

岩手県の震災対応財政3年間の実態と課題 (Ⅲ)

佐藤 博*・桑田 但馬**

要 旨 本稿の目的は岩手県を事例にして、東日本大震災対応財政の3年間、つまり、2011年度から13年度までの実態を明らかにすることである。岩手県は国の震災対応の制度創設や予算を先取りしながら、対応策をまとめて予算編成を行うとともに、国からの財政移転等が円滑に進むよう調整役として、また市町村への補助事業者等として、さらに広域行政の主体として直接復旧・復興事業に取り組んでいる。いわば「マルチプレイヤー」としての役割が大震災下で通常時よりも広範かつ高度に要請され、発揮されたと評価することができる。このような点を踏まえると、県の「広域」、「補完」などの機能が明確になり、国や市町村の機能と相互に作用することが分権・自治型の災害復興を推進するうえで欠かせない。

キーワード 「なりわい」の再生、「暮らし」の再建、「安全」の確保、財政運営、復興基金

- 目 次**
1. はじめに
 2. 県の災害対応財政に関する先行研究と岩手県の大震災前後の財政
 3. 岩手県の震災対応財政の全体像
 4. 財源
 5. 「『なりわい』の再生」
 6. 「『暮らし』の再建」—被災者生活再建支援—
 7. 「『安全』の確保」—社会資本の復旧・復興—
 8. 財政運営
 9. 小括—県財政の役割— (以上、前号)
 10. 岩手県の震災対応財政の課題
- 補論 岩手県の復興計画とその進行管理 (以上、本号)

10. 岩手県の震災対応財政の課題

(1) 生業再生

生業再生の課題は、第一に、岩手県の提案・要望にみるとおり、グループ補助金の拡充と継続である。補助要件（グループ）は主に地域の基幹産業や雇用・経済規模の大きな企業群、日本経済のサプライチェーン上重要な企業群であることとされており、小規模事業者の本格復旧を支援するという点で制度的な不十分さがみられる。制度の継続については、被災事業者が仮設復旧を早期に終

え、本格復旧に向けて道筋をつけたいなか、2012年度、13年度のいずれにおいても、早い段階で次年度以降の事業内容（改善）が明示されていないこと、事業の繰越の取扱い等が明確になっていないことがあげられる¹⁾。

グループ補助金は依然として多くの需要があることから、事業継続できるよう予算措置が必要である。被災市町村では土地の嵩上げ、用地の確保に時間を要すること、とくに仮設から本設に移行する事業がこれから本格化することから、事業の

* 岩手県総務部 〒020-8570 岩手県盛岡市内丸10-1

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

継続や繰越承認の手続きなど柔軟な対応が求められる。また、小規模事業者でも採択されやすいようなグループ補助の要件の緩和や個々の企業の施設整備に対する補助制度の創設などにより小規模事業者への支援策を拡充する必要がある。

また、顕在化している問題として、労務費や資材費の大幅上昇によって事業費の増高が生じ、事業者の負担増となっていることがあげられる。事業の進捗の遅れは、さらに事業費の増加につながる悪循環に陥っている事業者を増やしており、計画の見直しや新たな資金繰りを余儀なくされ、あるいは事業を断念するなどの問題も生じている。このように、発災当初には想定し得なかった被災地特有の課題もあることから、補助制度の柔軟な運用や対応の改善が必要になっている。

第二に、復興交付金に「なりわい」の再生に必要な事業を追加することである。津波によって根こそぎ市街地が流出した被災地では、新たなまちづくりとともに、被災者の生活を直接、間接に支え、雇用を確保することができる商業施設の整備が欠かせない。復興まちづくり計画と地域商業の振興の整合性はどの自治体でも追求されており、実状から商店街などの市街地復興の呼び水として先行して商業機能の集積、回復が必要である。その整備にあたっては、モールや朝市施設、産直施設の整備も従来の補助金による整備事業例からみて当然に対象としてよいのではないかと考える。商店街の公共駐車場や公共トイレ整備も「なりわい」を支えるまちづくり事業の1つとなりうるものであり、こうした地域それぞれのまちづくりに必要な施設整備は、今後、面的整備が進むにつれて本格化すると思われることから、これに弾力的に対応できる交付金の拡充が望まれる²⁾。

第三に、経営力の向上と従業員などの労働力確保の課題対応である。震災後の環境変化に対応するためには地域商業を構成する事業者の経営力、競争力の強化が重要であり、人口減少や大型店舗の新たな進出は売上や取引先の減少につながり、経営環境は一層厳しいものとなってくる懸念が懸念される。そうしたなかで事業意欲の維持と商業

の担い手育成は急務となっており、ソフト面での支援が必要となっている。また、水産加工業などにみられる従業員の労働力不足の懸念がある。地場産業である水産加工業は、水産業への手厚い支援によって復旧・復興が進められてきたが、従業員など労働力の確保にミスマッチが生じている。震災によって地域外から移住し、新たに就業しようにも住むところがないため、従業員を確保できないという問題も生じている。こうした従業員確保のための支援策の創設も必要である。

第四に、観光に対する支援の拡充がある。国に対する岩手県の要望項目をみると、震災学習を中心とした新たな観光地づくりや二次交通の拡充など、沿岸地域への誘客促進、さらに海外からの誘客促進の取組みに対する新たな補助制度を要望している。

観光については、これまで融資による対応が主な支援策であったが、岩手県は2013年8月の大雨・洪水により被災した特定被災地域を対象とする復旧緊急支援金を創設した。盛岡市のつなぎ温泉および雫石町の鶯宿温泉の2つの地域の宿泊および温泉施設20施設が大雨・洪水によって被災し、被害額は3.4億円となったことから、両市町が実施する被災資産復旧事業費補助に対し交付金を交付することとし、77百万円の補正予算を計上した。また、風評被害対策として観光需要創出のための交付金もあわせて5百万円を措置している。前者は、算定の根拠を施設の被害額10百万円以上を対象に県補助限度額10百万円として県1/4(市・町1/4、事業者1/2)で算定された。後者は、市町の事業として1/2程度を算定し、市町の自主性を尊重し、柔軟な支援による早期の復旧を支援することとした。交付金の用途は事業目的の範囲内で独自判断により執行可能な制度とされた。

こうした支援は、いわゆる「使い勝手のよい」交付金制度という点で国の施策をリードするものとして注目に値し、国はこうした取組みを参考に復興交付金等の見直しを行うべきである。

第五に、水産業の復旧・復興では漁港漁村のイ

ンフラ整備とともに、団体の育成・指導面での県の役割が強く求められる。栗田(2012b)は岩手県の復興計画にみるように、漁業の復旧・復興にあたって漁協を「核」とすれば、県は漁協に対する支援の透明化を図りながら、漁協のあり方(性格や機能など)、さらに漁業の主体全般に関する地域ぐるみの徹底した議論を積極的にコーディネートすべきであると指摘している。

JFグループ岩手の復興ビジョンは県の復興計画と同様に2018年度までとし、第1期を復旧・復興期(12～14年度)、第2期を復興・発展期(15～18年度)に分ける。組合員所得、専業漁家の所得の安定向上を図るとともに、漁協経営では生産体制基盤の回復と組合員による事業の全面的利用等によって事業利益段階での安定した黒字化を目指すとする。これに対して、県は「漁協を核とした漁業、養殖業の構築」を復旧・復興の柱に据え、漁協機能の早期回復のための事務所復旧工事や事務機器の購入、地域漁業の復興経営計画の策定に要する経費の助成(漁業協同組合機能回復等支援事業)とともに、県漁連の支所機能の早期回復と漁協指導の強化のための支援を行っていくとする。

各漁協は「復興再生計画」を策定し、経営再建に向けた取組みを実施しており、県は、「JF経営指導岩手県委員会」へ参画し、各漁協の「復興再生計画」の進捗状況や定置事業の状況を見ながら計画の見直し等も含め、必要な助言、指導を行っていくとしている。JFグループの総力をあげての復興に対して、県は財政面のみならず、経営面に対しても積極的に関わって指導を強化していく必要がある。

