

復興特区の仕組みと運用・改正の課題(3・完)

齋 藤 浩*

目 次

はじめに	
第1 三特区法をめぐる論点(総論)	
第2 復興特区法の概要 1～3	(以上, 341号)
第3 復興推進計画	
第4 復興整備計画	
第5 復興交付金事業計画	(以上, 342号)
第6 復興特区法の評価	
第7 復興特区法の運用と改正にむけての提言	
補章 争 訟 論	
おわりに	(以上, 本号)

第6 復興特区法の評価

1 福島復興再生特別措置法による変更点

- (1) 福島復興再生特別措置法(以下「福島特措法」という)の目的、基本理念および国の責務

福島特措法は、原子力災害で復興の内容や方向が複雑な福島県のために、平成24年3月30日に公布・施行された。

目的、基本理念および国の責務は次のようになっている。

(目的)

第1条 この法律は、原子力災害により深刻かつ多大な被害を受けた福島復興及び再生が、その置かれた特殊な諸事情を踏まえて行われる

* さいとう・ひろし 立命館大学大学院法務研究科教授

べきものであることに鑑み、原子力災害からの福島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等について定めることにより、原子力災害からの福島復興及び再生の推進を図り、もって東日本大震災復興基本法（平成23年法律第76号）第2条の基本理念に則した東日本大震災からの復興の円滑かつ迅速な推進と活力ある日本の再生に資することを目的とする。

（基本理念）

第2条 原子力災害からの福島復興及び再生は、原子力災害により多数の住民が避難を余儀なくされたこと、復旧に長期間を要すること、放射性物質による汚染のおそれ起因して住民の健康上の不安が生じていること、これら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ことその他の福島が直面する緊要な課題について、女性、子ども、障害者等を含めた多様な住民の意見を尊重しつつ解決することにより、地域経済の活性化を促進し、福島の地域社会の絆の維持及び再生を図ることを旨として、行われなければならない。

（国の責務）

第3条 国は、前条に規定する基本理念にのっとり、福島の地方公共団体の自主性及び自立性を尊重しつつ、原子力災害からの福島復興及び再生に関する施策を総合的に策定し、継続的かつ迅速に実施する責務を有する（棒線部分は衆議院で修正削除）。

(2) 福島特措法による復興特区法の特例

福島特措法は復興特区法の特例をつぎのように定めた。地域要件の緩和である。

特区法2条3項2号イなどの「東日本大震災により多数の被災者が離職を余儀なくされ、又は生産活動の基盤に著しい被害を受けた地域」という

要件を、「福島在全市町村」において推進計画作成が可能なように緩和した。

i 復興推進事業要件緩和1（福島特措法51条）

課税の特例に関する特区法37条から40条，地方税の課税免除又は不均一課税に伴う措置に関する特区法43条を，福島において産業集積の形成及び活性化を図ることを通じて雇用機会の確保に寄与する事業を行う個人事業者又は法人に適用

ii 復興推進事業要件緩和2（福島特措法52条）

課税の特例に関する特区法37条，地方税の課税免除又は不均一課税に伴う措置に関する特区法43条を，福島において建築物の建築及び賃貸をする事業であって産業集積の形成及び活性化に寄与するものを行う個人事業者又は法人に適用

次の2で紹介する福島県のヒアリング結果で県が強調するように，震災特区法は復興交付金の決定を見ればわかるように主として津波被害の面的被災地を対象としている。ただ，福島県は原子力災害にかんがみ，特措法は面的被災の点を緩和したのである（逆に復興での産業集積要件は緩和していない¹⁾）。

2 三計画は一体的に使えないのか

筆者は，推進計画，整備計画，復興基金計画は一体的に運用されると思いを込めていた。しかし本稿(2)でも書いたように現地での捉え方は必ずしもそうではなかった。

(1) ヒアリング結果

地方公共団体からのヒアリング結果は次のようなものであった（なお本

1) 福島県の特別な苦労の中での復興につき，佐藤雄平知事の力強い発言（日本経済新聞 2012年8月19日「国は補助金増額に責任 新産業の創出，復興の力」）に期待したい。

稿(2)時点では岩手県、宮城県、仙台市に限られていたが、その後福島県、宮城県塩竈市にもヒアリングした)

(岩手県)

「『推進計画，整備計画，復興基金は一体のものではないのか。産業再生特区を大規模にやろうとすれば土地の整備が必要になってくるというような』。

いや，正直に申し上げて相関関係はない。いちばんきれいなのは，まちづくりを描いて，そこにどのような特区を導入していくかという方向だろう。平時であればそういくだろうが，しかし現実には，使わなければならないものを順次使っていくという風に進んでいる。いま全体を描ける状態にはまだない。推進計画では特例を受ける場合はエリアを特定しなければいけない。先に話題にした税制上の優遇などはかなり限定され，受けるかたも限定しなければいけない。整備計画で住宅団地を整備すると言う場合，道路・公園を整備するというようなことではなく，明らかに事業者が入ってくるとは思えないところを整備計画は事業計画としては設定する。その場合，推進計画ではアラアラで設定しましたと言ってもありえない，整合性がないということになり，その調整をさせられるだけではないかと思う』。

「復興計画を作ったのでそれがベースになって復興整備計画になるのかと思ったが，リンクはなくて，あらためて全部やらなければならなかった。農業振興区域にしても全部のこっていて，そこに何かをしようと思えばすべてそれらを解除しなければならない』。

(仙台市)

「特区は復興まちづくりのためであると思っている。その一手段。(今質問者から聞いたように，岩手県が有機的でないという感想を今お持ちなら)従って，被災した市町村がまだまちづくりのプランを具体化できてい

ないところに、有機性が出てきていないのではないかと思う。どの部分で使うのがいいのか、どこが制度としてひっかかるのか、税制か、財政か、他の制度か、そのひっかかる所をクリアするために今回の特区を活用できるかどうかの具体的検討まで行っていないのではないか。特区法の一つ一個の制度をバラバラで使ってはあまり効果は上がらないのではないかと思う。

我々は、復興計画で農と食のフロンティアでは、沿岸部の被害にあった農地を新しい形態の農業を取り入れながら、それまで農業をしていた方々が農業で生計を立てられるようにしたい。そのためには色々な形態が必要となってくる。震災前から農業だけでは生計がなかなか難しいと言う面があったのだから、工夫が要る。継続して農業をやっていく人を確保していくための呼び込み、組み立てが必要だ。我々はそれがもうできている。

