

大震災と財政改革

宮 入 興 一

Abstract

This paper investigates Hanshin-Awaji earthquake disaster and its countermeasures, and makes a proposal for fiscal reform to improve disaster countermeasures system of Japan. On the morning of January 17, 1995, residents in Hanshin-Awaji area were violently awakened by the most destructive earthquake even to hit a large metropolitan area. More than 6,300 people were killed, and about 38,000 people were injured. Four hundreds thousand houses were damaged or destroyed. Central government established or revised 16 acts, and reformed some disaster countermeasures system. Local governments performed a lot of things to help victims. Nevertheless, there are many refugees not to be able to reconstruct their livings. The large gap between the governmental policy and the disastrous condition of refugees results from the fault in existing fiscal system for disaster countermeasures. It is very important to investigate many controversial points on the fiscal reform.

はじめに

1995年1月17日午前5時46分に起きた阪神・淡路大震災は、この地域に未曾有の大被害をもたらした。死者・行方不明6,310人は、これまで戦後最大であった59年の伊勢湾台風災害の死者5,098人をはるかに上まわり、倒壊家屋約24万戸、直接の経済的被害だけでも約10兆円に達している。

阪神・淡路大震災は、戦後日本の経済成長優先型の国家政策と、そのもとでおし進められてきた成長優先型都市政策の矛盾と限界を露呈させるものとなった。災害は、しばしば平常時には見えにくい事柄の本質を、非常時に一挙に白日の下にさらす。今回の大震災は、高度成長期以降、日本経済の成長

のリード役を担ってきた日本の大都市圏が、いかに災害にもろく危険で、暮らしにくい空間として形成されてきたかを表出させた。

特に、被害の大きかった神戸市は、公共ディベロッパーを中心とする「都市経営」のメッカであり、戦後日本の都市行政の模範生といわれてきた。しかし、戦後大都市の成長神話を支えてきたこの地域に根本的な欠陥があり、大きな被害を出したことは、日本の他の都市にも深刻な衝撃を与えた。日本の都市とくに大都市は、多少の程度の差こそあれ、企業の営業空間の拡大と基礎整備を最優先にしてきた。その結果、山は削られ、海岸は埋め立てられ、高速道路や高速鉄道網が張りめぐらされる一方、公園等の都市のオープン・スペースは極度に節約され、不良な住宅が密集し、インナーシティ問題が拡大してきた。今回の大震災は、こうした成長至上都市のあり方が、災害の発生と拡大にとって重大な誘因となっていることを闡明にした。

同時に、大震災は、日本の災害対策の制度と運営のあり方に対しても深刻な問題を投げかけることになった。例えば、神戸市では仮設住宅は3万3600戸建てられ、一部には空室が生じている。その一方、強引に廃止した避難所や待機所には災害発生後1年たってもまだ700人以上の人々が不自由な生活を送っている。これは、直接には、仮設住宅が被災者の就業や経済状態、通勤、通学、通院などのニーズを無視して郊外のひどい遠隔地に建てられたことが原因であるが、その根底には、仮設住宅などの応急対策に対する国からの縦割り行政や補助金行政といった旧来の枠組みから抜けられずにいる災害対策制度の欠陥が反映している。また、高速道路や港湾、鉄道、電気、ガス、通信などの産業基盤を中心とする社会資本やライフラインの復旧は着手も早く、復旧率も一部を除けば100%に達している。これに対して、市民の住宅復旧は1年近くたってもわずか10%台に過ぎない。この復旧程度の著しい落差は、日本の災害対策における行財政制度の公共施設復旧主義と個人被害の自力復興主義との結果とあってよい。このように、阪神淡路大震災は、これまでの日本経済や日本社会のあり方とともに、日本財政のあり方にも大きな

反省と改革を迫るものとなったのである。

「大震災と財政改革」といった場合、問題は大きく、①国の財政レベルの問題、②地方の財政レベルの問題の2つに分けられる。①はさらに、1) これまでの日本財政ことに公共投資やまちづくり、地域開発、防災・災害対策等に関する財政の制度と運営が、現代の災害、ことに大震災の発生と拡大にどう関わっていたかを明らかにし、今後の震災と防災のための財政改革を提示する課題、2) 特に今回の大震災に対する財政対策について、より具体的に問題点を明らかにし、財政改革を提示する課題、とに分けられる。もっとも、1)と2)の課題は相互に関連しており、両者は一まず区別しながらも総合して検討する必要がある。②の地方財政レベルの問題は、1) 国と地方との財政関係に関わるものと、2) 地方の財政運営に関わるものがある。この両者も相互に関連しているが、本稿では、①と②-1)の課題を中心に検討を加えたい。

1. 大震災における被害の特徴

大震災の教訓を明らかにするためには、まずこの震災による被害の特徴が解明されなければならない。とはいえ、大震災による被害の詳細な実態把握は非常に遅れている。被災実態の把握は、被災者と被災地域の具体的ニーズに基づいて救済と復旧、復興を進める上の大前提である。にもかかわらず、そうした調査が遅れているのは、現行の災害対策制度に合わせて、その枠内でしか調査をしないからである。いわば、治療のマニュアルに合わせて病状を診断するヤブ医者のようにこれでは論理が全くあべこべで、復旧対策が被災者の実情に合わないのは当然であろう。しかし、反面、こうした被害状況の把握の仕方には、現行の災害対策制度のもつ問題点が鋭く反映していると言ってよい。まだ不十分な被害把握ではあるが、今回の大震災には次のような被害の特徴が認められる。

(1) 大都市の巨大被害

第1に、大震災は、大都市における戦後最大最悪の大規模災害となった。死者・行方不明者6,300人以上、全半壊住宅24万棟、被災建物40万棟、経済的被害額約10兆円（日本のGNP470兆円の2.1%）、ライフラインや社会的共同生活手段の被害も空前のものとなった¹⁾。こうした大被害をもたらしたのは大都市直下型の大地震のためであった。しかし、大震災の丁度1年前、1994年1月17日に起きたロサンゼルス¹⁾のノースリッジ地震はマグニチュード6.8、阪神淡路大震災とはほぼ同規模の大都市直下型地震でありながら、被害規模ははるかに小さかった（表1）。

表1 阪神淡路大震災とノースリッジ震災との被害状況の比較

区 分	阪神淡路大震災①	ノースリッジ震災②	②/① (%)
死者・行方不明 負 傷 者	6,310人 38,495人	61人 8,700人	1.0 22.6
全半壊焼住宅 被災建物	244,455棟 400,000棟	21,000棟 92,000棟	8.6 23.0
住宅被害額 直接の経済的損失	2兆1,044億円 10兆2,175億円	14億ドル 200億ドル以上	12.0 35.2以上

(注) 1) 「全半壊焼住宅」のノースリッジ震災分は「放棄された住宅 (adandoned house)」。

2) 「住宅被害額」及び「直接の経済的損失」の被害額比較は購買力平価（1ドル=180円）換算。

(資料) 兵庫県阪神・淡路大震災復興本部資料、消防庁資料、国土庁防災局『ロサンゼルス近郊地震（ノースリッジ地震）の記録』ぎょうせい、1994年、p.7、City of Los Angeles, *In the Wake of the Quake: A Prepared City Responds*, 1995, p.1.

また、たんに、両者の地震災害は程度に著しい格差があっただけでなく、被害の種類によって、格差は格段に顕著となっている。例えば、死者・行方

1) 国土庁『防災白書（平成7年版）』大蔵省印刷局、1995年、pp.6-28.

