

復興予算と自治体財政—陸前高田市の事例を中心に—

金沢大学 経済学経営学系
教授 武田公子



はじめに

宮城県石巻市は3年先までの財政見通しを発表し、将来的な財政危機への不安を訴えている¹。それによれば、歳入面では復興関係の特定財源は増加する一方、市税の低迷による一般財源確保の困難が予想され、歳出面では復興に必要なマンパワーを確保する必要から、これまでのような人件費削減ができないことや、各種支援の終了に伴う生活保護費の増加が予想されている。この財政見通しは、狭義の「復興関係」財源は確保できるものの、住民生活支援やマンパワー確保が「復興」の埒外に置かれ、これが将来的な財政難をもたらすとの危機感を表明しているのである。

そこで本稿では、被災自治体における財政規模、歳出構造、財源の全般的状況を把握した上で、自治体の財政運営の上で狭義の「復興」財源がもたらす効果と課題を検討し、その上で広義の「復興」に要する経費の財源をどう確保すべきかを考えていきたい。

なお本稿では、岩手県内で最も甚大な被害を受けた陸前高田市を例に検討する。これは筆者が定期的にボランティア入り（調査ではなく）している市であり、現地の復旧復興の現状を見ての実感と、財政分析とを対応させやすいためである。

1. 被災自治体の財政規模

図1は岩手県沿岸部自治体の歳出規模を示したものである。まず2010年度については、発災から年度末まで20日という事情もあり、初期対応としての救助や応急復旧に着手したものの、大規模な補正予算を組むには至っておらず、ほぼ平年並みの財政規模となっている。11年度には、野田村、田野畑村、および山田町以南など、被害が甚大であった自治体で財政規模が著しく膨張し、大槌町・陸前高田市では11年度

には前年度の4倍に上っている。さらに12年度については当初予算の段階であるが、田野畑村、山田町、大船渡市、陸前高田市では前年度決算を上回る規模となっている。なお、大槌町では当初予算では復興費用の計上が遅れていたが、12年12月の第7号補正時点で予算規模は773億円（09年度決算の12倍以上）に達している²。また陸前高田市では、12年6月の第1号補正で約7億、7月の第2号補正で約262億追加し³、929億円（09年度決算の8倍）となり、さらにその後の補正によって1,000億円を超える歳出規模となっている。

このように、被災自治体の財政規模はかつてない水

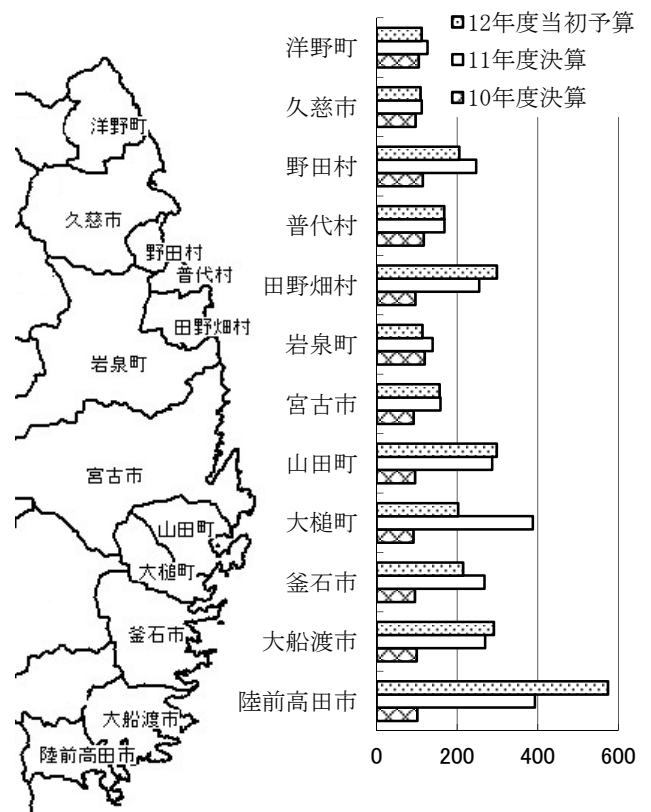


図1 岩手県沿岸自治体の一般会計歳出 (2009年度決算を100とした指数)

