

東日本大震災復興財政 10 年の検証

岩手大学名誉教授
井上博夫

〈構成〉

- I 目的と方法
- II 復興財政の仕組みと全体像
- III 国の復興財政支出 ～東日本大震災復興特別会計を中心に～
- IV 地方の復興財政
- V 復興財政の評価と今後への教訓

I 目的と方法

東日本大震災は、地震津波災害と原発事故災害による多重災害で、しかも極めて広域的な災害という未曾有の性格のため、復旧・復興に当たっては多額の財政支出が行われるとともに、新たな制度・仕組みも新設された。

そこで、10年という当初設定された復興期間を経た時点で、その全体像を鳥瞰し人々と地域の復興に果たした効果を検証し、その中から復興財政制度について教訓とすべきことを明らかにすることを本論文の目的とする。

検証の焦点は、次の3点である。

- ①市町村が復興政策の主体となるにふさわしい復興財政だったか。
- ②未曾有の災害であり、その態様は地域によっても時間の経過によっても異なった。それに応じた柔軟性は確保できたか。
- ③被災者・被災地の復興と再生に効果的な財政だったか。

そのため、

第1に、国の復興財政支出の実態を示す。

第2に、地方自治体、特に市町村に焦点を当てて復興財源と支出の実態を示す。

これらを通じて、上記理念がどの程度実現したかを検証し、教訓として伝えたい事項を

示す。ただし、地方財政の分析・検証は、岩手・宮城・福島の3県を対象とする。

II 復興財政の仕組みと全体像

「東日本大震災からの復興の基本方針」(東日本大震災復興対策本部 2011年7月29日決定、2011年8月11日改定)は、復興を担う行政主体と国の役割について次のとおり述べていた。「東日本大震災からの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なるものとする。国は、復興の基本方針を示しつつ、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責任を持って実施するものとする」と。

この方針で謳われた財政措置は、①「復興特区制度」の創設による対象地域を限定した税・財政・金融上の支援、②地方公共団体が、自ら策定する復興プランの下、復興に必要な各種施策が展開できる、使い勝手のよい自由度の高い交付金の創設、③基金設置等により、制度の隙間を埋めて必要な事業の柔軟な実施が可能となる資金の確保、④地方負担分について地方交付税の加算を行う等により確実に地方の復興財源の手当てを行うこと、であった。

この方針に基づいて具体化されたのは、①特例的減免税と補助率の特例的引上げ、②東日本大震災復興交付金(以下「復興交付金」という。)の新設、③特別交付税の交付による「取崩し型復興基金」の設置、④震災復興特別交付税(以下「復興特別交付税」という。)

の創設である。また、復興交付金の他にも福島再生加速化交付金（以下「加速化交付金」

という。）を含め多くの補助金類も新設ないし増額された。

表 1 東日本大震災復旧・復興関係経費の執行状況（2011～2019 年度合計）

単位：億円

国の歳出（支出済額合計）		地方政府の国からの歳入		地方歳出
1 災害救助等関係	10,250	国庫支出金	141,151	230,348
2 災害廃棄物処理事業	11,425	復興特別交付税	50,079	
3 復興関係公共事業等	71,099	合 計	191,230	
4 災害関連融資関係経費	16,299			
5 地方交付税交付金	55,392			
6 東日本大震災復興交付金	33,260			
7 原子力災害復興関係経費	59,451			
8 その他	68,764			
小計（国債整理基金特別会計繰入以外）	325,950			
9 国債整理基金特別会計への繰入等	37,218			
合 計	363,167			

注）地方歳出は、都道府県と市町村の純計額。ただし、重複を避けるため、積立金への支出額は除いてある。

（出所）財務省「令和元年度決算の説明」、総務省「地方財政統計年報」各年度版より作成

国と地方を通じた復興財政の全体像は表 1 のとおりである。復興期間は 10 年間とされていたが、執筆時点では最終年度である 2020 年度決算の詳細は得られなかったもので、2011～2019 年度（9 年間）の歳出合計を示している。

表の左側は国の歳出で、復興債の償還に充てるため国債整理基金特別会計に繰り入れた額を除いた合計は 32 兆 5,950 億円だった。うち、国庫支出金として 14 兆 1,151 億円、復興特別交付税として 5 兆 79 億円の、合わせて 19 兆 1,230 億円が全国の都道府県及び市町村に移転された。これらを財源に地方政府は総額 23 兆 348 億円を支出した。この中には、復旧・復興事業分とともに全国防災事業分も含まれている。

歳出額を見る限りでは、「基本方針」が述べていたように、東日本大震災からの復興を担う行政主体として地方の役割が大きかったと

言えそうである。ただし、我々の目的に照らせば、復興財政の中身を、国自身の直接支出と地方への移転支出、そして地方の支出に分けた上で、それぞれの内容を点検する必要がある。そのため、以下では東日本大震災復興特別会計（以下「復興特別会計」という。）を対象として分析を進める。ただし、復興特別会計ができたのは 2012 年度以降のため、2011 年度補正予算第 1 号、第 2 号、第 3 号で措置された事業分は含まれないことに注意が必要である。それでも復興特別会計の分析により、復興財政の検証は可能と考える。

Ⅲ 国の復興財政支出 ～東日本大震災復興特別会計を中心に～

1 主要経費別分類・経済性質別分類に基づく特徴

まず、復興特別会計の歳出を概観しよう。

表 2 は復興特別会計歳出（2012～2019 年度支出済額合計）を主要経費別×経済性質別のマトリックスで示したものである。国債整理基金特別会計への繰入れは除いており、合計は 20 兆 397 億円と表 1 の歳出合計より約 12.5 兆円少ない。

表 2 国の復興特別会計歳出（主要経費別・経済性質別）2012～2019 年度支出済額合計

単位：億円

	合計	経済性質別分類												
		中央政府直接支出	経常支出	資本形成	会計間重複	経常移転	その他	対地方政府移転	地方交付税	経常支出	資本形成	経常移転	その他	
		合計	200,397	76,076	28,194	26,747	7,723	7,173	6,240	124,320	33,984	5,658	59,302	614
社会保障関係費	4,474	2,089	374	670	1,013	32	0	2,385	0	47	206	84	2,047	
文教及び科学振興費	9,806	3,443	537	0	1,760	590	555	6,363	0	267	5,679	279	138	
国債費	15	15	1	0	0	0	14	0	0	0	0	0	0	
地方交付税交付金	33,984	0	0	0	0	0	0	33,984	33,984	0	0	0	0	
防衛関係費	2,429	2,429	2,429	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
公共事業関係費	56,674	26,674	0	21,724	4,244	0	706	30,000	0	0	29,976	0	24	
主要経費別分類	治山治水	2,403	1,951	0	1,346	604	0	1	453	0	0	453	0	0
	道路整備	16,450	16,115	0	13,212	2,903	0	0	335	0	0	335	0	0
	港湾空港鉄道等	2,626	2,585	0	2,069	495	0	21	41	0	0	41	0	0
	住宅都市環境	30	30	0	9	17	0	4	0	0	0	0	0	0
	公園水道廃棄物処理	1,349	332	0	139	5	0	187	1,017	0	0	1,017	0	0
	農林水産基盤	3,126	950	0	735	211	0	5	2,176	0	0	2,176	0	0
	社会資本総合整備	7,629	0	0	0	0	0	0	7,629	0	0	7,629	0	0
	推進費等	57	0	0	0	0	0	0	57	0	0	57	0	0
	災害復旧等	23,003	4,711	0	4,213	9	0	489	18,292	0	0	18,268	0	24
	経済協力費	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
中小企業対策費	4,785	3,175	124	0	163	36	2,852	1,610	0	0	0	0	1,610	
エネルギー対策費	439	439	84	0	353	2	0	0	0	0	0	0	0	
食料安定供給関係費	2,516	922	100	0	0	401	420	1,594	0	578	509	7	500	
その他の事項経費	85,274	36,891	24,544	4,353	189	6,112	1,692	48,384	0	4,765	22,932	244	20,444	

注 1) 国債整理基金特別会計繰入れ額 3 兆 7,149 億円は歳出から除いてある。

注 2) 会計間重複のうち交付税及び譲与税配付金特別会計への繰入れは、経済性質別分類中の対地方政府移転に「地方交付税」という項目を新に設けて転記した。したがって、表 2 の「会計間重複」額は、国債整理基金特別会計及び交付税及び譲与税配付金特別会計への繰入れ額を除いた金額である。

