2014年3月から毎月11日発行

2014. 5. 11

今川　悟

未来を考える力を　気仙沼復興レポート③

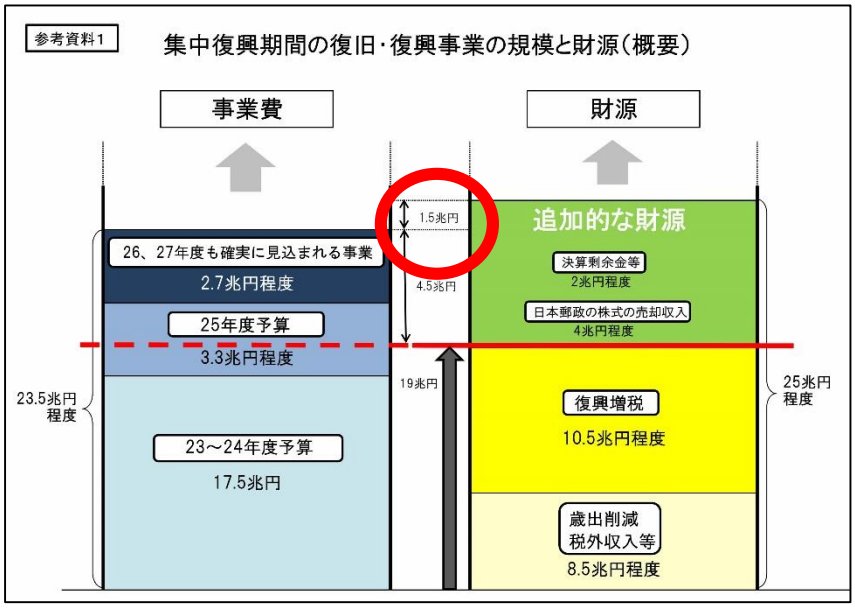
消えていく復興予算

元新聞記者が地域の問題を徹底分析する気仙沼復興レポート。第1弾で少子化と人口減少、第2弾で防潮堤問題を検証したが、第3弾は復興予算を取り上げる。東日本大震災の被災地を復興させるため、政府が25兆円まで拡大した復興財源は残りわずかとなってきた。被災地のために莫大な予算が配分されてきた一方、復興庁は被災地に「コスト意識を持ってほしい」と繰り返し訴えてきた。被災地の間に復興の格差が見え始める中、気仙沼市は復興予算とどう向き合うべきなのか？ 復興交付金の現状などを分析しながら、被災地に必要な「コスト意識」について考えた。

復興財源 25 兆円。残りは 1.5 兆円

国は23～27年度を「集中復興期間」に位置付け、25兆円程度の復興財源として確保している。その財源には、復興特別所得税（25年にわたって2.1%を付加）と復興特別法人税（3年で10%付加）、個人住民税（10年にわたって均等割を引き上げ）の増税、子ども手当や公務員人件費の見直し、高速道路無料化の見直し、日本郵政の株式売却などを充てる。当初の19兆円から増額されており、さらなる増額には相当な理由が必要になるが、復興庁の中には「増税に頼っているのに、青天井というわけにはいかない。気仙沼には手厚く配分している。原発事故で復興が遅れている福島のことも考えてほしい」という厳しい意見も出ている。

25兆円の財源は、25年度までに20.8兆円をすでに予算化。すでに認められた計画で、26、27年度も確実に支出しなければならない事業費2.7兆円を差し引くと、あと1.5兆円しか残っていないことになる。

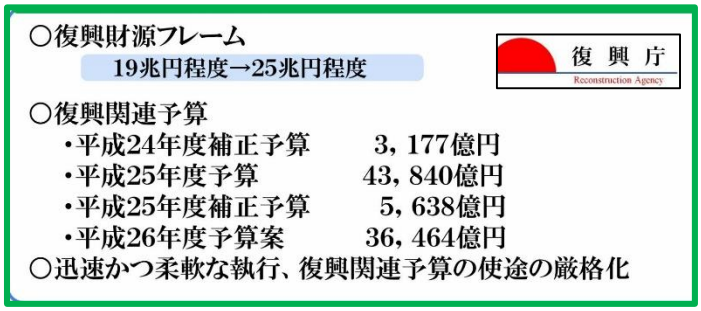


復興推進会議の資料

集中復興期間は「27 年度まで」

復興財源は、23 年 7 月に国の震災復興対策本部が「東日本大震災からの復興の基本方針」の中で基本的な考え方をまとめている。「復旧・復興のための財源は、次の世代に先送りすることなく、今を生きる世代全体で連帯して負担を分かち合うことを基本とする」と記述。このとき、５年間の集中復興期間で 19 兆円程度、10 年間で 23 兆円程度が少なくても必要になると見込んでいた。

