

# 東日本大震災から10年



## 復興財政を中心に現状と課題を考える

### 【配布資料】

1. 東日本大震災から10年 ～復興財政を中心に現状と課題を考える～  
(当日プレゼン資料)

- 日時：2021年7月7日16:30～19:00
- 開催方法：オンライン
- 報告：井上博夫 会員（岩手地域総合研究所理事長）

## 【報告要旨】

### はじめに

(井上) 井上博夫です。今回はみやぎ震災復興研究センターと、岩手地域総合研究所の初めての合同の集まりです。ご依頼により私から話しをさせていただきます。

若干の自己紹介をと言うことなので、私についてお話をしたいと思います。私は岩手大学にずっと勤務しておりまして、専門は財政学及び地方財政論です。2011年以降は震災復興政策について財政の分野から見てまいりました。5年前に定年で退職しましたが、その時ちょうど陸前高田に岩手大学と立教大学とが共同で陸前高田グローバルキャンパスというサテライトを設けましたので、その機会に客員教授として、私も単身で陸前高田に引っ越してきました。最初は仮設住宅に入って、その後災害公営住宅が市営住宅として一般化したタイミングで市営住宅に入らせてもらっています。

## 1 はじめに ～復興政策に残された課題～

参照：井上博夫「東日本大震災からの復興政策：できたこと、できなかったこと」  
(『住民と自治』2019年3月号)

図表1

	成果	課題
①災害救助段階	・多様な仮設住宅（木造、借上げ）	・貧弱な避難所・仮設住宅 ・避難→仮設→本設でコミュニティが分断
②被災者支援	・被災者支援総合交付金の新設 ・生活相談、コミュニティ支援が行政の役割に	・被災者生活支援金制度の改善が見送られた
③復旧・復興事業	・まちの面的整備制度の弾力化、「津波復興拠点整備事業」の新設（ただし対象は限定）。 ・医療・福祉、買物の生活インフラは、仮設診療所・病院、仮設商店街等で比較的早期復旧。	・時間制約や審議方法に課題があり、復興計画に住民意思が十分反映されない場合も。 ・復興まちづくりは、「区画整理事業」「防災集団移転」のいずれかの制度に限られた。復興に長時間を要し「空地問題」が各地に。 ・医療の早期復旧より医療機関再編が重視され、災害を契機に身近なところから医療が引き上げられた地域も。
④生業と産業の再生	・仮設商店街・事業所、グループ補助金、立地補助金を導入して事業再建支援が実施された。	・省庁の予算補助で、制度化されたわけではない。
⑤復興財政	(省略) → 本日のテーマ	
⑥復興庁と復興特別会計	・復興庁の新設、復興特別会計設置により、復興政策と財政の実態が見えやすくなった。	・東日本大震災限定の措置。 ・今回の総括を踏まえ、災害政府組織のあり方を検討・設置する必要。 2

本題に入ります。今日のタイトルは、「東日本大震災から10年～復興財政を中心に現状と課題を考える～」というテーマにしました。自治労連地方自治問題研究機構が出している『自治と分権』という雑誌の2021年春号に、今日の報告と同じタイトルのものを書かせてもらいました。それをご覧になって、これの報告をしてくださいという依頼がみやぎ震災復興研究センターからありまして、報告をするということになった幸いです。

(スライド2) 「1 はじめに」ということで、雑誌の中で最初に書いたものですが(『住民と自治』第683号, 2020年3月), それを簡略にしてまとめたものです。左の方に災害後の段階やテーマを書いておりました、中央のカラムには大震災の際に、新たに成果として変化があったような事柄, そして右カラムに次に向けてこういう課題があるからこういうことを改善していかなきゃいけないということを、一覧にしてみました。

災害救助段階には、今回、多様な形での仮設住宅供給ができたというのが、1つの成果としてあるのかなと思っています。もともと仮設住宅はプレハブの建設型仮設1本だったんですね。岩手県の場合も宮城県の場合も、福島県の場合も、皆、震災の前には、日本プレハブ協会と、同じ仕様で協定を締結していたんですね。それに基づいて、同じ形のプレハブ住宅が各地にできるということになっていました。当然、全国一律の協定ですから、寒いところも暑い所も同じということで、その地域に合ったものではない。そこで、まずはプレハブ仮設自体の改善が行われてきましたが、それに加えて、従来とは違う形で、木造仮設だとか、あるいは既存のアパート等を仮設住宅化する借り上げ仮設ができたということがありました。そういう点はあるのですが、課題としては、プレハブ仮設自体は、その仕様において大幅な改善はなされていないという問題とか、それから、仮設に入ってさらに本設へ、あるいは公営住宅だとかいろいろ移るたびに、コミュニティは分断されてしまうということなど、阪神・淡路大震災の時に教訓として言われていたことが、今回もやっぱり起こってしまったという問題がありました。この辺のところは、避難から仮設、本設というその流れを一連の動きとして作っていかなきゃいけないなというような課題が残ったと思っています。

それから2番目の被災者支援に関してです。成果としては今回初めて被災者支援総合交付金ができることができました。これはあとで、中身についてもう少しご説明をしたいと思います。ただ、これまで国がコミュニティ支援などということにあまり関わってこなかったのが、国もコミュニティ支援が行政の仕事の1つだと認識するようになったということは言えます。一方で、被災者生活再建支援金、すなわち300万円を上限とするという制度ですね。この改正の検討は行われたんだけど、結局改善されないでそのまま続いた。これをどうするのってということが課題として残ったというふうに思います。

3番目の復旧・復興段階での事業についてです。ここについてはあまり大きな成果とは言えないかもしれないのですが、津波被災地の場合ですと「まち」を再度作り直すということが普通になってきたことから面的整備ということが必要になってきました。そのためにかさ上げとか、それから防災集団移転促進事業とかが行われてきましたけれども、それぞれの制度が一定程度弾力化されたということと、新たに導入されたものとしては津波復興拠点整備事業というのができたということです。これは、中心市街地の整備を行うために役立てられるものですが、ただし、対象が一つの地方公共団体あたり2箇所まで。それから期間も限られている。面積も限られているということで、限定的なものだったかなと思います。それから今回もう一つ成果としてあげさせてもらったのは、医療、福祉、買い物等の生活インフラに関して、今回いろんな形で仮設の施設というのができました。仮設診療所が作られたり、あるいは仮設の病院、つまりベッドも19床を超えて配置される仮設病院というのも出来ました。おそらく仮設病院というのは岩手県立高田病院だけだったんじゃないかと思いますが初めて作られました。それから仮設商店街とか仮設の事業所というのもできた。このことは、それぞれの事業者の復旧ということと同時に被災者にとっては、その地域の中に医療施設がある、あるいは買い物ができるという、そういう機会ができたのだと思います。ただ、これも地域によって結構違ってまして、国では2011年度の補正予算の中で、この仮設診療所

の整備費というのを補助金で出してるんですけども、実際にその補助金を使って、各地でその仮設診療所を整備してたっていうのは、ほとんど岩手県内に限られてて、ほかの地域ではあまり活用されていなかったというような違いはありました。

課題としてはですね、時間的な制約があったりして、復興計画に住民意思が充分反映されない場合もあったんじゃないか。時間制約というのは、2011年3月に震災が起こって、すべての自治体で、その年の12月までに復興計画というのが創られています。福島は若干例外があったかもしれませんが。したがって、時間がない中で復興計画が作られ、この復興計画というのが基本的にはその後の事業にほぼ反映されていっているの、その段階で充分住民の声が聞かれて、それに基づく計画になったのかというと、問題もあるのかなというふうに思います。審議方法とここに書いたのは、よくある審議会というのが作られましたけれども、例えば、いろんな人が参加出来てないとか、あるいは女性の参加が少ないとか、若者の参加が少ないとか、そういうふうな弱点があったなあというふうに思っています。それから、まちづくりに関しては、左の方で少し言いましたけれども、基本的には土地区画整理事業と防災集団移転促進事業とこの2つのどれかという選択になったんだと思うんですね。ただ、元々その両方の事業ともに、こういう大規模災害に対応した復興まちづくりを想定したものではないということですね、いろいろ齟齬が生じてきた。特に今の時点で目立つのは、長い時間を要している中で、せっかく作ったかさ上げ区画整理地のところに空き地がたくさんできているということが各地で生じてきた。陸前高田は典型的な例としてよく言われるところですけども、そういう問題があったということです。それから医療についてもですね、地域によって若干違うという事ですけども、特に宮城県なんかの場合には、むしろ復興のための地域医療再生計画を作る時に、元のものと同じように再建するんじゃなくて、この機会に新しい医療のあり方を目指すんだということを目指して掲げていてですね、結果としては、周辺のところの病院が次々と引き上げられていくという、そういう事態が生じました。そういう問題があったために医療機関がない所で人が定着して住めるのかというような問題が生じたということです。

4番目の生業と産業の再生に関しては、今回、仮設商店街・事業所が作られたということ、これは上のところでも書いたとおりです。それからグループ補助金というのが、今回全く新しくできた制度でした。それから市街地整備に関しては立地補助金というのを活用するということが行われた。この辺は試みとして、大きいと思います。ただグループ補助金というの、結局は経産省の予算補助で行われているわけですから、それが制度化されたわけではないし、原則、元の形での復旧ということから始まりました。その後、新規事業の補助というふうなことも行われるようになっていっているようですけども、まあ、基本は元のその被害に応じて補助をするというふうな制度の硬直性というの、もみられたということです。

それから5番目の復興財政については今日のテーマですから、現在の時点では省略しておきたいと思います。

それで6番目、復興庁と復興特別会計ができたということについてですが。復興庁の評価についてはいろいろありますけれども、ただ僕なんか復興政策の評価、あるいは復興財政の検証をすると言う時にですね、復興庁があって復興特別会計があるということから分かるということは非常に多いんですね。ですから、良い悪いは別として、とにかく実態を、事実をきちんと見るという、そのことには役立っているというふうには思っています。ただし、復興庁は10年以降も存続しましたけれども、あくまでもこれは東日本大震災に限定して、東日本大震災を対象にした特別区域法に基づいて設置された官庁だということなので、これから全国いろんなところで災害が生じてきている中で、これに対して政府としてどうするのかと

いうことを、きちんと総括をした上で、新たな制度の検討しないといけないなというように思っています。

以上で今日は、この⑤の復興財政の中身を見るということを中心テーマに進めたいと思います。

## 復興財政の全体像

### 2 復興財政の枠組みと全体像

#### (1) 復興財政の評価基準

- ①復興政策を支える財政支出の**意思決定が、できるだけ現場に近いところ**でできる仕組みになっていたか？
- ②**復興計画のフレキシビリティ**を可能にする財政の仕組みかどうか？

#### (2)東日本大震災における復興財政の枠組み

##### (3)復興特別区域法

復興特別税、復興債収入により、

- ・東日本大震災復興交付金
- ・復興特別交付税 ⇒ 自治体負担分に充当

##### (4)福島復興再生特別措置法

- ・福島再生加速化交付金

##### (5)その他交付金（除染、中間貯蔵施設、原発関係）

##### (6)特別交付税 ⇒ 「取崩し型復興基金」

#### (3) 全体像（2011～2019年度決算歳出額）

国32兆5,950億円 ⇒ （地方団体へ18兆3,655億円） 都道府県14兆2,387億円  
市町村 9兆6,342億円

\* 国の支出に復興債償還は含まない。地方への移転は国庫支出金と復興特別会計の合計額。

\*\* 地方の支出額には貸付金を含む。

ということです。これがなぜ評価基準に入るかと言うと、復興政策を最も有効な政策として実施するためには、被災者に近いところで、現場のところで、こういう政策が行われるべきだということが形成されていかないといけない。例えば、国が全国一律の形で制度設計して行って、それに基づいて地方が具体的な選択決定をするっていうようになってくると、実際の必要と政策とが齟齬をきたす場合が生じてくる。だから現場が意思決定できるという仕組みになっていたかどうかということの一つの基準にして評価を考えたいなと思ってるんですね。

### ② 復興計画のフレキシビリティ

それから2つ目は、復興計画のフレキシビリティ、柔軟性を可能にするような財政の仕組みかどうかということです。今日の講演タイトルも10年と言ってるように、10年経ってまだ終わっていない。福島については、もうこれからまだ先、少なくとも30年かかるわけです。そうすると10年前、あるいは30年前に立てた計画がそのままずっと続くはずがないと思うのですね。あの時はこういうふう考えたけれども、その後の人々の考え方やら、あるいはその地域をめぐる環境が変わってきた。そういう変わるということ的前提にして、変わったならその変わったことに合わせて復興事業を行っていける。計画自体は計画なんだけれども、柔軟性を持たせられる。そういうことがおそらく必要なんだろうなというふうに強く感じています。じゃあ、そういう財政の仕組みにもなっていたかどうかというこの2点です。

## 復興財政の評価軸

（スライド3）それで、復興財政ですけれども、これはおさらいみたいなものかもしれません。まずは枠組みと全体像を見ておきましょう。復興財政の評価基準っていうのを、これは私自身の評価基準ですけれども、こういう2点から評価をしたいなと思っています。

### ① 現場での意思決定

一つは、復興政策を支える財政支出の意思決定ができるだけ現場に近いところでできる仕組みになっていたかどうか、

## 復興特区法と復興増税

それで東日本大震災の場合の財政の枠組みはどうなっていたかと言うと、まずは復興特別区域法が作られました。要するに地域を限定して、その地域限定の制度を財政に関しても導入して行くと言うことです。具体的には、まずは財源の確保というのを復興特別税、復興特別法人税と復興特別所得税という2つの基幹税が作られました。そのうち法人税の方は前倒して廃止をされましたけれども、現在も まだまだ、これから先も復興特別所得税は続いていきます。その収入でもって当面、財源確保した復興債を償還して行くということになっているんですね。

## 復興財政ツール

### ① 復興交付金と復興特別交付税

その財源に基づいて東日本大震災復興交付金という補助金を作りました。震災当初のときから使い勝手のいい交付金を作るんだと謳っていましたが、それを具体化したのが、この復興交付金です。これについて実際どうだったのかということの評価も、この後して行きたいと思います。

それからもう1つは復興特別交付税です。これは復興交付金は補助金ですから補助率というのがあります。ですから全額国が出すわけじゃなくて、例えば補助率50%になっていると、その残り50%というのは、当該地方団体が自己負担するというのが原則になっている。ただ、今回の場合は、その分についても特別交付税を交付することによって、自治体負担分に充てる。まあ5年間はこれ全額出しますよ。その後、その10年の内の後半に関しては、自治体の負担も一部導入しますというふうになりましたが、かなりの部分は、この特別交付税で埋め合わせがなされているために、自治体負担があまりない状態で復興事業が行われたということです。これは阪神・淡路の場合と大きく違う点ですね。

