

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

論題 Title	東日本大震災に伴う財政措置の現状（現地調査報告）
他言語論題 Title in other language	Current Fiscal Measures Related to the Great East Japan Earthquake
著者 / 所属 Author(s)	青木 虎徹（AOKI Kotetsu） / 国立国会図書館調査及び立法考査局 財政金融課
雑誌名 Journal	レファレンス（The Reference）
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	842 臨時増刊号
刊行日 Issue Date	2021-3-18
ページ Pages	101-112
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語（Japanese）
摘要 Abstract	東日本大震災に際しては、国から地方に対して様々な財政措置が講じられた。本稿では、当該財政措置の概要と、地方の取組や評価を紹介した上で、今後の財政的課題について整理する。

\* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

\* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

## 東日本大震災に伴う財政措置の現状

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
財政金融課 青木 虎徹

### 目 次

はじめに

- I 被災3県における被害状況
- II 復旧・復興のための財政措置の概要
  - 1 東日本大震災復興交付金
  - 2 震災復興特別交付税
  - 3 取崩し型復興基金
  - 4 被災自治体における復興期間の財政状況
- III 財政措置を用いた被災自治体での取組及び財政措置に対する評価
  - 1 市町における復興の取組
  - 2 財政措置に対する評価
- IV 今後の財政的課題
  - 1 地震・津波被災地域（岩手県・宮城県）における今後の財政的課題
  - 2 原子力災害被災地域（福島県）における今後の財政的課題

おわりに—新型コロナウイルス感染症の影響と今後の復興への展望—

キーワード：東日本大震災、東日本大震災復興交付金、震災復興特別交付税、取崩し型復興基金、復旧・復興事業費、震災復興、地方財政

### 要 旨

東日本大震災からの復旧・復興のため、東日本大震災復興交付金、震災復興特別交付税、取崩し型復興基金等、様々な財政措置が講じられた。本稿では、これらの財政措置の概要とともに、財政措置に対する地方公共団体からの評価を紹介する。

国から地方に対する財政措置を受け、復旧・復興事業は実質的に地方負担のない形で実施することが可能となった。そのため、地方は迅速に復旧・復興事業に着手することができた。

今後の財政的課題としては、復旧・復興事業の収束や人口の減少に伴う税収等の減少、復旧・復興事業により建設された公共施設の維持管理費等が挙げられる。また、福島県の沿岸部においては、原子力発電所事故の影響から、復旧・復興事業が思うように進展していない地域もある。

## はじめに

令和3（2021）年3月11日で、東日本大震災から10年を迎える。三陸沖を震源とした地震によって発生したこの災害は、岩手県、宮城県、福島県の3県（以下「被災3県」）を中心に東日本に甚大な被害をもたらし、死者19,729名、行方不明者2,559名を数える大災害となった<sup>(1)</sup>。

震災からの復旧・復興に当たって、政府は震災の被害を受けた地方公共団体（以下「被災自治体」）。単に地方公共団体のことを指す場合には、「自治体」という。）に向けて、これまで様々な財政措置を講じ、多面的な支援を行ってきた。本稿では、令和2（2020）年11月に筆者が現地調査を行った被災3県及び陸前高田市、石巻市、気仙沼市、女川町、双葉町を主に取り上げ、被災自治体に向けた財政措置を概観した上で、被災自治体における復興事業を紹介するとともに、更なる復興に向けた今後の課題等を整理する<sup>(2)</sup>。

## I 被災3県における被害状況

東日本大震災による被害は被災3県で特に大きく、死者は19,600名超、行方不明者は2,500名超と被害の大半を占める（表1を参照）。また、被災3県における資本ストックの被害額は約14兆円に上ると推計されている<sup>(3)</sup>。

表1 被災3県における被害状況

	死者数 (人)			行方不明者数 (人)	住家被害 (戸)		
		直接死	関連死			全壊	半壊
岩手県	5,144	4,675	469	1,112	26,079	19,508	6,571
陸前高田市	1,606	1,557	49	202	4,047	3,807	240
宮城県	10,566	9,638	928	1,219	238,135	83,005	155,130
石巻市	3,552	3,277	275	420	33,093	20,044	13,049
気仙沼市	1,218	1,109	109	214	11,054	8,483	2,571
女川町	615	593	22	257	3,273	2,924	349
福島県	3,904	1,618	2,286	224	98,218	15,435	82,783
双葉町	170	23	153	4	117	103	14
被災3県計	19,614	15,931	3,683	2,555	362,432	117,948	244,484

(注1) 令和2（2020）年3月1日時点の数値。

(注2) 福島県の死者・行方不明者数については、他県の計上方法と異なるため、消防庁において可能な範囲において重複計上や計上漏れを排除し、一部他県との整合を図り計上し直したものである。福島県の公表数とは違いがある。