不明は阪神淡路では6,310人に達するのに、ノースリッジでは、地震のショックによる心臓麻痺などの間接犠牲者4人を含めて、わずか61人（前者の1%）に過ぎなかった。全半壊焼住宅は約24.4万棟に対して2.1万棟（同8.6%）、また直接の経済的被害は約10.2兆円に対して200億ドル以上（購買力平価換算で同35%以上）である。このように両方の地震による被害の格差は、経済的被害よりも住宅被害、住宅被害よりも人的被害の方がはるかに大きかったのである。両者の被害の格差、ことに人的被害の著しい懸隔は、およそ災害が、これまでどういう理念のもとに都市づくり、防災対策を行ってきたかと深く関わっていることを示唆している。

(2) 被害の階層性

第2に、災害の主たる被害者が社会的弱者、ことに高齢化社会とインナーシティ問題を反映して、貧困な高齢者を中心に低所得層に集中し、著しい階層性を示していることである。今回の大震災は、高齢化社会をむかえた近代的大都市が直面した最初の大規模災害であった。厚生省の調べによれば、「震災による死亡」として市町村に届けられた5,488人のうち、65歳以上の高齢者は43.7%（2,399人）にも達している。高齢者のうち女性の占める割合は66.5%に及ぶ。死亡者のうち高齢者はウェイトが高いだけでなく、女性がその2/3を占めていたのである²⁾。また、神戸市が95年12月に全仮設住宅約3.2万户に住む6万人の避難者を対象に面談調査した結果では、65歳以上の高齢者の割合は31.2%で、市内平均14%の2倍以上であった。仮設住宅暮らしを余儀なくされている約3万世帯のほぼ6割が、高齢者、病气療養者、障害者、失業者などを抱える生活基盤の不安定な社会的弱者となっている。

都市住宅学会の4月の調査では、被害の激しかった長田区、東灘区など神

2) 「阪神大震災の犠牲 女性と高齢者『高率』裏付け 厚生省の集計」『朝日新聞』、1995年12月4日。

戸市 6 区と西宮市、芦屋市における全半壊住宅の戸数は約14万6000戸（うち神戸市11万戸）、全半壊率は32%であつた。全半壊率を住宅形式別でみると、共同中層住宅14%、共同高層住宅19%に対して、戸建では39%、共同低層住宅では58%、長屋建では63%と後3者で特に高い³⁾。住宅被害は、戦前から1960年代までに建設された持家と長屋・木賃アパートに集中的な打撃を与えたのである。日本住宅学会などの調査では、60歳以上の高齢被災者の54%が、家賃月額2～3万円以下の安い長屋・木賃アパートに居住していたことが明らかとなっている。要するに、住宅被害によって犠牲となり、また環境の劣悪な避難所や仮設住宅で長期の避難生活を余儀なくされている人々の多くは、災害以前にも低劣な住宅に住んでいた高齢者や低所得層であつて、そのことが被害を深刻化させた。老人の「孤独死」は、1年の間にすでに50人を超した。これらのことは、社会的弱者、ことに被災高齢者への対策と住居対策の重要性を示唆している。

(3) 長期化被害・複合被害の深刻化

第3に、地震は一過的であつたが、大規模災害のもとで災害の後遺症が長期間残り、直接被害に加えて、さまざまな間接被害がたがいに輻湊して被害を継続させ、深刻化させる複合被害が拡大している（図1）。ことに、被災者が元の地域に戻れず、生活とコミュニティの復旧が遅れていることが地域の商業や流通部門の再建をも困難にしている。とりわけ震災被害総額の約4割を占める住宅の再建は立ち遅れが目立つ（表2）。兵庫県内で民間による再建が必要な全半壊住宅約30万戸のうち、被災1年後までに着工した分は5.1万戸と推計され、復旧率は17%にとどまっている。これは、高速道路や鉄道、通信などの産業基盤社会資本や学校、ゴミ処理などのライフラインの復

3) 都市住宅学会阪神大震災特別委員会住宅復興問題研究部会「阪神・淡路大震災住宅被災戸数調査集計結果（1995年4月3日現在）」、参照。

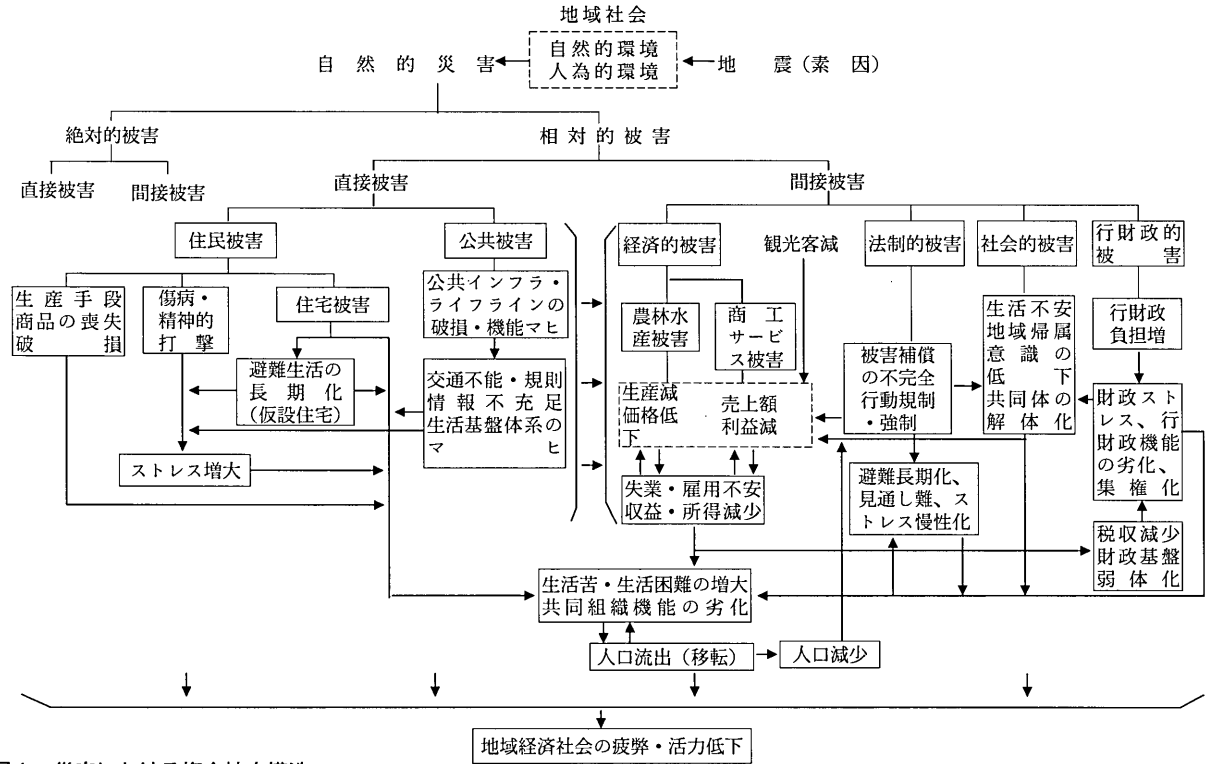


図1 災害における複合被害構造

表2 大震災による主要な被災インフラの復旧率及び経済活動の回復度

(単位：億円，%)

主要被災インフラ	復旧費(億円)	復旧率(%)
高 速 道 路	3,605	68
港 湾	10,000	36
鉄 道	2,418	100
電気・ガス・上下水道	5,562	100
通 信	1,202	100
学 校	2,659	100
病 院 ・ 診 療 所	940	80
廃 棄 物 処 理	97	100
民 間 住 宅	39,677	17
商 業 ビ ル	16,436	13
主要経済指標	前年同月(=100)比	備 考
鉱工業生産指数	93.5	1995年11月比, 兵庫県
大口電力消費量	95.7	11月比 同
ケミカルシューズ生産高	63.3	12月比
コンテナ貨物取扱量 (神戸港)	66.3	12月比
百貨店売上高	74.4	12月比, 神戸市
主要観光施設客数	48.0	10月比 同

(注) 1) 被災インフラ復旧率は、被災前を100とした設備・機能の回復度をもとに加重平均で被災1年後の全体の復旧度を推計。

2) 民間住宅の復旧率は、兵庫県内全半壊住宅41.6万戸のうち、民間で再建を要する戸数を30万戸と推計(大和銀総合研究所)し、95年2月～11月の累積着工戸数(建設省)から通常ベースの建築分を差引いて被災住宅着工戸数を推計し、これを再建必要戸数30万戸で除した比率%。

(資料)「阪神大震災から1年 遅れるインフラ復旧」『日本経済新聞』1996年1月17日。

旧率が100%に達していることと著しいコントラストをなしている。こうして、被災住民が元の場所に帰れないことは、販路を被災地内にもつ商業やサービス業の復旧を遅らせ、商業地の再建の見通しを難しくしている。

