

## (5) 東日本大震災復興基本法を軸とする復興対策の実施

### (東日本大震災復興基本法の成立)

平成23(2011)年6月24日、東日本大震災からの復興に向けた基本理念や基本的施策等を定めた「東日本大震災復興基本法」(以下「復興基本法」という。)が成立しました。

復興基本法において、国は、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を定め、これに基づき、復興に必要な措置を講ずることとしています。その際、復興に必要な資金を確保するため、復興債を発行すること、地域における創意工夫を活かした復興への取組を推進するため、規制の特例措置等を区域限定で適用する復興特別区域制度を活用すること等が規定されています。

組織的な対応としては、基本的な方針の企画・立案、総合調整を行うため、内閣総理大臣を本部長とし、全閣僚が参加する「東日本大震災復興対策本部」を設置し、有識者による政府の「東日本大震災復興構想会議」を同本部の下に置くこととされました。その上で、岩手県、宮城県、福島県の3県に現地対策本部を設け、加えて東電福島第一原発の事故からの復興策を検討する有識者機関を新設することとされました。また、復興策の企画立案、総合調整等を担う「復興庁」を期間限定で設置することとされました。

### (復興基本方針の策定)

平成23(2011)年4月から3か月にわたり「東日本大震災復興構想会議」が開催され、有識者による復興構想についての議論が行われました。6月25日には、土地利用計画手続の一元化の必要性や農林水産業をはじめとした地域経済活動の再生の方向性等を内容とした「復興への提言～悲惨のなかの希望～」が決定されました。

本提言を受けて、7月29日、東日本大震災復興対策本部は、復興基本法の規定に基づく「東日本大震災からの復興の基本方針」(以下「復興基本方針」という。)を策定しました。

復興基本方針においては、復興期間は10年間、復興需要が高まる最初の5年を「集中復興期間」と位置付け、国は被災した地方公共団体が行う復興の取組を、あらゆる施策を用いて支援することとしています。

中でも、東北地方の基幹産業でもある農林水産業においては、地域の経済・社会に重要な役割を果たしていることを踏まえ、その再生に向けた以下の取組が示されています。

- ・ 新たな土地利用調整制度を活用して、被災地の農林水産業の復興を図り、日本全国のモデルとなるような取組を進め、**東北を新たな食料供給基地として再生**。
- ・ **被災した農地のがれき撤去や除塩等を行う**。その際、被災の程度に応じた**農地の復旧可能性の図面を8月までに作成**し、営農再開に向けた道筋を示しながら、農地・農業用施設等の着実な復旧を図る。経営再開に向けた復旧に係る共同作業を支援するほか、農業経営再建のための金融支援を実施。  
さらに、**農地や水利施設等の施設管理体制に対する支援を充実**することにより、速やかな農業生産基盤の復旧を図り、農業復興に向けた基礎づくりを行う。
- ・ 集落での徹底した議論に基づき、地域農業の担い手の創出を図りながら、**3つの戦略の組合せで、力強い農業構造の実現**。  
①**高付加価値化戦略**(資本強化策の構築、専門的アドバイスを行う体制の整備による6次産業化、被災地のブランド再生等の推進)  
②**低コスト化戦略**(大区画化の推進、農地と宅地の一体的整備事業の実施)  
③**農業経営の多角化戦略**(復興ツーリズムの推進や再生可能エネルギーの導入、福祉との連携)
- ・ 先端的な農業技術を駆使した**大規模な実証研究の実施**等による新たな農業の提案。

### （農業・農村の復興マスタープランの策定）

復興基本方針に示された農業・農村の復興の方向性を深化・具体化するため、農林水産省は、平成23（2011）年8月26日に「農業・農村の復興マスタープラン」（以下「マスタープラン」という。）を策定しました。マスタープランでは、農地の復旧スケジュール（おおむね3年間での復旧を目指す）と復旧までに必要な措置を明確化し、東北を新たな食料供給基地として復興することを目指すこととしています。具体的には、①農地の復旧・整備、②農地の復旧・整備を見据えた地域農業復興の道すじ、③地域の復興から新しい日本の創造へ、④原子力発電事故への対応の4項目に従い、復興に向けた基本的考え方と施策の展開方向が提示されています（図21）。

図21 農業・農村の復興マスタープランの概要

#### 1. 農地の復旧・整備

- (1) 農地の復旧可能性の図面の提示
- (2) 農地の被災状況に応じて類型化し、農地の復旧・整備のスケジュールと方針を示す。

#### 2. 農地の復旧・整備を見据えた地域農業復興の道すじ

- (1) 農地の復旧までの被災農業者の所得確保等（経営再開に向けた復旧作業への支援を基本に金融支援、マッチング等）
- (2) 将来の農業・農村の担い手の確保（地域農業の担い手を確保する道筋を示す等）
- (3) 地域農業復興のための土地利用調整（地域全体の土地利用調整等に農業担当部局としても積極的に参画）
- (4) 生産関連施設の整備及び営農への支援
- (5) 6次産業化等高付加価値化（人材・体制づくり等）
- (6) 畜産（飼料に係るサプライチェーン対策等）
- (7) 復旧・復興の進捗状況の把握

