

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
(三富紀敬教授退任記念号)

メタデータ	言語: ja 出版者: 静岡大学人文学部 公開日: 2012-05-18 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 川瀬, 憲子 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.14945/00006671

論 説

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—

川 瀬 憲 子

はじめに

I 被災沿岸市町村の被害状況と東日本大震災関連経費

(1) 東北3県における被災沿岸市町村の被害状況

(2) 国の補正予算にみる東日本大震災関連経費

II 宮城県の震災復興計画と県財政

III 東日本大震災前後の石巻市財政

おわりに

はじめに

2011年3月11日に発生した三陸沖を震源とする東北地方太平洋沖地震は、東北地方の太平洋側沿岸部の農山漁村を中心に甚大な被害をもたらした。死者1万5,424名、行方不明者7,931名と合わせて2万名を超えるものとなり、阪神・淡路大震災の死者6,434名^{*1}を遙かに凌ぐ大惨事となった^{*2}。マグニチュード9.0という巨大地震とそれに伴う津波被害、加えて福島第1原子力発電所の事故による放射能汚染等によって、地域経済や住民生活は壊滅的な打撃を受け、その被害額は原子力事故による被害を除いて16兆円から23兆円との試算がなされている^{*3}。

特に人的被害が集中したのは、岩手県、宮城県、福島県の東北3県である。住家被害についてみると全国で11万2,528棟もの建物が全壊したが、岩手県2万945棟、宮城県7万3,087棟、福島県1

^{*1} 阪神・淡路大震災の死者は6,434名、行方不明3名であった(この数値は、1996年5月19日現在)。阪神・淡路大震災と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、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号などを参照のこと。宮本憲一氏は、阪神・淡路大震災の教訓として、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。

^{*2} 東日本大震災の死者、行方不明者数は、警視庁とりまとめによる2011年6月13日現在における数値である。

^{*3} 内閣府の試算による。その内訳は、建築物等約10兆4,000億円、ライフライン施設約1兆3,000億円、社会基盤施設約2兆2,000億円、農林水産関係約1兆9,000億円、その他約1兆1,000億円とされるが、これはあくまでも各県及び関係府庁からのストック被害額に関する情報提供に基づき、取りまとめられたもので、概算にすぎない。

万5,250棟と3県に集中していることがわかる*4。なかでも宮城県の被害が著しく、市町村別にみると石巻市の被害が、死者(3,025名)、行方不明者(2,770名)、住家全壊棟数(2万8,000棟)と、いずれの数値をとってみても桁外れに大きいことが窺える。被災地域では沿岸部を中心に人口流出も続いており、仙台市と利府町を除く43市町村で人口減となった*5。最も人口減少が著しいのも石巻市である。同市では2011年9月1日現在の住民登録者数で震災前の人口の約6%にあたる約9,000人も人口減となっている。宮城県では石巻市のほか、地震・津波と大規模火災に見舞われた気仙沼市で3,600人以上減、東松島市2,390人減、南三陸町2,003人減、岩手県では陸前高田市2,786人減、大槌町でも2,368人減といずれも2,000人を超える大幅な減少となっている。福島県内では原発事故の影響で県外への避難者が5万人にものぼり、いわき市で6,554人減、郡山市で5,621人減と、30km圏外の自治体の人口流出も続いている。福島第1原発から20km圏内の警戒区域、30km圏内の緊急時避難準備区域、さらに計画的避難区域にあたる自治体では、富岡町、浪江町、南相馬市などで人口比にして5%もの人口減となっている*6。人口流出を食い止め、一刻も早い復旧・復興を進めるには、単なる応急的な復旧にとどまらず、地域経済と住民生活の再建が急務であり、特に放射能汚染地域については、被害を受けた住民への最大限の補償と迅速な復興のシナリオを示す必要がある。復興ビジョンや復興計画については、国レベル、県レベル、市町村レベルでの策定作業が進められているが、実際には自治体とくに市町村の果たす役割が大きい。その際問題となるのが、地方交付税や国庫支出金、県支出金が市町村財政にどのような影響を及ぼすのかといった点である。

そこで本稿では、まず被災沿岸市町村の被害状況と2011年度における国の補正予算(第1次と第2次補正予算)に計上された東日本大震災関連経費について検討した上で、宮城県と石巻市を事例に取り上げ、復興計画と大震災前後の自治体財政について検証することにした*7。

*4 消防庁資料による。2011年6月13日現在の数値。茨城県沖を震源とする地震(3月11日)、宮城県沖を震源とする地震(4月7日)、福島県浜通りを震源とする地震(4月11日)及び福島県中通りを震源とする地震(4月12日)による被害を含んでいる。

*5 「復興、どこまで：東日本大震災6カ月特集」『朝日新聞』2011年9月9日付。

*6 避難区域人口(福島第1原発から20キロ圏、福島第2原発から8キロ圏)は約7万8,000人(田村市約600人、南相馬市約1万4,300人、楢葉町約7,700人、富岡町(全域)約1万6,000人、川内町約1,100人、大熊町(全域)約1万1,500人、双葉町(全域)約6,900人、葛尾村約300人)、計画的避難区域人口は約1万人(飯館村(全域)約6,200人、葛尾村約1,300人、川俣町約1,200人、南相馬市約10人)、緊急時避難準備区域は5万8,500人(広野町(全域)約5,400人、楢葉町約10人、川内村約1,700人、田村市約4,000人、南相馬市約4万7,400人)にものぼっている(2011年5月末現在)。富岡町、大熊町、双葉町、飯館村、広野町は全域が対象区域となっている。多くの住民は住民票を残したまま他の自治体へ避難しているため、避難先での住民サービスを受けるにあたって、2重の住民票が交付されている。しかし、その一方で、住民票を移すケースが増加している。なお、原発事故と自治体への影響については別稿の課題としたい。

*7 本稿では、2011年度第1次補正予算(4月22日)と第2次補正予算(7月5日)とそれを受けて策定された自治体の9月補正予算までを分析の対象としている。脱稿直前の9月27日に、総額12兆円規模の第3次補正予算案が発表された。第3次補正予算以降については、稿を改めて論ずることにした。なお、近年の地方交付税や補助金に関わる諸問題については、拙著『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、2011年を参照されたい。

