

## 震災時における居住に関する権利の保障

―地域の希望復活応援事業（福島原子力災害避難区域等帰還・再生加速事業）と居住に対する権利の保障―

松澤幸太郎

### はじめに

東日本大震災発災後すでに2年以上の期間が経つが、国や関係地方公共団体は、当該震災による被害からの復興に取り組んでいる。被災者の方々、被災地方自治体及びそれに協力するその他の地方自治体の職員、復興庁の職員をはじめとする国の職員、民間企業、NPO等による、発災以来の多大なる尽力と支援により、主要なインフラの復旧等は進んでいるものの、復興に向けての取り組みには依然として課題が多い<sup>1</sup>。

特に福島<sup>2</sup>では、原子力発電所事故の影響により、復旧・復興以前に、住民が従前居住していた場所に居住できない、という状況がある。このような状況に対して国・地方公共団体は、除染等を行うのと同時に、早期の住民の帰還を実現するために各種の政策・事業を実施している。

本稿では、このような取り組みの一つとして実施されている、地域の希望復活応援事業（福島原子力災害避難区域等帰還・再生加速事業）の概要を紹介し、この制度に関連して、震災と居住の保障に関する権利の関係について若干の考察を試みる。

具体的には、第一にこれまでの復興への取り組みの全体を概観する。第二に特に

---

1 福島復興再生協議会が主催された。この時点での福島の復興の状況については、当該会議で配布された資料が詳しい。当該資料については、以下のWebページを参照。

<http://www.reconstruction.go.jp/topics/20130813133245.html>

2 本稿において、「福島」あるいは「福島県」の文言は、法令や政策の名称・内容の紹介等の際には、当該法令・政策の用法に従う。そのほかの分析・検討等において「福島」という場合には、基本的には、福島県および福島の市町村を意味し、「福島県」という際には福島県のみを意味する。

福島に係る復興政策を整理する。第三に、地域の希望復活応援事業（福島原子力災害避難区域等帰還・再生加速事業）の概要を説明し、第四に、居住の保障にかかわる権利の観点から、若干の検討をする。

## 1. 復興に係るこれまでの取り組み

これまでの復興に関する主な取り組みを時系列で整理すると以下のとおりである<sup>3</sup>。  
平成23年

3月11日 東日本大震災発災

緊急災害対策本部発足

17日 被災者生活支援特別対策本部設置

5月2日 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<sup>4</sup>  
成立

第一次補正予算成立

6月24日 東日本大震災復興基本法<sup>5</sup>施行

---

3 復興庁、「復興の現状と取組」（1-2 これまでの主な動き）（<http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/>）を参考に作成。

4 平成23年法律第40号。この法律は、東日本大震災に対処するため、地方公共団体等に対する特別の財政援助及び社会保険の加入者等についての負担の軽減、農林漁業者、中小企業者等に対する金融上の支援等の特別の助成に関する措置について定めている。具体的には、各省庁の所管する補助金の補助率の引上げ等を規定している。

5 平成23年法律第67号。この法律は、東日本大震災の被災地域が広範にわたり、かつ被害が甚大であること、また、地震、津波、原子力発電施設の事故による複合的なものであることから、日本にとって未曾有の国難であることを踏まえ、東日本大震災からの復興についての基本理念と、東日本大震災からの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や、復興のための組織（東日本大震災復興対策本部、復興庁等）の設置に関する基本方針を定めているものである。

具体的には、まず基本理念として以下の事項を定めている。

①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、及び、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がなされるとともに、二十一世紀半ばにおける日本のあるべき姿を目指して行われるべきこと。

②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並びに全国各地の地方公共団体の相互の連携協力が確保されるとともに、被災地域の住民の意向が尊重され、あわせて女性、子ども、障害者等を含めた多様な国民の意見が反映されるべきこと（この場合において、被災により本来果たすべき機能を十分に発揮することができない地方公共団体があることへの配慮がされるべきこと。）

③少子高齢化、人口の減少及び国境を越えた社会経済活動の進展への対応等の我が国が

7月25日 第二次補正予算成立

7月29日 東日本大震災からの復興の基本方針<sup>6</sup>策定

直面する課題や、食料問題、電力その他のエネルギーの利用の制約、環境への負荷及び地球温暖化問題等の人類共通の課題の解決に資するための先導的な施策への取組が行われるべきこと。

④次に掲げる施策が推進されるべきこと。

- －地震その他の天災地変による災害の防止の効果が高く、何人も将来にわたって安心して暮らすことのできる安全な地域づくりを進めるための施策
- －被災地域における雇用機会の創出と持続可能で活力ある社会経済の再生を図るための施策
- －地域の特色ある文化を振興し、地域社会の絆（きずな）の維持及び強化を図り、並びに共生社会の実現に資するための施策

⑤原子力発電施設の事故による災害を受けた地域の復興については、当該災害の復旧の状況等を勘案しつつ対策が取られるべきこと。

これに続いて基本的施策について、次の事項を規定している。

①復興に関する施策を迅速に実施するため、円滑かつ弾力的な執行に努めなければならないこと

②国が、東日本大震災からの復興のための資金の確保に努めるべきこと

③国が、東日本大震災からの復興に必要な資金を確保するために、復興債を発行すること

④国は、復興に係る国の資金の流れについて透明化を図ること

⑤政府は、被災地域の地方公共団体の申出により、復興特別区域制度を活用し、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べきこと

以上のほか、国及び地方公共団体の責務を定めるとともに、被災者への支援等に係る国民の努力義務等を規定している。

6 当該基本方針は、東日本大震災復興基本法第3条等に基づき作成されたもので、東日本大震災からの復興に向けた国による復興のための取り組みの基本方針を定めたものである。当該方針は7つの部分からなり、それぞれの概要は以下のとおりである。

#### 1. 基本的考え方

ここでは、東日本大震災の復興を担う行政主体は市町村であり、国は、復興の基本方針を示しつつ、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すべきこと、県は、被災地域の復興に当たって、広域的な施策を実施するとともに、市町村の実態を踏まえ、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こと、等を記載している。

#### 2. 復興期間

本方針は、復興期間を10年とし、復興需要が高まる当初の5年を集中復興期間と定めている。

#### 3. 実施する施策

国は、被災者及び被災した地方公共団体の意向等を踏まえつつ、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、被災地域と密接に関連する地域における被災地域の復旧・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、並びに前述のものと同様の施策のうち、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、減殺等のための施策を実施するとされている。

#### 4. あらゆる力を合わせた復興支援

ここで本指針は、国は被災した地方公共団体が行う復興の取り組みを、あらゆる施策を

8月5日 東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律<sup>7</sup>成立

11月21日 第三次補正予算成立

11月30日 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<sup>8</sup>成立

12月7日 東日本大震災復興特別区域法<sup>9</sup>成立

12月9日 復興庁設置法<sup>10</sup>成立

平成24年

2月9日 復興推進計画<sup>11</sup>第1号認定

---

用いて支援すること、施策を進めるにあたっては、被災した地方公共団体との協議の場を設定することなどにより、地方の意見を適時に反映して柔軟に対応すること、「復興特区制度」を創設すること、使い勝手のよい交付金等を創設すること、民間の力が最大限に発揮されるよう支援をすること、等を記載している。

5. 復興施策

ここで本指針は、以下に掲げる復興施策を実施としている。

- －災害に強い地域づくり
- －地域における暮らしの再生
- －地域経済活動の再生
- －大震災の教訓を踏まえた国づくり

6. 原子力災害からの復興

原子力災害からの復興に関し本方針は、国は、地方公共団体と調整を行い、原子力災害からの復興のための協議の場を立ち上げ、地域再生、損害賠償措置を始め復興に向けた対策を講じるため、法的措置を含めた検討を行い、早急に結論を得る、とし、さらに、下記の事項について迅速な対応を図る、としている。

- －応急対策・復旧対策
- －復興対策
- －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

7. 復興支援の体制等

復興支援の体制について本指針は、復興庁を設置すること、同庁の設置までは、東日本大震災復興対策本部が、復興施策に関する基本的な方針の企画・立案・総合調整等を行う、としている。

7 平成23年法律第98号。

8 平成23年法律第117号。

9 平成23年法律第122号。

10 平成23年法律第125号。

11 東日本大震災復興特別区域法（平成23年法律第122号）は、東日本大震災に際し被災した地方公共団体は、単独で又は共同して、当該特定地方公共団体に係る特定被災区域内の区域について、東日本大震災からの復興の円滑かつ迅速な推進を図るための計画である、「復興推進計画」を作成し、内閣総理大臣の認定を受ける（第4条）ことで、規制の特例等を受けることができる（第14条以下）、としている。具体的には、事業者の税負担の軽減等の税制上の特例、事業者への低利融資等の金融上の特例、土地の有効活用・事業活動への負担

- 3月2日 復興交付金の第一回交付可能額通知
  - 3月5日 東日本大震災事業者再生支援機構始業
  - 3月30日 福島復興再生特別措置法<sup>12</sup>成立
  - 4月5日 平成24年度予算成立
  - 6月21日 東京電力原子力事故により被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支えるための被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律<sup>13</sup>成立
  - 7月13日 福島復興再生基本方針閣議決定
  - 9月4日 被災地域の原子力被災者・自治体に対する国の取組方針（グランドデザイン）公表
- 平成25年
- 2月1日 福島復興再生総局設置
  - 3月7日 早期帰還・定住プラン発表
  - 3月15日 原子力災害による被災者支援策パッケージ公表
  - 4月2日 原子力災害による風評被害を含む影響への対策パッケージ公表
  - 5月15日 平成25年度予算成立

## 2. 復興に係る予算の概要

これまで、東日本大震災から平成25年までの6回の国の予算策定において、復旧・復興関係の予算が計上されてきた。それぞれの予算における復興に係る予算の概要は以下のとおりである。

---

軽減等の、規制・手続等の特例が与えられることになる。

12 平成24年法律第25号

13 平成24年法律第48号。なお震災との関係では、たとえば東日本大震災復興基本法、福島復興再生特別措置法、東京電力原子力事故により被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支えるための被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律（子ども被災者支援法）等で、「子ども」の文言が使用されているが、いずれの法令等においても当該文言の明確な定義は置かれていない。このことから、これらの法令およびそれに基づく政策等においては、一般的な法令上の文脈による理解、あるいは、出生から18歳まで、等の内容として理解されることになる。

# （１）平成23年度第一次補正予算

発災当初の東日本大震災対応のための財政支出については、平成22年度及び平成23年度予算の予備費で対応した。平成23年には３回補正予算が組まれ、第一次補正予算は平成23年５月２日に成立した<sup>14</sup>。当該予算で計上された東日本大震災関係経費の総額は約４兆153億円であり、主な費目は以下のとおりである。

（ア）災害救助等関係経費	（4829億円） <sup>15</sup>
（イ）津波等により発生したがれき等の災害廃棄物を処理するための災害廃棄物処理事業費	（3519億円）
（ウ）災害対応公共事業関係費	（１兆2019億円） <sup>16</sup>
（エ）施設費・災害復旧費等	（4160億円） <sup>17</sup>
（オ）災害関連融資関係経費	（6407億円） <sup>18</sup>
（カ）地方交付税交付金	（1200億円） <sup>19</sup>
（キ）その他の東日本大震災関係経費	（8018億円） <sup>20</sup>

14 当該予算について、財務省の Web サイト（[http://www.mof.go.jp/budget/budger\\_workflow/budget/fy2011/sy230422/hosei230422c.pdf](http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2011/sy230422/hosei230422c.pdf)）のほか、国会図書館財政金融課（小池拓自）、「平成23年度第１次補正予算と今後の課題」、Issue Brief No. 711（2011.5.24）。

