

第1分冊

日本科学者会議 創立50周年記念

国連防災世界会議

大震災の経験を学び 防災復興のあり方を考える

●パブリック・フォーラムシンポジウム

3月16日 17時～20時

TKPガーデンシティ仙台勾当台 ホール6

序章	大震災からの復興状況と教訓	綱島不二雄（元山形大学）
第1章	復興災害と住宅・まちづくりの課題	塩崎賢明（立命館大学）
第2章	「人間の復興」と地域内経済循環	岡田知弘（京都大学）
第3章	震災復興財政の現状と課題（1）	宮入興一（愛知大学）
	復興財政の現状と課題（2） -石巻市財政の事例を中心に-	川瀬憲子（静岡大学）

運営・企画 日本科学者会議 地震・津波災害復興研究委員会

後援 日本科学者会議・東北地区

序章 大震災からの復興状況と教訓

綱島不二雄（元山形大学）

はじめに

東日本大震災は、大地震、大津波、そして原発事故という三重苦をもたらした。復興はおこなわれている。会計検査院が公表した25兆円のうち9兆円が未使用のままの指摘には、愕然とするとともに激しい怒りが交錯する。これにいわゆる流用を加えたら一体復興予算とは何か。あらためて考え直す必要を痛感する。

本冊子は、震災復興の現状を被災者の立場に立って検証し、その上でのあり方を提示しようとして試みたものである。

「創造的復興」に対峙して「人間復興」の視点から現状を読み取り、これからのあり方、教訓を探ろうとしたものである。

本報告においては、それぞれ多様な分野から現状を踏まえての問題提起がなされている。

第1章復興<災害>とまちづくりの課題では、阪神淡路大震災等の経験を踏まえて復興のおくれ、方向のあやまりから、被災者にとってはあらたな災害となっているとの把握、巨大な経費を要したまちづくりの不合理性、その解決策の視点が提示される。

第2章「人間復興」と地域内経済循環創出では、人間復興とは何かについて、過去の震災に逆のぼり「創造的復興」に対峙する人間復興の理念が提示される。また、今日の成長戦略の下での地方に着目した復興のあり方として地域内経済循環創出の必要性、可能性を説いている。

第3章震災財政の現状と課題では、人間復興の視点から財政問題を論じている。国家財政の基本規律とされていた「私的財産の形成には資さず」という原則が、この20年間で破られるところまでできているが、さらに一廻り大きな運動が、それを可能とすると述べるとともに、今回の「グループ補助金」の成果と課題を通して、次へのステップを示唆している。

第4章被災自治体の震災対応の実態と課題では、平時における自治体の福祉サービスの充実が、災害時に有効に機能すること、平時においてまちづくり、コミュニティづくりと合意形成の重要性が指摘されている。

第5章大震災における二重ローン問題と人間復興における金融課題では今回のような大災害においては、「個人の責任のない負担は分かち合わねばならないという単純な理念」への転換が必要であり、自然災害への一種の国民皆保険制度の拡充等が、これからの自然災害から国民を守るために必要という説も事例を引いて指摘している。

第6章大津波の海洋資源、漁業、放射能汚染の現状と課題では、海洋環境が、大津波により大規模に攪乱されるのではとの予測に関しては、大体において大きな変化がみられないことを確認し、現状にふれている。その上で、創造的復興ではなく、早期復旧、コミュニティの再生、放射能汚染対策の充実を提唱している。

第7章漁業・漁村と農業・農村被災からの復興課題では、広大な農地、点在する漁業漁

村の創造的復興とは何かを問い、その施策（経営の大規模化、法人化、植物工場、企業の参入）の現状にふれ、圧倒的多数の営農機会の切断、流通体系の弱さからくる経営危機に対して警鐘を鳴らしている。

終章 減災と復興とまちづくりでは豊富な経験に基づき、「減災」と「復興」をテーマに多くの論点を提示している。その中で「減災」の核心は、①自然と共生に心がける。②目標としてゼロリスクの立場はとらない。③対策の融合—被害軽減をはかるため、多種多様な対策を重ね合わせて対策の総合化をはかるということ。であるとしている。これには、多様な思い、方策がちりばめられている。

最後に「移転の是非」を問う時に、故郷を持つ意味を考えることをわすれてはならない。土地と結びついた生活習慣、伝統文化などを軽んじることは出来ない。多大な社会的犠牲を払っても、福島原発被災者の皆さんに「故郷へ帰る選択肢」を確保しなければという氏の思いは心にひびく。

以上が、本冊子のきわめて大まかな概要である。ここから、震災からの4年間で被災者の権利がどう位置づけられてきたかについて検討しておくことにしたい。

問題は、復旧に関してである。復旧は英語では rehabilitation と表現される。被災者にとっては、きわめて重要な心身ともに復興に向うための重要な期間である。ここでは、被災者の医療費問題、仮設住宅をとりあげる。

復旧、復興に関して、福島県は原発事故を伴うため別途検討することとするが、岩手・宮城では、その理念に大きな相違があった。

岩手県知事は「日常の暮らし、生業の早期復旧を目指す」としたのに対して、宮城県知事は「単なる復旧ではなく創造的復興」を提唱した。

この理念の相違は、復旧に関する被災者の権利に大きく影響したのである。

1. 被災者の医療費窓口負担ゼロ問題

被災者にとって、医療費は大きな負担となる。高齢者にとっては尚更である。2011年度は、この窓口負担を国が10割負担し、両県とも窓口負担はゼロとなった。当初は、歯科等多くの被災者が窓口に殺到した。皆それまで我慢を強いられていた結果のあらわれであろう。しかし、2012年度は、国が8割負担に止めたため、両県は、残り2割の負担を、県1割、市町1割負担で制度を維持した。しかし、2013年度を前に、宮城県知事は、国保は市町の問題として負担を一方的に拒否、被災者の強い要望を受けながらも最後まで拒否の態度を崩さず、市町も2割は無理ということで2013年度制定実施は中断された。一方、岩手は従来どおり、県市町村各1割の負担で制度は継続された。宮城では、重要な復旧期間に、その基本的権利が無視されたのである。

制度復活に向けての運動は、引き続きつづけられ、2014年度は、非課税世帯に限定するという形で制度は復活した（岩手県は従来どおり）が被災者の間の分断であり、受診抑制が表面化した。完全復活に向けて運動は続けられている。

2. プレハブ仮設住宅問題

宮城県では、2万2,000戸の仮設住宅の99.2%をプレハブ協会に一括発注した。阪神・淡路、中越地震とプレハブ仮設住宅は暑さ、寒さに対処してきたはずだが、建設されたプレハブ住宅は、きわめて欠陥の多いものだった。発注主の県の対応が適正でなかったためと思われる。当初は、その狭い空間が、浜、農村で暮っていた被災者を苦しめた。2年目には、風除室、湿気、防暑、防寒対策を補てんしなければという状況となり、追加工事が行われ、結果として当初1戸450万円の予定が結果的には800万円程のものとなっている。金額的なものよりは被災者への配慮の不足が問題視されよう。さらに3年目に入るとカビ発生が多く、仮設で問題視され、とくに発生が多い石巻では、大規模なカビ除去作業が実施される状況になった。

最近では、新たな問題として、狭い空間居住に由来するとみられる血栓のある住民の増加がある。新たな対策が望まれる。

被災者は、rehabilitationをまつとする条件は与えられなかったと言えるのである。

また、とくに仙台市であるが、被災者の多くは民間の借り上げ仮設住居者が多かった。ここには、支援の手は届かず、コミュニティとのつながりも絶えがちで、その全般的実態を把握できずにいる。被災者の権利は、まったく無視されていると言わざるをえない。

3. 災害公営住宅

災害公営住宅は、復旧から復興段階に入る一つの重要ステップである。

勿論自立再建を果たした被災者も多いが、災害公営住宅への被災者の期待は大きい。しかし、その建設は遅れている。災害公営住宅の建設状況は、2015年1月末で岩手計画5,933戸に対して完成率17.7%、宮城計画1万5,484戸に対して完成率17.4%にとどまっている。それとともに絶対数の不足も懸念されている。残念ながら、2015年2月13日、災害公営住宅での孤独死発見が報じられた。懸念されていたことが早くも現実のものとなった。ドア1枚で社会と隔離してしまう入居者への配慮、あらたなコミュニティ結成などが喫緊の課題となった。

しかし、公営住宅の建設は大幅におくれとともに、新しいコミュニティづくりへの支援体制等のソフト事業はその目的が立っていない。その意味では、先進と言われる岩沼市玉浦西地区に誕生した、個人住宅、長屋形式の公営住宅1,000戸のいわば新しいまちづくりのこれからの展開が注目される。

4. 住民合意の軽視

被災者の期待どおりに復興が進まない大きな理由の一つが住民との話し合いが不足しているためである。行政側に被災者の権利の行使という認識があれば、話し合いの重要性は高まるはずである。

宮城県岩沼市と並んで復興が進んでいるといわれる東松島市は、被災と同時に、復興に向けて被災者との話し合いを開始し、その中で災害危険区域の指定、防災集団地の選定を進めたからである。

その一方で2015年1月31日はじめに74名の公営住宅への入居者を見た気仙沼市では、住民との話し合いが不足していると思われる。その典型例が同市小泉地区の集団移転事例である。

小泉地区は、小泉海岸の後背地であるが津波で全戸が流出した。しかし、当時地区内に居た住民は全員、小・中学校がある高台に全員無事避難した。4月8日、小学校に仮設住宅が建設された。4月28日には、小泉地区の明日を考える会が結成され、地区の将来像にむけて、全員参加の会合が多数回開かれ、6月5日には、小泉地区集団移転協議会が設立された。協議会は6月14日市に小泉地区の防災集団移転促進事業実施を求める要望書を市に提出している。行政を先導する早さであった。8月21日国交省に8月31日には市長と面談、早期実現を要請した。この間、まちづくり、ワークショップを3回開催し、集団移転の設計図作りに入っている。ワークショップは、以後都合21回まで開催された。住民自らの話し合いによって、移転先での団地の具体的配置まで作成していた。(尚、この間、北大教授の指導も大きな役割を果たしていることは見落とせない)

2012年5月22日、それまでの努力が実って、気仙沼市小泉地区を含む5地区が国交省の同意を得ることが出来た。

小泉地区の住民にとっては、遅れていると感じられた通り、住民の話し合いに市側が対応できなかったからである。住民合意が即当局の意向とはならないのである。

実際、国の同意を得てから3年後の2015年6月から移転先での建設が始まったのである。この3年間を超える空白は、住民の中に焦りを引き起こし、10世帯ほどが、自立再建に踏み切る事態をも招いている。

住民合意の困難がよく遅れの原因とされるが、小泉地区の場合は、意図的ではないが、受け入れ体制の弱さが結果として、住民合意軽視となって表面化したのである。今後の大きな課題提起となった。

最後に、福島原発事故について簡単にふれておきたい。安倍首相の福島はコントロールされているとの発言とはうらはらに現場は、汚染水管理に苦慮し、原子炉本体の状況がつかめない一事故原因解明にほど遠い状況にあるといえる。こうした中で東電は2016年2月での損害賠償の打ち切りを申し出たり、一方的な態度を取りつづけている。その基本的原因は、1961年に成立した原子力事故損害賠償法の不備にある。1961年の成立した原賠法と諸外国のそれとは大きな違いをもっていた。それは、諸外国は共通して「企業の有限責任と国家賠償」というものであるが、日本は「企業の無限責任と国家援助」というものであった。諸外国企業の有限責任は、一見軽いようにも感じるが、事故の重大さ賠償の膨大さを考えると、有限とし、管理に万全を期すという趣旨からのものであり、一方日本の無限とは、あくまで安全神話の延長線上に設けられたもので、国の援助というあいまいな表現と合いまって今回の重大事故に対する対応のまづさ、賠償の不十分さにつながっている。事故発生と同時に、関係省庁幹部の動きは速かった。損害賠償金額が東京電力の資産的余力を超える3~5兆円に及ぶと想定し、原賠法であいまいであった国家の資金負担を明確化

する新しい制度構築に直ちに着手した。そこででてきたのが、原子力損害賠償支援機構であり、今日それを軸に事故対応がなされている（以上、遠藤典子「原子力損害賠償制度の研究」<岩波書店 2013>による）原発安全神によりかかっていた政府、財界、当事者にしっかりとした事故処理充分な損害賠償に対応する能力は低いとみるべきである。しかし、本冊子第8章にある多大な社会的犠牲を払っても福島原発被害者の皆さんに「故郷に帰る選択肢」を確保しなければという思いは被災者の権利を重んじる者として是非とも心にとどめておくべきである。被災者本位の復興は長いたたかいとなる。

第1章 復興災害と住宅・まちづくりの課題

塩崎賢明（立命館大学）

はじめに

東日本大震災から4年を経過するが、復興の歩みは遅い。遅いだけでなく、このまま進んでいって、果たして明るい未来が訪れるのかといった不安も拭えない。今年、阪神・淡路大震災から20年の年でもあり、今直面している復興の課題に、果たしてこれまでの経験や教訓が活かされているのだろうかという疑問も沸く。この問いは、さらにこれから確実にやってくる巨大災害への不安に繋がっている。我々は、目の前の復興課題に取り組むと同時に、近い将来への備えにも目を向けなければならない。

1. 復興の遅れとその要因

東日本大震災の避難者数はなお24万人を数え、仮設住宅等（民間住宅含む）には21万人が住む。他方、災害公営住宅の完成戸数は3000戸強、計画戸数に対して1割程度という状況で、阪神・淡路大震災の場合に比べると、いずれの指標をとってもたしかに早いとは言えない（2014年9月現在）。

表1 災害公営住宅の整備状況（工事終了時期・累計）（単位：戸）

年度	2013	2014	2015	2016	2017以降	(調整中)	計	
岩手県	574	1,722	4,348	5,667	5,946	0	5,946	
宮城県	1,343	6,695	11,589	14,518	15,326	179	15,505	
福島県	津波・地震	357	1,638	2,574	2,574	2,574	140	2,714
	原発避難者	0	4,708	1,424	1,424	1,424	3,466	4,890
3県計	2,274	10,763	19,935	24,183	25,270	3,785	29,055	

出典：復興庁、住まいの工程表、H26年7月31日

災害公営住宅の建設が遅れている直接の原因には、用地取得の難航、建設作業員など人材確保の困難、資材・人件費の高騰、結果としての入札不調などがあり、さらにそれらの背景には東京オリンピック開催決定による公共工事の増加などがあるといわれている。

こうした状況に対して、「復興加速化」をかかげる政府は、土地取得の迅速化の手段として、復興特区法を改正（2014年5月1日公布）し、土地収用手続きの簡素化の措置を取った。多数の権利者の存在、相続問題や複雑な権利関係などで用地取得が困難な状況にたいして、手続きの簡略化、期間の短縮によって土地収用法の活用をすすめるという狙いである。

しかし実際に土地収用法の活用実績は、岩手県2件、宮城県1件、福島県0件という（岩手日報、2014年9月8日）。

同様に、用地取得の迅速化のために手続きを簡略化した財産管理人制度があるが、これも実績はわずか12件だという。

自治体が発注する復興工事を引き受ける業者がないという「入札不調」も、遅れの重要な原因となっている。入札不調が起こる理由は、自治体の発注する工事費の予定額が低すぎて、請け負っても採算がとれないからである。こうしたことから国土交通省は、2013年9月に、災害公営住宅の標準建設費を1戸当たり1703万円から2188万円へ引き上げ、さらに2014年4月には消費税や資材費の高騰を考慮して、2329万円に引き上げた。

また、遅れの要因となっている人手不足の原因は、労務単価が低く、職人が確保できないといった事情にあるが、国はこの面でも2012年2月に、50種の職種について公共工事設計労務単価を引き上げた。しかし、こうした対策がどの時点でどこまで効果を発揮するのかは、なお不透明である。

東日本の復興が遅れているのは事実であるが、そこにはそれなりの客観的な事情もある。阪神・淡路大震災と比べて、多くの点で異なる条件が復興の進捗を阻んでいる。そのもっとも大きな要因は、津波や原発事故による地域（土地）の破壊である。このため、もとの土地での再建ができない地域が膨大に広がっており、復興の方向性を確定するのが困難である。住まいや営業を再建する場所の確定が復興まちづくりと不可分に連動しているため、個々人で決められないことが多い。また個々人の復興の方針が揺れることによって、移転事業などのまちづくりの計画が手戻りするなど、相互に原因結果となる複雑な関係もある。こうした状況を踏まえ、数量的な指標で、やみくもに「加速化」を促すことは、将来に禍根を残す危険性がある。

加えて、復興遅れの背景には、より根本的な要因があることも見ておかねばならない。そのひとつは、復興予算の財源を増税に求め、その確保が発災から9ヶ月後になったこと、復興庁の発足が11ヶ月後になったことなどである。また、2011年6月に成立した復興基本法はその目的に、被災地の復興と日本全体の再生・経済の活性化を並列するといった特異なスタンスをとり、復興予算の流用を合法化するなど、被災地復興に全力集中することからそれらも見逃せない。

福島では、原発事故の初動期にさまざまミスがあり、その後も「収束宣言」（2011年12月）、「汚染水の完全コントロール」発言（2013年9月）などにも関わらず、いままって放射能汚染の危険性を完全に除去できないまま推移し、復興は緒についたとも言い難い状況にある。2012年6月に成立した「子ども・被災者支援法」の具体化は1年2ヶ月も放置され、挙句の果てに支援対象地域を狭い範囲に限定するなど法の趣旨とはかけ離れた「基本方針」を決定する事態となっている。ここにも、原発被災地の復興の遅れをもたらしている背景がある。

2. 阪神・淡路大震災の住宅復興と復興災害

阪神・淡路大震災復興の大きな課題は住宅復興であったが、その大筋はいわゆる単線型プログラムによって遂行された。すなわち公共の直接施策である、避難所・応急仮設住宅・復興公営住宅という3段階の住宅復興であるが、その最終的な着地点である復興公営住宅では、いままさまざまな問題を抱えている。

復興公営住宅は38600戸計画されたが、計画を上回って42000戸が建設された（新規供給分は25400戸）。兵庫県内では265ヶ所に約4万人が入居している。真新しい鉄筋コンクリートの集合住宅で耐震性や設備の面では優れた性能を持っているし、家賃についても公営住宅法の改正

によって応能応益型の家賃制度となった上に、入居から 10 年間は震災特例が適用され、最も安い場合では月 6000 円台で入居できた。しかし、入居者選考は弱者優先の立場から高齢者を優遇したため、高齢の夫婦や一人暮らしの入居者が多数を占めることとなった。復興公営住宅での 65 歳以上人口は 48%、単身高齢世帯率は 42%に達し、一般公営住宅の各々 23%、19%に比べて 2 倍以上の高い比率となっている。

筆者らの調査委によれば、箱物としての復興公営住宅に対する評価は、「新しくてきれい」「風呂があり、銭湯に行く必要がない」「段差がなく、手すりがついていて安心」「日当たり・風通しがよい」「鉄筋コンクリート造なので安心」など、満足度が高い(注 3)。