### ② 原発被災地対応の財政措置－加速化交付金と原発関連交付金

それから2番目。福島復興再生特別措置法が作られました。福島の場合は原発災害というのがあるから、津波被災地とは事情が違うよということで、それに対応するものとして福島再生加速化交付金が作られました。

それから3番めにその他の交付金として、これは除染関係とか、中間貯蔵施設。これも除染廃棄物、除染土壌、それを貯蔵しておくものですね。中間というふうになったのは皆さんお分かりですよ。あの国の約束で30年間だけ福島県内で置いておくけれども、30年経ったら県外で最終処分をするというふうにしてあるものです。何でも先送りではないかと言われますが、それでようやく福島県内の2つの町、双葉町と大熊町は、この中間貯蔵施設の設置ということを確認したということになっています。それにまつわる中間貯蔵施設の影響緩和交付金とかというのが出されていて、その他にも原発関係の補助金が出ています。この原発関係に関しては、他の2つの交付金、すなわち復興交付金、それから加速化交付金とは違って縛りがほとんどない。ご自由にお使いくださいと、いわば掴み金みたいな感じで出されているお金です。ここは実際、その意味というのは注視しておかなきゃいけないというふうに思っています。

### ③ 取崩し型復興基金

4番目に特別交付税。これは復興特別交付税とは別の通常の特別交付税です。これはあの2011年度の第2次補正予算で出されたものですが、通常の特別交付税なので、全くの一般財源として出されて

いる。一般財源として出されているということは何にでも使っていいよっていうもの。その何にでも使っていいよってお金を岩手、宮城、福島などの3県などに対して定額で交付をして、それを半分は当該県の中の市町村に対して再度交付すると言う形で、それを元にして復興基金がこしらえられたということです。

これらの財源を元にしてですね、これまでに行われてきた復興財政支出は、19年度までの支出済額で、国が32兆5950億円です。ただ、これは復興債の償還は含んでいません。なぜかと言うと復興債の償還ってというのはそれ自体として復興事業に充てられているわけじゃないので、復興事業に充てた分は32兆ほどですよ。それから地方公共団体に対してはそのうち18兆円がいるんな形で交付されています。そして、都道府県と市町村の歳出が約14兆円と10兆円ありますと言うことで、まあ30兆円を超える金額がこの間復興支出として行われたということです。ですから、このお金がどう使われていって、どう役立っているのか、あるいは役立ってないのかということを検証することが必要だろうということです。

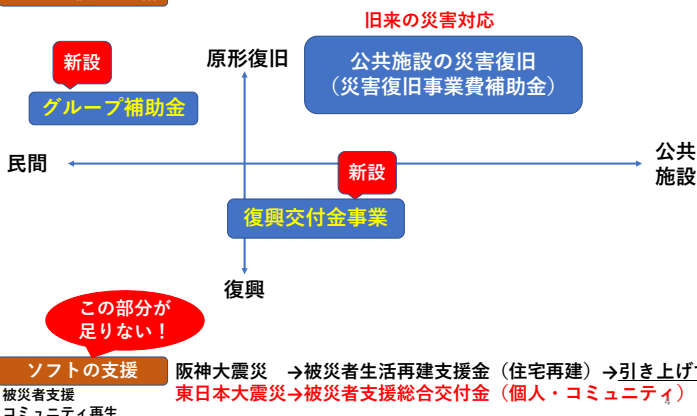
## 復興事業の新たな特徴

### 公共施設の原形復旧から民業支援、復興支援へ

#### (4) 東日本大震災における復興事業の新たな特徴

1911年（明治44年）←明治三陸津波は1896（明治29）年  
 「府県災害土木費国庫補助ニ関スル法律」で災害復旧補助が本格的に始まる

ハードの復旧・整備



(スライド4) これは先ほどちょっと言いましたが、東日本大震災の復興事業の、新たな特徴ですね。もともと復興に関しては明治44年（1911年）府県災害土木費国庫補助に関する法律というのが作られて、そこで災害復旧の補助というのが始まったということになっています。ちょっとだけ赤字で矢印つけておいたのは、明治三陸津波っていうのはその前だったのです。だから僕は今回、岩手県の古い公文書をずっと調べてみて、昔の津波災害の時にはどうしてたのになって調べてみると、明治三陸津波の

後で、岩手県知事が国に対して文書を出しているんですね。今回の津波で、特に沿岸部の学校が多く被害を受けた。したがって、その学校の復興のために、再建のために、どうぞ国のご援助をお願いしますという文書を出しているんですが、国の回答が来て、それは例がありません。前例がありません。一言で全く断られるということでした。長らくこの災害復旧というのが、災害に対する対応の中心をなしてきたんですよ。

この図の下の方の矢印で言うと、縦軸は原形復旧か、あるいはそれを超える復興か、対して横軸は公共施設、つまり官の側の被害に対するものか、それとも民間に対するものか。この2軸で見て行くと、従来のは公共施設が被害を受けたら公共施設を前の通りに復旧しますよ。そのために国は補助金を出しますよ。この限りだったんですね。

今回少し違ってきたなあっていうのは、この原形復旧ではない形の復興事業に充てられるということで、復興交付金事業というのが作られ、そのための復興交付金というのが新設されました。ただしこれは

先ほどから言っているように、特区法に基づきますから、東日本大震災に限られた、それで現在10年経ったから、これはもう廃止をされています。それからこちら側（左上）ですね。これは民間に対しても支援をするというものができた。グループ補助金ですね。この辺が新しいということです。ただし、これらはいずれもまとめて言うと、ハードの復旧整備ということになっています。

## ハード中心で中途半端なソフト支援

ですからそうじゃなくて、それぞれの地域でハード整備がなされた上に人々の生活が再建され、そして生業が再建され、そして社会がコミュニティが再建されてくると言う事のためのソフトの支援ということですね。この部分についてはそれほど、大きな進展はなかったというふうに思っています。というのは、一つは、阪神・淡路大震災の後で生活再建支援金制度が出来たけれども、この支給額は引き上げられないままだった。それで、今回、新たに出来たものとして注目していいかなと思ってるのは、被災者支援総合交付金ですね。これはコミュニティ再生というふうなことも謳われているので、これは新しい動向だとは思いますが。ただし、まだ規模で言うと、たいしたことはない。

## 国の復興財政支出

### 3 国の復興財政支出

図表2 東日本大震災復旧・復興関係経費の執行状況（2011～2019年度累計）

単位：億円

区 分	支出済額	区 分	支出済額
1 災害救助等関係	10,250	8 その他	68,764
災害救助費	7,289	被災者生活再建支援金補助金	2,953
被災者緊急支援経費	2,961	警察・消防・自衛隊等活動経費等	5,414
2 災害廃棄物処理事業	11,425	教育支援等	1,010
3 復興関係公共事業等	71,099	医療・介護・福祉等	4,365
災害復旧等事業費	32,842	雇用関係	5,508
一般公共事業関係費	31,656	農林業関係	2,677
施設費等	6,599	水産業関係	3,165
4 災害関連融資関係経費	16,299	中小企業対策	4,209
中小企業等関係費	14,562	立地補助金	8,445
農林漁業者等関係費	1,436	住宅関係	4,517
(株)東日本大震災事業者再生支援機構出資金	300	その他（全国防災、資源エネルギー等）	26,491
5 地方交付税交付金	55,392	小計（国債整理基金特別会計繰入以外）	325,950
6 東日本大震災復興交付金	33,260	9 国債整理基金特別会計へ繰入等	37,218
7 原子力災害復興関係経費	59,451	合 計	363,167
除染等	43,443		
福島再生加速化交付金等	16,008		

（出所）財務省「令和元年度決算の説明」より作成。

5

（スライド5）次に国の復興財政支出です。これは、さっと終えたいと思います。毎年国で「決算の説明」と言うのをしています。その「決算の説明」の中で、累計でこれだけの分野にこれだけ支出しましたよと言っているものです。それで言うと、国債整理基金特別会計繰入を除いて32兆円というのが、先ほど



## 国の復興財政の全体像

○2011～2019年度支出済額合計（国債整理基金特別会計繰入を除く）

32兆5,950億円 \*財務省「令和元年度決算の説明」による

○東日本大震災復興特別会計 2012～19年度支出済額合計

（国債整理基金特別会計繰入を除く）

20兆 397億円

\*復興特別会計は2012年度から設置されたため2011年度の復興財政を含まないが、以下では歳出内容を詳細に検討するため、[2012～2019年度の復興特別会計歳出を分析の対象とする。](#)

まず歳出の「目区分」別分類を見る。

・歳出予算・決算は、省庁等の所管・組織別に区分し、さらに「項」に区分される。

・目区分は、これらに共通した「支出内容」に従った区分。現在の財政法には規定されていないが、目区分は継続して行われている。

6

べましようということにしたわけです。ただし、残念ながら特別会計は2012年度からしか始まってないので、1番最初の2011年度分の歳出についてはこれでは分かりません。そういう限界があります。また2012年以降の総額は20兆円ですから、12兆円ほど少ない。その部分は、今回の分析の対象には入っていません。それからもう一つ、原発対応の財政というのは、復興特別会計の外のところで行われていることがあるので欠落があり、それも補足をして考えなきゃいけないということです。しかし、中身をより詳しく知るためにということで、これに限定したということです。

どういうやり方でやるかというのは、まずは目区分の分類を見てみたということです。目というのはここにちょっと書きましたけど、現在は財政法上は、款・項・目という区分は使わなくて良いことになっているんですが、でも財政法が変わった後も、ずっと旧来の形で予算・決算には必ず款・項・目という一覧表が出ています。それで、これがわり方便利だなと思うので、それを使っています。

どうということかということ、予算・決算というのは基本的には国の省庁の所管ごとに決められていて、その中で項目立てされて作られている。それとは別に、どこの省庁からどうその目的に沿って出された

のであれ、目区分というのはどういう使い方しましたかというそういうのに基づいて作られているので、これで見ると新しい視点が得られるんじゃないかなということです。

## 重要な意味を持つ「補助金の類」

（スライド7）それで見たのがこれです。復興特別会計決算歳出額の目区分による分類ですね。これも12年度から19年度までの決算額、支出済額を累計したものです。そうすると「補助金の類」、それから「他会計への繰入」、

図表3 復興特別会計決算歳出額の目区分による分類  
(2012～2019年度支出済額累計)

目	事 項	億円	%
補助金の類		71,474	35.7
他会計への繰入		71,135	-
1	復興債償還財源等国債整理基金特別会計へ繰入	37,149	-
2	交付税及び譲与税配付金特別会計へ繰入	33,984	17.0
3	労働保険特別会計へ繰入	3	0.0
4	エネルギー対策特別会計へ繰入	0	0.0
公共事業関係費		56,662	28.3
庁費の類		24,875	12.4
施設費の類		5,039	2.5
出資金、貸付金		3,927	2.0
その他（委託費、補償金、給与、手当等）		4,434	2.2
合 計		237,546	-
合計（国債整理基金特別会計繰入を除く）		200,397	100

出所：国の特別会計決算各年度より作成。

直接歳出：大半は「公共事業関係費」と「庁費の類」

移転支出：「補助金の類」「他会計への繰入」⇒補助金類の性格が決定的な意味

関係費」，「庁費の類」，「施設費の類」，「出資金，貸付金」，「その他」というふうになっています。この「その他」の内訳はいろいろあるんだけどまとめました。そうすると，大きな金額になっているのは，まず「補助金の類」。それから，「他会計への繰入」，これが多いんですね。それから「公共事業関係費」「庁費の類」ということになっています。そうすると，国が直接支出したという，若干語弊もありますね。「公共事業関係費」の中には，地方に対して公共事業関係補助金として出しているものがあるので，ちょっと国の直轄事業だけというふうにはならないかもしれませんが，まあ，まず地方に出して，それからというのではなくて，国がやった仕事というのは公共事業と庁費というふうになります。それ以外のものっていうのは移転支出と言って，地方団体とか，あるいは民間に対して支出されたものと言うことになります。それがまあ，「補助金の類」というのが7兆1000億円，それから「他会計へ繰入」がやっぱりこれも7兆1000億円と言われてます。ただし，「他会計へ繰入」のうち1番大きいのは償還財源として繰り入れたものだから，実際に使っているのは，この2番目（赤字で書いた部分）ということになります。「交付税及び譲与税配付金特別会計の繰入」です。これは要するに地方交付税として，この場合にはほとんどが復興特別交付税という形で地方団体に交付されているものということになります。

そこです。結局のところ，この「補助金の類」というものが決定的な意味を持つだろうというふうに思いました。というのは次いでこの交付税関係っていうのが多いんですが，この交付税が単独で配られるってことがほとんどなくて，補助事業の裏負担分として交付税がついてくるので，結局補助金がどういふものがあつたのかということが，基本的に重要な意味を持つだろうというふうに思います。加えて，「公共事業関係費」も結構大きいんですが，これはちょっと今回ここまで手を伸ばせなかったんで，とりあえずこの補助金に注目をして，その中身を見てみたということです。

## 補助金支出から見えてくるもの

図表4 「補助金の類」の類型別支出額（復興特会支出済額2012～2019年度計）億円

	合計	(%)	内閣府	復興庁	文科省	厚労省	農水省	経産省	国交省	環境省	その他
<b>補助金の類 合計</b>	<b>71,474</b>	<b>100</b>	<b>2,865</b>	<b>2,069</b>	<b>9,092</b>	<b>5,049</b>	<b>5,538</b>	<b>7,000</b>	<b>19,311</b>	<b>20,222</b>	<b>326</b>
1 災害復旧費補助金・負担金	1,520	2.1	22	59	1,063	165	1	1	31	0	179
2 東日本大震災に係る主要な新設補助金	22,540	31.5	165	185	281	79	2,970	605	18,220	31	2
1 東日本大震災復興交付金	17,650		0	19	104	13	1,929	0	15,567	20	0
2 福島再生加速化交付金	4,889		165	166	178	66	1,041	605	2,654	11	2
3 原発事故関係補助金（除染関係等）	16,768	23.5	0	1,003	3	0	3	0	0	15,749	11
1 放射線量低減対策特別緊急事業費補助金	14,078		0	0	0	0	0	0	0	14,078	0
2 中間貯蔵施設整備等影響緩和交付金	1,500		0	0	0	0	0	0	0	1,500	0
3 福島原子力災害復興交付金	1,000		0	1,000	0	0	0	0	0	0	0
その他上記以外	191		0	3	3	0	3	0	0	171	11
4 各種立地補助金	3,445	4.8	0	0	0	0	0	3,445	0	0	0
5 被災者支援・コミュニティ再生支援	3,576	5.0	866	630	370	1,540	0	0	116	0	54
6 その他	23,624	33.1	1,812	192	7,375	3,265	2,565	2,949	944	4,442	81
1 災害等廃棄物処理事業費補助金	3,874		0	0	0	0	0	0	0	3,874	0
2 防災対策推進学校施設環境改善交付金	3,048		0	0	3,048	0	0	0	0	0	0
3 災害救助費等負担金	2,735		1,645	0	0	1,090	0	0	0	0	0
4 緊急雇用創出事業臨時特例交付金	1,610		0	0	0	0	0	1,610	0	0	0
5 学校施設環境改善交付金	1,187		0	0	0	1,187	0	0	0	0	0
6 地域医療再生臨時特例交付金	921		0	0	921	0	0	0	0	0	0
7 地域経済産業活性化対策費補助金	789		0	0	0	789	0	0	0	0	0
8 災害復興住宅融資等緊急対策費補助金	654		0	0	0	0	0	654	0	0	0
9 国立大学法人施設整備費補助金	539		0	0	0	0	0	539	0	0	0
10 水産業共同利用施設復旧整備費補助金	435		0	0	435	0	0	0	0	0	0
その他上記以外	7,832		167	192	2,970	200	2,565	685	405	568	81

