

東日本大震災 10 年を迎えて

― 復興の進捗と課題、今後に向けた教訓 ―

復興庁参事官 中 尾 学

1. はじめに

令和3年3月11日で東日本大震災の発災から10年の節目を迎えた。この10年間における総力を挙げた取組、とりわけ、被災地の方々の継続的な御努力と国内外からの御支援が相まって、この未曾有の大規模災害からの復興は着実に進展している。その一方で、地域によって復興の状況はさまざまであり、今後も対応が必要な課題が残されている。

本稿においては、震災の概要と復興の枠組みを概観した上で、①被災者支援、②住まいとまちの復興、③産業・生業の再生、④原子力災害からの復興・再生の四分野について、現状と課題を整理し、今後の展開を示す。また、今後の大規模災害を見据えて、この震災で講じられた特例的な措置を紹介しつつ、今般の復興過程の特徴と教訓の一端を示す。

2. 東日本大震災の概要と復興の枠組み

まず始めに、東日本大震災の地震・津波の態様および被害の概要並びに政府による10年間の復興の枠組みについて確認する。

平成23年3月11日14時46分に三陸沖で発生した「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震」は、国内観測史上最大規模となるM9.0（モーメントマグニチュード）を記録し、宮城県北部で最大震度7、東北から関東の広い地域で6強から6弱を観測した。この地震により、東北地方太平洋沿岸を始めとする広い地域で津波が観測され¹⁾、青森県から千葉県にかけて561km²が浸水する等、広範囲に甚大な被害を生じた²⁾。

これにより、13都道県で死者19,747名（震災関連死を含む）、6県で未だ2,556名の方々が行方不明となっており、9都県で住家の全壊122,005棟、13都道県で半壊283,156棟が生じている³⁾。

さらに、この地震および津波に伴い、東京電力福島第一原子力発電所の事故が発生し、放射性物質が放出されたことで、多くの住民が避難を余儀なくされ、さまざまな産業への打撃、広範な地域における風評被害など、未曾有の複合災害となった。

平成23年4月、この地震・津波による災害およびこれに伴う原子力発電所事故による災害を「東日本大震災」と呼称することが閣議了解されている。

この震災の発生を受けて、政府は速やかに緊急災害対策本部を設置し、初動対応を開始した。

平成23年6月には、東日本大震災復興基本法⁴⁾が成立し、東日本大震災復興対策本部を設置⁵⁾。翌7月、同本部は、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⁶⁾を決定し、復興期間を10年間として、復興需要が高まる当初5年を「集中復興期間」と位置付けた。

