

東日本大震災復興特別区域法の意義と課題（下） — 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 2012年5月号）

4. 復興整備計画とこれに基づく特別措置 （以下 本号）
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）

4. 復興整備計画とこれに基づく特別措置

(1) 復興整備計画の作成⁽¹⁴⁾

復興整備計画は、復興整備事業の実施を通じた地域の整備に関する計画である。この計画は、震災の被害により土地利用の状況が相当程度変化した地域、震災の影響により多数の住民が避難し、もしくは住所を移転することを余儀なくされた地域など、地域の円滑かつ迅速な復興を図るための事業（以下「復興整備事業」という）の実施が必要な市町村（以下「被災関連市町村」という）が、単独でまたは都道府県と共同して作成することができる（復興特区法46条1項）。復興整備計画は、復興推進計画と異なり市町村が主体となって作成する計画であり、①計画区域、②目標、③土地利用に関する基本方針、④復興整備事業の主体・区域等、⑤期間等を定めるものとされている（同条2項）。

復興整備事業としては、市街地開発事業（都市計画法）、土地改良事業（土地改良法）、復興一体事業（57条1項）、集団移転促進事業（集団移転促進法）など13事業が定められている（46条2項4号）。被災した地域において、施設復旧を含む地域づくり（ハード整備）を進めるのが復興整備事業であり、これを計画的・総合的に推進するための計画が復興整備計画なのである。

また、被災関連市町村等（復興整備計画の共同作成の場合は都道府県を含む）は、復興整備計画とその実施に関し必要な事項について協議するため、「復興整備協議会」を組織することができる（47条1項）。復興整備協議会は、被災関連市町村と被災関連都道府県の長が基本的な構成者であるが（同条2項）、必要により国の関係行政機関の長、復興整備計画に密接な関係を有する者等を加えることができるし（同条3項）、土地利用基本計画等に関する協議を行うときは、原則として国土交通大臣などの関係者を加えるものとされている（同条4項）。なお、協議会の「会議」は、これらの者のほかこれらの者が指名する職員によって構成される（同条5項）。

この協議会が組織され、ここで関係者を含めて協議を行い、関係権限者の同意が得られれば、個別に協議・同意の手続をとることなく、復興整備計画の作成による特例が適用されることになる。後述のワンストップ処理の効果を担保する制度である。

(14) 復興整備計画制度については、復興庁2012b、復興庁2012f 参照。

以下、この復興整備計画に基づく特別措置についてみていこう（図表6参照）。

図表6 復興整備計画に基づく特別措置一覧

区分	特例〔特区法の規定〕	対象法令・関係法令
1. 土地利用計画の一元的处理	1) 土地利用基本計画等の変更等の一元的処理〔48条〕→別表3・1.参照	国土利用計画法9条ほか
2. 許認可等の一元的处理	2) 復興整備事業の実施に必要な許認可等の一元的処理〔49条、50条〕→別表3・2.参照	都市計画法29条、43条ほか
	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〕	農地法4条、5条
3. 復興整備事業の一元的处理	4) 土地改良事業に関する特例〔52条〕	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〕	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〕	住宅地区改良法2条、4条、5条
	7) 漁港漁場整備事業に関する特例〔55条〕	漁港漁場整備法17条
4. 復興整備事業に係る個別法の基準等の特例	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〕	農地法4条、5条
	9) 開発行為等の許可（都市計画法）の特例〔49条10～12項〕	都市計画法34条
	10) 土地区画整理事業及び復興一体事業に関する特例〔51条〕	都市計画法13条
	11) 土地改良事業に関する特例〔52条・再〕	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〕	集団移転促進法3条、7条
	13) 復興一体事業の創設とこれに係る特例〔57～59条〕	土地区画整理法52条ほか
	14) 建築行為等の届出および勧告〔64条〕	（創設）
	15) 環境影響評価手続に関する特例〔72条〕	環境影響評価法
	16) 農業振興地域整備法の特例〔75条〕	農業振興地域整備法13条
	17) 津波防災地域づくり法の特例〔76条〕	津波防災地域づくり法15条、50条
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〕	（創設）
	20) 筆界特定申請の特例〔73条〕	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）21～27頁から作成。

(2) 土地利用再編の一元的処理（ワンストップ処理）

復興にあたり重要なのが、土地利用の転換・再編を円滑に進めることである。たとえば津波の危険を考慮していわゆる「高台移転」を行う場合には、高台の農地、森林等の開発や道路、公園等の整備が必要になる。また、平地に市街地を再整備する場合でも、地盤のかさ上げや市街地の基盤整備、道路、公園、病院等の公共・公益的施設の整備、農地と宅地の一体的整備など、土地利用の再編が求められる。ところが、土地利用に関しては、多くの法制度が分立しており、関係事務の権限も様々な機関が有しているため（磯崎2000：153-180）、こうした縦割りの法制度の下でいかに土地利用再編を円滑かつ迅速に進めるかが課題となる。

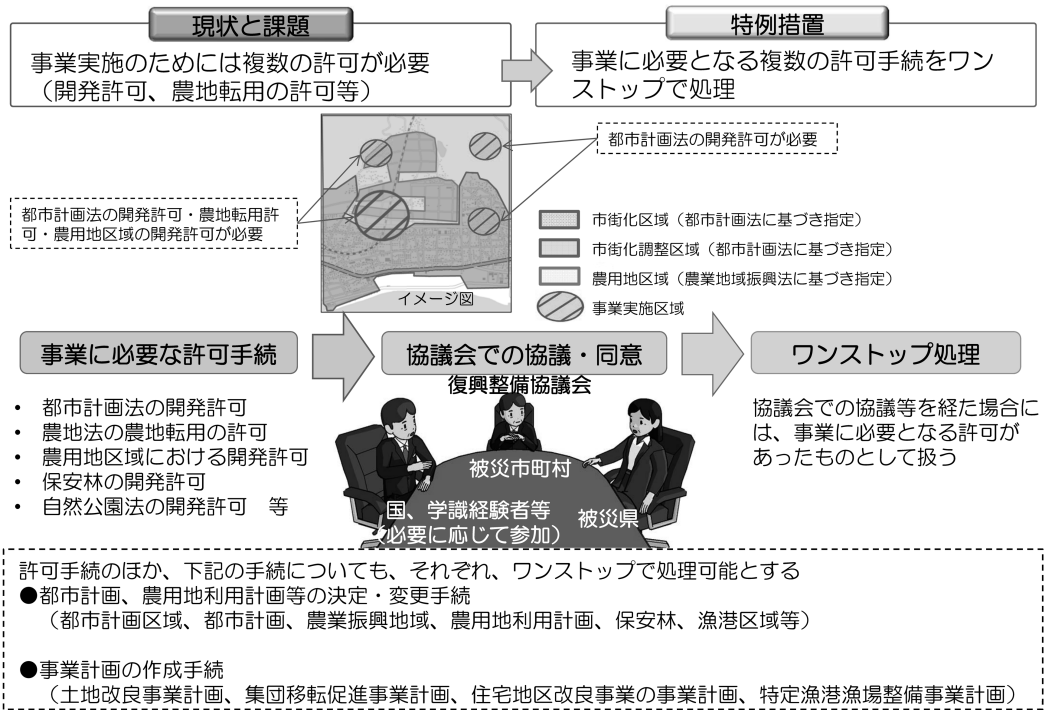
そこで、復興特区法では、土地利用に関する様々な事務をできるだけ一括して処理する「ワンストップ処理」を図ることとした。すなわち、土地利用基本計画等の変更等や土地利用に関する許認可等を要する場合は、前述の復興整備計画に当該事項を記載することとし、権限を有する機関との協議・同意を経て同計画を作成し公表すれば、計画の変更や許認可等があったものとみなすこととした。さらに、事前に個々に権限を有する機関と協議しその同意を得なければならないのでは、実質的には許認可等を得ることと大差はないが、これらの機関を協議会の構成員とすることによって、一括して協議・同意の手続を行うことができることとした。みなし規定と復興整備協議会によって、現行の縦割り体制を維持しながらワンストップ処理を可能にしようとしたものである（図表7参照）。

一般に土地利用の制度は、計画、許認可、事業の3つの領域によって構成されると考えられる（磯崎2002：288-290）。すなわち、土地利用の「計画」を定めて将来実現しようとする姿を定めたうえで、民間による土地利用を「許認可」によって受動的にコントロールするとともに、公共主体による「事業」によって土地利用を能動的に展開するものと捉えることができる。都市計画を例にすれば、都市計画の決定が「計画」に、開発許可等の規制が「許認可」に、道路、公園等の都市計画事業が「事業」にそれぞれ該当する。復興特区法の土地利用再編についても、この3領域ごとにみなし規定等を定めていると捉えることができる。以下、具体的にみてみよう。

