

研究ノート

平成28年台風10号豪雨からの復旧・復興と自治体行財政

栗田 但馬

【要旨】

本稿では、台風10号の被災地である岩手県岩泉町をケーススタディの対象にして、国・県と町の行財政関係や町の行財政運営の側面から、復旧、復興を整理し、災害対策の課題を提示した。岩泉町は東日本大震災でも甚大な被害を受けており、多重被災の財政構造が明らかになった。町財政は不安定であるものの、極度に悪化しているわけではない。台風10号下では国の財政措置が見劣りするなか、県や町が積極的な役割を果たした。それでも在宅避難の問題等がみられる。また、生活橋、テレビ受信や飲料水確保の施設の復旧においては、山間地特有の財政対応の詳細が明らかにされた。最大のハード事業である小本川や安家川の改修事業を巡っては、「流域治水」の取組みの可能性が見出される一方で、全国的にみられる用地取得の問題、地質等の不可避の問題が生じ、事業完了の延期がみられ、法制度の根本的な見直しが問われる側面があった。

【目次】

はじめに

- 1 水害・豪雨の地方行財政論へのアプローチ
- 2 復旧・復興等における岩泉町の主な財政指標の推移
- 3 復旧・復興等における岩泉町財政構造の変化
- 4 岩泉町における県河川改修事業
- 5 公的支援を巡る論点
- 6 豪雨災害に対する市町村行財政の課題

おわりに

はじめに

日本では1990年代以降、多くの死者を伴う災害が頻発し、被害額が膨大になっている。このうち豪雨（台風を伴うものを含む）の頻度が最も高い。豪雨に起因する洪水や高潮なども含めると、これらは甚大な人的・物的被害をもたらしており、水害としてまとめることができる。水害では他の災害と同様に、被害の規模が増大するほど、復旧において、国や地方自治体の公的セクターの役割は大きくなる。地域の生活（暮らし）や生業（仕事）などの再建は、個人や事業者、コミュ

ニティそれぞれの活動を基礎とするものの、道路や橋梁などを含む公共施設に加えて、個人や事業者の再建そのものにおいても、公的セクターの直接、間接の役割はとくに財政面でより大きくなる。

とはいえ、水害からの復旧に対する国・地方自治体の行財政に関する研究はわずかである。水害は他の災害との共通点と相違点を持っているが、とくに後者に着目することができる。また、水害といっても、豪雨、洪水などさまざまであり、地域によって被害の特性がみられる。たとえば、共通点としては、大小の河川の氾濫（堤防の決壊等を伴う）があげられる。他方、相違点としては、沿岸地域であれば、津波や高潮など、山間地域であれば、土石流や崖崩れなどが発生する。それらによる被害からの復旧においてインフラ整備を対象とすると、費用はかさばることになり、財政力の弱い自治体にとっては財政負担が厳しくなる。この点にも注意する必要がある。

本稿の目的は、日本において死者を伴う災害のうち、最も頻度の高い豪雨災害を主な分析対象として、国・県と市町村の行財政関係や市町村の行財政運営（マネジメント）の側面から、ケーススタディにより復旧、復興を整理し、災害対策に関する自治体行財政の課題を検討することである。

ケーススタディの意義としては、水害は地域性が強いために、被災地域の被害や社会経済の状況を丁寧に把握する必要があるが、本稿では被災地でのインタビュー調査や資料収集、被災・再建状況の把握などによってフォローされている。この点を踏まえて共通、個別の問題、課題が導出される。ケーススタディの対象とする水害は、平成28年台風10号豪雨（以下、台風10号と略す）である。それは岩手県に水害として過去最大の被害をもたらし、県内の岩泉町や隣接の市は象徴的なエリアとなった。この災害から5年が経過した2021年8月時点で、県の復旧・復興事業はほぼ終了となっている。

本稿の主な分析エリアは岩手県岩泉町である。岩泉町は、県庁所在地である盛岡市の中心市街地から車で100分前後を要する。また、面積が約1,000km²と広大であり、一部の海浜エリアを除いて山間エリアに位置し、多くの降雪もある。町財政はかなり脆弱である。したがって、災害行財政上、国や県の役割がより大きくなることが想定される。岩泉町は2017年3月に災害復興ビジョン、同年12月に災害復興まちづくり計画を策定しているが、その内容に関しては栗田（2019）を参照していただきたい。

岩泉町は2011年の東日本大震災に続いて、16年に台風10号により甚大な被害を受け、多重被災となったが、後者による被害は前者よりも格段に大きいものの、公的支援がそれほどでもなかった。この点に関して、町に加えて県、国がどのように対応したのかを明らかにし、公的支援のあり方について検討する。同時に、町の財政がどのように推移したのかを、町の歳入歳出決算書等を用いて詳細に整理する。次に、栗田（2018, 2019）から踏み込んで、岩手県による岩泉町内における大規模な河川改修事業を分析対象にし、国や自治体等の関係に注意を払いながら、行財政構造等を明らかにする。そして、これを踏まえて、「流域治水」に関する課題を導出する。なお、本稿では災害自治体行財政に関する従来からの重大な問題に加えて、新たに生じている問題を浮かび上がらせることも想定されている。

1 水害・豪雨の地方行財政論へのアプローチ

本節では、水害・豪雨に対する地方行財政の理論や政策などについて概説する¹⁾。

災害はさまざまな人的・物的被害をもたらす。災害ではその影響が長期化し、避難所や仮設住宅での生活はストレスの累積、疾病、家庭崩壊・分散などの社会的被害を生み出す。また、事業所、コミュニティにも経済的社会的損失が生じる。市役所やその職員が被災し行政が機能不全に陥ることもある。生態系や文化財など再生が不可能なケースもある。局地的な災害でも都市の社会インフラ、たとえば地下街や地下鉄、高層ビル群、情報通信網などが被害を受けると、被害額はより大きくなる。留意すべきは、住宅の損壊、生業の喪失などの被害が階層性、差別性を持つことである。すなわち、社会的弱者や低所得層の人々は、被災によって失った雇用や住宅を回復できず、生活状態が以前より悪化することが多い。他方、国の災後の公的支援が逆に被災者の心身や生活に悪影響を与えることがあり、復興災害と呼ばれたりする。

水害あるいは豪雨は性格や要因などの点で、他の災害と比べて何が違うか。豪雨や台風などの襲来はある程度予測がつくのに対して、地震や噴火は突然発生し、規模も予測がつかない。そして、津波を含め、水害によりまちが大規模に浸水すれば、浸水エリアでは住めなくなることが多い。とはいえ、現実として、日本ではハザードマップをみれば一目瞭然であるが²⁾、浸水想定区域には多くの家屋や工場などが立地している。したがって、土地の嵩上げ等の対策が講じられ、居住等の継続が認められることがある。

他方、大規模な被害であっても、家屋の基礎や骨組みは残ることがあり、大規模改修を行ったうえで住み続ける方もいる。これは地震によって、地盤が破壊されたり、隆起・沈下したりする点とは異なる。とはいえ、鉄骨であれば、錆ついていれば、長寿命化も望みにくい。近年、短時間の大雨が大きな被害をもたらすようになってきているが、下水道の排水能力を超えて、用水路やマンホールから水があふれ、浸水被害をもたらす（内水氾濫）。この点では、都市化の進展が災害の要因となる。

車両の被害が大きくなるのも特徴としてあげられ、1982年に長崎市街地等を襲い、299人の死者を出した長崎大水害は、「自動車災害」の象徴となった（高橋・高橋 1987, 高橋 2009）。さらに、水害では汚水・泥水（有害物質を含むことがある）があらゆる所に入り込み、その除去に多大な時間を費やすことになる。泥水は乾燥すると除去に困難を抱え、場合によっては消毒も要する。廃棄物の処理にあたっては、水分を含むために、その重さは増す。被災直後は、家屋の内壁・床や家電製品、車両が利用可能であっても、時間の経過にしたがって、利用できなくなることが少なくない。これは汚水等を少しでも吸った影響があらわれてくることによる。

第二次世界大戦後に大規模な台風・豪雨が相次いで日本を襲い、多くの死者を出した苦い経験があるが、その後、治水技術は進化し、高度な水準にあることは誰もが認めるであろう。発展途上国での災害と比較すると、日本における人的被害はそれほど大きくない、という評価があるかもしれないが、一人ひとりの命の重さには変わりなく、本来、死者ゼロが理念にされてもよいわけである。また、日本では被害額が桁違いに大きく、水害の性格や要因が詳細に明らかにされる

と、防災の新たな課題がクローズアップされてくる。災害は一つとして同じものはないといわれる所以である。

この点は、国や自治体の行財政にとっても同様である。法制度そのものを改正するか、あるいは新たに制定するか、制度の枠内で柔軟に対応するか、といったことが問われることになる。実際には、被災地・被災者の要望が強くなったり、災害対策の重大な課題が多くなったりして、これまで法制度は着実に改善されてきたわけである。

国・地方自治体が講じる初期の対策には被災者救出、食料提供、（応急仮設）住宅供与、災害弔慰金や災害障害見舞金の支給、災害援護資金の貸付などがあるが、とくに災害救助や避難所の設置・運営面では、臨時特別の財政需要に充当される特別交付税の機動性、弾力性が発揮される。1995年の阪神・淡路大震災の場合、国が特別交付税を加算する措置を講じたり、被災自治体に対してそれを普通交付税とともに繰上げ交付したりした。2011年の東日本大震災でも特別交付税が積極的に活用された。

過去の大災害では特別法が制定され、個別に対応されていることも特徴としてあげられる。それにもとづき国庫負担の上乗せや補助対象の拡大などが行われる。応急対策から災害復旧に進む段階で、多様かつ複数年の財政需要に対応するために、一般会計と区別され、資金の流れの透明化を図る「復興特別会計」が時限的に設置され、予算の単一原則・単年度原則の例外扱いとなる。東日本大震災では2012年度から東日本大震災復興特別会計と、復興政策を担当し復興特別会計を管理する復興庁が創設された。

1990年代以降、復旧・復興財政の予算編成や執行の体制が中央集権的な縦割りで、地域・住民、自治体のニーズから乖離し、他方では行政責任の回避を生んだとの批判が相次ぎ、復興の理念、国の責務の範囲、国庫負担のあり方が強く問われた。分権の文脈で国と地方の責任分担、財源配分を行うかということは今日もお最も重要な論点である。また、防災（とくに予防）の強化が多方面で取り込まれる昨今、生活面や仕事面においては、平常時にいかに非常時を組み込むかがポイントになるといわれるが、国・自治体の行財政の質的向上や量的拡充は課題となっている。