しかし復興公営住宅の最大の問題はコミュニティの崩壊である。抽選による入居で、隣近所の住民も変わっているため、近所づきあいにも大きな変化が見られる。地震前は「いろいろつきあいがあり楽しかった」、「あまりつきあいはなかったが近所みんな知り合いで楽しかった」など、7 割以上の人々が楽しい近所づきあいのなかで暮らしていた。しかし、地震から復興公営住宅に入居するまでの仮設住宅などでは、「楽しい付き合い」は減少し、「あいさつ程度」のつきあいになった。そして復興公営住宅に入居してからは、「ほとんどつきあいが無い」という状態になっている。

その結果、多くの人びとが外出も減り、住宅内に閉じこもりがちになっているのである。もちろん、こうした状態を打開すべく、自治会活動を活発化する取り組みや、生活援助員(LSA)などによる見守り活動も展開されているが、必ずしも十分な効果を挙げているとは言いがたい。

孤立した生活の最悪の結末が、孤独死である。阪神・淡路大震災の被災者の仮設住宅と災害公営住宅における孤独死は、2014 年 12 月までの 20 年間で 1097 人に上る。民間住宅における被災者の孤独死は把握されていないので、実際には孤独死に至った被災者の数はこれを上回るだろう。

この 1,097 人という数字の意味を考えてみよう。阪神・淡路大震災の犠牲者は、6,043 人とされている。その中身は、震災の一撃で建物の下敷きになったり、直後の火災で亡くなった人たち、すなわち直接死が 5502 人で、これに震災が一段落してから震災の影響で亡くなった関連死 932 人を加えたものである。先の孤独死 1097 人はこの中には含まれていないのであるが、公式に犠牲者として認定された関連死を上回っているのである。しかも、震災から 20 年を経る今でも、毎年 50 人程が孤独死で亡くなっている。

地震そのものではなく、その後の復興の過程で、復興施策が元になって起こるこのような禍を「復興災害」と呼ぶことができる。復興災害には、孤独死だけでなく、震災障害者の問題やアスベスト被害、借上げ公営住宅居住者の追い立て、巨大な復興再開発事業のもとで苦しむ商業者な

孤独死者数

	孤独死者数			
	年	男	女	合計
仮設住宅	1995			46
	1996			72
	1997			70
	1998			39
	1999			6
	小計	162	71	233
災害公営住宅	2000	41	15	56
	2001	32	23	55
	2002	50	27	77
	2003	49	20	69
	2004	52	18	70
	2005	38	31	69
	2006	41	25	66
	2007	36	24	60
	2008	27	19	46
	2009	44	18	62
	2010	26	25	51
	2011	16	20	36
	2012	41	20	61
	2013	20	26	46
2014	27	13	40	
小計	513	311	864	
合計	675	382	1097	

注)仮設住宅での孤独死者数については、236人、238人という数字もある。2000年以前の復興公営住宅での孤独死については数字が公表されておらず、判然としない。

ど、様々な問題が今も存在する。

復興災害は、自然の猛威によるものではなく、復興施策によってもたらされた「人災」であり、本来避けることのできる禍である。復興災害を引き起こさないように速やかに被災者の生活再建を図ることの重要性が明らかになったことは、阪神・淡路大震災の重要な教訓である。

3. 東日本大震災の住宅復興－仮設住宅－

東日本大震災の住宅復興では、これまでにない新たな局面も切り開かれた。その一つが仮設住宅の多様化である。従来、鉄骨プレハブ建築が中心だった状況から、木造仮設住宅や民間住宅借上げ（みなし）仮設住宅が大規模に展開された。

仮設住宅といえばプレハブというイメージが強い。それには、災害時における仮設住宅の供給について、全都道府県がプレハブ建築協会と協定を結んでいるという事情があるが、それは、阪神・淡路大震災の際に仮設住宅の供給に大いに苦労したという経験に基づいている。

仮設住宅のプレハブ建築は、物置や倉庫、飯場などに使用される簡易な建物で、プレハブ建築協会の中の規格建築部会に属する企業が建設している。今回はそれだけでは間に合わないことから、プレハブ建築協会の住宅部会に属するハウスメーカー等にも国から要請があり、プレハブ仮設住宅の中にも、規格建築とプレハブ住宅の2種類があった。両者は、居住性の点でかなりの違いがあったといわれる。プレハブ建築は規格建築部会の資料によると、28700戸建設されたというから、住宅部会系の仮設住宅は約10000戸供給されたとみられる。

プレハブ仮設住宅は、4月中頃から完成しはじめ、10月頃までには完了した。避難所生活から一刻も早く脱出したいという被災者の要求に応えるべくスピードが求められた。当初は希望者が殺到し、入居できた被災者は喜んだが、すぐに問題があらわれた。

第1に、居住性の問題である。寒冷地仕様でない建物が急ごしらえで建設され、施工不良等の問題を引き起こした。のみならず、元来の居住性能の低さから、暑さ・寒さ、騒音など被災者の生活に過酷な状況をもたらした。居住性能の低さの問題解決のために、窓を2重ガラスにする、水道管の凍結防止、外壁に断熱材を貼り付ける、風呂釜を追い焚き可能なもの取り替えるなどの追加工事が何回にも渡って繰り返された。

第2に、狭さの問題も大きい。東日本大震災では、多人数で100平米を超える大きな住宅に住んでいた被災者が多い。30㎡の仮設住宅では大家族の生活は無理で、世帯を分けて2戸以上の仮設住宅に別居する家族も多い。住宅の狭さゆえに日常生活でも戸惑うことがあるという。

第3に、仮設住宅の立地の問題がある。東日本でも抽選による入居者選考がおこなわれ、従前居住地から離れた不便な団地に入居し、買い物や通院に難渋するという事態が出現した。

仮設住宅の立地問題は、阪神・淡路大震災のときの重要な教訓である。仮設住宅の多くが被災地からはなれた、郊外や埋立地や人工島などにつくられた。しかも仮設住宅への入居は抽選で決められたため、従前の人間関係が絶たれ、コミュニティを失い、孤立した状態に陥った人も少なくなかった。その結果、仮設住宅における孤独死は236人に上ったのである。東日本大震災では、これほどの悲劇は起こっていないように思われるが、なお、今後の推移を注視する必要がある。

第4に、居住性能が低いにもかかわらず、建設費用はかなり高い。東日本大震災の仮設住宅の

費用は、2013年1月の時点で617～730万円とみられている。

プレハブ仮設住宅の問題点は、阪神・淡路大震災以来、周知のことであり、また厚生労働省の災害救助実務担当者会議の資料「災害救助事務取扱要領」などにおいても指摘されている。東日本大震災でなぜそうした点がクリアされなかったのか、検証が求められよう。

プレハブ仮設住宅に対して、今回、木造仮設住宅が大量に供給されたことは大きな前進である。

木造仮設住宅の供給戸数は13,335戸に達し、建設された仮設住宅5万2千戸の4分の1を占める。

東日本大震災で、木造仮設住宅の先鞭をつけたのは岩手県住田町の取り組みである。住田町内にはほとんど被害がなかったが、沿岸部から被災者が避難してきていた。その状況を見て、3月18日に町は独自の判断で木造仮設住宅の建設を決定し、22日着工、5月2日には第一陣が入居した。

この仮設住宅は、29.8㎡の平屋、1戸建てで、外壁に12mm、内壁に30mmの杉板を使いその間に30mmの断熱材をはめこんだがっしりした造りである。建設費用は1戸当たり270万円（上物価格、外構含め340万円）である。木造・1戸建てであることから、断熱性や遮音性に優れ、木の香りがただよい、心地よい。

大量の木造仮設住宅を建設したのは福島県で（6700戸）、建設された応急仮設住宅の4割以上を占めている。今回の被害が膨大で仮設住宅の需要も大きかったことから、岩手・宮城・福島の3県では、地元業者等に仮設住宅建設を公募した。福島県は最も早く4月11日から4000戸の建設を募集し、岩手県・宮城県は18日から公募をはじめている。

木造仮設住宅の長所は、断熱性や遮音性などの居住性能がよく、快適な点であるが、他にも地元産の材料や地元の中小工務店を使うなど地域経済に循環をもたらす効果がある。

民間賃貸住宅を借上げて仮設住宅として提供する施策（みなし仮設住宅）が大々的に行われたことも、大きな前進である。従来は、あらかじめ契約して借り上げた住宅を被災者に現物で提供するという形であったが、岩手県などで被災者が自分で借りた住宅を県が借上げ仮設住宅として認定するという動きがあり、4月30日に厚生労働省がこれを認めたので一気に広がった。

借上げ仮設住宅は今後の災害においても重要な役割を担うと思われるが、現状では問題点も多い。

第1に、民間賃貸住宅の物件が仙台市などの都市圏に集中しているため、被災者がその地域に引き付けられ、被災地離れを促進する。

第2に、みなし仮設住宅に入居した被災者の所在をオープンにできないために、ボランティアやNPOの被災者支援活動（支援物資や情報など）が届かないといった問題がある。こうした問題を改善するのは、契約時に入居者本人に所在地の情報などを一定程度公表することの了解を得ておくなどの方法も考えられよう。

第3に、借上げ仮設住宅の活用によって、被災地外への転出も可能であったが、府県によっては、公営住宅の空き住戸活用を優先し、借上げ仮設住宅の制度を採用していない。県が借上げの事務をしなければ、被災者には仮設住宅として与えられない。これには、仮設住宅の供与は現物で行うという国の「運用」原則が背景にある。この点の見直しが急務である。

第4に、居住していたアパートの1～2階が被害を受け、建物が全壊認定となった場合、上層階の自らの住戸に被害がなくても、借上げ仮設住宅に入居することができ、家賃負担がなくなる

といった実態がある。被災住民と一般居住者の間に大きなギャップが生まれるのであるが、その背景には平時からの家賃補助施策が存在しないことがある。みなし仮設入居者の64%が期限切れのあとも住み続けたいとしているが、全額自己負担で住み続けられるとするものは9.8%にすぎない。家賃補助制度があれば、こうした人々の相当数が救われるであろう。

4. 恒久住宅の確保と復興まちづくり

仮設居住を脱して恒久住宅の確保に進むには、大別して、災害公営住宅と自力再建がある。

(1) 災害公営住宅

災害公営住宅の建設状況は先に述べたとおりであるが、建設に当たっては数の問題もさる事ながら、質の問題が重要である。阪神・淡路大震災の復興災害という教訓から、災害公営住宅での生活の孤立化、孤独死の発生などをもたらさない計画・設計が求められる。現在、東日本大震災の関連死は3089人で、その半分近くは福島県民のもので、多くは原発からの避難中での死亡である。3県の仮設住宅での孤独死は112人（2014年4月末）と報じられている。孤独死は仮設住宅から災害公営住宅に移行してからも起こりうるし、むしろ、生活の孤立化は増加する危険性もある。こうしたことから、災害公営住宅は当面の建設という課題だけでなく、入居後の被災者の生活支援体制の構築や、その後の空家の発生、建物の維持管理などの問題に対する構えを整えておくことが重要である。

(2) 自力再建支援

災害公営住宅は自力再建の困難な被災者にとって重要であるが、同時に最善の策ではないことも冷静に見ておくべきであり、可能な限り、自分の好む住まいを確保できるように支援すべきである。

自力再建支援の施策は被災者生活再建支援金であるが、現時点では、全壊の場合最高で300万円という額であり、半壊以下の世帯や原発被災者は適用外といった限界を持っている。岩手県や若干の市町村での上乘せ支援制度が行われているが、本来、地域差がないように制度改善を行うべきである。現在、この制度改善をもとめる署名運動が岩手県を中心に全国で展開されている。

(3) 復興まちづくり

東日本大震災では、津波被災地域でも原発被災地域でも被災した土地が元のままでは使えないことから、住宅復興が復興まちづくりと密接に結びついている。津波被災地では、津波復興まちづくり法によって、津波の危険地域からの移転を中心した復興まちづくり事業が進められており、住宅復興もそれら事業の進展にそって進むという形になっている。しかし、これらの事業は移転計画の合意形成、用地取得交渉、建築資材の高等、職人不足など様々な理由によって遅延している。被災者にとっては、災害公営住宅への応募か、移転事業に参加して住宅再建をするのか、あるいは地元を離れて別の土地で住まいを見つけるのか、さまざまな選択肢があり、それらが時間や資金の要因によって左右され、移行が絶えず変化する事態になっている。

仮設住宅のメニューの多様化、恒久住宅確保と復興まちづくりの連動といった複雑さから、「混

線型住宅復興」と呼ぶことができる。阪神・淡路大震災の場合の単線型住宅復興に比して、メニューが多く多様化したものの、それらの関係は複雑で、被災者にとってわかりづらく、選択が揺れるという状況になっている。

今後、復興まちづくり事業が本格化するが、被災者の住宅再建資金不足、災害公営住宅希望の増加、移転事業の滞りなどが起こっており、まちづくり事業の完成にはなお数年の月日を要することから、個々の被災者の生活再建と復興プログラムとの乖離が拡大する可能性を否定できない。被災者への住宅再建支援の拡充やまちづくり事業の十分な説明、合意形成、被災地域の再活性化への共同した取り組みが喫緊の課題である。

5. 将来に向けて

東日本大震災が最後の震災ではなく、さらに大きな災害が近い将来にやってくる。南海トラフ巨大地震、首都直下地震、火山噴火、異常気象災害、原発震災などに加えて、それらのいくつかが同時に重なる複合災害も起こりうる。

今後の災害に備えるべき点を述べておきたい。

(1) 避難生活の改善

毎年のように災害がやってくるが、避難所の光景は、ほとんど20年前と同じである。病気を抱えた人、高齢者、妊婦、女性、子ども、障害者などあらゆる条件の人々に、人間的な生活ができる体制を整えることは国の責務である。避難生活中に命を落とす関連死は、復興災害の最たるもので、その防止のための技術開発、制度・体制づくりにもっと力を注がなければならない。

(2) 住宅復興プログラムの改革

仮設住宅から終のすみかの獲得に至る道筋の混線状態を解消し、わかりやすい総合的なプログラムをつくらなければならない。以下にその要点を示す。

① 応急仮設住宅の質の向上

建設型の応急仮設住宅はプレハブ建築だけでなく木造仮設住宅を明確に位置づける。プレハブ仮設住宅においても、そこでの生活の長期化を前提とした居住性能を備える。イタリアでは仮設住宅の基準面積は60㎡(2LDKや3LDK)であり、家具や調理器、食器まで備えられている。プレハブ長屋形式のものでは庭付きの住宅もある。こうした世界の水準を学び、人間的な生活空間を提供すべきである。

② 自力仮設への支援

自宅敷地などにおける自力仮設住宅を制度的に位置づけ、応急仮設住宅と同程度の支援金を給付する。この現金給付は現行法で認められており、その実行が必要である。それによって持地持家だった被災者は、きわめてスムーズに連続的な住宅復興が可能となる。インドネシアの噴火災害(2010年)の被災地では、竹で作られた仮設住宅団地をその地で鉄筋の恒久住宅に転換していくプロジェクトが多数行われている。

③みなし仮設の制度改善、家賃補助制度の導入
借上げ物件の現物支給という考え方を転換し、被災者に直接家賃補助をおこなう方式に転換する。



みなし仮設住宅の入居者だけでなく、公営住宅入居資格者への一般的な家賃補助制度を創設する。公営住宅に入居する資格がありながら、運悪く抽選ではずれたために高い家賃の民間アパートに入居している人々が膨大に存在する。これは、「抽選」によって、結果的には国民の中に

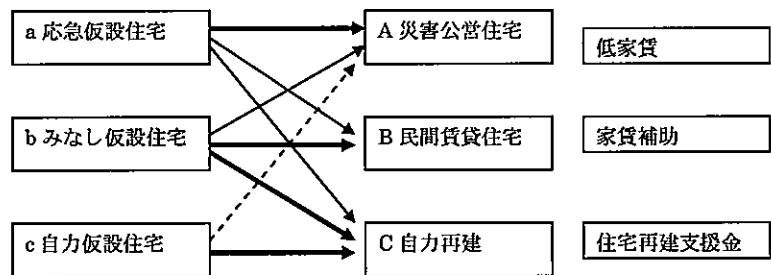
差別を持ち込むものである。民間賃貸住宅への家賃補助によって、被災者は「みなし仮設住宅居住者」から一般民間賃貸住宅居住者にスムーズに移行できる。また、従前から民間賃貸居住者で自分の部屋に被害のなかったがみなし仮設に入居したものは、早期に移行させることができる。

④被災者生活再建支援金制度の改善

被災者生活再建支援金の制度適用要件を合理的なものに改める。同じ災害の被災者でありながら、被災戸数の規模によって支援が受けられないといったことを無くすべきである（同一災害同一支援）。また半壊世帯に対しても必要な支援を行う。支援金を増額する（500万円以上）。

このような改善を行うことによって、仮住まいから恒久住宅への道筋は図ようになる。

建設型の応急仮設住宅は質の改善をし、住みやすくする。木造仮設住宅を適切に導入し、移築・増改築等で自力再建へのコースをも生み出す。



みなし仮設住宅の制度改善により、その利用者は増える。一定期限後は一般賃貸住宅への家賃補助切り替え、居住者はそのまま住み続けることができる。

自力仮設住宅を制度化し、生活再建支援金を拡充することによって自力再建への道が明確になり、そうした選択をする者が飛躍的に増えるであろう。

さまざまな選択肢がありうるが、図でしめすように、a→A、b→B、c→Cといったコースが主流になっていくと思われる。

全体として、建設型の応急仮設住宅や災害公営住宅のウエイトが小さくなり、行政事務も減らすことができよう。

(3) 防災・復興省の創設

東日本大震災の復興では、これまでのところ過去の経験・教訓が十分に生かされているとは言

い難い。何故、そのようになるのか。その根底には、災害復興についての基本的な理念が確立せず、多くの法制度もばらばらで、その時々政治経済の情勢に振り回されながら、復興施策を執り行ってきたという経緯がある。こうした法制度の抜本的な整理・統合が不可欠であるが、同時に、復興施策を系統的に一貫して進める常設の組織が必要である。

アメリカの FEMA（連邦危機管理局）は、ブッシュ大統領の時代に、テロ対策の任務を兼ねることとなり、組織替えを行った結果、ハリケーンカトリーナへの対応が適切でなかったことが批判された。しかし、FEMA は連邦組織であるが、州の関係機関を調整するプロフェッショナル集団として役割を果たす位置づけで、あくまでも地方自治体が主であるという。またイタリアには「市民安全省」(Protezione Civile) という組織があり、災害時には、軍隊・警察・消防を統括して全体のマネジメントを行い、避難所や仮設住宅の基準も作っている。