(2) 被災者生活再建支援制度

被災者生活再建支援制度に関しては公的な支援が個人的な給付であり、資産形成に貢献したとしても、社会保障の給付の範囲内であれば個人補償ではなく、さらに、ある個人的な給付に対して、単なる個人資産の補てん・回復という名目以外の公共性が見出される場合は、それは個人補償では

ないという、私有財産制の下での個人補償否定論を回避する論理が提示されており、財政支出の歯止めとしての機能・利用ではなく、逆に公的な支援を積極的に引き出す根拠となっている³⁾。

山崎(2013)は支援内容の充実と支援範囲の拡大に関する問題を整理している⁴⁾。それによれば、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。⑥300万円では住宅再建ができない。これらは他の先行研究でも指摘されており、主要な問題であると言える。

同書における別の角度からの批判も興味深い⁵⁾。すなわち、2007年の法改正によって、支援金の性質が弔慰金・見舞金という曖昧な性格へと変容してしまったがために、支援金の使い道について自由になったものの、本来は住宅再建(プラスチック家財の購入)に対して支援金が使われるべきである。支援金が「つなぎの生活費」として使われ、実際には住宅再建には充当されないということはあってはならず、むしろ、そういった実態を踏まえれば、所得保障や生業支援も真正面に検討されるべきであるとしている。

復興まちづくり研究会(2011)も生活再建の手法として、家屋の損傷程度より、生活の壊れ具合(失職、生業の廃止、負傷など)に着目して支援するのが実状にあっていると述べたうえで、例えば、生活再建支援制度は住宅支援に特化し、長期避難、生業支援、震災障害などに対しては別制度を構築すべきという意見もあるとし、制度の見直しや創設が求められると指摘する⁶⁾。

以上のことを踏まえて、県独自の制度等をもとに課題を提起すると、第一に、支援金の拡充である。岩手県内の被災市町村の支援状況は、法による支援金300万円に県の支援事業100万円、さらに、市町村独自に100万円から200万円を上乗せしているのが実態である。また、利子補給、宅地復旧・造成に要する経費(30～100万円)、移転費用(5～25万円)のほか農山漁村ゆえの浄化

槽設置、住宅移転等による水道工事費、木材活用住宅などの助成も行っている。このように今回の震災では、高台移転などによって下水道施設や水道施設が十分に整備されていない場所での住宅再建となるため、住宅再建費用は多額とならざるを得ないことを理解する必要がある。

岩手県の国に対する提案・要望は広範囲にわたる甚大な被災状況に鑑み、被災者の住宅再建が十分に図られるよう支援額を増額するとともに、半壊世帯も対象とするなど支援範囲を拡大するものとする。そこでは現状と課題を説明するため、例として1,000万円の住宅を建てる場合、支援による補助等が515.3万円であり、被災者の自己負担額は484.7万円とする。国の支援金はあまりにも貧弱であるし、あるいは所得水準が全国平均より低い岩手県のなかで、県平均よりも低い沿岸地域で多くの住民が長期の仮設住宅での生活を強いられていることも考慮すれば、自己負担はあまりにも重過ぎると言わざるを得ない。

第二に、制度の対象となる自然災害の適用基準の見直しである。発動要件は自然災害であり、一定規模の被害とされているが、支援法の適用基準は政令で定めることとなっており、その内容は同法施行令第1条で定められている。一例として、市町村内に10世帯以上の住宅が全壊した場合に適用されるが、近年の集中豪雨被害の発生状況を見ると、局地局所的に被害が発生するケースが増えており、とくに都市部より山間地の集落において沢沿いや小規模河川付近に点在する住宅の被害、竜巻の発生による住宅被害など、災害の発生形態が多様化しているため、こうした災害に対応できていないのが現状である。

内閣府の被災者行政担当は、「被災者支援は都道府県の相互扶助が前提で、一定規模を超えた場合にのみ国が支援する仕組み。制度の根幹に関わる問題で慎重な検討が必要になる」と話す一方、岩手弁護士会の副会長は「次の災害に備えるためにも実態に即した制度改革が必要で、支援金の引上げなども含めて国は真剣に議論すべき」と主張する⁷⁾。岩手県による震災対応としての独自の生

活再建住宅支援事業は住宅補修のほかに宅地復旧に対する助成を、また、2013年夏の大雨・台風による災害においても震災対応と同様に被災者の生活再建支援策を講じているところである。既述のとおり、多くの地方自治体が国の制度の不備を政策的に補完している実態にも鑑みれば、実態に即した制度改革は早急に行われるべきである。

第三に、支援対象範囲の拡充である。自然災害の発生が局地局所的な発生に加え、床暖房などの住宅設備の機能向上によって、半壊世帯や床上浸水でも復旧のための経済的被害は大きくなっているのが実態である。こうした実態に応じて支援対象を拡大する必要性は十分高い。

第四に、支援金支給のための財源の拡充である。基金残高が減少し、財源が不足する可能性が高く、今後の大規模災害に対する十分な備えを行う必要がある。現在、国と地方自治体が折半で積立てを行っているが、十分とは言えず、今後、一定額の積み立てを行っていくべきである。内閣府が設置した「被災者支援のありかた検討会」座長を務める室崎益輝（神戸大学名誉教授）は国・地方折半の300万円については、「国の責任を明確化し、国独自で基金を積み立てるべき。人口流出への備えなど都道府県の政策的な判断で上乗せ補助を出せるようにすればいい。公助を二階建てとすることで拡充できる。国は地方に基金などの形で資金を出し、自治体の自主性に任せるべきだ」と、新聞のインタビューに応答している⁸⁾。地方自治体による二階建て補助については、岩手県および同県内の被災市町村が復興基金を活用している実態から、実施していると言えなくもないが、そうした意見を発展的に活かしていくべきである。

第五に、地域格差の問題である。これは同一の自然災害で都道府県間あるいは市町村間で支援措置に差が生じることにもとづく。地域格差が生じる理由は、山崎（2013）によれば、地方自治体の首長のリーダーシップ、自治体・住民の意識が関係してくるとする。最大の問題は財政であり、財政力の乏しい地方自治体が積極的な独自施策を実

行することは困難であると指摘している⁹⁾。こうした指摘があるからこそ、まずもって支援金制度の拡充がきわめて重要な課題となり、地方自治体に基金を設置することや、それに対する財源措置を制度化する必要がある。

(3) 災害公営住宅整備

岩手県の復興計画における「『暮らし』の再建」の基本的な考え方は、被災者が一日でも早く安定した生活に戻れるよう、まちづくりと一体となった安全で良質な住宅および宅地の供給を進め、住宅再建・確保に際して様々なニーズに応える各種支援制度および相談窓口を設置することである。支援の手順で言えば、被災者の生活安定や住宅再建に向けて資金面等で支援したり、住まいや生活全般に関わる相談に応じ、安全に安心して暮らせる住宅や宅地を供給したりして生活再建を進めていくことになる。施策の柱として、震災で住宅を失った方が持家による住宅を確保できることが望ましいことから、被災者住宅再建支援制度等による支援があげられるが、そうできない場合には、災害公営住宅の整備・供給があげられる。

災害応急仮設住宅で生活している被災者は2013年9月末現在、12,107戸、27,202人である。そして、民間賃貸住宅などのみなし仮設住宅に3,160世帯、8,314人、その他県内、県外で生活している被災者を含めると、合計で21,876世帯、53,046人となっている。そのうち災害公営住宅に入居できているのはわずか189世帯、321人であり、人数ベースで0.6%にすぎない。災害公営住宅は住宅を自力で確保することが困難な被災者に提供される公的な住宅であり、その入居者は「住宅に困窮する低額所得者」かつ「災害により住宅を失った者」とされるが、東日本大震災復興特別区域法等の特例により、低額所得者でなくても入居可能とすることができる。すなわち、「災害により住宅を失い、かつ、住宅に困窮する者」に提供されている。