この間、日本の災害財政の問題点は、とくに阪神・淡路大震災、東日本大震災において露呈することになったが、部分的な改善を見つつ今日に至っている。それでも大きな災害になれば、新たな問題が生じる。災害ごとの個別対応も同様であるが、特別法であっても、それが重なると、それぞれの違いとその根拠が問われることになり、賛否両論が生じる。他方、いわば「想定外」といって公的支援を回避することも許容されない。また、公費の投入ということで、手続きを厳格にすると、地域・自治体が疲弊してしまう。ソフト事業ではマンパワー不足のように、公費の増額でも解消しにくい状況が生じる。

こうしたなか、東日本大震災では復興増税の実施等を背景に自治体負担がゼロとなった期間がある。これまで補助金とともに主な財政措置となってきた「起債+元利償還金の交付税算入」ではなく、復興交付金や復興特別交付税などの創設があり、国の財政措置の到達点といえる。自治体の非常時の財政負担を巡って、ゼロが望ましいのか否かは論点になろうが、財政力の弱い自治体にとっては、たとえ数%の負担でも非常に厳しいことは実状としてある。また、いわゆる原形復旧を超えた改良復旧は例外ではなく、個人・企業の再建に対して実質的な公費投入を行う

個別制度も増え、一部は東日本大震災以降の大災害でも創設され、定着している。

2万人超の死者・行方不明者となった東日本大震災の後、ハード面の被害の規模を含めて、それほどの大災害は起こっていない。死者数でいえば、2016年の熊本地震、18年の西日本豪雨が200名超である（22年度末時点）。それらに対する地方自治体の災害財政は主に国の補助負担金に支えられているが、国と自治体の平時の財政関係に準拠しており、応用、臨時の域を出ていない、という評価が多い。国からみれば、過去のケースを踏まえながら、被災の程度に応じて地域ごとに対応し、短期や長期といった時間軸もおさえ、全力を尽くしてきたという認識であろう。他方で、被災者からみれば、地域や被害の特性に応じて最大限対応してくれているのか、もっと柔軟で、広範な財政措置が可能ではないかといったことになろう。なぜなら被災者にとっては、大小の災害に関係なく、個々の被害で対応が進められるべきであると考えられる側面がある。

2 復旧・復興等における岩泉町の主な財政指標の推移

岩泉町の東日本大震災前後の社会経済状況は以下のとおりである（表1）。岩泉町の人口（住民基本台帳人口）は、東日本大震災前から台風10号を経て、2020年1月までの10年間で19.1%の減少となっている。国勢調査となるが、台風10号の被害が大きかった安家地区の場合、人口、世帯数の順で2008年は789人、346世帯、18年は554人、281世帯で、29.8%減、18.8%減である。人口減少が著しい。町全体に戻るが、65歳以上人口比率は大震災前の37.8%から2020年の44.4%まで大幅に増大している（国勢調査）。台風10号時には全世帯数（介護施設等の入居者を除く）のうち1人世帯が1/3超となっていた（岩泉町統計書）。

就業人口は大震災前の4,896人から2020年の4,176人まで、14.7%減となっている。これを産業構造でみた場合、2020年で第一次産業は19.5%、第二次産業は24.4%、第三次産業は56.1%であることから、大震災前に比して第一次から第二次、第三次に大きくシフトしていることになる。町内生産額や1人当たり町民所得は他の沿岸市町村と同様に、大きく伸びている。とはいえ、経済センサスでみた事業所数と従業者数（いずれも公務を含む）は2009年と21年を比較して、19.6%減、8.2%減となっており、大震災の被害が大きかった県南の市町に比して、減少程度は小さいものの、全国平均との比較ではかなり大きい。

2016年の台風10号は8月30日に、気象庁の1951年の統計開始以来、初めて東北地方太平洋側に直接上陸し、岩泉町やその近隣の久慈市、宮古市を中心に岩手県内に甚大な被害をもたらした。その記録的な暴風雨による被害に関して、岩泉町に限って簡潔に説明すれば、大小の河川氾濫や土石流、大量の流木などを引き起こし、国道を含め道路は至る所で寸断された。死者25人が発生し、徒歩の往来でさえもできない孤立集落・世帯もみられた。

岩泉町の提供資料によれば、住家被害は全壊453棟（非住家536）、大規模半壊236棟（同298）、半壊255棟（同73）などで、地域の中心部一帯や農地の冠水、牛舎の浸水なども深刻であった（2018年3月27日時点）。被害額329億円のうち土木施設関係が1/3を占めた。また、地域の特性としては、簡易水道施設の損壊が激しく、至るところで復旧事業が実施された。なお、2019年には台風19号を伴う豪雨災害も経験しており、沿岸部を中心に被害が及んだ。

表1 岩手の沿岸市町村の社会経済指標

	住民基本台帳人口（人）			人口増減率 (10年3月 →20年1 月, %)	65歳以上 人口比率 (%)	就業人口 (人)	産業構造 (%)		
	2001年3月	2010年3月	2020年1月				第1次産業	第2次産業	第3次産業
洋野町	22,054	19,514	16,436	-15.8	30.5	7,728	21.4	30.3	48.3
久慈市	41,557	38,264	34,696	-9.3	26.4	16,255	9.8	27.8	62.4
野田村	5,498	4,884	4,220	-13.6	30.1	2,052	17.7	30.0	52.3
普代村	3,544	3,099	2,628	-15.2	31.5	1,396	21.8	28.9	49.2
田野畑村	4,684	3,976	3,313	-16.7	33.9	1,771	26.4	27.6	46.0
岩泉町	13,360	11,318	9,158	-19.1	37.8	4,896	26.3	21.8	51.9
宮古市	67,727	60,548	51,744	-14.5	30.9	25,568	10.0	25.4	64.7
山田町	21,730	19,461	15,330	-21.2	31.8	8,324	18.6	28.5	52.9
大槌町	18,106	16,171	11,663	-27.9	32.4	6,669	7.8	35.5	56.7
釜石市	46,733	40,338	32,977	-18.2	34.8	16,889	7.1	29.5	63.4
大船渡市	44,871	41,016	35,849	-12.6	30.8	18,645	10.6	29.2	60.1
陸前高田市	26,746	24,277	18,931	-22.0	34.9	10,587	15.1	28.5	56.4
盛岡市	296,064	291,709	288,470	-1.1	21.6	135,535	3.7	13.5	82.8
	市町村内生産額（億円）		1人当たり市町村民所得 （千円）		面積（km ² ）	自治体財政 に占める地方 税の割合 （%）	自治体財政 に占める地方 交付税の 割合（%）	大震災による 死者・行 方不明者 （人）	
	2010年	2018年	2010年	2018年					
洋野町	366	485	1,867	2,576	303	10.5	46.5	0	
久慈市	1036	1,298	2,144	2,836	623	19.6	32.3	6	
野田村	101	158	1,769	2,764	81	9.3	48.7	39	
普代村	88	149	1,952	3,143	70	6.8	53.4	1	
田野畑村	102	217	1,826	3,033	156	4.9	41.9	32	
岩泉町	317	424	1,856	2,596	993	7.9	52.2	10	
宮古市	1,623	2,285	2,002	2,744	1,260	17.7	42.0	569	
山田町	390	558	1,764	2,523	263	15.8	42.7	832	
大槌町	297	518	1,793	2,858	201	17.5	38.7	1,272	
釜石市	1440	1,756	2,197	3,033	441	23.9	27.6	1,146	
大船渡市	1266	1,623	2,144	2,913	323	20.9	33.5	502	
陸前高田市	533	713	1,869	2,585	232	15.3	42.1	1,808	
盛岡市	10,042	10,670	2,744	3,179	886	37.9	15.6	6	

- (注) 1. 2001年3月末住民基本台帳人口について、合併市町は旧市町村の人口の合計としている。
2. 65歳以上人口比率、面積は2010年の数値、就業人口、産業構造は2010年国勢調査による。
3. 地方税と地方交付税の割合は2009年度の数値である。ただし、合併市町のうち宮古市は2010年度の数値である。
(出所) いわたの統計情報、総務省ホームページ・決算カード欄、国勢調査（各年度版）などより筆者作成。

復旧等にかかる公的支援について、岩泉町は災害救助法の適用に加えて、局地激甚災害（激甚災害法）の指定、被災者生活再建支援法の適用となった。これらのうち被災者生活再建支援制度は全壊および大規模半壊の世帯に対して、新築・購入で最大300万円を支給する内容となっているが、今回県内の市町村に適用されている。これとは別に、町独自の上限額200万円の支援が創設された。これと併せて被災者定住化住宅建設資金利子補給補助金や被災者生活再建引越費用給付金も用意された。また、本制度の対象とならない半壊や床上浸水の世帯に対する支援金支給を

表2 岩泉町の主な財政指標の推移

	2009年度	2011年度	2013年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度	2020年度	2021年度
標準財政規模（億円）	55.4	57.5	56.8	56.7	55.5	56.5	58.1	58.4	59.8	63.6
経常収支比率（％）	82.6	79.5	75.3	79.4	77.7	81.7	88.4	90.5	95.9	88.8
財政力指数	0.15	0.14	0.14	0.15	0.15	0.15	0.16	0.16	0.16	0.16
実質収支比率（％）	3.7	7.2	16.4	17.4	13.4	8.2	28.1	14.0	11.2	9.9
公債費負担比率（％）	22.7	16.1	12.8	12.8	9.6	14.6	17.9	19.7	21.9	21.5
実質公債費比率（％）	13.0	11.2	8.2	6.3	6.7	8.7	10.8	13.0	13.8	14.0
積立金現在高（億円）	41.9	62.6	84.9	73.0	57.3	54.9	48.8	55.2	58.0	64.5
うち財政調整基金	14.4	17.0	17.1	20.3	8.4	12.0	13.5	19.7	21.9	22.5
町債現在高（億円）	100.9	106.9	120.4	134.2	141.6	161.9	156.8	152.6	145.5	137.8

