

復旧・復興財政の検証

— 東日本大震災における復興基金と復興交付金事業における効果促進事業の活用実態を中心に —

井上博夫

はじめに

東日本大震災において、地方自治体の復興政策の多くは国庫支出金と復興特別交付税によって賄われた。復興特別交付税は補助事業の自治体負担分に充てることが主たる目的だったので国庫支出金と一体であり、その性格は特定財源に近い。「使い勝手の良い交付金」として東日本大震災復興交付金が創設され、期間や対象の弾力化が図られたとはいえ、交付各省が定めた交付要綱により用途が限定された。

そうしたなか、特別交付税を原資として被災自治体に設けられた「取崩し型復興基金」は制約のない財源だったし、復興特別交付税を原資として被災自治体に設けられた「津波被災住宅再建支援基金」も住宅再建支援に目的が絞られていたとは言え自治体が支出先を自由に決めることができた。また、復興交付金事業のなかの効果促進事業もソフト事業などに弾力的に充てることにより基幹事業の効果を促進することが期待された。

これら用途限定の緩やかな財源は、災害復旧事業費負担金や復興交付金の基幹事業では充当できない事業に充てられたと考えられる。そこで本稿は、「取崩し型復興基金」の活用実態と「効果促進事業」の内容を検証することを通して、東日本大震災で採られた地方財政措置の課題を明らかにし、災害復興財政の今後のあり方を検討することを目的とする。

1 復興財政の全体像と地方団体の歳入

表1は、2011年度から17年度までの8年間について、国、県、市町村の復興財政支出額及び各団体間の財政移転額を取りまとめて、復興財政支出の全体像を描いたものである。

国の支出は約30兆円だが、そのうち半分強の16兆4,172億円は地方団体への財政移転であり、その中身は「国庫支出金」(12兆3,028億円)と「震災復興特別交付税」(4兆1,144億円)である。震災復興特別交付税は主として補助事業の地方負担分に充てるために措置されたもので、県及び市町村は国庫支出金と復興特別交付税のセットを主な財源として復興事業を賄ってきた。

都道府県は、さらに県支出金として市町村に交付しているが、その財源のほとんども国庫支出金に依っている。したがって、東日本大震災においては、災害規模の大きさと地方団体の財政力を考慮して、復興財源のほとんどが国からの国庫支出金等の国の財源で賄われたと言える。そこで、被災自治体の復興財政のあり様は、国の地方財政措置の性格と、その下で行われ

る各自治体の政策意思決定のあり方によって規定されることとなった。

一方、「取崩し型復興基金」造成のために交付された特別交付税は1,960億円、津波被災住宅再建支援基金造成のための復興特別交付税は1,000億円に過ぎない。また、復興交付金は3兆1,254億円（うち東北3県合計3兆199億円）だが、そのうち効果促進事業は基幹事業費の35%が上限とされていた。

表1 復興財政支出額（2011～17年度決算累計）

単位：億円

	歳出額	内東北3県
国の支出	298,554	
（内）地方団体への移転	164,172	146,802
都道府県へ	99,484	89,075
国庫支出金	76,090	69,679
復旧・復興事業分	74,456	69,678
全国防災事業分	1,634	1
震災復興特別交付税	23,394	19,397
市町村へ	64,688	57,727
国庫支出金	46,938	43,186
復旧・復興事業分	45,427	42,960
全国防災事業分	1,511	226
震災復興特別交付税	17,750	14,541
都道府県の支出（復興事業分）	121,544	103,262
（内）市町村への支出金	23,782	22,568
市町村の支出（復興事業分）	82,822	74,574

注1）県及び市町村の支出は、積立金及び国に対する補助費等を含まない。

注2）国から地方団体への移転額は、地方団体の歳入額から求めた。

出所：国の支出額は、財務省「平成29年度決算の説明」による。県及び市町村の支出は、総務省「地方財政状況調査」データに基づいて作成した。

したがって、「取崩し型復興基金」や「効果促進事業」の金額は、復興財源全体に比べればそれほど大きくはなかったが、用途限定が緩やかだという意味で、自治体にとってその限界の意味は大きかったのではないと思われる。

表2は、被害が集中した東北3県における県及び市町村の復旧・復興事業分の歳入を集計したものである。ここからも、復興財源の大半を国庫支出金と震災復興特別交付税に依存していたことがわかる。ただし、国庫支出金の内訳は、岩手・宮城両県と福島県では異なる。岩手・宮城では、復興交付金が比較的大きな割合を占めたのに対し、福島では「その他」の国庫支出金が圧倒的な部分を占め復興交付金はわずかである。

「復興の基本方針」（東日本大震災復興対策本部2011年7月29日決定）は、「復興を担う行政主体は市町村が基本」と謳っており、それを反映した復興交付金は、市町村が作成した事業計画に基づいて国から市町村に交付するのが基本となっている。岩手、宮城の復興事業は、この復興交付金事業が重要な位置を占めるため、市町村に対する国庫支出金が大きいの。ところが福島の場合は、復興交付金事業自体がそれほど大きくなく、むしろ原発事故被害を対象とした、福島に特徴的な国庫支出金が大比重を占めたことがその背景にある。

そこで、以下の分析では岩手県、宮城県と両県内市町村を主な対象として分析を進めることにする。

表2 県及び市町村の歳入（復旧・復興事業分）2011～17年度合計

単位：億円

歳入項目	県（億円）			市町村（億円）			県・市町村 合計（3県）
	岩手	宮城	福島	岩手	宮城	福島	
国庫支出金	11,393	20,690	37,595	10,817	25,080	7,062	112,638
普通建設事業費支出金	1,064	2,418	2,210	31	516	586	6,826
災害復旧事業費支出金	5,109	7,702	3,030	2,040	2,849	626	21,356
東日本大震災復興交付金	1,577	2,348	939	6,871	15,917	2,546	30,199
その他	3,642	8,222	31,416	1,875	5,798	3,305	54,258
県支出金				2,406	4,125	16,036	22,568
諸収入・その他収入	6,490	8,504	4,669	407	914	554	21,539
地方債	508	1,067	1,347	221	1,167	450	4,760
一般財源等	6,682	10,612	8,059	3,523	8,320	4,759	41,956
（内）震災復興特別交付税	5,301	8,258	5,837	3,080	7,608	3,854	33,938
歳入合計（繰入金・繰越金を除く）	25,073	40,874	51,670	17,459	39,850	29,031	203,956

出所：総務省「地方財政状況調査」データより作成。

2 「取崩し型復興基金」と「津波被災住宅再建支援基金」の活用実態

(1) 基金の造成

国から被災都道府県に対して交付された特別交付税及び復興特別交付税を基にして県及び市町村に造成された復興基金は二つの種類のものがある。一つは、「取崩し型復興基金」で他の一つは「津波被災住宅再建支援基金」である。

1) 「取崩し型復興基金」

国は、2011年度補正予算で特別交付税1,960億円を被災各県に交付し、各県はその半額程度を県内市町村に交付した。各県及び市町村は、これに寄付金などのその他資金を加えて「取崩し型復興基金」を造成した。資金の流れは図1のとおりである。

