踏み込んだ内容になっており、相当の意義があるものと思われる。しかし、目的ごとに復興推進計画を作成し、内閣総理大臣の認定を受けなければならないなどの手続や、特例を認める場合の細部にわたる基準については、ここまで国の統制が必要なのか疑問が残る。

（いそぎ はつひと 中央大学法学部・大学院公共政策研究科教授）

別表1 復興推進計画に基づく規制・手続の特例一覧（詳細版）

分野	特例[特区法の規定]	内容（対象法令）
1. 住宅の確保	① 公営住宅等の整備に係る入居者資格要件等の特例 [19条、20条]	災害公営住宅等の建設等及び賃貸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、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。（公営住宅法23条、44条、附則16項関係）
	② 公営住宅の被災者への譲渡制限期間の短縮 [19条、21条]	災害公営住宅等の建設等及び賃貸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、公営住宅の被災者への譲渡制限期間を耐用年限の1/4から1/6に短縮（緩和）するとともに、譲渡対価の用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。（公営住宅法44条、附則16項関係）
	③ 公営住宅の処分等の手続に係る特例 [22条]	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。（公営住宅法44条、45条、46条関係）
2. 産業の活性化	④ 漁業権の免許に関する特別の措置 [14条]	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18条の規定（優先順位の規定）の適用を除外し、第1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。（漁業法18条関係）
	⑤ 食料供給等施設の整備に係る特例 [23～27条]	津波被災地域において、食料供給等施設（農林水産物加工・販売施設、バイオマスエネルギー製造施設等の食料の安定供給の確保又は地域の農林水産業の復興に資する施設）を整備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、当該施設の整備について、地域協議会の協議を通じた農地転用許可や林地開発許可に係る手続の一元化を図るとともに、非代替性等の一定の要件を満たす場合に限りて優良農地であっても整備を認める。（農地法4条・5条、森林法10条の2等関係）
	⑥ 工場立地法および企業立地促進法における緑地規制の特例 [28条]	特定地方公共団体が、復興産業集積事業を定めた計画について、内閣総理大臣の認定を受けた場合には、認定を受けた特定地方公共団体（市町村に限る）は、当該計画において定められた復興産業集積区域で適用できる緑地面積率等の基準を、工場立地法又は企業立地促進法の準則に代えて条例で定めることができるようにするとともに、工場立地法により都道府県の権限に属する事務を当該市町村に移譲する。（工場立地法、企業立地促進法関係）

分野	特例[特区法の規定]	内容(対象法令)
2. 産業の活性化	⑦ 他の水利利用に従属する小水力発電に関する河川法等の手續の簡素化 [29～32条]	河川法の許可を受けた水利利用のために取水した流水のみを利用する水力発電事業が定められた計画について、河川管理者を構成員とする地域協議会において当該水力発電事業に係る水利利用に関する計画が協議されていること等の一定の条件を満たした上で、内閣総理大臣の認定を受けた場合には、河川法等で義務付けられている関係行政機関の長との協議、関係地方公共団体の長の意見の聴取等の手續を省略することができるとともに、河川法23条等の許可の申請に係る標準処理期間を定める場合に、他の水利利用に関する標準処理期間に比して相当程度短い期間を定める。(河川法35条等、電気事業法103条関係)
3. まちづくり	⑧ 建築基準法における用途制限に係る特例 [15条]	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。(建築基準法48条関係)
	⑨ 特別用途地区における建築物整備に係る手續の簡素化 [16条]	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49条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。(建築基準法49条関係)
	⑩ 応急仮設店舗・工場等の存続可能期間の延長の特例 [17条]	応急仮設建築物の活用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、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。(建築基準法85条関係)
	⑪ バス路線の新設・変更等に係る手續の特例 [18条]	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15条の認可又は届出の手續が行われたものとみなす。(道路運送法15条関係)
	⑫ 鉄道ルートの変更に係る手續の特例 [33条]	鉄道ルートの変更に係る事業を計画に定め、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7条の認可又は届出が行われたものとみなす。(鉄道事業法7条関係)
4. 医療・福祉	⑬ 確定拠出年金に係る脱退一時金の特例 [34条]	地域の振興に資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、一定の要件の下、確定拠出年金の脱退一時金の支給要件を緩和(脱退一時金を支給)する。(確定拠出年金法附則3条関係)
5. その他	⑭ 財産の処分の制限に係る承認手續の特例 [45条]	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。(補助金適正化法22条関係)

