

復興の加速化について

復興庁 参事官 ささもり ひでき
 笹森 秀樹

1. はじめに

東日本大震災から、丸3年を迎えました。この震災は、わが国観測史上最大の地震であり、死者・行方不明者等は約2万人、建物被害は約100万戸と大きな被害をもたらすとともに、地震・津波・原発事故による複合的な災害であり、国民生活にも多大な影響を及ぼしています。

震災当初約47万人に上った避難者は、約27万人（平成26年1月）となり、避難者の仮設住宅等への入居状況については、平成25年12月1日時点で、公営住宅等が24,566人、民間住宅が126,749人、仮設住宅が100,355人となっています。仮設住宅等への入居戸数は減少しはじめており、住まいの再建への動きが進みつつあります。

大きな地震・津波被害を受けたため、その復旧・復興には、救命・救急、避難所の設置・運営、仮設住宅の建設、災害廃棄物の処理、津波被害の評価と防潮堤の高さの決定、防潮堤の建設、住宅再建・まちづくり、産業となりわいの再生と多段階の対応が必要で時間を要しています。さらに、原子力災害による環境汚染や健康不安、風評被害の克服も必要になっています。

災害廃棄物（ガレキ）は、総量は約2,000万tであり、特に甚大な被害を受けた岩手県、宮城県、

福島県（避難区域を除く）の沿岸市町村では約1,600万tが発生しました。岩手県、宮城県については、目標である平成26年3月末までに全て処理可能な見込みです。福島県については、目標期間内の仮置場への搬入完了を目指すとともに平成26年3月末までの処理を可能な限り進め、できるだけ早期の処理完了を目指しています。

公共インフラについては、応急復旧段階から本格復旧・復興段階へ移行し、地域ごとに状況は異なるものの、復興の事業計画と工程表に基づき、着実に進捗しています。住まいの再建については、高台移転が8割を超える地区で、災害公営住宅が約7割で事業着手されています（図1）。

今後、平成27年度末までの民間住宅等用地の整備見通し（累計）は、岩手県がおおむね6割、宮城県がおおむね5割であり、災害公営住宅の完成見通し（累計）は、岩手県がおおむね8割、宮城県がおおむね8割となっています。福島県はそれぞれについて計画戸数が未確定の状態です（図2）。

本稿は、東日本大震災からの復旧・復興の現状と加速化について、住宅再建・復興まちづくりに焦点を当て、その加速化の取り組みと効果を中心に紹介するものです。

公営住宅・まちづくり関係

(被災者が安心して生活するために必要な住宅等の復旧・復興状況)

項目 指標名	進捗率	復旧・復興の状況 ／被害の状況	項目 指標名	進捗率	復旧・復興の状況 ／被害の状況
完了 着工 復興住宅 災害公営住宅の整備 に着手した割合	61%(着工) 2%(完了)	災害公営住宅の整備に着手した戸数(用地確保が完了した時点) 13,231戸 災害公営住宅の整備が完了した戸数 509戸 各県が公表している必要災害公営住宅の戸数 ※21,811戸 ※全体計画未定のため福島県分はいずれも除外	完了 着工 復興まちづくり (土地区画整理)	94%(事業化) 65%(着工) 0%(完了)	事業化の段階に達している地区数※ 40地区 造成工事に着手した地区数 33地区 造成工事が完了した地区数 0地区 ※事業認可済、事業認可手続き中、緊急防災空地整備事業着手済の地区を計上 住ましいの復興工程表に基づく面整備事業を行う地区数 51地区
完了 着工 復興まちづくり (防災集団移転)	100%(同意) 64%(着工) 5%(完了)	事業計画について国土交通大臣の同意を得た地区数 335地区 造成工事に着手した地区数 215地区 造成工事が完了した地区数 18地区 住ましいの復興工程表に基づく面整備事業を行う地区数(333地区) + 茨城県(2地区)	完了 着工 復興まちづくり (漁業集落防災強化)	97%(事業費措置) 50%(着工) 18%(完了)	復興交付金の事業費措置地区数 33地区 造成工事に着手した地区数 17地区 造成工事が完了した地区数 6地区 当事業により住宅用地の整備を行う地区数 34地区

(注) 漁業集落防災機能強化事業については、上記以外に住宅用地の整備は行わず水産関係用地や公共施設の整備を行う地区が予定されている。

安心・安全のための基盤整備

(被災地域の安全を確保するための各種インフラの復旧・復興状況)