岩手県内の災害公営住宅の整備状況を見ると、2013年9月末現在、県整備予定戸数が49団地、

2,914戸、市町村整備予定戸数が92団地、3,165戸、計141団地、6,079戸であるが、完成は県整備分2団地、42戸、市町村整備分7団地、209戸、計9団地、251戸であり、戸数による整備率は4.1%にすぎない¹⁰⁾。県整備分で6団地、312戸が2013年度末までに完成の見通しとなっている。また、2016年度までに全戸完成を目指し、敷地提案型買取方式¹¹⁾、設計施工一括選定方式の整備手法によって進められている。

災害公営住宅の整備について、坪井(2013)¹²⁾は貴重な素材を提供している。坪井は災害公営住宅を高層化して大丈夫なのかと疑問を呈している。岩手県内では8階建て、7階建て、5階建てといった計画があることを紹介し、沿岸部の人口流出を念頭に置きながら、維持費の問題や消防車(はしご車)の整備など懸念を示したうえで、20年後の廃墟化を、夕張市の例を引き合いに指摘する。そのうえで災害公営住宅の基本として、①用途転用できるデザインにする、②居住者の買い取り価格を低く抑える、③取り壊ししやすい造りにすることを提示する。

①については、例えば、庭を囲むような戸建てを並べて老人共同住宅にすることや、②は特区で買い取り(払い下げ)開始を短縮する、③はコンクリートより木造戸建て(小さく造り、建て増すコアハウス案)とする提案である。これらは傾聴に値するが、被災地の土地利用に即したものであるかは疑問である。三陸沿岸被災地の各都市では、高台移転や防災集団移転促進事業、土地区画整理事業による住宅用地の確保がきわめて困難であることに鑑みれば、実現可能性はかなり低いと考えられる。

災害公営住宅整備の課題を提起すると、第一に、整備事業の遅れと入札不調への対応である。これらは労務費、資材費の高騰など予定価格と市場価格の乖離、建築系の技術者、労務者の確保困難などの原因による。被災地特有の問題であったものが、安倍政権(第2次内閣)が掲げる国土強靱化、東京オリンピックの招致決定などを受けて、全国的な傾向になっていることが懸念される。

第二に、入居開始となった住宅に空き住戸が発生している。既述した9団地、251戸のうち、4団地、21戸に空きが発生している状況である。団地ごとに募集する方法を見直したり、周辺のまちづくりとあわせて情報発信を丁寧に行ったりするなど、一層の努力と工夫が求められる。

第三に、災害公営住宅の完成に伴って、応急仮設住宅の解体等の対応が生じてくる。2013年12月現在、応急仮設住宅の維持修繕に要する費用は、国の財源手当てが無く、すべて県独自の財源によっている。国(厚生労働省社会・援護局)の災害救助事務取扱要領によると、法による応急仮設住宅は、その設置後、補助事業により取得した県の財産となり、県によって維持・管理されることを原則とするためである。2013年末の時点からみれば、最初の整備から2年半以上経過するため、維持修繕に要する経費も岩手県全体で6億円程度と多額にのぼり、県はこれらの財源を全国から被災者支援のために寄せられた寄附金を充当している。今後、維持修繕費用のほかに、解体撤去等の財政負担が重くなっていくことから、国の抜本的な制度の改善が求められる。

第四に、高台移転や土地区画整理事業による住宅用地の整備が終了し、持家による住宅再建が進むまで支援策を継続し、かつ確実な財源手当てがなされる必要がある。災害公営住宅整備は復興交付金事業であり、復興交付金のなかで最大の比重を占める。復興交付金の事業期間は制度要綱にもとづき2015年度までとなっているが、その延長は不可欠である。

(4) 鉄道復旧

岩手県における社会資本の復旧、復興にとって、地域性の強い懸案事項が県内の鉄道である。すなわち、それは三陸鉄道、JR山田線、JR大船渡線を指すが、いずれも鉄路の大半が農山漁村・過疎地域に所在している。

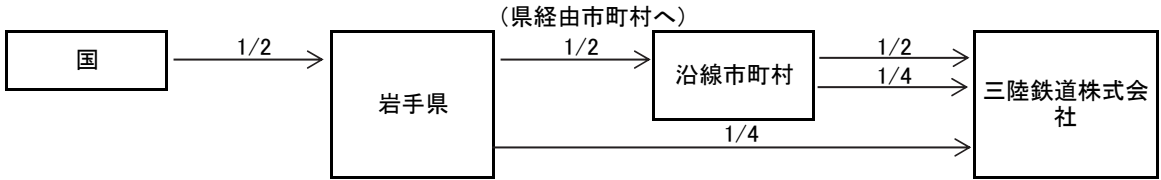
三陸鉄道株式会社(第三セクター方式)が運営する三陸鉄道は海沿いの山手に長大なトンネルを掘削し、海沿いを走る区間を少なくするなど、津

波を考慮した線路(全区間の6割がトンネル)であるが、駅舎が流出し、線路、橋りょうにも大きな被害を受け、その復旧に要する経費は約108億円にのぼるといふ。大震災以降、岩手県および沿線市町村は復旧・復興に向けて、津波防災や新たなまちづくりなどを考慮した鉄道施設の整備を進めることとし、いち早く三陸鉄道の早期復旧にかかる財政支援について、国(復興庁、国土交通省、総務省等)に対し要望を行ってきたところ、国(国土交通省)は、地方自治体が被災した施設を所有することを条件に、国、地方自治体の補助率を各1/2とする第三セクター旅客鉄道向けの新たな復旧支援措置を決定し、自治体負担分については全額を震災復興特別交付税で財源措置することとした。2011年度第3次補正予算に予算が計上され、三陸鉄道分として21.6億円が措置されている。2012年予算には22.5億円が計上され、13年度も9億円が措置され、また、岩手県、市町村の負担分にも財政措置が行われ、復旧に要する全ての財源が手当てされたことになる。

こうした支援によって復旧は着実に進み、第1次復旧として、被害が軽微で早期復旧が可能な北リアス線の「陸中野田～田野畑」間が2012年4月に運転再開し、第2次復旧として南リアス線の「盛(大船渡市)～吉浜(同)」間が13年4月に、第3次復旧として北リアス線の「小本(岩泉町)～田野畑」間、南リアス線の「吉浜～釜石」間が14年4月に運転再開し、第3次をもって全線運行再開となった。

岩手県は復旧事業のほか、クウェート政府からの寄附金84億円と地方交付税(特別交付税、震災復興特別交付税)を積み立てた東日本大震災津波復興基金を活用して、被災した南リアス線車両3両を含む老朽化車両8両(8億円)の更新や駅舎等整備への補助(1.7億円)を実施するほか、震災対応運営貸付金(5億円)など含めて、市町村とともに全面的な支援を行って三陸鉄道の復旧・復興を進めている(図1及び表1)。

次に、JRである。JR山田線は「宮古～釜石」間の55.4km、JR大船渡線は「盛～気仙沼」間の



復旧後に市町村が保有する施設（橋りょう、盛土、線路、路盤、信号施設など）の復旧に要する経費 総額 10,800百万円
 (注)被災した車両(3両)を含む8両については、クウェートからの寄附金を財源とした「東日本大震災津波復興基金」の活用によって整備。

図1 東日本大震災における鉄道復旧に係る新スキーム

表1 東日本大震災における鉄道復旧に係る新スキームによる財源措置と予算の状況
 (単位：百万円)

	2011年度	2012年度	2013年度	計
事業費	4,500	4,500	1,800	10,800
補助対象外	172			172
補助対象額	4,328	4,500	1,800	10,628
国 (1/2)	2,164	2,250	900	5,314
岩手県 (1/4)	1,082	1,125	450	2,657
市町村 (1/4)	1,082	1,125	450	2,657
(県予算額)	3,246	3,375	1,350	7,971