(出所) 国の「特別会計決算明細書」各年度より作成

主要経費別分類によると、最大は「その他の事項経費」の約 8.5 兆円だが中身は追って説明する。次いで「公共事業関係費」約 5.7 兆円、「地方交付税交付金」約 3.4 兆円と続き、これら三つの経費で全体の 88%に達する。

経済性質別分類で見ると、まず中央政府の直接支出と地方政府に対する移転に分かれるが、中央政府直接支出が 7 兆 6,076 億円（38%）、地方政府への移転が 12 兆 4,320 億円（62%）で、後者の方が多い。では、中央

政府の支出及び地方政府への移転支出の性質を見てみよう。

中央政府直接支出の「会計間重複」7,723 億円というのは、他会計への繰入れと独立行政法人等への補助費から成るが、うち 4,244 億円は公共事業関係費であり「資本形成」に類する支出と言って良からう。また「その他」6,240 億円は、災害復旧費補助や施設整備費補助などの「資本移転」1,025 億円、「土地無形資産購入」211 億円、出資金・貸付金等の

「その他」5,004億円から成る。これらのうち「資本移転」と「土地無形資産購入」を合わせた1,236億円も「資本形成」に類する支出とみなせる。そうすると、資本形成又はそれに類する支出は計3兆2,226億円（中央政府直接支出の42%）で、その余の4兆3,850億円（中央政府直接支出の58%）は経常的な支出ということになる¹。中央政府直接支出は、経常的な支出が半分強で資本形成より若干大きな割合を占めていた。

一方、対地方政府移転は、「資本形成」向けの補助金類が多い。地方交付税以外は全て国庫支出金で各種の補助費・委託費である。地方交付税は、復興特別交付税で大半は補助事業の地方負担分に充てられるものなので、対地方政府移転の性質は国庫支出金の内容が重要な意味を持つ。地方交付税を除く対地方政府移転（つまり国庫支出金）の内訳を見ると、資本形成が66%を占める。国から地方への移転が行われる時点で、資本形成に重点をおいた復興政策になっていたと言えよう。

ここで、「資本形成」関連支出によって主になどのような事業が行われたかを、主要経費別分類の公共事業関係費に基づいて確認しておこう。中央政府の直接支出では、道路整備事

業1兆6,115億円と災害復旧事業4,711億円が多く、この2事業で8割近くを占める。とりわけ道路整備事業費が大きい。これは復興道路（三陸沿岸道路）と復興支援道路（沿岸～内陸を結ぶ自動車道）の整備である。したがって国の公共事業の効果は、これら自動車道路の整備が被災地の復興と持続的発展にどのくらい寄与できるかによって評価されよう。一方、対地方政府移転では、災害復旧事業1兆8,292億円と社会資本総合整備7,629億円、農林水産基盤整備2,176億円が多い。ただし、対地方政府移転中の資本形成は、「その他の事項経費」に区分されている支出が2兆2,932億円と公共事業関係費に匹敵する金額に上るため、これを含めて検討しなければ資本形成の事業内容は分からない。

そこで、説明を後回しにしていた主要経費別分類中の「その他の事項経費」について述べておこう。先に述べたように、「その他の事項経費」として括られている支出は、約8.5兆円と復興特別会計最大の費目で復興特別会計全体の43%、中央政府直接支出の48%、対地方政府移転の39%を占めている。だがこれでは内容がわからないので中身に立ち入って見よう（表3）。

¹ 資本形成又はそれに類する支出としたのは、中央政府直接支出の資本形成2兆6,747億円、会計間重複中の公共事業関係費4,244億円、その他中の1,236億円の合計である。

表3 主要経費別分類「その他の事項経費」の内訳

単位：億円

経済性質別分類	金額	主な支出科目	金額
合計	85,274		
中央政府直接支出	36,891		
経常支出	24,544	放射線量低減処理業務庁費	14,447
		放射性物質汚染廃棄物処理事業費	5,385
資本形成	4,353	放射性物質除去土壌等管理施設整備費	3,566
		放射性物質除去土壌等管理施設施工庁費	287
会計間重複	189	原子力施設等防災対策等交付金	86
経常移転	6,112	国内立地推進事業費補助金	2,903
		被災者生活再建支援金補助金	836
		地域経済産業活性化対策費補助金	654
その他	1,692	放射性物質除去土壌等管理施設立地補償金・不動産購入費	949
対地方政府移転	48,384		
経常支出	4,765	災害廃棄物処理事業補助金	3,874
		被災者支援総合交付金	628
資本形成	22,932	東日本大震災復興交付金	17,650
		福島再生加速化交付金	4,808
経常移転	244	森林整備・保全地方公共団体事業費補助金	171
その他	20,444	放射線量低減対策特別緊急事業費補助金	14,078
		災害救助費等負担金	2,735
		中間貯蔵施設整備等影響緩和交付金	1,500
		福島原子力災害復興交付金	1,000

注) 福島再生加速化交付金には長期避難者生活拠点形成交付金も含まれている。

被災者支援総合交付金額には、前身の被災者健康・生活支援総合交付金も含まれている。

(出所) 国の特別会計歳入歳出決算額科目別表の各年度より作成

中央政府直接支出は、経常支出、資本形成、その他ともに大半が除染関係経費である。経常移転には多様な経費が混在しているが、国内立地推進事業費補助金 2,903 億円をはじめとした産業経済費（目的別分類）が 4,405 億円と過半を占め、被災者生活再建支援金補助金は 836 億円にすぎない。しかも、国内立地推進事業費補助金は全国が対象で被災地向けではない。

対地方政府移転では、経常支出はガレキ処理のための災害廃棄物処理事業補助金 3,874 億円が 8 割を占めるが、被災者健康・生活支援総合交付金及び被災者支援総合交付金 628

億円もここに含まれている。被災者支援総合交付金については別途説明する。

だが金額的に大きいのは、資本形成とその他である。資本形成の大半は復興交付金と加速化交付金であり、東日本大震災と原発災害からの復興を目的として新設された交付金だが、全て資本形成に分類される国庫支出金である。対地方政府移転の多くがハード事業などの資本形成向けとなったのは、災害復旧などの公共事業関係補助金とともに、復興交付金、加速化交付金が専ら資本形成向けだったためである。

その他は、除染関係支出が大半で、放射線

量低減対策特別緊急事業費補助金、中間貯蔵施設整備等影響緩和交付金、福島原子力災害復興交付金を合わせると約1.7兆円に上る。放射線量低減対策特別緊急事業費補助金は除染事業を実施する市町村に対して支出されたもので、中間貯蔵施設整備等影響緩和交付金は、除染土壌等を搬入する貯蔵施設の整備による影響を受ける大熊町、双葉町及び福島県に対して交付したものである。福島原子力災害復興交付金は、前者より対象を広げ中間貯蔵施設整備の影響を含め原子力災害地域の復興のためとして福島県に交付したものである。両交付金はいずれも、中間貯蔵施設の受入れに同意した見返りに、一時金として2014年度補正予算で措置されたものである。用途限定の緩やかな財源として関係各地方団体に基金化されていることから、原発事故と中間貯蔵施設の影響を受ける被害者と被害地域の再生に効果的に役立てられることを期待したい。また、災害救助費等負担金2,735億円もここに出てくる。

以上見てきたように、「その他の事項経費」には、除染関係経費、復興交付金、加速化交付金のように、東日本大震災と原発災害に特徴的な支出が多く含まれている。

以上、主要経費別分類と経済性質別分類による分析から見てきた国の復興財政（復興特別会計）の特徴は次のとおりである。

第1に、主要経費別分類によれば、「公共事業関係費」、「地方交付税」、「その他の事項経費」が多く、なかでも「その他の事項経費」が最大の部分を占め、この中に東日本大震災に特徴的な支出が含まれる。そのうち金額が大きいのは、除染関係経費と復興交付金・加速化交付金という今回新設された交付金、それに産業経済費に属する補助金である。そし

て、新設された両交付金の経済性質分類はともに資本形成である。

第2に、中央政府自身の直接支出よりも地方政府への移転の方が大きな割合を占めた。その点では、「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」という「復興の基本方針」に沿ってはいる。だが問題は、復興政策の意思決定権が市町村あるいは被災地域住民にあったかどうかである。

