

〔研究ノート〕

震災対応財政2年間の実態と課題

—— 岩手沿岸市町村を事例に ——

栗田 但馬

要 旨 東日本大震災復旧等に対応するための国・自治体の財政は膨大な規模になっており、新たな財政措置も含まれるがゆえに、震災対応財政の定期的な振り返りは欠かせない。本稿の目的は自治体の震災対応財政の2年間、つまり2011年度および12年度の実態と課題を明らかにすることである。岩手沿岸12市町村を事例にして概況を、そして陸前高田市、大槌町、宮古市については詳細を明らかにした結果、以下のことが示唆される。①災害公営住宅整備等の事業が本格化しているために、国からの財政措置を継続・拡充していく必要がある。②復興交付金、復興特別交付税などに関して、国や各省庁は「走りながら見直す」ことが不断に求められる。③震災対応財政や国からの財源移転の効率性、有効性が強く問われうるが、財政の役割が通常以上に要請されることが考慮されるべきである。④中期的な財政見通しの「ひとり歩き」には不確定要素が多いため注意する必要があるとともに、国の財政措置の継続・拡充および自治体財政の積極的な役割が広範に求められる。

キーワード 震災対応財政、岩手沿岸市町村、生活再建支援、災害公営住宅、産業復旧支援

1. はじめに

2011年3月11日の東日本大震災は第二次世界大戦後の災害のなかで最大の被害をもたらした。被災地の復興は多岐かつ長期に及び、地域間・個人間で進捗に違いを生むために、それを担う国・自治体(都道府県・市町村)、民間企業、非営利・協同組織などの強力かつ継続的な連携を不可欠とする。同時に、復旧、復興には過去にない膨大な費用を要し、国・自治体の財政もその例外ではない。むしろ、震災対応のための財政は、被害が大きいほど重要性を高めることになる。それがゆえに、震災対応財政のあり方を巡って、その定期的な振り返りは欠かせない。

地方財政研究における災害財政論は宮入(2006、2013など)にみるように、災害の政治経済学として地方分権・住民自治および被災地・被災者の視点から、国の災害対策・復興政策に対する批判を中心に展開し、国と自治体の財政課題を提起し

てきた。しかし、先行研究では国・自治体関係の側面に比して、地方財政学(論)に欠かせない自治体財政運営(マネジメント)の側面は、震災対応が多岐かつ長期に及ぶほど強く問われるにもかかわらず、あまり研究されていない。したがって、震災対応財政を振り返る場合、両方の側面に焦点を当てることが考えられる。

本稿の目的は大震災対応財政の2年間、つまり2011年度および12年度の実態と課題を明らかにすることである。

自治体と言っても市町村(基礎自治体)と都道府県(広域自治体)があるが、本稿では災害対策の主体の基本である市町村を主な対象とする。また、市町村と言っても、農山漁村の性格が強い市町村とし、それが大半を占める岩手沿岸を事例にする。なお、本論は大震災前および大震災後(2012年8月まで)の岩手沿岸市町村財政の特徴、問題や課題などを明らかにした栗田(2012a)に多く

* 岩手県立大学総合政策学部 〒020-0693 岩手県滝沢市菓子 152-52

の点で依拠している。県の震災対応財政に関する研究については別の機会に展開したい。

2. 大災害と財政

日本は「災害頻発国」である。とくに大地震は世界のなかで最多クラスであり、全国の至る所で発生している。「災害」とは、地震、津波、台風、豪雨、噴火、竜巻、高潮、早魃、山火事、異常高温・低温などによって引き起こされる不時の災いであり、自然災害と総称することができる。個別には火砕流や土石流を伴う火山災害、洪水を伴う水害、地すべりを伴う土砂災害などと呼ぶことができる。さらに地震であれば、発生後の余震や降雨による土砂災害や水害といった2次災害が起こることがあり、揺れによって落下した物や、石油コンビナートのような危険物を取り扱う施設に火が燃え移って起こる火災もそれに該当する。

自然災害の原因は直接的には地震、台風、噴火などのような自然現象である。しかし、こうした自然現象が災害となるのは、その場所に人間社会が存在するからに他ならない。人間社会は多様であるがゆえに、個人、地域によって被害は異なるし、災害のタイプに応じて、様々な人的・物的被害を受けるわけである。災害が長期化すれば、直接被害だけでなく、むしろ間接被害が大規模化し、例えば長期の避難に伴うストレスの増大、健康被害、家庭崩壊・分散などの社会的被害があげられる。また失業あるいは自営の場の喪失、住宅の全壊・半壊などの被害が階層的な差別性をもってあらわれる。会社・コミュニティにも経済・社会的損失が生じるし、生態系や文化財など再生が不可能なケースもある。

実体としての災害と法制度の対象となる「災害」の間にはずれが生じる。国や自治体の災害対策という場合は後者をさす。災害対策は、①予防対策、②応急対策、③復旧対策、④復興対策に区分される。①は災害を未然に防いだり、減じるための恒久対策であり、災害対策の基本である。治山・治水、耐震補強、街並み改良あるいは消防設備や避難訓練の強化などを通して、被害が発生、拡大し

にくいようにする。②③④は災害発生以降である。②は早急かつ適切な対応によって被害の波及、拡大を防ぐ。

③は原状回復である。と言っても、津波や噴火などにより未曾有の被害を受けたり、死者や行方不明者が多数に及ぶと、同じ場所で家屋や工場、公共施設を建設したり、同じ規模の市街地や公共施設を整備することはあまりない。原状回復を基本としながらも、再度、同じような災害による被害を防止、軽減するために改良復旧が行われることがあり、③の延長に位置づけられる。④は原状より高い水準を目指し、また将来の災害に備える意味では①の面も持ち合わせている。ただし、「復興」の定義ははっきりしていないために、国と自治体、自治体と住民などの間で認識の違いが生じることになる。

日本の災害対策は、大規模な災害を主な対象にして鋭い批判を受けている。大災害は明確に定義されているわけではないが、現象の点から複数の都道府県にまたがる災害が考えられる。とくに大水害は県境を越えて都市、農村のいずれでも頻繁に起こっている。被害の点では人的・物的被害が多数に及んだり、生活・産業インフラの被害が非常に広範にわたる場合である。対策の点では1県では困難であり、国の直接的な対応が不可欠になる場面が少なくないことが考えられる。激甚災害法（「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」）のように法制度にもとづいて定義することもできるが、上記の全て、あるいはいずれか1つに該当する災害とすればイメージしやすいであろう。日本は「大災害列島」であるために、「大災害」さらに「超大災害」になれば、国が復旧・復興等に関して法制度、計画、行財政の面で主たる責任をもち、地域・自治体の意向が最大限に尊重されるようにする。そして、実施の局面では地域・自治体が主体の基本となるとともに、国の直接的な対応も多くなることが想定される。

災害対策に対する批判は、宮入の研究を踏まえると、①国の防災上の責任の所在が曖昧なこと。

自然災害を天災と同一視し、国には責任がないので、被災者個人の生活・生業基盤の回復は基本的に自責自助で行うべきとする。②被災者個人の避難所生活およびその後の生活や生業の基盤を、人間の尊厳や基本的人権と結び付けて支援する観点には乏しい。したがって、①、②のいずれについても、財政面では自治体が自己負担を余儀なくされやすく、他方で、それも限界に突き当たる。また国の特別措置が認められる場合も、国との協議に相当な時間を要する。

③災害対策の政策優先順位の引下げと国土保全・公共施設復旧優先主義がみられる。国の防災責任が曖昧なもとでは、防災（予防）予算の優先順位が低下することは避けられない。被災者に自助回復が強要されるもとでは個人の災害保障より公共施設の災害復旧や治山治水などの従来型の公共土木事業に偏らざるを得ない。④長期化・複合化災害に対する制度の欠落がみられる。従来の災害対策制度は、被災者が災害後すぐに自力で復旧・復興に立ち上がれることを暗黙の前提としており、災害の長期化・複合化に備えた総合的なシステムが欠落している。

災害の財政は大災害の財政を対象とする。大災害に対処するために、国は一般法である災害対策基本法を柱にして、スピードが強く求められる災害救助、応急措置に対する支援を行い、ケースによっては新たに関連法を整備する。財政措置としては補正予算を通して、国債が財源となったり、臨時的な財源が確保され、通例、国と自治体の平常時の財政関係を応用しながら災害救助事業、災害対応公共事業、災害廃棄物処理事業、災害関連融資事業などが実施される。自治体の財源に関わることで言えば、応急対策や復旧活動において、公共事業等に対する国庫補助負担率の嵩上げのような財政支援の拡充、国税に加えて地方税や国民健康保険料（税）の特別減免、融資・貸付の条件緩和・規模拡大など財政・税制・金融面での特別措置が行われる。新年度には当初予算に災害対策の財源および使途が盛り込まれ、復旧状況に応じて年度途中で補正予算が組まれることになる。

国・自治体が講じる初期の対策について言及しておきたい。それは食料供給や（応急仮設）住宅供与、被災者救出などの災害救助、災害弔慰金や災害障害見舞金の支給、災害援護資金の貸付などであるが、とくに災害救助や避難所の設置・運営の局面では特別交付税の機動性、弾力性が発揮される。例えば阪神・淡路大震災の場合、国の1994年度第2次補正予算（95年2月）において94年度分の地方交付税の総額に特別交付税300億円を加算する措置が講じられた。被災自治体では災害救助、災害復旧等に要する経費が多額となり、当面の資金需要に対応するため、1995年2月に特別交付税の繰上げ交付、同年4月に普通交付税の繰上げ交付が行われた。なお、特別交付税の繰上げ交付はその時が初めてであった。東日本大震災でも特別交付税が積極的に活用されているが、見方を変えれば、現行システムにおける限界となる。

こうした応急対策、さらに復旧活動に進む段階では、予算の組み替えを行いながら大災害財政の歳入・歳出を一般会計等とは区別して管理し、資金の流れの透明化を図るために、大震災復興特別会計を時限的に設置することが考えられる。東日本大震災のケースでは2012年度に国の東日本大震災復興特別会計が新設されており、予算の単一原則・単年度原則の例外に位置づけられる。同時に、大震災復興特別会計を管理するために、復興に特化する省庁も時限的に創設することが考えられる。東日本大震災のケースでは復興庁が創設されている。ただし、1923年9月1日に発災した関東大震災における帝都復興院をみれば、省庁の格付や権限付与、構成職員などは重要な論点になる。

1990年代以降、地方分権推進の趨勢のなか、阪神大震災では応急対策や初期復旧の次なるステージである本格復旧や復興に伴う自治体の財源不足について、本来、財源の再配分も含めた分権化を並行させつつ、自治体に包括的な自主財源を与えることが最優先であるという主張が大きなインパクトを与えた。復旧・復興財政の予算編成や

執行の体制が中央集権的な縦割りでは、地域・自治体のニーズから離れてしまい、財政悪化や行政判断などを口実とした国の財政負担逃れを生んでいるという批判が相次いだことによる。同時に、復興の理念はどうあるべきか、国の責務はどこまで定められるべきか、国庫負担はどのような形でどこまで行われるべきかが強く問われた。どれほど分権の文脈で議論できるかは今日でも最も重要な論点である。他方、自治体の災害財政はどうあるべきか。それは国と自治体、都道府県と市町村、都道府県間・市町村間、自治体と非営利・協同組織や住民・企業・ボランティアの関係の側面、財政運営にとっての構造、政策、手法（技術）、体制（組織）、歴史などの側面を必要とし、これらの深掘りが求められている。