ア 土地利用計画の変更等の一元的処理

まず、復興整備計画には、当該復興整備事業の実施に関連して行う、土地利用基本計画、都市計画、農業振興地域など8つの土地利用計画等（5月号掲載別表3・1.参照）の変更等に関する事項を記載することができる（48条1項）。これらの事

図表7 土地利用再編の一元的処理（ワンストップ処理）のイメージ



(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) 47頁

項を記載しようとするときは、当該事項について協議会の会議における協議をするとともに、とくに都市計画、農用地利用計画、保安林の変更等に関する事項を記載しようとするときは、各権限者の同意を得なければならない(同条2項)。ただし、協議会を組織していない場合または会議における協議が困難な場合は、個別に権限を有する機関と協議し、一定の場合はその同意を得なければならない(同条3項)。また、審議会への諮問や住民・関係者の意見聴取の手続も、本来の場合に準じて求められる(同条3～8項)。そうした手続を経て、これらの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される(同条9項)。

イ 許認可等の一元的処理

次に、復興整備計画に、復興整備事業の実施に必要な、都市計画区域における開発行為の許可、都市計画事業の認可・承認、農地転用の許可など8つの許認可等

(別表3・2.参照)に関する事項を記載することができるが、国の権限に係る事項(都市計画事業または自然公園の許可等)については、会議における協議をするとともに、権限者(国土交通大臣または環境大臣)の同意を得なければならない(49条4項、5項)。ただし、協議会を組織していない場合または会議における協議が困難な場合で、上記事項を記載するときは、あらかじめ内閣総理大臣を経由して各大臣に協議し、その同意を得なければならない(同条6項)。これらの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される(50条)。

ウ 事業計画の決定等の一元的処理

さらに、関係事業の計画等についても、本来なら決定、認可等の手続を要するところ、復興整備計画に記載することによって一元的に処理するしくみがとられている。前述のとおり、復興整備計画には、市街地開発事業、土地改良事業、復興一体事業、集団移転促進事業、住宅地区改良事業など13事業のうち必要なものを定めるものとされている。そして、復興整備計画に記載することによって、いくつかの事業計画について決定、認可等の効果が与えられている(別表3・3.)。

すなわち復興特区法では、県営土地改良事業計画の決定(52条)、集団移転促進事業計画の決定(53条)、住宅改良区の指定と改良事業計画の決定(54条)、特定漁港漁場整備事業計画の決定(55条)、復興一体事業に係る土地区画整理事業計画の認可(57～59条)、津波防災地域づくり事業の諸決定(76条)について「みなし規定」等が定められている。

エ 土地利用再編の一元的処理の評価

以上の土地利用再編の一元的処理のしくみは、実務的にみると相当程度の意義があると考えられる。みなし規定も復興整備協議会も、法的規制の内容を変更するものではなく、あくまで手続の簡素化・迅速化にすぎないが、個々に計画変更の同意や許認可等を得ようとすれば、それぞれ必要書類を作成し、事前相談等を行う必要があるし、それぞれの基準や指導が異なることもあるため、関係機関が一同に会して同一資料に基づいて計画内容を検討・調整できる場があれば、事業主体としては時間と労力を節約することができる。従来も、都道府県や市では、関係部局で構成する「土地利用調整委員会」等の内部機関を設置して、土地利用の許認可等に関す

る横断的な調整を行っている場合が多い⁽¹⁵⁾。これを国、都道府県、市町村を横断する形で法律に基づいて調整するしくみに拡大したと考えれば、その実務的意義は小さくないといえよう。

しかし、このしくみには疑問もある。第1に、震災復興の重要性和緊急性を考えると、現行制度の権限関係を前提とせず、これらの権限を都道府県または市町村に集約させられなかったかという点である。たとえば地域と期間を限定して、許認可等の権限を都道府県知事または市町村長に一元化し、必要によって復興庁等に協議するというしくみが考えられたのではないか。確かに保安林、自然公園等の指定や、大規模な農地転用等の許認可の権限は国の権限であるが、法令で許可等の基準が決まっている以上、知事等が判断したとしても国の方針や利益を著しく損なうことは考えられないし、心配であれば復興庁等に協議する手続（同意は不要とすべき）を残すことも考えられる。したがって、特例として自治体に権限を移譲し、名実ともに一元的処理の体制をつくることが望ましかったと思われる。

第2に、通常の権限者について個別の同意まで必要としたことは、「ワンストップ処理」のねらいを没却させるのではないかという点である。それぞれの法律の目的や行政分野の要請は軽視できないから、権限者に協議する手続は考えられてよいが、同意まで要するとすれば、実質的には許認可等を求めることと変わらない可能性がある。これらの権限機関が協議会に参加する場合でも、復興整備事業を推進・支援するために協議するという姿勢ではなく、一種の「拒否権」をもつ優越した立場で所管する法律やその背後にある価値観を強調する可能性がある。協議会のような合議体を組織するのであれば、構成員の意見が分かれた場合は多数決で決定できるしくみとすることや、知事等を座長とし総合調整や構成員への勧告など一定の権限を付与することが望ましかったと思われる（ただし、現行制度の下でも、各協議会でこうした運営方法を工夫する余地はあろう）。

第3に、復興整備協議会の開催と運営のやり方によっては、かえって時間と労力を要するおそれがあるという点である。そもそも構成員が多くなれば、協議会の会議を頻繁に開催することができず、ある議題があっても2～3ヶ月先でない協議できないという可能性があるし、かといって書類による「持ち回り開催」では協議

(15) やや古いデータだが、神奈川県企画部・土地利用調整システム研究会1996：101-103によれば、土地利用調整会議等の庁内調整組織は47都道府県中で44都道府県（94%）、12政令市中9市（75.0%）で設置されていた。

による合意形成が難しい。また前述のように各構成員が所管の法律や行政分野の要請にこだわって自己主張したり、細かい書類の提出やミスを指摘し始めると、形式的かつ非効率な会議になる可能性がある。この点は運用面での配慮と工夫が求められる問題だが、合議体を設置すれば円滑な意思形成ができるとは限らないことは注意すべきであろう。

「ワンストップ処理」といえば聞こえはよいが、現行制度の骨格を変えない以上、そのしくみには限界があるし、運用によっては逆効果になることもありうるのである。逆にいえば、実は制度的にも実務的にもこうしたしくみが無理なく運用できるのであれば、平常時にも導入すればよいということになるだろう。したがって、中途半端なしくみでなく、もう一步踏み込んだ「特例」が必要だったと思われる。

なお、土地利用の許認可等の事務のうち都道府県の手続きについては、現在でも多くの都道府県で活用されているように、条例による事務配分の特例制度（地方自治法252条の17の2等）によって市町村に移譲することが可能である。たとえば、復興にあたり農地転用許可、開発許可等の権限を市町村に移譲すれば、市町村中心の一元的处理が可能となる。逆に、むしろ市町村の負担軽減が求められているとすれば、市町村の手続きを県に事務委託（同法252条）することによって、都道府県に権限を集約することも考えられる。権限の一元化のためにはこうした一般的制度の活用も考えられる。

（3）復興整備事業に係る個別法の基準等の特例

次に、復興整備事業については、関係する個別法の基準等についていくつかの特例が定められている。

第1に、復興整備事業を支援するために規制を緩和する特例として、農地法の農地転用許可、都市計画法の開発許可等および土地区画整理事業、環境影響評価法の環境影響評価手続の各特例が定められている。

まず農地法の転用許可（同法4条、5条）については、本来は生産性の高いいわゆる第1種農地などの優良農地の転用については原則として許可されないところ、復興特区法では①復興整備計画に係るものであること、②復興のために必要かつ適切であること、③農業の健全な発展に支障を及ぼすおそれがないことに合致していることの3条件を満たせば、大臣または知事は同意するものとされ、また農業振興地域整備法の農用地区域における開発行為についても同様の基準により同意するものとされた

(49条3項、14項)。復興にあたっては、集落移転等の際に農地の転用を伴う場合が多いと予想されるため、この特例の意義は大きいと考えられる（このほか森林の伐採・開発を伴うことが予想されるが、その特例がない点については後述する）。

また都市計画法の開発許可・建築許可（同法29条、43条）については、本来、市街化を抑制すべき市街化調整区域では、立地基準（同法34条）によって一般の住宅等は許可されないところ、復興特区法では円滑かつ迅速な復興や住民生活の再建のために市街化調整区域で実施することが必要と認められる場合で、技術基準（同法33条）や省令の基準に適合するときは、同意するものとされた（49条11項、12項）。同様に、土地区画整理事業についても、本来は市街化調整区域では実施できないが（都計法13条1項13号）、復興整備事業と後述する復興一体事業として行われるものについては実施可能とされた（51条1項）。今回の被災地の場合、都市計画区域であり、かつ市街化区域と市街化調整区域の線引きをしている地域は限定されていると思われるが、そうした地域ではこの特例は大きな意味があろう（もちろん、地域では将来のまちづくりを考えたくらうで慎重に判断する必要がある）。