(注) 1. 沿線8市町村はそれぞれの分担率に応じて負担する（宮古市、大船渡市、久慈市、釜石市、岩泉町、田野畑村、普代村、野田村）。
 2. 県予算額＝国（補助対象額）＋岩手県（同）。
 (出所) 岩手県復興局資料等より筆者作成。

43.7kmが被害を受け、運休が続いている。2011年4月、JR東日本社長が責任をもって全線復旧させる旨を表明したものの、その後、安全性や財源の確保、市町の新たなまちづくり計画との整合性を見定めたくて判断したいとのスタンスに変更し、13年末現在、具体的な復旧方針は示されておらず、東北運輸局主催の復興調整会議で岩手県、沿線市町村などが加わって協議が進められている。

この間、JR東日本から2012年6月に、宮古市を事務局として設置された山田線公共交通確保会議に対して、BRT（Bus Rapid Transit＝バス高速輸送）復旧の提案がなされたが¹³⁾、沿線市町はそれが不要であること、代替交通は実施中の振替輸送バスで確保し、鉄道の早期復旧を求める旨の回答をしている。JR東日本は同年9月にも復興調整会議の場で、BRT復旧の再提案を行っ

ているが、沿線市町は拒否する旨の回答を行っている。

大船渡線については2012年7月に、大船渡市を事務局とする大船渡線公共交通確保会議が設置され、JR東日本からBRT復旧の提案を受け、同10月、復旧までの間の沿線住民の足を確保するため、沿線3市からJR東日本に対し、BRT復旧の受け入れを表明、翌年3月からBRT復旧運行（「盛～気仙沼」間43.7km）を開始し、うち「盛～小友」間の10kmは9月に鉄道敷を活用した専用道が新たに開通している。

岩手県、市町村はJR東日本に対して鉄道による復旧を要請しているが、JR東日本は津波からの安全の確保、まちづくりとの整合性、費用負担が課題との考えを示し、現状復旧費用は自社負担の意向を示しているものの、まちづくりに伴う復旧費用については国等の支援を求めている。本稿

では財政面および広域自治体としての岩手県の役割等を中心に整理することにとどめるが、今後、各市町村のまちづくり等の具体的な内容が固まり、JR線の位置づけも定まってくることから土地の嵩上げ、費用負担のあり方など多くの解決すべき課題があることを指摘しておく。

とくにまちづくりに伴って駅の移転や鉄道の移設が必要となってくるが、JR東日本の資産に対する公的資金の支援は民間事業者の資産形成になるのではないかという論点が浮かび上がる。被災者生活再建支援、生業再生支援と同様に、個人、事業者の資産形成に対する公的資金投与を国は決して譲らない。移設に伴う線路嵩上げの土盛、整地費用など復興交付金の対象の可否がネックとされている。岩手県は、JR東日本が県および市町のまちづくりと一体となった鉄道復旧を行うに際し、現状復旧と比べて増加する費用について、地域の復興に対する支援という観点から、沿線自治体の実質的な負担がないよう復興交付金の対象とすることを国に要望している。また、復興交付金の対象とならない部分がある場合、震災復興特別交付税や復興基金の積み増しなど、国が沿線自治体に全額を支援するよう要望している。

他方で、復興道路をはじめ道路整備の進捗により、鉄道利用との関係が懸念されている点に言及せざるを得ない¹⁴⁾。それは鉄道輸送との競争をどうするか、平時にあっても大きな課題になっているが、復興が進むにつれて、さらに深刻な課題を投げかけてくるものと考えられる。鉄道は一本の線でつながらなければその機能は発揮しないとの意見もそのとおりであるが、一方で、現在の鉄道路線、沿線のまちづくりなど生活路線としての機能は、原形復旧が全てであるとは思えない面もある。県にせよ、市町にせよ、何らかの財政負担を想定した場合、県民、市町民の合意形成が不可欠になる。財政負担が生じるのなら、原形復旧はなしということでは、あるいは利用していないから、負担には同意できないという住民ばかりでは、社会資本の復旧・復興の本質に迫れないのではないだろうか。県がJR問題を中心に鉄道全般、

さらに公共交通全般のあり方に関して地域ぐるみの徹底した議論を積極的にコーディネートすべきであろう。

(5) まとめ

ここでは本論（Ⅰ・Ⅱ・Ⅲ）のまとめを行う。最初に災害対策財政に関する先行研究を整理したが、もともと県レベルの研究がほとんどないなかで、先行研究が重視してきた国・自治体関係の側面というよりも、自治体財政運営の側面に重点を置いて幅広く実態分析を行い、被災地の共通および個別の問題を明らかにするとともに、政策課題を提起したことに研究上の大きな意義があったと考える。

岩手県の震災対応財政の分析では大震災前の財政からの連続性あるいは新規性に注意を払い、また、財源および支出の特徴の抽出にあたっては宮城県や岩手県内市町村との比較も行った。財政運営に大きな影響を与える問題に関しては、過去の大震災でみられなかった入札不調や自治体職員不足に焦点をあて、また、一部に誤解がみられる予算繰越や不用額の構造分析にも踏み込んだ。こうした問題がある一方で、県の「マルチプレイヤー」としての役割が広範かつ高度に発揮されたことを明らかにした。

震災対応財政の課題について新たな財政措置であるグループ補助金は地域の商工業等の実情にそってたびたび見直されているが、本格復旧（再建）に程遠い事業者が多いことから改良の余地は小さくなく、「集中復興期間（2011～15年度）」以降も継続すべきである。被災者生活再建支援制度は今回ほとんど見直されていないが、被災者・被災地の実態をみれば支援金の増額や支給対象の拡大といった制度の根幹にメスを入れる必要がある。災害公営住宅整備は財政面で広範にわたる問題を抱えているが、入札不調や用地問題などは他の事業と共通しているために、抜本的な対策が講じられなければならない。JR復旧についてはJRの方針が最も大きな影響を与えると思われるが、財政面でJR、県、市町村の負担金額や国の財政

措置は最大の焦点になろう。ただし、公共交通全般の長期的なあり方に関わることから言えば、JRや県などいわば狭い範囲の関係者だけでなく住民や各種団体などの意見が反映可能な協議が望まれる。

<補論> 岩手県の復興計画とその進行管理

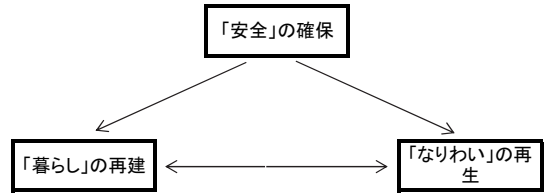
(1) 岩手県復興計画

補論では岩手県の震災対応財政を大きく規定している復興基本計画および復興実施計画などの特徴を整理し、その進行管理の手法や状況、課題などを検討する。

岩手県は2011年4月11日に「東日本大震災津波からの復興に向けた基本方針」を策定している。そこでは復旧・復興に向けて、緊急的に取組む内容や、復興への地域の未来の設計図となる復興ビジョンおよび復興計画の策定などに関して、県の基本的な方針が明確にされている。基本方針を貫く2つの原則として、①「被災者の人間らしい『暮らし』、『学び』、『仕事』を確保し、一人ひとりの幸福追求権を保障する」、②「犠牲者の故郷への思いを継承する」ことが掲げられ、これらは復興基本計画にも活かされることになる。

