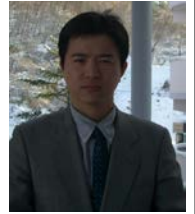


東日本大震災復興にかかる地方財政の5年間の到達点と課題

岩手県立大学 総合政策学部
准教授 栗田 但馬



1. はじめに

日本は大地震の頻度で世界トップクラスであるが、東日本大震災は戦後の日本災害史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ぶために、それを担う国（中央政府）・地方自治体、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、復興には過去にない莫大な費用を要し、国と地方自治体の財政もその例外ではない。むしろ、震災対応について国と地方自治体に第一義的責任がある領域が大きいため、それらの財政は被害が大きいくらい重要性を高めることになる。それがゆえに、震災対応にかかる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。

地方財政分野における災害財政研究は宮入（2006、2013 など）にみるように、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、国と地方自治体の財政課題を提起してきた。また、東日本大震災にかかる地方財政の実態と課題は日本地方財政学会におけるシンポジウムや個別報告を通して議論されてきたが、それらの研究視点は先行研究とそれほど大きな差異はなく、財政分析は国と自治体の関係および国・自治体と住民等の関係の側面から行われることが多い。こうした研究動向のなかで筆者は地方財政に欠かせない行財政運営（マネジメント）の側面も重視してきた（栗田 2014a、2014b、2015 など）。

本稿の目的は、先行研究における分析視点を踏まえて東日本大震災復興にかかる地方財政の到達点を整理し、その課題を提起することである。

2. 国の地方自治体に対する財政措置

東日本大震災にかかる国の復興財政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。

(1) 復興交付金

最初に、「東日本大震災復興交付金」（以下、復興交付金）と呼ばれ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」（災害公営住宅整備、集落の集団移転、中心市街地の整備、道路整備など）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。2011～15年度で3.2兆円が交付されている。

復興交付金は大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（国土交通省中心）という制約があり、それもハード中心である。度重なる協議、審査の先送り、事業の大幅縮小などは少なくない。被災自治体の継続的な改善要望を背景に、採択範囲の拡大や手続きの簡素化など運用の弾力化が少しずつ図られている。なお、公共施設の整備や防災集団移転促進事業（以下、防集事業）による移転元地（公有地）の所有などにあたって維持管理費は自治体負担となる^①。

(2) 復興特別交付税

通常の特別交付税とは別枠の「震災復興特別交付税」（以下、復興特別交付税）は、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、ゼロにするために交付され、大震災経費以外の自己負担（被災自治体の通

常対応財政)に影響を及ぼさないよう区別されている。その他にも単独災害復旧事業、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の算定項目があげられており、交付対象は重要な論点である。2011～15年度の交付額は3.2兆円で、その内訳は直轄・補助事業にかかる地方負担額で7割、単独災害復旧事業費で1割を占める。今回、復興特別交付税の交付により、阪神・淡路大震災のケースにおける「起債（地方債発行）と交付税措置」という手法はほとんど適用されていない。したがって、将来にわたる元利償還のための財政負担も軽減される。

(3) 復興基金

2011年10月に創設された「取崩し型復興基金」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る。「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。この復興基金は当初1,960億円の規模であり、特別交付税により財源措置されており、岩手、宮城、福島など9県を対象とする。それは阪神・淡路大震災のケースや被災自治体の標準財政規模等にもとづいて算出されている。基金の使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、ほとんどの県において基金の半分程度は市町村に再交付されている。基金の使途は様々であるが、岩手では被災者新築住宅補助金（住宅再建支援）がとくに目につく。被災自治体の復興基金に対する評価は非常に高いが、使途や規模のあり方は重要な論点である。

なお、2012年度の国の緊急経済対策にもとづき、復興特別会計補正予算において全国で1,047億円が復興基金向けに追加措置（復興特別交付税措置）された。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。それは県に交付されたが、全てが市町村に再交付されており、市町村にかなり配慮されている。支援策の対象として、津波により被災（全壊）した「持ち家

住宅」のうち「防集事業等の対象とならない」ものが想定されていることに注意を喚起しておきたい。

(4) グループ補助金

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」（以下、グループ補助金）は国の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。2011～15年度に約700のグループ、約11,000者（社）に補助決定されており、補助金の規模は3,200億円（国費ベース）と見込まれる。グループ補助金は地域経済・雇用等への影響（外部性）を重視し、実質的に個々の事業所の再建に対する弾力的な支援の性格を備えるが、第1次補助の時期が遅く、規模も小さく、限られた事業者に対して交付されたために問題となった。そして、その後、補助の継続・拡充はあったものの、小さな改善にとどまっていた。

