# 東日本大震災と熊本地震からの復興政策の実態と課題

――変化をどう説明するか――

菜　田　但　馬

## はじめに

東日本大震災から７年が経過し，岩手県や宮城県の甚大な被害を受けた地域においても生活や産業の再建は大きく進んでいる。他方で，いまだ再建できない状況もみられる。いずれにせよ７年の年齢の上積みは例外なくあり，被災地や被災者・被災企業の状況は変わりうる。これまで大災害を契機として，被災地や被災者・被災企業の要望や様々な立場からの政策提言などを背景に復興にかかる国の新たな政策が講じられてきたが，東日本大震災も同様である。東日本大震災復興における国の新たな公的支援は多岐にわたり，その規模は最大となっている。他方，復興が進めば，国の公的支援は見直されるが，その時期や内容は重要な論点になる。

こうした最中の2016年４月14日と同16日に計２回の震度７の大地震，すなわち「2016年熊本地震」（以下，熊本地震）が発災した。熊本地震は熊本県等に甚大な被害をもたらしたために，その復興は全体として2017年末時点でも初期段階にあるが，既に東日本大震災時の実績を踏まえて国の新たな公的支援が講じられている。他方，東日本大震災時の公的支援が適用されないケースがある。こうした変化は両地震の被害の規模だけで説明することができるのだろうか。地域の経済・社会についてはどうだろうか。

被災地や被災者・被災企業の目線でみれば，災害による被害の全体規模と個々の損失は必ずしも連動するものではない。この見極めを重視すれば，従来の復興政策研究の主流である国・地方・住民間関係の側面からのアプローチだけでは変化を十分に説明することはできない。ここでは地域マネジメントの側面からのアプローチも重視する（菜田 2016a）[1]。それは地域・自治体が自然，文化，経済，人材（ヒト）などに関わる有形・無形の地域資産（資源）を効果的に利活用したり，持続的に発展したりするための地域の体制（組織），政策，制度あるいはそれらの動かし方などに関わる側面であり，そこには地域内外の主体間関係の側面も含み，対応にあたっては時間や費用の配分，正確な情報収集・発信が問われることになる。このアプローチは主体論の展開に活かされ，「地域・自治体本位の復興」

1）マネジメントとは辞書的に言えば，経営などの管理をすることであるが，実業界等では広義に解釈されており，例えば，目標，目的を達成するために，変化する環境に対応しながら，組織形態，事業など必要な要素を分析，修正，選定し，効率的に事業を行うことである。

を深く，広く追求することができる点に有用性を見出すことができる。

本論の目的は以上のアプローチを，被災地における参与観察や被災者・被災企業に対するインタビュー調査などに組み込むことにより，東日本大震災と熊本地震からの復興政策の実態と課題を明らかにすることである。ここでは被災者，被災企業の再建の基本である生活面と産業面に焦点を当てる。なお，東日本大震災については各県で復興状況が大きく異なることから，筆者が継続的に実態調査を行っている岩手県を主たる対象とする。

## １．データでみる東日本大震災からの復興

### （１）主な再建パターン

最初に，岩手県や宮城県のホームページや地方紙（岩手日報，河北新報等）などから岩手を中心に被害・復興状況を整理しておく。岩手県における震災の被害額は産業分野，公共土木施設の順に大きい。産業被害額は①農林業，②水産業・漁港，③商工業，④観光業（宿泊施設）の合計8,294億円で，そのうち水産業・漁港は5,649億円である（2011年11月25日時点）。また，公共土木施設被害額は2,573億円で，そのうち河川・海岸・道路等施設は1,723億円である（2011年７月25日時点）。岩手県における死者は4,674人（宮城県9,540人），行方不明者は1,116人（同1,223人）である（2018年３月９日現在）。震災関連死は2018年２月末現在466人（宮城県927人）である。避難者は県内，県外の順に2018年２月13日現在8,539人，1,227人である（同9,133人，4,893人）。

こうした被害状況に対して，復興計画の計画期間をみると，国の2011～20年度，宮城県の11～20年度に対して，岩手県は11～18年度であり，11～13年度を「基盤復興」，14～16年度を「本格復興」，17～18年度を「展開」と呼んでいる。しかし，岩手では2018年度中にいわゆるハード事業でさえ全て終了するわけではないことから，計画どおりに進んでいるとは必ずしも言えない状況にある。

震災復興についてデータにより説明していく前に，被災者や被災事業者の生活（暮らし）と生産（仕事・雇用）の被害状況と再建方法の主なタイプを整理しておく。まず個人・家族ベースの被災状況は職場と住宅のダブル被災，職場の被災，住宅の被災，さらに，職場でも事業者か従業員か，店舗・工場等でも全壊，半壊などに，住宅でも持家か賃貸か，あるいは全壊，半壊などに分類することができる。次に，現行の法制度にもとづく主な再建パターンは表１，表２のとおりである。事業再建では所有地の有無がポイントとなり，住宅再建では自力再建か災害公営住宅入居か，あるいは自宅の補修等が選択肢となる。

表１　主な事業再建パターン

●土地あり→換地（グループ補助金）
●土地なし→①市町村から借地・店舗整備　②大型商業施設に入居
　　③仮設店舗の移築・営業継続
（注１）大型商業施設以外のテナントへの入居は省略。
（注２）従業員の場合は失業→再就職（正規か非正規，収入増か減）か就労困難が考えられる。

表２　主な住宅再建パターン

●住宅の解体（全壊，大規模半壊，半壊）・滅失
　　→仮設住宅等→①自力再建　②災害公営住宅
　＊移転による再建あるいは現地での再建（換地を含む）
　＊敷地：購入あるいは賃借　　住宅：持家あるいは賃借（戸建，集合）
●住宅の補修・改修（応急修理制度）→そのまま居住
（注）災害公営住宅の一時入居は省略。

（２）産業復興

岩手県沿岸12市町村の人口は2018年２月１日現在24.2万人であり，11年３月１日現在に比して3.0万人減（－12.6％）となっている。この間の人口減少率は震災までの10年間の２倍程度の水準である。こうした人口の大幅減少は産業，生活など様々な面で大きな影響を与えている。さらに，同一市町村内での住民異動，つまり，住宅や店舗の移転，通勤や通学の変更からも変化を説明することができよう。被害の大きい市町の事業所数，従業者数の推移を2009年，12年，16年の順にみると，陸前高田市は1,231→634→797，6,910→4,472→6,028，大槌町は770→206→419，4,797→1,579→3,065，山田町は869→342→616，5,188→2,642→4,353である（経済センサス）。沿岸12市町村の2016年の事業所数は09年比18％減であることから，３市町の減少率（46～29％）は大きく上回る。逆に，震災後の従業者数の回復が顕著にみられることから，事業継続・再開，新規参入を背景に仕事・雇用の再建の加速が垣間見える。おおよその共通の要因として，建設業の好調継続，医療・福祉サービス業における雇用確保があげられる。

岩手の産業復興について県全体として県内総生産（名目）は震災直前の水準を超えているものの，他方で，厳しい実状がみられる。岩手県による「第11回『被災事業所復興状況調査』結果報告」（2017年８月）[2] を用いると，被災事業所のうち再開済・一部再開済（推計値）は着実に増加し84％となり，産業分類別では建設業97％，水産加工業88％，卸売小売業82％である。回答事業所の90％超が被災前と同じ市町村での再開であることから，地域にとどまっていることになる。被災建物・設備の全体的な復旧程度になると，「ほぼ震災前の状態に復旧した」という回答割合は増大しているものの60％にとどまる。他方で，「仮設店舗・事務所で再開」は15％（回答事業所186）まで減少しているが，「本設再開を予定している」事業所は63％で今回大きく落ち込んでいる。本設（本格設置）による再開の主な課題はまちづくりの進展・用地確保，顧客・販路の回復，資金の確保であり，長らく変化はない。出店は用地の空きがあればどこでもよいわけではないし，仮設開始にあたって多額の出費があったり，仮設時から家賃や借地料を支払っていて資金確保で苦しんでいる人もいる。高齢・後継者不在や修繕費の捻出困難等を理由にした廃業予定や再建未定の

2）調査対象は沿岸12市町村の商工会議所・商工会の会員等で被災した1,999事業所である（調査時点は概ね2017年８月１日）。有効回収率は62.6％（1,252事業所）である。

ケース，個別の仮設継続のケースが依然として少なくないと考えられる。さらに，調査結果から分かりにくいが，意図的に復旧程度（事業規模）を抑制したり，再開したものの業績が悪化し廃業に追い込まれたりしたケースがある[3)]。なお，現在の業績（売上等）は震災前に比して減少しているとの回答は46％（回答事業所588）に及ぶ。水産加工業と卸売小売業の状況は深刻なままである。

岩手の基幹産業である漁業について少し言及しておく。漁船の入手や養殖施設の復旧は早い段階でほぼ完了していたが，漁獲量は宮城県，福島県とともに震災直前の水準に大きく届いていない。とくに漁獲高で県内最大，全国最大級のサケの漁獲量は震災後に大きく落ち込み，過去最小を更新している。

（３）生活復興

仮設住宅入居者数（みなし仮設を含む）は岩手県全体で2018年１月末現在7,758人であり，ピーク時の4.4万人に比して大幅に減少している。すなわち，住宅再建が進んでいることをさす。その方法の決断に際しては土地造成・住宅建設費の高騰や住宅等再建の用地不足を背景に年齢や体調，収入に向き合い，買い物環境を熟慮することになるが，宅地分譲等の抽選に外れ，思い通りにならなかった人が非常に多い。また，そもそも「避難所→仮設住宅→自力再建・災害公営住宅」という単線ルートから外れると，途端に公的支援が少なくなるという見方もできる（例えばいわゆる在宅避難問題）。こうしたなか宅地造成等の理由で解消の見通しが立っていないプレハブ仮設住宅があり，その劣化や集約化が進むなかで，住宅再建に時間を要する被災者がいる。仮設で最期を迎える人はさらに増えるであろう。入居者の抱える事情も多様化，複雑化しており，取り残されたという気持ちも強く，個別の寄り添い型の支援が要請される。

これに対して，災害公営住宅整備は内陸６市（盛岡市，一関市など）の計330戸を含む5,872戸の整備計画があり，86％（宮城県95％）の5,052戸が完成した（2018年１月末現在）。整備率は2016年度後半以降に大きく伸びている。最も被害が大きい市町村の１つである陸前高田市でも2017年６月に整備完了となった。全県レベルの入居率は91％であり，入居者の高齢化率が50％に達する集合住宅が多い。県営住宅の建設費は１戸当たり2,200万円程度まで上昇している。避難所，仮設住宅（集約時を含む）に続いて住宅再建の際にも，自治会の設立をはじめコミュニティの再構築が求められることになる。とくに陸前高田市で

3）日本経済新聞2017年３月４日付は岩手県等の沿岸部で地元商店街の復興が遅れている実情を伝えている。「中小企業基盤整備機構によると，同機構が整備に関わった仮設商店街は岩手・宮城・福島の３県で計69カ所。このうち2016年９月末時点で営業を続けている仮設商店街は計57カ所で」，「仮設のまま営業する商店街を県別で見ると，岩手県が28カ所，宮城県が16カ所，福島県が13カ所となっている」。「商店街を再建しようにも用地の整備が済んでいないわけだ」。岩手日報2016年６月11日付によれば，「大槌町では現在，県内最多の381事業所が仮設店舗で営業。57.0％が本設再開，39.6％は廃業を検討する。同町の仮設商店街は2018年10月末で全て撤去予定で，商店らは判断を迫られている」。

は震災前に庭付き持ち家世帯が多く，近所付き合いもみられた状況下で，災害公営住宅は土地利用の制約から集合住宅のみで，単身者も多い。居住構成の変更を余儀なくされたケースもあり，いわゆる「孤独死」問題が強く懸念され，支援されていた被災者が支援する側に回ったり，市町村外の支援組織やNPO等の積極的活用などを含めて，生活の総合支援体制づくりは最重要課題となる。

沿岸部の医療施設（病院，診療所，歯科診療所）では被災施設の約1/5は廃止となったが，その他はほぼ全てが復旧し，全壊の3病院（いずれも県立）も高田病院の2018年3月1日の開院をもって全て本設復旧となった。なお，その3病院では病床数は震災前に比して縮減されている。沿岸部の学校教育施設について被災施設はほぼ全てが復旧しているが，全国のペースを大きく上回って統廃合により減少しており，この傾向は続くとみられる。陸前高田市の中学校は大震災前の7校から3校となり，2校体制化が進められている。宮城県気仙沼市では現在16校ある小学校を2021年度までに10校に減らす。ただし，計画通り進んでも「1学年で複数の学級が編成できる」と市が定める適正規模を4校が満たさない見通しである（日本経済新聞2018年3月20日付）。

（4）面的整備（まちづくり）

産業と生活の復興は土地利用にかかるインフラ整備（面的整備）に大きく規定されることがある。インフラ整備は復興事業費のうち最大の比重を占め，復興政策において非常に重要になる。岩手沿岸を縦断する三陸沿岸道路をさす復興道路（岩手県区間213km，総延長359km），復興支援道路（宮古盛岡横断道路，東北横断自動車道釜石秋田線）は整備スピードが速く，前者の岩手県区間は2018年2月9日現在37%（79km）が開通し，18年度は開通ラッシュを迎え，19年度にほぼ全線開通となる（いずれも無料）。盛岡駅から宮古駅を経由して釜石駅までを結ぶJR山田線は，被災して休止中の「宮古駅－釜石駅間（55.4km）」が復旧工事のピークを迎えており，復旧後の2019年3月からは岩手県の第三セクター三陸鉄道に移管される予定であり，県沿岸部の鉄路は一部でBRT（Bus Rapid Transit）に変更されたものの，全線復旧となる。

これらに対して，まちづくり（面的整備）の中核事業である土地区画整理事業，防災集団移転促進事業，漁業集落防災機能強化事業は住宅再建区画数ベースで69.5%の完了にとどまる（2017年末現在）。中心部の商業集積地のインフラ整備にあたる津波復興拠点整備事業の完了率は10%であり，そこでの本設に至っていない個店が少なくない。まちづくりは各市町村で異なるなかで，宮古市田老地区のように，高台造成を伴う職住分離は大きな特徴であり，ハイコスト体質にならないか，被災者ニーズを満たせるかが問われることになる。陸前高田市の区画整理事業では換地において平地エリアの土地を高台に移動させる飛び換地という任意の手法が採用されたが，今泉地区のその完了は2020年度の予定である。こうして進捗状況をみると，各々の事業が本来，長期に及ことからやむを得ない側面があるとは言え，観光や流通を取り巻く環境が大きく変わるなかで，まちづくりが追いついていない。宅地造成が長期を要する点について，陸前高田市の現復興局長は事業の出発点を

振り返り，「例えば全て防集で宅地造成すれば，区画整理よりも早く完成するだろう。しかし，そうなると土地のかさ上げができない。浸水区域の広大な土地利用が問題になる」と述べる（岩手日報2018年３月６日付）。

防潮堤や水門などの海岸保全施設は134カ所の整備計画であり，着工率は100％であるものの，40％の54カ所の復旧・整備完了にとどまる（2017年末現在）。他方，宮城県では防潮堤整備は完成率が33％（2018年１月末現在）にとどまり，未着工率も13％である。数値の評価はともかく，一部で県と地域の協議が続いている。