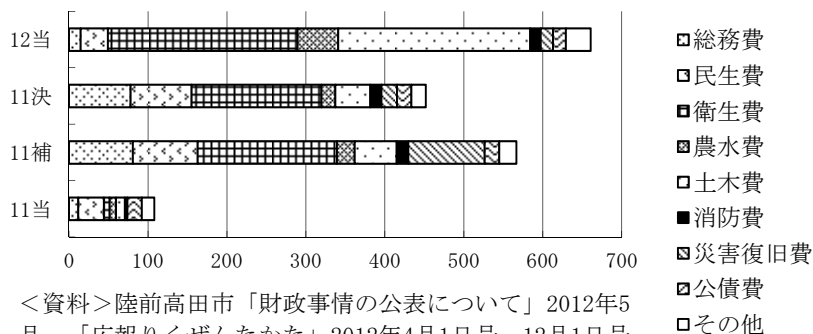
準となっており、しかも幾度も補正予算による追加・修正がなされている。この大規模な予算を年度内に使い切ることが不可能であり、結局のところ翌年度への繰越が大きくならざるを得ない。被災自治体がこのような財政運営を行わねばならない背景には、以下の事情がある。第一に、復興関連事業の決定、特に土地利用計画や区画整理、高台移転等を伴う復興事業計画の策定に時間を要するということである。第二に、事業計画には国や県の補助負担金、復興交付金、復興特別交付税等の財源確保が不可欠であり、国による交付決定を待たねばならないということである。

そこで次に、このような予算規模の急速な拡大について、それがどのような歳出を中心に生じているのか、その財源はいかにして確保されているのか、またその財政運営上の課題について、陸前高田市を事例として見て行きたい。

2. 震災前後の陸前高田市の歳出構造

図2は陸前高田市の目的別歳出について、11年度当初予算、最終補正予算、決算、および12年度当初予算を表したものである。この図から、震災前後の財政構造の変化をみていきたい。

11年度当初予算案は震災前の11年3月定例会に提出され、震災後3月28日に招集された臨時会議において委員会審議を省略し原案可決されている⁴。従って震災の影響のない平時の予算として組まれたものである。11年度当初予算から決算までは11号に及ぶ



<資料>陸前高田市「財政事情の公表について」2012年5月、「広報りくぜんたかた」2012年4月1日号、12月1日号、および陸前高田市議会議事録より作成。

図 震災前後陸前高田市の目的別歳出(億円)

補正予算が生まれ、図に「11補」と示したのは11号補正(12年5月14日専決処分承認)後の金額である。

最終補正予算は567億円に達したが、決算では452億円と大幅に縮小している。11年度補正予算で100億円近く計上された災害復旧費であるが、決算では20億円程度にとどまっている。計画の策定や住民への説明・合意形成、用地確保など事業着手に必要な条件整備等に時間を要することもあり、事業計画が決定されても直ちに工事に着手できるわけではない。このことから、年度内に執行ができなかったものについて、繰り越しや基金化によって翌年度以降の事業の財源として留保されているものと考えられる。なお、11年度の決算と並行して、12年度への繰越明許費も明らかにされているが、それによると12年度への繰越額は約102億円に上り⁵、決算額の18%もの規模となっている。

これは、復興交付金や復興特別交付税の確定の遅れによって復旧復興事業の執行が遅れたことが要因として考えられるが、繰越・基金化を見込んだ上で国の財源措置を決定することによって、次年度以降の資金繰りをスムーズにする意味もある。被災地の財政運営においてはこうした年度を越えた柔軟な財政運営は不可欠である。

次に歳出の内訳についてみていきたい。特に大きな増額を示しているのは衛生費であり、これは災害廃棄物処理費を含むためである。11年度決算額で歳出の3分の1以上を占め、12年度予算ではさらに増額さ

れている。12年11月末での同市における処理状況⁶は、災害廃棄物の仮置場搬入率が92%、処理・処分割合は33.0%である。13年度末までを処理目標としているが、処理の多くを隣接する大船渡市・一関市のセメント工場に頼っている状況であり、大船渡市の処理率58.4%に比較するとなお遅れている状況にある。