平成23年12月には復興庁設置法⁷⁾が成立、平成24年2月、内閣に復興庁が設置され、各般に亘る復興施策が推進されることとなった。

集中復興期間後の平成28年度以降の5年間は「復興・創生期間」と位置付け

られ、平成28年3月に同期間の基本方針⁸⁾が閣議決定された。

平成31年3月には、同方針を見直し、残る期間における重点的な取組事項が示された⁹⁾。

3. 各分野の現状と課題

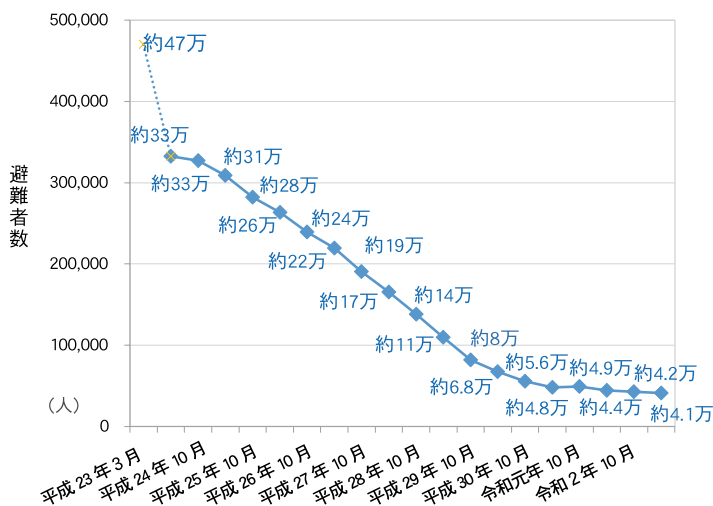
次に、各分野における10年間の取組と現状および今後の課題について整理する。

（1）被災者支援

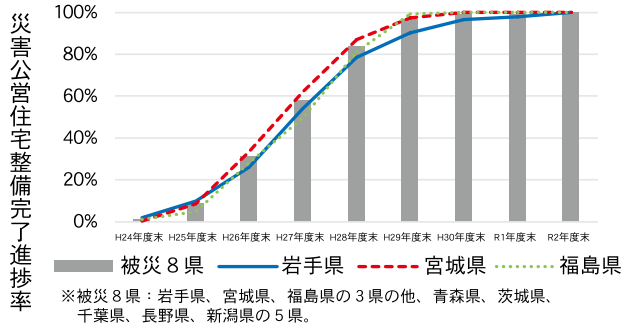
東日本大震災の広範囲に及ぶ地震・津波の被害および原子力災害により、発災直後には最大で約47万人の避難者が生じたが、令和3年3月時点で約4.1万人に減少している（図－1）。

発災当初の膨大な避難者の発生を受けて、当面の住まいの確保に向けて、災害救助法¹⁰⁾に基づく応急仮設住宅が供与された。最大で約31.6万人に及んだ入居者は、恒久住宅への移転が進む中で徐々に減少し、地震・津波被災地域で被災した方については、令和3年3月迄に全ての仮設住宅が解消されている。

生活・住宅再建の進捗に伴う多様な課題に対応するため、相談支援のほか、生きがづくり等の心の復興、子ども達へ



図－1 避難者数の推移



図－2 災害公営住宅整備および宅地造成の進捗



写真－1 土地区画整理事業造成地（陸前高田市高田地区、令和2年12月）

の就学・学習支援などのきめ細かな支援策を実施している。特に、被災地地方公共団体が直面する課題に効果的な支援を実施できるよう、被災者支援に係る基幹的事業を一括化して助成を行う「被災者支援総合交付金」を創設して、見守りや健康支援、コミュニティ形成、心のケア、県外避難者支援等の取組を一体的に行っている。

発災から10年が経過し、被災者を取り巻く社会情勢も変化する中で、令和3年度以降も引き続き、きめ細かな支援に取り組む必要がある。

（2）住まいとまちの復興

被災地域に人が戻るためには、住民が安心して暮らせる生活環境の整備が不可欠であり、住宅再建とまちづくりは、復興の基盤となる重要課題である。

恒久的な住まいの再建のため、被災者生活再建支援金¹¹⁾による自主再建の支援に加え、災害公営住宅の整備や高台移転による宅地造成を進めてきた。

これら事業の円滑な推進に向けて、平成26年度までに用地取得の迅速化、埋蔵文化財発掘調査の簡素・迅速化、発注者の負担軽減等の加速化措置が特別に講じられてきた¹²⁾。

これにより、令和2年12月には、災害公営住宅約3万戸および宅地造成約1.8万戸の整備が全て完了している（図－2）。

また、被災地の経済発展の基盤として、交通・物流網等のインフラ整備を進めてきた。

インフラの復旧については、社会資本整備総合交付金（復興枠）や復興交付金等の特例的な財政措置を活用し、避難指



図－3 復興道路・復興支援道路の整備状況

示区域等を除き、概ね完了している。

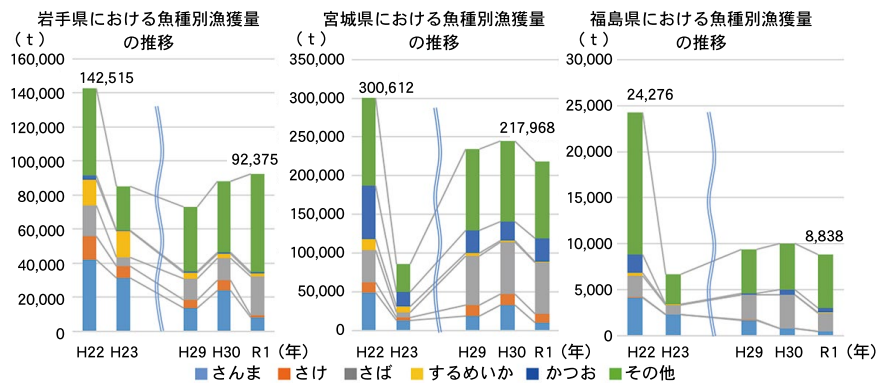
三陸鉄道は、平成31年3月に、JR山田線（宮古－釜石間）が同鉄道に移管され、リアス線として全線開通した。また、JR常磐線は、令和2年3月の浪江－富岡間の開通によって全線開通となり、これを以て、被災した鉄道路線2,350.9kmの全線が復旧している。