(注3) 関連死は、震災による負傷の悪化又は避難生活等における身体的負担による疾病により死亡し、災害弔慰金の支給等に関する法律（昭和48年法律第82号）に基づき災害が原因で死亡したものと認められたものの人数。

(出典) 消防庁災害対策本部「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について（第160報）」2020.3.10；復興庁ほか「震災関連死の死者数等について」2020.12.25等を基に筆者作成。

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和3（2021）年2月10日である。

(1) 令和2（2020）年3月1日時点（復興庁『東日本大震災からの復興の状況と取組』2020.9, p.1. <[https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat7/sub-cat7-2/202009\\_Pamphlet\\_fukko-jokyo-torikumi.pdf](https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat7/sub-cat7-2/202009_Pamphlet_fukko-jokyo-torikumi.pdf)>）。

(2) 令和2（2020）年11月16日から20日にかけて、岩手県庁、宮城県庁、福島県庁、岩手県陸前高田市役所、宮城県石巻市役所、宮城県気仙沼市役所、宮城県女川町役場、福島県双葉町役場を訪問し、各自治体の御協力の下、ヒアリング及び現地視察を行った。新型コロナウイルス感染症の感染防止策を講じつつ、貴重な時間を割いて御対応くださった皆様に、この場を借りて感謝申し上げます。なお、本稿の文責は全て筆者にある。

(3) 日本政策投資銀行「（別紙）推計資本ストック被害額」2011.4.28. <[https://www.dbj.jp/topics/dbj\\_news/2011/files/0000006633\\_file1.pdf](https://www.dbj.jp/topics/dbj_news/2011/files/0000006633_file1.pdf)>

## Ⅱ 復旧・復興のための財政措置の概要

東日本大震災からの復興に向けて、政府は「東日本大震災からの復興の基本方針」（平成 23 年 8 月 11 日東日本大震災復興対策本部決定。以下「基本方針」）を策定した<sup>(4)</sup>。また、政府は、平成 23（2011）年度から平成 27（2015）年度までを「集中復興期間」<sup>(5)</sup>、平成 28（2016）年度から令和 2（2020）年度までを「復興・創生期間」<sup>(6)</sup>と位置付け、復興増税等によって復興財源の確保に取り組むと同時に、補正予算の編成等によって累次の財政支出を行ってきた<sup>(7)</sup>。本章では、震災後の復旧・復興に対応するための新たな財政措置として講じられた、「東日本大震災復興交付金」、「震災復興特別交付税」、「取崩し型復興基金」の概要を紹介する。

### 1 東日本大震災復興交付金

東日本大震災復興交付金（以下「復興交付金」）は、復興を担う基本的な行政主体は市町村であるという考え方の下、被災自治体が行う復興の取組を国があらゆる施策を用いて支援するという方針に基づき、被災自治体にとって使い勝手のよい、自由度の高い交付金制度として創設された<sup>(8)</sup>。復興交付金は、東日本大震災により著しい被害を受けた地域における復興地域づくりに必要な事業について交付金を交付するものであり、被災地の復興を支える中核的な制度と位置付けられている<sup>(9)</sup>。

復興交付金の対象事業は、「基幹事業」と「効果促進事業等」に分けられている。基幹事業は、土地の区画整理や住民の集団移転促進等、復興地域づくりに必要な複数のハード事業（5 省 40 事業）を、単一の事業計画によって、幅広く束ねて一括化する。また、効果促進事業等は、基幹事業に関連した事業を、被災自治体が各々の地域の特性に即して自主的・主体的に実施するものであり、ハード・ソフト両面のニーズに対応している<sup>(10)</sup>。さらに、効果促進事業等に関する交付については、市街地の再生に係る事業費<sup>(11)</sup>の 20% を一括配分するとの方針が示され、事前の計画提出・承認の手続を経ずに、被災自治体が主体的・機動的に復興事業を行うことが可能になった<sup>(12)</sup>。復興交付金は、平成 23 年度第 3 次補正予算から新たに財源措置がなされており、第 27 回目までの配分で、国費 3 兆 3280 億円が配分され<sup>(13)</sup>、このうち被災 3 県に対す

(4) 「東日本大震災からの復興の基本方針」（平成 23 年 7 月 29 日東日本大震災復興対策本部決定、同年 8 月 11 日改定）pp.1, 4. 復興庁ウェブサイト <<https://www.reconstruction.go.jp/topics/110811kaitei.pdf>>

(5) 同上, p.3.

(6) 「平成 28 年度以降の復旧・復興事業について」（平成 27 年 6 月 24 日復興推進会議決定）p.2. 復興庁ウェブサイト <[https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat7/sub-cat7-1/20150624\\_shiryout2.pdf](https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat7/sub-cat7-1/20150624_shiryout2.pdf)>

(7) 震災復興のための財政措置については、奥山裕之「東日本大震災に伴う財政的措置」『レファレンス』No.767, 2014.12, pp.187-201. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_8841943\\_po\\_076712.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8841943_po_076712.pdf?contentNo=1)> も参照。

(8) 「東日本大震災からの復興の基本方針」前掲注(4), pp.1, 4.

