大規模災害の復興対応と地域(財政)運営

── 東日本大震災復興への公的支援のあり方 ──

理事研究員　渡部喜智

〔要　　旨〕

1　被災者への公的支援策は憲法第25条第２項に基づく生活保障論により推進できるものであり，災害大国であるわが国において，国の被災者支援の立法と政策推進の責務は重い。

2　今回大震災では対応の遅さが指摘されているが，避難所の民間宿泊施設活用や仮設住宅の民間賃貸住宅利用を認めたことは評価される。また，地域基盤再建のための復旧工事，生業・地場産業の再生支援，町づくりなどの事業において，今後さらなる補助対象の拡大と補助率の嵩上げ，出来うる限りの国庫の全額負担が，被災地自治体の財政悪化を引き起こさず，早期かつ必要な事業を行う上で求められる。住宅再建支援では前回改正時の附帯決議を踏まえ，被災者生活再建支援法の支給額引上げが検討されるべきだろう。

3　今回大震災においても被災者支援のすき間を埋めるため，復興基金の活用が予想される。しかし，超低金利のもと基金収益を積み上げる困難は増している。また，基金の法的根拠が曖昧で統一的適用方針がない中で，基金によりどのような事業がどこまで行われるかは不透明である。前例にとらわれることなく，基金への財源支援を含め国が基金事業へ強く関っていくことが必要と思われる。

4　復興財政を，兵庫県に関する先行研究と基礎自治体の神戸市，奥尻町について見ると，いずれにおいても，復興事業財源の自治体負担などもあり，財政の悪化が見られる。よって，復興事業の採択を適切に行うことに加え，復興事業費の自治体負担の軽減の必要性が認識される。また，復興事業の多くが補助事業により行われる弊害も指摘されることから，使途制限のない一括交付金による国の財源支援が用意されるべきと思われる。

5　今回大震災の被災地自治体では，人口減少と高齢化が同時進行している市町村が多いこととともに，第一次産業とそれに関連する産業の就業者比率が高く地域の経済・産業のベースとなっていることが認識される。第一次産業の再生は地域再建の要であり，将来の地域維持の観点からも重要なテーマである。また，被災地自治体の多くは財政力が弱く，自主財源により財源を少なからず負担し復興事業を早期かつ十全に進めることは困難である。これらの地域特性を前提に，復興事業の推進を国が前面に立ち後押し，かつ可能な限り財政負担することが強く望まれる。

6　「東日本大震災復興基本法」が成立し，復興構想会議の提言（一次）も出された。それらを踏まえ策定される「復興基本方針」では復興工程と復興事業費の目安が示されるべきであり，必要・十分な復興事業財源の確保のために，「復興の提言」にもあるように，復興債償還を担保する増税等の論議を早急に行い，国民に道筋を示すべきと考える。

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

目　次

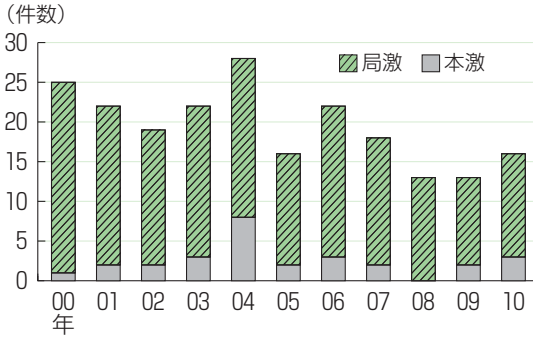
はじめに
　―災害大国という前提に立った被災者支援策の必要性―
1　災害関連法制の現状と今回大震災対応
　(1)　被災者への公的支援：憲法第25条第２項に基づく「生活保障論」が前提
　(2)　応急的救助では評価される変更対応も実施
　(3)　地域基盤再建へ国庫負担の大胆な引上げが重要
　(4)　住宅再建への公的支援拡充が必要
　(5)　小括
2　復興基金の貢献と課題・問題点
　(1)　基金の存在理由と貢献
　(2)　法的根拠の曖昧さと助成格差
　(3)　基金に対する国の財源措置と政策意思
　(4)　運用収益積み上げの困難増大
　(5)　小括
3　過去事例に見る被災地自治体財政への影響
　(1)　復興事業の自治体負担について
　(2)　阪神・淡路大震災における兵庫県の復興財政に関する先行研究
　(3)　被災地の基礎自治体－神戸市と奥尻町の復興財政の問題
　(4)　小括
4　今回大震災被災地の地域特性・状況と求められる復興対応
　(1)　多くの被災地自治体で人口減少と高齢化が同時進行
　(2)　一次産業就業者の割合高く，その再生が地域再建の要
　(3)　被災地自治体の弱い財政力
　(4)　小括
おわりに

はじめに
―災害大国という前提に立った被災者支援策の必要性―

平成22年版・防災白書（第２部第１章・１冒頭）の「我が国は，‥(中略)‥台風，豪雨，豪雪，洪水，土砂災害，地震，津波，火山噴火などによる災害が発生しやすい国土となっている。世界全体に占める日本の災害発生割合は，マグニチュード６以上の地震回数20.5％，活火山数7.0％，死者数0.3％，災害被害額11.9％など，世界の0.25％の国土面積に比して非常に高くなっている」（傍点筆者）という記述が示すように，日本は災害発災頻度が世界的に見ても極めて高い災害大国である。

過去10年ほどの「激甚災害指定」（以下法令等の名称は基本的に略称(注1)）を受けた案件数の推移からも，それは見てとれる（第１図）。激甚災害指定基準に漏れた小規模災害も多く，毎年数多くの災害がそれぞれの地域に重い被害を及ぼしていることが理解

第１図　激甚災害指定の件数推移



資料　内閣府「防災白書」，防災情報HPから筆者作成

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。
農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

される。そして，３月11日の東日本大震災（以下，今回大震災）は，人命喪失（死亡・行方不明者2.07万人）や資本ストック減失の甚大性，被害地の広域性などにおいて，わが国近代以降で稀に見る自然災害（以下，災害）となった(注2)。

我々は災害に遭遇するリスクが高い国に暮らしており，遭遇した災害により生命や生活，地域の基盤を失う物心への打撃は極めて深刻である。同時に，日本は経済水準の高い国である。以上のような前提に立ち災害に備え，高い経済力を活かした被災者支援策を展開することが求められている。災害からの復興には「（被災者の前向きな）自助」や「（地域・コミュニティ等の）共（協）助」は勿論だが，今回大震災を機に被災者への「（国・ナショナルな）公助」＝復興への政策的支援が重要であるという認識を多くの人々が改めて強めたのではないか，と思われる。

今回大震災の復興に向け早期かつ精力的な復興政策の展開が望まれるが，どのような対応を取ることが，地域再生・生活再建のため（トータルかつ長期的な政策コスト，国民福祉向上などの点から）ベターな選択となりうるのか。現状の災害法制の考え方や問題点を踏まえ，過去20年ほどの間の災害復興事例を顧みるとともに，今回大震災の主な被災地の社会・産業構造や財政状況なども分析し，復興政策に果たすべき国の役割や課題を考えたい。また，それが，今後の大規模災害への示唆ともなりうると思われる。

（注１）「激甚災害法」に基づき政令により指定。被害が複数県にまたがり災害事案そのものを指定する「本激（激甚災害指定基準）」と一定地域に生じ市町村単位の指定を行う「局激（局地激甚災害指定基準）」があり，公共土木施設や農地・森林，農林水産業共同利用施設などの災害復旧事業，共同小型漁船の建造などに関しての国庫補助率のかさ嵩上げ（１～２割）措置，および災害復旧貸付の特例措置などが講じられる。

（注２）資本ストック被害推計では，内閣府の７道県で16～25兆円，日本政策投資銀行の岩手，宮城，福島，茨城の４県合計で16.4兆円（再調達ベース）という試算がある。

１　災害関連法制の現状と今回大震災対応

（1）　被災者への公的支援：憲法第25条第２項に基づく「生活保障論」が前提

被災者への公的支援に関する法律的な考え方を整理する。以下は，阿部泰隆(注3)氏，山崎栄一(注4)氏の一連の著述によるところが多い。

災害における被災者個人への公的支援については，「損失補償論」と「生活保障論」の考え方がある。

国のよる個人財産への補償的措置は，①国・公務員の違法・有過失があり損害を加えた場合の「賠償」（憲法第17条，および国家賠償法）と，②財産権の制限や公共目的への使用（憲法第29条第３項）の場合の「補償」以外に規定されていない。したがって，国が災害に伴う損失補償を行うことについて通説は否定的である。これに沿い，国は災害に伴う財産的損失の補償と見なされるような支援策を行わないという基本姿勢を取ってきた。

一方，生活保障論は，憲法第25条第２項

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。
農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

の「生存権（社会権）」に基づくものである。(注5) 憲法第25条第２項についての解釈においては，通説である「抽象的権利説」から，法的権利性が承認される。すなわち，生存権に基づく生活保障に関連する法律が無い場合には国に立法義務があるとともに，関連する法律が存在する場合には，憲法第25条第２項が裁判での判断基準になり，当該法律の違法・無効を主張しうるとされる（ただし，「裁判の規範性」をどこまで認めるかについては反対意見も少なくない(注6)）。このような生存権（社会権）に基づく政策適用の考え方は，被災者への公的支援においても当てはまる。

被災者支援の政策を展開する場合，憲法第14条の「平等性の原理」が給付の基準・限界として意識すべき点となるが，その平等性は困っている程度，順番などに配慮した実質平等の観点であるとされる。よって，災害により困難に陥った被災者に配慮した公的支援は，実質平等の観点から憲法第14条の制約を受けないと考えられる。

以上から，被災者への公的支援策が国民への生活保障の考え方に立って展開されることは，法律論の前提として了解される。国が個人の財産形成への助成はできないという考え方が，必ずしも被災者の公的支援政策の障害にはならないのである。阪神・淡路大震災後，住宅再建の困難者が多く出る中，「被災者生活再建支援法」が98年に公布され被災者の生活支援が強化されたが，災害大国であるわが国においては国（政府と国会）の被災者支援の立法と政策推進の責務は重いと言えよう。今回の大震災を契機に，災害に伴う公的支援政策の充実に向けた制度設計，制度整備が改めて期待されるところである。