予算は「東日本大震災復興特別会計」で管理されている。復興交付金のほか、災害廃棄物の処理、復興道路（三陸道など）の整備、災害復旧、放射性物質の汚染土処理、全国の津波防災にも充てられている。例えば 25 年度では、4.3 兆円の復興予算のうち、復興交付金は 0.6 兆円だった。予算配分を受けるためには、「27 年度の事業完了」が原則とされてきた。



東日本大震災は、財政力の弱い自治体が多く被災しており、国は前例を打ち破って補助率をかさ上げした。公共土木施設の災害復旧には、阪神・淡路大震災でも２割の地元負担があったが、今回は原則として地方負担をゼロにしている。復興交付金事業の地元負担も特別交付税で全額措置されることになった。しかし、地元負担がなくなったことで、事業費の抑制が効かなくなる問題も浮上。特に災害公営住宅については、公営住宅の趣旨に反する「戸建て」を国が認め、各市町が積極的に採用した。その一方で、陸前高田市は「将来負担が心配。戸建てを希望する人は自主再建を」と戸建ての災害公営住宅を計画から外した。

なお、災害公営住宅の建設費は、8 分の 7 を国費で手当てするが、残りの 8 分の 1 は市の借金で賄うルールになっている。これは家賃収入を見込んでの措置だが、阪神淡路大震災後の兵庫県では、家賃の未納、空き室問題が問題となっており、期待している家賃収入が確保できない心配もある。

復興交付金の「使い勝手」

復興予算の目玉はである復興交付金は、災害復旧だけでは対応できない市街地の再生などを財政面で国が支援するために創設された。文部科学省、厚生労働省、農林水産省、国土交通省、環境省の５省で計４０の基幹事業があり、復興庁が窓口となってワンストップで対応してくれるメリットもある。一方で、ほとんどの基幹事業は既存制度のため、地盤沈下、津波防災などに対応できないという問題もあった。このため、「制度に合わせて復興するのではなく、被災地が目指す復興に制度を合わせるべきだ」という批判が被災自治体から出ている。

最も大きな課題は、復興とまちづくりの線引きだ。復興交付金は、被災自治体からの申請を受け、復興庁が配分の可否を決めるという仕組みとなっている。2014 年 3 月まで計 8 回の配分が決まっているが、実際は事前のヒアリングによって大方の配分額は内定している。つまり、ヒアリングの中で事業の内容や規模についてすり合わせが行われているのであるが、事業認定のカギは「復興なのか」「まちづくりなのか」ということだという。

復興に欠かせない事業であれば、もちろん復興交付金が配分されることになるが、震災前から問

題となっていたこと(狭い道路の拡幅など)だったり、復興とは関係ないと判断されたりすると、配分は見送られることになる。被災地以外でも、全国には疲弊している自治体は多く、国としては「被災地であっても、税金を投入する理由」を求めてくる。例えば、気仙沼漁協の経営が大変だから魚市場利用料を減免しようとしても、国の財政支援は「被災地以外でも赤字経営の魚市場卸売業者はある」と断られてしまう。気仙沼市は 26 年度から魚市場手数料を半額にすることを決めたが、年間 4000 万円前後の減免額は一般財源(市が自由に使える貴重なお金)で穴埋めすることになった。