(5) 生活再建支援金

以上の新たな措置に対して従来からある被災者生活再建支援制度に言及しておく。この制度は自然災害により生活基盤に著しい被害を受けた者に対し、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して支援金を支給するとともに、国が支援金の一定割合を補助することにより、被災者の生活再建を支援し、もって住民の生活の安定と被災地の速やかな復興に資することを目的とする。今回、その基本はほとんど見直されていない^②。このため、被災地から支援金（最大300万円）の増額、支給対象の拡大など制度拡充の要望は強い。生活再建はコミュニティ、さらに地域社会・経済の再建にも大きな影響を与えることによる。

東日本大震災にかかる支出額として約4,400億円（国費・県費ベース、支給対象世帯数約20万）が想定されているが、国は首都直下大地震をはじめ将来想定される大地震に伴う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。また、別の理由もある。①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。地震保険に加入したり、建物を耐震補強したりすべきである。②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。

(6) 小括

これまで大災害を契機として、被災者・被災地の要望や様々な立場からの政策提言などを背景に国による新たな財政措置が講じられてきたが、東日本大震災を踏まえた先行研究では、今回も国は現行法制の枠内の弾力的運用あるいは特別措置を超える抜本的な改革に踏み込んでいないという評価が多い(宮入 2013 など)。これは政府間関係の点では集権性、縦割りを強めうる補助金を中心であり、従来あるいは平時の国と地方の財政関係を応用した措置にとどまっている。公私関係の点ではグループ補助金や生活再建支援金のように、国は個々の財産形成に資する措置を断固として拒否していることによる³⁾。復興庁は国の中核的な財政措置に位置づける復興交付金について、関連する事業の一括化のほか、自由度の高い効果促進事業、地方負担の手当て、基金の活用など、過去にないきわめて柔軟な仕組みであると強調するが、踏み込み不足であると評価される。

これに対して、国の言い分もあろう。岡本(2016)では復興庁事務次官の著者がインフラ復旧にとどまらず、避難者の生活支援について国は組織的に取り組み、産業の再生について事業者への仮設店舗の無償提供や施設・設備復旧の補助を行い、また、被災者支援も積極的に拡充し、コミュニティの再建支援にまで踏み込んでおり、従来の行政の哲学を「コペルニクス的に転換した」と自己評価している⁴⁾。そして、新聞やテレビ等でたびたび報じられたように、2016年度以降の国の財政措置の見直し(被災自治体の原則負担ゼロから一部負担の導入など)に当たって、復興相の認識としてそれまでの財政措置は異例中の異例であっ

たわけであり、今回の大震災では、十分すぎるほど改善しているということになる。

こうした復興財政に対する評価のギャップを見定めるためには、個別の措置を丁寧に分析しておく必要がある。そうでないと個々にみて見直しの余地があるとしても、そのプロセスが鮮明に見えなくなるからである。

3. 産業復興にかかる地方財政

(1) グループ補助金

グループ補助金は、これまで中小企業に対する直接支援が利子補給中心であったことから画期的であると評価されているが、被災した中小企業グループの工場や設備の復旧費用に対する「3/4 補助」という高い補助率が魅力となっている。この補助金は中長期的な継続の方針が示されず、毎年度継続・拡充の要望が多かった。補助事業に伴う自己資金の工面が壁となる、テナントは設備しか対象にならない⁵⁾、グループを組みにくいことや換地(土地所有)が決まっていないことなど補助条件をクリアできない小規模事業所が多いといったいわば「入口」の問題があった。そして、交付決定を受けても、地域の土地利用との関わりでなかなか着手できない、二年繰り越しが原則不可である、事業実績額への補助対応が不可である、売上額や従業員が震災前の水準に戻らない、したがって事業継続のための運転資金の工面が困難になるといった諸問題を抱えていた。

グループ補助金の改善が目立ってきたのは2014年度以降である。最初に、その前年度の2013年度からみると、地域の商業機能回復のニーズに応えるため「商店街型」の支援が拡充され、共同店舗の新設等、それらに付随する環境整備、イベント開催の費用が補助対象となっている。次いで、2014年度から資材等価格高騰による交付決定額の増額変更が制度上申請できるようになっている。ただし、増額分の6割が補助の限度となる。また、補助対象外だった店舗兼住宅にも使えるよう中小企業庁は運用を見直した。これに

関して住居部分の抵当権設定が問題となっていたが、被災前と同程度に復旧する場合は店舗部分が補助対象として認められることになった。

2015年度から従前の施設等への復旧では事業再開や継続、売上回復が困難な事業者が、特定の支援機関の支援を受けながら、新分野開拓等を見据えた新たな取組みにより震災前の売上を目指すことを促すために、従前の施設等への復旧に代えて、それらの実施にかかる費用を補助対象にしている⁶⁾。日本経済新聞2015年12月1日付によれば、「例えば岩手県の水産加工業者などは、通常の販路にのらない規格外の水産加工品を直売する店舗の建設費について補助を受ける。宮城県の倉庫業者などは、水産加工品向けの資材を置く倉庫を大型化し、住宅用建材も取り扱えるようにする」。