さらに、環境影響評価法については、復興整備事業として実施される土地区画整理事業や鉄道・軌道の建設等の事業については、同法の規定を適用せず、簡略化された環境影響評価の手続を行うこととされた（72条）。これも復興整備事業を支援するための規制緩和といえる。

第2に、復興整備事業を支援・促進するための措置として、復興一体事業の創設および土地改良事業等における都道府県の役割拡大がある。

まず復興一体事業は、市町村が土地区画整理事業、農業用排水施設の新設等および農用地の改良・保全のため必要な事業を一体的に施行する事業である（57条1項）。今回の被災地には、農地と市街地が混在している地域が多く見られるが、こうした地域で災害に強い地域づくりと円滑かつ迅速な復興を図るには、市街地の形成と農業基盤の整備を一体的に進める必要があることから、この事業形態が新設されたものである。復興一体事業については、市町村が事業計画を作成して知事の認定を受ければ、土地区画整理事業と同様の扱いを受けることができる（57～59条）。

また、土地改良事業については、原則として15人以上の農業者の申請が必要とされているところ（土地改良法5条1項）、離農希望者も多い中でこれだけの農業者が集まるのが難しいことから、都道府県の発意によって事業を実施できるものとし（52条）、集団移転促進事業についても、都道府県が事業計画を策定できることとし、公益

的施設の用地造成等の経費について国が補助できるものとした（53条）。

第3に、復興整備事業の効果を確保するために、規制を強化する措置も講じられている。市町村は復興整備計画の実施区域の全部または一部を届出対象区域として指定し、建築行為等を行う場合には届出を求め、支障があれば勧告することができる（64条）。また、土地改良事業または復興一体事業の施行区域内の土地の農用地区域（農業振興地域整備法13条）からの除外については、復興整備計画の期間満了まで認めないこととされた（75条）。

以上の個別法の基準等の特例については、当面必要な特例であることは確かであろう。しかし、円滑かつ迅速な復興を図るためには、さらなる特例が考えられなかったか、検討を要する。たとえば、森林法の林地開発許可の基準、同法の保安林解除の基準、自然公園法の行為許可の基準について緩和すること（実体的な特例）も考えられてよかったと思われる⁽¹⁶⁾。また、各法令の許認可等の基準についてひとつひとつ基準を定めて特例を認めるのではなく、許認可等の規定を一括して列挙し、これらについて「都道府県または市町村の条例でこれと異なる規定を設けた場合は、当該条例の規定による」とするなど、包括的な権限移譲（いわゆる上書き権の付与）や規制緩和が考えられなかったか、吟味が必要だと思われる。

（4）復興整備事業の実施に係るその他の措置

以上のほかにも、復興整備事業の円滑な実施を支援する措置が定められている。

すなわち、復興整備事業に伴う地籍調査については、地方公共団体に代わって国土交通省が実施することができるし（56条）、独立行政法人都市再生機構は、本来の受託業務の要件にかかわらず、復興整備事業に係る受託業務を行うことができる（74条）。また、復興整備計画の作成等のためにやむを得ない必要があるときは他人の占有する土地への立入りや障害物の伐除等を行うことができるし（65～70条）、復興整備事業を実施する者は、復興整備事業の実施区域内に全部または一部が所在する土地とこれに隣接する他の土地との筆界について、所有者の承諾を得て登記官に対し筆界特定の申請をすることができる（73条）。これらも実務的には必要な措置といえよう。

(16) これらの基準については、森林保全等の観点からは必要性が高い一方、集落移転等のための復興整備事業にとって絶対的な障害になるものではないため、緩和する必要性が低いと考えられたのかもしれない。また、これらの許認可等には時間を要するものが多いため、前述の土地利用再編における手続的な特例にも意味があると考えられる。

(5) 関係自治体の対応

復興特区法の制定前後から、関係自治体では復興整備計画の作成等に向けた準備を行ってきたが、最近、復興整備協議会の設置、復興整備計画の作成などが進んできた。

岩手県では、2012年1月下旬に各市町村の意向を確認したところ、12市町村のうち9市町村で4～5月頃には復興整備計画を作成できるよう、まちづくりに関する住民への説明会等の準備を進めていた（残り3町村は、関係する特例が少ないため現時点では作成しない予定であった）。もっとも、当面作成する計画は完成されたものではなく、順次追加・変更等を行っていくことを前提に検討した。土地利用再編の一元的処理については、現行のしくみでは農地転用の許可基準の緩和のメリットが大きいという。逆に、許認可等の権限者としての支障としては、基本的には手続の迅速化であり各許認可等の立場と矛盾することは少ないし、実際には復興整備協議会に諮る前に許認可等の基準とのすり合わせをすることになるだろうという（以上、岩手県ヒアリング2012.2）。

同県内では、2012年3月29日、久慈市、宮古市など9市町村で、各市町村長、岩手県知事、内閣総理大臣などを構成員とする復興整備協議会が組織された。また、同日、大船渡市、陸前高田市、山田町、野田村でも、第1回の復興整備協議会会議が開催され、復興整備計画について協議され了承された。もっとも、今回決定された復興整備計画は、復興整備事業の実施主体、実施区域、実施予定期間等について記載したものであり、土地利用計画等の変更や許認可等に係る事項は定められていないため（岩手県HP2012b）、制度のメリットを生かすのは今後の変更（追加）によることになろう。

一方、宮城県では、復興特区法制定から間もない12月14日に、県内市町に対し復興整備計画の策定に関する説明会を実施し、各市町の同計画作成の予定について確認するなどの対応を行った。復興整備計画に定めるべき事項については、復興特区法施行前から国土交通省等から情報を収集し市町へ提供していた。同県では、市町への支援の意味もあって、復興整備計画は県と市町が共同で作成することとした。実際の計画作成にあたっては予定案件に関する予備調査を実施し、予定案件がある場合には県庁内関係課と市町関係課による「復興整備計画ワーキング会議」を開催し協議を行っている。関係部局間で意見対立がある場合には、このワーキング会議で調整して復興整備協議会に臨んでいる。復興整備協議会の設立・開催については、2月6日に市町に対する「事務取扱説明会」を実施し、協議会の設置や会議開催に関する手続フロー図

を示したり、協議会の規約や協議書の参考案等を提示した。復興整備計画の作成に係る実務上の課題としては、許認可等に係る協議調整の手続が期待していたほど簡略化されておらず、協議会開催前の関係機関との事前協議に時間と手間を要していることが挙げられるという（以上、宮城県ヒアリング2012.3）。一元的処理（ワンストップ処理）のしくみは、まだ十分に機能していないといえよう。

以上の結果、3月30日現在、仙台市、石巻市など14市町が復興整備協議会を設置した。そのうち石巻市、名取市、岩沼市、山元町、女川町の5市町が、2月中旬と3月下旬に協議会会議を開催し、復興整備計画について協議・決定して、3月30日に公表した。たとえば名取市および女川町は、県と共同で、復興整備計画に記載する広域都市計画の変更案を作成し、県民への縦覧を経て決定した。また石巻市は、鹿立浜、小室両地区の防災集団移転事業を盛り込んだし、岩沼市は、相野釜、藤曾根など6地区から玉浦西、三軒茶屋両地区への移転計画のほか、防災集団移転事業として156戸の災害公営住宅の整備を盛り込んだ。さらに名取市は、閑上地区の土地区画整理事業を、女川町は町中心部の土地区画整理事業を、それぞれ盛り込んだ。山元町は、山下地区約2.4ヘクタールで災害公営住宅50戸を整備することを盛り込んだ（以上、河北新報HP2012）。宮城県内では、復興整備計画の作成がかなり進んでいるといえる。

復興整備計画については、震災後、各自治体が今後のまちづくりについて検討や協議を進めていたことから、その内容を同計画に乗せていく形で急ピッチの作業が進められたといえる⁽¹⁷⁾。

（6）復興整備計画制度の評価（まとめ）

以上の復興整備計画制度は、復興の地域づくりを進めるうえで、相当程度に重要な意義を有していると評価できる。土地利用再編の一元的処理については、前述したとおり、現行の縦割り制度の下では相当程度の意義があるが、権限の一元化になっていないこと、権限者の個別の合意を必要としていること、協議会の運営方法によっては時間と労力を要するおそれがあることの点で限界がある。復興整備事業に係る個別法の基準等の特例については、農地転用、開発許可などの規制緩和があり、復興一体事