#### 3. 地域の復興から新しい日本の創造へ

- (1) 災害に強い地域としての再生（自立・分散型エネルギーシステムの構築等）
- (2) 自然調和型産業を核とする活力ある産業の育成（豊かな食材・食文化を活用した新たな観光スタイルの提案等）
- (3) 自然に根ざした豊かな生活基盤の形成（福祉や教育等の観点も踏まえたライフスタイルの提供等）

#### 4. 原子力発電事故への対応

安全な農畜産物の供給、迅速な損害賠償、風評被害の防止等に取り組むほか、農地土壌等の放射性物質の除染等に主体的に取り組む。

資料：農林水産省作成

中でも、農地の復旧・整備については、農地の被害状況に応じた復旧可能性を類型化した上で、被災した農地すべてを原形復旧する場合の工程を検討し、営農再開が可能と見込まれる時期を示しています。

具体的には、特に津波による被害が甚大であった岩手県、宮城県、福島県の3県については、平成24（2012）年度までに営農再開が見込まれる農地は津波被災農地全体（20,530ha）の約4割と見込んでいます（表8）。また、青森県、茨城県、千葉県は津波被災農地（950ha）については、平成24（2012）年度までにすべての農地において営農再開が可能と見込んでおり、津波被災6県では平成24（2012）年度までに津波被災農地（21,480ha）の4割において営農再開が可能になると見込んでいます。

なお、8月26日に開催された東日本大震災復興対策本部において、農林水産関係を含む事業計画と工程表が取りまとめられました（図22）。

表8 年度ごとの営農再開可能面積(平成23(2011)年11月)

(単位: ha)

	平成23年度 (2011)	24 (2012)	25 (2013)	26 (2014)	その他	計
岩手県	10	310	30	0	380※1	730
宮城県	1,220	5,390	5,450	1,970	310※2	14,340
福島県	60	610	2,670※3		2,120※4	5,460
3県計	1,290	6,310	5,480	4,640	2,810	20,530
青森県・茨城県・千葉県計	810	140	0	0	0	950
6県計	2,130	6,450	5,480	4,640	2,810	21,480
割合	40%		26%	22%	13%	100%

- ※1 調査が未了の岩手県陸前高田市の一部地域
- ※2 農地に海水が浸入している宮城県石巻市及び東松島市の一部地域
- ※3 原子力災害の影響のため、現時点で平成25(2013)年度以降の作付け可能面積は区分不可能であり、計は平成25(2013)年度を0ha、平成26(2014)年度を2,670haとして計算
- ※4 原子力発電事故に係る警戒区域の農地面積
- ※5 四捨五入の関係上、割合の合計は100%とならない

資料: 農林水産省作成

図22 復興施策の工程表(農地・農業用施設)(平成23(2011)年11月)

	平成23年度				平成24年度				平成25年度				平成26年度以降
	4月	7月	10月	1月	4月	7月	10月	1月	4月	7月	10月	1月	
基幹的農業用施設													
農地													

資料: 農林水産省作成

注: 地盤沈下等により海水が浸入している農地や、大区画化の工事を行う農地については、平成26(2014)年度以降となる場合がある。

(マスタープランを踏まえた農業復興対策)

平成23(2011)年11月21日、復興基本方針を踏まえた復旧・復興対策等として、農林水産関係の補正予算では過去最大級となる、総額1兆1,265億円の平成23(2011)年度第3次補正予算が成立しました。

このうち農業の復旧・復興については、マスタープランに即し、農地等の生産基盤の復旧・整備や経営の継続・再建等に取り組むための予算措置が講じられたところです。

予算の主要事項をみると、「農地等の生産基盤の復旧・整備」については、津波被災農地においておおむね3年間で営農再開を可能にするとの目標の下、除塩事業や農地・農業用施設の災害復旧等を引き続き進めるとともに、余震等により損壊のおそれがある農業用排水路、ため池等の農業水利施設<sup>1</sup>の耐震性を強化するための整備が行われました。また、市町村が策定する復興計画と連携し、地域農業の再興に向けた農業基盤の整備計画を策定するとともに、区画整理や換地等に伴う農地集積のための農業者団体等による調査、調整活動への支援が行われました。

「経営の継続・再建」については、被災市町村において、集落での話合いに基づき、今後の地域農業の再開のための計画を作成する場合、計画の作成とその実現に向けた農地の集積等に必要な取組への支援が行われました。また、被災農業者等を新たに雇用する農業法人等が実施する実践的な研修に対する支援（上限月額9万7千円）が行われたほか、引き続き、復旧・復興関係資金の実質無利子、無担保・無保証人での貸付け等の金融支援が行われました。

