

第2章 復興体制の全体像

第1節 自治体復興計画の分析

（1）復興計画の策定状況

① 多様な「復興計画」

震災後、多くの被災自治体は「復興計画」と題する計画を策定した。2011年6月に制定された東日本大震災復興基本法には、自治体の責務として、「東日本大震災復興基本方針を踏まえ、計画的かつ総合的に、東日本大震災からの復興に必要な措置を講ずる」ことが掲げられ（同法4条）、同年7月に政府の東日本大震災復興対策本部が決定した「東日本大震災からの復興の基本方針」は、「被災した地方公共団体による復興計画等の作成に資するため、国による復興のための取組みの全体像を明らかにするもの」であった。これらの法律や方針は、被災自治体に計画策定を義務づけるものではない。しかし、実際には、多くの自治体が復興計画を策定するに至った。

これとは別に、2011年12月に制定された東日本大震災復興特別区域法（復興特区法）では、被災自治体は復興推進計画・復興整備計画・復興交付金事業計画という3種類の計画を策定できるとしている。復興推進計画は、規制・手続の特例や税制上の特例等を受けるための計画であり、復興整備計画は、土地利用の再編に係る特例許可・手続の特例等を受けるための計画であり、復興交付金事業計画は、復興地域づくりを支援する交付金（復興交付金）の交付を受けるための計画である。もちろん、これらの復興特区法に基づく諸計画は、前段落で述べた復興計画と無関係に策定されているわけではない。復興計画を震災復興に関する基本計画とするならば、復興特区法に基づく諸計画は事実上の実施計画として捉えることができるであろう¹。

以下、本節では、「復興計画」という概念を、特に断りのない限り、復興特区法に基づく諸計画を含まないものとして用いる。

② 復興計画策定の有無

被害が特に甚大であった岩手県・宮城県・福島県に着目すると、太平洋沿岸部の市町村（岩手県内12・宮城県内15・福島県内10）は、すべて復興計画を策定している。これに対し、内陸部の市町村については、県ごとに傾向が異なる。岩手県内では、復興計画を策定した内陸部の市町村は1つもなく、宮城県内でも、策定市町村は6つにとどまるが、福島県内では、内陸部の24市町村が復興計画を策定しており、福島第一原発事故の影響が窺える。

¹ 松井望（2015: 220）。

また、県レベルに目を転じると、岩手県・宮城県・福島県の3県は、いずれも復興計画を策定している。

図表 2-1-1 岩手県内自治体の復興計画策定状況

自治体名	基本方針		基本計画		実施計画	
	策定日	名称	策定日	名称	策定日	名称
【沿岸部】						
洋野町	2011/6/1	洋野町復興ビジョン	2011/7/28	洋野町震災復興計画		
久慈市	2011/5/2	久慈市復興ビジョン	2011/7/22	久慈市復興計画		
野田村	2011/5/27	野田村復興基本方針	2011/11/7	野田村東日本大震災津波復興計画		
普代村	2011/6/1	普代村災害復興計画 基本方針	2011/9/29	普代村災害復興計画		
田野畠村			2011/9/29	田野畠村災害復興計画（復興基本計画）	2012/3/31	田野畠村災害復興計画（復興実施計画）
岩泉町	2011/5/20	岩泉町震災復興計画 (骨子)	2011/9/16	岩泉町震災復興計画		
宮古市	2011/6/1	宮古市震災復興基本方針	2011/10/31	宮古市東日本大震災復興計画（基本計画）	2012/3/30	宮古市東日本大震災復興計画（推進計画）
山田町	2011/6/30	山田町復興ビジョン	2011/12/22	山田町復興計画		
大槌町	2011/6/9	大槌町震災復興基本方針	2011/12/26	大槌町東日本大震災津波復興計画（基本計画）	2012/5/23	大槌町東日本大震災津波復興計画（実施計画）
釜石市	2011/7/11	釜石市復興まちづくり基本計画復興プラン骨子	2011/12/22	釜石市復興まちづくり基本計画		
大船渡市	2011/4/20	大船渡市復興基本方針	2011/10/31	大船渡市復興計画		
陸前高田市	2011/5/16	陸前高田市震災復興計画策定方針	2011/12/21	陸前高田市震災復興計画		
岩手県	2011/4/11	東日本大震災津波からの復興に向けた基本方針	2011/8/11	岩手県東日本大震災津波復興計画 復興基本計画	2011/8/11	岩手県東日本大震災津波復興計画 復興実施計画

図表 2-1-2 宮城県内自治体の復興計画策定状況

自治体名	基本方針		基本計画		実施計画	
	策定日	名称	策定日	名称	策定日	名称
【沿岸部】						
気仙沼市			2011/10/7	気仙沼市震災復興計画		
南三陸町			2011/12/26	南三陸町震災復興計画		
石巻市	2011/4/27	石巻市震災復興基本方針	2011/12/22	石巻市震災復興基本計画	2012/2/20	石巻市震災復興基本計画実施計画
女川町			2011/9/15	女川町復興計画		
東松島市	2011/6/13	東松島市震災復興基本方針	2011/12/26	東松島市復興まちづくり計画		
松島町	2011/7/19	松島町震災復興基本方針	2011/12/28	松島町震災復興計画		
利府町	2011/9/22	利府町震災復興基本方針	2011/12/26	利府町震災復興計画		
塩竈市			2011/12/2	塩竈市震災復興計画		
多賀城市	2011/4/19	多賀城市震災復興基本方針	2011/12/21	多賀城市震災復興計画		
七ヶ浜町	2011/4/25	七ヶ浜町震災復興基本方針	2011/11/8	七ヶ浜町震災復興計画		
仙台市	2011/4/1	仙台市震災復興基本方針	2011/11/30	仙台市震災復興計画		
名取市			2011/10/11	名取市震災復興計画		
岩沼市	2011/4/25	岩沼市震災復興基本方針	2011/8/7	岩沼市震災復興計画 グランドデザイン		
亘理町	2011/9/5	亘理町震災復興基本方針	2011/12/16	亘理町震災復興計画		
山元町	2011/8/4	山元町震災復興基本方針	2011/12/26	山元町震災復興計画		
【内陸部】						
栗原市			2011/12/20	栗原市震災復興ビジョン		
大崎市	2011/6/15	大崎市震災復興基本方針	2011/10/24	大崎市震災復興計画		
登米市			2011/12/14	登米市震災復興計画		
涌谷町			2012/3/1	復興まちづくりマスター・プラン		
白石市			2011/9/30	白石市東日本大震災復興計画		
角田市	2011/5/31	角田市震災復旧・復興基本方針	2011/8/25	角田市震災復旧・復興基本計画		
宮城県	2011/4/11	宮城県震災復興基本方針（素案）	2011/10/19	宮城県震災復興計画	2012/3/26	宮城の将来ビジョン・震災復興実施計画

図表 2-1-3 福島県内自治体の復興計画策定状況

自治体名	基本方針		基本計画		実施計画	
	策定日	名称	策定日	名称	策定日	名称
【沿岸部】						
新地町	2011/10/13	新地町復興構想	2012/1/24	新地町復興計画		
相馬市			2011/8/29	相馬市復興計画		
南相馬市	2011/8/17	南相馬市復興ビジョン	2011/12/21	南相馬市復興計画		
浪江町	2012/4/19	浪江町復興ビジョン	2012/10/12	浪江町復興計画		
双葉町			2013/6/25	双葉町復興まちづくり計画		
大熊町	2011/10/31	大熊町復興構想	2012/9/21	大熊町復興計画		
富岡町	2012/1/30	富岡町災害復興ビジョン	2012/9/26	富岡町災害復興計画		
楓葉町	2012/1/22	楓葉町復興ビジョン	2012/4/25	楓葉町復興計画		
広野町			2012/3/1	広野町復興計画		
いわき市	2011/9/30	いわき市復興ビジョン	2011/12/26	いわき市復興事業計画		
【内陸部】						
福島市			2012/2/2	福島市復興計画		
二本松市	2011/10/17	二本松市復興計画基本方針	2012/1/30	二本松市復興計画		
伊達市	2012/3/22	伊達市復興ビジョン	2012/3/22	伊達市復興計画		
本宮市			2012/1/10	本宮市震災・原子力災害復興計画		
国見町			2011/12/28	国見町復興計画		
川俣町			2012/3/5	川俣町復興計画		
大玉村			2012/3/30	大玉村復興計画		
郡山市			2011/12/27	郡山市復興基本方針		
須賀川市			2011/12/20	須賀川市震災復興計画	2012/11	須賀川市震災復興計画 実施計画
田村市	2012/3/30	田村市震災等復興ビジョン				
鏡石町			2012/3/15	鏡石町震災復興計画		
天栄村			2012/3/28	天栄村復興計画		
石川町			2012/3/8	石川町東日本大震災復旧復興計画		
白河市			2011/12/27	白河市震災復興計画		
西郷村			2012/2/23	西郷村原子力災害復興計画		
矢吹町	2011/12/12	矢吹町復興ビジョン	2012/3/12	矢吹町復興計画		
棚倉町	2012/1/31	棚倉町復興ビジョン				
塙町	2011/7/27	がんばろう"はなわ"ビジョン				
鮫川村			2012/3/15	鮫川村復興計画		
猪苗代町			2012/3/5	猪苗代町復興計画		
金山町			2012/9/28	金山町復興計画		
川内村	2011/9/16	川内村災害復興ビジョン	2013/3/15	川内村復興計画		
葛尾村	2012/2/13	葛尾村復興ビジョン	2012/12/14	葛尾村復興計画		
飯舘村			2011/12/16	いいたて までいな復興計画		
福島県	2011/8/11	福島県復興ビジョン	2011/12/28	福島県復興計画		

③ 復興計画の策定時期

復興計画（基本計画）の策定時期を見ると、岩手県内では、7市町村と県が2011年9月までに策定を終えており、宮城県内・福島県内の自治体に比べて迅速に計画を策定している。人的被害率と策定時期との関係については、被害の小さかった市町村ほど計画策定が早いという傾向がある。その一方で、被害の大きかった

市町村が 2011 年 12 月に足並みを揃えて計画を策定しているという現象も見られる。

宮城県内では、2011 年 10 月から 12 月までの間に 13 市町村と県が計画を策定しており、そのうち 11 市町村の計画策定時期が 2011 年 12 月に集中している。人的被害率の高さと計画策定までの日数との間に、岩手県内のような正の相関は見られない。

復興計画の策定が特定の時期に集中する現象が生じた理由は、複数考えられる。内閣府（防災担当）による被災自治体へのアンケート調査²の結果によれば、被災市町村が復興計画の策定時期を定めた理由の第 2 位は「県の復興方針、復興計画の策定時期」（30%）、第 3 位は「周辺の他市町村の策定時期」（23%）であり³、自治体自身が他の自治体に足並みを揃えようとしていた。2011 年 10 月に総額 9 兆円程度の復興財源の追加が閣議決定され、第 3 次補正予算として同年 11 月に成立し、財源確保のめどが立った結果、同年 10 月から 12 月までの間に復興計画の策定が集中したという指摘もなされている⁴。さらに、後述する通り、国土交通省は、被災市町村の復興計画づくりを支援するため、「津波被災市街地復興手法検討調査」と呼ばれる一連の調査を実施したが、その調査日程が、市町村の計画策定時期を拘束したと考えられる。

福島県内では、過半数の市町村が 2012 年以降に復興計画を策定しており、福島第一原発事故の収束が不確実な状況下で、計画策定を遅らせざるを得ない自治体が多かったものと考えられる。

④ 地区別計画の策定

被災自治体の中には、自治体全体としての復興計画にとどまらず、自治体内の地区ごとの復興計画等を策定したところもある。例えば、岩手県山田町は、2011 年 12 月に策定した「山田町復興計画」の章の 1 つを地区別復興計画に充て、町内 7 地区それぞれの土地利用・交通体系・施設の配置の方針を示している。岩手県宮古市は、2011 年 10 月に策定した「宮古市東日本大震災復興計画（基本計画）」の下位計画として、2012 年 3 月に「宮古市東日本大震災地区復興まちづくり計画」を策定し、総論としての土地利用の基本方針および公共施設の配置方針を示すとともに、被災した市内 33 地区それぞれの復興まちづくりの基本的な方針や事業