次いで大きな比重を占めるのは民生費である。この多くを占めるのが災害救

助費であり、救助・捜索、避難所運営、仮設住宅設置、災害弔慰金給付等にかかる経費を主な内容とする。避難所は11年度当初で83箇所、避難者数は15,000人を超えていた⁷。11年9月に仮設住宅への移行が完了し、市内の全避難所が閉鎖されたことに伴い、災害救助費は徐々に収束し、12年度当初予算での民生費は11年度決算の半分以上に縮小している。避難所から仮設住宅への移行によって物的支援が途絶え、他方で収入の途が回復されない状況に置かれることで、被災者の経済生活が苦しくなるということは多くの被災地で聞かれることである。特に農漁村にあって自給的な農漁業で少ない年金収入を補完してきた高齢者世帯では、農地や船を失うことで生活費確保が困難化している場合も多い。被災から2年を経て被災者生活再建支援金や義援金が生活費として費消されることも考えられ、新たな生活支援の枠組みが求められるところである。

また、12年度当初予算では、災害復旧費ではなく土木費や農水費といった個別費目に事業費が計上されているが、市街地が壊滅的な被害を受けた同市にあって、復旧というよりは新たなまちの建設という性格が改めて打ち出されているように思われる。

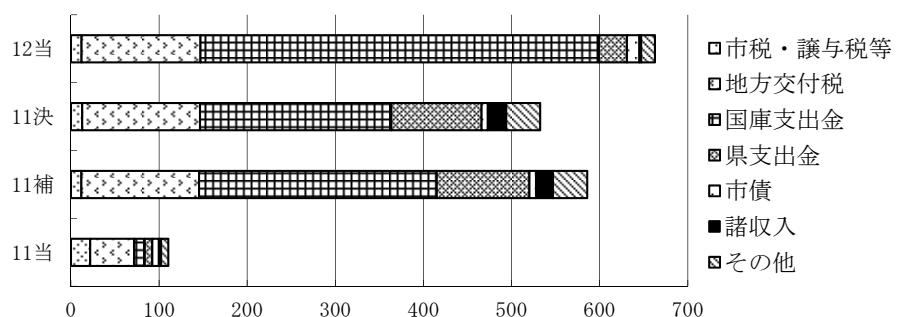
3. 復旧・復興の財源

では、前述のような平時の財政規模を大きく上回る財政需要は、どのような財源で賄われるのだろうか。図3は歳入面で見ると同時期の陸前高田市の予算・決算である。まず、11年度補正以降の市税等が11年度当初に比べて大幅に落ち込んでいることが分かる。11年度決算では市税収入は同年度当初予算の6割弱にとどまり、住民の所得や固定資産など、課税対象が大きく喪われたことが窺われる。これに対して大幅に増加しているのが、国庫支出金、県支出金および地方交付税である。

国庫支出金については、11年5月の財政特別法⁸による災害復旧事業国庫負担率の嵩上げと、復興交付金とによるところが大きい。まず前者についていえば、公共土木や農林水産施設の復旧費は8割から9割の負担率に、また災害廃棄物処理費も最大9割の負担率に引き上げられた。庁舎や社会福祉施設等の公共施設等も概ね3分の2の負担率に引き上げられた。また、従来制度では国庫負担の対象外(ないし予算補助)となっていた民間医療機関や私立学校も2分の1負担がなされることとなった。後者の復興交付金は、自治体が策定する復興交付金事業計画をもとに5省40事業の補助金を一括申請・決定するものである(詳細は後述)。

県支出金は、個別の災害復旧事業国庫負担に伴うもの、復興交付金で県を経由して配分されるもの、および県単独事業が含まれる。

地方交付税については、財政調整制度として通常配分される普通交付税もあるが、多くは復興特別交付税である。もともと交付税財源の6%は特別交付税分であり、災害を含む特別な財政需要に対する財政移転とされてきた。これは国・県支出金や地方債等の特定財源と異なり、一般財源であって、自治体の財政力に応じて国庫負担事業の自治体負担分を軽減する役割を担ってきたものである。東日本大震災においては、従来の交付税財源の6%という特別交付税ではこの役割を十分に果たすことができないため、12年度地方財政計画では6855億円を追加し、これを復興特別交



<資料>図2に同じ。

図3 震災前後陸前高田市の歳入(億円)