注) 福島再生加速化交付金は、福島再生加速化交付金、長期避難者生活拠点形成交付金、福島定住等緊急支援交付金の計。  
出所：国の特別会計決算各年度より作成。「補助金の類」は全部で237本あったが、筆者はこれらを6つの類型に区分した。

**最大は環境省＝大半は除染費用とガレキ処理費。次いで国交省＝復興交付金と福島再生加速化交付金。**  
**「被災者支援・コミュニティ再生支援」補助金：主に、厚労省、内閣府、復興庁、文科省から支出**  
**復興交付金、福島再生加速化交付金、被災者支援・コミュニティ再生支援関係補助金に注目する。**

## 補助金の中心をなす復興交付金と加速化交付金

(スライド8) これがその補助金類の内訳です。あの「補助金の類」の内訳を1番、3番、4番、5番、6番と分けましたが、これは国の決算でこういうふうに分けられているわけではないです。実はその「補助金の類」ていうのがどんだけあったかって言うと、この間の10年間で237本の補助金がありました。この237本の補助金をそれぞれその交付要綱とかなんかを見て、私が、言ってみれば恣意的にこの6つの類型に区分したということです。

それを見ていくとですね。災害復旧費補助金・負担金、これは金額的には小さくなってますが、これはおそらく初年度が入ってないってということ、それから、公共事業関係費の中にこれが入ってるから少ないんだと思います。

1番、大きなのがどれかという、省庁別にみると1番大きなのが環境省の2兆円。それから国交省の1兆9000億円というふうになります。

環境省は何してるかっていうのを見てみると、原発事故対応関係がほとんどでこれが除染費用です。

それから次いで国交省はと言うと、復興交付金と福島再生加速化交付金で充てていると言うふうになっています。

ということで、補助金の名称で見ると、東日本大震災対応で、新たに作られた補助金である復興交付金と再生加速化交付金。これが、大きいよということになるんですが、そのほとんどの出し手は国交省で、国交省関係のハード整備に充てられている。次いで多いのが原発関係なんだけれども、多くは除染費用で使われていたと言う話になってきます。

一方でその被災者支援、コミュニティ再生支援については金額的にはあんまり多くないですね。3500億円ということで全体の金額からすると非常に小さな割合になるんですが、まあこれらは厚労省とか内閣府、復興庁、文科省、この辺で出されてきました。

## 地方自治体の支出から見えてくるもの

### ① ハード中心の復興事業

#### 4 市町村と県の復興財政

##### (1) 復興財政支出の特徴

図表5 歳出決算の県・市町村純計額(復旧・復興事業分) 2011~2019年度合計

性質別歳出費目	岩手		宮城		福島	
	億円	%	億円	%	億円	%
人件費	459	1	1,001	1	810	1
物件費	3,535	8	10,235	14	18,972	30
(うち災害救助費)	2,476	6	8,553	12	15,104	24
維持補修費	79	0	50	0	283	0
扶助費	258	1	556	1	955	2
補助費等	1,967	5	7,364	10	5,808	9
普通建設事業費	17,892	42	29,669	41	21,205	33
災害復旧事業費	11,560	27	16,604	23	8,206	13
公債費	53	0	389	1	127	0
投資及び出資金	13	0	121	0	29	0
貸付金	6,751	16	5,046	7	6,034	10
繰出金	326	1	2,209	3	1,017	2
歳出合計	42,892	100	73,244	100	63,447	100

注1) 国への補助費等、県・市町村間の補助費等及び補助金は歳出から控除した。

注2) 積立金は控除した。

出所: 総務省「地方財政状況調査データ」各年より作成。

3県とも普通建設、災害復旧、物件費が多い。  
物件費: ガレキ処理、除染費が主  
普通建設⇐復興交付金  
災害復旧⇐災害復旧費補助金  
ハード事業が多く生活とまちの再生を支えるソフト事業が少ない。

(スライド9) さて、次はじゃあそれらの補助金を受けて実際の事業を営む地方団体側です。市町村と県の復旧・復興事業分の支出を見てみると、岩手、宮城、福島と表示してるのは県と町村の純計額にしたということです。

つまり岩手の中にも岩手県の支出と県内市町村の支出があります。そして、それぞれの間でのお金のやり取りがあります。例えば、岩手県から陸前高田市に対して県支出金というのが出されたりしている。それは相殺をして

岩手県内の県と市町村が使ったお金はどれだけかという、そういう純計額を求めたものですね。今度は復興特会から見てないので、11年度も含めて2011年度から19年度分の合計です。3県とも大きいのはこの黄色の部分ですね。普通建設と災害復旧で、こここのところかなりの部分を占めます。ただ福島の場合には物件費というのが多いんですね。それから岩手も宮城もそれなりに物件費が多いです。ただし、物件費の中身を見てみると、内訳で災害救助費が、相当部分を占めていて、その災害救助費の中身は何ですかという、津波被災地の場合にはがれきの処理、それから原発被災地の場合には除染費用ということなので、復興というよりは、復旧復興をするための前準備段階でかかっているのが、物件費の大半を占めているのだと思うんですね。そうすると結局、まあ、こここのところ、普通建設と災害復旧というのは、大きいと言うことになるんだと思います。そういうことから、しばしばよく言われる今回の復興というのはハード事業が多かったと言うふうな特徴はここにあるのだと思います。そして、この普通建設事業費っていうのは、復興交付金を主たる財源にして、災害復旧は災害復旧補助金を主たる財源にして行われたということです。

## ② ハード系事業をパッケージ化した復興交付金事業

### (2) 地方復興財源の特徴

図表6 県・市町村の歳入（復旧・復興事業分）2011～19年度

歳入内訳	岩手県				宮城県				福島県			
	県	市町村	合計	%	県	市町村	合計	%	県	市町村	合計	%
国庫支出金	13,402	11,513	24,915	55	23,623	27,026	50,650	59	41,671	8,304	49,974	67
普通建設事業費支出金	1,274	48	1,321	3	2,767	673	3,440	4	3,694	796	4,489	6
災害復旧事業費支出金	6,206	2,312	8,518	19	9,535	3,427	12,962	15	3,391	654	4,044	5
東日本大震災復興交付金	1,712	7,214	8,926	20	2,595	16,980	19,575	23	944	2,559	3,503	5
その他	4,211	1,939	6,150	14	8,726	5,947	14,672	17	33,642	4,295	37,937	51
県支出金		2,541	2,541	—		4,275	4,275	—		17,698	17,698	—
諸収入（市町村からを除く）	6,469	368	6,837	15	3,615	735	4,350	5	5,104	523	5,627	8
市町村から	1,462		1,462	—	1,462		1,462	—	1,462		1,462	—
その他歳入（市町村からを除く）	165	263	428	1	1,303	791	2,094	2	525	322	847	1
市町村から	46		46	—	46		46	—	46		46	—
地方債	566	304	870	2	1,130	1,266	2,396	3	1,439	495	1,934	3
一般財源等	8,247	4,253	12,499	27	12,260	9,815	22,075	26	10,171	5,790	15,961	21
うち震災復興特別交付税	6,717	3,795	10,512	23	9,422	9,080	18,502	22	7,806	4,795	12,601	17
歳入合計（繰入金、繰越金を除く）	30,357	19,241	49,598	—	46,101	43,908	90,009	—	59,145	33,132	92,277	—
県・市町村純計歳入額			45,550	100			85,733	100			74,343	100

出所：総務省「地方財政状況調査データ」各年度より作成。

- ・国庫支出金が歳入の半分以上（諸収入の大半は貸付金元利収入で復興財源とはいえない）。
  - ・国庫支出金の中身は、災害復旧、復興交付金、福島再生加速化交付金が重要。
  - ・福島の「その他」は、除染補助金、加速化交付金＋中間貯蔵施設関係。
- ⇒ そこで次に、復興交付金事業と福島再生加速化交付金事業の内容を検討する。

（スライド10）それでその財源ですね。国庫支出金が財源の多くを占めていたということなので、この国庫支出金の中身は重要ですね。

（スライド11）その国庫支出金のうち、津波被災地に関しては復興交付金事業が重要な部分でした。

それで次に、その復興交付金事業の中身を見たいと思うんですね。この事業は基幹事業と効果促進事業という2つの事業から成り立っています。その上で、この基幹事業については5省がそれぞれ出している合わせて40の事業、これをメニュー化しているんですね。そのメニュー化した中から自治体が選択できるようにしてある。まあ、そういう意味で使い勝手が良いという言い方がなされたわけですけども、使い勝

### (3) 復興交付金事業の内容

#### a) 基幹事業

- ・復興交付金事業は、**基幹事業**及び**効果促進事業**からなる。
- ・基幹事業は**5省40事業をメニュー化**して自治体が選択できるようにしたもの。
- ・一定範囲での**事業間流用**、基金化による**年度制約の弾力化**が図られたが、所管省は**交付要綱等で事業ごとに補助対象・要件を定め、地方の裁量性は他の補助金と大差なかった**のではないかと。
- ・基幹事業のメニューはほぼ全てハード事業（ソフト事業は、埋蔵文化財発掘調査、家賃低廉化のみ）。

○復興交付金事業の基幹事業は、事業メニューによりハード事業にらざるを得ず、その中から各市は事業分野を選択をしたと言える。

11

手がいいということの説明としては、一定範囲内で事業間流用ができますよ、また基金化することによって、年度制約が弾力化されるよと言うことです。ただ、本当にその使い勝手がいいかって言うと、それぞれの所管省が交付要綱なんかで対象要件を定めてますから、メニュー化されていると言われてもその対象要件に合わない事業については選択の対象外になってしまうと言うことで、一定の弾力性はあっても地方の裁量性が本当に高くなったのかと言うと、それほどではなかったんじゃないかという評価になるうかと思っています。

それと、もう1つの問題は、その基幹事業のメニューというのは、ほぼすべてがハード事業だったということです。40ありますが、40の中でハード整備以外と呼んでいいかなというのは、埋蔵文化財の発掘調査と家賃低廉化だけです。それ以外は全部ハード整備事業ということになっています。だから、その中からメニューを選んだら、当然、ハード整備しかできないということになってくるんだと思うんですね。

### ③ 都市再生区画整理事業と防災集団移転促進事業

(スライド12) さて、その復興交付金事業がそれぞれの市町村ではどういうもので実施されたかっていうのを見たのが 図表7です。すべての市町村を見るわけに行かないので、岩手、宮城、福島、それぞれから、私の勝手にですけども、代表させて三つの市を選ばせてもらいました。それぞれ被害規模が非常に大きかったところです。また、福島の場合には被害規模で言うと南相馬市とは限らないんですけども、原発災害によりなかなか復旧復興に着手できなかったところも多いですね。そういう中で南相馬市というのは、一部避難区域がありましたが一部にとどまったため相対的に早期に復興事業が始められたという理由で選びました。

それで見ると、主要な事業はどういうものかということ、陸前高田の場合には基幹事業で見みると17番の都市再生区画整理事業。これが全体の基幹事業費の半分強を占めています。この都市再生区画整理事業に、災害公営住宅の整備とか防災集団移転を加えると、大体基幹事業の大半ということになってこようかと思います。

石巻の場合は、これが若干違って1番多いのは下水道の整備。2番目が災害公営住宅。3番目に防集となっていて、これは面的整備の手法が違ったんでしょうね。区画整理事業もやっていますが、石巻の場合はそんなに多くはなくて、防集でやっているというところが多いですね。とりわけ、石巻の中でも半島部のところで防集が多く行われたんだというふうに思います。

南相馬の場合は、防災集団移転促進事業が最大で、ついで公営住宅整備、農山漁村地域復興基盤整備が入ってくるということですね。それぞれのまちの特質から、事業の中心が違ってはいます。例えば、区画整理に中心的な事業費をかけたところと防集にかけたところと違っていう違いはあるんですけども、都市インフラ整備関連ということで括ってしまうと、陸前高田の89パーセント、石巻の62%、南相馬の

図表7 復興交付金事業の執行状況（陸前高田市、石巻市、南相馬市） 単位：百万円

所管	交付対象事業	陸前高田市		石巻市		南相馬市	
		基幹	効果促進	基幹事業	効果促進	基幹事業	効果促進
文科	1 公立学校施設整備費国庫負担	322	451	0	0	0	0
	2 学校施設環境改善	338	141	759	392	67	0
	3 幼稚園等の複合化・多機能化推進	40	37	11	0	0	0
	4 埋蔵文化財発掘調査	424	8	166	73	316	117
厚労	3 保育所等の複合化・多機能化推進	38	94	73	471	0	0
農水	1 農山漁村地域復興基盤総合整備	3,697	0	10,603	346	6,344	245
	2 農山漁村活性化プロジェクト支援	552	0	14	0	0	0
	3 震災対策・戦略作物生産基盤整備	0	0	483	0	0	0
	4 被災地域農業復興総合支援	1,134	2	3,194	4	1,743	564
	5 漁業集落防災機能強化	292	0	8,367	0	0	0
	6 漁港施設機能強化	494	0	2,158	0	0	0
	7 水産業共同利用施設復興整備	4,331	0	15,404	723	802	5
	8 農林水産関係試験研究機関緊急整備	243	0	305	0	0	0
	9 木質バイオマス施設等緊急整備	0	0	0	0	106	46
国交	1 道路事業（市街地相互の接続）	18,207	3	72,904	0	4,184	42
	2 道路事業（高台移転に伴う整備）	6,399	0	6,930	0	0	0
	4 災害公営住宅整備	20,224	188	108,834	353	8,063	349
	5 災害公営住宅家賃低廉化	3,398	0	18,834	0	1,478	0
	6 東日本大震災特別家賃低減	293	0	1,845	0	150	0
	11 優良建築物等整備	0	0	2,890	0	0	0
	13 住宅・建築物安全ストック形成	521	0	2,417	0	1,076	0
	15 津波復興拠点整備	5,651	23	3,909	3	0	0
	16 市街地再開発	0	0	2,381	0	0	0
	17 都市再生区画整理	105,830	15,213	20,609	662	0	0
	20 都市防災推進	188	1	983	924	45	9
	21 下水道	6,618	171	109,671	1,799	0	0
	22 都市公園	0	70	3,720	2,168	0	0
23 防災集団移転促進	29,836	13	86,540	15,761	18,232	256	
環境	1 低炭素社会対応型浄化槽等集中導入	304	0	328	0	217	0
農水	1 漁業集落復興効果促進事業	0	6	0	1,659	0	0
国交	2 市街地復興効果促進事業	0	20,758	0	41,057	0	4,464
合計		209,372	37,179	484,331	66,394	42,823	6,098