（出所） 総務省ホームページ・「決算カード」欄等より作成。

実施する岩泉町のような市町村に、県は必要な経費の一部を補助した。

これに対して、災害救助のステージにおいて2016年度に応急仮設住宅設置費は196戸を対象としたが、被災住宅の応急修理はそれを大きく上回る227世帯に及ぶ（町負担対象分）。また、岩泉町や宮古市の生活保護率は県内で最も高く、災害公営住宅の入居者が増えることに加えて、生活困窮に拍車がかかることが懸念されている。なお、県は産業再建に対してもいくつかの独自補助を実施し、東日本大震災時に近い水準にした。また、県は多くの県道や国道の一部、河川などを対象にして大規模なハード復旧事業を担った。

以上のことを踏まえて、岩泉町の主な財政指標の推移を整理すると、以下のとおりである（表2）。

第一に、経常収支比率は大震災後に低い水準（弾力性が高い）で推移していたが、台風10号以降、大きく増大していった（2020年度95.9%）。町の財政資料によれば、主な要因として過疎対策事業債や災害対策債等の据置期間が終了し、償還開始となった事業の増加により経常経費充当一般財源が大幅増となったことによる。とはいえ、全国市町村平均が92～93%で推移していたことから、岩泉町の数値は2019年度まで低かったということになる。他方、宮古市の経常収支比率は2015年度92.4%、16年度90.8%、19年度93.0%、20年度93.0%、久慈市のそれは91.9%、92.4%、95.7%、88.6%となっており、岩泉町とはかなり異なる。

第二に、台風10号以降、実質収支比率が大きく変動しているが、災害対応を背景に、2018年度を典型として黒字の異常な規模がみられる。実質収支比率は一般的に3～5%が適正といわれ、全国市町村平均もその範囲で推移している。岩泉町の災害対応財政において大震災以降、とくにハード事業の計画と実施のバランスがとれず、歳出で多額の不用額等が発生していることが考えられる。なお、宮古市や久慈市の実質収支比率も2016年度の前年以降、大きく変動しており、19年度、20年度は宮古市6.8%、8.6%、久慈市10.5%、11.5%と非常に高い水準となっている。

第三に、台風10号以降、公債費負担比率が大きく増大しており³⁾、実質公債費比率も類似の傾向を示す。公債費負担比率でいえば、町の財政構造の硬直化が激しくなっており、全国市町村平均が16%から13%に低下している点とは正反対である。他方、宮古市では安定的に推移している（実質公債費比率2016年度11.4%、19年度8.8%、20年度8.2%）。久慈市も安定的であるが（同13.9%、

14.2%, 13.6%), 将来負担比率が130%あたりで推移していることを付記しておく。岩泉町については、第一の点で記載した内容が要因にあげられ、町財政の構造的な特徴であり、マネジメントで小さくない懸念が残るところである。⁴⁾なお、後述の町の歳出構造が示すように、2017年度以降、公債費は高水準で推移している。

第四に、台風10号の時期にあたる2016・17年度の財政調整基金の取り崩しや町債現在高の急増は災害対応財政の大きな特徴を示しており、東日本大震災時に比して、町財政負担が増大した一端が垣間見られる。起債の典型例は災害復旧事業債であるが、その償還は後年度も続いていく。宮古市も2017年度に積立金現在高は大きく減少し、その後も微減している一方で、市債現在高は大きく増大している（積立金現在高16年度321.2億円うち財政調整基金93.8億円、17年度272.6億円うち75.3億円、20年度158.7億円うち63.5億円、市債現在高16年度360.2億円、20年度469.6億円）。他方、久慈市はいずれにおいても大きな変化がみられず、やや特異な状況である（積立金現在高16年度40.8億円うち財政調整基金12.0億円、17年度45.1億円うち15.3億円、20年度33.3億円うち12.0億円、市債現在高16年度242.4億円、20年度221.0億円）。なお、町債現在高の大半は後年度に地方交付税で措置されることになっており、実質の数値はかなり低くなる。

3 復旧・復興等における岩泉町財政構造の変化

岩泉町の財政は一般会計と特別会計からなる。後者は8会計であり、簡易水道、観光事業の各会計を含む点が特徴といえる。災害前後の一般会計構造の推移は表3～表5のとおりである。表からはわかりにくい点を含めてその特徴は次のように整理される。

最初に、目的別歳出である。第一に、2015年度および16年度の決算には多額の東日本大震災対応分（15年度47億円）が含まれる。ただし、2016年度以降、それは大幅に縮減しており、大震災の復興計画における事業完了率は17年12月末時点で95%である。

第二に、2016年度決算には台風10号対応分38億円が含まれており、その6割が公共土木施設を中心とするハードの災害復旧事業である。また、ハードの応急復旧工事に加えて、避難所運営や住宅再建支援などにより民生費が急増している。翌年の2017年度には台風10号対応（全費目分）は120億円超に達した。

第三に、2016年度の台風10号対応分の多くが17年度に繰り越された。これは事業の進捗が思わしくなかったからである。その結果、2017年度の総額および農林水産業費（牛乳処理加工施設整備関連27億円）、災害復旧費（公共土木施設24億円）、衛生費（災害廃棄物処理24億円）が著増している。

第四に、2018年度に土水費が急増している。これは災害公営住宅の整備に約11億円が支出されていることによる。その年度に限らないが、台風10号対応として、町は被災者用の住宅移転地の区画整備に加えて、災害公営住宅63戸を整備した。なお、この数値は、被災者のニーズ等を踏まえた、複数回の縮減修正の結果である。また、多くの被災者が3年経過しても仮設住宅にいた。

第五に、災害復旧費は大震災以降、高めで推移しているが、2017・18年度に急増し、公共土木施設災害復旧費は19年度以降も高水準となっている。なお、農林水産施設の場合、林道を対象とした復旧事業の規模がとくに大きい。また、河川流木土砂撤去は公共土木施設災害復旧事業（委

表3 岩泉町の目的別歳出構造の推移（一般会計決算）

（単位：百万円）

	2015年度	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度
総務費	2,528	3,012	2,008	2,822	2,649	2,988
民生費	1,833	3,437	1,857	1,632	1,655	1,666
うち災害救助費	省略	1,609	85	0	10	0
衛生費	784	940	3,355	1,023	1,037	988
うち清掃費	省略	18	2,664	263	17	8
農林水産業費	1,949	1,031	5,403	1,129	826	1,007
商工費	381	578	460	272	259	480
土木費	1,613	892	1,000	1,714	1,189	869
教育費	1,144	918	709	729	921	811
災害復旧費	2,555	1,806	4,815	5,480	2,265	1,247
うち農林水産施設	省略	746	1,716	1,603	636	68
うち公共土木施設	省略	875	2,367	3,321	1,283	1,160
公債費	1,177	1,190	1,406	2,099	1,818	1,859
その他	1,049	876	470	694	528	587
合計	15,013	14,680	21,483	17,594	13,147	12,502

（出所）岩泉町歳入歳出決算書（各年度版）より筆者作成。

託）で実施され、累計で1億円を軽く超える支出である。

第六に、2020年度には台風10号対応に約19億円、新型コロナウイルス感染症対策に約13億円が支出されており、いわば多重災害の構造が垣間見られる。何よりも大災害の影響が長期にわたっている。また、感染症対策をあげると、総務費では特別定額給付金の給付が約9億円に及び、商工費では中小企業者等への事業継続支援金や感染症対策資金の利子補給補助などに約1.4億円が支出されている。

なお、総務費の比重は大震災以降、20%を超えることがあり高めで推移しているが、基金の積み立ての影響が大きい。また、農林水産業費ももともと高いが、2016年度あたりまでは地域産業の構造的な特徴に加えて、避難路や集団移転地の造成整備など大震災対応の影響も大きかった。

次に、性質別歳出構造である（表4）。第一に、2017年度以降の公債費の急増である。これは既述のとおり、過疎対策事業債や災害復旧事業債の償還開始の影響が大きいことによる。

第二に、2017年度に物件費が急増し、その前後の16・18年度も高水準となっている。これは廃棄物処理業務（粉碎・選別等）委託を典型とする、災害対応にかかる臨時的な経費の影響による。

第三に、2017年度の補助費等、16年度の繰出金や積立金の急増も台風10号対応によって説明することができる。

第四に、2017・18年度の投資的経費の急増も災害対応となるが、災害復旧事業費に限らず、普通建設事業費とくに補助事業費の水準も高くなっている。これは災害復旧に区分しないハード事業となるが、たとえば、2017年度では牛乳処理加工施設、サケ・マスふ化場の復旧が大規模事業として該当すると思われる。

表4 岩泉町の性質別歳出構造の推移（一般会計決算）（単位：百万円）

	2015年度	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度
義務的経費	3,056	3,097	3,298	3,951	3,727	4,036
人件費	1,248	1,211	1,211	1,237	1,300	1,607
扶助費	631	696	681	615	609	570
公債費	1,177	1,190	1,406	2,099	1,818	1,859
物件費	1,368	1,690	3,875	1,556	1,330	1,232
維持補修費	195	170	165	151	254	283
補助費等	1,759	1,721	2,137	1,738	1,598	2,638
繰出金	828	1,016	837	884	899	772
積立金	436	1,644	410	977	945	555
投資的経費	7,244	5,224	10,654	8,238	4,287	2,887
普通建設事業費	4,689	3,383	5,842	2,750	2,019	1,621
うち補助事業	1,482	951	3,246	1,509	885	554
うち単独事業	3,182	2,404	2,571	1,209	1,095	939
災害復旧事業費	2,555	1,841	4,812	5,488	2,268	1,265
その他	127	117	105	97	105	99
合計	15,013	14,679	21,481	17,592	13,145	12,502

（出所）岩泉町歳入歳出決算書（各年度版）より筆者作成。

なお、維持補修費が2019年度に急増し、20年度も増加していることをあげておきたい。これは公共施設の老朽化への対応を典型とするが、今後も増加が予想され、その更新は大きな論点になるろう。

次に、歳入構造である（表5⁵⁾。第一に、歳入では高率の国庫負担を伴う災害復旧事業が多く実施されたために、国庫支出金の急増が目立っている。局地激甚災害指定にもとづく対象事業のなかには100%国庫支出がある。これにより町の財政負担は大きく軽減されている。なお、2015年度の国庫支出金の比重が18.3%と高い理由としては、東日本大震災対応があげられる。また、2020年度の国庫支出金（総務費国庫補助金）には新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金約3.4億円や特別定額給付金給付関連補助金約9.1億円が含まれる。