復興交付金の基幹事業一覧

番号	事業名
文部科学省	
A-1	公立学校施設整備費国庫負担事業(公立小中学校等の新増築・統合)
A-2	学校施設環境改善事業(公立学校の耐震化等)
A-3	幼稚園等の複合化・多機能化推進事業
A-4	埋蔵文化財発掘調査事業
厚生労働省	
B-1	医療施設耐震化事業
B-2	介護基盤復興まちづくり整備事業 (「定期巡回・随時対応サービス」や「訪問看護ステーション」の整備等)
B-3	保育所等の複合化・多機能化推進事業
農林水産省	
C-1	農山漁村地域復興基盤総合整備事業 (集落排水等の集落基盤、農地等の生産基盤整備等)
C-2	農山漁村活性化プロジェクト支援(復興対策)事業 (被災した生産施設、生活環境施設、地域間交流拠点整備等)
C-3	震災対策・戦略作物生産基盤整備事業 (麦・大豆等の生産に必要となる水利施設整備等)
C-4	被災地域農業復興総合支援事業(農業用施設整備等)
C-5	漁業集落防災機能強化事業(漁業集落地盤嵩上げ、生活基盤整備等)
C-6	漁港施設機能強化事業(漁港施設用地嵩上げ、排水対策等)
C-7	水産業共同利用施設復興整備事業 (水産業共同利用施設、漁港施設、放流用種苗生産施設整備等)
C-8	農林水産関係試験研究機関緊急整備事業
C-9	木質バイオマス施設等緊急整備事業
国土交通省	
D-1	道路事業(市街地相互の接続道路等)
D-2	道路事業(高台移転等に伴う道路整備(区画整理))
D-3	道路事業(道路の防災・震災対策等)
D-4	災害公営住宅整備事業 (災害公営住宅整備事業、災害公営住宅用地取得造成費等補助事業等)
D-5	災害公営住宅家賃低廉化事業
D-6	東日本大震災特別家賃低減事業
D-7	公営住宅等ストック総合改善事業(耐震改修、エレベーター改修)
D-8	住宅地区改良事業(不良住宅除却、改良住宅の建設等)
D-9	小規模住宅地区改良事業(不良住宅除却、小規模改良住宅の建設等)
D-10	住宅市街地総合整備事業(住宅市街地の再生・整備)
D-11	優良建築物等整備事業(市街地住宅の供給、任意の再開発等)
D-12	住宅・建築物安全ストック形成事業(住宅・建築物耐震改修事業)
D-13	住宅・建築物安全ストック形成事業(がけ地近接等危険住宅移転事業)
D-14	造成宅地滑動崩落緊急対策事業
D-15	津波復興拠点整備事業
D-16	市街地再開発事業
D-17	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)
D-18	都市再生区画整理事業(市街地液状化対策事業)
D-19	都市防災推進事業(市街地液状化対策事業)
D-20	都市防災総合推進事業(津波シミュレーション等の計画策定等)
D-21	下水道事業
D-22	都市公園事業
D-23	防災集団移転促進事業
環境省	
E-1	低炭素社会対応型浄化槽等集中導入事業

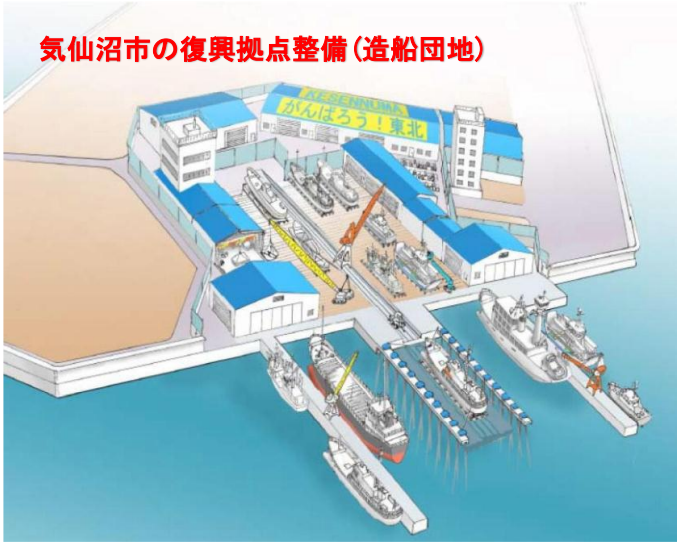
気仙沼市は 1955 億円の事業費

気仙沼市には第８回の復興交付金配分額通知までに、1955 億円の事業費(復興交付金額は 1586 億円)が認められている。基幹事業は 1755 億円、効果促進事業は 200 億円という内訳。防災集団移転、災害公営住宅、土地区画整理事業などに充当している。

気仙沼市で特徴的なのは、震災後に創設された津波復興拠点整備事業の利用方法である。この事業は用地買収方式で緊急に市街地を整備することができ、多くの被災自治体が市街地をかさ上げして商業・居住地域として整備するために活用しているが、気仙沼市は水産業の復興に特化。赤岩港地区に水産加工団地、朝日町の造船団地・燃油貯蔵施設用地の取得・整備に活用する。

この事業は 1 自治体２カ所までという制約があるため、どうしても中心部で適用していることが課題だ。特に国が主導した「平成の大合併」で合併した市町にとっては、改善を求める意見が出た。旧市町単位で認められれば、本吉、唐桑、歌津でも充実した復興事業が実現できたかもしれないのだ。

国は津波復興拠点を土地区画整理事業と同様に市街地の賑わいを生み出すための事業と位置付けており、津波避難デッキや防災センター、地域交流センターの施設整備などを認めており、塩釜市のように事業をフル活用している自治体もある。本来は「津波によって甚大な被害を受けた地域で、復興の拠点となる市街地を整備すること」が目的のため、気仙沼市のように水産業に特化した計画になると、施設整備などで国の支援がほとんど受けられず、用地整備にとどまってしまうことも課題だ。そもそも、朝日町の造船団地と燃油施設が「津波災害を受けた後の復興拠点」となるかは十分な説明が必要になる。