こうした諸外国の組織も参考にしながら、経験を蓄積し、地方に情報を提供し、施策の調整を進める、我が国ふさわしい専門組織を是非とも創設すべきである。いつきてもおかしくないという巨大災害への備えとして、まさに急務である。

(参考文献)

塩崎『復興〈災害〉』(岩波新書、2014)

塩崎『住宅復興とコミュニティ』(日本経済評論社、2009年)

塩崎・西川・出口編『大震災20年と復興災害』(クリエイツかもがわ、2015年)

第2章 「人間の復興」と地域内経済循環の創出

岡田知弘（京都大学）

はじめに

東日本大震災から4年、阪神・淡路大震災から20年目を迎えた。3・11被災地では、福島第一原発事故被災地をはじめ、三陸海岸地域での住宅、産業の再建が遅れ、2014年10月時点で未だ23万9千人が仮設住宅等での避難生活を余儀なくされている。過去1年間における避難者の減少は4万人余りに留まる。

しかも、14年9月末日までに、1都9県で、合計3194人の被災者が「震災関連死」を遂げた。このうち66歳以上の高齢者が2841人、また都県別にみると福島県が1793人を占めている。これらの数字は、大震災が、未だに収束しておらず、最も弱いところで、人々の生存を脅かし続けていることを意味している。これは、明らかに人災であり、とりわけ「創造的復興」を前面に立てた復興政策のあり方が問われているといえる。

結論を先取りするならば、東日本大震災の復興構想における、地域的視点、歴史的視点、そして人間的視点の欠如ないし歪曲が、被災者の生活再建、被災地の再生を遅らせたり、阻んだりしている側面が強い。だが、内外の大企業は、復興予算の流用問題に象徴されるように復興事業に便乗して利益を得ようとしている。これに対して、被災者の人間らしい生活の再建を最優先し、被災地における地域循環型復興の取り組みも、着実に広がりつつある。

筆者は、これを関東大震災時に福田徳三が提唱した「人間の復興」の発展形態であると捉えている。筆者は、これまで地域経済学の視点から、昭和三陸津波直後の東北復興事業、阪神・淡路大震災及び中越大震災被災地の調査研究を行ってきた。東日本大震災が発災してから、現地調査を重ね、「人間の復興」に向けた政策を提言してきた。本稿では、それらの成果（岡田知弘『震災からの地域再生』新日本出版社、2012年、岡田知弘・自治体問題研究所編『震災復興と自治体』自治体研究社、2013年）を基に、最新の動きも捉えたい。政府による「創造的復興」の問題点を明らかにするとともに、被災地における「人間の復興」による地域再生の展望と歴史的意義を述べてみたい。それは現代日本の社会が抱える問題を被災地から逆照射することにもなるだろう。

I 「創造的復興」と「被災地＝東北」論

1) 「創造的復興」論の再登場

大震災から1ヶ月経った4月11日、菅直人・民主党内閣は、「東日本大震災復興構想会議の開催について」と題する閣議決定を行った。そこですでに「単なる復旧ではなく、未来に向けた創造的復興を目指していくことが重要である」と述べ、阪神・淡路大震災時の

「創造的復興」の踏襲を宣言する。さらに、復興構想原則として「被災地域の復興なくして日本経済の再生はない。日本経済の再生なくして被災地域の真の復興はない」を掲げたのである。

阪神・淡路大震災の「創造的復興」の象徴が、神戸新空港・高速道路・地下鉄の建設事業や新長田駅周辺の大規模再開発事業であった。だが、これらのハード事業は、いまや経営危機に陥っているだけでなく、被災者の住宅再建支援制度が未整備であったために生活再建の遅れ、仮設住宅や震災復興住宅での孤独死が問題となったのである。まさに塩崎賢明氏が指摘する「復興災害」が、20年経った今も、被災者を苦しめ続けている（同『復興<災害>』岩波新書、2015年）。

しかも、兵庫県の調査によると、震災後の復興需要14・4兆円（うち公共投資3割）の90%が被災地外に流出してしまったのである（復興十年委員会『阪神・淡路大震災 復興十年総括検証・提言報告』2005年）。だが、このような「創造的復興」の検証や、被災地内への復興資金の循環を考慮しない復興論が、2011年6月25日にまとめられた東日本大震災復興構想会議の提言でも強く押し出されたのである。

同提言は、「創造的復興」の考え方にに基づき、成長戦略に沿った復興を強く求めている点が特徴的である。具体的には、農林水産業経営の集約化や漁業権への民間企業の参入、企業誘致を「特区制度」の活用によって推進するとともに、「基幹税」も復興財源として位置づけた。また、「東京は、いかに東北に支えられてきたかを自覚し、今そのつながりをもって東北を支え返さなければならぬ」（前文）、「東北地域の製造業は、国内外の製造業の供給網（サプライチェーン）のなかでも重要な役割を果たしている。今回の震災はわが国経済に大きな影響を及ぼした」といった表現からわかるように、被災地＝「東北」という被害地域把握を行うとともに、東京との関係で「東北」の復興の重要性を説いていた。

そのうえで、「集落の高台への集団移転」、「漁業の構造改革」、「特区手法の活用」、「基幹税」を中心とした財源確保、「自由貿易体制の推進」等の施策が並んだ。同年七月二十九日に決定された政府の基本方針の骨格は、この提言のなかに盛り込まれていた施策に基づいている。

そもそも、復興政策を検討するためには、被害の構造をあらゆる角度から客観的に解明することが必要不可欠である。しかし、この提言を読む限り、そのような検討の痕跡は見当たらない。そのひとつの証左が、「被災地＝東北」論である。

2) 「被災地＝東北」論の誤謬

結論からいうと、「被災地＝東北」論は誤りである。東日本大震災における死者・行方不明者等の人的被害や建物の損壊があった範囲は、北海道から三重県にいたる18都道県に及ぶ。一方、死者・行方不明者は、宮城県の60.1%をはじめ岩手県及び福島県の三県で全体の99.7%を占めている。他方、住宅の全半壊棟数は、この3県のほか茨城県や千葉県にも広がっている。つまり、被災地は、決して「東北」6県ではなく、宮城、岩手、福島

激甚三県をはじめとする東日本全体に広がっているのである。

さらに、激甚被害を受けた3県のなかでも、災害の発現の仕方は市町村ごとに異なっている。太平洋岸の津波被害地域だけでなく、内陸部での地震動や液状化、地滑りにともなう被害、そして原発事故による放射能汚染被害地域等が、多様に存在している。これに加え核災害によって避難を余儀なくされた福島県の内陸自治体もある。しかも、同じ基礎自治体内部でも集落ごと、街区ごとで、被害状況には大きな差異がある。つまり、被災地は「東北」で均等に広がり、同じ現象が生じているわけではない。それぞれの地域社会の立地条件、歴史的な存在形態に規定されて、多様な災害が、個々の住民の生活領域ごとに生じていたのである。

では、なぜ「被災地＝東北」という言説が生みだされたのか。そこには、被災地の復興自体よりも、これを機に、グローバル企業や復興ビジネスの「成長」を最優先しようとする中央財界の強い要求があった。例えば、2011年4月6日に発表された経済同友会の『東日本大震災からの復興に向けて』では、「震災からの『復興』は震災前の状況に『復旧』させることではない。まさに、新しい日本を創生するというビジョンの下に、新しい東北を創生していく必要がある」と、「創造的復興」論と同じ立場から、「被災地＝東北」という認識を示している。そのうえで、「東北の復興」にあたっては、「道州制の先行モデル」をめざすべきであり、「規制緩和、特区制度、投資減税、各種企業誘致策などあらゆる手段を講じ、民の力を最大限に活かす」べきだとした。

日本経団連も、同年5月27日に『復興・創生マスタープラン』を発表、そのなかで「日本経済の再生のためには、今回の震災からの復興を踏まえた新成長戦略の加速が求められる。とくに震災前からの懸案である社会保障と税・財政の一体改革の推進やTPP（環太平洋経済連携協定）への参加をはじめ諸外国・地域との経済連携が不可欠であり、震災により後退させることなく推進する必要がある」と指摘した。そして、「東北」復興にあたって、「震災復興庁」の設置を要求し、「設置期限終了時には」「道州制につなげていく」と、財界の宿願であった道州制の導入を強く求めたのである。

これらの提言の関心は、明らかに東京に拠点を置き北関東から南東北にかけてサプライチェーンを築いてきたグローバル企業や復興ビジネスの経済的利害にある。そのような成長追求と「中央」の視点から自ら推進してきた道州制導入を、広域災害というイメージの活用によって一気に図ろうという意図に基づいているといえる。しかし、その反面で個々の被災地での被災者の生活再建への視点は極めて薄弱である。まさに「ショック・ドクトリン」＝惨事便乗型復興である。

3) 「創造的復興」の現実

では、「創造的復興」は、被災者の生活再建と被災地の復興につながっているのか。それを鋭く示したものが、復興予算の使途をめぐる問題である。2012年9月9日放送のNHKスペシャルにおいて、塩崎賢明氏が復興予算の4分の1が実質的に被災地の復旧・復興事

業以外に流用されていると指摘、その後国会でも重大問題として取り上げられることになった（塩崎賢明「復興予算は被災地のために」『世界』2012年12月号）。

その典型が、企業立地補助金である。同事業は、総額約3000億円であったが、うち6%しか被災地の立地企業に分配されなかったうえ、8割が大企業への補助金であった。しかも、補助金分配を決めたのは、経産省の業務を請け負った野村総研であった。

このような復興は、「日本経済の再生なくして被災地域の真の復興はない」という前述の復興原則の具体化であったし、復興庁に経団連等財界団体から20名の人材派遣がなされ、そこで官民協同の復興事業と復興特区指定、さらに復興交付金の箇所付けを行う体制がつくられたことの当然の帰結であったといえる。

問題を深刻化したのは、宮城県の村井知事のように、被災者の生活再建と福祉の向上よりも、政府や財界の「創造的復興」論にもとづく、大企業重視型の復興を推進した被災自治体首長の姿勢である。

村井知事は、震災直後から野村総研の復興計画を丸呑みし、地元関係者をほとんど入れない会議体で復興計画を策定した。とくに水産復興特区制度創設による漁業権の民間企業への開放を推進したほか、農地・漁港の集約化、海岸部での大防潮堤の建設に固執し、復興財源として消費税増税を提唱した点が際立っていた。

中小企業支援策についても、岩手県と比較すると「サプライチェーン」偏重ぶりが目立つ。ここで取り上げるのは、東日本大震災ではじめて実現した中小企業の再建投資に対する国庫補助事業である「中小企業等グループによる施設・設備復旧整備補助事業」である。事業認定の箇所づけは、県が行うことになったが、宮城県が最も優先したのは、サプライチェーン型と自ら呼んだ内陸部の自動車・電気機械系産業集積の再建であり、三陸海岸地域は後回しにされた。これに対して、岩手県は被害が最も大きかった三陸海岸各都市の地域産業であった水産加工産業の再建を優先したのである。

また、漁港や水産加工施設の復興についても、宮城県は「被災142漁港のうち60漁港を拠点港として優先整備しよう」というものであり、岩手県が被災108漁港全ての復旧方針をいち早く発表したことと比べると極めて対照的であった。三陸海岸地域では小さな浜でも漁港を中心に一次産業から三次産業までが結合した産業複合体ができており、漁港が再建されなければ生活手段を失う人々が多いにもかかわらず、である。

他方で、宮城県は新産業の誘致に積極的に取り組んだ。農業分野では、仙台平野に復興特区制度を活用して、国内の外食、食品加工、流通資本だけでなく、日本IBMや日本GEなどの多国籍企業も出資、提携する植物工場を設置し、多額の復興交付金を投じた。仙台平野の海岸部では、居住制限地域が設定され、農家の営農の継続が厳しくなる中で、土地をこれらの植物工場やメガ・ソーラー用地に提供する事態も広がった（前掲『震災からの地域再生』参照）。

このように、阪神・淡路大震災では、「創造的復興」の名の下で、国内の大企業の市場創出がなされたが、東日本大震災では外資系多国籍企業にも「開かれた復興」が、TPPを

先取りしたような規制緩和と優遇策の重点投入によって推進されている。ここに歴史的段階差がある。

II 「東北振興」の歴史から学ぶ

1) 凶作・昭和三陸津波と東北振興事業

「東北」の復興を検討する場合、1930年代の東北振興事業の教訓から学ぶべき点が多い。東北地方は、1931年と34年の冷害凶作に加え、33年には昭和三陸津波に襲われた。これを機に、34年末に岡田啓介首相の諮問機関として、東北振興調査会が設置され、短期的な救済策と併せて、恒久策が「東北六県」全域を対象に策定される。その結果、米国のTVA (Tennessee Valley Authority : テネシー川流域開発公社) の開発方式に倣って、東北興業株式会社 (のちの東北開発株式会社、以下東北興業と略) 及び東北振興電力株式会社 (のちの東北電力株式会社、以下東北振興電力と略) の二つの国策会社が設立 (36年) されるとともに、政府によって「東北振興総合五カ年計画」が樹立 (37年度~) された。また、当時は、戦時国土計画の一環として道州制導入も論議されており、「東北庁」設置も検討された。東北庁については、内務省や大蔵省の反発で具体化せず、結局各省庁が東北振興枠を設定して、事業を推進することになる。

ここで留意しなければならないことは、東北振興事業が国策として推進された真因が、東北の農漁民の救済や東北地域と他地域との格差是正にあったわけではなく、国家総動員資源政策の一環として位置付けられたことにある点である。これは、国家総動員機関である内閣資源局長官と東北振興事務局 (のち東北局) 長を兼ねた松井春生が、率直に語っているところである。すなわち、東北振興の根本方針は、「東北地方の疲弊を改善」することにあるのではなく、「国運進展の重大時機に於て」「国が要求する各種重要資源の給源」としての東北の「域内に包蔵する人的・物的資源の利用開発を企図」したものであった (松井春生『日本資源政策』千倉書房、1938年)。

2) 東北振興事業の実際

東北振興事業の実績を簡単に見てみよう。東北振興電力が五年間に発電所11ヶ所と800kmにわたる送電線網を十和田湖から福島にいたるまで建設し、すべて動力用電力として、東北興業の合弁会社や直営事業に供給した。東北興業は投資会社であり、王子製紙との合弁による東北振興パルプ、東北振興アルミニウム、東北振興化学等を次々に設立したほか、多分野の事業に参入する。ここで注目したい点は、東北興業の投資先の多くが三井系の重工業資本だったことであり、東北興業の株主や役職ポストにも、三井財閥が進出し、東北振興事業を通してその資本蓄積を図ったことである。

そのうえ東北振興電力が福島県で発電した電力の3分の2は、東京方面に送電された。振興両社の事業活動が東北の振興につながっていないことに対する批判、反発が産業組合や商工会議所でもなされるようになるが、東北振興電力は結局、国策会社である日本発電に統合されて、東北振興事業は国策遂行に吸収されてしまうことになる。しかも、事業

の結果、製造品出荷額ベースでは重化学工業化が進行するものの、雇用効果は少なく、むしろ大量の労働力、物的資源及び電力が、京浜工業地帯に向かって流出する構造の形成に帰結した。

しかも、人的資源として注目された「東北の人口」に対する保健政策は、1941年以降、頑健な軍人や「銃後」の部隊をつくる「人口国策」の一環として位置付けられることになる（岡田知弘『日本資本主義と農村開発』法律文化社、1989年、大門正克・岡田知弘他『「生存」の東北史』大月書店、2013年）。

3) 東北振興事業の教訓

東日本大震災後、とくに第二次安倍政権が誕生して以来、「日本経済の成長」と憲法9条の改憲に力点を置いた「富国強兵」国家づくりが推進されている。戦時下の東北振興事業の歴史を振り返るとき、惨事に便乗した大企業の東北進出、道州制導入、そして日本創成会議「増田レポート」による国策としての人口政策の提起と「地方創生戦略」による推進等（岡田知弘『「自治体消滅」論を超えて』自治体研究社、2014年）、実に共通している点が多いことに慄然とせざるをえない。

さらに、目を被災地に転じるならば、福島第一原発事故が明らかにした電源県＝福島と東京圏と地域関係は、戦時期に形成された構造であることが確認できる。もちろん、東北振興事業の時代と現代とは、被災地をめぐる政治、経済、社会環境は大きく異なっている。しかし、災害復興を目的に企業を誘致したとしても、それが直ちに被災者の生活再建や被災地の持続的な再生に結びつくことにはならない点は共通している。また、現代においても、東京に本社をもつ巨大資本にとって、「東北」はいまも「サプライチェーン」言説に代表される資本財、エネルギー、食料・水、そして労働力の給源として捉えられているといえる。そのような構造からの脱却こそが求められているのである。

IV 「人間の復興」へ

1) 「人間の復興」理念と具体化の歴史

注目すべきことは、以上のような歴史的な構造から脱却し、被災者の生存権を最優先する「人間の復興」の取組みが、被災地で現に広がっている点である。

「人間の復興」概念は、関東大震災の折に、後藤新平の帝都復興構想を批判し、福田徳三・東京商大教授が提起した復興理念である。福田は、その著書のなかで「私は復興事業の第一は、人間の復興でなければならぬと主張する。人間の復興とは、大災によって破壊せられた生存の機会の復興を意味する。・・・中略・・・道路や建物は、この営生の機会を維持し擁護する道具立てに過ぎない。それらを復興しても、本体たり実質たる営生の機会が復興せられなければ何にもならないのである」（『復興経済の原理及若干問題』同文館、1924年）と喝破していた。道路や建物を優先するのではなく、人間の生存の機会の復興こそ重要であると鋭く指摘したのである。この理念は、現代の災害復興問題にも通じる普遍

性を有していたが故に、阪神・淡路大震災の折に、「創造的復興」に対する被災者運動における対抗概念として注目された。

阪神・淡路大震災以後、日本列島は、ほぼ毎年のように人命に関わる地震災害だけでなく風水害に襲われる。その度に、被災者運動が展開され、日本ではじめて全壊世帯に住宅再建のための補助を行う被災者生活再建支援法が1998年に制定される。さらに2004年の中越大震災時には住宅再建支援制度の拡充の要求が高まり、2007年の同法の抜本改正につながる。これにより、申請手続きの簡便化、支援金増額が実現する。阪神・淡路大震災の際には住宅再建に公費を投入することは違憲であるという政府の姿勢であったが、頻繁に起きる災害と被災者の叫びのなかで、その転換を迫られたのである。それは、憲法25条が定める生存権を保障するために、その基本条件である住宅再建への公的支援が開始されたことを意味した。

さらに、県及び市町村が造成した復興基金の活用により、国の制度に乗らない分野横断的な政策提案活動と、それに基づく生業・生活再建支援の独自制度が実現した。例えば、山古志村等では、集落ごとに仮設住宅で生活し、そこで住民自治を基本にしながら地域内経済循環を標榜した生活・生産基盤一体の復興策が、集落、旧村単位に作成された。その結果、生業の再建によって、3年後には7割の村民が帰村することに成功した（岡田知弘他『山村集落再生の可能性』自治体研究社、2007年）。