第二に、2016年度に地方交付税が大幅に増大しているが、これは災害に伴う特別需要に対する特別交付税の影響である。同年度の特別交付税は31.5億円（普通交付税43.6億円）に及び、その多くは災害廃棄物処理事業分である。なお、災害廃棄物処理事業は2018年度に終了し、それまで多額の国庫補助金も充当されてきた。

第三に、2017年度には県支出金と町債が急増しているが、いずれも林道をはじめ農林水産業施設復旧向けとなっている。県支出金に焦点を当てると、多くは国庫支出金の経由分を含むと思われるが、林道以外では岩泉ホールディングス株式会社（2016年1月設立）の被災した乳業施設（牛乳処理加工施設）の解体・撤去、整備・改修等に県補助金が約13.5億円支出されている。この施設には多額の災害復旧事業債も充当されている。町の基幹産業である第一次産業のインフラ復旧

表5 岩泉町の歳入構造の推移（一般会計決算）

（単位：百万円）

	2015年度	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度
町税	711	714	711	741	729	725
地方交付税	5,256	7,502	5,495	5,411	5,520	5,398
国庫支出金	2,945	1,279	4,802	5,193	1,964	3,074
うち国庫負担金	省略	346	2,476	3,576	1,287	1,351
うち国庫補助金	省略	931	2,322	1,613	675	1,720
県支出金	1,383	1,431	3,760	1,925	1,011	535
うち県負担金	省略	555	192	182	191	176
うち県補助金	省略	841	3,535	1,723	769	334
寄附金	113	284	100	115	86	120
繰入金	2,014	3,224	660	1,583	308	282
繰越金	976	1,080	3,410	1,789	2,067	875
町債	1,948	1,879	3,414	1,561	1,387	1,143
うち臨時財政対策債	269	202	218	219	163	157
その他	747	697	920	1,344	950	1,029
合計	16,093	18,090	23,272	19,662	14,022	13,181

（出所） 岩泉町歳入歳出決算書（各年度版）より筆者作成。

が急務となっていた。町債については辺地対策事業債や過疎対策事業債を財源にした災害対応も特徴的である。

第四に、県支出金には県と町の財政関係の特徴をあらわす構造がみられる。たとえば、2016年度の民生費県負担金には災害救助費として3.3億円が交付されているのに対して、総務費県補助金には同規模に近い特定被災地域復興支援緊急交付金3.1億円が交付されている。これは早期復旧を図るための自由度の高い交付金であり、2017年度には特定被災地域復興支援特別交付金という別の名称に変更され、約9千万円交付されている。これらは宮古市や久慈市も対象となっており、一般財源負担の軽減の点から、被災市町に歓迎されている。

第五に、繰入金や繰越金の変動が大きいことも特徴としてあげられるが、これも災害対応をあらわしている。

インフラ整備にかかる事業費が大きくなることは明瞭であるが、災害復旧事業債（単独）を発行する場合、いくつかのルールがある。たとえば、国による災害査定が厳格であり、町の担当職員が多くの時間を費やすことを前提として、まず保険加入の有無が問われ、「有」であれば、保険給付金を利用しなければならない。次に町への指定寄附金を充当しなければならない。そして、残った事業費に起債を充当することになる。

4 岩泉町における県河川改修事業

本節では、岩手県事業として2022年度末時点でも継続されている、二級河川の安家川や小本川を対象とする河川改修を取り上げる⁶⁾。いずれも岩泉町を流れる代表的な河川であるが、台風10号で氾濫し、浸水面積は広域に及び、その影響で死者をだし、多数の家屋や車両等が浸水した。また、事業の実施においては、東日本大震災時にも頻繁にみられたが、用地取得や家屋移転などに時間を要し、事業の完了時期は当初の予定より大きく延びている。

財政面では、両河川を対象とする改修事業は突出して大きな事業費となり、また、国の大規模な補助金で支えられており、「河川激甚災害対策特別緊急事業」「河川等災害関連事業」「河川災害復旧等関連緊急事業」といった事業名で実施されている。これらでは築堤や河道掘削・拡幅、橋梁架け替え等のハード整備に加えて、住民の円滑かつ迅速な避難を促すために、水位周知河川の指定・運用、水害リスク情報の周知等のソフト対策にも国、県、町等が連携しながら取り組ん⁷⁾でいる。なお、事業費も当初から大幅に増大している。

小本川は流域面積 731 km²、(幹川) 流路延長 65 km である。台風10号により流域全体で溢水し、下流部では堤防が決壊した。また、支川の清水川(町中心市街地)では橋梁部での流木閉塞に伴う溢水が発生した。小本川の場合、県は町中心部の岩泉地区を境に下流工区 24.1 km と上流工区 22.8 km に分け、前者の事業名を「河川激甚災害対策特別緊急事業」、後者のそれを「災害復旧助成事業」とする。河道の掘削・拡幅や築堤、流木捕捉工、護岸工事、道路のかさ上げなどを実施し、2024年度末の完了を予定する。

安家川は近年でいえば、1990年、2006年にも洪水を経験しており、今回、河川の大幅な拡幅工事が改修事業の特徴となっている。事業計画によれば、毎秒100~150トンだった最大流量は800トンに高まり、台風10号相当の雨量にも対応できる。事業は2016年度に着手され、当初の完成は19年度末の予定だった。「上流区間 0.5 km は計画通り完了したが、下流区間 2.2 km は用地取得に時間がかかり、工期を2年延長した」。「その後も地質の問題などで工事は遅れた」(河北新報 2021年8月29日付)。

安家川の改修事業では生物の生息生育環境に配慮した川づくりが実践されている。そのポイントは次のとおりである。①現況の滲筋、瀬・淵の保全・復元。②自然落差が形成する縦断の連続性、支川との連続性の確保。③現況の岩河床の活用。④現況の河床材料(石、砂)等を工事後に投入。⑤多様な水際環境の保全・復元。⑥水域と陸域の連続性の確保。⑦河畔林の保全・創出。こうした取組みがあるものの、どうしても工事の影響で河川は汚れる。この点については、安家川を漁場とする地域の内水面漁業協同組合が注視している。工事関係者とは寄附金のような金銭的なやりとりがあるようだが、漁協いわく、工事の影響が全くないわけではない。また、工事着手前には、地域の小中学校の生徒や施工業者により、町指定の天然記念物「カワシンジュガイ」の移植作業が行われた。河川には他の希少種も生息しており、コンサルタントによる調査も実施されているが、それへの影響が懸念されている。

両河川の改修事業では、多くの住宅に加えて、公共施設も移転が必要となった。これは住宅等

写真1 小本川と清水川の合流地点あたりにおける河川改修工事の様子
(橋梁は架け替え予定) (筆者撮影・2023年2月)



の集積地が甚大な被害を受けたことによるが、小本川でいえば岩泉地区、安家川では安家地区を典型とする。また、事業の影響により、町道付け替え工事を実施しなければならなくなり、これは県事業とされ、町が負担金を支出する。既述のとおり、橋の架け替えも生じるが、同じ場所ということにはならない。たとえば、小本川に架かる新たな赤鹿橋（橋長170.5m）は約150m下流の位置となり、川の拡幅に合わせて約50m長くなり、幅もプラス0.4mの4mとなった。また、高さもプラス2.5mとなった。

なお、県と国土交通省の関係について県担当者にお聞きしたが、計画段階から密に協議しており、多岐にわたってアドバイスを受けている。また、事業の発注にあたっては、町内、県内の業者を優先することを心掛けたということであった。東日本大震災時のように、資材入手の困難は基本的になかったが、大規模な河道掘削が実施されているために、残土処理が重大な課題となっている。

小本川の改修事業は「小本川水系流域治水プロジェクト」に位置づけられており、このプロジェクトに関して言及しておく⁸⁾。その狙いは、ハード整備により台風10号と同規模の洪水を、流域を通して安全に受け流すとともに、流域における砂防施設、治山施設、道路かさ上げの整備、さらに、防災・避難のためのソフト対策に取り組み、浸水被害の軽減を図ろうとする。国・自治体や住民、民間企業の連携の場が設定されており、ソフト面では、宅地のかさ上げや災害危険区域の設定に限らず、要配慮者利用施設の避難確保計画の策定や実践における支援体制の構築、防災士育成講座の開催（防災士となる町民200名超の達成目標⁹⁾）、危機管理型水位計等の設置、洪水・土砂災害のハザードマップの作成などがあげられる。子どもをメインとする学びの場づくりもみられる。ハード事業はいずれ終了するとしても、ソフト事業（たとえば、防災意識）には終わりはないという捉え方がみられる。

以上の取組みのなかから、防災士の育成を取り上げる。岩泉町防災士連絡協議会が2019年1月に設立された。町内の防災士が連携を強化し、地域防災力の向上を目指す。他市でも連絡協議会が設立されているが、町の特徴としては、2018年度から防災士研修講座等を開催し、3ヶ年度で200名の町民を対象とした防災士を養成しようという取組みにある。町は町民向け養成講座等の経費を全額負担する。防災士は資格取得がゴールではなく、二度と被害を生まないという強い気概をもち、地域の自主防災組織の一員として活躍することが期待されている。なお、台風10号で

表6 小本川と安家川における河川改修事業の事業費等

河川名		事業期間	導入事業	国費	一般財源・ 県債
小本川	上流工区	2016年～24年	災害復旧助成事業 113.8億円	61.8億円	52.0億円
	下流工区	2016年～24年	河川激甚災害対策特別緊急事業 228.6億円	114.3億円	114.3億円
安家川		2016年～22年	災害関連事業 5.3億円	2.6億円	2.7億円
			河川災害復旧等関連緊急事業 62.0億円	31.0億円	31.0億円

(注) 2022年度時点の予算ベースの見込み。

(出所) 岩手県財政課提供資料より筆者作成。

は、町内の小川地区で地元の防災士が作った避難マップが役に立ったという先進事例がある。

最後に、両河川の改修事業費とその財源を簡潔に整理する(表6)。一見してわかるとおり、第一に、長期間を要し、住居移転を伴うために、対象被災者の仮設住宅暮らしも長期に及び、事業期間中の再度の河川氾濫に不安を抱えたままとなった。第二に、国庫補助は必ずしも高率であるわけではなく、県債の償還には優遇措置があるとしても、県には一定の持ち出しが必要となり、通常対応の財政への影響が懸念される。なお、県河川改修事業に対する町の負担金も一定規模で支出されている。