2011年8月には復興計画（「岩手県東日本大震災津波復興計画」）が策定されている。その副題である、「いのちを守り 海と大地と共に生きるふるさと岩手・三陸の創造」が復興の目指す姿である¹⁵⁾。そして、復興に向けた3つの原則として、「『安全』の確保」、「『暮らし』の再建」、「『なりわい』の再生」が掲げられている。図2のように、「『安全』の確保」から「『暮らし』の再建」、「『なりわい』の再生」のそれぞれに矢印が伸び、そして、後ろ2つが一体的に捉えられる。復興計画の内容については、被災状況の整理を踏まえて、安全で安心な防災都市・地域づくり、被災者が一日でも早く元の生活に戻ることができる住環境の整備や雇用の確保、基幹産業である水産業の再生など、当面する課題から地域が復興する姿まで、基本的な考え方や復興への歩みが示されている。

復興に向けた3原則のうち、「『安全』の確保



（出所）岩手県「岩手県東日本大震災津波復興計画」p.12の図を一部改変して作成。

図2 岩手県東日本大震災津波復興計画における復興に向けた3つの原則

は「防災のまちづくり」と「交通ネットワーク」の分野からなり、津波により再び人命が失われることのないよう、多重防災型まちづくりを行うとともに、「減災」の考え（被害の最小化）にもとづき、災害に強い交通ネットワークを構築し、住民の安全を確保することを意味する。

「『暮らし』の再建」は「生活・雇用」、「保健・医療・福祉」、「教育・文化」、「地域コミュニティ」、「市町村行政機能」の分野からなり、住宅の供給や仕事の確保など、地域住民それぞれの生活の再建を図り、医療・福祉・介護体制など、生命と心身の健康を守るシステムや教育環境の再構築、地域コミュニティ活動への支援などにより、地域の再建を図ることを意味する。

「『なりわい』の再生」は「水産業・農林業」、「商工業」、「観光」の分野からなり、生産者が意欲と希望を持って生産活動を行うとともに、生産体制の構築、基盤整備、金融面や制度面の支援などを行うことにより、地域産業の再生を図り、地域の特色を生かした商品やサービスの創出や高付加価値化などの取組みを支援することにより、地域経済の活性化を図ることを意味する。

復興計画の構成の特徴は、第1章「被災状況」および第2章「復興の目指す姿と3つの原則」と第4章「復興に向けた具体的取組」の間に第3章を設定し、そのタイトルを「復興に向けたまちづくりのランドデザイン」とし、地域にあった「海岸保全施設」、「まちづくり」、「ソフト対策」を適切に組み合わせた多重防災型まちづくりの考え方

やモデルなどを内容とする点にみられる。ここからハード面は必要条件であるが、十分条件ではないことが読み取れる。

計画の期間は、迅速な復興の推進を図るとともに、2019年度に策定が予定される県の次期総合計画を見据え、11年度から18年度までの8年間を全体計画期間とする。そして、第1期の「基盤復興期間」は2011～13年度、第2期の「本格復興期間」は14～16年度、第3期の「更なる展開への連結期間」は17～18年度である。なお、計画の対象は県内全域である。

(2) 復興計画の進行管理

1) 復興計画の進行管理の特徴

岩手県は復興計画の進行管理ツールとして、復興実施計画の「事業進捗」、復興の状況を示す「客観指標」、県民の復興の実感を示す「県民意識」の重層的かつ多面的な調査にもとづいて、復興の現状と課題、今後の方向性を明らかにすることを目的に「岩手県東日本大震災津波復興計画の取組状況等に関する報告書」（以下、いわて復興レポートと略称する）を作成し公表している。「いわて復興レポート」は複数の調査結果、具体的には年1回の「復興に関する意識調査」、年4回の「復興ウォッチャー調査」、年2回の「被災事業所復興状況調査」、年4回の「いわて復興インデックス」による地域の復興状況等の把握、年2回の「復興実施計画の施策体系・事業に基づく進捗管理」、毎月公表する代表的な取組・事業の進捗状況を示す「復興実施計画における主な取組の進捗状況」によってまとめられ、復興計画の実効性を高めている。県の総合計画である「いわて県民計画」、復興基本計画および3期にわたる復興実施計画の体系、復興計画の進行管理ツールの位置づけを整理したものが図3である。こうした復興計画の進行管理の精緻な手法は他に例がないと思われる。

岩手県の進行管理手法の特徴を整理すると、第一に、県の政策評価システム¹⁶⁾と同様に、計画のマネジメントサイクルにもとづいて取り組まれている。県の政策評価は1997年に事務事業評価

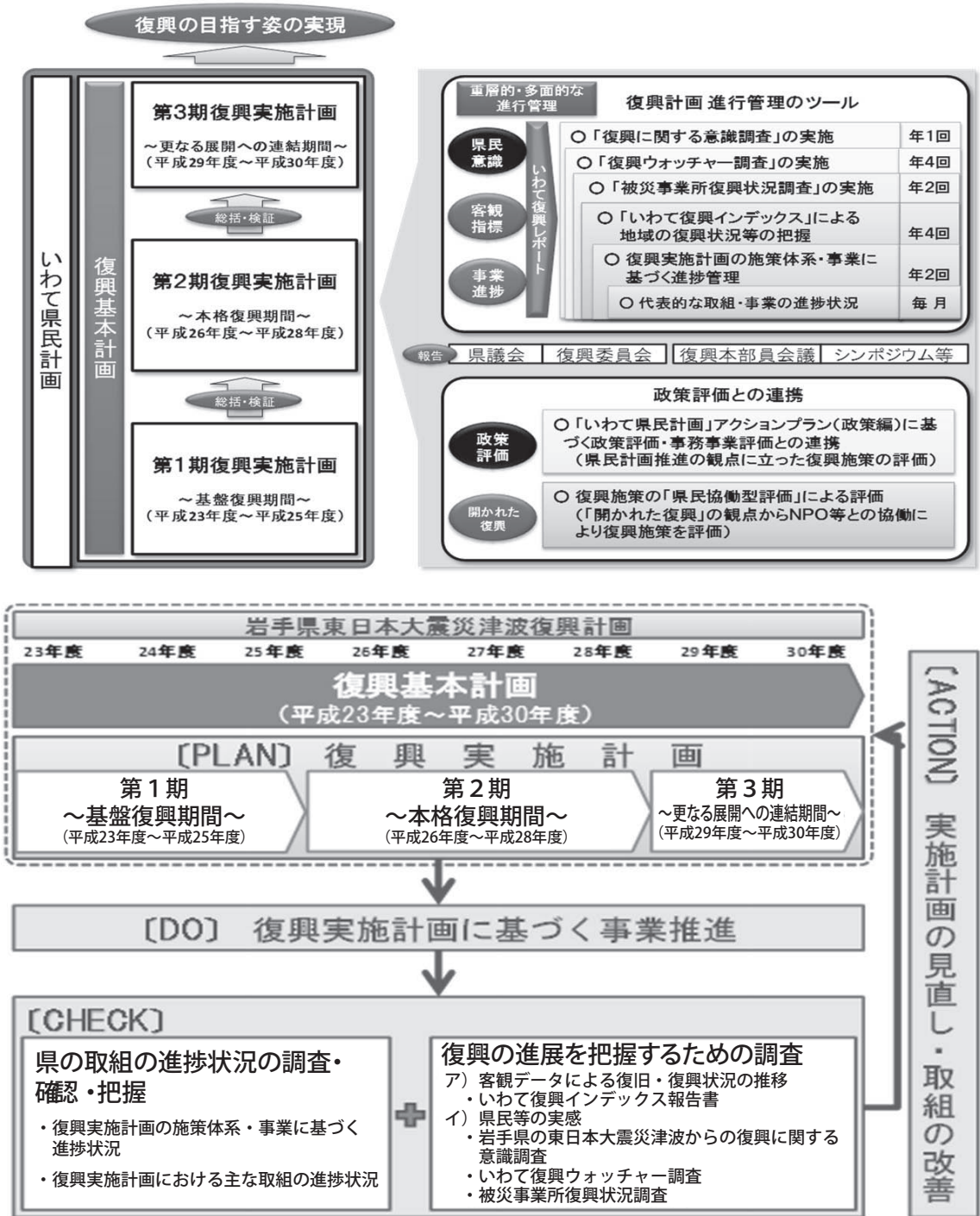
の導入以降、公共事業評価、政策評価システムの導入などを経て、2003年10月に「政策等の評価に関する条例」を制定し、2004年1月から施行している。その後、大規模事業評価、県民協働型評価を導入し、2008年に現在の政策評価システムとなり、成果重視の行政への転換、県民に対するアカウンタビリティの強化、いわて県民計画の客観的な進捗状況の把握が可能なものになっている。復興計画の進行管理に政策評価システムを活用しているのは全国でも初めての取り組みであろう。