² 東日本大震災により大きな被害を受けた特定被災地方公共団体（9 県、178 市町村）もしくは特定被災区域（222 市町村）のいずれかに含まれる自治体（9 県、227 市町村）に対して政府の東日本大震災復興対策本部が実施した調査において、「復興計画を策定していないし、今後策定する予定もない」と回答した市町村を除いた 109 市町村、および特定被災地方公共団体である 9 県に対して、アンケート調査を実施した。

³ 内閣府（防災担当）「東日本大震災における被災地方公共団体の復興計画の分析調査報告書」2012 年 3 月、11 頁。

⁴ 松井望（2015: 226）。

手法の概略等について示した。

被災自治体へのアンケート調査の結果によれば、全体の 54% の自治体は地区別計画については検討していない。25% の自治体は全体計画と地区別計画を同時に検討し、19% の自治体は地区別計画より全体計画を先に検討したと回答しており、地区別計画を先に検討した自治体は存在しない⁵。

（2）復興計画の策定方法

① 職員不足への対応

復興計画の策定には自治体職員の多大なる労力を要することは言を俟たないが、被災自治体へのアンケート調査の結果によれば、職員数の不足状況について、「人員は非常に不足しており、業務に多大な支障があった」とする市町村が 21%、「人員は不足していたが、業務に大きな支障はなかった」とする市町村が 53% であり、合計すると 70% を超える市町村が職員不足を感じていたことになる。岩手県内・宮城県内の市町村は、「人員は非常に不足しており、業務に多大な支障があった」と回答した割合が、それぞれ 27%・33% と全体平均より高かった。また、沿岸部の市町村と内陸部の市町村とを比較すると、「人員は非常に不足しており、業務に多大な支障があった」と回答した割合は、前者は 29%、後者は 9% であり、大幅な差があった⁶。

この職員不足への対応に大きな役割を果たしたのが、遠隔自治体からの職員派遣⁷である。震災以前から自治体間で締結されていた災害時相互応援協定に基づく職員派遣が、発災直後から始まった。関西広域連合はカウンターパート方式による支援の一環として応援府県から被災 3 県への職員派遣を進め、全国知事会は被災県からの派遣要請と他都道府県からの派遣申出とのマッチングを行うシステムを立ち上げた。さらに、総務省は全国市長会・全国町村会を調整役として被災市町村と派遣市町村とのマッチングを行うシステムを構築し、このシステムを通して多くの職員が被災市町村に派遣された。

また、被災自治体による任期付職員の採用や民間企業等による従業員の派遣など、さまざまな手法が活用され、被災自治体の人材確保が進められている。

⁵ 内閣府（防災担当）、前掲、14 頁。

⁶ 同上、15-17 頁。

⁷ 稲継裕昭（2015）。伊藤哲也（2015）。

図表 2-1-4 被災自治体への地方公務員の派遣状況等

岩手県

派遣元等	2012/4	2012/10	2013/5	2013/10	2014/4	2014/10	2015/4
都道府県	138	160	161	163	165	172	170
指定都市	5	6	8	8	6	7	5
市区町村	0	0	0	0	0	9	0
任期付職員				263	302	304	303
民間企業等従業員				0	0	0	5

岩手県内市町村

派遣元等	2012/4	2012/10	2013/5	2013/10	2014/4	2014/10	2015/4
都道府県	27	42	106	99	160	170	178
指定都市	56	60	70	79	77	72	68
市区町村	153	182	207	225	248	251	234
任期付職員				61	94	108	171
民間企業等従業員				13	18	17	17

宮城県

派遣元等	2012/4	2012/10	2013/5	2013/10	2014/4	2014/10	2015/4
都道府県	226	270	251	252	252	254	235
指定都市	1	3	2	2	1	1	1
市区町村	0	0	0	0	0	0	0
任期付職員				240	347	391	350
民間企業等従業員				0	0	0	0

宮城県内市町村

派遣元等	2012/4	2012/10	2013/5	2013/10	2014/4	2014/10	2015/4
都道府県	45	74	251	251	345	348	336
指定都市	98	132	142	147	137	132	158
市区町村	299	372	450	455	447	450	416
任期付職員				232	231	290	293
民間企業等従業員				14	24	27	22

福島県

派遣元等	2012/4	2012/10	2013/5	2013/10	2014/4	2014/10	2015/4
都道府県	205	212	211	212	203	203	193
指定都市	1	2	2	2	2	2	0
市区町村	2	2	2	2	2	2	2
任期付職員				246	309	320	300
民間企業等従業員					10	10	12

福島県内市町村

派遣元等	2012/4	2012/10	2013/5	2013/10	2014/4	2014/10	2015/4
都道府県	4	19	53	52	56	60	73
指定都市	1	2	3	3	4	3	2
市区町村	136	144	133	132	127	126	124
任期付職員				93	115	130	127
民間企業等従業員					2	3	4

(出典) 総務省公表資料に基づき作成。

* 「都道府県」「指定都市」「市区町村」

派遣元自治体の命令によって公務として派遣された一般職の地方公務員（消防および警察職員を除く）の人数。

* 「任期付職員」

「地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律」に基づいて採用された地方公務員（民間企業等の従業員で当該民間企業等に在籍したまま採用されている者、消防および警察職員を除く）の人数。

* 「民間企業等従業員」

東日本大震災の被災自治体支援のため、民間企業等との協定によって派遣され、地方公務員として採用された者（復興庁から同庁職員として派遣されている者を除く）の人数。

② 国土交通省・コンサルタントの影響

津波被害を受けた被災自治体の多くは、防災集団移転事業や土地区画整理事業などの都市計画的手法や、住民参加型のまちづくりの経験を十分に積んでいたわけではなかった。被災自治体へのアンケート調査の結果によれば、「復興に関する知識・技術を有する職員が不足した」と回答した沿岸部の市町村の割合は24%であり、内陸部の市町村の4%を大きく上回っている⁸。これは、沿岸部の市町村職員の専門性が内陸部より低いということを意味するものではなく、津波災害という非常事態に見舞われた沿岸部の市町村において、職員の専門性という課題が特に顕在化したと捉えるべきであろう。

このような背景もあり、国土交通省は、2011年6月より、被災市町村の復興計画づくりを支援するため、「津波被災市街地復興手法検討調査」を開始した。具体的には、以下の5種類の調査が行われた⁹。

- ①被災現況等の調査・分析
- ②市街地復興パターンの検討
- ③被災市街地の復興に向けた共通の政策課題への対応方策等の検討
- ④復興手法等の検討調査
- ⑤調査全体とりまとめ

①被災現況等の調査・分析の対象となったのは、津波による浸水被害が確認された本州太平洋岸の青森・岩手・宮城・福島・茨城・千葉6県の62市町村であり、この6県62市町村を19の調査単位に分け、単位ごとに調査をコンサルタント等に発注して実施した。また、②被災状況や都市特性等に応じた復興パターンの検討・分析等については、福島第1原子力発電所の事故に伴う警戒区域内の市町村を除き、市町村の要望に応じて6県43市町村を対象に、被災自治体の復興計画作成を支援するための概略検討調査を30の調査単位に分けて実施した。さらに、④復興計画に位置づけられた事業の具体化に向けた支援を行うための詳細検討調査を、43市町村のうち調査要望のあった26市町村180地区を対象に実施した¹⁰。これらの検討調査も、コンサルタントに発注して行われた。

国土交通省では、被災市町村ごとに本省職員からなる地区担当チーム¹¹を編成し、これを現地に派遣することで、地元自治体の復興計画の策定を支援した。また、復興パターンの検討・分析を行う市町村ごとに、学識経験者、地区担当チーム、地元自治体、地元関係者等から構成される調査事務局を設置し、調査の円滑な遂行を図った¹²。

⁸ 内閣府（防災担当）、前掲、16-17頁。

⁹ （国土交通省社会資本整備審議会）第12回都市計画制度小委員会（2011年7月4日）参考資料1「津波被災市街地復興手法検討調査について」。

¹⁰ 国土交通省都市局「津波被災市街地復興手法検討調査（とりまとめ）」2012年4月、2-1頁・2-2頁。

¹¹ 官・室長級1名、企画専門官・補佐級2名の合計3名からなるチーム。

¹² 国土交通省都市局、前掲、2-2頁。

この国土交通省調査・コンサルタントによる支援については、被災市町村の側からも、役に立ったという意見が述べられている¹³。しかし、単に役に立つというレベルを超えて、被災市町村の意思決定を事実上拘束する側面も見られた。前述の通り、被災市町村の復興計画策定時期は2011年12月に集中していたが、同月は、国土交通省調査が④復興手法等の検討調査に移る段階であり、復興計画が策定されたことを前提に事業の具体化に向けた取り組みを進める時期に入っていた。このことが、市町村に計画決定を促す一因となったと考えられる。また、人的被害率の高かった市町村では、調査事務局が実質的に作成した復興計画案を追認せざるを得ないという状況もあったようである。

③ 県の市町村に対する影響

宮城県は、前述の国土交通省の調査と並行して、2011年4月より、本来の復興計画作成主体である被災市町村に代わって県が主体となり、首長や職員の意向を把握しながら、復旧、復興、発展の方向性を示す「復興まちづくり計画（案）」を作成し、各自治体を支援するという取り組みを進めた。対象は、仙台市・松島町・利府町を除く沿岸部の7市7町であり、実際の作業はコンサルタントに委託して行われた。この「復興まちづくり計画（案）」は公表されていないが、県は、複数案を提示した模様である¹⁴。

県自身の復興計画である「宮城県社会資本再生・復興計画」の策定にあたっても、沿岸被災市町グランドデザインの策定は重要テーマの1つとされたが、その検討体制の一環として、宮城県土木部には、被災市町の復興まちづくり計画案の検討および計画策定支援を目的に、「復興まちづくり検討会」が設置された。検討会は、部技術担当次長を筆頭に復興まちづくり、都市計画、建築宅地等の関係課・室長により構成されており、担当は、復興まちづくりチーム（復興まちづくり推進室・都市計画課）であった。また、アドバイザーとして外部有識者から意見聴取を行った。

なお、県の市町村に対する影響としては、県事業である防潮堤の整備の方向性が市町村の復興計画に与えた影響も重要であるが、これについては後述する。

④ 住民参加・有識者の役割

被災自治体の多くは、復興計画の策定にあたって、有識者等により構成される検討委員会を設置した。この検討委員会に住民が委員として参加した自治体もあれば、有識者による検討委員会とは別に住民主体の会議を設けた自治体もある。宮城県沿岸部の被災町村を例にとると、これらの検討委員会等の委員属性は以下の通りであり、住民（その多くは地域における役職に就いている）・研究者・利害

¹³ 内閣府（防災担当）、前掲、46,52,56頁。

¹⁴ 『河北新報』2011年5月27日朝刊18面。

団体関係者（商工、漁業、医療・福祉、農業等）の割合が高いことがわかる。

図表 2-1-5 宮城県沿岸部被災市町の復興計画検討委員会等の委員属性

自治体	住民	研究者	農業	漁業、水産業	商工	医療・福祉	教育	観光	電気・ガス	金融	議員	国交省	農水省	経産省	行政	宮城県	行政OB	その他	総計
気仙沼市	7		1	8	1	2		1							2			4	26
南三陸町	24	6		1							1					1			33
石巻市	10	8	2	2	6	4	1		1									5	39
女川町	2	5		2	1	1		1								1	1	1	14
東松島市	15	10		2	1	1						1				1	1		32
松島町	7	4	2	2	3	4	1	3										6	32
利府町	4	3	2		1	1	2	1										2	16
塩竈市	5	4		4	2														15
多賀城市		5	1		3	1		1		1						1	2	15	
七ヶ浜町	31	2																	33
仙台市		15			2	1												3	21
名取市	4	14	1	2	1		2					1	1	1		1	1	1	29
岩沼市	4	8	1		1						1	1					2		18
亘理町	6	4	1	1	1	2					3	1	1			2			22
山元町	10	4				1												2	17
総計	122	99	10	17	30	17	8	6	2	1	4	5	2	1	2	9	1	26	362