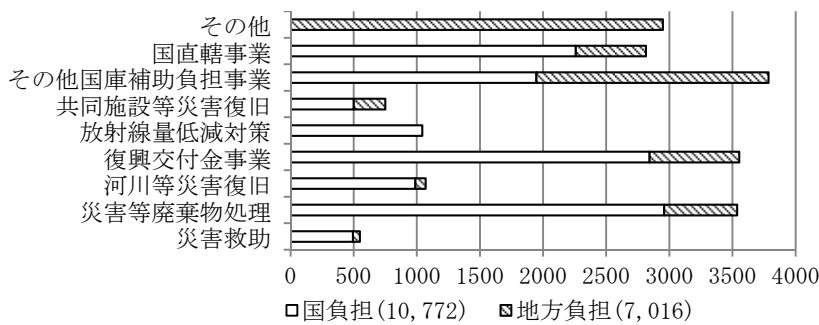


図4 2012年度地方財政計画における復興関係の負担関係 (億円)

付税とした。

図4は、12年度地方財政計画における復興関係分の国・地方の費用負担関係を示したものである。その後の予算追加があり、現状の金額とはかなり異なっているが、国と地方の負担関係の考え方が示されていることになる。財政特別法によって国庫負担率がかさ上げされてもなお生じるところの、自治体負担分の総額が約7000億円と見積もられている。この自治体負担分に対する財政措置として、復興特別交付税が計上されたのである。復興特別交付税もその後増額されており、例えば陸前高田市の11年度最終補正では、災害復旧事業や災害等廃棄物処理事業等の財源として予算措置していた市債が全額地方交付税に振り替えられたとされている⁹。この結果、同年度の起債見込額は44.6億円から7.5億円にまで縮小している。

4. 復興交付金制度の概要と課題

今回の震災に関わる財政措置のなかで、最も特徴的であるのが復興交付金と思われる。そこで以下ではこの財源の仕組みを概観した上で、陸前高田市を例にその交付実態を詳しく見て行きたい。

前述のように、復興交付金は5省40事業の国庫補助負担事業¹⁰について、自治体から提出された復興交付金事業計画に基づき、一括して配分決定を行うものである¹¹。これは、被災自治体の財政運営にとっては次のようなメリットがある。第一に、通常の国庫補助負担金であれば、一件ずつの申請手続きが必要であり、自治体にとっては膨大な事務作業を求められることになるが、これらについては交付金事業計画に基づき

一括申請でき、交付決定も一括で行われるということである。第二に、前述の国庫負担率嵩上げによってもなお生ずる自治体の費用負担分に対し、さらなる国費充当がなされるということである。前述40事業(基幹事業)では、基本国費分に加え、自治体負担額の半分がさらに交付される仕組みである。第三に、基幹事業

に加えて効果促進事業として関連事業への配分もなされるということである。これは基幹事業の自治体負担分の35%を上限とする事業費に対して8割の国費という基準が設けられているものの、自治体の規模やニーズ等に応じて弾力的に運用される。また、第二回交付決定時より、漁業集落復興効果促進事業および市街地復興効果促進事業が追加され、集落や市街地整備に関連する調査費やコミュニティバス運行等、ソフト事業経費も含めた包括的な支援枠組みとなっている。第四に、交付金によって基金を造成し、これを取り崩しての実施も認められている他、交付決定前の一部先渡しや、費目間の流用など、執行・運用の上での弾力化が図られている。

とはいえ、この制度にも問題がないわけではない。交付申請は復興庁に窓口が一元化されているものの、交付額そのものはそれぞれの省に移し替えられ、交付の決定単位も各省で行われる。自治体側では、省別に定められる基幹事業の枠に縛られ、会計処理も各事業単位で行う必要がある。また、事業間の流用が認められているといっても、各事業を管轄する省の枠を超えることはできない。こうした制約が、結局は復興交付金の活用における弾力性を阻害し、事務作業負担をもたらすことにもなる。かつてない規模の財政運営に直面する自治体にとって、かかる事務負担は決して軽視できるものではないだろう。

地方団体側も、こうした復興交付金の「使い勝手」の問題についての要望を挙げている¹²。すなわち、交付金対象事業の拡大や適用範囲の弾力化である。河川・港湾関連施設の一部、避難指示区域以外での公的

賃貸住宅、農業施設整備の一部など、復興まちづくりとして一体的に整備すべきものが基幹事業に含まれず、また効果促進事業においても基幹事業との関連性に関する判断の如何によって対象外とされるものもある。要は、依然として各省の枠組を越えられないがゆえに、基幹事業や効果促進事業の弾力運用に限界があるということである。