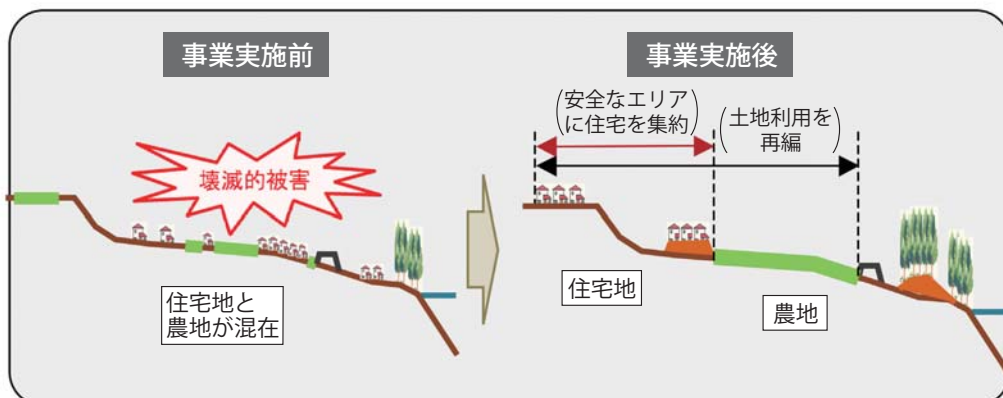
「6次産業化<sup>2</sup>」については、被災地における農林漁業者と食品産業事業者等との連携による6次産業化の取組に必要な農林水産物の生産・加工・販売施設等の整備への支援が行われました。

### （復興特区制度の創設）

平成23（2011）年12月7日、地域の創意工夫を活かした復興を推進するため、復興特別区域での規制・手続等の特例措置や税・財政・金融上の支援措置等を定めた東日本大震災復興特別区域法（以下「復興特区制度」という。）が成立し、12月26日に施行されました。

復興特区制度の創設により、農林水産業関係については、①津波被災地域における食料供給等施設（農林水産物加工・販売施設、バイオマス<sup>3</sup>エネルギー関連施設等）の整備を図るための農地転用等の特例等（復興推進計画）、②土地利用の再編を図りながら復興に向けた地域づくりを進めることが必要な地域における農業振興地域等のゾーニングの変更や農地転用等の許認可等のワンストップ処理及び土地改良事業等の復興整備事業の実施についての特例（復興整備計画）が適用されるとともに、③被災地方公共団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、復興を加速するための東日本大震災復興交付金（5省40事業）による支援（被災地域の農業・加工用施設整備等への支援）等が措置されることとなります（図23）。

図23 土地利用再編のイメージ



資料：農林水産省作成

1～3 [用語の解説] を参照

このうち、復興整備計画による事業の実施に必要な許認可等のワンストップ処理について例示すると、災害に強い地域づくりのため、内陸部や高台の農地等に住宅を移転する場合、従来であれば複数の許可（開発許可や農地転用許可等）や多方面との調整が必要でしたが、本制度の下では、市町村等が計画を作成して復興整備協議会（市町村長、都道府県知事等から構成）による協議等を経ることにより、迅速・円滑な事業の実施が可能になります（図24）。

図24 土地利用再編に関する手続きの簡素化

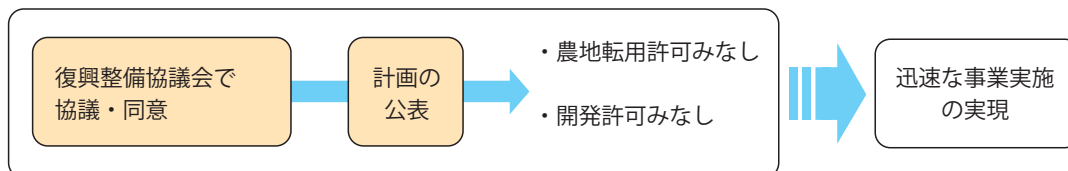


農用区域・市街化調整区域内の農地を住宅地として開発する場合  
従来であれば、

- ・農用区域・市街化調整区域による土地利用規制が適用されるため開発不可
- ・土地利用規制を変更したとしても、開発のための許可を得るには多方面との調整が必要

#### 復興特区を活用

⇒協議会で、ワンストップで合意形成し、許可手続なしで迅速に事業実施  
(その際、既存の土地利用規制の変更は不要)



資料：東日本大震災復興対策本部事務局資料に基づき農林水産省で作成

#### (県・市町村においてそれぞれ復興計画を策定)

国により策定された復興基本方針を踏まえ、被災した各県、市町村でもそれぞれ復興計画の策定が行われました。被災地の状況や被災者のニーズを踏まえた復興計画の策定が進められ、今後は、復興計画に基づいた復興対策が講じられることとなります。