第3に、経済性質別分類によれば、中央政府自身の支出は、経常支出と資本形成が半々くらいで経常支出の方が若干多い。だが、経常支出の大半は除染及び除染廃棄物処理事業のための経費で、被災者の生活やコミュニティの再生支援のために支出された金額は多くなかった。

第4に、対地方政府移転は、地方交付税以外は補助費・委託費だが、その多くは資本形成向けの移転である。地方に国庫支出金が交付される段階で、復興政策は資本形成に重点付けられていたことになる。

第5に、被災者支援に向けられたソフト事業への支出は、従来からあった被災者生活再建支援金補助金と新設された被災者支援総合交付金があるが、金額的には大きくはなかった。

2 復興財政における補助金の特徴

表4は、復興特別会計歳出を用途別分類に基づいて示したものである。先に見た主要経費別分類は、政策目的に沿って分類したものだが、用途別分類は、いわば歳出の使い方（支出対象）によって分類したものである。

表 4 復興特別会計歳出の使途別分類（2012～2019 年度支出済額）

単位：億円

使途別分類	歳出合計	対中央政府の	
		直接支出	対地方政府 移転
人件費	643	643	0
旅費	76	76	0
物件費	24,875	24,875	0
施設費	26,749	26,749	0
補助費・委託費	104,948	14,611	90,336
補助費	102,243	11,907	90,336
委託費	2,704	2,704	0
他会計へ繰入	38,169	4,185	33,984
交付税譲与税特別会計繰入	33,984	0	33,984
公共事業関係特別会計繰入	4,182	4,182	0
その他	3	3	0
その他	4,938	4,938	0
合 計	200,397	76,076	124,320

注) 他会計へ繰入のうち「国債整理基金繰入」3兆7,149億円を控除した歳出額である。

(出所) 国の特別会計歳入歳出決算額科目別表の各年度より作成

使途別分類によれば、復興特別会計歳出の半分超は補助費で、とりわけ対地方政府移転のほとんどが補助費であることが分かる。そこで、この補助費の内容を見ていくことにする。

補助費は、全部で298本、総額10兆2,243億円の補助金等から成っている。これらを目

的・内容に基づいて10の類型に分類し、更にそれぞれを中央政府の直接支出と地方政府への移転に区分した。各補助金等の分類は、決算における目的別分類、交付要綱、行政事業レビューシートなどに基づいて行った。その結果は表5に整理したとおりである。

表5 使途別分類「補助費」の類型別内訳と主な補助金（2012～2019年度支出済額）

単位：億円、%

補助費の類型と主な補助金	合計		中央政府 直接支出	対地方政 府移転
	金額	%		
①災害救助・災害廃棄物処理	6,979	6.8	62	6,917
災害等廃棄物処理補助金	4,182		0	4,182
災害救助費等負担金	2,735		0	2,735
②公共施設災害復旧	20,219	19.8	494	19,724
河川等災害復旧事業費補助	10,515		0	10,515
漁港施設災害復旧事業費補助	5,019		0	5,019
③災害復旧以外の公共事業・施設整備費	13,120	12.8	1,158	11,962
社会資本整備総合交付金	7,354		0	7,354
循環型社会形成推進交付金	1,017		0	1,017
④東日本大震災向け総合的交付金	22,540	22.0	0	22,540
東日本大震災復興交付金	17,650		0	17,650
福島再生加速化交付金	4,889		0	4,889
⑤除染等の原発事故関係補助金	16,952	16.6	86	16,866
放射線量低減対策特別緊急事業費補助金	14,078		0	14,078
中間貯蔵施設整備等影響緩和交付金	1,500		0	1,500
福島原子力災害復興交付金	1,000		0	1,000
⑥事業支援・産業政策	6,782	6.6	4,375	2,407
国内立地推進事業費補助金	2,903		2,903	0
中小企業組合等共同施設等災害復旧費補助金	1,610		0	1,610
地域経済産業活性化対策費補助金	654		654	0
⑦農林水産業政策	2,503	2.4	572	1,931
水産業共同利用施設復旧整備費補助金	327		0	327
国産農畜産物・食農連携強化対策事業費補助金	232		0	232
漁業経営安定対策事業費補助金	186		186	0
⑧雇用対策	1,188	1.2	0	1,188
緊急雇用創出事業臨時特例交付金	1,187		0	1,187
⑨被災者・コミュニティ・福祉施設支援	4,930	4.8	2,792	2,139
医療保険等の保険料・一部負担金減免（6補助金計）	1,006		1,006	0
被災者生活再建支援金補助金	836		836	0
地域医療再生臨時特例交付金	789		0	789
被災者支援総合交付金	628		0	628
⑩その他	7,032	6.9	2,369	4,663
私立学校施設整備費補助金	101		101	0
（独法）科学技術振興機構運営費交付金	100		100	0
合計	102,243	100	11,907	90,336

注1) 災害等廃棄物処理補助金は、災害等廃棄物処理事業費補助金と災害等廃棄物処理促進費補助金の合計額。

注2) 福島再生加速化交付金には、長期避難者生活拠点形成交付金及び福島定住等緊急支援交付金も合算してある。

注3) 医療保険等の保険料・一部負担金減免は、国民健康保険災害臨時特例補助金、介護保険災害臨時特例補助金、後期高齢者医療災害臨時特例補助金、全国健康保険協会災害臨時特例補助金、健康保険組合災害臨時特例補助金、国民健康保険組合災害臨時特例補助金の合算額である。

注4) 被災者支援総合交付金は、被災者健康・生活支援総合交付金との合算額である。

(出所) 国の特別会計歳入歳出決算額科目別表の各年度より作成

補助金等の類型を金額が大きい順に並べると、④東日本大震災向け総合的交付金 2 兆 2,540 億円 (22.0%)、②公共施設災害復旧 2 兆 219 億円 (19.8%)、⑤除染等の原発事故関係補助金 1 兆 6,952 億円 (16.6%)、③災害復旧以外の公共事業・施設整備費 1 兆 3,120 億円 (12.8%)、⑩その他 7,032 億円 (6.9%)、①災害救助・災害廃棄物処理 6,979 億円 (6.8%)、⑥事業支援・産業政策 6,782 億円 (6.6%)、⑨被災者・コミュニティ・福祉施設支援 4,930 億円 (4.8%)、⑦農林水産業政策 2,503 億円 (2.4%)、⑧雇用対策 1,188 億円 (1.2%) となる。

まず、全体的な特徴として指摘できるのは、第 1 に、補助費も公共事業等のハード向け補助金が多いことである。②、③、④の全部と⑧の一部がハード事業に該当し、補助費の半分を超える。このうち④東日本大震災向け総合的交付金（復興交付金及び加速化交付金）の市町村における支出実態については、「IV 地方の復興財政」で検討する。

第 2 に、⑤原発事故関係補助金が多額に上っており、そのほとんどが除染関係で占められていることである。原発事故による放射性物質で汚染された地域は、「除染特別地域」（計画的避難区域及び原発から 20km 圏内の警戒区域）と「汚染状況重点調査地域」に区分され、前者では国が直轄除染を行い、後者では市町村が除染事業を実施し、国は実施市町村に対して補助金を交付することになった。補助費に計上されているのは後者の分である。

第 3 に、災害救助・災害廃棄物処理にも多額の経費を要した。東日本大震災では広域的な津波災害により大量のガレキが発生し、その処理・処分が復旧・復興事業に着手するための前提になったためと考えられる。一部、災害廃棄物の全国的な広域処理が実施されたが、県外での処理は相対的には少量にとどま

った。運搬費用を含めた処理コストの比較検討が必要と考えられる。

第 4 に、事業支援や産業政策向け補助金の登場は東日本大震災における新たな特徴と言える。なかでも「中小企業組合等共同施設等災害復旧補助金」（いわゆるグループ補助金）は、被災事業者に対して被災した施設・設備に応じて復旧費の一部を補助するものである。従来、民間事業分野については「自己責任」「自助努力」が原則とされており、共同化や外部経済性を条件にしていたとはいえ、この分野に補助金が投入されたことは、その後の大規模災害時の復興政策にも影響を与える画期的なものだった。ただ、被災事業施設の「復旧」という原則で始められた手法が、日々変化する事業環境への対応を求められる事業者への支援策として妥当だったかなど、施策の効果を検証することが求められる。また、⑥事業支援・産業政策の類型に属する最大の補助金は、経済産業省の「国内立地推進事業費補助金」だったが、それは被災地の復興とは直接関係のない支出だったことを問題点として指摘しておきたい。

