

未来を考える力を **気仙沼復興レポート③⑧****復興基金の役割と活用**

復興事業は地元の財政負担がほとんどない代わりに、制度の制約を受けながら進めてきた。その中で今回のテーマにした復興基金は、被災規模などに応じて配分された自由度の高い交付金を各自治体が積み立て、既存メニューでは対応できない事業に充当している。被災地が目指す「創造的復興」に貢献しているのだが、その活用レベルは自治体によって格差が生じている。気仙沼市の場合には 106 億円の基金で、住宅再建や産業の支援に取り組んできたが、住宅再建分は 2020 年度までの復興期間内に使い切るための課題が浮上してきた。新たにコミュニティ FM や観光振興の予算にも充当することにしたが、復興基金がなくなった後の財源切り替えにも不安を残している。

**■ 厚遇された復興予算**

復興予算の仕組みについては気仙沼復興レポート③と⑦で取り上げたが、復興基金について理解を深めるため、ここで簡単におさらいしたい。

被災地で進められている復旧・復興事業は国の復興予算に頼っている。その総額は 2020 年度までの 10 年間で 32 兆円程度とすることが閣議決定されている。がれき処理、インフラの災害復旧のほか、高台移転、市街地のかさ上げなど、主な復旧・復興事業の費用は、復興交付金や震災特別交付税として国から被災自治体に全額交付。その主体となる復興交付金事業は 40 メニューの基幹事業を利用でき、基幹事業に関連する分を効果促進事業としてフォローする仕組みもある。

それでも対応できない道路などのインフラ整備は、既存事業の復興枠を活用できるなど、東日本大震災からの復旧・復興はかつてないほどの厚遇措置となっている。忘れてならないのは、この復興予算は国民の負担であり、25 年にわたる復興特別所得税の増税などによって確保されていることだ。復興とはいえ、被災地もコスト感覚を求められており、震災 6 年の節目の報道でも指摘され始めている。



復興が進む気仙沼市内（2017 年 4 月 10 日）

**■ 取り崩し型の基金創設**

ハード中心の復旧・復興事業が進む一方で、仮設住宅で暮らす住民のコミュニティづくり、地域経済再生のためのソフト事業が求められるようになった。しかし、すぐに対応できる制度がなかったため、宮城県は 2011 年 8 月、被災地でいち早く 160 億円の復興基金を造成し、養殖業や中小企業再生に活用。国による財政支援の呼び水とした。

国は 2011 年 10 月、取り崩し型復興基金の創設へ特別交付税措置を発表した。「復興に向け、被災団体が地域の実情に応じて、住民生活の安定やコミュニティの再生、地域経済の振興・雇用維持などについて、単年度予算の枠に縛られずに弾力的かつき

め細やかに対処できる資金」と目的を説明した。

措置額は1960億円。阪神・淡路大震災では9000億円の基金の運用によって960億円程度を活用できたが、低金利時代では利子を当てにした運用型基金が有効ではないため、取り崩し型基金として交付額を算定した。この1960億円は、運用型基金にすると2兆3000億円程度から生み出される措置額に相当し、阪神・淡路大震災の3倍ほどの規模になるという。被災9県(青森、岩手、宮城、福島、茨城、栃木、千葉、新潟、長野)に被害状況に応じて配分され、宮城県には最多の660億円を12月に交付した。この基金の使い方の判断は各県に委ねられた。

宮城県はクウェート国からの支援金などを加えて894億円の基金を造成。国庫補助で全額支援の対象にならない私立学校や老人福祉施設、農林水産業団体など施設復旧の一部を助成するなどした。2012年3月には特別交付税の半額の330億円を取り崩して35市町村に交付した。気仙沼市への交付額は36億1697万円だった。

## ■ 宮城県はソフト事業限定

この東日本大震災復興基金交付金の使途を、宮城県はソフト事業に限定している。交付金要綱では「被災者への支援に係る事業で、建設地方債対象事業及び公共施設・公用施設の建設・修繕に係る事業を除く」とし、市町の事務費も対象外とした。対象となるのは、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防災対策支援一で、年度ごとの実施計画書提出などを求めた。

宮城県市町村課は「ハード事業には他の交付金も利用できる。制度の光が当たらなかったコミュニティ支援などのために国から交付された」とソフト事業に限定した理由を説明する。

一方、岩手県や福島県はハード事業も対象事業としたため、消防施設の復旧、仮設児童館の設置、被災した私道や地区集会施設の復旧に対する支援、被災地域で開業する診療所の支援などにも活用した。岩手県市町村課によると、「使い勝手のいい交付金にして」という市町の要望に応え、復興に資するものであればハード事業への充当も可能とした。