2) 3. 1 1 被災地での「人間の復興」

阪神・淡路大震災や中越大震災と同様、東日本大震災に際しても、被災地において、震災直後に人々の命を救い、避難所での運営に力を発揮したのは集落等のコミュニティであり、そこで生業を営む商工業者や重機をもった建設業者であった。

仮設住宅建設にあたっては新たな工夫が始まった。宮城県のように大手プレハブメーカーに丸投げするのではなく、岩手県住田町では、町と第三セクターが主導して、地元産材を生かした木造戸建て仮設住宅を、廉価に、被災者を雇用しながら建設した。同様の地場産材を活用した木造仮設住宅建設は福島県で大規模に行われた。これらは、地方自治体が地域内経済循環を組織化している事例である。

また、三陸海岸のいたるところで、自治体が湾内の瓦礫処理を漁業協同組合に発注し、船や筏を無くした漁師の、仕事づくりと、漁場の再建をすすめる重要な手段とした。さらに、多くの被災した漁村で、協同の養殖筏を組んだり、数少ない漁船を協同で活用したりする方法で、水産業の復興に向けた取組みが広がった。

加えて、生活・事業再開のための地方自治体による公的助成制度が拡大しつつある。これは、国の生活再建支援金制度の限界（全壊世帯のみ300万円まで）を補完するためであり、岩手県では、県と市町村が各100万円まで補助する制度をつくり、バリアフリー化や県産材活用した場合には加算する仕組みとなっている。陸前高田市のようにさらに助成金を積み増す制度を多くの基礎自治体がつくっている。

中小企業経営の事業再開への助成も広がっている。気仙沼市では中小企業等グループ補助金制度の指定枠を、被災者の運動によって、水産加工業、建築分野等に拡大することに成功しているし、石巻市では国・県の助成対象外となった企業に対し、市独自事業で支援する制度を創設している。

また、核災害で深刻な被害を受けた福島県内でも注目すべき動きがある。二本松市では、放射能除染事業が大手ゼネコンに発注されることに危機感をもった市内の建設、造園関係の中小企業が、二本松市復興支援事業協同組合を結成し、市の除染事業を共同受注する取り組みを、2012年春から開始している。そこでは、地域経済循環の視点による復旧・復興が明確に位置づけられている。

さらに、福島県の農民組合は、被災直後から東京電力と国に対する損害賠償運動を展開しながら、二本松市や伊達市で再生エネルギー事業に取り組んでいる。電力の固定価格買取制度を活用して被災農民や若者の雇用の場をつくるとともに、農業の担い手も確保するという構想である（『農民』2012年12月3日）。

このような自律的な取り組みは、東京圏への資源・エネルギー供給地としての「東北」からの大きな転換を意味する。被災者である農民や市民が自ら発電することにより、電気エネルギーも所得も、地域内に循環させていくという方向である。

3) 「人間性の復興」へ

ここまで、惨事便乗型の「創造的復興」に対抗して、被災者の生存権を優先する「人間の復興」の取り組みが、三・一一被災地でも広がってきていることを示してきた。ここでは「コンクリートから人へ」という限りでの「人間の復興」論では、被災者が主体となった地域再生にはつながらないという課題も浮かび上がってきている（前掲『「生存」の東北史』）。

被災者は、毎日配給される弁当を食べることで生命体として生き続けたとしても、「人間として」生きたことにはならない。例えば、気仙沼市で水産加工業を営みすべての工場を津波に流された清水敏也さんは、地盤沈下等によって自社の再建が長引くなかで、従業員や社長仲間と共同で「気仙沼の種を植え、育てる」会社として「GANBAARE」を設立する。「何もしないことほど人間にとってつらいことはない」という気持ちと、気仙沼で再生することに確かな価値と目標、生きがいを見出したことが、大きなエネルギー源であった。しかも、同社の女性社員たちが、震災前までの現場労働者としての顧客の見えない生産から脱して、気仙沼帆布製品にとどまらず、顧客との交流のなかで次々と新商品を発案して生き生きと働き、しかも働く仲間を増やしている事実を見ると、そこに「ディーセント・ワーク」の典型を見出すことができる。その意味で、生命の危機からの脱出、再生過程における「人間性の復興」を中核にした「人間の復興」概念の再定義が求められているといえよう。

いわば「生存権保障」といった政策サイドからの外的な理念にとどまらず、被災者が地域住民主権（地域のことは自治体の主権者である住民自身が考え、決め、行動するという

意味)を發揮し、人間らしい暮らしと生きがいを主体的に再建することを通した「人間性の復興」が必要不可欠であることを示している。

「人間性の復興」は、「人間の復興」を内発的に進める原動力といえるものであり、「人間の復興」はこれによってはじめて十全なものとなる。そこに、人間らしい暮らしや仕事、さらにそれを支える地域社会を喪失しつつある日本列島全体の再生方向への明確な示唆も、見出すことができよう。

おわりに

2012年末の総選挙によって、第二次安倍内閣が発足した。「アベノミクス」が被災地に与える影響を見ると、「創造的復興」をより強化し、被災地の内発的な復興の障害を作り出しているといえる。

第一に、安倍内閣は、国土強靱化計画により、復興特別会計を公共事業中心に19兆円から25兆円に増額した。いわば、「人からコンクリートへ」の逆転である。さらに東京オリンピック招致にともなう建設ラッシュと円安が重なり、被災地での資材不足、人員不足、価格・賃金高騰が顕在化し、さらなる復興の遅れをもたらしている。

第二に、復興予算の流用として指摘された大企業向け立地補助金を続ける一方で、中小企業・農林漁家の事業・生業復興への支援の弱さが目立つ。さらに、福島第一原発事故の収束や放射能汚染問題、事故検証がなされていないにもかかわらず、原発輸出補助金の積み増しと原発再稼働に向けて積極姿勢をとっている。

他方で、被災地では住み続けた土地に帰れない被災者が多数存在している。とりわけ福島県では放射能汚染のために、生活再建の見通しが立たないことが決定的要因となっている。この上さらなる消費税増税やTPP加盟がなされるならば、被災地の事業者・住宅再建にとって重大な障害になることは明らかである。

これに対して、3.11災害を経験するなかで、足元から住民の命を守り、人間らしい暮らしを再生・維持する持続可能な地域づくりが被災地はもとより非被災地でも求められる時代になっている。その際、馬場有福島県浪江町長が鋭く指摘するように国民の生存権、幸福追求権、さらに主権者の基本的人権を保障する国と地方自治体の責任が根本的に問われてきている(前掲『震災復興と自治体』参照)。

いま、そして日本の将来にとって必要なことは、この平和的生存権を核とする憲法を、暮らしの隅々で具体化することであろう。その意味で、2015年5月21日の福井地裁による大飯原発3・4号機運転差し止め訴訟判決は歴史的な意義を有している。同判決は、憲法に基づく人格権を最高の価値と宣言したうえで、「豊かな国土とそこに国民が根を下ろして生活していることが国富であり、これを取り戻すことができなくなることが国富の喪失である」と言い切った。これは、圧倒的多くの人々の共通の認識を代弁した、普遍性を有する思想である。

一人ひとりの国民にとって真に「豊かな国」を実現する流れは大河となりつつある。そ

れを確かなものにするために、私たちは被災地から学び、足元の地域から、この国を創り直す時機に来ている。

第3章 震災復興財政の現状と課題（1）

宮入 興一(愛知大学)

はじめに

東日本大震災からの復興政策の基本は、国や財界主導の開発・成長優先型の「創造的復興」と、被災者と被災自治体主導の「人間復興」を対抗軸として展開されており、両者の混迷の産物といってよい。大震災の復興財政や財源にも、この矛盾した特質は反映されている。

本章の目的は、大震災からの復興財政支出の現状と問題点の抽出を行ない、それを前提として、今回新設された震災復興交付金や復興特別交付税、取崩し型復興基金、復興増税などの新たな制度の意義と問題点を解明し、被災者と被災地の「人間復興」のための財政政策課題と財源問題のあり方を、被災自治体を念頭に置きながら提起することである。

1. 復興理念・復興計画をめぐる対抗・混迷と震災復興財政

大震災からの復興の目的、復興理念はどうあるべきであろうか。

従来、政府や官僚機構から打ち出される災害復興の理念は、大規模公共事業をテコとする開発・成長型復興であった。その典型は、阪神・淡路大震災の際に提唱された「創造的復興」である。しかし、兵庫県・復興十年委員会の検証によれば、阪神・淡路大震災での14兆円を越す復興需要の約9割は地域外へ流出した。もし地元環流率をもっと高ければそれだけ復興は早かったであろうと指摘されている。

しかし、「創造的復興」だけが唯一の復興理念ではない。注目されるのは、関東大震災時（1923年）に福田徳三が提唱した「人間復興」の理念である。福田の「人間復興」は、災害で破壊された「生存機会の復興」、すなわち「生活、営業及労働機会（総称して営生の機会という）の復興を意味する」。道路や建物の復興は「営生の機会」を維持・擁護するための、必要ではあれ手段に過ぎず、目的ではない。福田が主張した「人間復興」の理念は、戦後、基本的人権を高く掲げた日本国憲法の下でこそ、復興の基本理念として蘇生されるべきであった。基礎自治体を土台に、住民自治によりコミュニティを蘇らせ、被災者の生活・生業・雇用の再建によって災害復興を図っていくことこそが復興の大義だからである。

しかし、東日本大震災の復興理念は、それとは大きくかけ離れていた。大震災の復興理念と方針を定めた東日本大震災復興基本法が、「単なる災害復旧にとどまらない活力ある日本の再生を視野に入れた抜本的対策」、「二一世紀半ばにおける日本のあるべき姿を目指して先導的な施策」に取り組むことを基本理念の中心に高く掲げたことは、「創造的復興」の具体化であった。この方針は、TPP導入や規制緩和など、日本経団連や経済同友会を始め財界主流の一連の新自由主義的な復興提言を土台としており、復興財政の方向をも規定した。それは、被災者と被災地の復興を口実とした「惨事便乗型復興」だったといえよう。

だが、大震災の復興過程は、こうした上からの「創造的復興」だけが一方的に押しつけられることを許さない状況や運動をも呼び起こしている。現に、被災地では、「人間復興」

への運動が被災者や自治体を巻き込んで展開しており、「創造的復興」との対抗軸が鮮明となっている。東日本大震災の復興政策は、「人間復興」と「創造的復興」、この二つの理念の対抗と混迷の産物といえる。国の復興基本計画や復興基本方針に基づいて、被災地の各県・市町村でも復興計画が立てられ、これが被災地の具体的な復興指針となっている。しかし、各県の復興計画には理念や政策についてかなりの色合いの違いも見られる。こうした復興理念と復興政策の特徴は、復興財政と復興事業にも反映されざるを得ない。

2. 復興財政支出・復興事業の特徴と問題点

東日本大震災の復旧・復興には、2011～14年度当初予算までに約28兆円の予算が計上されてきた。この額は集中復興期間（2011～15年度）の想定予算規模約25兆円を超えているが、決算額ではないので、過不足分は後に一般会計等と調整される。予算の復興経費と復興事業には、以下のような特徴と問題点を指摘することができる（表1）。

(1) 「創造的復興」としての財政支出の増加と予算の「流用問題」

復興予算には、直接被災地の復興に寄与しない経費や予算の流用、大企業向け経費など「創造的復興」関係の経費が混入されている。例えば、11年度の3次補正9.2兆円の中には約2兆円の「円高対策費」が紛れ込んでいる。また、「全国防災対策費」は、被災地と直接関係のない防災対策費として全国にばらまかれ「流用問題」が糾弾されたが、規模は縮小されたものの今も続き、14年度当初予算までに約1.6兆円が充てられている。さらに、「その他の大震災関係費」にも、例えば「国内立地補助金」約3,000億円は、サプライチェーン中核分野の生産・研究開発拠点立地の名目で、トヨタ、東芝、三菱電機、キャノン、京セラなど被災地と直接関係のない大企業関連に約8割が支出され、約94%は被災地以外に交付された。しかも、補助金交付事務は業界最大手の野村総研に委託され、補助金を受けた3社から安倍首相への不当企業献金さえ発覚している。その他、レアアース・天然ガス鉱山の買収、シーシェパードの調査捕鯨妨害への対抗、エコ補助金・エコポイントの増額、災害派遣自衛隊輸送機の購入など、およそ被災地復興とは直接関係のない惨事便乗型の、主として大企業向けの「創造的復興」事業が多数計上されている。以上のような直接復興に関係しない惨事便乗型の「創造的復興」事業は、本来、復興事業からは除外されるべきものである。

(2) 被災者生活再建支援の漸進と依然大きな障害に対する被災者・被災地からの挑戦

これに対して、肝心の被災者の生活再建支援制度には改善はみられたものの、抜本的な改革はなかった。もちろん、大震災は戦後最大の巨大災害であり、災害救助法にしても、特別基準、激甚災害指定、特別措置など、結果的には阪神・淡路より一段と広い予算補助が設けられた。これにより、国保・高齢者医療・介護保険料と自己負担の減免、雇用保険の給付期間の延長、災害弔慰金の支給対象の拡大等が実施された。しかし、災害が長期化する中で、特別措置は次々と縮小・停止された。しかも、災害救助法の運用改善や、肝心の「被災者生活再建支援制度」の支援金限度額の引上げなど、抜本的な改革は実施されなかった。その上、防災集団移転等で住民との合意形成や用地取得が遅れ、かつ人手不足や資材高騰

が重なって、被災者の住宅再建を一層困難にしている。その背景には、アベノミクスや東京五輪による国策としての大型公共事業の急増がある。

これらの穴を埋めるべく、被災市町村や県でも、被災者団体を中心とする要求や運動が高まり、復興特別交付税、復興基金等を活用した支援策が継続・拡大された。例えば、岩手県では、国保、後期高齢者医療、障害者福祉の自己負担分の免除措置を被災全市町村で継続している（財源は国：県：市町村＝8/10：1/10：1/10）。また、住宅再建支援では、県・市町村で合計 100 万円の独自補助に加え、バリアフリー・県産材・宅地復旧等で加算、そのほか市町村単独でも 100～300 万円の補助制度が新設された。さらに、従来、被災者への支援制度が立ち後れていた宮城県でも、やっと 14 年度から、市町村レベルで、国からの復興基金等を原資に津波浸水区域の被災住宅再建に補助制度が新設された。例えば、名取市では、防災集団移転の場合、住宅ローンの利子補給で最大 708 万円、市単独補助 100 万円、ローン無しの場合市単独補助 250 万円を支給する制度が新設されている。

（3）被災中小企業への生業再建支援の前進面とその限界に対する被災地の対応と課題

従来、中小企業への国の復興支援は「自立自助」が原則であり、せいぜい災害特別融資、利子補給程度であった。今回は一定の前進がみられた一方、遅れと不充足も生じた。例えば、「グループ補助金」は、被災企業への個別補助金ではなく、グループを組んだ複数企業への復興支援金であるが、国が初めて被災中小企業に対して事業再建支援金の直接支給に踏み切ったもので、従来の国の支援スタンスを一歩踏み越えた点で画期的であった。しかし、グループ補助金は、予算不足等で申請グループの 31%（583 グループ）、金額で 38%（4,232 億円）しか採用されていない（2013.11 現在）。当初、サプライチェーン企業や大手企業を優先し、復興の真の担い手である商店街や小規模事業所等を補助対象から除外したからである。その後、復興の深刻さと被災業者らの強い要求を受けて補助要件が漸次緩和され、被災業者の再建に寄与するケースも出ている。ただし、グループを組めない小規模業者は排除され、また、手続きの煩雑さやタイミングの遅れなど、課題も多く残されている。

さらに、被災中小企業への生業再建の前提となる「二重債務」への対応も、制度は新設されたものの、十分には機能していない。例えば、「産業復興機構」は、中小企業基盤整備機構の余剰金 2,000 億円により被災 5 県に創設された（2011.11）。しかし、対象が再建可能な優良企業に限られた。そのため、議員立法で、「事業者再生支援機構」が最大 5,000 億円の買取りを目的に新設された（2012.2）。しかし、前者は、相談件数 3,247 件に対し買取り決定数は 274 件（8.4%）に過ぎず、後者でさえ、相談件数 1,931 件に対して支援決定数は 465 件（24.1%）と少ない（2014.7 現在）。中小企業の生業再建については、阪神・淡路大震災時のような融資のみの状況からは一定前進がみられた。とはいえ、中小企業の生業再建支援に対する壁は依然厚く、それが被災地の経済復興を遅らせる重要な一因となっている。

これに対して、県、市町村レベルでも中小企業再建対策が広まった。宮古市は、岩手県随一の漁業都市であることから水産施設、漁港施設の復旧に、市単独事業の他、国・県補助金に市予算を上乗せして補助率を 8/9 に上げた。また、被災した店舗・工場等の修繕費に

1/2市補助制度を新設、これが大きな力となって商工業者の約8割が営業再開に踏み出せた。この制度は、県の補助制度と組んで、岩手県内の大船渡市、久慈市、陸前高田市などへと波及し制度化された。なお、本制度は12年度から、被災事業者の新規施設や設備購入に対しても、店舗で最大300万円、工場・ホテル等で最大2,000万円まで適用可能な新制度へと引継がれた。こうして被災者の要望を基に、国に先駆けて中小企業や漁業等に支援したことが復興を早めた。被災者と自治体が主導し、地域循環型経済の再建を促したからである。

(4) 原子力災害復興関係費の貧弱な中身・不当な節約と欺瞞的なエネルギー政策の展開

原子力災害予算については、被災者への損害賠償補償金や損害賠償支援機構創設費の他、除染、汚染廃棄物処理費等に合計約3.1兆円(うち除染事業費約1.6兆円)が計上された。しかし、除染事業等は進まず、13年度末でも予算執行率は50%に過ぎない。除染事業は、表向き予算は計上されても、実態は除染対象範囲の限定や作業の手抜き、大手ゼネコンの下請搾取構造、人員不足、作業の遅れなど、見落とせない問題をかかえている。また、東電と政府が出し惜しみしてきた限定的損害賠償でさえ、期限付きで打切ろうとされている。

最近国は、自らの責任は不問のまま、従来東電に請求するとしていた除染・廃炉費用に約3.6兆円の国費投入を決定した。また、交付国債による東電への無利子融資枠5兆円を9兆円に引上げるなど、国費(税金)による東電救済へと本格的に転換した。これらは、東電と株主、融資金融機関、原発メーカーの責任を不問のまま、東電を破綻させずに賠償させる方法の矛盾を露呈させた。そのツケは総じて税金と電気料の値上げにより国民負担の増大へ転嫁される。これは、典型的な「公金私消」であり原発共同体のモラルハザードである。