筆者の調査では高台やかさ上げ地の居住者の多くが強度不足を理由とした補強工事で追加負担を余儀なくされていることを確認したが，ここでは「擁壁問題」を取り上げておく[4]。宅地の法面の保護を目的に擁壁を設置，強化しなければ，それが降雨により崩れ，土が道路に流出したり，隣家に入ったりする。さらに，癖が悪いのはそうすると，水はけが悪くなり，敷地の内側に水が溜まってしまうことがあり，擁壁に穴をあけ排水機能を持たせる必要が生じる。結果，100万円超の持ち出しが発生する。柵の設置も追加負担となる。土質が悪いと地盤が沈下しやすく，多くの住民が自己負担で砂利を敷き詰めている。山手にある再建住宅では屋外の浄化槽のフタが上下に動くケースもあり，その要因として沢水が入り込んでいるという声もある。面的整備による造成地の水はけの悪化も指摘されており，家屋が傾くことにならないかが危惧される。こうした工事に対する支援は市町村間で基準が異なるが，著しく不十分な対応が多々みられる。

地盤に関する問題は宮城県でもみられる。河北新報2018年３月11日付によれば，国の復興交付金約101億円を活用して亘理町が整備したいちご団地（59戸）では一部のハウスで地盤沈下がみられ，作業に大きな支障をきたしている。被害者は「まるで欠陥住宅」という。亘理町はいちご団地の所有者であるが，「建設受注業者に責任を問えるのは完成から２年間」で，ゆっくり状況が悪化する地盤沈下の性質が災いしたのである。復興庁いわく，既存施設（ハウス）の修復・修繕は復興事業で対応できない。町はいちご生産が基幹産業であることから，「建設用地を急いで探し当て，通常２年かかる事業を１年で終わらせた」。こうして修復・修繕では100万円単位で生産者負担が発生する可能性がある。こうした被害に限らず，地盤沈下エリアや造成地における内水氾濫やその類の発生・可能性は多くの住民から聞いたが，道路整備等による日常生活の安全・安心とともに公的支援のあり方が問われる結果となっている。

## ２．データでみる熊本地震からの復興

### （１）被害状況と復興計画

熊本地震の特徴は，土砂崩れや液状化など多様な性格からなり，それらがもたらす甚大

4）河北新報2018年３月７日付では「区画整理事業でかさ上げ造成し，地権者に引き渡した陸前高田市気仙町の今泉地区の宅地で，最大約20センチの地盤沈下が起きていたことが６日，分かった」と報じている。市によると，それは幅最大約３m，長さ約40mにわたるが，宅地引き渡し前の地盤強度調査では問題なかったという。

な被害が都市部，農村部の両方に及ぶとともに，特定の地域・集落に集中し地域的差別性が強い点にある。ここでは熊本県における被害や復旧・復興の状況を整理する。地震による県内の被害額（2016年９月14日時点）は，県の試算によれば約3.8兆円に上る（一部で未把握）。それは新潟県中越地震の被害額を上回る結果となった。住宅（宅地）関連の被害が２兆円で最大となり，50％超に達した。そして，商工関係8,200億円，公共土木施設2,685億円，農林水産関係1,487億円と続く。被害状況をみると，死者数は2018年３月24日現在260人（直接死50人，震災関連死205人，二次災害死５人），行方不明者はゼロである。震災関連死は認定の時間差から増え続けているが，その約８割は70歳代以上であり，その要因として心身の不調（病状の悪化，体調の急変など），その背景にある医療機関の被災や車中泊の経験あるいは肉体・精神的負担の増大などで説明されることが多い。震災直後の生活・避難環境が大きく影響している。避難者（指定避難所ベースで福祉避難所や公共施設利用を除く）は2016年11月にゼロとなった。住宅被害は熊本市，益城町を中心に全壊約8,100棟で，一部損壊を含めた被害棟数は約17万棟に及ぶ。地盤の亀裂，擁壁の崩壊など宅地被害も深刻である。なお，2016年６月の豪雨により被害はさらに拡大しており，「二重の複合型震災」（地震と豪雨のマチ型・ムラ型災害）と言えよう（徳野 2017）。

今回，複数の地区等が被災者生活再建支援法に基づく「長期避難世帯」として県から認定を受けた。例えば，南阿蘇村の立野地区（357世帯）は，避難勧告が続く中，2016年10月末に認定された。立野地区は大規模な斜面崩落による国道57号の寸断，阿蘇大橋の崩落により村中心部等と分断され，土砂災害の恐れがあり，水道など生活インフラの復旧見通しも立っていなかった。地区外への一時転居を求める長期避難世帯の認定により，家屋の損壊の有無にかかわらず「全壊」と同じく最大300万円の生活再建支援金を受け取ることができる。長期避難世帯は土砂崩れの恐れを残したまま2017年10月末に解除されたが，住宅再建の遅れやインフラ整備の進捗などを理由に，本地区に帰還した世帯は18年３月現在１割に満たず，地区人口の減少が危惧される。

災害廃棄物処理の進捗率は2017年11月現在96.4％で，当初の目標の発災後２年以内の処理終了は実現する見込みである。また，損壊家屋等の公費解体は2016年７月下旬から本格スタートしたが，17年12月現在その進捗率は96.7％（解体済34,646棟）であり，終了間近となっている。

復興計画をみると，県は2016年８月に策定し，特徴は「創造的復興」を大々的に掲げ，くらし・生活の再建を最優先し，また，交流機能の回復として阿蘇くまもと空港と熊本港・八代港を機能強化する点にある。最初の４ヶ年のスケジュールは詳述されているが，終了期間の設定は見当たらない。熊本市（住民基本台帳人口2017年３月１日739,471人）は16年10月に策定し，特徴は県と同じくくらし・生活の再建を第一とし，また，熊本市民病院と熊本城の再生である。なお，本市の計画では創造的復興という用語は使われていない。益城町（同３月末33,001人）は2016年12月に策定し，16～18年度を復旧期，19～22年度を再生期，23～25年度を発展期とする。復興政策の柱として，①一人ひとり（寄添い型）の復興，②日本の防災・減災のけん引，③子育て応援，④益城ブランド，⑤みんなで「かた

る」（次世代への継承）が掲げられている。南阿蘇村（10,989人）は2017年１月に策定し，復旧期（16～18年度），再生期（19～20年度），発展期（21～25年度）で構成される。移住・定住の促進，創造的復興型の観光振興が基本方針を構成し，地区別の計画に重点が置かれている。復興事業を実施していくうえで，大半の市町村長が職員不足を理由に人的支援，そして，国の財政措置のあり方を意識して市町村の財政負担の最小化を最重要課題にあげている（熊本日日新聞調べ）[5]。なお，文部科学省の調査では被害が集中した地域の住民の７割が，地元に活断層があるのを「知らなかった」と回答したことが明らかになった。

最後に，復興計画にもとづく事業の進捗に言及しておきたい。熊本県（2018）は発災４カ月以降から2017年末までの県の復旧・復興のための取組みを検証しており，被災者への応急支援など７項目で構成されるが，公共土木施設等の復旧・復興にかかる災害復旧事業およびその関係事業は全体の工事費約1,707億円のうち約31％分が発注済，４％で完了である（17年３月末現在）。工事の集中を背景に技術者の不足や工期・工事費高騰への対応の困難などにより公共工事にかかる入札不調・不落が増加し，発注までいかない。例えば，県発注工事（農林水産部・土木部分）では不調・不落率が2016年度に発注件数比14％（15年度２％）であり，次年度の上昇も避けられない。これに対して熊本県（2018）では改善に向けた取組みとして入札・契約制度の見直しや予定価格設定の新たな運用など総合的対策が掲げられ，復旧 JV 制度の導入，地域要件の見直し，発注ロットの拡大，１社入札の取扱い見直し，「復興係数」や「復興歩掛」の適用，下請経費等の見直しなどがあげられている。例えば，実際に，2017年８月に災害復旧関連の一般競争入札に限り，これまで認めてこなかった「１社応札」を当面の間解禁し，１業者のみの参加で入札成立を認めている。

（２）産業復興

熊本県内の有効求人倍率（季節調整値）は復興需要を背景に上昇しており，初めて全国平均を上回り，2016年11月に1.48倍，17年６月に1.67倍に達している。ただし，東日本大

5）熊本日日新聞2016年10月６日付では国の財政支援の拡充を巡って，「８月に就任した松本純防災担当相も『特別立法はなくても，現行法で十分対応できている』とする。政府は，激甚災害法の対象外の事業も補助率をかさ上げするなどさまざまな特例措置を実施。内閣府は『交付税措置も合わせると，事業ごとの被災自治体の負担はおおむね１％未満になる』と説明する」，「内閣府幹部も『負担がゼロになると，事業の責任があいまいになる。不要なものまで要求することにつながりかねない』と指摘する」と整理されている。県は時間がたつにつれて東日本大震災を踏まえ，被災自治体の財政負担をゼロにする特別の立法措置を前面に出さずに，現行制度の下での個別課題への対応で負担の最小化を求める戦略にシフトしている。なお，同2017年２月16日付では「知事は15日の定例記者会見で，2016年度の予算に計上した５千億円を超える熊本地震からの復旧事業費のうち，県の実質的な負担（交付税措置等を考慮する）が『最大で事業費の５％以内に収まる』との見通しを示した」と報じられており，金額では50億円以内となる。市町村の実質的な負担は５～６％の水準である。被災家屋の撤去など災害廃棄物処理費は市町村負担が最も抑えられる事業の１つであり，0.5％に満たない市町村がある。これらは国負担が大きい災害救助事業や災害復旧事業の影響による。

震災時と同様に，建設業を中心に雇用のミスマッチがみられる。また，復興需要と言っても業種別や規模別（従業員）などで異なる。熊本日日新聞社と地方経済総合研究所（熊本市）が県内企業を対象に，熊本地震の影響を尋ねたアンケートでは，生産や売上がプラス，マイナス，あまり変動なしで三分しているなかで，建設業や卸・小売業，50人超の従業員規模で復興需要の取込みに成功している傾向がみられる（熊本日日新聞2017年１月８日付）[6]。

熊本県内企業の倒産件数は過去最低水準となっているものの，工事費の高騰や業者の不足などを理由に再建が遅れ，当初の計画を修正している事業者は続出している。とくにテナント営業や店舗兼住宅となると元の生活に戻るというシンプルなことが実現できないハードルに幾度となく直面する。熊本県内でも仮設商店街がオープンしており，中小企業基盤整備機構の整備によるものは，2017年６月現在３町村の６箇所で，最大の商店街で15店の入居である。入居店舗の大半が震災前にテナント営業ないし店舗兼住宅であり，17年10月にある仮設商店街が閉鎖した際には，資金不足と年齢（60歳代後半）を主な理由にして店じまいを決断したケースがある。なお，益城町商工会は被災会員の再開・廃業等をデータで把握していないが，職員は再開未定や廃業等を除く再開予定のうち９割（仮設を含む）は再開しているのではないかとコメントした（2018年３月のインタビュー）。

被災農家の営農再開率は2017年３月時点ですでに９割に達している。農業の復旧に対する支援の特徴として，被災した農業用加工施設・倉庫，畜舎の再建や農業機械の購入などを最大９割（国５割，県２割，市町村２割）補助する「被災農業者向け経営体育成支援事業」があげられる。他の産業に対する支援に比して国の補助率引上げにもとづき高率補助になっていることから，市町村の見込みを大幅に上回る申請がみられる。さらに，被災農地のうち国庫補助の対象外で，農家が自ら行う復旧作業やそれと一体的に行う農地の表土整地や耕起等に要する経費については復興基金を使った支援がある。

阿蘇地域は地形・地質上，阿蘇山の噴火と土砂災害の頻発との隣り合わせのなかでの観光業が特徴であるが，2016年10月の阿蘇中岳第１火口の爆発的噴火により復興に水がさされ，インフラ整備も復旧途上であることから，国庫補助を投入した宿泊割引キャンペーン等が九州・県レベルで継続的に実施されたものの，宿泊利用は復旧関連の業者を含めても厳しい状況である。みなみあそ村観光協会会員のうち宿泊施設は41であるが，再開・継続は2018年１月現在27である。阿蘇地域はペンション村で有名であるが，ペンションは自らの生活空間を含むことから，被害を受けると仕事とのダブル被害となる。それでなくとも工事費高騰に直面しているのに，2019年10月には消費税の増税を控えており，再建費用が一層増える。なお，益城町には宿泊施設が皆無に等しく，復興向けの作業員等は他の市町村の施設を利用している。

6）アンケートは2016年11月下旬～12月上旬に実施され，県内に本社や拠点がある331社が回答した。

（３）生活復興

応急仮設住宅は約２万戸（うち建設型約4,300戸）が整備・確保され，入居者数は2017年３月末現在，県外居住を含め約4.8万人でほとんど変化なく（17年11月末約4.3万人），そのうち建設型は約1.1万人，借上型（みなし仮設）は約3.4万人である。今回，地震の特殊性を踏まえて，半壊による解体のケースも入居が認められる要件緩和が行われた影響が大きく，需要把握に手間取り，整備にも時間を要した[7)]。熊本都市圏はもともと民間賃貸住宅の供給力が高いこともあって，東日本大震災時に比してとくに熊本市ではみなし仮設の比重が圧倒的に大きく，益城町からの入居が非常に多い。現実として空きがあれば，建設型に比して早く入居することができるが，分散居住になるので，①見守り・相談，健康・生活対策などの被災者支援の対象から取り残されたり，②復興にかかる情報が少なくなったりする場合がある[8)]。この結果，復興まちづくりへの参加のインセンティブが弱くなりうる。心身の負担（病）の側面からみれば，被災者の医療費の窓口負担免除等は2017年９月に終了しており，東日本大震災のケースより短い。受診抑制による症状の悪化が危惧される。

災害救助法にもとづき被災した住宅の応急修理が実施され，2017年12月現在申込34,498世帯に対して工事完了24,744世帯であるが，そもそも原則災害後１ヵ月以内の完了期限に対し，住家被害認定調査の長期化，受付件数の増加，施行業者の不足等により工事の遅れが発生し，困難であることが改めて実証された。また，面的整備の進捗等を背景にした住宅再建に要する期間の長期化から，最長２年という仮設住宅の期限はあらためて無意味であることが確認される[9)]。ましてやその起算日が被災者ごとではなく，仮設団地ごとに設定され，遅れて入居すると２年より短くなるのでなおさらである。借上型にも一律適用され，被災者の多くが精神的に追い込まれる。

被災者生活再建支援制度では県独自の復興基金を用いた「熊本型」支援が進められている。それは全壊・大規模半壊世帯や半壊解体世帯等を対象にした，①リバースモーゲージ利子助成，②自宅再建利子助成，③民間賃貸住宅入居支援助成，④転居費用助成である

---

7）災害救助法施行令に基づく基準が改正され，プレハブなど建設型の仮設住宅について2017年４月１日から次の点が適用される。１戸当たりの広さとして 29.7 $m^2$ を標準とし，その支出できる費用として238.7万円が定められていたが，前者は面積要件が削除され，実施主体が「地域の実情，世帯構成などに応じて設定」することができ，後者は551.6万円以内に引き上げられている。551.6万円は入居期限の２年間で割れば年276万円，これを12ヶ月で割れば月23万円，これを30日で割れば日7.7千円となる。なお，熊本地震で建設型仮設住宅の１戸当たり建設費は約800万円に及ぶ。