5. 復興交付金の配分状況と課題

前述の2012年度地方財政計画での復興交付金計上額は、2,842億円（国費負担分）であった¹³。2012年11月の第4回までの交付可能額通知では、国費分13,704億円にまで増額されている。以下では、陸前高田市への復興交付金配分の状況を例に、この制度の役割と課題を見ていきたい。

先にみたように、陸前高田市の2012年7月段階の補正後予算規模は929億円となっており、さらにその後の補正を含め1000億円を超える規模となっている。当初予算での国庫支出金452億円に対して、11月の第4回交付可能額通知までの2012年度分交付予定額は307億円となっており、復興交付金が市の予算に占める比重の大きさが推し量れよう。

表1は、陸前高田市に対する2012年度分の交付可能額の内訳を示したものである。事業費総額に対する国費負担比率は77%となっており、この他に県費負担や復興特別交付税措置がつくことを考えると、実質的な市の負担はかなり軽減されると考えられる。省庁別を見ると、事業費・国費分とも国交省関係が圧倒的部分を占めていることがわかる。特に市街地復興効果促進事業は第2回交付決定分より導入されたものであり、土地区画整理事業、防災集団移転促進事業等に関連した事業で相乗効果が期待されるものについて、事業費の20%相当分を事前承認なしで一括配分するものである。例えば市街地整備予定地区の瓦礫除去、盛土材確保や地盤改良、上下水道整備等のハード事業から、合意形成や調査にかかる費用、コミュニティバスやスクールバス運行、被災者向け巡回や相談事業等のソフト事業までも含まれる。いわば効果促進事業の

包括化を図ったものである。これにより、効果促進事業の比重が一気に高まっていることから、自治体にとってより使い勝手のよい制度となっているものと考えられる。なお、同様に漁業集落復興効果促進事業も設けられた。これまでのところ陸前高田市に関しては交付されていないが、岩手県内では対象自治体の半数程度で交付実績がある。

表1 陸前高田市復興交付金の内訳（千円）

		基幹事業	効果促進事業	総額	比率 (%)
事業費	文科省	286,674	346,711	633,385	1.6
	厚労省		48,427	48,427	0.1
	農水省	5,540,650	10,000	5,550,650	14.0
	国交省	23,717,373	730,980	24,448,353	61.5
	市街地復興*		9,031,598	9,031,598	22.7
	環境省	65,456		65,456	0.2
	事業費総額	29,610,153	10,167,716	39,777,869	100.0
うち国費	文科省	210,005	277,367	487,372	1.6
	厚労省		38,741	38,741	0.1
	農水省	3,809,197	8,000	3,817,197	12.4
	国交省	18,458,433	584,784	19,043,217	62.1
	市街地復興*		7,225,278	7,225,278	23.6
	環境省	49,092		49,092	0.2
	国費総額	22,526,727	8,134,170	30,660,897	100.0
国費負担比率(%)		76.1	80.0	77.1	

<注>

・2012年11月第4回交付決定額までの合計額中、市に交付される2012年度分の交付決定額。

・市街地復興効果促進事業（*印）は国交省管轄分であるが、額が大きいため外数として示した。

<資料>陸前高田市復興交付金事業計画（2012年11月時点）より作成。

他方で、他省の復興交付金が相対的に少ないことが見て取れるが、これはそもそも基幹事業に挙げられる事業数が少ないためである。農水省は被災地の特性に則して農業・漁業施設基盤の整備を中心に9件のメニューを示しているものの、文科省では公立学校の整備や埋蔵文化財調査等4件、厚労省では医療施設耐震化や保育所複合化等3件、環境省では低炭素社会適合型浄化槽の導入1件のみである。ここから察せ

られることは、復興交付金においては、効果促進事業のようなソフト事業を含むスキームもあるものの、その大半は土地区画整理、市街地再開発、防災集団移転といった面的な基盤整備とそれに伴うインフラ整備だということである。

復興交付金の使途はつまるところ市街地や集落の再生・整備に関連したハード事業に集中しており、被災者の生活支援に関するものは基幹事業のメニューとしては介護基盤復興まちづくり整備事業（定期巡回・随時対応サービスや訪問看護ステーションの整備等）のみであり、効果促進事業の対象としては生活・健康相談や巡回が挙げられるにとどまっているといえる。