（まちづくり計画をまとめようとすれば、合意が必要となる。合意のためには被災者が先の見通しをもたねばならない。そのためには交付金でどれほどめんどう見てもらえるのかがわからないといけないという関係にある、またその複雑な関係を解きほぐすマンパワーが足りないとの質問だが）沿岸部の集団移転の話はずっとしてきている。しかし資源を聞かれると交付金の話はまだ決まっていないということになる。何度も話して、そのうちに市の独自でどうしようとかと言うことも含めてなっている」。

（福島県）

「推進計画と他の2本柱との関係はいまのところない。

整備事業計画と交付金事業計画とは関連する。整備計画事業をやる場合の税源措置として交付金を活用することが非常に多くなっている。具体的には防災集団移転促進事業、災害公営住宅事業、区画整理事業などがあげられる。

災害公営住宅を公営住宅事業としてではなく、交付金で実施すると自治

体の持ち出し（裏負担）がない分、有利になる。区画整理も交付金でやれば、交付金で直接市町村に落ちるものと時期は遅れるが交付税措置で市町村に還流するので100%国庫でまかなわれることになる。

実際上の運用としては面的被害があったところのみが交付金でまかなわれる。福島県の交付の方部を見ればわかるように浜通りがほとんどである。津波被害である。この内陸部不交付の実態をふまえて、自治体は国に要望はしている。内陸部でも一部、団地が被害を受けたところは面的と扱われている。また津波被害はない二本松市のグラウンドに津波被害者などのための仮設を建てた件もある。そのグラウンドは市内で唯一夜間照明施設があるところで、仮設のために市内の夜間照明付きのグラウンドがなくなった。そこで、他の場所に夜間照明をつける費用が交付金で認められた例はある」。

(塩竈市)

「現実的には、お金がかかることにつき最初作るのが復興交付金事業計画で、それを進めて行くために法的手続（都市計画決定とか開発行為とか）をワンストップで促進するためのものが整備計画。従って塩竈市では整備計画を作らなくても、都市計画決定でやっていけるという感じがしている。島の場合、特別名勝松島が入っているので、整備計画でやろうとしても簡素化がはかれないので意味がないと言える。また海岸地区には港湾区域が入っており、臨港地区指定がかかっている。そこに区画整理をしようとし、港湾の協議と都市計画の協議をいっしょにやりたいと思い整備計画でやろうとしたら、それらは別物なので使えない。整備計画が使えるのは、開発行為の市街化調整区域、農地の場合だが、塩竈のように 8 m 道路が整備された市街化区域になっている街では意味がない」。

関連して宮城復興局からもヒアリングした結果は次の通りである。

「たとえば、石巻市の観光、再生可能エネルギーの推進計画だが、地元企業がメガソーラーのためのSPC（特別目的会社）を立ち上げて、農地転用などを整備計画に位置づけることによって進めている。

また交付金事業計画はほとんど整備計画に関連している。たとえば、防災集団移転促進事業の場合には農地転用や開発許可をとっていることが多い。農地転用と市街化調整区域の開発許可については、通常の農地転用と復興整備計画上の農地転用とは基準が後者が緩和されているので、また開発許可も後者が緩和されているので、交付金事業計画の集団移転促進事業をやるためには、復興整備計画の農地転用をとらないと簡単には実施できないし、区画整理事業をやるためには、復興事業計画の開発許可をとらないと簡単には実施できない」。

（2）評 価

三本柱の有機的活用は本来この特区法の理想とするところであろう。

しかし、現実にはそのように動いていない。その理由の第一は岩手県が言うように、推進計画も抽象的には立てられないから、税金や規制緩和の特例を活用しての地域復興プランのようなものとなる。それに整備計画のワンストップが使えるかと言うとうまくマッチしない。まして復興交付金と結びつけることは難しい。このことは福島県も同様に言っていることである。

また塩竈市のように、整備計画の内容が限定されているために、3本柱の真ん中の制度が使えないと言う見解は後述の改正問題につながる重要論点と言えよう。

第二は仙台市が言うように、被災自治体のまちづくりプランがまだ抽象的であることが挙げられよう。

第三に3本ではないが2本（整備計画と復興交付金）は有機的だと言う福島県の見解は、現状での現場の工夫を加味しての貴重な見識である。宮城復興局もこの点を強調していた。

宮城復興局は他の 2 本（推進計画と整備計画）が有機的に結合している例も強調した。

総括するに、現状では 3 本柱は有機的ではない。法律を起案する行政当局と審議する議会のイメージの貧困、大災害現場感のなさがなせる結果であろう。とりわけ特区法の中心的省庁である国交省と農水省と財務省が縦割りの発想を捨て、共同研究をすることが足りなかった結果であろう。

逆に言えば、復興特区法案をみて筆者が感じたショック・ドクトリンの手法、惨事便乗型資本主義²⁾は貫徹しないことが現状では理解でき、妙な安心感を覚える。もちろんそれは起案者達が、あえて強力な三本柱貫徹法を作らないように共同研究した成果とも思えないところであるが。

3 特区という呼称問題

本稿(2)に続いてとりあげるが、2 か月づつずらして書いている本稿は、時期の変動の影響を受ける。すなわち、本稿(2)に書いた違和感は、復興特区ヒアリングの旅（2012年夏）の中ではほぼ払拭された又は無視できるまでに縮小化したのである。

それは復興特区法を運用している地方公共団体の姿勢による。上述もしたように、地方公共団体はリアルに、現実に復興特区法の政府解釈（復興庁解釈）にしたがって復興特区法と言う制度を動かしている。特区という呼称はやはり推進計画を指すことに特化されている。現場は新しい特区の案出もさることながら、高台移転や復興公営住宅、区画整理など、災害地の復旧作業に追われており、そのために復興特区法が使えるかどうかを見極めているのである。特区で被災地に反人権的・劇的変動が起きるといようなこと（心配）は呼称問題からも、今のところない。

2) 筆者の「復興特区の行政法的検討と被災者の権利」（自由と正義2012年3月号77頁）、本稿(1)23頁参照

4 具体的制度ごとの実践と評価

(1) 復興推進計画制度

復興庁の「現状と取組」（平成24年8月15日付）による、規制緩和的側面と税、地方税、金融上の特例的側面で見ると次の通りである³⁾。

宮城県では、ものづくり産業集積のための工場立地法等に基づく緑地等規制の特例、医療器機関連産業集積のための医療法、薬事法の特例、石巻市の乾燥調製貯蔵施設の整備のための農地法の特例の3例であり、あとはすべて国税、地方税、金融上の特例である⁴⁾。

岩手県では保健、医療、福祉体制再構築のための医療法、薬事法の特例、電子機器製造、医療品産業集積のための医療法の特例、工業専用地域での商業施設のための建築基準法の特例が国税、地方税、金融上の特例とともに活用されている。