8）塩崎（2017）は東日本大震災を対象にして借上型仮設住宅のメリットをあげる一方でデメリットもあげており，例えば，民間賃貸住宅の物件が仙台市などの都市圏に集中しているため，被災地の人口減少を加速させる面があると指摘する。

9）日本経済新聞2018年１月19日付によれば，熊本県が仮住まいを続ける被災者の意向調査結果を１月18日に公表し，「約１万６千世帯のうち６割が自宅の建設工期が間に合わないなどとして入居延長を希望した。再建先は５割が自宅，３割が民間賃貸住宅，２割が公営住宅で，未定は17年６月の約４千世帯から142世帯に減少した」ことが報じられている（調査期間17年11月～18年１月）。

表３　「熊本型」住まいの再建加速化事業

<table>
<tr><th>再建先</th><th colspan="2">支援メニュー</th></tr>
<tr><td rowspan="2">自宅再建</td><td>①リバースモーゲージ利子助成・・・土地や建物を担保に住宅資金を借り入れた際の利子分を一括助成。助成額：100万円程度/世帯。</td><td rowspan="4">④転居費用助成・・・自宅や民間賃貸住宅等へ住み替える費用を助成。助成額：一律10万円。</td></tr>
<tr><td>②自宅再建利子助成・・・子育て世帯を含む多くの世帯で「利子負担ゼロ」に。助成額：100万円程度/世帯。</td></tr>
<tr><td>民間賃貸住宅</td><td>③民間賃貸住宅入居支援助成・・・入居時の初期費用を助成。助成額：一律20万円。</td></tr>
<tr><td>公営住宅</td><td></td></tr>
</table>

（出所）熊本日日新聞2017年10月13日付の表を一部加工して転載。

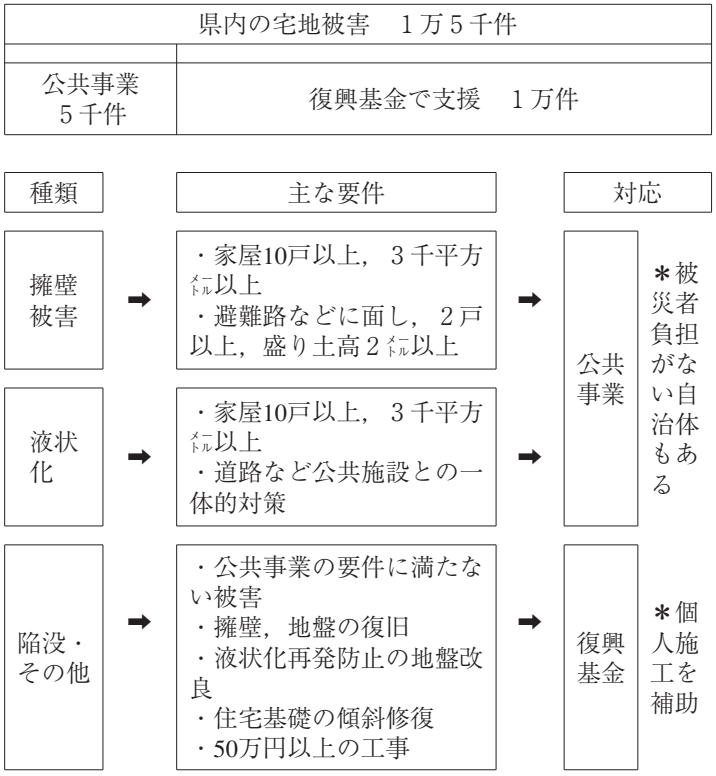
（表３）。一例をあげると，まず高齢者（60歳以上）向け返済特例制度であり，借入者の死亡時に土地や建物を売却することで完済される仕組みである（①）。県では借入金のうち上限850万円までに対し，100万円程度の利子分全額を一括で助成する。次に，年収500万円以下の世帯を対象（子育て世帯は最大700万円以下）にし，借入金のうち上限850万円までに対し，100万円程度の利子分全額が一括で助成される（②）。次に，民間賃貸住宅への入居時に必要な礼金や仲介手数料，家賃債務保証料などの初期費用が助成される（③）。

これに対して，住宅（宅地）が一部損壊した世帯などを対象にした市町村独自の支援政策も目立っている。また，公的支援の対象外となる一部損壊の世帯の一部や，半壊に至らなくても被害を受けて解体した場合に義援金（県・市町村）の配分が行われている。寄付金を活用して住宅再建補助を行う市町村もある。なお，公益財団法人日本財団は過去の大災害でも様々な支援を行ってきたが，今回，集会施設整備等に加えて被災者の生活再建支援として，大規模半壊以上の場合，１世帯あたり20万円の見舞金を渡している。

今回の経験から，大災害下での数多くの小規模な宅地復旧について公共性の高さを理由に，市町村が公共（補助）事業を実施する際の要件が緩和され，早速適用されている。建物に比して見劣りする公的支援であったが，「宅地耐震化推進事業」の制度拡充により小規模な宅地擁壁の被害復旧が実施され，さらに「被災宅地復旧支援事業」の創設により，公共事業の対象外の復旧工事が復興基金事業として実施されている（表４）。熊本市は宅地の地滑りやがけ崩れ，液状化を対象にした国・県の補助事業に伴い，住民の費用負担がないよう支援しており，画期的である。その後，複数の町村が事業の違いはあるものの住民負担ゼロに追随した。それでも地盤改良には地質調査や住民合意などが必要となり長期を要する状況である。なお，宅地被害には盛り土やがけが崩れるのを防護する擁壁の崩壊や倒壊，液状化，陥没などがあるが，被害の規模に応じて公共事業の対象になる場合，個人での復旧が前提とされる場合，個人負担の有無など制度が複雑である。個人・地域の実状から制度の対象設定に無理があったり，個人負担も補助上限額超による持ち出しに直面したりすることがあり，支援の制度設計には課題が残っている。

熊本日日新聞2018年３月19日付は，阿蘇市のある住宅で地盤沈下に対して数千万円を費

表４　熊本地震の宅地復旧の進め方




（出所）熊本日日新聞2017年２月25日付の図を一部修正して転載。

やして再建した後で再び傾くことを心配する居住者を取り上げている。宅地被害は隣家であっても大きな違いを生むことがあり，個別問題の性格も強い。今回，県の復興基金を活用した支援制度で明るい展望がみえてきたなかで，その居住者は，付近で県の直轄による大規模な農地復旧工事や，農家の１割負担で済む農業施設の復旧が進むが，いずれも陥没した土地であり，「同じ陥没被害なのに，なぜ復興の基盤である住まいの支援と差が出るのか」とつぶやいた。地域ニーズがより高い，公共性，外部性が高いことでは説明がつかない国（農水省）の政策論理があるかもしれない。

災害公営住宅の整備（予定戸数1,735戸，2018年１月現在）については補助率それ自体や用地の取得費のように，東日本大震災時に認められた国の補助が認められなくなっている。こうした状況のなか2019年度末までの整備完了を目指すが，用地確保に著しい困難を抱えており，土地選定から民間業者を活用する手法が活用されている。マンパワー不足を理由にした市町村から県への整備委託もある。宇城市は2018年１月，県内トップをきって20戸（整備予定200戸）を着工したが，東日本大震災時に実績のある独立行政法人都市再生機構（UR）が基本計画策定から設計，建設まで担い，市が買い取る方式を採用している[10)]。災害公営住宅の政策課題は整備の側面だけにとどまらない。それをコミュニティづ

くりのなかに位置付ければ，様々な地域から一斉に入居することから，複数世帯がまとまって入居することができる「コミュニティ」枠を設定したり，人間関係が希薄であるなかで，「顔のみえる」関係のためのきっかけをつくったり，持続可能な仕組みづくりが求められる。

（4）面的整備（まちづくり）

被害や復旧の多様性，差別性は既述したが，例えば益城町の復旧では活断層との共存が現実的であるなか，町役場周辺（木山地区）の中心市街地の復興土地区画整理事業およびその中心市街地を横断する県道熊本高森線の拡幅事業，熊本市の郊外タウンとしての生活復興のためのインフラ整備，その他の農村的性格が強いエリアでのインフラ整備と多様な面的整備となる。益城町は復興のシンボルとされる区画整理事業について職員・財源不足を理由に県による実施主体の代行を要望し，県は2017年11月に受諾表明した（町からの職員派遣はある）。財政負担スキームは町（議会を含む）から国交省等に対して特別の財政支援を要望し，町負担1割となっている。東日本大震災時に続出したように，区画整理事業では地下埋設物の撤去や業者の事業体制整備をはじめ様々な不可避の追加対応によって当初の事業費より増額されても，減額されることはない。気仙沼市では3倍増のケースがあった。

他方，県道熊本高森線は益城町と熊本市を東西に結ぶ同町の主要幹線道路であり，町内の区間は2車線で，周囲には住宅や店舗，病院，事業所などが密集する。町は震災前から防災・救急やまちづくり（渋滞の緩和や歩行者の安全確保を含む）の観点から道路拡幅を県に要望していた。拡幅区間は熊本市東区との境から国道443号との交差点までの約3.5 kmであり，熊本市側の4車線を延伸する形となる。なお，県の復興計画では県道の「整備」，「機能強化に向けた検討」は熊本都市圏東部地域の創造的復興まちづくりのなかで記述されているが，「4車線化」の用語は見当たらない。また，町の復興計画には区画整理事業に関する直接の言及はなかったが，木山地区の土地利用構想のなかで県道拡幅は明示されていた。

他の地域で南阿蘇村をみると，同村から熊本市へ向かう国道325号の阿蘇大橋（同村）が崩落し，元の位置から約600 m下流で架け替えとなり，管理者の県に代わって国が復旧事業を実施しているが，その全線開通は2020年度である。同村での国道57号の新ルート整備や，阿蘇地域の土砂災害を防止する砂防工事にも国の高度な調査能力や種々の技術にもとづく迅速な対応が発揮されている。これに対して，同じく主要な県道熊本高森線（俵山ルート）は2016年12月に暫定開通，村道栃の木・立野線（長陽大橋ルート）は17年8月に暫定開通となり，熊本市や村中心部へのアクセスが格段に改善されている（いずれも国の代行による事業実施）。ただし，道路整備スピードは早いものの，通勤・通学のために待

10）今回，URは災害公営住宅整備を担っているが，その他の大型事業には関わっていないようである（2018年2月現在）。これまで東日本大震災時におけるURの評価は社会科学の側面から行われていないので，その実績だけから積極的に評価するだけでなく，踏み込んだ分析が必要になろう。

てずに熊本市へ転居した世帯も少なくない。

南阿蘇鉄道は高森町から南阿蘇村を通りJR豊肥線に接続する，全長17.7kmの第三セクター鉄道（株主は地元５市町村）であるが，三陸鉄道と同様にJR（当時の国鉄）を引き継いでおり，1986年開業である。その経営は2014・15年に経常黒字を記録した。従業員は震災後に大幅減となり，10人に満たない。地震により年間の運輸収入１億円余りの何倍にも及ぶ甚大な被害を受け，全線運休後，2016年７月末に高森駅と中松駅の間（7.11km）で運転再開している。復旧スキームとしては最大で約70億円の費用となる全線復旧を目指し，早期復旧（2022年度）および持続可能な経営に向けて「上下分離方式」の導入（県と南阿蘇村，高森町で新法人を設立）が決定され，「南阿蘇鉄道沿線地域公共交通網形成計画」が策定されている。財政面では地方から要望し続けた結果，国は「上下分離方式」等を条件に，地元の負担を大きく縮減する新制度による支援を決定し，具体には国庫補助率が1/4から1/2に引き上げられ，地元負担（県と南阿蘇村の負担で事業主負担ゼロ）の1/2も実質５％（交付税措置95％）の最大約1.8億円に圧縮される。

今回，地方鉄道の路線を支えるような施策を巡り，注目すべき国の動きがみられた。復旧費用の一部支援が赤字企業のみを対象とする鉄道軌道整備法を改正して，大規模災害で被災した鉄道の復旧支援を拡大しようとするものである。きっかけは東日本大震災時の三鉄であり，大震災当時17期連続で経常赤字が続いていた三鉄には復旧費用のほぼ全てを国が支援する仕組みが採用された。その代わりに，復旧後に沿線市町村が関連施設（線路，駅舎，盛り土など）を保有，維持する「上下分離方式」が導入された。また，被災車両を含む車両の購入費に復興基金が充当された。従来の災害復旧の枠組みでは国・地方の公的負担は各1/4（赤字事業者の場合で，事業者負担1/2）である。なお，JR大船渡線は沿線自治体の地域の事情にもとづく意向もあって先行してBRTで仮復旧，本復旧としたが，JR山田線について沿線自治体はJR側のBRTへの移行案を拒否し続け，運休継続のなか，面的整備に関わる追加費用の出所等の条件闘争，さらにJRの方針転換，すなわち三鉄への移管譲渡案（JRからの協力金等を伴う）の提示を経て，仮復旧ぬきでJRによる本復旧をとりつけ，南と北のリアス線がつながる国内最長の三セク鉄路の形により再開することになった。

## ３．東日本大震災復興にかかる地域マネジメント

### （１）復興基金

国・地方・住民間関係に加えて地域マネジメントの側面から地域・自治体本位の復興を検討するうえで，地域・自治体の裁量が大きいという財源の性格上，復興基金の分析が重要になる。最初に，次の二点をおさえておく。①岩手県では直接的な被災者住宅再建支援事業が多いという特徴があるが，それには復興基金が充当されている。②県に比して市町村に対する復興基金の配分が格段に大きく，復興の主体の基本を市町村とすれば，その分析が必要となる。被害の大きかった県沿岸南部の６市町の復興基金事業の一覧は表５～表10のとおりである。被災者住宅再建支援としての住宅本体・土地取得への直接給付や利子

表５　陸前高田市（2011～16年度）

【取崩し型】　（金額：百万円）

| 事業名 | 事業費 | 基金充当額 | 事業名 | 事業費 | 基金充当額 |
|---|---|---|---|---|---|
| 自治会館等整備事業費 | 38 | 13 | 中小企業被災資産復旧事業 | 218 | 109 |
| 東日本大震災合同慰霊祭開催事業 | 52 | 11 | 仮設店舗等整備事業 | 329 | 319 |
| コミュニティ施設維持管理事業 | 7 | 2 | 中小企業設備投資促進事業 | 5 | 5 |
| 水道事業会計補助金 | 36 | 36 | 黒崎温泉保養センター管理事業 | 16 | 16 |
| 無縁墓地設置事業 | 0 | 0 | 高田西地区復興整備事業 | 38 | 38 |
| 高台移転給水施設整備事業費 | 2 | 2 | 生活再建住宅支援事業 | 237 | 1 |
| 農業振興推進事業 | 0 | 0 | 被災者住宅再建支援事業 | 2,365 | 503 |
| 農産物直売所開設支援事業 | 3 | 3 | 高台移転促進支援事業 | 154 | 40 |
| 新ブランド米推進事業 | 8 | 0 | 観光物産施設整備事業 | 105 | 105 |
| 水産業共同利用施設復旧整備事業 | 2 | 2 | 区画整理地内等住宅再建支援事業 | 25 | 2 |
| 求職者資格取得支援事業 | 0 | 0 | 小学校緊急避難路整備事業 | 12 | 12 |