項目 指標名	進捗率	復旧・復興の状況 ／被害の状況	項目 指標名	進捗率	復旧・復興の状況 ／被害の状況
完了 河川対策 本復旧工事が完了した河川堤防(直轄管理区間)の割合	99%	本復旧工事が完了した箇所数 2,113カ所 被災した河川管理施設の箇所数 2,115カ所	完了 着工 海岸対策 本復旧工事に着手した地区海岸の割合	57%(着工) 14%(完了)	本復旧工事に着手した地区海岸数 269地区 本復旧工事が完了した地区海岸数 65地区 被災した地区海岸数471地区 国土交通省(14)が公表しているうち、復旧・復興作業を完了可能な被災者は被災者および下流域の被害の回復等について、進捗を完了している
完了 着工 海岸防災林の再生 復旧工事に着手した海岸防災林の割合	58%(着工) 14%(完了)	海岸防災林の復旧事業の工事着手延長距離 ※19km 海岸防災林の復旧事業の工事完了延長距離 ※19km 海岸防災林の被災延長距離(青森県～千葉県)約140 km※ ※避難指示区域を含む	河川対策の状況	(被災状況)	(本格復旧完了)
		宮城県北上川			

交通関係

(被災地の交通ネットワークの復旧・復興状況)

項目 指標名	進捗率	復旧・復興の状況 ／被害の状況	項目 指標名	進捗率	復旧・復興の状況 ／被害の状況
完了 交通網 (直轄国道) 本復旧工事が完了した道路開通延長の割合	99%	下のうち本復旧完了等の開通延長 1,155.6km 岩手、宮城、福島県内の国道4号、6号、45号の総開通延長 1,161 km	完了 交通網(鉄道)	89%	下のうち鉄道運行を再開した路線の延長 2,079.7 km
完了 着工 交通網 (復興道路・復興支線道路) 復興道路・復興支線道路の着手率	80%(着手) 37%(完了)	工事着手済延長※454km 供用済延長 209km 計画済延長(事業中+供用済) 570 km ※工事着手したIC間延長	完了 着工 交通網(港湾)	100%(着工) 77%(完了)	本格復旧工事に着手し箇所数 131カ所 本格復旧工事が完了箇所数 101カ所 被災した港湾のうち、復旧工程計画に定められた港湾施設の箇所数 131カ所
鉄道の状況	三陸鉄道 北リアス線(田野畑～陸中野田間) ※H24.4.1 運行再開		港湾の状況	仙台塩釜港 新幹線スーパーこまちの搬入	
				仙台塩釜港 旅客船パシフィックビーナスの寄港	

農林水産業関係

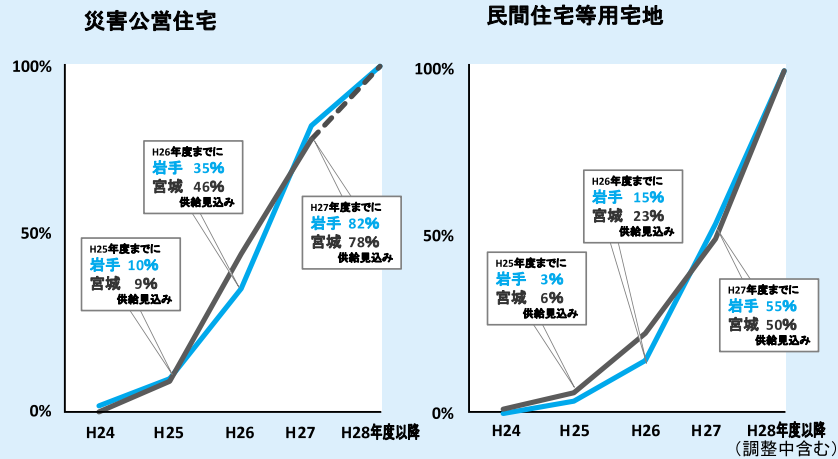
(被災地域の主な産業基盤である農業、林業、水産業の復旧・復興状況)