3. 東日本大震災と復興財政

東日本大震災対策の初期における主な動向として、2011年6月の東日本大震災復興基本法の施行があげられる。それは復興の枠組みを構築するための特別法であり、基本理念の1つを「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」とする。基本的な施策として復興のための資金確保への努力、復興債の発行（その他の公債との別管理および償還の道筋の明示）、復興特別区域制度の整備が提示され、また東日本大震災復興対策本部の創設および復興庁の時限的設置があげられている。

復興対策本部は復興基本法にもとづいて2011年7月に「東日本大震災からの復興の基本方針」を公表した。復興の主体として地域・自治体が基本とされる一方で、「日本の再生の先導的役割を

表1 国の東日本大震災関係経費の一覧（2011年度第1次・第2次・第3次補正予算を中心に）

		(金額：億円)	
第1次補正予算	歳出	1. 災害救助等関係経費	4,829
		応急仮設住宅の供与等	3,626
		2. 災害廃棄物処理事業費	3,519
		3. 災害対応公共事業関係費	12,019
		災害復旧等公共事業	10,438
		4. 施設費災害復旧費等	4,160
		5. 災害関連融資関係経費	6,407
	中小企業等の事業再建及び経営安定のための融資等	5,100	
	6. 地方交付税交付金（特別交付税）	1,200	
	7. その他東日本大震災関係経費	8,018	
	合計	40,153	
	歳入	1. 子ども手当上積みの見直し	2,083
		2. 高速道路料金割引（利便増進事業）の見直し	2,500
		3. 年金臨時財源の活用	24,897
4. 経済予備費による調整	8,100		
合計	40,153		
第2次補正予算	歳出	1. 原子力損害賠償法等関係経費	2,754
		2. 被災者支援関係経費	3,774
		被災者生活再建支援金補助金	3,000
		3. 東日本大震災復旧・復興予備費	8,000
	4. 地方交付税交付金（特別交付税中心）	5,455	
	合計	19,988	
	歳入	前年度剰余金受入	19,988
		地方交付税交付金財源	5,455
	合計	19,988	
	(注) 2011年度の第1次から第3次の補正予算以外には東日本大震災復興特別会計の12年度の当初予算37,753億円、補正予算11,953億円、13年度の当初予算43,840億円があげられる(10・11・12年度の予備費は省略している)。ただし、厳密に言えば、関係経費におおよそ該当しないものが含まれるために、この場合、合計から除外する必要がある。		
(出所) 財務省ホームページより作成。			
第3次補正予算	歳出	I 東日本大震災関係経費	117,335
		1. 災害救助等関係経費	941
		2. 災害廃棄物処理事業費	3,860
		3. 公共事業等の追加	14,734
		災害復旧等公共事業（東日本大震災関連）	8,706
		復興に向けた一般公共事業	1,990
		施設費等	4,038
		4. 災害関連融資関係経費	6,716
		中小企業等の事業再建及び経営安定のための融資等	6,530
		5. 地方交付税交付金（震災復興特別交付税）	16,635
	6. 東日本大震災復興交付金	15,612	
	7. 原子力災害復興関係経費	3,558	
	8. 全国防災対策費	5,752	
	9. その他の東日本大震災関係経費	24,631	
立地補助金	5,000		
雇用対策	3,780		
住宅関係	3,112		
10. 年金臨時財源の補てん	24,897		
II その他の経費	3,210		
III B型肝炎関係経費	480		
合計（IIとIIIを含む）	121,025		
合計（IIとIIIを含まない）	117,335		
歳入	I 東日本大震災関係経費対応	117,335	
	1. 復興債	115,500	
	2. 税外収入	187	
	3. 復興財源となる歳出削減	1,648	
	II その他の経費対応	3,210	
	東日本大震災復旧・復興予備費の減額	2,343	
	III B型肝炎関係経費対応	480	
税外収入等	480		
合計（IIとIIIを含む）	121,025		
合計（IIとIIIを含まない）	117,335		

担うものである」「日本経済の再生なくして被災地域の真の復興はない」ことが強調されている。復旧・復興等の財源については集中復興期間とされる2011～15年に国・地方（公費分）合わせて少なくとも19兆円程度とされ、12年12月の政権交代後に、安部政権は25兆円程度に拡充し、増税なしで対応している。「復興の基本方針」では10年間で23兆円程度とされていたので、25兆円程度からの上積みをも早急に議論する必要がある。

復興対策本部を引き継いで、2012年2月に復興庁が21年3月までの時限で設置された。復興庁は自治体ニーズへのワンストップ対応、復興特区の認定や復興交付金の配分に係る業務、復興施策の企画・立案、各省庁との連絡調整、復興施策の実施の推進などを担っている。復興特区制度は地域の創意工夫を活かした復興の取組みを推進するために、被災自治体からの申請にもとづき、区域を定めて規制・制度、財政・税制・金融、土地利用再編の特例を設けることを目的とし、2011年12月に実現に至っている。

復旧・復興財政は〔表1〕のとおり、国の予算編成状況を見ることによって、その大枠を知ることができる（詳細は栗田（2012a）などを参照）。東日本大震災財特法（「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」）が2011年5月2日に成立し、被災自治体に対する特別の財政援助として、国庫補助負担事業の新規対象が増やされたり、補助負担率の引き上げが行われている。2011年度の第1次補正予算4兆円が同日に、第2次補正予算2兆円が7月25日に成立しているが、11月21日成立の第3次補正予算は11兆円超であり、実質的な大震災経費はもう少し小さいものの、復旧・復興のための本格的な予算であることがわかる。第3次補正は歳入のほぼ全てを復興国債とするが、復興債の償還のための所得税、法人税などの臨時増税を盛り込んだ、11月30日成立の復興財源確保法（「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」）等とセッ

トに位置づけられる。そして、東日本大震災復興特別会計の12年度の当初予算37,753億円、補正予算11,953億円、13年度の当初予算43,840億円があげられる。

東日本大震災に伴う補正予算では従来とは大きく異なる財政措置がいくつかみられる。その多くはもともと過去の大災害において地域・自治体から要望されたものであった。第一に、復興債とその償還のための増税である。主な増税について、①所得税は「復興特別所得税」として2013年1月から25年間、税額を2.1%上乘せする。②法人税は2011年度税制改正を踏まえて実効税率をいったん5%引き下げたうえで、「復興特別法人税」として12年4月以降に始まる事業年度から3年間、税額を10%上積みする¹⁾。③個人住民税は均等割を2014年6月から10年間、納税者1人当たり年間1,000円増額する。これらの措置により10.5兆円の増税が想定されている。ただし、所得税と法人税の取扱いには格段の差がみられ、所得税の増税規模が目立ち、将来世代も負担する一方で、法人税の増税は実質的に回避されている点に注意を要する。今後、復興費用の規模が上方修正される可能性は低くなく、財源確保の手段のうち増税を想定すれば、そのあり方が論点になる。

第二に、「東日本大震災復興交付金」と呼ばれる、いわゆる一括交付金であり、「東日本大震災復興特別区域法」にもとづき復興特区とされた被災自治体（市町村中心）に交付される。復興交付金の対象事業はインフラ関連の既存の国庫補助事業を主体とする「基幹事業」（道路整備、災害公営住宅整備、高台への集団移転など5省庁にわたる40事業）とそれに関連する被災自治体の独自施策の「効果促進事業」に分けられ、災害復旧事業とは区別されている。これらについて交付金事業計画をもって一括申請でき、交付決定も一括で行われる。ただし、復興交付金は震災前後の補助金改革を背景に「使途の自由度の高い」資金とされ、ハード、ソフトの両事業を実施することができるが、5省庁の40事業という制約があり、

それもハード中心である。被災自治体からの改善要望が相次ぎ、採択範囲の拡大や手続きの簡素化など運用の弾力化が図られている。

第三に、通常の特別交付税とは別枠の「震災復興特別交付税」である。被災自治体の復旧・復興に関わる国庫補助事業に伴う財政負担や、復興交付金事業に伴う補完財源を軽減、ゼロにするために相当規模が交付され、大震災経費以外の自己負担に影響を及ぼさないよう区別されている。その他、単独災害復旧事業、中長期職員派遣、地方税法等の特例措置による地方税の減収など算定項目は広がりを見せている。震災復興特別交付税の交付により、阪神大震災のケースにおける「自治体の起債と国の交付税措置のセット」という財源確保の手法はほとんど適用されていない。復興交付金とともに復興特別交付税は「集中復興期間」に確実に実施が見込まれる施策として位置づけられているので、その後のあり方は論点になろう。被災自治体の復旧・復興事業の財源が阪神大震災のケースと違い、地方債中心から国庫支出金中心となっているが、2016年以降、これにも変化が生じるかもしれない。

第四に、2011年10月に創設された「取崩し型復興基金」である。この財源は被災自治体が地域の実情に応じて、単年度予算の枠に縛られずに弾力的かつきめ細やかに対処できる資金に位置づけられ、「取崩し型」は低金利の状況では従来の「運用型」が有効でないことによる。岩手、宮城、福島は3県をはじめ9県で1,960億円の規模(2.3兆円程度の運用型基金に相当)であり、特別交付税により措置されている。基金の用途や運用の形態は各県の判断に委ねられるが、市町村の財政需要を踏まえることになっており、基金の半分程度は県から市町村に再交付されている。基金の用途は実際様々であるが、被災者新築住宅補助金(住宅再建支援)がとくに目につく。基金規模の拡充に関しては地域・自治体のニーズを踏まえて、十分に精査する必要がある。なお、「取崩し型復興基金」とは別枠であるものの、復興交付金事業の実施にあたっては、復興交付金を取り崩せる基金

にして、「基金造成型」事業として弾力的に活用できる点に言及しておきたい。

第五に、中小企業の再建投資に対する「中小企業等グループ施設等復旧整備補助金(グループ補助金)」という国庫補助事業であり、2011年度第1次補正予算から登場している。複数の中小企業者から構成される「グループ」が産業活力の復活や雇用の維持などに重要な役割を果たすと見込まれる場合において、その事業に要する経費の一部が補助される。補助率は $3/4$ (国 $1/2$ 、県 $1/4$)で、事業認定は県で行われ、工場・設備等の再建で一定の成果を収めている。この補助金は第1次補助の時期が遅く、規模も小さかったために大問題となり、その後も補助の継続・拡充はあったものの、それほど改善されなかった。例えば、①地域の土地利用のあり方との関わりで着手しにくい。②2年繰り越しが不可とされている。③事業実績額への補助が不可とされている。④補助事業に伴う自己資金や事業継続のための運転資金の工面が壁となる。⑤補助条件をクリアできない小規模事業所とくに自営業者が多い。⑥グループ形成にそぐわない業種は不利である。

これらの財政措置に対して、被災者生活再建支援制度は次の特別措置が講じられた。すなわち、国はこれまで支援金の50%を補助してきたが、特例として80%に引き上げられている。また残りの20%の自治体負担に係る基金積み増し分については特別交付税で対応されている。しかし、被災地から支援金(最高300万円)の増額、支給対象の拡大、国庫補助率引き上げなど制度拡充の要望は強く、復旧・復興にとって最も重要な論点である²⁾。これに対して、国は首都直下大地震をはじめ将来想定される大地震における巨額の財政負担に対する懸念から支援の拡充に消極的である。いくつか論点をあげれば、①小規模自営業者への生業支援を通じた生活再建に関しては、事業用資産は保険による備えが基本であるとともに、支援は融資が原則で他制度がある。②支援金の増額に関しては、自助努力による事前対策への取組みが阻害される。例えば、地震保険に加入しない。なお、