兵庫県の被災10市10町の人口は、被災前と比べ1年間に約14.7万人の減少となった。減少数が最大なのは神戸市の約9.7万人、減少率は6.8%に達している。また、住友ゴム、川崎重工業などの大企業は生産拠点を神戸から転出させ、神戸製鋼所も一時凍結していた関連企業への転籍・出向を9月から再開した。震災を機会に強められた大企業のリストラは、雇用環境の悪化と人口の減少に一層拍車をかけている。神戸港は応急対策が進んだため、荷役機能は取扱量が震災前の約7割程度にまで回復したが、国際競争が激化するもとで、ハブ港としての機能は低下したまま、港の占める割合の大きい神戸市の経済と雇用に大きな影響を与えてきている。また、観光客は震災前の半分に落ちこんだまま、観光業やサービス業への影響も大きい。こうした現状に対して、現行の災害対策制度や行財政システムがうまく対応できないことが事態を一層深刻化させ、一種の悪循環を生みだしている。

(4) 被害の地域性と多様性

第4に、被害は地域的には特にインナーシティに集中した。先述の都市住宅学会の調査によれば、全体の住宅全半壊率32%に対して、神戸市の須磨区52%、長田区49%、東灘区43%、灘区40%など、インナーシティでの全半壊率が群を抜いて高い。この都市の下町であるインナーシティに、古い戸建ての住宅や長屋、また「文化住宅」と称する木賃アパートが集中していたのである。しかし、既に、インナーシティは、住環境の劣悪化や、職住混在の中小零細企業の流出等に伴って人口が流出し、地域の高齢化が急速に進むなどの問題をかかえていた。大震災は、このインナーシティ問題をかかえていた下町地域に集中的に被害を与えたのである。

しかし、被災した都市の中にも直接大被害を受けた地域とほとんど無被害

の地域、両者の中間の地域、間接被害の方が深刻な地域、家屋の損壊が主な地域と焼失が主な地域、住民の階層差や年齢差、コミュニティ機能の差などによって、被害には地域的な多様さと不均等がある。そのため、災害対策は、一律画一的なものではなく、地域特性や多様性を反映する必要がある。

以上のような大震災の諸特徴にてらせば、震災後の財政改革は、未曾有の大規模災害からの復旧復興と防災対策への政策優先度を格段に高め、社会的弱者、ことに高齢者への対策と住宅・コミュニティ対策を重視し、長期化被害・複合被害の悪循環を断って「医（福祉）・職・住」を保障し、地域性をふまえて分権と住民参加のもとに災害対策を実施することが不可欠となる。しかし、現実の災害対策の行財政システムは、必ずしもそれに相応しいものとはなっていない。

2. 大震災と災害対策行財政システムの問題点

わが国の災害対策の財政システムは、経費負担としては、「実施責任者負担原則」によって実質的に自治体負担を前提とし、それに国庫補助金を基軸として起債、交付税の三点セットで対応する仕組みとなっている⁴⁾。通常災害を超える大災害には、激甚災害法によって一層手厚い財政支援がなされ、今回の大震災では、さらに、「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」（以下、「特別財政援助法」と略）等の震災関連法が制定され、特別の行財政支援が講じられている⁵⁾。こうして、一見すると、災害対策に対する国の財政措置はまことに手厚いように見える。確かに、災害対策の財政制度は、従来、大きな災害を契機に一定の改善が積み重ねられ

4) 消防庁防災課編『逐条解説 災害対策基本法』ぎょうせい、1995年、pp. 358-394、国土庁防災局監修『改訂版 日本の災害対策』ぎょうせい、1991年、pp. 63-624。

5) 河野 久「阪神・淡路大震災の特別立法」『ジュリスト』臨時増刊1070号、1995年6月20日、pp. 193-199。

で今日に至っており、今回の災害ではさらに改革が加えられた。しかし、現行の諸制度はなお重要な問題点を克服できていないのである。

(1) 災害対策における国の責任のあいまいさ

問題点の第1は、国の災害対策責任が不明確で、自治体や住民の自治や権利との関係が曖昧なことである。災害対策法制は責任法体系をとっている。確かに、現行の災害対策システムは、災害対策基本法（1961年制定）を基軸として、関係諸機関の防災体制の確立と責任の明確化を主眼に制定された⁶⁾。こうした責任法体系はもちろん重要である。国や自治体の防災対策に過失や瑕疵があれば、損害賠償責任が生じるからである。しかし、この法制にいう責務とは、実際には法律上の努力義務または行政上の広範な裁量権と解されてきた。したがって、実定法に明文を欠く時には、行政責任をただすことは著しく困難となる。つまり、責任法体系は建前のおりにはうまく機能できていない。そのことは、財政制約などを理由に国の管理責任を狭く解釈した大東水害判決（1984年1月）以降の水害裁判の歴史にも明らかとなっている⁷⁾。その結果、災害の都市化によって巨大災害の危険性と防災対策の緊要性が格段に高まっているのに、事実は逆に、国の予算に占める防災関係予算の割合は、60年代の8%台から、70年代には6～7%となり、大震災前には5%を切るまでになっていたのである⁸⁾。

大震災後の95年7月、国の防災基本計画が急ぎ全面改定された。新計画は、大震災に直面して内容を一新し、責任・執行主体を明確化し、計画分量は約10倍に拡充された⁹⁾。しかし、新計画は数値目標を明示せず、依然として防災方針の域にとどまっている。しかも、新計画は63年に策定、71年に改定され

6) 消防庁防災課（注4）、pp.15-18.

7) 池田恒男「水害と国家責任」『法律時報』56巻5号、pp.42-49.

8) 国土庁編（注1）、p.161.

9) 中央防災会議『防災基本計画』、1995年7月、pp.1-185.

て以降、今回まで、四半世紀も見直されずにきた。ここにも、国の政策決定において、災害対策がいかに軽視されてきたかが端的に示されている。今回の震災の場合にも、被災地からの、特別会計・特別枠による復興財源の保障要求を国がかたくなに拒む基礎には、こうした国家責任の不明確さがある。

(2) 個人被害補償の手薄さ

第2に、個人被害補償が手薄なことである。従来、責任法体系は、「自然災害=天災=不可抗力」観と結びついて主張されてきた。災害=天災なら、責任は国や自治体にもなく、個人にもない。誰にも責任がない以上、住宅等の個人被害は、私有財産制のもとでは結局自助が原則だというのである。しかし、大部分の自然災害は、天災・人災の両要素が結びついて発生し拡大する。それ故、天災か人災かの単純な二元責任論では、当然、被災者の救済に限界が生じる。大震災の場合には、人災的要素が強く指摘されているにもかかわらず、国は完全な人災以外は責任をとる必要がないとして個人補償をかたくなに拒否している。しかし、「住専」に第1次処理だけで6,850億円、第2次処理もあわせると2兆円を超える財政資金を投入しながら、震災の個人補償を否定することは正当性を失っている。

しかも、被害は社会的弱者ほど厳しく現れるのに、逆に弱者ほど防災への余力には乏しい。それでも、国はなお、「自力復興が不可能なら保険で」と主張している¹⁰⁾。しかし、震災復旧の最大の障害となっている住宅保障についていえば、現行地震保険制度はその普及率の低さに象徴されるように制度として極めて不備であって、震災後一部手直しされたとはいえ根本的欠陥は是正されていない¹¹⁾。今回の震災でも、全半壊20万戸、5兆8000億円の建物被害

10) 吉開正治郎「雲仙岳噴火災害対策」『ジュリスト』987号、1991年10月1日、p.9.

11) 宮入興一「災害対策と地方財政運営 — 雲仙火山災害と県レベルの財政運営の対応」『経営と経済』74巻3号、1994年12月、p.53.