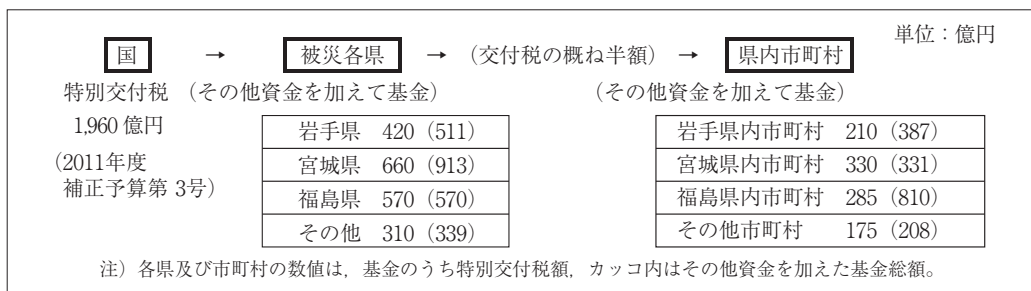


図1 「取崩し型復興基金」のしくみと流れ

用途を定めない類似の「復興基金」は阪神淡路大震災の時にも造成された。だが、その際は、兵庫県及び神戸市が、地方債の発行によって得た資金を外部の資金管理団体に出资して地方団体の外部に基金を造成し、そこから各種の復興関係の用途に充てたもので、国は、地方債の元利償還費について後年度に普通交付税で措置するというスキームだった。それに対して、東日本大震災時は、国からの特別交付税で地方団体に基金を造成するという、より直截な方法が採用された。

特別交付税だから当然のことだが、国から県に交付するにあたって使途に関して条件は付されず、県から市町村への交付にあたって一般には条件は付けられなかった。そのため、「取崩し型復興基金」は県及び市町村が「自由に」使える資金という性格を持った。ただし、後に述べるように、宮城県は市町村への交付にあたり交付要綱を定め対象事業を限定した。

2) 津波被災住宅再建支援基金

津波被災住宅再建支援基金は、国の2012年度補正予算で措置された。復興特別交付税を1,047億円増額して被災各県に交付し¹⁾、これを一旦、被災県の復興基金として積立てたうえで、全額を県から市町村に交付して市町村に基金を造成した。

ただし、「取崩し型復興基金」とは異なり、こちらは総務省令により基金の目的に次の要件が付された²⁾。「津波により滅失し、又は損壊した住宅の再建に係る事業を実施するため」でかつ、「国の補助金を受けて施行する防災集団移転促進事業及び国の補助金を受けて施行するがけ地近接等危険住宅移転事業の対象となるものを除く」というものである。したがって、この基金は、「取崩し型復興基金」のように「自由な」とは言えない。ただ、地方団体の側では、両基金を組み合わせる柔軟な予算執行を行っていたようである。

次に、両基金の活用状況を見ることを通じて、地方団体が「国庫支出金」では充足できないニーズをどのようにとらえていたかを検証したい。基金の活用状況は、総務省「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」及び総務省「平成29年度東日本大震災の津波により被災した住宅の再建支援事業に係る進捗状況調」に基づいて分析する。

(2) 「取崩し型復興基金」の活用実態

1) 「取崩し型復興基金」の規模と支出状況

表3は、市町村及び県に造成された「取崩し型復興基金」の規模とその支出状況(2011～16年度実績と2017年度当初予算の累積額)である。

多くの市町村・県は、特別交付税額に寄付金等を加えて基金を造成しているが、福島県内の市町村は多額の「その他」の財源を加えて基金規模が大きくなっている。追加財源の多くは国庫支出金を元にした県支出金に依っており、他の被災県とは状況が異なる。

基金の執行率を復興基金充当額/基金規模で求めると、東北3県以外の県及び市町村では執行率が90%、81%と高いが、岩手県内市町村では42%、宮城県内市町村では71%であり、残額はまだ基金に積み立てられている。これは、使途の決められている他の財源から優先的に支出しているためと思われる。

2) 県から市町村への交付方法

県が市町村に対して交付金を交付するにあたり、岩手県は要綱等を定めず使途も市町村に委ねたが、宮城県は「東日本大震災復興交付金交付要綱」を定めた。要綱は、交付対象を「建設地方債対象事業及び公共施設の建設・修繕に係る事業を除いたものうち、①被災者生活支援、②地域コミュニティ支援、③地域産業支援、④防災対策支援、⑤その他の支援、に該当す

1) 青森県4億7,811万円、岩手県214億6,093万円、宮城県708億5,567万円、福島県103億6,222万円、茨城県4億5,511万円、千葉県11億4,586万円をそれぞれ交付した。

2) 地方団体に対して交付すべき平成24年度分の震災復興特別交付税の額の算定方法、決定時期及び決定額並びに交付時期及び交付額等の特例に関する省令(平成24年総務省令第36号)。

表3 「取崩し型復興基金」の規模と支出状況

単位：百万円，%

	基金規模	支出累計(2011～16実績+17年度当初予算)				復興基金充当額/基金規模%			
		①うち特別交付税措置額	②うち寄附金分	③うちその他	④うち利子分	事業費	うち復興基金充当額		
市町村	岩手県	38,707	21,000	7,246	10,308	154	28,881	16,449	42
	沿岸	34,348	19,593	7,041	7,607	108	26,628	15,042	44
	内陸	4,359	1,407	205	2,701	46	2,253	1,407	32
	宮城県	33,089	33,000	0	0	89	29,548	23,655	71
	沿岸	30,067	29,981	0	0	86	23,398	20,857	69
	内陸	3,022	3,019	0	0	3	6,150	2,798	93
	福島県	80,964	28,500	1,239	51,116	109	75,140	24,984	31
	沿岸	55,060	10,984	945	43,072	59	24,020	7,849	14
	内陸	25,904	17,516	294	8,044	50	51,120	17,135	66
	双葉郡	27,284	4,459	0	22,786	39	2,922	2,119	8
	相馬地域	24,939	3,693	945	20,286	15	5,981	2,630	11
	相双以外	28,741	20,348	294	8,044	55	66,237	20,235	70
	その他の県	20,799	17,511	533	2,734	21	41,960	16,826	81
	合計	173,559	100,011	9,018	64,158	373	175,529	81,914	47
県	岩手県	51,058	42,000	9,000	0	58	38,209	37,782	74
	宮城県	91,314	66,000	25,137	0	177	75,342	75,342	83
	福島県	57,000	57,000	0	0	0	83,243	51,255	90
	その他の県	33,904	31,000	2,786	0	118	31,229	30,489	90
	合計	233,276	196,000	36,923	0	353	228,023	194,868	84

出所：総務省「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。

るものという条件を付した。さらに、交付申請にあたり交付金実施事業一覧表の添付を求め、申請書を知事が審査・決定するものとした。

宮城県がこうした条件を付したことが、宮城県内市町村の基金活用状況に影響を及ぼした可能性がある。

3) 「取崩し型復興基金」による事業の概要

総務省が行った調査では事業内容を、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、に区分している。この区分に基づいて、岩手、宮城両県の県及び市町村が実施した事業の事業区分別基金充当額と割合を求めたのが表4である。なお、市町村については、沿岸と内陸に区分して示した。ここから次のような特徴が指摘できる。

a. 市町村

津波被害を受けた沿岸市町村は、岩手県、宮城県ともに、基金充当額が最も多い事業は「②住宅支援」である(岩手県沿岸市町村55.9%、宮城県沿岸市町村46.0%)。次いで、「④産業振興・地域振興対策」(岩手県沿岸市町村19.8%、宮城県沿岸市町村26.40%)「⑥その他」(岩手県沿岸市町村16.8%、宮城県沿岸市町村14.8%)と続く。内陸市町村の場合は、津波による大規模な住宅被害がなかったためだろう、「②住宅支援」は大きな割合ではない。代わって、岩手県内陸市町村では「⑥その他」(59.9%)が多く、宮城県内陸市町村では「④産業振興・地域振興対策」(44.4%)が多い。ただ、そもそも岩手、宮城の内陸市町村は、基金規模も事業額もわずかでしなかった。