【住宅再建分】

| | | |
|---|---|---|
| 水道事業会計補助金（高台移転給水施設整備事業） | 179 | 179 |
| 高台移転給水施設整備事業 | 10 | 10 |
| 生活再建住宅支援事業 | 4 | 4 |
| 被災者住宅再建支援事業 | 998 | 998 |
| 高台移転促進支援事業 | 234 | 234 |
| 高台移転関連道路整備事業 | 621 | 621 |
| 住まいるリフォーム支援事業 | 16 | 16 |
| 浄化槽設置整備復興事業 | 116 | 116 |
| 区画整理地内等住宅再建支援事業 | 806 | 806 |
| 住宅再建等排水設備設置支援事業 | 5 | 5 |

（出所）陸前高田市財政課提供資料。

補給などが充当額の点で突出している。それは基金充当の不可避の対象であり，今回のような大災害になれば，ある意味で当然であると言える。近藤（2015）における実態調査を踏まえた整理に賛同すれば，「自治体が用意した住宅再建支援補助金メニューは復興交付金事業の対象とならない被災者に対する格差是正として登場しており，それは被災者間の公平性の原則に基づいている。東日本大震災で行われている住宅再建支援補助金は被災者の自助努力による立ち上がりの支援として位置づけられたものではない。阪神・淡路大震災以降に展開されてきた自治体独自による住宅再建支援の理念とは違う形で登場している」ということになる。

こうしたなか，大槌町は，①被災者新築住宅支援事業の交付額を１戸当たり200万円から沿岸最高水準の230万円（2016年４月～）に引き上げ，町中心部での住宅再建をできるだけ進めるとともに，建設費の高騰に対応しようとしている。店舗兼住宅も対象である。②「空き地バンク制度」と宅地取得補助制度（2017年８月～）である。詳細は後述するが，町中心部（土地区画整理事業区域内）での民間宅地対策をさし，新築住宅100万円，土地

## 表６　大船渡市（2011～16年度）

【取崩し型】　　（金額：百万円）

| 事業名 | 事業費 | 基金充当額 | 事業名 | 事業費 | 基金充当額 |
|---|---|---|---|---|---|
| 市民相談事業 | 8 | 2 | 被服等貸与事業 | 33 | 27 |
| 行政事務 OA 化事業 | 127 | 0.5 | 消防・防災訓練事業 | 6 | 0.8 |
| 復興支援端末整備事業 | 5 | 0.1 | 防災関係事業（追悼式開催事業） | 42 | 34 |
| 災害復興対策費（災害対応用携帯電話） | 0.3 | 0.3 | 防災関係事業 | 3 | 2 |
| 復興計画推進事業 | 11 | 4 | 地域社会教育振興事業 | 145 | 53 |
| 中小企業被災資産修繕事業費補助事業 | 470 | 220 | 文化財保護管理事業 | 2 | 0.1 |
| 復興ボランティアセンター運営補助金事業 | 6 | 6 | 芸術文化活動支援事業 | 7 | 3 |
| 戦没者追悼式開催事業 | 0.5 | 0.2 | 環境未来都市推進事業 | 26 | 25 |
| 災害救助費（被災者住宅再建支援事業） | 913 | 567 | 再生可能エネルギー導入促進事業 | 40 | 40 |
| 災害救助費（合同慰霊祭開催事業） | 13 | 13 | 三陸鉄道支援事業 | 3 | 3 |
| 災害救助費（消防団費用弁償） | 24 | 23 | 北里大学再開促進事業 | 26 | 24 |
| 応急仮設住宅維持管理事業 | 504 | 18 | 東日本大震災水産復旧支援事業 | 5 | 5 |
| 浄化槽設置整備事業 | — | — | 大船渡商工会議所運営支援事業 | 33 | 20 |
| 被災者住宅再建支援事業（水道工事費補助金） | 11 | 11 | 都市施設管理費（盛川河川敷公園整備費） | 59 | 59 |
| 海の安全対策支援事業 | 6 | 3 | 緑のまちなみ整備事業 | 0.8 | 0.7 |
| 市有建物等維持管理事業 | 4 | 0.4 | 被災住宅債務利子補給補助金 | 275 | 275 |
| 東日本大震災漁業経営復興特別資金利子補給 | 5 | 5 | 住宅再建移転費補助金 | 14 | 14 |
| 仮設施設整備事業 | 37 | 25 | 常備消防費（大船渡地区消防組合負担金） | 23 | 23 |
| 路線廃止代替バス運行支援事業 | — | — | 防災行政無線整備事業 | 57 | 57 |
| 中小企業被災資産災害復旧事業 | 455 | 226 | 地区公民館補助金増額分（宿泊受入分） | 1 | 1 |
| テレビ難視聴地域解消事業 | — | — | 地区公民館補助金増額分（仮設住宅分） | 0.8 | 0.8 |
| 公衆トイレ維持管理事業 | 2 | 0.9 | 北部給食センター整備事業 | 33 | 3 |
| 東日本大震災中小企業復旧資金融資利子補給事業 | 49 | 49 | シーパル大船渡施設の管理業務 | 7 | 0.8 |
| JR 大船渡線復興事業 | 1 | 1 | 防集団地小規模施設整備事業 | 0.6 | 0.6 |
| 大船渡港高度利用運営費助成事業 | 90 | 18 | 越喜来保育所災害復旧事業 | 6 | 6 |
| 被災者住宅再建支援事業（敷地造成費補助金） | 48 | 14 | 特用林産施設等体制整備事業 | 1 | 0.3 |

【住宅再建分】

| | | |
|---|---|---|
| 災害救助費（被災者住宅再建支援事業） | 1,050 | 853 |
| 被災者住宅再建支援事業（水道工事費補助金） | 56 | 55 |
| 被災者住宅再建支援事業（敷地造成費補助金） | 110 | 110 |
| 被災住宅債務利子補給補助金 | 1,117 | 1,117 |
| 住宅再建移転費補助金 | 49 | 49 |

（出所）大船渡市財政課提供資料。

表７　釜石市（2011～16年度）

【取崩し型】　（金額：百万円）

| 事業名 | 事業費 | 基金充当額 |
|---|---|---|
| 土地開発基金繰出金 | 300 | 300 |
| 鵜住居地区震災復興事業用地取得事業 | 778 | 778 |
| 浄化槽設置整備事業 | 47 | 13 |
| 被災者住宅再建支援事業 | 603 | 201 |
| 釜石市単独被災者住宅再建支援事業 | 39 | 39 |
| 低炭素社会対応型浄化槽集中導入事業 | 117 | 38 |
| 家庭用新エネルギー導入支援事業 | 3 | 2 |
| 被災市街地復興土地区画整理事業（市単独分・嬉石松原地区） | 223 | 129 |
| 被災市街地復興土地区画整理事業（市単独分・平田地区） | 742 | 585 |
| 被災市街地復興土地区画整理事業（市単独分・片岸地区） | 310 | 310 |
| 被災市街地復興土地区画整理事業（市単独分・鵜住居地区） | 2 | 2 |

【住宅再建分】

| | | |
|---|---|---|
| 釜石市単独被災者住宅再建支援事業 | 1,556 | 1,556 |

（出所）釜石市財政課提供資料。

取得100万円を交付する。これらには主に復興基金が充当されている。それは町の人口減少の抑制や中心市街地の維持を直接の目的とするなかで個別の住宅再建を位置付ける財源となっており，大災害下の政策選択の特徴としてあげられるであろう。

以上のように整理すれば，市町村が住宅再建者の間の不公平，不均衡にきわめて敏感になり，地域の経済，社会を維持するための役割を積極的に果たそうとする姿勢を明確にみてとることができる。ただし，既存の補助事業の特別措置や復興基金事業により，個別の住宅移転も手厚い公的支援を受けてできるようになったため，若い世代を中心に中心市街地への転居が進み，被災者個人にとっては選択肢が増えて積極的に評価されるとしても，逆に元の集落のまちづくりにとっては手放しで喜べない結果となっている。他方，市町村外への転居・再建者に対する独自支援に苦慮したり，被災者住宅再建支援制度の拡充は手付かずであったりした[11]。なお，復興基金事業を含めて，自力再建に対する様々な直接，間接の公的支援は災害公営住宅の必要量を減らすことが多かれ少なかれ意図されており，固定資産税の収入増の点でも相当な効果があると考えられるが，それでも災害公営住宅の規模は決して小さくなく，空き室問題が提起されたり，維持管理費の捻出が危惧されたりしている。

最後に，復興基金事業の内訳から，各市町の特色が出ている点にも言及しておきたい。

11）平山（2015）では持ち家再建支援の公的補助の発展を評価しつつも，同様に，被災者住宅再建支援制度における支援金の増額も強調する。「自治体による独自制度は，地域ごとの住宅事情の特徴に対応するという積極面を持つ一方，補助水準の違いを見せ，援助の公平性に関する問題点をはらむ。国の制度である支援金を増額すれば，それは，持ち家再建を支えると同時に，自治体の制度を補完として位置づけ，公平性の問題を緩和する効果を生む。」

表８　大槌町（2011～16年度）

【取崩し型】　（金額：百万円）

| 事業名 | 事業費 | 基金充当額 | 事業名 | 事業費 | 基金充当額 |
|---|---|---|---|---|---|
| 東日本大震災犠牲者者合同慰霊祭事業 | 134 | 127 | 住宅再建支援（中古購入補助金） | 18 | 18 |
| 広報誌送付料 | 2 | 2 | 住宅再建支援（町産木材補助金） | 12 | 12 |
| 仮設住宅環境整備事業 | 54 | 54 | 住宅再建支援（浄化槽補助金） | 12 | 12 |
| 被災事業者支援事業 | 324 | 146 | 住宅再建支援（水道補助金） | 21 | 21 |
| 消火栓新設工事負担金 | 8 | 8 | 住宅再建支援（県事業補助うら1/3） | 276 | 92 |
| 福祉灯油助成金 | 14 | 7 | 公葬地造成工事 | 9 | 9 |
| 産業復興促進事業補助金 | 157 | 157 | 思い出の品返還事業 | — | — |
| 林業振興費 | 13 | 13 | 仮設住宅入居者移転事業 | 3 | 2 |
| 大槌町雇用促進事業補助金 | 9 | 9 | 公営住宅利用活用検討事業 | — | — |
| 防災備蓄物資購入事業 | 1 | 1 | 用地買収費（小中一貫校建設に係る分） | 140 | 82 |
| 復興環境整備事業（単独費） | 100 | 100 | 災害弔慰金事業 | — | — |
| 大槌町魚市場水揚振興対策・漁船漁業強化事業 | 0.7 | 0.7 | 仮設住宅設置管理事業 | 35 | 0 |
| 大槌町漁業担い手育成支援事業 | 0.6 | 0.6 | 復興整備事業技術支援業務委託料 | — | — |
| 大槌町納骨・慰霊の場建設事業 | 53 | 53 | 大槌町定住促進事業住宅取得補助金 | 3 | 3 |
| 住宅再建支援（新築補助金） | 659 | 633 | 仮設住宅共聴施設部分撤去事業 | 7 | 7 |
| 住宅再建支援（利子補給） | 46 | 46 | 安渡地区避難ホール整備事業 | 372 | 90 |
| 住宅再建支援（引越補助金） | 0.5 | 0.5 | | | |

【住宅再建分】

| | | |
|---|---|---|
| 生活再建住宅支援事業 | 110 | 110 |
| 大槌町被災者新築住宅支援事業 | 606 | 606 |
| 大槌町被災者住宅利子補助金 | 315 | 315 |
| 大槌町被災者引越補助金 | 28 | 28 |
| 大槌町町産材等利用住宅補助金 | 21 | 21 |
| 大槌町住宅移転等水道工事費補助金 | 33 | 33 |
| 浄化槽設置整備事業補助金 | 9 | 9 |
| 大槌町被災者中古住宅購入支援事業補助金 | 6 | 6 |

（出所）大槌町財政課提供資料。

陸前高田市では産業振興対策の事業数が比較的多い。大船渡市では産業振興対策やコミュニティ支援，その他のタイプなどかなり多種多様である。釜石市では事業数それ自体が少なく，それも総合インフラ整備に偏っている。大槌町もかなり多種多様である。山田町では事業数が少なく，産業振興対策に重点が置かれている。宮古市では事業数が最も多く，産業振興対策が目立つとは言え，偏りなく事業が実施されている。こうして市町別に整理すると，使途が一概に多種多様であるわけでないことが明らかになる。なお，多くの市町村が復興基金以外にも寄付金等を原資とする別の基金を持ち，それぞれの目的にしたがいハード，ソフトの両面に充当されている。例えば，陸前高田市は東日本大震災絆基金をはじめ複数の基金を管理しており，総額ベース（2011年度～16年度）では社会教育施設の災

表９　山田町（2011～16年度）

【取崩し型】　（金額：百万円）

| 事業名 | 事業費 | 基金充当額 |
|---|---|---|
| 中小企業災害復旧資金融資利子補給事業 | 30 | 30 |
| 中小企業被災資産復旧補助事業 | 24 | 12 |
| 被災診療所等再建支援事業 | 20 | 20 |
| 漁業近代化資金利子補給事業（被災施設復旧） | 1 | 1 |
| 郷土芸能復興支援事業 | 2 | 1 |
| 被災者住宅再建支援事業 | 704 | 235 |
| 被災者住宅再建支援事業（町上乗せ分） | 700 | 700 |
| 被災者住宅再建支援事業（追加分） | 698 | 698 |

【住宅再建分】

| | | |
|---|---|---|
| 復興住宅融資利子補給補助金事業 | 333 | 333 |
| 被災者再建住居移転補助金事業 | 36 | 36 |
| 住宅自力再建者支援事業 | 342 | 342 |

（出所）山田町財政課提供資料。

害復旧事業に対する充当額が最も大きい。

（２）面的整備（まちづくり）

ここでは面的整備（まちづくり），すなわち土地区画整理事業と防災集団移転促進事業を取り上げる。陸前高田市，大船渡市，山田町の中心市街地では2017年４月に「アバッセたかた」，「キャッセン」，16年11月に「オール」と呼ばれる中核の商業施設が先行オープンしたが，いずれも広大な面積にわたる土地のかさ上げ事業（旧中心市街地の移転を伴う），つまり区画整理事業等にもとづく。区画整理事業の根拠法は1954年施行の土地区画整理法であり，第二次大戦終了後の戦災復興都市計画で全国に普及した土地区画整理事業がベースとなっている。それは道路，公園，河川等の公共施設を整備，改善し，土地の区画を整え，宅地の利用の増進を図る事業であり，個人にとって最大の財産である土地や建物（震災で壊れなくても，早期に再建しても）を対象とし，その縮小（減歩）や移動（換地）が求められる代わりに，地権者の同意が必要となる。防集事業の根拠法は1972年施行の防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律であり，地方自治体が被災した宅地等を買い取り，被災エリアに対して建築制限を行うとともに，移転先となる新たな住宅団地を整備し，住宅敷地を被災者に譲渡あるいは賃貸する。両事業の詳細な説明は桒田（2018）に委ねるが，今回，それらは復興交付金の対象となっており，手厚い財政措置が講じられ，防集事業では補助要件の緩和，補助対象の追加，移転者負担の軽減などの措置も講じられている。