・岩手、宮城、福島の3県から被害と事業規模が大きい3市の執行状況を表にまとめた。

・主要事業

- 陸前高田：区画整理
- 石巻：下水、災害公営住宅
- 南相馬：防集、災害公営住宅

・都市インフラ整備関連6事業（区画整理、防集、津波復興拠点整備、道路2事業、災害公営住宅）

- 陸前高田 1,861億円（89%）
- 石巻 2,997億円（62%）
- 南相馬 305億円（71%）

○復興交付金の基幹事業は、事業メニューによりハード事業にならざるを得ず、そこから各市は事業分野を選択をした。

基幹事業の3市合計＝  
国交省所管 9割超  
＋農水省所管で 99%超

注）3市とも2020年3月末時点の事業別契約額と執行残の合計額。実績のない交付対象事業は表から削除してある。

出所：各市の「令和元年度復興交付金事業計画進捗状況報告」より作成。 12

74%ということで、結局、都市インフラ整備にかなりの金額を要したということになっています。制度的な問題からして、そもそもメニューはハードしかなかったんだからハードしか無いよということにもなるんですが、その結果、三市とも国交省所管事業は、9割超で農水省を加えると99%ということになっています。やや偏っている感じはするのですね。

④効果促進事業の限界

b)効果促進事業

「基幹事業と一体となってその効果を増大させるために必要な事業又は事務」（復興交付金制度要綱）とされ、  
ハード事業の効果を増大させるソフト事業の実施が期待されるが実情は？

・効果促進事業は基幹事業との関連性が求められるが、弾力化・一括配分が進められた。

農水省：「4 漁業集落防災機能強化」⇒漁業集落復興効果促進事業として、  
国交省：「4 災害公営住宅整備」「15 津波復興拠点整備」「16 市街地再開発」「17 都市再生区画整理」「23 防災集団移転促進」⇒市街地復興効果促進事業として一括配分に。

⇒ 3市とも効果促進事業総額の過半が「市街地復興効果促進事業」として一括配分に

そこで、一括分の内容を見ることにより効果促進事業の実態を検証する（図表8）。

（スライド13）でも、効果促進事業っていうのもありました。

基幹事業の3割までは効果促進事業を要求していいよという話になっていました。途中でその上限がちょっと変わったりしましたが。そうするとこの効果促進事業の方はどうだったの、ということに合わせて見ておく必要があるだろうと思ったんですね。

「基幹事業と一体となってその効果を増大させるために必要な事業又は事務」と定められています。そうすると、基幹事業が前提にはなるんですけども基幹事業で行われたハード事業の効果を増大させるようなソフト事業がくっついて実施されるのではないかと想像をしたわけですね。そこで、実情はどうかとい

うのを、実際、見てみました。ちょっとスライド12の図表7に戻りますね。効果促進というのが表の横についています。それぞれの基幹事業にくっつく形のものもありますが、一番下のところに、国交省所管であれば、市街地復興効果促進事業、それから農水省所管であれば、漁業集落復興効果促進事業というのがあります。陸前高田の場合には効果促進事業の6割近くがこの市街地復興効果促進事業だし、石巻はもっと多いですね。南相馬も比率でいうと高いですので、この市街地復興効果促進事業の中身を検討するということにしました。

スライド13にもう一度行って、どういうことかと言うと、国交省所管は公営住宅、津波復興拠点、市街地再開発、都市再生区画整理を一括して先ほど言った市街地復興効果促進事業として配分することができるというふうになったんですね。だから多くのところで、ここに要求が回ってきたというわけです。それを具体的にみたのが図表8です。

図表8 市街地復興効果促進事業（一括分）の事業内容と全体事業費 単位：百万円

市街地復興効果促進事業の事業名（制度要綱別表3-2）	陸前高田	石巻	南相馬
1 市街地整備事業の効率的促進	23,687	9,496	636
1 市街地整備コーディネート事業	5,848	1,096	0
2 工事統括マネジメント事業	4	718	0
3 住民合意形成促進事業	4	253	0
4 被災地復興のための土地利用計画策定促進事業	7,877	3,039	305
5 移転促進区域が含まれる区域の土地利用計画策定調査事業	8	407	332
6 公共・公益施設整備調査事業	116	466	0
7 市街地整備事業予定地区のがれき除去・撤去事業	1,061	1,350	0
11 飲用水供給施設・排水施設整備事業	8,715	2,168	0
12 簡易仮設宿泊施設整備事業	55	0	0
2 まちの立ち上げ促進	4,523	2,693	1,366
13 被災者への生活・健康相談支援事業	5	246	0
14 被災高齢者向け巡回活動支援事業	0	86	0
15 住宅再建等の手続き支援、改修相談・啓発支援事業	0	472	0
16 学校就学環境整備事業	550	124	0
17 学校スクールバス運行支援事業	242	0	0
18 被災者へのコミュニティバス運行支援事業	120	0	0
19 被災者へのコミュニティ活動支援事業	306	268	889
20 防災行政無線整備	236	154	0
21 津波情報収集・配信システム整備	17	0	0
22 避難誘導施設整備事業	1,514	273	0
23 避難誘導機器整備事業	110	37	134
25 市街地復興関連小規模施設整備事業	559	343	67
27 津波被災情報等GIS基盤整備事業	18	0	0
28 防災拠点施設整備事業	765	152	27
30 防災備蓄倉庫整備事業	67	38	45
32 ハザードマップ整備事業	0	47	10
33 地域防災・減災（BCP）計画策定調査事業	16	70	0
34 被災者のための集団墓地・霊園整備事業	0	384	195
3 産業・観光等の復興の促進	337	163	12
37 震災・復興記録の収集・整理・保存	12	31	12
39 地域振興・産業誘致に向けた調査事業	0	85	0
41 観光資源発掘・PR事業	236	17	0
42 観光交流・物産センター整備事業	89	30	0
4 復興地域づくり加速化事業	4,279	7,384	1,455
合計	32,826	19,735	3,469

○市街地整備事業の効率的促進が陸前高田市72%、石巻市48%で最大。事業計画策定、測量・設計、住民・地権者対応や下水道整備、がれき撤去等→着工前に必要だが、本来基幹事業の一部や災害救助ではないか。

○まちの立ち上げ促進が2番目に多  
南相馬：「コミュニティ活動支援」が多いが、施設整備までで運営ソフト事業はない。  
陸前高田：避難路、避難所（公民館）整備、民間業者造成道路の買取り  
石巻：生活再建相談等のソフト事業もあるが、道路、避難路、情報交流館等の整備費が多い。

○産業・観光等の復興の促進1%前後

○復興地域づくり加速化事業  
ガレキ・地下支障物除去、道路・水路、広場・駐車場の整備等

効果促進にもソフト事業はほとんどなく効果増大に活用できてはいない

注) 実績のなかった制度要綱上の事業名は削除した。  
出所：各市のHPに掲載された「市街地復興効果促進事業」の申請書に基づいて作成した。ただし、陸前高田市は2012年度～2020年度申請分、石巻市は2015年12月申請分まで、南相馬市は2020年4月申請分まで。

(スライド14) ここも三市について市街地復興効果促進事業の事業名と金額一覧を出しています。それで何が大きいかというと、大きく分けて4つの類型にまとめました。それぞれの中にまたいくつか項目があるんですけども、4つの項目で見て行くと、まず最初に「市街地整備事業の効率的促進」というジャンルがあるんですね。陸前高田の場合だとここが237億円です。全体の効果促進事業額に比べてここが圧倒的に多い。石巻もこれが一番で、南相馬はこれもあるけれども、二つ目の「まちの立ち上げ促進」というのが一番多い費目になっています。

それでは、その「市街地整備事業の効率的促進」って中身なんですかって言うと、陸前高田の場合だと、飲用水供給・排水施設の整備事業とか、それから土地利用計画の策定事業となっています。さらに詳しく中身を見てみると事業計画を策定することとか、あるいはそのための測量とか設計とか、住民に対する説明会の開催だとか、あるいは場合によっては、その瓦礫の撤去というふうなことも含まれています。そうすると、これは私が当初考えた市街地整備のためのハード事業の有効性を高めるため行う事業という

より、基幹事業を実施するための前準備というふうな作業ではないかと思うのです。本来市街地整備のための計画策定や測量とかってというのは基幹事業そのものではないかと思うのです。これが一番多いのです。

それから次に「まちの立ち上げ促進」というのが多く、南相馬が特にそうだったんですが、ここではコミュニティ活動支援というのが多いんですけども、中身を見てみるとコミュニティ施設の整備をするまでで終わっています。そのコミュニティ施設がどうコミュニティの再生に役立てられていくかという、その運営のところまでは含まれていない。他市のところについてもここで書いた通りです。そうするとどうも想像したものと違うなという感じがしました。産業・観光等の復興の促進というのも入っていますが、金額的にはもう1%前後でしかなくて、作ったまちをどう生かし使っていくかというところが、実はその効果促進の本来の意味じゃないかなと思うんですけども、どうもそうでもない。

「復興地域づくり加速化事業」というのが4番目にありますが、これも基幹事業を加速化するために、例えば地下支障物を除去する。これ、陸前高田等でも結構あるんですけども、もともと町があったところだから、そこにいろんな配管やなんかがある。それを撤去しないことには、その整備ができない。その撤去費用というのは、基幹事業ではなくてこの効果促進事業として行われている。そういう類なんですね。だから効果促進のところの中にもやっぱりソフトのまちを生かして行くための事業というのはほとんどないんだということでした。

ということでどうも活用しきれてないんだなというふうに思ったわけです。

## 福島再生加速化交付金事業

### (4) 福島再生加速化交付金事業

#### a) 加速化交付金の全体像

- ・ 原発事故災害に対応する交付金として新設された。
- ・ 順次交付金が追加され、2021年度現在は10種類の交付金からなる。
- ・ 基幹事業の交付対象事業数も全部で101に増加。
- ・ 所管省庁：復興交付金の5省に復興庁、警察庁、総務省、内閣府原子力被災者生活支援チーム、原子力規制委員会、経済産業省が加わり11の省庁・機関。
- ・ 加速化交付金事業の仕組みは復興交付金に似て、多くの交付金は基幹事業と効果促進事業からなる。所管省庁が要綱で事業メニュー、補助対象、補助要件等を定めている。

交付額最大は「帰還環境整備」3,392億円（58.5%）  
2021年度から「帰還・移住環境整備」に名称変更し、移住・定住促進事業を追加

2番目に多いのは「長期避難者生活拠点形成」2,033億円（35.1%）  
主な事業は避難先自治体に福島県が公営住宅と関連施設を整備

避難指示解除の進展とともに、事業の中心は「長期避難者生活拠点形成」から「帰還環境整備」へと移ってきた。

15

(スライド15) それから福島再生加速化交付金事業についてですけども、これは原発事故対応として作られ、復興交付金と非常に違って、次々とその事業内容が変わってきています。現在は十種類の交付金があって、事業名も101もあって、所管庁も非常に広がっているというものです。そのうち交付額の1番多いのは帰還環境整備事業、2番目が長期避難者生活拠点形成というものです。

この帰還環境整備について、さらに見てみましょう。

## 帰還環境整備

(スライド16) これがその全体像なんですけれども、ここで赤で書いてあるのは、元々は帰還環境整備だったんですが、今年度に入ってから、これに移住等というのが加わって帰還・移住等環境整備となって



います。移住というのは要するに新住民が入ってくるための環境整備をするんですね。そしてこれがコンテナです。今年度から交付された交付金はこういうものがありますということです。

図表9 福島再生加速化交付金交付決定額（国費）（2020年12月交付通知までの累計）

交付対象項目	交付対象事業		百万円	%
	数	事業分野		
帰還・移住等環境整備	48	生活拠点整備(18)、生活環境向上対策(3)、健康管理・不安対策(5)、社会福祉施設整備(13)、農林水産業再開環境整備(6)、商工業再開環境整備(3)	339,213	58.5
長期避難者生活拠点形成	29	生活拠点(4)、関連基盤整備(25)	203,340	35.1
福島定住等緊急支援（子ども元気復活）	6	遊具・運動施設の整備、定住支援賃貸住宅建設等	22,370	3.9
道路等側溝堆積物撤去	1	道路等側溝堆積物撤去・処理支援	10,363	1.8
原子力災害情報発信等拠点施設等整備	2	情報発信拠点施設・周辺環境整備	4,243	0.7
既存ストック活用まわづくり支援	4	空地・空き家利用による公的施設整備	69	0.0
合計			579,598	100

注）カッコ内の数字は対象事業数。  
出所：復興庁HPに掲載された交付可能額通知より作成。

2021年度から追加された交付金	交付対象事業	
	数	事業分野
帰還・移住等環境整備	1	移住・定住促進事業
福島定住等緊急支援（地域魅力向上・発信支援）	7	情報発信（4）、外部人材活用（2）、関連施設の改修
福島定住等緊急支援（福島健康不安対策事業）	1	福島県に交付し県民健康管理基金を増増し
水産業共同利用施設復興促進整備	1	水産業共同利用施設復興促進整備事業
浜通り地域等産業発展環境整備	1	浜通り地域等産業発展環境整備事業

