

被災自治体における復旧と復興の財政制度 —阪神・淡路大震災の被災地への訪問を踏まえて—

財政金融課 竹前 希美

目 次

はじめに

I 神戸市・淡路市・兵庫県の財政状況

- 1 震災関連事業費の動向
- 2 自治体財政への長期的な影響

II 復旧の法的枠組み

- 1 わが国の災害法制
- 2 復旧費の財政制度

III 復興費用の確保

- 1 「復興」の概念
- 2 復興計画
- 3 復興基金
- 4 費用負担の集計

おわりに

はじめに

日本は災害の多い国である。内閣府がまとめる『防災白書』で列挙される主な自然災害⁽¹⁾の数は、昭和20年以降だけで56に上る。その被災地は全国各地にわたっている。

この日本にあって、自然災害はすべての国民が直接的に被り得るものであり、被災者や被災自治体に対して国がどのような役割を果たすのかは、基本的人権や地方分権の視点を伴う国政課題である。

筆者は平成24年5月に、阪神・淡路大震災⁽²⁾の被災地を訪問し、被災自治体における現在までの財政状況等について話を伺う機会を得た。訪問先は、兵庫県庁、公益財団法人神戸都市問題研究所、神戸市役所、「阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター」、淡路市役所である(訪問順)。本稿の内容は訪問先で伺った話を土台としており、掲載しているデータや脚注資料の多くは訪問先より教示を受けたものである。あらためて御礼申し上げます。

話の中で強調された第一は、「財政面での課題が顕在化するのには「復旧」よりも「復興」においてであった」という点である。訪問先のすべての自治体で同趣旨の言葉があった。第二は、被災者個人へのいわゆる「現金給付」をめぐる問題である。阪神・淡路大震災の発生当時において、「復興」の中身や「現金給付」の是非に

対する国民的な合意はなく、いずれも制度面での整備がなされていなかった。

このうち第二の現金給付については、阪神・淡路大震災を契機に大きな進展があった。すなわち、平成10年に議員立法で提出された「被災者生活再建支援法」(平成10年法律第66号)が成立し、自然災害による被災世帯への支援金支給の制度化が実現した。憲法第25条の生存権保障や、第29条の財産権をめぐる論議を経てのことであった。その後、平成16年と平成19年の法改正を経て、現行法では使途や年収の制限なく最大で300万円が被災世帯に支給されている⁽³⁾。さらに兵庫県では、住宅再建こそが被災者の復興の大きな基盤であるとの認識から、平成17年に兵庫県住宅再建共済制度⁽⁴⁾が創設された。これは、被災者生活再建支援法等による「公助」や、地震保険等による「自助」の限界を補うための、「共助」、つまり助け合いの仕組みである。この制度には、国と被災者の間で行政にあたった被災自治体ならではの“想い”が込められていると感じられた。

一方、第一の復興をめぐる課題は現在もなお残されている。わが国の災害法制では、大規模災害からの復興への対策が欠落していることが多くの識者からも指摘されている⁽⁵⁾。被災自治体に対する国からの財政支援の点でいえば、長期の取組みを要する「復興」についての恒久的な制度は整備されておらず、阪神・淡路大震災においても、東日本大震災⁽⁶⁾においても、発災

(1) 死者・行方不明者が、風水害は500人以上、雪害は100人以上、地震・津波・火山噴火は10人以上のもののほか、「災害対策基本法(昭和36年法律第223号)」による非常災害対策本部等政府の対策本部が設置されたものを主な自然災害としている。内閣府『平成24年版 防災白書』2012, p.附-60. <<http://www.bousai.go.jp/hakusho/hakusho.html>> 以下、本稿の注におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成25年2月18日である。

(2) 平成7年1月17日発生。死者6,434人、行方不明者3人。ひょうご震災記念21世紀研究機構災害対策全書編集企画委員会編『災害対策全書1(災害概論)』2011, p.436。

(3) 被災者支援法制については、八木寿明「被災者の生活再建支援をめぐる論議と立法の経緯」『レファレンス』682号, 2007.11. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999707_po_068202.pdf?contentNo=1> に歴史的経緯が詳細に説明されている。

(4) 住宅所有者が加入し、平常時から資金を寄せ合うことにより、災害発生時に被害を受けた住宅の再建・補修を支援する制度。義援金の事前の積立てという要素もあるとされる。

(5) 例えば、宮入興一「災害と地方行政」宮本憲一・遠藤宏一編著『セミナー現代地方財政I』勁草書房, 2006, pp.268-269。

後の個別対策に委ねられている。これに対し、「復旧」については、財政支援の考え方が整理され、法整備も進められてきた経緯があり、この二つの大震災では特別法によって既存の制度の拡充も行われている。

東日本大震災を受けて、政府は災害対策法制の見直しに着手した。平成25年の第183回国会（常会）には、復興に関する新たな法案を提出するとされている。しかし報道によれば、国から自治体への財政支援は同法案の対象となっていない⁽⁷⁾。復興を支える財政を、制度として組み立てることは難しいのだろうか。復旧における財政支援の考え方を、復興においても生かすことはできないのか。本稿は、こうした議論の前提として、阪神・淡路大震災後の被災自治体の財政状況を概観し、災害対策における国と自治体の間にある財政関係の現状を確認する。

I 神戸市・淡路市・兵庫県の財政状況

まず、今回訪問した自治体（図1）の財政状況を概観する。阪神・淡路大震災の被害が集中した兵庫県の中でも、神戸市は、人的被害、物的被害ともに突出しており、金額ベースでは、建築物や鉄道等の被害総額9.9兆円のうち、6.9兆円が神戸市に集中していたとされる。また、震源である淡路島北部に位置する旧北淡町は、地震の引き金となった野島断層が縦断しており大きな被害を受けた。現在の淡路市は、津名町、淡路町、北淡町、一宮町、東浦町が平成17年に合併して生まれた市である。

1 震災関連事業費の動向

神戸市における平成6年度から平成23年度

図1 兵庫県



（出典）筆者作成。

当初予算までの震災関連事業費は全体で約2.9兆円、一般会計のみでは約2.2兆円である⁽⁸⁾（表1）。淡路市の平成6年度から平成22年度決算までの一般会計における震災関連事業費（「地方税等減免」を含む）は862億円である（表2）。淡路市の震災関連事業費では旧北淡町分が最も大きく、460億円を占めている⁽⁹⁾。

震災関連事業をどのように区分し集計するかは自治体によって異なるが、神戸市でも淡路市でも、「復興」に区分される経費がともに震災関連事業費全体の約65%を占める（表1、表2）。また、神戸市の震災関連事業費の推移（図2）をみると、「復興」に区分される経費は、他の震災関連事業費に比べ、長期にわたって支出が継続している。

2 自治体財政への長期的な影響

阪神・淡路大震災では、震災関連事業費の自治体負担分の多くが地方債の発行によって賄われた。神戸市の事業費のうち一般会計分の財源内訳（表3）をみると、全体の約半分にあたる1兆円余を市債で賄っている。淡路市の場合は

(6) 平成23年3月11日発生。死者15,880人、行方不明者2,694人。警察庁「広報資料」2013.2.13。<<http://www.npa.go.jp/archive/keibi/biki/higaijokyo.pdf>>

(7) 「災害復興法制定へ」『岩手日報』2012.12.14。

(8) 神戸市の平成5年度普通会計歳出決算額は9689億円であった。

(9) 旧北淡町の平成5年度普通会計歳出決算額は55億円であった。

259 億円であり、全体の約 3 割である（表 4）。兵庫県の集計では、平成 6 年度から平成 16 年度までの 11 年間で、県と県内被災市町の 1 年度あたりの地方債発行の平均額は、震災発生以前の年平均発行額のそれぞれ 3.5 倍、2.4 倍になっている（表 5）。