項目 指標名	進捗率	復旧・復興の状況 ／被害の状況	項目 指標名	進捗率	復旧・復興の状況 ／被害の状況
完了 農地 津波被災農地面積に対する営農再開可能面積の割合	63%	営農再開可能な農地面積 約 13,470 ha 津波被災農地面積(青森県～千葉県) ※21,400 ha※ ※避難指示区域を含む	完了 漁港 陸揚げ岸壁の機能が全て回復した漁港の割合	37%	陸揚げ岸壁の機能が全て回復した漁港数 116漁港 被災した漁港数 319 漁港※ ※避難指示区域を含む

(注) ・事業計画および工程表と指標を合わせて事業の進捗管理を行い、本格復旧・復興の推進を図っている。
・指標は、原則として本復旧等が完了した割合で表示(完了)しているが、着工から完了まで一定の時間を要する項目については、現時点の進捗状況を把握するため、着工した割合で表示(着工)している。

※福島県の避難指示区域については、原則除いている。

図 1 公共インフラに係る復興施策(事業計画と工程表)



(注) 福島県は、原子力災害に係る災害公営住宅の計画戸数等が未確定のため、全体の進捗率は示していない。

図 2 災害公営住宅と民間住宅等用地地の供給見込み

2. 住宅再建・復興まちづくりの加速化

住宅再建・復興まちづくり事業を進めるに当たり、隘路となる課題に対して、政府一丸となって加速化措置を講じてきました。これまで、復興の

ステージに応じて、講じてきた第1～3弾までの加速化措置と主な効果についてとりまとめました。

なお、今年1月加速化措置第4弾を公表し、商業集積・商店街再生加速化パッケージをとりまとめています(図3)。

- 復興大臣の下に関係省庁の局長クラスで構成するタスクフォースを設置し、加速化措置を矢継ぎ早にとりまとめた。
- 復興事業が本格化し、住宅再建や復興まちづくりが進むとともに、住まいに加え、まちの機能の復興が必要となり、市街地中心部の商業集積・商店街の再生が重要な課題
- より効率的に復興事業を進めることができるよう商業集積等を中心とした加速化措置第4弾を公表

H25.3.7 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(「加速化措置第1弾」)

- ① 住まいの復興工程表の公表
- ② 実現および加速化のための主な措置
 - ・ 用地取得の迅速化
 - ・ 埋蔵文化財発掘調査の簡素化・迅速化
 - ・ 資材不足、人員不足、入札不調への対応

H25.4.9 住宅再建・復興まちづくりの「加速化措置第2弾」

- 用地取得の困難な場合の課題に速やかに対応できるよう手続きの簡素化
- ・ 防災集団移転促進事業における事業計画変更の簡素化(土地取得困難地の回避等)
 - ・ 土地収用手続きの効率化
 - ・ 財産管理制度の円滑な活用(不在者財産、相続財産への対応)
 - ・ 所有者不明土地に係る手続きの円滑化

H25.6.21 住宅再建・復興まちづくりの加速化措置のフォローアップ

- ① 第1弾および第2弾のフォローアップ
- ② 加速化のための新たな対応について、とりまとめを実施
復興大臣より関係省庁に、さらなる加速化に向け、これまでの措置をより効果的に推進するため、モデルによる試行や現地に即した工夫を進めるよう指示

H25.10.19 住宅再建・復興まちづくりの「加速化措置第3弾」

- ① 「用地取得加速化プログラム」の策定
 - ・ 財産管理制度や土地収用制度、自治体の用地事務支援に関する加速化措置を拡充し、総合的に体系化
 - ・ 財産管理制度と土地収用制度の手続きの簡素化・迅速化など復興事業に限った「被災地スペシャル」の対策を講じ、用地取得の手続きを画期的に短縮
- ② 住宅再建の加速化
 - ・ 災害公営住宅分野の人材不足・資材不足・入札不調等への対応
 - ・ 防災集団移転促進事業の円滑な推進や跡地利用への対応
- ③ 加速状況の見える化
 - ・ 「つちおと情報館」見える化のワンストップ
 - ・ 施工確保対策の地方公共団体への周知

H26.1.9 住宅再建・復興まちづくりの「加速化措置第4弾」

- ① 「商業集積・商店街再生加速化パッケージ」の策定
 - ・ 「被災地まちなか商業集積・商店街再生加速化指針」の策定
 - ・ 商業施設等復興整備事業による支援
 - ・ 暮らし・にぎわい再生事業の活用
 - ・ 仮設施設の有効活用
 - ・ 津波復興拠点整備事業における宅地の賃貸等の周知・活用
 - ・ 震災復興支援アドバイザーの活用
 - ・ 市町村まちづくり担当者に対する研修の実施
- ② 住宅再建の加速化
 - ・ 東北6県における各発注機関の発注見通しを統合して公表
 - ・ 福島県の避難指示のあった市町村に関する農地法の規制緩和
 - ・ 被災市町村からの人材確保要望をとりまとめ全国の市区町村に職員派遣等を要請