分野	特例[特区法の規定]	内容(対象法令)
6. 政省令に基づく特例(例)	⑮ 都市公園の占用に関する制限緩和 [35条]	復興のための仮設店舗その他の施設について、より柔軟に占用が認められるよう、都市公園の占用に関する都市公園の規模の制限等を緩和する措置を講じる。(政令事項)
	⑯ 医療機器製造販売業等の許可基準の緩和 [35条]	医療機器の製造販売業等の許可基準のうち現場責任者の実務経験に係る要件(3年)の緩和を行う。(省令事項)
	⑰ 被災地における医療機関・介護施設等に係る基準等の特例 [35条]	被災地の医師不足の状況等を踏まえ、早急な医療・介護提供体制の確保のため、医療機関・介護施設等の人員配置基準・構造設備基準等について以下の特例を設ける。 1) 仮設の医療機関に係る構造設備基準の特例 被災地域の仮設医療機関について、構造設備基準の取扱の特例を設ける。 2) 医療機関に対する医療従事者の配置基準に係る弾力的対応 被災により人員配置に係る基準を満たすことが困難な医療機関に対し、医療従事者の配置基準について弾力的な対応を実施する。 3) 介護施設等に対する医師の配置基準等に係る弾力的対応 被災により人員配置に係る基準を満たすことが困難な介護施設等に対し、医師の配置基準等について弾力的な対応を可能とする。(省令事項)
	⑱ 仮設薬局等の構造設備基準の特例 [35条]	被災地域の仮設薬局等について、仮設薬局等の設置が容易になるよう薬局等の構造設備の基準を緩和する等、所要の措置を実施する。(省令事項)
7. 政省令の規制に係る条例による特例	施行令又は内閣府令・主務省令で定めるところにより、政令又は主務省令で規定された規制のうち地方公共団体の事務に係るものについて、条例による特例措置を設けることができる。 [36条]	

(出典) 東日本大震災復興対策本部事務局「東日本大震災復興特別区域法案骨子」(2011月10月)
(復興庁HP <http://www.reconstruction.go.jp/>から取得) 6-9頁から作成。

別表2 復興推進計画に基づく税制等に関する特例一覧（詳細版）

	区 分	特例等[特区法の規定]	内 容
1 国 税	1) 復興産業集積区域における法人税等の特例	① 復興産業集積区域における特別償却・税額控除 [37条・震災特例法]	復興特区法の施行日から平成28年3月31日までの間に、指定を受けた個人事業者または法人（震災により多数の被災者が離職を余儀なくされ、また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者）が、復興産業集積区域において取得等をした事業用設備等について、特別償却または税額控除ができる。 ・機械・装置：即時償却または取得価格の15%税額控除 ・建物：取得価格の25%の特別償却または8%の税額控除
		② 復興産業集積区域における法人税等の特別控除 [38条・震災特例法]	平成28年3月31日までに指定を受けた個人事業者または法人（震災により多数の被災者が離職を余儀なくされ、また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者）が、指定を受けた日から5年間の復興産業集積区域内の事業所における被災被用者に対する給与等支給額の10%を税額の20%を限度として控除できる。
		③ 復興産業集積区域における研究開発税制の特例等 [39条・震災特例法]	1) 平成28年3月31日までの間に復興産業集積区域において、指定を受けた個人事業者または法人（震災により多数の被災者が離職を余儀なくされ、また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者）が、取得等した開発研究用減価償却資産について、普通償却限度額に加え、取得価格まで特別償却ができる（即時償却）。 2) 上記1)の対象となる開発研究用減価償却資産の減価償却費を、試験研究費として研究開発税制を適用（12%の税額控除）。
		④ 復興産業集積区域における新規立地促進税制（新規立地新設企業を5年間無税とする措置） [40条・震災特例法]	震災により多数の被災者が離職を余儀なくされ、または生産活動の基盤に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おける新規立地新設企業の立上げを支援するため、当該地域内に新設され、指定を受けた法人において、指定後5年間、課税が発生しないよう次の措置を講ずる。 1) 復興産業集積区域内において、平成28年3月31日までの間に指定を受けた法人（一定の要件のすべてを満たす法人）が、指定の日から同日以降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、所得金額を限度として再投資等準備金として積み立てたときは、その積立額を損金の額に算入できる。 2) 復興産業集積区域内で機械また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できる（準備金の範囲で即時償却）。