第 5 に、被災者・コミュニティ・福祉施設に対する補助金は歳出総額に比して小さいことである。この類型で最も金額が大きいのは、医療保険・介護保険等の保険料や一部負担金を減免するための補助金で 1,006 億円。次いで被災者生活再建支援金補助金 836 億円だ。被災者生活再建支援金は、阪神・淡路大震災の後に創設された制度だが、全壊世帯で上限 300 万円と住宅再建には不十分な金額のため、しばしばその引上げが求められてきたが、東日本大震災の際に改正されることはなかった。

被災者に対する国の支援のあり方に関する検討会では、支給対象の拡大や支援金の支給限度額引上げも議論されたが、「支援金は、居住者に対する見舞金的なものであり、住宅や

土地の損失に対する補償金ではない」「自助努力による事前対策への取組意欲を阻害するおそれ」といった意見が出された²。2020年に被災者生活再建支援法の一部改正が実現したが、改正内容は支給対象を半壊世帯に広げることとどまった。制度改正をめぐる検討過程でも「自然災害からの住宅再建等の生活再建についても『自助』による取組が基本」と結論付けられたためである³。しかし、災害は大規模化・頻発化の傾向にあり、今や全ての国民が関わる社会的リスクの一つとなっている。その対応が、自助や見舞金で片付けられて良いのか。再検討が求められる。

また、被災者健康・生活支援総合交付金が2015年度に新設され、その改訂版として被災者支援総合交付金が2016年度から交付されるようになった。2015年度～2019年度5年間の交付額合計が628億円だから、金額は決して多くはないが、被災者の生活やコミュニテ

ィの再生支援を国の行政事務と認識して取り組み始めたという点で注目し、次節で検討したい。

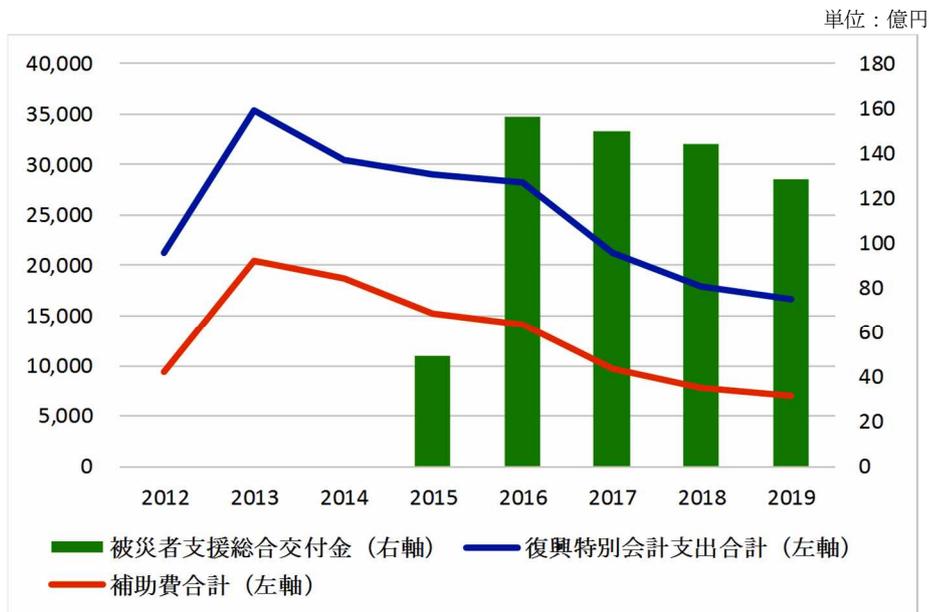
3 被災者支援総合交付金の意義と課題

(1) 被災者支援総合交付金の創設と実施内容

a) 創設の経緯と制度概要

図1のとおり、復興特別会計歳出額も補助費合計額も2013年度をピークに減少を続けてきた。一方、被災者支援総合交付金は、集中復興期間(2011年度～2015年度)終了後の2016年度に創設された(その前身である被災者健康・生活支援総合交付金は2015年度から)。図1は左右で目盛が異なり被災者支援総合交付金の金額そのものは桁違いに小さいが、復興期間後期になってようやく、国も被災者支援・コミュニティ支援に目を向け始めたと言えよう。

図1 復興特別会計歳出と被災者支援総合交付金の推移



(出所) 国の決算明細、各年度より作成

² 内閣府「被災者に対する国の支援のあり方に関する検討会」中間整理(2012年3月)。

³ 内閣府「被災者生活再建支援制度の在り方に関する実務者会議」検討結果報告(2020年7月)。

その経緯は次のとおりである。2015 年 1 月、被災者支援タスクフォース（復興大臣を座長とし、関係府省局長級により構成）は、「被災者支援総合対策（被災者支援 50 の対策）」を公表したが、その中で 50 の対策の一つとして「被災者健康・生活支援総合交付金」の創設を挙げた。交付金新設の趣旨は、避難生活の長期化、仮設住宅から再建した住宅や災害公営住宅等への移転に伴う分散化に対応して、被災者の見守り・コミュニティ形成支援が必要になるため、これまで各省で実施していた基幹的な施策を一括化した「被災者健康・生活支援総合交付金」を創設する、と説明され

ている。

交付金実施要綱（2015 年 4 月 9 日）は、その目的を「東日本大震災に伴う避難生活の長期化や、住宅再建により災害公営住宅等への移転の進捗など、被災者を取り巻く環境の変化に対応し、それぞれの地域において、被災者の健康・生活支援のための事業を効果的に実施することを支援することにより、被災者の心身の健康の維持向上、生活の安定等に寄与すること」、と定めている。事業計画の作成主体は都道府県又は市町村で、対象地域を岩手県、宮城県及び福島県とした。交付対象事業は表 6 のとおりだった。

表 6 被災者健康・生活支援総合交付金の交付対象事業

事業（柱）	番号	交付対象事業	所管行政機関
I 被災者の見守り・コミュニティ形成	①	地域コミュニティ活動を活用した被災者生活支援事業	厚生労働省
II 被災した子どもに対する支援	②	被災した子どもの健康・生活対策等総合支援事業	厚生労働省
	③	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	文部科学省

（出所）被災者健康・生活支援総合交付金実施要綱 2015 年 4 月 9 日別表

2016 年度からは「被災者支援総合交付金」に改められて現在も継続している。主な変更点は次のとおりである（「交付金実施要綱」2021 年 4 月 1 日）。

- ①事業計画の作成主体に都道府県、市町村以外の団体が加えられ、NPO等の市民団体も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、その後も順次拡張されている。

b) 交付金の執行状況

被災者支援総合交付金による事業別実施状況は表 7 のとおりである。交付可能額は 2016～2020 年度の合計額を示しており、2015 年度の被災者健康・生活支援総合交付金は含まれ

ていない。交付可能額合計が大きい項目は、「被災者の見守り・相談事業」173.6 億円、「被災者生活支援事業」128.7 億円、「被災した子供の健康・生活対策等総合支援事業」116.9 億円である。また、仮設住宅からの移転など被災者をめぐる環境の変化を反映してか、仮設住宅サポート拠点運営事業、被災者見守り・相談支援事業、被災地健康支援事業が減少傾向にある。他方で増加や新設されている事業は、被災者の心のケア支援事業や「心の復興」事業である。また、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ティ復興支援事業や県外避難者支援事業はほぼ増減なく推移してきた。被災者支援総合交付金は、事業を実施しようとする主体が作成・提出した事業計画書を基に配分が行われている