(9) 復興庁「東日本大震災復興交付金制度概要（令和 2 年 6 月更新）」<[https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-14/20200629\\_kouhukin-seido-gaiyo.pdf](https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-14/20200629_kouhukin-seido-gaiyo.pdf)> なお、復興交付金は復興事業に用途が特定されているため、歳入区分上は国庫支出金に該当し、用途が特定されない地方交付税等とは異なる。

(10) 同上

(11) 漁業集落防災機能強化事業（漁業集落地盤高上げ、生活基盤整備等）、災害公営住宅整備事業等（災害公営住宅の整備、災害公営住宅に係る用地取得造成等）、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（被災市街地復興土地区画整理事業等）、防災集団移転促進事業の 6 事業。

(12) 復興庁「復興交付金の交付可能額通知（第 2 回目）について」2012.5.25. <[https://www.reconstruction.go.jp/topics/240525\\_kishahappyoushiryout-kouhukin.pdf](https://www.reconstruction.go.jp/topics/240525_kishahappyoushiryout-kouhukin.pdf)> 復興交付金を用いた事業において発生する地方負担分については、後述の震災復興特別交付税が別途措置されることで、事業費の全額が国費でカバーされている。

(13) 復興庁 前掲注(9)

る配分は国費額で3兆円を超えている（表2を参照）。

なお、復興交付金は、令和2（2020）年度に事業がおおむね完了する見込みであることから、令和2（2020）年度末をもって廃止されることとなっている<sup>(14)</sup>。

表2 被災3県に対する復興交付金の配分状況（累計額）

	国費額	主な配分先市町村		
		うち市町村分	うち県分	
岩手県	8914 億円	7204 億円	1710 億円	陸前高田市（2457 億円）、釜石市（1507 億円）、大槌町（1236 億円）、山田町（1195 億円）
宮城県	1 兆 9796 億円	1 兆 7202 億円	2594 億円	石巻市（5505 億円）、気仙沼市（3009 億円）、仙台市（2006 億円）、東松島市（1623 億円）、女川町（1563 億円）
福島県	3509 億円	2563 億円	946 億円	いわき市（1345 億円）、相馬市（675 億円）、南相馬市（507 億円）、双葉町（2 億円）

（注1）第1回目から第27回目までの交付可能額の合計。各金額は四捨五入による。

（注2）主な配分先市町村に係る金額は、市町村分と県分の合算である。

（出典）「復興交付金事業計画の提出状況・配分状況・進捗状況」復興庁ウェブサイト <[https://www.reconstruction.go.jp/topics/post\\_91.html](https://www.reconstruction.go.jp/topics/post_91.html)> 等を基に筆者作成。

## 2 震災復興特別交付税

震災復興特別交付税は、復旧・復興事業に係る地方負担分を補助するために、地方交付税の通常収支とは別枠で設けられた制度である<sup>(15)</sup>。復旧・復興事業の実施状況に合わせて、地方負担額の全額に震災復興特別交付税を措置することにより、自治体の実質的な財政負担はゼロとなる<sup>(16)</sup>。平成23年度第3次補正予算から新たに財源措置がなされ、平成24（2012）年3月23日に最初の交付決定が行われた<sup>(17)</sup>。これまで毎年度9月と3月に交付決定がなされており、累計で都道府県に3兆187億円、市町村に2兆2808億円が交付されている。被災3県に対する交付額は特に大きく、例えば都道府県に対する交付額のうち、被災3県に対する交付額は計2兆5546億円となっている（表3を参照）。

震災復興特別交付税の算定に当たっては、直轄・補助事業に係る地方負担額のほか、地方単独事業（単独災害復旧事業費、中長期職員派遣・職員採用に要する経費等）、地方税等の減収額の補填等が算定の基準となっている。

震災復興特別交付税は令和3（2021）年度以降も継続されることが決定しており、引き続き実施される復旧・復興事業について、震災復興特別交付税の交付が行われる<sup>(18)</sup>。

(14) 「「復興・創生期間」後における東日本大震災からの復興の基本方針」（令和元年12月20日閣議決定）p.33。復興庁ウェブサイト <[https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat12/sub-cat12-1/20191220\\_kihonhoshin.pdf](https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat12/sub-cat12-1/20191220_kihonhoshin.pdf)>

(15) 地方交付税は、自治体間の財源の不均衡を調整し、自治体の財源を保障する制度であり、国税の一定割合が地方交付税の総額として確保される。地方交付税は、自治体の標準的な行政サービスを行うための財政需要に対応する「普通交付税」と、普通交付税では捕捉されない特別な財政需要に対応する「特別交付税」に区別されており、総額の94%が普通交付税、6%が特別交付税に充てられる。震災復興特別交付税は特別交付税の1つであり、その総額は地方交付税の総額に含まれるが、額の算定方法、決定時期、決定額、交付時期、交付額等については、通常の特別交付税とは別途の省令により、特別の定めがなされている。また、震災復興特別交付税は特別交付税の1つであることから、復興交付金と異なり、用途の制限はない。

(16) なお、平成28（2016）年度からは、復興事業について一部地方負担が導入された。

(17) 池田達雄「地方交付税篇 平成23年度震災復興特別交付税について」『地方財政』51(4), 2012.4, pp.120-121.