また、震災関連の地方債の償還は現在も継続している。兵庫県の平成 24 年度当初予算では、震災関連公債費は 627 億円で、県の公債費全体

の約 5 分の 1 を占める。淡路市では、平成 22 年度の公債費 67 億円のうち 15 億円が震災関連である。残高でみると、兵庫県は、平成 24 年度当初予算時点で 6216 億円⁽¹⁰⁾の震災関連県債が残っており、県債残高全体の約 6 分の 1 を占める。淡路市では、平成 22 年度末の地方債残高が 509 億円、うち震災関連が 138 億円となっている。⁽¹¹⁾

財政負担の増大は、自治体の行政全体に影響

表 1 神戸市震災関連事業費
平成 6 年度決算～23 年度当初予算

| | 億円 | % |
|-----------|--------|-------|
| 生活支援 | 1,827 | 6.3 |
| 災害援護資金 | 777 | |
| 災害救助 | 510 | |
| 災害弔慰金・見舞金 | 198 | |
| 仮設住宅管理・撤去 | 126 | |
| 復興対策 | 18,613 | 64.6 |
| 復興基金 | 3,000 | |
| 復興区画整理 | 2,891 | |
| 復興市街地再開発 | 2,820 | |
| 災害公営住宅開発 | 1,498 | |
| 災害復旧 | 8,373 | 29.1 |
| 港湾 | 2,314 | |
| 災害廃棄物処理 | 1,554 | |
| 道路 | 933 | |
| 市営住宅 | 717 | |
| 累計 | 28,813 | 100.0 |
| （※うち一般会計） | 21,573 | |

（注）平成 22 年度は予算現計。
（出典）神戸市提供の事務用資料に基づき筆者作成。

表 3 神戸市震災関連事業費の財源（一般会計）
平成 6 年度決算～23 年度当初予算

| | 億円 | % | | 億円 |
|-------|--------|-------|------|--------|
| 国庫支出金 | 6,356 | 29.5 | 生活支援 | 94 |
| | | | 復興対策 | 3,681 |
| | | | 災害復旧 | 2,581 |
| 県支出金 | 680 | 3.2 | 生活支援 | 640 |
| | | | 復興対策 | 17 |
| | | | 災害復旧 | 23 |
| 地方債 | 10,383 | 48.1 | 生活支援 | 778 |
| | | | 復興対策 | 7,609 |
| | | | 災害復旧 | 1,996 |
| その他 | 1,648 | 7.6 | 生活支援 | 72 |
| | | | 復興対策 | 1,508 |
| | | | 災害復旧 | 68 |
| 一般財源 | 2,506 | 11.6 | 生活支援 | 128 |
| | | | 復興対策 | 2,212 |
| | | | 災害復旧 | 166 |
| 合計 | 21,573 | 100.0 | | 21,573 |

（注）平成 22 年度は予算現計。
（出典）神戸市提供の事務用資料等に基づき筆者作成。

表 2 淡路市震災関連事業費（一般会計）
平成 6 年度決算～22 年度決算

| | 億円 | % |
|----------------|-----|-------|
| 震災復興 | 573 | 66.5 |
| 区画整理事業等（旧北淡町） | 246 | |
| 災害公営住宅ほか住宅費 | 223 | |
| 復興街路道路整備（旧津名町） | 49 | |
| 災害復旧 | 188 | 21.8 |
| 災害救助費・災害廃棄物 | 95 | 11.0 |
| 地方税等減免 | 6 | 0.7 |
| 累計 | 862 | 100.0 |

（出典）淡路市提供の事務用資料に基づき筆者作成。

表 4 淡路市震災関連事業費の財源（一般会計）
平成 6 年度決算～22 年度決算

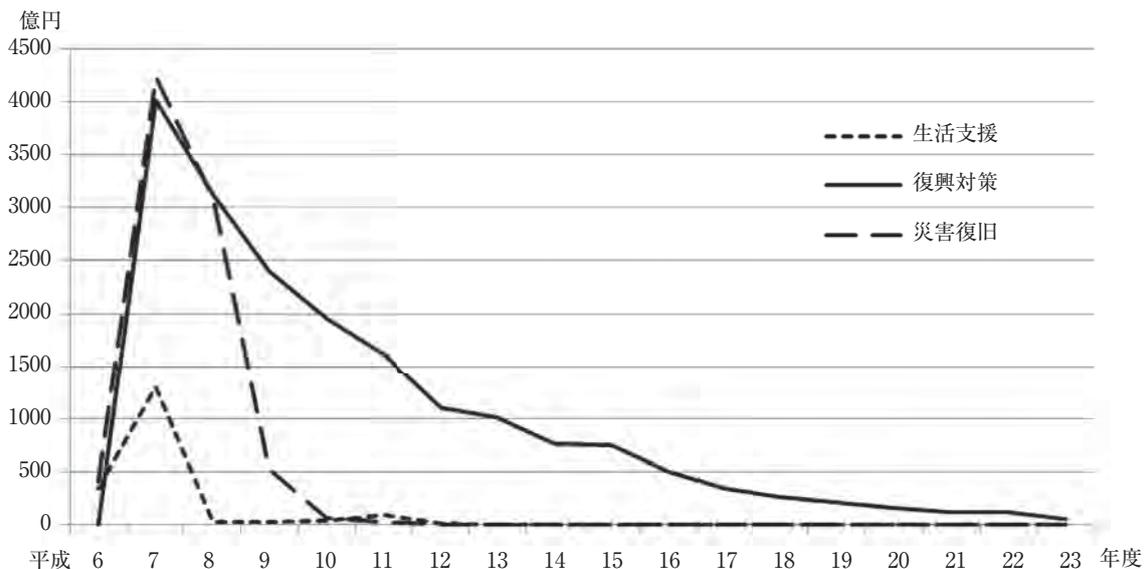
| | 億円 | % | | 億円 |
|-------|-----|-------|-------------|-----|
| 国庫支出金 | 480 | 55.7 | 震災復興 | 279 |
| | | | 災害復旧 | 156 |
| | | | 災害救助費・災害廃棄物 | 45 |
| 県支出金 | - | - | 地方税等減免 | - |
| | | | 震災復興 | 209 |
| | | | 災害復旧 | 17 |
| 地方債 | 259 | 30.0 | 災害救助費・災害廃棄物 | 27 |
| | | | 地方税等減免 | 6 |
| | | | 震災復興 | 85 |
| 一般財源 | 123 | 14.3 | 災害復旧 | 15 |
| | | | 災害救助費・災害廃棄物 | 23 |
| | | | 地方税等減免 | 0.0 |
| 合計 | 862 | 100.0 | | 862 |

（出典）淡路市提供の事務用資料に基づき筆者作成。

(10) 兵庫県の県内総生産のおよそ 3% の規模である（県内総生産は平成 21 年度の値を使用）。

(11) それぞれ、兵庫県と淡路市提供の事務用資料による。

図2 神戸市の震災関連事業費の推移



(出典) 神戸市提供の事務用資料に基づき筆者作成。

表5 兵庫県・被災10市10町の震災後の地方債発行額（普通会計ベース）
平成6年度～16年度

(単位：億円)

| | 発行総額 | 1年度あたり発行額 (A) | 震災前発行額 (注) (B) | (A) / (B) |
|------|--------|---------------|----------------|-----------|
| 県 | 40,983 | 3,726 | 1,052 | 3.5 倍 |
| 被災市町 | 32,615 | 2,965 | 1,231 | 2.4 倍 |

(注) 震災前発行額は、震災前10年（昭和59～平成5年度）の1年度あたり平均発行額。

(出典) 兵庫県編『伝える—阪神・淡路大震災の教訓—』ぎょうせい, 2009, p.207. を基に筆者作成。

を及ぼす。神戸市では、震災前の平成6年7月から行財政改善の取組みを開始していたが、震災による減収等を受け、あらためて、復興計画の着実な推進と復興余力の捻出を柱とした「行財政改善緊急3カ年計画」を平成7年12月に策定した。その後も行財政改革を継続しており、平成8年度から平成24年度までに、職員6,268人（平成7年度職員総定数の28.8%に相当）の削減等を行った。