I 被災沿岸市町村の被害状況と東日本大震災関連経費

(1) 東北3県における被災沿岸市町村の被害状況

表1は、阪神・淡路大震災と東日本大震災の比較を示したものである。阪神・淡路大震災の場合が都市部における災害であったのに対して、農林水産地域を中心とする災害であり、災害救助法が適用された自治体も当時2府県25市町であったのに対して、今回は10都県241市区町村にも及んでいることが窺える。阪神・淡路大震災の経験から言えば、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が、生活再建は遅々として進まず、多くの市民とくに社会的・生物的弱者の多くが震災での被害のみならず「復興災害」の犠牲となったことが指摘されてきた*⁸。阪神・淡路大震災の被害額は国土庁推計で9.6兆円、兵庫県推計で9.9兆円とされ、応急・復旧に約4.7兆円（推計）、復興に約4.5兆円（推計）の費用がかけられたものの、生活基盤や生活再建が遅れたことは、大きな教訓ともなっている。

東日本大震災でも、すでに内閣府推計の16.9兆円の被害額に対して、財務省では復旧・復興のための費用として国費と地方費を合わせて5年間に少なくとも19兆円程度、そのうち応急・復旧に10兆円（災害救助や生活再建等に4兆円、がれき処理やインフラの復旧等に6兆円）、復興に9兆円（「地域づくり」等のインフラ投資などに8兆円、全国的な緊急防災・減災事業に1兆円）、10年間では23兆円程度の対策費が必要との試算がなされている*⁹。

表1 阪神・淡路大震災と東日本大震災の比較

	阪神・淡路大震災	東日本大震災
発生日時	1995年1月17日5:46	2011年3月11日14:46
被災地	都市部中心	農林水産地域中心
震度6以上の県	兵庫	岩手、宮城、福島、茨城、栃木、群馬、埼玉、千葉
死者、行方不明者	死者6,434名 行方不明者3名 (1996年5月19日現在)	死者15,424名 行方不明者7,932名 (2011年6月13日現在)
住家被害(全壊)	104,906棟	112,528棟
災害救助法の適用	25市町(2府県)	241市区町村(10都県) (長野県北部を震源とする地震を含む)
被害額推計	9兆6,000億円 (国土庁推計) 9兆9,268億円 (兵庫県推計)	16兆9,000億円 (内閣府推計：原子力事故の被害含まず) 16～22.3兆円 (検討部会河野専門委員推計)

(資料)内閣府資料により作成。

*⁸ 塩崎賢明氏の指摘による。詳しくは、塩崎賢明他編(2010)『大震災15年と復興の備え』クリエイツかもがわなどを参照のこと。

*⁹ 復旧・復興対策費には、原則として、原子力損害賠償法・原子力賠償機構法に基づいて事業者が負担すべき経費は含まれないとされている。

表2により、東北3県被災沿岸市町村の被害状況をみると、岩手県12市町村、宮城県15市町村、福島県10市町村といった太平洋沿岸地域の市町村に被害が集中していることがわかる。建物倒壊数は岩手県で約2万3,000棟、宮城県で約6万8,000棟（全壊）、福島県で約1万2,000棟（全壊）にものぼり、環境省によるがれきの推計量は約2,490万トン（岩手県約600万トン、宮城県約1,600万トン、福島県約290万トン）とされる。生活環境に支障が生じる災害廃棄物については、政府より関係自治体に対して、8月末を目途に概ね撤去するよう依頼された。また、その他の廃棄物については2012年3月末までとされた。がれきを仮置き場に搬入し処理する事務は基本的に市町村とされているが、地方自治法第252条の14第1項に基づいて県へ委託している自治体が大半である。

応急仮設住宅については、5月末までに約3万戸、6月以降3ヶ月で3万戸を供給する計画に沿って、各自治体内で整備が進められたが、市町村ごとの仮設住宅の着工・完成状況をみると、9月5日の時点でようやく9割以上が完成したにすぎない。阪神・淡路大震災に比べると、仮設住宅の建設は地理的な要因とも相俟ってあまり進まなかった。その間、1次避難所で長期にわたって生活を強いられた住民が多数存在した。2次避難所としての仮設住宅建設が進まないなか、県や市町村による民間賃貸住宅の借上げ（5月15日現在で2,300人）や公営住宅等への入居（5月15日現在で9,500戸）などが進められた。最終的には、岩手県では必要戸数約1万4,000戸が7月末までに完成、宮城県では2万2,041戸のうち2万1,252戸が9月までに完成、福島県では1万6,000戸のうち1万3,573戸が9月まで完成している。仮設住宅建設の場合、土地収用は市町村、建物の建設は県の役割となっているが、プレハブ協会に建設を一任し、大手住宅メーカーなどが受注するケースも多い。また、多くの仮設住宅が職場や学校から離れた地域に建設されたために、入居率が低いといった問題もある。また、仮設住宅に入居すれば災害救助法に基づく食料の配給がなくなるため、1次避難所にとどまるケースも続出した。いずれにしても、仮設住宅の入居は2年であり、生活支援としてはあくまでも一時的な復旧にすぎない。

ライフラインやインフラの復旧率については、7月14日現在で、電気96%（最大258万戸停電）、都市ガス86%（最大42万戸停止）、LPガス95%（最大166万戸停止）、水道98%（最大230万戸断水）、銀行80%（震災直後は12%が閉鎖）、郵便局80%（震災直後は53%営業停止）、郵便配達80%、通信99%、道路99%、在来幹線96%、港湾46%、高速道路（原発警戒区域を除く）・新幹線・空港（東北13空港）100%と、港湾を除いては完全とは言えないまでも、かなり高い復旧率となっている*¹⁰。ただし、海岸堤防約300kmのうち約190kmが全壊・半壊し、約260ある漁港は、ほぼすべてが壊滅的な被害を受け、その被害報告額は3県で計5,944億円と推計されている。漁業関係者にとっては、漁港の復旧・復興は必至の課題だが、宮城県では漁港を3分の1に集約する県の方針を

*¹⁰ 被災者支援チームのとりまとめによる。

表2 東日本大震災による被災沿岸市町村の被害状況(2011年)