福島県では、医療機器製造販売業等集積のための医療法の特例、医療従事者の再配置のための医療法の特例、南相馬市では応急仮設建築物の存続期間の延長に係る建築基準法の特例が国税、地方税、金融上の特例とともに活用されている。

規制緩和的側面のメニューは限られているが、ここに登場する地方公共団体は現行特区法を生かしていると言えるであろう。問題は県や比較的大きな市は生かしているが、小さな市町村は人手不足の故に生かしてはいないということである⁵⁾。

3) 被災3県における特区の明暗を報じる読売新聞2012年9月5日付記事（「復興特区 活用し明暗 工業地に大型店の例も」）及び同日付記事（「復興の現実」(上)特区 4割利用できず）参照。

4) 復興特区制度の成立前後で一番注目され、賛否分かれた村井知事提唱の漁業特区は、しばらくを潜めていたが準備は石巻市桃浦で宮城県の全面支援で進んでおり、2012年中には申請の見込みとのことである。その状況と、設立した会社について地元でない企業による主導権について不安などについて元 NHK 記者のブログ報告がある (http://sakura3411.at.webry.info/201209/article_3.html)。

5) 特に仙台市の復興の「センター」的役割は顕著で、人口も震災前より1万人以上増加している（朝日新聞2012年8月13日付参照）。

税, 地方税, 金融上の特例的側面は, この法律の華でもあり, 今後も大いに活用しようと試みられるであろう。問題は, 地元を中心とする企業が腰を据えて設備投資をする環境が整うかであり, 特区法の存在は追い風にはなろうが, このままでは微風にとどまるであろう。

条例による特例(36条)は「条例制定権を生かすほどの制度にはなっていない」との評価がある⁶⁾。筆者もそのように考えるので, 改正の論点として後述する。

みずほ総合研究所の大塚哲洋は復興推進計画の新規立地促進税制の効果について, 概要次のようにのべている⁷⁾。実証的であり, 日本企業全体を見渡した視野に説得力がある。

「この制度は設備投資を前提にした法人税実質無税化(減税)である。これにより企業は第1にキャッシュフローが改善し, 第2に税額が抑制される(税支払を繰り延べている間に, 平成27年からの法人税引き下げに間に合う)。

立地地点選定要因に関する企業アンケートを実施し, 分析すると, 本制度導入により復興区内の工場誘致件数は52.1%, 雇用者数は52.7%増加する可能性がある。

これらの結果, 工場設置を検討している企業にとっては魅力的である。

ただこの制度の問題点は, 第1は減税期間が5年と短いので設備投資してメリットが享受できないのではないかという点⁸⁾, 第2はこの地域だけに企業誘致が進んでも, 日本全体で雇用の拡大や生産性の向上がなければ, 日本再生につながらないと言う点。

6) 磯崎初仁「東日本大震災復興特別区域法の意義と課題(上)」(自治総研403号22頁, 2012年)参照。

7) 大塚哲洋「復興特区の効果を考える 法人税実質ゼロ化の効果と問題点」(みずほ総合研究所『Channel to Discovery』2012年1月31日号)。

8) 戸堂康之教授は長過ぎる国の補助は産業を衰退させるとの視点を出している(日本経済新聞2012年8月19日付)。

第2の問題点を解決するためには、企業が東北に移転することで生産性が向上するような規制緩和策が必要である。それは高度外国人材受け入れ促進⁹⁾や輸出に関するリードタイムの短縮¹⁰⁾等である。国と地方の協議会に期待する」。

(2) 復興整備計画制度

① 活用の実情

復興庁の「現状と取組」（平成24年8月15日付）による各地の復興整備計画で、事業として利用頻度の多い順に4つを上げると次の通りである。集団移転促進事業、都市施設の整備に関する諸事業、災害公営住宅整備事業、土地区画整理事業。

同じく許可のみなし関係は、農地転用、森林地域の変更、地域森林計画区域の変更、市街化調整区域の開発行為、都市計画道路の変更の都市計画決定がまだほんの少数見受けられるにとどまる。

② 集団移転促進事業の問題点

事業のうち最も多く利用されている集団移転促進事業については、問題点も露になってきている。本稿(2)で紹介した地方公共団体からのヒアリング調査と同じ内容の報道が2012年7月11日なされた¹¹⁾。計画のなかで国の同意を取り付け事業化が決まったのは移転対象家屋のうち22%であるという。進まない理由は、筆者が言い続けている市町村の人手不足、用地確保の点では登記上の所有者不明などがあげられている。

この報道はすぐれた実態把握をしているが、全体の法的環境が書かれていないので、補充すると次のようなことになろう。

集団移転促進事業も復興整備計画でおこなう場合は、復興整備計画に記載され公表されることが前提である。本稿(2)でみたように岩手、宮城、福

9) これは出入国管理及び難民認定法の規制緩和であろう。

10) これは関税法、関税率法などの規制緩和であろう。

11) 同日付読売新聞。

島 3 県の 13 市町村が公表している（集団移転促進事業を含まない計画もある）。記事がいうように 26 市町村がこの事業を活用したいのだとすれば、まだその半分以下の市町村しか集団移転促進事業の記載—公表までいっていないということである。公表の効果は法 53 条 8 項に定められている。「防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律」3 条 1 項の国土交通大臣の同意があったものとみなされるのである。復興特区法 53 条と政令等により本稿(2)で述べたように、① 住宅団地の用地取得・造成費について、移転者等に分譲する場合も分譲価格（市場価格）を超える部分を補助対象化、② 住宅団地に関連する公益的施設（病院等）の用地取得・造成費の補助対象化（有償譲渡等の場合は①と同じ取扱い）とする特例が認められるのである。しかし、移転先の土地購入や住宅建設の費用の大半は被災者の自己負担であるところがネックなのである。

この点についての経団連の提言は次の通りである¹²⁾。

「復興交付金等の活用による住民負担の軽減

住民合意の形成を促進するためには、防災集団移転促進事業や土地区画整理事業等において、対象住民向け支援策の拡充を図り、住民負担の一層の軽減を図ることも重要である。

例えば、被災地域で居住に適さないと判断された住居を高台等に集団移転するための防災集団移転促進事業については、その事業に必要な経費の全額が復興交付金等として被災自治体に交付される。当該事業は、住宅団地の用地取得造成、移転者の住宅建設・土地購入に対する補助（借入金の利子相当額）、住宅団地の公共施設の整備、移転促進区域内の宅地等の買い取り、住宅団地内の共同作業所等の整備、移転者の住居の移転に対する補助等を行うものであり、東日本大震災の