ので、こうした事業内容の変化は、被災地や のと想像される。
被災者をめぐる環境の変化を反映しているも

表7 被災者支援総合交付金の交付対象事業と交付可能額

単位：億円

事業（柱）	番号	交付対象事業	所管	2016年度～ 2020年度合計	
Ⅰ 各地域の被災者支援の重要課題への対応支援	①	被災者支援総合事業	復興庁	小計	292.2
		(1)住宅・生活再建支援事業 (生活再建相談員配置等)		37.6	
		(2)コミュニティ形成支援事業		40.9	
		(3)「心の復興」事業		42.0	
		(4)被災者生活支援事業		128.7	
		(5)被災者支援コーディネート事業		4.2	
		(6)県外避難者支援事業		39.0	
Ⅱ 被災者の日常的な見守り・相談支援	②	被災者見守り・相談支援事業	厚労省	173.6	
Ⅲ 仮設住宅での総合相談・介護等のサポート拠点の運営	③	仮設住宅サポート拠点運営事業		35.7	
Ⅳ 被災地における健康支援	④	被災地健康支援事業		13.9	
	⑤	被災者の心のケア支援事業		30.3	
Ⅴ 子どもに対する支援	⑥	被災した子どもの健康・生活対策等総合支援事業		文科省	116.9
	⑦	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	9.7		
	⑧	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ティ復興支援事業	31.4		
交付可能額合計				703.9	

注1) 事業内容は交付要綱による。

注2) 事業別交付可能額は、復興庁HPでは各年度の第1回分しか掲載されていなかったため、表の金額は各年度第1回分の合計である。ただし、第2回以降の金額はわずかである。

(出所) 復興庁HP掲載資料より作成

交付先団体別に交付可能額をまとめた表8を見ると、交付先は、都道府県・市町村といった自治体が95.7%、NPO等の諸団体への交付は3.5%となっている。しかし実際にこの交付金を活用して被災地でソフト事業を展開する主体は、地方自治体とは限らない。交付金の実際の流れは、交付された自治体から、地域の住民組織やNPOなどの市民活動団体

に事業委託などの形で間接補助されて実施されている事業が多いと推察される。また、地方自治体交付分の地域別交付先は、交付可能額合計717億円のうち368億円が福島県及び福島県内市町村であり、多数の住民が広域避難を余儀なくされた原発被災地において、被災者の見守りやコミュニティ再生へのニーズがとりわけ高いと言えよう。

表 8 被災者支援総合交付金交付可能額 2016 年度～2020 年度合計

単位：百万円、%

交付対象団体	交付可能額	
自治体	68,625	95.7%
岩手県合計	11,917	16.6%
県	8,940	12.5%
市町村	2,977	4.2%
宮城県合計	18,814	26.2%
県	13,558	18.9%
市町村	5,256	7.3%
福島県合計	36,848	51.4%
県	26,339	36.7%
市町村	10,509	14.7%
被災 3 県計	67,578	94.3%
被災 3 県以外計	1,046	1.5%
NPO等の諸団体	3,055	4.3%
交付可能額合計	71,680	100.0%

(出所) 復興庁HP掲載資料より作成

(2) 被災者支援総合交付金の特徴と課題

第 1 に、復興財政がいわゆるハード事業に偏っている中で、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する財源を提供した。なかでも、コミュニティ再生支援を事業目的に掲げる復興関係補助金はあまり例がない。被災者支援総合交付金の規模は 2012～2019 年度の復興特別会計歳出決算総額約 20 兆円のうち 628 億円、と全体の僅か 0.3%にすぎないとは言え、ハード事業中心の復興行財政の転換の萌芽として注目したい。

第 2 に、各省庁別の補助金を、総合交付金として一括化したことである。ただし、復興交付金や加速化交付金の場合と同様、窓口は復興庁だが、交付担当は各大臣に分かれ、各々が交付要綱等を定めているため、事業実施団体側から見れば、総合化・一括化は不十分ではなかったか。

第 3 に、事業計画作成主体を都道府県や市町村に限定せず、NPO等の団体に広げたことである。都道府県・市町村に交付された総

合交付金も、事業実施主体はNPO等の場合が多いと思われ、被災者支援やコミュニティ再生支援などの活動が、多様な担い手によって展開される環境を後押しする役割を果たしたと言えるのではないかと。

ただ、課題も残されている。第 1 に、復興財政全体の中では小さな存在で「はじめの一步」という状態だろう。今後被災者やコミュニティ支援を担う重要なツールに発展することを期待したい。第 2 に、交付金の使い勝手にも改善すべき点があると思われる。市町村を通じた間接補助を得て活動している数団体から話を聞いたところ、①対象事業範囲の限定が硬直的なため活動の展開が制約されるという意見があった。例えば、事業対象地域が旧避難指示区域に限られるとか、被災者の定義が硬直的なため避難者集落と既存集落との間のコミュニティ形成を図る活動が事業対象外にされるといったことである。②事業計画における見積りが細かく、消耗品なども実施段階での融通がきかないという意見もあった。その原因が、交付要綱等の所管省庁が定めた

制度に問題があるのか、市町村の運用に問題があるのかなどを更に検証する必要があるが、いずれにしても目的に沿って使い勝手の良い交付金になって欲しい。

4 復興特別交付税の意義と課題

表1で示したように、2011～2019年度合計で全国の地方団体は総額約5兆円の復興特別交付税を交付されている。復旧・復興事業関係で国から交付された地方歳入は全体で約19兆円だから、地方の復興財政にとって相当大きな部分を占めている。国の復興財政支出分析の最後に、この復興特別交付税について検証しよう。

復興特別交付税の額の算定方法は総務省令⁴で定められたが、概要は次のとおりだった。

(1) 国直轄事業負担金、国の補助事業の地方

団体負担分

(2) 国の補助金を受けないで施行した災害応急事業、災害復旧事業及び災害救助事業のうち地方債を財源とすることができる額

(3) 地方税・使用料及び手数料・分担金及び負担金の減免による収入不足、地方税法改正による減収額

(4) 被災世帯数、農作物被害面積、死者及び行方不明者の数、障害者の数、全壊・半壊戸数、浸水家屋戸数に、項目ごとに定められた額を乗じた額

(5) 職員派遣の受入に要する経費

(6) 原発事故風評対策、その他

そして、実際に交付された復興特別交付税額を算定項目別に示したのが表9である。

表9 震災復興特別交付税交付額の内訳と推移

単位：億円、%

年度	交付額合計	内 訳					参考 過年度分 精算
		直轄・補助事業に係る地方負担額 ①	単独災害復旧事業費 ②	①+②	中長期職員派遣・職員採用、風評被害対策	地方税等減収補填	
2011	8,134	5,221	1,656	6,877	253	1,005	—
2012	7,645	3,980	712	4,692	2,491	542	-80
2013	5,070	3,890	364	4,254	496	770	-449
2014	5,144	4,068	390	4,458	495	792	-602
2015	5,889	4,801	414	5,215	444	734	-505
2016	4,877	4,184	313	4,497	446	434	-501
2017	4,382	3,695	348	4,043	389	426	-475
2018	4,301	3,594	213	3,807	344	383	-234
2019	4,634	3,992	192	4,184	308	389	-248
2020	4,007	3,341	180	3,521	250	439	-203
合計	54,083	40,766	4,782	45,548	5,916	5,914	-3,297
(%)	100.0	75.4	8.8	84.2	10.9	10.9	—

注) 過年度分の交付額の精算により、合計と内訳は一致しない場合がある。

(資料) 総務省「震災復興特別交付税交付額の決定」、各年度、公表資料より作成

(出所) 宮入興一「東日本大震災10年と復興行財政の到達点：その教訓と課題」(2021年度地方財政学会報告論文)

⁴ 「地方団体に対して交付すべき平成23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の特例等に関する省令」(平成23年総務省令第155号)をはじめ、各年度の総務省令で定められた。算定項目は基本的に変わらないが、集中復興期間の2011～2015年度は補助事業等の地方負担分の100%が交付額として算定されたが、2016年度以降は95%に変更され、自治体負担が導入された。

省令で定められた算定方法から分かるとおり、復興特別交付税は国直轄事業負担金や国の補助事業の自治体負担分等に充てるための財源であり、地方交付税とはいえ事実上の特定財源だった。そして、交付額の内訳（表 9）を見ると、その大半は災害復旧事業や復興交付金事業などハード事業を実施するために用いられた。

復興特別交付税は、被災自治体の財政負担を軽減し、復旧・復興事業による自治体財政危機を回避する機能を果たすことができたが、自治体の意思決定権を強化する財源とは言えなかった。