16

b)福島再生加速化交付金（帰還環境整備）

- ・6分野（①生活拠点の整備、②生活環境の向上対策、③健康管理・健康不安対策、④社会福祉施設整備、⑤農林水産業再開のための環境整備、⑥商工業再開のための環境整備）48事業で構成され、それぞれ効果促進事業も申請できる。
- ・2021年度から移住・定住促進事業が加わり、49事業に。
- ・事業内容はハード整備が多いが、わずかとはいえソフト事業もある。  
 (3)健康管理分野：カウンセリング、相談員育成・配置事業、被災者生活支援  
 (4)社会福祉施設整備分野：地域介護・福祉空間整備推進事業  
 (6)商工業再開環境整備分野：企業誘致事業費
- ・南相馬市を事例に、加速化交付金（帰還環境整備）の実施状況を検討する。  
 南相馬市は、市南部の小高区が避難指示区域となった。  
 2016年7月、帰還困難区域となっている地域を除いて避難指示が解除。

（スライド17）加速化交付金を見てみると、事業内容としてはやはり復興交付金事業と同じようにハード整備のメニューが多いんですけども、中にソフト事業もあることはあります。例えば、健康管理とか社会福祉とか商工業の再開とかあるんですが、実際に…。

（スライド18）これは南相馬市の場合ですけども、実際に南相馬市が選択をして実施している事業はというと圧倒的にここなんです。「農林水産業再開のための環境整備」という分野、それから「商工業の再開の環境整備」というふうに、この事業再建というところに圧倒的に行っていて、それ以外の事業っていうのはあまり選択されていないということでした。

図表10 福島再生加速化交付金事業（帰還環境整備）の交付決定額の状況（南相馬市）  
（帰還環境整備第32回配分、2020.12.11までの累計額） 単位：百万円、%

事業(社)	交付対象事業	基幹事業	効果促進	合計	合計の%
(1)生活拠点整備	8 福島復興再生拠点整備事業	11	0	11	0.0
	10 都市防災推進事業	1,083	0	1,083	2.3
	11 道路事業（アクセス道路等）	563	0	563	1.2
	12 下水道事業	24	0	24	0.1
	14 公立学校施設整備費国庫負担事業	84	19	104	0.2
	15 学校施設環境改善事業	923	156	1,080	2.3
	17 埋蔵文化財発掘調査事業	91	0	91	0.2
	18 エリア放送受信環境整備事業	228	0	228	0.5
	(1) 小計	3,008	176	3,183	6.8
	(2)生活環境向上対策	19 生活環境向上支援事業	306	0	306
20 水道施設整備事業	632	0	632	1.4	
(2) 小計	939	0	939	2.0	
(3)健康管理・健康不安対策	22 放射線測定装置・機器等整備支援事業	134	0	134	0.3
	23 個人線量管理・線量低減活動支援事業	1,896	0	1,896	4.1
	24 相談員育成・配置事業	254	0	254	0.5
	(3) 小計	2,283	0	2,283	4.9
(4)社会福祉施設整備	30 介護基盤復興まわづくり整備事業	45	0	45	0.1
	34 保育所緊急整備事業	1,488	0	1,488	3.2
	36 児童福祉施設等整備事業	12	5	17	0.0
	38 認定こども園整備事業	297	0	297	0.6
	39 保育所等の複合化・多機能化推進事業	4,221	50	4,271	9.2
(4) 小計	6,062	54	6,117	13.1	
(5)農林水産業再開のための環境整備	40 農山村地域復興基盤総合整備事業	25,840	0	25,840	55.5
	41 農山漁村活性化プロジェクト支援事業	300	0	300	0.6
	42 農業基盤整備促進事業	491	0	491	1.1
	43 被災地域農業復興総合支援事業	0	72	72	0.2
	45 木質バイオマス施設等緊急整備事業	5	0	5	0.0
(5) 小計	26,636	72	26,708	57.3	
(6)商工業再開の環境整備	46 原子力災害被災地域産業団地等整備等支援事業	6,739	0	6,739	14.5
	47 原子力災害被災地域事業所整備等支援事業	624	0	624	1.3
(6) 小計	7,363	0	7,363	15.8	
合計		46,291	302	46,593	100

・様々な分野の事業が実施されているが、(5)農林水産業再開環境整備、(6)商工業再開環境整備が圧倒的。  
341億円（総額の73%）

・ソフト事業も含む被災者生活支援事業や地域介護・福祉空間整備推進事業は皆無。

・効果促進事業もわずか。

事業選択が産業振興に偏っているように思われる。

注）実績のない事業名は表から削除した。  
出所：復興庁HPの福島再生加速化交付金配分状況資料より作成。

18

## 被災者・コミュニティ支援関係補助金

### (5) 被災者・コミュニティ支援関係補助金（特に被災者支援総合交付金）

「被災者支援・コミュニティ再生支援」に分類される補助金は3,576億円（5.0%）と多くはないが、ハード事業が目立つ中、国がこうした分野に関わった事例として注目したい（前出の図表4）。

図表11 「被災者支援・コミュニティ再生支援関係補助金」の内訳

補助金の名称・種類	支出済額計
「補助金の類」合計	7,147,370
うち被災者支援・コミュニティ再生支援関係補助金	357,623
1 医療保険・後期高齢者医療・介護保険の保険料等減免（4件）	97,117
2 被災者生活再建支援金補助金	83,560
3（対人サ）被災者支援総合交付金、被災者健康・生活支援総合交付金（2件）	62,798
4 被災児童生徒就学支援等臨時特例交付金、事業交付金（2件）	30,348
5 被災者住宅再建支援対策費補助金	30,000
6 地域公共交通確保維持改善事業費補助金、通学用バス購入費補助（2件）	11,731
7（対人サ）緊急スクールカウンセラー等活用事業交付金	10,156
8（対人サ）精神保健対策費補助金	8,349
9（対人サ）日本司法支援センター運営費交付金	5,992
10 災害弔慰金等負担金	4,920
11（対人サ）子育て支援対策費補助金	2,302
12（対人サ）セーフティネット支援対策等事業費補助金	2,210
13（対人サ）障害者総合支援事業費補助金	2,008
14（対人サ）社会的包摂相談支援事業費補助金	1,649
15（対人サ）被災地健康支援臨時特例交付金	1,404
16（対人サ）在宅医療連携拠点事業費補助金	927
17（対人サ）特定非営利活動法人等被災者支援交付金	765
18（対人サ）社会福祉振興助成費補助金	517
19（対人サ）福島介護再生臨時特例補助金	369
20 個人債務者私的整理支援事業費補助金	330
21 障害者等災害臨時特例補助金	106
22 特定健診・保健指導等補助金（6件）	66
（うち小計）対人サービスへの支援（被災者支援総合交付金を含む）	99,444

2012～2019年度（累計）

33件、約3,576億円の補助金を、同種のもの一つにまとめ金額の多い順に並べた。

・「医療保険等の減免」「被災者生活再建支援金」が1位、2位。  
（後者は、最高300万円に据え置かれたが・・・）

・対人サービス関係は（対人サ）と表示。  
13件、計994億円  
最大は被災者支援総合交付金628億円  
（国の復興財政の0.2%弱でしかないが）

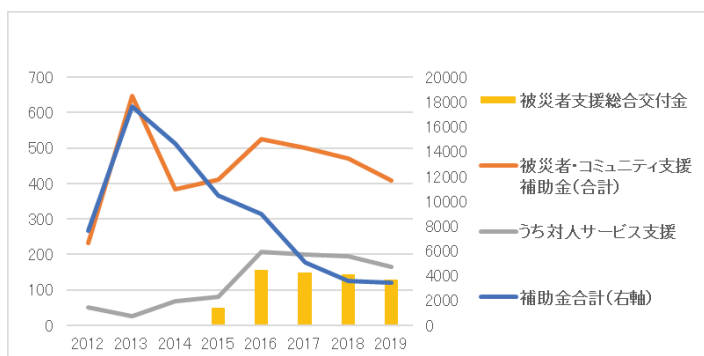
（出所）国の決算明細書（復興特別会計）各年度より作成。

19

（スライド19）それで、被災者・コミュニティ支援関係補助金というのは、じゃあどうなってんのということを見ておきたいと思います。先ほど紹介した『自治と分権』の中の論文では、これは書いてなかったんですが、その後、やはりこれも調べてみようということで追加をしました。

補助金を分類してみて、被災者などの支援に当たるものはどれだけあるかということ、この金額です。補助金の類が総額で7兆1400億円に対してコミュニティ再生とか被災者支援が3576億円ということです。

図表12 復興特別会計から支出された補助金額の推移 億円



- 補助金合計（右軸）：2013年度の1兆7,618億円をピークとして急激に減少。
- 被災者・コミュニティ支援補助金：それほど大きく減少していない。
- 対人サービス支援関係補助金：復興期間後期にむしろ増加。  
その中核が被災者支援総合交付金。

20

ですから割合的にはあんまり多いものではありません。それを多い順に並べてみると、こんなふうになっています。1番多いのが、医療保険関係の減免措置。2番目に被災者生活再建支援金。ただ、この被災者生活再建支援金が2番目に来ていながら、でもやっぱり上限額300万円っていうのは変更されなかったというものです。今回むしろ注目したのは、この対人サービスとして行われている被災者支援総合交付金というのが、端的にできたということ。そこを見ておきたいと思います。

(スライド20) それをグラフにすると前ページの図表12ですがこういう形を描いています。目盛が右側と左側とあるのでややこしいですが、補助金の全体額というのは右側の軸です。これは青い線で、2013年をピークとしてずうっと減ってきてます。ただ、被災者・コミュニティ支援関係の補助金っていうのは、そんなに減ってなくて、その内、特に対人サービス関係の補助金というのは、むしろ後半で増えてきて、その大層なしてるのが被災者支援総合交付金というものです。だから注目してみたということです。

○被災者支援総合交付金創設の経緯と対象事業

2015年1月 被災者支援タスクフォース「被災者支援総合対策（被災者支援50の対策）」  
 2015年度 「被災者健康・生活支援総合交付金」新設  
 【新設趣旨】避難生活の長期化、仮設住宅から再建住宅や災害公営住宅等への移転に伴う分散化⇒被災者の見守り・コミュニティ形成支援が必要  
 ↓  
 これまで各省で実施していた**基幹的な施策を一括化**  
 2016年度～「被災者支援総合交付金」に改定  
 【変更点】①事業計画の作成主体に都道府県、市町村以外の団体も加えられ、**NPO等が国から交付金を得て事業を実施できるようになった。**  
 ②所管行政機関に復興庁が加えられた。  
 ③交付対象事業が拡張され、その後も順次拡張。

図表12 被災者支援総合交付金の対象事業（2021年4月1日現在）

事業（柱）	交付対象事業		
I 各地域の被災者支援の重要課題への対応支援	被災者	復興 庁	
	①		(1)住宅・生活再建支援事業（生活再建相談員配置）
	②		(2)コミュニティ形成支援事業
	③		(3)「心の復興」事業
	④		(4)被災者生活支援事業
	⑤		(5)被災者支援コーディネート事業
II 被災者の日常的な見守り・相談支援	⑥	(6)県外避難者支援事業	
III 仮設住宅での総合相談・介護等のサポート拠点の運営	⑦	被災者見守り・相談支援事業	
IV 被災地における健康支援	⑧	仮設住宅サポート拠点運営事業	
	⑨	被災地健康支援事業	
V 子どもに対する支援	⑩	被災者の心のケア支援事業	
	⑪	被災した子どもの健康・生活対策等総合支援事業	
	⑫	福島県の子供たちを対象とする自然体験・交流活動支援事業	
	⑬	仮設住宅の再編等に係る子供の学習支援によるコミュニ	
	⑭	文	

○総合交付金の執行状況

図表13 被災者支援総合交付金交付可能額（国費）

交付対象団体	交付可能額	
<b>地方自治体合計</b>	<b>73,466</b>	<b>96%</b>
岩手県	9,503	12%
市町村	3,075	4%
宮城県	14,850	20%
市町村	5,480	7%
福島県	28,615	38%
市町村	10,848	14%
上記被災3県以外計	1,094	1%
<b>NPO等の諸団体</b>	<b>2,669</b>	<b>4%</b>
<b>交付可能額合計</b>	<b>76,135</b>	<b>100%</b>

注) 被災者健康・生活支援総合交付金（2015年度）と「被災者支援総合交付金」（2016～2020年度第1回）の合計額である。  
 (出所) 復興庁HPに掲載された、各年度の交付可能額通知より作成。

被災者支援総合交付金の特徴

- ①復興財政がハード事業に偏っている中、被災者の見守りやコミュニティ再生支援といったソフト事業を展開。特に、コミュニティ再生支援を目的に掲げる補助金はあまり例がない。総合交付金の規模は小さいが、**ハード中心復興政策転換の萌芽**として注目できる。
- ②各省庁別補助金を、総合交付金に**一括化**。ただし、窓口は復興庁だが交付担当は各大臣に分かれ**総合化・一括化は不十分**。
- ③事業計画作成主体を自治体に限定せず、**NPO等にも広げた**。自治体を通じたNPOへの間接補助も多いと思われ、**多様な担い手による社会的活動を後押しする役割**を果たした。

(スライド21, 22) 具体的にはこんな分野で使われるようになっていて、これは、いわばソフト事業中心だというふうに言えます。執行状況は、多くが地方自治体に交付されているんですけども、実際の使い手は地方自治体が直接と言うよりはさらにNPO等に委託をしてNPOなどが、あるいは社協とかが活動をする資源になった。それに直接国からNPO等に対して交付するっていうものもあります。そういう意味で多様な担い手がですね、特にソフト事業に参加する道を作ったという意味があると思います。

(6) 取崩し型復興基金

図表14 「取崩し型復興基金」のしくみ

単位：億円

国 → 被災各県 → (交付税の概ね半額) → 県内市町村

特別交付税 (その他資金を加えて基金) (その他資金を加えて基金)

1,960 億円	岩手県 420 (511)	岩手県内市町村 210 (387)
(2011 年度)	宮城県 660 (913)	宮城県内市町村 330 (331)
補正予算第	福島県 570 (570)	福島県内市町村 285 (810)
3号)	その他 310 (339)	その他市町村 175 (208)