12) 日本経済団体連合会「震災からの復興の加速に向けた提言 一日も早い被災地域の生活再建と産業復興に向けて緊急に取り組むべき課題」（2012年7月9日）。

被災地においては、住宅団地における住宅建設等補助の限度額引き上げ（406万円→708万円）による被災者負担の軽減等が図られている。加えて、被災自治体によっては、さらなる被災者負担の軽減のための独自の支援制度を設けている例もある。

これらの被災者負担の軽減による住民の合意形成を促進すべく、例えば、一括交付された効果促進事業費の活用も含め、なお一層の支援策の充実が期待される」。

なおやや抽象的である。なぜ抽象的になるか。それはここには公費による個人資産形成の是非と言う論点があり、経団連がその論点の殻を破れないからである。

③ 持家援助の論点

持家再建のためには「融資」だけではなく、「補助」が必要になる¹³⁾。

阪神・淡路大震災の経験をもとに1998年に制定された被災者生活再建支援法によって、住んでいた住宅が全壊し、新たに住宅を建築・購入する世帯には、300万円の支援金が支給される。これに加え、被災地の自治体が持家再建補助を独自に供給する場合がある。岩手県は、住宅を新築する世帯に最大565万円を補助する施策を開始した¹⁴⁾。同県釜石市は、最大130万円の住宅再建関連の補助を供給する¹⁵⁾。

防災集団移転に関連して、仙台市は、被災者が移転先の土地を市から借りる場合、借地料を長期免除とする施策を実施する¹⁶⁾。山元町は、移転先で住まいを建築する世帯を150万円まで補助する¹⁷⁾。これらの一連の施

13) 東日本大震災で家を失った被災者の住宅確保の方式とその概算費用につき、日本建築学会 住民向け住まい再建ガイドブック作成グループ「東日本大震災 仮設住宅からの住宅復興ガイドブッカーリアス地域版一」（2012年）は便宜である。

<http://www.ancl.biz/pdf/sumaiuide.pdf> 参照。

14) 岩手県のホームページで、県土整備部一建築住宅課一岩手の住宅など参照。

15) 釜石市のホームページで、生活便利帳一住まい一住宅参照。

16) 仙台市のホームページで、市長室へようこそ一市町記者会見参照。

17) 山元町のホームページで、山元町定住促進事業一住宅取得奨励事業参照。

策は、「融資」だけでは住宅再建が進まないという判断にもとづき、「補助」の必要性を表わしている。

個人資産である持家に対する公的補助の根拠は、安定していない。生活再建支援法の創設過程では、個人資産形成への補助投入の是非が論点となった。東北での地方公共団体による持家再建補助は、利子補給、借地料免除、再建住宅の優良さなどの条件設定といった「迂回的形態」をとる。これは、公的補助が個人資産形成に結びつくという非難を避けるためである。

被災者生活再建支援法のもとでも、住宅再建のための法整備は「個人資産への補償」であり憲法違反との国の姿勢から実現していない。

そこで鳥取県西部地震以来、優れた地方公共団体は、様々な上記のような工夫をおこなってきた。そのことのさらなる努力とともに、抜本的な法制定が望まれる。根拠は憲法13条と25条が有力である。これらに依拠して、災害救助法が発動された場合の災害における住宅再建支援法を早急に制定し、東日本大震災被害に遡及適用すべきである。

防災集団移転とはやや異なるが、住宅再建の点では、復興特区法のなかの、復興整備計画としての住宅地区改良事業に関する特例（同法54条）、復興交付金事業計画の基幹事業として、国交省所管の住宅地区改良事業、小規模住宅地区改良事業が配されていることにも着目し、その活用も考えられるべきである。

(3) 復興交付金制度

復興庁の「現状と取組」（平成24年8月15日付）によると、1回、2回で5122億円余が交付可能となり、3回目もほどなく発表される。主な事業としては、水産・漁港関連施設整備事業、防災集団移転促進事業、災害公営住宅整備事業、農地整備事業、市街地液状化対策事業、造成宅地滑動崩落対策事業と言われる。

国の予算措置もなされている。

本稿(2)で紹介した岩手県の発言にあったが、事業も金も省庁別であり、交付された金の管理も省庁別というところに復興特区法を象徴する特徴がある。また岩手県、宮城県が言うように、基幹事業と効果促進事業の相互補完性をもっと柔軟に考えるべきではないかという論点がある。

磯崎教授は地方交付税型や復興庁所管にすべきだったのではないかと批判している¹⁸⁾。

決定額についての評価は揺れたが、地方公共団体はこの制度に依拠して復興に取り組まざるを得ず、まだ大きな問題点は発現していない。筆者も観察を続けたい。

5 各地方にとっての特区法の使い勝手

ここまではまだ紹介していない地方公共団体のヒアリング結果を残しておきたい。

（岩手県）

「法律ができる前から、市町村は、この産業集積区域は市町村全域にして欲しいと要望していた。復興庁の最初の説明は、明らかに集積に向かない山の上とかを除けば概ねいいですよということだったが、最終的には全然話しが違って来て、2500分の1の地図か地番で明記せよということになった。

計画同士は連携すべきなのかもしれないが、実際にはそうはなっていない。

ある時期から特区と言うものが中身の議論をしないままに浮上してきた。特区はオールマイティで、そこにはいいものが入っているぞと思わされた。復興構想会議の落としどころだったのだと思う。岩手県知事は、特

18) 磯崎初仁「東日本大震災復興特別区域法の意義と課題(下)」(自治総研405号43～44頁、2012年)参照。

区ありきではいけない、既存の法律の改正でもいいと言ってはいた。福島の特措法のような法律を沿岸部について作るのも一つだと思う。

特区は作る時の業務量も相当なものだし、作って運営していくのも業務量はかなりのものだ。

特区と言ってもメニューは限られているし、一つ一つのメニューは関係省庁の同意や合意がある。それを取り付けるのはなかなかたいへん。復興庁がいくら OK と言っても、後にある関係省庁が OK しない限りすまない」。

(仙台市)

「まだわからない。特区は税制と規制緩和だが、税制の面はそれによって投資を呼び込め、事業所ができ、雇用が生み出せると言うことであれば、復興計画でうたっている被災者の生活の再建（住宅と雇用）に寄与する。

規制緩和は正直言ってこれからだ。11月に復興計画をつくり、今年度から復興元年と市長以下とらえている。進めていきひっかかる部分、規制との関係が出たとき、特区制度が使い勝手がよいかどうかかわるだろう」。

