

# 岩手沿岸市町村の震災対応財政6年間

—— 土地利用関連事業を中心に ——

栗田 但馬\*

## 要 旨

本稿の目的は、岩手沿岸市町村の6年間、すなわち2011年度から16年度までの震災対応財政を対象にして、主に土地利用関連事業の実態を明らかにすることである。岩手沿岸市町村のうち陸前高田市、大槌町、宮古市の財政の全体像を分析した結果、とりわけ区画整理事業と防集事業は巨額にのぼり、事業期間も長期にわたることが定量的に確認できた。両事業の財政構造の分析から、事業変更等に応じて財政上の対応も変えており、区画整理事業では市町単独経費とその財源としての復興基金等の存在が明らかになった。

## キーワード

復興、土地利用、土地区画整理事業、防災集団移転促進事業、復興交付金

## 1. はじめに

東日本大震災からの復旧・復興にかかる地方財政の研究は、国と自治体の財政関係や自治体の財政運営の側面からアプローチされることが多い(栗田2016a、宮入2013など)。これは地方財政の優れた先行研究を摂取していることにはかならない。そして、具体的には政策面、制度面などいくつかの分析領域があげられるが、これらを「縦」とすれば、「横」として構造面があげられ、相互の関係が重視されている。こうした縦と横の分析は自治体間で共通する統計等の制約を受けたり、個別性の強い特徴がみられたりするほど、自治体のケーススタディおよびその積み重ねが重要な意義を持つことになる。

先行研究では民生関連経費(生活再建支援)や産業関連経費(産業再建支援)はある程度詳細に分析されているのに対して、土地利用関連事業に関する分析はほとんどない。ここで土地利用関連事業とは、復旧・復興のための土地区画整理事業(以下、区画整理事業)、防災集団移転促進事業(以下、防集事業)、津波復興拠点整備事業(以下、拠点整備事業)、漁業集落防災機能強化事業(以下、漁集事業)の総称とする。土地利用関連事業は地

域の生活や生産に大きな影響を与える土地利用を決定づけるインフラ事業(面的整備)である。

土地利用関連事業のうち区画整理事業とは、道路、公園、河川等の公共施設を整備、改善し、土地の区画を整え、宅地の利用の増進を図る事業である。それは個人にとって最大の財産である土地や建物を対象とし、その縮小(減歩)や移動(換地)が求められる代わりに、地権者の同意が必要となる。防集事業とは、市町村の指定による災害危険区域等のうち、住民の居住に適当でないと認められる区域内にある住居の集団的移転を促進するため、当該市町村に対し、事業費の一部補助を行い、防災推進を図る事業である。市町村は、移転促進区域の設定、住宅団地の整備、移転者に対する助成等について国土交通大臣と協議し、その同意を得て、事業計画を定める必要がある。拠点整備事業とは、復興の拠点となる市街地(一団地の津波防災拠点市街地形成施設)を用地買収方式により緊急に整備する事業である。漁集事業とは、被災地の漁業集落における地盤高上げや、排水施設、集落道等の生活基盤の整備などからなり、防災に限らず、生活環境の改善も目的とする事業である。

本稿の目的は、岩手沿岸市町村の6年間、すな

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

わち2011年度から16年度までの震災対応財政を対象にして、主として土地利用関連事業の実態を明らかにすることである。

ここでは陸前高田市の高田地区と今泉地区の区画整理事業、大槌町の町方地区と赤浜地区の区画整理事業、防集事業、宮古市の田老地区の区画整理事業、防集事業をケーススタディの対象とする。高田地区、今泉地区と町方地区は各市町の中心市街地であったが、壊滅的な被害を受けた。平地が非常に狭いことでも共通している。赤浜地区と田老地区（三王団地）も被害や地形の点で共通するが、それらを加えることによって、事業の規模や構造の違いが鮮明になり、これを通して特徴や問題などがクリアになると考えられる。

## 2. 陸前高田市、大槌町、宮古市の財政の全体像

### (1) 震災対応財政に関する統計

自治体の震災対応財政の構造について全国、東北、岩手の共通の統計として把握しようとするれば、地方財政状況調査表データ（総務省ホームページ）のなかの復旧・復興事業経費があげられる。また、復旧・復興事業を含む経費全体で把握することも可能、かつ有効である。これは復旧・復興事業経費と言っても、その定義付けは明確ではなく、それ以外の通常対応との一体的な関係が不可欠となることによる。ただし、いずれにしても会計区分は最も大きな区分である「款」と、それを構成する「項」とどまり、さらに「項」は共通とはいえず少数の区分で、数値のみの表示であることから、共通、個別の財政運営の特徴は、その範囲でしか読み取ることはできない。そして、表示しにくいいわゆる「その他」がその他という位置付けにならないほど重要になることがある。

こうした統計の把握方法に対して、各自治体において各年度の歳入歳出決算書および決算に係る主要な施策の成果に関する実績報告書（呼び方は自治体によって異なる）を入手すれば、一般、特別の両会計を対象に「款」と「項」に加えて、「項」を構成する「目」、「節」を構成する「節」、さら

に「備考（細節）」まで把握することができる。また、情報公開請求を行わなくても震災対応分（復旧・復興事業）を把握することができる場合もある。歳入歳出決算書では個別経費・事業の名称および金額まで、さらに、実績報告書では主要な事業の内容や成果などまで記述されているので、地方財政状況調査表データとは比較にならないほど詳細を把握することができる。なお、歳入歳出決算書でさえもホームページで公開している自治体はごく少数である。

これに対して土地利用関連事業に着目すれば、たとえばどの実施自治体においても、防集事業の場合、それは用地買収や移転補償などさまざまな事業で構成されている。そして、それらは各年度の歳入歳出決算書で「目」ごと、「備考」ごとに整理されている。「備考」で主要な事業とその構成事業が簡潔に記述されている場合もある（事業別表示）。実績報告書では「備考」の記載方法に関係なく、主要な事業とその構成事業などが詳細に記述されている。しかし、事業実施地区ごとの2011年度から16年度までの各事業の成果、支出および財源、さらに、事業完了年度までの収支計画（資金計画）まで踏み込まなければ、まとまった形で、かつ正確に把握することは困難である。したがって、事業課から関連資料を提供していただき、加工しなければならない。

本稿では陸前高田市、大槌町、宮古市の2011年度から15年度までの歳入歳出決算書および実績報告書を入手したので、それらにもとづき各市町の財政の全体像から分析していく。土地利用関連事業のケーススタディを行ううえで、3市町を取り上げ、その財政の全体像を分析しておくことは最も妥当であると考えられる。これにより復旧・復興事業の展開が時系列で財源と支出の関係、支出の費目間の関係などさまざまな関係から把握することができる。そして、以上の作業は、岩手沿岸市町村財政の全体にわたる詳細な分析がほとんどないことから重要な意義を持つ。なお、2016年度の歳入歳出決算書と実績報告書は執筆時点では未発行である。

(2) 陸前高田市

1) 一般会計・目的別歳出

目的別歳出(決算)の構造は表1のとおりである。歳出総額は震災後に急増し、2013年度は10年度に比して10倍超の規模になっている。宮古市、大槌町とともに通常対応分はほとんど変動していないので、震災対応分の影響である。

民生費は2011年度に急増しているが、これは災害救助費、とくに災害弔慰金等給付事業費による。衛生費は2013年度まで増大し続けているが、これは災害廃棄物処理事業であり、処理スピードは年々増していった。

土木費が2012年度以降、非常に大きな比重を占めており、その半分超は都市計画費(項)である。都市計画費では当初、積立金の規模が大きく、2012年度には約400億円に及んだが、区画整理事業や防集事業が代わって増大し、事業の本格化(住宅等の用地造成)に伴いそれぞれで年間100億円を超えることもある。両ハード事業は高止まりしているが、2013年度には公有財産購入費だけで77億円に及び、取得筆数は1,953件となった。

総務費が2013年度以降、高い水準となっているが、これは積立金の増大による。2014年度には東日本大震災復興関連基金積立金だけで342億円であった。

農林水産業費が2012年度～14年度に増大しているが、これは水産業費の影響が大きい、水産業費の多くは漁業協同組合(以下、漁協)や水産加工会社に対する高率の補助金であり、施設や設備などの復旧が対象になっている。

災害復旧費も増えているが、2015年度に急増している。これは主に漁港施設や漁港海岸施設の復旧、漁港施設機能強化を目的としたものである。なお、災害復旧費の対象は農業用施設(ため池、農道)、林業施設(林道)、漁港、海岸施設、道路、橋梁、保育所、小中学校、斎苑、コミュニティホール、公民館、消防団拠点施設(消防屯所)、防災行政無線、消防防災センター、消防救急通信設備など多岐にわたる。

2) 性質別歳出

主な財政指標をみると、予算現額からみた歳出(総額)の執行率は2011年度78.6%、12年度74.9%、13年度77.8%、14年度78.5%、15年度67.0%で、震災後に大きく低下し、15年度に70%を割っている。経常収支比率は2011年度108.8%(115.9%)、12年度99.4%(105.7%)、13年度85.8%(91.3%)、14年度80.3%(84.7%)、15年度86.8%(91.3%)で、大きく改善されている(カッコの比率は臨時財政対策債を除いたもの)。実質公債費比率は2011年度

表1 陸前高田市の一般会計・目的別歳出

(金額:万円、構成比:%)

	2011年度		2012年度		2013年度		2014年度		2015年度	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
総務費	779,079	17.2	967,764	9.4	3,876,421	30.9	4,028,750	38.2	1,615,483	25.1
民生費	773,762	17.1	387,701	3.8	320,665	2.6	336,156	3.2	340,791	5.3
衛生費	1,643,405	36.4	2,114,562	20.5	3,578,665	28.5	898,738	8.5	180,656	2.8
労働費	16,123	0.4	28,363	0.3	35,122	0.3	33,479	0.3	20,653	0.3
農林水産業費	176,388	3.9	425,431	4.1	435,854	3.5	470,112	4.4	90,907	1.4
うち水産業費	107,136	2.4	365,577	3.5	369,842	2.9	258,404	2.5	33,444	0.5
商工費	29,444	0.7	52,694	0.5	38,588	0.3	31,741	0.3	29,754	0.5
土木費	443,067	9.8	5,523,944	53.5	3,419,638	27.2	4,028,294	38.2	3,153,523	49.0
うち都市計画費	146,802	3.2	3,734,863	36.2	1,883,284	15.0	2,061,626	19.6	2,203,158	34.2
教育費	99,519	2.2	222,627	2.2	161,353	1.3	178,258	1.7	165,984	2.6
災害復旧費	196,236	4.3	272,444	2.6	385,975	3.1	276,716	2.6	639,990	9.9
公債費	184,397	4.1	160,679	1.6	153,262	1.2	140,834	1.3	136,534	2.1
その他	176,910	3.9	170,274	1.6	149,729	1.2	120,921	1.1	66,430	1.0
合計	4,518,330	100.0	10,326,483	100.0	12,555,272	100.0	10,543,999	100.0	6,440,705	100.0

(注)2010年度決算で主な歳出をみると、総務費は14.2億円、民生費は31.4億円、衛生費は6.4億円、農林水産業費は8.1億円、土木費は14.0億円、災害復旧費は0.6億円、公債費は17.7億円、合計は116.4億円である。