被災地の復興にハード整備は不可欠ではあるが、被災者の生活を直接間接に支える仕組みや、雇用を創出して人口流出を防ぐ施策の必要はますます大きくなってきている。またこうした復興に要するマンパワーを他自治体からの派遣で賄う現状から、地域での人材育成・採用に徐々に切り替えて行くことも必要である。ハード整備を中心とした復興交付金の限界は、こうした分野への財源保障とはなっていないことにある。

おわりに

以上に述べたように、狭義の復興すなわち市街地や集落の基盤整備にはかなりの予算が投入されており、この点で自治体財政の将来負担を懸念する必要はほとんどない。課題は住民の生活保障や雇用創出、対人ケアとそれを支えるマンパワーのための財源確保にあるものと考えられる。

現在の復興財源の仕組みの下で、こうした分野に充当できる財源は何だろうか。第一に考えられるのは復興特別交付税である。本文で述べたように、これは一般財源として交付されるものであるが、実のところ国や県の補助負担事業に対する裏負担分に充当されることが多く、真の意味で一般財源として、自治体の裁量の余地を拡大するものとは言い難い。この部分の拡張を図ることが第一の課題である。

第二には、復興基金である。これについては本稿で

十分検討できなかったが、岩手県では国から県への復興特別交付税と寄付金で 500 億円の基金を造成し、その一部を被災市町村に配分しており¹⁴、各自治体がさらにこれによって基金を造成している¹⁵。この基金の使途は裁量の余地が大きく、過去の被災地においてもこうした基金が地域の再生に資したことはすでに明らかにされている¹⁶。

第三に、復興交付金の対象分野拡充と復興交付金基金運用益の使途の弾力化である。復興交付金基金の充当先は、復興交付金事業に限定されており、その運用益も同様である。少なくとも運用益の使途に関しては、自治体の復興基金への組み入れを可能にするなど、弾力化を進めることも必要であろう。

補注

¹ 石巻市「石巻市の財政収支見通しと今後の対応—平成 25 年度から平成 27 年度」2012 年 12 月。

² 大槌町財政情報のページ

(<http://www.town.otsuchi.iwate.jp/docs/2012040300017/>)。

³ 陸前高田市議会 2012 年第 2 回定例会（2012 年 6 月 8 日）および第 3 回臨時会（2012 年 7 月 20 日）。いずれも陸前高田市議会会議録による。

(<http://www.city.rikuzentakata.iwate.jp/shigikai/shigikai.html>)

⁴ 陸前高田市議会 2011 年第 2 回臨時会会議録（3 月 28 日）。

⁵ 陸前高田市 2012 年第 2 回定例会会議録（6 月 8 日）。

⁶ 環境省「被災 3 県沿岸市町村の災害廃棄物処理の進捗状況」2012 年 12 月 14 日。

⁷ 岩手県災害対策本部（情報班）「避難場所等一覧」2011 年 4 月 3 日。

⁸ 「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」平成 23 年 5 月 2 日法律第 40 号。

⁹ 陸前高田市議会 2012 年第 2 回臨時会会議録（5 月 14 日）。

¹⁰ 本来、国庫負担金は法律に定められる負担率をもって国が負担義務を負うもの、国庫補助金は国が奨励的意味合いから予算補助するものである。復興交付金の基幹事業には両者が混在しており、ここでは補助負担金という表現で統一的に捉える。

¹¹ 「東日本大震災復興交付金制度要綱」2012 年 1 月 6 日、最新改正 2012 年 11 月 30 日。

¹² 全国知事会「復興庁に対する要望」2012 年 6 月 19 日。

¹³ 総務省「平成 24 年度地方団体の歳入歳出総額の見込額—第 180 回国会提出」。

¹⁴ 「東日本大震災復興交付金基金条例」2012 年 3 月 6 日、岩手県条例第 15 号。

¹⁵ 例えば「陸前高田市東日本大震災復興基金条例」2011 年 12 月 26 日、条例第 26 号。

¹⁶ 武田公子「震災と自治体財政—輪島市の事例を中心に—」『金沢大学経済論集』第 30 巻第 1 号、2009 年 12 月参照。