第二に、復興計画の進行管理の客観性と県民参加の視点を重視している。客観性については指標に地域毎の人口動態や商工業指標などのデータを活用し、被災後の復旧・復興状況の推移を把握している。県民参加の視点については、被災者一人ひとりに寄り添う「人間本位の復興」の観点から、被災者の状況、復興に関する意識、行動等を把握するための調査を継続的に実施している。

第三に、復興計画の進行管理の明瞭化が追求されている。事業進捗の管理にあたっては、「『安全』の確保」、「『暮らし』の再建」、「『なりわい』の再生」の観点で、「防災のまちづくり」ほか10分野のそれぞれにおいて取組項目および構成事業の進捗状況を明示するものとなっている。また、各種調査の指標の年度間比較や計画事業の進捗の分析を行い、事業の加速化を図るために必要な取組みは何か、次期実施計画に必要なものは何かなど施策の推進に活かすことが可能となるようまとめている。なお、調査結果はすべてホームページ等で公表され、透明性の確保も図られている。

2) 進行管理の実例

いわて復興レポートをはじめいくつかの実践例について言及しておく。財政運営の観点から、いわて復興レポートの活用例をみると、それを反映した予算編成は2012年度9月補正予算にみることができ、9月補正予算額は314億円であるが、通常分92億円に加え、震災対応分として222億円が計上された。震災対応予算は、「『安全』の確保」に113億円、「『暮らし』の再建」に22億円、



岩手県東日本大震災津波復興計画

23年度	24年度	25年度	26年度	27年度	28年度	29年度	30年度
復興基本計画 (平成23年度～平成30年度)							
[PLAN] 復興実施計画							
第1期 ～基盤復興期間～ (平成23年度～平成25年度)			第2期 ～本格復興期間～ (平成26年度～平成28年度)			第3期 ～更なる展開への連結期間～ (平成29年度～平成30年度)	

[DO] 復興実施計画に基づく事業推進

[CHECK]

県の取組の進捗状況の調査・確認・把握

- ・復興実施計画の施策体系・事業に基づく進捗状況
- ・復興実施計画における主な取組の進捗状況

復興の進展を把握するための調査

ア) 客観データによる復旧・復興状況の推移

- ・いわて復興インデックス報告書
- イ) 県民等の実感
 - ・岩手県の東日本大震災津波からの復興に関する意識調査
 - ・いわて復興ウォッチャー調査
 - ・被災事業所復興状況調査

[ACTION] 実施計画の見直し・取組の改善

(出所) 岩手県復興局ホームページより筆者作成

図3 岩手県の復興計画進行管理の体系

「『なりわい』の再生」に80億円を計上し、復興に関する県民意識調査で「雇用」や「住宅」に対するニーズが高いことを受け、それらに重点的に措置している。具体的には、「『暮らし』の再建」分野において被災者住宅再建支援事業や事業復興型雇用創出事業を追加し、また、「『なりわい』の再生」分野では中小企業被災資産復旧事業や被災中小企業重層的支援事業など36事業を追加している。

次に、「いわて復興レポート2013」をみると、復興の取組状況の点で「『安全』の確保」については、災害廃棄物（がれき等）の処理が2013年5月末現在で48%程度まで進み、また、復興交付金を活用したまちづくり（面的整備）事業は想定される全ての防災まちづくり事業計画地区で事業に着手している。「『暮らし』の再建」については災害公営住宅約6,000戸の整備予定（県および市町村の合計）のうち、同年6月末現在で約44%が事業に着手している。「『なりわい』の再生」については岩手県内13産地魚市場の全てが再開し、その水揚量も約7割まで回復するとともに、被災事業所も一部再開を含め、約8割が事業を再開しているとし、被災から2年4ヶ月を経過しようとするなかで、基盤復興に向けた事業が具体化し、進展してきているとまとめている。

事業の進捗状況は、全396指標のうち「計画以上」および「順調」が61.8%（245指標）であり、一定の進捗がみられる一方で、「遅れ」および「未実施」は38.2%（151指標）となっており、この「遅れ」および「未実施」には、被災地におけるニーズが当初見込みを下回ったものなども含まれ、これらを除く「実質的な遅れ」¹⁷⁾は18.7%（74指標）となっている。

第1期復興実施計画策定時に設定した2012年度中間目標に対し、進捗が95%未満である場合は「遅れ」または「未実施」に分類されるが、このなかには「事業見込量の減少」（58指標、38.4%）および「他制度活用」（19指標、12.6%）といったやむを得ない要因で、目標値を下回ったものがある。これらを除いた、「実質的な遅れ」

が生じているものは151指標中74指標（49.0%、全396指標比18.7%）となっており、その内訳は「着手の遅れ」36.5%、「まちづくりの遅れの影響」33.8%、「進捗の遅れ」16.3%などである。

「遅れ」または「未実施」の事業については、①マンパワー不足、②財源不足・財源自由度の問題、③用地取得制度にかかる問題の3つの根幹的な原因に集約される。①については復興まちづくりのための住民との合意形成や関係機関との調整、用地交渉等に支障が生じていること、②については被災地のニーズへの対応力不足、人材活用への支援不足、事業実施に係る経費増嵩への対応が生じていること、③については用地交渉や取得手続き等に多大な手続きや時間を要するなど、用地取得で既存制度の限界が生じているとする¹⁸⁾。

こうした調査・分析結果をもとに今後の方向性が以下のとおりまとめられている。第一に、復興事業の一層の進捗を図るためには、その背景にあるマンパワー不足、財源不足・財源自由度の問題などを解消していく必要があり、県としては任期付職員の採用や被災市町村に対する職員派遣などを積極的に行う一方で、全国の地方自治体、民間企業、国等の関係機関に対して職員派遣等の支援を引き続き要請していく必要があるとする。また、用地確保については国に対して新たな特例制度の創設等の要望を継続していく必要があるとする。

第二に、計画事業の進捗状況と県民意識の各指標を対比すると、「『安全』の確保」では計画事業の進捗に「実質的な遅れ」の割合が高いことや、計画事業の具体化に向けた準備は進められているものの、被災者の目に見えるものになっていないことが、県民の復興意識に影響を与えていると考えられ、引き続き、復興の加速化へ向けた対策を講じながら、事業全般を推進していく必要があるとする。

第三に、「『暮らし』の再建」では「実質的な遅れ」が生じている計画事業は、災害公営住宅整備や医療施設復興支援などニーズが高い事業となっており、このことが県民の復興意識に影響を与え

ていると考えられる。進捗に遅れが生じている要因は、関係機関等との調整や用地確保に時間を要し、事業着手に遅れが生じているものであり、個別に対応できる課題については継続して課題解決に取り組んでいく必要があるとする。

第四に、『『なりわい』の再生』については「復興に関する意識調査」ではニーズの高い項目は比較的少ない。「復興ウォッチャー調査」によると地域経済の回復度にかかる実感が一年前と比較して上昇しており、被災地の復旧・復興の第一歩となる緊急的な取組みに一定の成果が出ていると言えるが、「被災事業所復興状況調査」によると、業績（売上等）が被災前と同程度以上と回答した事業所は35.6%となっており、今後は被災市町村のまちづくりの進展に合わせ、本格的な復興に向けた支援に取り組んでいく必要があるとする。