5 公的支援を巡る論点

5-1 生活再建

公的支援を巡っては、国や県の財政措置の対象となるか否かが論点になるなか、台風10号では生活橋が対象外となった(乗田 2018, 2023)。生活橋とは、住居と町道等を結ぶ個人・地域所有の橋をさし、長いものでは80mに及び、コンクリート製や鉄製もある。生活橋は190か所あり、73か所が被災したが、私道扱いのために災害復旧補助(激甚災害)の対象にならない。これに対して、岩泉町では生活橋の復旧支援の根拠となる制度として、台風10号前の1995年に「生活道及び農道整備事業費補助金交付要綱」が定められていた。補助額は「当該経費の9/10に相当する額以内の額」、「ただし、10000千円を限度額とする」と規定されている。

財政面でのポイントは、費用として1か所当たり100万円から1,000万円を要することから、町も所有者も負担が大きくなることである。そこで町は仮橋を建設したうえで、本復旧費補助の基金を創設し、インターネットの「Yahoo! ネット募金」を活用して、企業・団体や個人に募金を呼びかけることにした。町はいろいろと手を尽くし、全国から2,000万円近い募金を集めた。この間に、生活橋復旧の希望は43か所に減ったが、町は寄付金や自主財源も充当しており、2021年度中に事業をほぼ完了するに至った。¹⁰⁾

次に、テレビ視聴と飲料水確保について概説する。それらの特徴は、地域によって前者は組合方式、後者は共同・個人方式で供給されており、町がインフラ整備に補助していることである。台風10号による被災のために、両サービス供給が困難となり、組合等から町に財政支援が要望されたが、町としては町単独では厳しく、国の支援が取り付けられるかが焦点となった。テレビ視

聴や飲料水確保も山間エリアならではのシステムである。ここでは詳述している栗田（2018）から引用、補足しながら展開する。

テレビ視聴とは、ケーブルを使って有線で視聴する仕組みをさす。「テレビ共同受信施設組合は65あり、町の全世帯の47%、約2160世帯が接続する。豪雨でケーブルの断線や流失は相当数に上るとみられ、町は概算で復旧費を3億円以上と見込む。22組合で約220世帯が利用する水道も一部で断水が続く」（河北新報2016年9月25日付）。「町では組合方式で整備されているテレビ難視聴エリアにおけるテレビ受信施設（電源装置、ケーブル、アンテナなど）の復旧が課題となり、町は過去の補助実績を踏まえて、生活再建に不可欠であることから復旧支援の方針をもったうえで、災害直後から国に財政措置を求めている。組合方式による水道供給も同様である。『小規模集落の水道は住民が独自に給水組合を組織して運営しており、復旧費用の工面や業者の手配、厳しい道路状況など、山積する問題に対応が追いつかない』」（岩手日報2016年9月28日付）。

テレビ視聴は結果的に国の財政支援が入ることになり、町は台風10号向けの補助にかかる交付要綱（災害復旧対応）を作成したが、もともと国の支援メニューにはなかったために、町は総務省と協議を重ねた。そして、激甚災害を受けた共聴施設の復旧（災害復旧事業）が、東日本大震災からの復旧途上での別災害により被災したという枠組みで、特例として財政措置されることになった。国庫補助は市町の財政力指数に応じて補助率が異なるが、岩泉町の場合、1/2をベースとした。補助ルールの詳細はここでは省略するが、たとえば、ケーブル延長があげられる。

テレビ受信施設の復旧事業は2018年3月末で完了し、総事業費は約7千万円となった。財源面では、主に災害復旧事業債を原資にして町の上乗せ補助¹¹⁾を行い、組合負担はゼロとなった。今回、補助対象となった組合数は19である。組合は地方自治法上の地縁団体でなければならないが、平常時に補助を受けるためには、地縁団体にならなければならないので、基本、対象組合は地縁団体であった（2023年2月の町財政担当者へのインタビュー）。なお、個人単位でみれば、各自のテレビそのもの、さらに自宅への引き込み線が被災しているケースがあるが、そこまでは補助対象にならない。

飲料水確保にかかる施設とは、貯水用マス、ろ過設備、くみ上げポンプ、配管などをさす。それが個人方式となると、隣家が近くになく、1軒のみで所有、管理していることになる。これに対して、共同方式となると、たとえば、折壁集落では「住民7戸が組織した折壁簡易給水組合が貯水池を造り、ろ過した沢水を供給してきた。しかし台風10号豪雨の土砂崩れなどでタンク周辺に土砂が流入。配管も寸断され壊滅的な被害を受けた」（岩手日報2016年9月28日付）。

「岩泉町では、飲料水個人施設の復旧費用の一部を補助している。その対象は例えば、簡易水道区域や飲料水共同施設の区域外に飲料水個人施設を復旧しようとする個人であり、補助対象事業費（3万円以上、200万円以下）のうち9/10が補助され、補助上限額は180万円である」（同）。

飲料水施設は災害復旧の枠組みで復旧事業が実施されたが、国や県の補助はなかった。町の負担分は主に災害復旧事業債の充当が認められた（町の持ち出しも一部あった）。これについても、町は台風10号向けの補助にかかる交付要綱（災害復旧対応）を作成した。共同施設の場合、12施設が町の補助対象となり、事業費総額（2018～19年度）は約1億円であり、補助率は10/10であった。個人施設の場合、補助率は既述のとおり9/10であり、補助対象45施設に対して、補助総額は約5,200万円であった（2017～19年度）。

なお、台風10号時には協議にならなかったが、新たに水源を設けた場合、そのコストに対して公的支援がありうるのか。この点については、町の財政担当者いわく、原状復旧の原則にそぐわないために、補助されないのではないかとのことであった（2023年2月のインタビュー）。

5-2 住宅再建

次に、住宅再建の問題である。東日本大震災以降にクローズアップされている在宅避難者（被災者）の存在である（栗田 2023 ほか）。「在宅避難」とは、被災して劣悪な住環境であるにもかかわらず、自宅で避難生活、さらにその後のステージとなる恒久的な生活を送ることをさす。栗田（2018）で既に言及しているように、多くの在宅避難者が存在しており、仕事上離れられない事情があったり、住み慣れた自宅にとどまりたい気持ちが強かったりする。防犯という理由もある。

では、法制度からみた理由はないのだろうか。第一に、被災者生活再建支援制度のような公的支援を利用しても、不十分であるため、壊れたまま、傾いたままの自宅での生活を余儀なくされる。災害救助法の応急修理制度を利用すれば、仮設住宅入居が認められない（後の災害では条件が緩和された）。第二に、自宅の罹災認定が半壊以下であるために、被災者生活再建支援制度を利用することができず、自宅の補修が不十分となる。利用できる支援が災害救助法の応急修理制度のみとなる。被災者は修理費用の高騰や修理業者の不足、修理開始の遅れなどにも悩まされながら、浸水しなかった二階で長期間過ごすことになる。

以上のことから、在宅避難を余儀なくされる状況が示唆されるが、さらに踏み込めば、共通して、資金確保の困難や心身の不安定が極度にみられる。第一に、再建に対する諦め感が強くなったり、貧困をさらけだしたくなかったりして、声をあげるに至っていない。被災者自らが高齢であり、域内外に住む子どもがいても、彼ら・彼女らが移り住む意思がないと、より多く支出する気持ちがなくなる。

第二に、応急修理制度をはじめ公的支援にあたっては、被災者の立替え払いが前提となることから、被災者は制度の利用そのものを躊躇することがある。この点は事業者の再建にかかる公的支援にもみられる。

第三に、行政側も本人が大丈夫というから、アウトリーチせず、終了事案として処理する。実際はそうではないことがある。付近の河川改修に伴う住居移転までの「仮」生活として在宅避難するが、それが長引き、実質的に我慢の生活が継続される。

第四に、災害援護資金制度にもとづく貸付金という選択肢があるが、これも一定条件を満たさなければならない。また、その存在さえ知らない被災者がいる。公営住宅入居要件にもあるが、故意でなかったとしても税の滞納履歴があれば、申請にたどりつけない（適格要件の欠如）。

岩泉町のような広大な面積の行政区域において、点在する少数世帯の集落が被災した場合、所得がある程度あって、家屋を縮小してでも元の土地で再建することがありえる。他方、災害公営住宅に入居するとなると、行政側としてはその集落に1、2戸だけ整備するとはなりにくい。特定のエリアで公有地を確保し、まとまった戸数（集合・戸建）を整備するとなると、遠く離れた被災者にとっては敬遠したくなる。結果、全壊や大規模半壊等の判定であっても、修繕して居住を継続できるのであれば、自己負担を抑えながら在宅避難を選択する。このことから、行政側の当初の災害公営住宅の整備戸数は縮減されることになる。さらに、心身の状況が思わしくない高

齢者であれば、町内外に住む子どもと一緒に住む、あるいは集落外（町外）の特別養護老人ホームに入居するといったことも十分に考えられ、集落内で選択肢が分かれてくると、集落の消滅に一気に進むことになりうる。

5-3 産業再建

東日本大震災下での地域産業再建に対する主な公的支援としては、次のとおり、中小企業を対象にした事業等があげられる。仮設工場等の整備と無償貸与。グループ補助金の創設・拡充。復興特区制度の創設とそれにもとづく税制・金融上、規制・手続きの特例。二重ローン対策。雇用確保のための雇用創出基金による被災地での仕事づくりや、震災による離職者等を雇用した事業主に対する助成金の創設。東日本大震災までの大災害では、中小企業に対する直接支援が融資等にかかる利子補給中心であったが、その枠を超えて実施されている。しかし、台風10号時には、ほとんどが適用されなかった。

では、台風10号下の公的支援はどうだったか。その詳細は栗田（2019）を参照していただくとして、ここではいくつかの県の事業を町財政対応と関わらせて簡潔にとりあげる。

岩泉町財政の2016年度の商工費では、「ふれあいらんど岩泉」や「龍泉洞」の被災施設の改修・解体等に対する事業支援（工事請負費等）があり、17年度同費では被災事業者対策資金等利子補給補助金に加えて、「地域なりわい再生緊急対策事業補助金」が1.9億円支出されている。この補助金は県からの交付金（17年度2,500万円+繰越分約9,700万円）を原資とし、18年度にも交付されている。過去の災害でも類似のものが創設されたことがある。本交付金は、台風10号により甚大な被害を受けた宮古市、久慈市、岩泉町に所在する中小企業等が、早期に事業活動を再開できるよう創設した制度である。