に対して、支払い保険金はわずか1.3%、760億円に過ぎなかった。被災者の生活と住宅の再建なしには震災復興はない。個人被害については、被災者の生活再建保障という、新しい人権と社会連帯に基づく社会的保障システムを創出することが強く求められているのである。

(3) 公共施設復旧対策への偏重

第3に、災害対策が公共施設復旧主義に傾き、被災者だけではなく自治体の復興対策も自力に任せられ、遅れがちとなることである。個人被害の救済が応急対策以外は融資位いしかないとすれば、国の対策はいきおい公共施設の災害対策、それも、国の責任が厳しく問われない中では、予防対策よりも復旧事業へと傾斜する。「土建国家・日本」といわれる中で、防災のためのインナーシティの再開制度は未整備で、それが長田区などでの被害を拡大させる一因となった。また、国は、復旧までは自治体支援をしても、復興は個人と同じく被災自治体の自力にまかせる。その結果、補助率や財政支援の手厚い産業基盤に復興事業が偏り、生活や営業の再建は遅れがちとなる。

(4) 長期継続型災害対策の欠如

第4に、現行制度はその成立過程からも明らかなように、風水害のような短期一過性の災害を前提としている。たとえば、災害救助法に基づく避難所や食事給与などの応急対策は、通例7日以内とされ、期間延長には厚生大臣の承認が必要となる。しかし、雲仙のような長期の火山災害はもちろん、今回の震災のように被害が極めて巨大であれば、災害後遺症は長びく。ところが、個人や中小業者の本格復興までの間の数年にわたる繋ぎの住居保障、仮店舗、就労機会の保障などの制度は欠落している。ことに、今後、阪神では、仮設住宅から恒久住宅への住みかえは大きな困難が予想される。

(5) 集権・縦割型の災害対策行財政システムの弊害

第5に、災害対策の行財政システムが中央集権型・縦割型となっており、そのための弊害が拡大している。災害は、その種類や被災地の経済社会と防災のあり方等によって、地域性と多様性をもつ。現行のように、中央の省庁が集権ルートをとおして自治体の災害対策に強く関与するやり方は、災害対策の地域性と総合性を妨げる。調整機関である国土庁は各省庁の寄り合い所帯で、各省庁の縦割の行政機構や権益システム、補助金ルートに直接介入することはできない。既得権益を保持し、守備範囲を拡大しようとする省庁間の激しい競争は、大震災においては、建設省の強引な都市計画決定として典型的に現れた¹²⁾。また、補助金を中心に起債・交付税の三点セットによって対応する災害対策の財政システムは、陳情行政と中央介入の強化、自治体財政の自主性の喪失、住民ニーズとの乖離など、集権型財政システムの弊害を増幅しやすいのである。

3. 大震災と国・県・市の震災復興財政の特徴と問題点

前節までにみたように、阪神淡路大震災は、わが国がこうむった戦後最大の災害であった。また、大震災は、高齢化社会とインナーシティ問題をかかえた近代的大都市が被った最初の災害であった。その結果、社会的経済的弱者、とくに貧困な高齢者に被害が集中した。しかも、地震は一瞬であったが災害の後遺症は長期間残り、それらがたがいに作用しあって複合被害を発生させた。とりわけ、被災者の多くが元の地域に戻れず、個人の生活と営業の再建、地域コミュニティの再生が遅れていることが、災害の長期化と複合被

12) 塩崎賢明「震災復興と区画整理・再開発」『都市問題』86巻8号、1995年8月、pp.15-25、岩見良太郎「震災復興と区画整理」『法律時報』67巻9号、1995年8月、pp.19-22、宮澤節生「地方自治の試練としての震災復興」、同上誌、pp.62-66。

害の根因となっている。また、大震災の被害は地域的にはインナーシティに集中したが、被害の諸相には地域性と多様性があり、それが自治体やコミュニティ単位の対策を不可欠としている。

震災からの復興は、こうした災害の諸特性をふまえて、被災した住民と地域社会が、いかに災害を乗り越える意欲と展望をもちうるかにかかっている。

表3 阪神淡路大震災に関連した特別立法等

	法 律 名	公布日	内 容
○	地方税法改正	2月20日	個人住民税の雑損控除対象の特例
	災害減免法改正	2月20日	対象所得限度額の引き上げ
○	国税関係臨時特例法	2月20日	雑損控除と所得税減免の選択の前倒し特例など
○	阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律	2月24日	阪神・淡路復興対策本部の設置など
	被災市街地復興特別措置法	2月26日	都市計画、土地区画整理事業などに関する特別措置
○	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	3月1日	地方公共団体の財政援助、中小企業、住宅を失った者に対する金融支援など
○	平成六年度公債発行特例法	3月1日	財源確保のための公債発行特例措置
○	地方交付税総額特例法	3月1日	特別交付税の特例増額
○	許可等有効期間延長緊急措置法	3月1日	許可等の有効期間の延長
○	公共事業就労促進特別措置法	3月1日	公共事業への被災失業者雇用
○	地方公共団体議会議員・長の選挙期日臨時特例法	3月13日	選挙期日の延長と任期の延長
○	民事調停申立手数料特例法	3月17日	民事調停申立手数料の免除
○	法人破産宣告・会社最低資本金の制限特例法	3月24日	破産宣告・最低資本金制度の経過措置の特例
	被災区分所有建物再建特別措置法	3月24日	区分所有建物再建の要件緩和
○	国税関係臨時特例法改正	3月27日	所得税、法人税などの特例措置
○	地方税法改正	3月27日	固定資産税、不動産取得税の特例措置
	災害対策基本法改正	6月16日	被災地の交通規制強化
	建築物耐震改修促進法	10月28日	不特定多数が利用する建築物の耐震改修促進
	消防組織法改正	10月28日	大規模災害時の消防応援手続きの簡素化
	災害対策基本法改正	12月8日	緊急災害対策本部の設置要件緩和

(注) ○印は阪神淡路大震災に限定した特別法。

(資料)『ジュリスト』1070号, 1995年6月20日, 等より作成。

この意味では、震災復興の行財政対策における最も根本的な命題は、被災した住民と地域が復興への意欲と展望をもって自助努力を結実しうる経済的基盤を確立することであると言ってよい。少なくとも、被災者の生活と生業が再建されず、住宅の確保とコミュニティの再生がなされない限り、都市も経済も復興しない。ところが、前節で指摘したように、災害からの復興を支援すべき行財政制度には、被災した住民が自ら生活と経営を再建し、かつ地域の社会や自治体がそれを支援していくシステムが基本的に欠落しているか、あるいは非常に不十分にしかない。今回の大震災は、災害発生後すぐに「激甚災害」の指定が行われ、かつ「特別財政援助法」など多数の震災関連法が制定され、特別の行財政支援が講じられている（表3）。問題は、こうした行財政支援措置によって、前節でみたような従来型の災害対策行財政システムの問題点がどれ程修正され、あるいは修正されなかったかである。以下、大震災に対してとられた予算措置の概要を国及び兵庫県を中心に分析し、この問題に接近していこう。

(1) 国の財政措置の概要と特徴

大震災に対してこれまで国がとってきた予算措置は、1994年度第2次補正予算1兆223億円、94年度予備費充当148億円、95年度公共事業配分重点枠1,328億円、95年度第1次補正予算1兆4,293億円、同第2次補正予算7,782億円の合計3兆3,374億円である。この予算措置合計額は、震災による経済的被害額約10兆円のほぼ1/3に相当する。この合計分を予算項目別に整理すると、表4のように、道路、鉄道、河川、電力、情報通信などのインフラの復旧・整備が最大で全体の29%を占める。次いで、耐震強化岸壁の7バースを除き、神戸港239バースのほとんど全てが被災して使用不能となった港湾機能の早期回復のウェイトが16%と高い。これに対して、公共賃貸住宅の供給や住宅再建融資などの住宅対策は13%、災害救助に関わる避難所や仮設住宅、災害弔慰金の支給などの生活平常化支援は9%、文化施設・文化財復旧

表4 大震災に関する国の予算措置（1995年度第2次補正まで）

（単位：億円，％）

区 分	予算額	構成比	備 考
インフラ整備	9,762	28.9	鉄道、道路、河川、電力、情報通信等
港湾機能早期回復	5,288	15.7	
市街地整備等	1,483	4.4	
（小計）	16,533	49.0	
住宅対策	4,217	12.5	公的賃貸住宅の供給、自力再建支援等
生活の平常化支援	3,060	9.1	
耐震性の向上、防災対策	2,483	7.4	
文教施設・文化財復旧	1,336	4.0	
（小計）	11,096	32.9	
経済の復興	2,126	6.3	
がれき処理	1,721	5.1	
その他	2,298	6.8	
合 計	33,774	100.0	