表4 「取崩し型復興基金」の事業区分別充当額（2011～17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	%		
市町村	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
	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
	内陸	73	5.2	198	14.1	68	4.8	223	15.9	1	0.1	841	59.9	1,404
	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
	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
	内陸	84	3.0	513	18.3	11	0.4	1,242	44.4	224	8.0	724	25.9	2,798
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
	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

出所：総務省「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。

b. 県

県の事業は、岩手県と宮城県で内容が大きく異なる。岩手県は、「②住宅支援」(66.5%)に約3分の2を充当し、次いで「①生活支援」(21.0%)に充てた。宮城県は、第1位が「④産業振興・地域振興対策」(44.3%)、第2位は「⑥その他」(35.1%)で、「②住宅支援」(7.6%)、「①生活支援」(6.0%)はごくわずかだ。

3) 「取崩し型復興基金」を活用した事業の内容

では、両県の沿岸で被災規模が特に大きかった市町村と岩手県、宮城県について、「取崩し型復興基金」を活用した事業の内容を詳しく見てみよう。

a. 岩手県の沿岸市町村

第1に、事業区分別の基金充当額が最も大きかった「②住宅支援」の事業内容は、被災者生活再建支援法に基づいて支給される被災者生活再建支援金(上限300万円)への上乗せ支給である。住宅再建支援のため、岩手県と県内市町村は共同で「被災者住宅再建支援事業」を導入した。全壊又は半壊世帯に対し、市町村が複数世帯100万円、単数世帯75万円を支給するものだが、県は市町村に対して3分の2を補助した。県、市町村ともに、その財源として「取崩し型復興基金」を充てた。更にこの事業に加えて、市町村ごとに様々な住宅支援が実施された。市町村独自の加算や地域木材利用住宅促進事業、利子補給などである。

第2に、二番目に充当額の大きかった「④産業振興・地域振興対策」の事業内容は、中小企業被災資産の修繕・復旧事業補助(大船渡市)、固定資産投資補助金(大槌町)、仮設店舗等整備(陸前高田市)などである。

第3に、「⑥その他」事業の内容は様々だが、都市再生区画整理事業の単独分(宮古市)、被災事業者支援事業(復興交付金事業等に伴う単独費:大槌町)、防集・がけ近事業に伴う環境整備事業(大槌町)などがある。これらはいずれも、復興交付金事業の対象外になった事業と思われる。

b. 宮城県の沿岸市町村

第1に、「②住宅支援」について、宮城県では、岩手県のような県内市町村共通の住宅再建支援制度は作られなかったが、市町村ごとに独自の支援は行われた。被災地域住宅再建支援(仙台市、女川町、南三陸町)、防集移転先住宅再建補助(名取市)、被災宅地復旧補助(仙台市)、災害救助法に基づく応急修理申請に間に合わなかった者に対する単独補助(石巻市)、非津波浸水区域で被災した場合の住宅取得補助(東松島市)、造成宅地擁護壁補助(女川町)などで、特定の事情に対応した個別の支援が行われている。

表5 「取崩し型復興基金」を活用した主な事業（岩手県内沿岸市町村）（2011～17年度累計）

	事業名	事業区分	事業費 百万円	うち復興基金充当分	
				充当額	%
宮古市	地域木材利用住宅促進事業	②	423	423	18.5
	被災者定住促進住宅建築利子補給事業		174	174	7.6
	被災者住宅再建支援事業		223	75	3.3
	被災者定住促進住宅建築利子補給事業		86	60	2.6
	震災復興中小企業者支援事業	⑤	314	229	10.0
	都市再生区画整理事業(単独分)	⑥	1,594	807	35.3
	小計（主な事業）		2,814	1,768	77.3
合 計			6,092	2,286	100.0
大船渡市	災害救助費（被災者住宅再建支援事業）	②	1,064	720	32.2
	被災住宅債務利子補給補助金		326	326	14.6
	中小企業被災資産修繕事業費補助事業	④	473	223	10.0
	中小企業被災資産災害復旧事業		357	163	7.3
	都市施設管理費（盛川河川敷公園整備費）		58	58	2.6
	市有建物等維持管理事業	⑥	227	112	5.0
	小計（主な事業）		2,505	1,602	71.7
合 計		4,345	2,233	100.0	
陸前高田市	被災者住宅再建支援事業	②	3,018	898	43.8
	区画整理地内等住宅再建支援事業		450	340	16.6
	高台移転促進支援事業		169	55	2.7
	仮設店舗等整備事業	④	762	378	18.4
	中小企業被災資産復旧事業		248	124	6.0
	観光物産施設整備事業		105	105	5.1
	小計（主な事業）		4,752	1,900	92.6
合 計		5,219	2,052	100.0	
大槌町	住宅再建支援（新築補助）	②	895	869	39.1
	住宅再建支援（県事業の補助ウラ1/3）		429	143	6.4
	用地買収費	③	140	82	3.7
	産業復興促進事業補助金	④	268	268	12.1
	被災事業者支援事業	⑥	394	218	9.8
	東日本大震災犠牲者合同追悼式		141	134	6.0
	復興環境整備事業（単独費）		110	110	4.9
	安渡地区避難ホール整備事業		372	90	4.0
	仮設住宅環境整備事業		56	56	2.5
	大槌町納骨・慰霊の場建設事業		53	53	2.4
小計（主な事業）		2,858	2,023	91.0	
合 計		3,105	2,224	100.0	
山田町	被災者住宅再建支援補助事業（町上乘せ分）	②	957	957	41.7
	被災者住宅再建支援補助事業（追加分）		955	955	41.6
	被災者住宅再建支援補助事業		961	321	14.0
	小計（主な事業）		2,873	2,233	97.2
合 計		2,950	2,297	100.0	