都市計画など、復興関連分野の研究者たちは、これらの検討委員会に委員として参加したほか、国土交通省調査にも協力するなど、さまざまな形で被災自治体の復興計画策定に影響を与えた。

（3）復興計画の内容

① 住宅再建の諸手法：移転による再建と現地再建

被災市町村が復興計画を策定するにあたって、津波被害を受けた市街地・集落の復興構想を示すことは重要な課題であった。住宅再建に着目すると、各市町村が打ち出した構想は、移転による再建と現地での再建とに大別される。移転による再建は、市街地・集落の内部に居住に適さない区域を設定し、外部の高台等¹⁵に住宅を移転するというものである。現地再建には、海岸堤防等の整備により津波に対する安全性が確保されたことを前提に、基本的に被災前と同じ位置に住宅を再建するという手法もあれば、市街地・集落の内部に土地の嵩上げや二線堤の整備などにより安全性を高めた区域を作り、土地区画整理事業等を用いて当該区域に居住地を集約するという手法もあった。

移転による住宅再建に際して最も多く用いられた事業手法は、市町村の防災集団移転促進事業である。これは、1972年に制定された「防災のための集団移転促

¹⁵ 津波の到達しない高台への移転を目指す例が一般的であるため、「高台移転」と総称されることが多いが、第3章第2節で論じる宮城県岩沼市玉浦西地区への集団移転のように、平地への移転を行った事例も存在する。

進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律」に基づく事業である。市町村は、移転促進区域の設定、住宅団地の整備、移転者に対する助成等について、国土交通大臣に協議し、その同意を得て、集団移転促進事業計画を定める。移転促進区域に設定されるのは、災害が発生した地域または災害危険区域（建築基準法 39 条）のうち、住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため住居の集団的移転を促進することが適当であると認められる区域である。住宅団地の規模は、一般の場合は、10 戸以上かつ移転住戸の半数以上であることを要するが、東日本大震災被災地に対しては特例が設けられ、5 戸以上かつ移転住戸の半数以上であればよいとされている。事業計画の策定にあたっては、移転促進区域内の住民の意向を尊重し、移転促進区域内にあるすべての住居が移転されることとなるよう配慮しなければならない。

防災集団移転促進事業に係る以下の経費については、国からの補助がある。

- ・住宅団地の用地取得造成費用
- ・移転者の住宅建設・土地購入に対する補助費用（借入金の利子相当額）
- ・住宅団地の公共施設整備費用
- ・移転促進区域内の農地・宅地の買い取り費用
- ・住宅団地内の共同作業所等整備費用
- ・移転者の住居の移転に対する補助費用

補助率は、一般の場合は 4 分の 3 であるが、東日本大震災被災地に対しては特例が設けられ、自治体負担部分にも復興交付金および震災復興特別交付税が充当された結果、全額国庫負担となっている。

防災集団移転促進事業による住宅再建は、借入金の利子補助などがあるとはいっても、基本的に移転者の自己負担で行わなければならない。資力が乏しく、自力での住宅再建が困難な世帯に対しては、被災市町村（一部は県）が災害公営住宅の整備を進めている。

② 防潮堤の高さについて

被災市町村にとって、津波被害を防ぐための防潮堤がいかなる形で整備されるかは、市街地・集落の移転による再建か現地再建かを選択する上で重大な考慮事項である。しかし、防潮堤の整備は都道府県の事業であり、市町村が自ら主体となって実施するわけではない。では、三陸沿岸の防潮堤の高さはいかにして決まったのであろうか。

岩手県では、県に設置された津波防災技術専門委員会により調査検討が行われた。そこでは、既往最大の津波（東日本大震災）を除いて、既往第 2 位を検討の出発点とした。防潮堤の高さを決めるための「設計津波」を、既往第 2 位以下の津波から選択した。岩手県 24 海岸における選択状況は、昭和三陸地震 13 海岸、明治三陸地震 8 海岸、想定宮城県沖地震 3 海岸である。専門委員会では、市町村を交えて個別海岸の防潮堤について調整しながら設計津波を選択した。既往第 2

位はあくまで検討の出発点であり、市町村との調整過程で下げるケースもあった。また、県専門委員会での検討を踏まえて県が公表した高さは、県として考える最大値であって下げる余地があるとされていた。県の検討が先行し、後から、中央防災会議専門調査会中間とりまとめ、および、農林水産省・国土交通省通知が発出されたが、これらは、基本的に県の方針を追認するものであった。

宮城県では、県・東北農政局・東北地方整備局などの関係諸機関が参加して開催された宮城県沿岸域現地連絡調整会議において、防潮堤の高さの検討がなされた。海岸堤防の設計高さについては、数十年から百数十年に一度程度発生する「頻度の高い津波」に対応することとされ、その一方で、千年に一度と言われる今回のような「最大クラスの津波」に対しては、住民の避難を軸に、土地利用、避難施設の整備などソフト・ハードを総動員する「多重防衛」の考え方で減災を図るとされた。県内の海岸線を、湾の形状や山付け等の自然条件等により 22 の地域海岸に分割し、地域ごとに「設計津波」の対象地震を選択した。選択状況は、明治三陸地震 18 海岸、チリ地震 3 海岸、想定宮城県沖地震 1 海岸である。ほとんどの海岸では、この設計津波に基づき必要堤防高を算定し、防潮堤の高さを決めたが、高潮による想定水位が津波によるそれを上回る 3 海岸については、高潮を基準に防潮堤の高さを決めた。

参考文献

- 伊藤哲也 2015 「災害時における自治体間の職員派遣」『都市問題』106 卷 10 号
- 稻継裕昭 2015 「広域災害時における遠隔自治体からの人的支援」小原隆治・稻継裕昭編『大震災に学ぶ社会科学 第 2 卷 震災後の自治体ガバナンス』東洋経済新報社
- 松井望 2015 「復興計画の設計と運用」小原隆治・稻継裕昭編『大震災に学ぶ社会科学 第 2 卷 震災後の自治体ガバナンス』東洋経済新報社

第2節 復興交付金事業

（1）研究対象と方法

本節では、復興交付金事業を主たる分析対象とする。

本節の構成は以下の通りである。まず、①では、復興交付金交付額の全国的な配分と津波被災地における配分、決算総額との関係を確認する。その上で、復興交付金のうち、特に生活基盤の再建に密接な関連を持つ事業（以下、生活再建基盤事業）を抽出して把握する。②では、津波被災自治体における公務員数の推移の特徴を確認する。③では、生活基盤再建事業の執行状況を自治体別に確認する。④では、生活再建基盤事業における公務員一人あたり事業費と個別事業の執行区分（「完了」、「継続」、「廃止」、「未着手」）を掛け合わせて分散分析を施す。

なお、復興交付金事業そのものを取り出した先駆的な業績として、事業の全体像を叙述し、クラスター分析を用いて自治体の資金配分を類型化した佐藤・坪田・今村（2014）がある。本節は、岩手県・宮城県の沿岸市町村を分析対象とし、被害程度を示す社会的な指標を用いて自治体別の分析を施す点において、佐藤・坪田・今村（2014）の手法と類似する。ただし、自治体全体の決算総額と復興交付金の関係を射程に入れている点や、公務員数など執行体制と、事業の執行状況を個票から確認する点が大きく異なっている。

（2）復興交付金事業の全体像

① 復興交付金事業の全体像

まず、図表2-2-1は、岩手県・宮城県および福島県津波被災自治体のうち被害の大きかった4市町の復興交付金交付額と執行額の一覧である。3県の津波被災自治体向け復興交付金交付額の合計は1兆9423億円に達し、98市町村に配分された復興交付金額合計2兆459億円の実に94.9%に達している。ここから、復興交付金の大半は、津波被災自治体を対象として交付されたことが分かる。

図表 2-2-1 岩手県・宮城県・福島県津波被災自治体の復興交付金交付額
(2014 年度末時点)

市町村名 単位	交付額 億円	契約済額 億円	執行率 %
岩手県			
宮古市	628.0	401.0	63.9
大船渡市	631.7	452.6	71.6
久慈市	51.5	33.4	64.8
陸前高田市	1206.2	961.4	79.7
釜石市	1035.8	592.0	57.2
大槌町	792.1	424.2	53.6
山田町	817.2	628.6	76.9
岩泉町	62.4	41.4	66.4
田野畠村	185.7	103.8	55.9
普代村	15.0	13.6	90.5
野田村	149.0	116.7	78.4
洋野町	20.3	13.7	67.4
宮城県			
仙台市	1624.7	1279.3	78.7
石巻市	2225.6	1521.8	68.4
塩竈市	353.8	301.1	85.1
気仙沼市	1768.3	1484.5	84.0
名取市	487.1	289.7	59.5
多賀城市	245.3	215.9	88.0
岩沼市	558.9	374.1	66.9
東松島市	1046.2	711.9	68.0
亘理町	566.1	388.5	68.6
山元町	617.0	346.8	56.2
松島町	143.0	60.1	42.1
七ヶ浜町	299.7	207.5	69.3
利府町	46.4	29.9	64.4
女川町	789.0	692.3	87.8
南三陸町	808.2	637.6	78.9
(参考)福島県			
いわき市	1042.8	871.7	83.6
相馬市	484.2	330.1	68.2
南相馬市	441.8	241.0	54.6
新地町	281.1	202.5	72.0
津波被災自治体合計	19423.6	13968.6	71.9
うち岩手県	5594.7	3782.3	67.6
うち宮城県	11579.0	8541.0	73.8
うち福島県	2249.9	1645.3	73.1
合計(98市町村)	20459.1	14779.7	72.2
(参考)津波被災自治体／総額 %			
	94.9	94.5	

(出典) 復興庁「復興交付金事業の進捗状況(契約状況)(平成 26 年度末)について」(平成 27 年 7 月 31 日)。

② 復興交付金額と決算総額

次に、図表 2-2-2 から、岩手県・宮城県津波被災自治体別の復興交付金額と決算総額を比較しよう。

図表 2-2-2 岩手県・宮城県津波被災自治体別の復興交付金額・契約済額と決算総額、人的被害率の対比

決算総額 (2011年 度-2014 年度)	復興交付 金交付額	契約済額 執行率			復興交付金額 ／決算総額	契約済額 ／決算総額	人的被害 率
		億円	億円	%			
単位	億円	億円	%	%	%	%	%
宮古市	3017.8	628.0	401.0	63.9	20.8	13.3	0.920
大船渡市	2676.7	631.7	452.6	71.6	23.6	16.9	1.031
久慈市	1055.6	51.5	33.4	64.8	4.9	3.2	0.038
陸前高田市	3793.9	1206.2	961.4	79.7	31.8	25.3	7.609
釜石市	3116.0	1035.8	592.0	57.2	33.2	19.0	2.628
大槌町	1893.0	792.1	424.2	53.6	41.8	22.4	8.200
山田町	2012.8	817.2	628.6	76.9	40.6	31.2	4.045
岩泉町	558.9	62.4	41.4	66.4	11.2	7.4	0.065
田野畠村	510.5	185.7	103.8	55.9	36.4	20.3	0.963
普代村	164.5	15.0	13.6	90.5	9.1	8.3	0.065
野田村	447.6	149.0	116.7	78.4	33.3	26.1	1.231
洋野町	566.4	20.3	13.7	67.4	3.6	2.4	0.000
仙台市	22533.5	1624.7	1279.3	78.7	7.2	5.7	0.283
石巻市	10498.3	2225.6	1521.8	68.4	21.2	14.5	2.306
塩竈市	1752.5	353.8	301.1	85.1	20.2	17.2	0.064
気仙沼市	5967.3	1768.3	1484.5	84.0	29.6	24.9	1.802
名取市	2432.1	487.1	289.7	59.5	20.0	11.9	1.585
多賀城市	1595.0	245.3	215.9	88.0	15.4	13.5	0.298
岩沼市	1958.8	558.9	374.1	66.9	28.5	19.1	1.059
東松島市	3700.7	1046.2	711.9	68.0	28.3	19.2	2.816
亘理町	1937.5	566.1	388.5	68.6	29.2	20.1	0.904
山元町	1703.2	617.0	346.8	56.2	36.2	20.4	4.717
松島町	541.3	143.0	60.1	42.1	26.4	11.1	0.259
七ヶ浜町	911.2	299.7	207.5	69.3	32.9	22.8	0.377
利府町	501.9	46.4	29.9	64.4	9.2	5.9	0.015
女川町	2104.0	789.0	692.3	87.8	37.5	32.9	8.447
南三陸町	2225.5	808.2	637.6	78.9	36.3	28.6	4.682
(参考)総額	80,177	17,174	12,323	71.8	21.4	15.4	