（注）予算額は、1994年度2次補正1兆223億円、94年度予備費148億円、95年度公共事業配分重点枠1,328億円、95年度1次補正1兆4,293億円、同2次補正7,782億円の合計額。

は4％と、被災者救済や生活支援関連のウェイトは相対的に低い。また、災害復興に関するものは、市街地整備のように復旧と復興の両方の性格をもつものを除けば、経済の復興の6％が主なものであるが、これは中小企業への復興融資が中心で、復興事業については基本的にはほとんど予算措置されていない。

以上の点をふまえて、国の震災関連財政措置の特徴と問題点を指摘しておこう。

① 公共施設の復旧中心主義

第1は、今回の国の予算措置が、緊急の応急対策事業を除けば、公共施設

の災害復旧事業を中心としていることである。これは、総額こそかなり大規模とはいえ、従来の災害復興財政パターンと軌を一にしており、今回のような大震災の場合にも、基本的には従来型の行財政措置の延長線でしか対応がなされなかったことを示している。応急対策事業は、災害救助法に基づく避難所、仮設住宅、災害救助資金の融資、これに、がれき処理を含めても全体の2割足らずで、住宅対策と中小企業等への災害融資を別とすれば、全体の約2/3が公共施設の復旧事業で占められている。

② 産業基盤、特に大規模交通インフラの復旧に対する財政措置の大幅拡充

しかも、第2に、公共施設の復旧事業のなかでは特に産業基盤、とりわけ道路と港湾に復旧事業が重点化していることである。表4の「インフラ整備」のなかでは、約2/3が産業基盤関係であるが、うち半分以上(56%)が道路、さらに道路では5割以上が阪神高速道路公団と日本道路公団分に充当されている。また、「港湾機能早期回復」は、ほとんどが神戸港の公共岸壁やコンテナバース等の災害復旧分である。一見すると、こうした道路や港湾を中心とする産業基盤の復旧事業への重点化は、大規模な産業基盤を擁する近代的大都市であれば当然のようにも考えられよう。しかし、これは、大企業向けの産業基盤への公共投資の集中と住民向けの生活基盤への公共投資のたち遅れという、わが国の成長至上主義的な大都市形成の反映であって、大震災による社会資本被害の約7割が産業基盤関係であった。

とはいえ、それだけではなく、復旧事業の産業基盤への重点化は、今回の財政措置と無縁ではなかった。むしろ、注目しなければならないのは、今回の財政措置においては、阪神高速道路や港湾(公共岸壁)、民間鉄道など、大規模交通インフラの復旧に関する財政措置が大幅に拡充され、そのことが復旧事業の産業基盤重点化として現象していることである。表5にみられるように、これらの公団、第三セクター、民間鉄道等の交通インフラは、従来は、激甚災害の場合にも国庫補助はないか、または低率の国庫補助しか制度化されていなかった。しかし、今回、これらの交通インフラには新たに、「公共

表 5 阪神淡路大震災に対する財政措置の概要

項 目	国 の 財 政 措 置	地 方 財 政 措 置										
I 災害救助等 (1)災害救助事業 (2)災害清掃費 (ガレキ処理)	国庫負担 1/2 以上 (事業量/標準税収に 応じて措置) 国庫補助 1/2	・ 地方負担に災害対策債を充当し、元利償還金の95% (従来57%) を特別交付税により措置。 ・ 同上										
2 歳入欠かん 対策		・ H 6 及び H 7 において歳入欠かん債の発行を許可 ・ 都市計画税，事業所税を新たに歳入欠かん債の対象税目に追加。 ・ 地方税等の減免等に係る歳入欠かん債の元利償還金については，府県は80%，市町村は75% (いずれも従来は57%) を特別交付税により措置。										
3 特別交付税 総額の増額		・ 300億円を増額										
4 「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」 等による助成 等	I 公共施設 (国庫補助事業) 1 道路，港湾，河川等 2 公園，街路，廃棄物等 (通常国庫補助率1/2) 3 公立身障者更生援護施設， 精薄者更生授産施設，公立 保護施設，児童福祉施設， 老人ホーム，婦人保護施設 4 福祉ホーム，デイサービス， 身障，障害等の公立授産施 設(通常国庫補助率1/2) 5 公立社会教育施設，警察・ 消防等 (通常国庫補助率 公立社会教育施設 2/3 警察 1/2 消防 国庫補助なし)	<table border="1" data-bbox="583 804 972 903"> <tr> <td data-bbox="583 804 863 903">国庫補助 激甚災害 7/10~9/10程度 (通常災害 6/10~8/10程度)</td> <td data-bbox="867 804 972 903">普通交付 税措置 95%</td> </tr> </table> <table border="1" data-bbox="583 927 972 1026"> <tr> <td data-bbox="583 927 776 1026">国庫補助 8/10</td> <td data-bbox="779 927 972 1026">普通交付税措置 95%</td> </tr> </table> <table border="1" data-bbox="583 1050 972 1149"> <tr> <td data-bbox="583 1050 765 1149">国庫補助 1/2+α (プール)</td> <td data-bbox="768 1050 972 1149">普通交付税措置 95%</td> </tr> </table> <table border="1" data-bbox="583 1173 972 1272"> <tr> <td data-bbox="583 1173 765 1272">国庫補助 2/3</td> <td data-bbox="768 1173 972 1272">普通交付税措置 95%</td> </tr> </table> <table border="1" data-bbox="583 1295 972 1394"> <tr> <td data-bbox="583 1295 765 1394">国庫補助 2/3</td> <td data-bbox="768 1295 972 1394">普通交付税措置 95%</td> </tr> </table>	国庫補助 激甚災害 7/10~9/10程度 (通常災害 6/10~8/10程度)	普通交付 税措置 95%	国庫補助 8/10	普通交付税措置 95%	国庫補助 1/2+α (プール)	普通交付税措置 95%	国庫補助 2/3	普通交付税措置 95%	国庫補助 2/3	普通交付税措置 95%
国庫補助 激甚災害 7/10~9/10程度 (通常災害 6/10~8/10程度)	普通交付 税措置 95%											
国庫補助 8/10	普通交付税措置 95%											
国庫補助 1/2+α (プール)	普通交付税措置 95%											
国庫補助 2/3	普通交付税措置 95%											
国庫補助 2/3	普通交付税措置 95%											

項 目	国 の 財 政 措 置	地 方 財 政 措 置	
	II 公共施設に準じるもの（国庫補助事業、公団、第三セクター、民鉄等） 1 阪神高速道 （通常国庫補助なし） 2 港湾機能（公共岸壁） （通常国庫補助なし） 3 民間鉄道 （通常国庫補助率1/4） III 公共公用施設（単独事業） 庁舎等を含む。	国庫補助 8/10（兵庫，神戸）， 2/3（大阪府，市）	普通交付税措置 47.5～85.5
		国庫補助 8/10	普通交付税措置 47.5～85.5
		事業者 1/2	国庫補助 1/4 普通交付税措置 47.5～85.5
		普通交付税措置 47.5～85.5	
	（注1）いずれも災害復旧事業の財源に充てられた地方債の償還後の姿である。 （注2）上記Ⅰの2及び4～5については、これまで激甚法の対象となっていなかったが、今回国庫補助率の嵩上げの対象としたもの。 （注3）上記Ⅰの3～5については、交付税措置を拡充したもの。 （注4）上記Ⅱ1～3についても、新たに国庫補助金の大幅な拡充や補助要件の緩和等が図られたもの。 （注5）上記Ⅱ1～3については、新たに単独災害復旧事業債の対象事業とするとともに、単独災害復旧事業債の元利償還金に対する交付税措置率を47.5～85.5%（現行28.5～57.0%）に引き上げたもの。		
5 その他 (1)基金 (2)阪神・淡路復興宝くじ (3)震災復興事業用地の先行取得事業		早期復旧・復興への各般の行政施策を補完し、被災者の救済及び自立支援や地域の総合的な復旧・復興対策を機動的・弾力的に進めるため設置された阪神・淡路復興基金を支援することとし、基金に対する県市の出資金（200億円）及び無利子貸付金（5,800億円）に対して地方債を許可するとともに、長期貸付金に係る地方債のうち一定の要件に該当するもの（約5,000億円）については、その利子の95%を普通交付税により措置する。 215.9億円を全国都道府県において発売し、収益金100.6億円を阪神・淡路復興基金に充当。 特定被災地方公共団体における一定の要件に該当する公共用地の先行取得事業に対して発行される公共用地先行取得債に係る金利負担の一部（2.5%）相当について、普通交付税により措置する。	