（注３）阿部泰隆（95），（00），（11）。また，同氏はHPで震災や原発事故について多くの提言を行っている。

（注４）山崎栄一（01），（04）

（注５）藤井樹也（02）。災害の被災者支援の政策は憲法が明確に要請ないし禁止していない政策課題の一つであり，そのような範疇の政策実現への法律学からのアプローチとして，憲法の理念・価値に基づき望ましい法律・政策を考察する「憲法政策論」と，目的と手段が妥当かという政策判断の観点から考察する「立法政策論」がある。立法政策論の立場からは，憲法政策論において予め政策的思考が憲法解釈論のなかに混入し規範的効力を弱めているとの指摘がなされ，解釈論と政策論を分離して立法手続等を考えるべきとの批判が提起される。ただし，立法政策論の立場においても憲法25条２項の規定は立法政策として望ましく，かつ政治的努力義務を定めている憲法規範に当たり，憲法上も望ましいという言明が成立するという見解が述べられている。

（注６）粕谷友介（03）「憲法（改訂）」ぎょうせい。憲法第25条第２項については，通説の「抽象的権利説」のほか，①政治的目標を課した宣言規定であるが，請求権等の裁判規範性は否定されると考える「プログラム規定説」，②憲法規定だけを根拠に実定法上の権利と同義であり裁判所に救済を求めることができるとする「具体的権利説」がある。具体的権利説に基づく訴訟の動きとして，事前予防・将来救済を求め多くの原告が関与し裁判外運動も行う「政策形成訴訟」が見られる。

(2)　応急的救助では評価される変更対応も実施

以上では被災者への公的支援政策の前提となる法律論の考え方を述べたが，次に災害復旧・復興政策の基礎をなす主な災害関連法制（第１表）について説明し，そのもとで行われている今回大震災への対応や課題を見ることとしたい。(注7)

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。
農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

第1表　主な災害対策法制の概要

対象・目的	法律	主内容	適用条件等
基本法	災害対策基本法 （1961年公布）	基本法として，国，地方公共団体の防災対策に関する責務，防災組織，災害対策本部，防災計画のほか，諸自治体等の応急措置や諸規制と，財政措置を含む災害復旧の諸対応などについて規定	
応急的救助	災害救助法 （1947年公布）	避難所設置，炊き出し・飲用水供給，被服・寝具等の給・貸与，救護医療，生業に必要な資金・器具等の給与または貸与，災害からの救出・死体捜索，死体処理・埋葬，学用品支給，仮設住宅供与などを，知事が法定受託事務として実施。 ＊東日本大震災に伴い民間賃貸住宅，民間宿泊施設等を避難所として活用する旨，通知	施行令で定める一定規模の災害発生が発動要件
	廃棄物処理法 （1970年公布）	市町村の災害廃棄物の処理責任と国庫補助を規定（基本は半分が自治体負担） ＊東日本大震災では自治体負担の全額地方債発行を認め，元利金の100%を交付税措置。	
地域基盤再建	激甚災害法 （1962年公布） ＊公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法 ＊農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置法 ＊公営住宅法 （1951年公布）	激甚災害指定の自治体の災害復旧事業への国庫負担嵩上げ，中小企業への保証特例等の財政特例措置を定める。 国庫が負担する災害復旧の基本的な対象，国庫負担（補助）率などを規定 住宅喪失した低所得者等へ補助率嵩上げ等や家賃低廉化により公営住宅の供給・利用を促進 なお，要綱事業として，「小規模住宅地区等改良事業」があり，不良住宅の買収除却，改良住宅（公営の長屋・共同住宅が原則）建設などの国の補助がある。	施行令による激甚災害指定が前提
	防災集団移転促進法 （1972年公布）	自然災害の発生地域または災害危険区域のうち，集団移転を行うに当たり国の財政特例措置（補助=3/4）を定める。	市町村が移転事業計画を策定し国交大臣等と協議
生活支援	被災者生活再建支援法 （1998年公布）	07年11月改正で経費方式・所得制限をやめ，住宅再建で最高300万円，大規模半壊の補修で同150万円を渡し切り方式で支給する形へ変更。 （財）都道府県会館が被災者生活再建支援法人として都道県からの拠出金と国からの補助金を管理し，支給手続事務を実施。	災害救助法の適用地域
	＊災害弔意金支給法 （1973年公布）	死亡者（限度500万円），障害者への見舞金（限度250万円）の支給，および災害救護資金の貸付。	施行令で定める一定規模の災害発生が発動要件
	災害減免法 （1947年公布）	住宅等の損害が時価の1/2以上で所得1,000万円以下の場合，所得税の減免措置。震災損失がある法人は2年間遡り繰戻し還付が可能，等規定。	

資料　筆者作成
（注）　法律名は略称である。

59年９月の伊勢湾台風を受け制定された「災害対策基本法」は国，地方公共団体（以下，自治体）等の防災対策に関する責務，防災組織，防災計画のほか，諸自治体等の応急措置や諸規制，財政措置を含む災害復旧の諸対応などについて，基本法としての規定を置いている。また，緊急措置として不足物資の譲渡等や価格に関する制限，金銭債務の支払延期について政令を制定することができるとする。

しかし，同法には災害復興の包括的な考え方・目標・目的や対応，方策は規定されていない。今回大震災のためにとどまらない「災害復興基本法」の必要性が主張される所以である。災害復旧・復興の事業は基本的に以下の個別法によって対応されるようになっている。「応急的救助」，「地域基盤再建」，「個人の生活支援」という目的に

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。
農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

分けて災害関連法制を概観する。

応急的救助を目的に「災害救助法」があり，都道府県が実施主体となり支弁する。国が事業費の50/100～90/100を補助するほか，残りのいわゆる「補助裏」[注8]を「災害対策債」発行で賄う場合，その元利償還金の95％は交付税措置される。よって，災害救助法にかかる支出費用の被災地自治体の実質的負担は0.5％～2.5％となる。なお，復旧・復興事業における，国と自治体の財源負担の仕組みについては後で説明する。

同法第23条第１項には，応急仮設住宅を含む収容施設の供与，炊出しその他食品の給与及び飲料水の供給，被服や寝具その他生活必需品の給与又は貸与，医療及び助産，被災からの救出，被災住宅の応急修理，生業に必要な資金・器具又は資料の給与または貸与，学用品の給与，埋葬などの救助が掲げられている。

今回大震災では実施対応の遅さが指摘されているが，幾つかの救援措置の変更が見られた。福島原発事故も加わり，避難長期化が懸念されてきたが，避難所として民間賃貸住宅やホテル・旅館等民間宿泊施設を活用する旨の通知がなされたことは，実情に照らした柔軟な措置として評価される。また，新たに建築する仮設住宅にのみ応急住宅対策を求めることは，建設適地の問題などからの入居の遅れや仮設住宅の希望場所とのミスマッチ等に加え，仮設住宅のトータルコスト（建築＋維持＋撤去）の相対的な高さが従来から指摘されてきた。今回大震災に当たり，民間賃貸住宅借上げの弾力運用を認めたことは，従来の応急住宅対策からの転換といえる[注9]。さらに，恒久住宅対策として，公営住宅の新規建設・維持コストとの比較や利用者ニーズを斟酌しながら，被災地における民間賃貸住宅等の長期利用・家賃補助に踏み込むことも検討すべきだろう。

一方，農林水産業や零細商工業などの「生業に必要な資金，器具又は資料の給与または貸与」の規定が十分に活用されていないとの意見が従来からある。他の政策との整合性もあるが，「生業」従事者の二重債務対策の対応として活用の余地があると思われる。

災害廃棄物の処分は「廃棄物処理法」に基づき，一般廃棄物等と同様に市町村に処理責任が定められている。国の補助率は通常１／２であるが，今回大震災においては国が100％実質負担することとなったことは評価される[注10]。

（注７）渡部喜智（11a）

（注８）補助事業の総額のうち，国等の補助金を引いた残りを指す行政用語。また，補助裏の財源を地方債の起債で充当できる割合を補助裏・起債充当率という。

（注９）応急仮設住宅は建築基準法85条により２年３カ月が期限で１年延長可能。家賃は無料だが，光熱水道費は自己負担。補助単価は現在238.7万円だが，実際施工価格はこれを上回り，付設インフラ設備や仮設維持費用も必要。撤去にも100万円程度を要すると言われる。

応急仮設住宅として民間賃貸住宅の借上げ入居者は11年６月末に３万７百戸となっている。公営住宅への入居を含めて賃貸住宅入居が進んでいることもあり，仮設住宅建設の各県必要戸数は３月時点の7.2万戸から６月末には5.1万戸程度へ縮小。

（注10）環境省HP「沿岸市町村の災害廃棄物処理の進捗状況」。６月28日現在の家屋等廃棄物の仮置き場搬入率は32％（福島原発周辺の５町を除く）

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。
農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

だが，８月末には仮置き場搬入がほぼ完了する見通し。このほかに産業系廃棄物が加わり，最終処分までには数年を要するとの見方もあるが，早期撤去・仮置き場搬入が，冬の早い被災地での復旧・復興事業の加速に向けた第一歩となる。

また，遠藤真弘「東日本大震災後の災害物処理」(11）によれば，今回大震災の岩手・宮城・福島の沿岸部の災害廃棄物は約22.6百万トンと推計され政府の処理費用見込は6,800億円。ただし，各県推計はこれを上回り，１兆円程度に達する予想もある。

(3)　地域基盤再建へ国庫負担の大胆な引上げが重要

復旧・復興にかかる地域基盤再建に関する災害法制として「激甚災害法」があり，関連法とともに，国の補助等負担を高めた事業が行われる。従来から行われてきた農林水産業共同利用施設の補助特例や共同利用小型漁船の建造費補助などに加え，今回大震災の災害復旧の公共事業では新たな特例措置が行われることになった。

たとえば，津波による冠水で塩分が浸透した農地の除塩については，これまで国が農地を災害復旧する事業規定がなく，また除塩が事業対象でなかった。この事情を受け，必要な法改正も行い，国の補助率を９/10とする。

ただし，これにとどまらず，今後さらに補助対象の拡大と補助率の嵩上げ，出来うる限りの国庫の全額負担が，被災地自治体の財政悪化を引き起こさず，早期かつ必要な復旧・復興事業を行う上で求められる。また，生業のみならず地場産業支援の二重債務対策には，公的な「復興ファンド」による債権買取り・事業者向け債権の株式化等の金融的措置とともに，諸施設の長期リース・賃貸制度，共同化事業・共同施設への公的支援強化，税制優遇・利子助成の拡充の組み合わせなど知恵をしぼるべきだろう。