IV 地方の復興財政

本章では、都道府県及び市町村の復興財政を概観した後、本論文における検証の焦点とした「市町村が復興政策の主体となるにふさ

わしい復興財政」だったかを検討するため、岩手県、宮城県、福島県の市町村について、復興交付金及び加速化交付金、取崩し型復興基金の活用状況を検討する。

1 概観

まず歳入を見ると（表 10）、国庫支出金と復興特別交付税で大半を占め、岩手県、宮城県、福島県ともに歳入全体の 8 割前後である。そして、復興特別交付税の多くは補助事業の地方負担分だから、国庫支出金の内容が県・市町村の復興財政に決定的な意味を持つ。ただ、国庫支出金の内訳は、岩手県・宮城県と福島県とは異なっている。岩手県・宮城県では復興交付金と災害復旧事業費支出金が国庫支出金の過半を占めるのに対し、福島県ではこれらは少なくほとんどが「その他」に属する支出金である。福島県に対する「その他」

表 10 県・市町村の歳入（復旧・復興事業分）2011～2019 年度合計

単位：億円、%

歳入内訳	岩手県				宮城県				福島県				全国合計	
	県	市町村	合計	%	県	市町村	合計	%	県	市町村	合計	%	県・市町村純計	
国庫支出金	13,402	11,513	24,915	55	23,623	27,026	50,650	63	41,671	8,304	49,974	67	133,576	58
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	10,642	5
災害復旧事業費支出金	6,206	2,312	8,518	19	9,535	3,427	12,962	16	3,391	654	4,044	5	27,075	12
東日本大震災復興交付金	1,712	7,214	8,926	20	2,595	16,980	19,575	24	944	2,559	3,503	5	33,066	14
その他	4,211	1,939	6,150	14	8,726	5,947	14,672	18	33,642	4,295	37,937	51	62,792	27
県支出金		2,541	2,541	—		4,275	4,275	—		17,698	17,698	—	25,741	—
諸収入	7,931	368	8,299	18	8,388	735	9,123	11	5,223	523	5,745	8	30,568	13
うち市町村からの収入	1,462		1,462	—	4,773		4,773	—	118		118	—	6,393	—
その他の収入	211	263	474	1	699	791	1,490	2	643	322	965	1	4,405	2
うち市町村からの収入	46		46	—	204		204	—	117		117	—	540	—
地方債	566	304	870	2	1,130	1,266	2,396	3	1,439	495	1,934	3	7,140	3
一般財源等	8,247	4,253	12,499	27	12,260	9,815	22,075	27	10,171	5,790	15,961	21	62,388	27
うち震災復興特別交付税	6,717	3,795	10,512	23	9,422	9,080	18,502	23	7,806	4,795	12,601	17	50,079	22
歳入合計	30,357	19,241	49,598	—	46,101	43,908	90,009	—	59,145	33,132	92,277	—	263,817	—
県・市町村純計歳入額			45,550	100			80,756	100			74,343	100	231,143	100

注 1) 金額は、復旧・復興事業分のみで全国防災事業分は含まない。

注 2) 歳入合計は、繰入金及び繰越金を控除した額である。復興財政では、歳入が基金化され後年度に繰入金として予算化される場合や、歳出予算の次年度繰越が多い。これらを各年度の歳入額に含めると二重計算となるため。

(出所) 総務省「地方財政状況調査データ」各年度より作成

支出金で最大のものは除染関係補助金で、次いで多いのが加速化交付金である。いずれも原発事故対策として支出されたものである。

また、国庫支出金が県を介して市町村に交付される県支出金が多額に上るのも福島県の特徴である。市町村外への広域・分散避難を余儀なくされた特殊な状況のためだが、これも原発事故を原因としている。そのため、福島では市町村とともに県の役割が大きかった。

表 11 は、東北地方の被災 3 県（岩手県、宮城県、福島県）における県及び市町村の復旧・

復興事業分の性質別歳出を示したものである。これによると、3 県とも普通建設事業費、災害復旧事業費、物件費が多い。物件費の主たる内容は災害廃棄物処理事業と除染事業のための委託費だ。とりわけ福島県内市町村で物件費が多いのは、市町村が除染を担当した地域が多いためだ。福島県は補助費も多額に上るが、そのほとんどは県内市町村に対するもので、多くは市町村除染事業費に充てられている。したがって、個人や事業に対する補助費が多く支出されたわけではない。

表 11 県・市町村の歳出（復旧・復興事業分）2011～2019 年度合計

単位：億円

性質別歳出	岩手県		宮城県		福島県	
	県	市町村	県	市町村	県	市町村
人件費	268	191	443	558	579	231
物件費	662	2,873	5,233	5,002	3,907	15,065
維持補修費	73	5	3	47	183	100
扶助費	53	205	52	504	149	806
補助費等	2,417	924	8,734	5,346	21,940	1,202
(内)市町村へ	1,357		3,655		17,310	
普通建設事業費	9,063	9,257	10,851	19,682	14,405	7,558
(内)市町村へ	384		722		648	
災害復旧事業費	9,010	3,509	11,184	5,558	4,615	3,787
(内)市町村へ	955		112		187	
公債費	45	7	131	258	59	68
投資及び出資金	11	1	95	26	7	22
貸付金	6,676	105	4,670	634	5,769	304
(内)市町村へ	30		258		39	
繰出金	109	217	220	1,989	534	483
歳出合計	28,387	17,294	41,616	39,605	52,148	29,627

注 1) 金額は、復旧・復興事業分のみで全国防災事業分は含まない。

注 2) 積立金及び国に対する補助費は除いてある。

(出所) 総務省「地方財政状況調査データ」各年度より作成

「災害復旧事業費」は、災害復旧費補助・負担金を財源に充てて公共施設等の復旧工事を実施したもので、従来からあった制度の活用である。「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」を主な財源として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たため（岩手県 69%、宮城県 63%、福島県 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た上に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。ハード整備とともに、生活とまちの再生を支えるソフト事業が不可欠と思われるが、金額的には多くない。何が問題だったか。東日本大震災と原発災害からの復興財政において中核に位置付けられた、復興交付金事業と加速化交付金事業の内容を検討しよう。

2 復興交付金事業の検討

復興交付金事業の市町村における実施状況

を見ていくが、対象は陸前高田市（岩手県）、石巻市（宮城県）、南相馬市（福島県）とする（表 12 参照）。陸前高田市及び石巻市は、甚大な津波災害を受けたため復興交付金事業の規模も大きかったからである。南相馬市は、津波災害と原発災害の両方の被害自治体で、福島第一原発から 20km 圏内の避難指示区域を含んでいたが、市町村役所を含め全域避難を余儀なくされた自治体に比べれば復興事業への取組が相対的に早かったためである。

表 12 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

所管省	番号	交付対象事業	陸前高田市		石巻市		南相馬市	
			基幹事業	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事業（新增築・統合）	322	451	0	0	0	0
	2	学校施設環境改善事業（公立学校の耐震化等）	338	141	759	392	67	0
	3	幼稚園等の複合化・多機能化推進事業	40	37	11	0	0	0
	4	埋蔵文化財発掘調査事業	424	8	166	73	316	117
厚労	3	保育所等の複合化・多機能化推進事業	38	94	73	471	0	0
農水	1	農山漁村地域復興基盤総合整備事業（集落排水、農地等）	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（復興対策）事業	552	0	14	0	0	0
	3	震災対策・戦略作物生産基盤整備事業（水利施設等）	0	0	483	0	0	0
	4	被災地域農業復興総合支援事業（農業用施設整備等）	1,134	2	3,194	4	1,743	564
	5	漁業集落防災機能強化事業（高上げ、生活基盤整備等）	292	0	8,367	0	0	0
	6	漁港施設機能強化事業（高上げ、排水対策等）	494	0	2,158	0	0	0
	7	水産業共同利用施設復興整備事業	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事業	243	0	305	0	0	0
	9	木質バイオマス施設等緊急整備事業	0	0	0	0	106	46
国交	1	道路事業（市街地相互の接続道路等）	18,207	3	72,904	0	4,184	42
	2	道路事業（高台移転等に伴う道路整備（区画整理））	6,399	0	6,930	0	0	0
	4	災害公営住宅整備事業等	20,224	188	108,834	353	8,063	349
	5	災害公営住宅家賃低廉化事業	3,398	0	18,834	0	1,478	0
	6	東日本大震災特別家賃低減事業	293	0	1,845	0	150	0
	11	優良建築物等整備事業	0	0	2,890	0	0	0
	13	住宅・建築物安全ストック形成事業（危険住宅移転）	521	0	2,417	0	1,076	0
	15	津波復興拠点整備事業	5,651	23	3,909	3	0	0
	16	市街地再開発事業	0	0	2,381	0	0	0
	17	都市再生区画整理事業（被災市街地復興）	105,830	15,213	20,609	662	0	0
	20	都市防災推進事業	188	1	983	924	45	9
	21	下水道事業	6,618	171	109,671	1,799	0	0
	22	都市公園事業	0	70	3,720	2,168	0	0
23	防災集団移転促進事業	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事業	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