(出典) 決算総額：総務省『市町村別決算統計調』各年度版

復興交付金額、契約済額：図表 2-2-1 に同じ。

人的被害率：

分母 『国勢調査』(2010 年度)

分子 宮城県「東日本大震災における被害等状況 平成 26 年 2 月 28

日現在」、岩手県『岩手県東日本大震災の記録』における死者・行方不明者・負傷者合計

岩手県・宮城県の津波被災地決算総額 8 兆 177 億円に対し、復興交付金交付額の総額は 1 兆 7174 億円であり、21.4%にとどまる。個別自治体別に見ると、決算総額に占める復興交付金額比率が最も大きいのは岩手県大槌町の 41.8%であり、最も小さいのは岩手県洋野町の 3.6%である。

なお、両自治体の人的被害率（死者・負傷者・行方不明者／住民基本台帳人口）を見ると、大槌町は 8.20%に対し、洋野町は 0.0%である。人的被害率と決算総額に占める復興交付金額比率の相関を取ると、0.673（t 値 4.553）とやや強い相関がみられる。

③ 復興交付金の事業別内訳

次に、復興交付金事業の事業別内訳を確認する。東日本大震災復興交付金制度要綱第 10 の 2 により、復興庁が交付先自治体に報告・公表を求めている「復興交付金事業計画 進捗状況報告」の個票を利用し、津波被災自治体の復興交付金事業に関するデータベースを作成した。

データベースから、津波被災自治体における生活再建の基盤となる 7 事業

- ・漁業集落防災機能強化事業、
- ・道路整備事業（高台移転に伴う道路整備）、
- ・災害公営住宅整備事業、
- ・津波復興整備拠点事業、
- ・市街地再開発事業、
- ・区画整理事業（被災市街地）、
- ・防災集団移転事業¹、

を「生活基盤再建事業」として取り出し、全体事業費、交付額、執行済額を取り出し、総交付額との関係を見たのが図 2-2-3 である。この図表から、以下の三點が確認できる。

第一に、復興交付金事業は、主に生活基盤再建事業に充当されていたことが分かる。2011 年度 - 2014 年度総交付額（1 兆 7174 億円）に占める生活基盤再建事業総額の比率は、交付額（1 兆 742 億円）で 62.5%、2011 年度 - 2014 年度総執行済額（1 兆 2323 億円）に占める生活再建基盤事業の執行済額（8445 億円）で 68.5% に達している。

第二に、生活再建基盤事業のうち、2011 年度 - 2015 年度総交付額が最も大きいのは災害公営住宅整備事業（5040 億円）であり、次いで防災集団移転事業（4469 億円）、区画整理事業（1967 億円）と続いている。

¹ 宮古市における防災集団移転事業の全体事業費は地区別に分割されて計上されていない。このため、宮古市「進捗状況報告」の記載に従い、以下のように足し上げ処理を行った。赤前地区防災集団移転促進事業（赤前地区、赤前上地区、赤前下地区、釜ヶ沢地区、津軽石駒形通地区）、高浜・金浜地区防災集団移転促進事業（高浜地区、金浜地区、金浜北地区、金浜南地区）。

第三に、2011年度－2015年度総交付額に占める2011年－2014年度執行済額²比率を見ると、道路整備事業（高台移転に伴う道路整備）が81.9%と高く、次いで区画整理事業（74.3%）、津波復興整備拠点事業（61.1%）と続いている。ところが、執行区分別事業数を見ると、交付額に占める執行済額が最も高かった道路整備事業（高台移転に伴う道路整備）は、22事業中、21事業は継続、1事業が未着手の状態にあり、完了している事業は一つもない。

「契約済額」は、契約に加え、交付決定、協定等により金額及び相手先が明確になった段階で計上される。つまり、その事業の執行が完了したか否かは、「契約済額」では詳らかにはならない。

また、「復興交付金事業計画 進捗状況報告」では、事業終了年度が記載されている。したがって、2014年度末における津波被災自治体毎の「進捗状況報告」の個別事業データのうち、「終了」年度が明記されている1119件については、「事業終了年度」と執行区分（「継続」、「完了」、「廃止」、「未着手」）を照らし合わせることが可能である。ところが、「継続」となっている事業806件のうち、「事業終了年度」が2014年度以前の事業は301件（2012年度35件、2013年度57件、2014年度209件）に登った。以上から、「復興交付金事業計画 進捗状況報告」から個別事業の進捗状況を知ることは困難である。

従って、以下では、主に執行区分に着目してデータセットを作成して分析を施す。

² 執行済額は契約の完了を以て計上されるため、複数年度をまたぐ契約をかわした場合、交付額よりも先に執行額が大きくなる場合もある。

図表 2-2-3 生活基盤再建事業と総交付額

(億円／%)	全体事業費	交付額 (国費)累計		執行済額 (国費)累計	執行率	事業数	執行類型別事業数				(参考 交付 (参考 事業 (参考 執行 額／全体事 あたり交付 数／事業 業費) 済額) 数)						
		2011年度 -2014年度					2011年度 -2015年度		2011年度 -2014年度		継続	完了	廃止	未着手			
漁業集落防災機能強化事業	807	389	486	243	50.0%	166	135	26	3	2	48.2%	2.3	15.7%				
道路整備事業(高台移転に伴う道路整備)	555	214	303	248	81.9%	22	21	0	0	1	38.6%	9.7	0.0%				
災害公営住宅整備事業	6,537	4,018	5,040	3,081	61.1%	468	282	130	28	28	61.5%	8.6	27.8%				
津波復興整備拠点事業	1,130	561	675	438	64.9%	38	29	7	1	1	49.7%	14.8	18.4%				
市街地再開発事業	203	24	29	13	45.4%	10	6	0	3	1	11.8%	2.4	0.0%				
区画整理事業(被災市街地)	3,998	1,440	1,967	1,461	74.3%	171	89	67	8	7	36.0%	8.4	39.2%				
防災集団移転事業	5,907	4,095	4,469	2,961	66.2%	305	266	37	2	0	69.3%	13.4	12.1%				
生活基盤再建事業総額	19,138	10,742	12,970	8,445													
総交付額(平成23年度-平成26年度)		17,174		12,323													
生活基盤再建総額／総交付額		62.5%		68.5%													

(出典) 各自治体『復興交付金事業計画 平成26年年度進捗状況(契約状況)報告』より作成。

④ 津波被災自治体における公務員数の推移

これまでの分析から、復興交付金事業は主として津波被災地の生活基盤再建事業に充当されていることを確認した³。ここで、生活基盤再建を担う公務員数の自治体別推移を単年度の当初予算・決算規模と並べた図表 2-2-4 から三点、確認しておこう。

第一に、被災前と被災後で、岩手県・宮城県の津波被災自治体の予算規模・決算規模は著しく増加した。2010 年時点での決算総額は 7798 億円にとどまったが、発災後の 2011 年には 1 兆 4933 億円(2010 年度決算を 100 とする指数で 191.5)、2012 年には 2 兆 4969 億円(同 320.2) に達した。2013 年以降、予算・決算規模は縮減するが、2016 年度予算時点でも、公表されていない東松島市を除いて依然として 1 兆 5031 億円(同 192.8) に登っている。

第二に、一般行政部門定員を見ると、2010 年の 1 万 287 人に対し、2012 年時点では 1 万 489 人の微増(2010 年度一般行政部門定員を 100 とする指数で 102.0) にとどまった。2015 年時点では 1 万 1014 人(同 107.1) とさらに微増するものの、予算・決算規模の増加には応じきれていない様子が伺える。

第三に、個別自治体の一般行政部門定員の増減を見ていくと、人的被害率 8.2% を記録した大槌町の定数は、2010 年度の 85 名から、2011 年度には 73 名と 12 名の減少となっている。やはり人的被害率が 7.6% を記録した陸前高田市の定数は、2010 年度の 185 名に比べ、2011 年度には 149 名と 36 名減少した。陸前高田市が 2011 年の定員数を超えるのは漸く 2015 年になってからである。これに対し、人的被害率 0.3% の仙台市の定数は、2010 年度の 4141 名から、2011 年には 4290 名と 149 名の増加を記録した。その後も、2014 年の 4380 名まで定員を増やしている。

つまり、罹災証明、震災廃棄物処理と復興計画の策定・執行など災害対応事務が激増した 2011 年と 2012 年において、被害状況(人的被害率)に応じた自治体職員の配分は行われていなかったこととなる。

このことをより明快に把握できるのが、自治体別の公務員一人あたり執行額⁴を確認した図表 2-2-5 である。以下、三点に渡って確認しよう。

第一に、被災前の 2010 年度においては、公務員一人あたり執行額の平均は 6408 万円であったのに対し、2011 年度では 1 億 5889 万円、2012 年度には 3 億 3239 万円に達している。その後、2014 年度には 2 億 747 万円にまで減少するものの、震災前と比較すれば依然として 3 倍強の事業量の執行に直面している。

第二に、事業規模の増減と標準偏差が連動している。2012 年度の大槌町は、実

³ この他の主な事業として、水産業共同利用施設復興整備事業、農山漁村地域復興基盤総合整備事業、下水道事業などを挙げることができる。佐藤・坪田・今村(2014: 382)。

⁴ 一般行政職員一人あたり歳出決算額を自治体別に算出し比較する手法は、会計検査院(2012: 110)でも用いられている。

に9億5267万円（被災前の13.98倍）の事業量を抱えたのに対し、同時期の仙台市は1億3867万円（1.44倍）を処理したのにとどまる。

第三に、公務員一人あたり事業額は、人的被害率と極めて強い相関を持つに至っている。中でも2012年度には、相関係数0.907（t値10.818）となっている。

ただし、2013年度以降は、宮城県・岩手県による不足人員の配分調整⁵が進められたこともあり一定の改善が見られる。とはいっても、甚大な被害を受けた津波被災自治体の事業執行に十分な人員配分が為されていたとは必ずしも言えない。小規模な津波被災自治体の職員は、被災して喪った家族や同僚、上司を悼む暇もなく、誰も経験したことのない膨大な復興事務事業の処理を迫られたのである。

一方、県自身の状況にも配慮しなければならない。図表2-2-6は、被災3県／被災3県以外の都道府県の決算額と一般行政部門定数、公務員一人あたり決算額を見たものである。決算規模を見ると、岩手県は2010年の6883億円から、2012年には1兆1118億円（61.5%増）、宮城県は8175億円から1兆8278億円（123.6%増）、福島県は2010年の8264億円から2011年に2兆2312億円（170.0%増）となっている。しかし、一般行政部門定員数を見ると、3県とも2010年に比べ、2012年は微減している。2014年になると定員数の5%前後の増加が見られるものの、決算規模の増に対応した伸びとは言えない。このため、公務員一人あたり決算額は、特に被災直後の2年間において、被災3県を除く都道府県の1.5倍～2倍程度に膨らんでいたのである。