県	市町村	合併前市町村 (1999年以降に合併)	市町村 人口 (人)	死者 (名)	行方 不明者 (名)	死者・ 行方不明者 (名)	死者・ 行方不明者 の割合(%)	建物 倒壊数 (棟)	がれき 推計量 (千トン)	
岩手県	洋野町	種市町, 大野町	17,823	0	0	0	0.0	26	20	
	久慈市	久慈市, 山形村	36,568	2	2	4	0.0	255	74	
	野田村		4,613	38	0	38	0.8	476	134	
	普代村		3,071	0	1	1	0.0	0	10	
	田野畑村		3,831	14	22	36	0.9	270	175	
	岩泉町		10,597	7	0	7	0.1	197	29	
	宮古市	宮古市, 田老町 新里村, 河井村	58,917	415	355	770	1.3	4,675	860	
	山田町		18,634	575	296	871	4.7	3,184	553	
	大槌町		15,239	773	952	1,725	11.3	3,677	749	
	釜石市		39,119	853	452	1,305	3.3	3,723	762	
	大船渡市	大船渡市, 三陸町	40,643	319	149	468	1.2	3,629	756	
	陸前高田市		23,164	1,506	643	2,149	9.3	3,341	956	
	計			272,219	4,502	2,872	7,374	2.7	23,453	5,078
							全壊棟数(棟)			
宮城県	気仙沼市	気仙沼市, 唐桑町, 吉本町	73,279	957	532	1,489	2.0	8,383	1,367	
	南三陸町	志津川町, 歌津町	17,382	519	664	1,183	6.8	3,877	560	
	石巻市	石巻市, 河北町, 雄勝町 河南町, 桃生町, 北上町, 牡鹿町	160,336	3,025	2,770	5,795	3.6	28,000	6,163	
	女川町		9,965	481	550	1,031	10.3	3,021	444	
	東松島市	矢本町, 鳴瀬町	42,859	1,038	198	1,236	2.9	4,791	1,657	
	松島町		15,017	2	2	4	0.0	103	43	
	利府町		34,249	1	2	3	0.0	12	15	
	塩竈市		56,325	21	1	22	0.0	386	251	
	七ヶ浜町		20,377	65	7	72	0.4	667	333	
	多賀城市		62,881	186	1	187	0.3	1,500	550	
	仙台市		1,046,902	699	180	879	0.1	9,877	1,352	
	名取市		73,576	907	124	1,031	1.4	2,676	636	
	岩沼市		44,138	180	3	183	0.4	699	520	
	亘利町		34,773	254	14	268	0.8	2,369		
	山元町		16,633	671	63	734	4.4	2,103	533	
	計			1,708,692	9,006	5,111	14,117	0.8	68,464	15,691
	福島県	新地町		8,176	94	20	114	1.4	548	
相馬市			37,738	430	28	458	1.2	1,120	880	
南相馬市		原町市, 小高町, 鹿島町	70,834	540	166	706	1.0	4,682	217	
浪江町			20,861	55	125	180	0.9		147	
双葉町			6,884	26	9	35	0.5	58	60	
大熊町			11,574	52	5	57	0.5	30	37	
富岡町			15,959	8	12	20	0.1		49	
楢葉町			7,679	11	2	13	0.2	50	58	
広野町			5,397	2	1	3	0.1	102	25	
いわき市			341,711	305	49	354	0.1	5,234	880	
計				526,813	1,523	417	1,940	0.4	11,824	2,280

(注)死者, 行方不明者, 建物倒壊数, 全壊棟数は2011年5月31日現在。

市町村人口は, 2011年2月1日の統計値。

(資料)岩手県, 宮城県, 福島県, 各市町村, 各省庁公表資料により作成。

めぐって地元との対立が生じている。

また、医療機関も大きな打撃を受けた。東北3県では、全381病院において、全壊11病院、一部損壊296病院にのぼった^{*11}。それと同時に、原発事故の警戒区域を除く病院で、2,066床の入院機能が失われた^{*12}。医療機関の回復の見通しはなく、医師の流出などもみられ、医師不足に拍車がかけている。宮城県では7病院の812床が使用不能であり、石巻市立病院（206床）は使われていない旧市役所に仮設診療所を設けて対応しているが、病床復活の見通しは期待できない状況にある。医師は震災前の26人から8人にまで減少し、10月にはさらに6人にまで減少するという。岩手県では、312床が使用不能となり、山田（山田町）、大槌（大槌町）、高田（陸前高田市）にある3つの岩手県立病院は、6月末

から7月にかけて仮設診療所を開設しているものの、入院機能はなく、再建の見通しはほとんど立っていない。福島県では、福島第1原発から20km圏外の5病院で826床の減少となっているほか、20km圏内の立ち入り禁止区域にも7病院があり、県から許可を受けている病床数は1,132床にもものぼる。

文教施設では、国立学校施設では76校、公立学校施設では6,414校、社会教育・文化施設等では2,928施設で被害が発生した。校舎や体育館の損壊や半焼、津波による流出などによるもので、教育現場では、多くの子どもたちが犠牲となった。岩手県内の自治体関係者によると、岩手県内の教育施設の多くが高台などに設置されており、津波被害を想定した避難訓練の成果等によって、学校施設内での子どもたちの犠牲者はいなかったという^{*13}。それに対して、宮城県の場合には、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、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。宮城県石巻市にある大川小学校では、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。筆者らは震災から2ヶ月後に大川小学校を訪れたが、海から数km離れた北上川沿いに位置しており、学校から海の方面を望むと小高い山があった。津波が川を遡上して押し寄せることは想定され得なかった様子を窺い

表3 東北3県の入院機能を失った病床数

岩手県	山田町	60
	大槌町	60
	陸前高田市	70
	釜石市	41
	一関市	81
	県計	312
宮城県	気仙沼市	38
	南三陸町	87
	女川町	79
	石巻市	366
	岩沼市	242
	県計	812
福島県	南相馬市	826
	須賀川市	32
	いわき市	84
	県計	942
総計		2,066

(注) 毎日新聞社のまとめによる。
診療所のベッド機能停止は含んでいない。

(資料) 『毎日新聞』2011年9月5日付朝刊

*11 同上。

*12 『毎日新聞』2011年9月5日付。

*13 岩手県内自治体職員へのヒアリング調査による。

知ることができた。海側から小学校に向かう道路は寸断され、川の上流から大きく迂回してしか現地にたどり着くことができないほど、一帯はことごとく破壊されていたのである。