	区 分	特例等[特区法の規定]	内 容
1 国 税	2) 復興居住区域における法人税等の特例	復興居住区域における被災者向け優良賃貸住宅の特別償却・税額控除 [41条・震災特例法]	復興居住区域内において、指定を受けた個人事業者または法人（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者）が復興居住区域において新築された被災者向け優良賃貸住宅を取得等して、賃貸の用に供した場合には、その取得価格の25%の特別償却または8%の税額控除（税額の20%を限度）ができる。
	3) 寄付税制の適用	地域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 [42条・震災特例法]	復興推進計画の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より発行される株式を払込みにより取得した場合におけるその取得に要した金額については、現行のエンジェル税制の寄付金控除の適用を可能とする。
2 地 方 税	4) 復興産業集積区域における地方税の課税免除・不均一課税に伴う措置 [43条・地方交付税法]		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個人事業者または法人（震災により多数の被災者が離職を余儀なくされ、また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者）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、不動産取得税または固定資産税の課税免除また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、震災復興特別交付税により補填する。
3 利 子 補 給	5) 復興特区支援利子補給金 [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。 <ul style="list-style-type: none"> ・支給期間：最初に貸付けした日から起算して5年間 ・利子補給率：0.7%以内 ・指定金融機関：復興推進協議会の構成員となることが必要

(出典) 復興庁「東日本大震災復興特別区域法資料」(2012年2月) (復興庁HP <http://www.reconstruction.go.jp/>から取得) 12-19頁から作成。

別表3 復興整備計画に基づく特別措置一覧（詳細版）

区分	特 例	内 容
1. 土地利用計画の一元的处理	1) 土地利用基本計画の変更等の一元的处理 [48条]	<p>1) 復興整備事業に関する事項には、当該復興整備事業の実施に関連して行う次の変更等に関する事項を記載することができる。</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 土地利用基本計画の変更（国土利用計画法9条） ② 都市計画区域の指定、変更または廃止（都市計画法5条） ③ 都市計画の決定または変更（都市計画法18条、19条等） ④ 農業振興地域の変更（農振法6条、7条） ⑤ 農用地利用計画の変更（農振法8条、13条） ⑥ 地域森林計画区域の変更（森林法5条） ⑦ 保安林の指定または解除（森林法25条の2、26条の2） ⑧ 漁港区域の指定、変更または指定の取消し（漁港漁場整備法6条） <p>2) 被災関連市町村等は、復興整備計画に、1)の①～⑧の変更等に関する事項を記載しようとするときは、当該事項に係る関係者を構成員に加えた協議会における協議等の手続を行うとともに、当該事項が都市計画、農用地利用計画、地域森林計画区域または保安林の変更等に関する事項である場合には、その案の2週間の縦覧、利害関係人への意見書の提出機会の付与等の手続を行う。</p> <p>3) 1)の①～⑧の変更等に関する事項が記載された復興整備計画が公表されたときは、当該変更等がなされたものとみなす。</p>
2. 許認可等の一元的处理	<p>2) 復興整備事業の実施に必要な許認可等の一元的处理 [49条、50条]</p> <p>3) 農地転用の許可（農地法）の特例 [49条1～3項・14項、50条1項]</p>	<p>1) 被災関連市町村等は、復興整備計画に、復興整備事業の実施に必要な次の許認可等に関する事項を記載しようとするときは、協議会における協議等の手続を行うとともに許認可等権者の同意を得なければならない。</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 都市計画区域等における開発行為等の許可（都市計画法29条、43条） ② 都市計画事業の認可または承認（都市計画法59条） ③ 農地転用の許可（特例3）に係るものを除く。）（農地法4条等）* ④ 農用地区域における開発行為の許可（農業振興地域の整備に関する法律15条の2）* ⑤ 保安林等における立木の伐採等の許可（森林法34条等） ⑥ 特別地域における工作物の新築等の許可または普通地域における工作物の新築等の届出（自然公園法20条、33条） ⑦ 漁港区域における工作物の建設等の許可（漁港漁場整備法39条） ⑧ 港湾区域における工事等の許可、臨港地区における工場の新設等の行為の届出等（港湾法37条、38条の2等） <p>2) 1)の①～⑧の許認可等に関する事項が記載された復興整備計画が公表されたときは、当該事項に係る復興整備事業について、当該許認可等があったものとみなす。</p> <p>1) 被災関連市町村等は、復興整備計画に、復興整備事業を実施した場合には計画区域内で2ha超の農地転用を行うこととなることが明らかである土地利用方針を記載しようとするときは、協議会における協議等の手続を行うとともに農林水産大臣の同意を得なければならない。</p> <p>2) 1)の同意を得た土地利用方針に係る復興整備事業に関する事項が記載された復興整備計画が公表されたときは、当該復興整備事業について、農地転用の許可があったものとみなす。（農地法4条、5条）</p>