復興庁は2015年6月3日に『『自立』につながる復興施策展開の基本的考え方』を公表しているが、「緊急対応から新たなステージへの対応へ」、「ハードの復旧からソフトの支援へ（まちの賑わいを取り戻す）」、「地方創生に向けた支援（ふるさとを取り戻す）」という3つの基本的な考え方を示し、「ハードの復旧からソフトの支援へ」について「グループ補助金を『復旧型』から『チャレンジ型』へ」、「専門家やアドバイザーの派遣を通じた事業活動支援」などと表現する。具体的には、水産加工業であれば、販路開拓、新商品開発等のソフト支援（個別指導およびセミナー等の開催、加工機器の整備等）を強化したり、市場調査、事業プロデュース、商業施設開発、研究開発、生産性向上、財務強化、知的財産等の分野において知見を有する専門家を活用したりする。

東北経済産業局がグループ補助金の交付を受けた企業を対象に2015年6月に実施した調査では、経営課題に「資金繰り」を挙げた企業は岩手県をはじめ被災4県で27%にとどまり、「人材の確保・育成」(61%)や「販路の確保・開拓」(52%)などを下回った（日本経済新聞2016年3月8日付）ので、ハードからソフトへ、という重点政策の移行は積極的に評価されて

よい。ソフト支援は復興交付金の効果促進事業でも一定程度カバーされており、上述の販路開拓や商品開発などに加えて観光資源の発掘、活用のための調査、砂浜の再生のための調査や砂浜の再整備なども含まれる。県レベルでも岩手県は水産加工業の人材確保支援補助（宿舍整備、家賃補助）を開始したり、沿岸の3つの商工会議所に販路拡大の専門家を配置したりして、強化策を少しずつ講じている。最後に、グループ補助金は従来から解消されていない問題が少なくないが、日本商工会議所による「東日本大震災からの復興に関する意見・要望」（2016年2月18日）等を見ると、その継続・拡充の余地は小さくない。

(2) 企業立地補助金等

グループ補助金にかかわる実状の他に目を向けると、被災地において次の2つの大きな懸念があった。

第一に、仮設店舗（棟）の解体費用に対する国の補助は開設から5年間で、それ以降の解体は基本的に所有する市町村の負担となる。その全てを市町村が負担することは難しく、仮設店舗の期限を5年に定めざるを得ない状況に直面していた⁷⁾。これについて中小企業基盤整備機構は国の解体費補助を8年に延長することにした。これは仮設店舗で8年まで仕事に打ち込めるほどの大きな意味がある。ただし、国庫補助の条件として現に利用に供されていることがあげられ、これが非常に厳しい。つまり、仮設における営業を終えて、嵩上げした中心市街地において本設を果たすケースのように、仮設店舗を利用しない場合は補助対象とならない。例えば、仮設店舗（棟）を非常に多く所有する陸前高田市であれば、2016年度下半期以降、仮設開始から5年を迎える店舗が次々に発生するので、市の負担となれば多大な支出を余儀なくされる。今後、条件の緩和措置が講じられるかは定かでないが、被災地にとってあまりに酷ではないだろうか。

別のケースとして、大船渡市は仮設店舗を商業者に無償譲渡する方針である。営業継続を望みながら本設店舗に移行できない事業者も多く、仮設のままで営業を続けられるようにする。ただし、解体費は2017年

3月までは市の負担とし、それ以降は譲渡を受ける事業者の負担とする。このケースでは本設と仮設が共存したまま進むことになる。復興をあおられる雰囲気があるとすれば、しばらく仮設を続けてじっくり将来を見据えるのも1つの選択であろう。

第二に、陸前高田市を典型に中心市街地が消滅したようなケースでは新たな中心市街地に大型商業施設が整備されるが、市がそれ以外のテナントにおける再開希望に応えようとしても、テナントを建設してくれる「大家」がいなければ無理となる。岩手日報 2015年11月5日付は陸前高田商工会などによると、「以前テナントを所有していたオーナーの高齢化や資金回収への不安などにより、新たにテナントを建てようとしている人が少ないという。中心市街地に貸し店舗物件が無く、店舗新設の予定がない事業者の出店は難しい状況だ」。他方、大型商業施設のテナント料は大震災前の地元の相場を大きく上回るケースが多く、共益費のような賃貸料以外の支出もネックとなる個人事業者は多い。今回の災害公営住宅も共益費が入居に大きな影響を与えることを教えているので、自治体当局等がテナント再開希望者にしっかり向き合うのであれば、別途対策を講じる必要がある。

次に、これらの動向にもかかわる大きな問題に迫ってみたい。グループ補助金は商業集積・商店街再生のような面的整備を対象にしているわけではなく、それに役立つテナント型施設や関連施設の整備を通じた中心市街地づくりの加速化が懸案となっていた。復興庁は2014年1月に「被災地まちなか商業集積・商店街再生加速化指針」を公表し、14年3月にそうした懸案にかかる補助金が創設された⁹⁾。具体的には国の復興特別会計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」(以下、企業立地補助金)330億円が計上され、そのうち「商業施設等復興整備事業」30億円(2015年度に60億円の追加措置)とした。岩手、宮城、福島3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、復興大臣の認