⁵ 伊藤哲也（2015）。

図表 2-2-4 自治体別当初予算・決算・一般行政部門定員

市町村名	当初予算							決算					一般行政部門定員					
	2010 億円	2011 億円	2012 億円	2013 億円	2014 億円	2015 億円	2016 億円	2010 億円	2011 億円	2012 億円	2013 億円	2014 億円	2010 人	2011 人	2012 人	2013 人	2014 人	2015 人
宮古市	304.7	302.6	502.2	854.9	511.8	627.2	481.5	295.1	507.4	980.2	826.4	703.8	481	488	466	478	480	484
大船渡市	187.9	187.4	530.1	960.3	642.9	699.6	505.4	181.3	489.8	893.5	708.0	585.3	269	276	259	264	267	261
久慈市	178.1	192.8	219.7	251.3	240.5	234.8	215.1	194.9	225.6	292.3	276.7	261.0	271	271	271	276	276	273
陸前高田市	113.4	108.0	660.6	1019.1	1293.6	1195.2	689.6	116.4	451.7	1032.5	1255.4	1054.2	185	149	162	165	175	196
釜石市	163.0	172.0	382.9	854.6	1080.0	1031.3	757.5	169.8	476.5	1083.2	756.4	800.0	298	294	302	321	328	328
大槌町	63.6	54.9	127.7	645.2	502.6	506.0	520.0	57.9	244.2	857.4	435.6	355.9	85	73	90	113	114	144
山田町	71.9	71.3	222.2	747.8	482.0	536.2	420.8	71.2	213.7	799.5	511.1	488.6	129	138	135	135	144	148
岩泉町	77.1	79.6	96.6	149.3	116.2	136.8	109.2	101.3	117.6	141.1	149.9	150.2	132	136	135	129	131	138
田野畠村	31.3	32.9	125.2	207.4	139.9	121.8	59.6	40.5	106.8	187.3	101.8	114.7	48	48	49	51	53	56
普代村	21.8	23.7	46.3	28.9	27.4	29.9	-	32.2	46.4	45.3	44.1	28.6	44	40	45	41	41	42
野田村	26.7	30.4	63.5	79.5	85.7	98.4	69.2	35.5	76.2	163.7	112.6	95.1	40	41	44	46	49	52
洋野町	100.1	104.5	121.5	125.5	112.2	111.4	111.4	113.9	137.0	136.8	156.1	136.6	175	176	183	171	168	159
仙台市	4420.7	4411.6	5786.8	5461.4	5581.1	5389.0	5066.8	3993.9	5721.9	5989.3	5398.9	5423.4	4,141	4,290	4,319	4,335	4,380	4,380
石巻市	626.6	617.5	2632.0	2260.0	2267.7	2557.7	2215.5	666.7	1811.8	3219.8	2446.6	3020.2	1,033	1,010	1,042	1,068	1,075	1,137
塩竈市	208.7	194.2	280.1	351.8	362.4	466.1	392.9	215.9	395.4	497.0	405.0	455.1	303	305	313	310	317	315
気仙沼市	270.1	279.1	1320.7	1582.8	951.7	1045.3	608.4	280.9	615.8	1983.2	1991.7	1376.6	548	542	524	555	550	553
名取市	251.6	257.4	410.9	475.7	302.4	368.0	365.7	233.3	549.8	553.6	682.0	646.8	318	344	341	360	352	362
多賀城市	190.2	199.2	237.0	252.6	272.5	291.2	270.6	194.3	374.8	400.7	369.5	450.0	317	324	317	321	316	323
岩沼市	156.3	140.6	323.9	477.6	281.0	324.4	185.7	151.1	284.0	703.1	523.2	448.6	217	216	216	221	215	216
東松島市	149.2	159.7	480.0	658.7	509.3	669.0	501.1	153.3	539.9	1206.9	1122.0	831.9	260	260	264	276	292	297
亘理町	90.1	98.0	607.2	566.4	314.0	243.8	176.1	98.4	436.4	677.4	472.8	351.0	197	200	214	235	244	242
山元町	51.4	220.6	397.3	560.6	200.8	302.8	-	54.9	249.5	716.2	486.4	251.1	118	115	125	136	141	143
松島町	52.9	52.2	65.0	139.0	86.9	128.7	89.3	56.6	94.0	164.7	124.4	158.1	106	105	110	119	120	124
七ヶ浜町	52.5	53.6	129.0	201.3	216.5	167.8	101.4	54.7	162.2	334.5	230.0	184.6	115	116	116	125	128	131
利府町	94.0	88.5	107.5	122.3	140.0	167.7	149.6	93.7	111.1	136.2	130.4	124.2	164	170	168	173	174	172
女川町	-	160.3	231.2	235.4	293.7	345.8	411.7	58.7	260.7	797.8	461.9	583.5	116	117	126	129	138	145
南三陸町	74.8	74.0	355.0	664.7	398.5	522.5	558.0	81.8	233.1	975.9	561.7	454.7	177	147	153	170	177	193
小計	8028.5	8366.6	16462.1	19934.0	17413.1	18318.2	15031.9	7798.0	14933.2	24969.1	20740.4	19533.8	10,287	10,391	10,489	10,723	10,845	11,014
	103.0	107.3	211.1	255.6	223.3	234.9	192.8	100.0	191.5	320.2	266.0	250.5	100.0	101.0	102.0	104.2	105.4	107.1

(出典) 当初予算：各自治体ホームページ。

決算：図表 2-2-2 と同じ。

一般行政部門定員：総務省『地方公共団体定員管理調査』各年度版。

図表 2-2-5 自治体別公務員一人あたり執行額の推移

	公務員一人あたり執行額(決算額／定員数)					参考: 人的被害 率(再掲) %
	2010	2011	2012 万円	2013	2014	
自治体別	宮古市	6,136	10,397	21,033	17,290	14,663
	大船渡市	6,739	17,748	34,497	26,820	21,922
	久慈市	7,191	8,326	10,786	10,025	9,455
	陸前高田市	6,291	30,316	63,736	76,084	60,243
	釜石市	5,697	16,208	35,867	23,563	24,390
	大槌町	6,814	33,451	95,267	38,545	31,219
	山田町	5,518	15,483	59,223	37,859	33,928
	岩泉町	7,677	8,646	10,455	11,620	11,468
	田野畠村	8,432	22,247	38,215	19,960	21,640
	普代村	7,324	11,600	10,076	10,758	6,981
	野田村	8,871	18,595	37,204	24,470	19,400
	洋野町	6,507	7,782	7,477	9,127	8,128
	仙台市	9,645	13,338	13,867	12,454	12,382
	石巻市	6,454	17,938	30,900	22,908	28,095
	塩竈市	7,126	12,965	15,878	13,065	14,357
	気仙沼市	5,126	11,362	37,847	35,886	25,028
	名取市	7,336	15,982	16,234	18,944	18,375
	多賀城市	6,129	11,567	12,641	11,510	14,241
	岩沼市	6,965	13,146	32,549	23,673	20,867
	東松島市	5,896	20,765	45,715	40,652	28,490
	亘理町	4,996	21,819	31,654	20,117	14,384
	山元町	4,649	21,696	57,294	35,766	17,808
	松島町	5,339	8,957	14,971	10,455	13,177
	七ヶ浜町	4,755	13,979	28,834	18,398	14,421
	利府町	5,711	6,536	8,110	7,535	7,140
	女川町	5,063	22,284	63,320	35,809	42,281
	南三陸町	4,620	15,857	63,786	33,043	25,690
基本統計量	平均	6,408	15,889	33,239	23,938	20,747
	標準偏差	1,293	6,595	22,232	14,736	11,719
	最大	9,645	33,451	95,267	76,084	60,243
	最小	4,620	6,536	7,477	7,535	6,981
人的被害率との 相関関係	相関係数	-0.3319	0.7887	0.9077	0.8156	0.8442
	t値	1.759	6.416	10.818	7.047	7.875
	p値	0.091	0.000	0.000	0.000	0.000

(出典) 決算額・人的被害率 : 図表 2-2-2 に同じ。

一般行政部門定員 : 図表 2-2-4 に同じ。

図表 2-2-6 被災 3 県の決算額と一般行政部門定員数・公務員一人あたり決算額

(下段 : 2010 年 = 100)

	決算					一般行政部門定員				
	2010 億円	2011 億円	2012 億円	2013 億円	2014 億円	2010 人	2011 人	2012 人	2013 人	2014 人
岩手県	6,883	12,512	11,118	10,571	9,751	4,046	3,969	4,039	4,153	4,265
	100	182	162	154	142	100	98	100	103	105
宮城県	8,175	18,039	18,278	15,314	12,942	4,854	4,808	4,751	4,949	5,135
	100	221	224	187	158	100	99	98	102	106
福島県	8,264	22,312	15,773	17,942	19,105	5,488	5,584	5,423	5,601	5,759
	100	270	191	217	231	100	102	99	102	105
(参考)被災3県 を除く全国	467,274	456,795	449,649	456,705	460,357	227,289	223,107	219,204	216,782	216,191
	100	98	96	98	99	100	98	96	95	95

	公務員一人あたり決算額				
	2010 万円	2011 万円	2012 万円	2013 万円	2014 万円
岩手県	17,011	31,524	27,528	25,454	22,863
	100	185	162	150	134
宮城県	16,841	37,518	38,471	30,943	25,203
	100	223	228	184	150
福島県	15,058	39,957	29,086	32,034	33,174
	100	265	193	213	220
(参考)被災3県 を除く全国	20,559	20,474	20,513	21,067	21,294
	100	100	100	102	104

(出典) 決算

: 総務省『都道府県別決算統計調』各年度版

一般行政部門定員 : 総務省『地方公共団体定員管理調査』各年度版

（3）自治体別執行状況

① 自治体別生活基盤再建事業の執行状況

図表 2-2-7 は、生活基盤再建事業の各事業別に、自治体毎の事業費総額、交付総額、完了済額、事業件数、完了件数を抽出したものである。

まず、合計欄を見ると、事業件数 1163 件のうち、完了件数は 263 件であり、22.6% に達する。一方、交付総額 1 兆 815 億円に占める完了済総額は 1062 億と、9.8% に留まっている。

自治体別に見ると、事業が完全に完了しているのは普代村（1 件中 1 件、100%）である。次いで、事業件数に占める完了件数（以下、完了件数比率）では岩泉町（6 件中 4 件、66.7%）と久慈市（12 件中 8 件、66.7%）であり、交付総額に占める完了済額比率（以下、完了済額比率）でも久慈市（8.7 億円中 5.3 億円、60.8%）である。

一方、事業の完了件数比率が最も小さいのは石巻市（222 件中 15 件、6.8%）であり、交付総額に占める完了済額では亘理町（224.8 億円中 3.1 億円、1.4%）である。なお、事業件数と完了件数を単相関してみると -0.612 (t 値 3.98) となり、事業件数を多く抱える自治体が執行に難渋している姿が伺える。

事業別に目を転じると、完了件数比率でも、完了済額比率でも、災害公営住宅整備事業の計数が高い（事業件数 468 件中 完了件数 127 件、完了件数比率 27.1%、交付総額 4094 億円のうち完了済額 792 億円、完了済額比率 19.3%）。災害公営住宅整備事業の合計事業費に占める交付額（以下、交付率）は 63.7% と、生活基盤再建事業全体の交付率 57.1% を上回る。

一方、市街地再開発事業、道路事業（高台移転に伴う道路整備）は、完了件数自体が皆無である。このうち、市街地再開発事業は、執行自治体は石巻市、塩釜市、多賀城市の 3 市のみであり、交付率は 11.8% と低い。道路事業（高台移転に伴う道路整備）は 8 自治体により執行されているが、交付率は 38.6% にとどまっている。ただし、70.2% の交付率に達した防災集団移転事業は、完了件数比率（290 件中 37 件、12.8%）でも、完了済額比率（4096 億円中 43 億円、1.0%）でも生活基盤事業全体を下回っていることに留意が必要である。