安倍内閣は、今後のエネルギー政策の指針となる「エネルギー基本計画」を閣議決定した(2014.4.11)。「原発ゼロ」方針を撤回、原発を「ベースロード電源」と位置づけ、核燃料サイクルを維持する方針の上に、原発再稼働と原発輸出政策を積極的に進めようとしている。福島原発事故がまだまだ收拾せず、原因究明も未解明、かつ、国民の8割を超す大多数が脱原発を支持し、再生可能な自然エネルギーへの転換を強く望んでいるのである。政府のエネルギー政策の転換は、惨事便乗型「災害資本主義」の真骨頂ではあっても、「人間復興」とは対極にある。この点を大飯原発差止め訴訟における福井地裁判決は、「たとえ原発の運転停止によって多額の貿易赤字が出るとしても、これを国富の流出や喪失というべきではなく、豊かな国土とそこに国民が根を下ろして生活していることが国富であり、これを取り戻すことができなくなることが国富の喪失である」と明快に断じている(2014.5.21判決)。

3. 復興財政における国—地方間財政関係の新たな展開と課題

東日本大震災においては、国—地方の政府間財政関係として国庫補助金、地方交付税、地方債等の特例措置が、国の激甚災害法以外にも、「復興財源確保特別措置法」の新設等によって数多く実施された。しかし、それらは財政手法としては、基本的に従来の大規模災害対策の延長線上での措置であった。これに対して、今回、復興対策として政府間財政関係の新たな試みがなされた。これによって被災自治体への財源保障と財政自主権保障がど

ここまで進んだか、その問題点や課題は何かという観点から、以下3点について検証しよう。

(1) 「東日本大震災復興交付金」の特徴と課題

復興予算の政府間財政関係における最大の目玉は、「東日本大震災復興交付金」とされている。これは、復興基本法に基づく「東日本大震災復興特別区域法」により「復興特区」の設置を目指す自治体の、主に道路や区画整理など5省40事業からなるハード事業（「基幹事業」）を促進させるため、復興庁が取りまとめる「一括交付金」である。一部は、基幹事業と関連するハード及びソフト事業（「効果促進事業」）にも充当可能である（基幹事業の35%を上限とし、補助率80%で交付）。「復興交付金」は、自治体ごとの多様な復興交付金事業計画に基づいて交付され、国は比較的潤沢で自由度の高い交付金であると喧伝した。

確かに、「復興交付金」は、被災自治体の財源保障と財政自主権の一部拡張という点では、一定の前進が見られる。例えば、①自治体の「復興交付金事業計画」に基づいて、復興庁に一括申請し決定される。②ハードで大規模な「基幹事業」のほか、これと関連するソフト・ハード事業をも「効果促進事業」として一定限度で加えることができる。③基幹事業に係る地方負担分の50%を追加的に国庫補助金で支弁し、残る地方負担分も「復興特別交付税」に全額追加算入され、自治体の負担は原則生じない建前になっている。④基金の造成、年度間調整、事業間の一部流用など、使途と運用の両面で一定の弾力性がみられる。

その一方、「復興交付金」の場合、限界性と問題点も小さくはない。例えば、①復興庁へのワンストップ型の一括申請・決定といってもそれは形式上であって、原則として、5省40の各補助金事業を基幹事業としてとり込んでいる。その結果、交付金対象事業の採択の可否は、結局は各省が要綱に基づいて判断し、会計処理や報告手続きも各省単位で行なう必要がある。復興庁は事実上、その取りまとめと調整役に過ぎない。②このため、被災自治体には相当な事務負担が発生し、被災地の復興を遅らせる一因となっている。③「5省40事業」についても、被災地から強い追加要求にもかかわらず、省や事業の追加はなく、採択範囲の多少の拡張にとどまっている。また効果促進事業も、基幹事業とのリンクを求められている。そのため、例えば、住宅再建への効果促進事業の活用も、「もっぱら個人の資産を形成するための事業」として対象外（ネガティブリスト）として排除されてきた。

市町村レベルで復興交付金事業の内訳をみると、国土交通省の防災集団移転促進事業、土地区画整理事業、災害公営住宅など、復興まちづくり関連のハードな建設事業が80%超と圧倒的に多い。逆に、被災者の福祉、保健、介護、教育、環境などに関わる生活支援や、生業再建、雇用対策、マンパワー育成などは、復興交付金制度の見直しによって一部改善はなされたものの、基本的にはハード中心・ソフト軽視となっている。復興交付金は、使い勝手のよい「一括交付金」との喧伝とは裏腹に、部分的には前進面が見られたものの、実質的には国交省（一部は農水省）のハードな大規模復興公共事業の促進財源の側面が強く、肝心の財政自主権は大きく制限され、復興の遅れの制度的要因ともなっている。

(2) 「震災復興特別交付税」の特徴と課題

東日本大震災では、地震・津波被害が甚大かつ広範囲に及び、また、被災自治体の財政基

盤が総じて脆弱であることなどから、激甚災害法の規定を超える特別の財政援助がとられた（「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」（以下、「震災財特法」）。震災財特法のうち地方財政に関するものは、国庫補助金の対象拡大、補助率の引上げ、地方債の特例など多様であるが、被災自治体の財政自主権という点から見て特に重要なのは、本来的に一般財源である「震災復興特別交付税」の新設である。

「震災復興特別交付税」（以下、「震災特交」とも略）は、大震災の復旧・復興事業の実施に伴う特別の財政需要を考慮して別枠で交付するもので、各年度の「地方交付税の総額の特例等に関する法律」に基づき、復興交付金等に伴う地方負担額や地方税減収分の全額を措置するものとされた。その際、これまでは地方債で措置するとされていた地方負担額についても、地方債に代えて「震災復興特別交付税」で全額措置し、14年度当初予算までに累計約4.2兆円が交付された。これらは、阪神・淡路大震災時にはなかった特例措置で、その結果、被災自治体では、阪神・淡路大震災の被災自治体のように、地方債の大幅増発という後遺症は、現在までのところ回避されている。

一方、「震災復興特別交付税」の問題点や課題としては、以下の諸点が指摘できる。

第1に、震災特別交付税は、財源として、形式上はもともと一般財源であるが、しかし事実上、復興交付金事業などに対する補助裏的性格を拭いえないものとなっている。

第2に、震災特別交付税の算定方法、決定額、決定時期などは、これに係る省令によっている。その際、直轄事業・補助事業・単独災害復旧費等に関わる地方負担額や、地方税減収分等の交付税算入額等は、それらの事業項目を一本一本積上げて合計額を算出することになる。そのため、実際の作業は補助金申請に近く、煩瑣で膨大である。

第3に、被災地の地方税収は、復興の遅れもあって減収が予想され、震災前に回復するには相当の期間を要する。震災特交は、被災後の地方税減収分を直接措置するものではないので、地方税の減収によって、被災自治体には、今後厳しい財政運営が予想される。

第4に、県や市町村の震災復興計画の計画期間は概ね10年とされている。他方、重大な問題は、復興特別交付税が、最初の5年間の「集中復興期間」に確実に実施が見込まれる施策に限定されていることである。このため復興特別交付税の期間延長がないと、復興計画が実施できないか、将来的に地方債の増発により自治体財政が危機に陥る危険性が高い。

震災後5年、震災特交については、以上の問題点への対応が焦眉の課題となっている。

(3) 「取崩し型復興基金」の特徴と課題

被災者の生活・生業を再建し、地域の復興を果たす上で、個人や地域、集落等の過大な負担を軽減することは不可欠である。そのため、これまでも大規模災害では、被災市町村を含む県が起債によって「災害復興基金」を創設し、財団法人方式で基金を運用、その運用益をもって、現行制度の隙間を埋めるかたちで、機動的、かつきめ細かい復興基金事業を実施してきた（起債された県債の元利償還費の相当部分が普通交付税に算入可能。）。

今回の大震災では、従来型の運用型基金は、現状の低金利では必要な果実が期待できないとして、「取崩し型復興基金」が、被災9県で合計1,960億円で創設された（11年度2次補

正、特交分で措置)。うち、岩手県 420 億円、宮城県 660 億円、福島県 570 億円等である。

復興基金をどのように使うか、直営方式か財団方式かなどの運用方式については、各県の判断に委ねられた。各県は、きめ細かな事業を実施するという復興基金の趣旨から、県配分額の約半分を被災市町村に再交付し、各市町村はそれをもとに自治体復興基金を創設している。被災した全市町村を対象とした復興基金の創設は今回が初めてで、前進面である。復興基金は、一般に被災者の生活や住宅の再建、コミュニティの再生、生業・雇用の再建など、既存制度の隙間を埋める事業に積極的に活用可能であって、またそれが求められている。そのためには、被災者のニーズ調査や住民参加のあり方を工夫する必要がある。しかし被災 3 県の自治体は全て直営方式を採用した。そのこともあって、復興基金は、トップダウンの行政基金のようになり、被災者の住民参加や民意の反映が非常に弱く、かつ情報公開も大きく遅れている。この点では従来の復興基金の利点からかなり後退している。

しかも、市町村に交付される復興基金は、市町村の意思で何にでも使えるわけではない。宮城県の場合には、県が定める「復興基金交付金交付要綱」に基づき、「交付金事業実施計画」を知事に事前に提出し、事後の実績報告書の提出、交付対象の制約などの規制を受けている。そのため、例えば、これまでは、被災者生活再建支援法による交付金に上乗せして住宅再建支援を行なうことは許されず、自治体の財政自主権の行使という点では問題点を残していた。この点については、被災住民と自治体の強い要求を背景として、12 年度補正予算で復興特別交付税の増額によって 1,047 億円が措置され、「津波住宅被害再建支援」が、部分的にはあるが認められるようになった。

以上のように、東日本大震災で新設された政府間財政関係の新たな仕組みは、ハード事業を中心とする財源保障の点では一定の前進面を持ちながらも、財政自主権と住民自治の保障面ではなおいずれも大きな限界と課題を抱えており、一層の改善が求められている。

4. 復興財源と復興増税の実態と課題

(1) 復興事業の規模と財源確保

政府は当初、大震災からの復興財源を、前半 5 年の「集中復興期間」で 19 兆円程度、10 年間で 23 兆円程度と見込んだ。その際、一時的な繋ぎ財源として「復興債」の発行を定め、復興債の償還財源については、税外収入の他に、主要には「復興増税」をもって充てるとした。しかしその後、政府の「復興推進会議」は復興事業の規模を、前半 5 年の 19 兆円程度を 25 兆円程度に上げた(2013.1.29 決定)。復興財源としては、従来確保されていた復興増税 10.5 兆円、税外収入・歳出削減等 8.5 兆円、計 19 兆円に加えて、追加財源として、日本郵政株式の売却収入 4 兆円と決算剰余金等 2 兆円により合計 25 兆円程度を確保するとした。今後については、毎年度の予算編成において、被災地の復興に必要な施策や事業を見直した上で、その財源の検討と見直しを行ない、予算を確保するととして、後半 5 年間の財源については明言を避けている。しかし、復興が遅れ長びく下で、今後の事業規模と財源確保が明確に示されなければ、被災地の震災復興の展望は得られない。早急に後半 5

年間の復興事業の内容を吟味し、復興財源を保障することが緊要の課題となっている。

(2) 「復興増税」(「復興特別税」)の実態と本質

復興財源の主軸は「復興増税」である。「復興増税」は当初、所得税、法人税、個人住民税、たばこ税で約 11 兆円とされた(表 2)。増税期間は所得税 10 年間、個人住民税 5 年間とし、その後、民主・自民・公明の三党合意(2011.11.10)で、各 25 年間、10 年間に延長され、税負担額も引上げられた。一方、復興財源について、政府は当初、「現役世代で担って、将来世代には先送りしない」、と明言していた。消費税は、最初から除外され、後は所得税と法人税しかなかった。しかし、法人税については、経団連など財界が、国際競争力の強化を名分に実効税率の大幅引下げを強く要求した。そこで考え出されたのが、法人税の増税を受け入れるとみせて、その実、大幅な法人税減税を獲得するというトリックであった。

政府案では、現行法人税率(国税分)30%を先ず 4.5%引下げ、その上で、これに 10%の付加税を 3 年間課税する(税率 28.05%)。これは、現行税率 30%と比べて 1.95%の減税、さらに 4 年目以降は 4.5%の実質減税となる。ところが、政府も財界も、法人税で 3 年間、総額 2.4 兆円の「増税」に協力したと主張したのである。しかし、現行制度と比べれば、法人税は、実質 10 年間で 11.7 兆円、25 年間では 32.9 兆円もの大減税となる。これは、法人税の「復興増税への協力」というポーズをとった、法人税の「実質大減税」というトリックに他ならない。逆に、所得税は付加税によって当初計画の 5.5 兆円が 7.5 兆円へ、個人住民税は均等割等が 0.35 兆円から 0.8 兆円へ引上げられ、庶民増税は一段と強められたのである。しかも、復興法人税については、安倍内閣の下で、当初の 3 年が 2 年で廃止(0.8 兆円減額)されてしまうというおまけまでついた。

だが問題はそれだけではない。復興増税は、25 年間では法人税減税に基因して増減税が相殺され、最終的に 22.2 兆円もの減税超過となる。その結果、「復興増税」は、復興財源としてさえ不足する。とすれば、ここでも最後の頼みの綱は、消費税増税に帰着せざるを得ない。ここに、「復興増税」の第 2 のトリックがある。現役世代だけでなく、25 年間も将来世代に庶民増税を押しつけ、しかも結局は復興財源が実質的に不足し、不足分は再び消費税で埋める仕掛けである。現に 2012 年 8 月に三党合意で成立した消費税増税法では、附則第 18 条 2 項が挿入され、消費税率の引上げに当たっては、「…成長戦略並びに事前防災及び減災等に資する分野に資金を重点的に配分するなど、我が国経済の成長等に向けた施策を検討する。」とされた。しかも所得税、住民税に加えて、消費税の大幅増税となれば、それは、震災から懸命に立ち上がろうとしている大多数の被災者と被災地に、致命的な打撃を与える。「復興増税」は、実は、「復興の足を引っ張りかねない増税」だったのである。

しかし、「復興増税」だけが唯一の財源調達方法ではない。当面の復興財源は、ハッ場ダムなど不要不急の大規模公共事業や「思いやり予算」等の見直し、法人税減税(年 1.2 兆円)と証券優遇税制の中止(年 0.5 兆円)を数年行うだけで可能である。復興財源については、不要不急の歳出削減、不公平税制の是正を第一に、260 兆円もの内部留保をもつ大企業に対して、応分の「復興支援国債」の引受けを求める方法もあり得よう。

おわりに

東日本大震災の復興政策は、国や財界主導の開発・成長型の「創造的復興」か、それとも被災者・被災自治体主導の「人間復興」かを対抗軸として展開され、両者の混在物であった。それは、災害復興をめぐる様々な財政支出にも反映され、惨事便乗型財政支出や、復興経費の「流用問題」、原発対策費の節減と転嫁問題等を生んだ。一方、被災者の生活再建や生業再建においては一定の前進はみられたものの、同時にその限界と克服されるべき課題も明白となった。

大震災の復興財政の多くは、国－地方の政府間財政関係をとおして実施される。国－地方の政府間財政関係は、巨大な複合災害となった東日本大震災の場合には、従来の財政制度の深化に加えて、震災復興交付金や震災復興特別交付税、取崩し型復興基金など新型の財政制度が追加された。しかし、ここでもいくつかの前進面はみられたものの、被災自治体への財源保障、とりわけ財政自主権保障の面では、なお根本的な改革は実現されず、大きな問題点と課題を抱えたままである。その背景には、中央集権・官僚主導型復興か、地方分権・住民自治型復興かという、災害復興制度をめぐる2つの途の対抗と混在がある。

復興財源、復興増税をめぐっても、国や財界による財源づくりと、被災者・被災自治体・国民による財源づくりとの間には大きな乖離と対抗がある。国や財界による財源づくりは、法人税の復興増税にしても、それは「法人税の実質大減税」を内包した税制のトリックによるもので、コインの裏側は、国民と被災者に対する所得税、住民税、はては消費税の大増税等の大衆負担転嫁型の復興増税に他ならなかった。復興財源や復興増税についても、公平・公正な負担による復興財源の確保が決定的に重要な課題となっているのである。

参考文献：

- 大島堅一（2011）『原発のコスト－エネルギー転換への視点』岩波書店。
- 岡田知弘他編（2013）『震災復興と自治体－「人間復興」へのみち』自治体研究社。
- クライン、ナオミ（幾島幸子・村上由見子訳）（2011）『ショック・ドクトリン－惨事便乗型資本主義の正体を暴く（上・下）』岩波書店。
- 復興庁（2014）『復興の現状』、『復興の取組と関連諸制度』（2014. 8. 26）。
- 福田徳三（1924）『復興経済の原理及若干問題』同文館。
- 宮入興一（2011）「東日本大震災と復興のかたち－成長・開発型復興から人間と絆の復興へ」『世界』。
- 宮入興一（2012）「東日本大震災の災害像と復興の諸課題」『地域経済学研究』23。
- 宮入興一（2013）「東日本大震災をめぐる復興予算・復興事業と税財政問題」『年報・中部の経済と社会』。
- 宮入興一（2014）「東日本大震災の復興とアベノミクス」『年報・中部の経済と社会』。

表1 東日本大震災関係経費の内訳

(単位:億円、%)

年 度	2011	2012	2013	2014	合 計	
	第1・2・3 次補正、 予備費	当初、補 正、予備 費	当初、補 正	当初		(%)
(1) 災害救助等関係経費	6,273	1,543	880	739	9,736	3.4
(2) 災害廃棄物処理事業費	7,379	3,442	1,266	236	12,323	4.3
(3) 公共事業等関係費	30,913	5,189	9,803	9,163	55,068	19.2
(4) 災害関連融資関係費	13,123	1,462	1,288	221	16,094	5.6
(5) 地方交付税交付金	23,290	6,704	6,053	5,723	41,770	14.6
(6) 東日本大震災復興交付金	15,612	2,868	6,529	3,638	28,647	10.0
(7) 全国防災対策費	5,752	6,061	2,773	1,379	15,965	5.6
(8) その他の東日本大震災関係費	37,677	5,692	5,800	1,920	51,466	18.0
(9) 原子力災害復興関係費	9,760	6,113	8,426	6,523	30,822	10.8
(10) 国債整理基金特別会計繰入	-	11,148	661	921	12,730	4.4
(11) 予備費	-	-	6,000	6,000	12,000	4.2
合 計	149,779	50,222	49,479	36,464	286,621	100.0

(注)(1) 各年度の当初予算、補正予算等の合計額。予備費は、2010・11・12年度分は用途が決まったもののみ計上、2013・14年度分はそのまま計上、2010年度分678億円は合計欄に含めて計上。

(2) 計数は四捨五入によっているので、端数が合計と一致しない場合がある。

(資料) 財務省『予算の説明』各年度、復興庁資料、より作成。

表2 復興増税案とその変化(政府当初案と三党合意最終案との比較)