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、被災中小企業に3/4、非被災中小企業(域外の事業者)に2/3、その他(大手など)に1/2の補助が行われる⁹⁾。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り、被災地における出店支援をさす。

まちなか再生計画は2016年3月現在、岩手県では山田町、陸前高田市、大船渡市、宮城県では女川町、石巻市、南三陸町が認定されている。山田町のケースは中心市街地約20haのうちJR陸中山田駅東側の約3.3haを「まちなか再生区域」に指定し、賑わいづくりを展開していく。2015年2月に土地利用計画、施設整備計画、まちの魅力向上のための計画などを盛り込んだ「まちなか再生計画」を策定し、同年3月に国の認定を受けた。まちづくり会社、協同組合、商工会等が補助金を受けて民設民営の共同店舗型の商業施設を整備することが目玉となる。商業施設として共同店舗棟や戸建て商店街が整備されるが、共同店舗棟は地元スーパーを核店舗とし、飲食店やクリーニング店など計10業者がテナントで入居する。岩手日報2015年3月26日付によれば、戸建て商店街はグループ補助金を活用して16業者が参加予定である。共同店舗棟の建設費用約6.9億円のうち約4.7億円は企業立地補助金を活用する方針で、被災を免れた業者や震災後に起業した業者も入る。共同店舗棟は2015年夏に着工し、16年春のオープンを目指す。そして、戸建て商店街も16年春以降に随時オープンしていく予定である。

なお、井上(2015)は企業立地補助金の問題点について以下のとおり述べる。「補助額が1件5億円以内に限定されているため、多くの事業者等が存在するところでは枠に収まらず苦慮していると聞く。また、復興事業によって市街地の構造が大きく変化するため、『まちなか再生計画』で想定したとおりに中心市街地が再生しなかった場合、施設を整備したまちづくり会社が経営困難に陥る恐れも生じる」。

最後に、土地区画整理事業の減歩の影響を受けた店舗の再建や借地・店舗整備による再建の課題である。河北新報 2016 年 3 月 6 日付によれば、陸前高田市の海側に誕生する、海拔 12m の嵩上げ後の約 100ha の大地のうち 26ha の新中心市街地では、「市が貸す商店街用地の地代は被災事業者なら 1 m²当たり年 311～340 円と格安だ。仮設店舗の集積を狙うが、1 月末に締め切った借地申請は 29 事業所にとどまった。地元商工会が 2014 年に実施した調査で、中心市街地での再開希望は 118 事業者に上っていた」。地盤の強度に対する不安もあり、様子見を決め込む事業者が多いと思われるが、地域を離れるケースも少なくないなか、とりわけ小規模事業者の再建は地域の産業復興において最大の懸案事項であると言えよう⁽¹⁰⁾。

こうした懸案に対して、陸前高田市は独自に借店舗者の自力本設補助を 2016 年度からスタートする。中心市街地への事業者の出店を後押ししようと、2016 年度の一般会計当初予算に「テナント事業者本設店舗建設支援事業」（3,000 万円）を計上した。震災前に市内で店舗を借りて営業していた事業者が自費で店舗を本設する場合、上限で 500 万円（1/3 補助）の支援を受けることができる。陸前高田商工会の会員のうち 2016 年 2 月 1 日時点で 38.4%（232 人）が廃業しているなかで、これ以上の廃業を食い止めたい、という思いが強いことを推察する。釜石市も再建の初期費用として 50 万円を上限に 1/2 を助成する⁽¹¹⁾。いずれも個人財産の形成につながる踏み込んだ施策である。

土地あり→換地(グループ補助金)

土地なし→①市町から借地・店舗整備 ②大型商業施設に入居
③仮設店舗の移築・営業継続

図 1 被災事業者の主な再建パターン

4. 生活復興にかかる地方財政

(1) 防集事業

生活復興とくに生活の基盤であり、最も重要な空間である住まいが被災した場合にかかる公的支援を復

旧・復興のプロセスでみれば、応急仮設住宅の整備、生活インフラ整備や住宅再建の支援、生活再建のソフト支援（平時への移行）などとなる。

こうしたプロセスにおいて多額の費用を要する事業として防集事業、土地区画整理事業、漁業集落防災機能強化事業などがあげられ、それらの多くは面的整備（宅地造成）を意味する。防集事業は高台移転のためのメイン事業であるが、制度上の特例措置もあいまって、300 超の計画地区数に及び、桁違いの規模である。また、災害公営住宅整備事業もあげられ、いわゆるハコモノをあらわす。この事業は防集事業や土地区画整理事業とセットで実施されることもある。つまり、高台や嵩上げた土地での住宅整備となる。こうした事業のなかで防集事業、土地区画整理事業、災害公営住宅整備事業が住宅再建の計画戸数の点で突出して多く、財政面で復興交付金の対象になっている。