図 3 住宅再建・復興まちづくりの加速化措置

(1) 計画策定

① 「住まいの復興工程表」の策定

復興庁では、将来が見通せずに不安を抱える被災者の方に住宅再建の見通しを示すため、被災3県において、市町村の地区ごとに住宅・宅地の戸数ベースの供給見込みを示した「住まいの復興工程表」を策定し、四半期ごとに更新しています。また、「つちおと情報館」等による住宅再建の見通しや復興の進捗状況を復興庁ホームページで随時更新・公表し、見える化を図りました。

- ・工程表の公表前、供給見込みを「調整中」としていた住宅・宅地約18,000戸以上について、公表後供給見込み時期を明確化しました。

(2) 用地取得

① 用地取得の迅速化

復興庁、法務省および国土交通省では、協力して用地取得に係る障害を軽減、取り除くため、「用地取得加速化プログラム」を策定しました(図4)。

プログラムの策定以後、防災集団移転促進事業実施24市町村の用地取得率(被災3県)が48.1%(H25.9)から、68.5%(H25.12)へと上昇しました。また、半分の12市町村で用地取得率が80%を超えています。一例として、岩手県釜石市防潮

堤事業(モデル事業)では、用地取得完了を2~3年前倒ししています。

② 財産管理制度の手続きの迅速化・円滑化

裁判所の取り組みとして、必要書類が揃っているなどの場合の財産管理制度の手続きの迅速化・円滑化を図りました。

- ・全体で半年以上かかると懸念 裁判所の審理は、最短3週間程度でも可能に
- ・財産管理人の選任手続き期間
通常1カ月程度 1~2週間程度
- ・権限外行為の許可手続き期間
通常3週間程度 1週間程度

この取り組みの結果、相続人が多数の土地についても、全体で半年以上期間が必要と思われていましたが、約1カ月の短期間で土地取得が見込まれる事例が出てくるなど、財産管理制度の活用実績が増加しています(いずれも仙台・盛岡・福島家裁管内)。

- ・財産管理人の選任件数
19件(H25.9) 79件(H25.12)
- ・権限外行為の許可件数
2件(H25.9) 20件(H25.12)
- ・財産管理人の候補者