15 災害救助関係では、災害救助法に基づく災害救助費が最大の経費として計上され、応急仮設住宅等が供与されている。このほかには、災害援護貸付金、生活福祉資金貸付事業費、災害弔慰金に係る経費、被災者緊急支援経費等が計上されている。

16 主に公共土木施設（河川・海岸・道路・港湾・漁港・下水道等）、農地・農業用施設、有料道路、公営住宅、空港、水道・工業用水・排水処理施設等の復旧事業費等とされている。

17 学校施設、社会福祉施設、農業・林業用施設、警察・消防防災施設、中小企業組合等共同施設などの復旧のための経費である。この費目の最大の支出は学校施設等であり、文教施設災害復旧費に加えて、公立学校の耐震化の経費もこの費目に含まれる。

18 被災した中小企業、農林業者等の事業再建を支える融資や、住宅に関する災害復興住宅融資、私立学校の施設整備のための低利融資等を実施するための経費がこれにあたる。なお、これに加えて、平成23年度財政投融资計画に４兆3220億円の資金が追加された。また中小企業向けには、信用保証協会や日本政策金融公庫・商工組合中央金庫等による、約10兆円の保証・融資が用意された。

19 災害弔慰金の地方負担や、行政機能の維持、被災者支援に係る応急対象経費及び被災地域の応援に要する経費等、地方公共団体による負担が見込まれたことから、本費目が計上された。

20 以下の費目等が計上された。

- －自衛隊・消防・警察・海上保安庁活動等経費
- －医療保険制度等の保険料減免等に関する特別措置
- －漁船保険・漁業救済の支払い支援経費
- －漁場・養殖施設等復旧対策費
- －被災者生活再建支援金
- －雇用対策費
- －被災者児童・生徒等支援関係経費



## （２）平成23年度第二次補正予算

平成23年度の第二次補正予算は、平成23年7月25日に成立した<sup>21</sup>。当該予算は、第一次補正予算で足りなかった部分、急いで対応しなければならない部分を追補するために編成された、当面の復旧対策に万全を期すためのものであった。当該予算の震災関係歳出総額は、1兆9988億円であり、おもな震災関連の支出費目は以下のとおりである。

（ア）原子力損害賠償法等関係経費	(2754億円) <sup>22</sup>
（イ）被災者支援関係経費	(3774億円) <sup>23</sup>
（ウ）東日本大震災復旧・復興予備費	(8000億円)
（エ）地方交付税交付金	(5455億円)

## （３）平成23年度第三次補正予算

第三次補正予算は、平成23年11月21日成立した<sup>24</sup>。当該補正予算は、震災後初めての本格的な復興予算であり、総額12兆1025億円のうち、11兆7335億円が東日本大震災関係経費とされている<sup>25</sup>。当該経費内訳の概要は以下のとおりである。

- －企業の電力需給対策事業費
- －燃料安定供給対策費

21 当該予算については、財務省の Web サイト（[http://www.mof.go.jp/budget/budger\\_workflow/budget/fy2011/hosei230705.htm](http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2011/hosei230705.htm)）のほか、国会図書館財政金融課（松浦茂）、「平成23年度第2次補正予算と今後の課題」、Issue Brief No. 720（2011.8.10）。

22 原子力損害賠償法に基づいて政府と東京電力の締結している原子力損害賠償補償契約により、原子力災害に起因する損害を賠償することから東京電力に生じる損失を政府が保障するために、本費目の下で1200億円が計上された。このほかの原子力発電所事故対策経費としては、福島県原子力被災者・子ども健康基金への交付金、環境放射線モニタリング強化事業費、特別緊急除染事業費等が計上された。

また、平成23年に開かれた第177回国会で制定された、原子力事業者の損害賠償支払いに関する、原子力損害賠償支援機構法に基づいて設置される原子力損害賠償支援機構に係る経費として280億円が本予算で計上された。

23 本経費の下では、二重債務問題対策経費（774億円）、被災者生活再建支援金補助金（3000億円）が計上された。前者は、被災した住宅・企業設備等に係る既存の債務に加えて、住宅・設備等を再建するための債務を負担するという、二重債務問題に対処するための経費である。後者は、全国の都道府県が拠出した基金を活用して、住宅が全壊・大規模半壊した世帯に対して支援金を給付する、被災者生活再建支援制度への補助金である。

24 当該予算については、財務省の Web サイト（[http://www.mof.go.jp/budget/budger\\_workflow/budget/fy2011/sy231028.htm](http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2011/sy231028.htm)）のほか、国会図書館財政金融課（小池拓自・依田紀久・加藤慶一）、「平成23年度第3次補正予算と今後の課題」、Issue Brief No. 729（2011.12.1）。

25 本補正予算においては、第一次補正予算で歳入確保のために使用した約2.5兆円を補てんするために、2兆4897億円が歳出として計上されている。

（ア）災害救助等関係経費	（941億円） <sup>26</sup>
（イ）災害廃棄物処理事業費	（3860億円） <sup>27</sup>
（ウ）公共事業等の追加	（1兆4734億円） <sup>28</sup>
（エ）災害関連融資関係経費	（6716億円） <sup>29</sup>
（オ）地方交付税交付金	（1兆6635億円）
（カ）東日本大震災復興交付金	（1兆5612億円） <sup>30</sup>
（キ）原子力災害復興関係経費	（3558億円） <sup>31</sup>
（ク）全国防災対策費	（5752億円） <sup>32</sup>

26 当該経費の内訳は以下のとおりである。

- －岩手県、宮城県、福島県が、災害救助法に基づき支弁する応急救助費の一部を国が負担するための経費としての災害救助費
  - －被災した低所得者層の自立・更生に必要な資金の融資を実施するための生活福祉資金貸付事業を行うための生活福祉資金貸付事業費
  - －震災により就学が困難になった児童・生徒等に対する就学援助・授業料等減免・奨学金事業等への支援等に必要な経費としての被災者緊急支援経費
- これらはいずれも第一次補正予算を拡充するものである。

27 当該費目は、震災時の津波等により生じた災害廃棄物の処理等のためのものである。本費目下では、第一次補正予算の廃棄物処理事業費を補助する経費のほか、東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法に基づき、地域グリーンニューディール基金の震災がれき処理促進勘定を拡充するための経費も計上された。

28 公共事業関連では、災害復旧等事業のための経費、一般公共事業関係費、施設費が計上された。

第一に災害復旧事業経費としては、公共土木施設、農林水産業施設等の災害復旧事業費及び災害関連事業費、有料道路災害復旧事業費、空港災害復旧事業費、水道施設災害復旧事業費等が計上された。

第二の一般公共事業関係費は、震災からの復興事業として、治山治水、道路整備、港湾・空港・鉄道等整備、住宅都市環境整備、農林水産業基盤整備、廃棄物処理施設等の整備を推進するための経費として計上された。

第三の施設費は、公立学校施設や国立大学の研究施設等の文教施設、農林水産業協同施設、医療施設、児童福祉施設、保健衛生施設等の復旧費が計上された。

29 本補正予算における当該計上は、第一次補正予算の同様の経費に追加するものであった。

30 本予算では、地域ごとに立案される多様な復興計画に対応できるよう、十分な規模で自由度の高い交付金制度として、東日本大震災復興交付金が設置された。具体的には当該交付金として、土地区画整理事業、防災集団移転促進事業、漁業集落整備事業、介護基盤復興まちづくり整備事業、幼稚園等の複合化・多機能化推進事業等、復興のために必要な帰還事業のための5省40事業補助金が、内閣府により一括計上された。

本交付金を利用する地方自治体は、復興計画を作成し、当該計画について国との協議を経て、規制緩和や税制優遇とともに、復興交付金を受けることとされた。

31 本経費は、「平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法」に基づく、放射性物質により汚染された土壤等の除染の実施のための経費である。

32 震災を契機に全国的に緊急性が高く、即効性のある防災・減災事業を行うための経費として、本予算では、本費目が計上された。具体的には、本費目の下、学校施設耐震化・防



（ケ）その他

（2兆4631億円）<sup>33</sup>

#### （4）平成24年度予算

平成24年度予算は、平成24年4月5日に成立した<sup>34</sup>。当時の政府は当該予算を「日本再生元年予算」と位置付け、震災からの復興等を重点分野として日本再生に取り組むこととした。本予算において震災関係の経費は、東日本大震災復興特別会計に計上されることとされた。当該特別会計における歳出の総額は約3兆7754億円であり、主な支出項目は以下のとおりである。

（ア）災害救助等関係経費

（762億円）<sup>35</sup>

（イ）災害廃棄物処理事業費

（3442億円）

---

災機能強化、治山・治水対策、道路整備、港湾空港鉄道等整備、住宅都市環境整備、社会資本総合整備等の一般公共事業関係費、海上保安庁船舶建造費、警察・消防関係費、医療施設等防災対策費、自衛隊の災害対策能力の向上のための経費等が計上された。

なおこの経費については、被災地以外で復興予算が使われている等の批判があった。

33 その他の震災関連経費として本予算で計上されたのは、主に以下のものである。

- －震災関連資料収集・デジタル化促進・被災実態調査費用
- －警察活動に係る費用及消防防災設備復旧費用等
- －情報通信基盤対災害強化等にかかる費用
- －アジア大洋州地域及び北米地域との青少年交流等国际協力に係る費用
- －復旧・復興に向けた教育支援の費用
- －地域医療再生対策、生活困窮者対策、介護支援体制整備等、医療・介護・福祉に係る費用
- －被災失業者のための雇用機会創出、被災した新卒者のための雇用対策等の雇用対策費用
- －震災による配合飼料の生産・流通コスト増に対する対策や、被災農業者による経営再開に向けた共同復旧作業支援等のための費用
- －森林・林業の復興のための費用
- －被災漁業者等の漁業活動再開・継続支援のための費用
- －被災中小企業者の設備導入、貸工場・貸店舗等の事業基盤整備支援に係る費用
- －震災に起因する生産拠点の海外移転等から生じる産業の空洞化を防ぐための、生産拠点・研究開発拠点等に対する国内立地補助等に係る費用
- －産業空洞化対策の観点からの資源の安定供給確保等のための費用
- －省エネルギー・節電支援のための費用
- －被災者向け住宅融資や、環境対応住宅の普及・促進等に係る費用
- －自立・分散型エネルギー供給等によるエコタウン化事業のための費用
- －自衛隊施設及び装備品の復旧等に係る費用

34 当該予算については、財務省のWebサイト（[http://www.mof.go.jp/budget/budger\\_workflow/budget/fy2012/index.htm](http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2012/index.htm)）のほか、国会図書館財政金融課（依田紀久）、「平成24年度予算案の概要」、Issue Brief No. 733（2012.1.31）。

35 本費目下では、災害救助法に基づく応急仮設住宅の提供費用や、震災により修学が困難になった学生等に対する授業料減免及び奨学金事業支援等の被災者緊急支援経費が計上された。

（ウ）公共事業等の追加	（5091億円） <sup>36</sup>
（エ）災害関連融資関係経費	（1210億円） <sup>37</sup>
（オ）地方交付税交付金	（5490億円）
（カ）東日本大震災復興交付金	（2868億円）
（キ）原子力災害復興関係経費	（4811億円） <sup>38</sup>
（ク）全国防災対策費	（4827億円） <sup>39</sup>
（ケ）その他の東日本大震災関係経費	（3999億円） <sup>40</sup>

## （５）平成24年度補正予算

平成24年度補正予算は、平成25年２月26日に成立した。当該補正予算では、日本経済再生に向けた緊急経済対策の一環として、震災被災地の復興加速を最優先する

---

36 当該費目の主な内訳は以下のとおりである。

- －公共土木施設・農林水産業施設等の災害復旧
- －三陸沿岸道路の整備等
- －学校施設等の復旧
- －水道施設の災害復旧
- －水産基盤整備事業
- －農業・農村整備事業