施設に準じるもの」という位置づけが与えられた。その結果、高率の国庫補助に加えて、単独災害事業債の起債許可、元利償還金の交付税算入率の引上げなど、一般公共施設の災害復旧並み、またはそれ以上の優遇的な財政三点セットが新設されたのである。この中には、3つの訴訟事件をかかえるいわくつきの公害道路である阪神高速道路が、あたかも震災復興のシンボルであるかのように掲げられている。しかし、都市部の高架高速道路については、即時全面復旧ではなく、地下化、掘割化、代替化などによって、環境に配慮しアメニティ豊かな都市の再生をめざす改革への多くの提言や主張が、地元
の住民や研究者などから提起されていた¹³⁾。こうした声に耳をかさず、真先に高速道路の復旧へ自治体を突進させた国の態度には、財政自治権への配慮が完全に欠落していたと言ってよい。予算の災害復旧事業への偏重、とりわけ道路・港湾を中心とする産業基盤化には、以上のような財政措置の政策的あり方が大きく反映していたことが看過されてはならない。

③ 生活・営業再建、「医・職・住」への対策の手薄さ

第3に、これとは対照的に、震災による被災者の生活再建や地域コミュニティ、地場企業の復興に対する措置は、相対的にかなり手薄であった。被災地域の復旧復興のためには、なによりも被災した住民がもとの地域に戻り、生活を再建し、地域社会を再生させることが不可欠となる。その場合、最も重要な基礎的条件は、住居保障と就業保障の確立である。国の阪神・淡路復興委員会（委員長・下河辺淳）は、95年7月18日、村山総理に「意見」を提出した。このなかで、復興委員会は、兵庫県および神戸市が策定した復興10ヵ年計画の中から、前期5ヵ年に講じるべき「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」を選択するよう提起した。委員会は、「復興特別事業」の優先順位の選択課題として5点あげたが、そのトップに、「被

13) 例えば、ひょうご創生研究会『阪神・淡路大震災 ひょうご創生への提言』、1995年7月、p.20、塩崎賢明「高速道路再建の前に都市像を」『朝日新聞』、1995年3月6日、「阪神高速神戸線 再建中止など県に要望」『神戸新聞』、1995年6月27日。

災により生じた生活の困窮を緩和するための『医・職・住』に関する総合的な対策」を掲げている。¹⁴⁾

このうち「医」は、保健・医療・福祉など、被災者のソフトな生活保障の総称と考えられる。これらは被災直後からみれば、その後部分的にはかなり改善された。しかし、老人の「孤独死」や「自殺」の多発に端的に示されるように、被災者のなかでも特に高齢者や障害者などの多くは、復興からとり残されて悲惨な状況にある。¹⁵⁾ 災害は被災者の階層性を特徴としているだけでなく、復旧復興過程にも大きな階層性がある。国の復興委員会の「意見」は、ハードな施設の復旧には寄与したけれども、被災した社会的弱者の救済策にまでは届いていない。

一方、より普遍的な問題は、「住」と「職」の保障である。とりわけ住居保障は被災者の生活再建と被災地の復興にとって必須の要件に他ならない。にもかかわらず、今回の災害でも、住居保障は非常に不十分なままであった。震災2ヵ月後の3月17日、神戸・西宮・芦屋市など4市1町において土地区画整理や市街地再開発の計画が都市計画決定された。周知のように、この計画決定は、その手続きが建設省主導による強引かつ官僚的なもので、住民参加を完全に無視していたために、住民などから多くの批判と反発を呼び起こした。¹⁶⁾ それだけではなく、区画整理や再開発は、本来面的整備のための手法

14) 阪神・淡路復興委員会「意見(2)」, 1995年7月28日, p.1.

15) 例えば、神戸市が被災者用に造った仮設住宅約3万2000戸のうち1/3が市の中心地から片道約2時間、往復の交通費2,000円以上、最寄りのスーパーマーケットまで徒歩で40分の所にある。また、入居者のうち高齢者は6割近く、うち独居老人は約1万2000世帯に及ぶ。そのため、通院、通勤、買物などやむを得ない理由で避難所にくらす被災者にも、復興計画が進展するにつれて圧力がかけられ、「不法占拠」扱いをされる所も出てきている。反面、「住み慣れた場所に仮設を」との住民の願いは退けられたままとなっている(牧秀一「被災地の弱者たちが切り捨てられている」『RONZA』1996年2月)。宗利勝之「被災地・長田からの報告」『世界』1996年2月, pp.161-166.

16) 岩見良太郎「震災復興区画整理と住民」(大震災と地方自治研究会編『大震災と地方自治 — 復興への提言』自治体研究社, 1996年), pp.100-104.

であって、個人の住居保障のシステムを欠落させていた。このため、今回は、新たに「被災市街地復興特別措置法」（以下、復興法と略）を制定し、住宅の復興支援を前面に掲げて、緊急に都市計画を推進しようとしている。

確かに、復興法は、「非常時における都市計画」として、従来欠けていた住宅対策を盛りこみ、これを税制上の特別措置、一般会計からの補助制度の新設・拡充、道路特別会計からの補助の拡充などによって支援しようとしており、新しく住宅対策を加えたことは従来と比べれば前進面であろう¹⁷⁾。例えば、区画整理事業で住宅対策としてとられている特例は、①復興共同住宅区の創設、②清算金に代えての住宅給付、③公営住宅団地等に充てるための保留地設定、の3つである。しかし、これらの特例措置は、農村部ならともかく、今回の対象地域のように1戸当たりの土地面積が狭小で、かつ零細権利者がひしめく密集市街地では、現実化する条件がほとんどない。かりに実現されても、借家人や零細土地所有者は住宅を確保することはできない¹⁸⁾。その上、この新法が適用される都市計画決定地域は、神戸市でみれば全被災地域のおよそ4%にすぎない。残りの大部分の被災地域は、住宅の確保はもちろん面的整備さえ困難な状況にある。要するに、今回の特例措置によっても、被災者の住居保障はきわめて実現性に乏しいのである¹⁹⁾。

17) この法律の内容については、建設省都市局・住宅局監修、都市計画法制研究会編著『被災市街地復興特別措置法の解説』ぎょうせい、1995年、に詳しい。なお、五十嵐敬喜は、同法の「清算金に代わる住宅等の給付」などをもって、「照応の原則」を重視した「農村型土地区画整理」を、空間価値を重視した「都市型土地区画整理」に切り替えたものとして積極的な評価を与えている（五十嵐敬喜「阪神・淡路大震災と都市計画・1」『法律時報』67巻6号、1995年5月、pp.86-87.）。

18) 岩見良太郎「震災復興と区画整理」『法律時報』67巻9号、1995年8月、pp.19-22.