(17) 復興庁「復興整備計画の公表状況」（復興庁HP2012g）によれば、6月12日現在、岩手県内で2市1町1村（14地区）、宮城県内で5市2町（25地区）、福島県内で2市（15地区）が復興整備計画を策定・公表済みであり、盛り込まれた事業としては、集団移転促進事業、土地区画整理事業、災害公営住宅整備事業、都市施設の整備に関する事業が多くなっている。

業という新しい制度も導入され、集落移転、市街地整備等に相当の効果があると思われるが、ほかにも緩和できる規制がなかったか、条例による上書きの許容などの方法が考えられなかったか、検討を要しよう。総じて、現行制度を前提にしてきめ細かい特例を定めているが、円滑かつ迅速な復興を支援し、促進するしくみとしては物足りないといわざるをえない。

5. 復興交付金事業計画に基づく交付金

(1) 復興交付金のしくみ⁽¹⁸⁾

円滑かつ迅速な復興を図るには、1. で述べたとおり、公共施設の復旧・整備をはじめとして膨大な財政支出が必要であり、国の財政負担が不可欠となる。そのために、公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法などの一般的な制度があるが、復興特区法では今回の復興のために「復興交付金」の制度を設けた。復興交付金は、被災自治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て交付するものである（復興庁2012b：21、**図表8**参照）。

復興交付金の交付を受けるには、復興交付金事業計画を作成する必要がある。復興交付金事業計画は、市町村が単独で、または都道府県と共同して、「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」（復興交付金事業）について作成する（77条1項）。

復興交付金事業は、当該地域の復興のために実施する必要がある土地区画整理事業、集団移転促進事業等の特定の「基幹事業」と、それと一体となってその効果を増大させるために必要な「効果促進事業」に分けられる（同条2項）。基幹事業としては、5省所管の40事業が定められている（**別表4**参照）。

復興交付金の交付手続は次のとおりである（復興庁2012h）。

- ① 被災自治体：復興交付金事業計画を作成し、内閣総理大臣（復興庁）に提出
- ② 内閣総理大臣（復興庁）：関係する交付担当大臣と協議し、予算の範囲内で配分

(18) 復興交付金制度については、復興庁2012b、復興庁HP2012i参照。

計画を作成し、自治体ごとの交付可能額を決定し、各自治体に通知

- ③ 内閣総理大臣（復興庁）：交付金の予算を交付大臣が所管する行政機関に移管
- ④ 被災自治体：内閣総理大臣（復興庁）を經由して、交付担当大臣に交付の申請
- ⑤ 交付担当大臣：交付を決定し、内閣総理大臣（復興庁）を經由して自治体に通知
- ⑥ 交付担当大臣：交付金を交付・執行
- ⑦ 被災自治体：復興交付金事業を実施
- ⑧ 被災自治体：計画終了の翌年度に計画の実績に関する評価を行い、公表（79条）

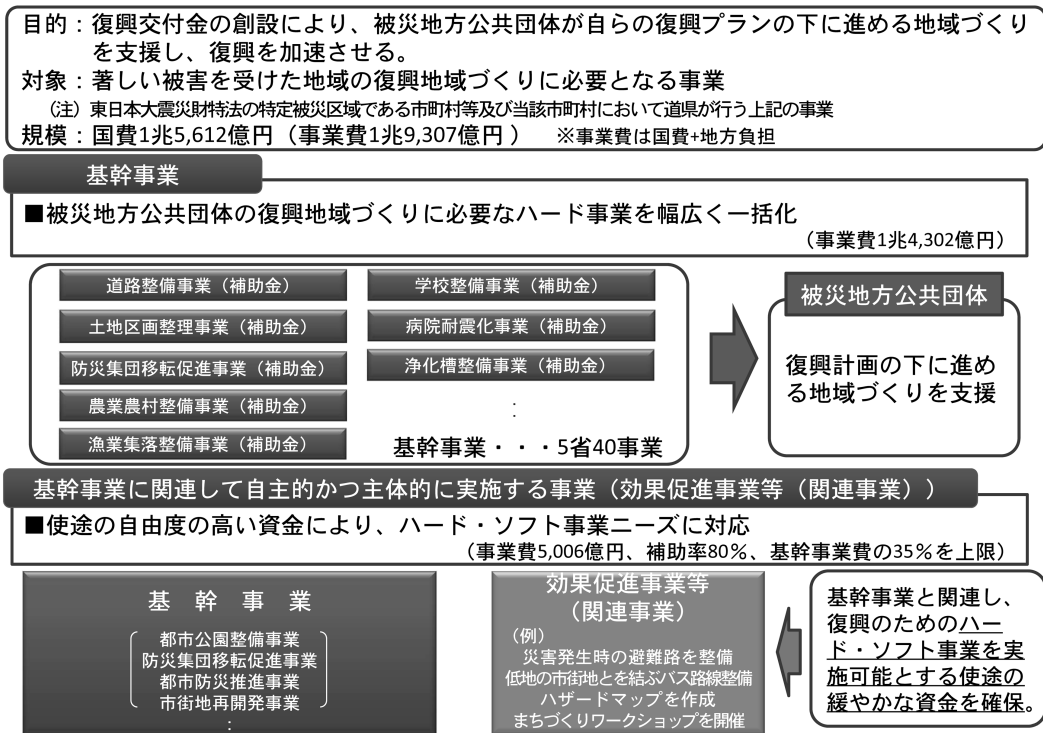
この手続にあたっては、被災自治体の事務負担を軽減するため、国の窓口を復興庁に一本化するとともに、書類作成等の事務をできる限り簡素化することとされている。また、復興交付金の配分にあたっては、自治体のニーズや事業の進捗状況等を勘案して、弾力的な運用となるよう配慮する。自治体における復興交付金の弾力的な執行を確保するため、事業間における交付金の流用に柔軟に対応するとともに、基金の設置等を可能とする。復興交付金の対象事業については、自治体からの要望・提案等を踏まえ、国において必要に応じて見直しを行う（以上、復興庁2012a：第4-3）。

復興交付金については、2011年度の第3次補正予算では、事業費1兆9,307億円（うち国費1兆5,612億円）、そのうち基幹事業が事業費1兆4,302億円、効果促進事業が事業費5,006億円計上された（図表8参照）。また2012年度当初予算では、事業費2,868億円が計上されている。

さらに、必要となる自治体負担についても、①追加的な国庫補助、②地方交付税の加算によって、全額を手当てすることとされている。すなわち、①追加的な国庫補助として、地方負担分の50%および効果促進事業の80%を補助するとともに、②地方交付税の加算によって、なお生じる地方負担を確実に手当てする（その財源は3次補正で全額措置）こととしている。

このように、制度的には思い切った国庫支援が行われるしくみとなっているし、自治体の事務負担に対する配慮も行われているといえる。もっとも、これが実際に趣旨どおりに執行されるか、また復興交付金事業が実際に円滑かつ迅速な復興につながるかについては、今後の対応・進捗を注視する必要があるだろう。

図表 8 東日本大震災復興交付金のしくみ



(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) 21頁

(2) 復興交付金制度の実施状況

復興交付金については、2012年1月末に78市町村から第1回目の復興交付金事業計画の提出が行われたが、図表9のとおり、その事業費総額は約4,991億円(うち国費約3,899億円)であった。これに対して、内閣総理大臣が3月初旬に自治体ごとに交付可能額を通知したが、その総額は3,053.2億円(うち国費2,509.4億円)で、計画上の事業額の61.2%であった。

県別の交付可能率をみると、岩手県が95%を超えるのに対して、宮城県や福島県が54%、3県以外が24%と大きな差がある。これは「復興交付金事業の捉え方や事業の成熟度に地域ごとの差が大きかったことによるが、国からはあくまで第1回目の提出であり、今後も追加・変更は可能との説明を受けている」という(宮城県ヒアリング2012.3)。交付可能額の割合を県別にみると、被害の状況に応じた配分になるよう配

慮しているように思われる。

主な事業ごとに交付可能額をみると、図表10のとおり、災害公営住宅整備事業が1,356億円(44.4%)ともっとも高く、公営住宅の整備が必要が高く、かつ行政だけで計画できるためか、準備が進んでいることがうかがわれる。次いで、防災集団移

図表9 復興交付金事業計画(第1回目)における県別事業費

(単位:億円)

項目	岩手県内	宮城県内	福島県内	3県以外	合計
提出市町村数	13	22	18	25	78
希望額 (うち国費)	約1,001 (約848)	約2,657 (約2,016)	約1,101 (約875)	約232 (約160)	約4,991 (約3,899)
交付可能額 (うち国費)	957.2 (797.6)	1,436.2 (1,161.5)	603.3 (505.1)	56.4 (45.1)	3,053.2 (2,509.4)
交付可能率	95.6%	54.1%	54.8%	24.3%	61.2%
交付可能額の割合	31.4%	47.0%	19.8%	1.8%	100%