津波浸水地域の町づくりには，防災集団移転促進法がどのように適用されるかが，注目される。①住宅用地の取得造成，②移転者の住宅建設・土地購入に対する補助（借入金の利子相当額：上限あり），③住宅団地の公共施設の整備，④移転促進区域内の農地等の買取（規則に則り買取単価を個別決定），⑤住宅団地内の共同作業所等，⑥移転者の住居の移転に対する補助，が事業内容である。国の補助率は通常３/４であるが，補助裏１/４の起債充当率は90％，そのうち80％が交付税措置され，起債非充当の10％の50％についても交付税措置される。よって，自治体のトータルの実質負担は５％強となる。

６月25日に出された復興会議の提言にも高台への集団移転が盛り込まれたが，水産従業者を中心とする職住の距離拡大の問題や，安全で活気ある町づくりの他の選択肢・コンセプトとの比較検討とともに，移転事業の自治体負担の問題が残る。どのような町づくりを行うとしても，事業費の一部でも自治体が負担するのは将来の財政悪化の懸念要因となる。さらに土地買取がどのように行われるかは不透明であり，新たな住宅建築には被災者の負担もある。宮城県が要望しているように，国の移転事業費の全額補助ないし全額国庫負担，および助成上限額の引上げも視野にいれた早急な議

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。
農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

論が[注11]，地域の早期復興と被災者の生活回復をはかる上で必要である。

（注11）国交省HP「防災集団移転促進事業」参照。また，「小規模住宅地等改良事業（要綱事業）」も集落移転事業で利用可能。なお津波浸水地域に対し，特例法（建築制限：最長11年11月）や市町村条例での災害危険地区指定によって建築制限をかけ町づくりの議論を進めたいという行政の動きがある一方，地域の中には早期営業再開を目指す動きもあり，町づくりの議論の時間的猶予は決して多くないと思われる。

（4） 住宅再建への公的支援拡充が必要

個人の生活再建に関する主な災害法制としては，「被災者生活再建支援法」と「災害弔慰金支給法」などがあげられるが，本稿では被災者生活再建支援法を中心に述べる。

被災者生活再建支援法は，阪神・淡路大震災に伴い大規模な住宅損壊が生じたにもかかわらず，住宅の建築や補修に対する公的支援が復興基金による利子助成等にとどまり，その後の生活再建への力不足が認識されたことを受け，運動の結果，98年に成立した。２度の改正を経て，現在は所得制限が無くなり「渡し切り」方式で，全壊の住宅再建で最高300万円，大規模半壊では同150万円を現金支給する形へ変更となった。

しかし，地震保険加入者であっても新たな住宅再建の負担は重いのが実情である。また，今回大震災では，義援金や復興（災害対策）基金の世帯当たり支給がどうしても薄くなるだろう。国内外から芳志が寄せられているが，全壊9.8万戸，半壊5.1万戸の住宅損壊規模は大きく，雲仙普賢岳や奥尻島の被災事例に比べると，相対的に小額になるのは避けられない。奥尻島と同水準の生活再建支援を行うための義援金規模は今回大震災では少なくとも1.5～２兆円程度が想定される。したがって，公営住宅整備と自己住宅再建への公的支援の財政コストの比較も考慮にいれながら，同法の前回改正時（07年11月）の附帯決議（４年後見直し）を踏まえ，今回大震災を機に支給額の引き上げを行うかを，早期かつ前向きに検討すべきである。ちなみに，民主党は野党であった前回の同法改正に当たり，全壊世帯に対して500万円，大規模半壊世帯は200万円，半壊世帯に対しても100万円を支給する支給限度額拡大提案を行っており，その主張を活かすべきだろう。なお，（財）都道府県会館が被災者生活再建支援法人として都道府県からの拠出金と国からの補助金を管理し，支給手続事務を実施しており，私法上の贈与の形と解されている。現行支給水準でも前述の全・半壊戸数を前提とすると最高3,700億円程度の資金が必要となり，同会館の基金額（21年度末：541億円）への大幅な拠出と補助金交付が必要になっている。

また，大規模地震への将来不安が高まった現在，「地震保険」制度の拡充・強化ないし，公的な全国版「地震共済」制度の創設[注12]の論議を，国民が広く地震等の災害に備えリスク回避ないし相互扶助する制度として，本格的に行う価値があろう。

（注12）兵庫県は05年９月から独自の住宅再建共済（フェニックス共済）制度を開始。住宅の規模・構造や老朽度に関係なく年５千円で600万円を定額給付する住宅所有者間の相互扶助制度。地震保険等との併用可だが，現状は地震保険料控除の対象にはならない。

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。
農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

(5) 小括

被災者への公的支援策は憲法第25条第２項に基づく「生活保障論」により推進されうるものであり，災害大国であるわが国において，国（政府と国会）の被災者支援の立法政策の責務は重い。

今回大震災では対応の遅さが指摘されているが，避難所として民間宿泊施設の活用や仮設住宅としての民間賃貸住宅の利用を認めたことは評価される。地域基盤再建のための復旧工事，生業・地場産業の再生支援，町づくりなどの事業において，今後さらなる補助対象の拡大と補助率の嵩上げ，出来うる限りの国庫の全額負担が，早期かつ必要な復旧・復興事業を行う上で求められる。また，住宅再建支援では前回改正時の4年後見直しの附帯決議を踏まえ被災者生活支援法の支給額引上げが検討されるべきと思われる。

2　復興基金の貢献と課題・問題点

(1) 基金の存在理由と貢献

大規模・長期化災害後の復興支援のため，復興基金ないし災害対策基金（以下，基金という）が設置されてきた。被災者支援の基金設置の嚆矢は，長崎県が雲仙普賢岳の火山災害の際，91年９月に設立したものである(注13)。以後前例化することとなったが，その存在理由や被災者支援へのこれまでの貢献を主要な基金の事例を見ながら確認したうえで，基金の課題・問題点を考えることとする(注14)。

基金の形態については，「財団方式」，「条例方式」，「公益信託方式」の三つの方式が想定される（≪参考≫参照）。また，これまで設置された基金は，資金の拠出の仕方により，①義援金の一部からの拠出＝「義援金基金」と，②地方債等借入による拠出＝「運用収益型基金」に大別され，③その他（自治体）財源の利用型もある。①は事業進捗に伴う基金の取り崩しが基本である。②

≪参考≫ 復興基金ないし災害対策基金の方式等

1．災害の復旧・復興支援のための基金において「財団方式」が多く取られてきた。公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律に基づき国または地方自治体により認可（同法施行前は民法第34条の民法上の公益法人について主務官庁により認可）され，税制上等の優遇を受けることができる。また，地方債発行などの予算措置を伴うことから地方財政法上，財団の法人設立については議会の議決も必要であるとされる。

2．「条例方式」による基金の設置は，奥尻町の例のほか，長岡市（新潟中越沖地震），奥州市（岩手・宮城内陸地震災害）など，市町での設置が多い。近時では口蹄疫被害対策において宮崎県が取り崩し型基金を設置（10年10月条例公布）している。地方自治法241条の規定に基づくものであり，自治体の条例制定については議会の議決を受ける。設置が比較的簡便であると言われる一方，自治体の予算への計上・議決など執行手続きが必要となる。

3．「公益信託方式」は，個別具体的・限定的な復興支援の目的・事業に用いる際に有用と思われ，利用も小規模なもののようである。逆に給付について行政的判断が求められる場合や対象・案件が多岐・多数にのぼる場合，給付等の事務効率性に問題が生じる可能性がある。

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。
農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

は基金維持・運用収益活用が基本であり，この場合，基金の資金造成のため公的資金が入る形となり，実質的に被災者支援が公的に行われていると見られるのは当然だろう。

災害復興に当たり，基金が何故に必要とされているのだろうか。それは，個人への災害に伴う財産的損失補償は出来ないという，被災者支援についての行政（国）の考え方がある一方，支援強化を求める被災現場（自治体や被災者）からの根強い要請が常にあり，そのような中での政治と行政の調整の結果であった。

補助対象基準から外れた公共事業の補完，個人向け住宅再建支援や家賃助成の上乗せ，既存を含む借入金への利子補給・利息補助，商店街活性化や仮設共同店舗の助成，地場産業の設備復旧などへの支援や観光誘致策などが行われ，基金が役割を果たしてきた貢献は小さなものでなかったことがわかる（第２表）。

（注13）それ以前の災害対策の事前対応基金として84年の静岡県大規模地震災害対策基金などがある。また，雲仙岳災害対策基金の設立経緯は福崎博孝（05）参照。

（注14）阪神・淡路大震災の神戸復興誌（第８章第４節）は，民間支援基金として芸術文化，まちづくり，福祉・食事サービス，国際コミュニティづくりなど６例を掲出。民間の復興支援基金が，共助の具体化の一つとしてより現地の個別ニーズに沿い，公的基金では力不足の分野への支援を進めることが期待される。

（2） 法的根拠の曖昧さと助成格差

次に基金にかかる課題・問題点を検討する。

まず，基金の法的根拠が曖昧なことによる問題があげられる。≪参考≫において説明したように，基金の設立時等における行政手続きや運用収益型基金の資金造成のため発行された地方債支払利子の交付税措置などの関連法制の規定はある。しかし，基金自体の法的根拠は曖昧なまま推移(注15)してきた。

これに関して，日本弁護士連合会は94年に，国による「恒久」的基本基金と個別災害ごと県等自治体による「地方」基金の設置の提言を出している(注16)。基金設置の行政手続きや予算措置などの作業をその都度行う労力と時間的ロスの低減のため，基金設置法の制定などにより法的根拠を明確にし，かつ財源を事前に積み上げておく恒常的基金を置くことは有用であると思われる。また，基金が法的根拠を持たないことにより基金の統一的な適用方針も存在しない。そのため，柔軟・弾力的，個別災害の支援ニーズに即した対応とは次元が異なる，災害によって給付格差が発生するという結果的な「不平等」も生じている。その最たる例が阪神・淡路大震災と言えるだろう(注17)。