第 7 復興特区法の運用と改正にむけての提言

これまで書いてきたなかでの問題点の指摘は改正提案でもある。ここでこれまで取り上げていないか、改めて論ずべきと考える点を整理する。

1 復興庁（復興局）をコーディネート機関から権限庁へ

地方公共団体ヒアリングの結果では東北 3 県の担当者は一致して、現地の復興局に敬意をもち感謝の念を表明した。すばらしいことである。

しかし後に紹介する宮城復興局担当者がいみじくも言うように復興庁（局）はコーディネート機関なのである。

以下で述べる改善，改正提案のうち，中央集権主義をやめ地方に権限を移行する問題を除き，国，内閣総理大臣のもつ権限を復興庁，復興大臣に委任する法的処理が重要である。

2 推進計画運用改善，改正のために

(1) 運用改善へ

① マンパワーの問題等

経団連は推進計画改善提言として次のようなことを言っている¹⁹⁾。

「税制上の特例措置については，その適用を受けるためには，『産業集積の形成及び活性化を図ることを通じて東日本大震災により多数の被災者が離職を余儀なくされ，又は生産活動の基盤に著しい被害を受けた地域における雇用機会の確保に寄与する事業』（東日本大震災復興特別区域法第2条第3項第2号）等であることが求められている。

このため，復興特区の申請においては，これらを明らかにするため資料や説明が求められるなどマンパワー不足に悩む被災自治体の負担になっているとの指摘もある。また，被災自治体等からは，例えば上記の税制上の特例措置を受けるための地域や事業の要件等に関し，より一層の柔軟な運用を求める声もある。例えば，復興推進事業が，津波被害を受けた沿岸部等の雇用等被害地域を含む市町村の区域内においては実施されないものの，内陸部等でも『日常的な取引関係がある，または取引の予定があり，雇用創出・拡大が見込まれる』地域等で実施される場合，特別償却・税額控除等の特例措置を受けることができるが，その対象業種について，引き続き柔軟に認めていくことが期待される。

併せて，『国と地方の協議会』等において特例措置の追加・拡充に関する要望が寄せられた際には，被災自治体の視点にたって調整が進

19) 前掲2012年7月9日付提言。

められるよう積極的な取り組みを求めたい」。

これは運用改善の提案であり、本稿(2)で紹介した岩手県のヒアリング結果とも合致し、リアルなものである。またマンパワーの問題は、平成24年7月7日、8日におこなわれた国と宮城県、岩手県との意見交換会²⁰⁾でかなり具体的に出ているが、なお改善途上と言えよう。

② 復興推進計画の認定基準

本稿(2)で復興特区法4条9項の具体化問題を提起している。

その後ヒアリングも重ねた結果、今は次のように考える。現場で起こっていることは、推進計画を立てるためのマンパワー問題であって、計画ができたとき、4条9項が莫とした基準だから、認定が遅れていると言うような問題ではない。そこで、ここでは具体化問題は留保して、抜本改正を次に考察する。

(2) 改正へ

運用にとどまらない改正が必要である。そのことが次の大災害に備えることにもなる。

中央集権主義を改め地方に任せなければならない。

法4条1項を抜本改正し、特定地方公共団体が条例により作成した復興推進計画を内閣総理大臣の同意にかからしめ、内閣総理大臣が14日以内に具体的改善要望を提出し、特定地方公共団体が真摯に対応した時は同意があったものとみなす規定とすべきである。内閣総理大臣がこれに異議ある時は、地方自治法上の国と地方公共団体との間の係争処理の仕組みを活用しやむなき時は司法上の解決とすべきである。

マンパワー問題は、特定地方公共団体が条例により復興推進計画を作成することを、復興交付金事業の効果促進事業と位置づけ、ただちに当該特定地方公共団体が必要とする専門家等の人材派遣費用、調査費用を交付す

20) 復興庁ホームページより。

るようにすべきである。

なお、現行法は課税等の特例の指定申請権や規制緩和の提案権は事業者のみ認めているが、特例を利用して建設される施設等に利害関係をもつ地域住民等に異議申立権を認めることも考慮されてよい。

3 整備計画運用改善, 改正のために

(1) 復興整備協議会の問題点解決へ

任意性でなく不可欠とするように本稿(2)では論じた。

ただ、道県や市町村が設置しようと思えばできるのに、必ずしもそうなっていないのには二つの原因があると思われる。

第一はマンパワー不足である。共同で設置している地方公共団体があるが、共同でもなお法文通りの構成員が組織できないところが多いと思われる²¹⁾。

第二は岩手県や福島県のヒアリングで率直な感想が出たように、ワンストップ解決と言っても、それまでの各権限省庁への協議は協議会制度がない場合と同じであってみれば、便宜さを実感することができないのである。

岩手県の意見は本稿(2)で紹介したが、福島県の意見は次の通りであり、岩手県の意見にほぼ等しい。

「整備計画の防集、災害復興住宅で、農地転用をする場合、国との協議があるが、表面上は協議を整えて、協議会で一堂に集まり、国として異議がありません。ワンストップで決めると国はPRしている。しかし、そこに至る下協議は、個別法に基づく農地転用にかかる協議とほとんど変わるところはない。整備協議会までいけばシャンシャンだがそれにいたる下協議にかなりの労力を費やしてい

21) 震災1年半の日（2012年9月11日）の日本経済新聞社説「震災の被災地復興はこれから本番だ」も市町村のマンパワーのうち技術系職員の不足を強調している。

る。迅速な事業執行と国は言うが、特に農水省関係の協議には苦労しているのが現実だ。特例は認められたが、そこに至る手続きはたいへんなままだ」。

この二つの問題点を解決すべきである。第一の点は地方公共団体への更なる人材の援助、学識経験者、住民の代表等の派遣制度の充実である。

第二の点は各単行法（権限法）における権限を復興庁に移行することが考えられるが、各省庁からの出向者で構成されている復興庁に権限を移行しても抜本的解決にはならないと思われる。

この点は宮城復興局の次のような意見が象徴的である。

「整備計画では、国の原局から復興庁（大臣）に権限委譲がなされていないところに限界があると言うご質問だが、原局でやっている人が来てくれるのだからそれでいいのではないかと思う。それでも前に進まない時は復興庁（局）がその原因を調べて進むようにする。復興庁（局）はコーディネート機能だ。

推進計画や交付金計画では、色んな省庁にまたがるので復興庁（局）が調整をおこなう（同意を得たりする）し、本日開いた国と地方の協議会では規制緩和の追加の要望などが出てこれを復興庁が受け止めて各省庁と交渉・協議して行くわけだが、整備計画は法律上国交大臣、農水大臣の同意を得ることになっているので、原局（担当者）と市町が直におこなう方が直接原局の意見が聞けるので効率的であると思う。整備計画について市町からこの点の改善要望は出ていない」。