国および福島県は原発事故に伴う長期避難世帯を被災者生活再建支援法の長期避難世帯と認めず適用していないので、これも大きな論点であろう。

4. 岩手沿岸市町村の震災対応財政

(1) 岩手沿岸12市町村

ここでは国の復興財政あるいは新たな財政措置などを踏まえて、岩手沿岸12市町村の2010年度以降の財政（一般会計）とくに震災対応分の概況を明らかにする。各市町村の財政データはホームページ、歳入歳出決算書、広報誌、筆者のヒアリング調査などにもとづく。

第一に、決算をみると、被害が大きい市町村ほど歳出総額が伸びており、2012年度は10年度比で大槌町14.8倍、山田町11.2倍、陸前高田市8.9倍である〔表2〕。復旧・復興事業の規模がどれほど大きいかがわかる。復旧・復興事業の性格

から補正予算が数次にわたって組まれており、決算額は当初予算額を大幅に上回っている。大船渡市では11年度歳出総額（決算）489.8億円のうち、復旧・復興事業に要した経費は66.2%を占める。また、最終予算831.0億円のうち37.2%の309.5億円が12年度に繰り越されている。これらのパーセンテージは被害が大きい市町村で高い³⁾。なお、低い執行率の要因として、国・県の年度途中の補助決定による繰越事業の増加、事業実施のための関係機関との調整や住民との合意形成、入札不調等による事業着工の遅れ、事業者の工事未了（資材の入手困難等）などがあげられる。

第二に、被害が大きい市町村ほど、目的別歳出（決算）は多岐にわたって増大しているが、2011、12のいずれの年度においても衛生費は非常に高い水準であり、総務費は12年度に急増している〔表2〕。衛生費は主にながれき処理であり、

表2 岩手沿岸市町村の目的別歳出（2010・11・12年度）

(金額：億円)

	歳出総額	総務費	民生費	衛生費	農林水産業費	土木費	災害復旧費	公債費		歳出総額	総務費	民生費	衛生費	農林水産業費	土木費	災害復旧費	公債費
洋野町	113.9	19.4	23.6	10.6	13.7	8.2	0.7	13.2	宮古市	295.1	37.1	83.1	17.4	11.2	27.2	0.1	40.9
	104.5	11.3	28.0	10.8	10.7	9.0	0.1	13.2		302.6	35.3	87.1	20.8	13.6	31.3	0.0	40.3
	137.0	28.8	26.4	9.8	21.9	8.3	4.6	13.1		508.3	122.5	107.1	88.6	11.0	23.3	38.3	39.4
	121.5	10.5	27.5	11.2	11.2	10.2	4.5	13.7		502.2	44.9	90.3	159.3	10.9	27.1	65.6	41.0
	136.8	20.5	24.7	10.8	14.3	9.2	7.3	13.6		980.9	482.3	82.5	154.8	11.9	25.6	116.9	40.3
久慈市	194.9	28.0	57.4	10.5	9.3	20.8	1.6	28.2	山田町	71.2	11.5	21.0	5.0	4.1	7.0	0.1	10.4
	192.8	20.7	54.7	13.2	10.7	17.0	0.5	28.2		71.3	9.4	22.2	4.6	2.7	10.3	0.0	10.3
	225.7	50.2	57.6	11.7	9.4	16.9	4.9	29.5		213.7	72.4	45.9	38.9	13.8	6.9	4.9	15.8
	219.7	27.6	54.2	15.8	12.5	18.3	4.6	28.9		222.2	28.0	26.1	96.9	12.4	18.7	16.7	10.0
	292.3	76.5	58.3	16.1	18.8	16.8	17.4	28.2		799.5	609.9	26.3	63.6	49.9	12.0	13.6	9.9
野田村	35.5	11.5	7.5	1.6	2.2	2.3	—	3.4	大槌町	57.9	8.4	16.7	4.0	2.7	5.7	—	5.2
	30.4	4.2	8.7	2.5	2.8	3.4	0.1	3.2		54.9	7.3	17.4	4.7	2.4	3.4	0.0	7.0
	77.1	34.8	9.0	8.4	4.7	3.3	3.4	3.2		244.2	93.6	54.8	43.3	5.2	5.9	8.0	9.3
	63.5	5.3	7.6	24.9	8.7	5.9	2.1	3.3		127.7	8.3	27.0	49.5	5.0	8.1	5.7	6.9
	163.7	87.6	9.6	38.1	5.5	7.5	5.8	3.2		857.4	655.6	30.6	95.0	12.9	24.6	9.6	6.7
普代村	32.2	11.1	4.5	1.2	2.1	2.6	1.2	4.1	釜石市	169.8	28.0	54.4	16.9	5.0	10.8	0.2	20.3
	23.7	3.7	6.1	1.6	2.9	0.9	0.0	4.0		172.0	25.9	56.7	14.2	5.2	12.2	0.1	21.6
	46.4	11.5	5.5	1.3	7.2	9.7	7.4	4.0		476.6	161.3	84.5	94.6	29.5	10.5	17.4	21.2
	46.3	11.9	4.3	1.7	2.0	1.6	16.5	4.0		382.9	30.6	235.0	13.2	4.7	18.0	11.3	22.0
	45.3	13.5	5.1	1.5	1.6	1.4	13.8	3.9		1,083.1	688.8	136.0	48.3	57.0	40.5	30.5	21.4
田野畑村	40.5	10.1	6.5	1.6	5.6	2.2	0.6	5.7	大船渡市	181.3	27.0	48.7	13.6	8.7	18.4	0.4	20.2
	32.9	4.3	5.4	1.8	7.1	2.8	0.0	5.6		187.4	21.6	49.6	12.5	11.9	19.6	0.8	22.2
	106.8	54.6	13.7	1.7	13.2	4.2	4.9	5.7		489.8	128.6	65.4	192.4	8.7	13.8	9.9	21.6
	125.2	5.6	35.4	2.2	29.0	32.8	8.2	5.8		530.1	33.8	52.2	206.4	16.4	66.8	80.3	21.7
	187.3	117.1	16.4	1.9	9.6	5.5	19.6	5.7		893.5	510.4	58.0	164.4	23.4	29.6	35.4	21.5
岩泉町	101.3	25.6	18.3	5.4	12.5	7.5	—	13.8	陸前高田市	116.4	14.2	31.4	6.4	8.1	14.0	0.6	17.7
	79.6	10.1	17.5	5.9	7.9	8.5	—	13.5		108.0	11.6	32.5	7.3	8.2	11.1	0.0	18.2
	117.6	36.4	17.8	6.2	13.8	7.3	4.7	13.1		451.8	77.9	77.4	164.3	17.6	44.3	19.6	18.4
	96.6	15.5	14.1	16.1	6.0	8.5	0.0	12.3		660.6	14.8	34.5	240.2	51.4	243.2	15.5	16.2
	141.1	44.4	15.6	15.5	9.0	10.9	12.2	12.1		1,032.6	96.8	38.8	211.5	42.5	552.4	27.2	16.1

(注) 1 段目は2010年度決算、2 段目は11年度当初予算、3 段目は同決算、4 段目は12年度当初予算、5 段目は同決算である。
 (出所) 総務省「決算カード」、各市町村「歳入歳出決算書」、各市町村の広報誌などより作成。

表3 岩手沿岸市町村の性質別歳出 (2010・11・12年度)

(金額: 億円)

	歳出総額	人件費	普通建設 事業費	災害 復旧費	積立金		歳出総額	人件費	普通建設 事業費	災害 復旧費	積立金		歳出総額	人件費	普通建設 事業費	災害 復旧費	積立金
洋野町	113.9	18.3	23.3	0.7	7.7	田野畑村	40.5	5.3	11.3	0.6	1.9	大槌町	57.9	9.7	8.8	—	2.0
	104.5	18.7	16.4	0.1	0.5		32.9	5.6	6.7	0.0	0.1		54.9	10.9	2.7	—	0.9
	137.0	18.3	33.9	5.4	10.3		106.8	6.2	9.8	9.7	49.2		244.2	10.1	9.7	19.2	81.3
	121.5	19.1	24.4	4.5	0.0		125.2	5.9	56.8	8.2	0.0		127.7	11.7	0.1	50.9	0.6
	136.8	18.5	27.5	9.5	8.3		187.3	6.0	14.7	19.6	110.8		857.4	10.1	28.1	119.4	630.0
久慈市	194.9	30.8	26.4	1.6	6.2	岩泉町	101.3	13.8	32.7	—	5.4	釜石市	169.8	33.1	13.6	0.2	5.3
	192.8	32.1	28.0	0.5	2.0		79.6	14.8	15.4	—	0.4		172.0	34.2	16.3	0.1	0.7
	225.7	30.8	22.2	6.4	17.9		117.6	14.1	22.6	5.1	16.5		476.6	33.8	26.1	42.5	123.5
	219.7	32.8	40.9	9.2	2.2		96.6	14.6	13.2	0.5	0.2		382.9	33.2	153.6	16.7	0.1
	292.3	29.6	45.2	21.1	44.3		141.1	13.4	21.1	13.7	31.2		1,083.1	31.6	154.4	82.4	643.7
野田村	35.5	4.4	10.4	—	1.3	宮古市	295.1	52.5	49.3	0.1	5.8	大船渡市	181.3	32.9	25.8	0.4	4.3
	30.4	4.9	6.2	0.0	0.1		302.6	53.6	50.1	0.0	0.8		187.4	34.9	31.1	0.8	1.4
	77.1	4.4	5.4	5.5	30.1		508.3	52.8	33.8	39.8	86.3		489.8	34.7	12.9	45.4	69.2
	63.5	4.6	13.0	2.8	0.1		502.2	53.4	26.8	73.3	0.4		530.1	34.9	60.5	79.2	1.1
	163.7	5.0	13.1	8.2	79.1		980.9	52.1	35.3	123.7	422.7		893.5	33.3	28.5	123.2	410.4
普代村	32.2	4.8	8.8	1.2	2.6	山田町	71.2	14.2	8.4	0.1	2.3	陸前高田市	116.4	22.2	24.8	0.6	0.5
	23.7	4.6	4.9	0.0	0.1		71.3	16.0	9.1	0.0	0.1		108.0	24.7	13.2	0.0	0.5
	46.4	4.3	8.5	7.4	11.4		213.7	14.3	8.1	15.4	55.1		451.8	23.3	9.1	19.6	104.5
	46.3	4.6	3.4	13.5	4.7		222.2	16.1	22.2	16.6	8.2		660.6	25.3	299.7	247.1	0.1
	45.3	4.6	3.3	13.8	6.9		799.5	14.4	14.4	57.6	588.4		1,032.6	24.3	75.7	27.2	612.1

(注) 1 段目は2010年度決算、2 段目は11年度当初予算、3 段目は同決算、4 段目は12年度当初予算、5 段目は同決算である。
(出所) 表2に同じ。

総務費は基金への積み立てである。後者では三陸鉄道災害復旧費補助も億単位で含まれており、岩手特有の構造がみられる。釜石市や田野畑村ではがれき処理は民生費に分類されており、陸前高田市では土木費に多額の積立金が含まれているために、他市町村と異なる状況がみられる。大槌町では12年度歳出総額のうち総務費が76.5%を占める。がれき処理は13年度予算(当初)でも小さくない比重を占め、久慈市では一般会計の約1割、野田村では約3割である。なお、災害救助費として横断的にみると、大船渡市では11年度が19.9億円で、その内訳は災害弔慰金・災害障害見舞金交付11.9億円、被災者住宅応急修理事業費2.3億円、災害援護資金貸付1.9億円などである。