II 復旧の法的枠組み

これまでみてきたように、災害が起こると被災自治体では復旧・復興事業等のための財政支出が増大する。一方、国も、直接的に事業を行うほか、被災自治体が行う事業への財政支援を

行う。財政面でのこうした国と自治体の関係は、法制上、どのように構築されているのであろうか。

1 わが国の災害法制

災害対策に関連する法律は、極めて多く制定されている（表6）。

これらの多くの法律は、災害対策の段階別に「予防・減災」、「応急対策」、「復旧・復興」などに分類されることがあるが、わが国の災害法制の重点は予防や応急対策に置かれており、「復興」の一般的な枠組みは法定されていない。災害関連諸法の中で基本法かつ一般法の位置にある「災害対策基本法」⁽¹²⁾（昭和36年法律第223号）には、「災害予防」、「災害応急対策」、「災害復旧」の章建てがあるが（表7）、「復興」の語は、同

(12) 伊勢湾台風（昭和34年9月26-27日発生。死者4,697人、行方不明者401人。ひょうご震災記念21世紀研究機構災害対策全書編集企画委員会編 前掲注(2), p.425.）を主たる契機として制定された。

表6 災害対策に関連する法律（主なもののみ）

| |
|---|
| 日本国憲法（昭21憲法） |
| 地方自治法（昭22法67） |
| 災害救助法（昭22法118） |
| 災害被害者に対する租税の減免、徴収猶予等に関する法律（昭22法175） |
| 地方財政法（昭23法109） |
| 消防法（昭23法186） |
| 水防法（昭24法193） |
| 農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律（昭25法169） |
| 建築基準法（昭25法201） |
| 公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法（昭26法97） |
| 地方財政法の一部を改正する法律（昭27法147） |
| 公立学校施設災害復旧費国庫負担法（昭28法247） |
| 海岸法（昭31法101） |
| 地すべり等防止法（昭33法30） |
| 災害対策基本法（昭36法223） |
| 豪雪地帯対策特別措置法（昭37法73） |
| 激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律（昭37法150） |
| 河川法（昭39法167） |
| 地震保険に関する法律（昭41法73） |
| 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（昭47法132） |
| 活動火山対策特別措置法（昭48法61） |
| 災害弔慰金の支給等に関する法律（昭48法82） |
| 大規模地震対策特別措置法（昭53法73） |
| 地震防災対策強化地域における地震対策緊急整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律（昭55法63） |
| 被災市街地復興特別措置法（平7法14） |
| 被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法（平7法43） |
| 地震防災対策特別措置法（平7法111） |
| 建築物の耐震改修の促進に関する法律（平7法123） |
| 特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律（平8法85） |
| 密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律（平9法49） |
| 被災者生活再建支援法（平10法66） |
| 原子力災害対策特別措置法（平11法156） |
| 土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律（平12法57） |
| 東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法（平14法92） |
| 特定都市河川浸水被害対策法（平15法77） |
| 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法（平16法27） |
| 津波対策の推進に関する法律（平23法77） |
| 津波防災地域づくりに関する法律（平23法123） |

（注）特定の災害にのみ対応する法律等は掲載していない。
 （出典）「戦後の防災法制度・体制の歩み」内閣府『平成24年版 防災白書』, 2012, p. 附-62. 等を参考に筆者作成。

法を通じて2回登場するのみであった⁽¹³⁾。東日本大震災を受けて、「政府は、…（中略）…災害からの復興の枠組み等を含め、防災に関する制度の在り方について所要の法改正を含む全般的な検討を加え、その結果に基づいて、速やかに必要な措置を講ずるものとする。」という附則が、同法に加えられたところである⁽¹⁴⁾。

「復興」という語が指す範囲は広く、法制上だけでなく、社会通念上も、明確に定義づけられているとはいえない（「復興」の概念については後述）。これに対し、「復旧」が対象とするのは、基本的には⁽¹⁵⁾、目に見えて形ある施設等である。原形復旧にとどまらない「改良復旧」を含める場合も同様である。このうち「復旧」においては、国による自治体への財政支援について、戦後の早い時期から順次その法的枠組みが整えられてきた。

2 復旧費の財政制度

(1) 費用負担区分の法制

災害対策基本法は、第7章に「財政金融措置（第91条～第104条）」を設けて（表7）、災害予防、災害応急対策その他同法の施行に要する費用は、その実施責任を有する者が負担するとの

表7 災害対策基本法の構成

| | |
|------|----------|
| 第1章 | 総則 |
| 第2章 | 防災に関する組織 |
| 第3章 | 防災計画 |
| 第4章 | 災害予防 |
| 第5章 | 災害応急対策 |
| 第6章 | 災害復旧 |
| 第7章 | 財政金融措置 |
| 第8章 | 災害緊急事態 |
| 第9章 | 雑則 |
| 第10章 | 罰則 |

（出典）災害対策基本法より筆者作成。

(13) 第8条第3項「国及び地方公共団体は、災害が発生したときは、すみやかに、施設の復旧と被災者の援護を図り、災害からの復興に努めなければならない。」と、第97条「政府は、著しく激甚である災害（以下「激甚災害」という。）が発生したときは、別に法律で定めるところにより、応急措置及び災害復旧が迅速かつ適切に行なわれるよう措置するとともに、激甚災害を受けた地方公共団体等の経費の負担の適正を図るため、又は被災者の災害復興の意欲を振作するため、必要な施策を講ずるものとする。」の2か所である。

(14) 「災害対策基本法の一部を改正する法律」（平成24年法律第41号）による。

(15) ここで「基本的には」としたのは、「災害復旧事業」は、厳密な意味では施設の原状回復を行うことだが、広い意味では被災者の損害の救済ないし立ち直りのための助成事業等も含むとされているためである。石原信雄・二橋正弘『地方財政法逐条解説（新版）』ぎょうせい, 2000, p.140.

原則を示しつつ、別の法令に基づく国庫負担や補助という例外を認めている。「別の法令」には、「災害救助法」（昭和22年法律第118号）等、災害対策基本法の制定以前から存在する多くの法律をも含む。このように、災害対策基本法は、財政関係を規定する法律だけでなく、従前からの災害対策に関連する法律は原則として存置してこれらとの関係を体系化し、かつ、従来の法律で不足する部分を補填するという位置づけで制定された。

(i) 災害一般

自治体が行う災害復旧事業には、自治体が単独で行う単独災害復旧事業と、国庫の負担または補助を伴う補助災害復旧事業とがある。また、国の直轄事業に対しても自治体が負担金を支出することもある。これらのうち、自治体が支出する金額ベースで大半を占めるのは補助災害復旧事業である。

自治体等が行う災害復旧事業等に要する費用については、災害対策基本法第96条で「別に法令で定めるところにより、又は予算の範囲内において、国がその全部又は一部を負担し、又は補助することができる」と規定されている。第96条が指す代表的な法律には、「公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法」（昭和26年法律第97号。以下「国庫負担法」という。）がある（表6参照）。同法は、災害からの速やかな復旧を図ることによって公共の福祉を確保するため、自治体等が行う河川、道路、港湾等の公共土木施設の災害復旧事業⁽¹⁶⁾の経費の一部を国が負担することを定めている。当該災害復旧事業費の総額に対して概ね6～8割が国庫負担となるが、その負担割合は、当該自治体における標準税収入⁽¹⁷⁾に対する費用総額の多寡によって決まる。

言いかえれば、国の負担規模は事業費規模に対する被災自治体の財政力を反映して決定される仕組みである。

(ii) 激甚の災害等

災害対策基本法は、さらに、第97条～第99条で、著しく激甚である災害における災害復旧事業等の経費の負担について新たな立法を促した。というのは、国庫負担法の成立後、昭和27年から昭和36年までの10年間に、自治体の負担が過大となる激甚な災害が多発し、これらに対処するために132もの特別法が制定され⁽¹⁸⁾、その度に特別法の制定までに多くの時間を要する上に、陳情政治の助長、措置内容の不公平さ、不透明さ等の問題が生じていた。そこで、恒久的な立法を行うことにより、これらを解決しようとしたのである。こうして、「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」（昭和37年法律第150号。以下「激甚災害法」という。）が、災害対策基本法制定の翌年の昭和37年に成立した。