(18) 「「復興・創生期間」後における東日本大震災からの復興の基本方針」前掲注(14), p.32.

表3 震災復興特別交付税の交付状況

	交付累計額		交付累計額
岩手県	7094 億円	全都道府県計 (うち被災3県計)	3兆187億円 (2兆5546億円)
宮城県	9827 億円		
福島県	8625 億円		
陸前高田市	848 億円	全市町村計	2兆2808億円
石巻市	2284 億円		
気仙沼市	1368 億円		
女川町	487 億円		
双葉町	137 億円		
全交付団体総計			

(注) 令和2(2020)年度9月決定分までの交付額の合計。各金額は四捨五入によるため、合計においては必ずしも一致しない。

(出典) 総務省「震災復興特別交付税交付額の決定」<[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000152064.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000152064.pdf)>等を基に筆者作成。

### 3 取崩し型復興基金

政府は、基本方針において、「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を確保できるよう、必要な支援を実施する」としており、被災自治体からも、柔軟に活用できるこうした資金として、復興基金への財政措置を求める声が上がっていた<sup>(19)</sup>。

このため、被災自治体が地域の実情に応じて、単年度予算の枠に縛られずに弾力的かつきめ細やかな対応を行うための基金として、取崩し型復興基金が創設された<sup>(20)</sup>。当時の低金利の状況では、従来の運用型<sup>(21)</sup>は有効ではないとの判断から、取崩し型の基金として創設されることとなった。

取崩し型復興基金を創設するための財源として、平成23(2011)年12月に交付された通常の特別交付税において、被災地となった9県に対して計1960億円が措置され、うち被災3県に対する交付額は、計1650億円となった(表4を参照)<sup>(22)</sup>。取崩し型復興基金は、交付税措置によって創設された一般財源<sup>(23)</sup>であり、基金の運用や用途は各県の判断に委ねられている<sup>(24)</sup>。

(19) 村岡嗣政「地方交付税篇 平成23年度特別交付税の12月交付について」『地方財政』51(1), 2012.1, p.143.

(20) 総務省「東日本大震災に係る「取崩し型復興基金」の創設」2011.10.17. <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000132404.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000132404.pdf)>

(21) 基金の運用による利子収入(=運用益)を活用する方法。

(22) また、平成24年度震災復興特別交付税(平成25(2013)年3月交付決定)には、「津波被災地域の住民の定着推進」のため、総額1047億円が計上され、基金の積増しが行われた。これは、津波被災地域において、自宅の位置が建築基準法(昭和25年法律第201号)に基づく災害危険区域に該当するか否かで、住宅の移転・再建に際した支援に大きな格差が生じることから、この格差を是正するための財政措置を行ったものである。

(23) 地方税、地方譲与税、地方特例交付金及び地方交付税の合計額をいう。一般財源は、用途が特定されず、自治体がどのような経費にも使用できる財源となる(「用語の説明」総務省編『地方財政白書 令和2年版(平成30年度決算)』<[https://www.soumu.go.jp/menu\\_seisaku/hakusyo/chihou/32data/2020data/yougo.html](https://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/32data/2020data/yougo.html)>)。

(24) 各県は、復興基金から市町村に交付金の交付を行い、市町村は、県からの交付金を受けて、基金を設ける等の対応を行った上で、復興事業を執行する。市町村への交付に当たり、宮城県は交付要綱を定め、交付対象事業を一部限定したが、平成30(2018)年度に県は制度改正を行い、市町村は、各々の実情に合わせた幅広い事業に同基金の財源を用いることができるようになった(現地調査におけるヒアリングによる)。

表4 被災3県における取崩し型復興基金の状況

	基金規模		活用累計額 (H23～R1年度実績)	
		うち震災復興特別交付税 措置額		うち市町村交付金
岩手県	420億円	420億円	394億円	210億円
宮城県	916億円	660億円	817億円	330億円
福島県	570億円	570億円	543億円	285億円
被災3県計	1906億円	1650億円	1754億円	825億円

(注) 宮城県の基金規模には、寄附金や支援金による積増し分等を含む。

(出典) 復興庁「(参考)復興の取組と関連諸制度」2020.11.30. <[https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/material/20201130\\_torikumitokanrenshoseido.pdf](https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/material/20201130_torikumitokanrenshoseido.pdf)>等を基に筆者作成。