図表 2-2-7 自治体別生活基盤再建事業（漁業集落防災強化事業、道路事業、災害公営住宅整備事業）

単位	漁業集落防災強化事業						道路事業(高台移転等に伴う道路整備(区画整理))						災害公営住宅整備事業						
	合計			うち			合計			うち			合計			うち			
	事業費	交付総額	完了済額	事業件数	完了件数	事業費	交付総額	完了済額	事業件数	完了件数	事業費	交付総額	完了済額	事業件数	完了済額	事業件数	完了件数	事業件数	完了件数
件数	件数	件数	件数	件数	件数	億円	億円	億円	件数	件数	億円	億円	億円	件数	件数	件数	件数	件数	件数
宮古市	40.7	25.6	6.6	11	6	0.0	0.0	0.0	0	0	215.1	231.5	0.5	19	5				
大船渡市	9.8	4.5	0.2	3	1	37.7	22.8	0.0	1	0	252.4	184.4	27.7	34	18				
久慈市	9.0	6.6	3.4	8	5	0.0	0.0	0.0	0	0	2.1	2.1	1.9	4	3				
陸前高田市	0.0	0.0	0.0	0	0	0.0	0.0	0.0	0	0	297.0	196.1	52.6	16	4				
釜石市	77.5	37.1	0.0	14	0	0.0	0.0	0.0	0	0	508.5	352.9	102.7	35	12				
大槌町	41.1	10.6	0.0	6	0	0.0	0.0	0.0	0	0	271.7	220.3	43.2	30	10				
山田町	94.3	46.8	2.0	4	1	15.3	5.9	0.0	2	0	259.1	119.9	18.0	27	3				
岩泉町	37.4	26.0	0.0	1	0	0.0	0.0	0.0	0	0	11.1	9.7	9.6	5	4				
田野畠村	122.7	76.7	3.3	9	3	0.0	0.0	0.0	0	0	41.3	41.0	39.8	8	4				
普代村	0.8	0.6	0.6	1	1	0.0	0.0	0.0	0	0	0.0	0.0	0.0	0	0				
野田村	7.7	5.7	2.8	5	4	0.0	0.0	0.0	0	0	33.3	28.9	7.8	6	3				
洋野町	7.0	3.1	0.2	3	1	0.0	0.0	0.0	0	0	0.6	0.5	0.5	2	2				
仙台市	0.0	0.0	0.0	0	0	19.7	0.2	0.0	1	0	840.6	642.7	165.2	26	10				
石巻市	92.8	9.9	0.0	24	0	80.6	35.6	0.0	11	0	1284.3	617.1	75.5	94	9				
塩竈市	42.7	15.7	0.0	7	0	5.3	2.8	0.0	1	0	143.1	125.1	15.6	15	3				
気仙沼市	102.8	59.7	0.5	21	1	142.0	41.4	0.0	3	0	751.3	319.9	1.2	41	3				
名取市	0.0	0.0	0.0	0	0	0.0	0.0	0.0	0	0	83.2	49.8	0.0	4	0				
多賀城市	0.0	0.0	0.0	0	0	0.0	0.0	0.0	0	0	167.3	132.6	47.7	8	3				
岩沼市	0.0	0.0	0.0	0	0	0.0	0.0	0.0	0	0	52.7	46.1	46.1	2	2				
東松島市	16.4	10.0	0.0	1	0	212.8	96.3	0.0	2	0	260.4	175.6	43.0	23	8				
亘理町	0.0	0.0	0.0	0	0	0.0	0.0	0.0	0	0	153.1	132.1	0.2	4	1				
山元町	0.0	0.0	0.0	0	0	0.0	0.0	0.0	0	0	150.1	131.3	0.0	6	0				
松島町	9.0	4.7	0.5	2	1	0.0	0.0	0.0	0	0	13.6	13.8	0.0	3	1				
七ヶ浜町	0.0	0.0	0.0	0	0	0.0	0.0	0.0	0	0	71.4	62.3	10.9	11	4				
利府町	26.6	16.3	0.8	8	2	0.0	0.0	0.0	0	0	7.2	6.3	6.3	2	2				
女川町	47.8	26.3	0.0	15	0	42.0	9.3	0.0	1	0	284.7	106.0	46.2	30	7				
南三陸町	21.1	3.3	0.0	23	0	0.0	0.0	0.0	0	0	266.6	145.6	29.8	13	6				
合計	807.2	389.3	20.9	166	26	555.3	214.2	0.0	22	0	6421.7	4093.7	792.0	468	127				

(出典) 図表 2-2-3 に同じ。

図表 2-2-8 自治体別生活基盤再建事業（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）

	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					
	合計			事業費			合計			事業費			合計			事業費		
	事業費	交付総額	うち完了済額	事業件数	完了件数	事業費	交付総額	うち完了済額	事業件数	完了件数	事業費	交付総額	うち完了済額	事業件数	完了件数	事業費	交付総額	うち完了済額
	億円	億円	億円	件数	件数	億円	億円	億円	件数	件数	億円	億円	億円	件数	件数	億円	億円	億円
宮古市	53.9	14.6	0.0	3	0	0.0	0.0	0.0	0	0	104.6	57.2	5.0	10	3			
大船渡市	64.8	31.3	0.2	2	1	0.0	0.0	0.0	0	0	95.1	17.1	7.6	5	2			
久慈市	0.0	0.0	0.0	0	0	0.0	0.0	0.0	0	0	0.0	0.0	0.0	0	0			
陸前高田市	210.0	55.6	22.9	4	1	0.0	0.0	0.0	0	0	1203.4	342.7	30.4	10	4			
釜石市	167.7	100.8	4.4	5	1	0.0	0.0	0.0	0	0	361.5	168.4	14.6	28	8			
大槌町	33.4	18.4	0.8	4	1	0.0	0.0	0.0	0	0	200.0	78.7	14.6	14	9			
山田町	67.8	43.2	0.0	1	0	0.0	0.0	0.0	0	0	191.6	65.7	0.7	12	1			
岩泉町	0.0	0.0	0.0	0	0	0.0	0.0	0.0	0	0	0.0	0.0	0.0	0	0			
田野畠村	0.0	0.0	0.0	0	0	0.0	0.0	0.0	0	0	0.0	0.0	0.0	0	0			
普代村	0.0	0.0	0.0	0	0	0.0	0.0	0.0	0	0	0.0	0.0	0.0	0	0			
野田村	0.0	0.0	0.0	0	0	0.0	0.0	0.0	0	0	18.7	10.6	2.1	3	1			
洋野町	0.0	0.0	0.0	0	0	0.0	0.0	0.0	0	0	0.0	0.0	0.0	0	0			
仙台市	0.0	0.0	0.0	0	0	0.0	0.0	0.0	0	0	36.0	4.6	3.7	2	1			
石巻市	12.6	9.4	0.0	2	0	151.7	18.9	0.0	8	0	311.7	109.2	10.1	22	6			
塩竈市	22.3	7.1	0.0	1	0	26.9	2.4	0.0	1	0	27.2	18.9	2.3	5	3			
気仙沼市	145.2	92.3	0.3	3	1	0.0	0.0	0.0	0	0	369.2	129.9	10.9	16	5			
名取市	0.0	0.0	0.0	0	0	24.4	2.7	0.0	1	0	249.2	60.9	4.0	9	4			
多賀城市	54.2	33.5	0.0	1	0	0.0	0.0	0.0	0	0	15.9	6.8	0.6	2	1			
岩沼市	0.0	0.0	0.0	0	0	0.0	0.0	0.0	0	0	0.0	0.0	0.0	0	0			
東松島市	42.1	5.5	0.0	2	0	0.0	0.0	0.0	0	0	294.1	142.3	10.7	6	3			
亘理町	0.0	0.0	0.0	0	0	0.0	0.0	0.0	0	0	0.0	0.0	0.0	0	0			
山元町	128.6	86.5	0.0	4	0	0.0	0.0	0.0	0	0	8.5	6.4	6.1	3	2			
松島町	0.0	0.0	0.0	0	0	0.0	0.0	0.0	0	0	0.0	0.0	0.0	0	0			
七ヶ浜町	0.2	0.1	0.1	1	1	0.0	0.0	0.0	0	0	40.8	15.8	5.6	14	8			
利府町	0.0	0.0	0.0	0	0	0.0	0.0	0.0	0	0	0.0	0.0	0.0	0	0			
女川町	15.6	9.5	0.2	2	1	0.0	0.0	0.0	0	0	419.9	184.9	44.7	7	4			
南三陸町	111.2	52.9	0.0	2	0	0.0	0.0	0.0	0	0	47.1	16.9	4.6	2	1			
合計	1129.6	560.5	28.9	37	7	203.0	24.0	0.0	10	0	3994.6	1437.1	178.3	170	66			

(出典) 図表 2-2-3 に同じ。

図表 2-2-9 自治体別生活基盤再建事業（防災集団移転事業、合計）

	防災集団移転事業						合計						完了済額／交付総額		完了件数比率	
	合計事業費	交付総額	うち完了済額	事業件数		完了件数	合計事業費	交付総額	うち完了済額	事業件数		完了件数				
				億円	億円		億円	億円	億円	件数	件数	%	%			
宮古市	176.5	139.9	0.1	7	1	590.8	468.8	12.2	50	15	2.6	30.0				
大船渡市	257.7	154.1	0.0	24	0	717.5	414.2	35.7	69	22	8.6	31.9				
久慈市	0.0	0.0	0.0	0	0	11.1	8.7	5.3	12	8	60.8	66.7				
陸前高田市	376.6	283.3	16.7	13	8	2087.0	877.7	122.5	43	17	14.0	39.5				
釜石市	153.2	122.5	0.0	14	0	1268.5	781.7	121.7	96	21	15.6	21.9				
大槌町	278.9	230.2	3.8	17	10	825.1	558.2	62.4	71	30	11.2	42.3				
山田町	387.7	305.4	0.9	11	3	1015.8	586.9	21.6	57	8	3.7	14.0				
岩泉町	0.0	0.0	0.0	0	0	48.4	35.7	9.6	6	4	26.9	66.7				
田野畠村	0.0	0.0	0.0	0	0	164.0	117.7	43.1	17	7	36.6	41.2				
普代村	0.0	0.0	0.0	0	0	0.8	0.6	0.6	1	1	100.0	100.0				
野田村	28.6	25.7	0.0	6	0	88.3	71.0	12.8	20	8	18.0	40.0				
洋野町	0.0	0.0	0.0	0	0	7.6	3.6	0.7	5	3	20.2	60.0				
仙台市	563.3	486.6	0.3	6	2	1459.6	1134.1	169.2	35	13	14.9	37.1				
石巻市	1193.2	572.5	0.0	61	0	3126.9	1372.7	85.6	222	15	6.2	6.8				
塩竈市	8.1	7.0	0.2	4	2	275.6	178.9	18.2	34	8	10.2	23.5				
気仙沼市	591.0	437.7	4.0	42	1	2101.5	1080.8	16.8	126	11	1.6	8.7				
名取市	186.9	153.3	0.0	4	0	543.6	266.7	4.0	18	4	1.5	22.2				
多賀城市	0.0	0.0	0.0	0	0	237.4	172.9	48.3	11	4	28.0	36.4				
岩沼市	298.6	138.7	0.3	4	1	351.3	184.7	46.4	6	3	25.1	50.0				
東松島市	375.1	253.2	1.9	4	1	1200.8	682.9	55.7	38	12	8.2	31.6				
亘理町	117.6	92.7	2.9	9	2	270.7	224.8	3.1	13	3	1.4	23.1				
山元町	124.9	87.7	1.7	5	3	412.2	311.8	7.9	18	5	2.5	27.8				
松島町	0.0	0.0	0.0	0	0	22.7	18.5	0.6	5	2	3.1	40.0				
七ヶ浜町	130.6	112.6	9.0	8	1	242.9	190.8	25.6	34	14	13.4	41.2				
利府町	0.0	0.0	0.0	0	0	33.7	22.6	7.1	10	4	31.2	40.0				
女川町	174.1	184.5	0.7	27	1	984.1	520.5	91.7	82	13	17.6	15.9				
南三陸町	414.7	309.0	0.0	24	1	860.7	527.7	34.4	64	8	6.5	12.5				
合計	5837.1	4096.4	42.6	290	37	18948.5	10815.3	1062.7	1163	263	9.8	22.6				

(出典) 図表 2-2-3 に同じ。

② 生活基盤再建事業における執行区分別公務員一人あたり事業費平均額の分散分析

以上の分析を元に、図表 2-2-3 で利用した『復興交付金事業計画 平成 26 年年度進捗状況（契約状況）報告』に基づくデータセットと、図表 2-2-5 で用いた自治体あたり公務員数（2014 年度）を掛け合わせて作成した、個別事業毎の一人あたり事業費平均額を用いて、執行区分（「継続」、「完了」、「廃止」、「未着手」）別に確認してみよう。