高台移転や現地再建を巡って、被災者それぞれの自由意思にもとづいて決定可能な住宅等の再建に対して公的支援を行うことが最も望ましいとすれば、防集事業や土地区画整理事業といった既存制度で対応しきれないので、それらの事業は批判的に評価される。防集事業であれば、「津波リスクの軽減という大義名分と災害危険区域の設定による私権制限の引き換え」として、住宅再建に対する公的補助等が行われ、事業実施を強力に誘導する結果となっているという指摘がある⁽¹²⁾。他方、コミュニティの維持もままならないのであれば、批判は高まるが、避難所、応急仮設住宅と続く復旧・復興のなかで、津波災害を背景にした時間の経過、被害の違いを背景にした住民間のあつれきなどもあいまって、住民がコミュニティを離れ、それが縮小している実状も考慮されなければならない。

東日本大震災で自宅が全壊した地元新聞社の元記者の執筆による木下（2015）では行政から市街地における土地の嵩上げは土地区画整理事業しかないと言われたが、嵩上げが必要な地域を切り土の処理用地にすればよく、切り土処理とそれによる整地が復興事業になれば、無理に土地区画整理事業を適用する必要が

ないと主張する。制度の細部を徹底的に見直したり、別の制度を設計したりできなかったのか、あるいは被災者の財政的負担を工夫しながら高めれば何とかなったのかなど、被災者の思いを無視するわけにはいかない側面もある。

さらに踏み込めば、室崎（2016）は東日本大震災では「集団移転や危険地域指定などにおいて、既存の制度を杓子定規というか、誤って運用しているために、復興事業が大幅に遅れて被災者に苦痛を強要する結果になっている」と評価し、「防災集団移転促進事業も、もともとは不便な山間部から便利な市街地部に移転することを前提にしており、東日本大震災のような便利な市街地から不便な高台に移転することを前提にしていない。その結果、商業施設の移転が認められないという問題がある」と鋭く指摘する。

防集事業は本来、豪雨時の山崩れや土石流の発生など局地的な災害の危険性が予見される山間地や川筋等の小集落の住民がまとまって安全な場所に移転する、という事業である。土地区画整理事業についてもそもそも高度経済成長期に大々的に展開された拡大・成長路線の制度（1954年制定の土地区画整理法）であり、阪神・淡路大震災復興における開発・成長型の再生都市づくりの象徴とされており、ストレートに導入するには無理がある。こうした本質的な指摘は既に様々な分野の専門家から行われている。

次に、防集事業にかかる移転跡地（浸水地の災害危険区域内）の活用についてである。これは復興交付金（効果促進事業）の対象になっているが、跡地利用の目途が明確になっていることを前提とする。例えば、工業団地として開発する場合、企業進出が具体的に見込まれる場合に限り認められる。ここに無視できない問題がある。と言うのも、市町村の買収地（大小様々な区画）と未買収地が混在しているため、有効活用のために土地の集約化を要することによる⁽¹³⁾。従来の防集事業による移転跡地（元地）について土地の利活用を想定していなかったことから、その譲渡や交換などは限定的に運用されてきた経緯がある。今回のよう

に大規模な移転事業が相次ぐことは想定外となっていた。

河北新報 2015年4月7日付は、宮城県では移転跡地（1,142ha）のうち「約4割の利用計画が定まらず、当面放置される見通しであることが5日、分かった。工業団地や農地としての需要が見込めず、跡地を買取る被災市町が計画作りに着手できないのが要因」と報じている。利活用事業を用途別でみると、主に産業用地、公共用地（道路や防潮堤など）、公園や緑地である。東松島市では具体的な利用方法が未確定な土地を、個人や法人を対象に条件付で一時的に貸し付けている。移転跡地の有効な利活用についていくつかの先進的な事例はみられるものの、復興事業の順序から優先されていないケースも少なくなく、引き続き重要な課題になってこよう。

(2) 生活再建支援と復興基金

防集事業や土地区画整理事業などのハードに対して、ソフトの住宅再建支援（生活再建支援）について考察する。今回、既存の被災者生活再建支援制度に加えて、岩手県は宮城県に比して、住宅本体の再建に対して直接、間接に補助する独自の支援制度を多く創設しているが、そのなかで被災者住宅再建支援事業が2012年度にスタートしている。自宅が全壊した被災世帯の住宅再建支援（建設・購入）のために、市町村が支給した補助額の2/3を、県が市町村に補助することとし、対象者への補助限度額は複数世帯100万円（県66.6万円）、単身世帯75万円（同50.0万円）である。これは被災者生活再建支援法では不十分とされる住宅再建支援金として被災者に交付され、財源に復興基金が活用されている。

こうした支援は両県の復興方針・計画の違いによると思われるが、財政面で復興基金の規模が大きく異なることによるとすれば、算定方法に問題があるということになりかねない。例えば、住宅被害の点で宮城県の全壊棟数が岩手県に比して4倍超の差があるにもかかわらず、当初創設された復興基金の規模は約1.6倍にすぎない。逆に、復興基金の規模が増大しても、