東北3県の県単位についてみると、岩手県は8月11日に「岩手県東日本大震災津波復興計画」、宮城県は10月18日に「宮城県震災復興計画」、福島県は12月28日に「福島県復興計画」を策定しました。例えば、宮城県震災復興計画においては、農業分野について、「土地の利用調整を行いながら農地の面的な集約や経営の大規模化、作目転換等を通じて農業産出額の向上を図るとともに、6次産業化などのアグリビジネスを積極的に進めるなど、競争力のある農業の再生、復興を推進」することとしており、大規模化のための農地集約や、災害時の被害軽減のためのバッファゾーンの設置等の土地利用（ゾーニング）のイメージが盛り込まれています（図25）。

図25 宮城県震災復興計画における農林業分野の合理的なゾーニングのイメージ

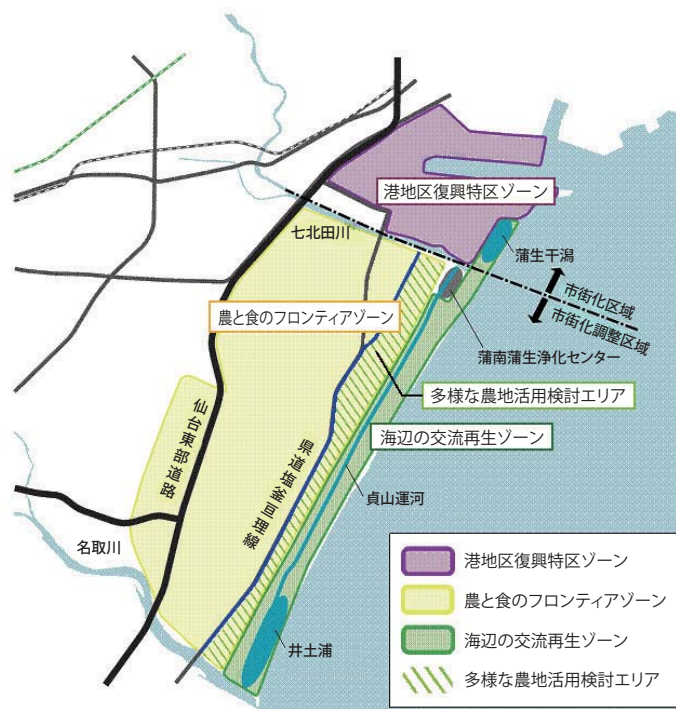


資料：宮城県「宮城県震災復興計画」

市町村単位についてみると、岩手県では平成23(2011)年12月21日、宮城県では12月26日までに、それぞれ津波の被害を受けたすべての市町村(岩手県12市町村、宮城県15市町村)において復興計画が策定されました。一方、福島県では、平成24(2012)年3月末現在、津波の被害を受けた10市町村のうち復興計画の策定は、半数の5市町村にとどまっています。復興計画が未策定の浪江町なみえまちは、計画の前段階となる「復興ビジョン」の策定を平成24(2012)年度に予定しているほか、楡葉町ならはまち、富岡町とみおかまち、大熊町おおくままち、双葉町ふたばまちの計画策定は平成24(2012)年度以降となっており、東電福島第一原発の事故が大きく影響しています。

このうち、仙台市は、平成23(2011)年11月30日に「仙台市震災復興計画」を策定しました。本計画においては、農業分野については、「農業の早期再開に向けて、農地のがれきとたい積土砂の撤去、除塩等の対策を進め、段階的に作付面積を拡大」とするとともに、「被災地域における農業の再生と早期経営再開に向け、関係機関と連携して、農業者を支援」することとしています。また、農地の集約・高度利用や法人化等の農業経営の見直し、市場競争力のある作物への転換や6次産業化を支援する地域として、仙台市の東部地域に「農と食のフロンティアゾーン」を設け、当該地域の農業の再構築を図ることとしています(図26)。

図 26 仙台市東部地区の土地利用のイメージ



資料：仙台市「仙台市震災復興計画」

「農と食のフロンティアゾーン」構想については、仙台市復興推進計画「農と食のフロンティア推進特区」として、復興特区制度に基づき、仙台市から内閣総理大臣に対して特区認定の申請が行われ、平成24（2012）年3月2日に認定されました。当該特区においては、新規立地新設企業の法人税を5年間無税とする措置や固定資産税等の地方税の減免に対する地方交付税の補填措置等の税制上の特例措置を活用することにより、新たな農業法人の設立や加工・流通産業、試験研究関連産業等の集積を図ることとしています。これらを通じて、海外まで視野に入れた高付加価値農産物の生産や先端的な農業生産技術の創出、他産業と融合した6次産業化等を進めていくこととしています。