

# 東日本大震災における 復興財政の検証

井上博夫

## はじめに

2011年に国が決定した「東日本大震災からの復興の基本方針」は、「復興を担う行政主体は、住民に最も身近で、地域の特性を理解している市町村が基本」としたうえで、国は、「市町村が能力を最大限発揮できるよう、現場の意向を踏まえ、財政、人材、ノウハウ等の面から必要な制度設計や支援」を行うと述べた。

本論の目的は、復興財政の実情を見ることにより、「市町村が基本」という財政支援がどの程度実現したかを検証することである。

## 1 復興財政の特徴と国の役割

国は、被災地域を対象とした復興特別区域法を制定し、復興事業を企画・推進するために復興庁を、復興に係る国の資金を管理するために復興特別会計を設けた。

こうした枠組みのもと、復興特別税、復興債、一般会計からの繰入等を財源として、国自身の事業費と地方団体等への歳出を賄った。このうち県・市町村に対する財政支援は、特区制度のもとで新設された「東日本大震災復興交付金（以下、復興交付金）」、「福島復興再生特別措置法」に基づく「福島再生加速化交付金（以下、加速化

交付金）」をはじめとする国庫支出金を主たる手段として実施された。さらに、補助事業の地方負担分が震災復興特別交付税で措置されたため、復興事業の大半は国の財源で賄われ復興特別会計で管理された。そのため、復興特別会計が設けられた2012年度以降は、復興特別会計で復興財政の大略がわかるが、2011年度の復興財政は把握が難しい。

そこでまず、財務省「令和元年度決算の説明」で復興財政の全体像を概観する。2011～19年度支出済歳出額に翌年度繰越額を加えた累計額は約33.4兆円（国債整理基金特別会計への繰入額を除く）で、内訳は、「その他」を含む8つに区分されている。多い順に、(1)復興公共事業等22.7%、(2)その他20.7%、(3)原子力災害復興関係経費18.7%、(4)地方交付税交付金16.6%、(5)東日本大震災復興交付金10.0%。「その他」の中身は、「全国防災・資源エネルギー等」といった復旧・復興に直接関係しない支出が7.9%と最大で、次いで産業・雇用関係が7.2%で、「被災者生活再建支援金補助金」0.9%、「医療・介護・福祉等」1.6%と被災者の生活支援には薄かった。

次に、復興特別会計の歳出を「目別」に分類して検討する。国の歳出は、所管ごとに歳出目的に従って「款」「項」に区分されているが、「目」



表1 東日本大震災復興特別会計決算歳出額の目別分類 (2012年度～2019年度累計)

目	主な細目と目の中での金額の順位	億円	%
補助金の類		72,110	34.6
1	(地)東日本大震災復興交付金	17,735	8.5
2	(地)放射線量低減対策特別緊急事業費補助金	14,078	6.8
3	(地)福島再生加速化交付金	4,526	2.2
4	(地)災害等廃棄物処理事業費補助金	3,874	1.9
5	(地)防災対策推進学校施設環境改善交付金	3,048	1.5
6	(地)国内立地推進事業費補助金	2,903	1.4
7	(地)災害救助費等負担金	2,735	1.3
8	(民)中小企業組合等共同施設等災害復旧費補助金	1,790	0.9
9	(地)中間貯蔵施設整備等影響緩和交付金	1,500	0.7
10	(民)緊急雇用創出事業臨時特例交付金	1,187	0.6
11	(地)福島原子力災害復興交付金	1,000	0.5
12	(地)被災者生活再建支援金補助金	930	0.4
13	(地)学校施設環境改善交付金	921	0.4
14	(地)地域医療再生臨時特例交付金	789	0.4
15	(地)公立諸学校建物其他災害復旧費負担金	696	0.3
16	(地、民)地域経済産業活性化対策費補助金	661	0.3
17	(地、民)被災者支援総合交付金	579	0.3
	18位以下の補助金等(220項目)	13,159	6.3
他会計への繰入		71,135	
1	復興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	16.3
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		61,192	29.3
庁費の類		25,677	12.3
施設費の類		7,163	3.4
出資金、貸付金		3,927	1.9
その他(委託費、補償金、給与、手当等)		4,467	2.1
合計		245,672	
合計(国債整理基金特別会計繰入を除く)		208,523	100.0