(注) 「交付可能率」は希望額に対する交付可能額の割合を、「交付可能額の割合」は全国に占める割合をそれぞれ示す。

(出典) 復興庁「第1回復興交付金事業計画の提出状況について」(2012年2月3日)、同「復興交付金の交付可能額通知(第1回目)について」(2012年3月2日)(復興庁HP <http://www.reconstruction.go.jp/topics/cat26/>から取得)から磯崎作成。

図表10 復興交付金事業計画(第1回目)における主な事業

(単位:億円)

主な事業	対象	事業費(億円)	割合※
災害公営住宅整備事業	32市町村	1,356.0	44.4
防災集団移転促進事業(早期着手が見込まれるもの)	12市町村	437.0	14.3
造成宅地滑動崩落対策事業	12市町村	324.7	10.6
水産・漁港関連施設整備事業	21市町村	258.0	8.5
防災集団移転促進事業(その他(調査費))	15市町村	79.0	2.6
農地整備事業	16市町村	52.8	1.7
都市防災総合推進事業(調査費等)	39市町村	30.0	1.0
市街地液状化対策事業(調査費)	6市町村	7.9	0.3

(注) 「割合」は交付可能額の総額3,053.2億円に占める割合を示す。

(出典) 復興庁「復興交付金の交付可能額通知(第1回目)について」(2012年3月2日)(復興庁HP <http://www.reconstruction.go.jp/topics/cat26/>から取得)から磯崎作成。

転促進事業（早期着手分）が437.0億円（14.3%）、造成宅地滑動崩落対策事業が324.7億円（10.6%）など居住関係の事業が多い。産業関係は、水産・漁港関連施設整備事業の258.0億円（8.5%）、農地整備事業の52.8億円（1.7%）となっているが、これは他の国庫補助制度等が利用できるためかもしれない。

さらに3月末には第2回目の復興交付金事業計画の提出が行われており（9県86市町村から事業費2,139億円（うち国費1,696億円））、これに対する交付可能額の通知など今後の状況を踏まえて⁽¹⁹⁾、この制度を点検・評価する必要がある。

（3） 関係自治体の対応

では、関係自治体の対応状況をみてみよう。

岩手県では、すでに昨年11月半ばに県の判断で市町村をまわり、復興交付金に備えて復興のための事業をリストアップするよう依頼していたが、制度の詳細がわからないため、そのリストは熟度・精密度の高いものではなかった。1月になると、国から1月末に第1回目の復興交付金事業計画の提出を受理するという情報があり、どこまで対象になるか、5年間全部の事業か当面の事業でよいのかなど制度の内容がわからない中で、急ピッチで準備を進めた。その後、国の復興交付金の担当者が2度にわたり「市町村への助言」として市町村に入り、「熟度が低いものは今回申請の対象外である」「計画自体は5年間の計画だが、今回は平成23～24年度に実施するものを中心にあげてほしい（その後、追加・変更であればよい）」などの助言があり、市町村でもその方向で準備を進めた。国も着地点を探しながら、進めている印象だったという（以上、岩手県ヒアリング2012.2）。

宮城県では、10月21日に国によって県と市町村を対象とした会議が開かれた。その段階では復興交付金事業計画の対象範囲（「著しい被害」とはどういう場合か、内陸部も対象になるのか等）が明確でなかったが、12月に国から市町村に対する予備調査が行われ、また1月6日に「制度要綱」が制定され、次第に明らかになった。国は、最初から明確な線引きはせず、被害の実態に合わせて対応するというスタンスであった。1月中旬と下旬に国の担当職員が地域をまわって、計画提出前の実態把握を行った。岩手県と同様に、この段階で今回は平成23～24年度の事業を出してほしいという

(19) その後、復興庁は5月末にこれに対する交付可能額の通知を行った。これによると、8県合計で事業費3,165.9億円（うち国費2,611.9億円）となっており、希望額を上回る金額が示されている。復興庁HP2012 i 参照。

助言を受けた。第1回の交付可能額の通知では、宮城県内の申請に対する通知額の割合は50%台となったが、国からは、厳しく吟味したというより、現時点で事業の熟度などから判断したものであり、今後の計画で盛り込むことも可能だという説明を受けている。総じて復興庁も被災自治体も手探りの状態で事務を進めたというのが実情ではあったが、当初から聞いていれば県としても対応できたという事項もあって、「国とのコミュニケーション不足」があったという（朝日新聞2012も参照）。また、通常の国庫補助金の申請よりも詳しい資料を求められる例もあった。なお、3月の第1回目の交付可能額の通知後、復興庁の担当者が順次県内市町をまわり意見交換をしており、今後ともコミュニケーションを図っていくとのことである（以上、宮城県ヒアリング2012.3）。

復興交付金は、復興事業の成否に直結する問題であり、事業数や金額も大きいだけに、国も自治体も限られた時間の中で綱渡りのような対応をしてきたといえよう。

（４）復興交付金制度の評価

円滑かつ迅速な復興のために、国の財政面の支援は必要不可欠であり、復興交付金は被災地域の「生命線」といってもよい。制度的にみると、交付金の対象事業に効果促進事業も含まれるなど、できるだけ地域の実情に合わせて弾力的に活用できるよう配慮されているし、自治体の負担分について、追加的な国庫補助と地方交付税の加算によって被災自治体の負担がないよう措置されていることも、破格の措置といってもよい。さらに、その金額も第3次補正予算等によって相当額が確保されている。こうした財政支援のしくみや金額が示される時期が遅すぎたし、対象事業の範囲が明確でないことや国の説明が十分でないことなど運用面の課題はあったが、自治体側もこの交付金への期待は大きく、その導入を歓迎しているといえる。

しかし、地方自治のあり方から考えると問題もある。

第1に、用途が限定された従来型の国庫補助制度として導入されたことである。後述のとおり、復興財源については国が中心的な役割を担うべきではあるが、使途を拘束しない地方交付税型の制度も考えられたし、国の財政のあり方等の見地から国庫補助制度にせざるを得ないとしても、もっと大括りの補助金にすることができたと思われる。この間、地方分権改革の中で、国庫補助制度の整理縮小が求められ、三位一体改革等において一定の改革が行われたこと、2011年度から国庫補助制度を統合した一括交付金制度が導入されたことを踏まえると、ここで従来型の国庫補助制度を採用し

たことには問題がある。

第2に、復興交付金事業のメニューを従来の縦割りの施策事業制度を踏襲した内容にするとともに、その交付を内閣総理大臣（復興庁）ではなく関係大臣（各省庁）の所管としたことである。確かに各省庁の方が専門的な助言・監督が可能だという面はあるが、各省庁の縦割りの論理や利害によって総合的な復興や地域づくりが妨げられる可能性がある。地域の実情にあった総合的なまちづくりを進めるとすれば、前述のとおりより大括りの事業メニューにするとともに、各省庁への協議や各省庁の助言支援のしくみは入れるとしても、交付金の決定・交付自体は内閣総理大臣（復興庁）に一元化すべきだったと思われる。

いずれにしても、今後この制度がどのように運営されるか、実際に復興に効果をもたらすかを注視する必要がある。

6. 新たな規制等の特例措置と「国と地方の協議会」

以上のような復興特区法の特例措置については、立法者もこれで十分と考えているわけではない。復興特区法では、復興推進計画の認定を申請しようとする自治体または認定を受けた自治体は、内閣総理大臣に対して新たな規制の特例措置その他の「復興の円滑かつ迅速な推進に関し政府が講ずべき新たな措置に関する提案」をできることとされている（11条1項）。また、新たな規制の特例措置等の適用を受けて事業を実施しようとする民間事業者等は、当該自治体に対し、この提案をするよう要請することができる（同条2項）。

また、国の関係行政機関と関係自治体は、都道府県の区域ごとに、新たな規制の特例措置その他の「復興の円滑かつ迅速な推進に関する施策の推進に関し必要な協議を行うための協議会」（以下「協議会」という）を組織することができる（12条1項）。関係自治体は、内閣総理大臣に対し協議会を組織するよう要請することができ、国は正当な理由がある場合を除き、当該要請に応じなければならない（同条2項、3項）。協議会の構成員は、会議において協議が調った事項について尊重義務を負う（同条8項）。すでに地域主権改革の一環として「国と地方の協議の場」が設置されているが、復興推進に関しても同様の制度が設けられたのである（2012年3月現在、この協議会は設置されていない）。