37 震災で被災した中小企業者等の事業再建及び経営安定のための融資のための経費や、震災で被災した農林漁業者等の経営再建等のための融資のための経費が、本予算でも引き続き計上された。

38 本費目は、平成23年３月11日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境汚染への対処に関する特別措置法に基づく、除染等に必要な経費である。具体的には、除染技術や放射線の健康影響の評価や被ばく医療研究等に係る経費、放射線障害防止等対策費、食品衛生検査実施の経費、森林・林業における放射性物質等対策に係る経費、放射性物質による農畜産物等に対する影響実態調査対策費などが計上された。また、これらの経費に加えて、福島復興再生特別措置法第17条に基づいて実施される、住民の生活環境改善するために、長期の避難指示に起因して機能低下した公共施設・公益の施設の機能を回復するための、生活環境整備事業の経費も計上された。

39 本費目下で計上された費用の主なものは以下の通りである。

- －学校施設の耐震化・防災機能の強化
- －道路の防災・減災対策等
- －河川整備・治山事業・海岸事業における防災・震災対策経費
- －社会資本総合整備事業費

40 本費目下では、主に次のものが計上された。

- －災害復興住宅融資等
- －大学等を活用した地域の再生に係る経費
- －中小企業組合等共同施設等災害復旧事業
- －国内立地補助事業
- －雇用対策
- －漁業・養殖業復興支援事業

との観点から東日本大震災関係の予算が計上された<sup>41</sup>。具体的な震災関連予算の費目は以下のとおりである。

- |                          |                        |
|--------------------------|------------------------|
| (ア) 社会インフラ整備・住民の定着促進等対策費 | (1967億円) <sup>42</sup> |
| (イ) 産業の復興と雇用機会の創出        | (512億円) <sup>43</sup>  |
| (ウ) 原子力災害等対策費            | (700億円) <sup>44</sup>  |

## （６）平成25年予算

平成25年５月15日、平成25年度予算は成立した<sup>45</sup>。本予算においても復興・防災対策は、予算の重点とされ、総額約4.4兆円が計上された。復興予算においては、街づくりなどの復興の加速化、早期帰還支援、福島復興の加速に重点が置かれた。なお本予算に関連して、平成25年１月29日の復興推進会議では、東日本大震災の被害からの「集中復興期間」における復旧・復興財源を19兆円から25兆円に増額することが決定された。

本予算における復興予算の主な費目は以下のとおりである。

- |               |                       |
|---------------|-----------------------|
| (ア) 災害救助等関係経費 | (837億円) <sup>46</sup> |
|---------------|-----------------------|

41 当該予算については、財務省の Web サイト（[http://www.mof.go.jp/budget/budger\\_workflow/budget/fy2012/index.htm#hosei](http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2012/index.htm#hosei)）参照。

42 本費目下では、津波被災地域における住民の定着促進、学校の耐震化、道路・港湾の整備等の予算が計上された。

43 本費目下では、重点分野雇用創造事業費、東北地方における旅行需要創出事業費、農業・農村整備事業費、森林整備事業費が計上された。

44 本費目下では、原子力災害からの迅速な再生を進めるために、避難解除区域への帰還の支援や、放射性物質による汚染への対応等に必要な経費として、以下の費用が計上された。

- －福島県営農再開支援事業費
- －福島原子力災害避難区域等帰還・再生加速事業費
- －福島県環境創造センター整備事業費
- －新たに発生した汚染廃棄物の処理加速化事業費
- －福島産農産物等戦略的情報発信事業費
- －放射性物質対処型森林・林業復興対策実証事業費
- －ため池等汚染拡散防止対策実証事業費
- －森林における汚染等実証事業費
- －森林における放射性物質対策推進のための緊急調査事業費
- －福島除染推進体制強化費
- －農業農村整備事業費

45 当該予算については、財務省の Web サイト（[http://www.mof.go.jp/budget/budger\\_workflow/budget/fy2013/index.htm](http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2013/index.htm)）のほか、国会図書館財政金融課（松浦茂）、「平成25年度予算案の概要」、Issue Brief No. 772（2013.3.7）。

46 本費目下では、災害救助法に基づいて提供される応急仮設住宅の供与に係る費用と、被災者緊急支援経費が計上された。

（イ）災害廃棄物処理事業費	（1266億円） <sup>47</sup>
（ウ）復興関係公共事業	（8793億円） <sup>48</sup>
（エ）災害関連金融支援関係経費	（963億円） <sup>49</sup>
（オ）地方交付税交付金	（6053億円）
（カ）東日本大震災復興交付金	（5918億円）
（キ）原子力災害復興関係経費	（7094億円） <sup>50</sup>

前者の災害救助法関連の費用は、応急仮設住宅に関する費用である。すなわち、制度上、応急仮設住宅の供与期間は原則2年とされており、恒久住宅の整備状況等、地域の復興状況に応じて、供与期間を延長できるとされているところ、東日本大震災については、被災地における恒久住宅の整備になお時間を要する状況にあることから、供与期間を原則1年間延長し、3年とした。このことから、民間賃貸住宅を活用した、仮設住宅に対する家賃の支払いや、建築した仮設住宅の補修工事等に要する費用が本予算で計上された。

後者の被災者緊急支援経費は、震災により修学が困難になった学生等に対する授業料等減免・奨学金事業への支援等に必要な経費である。当該経費には、大学等の授業料減免・奨学金事業支援経費の他、緊急スクールカウンセラー等派遣事業費、学びを通じた被災地の地域コミュニティ再生支援事業費などが計上された。

47 本費目下で計上された費用の内訳は、災害等廃棄物処理事業費補助金、災害廃棄物処理代行事業費、災害廃棄物広域処理等支援事業費であった。

48 本費目下では、以下の経費等が計上された。

- －公共土木施設、農林水産業施設、水道施設、公営住宅等の住宅施設、廃棄物処理施設等の災害復旧等に必要な経費としての災害復旧等事業費
  - －治山治水対策、道路整備、港湾・空港・鉄道等整備等のための事業費
  - －公立学校施設の復旧や、警察活動基盤整備等の経費としての施設費
- なお公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法第3条は、公共土木施設として、河川、海岸、砂防設備、林地荒廃防止施設、地すべり防止施設、急傾斜地崩壊防止施設、道路、港湾、漁港、下水道、公園をあげている。

49 本費目下では、被災中小企業や農林漁業関係者の事業再建及び経営安定のための融資等に必要な経費が計上された。

50 本費目下で、除染等に係る費用等が計上された。その主な内訳は以下のとおりである。

- －帰還困難区域の入域管理・被ばく管理等
- －原子力施設等防災対策等事業費
- －長期避難者生活拠点形成交付金
- －福島定住等緊急支援交付金
- －福島原子力災害避難区域等帰還・再生加速事業費
- －福島避難解除等区域生活環境整備事業費
- －福島関連基礎・支援研究等
- －原子力損害賠償紛争審査会開催費用
- －放射性物質対処型森林・林業復興対策実証事業費
- －放射性物質により汚染された土壌等の除染の実施
- －放射性物質汚染廃棄物処理事業費
- －中間貯蔵施設検討・整備事業費
- －放射性物質環境汚染状況監視等調査研究費
- －原子力被災者環境放射線モニタリング対策関連交付金
- －環境放射線測定等の充実

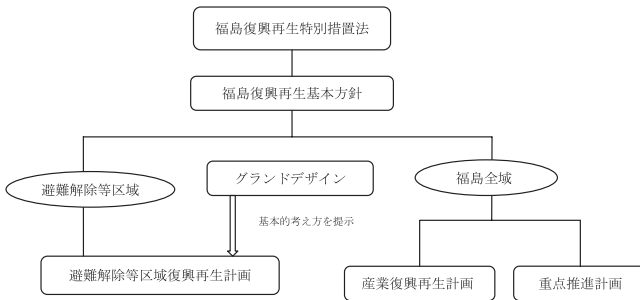
（ク）その他の東日本大震災関係経費

（6255億円）<sup>51</sup>

### 3. 福島復興政策の概要

#### （1）福島復興再生特別措置法

福島第一原子力発電所における事故により被災した福島県については、その他の被災地域に対する施策に加え、特に福島県を対象とした政策がとられている。福島復興政策の基礎となる福島復興再生特別措置法以下の法制度の構造は以下のとおりである。



51 その他の震災経費として、主に以下の経費が計上された。

- －震災により住宅が全壊した世帯等に対し支給される被災者生活再建支援金の給付に必要な費用のための被災者生活再建支援金補助金
- －被災地域における警察活動・緊急消防援助隊の活動関係費用
- －震災により生じた自衛隊の施設や装備品の復旧等に要する費用
- －東北地方の防災力向上に貢献するための海底地震・津波観測網の整備費用
- －心のケアが必要な被災児童・生徒に対する学習支援等に取り組むための教職員定数の改善費用
- －原子力発電所事故により設定された警戒区域等に住所を有する被保険者の医療保険料の減免等の措置の延長に係る費用
- －被災高齢者に対する総合サポート・見守り等を提供するサポート拠点の運営や、精神保健福祉士等の専門職による訪問相談・訪問診療などの支援の提供のための費用
- －求職者の早期就職支援や被災新卒者に対する就職支援、並びに住宅・生活支援を必要とする求職者等に対する総合的な生活・就労支援等のための費用
- －被災農業者に対する経営再開支援や、産地の取り組み支援等のための費用
- －震災により被害を受けた漁業者等の漁業活動再開・継続を支援するために行う漁船等復興対策事業などに必要な経費
- －被災した中小企業等の支援のための補助や二重ローン問題対応のための経費
- －津波・原子力災害被災地域雇用創出企業立地補助金の被災地域振興等のための経費
- －被災地域における再生可能エネルギーに係る技術開発等に係る経費

以上の他、公立文教施設の整備、津波被害対応の治山治水事業等の公共事業費が計上された。

福島復興再生特別措置法は、平成24年3月31日公布され、平成24年4月1日から施行された<sup>52, 53</sup>。同法は、原子力災害により深刻かつ多大な被害を受けた福島の復興及び再生は、国の社会的な責任を踏まえて行われるべきものであることに鑑み、原子力災害からの福島の復興及び再生の推進を図り、東日本大震災からの復興の円滑かつ迅速な推進と活力ある日本の再生に資することを目的として、制定された。同法は、以下の点等について規定している。

- －原子力災害からの福島の復興及び再生の基本となる福島復興再生基本方針の策定
- －避難解除等区域の復興及び再生のための特別の措置
- －原子力災害からの産業の復興及び再生のための特別の措置

同法第2条は、第1項及び第2項で、福島の復興・再生の基本理念として、安心して暮らし、子どもを産み育てる環境の実現、多様な住民の意見の尊重、地域経済の活性化、福島の地域社会の絆の維持及び再生、住民の一人一人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、を挙げている。また同条第3項から第5項は、復興・再生に関する施策の基本理念として、以下を挙げている。

- －福島地方公共団体の自主性及び自立性が尊重されるべきこと
- －福島の地域のコミュニティの維持に配慮されなければならないこと
- －放射性物質による汚染の状況及び人の健康への影響、原子力災害からの福島の復興及び再生の状況等に関する正確な情報の提供に留意されるべきこと

同法第5条は、原子力災害からの福島の復興及び再生に関する施策の総合的な推進を図るための基本的な方針として、福島復興再生基本方針を国が定めることとし

---

52 同法の概要については、内閣委員会調査室（櫻井敏雄・政木広行・柳瀬翔夫）、「復興推進体制の整備－復興特区法、復興庁設置法、福島特措法－」、立法と調査329号（2012.6）（[http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou\\_chousa/backnumber/2012pdf/20120601014.pdf](http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2012pdf/20120601014.pdf)）