図表 2-2-10 生活基盤再建事業における執行区分別事業件費平均・事業件数

事業種別	執行区分	平均事業費 万円	事業件数 件	標準偏差
漁業集落防災強化事業	継続	56,839	135	822097.3
	完了	10,607	26	96674.2
	廃止	8,667	3	140656.8
	未着手	48,395	2	421506.4
	合計	48,626	166	763413.0
道路整備事業（高台移転に伴う道路整備）	継続	263,309	21	3396649.7
	未着手	23,250	1	.
	合計	252,397	22	3354069.8
災害公営住宅整備事業	継続	187,501	284	3279712.3
	完了	73,170	127	1292103.9
	廃止	43,543	29	972284.4
	未着手	14,692	28	293828.8
	合計	137,216	468	2727699.4
津波復興整備拠点事業	継続	387,011	28	3603419.7
	完了	54,551	7	1123293.3
	未着手	76,788	1	.
	合計	313,749	36	3488053.9
市街地再開発事業	継続	201,847	6	1134853.0
	廃止	267,379	3	722696.3
	未着手	17,050	1	.
	合計	203,027	10	1163613.1
都市再生区画整理事業（被災市街地）	継続	410,114	89	9244032.2
	完了	31,944	66	565474.7
	廃止	9,436	8	245781.1
	未着手	180,280	7	1674074.7
	合計	234,976	170	6942560.3
防災集団移転	継続	230,223	251	5963014.4
	完了	15,363	37	261283.9
	廃止	8,530	2	114972.7
	合計	201,281	290	5595414.7
生活再建基盤事業全体	継続	212,269	814	5072979.2
	完了	48,011	263	993800.0
	廃止	48,521	45	1005096.0
	未着手	47,181	40	946194.1
	合計	163,067	1162	4345019.9

（出典）図表 2-2-3、図表 2-2-5 に同じ。

この図から、主に以下の三点が確認できる。

第一に、生活基盤再建事業全体で見ると、執行区分が「完了」区分の平均額は

4 億 8011 万円なのに対し、「継続」区分の平均額は 21 億 2269 万円と、4.4 倍に達している。つまり、一事業あたり事業規模の大きな事業が「継続」となる傾向が明瞭に見て取れる。なお、「廃止」・「未着手」事業の事業規模は、いずれも「完了」と同程度である。

第二に、「完了」と「継続」の双方が併存する五つの事業別に両者の特徴を確認してみると、「継続」のうち、都市再生区画整理事業（41 億 114 万円）と津波復興整備拠点事業（38 億 7011 万円）の大きさが目立つ。なお、都市再生区画整理事業における「完了」66 事業の事業規模は 3 億 1944 万円と平均を下回っている。

個票を確認してみると、都市再生区画整理事業の「完了」事業は、緊急防災空地整備事業（14 事業）と事業計画の策定・作成事業（39 事業）が大宗を占めている。つまり、計画の「完了」ではあるものの、事業実施そのものが完了しているケースはあまり見られない。計画策定事業による「完了」は防災集団移転事業でも 37 事業中 23 事業と多く見られ、平均額の少なさ（1 億 5363 万円）に影響している⁶。

第三に、災害公営住宅整備事業の「完了」は顕著な特徴を持つ。まず、平均額は 7 億 3170 万円に達し、「完了」区分の中で首位となっているのみならず、「継続」との差異も他の事業に比べ最も低い。個票を確認しても、駐車場整備事業を含めた事業本体の「完了」が目立っている⁷。

（4）小括

本節の分析をまとめると以下の通りとなる。

復興交付金の大宗は津波被災自治体を対象とし、主として生活基盤再建事業に投じられた。この結果、決算額に占める復興交付金の比率は、人的被災率と中程度の相関を見せた。他方、事業を執行する公務員数は、決算額の伸び率を下回ったことに加え、人的被災率の大きな自治体への人的資源配分は十分とは言えなかった。このため、公務員一人あたり事業費は、人的被害率と極めて強い相関を持つこととなった。

自治体別に生活基盤再建事業を見ると、事業件数と完了件数にはやや強い相関が見られた。事業別に見ると、災害公営住宅整備事業の完了件数比率、完了済額比率が高かったのに対し、市街地再開発事業、道路事業は完了件数が皆無であった。事業別に執行区分ごとの平均値を算出すると、他の事業では計画段階の「完了」が多く、「完了」事業費が小さかったのに対し、災害公営住宅の「完了」事業

⁶ ただし、土地区画整理事業の策定事務は 47 事業中 37 事業が完了しているのに対し、防災集団移転事業の完了は、46 事業中 22 事業のみである。

⁷ なお、個別事業における執行区分の「完了」を従属変数とし、全体事業費、交付率（交付額／全体事業費）、事業件数、公務員一人あたり事業費、財政力指数、人的被害率、計画・策定のみダミーと緊急防災空地計画ダミーを説明変数とする二項プロビット分析を行ったが、McFadden の決定計数は 0.2215 と小さく、ダミー以外の変数は統計的に十分な説明力を持たなかった。

は事業本体の完了が多かった。このことは、事業執行において、まずなによりも災害公営住宅を整備することに津波被災自治体が邁進したことを意味する。

（5）補論

本節の分析から、生活基盤再建事業の中で、災害公営住宅の「完了」率の高さを確認した。実は、災害公営住宅については、事業の進捗状況を自治体別に、かつより直近（2016年3月）のデータまで確認する手法がある。復興庁「住まいの工程表」である。

「住まいの工程表」は、自治体別の民間住宅等宅地、災害公営住宅の総戸数、着工予定年度、達成率が記載されている。さらに、「住宅再建・まちづくりの復興事業推進に係る目標（工程表）」を自治体ごとに開示している。「工程表」では、災害公営住宅事業単独と面整備事業を行う場合の二つに分け、事業ごとに調査設計・造成事業の工程表と年度別の供給予定戸数を開示している。

予定年度から発災年度（2011年度）を差し引いた事業ごとの想定年数に戸数を掛け、総戸数で割れば想定整備年数を割り出すことができる。ただし、想定整備年数を割り出せるには、着工時期が決まっている必要があるが、「住まいの工程表」では「調整中」、つまり当該年月時点では未だ事業計画として確定していないと考えられる戸数もある。このため、想定整備年数の算出にあたっては、「調整中」の戸数を、分母・分子双方の総戸数から除いた。

ここで、県別に計算した想定整備年数を、自治体別の民間住宅等宅地、災害公営住宅の総戸数、着工予定年度、達成率と合わせて一表にした図表2-2-11を掲げる。この図表から、大きく四点が確認できる。

第一に、発災後の年月経過と共に民間住宅等宅地の整備予定戸数が減少している。2012年12月の整備予定戸数を100とすると、2016年3月には岩手県では78.0、福島県では73.6、宮城県では63.0まで減少している。

第二に、災害公営住宅の整備予定戸数は、発災後の年月経過と共に増加している。同じく2012年12月の整備予定戸数を100とすると、2016年3月には宮城県で100.0、岩手県で102.3、福島県では251.8に増加している。

第三に、岩手県・宮城県を比較すると、岩手県は合計に占める民間住宅等宅地の比率が高く、特に土地区画整理事業の比率が高い。一方、宮城県は合計に占める災害公営住宅の比率が高く、特に防災集団移転事業の比重が高い。

第四に、岩手県・宮城県では、民間住宅等宅地の達成率が災害公営住宅より低い。民間住宅等宅地を構成する三つの事業（土地区画整理事業、防災集団移転事業、漁業集落防災機能強化事業）のうち、特に土地区画整理事業の達成率が大幅に低い。たとえば岩手県の2016年3月時点を見ると、漁業集落防災機能強化事業の達成率73.6%、防災集団移転事業の達成率62.8%に対し、土地区画整理事業は15.1%に過ぎない。

なお、「住まいの工程表」は、2012年12月、2013年6月、2015年9月、2016

年 3 月の四回に渡って民間住宅等宅地の事業別内訳を開示している。2016 年 3 月を確認すると、3 県のいずれでも土地区画整理事業の想定整備年数が長くなっている（岩手県の災害公営住宅 5.2 年に比べ 6.7 年、宮城県の災害公営住宅 5.0 年に比べ 6.2 年）。なお、漁業集落防災機能強化事業の想定整備年数は、岩手県では防災集団移転促進事業よりも短いものの、宮城県では逆となっている。

図表 2-2-11 県別民間住宅等宅地・災害公営住宅戸数・達成率・想定整備年数

項目	単位	年	月	民間住宅等用宅地					災害公営住宅	合計
				土地地区画 整理事業	防災集団 移転促進 事業	漁業集落 防災機能 強化事業	事業区分 不明			
岩手県	戸数	2012	12	10,087	6,583	2,854	650		5,639	15,726
		2013	3	9,722					5,972	15,694
			6	8,743	5,459	3,021	263		6,097	14,840
			9	8,837					6,079	14,916
			12	8,405					6,038	14,443
		2014	3	8,291					5,969	14,260
			6	8,263					5,946	14,209
			9	8,231					5,946	14,177
			12	8,293					5,933	14,226
		2015	3	8,237					5,921	14,158
率成%			9	8,064	5,648	2,000	416		5,771	13,835
		2016	3	7,863	5,429	2,097	337		5,771	13,634
		2013	3	0.0					2.0	0.8
		2014	3	3.0					9.6	5.8
		2015	3	12.3					25.8	17.9
想定整備年数		2016	3	30.3	15.1	62.8	73.6		54.9	40.7
		2012	12	3.8	3.0	3.8	4.2		3.9	3.9
		2013	6	5.1	5.6	4.6	3.9		4.1	4.7
		2015	9	6.1	6.6	5.1	4.5		5.2	5.7
		2016	3	6.2	6.7	5.2	4.5		5.3	5.8
宮城県	戸数	2012	12	15,432	6,318	8,918	121	75	15,485	30,917
		2013	3	13,068					15,381	28,449
			6	13,027	4,013	8,891	123	0	15,442	28,469
			9	12,057					15,342	27,399
			12	11,808					15,543	27,351
		2014	3	11,575					15,465	27,040
			6	10,867					15,505	26,372
			9	10,419					15,525	25,944
			12	10,466					15,992	26,458
		2015	3	10,466					15,988	26,454
率成%			9	10,420	3,857	6,534	29	0	15,924	26,344
		2016	3	9,728	3,673	6,026	29	0	15,482	25,210
		2013	3	0.9					0.3	0.6
		2014	3	3.1					8.7	6.3
		2015	3	21.4					33.1	28.5
想定整備年数		2016	3	54.9	21.8	75.2	27.6	-	61.6	59.1
		2012	12	4.2		4.2	5.0		4.1	4.1
		2013	6	5.0	5.8	4.8	4.8		4.2	4.6
		2015	9	5.5	6.3	5.0	5.6		5.0	5.2
		2016	3	5.4	6.2	4.9	6.0		5.0	5.2
福島県	戸数	2012	12	2,541	1,740	801	0	0	3,132	5,673
		2013	3	2,525					3,098	5,623
			6	2,501	1,740	761	0	0	3,138	5,639
			9	2,469					3,606	6,075
			12	2,075					4,139	6,214
		2014	3	2,205					7,609	9,814
			6	2,291					7,509	9,800
			9	2,186					7,604	9,790
			12	2,060					7,592	9,652
		2015	3	1,863					7,592	9,455
率成%			9	1,854	1,207	647	0	0	7,878	9,732
		2016	3	1,869	1,207	662	0	0	7,885	9,754
		2013	3	1.9					2.6	2.3
		2014	3	11.7					4.7	6.3
		2015	3	32.4					28.0	28.9
想定整備年数		2016	3	39.1	8.9	94.1	-	-	47.8	46.1
		2012	12	3.1		3.1			3.8	3.6
		2013	6	5.1	6.0	3.1			3.9	4.5
		2015	9	5.4	6.2	3.8			5.4	5.4
		2016	3	5.4	6.3	3.9			5.4	5.4