事業メニューとしては、被災企業の復旧経費を対象とした被災企業等復旧支援事業、商店街や小規模被災事業者の復旧経費を対象とした被災商店街等再生緊急対策事業、観光施設の復旧経費を対象とした観光施設復旧緊急対策事業、観光PRイベント等の実施経費を対象とした誘客・販売緊急対策事業、そして、大規模被災企業の復旧経費を対象とした大規模被災企業再建支援事業の5つが設けられている。

2017年度の農林水産業費では「水産業競争力強化緊急施設復旧整備事業」として、事業実施主体の小本浜漁業協同組合の被災した小本さけ・ます人工ふ化場の復旧支援に約8.7億円（17年度県補助金約7.3億円）が支出されている。それは岩泉町沿岸の基幹産業の再建として重要な位置づけにある。岩泉町では農地・農業用施設災害復旧事業にかかる農家負担も町の独自支援により軽減されている。また、県単事業として補助金で実施する小規模農地等災害復旧事業にかかる農家負担も軽減されている。

県の事業としては、以下のものがあげられる（詳細は栗田 2019参照）。第一に、「小規模事業者持続化補助金（台風激甚災害対策型）」である。類似の補助金は他の大災害でも創設されている。岩泉町等の3市町の小規模事業者が商工会議所ないし商工会と一体となって経営計画を作成し、販路開拓や生産性向上に取り組む費用（広告費、商談会参加費、機械等設備費、新商品開発費、店舗改装費など）が支援される。被災した事業用資産の単なる復旧・買替費用に対する補助でなく、未来志向の性格をもつ。第二に、「地域・まちなか商業活性化支援事業」である。3市町の商店街

等が行う、台風10号からの復旧事業に要する費用が支援される。具体的には、被災地において必要な施設・設備の整備に要する経費が補助対象となる。第三に、「革新的ものづくり・商業・サービス開発支援補助金」である。生産性向上等を図るために導入する機械装置等の費用の一部が支援される。

次に、別の見方からアプローチする。岩泉町商工会によると、台風10号により町内の会員127事業所が被災したが、岩泉ホールディングス株式会社も甚大な被害をこうむった。岩泉ホールディングスは2016年1月に岩泉乳業株式会社、株式会社岩泉産業開発など町の第三セクターを子会社とする持株会社（町の第三セクター）として誕生した。また、町内2ヶ所の「道の駅」や「ふれあいらんど岩泉」の指定管理者となっている。それは町内最大規模の事業所の1つとなっており、食産業や観光業など地域の基幹産業を大きく左右する存在である。岩泉乳業（株）の経営を巡る小史はテレビや新聞等のメディア、栗田（2019）で整理されているために、ここでは詳述しないが、一時経営不振に陥っており、その後回復したものの、東日本大震災、台風10号で被災し、みたび復活を果たすストーリーが知られている。栗田（2019）では岩泉ホールディングスの被災した産業関連施設（生乳加工施設やわさび処理加工施設など）が公的支援によって復旧された点が詳述されている。

最後に、栗田（2018）で整理されているが、国が産業面で目立った特別措置を講じた点にも言及しておきたい。たとえば、ホタテやカキ、コンブなどの養殖施設の災害復旧を激甚災害措置の対象に追加し、9割の国庫補助とした（東日本大震災以来）。また、既述のとおり、小規模事業者持続化補助金「台風激甚災害対策型」が追加された。岩泉町や宮古市等の3市町に所在する小規模事業者が、経営計画にもとづき実施する販路開拓等に対して国庫補助される。

5-4 東日本大震災時の県の対応との比較

東日本大震災時における岩手県の独自支援の最大の特徴は生活・住宅再建でみられ、たとえば、次の事業があげられる。

- 生活再建住宅支援事業（住宅新築・補修、宅地復旧）および被災者住宅再建支援事業
- 災害公営住宅の整備・維持管理
- 内陸避難者住宅対策
- 三陸鉄道の復旧支援
- 被災者対象の医療費窓口負担（国保等）の免除措置（2021年まで市町村に対して補助）
- 被災地の通学支援事業（沿岸12市町村居住の中高校生などを対象にして、2018年度からスタート。通学定期券購入費の半額、震災遺児・孤児は2/3の補助）
- 被災地福祉灯油等特別助成事業費補助（低所得世帯などに購入費を助成する沿岸市町村に経費の一部を補助。助成額の1/2、上限1世帯2,500円）

県独自の支援は被災者の経済的負担、さらに、命・暮らしの下支えとなっており、そのインパクトは生活・住宅再建で大きい。なお、公的支援の原資は復興基金等である。

これに対して、台風10号における県の公的支援はやや見劣りするが、国の財政支援の不十分さをフォローしている側面が垣間見える。

では、産業面ではどうか。これに関しては、東日本大震災時のような国の公的支援があまりみ

られないなか、台風10号において、県の積極的な役割がかなりみられるとあってよい。とはいえ、生活・住宅再建と産業再建を比較すると、素朴な疑問が生じないわけでもない。たとえば、農地・農業用施設の災害復旧事業が農家・法人に代わって国や県によって実施されており、農家負担はごくわずかに生じるものの、れっきとした個人資産の形成に資するものであることからいえば、生活・住宅再建に対する国庫補助の取り扱いはあまりに軽視されている。県の（単独）復旧事業においても生活・住宅再建向けは土木系・産業系に比してあまりに貧弱であるといえなくもない。

栗田（2023）で指摘されているとおり、農山漁村という地域性や後期高齢者の多い階層性などに鑑みて、住民（個人）・生活本位の公的支援からアプローチすれば、法制度の不十分さが論点になりえる。被災者生活再建支援制度における2020年度の「中規模半壊」（最大100万円）への対象拡大のように、本災害以降に新たな見直しがあるものの、実際には一部損壊あるいは床下浸水が圧倒的に多い（台風10号でも岩泉町では半壊と床下浸水が3/4を占める）。また、本制度の補修適用や災害救助法の応急修理制度にも批判が絶えない（後に制度改正により、応急修理制度の対象は床下浸水を含む「一部損壊」へ拡大された）。被災すれば住宅に限らずさまざまな問題が生じる。生活面にせよ、仕事面にせよ、東日本大震災に続き、再建途上で「二重被災」となった被災者が、心身の疲弊等により再建困難に直面するなか、それぞれ別のもとして法制度が取り扱われていることへの憤りも耳にした。

本節の最後に、2020年度には新型コロナウイルスの感染拡大を受けて、町でもさまざまな対策が講じられているが、町の災害復旧事業は2022年末時点で終了に至っていないどころか、仮設住宅暮らしの被災者が依然として存在しており、復旧、復興の長期化、多様化、複雑化が懸念される場所である。

6 豪雨災害に対する市町村行財政の課題

日本の災害財政論をリードしてきた宮入興一は、早くから日本の災害政策の問題点として次の4つをあげていた。第一に、国の防災上の責任の所在が曖昧である。災害を天災と同一視し、国には責任がないので、被災者個人の生活・生業基盤の回復は基本的に自責自助で行うべきとする。第二に、被災者個人の避難所生活およびその後の生活や生業の基盤を、人間の尊厳や基本的人権と結び付けて支援する観点が乏しい。第三に、国土保全・公共施設復旧優先主義であり、被災者の救済、支援の優先順位が低い。国の防災責任が曖昧なもとでは、防災（予防）予算の位置づけも弱い。個人の災害補償が軽視され、公共施設の災害復旧や治山治水など従来型の公共土木事業に偏るやり方がみられる。第四に、長期化・複合化災害に対応できる総合的なシステムを欠く。現在の災害対策の枠組みは、被災者が短期間に自力で復旧・復興できることを暗黙の前提にしているからである。

以上の点は、今なお妥当性を持っているものの、これまで人的・物的被害の大きさや被災者・被災地の要望などを背景に、災害関連の法制度や財政措置は着実に見直され、拡充されている。ハード事業も改良復旧あるいは流域治水にみるように、必ずしも「従来型」とはいえない側面が

ある。財政面でハード事業をみると、確かにそれが目立った存在に映るが、金額がかさばることがあげられる。このことから、被災者の救済、支援の規模が見劣りするように見える。そうであれば、財政投入を増やすべきとなりうるが、国からすれば、それほど単純ではないとなろう。他方、農山漁村の自治体からみれば、ハードのインフラ整備は被災前から不十分であり、復旧事業は欠かせないという声もある。

とはいえ、国の財政支援の不十分さをカバーしようとするれば、地方自治体が負担を余儀なくされるとともに、すぐに財政力の限界に突き当たる。国の特別措置が認められる場合も、国との協議に相当な時間を要する。他方で、被災地では生活面にせよ、行財政面にせよ、混乱を極めていられるにもかかわらず、国との協議のために、自治体職員が各省庁に出張したり、いわゆる「縦割り」対応に悩まされたりするという現実もある。

災害を予防、初期対応（救助等）、復旧、復興というタイムラインでみた場合、とくに復興とは何かは災害のたびに問われており、国や自治体の復興政策に影響を与える。また、災害の種類（被害の特性）や地域の特性（地理・地形等）によっても、それぞれのステージの内容は異なるであろう。こうしたなか、階層性や差別性を背景とする復興の多様化を重視すれば、災害ケースマネジメントが取り込まれるべきである。財政対応は地域単位でより個別的であってもよい。また、地域によっては暮らし、仕事、集落活動の一体的、総合的な再建が必須となるであろう。このことも踏まえて、防災につながる復興検証が地域ぐるみで実施されるべきである。

こうしたなか、「国の財政負担には限りがある」、「国民の血税である」、「地域・自治体のモラルハザードが生じる」、「個人財産の形成に資する」といった論理で批判が起こりうる。議論の出発点としては個人・企業あるいは地域・自治体が耐震化にせよ、建物の立地、災害保険、まちづくり、防災を講じているかが重要になる。自治体も災害時に独自に財源を捻出することを怠ってはいけない。それでも被害やその拡大が不可避となれば、国民レベルで支えるための合意形成が行われるべきである。個人レベルの公的支援に関しては被災者が申請しやすい環境が整備され、公費の執行に不正があれば、事後的に罰則を科すということがありえる。