これら面的整備の手続面で重大な問題となるのが，事業対象エリアの地権者の特定である。これは地権者の事業承諾，地権者からの用地買収の前提となる。面的整備事業は他事業との調整や地盤の構造問題など様々な不可避の要因によって事業完了期間が延長される

## 表10　宮古市（2011～16年度）

【取崩し型】　（金額：百万円）

| 事業名 | 事業費 | 基金充当額 | 事業名 | 事業費 | 基金充当額 |
|---|---|---|---|---|---|
| 被災者住宅再建支援事業 | 310 | 74 | 浸水宅地復旧支援事業 | 3 | 3 |
| 被災者すまいの再建促進事業 | 422 | 422 | 被災者浄化槽再設置支援事業 | 0.9 | 0.9 |
| 被災者住宅再建に係る地域木材利用住宅促進事業 | 65 | 60 | 被災浄化槽撤去事業 | 3 | 3 |
| 総合窓口仮設事務所設置事業 | 3 | 1 | 震災復興イベントとの連携したJR山田線利用促進事業 | 2 | 2 |
| 東日本大震災追悼式 | 11 | 11 | 住民情報システム改修事業（固定資産税減免条例対応分） | 0.8 | 0.8 |
| 震災復興本部費 | 246 | 31 | 被災施設情報ネットワーク構築経費 | 0.2 | 0.2 |
| 応急仮設住宅管理事業 | 217 | 18 | 住民情報システム改修事業（被災地区住居表示対応分） | 5 | 5 |
| 医療情報連携基盤推進事業 | 3 | 3 | 被災地区住居表示整備事業 | 0.2 | 0.2 |
| 震災復興緊急雇用対策事業 | 1,351 | 29 | ブルーチャレンジプロジェクト推進事業 | 0.4 | 0.4 |
| 水産振興利子補給事業 | 6 | 6 | 災害時支援ネットワークづくり推進事業 | 2 | 2 |
| 被災漁業者等復興支援事業 | 1 | 1 | 被災施設整備事業（金浜農漁村センター） | 4 | 4 |
| 震災復興中小企業者支援事業 | 233 | 175 | 被災施設整備事業（女戸遊地区集会施設） | 0.3 | 0.3 |
| 鎮魂の祈り事業 | 1 | 1 | 「みなとオアシスSea級グルメ大会」開催事業 | 20 | 10 |
| 仮設地区センター設置事業 | 2 | 0.4 | 高浜地区浸水対策事業（下水道会計繰出金） | 0.9 | 0.9 |
| 心の復興事業 | 30 | 17 | 災害公営住宅整備事業（県整備住宅取得費） | 4 | 4 |
| 被災者定住促進住宅利子補給事業 | 173 | 173 | 宮古地区広域行政組合負担金（田老分署災害復旧分） | 35 | 30 |
| 地域のきずな再生事業 | 9 | 9 | 消防団仮設屯所整備事業（第７分団） | 0 | 0 |
| 仮設児童館設置事業 | 24 | 24 | 小学校グラウンド防災機能強化事業 | 12 | 12 |
| 浸水グラウンド整地事業 | 6 | 6 | 被災施設整備事業（田老公民館屋根等改修） | 3 | 3 |
| 仮設グラウンド生徒送迎事業 | 30 | 10 | 文化振興事業 | 3 | 3 |
| 学校給食安全対策事業 | 23 | 18 | 防災ラジオ導入事業 | 4 | 4 |
| 水産施設災害復旧事業 | 643 | 6 | 消防団屯所災害復旧事業（第26分団） | 1 | 1 |
| 被災事務機器の代替機器リース経費 | 10 | 10 | 消防団屯所災害復旧事業（第２分団） | 3 | 3 |
| 仮設事務所跡地整備事業 | 3 | 3 | 被災者住宅再建支援事務費 | 0.0 | 0.0 |
| スマートコミュニティ推進事業 | 3 | 2 | 被災者すまいの再建促進事務費 | 0.0 | 0.0 |
| 津波遺留品整理作業 | 0 | 0 | 観光宣伝事業（復興イベント開催補助） | 74 | 20 |
| 被災者家庭訪問・健康相談事業 | 4 | 0.1 | 被災者支援事務 | 60 | 13 |
| 復興関連発掘調査事業 | 2 | 2 | 地域基幹産業人材確保支援事業 | 5 | 3 |
| 被災施設整備事業（休日急患診療所） | 51 | 3 | 公共交通利用者用仮設待合室等設置事業 | 11 | 3 |
| 被災施設整備事業（広域総合交流促進施設） | 18 | 18 | 鍬ヶ崎・光岸地地区都市再生区画整理事業（単独費分） | 840 | 141 |
| 浄土ヶ浜復興イベント開催事業 | 19 | 19 | 中心市街地拠点施設整備（市庁舎・単独費分） | 398 | 1 |
| 防災事業 | 15 | 15 | 被災者住宅再建に係る住宅用太陽光発電システム導入促進事業 | 22 | 22 |
| 住民情報システム設置事業 | 5 | 5 | 自然公園等管理事業 | 5 | 5 |
| 地域力向上支援事業 | 1 | 1 | 東日本大震災記憶伝承事業 | 0.0 | 0.0 |
| 被災時支援ネットワークづくり推進事業 | 10 | 5 | 被災者への広報経費 | 0.6 | 0.6 |
| 田老地区都市再生区画整理事業（単独費分） | 561 | 473 | 音部地区番屋整備事業 | 0.4 | 0.4 |
| 被災者転居費用支援事業 | 15 | 15 | 津波避難路整備事業 | 0.4 | 0.4 |

【住宅再建分】

| | | |
|---|---|---|
| 被災者住宅再建支援事業 | 896 | 300 |
| 被災者すまいの再建促進事業 | 1,788 | 1,788 |
| 被災者住宅再建に係る地域木材利用住宅促進事業 | 194 | 136 |
| 浸水宅地復旧支援事業 | 32 | 32 |
| 被災者定住促進住宅利子補給事業 | 701 | 701 |
| 被災者浄化槽再設置支援事業 | 4 | 4 |
| 被災者転居費用支援事業 | 10 | 10 |

（出所）宮古市財政課提供資料。

ことが多々あるが，そのなかで事前に生じることを想定でき，国・地方レベルで対策を講じておけば大幅に期間短縮となっていた問題が外ならぬ用地取得である。この問題が住宅再建や事業再建などに与える影響は計り知れない。自治体でも用地担当職員を大幅に増員し，対応せざるを得なかった。岩手では県事業ベースで用地取得率は2017年３月末時点で82％であるが，事前対策によって早期再建者の立ち退き（結果的に彼らにさらなる持ち出しを強いる）も避けられたわけである。

用地取得の前提となる地籍調査（地権者の特定を含む）の実施率が低い市町村が多かったことは指摘する必要があるとはいえ，今回のように，万単位の規模である対象筆数について一筆ごとに地権者を特定する作業は，たとえ私有財産の存在（財産権に抵触しないこと）は絶対的であるとしても合理的でない。被災地に限らず，相続されていない，抵当権がついたまま，所有者が不明，国外在住であるなど多くの問題を抱える。今では，終盤を迎える面的整備もあるが，残りは用地取得の困難ケースが多い。釜石市片岸地区の防潮堤整備のケースでは住所不明の登録名義人41人の明治時代からの共有地があり，事実上調査不能で，土地収用手続の特例措置が適用され，手続の簡素化，迅速化などが図られた初期ケースとなったが，全ての地権者の把握には変わりなく，根本的な解決策になっていない。事業対象エリアの地権者の一定割合からの承諾があれば，エリア全体の用地取得手続を一括で進められるようにしたり，自治体が一時的に借地権を設定するような災害時の特例措置が適用されたりしてもよい。また，災害時にはすぐに土地売却に応じてもらうように事前契約をかわす地権者を増やしておくことも一考に値するであろう。

面的整備にかかわって先行研究で既に指摘されているのが空き区画の規模であり，井上（2018）の言葉を借りると，区画整理事業において「一般の宅地として換地を受けた地権者のなかには，すでに別の土地に住宅を再建した人もいます。したがって，区画整理事業で造成された区画の一部が未利用のまま空き地となる恐れがある」ということである。河北新報2016年12月30日付によれば，「大槌町は８日，中心部の区域30㌶の想定人口が計画の2100に対し，ほぼ半分の1135にとどまるとの試算を公表した。仮設住宅入居者を調べた７月時点より150増えたが，住宅や店舗の再建予定場所を示す地図は空き地が目立つ。602区画のうち現時点で利用の意向がないのは少なくとも87。別の場所での住宅再建や災害公営住宅への入居を決めた地権者がいるほか，津波浸水域だったことへの不安も根強い。区域の一部で宅地の引き渡しが始まったのは2016年２月。町方の土地の全面利用開始は18年１月。平野公三町長は『事業が長引き，戻ろうという人が減ってしまった』と現実を受け止める」。

全国的にも最大級の区画整理事業（住宅の高台移転のための土地造成を含む）を実施する陸前高田市のケースも整理しておく。「2015年の仮設入居者への調査で，高田，今泉両区域のかさ上げ地で住宅再建を希望するのは計70世帯程度」にとどまる（後に 32 ha の土地利用が未定であることが分かり，ほとんどがかさ上げ地で占める）。「区域縮小などの見直しは難しい。市は11月下旬に地権者調査を始めたが，『固定資産税を軽減するため，宅地ではなく畑にする人も現れるのではないか』との見方が出ている。区画整理は公共施設

や道路の一体的整備で土地の価値や利便性を高め，宅地を供給する街づくりの手法だ。住民が大量に『流出』する事態は想定しない。『地権者が区域に住宅を建てなくても，権利分の土地は整備した上で返さなくてはならない』。ある自治体の担当者は，市街地をかさ上げして再生するため選んだ事業が空き地を生む状況に戸惑う」（河北新報2016年12月30日付）。

地権者のなかには土地利用の意向があっても，その時期が未定という人が多く，また，その方法も自己利用の他にも賃貸，売却したい人が少なくなく，各市町はそうした事態に対応し始め，具体的には区域内の土地売却のほか，賃貸を望む地権者と土地が欲しい被災者らとのマッチングを行っている。その典型例が大槌町の「空き地バンク」制度である[12]。「これらは被災に関係なく利用でき，移住やＵターンの促進も図る。町総合政策課は『町民だけで人口を大幅に増やすのは難しい。期限付き支援策で住宅再建を迷う人に加え，商機と捉える不動産業者やハウスメーカーを刺激したい』と意義を説明する」（河北新報2016年12月30日付）。こうした動きの出発点に戻れば，行政の用地買収，つまり地権者の土地売却にあたって，事業を早く進めようとするほど売却期限を早めに設定せざるを得ない。将来の生活や仕事が見通せず，再建方法について悩んでいた地権者が決断した時には期限が過ぎていたというケースは多い。他方で，仮設暮らしが長引き，そこで最期を迎えたくないという年配の被災者が用地造成等を待てずに地域を離れることも責められない。所有地や隣接地を巡る行政とのやりとりで行政不信が高まり，まちづくりの姿もイメージしにくく，結果，路頭に迷うケースもある。「空き地バンク」制度が有効に機能しなれば，事業スピードだけが全てでないことが再確認されよう。

以上のような事態を生む根本の問題は各市町村一律に当てはめられないとしても，早くから先行研究で指摘され，菓田（2016b，2018）でも独自の解釈を含めて整理されている。端的に言えば，今回のような人口減・高齢化のなかでの狭小な平地エリアにおける巨大津波災害の復興を想定していない既存の面的整備事業を，手厚い財政支援により強力に誘導したことであり，各事業はパッチワーク的になり，トータルバランスを備える地域再生には程遠く，事業コストもより嵩む結果となった。なお，菓田（2016b）で言及しているように，防集事業に際して高台移転する住民から買い取った宅地の跡地（災害危険区域）の

12）岩手日報は大槌町の「空き地バンク制度」（議会からの要望があり，当初の予定をずらして2017年８月にスタート）についてたびたび議論している。この制度はＵ・Ｉターン者や店舗兼住宅を建設する商工業者も対象にする。町は同制度を利用して土地を購入した場合，１件あたり最高100万円の支援金を支払う。期間は造成地の完成から２年間である。これとセットで執行する補助制度として，土地区画整理事業区域内に住宅を建設する世帯に100万円を支給する。両制度の利用で最高200万円となる。町は既に町外からの転入者を対象に，住宅を新築する世帯に100万円を補助する制度を実施しており，最大で300万円の補助を受けられる。岩手日報2017年２月15日付は「モデルケースとして注目を集めそうだ」と積極的に評価する一方で，同年５月５日付は「同じ被災者でありながら，補助の対象となる人が，町中心部などに土地を持つ人や住宅を建設する人に限られるため，既に他の土地に住宅を再建したり，今後対象地域外に再建したりする人には不公平感が残る」と指摘する。

うち，活用方法が決まっていない面積が岩手で 170 ha 超であり，例えば陸前高田市，大槌町で計 100 ha 超に及ぶ（2018年１月現在）[13]。市町村にとっては維持管理費を要し，固定資産税収源とならないなどマイナス面が多い。このように捉えると，次なる巨大災害に向けて法制度の抜本的な見直しは避けられない。

（３）グループ補助金

東日本大震災時の国の代表的な財政措置は復興交付金であるが，その40の基幹事業に経済産業省所管はなく，産業復興政策は主に別の形態の補助事業等により展開された（塚田2016b）。そのうち新たに創設されたグループ補助金（復旧費の最大 3/4 を国・県が支援）は商業集積エリアづくり（商業施設等復興整備事業）との関係等で不十分さを持つものの，先行研究において積極的に評価されている。筆者もこれまで多数の事業者にインタビューしてきたが，本当に助かったという声ばかりである。以下の情報は積極的な評価にとって重要な根拠になりうる。日本経済新聞2017年３月10日付によれば，「岩手，宮城，福島の３県では2016年末までに延べ9419事業者へ計4650億円の補助が決定した。震災直後に破綻寸前まで追い込まれた企業も多いが，日経が３県に文書開示を請求したところ，破産・廃業は61事業者。補助を受けたうちの0.6％にとどまる。東京商工リサーチ東北支社によれば３県には10万弱の事業者があり，11年から16年までの倒産（負債1000万円以上）は1099件。全体の1.1％が倒産したことになる。廃業を含むと割合はさらに高くなる。グループ補助金は被災企業の破綻を大幅に抑えた」。なお，破綻した61事業者には約15億円が交付されていた。2017年度以降も面的整備の進捗に伴い，土地代や建設費の高止まりをはじめ種々の難題に直面しながらも，商業者の本設店舗での事業再開が進むことから，本補助金のニーズは少なくないことが想定される。なお，岩手沿岸ではピーク時に仮設店舗入居の事業者は約1,700であったが，2017年９月末時点で1,027にまで減少している。

これに対して，交付企業の今後の動向を見通す場合，小さくない懸念材料がある。先ほどの記事によれば，グループ補助にかかる25％の自己負担分は借入金などで調達するが，「東北のある金融機関は国の支援制度も背景に『融資を頼まれた場合は過大な計画でも応