(2) 国の補正予算にみる東日本大震災関連経費

東日本大震災からの復旧・復興に際して、まず、国政レベルでは、2011年度一般会計補正予算（第1号：4月22日）によって、「東日本大震災関連経費」として4兆円が計上された。第1次補正予算の内訳は、①災害救助等関係経費4,829億円、②災害廃棄物処理事業費3,519億円、③災害対応公共事業関係費1兆2,019億円、④施設費災害復旧費等4,160億円、⑤災害関連融資関係経費6,407億円、⑥地方交付税交付金1,200億円等となっており、最も突出しているのが③災害対応公共事業関係費である*14。さらに、補正予算（第2号：7月5日）によって、原子力損害賠償等関係経費（2,754億円）、被災者支援関係経費（3,774億円）、地方交付税交付金（5,455億円）など1兆9,988億円が新たに計上された。その財源は前年度の決算剰余金から賄うこととされた。

第1次補正予算では、①災害救助等関係経費の大半（3,626億円）は、10万戸超の応急仮設住宅の建設・賃貸等に充当された。単純計算で仮設住宅一件あたりにして約350万円であり、2年後には撤去と廃棄費用が加わることになる。それらを含めると約500万円程度になる。それ以外は、遺族への弔慰金・被災者への障害見舞金の支給（485億円）、災害援護資金の貸付（350億円）、生活福祉資金の貸付（257億円）、被災者緊急支援（高齢者・乳幼児ケア・被災地における診療確保等、112億円）といった内容である。

第1次補正予算で最も多くの財源が充当された③災害対応公共事業関係費は、災害復旧等公共事業として、公共土木施設（河川・海岸・道路・港湾・漁港・下水道等）に8,235億円、農地・農業用施設500億円、有料道路492億円、既設公営住宅468億円、空港237億円、その他（水道・工業用水・廃棄物処理施設等）506億円がそれぞれ計上された。幹線道路や空港などは、こうした多額の国費投入によっていち早く復旧したのである。④施設費災害復旧費等の半分以上（2,171億円）は、学校施設等に充てられ、学校施設等災害復旧費1,831億円、学校施設耐震化340億円といった予算内容になっている。その他、介護、医療、障害者施設などの社会福祉施設等は845億円である。⑤災害関連融資関係経費の8割以上（5,100億円）は、中小企業等の事業再建及び経営安定のための融資等（そのうち、地方自治体等を通じてゼロ金利融資を可能とするための措置100億円）に充てられた。その他項目の被災者生活再建支援金は520億円となっていたが、全壊家屋だけでも10万戸超、大規模半壊を含めると20万戸を超える状況からみて、あまりにも少額であった。

*14 第1次補正予算に伴う東日本大震災関連経費の財源は、子ども手当の減額（2,083億円）、高速道路原則無料化社会実験の凍結（1,000億円）、基礎年金国庫負担の年金特別会計への繰入減額2兆4,897億円などによる既定経費の減額と、独立行政法人日本道路保有・債務返済機構納付金2,500億円などの税外収入によって、捻出された。

約4兆円にのぼる第1次補正予算が復旧関係であるのに対して、約2兆円の第2次補正予算は原子力損害賠償法等関係経費（原子力損害賠償支援機構法（仮称）に基づく、原子力損害賠償支援機構に資金拠出など）と被災者支援（二重債務問題対策774億円と被災者生活再建支援金補助金3,000億円）関係経費が中心となっている。

このうち被災者生活再建支援金は、1995年の阪神・淡路大震災を契機に、市民運動の盛り上がりを受けて設けられることになった制度である。住宅の被害の程度に応じて支給される基礎支援金と住宅の再建方法に応じた加算支援金からなり、基礎支援金の場合には、全壊で複数世帯では100万円、単数世帯で75万円、大規模半壊で複数世帯では50万円、単数世帯では37.5万円、加算支援金の場合には建設・購入で複数世帯では200万円、単数世帯では150万円などとなっている。一部損壊などは対象外であり、今後支給対象を拡大していく必要性の高い制度でもある。この被災者生活再建支援金は国と地方折半の負担割合となっているが、東日本大震災に限った特例措置として、既に支給した支援金を含めて補助率を80%へ引き上げ、20万世帯に対する支援金支給に必要な額として計上された。

二重債務問題対策は、主として中小企業を対象とした融資の拡充等であり、中小企業組合等共同施設等災害復旧事業に100億円（1次補正で155億円）、被災地域産業地区再整備事業215億円、再生可能性を判断する間の利子負担の軽減184億円、水産業共同利用施設の機器等（製水機等）の整備の拡充193億円、再生可能性のある医療・福祉施設に対する貸付債権の条件変更の推進40億円などとなっている。

被災者生活再建支援金による個人住宅への支援や中小企業に対する二重債務問題に対する支援は、基本的に個人レベルの問題とされ、公的支援がかなり限定されているのが特徴であり、そのことが復旧さえも遅らせている原因の一つとなっている。しかも二重債務問題は中小企業に限らず、個人の住宅再建の際にも生活復旧を遅らせる原因でもあり、早急な対応が必要である。

また、地方交付税交付金は1次補正では1,200億円だったが、2次補正では、被災自治体の特別な財政需要や被災者生活再建支援制度の地方負担に係るものとして、さらに5,500億円が上乗せされた。では、実際に、復旧・復興事業や被災者支援に携わっている自治体では、大震災前後でどのような財政構造になっているのか、以下、宮城県と石巻市を事例に検討することにした。

II 宮城県の震災復興計画と県財政

2011年7月に宮城県では、「宮城県震災復興計画（第2次案）」が策定された^{*15}。復興会議委員には、議長の三菱総合研究所理事長小宮山宏氏や野村総合研究所などのメンバーが名を連ねており、

^{*15} 宮城県『宮城県震災復興計画—宮城・東北・日本の絆・再生からさらなる発展へ（第2次案）』2011年7月。

効率性を重視した構造改革路線からの復旧・復興というビジョンが示されたのである。岩手県の場合には地元市町村の意向を尊重しながらボトムアップ型で復旧・復興を進めていくとした立場であるのに対して、宮城県はトップダウン型の復旧・復興策といった特徴をもつ。