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

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成る。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で、一定範囲内での事業間流用、基金化による年度制約の弾力化が図られた。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と。その点は「加速化交付金」も同様だった。

基幹事業のメニューは、埋蔵文化財発掘調査、家賃低廉化を除けば全てハード事業で構成されている。その中で、どの事業に多くの支出を充てたかは3市で特徴が見られる。陸前高田市は区画整理事業、石巻市は下水と災害公営住宅、南相馬市は防災集団移転事業と災害公営住宅の事業額が相対的に大きいというように。ただ、区画整理、防災集団移転、津波復興拠点整備、道路(2事業)、災害公営住宅という都市インフラ整備関連6事業を合わせると、陸前高田市1,861億円(89%)、石巻市2,997億円(62%)、南相馬市305億円(71%)に上る。

復興交付金事業の基幹事業は、事業メニューの構成からハード事業にならざるを得ず、その中でも市町村は特定の事業分野に偏った選択をしていたと言える。そのため、基幹事業の3市合計は、国交省所管事業が9割超、農水省所管事業も加えれば99%を超えた。

b) 効果促進事業

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実情はどうか。ところで、効果促進事業は基幹事業との関連性が求められるが、配分の弾力化が進められ、農水省所管の「5

漁業集落防災機能強化事業」に係る効果促進事業は「漁業集落復興効果促進事業」として、国交省所管の「4 災害公営住宅整備事業等」

「15 津波復興拠点整備事業」「16 市街地再開発事業」「17 都市再生区画整理事業」「23 防災集団移転促進事業」は「市街地復興効果促進事業」として配分することが可能になった。そのため、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」として一括配分されることになった。そこでこの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(表13参照)。

復興交付金制度要綱は、「市街地復興効果促進事業」として実施する内容として42事業及びそれ以外(復興地域づくり加速化事業)を列挙している。またこれらの事業は、その性質によって「1 市街地整備事業の効率的促進」「2 まちの立ち上げ促進」「3 産業・観光等の復興の促進」及び「4 復興地域づくり加速化事業」に類型化されている。

3市の全体事業費額を見ると、陸前高田市と石巻市では「1 市街地整備事業の効率的促進」が最も多く、それぞれ総額の72%と48%を占める。南相馬市では「2 まちの立ち上げ促進」39%が最大だが、「1 市街地整備事業の効率的促進」も18%ある。1の類型の中身は、区画整理事業等における事業計画の策定、測量、設計、住民・地権者への対応等からなり、事業実施の前段階において必要な事柄だが、これらは本来基幹事業の一部ではないだろうか。上下水道の整備も多いが、これも区画整理事業等基幹事業の一部ではないか。また、区画整理事業地内のガレキ撤去もあったが、これは復興交付金事業というより、それ以前の災害救助費で措置されるべきものではないか。

表 13 効果促進事業のうち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）	陸前高田市	石巻市	南相馬市
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

注) 3市ともに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。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。

2番目に多いのは「2 まちの立ち上げ促進」だった。この類型が最多だった南相馬市では、制度要綱上の「19 コミュニティ活動支援事業」が多い。だが申請書の中身を見るとコミュニティ施設、メモリアルパークなどの施設整備までで、それらを運営するソフト事業は見られなかった。陸前高田市でも、金額が多いのは避難路の整備、避難場所となる公民館の整備、住宅の自主再建と関連して民間事業者が造成した道路の買取りで、ソフト事業は「13 被災者への生活・健康相談支援事業」として災害公営住宅での見守り・交流委託費454万円のみだった。石巻市では公営住宅募集、生活再建相談等のソフト事業が見られるが、接続道路・低平地の道路、避難路、情報交流館などの整備費が多い。「3 産業・観光等の復興の促進」は、復興事業後におけるまちの持続性にとって重要だと思われるが、3市とも1%前後と僅かだ。上記3類型以外の事業として「4 復興地域づくり加速化事業」があるが、その中身も、ガレキや地下支障物の除去、道路・水路整備、広場・駐車場の整備等だった。

効果促進事業にもソフト事業はほとんど見られず、基幹事業の前処理と一部あるいは延長にとどまり、基幹事業の効果を増大させるために活用されたとは評価できないのではないかな。市町村から話を聞くと、効果促進事業によって基幹事業ではできなかったことをやれたというプラスの評価と同時に、基幹事業のメニューにないものはできないというマイナスの評価がある。また、基幹事業のメニューを作るに当たって市町村の意見を聞いて欲しかった、という意見もあった。

3 加速化交付金事業の検討

加速化交付金は原発事故による災害に対応する交付金として新設された。当初は、放射

能の影響を考慮した屋内運動施設整備等を行う「福島定住等緊急支援（子どもの元気）」や避難先への災害公営住宅整備等を行う「長期避難者生活拠点形成」から始まり、「帰還環境整備」など交付対象項目が順次追加されてきた。現在は、表14のとおり8種類の交付対象項目となっている。なお太字で表示したのは、2021年度に新たに追加された対象項目で、「帰還・移住等環境整備」中の移住等の促進、「福島定住等緊急支援（地域の魅力向上・発信支援）」、「浜通り地域等産業発展環境整備事業」、「水産業共同利用施設復興促進整備事業」である。避難指示解除と並行して避難者支援から帰還支援へと加速化交付金事業の重点が移り、避難住民の帰還だけでは旧避難指示区域の人口確保が難しいと思われる状況の中で、近年は帰還支援から更に移住支援（新住民の移住）へシフトしつつあると言える。

ただ、原発事故による被災者（人）に対する支援と被災地域（あるいは被災自治体）に対する支援とはともに進められるべきであって、対立するものであってはならないと考える。とりわけ福島県外への避難者に対する支援は、県内避難者に比べて手薄ではなかったか。例えば、避難先への災害公営住宅整備や、学校・福祉施設等の関連基盤整備を行う長期避難者生活拠点形成は、福島県内でしか実施してこなかった。

また、交付対象項目の広がりとともに、交付を所管する省庁も多岐にわたる。復興交付金の5省（文科省、厚労省、国交省、農水省、環境省）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・機関となった。加速化交付金事業の仕組みは復興交付金に似て、交付担当省庁が交付要綱で事業メニュー、補助対象、補助要件等を定めており、地方自治体にとっての裁量性はそれほ

ど高くないと思われる。ただ、復興交付金では事業メニューが 10 年間変更されなかったのに対し、加速化交付金の場合は頻繁に変更が加えられてきた。それが被災者や被災地域

のニーズや意向に即していたとすれば、時間軸で見た弾力性は復興交付金よりも高かったと言えるかもしれない。

表 14 福島再生加速化交付金の対象項目・事業一覧

交付対象項目		交付対象事業	
		事業（柱）	事業数
帰還・移住等環境整備（49事業）		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
		移住等の促進	1
長期避難者生活拠点形成（29事業）		生活拠点	4
		関連基盤整備	25
福島定住等 緊急支援	子ども元気復活	学校・保育所・公園等の遊具の更新、地域・学校の運動施設の整備、子育て定住支援賃貸住宅の建設・家賃低廉化	
	地域魅力向上・発信支援	地域の魅力発信事業、関連施設の改修	
	福島健康不安対策事業	福島県立医大が実施する、放射性治療薬の研究開発を支援	
道路等側溝堆積物撤去		道路等側溝堆積物撤去・処理支援	
原子力災害情報発信等拠点施設等整備		情報発信拠点施設・周辺環境整備	
既存ストック活用まちづくり支援		空地・空き家利用による公的施設整備	
浜通り地域等産業発展環境整備事業		福島イノベーション・コースト構想具現化に向けた県の事業	
水産業共同利用施設復興促進整備事業		水産加工流通施設の整備等	

（出所）福島再生加速化交付金制度要綱、交付対象項目ごとの実施要綱より作成

4 取崩し型復興基金の活用状況

「取崩し型復興基金」は、国庫支出金や復興特別交付税とは異なり、用途限定のない通常の特別交付税で措置されたため、自治体にとって自由度の高い財源である。これがどのように活用されたかを見ることを通じて、復興財政における地方の裁量性の意義を検討したい。