こうしたしくみは、国と地方が協力して復興に取り組む基盤をつくるものとして評価で

きるが、実際にどのように運用・活用されるかが問題であろう⁽²⁰⁾。

7. 復興特区法と地方分権

最後に、復興特区法全体をどう評価すべきか検討しよう。

(1) 復興特区法の施策・措置の必要性

復興特区法が採用している施策・措置は多様であるが、構造的にみると2つに大別することができる。

ひとつは、全国的に導入されている規制や手続が被災地の実情に合わないために、これを一部緩和したり特例を認めて、地域の自由度を高めるという措置である。既存の規制や手続にはそれなりに意義・理由があるはずであり、単純にこれを緩和して自由にすることが「正しい」わけではない。しかし、全国的には妥当性のある規制や手続も、被災地の実情には適合しない場合があるし、規制や手続によって守られる価値よりも迅速な復興によって得られる価値の方が大きいということも考えられる。そして、規制・手続の緩和や特例の影響は、基本的に地域内で完結しており、他の地域に及ぶものではない。そこで、このような施策・措置は基本的には合理的なものといえる。

もうひとつは、被災地で不足している資源（リソース）を地域外から投入し、国全体で被災地の復旧・復興を推進・支援するという措置である。復興特区法における国税の軽減も復興交付金という補助金の交付も、国庫の負担によって行われるものであり、最終的には現在と将来の国民全体で負担するものである。東日本大震災のような大規模災害はいずれの地域でも起こりうるものであるため、リスク分散の考えからその損失は国全体で補う必要がある。また、被災地の活力が低下すれば、食糧、エネルギー、環境、文化など日本の経済社会全体に大きなダメージを与えるため、その復旧・復興は国民全体の課題でもある。とすれば、その規模や方法は検討を要するとしても、こうした措置自体は必要かつ合理的なものと考えられる。

(20) たとえば岩手県では、今後の復興推進の課題として、工事発注等に携わる技術職員や被災者の心のケア等を担当する専門職（保健師等）などの人材の確保が必要になっており、国や他の自治体等からの支援を求めたいという（岩手県ヒアリング2012.2）。

以上より、復興特区法の制定によって実施しようとした施策・措置は基本的には合理的であり、正当なものと考えられる。

(2) 復興特区法の「特区方式」の評価

次に、復興特区法はこうした復興の推進・支援策として特区方式を採用した。これをどう評価すべきだろうか。これに類似する制度と比較しながら、検討しよう。

まず、一定の地域を対象としてその復興のために行財政上の特別な措置を講じる制度としては、過疎地域自立促進特別措置法、離島振興法などの特定地域振興立法（条件不利地域対策）がある。これらは、一定の条件の不利性に着目して「地域」を特定し、国や自治体が地域復興のための「計画」を策定し、これに沿って円滑に諸事業が行われるよう補助金・金融等の「支援策」を講じるというしくみである（植田・米澤2001：99-118、西尾2007：94、磯崎・金井・伊藤2011：150）。この方式は、わが国では長く特定地域の復興策として活用されてきたし、現在でも重要な役割を果たしている。東日本大震災復興にあたっては、この方式を採用する余地があったはずである（もちろん震災復興の場合は、短期間に集中的な復興策が求められる）。

一方、特区制度は、1979年に中国が初めて「経済特区」を設定した頃から、日本でも取り上げられるようになったものである。1995年の阪神・淡路大震災後にも、被災地の復興支援策の一環として、関税や法人税の免除、その他の規制の緩和などを内容とする経済特区を設けることが検討された経緯がある。その後、2002年制定の沖縄振興特別措置法では、税制優遇措置を導入した情報通信産業特別地区、金融業務特別地区、特別自由貿易地域という3つの特区が設けられた。2002年制定の都市再生特別措置法でも同様の方式が採用され、これをモデルとして同年、構造改革特別区域法の制定によって「構造改革特別区域制度」が導入された。さらに2003年には、特区制度と地域復興が結びつけられ、各地域が産業再生、新規産業創出等のための計画を策定し、国はワンストップで地域の要望を受けとめて、規制緩和、権限移譲等の支援を行うという「地域再生」の取組みが始まり、2005年には「地域再生法」が制定されている（以上、西尾監修2007：14 [川手撰執筆]）。

この構造改革の一環としての特区制度は、「自治体や民間事業者等の自発的な立案に基づいて、特定の地域に限定して規制の特例（緩和・撤廃）を認め、その地域の構造改革を進める制度」とされる（西尾2007：2 [三宅博史執筆]）。より広く捉えると、特区制度は、①特定の地域に限定した制度であること、②自治体・民間が主体的

に提案すること、③法的規制や租税負担を緩和・軽減するものであること、④国では推進本部等が中心となり各省庁の抵抗を排除することに特徴があるといえる。特定地域振興立法と構造改革特区法の支援方式を比較すると、**図表11**のとおりである。

さて、復興特区法は、規制緩和や地方分権が主目的ではないし、地域間競争を促進するものでもない。しかし、その手法としては、特定の地域に限定した支援制度であり、国の基準やメニューの範囲内という条件付きながら、復興推進計画等の作成という形で自治体側の提案が前提になっている。また、その支援策は規制緩和や税制優遇を中心としているし、不徹底ながら復興庁が窓口になることによって国の側での総合的な対応もめざしている。そこで、構造改革特区とは異なる点もあるが、特区制度の要素を基礎にしているといえよう⁽²¹⁾。

同時に、復興特区法は、自治体が地域振興等の計画を策定すること、復興交付金という補助金を重要な手段としていること、各省庁の役割が大きいことから、特定地域振興立法との共通性も高い。復興特区法は、従来の特区制度の方式を基礎としながら、従来の地域振興施策の手法も取り入れているといえる。

ところで、特定地域振興立法と特区方式を比較すると、地域の自発性を尊重すること、安易に補助金等の外部資源に依存せず、主体的な地域づくりを重視する点では、復興支援についても特区方式を基礎にすることが望ましい。その意味では、復興特区

図表11 特定地域の振興方式の比較

	特定地域振興立法	構造改革特区法	復興特区法
① 対象地域	特定地域	特定地域	特定地域
② 地域の発意	振興計画の策定	規制緩和等の提案	各種復興計画の作成
③ 振興方策	補助金・金融等	規制緩和・税軽減	規制緩和・税軽減・補助金
④ 国の所管	総務省・国交省等	推進本部（内閣府）	復興庁・各省庁

(出典) 磯崎作成。

(21) 八代2011：246-248は、2011年8月の時点で、新自由主義の立場から「市場の活用による復興計画」を主張し、「この大震災を契機に、ゼロベースで時代遅れの制度・規制を改革し、地域産業の活性化を図ることを復興計画のコアとする必要がある」と指摘していた。

法が特区方式を基礎としたことは妥当な選択であり⁽²²⁾、制度の具体化と運用にあたっては、そのメリットが発揮されるよう配慮する必要がある。

(3) 復興特区法の制度設計の評価

以上のように、復興特区法の基本的な施策・措置とその手法は妥当だと考えられるが、具体的な制度設計はどうだろうか。個々の制度についてはそれぞれの箇所でも評価したため、ここではそれを踏まえて総括的な評価を試みたい。

第1に、復興特区法は、複雑な制度と細部にわたる規定など「過剰設計」になっていると思われる。たとえば、規制・手続の特例が認められるには復興推進計画の作成・認定や復興整備計画の作成・公表が必要となるし、復興交付金を活用するには復興交付金事業計画の作成が必要とされている。特区制度に共通するように、地域の発意・提案によって特例措置を認めるという趣旨は理解できるが、復興特区法では緩和しうる規制や手続の特例はあらかじめ法令で決められているし、復興交付金の基幹事業も40メニューに限定されており、自治体側が創設できるわけではない。また、規制の緩和や手続の特例を認める場合も、単純な適用除外や条例への委任ではなく、緩和の条件や特例の内容について細かい規定を定めているため、地域における工夫や弾力的な対応が難しくなっている。他の法令との関係を含めてここまで詳細かつ精緻な法令を作成した立法担当者の苦労には敬意を表したいが、既存の法制度に穴を開ける特区法を名乗るのであれば、そして被災地の主体的な取組みを支援するのであれば、こうした過剰設計は避けるべきであった⁽²³⁾。もし、このために法案の作成に時間を要

(22) 室崎2012：50は、復興特区法は「前例のない事態に前例のない対応をはかる、被災や被災地の実態に即して弾力的に考える、被災者の自発的で内発的な提案を引きだすうえで、それなりの効力をもったものとして基本的に評価できる」としつつ、「しかしそれはあくまで、復興を進めるうえでの便利な道具」にすぎず、「便利な道具であればあるほど、悪用されれば被災地にマイナスの効果をもたらしかねない」「私が復興特区法や復興交付金の危険性に言及するのは、そこに示されている事業やその手法が、古い地域開発の考え方の枠を出ていない、土木事業中心の振興の枠を出ていない、経済合理主義の路線で復興をとらえている、上から目線で被災地の現実を踏まえていない、と感じるからである」とし、「その心配を払拭するには、被災地側から未来社会のモデルとなるビジョンをアンチテーゼとして対置させていく以外にないであろう」という。説得力のある指摘である。