(出所)陸前高田市歳入歳出決算書(各年度分)より筆者作成。

18.0%、12年度17.7%、13年度17.3%、14年度15.5%、15年度14.1%で、低下の一途を辿っている。将来負担比率は2011年度75.9%、12年度93.5%、13年度11.4%、14・15年度該当なしで、改善している。

性質別歳出(決算)の構造は表2のとおりである。最初に、普通建設事業費が急増し、高い水準を維持している。その大半は補助事業費であり、ハード事業が主として国庫支出金を財源にして実施されている。土地利用関連事業は補助事業費に含まれる。次に、積立金の比重もきわめて高い。震災対応の主要な財源である東日本大震災復興交付金(以下、復興交付金)や東日本大震災津波復興基金(以下、復興基金)などはいったん積み立てて

から、事業の実施に応じて取り崩しているのである。2011年度～13年度の物件費も非常に高い比重を占める。その多くは災害廃棄物処理事業にかかる県等への委託料と考えて差し支えない。

復旧・復興事業に限定した支出構造は表3のとおりである。2011・12年度の災害等廃棄物処理事業費、11年度の被災者支援事業の規模、11年度以降の積立金の推移は震災対応財政の最大の特徴を示している。そして、積立金を除くと、区画整理事業や防集事業、表ではわからないが災害公営住宅整備事業が復旧・復興事業の柱であることが明瞭である。

表2 陸前高田市の一般会計・性質別歳出

(金額:万円、構成比:%)

	2011年度		2012年度		2013年度		2014年度		2015年度	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
人件費	232,997	5.2	243,296	2.4	208,332	1.7	242,016	2.3	236,367	3.7
扶助費	598,566	13.2	174,558	1.7	165,844	1.3	169,198	1.6	169,400	2.6
公債費	184,396	4.1	160,678	1.6	153,261	1.2	140,834	1.3	136,534	2.1
普通建設事業費	91,301	2.0	756,745	7.3	3,874,146	30.8	4,540,213	43.0	3,238,552	50.3
うち補助事業費	50,495	1.1	597,644	5.8	3,618,753	28.8	4,334,267	41.1	3,036,479	47.2
単独事業費	40,456	0.9	157,386	1.5	254,510	2.0	201,705	1.9	196,113	3.0
災害復旧事業費	196,236	4.3	272,444	2.6	385,975	3.1	276,717	2.7	639,990	9.9
物件費	1,711,125	37.9	2,225,987	21.6	3,691,950	29.4	997,421	9.5	246,812	3.8
補助費等	286,154	6.4	226,479	2.2	210,869	1.7	239,699	2.3	270,900	4.2
積立金	1,045,031	23.1	6,121,379	59.3	3,669,508	29.2	3,651,356	34.6	159,460	2.5
繰出金	154,254	3.4	129,548	1.3	171,009	1.4	117,736	1.1	1,213,967	18.9
その他	18,270	0.4	15,369	0.0	24,378	0.2	168,809	1.6	128,723	2.0
合計	4,518,330	100.0	10,326,483	100.0	12,555,272	100.0	10,543,999	100.0	6,440,705	100.0

(注)2010年度決算で主な歳出をみると、人件費は22.2億円、扶助費は16.4億円、公債費は17.7億円、普通建設事業費は24.8億円、災害復旧事業費は0.6億円、物件費は12.7億円、補助費等は5.4億円、積立金は0.5億円、繰出金は15.2億円、合計は116.4億円である。

(出所)陸前高田市実績報告書(各年度分)より筆者作成。

### 3) 歳入

歳入(決算)の構造は表4のとおりである。歳入総額も東日本大震災以降、急増しており、これは大震災からの復興にあたって初めて創設された復興交付金をはじめ震災対応のための国の財政措置を主な要因とする。

次に、国庫支出金が激増しており、2014年度、15年度に激減している。これは土地利用関連事業の財源である復興交付金とともに、災害復旧事業等にかかる国庫補助・負担金の増減の影響が大きいことによる。たとえば、災害等廃棄物処理事業

費補助金は2013年度に319億円(14年度80億円)に達する。ハード事業の財源は復興交付金ばかりではない。

復興交付金事業に伴う自治体負担を肩代わりする財源が復興特別交付税であり、今回初めて導入された。この財源は他自治体からの派遣職員の人件費などいくつかの用途にも充当される。その分、地方税や起債(市債の発行)などによる財源充当は避けられる。

国庫支出金の規模より小さいものの、県支出金も著しく増加している。復興基金市町村交付金、

表3 陸前高田市の大震災復旧・復興事業（支出構造）

(金額:万円)

	2011年度			2012年度		2013年度		2014年度		2015年度	
	決算額	事業数 (参考)		決算額	事業数 (参考)	決算額	事業数 (参考)	決算額	事業数 (参考)	決算額	事業数 (参考)
災害等廃棄物処理事業費	1,557,210	1	被災者支援対策事業	27,766	7	29,689	5	20,165	3	16,826	4
災害復旧事業	195,358	14	復旧事業	2,305,860	16	361,967	18	135,076	18	432,713	9
うち市庁舎等応急復旧 事業費	115,857	—	うち災害等廃棄物処理事業費	2,033,416	—	—	—	—	—	—	—
被災者支援事業	500,853	17	復興計画にもとづく事業	690,268	55	3,769,180	57	4,528,143	38	3,354,712	67
うち災害弔慰金等給付 事業費	442,254	—	うち被災市街地復興土地 区画整理事業費	416,548	—	82,983	—	—	—	—	—
施設設備改修事業	8,427	10	うち高田・今泉地区土地 区画整理事業費	—	—	1,461,293	—	1,754,486	—	1,634,975	—
うち学校給食センター設備 更新事業費	2,837	—	うち防災集団移転促進事 業費	42,489	—	1,135,909	—	1,383,976	—	375,752	—
生活再建対策事業	58,550	15	その他の事業	5,971,436	24	7,127,650	33	4,498,352	40	1,347,637	36
うち東日本大震災農業生 産対策交付金事業費	24,085	—	うち災害等廃棄物処理事業費	—	—	3,502,417	—	810,156	—	84,053	—
復興関連事業	1,633	2	うち都市計画総務事務費	3,196,975	—	2	—	6	—	7	—
うち震災復興計画推進 事業費	1,258	—	うち財産管理事務費	572,775	—	3,537,368	—	20,247	—	30,026	—
東日本大震災復興交付金 積立金	470,969	5	うち東日本大震災復興関連 基金積立金	—	—	—	—	3,424,177	—	1,032,517	—
うち土木総務管理費	270,281	—	合計	8,995,329	102	11,288,486	113	9,181,736	99	5,151,887	116
東日本大震災復興基金積 立金	373,322	1	(注)1. その他の事業(2012年度以降)には基金積立が含まれる。								
その他の基金積立金	50,621	7	2. 事業数は費目数と言ひ替えた方がよい場合もある。								
うち財産管理事務費	40,972	—	(出所)陸前高田市実績報告書(各年度分)より筆者作成。								
人件費(県市町村総合事 務組合特別負担金、派遣 職員給与費負担金等)	131,773	5									
うち消防職員給与費	103,972	—									
合計	3,348,715	77									

表4 陸前高田市の一般会計・歳入

(金額:万円、構成比:%)

	2011年度		2012年度		2013年度		2014年度		2015年度	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
地方税	86,733	17.0	117,636	1.1	131,887	1.0	156,671	1.4	166,001	2.5
うち住民税	30,119	5.9	59,370	0.5	63,804	0.5	78,706	0.7	78,726	1.2
固定資産税	45,941	9.0	44,493	0.4	51,014	0.4	57,675	0.5	65,784	1.0
地方交付税	1,336,021	26.1	1,308,044	11.8	1,091,704	8.3	984,338	9.0	1,387,048	20.9
うち特別交付税	471,658	9.2	44,958	0.4	44,119	0.3	45,003	0.4	46,236	0.7
復興特別交付税	395,497	7.7	793,150	7.1	571,252	4.3	463,177	4.3	917,918	13.9
国庫支出金	2,171,856	42.5	7,463,419	67.1	7,041,838	53.5	4,054,336	37.2	1,606,559	24.2
うち復興交付金	470,969	9.2	5,404,570	48.6	3,491,322	26.5	3,004,172	27.6	934,054	14.1
県支出金	1,024,343	20.0	737,611	6.6	553,540	4.2	590,893	5.4	184,729	2.8
財産収入	12,920	0.3	38,024	0.3	114,857	0.9	41,087	0.4	45,031	0.7
寄附金	54,217	1.1	72,206	0.6	57,600	0.4	32,614	0.3	45,738	0.7
繰入金	63,949	1.3	582,735	5.2	2,950,234	22.4	3,832,588	35.2	2,295,687	34.6
繰越金	35,406	0.7	596,978	5.4	789,102	6.0	599,859	5.5	349,204	5.3
諸収入	209,257	4.1	82,976	0.7	280,360	2.1	425,203	3.9	371,550	5.6
地方債	70,027	1.4	65,259	0.6	92,315	0.7	117,798	1.1	99,257	1.5
その他	50,579	1.0	50,697	0.5	51,694	0.4	57,816	0.5	75,940	1.1
合計	5,115,308	100.0	11,115,585	100.0	13,155,131	100.0	10,893,203	100.0	6,626,744	100.0

(注)2010年度決算で主な歳入をみると、地方税は16.9億円、地方交付税は50.8億円、国庫支出金は15.3億円、県支出金は8.0億円、地方債は13.8億円、合計は120.9億円である。

(出所)陸前高田市歳入歳出決算書(各年度分)より筆者作成。

復興交付金、生活・住宅再建支援事業補助金、災害公営住宅整備事業費負担金はその典型である。

繰入金が急増し、高止まりしているが、これは復興交付金基金や復興基金等の基金の取り崩しによる。

次に、市税である。それは住宅等の再建が進むにつれて、増大しているものの、2010年度の水準にわずかに届いていない。最大の税源である固定資産税は震災による減免・課税免除の対象（被災土地・家屋、償却資産）となっており、その件

数と規模は2012年度18,904件、21,011万円、13年度18,815件、22,743万円、14年度15,646件、26,180万円、15年度14,495件、27,877万円で、15年度時点でも1.4万件超、2.7億円超に達する。

最後に、復旧・復興事業にかかる財源に限定して、その構造をみると表5のとおりである。国庫支出金が主たる財源となっており、積立金（原資の多くが国庫財源である）の取り崩しに伴う繰入金の増加を考慮しなくても、国の財政措置の重要性が顕著にみられる。

表5 陸前高田市の大震災復旧・復興事業（財源構造）

(金額:万円、構成比:%)

	2011年度		2012年度		2013年度		2014年度		2015年度	
	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比
国庫支出金	1,983,077	57.0	7,351,402	81.7	6,871,918	60.9	3,822,441	41.6	1,466,354	28.5
県支出金	936,394	26.9	627,227	7.0	425,808	3.8	307,932	3.4	84,026	1.6
地方債	9,210	0.3	8,750	0.1	40,775	0.4	41,380	0.5	27,880	0.5
一般財源(震災特別交付税を含む)	344,832	9.9	295,803	3.3	738,663	6.5	853,843	9.3	1,078,268	20.9
繰入金	144,488	4.2	576,374	6.4	2,805,740	24.9	3,707,985	40.4	2,108,075	40.9
その他の財源	60,752	1.7	135,773	1.5	405,582	3.5	44,816	4.8	38,728	7.6
合計	3,478,753	100.0	8,995,329	100.0	11,288,486	100.0	9,181,736	100.0	5,151,887	100.0