沿岸部を縦断する復興道路および沿岸と内陸を結ぶ復興支援道路の整備も進み、令和3年3月迄に、計画延長約570km中の約526km（約92%）が開通している（図－3）。

今後の課題として、土地区画整理事業等による造成宅地（写真－1）や防災集団移転促進事業による移転元地等の活用について、地域の個別課題にきめ細かく対応し、政府全体の施策の総合的な活用を図りながら、被災地地方公共団体の取組を引き続き後押しする。

（3）産業・生業の再生

事業の再生に向けて、発災直後には、仮設工場・店舗等の整備・無償貸与により、被災中小事業者の早期事業再開を支援した。また、中小企業等グループ補助金や東日本大震災事業者再生支援機構等による債権買取等の二重ローン対策など、過去に例のない措置により、被災企業を支援している。これにより、製造品出荷



図－４ 魚種別漁獲量の推移

額等は概ね震災前の水準まで回復しているが、地域・業種間で回復に差がある状況である。

農林水産業については、津波で被災した農地・農業用施設、漁港施設、水産加工施設等のインフラ復旧が概ね完了する一方で、漁業の水揚げは低調、水産加工業の売上げの回復は途上であり、原料となる魚種も変化する中で、販路の回復・開拓や加工原料の転換等の支援を継続する（図－４）。

また、令和２年までに東北６県の外国人延べ宿泊者数を「１５０万人泊」とする目標¹³⁾については、東北観光復興対策交付金等の活用により、令和元年に１年前倒しで達成した。今後は、福島県で根強く残る風評被害への対策を進める必要がある。

さらに、被災地企業と支援企業間のマッチングによる事業連携や専門家派遣等を通じて、新商品開発や販路開拓等の経営課題の解決を支援し、地域の特色に応じた産業・生業の再生等につながる事例が創出されてきている。今後は、これらの蓄積されたノウハウを被災地内外に普及・展開することが重要である。

（４）原子力災害からの復興・再生

東京電力福島第一原子力発電所の廃炉・汚染水対策の安全かつ着実な実施は、復興の大前提であり、中長期ロードマップ¹⁴⁾に基づき、安全確保を最優先に、事故収束活動が実施されている。

環境再生については、平成２４年１月より土壌の除染等が開始され、平成３０年３月迄に帰還困難区域を除く８県１００市町村で、生活環境の面的除染を完了した。現在、除去土壌等の中間貯蔵施設への搬入が進められている。

令和２年３月には、帰還困難区域を除く全ての地域で避難指示が解除され、最

大で約１，１５０㎢であった避難指示区域の面積は、令和２年３月までに約３３７㎢まで減少した（図－５）。

避難指示が解除された地域においては、住民の帰還に向けて、医療・介護、教育、交通等の生活環境の整備を進めている。今後は、地域の復興・再生を支える新たな活力を呼び込むため、交付金による移住・定住促進事業として、地方自治体による事業の支援と移住者個人に対する支援金の取組を推進する。

また、帰還困難区域については、ＪＲ常磐線の開通に合わせ、令和２年３月に双葉駅、大野駅、夜ノ森駅周辺で避難指示が先行解除された。引き続き、６町村において特定復興再生拠点区域の整備を進めるとともに、拠点区域外の避難指示解除に向けた方針の検討を加速する。

福島浜通り地域等の自立的・持続的な産業発展に向けて、「福島イノベーション・コースト構想」を推進しており、ロボットテストフィールド等の中核拠点が開所している。

この構想を加速するため、福島の創造的復興に不可欠な研究開発および人材育成を行う国際教育研究拠点の整備について、令和２年１２月に、政府の方針を決定した¹⁵⁾。今後、同拠点の新設に向けて、組織形態等について更なる検討を進め、令和３年度に基本構想を策定する。

農業については、営農再開に向け、担い手の確保と併せて大規模で労働生産性の高い農業経営を展開する必要がある、農地集積や高付加価値生産を展開する産地の創出等の取組を推進する。

水産業については、試験操業が令和２年度で終了し、令和３年度以降は本格操業への移行期間に位置付けられている。今後は、本格操業の展開に向けて、水産加工業の販路開拓等の取組を継続する。

当初、５４ヶ国・地域において輸入規

制の措置が講じられたが、令和３年１月時点で、３９ヶ国・地域が規制を撤廃、１３ヶ国・地域が規制を緩和するに至っている。被災地全体の風評の払拭に向けて、引き続き国内外に向けた情報発信に取り組む。