区 分	増税期間(年)		増税額(兆円)		備 考
	当 初	最 終	当 初	最 終	
所得稅付加稅	10	25	5.5	7.5	・付加稅率は、当初案の10年間年4%が、最終案では25年間年1.6%となるどころ、年2.1%へと増稅
所得控除等見直し	5	-	0.7	-	・見送り
個人住民稅均等割	5	10	0.15	0.6	・均等割引上げ(年500円→1000円)
控 除 等 見 直 し	4	10	0.2	0.2	・個人住民稅退職所得10%稅額控除の廢止
たばこ稅引上げ	5	-	2.2	-	・見送り(国・地方で各1円/1本の引上げ)
(小計)①	-	-	8.8	8.3	
法人稅②	3	3	2.4	2.4	・名目增稅(3年期限).增稅2年では1.6兆円に減額
(実質減収分)	(-)	(-)	(△32.9)	(△32.9)	・法人稅実質減稅(25年間分)
合計①+②	-	-	11.2	10.7	・名目稅增收.法人增稅2年廢止で9.9兆円に減額
(実質減収分)	(-)	(-)	(△21.7)	(△22.2)	・実質稅減収(25年間分)

(注) 概算による推計なので、合計等が合わない場合がある。

資料: 2011年度稅制調査會 第9回、第11回、第17回參考資料及び政府資料、より作成。

第3章 復興財政の現状と課題(2)

一石巻市財政の事例を中心に

川瀬憲子(静岡大学)

はじめに

本稿の課題は、東日本大震災後¹の復旧・復興の過程において、なぜ4年経った現在でもなお生活や生業の再建すなわち「人間の復興」が遅々として進まないのかを、財政分析を通して明らかにすることである。阪神淡路大震災後の復興過程においても、社会的弱者への被害集中と対応の遅れが社会問題となったが、今回の大震災においても二極分解構造は顕著にあらわれており、巨大地震、津波と福島第一原発事故による「複合災害」という特徴がその問題を一層際立たせているといつてよい。

大震災後の復旧・復興過程においては、これまでに多額の財政が投入されてきた²。2011年度における国の補正予算だけでも19兆円、2012年度には3兆2500億円が投入され、5年間で25兆円の復興関連予算が計上された。アベノミクスの一環として、被災地復興への公共事業予算も嵩上げされ、大震災以降、いわゆる「創造的復興」の名の下に高速道路や空港などを含む公共インフラ整備には優先的に財政が投入されたが、その一方では、被災者生活への支援は限られたものとなっている。このため、公共インフラ整備を中心とした大型プロジェクト計画が進んでも、被災者や被災地の復興は遅々として進まないといった事態が生じているのである³。いま、問われなければならない課題の一つは、震災復興をめぐる政府間財政関係のあり方である。つまり、復興交付金を含む国庫支出金、地方交付税、県支出金等のあり方が、市町村財政や市民生活にどのような影響を及ぼすのかといった点にある。

東日本大震災における財政措置の特徴としては、第一に、災害復旧事業、震災廃棄物処理事業等についての国庫補助率が2011年5月に嵩上げされたことが挙げられる。例えば、街路等、上水道等では8/10~9/10とされており、阪神淡路大震災では8/10であったのとは比べると財政状況によっては1割程度補助率が嵩上げされている。第二に、取崩し型基金に対する交付税措置が設けられたことであり、2011年度2次補正予算にて成立し、同年12

1 東日本大震災については、とくに断りが無い限り、「大震災」と略称。

2 大震災において農林水産漁業地域を中心とした生物的社会的弱者に被害が集中し、その復興過程においても二極分解が顕著にみられるという点は、仮設住宅や災害公営住宅での孤独死などの「復興災害」が問題視された阪神淡路大震災の復興過程とよく似た状況を示すものといつてよい。その被害地域は、震度6以上の県は7県、災害救助法が適用された地域は、長野県北部を震源とする地域を含めて10都県241市区町村に及ぶ。阪神淡路大震災では震度6以上の県が兵庫県1県のみで、災害救助法適用市町村が2府県25市町村であったのとは比べると、いかに被害が広域的にわたっているのかが窺える。

3 この点は、阪神・淡路大震災と状況は酷似している。自治体財政や市民の視点からの検証については、大震災と地方自治研究会編(1996)『大震災と地方自治—復興への提言』自治体研究社、震災10年市民憲章研究会編(2005)『阪神・淡路大震災10年—市民社会への発信』文理閣、宮本憲一(1995)「都市経営から都市政策へ—震災の教訓と街づくり」『世界』1995年4月、岩波書店、宮入興一(1996)「大震災と財政改革」『経営と経済』、長崎大学経済学会、75巻3・4号などを参照されたい。宮本憲一氏は、阪神・淡路大震災の教訓として、都市経営との関係で大震災の被害が社会的・生物的弱者に集中した点を鋭く指摘している。

月から交付される仕組みが整えられた。これは各県において取崩し型基金を設置し、必要な財源を特別交付税により措置する仕組みである⁴。第三に、震災復興特別交付税による措置がなされたことである。復旧・復興事業に係る地方負担分について、地方交付税を増額し、その増額分を「震災復興特別交付税」として、通常の特別交付税とは別枠で、被災自治体の補助・単独事業における「地方負担分」等に対して措置する仕組みである。原則として全額措置されるが、従来は事業年度の財源を起債で賄い、後年度の元利償還金に対して地方交付税措置するものであった。第四に、2011年度第3次補正予算において復興交付金制度が創設されたことである。これは、著しい被害を受けた地域の復興地域づくりに必要となる事業が対象で、基幹事業としての道路整備、防災集団移転、土地区画整理事業などの5省40ハード事業と、効果促進事業として、基幹事業と関連して実施するハード・ソフト事業が含まれている。

この復興交付金は、東日本大震災の復興特別区域法（2011年法律第122号）に基づいて創設されたものである。復興交付金制度要綱には、事業計画は、単独もしくは道府県が共同で作成することが明記され、計画期間は2011年度～2015年度までの5年間とされた。対象地域は、東日本大震災により、相当数の住宅、公共施設その他の施設の滅失又は損壊等の著しい被害を受けた地域とされ、内閣総理大臣に提出された計画は各交付担当大臣に回付されて、調整の上、配分額が決定されるというものである。復興交付金のメリットは、従来の補助事業が所轄省庁ごとに分かれていたのに対して、復興庁に窓口が一本化された点にある。しかし、窓口が一本化されたとはいえ、所轄省庁の枠組みは残されており、自治体は本申請前に何度も本庁との折衝を余儀なくされ、その復興交付金の配分をめぐるも国側と自治体側との対立が続いている⁵。

もう一つの課題は、被災地域には市町村合併によって広域化した自治体も含まれている点である。岩手県、宮城県、福島県の被災三県の中では、洋野町、久慈市、宮古市、大船渡市、気仙沼市、南三陸町、石巻市、東松島市、南相馬市がいわゆる「平成の大合併」期⁶に合併を実施している⁷。そのなかでも、石巻市は2005年に広域的な合併を実施し、宮城県内では仙台市に次ぐ第2の人口規模を有する自治体となっている。こうした広域的合併を経験した自治体では、大震災直後における初期対応の遅れや「選択と集中」による復興

4 阪神淡路大震災では、起債を財源に8,800億円の基金を設置してその運用益で単独事業を行っていたが、東日本大震災では、2011年度第2次補正予算では全国で1,960億円の基金が設置され、宮城県では660億円が設置され市町村分として330億円が配分された。

5 復興交付金は、被災自治体が計画する復旧復興の事業費を国が全額負担する制度であり、集団移転など40事業が対象となっている。各自治体は事業計画を復興庁に提出し認可を得る必要がある。1回目の交付金は7県59市町村に約2,509億円が配分され、自治体側の要望総額約3,899億円からみれば、約4割が削減された。19市町は配分がまったくなかった。岩手県が94%とほぼ満額認可されたのに対し、宮城県、福島県がそれぞれ58%と低い（復興庁関係資料による）。

6 ここでいう「平成の大合併」期は、1999年合併特例法改正以降から2005年3月の合併特例法期限までの時期を指す。

7 「平成の大合併」期の合併自治体は下記の通り。洋野町（種市町、大野町）、久慈市（久慈市、山形村）、宮古市（宮古市、田老町、新里村、河井村）、大船渡市（大船渡市、三陸町）、気仙沼市（気仙沼市、唐桑町、吉本町）、南三陸町（志津川町、歌津町）、石巻市（石巻市、河北町、雄勝町、河南町、桃生町、北上町、牡鹿町）、東松島市（矢本町、鳴瀬町）、南相馬市（原町市、小高町、鹿島町）。

事業をめぐって、様々な問題が顕在化している。広域的合併による大震災復旧・復興をめぐり功罪を明らかにする必要がある。そこで本稿では、石巻市を事例に、震災復旧・復興過程における市財政と市町村合併に焦点を当てて、その特徴と課題について論ずることとしたい⁸。

I 石巻市における震災被害と復旧・復興過程

(1) 広域的合併と震災による被害状況

石巻市は、2005年4月1日に旧石巻市、河北町、雄勝町、河南町、桃生町、北上町、牡鹿町（1市6町）が広域的に合併した人口約15万人（2014年4月末現在）の自治体である⁹。市人口は、合併前の2000年から2005年の5年間に4.3%も減少しており¹⁰、旧牡鹿町では、1980年から2000年の20年間に8,500人から5,300人にまで減少している。財政的な誘因に加えて、相対的に人口が減少していたことが合併の誘因の一つとなったことも事実である。しかし、皮肉にも合併後に周辺部の衰退をより一層加速化させることとなった。合併当時の産業別就業人口（2005年）は、第1次産業7,813人（10%）、第2次産業23,523人（30%）、第3次産業45,618人（60%）であり、全国（第1次産業5%、第2次産業26%、第3次産業69%）と比較すると¹¹、第1次産業就業人口の比重が大きい。とくに旧雄勝町や旧牡鹿町などは、農業や漁業など第1次産業を基幹産業として発展を遂げてきた農山漁村を中心とした地域である。大震災の被害は、こうした人口減少と過疎問題を抱える農山漁村を中心とする地域に集中することとなっている。

同市では、住民の約8割が被災し、死者・行方不明者を合わせると4,000人近くにもなった¹²。被災住家棟数は、全壊2万棟余、半壊1万棟余、一部損壊2万棟余と合計5万3,742棟であり、被災前全住家数7万4,000棟に対して7割以上の家屋が被害を受けたことになる。いかに多くの住民や建物の被害が大きかったかを窺い知ることができる。こうした状況下で、まず7,297戸の仮設住宅が建設され、2012年4月現在で7,190戸、2013年2月末現在で7,153戸（1万6,125人）、2015年1月現在でも5,812戸（12,585人）が入居している¹³。民間賃貸住宅には2013年2月末現在で5,204件（1万3,698人）、2015年1月現在で3,973戸（10,233人）が入居しており、仮設住宅と民間賃貸住宅を合わせると、約1万件（約2万3,000人）にのぼる。半壊住宅のまま自宅での居住を余儀なくされている人も多い。

震災直後に沿岸地域の大半は、津波等によってことごとく破壊された。地形的に平野部が少なく、合併前の地域（旧牡鹿町や旧雄勝町など）では、ライフラインの寸断などによ

8 市町村合併と自治体財政の関係については、拙著（2001）『市町村合併と自治体の財政－住民自治の視点から』自治体研究社及び同（2011）『「分権改革」と地方財政－住民自治と福祉社会の展望』自治体研究社などを参照。

9 2010年住民基本台帳人口による。

10 石巻市統計書による。

11 全国のデータは、統計局による。

12 2012年3月末現在、石巻市の震災による死者は3249名、行方不明者530名、死者・行方不明者を合わせた人口比は2.3%にもなっている（石巻市災害対策課資料による）。

13 石巻市役所災害対策課ヒアリング調査による（2012年4月27日実施）。

り、本庁から連絡が入ったのは大震災から数日経ってからという地区もあった。雄勝地区では食料の供給が始まったのは3日後であったという¹⁴。石巻市は、震災から2年の間に延べ11万6,000人を超えるボランティアを受け入れ、NPOやNGOの受け入れを含めると約16万人を超える支援があったが、旧石巻市に拠点をおくものが多かった。広域的合併の弊害が顕著にみられたのは、災害発生時などの初期対応においてである。他の三陸沿岸地域同様、復旧作業も進まず、筆者らが震災から1ヶ月半程経った2011年4月下旬に現地を訪れた時には、まだ倒壊家屋や自動車などが至るところで、大震災発生時のままの状態に放置され、地盤沈下によって浸水した道路なども数多く存在した。さらにそれから1年後の2012年5月に訪れた時には、旧石巻市のがれきなどは撤去されていたものの、旧雄勝町や旧牡鹿町などの復旧は放置されたままであった。2013年9月に訪れた時に、旧雄勝地区の中学校解体工事が進められるといった状況である。

表1は、石巻市における合併後の職員数の変化を示したものである。これをみると、2005年4月1日に広域的な合併を行った当初の職員総数は約2,000人であり、そのうち総合支所は532人であった。総合支所全体では、2005年から2013年現在までに205人減少して、327人となっている。減少率は4割近い。総合支所ごとの内訳では、河北総合支所（旧河北町）で110人から65人、雄勝総合支所（旧雄勝町）で62人から43人、河南総合支所（旧河南町）で116人から87人、桃生総合支所（旧桃生町）で59人から41人、北上総合支所（旧北上町）で79人から48人、牡鹿総合支所（旧牡鹿町）で106人から43人となっており、減少率が6割減と最も高いのが、最南端の半島部に位置する牡鹿地域である。これに対して、本庁は1,493人から1,308人と1割強減少にとどまり、市職員全体では2,025人から1,635人にまで2割近く減少している。面積の広さからみて、編入合併となった地域での職員数の激減は、大震災直後の対応にも大きな影響を及ぼし、被害状況すら正確に掴めない事態を生み出したのである。市町村合併によって大幅に職員がリストラされ、それがマンパワー不足となって、震災初期の対応から復旧・復興に至る過程で多くの課題が生み出されることとなる。

(2) 市町村合併の経緯

そこで、石巻市が広域的合併に至った経緯についてみておこう。同市が合併した時期は、1999年の合併特例法の改正により、合併特例債の活用や地方交付税算定上の特例期間が延長されるといったいわゆる「アメ」の論理と、小規模市町村を中心に地方交付税が削減されるという「ムチ」の論理の中で、わずか数年間に3,200余りあった市町村が1,700余りにまで統合再編された時期にあたる。財政面からの誘因が大きいのが特徴でもあった。現在の石巻市は、原子力発電所が所在する女川町に隣接しており、それを取り囲むように、東西約35km、南北約40kmと広範囲に広がり、面積は555.3平方kmと、宮城県土の7.6%を占めている¹⁵。女川町が編入合併に同意しなかったのは、電源三法交付金など原子力発電処置立地所在市町村に交付される財源や原子力発電施設にかかる固定資産税収入が比較

14 石巻市役所と旧雄勝地区住民ヒアリング調査による（2013年8月30日～31日実施）。

15 石巻地域合併協議会「新市まちづくり計画中間案」（2004年）。

的多く、財政力指数が高いという財政的要因が大きく働いたためである¹⁶。

いわゆる「平成の大合併」期にあたる2002年7月に、現在の石巻市にあたる7市町と女川町、矢本町、鳴瀬町を含む10市町で「石巻広域合併調査研究会」が発足した。合併による財政効率化などのメリットが強く打ち出される一方で、中心部にあたる石巻市から離れた周辺自治体の多くでは衰退が加速化されるのではないかといった懸念から反対意見が相次いだ。まず矢本町では、2002年11月議会にて石巻市への合併案に反対し、鳴瀬町、河南町との3町案かあるいは鳴瀬町との2町案が提示された。さらに12月には、矢本、鳴瀬、女川の3町長が任意協議会の不参加を表明した。続いて、翌2003年2月には、牡鹿町が女川町との合併を目指すと協議会への不参加を表明し、矢本、鳴瀬、牡鹿、女川を除く6市町で任意協議会設置が進められた。同年3月には、女川町の町民意識調査で6割以上が「単独」を選択するということとなり、結果として取り残された牡鹿町が再び合併協議会に加入することとなった。のちに矢本町と鳴瀬町は2町で合併して東松島市となっている。

こうして、2003年7月に各自治体での議決を経て石巻法定合併協議会設置された。しかし、2004年3月には河北町が離脱を表明し、同年6月には河北町住民投票条例案が可決されて、住民投票が実施されるという経過をたどった。同年7月に実施された住民投票の結果は、賛成57.5%、反対42.5%と、賛成が過半数となり、8月に河北町が再び合併協議会に加入することとなっている。また、桃生町議会では同年11月に配置分合案否決されたが、12月には桃生町議会にて配置分合再提案が可決されている。こうした紆余曲折を経て、2004年12月に県議会にて配置分合案が可決され、2005年4月に7市町合併による新石巻市が発足することとなった。それから6年後に大震災に見舞われたのである。

(3) 石巻市の復旧・復興をめぐる状況

その後の復旧・復興の取り組み状況はどうなっているのかみてみよう。石巻市では、大震災から1ヶ月後の2011年4月11日に復興対策室が設置、15日に震災復興推進本部が設置され、同推進本部において「石巻市震災復興基本方針」が策定された¹⁷。そこでは3つの基本理念、すなわち①災害に強いまちづくり、②産業・経済の再生、③絆と協働による共鳴社会の構築が打ち出された。同年8月に策定された「都市基盤復興基本計画図(案)―災害に強いまちづくり」では、①安全で安心できる住・職環境づくり、②安全な避難所の確保と避難路の整備、③災害に強い幹線道路網・緊急輸送ネットワークの確保の3つが掲げられ、津波や高潮対策としての防潮堤や河川堤防、堤防機能を有する幹線道路(都市計画道路)、高台への避難路など「多重防御」が強調され、半島部などの集落では、津波や高潮の被害を受けていない高台への移転を基本とする点が盛り込まれた。被災市街地復興推進地域(現建築制限地域)では、土地用途が厳しく制限され、許可がなければ事業所や住宅などを建設することができないことになっている¹⁸。離半島部や沿岸部の集落につ

16 ただし、石巻市も電源三法交付金の対象自治体である。旧石巻市、旧牡鹿町、旧雄勝町、旧河北町に配分されている。電源立地地域対策交付金(2011年度)は女川町も石巻市も約1億2千万円である(石巻市資料による)。

17 石巻市「石巻市震災復興基本方針」2011年4月29日。

18 被災市街地復興推進地域は、被災市街地復興特別措置法(2005年2月26日法律第14号)第5条の

いては、北上・雄勝・牡鹿地区では防災集団移転促進事業により、高台への移転を図り、河北地区の沿岸部集落は高台への移転や大谷地地区などの内陸部への集団移転を検討することなどが明記された。また、土地区画整理事業や市街地再開発事業により、道路・公園等の公共施設の整備を進めていく点や三陸縦貫自動車道と国道 398 号(石巻北部バイパス)の接続及び4車線化、河川、橋梁等の新設、内海橋や石巻大橋の架け替え、新たな都市計画道路の整備等、自然体の道路交通ネットワークの構築を図ることが謳われた。