阪神・淡路大震災では住宅再建の支援が重要な支援課題だったが，全壊・全焼住家11.1万棟，半壊・半焼14.4万棟に及ぶ大規模な住宅被災ということもあり，基金による支援は薄くならざるを得なかった。基金による個人の住宅再建の支援は，購入・建設にかかる借入金の利子補給や既存住宅ローン償還支援（利息補助）に限られた。たとえば，利子補給の最高補給額（所得制限：年収1,431万円，対象融資限度額1,140万円，当

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。
農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

第2表　主な復興・災害対策基金の規模と対象

名称	発災(年･月)	設置期間(年･月)	設置者	基金資産内容	事業数･事業費など	主な事業内容
雲仙岳災害対策基金 *このほか,㈶島原市義援金基金(44億円),㈶深江町災害対策基金(26億円)を設置	90.11	91.9 〜 02.9	長崎県 (財団方式)	91-96年度 570億円 (基本財産:30億円,運用資産:540億円) このほか,義援金基金60億円あり 96-01年度 1,030億円 (基本資産:30億円,運用資産:1,000億円)	事業費 274.6億円 *右内容は市町基金からの助成も含む	住宅再建(基金から最高550万円,義援金から450万円の合計1,000万円)と大規模改修(最高350万円で改修費の1/2)の支援,家財購入助成150万円,移転費用助成 家賃補助(限度4万円),食事供与事業世帯へ生活雑費3万円支給 農協等による営農対策支援 様々な借入金の利子補給,利子助成
奥尻町南西沖地震災害復興基金 *同地震では,そのほかの被災4町村も基金設置	93.7	93.12 〜 05.3	奥尻町 (条例方式)	132.6億円 (義援金のうち,見舞金配布後の残余で設立)	73項目 事業費 140億円	基金からは住宅取得700万円,仮設住宅転出費用30万円,家具家財購入助成150万円,このほか解体･基礎上げ助成あり また,義援金･見舞金から死者等へ400万円,住宅全壊へ400万円支給 漁船･漁具の購入助成･利子補給,水産業共同利用施設整備助成,営農施設再建助成などの復興支援 公共用地･分譲用地取得事業　等
阪神淡路大震災復興基金	95.1	95.4 〜 継続中	兵庫県 (財団方式)	基金資産:9,000億円 (兵庫県6,000億円,神戸市3,000億円)	113項目 事業費 3,607億円 (09年度まで)	住宅融資の利子補給,住宅債務償還助成 賃貸住宅･家賃低減助成 低額所得者･高齢者の住宅全壊世帯への支援(現金支給) 中小企業等借入金･利子補給
中越大震災復興基金	04.10	05.3 〜 継続中 (10年)	新潟県 (財団方式)	3,050億円 (基本財産:50億円,運用資産:3,000億円)	延べ134項目 事業費 計画600億円 (10年度までの事業費580億円)	災害復旧事業対象外の農地復旧(手作り田直し事業)への補助 災害復旧事業の農家負担への補助 農業災害対策資金等借入の利子補給
能登半島地震復興基金	07.3	07.8 〜 継続中 (支援期間:10年)	石川県 (財団方式)	500.3億円 (基本財産:0.3億円,運用資産:500億円)	計画34億円	災害復旧事業対象外の農地復旧(緊急手づくり復旧事業)への補助 耐震･県材利用の住宅建設･補修への助成,賃貸家賃助成 地域コミュニティ･文化財復旧事業
能登半島地震被災中小企業復興支援基金	07.3	07.8 〜 継続中 (支援期間:10年)	石川県 (財団方式)	運用資産300億円 (県から無利子借入,うち8割は県が(独)中小企業基盤整備機構から無利子借入)	計画22億円	精漆工場など共同施設復旧への助成 中小企業の設備復旧への助成や利息等補助 商店街仮設店舗への助成
中越沖地震復興基金(一般会計)	07.10	07.10 〜 継続中 (5年)	新潟県 (財団方式)	二つ合わせて県出資の基本財産:30億円,運用資産:1,200億円	計画94億円 (うち,寄付金4億円)	住宅融資の利子補給,住宅債務償還助成 賃貸･公営住宅家賃への助成 耐雪･県材の家づくりへの助成 農業災害対策資金等借入の利子補給
中越沖地震被災中小企業復興支援基金	07.10	07.11 〜 継続中 (5年)	新潟県 (財団方式)	運用資産400億円 (県から無利子借入,うち8割は県が(独)中小企業基盤整備機構から無利子借入)	計画30億円	中小企業の設備復旧への助成や利息等補助 商店街仮設店舗への助成 観光復興キャンペーンへの助成
口蹄疫復興対策運用型ファンド	11.3	11.3 〜 (5年)	宮崎県 (財団方式)	基本資産:0.1億円,運用資産1,000億円	計画30億円	計画中(11年度後半から事業開始) このほか,口蹄疫復興対策として宮崎県産業支援財団･中小企業応援ファンド,口蹄疫復興対策基金などを設置

資料　各震災･災害記録誌,基金HP,総務省･各県からの聞き取り等を基に筆者作成

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

初５年間：2.5％以内，６～10年間：１％以内）を試算すると，10年累計で200万円に届かない。このほかに義援金による給付も見舞金10万円，持家修繕・民間賃貸助成30万円にとどまった。一方，先行した雲仙普賢岳の火山災害や北海道南西沖地震に伴う住宅再建支援では失った資産に比べれば十分ではなかったものの，義援金，基金を合わせた給付が1,200万円以上行われた。また，新潟県中越地震では自治体で相違はあるものの，義援金による300万円を超える給付（全壊：310～380万円）が行われた。ただし，基金からは住宅再建の借入にかかる利子補給制度などはあったものの現金給付はなかった。このように，災害の規模や時期によって支援格差がかなり大きいのが実情である。なお，阪神・淡路大震災は被災者生活再建支援法（98年公布）が成立する前だったが，衆参両院の災害対策特別委員会の附帯決議に基づき，同震災被災者にも同法（当時）と同様の支援措置が講じられ，支援格差は実質的に縮小した。

（注15）阿部泰隆（99）
（注16）日本弁護士連合会（94）
（注17）青田（11）

（3） 基金に対する国の財源措置と政策意思

二番目は，運用収益型基金に対する国の財源措置の問題である。前述のように国が被災に伴う財産的損失補償は出来ないという行政（国）の考え方・論理が運用収益型基金の財源支援に関しても適用され，自治体の負担が生じている（第３表）。

嚆矢となった雲仙岳災害対策基金では，資金造成のための地方債発行を受け地方交付税法の附則第６条が新設され，地方債の償還利子のすべての95％が交付税措置された。

しかし，阪神・淡路大震災復興基金では交付税措置の算定基礎対象を「絞り込む規定」が地方交付税法・附則第６条に付け加えられた[(注18)]。これについて，林（07）は，「当初の起債６千億円のうち利子補てんの対象とされたのは５千億円分で，残りの１千億円分は個人へ直接助成する事業を目的としているとして，地方交付税の対象から除外された。言い換えれば，国は①復興基金が個人へ直接助成することは認めながら，②個人助成のための起債分は地方交付税による95％の利子補てんを行わないことで，私有財産形成に資する助成は行わないとする原則を貫いた」と述べる。すなわち，基金の資金造成のため発行された地方債の利子支払額で交付税措置の対象となるのは，全体利子支払額の５／６へ変更され，そのうちの95％を算入措置するとされた。これにより国による実質的財源支援は５／６×95％＝８割弱へ変わった。そして，トータルでは阪神・淡路大震災復興基金に係る地方債の償還利子の約25％が自治体の負担となったと試算される。

それ以後設置された基金の資金造成のため発行された地方債の償還利子においても，国の財源支援は限定的に実施されている。近時においては国が行う償還利子への交付税措置は全体の利子支払額の５／６を対象

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。
農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

第3表　主な運用収益型基金の運用金利と国からの支援の推移

運用収益基金名	運用資産（億円）	運用期間（年･月）	運用金利（%）	交付税措置等の国の支援
雲仙岳災害対策基金	540 { 280 260 1,000	91.3～96年度 92.4～96 96～01	6.3 5.0 3.0	償還利子の95%
阪神淡路大震災復興基金	当初5,800	95.6～05.6	4.5	償還利子の5/6の95%
		05.6～05.12		償還利子額の1/2の95%
	追加3,000	97.3～02.3	3.0	償還利子の2/3の95%
		02.3～06.3		償還利子額の1/2の95%
	合計8,800	-	-	国の交付税措置は全体で約75%
中越大震災復興基金	3,000	05.3～継続中	10年間　2.0	償還利子の5/6の95%
能登半島地震復興基金	500	07.8～(5年)	5年間　1.5	償還利子の5/6の80%
能登半島地震被災中小企業復興支援基金	300	05.3～(5年)	5年間　1.5	国が8割を負担（県が(独)中小企業基盤整備機構から無利子借入）
中越沖地震復興基金	1,200	07.10～(5年)	1.5	償還利子の5/6の80%
中越沖地震被災中小企業復興支援基金	400	07.11～(5年)	1.5	国が8割を負担（県が(独)中小企業基盤整備機構から無利子借入）
口蹄疫復興対策運用型ファンド	1.000	11.3～(5年)	0.6	償還利子の5/6の80%

資料　各震災･災害記録誌，基金HP，総務省･各県からの聞き取り等を基に筆者作成
（注）　雲仙岳災害対策基金の当初分と中小企業基盤整備機構からの無利子貸付方式以外は，「指名債権譲渡方式」により金融機関等の負担無く運用金利差を確保できるようにしている。

に，同算入率は80％とすることが多い。よって，国の財源負担は５/６×80％＝２/３で，残りの１/３は自治体（県）負担となっている。

このように自治体が財源負担するということは，金額の多寡の問題だけでない。国が災害に伴う被災者支援をどのように行なうかという政策意思の表れと捉えるべきだろう。また，財団法人という私法上の組織を媒介にしておこなう贈与，ないしは要綱にもとづく政策推進のため給付という形で基金から支援が行われることもあり，国が災害に伴う財産的補償を行っていると法律的には解釈されないようになっていると言われるが，公的資金が投入されていることにより公的（政策的）支援が行われたものと通常は見なされるだろう。だとすれば，基金を個別災害ニーズに即し被災者支援を実施する重要なツールとして活用するべく，前述の基金の法的根拠や位置付け，および適用方針を明確にし，国による基金への財源措置も基本的に引き上げるべきと思われる。