そこで、当然考えられるのは、各単行法（権限法）における権限を県に移行することである。大震災・津波からの復興においては、都道府県に国の権限を移行させることが最も有効かつ適切な結果を生むと考えられる²²⁾。これは(3)であらためて考察する。

22) 磯崎初仁「東日本大震災復興特別区域法の意義と課題(下)」(自治総研405号32～33頁、2012年)参照。

(2) 復興整備計画における特例オプションの充実

塩竈市からの第6の2で紹介したヒアリング結果は、オプションの充実の必要性を痛感させる。文化財保護法、港湾法、都市計画法などの権限への特例の要求である。磯崎教授は森林法の林地開発許可の基準、保安林解除の基準、自然公園法の行為許可の基準の緩和、特例などを挙げている²³⁾。

(3) 改正へ

(1)(2)ともに改正課題である。

整理すると第一に大災害時の復興に必要と思われる単行法（権限法）を網羅して、現行復興特区法に追加することである。それはみなし同意であったり特例の追加である。

第二により抜本的にそれらの権限を都道府県に移行させることである。国の省庁の同意ではなく、権限の移行である。またみなし同意や特例ではなく、移行された都道府県独自の事務となる。

4 復興交付金運用改善，改正のために

(1) 運用改善へ

経団連は次のように提案している²⁴⁾。

「復興交付金制度については、被災自治体の復興地域づくりに必要なハード事業を幅広く一括化（基幹事業：5省40事業）するとともに、基幹事業と関連し、復興のためのハード・ソフト事業を実施可能とする用途の緩やかな資金（効果促進事業）を確保しており、すでに第1回（2012年3月2日，事業費3,054.9億円，国費2,510.2億円），第2回（2012年5月25日，事業費3,165.9億円，国費

23) 磯崎前注論文35頁参照。

24) 前掲2012年7月9日付提言。

2,611.9億円)の交付可能額の通知が行われ、6月26日までに第3回事業計画の提出がなされたところである。この間、市町村等からの指摘等も踏まえ、書類の簡素化や交付決定前着手の特例創設等の見直しが行われるとともに、第2回の交付決定通知では、被災者の生活再建のために速やかな対応が必要となる災害公営住宅整備事業や防災集団移転促進事業等への手厚い配分のほか、防災集団移転促進事業や都市再生区画整理事業等5基幹事業費の配分額の20%を一括配分するなど、市町村の幅広いニーズに対するための措置が講じられている。

一方で、被災自治体からは、災害復旧事業や海岸事業として行われ、県レベルでの統一の整備が進められている河川の水門や堤防、海岸、港湾、漁港の防潮堤等を基幹事業に追加するとともに、効果促進事業等については、基幹事業に関連し復興に資するものであれば幅広く対象にするなど制度の柔軟な運用を図ることが要望されている。これらは企業にとっては事業展開に不可欠なインフラ整備であり、加えて、企業からも、ICTを活用して自治体からの情報を全国に離散する住民に届けたり、住民同士のコミュニケーションを促進する等のサービスや、人材育成・教育、観光等に係る事業にも交付を認めるよう求める声が寄せられている。

復興交付金は、被災自治体の地域づくりに重要な役割を果たす要となる制度であり、関係者の期待や関心も極めて高いことから、政府においては、今後とも被災自治体等の関係者の要望も踏まえつつ、復興交付金事業等(基幹事業・効果促進事業等)の対象事業の拡大や適用の柔軟化等を講じていくべきである」。

この意見は筆者がこれまで書いてきたことと違和感もなく、ほぼ賛同できる内容である。しかし運用の改善にとどまらず抜本改正が必要である。

(2) 改正へ

中央集権主義を改めなければならない。ただ国費の投入であるから、復興推進計画や整備計画で述べたような抜本的な権限の移行はやや困難であろう。

① そこで法78条2項を次のように改正することを求める。

「国」ではなく「内閣総理大臣」とし、関連の規定も改正すべきである。

復興交付金事業計画が特定地方公共団体により作成されたならば、各省市所管の交付金ではなく、国（政府）からの交付金として地方公共団体の自由度を高めるべきである。事業の進捗は会計検査で検証することにした

② より抜本的には地方交付税方式にすることを求める。

用途を自由とし、事業の進捗は会計検査で検証することにした²⁵⁾。

補章 争 訟 論

原子力被害を除いて、いまは復興特区法をめぐる紛争は広がってはいない。しかし本稿(1)の冒頭で見た阪神・淡路大震災に起因する紛争のような事例は、時間を経て起こるし、現に今も火種はあろう。

そこで以下では、将来起こる司法的解決のために論点を整理しておきたい。復興特区法が成立した直後に書いた拙稿²⁶⁾の訂正も含む整理とした

(1) 憲法95条違反の問題

本稿(1)で書いたように、復興特区法と言う特別法方式は、憲法95条の立

25) なおこの復興交付金とは別に、総務省所管の「復興基金」があり、特別交付税により措置されることにも注意が必要である。措置予定は平成23年度で2000億円程度であるが、これは2兆3000億円程度の運用型基金に相当する（総務省のホームページ組織案内—自治財政局—新着情報の2011年10月17日欄）。

26) 筆者の注2記載論文。

場からは抵触すると言わざるを得ず、争訟が起った場合に国民側がおこなう様々な違法性主張の基本に据えられるべきであると考ええる。

(2) 推進計画

前述したように、どこにも書いていないながら、震災特区法の運用では、あらかじめ4条と施行令で指定された地域の特定地方公共団体が作成し、内閣総理大臣により認定された復興推進計画を特区と呼ぶならわしとなった。

① 構造改革特区認定の1事例

震災特区法のあらかじめ指定された地域と言う方式ではないが、地方公共団体が作成し、内閣総理大臣が認定した構造改革特区について、司法判断が一事例ある²⁷⁾。

田原市立保育園に入所する児童の父母らが、処分行政庁である内閣総理大臣が市に対してした「地産地消の食育による安心子育て特区」の構造改革特別区域計画の認定が違法であるとして、取消しを求めた事案である。

名古屋地裁は、特区計画の認定は、行政主体ないし機関相互間の行為と見るべきものであって、直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することを目的とするものではないとし、処分性なしで訴えを却下した。同判決は、そのうえで、機関相互間の行為でも、それによって国民の法的地位に変動を生じさせる場合には、当該行為が行政処分に当たると解する余地があるとして事案を検討し、結局その点も否定した。名古屋高裁判決も大要変わらず、処分性判断と原告適格判断を峻別して判断している。

構造改革特区は地方公共団体から申請して内閣総理大臣が認定する。直接利益・不利益を受ける住民や民間事業者でなく地方公共団体が申請する制度にすることについては、構造改革特区具体化の際、行政内部で大きな

