

石巻市における東日本大震災からの復旧・復興と財政

横 山 純 一

はじめに

2011年3月11日に発生した三陸沖を震源とする東日本大震災は、東北地方の太平洋側沿岸部の市町村を中心に多大な被害をもたらした。死者数が1万5,883人、行方不明者が2,651人、家屋の全壊が12万6,602棟、半壊が27万2,426棟、一部損壊が74万3,089棟となり⁽¹⁾、阪神・淡路大震災をはるかにしのぐ被害であった。被災地域は広範囲に及んだ。しかも、被災地域には、財政力が弱い過疎地域や小規模な市が多かった。この点も、阪神・淡路大震災とは大きく異なった。本稿では、東日本大震災で大きな被害を受けた宮城県石巻市の復旧・復興事業と財政を中心に検証しながら、今後の石巻市の住民生活や財政の課題、展望を示していくことにしたい。

なお、静岡大学の川瀬憲子氏が震災直後から石巻市で調査を行っている。筆者が川瀬氏の研究⁽²⁾から学ぶ点は少なくなかったが、本稿では、川瀬氏の研究では、まだ十分には明らかにされていない石巻市の復旧・復興事業の内実と財源問題を、できるだけ資料を提示しながら示すことと、現時点で最も新しい復旧・復興の状況、今後の住民生活と市財政の課題について明らかにしたい。

(1) 石巻市「石巻市の復興状況について」、2013年11月。数値は2013年11月8日現在。

(2) 川瀬憲子「東日本大震災後の復旧・復興と自治体財政——宮城県内自治体の事例を中心に」『経済研究』（静岡大学）、16巻4号、2012年2月、同「被災者・被災地支援と市町村合併——宮城県石巻市財政を事例に」岡田知弘・自治体問題研究所『震災復興と自治体——「人間の復興」へのみち』、2013年11月、自治体研究社。

1. 石巻市の被害状況

(1) 地震と津波の状況

現在の石巻市は、2005年4月1日に1市6町（石巻市、河北町、河南町、雄勝町、桃生町、北上町、牡鹿町）が合併して成立した。市の面積は555.4平方キロメートルである。

石巻市は、2011年3月11日14時46分に震度6強の地震（東日本大震災）に見舞われ、多大な被害をこうむった。津波の高さは鮎川（旧牡鹿町）で8.6メートル、浸水面積は市の13.2%（平野部の約30%）にあたる73平方キロメートルに及び、中心市街地は全域が浸水した⁽³⁾。また、地盤沈下も生じ、鮎川ではマイナス120センチメートル、渡波明神（旧石巻市）ではマイナス78センチメートルを記録した。以下、石巻市の被害の状況についてみておこう。

(2) 死者数、被災住家数、災害がれき等

死者数は3,162人、行方不明者数は438人であった。そして、石巻市の人口は東日本大震災直前の時期から現在までの間に約1万2,500人減少した（2011年2月末現在が16万2,822人、2013年10月末現在が15万364人）。被災住家数は5万6,688棟で、被災前全住家数の実に76.6%を占めている。このうち全壊が1万9,969棟、半壊が1万3,104棟、一部損壊が2万3,615棟であった⁽⁴⁾。

このような甚大な被害に緊急避難的に対処するために避難所と待機所が設けられた⁽⁵⁾。最大避難者数は5万758人（2011年3月17日）、最大避難所数は259箇所へのぼったが、避難所は2011年10月11日、待機所は2011年12月11日をもってすべて閉鎖された。

さらに、応急仮設住宅の整備が行われ、134団地に7,153戸が建てられた。2013年10月末現在、6,915戸が入居、入居者数は1万5,167人である。また、仮設住宅扱いの民間賃貸住宅は申請件数が7,171件、入居者件数が4,740件、入居者数は1万2,404人へのぼっている⁽⁶⁾。

(3) 注(1)に同じ。

(4) 死者数、行方不明者数、被災住家数ともに注(1)に同じ。死者数、行方不明者数は2013年10月末現在の住民基本台帳上の数値、被災住家数も2013年10月末現在の数値。

(5) 注(1)に同じ。

(6) 注(1)に同じ。

災害がれきについては、発生推計量が629万トン（市推計、今後の家屋解体分を含む）、処理推計量は413万トン（環境省推計）である⁽⁷⁾。1次処理（被災地から1次仮置き場まで収集運搬）については市内26箇所（約95.6ヘクタール）の用地を確保し、現在9箇所が稼働中で86%にあたる約354万トンが搬入済である。家屋等の解体により生ずる災害廃棄物を除くと、現在がれき撤去率はほぼ100%である（2013年8月末現在）。2次処理については、宮城県が2次置き場で分別、破碎、焼却処理、最終処分を行っている。災害がれきの処理の計画期間は3年間で、2014年3月までを予定している。

（3）産業の被害⁽⁸⁾

漁港については、市内全漁港が被災した（県管理10港、市管理34港の計44港）。漁船は被災前の3,230隻のうち85.5%にあたる2,762隻が損失した。

水産物地方卸売市場は石巻売場、牡鹿売場ともに全施設が崩壊した。

水産加工団地では、水産加工業・冷蔵倉庫の震災前企業数は84社であったが、大震災後、その63%にあたる53社が再開している（2013年8月末現在）。

製造業では、浸水率が67.3%にのぼった（2,599社中1,749社）。全体製造品出荷額は、震災前の2009年度に3,355億円であった（このうち食料品が28%、紙・パルプが27%）。震災により大きな打撃を受けた企業が少なくなく、市民の雇用の面からも復旧・復興が強く望まれている。

農林業では、石巻市の水田面積（8,850ヘクタール）の約20%にあたる1,771ヘクタールが津波により冠水した。2011年度から今日まで冠水した水田に対する除塩対策が行われている。

港湾施設の被害については、石巻港で防波堤、岸壁、荷捌地などの港湾施設48箇所が被災し、被害額は162億600万円にのぼった。また、地方港湾である雄勝港、金華山港、面浜港、荻浜港が地盤沈下によって護岸、物揚場の冠水及び岸壁、護岸の著しい損傷を受けた。

(7) 石巻市「石巻市の被害概況・復興の状況」、2013年9月。災害がれき関係の数値は2013年8月末現在。

(8) 注(7)に同じ。

(4) 学校・幼稚園、病院・診療所の被害状況⁽⁹⁾

石巻市には小学校が43校、中学校が21校、高校（市立）が2校、幼稚園（市立）が5園あったが、地震・津波で大きな被害を受けたのは、小学校が10校、中学校が4校、高校が1校、幼稚園が1園であった。これら大きな被害を受けた学校は、いずれも災害復旧整備計画対象校となり、他校の校庭に仮設校舎をつくったり、他校に間借りしながら、移転や統合、現校舎での再開などの整備方針にしたがって整備されることになった。さらに、小学校の屋体のうち約半分の21が被害を受け、うち15は流失等により使用できない状況である。また、中学校の7つの屋体、高校の1つの屋体が被害を受け、中学校の4つの屋体不能使用。

病院・診療所も大きな被害を受けた。石巻市立病院は損壊した。石巻市立雄勝病院は全壊し、石巻市立寄磯診療所は流失した。石巻市立夜間急患センターも使用不能となった。雄勝地区は民間の医療機関も流失して無医地区となった。

2. 2011年度国補正予算と東日本大震災からの復旧・復興⁽¹⁰⁾

東日本大震災からの復旧・復興のための国予算は、2013年度当初予算までで約24兆円になる。この中で最も重要なのは、約15兆円にのぼる2011年度補正予算であるので、これを中心に検討しよう。

(1) 「東日本大震災からの復興の基本方針」と第1次補正予算、第2次補正予算

では、大規模な被害をもたらした東日本大震災に対し、国はどのような対応をとったのだろうか。

2011年4月に東日本大震災復興構想会議（五百旗頭真防衛大学校長）が設置され、

(9) 注(7)に同じ。

(10) 次の論文を主に参照した。黒田武一郎「東日本大震災に係る地方財政措置等について」『地方財政』2012年6月号、2012年6月。福嶋博之「本格的復旧・復興予算に位置づけられた第3次補正予算——歳入の大宗は財源の裏付けのある復興債により確保」参議院事務局企画編集室『立法と調査』322号、2011年11月、小池拓自「東日本大震災からの復旧・復興に向けた財政措置」国立国会図書館調査及び立法考査局『東日本大震災への政策対応と諸課題』、2012年4月、田中信孝「東日本大震災と財政の課題」地方自治総合研究所地方財政研究会『検証社会保障・税一体改革』、2012年12月。

同会議は6月25日に「復興への提言 ― 悲惨の中の希望」を菅直人総理大臣に提出した。また、「東日本大震災復興基本法」が同年6月20日に成立した。さらに、政府は「東日本大震災からの復興の基本方針」をつくった（2011年7月29日、8月11日改定）。

「東日本大震災からの復興の基本方針」では、復興期間は10年間（2020年度末まで）とし、最初の5年間は集中復興期間（2015年度末まで）と位置づけた。10年間における国・地方（公費部分）の復旧・復興規模は少なくとも23兆円、集中復興期間における復旧・復興規模は少なくとも19兆円と見込まれた。

東日本大震災発生から約50日後の2011年5月2日に、第1次補正予算が成立した。財政規模は4兆153億円であった。災害救助、被災者への支援、災害がれきの処理、応急的な復旧事業などを主に行うための予算であった。その内訳は、応急仮設住宅の供与が3,626億円、遺族への弔慰金・被災者への障害見舞金が485億円、災害廃棄物処理事業費が3,519億円、災害復旧等公共事業費が1兆438億円、学校施設等災害復旧費が2,171億円、社会福祉施設等災害復旧費が845億円、災害関連融資関係経費が6,407億円（中小企業5,100億円、私立学校226億円など）、地方交付税（災害対応の特別交付税）が1,200億円、自衛隊・警察・消防・海上保安庁活動経費が2,593億円等であった。

さらに、2011年7月25日に、財政規模が1兆9,988億円の第2次補正予算が成立した。第1次補正予算と第2次補正予算を合わせた財政規模は約6兆円にのぼった。第2次補正予算の内訳は、原子力損害賠償法等関係経費が2,754億円、被災者支援関係経費が3,774億円（二重債務対策774億円、被災者生活再建支援金補助金（補助率80%）3,000億円）、地方交付税が5,455億円（うち特別交付税が4,571億円）等であった。

また、第1次補正予算と第2次補正予算の編成にあたっては、子ども手当の減額や高速道路無料化実験の凍結、基礎年金国庫負担の年金特別会計への繰入の減額、政府開発援助の減額等により生み出された財源が充当され、国債発行は回避された。

（2） 第3次補正予算

先にみたように、集中復興期間における財源は19兆円と見込まれていた。第1次補正予算と第2次補正予算の合計額が6兆円であったため、集中復興期間において第3次補正予算以降に必要な財源は13兆円となった。ただし、第1次補正予算の財源として活用された基礎年金の国庫負担分2.5兆円が補てんされる必要があったため、集中

復興期間の必要財源は15.5兆円になった。このような中、菅直人内閣に代って政権についた野田佳彦内閣のもとで、第3次補正予算が組まれることになった（図表1）。

第3次補正予算（2011年11月21日成立）は、本格的な復旧・復興を図ることを目指した予算であり、その財政規模は、第1次補正予算と第2次補正予算を合計した財政規模の2倍の12兆1,025億円にのぼった。ただし、この中には、台風12号の災害復旧費（3,210億円）やB型肝炎関係経費（480億円）が含まれており、これらを除くと11兆7,335億円になった。また、基礎年金の国庫負担分の補てんを除けば、実質的に復旧・復興予算は9兆2,438億円になった。

第3次補正予算の最も大きな特徴は、東日本大震災復興交付金（1兆5,612億円）、

<図表1> 2011年度国第3次補正予算

| 歳 出 | | 歳 入 | |
|------|--------------------------------|-----|---------------------------|
| 1 | 東日本大震災関係経費 117,335億円 | | |
| (1) | 災害救助等関係経費 941億円 | 1-1 | 復興債 115,500億円 |
| (2) | 災害廃棄物処理事業費 3,860億円 | | |
| (3) | 公共事業等の追加 14,734億円 | | |
| ① | 災害復旧等事業費 8,706億円 | 1-2 | 税外収入 187億円 |
| ② | 一般公共事業関係費 1,990億円 | | |
| ③ | 施設費等 4,038億円 | 1-3 | 復興財源となる歳出削減 1,648億円 |
| (4) | 災害関連融資関係経費 6,716億円 | | |
| (5) | 地方交付税交付金 16,635億円 | | |
| (6) | 東日本大震災復興交付金 15,612億円 | | |
| (7) | 原子力災害復興関係経費 3,558億円 | | |
| (8) | 全国防災対策費 5,752億円 | | |
| (9) | その他の東日本大震災関係経費 24,631億円 | | |
| | 立地補助金 5,000億円 | | |
| | 雇用関係(重点分野雇用創造事業の積み増し等) 3,780億円 | | |
| | 節電エコ補助金等 2,324億円 | | |
| | 住宅エコポイント 1,446億円等 | | |
| (10) | 年金臨時財源の補てん 24,897億円 | | |
| 2 | その他の経費 3,210億円 | | |
| (1) | 災害対策費 3,203億円 | 2-1 | 税外収入 867億円 |
| (2) | その他 7億円 | 2-2 | 東日本大震災復旧・復興予備費の減額 2,343億円 |
| 3 | B型肝炎関係経費 480億円 | 3 | 税外収入等 480億円 |
| | 合 計 121,025億円 | | 合 計 121,025億円 |

〔参考〕財政投融资計画

株式会社日本政策金融公庫等に対し、13,421億円を追加する。

〔注〕8月9日の3党幹事長確認書を踏まえ、復興基本方針において、「年金臨時財源2.5兆円を復興債で補てんするための償還財源について、復旧・復興事業の財源に加算した上で検討する」とされたところ。年金臨時財源の補てん以外の「東日本大震災関係経費」は、9兆2,438億円となる。

〔出所〕財務省資料。

震災復興特別交付税（1兆6,635億円）が新設されたこと、財源の95%が復興債でまかなわれること、復興債の償還財源は臨時増税、歳出削減、税外収入で確保されることであった。

さらに、注目すべきは、震災復興特別交付税の創設により、一部の事業を除いて復旧・復興事業における被災自治体の負担が実質的にゼロになったことである。これまでの災害復旧・復興事業においては、国費による措置をできるかぎり確保したうえで、残る地方負担分については地方債を充当し、後年度にその元利償還金を地方交付税で措置する方法がとられてきた。しかし、第3次補正予算では、震災復興特別交付税が創設され、事業実施にあわせて地方負担額の全額を震災復興特別交付税で措置することにより、被災自治体の実質的な財政負担をゼロとしたのである。そして、第1次補正予算と第2次補正予算にともなう地方負担分についても、震災復興特別交付税がさかのぼって措置されたのである。このことは、被災地主導の復興の実現のために大きな意義があった。

第3次補正予算の歳出内訳は、災害救助等関係経費が941億円（うち被災児童生徒就学支援が297億円）、災害廃棄物処理事業費が3,860億円、公共事業等の追加が1兆4,734億円、災害関連融資関係経費が6,716億円、地方交付税（震災復興特別交付税）が1兆6,635億円、東日本大震災復興交付金が1兆5,612億円（高台への防災集団移転、土地区画整理、道路・農地の整備、災害復興公営住宅整備等）、原子力災害復興関係経費が3,558億円、全国防災対策費が5,752億円（学校施設の耐震化・防災機能の強化費用が2,051億円、道路整備が1,092億円、治水・海岸・港湾が612億円、社会資本総合整備事業が566億円）、年金臨時財源の補てんが2兆4,897億円（第1次補正予算で基礎年金国庫負担2分の1分を補正財源にまわしたものを補てん）であった。

この中で、災害廃棄物処理事業費については、現行のグリーンニューディール基金を拡充し、その基金の活用により、平均86%であった災害廃棄物処理事業費国庫補助負担金の補助負担率を95%まで引き上げ、被災市町村が行う災害廃棄物処理事業の地方負担分の軽減を図った。また、1兆4,734億円の公共事業等の追加のうち、道路・港湾・漁港・農地・農業用施設等の災害復旧事業費が8,706億円、三陸沿岸道路整備など復興に向けた一般公共事業費が1,990億円、学校や第3セクター鉄道（三陸鉄道）の復旧などの施設費が4,038億円であった。災害関連融資関係経費（6,716億円）は、被災した中小企業等の事業再建や経営安定のための信用保証や貸付の拡充、復興特別貸付に必要な日本政策金融公庫出資金などである。

なお、5年間の集中復興期間の事業規模であるが、自治体の復旧・復興計画の作成と事業の展開が進むにつれ、予算の不足が予測されるようになった。そこで、2012年度、2013年度に予算の追加が行われることになった。ただし、これには被災地以外の防災事業なども一部含まれている。防災・減災の重要性は認めるけれども復興の拡大解釈には疑義がある。