注1）事業区分は、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

注2）事業費及び基金充当額は、2011～16年度実績+17年度当初予算額。

注3）基金充当額5千万円以上の事業をすべて列挙した。

出所：総務省「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。

表6 「取崩し型復興基金」を活用した主な事業（宮城県内沿岸市町村）（2011～17年度累計）

	事業名	事業区分	事業費 百万円	うち復興基金充当分	
				充当額	%
仙台市	津波被災者再建支援金	①	148	148	2.8
	被災地再建事業	②	2,723	2,723	51.3
	被災者生活再建支援		444	444	8.4
	津波被災地域住宅再建支援		331	331	6.2
	教育施設災害復旧	③	135	135	2.5
	伊達な旅キャンペーン	④	119	119	2.2
	野菜・花きパイプハウス緊急設置事業	⑤	63	63	1.2
	中小企業等利子補給		966	966	18.2
	国連防災世界会議関連事業	⑥	302	241	4.5
	小計（主な事業）		5,231	5,170	97.4
合計		5,380	5,310	100.0	
石巻市	集会所建設費補助事業	①	523	181	2.8
	被災者住宅再建補助事業	②	2,027	2,027	30.8
	被災者住宅応急修理支援事業		199	199	3.0
	応急仮設住宅入居者移転事業		140	70	1.1
	造船業等集約化支援事業	④	1,241	1,241	18.9
	中小企業復旧支援事業		579	579	8.8
	物産市等開催・参加支援事業	⑤	135	135	2.0
	水産加工業従業員宿舍整備事業費補助金		93	93	1.4
	6次産業化人材育成事業委託料	⑥	77	77	1.2
	緊急経済対策等保証料補給事業		71	71	1.1
	中小企業融資あっせん制度保証料補給金・利子補給金	⑦	70	70	1.1
	遺体捜索業務		616	616	9.4
	東日本大震災犠牲者追悼式	⑧	147	147	2.2
	防災ラジオ整備事業委託料		125	125	1.9
	地域づくりコーディネーター事業	⑨	84	84	1.3
	市報作成等業務		80	79	1.2
	災害用備蓄配備事業	⑩	72	72	1.1
	コミュニティづくり支援事業費補助事業		76	71	1.1
	自主防災組織機能強化事業	⑪	59	59	0.9
	小計（主な事業）			6,411	5,993
合計		7,467	6,573	100.0	
塩竈市	塩竈市震災見舞商品券事業	①	186	186	19.8
	塩竈市災害見舞金事業		300	116	12.4
	割増商品券事業		90	80	8.5
	宅地防災対策支援事業	②	305	305	32.6
	小計（主な事業）		881	686	73.3
合計		1,253	937	100.0	
気仙沼市	防災集団移転促進事業に係る住宅移転事業補助（フェンス等の設置）	②	62	62	3.8
	地域商業施設等復旧整備事業補助金	④	597	597	36.9
	中小企業振興資金制度の拡充		371	262	16.1
	津波対応型造船施設等整備費事業補助金		150	150	9.3
	気仙沼市水産加工業従業員宿舍整備事業費補助金		124	124	7.6
	小計（主な事業）		1,304	1,194	73.7
合計		1,760	1,621	100.0	
名取市	災害危険区域被災住宅再建支援事業	②	91	91	13.6
	仮設店舗・工場等整備支援事業	④	150	150	22.5
	防災ラジオ導入事業	⑥	78	75	11.2
	小計（主な事業）		320	316	47.2
	合計		681	670	100.0
東松島	被災住宅再建支援事業（地震被災住宅分）	②	221	221	26.6
	被災家屋等太陽光発電等導入促進事業（住宅分）	④	63	63	7.6
	中小企業復旧支援事業		83	72	8.6
	防災備蓄品整備事業	⑥	96	96	11.5
	小計（主な事業）		463	452	54.3
合計		844	831	100.0	
亶理町	被災者安全対策事業（防犯灯LED化事業）	①	93	93	13.0
	商業活動再開支援事業	④	88	88	12.3
	観光復興イベント開催事業		66	66	9.2
	商業施設集積整備事業に伴う共同施設整備補助事業		59	59	8.3
	小計（主な事業）		305	305	42.7
合計		774	714	100.0	
女川町	定住促進事業補助金	②	1,103	770	68.1
	造成地地権整備工事補助金		68	68	6.0
	女川魚市場買受人協同組合製水施設災害復旧費補助金	④	84	84	7.4
	小計（主な事業）		1,255	922	81.5
合計		1,856	1,131	100.0	
南三陸町	乳幼児医療費助成事業（子ども医療費助成事業）	①	173	107	12.8
	地域生活交通事業調査委託事業		77	77	9.2
	被災者住宅再建支援事業	②	130	130	15.4
	小計（主な事業）		380	314	37.4
合計		944	840	100.0	

注1）事業区分は、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

注2）事業費及び基金充当額は、2011～16年度実績+17年度当初予算額。

注3）基金充当額5千万円以上の事業をすべて挙示した。

出所：総務省「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。

表7 「取崩し型復興基金」を活用した主な事業（県）（2011～17年度累計）

	事業名	区分	補助率・助成単価等	事業費	復興基金充当額		
				百万円	百万円	%	
岩手県	国民健康保険一部負担金免除支援事業費補助	①	補助率：1/10	1,534	1,534	9.1	
	仮設住宅共益費支援事業費		-	1,125	1,125	6.7	
	後期高齢者医療一部負担金免除支援事業費補助	②	補助率：1/10	654	654	3.9	
	生活再建住宅支援事業費（災害復興住宅新築）		定額（バリアフリー：900千円など）	4,808	4,808	28.6	
	生活再建住宅支援事業費（被災住宅補修）		補助率：1/2、30万円上限	3,581	3,581	21.3	
	生活再建住宅支援事業費（被災宅地復旧）		補助率：1/2,200万円上限	1,761	1,761	10.5	
	被災者住宅再建支援事業費補助		補助率：2/3	856	856	5.1	
	中小企業被災資産修繕費補助		補助率：1/2	573	573	3.4	
	災害復興住宅融資利子補給補助		⑤	新築：金利上限2%など	518	518	3.1
	小計（主な事業）				15,410	15,410	91.8
合計（市町村への交付金を除く）				17,209	16,782	100.0	
宮城県	介護保険制度運営事業支援費	①	10/10	444	444	1.0	
	みやぎ地域復興支援費			305	305	0.7	
	認可外保育施設利用者支援費		1/2	249	249	0.6	
	仙台空港鉄道復旧特別支援費		10/10	248	248	0.6	
	待機児童解消推進費			235	235	0.6	
	交付金（津波被災住宅再建支援分の補填）	②		1,897	1,897	4.5	
	仮設住宅共同施設維持管理費		仮設住宅一戸24千円	986	986	2.3	
	私立学校施設設備復旧支援費	③	1/2	1,906	1,906	4.5	
	中小企業施設設備復旧支援費	④	1/2以内	4,715	4,715	11.1	
	商業機能回復支援費		1/2以内	3,315	3,315	7.8	
	沿岸部交流人口拡大モデル施設整備費		2/3以内（上限2億円）	1,355	1,355	3.2	
	養殖業再生費		1/2	1,095	1,095	2.6	
	農業団体被災施設等再建整備支援費		50%以内等	1,088	1,088	2.6	
	水産加工業人材確保支援費		1/2	1,046	1,046	2.5	
	観光施設再生支援費		1/2	950	950	2.2	
	物流拠点機能強化等支援費		1/4以内	707	707	1.7	
	雇用維持対策費		1/10等	578	578	1.4	
	養殖用資機材等緊急整備費		1/2	334	334	0.8	
	食品加工原材料調達支援費		1/2	271	271	0.6	
	食産業ステージアッププロジェクト		1/2以内	258	258	0.6	
	小規模農地等復旧支援費		1/3～1/2	254	254	0.6	
	水産業団体被災施設等再建整備支援費	50%以内等	244	244	0.6		
	松島水族館跡地利用施設整備費	2/3以内（上限2億円）	201	201	0.5		
	被災中小企業者対策資金利子補給	⑤	1.5%、1.0%	958	958	2.3	
	その他特別交付税充当対象外の基金事業計	⑥		14,735	14,735	34.8	
小計（主な事業）			38,372	38,372	90.6		
合計（市町村への交付金を除く）				42,342	42,342	100.0	

注1）区分は、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。

注2）基金充当額2億円以上の事業をすべて列挙した。

出所：総務省「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。

第2に、「④産業振興・地域振興対策」では、造船業支援（石巻市、気仙沼市）、国・県等の支援制度を活用できない中小企業に対する復旧支援事業（石巻市、東松島市）、イベント・観光支援（仙台市、石巻市、亘理町）、グループ補助金を活用していない商業施設復旧補助（気仙沼市）、水産加工業従業員宿舎整備費補助（気仙沼市）、仮設店舗・工場整備支援（名取市）、商業者設備費・商店街共同施設補助（亘理町）などが行われた。これらは、地場産業復興支援、及びグループ補助金等の対象外となっている事業者に対する支援という意味を持った事業である。