（注18） 地方交付税法・附則第６条に「復興事業を行うことを目的とするものに対する貸付けの財源に充てるため・（中略）・許可された地方債で総務大臣が指定したものに係る当該年度における利子支払額」の傍点部分規定が加わり，必ずしも償還利子額全額が交付税の算定基礎対象とならなくなった。

（4）　運用収益積み上げの困難増大

三番目は，金利低下により基金の運用収益が期待できにくい環境になっていることである（第３表）。運用収益を発生させる「運用（地方債）金利」－「県等からの借入

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。
農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

金利（＝通常ゼロ）」＝金利差は，雲仙岳災害対策基金では前期当初拠出分（91年３月）が6.3％の高さであり，後期でも3.0％を確保できた。また，阪神・淡路大震災復興基金では当初分が4.5％，追加拠出分が3.0％であった。しかし，07年に相次いで起こった能登半島地震や新潟県中越沖地震を機に同年に設立された基金の運用金利は1.5％（運用期間：５年）へ低下し，さらに11年３月に宮崎県が設立した口蹄疫復興財団の運用金利は0.6％（運用期間：５年）となっている。運用収益の積み上げが相対的に小さいものとなることに伴い，事業の規模・内容も制約を余儀なくされる部分も懸念される。

基金の運用金利は，国債およびそれに連動する地方債の金利に応じて決まってきたが，現状の長期債相場（11年６月末の新発10年国債利回り：1.2％割れ）となっている超低金利の現状は，予定されている今回大震災の復興基金の資金運用を厳しいものとするだろう。仮に運用期間10年で運用金利を1.2％として，５兆円の運用資産でも年間収益は600億円にとどまる。10年間で累計6,000億円の運用収益で，現行の災害法制上直接的に公的支出できないという被災者支援の分野の補完を今回大震災で果たしてどこまで出来るか，懸念されるところである。

(5)　小括

今回大震災においても現行災害法制で出来ない被災者支援のすき間を埋めるため，基金の活用が予想される。しかし，超低金利のもと従来の運用手法で基金収益を積み上げる困難は増している。また，基金の法的根拠が曖昧で統一的適用方針がない中で，基金によりどのような事業がどこまで行われるかは不透明である。前例にとらわれることなく，基金への財源支援を含め国が基金事業にも強く関っていくことが必要と思われる。

3　過去事例に見る被災地自治体財政への影響

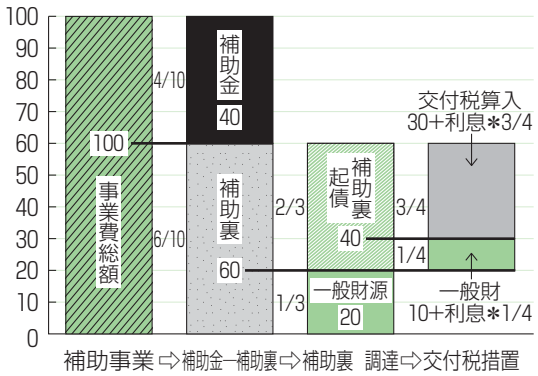
(1)　復興事業の自治体負担について

災害後の復旧・復興事業の採択など復興計画の検討・評価と，事業実施のための財源負担・調達，および復興事業がおおむね終了し通常財政へ移行した後への影響など，被災自治体の財政事案を「復興財政」問題と称する。すなわち，災害後には様々な復興事業など財政需要が生じるが，どのような資金（財源）により，どのような事業を，どのような負担によって行うか，は異なってくる。その差異は，復興事業の規模・内容等の十全性に関係するとともに，被災自治体の財政へ影響を与え，復興後の自治体運営への制約・障害となることが懸念される。(注19)

以下では，補助を受ける復興事業を念頭に，被災地自治体の負担発生の仕組みを概説する（第２図）。事業費総額100で，国からの補助金40＝事業費総額の4割が交付される事業を例とする。事業費総額―補助金＝60のいわゆる「補助裏」の資金が別途必要となるが，所管省庁が最大２/３を地

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。
農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

第2図　補助事業の財源構成（イメージ例示）



資料　筆者作成

方債発行で調達することを認め，かつ地方債・元利金償還の３／４＝75％の交付税措置を決定しているとする。

これに従い，自治体は補助裏のうち60×２／３＝40を起債し，残り20を「一般財源」(注20)から充てると想定する。そして，後年度に発生する地方債の元利金償還の３／４は交付税により資金が交付されるものの，残りは一般財源から支出する形を求められる。以上のように，本例では事業費100のうち，20+10とその利息分が自治体の負担となる。

補助事業では補助率，補助裏・起債充当率や起債・元利金償還の地方交付税措置の算入率の組み合わせにより，自治体の最終的な負担は変わってくるが，いずれにせよ，100％補助ないし補助裏の起債・償還元利金の100％が交付税措置の事業で無い限り，自治体の財源負担が存在するという構図となる。

これにより，地方税等の税収が小さく自主財源が乏しい＝「財政力の弱い」自治体においては，単独事業は勿論のこと，補助事業の採択が地方債残高を増大させるとともに，後年度の財源の使途を制約し，財政支出の自由度・柔軟性を低下させる可能性がある。それは復興事業においても同じである。したがって，国と被災地自治体の間で，復興事業費の負担をどのようにするか，復興事業計画の入口での論議が重要な課題となる。財政力の弱い自治体では，復興事業を必要性・十全性の観点からでなく，財源確保や財政健全性の見地から取捨・選択することも懸念される。すなわち，そもそも財政力が弱い自治体では単独事業を多く採択できる余地は極めて小さいし，自己財源の一定負担を前提とする補助事業の採択にも限界が生じる。また，逆に復興のあるべき目標・計画に基づき，自治体が負担の決して軽くない事業を多く採択したことにより，将来の財政悪化をもたらし財政緊縮による行政サービス低下をきたす可能性も大きい。

以上の構図を踏まえ考えると，復興事業の必要性・適時性の論議・検証が適切に行われることが不可欠であり，前提となる。その上で決まった事業が十全な事業内容で行われるためには，災害規模や被災地自治体の財政力などを勘案し，既存の補助率や地方交付税算入率にとらわれない国の財源支援が望まれる。

（注19）自治体自らの行政責任と政策判断のもとで行う「単独事業」を除けば，自治体が行う多くの事業は国庫支出金（または県支出金）を受け行われる。国庫支出金は，主として①生活保護費や義務教育費などにかかる「負担金」，②年金事務や国政選挙などの「委託費」，③公共事業や産業振興などにかかる「補助金」のほか，電源立地交付金，交通安全対策特別交付金などの交付金があり，いずれも法令等に基づき国と自治

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。
農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

体との経費負担配分が決められている。また，後年度の地方交付税による（補填）措置が実施される。

（注20）地方税，地方譲与税，地方特例交付金等および地方交付税と利子割交付金，自動車取得税交付金等の交付金などの合計額で，基本的に使途の制限がない歳入費目である。

（2） 阪神・淡路大震災における兵庫県の復興財政に関する先行研究

3．(1) を踏まえ，被災地自治体の復興財政を具体的に見ることとしたい。

阪神・淡路大震災において，兵庫県は踏襲する前例が極めて少ない中，精力的な復旧・復興対応を進めた(注21)。時間が経過した後の論評では批判されるところもあるが，当時の災害関連法令のもとでそれを上回る国の支援を得るべく，兵庫県は補助対象の拡大，補助率の嵩上げや地方交付税の算入引上げ等，国と難しい折衝を行ったと言えよう。

兵庫県の復興財政の分析については，復旧から復興に移行する時期のものとして馬場（97），復興が進んだ後のものとして，安田・内河・永松（00），赤井・永松（03）などがある。

馬場（97）は，災害復旧事業での補助対象事業と交付税措置の拡大，単独事業の交付税措置引上げなど国の対応を評価しつつも，①被災地自治体に基本的な決定権は少なく，②単独事業では交付税措置後もかなりの自治体負担があること，③長期復興計画の内容・意義付けの問題，④復興過程移行後の事業において通常公共事業の補助率での執行を求める国と兵庫県等の考え方の乖離などを指摘した。

復興事業の分析では，どこまでが本当の復旧・復興事業であるか，予算・決算上明確としたものではないことなどから，把握の困難性が伴う。これについて，安田・内河・永松（00）は96～00年度の５カ年の復興関連事業は2.74兆円で，震災前93年度の歳出総額の約1.57倍となったと試算した。また，その財源調達で同県が行ったものは地方債発行で1.27兆円，一般財源その他財源が0.78兆円としている。地方債発行においては補助裏・起債が認められ後年地方交付税への算入措置が決められていたものも多いが，県の負担は少なからず存在し，同県は一般財源その他財源により復興関連事業費の３割弱（28％）を負担したこと，一方，補助金等の国庫支出金は震災直後の応急救援が主だった94年度こそ６割を占めるが，７～10年度は２割前後にとどまったことを指摘した。

また，赤井・永松（03）は前述の安田・内河・永松（00）を踏まえ，①兵庫県による復興財源負担の重さ―国の財政補助や交付税等復興財源の不十分性と，②補助金，補助裏起債の交付税措置など特定財源への依存とそれによる復興事業の選択・事業量の歪みの問題を指摘した。そこから，①については，災害に伴い発生する直接，間接のコスト負担のリスク回避機能を発揮するため，特別交付税の運用改善（配分の弾力運用），②については，公営住宅などの過剰供給の一方，生活支援面での過小供給の両面の可能性があり，使途制限のない交付

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。
農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