宮城県の復興ビジョンにおける基本理念は、①災害に強く安心して暮らせるまちづくり、②県民1人1人が復興の主体・総力を結集した復興、③「復旧」にとどまらない抜本的な「再構築」、④現代社会の課題を解決する先進的な地域づくり、⑤壊滅的な被害からの復興モデルの構築の5つである。復興のポイント1「災害に強いまちづくり宮城モデルの構築」としては、「高所移転、職住分離」、「多重防御による津波対策」、「安全な避難場所と避難経路の確保」、「まちづくり支援」、「まちづくりプロセスの確立」、「道路の整備促進」が掲げられている。復興のポイント2「水産県みやぎの復興」では、水産集積地域、漁業拠点の集約再編（水産集積拠点を再構築して、漁港を3分の1程度に集約再編しつつ、拠点となる地域の機能を優先的に復旧することなど）、新しい経営形態の導入（沿岸漁業・養殖業の振興に向けて、施設の共同利用、協働化等の促進や民間資本の活用など新たな経営組織の導入を促進する）、競争力と魅力ある水産業の形成が示され、効率性を重視した復興ビジョンとなっている。特に、漁港を3分の1に集約するといった提案に対しては、すでに述べたように、地元漁協から強い反対意見が寄せられている。基本的に被災地調査を実施せず、市町村の意見を反映させることなく、復興計画が策定されたとも言われており、問題の多いビジョンであるといえる。

一方、福島県では、福島大学の鈴木浩氏を座長とする「福島県復興ビジョン検討委員会」は、「原子力に依存しない安全・安心で持続的に発展可能な社会づくり」などを柱とする「復興ビジョン」を提言した。座長代行の山川充夫氏による、①被災者・避難者に負担を求めない原則、②地域アイデンティティ再構築の原則、③歩いて暮らせる原則、④安全・安心・信頼の原則、⑤共同・協働の原則、⑥産業グリーン化の原則、⑦脱原発・脱石油エネルギーの原則、という7つの原則の問題提起を受けて、最終的には、①原子力に依存しない、安全・安心で持続的に発展可能な社会づくり、②ふくしまを愛し、心を寄せるすべての人々の力を結集した復興、③誇りあるふるさと再生の実現という3つの理念が謳われている。原子力事故による甚大な被害を受けた福島県において、「原子力に依存しない」社会づくりという理念を第1に据えた点は高く評価できよう。

さて、宮城県に戻り、県財政がどのような構造になっているのか示しておこう。宮城県の人口は約233万人（2010年住民基本台帳による）、2009年度決算での財政力指数は0.53、歳出総額は約8,583億円、歳入総額は約8,733億円であった^{*16}。表4は、宮城県の2010年度と2011年度の一般会計歳出当初予算と9月補正予算を示したものである^{*17}。

^{*16} 宮城県決算カードによる。

^{*17} 宮城県2011年度9月補正予算関連資料による。

表4 宮城県一般会計歳出(予算)の状況

単位：千円

	2010年度	2011年度	2011年度
	当初予算	当初予算	9月補正予算
議会費	1,656,967	1,861,284	1,832,268
総務費	50,725,859	43,078,144	42,743,058
民生費	104,898,336	113,394,181	399,864,983
衛生費	16,319,630	25,228,452	28,023,177
労働費	12,097,570	12,685,398	42,201,527
農林水産業費	55,494,178	43,540,312	39,313,739
商工費	111,424,255	100,145,105	99,314,713
土木費	65,030,712	64,679,941	72,261,571
警察費	47,161,423	49,913,264	49,474,289
教育費	210,382,645	213,239,628	220,001,651
災害復旧費	4,280,380	3,320,177	577,231,569
公債費	97,008,124	100,173,321	100,173,321
諸支出金	62,654,848	68,274,933	68,274,933
予備費	500,000	500,000	1,500,000
合計	839,634,927	840,034,140	1,742,210,799

(資料)宮城県財政関係資料により作成

一瞥して明らかなのは、歳出予算規模が約8,400億円から約1兆7,422億円にまで、ほぼ倍増していることである。その内訳をみると、まず議会費と総務費については、2010年度当初予算と2011年度当初予算、同補正予算を比べると、総務費が80億円程度抑制されているものの、それほど変更点は見られない。民生費については、約1,049億円(2010年度当初予算)、約1,133億円(2011年度当初予算)から、約4,000億円弱にまで4倍近くになっている。衛生費は、2010年度当初予算から2011年度当初予算にかけて90億円程度増加しているが、2011年度補正予算との関係では30億円程度増えたにすぎない。労働費については、約121億円(2010年度当初)、約127億円(2011年度当初)から、約422億円(2011年度補正)にまで3倍以上になっている。農林水産業費は抑制気味であり、約555億円(2010年度当初)、約435億円(2011年度当初)、約393億円(2011年度補正)と、2010年度当初予算からみると約150億円も削減されている。商工費も同様であり、約1,114億円(2010年度当初)、約1,001億円(2011年度当初)、約993億円(2011年度補正)と補正予算後もさらなる削減が講じられている。土木費もそれほど増えているわけではない。約650億円(2010年度、2011年度当初)から、約723億円へと70億円程度の増額となっている。警察費は、2011年度当初予算と補正予算はほぼ同額であり、教育費も約2,103億円(2010年度当初)、約2,132億円(2011年度当初)、約2,200億円(2011年度補正)と70億円程度の増額となっているが、それほど大きな変化はみられない。公債費も1,000億円程度のままである。

最も拡大したのは、災害復旧費である。2011年度9月補正予算では、5,772億円と一般会計予算の7割に相当する災害復旧費が計上された。表5により、9月補正予算にて計上された東日本大震

表5 宮城県東日本大震災関連事業費(主な事業)