(3) 復興債と臨時増税

第3次補正予算の財源のうち、11兆5,500億円が復興債の発行でまかなわれた。復興債は、国会での議論のうで2015年度までの復旧・復興費用の財源として起債可能なもので、償還期間は25年である。そして、復興債の償還に充当するために臨時増税が実施されることになった。

臨時増税は、「東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法」「東日本大震災からの復興に関し地方公共団体が実施する防災のための施策に必要な財源の確保に係る地方税の臨時特例に関する法律」（両法を復興財源確保法という）にもとづいて実施される。5年間の集中復興期間における歳出削減・税外収入確保額が5兆円程度とされている。そこで、10.5兆円が臨時増税で確保されることになった。

臨時増税では、復興特別所得税、復興特別法人税、個人住民税が増税される。具体的には、2013年度から2037年度までの25年間、所得税額に2.1%の付加税が復興所得税として課せられ、また、2012年4月以降の3年間、法人税額の10%の付加税が復興法人税として課せられる。また、個人住民税均等割が2014年度から2023年度までの10年間、1,000円引き上げられる（道府県民税、市町村民税ともに500円ずつアップ）。さらに、個人住民税の退職所得に関わる税額控除が2013年1月から廃止された。増収効果は復興特別所得税が7.3兆円、復興特別法人税が2.4兆円、個人住民税均等割引き上げが0.6兆円、個人住民税の退職所得関係が0.17兆円、合計約10.5兆円が見込まれている。

なお、復興特別法人税については、2013年12月12日に政府与党が決定した2014年度税制改正大綱により、企業の負担軽減と賃金引き上げ・雇用拡大を目的として1年前倒しで廃止されることが確定的になった⁽¹¹⁾。ただし、復興法人税の廃止が雇用の拡大

(11) 「朝日新聞」2013年12月13日朝刊。

や賃金の引き上げにつながるのかは不透明である。むしろ、日本全国が東北の復興を支援するという意味での社会連帯の観点からすれば問題があると言わざるをえない。

3. 災害救助・災害復旧・災害復興と関連法律、 国・地方財源⁽¹²⁾

石巻市の復旧・復興と財政の問題に入る前に、災害救助・災害復旧・災害復興に関連する法律や制度、それと関連する国と地方の財政制度についてみておこう。

(1) 災害救助

災害救助法にもとづいて地方自治体が担う災害救助の種類は次のとおりである。避難所の設置、応急仮設住宅の供与、食品の給与、飲料水の供給、生活必需品の給与・貸与、医療・助産、被災者の救出、住宅の応急修理、学用品の給与、埋葬、遺体の捜索・処理、障害物の除去、救助のための輸送費・賃金職員等雇上費である。

このような災害救助のための財政負担は被災県の負担である。市町村がくりかえ支弁した場合は当該被災県に請求して支払いを受けることになる。そのうえで、被災県が支出した費用には国庫補助負担金が交付される。被災県の税収入（標準税収入）に占める災害救助費の割合が高いほど国庫補助負担率が高くなり、国庫補助負担率の最高は90%（災害救助費が標準税収入の4%を超過した場合）である。国費を除いた地方負担分については災害対策債（起債充当率100%）を発行でき、元利償還金の95%の交付税措置がなされる。災害救助費では費用の限度額、期間等が示されているが、現在、東日本大震災の被災状況を踏まえて弾力的な運用が図られている。たとえば、避難所の設置では限度額が1日1人あたり300円であったが、今回は旅館・ホテル等を借り上げる場合は1日1人あたり5,000円（食事込み）までを災害救助費の対象とし、また、災害救助費の対象外であった応急仮設住宅の借地料を、今回は通常の借地料の範囲内で災害救助費の対象としているのである。

(12) 「災害救助法」、「激甚災害法」等の各種法律、総務省「東日本大震災への対応に係るQ and A（地方行政関係）」2011年6月10日等の総務省資料、財務省資料、内閣府資料等を参照。また注(10)の黒田前掲論文を参照。

(2) 災害廃棄物の処理（がれき等の処理）と財源

がれき等の災害廃棄物の処理については国庫補助負担金が自治体に支出される。通常の国庫補助負担率は2分の1（阪神・淡路大震災時も2分の1）であったが、「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」にもとづいて、市町村が処理する場合、税収入（標準税収入）に占める事業費の割合に応じて国庫補助負担率をかさ上げする措置がとられた。つまり、事業費が標準税収入の100分の10以下の部分は50%、事業費が標準税収入の100分の10を超え100分の20以下の部分は80%、事業費が標準税収入の100分の20を超える部分は90%としたのである。そして、地方負担分の全額について災害対策債（起債充当率100%）を発行でき、元利償還費の100%の交付税措置がなされることとした。

さらに、地域グリーンニューディール基金の活用により事業費全体に対する国庫補助負担率を実質95%まで引き上げ、第3次補正予算で震災復興特別交付税が創設された。このことにより、市町村は災害対策債を発行することなく、震災復興特別交付税で地方負担分をまかなうことになった。

(3) 公共施設の復旧 — 災害復旧関係の国庫補助負担金（図表2）

ア 「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」（2011年5月2日成立、7月29日と8月12日に一部改正）

災害復旧関係の国庫補助については、「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」により、国庫補助負担率のかさ上げが行われている。この法律の対象となる施設は上水道、警察施設、消防施設、認知症グループホーム、地域包括支援センター、公立病院、保健所、介護老人保健施設、一般廃棄物の処理施設、災害廃棄物の処理などである。次のイで述べる「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」の対象となっていない施設等に対する国の財政支援を盛りこんだものがこの法律である。阪神・淡路大震災のときには対象施設にならなかった集落排水施設や被災市町村の臨時庁舎（仮庁舎）等が、新たに加えられ、また、阪神・淡路大震災のときを上回るかさ上げ措置がとられているのである。

イ 「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」（1962年9月成立）

「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」は、文字通り甚大な被害をもたらした東日本大震災に対処するために国庫補助負担率のかさ上げを行うものである。これに対し、「激甚災害に対処するための特別の財政援

<図表2> 災害復旧における国庫補助負担率のかさ上げ等について

1. 激甚災害法の対象となる主な災害復旧事業（恒久措置）

| 対象施設等 | | 災害復旧事業に対する 通常の国庫補助負担率 | 激甚災害の場合 | |
|--|--------------------------------|---|--|---|
| 公共土木施設： 道路、港湾、漁港、下水道、公園、河川、海岸、砂防設備、林地荒廃防止施設、地すべり防止施設、急傾斜地崩壊防止施設 | | 6/10～8/10程度 〔災害復旧費の標準税収入に対する割合に応じて、2/3～10/10を段階的に適用〕 | 7/10～9/10程度 〔対象となる事業に係る地方負担合計額の標準税収入に対する割合に応じて、5/10～9/10を段階的に上乘せ補助〕 | |
| 公立学校施設 | | 2/3 | | |
| 公営住宅 | | 1/2 | | |
| 生活保護施設、養護老人ホーム・特別養護老人ホーム、身体障害者社会参加支援施設、障害者支援施設、婦人保護施設、感染症指定医療機関 | | 1/2 | | |
| 児童福祉施設 | | 1/3～1/2 | | |
| 感染症予防 | | 1/3～1/2 | | |
| 堆積土砂排除 | | 1/2 | | |
| 湛水排除 | | — | | |
| 事業協同組合等施設 | | — | | 1/2 |
| 公立社会教育施設 | | — | | 2/3 |
| 私立学校施設 | | — | 1/2 | |
| 災害公営住宅 | | 2/3 | 3/4 | |
| 農地、 農林水産施設等 | 農地 | 被害農業者当たりの災害復旧費に応じて、1/2～9/10を段階的に適用 | 被害農業者当たりの地方負担合計額に応じて、7/10～9/10を段階的に上乘せ補助 | |
| | 農業用施設（かんがい排水施設、農道等） | 被害農業者当たりの災害復旧費に応じて、6.5/10～10/10を段階的に適用 | | |
| | 湛水排除（土地改良区施行） | — | | 9/10 |
| | 倉庫、加工施設、市場、養殖施設等（農協、森林組合、漁協所有） | 2/10 | | 3/10～9/10 |
| | 種苗生産施設等（自治体所有） | 2/10 | | 3/10～9/10 |
| | 沿岸漁場施設（消波施設、堤防等） | 漁業世帯当たりの災害復旧費に応じて、6.5/10～10/10を段階的に適用 | | — |
| | 漁港（漁協管理） | | | |
| | 養殖施設（個人所有） | — | | 9/10 |
| | 共同利用小型漁船の建造 | — | | 1/3 |
| | 林道 | 被害延長1m当たりの災害復旧費に応じて、5/10～10/10を段階的に適用 | | 被害延長1m当たりの地方負担額に応じて、7/10～9/10を段階的に上乘せ補助 |
| 森林 | — | 1/2 | | |
| 堆積土砂排除（森林組合施行） | — | 2/3 | | |

2. 東日本大震災の際の主な特例措置

(1) 「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」にもとづく措置

| 対 象 施 設 | 災害復旧事業に対する 通常の国庫補助負担率 | 特別財政援助法の場合 |
|--|---|--|
| 公共土木施設： 街路、排水施設、改良住宅等 工業用水道施設 上水道、簡易水道等施設 一般廃棄物の処理施設 交通安全施設 集落排水施設（農業、漁業、林業） | — — — 1/2 1/2 1/2 1/2 | 事業費合計額の標準税 収入の割合に応じて、 8/10～9/10にかさ上げ |
| 仮庁舎 | — | |
| 警察施設 | 1/2 | |
| 消防施設 | — | |
| 社会福祉施設（認知症グループホーム、 小規模多機能型居宅介護、地域包括支援 センター、障害デイサービス等追加） | 1/2 | |
| 公立火葬場 | 1/2 | |
| 公立と畜場 | 1/2 | |
| 保健所 | 1/2 | |
| 中央卸売市場 | — | |
| 公的医療機関（公立病院） | 1/2 | |
| 公立医療機関（公立病院以外） | 1/2 | 2/3 |
| 介護老人保健施設 | 1/3 | |
| 空港施設 | 8/10 | 8.5/10 |
| 空港ターミナル | — | 無利子貸付 |
| 宮崎県フェリー埠頭公社の管理する施設 （係留施設、荷さばき施設、旅客施設等） | — | 無利子貸付 |
| 災害廃棄物処理 | 1/2 | 事業費の標準税収入の 割合に応じて、5/10～ 9/10にかさ上げ |

(2) 特別財政援助法に規定されないその他の助成措置等

- ・ 専修学校及び外国人学校 : 1/2
- ・ 職業能力開発校 : 2/3
- ・ 地方卸売市場 : 1/2
- ・ 児童相談所、婦人相談所等 : 2/3
- ・ 市町村保健センター等 : 1/2
- ・ 除塩（津波被害地域） : 9/10
- ・ 農地区画整理（津波被害地域） : 5/10～9.5/10
- ・ 水産施設（漁船、定置網） : 1/3
- ・ 漁場復旧対策支援事業 : 8/10・2/3

(注) 下線部は、阪神・淡路大震災財政特例法の対象施設になっていなかったが「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」において対象施設となったもの、ならびに阪神・淡路大震災財政特例法を上回るかさ上げ措置がとられているもの。

〔出所〕 黒田武一郎「東日本大震災に係る地方財政措置等について」『地方財政』2012年6月号、2012年6月。

助等に関する法律」(激甚災害法)は、甚大な被害をもたらした災害に対処するために1962年9月に成立し、これまでも幾度となく、この法律が適用されてきた。災害復旧事業の通常の国庫補助負担率に対し、激甚災害の場合は国庫補助負担率のかさ上げがなされる。「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」の対象施設は、道路、港湾、下水道、公園、河川、海岸、砂防施設、公立学校、公営住宅、生活保護施設、養護老人ホーム、特別養護老人ホーム、障害者支援施設、保育所、災害公営住宅、漁港、農地、林道などである。

ウ 上記2つの特別援助法に規定されていないその他の助成措置

東日本大震災関連では、このほかにも、上記2つの法律には規定されていないが、**図表2**のとおり、国庫補助負担率のかさ上げが行われる施設が存在する。地方卸売市場、児童相談所、市町村保健センター、除塩(津波被害地域)、農地区画整理(津波被害地域)、水産施設(漁船、定置網)、漁場復旧対策支援事業などである。このうち児童相談所や市町村保健センター、除塩、農地区画整理、水産施設、漁場復旧対策支援事業などについては、阪神・淡路大震災のときには財政支援の対象にはなっていなかった。

(4) 災害復旧事業債

災害復旧事業には、補助災害復旧事業(国庫補助負担金の交付を受けて実施される災害復旧事業)、直轄災害復旧事業(国が直接管理している施設や国が直轄で工事を施行している施設で地方自治体に管理委託または引継ぎを終わっていないものが被災した場合の災害復旧事業)、一般単独災害復旧事業(国庫補助負担金の対象外とされた事業、補助災害復旧事業の採択基準に満たない事業、国庫補助負担制度があっても補助災害復旧事業の対象となっていない施設の災害復旧事業、国庫補助負担制度のない施設の災害復旧事業などを対象とする災害復旧事業)、地方公営企業等災害復旧事業、小災害復旧事業、火災復旧事業、歳入欠かん等債がある。これらのうち、とくに重要なのは前4者である。

災害復旧事業では地方負担が生じるが、公共土木施設等(現年分)については、補助災害復旧事業、直轄災害復旧事業、一般単独災害復旧事業のいずれも災害復旧事業債で100%充当できる。補助災害復旧事業債と直轄災害復旧事業債は元利償還費の95%、一般単独災害復旧事業債は自治体の財政力に応じて元利償還金の47.5%—85.5%が交付税の基準財政需要額に算入されることになっている。資金は原則として

すべて財政融資資金であり、償還期間は、補助災害復旧事業債、直轄災害復旧事業債、一般単独災害復旧事業債ともに10年以内（うち据置期間2年以内）が原則とされていたが、東日本大震災の特例により、被災自治体の災害復旧事業債の償還期間は20年以内（うち据置期間5年以内）とされた。

地方公営企業にかかわる災害復旧事業についても、災害復旧事業債の起債充当率は100%である。償還期間は原則10年以内（据置期間2年以内）であったが、東日本大震災の被災自治体は25年以内（据置期間5年以内）となった。なお、被災自治体及び被災自治体が加入する一部事務組合は、公営企業施設の災害復旧事業に要する経費のうち、一定額については一般会計から繰り出すことができ、一般会計からの繰出額については震災復興特別交付税で措置されることになっている。また、東日本大震災に伴う料金の減免や事業休止等により資金不足が発生・拡大すると見込まれる場合は、資金不足額にかかわる資金手当てのための公営企業債（震災減収対策企業債）を発行できる。

ただし、先に述べたように、震災復興特別交付税が創設されたことにより、被災自治体は災害復旧事業債を発行することなく、震災復興特別交付税で地方負担分をまかなうことができるようになった。

（5） 震災復興特別交付税

特別交付税については、2011年度12月交付分までは通常の特別交付税を総額加算する方法がとられていた。つまり、2011年4月には、特例交付として被災県・被災市町村（青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、栃木県、千葉県と災害救助法が適用された190市町村）に対して704億円が交付されたのである。また、第1次補正予算では、特別交付税額を1,200億円増額した。画期的なのは、第3次補正予算で震災復興特別交付税が設けられたことである。これは復旧・復興に向けた被災自治体の地方負担分をみるもので1兆6,635億円が計上された。なお、自治体は震災復興特別交付税を翌年度に繰り越すことが可能である。

（6） 被災自治体への人的支援

国家公務員の派遣は各省庁の負担である。地方公務員の派遣は、短期間の公務出張については派遣元の負担、中長期については派遣先（被災自治体）の負担となる。これらの費用は震災復興特別交付税で手当てされる。

(7) 東日本大震災復興交付金（以下、復興交付金と略す）

先に述べたように、第3次補正予算で東日本大震災復興関係経費が11兆7,335億円計上されたが、このうち復興交付金が1兆5,612億円であった。復興交付金は「東日本大震災復興特別区域法」（2011年12月7日成立）により、甚大な被害をこうむった地域の迅速な復興を支援する目的で創設された。復興交付金は基本的に既存の制度の枠組みを堅持したうえで制度設計がなされていて、**図表3**に示したように、5省40事業が復興交付金の対象事業となっている。これらの40事業を基幹事業と呼ぶが、復興交付金の対象事業には、40の基幹事業のほかに、これと関連する効果促進事業が対象事業として加わる。効果促進事業は、基幹事業の効果を促進することを目的とする事業のことで、自治体の実情に合わせて柔軟に事業計画を立てたり、事業を実施することができる性格を有している。その意味では、復興交付金は一括交付金的な要素を有しているといえることができるのである。