こうした復興基本方針が掲げられる一方で、放射性物質を含む災害廃棄物の処理は遅々として進まなかった。阪神淡路大震災では一年後にはほぼがれき処理が終了していたが、石巻市では3年の歳月を要した。建物倒壊数は岩手県で2万3,000棟、宮城県で6万8,000棟(全壊)、福島県で2万2,000棟(全壊)にのぼり、宮城県だけでも推定1600万トンのがれきが発生した。がれきなどの災害廃棄物については、石巻市が一次処理(一次仮置き場までの収集運搬)、宮城県が二次処理(2次置き場で分別、粉碎、焼却、最終処分)を担当することになっている。石巻市のがれき処理にかかる費用は、震災発生から2014年3月までの3ヶ年で約2,500億円である。2013年度末には、石巻市が担当する1次処理は市内21ヶ所(最終的には26ヶ所)の仮置き場に約半分を搬入し終え、宮城県が担当する2次処理についてもようやく半分弱程度終了したが、逆に言えば、二年経ってもまだ半分のがれき処理が残されていたということになる。災害廃棄物処理が完了したのは2014年3月のことである。

次に産業面についてみると、まず漁港については、県管理10港、市管理34港の44港すべては被災し、水産物地方卸売市場(石巻と牡鹿)は全壊した。市管理漁港の被害額は692億円であり、県管理漁港の被害額は981億円にのぼる。「創造的復興」を掲げる宮城県は、漁港を3分の1に集約する方針などを打ち出したが、石巻市によると、拠点漁港(18港)は3年以内、拠点港以外の26港についても5年を目途に復旧するという目標を掲げており、統合再編を中心に「創造復興」を果たそうとする宮城県の方針とは対立する側面がある。震災から2年後の漁港災害復旧事業の進捗率は概ね6割程度であった。水産加工団地については、被災前の84社の内、再開した企業数は、2012年5月で30社、2013年2月で48社、といったように、震災から2年で再開した企業は6割弱にとどまっていたが、2015年1月末現在では57社(約68%)と未だに7割弱である。その他の関連事業では、123社の内、2年で再開した企業は38社にとどまり、その割合は3割程度にすぎなかった。2015年1月現在では60社(約5割)まで回復してきている。製造業被害では、2,599社(26,268人)の内、1,749社(18,003人)が浸水した。市場背後地の嵩上げについては市が28ブロックについて市場調査を行い、県が施行することとなっているが、嵩上げについての最終決定がなされないまま、一部の企業が事業を再開しているといった状況にある。

産業の復興に関しては、中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業(中小企業向けグループ補助)がかなり活用されているといった特徴がある¹⁹。石巻市の場合、第6次まで

規定により定められた地域であり、大規模な火災、震災その他災害を受けた市街地について、その緊急かつ健全な復興を図るため、土地区画整理事業、市街地再開発事業その他の市街地開発事業の施行、道路、公園等の公共の用に供する施設の整備、市街地の復興に必要な住宅の供給のための措置等を高ずる地域とされる。

19 中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業とは、「復興のリード役となり得る『地域経済の中核』

の認定グループ数は 28 で、構成企業数 1,603、補助決定企業数 1,026 (2013 年現在) といったように、地元の商工会議所などが積極的に取りまとめたことが功を奏し、比較的早い時期にグループ핑に成功している。水産加工会社「ヤマトミ」に 2 度のヒアリング調査を実施したが、工場再建にあたって申請額 5 億円に対して、3 億 5 千万円グループ補助金認可された。福島第一原発事故に伴う放射能被害により、売り上げが伸び悩み、従来は事業者向け製品を生産していたが、再開後は個人向けに転換している。その後、二重債務は回避され、設備投資に対して県の補助金が認可されたこともあり、徐々に売上げ回復してきているが、その一方で人手不足が深刻である。いずれにしてもこうした事例は比較的数少ない成功的事例といえるが、リスクも大きく、グループ内の企業が補助金を活用して一定期間内に事業を再開することが条件となるため、それが実施できない場合には補助金の返還義務が生じるといった懸念がある。

インフラについては、道路・橋梁の被害額は約 166 億円とされるが、2 年後の時点で災害復旧事業約 3 割程度進んでいたのに対して、下水道 (被害額 625 億円、下水道施設整備事業) は約 10%にとどまっていた。その理由の一つは、石巻市によれば下水道事業の単価が低いために落札率が低く入札中止になったことなどにあるという。下水道事業が進まなければ道路事業も進まないといった状況にあった。港湾施設 (被害総額 162 億円) に関しては、石巻港では 48ヶ所で被災したが、工業港に立地する企業 50 社中 48 社が事業を再開しているのに対して、地方港湾 (雄勝港、金華山港、表浜港、萩浜港) は地盤沈下による冠水等が激しく、復旧の目途は立っていない。

このように産業面については、部分的であるにせよ、徐々に復旧・復興の兆しがみえつつあるのに対して、生活面の復旧・復興はさらに遅れているといった状況にある。生活関連インフラについてみると、医療施設については、石巻市立病院がようやく 2016 年の開院に向け移転先も含めた再建に向けた基本設計や実施設計策定作業段階に入っているのに対して、すべて流出した雄勝地区の医療施設は、集団移転先への検討を進めている段階である。しかも、復興交付金事業の対象外となっており、宮城県の「地域医療復興計画」に基づいて、地域医療復興計画事業 (約 97 億円) が進められる予定になっており、石巻市立病院を除いては、復旧の目途はまったくといってよいほどたっていない。

また、個人住宅については、被災地域のなかで移転促進区域に居住しているケースと、区画整理事業によって整備した後に現地で自力再建するケースとに大きく分けることができる。いずれのケースも認められるのが復興公営住宅である。復興公営住宅とは、住宅が全壊または大規模半壊・半壊で解体を余儀なくされ、自力での住宅再建が難しい住民に対する公的な賃貸住宅である。移転促進区域の住民は、公営住宅への移転か、防災集団移転団地への移転による自力再建かのいずれかを選択しなければならないこととなる。復興交付金事業では、比較的優先的に充当されている復興公営住宅の整備計画と防災集団移転事業を中心に進められている。予算規模はいずれも 1,000 億円を超えるものであり復興事業

を形成する中小企業等グループ」が復興事業計画を作成して、県の認定を受けた場合に、施設・設備の復旧・整備について補助を行う制度である。1 次～7 次においては、北海道、青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、栃木県、千葉県で 525 グループに対して、4,084 億円 (うち国費 2,723 億円) が交付決定されている。中小企業に対する補助率は 3/4、公費負担分については国 1/2、県 1/4 となっている。

費全体の 3 分の 1 を占めている²⁰。当初の計画では、旧石巻市を中心とした市街地に復興公営住宅を 3300 戸、半島部に 700 戸の合計 4000 戸を建設する予定であった。2 年後に宮城県が代行して設計に着手したのは 1510 戸、工事に着手したのは 149 戸にとどまり、2013 年 2 月ようやく 2 地区で 40 戸の入居募集を開始するに至った。2015 年 1 月現在では 3,850 戸のうち 8 割以上の用地が取得され、半分程度約 2,000 戸で工事が着手されているが、入居開始済みはわずかに 6 % である。

復興公営住宅と並んで優先的に復興交付金が充当されている事業が、防災集団移転促進事業である。この事業費は約 1,300 億円にのぼる。防災集団移転事業は「災害危険区域のうち、住民の居住に適当でないと認められる区域内にある居住の集団移転を促進する」ために、市が新たな宅地を造成し、その移転促進区域への移転を進めていこうとする事業である。防災集団移転事業予定地区は 50 地区となっていたが、2013 年 8 月に現在で国土交通大臣に同意を得た地区数は 47 地区である。石巻市には、津波で破壊された集落は 61 集落があり、このうち住民の合意がなされたのはごく一部である。旧雄勝地区の浜辺だけで 15 地区あったが、ほとんどが合意形成には至らなかった。被災市街地復興土地区画整理事業の事業費は約 575 億円でそのうち現時点では 2 割程度進行中であった。新市街地の新蛇田地区（北部）と新渡波地区、新蛇田地区（南部）、曙北地区、新渡波西地区については事業が認可されて進められているところである。また、2013 年に実施した市役所ヒアリング調査によれば、制限区域や被災市街地復興推進地域は地元意向調査の段階であるという。一方、旧雄勝地区住民に対するヒアリング調査によって得られた情報によれば、住民提案はほとんど受け入れられることなく、事業計画が進行しているという。防災集団移転事業という名の下に、山を切り崩して高台の造成が進んだとしても、移り住む住民は 2 割にも満たない可能性があるという。さらに漁業集落防災機能強化事業については 43 地区が予定されているが、復興交付金措置地区はゼロであり 4 地区を申請中といった状況で、予算の目途すら立っていない²¹。

学校の被害では 14 小中学校が被災した。宮城県の場合、岩手県と違って、教育施設内でも多くの子どもたちが犠牲となった。被災した教育施設の多くが平地に建てられていることに加えて、釜石市のように津波発生を想定した訓練や避難路の確保が充分になされていなかったことなどが、原因としてあげられる。石巻市立（旧河北町立）大川小学校では、全校児童の 7 割にあたる 74 人の児童と 10 人の教職員が津波によって死亡あるいは行方不明となった。14 校すべてが災害復旧整備計画策定の対象校となっているが、現在の計画をみる限り、統廃合される可能性が大きい²²。門脇地区では、小学校については、復興住宅等の居住予定者対象のアンケート実施予定であり、結果をみてからの判断であるという。湊地区では小学校統合予定、渡波地区では中学校移転予定、河北地区では大川小学校移転予定、大川中学校を河北中学校に統合予定、雄勝地区では小学校統合予定、北上地区では小

20 石巻市震災復興基本計画（2013 年 12 月）に基づく事業費。

21 これら災害公営住宅は、個人住宅全体からみるとごく一部にすぎず、大半が自力再建である。被災者生活再建支援金は、全壊複数世帯で最大 300 万円が支給されるが、もっと拡大すべきといった意見も多く、静岡県内の議員を対象としたアンケート調査では、「補助を増額すべき」が 62%となっている。中日新聞社と静岡大学共同アンケート調査（2012 年 2 月実施）。

22 旧牡鹿町（牡鹿地区）に位置する谷川小学校は 2012 年で閉校となった。

学校3校統合予定となっている。

現在、石巻市では市街地の中心部に市立病院を移転させ、周辺整備を進めるといったコンパクトシティ化をめざしている。中心市街地の商店街もかなりの被害を受けており、商店街やコミュニティの再生とともに、アメニティのある住み心地よきまちづくりに向けた取り組みが求められている。しかし、その一方で、編入合併となった地域の再生はいまだ見通しは立っていないのが実情である。

II 震災復旧・復興事業と石巻市財政

次に、震災復旧・復興過程を財政面からみておこう。基本的に、災害前の状況に戻す国庫補助事業は災害復旧事業である。災害復旧事業については、表2に示されるとおり、事業ごとに補助率が異なっており、産業基盤整備等に対する補助率は高いのに対して生活関連整備に対する補助率は低いのが特徴である。ただ、国庫補助金の裏負担に対しては震災復興特別交付税による措置がなされるため、補助率の違いによる市財政への影響は少ないように見受けられる。災害復旧事業はこうした災害復旧事業以外あるいはその上乗せの事業に対して設けられているのが、復興交付金事業である。その対象事業は5省40事業であり、そのうち約8割が国土交通省関連事業である。個々の事業ごとに交付要綱が異なるためきわめて複雑な制度となっている。

復興交付金についてみると、石巻市では1次から4次までの復興交付金事業計画は、交付金ベースで997億円（事業費ベースで1223億円）となっており、その内訳は次のとおりであった（2013年度）²³。石巻市における主な復旧・復興事業は、10年間で約1兆円規模となっており、復旧に約3,965億円、復興に約5,322億円、その他968億円の内訳となっている²⁴。復興交付金事業は、災害公営住宅、防災集団移転事業、公園整備事業、区画整理事業などが数多く列挙されているが、申請額からみれば6割程度しか認可されていない。

石巻市復興交付金事業（第1次から第4次までの内訳：2013年現在）

防災集団移転促進事業	約278億円（事業費ベース）、約238億円（交付金ベース）
災害公営住宅建設事業	約454億円（事業費ベース）、約397億円（交付金ベース）
土地区画整理事業	約81億円（事業費ベース）、約61億円（交付金ベース）
街路整備事業	約31億円（事業費ベース）、約24億円（交付金ベース）

表3は、石巻市目的別歳出の当初予算と決算の推移を示したものである。震災後の2011年度補正予算ではかなり予算が増額されたものの、決算では下方修正を余儀なくされるといった現状が浮かび上がってくる。2010年度歳出では当初予算が626億6,000万円、決算額が666億6,700万円であったのが、2011年度には当初予算617億5,000万円に対し

23 1次から10次までの事業計画の合計額は2,769億円（2014年度現在）。

24 石巻市の「主な復旧事業費」（約4,632億円）の内訳をみると、災害廃棄物処理事業が3,082億円、下水道等復旧事業が479億円、漁港復旧事業が399億円、道路橋梁等復旧事業が238億円、学校施設災害復旧事業が175億円などとなっている。また、「主な復興事業費」（約4,365億円）の内訳をみると、防災集団移転促進事業1,211億円、下水道整備事業831億円、災害公営住宅建設事業1,001億円、土地区画整理事業621億円、街路整備事業381億円、都市公園整備事業282億円などとなっている。

て、9月補正予算では、2,411億2,276万円、12月補正予算では259億2,500万円へと約4倍の財政規模に膨れあがっていたことが窺える。その内訳をみると、民生費では約191億円から約628億円（そのうち災害救助費が431億円）に、衛生費が約73億円から約1,302億円（うち清掃費は1,249億円）、消防費は約30億円から約42億円に、災害復旧費は約87億円（公共土木施設40億円、厚生労働施設約2億円、農林水産業施設約15億円、文教施設約21億円）となっており、がれき処理などの清掃費に予算の半分（約1,249億円）が充当されていることが窺える。

ただ、2011年度決算でみるとかなり下方修正されたことがわかる。約1,800億円（そのうち震災分は1,258億円）民生費は441億円（そのうち震災分は272億円）、衛生費は680億円（震災分は619億円）などとなっているのである。2012年度には当初予算規模が2,632億円であるのに対して、決算額では3,220億円にまで上方修正されていることが窺える。その内訳をみると、総務費と民生費が大幅に上方修正されているのに対して、土木費や災害復旧費が下方修正となっていることに注目すべきである。復興交付金事業がハード面中心に計画されているのに対して、実際には執行面で処理しきれない状況となっている。

一方、歳入面では、表4にみられるとおり、2011年度の市税収入は171億円から92億円程度にまで半減した。2012年度には123億円にまで税収が回復しているが、依然として低い状況にある。地方交付税は、2010年度には214億円であったのが、2011年度には520億円、2012年度には550億円と2倍以上になっている。震災復興特別交付税は、341億円と普通交付税の1.5倍にも達している。また国庫支出金も2011年度決算額が770億円であったのに対して、2012年度には2,000億円近くにまで増額されており、そのことが当初予算に比べて1,000億円もの規模に膨れあがった要因でもある。さらに県支出金も2012年度には4,500億円にもなり、県支出金の影響も大きいことが窺える。地方債は2010年度の水準に比べると半分程度に抑えられている。2012年度決算に関して、通常分と復旧・復興分に分けて集計されたものが表5である。表4の2010年度の水準と2012年度の通常分とを比較すれば、歳入面からみた財政規模は、680億円から580億円に100億円縮小している。

このように、特別交付税の増額、震災復興特別交付税の創設により、地方債発行は抑制され、財政への影響もまた最小限に抑制された。災害復旧事業の国庫補助率をみると、通常の災害復旧や阪神・淡路震災に比べ同等もしくはそれを上回る補助率となっており、しかも裏負担について震災復興特別交付税による措置がなされているため、現時点では一見するとそれほど市の負担は大きくないように見える²⁵。しかし事業は基本的に2015年度までとされていることから、それまでに事業が終了する見通しは立っていない。復興交付金の一部は基金化されているが、それが繰り越せるのは2年後までである。表6により、2013年度と2014年度予算における復旧復興分と通常分の内訳をみると、2013年度一般会計当初予算2,260億円（特別会計を含めると2,877億円）のうち、復旧復興分1,691億円、通常分569億円、特別会計594億円、病院事業会計23億円、2014年度当初予算の一般会計2,267億円（特別会計を含めると3,094億円）では、復旧復興分1,665億円、通常分603億円、特別会計803億円、病院事業会計24億円となっており、徐々に震災復興分の予算規模が縮小されていることがわかる。とくに、土地区画整理事業等に関しては、国による財政支援の

25 石巻市財政課ヒアリング調査による（2012年4月27日、2013年3月15日、2013年8月30日実施）。

ない状況下で、先行的に事業化されており、今後、予算規模が相対的に縮小する一方で、財政需要は拡大することが予想される。

第2は、市町村合併に伴う普通交付税への影響と合併特例債事業に関する問題である。合併特例債による事業費は表7に示されるとおりだが、震災復旧・復興関連事業と同時並行的に合併特例債事業が進められている。さらに、2016年度以降には合併に伴う普通交付税が段階的縮減となり、2021年度からの交付税一本算定化による影響も大きくのしかかってくることとなる。震災復興事業が今後拡大し続け、合併特例債事が継続され、普通交付税の縮減が、同時並行的に進行する可能性も大きい。石巻市では、被災事務所の流出や人口減少が続いていることから、税収が減少し、普通交付税は一本算定に伴って43億円の減少となる見込みである。

公共施設等の復旧・復興については、今後国の支援を伴わない地方負担が増えることが予想される。下水道4会計、市場事業、病院事業については、操出金や補助費等の増加、新市民病院開院後の資金確保をどうするのかといった課題があり、インフラ整備や災害公営住宅等の維持管理経費の増大によって、新規事業にも影響が出る可能性がある。災害援護資金貸付金償還金についても、償還がなされない場合には公債費の増加となり、その財政を圧迫することが懸念される。

第3に、復興関連事業の遅れと長期化、住民合意形成の困難化、編入合併となった自治体被災地域における再生の困難化についてである。2013年2月の時点で、一般財源としての震災復興基金は、79億1,317万円であり、そのうち県交付金分が65億125万円、市独自積立分が14億1,191万円であるのに対して、特定財源としての東日本大震災復興交付金基金は1,027億3,998万円にのぼった。さらに、防災集団移転促進事業に関する用地交渉が難航しており、比較的交渉しやすい高台の用地を取得する傾向にある。雄勝地区住民へのヒアリング調査によれば、旧雄勝地区の中心市街地など多くの地区が危険区域に指定され、移転の対象となっているが、住民の声がまったく反映されないまま事業が進行していることから、移転希望がほとんどない土地の造成が実施されているという。旧雄勝中心市街地の復興を求める声も大きい。こうしたなかで、共同学習を通じて住民提案を行う動きもある²⁶。今後の動きが注目される。