(出所)陸前高田市実績報告書(各年度分)より筆者作成。

### (3) 大槌町

#### 1) 一般会計・目的別歳出

目的別歳出の構造は表6のとおりである。歳出総額は2012年度まで急増し、同年度に857億円でピークとなり、13年度、14年度に急減し、15年度に559億円で再び大きく増大している。これは陸前高田市とは異なる傾向である。これに対して復興費にみられるように、区画整理事業や防集事業を中心にハード事業は年度を追って増大しており、この点は両市町に共通している。

総務費は2011年度、12年度に急増しているが、これは積立金とくに復興交付金基金、復興基金市町村交付金、ふるさとづくり基金（1989年創設）の積立ての増大による。ふるさとづくり基金は寄附金等を原資とするが、大震災以降、被災者新築住宅支援事業補助金、被災者引越補助金、住宅移転等水道工事補助金など町独自のさまざまな事業に充当されている。

民生費の2011年度の急増は災害救助費とくに災害弔慰金31.7億円の影響が大きい。衛生費は2013年度まで著しく増大しているが、これは他市町村と同様に災害等廃棄物処理事業による。

土木費は2013年度まで急増するが、ここに分類されていた区画整理事業や防集事業などは13年度以降、復興費に移される。2012年度の都市計画費（項）をみると、防集事業費は10億円程度、区画整理事業費は8億円程度と大きな規模でなく、事業も計画案作成や用地買収が進みつつある初期段階であった。

復興費では2013年度に防集事業費が70億円超に達するが、そのうち公有財産購入費は65億円（1,744筆、372,817㎡）、補償費は3.7億円（57件）を占める。担当者いわく、「早期住宅再建できるよう移転先の用地買収を行えた。また、移転元についても、復興事業で早期に必要な用地買収を行えた」（実績報告書）ということである。なお、復興費には

表6 大槌町の一般会計・目的別歳出

(金額:万円、構成比:%)

	2011年度		2012年度		2013年度		2014年度		2015年度	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
総務費	936,213	38.3	6,556,250	76.5	426,842	9.8	134,446	3.8	206,653	3.7
民生費	548,185	22.5	306,351	3.6	221,135	5.1	159,844	4.5	169,114	3.0
衛生費	432,811	17.7	949,874	11.1	1,166,019	26.8	149,094	4.2	65,891	1.2
労働費	33,618	1.4	69,934	0.8	36,038	0.8	30,530	0.9	11,732	0.2
農林水産業費	51,946	2.1	129,427	1.5	294,905	6.8	35,860	1.0	26,555	0.5
うち水産業費	42,825	1.8	119,541	1.4	278,343	6.4	12,338	0.3	14,168	0.3
商工費	24,872	1.0	28,169	0.3	13,589	0.3	16,573	0.5	15,991	0.3
土木費	59,434	2.4	245,803	2.9	366,689	8.4	99,113	2.8	130,673	2.3
うち都市計画費	23,039	0.9	210,547	2.5	108,817	2.5	23,166	0.7	22,851	0.4
教育費	49,146	2.0	54,323	0.6	61,572	1.4	56,126	1.6	65,047	1.2
災害復旧費	80,253	3.3	96,100	1.1	17,415	0.4	93,568	2.6	360,363	6.4
公債費	92,704	3.8	67,207	0.8	69,307	1.6	66,495	1.9	66,063	1.2
復興費	—	—	—	—	1,633,042	37.5	2,649,602	74.5	4,418,527	79.0
その他	132,405	5.4	70,590	0.8	49,703	1.1	67,566	1.9	57,956	1.0
合計	2,441,587	100	8,574,028	100.0	4,356,256	100.0	3,558,817	100.0	5,594,565	100.0

(注)2010年度決算で主な歳出をみると、総務費は8.4億円、民生費は16.7億円、衛生費は4.0億円、農林水産業費は2.7億円、土木費は5.7億円、災害復旧費はゼロ、公債費は5.2億円、合計は57.9億円である。

(出所)大槌町歳入歳出決算書(各年度分)より筆者作成。

復興交付金基金積立金(たとえば2015年度242億円)、派遣職員人件費負担金(たとえば13年度6億円)、復興支援員配置事業委託料が含まれており、注意を要する。

農林水産業費も2013年度まで増大し、その後急減している。2013年度に水産業共同利用施設復興整備事業補助金(水産加工流通施設の整備に要する経費補助)は15億円、共同利用漁船等復旧支援対策事業補助金は10億円(12年度8億円)に及ぶ。なお、農林水産業費でも2013年度途中から復興費に移管された事業が多いことには注意を要する。

最後に、災害復旧費が2015年度に急増している要因に言及しておきたい。これは(仮称)おおつち学園小中一貫教育校の用地取得等業務委託料や同校の建設工事による。

## 2) 性質別歳出

性質別歳出の構造は表7のとおりである。最初に、普通建設事業費は2013年度まで急増し、14年度に減少したものの、15年度に188億円で最大となっている。その大半が補助事業費であるという構造は他市町村と同じである。

災害復旧事業費は上下変動が非常に激しい。そ

れは目的別歳出のそれとは大きく異なり、また陸前高田市との違いも顕著である。この理由として目的別歳出の復興費の対象にかなりの独自性がみられることがあげられる。また、災害廃棄物処理事業費は2013年度に111億円に及ぶが、物件費等の規模から言えば、災害復旧事業費に分類されていると考えられる。

積立金の推移も陸前高田市とは大きく異なり、個別性が強くあらわれている。それが2012年度に最大となるのは共通しているものの、歳出総額に占める割合は73.5%に達する。その反動もあってか、積立金は2013年度に急減し、その後再び増大し、15年度に46.4%を占める。復興交付金基金積立金が2015年度に242億円に及ぶことから、これにより15年度の急増の要因は明瞭であるが、依然として大規模な対象事業が残っていることが示唆される。

## 3) 歳入

歳入の構造は表8のとおりである。大槌町でも震災対応の特徴が顕著にみられ、国庫支出金はその最たる財源である。それは2012年度には75.4%を占める。復興交付金は2012年度の570億円が最

表7 大植町の一般会計・性質別歳出

(金額:万円、構成比:%)

	2011年度		2012年度		2013年度		2014年度		2015年度	
	金額	構成比								
人件費	100,902	4.1	100,640	1.2	114,038	2.6	115,083	3.2	128,438	2.3
扶助費	395,543	16.2	110,103	1.3	86,468	2.0	91,585	2.6	96,178	1.7
公債費	91,054	3.7	67,207	0.8	68,457	1.6	66,495	1.9	66,063	1.2
普通建設事業費	96,765	4.0	281,061	3.3	1,767,906	40.6	1,548,800	43.5	1,878,961	33.6
うち補助事業費	70,400	2.9	261,542	3.1	1,684,110	38.7	1,423,528	40.0	1,769,918	31.6
単独事業費	26,366	1.1	19,519	0.2	83,796	1.9	122,832	3.5	103,293	1.8
災害復旧事業費	192,432	7.9	1,193,700	13.9	1,216,118	27.9	193,983	5.5	372,382	6.7
物件費	458,243	18.8	170,116	2.0	150,939	3.5	275,845	7.8	161,132	2.9
補助費等	180,260	7.4	233,545	2.7	169,769	3.9	192,385	5.3	170,171	3.0
積立金	812,961	33.3	6,300,247	73.5	663,031	15.2	968,814	27.2	2,598,427	46.4
繰出金	93,065	3.8	96,819	1.1	100,113	2.3	93,153	2.6	103,567	1.9
その他	20,683	0.8	20,636	0.2	18,705	0.4	12,808	0.3	19,247	0.3
合計	2,441,908	100.0	8,574,074	100.0	4,355,544	100.0	3,558,951	100.0	5,594,566	100.0

(注)2010年度決算で主な歳出をみると、人件費は9.7億円、扶助費は8.7億円、公債費は5.2億円、普通建設事業費は8.8億円、災害復旧事業費はゼロ、物件費は6.9億円、補助費等は7.0億円、積立金は2.0億円、繰出金は8.6億円、合計は57.9億円である。

(出所)大植町主要な施策の成果に関する説明書(各年度分)より筆者作成。

表8 大植町の一般会計・歳入

(金額:万円、構成比:%)

	2011年度		2012年度		2013年度		2014年度		2015年度	
	金額	構成比								
地方税	50,804	1.8	64,459	0.7	77,423	1.7	91,610	2.3	96,108	1.6
うち住民税	18,577	0.7	26,587	0.3	32,859	0.7	42,412	1.1	46,912	0.8
固定資産税	21,091	8.0	22,503	0.3	26,550	0.6	30,422	0.8	30,007	0.5
地方交付税	798,009	28.4	691,704	7.8	900,868	19.7	989,710	24.7	1,011,529	16.6
うち特別交付税	292,396	10.4	13,986	0.2	13,480	0.3	10,847	0.3	10,964	0.2
復興特別交付税	241,406	8.6	397,917	4.5	594,888	13.0	705,018	17.6	722,489	11.9
国庫支出金	804,948	28.7	6,725,598	75.4	1,402,591	30.6	1,078,523	27.0	2,718,505	44.7
うち復興交付金	346,666	12.4	5,700,966	63.9	339,114	7.4	838,580	21.0	2,398,170	39.4
県支出金	844,842	30.2	687,776	7.7	285,992	6.2	218,309	5.5	123,928	2.0
財産収入	1,901	0.1	3,277	0.0	6,037	0.1	31,494	0.8	29,783	0.5
寄附金	36,263	1.3	29,379	0.3	27,469	0.6	11,660	0.3	8,753	0.1
繰入金	17,391	0.6	208,950	2.3	1,393,151	30.4	1,231,733	30.8	1,458,838	24.0
繰越金	91,635	3.3	360,321	4.0	341,124	7.4	226,888	5.7	443,067	7.3
諸収入	87,570	3.1	68,052	0.8	77,424	1.7	49,649	1.2	61,515	1.0
地方債	39,016	1.4	45,463	0.5	38,442	0.8	33,446	0.8	65,952	1.1
その他	29,530	1.0	29,722	0.3	32,622	0.7	38,862	1.0	63,432	1.0
合計	2,801,909	100.0	8,915,151	100.0	4,583,143	100.0	4,001,884	100.0	6,081,410	100.0

(注)2010年度決算で主な歳入をみると、地方税は10.6億円、地方交付税は27.3億円、国庫支出金は8.0億円、県支出金は4.1億円、地方債は7.3億円、合計は67.1億円である。

(出所)大植町歳入歳出決算書(各年度分)、総務省ホームページ「市町村別決算状況調」より筆者作成。

高で、13年度に急減し、その後増大し、15年度に240億円、16年度に107億円となっている(16年度までの累計額1,070億円)。復興交付金の大半は基幹事業分で、2012年度509億円、16年度106億円である。一括配分枠が復興交付金全体に占める比重は1割強にしかすぎない。ここで注意を要するのは、県交付分も把握することによって、配分の全体像がみえることになる。県交付分も2012年度(47億円)が最高で、16年度までの累計額は128億円

に及ぶ。

繰入金の推移も特徴的である。それは積立金の取り崩しと連動する形で2013年度まで著増し、以降、高止まりしている。また、2014年度に歳入の30.8%を占め、最高の比重を記録している。