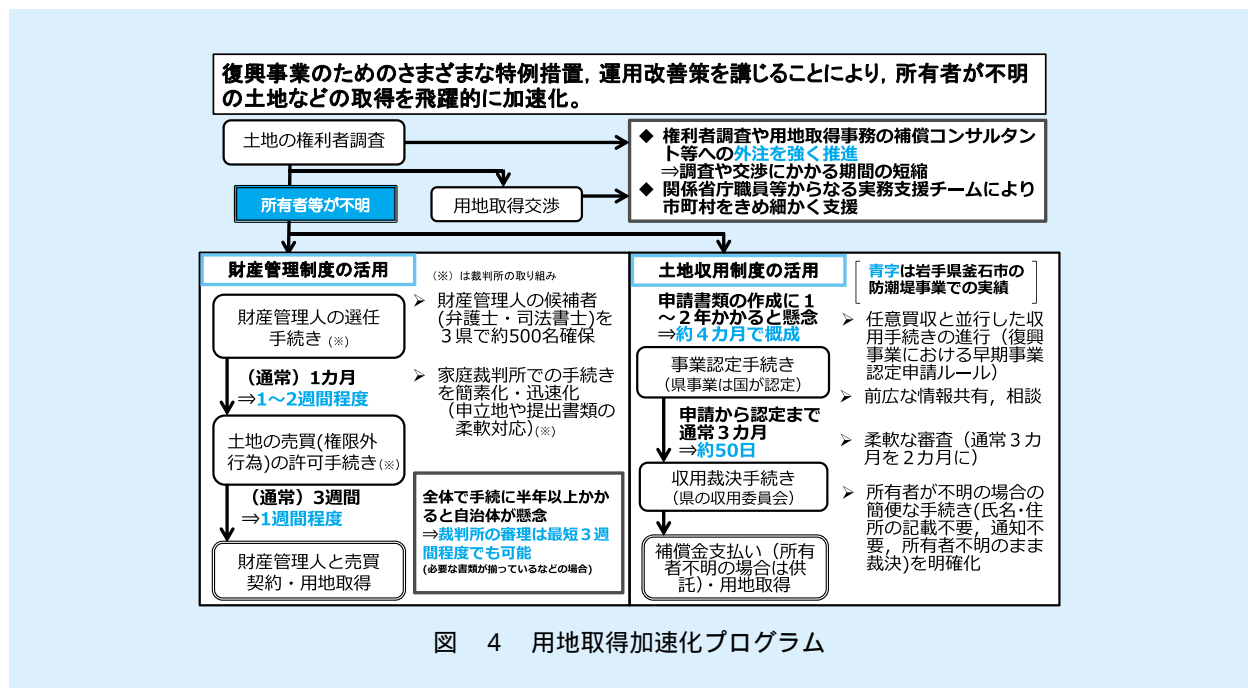


図4 用地取得加速化プログラム

260人(H25.6) 481人(H25.9) 573人(H25.12)

③ 土地収用手続きの迅速化(モデル事業の活用)

国土交通省の取り組みとして、復興事業の事業認定申請ルールを任意買収と並行して収用手続きを進行できるようにしました(図5)。

- ・事業認定手続きの期間
通常3カ月 2カ月
- ・並行して測量・設計を実施し、説明会の開催方法の効率化を図りました。

その結果、土地収用手続き期間が短縮し、さらにモデル事業を活用して迅速化しました。

- ・手続き準備
3年8割ルール 設計確定前から準備開始
- ・申請書概成
約1~2年と懸念 約4カ月(釜石), 約1カ月(宮古)
- ・事業認定手続き
標準約3カ月 約50日(釜石), 約55日(宮古)
3年8割ルール: 用地取得率80%または用地幅杭打設後3年のいずれか早い時期が経過した時点までに収用裁決申請等の手続きに移行するルール。

④ 補償コンサルタント等への外注

復興庁と国土交通省の取り組みとして、権利者調査や用地取得事務の補償コンサルタント等への外注を促進しました。その結果、被災3県の防災集団移転促進事業実施24市町村のうち21市町村で補償コンサルタント等へ外注を行い、用地取得の期間の短縮を図っています。一例として、岩手県野田村では、約5カ月の期間を要する調査を外注しました。

⑤ 取得困難地への対応

国土交通省の取り組みとして、防災集団移転促進事業における取得困難地での計画変更手続きを簡素化しました。この結果、被災自治体における移転先用地の区域変更の半分以上が届出で済み、変更手続き等に要する手間と時間が削減されています。

- ・区域変更件数 188地区249件(うち、届出131地区138件)(H26.1)
- ・宮城県東松島市矢本西地区では、取得困難地の区域変更により約2カ月短縮

⑥ 工事の早期着手

国土交通省の取り組みとして、土地区画整理事業において、仮換地の前であっても工事実施に關する地権者の同意(いわゆる起工承諾)を得られた箇所から順次工事を実施することを周知しまし