注1) 累計額は、2012～2019年度支出済額+2020年度繰越額

注2) 補助金等の細目名の( )は交付先を示し、(地)は地方団体、(民)は民間企業・団体等。ただし、被災者生活再建支援金補助金の交付先は公益財団法人道庁県センターである。

出所：国の特別会計決算各年度より作成。

は所管や款項を通じて支出の使い方を示すもので「使途別分類」と呼ばれる。

表1によれば、「補助金の類」7.2兆円、「他会計へ繰入」7.1兆円、「公共事業関係費」6.1兆円で復興特別会計20.9兆円の約8割を占める。

「補助金の類」は全部で200項目を超えるが、主なものは地方公共団体に交付された。交付省庁別に区分すると、環境省2.0兆円、国土交通省1.9兆円が突出し、次いで文部科学省0.9兆円、

経済産業省0.7兆円、農林水産省0.6兆円、厚生労働省0.5兆円と続く。環境省は除染関係、国土交通省は復興交付金と加速化交付金が支出の中心で、多くは県・市町村に交付された。一方、経済産業省は立地補助金やグループ補助金など民間企業等に直接交付するものが多く、農林水産省は地方団体向けと並んで農業や水産業へも交付している。

「他会計への繰入」のうち国債整理基金特別会計への繰入を除くと、交付税及び譲与税配付金特別会計への繰入3.4兆円がほとんどで、震災復興特別交付税等として地方公共団体に交付された。

以上から、国が直接実施したのは国直轄公共事業と事業者向け補助金を中心で、それ以外の復興事業は市町村・都道府県への財政支援を通じて実施されたと言える。したがって、被災者の生活再建、まちとコミュニ

ティの復興、生業の再生などは、市町村・県の復興政策と国の財政支援のあり方に依存することとなった。

## 2 市町村と県の復興財政

県・市町村への補助金類のうち金額の大きいものを表1で確認しよう。「放射線量低減対策特別緊急事業費補助金」と「災害等廃棄物処理事業

表2 復旧・復興事業分歳出決算額の県・市町村純計額  
(2011年度～2019年度)

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	1,001	1.4	810	1.3
物件費	3,535	8.2	10,235	14.0	18,972	29.9
(うち災害救助費)	2,476	5.8	8,553	11.7	15,104	23.8
維持補修費	79	0.2	50	0.1	283	0.4
扶助費	258	0.6	556	0.8	955	1.5
補助費等	1,967	4.6	7,364	10.1	5,808	9.2
普通建設事業費	17,892	41.7	29,669	40.5	21,205	33.4
災害復旧事業費	11,560	27.0	16,604	22.7	8,206	12.9
公債費	53	0.1	389	0.5	127	0.2
投資及び出資金	13	0.0	121	0.2	29	0.0
貸付金	6,751	15.7	5,046	6.9	6,034	9.5
繰出金	326	0.8	2,209	3.0	1,017	1.6
歳出合計	42,892	100.0	73,244	100.0	63,447	100.0

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。

費補助金」は、除染事業とガレキ処理に充てられるもので、必要ではあるが地方に裁量性のある復興財源とは言い難い。そうすると、「復興交付金」と「加速化交付金」が県・市町村にとって特に重要だった。

3県の復興財政支出を、性質別分類に従って見る(表2)。本来は県と市町村を各々分析すべきだが、ここでは県・市町村の歳出純計額を示した。

3県とも、「普通建設事業費」「災害復旧事業費」「物件費」が多い。このうち「物件費」は災害廃棄物処理費と除染費用が多い。「災害復旧事業費」は、災害復旧費補助・負担金を得て公共施設等の復旧工事を実施する従来制度の活用である。「普通建設事業費」は、原形復旧では済まない津波・原発災害に対応して新設された「復興交付金」と「加速化交付金」により実施されたものである。これら普通建設と災害復旧の2事業が地方復興財政支出の最大部分を占め(岩手