最後に、町税の状況である。それは2011年度に急減し、その後増加の一途を辿っているものの、10年度の水準に戻っていない。町税の収納率(現年度分)をみると、税目によっては陸前高田市に

表9 宮古市の一般会計・目的別歳出

(金額:万円、構成比:%)

	2011年度		2012年度		2013年度		2014年度		2015年度	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
総務費	1,224,641	24	4,822,984	49.1	2,561,052	31.0	3,201,059	45.4	2,038,585	31.8
うち震災復興費	—	—	4,054,446	41.3	1,810,285	21.9	2,594,176	36.8	1,560,786	24.4
民生費	1,070,969	21.0	824,835	8.4	831,364	10.0	855,051	12.1	847,564	13.2
衛生費	886,170	17.4	1,548,365	15.8	1,673,061	20.2	333,552	4.7	257,628	4.0
労働費	65,096	1.3	43,031	0.4	41,732	0.5	29,589	0.4	27,551	0.4
農林水産業費	110,000	2.2	118,586	1.2	478,295	5.8	270,283	3.8	375,326	5.9
うち水産業費	43,329	0.9	44,713	0.5	392,716	4.8	183,722	2.6	264,439	4.1
商工費	146,696	2.9	94,406	1.0	109,743	1.3	113,169	1.6	124,419	1.9
土木費	232,667	4.6	256,237	2.6	532,589	6.4	673,979	9.6	864,627	13.5
うち都市計画費	93,871	1.8	92,946	0.9	109,248	1.3	107,856	1.5	104,828	1.6
教育費	309,057	6.1	311,366	3.2	295,958	3.6	300,655	4.3	441,536	6.9
災害復旧費	383,271	7.5	1,169,053	11.9	1,166,222	14.1	692,314	9.8	851,317	13.3
公債費	394,382	7.8	402,817	4.1	398,369	4.8	401,542	5.7	389,419	6.1
その他	259,852	5.1	217,026	0.8	184,558	2.2	174,030	2.5	185,017	2.9
合計	5,082,801	100.0	9,808,706	2.2	8,272,943	100.0	7,045,223	100.0	6,402,989	100.0

(注)2010年度決算で主な歳出をみると、総務費は37.1億円、民生費は83.1億円、衛生費は17.4億円、農林水産業費は11.2億円、土木費は27.2億円、災害復旧費は0.1億円、公債費は40.9億円、合計は295.1億円である。

(出所)宮古市歳入歳出決算書(各年度分)より筆者作成。

比して2%近く低い。個人町民税は2011年度93.5%(10年度85.5%)、12年度95.7%、13年度92.9%、14年度97.4%、15年度97.9%(陸前高田市99.5%)で増減を繰り返している。固定資産税は2011年度の94.3%(10年度91.5%)から15年度の98.9%(陸前高田市99.6%)まで一貫して増大している。軽自動車税も2011年度の95.1%(10年度97.6%)から15年度の98.4%(陸前高田市99.7%)まで上昇している。

#### (4) 宮古市

##### 1) 一般会計・目的別歳出

目的別歳出の構造は表9のとおりである。歳出総額は2012年度に最大となり、13年度以降減少し続けており、他の2市町と異なる。歳出総額に占める震災対応分は2011年度240億円(47.3%)、12年度695億円(70.9%)、13年度552億円(66.7%)、14年度430億円(61.1%)、15年度349億円(54.6%)である。これに対して通常対応の規模は5ヶ年度でほとんど変化していないので、震災対応分で総額が変動していることになる。

次に、総務費の比重の大きさが際立っているこ

とがあげられる。これは2012年度から震災復興費(項)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、市独自の被災者すまいの再建促進事業(住宅の建設・購入に対する最大200万円の補助金)が、被災市街地復興事業費(目)に区画整理事業や拠点整備事業が、防災集団移転促進事業費(目)に防集事業が含まれることによる。2013年度には防災集団移転促進事業費(目)が68億円に及び、防集事業が区画整理事業に先行して進んでいるが、そのうち田老地区分は29億円(用地取得21億円・466件)である。なお、総務費は2012年度に最大となるが、12年度では復興交付金基金積立金が319億円、復興基金積立金が67億円に及ぶ。

民生費は2011年度に急増している。これは災害弔慰金等給付事業14億円、被災住宅の応急修理6.7億円(1,003件)、災害援護資金貸付金1.3億円などによって説明することができる。

農林水産業費は2013年度に急増し最大となり、14年度に大きく減少、15年度に大きく増大している。これは水産業費の影響が大きい。その2013年度の急増は漁協、水産加工会社に対する高率補助

や、漁集事業による。漁集事業は多くの地区で本格化しており、2013年度の事業内訳は測量調査設計業務委託、復興団地造成工事、不動産鑑定評価、立木等補償、用地取得費、地区コミュニティセンター造成工事、文化財調査作業員賃金、文化財調査消耗品費、出土石器等計測・画像作成、仮設トイレ汲取り料、埋蔵文化財調査用重機・作業員用仮設トイレ借上げ料などである。なお、農業費(項)には毎年度1.6億円～1.8億円の国土調査費(震災対応分を含む)が含まれる。

土木費は2013年度に著増し、14年度以降も増え続けている。これは主に災害公営住宅整備費であり、表の都市計画費で説明できない。なお、道路維持費(多様な事業で、数百万円の規模が非常に多い)や道路新設改良費(非常に多くの道路が対象になり、数百万円から1千万円台、2千万円台までの規模である)も高水準となっている(大半は通常対応分)。

災害復旧費は2012年度に急増し、13年度も同水準となり、14年度に急減するものの、15年度に大幅増となっている。この費目には他の2市町と異なり、漁協等に対する水産施設(共同利用漁船や

フォークリフト等を含む)の復旧補助が含まれており、2012年度には90億円超の規模である。2013年度には漁港災害復旧が32億円(14年度32億円、15年度59億円)に達し、非常に多くの漁港が対象となり、具体的には漁業用施設、漁港海岸防潮堤、防波堤、護岸、臨港道路、物揚場、船揚場などである。なお、都市公園、診療所、保育所、浄土ヶ浜レストハウス、シートピアなあと(広域総合交流促進施設)、海水浴場シャワー室、野球場、市役所(本庁舎)なども災害復旧の対象になっている。

## 2) 性質別歳出

性質別歳出の構造は表10のとおりである。普通建設事業費は2013年に急増し186億円となり、14年度も同水準で、15年度に237億円と一層増大し最大となっている。こうした推移は他の2市町と違い、多様であることがわかる。

災害復旧事業費は2011年度から13年度までの推移で大槌町と類似しているが、災害廃棄物処理事業(委託料)は含まれていないと考えられる。また、2014・15年度は大槌町ほど大きな落ち込みとなっ

表10 宮古市の一般会計・性質別歳出

(金額:万円、構成比:%)

	2011年度		2012年度		2013年度		2014年度		2015年度	
	金額	構成比								
人件費	528,232	10.4	520,813	5.3	521,456	6.3	536,284	7.6	539,741	8.4
扶助費	617,819	12.1	473,941	4.8	469,297	5.7	477,106	6.8	483,465	7.6
公債費	394,380	7.8	402,816	4.1	398,368	4.8	401,541	5.7	389,418	6.1
普通建設事業費	337,576	6.7	352,803	3.6	1,856,772	22.5	1,810,637	25.7	2,371,061	37.0
うち補助事業費	103,736	2.1	184,512	1.9	1,559,457	18.9	1,438,776	20.4	2,010,012	31.4
単独事業費	233,840	4.6	168,291	1.7	297,315	3.6	371,861	5.3	361,049	5.6
災害復旧事業費	398,289	7.8	1,236,669	12.6	1,244,388	15.0	716,194	10.2	858,162	13.4
物件費	1,212,888	23.9	1,819,893	18.6	1,914,890	23.1	660,879	9.4	508,149	7.9
補助費等	465,236	9.1	466,105	4.8	442,987	5.4	401,524	5.7	508,598	8.0
積立金	863,186	17.0	4,226,835	43.1	1,035,018	12.5	1,718,569	24.4	408,023	6.4
繰出金	178,574	3.5	238,935	2.4	301,606	3.7	256,615	3.6	269,272	4.2
その他	86,621	1.7	69,896	0.7	88,161	1.0	65,874	0.9	67,100	1.0
合計	5,082,801	100.0	9,808,706	100.0	8,272,943	100.0	7,045,223	100.0	6,402,989	100.0

(注)2010年度決算で主な歳出をみると、人件費は52.5億円、扶助費は44.3億円、公債費は40.9億円、普通建設事業費は49.3億円、災害復旧事業費は0.1億円、物件費は38.5億円、補助費等は33.2億円、積立金は5.8億円、繰出金は23.1億円、合計は295.1億円である。

(出所)宮古市の実績報告書(各年度分)より筆者作成。

表11 宮古市の一般会計・歳入

(金額:万円、構成比:%)

	2011年度		2012年度		2013年度		2014年度		2015年度	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
地方税	443,627	7.8	484,634	4.6	509,318	5.8	554,199	7.4	546,928	7.7
うち住民税	177,541	3.1	220,060	2.1	230,832	2.6	266,870	3.5	257,434	3.6
固定資産税	216,908	3.8	212,940	2.0	221,167	2.5	228,914	3.0	229,646	3.2
地方交付税	2,043,278	35.9	2,212,483	21.0	1,681,034	19.0	1,666,831	22.1	1,752,919	24.7
うち特別交付税	447,294	7.9	117,217	1.1	117,727	1.3	116,926	1.6	110,961	1.6
復興特別交付税	435,742	7.7	882,936	8.4	385,236	4.4	432,586	5.7	584,862	8.2
国庫支出金	1,217,168	21.4	2,289,405	21.7	2,119,850	24.0	898,984	11.9	925,865	13.0
うち復興交付金	243,874	4.3	552,784	5.2	112,864	1.3	41,686	0.6	5,552	0.1
県支出金	1,210,993	21.3	4,257,061	40.4	1,679,177	19.0	1,987,132	26.4	826,411	11.6
うち復興交付金	118,895	2.1	2,637,463	25.0	643,058	7.3	1,394,705	18.5	254,468	3.6
財産収入	6,081	0.1	20,862	0.2	14,576	0.2	25,691	0.3	106,333	1.5
寄附金	35,184	0.6	9,591	0.1	16,560	0.2	5,152	0.1	8,974	0.1
繰入金	9,821	0.2	116,624	1.1	1,602,467	18.2	1,389,482	18.5	1,803,469	25.4
繰越金	112,768	2.0	607,471	5.8	721,802	8.2	552,937	7.3	485,431	6.8
諸収入	212,359	3.7	141,277	1.3	105,705	1.2	103,198	1.4	89,691	1.3
地方債	246,940	4.3	243,730	2.3	225,860	2.6	187,060	2.5	349,294	4.9
その他	152,053	2.6	147,370	1.4	149,531	1.7	159,988	2.1	205,089	2.9
合計	5,690,272	100.0	10,530,508	100.0	8,825,880	100.0	7,530,654	100.0	7,100,404	100.0

(注)2010年度決算で主な歳入をみると、地方税は54.2億円、地方交付税は128.7億円、国庫支出金は36.0億円、県支出金は17.9億円、地方債は35.8億円、合計は306.4億円である。