復興交付金の主要事業には、防災集団移転促進事業、災害復興公営住宅整備事業、被災市街地復興土地区画整理事業（新市街地形成を行う）、公園事業、道路事業（高台移転に伴う避難道路）などがある。他の国庫補助負担金と同様に、自治体が復興交付金の交付を受けて事業を行った場合、地方負担が生じる。その地方負担分や事務費は震災復興特別交付税で補てんされることになる。

復興交付金のメリットの1つには、自治体の実情に合わせて柔軟に事業計画を立てたり、事業を実施することができる点にある。これに対し、デメリットには、次のようなものがあげられるだろう⁽¹³⁾。まず、申請先が復興庁であるものの、交付申請の手続きが省庁ごとであることである。国土交通省と農林水産省からの復興交付金は国から市町村へ直接おりてくるものが多いが、厚生労働省、文部科学省、環境省は県を通じて市町村におりてくるものが多い。次に、個人資産形成につながるものには使えないことである。たとえば、自宅を新築した人に対し土地のかさ上げ費用に自治体が補助する際に復興交付金を使うことができないことなどである。3つめは、復興交付金は2015年度までの実質4年間だけの制度であるため、期間が短すぎることである。4つめは、使い勝手が悪いことである。たとえば、復興交付金は津波にしか使えないので、石巻市の場合、内陸部の旧河南町、旧桃生町では使うことができない。地震については災害復旧国庫補助負担金で対応することになるからである。

(13) 2013年7月に筆者が行った石巻市等3市町で行ったヒアリングをふまえて筆者がまとめた。

<図表3> 復興交付金の対象事業（5省40事業）

文部科学省所管

- 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增築・統合）
- 2 学校施設環境改善事業（公立学校の耐震化等）
- 3 幼稚園等の複合化・多機能化推進事業
- 4 埋蔵文化財発掘調査事業

厚生労働省所管

- 1 医療施設耐震化事業
- 2 介護基盤復興まちづくり整備事業【新規】
（「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）
- 3 保育所等の複合化・多機能化推進事業

農林水産省所管

- 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）
- 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）
- 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な水利施設整備等）
- 4 被災地域農業復興総合支援事業（農業用施設整備等）
- 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）
- 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）
- 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）
- 8 農林水産関係試験研究機関緊急整備事業
- 9 木質バイオマス施設等緊急整備事業

国土交通省所管

- 1 道路事業（市街地相互の接続道路等）
- 2 道路事業（高台移転等に伴う道路整備（区画整理））
- 3 道路事業（道路の防災・震災対策等）
- 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）
- 5 災害公営住宅家賃低廉化事業
- 6 東日本大震災特別家賃低減事業【新規】
- 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）
- 8 住宅地区改良事業（不良住宅除却、改良住宅の建設等）
- 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）
- 10 住宅市街地総合整備事業（住宅市街地の再生・整備）
- 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）
- 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）
- 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）
- 14 造成宅地滑動崩落緊急対策事業【新規】
- 15 津波復興拠点整備事業【新規】
- 16 市街地再開発事業
- 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）
- 18 都市再生区画整理事業（市街地液状化対策事業）
- 19 都市防災推進事業（市街地液状化対策事業）
- 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）
- 21 下水道事業
- 22 都市公園事業
- 23 防災集団移転促進事業

環境省所管

- 1 低炭素社会対応型浄化槽集中導入事業

〔出所〕復興庁資料。

なお、復興交付金の対象事業のうち有力な事業の1つに災害復興公営住宅事業があるが、2点言及しておこう。まず、災害復興公営住宅は料金が高いので一人暮らしの高齢者の中には住むことが難しくなる者も出る見込みがあることである。このため、生活保護、家賃補助、家賃免除といった対応が考えられるのであるが、いずれにしても維持管理で市町村の負担が上昇することになるだろう。2つめは、復興交付金事業の中で、災害復興公営住宅だけは、地方負担分が震災復興特別交付税の対象とされていないことである。地方負担分については、公営住宅建設事業債が発行（補助負担率8分の7、起債8分の1）される仕組みになっているのである。入居者からの家賃収入等が得られることにより、後年度の公債費の償還が可能とのことで、震災復興特別交付税の対象とはなっていないのである。そして、災害復興公営住宅の建設事業については、通常の公営住宅整備と同様に元利償還費についての交付税措置がとられていない。

（8） 義援金と寄付金

義援金は被災した市民に配分され、また、寄付金は自治体を実施する災害復旧・復興対策などの財源に充てられる。

4. 石巻市における復旧・復興事業

（1） 石巻市震災復興基本計画の策定

石巻市では、2011年12月に「石巻市震災復興基本計画」（絆と協働の共鳴社会づくり）を策定した。これは、2011年度から2020年度までの10年間の復興の道筋を示す計画であり、復興の基本的な考え方や、今後の復興に関する施策の展開、地区別の整備方針を定めているものである。2011年度から2013年度までが復旧期、2014年度から2017年度までが再生期、2018年度から2020年度までが発展期と位置づけられている。

さらに、石巻市は、2012年12月に「石巻市総合計画実施計画（2013年度－2015年度）」と「石巻市震災復興基本計画実施計画（2013年度－2015年度）」を策定した。

(2) 復旧・復興事業費⁽¹⁴⁾

石巻市は、10年間の復旧・復興事業費（国・県が施行する事業を含める）を1兆円超と見込んでいる。復興交付金を活用した復興事業については、石巻市は2012年1月に第1回の復興交付金事業計画を政府に提出して以降2013年6月まで、合計6回提出し、市交付事業と県交付事業とを合わせて1,799億円（事業費ベースで2,210億円）の復興交付金の配分を受けてきた（**図表4**）。具体的には防災集団移転促進事業、災害公営住宅（災害復興公営住宅）整備事業、土地区画整理事業、水産加工業施設整備等支援事業、道路・街路整備事業等が行われてきたのである。

なお、**図表4**に掲げていないが、2013年11月に第7回目の復興交付金の配分額が確定し、石巻市は254億円の配分を受けることになった⁽¹⁵⁾。第6回、第7回の事業計画で採択された石巻市の事業には、復興交付金にもとづく主要事業である災害復興公営住宅の整備等のほかに、石巻東学校給食センター事業、津波復興拠点整備事業（石巻駅周辺地区）、雄勝中心地区・鮎川地区拠点エリア整備事業、門脇・大街道地区保育所移転新築事業などがある。

石巻市は、10年間で、主要な復旧事業費が4,241億円（災害廃棄物処理事業2,497億円、下水道等復旧事業673億円、漁港復旧事業399億円など）、主要な復興事業費が4,441億円（防災集団移転促進事業1,211億円、災害公営住宅（災害復興公営住宅）整備事業1,001億円、下水道整備事業907億円、土地区画整理事業621億円など）と見積もり（**図表5**）、これ以外の事業も含めれば1兆円を超過するものと推計しているのである。

(14) 注(1)に同じ。

(15) 石巻市「市報いしのまき」2013年12月15日号、2013年12月。

<図表4> 石巻市における復興交付金配分額一覧（第6回配分時点）

① 市交付事業

（単位：千円）

| | 配分額 | | 交付率 | 配分された主な事業と事業費 |
|-----|-------------|-------------|---------|---|
| | 事業費 | 交付金 | | |
| 第1回 | 14,299,304 | 11,676,546 | 56.45% | 災害公営住宅整備事業8,673,000、借上公営型地域優良賃貸住宅事業2,822,000、都市再生区画整理事業（都市再生事業計画案作成事業）1,630,000、防災集団移転促進事業744,000 |
| 第2回 | 23,426,862 | 19,679,390 | 264.59% | 防災集団移転促進事業17,265,496、がけ地近接等危険住宅移転事業393,000、漁業活動ソーラー照明設置事業345,000、道路事業270,000 |
| 第3回 | 17,950,812 | 12,644,040 | 96.73% | 水産加工業施設整備等支援事業16,001,000、災害公営住宅整備事業722,000、防災集団移転促進事業666,404、津波避難場所整備事業95,643 |
| 第4回 | 66,651,605 | 55,701,890 | 68.04% | 災害公営住宅整備事業36,030,000、防災集団移転促進事業8,073,522、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）6,448,190、がけ地近接等危険住宅移転事業2,657,000 |
| 第5回 | 44,986,214 | 38,417,988 | 243.17% | 防災集団移転促進事業26,338,240、災害公営住宅整備事業8,818,100、市街地復興効果促進事業5,438,800 |
| 第6回 | 5,656,875 | 4,680,693 | 218.37% | 災害公営住宅整備事業3,100,400、防災集団移転促進事業（事業計画策定）784,693、非浸水区域産業拠点形成事業597,223 |
| 計 | 172,971,672 | 142,800,547 | 101.28% | |

② 県交付事業

（単位：千円）

| | 配分額 | | 交付率 | 配分された主な事業と事業費 |
|-----|------------|------------|---------|---|
| | 事業費 | 交付金 | | |
| 第1回 | 846,195 | 653,446 | 3.51% | 農山漁村地域復興基盤総合整備事業810,000、道路事業32,000、埋蔵文化財発掘調査事業4,195 |
| 第2回 | 7,455,505 | 5,726,433 | 98.50% | 道路事業4,900,000、共同乾燥調製貯蔵施設整備事業1,405,000、漁港施設機能強化事業（漁港施設整備事業）600,000、農山漁村地域復興基盤総合整備事業550,505 |
| 第3回 | 54,988 | 41,122 | 1.34% | 被災地域農業復興総合支援事業（施設園芸団地化整備事業）50,000、湊こども園等移転新築事業（放課後児童クラブ）1,419、湊こども園等移転新築事業（保育所）3,118 |
| 第4回 | 31,830,402 | 24,594,598 | 58.62% | 道路事業（市街地相互の接続道路等）26,256,000、農山漁村地域復興基盤総合整備事業（農地整備事業）2,892,000、被災地域農業復興総合支援事業（施設園芸団地化整備事業）2,294,001 |
| 第5回 | 7,868,838 | 6,119,778 | 328.26% | 道路事業（市街地相互の接続道路）6,165,000、市街地復興効果促進事業（県分）1,277,755、被災地域農業復興総合支援事業（農業用機械等整備事業）409,837、水産技術総合センター公開実験棟旧整備事業13,496 |
| 第6回 | 68,000 | 52,700 | 103.33% | 農山漁村地域復興基盤総合整備事業（復興基盤総合整備事業）68,000 |
| 計 | 48,123,928 | 37,188,077 | 52.10% | |

③ 合計

（単位：千円）

| | 配分額 | | 交付率 | 備考 |
|-----|-------------|-------------|---------|--|
| | 事業費 | 交付金 | | |
| 第1回 | 15,145,499 | 12,329,992 | 31.36% | 事業計画提出：2012年1月30日、配分可能額通知：2012年3月2日 |
| 第2回 | 30,882,367 | 25,405,823 | 191.72% | 事業計画提出：2012年4月4日、配分可能額通知：2012年5月25日 |
| 第3回 | 18,005,800 | 12,685,162 | 78.62% | 事業計画提出：2012年6月26日、配分可能額通知：2012年8月24日 |
| 第4回 | 98,482,007 | 80,296,488 | 64.85% | 事業計画提出：2012年10月17日、配分可能額通知：2012年11月30日 |
| 第5回 | 52,855,052 | 44,537,766 | 252.15% | 事業計画提出：2013年1月25日、配分可能額通知：2013年3月8日 |
| 第6回 | 5,724,875 | 4,733,393 | 215.70% | 事業計画提出：2013年5月21日、配分可能額通知：2013年6月25日 |
| 計 | 221,095,600 | 179,988,624 | 84.75% | |

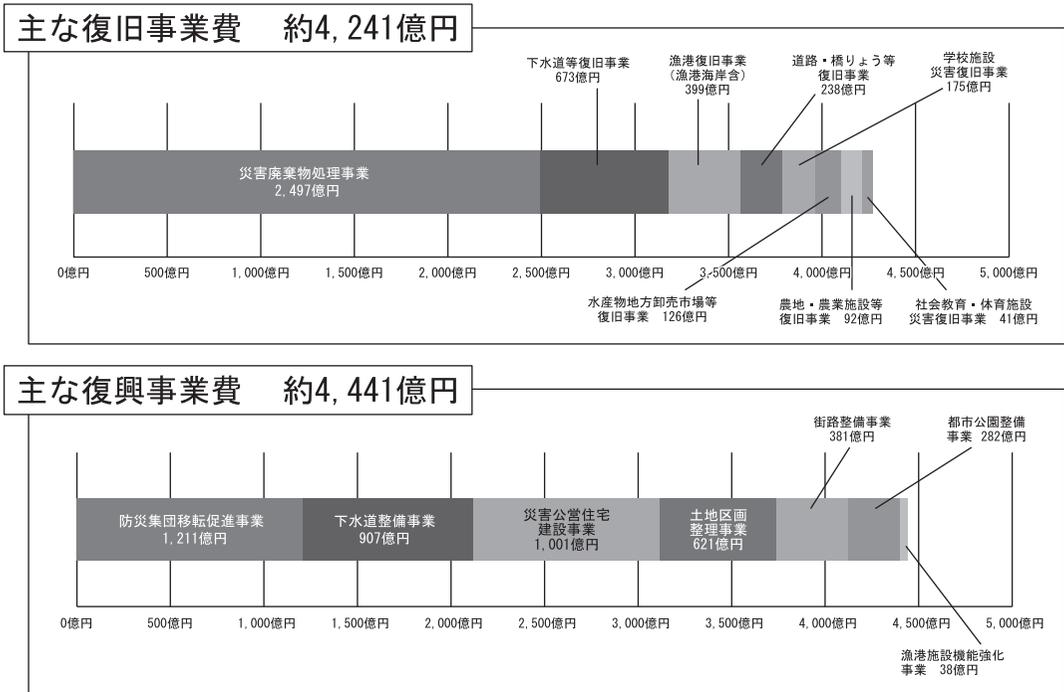
〔注1〕市交付事業には効果促進事業等一括配分を含む。

〔注2〕県交付事業には間接補助事業を含む。

〔注3〕交付率とは市の申請額に対する配分額の割合である。

〔出所〕石巻市資料。

＜図表5＞ 石巻市における主な復旧・復興事業費（10年間）



〔出所〕 石巻市『石巻市の復興状況について』、2013年11月。

(3) 主な復旧・復興事業の進捗状況⁽¹⁶⁾

では、主要な復旧・復興事業についての進捗状況を述べていこう。ただし、災害廃棄物の処理については1.の被害状況のところでは扱っていないので、繰り返さない。また、道路・橋梁と下水道については1.の被害状況のところでは扱わなかったため、復旧・復興状況とともに被害状況についても述べることにする。

ア 応急仮設住宅の整備

整備戸数が134箇所7,153戸、空き戸数が238戸である。入居者戸数は6,915戸数、入居人数は1万5,167人である。ささえあいセンターは130施設が整備された（うちプレハブが124施設）。被災者に対する専門職による相談・生活支援の取り組みも充実してきている。

今後の取り組みとしては、車等の交通手段を失った応急仮設住宅、在宅等の被災

(16) 注(1)に同じ。とくに断らない限り、数値は2013年10月末現在の数値である。

者のための住民バス等の運行や、応急仮設サポートセンターを整備して迅速な生活支援・相談を行うことである。なお、民間賃貸住宅の仮設住宅扱いの申請件数は7,171件で、入居者件数は4,740件、入居人数は1万2,404人である。

イ 災害援護資金貸付等

災害援護資金貸付状況は貸付支給済件数が2,883件、貸付支給金額が60億1,431万円、被災者生活再建支援金の支給については基礎支援金と加算支援金を合わせて4万7,626件、418億4,075万円、災害義援金の支給については、45万8,432件、476億5,021万円、災害弔慰金の支給については、3,526件、104億円である（被災者生活再建支援金は2013年9月末現在の数値。それ以外は2013年10月末現在の数値）。

なお、2012年12月末現在、石巻市災害対策本部受付分の義援金合計額は10億9,834万円、寄付金合計額は10億6,071万円であった。

ウ 被災市街地復興土地区画整理事業

区画整理事業とは、自治体や土地区画整理組合などが主体となって区画の形を整え、街路や公園などを設置したり、浸水した土地のかさ上げ等を行うものである。石巻市では560億円の事業費が予定されている。

石巻市では、新市街地形成のための区画整理事業と、制限区域・被災市街地復興推進地域の区画整理事業が行われる。まず、新市街地形成の計画規模は、新蛇田、新渡波、あけぼの北、新渡波西、新蛇田南、新蛇田南第2の6地区で、総面積123ヘクタール、戸数2,744戸、人口7,570人が計画されている。面積が最大の新蛇田（46.5ヘクタール）、3位の新渡波（17.8ヘクタール）の2地区は、2014年度中の宅地供給開始に向けて造成工事が行われている。