同資料によれば同法は、平成23年8月27日に開かれた「原子力災害からの福島復興再生協議会」において示された福島県知事からの要請に対し、県が示した、環境回復と民生の安全・安定、警戒区域などのふるさと再生と行政機能の確保、産業の地盤沈下防止と振興、を骨子とする、地域再生の特別法を制定する、とした復興担当大臣の方針の表明により制定されることになった。

53 同法は、平成25年5月10日改正された。当該改正の主な点は以下のとおりである。

- －長期避難者の生活拠点を形成するために生活拠点形成交付金を創設する
- －国による公共事業の代行や、公共施設の清掃等のための生活環境整備事業を居住制限区域や帰還困難区域で実施可能とする
- －避難対象区域内に所在していた事業者が、避難指示解除準備区域及び居住制限区域で事業を再開する場合に税制の特例措置を適用する



ている。また第7条は、内閣総理大臣が、原子力発電所における事故に起因して発出された避難指示が解除された区域及び当該避難指示が近く解除される区域の復興及び再生を推進するための、避難指示解除等区域復興再生計画を定めるとしている。なお同条の含まれる、同法第3章は、避難解除等区域の復興及び再生のための特別措置として、各種の規制・税制上の特例等を定めている。また同章第17条は、住民の生活環境の改善に資するために必要となる公共施設又は公益的施設の清掃その他の当該施設の機能を回復するための事業として、生活環境整備事業<sup>54</sup>を内閣総理大臣が行うことができることを定めている。

同法第4章は、健康管理や除染等、放射線による健康上の不安の解消その他の、安心して暮らすことのできる生活環境の実現のための措置について規定している。また同法第5章は、産業復興政策の作成等、原子力災害からの、福島県の産業の復興及び再生のための特別の措置について規定している。同法第6章は、再生可能エネルギー源の利用その他の先導的な施策への取り組みに関する重点推進計画の策定等、福島県における新たな産業の創出等に寄与する取組の推進について規定している。

第7章は、福島の復興及び再生に関する施策の推進のために、国が財政上、税制上、金融上等の必要な措置等をとることなどについて規定している。

## （2）福島復興再生基本方針<sup>55</sup>

福島復興再生特別措置法第5条に従って定められた福島復興再生基本方針は、第一部で「原子力災害からの福島の復興及び再生」に関し、今般の原子力災害は県・市町村の力を大きく超え、福島に重大な制約を与えるものであることから、国として真摯に、かつ重く受け止める必要があること、福島の復興・再生は一地域の問題ではなく、活力ある日本の再生に不可欠な要素であること、等を確認したうえで、目標と基本姿勢を次の通り記載している。

まず目標としては、国は、福島県の掲げる、原子力発電に依存しない社会づくりを目指すとする理念を尊重し、原発事故に起因する非常事態宣言の終結に全力で取

54 当該事業について、拙稿「再建過程にある地方自治体と中央政府の関係に関する一考察－福島復興再生特別措置法第17条に基づく生活環境整備事業を事例として－」筑波法政第55号（平成25年7月1日）参照。

55 本基本方針にかかわる施策を取りまとめたものが、復興庁の以下のWebページに掲載されている。

<http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-4/kaiteil/20130711000001.html>

り組む、として、具体的には、安全・安心な生活環境を実現し、地域経済と地域社会の再生に取り組むとしている。

次にこのような取り組みに対する基本姿勢として、福島県全域と避難解除等区域等に対して施策を実施すること、原子力災害を受けた福島の特殊な諸事情を踏まえた総合的かつ迅速な取り組みを実施すること、原子力に依存しない社会を目指すとする福島の理念を尊重し、先導的な取り組みを推進すること、福島の未来を担う人材を育成し、国内外の知見を集積すること、長期にわたり財源を確保し、国、福島県、市町村等が一体となって取り組むこと、を記載している。

本方針第二部は、避難解除等区域等の復興・再生に関し、基本的考え方として、次の点を記述している。

- －国は、これまで原子力政策を推進してきたことに伴う社会的責任を踏まえ、この地域の住民に責任を持って向き合い、この地域の市町村の復興・再生を責任を持って進める
- －帰還困難区域・居住制限区域を含むこの地域全体が、再び安全で安心して住むことができ、帰還を望む者が皆帰還し、若い世代が帰還する意欲を持てるよう、責任を持って対応する

このような基本的考え方に沿って本方針は、具体的に以下の通り各点について記載している。

第一に産業の復興及び再生については、原子力発電所及び関連産業に従事していた多くの住民が働く場を失っていることから、既存産業の再開支援と、新たな雇用を創出する先導的産業の充実を図ることや、事業用設備等への投資や、雇用促進をするために、避難解除区域における課税の特例を実施すること等を記述している。

第二に道路・港湾・海岸その他の公共施設の整備については、被災施設等の速やかな復旧を図り、また、市町村の復興・再生のために必要な施設等の整備を図っている。

第三に生活環境整備・居住の安定確保については、放射線からの安全・安心の確保、上下水道、廃棄物処理、医療・福祉、教育・保育、防犯・治安、防災対策等の生活インフラについて、国が県・市町村等と連携して回復・維持すること、避難先からの住民の帰還を円滑化するため、公共施設や公益的施設の機能を回復させる事業を国の責任と費用負担で実施すること、入居要件の緩和等の公営住宅法の特例や、避難先での住宅購入に対する融資の特例等により居住の安定の確保を図ること

等を記述している。

第四に、将来の住民の帰還を目指す区域の復興及び再生に向けた準備のための取り組みとしては、放射線量が高いことにより避難指示解除準備区域とされない区域について、特別地域内除染実施計画に従い除染を実施するのと同時に、帰還するまでの間の生活再建や地域コミュニティの維持など、将来的な住民の帰還に向けて必要な対応を、国が責任を持って行う、としている。

本方針第三部は、福島全域の復興・再生のための取り組みの観点から、以下の事項等に関する取り組みのあり方について述べている。

第一に安心して暮らすことのできる生活環境の実現については、福島で安心して子どもを産み育てることができるといえる生活環境を実現するために、健康上の安全確保と不安の解消のための各種の措置を国は取るとしている。

第二に原子力災害からの産業の復興と再生に関しては、福島全域の地域経済の活性化と雇用の安定・拡大を進めるために、被害を受けた産業の復興及び再生の推進や、既存企業の流出の阻止や、県外からの新規企業の立地あるいは県内での新増設の促進等のための各種の取り組みを行う、としている。

第三に新たな産業の創出と国際競争力の強化については、未来志向の抜本的な復興及び再生を実現するために、福島の新たな魅力や強みを生み出し、国際競争力の強化に寄与する取組を推進していく、としている。

### （３）グランドデザイン

平成24年9月4日に発表された「原子力発電所の事故による避難地域の原子力被災者・自治体に対する国の取り組み方針（グランドデザイン）」は、福島県・関係市町村からの要請を踏まえ、概ね10年後に向けた避難地域の復興に対する国の取組姿勢を示すもの、とされている<sup>56</sup>。当該グランドデザインでは、国の基本姿勢、目指すべき復興の姿、実施すべき取組について、それぞれ以下の通り述べられている。

第一に国の基本姿勢としては、次の点が記載されている。

- －国は、原子力政策を推進してきた社会的責任を踏まえ、被災者に十分に寄り添った復興・再生に対する取組を、責任を持って、加速する。
- －国は、被災者が一日も早く将来の生活設計が描けるよう、被災地域の生活環境

56 グランドデザインについて、<http://www.reconstruction.go.jp/topics/001209.html>

の回復、帰還する被災者及び長期避難者の安定的な居住環境や就労先の確保、地域の経済とコミュニティの再生に取り組む<sup>57</sup>。

－国は、被災者が誇りと自信を持てるふるさとを取り戻し、安全に安心して生活が再建できるよう、最後まで前面に立って取組を実行する。

第二に、目指すべき復興の姿として、短期（2年後）、中期（5年後）、長期（10年後以降）のそれぞれについて、以下の通りの姿を記載している。

まず短期的な姿としては、

- －避難指示解除区域を復興の前線拠点とし、解除が見込まれる区域の復旧に繋ぐ
- －避難指示解除準備区域及び居住制限区域の除染等による環境回復、インフラ復旧、生活基盤を早期に回復する
- －住民が、当面の生活環境や生活費に不安なく、生活の再建に取り組める環境を構築する

としている。

次に中期的には、

- －除染等による環境回復、インフラ復旧、生活基盤の回復により、避難指示解除区域を拡大し、隣接する地域と一体的に地域全体の復興を加速化する
- －産業振興や営農支援などを全面的に進め、安定した生活圏とコミュニティを形成する

としている。

最後に、長期的な姿としては、

- －住民が将来も健康で安心して定住する魅力ある地域を形成し、地域のつながりや人のつながりを大切にした地域社会を形成することを目指す
- －地域の将来を担う若い世代も帰還する意欲を持てるよう、新たな産業、研究・教育機能の集積を図り、原発事故により失われた雇用規模の回復に取り組む

としている。

以上をうけ第三の実施すべき取組として、本グランドデザインは、以下の4分野においてそれぞれ次のテーマを挙げている。

第一の「解除区域等における生活環境の再生と社会資本の再構築」分野について

---

57 この点について本グランドデザインでは、国はこれらの取組を着実かつ迅速に進めるため、長期にわたって十分な財源を確保するとともに、福島県、関係自治体の協力を得て、関係者と一体となって取組を進める、としている。

は、避難指示が解除された区域又は解除が近く見込まれる地域を中心に、公共サービスの提供体制の確保、公共インフラの復旧、生活環境の整備・再建に取り組むとしている。

第二の「地域を支える産業の再生」分野については、避難地域を中心とする地域における、産業振興と雇用創出、農林水産業の再開、を図るとしている。

第三の「避難の状況に応じた生活の再建」分野については、避難生活の長さに応じ居住環境等の確保・整備のための措置を講じ、また、被災者が避難生活から普段の生活に戻れるまで、生活再建に向けた就労支援と賠償を行う、としている。

第四の「放射線対策の強化」分野については、避難地域への帰還や被災者の健康のために、除染、モニタリング、健康管理及び健康不安対策を行う、としている。

なお、本グランドデザインには、復興庁、厚生労働省、経済産業省による産業振興・雇用促進プランと、復興庁、農林水産省、環境省による農林水産業再生プランが添付されている。

#### （４）避難解除等区域復興再生計画

避難解除等区域復興再生計画は、福島復興再生特別措置法第7条第1項に基づき内閣総理大臣により作成された。同計画は、避難解除等区域の復興・再生を図るため、福島復興再生基本方針とグランドデザインにおいて示された復興・再生のための基本的考え方を充実・具体化し、インフラ、生活環境、産業再生等に関する取組みの方針を示すものである<sup>58</sup>。本計画は三つの部分、第1部「全般的な事項」、第2部「広域的な地域整備の方向」、第3部「市町村ごとの計画」から構成されている。

第1部の「全般的な事項」の部分では、本計画の意義及び取組方針・目標、計画期間、目指すべき復興の姿、分野別の取組が記述されている。

まず取組の指針として本計画は、国は、原子力政策を推進してきたことに伴う社会的責任を負い、被災者に十分に寄り添った復興・再生に係る取り組みを、責任を持って大きく加速していかなければならないこと、また長期にわたって十分な財源