#### 4 被災自治体における復興期間の財政状況

国からの大規模な財政措置を受け、各被災自治体では、財政規模の大幅な膨張が見られる。歳入の内訳を見ると、岩手県、宮城県及びその市町では、復興交付金や震災復興特別交付税の歳入額が大きくなっているが、福島県や双葉町においては、復興交付金の金額は比較的小規模である。東京電力福島第一原子力発電所事故（以下「原発事故」）による多大な被害を受けた福島県に対しては、福島原子力災害復興交付金<sup>(25)</sup>や福島再生加速化交付金<sup>(26)</sup>等の交付金のほか、除染作業等に対する様々な財政措置<sup>(27)</sup>が行われていることが要因の1つとして考えられる（表5を参照）。

表5 被災自治体における財政状況

	歳入規模					H21年度 歳入総額	震災前の 歳入規模 との比較
		復興交付金	震災復興 特別交付税	災害復旧 事業費支出金 (復旧・復興 事業分)	その他の 国庫支出金 (復旧・復興 事業分)		
岩手県 (H23年度)	1兆3532億円	468億円	986億円	359億円	1814億円	7418億円	1.8倍
宮城県 (H24年度)	1兆9879億円	1192億円	2046億円	816億円	1551億円	8733億円	2.3倍
福島県 (H23年度)	2兆2857億円	20億円	864億円	216億円	8596億円	8982億円	2.5倍
陸前高田市 (H25年度)	1315億円	349億円	57億円	342億円	1億円	118億円	11.1倍
石巻市 (H24年度)	3696億円	1264億円	341億円	58億円	587億円	646億円	5.7倍
気仙沼市 (H25年度)	2353億円	650億円	160億円	48億円	542億円	309億円	7.6倍
女川町 (H24年度)	839億円	510億円	32億円	12億円	59億円	64億円	13.1倍
双葉町 (H26年度)	482億円	0.3億円	12億円	4億円	389億円	59億円	8.2倍

(注) 平成23(2011)年度以降、各被災自治体において歳入総額が最大となった年度を取り上げた。

(出典) 総務省「決算カード」<<https://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/card.html>>;「地方財政状況調査」政府統計の総合窓口(e-Stat)ウェブサイト<<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00200251&tstat=000001077755>>等を基に筆者作成。

<sup>(25)</sup> 「原子力災害からの福島復興交付金制度」復興庁ウェブサイト <<https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-4/20150323150523.html>>

<sup>(26)</sup> 「福島再生加速化交付金制度」同上 <<https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-17/>>

<sup>(27)</sup> 例えば、「中間貯蔵施設整備等影響緩和交付金」(環境省)等が挙げられる。

### Ⅲ 財政措置を用いた被災自治体での取組及び財政措置に対する評価

国から地方に対して行われた財政措置が、被災自治体においてどのような事業に活用されたのか、現地調査を行った被災自治体のうち、特に市町を中心に、財政措置を用いた取組を確認する。その上で、財政措置に対する被災自治体からの評価について、現地調査から得られた意見を紹介する。

#### 1 市町における復興の取組

##### (1) 陸前高田市

復興に向けて、陸前高田市は復興交付金等を活用した被災市街地復興土地区画整理事業によって、土地のかさ上げや高台部の造成を行った。また、海岸地域の低地部は産業用地、公園、緑地帯等への利活用が図られ、高田松原津波復興祈念公園の整備等が行われた。さらに、市は、防災集団移転促進事業により5つの地区を移転促進区域に設定するとともに、26の住居団地(計画戸数490戸)を整備<sup>(28)</sup>、平成30(2018)年7月に高田高台の造成が完了したことにより、全ての団地が完成した。同時に、市は災害公営住宅整備事業等を進め、平成29(2017)年度までに、11地区で総建設戸数895戸の災害公営住宅建設を完了させた<sup>(29)</sup>。同市における主な復興交付金の配分は、「都市再生区画整理事業(被災市街地復興土地区画整理事業等)」(1278億円)、「防災集団移転促進事業」(342億円)、「災害公営住宅整備事業等」(231億円)等となっている<sup>(30)</sup>。

また、その他の事業として、市は取崩し型復興基金を用い、自力再建者の敷地造成事業等に対する補助や水道引込み工事に対する補助、被災した中小企業等が事業を再開する際の建物等の復旧に要する経費の補助等の事業を行い、復興交付金の対象事業に含まれない事業に対し、同基金の優先的な活用を行ってきた。

##### (2) 石巻市

市街地エリアの復興イメージとして、石巻市は「多重防御による市街地形成」を整備方針とした。そのため、市街地の整備に当たっては、沿岸部での防潮堤の整備に加え、後背地に高盛土道路や盛土緑地を備えた二線堤防を整備することとした。一方で、牡鹿半島沿岸部の漁業集落については、津波の及ばない高台部への集団移転を図った<sup>(31)</sup>。