制限区域・被災市街地復興推進地域（9地区）については、新門脇、湊北など宮城県知事により事業認可済みの地区（3地区）もあるが、事業認可を目指して関係機関と協議中の地区や、地元地権者の意向把握を行っている地区もある。

エ 防災集団移転促進事業

防災集団移転促進事業とは、災害が発生した地域のうち居住に不適と認められた地域について高台や内陸部へ集団移転を図るものである。具体的には、被災した宅地を自治体がい取り住居建築を制限する一方、高台などの移転先に用地を造成し、敷地を被災者に譲渡または賃貸するのである。高台の土地を所有する地権者の同意が得にくいことや、高台地区の利便性が悪ければ移転に躊躇する人が増えスピード感をもって事業が進まないおそれがある。

石巻市における防災集団移転地区数は47で、2013年10月末時点で全47箇所について国土交通大臣の同意を得ている。図表6に示したように、移転対象戸数は6,618戸、高台・内陸部住宅団地計画戸数は6,454戸である。現在、市は各対象地区に担当職員を割り振り、制度説明や合意形成等の作業を進めているが、移転者の同意や、移転先の底地権利者の内諾などにおいて地区間の差が大きいため、市は合意形成が進んでいる地区から事業を推進している。

＜図表6＞ 石巻市における防災集団移転促進事業の進捗状況

＜対象地区等＞

| | 防災集団移転地区数 | 移転対象戸数 | 高台・内陸部住宅団地計画戸数 |
|------|-----------|--------|----------------|
| 市街地 | 1 | 3,524 | 4,960 |
| 本庁地区 | 11 | 300 | 138 |
| 河北地区 | 2 | 323 | 425 |
| 雄勝地区 | 13 | 1,139 | 243 |
| 北上地区 | 8 | 498 | 233 |
| 牡鹿地区 | 12 | 834 | 455 |
| 計 | 47 | 6,618 | 6,454 |

〔出所〕 図表5に同じ。

オ 災害復興公営住宅

市では、市街地に3,250戸、半島部に750戸の計4,000戸を当面の整備目標として整備を進めているが、これは市民の入居意向調査⁽¹⁷⁾を踏まえて決定したものである。入居意向調査は2012年6月から8月にかけて行われ、対象となる世帯は1万3,550世帯（防災集団移転促進事業対象世帯が6,758世帯、それ以外の入居資格世帯が6,792世帯）で、回答率は64.7%であった。市内入居希望実数は3,630世帯（市街地2,906世帯、河南・桃生24世帯、半島700世帯、石巻市以外の自治体195世帯）であったが、未回答世帯が4,800世帯あることから当面の整備目標は引き続き4,000戸としたのである。地区別整備計画戸数のうち、新市街地になる新蛇田地区が最大の計画戸数になっている。なお、半島部は防災集団移転促進事業とあわせて災害復興公営住宅を整備する方針である。全体の事業費は1,001億円が予定されている。

(17) 2012年6月から8月までの期間に行われた「石巻市災害復興公営住宅入居意向調査」。

市街地の状況をみると、用地取得済が2,134戸、設計着手済が1,138戸、工事着手済が477戸である。設計着手済については、宮城県代行、UR買取り等の手法を活用して、現在9地区において設計作業を進めている。工事着手済については、新設の民間賃貸住宅を市が20年間借り上げ被災者へ供給する災害復興公営住宅（借上型）が南中里1丁目地区など5地区（149戸）で工事着手している。すでに、2地区40戸が入居済みであるが、2013年度内に109戸の入居募集を行い、2013年度末には合計149戸が入居できる予定になっている。また、4地区（328戸）において県代行による工事協定を締結し、2014年度内に完成予定となっている。さらに、2014年度から災害復興公営住宅の本格的な供給の開始をめざし、2014年度末までの供給目標を1,500戸、2015年度末までの供給目標を3,200戸として整備を急いでいる。そして、2017年度末までには全4,000戸が整備される予定である。

現在、技術職員が不足しているため、災害復興公営住宅の建設にあたっては自治体発注がなかなか難しい状況にある。石巻市の場合は、市発注工事を行わず、宮城県代行、UR建設要請、民間買取り、民間借上げなど多様な手法により整備が進められているのである⁽¹⁸⁾。

なお、災害復興公営住宅の宮城県内の計画戸数は1万5,755戸である。2013年6月末時点で事業が着手されているのは、20市町、103地区、7,686戸で、うち県受託が1,751戸、UR買取りが2,166戸、市町建設が1,626戸、民間買取りが1,994戸、民間借上げが149戸である。事業着手している災害復興公営住宅のうち、11市町、28地区、1,705戸について着工し、3市町、3地区、82戸は工事が完了した。工事着手戸数をみると、進捗率は栗原市と美里町を除くと低い状況にある（図表7）。

(18) 2013年11月の石巻市でのヒアリング調査にもとづく。

＜図表7＞ 宮城県における災害復興公営住宅の整備状況について
(2013年6月30日現在)

○市町別整備状況

| 市町名 | 計画戸数 | 事業着手戸数 | | 工事着手戸数 | | 工事完了戸数 | |
|------|---------|--------|--------|--------|--------|--------|------|
| | | | 進捗率 | | 進捗率 | | 進捗率 |
| 仙台市 | 3,000戸 | 2,643戸 | 88.1% | 634戸 | 21.1% | 12戸 | 0.4% |
| 石巻市 | 4,000戸 | 1,123戸 | 28.1% | 149戸 | 3.7% | 20戸 | 0.5% |
| 塩竈市 | 380戸 | 71戸 | 18.7% | 71戸 | 18.7% | 0戸 | |
| 気仙沼市 | 2,000戸 | 840戸 | 42.0% | 0戸 | | 0戸 | |
| 名取市 | 1,000戸 | 0戸 | | 0戸 | | 0戸 | |
| 多賀城市 | 532戸 | 482戸 | 90.6% | 160戸 | 30.1% | 0戸 | |
| 岩沼市 | 223戸 | 223戸 | 100.0% | 0戸 | | 0戸 | |
| 登米市 | 60戸 | 60戸 | 100.0% | 0戸 | | 0戸 | |
| 栗原市 | 15戸 | 15戸 | 100.0% | 15戸 | 100.0% | 0戸 | |
| 東松島市 | 1,010戸 | 547戸 | 54.2% | 177戸 | 17.5% | 0戸 | |
| 大崎市 | 170戸 | 150戸 | 88.2% | 0戸 | | 0戸 | |
| 亘理町 | 516戸 | 400戸 | 77.5% | 100戸 | 19.4% | 0戸 | |
| 山元町 | 600戸 | 424戸 | 70.7% | 75戸 | 12.5% | 50戸 | 8.3% |
| 松島町 | 40戸 | 40戸 | 100.0% | 0戸 | | 0戸 | |
| 七ヶ浜町 | 217戸 | 217戸 | 100.0% | 0戸 | | 0戸 | |
| 利府町 | 25戸 | 25戸 | 100.0% | 0戸 | | 0戸 | |
| 大郷町 | 4戸 | 4戸 | 100.0% | 0戸 | | 0戸 | |
| 涌谷町 | 48戸 | 48戸 | 100.0% | 0戸 | | 0戸 | |
| 美里町 | 40戸 | 40戸 | 100.0% | 40戸 | 100.0% | 0戸 | |
| 女川町 | 945戸 | 200戸 | 21.2% | 200戸 | 21.2% | 0戸 | |
| 南三陸町 | 930戸 | 134戸 | 14.4% | 84戸 | 9.0% | 0戸 | |
| 計 | 15,755戸 | 7,686戸 | | 1,705戸 | | 82戸 | |

(注) 計画戸数は2013年6月30日時点でのものであり、設計内容により変更になることがある。

○整備手法別整備状況

| | 県受託 | UR買取り | 市町建設 | 民間買取り | 民間借上げ |
|-----|--------|--------|--------|--------|-------|
| 市町数 | 8市町 | 7市町 | 11市町 | 4市町 | 1市 |
| 地区数 | 22地区 | 19地区 | 33地区 | 28地区 | 5地区 |
| 戸数 | 1,751戸 | 2,166戸 | 1,626戸 | 1,994戸 | 149戸 |

(注) 一つの地区内で、異なる複数の整備手法により事業を実施している場合は、「市町数」及び「地区数」をそれぞれ計上している。

〔出所〕 宮城県資料。

カ 道路・橋梁の復旧（2013年10月末現在）

被災した市道の延長は300キロメートルであったが、復旧工事が完了した市道の延長は137キロメートルである。これまでの事業費は44億4,700万円である。同じく、被災した橋梁の延長は26箇所、1,219メートルであったが、復旧工事が完了した橋梁の延長は5箇所、407メートルである。これまでにかかった事業費は2億3,200万円である。とくに橋梁工事が遅れている。道路・橋梁の復旧工事が完了した時点での事業費は166億円になる見込みである。

キ 下水道施設の復旧

公共下水道については、被災した污水管の延長は234.2キロメートル、処理場が2、雨水管が32.8キロメートル、ポンプ場が8であった。これまでの復旧状況は、污水管が47.6キロメートル、処理場が1、雨水管が40.8メートル、ポンプ場が4である。これまでにかかった工事費は46億7,900万円である。公共下水道では污水、雨水ともに復旧が遅れており、すべてが完了した時点での事業費は563億円が予定されている。農業集落排水については、下水道に比べて復旧の進捗度ははるかに高い。被害にあった污水管の延長は7,782メートル、処理場は7つであったが、2013年10月現在、復旧した污水管は7,055メートル、処理場は7つすべてである。漁業集落排水については、月浦集落、侍浜集落における被害が甚大なため、浄化槽への切り替えが検討されている。

ク 港湾施設の復旧

現在、応急復旧は完了し、2012年4月から雲雀野中央ふ頭岸壁の復旧工事が開始されたことを皮切りに、順次潮見ふ頭、中島ふ頭、南浜ふ頭の復旧工事が実施に移されている。石巻港の港湾施設は大手ふ頭大手3号、4号荷捌地のかさ上げを除き2013年度にすべて復旧する予定である。また、大手3号、4号荷捌地は2014年度復旧予定である。地方港湾4港（雄勝港、金華山港、表浜港、荻浜港）の施設についても、2013年度内にすべて復旧予定である。既設の防潮堤のかさ上げは2013年度に完了予定で、新設の防潮堤の整備は2015年度に完了予定である。

ケ 水産物地方卸売市場の復旧

石巻売場、牡鹿売場ともに全施設が全壊したため、地質調査、建築設計を経て、建設工事が行われる。石巻売場は2015年度早期、牡鹿売場は2014年度中の完成が目指されている。

コ 水産加工団地の復旧

魚町の水産加工団地における震災前の企業数は84社であったが、2013年10月末現在、再開した企業数は63.1%にあたる53社である。現在、市場の背後地のかさ上げが行われている。石巻市が地元の意向調査などを行った上で宮城県がかさ上げ工事を施行している。民地かさ上げ工事、道路かさ上げ工事、雨水・排水工事、污水管工事が行われ、2015年度までには完了する予定である。

サ 漁港の復旧

漁港については市内全漁港が被災した（県管理10港、市管理34港）。現在、県管理漁港の全港が応急工事を実施済みであるが、市管理漁港34港（41地区）のうち27地区は物揚場の応急かさ上げによって常時冠水しない状況となっている。実施設計が整い次第、順次復旧工事を発注していく予定で、2013年9月末現在、県管理9漁港、市管理22漁港において発注済である。拠点漁港（18港）は4年から5年、拠点漁港以外（26港）は5年を目標に復旧予定となっている。

シ 農地の復旧

石巻市の水田面積8,850ヘクタールの約2割にあたる1,771ヘクタールが津波により冠水した。その後、除塩対策が施されたことにより、2011年度は854ヘクタールが作付され、2012年7月末現在では1,099ヘクタールの作付が完了した（進捗率62.1%）。さらに、2013年度の作付予定区域面積は175ヘクタールで進捗率は71.9%になり、2014年度以降に進捗率100%が目指されている。

ス 学校施設の復旧

大きな被害を受けた小学校（10校）、中学校（4校）、石巻市立女子商業高等学校、市立湊幼稚園は応急修繕による再開はまったく不可能であったため、これらの学校施設は災害復旧整備計画の対象校と位置づけられている（**図表8**）。津波により校舎が水没したり、津波到達位置が校舎の3階、体育館が流失するなど、さまざまな被害状況であったことが把握できる。**図表8**に掲げた学校は、他の学校の校庭に仮設校舎を建てて学校の運営を行ったり、他の学校の校舎を間借りして学校の運営を行ったりしている。

今後の整備方針としては、大規模改修事業を行って2014年4月から現校舎で再開する（湊中学校、渡波小学校、湊小学校、なお湊小学校の場合は湊第二小学校と統合したうえで湊小学校現校舎で再開）、2012年4月に学校統合を行う（谷川小学校）、2013年4月に学校統合を行う（大川中学校、相川小学校、吉浜小学校、雄勝小学校、船越小学校）、近い将来に移転新築する（大川小学校、渡波中学校、雄勝

<図表8> 石巻市災害復旧整備計画の策定対象校

| 地区別等 | 被災校名 | 津波到達位置等 | | 間借り校舎等 (2013.10.31現在) | 整備方針 |
|------|--------|-----------|------|----------------------------|--|
| | | 校舎 | 体育館 | | |
| 門脇地区 | 門脇小学校 | 1階床上2m | 床上 | 門脇中学校 一部仮設校舎(門脇中校庭) | 門脇地区の将来的な人口形成が把握できる時点において、復興住宅等に居住を予定している住民に対するアンケートを実施し、計画を策定する。 |
| 湊地区 | 湊小学校 | 1階天井 | 床上3m | 住吉中学校 一部仮設校舎(住吉中敷地内) | 2014年4月に湊小学校と湊第二小を統合して、湊小学校現校舎で再開。 |
| | 湊第二小学校 | 1階天井 | 床上3m | 仮設校舎(開北小校庭) | |
| | 湊中学校 | 1階天井 | 1階天井 | 仮設校舎(中里小校庭) | 2014年4月から現校舎で再開。 |
| 渡波地区 | 渡波小学校 | 犬走りから1.7m | 浸水なし | 仮設校舎(稲井中校庭) | 2014年4月から現校舎で再開。 |
| | 渡波中学校 | 2階床上 | 床上3m | 仮設校舎(稲井小校庭) | 2016年度末までに、新渡波地区被災市街地復興土地区画整理事業用地内に移転新築。 |
| 河北地区 | 大川小学校 | 2階屋根 | 流失 | 飯野川第一小学校 | 移転新築を行うこととし、地域の復興状況を見極めながら移転用地を選定。 |
| | 大川中学校 | 1階床上1.5m | 床上2m | — | 2013年4月に河北中学校へ統合。 |
| 雄勝地区 | 雄勝小学校 | 2階屋上 | 流失 | 仮設校舎 (宮城県石巻北高等学校飯野川校校庭) | 2013年4月に雄勝小学校と船越小学校を統合。 統合小学校と雄勝中学校の本校舎は、雄勝地区の住環境の整備に合わせて大浜地区に小中併設校として建設。 |
| | 船越小学校 | 3階床上 | 3階屋根 | | |
| | 雄勝中学校 | 3階天井 | 流失 | 宮城県石巻北高等学校飯野川校 | なお、大須小学校と大須中学校は、併設校開校時にそれぞれ統合する。 |
| 北上地区 | 相川小学校 | 水没 | 流失 | — | 2013年4月に相川小学校、吉浜小学校、橋浦小学校の3校を統合し北上小学校として新設。校舎は当分の間、旧橋浦小学校校舎を使用。新校舎はにっこりサンパーク周辺に移転新築。 |
| | 吉浜小学校 | 水没 | 天井付近 | | |
| 牡鹿地区 | 谷川小学校 | 2階屋上 | 流失 | — | 2012年4月に大原小学校へ統合。 |

[出所] 図表5に同じ。

中学校、なお雄勝中学校の場合は雄勝小学校と船越小学校の統合校とさらに統合して小中併設校になったうえで移転新築、渡波中学校は2016年度末までに土地区画整理事業用地内への移転新築を予定、大川小学校は地域の復興状況を見極めながら移転用地を選定予定)、住民意向を把握したうえで将来のあり方を検討する(門脇小学校)など、さまざまな対応となっている。なお、被害があまり大きくなかったため災害復旧整備計画の対象となっていない学校の改修や整備については、合併特例債等が活用されている。

なお、石巻市には、石巻市立女子高等学校と石巻市立女子商業高校の2つの市立高等学校が存在していたが、石巻市立女子商業高校が大きな被害を受けたため市立

高等学校の統合事業が行われることになった。新しい高等学校名は桜坂高等学校で、2015年4月開校予定である。また、津波被害を受けた湊保育所と湊幼稚園を湊こども園として合築し、2014年度の完成が目指されている。