58 表題が避難解除等区域復興再生計画であるにかかわらず、本計画の対象区域は、警戒区域、計画的避難区域に指定されているが、将来的な住民の帰還を目指す区域も含めた区域（警戒区域、居住制限区域、帰還困難区域）への対応も記載されている。また、本計画の対象区域を含む市町村については、当該市町村全体が計画の対象とされるとともに、これらの市町村の区域外で行われるものであっても、避難解除等区域等の復興・再生のために必要な取組みであれば、これについても記載されることとされている。

を確保すべきこと、福島県や県内市町村の意見・要望等を十分に踏まえなければならないこと、を記述し、次に目標として、次の四点を挙げている。

第一に、放射性物質に汚染された土壌の除染等を進めるのと同時に、公共インフラの提供・復旧及び商店街等の民間サービスの確保を推進するなどして、生活環境の回復を図ること。

第二に、帰還する避難者の健康管理の実施、長期避難者の避難先での日常生活の安定化及び心のケア等の支援、福島第一原子力発電所の廃炉までの工程の開示、線量マップ等の環境モニタリングなどにより、帰還する避難者及び長期避難者の生活再建の支援を行うこと。

第三に、農林水産業や商工業等、地域を支えてきた産業を再生させ、帰還した住民の働く場を確保し、また、特に相対地域で最大の基幹産業であった原子力発電所及びその関連産業の雇用が失われたことを踏まえ、各種の方法により新たな雇用を創出すること。

第四に、地域内での広域的な公共インフラ及び公共サービスの代替的な機能確保を図るとともに、近隣地域と一体になったインフラネットワークの整備等、広域的な復興をすすめる、また、長期避難者受け入れ自治体の機能の持続的な確保を図ること。

次に本方針は、グランドデザインで示された目指すべき復興の姿をより詳細にした次のビジョンを示している。

第一に短期的な姿としては、次の点を示している。

- －避難解除区域を復興の前線拠点とし、解除が見込まれる区域の復旧につなぐ。
- －避難指示解除準備区域及び居住制限区域の除染等による環境回復、インフラ復旧、生活基盤の回復を早期に構築する。
- －住民が当面の生活環境や生活費に不安なく、生活の再建に取り組める環境を構築する。
- －長期避難者のための生活拠点の形成について、それぞれの受入自治体の状況等に配慮し、必要な措置を講ずる。

第二に中期的な姿として次の点を挙げている。

- －除染等による環境回復、インフラ復旧、生活基盤の回復により、避難解除区域の拡大、隣接する地域と一体的に地域全体の復興の加速化を図る。
- －産業振興や営農支援などを全面的に進め、安定した生活圏とコミュニティを形



成する。

第三に長期的な姿としては、以下の通り記述している。

- －住民が将来も健康で安心して定住できる魅力ある地域を形成し、地域のつながりや人のつながりを大切にしたい地域社会を形成することを目指す。
- －地域の将来を担う若い世代も帰還する意欲が持てるよう、新たな産業、研究・教育機関の集積を図り、原発事故で失われた雇用規模の回復を図る。

また同計画は、帰還が可能となる軸が異なる区域ごとに復興の方向性を以下の通り示している。

第一に避難解除区域<sup>59</sup>については、避難指示解除準備区域、居住制限区域、帰還困難区域の長期にわたる復旧・復興の前線拠点となっていく地域であり、他の地域に先立って、産業の復興再生、インフラの復旧、生活環境の再生等の取り組みを行うことを通じ、避難住民の先行的な帰還を進めていく、としている。

第二に、避難指示解除準備区域<sup>60</sup>については、住民の早期の帰還を見据え、除染、インフラ復旧に加え、雇用の場の確保と事業再開の支援、医療・福祉機能の提供体制の確保、帰還の目途が立った町村の教育施設の整備などの支援策を集中的に投入し、早期の避難指示の解除を目指す、としている。また同区域については、避難指示解除後に地域復興のモデルとなり新たな前線拠点となっていくことを見据えた生活環境の整備と、まちづくりを実施する、としている。

第三に、居住制限区域<sup>61</sup>については、以下の三点が記載されている。

- －居住制限区域では、除染や放射性物質の自然減衰等により、住民が受ける年間積算線量が20ミリシーベルト以下であることが確認された場合には、避難指示解除準備区域に移行する。
- －居住制限区域への将来的な住民の帰還及びコミュニティの再建を目指すとともに、広域の地域経済社会の復興に資するため、計画的に除染を実施した上で、

59 福島復興再生特別措置法第4条第4号に規定する避難解除区域をいう。

60 平成23年12月26日原子力災害対策本部発表の「ステップ2の完了を受けた警戒区域及び避難指示区域の見直しに関する基本的考え方及び今後の検討課題について」では、「避難指示区域のうち、年間積算線量 20 ミリシーベルト以下となることが確実であることが確認された地域」としている。(http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/pdf/111226\_01a.pdf)

61 平成23年12月26日原子力災害対策本部発表の「ステップ2の完了を受けた警戒区域及び避難指示区域の見直しに関する基本的考え方及び今後の検討課題について」では、「避難指示区域のうち、現時点からの年間積算線量が20ミリシーベルトを超えるおそれがあり、住民の被ばく線量を低減する観点から引き続き避難を継続することを求める地域」としている。(http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/pdf/111226\_01a.pdf)

公的インフラの復旧を実施するとともに、防火・防災・防犯上必要な取り組みを行う。

- －居住制限区域への帰還に向けた復旧復興の取り組みと合わせ、避難先での生活支援策を講ずるとともに、長期避難者のための生活拠点の確保、整備に向けた取り組みを進める。

第四に帰還困難区域<sup>62</sup>については、区域見直し後、避難指示が解除され、住民が帰還するまで相当長期の時間が必要となると見込まれるとしつつ、次の点が述べられている。

- －避難先での生活環境を整備するため、長期避難者のための生活拠点の確保、整備に向けた取り組みを進める。
- －除染やインフラ復旧について、モデル事業等の結果を踏まえ、対応の方向性を検討する。
- －放射線による健康への影響、高線量下での雇用への不安等から現時点では機関の判断ができない住民への支援を継続する。

分野別の取組として本計画は、以下の各分野における具体的な取り組みについて記述している。

- －公共インフラの復旧と機能強化
- －生活環境の再生
- －放射線対策の強化
- －地域を支える産業の再生
- －農林水産業の再生
- －避難の状況に応じた生活の再建

本計画第2部「広域的な地域整備の方向」の部分では、以下の項目についての計画が記載されている。

- －公共インフラの復旧と機能強化
- －相双・いわき地方における生活環境の再生のための基盤整備
- －産業の創出、再生等

---

62 平成23年12月26日原子力災害対策本部発表の「ステップ2の完了を受けた警戒区域及び避難指示区域の見直しに関する基本的考え方及び今後の検討課題について」では、「長期間、具体的には5年間を経過してもなお、年間積算線量が20ミリシーベルトを下回らないおそれのある、現時点で年間積算線量が50ミリシーベルト超の地域」としている。（[http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/pdf/111226\\_01a.pdf](http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/pdf/111226_01a.pdf)）

このうち最初の公共インフラの復旧と機能強化の部分では、広域的な道路ネットワークの構築、海岸・河川・土砂災害対策、小名浜港及び相馬港の機能強化、漁業の再開に向けた漁港の復旧、JR 常磐線の復旧に関する計画が記述されている。

また二番目の相双・いわき地方における生活環境の再生のための基盤整備の部分では、医療福祉、教育機会の確保、広域水道、広域ごみ処理、広域し尿処理、広域汚泥処理、防犯・治安・防災その他の安全の確保、安定的な居住環境の確保、その他の広域施設、野生動植物への放射線影響調査についての計画が記述されている。

## （５）その他

以上の他、福島復興にかかわる主な法令等としては、以下のものがある。

### （ア）原発避難者特例法

東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律（原発避難者特例法）<sup>63</sup>は、震災時の原子力発電所の事故による災害により多数の住民が自身の市町村の区域外に避難し、あるいは住所を移転することを余儀なくされた状況に対処するために、

- －市町村の区域外に避難している住民に対する適切な行政サービスの提供
- －住所を移転した住民と元の地方自治体との関係の維持

に関する措置について規定している法律である。

具体的に同法は、前者については避難住民に係る事務処理の特例を定め、被災地の指定市町村は、法律または政令により処理することとされている事務のうち、避難住民に関するものであって、自ら処理することが困難な事務について、一定の手続きを踏んで、避難先団体が処理するようにすることができる、としている。

また後者の、住所を移転した住民と元の地方自治体との関係の維持については、被災地の指定市町村は、指定市町村以外の市町村に転出した者のうち申し出をした者に対し、指定市町村等に関する情報を提供したり、指定市町村の区域への訪問事業等を実施したりすることとしている。

### （イ）子ども・被災者支援法

東京電力原子力事故により被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支

---

63 平成23年8月12日法律第98号。

えるための被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律（子ども・被災者支援法）<sup>64</sup>は、福島第一原子力発電所の事故により放出された放射性物質の影響等により、一定の基準以上の放射線量が計測される地域に居住し、又は居住していた者及び政府による避難指示により避難を余儀なくされている者等が、健康上の不安を抱え、生活上の負担を強いられていることから、支援の必要性が生じていることにかんがみ、子どもに特に配慮して行う被災者の生活支援等の施策を推進するために制定された法律である<sup>65</sup>。

同法第2条は被災者生活支援策に関する基本理念として、次の事項等を規定している。

- －東京電力原子力事故による災害の状況、当該災害からの復興等に関する正確な情報の提供が図られつつ、行われなければならない。
- －被災者が支援対象地域における居住、他の地域への移動及び移動前の地域への帰還についての選択を自らの意思によって行うことができるよう、被災者がそのいずれを選択した場合であっても適切に支援するものでなければならない。
- －東京電力原子力事故に係る放射線による外部被ばく及び内部被ばくに伴う被災者の健康上の不安が早期に解消されるよう、最大限の努力がなされるものでなければならない。
- －子ども及び妊婦に対して特別の配慮がなされなければならない。
- －被災者の支援の必要性が継続する間確実に実施されなければならない。

国の責務に関し同法は、原子力災害から国民の生命、身体及び財産を保護すべき責任並びにこれまで原子力政策を推進してきたことに伴う社会的な責任を負っていることに鑑み、被災者生活支援等の施策を総合的に策定し、実施する責務を国が負う、とし、上述基本理念にのっとり、被災者支援等の施策の推進に関する基本方針を定める、と規定している。

また同法は、具体的に次の被災者支援策等を講ずるとしている。

- －支援対象地域<sup>66</sup>内で生活する者については、医療の確保、子どもの就学支援、

---

64 平成24年6月27日法律第48号。

65 同法の制定過程について、泉水健宏（国土交通委員会調査室）、「「子ども・被災者生活支援法」の成立」、立法と調査 No.333,98頁（2012.10）。([http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou\\_chousa/backnumber/2012pdf/20121005098.pdf](http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2012pdf/20121005098.pdf))

66 同法第8条では、支援対象地域を「その地域における放射線量が政府による避難に係る指示が行われるべき基準を下回っているが一定の基準以上である地域をいう」としている。

食の安全・安心確保、自然体験活動、家族と離れて暮らすこととなった子どもに対する支援等の支援策を講ずる。

- －支援対象地域以外の地域で生活する被災者については、移動先における、住宅の確保、子どもの学習、就業等の支援を講ずる。
- －支援対象地域外の地域から帰還する者については、支援対象地域への移動、支援対象地域での住居の確保と就業支援等の支援を講ずる。