第3に、「⑥その他」事業は、会議・式典の開催（仙台市、石巻市）、遺体搜索（石巻市）、防災ラジオの整備（石巻市、名取市）、災害用備蓄品の整備（石巻市、東松島市）、コミュニティづくり支援（石巻市）などである。

c. 岩手県及び宮城県

先に述べたように、岩手県は、「②住宅支援」に約3分の2を充当し、次いで「①生活支援」に充てており、宮城県は、基金充当額の第1位が「④産業振興・地域振興対策」、第2位が「⑥その他」だった。その具体的な事業内容を、両県の主な事業を列挙した表7により見てみよう。

<岩手県>

「②住宅支援」は、住宅の新築・補修・宅地復旧のそれぞれを対象に単独補助するとともに、市町村と協力して被災者住宅再建支援を実施するため市町村に3分の2補助を行った。被災者生活再建支援金の不足を補うために「取崩し型復興基金」を活用したと言える。

また、「①生活支援」は、国民健康保険及び後期高齢者医療の一部負担金免除が主な用途である。被災者の医療に係る一部負担金の免除は、国の制度としては原発避難者を除いて2012年2月29日で打ち切られたが、岩手県ではその後も国民健康保険と後期高齢者医療の一部負担金の免除を継続するため、免除を実施する市町村に対して県が補助をしているものである。「生活支援」でもう一つ大きいのは、仮設住宅共益費支援事業である。

<宮城県>

宮城県の「④産業振興・地域振興対策」は、中小企業施設や商業店舗等の復旧補助、養殖業・農業団体・観光施設の復旧補助、小規模農地・畜産等の復旧補助が多い。

なお、宮城県の「⑥その他」事業は、「その他特別交付税充対象外の基金事業計」としてまとめられているためこれ以上の内容は不明である。

「取崩し型復興基金」の活用状況から見てくることは次のとおりである。

第1に、住宅支援に多くの基金が充当されたことが確認されたが、その原因は、(1)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、これだけでは住宅再建が望めないことと、(2)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)ためである。

第2に、今回の災害では、事業支援としてグループ補助金が初めて導入された。その点は大きな前進と言えるが、国の補助制度のため対象から漏れる事例が生じ、取崩し型復興基金で自治体が支援にあたらなければならなかった。

(3) 津波被災住宅再建支援基金の活用実態

1) 基金の市町村への交付額と執行状況

岩手県及び宮城県に交付された財源は、表8のとおり県内の津波被災市町村に交付されており、県が直接実施主体となる事業はない。(2011～16年度実績額+17年度予算計上額) / (県から市町村への交付額)により求めた進捗率は、市町村によってばらつきがあるが、岩手県内市町村平均進捗率も宮城県内市町村進捗率も75%を上回っており、「取崩し型復興基金」の執行率よりかなり高い。ある市町村の財政担当者は、まず使い道の決められている「住宅再建支援基金」を充当してから「取崩し型復興基金」を充てることにしている、と述べていた。実際、いくつかの市町村では「住宅再建支援基金」の進捗率が100%となっているが、このことは裏返せば、市町村にとっての「使い勝手」という観点からは、「住宅再建基金」よりも、何の用途限定も設けられていない「取崩し型復興基金」の方が高い評価を得ていたことを物語っているのではないかと。あたかも「グレシャムの法則」のように。

2) 津波被災住宅再建支援基金による事業の概要

先に述べたとおり、津波被災住宅再建支援基金の目的は、津波により被災した住宅の再建に係る事業に限定され、かつ、国の補助金を受けて施行する防災集団移転促進事業及びがけ地近接等危険住宅移転事業の対象となるものは除外された。そのため事業内容は限定されている。

表8 津波被災住宅再建支援基金の交付額と執行状況（2017年度予算までの累計）

単位：百万円，%

市町村名		事業費A	支援戸数	県から市町村への交付額B	進捗率A/B%
岩手県	宮古市	3,747	1,414	4,412	84.9
	大船渡市	2,519	1,749	3,388	74.3
	久慈市	339	231	497	68.2
	陸前高田市	3,302	2,510	3,302	100.0
	釜石市	2,429	2,148	3,358	72.3
	大槌町	1,702	1,015	3,796	44.8
	山田町	922	1,091	1,201	76.7
	岩泉町	304	154	304	100.0
	田野畑村	484	224	484	100.0
	野田村	452	148	669	67.5
	洋野町	46	16	48	95.0
合計	16,245	10,700	21,461	75.7	
宮城県	仙台市	3,890	6,181	3,530	110.2
	石巻市	23,032	13,937	31,933	72.1
	塩竈市	763	703	1,478	51.6
	気仙沼市	4,378	2,872	7,045	62.1
	名取市	2,865	1,905	3,750	76.4
	多賀城市	2,984	2,602	3,063	97.4
	岩沼市	839	391	775	108.2
	東松島市	8,556	5,180	9,028	94.8
	亘理町	2,678	1,750	3,940	68.0
	山元町	2,609	1,506	4,323	60.4
	松島町	148	116	223	66.5
	七ヶ浜町	894	549	1,160	77.1
	利府町	39	96	45	87.3
	女川町	395	272	1,728	22.9
	南三陸町	735	675	735	100.0
合計	54,806	38,735	72,753	75.3	

出所：総務省「平成29年度東日本大震災の津波により被災した住宅の再建支援事業に係る進捗状況調」より作成。

事業を、①住宅再建・土地取得の利子助成、②宅地の嵩上げ助成、③移転経費助成、④住宅再建・土地取得への直接助成、⑤その他、に区分すると、①利子助成（岩手県内市町村合計33.3%、宮城県内市町村合計44.5%）と、④住宅再建・土地取得への直接助成（岩手県内市町村合計54.4%、宮城県内市町村合計26.8%）が多い。

①利子助成では、（ア）住宅の新築・購入一般における利子助成のほか、（イ）国費の対象とならない地域での再建に対する利子助成（大船渡市）、（ウ）防集・がけ近制度開始以前に移転した場合に遡及して利子助成する（仙台市、石巻市）などがある。

④住宅再建・土地取得への直接助成の事業内容は、（ア）市町村単独による住宅再建への上乗せ支援（宮古市、大船渡市、釜石市、大槌町、石巻市、東松島市など）、（イ）地域木材利用住宅への単独補助（宮古市、大槌町）、などがある。

表9 津波被災住宅再建支援基金による事業の概要(2011～16年度実績)

単位:百万円, %

事業内容	①利子助成	②宅地かさ上げ 助成	③移転経費助成	④住宅再建・土地 取得直接助成	⑤その他	合計	
岩手県	宮古市	701	32	10	2,224	1	2,968
	大船渡市	1,117	0	49	1,019	0	2,185
	久慈市	29	8	4	242	23	305
	陸前高田市	806	0	0	1,002	1,181	2,989
	釜石市	730	11	73	739	3	1,556
	大槌町	315	0	28	757	14	1,115
	山田町	334	0	36	341	0	712
	岩泉町	13	0	25	262	4	304
	田野畑村	112	0	32	311	0	455
	野田村	147	0	11	148	0	307
	洋野町	0	0	0	0	0	46
	合計	4,304	51	268	7,046	1,226	12,940
	事業別構成	33.3%	0.4%	2.1%	54.4%	9.5%	100.0%
宮城県	仙台市	1,998	366	0	0	1,090	3,453
	石巻市	8,041	1,153	190	5,766	4,508	19,659
	塩竈市	0	0	0	0	0	0
	気仙沼市	1,110	0	115	1,712	108	3,046
	名取市	1,171	86	167	661	29	2,115
	多賀城市	455	12	157	1,395	654	2,674
	岩沼市	485	25	6	186	72	774
	東松島市	4,846	0	23	65	2,653	7,587
	巨理町	776	193	168	1,038	280	2,454
	山元町	551	29	0	1,090	468	2,137
	松島町	0	16	0	111	0	128
	七ヶ浜町	207	112	24	238	211	792
	利府町	0	11	0	10	17	38
	女川町	215	0	47	0	4	266
	南三陸町	546	0	2	0	186	735
合計	20,402	2,004	899	12,272	10,280	45,857	
事業別構成	44.5%	4.4%	2.0%	26.8%	22.4%	100.0%	