セ 公立病院の復旧

石巻市の公立病院・診療所の被害は甚大であった。

このような中、市は石巻市立病院開成診療所を開設し、被災者支援ならびに再建が計画されている石巻市立病院に役割をつなげることを図った。また、2011年12月に、（仮設）石巻市立夜間急患センター（プレハブ）を旧市役所本庁舎近くに開設し、内科・外科・小児科の初期救急を実施した。さらに、2011年10月に（仮設）石巻市立雄勝診療所を、2012年6月に（仮設）石巻市立雄勝歯科診療所を開設した。また、2011年11月に（仮設）石巻市立寄磯診療所を開設した。

今後の市立の医療機関の整備予定であるが、石巻市立病院については、2012年第5回臨時会において新病院の設計関係の予算が可決された。2013年3月末に地質調査を終え、現在は基本設計に取り組んでいる状況である。2014年度からはほぼ2年間建設工事を行い、2015年度には医療機器や情報システムの整備を進め、2016年度半ばの開院が目指されている。同時に並行して駅前周辺の整備を行う予定である。

石巻市夜間急患センターは、現在仮設でオープンしているが、市では本格的な再建を目指している。建設場所や規模、夜間だけではなく休日昼間の診療を行うのかなど、検討課題は多々ある。2013年度に建設場所の決定、基本計画の策定を行い、建設工事は2015年度実施予定で、2016年度の開院が目指されている。

雄勝診療所については、住民の集団移転先に公共施設用地を確保し、医科と歯科併設での医療施設建設が検討されている。2016年度の開設が予定されている。寄磯診療所についても、雄勝診療所と同様に住民の集団移転先近くに診療所用地を確保し、診療所施設建設を検討している。

ソ 他自治体からの職員の派遣

2011年度は21市より37名（延べ54名）、2012年度は53自治体（1府、3県、4特別区、41市、4町）から119名の派遣を受けた。2013年度は162名の派遣を受けているが（2013年7月現在）、鹿児島市が6名を派遣していることが注目される。職種では土木、建設、電気など技術畑の割合が高く、86名と過半数を占めている。

5. 石巻市の財政状況

(1) 様変わりした財政規模と財政内容

石巻市の財政は、東日本大震災の前と後とで大きく様変わりした。現時点で決算が出ている2011年度と2012年度を中心に検討することにしよう。

2010年度と2011年度の石巻市の歳出決算を比較した**図表9**をみてみよう。東日本大震災が2011年3月11日に起こったため、2010年度にも震災関係分の経費が計上されているが、本格的な震災関係分の計上は2011年度に入ってからである。2010年度の財政規模は666億円であったが、2011年度は1,799億円と約3倍拡大した。通常分は657億円（2010年度）から540億円（2011年度）に減少したが、震災関係分が9億円（2010年度）から1,258億円（2011年度）に大幅に増加したのである。

また、2012年度の財政規模は一層拡大し、2011年度の1.76倍の3,181億円となった（**図表10**）。通常分は両年度とも540億円台でほとんど変化はないが、震災関係分は、2012年度は2011年度の2.1倍の2,635億円となっているのである。

<図表9> 石巻市財政の状況（2010年度歳出決算、2011年度歳出決算）

（単位：円、％）

| 区 分 | 2011年度 | | | | | | 2010年度 | | | | | |
|--------------|----------------|-------|-----------------|-------|-----------------|-------|----------------|-------|-------------|-------|----------------|-------|
| | 通常分 | | 震災関係分 | | 合 計 | | 通常分 | | 震災関係分 | | 合 計 | |
| | 決算額(A) | 構成比 | 決算額(B) | 構成比 | 決算額(C) | 構成比 | 決算額(D) | 構成比 | 決算額(E) | 構成比 | 決算額(F) | 構成比 |
| 1 議 会 費 | 465,640,862 | 0.9 | 0 | 0.0 | 465,640,862 | 0.3 | 387,444,058 | 0.6 | 0 | 0.0 | 387,444,058 | 0.6 |
| 2 総 務 費 | 6,995,672,547 | 12.9 | 22,825,744,595 | 18.1 | 29,821,417,142 | 16.6 | 10,337,874,383 | 15.7 | 18,713,859 | 2.1 | 10,356,588,242 | 15.5 |
| 3 民 生 費 | 16,926,711,455 | 31.3 | 27,198,561,079 | 21.6 | 44,125,272,534 | 24.5 | 17,792,595,745 | 27.0 | 231,731,077 | 25.5 | 18,024,326,822 | 27.0 |
| 4 衛 生 費 | 6,125,762,349 | 11.3 | 61,888,305,172 | 49.2 | 68,014,067,521 | 37.8 | 7,138,421,950 | 10.9 | 174,532,525 | 19.2 | 7,312,954,475 | 11.0 |
| 5 労 働 費 | 153,334,148 | 0.3 | 1,482,487,855 | 1.2 | 1,635,822,003 | 0.9 | 397,925,796 | 0.6 | 0 | 0.0 | 397,925,796 | 0.6 |
| 6 農林水産業費 | 1,120,676,330 | 2.1 | 1,399,951,355 | 1.1 | 2,520,627,685 | 1.4 | 1,898,224,346 | 2.9 | 2,264,850 | 0.2 | 1,900,489,196 | 2.8 |
| 7 商 工 費 | 1,054,022,482 | 1.9 | 555,119,316 | 0.4 | 1,609,141,798 | 0.9 | 1,383,376,581 | 2.1 | 0 | 0.0 | 1,383,376,581 | 2.1 |
| 8 土 木 費 | 4,477,556,181 | 8.3 | 1,291,272,700 | 1.0 | 5,768,828,881 | 3.2 | 6,774,419,855 | 10.3 | 28,047,395 | 3.1 | 6,802,467,250 | 10.2 |
| 9 消 防 費 | 2,835,009,058 | 5.2 | 1,729,185,927 | 1.4 | 4,564,194,985 | 2.5 | 2,904,662,841 | 4.4 | 445,219,332 | 49.1 | 3,349,882,173 | 5.0 |
| 10 教 育 費 | 4,597,891,378 | 8.5 | 716,937,536 | 0.6 | 5,314,828,914 | 3.0 | 7,639,604,141 | 11.6 | 607,576 | 0.1 | 7,640,211,717 | 11.5 |
| 11 災 害 復 旧 費 | 259,478,743 | 0.5 | 6,735,727,260 | 5.4 | 6,995,206,003 | 3.9 | 38,652,200 | 0.1 | 5,921,002 | 0.7 | 44,573,202 | 0.1 |
| 12 公 債 費 | 9,084,567,563 | 16.8 | 3,165,308 | 0.0 | 9,087,732,871 | 5.1 | 9,088,189,951 | 13.8 | 0 | 0.0 | 9,088,189,951 | 13.6 |
| 13 諸 支 出 金 | 0 | 0.0 | 0 | 0.0 | 0 | 0.0 | 0 | 0.0 | 0 | 0.0 | 0 | 0.0 |
| 14 予 備 費 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 合 計 | 54,096,323,096 | 100.0 | 125,826,458,103 | 100.0 | 179,922,781,199 | 100.0 | 65,781,391,847 | 100.0 | 907,037,616 | 100.0 | 66,688,429,463 | 100.0 |

〔出所〕 石巻市資料。

<図表10> 石巻市財政の状況（2011年度歳出決算、2012年度歳出決算）

（単位：千円、％）

| 区 分 | 2012年度 | | | | | | 2011年度 | | | | | |
|--------------|------------|-------|-------------|-------|-------------|-------|------------|-------|-------------|-------|-------------|-------|
| | 通常分 | 構成比 | 震災関係分 | 構成比 | 計 | 構成比 | 通常分 | 構成比 | 震災関係分 | 構成比 | 計 | 構成比 |
| 1 議 会 費 | 408,836 | 0.7 | | 0.0 | 408,836 | 0.1 | 465,641 | 0.9 | | 0.0 | 465,641 | 0.3 |
| 2 総 務 費 | 7,639,744 | 14.0 | 165,336,600 | 62.7 | 172,976,344 | 54.4 | 6,995,673 | 12.9 | 22,825,744 | 18.1 | 29,821,417 | 16.6 |
| 3 民 生 費 | 17,125,801 | 31.4 | 3,636,025 | 1.4 | 20,761,826 | 6.5 | 16,926,711 | 31.3 | 27,198,561 | 21.6 | 44,125,272 | 24.5 |
| 4 衛 生 費 | 6,094,890 | 11.2 | 67,507,064 | 25.6 | 73,601,954 | 23.1 | 6,125,762 | 11.3 | 61,888,305 | 49.2 | 68,014,067 | 37.8 |
| 5 労 働 費 | 68,719 | 0.1 | 2,440,618 | 0.9 | 2,509,337 | 0.8 | 153,334 | 0.3 | 1,482,488 | 1.2 | 1,635,822 | 0.9 |
| 6 農林水産業費 | 1,005,895 | 1.8 | 5,123,449 | 1.9 | 6,129,344 | 1.9 | 1,120,676 | 2.1 | 1,399,952 | 1.1 | 2,520,628 | 1.4 |
| 7 商 工 費 | 375,596 | 0.7 | 1,703,362 | 0.6 | 2,078,958 | 0.7 | 1,054,023 | 1.9 | 555,119 | 0.4 | 1,609,142 | 0.9 |
| 8 土 木 費 | 4,164,641 | 7.6 | 7,080,435 | 2.7 | 11,245,076 | 3.5 | 4,477,556 | 8.3 | 1,291,273 | 1.0 | 5,768,829 | 3.2 |
| 9 消 防 費 | 2,888,250 | 5.3 | 389,952 | 0.1 | 3,278,202 | 1.0 | 2,835,009 | 5.2 | 1,729,186 | 1.4 | 4,564,195 | 2.5 |
| 10 教 育 費 | 5,435,347 | 10.0 | 977,139 | 0.4 | 6,412,486 | 2.0 | 4,597,891 | 8.5 | 716,938 | 0.6 | 5,314,829 | 3.0 |
| 11 災 害 復 旧 費 | 424,526 | 0.8 | 9,382,070 | 3.6 | 9,806,596 | 3.1 | 259,479 | 0.5 | 6,735,727 | 5.4 | 6,995,206 | 3.9 |
| 12 公 債 費 | 8,948,055 | 16.4 | | 0.0 | 8,948,055 | 2.8 | 9,084,568 | 16.8 | 3,165 | 0.0 | 9,087,733 | 5.1 |
| 13 諸 支 出 金 | 21,301 | 0.0 | | 0.0 | 21,301 | 0.0 | | 0.0 | | 0.0 | 0 | 0.0 |
| 14 予 備 費 | | 0.0 | | 0.0 | 0 | 0.0 | | 0.0 | | 0.0 | 0 | 0.0 |
| 歳 出 合 計 | 54,601,601 | 100.0 | 263,576,714 | 100.0 | 318,178,315 | 100.0 | 54,096,323 | 100.0 | 125,826,458 | 100.0 | 179,922,781 | 100.0 |

〔出所〕 石巻市資料。

(2) 2010年度と2011年度の比較（歳出）

図表9をみてみよう。2011年度に歳出が大きく伸びたのは、総務費、民生費、衛生費、災害復旧費である。とくに衛生費が大きく伸びており、2010年度の金額が73億円だったのに対し、2011年度はその9.3倍の680億円となった。衛生費の歳出全体に占める割合は、2010年度が11.0%であったのに対し、2011年度には37.8%に上昇した。これは災害廃棄物処理費が膨大なものになったことによるものである。

さらに、災害復旧費が2010年度に4,457万円だったのに対し、2011年度は69億円（震災関係分が67億3,572万7,260円）と急上昇した。これは、石巻市が、東日本大震災により被害を受けた公共施設等について、緊急的に災害復旧事業を実施したからである。図表11から判断できるように、2011年度に、石巻市は一般会計67億3,572万7,260円、特別会計23億3,474万5,474円の災害復旧事業を行っている。一般会計では、公共土木施設災害復旧費が大きく30億7,598万2,993円と、一般会計の災害復旧費の半分近くを占めている。一般会計の災害復旧費の財源は、国庫支出金（国庫補助負担金）と一般財源がそのほとんどを占めている。災害復旧事業債などの地方債は発行されていないのであり、一般財源はほとんどが震災復興特別交付税であった。

また、災害復旧事業費を詳細にみていくために、災害復旧事業の1つで、2011年度と2012年度に行われた石ノ森萬画館を取り上げてみると（図表12）、建物の設計費、監理費、建築費、展示費、事務器費などの事業費（災害復旧工事費の補助事業分、5億3,314万597円）と災害復旧工事費の単独事業分（建物の建築費437万5,403円）の合計5億3,751万6,000円の事業費で災害復旧事業が行われている。財源は、公立社会教育施設災害復旧事業国庫補助金（補助率3分の2）が3億5,542万7,000円、震災復興特別交付税が1億8,208万9,000円であった。なお、石ノ森萬画館では災害復旧工事とは別に、リニューアル工事（1億4,700万円）が行われており、その財源には、寄付金が5,757万1,000円、震災復興基金（市独自積立分）繰入が8,942万9,000円充当されている。災害復旧工事費とリニューアル工事費を合計した事業費は、6億8,451万6,000円であった。

さらに、図表9をみると、民生費が180億円（2010年度）から441億円（2011年度）に、総務費が103億円（2010年度）から298億円（2011年度）に伸長した。民生費の伸びは、災害援護貸付金や災害弔慰金、被災者生活支援事業、被災者住宅再建資金利子補給事業等が広範囲に及んだことによるものである。総務費の伸びは、災害派遣職員経費、震災に伴う基金の積立等によるものである。これに対し、土木費は68億円

<図表11> 石巻市の災害復旧事業（2011年度決算）

（単位：円）

| 事業内容 | | 事業費 | (決算額の財源内訳) | | | |
|--------------|----------------|---------------|---------------|-----|-----------|---------------|
| | | | 国県支出金 | 地方債 | その他 | 一般財源 |
| 公共土木施設災害復旧費 | 公共土木施設災害復旧費 | 2,838,052,305 | 1,204,020,872 | | | 1,634,031,433 |
| | 道路橋りょう災害復旧費 | 2,838,052,305 | 1,204,020,872 | | | 1,634,031,433 |
| | 下水路施設災害復旧費 | 14,984,911 | | | | 14,984,911 |
| | 下水路災害復旧費 | 14,984,911 | | | | 14,984,911 |
| | 住宅施設災害復旧費 | 188,515,777 | 121,130,000 | | | 67,385,777 |
| | 市営住宅災害復旧費 | 188,515,777 | 121,130,000 | | | 67,385,777 |
| | 河川災害復旧費 | 1,050,000 | 316,000 | | | 734,000 |
| | 河川災害復旧費 | 1,050,000 | 316,000 | | | 734,000 |
| | 都市計画施設災害復旧費 | 33,380,000 | 10,280,000 | | | 23,100,000 |
| | 公園災害復旧費 | 33,380,000 | 10,280,000 | | | 23,100,000 |
| | 計 | 3,075,982,993 | 1,335,746,872 | | | 1,740,236,121 |
| 厚生労働施設災害復旧費 | 民生施設災害復旧費 | 182,380,329 | 109,945,505 | | | 72,434,824 |
| | 保育所災害復旧費 | 43,807,174 | 31,368,505 | | | 12,438,669 |
| | 児童館災害復旧費 | 4,880,715 | 3,822,000 | | | 1,058,715 |
| | 総合福祉会館災害復旧費 | 2,580,165 | | | | 2,580,165 |
| | 障害者支援施設災害復旧費 | 4,586,671 | 3,560,000 | | | 1,026,671 |
| | 老人福祉施設災害復旧費 | 27,665,074 | 3,326,000 | | | 24,339,074 |
| | 介護施設災害復旧費 | 96,806,300 | 66,160,000 | | | 30,646,300 |
| | 放課後児童クラブ室災害復旧費 | 2,054,230 | 1,709,000 | | | 345,230 |
| | 衛生施設災害復旧費 | 57,391,453 | 11,690,000 | | | 45,701,453 |
| | 保健相談センター災害復旧費 | 28,000,110 | 9,217,000 | | | 18,783,110 |
| | 石巻健康センター災害復旧費 | 17,136,000 | | | | 17,136,000 |
| | 診療所災害復旧費 | 2,745,613 | | | | 2,745,613 |
| | 斎場施設災害復旧費 | 3,803,730 | 2,473,000 | | | 1,330,730 |
| 焼却施設災害復旧費 | 5,712,000 | | | | 5,712,000 | |
| | 計 | 239,777,782 | 121,635,505 | | | 118,142,277 |
| 農林水産業施設災害復旧費 | 農業用施設災害復旧費 | 64,981,300 | 3,789,000 | | | 61,192,300 |
| | 農道災害復旧費 | 2,692,200 | | | | 2,692,200 |
| | 土地改良施設災害復旧費 | 59,504,500 | 3,789,000 | | | 55,715,500 |
| | 畜産施設災害復旧費 | 1,629,600 | | | | 1,629,600 |
| | 農業関連施設災害復旧費 | 1,155,000 | | | | 1,155,000 |
| | 林業施設災害復旧費 | 7,229,250 | 1,005,000 | | | 6,224,250 |
| | 林道災害復旧費 | 7,229,250 | 1,005,000 | | | 6,224,250 |
| | 漁港施設災害復旧費 | 906,566,550 | 612,468,000 | | | 294,098,550 |
| | 漁港災害復旧費 | 906,566,550 | 612,468,000 | | | 294,098,550 |
| | 農地災害復旧費 | 66,687,600 | 60,015,600 | | | 6,672,000 |
| | 農地災害復旧費 | 66,687,600 | 60,015,600 | | | 6,672,000 |
| | 林地災害復旧費 | 955,500 | | | | 955,500 |
| | 林地災害復旧費 | 955,500 | | | | 955,500 |
| | 林地災害復旧費 | 14,529,900 | 7,264,000 | | | 7,265,900 |
| | 治山施設災害復旧費 | 14,529,900 | 7,264,000 | | | 7,265,900 |
| | 水産業施設災害復旧費 | 328,996,500 | 208,885,000 | | | 120,111,500 |
| | 水産業施設災害復旧費 | 328,996,500 | 208,885,000 | | | 120,111,500 |
| | 計 | 1,389,946,600 | 893,426,600 | | | 496,520,000 |