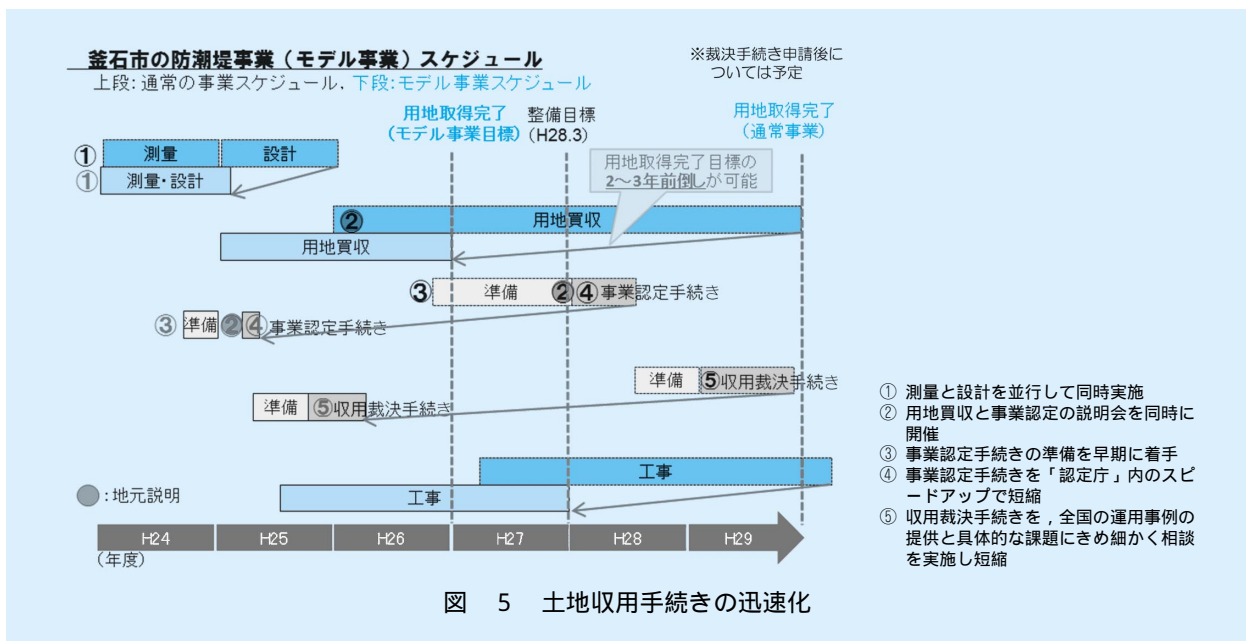


図5 土地収用手続きの迅速化

た。この結果、35地区（H26.1現在）で工事の早期着手を実現しました。

- ・宮城県女川町中心部地区では、工事着手を19カ月前倒し
- ・宮城県気仙沼市南気仙沼地区では、工事着手を10カ月前倒し

⑦ 農地法の規制緩和

農林水産省の取り組みとして、防災集団移転促進事業の移転元農地を農地法の許可なく買取可能にしました。3県16市町村で移転元農地買取を実施しています。

- ・買取市町村数
1市町村（H25.2） 16市町村（H25.12）
- ・買取面積 1.6ha（H25.2） 167.9ha（H25.12）

⑧ 第1～4弾後の追加措置

復興庁、法務省および国土交通省の取り組みとして、関係省庁職員等からなる「用地加速化支援隊」を用地取得に課題を抱える市町村に対して送り込むことにより、個別具体的な用地事案について、市町村と一体となって課題を解決しています。

- ・本年1月から日本司法書士会連合会と協力して、司法書士を復興庁で採用し市町村に駐在させる取り組みを開始
- ・土地区画整理事業によるかさ上げ等の工事の早期着手が可能となるよう、工事のための仮換地指定の手順等について通知

(3) 埋蔵文化財発掘調査

① 埋蔵文化財発掘調査の迅速化

文化庁と教育委員会の取り組みとして、全国から発掘調査の専門職員を派遣し、発掘調査の費用を全額国が負担することとしました。また、発掘調査の調査箇所を限定するとともに、他工事と同時並行で調査し、最新測量技術を導入し測量時間を短縮するなど迅速化を図っています。この結果、埋蔵文化財発掘調査が、事業の工期に影響を与えない事例が出ています。

- ・派遣実績 32名（H24年度） 70名（H25年度）

- ・岩手県山田町 田の浜地区（防集）
18カ月 5カ月
- ・福島県広野町（災害公営住宅）
6カ月 3カ月

(4) 発注者支援

① 被災自治体の発注者支援

総務省の取り組みとして、被災市町村の人材確保要望をとりまとめ、全国の市区町村に職員派遣等を継続して要請しています。

また、復興庁の取り組みとして、青年海外協力隊帰国隊員、国家公務員OB、民間実務経験者等を復興庁職員として採用し、被災市町村へ派遣しています。

- ・全国の自治体からの職員派遣
1,682人（H24.10） 2,084人（H25.10）
- ・被災自治体の人員不足が減少
805人（H25.2） 161人（H26.1）
- ・復興庁採用職員（H25.1取り組み開始）
24人（H25.4） 133人（H26.2）
うち、青年海外協力隊帰国隊員
18人（H25.4） 75人（H26.2）