基金の原資は特別交付税のため、使途限定はなく地方の裁量性は大きかった。

取り崩し型復興基金とその意義

(スライド23) 最後は取り崩し型復興基金についてです。これはもう全く使途制限はないものです。

## 岩手は住宅再建支援、宮城は産業支援に

図表15 「取崩し型復興基金」の事業区分別充当額（2011～2017年度累計）

	①生活支援		②住宅支援		③教育文化対策		④産業振興・地域振興対策		⑤融資への利子補給		⑥その他		合計		
	百万円	%	百万円	%	百万円	%	百万円	%	百万円	%	百万円	%	百万円	%	
岩手県	242	1.5	8,600	52.3	680	4.1	3,204	19.5	346	2.1	3,374	20.5	16,446	100	
市町村	沿岸	169	1.1	8,402	55.9	612	4.1	2,981	19.8	345	2.3	2,533	16.8	15,042	100
	内陸	73	5.2	198	14.1	68	4.8	223	15.9	1	0.1	841	59.9	1,404	100
	宮城県	1,450	6.1	10,100	42.7	295	1.2	6,742	28.5	1,268	5.4	3,801	16.1	23,656	100
市町村	沿岸	1,366	6.5	9,587	46.0	284	1.4	5,500	26.4	1,043	5.0	3,077	14.8	20,857	100
	内陸	84	3.0	513	18.3	11	0.4	1,242	44.4	224	8.0	724	25.9	2,798	100
県	岩手県	3,517	21.0	11,165	66.5	6	0.0	1,231	7.3	521	3.1	342	2.0	16,782	100
	宮城県	2,541	6.0	3,199	7.6	2,003	4.7	18,746	44.3	979	2.3	14,873	35.1	42,341	100

出所：東日本大震災に係る「取崩し型復興基金」の活用状況調2017年度より作成。

### 【市町村】

- ・沿岸市町村は、岩手県、宮城県ともに、「②住宅支援」が最大。
- ・次いで、「④産業振興・地域振興対策」「⑥その他」

### 【県】

- ・岩手県は、「②住宅支援」（66.5%）、次いで「①生活支援」（21.0%）。
- ・宮城県は、「④産業振興・地域振興対策」（44.3%）、「⑥その他」（35.1%）。

24

## 「取崩し型復興基金」を活用した事業の内容(岩手県、宮城県)

### 【岩手県】

#### 1位 「住宅支援」 基金充当額の65.6%

- ・生活再建住宅支援事業(新築) 定額(バリアフリー:900千円など)
- ・生活再建住宅支援事業(補修) 補助率:1/2、30万円上限
- ・生活再建住宅支援事業(宅地復旧) 補助率:1/2、200万円上限
- ・被災者住宅再建支援事業費補助 補助率:2/3

#### 2位 「生活支援」 基金充当額の13.0%

- ・国民健康保険一部負担金免除支援事業費補助
  - ・後期高齢者医療一部負担金免除支援事業費補助
- (国の支援策としての一部負担免除制度は2012年2月29日で打ち切られたが、岩手県では免除を継続するため、免除実施市町村に補助したもの)

### 【宮城県】

#### 1位 「産業振興・地域振興対策」 基金充当額の38.8%

#### 2位 「その他」 基金充当額の34.8%

(「その他特別交付税充当対象外の基金事業計」とされているため詳細は不明)

「取崩し型復興基金」の活用状況から見てくること

- ①住宅支援に多くの基金が充当された。  
その原因は、
  - ・被災者生活再建支援法が定める支援金が低額に据え置かれた。
  - ・復興交付金の効果促進事業も「個人・法人の負担に直接充当する事業又は事務及び専ら個人・法人の資産を形成するための事業又は事務」は対象から除くと定められていた(東日本大震災復興交付金制度要綱)。
- ②生活支援(医療保険の自己負担分減免)
  - ・国の減免制度は早々に打ち切られたため。
- ③事業支援
  - ・国のグループ補助金対象外となる事業への支援。

「取崩し型復興基金」は地方の裁量性が高かった  
⇒国の補助金では対象外となる支援に活用された。

(スライド24) 復興基金がどのような事業に使われたかというのを見てみると、市町村も岩手と宮城で若干違うんですが、沿岸市町村に限って言えば、ほとんどが住宅支援に使われています。これは生活再建支援金が上限を限られていたということから、その上乗せ分として充てられたのが多い。

(スライド25) 県の支出については大分違いますね。岩手の場合には、住宅支援と生活支援にほとんど充てられたんですけども、宮城はここは非常に少なくて、多くは産業振興とその他というふうになっています。そういう違いがあるんですけども、ここは飛ばしましょう。

## 国の支援の隙間を埋める

(スライド26) まあ、要するに地方の裁量性が非常に高かったから、国の補助金では対象外になるような支援に活用されたということです。

26

## 終わりに

### 5 復興財政の評価と今後の課題

#### <評価>

①財政支出の意思決定ができるだけ現場に近いところのできる仕組みになっていたか？

#### 一定の評価すべき進展

- ・最終的な支出規模は国よりも地方が多く、地方団体は復興財源を確保できていた。
- ・財源の多くは補助金類だったが、メニュー化と執行面での弾力化が図られた。
- ・復興交付金や加速化交付金では、基幹事業と効果促進事業の組み合わせで補助事業の硬直性緩和が図られた。

#### 基準はクリアできていない

- ・補助金制度の限界：弾力化が図られても、メニューにないものは選択のしようがない。
- ・一般財源＝特別交付税を財源とする「取崩し型復興基金」は小規模で、限界的な活用しかできなかった。
- ・地方団体も、効果促進事業のような弾力化の仕組みをうまく活用できたとは言えない。

#### <今後の課題>

- ・補助金の弾力化と併せて一般財源を付与する仕組みを広げる。
- ・地方の政策形成力を高め、住民に依拠した意思決定ができるよう努める。

②時間軸で見たフレキシビリティを可能にする仕組みだったか？

No ⇒ 財政の仕組みだけではなく、**区画整理や防集事業をはじめ制度の見直しが必要**

を広げていく必要があるだろう。それと、もう1つは、それに合わせて、そうした自由に使えるお金を地方が有効に使えるような政策形成力を高めることが同時に必要だろう。

それから、もう1つ、時間軸で見たら柔軟性の点については、これはだめだったなあと思います。ただ、それは財政の仕組みだけでなく、区画整理事業とか防集とかというその制度の見直しが必要になってくるだろうと思っています。私からの報告は以上にしたいと思っています。

## 【質疑応答】

(遠州) それではディスカッションに入りたいと思います。既にチャットの方に陸前高田の阿部さんから発言をしたいという申し出が出ていますけれども、皆さんに振る前に、恐縮ながら司会から確認のため井上さんに質問させていただきたいことが2点あります。

1点目は、2011年については、まだ特別会計ができていなかったこともあって、2012年から2019年までの間で集計をして分析されたというご説明だったと思います。財務省が毎年出している決算の説明に2011年の分についても「参考」と書いてあるんですが、一応組み替えたデータが出てたと理解をしているのですが。私の側の設定ミスで画面共有ができないのですが、「(参考)東日本大震災復旧・復興関係費」予備費、1号から3号補正ということで平成23年の決算というのが出ていて、それも含めて分析は可能なのではないでしょうかということをお尋ねしたかったということです。

2点目なのですが、「補助金の類」の中で陸前高田は非常に都市再生区画整理の金額が大きくて、一方、石巻はそれほどでもなくて防集が非常に大きいというご報告をいただいたかというふうに思います。しかし石巻自体も相当の規模の区画整理をやっていて、全体の面積で言うと、陸前高田市とそんなに違うのかなという気もしています。陸前高田の場合には区画整理地について相当大規模なかさ上げをしたので区画整理の費用が膨らんでしまったのかなという気もして、必ずしも区画整理の規模の問題とは違うのかなという印象を持つのですが、それについてコメントをいただければと思います。

(スライド27) 今回の総括です。

まず、意思決定が現場に近いところのできるようになっていたのかということ、一定の評価すべき進展はあったけれども、充分それはクリア出来てないという結論にならざるをえないなと思っています。それで今後の課題としては、補助金を弾力化するだけでなく、一般財源を付与する仕組みを広げる。具体的には最後に述べました取り崩し型復興基金というのをもっと枠

(井上) はい、まず最初の2011年度の復興関係経費ですが、私のほうからあの画面共有します。これのことかと思うんですね。これは毎年出している決算の説明の中に載っているものです。これは確かに僕も知っていて、これを使って財務省の方では、11年度から19年度までの決算の累計額Bを求めています。ただ、通常の決算書類の明細書がわかるような決算書類ではないので、同列の分析まではできないですね。例えば今回僕がやったような目別で集計し直すとか、そういう作業はできないと言うことで、今回は外したということです。

それから陸前高田と石巻で金額の違いということですが、スライド12の図表7で見ると区画整理事業は陸前高田が多くて、それから石巻はそれほど大きくはないと出てます。陸前高田の阿部さんがいらっしゃってるから、阿部さんにお聞きすると事情はもっと詳しくわかるかと思うのですが、おそらくその区画整理の面積だけではなくて、区画整理に合わせてかさ上げをしています。確かにこれは、そのかさ上げの量によって費用的にはかなり違っていると言うのが実情ではないかと思えます。

(遠州) はい、ありがとうございます。それでは陸前高田の阿部さんから発言したいという要望が出ておりますので、阿部さんお願いをしたいと思えます。

(阿部・M) お疲れ様でございます。ありがとうございます。先生のお話はすべて理解できたということではないんですが、仕組み的にそうだったのかというのはわかって勉強になりました。ありがとうございます。パワポの資料などをいただければなんか嬉しいなと思えました。

(井上) はい、それはチャットに上げてあるので。あのパワポでっていう事ですか？

(阿部・M) はい資料として手元にあればと。

(井上) PDFの形ではチャットであげてあるし、それからメールでも添付ファイルにして送りました。

(阿部・M) 分かりましたありがとうございます。

今の区画整理事業の話の先にお話します。面積もそうなんですけど、やはり今ご指摘のように、大規模なかさ上げ工事が伴ったということが大きかったと思えます。特に気仙川を挟んで高田地区と今泉地区の両地区での事業だったし、今泉地区の山を削って、それを高田地区に運んでかさ上げをするというような工事をやったので、その事業短縮を兼ねて土砂を運ぶ巨大なベルトコンベアの設置などをしてましたので、かさ上げのためのベルコンを含めたさまざまな経費は、大きくかかったなというふうに思います。それから、今泉地区の区画整理事業では、あのその区域内を三陸自動車道も通ってですね、その工事も区画整理事業の中で行ったんですね。費用のやり取りは確かあったと思うんですが、その中で大変堅い岩などが出て、ダイナマイトでの工事などは非常にこう続いたりして難航したっていうのを記憶しているので、そうした事も影響しているのかななどと今話を聞いて伺ってました。というのが区画整理事業の関係です。

私からの発言と質問はですね、私も2006年、震災前から都市計画課にいて、2年前までハード系の現場に居たものですから、今ご指摘のように陸前高田で、ハード整備に大きなお金が流れたというのは、担当者としても実感をしていました。効果促進事業の話の先ほど言われましたが、例えば40事業の中に本当は下水道事業などもあった。私は下水道の担当だったんですけども下水道事業を基幹事業で行うとそれは収益事業だからといって自治体負担が発生をするんですね。それを区画整理事業の効果促進事業でやる

と自治体負担が発生しないということだったので、区画整理事業の中でこの下水道事業も行ったと言うような経緯もありました。

次に、私が気になって質問したいのはですね、今日のお題でもある財政のことですね、今、陸前高田はですね、いわゆる財政調整基金が44億円、国に返さなくちゃいけないお金を差し引いても、36億円ほどあって、非常に大きな金額が財政調整基金としてあります。公債費比率などの支出の数値も県内でもかなり良い状態になっていて、震災前はずっと自治体財政が厳しい中で苦勞しながら財政立て直しをしてきたという経緯があるんですが、結果的にこの復興期間のお金のやり取りの中で、やりくりの中で、被災そのものは不幸なんですが、財政的には大変健全化されたという状況があります。今のコロナの関係もですね、この財政調整基金が豊富にあるので、国のコロナの資金が決定する前に市単独で被災した事業者へのコロナ対策資金を実施できるというようなこともできているんですね。そういう意味ではあの大変助かっているんですが、震災のおかげで財政が好転したような状況になっているのではないかと考えています。「焼け太り」というような批判を受けかねないので、自慢げに話せるようなことでは多分ないとは思いますが、できるだけ国の災害復旧事業と復興交付金などを活用しての間やってきた関係で、財政が健全化されているという状況があります。それは被災地全体の傾向としてあるのかというのを、あの全体のバランス論から傾向を教えてくださいたいというのが一つあります。とりあえず以上についてお願いいたします。

(井上) はい、それはですね、すべての市町村について全部見たわけではないですけども、一般に被災地域の市町村の財政状況というのはよくなっています。それから総務省などから聞いても、被災地の自治体は皆さん財政的には健全化してますというふうな言い方をされます。それは、例えばさっきの下水道にしても、地震はなくとも本来改修等をしなきゃいけなかった。それが今回の復興事業の中で行われるとか、学校の整備などについても、普通なら一般財源も入れてやらなければいけなかったものが、あるいは公債発行してやらなきゃいけなかったものが復興事業として行われていることで、通常かかる費用がほとんど自治体負担なしでやれたということから財政状況は良くなったのだと思います。だから先ほどおっしゃられたように、陸前高田の場合で言うと公債の将来負担を示す将来負担比率がマイナスなわけですね。つまり基金の方が多くて借金の方が少ないという状況になって、その分、余裕で財政調整基金が積み上がっているという状態になっているのだと思います。この間、僕なんかも、マスコミから取材を受けることが多くてね、マスコミの観点としてはこんなにお金を使って、自治体の財政は大丈夫なのかという観点から調べようとするんですが、いや、そんなことないんだよというふうには答えているんですよ。ただね、いろんな整備を一時期にまとめてやってるから、それを今後維持したり補修したりするのを計画的に進めていかないと、今度一気にまたそれが生じてくる恐れがあるから、そこはちゃんと公共施設維持の計画を立てなきゃいけないなというふうには思っています。

(阿部・M) そうですね。私はあの下水道を担当していたんですけども、当時、例えば下水の管路の耐用年数は50年なんですね。それがどこの都市部でも今更新時期に入っていて、高田ではまだだったんですけども、それが、大きな課題になっている。それが震災であろうとも、その当時に借金した下水道事業債などはチャラにはならないんですよ。借金については復旧しても復旧しなくても払い続けなくちゃいけないという構図なので、本来は地方都市、田舎の方では下水道事業に手を出した事自体が私は間違いだったなって思っているんですけど、ただ借金は払い続けなくちゃいけないし、新しい設備が国費で更新されるという状況なので、それはいろいろ総合的に判断して災害復旧事業を受け入れることにしましたが、そ

ういう状況がありました。あとは、今は先生おっしゃられた課題が、当然今後出てくるので、計画的にしていかなくちゃいけないんですが、それぞれものによって耐用年数がみんな違うので、建物や道路や管路やみんな違うので、いずれ長寿命化を図りながら、平準化しながら負担にならないようにというふうなことは、議会でも報告しているというような状況でございました。ありがとうございました。