(出所)宮古市歳入歳出決算書(各年度分)、総務省ホームページ「財政状況資料集」より筆者作成。

ていない。水産業が盛んな地域の甚大な被害がゆえに、漁協等に対する水産施設の復旧補助や漁港災害復旧費の規模が大きいことが影響しているのであろう。

物件費や積立金は陸前高田市と比べて内容にはそれほど違いはなく、それぞれの推移もかなり類似している。

### 3) 歳入

歳入の構造は表11のとおりである。目立った特徴は国庫支出金にみられ、その推移が他の2市町とかなり異なり、また、復興交付金の規模が非常に小さいことである。逆に、復興交付金の多くは県支出金に含まれている。これは復興交付金のうち農林水産省分だけが直接、国から交付されていることから国庫支出金(県・間接の漁集事業を除く)に、それ以外の国土交通省等分は県の会計を経由して交付されるので県支出金に振り分けられていることによる。国庫と県の復興交付金を合算した推移をみても、他の2市町と違い、とくに2015年度には26億円まで縮減している。なお、宮古市は県経由の国庫支出金を県支出金として取り

扱っているが、これが本来の方法かと思われる。

県支出金については復興交付金を考慮しても、その他の補助負担金が少なくない。2011年度は災害弔慰金(11億円)、災害救助費(9億円)、災害廃棄物処理促進事業(8億円)、緊急雇用創出事業(6億円)、復興基金市町村交付分(34億円)など多様である。さらに、水産業経営基盤復旧支援事業(8億円)をはじめ水産関連補助金が他の2市町より多くあり、億単位のものも少なくない。水産関連補助の規模はその後高水準が続く。ただし、漁港については災害復旧費国庫負担であることが多く、年度を追って増大している(2015年度47億円)。

最後に、市税である。税収規模は他の2市町と違い、2014年度に10年度を上回り、15年度に微減している。住民税は2014年度まで増加し続けるものの、15年度に微減し、また、固定資産税も微増にとどまっている。これは被災の状況に大きな差異があることによると考えられる。

### (5) 小括

本節では陸前高田市、大槌町、宮古市の財政分析により、土地利用関連事業にかかる財政の位置

づけが明確になった。

まず2市1町の震災対応財政の詳細が明らかになったことがあげられる。そして、その共通、個別の特徴が浮かび上がってきた。

そのうえで第一に、財政面におけるハード事業費の大きさが目立つなかで、事業対象地区の多さを背景に、区画整理事業と防集事業はとくに巨額にのぼる。それらの構造は次節で明らかにしたい。そして、財源にまで踏み込めば、その柱として復興交付金があげられるが、それだけで構成されるのかを把握しておく必要がある。

第二に、事業規模の大きさを背景に、事業は長期にわたり、そして、事業の本格化が大震災からかなり経過してからであること、具体的に言えば、防集事業が相対的に区画整理事業より先行して進んでいるものの、2013年度あたりという状況である。

こうした事業の進捗から、他の復旧等事業との調整や手続き面でのステップなどには不可避な側面ばかりがあるのか議論の余地がある。つまり、既存の制度等の下では事業スピードの限界があるとすれば、何が主要要因なのかである。

### 3. 土地利用関連事業にかかる財政

#### (1) 区画整理事業と防集事業

岩手沿岸市町村の土地利用関連事業の実施、進捗の状況は表12のとおりである。実施状況については区画整理事業と防集事業の実施規模が突出して大きいことが明瞭である。そして、区画整理事業の計画区画数は防集事業の2倍超となっている。たとえば、大槌町の区画整理事業は2012年度末時点で町方をはじめ4地区の52.4haが対象で、事業費は199億円が想定されている。進捗状況は各市町村で大きく異なり、防集事業、区画整理事業、拠点整備事業は可能な限りの人材が投入され、最新の技術が導入されているとは言え、2016年度末時点でほとんどの市町村で終了していない。たとえば、陸前高田市の防集事業の場合、2015年11月以降、整備中は市内最大規模である高田、今泉の両地区の高台造成のみとなり、これは25年度末終了

(清算期間の5年を含み、工事自体は20年度末の終了)の計画である<sup>1)</sup>。こうした状況も考慮して本節では区画整理事業と防集事業に焦点を当てる。

次に、1つの被災自治体に特化した財政研究および土地利用関連事業の包括的研究に言及しておきたい。川瀬(2012、2013)や横山(2014a)は石巻市を対象に被害状況等を丁寧に整理したうえで財政を総合的に分析しており、大震災直前・直後の状況の把握にとって有益である。しかし、やむを得ないとは言え、2013年度以降に本格化する土地利用関連事業は分析されていない。横山(2014b)は東日本大震災ではないが、1993年の北海道南西沖地震で最も被害が大きかった奥尻町の震災対応財政を詳細に分析している。奥尻町の社会経済構造は岩手・宮城の被災町村と類似しているので、摂取すべき研究成果である。しかし、奥尻町でも土地の利用が大きく変わったにも関わらず、土地利用関連事業の財政分析はほとんど行われていない。

これに対して、島田(2013)は復興の最大の課題を土地利用としたうえで、大槌町の復旧・復興におけるその課題について、主に国・県・町・住民の関係からそれぞれの役割分担を踏まえて詳細に検討している。市町村に対する国や県の関与が平常時のままであることが強く批判され、とくに市町村の決定権の強化と住民参加・住民間協議の推進が課題提起されている。ここでは財政面について復興交付金の問題に言及されている程度である。主体間関係や行政運営の側面から用地買収や移転補償なども展開することができると思われるが、そこまでは踏み込んでいない。ただし、碓川(2013)、木下(2015)、戸羽(2011、2013)、東野(2012、2013、2014、2016)からは断片的にしか問題を把握できず、また課題が提起されているものの具体でないので、この点で島田論文は貴重な研究成果である。

次に、区画整理事業と防集事業の実施手続きを整理しておく。区画整理事業では最初に事業の施行区域の都市計画決定という手続きが不可欠となる。島田(2013)等での整理にしたがえば、市町

村の都市計画決定に県の同意等が必要とされる場合、①素案の作成前後、②原案の作成、③市町村の都市計画審議会後といったプロセスにおいて、両者の「事前協議(①)→下協議(①)→事前協議(②)→協議(③)」という4段階の協議が必要とされる。同時に、以上のプロセスにおいて住民向けの手続き(公聴会、公告・縦覧等)や利害関係組織との協議も要する。その後、県知事の同意等、都市計画決定となる。今回、井上(2017)で整理されているように、「津波被害により同じ場所に市街地を再建することが困難となり、新たな区域を含めつつ、一体的なまちづくりを進めな

ければならない事態に直面している」。したがって、事業が想定する本来の目的と異なる点での調整が必要となった。

都市計画決定を踏まえて、測量調査設計業務→事業計画案作成→地権者交渉・用地取得→補償補填・賠償金→埋蔵文化財発掘調査といったプロセスとなる。事業計画の変更も起こり得る。これらは防集事業でもおおよそ同様であり、基本的に業務委託を行いながら進められる。これは何も自治体職員の力量不足を意味しない。過去には事業実績があるが、時間的制約や人材不足などのためである。他方、地権者から選出される委員からなる

表12 被災者向け住宅等用地の整備状況

	防災集団移転促進事業			土地区画整理事業			漁業集落防災機能強化事業			津波復興拠点整備事業		
	計画区画数	整備区画数	進捗率(%)	計画区画数	整備区画数	進捗率(%)	計画区画数	整備区画数	進捗率(%)	地区数	区域面積(ha)	整備状況
洋野町	—	—	—	—	—	—	15	2	13.3	—	—	—
	—	—	—	—	—	—	15	8	53.3	—	—	—
久慈市	—	—	—	—	—	—	15	15	100.0	—	—	—
	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
野田村	38	38	100.0	124	94	75.8	15	15	100.0	—	—	—
	—	—	—	124	124	100.0	—	—	—	—	—	—
田野畑村	—	—	—	—	—	—	62	62	100.0	—	—	—
	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
岩泉町	—	—	—	—	—	—	59	59	100.0	—	—	—
	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
宮古市	265	260	98.1	410	255	62.1	32	32	100.0	2	①1.2	整備済
	263	263	100.0	410	393	95.9	—	—	—	—	②1.6	整備中
山田町	440	64	14.5	661	0	0.0	143	42	29	1	3.1	整備済
	400	296	74.0	661	186	28.1	144	144	100	—	—	—
大槌町	442	126	28.5	996	131	13.1	12	0	0	2	①3.8	整備中
	419	285	68.0	961	681	70.9	12	10	83	—	②19.6	整備中
釜石市	142	25	17.6	1,096	63	5.7	90	20	22	2	①16.4	整備中
	135	101	74.8	1,057	413	39.1	87	45	52	—	②16.9	整備中
大船渡市	366	245	66.9	231	11	4.7	30	0	0	1	7.7	整備中
	366	329	89.9	231	60	26.0	30	0	0	—	—	—
陸前高田市	512	358	69.9	1,772	92	5.1	—	—	—	2	①18.7	整備中
	499	360	72.1	1,785	430	24.1	—	—	—	—	②19.9	整備中
合計	2,205	1,116	50.6	5,290	646	12.2	473	247	52.2	10	108.9	—
	2,120	1,672	78.9	5,229	2,287	43.7	462	381	82.5	—	—	—

(注) 1. 上段は2016年1月末現在。下段は2017年1月末現在(防災集団移転促進事業は16年12月末現在、土地区画整理事業は一部で17年3月末見込み数)。

2. 津波復興拠点整備事業は2017年3月末現在。

(出所) 岩手県ホームページ、河北新報2016年3月6日付、岩手日報2017年3月4日付などより筆者作成。

土地区画整理審議会が創設され、後述する換地計画、仮換地指定等について議決する。将来換地とされる土地の位置、範囲を指定する仮換地指定へ向けて集団・個別説明会が実施され、仮換地指定の調整業務が行われる。そして、できるところから仮換地指定が行われる。この後に、建物移転補償が行われ、道路・公園整備、宅地整地等の工事が実施され、換地処分（従前の宅地上の権利が換地上に移行）、土地・建物の登記となる。最後に、清算金の徴収・交付（換地について地権者間の不均衡是正のための金銭による清算）を持って事業の完了となる。

防集事業は主に災害危険区域の指定にもとづく居住者の集団移転を目的とするが、移転元の地域と対になる移転先の住宅団地の用地買収・造成を要する。そして、移転者が新住宅団地の土地を購入または賃借し、住宅を建設する。これらの前提としてネックとなったのが、地籍調査事業が行われていない土地が多いことである。地籍調査とは、国土調査法にもとづき、土地を実際に測量して境界を確認し正確な面積を確定する作業のことである。その進捗は日本では全国的に50%程度であるなか、岩手沿岸では宮古市、大槌町、山田町の40%台、釜石市60%強で、その他は全て100%である（2016年度末時点）。山手の山林エリア、墓地、湾岸や河川周辺など登記手続きが適切に行われていない土地が多く、買収手続きの際に相続関係が非常に複雑で、所有者も不明であるというケースが少なくない。権利者が非常に多い共有地の取り扱いも調査に際して困難を極める。こうした地籍調査や登記等の手続きの遅れにより用地買収は年単位で遅れることになる。

財政面では国負担は防集事業3/4、区画整理事業1/2、拠点整備事業1/2などであるが、今回国が自治体負担と合わせて100%負担する仕組み、つまり、復興交付金に加えて復興特別交付税を導入している。また、たとえば、防集事業の根拠法は「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」であるが、その実施にあたって今回、補助要件の緩和、補助対象の