② CM（コンストラクション・マネジメント）方式の導入

国土交通省の取り組みとして、市町村から受託したURが複数地区の設計業務と工事を一括して発注するCM方式を導入しました。すでに11市町でURによるCM方式を活用しています（H25.11）。CM方式では、設計・施工契約手続きを一括化し、契約手続きに要する時間を短縮するとともに、地域企業を優先活用しつつ、全国から職人・資材・重機を早期に調達することができました（図6）。

- ・宮城県東松島市野蒜地区（約92ha）で、最大1年半の工期短縮の見込み（約6年 約4年半）

③ 都市再生機構（UR）の活用

国土交通省が推進する取り組みとして、市町村とURが協定等を締結し、URの有する人材・ノウ

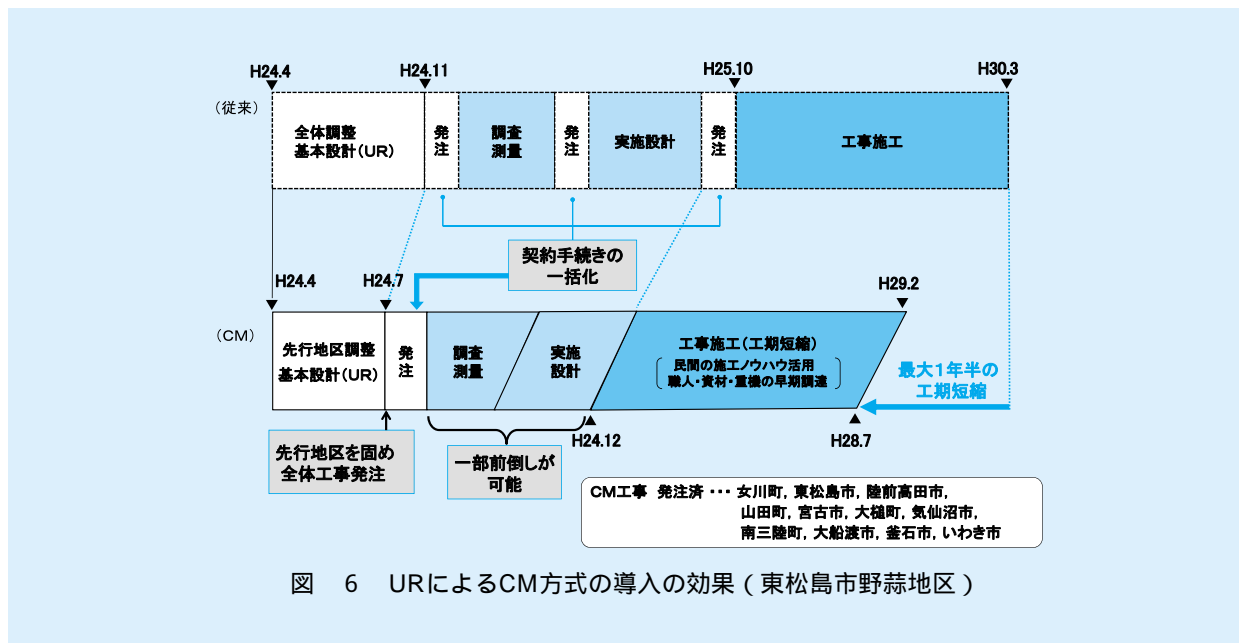


図 6 URによるCM方式の導入の効果(東松島市野蒜地区)

ハウを活用し、復興市街地整備事業、災害区営住宅整備事業を推進しています。一例として岩手県陸前高田市下和野地区では、災害公営住宅120戸の完成時期を1年前倒ししています。

- ・URの現地支援体制
218人(H24.11) 329人(H26.1) 約1.5倍
- ・被災市町村とURとの協定等の締結数
18市町村(H24.12) 20市町村(H26.2)
- ・復興市街地整備事業
14市町村, 20地区で支援, うち5地区で工事着手(H24.12) 14市町村, 24地区で支援, うち22地区で工事着手(H26.1)
- ・災害公営住宅整備事業
11市町, 1,000戸の建設要請, 調査・設計中(H24.12) 15市町, 2,969戸の建設要請, 1,269戸で工事着手(うち完成134戸)(H26.1)

(5) 施工確保

① 適正な契約価格の反映

国土交通省の取り組みとして、被災3県の公共工事設計労務単価を厚く引き上げました。また、被災3県の災害公営住宅等に係る標準建設費を見直しました。さらに、人材や資材の広域調達等に伴う増額費用の精算払いを実施しています。この結果、市場実態を的確に反映した予定価格の設定等が図られ、被災地で入札不調は一部発生してい