なお同法は、以上に加え、被災者の定期的な健康診断等を国が実施するとしている。

#### （ウ）早期帰還・定住プラン

早期帰還・定住プランは、平成25年3月7日に福島復興再生総括本部<sup>67</sup>から発表された。当該プランは、同日の原子力災害対策本部の決定により10市町村の避難指示区域の見直しが完了した<sup>68,69</sup>ことから、住民の帰還のために必要な環境を整えるためのプランとして策定されたものである。本プランで国は、避難指示が解除されるまで待つことなく、必要な施策を前倒しして実行するとしている。

まず本プランは、帰還・定住加速の基礎となる取り組みとして以下の6点を上げている。

- －インフラの早期復旧
- －災害廃棄物等の処理の着実な実施
- －除染の着実な実施と中間貯蔵施設の早期整備に向けた説明
- －福島第一原子力発電所の安全性の確保、住民とのリスクコミュニケーションの実施、放射線モニタリングの実施
- －十分な予算の確保と柔軟な執行
- －賠償の丁寧かつ迅速な対応

また同プランは、早期に帰還する住民の生活再開が円滑に進むための取り組みと

---

67 福島復興に係る政府の体制については、復興庁作成の「復興の現状と取組」の「2-22 福島対応の強化について①」を参照。（<http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/>）

68 平成25年3月7日の決定により、川内村、田村市、南相馬市、飯舘村、楢葉町、大熊町、葛尾村、富岡町、浪江町の区域見直しが終わった。また、平成25年8月7日には、川俣町の区域見直しがなされた。川俣町の区域見直しについては、以下の Web ページを参照。  
[http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/20130807\\_01.html](http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/20130807_01.html)

69 避難指示区域の見直しについては以下の Web を参照。  
原子力災害対策本部（<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/genshiryoku/>）  
経済産業省（<http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/kinkyu.html>）

して次の3点を挙げている。

- －生活環境の整備
- －産業振興・雇用の確保
- －農林水産業の再開

#### 4. 福島に係る復興予算

上記で説明した復興関係予算のうち、福島の復興に係る主な予算を取りまとめると概要以下のとおりである<sup>70</sup>。

##### （1）東日本大震災復興交付金

東日本大震災に際し災害救助法の適用を受けた、東日本大震災復興特別区域法というところの特定地方公共団体である市町村及び県は、東日本大震災復興特別区域法第77条の規定する復興交付金事業計画を作成し国に提出し、東日本大震災復興交付金を受けることができる。

当該交付金については、これまでに6回交付可能額の通知が行われており、これまでの主要各県への交付可能額の合計は以下のとおりである。

	青森県	岩手県	宮城県	福島県	茨城県
第1回	15.7	797.6	1161.5	505.1	21.9
第2回	0.7	798.5	1418.2	306.1	37.2
第3回	0.6	485.8	804.3	137.7	4.3
第4回	13.8	1953.4	4134.8	788.4	223.9
第5回	1	406.7	1307.4	267	8
第6回	2.3	183.8	238.7	99.4	1.3
合計	34.1	4625.8	9064.9	2103.7	296.6

\* 計数は国費。単位は億円。

##### （2）福島の復興に向けられた財政措置

特に福島の復興に向けられこれまで計上された国の予算の概要は以下のとおりである。

---

70 復興庁作成の「復興の現状と取組」の「2-23福島復興に向けた予算等（概要）」を参照。  
(<http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/>)



## &lt; 平成23年度 &gt;

福島県原子力災害等復興基金の創設	3840億円
中間貯蔵施設の設置に向けた取り組み	11億円
福島原子力被災者・子ども健康管理基金の創設（健康管理事業・除染）	962億円
福島県原子力被害応急対策基金（子どものリフレッシュキャンプ、学校給食の検査）	404億円
合計	5217億円

## &lt; 平成24年度 &gt;

避難解除等区域生活環境整備事業	42億円
産業復興企業立地補助金	402億円
医療機器開発・安全性評価センター整備	134億円
福島健康管理拠点の整備	60億円
福島県環境創造センター整備	113億円
福島県での営農再開支援等	246億円
福島県農産物等風評被害対策	13億円
中間貯蔵施設の設置に向けた取組	20億円
地域の希望復活応援事業（帰還加速・区域の荒廃抑制）	208億円
合計	1238億円

## &lt; 平成25年度 &gt;

避難解除等区域生活環境整備事業	24億円
再生可能エネルギー導入支援等	103億円
福島県農産物等風評被害対策	3億円
福島県における観光関連復興支援	4億円
中間貯蔵施設の設置に向けた取組	146億円
地域の希望復活応援事業（帰還加速・区域の荒廃抑制）	48億円
コミュニティ復活交付金（長期避難者生活拠点形成交付金）	503億円
子ども元気復活交付金（福島定住緊急支援交付金）	100億円
合計	931億円

## （３）その他

上述の他、福島も含む被災地域等に支出される主な予算項目としては、以下のものが挙げられる。

- － 災害復旧事業費
- － 復興関係公共事業費
- － グループ補助金（仮設工場・店舗の整備）
- － 除染関係費用
- － 農林水産業への支援費
- － 雇用確保関係費
- － 津波・原子力災害被災地域雇用創出企業立地補助金

なお、原子力災害に起因する個人の財産等の損害に対する賠償については、原子力損害の賠償に関する法律に基づく賠償制度で手当てがされることとされている<sup>71</sup>。

## 5. 地域の希望復活応援事業（福島原子力災害避難区域等帰還・再生加速事業）の概要<sup>72</sup>

### （1）制度の目的

地域の希望復活応援事業（福島原子力災害避難区域等帰還・再生加速事業）は、福島復興再生特別措置法第4条第4号に規定されている避難指示を受けた福島県の12市町村（田村市、南相馬市、川俣町、広野町、楡葉町、富岡町、川内村、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村、飯館村）において、原子力災害からの復興・再生を加速するために、避難解除区域の住民の帰還を促進するための取組や、直ちに帰還できない区域の荒廃抑制・保全対策を行うものとされている<sup>73</sup>。

本事業は、避難解除等区域復興再生計画に基づいて実施されるとされている<sup>74</sup>。

本事業で期待される効果は、原子力災害に遭った市町村への帰還の支援や、直ち

---

71 原子力損害賠償制度について、文部科学省の以下の Web サイト参照。

[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/genshi\\_baisho/index.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/genshi_baisho/index.htm)

72 本事業の概要等について、復興庁平成25年4月26日記者発表資料「地域の希望復活応援事業（福島原子力災害避難区域等帰還・再生加速事業）の実施状況について」（[http://www.reconstruction.go.jp/topics/20130426\\_kiboujissijyoukyou.pdf](http://www.reconstruction.go.jp/topics/20130426_kiboujissijyoukyou.pdf)）

73 本制度は、「原子力災害からの復興・再生の加速」を目的とすることから、地震や津波による被害からの復興等、原子力災害に起因しない事項に係る事業については対象としない。福島復興再生特別措置法第2条は、原子力災害の影響として、次の事項等があるとしている。

- －原子力災害により多数の住民が避難を余儀なくされた。
- －復旧に長期間を要する。
- －放射性物質による汚染のおそれに起因して住民の健康上の不安が生じている。
- －以上に伴い、安心して暮らし、子どもを生み、育てることができる環境を実現するとともに、社会経済を再生する必要がある。

なお、原子力規制委員会によると、一般に「原子力災害の特殊性」としては、次の点が指摘される。

- －五感に感じられない放射能汚染などについて、迅速に広域的措置を講ずることが必要。
- －災害対応を実効的に行うための特別な訓練や装備、専門的な助言が必要。
- －災害の拡大防止のためには、事故の原因者であり、また発生した施設について熟知する原子力事業者の責務の明確化が不可欠。

（<http://www.nsr.go.jp/archive/nisa/word/9/0334.html>）

74 平成25年2月17日付復興庁発表の資料「福島の復興・再生に向けた主な予算について」添付の本事業に関する説明資料では、参考として、福島復興再生基本方針の以下の部分が引用されている。

に帰還できない区域の荒廃抑制を行うことによって、住民の帰還実現を支援すること、とされている。

## （２）事業対象

本スキームの対象とされるのは、田村市、南相馬市、川俣町、広野町、楡葉町、富岡町、川内村、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村、飯館村の、福島復興再生特別措置法第４条第４号に規定されている避難指示の対象となった区域の住民が裨益する事業である。これらの市町村の住民が裨益する事業であれば、これらの市町村の区域で実施される事業でなくとも対象となる。

## （３）実施される事業の種類と実績<sup>75</sup>

本スキームで実施される事業は、避難解除区域への帰還を加速するための取組と、直ちに帰還できない区域の荒廃抑制・保全のための取組、に大別される<sup>76</sup>。

（ア）前者の避難解除区域への帰還を加速するための取組としては、以下があるとされている。

### （イ）生活基盤施設・サービスの代替・補完

この分野の事業としては、区域内外の医療施設や高齢者福祉施設等の再開支援、交通支援、訪問サービス等があるとされている。具体的な事業例としては、川内村で行われた、医療環境に対する住民の不安を払しょくするため、村の診療所へ専門

#### 第２部 避難解除等区域等の復興及び再生

（２）①国は、その推進してきた原子力政策の下、甚大な原子力災害の被害を受けることになったこの区域全体が、再び人々が安全で安心して住むことができるようになり、帰還を望む者が皆帰還し、地域の将来を担う若い世代が帰還する意欲を持てるよう、責任を持って対応する。

[http://www.reconstruction.go.jp/topics/20130217\\_ikenkoku\\_shiryo2.pdf](http://www.reconstruction.go.jp/topics/20130217_ikenkoku_shiryo2.pdf)

75 本事業は次のような事業は対象としていない。

- －国の契約の相手方の運営に必要な人件費、賃借料その他の経常的な経費への充当を目的とする事業
- －別途国の負担又は補助を得て実施する事業
- －個人・法人の負担に直接充当する事務又は事業及び専ら個人・法人の資産を形成するための事業

また、福島復興再生特別措置法第17条に基づいて実施される、福島避難解除等区域生活環境整備事業の対象となる事業は、本事業の対象外とされている。

76 以上の他に横断的事項として、仮設代替処理施設の運営・委託も実施するとされている。また、これらの事業類型に属さないものであっても、住民の帰還及び区域の荒廃抑制・保全対策に資する事業については、個別に実施の可否を協議することとなっている。

医師を定期的に派遣する事業<sup>77</sup>が紹介されている。

(ii) 住民の安全の確認・安心の確保

この分野の事業としては、放射線リスクなどに関する対話集会等への支援等があるとされている。具体的な事業例としては、以下の事業例が紹介されている。

－高齢者への声掛けを含む防犯見回りパトロール（川内村）

旧緊急時避難準備区域では多くの住民が帰村しておらず、留守宅が多いことから、防犯のために村内巡回パトロールを行うとともに、帰村している高齢者世帯への声掛けを行う事業

－ホールボディカウンタを用いた内部被ばく検査（南相馬市、浪江町）

希望者について、ホールボディカウンタを用いて内部被ばく検査を実施する事業<sup>78</sup>

(iii) 地域コミュニティ機能の維持・確保

この分野の事業としては、住民への情報提供や自治会活動への支援等があるとされている。具体的な事業例としては、次の例が紹介されている。

－タブレット端末を利用した情報提供（楢葉町、富岡町）

市町村が配布したタブレット端末を活用して、日本各地に避難している住民に対し避難生活に必要な情報等をリアルタイムで配信する事業

－市外避難者への情報提供（南相馬市）

長期避難が続く住民に安全・安心を与えると同時に、市外避難者と南相馬市とのつながりを維持してもらうため、同市に関する復興情報・生活情報・防災情報等をエリア放送とインターネットを通じて「南相馬チャンネル」として放送・配信する事業