激甚災害法は、特定の災害に対する激甚災害の指定と、その災害において激甚災害法が列挙する措置のうち適用されるものの指定を、政令によって行うことを定めている。この政令によって、前述の国庫負担法に定める公共土木施設災害復旧事業等に係る措置が適用されると、一定の基準を満たす被災自治体に対しては、国庫負担法による国庫負担率が、当該事業費等における自治体負担額の総額と当該自治体の標準税収入に応じて嵩上げされる。嵩上げ率は概ね1～2割である。ここでも国の負担規模は被災自治体の財政力を反映して決定される仕組みが採用されている。

この一定の基準とは、当該事業費等における

(16) 一箇所の工事費用が都道府県等では120万円未満、市町村等では60万円未満の事業等は、国庫負担法の適用が除外される。国庫負担法第6条。

(17) 地方税を標準的な税率で徴収した場合の収入額。

(18) 防災行政研究会編『逐条解説 災害対策基本法（第二次改訂版）』ぎょうせい、2002、p.453。

自治体負担額の総額の、標準税収入に対する割合に最低限度を設けるものだが、この事業の対象に、都市施設である公園・街路等が含まれていなかったため、いわゆる都市型災害である阪神・淡路大震災では、兵庫県をはじめ複数の自治体が、この基準に満たないことが懸念された。そこで、新たに「阪神・淡路大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」（平成7年法律第16号。以下「阪神・淡路大震災財特法」という。）が制定されて、兵庫県等に激甚災害法による嵩上げが適用され、かつ、激甚災害法が対象としない事業についても特別の財政援助が行われることになった。⁽¹⁹⁾

東日本大震災においても、「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」（平成23年法律第40号）が制定され、自治体が行う災害復旧事業への国庫負担の拡充等が行われている。

なお、災害一般においても、激甚災害法等においても、災害復旧事業の被災自治体の財政力に応じて国庫負担率（補助率）が決まるのではなく、これが予め規定されている施設等もある⁽²⁰⁾。

(2) 地方財政制度における位置づけ

ところで、被災自治体が行う災害復旧事業の経費を、原則として当該自治体（実施責任者）の負担とした上で、国庫による負担や補助を肯定するという枠組みは、どのような考え方に基づくのだろうか。この点、国と自治体の財政関係の基本原則を定める「地方財政法」（昭和23

年法律第109号）における、災害復旧事業費等の位置づけの変化が注目される。

(i) 国と自治体の経費負担区分の原則

災害関連に限らず、行政に必要な経費を国と自治体の間でどのように負担するかは、地方分権の議論を含む重要な論点である。戦後における地方自治の大幅な拡充強化に伴って昭和23年に制定された地方財政法は、これを明確にすることを主要な立法目的の一つにしていたという⁽²¹⁾。

制定当時の地方財政法では、当該事務についての、国と自治体の間での利害の帰属の程度によって経費の負担区分が定められていた。ところが、この経費の負担区分は、昭和27年の地方財政法の改正によって根本的に改められた。改正後の現行の地方財政法では、自治体の事務を行うために要する経費は原則として当該自治体が全額を負担することとした上で、但し書で例外を設けており（第9条）、災害復旧事業費はこの例外の一つに位置づけられている（第10条の3）（表8）。

経費負担区分の原則が、当該事務の利害の帰属の程度による区分から、自治体による全額負担へと変化したのは、占領下の昭和24年に発表されたシャープ勧告⁽²²⁾を踏まえた自治体の一般財源の強化が背景にあった。シャープ勧告は、国庫補助負担金は国と自治体との間で行政責任が混乱するなどとして、国と自治体の間での行政事務の再配分を要請し、自治体は、配分された事務の責任を有し経費も全額負担し、そ

(19) 阪神・淡路大震災後に、基準の緩和や、対象事業に公園を加えるなど、恒久的な制度の拡充が行われている。それぞれ、「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律施行令の一部を改正する政令」（平成12年政令第121号）、「公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法の一部を改正する法律」（平成10年法律第40号）による。

(20) 例えば、激甚災害を受けた公立社会教育施設（公立の公民館、図書館、体育館等）の災害復旧事業については、「国は…（中略）…予算の範囲内において、その3分の2を補助することができる」（激甚災害法第16条第1項）との規定がある。

(21) 石原・二橋 前掲注(15), p.114.

(22) 連合国最高司令官の要請に基づいて、コロンビア大学教授カール・S・シャープ（Carl Sumner Shoup）を団長とする使節団が提出した日本の税制についての改革案。この中に、地方財政に関する事項も含まれていた。

表 8 地方財政法における経費負担区分の変化

| 制定時地方財政法（抄） | 現行地方財政法（抄） |
|---|---|
| <p>第九条 <u>主として地方公共団体の利害に関係のある事務を行うために要する経費は、当該地方公共団体が、全額これを負担する。</u></p> <p>2・3（略）</p> <p>第十条 <u>国と地方公共団体相互の利害に関係のある事務を行うために要する経費は、国と地方公共団体が、これを負担する。</u></p> <p>2 前項の経費は、左に掲げるようなものとする。</p> <p>一～四（略）</p> <p>五 戦災復旧のために行う学校、道路、港湾、病院、診療所、上下水道その他の公共施設、住宅及び土地区画整理に要する事業費</p> <p>六 災害応急事業、災害復旧事業及び災害救助事業に要する経費</p> <p>七 災害防止施設に要する経費</p> <p>八～十四（略）</p> <p>3（略）</p> <p>第十一条 <u>主として国の利害に関係のある事務を行うために要する経費については、地方公共団体は、その経費を負担する義務を負わない。</u></p> <p>2（略）</p> <p>第十二条 <u>地方公共団体が処理する権限を有しない事務を行うために要する経費については、法律又は政令で定めるものを除く外、国は、地方公共団体に対し、その経費を負担させるような措置をしてはならない。</u></p> <p>2（略）</p> | <p>第九条 <u>地方公共団体の事務（中略）を行うために要する経費については、当該地方公共団体が全額これを負担する。ただし、次条から第十条の四までに規定する事務を行うために要する経費については、この限りでない。</u></p> <p>第十条・十条の二（略）</p> <p>第十条の三 地方公共団体が実施しなければならない法律又は政令で定める災害に係る事務で、地方税法又は地方交付税法によつてはその財政需要に適合した財源を得ることが困難なものを行うために要する次に掲げる経費については、国が、その経費の一部を負担する。</p> <p>一 災害救助事業に要する経費</p> <p>二 災害弔慰金及び災害障害見舞金に要する経費</p> <p>三 道路、河川、砂防、海岸、港湾に係る土木施設の災害復旧事業に要する経費</p> <p>四 林地荒廃防止施設、林道、漁港に係る農林水産業施設の災害復旧事業に要する経費</p> <p>五 都市計画事業による施設の災害復旧に要する経費</p> <p>六 公営住宅の災害復旧に要する経費</p> <p>七 学校の災害復旧に要する経費</p> <p>八 社会福祉施設及び保健衛生施設の災害復旧に要する経費</p> <p>九 土地改良及び開拓による施設又は耕地の災害復旧に要する経費</p> |

（注）下線は筆者による。

（出典）筆者作成。

の財源は、一般財源である地方財政平衡交付金によって充足できるものとした。この勧告に基づいて昭和 25 年に創設された地方財政平衡交付金制度は、自治体間の財政力の均衡化を図り、かつ、自治体の行政事務の財源について足らざる部分を保障するもので、現在の地方交付税制度の前身である。