ますが、再発注時の工夫によりほぼ契約に至っており、工事は着実に進んでいます。

- ・公共工事設計労務単価を引き上げ(H25.4およびH26.2)
(参考) 被災3県 対H25.4比+8.4%
(対H24比+31.2%)
全国 対H25.4比+7.1%
(対H24比+23.2%)
- ・被災3県の災害公営住宅整備等に係る標準建設費を引き上げ(H25.9)
(参考) 主体附帯工事費(建設主体等の工事費)の上限15.0%
- ・人材や資材の広域調達等に伴う増額費用の精算払いを実施

② 技術者、技能者不足への対応

国土交通省の取り組みとして、被災地域の建設企業と被災地域外の建設企業が共同企業体を構成する復興JV制度の導入や主任技術者の兼任要件の緩和など措置しました。加えて、発注ロットの大型化を図っています。この結果、人材の広域的な調達や効率的な活用が進み、被災地で入札不調は一部発生していますが、再発注時の発注ロット大型化等でほぼ契約に至っており、工事は着実に進んでいます。

- ・被災地と被災地以外の建設企業が共同する復興

JV制度の導入

(参考) 復興JVの登録183件, 落札累計64件
(H26.2現在)

- ・主任技術者の兼任要件の緩和
- ・発注ロットの大型化

③ 資材不足への対応

国土交通省の取り組みとして、各発注者、建設業団体、資材団体等で構成する建設資材対策地方連絡会・分会等を継続的に開催し、需給見通しを共有するとともに、きめ細やかな需給安定化対策を実施しています。災害公営住宅専門部会における指摘を受け、東北地方整備局から生コン供給者側に、住宅整備事業における優先供給を要請しました。

・H23年7回, H24年26回, H25年28回 (H26.1末)

また、公共工事向け生コンプラント設置等の生産能力の拡大、骨材の地域外からの調達を推進しました。この結果、既存プラントに対する需要量を減少させることにより、地域全体の需給バランスを緩和し、供給が円滑化しています。現在、生コン・砂等の主要建設資材に深刻な不足傾向は見られていませんが、今後も注視していきます。

- ・国により生コンプラント2基設置(岩手県宮古地区・釜石地区)(H26.9稼働予定)
- ・宮城県により生コンプラント4基設置(気仙沼・石巻)(H26.4稼働予定)

(参考) 震災後、民間により生コンプラント8基設置(H26.1末)

④ 第1～4弾後の追加措置

国土交通省の取り組みとして、上記の公共工事設計労務単価のさらなる引き上げに加え、実態調査を行い間接工事費(共通仮設費および現場管理費)について、工事量の増大による資材やダンプトラック等の不足により作業効率の低下が生じており、現場の実支出が増大していることから、被

災3県における間接工事費の割り増しを復興係数として開始しました。

- ・被災3県にて施工される全ての土木工事の間接工事費の割り増し(復興係数)

(参考) 共通仮設費:1.5 現場管理費:1.2

また、建設産業の若手技術者の確保のため、施工管理技士の受験資格の緩和を図っています(H26年度試験より)。

(参考) 1級土木施工管理技士試験:2年早く受験可能、

2級土木施工管理技士試験:学科試験の免除期間延長

さらに、昨年11月より、東北6県において東北地方整備局、東北農政局、各県、市町村が共同して、発注時期、予定工期、工種、事業規模、施工場所を地方生活圏レベルで統合して公表を開始しました。これによって、建設業者は地域における発注見通しの全容をワンストップで把握できるようになり、受注計画、人材や敷材の調達について見通せるようになりました。

3. まとめ

復興は今年で4年目に入ります。これから地震・津波からの復興では住宅再建などの工事が本格化し、また、福島での復興・再生では早期帰還や長期避難者の生活拠点の形成に向けた各種事業が本格化するなど、大変重要な1年になります。来年3月までに、200地区に及ぶ高台移転と1万户を超える復興公営住宅が工事を完了する計画です。

一方で復興のステージが変わる度、新たな課題が現れてきます。今後とも、現場の声を聞きながら、現場に合った加速化措置を実施し、被災者の方々が一日も早く普通の生活に戻られるよう、復旧・復興を推進していきます。