13）井上（2018）では防集事業で高台に住宅を再建しようとする人が直面する課題があげられている。高台に整備した土地の分譲価格が移転元地の売却価格を上回るため移転する住民に追加費用が発生する場合が生じている。「では，分譲価格はどのように決定されているのでしょう。国土交通省都市局『東日本大震災の被災地における市街地整備事業の運用について（ガイダンス）』（2013年９月改定）は，分譲価格について『基本的には分譲時における適正な時価（不動産鑑定評価額等を参考に決定した価格）とすべき』と述べており，この『適正な時価』は，主に取引事例比較に基づいて評価されています。しかし，ここでも通常のやり方を非常時に適用する『無理』が生じています。なぜなら，多くの人が土地と家を失い宅地需要が急増している一方で，安全な土地は限られているため，被災地では地価の急激な上昇が生じており，これが『適正な時価』と見なされてしまっています。ところがこれは一時的な現象のため，元のトレンドに戻るや急激な価格低下が生じると予測されます。こうした一時的な地価急騰が住宅再建を妨げるのは理不尽でしょう」。なお，井上（2018）では言及されていないが，分譲（購入）価格は整備した土地の賃借価格にも影響を与える。

じている』という。当初は利払いの必要がない公的融資などの返済が本格化すれば，過剰な借り入れで経営が行き詰るリスクを秘める。生産設備が復旧しても『人手不足で十分に稼動していない場合も多い』（東京商工リサーチ）。東北経済産業局の調査では，東北の受給企業の55％は売上高が震災前に届いていない」。なお，グループ補助金の交付決定を受けた被災企業の約 1/4 が自己負担金の調達に，返済条件がよい高度化融資制度を利用している。また，震災前後の住宅ローンの返済，仮設店舗に伴うローンの返済にも直面する人が少なくない。

公的支援のモラルハザードを強調すれば，過剰な設備投資をあおり，廃業を待つだけの事業者も救済したかもしれない。返済条件に対する批判に加えて，事業計画の認定に際して事前の財務審査を厳格にすべきとなろう。しかし，それでは非常時において審査に膨大な時間を要し，早期の再建支援は実現しないだろうし，審査のためのスタッフの増員も避けられない。それでなくとも用地確保等のハードルに次々直面した事業者ばかりで，審査の厳格化は非常に酷である。むしろ，事後検査（取得財産の処分・管理など）の強化であろう。

経営の持続性については，「第11回『被災事業所復興状況調査』結果報告」でも回答（1,252）の47％が今後の業績（売上等）について「震災前までは回復しない」とする。東北経済産業局によるグループ補助金の交付企業に対するアンケート調査（2017年６月～８月）では売上げが震災前の水準以上に回復したと答えたのは44％で，微減傾向にある。筆者の本補助金の受取企業に対する調査からは多くの業種で復興特需は被害の大きかった陸前高田市や大槌町でも終わりつつあり，例えば宿泊業者は2017年に入って宿泊客が大幅に減少したと口を揃えていう。従業員の多少にかかわらず，顧客・取引先の減少または販路の喪失，雇用・労働力の確保困難，収支バランスの修正困難という諸問題に向き合うことなしに状況が好転しない状況である。

別の角度からグループ補助金をみれば，それを実質的に利用できないのが，震災前にテナント営業していた多数の事業者（補助対象は内装のみ）であり，その多くが仮設店舗（商店街）でもがき続けている。2017年度に入って各市町が所有の仮設商店街・飲食店街の閉鎖に踏み切るなか，店主は厳しい選択を迫られる。こうした点は既に桒田（2016b）で指摘されている。釜石市の仮設の飲食店街「呑ん兵衛横丁」は1989年にスタートし，2018年３月現在，６軒までに営業店舗が減少した。釜石市は同月末で仮設店舗を閉鎖する。2017年１月に市は元のエリア（大町）に本設の飲食店街を整備したが，立地や家賃の問題のほか，「横丁」として揃って移転できないことから，最終的に３軒の新規入居にとどまった。テナントでも再建が厳しい。仮設事業主は2017年７月，市に対して本設再建用地として市有地の賃貸提供を求め，２月には仮設店舗の営業期限の延長を要望したが，ともに認められなかった。市いわく，独自支援の補助制度を設けたし，仮設延長まで認めると，入居した再建事業者らとの公平性が保てない。見方を変えれば，既存制度をもとに再建を諦め，別の選択をした事業者との関係も問われるということであろう。

陸前高田市では区画整理事業エリアの空きスペースを想定して，テナント事業者向けに

「テナント事業者本設店舗建設支援事業」を創設し，自費による本設再建に対する財政支援を行っている。また，事業者に希望の多い仮設店舗の無償譲渡（借地料や建物の維持管理費などは事業者の負担）に踏み切り，営業を続けてもらう選択肢を用意している。と言っても，土地の用途の範囲内である。その他の市町も独自支援策を講じているが，もともと復興の長期戦を見通して準備していたものではなく，人口減が想定以上に進んだことに対する焦りもあろうが，それぞれで無視できない課題が残る結果となっている。阪神・淡路大震災で被災した神戸市の市街地再開発エリアでは「器」を満たそうと，地域外・非被災業者を想定してパッチワークのごとく対策が講じられ，既存のテナントによる事業者との公平性を逸脱した教訓を学ぶこともできよう。

大船渡市ではMAIYAの再建，釜石市ではイオンタウン釜石の開店といったように，各市町の商業カラーが濃くなるなかで，行政主導の過大な土地利用制限が多くの既存の居住者・事業者を苦しめている，と市町村を批判するだけでなく，公・民，国・地方の役割分担の見直しを含めて，事態の改善に向けて地域内外でまとまって知恵を出し，各種計画あるいは法制度等の見直しに向き合う必要があろう。高台造成地では車に乗れない居住者に厳しい，非居住者だけを向いた商業集積地づくりと言われ続け，将来誰も高台に住まなくなり，低地での居住を推進する結果になることが危惧される。仮設商店街のケースによってはその立地場所を軸に，新商店街を地域外・非被災業者を上手く受け入れながら整備する方がまちづくりの費用や地盤強度に対する信頼性などの点からベターであったかもしれない。店舗兼住居による早期再建が当初グループ補助金の適用とならず，別々を余儀なくされたケースも少なくない。この場合，一定期間を設定し，中心街（元の出店場所）に戻って実質的な本設をするのであれば，グループ補助金に準じた制度が適用されるようにしてはどうだろうか。早期再建により地域経済・産業に大きく寄与したにもかかわらず，区画整理事業で移転を余儀なくされ金銭の持出しが増えるケース，複数回にわたる仮設の移転により同様の結果となったケースなどとあわせて，既存事業でもそうしたことが回避できないか，今回の大きな教訓とすべきであろう。なお，グループ補助金の対象にならないケースとして貸家や賃貸マンションの経営者もあげられる。この点は熊本地震時においても見直されていなかった。

## 4．熊本地震復興にかかる地域マネジメント

### （1）復興基金

復興にかかる国の財政措置として東日本大震災時の復興交付金と復興特別交付税は導入されず，他方で，平成28年熊本地震復興基金は財源手当てが行われた。まず県と市町村の財政について簡潔に整理しておく。県の2017年度一般会計当初予算は過去最大の8,857億円で，復興関連費は約2割を占め，16年度一般会計分の5,324億円を足した累計は7,052億円に及ぶ。復興関連費の1/4はグループ補助金（県負担分の大幅軽減措置あり）を含む産業復興支援である。なお，県の2017年度予算は大幅に増えたが，災害関連を除く各部局の一般行政経費や投資的経費を16年度比で最大20％削減する予算編成方針が効いている[14)]。

地震関連経費が多い市町村の一般会計の変化をみると，震災前後で会計規模が著増し，とくに物件費の増加が目立つ（表11）。これは災害廃棄物処理事業（委託料）のためであり，大災害直後の傾向を示す。また，災害救助事業等にかかる起債も急増している。他方，県，市町村のいずれも財政調整基金は大幅な縮減となっている。益城町は2017年９月に熊本地震の影響を踏まえた17～23年度の中期財政見通しを示したが，20年度から地震関連の起債償還が本格化し，21年度以降は毎年度６～10億円の財源不足が生じると試算した（熊本日日新聞2017年９月15日付）[15]。

熊本県は国の財政措置の動向を踏まえて2016年９月に「取崩し型」復興基金を創設し，まず熊本地震被災地支援宝くじの収益金13.2億円を原資とした（同月には原資を寄付金とする被災文化財等復旧復興基金が別途創設された）。そして，国の2016年度第２次補正予算の成立を受けて12月に復興基金の財源として特別交付税510億円が交付された。それは過去の震災のケースや人口などにもとづき算定された。そして，県の直営（条例方式）で活用されている。今回も使途決定済分でみても過去のケースと同様に，復興基金の大半は市町村に配分され，国の財政支援が乏しいとされる住宅再建に多くが充当されており，さらに，今回顕著にみられる宅地被害に対する復旧支援にも重点が置かれている（表12）[16]。

宅地被害のうち国庫補助の対象にならない復旧工事について，被災者の工事費負担が50万円を超えた場合，超過分の2/3は県の復興基金から補助される（市町村が窓口）。補助は工事費１千万円を上限に設定され，最大633万円が支給される（表４）。約１万件を対象にして，国の補助要件を満たさない高さ２m 未満の宅地擁壁の補修や，液状化で生じた家屋の傾き修正，亀裂や陥没の埋め戻しなどが想定されている（熊本日日新聞2016年12月24日付）。個別の市町村では，例えば益城町，南阿蘇村の2018年度当初予算までの復興基金

14）熊本日日新聞2017年６月１日付は「県は31日，熊本地震の影響を踏まえた2017～23年度の中期財政見通しを公表した。復旧・復興財源に充てる県債（借金）の返済が21年度から本格化し，23年度には最大で94億円の財源不足が生じると試算した。県は09～11年度にも，国の『三位一体改革』に伴い単年度に200億円規模の財源不足を見込み，県有資産の売却を迫られた。今回は当時に比べて不足額は小さく，県は事業の絞り込みや，執行段階での節約などで対応できると判断。『危機的な財政状況には陥らない』と結論づけた」と報じている。

15）熊本日日新聞2016年10月12日付は，熊本市が今後10年間で市財政（一般会計）が受ける熊本地震の影響の試算を明らかにしたことを報じている。「国庫負担などを除く市の実質的な負担増を2025年度までに最大計139億円と推計。『財政指標に著しい数値の悪化は招かない』とした」，「この結果，最終的な負担増を58億～139億円と試算した。139億円の負担増とした場合，自治体の収入に対する負債返済の割合を示す『実質公債費比率』は，25年度に11.4％に悪化。しかし，破たん懸念のある財政健全化団体（25％超）には至らないとしている」。

16）復興基金523億円の内訳として，市町村が実施する36事業に293.2億円，県が直接実施する17事業に80億円を充当し，これらは「基本事業分」（統一ルール）に分類される（事業数は2017年12月末時点）。そして，被災30市町村が使い道を決められる「創意工夫事業分」（国や県の既存補助事業と重複できないルール）に100億円を配分し，「広域的課題対応分」として県の50億円も確保している。事業分類では宅地の復旧に146億円，住まいの再建に108億円などが想定されている。2018年２月には別に県住宅供給公社の清算等で発生した46億円（県分）がプラスされている。復興基金は2026年末までに取り崩して充当される予定である。

## 表11　一般会計の2017年度当初予算と2015・16年度決算

（構成比等：%，金額：億円）

| 自治体名 | 2017年度当初予算総額 | 対前年度増減率 | 地震関連経費 | 地震関連の起債額 | 地方債残高の対前年度増減率 | *2016年度決算総額* | *歳出のうち物件費の比率* | *歳出のうち補助費等の比率* | *歳出のうち災害復旧事業費の比率* | 2015年度決算総額 | 歳出のうち物件費の比率 | 歳出のうち補助費等の比率 | 歳出のうち災害復旧事業費の比率 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 熊本市 | 3,947.9 | 30.4 | 714.7 | 243.2 | 20.5 | *3,648.2* | *18.5* | *6.7* | *3.7* | 3,081.6 | 10.5 | 6.2 | 0.2 |
| 菊池市 | 269.7 | -11.6 | 11.9 | 4.6 | -0.8 | *349.2* | *14.9* | *13.3* | *2.3* | 287.7 | 10.6 | 12.7 | 0.8 |
| 宇土市 | 207.2 | 38.2 | 50.9 | 20.7 | 34.8 | *184.0* | *16.3* | *9.5* | *8.8* | 148.3 | 8.9 | 11.8 | 0.5 |
| 宇城市 | 349.6 | 17.5 | 73.8 | 33.9 | 22.1 | *328.9* | *13.6* | *15.5* | *5.6* | 285.9 | 9.2 | 12.2 | 1.2 |
| 阿蘇市 | 179.7 | 19.1 | 45.6 | 6.4 | 4.1 | *192.4* | *14.1* | *18.9* | *7.7* | 192.1 | 7.4 | 18.1 | 0.8 |
| 合志市 | 214.1 | 2.2 | 15.0 | 5.3 | 19.3 | *215.6* | *15.9* | *12.8* | *1.4* | 190.2 | 11.4 | 11.8 | 0.3 |
| 美里町 | 92.2 | 41.0 | 26.0 | 6.8 | 17.6 | *86.0* | *15.8* | *14.7* | *13.1* | 68.8 | 11.8 | 16.0 | 3.0 |
| 大津町 | 168.7 | 31.1 | 57.0 | 24.2 | 11.4 | *161.8* | *23.6* | *15.7* | *4.1* | 129.0 | 10.9 | 13.8 | 0.2 |
| 菊陽町 | 145.9 | 10.5 | 15.0 | 6.1 | 7.0 | *151.7* | *18.2* | *15.0* | *4.8* | 135.0 | 13.9 | 19.2 | 0.2 |
| 南阿蘇村 | 171.0 | 134.0 | 95.9 | 36.2 | 127.7 | *147.9* | *31.3* | *15.9* | *9.4* | 83.1 | 13.7 | 18.3 | 0.2 |
| 西原村 | 110.2 | 175.0 | 78.2 | 22.3 | 151.0 | *95.3* | *47.2* | *11.7* | *11.5* | 40.2 | 9.5 | 13.8 | 0.2 |
| 御船町 | 139.9 | 189.8 | 72.5 | 47.4 | 202.6 | *144.0* | *28.8* | *8.1* | *11.3* | 68.7 | 12.7 | 12.9 | 2.4 |
| 嘉島町 | 102.1 | 149.0 | 55.3 | 19.2 | 129.0 | *72.8* | *37.6* | *16.7* | *6.6* | 44.5 | 10.6 | 16.4 | 0.1 |
| 益城町 | 392.8 | 251.8 | 280.0 | 107.5 | 100.0 | *273.8* | *33.5* | *28.7* | *8.1* | 108.9 | 11.4 | 17.6 | － |
| 甲佐町 | 109.6 | 72.2 | 48.4 | 22.9 | 154.0 | *103.3* | *34.2* | *11.9* | *9.1* | 58.0 | 10.4 | 12.0 | 0.7 |

（注１）2017年度地震関連経費が10億円以上の市町村。
（注２）2017年度について菊池市，宇城市，阿蘇市，大津町，南阿蘇村は首長選に伴い骨格予算。
（出所）熊本日日新聞2017年4月6日付や熊本県ホームページなどから筆者作成。