国は、2011 年度第 2 次補正予算において特

別交付税 1,960 億円を増額して被災 9 県に交付した。県はその半額程度を県内市町村に交付することにより、県及び市町村に「取崩し型復興基金」が創設された。

このうち、岩手県（420 億円）、宮城県（660 億円）、福島県（570 億円）に交付された分の活用状況をまとめた表 15 から、次の特徴が見て取れる。

表 15 「取崩し型復興基金」の活用状況（2011～2019 年度支出済累計額）

単位：百万円

県・市町村区分	基金規模	うち特別交付税額	復興基金充当事業額	事業区分							
				生活支援	住宅支援	教育文化対策	産業振興・地域振興対策	融資への利子補給	その他		
岩手県	市町村	沿岸	22,952	19,593	16,429	714	8,337	697	3,551	368	2,762
		内陸	2,334	1,407	1,420	89	198	65	225	1	842
		市町村計	25,286	21,000	17,849	804	8,536	762	3,776	369	3,603
		市町村計 (%)			100	5	48	4	21	2	20
	県	30,082	21,000	18,371	4,300	11,841	15	1,417	417	381	
	県 (%)			100	23	64	0	8	2	2	
市町村・県合計		55,368	42,000	36,220	5,104	20,376	776	5,193	786	3,985	
宮城県	市町村	沿岸	30,074	29,981	25,731	1,711	11,313	351	7,440	969	3,948
		内陸	3,022	3,019	2,914	87	513	15	1,275	238	786
		市町村計	33,096	33,000	28,644	1,797	11,826	366	8,715	1,207	4,734
		市町村計 (%)			100	6	41	1	30	4	17
	県	58,611	33,000	31,108	4,118	3,069	2,010	20,494	1,066	351	
	県 (%)			100	13	10	6	66	3	1	
市町村・県合計		91,707	66,000	59,753	5,915	14,895	2,376	29,209	2,273	5,085	
福島県	市町村	沿岸	43,225	10,983	8,853	896	917	728	3,453	2	2,857
		内陸	19,126	17,517	17,845	3,250	634	2,032	6,283	178	5,468
		避難指示12市町村	32,827	7,945	5,817	1,156	649	362	1,775	0	1,875
		避難指示区域以外	29,525	20,555	20,882	2,989	903	2,399	7,962	180	6,450
		市町村計	62,352	28,500	26,698	4,146	1,551	2,761	9,736	180	8,325
	市町村計 (%)			100	16	6	10	36	1	31	
	県	29,082	28,500	25,830	417	3,893	1,265	16,747	0	3,507	
	県 (%)			100	2	15	5	65	0	14	
市町村・県合計		91,434	57,000	52,528	4,563	5,444	4,026	26,483	180	11,832	

- 注 1) 岩手県内市町村の「沿岸」は、洋野町、久慈市、野田村、普代村、田野畑村、岩泉町、宮古市、山田町、大槌町、釜石市、大船渡市、陸前高田市の 12 市町村。
 注 2) 宮城県内市町村の「沿岸」は、気仙沼市、南三陸町、石巻市、女川町、東松島市、松島町、塩竈市、多賀城市、七ヶ浜町、仙台市、名取市、岩沼市、亘理町、山元町の 14 市町村。
 注 3) 福島県内市町村の「沿岸」は、新地町、相馬市、南相馬市、浪江町、双葉町、大熊町、富岡町、楡葉町、広野町、いわき市の 10 市町村。
 注 4) 避難指示 12 市町村とは、田村市、南相馬市、川俣町、広野町、楡葉町、富岡町、川内村、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村、飯館村。
 注 5) 県の基金規模及び復興基金充当額は、市町村向け交付金を除いた額である。

(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」2020 年度データより作成

第 1 に、県によって、市町村によって、「取崩し型復興基金」による事業の種類が大きく異なることである。例えば、岩手県は住宅支援と生活支援に大半を充当したが、宮城県と福島県は産業振興・地域振興対策に 6 割以上を充てた。それへの評価は様々であろうが、ここでは、地域の状況を反映して多様な政策意思決定が行えたものと受け止めておきたい。また、県から市町村への交付金の配分も、岩手県と宮城県では、沿岸市町村に対して多く

が配分されたのに対し、福島県では、沿岸よりもむしろ内陸市町村に、避難指示区域外よりも避難指示 12 市町村に多くが配分された。

第 2 に、市町村を越えて共通している点も見られた。岩手県でも宮城県でも沿岸市町村では住宅支援に充当した割合が高い。これは、被災者生活再建支援金の上限が 300 万円に据え置かれたという状況の下、住宅再建のための独自の支援策が採用されたためである。補助事業では実施できない施策の隙間を埋める

機能を果たしたと言える。

V 復興財政の評価と今後への教訓

以上の検証を踏まえて復興財政の評価と今後への教訓を述べておきたい。

まず評価できる点は、①基幹税（復興特別所得税）の導入などにより大規模な復興財源が確保できたこと、②復興交付金や加速化交付金では、基幹事業のメニュー化・基金化と効果促進事業の弾力化により、運用上の弾力性が一定程度目指されたこと、③取崩し型復興基金により自治体に自由度の高い財源が与えられたこと、④グループ補助金をはじめとした事業支援、被災者支援総合交付金等による被災者支援・コミュニティ支援が、財政が役割を果たすべき領域に広がったことである。

しかし課題の方が多かった。①復興交付金、加速化交付金をはじめ、自治体の復興財源はその大半が国庫支出金（補助金）で賄われたため、各省庁が定めた交付要綱等により補助事業の目的・対象・範囲が縛られた。そのため、自治体にとって自由度の高い財源とは言えなかった。②復興特別交付税も、通常の地方交付税とは異なり、事実上、補助金によって縛られた特定財源のようなものだった。③

「取崩し型復興基金」は、国からの移転財源の中で唯一の自由な財源と言えたが、その金額は復興財政全体に比して極めて小さかった。④そのため、市町村が復興政策の主体となるにふさわしい復興財政だったとは言い難く、復興の在り方をめぐる意思決定は、被災者や被災地に近いところで行われにくかった。それでも市町村から強い不満の声を聞くことが少ないのは、大規模な復興財源により量でカバーしてきたとも言えるのではないだろうか。⑤復興政策の柔軟性という点でも課題を

残した。津波被災地の復旧・復興のために実施されたのは、海岸防護施設の整備、土地区画整理事業、防災集団移転促進事業だった。しかし、住居のない場所の防潮堤、土地区画整理事業区域の空き地は柔軟性の不足、とりわけ時間軸で見たフレキシビリティの欠如を露わにしているように見える。

こうした課題を踏まえ、改革の方向として次のことを提案したい。

第1に、まず、被災自治体を対象とした特別交付税を大幅に増額することにより、「復興基金」の規模を拡大することが重要である。外形標準で算定した特別交付税を交付することにより自治体に財政的意思決定権の基盤を保障し、「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」という理念に近づけることができるのではないかと。

第2に、復興交付金や加速化交付金の交付対象メニューは、国が一方的に決定するのではなく地方と協議する場を設けるとともに、ハード事業に限定しないことが重要である。また、効果促進事業が更に有効に活用されるよう、制度の弾力化とともに、市町村でも政策形成能力を高める努力が求められる。

第3に、こうした財源構成の改革に基づいて、復興財政支出の中身を被災者の生活・営みやコミュニティの再生支援といったソフト事業分野にもっと振り向けていくことが重要だ。

第4に、これは復興財政の枠を超えるかもしれないが、区画整理事業、防災集団移転促進事業という既存制度の枠を超えて、復興まちづくりの新たな仕組みを検討する必要があるだろう。

【参考文献】

- ・井上 博夫「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」、季刊自治と分権 (83) 60-76 2021 年
- ・井上博夫「福島原発事故からの復興政策と財政 : 避難指示 12 市町村の財政分析に基づいて」、環境と公害 49(4) 43-49 2020 年
- ・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 (岩手大学人文社会科学部紀要) (104) 103-120 2019 年 6 月
- ・宮入興一「東日本大震災 10 年と復興行財政の到達点: その教訓と課題」、日本地方財政学会第 29 回大会報告論文、2021 年 6 月