ソフト事業に限定したことで、宮城県の各市町は、復旧・復興に関する広報誌の発行、被災者の交流拠点づくり、復興まちづくりに向けた話し合い、防災ラジオ購入、産業再生や子育ての支援など、アイデアを振り絞って復興基金を活用。気仙沼市は2012年度から2016年度まで約13億円を17事業に活用し、2017年度は新規6事業などを含めて4億7000万円分の予算を計上した。交付額の半分の18億円が残っているが、事業の継続に必要な分もあり、新規事業に充てる余裕はほとんどないという。

## ■ 気仙沼36億円。産業再生に8割

気仙沼市の主な復興基金事業は最終ページにまとめた。公的支援制度を利用せずに再建した事業所に最大300万円を補助する地域商業施設等復旧整備事業補助金に約7億円を活用したり、造船団地を整備する事業者に1億5000万円を上乗せ補助したりした。産業再生に積極的に配分し、8割超の15億円を産業関連に充てている。今後は、その成果を見極めながら、被災者の生活安定、地域コミュニティ支援、防災対策への活用も期待される。



2017年度の当初予算では、災害FMから移行するコミュニティFMへの市政情報発信の委託費用1380万円(9カ月分)を計上したほか、これまで寄付や地方創生交付金などの別な財源を充ててきた企業立地奨励補助金、創造的産業支援事業費補助金、観光のマーケティングや体制づくりに取り組む気仙沼版DMO推進事業も復興基金で賄うようになった。コミュニティFMや観光施策などには復興期間が終了した後も継続が必要になりそうな事業も多く、復興基金がなくなった後の対応について今のうちから議論しなければならない。

## ■ 住宅再建支援に 70 億円

2012 年度には、国が 1047 億円を宮城県など 5 県に追加で交付した。最初の交付分とは色分けし、公費で支援が受けられる防災集団移転、がけ地近接等危険住宅移転事業の対象とならない世帯(災害危険区域外の世帯、土地区画整理区域内で再建する世帯)を支援し、「津波被災地域の住民の定着促進」を目的とした。住宅再建支援に要する経費が対象で、具体的な支援内容は各自治体に委ねた。

災害危険区域から外れた被災世帯数をもとに各県への配分額を決め、宮城県には 709 億円が交付された。県は国が支援対象としなかった災害危険区域内で再建する被災者分の 19 億円を上乗せし、728 億円を沿岸 15 市町(算定方法は下図参照)に 2013 年 3 月に交付した。

宮城県は①津波浸水域内の持ち家に居住していた(住民定着を目的に市町長が認めれば持ち家でなくても可)②同一市町村内で住宅再建する③防災集団移転及びがけ地近接等危険住宅移転事業の利子補給の対象にならない—のすべてを満たすことを、追加交付した基金の支援対象の条件にした。支援の内容は①住宅及び土地取得に係る利子補給または補助②移転経費に対する補助③宅地のかさ上げ等に係る利子補給または補助—に限定。既存の復興基金などを財源に対象を拡大することは認めた。

気仙沼市への追加交付額は 70 億 4500 万円。国の方針に基づき、災害危険区域指定前に再建して制度が利用できなかった世帯、災害危険区域から外れた被災世帯の再建、支援制度を利用せずに再建した世帯を対象に、支援メニューを用意。災害危険区域外の被災世帯が災害公営住宅へ引っ越すための費用も追加した一方で、災害危険区域指定後に区域内で再建した世帯に対する支援は「災害危険区域への居住を推進することになる」と頑なに認めなかった。

### 宮城県の復興基金交付金追加配分の限度額算定方法

$$\text{交付限度額} = [ (A - B) \times \text{災害公営住宅非入居率} + D ] \times 250 \text{ 万円}$$

A: 津波浸水区域内の前回世帯数 + 大規模半壊世帯数 × 1/2

B: A のうち災害危険区域内の前回世帯数 + 大規模半壊世帯数 × 1/2

C: 持ち家比率(平成 22 年国勢調査)

D: 津波浸水区域内の災害危険区域内で国の支援の対象外の持ち家世帯数

### 気仙沼市の住宅再建の独自支援の申請状況

2017 年 2 月末現在

再建方法	補助上限	申請数/利用見込
災害危険区域指定前に区域内から区域外へ移転再建	786 万円	206/300 件
災害危険区域指定前に区域内で現地再建	100 万円	
災害危険区域外の被災者の再建	457 万円	383/621 件
制度未利用世帯の再建(災害危険区域外に再建)	200 万円	1719/2187 件
災害公営住宅への移転(災害危険区域外)	20 万円	725/1100 件