3) 進行管理の課題

復興計画の進行管理とその手法の短期的な課題を検討しておく。第一に、「遅れ」および「未実施」の要因分析を加えて「実質的な遅れ」を把握する点は評価できるが、「計画以上」および「順調」という指標にこだわって、「進捗率」にバイアスがかかり過ぎた場合、復興のあるべき姿を見失うおそれがありはしないか。要因分類には、事業見込量の減少や他制度の活用の項目もあり、被災地・被災者のニーズは時間の経過や復興の進展に伴うステージによって変わっていくことから、計画そのものの妥当性をチェックしていく仕組みが必要である。この点は、既に第2期復興実施計画の策定作業に入っており、指標の採り方とあわせて見直しを行っていくことが強く求められる。

第二に、「開かれた復興」を標榜している観点から、さらなる県民（住民）意見の反映等が必要である。実施計画の策定時にはパブリックコメントを実施し、住民（県民）意見を反映しているが、被災地の住民の中に入って意見等を聴くなど積極的なアウトリーチの取組みが求められる。その際、財政関係の情報提供を行って理解を得ることも重要である。市町村が主体的に実施する事業分野では市町村職員と住民の対話・交流はあるが、

県職員と住民の対話は市町村職員に比較して少ない。対話・交流が進めば、復興施策を住民との協働型で評価することがあってもよい。

第三に、説明責任と結果責任の明確化である。いわて復興レポートを簡易平明にして簡潔にすることは言うまでもないが、どの事業にどれだけの資金が充当され、どれだけの成果があったのか、あるいは繰り越した事業はその理由を明示するとともに、不用額とされた事業は余分であったのか、後年度の事業とすることがやむを得ないのであれば、その必要性を明らかにしておく。これらは、第1期復興実施計画の事業進捗の「遅れ」の理由に沿って、決算（見込）数値にもとづいて定量的に説明を行うなどの取組みも説明責任の明確化を図るうえで効果的である。

最後に、今後復興の取組みが長期化、複雑化、多様化しているなかで、進行管理において同じ手法を継続していくことが妥当なのか、さらに、中間団体としてそのスタンスをどこにおくかは、地域住民等のニーズ把握、国や市町村との対話を踏まえて、早い段階で再確認しておくべきである。

(3) 第2期復興実施計画策定に向けた県と市町村の連携・協力

第2期復興実施計画の策定に向けた協議が進められているが、第2期は「本格復興期間」と呼ばれるように、救助、(初期)復旧などに重点を置き、様々な主体がある程度共通の方向に舵をとるような第1期の「基盤復興期間」とは大きく異なる。すなわち、第2期では市町村（地域）間、住民間、企業間あるいは産業間などで復旧、復興に差異が生じ、他方で、復興の多様化が進み、様々な主体がそれぞれの復興を描きながら、それに取り組んでいく、いわばターニングポイントになる。

このような認識を持つと、岩手県は市町村との連携・協力を強化していく必要がある。市町村の復興事業推進の取組みが迅速、かつ円滑に行われるよう人材、財源、制度面からの支援を進めることは言うまでもなく、三陸復興の屋台骨となる三陸復興道路の早期整備や鉄道網の再建など、沿岸

地域における交通ネットワークの構築を図り、それぞれ継承されてきた伝統や歴史の尊重をはじめ、地域社会・経済の特性や多様性を踏まえながら、広域的な連携による地域振興、産業振興のビジョンを議論し、共有していくことが重要である。そして、復興基本計画で打ち出されている5つの「三陸創造プロジェクト」（「さんりく産業振興」、「新たな交流による地域づくり」、「東日本大震災津波伝承まちづくり」、「さんりくエコタウン形成」、「国際研究交流拠点形成」）の磨き上げと具体化を行うべきであり、それぞれの市町村の復興まちづくりとあわせ、長期的で広域的な三陸復興のビジョンを共有するための広範な協議を促進すべきである。

しかし、県と市町村の権能や取り組む事業の違いによって齟齬が生じやすい面がある。とくに県は海岸、河川、港湾、漁港、道路等の公共施設（ハード）の復旧工事を主に担っている。県の場合、もともと整備が遅れていた社会資本の公共施設等が被災し、その復旧および整備を最優先に進めることとなるため、宮入（2013a）が指摘する公共施設の災害復旧優先主義に陥るとまで言わないにしても、進捗のスピードアップに傾注し過ぎ、被災地・被災者および市町村との議論が十分に行われないうまま、結果として公共施設の災害復旧優先主義となってしまうかねないのではないかと懸念する。復興加速も重要であるが、時間をかけて議論することが必要かつ肝要ではないだろうか。

第1期復興実施計画が被害の全容でさえ十分に把握できていないことから、手探り状態のなかでの策定であったとすれば、第2期復興実施計画は震災後の人口減少や将来予測、これまでの施策の実績などを踏まえて策定される必要があり、財政運営面では予算（編成）、執行、決算・評価というプロセスを念頭に置きながら、市町村の財政をできるだけ詳細に把握し、とくに「県費のみのもの」の県支出金の財源構成の詳細な分析が重要になってくる。その分の県支出金（震災対応分で全市町村ベース）は2011年度152億円、12年度243億円と多額になっており、これが復興財源な

のか、通常事業分なのかを明確にするとともに、市町村の復興財源とのバランスを見極めていく必要がある。

県および市町村の今後の財政運営を考えた場合、県の第2期復興実施計画と各市町村の復興計画（基本計画・実施計画）の整合はもちろんであるが、互いに効果的な財政投入、事業執行を図るための財政調整をしっかりと議論しないと、事業実施のスピードのみが強調され、その対応に追われてしまって、効果的かつ効率的な財政運営を見誤ってしまうおそれがあることを懸念する。今後、そうした課題を十分に吟味し、分析しながら冷静な財政運営を行っていくことが求められる。そのうえで透明性の確保、説明責任を果たしていく必要がある。

さらに言えば、財政運営の体制面についての強化があげられる。岩手県は2011年4月に、復興に向けた専任組織として「復興局」を設置し、復興計画の司令塔として各部局の統括とプランニング機能を付与している。復興局長には副知事を充て、副局長以下45名（専任41名、兼任4名）で業務に当たることとしたが、とくに、横断的または既存の枠組みを超えた対応が必要となる分野について専任で所管する体制とし、①「まちづくり」分野は防災、産業、コミュニティなど、様々な視点を踏まえた新しいまちづくり、②「産業再生」分野は産業の柱である水産業を中心とした沿岸地域における産業の復興、③「生活再建」分野は被災された方の生活再建に向けた支援を担うこととした。なお、復興施策を一体的かつ横断的に推進するため、全ての部局等からなる「岩手県東日本大震災津波復興本部」（本部長・知事）を設置し、復興に向けた施策の総合的な企画および調整を行っている。

復興に向けた体制は整備されてはいるものの、財政運営の側面からみると、予算規模が顕著に増大しているにもかかわらず、全庁的な人員体制は大幅に不足している。県は、これまで行財政改革によって地方自治体全体の職員減少率（一般行政職員）をかなり上回る職員の縮減を進めてきた

が、そこに今回の大震災が発生した。過去にない市役所・町村役場の全半壊や多数の市町村職員の死亡・行方不明を背景とする行政機能の一時停止・大幅低下を経験した被災市町村の復旧・復興業務の支援とともに、県の復旧・復興業務を推進するためのマンパワーの確保が大きな課題となっている。

他方で、公債費負担適正化計画に掲げる総人件費の抑制を復旧・復興に影響を及ぼさないよう進めていくことが求められている。これについては、震災復興特別交付税による震災対応にかかる人件費への財源手当てを活用しながら、通常分と震災分のためのマンパワー対策という両方の目的を達成していく必要がある。このことにしっかり対応しなければ、復旧・復興の取組みが複雑化、長期化するなかで、これまで以上に財政運営の水準の低下が懸念されることとなる。