災害危険区域からの住民の集団移転に当たり、市は復興交付金等を活用し、北上地域から牡鹿地域、石巻市街地部に至るまで、計84地区を移転促進区域に設定し、平成30(2018)年度までに54の住宅団地(計画戸数1,464戸)を整備した。また、市は災害公営住宅の整備も進め、平成30(2018)年3月までに、4,456戸(うち市街地部3,883戸、半島沿岸部573戸)の建築

(28) 「東日本大震災被災地における防災集団移転促進事業の市町村別実施状況一覧(令和元年12月末時点)」国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001330430.pdf>>; 「東日本大震災被災地における防災集団移転促進事業の住宅団地別実施状況一覧(令和元年12月末時点)」同 <<https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001330431.pdf>>

(29) 復興庁ほか「住まいの復興工程表〔令和2年9月末現在〕」(令和2年11月20日公表) <<https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-12/20201117142735.html>>

(30) 事業間流用後の配分額。また、金額は、現地調査におけるヒアリングによる。

(31) 石巻市「東日本大震災からの復興―最大の被災都市から世界の復興モデル都市 石巻 を目指して―」2020.11, pp.19, 22. <[https://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10181000/8235/99hukkoujyoukyou\\_full.pdf](https://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10181000/8235/99hukkoujyoukyou_full.pdf)>



災市街地復興土地区画整理事業等) (446 億円)、「災害公営住宅整備事業等」(230 億円)、「防災集団移転促進事業」(218 億円)等となっている<sup>(41)</sup>。

さらに、町は、取崩し型復興基金を用いて、住宅建設に係る費用の追加補助、商店街や水産事業者に対する補助による地域産業支援、追悼式式典の開催経費負担等の事業を行っている。

## (5) 双葉町

双葉町では、町内に福島第一原子力発電所が設置されており、原発事故以降、全住民が町外への避難を強いられた。町は、放射線量が非常に高いレベルにあったことから、町内の約 96% が帰還困難区域<sup>(42)</sup>に設定されており、町に対しては、復興交付金や震災復興特別交付税等の復旧・復興事業に向けた財政措置のほか、原発事故に係る財政措置もなされている。

町は、平成 25 (2013) 年 6 月に「双葉町復興まちづくり計画 (第一次)」を策定し、帰還困難区域の見直しが行われることが見込まれる平成 29 (2017) 年頃までの施策として、住民の避難生活の改善への取組とともに、住民のきずなを維持し発展させる取組や、ふるさとの荒廃を防ぐ取組を進めることを決定した<sup>(43)</sup>。また、国は被災自治体に対して、避難指示解除区域における住民の帰還や、直ちに帰還できない区域における将来の帰還に向けた環境整備の取組を行う「福島避難解除等区域生活環境整備事業」や「福島原子力災害避難区域等帰還・再生加速事業」<sup>(44)</sup>を委託事業として実施し、町は、同委託金を財源として、タブレット端末等を用いて住民をつなぐ「ICT きずな支援システム」の運用や敬老会等の実施のほか、町内の防犯・パトロールや町道等の除草事業といった町内の環境保全事業を行ってきた。

また、町は、平成 28 (2016) 年 12 月に「双葉町復興まちづくり計画 (第二次)」を策定し、住民の帰還に向けた復興事業に本格的に着手することを決定した<sup>(45)</sup>。平成 29 (2017) 年度以降、町は、福島再生加速化交付金等を活用し、中野地区における復興産業拠点の整備や、双葉駅西地区での住宅団地整備事業等、町の再興や住民の帰還に向けた事業を展開し、同計画の具現化を進めている。

さらに、町は、取崩し型復興基金を用いて、避難先での幼稚園就園支援や、双葉ダルマ市といった祭りやイベントの実施団体への補助、住民健康調査事業の実施等の事業を行っている。

## 2 財政措置に対する評価

東日本大震災からの復興に当たって、国から地方に対しては、これまで述べてきたような前例のない大規模な財政措置が行われてきた。従来ならば地方負担となる部分についても財政措置がなされることにより、実質的に地方負担なく復旧・復興事業が進められた点については高

(41) 前掲注(30)に同じ。

(42) 「ステップ 2 の完了を受けた警戒区域及び避難指示区域の見直しに関する基本的考え方及び今後の検討課題について」(平成 23 年 12 月 26 日原子力災害対策本部決定)に基づき、長期間にわたって帰還が困難であることが予想される区域。

(43) 双葉町「双葉町復興まちづくり計画 (第一次) — “町民一人一人の復興” と “町の復興” をめざして —」2013.6, pp.7-10. <[https://www.town.fukushima-futaba.lg.jp/secure/4864/20130806\\_0625.pdf](https://www.town.fukushima-futaba.lg.jp/secure/4864/20130806_0625.pdf)>