(23) 法律の立案担当者がなぜ「過剰設計」に陥るのかは、日本の立法のあり方にも関わる重要な問題だと思われる。自らの権限を維持・行使したいという権限意識、法解釈の不安定や地域の混乱が生じないようにしたいという後見的・心配性的な配慮、法令とは自己完結すべきものだという固定観念など、いろいろな理由が考えられる。組織論・心理学にもわたる多面的な分析が必要であろう。

したのだとすれば、円滑かつ迅速な復興を図るための法律としては、本末転倒である。非常時には、非常時にふさわしい立法のあり方が求められていたのではないだろうか。

第2に、第1の点とも関連するが、復興特区法は、地方自治の原則と自治体による主体的な地域づくりへの配慮・発想に欠けていると思われる。たとえば、前述のとおり自治事務である復興推進計画の作成について内閣総理大臣の認定という関与を組み込んでいるし、その記載事項など細かく規定しており、自治体の裁量と工夫を制限する制度となっている⁽²⁴⁾。また、地域主権改革では、条例への委任など自治立法の役割が重視されてきたが、復興特区法では、条例などのローカル・ルールによって制度化する余地をほとんど認めず、細部に至るまで国の法令で仕切ろうとしている。この法律では、「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」（1条）、各種の措置を定めるとしながら、実際の立法内容はそうないないのである。

第3に、復興特区法は、既存の法制度や行政システムを前提としており、これを改革するという発想が不足していると考えられる。まず、既存の規制・手続に対する「特例」を定める法律ではあるが、法制度の基本部分を変える特例は皆無であり、規制の基準自体を変える特例も農地転用、開発許可などわずかな事項にとどまっており、ほとんどが法令の手続や運用を見直す特例にすぎない。また、各省庁の縦割りの所管事務を前提とし、新設の復興庁が手続のとりまとめや窓口にとどまっているという点は、かつての構造改革特区法や地域再生法に比べても物足りない「特区法」となっている。「円滑かつ迅速な復興」を本気で進めるとすれば、もっと大胆な制度設計を考えるべきだったのではないか。

もっとも、国の行政組織が立案すれば、以上のような問題・限界を抱えた制度設計になることは当然ともいえる。震災復興については、各省の政務三役はもちろん、与野党の国会議員も、大いに関心と使命感を抱いていたはずである。とすれば、この法律の立案段階で自治体が主体性を発揮できる法案を提案または要求すべきであったし、法案が示された段階でも、このような法律で本当に復興を実現できるのか、もっと自

(24) このような行政計画の義務付け・枠付けと国の関与については、地方分権改革推進委員会で取り上げられ、第1次一括法（2011年4月制定）・第2次一括法（同年8月制定）において一定の見直しが行われた。ところが、復興特区法においてこうした制度が「再生産」されたわけである。

治体の創意工夫を生かすべきではないかという点に気づき、その修正を指示または要求すべきであった。非常時だからこそ、固定観念と省庁の思惑をこえた「政治主導」の立法が求められたのではないか。

ともあれ、復興特区法は遅ればせながらもスタートし、各地で復興の歩みが少しずつ進んでいる。この復興特区法が、そうした自治体と住民の努力にどこまで応え、円滑かつ迅速な復興に寄与することができるか、地方自治研究の立場からも注目すべきである。そして、その成果と反省は、今後の立法対応に確実に生かしていかなければならないと思う。

【追記】 本稿の執筆にあたり、岩手県復興局企画課・まちづくり再生課、宮城県復興・企画部地域復興支援課、総務部市町村課・財政課の方々に、復興特区法に係る県の取組み等についてヒアリングをさせていただき、情報提供等をいただいた。また公益財団法人・地方自治総合研究所には、資料提供その他でご支援いただいた。ともにお礼を申し上げる。もちろん本稿の見解やありうる誤解等は、筆者の責任である。

(いそぎき はつひと 中央大学法学部・大学院公共政策研究科教授)

【参考文献】

- 朝日新聞 (2012) 「交付金使いにくい 事業絞られ被災地不満」 (2012年1月22日4面)
- 有田博之 (2011) 「被災農地・農村集落の復旧と復興」都市問題102巻6号
- 生田長人編 (2010) 『防災の法と仕組み (シリーズ・防災を考える4)』東信堂
- 井口経明・布田一民・渡邊美恵子 (2011) 「座談会・復興のランドデザインを描く——岩沼市震災復興計画」『月刊自治研』626号 (2011年11月号)
- 池田昌弘 (2011) 「支え合う地域コミュニティの維持・継続、創造に求められること」『月刊自治研』627号 (2011年12月号)
- 石川永子 (2011) 「南三陸町における震災復興計画の策定プロセス」『月刊自治研』626号 (2011年11月号)
- 泉眞樹子 (2011) 「被災地における医療の復興」『月刊自治研』627号 (2011年12月号)
- 磯崎初仁 (2000) 「土地利用規制と分権改革」今村都南雄編著『自治・分権システムの可能性』敬文堂
- 磯崎初仁 (2002) 「土地利用と環境配慮」大塚直・北村喜宣編『環境法学の挑戦——淡路剛久教授・阿部泰隆教授還暦記念』日本評論社
- 磯崎初仁・金井利之・伊藤正次 (2011) 『ホーンブック地方自治 (改訂版)』北樹出版
- 伊藤滋・三船康道 (2011) 『東日本大震災からの復興覚書』万来舎
- 岩崎忠 (2012) 「東日本大震災復興特別区域法と上書き権 (実務で斬る！ 地方自治制度改革第14回)」『地方自治職員研修』626号 (2012年2月号)
- 植田浩・米澤健 (2001) 『地域振興 (地方自治総合講座14)』ぎょうせい

- 白井謙彰（2012）「『東日本大震災復興特別区域法』の概要」『自治体法務研究』2012年春号
- 内橋克人編（2011）『大震災のなかで——私たちは何をすべきか』岩波書店
- 浦野正樹・大矢根淳・吉川忠寛編（2007）『復興コミュニティ論入門（シリーズ災害と社会2）』弘文堂
- 大田代剛（2011）「地元主導の復興計画は実現するか」『月刊自治研』626号（2011年11月号）
- 大矢根淳・浦野正樹・田中淳・吉井博明編（2007）『災害社会学入門（シリーズ災害と社会1）』弘文堂
- 岡松隆一（2011）「復興会議は踊る——地域主権では真の復興は描けない!/?」『震災復興 どうなるこの地域、あの企業（洋泉社MOOK）』洋泉社
- 荻野昌弘（2005）「災害復興に関する研究課題」関西学院大学COE災害復興制度研究会編『災害復興——阪神・淡路大震災から10年』関西学院大学出版会
- 小野田泰明（2011）「創造的な復興計画の策定に向けて——撓まず屈せず、釜石市の計画づくり」『月刊自治研』626号（2011年11月号）
- 貝原俊民（2005）「震災復興の課題（講演録）」関西学院大学COE災害復興制度研究会編『災害復興——阪神・淡路大震災から10年』関西学院大学出版会
- 学芸出版社編集部編（2011）『[東日本大震災・原発事故]復興まちづくりに向けて』学芸出版社
- 片山善博（2005）「災害と復興——その視点（講演録）」関西学院大学COE災害復興制度研究会編『災害復興——阪神・淡路大震災から10年』関西学院大学出版会
- 片山善博・津久井進（2007）『災害復興とそのミッション——復興と憲法』クリエイツかもがわ
- 片山善博・宇野重規（ホスト）（2011）「オピニオン・『改革の1丁目1番地』地域主権 どうなった?」朝日新聞2011年10月25日
- 片山善博・山口二郎・柿崎明二（2012）「座談会・なぜ政治が機能しないのか」『世界』827号（2012年2月号）
- 神奈川県企画部・土地利用調整システム研究会（1996）『土地利用調整システムの研究——公正・透明な行政運営の確保と今後の土地政策の推進方策』神奈川県企画部
- 河北新報HP（2012）「集団移転、本格始動へ 石巻・岩沼、復興計画決定」（2012年3月31日）
<http://www.kahoku.co.jp/news/2012/03/20120331t11015.htm>から取得
- 関西大学社会安全学部編（2012）『検証 東日本大震災』ミネルヴァ書房
- 関西学院大学COE災害復興制度研究会編（2005）『災害復興——阪神・淡路大震災から10年』関西学院大学出版会
- 木村拓郎（2011）「復興に従事するにあたって」『月刊自治研』626号（2011年11月号）
- 上妻博明（2007）『災害対策基本法の解説』一橋出版
- 神戸学院大学東日本大震災災害支援対策本部編（2012）『東日本大震災 復旧・復興に向けて——神戸学院大学からの提言』晃洋書房
- 越澤明（2005）『復興計画』中央公論新社
- 越澤明（2012）『大災害と復旧・復興計画（叢書 震災と社会）』岩波書店
- 佐藤滋編（2011）『東日本大震災からの復興まちづくり』大月書店
- 佐藤主光・小黒一正（2011）『震災復興——地震災害に強い社会・経済の構築』日本評論社
- 塩崎賢明・西川榮一・出口俊一・兵庫県震災復興研究センター『災害復興ガイド』編集委員会編（2009）『世界と日本の災害復興ガイド』クリエイツかもがわ