金を復興財源として増やすことを提起した。

（注21）阪神・淡路大震災記念協会（05）

（3） 被災地の基礎自治体-神戸市と奥尻町の復興財政の問題

以上の先行研究を踏まえ，基礎自治体の復興財政問題について，阪神・淡路大震災における神戸市と，北海道南西沖地震における奥尻町を検討する。

神戸市は阪神・淡路大震災では兵庫県とともに復興事業に中核的に参画するとともに政令指定都市としての財政的権能を有することから独自の復興政策を展開した。同市の復興政策の詳細には触れないが，被災により歳出は急増する一方，市税収入は減少した（第４表）。報告書[(注22)]によれば，兵庫県と共同設立した復興基金への拠出分（0.30兆円：国が市債元利金を全額交付税措置）を除く94～98年度までの直接的な復興関連事業費は1.86兆円で，その財源は国庫・県支出金が合計0.82兆円，市債発行が0.69兆円，その他特定財源が0.19兆円，一般財源が0.15兆円という内容であった。国庫・県支出金が44％を占めるが，市債発行のなかで交付税措置されたのは約40％ということであり，交付税措置されない部分（0.69×６割≒0.41兆円）と一般財源（0.19兆円）の合計は約0.60兆円と試算される。このように復興関連事業費の約１／３（0.60÷1.86）が，神戸市の財源負担となったと推計される。国による手厚い措置が取られたのは確かであるが，それでも前述の神戸市の財源負担は震災前93年度の「標準財政規模[(注23)]」（3,427億円）の1.75倍に相当するものであり，震災により市経済が打撃を受け市税収入等が落ち込んだもとで，重い負担であったと言えよう。

また，神戸市の震災後の長期財政状況を，一般財源に占める義務的・固定的経費の比率である経常収支率と，公債費の負担比率―起債制限比率[(注24)]および05年度からは実質公債費比率―の推移から考える（第３図）。結論を先に述べれば，震災から15年余りを経過し，同市の財政状況を震災の影響だけ区分して論ずることは難しくなっているが，以下の財政指標数値を見れば，復興したと言われる同市においても復興財政の影響

第4表　神戸市の震災復興後の財政推移

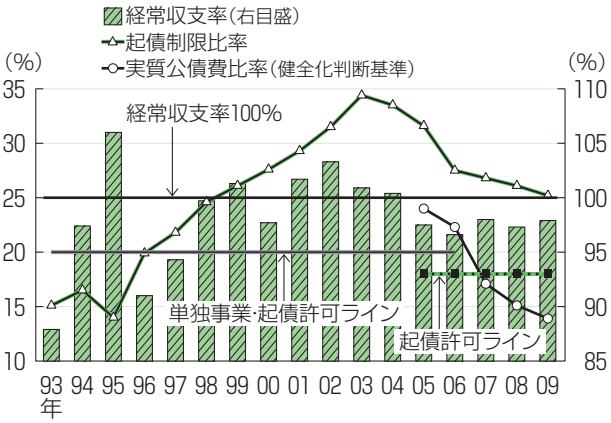
（単位　億円）

	93年度	94（発災）	95	96	97	98	99
歳出総額	9,689	9,472	17,619	14,726	10,894	9,871	9,835
93年度との差	-	△217	7,930	5,037	1,205	182	146
（復興関連事業費）	-	749	9,557	6,240	2,958	2,067	不詳
地方交付税	440	603	682	1,107	1,032	985	1,140
93年度との差	-	162	241	666	592	545	700
普通交付税	421	452	525	968	892	811	960
特別交付税	20	151	157	139	140	175	181
（特別交付税比率：%）	4.4	25.0	23.0	12.5	13.5	17.7	15.9
国庫支出金	1,220	1,215	3,864	3,317	2,055	1,609	1,434
地方債発行額	1,340	1,394	6,518	3,835	1,507	1,220	1,159
標準財政規模	3,427	3,482	3,606	3,663	3,873	3,994	3,996
地方(市)税収入	2,951	2,741	2,433	2,761	2,929	2,891	2,863
93年度との差	-	△210	△518	△191	△22	△60	△88

資料　日経NeedsFQ（地方財政），神戸復興誌などから筆者作成
（注）　復興関連事業は一般会計，特別・企業会計の合計。

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。
農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

第3図　神戸市の公債費(負担)比率と経常収支率の推移



資料　日経NeedsFQ(地方財政)から筆者作成

が引き続き残り，圧迫要因になったことは確かだろう。

経常収支率は95年度に100％を上回った後，一旦は100％を下回ったものの，2000年代前半は100％を超えて推移し，近年も97～98％と高止まり状態にある。政令指定都市のなかでは平均（09年度：96.5％）よりやや上という水準だが，全国市平均（同91.3％）と比較すればかなり高い。それに対し投資的経費は抑制されており政策的財政支出が制約される状態にあることを示している。また，公債費の負担の重さを示す財政指標の一つである起債制限比率は，97年度以降，当時単独事業等の起債制限がかかる20％を上回る状態が続き，財政の硬直度は極めて高かった。同様に「財政健全化基準」上の実質公債費比率も05年度には24％と高かった。07年度以降の低下は同比率算出方法の改正の影響が大きいが，地方債償還の進行などにより同比率は低下傾向を見せている。

とはいえ，09年度の同市の公営事業会計含む全地方債残高は標準財政規模の5.8倍で全国市平均の3.6倍を大きく上回り，市の背負う借金が依然重いことを物語る。

次に奥尻町の財政状況についてである。北海道立寒地住宅都市研究所の調査(注25)によれば，93年７月の北海道南西沖地震の発災により同町の人的被害は死亡・行方不明者198名・重傷50名，住宅被害は全壊437棟など，水産被害は漁船の沈没流出・破損591件，漁具938件などで被害総額は664.2億円にのぼった。復旧・復興総事業費は国，県，町合わせて768.8億円で，当町所管総事業費は262.9億円。そのうち，国・県の補助金が合計57.1億円（総事業費に占める割合：21.8％，以下同じ），町債発行が39.6億円（15.1％），その他が26.8億円（10.2％）で，復興基金が131.8億円（50.1％）で過半を占めた。その一方，一般会計の財源負担は7.6億円（2.7％）にとどまったとされる（第５表）。

財政力指数が0.2を下回るなど（被災前の92年度：0.11）財政力が弱い同町の復興政策において，義援金が特に生活再建支援に果たした役割は大きい。しかし，補助裏起債の非充当分や起債元利金償還の交付税措置されない部分の町負担は決して軽いものでなかった。また，単純復旧ではない復興

第5表　奥尻町の復旧・復興事業の財源内訳

（単位　億円，％）

	計	国補助	道補助	起債	その他	一般会計	復興基金
町所管総事業費	262.9	51.7	5.4	39.6	26.8	7.6	131.8
割合	100.0	19.7	2.1	15.1	10.2	2.9	50.1

資料　北海道立寒地住宅都市研究所「都市の災害復興計画に関する研究」から筆者作成

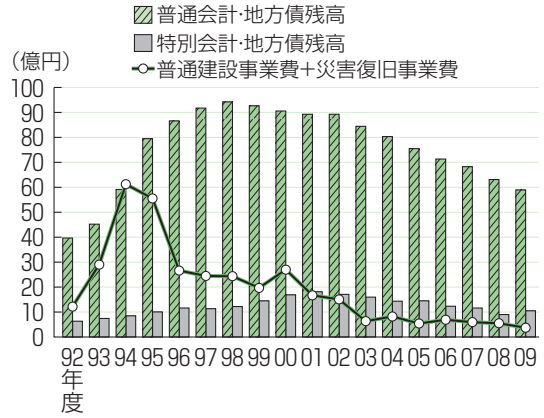
ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。
農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

事業では同町の単独事業もあり，その実質負担も大きかったと思われる。

このため，被災前の92年度に，39.7億円だった地方債残高は増加をたどり，発災から３年目の95年度には79.5億円と80億円に迫り，98年度には94.2億円に達した。標準財政規模と比較すれば，92年に1.57倍だった地方債残高は，95年度には3.35倍へ，さらに98年度には3.56倍の高さとなった。復興基金の資金投入があったとはいえ，復興財政はその後の町財政への圧迫要因となったと言えよう（第４図）。

このため，公債費の負担比率も高く推移した。健全化判断基準上の実質公債費比率は06年度には起債許可団体となる24.7％となった。同町は財政再建計画をかかげ，公営事業を含む歳出削減に取り組んだこと（05～09年度で歳出は46.1億円から37.8億円へ２割近く減少），および地方債の償還が進んだこともあり，同比率は09年度には17.2％へ低下し，地方債残高の標準財政規模に対する比率も2.88倍まで低下した。

第4図　奥尻町の公共事業費と地方債残高の推移



資料　日経NeedsFQ（地方財政），奥尻町HP財政資料から筆者作成

（注22） 神戸市震災復興本部（00）「神戸復興誌」第15章。また，事業支出の区分では復興対策0.85兆円（46%），災害復旧0.83兆円（45%），生活支援0.17兆円（９%）であり，公的施設整備という公共事業，ハード面が主となるものであった。

（注23） 標準財政規模：地方自治体が通常経常的に収入されるであろう「一般財源」を示す指標の一つ。算式は，標準財政規模＝（基準財政収入額－各種譲与税－交通安全対策特別交付金）×100÷75＋各種譲与税＋交通安全対策特別交付金＋普通交付税。これに対し，国庫補助金や地方債などは特定財源という。

（注24）「実質公債費比率」：自治体本体と公営事業，事務組合等の負担する借入金全体の元金・利息返済額（財政上「公債費」という）が，その（標準）財政規模に占める割合。起債制限率も基本的には同じく借金返済の重さを表す。起債制限比率と実質公債比率では，後者の方が低いのは，比率算出上，分子の元利償還金からの控除項目が多い傾向があるため。なお，07年度に，実質公債費比率の算出において，分子の元利償還金からの控除項目に都市計画税が加えられたことで，それ以前と比べ比率が低く算出されるようになった。

（注25） 北海道立寒地住宅都市研究所（98）

（4）　小括

復興財政を，兵庫県に関する先行研究と基礎自治体である神戸市，奥尻町について見ると，いずれにおいても，復興事業の財源の自治体負担などもあり，財政の悪化が見られる。よって，復興事業の採択を必要性・優先度の観点から適切に行うとともに，復興事業費の自治体負担をさらに軽減する措置が求められる。また，復興事業の多くが補助事業により行われる弊害も指摘されることから，使途制限のない一括交付金による国の財源支援が用意されるべきと思われる。

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。
農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