全壊棟数が宮城県レベルの規模になれば、復興基金は住宅再建支援のためだけにあるのではないので、そもそも対応できないということになるかもしれない。いずれにせよ、県財政の役割は政策や制度との関わり、市町村との関係など多角的なアプローチにより問われることになる。

これに対して市町村レベルではどうだろうか。近藤(2014)では復興基金を使った独自の被災者住宅再建支援の背景を探ろうと、岩手県で9市町村、宮城県で18市町村を対象にアンケート調査を行い、21市町村から回答を得ている。そこから独自メニューの内容の特徴として、「多くの自治体が共通して実施しているのは本体への直接給付、利子補給などである。これに加えて宅地造成費や、水道工事費等に対する補助も行われており、東日本大震災の特質である土地被災という条件に対する支援が用意されている」。

河北新報 2016年3月1日付によれば、「大槌町は新年度、東日本大震災の被災者新築住宅支援事業を拡充する」、「土地区画整理が進む町中心部での宅地引き渡し本格化に向け、住宅再建を後押しする。建設費の高騰などに対応し、補助金を現行の1件当たり200万円から230万円に増額。中心市街地再生に不可欠なぎわいづくりと住民の利便性確保のため、店舗兼住宅も補助対象に加える」。大槌町の支援の規模は岩手、宮城の市町村のなかで最大級である。

今回、復興基金の運営は直営方式または財団方式のいずれかを選べることとされたが、結果的に全市町村で直営が選択された。これでは執行における裁量の点で、過去の大震災時の経験が活かされていないと批判することができるが、今回の大震災は被害規模などでそれとは比較にならない側面が大きい。筆者は、多数の被災者の生活や仕事をマイナスからゼロスタートにするために、復興基金が限られた規模のなかで住宅・中小企業再建の基礎的な側面に集中することは必然であることを早くから指摘してきた。それでも著しく不足している。再建の条件が整わないケースも非常に多い。ただし、当面の課題として被災者生活再建支

援金の大幅拡充が同時に議論されるべきであることも指摘してきた。既存制度の限りでは、その点に国の災害対策の根幹を見出すことができることによる。

以上の公的支援に関するデータや実状をみると、市町村が住宅再建者の間の不公平、不均衡にきわめて敏感になり、地域の経済、社会を維持するための役割を積極的に果たそうとする姿勢を明確にみとることができる。

最後に、将来発生が危惧される広域巨大災害に向けて、安定した住宅再建支援の再構築の課題に言及しておきたい。近藤(2014)は、公助のみに依存しない共助・自助を含めた住宅再建への備えを進めるとともに、「事前」の住宅復興に対する備えを充実させることを強調する。被災者生活再建支援制度にもとづく基金が少ないと考えるのではなく、事前の予防策やリスク低減(施設の耐震化や地震保険の加入など)によって事後の資金をできるだけ抑えるべきであるとの考えにシフトしていく」ということである。補足すれば、防集事業や土地区画整理事業を通して、被災者間のあつれきを大きくし、また、行政の手続きや説明に不信を持ったり、事業完了に膨大な時間を要したりするのであれば、防災の徹底が強く問われていると言えよう。こうした取組みの推進は長期を要するので、既存の公的支援制度を改善しなくてよいとはならないが、様々な分野の専門家から既に提言されており、防災(減災)の根本的な課題として確認しておくべきであろう。

5. おわりに

本稿では東日本大震災にかかる地方財政の到達点と課題を整理してきたが、国は自らの財政措置についてこれまでにないものが多いので、高い評価を受けたいし、他方で、それに対する批判は依然として強くみられる。それぞれが一定の根拠をもつが、被災地の実状を踏まえながら評価すると、被災自治体において「財源確保がネックになって復旧、復興が進まない」という声はかつての災害時とは比較にならないほど小さい」とか、「それまでの復興財政制度の集大成とも

「すべきかたちで、財政スキームの飛躍的な拡充が行われている」⁽¹⁴⁾というコメントは的確であったとしても、簡単に口に出来ない。と言うのも、国の財政措置が効果的に機能したかどうかはもう少し状況をみながらであることによる。

中間評価と断りを入れたうえで国の財政措置を評価すると、生活（暮らし）面と産業（仕事・雇用）面では後者における公的支援の見直しに重点が置かれていたと言えよう。これに対して、前者は量的に十分であるという国の認識があったのではないか。今回、産業面について仮設工場等の整備と無償貸与、グループ補助金の創設・拡充、復興特区制度の創設とそれにもとづく税制・金融上、規制・手続きの特例、二重ローン対策（東日本大震災事業者再生支援機構、産業復興機構）、雇用の確保として雇用創出基金による被災地での仕事づくりや震災による離職者等を雇用した事業主に対する助成金の創設などは象徴的であった。