## ■ 「拡充含めて見直し検討」

今年 2 月末現在、計 4208 件の補助利用見込みに対して 3033 件(72%)まで申請があったものの、申請額は 29 億 8670 万円(42%)にとどまっている=詳細は上表参照=。支援内容は、住宅ローンの利子分を補助することが主体となっているが、被災者向けの利率は低く、災害危険区域から外れた世帯向けのメニューは、利子補給 457 万円の上限に対して平均申請額は 217 万円と半分以下にとどまっている。

被災世帯の住宅再建が落ち着き、今後の意向もほぼ確認できたことから、市は 2017 年度の申請状況を確認しながら、「(支援内容の)拡充を含めて検討する」としている。余れば国庫に返す約束となっており、できるだけ残さずに被災者に配りたいところだが、がけ地近接等危険住宅移転事業の内容(利子補給 722 万 7000 円、移転支援 78 万円)が支援の上限となっていることから、見直し作業は難航するものとみられる。

そもそも、自力再建を後押しして定着を促進する制度の趣旨からすると、再建後に補助額を上乗せするのは効果が希薄だ。ガイドラインがないまま、基金が不足しないように制度を設計することに無理があり、市町による格差発生の原因にもなったことは教訓にしなければならない。

## ■ 阪神や中越教訓に基金創設

被災地における復興基金の創設は、既存制度では対応できない多様な現場ニーズに即応することに役立ってきた。北海道奥尻町の津波災害などでは義援金を基金の財源としていたが、阪神・淡路大震災以降は地方交付税による国の支援が定着した。その役割については研究も進められていて、阪神・淡路大震災、中越大震災などの教訓をもとに東日本大震災では国が主導して基金が創設されたのだった。

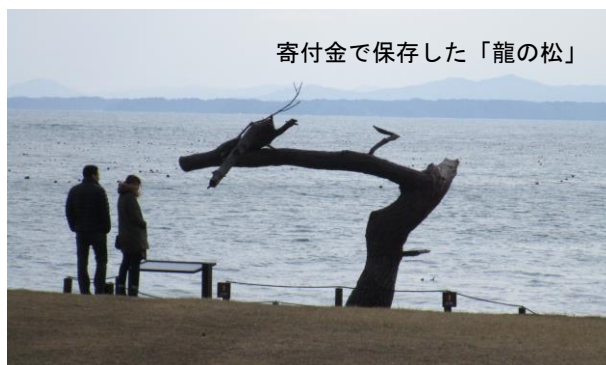
ただし、行政予算に組み込んだことで、研究者は「従来の公費でも対応可能と思われるものに使用されていることが多い」「復興基金ならではの特色が発揮されていない」「復興基金の受け皿として民間の組織をつくり、民間の発想を取り入れながら民間資金として、地方の裁量活用する方が柔軟性、迅速性がある」(兵庫県立大学防災教育研究センター・青田良介准教授)と指摘している。

過去の災害では、多くが県単位で基金を設置したが、東日本大震災では県だけでなく被災市町も基金を設置することができ、地域の実情に合わせた活用ができた。その半面、基金の使い方にはバラツキがあり、同じ被災者なのに市町によって受けられる支援内容に格差が生じてしまった。河北新報が今年3月16日の朝刊で復興基金の執行状況などを記事にし、有効活用について問題提起したが、被災規模に関わらず一律の期限が設定された中で、基金の活用事例などについて復興庁がまとめて情報発信する仕組み、そして制限の緩和も必要だ。期限が迫るほど被災市町は残額の消化を焦り、本来の目的に活用できなくなる心配もある。

## ■ 9億円以上の寄付基金も

国県からの交付金によって創設された復興基金とは別に、気仙沼市に民間団体などから直接寄せられた寄付金は寄付基金に積み立てている。総額は9億4595万円で、すでに5億9883万円を取り崩して26事業に割り当てた。被災した図書館や自治会館などのハード事業にも充当している。

目的を指定した寄付もあり、復興基金に比べると



奨学金貸付など教育関係への活用が目立つが、やはり産業関連に重点を置いている。これまで水産資源の利活用や輸出促進に取り組んだほか、水産、観光、まちづくりのための海外視察も実施し、復興のための人材育成など、将来への投資する意味合いを強くしている。岩井崎に竜の形で残った「龍の松」を加工保存する事業には2400万円を活用した。

仙台市では、寄付金も復興基金に入れて327億円(2015年度決算)の基金とし、ソフトとハードの両方を事業化。復興期間内は職員給与の地域手当を削減することで52億円を確保し、復興基金に積み立てている。気仙沼市の復興基金は、自由度は高いがソフト限定の36億円、住宅再建支援のための70億円と、ハードでも可能な寄付基金9億円のそれぞれの特性を踏まえた活用が求められている。基金活用の成否が創造的な復興を左右する一面もあり、その使い道と成果について市民への情報発信も必要だ。