追加、移転者負担の軽減などの措置も講じられた。

## (2) 陸前高田市

高田地区、今泉地区における土地利用関連事業の大きな特徴は、区画整理事業により市街地の整備だけでなく、移転先の高台の整備も行うことである。つまり、防集事業を独立して実施せず、それを区画整理事業のなかで実施する。まちづくりの側面からみると、最大で海拔12mとなる嵩上げ（盛り土）エリアでの商店街と高台エリアでの住宅街の性格が強くなる。高田、今泉の両地区は2012年2月の区画整理事業にかかる先行地区の都市計画決定、9月の事業認可を経て、13年11月に全体地区としての都市計画変更が行われ、14年2月にその事業認可に至る。その後、2016年6月時点で高田地区では5回、今泉地区では3回の事業計画変更が認可されている。ここで言う変更とは、高台宅地や事業区域の縮小などである。とくに高台の宅地造成戸数は当初の1,047戸から15年1月時点で659戸まで大幅に縮減された<sup>2)</sup>。

2016年6月時点で事業地区面積は高田地区で約186ha、今泉地区で約112haである。この規模は全国でみても過去最大レベルと言える。地区内の計画人口は前者で約4,300人、後者で約1,600人で、震災前とおおよそ同じ規模である。高台の造成地はともに6カ所（嵩上げ部を除く）であり、宅地の造成・引渡し済みの高台では住宅が徐々に建築され、新たな暮らしが生まれている。高田地区の高台部では2017年4月に開業した大型複合商業施



写真1 今泉地区（2016年10月筆者撮影）

設のアバッセたかたが目立つ程度である。同じ頃、今泉地区では区画さえも姿をあらわしていない。2016年6月時点での事業施行期間は両地区で2012年9月～19年3月であったが、17年2月時点の市変更案では21年3月（清算期間を含まない）である。

高田地区の区画整理事業の資金計画は表13のとおりである。表の金額の現計画は2017年2月時点であるが、計画変更が予定されており、変更案も記載している。変更案をみれば、事業費が大幅に増加することがわかる。支出（変更案）のうち公共施設整備費が62.0%（372億円）を占め、最大となっている。そのうち道路整備だけで281億円である。これらは区画整理事業の特徴である。他の支出をみると、宅地整地費の比重が21.9%に及ぶ。なお、その他の工事費の大半を占めるのは調査設計費（50.4億円）である。

これに対して、収入は復興交付金が83.8%を占め、最大となっている。これは区画整理事業が復

興交付金の対象となっていることによるが、事業費の全額がそれで手当されているわけではない。保留地処分金とは、土地を減歩すること等によって生まれる保留地を処分して計上される資金である。なお、その他は全て津波復興拠点整備事業をさす。それが導入されていることを意味するが、その大半は復興交付金であることから、実質的にはその比重を高めることになると考えられる。

今泉地区の区画整理事業の資金計画は表14のとおりである。支出（変更案）のうち公共施設整備費が87.9%、宅地整地費が5.7%を占め、高田地区とはかなり異なる。また、公共施設整備費のうち道路整備は647億円に及ぶ（公園・緑地整備21.5億円）。支出総額が高田地区より大きく増加しているが、これは主に公共施設整備費による。支出総額も事業地区面積では小さいものの、もともと大きく、割高となっている。この理由は工事にかかる地形や地質、土地利用、監理系（事業・工事）・

表13 高田地区の区画整理事業の資金計画

(単位:億円)

支出			
	現計画→	→変更案	主な増減理由
公共施設整備費(道路・公園等の整備費)	336.6	371.6	土工費の増。施工体制確保等に要する経費の増。
宅地整地費(宅地の整地工事費)	103.4	131.2	土工費の増。施工体制確保等に要する経費の増。
その他の工事費等(事業のための調査費等)	56.4	51.3	実績精査による減。
補償費(立木等の補償費)	40.4	45.5	建物移転費の増。
事務費	0.1	0.1	
合計	536.9	599.7	
収入			
	現計画→	→変更案	主な増減理由
復興交付金	454.8	502.8	公共施設整備費等の工事費の増。
保留地処分金	3.6	3.6	
市費	0.1	0.1	
公共施設管理者負担金	3.8	4.6	河川拡幅による管理者負担金の増。
その他(津波復興拠点整備事業費)	74.6	88.6	公共施設整備費等の工事費の増。
合計	536.9	599.7	

(注)1. 変更案は2017年2月現在(事業終了までの見込みを含む)。

2. 復興交付金の内訳は、①基幹事業・道路事業62.9億円→79.3億円、同区画整理事業348.6億円→373.2億円、②効果促進事業43.3億円→50.4億円である。

(出所)陸前高田市市街地整備課提供資料より筆者作成。

表14 今泉地区の区画整理事業の資金計画

(単位:億円)

支出			
	現計画→	→変更案	主な増減理由
公共施設整備費 (道路・公園等の整備費)	579.1	668.1	施工体制確保等に要する経費の増。
宅地整地費 (宅地の整地工事費)	36.1	43.1	施工体制確保等に要する経費の増。
その他の工事費等(事業のための調査費、事務費等)	17.1	40.2	換地設計等の調査費の増。
補償費(立木等の補償費)	12.7	9.0	建物移転費の減。
合計	645.0	760.4	
収入			
	現計画→	→変更案	主な増減理由
復興交付金	514.9	630.3	公共施設整備費等の工事費の増。
保留地処分金	2.0	2.0	
市費	0.1	0.1	
公共施設管理者負担金	128.0	128.0	
合計	645.0	760.4	

(注)1. 変更案は2017年2月現在(事業終了までの見込みを含む)。

2. 復興交付金の内訳は、①基幹事業・道路事業0.7億円→0.8億円、同区画整理事業499.9億円→594.6億円、②効果促進事業14.4億円→34.9億円である。

(出所)陸前高田市市街地整備課提供資料より筆者作成。

技術系の人的体制などさまざまであると思われる。たとえば、公共減歩率は55.9%で、高田地区の35.8%に比して非常に高い。

これに対して、収入は復興交付金が82.9%を占める。他方、公共施設管理者負担金が16.8%を占め、そのほぼ全てが道路にかかるものである。そして、拠点整備事業が含まれていないことから、高田地区とはかなり異なる。市単独費(純粋な持ち出し)が1千万円程度入っている点にも言及しておきたい。これはたとえば、審議会の運営費や人件費の性格のものなど事務費であるという。復興交付金は制度上の限度額があり、その範囲内で国等と協議して決定されるが、過不足が生じないように注意しているという。なお、地権者との交渉のための旅費は収支には入っていない。それは年間、何百万円(土地利用関連事業全体)という規模であるらしい。

事業担当課の職員いわく、区画整理事業において最も心血を注ぐ手続きは地権者との合意形成である(2017年7月のインタビュー)。とにかく誠意

をもって対応するという。このことは公共減歩率の高さが物語っているように思われる。また、市の資料からはわずかな面積の盛り土工事でも住民説明会を開催するし、新たな公園や橋梁などの名前を決めるにあたっては住民との意見交換会が開催される。こうしたケースは枚挙に暇がない。

### (3) 大槌町

町方地区の土地利用関連事業の特徴は、区画整理事業では4m程度の高上げを伴い、防集事業は小規模であり、多くの被災者の移転先は近隣の寺野・白澤地区である。町方地区は高田地区と違い嵩上げエリアでの商店街と高台エリアでの住宅街が分かれるようなまちづくりではない。わずかながら盛り土しないエリアもある。そして、町方地区と赤浜地区の決定的な違いは防潮堤の高さにみられ、前者は14.5m、後者は6.4m(震災前の高さ)である。町方地区における区画整理事業施工区域の面積は30haで、住宅街・商店街等の集積エリアは縮小することになるが(公共減歩率12.3%)、計

画としては人口密度70人/ha、人口約2,100人（震災前約60人/ha、人口1,800人）が想定されており、攻めの姿勢がみられる（2016年1月時点）。



写真2 町方地区（2016年10月筆者撮影）

これに対して、赤浜地区における区画整理事業は大槌湾に面して広がる低地部から丘陵部を結ぶ県道に接した面積7.7ha、震災前人口約360人のエリアであり、丘陵部には漁集落が形成されている。この地区では丘陵部が防集事業による移転先となっており、また、漁集事業も実施されているが、区画整理事業施工区域では従前の人口密度約47人/haと人口約360人が計画されている（公共減歩率23.0%、最大14.5mの盛り土）。事業施行期間は町方地区と同様に、2013年3月～18年3月（清算期間の5年を含まない）である。なお、丘陵部は高い所で海拔35mに及び、大きな高低差が特徴であり、海拔ゼロメートルと言われる町方地区とはかなり異なる。

2011年12月の復興計画・基本計画、12年5月の復興計画・実施計画（第1期）の策定、同月の土地利用計画案の確定を経て、防集事業の国土交通大臣同意は12年9月（赤浜地区4日、町方地区ほか24日）、区画整理事業（4地区）の都市計画決定も同月、区画整理事業の県認可、事業計画決定は13年3月となった。拠点整備事業（一団地の津波防災拠点市街地形成施設事業）の都市計画決定は2013年7月、その事業認可は町方地区分で8月、安渡地区分で10月となった。なお、工事発注・監理（町方地区等）についてはCM（コンストラクション・マネジメント）方式等によりUR（独立行政

法人都市再生機構）が取り仕切り、建設業者に工事を発注し、工事全体の監理・調整、検査を行っている<sup>3)</sup>。こうしたURの役割は高田、今泉の両地区、田老地区などでもみられる。

町方地区の区画整理事業の資金計画は表15のとおりである。2016年1月の第5回の事業計画変更時の数値であるが、それ以降、変更はされていない。支出のうち90.4%が工事費である。工事費のうち突出して大きい比重を占めるのが整地費であり、高田・今泉地区のケースとはかなり異なる。これは公共施設整備の規模の違いによるが、大きな要因として土の調達が考えられる。ただし、公共施設整備費のうち道路整備は21.3億円で、その大半を占めることは共通する。これに対して収入ではほぼ全てが復興交付金であり、町単独費の比重は小さい。住民との意見交換等の場となる地域復興協議会（地区ごとの復興まちづくり懇談会）やワークショップなどは復興交付金（効果促進事業）の対象となる一方で、工事雑費（仮設道路、維持補修など）や事務費は町の持ち出しとなる。なお、2016年3月に町方地区の末広町まちびらき式が開催され、その後、災害公営住宅の完成もみられ、住宅建設も少しずつ進んでいる。

表15 町方地区の区画整理事業の資金計画

（単位：億円）

支出	工事費	144.3	収入	復興交付金	157.7
	うち公共施設整備費（道路・公園等の整備費）	24.3		町単独費	1.9
	整地費	100.9	合計	159.6	
	その他の工事費	19.1			
	補償費	13.9			
	事務費	1.4			
	合計	159.6			

（注）1. 2016年1月現在（事業終了までの見込みを含む）。

2. 復興交付金の内訳は、①基幹事業・道路事業15.8億円、②同・区画整理事業126.1億円、③効果促進事業15.7億円である。

（出所）大槌町都市整備課提供資料より筆者作成。

赤浜地区の区画整理事業の資金計画は表16のとおりである。表の金額の前計画は2017年6月時点であるが、第6回の事業計画変更時と重なっており変更後も記載している。変更後をみれば、事業費が大幅に増加しているが、これは工事費とくに整地費による。工事費のなかでも公共施設整備費の規模は非常に小さく、町方地区とは公共施設配置の位置付けの違いがあらわれている。これに対