| 事業内容 | | (決算額の財源内訳) | | | | | | |
|---------------|---------------|-----------------------|----------------|-------------|---------------|-------------|-------------|-------------|
| | | 事業費 | 国県支出金 | 地方債 | その他 | 一般財源 | | |
| 一般 | 文教施設 災害復旧費 | 公立学校施設災害復旧費 | 1,291,629,514 | 326,694,000 | | 21,810,000 | 943,125,514 | |
| | | 小学校災害復旧費 | 648,484,687 | 161,892,000 | | 12,000,000 | 474,592,687 | |
| | | 中学校災害復旧費 | 465,786,092 | 159,955,000 | | 6,000,000 | 299,831,092 | |
| | | 特別支援教育共同実習所災害復旧費 | 117,700 | | | | 117,700 | |
| | | 高等学校災害復旧費 | 163,939,680 | 2,429,000 | | 2,360,000 | 159,150,680 | |
| | | 幼稚園災害復旧費 | 13,301,355 | 2,418,000 | | 1,450,000 | 9,433,355 | |
| | | 社会教育施設災害復旧費 | 51,504,075 | 17,515,000 | | | 33,989,075 | |
| | | 遊楽館災害復旧費 | 16,416,750 | | | | 16,416,750 | |
| | | 公民館災害復旧費 | 16,612,575 | 10,295,000 | | | 6,317,575 | |
| | | 図書館災害復旧費 | 2,268,000 | | | | 2,268,000 | |
| | 河北総合センター災害復旧費 | 11,025,000 | 7,220,000 | | | 3,805,000 | | |
| | 桃生文化交流会館災害復旧費 | 1,050,000 | | | | 1,050,000 | | |
| | 指定文化財等災害復旧費 | 4,131,750 | | | | 4,131,750 | | |
| | 計 | 1,343,133,589 | 344,209,000 | | 21,810,000 | 977,114,589 | | |
| | 社会計 | その他公用施設・公共施設 災害復旧費 | その他公用施設災害復旧費 | 559,080,606 | 225,504,500 | | | 333,576,106 |
| | | | 地域情報通信施設等災害復旧費 | 160,638,105 | 85,727,500 | | | 74,910,605 |
| | | | 電子計算処理設備災害復旧費 | 5,880,000 | 3,920,000 | | | 1,960,000 |
| 庁舎災害復旧費 | | | 267,920,873 | 72,453,000 | | | 195,467,873 | |
| 学校給食センター災害復旧費 | | | 76,681,585 | 33,666,000 | | | 43,015,585 | |
| 消防施設等災害復旧費 | | | 35,509,248 | 21,636,000 | | | 13,873,248 | |
| 防災施設等災害復旧費 | | | 12,450,795 | 8,102,000 | | | 4,348,795 | |
| その他公共施設災害復旧費 | | | 127,805,690 | 4,129,000 | | | 123,676,690 | |
| 観光施設災害復旧費 | | | 8,963,850 | | | | 8,963,850 | |
| 牡鹿交流センター災害復旧費 | | | 6,510,000 | 4,129,000 | | | 2,381,000 | |
| 体育館災害復旧費 | | | 99,907,500 | | | | 99,907,500 | |
| 山下屋内運動場災害復旧費 | | | 892,500 | | | | 892,500 | |
| 情報プラザ災害復旧費 | | 759,890 | | | | 759,890 | | |
| 市民会館災害復旧費 | 10,771,950 | | | | 10,771,950 | | | |
| 計 | 686,886,296 | 229,633,500 | | | 457,252,796 | | | |
| 小計 | 6,735,727,260 | 2,924,651,477 | | 21,810,000 | 3,789,265,783 | | | |
| 特別会計 | 市場施設災害復旧費 | 1,265,321,232 | 802,480,000 | 44,100,000 | 418,741,232 | | | |
| | 下水道施設災害復旧費 | 962,450,692 | 554,234,000 | 81,800,000 | 326,416,692 | | | |
| | 農業集落排水施設災害復旧費 | 106,207,050 | 23,232,800 | 12,500,000 | 70,474,250 | | | |
| | 浄化槽施設災害復旧費 | 766,500 | | | 766,500 | | | |
| 小計 | 2,334,745,474 | 1,379,946,800 | 138,400,000 | 816,398,674 | | | | |
| 病院事業会計 | 牡鹿病院災害復旧費 | 3,104,010 | 634,000 | | 2,470,010 | | | |
| 合計 | 9,073,576,744 | 4,305,232,277 | 138,400,000 | 840,678,684 | 3,789,265,783 | | | |

(注) 災害復旧費のうち、台風15号関係分は除く。

〔出所〕石巻市資料。

<図表12> 石巻市の災害復旧事業の一事例（石ノ森萬画館）

（単位：円）

| | 区 分 | 契約金額 | 工事実施期間 |
|----------------------|------------|-------------|------------------------------|
| A. 災害復旧工事 （補助事業分） | 建物（設計） | 4,200,000 | 2012年1月23日～2月29日 |
| | 建物（監理） | 5,775,000 | 2012年6月13日～12月13日 |
| | 建物（建築） | 64,670,497 | 2012年6月5日～10月31日 |
| | 建物（電気1） | 89,446,350 | 2012年5月11日～10月31日 |
| | 建物（電気2） | 117,008,850 | 2012年5月9日～10月31日 |
| | 建物（機械1） | 138,522,300 | 2012年5月11日～10月31日 |
| | 建物（機械2） | 49,799,400 | 2012年5月29日～10月31日 |
| | 建物（展示） | 39,900,000 | 2012年6月5日～11月16日 |
| | 建物（入退場） | 18,375,000 | 2012年5月30日～11月15日 |
| | 建物（ネットワーク） | 522,900 | 2012年5月25日～11月16日 |
| | 設備（事務器） | 3,305,400 | （納品日） 2012年11月16日 |
| | 設備（OA機器） | 1,542,450 | （納品日） 2012年8月22日 |
| | 設備（テレビ） | 72,450 | （納品日） 2012年8月28日 |
| 災害復旧工事 （単独事業分） | 建物（建築） | 4,375,403 | 2012年6月5日～10月31日 |
| 小 計 | | 537,516,000 | |
| （財源内訳） | | | |
| ① 国庫補助金 | | 355,427,000 | 公立社会教育施設災害復旧 事業国庫補助金（2/3） |
| ② 震災復興特別交付税 | | 182,089,000 | |
| B. リニューアル工事 | | 147,000,000 | 2012年9月27日～ 2013年3月22日 |
| （財源内訳） | | | |
| ① 寄付金 | | 57,571,000 | |
| ② 基金繰入 | | 89,429,000 | 震災復興基金 （市独自積立分） |
| 総 計 | | 684,516,000 | |

〔出所〕石巻市資料。

（2010年度）から57億円（2011年度）に減少している。これは、震災が発生して間もなかった時期においては、災害廃棄物処理と災害復旧国庫補助金を活用した事業に、石巻市の建設土木事業の中心があったことを反映している。

(3) 2011年度と2012年度との比較（歳出）

図表10をみてみよう。2012年度に歳出が大きく伸びたのは、総務費、農林水産業費、土木費である。2011年度に対し2012年度の伸び率は、総務費が5.8倍、農林水産業費が2.4倍、土木費が1.9倍であった。このほかにも、伸び率は上記3経費よりも小さいが、災害復旧費、教育費、衛生費が伸びを示している。災害復旧費が1.4倍、教育費が1.2倍、衛生費が1.1倍であった。これに対し、民生費は伸び率が0.47倍と大幅に減少した。

総務費は1,729億円と金額が大きく、2012年度の歳出総額の54.4%を占めている。この大幅増加の主な原因は、復興交付金基金への積立金が、2011年度に比べて2012年度には1,147億円増加したことや、同じく震災復興基金への積立金が255億円増加したからである。石巻市では、復興交付金を一般会計で受け入れ、いったん基金に積み立てし、必要な支出に充当する際には繰入金として計上する手法をとっている⁽¹⁹⁾。2012年度の場合、一般会計で1,264億円を受け入れ、一般会計から基金に積み立てし、基金から44億円を一般会計に繰り入れしているのである。

衛生費は伸び率こそ低かったが、金額は736億円にのぼっており、2012年度の歳出総額の約4分の1を占めている。これは、2011年度に引き続き、災害廃棄物処理事業費が膨大な金額にのぼっているからである。農林水産業費が大幅に増大したのは、農業と水産業の復興対策や漁港整備が本格化したこと、土木費が大幅に増大したのは、被災市街地の再開発や災害復興公営住宅整備、防災集団移転促進事業が行われたことによるものである。教育費の伸びは、被災した小学校や中学校、高等学校の改築や統合に向けた整備事業、耐震補強工事等が行われたからである。災害復旧費の伸びは、前年度に引き続いて、災害復旧工事が広範囲に行われたことによるものである。

(4) 2010年度と2011年度の比較（歳入）

図表13をみてみよう。2010年度と2011年度では、歳入の変化が著しい。歳入の規模は2010年度の681億円から2011年度の1,988億円へと、2.9倍に拡大した。このうち震災関係分が、7.3億円（2010年度）から1,466億円（2011年度）へと大幅に増大している。

2010年度に171億円あった市税収入は、震災によって2011年度には91億円になり激

(19) 詳しいシステムについては、注(18)に同じ。

<図表13> 石巻市財政の状況（2010年度歳入決算、2011年度歳入決算）

（単位：円、％）

| 区 分 | 2011年度 | | | | | | 2010年度 | | | | | |
|----------------|----------------|-------|-----------------|-------|-----------------|-------|----------------|-------|-------------|-------|----------------|-------|
| | 通常分 | | 震災関係分 | | 合 計 | | 通常分 | | 震災関係分 | | 合 計 | |
| | 決算額(A) | 構成比 | 決算額(B) | 構成比 | 決算額(C) | 構成比 | 決算額(D) | 構成比 | 決算額(E) | 構成比 | 決算額(F) | 構成比 |
| 1 市税 | 9,168,982,234 | 17.6 | 0 | 0.0 | 9,168,982,234 | 4.6 | 17,190,425,302 | 25.5 | 0 | 0.0 | 17,190,425,302 | 25.2 |
| 2 地方譲与税 | 733,573,668 | 1.4 | 0 | 0.0 | 733,573,668 | 0.4 | 773,307,418 | 1.1 | 0 | 0.0 | 773,307,418 | 1.1 |
| 3 利子割交付金 | 35,001,000 | 0.1 | 0 | 0.0 | 35,001,000 | 0.0 | 47,278,000 | 0.1 | 0 | 0.0 | 47,278,000 | 0.1 |
| 4 配当割交付金 | 17,916,000 | 0.0 | 0 | 0.0 | 17,916,000 | 0.0 | 17,528,000 | 0.0 | 0 | 0.0 | 17,528,000 | 0.0 |
| 5 株式等譲渡所得割交付金 | 4,058,000 | 0.0 | 0 | 0.0 | 4,058,000 | 0.0 | 5,569,000 | 0.0 | 0 | 0.0 | 5,569,000 | 0.0 |
| 6 地方消費税交付金 | 1,556,127,000 | 3.0 | 0 | 0.0 | 1,556,127,000 | 0.8 | 1,607,236,000 | 2.4 | 0 | 0.0 | 1,607,236,000 | 2.4 |
| 7 ゴルフ場利用税交付金 | 723,141 | 0.0 | 0 | 0.0 | 723,141 | 0.0 | 1,334,917 | 0.0 | 0 | 0.0 | 1,334,917 | 0.0 |
| 8 自動車取得税交付金 | 166,480,000 | 0.3 | 0 | 0.0 | 166,480,000 | 0.1 | 189,075,000 | 0.3 | 0 | 0.0 | 189,075,000 | 0.3 |
| 9 地方特例交付金 | 229,287,000 | 0.4 | 0 | 0.0 | 229,287,000 | 0.1 | 305,819,000 | 0.5 | 0 | 0.0 | 305,819,000 | 0.4 |
| 10 地方交付税 | 21,845,063,000 | 41.8 | 30,321,572,000 | 20.7 | 52,166,635,000 | 26.2 | 21,422,679,000 | 31.8 | 0 | 0.0 | 21,422,679,000 | 31.4 |
| 11 交通安全対策特別交付金 | 27,901,000 | 0.1 | 0 | 0.0 | 27,901,000 | 0.0 | 30,193,000 | 0.0 | 0 | 0.0 | 30,193,000 | 0.0 |
| 12 分担金及び負担金 | 339,926,731 | 0.7 | 0 | 0.0 | 339,926,731 | 0.2 | 526,291,627 | 0.8 | 0 | 0.0 | 526,291,627 | 0.8 |
| 13 使用料及び手数料 | 514,620,518 | 1.0 | 0 | 0.0 | 514,620,518 | 0.3 | 591,610,383 | 0.9 | 0 | 0.0 | 591,610,383 | 0.9 |
| 14 国庫支出金 | 7,142,319,487 | 13.7 | 69,869,060,908 | 47.6 | 77,011,380,395 | 38.7 | 8,580,662,145 | 12.7 | 176,300,000 | 23.8 | 8,756,962,145 | 12.9 |
| 15 県支出金 | 3,457,669,638 | 6.6 | 38,950,827,983 | 26.6 | 42,408,497,621 | 21.3 | 3,155,846,620 | 4.7 | 552,425,559 | 74.7 | 3,708,272,179 | 5.4 |
| 16 財産収入 | 153,085,284 | 0.3 | 322,214,749 | 0.2 | 475,300,033 | 0.2 | 897,718,435 | 1.3 | 0 | 0.0 | 897,718,435 | 1.3 |
| 17 寄附金 | 58,878,889 | 0.1 | 1,076,807,276 | 0.7 | 1,135,686,165 | 0.6 | 72,238,515 | 0.1 | 10,700,000 | 1.4 | 82,938,515 | 0.1 |
| 18 繰入金 | 255,586,726 | 0.5 | 120,382,220 | 0.1 | 375,968,946 | 0.2 | 1,916,831,717 | 2.8 | 0 | 0.0 | 1,916,831,717 | 2.8 |
| 19 繰越金 | 689,042,770 | 1.3 | 0 | 0.0 | 689,042,770 | 0.3 | 687,457,803 | 1.0 | 0 | 0.0 | 687,457,803 | 1.0 |
| 20 諸収入 | 2,025,075,417 | 3.9 | 986,871,013 | 0.7 | 3,011,946,430 | 1.5 | 2,267,745,779 | 3.4 | 0 | 0.0 | 2,267,745,779 | 3.3 |
| 21 市債 | 3,790,900,000 | 7.3 | 4,992,710,000 | 3.4 | 8,783,610,000 | 4.4 | 7,106,400,000 | 10.5 | 0 | 0.0 | 7,106,400,000 | 10.4 |
| 合 計 | 52,212,217,503 | 100.0 | 146,640,446,149 | 100.0 | 198,852,663,652 | 100.0 | 67,393,247,661 | 100.0 | 739,425,559 | 100.0 | 68,132,673,220 | 100.0 |

〔出所〕 石巻市資料。

減した。これに対し、地方交付税は214億円（2010年度）から521億円（2011年度）に、国庫支出金（国庫補助負担金）は87億円（2010年度）から770億円（2011年度）に、県支出金は37億円（2010年度）から424億円（2011年度）に激増した。いずれも通常分は横ばいもしくは減少になっているが、巨額の震災関係分が計上されたのである。国庫支出金と県支出金については、災害廃棄物処理事業費や災害復旧事業費の財源として交付され、事業の遂行に大きな役割を果たしている。