27) 名古屋地判平21.11.5 (判タ1342号110頁)、その控訴審名古屋高判平22.9.16 (TKC 法律情報データベース)。同じ事案の住民訴訟判決もある。

考え方の相違があり、その一方の考えが今の方式になったものである²⁸⁾。上記判決を見れば、特区方式は争訟に乗りにくいように作られたということが出来る。

② 復興特区

震災特区は、震災特区法4条において復興推進計画の区域として災害救助法適用区域の市町村又は準適用区域（「特定被災区域」）を全体として震災特区とする方式がとられ、施行令において合計で11道県227の市町村があらかじめ指定されている（特定地方公共団体）。

この手法は、筆者は憲法95条の縛りを潜脱する方法だと考えている。

しかしいずれにせよ、特区の認定という行政の行為はなく、法令による特区の創出であるから、行政訴訟の対象とすることは困難だと考えられる。先行特区法よりもさらに争いにくく組み立てられている。

③ 復興推進計画の認定

復興特区法14条以下で復興特区の復興推進計画の認定に建築基準法など単行法における各種の許可や認可のみなし規定が置かれており、これらをたどれば国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することとなり行政処分構成が可能である。

ここでは復興特区法15～17条の復興建築物整備事業について検討する。

現行建築基準法48条及び別表第2においては、都市計画で指定される用途地域に応じて建築できる用途の建築物等を規定しており、48条1項から12項までのただし書において、特定行政庁の許可（例外許可）を受ければ、各用途地域で制限されている用途の建築物を建築することができることになっている。

それを、震災特区法では、復興建築物整備事業に係る建築物の整備に関する基本方針を定めた復興推進計画について内閣総理大臣の認定を受けた

28) 白石賢「規制改革特区提案をめぐる法的論点について(下)」(自治研究78巻9号83頁)参照。

場合には、特定行政庁が当該建築物の整備に関する基本方針への適合を認めて許可することにより、用途制限の緩和を行うことができることにした。

そのことにより、復興庁ホームページ「東日本大震災特別区域法資料」では、被災した商業地域において、水産物の飲食・物販所とともに水産加工工場等の立地を許可し、水産加工物の製造直販をする例が出されている。

これは、復興特区法によって建築基準法48条9項を変更し、商業地域内に従来は禁止されている建物を建築してよいことにしたものである。

被災者でその商業地域に土地を所有する人が、それを争うことは十分考えられ、この規制緩和措置を争う行政処分性をもつかが問われる。

最高裁大法廷平成20年9月10日判決の土地区画整理事業計画についての処分性判断は、同計画の建築制限的効果と換地処分を受ける地位の強制を理由に処分性を認め、これが用途地域決定など完結型都市計画にも適用されるかどうかについては補足意見を含め争いのあるところである。

しかしいずれにせよ復興特区法が規定した各種緩和措置を、それぞれ精査して処分性認容に向けての構成は十分可能であると考ええる。

④ 指定事業者の指定など

たとえば復興産業集積区域における新規立地促進税制に関する復興特区法28条37条をみれば、内閣総理大臣の復興推進計画の認定があれば、復興産業集積区域に進出しようとする事業者は特定地方公共団体に課税の特例の対象となる指定事業者に自己を指定するよう申請し、指定を受けることにより課税の特例を受けられることになる。この指定が行政処分であることは施行規則10条2項が明言しており、参入業者の申請は権利として保障されている。

(3) 復興整備計画の公表、復興整備事業

復興整備事業は、市街地開発事業、土地改良事業、復興一体事業などと

して行われるため、これらの事業を争うことになる。

またこの部分の復興特区法には多くのみなし許可がおかれている。たとえば、復興整備計画が公表されたときには、農地法4条1項又は5条1項、都市計画法29条、同43条の許可等があったものとみなされる（復興特区法50条）。従ってこれらを一つ一つ争訟の対象とすることになる。

また、それぞれの事業の過程に入る前に、計画の公表を対象に争訟をかまえることも検討し、必要に応じて実践することが考えられる。

また、復興一体事業では、復興事業計画の認定が区画整理事業法52条1項の事業計画の事業認定とみなされる（復興特区法57条1項）、被災住民が争訟を起こす場合は、最高裁大法廷2008年9月10日判決の近藤補足意見に従えば、復興事業計画の認定段階からおこない、各段階の節目（たとえばツインの飛び換地を申出ない場合の換地は通常の換地処分、申出たのに応じないとの決定は当該決定——復興特区法62条、63条）についての争訟を追加して行く必要がある。

（4）復興交付金事業計画

復興交付金事業計画は地方公共団体が作成し（復興特区法77条）、内閣総理大臣に提出すれば、国の裁量で前述40事業などのための区画整理事業等を実施する復興交付金が交付される（同法同条及び78条）仕組みである。

これら事業や区画整理などに異議ある周辺住民等にとって、交付金の交付を争うのは焦点がずれる。その意味で先行特区法よりもさらに争いにくく組み立てられていることは復興推進計画の認定と同様である。この場合は区画整理事業等を争いの対象にすることになる。その点では(3)で述べたことと同様のことになることが多いであろう。

（5）原告適格

震災特区法では、被災者には特区に直接かかわる法的地位は与えられ

ず、かつ特区の内容や更なる規制緩和の提案権も保障されていない。他方、この法律の規制緩和制度を利用して事業を実施しようとする者には提案権が与えられている（法11条2項）。

被災者の無権利は復興特区法の復興推進計画のたとえば課税の特例の項をみても顕著である。

復興推進計画の認定申請権は地方公共団体にのみ認め、課税等の特例の指定申請権や規制緩和の提案権は事業者にのみ認めているわけである。被災者には直接的権利がないこのような仕組みは、外部のステークホルダー優先の思想からなり、抜本的な改正が必要となり、すでに前述した。

しかし、このような現行法のもとでも、いくつかの段階で、被災者がそれらを行政処分として構成し争訟を組み立てる場合には、原告適格が認められる場面が出てくることはあろう。

平成16年改正の行政事件訴訟法9条2項は原告適格に関し、第三者の法律上の利益の有無を判断する際の考慮事項等を定め、その拡大をはかっている。

被災者を第三者、周辺住民として括るのは言葉が全く適さない。なぜなら復興における主人公は被災者でなければならず、被災地の復興も被災者の現地における回復を原則としなければならないからである。

ただ、現行復興特区法は明らかに被災者を第三者と扱っているから、ここでは行訴法9条2項の第三者として、また周辺住民として、いくつかの場面での争訟の原告適格を検討してみたい。