（ii）災害復旧事業費等の位置づけ

制定時の地方財政法では、災害復旧事業については、「国と地方公共団体相互の利害に関係のある事務を行うために要する経費」（旧第 10 条第 1 項）と位置づけられ、国と自治体の双方が負担するものとされていた。ここで先のシャープ勧告は、国庫補助負担金を批判する一方で、

災害復旧費については、軽微なものを除き全額国庫で負担するべきであるとした⁽²³⁾。この趣旨は、「天災は予知できず、緊急莫大の費用を必要とさせるものであるから、天災の勃発は罹災地方団体の財政を破綻させることになる。…（中略）…この問題は中央政府だけが満足に処理できるものである」⁽²⁴⁾というものであった。これを受け、さしあたり、「昭和 25 年度における災害復旧事業費国庫負担の特例に関する法律」（昭和 25 年法律第 189 号）が制定され、災害復旧費の全額国庫負担制度が採用された。

しかし、全額国庫負担制度は実施早々から、行政責任と経費責任を分離する、自治体の国庫依存度を高める、自治体による被害の過大見積りを招いている、などという批判が各省庁等か

(23) 勧告文は、「災害補助金に関してはその全額を所要費用の金額に引き上げ、あらゆる種類の復旧事業費を含むように勧告する。中央政府は、毎年最近五カ年の災害費の平均見積りに相当する金額の予算をたて、この基金を洪水、台風、地震その他類似の災害に基く全公共費を支弁するのに利用すべきである。…（中略）…この勧告は、もし実行されれば、災害に対する国家保証制度を設けることになろう。」などというものである（訳文は大蔵省財政史室編『昭和財政史—終戦から講和まで—第 16 卷（地方財政）』東洋経済新報社、1978, pp.565-566（付録資料）による）。

(24) 訳文は、同上、p.559。

ら寄せられた。結局、「災害復旧事業は、被災施設の管理者がそれぞれの責任と負担とにおいて行うべきであるが、[歳入の]弾力性の乏しい地方財政をもつては、これに要する経費の全額を負担することは困難であることを認め、地方公共団体はそれぞれの財政力の耐え得る限度、すなわちそれによつて地方公共団体がその標準的な行政事務の遂行を著しく妨げられない程度において災害復旧費の一部を負担し、これを超える部分については国庫負担とすること」⁽²⁵⁾という考え方に至る。これを踏まえて、昭和26年に前述の国庫負担法が成立したのである。国庫負担法における、被災自治体の財政力を反映して国の負担規模が決定される制度は、シャープ勧告が国庫負担の根拠として示した災害復旧費の突発性・膨大性を認めつつ、事務の責任と経費負担の統一とその財源保障、財政の放漫化の防止といった各要素の調整の上に設けられた制度であるといえよう。

現行の地方財政法は、このような経緯を踏まえて改正されたものであり、これが災害対策基本法における原則と例外にも反映されているものと考えられる。

(3) 「自治体負担分」の財源

災害復旧に係る経費の国負担分と自治体負担

分の関係についての法的枠組みをみてきたが、「自治体負担分」といっても、自治体の独自財源（税収や資産売却等）や平常時に算定された地方交付税だけで賄われるわけではない。自治体負担分に対しては、特別交付税の措置のほか、地方債の発行⁽²⁶⁾とその元利償還金への交付税措置により、自治体の実質的な負担が緩和される（図3）。例えば、河川、道路、港湾等の公共土木施設の補助災害復旧事業（現年分）の場合、自治体負担分の全額に地方債の充当が認められ、その元利償還金の95%が普通交付税で措置される。自由民主党災害基本法制定準備小委員会小委員長として災害対策基本法の立案に携わった野田卯一氏は、このような地方債や地方交付税の機能について、「災害復旧に対する（しばしば応急措置をも含めて）国の補助や負担を盾の表面とするならば、その裏面において、被災地方公共団体や地方民の負担軽減のために、きわめて有効な働きをする」と表現している⁽²⁷⁾。

阪神・淡路大震災では、阪神・淡路大震災財特法による自治体負担分の軽減と、この地方債と交付税による従来の措置をもってしても、なお被災自治体の財政負担が多額に達すると認められたため、地方債の対象事業の拡大や、単独災害復旧事業に係る地方債に対する交付税措置率の引上げ等が行われた⁽²⁸⁾。

図3 被災自治体が行う補助災害復旧事業の経費負担区分（イメージ）



（出典）筆者作成。

(25) 地方行政調査委員会議が行った「勧告」（昭和25.10.14内閣総理大臣宛に提出。さしあたり昭和26年度に実現すべき事項を政府に勧告したもの）。同上，p.472。

(26) 地方財政法では第5条第4号、災害対策基本法では第102条において、災害関係の経費のための起債について規定している。

(27) 野田卯一『災害対策基本法—沿革と解説—』全国防災協会，1963，p.254。

(28) 石井隆一ほか「阪神・淡路大震災に係る地方財政対策について」『地方財政』34(5)，1995.5，p.20。

Ⅲ 復興費用の確保

ここまで述べてきた国と自治体の財政関係は、主として復旧費をめぐるものであった。それでは、阪神・淡路大震災の被災自治体は、いわゆる復興事業に用いる経費をどのように確保してきたのであろうか。

1 「復興」の概念

まず、「復旧」が目に見える施設等を対象としているのに対して、「復興」とはどのような概念であろうか。

阪神・淡路大震災からの復興については「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」（平成7年法律第12号）が、東日本大震災からの復興については「東日本大震災復興基本法」（平成23年法律第76号）が制定され、それぞれにおいて復興の「基本理念」が示された。前者では、「生活の再建」、「経済の復興」、「安全な地域づくり」が掲げられ、これらをもって「活力ある関西圏の再生を実現すること」が復興の基本理念とされた⁽²⁹⁾。後者では、「被害を受けた施設を原形に復旧すること等の単なる災害復旧にとどまらない活力ある日本の再生を視野に入れた抜本的な対策及び一人一人の人間が災害を乗り越えて豊かな人生を送ることができるようにすることを旨として行われる復興のための施策の推進」（傍点は筆者）という表現が基本理念の中に掲げられた⁽³⁰⁾。

また、阪神・淡路大震災以来、災害問題に取り組んでいる弁護士の津久井進氏は、憲法に込められた「個人の尊重」⁽³¹⁾という思想こそが、

災害復興においても最も重要な原理として働かされるべき理念である、との立場から、「人間の復興」の重要性を訴えている⁽³²⁾。

このように「復興」とは、被災地の活力や被災者の豊かな人生など、抽象的な幸福の追求をも目標・目的に掲げる概念である。そのためには、「安全な地域づくり」という言葉からも想像されるように、回復を超えて、従前よりも良い状態の実現を目指すものでもある。

2 復興計画

(1) 復興計画の策定

神戸市では、震災の発生直後から独自の復興計画の策定に着手し、平成7年6月に「神戸市復興計画」を発表した。兵庫県も「創造的復興」を掲げる「阪神・淡路震災復興計画（ひょうごフェニックス計画）」を同年7月に発表した（正式決定は8月4日）。いずれも平成17年を目標年次とする10か年の復興計画である。神戸市の他、兵庫県下の6市と、淡路町、北淡町、東浦町（3町とも現在は淡路市）でも復興計画が策定された⁽³³⁾。660の事業から成るひょうごフェニックス計画は、神戸市をはじめ、県下の市町の復興計画もベースになっており、これらとも整合するものである。その事業主体には、兵庫県や県下の市町に加え、中には鉄道会社といった民間部門等も含まれている。

被災自治体が復興計画の策定を急いだのは、絶望感の中にある被災者の、気概、目標の醸成に資するためであったという。一方で、平成8年度の国の予算編成の概算要求に間に合わせ、国に財政支援を要請するための基礎とするという重要な意義も込められていた。逆にいえば、