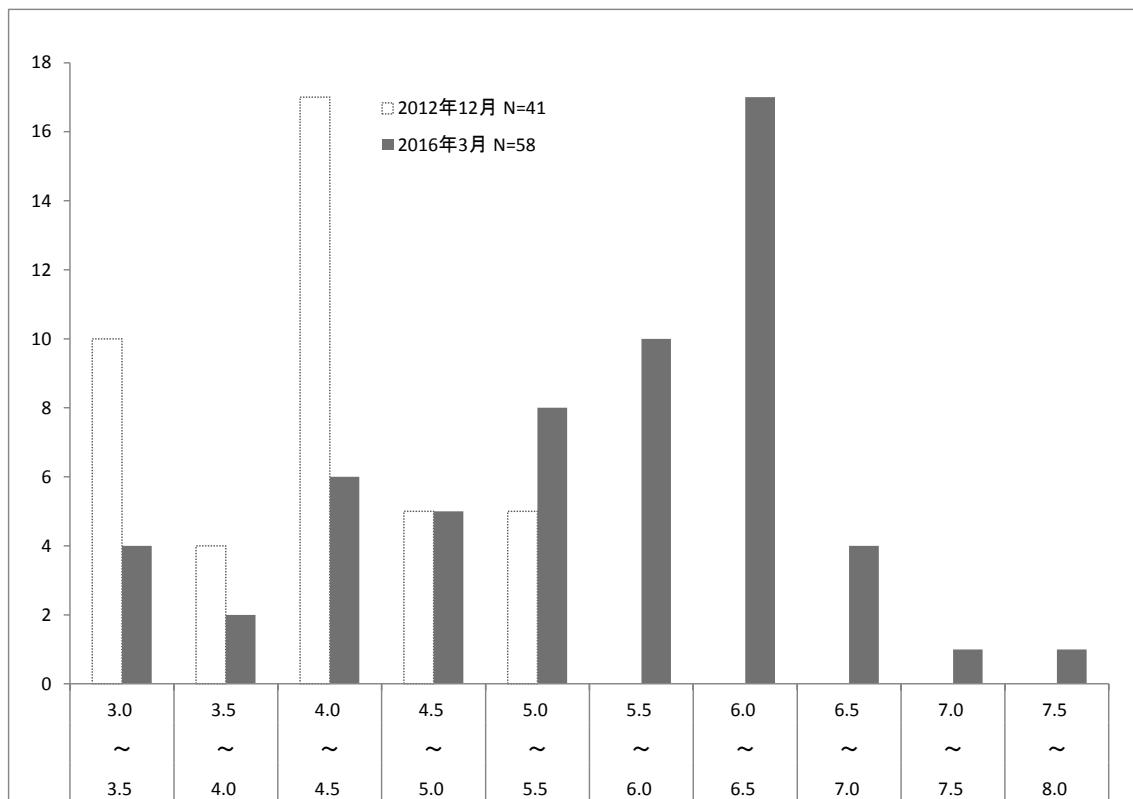
(出典) 復興庁「住まいの工程表」各自治体個票より筆者作成。

次に、「住まいの工程表」を利用し、岩手県・宮城県・福島県の自治体別に計画戸数、想定整備年数、民間住宅等比率、達成率を算出する。

まず、図表 2-2-12 に、想定整備年数のヒストグラムを掲げる。

2012 年 10 月時点では、41 の自治体が災害公営住宅の建設を予定していた。このうち、31 の自治体が 5 年未満での完成を予定しており、加重平均を施した平均想定整備年数は 4.0 年だった。しかし、2016 年 3 月時点では、加重平均を施した平均想定整備年数は 5.4 年にまで延長した。ヒストグラムを見ると、6 年～6.5 年がピーク（17 自治体）となっており、7.5 年以上となる自治体もある。

図表 2-2-12 岩手県・宮城県・福島県の自治体別想定整備年数
(2012 年 12 月、2016 年 3 月)



(出典) 図表 2-2-11 に同じ。

ただし、福島県内での公営住宅整備計画がヒストグラムの形状に影響している。福島県内において 2012 年 10 月時点で災害公営住宅の建設を予定していたのは 9 自治体であったが、2016 年 3 月では 25 自治体に増加している。そこで、以下では、宮城県・岩手県の津波被災自治体に絞って変数間の単相関行列を掲げる。結果は図表 2-2-13 の通りである。

第一に、達成率と想定整備年数の相関係数が有意に負である。特に 2015 年 9 月に至っては -0.919 と極めて高い。想定整備年数が短いほど達成率が高いこと

がはっきり見て取れる。

第二に、達成率と想定整備年数変化指標は 1%有意に負、計画戸数（2012 年 12 月）、民間住宅等比率（2013 年 9 月）は 5%有意に負である。計画戸数が大きいほど、想定整備年数が長くなるほど、民間等住宅比率が高くなるほど達成率は低くなる。

第三に、達成率と人口対計画戸数は 1%有意に負、人的被害率、公務員一人あたり決算額の相関係数は 5%有意に負である。つまり、人口対計画戸数が多いほど、人的被害率が高いほど、公務員一人あたり決算額が大きいほど達成率は低くなる。

そして、これら三つの変数は相互に極めて強い関連がある。特に、人的被害率と人口対計画戸数は 0.941 と極めて高い正の相関がある。さらに、三つの変数すべてが課税対象所得変化率（2010 年と 2015 年、つまり被災前と被災後）に強い相関がある。つまり、人的被害率の高い地域ほど、課税対象所得の回復が遅れているという現実が浮かび上がる。

そして、2010 年の課税対象所得を一人あたりに換算して単相関を取ると、高齢化率との相関が高い（-0.862）。これは、一人あたり課税対象所得が低い地域ほど高齢化率が高い傾向が被災前から存在したことを意味する。

以上の単相関行列を前提として、達成率（2015 年 3 月、2016 年 3 月）、想定整備年数（2016 年 3 月）を従属変数とする重回帰分析を行った。独立変数として、

- ・計画戸数（2012 年 12 月）
- ・計画戸数変化指標
- ・人口あたり計画戸数（2012 年 12 月）
- ・民間住宅等比率（2013 年 9 月）
- ・区画整理事業比率（2012 年 12 月）
- ・基本計画策定日数
- ・高齢化率
- ・課税対象所得変化指標（2015 年度対 2010 年度）

を投入し、ステップワイズ法により変数を選別した結果を図表 2-2-13 に掲げた。

すべての従属変数に対して有意であったのは区画整理事業比率である。また、2015 年 3 月の達成率、2016 年 3 月の想定整備年数に対して課税対象所得変化指標が有意であった。つまり、区画整理事業を選択すれば整備期間が長くなる。さらに、区画整理事業比率を統制すると、課税対象所得変化指標が高いほど想定整備年数は短くなり達成率は向上する。端的に言えば、民間経済の復興が停頓している自治体ほど想定整備年数は長くなり、達成率は遅れていることが見て取れる。

図表 2-2-13 達成率、計画戸数、想定整備年数、民間住宅等比率らの単相関行列

	計画戸数 2012年12月	計画戸数変化指標2016年3月 (2012年12月=100)	達成率 2016年3月	想定整備年数 2016年03月	想定整備年数変化指標 2016年3月 (2012年12月=100)	民間住宅等比率 2013年09月	土地区画整理事業比率 2012年12月	基本計画策定日数	人口(2010年12月)	人の被害率	人口あたり計画戸数 (2012年12月)	公務員一人あたり決算額	高齢化率 (国勢調査2010年度)	課税対象所得変化率 (2015年対2010年)	一人あたり課税対象所得2010年
計画戸数 2012年12月	1	-.295	-.450	.530	.236	.257	.426	.284	.319	.351	.360	.275	.069	-.201	.093
計画戸数変化指標2016年3月 (2012年12月=100)	-.295	1	.245	-.252	-.167	-.306	-.321	.116	.108	-.366	-.365	-.279	-.146	.114	.159
達成率 2016年3月	-.450	.245	1	-.919	-.720	-.442	-.661	-.099	.180	-.509	-.556	-.396	-.290	.319	.162
(有意確率)	.021	.229		.000	.000	.024	.000	.631	.378	.008	.003	.046	.151	.112	.428
想定整備年数 2016年03月	.530	-.252	-.919	1	.725	.337	.740	.335	-.132	.584	.612	.473	.215	-.383	-.052
想定整備年数変化指標 2016年3月 (2012年12月=100)	.236	-.167	-.720	.725	1	.037	.675	.142	-.152	.432	.463	.289	.079	-.252	.176
民間住宅等比率 2013年09月	.257	-.306	-.442	.337	.037	1	.336	-.325	-.256	.532	.585	.472	.629	-.421	-.646
土地区画整理事業比率2012年12月	.426	-.321	-.661	.740	.675	.336	1	.130	-.153	.500	.585	.406	.257	-.140	-.129
基本計画策定日数	.284	.116	-.099	.335	.142	-.325	.130	1	.095	.274	.193	.338	-.064	-.272	.152
人口 2010年12月	.319	.108	.180	-.132	-.152	-.256	-.153	.095	1	-.178	-.203	-.225	-.365	.212	.501
人の被害率	.351	-.366	-.509	.584	.432	.532	.500	.274	-.178	1	.941	.906	.434	-.806	-.309
人口あたり計画戸数 2012年12月	.360	-.365	-.556	.612	.463	.585	.585	.193	-.203	.941	1	.858	.489	-.752	-.364
公務員一人あたり決算額 2013年度	.275	-.279	-.396	.473	.289	.472	.406	.338	-.225	.906	.858	1	.435	-.755	-.419
高齢化率 2010年度	.069	-.146	-.290	.215	.079	.629	.257	-.064	-.365	.434	.489	.435	1	-.406	-.862
課税対象所得変化率 2015年対2010年	-.201	.114	.319	-.383	-.252	-.421	-.140	-.272	-.212	-.806	-.752	-.755	-.406	1	.230
一人あたり課税対象所得 2010年	.093	.159	.162	-.052	.176	-.646	-.129	.152	.501	-.309	-.364	-.419	-.862	.230	1

(出典) 復興基本計画策定日数：自治体ホームページより筆者作成。

人口、人の被害率 : 図表 2-2-2 に同じ

公務員一人あたり決算額 : 図表 2-2-5 に同じ

課税対象所得 : 総務省「市町村別課税状況調」

図表 2-2-14 達成率、想定整備年数を従属変数とする重回帰分析結果（ステップワイズ法）

独立変数 項目 変数	算定式	達成率 2015年3月				従属変数 達成率 2016年3月				想定整備年数 2016年3月	
		β	標準化		β	標準化		β	標準化		
			t値			t値			t値		
定数項		-36.519	-0.812		83.395	13.168		6.615		6.312	
区画整理事業比率 2012年12月	区画整理事業戸数／総戸数	-0.951	-0.575	-3.834	-0.996	-0.661	-4.318	0.031	0.700	5.446	
課税対象所得変化指標	課税対象所得(2015年／2010年)	0.974	0.330	2.200				-0.023	-0.285	-2.215	
除外された変数											
課税対象所得変化指標	課税対象所得(2015年／2010年)				0.231	-1.225					
計画戸数 2012年12月		-0.249	-1.538		-0.205	0.217		0.218		1.581	
計画戸数変化指標	計画戸数(2016年3月／2012年12月)	-0.099	-0.621		0.036	-1.570		0.006		0.044	
民間住宅等比率 2013年9月	民間住宅等／総戸数	-0.066	-0.378		-0.248	-0.081		-0.025		-0.167	
基本計画策定日数	基本計画策定年月日－発災年月日	-0.164	-1.063		-0.013	-1.393		0.181		1.390	
人口あたり計画戸数 2012年12月	計画戸数(2012年12月)／国勢調査人口	0.302	0.905		-0.258	-0.805		-0.059		-0.202	
高齢化率 2010年度	高齢者人口／国勢調査人口	0.067	0.393		-0.129	1.535		-0.101		-0.697	

決定計数		.493			.437			.627			
自由度調整済決定計数		.448			.414			.595			
N		26			26			26			
F値		11.2			18.6			19.3			

(出典) 筆者作成。

参考文献

- 伊藤哲也 2015 「災害時における自治体間の職員派遣」『都市問題』第 106 卷
第 10 号
- 会計検査院 2012 「東日本大震災からの復興等に対する事業の実施状況等に関する会計検査の結果について」(会計検査院法第 30 条の 3 に基づく報告書)
- 佐藤翔輔・坪田亜由子・今村文彦 2014 「東日本大震災復興交付金事業に関する分析——発災から 3 年間に岩手県・宮城県の沿岸市町村に適用された事業について」『津波工学研究報告』第 31 号