第三に、被害が大きい市町村ほど、性質別歳出(決算)のうち災害復旧費や普通建設事業費が急増しており、前者の水準は算定の違いから目的別歳出のそれよりも大きくあらわれている[表3]。例えば、山田町の2011年度決算における災害復旧費をみると、共同利用漁船等復旧支援対策事業、防災行政無線災害復旧事業、水産業経営基盤復旧支援事業が、普通建設事業費では避難所利用地等

整地工事や仮設住宅建設に係る整地工事といった災害救助事業が実施されている。なお、他市町村等からの派遣職員を多く受け入れている市町でも人件費が目立って増大しておらず、釜石市では大震災前の水準を下回るが、派遣職員の給与に関する経費は補助費等(性質別)あるいは総務費(目的別)で処理されている。

第四に、山田町、陸前高田市、大槌町などの積立金(決算)が2012年度に急増しており、大震災前の歳出構造と大きく異なる。膨大な規模の復旧・復興事業のなかで、計画的な実施あるいは実施の優先順などの点から復興交付金等がいったん積立金として措置されている。大槌町では12年度歳出総額のうち積立金が73.5%を占める。山田町の12年度決算をみると、復興交付金管理運営基金積立金が554.4億円、復興まちづくり基金積立金(県からの交付金)が17.0億円である⁴⁾。これらは後年度に歳入として繰り入れられることになるが、釜石市の2013年度当初予算では基金繰り入れをはじめとする繰入金歳入総額の39.8%を占め、特徴的な構造がみられる。災害復旧費や普通建設事業費の水準がそれほど高くな

表4 岩手沿岸市町村の歳入（2010・11・12年度）

（金額：億円）

	歳入総額	地方税	地方交付税	国庫支出金	県支出金	地方債		歳入総額	地方税	地方交付税	国庫支出金	県支出金	地方債
洋野町	124.9	11.3	56.4	16.1	12.3	16.1	宮古市	306.4	54.2	128.7	36.0	17.9	35.8
	104.5	11.0	51.8	6.6	12.3	12.6		302.6	53.8	124.0	33.8	19.2	42.0
	148.7	11.4	61.6	21.7	22.8	10.0		569.0	44.4	204.3	121.7	121.1	24.7
	121.5	10.3	55.7	17.6	12.2	15.2		502.2	42.9	132.6	33.5	12.6	25.9
	145.9	11.5	58.6	17.7	16.3	18.5		1,053.1	48.5	221.2	228.9	425.7	24.4
久慈市	201.8	40.4	71.9	26.6	18.4	19.8	山田町	84.1	11.7	34.8	8.6	6.7	13.4
	192.8	38.2	69.3	23.7	15.9	23.5		71.9	11.2	31.5	8.7	6.6	6.0
	253.1	39.6	95.6	40.1	30.0	15.2		227.4	7.4	72.3	44.5	71.4	3.7
	219.7	34.1	73.5	29.9	24.5	37.0		222.2	6.4	52.1	108.3	31.7	5.1
	314.8	39.2	84.9	76.7	30.5	30.5		829.0	8.3	77.0	626.4	72.4	4.3
野田村	34.3	2.8	16.6	7.3	1.7	2.3	大槌町	67.1	10.6	27.3	8.0	4.1	7.3
	30.4	2.9	14.8	2.6	4.0	3.0		54.9	10.7	24.0	5.6	4.9	4.2
	84.9	2.1	27.5	37.2	10.7	2.2		280.2	5.1	79.8	80.5	84.5	3.9
	63.5	2.1	18.5	4.1	29.2	3.2		127.7	4.8	46.2	48.2	18.9	3.6
	171.3	2.3	28.7	72.2	49.5	2.0		891.5	6.4	69.2	672.6	68.8	4.5
普代村	32.9	1.8	15.7	7.2	1.4	3.3	釜石市	184.2	42.8	58.0	26.5	14.2	15.6
	23.7	1.8	13.7	1.0	2.2	3.1		172.0	41.1	53.7	22.0	14.3	16.4
	52.1	1.7	20.7	12.5	3.9	6.9		534.7	34.8	134.7	174.7	105.2	12.3
	46.3	1.6	21.6	9.2	1.9	2.2		382.9	32.9	64.0	192.1	31.3	30.5
	56.5	1.8	21.6	10.1	3.1	2.1		1,173.8	37.1	156.1	713.9	131.0	17.9
田野畑村	44.1	2.2	21.1	2.9	5.4	4.8	大船渡市	187.7	38.4	66.3	22.7	12.9	22.8
	32.9	2.1	18.3	2.2	1.7	5.7		187.4	38.4	65.0	19.5	17.9	26.3
	113.0	1.9	30.2	54.1	12.2	5.3		557.3	26.9	150.6	233.1	106.2	14.6
	125.2	1.8	33.8	32.6	25.0	3.0		530.1	25.8	51.2	235.5	40.7	11.7
	196.9	2.0	38.8	119.7	15.2	5.2		1,025.2	34.7	170.4	471.1	150.4	11.6
岩泉町	105.8	6.9	48.7	16.5	8.9	15.7	陸前高田市	120.9	16.9	50.8	15.3	8.0	13.8
	79.6	6.4	41.5	5.3	4.9	11.7		108.0	17.5	50.0	11.9	8.6	7.5
	127.6	6.7	57.4	25.1	10.9	14.5		511.5	8.7	133.6	217.2	102.4	7.0
	96.6	6.3	46.6	14.4	10.3	9.5		660.6	7.9	135.0	452.0	31.9	14.1
	147.3	6.8	58.8	38.3	12.5	11.9		1,111.6	11.8	130.8	746.3	73.8	6.5

（注）1段目は2010年度決算、2段目は11年度当初予算、3段目は同決算、4段目は12年度当初予算、5段目は同決算である。

（出所）表2に同じ。

いと思われているとすれば、積立金や物件費（がれき処理委託や避難所設置・運営、仮設住宅リースなど）の存在が非常に大きいことによると言える。

第五に、歳入をみると、被害が大きい市町村において国庫支出金が急増しており、とくに2012年度決算は10年度と比べると、大槌町84.1倍、山田町72.8倍、陸前高田市48.8倍、田野畑村41.3倍である〔表4〕。これは災害等廃棄物処理事業、災害復旧事業費（漁港や市道など）、復興交付金事業などの主たる財源が国庫支出金であることによる。大槌町の12年度決算では歳入総額のうち国庫支出金が75.4%を占める。国庫支出金と違って、地方税や地方債は減少している。前者については地域経済の甚大な被害や課税の減免措置があげられる。ただし、課税免除等による減収分は震災復興特別交付税により措置される。地方債に関しては震災対応財政において発行する必

要がほとんどなく、他方で通常分でも発行を抑制したことによる。

第六に、地方交付税も著しく増大している。これは特別交付税および震災復興特別交付税のためである。2011年度の特別交付税は10年度に比して、山田町13.0倍、釜石市5.9倍である。大槌町では18.8倍、陸前高田市では10.7倍で、普通交付税を上回っている。特別交付税に震災復興特別交付税を加えた規模で見ると、地方交付税に占める割合は大槌町で66.9%、陸前高田市で64.9%、釜石市で61.8%、山田町で54.1%である。釜石市、久慈市、大船渡市、山田町など3市1町3村の震災復興特別交付税の規模は特別交付税を上回っている。

第七に、県支出金（決算）も急増している。これは主に大震災対応に係る国庫財源の受け入れや県単独補助事業であり、災害等廃棄物処理事業補助金が含まれる場合もある。ただし、県支出金に

表5 岩手県内市町村に対する復興交付金の交付可能額 (通知)

(金額: 億円)

	第1回	第2回	第3回	第4回	第5回	第6回	第7回
洋野町	12.6 (9.5)	—	2.7 (2.1)	7.9 (6.3)	—	—	3.2 (2.4)
久慈市	14.2 (10.0)	20.8 (15.6)	2.1 (1.6)	26.4 (20.4)	2.5 (1.9)	—	0.1 (0.1)
野田村	40.2 (33.4)	7.2 (5.7)	2.5 (2.1)	77.5 (63.7)	22.1 (17.6)	—	0.1 (0.0)
普代村	13.1 (9.2)	2.6 (2.1)	1.1 (0.8)	1.6 (1.2)	1.8 (1.4)	—	0.4 (0.3)
田野畑村	92.4 (75.4)	20.9 (16.3)	1.7 (1.4)	105.0 (82.4)	4.5 (3.5)	0.1 (0.1)	6.6 (5.4)
岩泉町	29.6 (23.4)	6.0 (4.8)	—	32.2 (24.6)	7.4 (5.6)	0.0 (0.0)	0.3 (0.3)
宮古市	134.9(110.1)	27.7 (22.4)	32.4 (24.3)	355.2 (294.7)	39.2 (30.9)	26.6 (22.5)	48.6 (39.1)
山田町	79.3 (68.2)	317.9(270.1)	14.2 (9.8)	354.7 (290.6)	53.2 (41.0)	24.4 (19.2)	16.8 (13.2)
大槌町	126.2(108.0)	46.9 (40.4)	241.1(204.1)	423.1 (341.1)	39.3 (31.3)	1.4 (1.1)	39.6 (28.7)
釜石市	175.7(148.5)	164.9(137.4)	174.8(145.0)	196.7 (153.6)	245.1(199.9)	12.4 (9.6)	54.8 (41.6)
大船渡市	98.7 (84.9)	84.0 (59.0)	52.6 (44.9)	364.5 (303.3)	20.7 (16.1)	45.6 (38.2)	66.8 (51.7)
陸前高田市	138.0(115.2)	281.7(224.7)	69.1 (49.9)	455.1 (370.1)	73.2 (56.2)	107.8 (93.1)	87.3 (66.5)
一関市	2.4 (1.8)	—	—	1.7 (1.5)	—	—	1.0 (0.9)
北上市	—	0.1 (0.1)	—	0.1 (0.1)	—	—	—
合計	957.2(797.6)	980.6(798.5)	594.3(485.8)	2,401.7(1,953.4)	510.3(406.7)	218.3(183.8)	325.4(250.2)
要望事業費	1,001 (848)	718 (563)	355 (276)	1,699 (1,312)	429 (319)	174 (142)	348 (269)

(注) 1. 各市町村の数値は復興交付金を伴う事業費で、カッコ内の数値は国費 (=交付金の交付可能額) である。

2. 百万円以下は四捨五入している。

(出所) 復興庁ホームページより作成。

関しては陸前高田市や大槌町では2012年度に減少している。これは災害弔慰金負担金(民生費)の大幅減少を主たる理由とする。大船渡市の県支出金では、11年度に復興基金市町村交付金や災害廃棄物処理促進事業費などが、12年度に復興基金市町村交付金や共同利用漁船等復旧支援対策事業費などがみられる。宮古市をみると、11年度には復興基金市町村交付金が最大規模であり、次いで復興交付金となっているが、12年度には両者は逆転している(前者は住宅再建分で比較している)。