活用できるか「効果促進事業」

復興交付金の基幹事業に限界がある中、国は「効果促進事業」で被災自治体の細かな要望に対応している。効果促進事業には当初、さまざまな制約があったが、2013 年３月の復興交付金配分通知に合わせて、柔軟な運用を認める方針が示された。

効果促進事業の活用例
被災者のコミュニティバス運行支援
災害公営住宅団地への生活利便施設配置
消防屯所の新築整備
私立幼稚園の用地整備
グラウンドの照明施設整備
津波避難タワーの整備
利用見込みのある産業・商業用地のかさ上げ
砂浜の再生調査・整備
スポーツ交流拠点のビジョン策定
震災遺構保存に向けた調査

この効果促進事業は基幹事業を合計した事業費の 35%という枠がある。気仙沼市は鹿折と南気仙沼の地盤かさ上げ、津波浸水予想区域内への海抜表示プレート設置、海鮮市場「海の市」への観光案内コーナー整備、三陸道への物販施設整備事業の調査（唐桑町大沢と本吉町大谷）、中学校の仮設運動場整備、通学路の防犯灯整備街、階上公民館の耐震化、文化財収納庫整備、災害公営住宅の駐車場整備、内湾の排水施設整備などに取り組んでいる。

市街地整備事業と連携した観光交流・物産センター整備にも充てられ、気仙沼市でも大島の「ウエルカムターミナル」への活用を目指しているが、用地取得も含めて

事業費が１億円を超える事業は対象外となるため、実現にはハードルがある。震災遺構の保存も効果促進事業で対応するため、気仙沼市の申請時期が注目される。

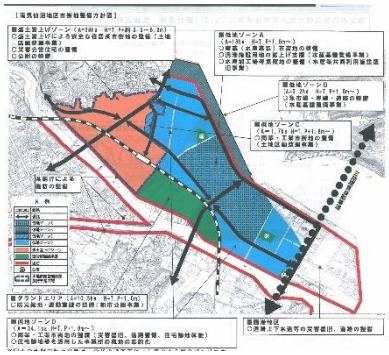
なお、効果促進事業の活用を巡っては、被災市町によって格差が生じている。比較的に財政力がある石巻市では、内陸部の須江地区(石巻イオンの近く)に企業用地 22 ヘクタールを整備する。被災した事業所の移転先とするためだが、事業費 46 億円の半分は石巻市が負担している。

国は復興交付金で対応が困難な事業について、県を通して配分した取り崩し型復興基金、公共事業に用いられてきた社会資本整備総合交付金、全国防災事業などの支援制度活用を指導している。社会資本整備総合交付金には被災地向けの復興枠があり、避難道整備への活用などが期待されている。気仙沼でもこの復興枠を目指している事業がある。

復興庁からの〝メッセージ〟とは？

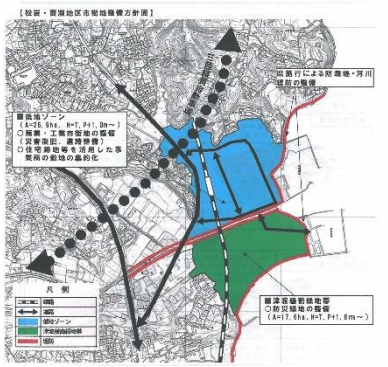
復興庁は復興交付金の配分額決定通知に合わせ、記者発表資料でさまざまなメッセージを発信してきた。津波防災緑地や都市公園整備の方針だったり、効果促進事業の対象だったりと、復興の課題と今後の方向性が読み取れる内容となっている。実は、被災自治体は多忙のあまり、ほかの被災自治体との連携や情報交換が不十分なままとなっている。未曾有の災害からの復興という難題をクリアするためには、成功例、失敗例の共有が必要であり、このメッセージを発展させた事例集が作成されれば、課題解決を一層進めることができると期待している。

気仙沼市の場合は、このメッセージで重要なのは、2013 年３月に発表された「都市公園事業の考え方」である。国は基幹事業に都市公園事業を盛り込み、「津波に強い地域づくりを推進するため、津波被害を軽減する機能を有する都市公園の整備を支援する」としていた。このため、気仙沼市は鹿折、南気仙沼、尾崎に計画していた公園整備に活用することを検討してきた。