単位：千円

	事業	予算額	債務負担 行為
1. 東日本大震災関連			
災害復旧	私立学校教育活動復旧支援費	1,455,437	33,834,000
	農地等災害復旧費	11,652,772	
	山地治山等事業費	1,018,045	
	水産基盤整備災害復旧費	33,149,800	
	港湾施設等災害復旧費	3,657,000	
	漁業調査船・指導船災害復旧費	258,000	
	交通安全施設災害復旧費	747,475	
災害対策	環境放射能水準調査費	115,223	
	原発事故健康影響検討調査費	4,500	
	東日本大震災みやぎこども育英基金造成費	950,000	
	地域子育て創成事業費(安心こども基金)	912,000	
	中小企業等グループ設備等復旧整備資金貸付金	13,400,000	
	緊急雇用創出事業臨時特例基金事業費	3,554,792	
	災害公営住宅建設支援費	100,000	
その他	東日本大震災検証費	4,678	
	県内消防応援活動費	16,884	
2. 東日本大震災復興基金			
	東日本大震災復興基金造成費	5,800,000	
被災者の生活支援	鉄道施設復旧特別支援費	1,698,373	
	社会福祉施設等復旧特別支援費	329,900	
	組合区画整理施設等復旧支援費	70,000	
教育支援	私立学校施設整備復旧特別支援費	2,092,571	112,048
	私立学校授業料等軽減特別支援費	210,756	
	県立高校部活動用備品復旧支援費	48,379	
農林水産業支援	農林水産業被災施設等再建整備支援費	350,000	
	食品加工原材料調達支援費	42,100	
	木材チップ等緊急流通支援費	375,000	
	特用林産物生産施設早期再開支援費	73,000	
商工業支援	復興企業相談助言費	10,000	
	被災商工会等施設等復旧支援費	67,696	
	中小企業組合等共同施設等復旧特別支援費	400,000	
	観光復興イベント開催支援費	7,500	
その他	仙台空港鉄道改革支援費	8,510,000	

(資料)宮城県2011年度9月補正予算案の概要により作成。

災関連災害復旧費の内訳をみると、災害復旧では、水産基盤整備災害復旧費が約332億円と金額的に見て最も多く、農地等災害復旧費が約116億円、災害対策では中小企業グループ設備等復旧整備資金貸付金が134億円となっており、災害公営住宅建設支援(約1億円)や社会福祉施設支援(約3億円)などといった生活関連復旧費はごくわずかである。医療施設関連の災害復旧費は皆無に等

しい。

宮城県震災復興計画（第2次案：2011年7月）では、緊急重点事項として、①被災者の生活支援、②公共土木施設とライフラインの復旧関連、③被災市町村の行政機能の回復、④災害廃棄物の処理、⑤教育環境の確保、⑥保健・医療・福祉の確保、⑦雇用・生活資金の確保、⑧農林水産業の初期復興、⑨商工業の復興、⑩安全・安心な地域社会の再構築の10項目が掲げられている*¹⁸。9月補正予算は、主としてこのうちの農林水産施設整備に対する支援や中小企業向け支援などに充てられており、国による第1次、第2次補正予算にほぼ沿った形になっている。宮城県の災害復旧事業費は9月補正予算では全体の4分の1以上を占め、そのうち58%は補助事業である。単独事業は7%程度であり、残りは受託事業（34%）や国直轄事業（0.6%）となっている。ここで問題とな

表6 宮城県一般会計歳入予算の状況

単位：千円

	2010年度	2011年度	2011年度
	当初予算	当初予算	9月補正予算
県税	210,100,000	224,000,000	224,000,000
地方消費税清算金	43,396,000	47,537,000	47,537,000
地方譲与税	26,345,000	31,328,000	31,328,000
地方特例交付金	3,350,000	2,647,000	2,647,000
地方交付税	173,000,000	213,769,066	218,370,824
交通安全対策特別交付金	574,000		559,000
分担金及び負担金	13,875,780	5,187,986	4,821,933
使用料及び手数料	9,946,695	9,713,338	9,605,273
国庫支出金	81,820,780	519,611,254	552,399,273
財産収入	3,887,442	1,820,958	1,762,012
寄附金	677	6,255,514	7,205,514
繰入金	28,742,635	92,786,970	101,963,828
繰越金	1	1	1
諸収入	113,117,917	324,787,939	327,437,708
県債	131,478,000	196,517,733	212,573,433
合計	839,634,927	1,676,521,759	1,742,210,799

（資料）宮城県財政関係資料により作成

*¹⁸ 前掲、宮城県『宮城県震災復興計画（第2次案）』2011年7月。

緊急重点事項の内訳は下記の通りである。①被災者の生活支援（応急救急事業、被災者生活再建支援事業、応急仮設住宅確保事業、災害公営住宅整備事業、生活福祉資金貸付事業、心のケアセンター事業）、②公共土木施設とライフラインの復旧関連（道路、港湾、空港、河川、海岸、砂防、流域下水道、都市公園、広域水道、工業用水道等）、③被災市町村の行政機能の回復（市町村の行政機能回復に向けた総合的支援、災害復旧資金（貸付金）、復興まちづくり計画策定支援事業等）、④災害廃棄物の処理（災害廃棄物処理事業等）、⑤教育環境の確保（県立学校施設災害復旧事業、被災児童生徒就学支援事業等）、⑥保健・医療・福祉の確保（医療施設等災害復旧支援事業、被災地の診療確保事業（仮設診療所整備）等）、⑦雇用・生活資金の確保（雇用維持対策事業、緊急雇用創出事業等）、⑧農林水産業の初期復興（東日本大震災災害復旧事業、東日本大震災農業生産対策事業等）、⑨商工業の復興（中小企業復旧・復興支援事業費補助金、中小企業組合等共同設備等災害復旧費補助金等）、⑩安全・安心な地域社会の再構築（消防力機能回復事業、石油化学コンビナート等防災対策事業、医療施設耐震化事業等）。

るのが、補助率の違いなどが災害復旧事業を左右するという点である。災害復旧事業の場合には、国庫補助率は相対的に他の事業等に比べると高くなっているが、逆に言えば、国策に左右されやすいという特徴をもつ。

一方、宮城県の一般会計歳入については、表6に示される通りである。歳入予算総額は2010年度当初予算に比べると約2倍の規模になっており、増額となった財源の多くは国からの依存財源である。国庫支出金は、2010年度当初予算の約818億円から約5,524億円と7倍近くになっており、災害復旧関連経費の大半が補助事業であり、その規模が非常に大きいことが窺える。補助事業の裏負担を賄うのに必要な財源が、地方交付税交付金である。地方交付税は約1,730億円（2010年度当初）から約2,183億円（2011年度補正）と300億円程度増額となっているが、補助事業の補助率が平均して9割程度だとすれば、その裏負担を賄うだけでも500億円以上かかることになり、財政的にはかなり厳しい状況であることが浮かび上がってくる。その財源として、繰入金金が約287億円（2010年度当初）から約1,020億円（2011年度補正）と大幅に増え、寄附金がほとんど皆無の状態から72億円（2011年度補正）に、諸収入が1,131億円（2010年度当初）から約3,274億円（2011年度補正）へと3倍近くに、県債も約1,315億円から約2,126億円へと2倍近くに増発されている。