表12　市町村が実施する熊本地震復興基金36事業の活用状況

（単位：万円）

| 事業名 | 交付決定済み額 | 2017年度末累計見込み額 |
|---|---|---|
| 認可外保育施設利用者支援 | 485 | 3,485 |
| 放課後児童クラブ利用者支援 | 1,376 | 3,340 |
| 応急仮設住宅維持管理費用支援 | 2,836 | 18,000 |
| 応急仮設住宅移転等費用支援 | — | 300 |
| 復興支援ボランティア連携推進 | — | 800 |
| 復興基金対応の市町村窓口業務の支援 | 基金活用額に応じた額 | |
| 臨時託児サービス設置 | — | 20 |
| 仮設住宅等コミュニティー形成支援 | — | 400 |
| 復興関連ボランティアセンター等運営推進 | — | 720 |
| 被災者見守り対策強化 | — | 6,500 |
| 高校生等通学支援 | — | 200 |
| 農地等被災農業者生活支援 | — | 500 |
| 被災宅地復旧支援 | 126,301 | 531,302 |
| 土砂災害レッドゾーン被災住宅再建支援 | — | 14,000 |
| 生活再建情報の提供支援 | 2 | 4,700 |
| 住まい再建支援 | — | 100,000 |
| 被災マンション建て替え支援 | — | 300 |
| 戸建て木造住宅耐震化支援 | — | 12,000 |
| 震災遺構候補の仮保存支援 | — | 2,000 |
| 市町村災害時受援計画策定支援 | — | 400 |
| 地域防災力強化促進 | — | — |
| 指定避難所等機能強化支援 | — | 80 |
| くまもとフリー Wi-Fi 整備 | — | 40 |
| 地域水道施設復旧 | 3,168 | 8,161 |
| 農家の自力復旧支援 | 31,977 | 34,433 |
| 私道復旧 | — | 3,600 |
| 小規模農業用水路・農道の早期復旧支援 | — | 20,000 |
| 地域コミュニティー施設等再建支援 | 2,149 | 64,829 |
| 自治公民館再建支援 | 3,132 | 16,935 |
| 消防団詰所等再建支援 | 1,458 | 4,398 |
| 私立博物館等復旧 | — | 1,000 |
| 共同墓地復旧支援 | — | 10,900 |
| 商店街等街路灯管理支援 | — | 60 |
| 仮設商店街整備支援 | — | 1,300 |
| 商店街にぎわい復興支援 | — | 5,000 |
| 熊本地震復興観光拠点整備推進 | — | 1,600 |
| 合計 | 172,884 | 871,303 |

（注）交付決定済み額は2017年12月末時点。

（出所）熊本日日新聞2018年１月６日付の表を一部加工して転載。

充当額をみると，いずれも被災宅地復旧支援事業の規模が最大である。

復興基金のなかで市町村独自の取組みに配分する「創意工夫事業分」が後から設定されている（被災規模や人口規模にもとづき配分）。支援事業５項目は，①個人負担が原則となっている被災宅地の復旧支援，②仮設住宅の維持管理など被災者生活支援，③住宅耐震化など防災・安全対策，④国庫補助の対象にならない簡易水道，牧野，小規模農地などの復旧，⑤神社やほこらなど地域コミュニティー再建に必要な施設の復旧が想定されている。この枠の予算化，執行は2018年度以降に本格化する。

熊本県（2018）は復興基金の創設を取り上げており，「個々の被災市町村がそれぞれ事業化すると，地域間で被災者支援に格差が生じ，被災者に不公平感や混乱が生じるのではないかとの懸念」が課題としてあげられ，「どの市町村でも同じ水準の支援を受けることができるよう，県が活用事業の統一ルールを策定」，「市町村が円滑に事業を実施できるよう支援」と改善に向けた取組み・方向性が整理されている。

中越地震のケースでは仮設住宅の見守り，集落施設などの地域コミュニティー再生，復興支援員・計画づくりをはじめ130のきめ細やかな事業が創設されており，この点を引き合いに出して，直営型の運用を批判しながら，様々な団体の声を聞いて多様な使途にしていくという指摘がありうる。これは的を射ており，被災自治体も理解し過去の基金のケースを踏まえて，市町村や様々な団体の声を聞いて支援している（表12）。今回，高齢者福祉や地域防災などの推進の観点からコミュニティー施設や自治公民館の再建に重点を置いている。生活に不可欠であることから，ある集落の水道組合に対するインフラ復旧に対する支援がある。湧き水を生活用水として利用しているが，水道管が壊れた。被災地の街路灯や防犯灯（自治会や商店街による管理である）の電気料金を半額補助する制度を導入した。小規模農業用水路・農道や私道の復旧（自治会または集落等が要する経費）も支援対象となっている。

他方，被災自治体の担当職員と話をすると，コミュニティ支援は「コミュニティ」の定義・単位や支援対象の範囲，公平性の確保などを考えると，決して容易でないという。地域との対話のなかから，考えていくことになる。それも一定の理解を示すことができよう。振り返れば，東日本大震災時にコミュニティ支援（とくにソフト面）を行う団体等に対する全国区の財団法人等による助成事業等（公募方式）は一気に普及・充実した。しかし，だからといって行政が主体に含まれないことを意味しない。例えば，地域における町内会，NPO，中間支援組織の強化が不可欠であれば，それらのような支援主体やコーディネーターなどの育成に対する支援があげられる。震災後の自然発生的な新コミュニティの機能に対する期待は禁物であるとすれば，非営利組織等の系統的支援を保障していくような財政措置等を，支援する財団法人等との役割分担を踏まえて国や県あるいは市町村が責任をもって行うべきである。

（２）グループ補助金

筆者はこれまで益城町と南阿蘇村を中心に50超に及ぶ事業者にインタビューし，そのう

ち半数は追跡調査を行っている。ここでは現地調査を踏まえてグループ補助金について検討しておく。まず補助金の交付状況（2017年12月26日現在）について交付申請済件数4,765件に対して交付決定済は3,720件である。東日本大震災時に比して説明会・相談会は熊本市以外でも頻繁に開催され，また，商工会が全面的にバックアップしており，申請のペースは非常に速いが，事務処理が追いつかない事態に陥っている。他方，そもそも事業計画が認定されていても，復旧工事の増加で工事業者が決まらず，必要な事業費を確定できず（工事費の相見積もりが取れず），交付申請できない事業者が多い。次に，制度面をみると，今回も，早い段階で変更がみられる。それは２次公募（2016年８月29日スタート）からの適用であるが，次の点が見直された。①東日本大震災時の経験を踏まえた提出書類の簡素化である。②医療法人や学校法人など中小企業以外の事業者のみでグループを組むことができる。③親会社から支援を受けることが困難な「みなし大企業」も補助対象になる。④補助対象経費などの取扱いが変更された。

グループ補助金に対する再建事業者の評価は非常に高い。阿蘇市の内牧温泉では温泉の湧出が止まるという事態に追い込まれたが，補助金のおかげで新たに20本の井戸が掘削された。それぞれの井戸の深さは100ｍ以上あり，1ｍ当たり10万円の費用がかかった（日本経済新聞2017年４月17日付）。阿蘇地域のペンション村には60歳代で被災し，本補助金を活用して再建する，ベテラン経営者が少なくないが，いずれもできる限り長く働きたいと積極的である（小規模事業者持続化補助金との併用ケースもある）。筆者の調査では下宿業や賃貸マンションは当初対象外であったが，地域から県への要望の結果改善された。南阿蘇村の東海大学阿蘇キャンパスは震災後に大幅縮小となっているが，学生を対象に経営してきた現地の事業者にとってはひとまず朗報である。

他方，補助金の手続面や運用面では若干の課題が残っている。①施設にかかる固定資産台帳等の所有者（複数の場合もある）が実質の経営者でなければクエスチョンがつき，手続きが止まることになる。単純に所有者は現在の経営者ですでは済まない相続未済等のケースが多々みられる。ネックは「ヒト」もなりうる。なお，「モノ」についても設備を巡る減価償却の台帳上の手続きと実際の保有等で齟齬が生じ，事務処理が停滞することが多くみられ，できるだけ柔軟な対応が望まれる。②施設の全壊・大規模半壊等は建替の他に移転による復旧がありうるが，ペンションであれば景観等をウリにするので，それほど簡単に移転できない。現地建替が難しいと行き詰まりかねない。また，ペンション村と呼ばれ，集積の利益があるなかで移転地を巡り対立が生じかねない。③施設の新たなグループ組成が困難となっている事業者については，既存グループへの追加が認められているが，東日本大震災時には相当の期間が経ってから制度の追加があったので，今回，効果的であったと言える。その際の申請要件や運用（事業計画書の再提出等）の簡素化が図られてよい。④新分野需要開拓等を見据えた新たな取組みへの支援について東日本大震災の際に2015年度予算で措置されたが，長期を見据えた支援の拡充およびソフト事業を組み合わせたパッケージ化など地域の産業を踏まえて傾斜的に交付され，そして，長期的に適用され，多くの中小事業者が活用できるように工夫すべきである。こうした踏み込んだ内容にすれば，

事業者による補助金の適正な執行がより厳しく審査されてもよいし，ケースによっては交付を受けた事業者，さらには書類の偽装等が発覚すれば，関係業者も厳しく罰せられるべきである。

（3）土地区画整理事業・県道4車線化事業

ここでは益城町における区画整理事業，県道拡幅事業について検討するが，筆者はこれまで70人超に及ぶ事業エリアの居住者や事業者などにインタビューし，25人程度は追跡調査を行っている。また，町主催の事業説明会にも参加した。

熊本日日新聞2016年11月17日付によれば，甚大な被害を受けた県道熊本高森線について，「県が現在の2車線（片側1車線）から4車線（同2車線）に拡幅する方針を固めたことが16日，分かった」。県は，益城町を含む熊本都市圏東部地域のあり方について，熊本空港や先端産業の立地などを生かした「創造的復興」を重視するなかで，2016年12月に現在10mの道幅を，自転車歩行者道などを含め27mに広げる計画を明らかにした。そして，2017年2月には県と町が共同で4車線化（「益城中央線」と名付けられる）に関する相談窓口を町中央公民館に設置している（火・木曜日）。同年3月に国交相による事業認可（都市計画決定）が行われた。ただ，沿道には多くの地権者がおり，約300戸が用地買収の対象（約6haの新規用地取得）となる。4車線化には150億円超の事業費（国6割（社会資本整備総合交付金），県3割，町1割の負担）と，2025年度までの期間が必要と見込む。とくに事業の影響を受ける住民の理解と協力が不可欠となるが，事業の日程や建築制限などの詳細は2017年3月の町民説明会で初めて知らされる。県はその後，地権者の意向調査や境界立会い・用地測量などを進め，10月あたりから用地交渉をスタートしている。

益城町は2017年2月に町内の中心部にあたる県道熊本高森線沿いの市街地222.5haを，地震発生から最長2年間の建築制限をかける「被災市街地復興推進地域」に指定した。これは被災市街地復興特別措置法にもとづき，町の復興計画にも盛り込まれており，区画整理事業等の実施を前提とする。指定エリアでは個人が住宅や事務所を建てる場合，建物構造や敷地面積に制限がかけられ，土地造成や建物の建築には知事の許可が必要になる。建築の可否は町が判断することになるが，町は県との合同の住民説明会で「復興に支障がない限り，許可する方向で基準をつくる」と強調した。この頃から，区画整理事業として町中心部を新たな商業地や住宅地などとして整理し，道路を広げて公園（災害時の避難場所）も整備する行政の考えがなかば公式的に出てくる。他方，2017年1月以降，住民主導で地域の復興を検討するための組織であるまちづくり協議会（任意）が事業エリアをはじめ町内で次々に誕生し，町にまちづくり案を提示している（2017年11月現在19地区で発足）。過去の大震災でもみられた仕組みである。

2017年4月に区画整理事業の構想が明らかになり，同月下旬に町民向け説明会が開催された（11月までに町主催で説明会4回，座談会月平均2，3回開催）。それは木山地区の28.3haを対象とし，商業施設を集約させるほか，バスターミナルや災害公営住宅を整備する。2016年12月策定の復興計画でも町役場のある木山地区は行政や商業，サービスを集

積させる「都市拠点」に位置付けられていた。また，活断層は避けられず，その真上は公園にするなど必要最低限の対策を講じて安心・安全を確保する。そして，2017年６月に正式に事業実施が表明される。12月に町は町中心部の県道の北側エリアにおける市街地復興にかかる多くの 12～14ｍの道路新設・拡幅を公表する。しかし，事業施行区域を決める計画案は同年12月の町都市計画審議会において住民の理解が進んでいないとして否決され，実質の事業開始前につまずいた。町は地権者に対する全戸訪問，個別説明を行い，2018年３月の再審議で可決された[17]。議会も2017年11月までの動向をみれば比較的慎重なスタンスであった。町は詳細な事業案の策定等を経て，2018年９月に国から事業認可をもらうことを目指す。事業費は100億円超である。平均減歩率は10％と見込まれている。「県と町は，最短で２年３カ月後の20年６月から住宅建設工事が可能と説明するが，それは『あくまで順調に進んだ場合』だ」（熊本日日新聞2018年４月２日付）。地権者交渉や用地取得は2018年度に入って本格化するので，事業完了の時期は流動的であり，2026年度以降もありうる。

筆者は両事業に賛成，反対，どちらとも言えないという声を数多く聞いてきたが，いずれにせよ行政と住民の対話の積み重ねや信頼関係の構築を前提とすれば，行政からのアプローチはマンパワー不足を考慮しても丁寧さに欠けていたといわざるを得ない。住民の多くが震災前に町が県道拡幅を要望していたことは聞いたことはあったが，４車線化は震災後かなり経ってから突然出てきて，政治的な意図が強すぎると指摘していた。町復興計画策定委員会委員長の大学教授も2017年４月の早々に「町民が置き去りにされているのではないか」，「町民への説明が不十分である」と指摘している（熊本日日新聞2017年４月14日付）。他地区からの住民の居住もありうるなかで，減歩や換地の対象となる住民を含む従前のコミュニティの再生に関する行政の考えがみえてこない。地権者410人を対象に2017年５～６月に実施された意向調査では，区画整理事業に「（どちらかと言えば）賛成」が６割超で「（どちらかと言えば）反対」の３割超を上回ったが，そもそも住民側に時間的猶予が与えられていなかった（回答341人）[18]。町長も担当課長も住民の１日も早い再建を

17）熊本日日新聞2018年３月６日付は，18年１～３月に実施した地権者への区画整理事業に関するアンケート結果を紹介している。回答は370人で，77％が「（どちらかというと）賛成」，12％が「（どちらかというと）反対」であった。また，町都市計画審議会の再審議による可決に関する県担当幹部のコメントも紹介している。「３カ月の遅れを取り戻すよう，迅速に手続きを進める」ということであるが，実施主体にとっては「遅れ」とネガティブな表現がみられる。被災市街地復興推進地域における建築行為等の制限期間である「発災から２年以内」に，区画整理事業に関する都市計画決定をしなければならないことも念頭にあったのだろう。この点について多くの住民は知らなかったと思われる。