しかし、新たに示された方針では、復興まちづくりに必要な都市公園の機能を①津波防災緑地②防災公園－に限定。整備規模についても合理的で効率的な面積、機能に見合った規模とコストを求めた。

津波防災緑地は「津波の減衰・漂流物捕捉機能」を求めた。つまり、公園に木を植えることによって、津波の勢いを弱らせ、引き波で流されていく家や車、人を木々で捕捉する機能があるのなら、税金を投入する理由になるという方針を示したのだ。さらに、①背後の守るべき市街地との関係②地域全体の多重防御(防潮堤＋α)の考え方との整合性③津波シミュレーションなどを含む代替案との経済性比較の実施－も条件とした。これらを総合すると、防災緑地の整備費用に見合うような市街地があり、その市街地を守る効果を証明しなければ、復興交付金の配分は難しいという方針を示しているのだ。



防災公園は「避難地としての機能を有する公園」という条件があり、南気仙沼、尾崎のように浸水想定区域の土地を活用することは不可能になっている。南気仙沼はグラウンドゾーンに位置付けており、防災緑地、防災公園、いずれの事業も適合することは難しい状況にある。

復興交付金の交付可能額通知に合わせて発表された方針			
	通知時期	主な内容	解説
2012年	8月24日 （第3回通知）	・津波防災緑地と多重防御	福島県が要望した津波防災緑地整備について、相馬市など3市町に復興交付金を配分。背後に守るべき市街地があることなどを条件に、防潮堤の背後地を盛り土して防災緑地とすることを認めた。
	11月30日 （第4回通知）	・地盤沈下した地域のかさ上げ	制度がなかった地盤沈下した地域のかさ上げについて、効果促進事業での対応を認めた。ただ、基幹事業と一体で行うまちづくり、復興計画への位置づけ、事業所等の具体的な立地見込みがあることを条件とした。
2013年	3月8日 （第5回通知）	・採択事業の対象拡大 ・都市公園事業の方針	被災地の要望を受け、基幹事業と効果促進事業の対象を拡大。津波復興拠点の施設整備、仮設校庭の整備などが行えるようになった。復興交付金の対象となる都市公園事業の考え方も示した。
	6月25日 （第6回通知）	・災害公営住宅の店舗スペース ・企業用地の整備	災害公営住宅の1階部分に店舗や保育所のスペースを認めた。食堂や団らんコーナーの整備例も紹介した。石巻市が事業費の半分を負担して整備する企業用地に、効果促進事業が適用された。
	11月29日 （第7回通知）	・被災宅地の活用支援 ・震災遺構保存の対応	防災集団移転跡地を農地や物流の企業用地として東松島市が整備（進出企業は公募）することを支援。山元町は農地を集約して大区画圃場を整備する。震災遺構保存の初期費用（上限は解体費程度）を支援する方針を示した。
2014年	3月7日 （第8回通知）	・福島のまちづくり ・「新しい東北」の実現	住まいと産業の再建に一定の目途がつく中、福島県沿岸部の帰還に向けて事業に言及した。復興のステージが進むことに合わせ、「新しい東北」を実現するための取り組みを紹介している。

まとめ「ツケは自分たちに。被災地にもコスト意識を」

復興予算は、国民の税金によって成り立っている。当然、被災地にもコスト意識が求められるのだが、担当職員は「被災者のためによりよいものをつくろう」と必死になっている。そうしているうちに、集中復興期間が残り少なくなり、25兆円もの財源も底をつこうとしている。しかも、政府と法人税に対する復興課税を1年前倒しして廃止している状況から考えると、復興財源の大幅な増加は相当難しいものと覚悟しなければならない。そして復興が遅れるほど、「復興なのか、まちづくりなのか」の線引きはあやふやになり、予算確保が難しくなることも理解が必要だ。

縦割り行政の中では、例えば防潮堤の費用が当初見込みから少なくなったからといって、ほかの事業に流用できないことは当たり前だった。しかし、復興財源は特別会計に入っており、無駄を省いた分は、被災地のために使われることが建前になっている。有効活用するためには、復興事業といえども優先順位が必要になる。あるいは、実現不可能な計画を見直したり、取捨選択したりすることも求められるだろう。そのとき、住民の理解を得るためには、地域づくりのビジョンが必要だ。それも、住民と一緒に作り上げたビジョンでなければならない。また、「一日も早い復興」にとらわれるあまり、限られた予算を無計画に消費すると、ほとんど手つかずの避難道整備のほか、やがて必要になる事業の実現がより一層困難になるかもしれないということ、ツケは自分たちに回ってくるということを被災地の住民も知っておかなければならない。