気仙沼復興レポートは気仙沼市議・今川悟ホームページで公開中。 <http://imakawa.net>

①少子化と人口減少②防潮堤問題③復興予算の限界④鉄道復旧とBRT⑤高校再編⑥災害公営住宅⑦仮設住宅⑧財政シミュレーション⑨災害危険区域⑩震災遺構⑪人手不足⑫防災公園⑬震災検証(津波編)⑭三陸道⑮新市立病院⑯造船団地⑰復興事業の地元負担⑱仮設住宅の集約化計画⑲土地区画整理とかさ上げ⑳集会施設の市有化と課題㉑災害公営住宅の管理と家賃㉒試行錯誤の防災集団移転㉓震災5年目の防潮堤㉔住宅再建へ支援と選択㉕要望で振り返る5年㉖神山川堤防と桜並木㉗地盤隆起㉘小・中学校再編㉙避難道㉚仮設住宅の特定延長㉛商業再生と仮設施設㉜地方創生㉝土地区画整理の遅延㉞市営住宅基金と市財政㉟震災遺構の役割㊱防潮堤に学ぶ合意形成

復興基金を活用した気仙沼市の主な取り組み 事業費は2012年度実績～2017年度予算の累計

事業	充当額	事業概要
地域商業施設等復旧整備事業補助金	7億0473万円	被災した事業者が他の制度を利用せずに復旧する費用などの3分の2を補助(上限300万円)。継続予定
水産加工業従業員宿舍整備事業費補助金	1億5828万円	従業員不足の中、宿舍を整備するための事業費の4分の1を(上限1000万円)を上乗せ補助。2017年度で終了
津波対応型造船施設等整備事業補助金	1億5000万円	造船団地を整備する事業者に設備費と構築物費(計約105億円)の一部を上乗せ補助。2016年度のみ
中小企業振興資金融資利子補給金	1億4661万円	融資斡旋制度を利用する場合(融資限度額2000万円)、利子の一部(半分程度)を3年間補給する。継続予定
中小企業振興資金融資等信用保証料補給金	1億2109万円	融資斡旋制度を利用する場合(融資限度額2000万円)、信用保証協会に支払う信用保証料の全額を補給。継続予定
防災集団移転に係る住宅移転事業補助(フェンス等の設置)	9572万円	1m以上の擁壁を設置した区画に、フェンス1m当たり2万1000円を補助。対象は88区画
東日本大震災追悼式	5518万円	毎年3月11日に開催している追悼式の費用に充当。1回の費用は1300万円余り。2017年度分は未計上
地域商業等計画策定事業補助金	4314万円	被災した商店街を再生するための計画づくりの経費の6分の5を補助(上限500万円)。継続予定
気仙沼の物産品販路拡大等補助金	4154万円	販路の回復・拡大のための商談会や物産展参加(上限50万円)、開催(150万円)を支援。補助率1/2。継続予定
復興ニュース	4057万円	復興に関する情報をまとめて月2回発行
太陽光発電設備設置補助	4000万円	住宅再建に併せて太陽光発電設備を設置する場合、1件当たり上限10万円を補助。継続予定
気仙沼版DMO推進事業	3142万円	観光推進機構の設立、事務局体制確立、気仙沼ポイントカード導入、観光商品開発などを支援。継続予定
企業立地奨励補助金	3000万円	要件を満たした事業所の新設・増設に対し、立地、雇用、用地取得、緑化推進の奨励・補助金を支給。継続予定
水産業施設等復旧整備事業補助金	1510万円	国県の補助を利用せずに施設を復旧した場合、事業費の3分の2を補助(上限300万円)。2013、2014年度のみ。
水産業高度化事業費補助金	1500万円	魚市場北売場に気仙沼漁協が導入する電子入札システムの費用の2分の1を支援。継続予定
創造的産業支援事業費補助金	1500万円	起業または地域資源を活用した新事業を展開する事業者に経費の4分の3(上限1000万円)を補助。継続予定
コミュニティFM放送等受託業務	1380万円	緊急雇用に頼っていた災害FMを7月からコミュニティFMに移行。市政情報を番組制作と放送を委託
臨時災害FM運営委託	500万円	
新商店街活動推進事業費補助金	1311万円	商店街再生への協同施設整備、イベント開催などを支援。限度額はハード1000万円、ソフト300万円
復興まちづくり協議会運営費補助	1287万円	各地区のまちづくり組織に対し、人口規模に応じて補助金を交付。継続予定