- 塩崎賢明・西川榮一・出口俊一・兵庫県震災復興研究センター編（2011）『東日本大震災 復興への道 — 神戸からの提言』クリエイツかもがわ
- 塩崎賢明（2011）「神戸から考える復興の課題」地方自治職員研修618号（2011年6月号）
- 鈴木興太郎・須賀晃一・河野勝・金慧（2012）『復興政策をめぐる《正》と《善》 — 震災復興の政治経済学を求めて①』早稲田大学出版部
- 関満博（2011）『東日本大震災と地域産業復興 I 2011.3.11～10.1 人びとの「現場」から』新評論
- 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
- 津軽石昭彦（2011）「被災地における雇用政策の多面的活用可能性について」『月刊自治研』627号（2011年12月号）
- 中島直人・田中暁子（2011）「巨大津波に向き合う都市計画 — 津波に強いまちづくりに向けて」『都市問題』102巻6号
- 永松伸吾（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（シリーズ災害と社会4）』弘文堂
- 西尾勝（2007）『地方分権改革』東京大学出版会
- 西尾勝監修・東京市政調査会研究室編著（2007）『検証 構造改革特区』ぎょうせい
- 西尾勝（2011）「震災復興と地方自治のあり方」全労済協会編『緊急提言集 東日本大震災 今後の日本社会の向かうべき道』（財）全国勤労者福祉・共済振興協会
- 畑山實・花輪政文・大須賀健（2011）「インタビュー・仮設暮らしの冬への懸念と自治体の役割」『月刊自治研』627号（2011年12月号）
- 林敏彦（2011）『大災害の経済学』PHP研究所
- 阪神・淡路まちづくり支援機構付属研究会編著（2011）『ワンパック専門家相談隊、東日本被災地へ行く — 士業・学者による復興支援の手引き』クリエイツかもがわ
- 日野秀逸（2011）『「被災者目線」の復興論 — 東北の生活現場から考える』新日本出版社
- 復興まちづくり研究会編著（2011）『復興まちづくり実践ハンドブック』ぎょうせい
- 防災行政研究会編（2002）『逐条解説 災害対策基本法（第2次改訂版）』ぎょうせい
- 松井克浩（2011）『震災・復興の社会学：2つの「中越」から「東日本」へ』リベルタ出版
- 宮城孝（2011）「復興の主体は誰か — 陸前高田地域再生支援から見えた課題」『月刊自治研』627号（2011年12月号）
- 村井嘉浩（2012）『復興に命をかける』PHP研究所
- 室崎益輝・郡司嘉宣・野口邦和・立石雅昭・吉井英勝（2011）『震災復興の論点』新日本出版社
- 室崎益輝（2012）「未来につながる真の復興を目指して — 『共同』と『共創』で地域主体の復興を」『世界』827号（2012年2月号）
- 山中茂樹（2005）「いま、なぜ災害復興論なのか」関西学院大学COE災害復興制度研究会編『災害復興 — 阪神・淡路大震災から10年』関西学院大学出版会
- 山中茂樹（2011a）『漂流被災者 — 「人間復興」のための提言』河出書房新社
- 山中茂樹（2011b）「基礎自治体はしっかりした復興ビジョンを — 東日本大震災からの復興を考える」『月刊自治研』626号（2011年11月号）
- 八代尚宏（2003）「構造改革特区」同『規制改革 — 「法と経済学」からの提言』有斐閣
- 八代尚宏（2005）「構造改革特区の意義と今後の課題」同『「官製市場」改革』日本経済新聞社

八代尚宏（2011）『新自由主義の復権』中央公論新社
吉井博明・田中淳編（2008）『災害危機管理論入門 — 防災危機管理担当者のための基礎講座（シリーズ災害と社会3）』弘文堂

【関係行政機関の文献・ホームページ】

岩手県HP（2012 a）「岩手復興ネット」http://www.pref.iwate.jp/~hp0212/fukkou_net/

岩手県HP（2012 b）「復興整備計画について」

<http://www.pref.iwate.jp/view.rbz?of=1&ik=0&cd=38081>

岩手県HP（2012 c）「東日本大震災復興交付金」

http://www.pref.iwate.jp/~hp0212/fukkou_net/koufukin_main.html

岩手県HP（2012 d）「東日本大震災関連 県からのお知らせ」

http://www.pref.miyagi.jp/kohou/ej_earthquake.htm

岩手県HP（2012 e）「第1回東日本大震災復興交付金事業計画」

http://www.pref.iwate.jp/~hp0212/fukkou_net/koufukin_jigyoukeikaku_01.html

東日本大震災復興構想会議（2011）「復興への提言～悲惨のなかの希望～」（2011年6月25日）

東日本大震災復興構想会議HP（2012）<http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/>

東日本大震災復興対策本部（2011）「東日本大震災からの復興の基本方針」（2011年7月29日決定、同年8月11日改定）

財務省（2012）「24年度予算のポイント」

（財務省HP http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2012/seifuan24/yosan001.pdfから取得）

復興庁（2012 a）「東日本大震災復興特別区域基本方針」（2012年1月）

（復興庁HP <http://www.reconstruction.go.jp/>から取得）

復興庁（2012 b）「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）

復興庁（2012 c）「東日本大震災復興特別区域法のQ & A」

（復興庁HP <http://www.reconstruction.go.jp/>から取得）

復興庁HP（2012 d）「復興推進計画の記載例について」（2012年1月25日更新）

<http://www.reconstruction.go.jp/topics/2012/01/000457.html>

復興庁HP（2012 e）「復興推進計画の認定について」

<http://www.reconstruction.go.jp/topics/2012/04/000500.html>

復興庁（2012 f）「復興整備計画作成マニュアル」（2012年1月）

（復興庁HP <http://www.reconstruction.go.jp/topics/2012/01/000476.html>から取得）

復興庁HP（2012 g）「復興整備計画等（被災関連市町村等公表情報）について」

<http://www.reconstruction.go.jp/topics/2012/04/000702.html>

復興庁（2012 h）「東日本大震災復興交付金制度要綱」（2012年1月6日）

（復興庁HP <http://www.reconstruction.go.jp/topics/2012/05/000415.html>から取得）

復興庁HP（2012 i）「復興交付金制度」

<http://www.reconstruction.go.jp/topics/cat26/>

復興庁（2012 j）「東日本大震災復興交付金Q & A」（2012年4月5日）

(復興庁HP <http://www.reconstruction.go.jp/topics/hp.qa3.12.pdf>から取得)
復興庁HP (2012 k) 「復興交付金に係る手続等見直しの概要について」
<http://www.reconstruction.go.jp/topics/120410shiryokouhukinngaiyou.pdf>
宮城県HP (2012 a) 「復興特別区域制度について」
http://www.pref.miyagi.jp/tisin/fukkou_toc/index.html
宮城県HP (2012 b) 「震災復興・企画部震災復興政策課のホームページ」
<http://www.pref.miyagi.jp/seisaku/index.htm>
宮城県HP (2012 c) 「市町復興整備協議会」
<http://www.pref.miyagi.jp/kikakusom/seibikyougikai/seibikyougikai.html>

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）

番号	事業名
文部科学省	
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增築・統合）
2	学校施設環境改善事業（公立学校の耐震化等）
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
厚生労働省	
5	医療施設耐震化事業
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）
7	保育所等の複合化・多機能化推進事業
農林水産省	
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）
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）
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な水利施設整備等）
11	被災地域農業復興総合支援事業（農業用施設整備等）
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）
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）
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）
15	農林水産関係試験研究機関緊急整備事業
16	木質バイオマス施設等緊急整備事業
国土交通省	
17	道路事業（市街地相互の接続道路）
18	道路事業（高台移転等に伴う道路整備（区画整理））
19	道路事業（道路の防災・震災対策等）
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）
21	災害公営住宅家賃低廉化事業
22	東日本大震災特別家賃低減事業【新規】
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）
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）
26	住宅市街地総合整備事業（住宅市街地の再生・整備）
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）
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）

番号	事業名
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】
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）
34	都市再生区画整理事業（市街地液状化対策事業）
35	都市防災推進事業（市街地液状化対策事業）
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）
37	下水道事業
38	都市公園事業
39	防災集団移転促進事業
環境省	
40	低炭素社会対応型浄化槽集中導入事業

※ 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。

（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）59頁