４．今後の復興の展開

こうした１０年間における復興の状況を踏まえ、令和元年１２月に、「復興・創生期間」後の基本方針が閣議決定され、復興施策の進捗・成果および課題等を明らかにした上で、令和３年度以降の新たな期間における各分野の取組、復興を支える仕組みおよび組織について方針が示された¹⁶⁾。

同方針においては、地震・津波被災地域は、復興の総仕上げの段階に入っており、復興・創生期間後５年間において、心のケア等の被災者支援を始めとする残された事業に全力で取り組み、「復興事業がその役割を全うすることを目指す」という方針が示されている。

原子力災害被災地域については、復興・再生が本格的に始まっているが、復興・創生期間後も中長期的な対応が必要であり、「当面１０年間、復興のステージが進むにつれて生じる新たな課題や多様なニーズにきめ細かく対応しつつ、本格的な復興・再生に向けた取組を行う」としている。

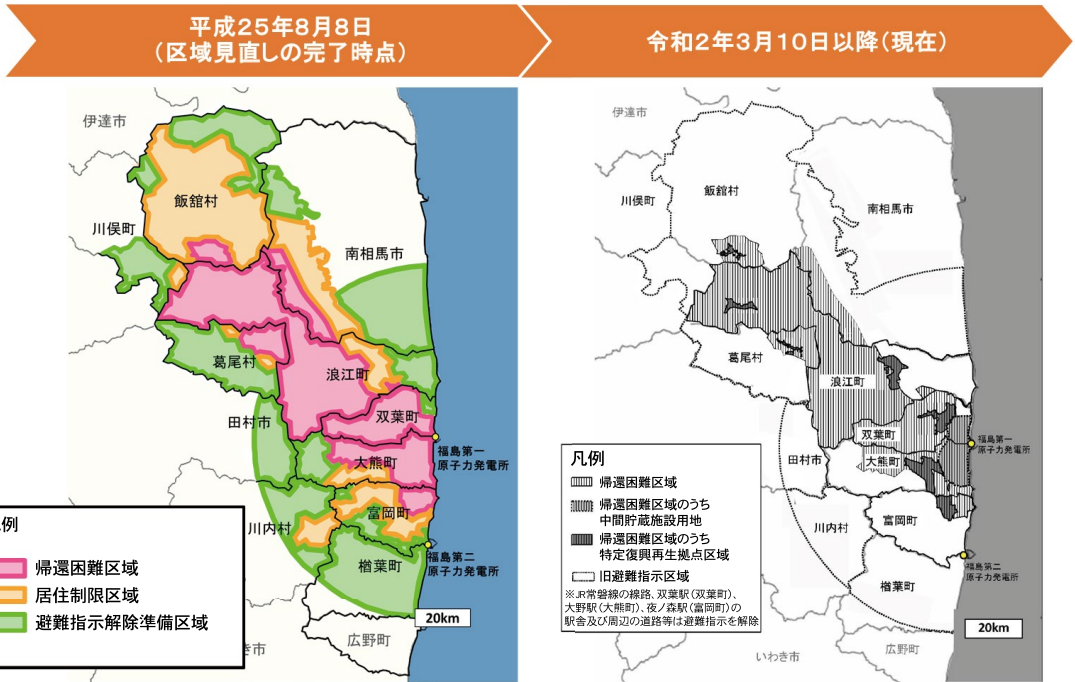
この方針に基づき、令和２年６月に復興庁設置法等が改正され¹⁷⁾、復興庁の設置期間が１０年間延長されており、令和３年度以降も復興庁が復興の司令塔機能を担うこととされている。

また、同方針策定後の復興の進捗状況等を踏まえ、令和３年３月、同方針の改定を行い、令和３年度以降の新たな復興期間に万全を期しているところである¹⁸⁾。

５．復興の特徴と教訓

東日本大震災の甚大な被害に対処するため、過去の大規模災害と比較しても、組織、財源、施策等のさまざまな点で、前例のない手厚い支援が講じられた。

まず、東日本大震災からの復興に関する事務を、政府として主体的かつ一体的に行い、その円滑かつ迅速な遂行を図るため、常設機関として、内閣に新たに復興庁が設置された。復興庁は、復興の司令塔として、関係機関との調整、予算の一括要求や、地方公共団体への一元的な窓口機能を担っている。