(井上) はい、ありがとうございます。

(遠州) はい、中嶋廉さんおられますかね？ 今回井上先生に報告してほしいということでの発案は、みやぎ震災研では中嶋廉さんから受けていて、それに基づいて井上先生にお願いをしようということになった経過がありました。今の陸前高田の阿部さんのご発言とも関連する内容について、以前宮城県の状況を中嶋さんにお話をいただいたことがあると思いますので、もしおられれば発言をお願いしたいと思うんですが、いかがですか？

ちょっと音声トラブルできちんと入ってこないもので、残念ですがまたの機会にしておきたいと思えます。そこで私から情報だけお伝えしておきますが、第9回プレストで、当時県議だった中嶋さんが、復興の最中に宮城県の財政が好転しているということについてご報告いただきました。いろんな条件があって好転しているのではないかと、かなり詳しく報告を頂いて、それは震災研のホームページでその詳細が見れるようになっているので、ぜひご覧いただくと良いのではないかとというふうに思っております。それではあの中嶋さん恐縮ですが、またの機会でよろしくお願ひします。

それで増田さんから、チャットに上がっておりますが、ご発言があれば、増田先生よろしくお願ひします。

(増田) すみません、ちょっと授業で遅れて井上先生のプレゼン自身は半分ぐらいしか聞けてないんですけど、復興増税をやったり、国家公務員の給料を下げたりしつつ、まあ、財務省は復興財源をこの規模で受け入れたわけですけども、それとまあ、今回のコロナの支出も含めてですね、国はこの後、復興の後始末やコロナの後始末をどういうふうに帳尻を合わせようというふうに考えているんでしょうか。

(井上) 分けた方が良く思うんですけども、復興財源に関しては、まずは復興債を発行しましたけれども、復興増税でもってそれは賄って来れるというそういう計算になってるんですよ。だから、そこは借金がずっと続くということではないのじゃないかなというふうに思っています。ただ、コロナの対策に関しては、それ用の財源があってやってるわけじゃなくて、それは国債の形で負担は将来につながっていくのだと思うんですよ。そここのところは今、全然議論されていないというのが、実情じゃないかしら？ 要するに政権運営としては、ともかく一番の争点がコロナ対策がちゃんとやれてるのかという話になるから、今はもう財源問題だとか、将来の財政の問題についてっていうのは後景に置いているという状態ではないかと思えますけどね。



(増田) とりあえずワクチンも含め収まってくると消費が元に戻って税収も上がり、なんとかなるというふうに踏んでいるのか、それともまた消費税の税率アップとかなんかいずれそういうことで対応しようというふうに出てくるのか、どう考えればいいんですか？

(井上) コロナによる落ち込みがあったから、そこからの立ち直りとしての成長率は一時的に高くなると思うんですよ。けども、それは出発点が低いから高くなるというだけであって、日本の全体の経済構造が国際競争力を持ってやれるようになってくるという話ではないから、決してその税収が充分入ってきて大丈夫だよということにはならないと思うんですね。だから中期財政計画などをきちんと立てだすと、もう一回財政再建のために何かしなきゃいけないというふうな議論になってくるのではないかなというふうに思いますけどね。

(増田) はい、ありがとうございました。

(井上) はい、ごめんなさい。きちんとした分析に基づいたものではないので、私の今のところの雑感という感じですけど。

(遠州) 私自身の雑感も若干申し上げておくと、アベノミクスで、デフレを正してインフレにするということに相当頑張ったけれども、インフレターゲットがまったく働かなかった。その中でゼロ金利をずっと続けているだけではなくて、ほぼマイナス金利の状態をこれだけ維持しているのに、何の効果も現れないということになってくる。相当、見通しとしては苦しいんじゃないかというふうに、私は個人的にはかってに思っております。

(井上) それは要するに、金融政策が効かないってということがわかったということだと思いますよ。

(遠州) そうですね。はい、その通りだと思います。

(嶋田) 質問したいんですけど。あの先生のお話でいかにハード中心の復興であったかっていうのが、いろんな面から明らかになったような気がします。しかし、そもそも国の色々なプランで、自治体の裁量権が広がったというふうにおっしゃったのですが、そこがちょっとまだわからないんですが。そもそもメニューから自治体は選択はできるわけですけど、メニューにもハード中心しか基本的にないような中から選択するような格好になっていたように、受け取ったんですが、そもそもそれじゃあそんだけハード中心のメニューになったという根本はどこにあるのかということと、本当に自治体の裁量権がちゃんと保証されたのかどうかというのも少し疑問なんですけど、その辺について少しお考えをいただきたいと思います。

(井上) はい、評価基準の一番目に、「現場に近いところでの意思決定ができること」でしたけれども、それは結論としてはできなかったというのが私の結論です。ただ、一定の弾力性を付与するような仕組みっていうのは作られたけれども、それはあくまでもその補助金の制度枠の中で行われただけだから、根本的な解決にはなっていないよというそういう結論です。

(嶋田) はい、わかりました。でもそもそも出されるメニューがねハード中心のメニューだったという、この根本の政策の国の考え方はどうなってるんですかね？ やっぱり考え方そのものが従来の延長線上にあって、復旧というのはそういう公共的なところが中心だっていうことが基本にあるからですかね？

(井上) これは、人の復興という観点からすると、基本的な国の考え方ってというのは変わってないんだと思うんですよ。というのは、財政支出の観点として、いつも出てくるのは個人や、法人も含めてですけども、資産の形成になるような支出は除外するという考え方、それは変わってないんですね。だから、今回もじゃあグループ補助金どうなのって言うと、基本的にはその事業者に対して資産の形成になってると思うんですけども、それも一定の言い訳をつけて、それを徐々に許して行くみたいな感じで進んだ。基本的な理念のところでは、やはり所得の移転になるような事柄に使ってはいけないという原理原則が変わってないんだと思うんですよ。それがあから、被災者生活再建支援金の引き上げってということは審議会でも議論はしたけれども、結局、それは中途半端な形の中間報告が出されただけで終わってるんですね。そうするとじゃあ何が出来るのと言うと、一番旧来のものって言う、公共施設の災害復旧ですよ。そこからちょっとずつ外へ外へ広がったということはあるけれども、基本原理で災害に対して一体何が必要なのか。人の生活と暮らしの再建ということに、どれだけ踏み込めるのかって言うのだと中途半端だなんて思います。

ただ、国の人とも話をしていると最初は…。あの場に増田さんいましたよね。2011年にシンポジウムを岩手大学でやった時、あのときに言われてたのは、とにかく使い勝手の良い補助金を作るのだから使い勝手が悪くというんだしたら、僕のところに来てくださいというふうに、啖呵切られてたんですけどね。でもその後は、彼も考えがだんだん変わってきたんだと思うんですよ。あそこで使い勝手が悪かったら言ってきてくれたら変えるよって言ったのは、あくまでも公共施設の復旧に関してという限定の中では何とかするって話で、それを越えた所まで行くと言うことではなかった。ただ、だんだん変わってきたって言うのは、コミュニティの再生まで国がやるなんて、そんなこと全然思いもしなかったけれども、そういうのまでやらなきゃいけないし、事業再建だって販路の拡大とかそういうところまで国がやらなきゃいけないんだというように、徐々に考えが変わってきたんだと思う。ただし、制度はそんなに変わってません。

(阿部・M) ちょっといいですか。今おっしゃったように、確かに制度が前提として限られていたというのは今後の課題です。例えば今回、津波復興拠点整備事業というのが、土地を買収できるという非常に画期的な事業だったんですが、先ほど先生がおっしゃったように1自治体に2地区まで、しかも面積が限られているということで、それは被災規模がどうであれ全く同じなんですね。それを被災規模が、大きいところも、小さいところも同じってのはおかしいんじゃないのと言って、改善を求めても、国と言うのはやっぱり一度決めたルールというのはなかなか変えられない。なんとか交渉して2箇所だったものを色々屁理屈を付けて1箇所余分に認めてもらって、陸前高田の場合は実質3カ所で適用したということはあるのですが、大胆な柔軟性というのは、確かにできなかった。ただ、国の役人も、もちろん人によるんですが、非常に官僚的な人もいましたし、逆に被災自治体に寄り添ったそういう国家公務員の方もいらっしゃったので、そういうこともお伝えしておきたいと思います。私はやっぱり言いたいのは、もちろん国に対して働きかけることが大事で、それは大前提としてありますが、それを受け入れて、それをどう噛み砕きながらと言いますか、現場に適用する、あるいはそれを県とか国に働きかけながら、その限られた制度の中でも運用していくという現地の能力みたいなのもやはりあります。今日のテーマとはちょっと違うような気がしますが、それは非常に重要だったなと感じているんですよ。陸前高田市の復興事業の内容を、計画論とか工事に携わったURとか商業再生含めた今記録を本を作ろうとしているんですが、僕らも知らなかったさまざまな努力があったりしてですね。そういうものも含めて共有しながら、今後の起

こり得る災害に向かっていく必要があるんだなというふうなことも感じているので、一言だけ参加しました。

(遠州) はい、ありがとうございます。

(井上) ありがとうございます。例えば区画整理事業の話についても、柔軟性がないかって言うと計画変更というのは可能なんだって国交省の人が言うんですよ。ただし、かなり勉強して努力して工夫しないことには難しいから、たいていそうならないけどもみたいな言い方するんですね。そこのところはちょっと僕ももう少し都市計画事業について勉強しないとイケないなというふうに思っています。

もう一つは、この前、戸羽市長さんと10年のインタビューをさせてもらったんですけども、戸羽さんはなんでそんな解釈をしなきゃいけないのっていうふうな言い方もしてました。つまり、制度に対して解釈でなんとかやるではなくて、解釈なんかしなくてもやれるような制度に本来なって欲しいって言う趣旨だとは思うんですけどね。

(遠州) はい、ありがとうございます。最初に、お約束してた時間は、あと3分程で終わってしまうんですが、若干、余裕のある方は少し延長しますので、ご参加を続けて頂ければというふうに思います。今の議論の中に関連することについて、阿部重憲さん、何かご意見ありますでしょうか？

(阿部・S) あの経済の話ですが、嶋田先生から出されたハードになぜシフトしたのかという話との関係で発言したいと思うのですが、当時の2010年ごろ、日本の経済という状況をちょっと思い起こして頂くとわかるんですけども、バブル以降の底だったと思うのです。ずっと長い間経済成長がどんどん落ち込んで、2010年が底なんですね。1980年代というのは、半導体の景気で、日本が世界で飛ぶ鳥を落とす勢いの経済状態だったんですけど、バブルが崩壊して完全に底を打った。建設業のデータとか見ると2010年あたりがまさしく完全な底です。そこで、日本経済を浮上するために目をつけたのは、まさに震災なんですよ。これはいいところに来たというような、まさにちょうどタイミングがあったのです。震災が起きたのは、ですから、要するに公共事業にどんどんお金をつけて回そうとした。そこに絡んだのがアベノミクスですよ。それで建設費膨らみ土建資本は一息つけた。さらにそのアクセルを踏んだのは国土強靱化。それがまさにアベノミクスで行われたということなんだと思います。ちょうどタイミングよく震災が来て、復興のシステムが惨事便乗に流れた。復興の主体が地方自治体ということは基本方針で謳っていても、実態的には、私が現場でやっていた経験では、間違いなく復興CMで動いていた。要するにゼネコン集団がもう完全にイニシアティブ握っていた。そういう感じからして、どんどんハード事業にシフトして言ったということだと思えます。まあ、それが、オリンピックに繋がったわけです。ハード事業にシフトしたっていう点ではそのように思います。

(遠州) 阿部さんは、初期に女川の復興計画づくりに携わったと思うんですけども、女川でやった経験から、どんなふうなことが感じられてますか？

(阿部・S) いや、女川でやった経験からは、とにかくあの事業費の要望をどんどん盛り込むと、どんどん事業費がついてきたって感じですよ。その感覚的には。とにかくうなぎ登りというか、そんな感じで受け止めてましたけれど。全体としては。

(遠州) 区画整理などは大規模に先買ができるようにしたり、それから調整区域で区画整理が出来るようにしたりとか、相当規模の規制緩和、あるいは特例措置がなされて、そのことがその大規模な土木工事を、まあ、区画整理が中心ですけど、しやすくしたという側面があると思うんですけども、その辺のところについてはどんなふうに評価されておられますか？

(阿部・S) それは要するに、遠州さんもおっしゃってるけども、結局、自治体施行の区画整理が調整区域でやれるようになったというのは、これは極めて大きな話で、それと同時に区画整理に先行して区画整理事業区域で行う緊急防災空地整備事業の導入ですね。それも土地買収を可能にした。通常だったら減価補償区域、全体の宅地価格が減少している地区に限られていたが、そうでない場合にも買収もやれる。要するに、土地の換地もやれるし土地を売りたい人から買うこともできると言うことで、事業をどんどん広げていける。さらに区画整理側から言えば、通常の保留地はそれをさばかないと区画整理は成立してないんですけども、他の復興事業と一緒に言うことで、その保留地自身が防集の用地になるとか、あるいは特定の何かの用地になる。要するにあまり保留地の処分を考えなくていいということになった。さらに防集にしても、(辞退者が出たりして)土地が余っても別途処分してもいいという話になって、事業の歯止めとなる担保というか、ブレーキは全然効かなくなっちゃったっていう感じですね。私の感じからすると。だからどんどん外側に広がっていったと言う状況ですよ。国はそれでも最終的にはその区域面積を減らしたんだという議論してますけども、際限がない特例措置というか、それがこれだけ制度的にもハード事業にシフトしていった要因となったということだと思います。

(遠州) ただ、あの阿部さんがおっしゃるように、その事業費ベースで見た時に保留地の処分が必要ないということではあったけれども、実際にはできた土地の中で空地が目立つという現象は起きるわけで、将来的に見るとやっぱり重荷になっていくということではないですか？

(阿部・S) だから僕は空地の問題が深刻だと思います。まだ国交省などは、例の市街地復興検証委員会でかなり乱暴なデータで土地活用かなりやられてるんじゃないか、7割近く活用されているということで、それを前提に総括してるんですけど、単純に全体のデータで空地を見るっていうのは非常に乱暴な話で、丁寧に見て行くとやっぱり陸前高田も多分そうだと思いますけども、未利用地もさまざまに区分できると言うんですよ。明らかに被災前から未利用地もあるし、それから復興を断念した未利用地もあるし、そういう形で未利用地も細かく分けることができる。だからそこらも踏まえて、今後の復興の分析、検証をしていかないといけない。市街地整備のための事業なのに、農地まで活用なんだというような話を国は出してるわけですね。資材置き場なども活用ですよみたいな話まで言っていて、そんな乱暴な議論というのは、おそらくこれまで区画整理を評価する意味ではありえなかったと思うんですよ。だから、まだまだ検証という意味でもにつめなければならぬ課題は山ほどあるなと思います。ちょっと話が余計にあの脇道にそれましたけど。