【注】

- 1) 例えば、2013年末の時点で振り返ってみれば、交付決定した事業者のうち、2012年度中に事業が完了しない事業者については、明許繰越、事故繰越などにより翌年度に継続して実施できるように措置されたが、2013年度の取扱いについては国の方針が明確になっていなかった。
- 2) 東日本大震災復興特別会計2013年度補正予算において津波・原子力災害被災地域雇用創出企業立地補助金330億円のうち、「商業施設等復興整備事業」30億円が創設された。岩手、宮城、福島県の沿岸市町村および原子力災害に伴う避難指示解除区域等を対象地域とし、被災自治体が作成し、復興大臣認定を受けた「まちなか再生計画」にもとづき、まちづくり会社等が行う商業施設および付帯施設・設備の整備に対し、被災中小企業分3/4、非被災中小企業（域外の事業者）分2/3、その他（大手など）1/2の補助が行われる。端的に言えば、住民生活を支える商業機能の回復を図るために拡充された補助事業である。
- 3) 池上（2013）等によれば、被災者への公的支援の根拠として、当事者の救済にとどまらず、コミュニティ等の早期再建に向けて地域経済・社会全体に及ぶ便益（外部性）になり、災害対策の効果と効率も高めるという反論があり、傾聴に値する。
- 4) 山崎（2013）pp. 33-34。
- 5) 山崎（2013）p. 34。
- 6) 復興まちづくり研究会（2011）p. 238。
- 7) 岩手日報2013年9月16日付。
- 8) 岩手日報2013年9月16日付。
- 9) 山崎（2013）p. 79。
- 10) 岩手県は持家の新規取得（マンション等の中高層住宅を含み、また、中古住宅の購入も含む）を約10,000～11,000戸と想定している（2013年9月推計ベース）。
- 11) 地方自治体が公募する条件に合致する土地をその自治体を買取りまたは定期借地契約により賃借した後、当該土地上に民間事業者が建設する災害公営住宅等を自治体がい取り取る。
- 12) 2013年11月23日に開催された日本自治学会第13回研究会・分科会「復興財政の現状と課題」における坪井ゆづる氏の報告。
- 13) BRTは、バス専用道进行することで、鉄道に匹敵する利便性を兼ね備えた新しい交通システムと言われることがある。
- 14) 復興道路の整備に限れば、それは①復興道路、②復興支援道路、③復興関連道路からなる。①は三陸沿岸地域の縦貫軸と、内陸部と三陸沿岸地域を結ぶ横断軸の高規格幹線道路等の整備、②は内陸部から三陸沿岸各都市にアクセスする道路について、交通隘路の解消や防災対策、橋りょう耐震化等を進めるもの、③は三陸沿岸地域の防災拠点（役場、消防等）や医療拠点（二次・三次救急医療施設）へアクセスする道路および水産業の復興を支援する道路について、交通隘路の解消や防災対策、橋りょう耐震化等を進めるものである。①については、三陸縦貫自動車道、八戸・久慈自動車道が国直轄事業として実施されており、それらの事業予算は国の東日本大震災復興特別会計で計上され、それらに伴って県が負担する直轄事業負担金は震災復興特別交付税で措置されている。また、県施工事業である東北横断自動車道釜石秋田線、宮古盛岡横断道路（国道106号）も、復興交付金および震災復興特別交付税により財源手当てされている。②と③については、社会资本整備総合交付金の復興枠（東日本大震災復興特別会計予算）で財源が措置され、補助率は通常枠と同様0.65であり、県の負担分は震災復興特別交付税で財源措置されている。
- 15) 「いのちを守り 海と大地と共に生きる ふるさと岩手・三陸の創造」は以下の考え方を踏まえている。復興計画によれば、「犠牲者の故郷への思い、脈々と地域の継承されてきた歴史や文化を次代に継承し、復興を果たした『ふるさと』が、一人ひとりにとっていきいきと暮らすことのできる『ふるさと』であり続けることのできるような地域社会づくりを通じた復興を実現する」、「『なりわい』と『暮らし』を早急に再生し、誰もが再び人間らしい日々の生活を取り戻すことができる被災者一人ひとりに寄り添う人間本位の復興を実現する」、「地域の主体的な考えを踏まえ、コミュニティの回復・再生を図りながら、三陸の海が持つ多様な資源や潜在的な可能性などの特性を生かした復興を実現する」などである。
- 16) いわて県民計画の実施計画にあたる「アクションプラ

- ン(政策編)」に掲げる政策項目および具体的な推進方策を対象とする「政策評価」、プランを構成する事業を中心とした政策的な事務事業を対象とする「事業事業評価」、公共事業の地区毎に行う「公共事業評価」、大規模な公共事業や施設整備事業の地区毎に行う「大規模事業評価」で構成されている評価の仕組みをさす。
- 17) 「実質的な遅れ」は、事業進捗に関する「遅れ」および「未実施」の指標のうち、国などが行う他の有利な制度を活用したものや、被災地の実際のニーズが計画値より少なかったものなどを除いて、復興まちづくり計画との調整、関係機関などとの協議、用地取得などに時間を要したために遅れたものをさす。
- 18) 岩手県(2013b)では「事業用地の円滑な確保に向けた特例措置」という項目を設けて、以下の要望が国に出されている。①土地収用手続の迅速化(土地収用法第20条に定める事業認定手続の迅速化、土地収用法第122条に定める緊急使用の対象拡大、土地収用法第123条に定める緊急使用許可期間の更新)、②所有者不明土地等の特例措置(所有者が不明等により取得手続に時間を要する土地については、当該土地の管理・処分権限等を市町村に付与するなどの特例措置を講じる)。

【参考文献】

- 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(2009)「いわて県民計画」。
- 岩手県(2011a)「東日本大震災津波からの復興に向けた基本方針」。
- 岩手県(2011b)「東日本大震災津波に関する要望」。
- 岩手県(2011c)「岩手県東日本大震災津波復興計画(復興基本計画・復興実施計画)」。
- 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」。
- 岩手県(2013c)「岩手県東日本大震災津波の記録」。
- 岩手弁護士会(2013)「被災者生活再建支援制度及び各種補助金制度の一層の充実を求める要望書」。
- 栗田但馬(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)。
- 栗田但馬(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)。
- 栗田但馬(2013a)「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)。
- 栗田但馬(2013b)「漁業の再建と漁協」(岡田知弘他編『震災復興と自治体—人間の復興—へのみち—』自治体研究社)。
- 栗田但馬(2014a)「震災対応財政の到達点と課題—2011・12年度を中心に—」(日本地方財政学会第22回大会・報告論文)。
- 栗田但馬(2014b)「大震災復旧・復興における自治体の行財政運営と職員不足問題」(『地方財政』2014年7月号、地方財務協会)。
- 栗田但馬(2014c)「災害の財政」(内山昭編著『財政とは何か』税務経理協会)。
- 財団法人阪神・淡路大震災記念協会編(2005)『阪神・淡路大震災10年 翔べフェニックス・創造的復興への群像』財団法人阪神・淡路大震災記念協会。
- 佐藤博(2013)「平成25年度岩手県の当初予算と主要施策」(『岩手経済研究』No.369、岩手経済研究所)。
- 復興まちづくり研究会編著(2011)『復興まちづくりハンドブック』ぎょうせい。
- 宮入興一(1994)「災害対策と地方財政運営—雲仙火山災害と県レベルの財政運営の対応—」(『経営と経済』第74巻第3号、長崎大学)。
- 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(2013a)「災害と地方財政」(重森暁・植田和弘編『Basic 地方財政論』有斐閣)。
- 宮入興一(2013b)「復興財政政策と復興財源問題」(岡田知弘他編『震災復興と自治体—人間の復興—へのみち—』自治体研究社)。
- 山崎栄一(2013)『自然災害と被災者支援』日本評論社。

(平成26年11月28日脱稿)