図－5 避難指示区域の見直しと現状

また、復興の財源については、復興特別所得税等が設けられた上で、「復興財源フレーム」を策定して、必要な事業規模に見合った財源を確保するとともに、震災復興特別交付税を創設して、地方公共団体の財政需要に対処するなど、前例のない財政措置が講じられている。さらに、震災の甚大な被害により、行財政機能が失われる地方公共団体に対し、膨大な復旧・復興事業の遂行を支えるべく、人材の支援も積極的に行われている。

上記の制度的な措置に加え、各分野における個別施策としても、過去に類例のない取組が推進されている。まず、単に被災から旧に復する措置を超えて、創造的な復興に資する事業が推進された。例えば、津波の被害を受けた地域におけるより安全なまちの再建のため、高台移転や土地の嵩上げ等の措置が講じられている。また、被災地の早期復興を図る観点から、基幹的な道路としての復興道路・復興支援道路について、過去にない速さで整備が行われている。こうしたインフラ整備に当たっては、必要な事業を幅広く一括で助成する復興交付金制度や、被災地限定で社会資本の整備に係る補助金を一括する社会資本整備総合交付金の復興枠が創設され、手厚い支援が実施されている。こうした施策は、被災地の復興基盤の整備とともに、地域経済の発展に寄与している。

加えて、今般の復興においては、その進捗に応じた多様なニーズを踏まえて、

被災者の生活相談や見守り、コミュニティ形成等のソフト事業を充実させたことも、特徴となっている。

こうした、今般の震災で講じられたさまざまな措置は、今後想定される大規模災害においても先例として有効に活用し得るものである。全国的な防災力の向上に資するため、貴重な教訓や知見が後世に継承されるよう、効果的な復興の手法や取組を整理し、関係機関への普及・啓発に取り組んでいく。

6. おわりに

本稿では、東日本大震災の発災から10年の節目を迎えるに当たり、各分野の現状と課題を整理し、今後の復興の展開を示した。

冒頭申し上げたとおり、この10年間で復興が着実に進展する一方で、原子力災害からの復興を始め、令和3年度以降も残された課題に取り組む必要があり、復興と再生を更に前に進めていく。

また、令和3年に開催される東京オリンピック・パラリンピック競技大会に際しては、「復興五輪」として、世界各国からの支援に対する感謝を伝えとともに、復興しつつある被災地の姿と魅力を世界に向けて発信していく。

【参考文献】

- 1) 「気象庁技術報告第133号 平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震調査報告」平成24年12月、気象庁

- 2) 青森、岩手、宮城、福島、茨城、千葉の6県62市町村「津波による浸水範囲の面積（概略値）」について（第5報）」平成23年4月18日、国土地理院
- 3) 人的被害及び住家被害は令和3年3月1日現在「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）」について（第161報）」令和3年3月9日、消防庁災害対策本部
- 4) 平成23年法律第76号
- 5) 平成23年6月から平成24年1月までの間に計12回の会合を実施。平成24年2月10日の復興庁の設置に伴い廃止。
- 6) 「東日本大震災からの復興の基本方針」平成23年7月29日、東日本大震災復興対策本部決定
- 7) 平成23年法律第125号
- 8) 「「復興・創生期間」における東日本大震災からの復興の基本方針」平成28年3月11日、閣議決定
- 9) 「「復興・創生期間」における東日本大震災からの復興の基本方針の変更について」平成31年3月8日、閣議決定
- 10) 昭和22年法律第118号
- 11) 被災者生活再建支援法（平成10年法律第66号）
- 12) 住宅再建・復興まちづくりの加速化のためのタスクフォース「住宅再建・復興まちづくりの加速化に向けた施策パッケージ」平成25年3月7日「住宅再建・復興まちづくりの加速化措置」（第二弾：平成25年4月9日、第三弾：同年10月19日、第四弾：翌26年1月9日、第五弾：同年5月27日）「住宅再建・復興まちづくりの隘路打開のための総合対策」平成27年1月16日
- 13) 「観光立国推進基本計画」平成29年3月28日、閣議決定
- 14) 「東京電力㈱福島第一原子力発電所1～4号機の廃止措置等に向けた中長期ロードマップ」平成23年12月21日、政府・東京電力中長期対策会議
- 15) 「国際教育研究拠点の整備について」令和2年12月18日、復興推進会議
- 16) 「「復興・創生期間」後における東日本大震災からの復興の基本方針」令和元年12月20日、閣議決定
- 17) 令和2年法律第46号
- 18) 「「復興・創生期間」後における東日本大震災からの復興の基本方針の変更について」令和3年3月9日、閣議決定