(遠州) はい、ありがとうございます。井上先生、何かコメントございますでしょうか？

(井上) 陸前高田の阿部勝さんが発言されようとしています。

(阿部・M) 制度的に区画整理しかないの、未利用地が出るというのは制度上の問題やっぱりあってですね。今でもその未利用地問題は重要課題だというのはその通りです。ただ、国はですね。やっぱりそう

なるのをかなり恐れていて、かなり事業縮小を地元には、私達も求められたんですね。でただ、その地権者が土地として残してほしい、あるいは制度として区画整理事業しかないという中ではそうせざるを得ないという状況もあってですね。で、しかもそのあの事業認可の変更には、ものすごい時間も手間もかかりたりっていう状況もあって、国がどんどん広げようとしたというのは、やっぱり違うと思うんです。あの当市の場合では違います。それからゼネコン問題もあります。できるだけ私たちもその地元の事業をしようというふうに思いましたけど、やっぱりその復興事業ってスピード最優先。まあ、住民合意とスピードが大事だと思うんですけども、地元の事業でこの大事業をやるかと言えば、全くできないんですね。確かにゼネコンの収益に繋がったっていうのは当然否めないんですけども、ゼネコンを除いてこの復興事業がこの期間でできたかって言えば、それはもう100%できないんですよ。とすることで、そこを批判されても、地元としてはどうにもならないなという問題はあります。特に大規模なかさ上げ工事が良かったかって、マスコミはよくそういう視点を言うんですけども、私らにとっては住民の財産を守る、安全な都市を作るということが最優先課題なので、高い防潮堤が批判されることもあるし、かさ上げの高さを批判されることもマスコミからありますけれども、それが住民の安全につながるという点では最優先で、それをこう住民合意の中でやってきたという点では間違いではないと思っています。基本国のメニューは非常に乏しくて、それは改善されなくちゃいけないものはいっぱいあるんですけども、全部悪いっていうふうな見方は、やはり注意すべきかなというふうな感じはしています。いい物は良くて、悪い物は悪いという総括が必要だなというふうに、個人的に思っています。

(遠州) はい、ありがとうございます。ええとあのう予定の時間を8分ほどオーバーしております。そろそろ収束の方向に向かいたいというふうに思うのですが。最後に発言したいという方がおられればお願いしたいと思いますが、どなたかおられますでしょうか？

(井上) むしろ僕から聞きたいんですけども、都市計画関係の方もいらっしゃるんで、あのまあ、遠州さんもそうですけれども、例えば区画整理事業で途中で未利用地がかなり出るなって言うことはわかっていたはずなんですよね。そのわかってきた段階でなんとかその区画整理事業面積を減らすとかして対応する様なことはできなかったのかなと。それは制度的に難しいのか、もしもできるようにしようと思ったら制度のどこをどう変えればいいのか、その辺ご意見いただければありがたいなと思ってるんですけど。

(遠州) 私の方から若干コメントしますと、一番大きい問題だったのはですね、住民合意のネグレクトだと思います。震災直後に国交省が直轄調査をやったんですよ。71億円の補正予算を取って一年近くかけて直轄調査をやるんですけども、その時に国交省がパターン調査で描いたものが、今回の被災規模が非常に大きかったために、地元の方はほぼそのまま受け入れている所がけっこう沢山あるんですね。自分たちのところで復興計画をきちんとやり切れるのかということ、残念ながらそういう計画能力を持たない状態にあった自治体が多いものですから、その結果として直轄調査で得られたものを各自治体が受け入れざるを得ないという状況が相当起きた。住民合意が大事だというふうに、先ほど陸前高田の阿部さんがおっしゃったんですけども、実は住民合意ではなくて住民同意だったんだというふうに私は思っています。住民の人たちが自分たちの将来の姿ということをきちんと考えて議論するっていうような、そういう局面はほとんどなくて、最初に絵が描かれてここは移転促進区域ですよ。ここは自力再建してください。ここは何々ですとゾーニングされてしまっていて、自分たちはそれらのどこに入るのかということに

しなければいけない状況に追い込まれた。仙台市などは、まさにそうです。仙台市が住民説明会をするんですけども、住民の人たちは私のところはどなるのという質問の仕方なのです。自分の希望と違うから計画を再考してほしいという発言は出てこない。私のところは自力再建しなくちゃいけないのか、それとも防集で土地を買って移れて、移転費用が出て移れるのかどうなんですかということに質問が集中するというふうな状況でした。だから、そういう意味で言うと、そもそも時間をかけて、みなさんが自分たちの将来のあり方をどうするのかということも議論しながら、計画を決めていくというプロセスはないんです。決まった後で、移転するときに土地の割り振りどうしますかとか、どういう形で配分しますかとか、移転先の土地利用でどういうデザインコントロールしますかとかというような部分では一生懸命頑張って、建築家の人が入って議論をして住民の意見が生かされたというところはあるんですけど、そもそもここはどういう再建の仕方をするんですかっていう最初の部分での議論はほとんどないという状況に追い込まれた。住民主体でできたところもありますが、それはむしろ行政の力がほとんどなくて放っておかれた地区で自発的に自分のところで集団移転しようとかっていうふうな形で始まったようなところならあると言うような姿だったと今回の場合には思っています。

私はスピードが命だということは確かにあるんですけども、しかし、その一方であれだけの大規模な地震と津波が起きた後ですと、地震災害のサイクルから言えば同じような規模の災害が直近で起きるということはありませんから、本当はもう少し時間を掛けて、皆さんで自分たちの行末ということを感じて考えても良かったと思います。津波被災地復興地域づくり法という法律ができて、最大級の津波のシミュレーションをやって、それを元に決めなくちゃいけないというふうになりましたが、皆さんのところに示されるものは、1000年に一度クラスの津波が起きた場合に、どういう被害があるかっていうのを目の前に突きつけられるわけですね。それを見て判断しようというふうなことを迫られるという状況になりましたから、それは私は非常に危険だと思っています。恐怖心を煽ることによって、住民を同意させていくということが、すべての自治体ではないけれども、いくつかのところでは確実にそう言うことが行われた。もう少し冷静に時間をかけて議論できるような環境をやっぱり作っていかなくちゃいけないくて、住民自治の力が非常に大きく問われたのが今回の震災だったと思います。その意味ではね。この前、井上さんと一緒に行きましたけども、大船渡の例は住民自身の力が活かされた部分が相当たくさんあったというふうに思いましたから、それはできないわけではないんですけど、残念ながら宮城県の場合にはそういうわけにはいかなかったってところが、大きかったというふうに思っています。

(井上) その計画決定過程の印象、僕はちょっと違うな。国が大枠の図を書いて、市町村は従うしかなかったっていうふうには思わない。確かにね、各地に都市整備局とか、その関係でコンサルの人たちが入ってきて、絵を書く作業はしました。ただ案として示していることはあっても、基本はその地域での住民説明会等で議論をして選択はしてくださいということだったのではないかな。ただし、僕も言ったように議論するべき時間ってというのが、ほとんど与えられなくて、きちんとした議論が住民の間で行われたかという、そうではなかったらうなというふうに思うんですよね。

(遠州) ただ井上さんが見る岩手県の実態と宮城県は、やっぱり違うんだな。だからやっぱり岩手県の場合と、それから宮城県のところでやられていたようなものとは、基本的に違って、岩手県はすごくよく自治体が頑張ったなあというふうに私は思っていて、それは否定しないんだけど、宮城県の場合にはそうはならなかったですよ。

(増田) なんかあの隣の芝生は青く見えてるような気がしますけれど。

やっぱり出てきた素案に対してオルタナティブとしてこっちの案の方が良いんですという絵を書けるか書けないかっていうのは、やっぱりそれなりの能力を持っている人がいたのかということもあるし、ついてくれたコンサルタントの頑張りにもよるし、そこについて国交省の現地担当の人がサジェッションをしてくれるかしてくれないとか、多分そういうのが複合的に絡まっていて、ある程度頑張りきってサポートも得られて、絵を描き直せば、じゃあそれならそうですねというふうに受け入れられたってというような感じもあって、複合的な要因のような気がします。

もう一つさっきの大船渡のような差込型を考えることに対して区画整理じゃなくて、そっちでやりたいというふうに主張したときに、それをうまくやれるような仕組みが、例えばその、ランドバンクのようなものを、もっと早い段階から、そこが土地利用の調整に本当に乗り出すんですと言う。そこがマッチングを我々がやるから、区画整理じゃない方法も入れてくれませんかということ、誰が言ったのか言っていないのかよくわかんないんですけども、そういう制度をあまり準備しなかったということはたぶんあった。

だから区画整理を少しづつ飛び換地ができるとか、何とかが出来るとかっていうふうにしてきたけれど、やっぱり基本のところは、なんとか手法の原則で、やっぱり同じように戻さなきゃいけないみたいなところを抜けきれなかったんじゃないか。防集事業もやっぱり少しずつ変えてきたけど、もう少し別の制度も提案としては時間があれば考えられたけど、今回は既存の中を少しずつ変えていくっていう方法を取らざるを得なかったということだと思います。でも復興で10年経ったけど、新しい制度提案というのが出てこないの、できないのっていうのは気になっている所ではあります。

(遠州) 大船渡の場合にはね特区法の、要するに地元の自由度を拡大する特例が使えたという部分が相当大きかったと思います。だから特区法が全面的に悪かったというわけではなくて、やっぱり地元の方からそういう要望が出せるかどうかということなんです。例えば陸前高田でやったように移転促進区域を宅地ごとに定めてもいいとかという話は、すでに中越地震の時から地元の方から出ればやってきていたわけで、防集事業自体も地元の方からそういう要望がきちんと出るという状況になっていれば、国交省も無下にダメって言うふうには言わないですよ。しかもそれはできますよっていう道具立てはガイダンスにも書いてあるんです。

だけど、現行の制度でもそれはそれでできてしまったからいいじゃないのってのが、この間の復興まちづくりの検証委員会のスタンスだと思うんですね。別の新しい制度がどうしてもいるって言うような話にはならなくて、今ある制度で実際にできたでしょって言うのが、国交省の立場というふう思うけど。私自身はそう思っています。

やっぱり一番重要なのは住民自治の伝統と能力をどうやって地元で育て支えるのか、それがきちんと出来てるかできてないかによって、同じ制度であっても全然行われた結果が違うという話になって行くんだというふうに思います。それからもう一つやはり県の姿勢は非常に大きく効いていると思いますけど。やっぱり岩手県と宮城県とでは、知事の姿勢が全然違うんでね。そこのところはあの非常に大きく反映したというふうに、私は思っています。

(阿部・S) 県の違いは大きいです。

岩手県と宮城県の違いがはっきりしているのは、陸前高田の阿部さんもいらっしゃるけど、やっぱり岩手県の場合、宮古にしても釜石にしても陸前高田にしても大船渡にしても地区別から計画を積み上げていこうというのはだいたいどこでもあったんですね。主な都市ずっと見るとそれがわかります。

ところが宮城はそれやらない。地区別から積み上げていこうなどというのはほとんどやらないですよ。女川はそれを最初やるって言ったけども、そんなことやってる時間がないという話で、もう全体計画だという話で突っ走っていったわけですから。仙台市などは地区などは全く関係なしに全部中心部にとか特定の地区に集めようという話がもう先ですから。

だから真面目にコミュニティと向き合うというのは岩手県はきちんとやられたなと思います。しかし、やはりハードの問題があって、そちらに引きずられたという傾向はかなりある。その中でも大船渡というのは、土地所有者の土地利用意向をですね、これは大船渡駅中心地区の話ですが、土地を売りたい人、貸したい人、自分で使いたい人ときちんと意向調査をやって、それを整理してゾーニングして、計画的に換地でまとめていく。あれは見事だと思いますよ。あれだけ厳しい状況の中で、あれだけの技術手法を使えたというのは、大船渡は見事だなという感じですから、相当区画整理を知っていた人が多分いたのかなと思います。ですから住民自治という視点があれば、事業の使いかたも違ってました。

それとまた区画整理しかできなかったんじゃないかという意見もありますけども、私は女川の時に別な手法でやるっていう話も幾つか提案したんですね。後1年2年議論すれば事業として組み立てできたかもしれない。まあ、当時の雰囲気だとなかなか上手くいかず、すぐ潰されましたけども。いくつかの提案を重ねて、あの議論しませんかということが大切で、だからまず議論して合意形成だろう。だから事業が突っ走るというのは間違いです。これが基本ということだと私は思います。

区画整理でしかできない、防集でしか出来ない、あるいは都市計でしかできない、専門家でしかできないという、そういう感覚自体が、そもそも間違いの始まりだと思います。やっぱり住民合意ですべてやっていくというのが重要です。

そこがはっきりしてるのは気仙沼がそうでした。市長さんが県とか国との間にきちんと入ってましたから。自分が独断で調整するんじゃなくて、必ず住民を県の前に出す。国の前に出す。そうやって住民の力を付けさせて調整していたわけですよ。計画担当者も住民の意見が違ったらそこでストップする。前に進めないという原則で時間はかかりましたけどもギリギリのところで調整したわけですよ。商業者の共同街区を作って区画整理をやった。最初、区画整理は区画整理で突っ走ろうとしたんですよ。それを市長が事業サイドと商業者のちゃんと間に入って調整した。県を説き伏せたという形で、やっぱり住民の合意形成、それを前提にしていますね。そこがこれからの全ての復興の基本です。

まあ、これは普通のまちづくりとかも原則の原則だと思いますけどもやっぱり危機の時ほど原則をビシッとやるというのは、今回の復興の最大の教訓じゃないかと思います。それを押さえておかないとまた同じことが繰り返されます。なぜなら、大規模災害復興法という法律ができてしまい、区画整理やりますよ、集団移転やりますよという話になってるわけですから。残念ながら、貧しいかな、それで事前復興をやっているところもあるわけですね。そういう今の状況だなというふうに思います。長くなりました。すみません。



(遠州) 7時になろうとしておりますので、議論が佳境に入ってきたところだというふうに思いますけれども、私も司会者の立場をわきまえず言いたいことを自分が勝手に言うみたいなことで時間を費やし、申し訳なかったと思っておりますが、このぐらいで収めたいというふうに思います。最後に井上先生に一言ご発言頂いて終わりたいと思うんですが、いかがでしょうか？

(井上) はい、あのまあ、中身でっていうよりは、むしろせっかくその宮城と岩手一緒になっていうのの始まりができたんで、今後とも宮城との交流というのを続けていきたいなという風に思っています。よろしくをお願いします。

(遠州) よろしくお願いたします。30分近くオーバーを致しました。最後まで残っていただきました方、ありがとうございました。