4　今回大震災被災地の地域特性・状況と求められる復興対応

(1)　多くの被災地自治体で人口減少と高齢化が同時進行

今回大震災に伴う被災と福島原発事故による損害に対し，「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」が適用される県域は，青森，岩手，宮城，福島の東北４県，茨城，栃木，千葉の関東３県に加え，３月12日に震度６超の強い地震に見舞われた新潟県と長野県が含まれる。同法のもとで財政支援が講じられる「特定被災地方公共団体」の市町村数は，148にのぼる。茨城と千葉の両県の太平洋，東京湾の沿岸部でも，強震，津波による被害に加え，地盤液状化などの被害が重なり，東北４県と同じような大きな被害を受けた人々は少なくない。また，福島原発事故は福島県をはじめ，広範囲にわたり風評被害を含め大きな経済的損害，人権侵害を惹起しており，補償，賠償を早期かつ十全に実行する必要があるが，本稿では東北４県の沿岸部と原発の警戒区域・計画的避難区域となった福島県の市町村の全部で45市町村（以下，被災地市町村ないし被災地自治体という）を対象に，人口や就業の構造，自治体財政などの地域の特性・状況を概観し，それを踏まえ，求められる復興対応を考えたい。

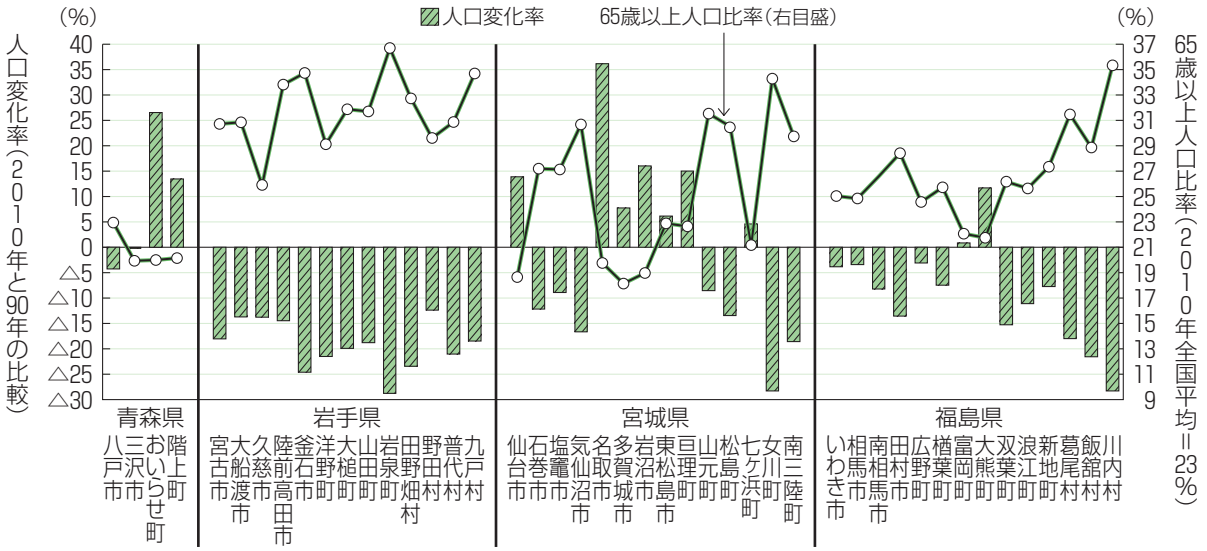
前述の東北４県の被災地45市町村のなかでは，政令指定都市である仙台市が最大の人口を有し100万人を超えるが，人口30万人以上の「中核市」はいわき市一つ，人口20万人以上の「特例市」も八戸市のみという人口規模であり，ここに地方における広域災害という性格が表れている。以上の３市のほか，石巻市以下の16市，27町村を対象に，過去20年間の人口変化と，65歳以上人口比率によって示される高齢化の状況を見ることとしたい（第５図）。

被災地の中には，表面的には人口増加の地域も少なくない。その結果，高齢化が抑制されているところもある。大都市機能の拡充により広域から人口を吸収した仙台市は例外といえるだろうが，そのほかにもベッドタウン開発などに伴う人口流入，原発や防衛施設等の立地による経済効果などにより人口が増えているところがある。人口増加の市町村では，65歳以上人口比率が10年の全国平均（23.1％）と比べても，低いところが多い。ただし，必ずしも地域の産業活性化の結果と言えない面もあり，近年は人口減少に転じたところも散見される。

その一方，多くの市町村で過去20年に人口が大幅減少してきた。45市町村中，過去20年間の人口減少率が△10％を超すところが24市町村あり，△20％を超すところも８市町村存在する。大幅な人口減少の結果，65歳以上人口比率が３割を超す市町村が16ある。県別では岩手県の被災地市町村における人口減少率が押し並べて大きく，かつ65歳以上人口比率が高いことがわかる。宮城県では仙台市のベッドタウン化により周

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。
農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

第5図　主な被災地市町村の人口変化と高齢化の動向



資料　総務省「国勢調査」,「人口推計」から筆者作成

辺市町では人口増加が見られ，高齢化も抑えられているが，同県北・三陸沿岸地区の人口減少率は高く，高齢化も進行している。福島県ではこれまで工場立地や原発関連雇用により人口面でも好影響を受けていたところがある半面，阿武隈山系の町村での人口減少と高齢化の程度は高い。

対象市町村における人口変化率と65歳以上人口比率との（逆）相関係数は－0.88と高く，多くの市町村で人口減少と高齢化が同時進行している実情がある。

(2)　一次産業就業者の割合高く，その再生が地域再建の要

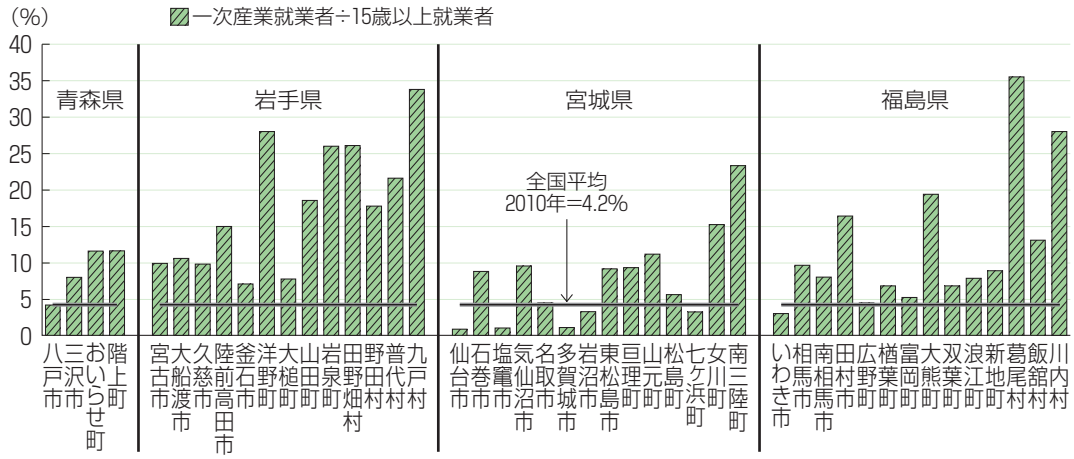
つぎに，就業構造面から被災地市町村の産業の状況を見ることとする。

国勢調査（10年，一部は05年）によれば，前に述べた仙台市などの大きな市やベッドタウン化が進んだところ，および原発周辺地域などを除けば，被災市町村の多くにおいて農林漁業など一次産業の就業者比率が高いことが分かる。第一次産業就業者の全国平均（10年：4.2％）に対し，対象市町村平均は4.9％であり，10％以上のところが45市町村中19，８％以上では28にのぼる。農林漁業が地域の経済・産業のベースにあり，その再生こそが地域の生活再建の要（かなめ）であり，将来にわたる地域維持の必要条件であることを認識しておくべきだろう（第６図）。

また，前述の個人ベースの調査である国勢調査とは異なるが，事業所ベースの「経済センサス基礎調査（2009年）」によれば，農漁業との関係が深い食料品等製造業の従業者比率が青森から宮城にかけての沿岸市町村で高いことも特長だろう。地場産業として，漁業と，水産加工などの食料品等製造業が強い相互依存の関係のもとで成り立っている姿が浮かび上がる（第７図）。ここから漁業と水産加工，およびそれらを支え

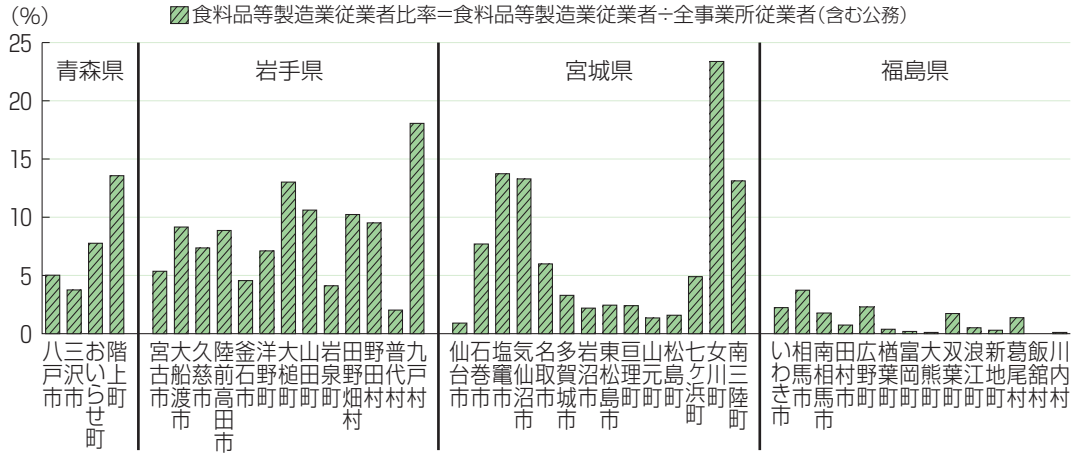
ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。
農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