第八に、2013年度当初予算の規模をみると、普代村を除く全ての市町村が12年度当初予算を上回っており、陸前高田市1,019.1億円、大船渡市960.3億円、宮古市854.9億円、釜石市854.6億円、山田町747.8億円、大槌町645.2億円の順になっている。大船渡市のそれは12年度決算も超える。今後、後述の山田町のケースにみるように、多くの市町村で土木費の水準が非常に高くなるのが想定され、特定の部署における職員確保が危惧される。財政担当者も不足していると言わざるを得ない。例えば、陸前高田市の財政係は4人で、大震災前と変わらない水準である。

岩手沿岸12市町村のうち釜石市はホームペー

ジで2014年度から16年度までの中期財政見通しを公表しているが、16年度は歳出総額114.8億円に対して、財源不足額が17.0億円である。これは主に一般財源が他に比して大きく落ち込むためであり、きわめて厳しい状況に陥る。なお、宮城県東松島市も中期財政見通しを公表しているが、2017年度に財源不足をカバーする財政調整基金が1千万円しかない状況となる。

山田町の2013年度当初予算では防災集団移転費158.9億円、土地区画整理費42.3億円、津波復興拠点整備費14.6億円が計上されている。中心街である山田地区の復興整備事業では、①住民移転先の高台に住宅を建てる防災集団移転促進事業(約17.9ha)、②陸中山田駅周辺の津波浸水区域を約3m高上げして宅地整備をする土地区画整理事業(約20.3ha)、③同駅前の商業地などの再開発を進める中心市街地拠点(約2.3ha)と、県立病院などの公共施設を建てる公共防災拠点(約2.7ha)を整備する津波復興拠点整備事業が柱となっている⁵⁾。事業主体は、町の委託先である独立行政法人都市再生機構(UR)であり、URが大手ゼネコンなど5社で構成する山田町震災復興事業共同企業体に主な工事を発注して、実施される。総事業費は2010年度歳出総額(決

算) 71 億円、11 年度同 214 億円を大幅に上回る約 310 億円で、18 年度の完成が目指されている。

ただし、こうした事業の展開にとって少なくないハードルがある。例えば岩手日報 2013 年 11 月 26 日付では「県によると 10 月末現在、県内の復興事業用地の契約予定件数は約 2 万件（県約 5 千件、市町村約 1 万 5 千件）と膨大で、うち約 4 千件が相続未処理や多数共有などの懸案を抱える。市町村は権利者調査が十分に進んでおらず、懸案件数は大幅に増えることが確実視される。」というものがそれである⁶⁾。

最後に、東日本大震災復興交付金に言及しておきたい [表 5]。復興交付金は財政規模を著しく増大させ、歳入・歳出構造を大きく変え、さらに多大な繰越事業を生じさせている財源の最たるものである。第 1 回（2012 年 3 月）の交付可能額通知では復興交付金事業計画にもとづく要望事業費が 1,001 億円、そのうち国費（＝復興交付金）が 848 億円であったが、復興庁からの復興交付金の交付可能額は 798 億円（事業費 957 億円）で下回る結果となった。これに対して、第 2 回（12 年 5 月）から第 6 回（13 年 6 月）までは逆の状況がみられる。第 4 回（12 年 11 月）の交付可能額は 1,953 億円（事業費 2,402 億円）で最大となり、防災集団移転促進事業や災害公営住宅整備事業などの存在が目立っており、それらの前倒し交付分を含んでいることも大きな要素となっている。

交付金事業費、交付可能額の順で各回の最大規模をみると、例えば第 2 回は山田町の 318 億円、270 億円（町交付分 257 億円、県交付分 13 億円）であり、防災集団移転促進事業 195 億円（基幹事業配分額 194.5 億円、効果促進事業配分額 0.2 億円）が含まれる。第 4 回は陸前高田市の 455 億円、370 億円（市交付分 218 億円、県交付分 152 億円）であり、都市再生区画整理事業 88 億円（基幹事業配分額のみ）、災害公営住宅整備事業（用地取得造成を含む）85 億円（基幹事業配分額 84.5 億円、効果促進事業配分額 0.6 億円）が含まれる。

これらに対して個別事業（県が交付団体となるものを除く）のなかで 2、3 千万円以下の小規模

なものほぼ全てが効果促進事業であるが、例えば普代村では 2011・12 年度の村の直接事業として「海産物等販路拡大・販売促進事業」（事業費 2,974 万円）が実施されており、特産品の PR・販売事業、「海フェスタ」開催事業、「ふだいまつり」開催事業などからなる。久慈市では 12 年度の市等の直接事業として「体験型教育旅行受入事業」（事業費 99.8 万円）が実施されている。

2012 年度末時点における各市町村の復興交付金事業計画の進捗状況（契約状況）を所管省別に見ておく（県が交付団体、事業実施団体となるものを含む）。野田村では文部科学省 3 事業、農林水産省 13 事業、国土交通省 42 事業が実施され、継続あるいは完了している。田野畑村は文部科学省 3 事業、農林水産省 26 事業、国土交通省 26 事業、環境省 1 事業、岩泉町は文部科学省 5 事業、厚生労働省 2 事業、農林水産省 5 事業、国土交通省 11 事業、環境省 1 事業となっており、被害が大きい市町村ほど多い。

復興庁のホームページでは様々な交付金事業の事例が掲載されている。災害公営住宅整備に関しては陸前高田市の高田地区において住宅団地の 1 階ピロティ部分の一部を小規模店舗等のスペースとして整備するケースがあげられている。防災集団移転促進に関して、山田町の船越地区における復興支援関係者向けの簡易宿泊施設整備の支援も目につく。第 7 回（2013 年 11 月）の交付においては初めて震災遺構保存に国費が投入されることになり、宮古市の「たろう観光ホテル」の保存に必要な初期費用として 2.1 億円の交付が決まっている。これは他の市町村にも大きな影響を与えることになろう。

(2) 陸前高田市、大槌町、宮古市

ここでは岩手沿岸 12 市町村のうち陸前高田市、大槌町、宮古市の震災対応財政（一般会計）の詳細を明らかにする。

<陸前高田市>

陸前高田市の 2011 年度および 12 年度の財政は

表6 陸前高田市の復旧・復興事業費の推移

						(単位: 億円)	
		2011年度	2012年度			2011年度	2012年度
歳出	災害復旧費	19.6	27.2	歳入	国庫支出金	198.3	735.1
	災害等廃棄物処理費等	160.1	206.6		県支出金	93.7	62.7
	扶助費(災害弔慰金等)	44.7	2.1		地方債	0.9	0.9
	積立金(復興交付金等)	85.2	593.7		一般財源	24.0	29.6
	普通建設事業費	1.3	60.1		その他	3.4	71.2
	その他	9.5	9.7		合計	320.4	899.5
	合計	320.4	899.5				

(出所) 日本自治学会第13回大会(2013年11月23日)の分科会A「復興財政の現状と課題」における陸前高田市財政課長熊谷正文氏の報告レジュメを一部改変して作成。

[表2] ~ [表4] にみるとおり、東日本大震災前の財政とは大きく異なり、今回の大震災対応の特徴をあらわしている[写真1][写真2]。執行率は10年度88.1%、11年度78.6%、12年度74.9%で低下している。これに対して、繰越率は10年度6.7%、11年度18.3%、12年度18.0%、不用率は11年度3.1%、12年度7.1%で増大している。公債費負担比率は10年度19.2%、11年度9.4%、12年度7.5%、実質公債費比率は順に18.2%、18.0%、17.7%、起債制限比率は12.3%、12.7%、11.1%、将来負担比率は150.6%、75.9%、93.5%となっており、改善している。自治体の財政負担軽減という国の方針が大きく反映されているために、ここでも大震災対応の特徴が強くあらわれている(黒字のため

に実質赤字比率および連結実質赤字比率は該当せず)。ただし、経常収支比率は10年度80.5%、11年度108.8%、12年度99.4%、減収補てん債(特例分)および臨時財政対策債を除くと86.2%、115.9%、105.7%で悪化している。

大震災に関する復旧・復興事業費の構造は[表6]のとおりである。復旧・復興事業費は2012年度に一層増大しているが、積立金と災害等廃棄物処理費の存在が大きい。積立金の構造を会計区分で見ると、都市計画総務事務費(土木費)321億円(うち復興交付金基金積立金・都市再生区画整理事業分221億円)、土木総務事務費(土木費)165億円などがあげられ、ひとまず基金化されていることがわかる。

これに対して財源は復興交付金を中心とする国



写真1 高台造成が進む陸前高田市今泉地区
(2013年9月筆者撮影)



写真2 工事用の土が仮置きされた陸前高田市の旧市街地
(2013年9月筆者撮影)

表7 陸前高田市の復興交付金の交付状況

	交付額(億円)	交付額のうち一括配分額(億円)	事業数
第1回	47.4	—	20
第2回	224.2	38.4	35
第3回	49.5	2.0	13
第4回	218.2	31.9	27
第5回	48.3	6.5	10
第6回	93.1	11.8	9
合計	680.7	90.6	114

(出所) 表6に同じ。

庫支出金が大半を占め、一般財源がほとんど充当されていない。復興交付金の交付状況は〔表7〕のとおりである。震災復興特別交付税の交付状況は〔表8〕のとおりである。それをみると、市の財源負担が軽減されていることがわかる。復興関連基金の状況は〔表9〕のとおりである。東日本大震災復興交付金基金を除くと、東日本大震災復興基金が大半を占め、その内訳は住宅再建補助や中小企業再建補助などからなる。

復旧・復興事業に関して、事業費の大きさではなく、質的な特徴に着目すると、被災住宅再建支援策をあげることができる。本市の支援額は最大で自力再建(持ち家)のうちごく一部のケースが該当する約2,100万円(筆者の調査範囲内で税制の特例措置を除く)で、岩手沿岸12市町村のなかで最大であり、支援の種類も最多となっている〔表10〕⁷⁾。また、独自支援のスタートは他よりも相対的に早かった。ここには陸前高田市に限定さ

表8 陸前高田市の震災復興特別交付税の交付状況

	(単位:千円)	
	2011年度	2012年度
事業費に係る地方負担分	2,137,883	2,841,736
地方税減収分	432,258	199,540
減免分	474,579	75
職員派遣分	277,175	633,150
災害復旧分	特別交付税算入	3,699,104
その他	633,079	557,894
合計	3,954,974	7,931,499

(出所) 表6に同じ。

表9 陸前高田市の復興関連基金の状況

	(単位:億円)	
	2012年度末現在高	主な用途予定
東日本大震災復興基金	66.3	住宅再建補助 仮設店舗開設等中小企業の再建補助
東日本大震災絆基金	5.4	まちの再建に向けたソフト面の補助
被災中小企業復興支援基金	1.2	事業所の本設補助
公共施設等整備基金	14.9	単独事業
小中学校復興基金	1.4	教育環境の整備
東日本大震災復興交付金基金	542.2	復興交付金事業
その他	1.2	
合計	632.6	

(出所) 表6に同じ。

れない県の補助(市町村の事業実施に伴う補助を含む)も含まれるが、市当局と議会と住民の対話の積み重ね、市や県の努力あるいは工夫は積極的に評価されるべきであり、同時に現行の災害対策財政システムの限界を示すであろう。

これに対して2,000万円超という金額だけを見れば、自力再建に希望を見出すことができようが、ほとんどの被災者はそこまでいかない。個人の住宅ローン等に関するいわゆる「二重債務問題」や土地確保が立ちはだかる。そもそも生活再建支援金の加算分や住宅再建支援事業費補助金(拡充後)を基本的な支援として捉えれば、とても十分であるとは言えない。生活再建支援金の基礎分100万円が含まれていないという主張がありうるが、それをいつまでも手元に置いている世帯は皆無に等しいであろう。本市の支援策の展開は他市町村に対するインセンティブになっただけでなく、まとまって取り組むことによって今回さらに次回の大災害におけるスタンダードになりうるという点で非常に重要な意義がある。他方でこうした支援策の原資に係る財政措置を行う国のスタンスが問われることになる。