区 分	特 例	内 容
3. 復興整備計画の 一元的処 理	4) 土地改良事業に関する特例 [52条]	土地改良施設の管理者との協議を経て県営土地改良事業計画に定めるべき事項が記載された復興整備計画が公表されたときは、県営土地改良事業計画が定められたものとみなす。(土地改良法87条の2)
	5) 集団移転促進事業に関する特例[53条]	国土交通大臣の同意を得て、集団移転促進事業計画に定めるべき事項が記載された復興整備計画が公表されたときは、集団移転促進事業計画が定められたものとみなす。(集団移転促進法3条)
	6) 住宅地区改良事業に関する特例[54条]	1) 国土交通大臣の同意を得て、住宅地区改良事業に関する事項として改良地区の指定に関する事項が記載された復興整備計画が公表されたときは、改良地区の指定があったものとみなす。(住宅地区改良法4条) 2) 1)の復興整備計画に記載する改良地区の指定に関する事項に併せて、居住の用に供される建築物であったもので震災によって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が記載された場合には、当該復興整備計画の公表をもって、当該計画に記載された当該建築物でなくなったものを不良住宅とみなして住宅地区改良法の規定を適用する。(住宅地区改良法2条) 3) 国土交通大臣との協議を経て、住宅地区改良事業の事業計画に定めるべき事項が記載された復興整備計画が公表されたときは、当該住宅地区改良事業の事業計画が定められたものとみなす。(住宅地区改良法5条)
	7) 漁港漁場整備事業に関する特例[55条]	農林水産大臣の同意を得て、特定漁港漁場整備事業計画に定めるべき事項が記載された復興整備計画が公表されたときは、特定漁港漁場整備事業計画が定められたものとみなす。(漁港漁場整備法17条)
4. 復興整備事業に係る個別法の特例	8) 農地転用の許可(農地法)の特例 [49条 1～3項・14項・50条 1項・再]	1) 被災関連市町村等は、復興整備計画に、復興整備事業を実施した場合には計画区域内で2ha超の農地転用を行うこととなることが明らかである土地利用方針を記載しようとするときは、協議会における協議等の手続を行うとともに農林水産大臣の同意を得なければならない。(再掲) 2) 農林水産大臣は、1)の土地利用方針が次に掲げる要件に該当するときは、同意をする。 ① 被災関連市町村等が作成する復興整備計画に係るものであること ② 被災関連市町村の復興のため必要かつ適当であること ③ 被災関連市町村の農業の健全な発展に支障を及ぼすおそれがないと認められること 3) 特例2)の一元的処理における③および④(*印)の許可に関する事項に係る1)の同意の基準については、2)と同等の基準とする。
	9) 開発行為等の許可(都市計画法)の特例 [49条10～12項]	市街化調整区域内の開発行為等であって、地域の復興等を図るために実施することが必要であると被災関連都道府県知事が認めるものについては、都市計画法34条の立地基準は適用しない。(特例2)の1)の手続に従って、同①の事項を復興整備計画に記載する場合に限る。)
	10) 土地区画整理事業および復興一体事業に関する特例 [51条]	現行制度上、地方公共団体は、市街化調整区域において土地区画整理事業を施行することができないところ、復興整備計画に記載された土地区画整理事業および復興一体事業については、市街化調整区域において事業を施行することができる。(都市計画法13条)