そうした復旧、復興にかかる公的支援に対する批判が強まれば、防災面での予算措置は遠のくかもしれないが、その拡充は重要な課題である。近い将来、南海トラフ、首都直下地震、日本・千島海溝地震などの超巨大地震津波が予想されるなか、事前復興がクローズアップされており、計画的な土地利用や防災対策にもとづき実践していくことが急務である。公共施設のアセットマネジメントも事前復興の観点から問われるべきであろう。これらを広域的観点からみると、たとえば、豪雨災害等を背景に、治水にかかる上流と下流の「流域連携」（流域治水）の重要性も強調されている。河川は規模の大小で、氾濫や被害のメカニズムは異なり、大河川のリスクのみを分析したり、情報共有したりすればよいとは限らない。

ダムや堤防が中心だった従来型の治水ではなく、国や自治体、企業や住民など流域の枠組みで主体を捉えて、地域の協働により河川区域や集水域のみならず、氾濫域を含めた流域全体で治水対策を講じる「流域治水」への転換を図る必要がある。「流域治水」は読んで字のごとく、「流域」全体で治水を捉えるという概念、発想であるが、流域を幅広く捉えて周辺の土地利用や地域の予防対策まで含める場合もある。防風林や遊水池、ため池も適切に管理されれば、また、河道掘削や雑木林の剪定も定期的を実施されれば、被害拡大や復旧費用の抑制に寄与する。河川の環

境整備，流域での貯留施設等の整備はいうまでもなく，浸水リスクを考慮した土地利用の規制・誘導，さらに長年，グローバル・ナショナルレベルの政策課題である農林漁業の多面的機能（公益的機能）の維持・増進などを組み合わせた，総合的な水害対策が主流となろう。

河北新報2024年2月29日付によれば，地震等の後に川をさかのぼる津波や高潮の被害を防ぐため，東日本大震災後に国が優先的に強化工事を進めている全国の一級河川で，「堤防の約74%（23年3月時点），水門などの約80%（同）が整備を終えたことが28日，国土交通省への取材で分かった」（延長ベース）。これは防潮堤と同様であるが，東日本大震災のような最大級の災害を想定していない。したがって，早期避難をはじめ複合的な対策の強化も課題となるが，都道府県が管理する二級河川やそれ以外となれば，一級河川ほど整備が行き届いていないことが推察される。

予防にせよ，復旧にせよ，一斉に公共施設が整備されれば，将来，更新時期が重なるため，計画的な対応が問われる。ダムや堤防などの既存インフラの老朽化が至るところでみられるが，無条件にバージョンアップされれば，維持管理面で地方自治体が際限なく膨らむ費用負担のリスクを抱えるかもしれない。既述のとおり，二級河川やそれ以外の整備も加われば，整備費用は増える傾向になっていくために，優先順位はつけざるをえない。もちろん，ソフト面の対策も欠かせない。この点は後に詳述するが，地域・自治体レベルでさまざまなハザードマップを作成することは，人手や財源などの点で課題となっているが，それが周知徹底され，訓練に用いられなければならない。

こうして防災から復興までの諸課題に向き合えば，人材や資金などが必要になる。栗田（2023）で整理されているとおり，まず公共，非営利・協同，民間の各セクターの体制の充実と活動の連携が強く求められる。ケースによって市町村に高度な技術や他市町村との共通対応が問われるのであれば，防災にかかるハードのインフラの日常的な維持管理であっても国や都道府県による代行もありえる。次に，資金の点では国や自治体の財源の充実が欠かせない。たとえば，恒久的な災害対策基金の創設あるいは強化である。同時に，公共セクターから他のセクターへの財政の流れも，被災集落や被災者の目線で被害の長期化，複雑化，多様化に対応できることが重要になってくる。

以上のことを踏まえながら，岩泉町におけるハード，ソフトの両面の対応を振り返ると，いかなる成果や課題が具体的にみえてくるのか。たとえば，町提供資料によれば，町営住宅を対象として，2021年度から40年度までの20年間を期間とする公営住宅長寿命化計画が策定され，将来にわたる適切な維持管理を目指している。災害時の空室の有効活用は，近年の災害でもみられ，域外の被災者の受け入れも可能である。また，災害公営住宅では東日本大震災分が存在するが，被災者ではなく，一般入居も認められ有効活用が図られている。他方，大半の入居者が高齢者，かつ1人ないし2人の世帯であるために，住宅の維持管理の持続可能性や日常生活にかかる見守りなどの課題が見出される。

東日本大震災の数年後からは，町は被災者支援として国の「被災者支援総合交付金」を活用し，「災害公営住宅や自宅再建により住居を移した被災者が気軽に集い，心の健康回復を図る居場所を提供したほか，訪問活動や参加型イベントを実施し，被災者の閉じこもりの予防と再建先の地域コミュニティにおける孤立の防止を図ってきた」（町提供資料）。台風10号の被災者支援については，町，町の社会福祉協議会，NPO法人クチュエカに「生活支援相談員を各2人，計6人配置

し、応急仮設住宅入居者及び高齢独居の在宅避難者を対象に見守り・相談支援活動を行うとともに、被災者の憩いの場として、集会所等においてサロンを開催している」（同）。

岩泉町も例外ではなく、東日本大震災の被災地では、居住エリアの高台移転が大規模に実施されたこともあって、地域の公共交通（「足」）の確保が問われている。町提供資料によれば、「高齢者などの交通弱者の交通手段の確保、充実を図るため、町民バスや地域振興協議会のタクシー運行について運行費補助を実施したほか、地域内での移動手段の確保としてコミュニティタクシーの運行支援や、大川地区で運行している公共交通空白地有償運送事業を支援した」。広大な町域における「足」の確保に関しては、地域ぐるみで知恵を絞り、取り組んでいるのが実状である。

これに対して、産業面では大災害は商売に終止符を打つタイミングになりえる。栗田（2019）においてインタビュー調査の結果として取り上げた、被災した旅館の女将のコメントにしたがえば、岩泉町のような山間エリアでは、とくに個人事業主の小売店は高齢であるほど、被災を機に店じまいするという。その理由には、集落の人口減少が加速し、再建費用も賄えないこともあろう。そこは利用者とのおしゃべりの場でもあっただけに、地域にとっても厳しい状況が待っている。

岩泉町では、協働のまちづくりや地域づくり支援に関する事業が少なくない。町提供資料によれば、「地域の課題を共有しながらその課題解決に向けた調査、研究を行うとともに、地域の特性や魅力を再発見しそれを生かした取り組みを図るため」、6つの地域振興協議会に「協働のまちづくり事業交付金」を交付し、それぞれの地域課題の主体的解決や活性化事業等を推進している。また、大震災以降、地域づくり支援員（復興支援員）や地域おこし協力隊員が誕生し、定住対策をはじめそれぞれの得意分野で多くの成果をあげている。

生活や仕事の再建、インフラ復旧などにあたっては、町の行政体制の条件整備も欠かせないが、大震災対応、台風10号対応のいずれも長期にわたって、町外からの派遣職員を受け入れており、2023年度に至っても継続されている。他方、防災の中核である消防団員は微減しているものの、2018年度から3カ年計画で進めてきた防災士養成研修講座の成果としては、最終年度で57名が防災士の資格を取得し、総計177名が養成された（町提供資料）。町防災士連絡協議会の会員は205名となり、地域防災力の向上にとって大きな意義をもっている。

次に、公共土木系等のインフラ整備について整理する。本稿では小本川や安家川の改修事業にあてはまるが、用地取得に多大な時間を要した。この点は過去の大災害でもみられた。両河川のケースでは、多数共有や未相続のケースが少なくなく、土地収用法も適用されていた。また、筆界未定地の解消にも時間を要した。さらに、県の技術職員も大きく不足しており、この点もネックになっていた。住民との合意形成が丁寧に行られないことは問題であるために、事業スピード重視が必ずしもよいとは限らないが、大規模事業では事業期間の延長が頻繁に生じる。そこには、業者不足や地質問題など不可避の事態も起こりうる。他方、今回の事業にかかる用地取得に関しては、東日本大震災時の特例措置の一部が通常法の改正に反映されたため、手続きがはかどり、期間短縮となった側面がある。土地収用法を適用したケースは、最終的には、任意の交渉で片付いたということであった。

用地取得に関しては、自治体の事前対策として、地籍調査が100%進められることが要請され、また、実際の手続きになれば、これまで以上に特例措置が講じられてもよい。事前対策の点では、

事前復興をはじめ予防に関する根本的な取組みが必要であるが、丁寧な議論が必要になる。たとえば、災害リスクの高いエリアでの開発・建築制限は一定程度やむをえないが、地域・個人との合意形成は欠かせない。全国的に、事前対策としての大小の集団的な居住地移転はわずかであり、人口減少下で余剰地が増えるとしても、移転が強制されてよいとはならないであろう。

住宅や工場など建物の耐震化や災害保険の加入促進も欠かせないが、この点も丁寧に議論すべきである。災害保険への加入は大災害の被災県をはじめ全国的に進んでいるが、低所得層にとっては保険料の高騰のなかでの加入は厳しい。住宅の耐震化と同様に、高齢者が自分の代で住まいを終えるのであれば、なおさらである。住宅の耐震化は一般的に、地震を念頭に置いて強調されるが、他の災害はどうなのかとなる。また、木造を否定するような論調が単純に受け入れられるのか。むしろ、人口や商店の減少のなかで、それらの集積地で生まれる余剰空間が積極的に捉えられてよいであろう。1960年代の高度成長期のように、住宅・商店が密集した姿に回帰するのではなく、防災の観点からみても、ゆとりのある空間にシフトすべき時期ととくにきているのではないか。なお、住宅にせよ、工場等にせよ、大災害の被災地において公的支援の条件に、耐震実施や保険加入を含めることがありうるが（実際にみられるが）、この点は慎重に対応すべきかもしれない。

おわりに

本稿では、災害として平成28年台風10号豪雨、被災地として岩手県岩泉町をケーススタディの対象とし、行財政の災害対応を整理しながらその問題を明らかにし、次いで課題を検討、提示した。

岩泉町は長期にわたる地域経済社会の縮小のなかで東日本大震災と台風10号を経験し、人口減少の加速化を背景に、人口は1万人を割っている。台風10号からの生活や産業の再建において、個々の努力があったことはいうまでもない。また、町の財政対応においては非常時の特徴が顕著にみられるものの、財政状況が著しく悪化したわけではない。生活や産業を直接、間接に支えるインフラ整備や、ハコものと呼ばれる公共施設の整備において、国や県の財政支援が決定的な意義を持っていたことがあげられる。したがって、町が実施する復旧・復興事業費に対する町の実質的な負担は小さくなる。また、町独自の公的支援もあり、たとえば、法制度の支援対象外をカバーする形あるいはその支援対象に上乘せする形で、生活・住宅再建に対して支援されている。それは大震災のケースを参考に制度設計され、被災世帯間の公平性が強く意識されている。