以上より、宮城県の場合には、震災後の補正予算によって、財政規模が2倍に膨れあがったものの、その大半が補助事業としての災害復旧事業であり、国の補正予算に沿った形で費目が決定された点が明らかとなった。しかも、財源面では、特定財源であり且つ依存財源である国庫支出金が7倍にも増額され、そうした補助事業の動向が県財政に多大な影響を及ぼしているのである。今後、市町村に対する復旧・復興支援を拡充していく上でも、地方交付税による一般財源をいかに保障していくのが重要であるといえよう。

Ⅲ 東日本大震災前後の石巻市財政

次に、東日本大震災後の市町村財政について、石巻市を事例にみておこう。石巻市は、2005年4月に旧石巻市、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16万3,000人（2010年住民基本台帳人口）の市で、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^{*19}。市人口は2000年から2005年の5年間に4.3%減少しており^{*20}、旧牡鹿町では1980年から2000年の20年間に8,500人から5,300人まで減少している。市産業別就業人口（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

^{*19} 石巻地域合併協議会「新市まちづくり計画中間案」（2004年）。

^{*20} 石巻市統計書による。

産業69%)と比較して*²¹, 第1次産業就業人口の比重が大きい。とくに, 旧河北町, 旧雄勝町, 旧河南町, 旧北上町, 旧桃生町, 旧牡鹿町は, 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。

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5,000人近くにものぼった。沿岸地域の大半が津波等によって破壊された地域であり, 地形的に平野部が少なく, 合併前の地域(旧牡鹿町など)などでは, ライフラインの寸断などにより, 本庁から連絡が入ったのは大震災から4日経ってからという地域もあった。広域的合併の弊害は, 災害発生時などの初期動作において顕著にみられる。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。

同市では, 大震災から1ヶ月後の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*²²。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。「基本方針」では, 「単なる『復旧』にとどまらず, 防災基準・防災体制を抜本的に見直した市民の命を守る災害に強いまちを念頭に, 新たな視点での都市デザインを描いたまちを構築するとともに, ライフラインの補完や快適な生活空間として新エネルギーを活かしたまちづくりを目指し, 「基幹産業である紙・パルプ製造業, 飼肥料製造業, 合板製造業及び食を支える重要産業である農林水産業などが壊滅的な被害を受けた中, 今後の産業の連携・融合も含めた在り方を検討し, 再建・復興を促進するとともに, 地域資源を活かした産業振興基盤づくり」を進めつつ, 「人と人との結びつき・『絆』を大切にするとともに, 市, 企業, 地域が総力を結集し, 新たなまちづくりに向かって『共鳴』しながら, 豊かで支えあう地域社会の構築」を図ろうとするものである。災害に強いまちづくりを強調している点は, 宮城県の方針を踏襲していると考えられる。

8月に策定された「石巻市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

*²¹ 全国のデータは, 統計局による。

*²² 石巻市「石巻市震災復興基本方針」2011年4月29日。

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^{*23}。離半島部や沿岸部の集落については、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。

ここで問題となるのは、幹線道路や治水・治水といった交通インフラ整備に最重点が置かれ、生活面での支援策がまったくといってよいほど欠落していることである。一言に高台移転といっても、個人住宅での二重ローン問題などが解消されなければ、被災者の多くは生業の見通しも立たないまま新たな債務を負うことになる。石巻市による市民を対象にした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%）、石巻市街へ移転したいが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か同地域に住みたいと答えた人が過半数にのぼっている^{*24}。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。職住分離、高台居住のみを強調するのではなく、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よう。

最後に、大震災前後の市財政についてみておこう。まず、表7より、石巻市一般会計目的別歳出についてみると、2010年度当初予算では626億6,000万円であったのが、2011年度9月補正予算では、2,411億2,276万円へと約4倍の財政規模に膨れあがっていることである。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、災害救助費（約431億円）や災害復旧費（約87億円）などが補正予算で増額された費目の大半を占めていることが

^{*23} 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。

^{*24} 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）。

表 7 石巻市一般会計目的別歳出(決算, 予算)の推移(2006 ~ 2011 年度)

単位: 千円

	2006 年度		2007 年度		2008 年度		2009 年度		2010 年度		2011 年度	
	決算額	予算額	決算額	予算額	決算額	予算額	決算額	予算額	予算額	当予算	補正予算額(9月)	
議会費	336,021	381,495	399,026	387,406	397,258	521,388						
総務費	7,377,432	6,904,837	7,652,510	12,437,042	7,535,782	7,120,171					7,037,860	
民生費	13,817,734	14,207,259	14,846,064	15,035,707	18,320,289	19,123,878					62,845,664	
災害救助費	—	—	—	—	—	—					43,164,752	
衛生費	8,470,470	7,427,447	7,633,748	7,754,926	7,313,121	7,482,022					130,216,355	
労働費	120,956	114,493	112,484	246,436	494,287	313,754						
農林水産業費	2,626,831	2,232,350	1,941,434	2,055,570	1,815,240	1,684,086						
商工費	1,235,511	1,319,792	1,252,637	1,207,892	1,455,851	1,565,181						
土木費	5,559,899	5,524,536	5,062,029	5,718,109	6,989,721	5,967,691						
消防費	2,650,881	2,778,213	3,287,135	3,187,948	3,002,727	2,960,836					4,221,724	
教育費	7,075,826	6,863,776	5,809,042	6,532,111	6,631,941	6,511,449					6,090,086	
災害復旧費	314,755	171,961	1,365	134,669	1	1					8,740,951	
公共土木施設	—	—	—	—	—	—					4,050,501	
厚生労働施設	—	—	—	—	—	—					217,950	
農林水産業施設	—	—	—	—	—	—					1,488,300	
文教施設	—	—	—	—	—	—					2,160,200	
その他公共施設	—	—	—	—	—	—					824,000	
公債費	9,851,376	9,526,747	12,258,511	10,469,837	8,603,781	8,399,542						
諸支出金	0	15,268	12,000	0	1	1						
予備費	0	0	0	0	100,000	100,000						
合計	59,437,492	57,467,974	60,257,985	65,167,555	62,660,000	61,750,000					241,122,760	