地方交付税については、震災関係分の多くは震災復興特別交付税で、主に災害廃棄物処理事業費や災害復旧事業費の地方負担分に充当されている。なお、2011年度決算をみると、市税収入が2010年度に比べてほぼ半減となった。そうすると、地方交付税（通常分）は増えることが考えられるのだが、実際には増えていない。その理由としては、市税収入の減少分については、2011年度震災復興特別交付税（3月交付分）によって、市税の減収見込みとして85億円程度措置されたからである⁽²⁰⁾。震災復興特別交付税の過大・過小については、翌年度の3月算定で調整・措置されることになっている。地方債は87億円（2011年度）で、2010年度の71億円を上回ったが、地方交付税や国庫支出金に比べれば伸び率は小さかった。

震災復興特別交付税について、さらに詳しく検討するために**図表14**をみてみよう。**図表14**は、2012年度当初予算における復旧・復興に関わる経費、つまり災害廃棄物処理事業費、災害復旧費や、防災集団移転促進事業費など復興交付金を用いた事業費、公営企業災害復旧費の一般会計繰出金、災害派遣職員関係費などが示されている。事業費は1,921億円で、災害廃棄物処理事業費が1,202億円と圧倒的に大きく、次いで防災集団移転促進事業関係費（215億円）、災害復興住宅整備事業関係費（121億円）など復興交付金を用いた事業費が続く、4番目以降は各種の災害復旧事業費が続いている。この1,921億円の事業費のうち、国庫支出金や復興交付金などが1,676億円と事業費の87%をまかなっている。一般財源は229億円で、うち227億円は震災復興特別交付税である。事業費の地方負担分に果たす震災復興特別交付税の役割は大変大きいと判断できるのである。

なお、災害復興住宅整備事業関係費では、財源として「その他」が14億円計上されている。これは地方負担分について震災復興特別交付税ではなく、公営住宅債が発行されているからである。災害復興公営住宅では入居者からの家賃収入等の特定財源が

(20) 注(18)に同じ。

<図表14-①> 石巻市の震災復興特別交付税（2012年度当初予算）

（単位：千円）

| 事業名 | 項目 | 歳出予算額(A) | 財源内訳 | | | (D)のうち 震災復興特別交付税額 | |
|--------------------|--|-------------|-------------|--------|----------------------------------|----------------------|-----------|
| | | | 補助及び負担金(B) | | 一般財源 (D) = (A) - (B) - (C) | | |
| | | | 補助率 | その他(C) | | | |
| 災害派遣職員関係費 | 災害派遣職員人件費負担金等 | 477,327 | 0 | | 24,000 | 453,327 | 453,327 |
| 浄化槽整備事業特別会計繰出金 | 災害復旧費繰出金 | 7,700 | | | | 7,700 | 7,700 |
| 災害廃棄物処理事業費 | 災害廃棄物処理等業務委託料 等 | 120,262,664 | 114,201,650 | 95% | 50,400 | 6,010,614 | 6,010,614 |
| 上水道震災関係費 | 石巻地方広域水道企業団負担金 (水道企業団が実施する災害復旧事業) | 230,600 | | | | 230,600 | 230,600 |
| 農業集落排水事業特別会計繰出金 | 災害復旧費繰出金 | 256,800 | | | | 256,800 | 256,800 |
| 下水道事業特別会計繰出金 | 災害復旧費繰出金 | 1,006,400 | | | | 1,006,400 | 1,006,400 |
| 下水道事業特別会計繰出金 | 建設費繰出金 | 5,265,900 | 4,157,250 | | | 1,108,650 | 1,108,650 |
| 基盤整備事業関係費 | 委託料等 | 5,175,120 | 3,802,500 | 4/5 | | 1,372,620 | 1,281,300 |
| 被災市街地復興土地区画整理事業関係費 | 委託料、工事、用地購入、物件移転 | 2,175,000 | 1,631,250 | 4/5 | | 543,750 | 543,750 |
| 防災集団移転促進事業関係費 | 委託料、工事、用地購入、物件移転 | 21,513,000 | 18,797,625 | 4/5 | | 2,715,375 | 2,685,375 |
| 復興道路事業関係費 | 委託料、工事、用地購入、物件移転 | 2,482,000 | 1,861,500 | | | 620,500 | 620,500 |
| 復興都市公園等整備事業関係費 | 委託料、用地購入、物件移転 | 1,043,000 | 782,250 | 4/5 | | 260,750 | 260,750 |
| 津波地域復興拠点市街地整備事業関係費 | 委託料、工事、用地購入、物件移転 | 28,000 | 21,000 | | | 7,000 | 7,000 |
| 災害復興住宅整備事業関係費 | 委託料、工事、用地購入、物件移転 | 12,173,300 | 10,175,625 | | 1,423,600 | 574,075 | 573,125 |
| 常備消防費（東日本大震災関係分） | 石巻地区広域行政事務組合消防負担金 (広域行政が実施する災害復旧事業) | 459,369 | 0 | | | 459,369 | 459,369 |
| 道路橋りょう災害復旧費 | 市道災害復旧工事 | 11,770,213 | 7,733,333 | 2/3 | | 4,036,880 | 4,036,880 |
| 駅前広場災害復旧費 | 修繕料 | 600 | 0 | | | 600 | 600 |
| 介護施設災害復旧費 | 設計業務委託料、工事 | 18,000 | 0 | | | 18,000 | 18,000 |
| 土地改良施設災害復旧費 | 災害復旧事業費負担金 | 80,000 | 0 | | | 80,000 | 72,000 |
| 農業関連施設災害復旧費 | 工事 | 5,800 | 0 | | | 5,800 | 5,800 |
| 雄勝森林公園災害復旧費 | 修繕料 | 1,400 | 0 | | | 1,400 | 1,400 |
| 漁港災害復旧費 | 災害復旧工事等 | 6,706,955 | 4,000,000 | | | 2,706,955 | 2,706,955 |
| 小学校災害復旧費 | 仮設校舎借上料 | 290,000 | 193,331 | 2/3 | | 96,669 | 96,669 |
| 中学校災害復旧費 | 仮設校舎借上料 | 150,000 | 99,999 | 2/3 | | 50,001 | 50,001 |

| 事業名 | 項目 | 歳出予算額(A) | 財源内訳 | | | (D)のうち 震災復興特別交付税額 | |
|---------------------------|---------------|-------------|-------------|--------|----------------------------------|----------------------|------------|
| | | | 補助及び負担金(B) | | 一般財源 (D) = (A) - (B) - (C) | | |
| | | | 補助率 | その他(C) | | | |
| 高等学校災害復旧費 | 仮設校舎借上料 | 90,000 | 60,000 | 2/3 | | 30,000 | 30,000 |
| 地域情報通信施設等災害復旧費 | 災害復旧工事、手数料等 | 176,300 | 117,533 | 2/3 | | 58,767 | 58,767 |
| 庁舎災害復旧費 | 実施設計、仮設庁舎等借上料 | 162,654 | 0 | | | 162,654 | 162,654 |
| 総合運動公園災害復旧費 | 設計業務委託料、工事 | 7,000 | 4,666 | 2/3 | | 2,334 | 2,334 |
| 体育館災害復旧費 | 修繕料 | 1,400 | 933 | 2/3 | | 467 | 467 |
| にっこりサンパーク災害復旧費 | 設計業務委託料、工事 | 79,000 | 52,666 | 2/3 | | 26,334 | 26,334 |
| 観光施設災害復旧費 | 修繕料 | 1,700 | | | | 1,700 | 1,700 |
| サン・ファン・パウティスタパーク 災害復旧費 | 修繕料 | 2,700 | 0 | | | 2,700 | 2,700 |
| 観光物産情報センター災害復旧費 | 修繕料 | 9,000 | 0 | | | 9,000 | 9,000 |
| 歳入欠かん債の対象 | | | 0 | | | 0 | 3,000 |
| 合計 | | 192,108,902 | 167,693,111 | | 1,498,000 | 22,917,791 | 22,790,521 |

<図表14-②> 石巻市の震災復興特別交付税（2012年度当初予算）

（単位：千円）

| | 歳出予算額(A) | 財源内訳 | | | (D)のうち 震災復興特別交付税額 | |
|-------------------|-------------|-------------|--------|----------------------------------|----------------------|------------|
| | | 補助及び負担金(B) | | 一般財源 (D) = (A) - (B) - (C) | | |
| | | 補助率 | その他(C) | | | |
| 災害復旧費の地方負担分 | 20,012,091 | 12,262,461 | | 0 | 7,749,630 | 7,741,630 |
| 公営企業災害復旧費の一般会計負担分 | 6,767,400 | 4,157,250 | | 0 | 2,610,150 | 2,610,150 |
| 災害廃棄物処理費の地方負担分 | 120,262,664 | 114,201,650 | | 50,400 | 6,010,614 | 6,010,614 |
| 災害派遣職員人件費負担分 | 477,327 | 0 | | 24,000 | 453,327 | 453,327 |
| 復興交付金事業の地方負担分 | 44,589,420 | 37,071,750 | | 1,423,600 | 6,094,070 | 5,971,800 |
| 歳入欠かん債対象部分 | 0 | 0 | | 0 | 0 | 3,000 |
| 合計 | 192,108,902 | 167,693,111 | | 1,498,000 | 22,917,791 | 22,790,521 |

（注）図表14-②は、図表14-①の事業名を6つに区分整理したものである。

〔出所〕石巻市資料。

得られ、それによって公債費の償還が可能という判断のもと、地方負担分については震災復興特別交付税ではなく、公営住宅債の発行で対応する仕組みになっているのである⁽²¹⁾。また、災害復興公営住宅整備は、通常の公営住宅整備と同様に元利償還費の交付税措置がない。

(5) 東日本大震災復興交付金

復興交付金については、4.(2)で詳しく述べたので、繰り返さない。

(6) 合併特例債による事業

1市6町が合併して新しい石巻市が成立してから8年間が経過した。周知のとおり、合併に伴う財政優遇措置として合併特例債と地方交付税の算定替がある。図表15は、石巻市が行ってきた合併特例債を用いた事業を掲げたものである。震災前の事業費は10億円台もしくは30億円台であったが、2011年度は2.9億円、2012年度は6.3億円と縮小した。2013年度は30億円台になっている。

合併特例債事業の中で注目されるのは義務教育施設整備事業である。2012年度に須江小学校校舎増築事業、2013年度に石巻小学校屋内運動場改築事業等が行われているが、これらの学校は被災していないため、災害復旧事業での対応ができない。そこで、災害復旧以外の修築については、起債充当率が95%、交付税措置が70%と有利な起債条件となっている合併特例債を活用して事業を行っているのである。先述した市立高校2校の統合（桜坂高等学校の設立）についても、合併特例債が活用されている。また、2012年度の小中学校の耐震補強は緊急防災減災事業債（充当率100%、交付税措置は補助80%、単独70%）で対応し、2013年度の耐震補強等については全国防災事業債（充当率100%、交付税措置80%）で対応している。なお、合併特例債を活用できる期間は10年間とされていたが、現在改定され、期間を5年延長して15年間としている。そして、東日本大震災で被災した自治体の場合は、特例として10年延長して20年間となっている。

さらに、地方交付税の算定替がある。つまり、本来ならば普通交付税額は当該市町村で算定した額（1本算定）となるが、合併市町村の場合は、特例として、合併した年度の翌年度から10年間は、旧市町村ごとに算定した普通交付税の合計額が合併した

(21) 詳しいシステムについては、注(18)に同じ。

<図表15> 石巻市における合併特例債の活用状況

(単位：千円)

2005年度

| 事業名 | 事業費 | 合併特例債 | 備考 |
|-------------------|-----------|-----------|--------------------------|
| 一般市道整備事業 | 161,073 | 140,700 | 石井閘門水押堤防線ほか9路線 |
| 義務教育施設整備事業 | 513,206 | 316,600 | 大谷地小大規模、二俣小屋内運動場改築、和渕小改築 |
| 地域づくり基金積立事業 | 400,000 | 380,000 | |
| 地域イントラネット基盤施設整備事業 | 838,567 | 382,000 | |
| 水辺センター整備事業 | 81,064 | 77,000 | |
| 合計 | 1,993,910 | 1,296,300 | |

2006年度

| 事業名 | 事業費 | 合併特例債 | 備考 |
|-------------|-----------|-----------|--------------------|
| 一般市道整備事業 | 165,375 | 61,200 | 鳥谷坂大沢線、石井閘門、大須15号線 |
| 義務教育施設整備事業 | 761,482 | 488,600 | 和渕小学校改築、湊小学校大規模改造 |
| 地域づくり基金積立事業 | 400,000 | 380,000 | |
| 幼保一体化施設整備事業 | 81,000 | 72,700 | |
| 合計 | 1,407,857 | 1,002,500 | |

2007年度

| 事業名 | 事業費 | 合併特例債 | 備考 |
|-------------|-----------|---------|------------------------|
| 一般市道整備事業 | 94,105 | 50,400 | 鳥谷坂大沢線、石井閘門、向陽町二、四丁目境線 |
| 義務教育施設整備事業 | 628,621 | 497,200 | 湊小大規模、開北小耐震、中里小空調 |
| 消防施設 | 11,584 | 3,900 | 石巻消防署南分署建設事業(実施設計分) |
| 地域づくり基金積立事業 | 400,000 | 380,000 | |
| 合計 | 1,134,310 | 931,500 | |

2008年度

| 事業名 | 事業費 | 合併特例債 | 備考 |
|-------------|-----------|-----------|-------------------------|
| 一般市道整備事業 | 221,851 | 85,400 | 住吉こ線橋耐震補強事業ほか6件(前年繰越1件) |
| 義務教育施設整備事業 | 123,897 | 82,000 | 石巻小学校耐震補強事業ほか5件 |
| 消防施設 | 316,676 | 300,800 | 石巻消防署南分署建設事業ほか1件 |
| 地域づくり基金積立事業 | 400,000 | 380,000 | |
| 庁舎建設事業 | 36,134 | 34,300 | |
| 児童福祉施設 | 48,960 | 46,500 | かもめ学園 |
| 健康センター整備事業 | 115,411 | 109,600 | 石巻社会保険センター取得事業 |
| 合計 | 1,262,929 | 1,038,600 | |

2009年度

| 事業名 | 事業費 | 合併特例債 | 備考 |
|-------------|-----------|-----------|---------------------|
| 一般市道整備事業 | 182,428 | 97,600 | 鳥谷坂大沢線ほか9路線(前年繰越4件) |
| 義務教育施設整備事業 | 336,396 | 65,400 | 石巻小学校耐震補強事業ほか3件 |
| 体育施設整備事業 | 10,670 | 10,100 | 牡鹿清崎運動公園テニスコート改修事業 |
| 消防施設 | 129,176 | 122,700 | 河北消防署北上出張所建設事業 |
| 地域づくり基金積立事業 | 400,000 | 380,000 | |
| 庁舎建設事業 | 2,350,221 | 1,819,700 | |
| 合計 | 3,408,891 | 2,495,500 | |

2010年度

| 事業名 | 事業費 | 合併特例債 | 備考 |
|-----------------|-----------|-----------|-------------------|
| 庁舎建設事業(繰越分) | 62,533 | 59,400 | |
| 義務教育施設整備事業(繰越分) | 212,984 | 106,400 | 門脇中学校体育館改築事業 |
| 総合運動公園整備事業 | 1,645,696 | 1,149,900 | |
| 一般市道整備事業 | 128,900 | 22,100 | 南経塚鹿又線道路改良事業ほか1路線 |
| 義務教育施設整備事業 | 549,470 | 291,700 | 石巻小学校耐震補強事業ほか2校 |
| 消防施設 | 53,673 | 31,700 | 耐震性貯水槽、消防自動車整備事業 |
| 地域づくり基金積立事業 | 400,000 | 380,000 | |
| 都市再生整備事業 | 35,400 | 4,300 | 駅前にぎわい交流広場等整備事業 |
| 歴史文化施設整備事業 | 135,574 | 19,700 | 齋藤氏庭園整備事業 |
| 合計 | 3,224,230 | 2,065,200 | |

2011年度

| 事業名 | 事業費 | 合併特例債 | 備考 |
|---------------|---------|---------|-------------------|
| 一般市道整備事業（繰越分） | 128,900 | 32,900 | 南経塚鹿又線道路改良事業ほか1路線 |
| 都市再生整備事業（繰越分） | 35,400 | 15,500 | 駅前にぎわい交流広場等整備事業 |
| 児童福祉施設 | 52,354 | 16,300 | ピノッチオ |
| 消防施設 | 74,300 | 44,100 | 耐震性貯水槽、消防自動車整備事業 |
| 合計 | 290,954 | 108,800 | |