19) 1995年2月15日に、神戸市は震災復興緊急整備条例を制定し、これに基づいて被災地のほぼ全域を震災復興促進区域（5,887ha）に指定した。これは、街区単位の共同・協調建替え、自力個別建替えを促進していく地域という位置づけである。その上で、この促進地域のコアとなる建築基準法84条区域（建築制限区域、6地区、233ha）に、建築制限の切れる3月17日に区画整理・再開発・地区計画の復興都市計画と同区域を決定した。かつ、この都市計画区域に重なる形で、復興法による被災市街地復興推進地域が指定され、同

被災住民に対して、もっと一般的に良質・低家賃の恒久住宅を供給しようとすれば、公共住宅、とくに災害公営住宅の供給量をふやし、かつ家賃の低廉化を図ることが不可欠となる。兵庫県が95年5月に策定した「ひょうご住宅復興3ヵ年計画」によれば、97年度末までに恒久住宅12.5万戸（うち新設11万戸）が建設される予定になっている。しかし、この建設戸数は、同県がその前月に発表した「住宅被害状況」の全壊・全焼18万8,068世帯の約2/3に過ぎない。住宅復興計画のうち、公営住宅は、再開発の6,000戸を含めて24,000戸（新設分の22%）となっているが、問題は戸数がこれで足りるかである。95年9月に県が実施した仮設住宅入居者へのアンケートでも、回答した31,300の世帯のうち15,880世帯（51%）が公営住宅を希望している。仮設居住以外の被災者を含めて、再度住宅意向調査を徹底させ、計画戸数を再検討する必要がある²⁰⁾。もう1つの問題は、家賃の設定である。災害公営住宅には、住宅建設費に激甚災害の場合3/4の国庫補助がある。しかし、地方財政法上の規定から交付税措置はできない。かつ用地費に対する国庫補助がなく、財政難にあえぐ被災自治体からの再三の要請にもかかわらず用地費補助は実現していない。しかし、そのことは、新設される公営住宅を、地価が安い、被災者の元の住居からは遠い郊外に拡散して、「仮設住宅の失敗」を再現しかねない。あるいは公営住宅の家賃設定を高くして、低所得の高齢者が多い被

法の適用を受けることとなった。しかし、都市計画区域は復興促進区域のわずか3.95%にすぎない。また、都市計画区域を含めて一回り大きく重点復興地域（24地区、1,225ha）も指定されている。これは、住宅市街地総合整備事業、密集住宅市街地整備促進事業など、主に制度要綱に基づく予算補助事業を活用して復興を図っていくとするものであるが、個人の住宅確保や借家人を含めた住居保障を実現するものとはなっていない。

20) 兵庫県の「ひょうご住宅復興3ヵ年計画」によれば、1995～97年度に新たに建設する住宅戸数11万戸の内訳は、災害復興公営住宅など2.4万戸（22%、うち再開発系住宅0.6万戸）、災害復興準公営住宅（特定有料賃貸民間住宅）1.8万戸（16%）、公団・公社住宅2.2万戸（20%）、民間住宅4.6万戸（42%）である。計画戸数について、兵庫県は都市住宅学会等の各種被災調査などに基づいて推計したとしているが、その根拠は明らかにされておらず、県と建設省との協議によって「上」から決定されたと推察される。

災者との間で需給のミスマッチングを生じる可能性も大きいのである²¹⁾。

既に指摘したように、被災者の生活再建と地域の復興にとって最大の障害となっているのは、被災した住民がもとの地域に戻る住居保障制度が欠落していることにある。わけても重大な問題は、個人の住宅被害については自力復興が原則とされ、公的な住宅被害補償システムが存在していないことである。しかし、今回の震災においても、国はかたくなに自力復興原則を主張し、個人補償を求める多くの被災世帯や国民の声を無視してきた。もっとも、住宅復興に対しては、低利の各種融資制度が新設された。それは、従来型の復興対策に他ならないとはいえ、返済能力のある所得層や資産家層にとっては一定の利用価値があろう。しかし、今回の災害は、特にインナーシティに被害が集中した。そこに住む被災住民の多くは高齢者、低所得者、零細業者、既応のローンをかかえた債務者などで、彼らにとっては、融資制度は事実上ほとんど利用不可能といってよい。公的な個人補償システムの欠落が、大震災にあっても、被災住民の生活再建と地域再興の最大のネックとなっているのである。

④「特別会計」、「特別枠」の設定による復興財源保障の欠落

第4に、被災した地元自治体が最も望んできたのは、「特別会計」または「特別枠」の設定によって復旧復興事業に対して財源保障を確立し、分権化を進めることであった。被災直後、貝原兵庫県知事は、震災復興のため国から権限と財源を県に分権化して、近年都市に対して始めているように、府県

21) 兵庫県都市住宅部は、災害復興公営住宅の家賃幅を月額37,000円(1DK)～60,000円(3LDK)と試算しており、その方向で検討しているといわれる(「震災被災者住宅の家賃 兵庫県が検討」『朝日新聞』1995年9月12日《夕刊》)。建設省でのヒアリングによれば、当初、1DKで25,000円位なので、1人暮らしの老人でもこの程度なら支払い可能としていた。しかし、現実には、それよりはるかに高い。しかも、高齢被災者の半分以上は、被災前には家賃3万円以下の住宅に住んでいたことが住宅学会の調査などでも分かっており、公営住宅の家賃でさえ、高齢者にとっては、非常に厳しいものになろうとしている。

にもパイロット自治体制度を認めるべきだとの構想を発表し、そのための法案要綱を国に提出したことがある。²²⁾しかし、その声は瞬く間に中央官庁によって打ち消されてしまい、従来の災害復興と同じく、補正予算と予備費を柱に、各省庁の縦割りルートで予算措置する方式が採用された。これは、財政的にみれば、国庫補助金を基軸とし、これに起債と交付税を加えた従来型の財政三点セットを駆使して震災対策にあたることに他ならず、結局これまでの財政補填・財政統御システムの震災復興への応用にすぎない。この間、兵庫県や神戸市は、くり返し中央要請して、震災復興に特別会計または予算特別枠を設定するように訴えている。しかし、従来方式の予算措置が現実に次つぎと講じられるもとの、国の厚い壁にはじき返されてきた。

もっとも、今回の震災対策では、政府の「阪神・淡路復興委員会」が、国と地方との調整役を果たし、国の予算措置に一定の影響を与えてきた。復興委員会は、総理府本府組織令を改正して、阪神・淡路復興委員会令を制定し、95年2月16日、1年を期限に設立された。²³⁾この委員会の主な役割は、総理大臣の諮問に応じて、各省庁や被災自治体との間で総合調整を要する復興対策事項について調査・審議し、これを総理大臣を本部長とする政府の「阪神・淡路復興対策本部」に意見具申するもので、被災自治体と政府、各省庁との調整・パイプ機能を果たしてきた。復興委員会は、当初、被災自治体が復興プランをつくり国が後方支援するという分権化の方向を模索し、96年度概算要求に向けて、「国の復興対策予算は年度別や省庁の縦割りではなく別枠で一括計上し、財源保障を」との正式提言を行う準備を進めていたといわれる。²⁴⁾しかし、大蔵省ははじめ各省庁の強力な巻き返しによって、従来と同じく

22) 阿部泰隆「復興のための行政組織と地方自治」『都市問題』86巻8号, pp.3-6.

23) 阪神・淡路復興委員会の構成は、下河辺淳委員長のもとに、貝原兵庫県知事、笹山神戸市長など7人の委員と、後藤田元副総理、平岩経団連名誉会長の2人の特別顧問からなっていた。

24) 「『別枠で一括計上』後退 地元主導に大蔵の壁（復興の行方 阪神大震災から半年・上）」『日本経済新聞』, 1995年7月15日.