(イ) 後者の直ちに帰還できない区域の荒廃抑制・保全のための取組としては、以下があるとされている。

(i) 避難区域の荒廃抑制・保全対策

この分野の事業としては、火災防止のための除草、杯家屋の解体撤去、公共施設等の点検、メンテナンス等があるとされている。具体的な事業例としては、以下の

---

77 本事業については、川内村における医療提供は、事業実施前は、内科・歯科のみであったが、本事業の実施により、整形外科、心療内科、眼科、消化器内科についても、村内での診療が可能になるように、専門医が招致された、と紹介されている。

78 本事業について、南相馬市の事例の場合、内部被ばく検査、問診及び診療を行い、浪江町については、内部被ばく検査を行った、とされている。

例が紹介されている。

－旧警戒区域内の農地保全管理（南相馬市）

農地における除草やがれきの除去を行う事業

－町道等の維持管理（大熊町）

住民が安全に一時帰宅できるよう、町道等の路肩の除草や、側溝のゴミ処理等を行う事業

－ネズミ駆除（南相馬市）

公衆衛生向上のために、ネズミ取りシートでネズミを駆除する事業

－防犯パトロール（浪江町、富岡町）<sup>79</sup>

避難指示の見直しに伴い自由に立ち入りできるようになった区域について、防犯・防火のためにパトロールを実施する事業

－屋根の養生等補修維持（大熊町）<sup>80</sup>

住居の荒廃抑制のために屋根や窓をブルーシートで養生する事業

－墓地の維持管理（大熊町）<sup>81</sup>

住民が安全に墓参りできるよう、大熊町の帰還困難区域内にある共同墓地において、除染と通路に散乱した墓石の移動等を行う事業

(ii) 住民の一時帰宅支援

この分野の事業としては、バスの運行、仮設トイレの設置等があるとされている。具体的には、以下の事業例が紹介されている。

－仮設トイレの設置（浪江町）

避難指示区域の見直し後、立ち入り制限が緩和され、多くの町民等が町内に立ち入りすることになるが、上下水道が未復旧であり、トイレが使用できないため、町内各所へ仮設トイレを設置して対応する事業

－一時帰宅バスの運行（南相馬市、楡葉町）

自家用車等の交通手段を持たない住民の一時帰宅用に、避難先と避難元を結ぶ

---

79 浪江町の事例の場合、避難指示区域の見直しに伴い、様々な人々の町内への立ち入りが可能になるため、窃盗などの被害を未然に防止するために入町場所を制限し、また、水際対策を強化するために、検問所以外の町内へのルートにバリケードを設置することとした、とされている。

80 平成25年5月21日付根本復興大臣記者会見録  
[http://www.reconstruction.go.jp/topics/25521\\_1.html](http://www.reconstruction.go.jp/topics/25521_1.html)

81 平成25年6月25日記者発表資料  
[http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-4/20130625\\_kikan\\_bochi.pdf](http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-4/20130625_kikan_bochi.pdf)

## バスやジャンボタクシーを運行する事業<sup>82</sup>

### （４）手続き

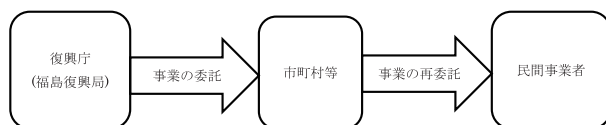
本事業は国の予算で運営され、国が市町村等に委託して実施する。実際の予算執行手続きは、本事業対象自治体からの要望等に対応するために、復興庁の福島復興局に移管されている<sup>83</sup>。

事業実施の申請は、福島復興再生特別措置法第４条第４号に規定されている避難指示の対象となった区域の市町村（田村市、南相馬市、川俣町、広野町、楢葉町、富岡町、川内村、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村、飯館村）、その一部事務組合または広域連合がすることができる。

事業の実施に関しては、まず市町村等は復興局と調整し、事業化について検討する。事業化することとされた場合、市町村等は事業計画を作成し、復興局の承認を受ける。なお、事業の変更が必要な場合には、同様に市町村は復興局の承認を受ける。

復興局から承認を受けた事業について復興局と市町村等は契約し、市町村等は事業を実施する。事業終了後市町村等は事業実績報告書を復興局に提出する。復興局は実施された事業が、国と市町村等との契約に適合するものかを検査する。検査は事業実施の途中でも行われることがある。

事業が適正に実施されたことが確認されたのち、市町村等からの請求書に基づいて復興庁は事業費を支払う。



### （５）予算

本事業の予算は、平成24年度予算で208億円、平成25年度予算で48億円が計上されている。なお個別の事業の実施費用は全額国が負担するとされている。

82 南相馬市の場合、本事業によって、旧警戒区域（小高区と、原町区の一部）への一時帰宅に関し、移動手段に支障がある仮設住宅入居者等を対象としてジャンボタクシーを運行し、住民の一時帰宅支援を行った、とされている。

83 平成25年５月21日付根本復興大臣記者会見録

[http://www.reconstruction.go.jp/topics/25521\\_1.html](http://www.reconstruction.go.jp/topics/25521_1.html)



## （６）本事業の方向性

### （ア）支援の対象

地域の希望復活応援事業による支援は、本事業の対象となる区域への帰還を希望する住民に対する支援にとどまるのか、あるいは、本事業の対象となる区域への帰還の推進まで対象とするのか、という点を考える必要がある。

この点については、当該事業の対象区域の住民に対して、当該区域への帰還を強制することはできない、という観点からは、第一義的には、帰還を希望する住民の支援をすることが目的となると考えられる。

もっとも、帰還先の住民の数が少なければ、社会基盤の整備を進める根拠がないことになり、社会基盤整備が進まなければ、帰還を希望する住民も減少し、結果として、帰還が進まなくなることもあり得る。また、事業対象区域の地方自治体の観点からは、住民の数が少なければ、自治体運営が難しくなる場合もあり得る。

現状において国は、少なくとも社会基盤の復旧を促進することとしていることから、その限りにおいては、結果として帰還を促進する施策を講じていることになるが<sup>84</sup>、今後どのような方向性を取るのかについては、将来のこの地域の在り方を考えつつ、考える必要がある。

### （イ）本事業のスコープ

１．及び２．で概観したとおり、震災からの復興に関しては、東日本大震災復興基本法以下、各種の法的措置が取られ、また復興関係予算として、さまざまな目的のために、平成23年度第１次補正予算から平成25年度予算までで、合計約25兆円以上が計上されてきている。また、３．及び４．で概観したとおり、特に福島に関しては、上記の震災被災地一般に提供される法的措置並びに財政措置に加えて、福島復興再生特別措置法が制定され、税制上の特例措置等の法制度上の各種措置が取られるのと同時に、平成23年度からの合計で、7000億円以上の予算が計上されてきている<sup>85</sup>。

これらの状況を踏まえると、地域の希望復活応援事業が、避難解除区域への帰還

84 平成25年５月７日「平成24年度原子力被災自治体における住民意向調査結果概要」  
([http://www.reconstruction.go.jp/topics/20130507\\_ikouchousagaiyou.pdf](http://www.reconstruction.go.jp/topics/20130507_ikouchousagaiyou.pdf))

85 平成24年度補正予算および平成25年度予算案での福島に関する国の予算の説明については、以下の資料を参照。

「福島の復興・再生に向けた主な予算について（平成24年度補正予算・平成25年度予算案）」  
(復興庁 平成25年２月17日)

[http://www.reconstruction.go.jp/topics/20130217\\_ikenkokan\\_shiryo2.pdf](http://www.reconstruction.go.jp/topics/20130217_ikenkokan_shiryo2.pdf)

の加速や、直ちに帰還できない区域の荒廃抑制・保全を目的とするとしても、この目的に資するすべての施策を本事業スキームで実施することにはならず、むしろ他の予算費目で対応可能なものはそちらで対応し、それ以外のものについて、本事業予算で対応することになると思われる。

具体的には、国の予算における個別の費目は、それぞれ一定の目的等が定められており、それぞれがその目的の範囲で執行されるのが原則であることから、結果として、避難解除区域への帰還の加速や、直ちに帰還できない区域の荒廃抑制・保全に寄与する事項でありながら、他の政策で対応されない事項が生じる可能性がある。また特に、早期の対応が望まれ、新規の予算計上を待つ余裕がない等の場合も考えられる。このような事項への対応が、地域の希望復活応援事業の対象と考えられる。

実際に、どのような事業を実施すべきかについては、震災後3年目に入り、避難解除等区域復興再生計画でいうところの、短期的な姿から、中期的な姿を追求すべき時期に入ってくることや、今後避難指示の解除が進む等、状況が進展するにつれて、住民や、地域の必要性や要望等が変化すると思われることから、これらを踏まえ対応することになると思われる。

#### （ウ）事業対象の広域化

避難解除等区域復興再生計画第2部にある通り、被災地の復興・再生に際しては、広域的な観点から取り組む必要がある事項がある。また、第一義的には市町村が取り組むべき事項であっても、広域的な観点から取り組む方が合理的・経済的な事項がある。今後これらについては、広域的に取り組む枠組みを整備する必要があると思われる。

## 6. 若干の検討－居住にかかわる権利保障

### （1）居住・移転の自由と震災

今次震災との関係では、福島第一原子力発電所事故に伴い、同原子力発電所周辺に各種の避難指示<sup>86</sup>が出され、従前自身が居住していた場所に住民が居住できない

---

86 福島特措法第4条第4号は、避難指示として、以下のものを挙げている。

- －原子力災害対策特別措置法の規定により、読み替えて適用される災害対策基本法の規定による警戒区域の設定を行うことの指示
- －住民に対し避難のための立退きを求める指示を行うことの指示

状況があるという意味で、憲法第22条の保障する居住・移転の自由が保障されていない状況にあるのではないかと、とも解されうる。

わが国において居住・移転の自由は、明治憲法第22条で保障されたのがはじめである。同条は、日本臣民が、法律の範囲内において、居住及び移転の自由を有する、としていた。同条の解釈に関し、憲法義解において伊藤博文は、まず封建時代の状況について、藩の境を設定し、関や柵を設けて人民が相互にその本籍の外に居住することを許容せず、また、許可なくして、旅行及び移転することもできず、人民の自然の運動及び営業を束縛して、植物のようにさせた、と述べている。次に伊藤博文は、維新の後、廃藩とともに居住及び移転の自由が認められ、日本臣民である者には、帝国内において、いずれの地を問わず、定住したり、寄留したり、営業する自由が認められたとしている。また、伊藤博文は、憲法でこの自由を制限するために法律によることとし、行政処分の外にあることを上げたのは、この自由を貴重なものとする趣旨である、としている。

日本国憲法第22条は、何人も、公共の福祉に反しない限り、居住、移転及び職業選択の自由を有する、として、職業選択の自由とともに、居住・移転の自由を保障している。本条の保障する居住の自由とは、住所または居所を決定する自由を、移転の自由とは、住所または居所を変更する自由をいう、と説明され、近代において人間が土地から解放されるとともに、この自由が強調されるようになった、とされている<sup>87</sup>。近時、他国の憲法や世界人権宣言等が居住・移転の自由を職業選択の自由とは別個に規定していることから、自由主義的な資本主義経済活動の前提としての居住・移転の自由の理論構成から離れ、居住・移転の自由の、人身の自由としての側面や、個人の人格形成の基盤としての側面を指摘する学説が有力になってきている<sup>88</sup>。

なお、憲法第22条は、公共の福祉に反しない限りにおいて、居住・移転の自由が保障される、としていることから、ここである「公共の福祉」の意義が論点となる。この点については、権利の性質上認められる制約の他に、社会公共の見地から幅広