なお、その他の住宅再建支援策として、例えば被害を受けた自己の居住用宅地の復旧工事費の一部が補助される「被災宅地復旧工事費補助金」(上限200万円)や「被災住宅補修等工事費補助金」(補修上限52万円、改修上限140万円)があげられる。

表 10 陸前高田市の住宅再建支援制度

被災した住宅の所在地		土地区画整理事業区域以外の浸水区域 (下矢作～広田)				土地区画整理事業区域 (高田町の一部・今泉地区の一部)				
		持ち家		公営 住宅	賃貸 住宅	持ち家		公営 住宅	賃貸 住宅	
再建する住宅		防集	自力再建			—	土地区画 整理事業			自力再建
移転方法				購入または 借地	購入等			—	換地	
住宅用地確保の方法		市が造成	自己負担	—	市が造成	自己負担	—	—		
宅地造成整備の方法		市が造成	自己負担	—	市が造成	自己負担	—	—		
生活再建加算支援金	被災時1人世帯	150万円	150万円	—	37.5万円	150万円	150万円	—	37.5万円	
	被災時2人以上世帯	200万円	200万円	—	50万円	200万円	200万円	—	50万円	
住宅再建支援事業費補助金 (独自拡充後)	被災時1人世帯	150万円	150万円	—	—	150万円	150万円	—	—	
	被災時2人以上世帯	200万円	200万円	—	—	200万円	200万円	—	—	
市独自 支援	敷地造成費補助		—	(最大) 50万円	—	—	—	(最大) 50万円	—	—
	道路工事費補助		—	(最大) 300万円	—	—	—	(最大) 300万円	—	—
	水道工事費補助		—	(最大) 200万円	—	—	—	(最大) 200万円	—	—
復興住宅新築等補助	バリアフリー	(最大) 90万円	(最大) 90万円	—	—	(最大) 90万円	(最大) 90万円	—	—	
	県産材	(最大) 40万円	(最大) 40万円	—	—	(最大) 40万円	(最大) 40万円	—	—	
地域材利用促進事業	気仙産材	(最大) 50万円	(最大) 50万円	—	—	(最大) 50万円	(最大) 50万円	—	—	
浄化槽設置整備事業	5人槽	53.2万円	53.2万円	—	—	53.2万円	53.2万円	—	—	
	7人槽	68.1万円	68.1万円	—	—	68.1万円	68.1万円	—	—	
借入金利子 の補助	がけ近(注1) または防集 (注2)	土地	(最大) 206万円	(最大) 206万円	—	—	—	—	—	
		造成	(最大) 58万円	(最大) 58万円	—	—	—	—	—	
	被災住宅債務 利子補給	(最大) 444万円	(最大) 444万円	—	—	—	—	—	—	
移転経費	がけ近または防集	(最大) 78万円	(最大) 78万円	—	—	—	—	—	—	
	市補助金	—	—	10万円	10万円	10万円	10万円	10万円	10万円	

- (注) 1. がけ近…がけ地近接等危険住宅移転事業。土地区画整理事業区域以外の浸水区域から高台に自力再建する際、借入金利子や移転経費の補助が受けられる。住宅建設や土地売買の契約前に申請が必要。
 2. 防集…防災集団移転促進事業。被災地域で、市が整備する高台の団地に集団で移転する事業。
 3. 表には太陽光発電システム設置(市の独自支援と県の補助金と国の補助金)、バイオマス利用、被災者生活再建支援金の基礎支援分(最大・複数世帯100万円、単身世帯75万円)は含まれていない。
 4. 2013年6月末現在で、実施予定を含む(新設の制度は11年3月11日に遡って適用される)。
 (出所) 陸前高田市復興対策局「復興 News 陸前高田」第8号(2013年7月)の図を一部改変して作成。

また、発災時に市外に居住しており、市内で定住するための個人住宅を取得し居住するといった条件を満たす人を対象に、「被災関連定住支援事業費補助金」(100万円)が用意されている。こうした住宅再建支援策の拡充を通して、市内における生活の継続、さらには人口流出の抑制を図ろう

とする姿勢が垣間見られる。

<大槌町>

大槌町の財政においても大震災対応の特徴が色濃くみられる。復旧・復興事業費において積立金や災害等廃棄物処理事業費の比重は高いが、その

表 11 大槌町の復興交付金の交付状況

(単位:千円)

	執行 年度	交付額 (国費)		交付額 (国費)		交付額 (国費)		交付額 (国費)		交付額 (国費)
大槌町 交付分	2011	173,655		0		0		173,655		0
	2012	17,808,772		179,418		3,433,486		14,171,062		24,806
	2013	27,366,635	うち文部 科学省	173,086	農林 水産省	1,526,944	国土 交通省	25,641,799	環境省	24,806
	2014	15,127,252		0		507,544		14,619,708		0
	2015	0		0		0		0		0
	合計	60,476,314		352,504		5,467,974		54,606,224		49,612
県交付・ 大槌町分	2011	257,625		0		8,250		249,375		0
	2012	3,455,802		6,897		10,700		3,438,205		0
	2013	4,592,366	うち文部 科学省	17,395	農林 水産省	67,698	国土 交通省	4,507,273	環境省	0
	2014	3,705,875		0		0		3,705,875		0
	2015	0		0		0		0		0
	合計	12,011,668		24,292		86,648		11,900,728		0

(注) 2013年3月末時点。
(出所)「大槌町復興交付金事業計画・平成24年度進捗状況報告」より作成。



写真 3 復旧・復興が少しずつ進む大槌町の旧市街地 (2013年11月筆者撮影)

他には決算書によれば、11年度で民生費の災害弔慰金31億円超、総務費の地域情報通信基盤整備事業(事故繰越)5億円超(自治体クラウド導入事業)、衛生費の沢山地区がれき集積場整備事業5億円超、12年度で農林水産業費の共同利用漁船等復旧支援対策事業補助(繰越明許費)8億円超、総務費の町役場仮庁舎改修工事7億円超、土木費の都市再生区画整理事業計画作成業務委託6億円超、労働費の緊急雇用対応・雇用創出事業委託5億円超がみられる[写真3]。

これに対して財源に関しては復興交付金の状況を、2012年度末時点の復興交付金事業計画の進捗状況(契約状況)からみておく[表11]。町交付分、県交付分のいずれも国土交通省所管事業が大半を占め、両者の合計724.9億円のうち91.7%に及ぶ。国土交通省所管事業は88事業で、道路整備、災害公営住宅整備、防災集団移転促進などからなる。都市再生区画整理事業もみられるが、その内容は計画案作成である⁸⁾。

ここでは沿岸12市町村のうち建物の浸水率が最高であった本町における災害公営住宅整備について検討しておく。

町当局によって「住宅再建に関する意向調査」が2012年1月に実施されている⁹⁾。住宅再建の考え(今後の住居形態)について、36.4%が「新しく整備される(災害)公営住宅に入居したい」、20.5%が「高台の土地に移転し、住宅を再建し

たい」、18.9%が「被災前に住んでいた土地で住宅を再建したい」、6.0%が「大槌町外(県外を含む)に移転し、住宅を再建したい」となっている。そして、被災前の住まいと今後の住まいについて、被災前・持ち家が76.0%であるのに対して、今後(現在の考え)・持ち家が44.4%で大幅な減少である。逆に、被災前・公営住宅は5.8%であるのに対して、今後・公営住宅は39.1%(うち62.2%が戸建て住宅)で大幅増となっている。本来、生活再建は自力再建であると考えられているが、(災害)公営住宅のニーズが高いのが実状である¹⁰⁾。

町内の三地区で約1,000戸(町建設分485戸、県建設分500戸)の災害公営住宅の建設が予定されており、一部で入居が始まっている。入居者は基本的に低所得世帯(者)で、そもそも生活にゆとりがないと言える。家賃は入居者全員の収入と住宅の規模などに応じて算定されるが、例えば3人世帯(夫婦、子15歳)、給与所得350万円であれば3DKで月額3万円が、2人世帯(夫婦)、年金所得120万円であれば2DKで月額2,000円が想定されている¹¹⁾。入居に関しては地区ごとに上限枠が設けられたうえで、「身障者世帯」「要支援世帯」「グループ入居希望者」「旧町営住宅入居者」が優先される¹²⁾。

災害公営住宅の整備にあたって、次の三点が懸念されている。第一に、災害公営住宅の維持管理

費は町の財政負担のために、整備戸数が増えるほど、町建設分の払い下げを考慮しても、それが重くのしかかることである。入居者が高齢者であれば、将来の空家増も気がかりであろう。第二に、災害公営住宅整備（用地取得を含む）は市町村の財源負担1/8となっているが、それはきわめて重い。宮城県東松島市では、補助（交付）対象外で、入居者負担となっている居室の照明器具、浴槽のふた、洋式トイレの温水洗浄便座に対して市の独自負担があるが、本町ではみられない。第三に、大震災という状況下で、家賃滞納が無視できない問題となる可能性が高く、町の収入に大きな影響が及ぶ。維持管理に関しては家賃の引上げを脇に置くとすれば、家賃収入で自己財源負担を賄えるとか、家賃低廉化事業¹³⁾を通して穴埋めされているという主張がありうるが、それでも状況が中期でみて安定するとは言い難い¹⁴⁾。こうした問題は上下水道事業にもある程度当てはまるのではないだろうか。

災害公営住宅のように被災者の居住スタイルが変わるにつれて、応急仮設住宅に空きが出て、不要になったり、集約化されていくとすれば、仮設店舗・事務所等（中小企業基盤整備機構の整備）と同様にその解体撤去費が市町村の財政負担として重くのしかかってくる。また、応急仮設住宅の集約に伴う入居者の転居費は入居者負担であるが、行政上の事情ということであれば自治体の財政負担になりうる。ここにも財政負担を巡る重要な論点があるように考えられる。なお、応急仮設住宅の空住戸については2012年1月に他自治体からの派遣職員や、自治体の要請によるボランティアの入居が認められているが、14年1月には本町等の要望に応える形でUターン者や新規就労者など被災者以外の入居も認められ、集約化に影響を与えるかもしれない。

被災者のうち低所得者に対する生活の立て直しを目的とする公的な経済支援として災害公営住宅の家賃軽減があげられるが、貸付金もいくつかある。そのうち災害援護貸付金¹⁵⁾は実施主体が市町村であり、貸付限度額は350万円が最大水準と



写真4 土地区画整理事業等が進む宮古市田老の旧市街地（2013年4月筆者撮影）

なっている。町の支出は2011年度9,060万円、12年度4,890万円である。これについても貸付金の返済が焦げ付くケースが多くなる可能性が高い。全国市長会・全国町村会（2013）では「災害援護資金貸付金の回収は、相当の困難が予想されることから、国において当該債権の専門回収機構等を設置し、債権回収を実施すること。また、当該貸付金に係る債権の消滅を市町村が適当と判断した場合は、国も市町村の判断を尊重する仕組みを作ること。」と要請されている。