69%、宮城63%、福島46%)、ハード事業に偏した復興という性格を帯びた。

ガレキ撤去と除染後に土地の面的整備を実施して公共施設を復旧する。そこまではハード事業でできて、それだけでは人々の生活とコミュニティの再生、まちの復興は実現しない。何が問題だったか。

「使い勝手のよい交付金」として導入された「復興交付金」と

「加速化交付金」の内容を検討する。

「復興交付金」の基幹事業は、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で、一定範囲内の事業間流用、基金化による年度制約の弾力化が図られた。とは言え、所管省は交付要綱等で事業ごとに補助対象・要件を定めており、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。その点は「加速化交付金」も同様だった。

ハード事業中心となったのは、そもそも両交付金のメニュー自体がハード事業で構成されていたためだが(加速化交付金には、一部だが生活相談や福祉施設運営等のソフト事業もあった)、県・市町村の事業選択にも偏りが見られた。復興交付金40事業のうち実施されたのは、災害公営住宅整備、津波復興拠点整備、都市再生区画整理、防災集団移転促進に道路を加えた5事業で大半を占めた。そのため、復興交付金の9割近くは国交省所管事業で、農水省所管事業を

加えれば99%にのぼった。

だが、復興交付金には「効果促進事業」も設けられていた。「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、理念通りに実現したわけではない。甚大な津波被害を受けた陸前高田市と石巻市の効果促進事業実施状況を調べた<sup>1</sup>。ところで、国交省所管基幹事業のうち5事業（災害公営住宅整備、津波復興拠点整備、市街地再開発、都市再生区画整理、防災集団移転促進）に係る効果促進事業は、「市街地復興効果促進事業」として一括配分できるようになった。その結果、両市とも効果促進事業費の6割台がこの一括配分事業であることから、その事業内容を検討する<sup>2</sup>。

事業は内容に従って4類型に区分されており、一括分に占める事業費割合はそれぞれ次のとおりだった。「①市街地整備事業の效果的促進」陸前高田市75.0%、石巻市48.1%、「②まちの立ち上げ促進」陸前高田市14.3%、石巻市13.6%、「③産業・観光等の復興の促進」0.6%、石巻市0.8%、「④復興地域づくり加速化事業」10.2%、石巻市37.4%。両市とも①に最大の費用を充てたが、多くは調査設計等業務だった。不可欠ではあるが事業の前提業務であり、基幹事業費に組み込むべきではないか。また、石巻市は④も多いが、中身は造成残土処理やがれき・支障物除去が約7割を占める。一方、②に類別される事業では、コミュニティバス運行支援、住宅再建や生活相談支援などソフト事業も行われたが、金額は13

～14%程度である。③もまちの持続性にとって重要だが両市とも1%に満たない。

効果促進事業は、基幹事業の一部あるいは延長に留まったのではないか。

そうしたなか、特別交付税を財源にして県・市町村につくられた「取崩し型復興基金」は用途制限がなかったので、復興交付金等の補助金では実施できない事業に活用された。特に津波被災市町村では住宅再建支援に使われ、上限300万円に留まっていた生活再建支援金を補完した。

### 3 課題と展望

災害復旧費の枠を超えた復興交付金やグループ補助金等の各種補助金は、まちの再生、事業再建に貢献した。しかし、国側の補助制度による縛りと、地方団体側でうまく使いこなせなかった面があり、住民に身近な市町村が復興の主体、という基本方針は十分実現されたとは言えない。住民の主体性に基づいた復興を目指すには、補助金の統合・弾力化だけでなく、地域の特徴にあわせて補完できるよう、用途限定のない復興基金の規模を拡大することが必要だ。併せて、それらを使いこなすための人的支援も重要だろう。

注 .....

- 1 井上博夫「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」『アルテス リベラレス』第104号, 2019年6月。
- 2 陸前高田市及び石巻市のHPに掲載された資料に基づいて集計したが、陸前高田市は2014～17年度申請分、石巻市は2015年度提出分までを対象としている。