18）熊本日日新聞2017年４月12日付は，県道４車線化に反対し，町民ら約20人で結成した「益城・四車線化を見直そう会」が11日，県に計画の凍結と見直しを申し入れたことを報じている。「申し入れ書では，４車線化計画を『沿線の住民や商店，医院などが立ち退きを余儀なくされる一方的なやり方だ』と批判。現行の２車線でも歩道や車道の拡幅，バス停ゾーンの設置などによって，安全の確保や渋滞の緩和が可能と訴えた。同会は，３月下旬に実施した独自アンケートの結果も提出。町民258人が回答し，４車線化について『町の発展につながる』『災害対策になる』と評価する意見が過半数を占めた一方，『横断が難しくなる』『病院や店が減る』などの懸念も多かったとした」。

と思い，スピードを最も重視してきたが，事業の進め方が拙速であったと認めている。

他にも，様々な声を聞いた。行政が先走ると住民不在の事業と言われかねないのはわかるが，住民が町役場に相談に行っても具体的なことはわからない，これからですと応答され，消化不良に終わる。かつて県道の整備で減歩や換地を経験したことがある住民もいて，またかと嘆きながら，他にやりようはないのかと呟いていた。震災後の早いタイミングで，かつ工事費高騰のさなかになぜ町の新庁舎（現在は仮設）を整備するのか理解できないし，東日本大震災時でも例がないと不満をあらわにしていた。

筆者は小規模の個人商店にも多くのインタビューを行ったが，反対が圧倒的に多い[19]。地域に密着した店舗ばかりで，立退き・（一時）移転は大きなマイナスになり，４車線化により地域の姿が大きく変われば，商売がやりにくくなる。既存のテナント営業者は行き場を失う可能性が高くなる。グループ補助金の交付申請も事業進捗の見極めから後にせざるを得ない。店舗兼住宅もあきらめなければならない。現行の２車線を工夫し，コストをおさえることではなぜいけないのかという。そもそも少し離れたエリアには大通りが敷設されており，活用すればよい。インフラ整備だけで約10年というが，そこからが真のスタートであり，あまりに長すぎる。個店にとっては工事の進め方，例えば仮設道路の位置・幅員や付替え頻度，店舗入口の表示方法（道路からの車両・歩行者目線），バリケードの設置など，事業後では店舗への入りやすさや車両の平均速度，街路樹の位置，中核的な店舗との関係づくりなどが売上げ等に大きく影響する。そもそも被災の程度が小さい，被災していない住民の（賛成の）声が大きくなっていることに納得できないようである。なお，商工会は何度か勉強会等を開催してきたが，それ自身の賛否は表明していない。

筆者が2018年３月に訪問した際，区画整理事業区域内で多くの住宅の新築工事が進んでいた。町によると，2018年２月末までに建築確認申請を出したのは82件であり，既に自宅を建て直した世帯も少なくない。建設費が著しく高騰するなか，減歩や換地（自宅移転もありうる）を覚悟で，一刻も早く再建を急ぎたいのである。地域の復旧・復興を支える金融機関はいち早く再建したが，同じような覚悟であったと言える。他方，上益城郡医師会は2016年12月の早い時期に，地域医療への影響の点から４車線化に反対を表明している。多くの医療機関が移転や廃業を余儀なくされることから，既に町外への転居を決断した病院がある。移転補償等が増えれば，それだけ公金投入は増大する。事業施工エリアの高低差は 25ｍに及び，広い段々畑のような宅地構成になっており，活断層の影響もあることから，長期の事業になり，まちの姿は一変するのは確実である。熊本市に隣接しているとはいえ，人口流出が進む可能性が高く，他のエリアの住民，商店に来てもらうまちづくり

19）熊本日日新聞2016年11月29日付では益城町復興計画案について復興計画策定委員会産業復興専門部会長（大学教員）にインタビューしており，「町の将来像を描くには役場庁舎の位置や県道熊本高森線の拡幅が重要になります」がいかがですかという問いに対して，部会長は「『復興計画は，庁舎は現在地か周辺で，県道は４車線化する前提で作られている。４車線化した場合，従来のように周辺住民を相手にした小さな店が並ぶ状況では経営は成り立ちにくい。複数の店が集積し，大きな駐車場を持つ施設に再整備する必要がある』」と応答している。

が優先されかねない。利害関係が非常に複雑になるのが本事業の大きな特徴である。

行政は事業に関する住民向けの説明会や勉強会を何度か開催し，戸別訪問による説明もいくらかあり，それらは大きな意義を持っているが，地域の合意形成かつ復興まちづくりの主体という面ではまちづくり協議会が重要な選択肢になりうる（益城町では担当職員が運営サポートしている）。例えば，木山上町地区まちづくり協議会は協議を重ね，視察研修も行い，2018年３月18日（日）の臨時総会で道路幅の詳細や公園の配置等を含む町の事業案を確認した。この案の賛否は，アンケート結果にしたがえば賛成票が反対票の約５倍となった。こうした活動は普通にみられる。木山上町地区に限らず，多くの住民がこれまでの地域のままでは良くないと思っているのは確認したが，震災前のまちをベースにしようとも，地元の大学やその他の第三者の協力を得ながら，まちの姿がイメージできるような条件づくりへの努力や工夫が求められる。筆者の調査経験から言えば，狭い道路沿いに住宅や店舗などが密集したまちに住み慣れた住民にとっては空間の広がりが無駄に見えることがあり，それに対する理解には時間を要する。筆者はいくつかの協議会の運営について参加者等から情報を得たが，様々な住民が集まってしっかり協議する場を持っているかと問えば，必ずしもそうでない。事業賛成を前提に地域の将来の姿についてばかり議論するケースもある。東日本大震災時のように，震災により分散した仮設生活（交通手段もない）が影響したかもしれないが，何ら工夫をしていないのであれば，協議会運営の質を一層下げることになる。

協議会運営の質は平時の自治活動が大きく規定するのであれば，実際，町内会があまり機能していないケースが多いので，行政に不平・不満ばかり言って向き合おうとしない，リーダーは単なる世話役で地域で育てられない，地域の合意形成の仕方を知らない（蓄積がない）のではないか，と問い詰められてもあながち否定できないであろうから，こうした点では課題が残る。とは言え，大災害時の公的支援としては協議会の運営に対する外部の包括的な支援が可能になるような，使途の自由度が高い交付金を各協議会に配分し，県・市町村等が仲介役の一端を担うことにすればよいであろう。

東日本大震災時にもみられたが，行政は復興計画や事業計画の策定を急ぐほど，いわゆるトップダウンが強くなり，メリットばかりを強調し，制度等の説明は粗くなり，住民参加の場づくりは疎かになる。他方，被災程度の大きい世帯ほど，自らの仕事や生活の再建を考えるのに精一杯で，コミュニティや地域の生活・産業の再建まで考える余裕がない。事業が始まれば，計画の見直しは災害時にはよくあるとは言え，設計の変更（金額面を含む）や許認可の再手続，他事業との調整などを伴うので，行政は消極的になりうる。計画が見直されると，事業エリアの居住者でさえ，進捗状況が二転三転するのについていけず，行政から何がいつまでにどうなるかの説明がほとんどなく，意思疎通の停滞のような状況がみられる。住民にとっては復興計画・事業計画が早く策定されないと，個別の生活・仕事の再建を考えられないという発想もありえなくはないが，逆に，現行の法制度の下では，あまりにも再建に時間を要することがわかり，地域を離れることもありえる。どこかでメスを入れないと，歴史は繰り返されていくことになる。急ぐこととじっくり話し合うこと

の線引きが重要であるが，大事業であるがゆえに長期的視点で見ると，じっくり話しあわないといけない点が非常に多い。だとすれば，そもそも事前復興として災害時に地域をどのように復旧・復興していくかを協議しておくことが欠かせない。

## お　わ　り　に

本論では個人・地域の生活面，産業面に焦点を当てながら，東日本大震災と熊本地震からの復興政策の実態と課題を明らかにしてきた。国の支援の対象外について，生活・住宅等の再建に対する自治体独自の支援が一般化し，きめ細やかになり，被災世帯間の公平性が強く意識されている。この点に関しては地域の産業の再建・復興に対する公的支援が充実してきたことが影響しているとは必ずしも言えない。財政措置としての復興基金とグループ補助金は積極的に評価されるし，後者は熊本地震のケースをもって定着したと言ってよい。自治体の独自支援や復興基金について見方を変えれば，生活，産業，コミュニティなどの再建に対する国の支援のあり方が問われていることになる[20]。他方，面的整備は制度の設計や運用などに重大な課題を抱えており，熊本地震を経て改善の余地が大きいことが確証された。南阿蘇鉄道の復旧に対する国の特別支援ついては関係自治体からみれば東日本大震災を踏まえて最低限の条件を引き出せたというところであろう。熊本地震では鉄路の維持・存続の根幹に財政問題があることを再確認する結果となったが，支援制度改正の引き金となった東日本大震災の被災自治体を含めて，公共交通それ自体のあり方を狭域，広域で徹底的に問い直すべきではないだろうか。

こうして整理すると，住宅再建支援を中心とした復興基金，高率補助のグループ補助金のいずれも面的整備と深い関係にあることから，面的整備にかかる制度見直しの重要性，緊急性が改めて確認される。そのうえで，面的整備でみられる地域対応の不十分さを指摘せざるを得ない。熊本の被災地域・自治体が東日本大震災の成果と限界をできるだけ摂取することが問われている。急ぐべき生活・仕事の再建・復興や面的整備とそうでないケース，面的整備において住宅や事業所などを集積すべきエリアとそうでないケース，個人ベースとコミュニティ・市町村ベースの再建・復興のバランス化を見極めることが重要となれば，地域の歴史性の文脈での自治や諸問題を考慮して事業の手順を共有する必要が導出される。そうでないと，漠然とした「将来」の地域活性化や防災強化を大義名分にして地域課題を全て解決すべく，住民レベルから著しくかけ離れた手順やメリットばかりを先に話す手法，政策として責任を持てないあまりに長期を見据えた事業の実施という結果となりうる。以上のように整理すると，震災復興過程におけるコミュニティの実態あるいは解散，創設などを踏まえた自治体との関係を明らかにする必要があったが，本稿では対象として

20）2017年７月に盛岡市で開催された全国知事会議では，東日本大震災からの早期復興や大規模災害発生時の対応が主要議題となったが，熊本県知事は熊本地震を踏まえて，①復興交付金など財政支援の常設化と応援職員派遣の法制化，②災害救助法の弾力的運用，③住宅再建支援制度の充実を国に働き掛けるよう提案した。知事は「住宅の自力再建までトータルで支援する仕組みが不可欠だ」（河北新報2017年７月28日付）と強調しており，傾聴に値する。

おらず今後の課題としたい。

他方，面的整備において質とスピードの両立を追求する仕組みとして，本稿で紹介できなかったが，岩沼市の防集事業では①地域協働が震災直後からみられ，②震災前のコミュニティの維持を徹底し，③将来を担う子育て世代を意識しながら，複数のコミュニティを対象にして１つの大型事業で実施することに成功した。女川町で2013年９月に正式発足した「復興まちづくりデザイン会議」と先んじて動き出した町民による「まちづくりワーキンググループ」があげられる。いずれのケースも公と民，老若男女で風通しがよい。その他の市町でも集落単位で注目すべき仕組みがみられるが，大学教員など第三者のサポーターの存在も大きい。企業を中心に復興の到達点をみる場合，若い世代がＵ・Ｉターンにより親の事業を引継ぎ，新事業を展開したり，キャリアを活かして起業したりするといった動きが活発である。そのなかには非営利組織の主力としていわゆる交流人口の増加に寄与するような事業を展開するケースがある。また，製造業でも海外進出するなかで，製造・加工技術が認められ受注が大きく伸びたケースも少なくない。水産加工の業界も例外でない。同業種・異業種の企業間連携が重視されたり，トヨタの「カイゼン」を導入して人手不足をカバーしたり，消費者に対する向き合い方にも変化がみられる。こうした動向をポスト復興として捉えると，そこには地域内所得循環の増進が大いにみられる。

こうしてまとめると，阪神・淡路大震災や中越地震などとの比較も欠かせないかもしれないが，今後の震災からのとくに国の復興政策のあり方として熊本地震は大きなメルクマールになることは間違いない。また，復興政策を「走りながら見直す」と言っても，国にせよ，自治体にせよ，長期的に政策を講じることが可能だとしても，様々な歪みが出てくることから，結果的に，地域が主体的，自律的に一つひとつ丁寧にひも解いていくしかなくなる。そうした点を怠ると，その重荷がのしかかることになり，国が地方創生政策を積極的に展開しようが，被災地は取り残される結果に陥りやすくなるであろう。国に対して被災地が置き去りにされていくという批判は可能かもしれないが，国はそれほど万能でないのも事実であり，インフラ維持・管理をはじめ結果責任は地域・自治体あるいは住民・企業に帰することになる。見方を変えれば，大災害では「積極的に走りながら見直すようなことがないよう」に，地域一体となって第三者の協力を得ながら，救助，初期復旧などと続くプロセスごと，事業ごと，個人・地域ごとに丁寧に対応し，不可避的な種々の問題の拡大を抑制していくしかない。また，工事着手までのプロセスに大きな困難を抱えた実態から，事前復興として法制度の見直しを国政に要望しながら，様々な対策シミュレーションを想定し，大災害時に一人ひとりに寄り添える準備をしておく必要があろう。

【参考文献】

井上博夫（2018）「復興の現段階―岩手の被災地から―」（『住民と自治』第659号，自治体研究社）

岩手県ホームページ http://www.pref.iwate.jp/

熊本県ホームページ http://www.pref.kumamoto.jp/

熊本県（2018）「熊本地震の発災４か月以降の復旧・復興の取組に関する検証報告書」
熊本市ホームページ http://www.city.kumamoto.jp/
桒田但馬（2016a）『地域・自治体の復興行財政・経済社会の課題―東日本大震災・岩手の軌跡から―』クリエイツかもがわ
桒田但馬（2016b）「東日本大震災復興にかかる地方財政の５年間の到達点と課題」（『復興』17号，日本災害復興学会）
桒田但馬（2017）「震災対応財政の論点整理―東日本大震災と熊本地震―」（『総合政策』第18巻第２号，岩手県立大学）
桒田但馬（2018）「岩手沿岸市町村の震災対応財政６年間―土地利用関連事業を中心に―」（『総合政策』第19巻，岩手県立大学）
国土交通省（2012）「東日本大震災の被災地における市街地整備事業の運用について（ガイダンス）」
近藤民代（2015）「東日本大震災における自治体独自の住宅再建支援補助金メニュー創設の背景と特徴―広域巨大災害における住宅再建支援に関する考察―」（『日本建築学会計画系論文集』第80巻第707号）
塩崎賢明（2017）「惨事便乗型復興を乗り越える―６年かけて見えてきた課題」（『都市問題』第108巻第３号，後藤・安田記念東京都市研究所）
徳野貞雄（2017）「『目に見えない』ムラ型震災とは，何か―『二重の複合型震災』だった熊本震災―」（『農業と経済』第83巻第４号，昭和堂）
平山洋介（2015）「住まいと生活再建」（神戸大学震災復興支援プラットフォーム編『震災復興学―阪神・淡路20年の歩みと東日本大震災の教訓―』ミネルヴァ書房）
益城町ホームページ http://www.town.mashiki.lg.jp/
南阿蘇村ホームページ https://www.vill.minamiaso.lg.jp/
宮城県ホームページ http://www.pref.miyagi.jp/