<宮古市>

宮古市の財政においても大震災対応の特徴が色濃くみられる〔写真4〕¹⁶⁾。2012年度の目的別歳出（決算）のなかで災害復旧費（116.9億円）が総務費、衛生費に次ぐ比重を占め、他市町村に比して突出して高い。これは農林水産業施設災害復旧費（とくに水産施設災害復旧費）の急増のためである。農林水産業施設災害復旧費は最終予算額320.9億円に対して、支出済額が104.7億円であり、翌年度繰越額が142.6億円（繰越明許費55.8億円、事故繰越86.8億円）、不用額が73.6億円に及ぶ。支出済額の内訳をみると、共同利用漁船等復旧事業費補助、（水産）共同利用施設等復旧事業費補助、水産業共同利用施設災害復旧事業補助が36億円超～18億円超である。その他にも、例えば漁港復旧は国庫分で12漁港、市単独

分で6港が対象になっている。基幹産業である水産業の復旧・復興に膨大なコストを要することが示唆される¹⁷⁾。

災害復旧費の共同利用漁船等復旧事業費補助は国費1/3、県費4/9に対して、市費1/9であるが、その詳細(合算分)を事業主体別にみると以下のとおりである。

- ・宮古漁協
小型漁船及び養殖船等280隻、定置網補助金10.7億円(事業費12.0億円)
- ・重茂漁協
小型漁船及び養殖船等383隻、定置網補助金16.2億円(事業費18.2億円)
- ・田老町漁協
小型漁船及び養殖船等474隻、定置網補助金9.9億円(事業費11.1億円)

次に、災害復旧費の共同利用施設等復旧事業費補助(水産業経営基盤復旧支援)は国費2/3、県費1/9に対して、市費1/9であるが、その詳細(合算分)を事業主体別にみると以下のとおりである。

- ・宮古漁協
コンブ共同乾燥場、自動販売製氷施設、作業管理休養施設、簡易冷蔵施設、堀内カキ処理施設
補助金4.1億円(事業費4.6億円)
- ・重茂漁協
漁港クレーン、コンブ種苗生産施設、ワカメ・コンブボイル加工施設、共同利用乾燥庫ほか
補助金17.0億円(事業費19.1億円)
- ・田老町漁協
漁港クレーン、コンブ共同乾燥場、定置漁具倉庫、作業管理休養施設
補助金3.5億円(事業費3.9億円)

2012年度決算では県支出金(425.7億円)の比重も高く、他市町村とは大きく異なる。その主な内訳をみると、復興交付金が263.7億円、農林水産業費補助金が85.5億円、津波復興基金市町村交付金(住宅再建分)が44.1億円である。農林水産業費補助金は共同利用漁船等復旧支援事業32.2億円、水産業経営基盤復旧支援事業24.0億

円、水産業共同利用施設災害復旧支援事業、さけ・ます種苗生産施設等復興支援事業などからなる。これらは国庫財源の受入分や県単独補助分(独自拡充分)であり、県の積極的な役割が垣間見られる。

水産業に対する財政支援の点では、栗田(2012b)で紹介されているように、国の補正予算に先駆けた市当局の養殖施設復旧支援は特筆に値する。震災前の2010年にスタートした漁業担い手育成対策事業は、新規就漁者を受け入れる経営体が所属する漁協に対して1人当たり月額10万円(最長2年間)を助成するが、市単費であり、13年末までで15名に及んでいる。

水産業に限らないが、被災事業所再建に向けた市の施策も迅速であった¹⁸⁾。例えば2011年3月31日に市単独で「被災中小企業者対策利子補給事業」をスタートし、日本政策金融公庫災害貸付等の1,000万円までの利子を市で全額負担することにした。同日に同じく「被災中小企業者対策設備貸与保証料補給事業」をスタートし、いわて産業振興センターの設備貸与の保証料(貸与額の10%)を全額負担することにした。大震災直後に創設された県補助事業「中小企業被災資産修繕費補助金」に関しては、市は県と同じ負担割合であるが、7月27日に市の拡充措置が決定された。12年3月13日には県補助事業「中小企業被災資産復旧費補助金」¹⁹⁾のスタートに伴い、市には県と同じ負担割合が発生しているが、市単独で「中小企業団体等被災資産修繕費補助金」を創設し、県補助のうち修繕費補助金の対象とならなかった団体に補助することにした。さらに10月5日に市単独で「中小企業被災資産修繕費補助金」に関して同様の趣旨で被災事業所に補助することにした。こうした市単独施策には復興基金が充当されており、被災者住宅再建支援向けに比して金額で大きく下回るが、それに次ぐ水準になっている。

5. 震災対応財政の課題

本節では前節の岩手沿岸市町村の分析等を踏まえて、震災対応財政の課題を提起しておく。

第一に、岩手沿岸市町村はいずれも財政力が弱

いが、災害公営住宅整備、防災集団移転促進、土地区画整理、津波復興拠点整備などの事業が本格化しているために、国から被災市町村に対する財政措置を継続あるいは拡充していくことが求められる。これらは複雑な、かつ多くの手続きを要する難事業であるために、住民の合意形成は困難を極める可能性が高く、市町村間・地区間での格差が顕著になりうる。他方で、それらの事業では特定のエリアにおいて特定の住民が関係するにとどまるために、それらを典型として震災対応財政が他の住民から見えにくくなることが考えられる。市町村から住民に対するきめ細やかな情報提供および説明責任が一層重要になってくる。

第二に、復興交付金、復興特別交付税、復興基金は宮入（2013 など）や池上（2013）、多くの首長のコメントにみるように、分権・自治あるいは財政力（財政負担）の点から積極的に評価される財源であり、災害対策財政の到達点を示す。同時に、それらの制度が大災害における国・自治体の政府間関係の見直しや自治体の財政運営の弾力化あるいは事務負担軽減のために、さらに改良されるべきことも強く指摘されている²⁰⁾。地域の復旧・復興が長期化、多様化、複雑化し、災害対策財政の公共性や外部性などといった根拠、生活と仕事とコミュニティの支援の一体性が問われるなかで、国や各省庁は自治体の要望等に真摯に耳を傾け、いわゆる「走りながら見直す」ことが不断に求められる。

第三に、被災地において震災対応財政や国からの財源移転の効率性、有効性が強く問われうる²¹⁾。2012年夏以降、被災地以外における復興予算の流用問題あるいは便乗問題がクローズアップされているが、被災地にも厳しい目が向けられ、過去に遡ってまで事業評価されるかもしれない。この場合に、大震災対応と通常対応の財政は同一に考えられるわけではないが、農山漁村の社会・経済における市町村財政の比重は非常に大きいために、その積極的な役割が通常以上に求められることに言及しておきたい。なお復旧・復興事業の執行率あるいは繰越額や不用額をみて、それらの低さあ

るいは多さが批判的に指摘されるが、自治体の責任として片付けられない理由が多いことが考慮されるべきである。

第四に、復興特別交付税や復興交付金などの財源対策にとって不確定要素が多いために、財政運営の見通しが立ちにくいなかで、中期的な財政見通しが提示されると、仮に見通しが厳しいとなれば、震災対応財政の根本的な見直しを迫られるかもしれない。例えば、人口減少が進んでいるので、復興計画（実施計画）を縮小の方向で大胆に見直すとともに、財政投入を大幅に縮減し、さらに被害のない施設等も含めて再編統合し、充当財源を捻出せよという主張がありうる。それほど単純ではなく、復興計画で設定している実施期間を超えても、必要な事業がある限り、それに対する国の財政措置は継続されるべきであり、震災対応財政が積極的に社会経済的な役割を果たすことも考えられる。中期的な財政見通しのいわゆる「ひとり歩き」には注意する必要がある。

第五に、復興特別交付税のように市町村の財政負担をゼロにする財政措置があっても、大震災前の財政運営の問題が解消するわけではないし、過去の債務が免除されたり、通常の財源不足が軽減されるわけでもない。この点に関わって、いずれの市町村においても、通常対応財政の見直しが継続されており、地道な成果がみられる。これに対して、市町村は通常事業分で地方交付税が縮減されることにでもなれば、大震災前とは比較にならないほど厳しい財政運営を余儀なくされるであろう。これだけは避けなければならない。他方、震災対応の国庫支出金の廃止・縮小、復興関連基金の終期のために、また復興交付金の対象とならない事業の実施のために、通常対応向けの基金の活用にシフトせざるをえなくなることも望ましいわけではないので、国の弾力的な対応が広範に求められることになるろう。

〔謝辞〕 岩手沿岸12市町村の財政担当者にはインタビューや資料収集などでお世話になりました。ここに記して感謝を申し上げます。

【注】

- 1) 2013年12月13日に決定された与党の2014年度税制改正大綱では「復興特別法人税」が1年前倒しの13年度末で廃止されることが明記されている。
- 2) 山崎(2013)では被災者生活再建制度における支援内容の充実と支援範囲の拡大に関する問題が整理されている。「①財源的に巨大災害に対応できない。②支援金が単数世帯か複数世帯かという分類しかない。③半壊及び床上浸水に対する支援が行われない。④地盤災害への対応が不十分である。⑤所得保障や生業に関する支援がない。⑥そもそも300万円で住宅再建ができるのか。」(p.34)多くの論点があることが示唆される。
- 3) 岩手県「東日本大震災津波からの復興の加速化に向けた岩手県からの提案・要望書」(2013年6月26日)では以下の要望が出されている。①被災地の繰越手続の簡素化。②被災地の復旧・復興の進度に応じた予算配分。2012年度予算のうち、やむを得ず執行不可能となった予算については、後年度において国が再度予算を計上するとともに、被災地の復旧・復興の進度に応じた予算配分措置を講じる。③復興事業の進捗状況を踏まえた財政措置。2011年度補正予算を活用した復興事業のうち13年度に事故繰越をした予算について、年度内に完了できず、やむを得ず執行不可能となった場合は、国が後年度に再度予算を計上するなどの措置を講じる。
- 4) 大船渡市の「広報大船渡」(No.994、2012年11月5日)には「まちづくり基金(津波復興分)」の主な活用状況が掲載されている。2011年度に活用した額は3.3億円、被災した中小企業の店舗・工場の修繕補助金2.2億円、仮設住宅の集会所や外灯、駐車場の維持管理費1,600万円などがあげられている。12年度の予算措置額は7.7億円で、被災した中小企業の店舗・工場の復旧補助金2.5億円、住宅移転等水道工事費補助金1.5億円、被災者住宅再建支援事業補助金1.1億円、住宅移転等敷地造成費補助金9,000万円などがあげられている。
- 5) 宇野(2013)では防集の計画技術について、「多くの計画は、地形はお構いなし。必要な道路勾配と宅地面積を確保するために無理やり地形を削り取る乱暴な計画がまかり通っている。これを二次災害と言わずして何と云うのだろうか。」「地形を生かす努力を怠った住宅地は、あちこちに高低差を支える擁壁が必要になるから、ほぼ間違いなく金食い虫の割には見栄えの悪い、取って付けたような住宅地となる。…その分、工事に要する時間コストも大きくなるので、二重の意味で経済的損失が大きくなる。」と鋭く指摘されており、傾聴に値する。なお、宇野は都市プランナーである。
- 6) 朝日新聞2013年4月4日付では、「岩手、宮城、福島3県で、津波被災地に土を盛って居住地にするのは37地区になるが、6割で事業完了に5年以上かかることがわかった。かさ上げする範囲の広さに加え、浸水地での再建や区画整理による私有地減少に住民の抵抗感があり」と記述されており、長期に及ぶことが示唆される。
- 7) 朝日新聞13年4月10日付では、「復興事業で、自治体がい取りする予定の土地の所有者が行方不明だったり、相続人が多数にのぼって交渉が進まなかったりするため、岩手県では取得予定用地の4割で、宮城県では1割で購入が難航していることが分かった。」と記述されている。
- 8) 市独自支援の道路工事費補助は岩手沿岸12市町村のなかで唯一であるが、以下の内容となっている。住宅が全壊、または大規模半壊した世帯が、安全な場所で一戸建ての住宅を建設する場合、その道路工事および道路工事を行う用地の買収費の一部に対し補助金が交付される。道路工事費補助、水道工事費補助、敷地造成費補助、浄化槽設置整備事業(加算分)などには主に復興基金が充当されている。2012年度決算では道路工事支援事業補助として242万円、敷地造成支援事業補助として4,040万円が支出されている。なお、多くの市町村が2013年度に入って独自支援策を講じているが、国が財政措置(復興特別交付税)を行った影響が大きい。被災地域における住民の定着を促し、復興まちづくりを推進するために、被災市町村が地域の実情に応じた独自の住宅再建支援策を講じることが目的である。
- 9) 河北新報2013年7月17日付では、大槌町当局と全町議が大槌川と小槌川の両流域を結ぶ横断道の整備(復興交付金事業)の採択を巡って、復興庁、国交省さらに与党などに粘り強く交渉、陳情する状況が報道されている。
- 10) 調査結果については大槌町ホームページおよび「広報おつち」2012年2月20日号から引用している。2011年3月11日現在で町に住民票があり、「全壊」「大規模半壊」「半壊」の罹災証明書が交付されている世帯を対象にしている。回収率は71.8%で、配布3,787世帯に対して回収2,720世帯である。回答者の属性として、世帯主が60歳以上の世帯が58.7%を占めることがあげられる。2012年12月~13年1月に実施された「第2回住宅再建に関する意向調査」では災害公営住宅の希望者は60歳以上が全体の46%を占める。
- 11) 大槌町民がどの程度含まれているかは不明であるが、岩手日報2013年10月22日付によれば、盛岡市が実施した、市内のみなし仮設住宅で暮らす被災者に対するアンケートでは住宅再建を希望する世帯の33.3%が「場所、費用両方めどが立たない」と回答し、「いづれか」を合わせると57.1%に達している。同日付では、釜石市が実施した、被災世帯を対象とする住宅再建最終意向調査の中間集計の結果も掲載されている。1年前の調査に比べて、ほとんどの地区で災害公営住宅でなく、自立再建希望が増加している。逆に、山田町では災害公営住宅希望者が増えたという結果が出ている。(『やまだ議会だより』No.140、2013年7月15日)
- 12) 災害公営住宅の入居に所得制限はないが、政令月収が15.8万円を超える世帯には3年以上の入居で「明け渡し努力義務」が生じ、家賃に割増料金がかかる。5