注1) 事業内容が複合的なものについては、主な事業番号で集計した。

注2) 洋野町は、事業内容別の集計が困難なため合計額のみを表示した。

出所: 総務省「平成29年度東日本大震災の津波により被災した住宅の再建支援事業に係る進捗状況調」より作成。

⑤その他には、(ア)浄化槽設置支援(宮古市, 陸前高田市), (イ)給水施設設置補助(陸前高田市, 釜石市), (ウ)高台自主移転に対する支援(陸前高田市), (エ)住宅補修工事補助(陸前高田市, 仙台市, 石巻市, 東松島市)等がある。

また、津波被災住宅再建支援基金事業額を、対象とする住宅の損壊度別に集計した結果が表10である。

被災者生活再建支援法に基づく支援金の支給対象は、全壊又は大規模半壊とされ、さらに大規模半壊の場合は基礎支援金が50万円に過ぎない。表10によれば、多くの市町村では対象を半壊まで広げ、なかには一部損壊も支援対象に加えている市町村もある。また、対象を「⑤その他」としている市町村もあるが、これは、例えば仙台市では、国の防集・がけ近制度開始前に災害危険区域から移転した場合や市街化区域に移転する場合が該当する。気仙沼市では、災害危険区域指定前の移転者がこれにあたる。

以上、津波被災住宅再建支援基金の活用実態を見てきた。本基金は、住宅再建支援に限定され

表10 津波被災住宅再建支援基金による事業の対象住宅別集計（2011～16年度実績）

対象住宅	① 全壊住宅	② ①+大規模半壊 住宅	③ ①+②+半壊 住宅	④ ①+②+③+一部損 壊住宅	⑤ その他	合計	
岩手県	宮古市	0	0	2,925	0	43	2,968
	大船渡市	2,185	0	0	0	0	2,185
	久慈市	0	0	254	40	11	305
	陸前高田市	0	0	1,814	1,176	0	2,989
	釜石市	0	73	1,483	0	0	1,556
	大槌町	0	1,115	0	0	0	1,115
	山田町	712	0	0	0	0	712
	岩泉町	0	0	0	3	302	304
	田野畑村	0	0	426	0	29	455
	野田村	0	0	307	0	0	307
	洋野町	0	0	0	0	0	46
	合 計	2,896	1,188	7,209	1,218	383	12,940
	構成比	22.4%	9.2%	55.7%	9.4%	3.0%	100.0%
	宮城県	仙台市	0	949	0	0	2,504
石巻市		0	0	19,468	190	0	19,659
塩竈市		0	0	0	0	0	0
気仙沼市		0	0	0	0	3,046	3,046
名取市		0	0	0	86	2,028	2,115
多賀城市		0	0	2,674	0	0	2,674
岩沼市		407	72	295	0	0	774
東松島市		0	0	7,522	0	65	7,587
巨理町		607	1,297	357	0	193	2,454
山元町		0	0	1,402	0	735	2,137
松島町		0	0	128	0	0	128
七ヶ浜町		0	0	211	0	581	792
利府町		0	0	0	0	38	38
女川町		0	0	266	0	0	266
南三陸町		0	0	735	0	0	735
合 計		1,014	2,318	33,057	277	9,191	45,857
構成比	2.2%	5.1%	72.1%	0.6%	20.0%	100.0%	

出所：総務省「平成29年度東日本大震災の津波により被災した住宅の再建支援事業に係る進捗状況調」より作成。

ているとは言え、①低額な被災者生活再建支援金の量的補完、②支援対象とならない半壊以下の世帯に対する支援枠の拡張、③災害危険区域指定前の移転や自主的な高台移転など国の制度では支援の対象外とされる世帯に対する支援を行い、住宅再建の大きな力になったと評価できよう。

3 復興交付金事業における効果促進事業の検証

復興交付金事業は、「基幹事業」と「効果促進事業」で構成される。復興交付金は、「自由度の高い交付金」として創設されたが、中心をなす基幹事業は、5つの省の40の補助事業（文部4事業、厚労3事業、農水9事業、国交23事業、環境1事業）を束ねたようなもので、交付は各省が定めた交付要綱に基づいて行われた。ただ、一般の補助金に比べれば、基金化することにより単年度主義の制約が緩和されたこと、一定の範囲内で流用が認められることにより、運用上の弾力性が得られた。とはいえ用途は限定されている。

他方、効果促進事業は、「基幹事業と関連して地域の特性に即して自主的かつ主体的に実施する事業又は事務とする」（東日本大震災復興交付金制度要綱。以下、「制度要綱」という。）とされており、基幹事業よりも弾力的な運用が期待された。では、その実際を岩手県陸前高田市と宮城県石巻市の事例に即して見ていこう。表11は、両市にける復興交付金事業額を事業別に示したものである。

(1) 基幹事業の実際

甚大な津波被害を受けた岩手県陸前高田市と宮城県石巻市を事例として、復興交付金事業の実態を検証する。対象とするのは、第20回配分（2018年2月28日）までに交付決定された事業である。

陸前高田市の復興交付金事業額は、市と県合わせて基幹事業2,588億円、効果促進事業432億円だが、うち市の事業は基幹事業2,201億円、効果促進事業337億円である。石巻市の復興交付金額は、市・県合わせて基幹事業6,108億円、効果促進事業755億円、うち市の事業は基幹事業5,243億円、効果促進事業737億円である。

事業別に見ると、基幹事業は、国交省所管の市街地整備5事業（災害公営住宅整備事業等、津波復興拠点整備事業、市街地再開発事業、都市再生区画整理事業、防災集団移転促進事業）が大きな割合を占める。