おわりに

阪神・淡路大震災では、高速道路や港湾などといった産業基盤にあたるインフラ整備を中心に、震災から5年間に9.2兆円もの国費及び地方費が注ぎ込まれた。インフラ整備や基幹産業の復旧・復興がいち早く進められたのに対して、生活面での復旧は遅れ、仮設住宅での孤独死など「復興災害」が社会問題となった。大震災後に、神戸市では市民1人当たりの市債発行額が政令指定都市で1位という状況が続いたが、生活支援やまちづくりではなく、神戸空港や港湾などのインフラ整備に多額の公共投資が推し進められてきた。今回の東日本大震災でも、約25兆円が注ぎ込まれる予定であり、ライフラインや幹線道路や

26 旧雄勝地区住民へのヒアリング調査による。旧雄勝地区中心市街地は現在危険区域に指定されているが、その地区の危険区域外に自力で住宅を建設する動きもある（2013年3月15日及び8月30日、ヒアリング調査実施）。なお、雄勝地区での自力再建の動きについては、「自力再建 自らの手で」『日本経

空港などのインフラの整備は比較的早い時期に重点的に進められてきた。しかし、個人住宅に関しては、被災者生活再建支援金による個人住宅への支援はきわめて少額であり、復旧さえも進んでいない状況が続いた。

石巻市では、まちづくり面において、旧石巻中心部を中心に市民病院と一体化したコンパクトシティ化をめざすなど新しい取り組みもみられるが、課題も多い。都市計画において道路の4車線化だけが決定されている地区もあり、市民から寄せられた意見書にも、都市計画を白紙に戻して建築制限区域の指定を解除すべきとの見解がある。その理由として、例えば、湊地区の建築制限区域ではガスと電話が復旧しておらず、住民の多くが不便な生活を余儀なくされているが、まだ多くの家屋が残っており、避難先から戻ってくる住民も増えていること、南浜地区の公園計画は千数百世帯の移転が必要となり、膨大な予算と代替地が必要となること、中心市街地の活性化は、事業主が中心となるべきであるといった点が挙げられていた²⁷。現在のところ、南浜地区を完全公園化する計画に変更はない。市民のニーズに見合ったまちづくりの方向へと向かうべきであろう。

また復興公営住宅は、旧石巻市内7ヶ所を中心に2000戸の建設がすすめられているが、最低限必要とされる4,000戸が完成するまでにはまだ時間を要することとなる²⁸。現在、仮設住宅に約7,000世帯、その他の民間賃貸住宅に2,000世帯が入居していることからみれば、まちづくりと同時に個人の住宅再建支援を含めた生活再建が急務の課題であるといえる。また、編入合併となった旧雄勝町では、市街地の大半が津波により甚大な被害を受け、同地区の町民は旧河北町に集団で仮設住宅等に移り住んでいる²⁹。住民不在のまま、住居については高台移転が決定され、病院や学校等の統廃合計画が進行している。地元住民によるまちづくり計画案が示されたものの、ほとんど採用には至っていない。

石巻市が大震災直後に行った市民アンケート調査によれば、家屋が流出・全壊した市民の場合、震災前の場所（自宅）に住みたいと答えた人が28%（70歳以上は33%）、同じ地域に住みたいが23%（70歳以上は27%）、石巻市内の他の地域へ移転したいが41%（70歳以上は34%）、石巻市外へ移転したいが7%（70歳以上は7%）といった結果になっており、震災前に居住していた住宅が同地域に住みたいと答えた人が過半数にのぼっている³⁰。地域的な結びつきが強く、大震災によって家屋を焼失してもなお、元の地域に住み続けたいと答えた人が過半数を占め、70歳以上では6割がそうした回答を行った事実はきわめて重要である。いかに職住一体のまちづくりを市民主体で形成していくのかが問われているといえる。国庫支出金もひもを緩やかにして、災害復旧関連一括交付金化することも検討すべきである。まちづくりや生活再建に向けた本格的な財政支援の拡充と同時に、市民参加型で真の復旧・復興計画をいかにすすめていくのかが問われているといえよう。

『済新聞』2013年8月25日付参照。

27 石巻市「被災市街地復興推進地域の決定に対する意見書—石巻市の見解」2011年。

28 民間借り上げ住宅1400戸も検討されたが、20年後に所有者に返却しなければならないため、こちらは採用しない方針であるという（2012年4月27日に実施した石巻市災害対策課ヒアリング調査による）。

29 現地でのヒアリング調査による（2012年4月27日と2013年3月実施）。

30 石巻市「石巻の都市基盤復興に対する市民アンケート結果」（2011年6月）。市民のまちづくり復興への意識調査を目的とし、5月1日～5月15日の2週間、り災者を対象に調査したもの（9,806件）。

【参考文献】

- ・岡田知弘・自治体問題研究所編(2013)『震災復興と自治体―「人間の復興」へのみち』自治体研究社
- ・岡田知弘(2011)「被災者の『人間の復興』を最優先した復興を―復興構想会議『復興への提言』批判」『住民と自治』2011年9月、自治体研究社
- ・大震災と地方自治研究会編(1996)『大震災と地方自治―復興への提言』自治体研究社
- ・川瀬憲子(2001)『市町村合併と自治体の財政―住民自治の視点から』自治体研究社
- ・川瀬憲子(2011)『「分権改革」と地方財政―住民自治と福祉社会の展望』自治体研究社
- ・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』静岡大学、16巻4号、2012年2月
- ・川瀬憲子(2012)「東日本大震災の復旧・復興と自治体財政―産業基盤重点投資と進まぬ生活再建」『経済科学通信』基礎経済科学研究所、2012年1月、78-84頁。
- ・川瀬憲子(2012)『アメリカの補助金と州・地方財政―ジョンソン政権からオバマ政権へ』勁草書房
- ・川瀬憲子(2013)「被災者・被災地支援と市町村合併」岡田知弘・自治体問題研究所編『震災復興と自治体』自治体研究社
- ・震災10年市民検証研究会編(2005)『阪神・淡路大震災10年―市民社会への発信』文理閣
- ・塩崎賢明他編(2009)『住宅復興とコミュニティ』日本経済評論社
- ・塩崎賢明・西川栄一・出口俊一他編(2010)『大震災15年と復興の備え』クリエイツかもがわ
- ・清水修二(2011)『原発になお地域の未来を託せるか』自治体研究社
- ・武田公子(2009)「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
- ・平岡和久(2011a)「大震災と復興政策・財政の課題」『地方自治職員研修』2011年6月
- ・平岡和久(2011b)「東日本大震災と復興の基本方向をめぐって」『経済科学通信』第126号、2011年9月、基礎経済科学研究所
- ・宮入興一(1996)「大震災と財政改革」『経営と経済』長崎大学経済学会、75巻3・4号
- ・宮入興一(2006)「災害と地方財政」『セミナー現代地方財政Ⅰ』勁草書房
- ・宮入興一(2011)「東日本大震災と復興のかたち―成長・開発型復興から人間の絆の復興へ」『世界』2011年8月、岩波書店
- ・宮本憲一(1995)「都市経営から都市政策へ―震災の教訓と街づくり」『世界』1995年4月、岩波書店
- ・宮本憲一(2014)『戦後日本公害史論』岩波書店
- ・室崎益輝他編(2011)『震災復興の論点』新日本出版社
- ・室崎益輝・幸田雅治編著(2013)『市町村合併による防災力空洞化―東日本大震災で露呈した弊害』ミネルヴァ書房
- ・山崎丈夫編著(2011)『大震災とコミュニティ』自治体研究社

表1 石巻市における合併後の職員数の変化 単位；人、%

	2005.4.1	2013.4.1	減少数	減少率(%)
総合支所	532	327	△ 205	38.53
河北総合支所	110	65	△ 45	40.91
雄勝総合支所	62	43	△ 19	30.65
河南総合支所	116	87	△ 29	25.00
桃生総合支所	59	41	△ 18	30.51
北上総合支所	79	48	△ 31	39.24
牡鹿総合支所	106	43	△ 63	59.43
本庁	1,493	1,308	△ 185	12.39
市職員数合計	2,025	1,635	△ 390	19.26

(資料) 石巻市資料により作成。

表2 災害復旧関係国庫補助負担金の補助率 (2012年度現在)

主な施設の災害復旧関係		
公共土木施設		8/10～10/10
公立学校施設		0.875
公営住宅		9/10
児童福祉施設		3/4～5/6
公立社会教育施設		2/3
農地等	農地	0.981
	農業用施設	0.998
	林道	0.908
	倉庫・加工施設・養殖施設	3/10～9/10
	養殖施設(個人所有)	3/10～9/10
	漁協組合員共同利用小型漁船建造	1/3
公立火葬場		2/3
公的医療機関(公立病院)		2/3
公的医療機関(上記以外)		2/3
地方卸売市場		1/2
市税減収		100%
災害廃棄物		99.4% (残り分は災害復興特別交付税で措置)
災害弔慰金等	災害弔慰金：500万円(1人) 災害障害児見舞金：250万円(1人) 災害援護資金：生活立て直しのために融資	国2/4、県4/1、市1/4 融資主体は市町村 県：市に無利子融資 原資：国2/3、県1/3

(資料) 石巻市財政課資料により作成。

表3 石巻市目的別歳出の推移（2010年度～2012年度）

単位；千円

	2010年度	2011年度	2011年度	2011年度	2011年度	2012年度	2012年度
	決算額	当初予算	補正予算額 (9月)	補正予算額(12月)	決算額	当初予算	決算額
議会費	388,568	521,388		475,713	465,641	419,020	408,836
総務費	9,728,123	7,120,171	7,037,860	17,113,295	28,993,798	6,821,234	169,620,686
民生費	18,587,978	19,123,878	62,845,664	66,322,309	103,483,103	25,694,585	88,852,590
災害救助費	-	-	43,164,752	46,557,593		-	-
衛生費	7,385,601	7,482,022	130,216,355	130,293,487	7,601,076	4,179,490	6,708,705
労働費	397,926	313,754		2,060,114	1,635,935	2,545,183	2,509,337
農林水産業費	1,769,866	1,684,086	2,005,059	2,521,146	1,565,887	2,366,679	5,918,232
商工費	1,457,191	1,565,181		2,606,107	2,167,491	2,671,763	2,198,152
土木費	6,562,156	5,967,691		6,322,026	5,384,829	56,806,068	15,123,605
消防費	3,024,784	2,960,836	4,221,724	4,610,867	3,951,619	3,629,468	3,290,601
教育費	8,072,633	6,511,449	6,090,086	6,097,887	7,828,686	6,616,669	6,446,251
災害復旧費	160,215	1	8,740,951	11,863,801	9,788,115	19,680,022	11,704,492
公共土木施設	-	-	4,050,501	5,840,801		11,844,513	-
厚生労働施設	-	-	217,950	472,800		18,000	-
農林水産業施設	-	-	1,488,300	1,945,500		6,847,755	-
文教施設	-	-	2,160,200	2,613,600		530,000	-
その他公共施設	-	-	824,000	991,100		439,754	-
公債費	9,132,449	8,399,542			83,111,601	8,279,545	9,193,608
諸支出金	1	1				1	
予備費	100,000	100,000		500,000		100,000	
合計	66,667,490	61,750,000	241,122,760	259,245,594	181,177,781	263,200,000	321,975,095

(資料) 石巻市決算書及び予算書各年度版より作成。

表4 石巻市歳入の推移（2010年度～2012年度）

単位；千円

	2010年度	2011年度	2011年度	2011年度	2011年度	2012年度	2012年度
	決算額	当初予算額	補正予算額 (9月)	補正予算額 (12月)	決算額	当初予算額	決算額
地方税	17,190,425	17,176,416	17,176,416	17,176,416	9,168,982	10,558,942	12,356,071
地方譲与税	773,308	715,001	715,001	715,001	733,574	713,001	698,077
利子割交付金	47,278	46,000	46,000	46,000	35,001	34,000	29,407
配当割交付金	17,528	9,000	9,000	9,000	17,916	16,000	16,762
株式等譲渡所得割交付金	5,569	5,000	5,000	5,000	4,058	3,000	4,300
地方消費税交付金	1,607,236	1,616,000	1,616,000	1,616,000	1,556,127	1,604,000	1,531,196
ゴルフ場利用税交付金	1,335	2,000	2,000	2,000	723	1,000	109
自動車取得税交付金	189,175	160,001	160,001	160,001	166,480	171,001	259,877
地方特例交付金	305,819	311,000	311,000	311,000	229,287	54,000	35,191
地方交付税	21,422,679	20,720,000	30,100,131	31,157,103	52,166,635	48,920,000	55,105,764
普通交付税	-	-	-	-	-	-	19,334,964
特別交付税	-	-	-	-	-	-	1,650,570
震災復興特別交付税	-	-	-	-	-	-	34,120,230
交通安全対策特別交付金	30,193	30,000	30,000	30,000	27,901	28,000	26,702
分担金及び負担金	195,485	617,219	587,711	587,711	174,781	608,455	199,891
使用料及び手数料	1,961,492	614,426	614,426	614,426	679,766	821,207	968,356
国庫支出金	132,947	7,384,476	116,032,797	117,403,926	77,011,380	167,279,36	197,465,067
県支出金	8,760,738	3,451,019	39,307,072	50,944,854	42,408,498	15,229,047	45,308,965
財産収入	3,718,563	126,922	126,922	147,104	115,826	132,198	96,950
寄附金	866,347	2	444,552	683,018	1,135,686	6,612	462,215
繰入金	82,939	1,039,761	809,846	1,858,429	375,969	3,792,234	3,089,489
繰越金	1,916,831	1		400,001	689,043	1	11,358,211
諸収入	687,458	2,339,924	3,340,771	3,435,761	3,371,421	2,582,136	3,427,264
地方債	1,992,089	6,436,500	39,552,500	41,774,700	10,038,610	10,645,800	9,414,600
合計	68,111,734	62,660,000	241,122,760	259,245,594	200,107,664	263,200,000	369,604,464

(資料) 石巻市決算書及び予算書各年度版より作成。

表5 石巻市における通常分と震災分の決算(2012年度)

(歳出)

	2012年度		通常分		復旧・復興分	
	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比
義務的経費	30,092,336	9.3	28,864,438	54.0	1,227,898	0.5
人件費	11,161,769	3.5	10,577,146	19.8	584,623	0.2
扶助費	9,736,959	3.0	9,115,384	17.1	621,575	0.2
公債費	9,193,608	2.9	9,171,908	17.2	21,700	0.0
投資的経費	26,009,146	8.1	2,230,211	4.2	23,778,935	8.9
普通建設事業費	14,304,654	4.4	1,808,835	3.4	12,495,819	4.7
	7,394,398	2.3	827,306	1.5	6,567,092	2.4
	6,775,761	2.1	1,009,415	1.9	5,766,346	2.1
その他の経費	265,873,613	82.6	22,359,591	41.8	243,514,022	90.7
うち物件費	24,823,982	7.7	6,219,826	11.6	18,604,156	6.9
うち補助費等	63,245,677	19.6	6,197,350	11.6	57,048,327	21.2
うち積立金	166,311,052	51.7	1,465,519	2.7	164,845,533	61.4
うち貸付金	2,024,000	0.6	86,030	0.2	1,937,970	0.7
うち繰出金	8,288,030	2.6	7,502,621	14.0	785,409	0.3
歳出合計	321,975,095	100.0	53,454,240	100.0	268,520,855	100.0

(歳入)

	2012年度		通常分		復旧・復興分	
	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比
地方税	12,356,071	3.3	12,356,071	21.3		
地方譲与税	698,077	0.2	698,077	1.2		
各種交付金	1,841,651	0.5	1,841,651	3.2		
地方特例交付金	35,191	0.0	35,191	0.1		
地方交付税	55,105,764	14.9	20,985,534	36.2	34,120,230	11.0
使用料・手数料	968,356	0.3	968,356	1.7		
国庫支出金	197,465,067	53.4	6,329,122	10.9	191,135,945	61.3
都道府県支出金	45,308,965	12.3	3,622,101	6.2	41,686,864	13.4
繰入金	30,839,489	8.3	4,643,321	8.0	26,196,168	8.4
繰越金	11,358,211	3.1	694,636	1.2	10,663,575	3.4
地方債	9,414,600	2.5	3,319,101	5.7	6,095,499	2.0
歳入合計	369,604,464	100.0	58,016,878	100.0	311,587,586	100.0

(資料) 石巻市財政課資料より作成。

表6 石巻市性質別歳出予算（2013-2014年度）

単位：千円

	2013年度			2014年度		
	予算額	通常分	復旧・復興分	予算額	通常分	復旧・復興分
人件費	13,224,335	12,522,038	702,297	13,109,682	12,140,519	969,163
物件費	81,145,320	7,432,118	73,713,202	18,219,606	8,317,865	9,901,741
維持補修費	604,336	485,029	119,307	879,710	752,059	127,651
扶助費	11,480,331	10,234,016	1,246,315	10,719,766	10,137,272	582,494
補助費等	13,496,709	7,925,331	5,571,378	18,526,888	7,846,410	10,680,478
投資の経費	83,695,483	2,622,299	81,073,184	129,584,435	2,529,571	127,054,864
補助事業費	65,945,730	1,360,089	64,585,641	105,755,452	1,293,317	104,462,135
単独事業費	3,386,965	1,122,352	2,264,613	4,369,021	1,193,747	3,175,274
国直轄事業負担金		0	0	191,800	0	191,800
県営事業負担金	196,205	139,858	56,347	541,845	42,507	499,338
受託事業費(県)	83,179	0	83,179	226,153	0	226,153
災害復旧費	14,083,404	0	14,083,404	18,500,164	0	18,500,164
公債費	8,746,139	8,746,139	0	8,998,031	8,998,031	0
積立金	229,045	8,347	220,698	2,062,434	1,806,595	255,839
投資及び出資金	287,110	287,110	0	299,236	299,236	0
貸付金	3,104,480	115,480	2,989,000	2,518,660	109,660	2,409,000
繰出金	9,886,712	6,431,733	3,454,979	21,751,552	7,232,664	14,518,888
予備費	100,000	100,000	0	100,000	100,000	0
合計	226,000,000	56,909,640	169,090,360	226,770,000	60,269,882	166,500,118

(資料) 石巻市財政課資料。

表7 石巻市における合併特例債による事業（単位；千円）

	事業費	合併特例債
2005年度	1,993,910	1,296,300
2006年度	1,407,857	1,002,500
2007年度	1,134,310	931,500
2008年度	1,262,929	1,038,600
2009年度	3,408,891	2,495,500
2010年度	3,224,230	2,065,200
2011年度	290,954	108,800
2012年度	633,877	339,700
2013年度	3,591,400	2,051,700
合計	16,948,358	11,329,800

(資料) 石巻市財政課による。