(資料)石巻市決算書及び予算書各年度版より作成。

窺える。

表8より、歳入面についてみると、9月補正予算で最も増額となったのは、国や県からの依存財源である。地方交付税は約203億円から約301億円と100億円程度増えているが、国庫支出金は、2010年度当初予算では約75億円であったのが約1,160億円で、県支出金も約35億円から約393億円で、10倍以上の予算規模となっている。さらに大幅な増額となったのが地方債である。地方債は、過去数年間60億円から80億円前後で推移してきたが、9月補正予算では一挙に約400億円にもなっている。

現在、石巻市では財政面での目途が立たないまま復興に向けたまちづくり案が検討されているが、被災市街地復興推進地域では建築制限がかけられたまま、まったく手つかずの状況が続いている。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る^{*25}。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。

石巻市財政をみる限り、国や県の補助金の大半が、がれき処理や災害救助関連経費の一部でしかなく、地方債も増発を余儀なくされているといった状況にある。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・復興計画をいかに進めていくのかが問われているといえよう。

おわりに

これまでみてきたように、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。

東日本大震災では、すでに国の第1次と第2次補正予算にて6兆円が注ぎ込まれ、ライフライン

^{*25} 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。

表8 石巻市一般会計歳入(決算・予算)の推移(2006～2011年度)

単位：千円

	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2011年度
	決算額	決算額	決算額	決算額	予算額	当初予算額	補正予算額(9月)
市税	16,490,210	1,8031,722	18,108,516	17,562,841	17,520,584	17,176,416	
地方譲与税	2,030,066	877,465	845,750	789,498	736,001	715,001	
利子割交付金	45,933	60,903	62,811	51,778	42,000	46,000	
配当割交付金	32,670	39,302	14,882	13,561	11,000	9,000	
株式等譲渡所得割交付金	24,933	20,810	4,176	5,489	1,000	5,000	
地方消費税交付金	1,729,883	1,668,236	1,525,774	1,610,002	1,400,000	1,616,000	
ゴルフ場利用税交付金	1,875	1,717	2,067	1,603	2,000	2,000	
自動車取得税交付金	438,088	403,180	344,147	219,087	195,001	160,001	
地方特例交付金	377,989	118,430	203,908	223,223	260,000	311,000	
地方交付税	19,966,559	18,918,831	19,552,787	20,559,781	20,330,000	20,720,000	30,100,131
交通安全対策特別交付金	38,930	37,745	33,592	33,166	30,000	30,000	
分担金及び負担金	499,774	560,971	545,598	536,427	587,711	617,219	
使用料及び手数料	789,191	763,571	751,236	742,909	614,426	614,426	
国庫支出金	4,473,996	4,709,483	4,482,979	8,872,156	7,499,234	7,499,234	116,032,797
県支出金	2,688,081	2,838,139	2,696,311	2,983,505	3,507,002	3,507,002	39,307,072
財産収入	175,116	317,918	260,769	153,296	107,853	107,853	
寄附金	7,961	207,001	113,801	31,018	2	2	444,552
繰入金	1,485,261	75,328	1,419,268	1,486,567	1,039,761	1,039,761	809,846
繰越金	385,861	357,023	200,231	319,463	1	1	
諸収入	2,089,548	2,424,290	2,112,471	1,821,004	2,339,924	2,339,924	3,340,771
市債	6,276,000	5,564,400	7,508,200	8,332,200	6,436,500	6,436,500	39,552,500
合計	60,027,925	57,996,465	60,789,234	66,328,574	62,660,000	62,660,000	241,122,760

(資料)石巻市決算書及び予算書各年度版より作成。

や幹線道路や空港などのインフラの整備は重点的に進められた。しかし、個人住宅に関しては仮設住宅が2011年9月の時点でようやく9割以上完成したものの、被災者生活再建支援金による個人住宅への支援や中小企業に対する二重債務問題に対する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である。仮設住宅は基本的に2年間であり、撤去費を含めると1件当たり約500万円になる。そのほとんどがプレハブ協会に一任されて、大手住宅メーカーなどが落札した。岩手県住田町では、地元業者を中心に比較的長期間使用可能な木造仮設住宅の建設を進めており、地域内で同時に雇用を創出する効果も期待できる。

これまで、宮城県と石巻市を事例に復興計画と財政について検証してきたが、宮城県復興計画では、「高所移転、職住分離」、「多重防御による津波対策」、漁港を3分の1に集約再編することなどが盛り込まれ、生活者主体の復旧・復興とはかなり乖離した計画内容であった。一言で「高所移転」といっても、個人住宅の二重債務問題が解消されなければ、かなりの個人負担と財政支出を伴うことになる。また、現地の小規模小売業者の話では、人の住まないところで商業を営むことができないといい、漁業関係者は漁業権との関係で海岸近くに住む必要があるという。職住分離ではなく、職住一体のまちづくりの方向性が望まれる所以である。

財政については、財政規模が2倍に膨れあがったものの、内容的には公共インフラ災害復旧関連の国庫補助事業が大半であり、生活面からの復旧・復興という点ではほとんど皆無に等しいといっても過言ではない。財源面でも国庫支出金を中心であり、国の政策が地方に投影されたものとみることができる。石巻市も同様で、復興計画はかなり宮城県復興計画に酷似している。石巻市も財政規模は3倍に膨れあがっているが、そのうち半分はがれき処理などの経費であり、2割は災害救助費である。地方債は7倍近くにも達している。補助金の裏負担となるべき地方交付税の増額や震災復興関連の国庫支出金を「ひも」を緩やかにし自治体の自由裁量を高めていくことが課題であるといえよう。

(2011年9月29日脱稿)

*本稿は、静岡大学における学内競争的配分プロジェクトによる研究成果の一部である。

【主要参考文献一覧】

- 岡田知弘（2011）「被災者の『人間の復興』を最優先した復興を一復興構想会議『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
- 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
- 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
- 室崎益輝他編（2011）『震災復興の論点』新日本出版社
- 山崎丈夫編著（2011）『大震災とコミュニティ』自治体研究社