2012年度（2月補正後）

| 事業名 | 事業費 | 合併特例債 | 備考 |
|-----------------|---------|---------|--------------------------------|
| 庁舎建設事業（繰越分） | 10,941 | 6,900 | 河北、牡鹿総合支所庁舎整備事業 |
| 義務教育施設整備事業（繰越分） | 31,631 | 30,000 | 須江小学校校舎増築事業 |
| 一般市道整備事業 | 14,000 | 13,300 | 南経塚鹿又線道路改良事業、道の前第2横断道路設計業務 |
| 消防施設 | 140,800 | 107,300 | 耐震性貯水槽、消防自動車整備事業、消防ポンプ置場新築工事 |
| 庁舎建設事業 | 68,400 | 64,900 | 庁舎空調設備加湿器設置工事、牡鹿総合支所庁舎整備事業ほか1件 |
| 義務教育施設整備事業 | 61,702 | 55,500 | 蛇田中学校高圧受変電設備改修工事ほか3事業 |
| 総合運動公園整備事業 | 80,000 | 38,000 | |
| 児童福祉施設 | 226,403 | 23,800 | （仮称）石巻東保育所、プリスクールピノッチオ蛇田 |
| 合計 | 633,877 | 339,700 | |

2013年度

| 事業名 | 事業費 | 合併特例債 | 備考 |
|-------------------------|-----------|-----------|---------------------------------|
| 農業施設整備事業 | 11,800 | 11,200 | 桃生堆肥処理センター大規模改修事業 |
| 総合運動公園整備事業 | 600,000 | 285,000 | |
| 一般市道整備事業 | 526,800 | 351,900 | 南経塚鹿又線道路改良事業ほか5件 |
| 義務教育施設整備事業 | 861,830 | 633,900 | 石巻小学校屋内運動場改築事業ほか9件 |
| 高等学校統合整備事業 | 1,163,100 | 410,000 | |
| サンファンパウティスタパーク立体駐車場改修事業 | 45,000 | 42,700 | |
| 消防施設 | 119,000 | 66,400 | 耐震性貯水槽、消防自動車整備、（仮称）石巻消防署西分署建設事業 |
| 適応指導教室整備事業 | 120,000 | 114,000 | |
| 市民球場スコアボード改修事業 | 113,000 | 107,300 | |
| 学校給食センター建設事業費 | 30,870 | 29,300 | |
| 合計 | 3,591,400 | 2,051,700 | |

| | 事業費 | 合併特例債(A) | 交付税算入（元金）(B) |
|-----|------------|------------|------------------|
| 総合計 | 16,948,358 | 11,329,800 | 7,930,860 |
| | | | 一般財源措置額（元金）(A-B) |
| | | | 3,398,940 |

（注）

発行条件等

- 新市まちづくり計画の掲載事業に充当可能（発行予定総額350億円）
- 起債充当率：95%
- 交付税算入：元利償還金の70%を後年度基準財政需要額に算入
- 2011年度までは決算、2012年度までは決算予定、2013年度は当初予算計上額
- 償還期間は本債メニューと同じ
- 合併特例債発行期間は2025年度までとなっている。

〔出所〕石巻市資料。

市町村の普通交付税額になる。その後5年間は段階的に算定替が縮小されることによって普通交付税額が減額され、最終的に合併後15年間の経過後は1本算定となる。石巻市の場合、2006年度から2015年度までは合併算定替が完全に行われる期間で、

2016年度から2020年度までは合併算定替が段階的に縮小する期間になっている。

2010年度の石巻市の普通交付税額は算定替により196億円であったが、もしも1本算定が行われている場合であれば、約2割減の162億円になった(図表16)。石巻市では、2016年度から合併算定替の縮小が始まり、普通交付税額が減少する。この面での対応が、今後市に求められることになるのである。

<図表16> 石巻市における普通交付税の合併算定替

(単位：千円)

| | 合併算定替 | | | | | | | | 一本算定 | 合併算定替適用額(差引) |
|--------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|--------------|
| | 旧石巻市 | 旧河北町 | 旧雄勝町 | 旧河南町 | 旧桃生町 | 旧北上町 | 旧牡鹿町 | 合計 | 新石巻市 | |
| 2005年度 | 8,438,541 | 2,379,179 | 1,465,162 | 2,377,181 | 1,343,316 | 1,200,525 | 1,548,655 | 18,752,559 | 15,971,790 | 2,780,769 |
| 2006年度 | 7,905,839 | 2,305,436 | 1,442,992 | 2,433,774 | 1,359,284 | 1,193,229 | 1,535,956 | 18,176,510 | 15,229,193 | 2,947,317 |
| 2007年度 | 7,099,609 | 2,292,605 | 1,430,185 | 2,428,214 | 1,380,013 | 1,221,378 | 1,507,425 | 17,359,429 | 14,346,509 | 3,012,920 |
| 2008年度 | 7,126,108 | 2,426,197 | 1,473,388 | 2,647,257 | 1,439,826 | 1,287,619 | 1,561,139 | 17,961,534 | 14,748,589 | 3,212,945 |
| 2009年度 | 7,604,400 | 2,562,563 | 1,540,037 | 2,764,210 | 1,490,492 | 1,314,600 | 1,660,051 | 18,936,353 | 15,722,354 | 3,213,999 |
| 2010年度 | 8,090,726 | 2,636,190 | 1,547,672 | 2,805,622 | 1,540,084 | 1,342,310 | 1,698,578 | 19,661,182 | 16,244,474 | 3,416,708 |
| 2011年度 | 7,875,596 | 2,755,857 | 1,654,720 | 2,922,975 | 1,646,568 | 1,433,336 | 1,794,502 | 20,083,554 | 16,091,033 | 3,992,521 |
| 2012年度 | 7,328,737 | 2,727,069 | 1,623,428 | 2,833,923 | 1,601,179 | 1,429,608 | 1,791,020 | 19,334,964 | 15,233,843 | 4,101,121 |

(注) 調整率反映前の数値を使用しているため、他の資料の数値と異なる年度がある。

[出所] 石巻市資料。

6. 石巻市の財政収支見通し(2013年度から2015年度まで)

石巻市は、2012年12月に「石巻市の財政収支見通しと今後の対応(2013年度から2015年度)」を発表している⁽²²⁾。そこで、その内容を要約しよう。

まず、財政規模について述べている。東日本大震災に伴う復旧・復興事業の推進により、予算規模は平年ベースである600億円を大きく上回る水準で推移するとしている。

次に歳入について述べている。歳入では、復興財源としての復興交付金、復興交付金基

(22) 石巻市「石巻市の財政収支見通しと今後の対応(平成25年度から平成27年度)」、2012年12月。

金繰入金、震災復興特別交付税などが大幅に増加する反面、市税については今後給与所得や企業業績の回復により増収が見込まれるものの震災前までの回復にはいたらないとし、したがって歳入総額に占める通常分の歳入は非常に厳しい状況が見込まれるとしている。

さらに、個別の歳入が具体的に論じられる。すなわち、市民税については給与所得等の改善や雑損控除の減少、固定資産税については住宅等の新築や評価替えなどによりそれぞれ増加が見込まれるが、市税全体では急激な回復は期待できないとしている。地方交付税については、震災復興特別交付税が復旧・復興事業に対して相当額の交付が見込まれ、普通交付税も市税の減収など震災分を一定程度補てんする交付が見込まれるので、大幅増加する見通しであると述べている。国・県支出金については、復旧・復興事業費、扶助費などの福祉的経費との連動、災害復興公営住宅の家賃対策補助などにより大幅な拡大で推移すると見込んでいる。繰入金は、復興財源として、復興交付金基金や震災復興基金の活用が見込まれるため、高い水準で推移する見通しであるとしている。市債については、災害復興公営住宅の建設で公営住宅債が発行されるなど、平年ベースを少し上回る発行が続く見通しであるとしている。

このような歳入に対し、歳出はどうだろうか。

まず、歳出全体について述べ、震災復旧・復興経費が膨大な金額になるため歳出総額の削減は難しいと述べている。つまり、復旧・復興事業の推進とあわせ、震災に対応するためのマンパワーの確保が必要なため従来のような職員数の削減が難しいし、生活保護費などの福祉関係経費や災害復旧完了による休止施設の再開等が見込まれることから、歳出総額の削減は困難な状況であるとするのである。

そのうえで、個別の歳出が論ぜられる。義務的経費については、公債費を除いて今後も横ばいもしくは増加する見通しであるとしている。つまり、人件費は震災に対応するマンパワーの確保のため、従来のような削減は困難な見通しである。扶助費については各種支援策が終了するとともに生活保護費の増加が見込まれることなどから、高い水準で着実に増加する見込みである。また、下水道事業や国民健康保険事業等への繰入金は、過去の施設整備に関わる公債費や医療費の伸び、高齢化の進展等により、確実に増加する見通しであるとしている。これに対し、公債費については、おおむね減少する見通しであると断言している。つまり、震災復旧・復興事業への震災復興特別交付税が継続されれば、臨時財政対策債及び通常事業で一定程度の建設事業債を借り入れしても、復興事業に関わる各種起債の元金償還開始前までは、過去に実施した繰り上げ償還等の効果もあり、おおむね減少する見通しである、と。さらに、補助費等については、新市立病院開設に向けた病院事

業会計の経営基盤強化対策を実施することもあり、当面増加した中で推移する見通しであると述べている。

このように、歳入、歳出について論じた後に、予算全体が論じられる。つまり、2013年度以降も当面高い水準で財政規模は推移する見込みであり、収支不足も毎年度発生する見込みであること。復旧・復興事業については、その大部分は国等の財政支援があり財源手当がなされているが、財政支援の対象外となる経費が今後発生する見込みであることを述べている。そして、2013年度から2015年度までの3ヵ年の収支不足見込み額の総額を53.6億円と見込んでいるのである。なお、2015年度末の財政調整基金は23.2億円と予測している。

このような、財政収支の見通しを示した後、今後の対応として、次のように述べている。つまり、2013年度以降の収支不足への対応としては、財政調整基金や減債基金の活用が避けられない状況だが、仮に全額取り崩した場合には、持続可能な予算編成は不可能になる。そこで、国・県支出金のほか、復興交付金基金をはじめ、震災復興基金、震災復興特別交付税などを最大限活用し、さらに民間等の支援による事業の実施などを行い、市の財政負担を可能な限り抑制する努力が必要である、と。そして、迅速かつ積極的な復興をおし進めるため、徹底した復旧・復興事業への重点化が引き続き必要であり、可能な限り財源と人材を復興事業に集中させるとともに、通常の施策をより厳しく選択しながら、適切かつ健全な財政運営をする必要があるとしているのである。

7. むすびにかえて

— 今後の石巻市の住民生活と財政の課題

以上、石巻市の震災復旧・復興事業について述べるとともに、石巻市の財政状況について述べてきた。また、石巻市が示した財政収支見通しについて検討してきた。

今後、重要な問題になるのは、震災復旧・復興が一段落した後の住民生活と市の財政負担問題である。つまり、現在は義援金や各種の被災者支援措置があるために、生活保護受給率は下がっている。石巻市の生活保護受給率は2010年12月が11.41%、2011年12月が9.24%、2012年12月が8.60%となっているのである⁽²³⁾。また、就学援助制度は、従来か

(23) 石巻市社会福祉事務所「年度別保護の動向」、2013年。

らある就学援助制度（通常分）のほかに、被災者支援を目的に新しくつくられた「被災児童生徒就学支援事業」による就学援助制度（被災分）がある。通常分は、2004年度までは準要保護費国庫補助負担金（補助負担率2分の1）が自治体に交付されていたが、税源配分の三位一体改革により準要保護費国庫補助負担金が廃止され、2005年度から自治体の一般財源で就学援助費（準要保護児童生徒分）が全額まかなわれるようになった（要保護児童生徒分は2005年度以降も国庫補助がある）。これに対し、被災分は原則全額が国庫補助負担金でまかなわれている。準要保護の受給者数については、被災分は、2011年度が3,943人、2012年度が3,896人、2013年度が3,678人となっているが、通常分は2009年度が1,611人、2011年度が1,508人、2013年度が1,207人となっており、被災分の減少率よりも大きい（図表17）。

しかし、石巻市では、生活保護受給者数は2013年8月を境に増加に転じてきており、以後緩やかな伸びを示している。また、2013年3月に被災者に対する医療費・介護費の負担減免が終了したこともあり、2013年2月以降、被災者等の相談件数が増加してきている。相談内容も、預貯金や義援金等を消費し生活困窮に陥った事例が増えてきており、これまで義援金や各種支援策で救済されていた者たちについて、今後は生活保護適用が必要となる状況になる可能性が高くなっている⁽²⁴⁾。さらに、仮設住宅入居中は年金等の収入で生

<図表17> 石巻市における就学援助受給者数

準要保護のみ

(単位：人)

| 年度 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 (見込み) |
|----|-------|-------|-------|-------|-------|---------------|
| 通常 | 1,606 | 1,611 | 1,715 | 1,508 | 1,279 | 1,207 |
| 被災 | — | — | — | 3,943 | 3,896 | 3,678 |

通常分に要保護含む

| 年度 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 (見込み) |
|----|-------|-------|-------|-------|-------|---------------|
| 通常 | 1,730 | 1,746 | 1,860 | 1,630 | 1,372 | 1,282 |
| 被災 | — | — | — | 3,943 | 3,896 | 3,678 |

(注) 2013年5月1日現在の資料である。

〔出所〕 石巻市資料。

(24) 注(18)に同じ。

計維持が可能であった高齢者世帯についても、災害復興公営住宅や民間賃貸住居入居によって家賃が発生し、結果、生活保護適用が必要となる世帯になる可能性が高まっている。ともあれ、震災に伴う各種の被災者支援等の措置が順次終了する中で、石巻市では、今後生活保護受給者が増加することが見込まれるのである。

また、就学援助制度については、通常分と被災分の両方を重複受給することはできない。石巻市では、被災分の認定児童生徒数は小学校と中学校合わせて約3,900人にのぼっているが、いまだ生活が安定しない家庭の児童生徒が少なくない。このため被災児童生徒就学支援事業が終了する見込みの翌年度（2015年度）には、従来の受給世帯のほか、被災就学援助受給児童生徒数の半数程度が、従来の就学援助（通常分）の受給認定を受けるものと見込まれている。そうなれば、市財政の負担は多額にのぼる。なぜならば、被災分は全額国庫補助負担金が市に交付されるが、通常分は準要保護については全額一般財源でまかなわれなければならないからである。市では、2015年度の負担増加額について、小学校は6,723万円（1,110名）、中学校で7,563万円（757名）と見込んでいるのである⁽²⁵⁾。

すでにみてきたように、災害復興公営住宅については4,000戸の整備が計画されており、これに既存の市営住宅を含めれば市の管理が必要な戸数は5,500戸にのぼることになる。石巻市の全世帯数は5万6,000世帯であるから、市の管理が必要な戸数は、その約1割にあたる大きな数になるのである。その災害復興公営住宅を含む市営住宅の収支見通しもまた、先行き不透明である。市では災害復興公営住宅の管理開始後20年程度は修繕費や改修費は大きな金額にならないと予測しているが、20年経過後は、徐々に劣化が進み、修繕や改築の費用はかさんでくるものと思われるのである。また、災害復興公営住宅の建設時期がほぼ同時期であるため、住宅の更新もほぼ同時期に訪れることになり、後年度にまともな負担がくることが予想される。そこで、現段階において準備を怠らないことが必要である。

さらに、先述したように、普通交付税の算定替については、2016年度から縮小が始まり、2021年度からは完全に1本算定となる。そうなれば普通交付税額が減少することが予想される。このため、石巻市では、職員数の削減など行政改革の取り組みを合併直後から進めてきた。しかし、2010年度に新たな行政改革推進プランを策定した矢先に、東日本大震災に見舞われて壊滅的な打撃を受け、行政改革推進プランの実施や進行管理、評価の作業は実質的にストップした状態になっている。市では、2010年度に策定した行財政改革推進プ

(25) 注(18)に同じ。

ランの検証作業を2013年度中に完了させ、その検証結果や財政収支見通しを踏まえて、新たな行財政改革プランの策定に着手する予定になっている。行財政改革は必要であるし、行財政改革プランの中身に注目していきたい。

石巻市の復旧・復興は、これから正念場を迎えるといつてよい。幸い、石巻市の一部有力製造業が操業を再開し、生産を軌道に乗せてきた。水産業関連も復旧・復興してきた。このような状況だけに、住民生活保障の取り組みや生活基盤整備のほかに、今後とくに重要になるのは産業復興、商店街活性化など経済活性化や雇用拡大につながる官民あげでの取り組みである。今後の石巻市の取り組みを注視したい。

(よこやま じゅんいち 北海学園大学法学部教授)

キーワード：東日本大震災復興交付金／震災復興特別交付税／災害復旧事業／東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律／防災集団移転促進事業／災害復興公営住宅整備事業／合併特例債