生活面では被災者生活再建支援制度について踏み込んだ見直しがなく、支援金に対する国の負担割合の引き上げで十分とされているように思われる。2012年3月の「被災者に対する国の支援のあり方に関する検討会」（内閣府）の中間整理で列挙されている様々な論点・検討項目は、踏み込んだ見直しのハードルが高く、時期尚早であることを教えているかもしれないが、そもそもそれらは自治体レベルで東日本大震災前から積極的に議論されてきた。全国知事会（2010）は「基金負担額 300 億円を超える超大規模災害は、都道府県の相互扶助の範囲を超え、国が対応すべき災害と考えられるため、基金での対応ではなく特別立法等による国の別途の対応を要望する」とし、国の直接的役割を問う、踏み込んだ要望までみられた。

今回、県や市町村は復興基金を用いて独自に被災者住宅再建支援事業を実施しており、それは原資を国からの復興特別交付税等としている。これについて「国の被災者生活再建支援法を超えた住宅再建支援に対する対応は、政治的な判断による特例であったと冷静に受け止めなければならない」（近藤 2014）としても、

そうした対応が今後の大災害でもみられるかもしれない。竹内（2015）では防集事業による被災者への土地・住宅取得補助が事実上、住宅再建支援制度として機能しており、市町村は国の生活再建支援制度に依拠し、防集事業を引き合いに出すことで議会や利害関係者への説明コストを低下させ、単独事業（独自事業）を拡充したと整理されている。これが説得力を持つとすれば、防集事業に加えて、復興基金の財源措置も拡充したので、被災者生活再建支援金を増やす必要がない、となるのかもしれない。

以上のことを踏まえると、三陸沿岸地域では生業、生活、コミュニティの一体的な再建が不可欠であるなか、集権的分散システムと呼ばれる国と地方自治体の責任分担や財源配分にかかる政府独特のロジックを背景に、防集事業という地域性を持った事業の重点化と画一的な展開、復興基金の使途の誘導化や政治的判断による増額を典型例として事業がパッチワークのごとく次々に実施されており、人間（住民）・地域本位の復興に直接に答える側面はそれほど広がっていない、と結論づけることができる。

補注

- (1) 復興交付金の運用の弾力化により、第5回配分（2013年3月）から防集事業にかかる移転跡地の活用が認められており、活用方法として産業用地や公園の整備、漁業集落の嵩上げなどがあげられ、移転元地（跡地）の譲渡や交換等も柔軟に行えるようになっている。
- (2) 今回、国の負担割合が特例として1/2から4/5に大幅に引き上げられたが、制度の趣旨である都道府県間の相互扶助が成立していないことが指摘されている（竹内 2015）。
- (3) 例えば、井上（2016）は「水産業や事業者支援のように質の変化も一部には見られたが、『私』の領域は自己責任に委ねるべきという原則は固辞された」、また、被災自治体とくに市町村の裁量性を左右する復興交付金について「復興特区法は、基本理念として『地域の特性に即して自主的かつ主体的に復興交付金事業等を実施することを旨として交付されるものとする』（第79条）と述べていたが、そのとおりに実現したとは言いがたい」と評価する。なお、2016年度以降の国の財政措置の見直しについて、「復興交付金の効果促進事業という最も使い勝手の良い部分に自治体負担を求めるのは、方向が逆としか言いようがない」と指摘する。
- (4) 岡本（2016）はインフラを復旧しただけでは地域に暮らしやすさが戻ってこないし、これまでの制度では対応できない点も多く、東京からの視点でなく、被災者の目

線や市町村役場の立場に立つと、さまざまな支援が必要だということが見えてきた、また、これまでの政府の活動は住民の生活再建や町の復興という視点から見ると、足りない部分が多かった、と率直に述べている。