他方、産業面であれば、岩手県の積極的な役割が見出される。財政力が弱い岩泉町に対する県の財政支援のなかで、とくに自由度の高い交付金が小さくない規模で交付され、大きな意義をもった。このことは見方を変えると、国の財政支援の不十分さを示すといえる。

インフラ整備に関しては、小本川や安家川の大規模な河川改修事業を詳細に分析したが、過去の大災害でもみられた、用地取得にかかる多大な困難があった一方で、流域治水プロジェクトの到達点があげられ、全国的にも重要な課題になるテーマに向き合っている。今回の河川改修事業は、金額がかさばることもあって批判の対象になるかもしれない。とはいえ、地域住民の自律的、

自発的な防災のまちづくりを尊重した、輪中堤、宅地かさ上げ、住居移転（災害危険区域）などもみられる。また、今回の水害により、高齢者グループホームで多くの死者がでたこともあって、地域ぐるみで要配慮者利用施設の避難体制・訓練を強化する動きもある。何よりも防災士の育成は刮目に値する。筆者が以前から国・自治体財政の重要課題として指摘している、農林業・農山村の多面的機能（公益的機能）の維持・増進の視点、実践も明確にみられる。こうしたソフト面での重層的かつ発展的な展開が期待される。

これに対して、台風10号時においても生活・住宅再建の深刻な問題が繰り返されていることを指摘せざるをえない。県や市町村の対応を整理すれば、応急救助から本格再建までの一連の再建プロセスが多様であることに鑑みて、総合的な支援制度の創設が国に対して求められる。在宅避難（被災）の問題にみるように、とくに「避難所→仮設住宅→災害公営住宅」という単一の再建モデルから外れると、支援の水準が極端に低くなるため、この見直しは重大な課題である。既に先行研究で指摘されているが、再建の出発点にあたる住宅の被害認定のみを支援の基準とすることが見直されてもよいであろう。被災者生活再建支援制度の拡充も課題として残ったままである。

岩泉町などにおける生活橋の復旧については、過去の災害から学べば、国・県レベルで復興基金制度（国の財政措置を伴うもの）を恒常化し、その枠組みで対応することが現実的である。また、被災者生活再建支援制度（拡充を前提とする）の枠組みで捉えることも一考に値する。岩泉町のように台風10号の被害が東日本大震災時よりも大きいケースでも弾力的な事業対応が強く求められる。この点は組合方式の整備・運営であるテレビ受信施設や飲料水供給施設に対する財政措置にみるように、被害の多様性に鑑みれば、いくら強調してもしすぎることはない。他の災害をみれば、地域の特徴的な生活・住宅スタイルは枚挙に暇がなく、「だからこそ公的支援の対象外」ではなく、その逆で「対象」とすべきである。

山間部では自らの生活のために、また、地域における生活のために自ら整備したインフラが多くある。その被害に対する公的支援のあり方は、結局のところ条件不利地域の存立をどのように考えるのかに行きつく。実態をみれば、別に生活インフラが過剰に整備されているわけではない。また、全国には至る所で土砂災害特別警戒区域が指定されており、豪雨で容易に土砂災害が起きる状況になっている。それは豪雨でなくとも、少しの雨かもしれない。こうした条件下での個人・地域の生活・仕事の意義を、憲法の基本的人権の各条項等を踏まえながら共有しておくことが、諸対策を講じるにあたって重要になってくるのではないだろうか（栗田 2018）。

最後に、栗田（2019）で言及した点を再述する。宮古市の中心市街地で典型的にみられたような大震災との二重の大規模被災は例外ではなく、どこでも起こりうる。さらに、被災商店等は住居兼用のケースが多く、経済的、精神的なダメージは計り知れない。多重被災に対する公的支援の条件整備は容易でないかもしれないが、それぞれを別ものとして支援措置するには、かなりの無理がある。多重被災それ自体の基準も含めて、法制度上の対応は喫緊の課題である。今回、県等の補助事業ではそれに対する意識がみられるものの、実施水準としては高いとはいえない。本稿は、世界、日本が直面した新型コロナの感染拡大の影響を丁寧に踏まえていないが、それを災害とするか否かに関係なく、日本の2020年以降の災害被災地は実質的に多重被災となっているといえる。

注

- 1) 災害全般に対する（地方）行財政の理論や政策、制度については、栗田（2023, 近刊）で展開しているため、そちらを参照していただきたい。
- 2) ハザードマップとは、一般的に「自然災害による被害の軽減や防災対策に使用する目的で、被災想定区域や避難場所・避難経路などの防災関係施設の位置などを表示した地図」とされている。別名あるいは類似のものとして、防災マップ、被害予測図、被害想定図、アボイド（回避）マップ、リスクマップがある（国土交通省国土地理院）。
- 3) 公債費負担比率とは、公債費による財政負担の度合いを示す指標の1つであり、公債費に充当された一般財源の一般財源総額に対する割合をさす。
- 4) 将来負担比率については、台風10号以降、低水準ながら実績があったが、総務省ホームページの決算カードには記載されていなかったために、ここでは言及しない。
- 5) 岩泉町（2018）には町への義援金と寄付金の詳細な一覧が掲載されている。
- 6) 本節は、主に岩手県沿岸広域振興局土木部岩泉土木センターの提供資料および同センター職員へのインタビュー（2023年2月実施）、岩手県ホームページの関連資料にもとづく。
- 7) 安家川河川整備連絡協議会が設置された。この協議会は、河川や動植物にかかる有識者とともに、地域の代表や商工会、消防団等の方々に委員に就任してもらい、安家川河川改修計画について、専門的な意見や地元目線の意見等をもらい反映させていくための組織となる。
- 8) 国土交通省によれば、流域治水とは、「気候変動の影響による水災害の激甚化・頻発化等を踏まえ、堤防の整備、ダムの建設・再生などの対策をより一層加速するとともに、集水域（雨水が河川に流入する地域）から氾濫域（河川等の氾濫により浸水が想定される地域）にわたる流域に関わるあらゆる関係者が協働して水災害対策を行う考え方」である（国土交通省ホームページ）。治水計画の柱は、次のとおりである。地域の特性に応じ、「①氾濫をできるだけ防ぐ、減らす対策、②被害対象を減少させるための対策、③被害の軽減、早期復旧・復興のための対策をハード・ソフト一体で多層的に進める」。国レベルにおける流域治水は、過去最大の水害による被害額といわれる、2019年の東日本台風（台風19号）、あるいは2018年の西日本豪雨（7月豪雨）を契機に本格的に推進され、関連法制度も整備されている。なお、流域治水を巡っては、さらに広義に捉える考え方もある。
- 9) 防災士とは、認定特定非営利活動法人日本防災士機構によれば、「『自助』『共助』『協働』を原則として、社会の様々な場で防災力を高める活動が期待され、そのための十分な意識と一定の知識・技能を修得したことを日本防災士機構が認証した人」である。2024年2月末時点で、280,985人（累計）が認証されている。
- 10) 生活橋に対する公的支援の理論的な展開は栗田（2018）を参照していただきたい。
- 11) 町の2018年度歳入歳出決算書の歳入（町債）には過疎対策事業債として「ケーブルテレビ施設整備事業」が約1.3億円計上されているが、町の財政担当者からの言及はインタビュー時にはなかった。
- 12) 災害ケースマネジメントとは、専門家等が連携して、被災者の個別の課題にそって生活再建を後押しする仕組みである。支援する側が待ちの姿勢ではなく、被災者のもとに積極的に出向いていくスタイルである。理論的には、仕事（産業）再建における災害ケースマネジメントもありうる。
- 13) 事前復興とは、過去の災害の教訓を踏まえて、特定の、あるいはさまざまな大災害を想定し、減災のための（被害を最小限にするための）ハード、ソフトの事業を実施しておくことである。地域経済・社会の動向を踏まえながら、防災、復興のためのまちづくりを準備しておくことでもあり、地域の住民や事業者と自治体などとの協働で推進していくことが想定されている。

【参考文献】

岩泉町ホームページ <https://www.town.iwaizumi.lg.jp>（最終閲覧2024年2月15日）
岩泉町（2018）「平成28年台風10号豪雨災害『復旧の記録』ふるさと岩泉の再生へ」
岩泉町歳入歳出決算書（各年度版）

- 岩泉町主要施策の成果に関する報告書（各年度版）
- 岩手県ホームページ <https://www.pref.iwate.jp>（最終閲覧2024年2月15日）
- 江成稔・白石智宙（2022）「水害対策の財政研究」（日本財政学会第79回大会報告論文）
- 栗田但馬（2016）『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—』クリエイティブかもがわ
- 栗田但馬（2018）「2016年台風10号豪雨からの岩手復興政策の課題—住民・生活本位の公的支援—」（『季刊自治と分権』第72号，大月書店，pp. 76-85）
- 栗田但馬（2019）「平成28年台風10号豪雨からの産業復興と自治体財政」（『総合政策』第20巻，岩手県立大学総合政策学会，pp. 113-135）
- 栗田但馬（2023）「災害対策と自治体財政」（平岡和久・川瀬憲子・栗田但馬・霜田博史編『入門地方財政—地域から考える自治と共同社会—』自治体研究社，pp. 315-328）
- 栗田但馬（近刊）「災害」（河音琢郎・栗田但馬・篠田剛編『現代財政とは何か』税務経理協会）
- 国土交通省ホームページ <https://www.mlit.go.jp>（最終閲覧2024年2月15日）
- 総務省ホームページ <https://www.soumu.go.jp>（最終閲覧2024年2月15日）
- 高橋和雄・高橋裕（1987）『クルマ社会と水害—長崎豪雨災害は訴える—』九州大学出版会
- 高橋和雄（2009）『豪雨と斜面都市—1982長崎豪雨災害—』古今書院
- 認定特定非営利活動法人日本防災士機構ホームページ <https://bousaisi.jp/aboutus/>（最終閲覧2024年3月1日）
- 宮入興一（1999）「災害の政治経済学の展開と課題」（『立命館経済学』第48巻第4号，立命館大学経済学会，pp. 59-81）