(29) 「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」（平成7年法律第12号）第2条

(30) 「東日本大震災復興基本法」（平成23年法律第76号）第2条第1号

(31) 「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。」（憲法第13条）

(32) 津久井進『大災害と法』岩波書店、2012、pp.120-130。

(33) 新野幸次郎「検証テーマ『復興計画—計画等の策定・推進』」兵庫県（企画）『復興10年総括検証・提言報告 第1巻』復興10年委員会、2005、p.II - 143。<<http://web.pref.hyogo.lg.jp/wd33/documents/000038666.pdf>>

基本的に財源の裏づけがない中で、復興計画の策定が行われていたということである。

もっとも、自治体が策定する通常の複数年度計画にも、経費やその財源が書き込まれているわけではない。計画の策定は企画部署が行い、この財源の確保・交渉は財務部署が担当するようである。ひょうごフェニックス計画は、計画期間が10年間にわたり、事業費が17兆円と見込まれ、通常の国の財政措置のみでは大きな収支不足が見込まれた⁽³⁴⁾。神戸市においても、被害額の大きさから単独での復旧・復興は困難であると認識された⁽³⁵⁾。こうした状況の下で国の対応が注目を集めた。

国は、神戸市等による復興計画の策定準備と並行して、平成7年2月に内閣総理大臣の諮問機関として阪神・淡路復興委員会（以下「復興委員会」という。）を設置した。委員長には下河辺淳東京海上研究所理事長（元国土庁事務次官）が、委員には貝原俊民兵庫県知事（当時）、笹山幸俊神戸市長（当時）等が任命された。

復興委員会は、1年の設置期間の間に取りまとめた十一の提言と三つの意見の中で自治体の復興計画の根拠づけを行ったが、特に、7月18日に提出した「意見（2）」では、兵庫県及び神戸市が策定した10か年の復興計画に対して、政府が「全面的に支援する態度を明らかにすべき」と表明した。また、前期5か年で復興にとって緊急かつ必要不可欠な施策としての「復興特別事業」を明らかにしていくべきこと、復興の

ために特に重要と認められる戦略的プロジェクト、あるいは復興のシンボルとして相応しい施策・事業を「復興特定事業」として選択し、順次事業を確定するべきことを示した。⁽³⁶⁾

これを受け、内閣総理大臣を本部長とする阪神・淡路復興対策本部（以下「復興対策本部」という。）は、7月28日に決定した「阪神・淡路地域の復興に向けての取組方針」（以下「取組方針」という。）において、「政府としては、この意見を踏まえ、復興計画の実現を最大限支援することとする」と表明し、復興特別事業については「その円滑な実施に必要な特段の措置を講じ、それら事業の着実な実施に全力を注ぐこととする」と応えた⁽³⁷⁾。⁽³⁸⁾

(2) 国の予算

この後、復興事業の国による財政支援は、平成8年度当初予算を待たず、事業規模14兆2200億円の経済対策の実施等を図るために編成された平成7年度第2次補正予算（平成7年10月18日成立）から始まることとなる。同補正予算の中では、「阪神・淡路大震災復興対策経費等」として合計7782億円が計上された⁽³⁹⁾。

「復興特別事業」については、取組方針においては、「生活の再建」、「経済の復興」、「安全な地域づくり」のための諸施策などとされていたが、これらに沿う事業が選定されるのではなく、補正予算全体がこれらに沿って整理される形となった。平成7年度第2次補正予算では、「生

(34) 五百蔵俊彦・竹本明正「財政計画 被災した兵庫県財政」阪神・淡路大震災記念協会編『翔べフェニックス—創造的復興への群像—阪神・淡路大震災10年』2005, p.71. <<http://www.hemri21.jp/phoenix/>>

(35) 本荘雄一「東日本大震災における被害額と国の財政支援」『都市政策』146, 2012.1, p.45.

(36) 復興特別事業と復興特定事業については、「提言-8」（1995.5.22.）等においても言及されていた。

(37) 復興委員会が復興計画の「全面的」な支援を要請したのに対し、復興対策本部が「最大限」の支援と応えたことを、貝原兵庫県知事（当時）は、政府の姿勢の後退ではないかと心配していたということである。辻寛「阪神・淡路大震災記念協会 二十一世紀文明の創造への貢献」阪神・淡路大震災記念協会編 前掲注⁽³⁴⁾, pp.683-687.

(38) 復興対策本部による取組方針、復興委員会による提言及び意見は、総理府『阪神・淡路大震災復興誌』総理府阪神・淡路復興対策本部事務局, 2000, pp.443-446, 450-464, 467-474. <http://www.bousai.go.jp/4fukkyu_fukkou/hanshin_awaji.html> にそれぞれ収録されている。

(39) 同上, p.137.

活の再建」4653億円、「経済の復興」796億円、「安全な地域づくり」2328億円等が計上された。⁽⁴⁰⁾

被災自治体は、公共事業等の復興事業について、必要な国費の確保に加え、補助率の嵩上げによる自治体負担の軽減等を要望していた。しかし、補助率の嵩上げは基本的には認められなかった。その理由は、公共事業等の復興事業は、「確かに災害がなければ必要がなかった事業も多いが、わが国のどの地域においても実施されている事業であり、地域の社会基盤をゼロに戻すというよりは、さらに引き上げるものである」、「他の地域において実施するものと全く同様のものであり、事業内容が同じである以上は、補助率の嵩上げ等を行うのは困難」と判断されたため、ということである⁽⁴¹⁾。

このような中、例外的に補助対象の拡大等が認められ、かつ、地方負担分に係る地方債充当率の引上げとその交付税措置の拡充による特別の財政措置が講じられた事業の一つに、土地区画整理事業がある。土地区画整理事業とは、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もので、減歩⁽⁴²⁾等を伴う大がかりな公共事業である。わが国の市街地整備を代表する手法として、平成19年度末までの着工面積は全国で約

34万haとされ、関東大震災⁽⁴³⁾からの復興、第二次世界大戦後の戦災復興でも大きな役割を果たしてきた⁽⁴⁴⁾。阪神・淡路大震災では、20地区255.9haで行われ、神戸市、淡路市も多額の経費を投じている（表1、表2参照）。

土地区画整理事業は、①事業の内容から復旧事業に位置づけてしかるべきものはないか、②通常の財政措置では被災自治体が財政上の問題から事業を実施できず、そのため、被災住民の生活が元に戻るのが大幅に遅れるといった事態が生じないか、③他の地域における事業と明確に区別できる事業はないか、との視点から、特別の財政措置の対象に挙げられたということである⁽⁴⁵⁾。平成7年度第2次補正予算では、「生活の再建」のための施策の中に位置づけられ、「被災地域の再生等のための面的整備事業の促進」として、1032億円が計上された。

復興の戦略的プロジェクト、シンボリックプロジェクトである「復興特定事業」については、兵庫県、神戸市が復興委員会に案を提出し、復興委員会が平成7年10月10日に取りまとめた「提言-11」の中で「極めて意義のあるもの」として四つのプロジェクトを提言し、復興対策本部が事業の選定を行った。選定は、復興対策本部が解散される平成12年2月まで順次行われ、

(40) 村山富市内閣総理大臣（当時）は、政府がどれを復興特別事業に選ぶかを明確にするべきではないか、との質疑に対し、「平成7年度第2次補正予算では、その取り組み方針で明らかにした生活の再建、経済の復興及び安全な地域づくりの3つの基本的課題に対応した復興関連事業を最大限盛り込んでおるところであります。…（中略）…今申し上げましたような事業を総体として復興特別事業として位置づけて政府は取り組んでおることについては御理解をいただきたい」と答弁している。第134回国会参議院災害対策特別委員会会議録 第3号 平成7年12月1日。

(41) 青木信之「阪神・淡路大震災の復興に係る特別な財政措置について」『地方財政』34(12)、1995.12、p.46；「復興住宅や港湾整備「補助率かさ上げは認めず」」『神戸新聞』1995.9.19。