表11 陸前高田市と石巻市における復興交付金事業の事業別金額（基幹事業及び効果促進事業）

所管	制度要綱上の事業名	陸前高田市				石巻市			
		基幹事業		効果促進事業		基幹事業		効果促進事業	
		億円	%	億円	%	億円	%	億円	%
文科省所管事業（小計）		17	0.7	8	1.9	14	0.2	6	0.8
厚労省所管事業（小計）		1	0.0	1	0.3	1	0.0	6	0.8
農水省	農山漁村地域復興基盤総合整備事業	56	2.2	0	0.0	128	2.1	4	0.6
	被災地域農業復興総合支援事業	15	0.6	0	0.0	49	0.8	0	0.0
	漁業集落防災機能強化事業	4	0.2	0	0.0	106	1.7	0	0.0
	水産業共同利用施設復興整備事業	62	2.4	0	0.0	221	3.6	12	1.6
	農水省所管事業（小計）	157	6.1	0	0.0	549	9.0	17	2.2
国交省	道路事業（市街地相互の接続等）	209	8.1	0	0.0	878	14.4	0	0.0
	道路事業（高台移転等に伴う道路）	67	2.6	0	0.0	92	1.5	0	0.0
	災害公営住宅整備事業等	232	9.0	3	0.7	1,329	21.8	5	0.6
	災害公営住宅家賃低廉化事業	44	1.7	0	0.0	239	3.9	0	0.0
	津波復興拠点整備事業	85	3.3	0	0.1	53	0.9	0	0.0
	市街地再開発事業	0	0.0	0	0.0	39	0.6	0	0.0
	都市再生区画整理事業	1,290	49.9	153	35.5	290	4.7	6	0.7
	都市防災推進事業	3	0.1	0	0.0	16	0.3	12	1.6
	下水道事業	95	3.7	3	0.8	1,436	23.5	23	3.1
	都市公園事業	0	0.0	1	0.2	48	0.8	25	3.4
	防災集団移転促進事業	375	14.5	0	0.0	1,058	17.3	122	16.1
国交省所管事業（小計）	2,409	93.1	161	37.3	5,537	90.7	193	25.6	
環境省所管事業		4	0.2	0	0.0	6	0.1	0	0.0
一括	漁業集落復興効果促進事業	0	0.0	0	0.1	0	0.0	21	2.8
	市街地復興効果促進事業	0	0.0	261	60.5	0	0.0	513	67.9
合計		2,588	100	432	100	6,108	100	755	100
効果促進事業額／基幹事業額（%）		16.7				12.4			

注2）事業額は市への交付分と県への交付分の合計。市交付分の割合は、陸前高田市84%、石巻市87%と市の事業が大半を占める。

注2）第20回配分（2018年2月28日）までの集計額である。

出所：陸前高田市及び石巻市の復興交付金事業資料より作成。

5事業（市・県分の合計）で、陸前高田市は1,983億円であり基幹事業の77%にのぼる（うち都市再生区画整理事業が49.4%、防災集団移転促進事業が14.5%、津波復興拠点整備事業が3.3%）。石巻市は、市街地整備5事業の合計が2,769億円で基幹事業の45%である（うち災害公営住宅整備事業が21.8%、防災集団移転促進事業が17.3%、都市再生区画整理事業が4.7%）。両市で復興まちづくりの手法が異なるため事業の構成にも差異が見られるが、いずれも市街地の面的整備関係事業が復興交付金事業の最大部分を占める。また、この5事業は、後に述べる効果促進事業においても市街地復興効果促進事業（一括分）の対象事業として、交付の弾力化が図られた。

基幹事業の大半は土木事業だが、ハード事業のみでは、整備後の市街地に人々の暮らしやコミュニティ、まちの賑わいが再生されるとは必ずしも言えない。まちづくりの成否には、効果促進事業によるソフト事業のあり方が大きく影響するのではないかと。効果促進事業の実状を見てみよう。

（2）効果促進事業の実状

効果促進事業の事業構成を事業費ベースで見ると、陸前高田市の場合、60.5%が市街地復興効果促進事業（一括分）、都市再生区画整理事業が35.5%で、合わせると効果促進事業総額の96.0%になる。石巻市の場合、67.9%が市街地復興効果促進事業（一括分）で、防災集団移転促進事業の16.1%を加えると、効果促進事業総額の84.0%になる。したがって、効果促進事業のほとんどは、復興交付金事業のうち市街地整備5事業に関連する事業で、しかも、大半は市街地復興効果促進事業（一括分）ということになる。

なお、復興交付金制度要綱は、市街地復興効果促進事業の上限を、関係する基幹事業費の20%または500億円のいずれか少ない額と定めている。石巻市の市街地復興効果促進事業（市交付分）は500億円に張り付いており、上限額の定めがなければ、さらに多くを市街地復興効果促進事業に回したのではないかとと思われる。

ところで制度要綱は、効果促進事業の事業費総額について、基幹事業の35%を上限とする旨定めているが、陸前高田市、石巻市の市・県交付分合計では、それぞれ16.7%、12.4%と（市交付分は、それぞれ15.3%、14.1%）と上限額を大きく下回っている。効果促進事業に対する予算配分は、基幹事業に比して十分とは言えなかったのではないかとと思われる。

次に、効果促進事業のなかで極めて重要な部分を占める市街地復興効果促進事業（一括分）のうち市交付分について、その事業内容を詳しく検討する。

制度要綱は、市街地復興効果促進事業で実施できる事業を、別表に掲げた42の事業とそれ以外の事業である復興地域づくり加速化事業としている。この制度要綱別表の事業名称にしたがって、市街地復興効果促進事業の事業内容を集計したのが表12である。ここから次のことが指摘できる。

第1に、42の事業は、「1 市街地整備事業の効果的促進」「2 まちの立ち上げ促進」「3 産業・観光等の復興の促進」という3つの類型に区分されている。事業費配分の現実を見ると、陸前高田市でも石巻市でも、「1 市街地整備事業の効果的促進」に最も多くの費用が充てられている（陸前高田市75.0%、石巻市48.1%）。事業件数ベースでは、「2 まちの立ち上げ促進」も多いが（陸前高田市50.9%、石巻市22.7%）、金額ベースで見れば両市ともあまり多くはない（陸前高田市14.3%、石巻市13.6%）。「1 市街地整備事業の効果的促進」は重要だが、その目的は「市街地整備事業の進捗を効率的に促進させる」ことであって、市街地整備の効果を増大させ、まちの機能や持続性を高めることではない。いわば基幹事業の前提となる事業である。

表12 市街地復興効果促進事業の事業内容（陸前高田市及び石巻市）

事業 類型	復興交付金制度要綱上の事業名称	陸前高田市				石巻市				
		件数		金額		件数		金額		
		件	%	百万円	%	件	%	百万円	%	
1 市街地整備事業の効率的促進	1 市街地整備コーディネート事業	11	10.2	998	6.1	13	3.0	1,096	5.6	
	2 工事統括マネジメント事業	1	0.9	4	0.0	6	1.4	718	3.6	
	3 住民合意形成促進事業	1	0.9	4	0.0	8	1.9	253	1.3	
	4 被災地復興のための土地利用計画策定促進事業	9	8.3	11,028	66.8	39	9.0	3,039	15.4	
	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	1	0.9	8	0.0	6	1.4	407	2.1	
	6 公共・公益施設整備調査事業	7	6.5	57	0.3	22	5.1	466	2.4	
	7 市街地整備事業予定地区のがれき除去・撤去事業	0	0.0	0	0.0	14	3.2	1,350	6.8	
	11 飲用水供給施設・排水施設整備事業	7	6.5	272	1.6	47	10.9	2,168	11.0	
	小 計	37	34.3	12,370	75.0	155	35.9	9,496	48.1	
	2 まちの立ち上げ促進	13 被災者への生活・健康相談支援事業	1	0.9	5	0.0	4	0.9	246	1.2
		14 被災高齢者向け巡回活動支援事業	0	0.0	0	0.0	1	0.2	86	0.4
15 住宅再建等の手続き支援、改修相談・啓発支援事業		0	0.0	0	0.0	14	3.2	472	2.4	
16 学校就学環境整備事業		13	12.0	326	2.0	4	0.9	124	0.6	
17 学校スクールバス運行支援事業		4	3.7	127	0.8	0	0.0	0	0.0	
18 被災者へのコミュニティバス運行支援事業		4	3.7	645	3.9	0	0.0	0	0.0	
19 被災者へのコミュニティ活動支援事業		6	5.6	220	1.3	7	1.6	268	1.4	
20 防災行政無線整備		3	2.8	80	0.5	4	0.9	154	0.8	
21 津波情報収集・配信システム整備		2	1.9	17	0.1	0	0.0	0	0.0	
22 避難誘導施設整備事業		5	4.6	298	1.8	5	1.2	273	1.4	
23 避難誘導機器整備事業		3	2.8	9	0.1	4	0.9	37	0.2	
25 市街地復興関連小規模施設整備事業		6	5.6	169	1.0	38	8.8	343	1.7	
27 津波被災情報等GIS基盤整備事業		2	1.9	18	0.1	0	0.0	0	0.0	
28 防災拠点施設整備事業		2	1.9	409	2.5	6	1.4	152	0.8	
30 防災備蓄倉庫整備事業		3	2.8	19	0.1	2	0.5	38	0.2	
32 ハザードマップ整備事業		0	0.0	0	0.0	2	0.5	47	0.2	
33 地域防災・減災（BCP）計画策定調査事業	1	0.9	16	0.1	5	1.2	70	0.4		
34 被災者のための集団墓地・霊園整備事業	0	0.0	0	0.0	2	0.5	384	1.9		
小 計	55	50.9	2,359	14.3	98	22.7	2,693	13.6		
3 産業観光等	37 震災・復興記録の収集・整理・保存	0	0.0	0	0.0	3	0.7	31	0.2	
	39 地域振興・産業誘致に向けた調査事業	0	0.0	0	0.0	9	2.1	85	0.4	
	41 観光資源発掘・PR事業	3	2.8	88	0.5	2	0.5	17	0.1	
	42 観光交流・物産センター整備事業	2	1.9	4	0.0	2	0.5	30	0.2	
	小 計	5	4.6	92	0.6	16	3.7	163	0.8	
4 復興地域づくり加速化事業	11	10.2	1,675	10.2	163	37.7	7,384	37.4		
合 計	108	100	16,496	100	432	100	19,735	100		