(44) 東日本大震災復興対策本部事務局「平成 24 年度予算概算決定概要」2012.1, p.3. 復興庁ウェブサイト <<https://www.reconstruction.go.jp/topics/120131-setban-111124gaisanketteigaigyau.pdf>>; 復興庁「平成 24 年度東日本大震災復興特別会計補正予算について」2013.1.15, p.3. <[https://www.reconstruction.go.jp/topics/20130115\\_h24hosei.pdf](https://www.reconstruction.go.jp/topics/20130115_h24hosei.pdf)> なお、平成 27 (2015) 年度以降、両事業は統合され、「福島生活環境整備・帰還再生加速事業」となった。

(45) 福島県双葉町「双葉町復興まちづくり計画 (第二次)」2016.12, pp.30-31. <[https://www.town.fukushima-futaba.lg.jp/secure/7921/201612\\_fukkoukeikaku\\_04.pdf](https://www.town.fukushima-futaba.lg.jp/secure/7921/201612_fukkoukeikaku_04.pdf)>

い評価をしている、というのが被災自治体からの概ね一致した意見であった。一方で、復興交付金や震災復興特別交付税等を用いた複数の財源による措置であったことや、新たな制度の理解と同時並行で実務を進める必要があったことに加え、職員の異動や全国から派遣された応援職員の帰任等により、事務手続上の困難を感じたとの意見も見受けられた。

復興交付金については、自由度が高く使い勝手の良い交付金であり、事務手続も簡素化されていたと高い評価をする被災自治体も少なくなかったが、その一方で、用途が5省40事業に限定されていることから、被災自治体の裁量をより拡大した措置が必要であるとの意見や、交付金事業の地方負担分を震災復興特別交付税により措置するという運用方法は、事業数が多い場合は複雑になることから、事業費の全額を復興交付金によって措置する方が、事務の負担軽減の観点から望ましいとの声もあった。

震災復興特別交付税に対しては、復旧・復興事業に係る地方負担分を全額措置するものであったことから、被災自治体の負担なく復旧・復興事業が行えるようになった点を評価する意見が多かった。ただし、震災復興特別交付税の算定は、復旧・復興事業に係る地方負担額等を一つ一つ積算して行わなければならないことから、財政措置全体の中で、震災復興特別交付税に係る事務負担の大きさを指摘する声もあった。

取崩し型復興基金については、各被災自治体が、地域の実情に応じて用途を決定することができるものであったため、使い勝手が良く、金額規模の面からも十分なものであったという声がある一方で、既存の被災者生活再建支援制度による住宅支援のみでは生活の再建が困難であったために、住宅再建に係る事業に多くの基金財源を充てざるを得ず、実質的に自由に使用できる部分は限られていたとの指摘もあった。

#### IV 今後の財政的課題

政府は、令和2（2020）年7月17日の復興推進会議において、「令和3年度以降の復興の取組について」を決定した<sup>(46)</sup>。同決定の中で、政府は、地震・津波被災地域における住まいの再建・復興まちづくりは概ね完了した一方で、心のケア等の被災者支援を始め、今後も一定の支援が必要な事業が残されているとの考え方を示した。また、原子力災害被災地域においては、復興・再生に中長期的な対応が必要であり、引き続き国が前面に立つ必要があるとの認識を示している。これらを踏まえ、政府は令和3（2021）年度から令和7（2025）年度までの5年間を「第2期復興・創生期間」と位置付け、復旧・復興事業を着実に進めるとともに、今後の検討課題に取り組んでいく姿勢を打ち出した。なお、平成23（2011）年度から令和2（2020）年度までの10年間における復旧・復興事業費の見込みが31.3兆円程度であるのに対し、第2期復興・創生期間の5年間における事業規模は、1.6兆円程度と見込まれている。

第2期復興・創生期間における具体的な施策として、地震・津波被災地域においては復興庁岩手復興局と宮城復興局を課題が集中する沿岸部に移転し、被災者支援や産業・生業の再生等の事業に取り組むとともに、地方創生施策との連携を充実・強化させることを図る。また、原子力災害被災地域においては、住民の帰還のみならず、新たな移住の促進によって、居住人口の増加とまちの賑わいの再生を図るとともに、福島県浜通り地域における新たな産業基盤の構

(46) 「令和3年度以降の復興の取組について」（令和2年7月17日復興推進会議決定）復興庁ウェブサイト <[https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat8/sub-cat8-3/200717\\_no26\\_kaigiketteihonbun.pdf](https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat8/sub-cat8-3/200717_no26_kaigiketteihonbun.pdf)>

築を目指す「福島イノベーション・コースト構想」の具現化や、国際教育研究拠点の整備に向けて、人材育成・情報発信等について検討を行うこととしている。

以下では、同決定やこれまでの復旧・復興事業を踏まえた今後の財政的課題について、地震・津波被災地域（岩手県・宮城県）と原子力災害被災地域（福島県）に大別し、被災自治体から聴取した今後の見通しや、それに関連した意見を整理する。