第6図　主な被災地市町村の一次産業従事者比率



資料　総務省HP「国勢調査」から筆者作成
（注）　岩手，宮城，福島3県は10年，青森は05年の国勢調査データ。

第7図　主な被災地市町村の食料品等製造業の従業者比率



資料　総務省HP「経済センサス基礎調査(2009)特別集計」から筆者作成

る周辺産業の一体的復興への支援策が地域再生に重要であることが理解される。

(3)　被災地自治体の弱い財政力

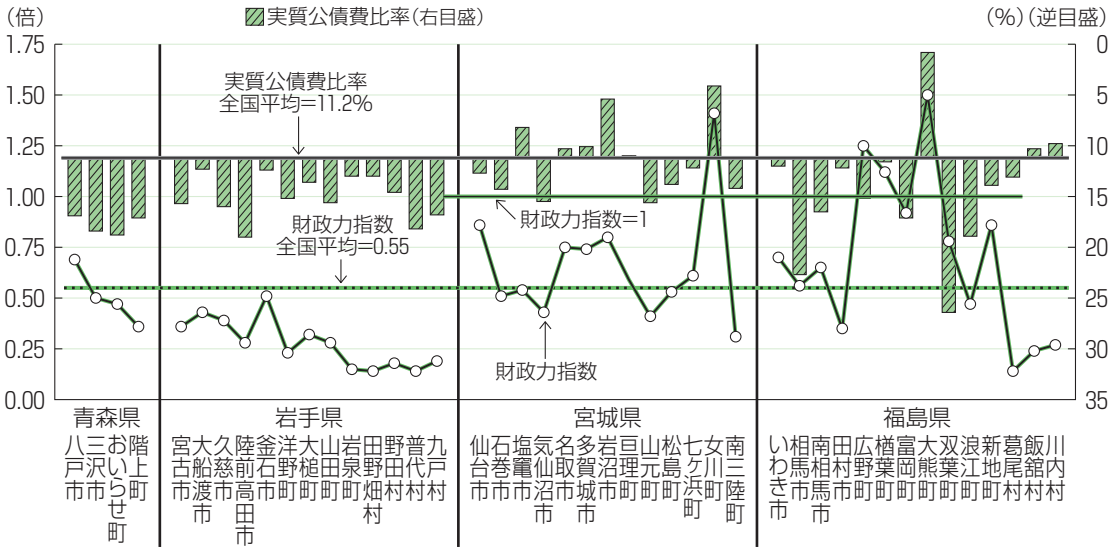
被災地自治体が復興事業を推進するうえで，財源負担を行えるだけの財政基盤を持っているのか，幾つかの財政指標から確認することとしたい（第８図）。

まず，対象45市町村で「地方財政健全化法」に基づく健全化判断比率が早期健全化基準以上であるのは，福島県双葉町のみ（実質公債費率が該当）である。同町には原発が立地するが，その財政悪化への経緯については多くのルポルタージュがある(注26)。本稿では触れないが，長期的な自治体の財政収入と行政サービスのあり方を考える貴重な事例といえる。

次に被災地自治体の財政力の強弱を，基準財政収入（自主財源）÷基準財政需要（標準的行政サービスを行った場合の財政支出）＝

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。
農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

第8図　被災地自治体の財政状況（09年度）



資料　日経NEEDS（総務省「市町村決算状況調」）データから筆者作成

「財政力指数（09年度）[注27]」から見ると，震災前においては原子力発電所や大規模火力発電所が立地する宮城県の女川町，福島県の大熊町，楢葉町，広野町が1を超えており，財政力の強さを示している。このほかでは福島県の新地町や富岡町も同様に財政力指数が高く，「電源三法」交付金や発電所等の固定資産税，および発電所関連企業の事業所税がこれらの自治体の財政を支えていたことがうかがわれる。

このほかの自治体では東北の中心都市として多くの事業所が立地する仙台市の財政力指数が高い（0.86）が，被災地自治体の財政力指数は全国平均（09年度：0.55）と比べても低いところが多い。自主財源が乏しく，地方交付税に財源の多くを依存している現状がある。

これに対し，自治体の財政規模に対する借入金の元利金返済額の割合を示す実質公債費比率は逆に全国平均（11.2%）を上回っているところが多い。前述の原発立地の自治体を除けば，前述のように財政力指数が低く，人口減少が進み行政効率が下がる一方，高齢者向け行政サービスが増大している多くの被災地自治体の状況からすれば，地方債等の借金に依存することは至極当然という見方もできる。近年，財政改善を進め実質公債費比率も低減している自治体も散見されるが，地方債発行に当たり総務省の許可が必要される実質公債費比率18%（09年度）を超した自治体も前述の双葉町を含め7市町村ある。

ただし，実際の歳出総額を，自治体が標準的な状態で経常的に見込まれる収入である「標準財政規模」と比べた割合は，多くの被災地自治体において全国平均と比較して決して高いとは言えない。全国市町村の09年度の歳出総額÷標準財政規模の単純平均は，1.66（加重平均では1.72）であるが，被災地自治体の単純平均は1.64，前述の双葉

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。
農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

第6表　4県の財政状況等

（単位　%）

	財政力指数（倍）	実質公債費比率	65歳以上人口比率	一次産業就業者比率
	09年度		10	05
青森	0.33	17.8	25.4	14.0
岩手	0.31	14.1	26.9	13.7
宮城	0.54	15.0	22.3	6.2
福島	0.46	13.9	24.6	9.2
全国平均	0.52	13.0	23.0	4.8

資料　総務省「財政状況調」,「人口推計」,「国勢調査」から筆者作成

町（同町の数値：2.28）を除けば同1.62にとどまる。双葉町を別とすれば，財政力が弱いなりの抑制された財政運営を行ってきた自治体が多いことが認識されるべきである。

復興事業の実施においては，県による市町村自治体への財政支援も必要である。４県の財政状況等（第６表）を見ると，財政力指数は宮城県が全国都道府県平均（0.52，東京を含まないと0.50）とほぼ同水準だが，他３県はそれを下回り，青森，岩手の両県では0.3台前半の低水準である。自主財源が乏しい県の状況から判断し，４県が市町村に対し独自の財源支援することは現実的には難しいと言えよう。

（注26）葉上太郎（2011a），（2011b）など。

（注27）「財政力指数」の算出：「基準財政収入」（自治体の自主的財源で地方税収等の「標準的税収」に75%を掛けたものと地方譲与税の合計からなる。）÷「基準財政需要」（標準的行政サービスを行った場合の財政支出であり，国が定めた人口，面積や単位費用等に基づき算出される。），過去3カ年の平均数字として算出

（4）　小括

今回大震災の被災地では，人口減少と高齢化が同時進行している市町村が多いこととともに，第一次産業とその関連産業の就業者比率が高く地域の経済・産業のベースとなっていることが認識される。一方，自主財源の豊かさを示す財政力指数は一部自治体を除けば，押し並べて低い。

これらを踏まえれば，第一次産業の再生は地域再建の要というべきであり，将来の地域維持の観点からも重要なテーマである。また，被災地自治体の多くは財政力が弱く，自主財源により財源を少なからず負担し復興事業を早期かつ十全に進めることは困難であり，国が可能な限り財政負担することが強く望まれる。

おわりに

６月20日に「東日本大震災復興基本法」が成立し，ようやく復興態勢が整った。自民党案を受入れ，①復興庁の早期設置と役割・機能の明記，②復興国債発行とその償還の道筋（財源）の明確化，および復興事業の国からの資金の流れの透明性確保，③復興特区制度の整備の規定などが加わり，法の内容も拡充された。また，６月25日には，復興構想会議から「復興の提言」（一次）が出された。

これらを踏まえ早期に策定される予定の「復興基本方針」では，復興の到達点についての認識の共有，具体化がはかられ，中長期的な復興工程と復興事業の内容・費用の目安(注28)が示されるべきである。また，被災地復興，被災者支援を必要・十分に行う事業財源の確保のため，「復興の提言」にもあるように復興債償還を担保する増税等の

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。
農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

論議を早急に行い，結論を出すべきと考える。加えて，増税により確保された財源を，今後も起こりうる大規模災害に備えた被災者支援の恒久的財源として活用することは検討課題だろう。

また，復旧・復興事業の多くは既存個別災害法制のもとで実施されることになるが，人口減少と高齢化の進む被災地の基礎自治体（市町村）の財政力の弱さ，農林漁業をベースとする産業構造を踏まえ，必要・十分な復興事業の確保と出来る限りの財源措置が講じられることを望みたい。

なお，原発事故により損害を被った広域の被害者に対しては震災復興とは別に補償・賠償をすることに加え，生活・産業の救済・支援が必要である。特に福島県に対する措置には，特区的な制度改正を含め特別の長期的財政支援が不可欠である。

（注28）新聞報道等によれば，詳細不明ながら，復興策規模は23兆円という。

<参考文献>

・青田良介（2011）「復興基金・義援金に関するアンケート調査項目から」『関西学院大学・被災者支援に関する都道府県・政令市意向調査結果に関する報告』
・阿部泰隆（1995）「大震災の法と政策」日本評論社
・阿部泰隆（1999）「大震災対策における（憲）法解釈と法政策」『公法研究号』61号
・阿部泰隆（2011）「大震災・原発危機：緊急提案」『法律時報』83巻５号
・遠藤真弘（2011）「東日本大震災後の災害物処理」『国会図書館・調査と情報』第719号
・粕谷友介（2003）「憲法（改訂）」ぎょうせい
・神戸市震災復興本部（2000）「神戸復興誌」
・日本弁護士連合会（1994）「長期化大規模災害対策法等の立法措置を求める決議」
・葉上太郎（2011a）「原発頼みは一炊の夢か」『世界』１月号
・葉上太郎（2011b）「潤い，最後に落とされた福島県双葉町の原発難民」『中央公論』５月号
・馬場義久（1997）「震災復興と財政」大浜啓吉編『都市復興の法と財政』勁草書房
・林敏彦（2007）「阪神・淡路大震災復興基金とわが国立法府の役割」（財）ひょうご大震災記念21世紀研究機構・安全安心社会研究所ワーキングペーパー。
・阪神・淡路大震災記念協会（2005）「翔べフェニックス　創造的復興への群像」
・藤井樹也（2002）「憲法解釈と公共政策」『大阪大学・国際公共政策研究』10号
・福崎博孝（2005）『自然災害の被災者救済とわが国の法制度』予防時報第220号
・山崎栄一（2001）「被災者支援の憲法政策」『神戸大学・六甲台論集』48巻１号
・　〃　（2004）「自治体と被災者支援法制」『地域防災研究論文集』第１巻
・北海道立寒地住宅都市研究所（1998）「都市の災害復興計画に関する研究－北海道南西沖地震を事例とした住宅復興政策に関する調査研究－」
・渡部喜智（2011）「災害関連法制の現状と課題」農林中金総合研究所HP

（内容は2011年７月22日現在）

（わたなべ　のぶとも）

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/