(42) 公共施設が不十分な区域で地権者がその権利に応じて少しずつ土地を提供すること。この土地は道路・公園などの公共用地が増える分に充てられる他、その一部は売却され事業資金の一部に充てられる。阪神・淡路大震災においては、地権者等の理解を得るため、粘り強い対話が必要であったという。訪問先でのヒアリングによる。

(43) 大正12年9月1日発生。死者105,385人。ひょうご震災記念21世紀研究機構災害対策全書編集企画委員会編 前掲注(2)、p.416。

(44) 土地区画整理事業についての説明は、公益社団法人街づくり区画整理協会ホームページ <<http://www.ur-lr.or.jp/index.html>> による。なお、東日本大震災からの復興でも、57地区（想定）で土地区画整理事業の手法が採られることとなっている。復興庁「復興の現状と取組」2013.1.10、p.29。<http://www.reconstruction.go.jp/topics/20130110_sanko03.pdf>

(45) 青木 前掲注(41)、pp.47-48。

国からの支援策が講じられている。「阪神・淡路大震災記念プロジェクト」の一つとして位置づけられた「阪神・淡路大震災メモリアルセンター（仮称）の整備」事業は、平成12年2月に選定され、平成11年度第2次補正予算（平成11年12月9日成立）において施設整備費の補助を受けた。これは現在の名称では「阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター」として設置・整備され、展示、資料収集と保存、専門職員の育成、防災に関する交流、被災地支援、防災研究という六つの機能を併せ持つ全国唯一の施設として、国内外の防災・減災対策に貢献している。東日本大震災の被災地への専門家の派遣も行っている⁽⁴⁶⁾。

3 復興基金

各事業についての国庫補助の拡充等は、被災自治体の財政負担の軽減という意味においては歓迎される。しかし、被災自治体が既存の制度に縛られずに使うことのできる財源も必要であるという視点から、平成7年4月に「財団法人阪神・淡路大震災復興基金」が設置された。これは、兵庫県が神戸市に呼びかけ、自治省（当時）に協力を要請して実現したもので、仕組みは次のとおりである。

まず、兵庫県と神戸市が2対1の割合で地方債を発行して金融機関から運用財産として資金8800億円（うち3000億円は後述の積増し分）を借り入れ、これを基金に無利子で貸し付ける。基金は、金融機関の持つ債権を買取り、兵庫県

と神戸市が支払う利息を運用益として各種の助成事業等を行う。この兵庫県と神戸市が支払う利息の一部は普通交付税で措置される。平成18年3月までの運用益3540億円のうち、普通交付税で措置されたのは2651億円である。⁽⁴⁷⁾

当初28事業でスタートした復興基金は、徐々に事業が追加され、従来の行政では措置できないような踏み込んだ事業を行うことが可能であったという。その注目すべき事業として、被災者の自立のための資金支援が挙げられる。兵庫県から政府・与党への強い働きかけにより⁽⁴⁸⁾、被災した高齢者世帯等への給付事業のための復興基金の積増しが認められ、平成9年4月に「生活再建支援金」が創設された。さらに同年12月に「被災中高年恒久住宅自立支援金」が創設された。復興基金でこうした現金給付を実現したことが、冒頭で述べた被災者生活再建支援法の成立に先導的な役割を果たすこととなった。なお、同法は阪神・淡路大震災には遡及適用がなされなかったが、「生活再建支援金」と「被災中高年恒久住宅自立支援金」が拡充・統合された「被災者自立支援金」により、同法に相当する生活支援が行われることとなった。

平成24年5月15日現在までの復興基金への累計申請額は約3642億円であり、そのうち約3625億円が支給済みである。その内訳は、生活対策事業が約1846億円（51%）、住宅対策事業が約1135億円（31%）、産業対策事業が約561億円（15%）、教育・その他対策が約100億円（3%）である⁽⁴⁹⁾。上述の被災者自立支援金は、生活

(46) 人と防災未来センターが設置されるに至るまでの、兵庫県と国との交渉等の経緯については、齋藤富雄「人と防災未来センター」阪神・淡路大震災記念協会編 前掲注(34), pp.707-749. に詳しい。

(47) この基金の仕組みは、雲仙普賢岳噴火（噴火は平成2年11月17日開始、平成7年2月終息。死者44人。ひょうご震災記念21世紀研究機構災害対策全書編集企画委員会編 前掲注(2), pp.180, 434.）における「財団法人 雲仙岳災害対策基金」を参考にして設計された。ただし、雲仙岳災害対策基金の運用財産は1000億円規模であり、死者数に応じた単純計算では、阪神淡路大震災復興基金の運用財産は10兆円は必要であったことが指摘されている。高寄昇三「復興財政措置の運営課題」『都市政策』99, 2000.4, p.46.

(48) 「元兵庫県副知事 芦尾長司氏；陪席 亀井浩之氏；聞き手 林敏彦・堀要」人と防災未来センター『阪神・淡路大震災と現代の政府間関係』2006, pp.36-37, 41-42.

(49) 「基金の概要」阪神・淡路大震災復興基金 HP <<http://www.sinsaikikin.jp/kikin/index.htm>> なお、平成17年度に運用財産8800億円が償還され、基金の規模は縮小した。

対策事業に含まれる。

兵庫県では、復興基金を「早期復興のための各般の取り組みを補完し、被災地の総合的な対策を被災地のニーズに沿って長期・安定的、機動的に進めることができるシステムであり、大規模災害時に被災地主体の復興を支える財政システムとして有効である」⁽⁵⁰⁾と総括している。

復興基金は、新潟県中越地震⁽⁵¹⁾、能登半島地震⁽⁵²⁾等からの復興でも設置されており、災害からの復興に役割を果たしている。東日本大震災では、近年の低金利を考慮して、阪神・淡路大震災復興基金等のような運用型ではなく、地方交付税を財源とした取崩し型の基金の手法が採用された。

4 費用負担の集計

兵庫県は、「復興 10 年総括検証・提言事業」の中で、復旧事業に係る経費を含め、復興計画の期間における事業経費について、負担の主体別に集計を行った。これによれば、国、兵庫県、県下の市町等で、総額 16.3 兆円の経費がかかっ

たという（表9）。県と市町の負担額には、それぞれの地方債起債分が含まれる。ここでは、自治体負担のうち地方債の交付税措置については明らかではないが、例えば神戸市では、復旧・復興とも含めた神戸市での約 1 兆円の公債発行（表3）に対し、交付税措置等を除いた約 440 億円が、神戸市による実質的な後年度負担となっているそうである⁽⁵³⁾。また、前述のとおり、復興基金からの拠出金（運用益）のうち普通交付税が措置されたのは 75%程度で、残りは実質的な自治体負担となっている。

おわりに

阪神・淡路大震災から 16 年あまりの後に、東日本大震災が発生した。東日本大震災からの復興では、国、自治体、被災者、ボランティアなど、様々な主体が、阪神・淡路大震災の教訓を活かそうと努力している。今回の訪問先でお話を伺った方の何人もが、東日本大震災の被災地へ赴き、復興のために力を尽くしておられる

表 9 阪神・淡路大震災の復旧・復興事業費

(単位：億円)

| | 国 | 県 | 市町 | 復興基金 | その他 | 合計 |
|--|--------|--------|--------|-------|--------|---------|
| 1 21世紀に対応した福祉のまちづくり (保健、医療、福祉、住宅対策 等) | 9,400 | 4,410 | 3,240 | 2,710 | 8,590 | 28,350 |
| 2 世界に開かれた、文化豊かな社会づくり (芸術文化、教育、文化財、まちなみ・景観 等) | 1,350 | 1,090 | 960 | 190 | 110 | 3,700 |
| 3 既存産業が高度化し、次世代産業もたくましく活動する社会づくり (中小企業対策、金融支援、新産業創造、雇用 等) | 9,940 | 6,040 | 2,690 | 540 | 10,290 | 29,500 |
| 4 災害につよく、安心して暮らせる都市づくり (防災拠点、防火施設、防火システム、耐震化 等) | 1,200 | 710 | 1,170 | 30 | 40 | 3,150 |
| 5 多核・ネットワーク型都市圏の形成 (市街地整備、まちづくり、都市インフラ 等) | 39,090 | 10,710 | 20,990 | 30 | 27,480 | 98,300 |
| 合計 | 60,980 | 22,960 | 29,050 | 3,500 | 46,510 | 163,000 |