して収入をみると、町方地区のケースと同様に復興交付金がほぼ全てを占める。町単独費については工事雑費や事務費などであるが、施工区域内で補助対象とならない補償費や移転、除去建築物居住者のための一時的収容施設（仮設住宅）の設置

も町の持ち出しとなり<sup>4)</sup>、復興特別交付税による措置はほとんどない。

次に防集事業である。ここでは資料の制約上、町全体を対象とする「防集事業計画書・第7回変更」（2017年3月）から整理しておく。町方地区で

表16 赤浜地区の区画整理事業の資金計画

(単位:億円)

支出			収入		
	前計画→	→変更後		前計画→	→変更後
工事費	54.6	66.9	復興交付金	60.5	72.8
うち公共施設整備費(道路・公園等の整備費)	3.3	4.2	町単独費	1.5	1.5
整地費	45.7	57.1	合計	62.1	74.4
その他の工事費	5.6	5.6			
補償費	6.9	6.9			
事務費	0.6	0.6			
合計	62.1	74.4			

(注)1. 2017年6月現在(事業終了までの見込みを含む)。

2. 復興交付金の内訳は、①基幹事業56.2億円→68.2億円、②効果促進事業4.3億円→4.6億円である。

(出所)大槌町都市整備課提供資料より筆者作成。

は移転促進区域内の住居戸数は825戸で、そのうち地区内の防集移転は231戸（前計画315戸）である。赤浜地区の場合は140戸のうち72戸（同97戸）である。住宅団地（住宅用地、関連公共施設等用地など）の整備面積は町方団地8,709㎡（前計画15,327㎡）、赤浜団地64,986㎡（3団地分、前計画70,130㎡）である。

町方地区と赤浜地区の防集事業の資金計画は表17のとおりである。2017年3月の事業計画変更により事業費は縮小している。これは集団移転の規模が縮減している影響であり、とくに住宅団地用地取得及び造成でみられる。宅地及び農地の買取りは最大の比重を占め、買取単価（1㎡当たり）の平均は住宅用地、農地の順に、町方地区で29,600円、5,100円、赤浜地区で10,100円、3,400円である。これに対して収入は大半が復興交付金であり、残りの一般財源は復興特別交付税で措置されていると考えて差し支えない。なお、赤浜地区では防集事業のなかで公民館、消防屯所、岩手県交通バスターミナルなどの用地が整備される。

事業担当課の職員いわく、土地利用関連事業に

おいて最も苦労したのは、換地の手続きや地権者との調整である（2017年7月のインタビュー）。とくに中心市街地には間口が狭くて奥行き深い住居（うなぎの寝床）が一般的であり、区画の整形に際して利害が大きくなる。また、こうした個々の対応というよりも、まちづくりでは町方地区にもともと自治会がなく、とくに町（当局）や外部サポーターが丁寧に間に入って地域復興協議会等での協議を進めることになった。技術面では町内とくに中心市街地には湧水箇所が多いことから、湧水を大事にしながら盛り土するのが特徴的である。ここでも住民との合意形成が非常に重要になるという。つまり、湧水は町（当局）だけでは管理できず、地域住民の主体的な活動が必要になることによる。また、湧水は盛り土により自噴しなくなるが、結果的にその一部は事業対象となり、それに関わって住民の合意を要した。

#### (4) 宮古市

田老地区は2005年に旧宮古市と合併する前の田老町をさすが、地区人口は住民基本台帳で震災前

表17 大槌町(全体)・町方地区・赤浜地区  
の防集事業の資金計画

(単位:億円)

支出		
	前計画→	→変更後
住宅団地用地取得及び造成	109.4	94.6
	5.3	3.0
	25.3	18.6
移転先住宅建設等助成	25.0	21.0
	—	—
	—	—
公共施設整備	34.4	36.6
	—	—
	6.7	7.9
宅地及び農地の買取り	137.6	137.6
	70.9	70.9
	7.2	7.2
移転費助成	14.1	14.1
	—	—
	—	—
合計	320.6	303.9
	76.2	73.9
	39.2	33.7
収入		
	前計画→	→変更後
復興交付金	280.3	262.7
一般財源	40.2	41.1
合計	320.6	303.9

(注)1. 2017年3月現在(事業終了までの見込みを含む)。  
2. 上段:大槌町(全体)、中段:町方地区、下段:赤浜地区。  
収入欄は大槌町(全体)。  
(出所)大槌町都市整備課提供資料より筆者作成。

の11年2月末現在の約4,430人に対して、16年3月末現在で3,136人である。また、地区の面積は101km<sup>2</sup>である。田老地区における区画整理事業は壊滅的な被害を受けた中心街を対象エリア(約19ha)とし、嵩上げは最大3mで、土地利用の集約化を図る(公共減歩率5.5%)。事業施工区域の人口は約600人(人口密度約32人/ha)が計画されており、震災前の約1,400人に比して半分以下である。事業施行期間は2013年5月～16年3月(清算期間の5年を含まない)である。そして、防集事業は県内最大規模の高台団地(約26ha)として実施される。高田地区のように、嵩上げエリアでの商店街と高台エリアでの住宅街の性格が強くなる。まちづくりの特徴は仮設時と違い、小規模商店街が3箇所に



写真3 田老地区 (2016年10月筆者撮影)

分散することである。2015年11月には、約半年の工期短縮で高台移転団地の造成がほぼ完了となり、これを記念して田老まちびらき記念式が開催された。

田老地区の区画整理事業の資金計画は表18のとおりである(2016年1月の事業計画第5回変更時)。支出のうち26.9億円が工事費であり、そのうち公共施設整備費が16.0億円で6割(道路整備10.2億円)を占める。また、補償費の比重が1/4を占める特徴的な構造となっている。これに対して、収入は他の地区と違い、復興交付金が7割にも満たない。そして、市単独費の比重が高い。市担当課いわく、復興計画で掲げる「減災の考え方に基づく多重防災型まちづくりの構築」にかかる防災対策(ハード面)として地盤の嵩上げを推進しているが、その一部は復興交付金事業メニューの対象外であったために、市単独費として支出している(2017年7月のインタビュー)。具体的には、支出のほとんどが宅地の嵩上げにかかる工事費、移転補償費(電

表18 田老地区の区画整理事業の資金計画

(単位:億円)

支出	工事費	26.9	復興交付金	23.1
	うち公共施設整備費(道路・公園等の整備費)	16.0	公共施設管理者負担金	5.8
	整地費	4.0	市単独費	7.0
	その他の工事費(調査設計費等)	6.9	合計	36.0
	補償費	9.0		
	事務費	0.1		
	合計	36.0		

(注)1. 2016年1月現在(事業終了までの見込みを含む)。  
2. 復興交付金の内訳は、①区画整理事業18.1億円、②効果促進事業5.0億円。  
(出所)宮古市都市計画課提供資料より筆者作成。

柱等を含む)であり、その他には事務費、換地確定に伴う清算金などである。市単独費の7割(約5億円)は復興基金が充当されている。

次に防集事業である(2017年3月の事業計画書第1回変更(第2回軽微な変更))。田老地区では移転促進区域内の住居戸数は639戸で、そのうち地区内の防集移転は230戸(前計画243戸)である。住宅団地(住宅用地、関連公共施設等用地など)の整備面積は三王団地として254,090㎡(前計画254,640㎡)である。なお、そのうち住宅敷地等の整備は貸付地81区画・戸(住宅敷地10区画と公営住宅71戸、前計画88区画・戸)、分譲地149区画(住宅敷地のみ、前計画155区画)を対象とし、これらの総面積は2,594㎡(前計画1,837㎡)、49,126㎡(同50,223㎡)、住宅敷地平均面積は259㎡(同306㎡)、330㎡(同324㎡)である。

田老地区の防集事業の資金計画は表19のとおりである。2017年3月の事業計画変更により事業費は縮小している。これは集団移転の規模が縮減している影響であり、とくに住宅団地用地取得及び造成でみられる。その住宅団地用地取得及び造成は最大の比重を占める。これは大槌町のケースと異なるが、用地取得・造成規模の大きさが影響していると考えられる。宅地及び農地の買取りにかかる買取単価(1㎡当たり)の平均は住宅用地、農地の順に15,000円、11,190円である。これに対して収入は大半が復興交付金である。残りは一般財源であるが、その比重は大槌町のケースとおおよそ同じである。その大半は復興特別交付税で措置されるものと思われる。

2016年10月に三王団地を訪ねると、宮古消防署田老分署、市立診療所、民間の歯科医院、市立保育所、県警駐在所などが整備され、また、戸建ての住宅(災害公営住宅を含む)が立ち並び、二階建ての災害公営集合住宅もみられた。2016年8月にごく一部を残して区画整理事業を含む田老地区の面的整備は完了したということであるが、嵩上げエリアが住宅や店舗が少なく殺風景であるのに比べて、高台はまちとして出来上がっていた。ただし、高齢居住者が非常に多いなか、団地内には

表19 田老地区の防集事業の資金計画

(単位:億円)

支出		
	前計画→	→変更後
住宅団地用地取得及び造成	45.0	39.2
移転先住宅建設等助成	11.5	8.8
公共施設整備	27.9	27.6
宅地及び農地の買取り	23.0	23.4
移転費助成	5.1	4.7
合計	112.5	103.7
収入		
	前計画→	→変更後
復興交付金	93.4	85.8
一般財源	19.1	17.9
合計	112.5	103.7

(注)2017年3月現在(事業終了までの見込みを含む)。

(出所)宮古市都市計画課提供資料より筆者作成。

食料品を中心に扱う小規模の商店(住居兼用でいわゆるナマモノの取扱いなし)が1件しかない。公共バスはあるものの、生活協同組合の宅配や移動販売車にかなり頼らざるを得ない状況がある。買い物をはじめ高台の暮らしのあり方が問われるようなひとコマが垣間見られる。

### (5) 課題

区画整理事業や防集事業の財政面では巨額の公金が長期にわたって出入りするなかで、公共施設整備あるいは道路事業の規模が目立っている。これに対して、収入では復興交付金の比重が非常に高い。こうした特徴があるなかで、多様な側面も浮かび上がってくる。その典型として市町単独費があげられる。区画整理事業では地区中心部の全体をつくり直すことから、いわゆる立ち退き等の規模の違いが影響するなかで、事業の実施上、従前地を離れてもらわなければいけないが、仮換地もできないケースにおいてとくに営業・移転補償が補助対象外となり、市町単独費が生じる(土地区画整理法第101条)。

また、宮古市田老地区のように、復興交付金の交付対象(限度額の算定根拠)として「公共施設整備費」しか計上されておらず、嵩上げを伴う国道の再整備によりその山側の浸水が見込まれない

ことなどから、道路等にあたる「面」の高上げは対象になっても、宅地にあたる「面」で対象になっていない（計画人口密度が40人/ha未満であることは影響していない）。国道の山側は窪地になることから、市は独自にアクセスの改善および雨水排水に伴う土地活用上のデメリット解消の点から新国道の高さまで高上げを行うことにしたのである（筆者の現地調査では高上げ不足に見えたが）。