- (5) 岩手日報 2015 年 12 月 20 日付における陸前高田市のそば屋に対するインタビューでは、「震災前は借家のため、設備投資した内装はグループ補助金の対象になるが、店舗建設費は全て自己資金となる。無利子の高度化融資も対象外。50 坪の店舗を建設予定で『2500 万～5 千万円かかると聞いている』。中心市街地に建設される大型商業施設のテナントも考えたが、50 坪だと年間約 330 万円の賃貸料がかかり店舗建築の道を選んだ」ということである。
- (6) 新分野開拓等とは新商品製造ラインへの転換、新商品・新サービス開発、新市場開拓調査、生産性向上のための設備導入、従業員確保のための宿舍整備などである。震災前になかった施設の整備も認められる。また、新商品開発や市場調査は生産設備などハード面の整備を行う場合にのみ認められる。
- (7) 岩手日報 2015 年 11 月 29 日付によれば、「助成は撤去費用のほか、仮設許可で整備した施設を一般建築物とする際の建築確認手数料や施設移転に助成する。助成要件は中小機構が整備し市町村が所有する仮設施設で、完成後 5 年以内。撤去を 1 年以内に行えば費用は全額助成されるが、超えた場合は撤去費用は自治体の負担となる。8 月末までに 3 市町村の 26 ヲ所が撤去され、撤去費用は 1 平方メートル当たり 1 万 5 千～2 万円程度だった」。
- (8) 復興庁ホームページ内の「商店街復興必携資料集」というサイトには商店街復興にかかわる被災地の事業者向けに本設・再建の希望にそった国の支援メニューの一覧が掲載されている
(http://www.reconstruction.go.jp/portal/sangyou_nariwai/1506shoutengaifukkou-sentakushi.pdf 最終閲覧 2016 年 4 月 1 日)。それは①被災した事業者や直接被災していない事業者がテナントとして入居するための商業施設の整備（商業施設補助金と略称される津波・原子力被災地域雇用創造型企業立地補助金商業施設等復興整備事業（民設民営型））、②複数の事業者が安価に入居するためのプレハブ型商業施設の整備（仮設施設有効活用事業（プレハブ施設））、③民間賃貸物件への入居（支援対象外）、④複数の事業者が共同で所有し、共同で入居するための共同店舗を整備（グループ補助金（共同店舗型））、⑤震災前に自社で持っていた店舗の建物・設備を復旧（グループ補助金（商店街型））からなる。
- (9) まちづくり会社とは復興庁等の資料によれば、地域のまちづくりのための商業施設・集客施設等の開発や運営管理（外部へ委託することもある）の実施主体として、地権者等地域関係者の出資により設立される。加えて、コミュニティ活性化活動や街区管理等のエリアマネジメント実施主体となることもある。
- (10) 河北新報 2016 年 3 月 6 日付は、陸前高田市の「仮設商店街でカフェを営む太田明成さん（49）は大型店へのテナント入居を考えた。だが家賃と共益費が震災前の倍となる月 20 万円と分かり、諦めた。新店舗建設の見積もりでは自己負担が 1500 万円を超えた」、「『借金を返すための出店にならないか』。自問を繰り返す」という被災事業者の苦悩を記している。

- (11) 河北新報 2016 年 3 月 8 日付によれば、「釜石市商工労政課の平松福寿課長は『50 万円では足りないとの声もあるが、テナント事業者だけを優遇するわけにはいかず、他の補助制度とのバランスを取った。何とか中心部に戻ってきてほしい』と説明する。市は受け皿づくりにも乗り出す。テナントビルなどを開発する場合に 3000 万円以内で 4 分の 1 を補助。中心部の私有地を大手リース会社に貸し、飲食店 18 店が賃貸で入る共同店舗の建設計画を進める。ただ、現時点で共同店舗への出店に前向きなのは約 10 事業者にとどまる」ということである。
- (12) 近藤（2014）。
- (13) 宅地や隣接農地は市町村が買い取り、公有地となるのに対して、店舗や工場跡地は買い取り対象外で民有地のままとなるので、通常、市町村は跡地の利用計画を策定する区域の民有地と区域外にある公有地を交換する。
- (14) 小西（2015）。

参考文献

- 1) 井上博夫（2015）, 商業とまちの再生, 環境と公害, 岩波書店, 第 45 巻第 2 号, pp. 32-37.
- 2) 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, 後藤・安田記念東京都市研究所, 第 107 巻第 3 号, pp. 52-60.
- 3) 岡本全勝編著（2016）, 復興が日本を変える, ぎょうせい.
- 4) 木下繁喜（2015）, 東日本大震災 被災と復興と, はる書房.
- 5) 栗田但馬（2014a）, 震災対応財政の到達点と課題, 日本地方財政学会第 22 回大会報告論文, 福島大学.
- 6) 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・地方財務協会, 第 53 巻第 7 号, pp. 95-116.
- 7) 栗田但馬（2015）, 東日本大震災復旧・復興における岩手県行財政の実態と課題, 日本地方財政学会第 23 回大会報告論文, 関東学院大学.
- 8) 小西砂千夫（2015）, 地方財政制度の形成における災害復旧財政の意味合い（下）, 地方財務, ぎょうせい, 第 728 号, pp. 164-176.
- 9) 近藤民代（2014）, 東日本大震災の被災自治体による独自の住宅再建支援メニュー, 復興, 日本災害復興学会, 第 5 巻第 3 号, pp. 57-64.
- 10) 全国知事会災害対策特別委員会（2010）, 被災者生活再建支援基金に関する検討結果報告.
- 11) 竹内直人（2015）, 震災復興における被災者住宅再建支援制度の展開, 小原隆治・稲継裕昭編, 震災後の自治体ガバナンス, 東洋経済新報社.
- 12) 日本商工会議所（2016）, 東日本大震災からの復興に関する意見・要望.
- 13) 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」における宮入興一氏、井上博夫氏などの報告資料.
- 14) 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.
- 15) 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.
- 16) 室崎益輝（2016）, 大震災 5 年, 法律のひろば, ぎょうせい, 第 69 巻第 3 号, pp. 4-12.