※その他の内訳：国関係団体 (22,660)、県・市町関係団体 (7,680)、民間事業者等 (16,230)

※復旧・復興事業費：阪神・淡路大震災復興計画の実績（一部推計）

(注) 最終的な負担額を示したもの。なお、「県」と「市町」にはそれぞれの起債分が含まれる。国関係団体とは、都市再生機構、阪神高速道路公団、日本道路公団等。県・市町関係団体とは、県企業庁・病院局、神戸市開発管理事業団等。民間事業者等とは、JR西日本、保留地・保留床処分金等。

(出典) 兵庫県編『伝える—阪神・淡路大震災の教訓—』ぎょうせい, 2009, p.207. から転載。注の部分は、林敏彦「検証テーマ『復興資金—復興財源の確保』」兵庫県(企画)『復興 10 年総括検証・提言報告 第 1 巻』復興 10 年委員会, 2005, p.II - 418. <<http://web.pref.hyogo.lg.jp/wd33/documents/000038670.pdf>> による。

(50) 兵庫県編『伝える—阪神・淡路大震災の教訓—』ぎょうせい, 2009, p.202.

(51) 平成 16 年 10 月 23 日発生。死者 68 人。ひょうご震災記念 21 世紀研究機構災害対策全書編 前掲注(2), p.440.

(52) 平成 19 年 3 月 25 日発生。死者 1 人。同上, p.441.

(53) 神戸市提供の事務用資料による。

そうである。

制度面では、阪神・淡路大震災を契機として、被災者生活再建支援法の制定のほか、災害対策基本法の改正等が行われた。国の防災分野の最上位計画とされる防災基本計画も、平成7年7月に全面修正された。その際、被災自治体は必要に応じて復興計画を作成すること、国は被災自治体等がその応急対策、復旧・復興において多大な費用を要することに鑑み、適切な役割分担のもとに財政措置、金融措置、地方財政措置等により支援することが明記された。ただし、復興経費をめぐる国と自治体の負担関係は明確にされてはいない。復興基金の設置も制度化されたわけではない。

阪神・淡路大震災からの復興において明らかなように、大災害からの復興には長い期間を要する。平成23年3月時点で、兵庫県の災害復興公営住宅には6,000戸を超える被災世帯が入居しており、このうち借上住宅2,000戸余りについては、平成28年から平成32年にかけて返還期限を控えている⁽⁵⁴⁾。自治体から被災者への貸付金には未だ償還されないものが多く残っているという⁽⁵⁵⁾。旧北淡町の土地区画整理事業も、完了したのは平成21年10月であった。当初の復興計画の期間だけで復興が終わるわけではない。

この間、被災自治体は、長期的な財源の裏づけがないまま復興事業を遂行していかなければ

ならない。阪神・淡路大震災の場合、長期的な復興財源として法的に担保されたのは、「地方交付税法等の一部を改正する法律」（平成8年法律第13号）によって地方交付税法の附則に書き込まれた、復興基金のための地方債への交付税措置だけであったという。多くの起債による公債費の負担は今後も続く。

東日本大震災では、平成23年度第3次補正予算（平成23年11月21日成立）において、復旧事業だけでなく、復興事業についても、自治体負担分の全額を、地方債によらず、新設の震災復興特別交付税で措置されることとなった。この措置は、同第1次補正予算（平成23年5月2日成立）、第2次補正予算（平成23年7月25日成立）にも遡って適用された。しかし、これは国の予算とセットであり、かつ復興のための増税⁽⁵⁶⁾等も踏まえた「異例中の異例」⁽⁵⁷⁾の対応とされている⁽⁵⁸⁾。冒頭でも述べたとおり、復興に関する新たな法案においても、国から自治体への財政支援の制度化は予定されていないようである。

すでにみたように、「復旧」に係る経費においては、実施責任者である自治体が負担するという原則の中で、その発生の突発性や膨大性による自治体財政への影響に配慮して、国も負担するという考え方がとられている。これに対し、「復興」に係る経費の場合には、突発性や膨大性に加え、長期性と多様性という性質が加わる。

(54) 兵庫県県土整備部「ひょうご21世紀県営住宅整備・管理計画（平成23年度改訂版）」2011.12, pp.12, 32-33. <<http://web.pref.hyogo.lg.jp/wd28/documents/kenjyu.pdf>> 神戸市や西宮市等でも、借上住宅の期限が迫り、対応が焦点となっている。「迫る期限 私も退去…？」『朝日新聞』（大阪本社）2013.1.16.

(55) 例えば、「災害弔慰金の支給等に関する法律」（昭和48年法律第82号）に基づき貸し付けられた災害援護資金1309億円のうち、約200億円が未償還である。兵庫県「阪神・淡路大震災 今後の復興施策の推進方針」2011, p.38. <<http://web.pref.hyogo.lg.jp/wd33/documents/suishinhoushin.pdf>>

(56) 「東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法」（平成23年法律第117号）による。

(57) 池田達雄ほか「東日本大震災に係る地方財政への対応について（平成23年度補正予算（第3号）関係等）」『地方財政』50(12), 2011.12, p.22.

(58) 東日本大震災への対応で、阪神・淡路大震災では見られなかったものとして、この他、復興特区、復興交付金、特別会計の新設、復興庁の設置などが挙げられる。本荘雄一「東日本大震災からの復興状況」『都市政策』150, 2013.1, p.58. 同稿では、直近までの東日本大震災からの復興状況や復興施策を、阪神・淡路大震災と比較しつつ検討している。

長期にわたる復興では、被災者のニーズや世の中での状況も変化するため、はじめからすべてを見通した復興の目標を決めておくことは難しい。神戸市が復興計画の前半5か年の最終年次にあたる平成11年度に行った市民参加型の検証では、生活再建への市民のニーズが「人とのつながり」といったソフト面において高まっていることが認識された。兵庫県でも、平成11年度に国内外の委員から様々な提言を受ける震災対策国際総合検証事業を行った。これらは、行政にとって非常に重要なプロセスであったという。

また、どのように復興を進めるのが望ましいのかは、被災した自治体の状況や、災害の規模によって多様であるべきだとされる。阪神・淡路大震災における神戸市の復興計画は、復興計画の策定や検証のプロセスに市民が参加したことが大きな特徴だが、これはもともと神戸市に、まちづくりの基盤が備わっていたから可能であったという⁽⁵⁹⁾。

このような、多様で、長期にわたる復興の過程における経費を国が財政で支援するにあたっ

て直面するのは公平性の問題である。被災地と被災地以外との公平性という意味においては、阪神・淡路大震災では、復興事業による「焼け太り」という批判がついてまわったという。将来起きるかもしれない災害との公平性も保たなければならない。多様であること、長期にわたることが、復興の枠組みを定めることを難しくさせる。さらに、被災自治体の財政力をどのように評価し、これに応じた支援が行われるのか、被災自治体の自主性が発揮されるためにはどのような財源であるべきかという課題も残る。今回の訪問では、阪神・淡路大震災からの復興に自治体職員として尽力してきた方から、「重要なのは、行政サービスの水準をどこに決めるのかだと思う」との言葉があった。あるべき復興を考えるためには、行政が国民や住民に何をどれだけ提供するべきかという議論に立ちかえる必要があると述べられているのであり、強く印象に残った。

(たけまえ のぞみ)

(59) 震災前の神戸市のまちづくりについては、神戸市震災復興本部総括局復興推進部企画課編『阪神・淡路大震災神戸復興誌』2000, pp.701-704. で紹介されている。