---

－住民に対し居住及び事業活動の制限を求める指示を行うことの指示

－住民に対し緊急時の避難のための立退き又は屋内への退避の準備を行うことを求める指示を行うことの指示

－上記のほか、これらに類するものとして政令で定める指示

87 宮澤俊義著・芦部信喜補訂、全訂日本国憲法、252頁（日本評論社1988）。

88 野中俊彦他、憲法I（第5版）、457頁（有斐閣2012）。

い政策的考慮に基づく制約を受けるとする政策的制約説、居住・移転の自由は人間の基本的自由であることから、政策的制約は許されないとする政策的非制約説、居住・移転の自由が経済的自由と共通の性質をもつと同時に民主制の本質につながる二面的性格を有し、規制が前者の側面にかかわるときには、経済的自由に適用される制約が認められ、後者の側面にかかわるときには、精神的自由に近似した制約を受けるとする、二重の基準説がある<sup>89</sup>。通説では、居住・移転の自由が複合的な権利としての性格を持つことを踏まえると、規制の性質に応じて公共の福祉の内容等を考える、二重の基準説が正当としている。

もっとも、そもそも居住・移転の自由と福島第一原子力発電所事故に際して出された避難指示の関係については、これらの避難指示は、原発周辺に所在する人々の生命又は身体に対する危険を防止するため特に出されたものと解される<sup>90</sup>。このような避難指示は、権利保障のためにはそもそも権利を共有する人の生命又は身体に対する危険を防がなければならないという意味で、必要不可欠な制約を課すものと解される。したがって、これらの避難指示が居住・移転の自由に対して許されない制約を課すものと、直接解することは困難と思われる。

このように解されたとしても、日本国憲法第22条との関係では、たとえば、当該避難指示により避難した住民等は、当該地域において自らの職業に従事できなくなったという意味で職業選択の自由が侵害されたという観点等から、一定の権利制限に対する賠償等を求めることはできると考えられる。なお、このような個人に対する賠償については、原子力損害の賠償に関する法律に基づく賠償制度で手当てがされることとされており<sup>91</sup>、第一義的には、当該制度を通じて問題解決がされることと考えられる。

またこの点に関し、地域の希望復活応援事業スキームによって事業を実施したことの反射的效果として個人が裨益した場合に、個人が受ける賠償に何らかの影響があるか、という点については、当該効果が反射的なものである限りにおいては、特に影響はない、と考えるのが妥当と思われる。

---

89 野中俊彦他、憲法Ⅰ（第5版）、460頁（有斐閣2012）。

90 たとえば、原子力災害対策特別措置法第27条の4第1項による警戒区域の設定は、「当該汚染による原子力災害が発生し、又は発生するおそれがあり、かつ、人の生命又は身体に対する危険を防止するため特に必要があると認めるとき」に行われる、とされている。

91 原子力損害賠償制度について、文部科学省の以下のWebサイト参照。

[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/genshi\\_baisho/index.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/genshi_baisho/index.htm)

## （２）居住に対する権利

### （ア）居住に対する権利の意義

居住に関する権利を保障する、日本に適用される法規範としては、経済的・社会的及び文化的権利に関する国際規約（社会権規約）第11条第1項の規定する、居住に対する権利を挙げることができる<sup>92, 93</sup>。

世界人権宣言第25条は、十分な生活水準を保持する権利の一部として、居住（housing）に対する権利を宣言した。これを受け社会権規約は、第11条第1項において「この規約の締約国は、自己及びその家族のための相当な食糧、衣類及び住居を内容とする相当な生活水準についての並びに生活条件の不断の改善についてのすべての者の権利を認める。」と規定し、「相当な生活水準」の住居に対する権利が保障されるべきことを規定している。

国連社会権規約委員会は、1991年に本条の解釈に関する一般的意見第4を発出した<sup>94</sup>。同意見において同委員会は、居住に対する権利を、単に頭上に屋根があるだけの居所に対する権利、あるいは、専らモノとしての住居に対する権利等の、狭いあるいは制限的な意味で解釈されるべきではない、とし、居住に対する権利は、安全で、平和的に、かつ尊厳を持って一定の場所に居住する権利と解されなければならない、とした。

同委員会は、上記のように解されるべき理由として、居住に対する権利が、その他の人権保障や、規約が前提としている基本原則と密接に関係していることを指摘するとともに、第11条の定める「居住」の文言は、「十分な居住（adequate

92 このほかに、たとえば、人種差別撤廃条約第5条（e）（iii）、女子差別撤廃条約第14条第2項（h）、子どもの権利条約第27条第3項、障害のある人の権利に関する条約第28条第1項が、居住に関する権利を保障している。

93 憲法22条と同様居住の自由を保障している規定としては、たとえば、市民的及び政治的権利に関する国際規約（自由権規約）第12条、人種差別撤廃条約第5条（d）（i）、障害のある人の権利に関する条約第28条第（a）号を挙げることができる。また、世界人権宣言第13条は、「すべて人は、各国の境界内において自由に移転及び居住する権利を有する。」として、自由に居住する権利について規定している。

このうち、たとえば自由権規約第12条は、憲法第22条と同様、居住場所の自由な選択を根拠づけるもので、何らかの居住に関連する請求権を基礎づけるものではない。

なお自由権規約第17条第1項は「何人も、その私生活、家族、住居若しくは通信に対し恣意的に若しくは不法に干渉され又は名誉及び信用を不法に攻撃されない。」として、住居の不可侵を規定しているが、これも何らかの居住に関連する請求権を基礎づけるものではない。

94 CESCR General comment 4, The right to adequate housing (Art.11 (1)), (1991/12/13).  
<http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/469f4d91a9378221c12563ed0053547e>

housing)」と解すべきと考えるからである、とした。そのうえで同委員会は、十分な居住が確保されるとは、十分なプライバシー保護、十分なスペース、十分な安全、十分な照明と換気、十分な基本的インフラ、仕事のための十分な場所と基本的な設備が、合理的な費用で確保できる状況とし、さらに、十分な居住が確保されているかどうかを確認するための要素に以下の点が含まれる、としている。

(a) 占有権の保障

強制退去等を受けないための居住に対する法的保障があること。

(b) 各種設備・サービス等の利用可能性

健康、安全、快適さ、栄養源等の確保に不可欠な設備等、各種のサービス、物資、設備、インフラ等が利用可能であること。具体的には、各種資源、飲料水、調理・暖房・照明用のエネルギー、下水道・洗濯等のための設備、食糧の貯蔵のための設備、廃棄物処理、排水及び緊急対応サービス等が利用可能であること。

(c) 家計適合性

居住に係る費用は、居住者が購える範囲内にあること。

(d) 居住可能性

居住空間が、居住者に十分な空間を提供し、また居住者を気候の変化、健康に対する脅威、建築物の構造的危険、病原菌を媒介する動物から保護するという意味で、居住可能なものであること

(e) 差別や不利な条件にある人たちへの配慮

居住する権利を有する者に、実体的に住居が保障されること。特に老人、子ども、身体障害者、末期患者、HIV 陽性の者、慢性病患者、精神疾患患者、自然災害による被災者や被災しやすい地域に居住している者等、住居を得るのに不利な立場にある者に対しては、十分かつ継続的に住居に対するアクセスが保障されること。

(f) 立地の適切性

職場、健康・保健関連施設、学校、児童保育、その他社会施設へのアクセスが可能であること。住居は、汚染された地域や、居住者の健康に対する権利を脅かす汚染源の至近の場所に設けられるべきではない。

(g) 文化的相当性

住居の建築方法、利用される建築資材、及びそれらにかかわる政策は、文化的アイデンティティや住居の多様性を表象することを許容するものであること。

被災地における国等による事業の実施との関係では、(b) 各種設備・サービス等

の利用可能性、(d) の居住可能性、(e) の差別や不利な条件にある人たちへの配慮、(f) 立地の適切性、をどのように保障するかが主に課題になると考えられる。

### (イ) 居住の権利の保障

社会権規約第11条第1項後段は、「締約国は、この権利の実現を確保するために適当な措置をと」として、締約国が当該権利の実現を確保するために適当な措置を取るべきことを規定している。また社会権規約第2条第1項は、本規約の各締約国が、立法措置その他のすべての適当な方法によりこの規約において認められる権利の完全な実現を漸進的に達成するため、自国における利用可能な手段を最大限に用いることにより、行動をとるべきことを定めている。他方で、上述の社会権規約第11条第1項に係る一般意見第4は、居住に対する権利の構成要素の多くは、国内的な法的救済を与え得るとしている<sup>95</sup>。

居住に対する権利が保障されているかを確認するための要素として一般意見第4が挙げている事項の中には、上下水道・エネルギー供給に係るインフラや、職場・健康保険施設・社会施設等へのアクセスが含まれる。被災地では、これらの社会インフラ等の再開が課題となっている。これらの再開は、少なくとも実際の再開のための事業の実施等については、一般に司法による判断等の法的救済で実現する性質のものとは考えにくく、あるいは、裁判等を通じた個別の救済措置の提供が合理的なものと考えerことは困難である。むしろ、地域の希望復活応援事業を含む各種の政府の政策を通じた実現が期待されることになると思われる。

社会インフラ等が毀損している被災地の状況では、実体上、居住に対する権利の保障を個人の請求に応じて確保することは困難であり、権利保障のためには、まずは社会インフラ等を整備することが必要である。この点で、法的には権利保障の問題でありつつも、合理的な実現のためには、政府の役割を通じて実現すべきである点があることには留意する必要がある。

95 一般意見第4は、これに限られないが、以下のような事項について法的救済を与えることができるとしている。

- (a) 強制退去や住居撤去の計画を防止するための裁判所の差し止め命令を求める訴え
- (b) 違法な強制退去に対する賠償を求める法的手続
- (c) (公的、私的にかかわらず) 賃貸条件、住居の管理あるいは人種差別又はその他の形態の差別に関して、家主自身又はその支援により行われた違法行為に対する申立て
- (d) 住居に対するアクセスの配分及び利用可能性におけるあらゆる形態の差別の申立て
- (e) 不健康又は不適切な居住状況に関する、家主に対する申立て



## おわりに

仮に現在福島に投入されている資金を個別の住民に配分したとしても、福島の復興を十分に進めることは困難であり、国や地方公共団体の取組は必要不可欠と思われる。他方で、福島の復活は、福島を構成する住民たちが自ら考え、自ら努力しながら進めなければならない点も少なからずある。どれだけ国や地方公共団体が尽力したとしても、地域の希望復活応援事業の対象市町村の住民が、これら市町村に帰還し、国や地方公共団体の支援を受けながらも、自らの生活を立ち上げ、地域の復興に取り組まなければ、この地域の復興は困難である。

この際に、以前と同じ地域を再度構築しなければならない、ということはない。現在行われている復興は、英語では **Reconstruction** と翻訳されている。**Reconstruction** とは、米語では、1863年以降の、南北戦争後の米国再生の取り組みを意味する。この際米国は、憲法修正第13条、第14条、第15条を制定し、この歴史過程は、結果として、南北戦争前と同様の米国の再生ではなく、黒人の権利を認めた、新生米国を創造する取り組みとなった。

東日本大震災は、我が国歴史上まれな災害であり、福島第一原子力発電所の事故は、世界の高い注目を集めている事故である。このような歴史的にも世界的にもまれな厳しい状況下において、我が国はどのような努力をしていくのか、それが今後の日本の行方を決めることになるかもしれない。

歴史が南北戦争という厳しい状況を米国民に向け、その中から米国民が新生米国を発見したように、日本もまた、東日本大震災という厳しい状況を乗り越えて新生日本を創造するのかもしれない。それができるかどうかは、我が国がこの復興、**Reconstruction** をどのようにとらえ、どのように対応していくかにかかっている。

（元筑波大学非常勤講師）