

震災復興財政の現状と課題：石巻市の事例を中心に

メタデータ	言語: ja 出版者: 静岡大学人文社会科学部 公開日: 2015-09-16 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/10.14945/00009118

論 説

震災復興財政の現状と課題 ―石巻市の事例を中心に―

川 瀬 憲 子

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3兆2,500億円が投入され、5年間で26兆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

⁽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。

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でも国側と自治体側との対立が続いている⁽⁵⁾。

⁽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）。

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」による復興事業をめぐる、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・復興をめぐる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間

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、川井村）、大船渡市（大船渡市、三陸町）、気仙沼市（気仙沼市、唐桑町、本吉町）、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）。

⁸⁾ 大震災後の市町村合併による防災力空洞化を検証したものとしては、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』ミネルヴァ書房がある。また、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。

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人近くにもものぼった⁹²。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⁹³。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1万戸（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⁹⁴。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では放置され、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

⁹² 2012年3月末現在、石巻市の震災による死者は3,249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%にもものぼっている（石巻市災害対策課資料による）。

⁹³ 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）。

⁹⁴ 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）。

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。

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つて、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⁶⁵⁾。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⁶⁶⁾。

⁶⁵⁾ 石巻地域合併協議会「新市まちづくり計画中間案」(2004年)。

⁶⁶⁾ 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)。

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」を選択するという事となり、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⁷⁾。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

⁷⁾ 石巻市「石巻市震災復興基本方針」2011年4月29日。

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⁸⁸。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1,600万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1次処理（1次仮置き場までの収集運搬）、宮城県が2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

⁸⁸ 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。

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⁹⁹。石巻市の場合、第6次まで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ピングに成功している。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

⁹⁹ 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』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。

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、復旧の用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費全体の3分の1を占めている⁹⁰。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3,300戸、半島部に700戸の合計4,000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1,510戸、工事に着手したのは149戸にとどまり、2013年2月にようやく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

⁹⁰ 石巻市震災復興基本計画（2013年12月）に基づく事業費。なお、「復興公営住宅」は、「災害公営住宅」とも表記されることが多いが、ここでは石巻市の計画に合わせて「復興公営住宅」と記すこととする。

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²⁰⁾。

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²¹⁾。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。

²⁰⁾ これら復興公営住宅(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による(2012年2月実施)。なお、このアンケート調査には筆者も加わった。

²¹⁾ 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。

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）	国2/4，県4/1，市1/4
	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	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）石巻市財政課資料より作成。

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1,223億円）となっており、その内訳は表3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。

²³ 1次から12次までの事業計画の合計額は2,905億円（2015年6月現在）。

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。

表3 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）

（資料）石巻市財政課資料による。

表4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てい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5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6である。表5の2010年度の水準と2012年度の通常

表4 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5 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6 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7 石巻市性質別歳出予算（2013年度・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
投資的経費	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
操出金	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。

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⁹⁹。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7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

⁹⁹ 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）。

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8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ことが窺える。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。

表8 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。

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⁹⁰。今後の動きが注目される。

おわりに

これまで述べてきたように、復旧・復興過程において、多額の税が投入されているにもかかわらず、「人間復興」とは程遠い状況が生み出され、さらに編入合併された地域が取り残されている状況が明らかになりつつある。

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26兆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

⁹⁰ 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」『日本経済新聞』2013年8月25日付参照。

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⁷⁷⁾。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2,000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（2015年度からは4,500戸）が完成するまでにはまだ時間を要することとなる⁷⁸⁾。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⁷⁹⁾。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⁸⁰⁾。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、旧市のみならず編入合併となった旧町村においても、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。

※本稿は、科学研究費補助金（2011-2014）による研究成果の一部である。

⁷⁷⁾ 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。

⁷⁸⁾ 民間借り上げ住宅1,400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）。

⁷⁹⁾ 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）。

⁸⁰⁾ 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】

- ・井上博夫（2013）「医療保障と医療体制の再建」岡田知弘・自治体問題研究所編『震災復興と自治体―「人間の復興」へのみち』自治体研究社、111-128頁
- ・井上博夫（2014）「大震災と「分権型・参加型福祉国家」」持田信樹・今井勝人編著『ソブリン危機と福祉国家財政』東京大学出版会、179-198頁
- ・岡田知弘（2012）『震災からの地域再生―人間の復興か惨事便乗型「構造改革」か』新日本出版社
- ・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
- ・片桐正俊（2014）「東日本大震災復興財政の特徴と問題点・課題」中央大学政策文化総合研究所・佐藤元英・滝田賢治編著『3・11複合災害と日本の課題』中央大学出版部、3-51頁
- ・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編『震災復興と自治体』自治体研究社、65-86頁
- ・乗田但馬（2014）「大震災復旧・復興における自治体行財政運営と職員不足問題」『地方財政』第53巻7号、95-116頁
- ・佐々木伯郎（2014）「震災復興と地方自治―2000年代以降の政策との関連で」小西砂千夫編『日本財政の現代史Ⅲ』有斐閣、287-311頁
- ・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
- ・塩崎賢明（2014）『復興〈災害〉』岩波新書
- ・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
- ・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
- ・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

- 武田公子（2013）「復興予算と自治体財政—陸前高田市の事例を中心に」『日本災害復興学会誌』第4巻第2号、29-34頁
- 日本地方財政学会編（2012）『地方分権の10年と沖縄・震災復興』勁草書房
- 日本地方財政学会編（2013）『大都市制度・震災復興と地方財政』勁草書房
- 日本地方財政学会編（2014）『政令指定都市・震災復興都市財政の現状と課題』勁草書房
- 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
- 宮入興一（2013）「東日本大震災をめぐる復興・予算事業と税財政問題」『年報・中部の経済と社会（2012年度版）』
- 宮入興一・清水修二・川瀬憲子・井上博夫・武田公子（2014）「東日本大震災・原発災害と市町村財政」日本地方財政学会編（2014）『政令指定都市・震災復興都市財政の現状と課題』勁草書房、19-36頁
- 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
- 室崎益輝他著（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
- 横山純一（2014）「石巻市における東日本大震災からの復旧・復興と財政」『自治総研』1月号、通巻423号