## 1 地震・津波被災地域（岩手県・宮城県）における今後の財政的課題

岩手県・宮城県等の地震・津波被災地域では、ハード事業については、その一部が令和3（2021）年度以降に繰越しとなるものの、令和2（2020）年度末までにほぼ完了する見通しであるとの意見が聞かれた。一方で、今後の中長期的課題として、心のケアやコミュニティ形成、産業・生業の創生といったソフト事業を挙げる被災自治体が多く、政府の方針とも概ね合致している。

被災自治体における今後の財政に関する懸念点としては、復旧・復興事業の収束に加え、人口減少や高齢化の進行等による税収の減少が挙げられる。震災前と直近を比較すると、被災自治体において、人口の減少が急速に進行していることが確認できる（表6を参照）。また、災害公営住宅等の利用者は高齢者が比較的多く、長期的に見ると利用者の減少により、使用料収入も減少に向かうとの意見も見受けられた。

表6 被災自治体における震災前後の人口比較

	平成22（2010）年 3月31日人口（人）	令和2（2020）年 1月1日人口（人）	増減数（人）	変化率
岩手県	1,345,007	1,235,517	▲ 109,490	▲ 8.1%
陸前高田市	24,277	18,931	▲ 5,346	▲ 22.0%
宮城県	2,329,344	2,292,385	▲ 36,959	▲ 1.6%
石巻市	163,594	142,638	▲ 20,956	▲ 12.8%
気仙沼市	74,926	62,601	▲ 12,325	▲ 16.4%
女川町	10,232	6,416	▲ 3,816	▲ 37.3%
福島県	2,051,626	1,881,981	▲ 169,645	▲ 8.3%
双葉町	7,178	5,911	▲ 1,267	▲ 17.7%

（注）▲は負数を表す。

（出典）「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査」政府統計の総合窓口（e-Stat）ウェブサイト  
<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200241&tstat=000001039591&cycle=7&tclass1=000001039601&tclass2val=0> を基に筆者作成。

さらに今後は、これまでの復旧・復興事業により建設された公共施設の維持管理費が大幅に増加することが見込まれているが、この維持管理費に対する財政措置は十分とは言えず、不足が生じるおそれがあることから、今後の財政運営に大きな影響を及ぼすことが予想されているとの意見も聞かれた。

## 2 原子力災害被災地域（福島県）における今後の財政的課題

福島県においては、原発事故の影響から、県内の市町村で復旧・復興事業の進捗に差が生じており、内陸部の被災自治体では復旧・復興事業が進展している一方、沿岸部の被災自治体では除染作業等には進捗が見られるものの、インフラ整備等の復興事業には進捗に差がある状況である。また、避難期間が長引く中で、県外に定着し、地元への帰還を望まない住民も多く、令和2（2020）年度に双葉町について行われた住民意向調査では、60%を超える回答者が「戻

らないと決めている」と回答した<sup>(47)</sup>。沿岸部はこれからが中長期的な復興を果たす正念場であり、国からの財政支援が引き続き必要となる、というのが被災自治体の認識である。

## おわりに—新型コロナウイルス感染症の影響と今後の復興への展望—

東日本大震災からの復興に向け、被災自治体は国からの財政措置を活用しながら復旧・復興事業に取り組んできた。しかしながら、今般の新型コロナウイルス感染症の感染拡大によって、一部の復旧・復興事業に支障が生じている。具体的には、資材の輸入に影響が出たり、技術指導者の派遣が中止になることで、事業に遅延が生じる等の事態が生じた。さらに、自治体での交流事業も中止となり、新型コロナウイルス感染症は、コミュニティ形成や高齢者等の孤立防止事業にも影響を及ぼしている。また、復興事業の支援団体も、事業が中止となった影響で運営がひっ迫し、活動に支障が生じているとの意見もある。さらには、通常業務と復興関連業務に加え、定額給付金の給付事務といった新型コロナウイルス感染症関連業務にも労力を要することから、自治体職員の事務負担増加を懸念する声も聞かれた<sup>(48)</sup>。新型コロナウイルス感染症対策として行われた納税猶予措置等による、税収の減少も避けられない状況である。

その中で、震災の発生から10年を迎え、令和3(2021)年度から復旧・復興事業は第2期復興・創生期間として新たな段階に突入することになる。被災自治体からは、「今後のまちづくりを行う根幹となる財源は地方税であると考えており、復旧されたまちをどのように活性化させ、発展させていくのか。これこそが真の復興である」との意見も聞かれた。被災地の更なる復興に向け、今後も国と地方が一丸となって、不断に復興事業に取り組んでいくとともに、地方税の在り方を含めた地方財政の在るべき姿を検討していくことが重要である。

(あおき こてつ)

(47) 復興庁ほか「双葉町住民意向調査 調査結果 (速報版)」2020.11.27, p.6. <[https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-4/201127\\_ikouchousa\\_futaba.pdf](https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-4/201127_ikouchousa_futaba.pdf)>

(48) その一方で、自治体によっては、復興事業の進捗にはあまり影響はなかったとの意見もあった。