なお、ある自治体からは今回の復興にあたって、復興庁は役所・役場に足を運んで、相談にのってくれるようになっていく一方で、区画整理事業のような大事業となると、国交省の取扱いの性格が強くなり、平時のような関係の下で霞ヶ関の本省に行くことも多い。この際の出張費は市町からの持ち出しであるという。

区画整理、防集の両事業では複数回におよぶ事業変更がみられるが、ある自治体では変更にあたって国庫補助が確約されるのか不安であり、財政面での見通しをつけるのに苦労した。また、どうしても災害復旧にとどまることから「復旧」のしほりあるいは解釈をめぐる国との協議に多大な労力と時間を費やした。ある自治体からは2015・16年度以降、効果促進事業の実施に対する国からの締め付けが強くなっている、というコメントがあった。いわゆる「復興・創生期間」（2016年度～20年度）には被災自治体の一部負担の導入により、被害が大きく、復興に時間を要する自治体ほど財政負担がかさむことになりかねないので、自治体、復興庁、国交省などの関係のあり方は強く問われてくるであろう。

土地利用関連事業それ自体に関しては、2市1町のいずれもが事業プロセスとくに計画作成に際しての住民合意形成、用地買収等に際しての地権者との交渉に多大な労力を費やしたという。住民間で複雑な利害関係がみられるし、地権者は多い地区で千人規模である。これらの前提として住民等への諸制度の説明を要し、盛り土ひとつとっても、技術的な側面をわかりやすく丁寧に説明しなければ、なかなか安心してもらえない。大震災により自宅が残っても、道路整備等で移転をお願いする

ことになる場合があり、真摯に対応するしかないという。また、用地取得の困難があげられる。用地取得を巡っては国（復興庁）の2013年3月以降の数回にわたる「住宅再建・復興まちづくりの加速化措置」や改正復興特区法の14年5月の施行があげられるが、自治体から既存制度の運用改善にとどまらない抜本的な見直しが早々に求められていたにもかかわらず<sup>5)</sup>、対策は後手にまわり、かつ踏み込み不足で地域・自治体の期待には十分に応えられていない。赤浜地区の防集事業等は継続中であるが、田老地区との決定的な違いは公共減歩率や地形、地質あるいは工事方法などというよりも、用地交渉・買収や住民との協議に要した時間であると考えられる。なお、赤浜地区では2016年度末時点で用地取得は全て終わっていない。

#### 4. まとめ

本稿では岩手沿岸市町村のうち陸前高田市、大槌町、宮古市の2011年度から16年度までの財政の全体像、次いで土地利用関連事業とくに区画整理事業および防集事業にかかる財政の実態を定量的に明らかにした。

各市町財政の全体像の分析から区画整理事業や防集事業の事業費は非常に大きく、生活や生産などのインフラ整備の点で震災対応財政において重要な位置を占める。両事業の構造分析は実施プロセスにおける歳出および歳入を問うことになったが、地域の実状にあわせて事業規模を変更するとともに財政対応も変えている。そして、復興交付金の比重の高さにみるように、国の財政措置が非常に重要な意義を持ち、そこでは弾力的な対応もみられる一方で、市町単独費が億単位で生じているケースがあり、国の全額負担となっていない。

同時に、分析それ自体は被害状況の調査から応急対策・初期復旧への対応、震災復興計画や土地利用計画の策定、防集事業の大臣同意や区画整理事業の県認可など多くの手続きの存在を確認する結果となったが、今回の大震災で言えば、たとえば、土地利用に関して土地利用再編のための特例を受けるために復興整備計画を作成することがあ

げられる。また、復興交付金の交付にあたっては復興交付金事業計画の作成および復興庁、事業所管省との協議がある。

こうして個別事業単位を含めて手続きのあり方が問われることになるが、とくに時間的側面に重大な課題を見出すことができるのではないか。時間的側面というのは、非常に多くの時間を費やしていることから大幅に短縮すべき手続き等があることをさすが、土地利用関連事業費の増大に対する国庫負担等の特例措置は事業実施スピードの点で一定のインパクトがあったと考えられる。他方、重大な課題として用地取得があげられる。とくに土地収用法や都市計画法などに関わる公共用地取得システムや補助金等に対する国の関与の抜本的な見直しは急務であろう。

さらに、まちづくりの側面からみれば、既存の区画整理事業や防集事業などはもともと市街地が消失したり、人口が大きく減少したりすることを想定していない。拠点整備事業も緊急対応可能なものとは言い難い。土地利用の制約や嵩上げの規模などもあいまって、各事業はパッチワーク的になり、トータルバランスを備える地域再生にはほど遠い。コストも嵩む可能性が高くなることから、事業評価システムの構築と活用があげられる。そして、中長期的には事業それ自体を見直して、経済・社会構造の変化を考慮しながら、さまざまな災害に対応できるように、事業の重層化、体系化を図っていくべきであろう。

最後に、研究課題について言及しておきたい。震災対応財政では自治体間の個別性が強い点に着目すれば、そのあり方を巡って、国に対する批判の文脈であっても共通性を見出すだけでなく、個別の踏み込んだ分析も要するし、レアケースとして片付けられない側面がある。他方、国の取組みに対して積極的に評価すべき点にも目を向ける必要がある。また、県との関係が問われなければならない。県が単独事業を含めてどのような役割を果たしてきたのか、あるいは国と市町村の間に入ってどれほど調整してきたのか、どれほど各市町村の状況を把握していたのかなどを明らかにして

いきたい。

## 謝辞

本稿の作成にあたって、陸前高田市、大槌町、宮古市の職員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) 神戸市において阪神・淡路大震災（1995年）の区画整理が全て終了したのは2011年3月であった。
- 2) 毎日新聞2016年3月14日夕刊によれば、「高台の造成地を無駄にしたいくない市は14年夏、高台への移転希望者に『土地の引き渡しから2年以内に住宅メーカーと建築契約を結ぶ』との条件を付けた。換地対象者900世帯のうち『高台希望』は603世帯いたが、この条件を見て360世帯に減少。一方、かさ上げ地では約540世帯が換地するが、半数近い243世帯は『当面は家を建てる見込みがない』（市幹部）。既に災害公営住宅に入居したり、市内外の新たな土地で自宅を再建したりした住民も多いからだ」ということである。2011年度の市復興対策局長は「かさ上げ地の規模は過大で、そうなった一番の要因は、高台造成の影響だ」と打ち明けている。その際に生じる大量の残土の処理が嵩上げ部の規模に影響を与えたのである。嵩上げ部で広大な空き地が生じることを懸念して、出店を躊躇する事業者が少なくないことも容易に想像がつく。河北新報2016年12月30日付では陸前高田市の高田、今泉の両地区に加えて、大槌町町方地区の嵩上げ部でも実際の人口は想定の中半強になりうる、という町の調査結果を伝えている。なお、区画整理事業では土地の配置を決める仮換地指定が進むほど、事業区域の縮小は難しくなる。
- 3) CM（コンストラクション・マネジメント）方式は、設計、施工、マネジメントに関して、事業の早い段階から民間技術力を導入して、官民連携して事業推進を図る建設生産・監理システムの1つである。
- 4) 一時的収容施設（仮設住宅）とは、土地区画整理法第2条第2項に規定する事業のうち「事業の施行のため必要な工作物その他の物件の内容」に該当し、同法第79条に規定する移転、除去建築物居住者のためのものをさす。なお、同法第2条第2項とは「前項の事業の施行のため若しくはその事業の施行に係る土地の利用の促進のため必要な工作物その他の物件の設置、管理及び処分に関する事業又は埋立若しくは干拓に関する事業が前項の事業にあわせて行われる場合においては、これらの事業は、土地区画整理事業に含まれるものとする」である。
- 5) 岩手県は所有者不明土地等の管理・処分権限の市町村への移譲や自治体による事業用地の円滑かつ迅速な取得を可能とする制度の創設などを、岩手弁護士会等と連携しながらたびたび要望してきた。

【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
- 井上 博夫 (2016) 「集中復興期間5年間の財政検証から見えること」(『都市問題』第107巻第3号、後藤・安田記念東京都市研究所)
- 井上 博夫 (2017) 「震災後6年の復興行財政をめぐる問題点とこれからの課題」(『環境と公害』第47巻第1号、岩波書店)
- 大槌町「歳入歳出決算書」(各年度版)
- 大槌町「主要な施策の成果に関する説明書」(各年度版)
- 川瀬 憲子 (2012) 「東日本大震災後の復旧・復興と自治体財政—宮城県内自治体の事例を中心に—」(『経済研究』第16巻第4号、静岡大学)
- 川瀬 憲子 (2013) 「被災者・被災地支援と市町村合併—宮城県石巻市市政を事例に—」(岡田知弘・自治体問題研究所編『震災復興と自治体—人間の復興—へのみち—』自治体研究社)
- 木下 繁喜 (2015) 『東日本大震災 被災と復興と—岩手県気仙地域からの報告—』 はる書房
- 栗田 但馬 (2016a) 『地域・自治体の復興行財政・経済社会の課題—東日本大震災・岩手の軌跡から—』 クリエイツかもがわ
- 栗田 但馬 (2016b) 「東日本大震災復興にかかる地方財政の5年間の到達点と課題」(『復興』17号、日本災害復興学会)
- 栗田 但馬 (2017) 「震災対応財政の論点整理—東日本大震災と熊本地震—」(『総合政策』第18巻第2号、岩手県立大学)
- 国土交通省 (2012a) 「東日本大震災の被災地における市街地整備事業の運用について (ガイダンス)」
- 国土交通省 (2012b) 「津波被災市街地復興手法検討調査 (とりまとめ)」
- 国土交通省 (2012c) 「東日本大震災復興交付金交付要綱附属編」
- 島田 恵司 (2013) 「岩手県大槌町にみる東日本大震災の復興課題」(『自治総研』421号、地方自治総合研究所)
- 戸羽 太 (2011) 『被災地の本当の話をしよう—陸前高田市市長が綴るあの日とこれから—』 ワニブックス
- 戸羽 太 (2013) 『がんばっべし!べしべしべし!—陸前高田市市長が綴る“復興を支える仲間”との732日—』 大和出版
- 西堀 喜久夫 (2013) 「東日本大震災と地方財政問題—宮古市の事例—」(『愛知大学経済論集』第190号、愛知大学)
- 東野 真和 (2012) 『大槌町 震災からの365日』 岩波書店
- 東野 真和 (2013) 『大槌町 震災2年目の365日』 岩波書店
- 東野 真和 (2014) 『大槌町 震災3年目の365日』 大槌新聞
- 東野 真和 (2016) 『理念なき復興—岩手県大槌町の現場から見た日本—』 明石書店
- 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「歳入歳出決算書」(各年度版)
- 宮古市「実績報告書」(各年度版)
- 陸前高田市「歳入歳出決算書」(各年度版)
- 陸前高田市「実績報告書」(各年度版)
- 横山 純一 (2014a) 「石巻市における東日本大震災からの復旧・復興と財政」(『自治総研』423号、地方自治総合研究所)
- 横山 純一 (2014b) 「奥尻町における北海道南西沖地震からの復旧・復興と財政」(『開発論集』第93号、北海学園大学)
- 吉原 祥子 (2017) 『人口減少時代の土地問題—「所有者不明化」と相続、空き家、制度のゆくえ—』 中央公論新社