注) 陸前高田市は2014～17年度申請分、石巻市は2015年度提出分まで。

出所：陸前高田市及び石巻市の復興交付金事業資料より作成。

第2に、陸前高田市で、この「1 市街地整備事業の効率的促進」が4分の3をも占めるようになったのは、事業名称「4 被災地復興のための土地利用計画策定促進事業」に110億円（市街地復興効果促進事業の66.8%）を充てているからである。制度要綱上の名称では「計画策定」だが、市の事業名は「被災市街地復興土地区画整理事業」であり、実際には工事費が含まれていると考えられる。本来であれば基幹事業で実施されるべき内容の事業が、効果促進事

業として実施されているのではないか。

第3に、石巻市は、復興地域づくり加速化事業に74億円（市街地復興効果促進事業の37.4%）を充てている。その内訳を見ると、がれき、支障物除去に21億円、造成残土解消事業29億円である。陸前高田市でも、市街地復興効果促進事業ではないが、都市再生区画整理事業（被災市街地復興）の効果促進事業（80億円）の中に、地下埋設物等撤去事業と区画整理事業支障物件移転事業合わせて54億円が含まれている。これらの事業に、効果促進事業のなかで2番目に多くの事業費が充てられている。これらは効果促進事業と言うより基幹事業と一体の事業と考えられるものではないだろうか。

以上見てきたように、効果促進事業は「基幹事業と関連して地域の特性に即して自主的かつ主体的に実施する事業又は事務とする」という理念を達成できておらず、むしろ基幹事業の一部あるいは延長に留まっているようである。

4 おわりにー復興財政の今後のあり方

これまで、「取崩し型復興基金」「津波被災住宅再建支援基金」及び復興交付金事業の「効果促進事業」の活用実態を検証してきた。そこから復興財政の課題として次のことが指摘できよう。

効果促進事業は、所期の目標を実現できたとは言えず、基幹事業を含め復興交付金の多くは5省とりわけ国交省が交付するハード整備事業に充てられた。被災者の生活再建やコミュニティとまちの再生のために充てられるソフト事業はそれほど多くはなかったのである。津波被災の状況を鑑みると致し方ない面もあるが、復旧・復興事業が、まだ「災害復旧事業費国庫負担法」のような旧來型の公共土木施設の復旧から抜け出せていないのではないか。

そのため、両基金、とりわけ「取崩し型復興基金」は、市町村にとって「使い勝手の良い」財源として、災害復旧事業負担金、復興交付金、グループ補助金等による国の財政措置の対象とならない事業に充当することができ、被災自治体の実情に合わせた復興政策を可能にする裏付けとなった。ただ、逆に言えば、国庫支出金を中心とした多額の復興予算が組まれたにもかかわらず、手の届きにくい分野があったと言うことでもある。基金の活用実態から、復興財政制度には次のような課題が残されていることが示された。

第1に、被災者生活再建支援制度による支給額が最高300万円に据え置かれたままで、これでは被災者の生活と住宅を再建することは困難だった。そこで、取崩し型復興基金等を活用して市町村が上乘せ給付を行い、埋め合わせざるをえなかった。被災者生活再建支援法は、2007年改正時の「施行4年後の見直し」という附帯決議に基づき、東日本大震災直前の11年2月、見直し検討が始められていた。ところが、十分な審議には至らず、12年3月に「中間整理」を出しただけで放置されている。まず、この制度の抜本的な見直しが急務だろう。

第2に、災害救助法も、生活支援、住宅支援、コミュニティ支援の各分野において、硬直性を脱する見直しが必要だろう。

第3に、復興交付金制度は、通常为国庫支出金と比べれば、事業間流用や基金化により柔軟性を増したし、効果促進事業やその一括配分によって基幹事業を補うことが目指された。だがそれでも、各省庁が交付する国庫支出金という性格から、制度要綱や各省庁が定めた交付要綱等によって事業内容が決められ、その対象事業が限定され、補助対象外の事業を「取崩し型復興基金」等で補うこととなった。国庫支出金の枠内での弾力化で済ませて良いのか検討が必要

だろう。

第4に、東日本大震災では新たにグループ補助金という事業支援のスキームが作られた。そのことは大きな前進と言えるが、ここでもグループ補助金の対象とならない事業者や事業用施設・設備の線引きが生じた。経産省が個々の事業者に対して直接補助する仕組みで良いのか検討の必要があろう。

第5に、復興財政全体の中で、取崩し型復興基金の額はごくわずかである。阪神淡路大震災時に比べれば特別交付税により地方団体に直接交付するという進展が見られたが、復興財政全体における「復興基金」の役割を大幅に拡大するなど、国と地方の財政関係を見直すような再検討が必要だろう。

第6に、復興交付金については、効果促進事業とその一括配分によって基幹事業を補うことが目指されたが、その実情を見る限り、効果を十分発揮するには至っておらず、基幹事業の代替あるいは一部のような使われ方が見られ、基幹事業を生かすようなソフト事業も多くはなかった。もちろん、効果促進事業があったからこそ、基幹事業の対象とならない事業を実施することもできたし、一括配分により弾力性を高めた点も評価できる。だが、地域の特性に即して自主的かつ主体的な事業になるよう、もう一段の改革を求めたい。

参考文献

- 青田良介：岩手県・宮城県における東日本大震災復興基金の活用に関する考察（研究紀要『災害復興研究』第8号，2016年）
- 青田良介：東日本大震災被災地（岩手県・宮城県）における住宅再建支援と復興基金の役割に関する考察（研究紀要『災害復興研究』第6号，2014年）
- 井上博夫：東日本大震災被災地自治体の復興財政＝岩手・宮城・福島の状態から復興財政のあり方を検討する～（『経済』No.283，2019年）
- 井上博夫・藤原遙：原発災害からの復興財政——国，県，市町村財政の検証（『環境と公害』第48巻第2号，2018年）

(2019年4月15日受理)