区 分	特 例	内 容
4. 復興整備事業に係る個別法の特例	11) 土地改良事業に関する特例[52条・再]	土地改良区等からの申請によらず、県の発意で、区画形質の変更、農用地造成等の土地改良事業を行うことができる。（土地改良法87条の2）
	12) 集団移転促進事業に関する特例[53条]	復興整備計画に記載された集団移転促進事業については、次の措置を講ずる。 ① 集団移転促進事業計画を都道府県が策定することができる。（集団移転促進法3条） ② 公益的施設の用地の造成等に要する経費の一部を国が補助する。（集団移転促進法7条） ③ 住宅団地等の用地を造成等した後に譲渡する場合であっても、当該用地の造成等に要する経費が譲渡の対価を上回る場合には、当該経費の一部を国が補助する。（集団移転促進法7条）
	13) 復興一体事業の創設とこれに係る特例 [57～59条]	1) 被災関連市町村は、土地利用の状況が相当程度変化した地域またはこれに隣接・近接する地域において、土地区画整理事業および農用地の改良または保全のために必要な事業を一体的に施行する事業（以下「復興一体事業」という）の事業計画を作成し、被災関連都道府県知事の認定を受けることができることとし、当該認定を土地区画整理法に基づく事業計画の認可とみなす。（土地区画整理法52条） 2) 復興一体事業の事業計画においては、津波による再度災害を防止または軽減するため、住宅および公益的施設を集約する区域を定めることができる等。 3) 被災関連市町村は、復興一体事業によって生じた農業用排水施設等があるときは、その施設を管理しなければならない。 4) 被災関連市町村は、農業用排水施設等に係る事業の工事につき、被災関連都道府県に専門的知識を有する職員の必要な援助を求めることができる。
	14) 建築行為等の届出および勧告 [64条]	復興整備事業の実施区域で被災関連市町村が指定する区域内の建築行為等については、届出および勧告の対象とする。
	15) 環境影響評価手続に関する特例[72条]	復興整備事業として行われる土地区画整理事業および鉄道・軌道の建設・改良事業については、環境影響評価法に基づく手続ではなく、簡略化された環境影響評価の手続を行う。
	16) 農業振興地域の整備に関する法律の特例 [75条]	復興整備事業として行われる土地改良事業・復興一体事業の実施区域内にある農用地区域内の土地の農用地区域からの除外については、農用地区域の変更に係る要件を満たすほか、復興整備計画の期間が満了した土地である場合に限り可能とする。（農振法13条）
	17) 津波防災地域づくり法の特例 [76条]	① 津波による被害を受けた被災関連市町村が、津波防災地域づくり法に規定する基本指針に基づき復興整備計画を作成した場合には、津波防護施設管理者は、同法に基づく推進計画によらず、当該復興整備計画に即して、津波防護施設の新設または改良を行うことができる。 ② 津波による被害を受けた被災関連市町村が、津波防災地域づくり法に規定する基本指針に基づき復興整備計画を作成した場合には、当該復興整備計画の計画区域を推進計画区域とみなして、津波からの避難に資する建築物の容積率の特例（同法15条）および指定津波防護施設の指定（同法50条）の規定を適用できる。

区 分	特 例	内 容
5. 復興整備事業の実施に係るその他の特例	18) 地籍調査の実施に関する特例 [56条]	国土交通省が行う地籍調査に関する事項が記載された復興整備計画が公表されたときは、地方公共団体に代わって国土交通省が当該地籍調査を行う。(国土調査法2条、6条の4等)
	19) 測量等のための土地の立入り等 [65～70条]	復興整備計画の作成、復興整備事業の実施等のための測量、調査のためやむを得ない必要がある場合においては、他人の占有する土地への立入り、障害物の伐除および土地の試掘等を行うことができる。
	20) 筆界特定の申請の特例 [73条]	復興整備事業（土地収用法による事業認定を受けた事業等に限る）を実施する者は、筆界特定登記官に対し、復興整備事業の実施区域内の土地およびこれに隣接する他の土地との筆界について、これらの土地の所有者の承諾を得て、筆界特定を申請することができる（ただし、土地所有者のうち所在不明の者がある場合には、その者の承諾を得ることは要しない）。（不動産登記法131条）
	21) 独立行政法人都市再生機構の業務に関する特例 [74条]	独立行政法人都市再生機構は、本来業務に支障のない範囲内で行うことができるとする受託業務の要件にかかわらず、復興整備計画に記載された復興整備事業に係る受託業務を行うことができる。（独立行政法人都市再生機構法11条）

(出典) 東日本大震災復興対策本部事務局「東日本大震災復興特別区域法案骨子」(2011月10月)
 (復興庁HP <http://www.reconstruction.go.jp/>から取得) 22-27頁から作成。