① 復興推進計画の認定

処分性のところで検討した建築基準法の特例でここでも考察してみる。

この場面の復興推進事業、復興建築物整備事業を規定した復興推進計画認定の処分法規である復興特区法15条は、その目的を「復興産業集積区域、復興居住区域又は復興特定区域の区域内において復興の円滑かつ迅速な推進のために必要な建築物の整備を促進する事業」と規定している。そして4条は復興推進計画の趣旨を「復興特別区域基本方針に即して、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、内閣府令で定めるところにより、復興推進事業の実施又はその実施の促進その他の復興に向けた取組による東日本大震災からの復興の円滑かつ迅速な推進」と規定している。さらに1条は同法の目的を「この法律は、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、東日本大震災復興基本法（平成23年法律第76号）第10条の規定の趣旨にのっとり、復興特別区域基本方針、復興推進計画の認定及び特別の措置、復興整備計画の実施に係る特別の措置、復興交付金事業計画に係る復興交付金の交付等について定めることにより、東日本大震災からの復興に向けた取組の推進を図り、もって同法第2条の基本理念に則した東日本大震災からの復興の円滑かつ迅速な推進と活力ある日本の再生に資することを目的とする」と規定している。

これらの法関係からは被災者は「被災地域の住民」として「意向が尊重される」地位にあり、この法関係の保護範囲にあることが、当然のことながら確認できることである。そして当該被災者が、元の商業地域ではありえなかった工場建設により具体的な被害を受ける場合には、このみなし特例を争う原告適格を有することを堂々と主張することができるものと考ええる。

② 指定事業者の指定など

上述の復興産業集積区域における新規立地促進税制に関する復興特区法28条37条の指定処分前後に、これを争う他の業者、地元業者が差止め、取消訴訟をする原告適格は、競願事例（最判昭和43年12月24日）のようなケースが想定されるのであろう。

③ 復興整備計画の公表、復興整備事業

各復興整備事業を争う場合は、それぞれの処分法規の保護範囲を探索して構成していくことになる。

④ 復興交付金事業計画

各交付金事業を争う場合も、やはりそれぞれの処分法規の保護範囲を探索して構成していくことになる。

(6) 違法性

この点では行政事件訴訟法10条1項問題が極めて深刻な論点として浮かび上がる可能性がある。

復興特区法に定める手続が様々な事情により形骸化し、法の趣旨目的から外れた場合、多くの特例をその各手続の履践を前提に規定している本法からはあってはならない事態であり、違法状態といえよう。

この場合、手続の形骸化防止の努力が求められるが、争訟となった場合に、行訴法10条1項の「自己の法律上の利益に関係のない違法を理由として取消しを求めることはできない」という制限を突破できるかという問題が起こる²⁹⁾。

しかし、この点は復興特区法、東日本大震災復興基本法、復興特別区域基本方針などの趣旨、目的などを読み込み、当該手続の実質的な履践なくしては数々の規制緩和、特別措置は認められないものであることを解明し、本法の手続は自己の法律上の利益そのものであることを裁判所にうたえていく必要がある。

もちろん特区の進行により被災者の権利・利益が害される場合には、正面からの違憲・違法性を主張していくことになる。

おわりに

本稿は3回に分けて2か月ごとに執筆したために、時期に応じて変化する

29) 日本弁護士連合会は、行政事件訴訟法10条1項を削除すべきとの改正案をかねてから提案している(2010年11月17日付「行政事件訴訟法5年後見直しに関する改正案骨子」、2012年6月15日「行政事件訴訟法第二次改正法案」)。

る被災地に合わせて筆が加わり、重複した部分もある。いずれ一本の論稿に整理したい願望は持つ。

筆者は、何よりも被災者の人権的救済が、被災地の復興とともに達成されることを求めて行きたい。十分な休息も取れずに被災地の復興のために努力されている被災地方公共団体の方々、復興局の方々、支援 NPO をはじめとする関係各位に深甚なる敬意を捧げる。

ただし本稿校正の段階で衝撃的なテレビ映像に出会った。それは2012年9月9日放映のNHK スペシャル「シリーズ東日本大震災 追跡 復興予算 19兆円」³⁰⁾である。東日本大震災復興予算として、計19兆円の予算が生まれ、所得税の増税等で賄われるが、4分の1強は被災地以外の事業に名目を付けてまわされ、被災地が必要な予算が逼迫していると言う検証内容であった。

検証で被災地以外へ予算が投入されている例として挙げられるのは、沖縄の道路の防災工事（国交省で7億円のうち5億円が東日本大震災復興予算から支出）、国内立地推進補助金事業（経産省で企業に対する補助による被災地復興の後押し、500の補助決定のうち被災地企業は30にすぎない——仙台に販売事業所をもつ岐阜のコンタクトレンズ企業は事業拡大すれば被災地での雇用が増えると位置づけられた）、低炭素社会実現のための事業（経産省で被災による省エネ推進の必要性のため次世代電池開発の経産省所管の財団法人に支出）、被災地における再犯防止のための事業（法務省で北海道の刑務所での受刑者への訓練が被災地での復興支援の人材育成になると位置づけられた）、テロ対策費用（公安調査庁で被災地における安全強化）、国立競技場の補修費（文科省で減災のため）、反捕鯨団体対策（農水省で南極地域での安全確保は被災地の漁業のため）、青少年交流事業（外務省で外国人青年100人が南三陸町の漁場を2日間視察し残りの

30) 次のアドレスに今もアップされている。

http://www.dailymotion.com/video/xtgdwr_yyyyyyyy-yyyyyy-yy-yyyyyyyy_news

日程は東京・大阪・京都観光計72億4700万円は被災地への理解) などである。

被災地以外への予算投入の根拠は2011年7月29日に東日本大震災復興対策本部が決定した「東日本大震災からの復興の基本方針」にすぎのような文言があるからである。

「国は、このような認識の下、被災地域における社会経済の再生及び生活の再建と活力ある日本の再生のため、国の総力を挙げて、東日本大震災からの復旧、そして将来を見据えた復興へと取組みを進めていかなければならない。」

この検証は貴重なものであり、特区制度で言えば、復興特区と本稿(1)で取り上げた「総合特区」との混同が起っていることが明らかにされた。特区の運用においてもこのような傾向が放っておけば必然的に現れてくると思われる。大問題である。これらのことについては、稿をあらためて考究したい。

本稿を通じて引用してきたヒアリング先を明記し、忙しい中応じて下さったことに、心からの謝意を表明したい。

2012年5月11日 岩手県復興局企画課・まちづくり再生課

14日 宮城県地域復興支援課

仙台市復興室

8月7日 塩竈市震災復興推進局復興推進課・市民総務部政策課

宮城復興局

8日 福島復興局

福島県企画調整部地域政策課・地域振興課

(完)