年以上の入居で直近2年間の政令所得が31.3万円を超える場合には、「明け渡し義務」が生じる。

- 12) 参考までに、大槌町の「応急仮設住宅入居者」の決定方法に言及しておく。それは抽選であるが、優先世帯の抽選後に、その他の世帯(一般世帯)の抽選となる。優先世帯とは高齢者(70歳以上)世帯、身体障害者(1・2級)がいる世帯、子供(中学生以下)がいる世帯(母子・父子)であり、入居の優先権が付与される。ただし、コミュニティの重要性が増すことを考慮して、当該世帯を合算した戸数割合は入居先の団地戸数の50%以内とされている。宮古市の「無抽選方式」とは大きく異なり、市町村間での違いが仮設住宅生活に小さくない影響を及ぼし、さらに次なる住宅スタイルでの生活にも関わるかもしれない。
- 13) 災害公営住宅家賃低廉化事業は復興交付金事業の1つで、災害公営住宅について、入居者の居住の安定確保を図るため、当該災害公営住宅の家賃低廉化に係る費用を支援することを目的とする。東日本大震災特別家賃低減事業も復興交付金事業であるが、これは応急仮設住宅等に居住する低所得の被災者が、円滑に恒久住宅に移行し、速やかに生活再建ができるよう、災害公営住宅等の家賃を、一定期間、入居者が無理なく負担しうる水準まで低廉化するため、地方自治体が実施する家賃減免に係る費用を支援することを目的とする。
- 14) 岩手日報2013年5月9日付では大槌町の災害公営住宅の維持管理について「大槌町の収支推計によると、収入は入居完了の2018年ごろをピークに国の家賃補助の低減などで減り始める。それに対し、維持管理費は年間約2億5千万円(町管理730戸分)で推移。28年以降は国からの家賃補助の終了や入居率の低下で黒字から赤字に転じると見込んでいる。」と記述されている。
- 15) 災害援護資金とは、大震災で被災した世帯で一定の所得に満たない世帯に対して、生活立て直しのための資金の貸付を行う制度のことで、市町村が貸付を行う。具体的には、借り入れた資金を13年かけて返済することになる。13年のうち最初の6年間は据置期間であるため、返済の必要もなく、利息もかからない。したがって、後の7年間で返済していくことになる。貸付原資は国と県あるいは政令指定都市の負担によるが、市町村の歳入歳出決算書では市町村債の民生債で災害援護資金貸付事業債として計上されている(大槌町の場合、国2/3、県1/3の負担)。
- 16) 2012年度決算をみると、会計区分が変更され、総務費(款)のなかに震災復興費(項、405.4億円)が設定され、そのうち復興総務費(目)に復興交付金基金積立金、復興基金積立金が、被災市街地復興事業費(目)に都市再生区画整理事業(調査設計業務委託料、測量業務委託料)が、防災集団移転促進事業費(目)に防災集団移転促進事業(測量調査設計業務委託料他)が含まれている。これらは土木費で分類されていない。
- 17) 岩手日報2013年10月25日付では以下のことが報道されている。「宮古市は24日、市魚市場の拡張計画に

ついて、当初の鉄骨造り2階建てから平屋に規模を縮小する方針を示した。基本設計では予算額25億円に収まると示されながら、詳細な仕様を決める実施設計の段階で概算工事費が約36億円に膨らみ大幅超過すると提示されたため。設計をやり直すため、使用開始は2015年夏から同年後半にずれ込む見通しになった。」「市議会経済・建設合同常任委で説明し、大幅超過の要因として鉄骨の強度不足が判明したことによる工事の増加や資材単価の高騰を挙げた。整備予算25億円の大部分は復興交付金に採択されており、増額は難しい。」「基本設計は盛岡市の業者に委託。」「議員からは基本設計のずさんさを指摘する声が上がった。市は今後、設計の経緯を検証する。」

- 18) 2012年9月29日の岩手県立大学公開講座における宮古市産業振興部長の佐藤日出海氏の講演レジュメ。
- 19) 中小企業被災資産復旧事業費補助金はグループ補助金の交付決定を受けた中小企業者は対象外であり、補助対象経費は、①資産を取得する場合、②資産を修繕する場合である。補助限度額は①の場合で2,000万円、②の場合で卸・小売業とサービス業200万円、その他の業種2,000万円である。
- 20) 岩手県(2013b)では復興交付金について以下の要望が出されている。①復興交付金事業の確実な予算措置、②複数年度分の一括交付と柔軟に対応できる予算の確保、③間接補助事業制度等の見直しによる効率化、④効果促進事業の対象拡大と運用の改善、⑤復興交付金事業の対象拡大、⑥事務手続きの簡素化。
- 21) 2012年11月24日の日本自治学会第12回研究会の共通論題Ⅱに登壇した宮城県岩沼市長の井口経明は復興事業のコスト意識について言及しているため、その一部をあげておく。「瓦礫処理だけでも300億円かかりますから、当然市では対応できず、国にやってもらわなければなりません。国会議員の中には『全部国でやります』と言う人もいます。つつい期待してしまいます。」「企業が瓦礫等の処理ができる人に『自分たちでやってください』と言いますと、『近隣の町は行政がやっていますよ』と言われたら、こちらもやらざるを得ない。」「高速道路が無料化になり、罹災証明を被災自治体が出しました。『隣の市では誰でも希望したらもらえる、なんで岩沼ではもらえないのか』と言われれば、全部おさざるを得なくなる。」「われわれ自身のコスト意識の欠如と同時に、国の政治家たちが全くコスト意識を持っていない。」

【参考文献】

- ・碓川豊(2013)『希望の大槌—逆境から発想する町—』明石書店。
- ・池上岳彦(2013)「東日本大震災復興をめぐる地方財政制度」(『地方財政』2013年8月号、地方財務協会)。
- ・岩手県(2013a)「いわて復興レポート2013」。
- ・岩手県(2013b)「東日本大震災津波からの復興の加速化に向けた岩手県からの提案・要望書」。

- ・宇野健一（2013）「都市プランナーの役割—気仙沼市登米沢地区における防災集団移転促進事業を通じて—」（『季刊まちづくり』39号、学芸出版社）。
- ・大石夏樹（2013）「不断の検証が求められる復興予算—2年目を迎えた東日本大震災復興特別会計—」（『立法と調査』No.341、参議院事務局企画調整室）。
- ・岡田知弘・自治体問題研究所編（2013）『震災復興と自治体—「人間の復興」へのみち—』自治体研究社。
- ・会計検査院（2013）「東日本大震災からの復旧・復興事業における入札不調について」。
- ・梶元伸（2013）「震災復興特別交付税及び特別交付税に係る会計検査院からの処置要求等について」（『地方財政』2013年12月号、地方財務協会）。
- ・黒田武一郎（2012）「特別交付税の機能についての考察—東日本大震災に係る対応を中心として—」（『地方財務』No.698、ぎょうせい）。
- ・柴田但馬（2012a）「大震災復旧・復興における岩手沿岸の自治体行財政に関する問題と課題」（『地域経済学研究』第25号、日本地域経済学会）。
- ・柴田但馬（2012b）「岩手水産業の復旧における主体間関係と諸問題—漁業協同組合を中心に—」（『総合政策』第14巻第1号、岩手県立大学総合政策学会）。
- ・柴田但馬（2013）「復旧・復興2年目の現実と課題—岩手と宮城を中心に—」（『住民と自治』2013年3月号、自治体研究社）。
- ・笹野健（2013）「石巻市における復旧・復興の現状と課題」（『地方財政』2013年3月号、地方財務協会）。
- ・全国市長会・全国町村会（2013）「被災市町村における事務負担の軽減等について（要請）」。
- ・武田公子（2013）「復興予算と自治体財政—陸前高田市の事例を中心に—」（『復興』Vol.4 No.2、日本災害復興学会）。
- ・戸羽太（2011）『被災地の本当の話をしよう—陸前高田市長が綴るあの日とこれから—』ワニブックス。
- ・戸羽太（2013）『がんばっぺし！ぺしぺしぺし！』大和出版。
- ・日本地方財政学会第21回大会（2013）・シンポジウムⅡ「東日本大震災・原発災害と市町村財政」における宮入興一、清水修二、川瀬憲子、井上博夫の各教授の報告資料。
- ・兵庫県震災復興研究センター編（2012）『「災害救助法」徹底活用』クリエイツかもがわ。
- ・宮入興一（2006）「災害と地方行財政」（宮本憲一・遠藤宏一編著『セミナー現代地方財政Ⅰ』勁草書房）。
- ・宮入興一（2013）「災害と地方財政」（重森暁・植田和弘編『Basic 地方財政論』有斐閣）。
- ・宮古市都市計画課「地区復興まちづくり便り」（各号）。
- ・山崎栄一（2013）『自然災害と被災者支援』日本評論社。