単年度・縦割り方式に後退せざるを得なくなった。復興委員会は、11の提言と3つの意見を提出し、ガレキ・仮設住宅などの緊急対応、中長期的な特別事業（5ヵ年）やシンボル・プロジェクトとしての特定事業（10ヵ年）の選択など、復興事業の方向性を示して、予算編成過程にある程度影響を与えた²⁵⁾。しかし、委員会は、諮問機関として法的権限をもたず、予算の裏付けも与えられないまま、10月30日の「委員長談話」をもって、1年の任期を3ヵ月半残し、早々に役目を終えてしまった。なお、この間特設されていた震災対策担当大臣も、8月の内閣改造を機に廃止されてしまった。

こうした、震災復興対策に対する国の急速な後退姿勢は、事業の重点が復旧から復興に移るにつれ一層加速されている。国の各省庁は、「復興では特別扱いは出来ない」という基本スタンスに立っており、そこでは事業量はある程度確保されても新規の財政負担軽減措置はほとんどとられていない。この点については、自治省筋からも、「被災地方公共団体は、復興に必要な国費の確保を要望するとともに、補助率引上げ等を強く要望するにいたったが、国の各省は、被災地域における事業実施のため、必要な国費の確保には積極的に努めたものの、補助率の引上げについては、厳しい反応であった」とし、「この点で、(政府の)復興本部としても、もう少し積極的な対応はありえたと思われるが、現時点まで、復興本部として、補助率を嵩上げすべきといった判断を行うにいたっていない」と批判的論評を加えている。また、96年度概算要求についても、「復興について特別な扱いをすることもありえないわけではなかったが、結果的には特別な扱いにはならなかった²⁶⁾」、と指摘している。

復興事業の補助率引上げや特別枠設定などについて、こうした厳しい反応が国の各省庁からでてくるのは、復興関係の事業は、事業内容としては日本

25) 『阪神・淡路復興委員会における提言・意見』同委員会事務局、1995年。

26) 青木信之「阪神・淡路大震災に係る特別な財政措置について」『地方財政』1995年12月、p. 46, 47。なお、青木氏は、自治省財政課課長補佐（当時）である。

の他の地域のものと全く同様であるから、特別扱いするのは困難との「判断」からである。しかし、被災自治体は、震災による大幅な税収の減少などで財政は弱体化しているにもかかわらず、短期間に集中的に復旧復興事業にとり組まなければならない、財政ストレスが深刻化する可能性が高い。とりわけ、大震災のように、被害規模が巨大な上に、災害後遺症が長期化し、地域の再生の展望がもてない所では尚更である。こうした被災自治体の特質を無視して、他の自治体と画一的に考えるのは余りに単線のかつ悪平等といつてよい。確かに、兵庫県や神戸市などの復興計画の一部には、「復興」よりむしろ「開発」と言った方が相応しいと思われる事業もまぎれこんでいる。その点で、事業を厳選することは必要である。しかし、被災者の生活や生業の再建、コミュニティの復興などについては、国による特別の復興支援対策を分権化の方向で実現していくことが不可欠となっている。

⑤ 「阪神・淡路大震災復興基金」の金額の低さと用途の狭さ

第5に、「復興基金」の規模と内容が、災害の規模と実態にてらして著しく貧弱なことである。災害対策における国や府県、市町村などの行政対応には、たとえ今回の震災のように種々の特例措置が講じられたとしても、その対策の不備や災害の地域性、多様性などに起因する限界を避けることはできない。そこで、こうした行政施策を補完し、きめ細かに各種の復旧復興対策を推進するものとして、「災害復興基金」の活用が1つの有効な手段となりうる。1991年から長期化している雲仙火山災害の場合には、県レベルに(財)雲仙岳災害対策基金が設置され、また市町レベルには義援金を財源とする義援金基金が設けられた。この雲仙基金のしくみ、意義、問題点などについては別稿で詳しく論じた²⁷⁾。今回の大震災では、雲仙の県基金を参考に、兵庫県及び神戸市からの出資金200億円、無利子貸付金5,800億円を原資として合計6,000億円で、(財)阪神・淡路大震災復興基金が設立された。原資の出資金

27) 宮入、前掲論文(注11), pp.36-48.

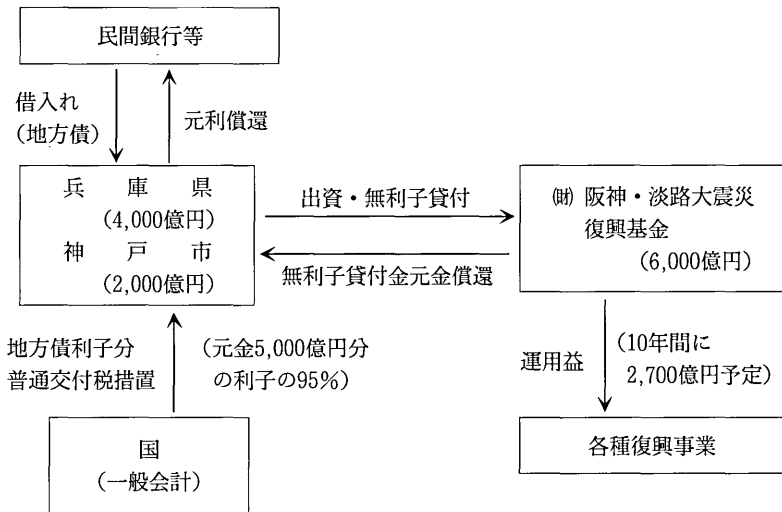


図2 阪神・淡路大震災復興基金のしくみ

及び貸付金の配分は、兵庫県と神戸市で2：1の割合である。基金は10年間積立てたまま、その運用益2,700億円（年利率4.5%見込み）で一定の復興事業を行う。県と市の出資金・貸付金6,000億円は全額起債によって調達し、うち「一定のもの」（約5,000億円）についてはその利子の95%を普通交付税によって措置することになっている（図2）。

この復興基金のしくみ自体は、基本的には雲仙の県基金と同様である。ただし、異なる点が2つある。第1点は、雲仙基金は現在総額630億円であるが、そのうち60億円は国民からの義援金を原資にした義援金基金で、これは基金を取り崩して事業にあてることを前提としている。したがって、残り570億円（うち30億円は出資金）が本来の復興基金であって、内部的にはこれを「行政基金」と呼んでいる。第2点は、阪神では県・市の貸付金5,800億円のうち5,000億円だけが利子の95%交付税算入措置の対象となっているが、雲仙では県の貸付金540億円の全額が交付税で措置されており、県からみてより有利な扱いとなっている。

これまでも、阪神の復興基金は、雲仙の基金と比べて、被災規模からみて基金額が余りに小さいことが指摘されてきた。一方、雲仙基金は、災害が基金設立後も拡大、長期化してまだ終了していない上に、金利が低下して運用益も減少しており、かねてより基金の1,000億円への増額と、期間5年を10年に延長する要請が、地元から国（自治省）に対して行われてきた。この要請は95年12月末に自治省によって受けいれられ、96年度から雲仙の行政基金はさらに460億円積み増されて1,030億円となり、あと5年間の延長も決定した。²⁸⁾これは、島原市、深江町の被災者と自治体にとっては朗報であった。その一方、阪神の基金との懸隔を量・質ともに一段と拡大させ、阪神の復興基金のあり方に極めて大きな反省を迫るものとなっている。

大震災は、被災人口、死者数、被害総額などからみて、雲仙災害の100～150倍に匹敵する。³⁰⁾住宅の全半壊戸数からみれば優に200倍を超している。災害の性格に多少異なる面があり単純な比較はできないが、かりに大震災の被害規模を雲仙災害の最低100倍としても、阪神・淡路では10兆円の復興基金が必要となるに。もかかわらず、現実はそのわずか6%、6,000億円でしかない。かつ、雲仙では、義援金及びそれを原資とする義援金基金からだけではなく、公金である行政基金からも、住宅全壊1世帯当たり150万円を「住宅

28) 宮入興一「長期化大規模災害下の災害対策の動向と行財政」（雲仙火山災害長崎大学社会経済研究グループ『雲仙火山災害の社会経済的研究』、1994年）、p. 72.

29) 「雲仙岳災害対策基金1000億円に増額 5年間延長 自治相被災地視察し表明」『長崎新聞』、1995年12月28日.

30) 雲仙火山災害の場合、被災者は、避難対象でみてピーク時で2,990世帯（約1.1万人）、死者・行方不明44人、被害総額約1,820億円（直接被害635億円）である。これに対して、大震災の被災世帯は49.3万世帯、死者・行方不明6,031人、直接被害総額10.2兆円となっている。雲仙の直接被害には建物被害額が含まれていないが、全半壊住家が約180戸、一部損壊を含めて約1,400戸なので、かりに1戸当たり2,000万円の損害としても、建物被害総額は300億円、したがって直接被害の総額は1,000億円を上回ることはないであろう。これらの指標でみる限り、大震災の被害は、雲仙災害の少なくとも100～150倍程度であったとして大過はないと考えられる。

再建時助成事業」として支給している³¹⁾。行政基金は基金の原資もその利払いもすべて国または県の公金である。基金運用益はこの公金の「果実」であるから、それ自体公金、少なくとも準公金といってよい。この公金・準公金から、被災者の住宅再建に助成金を支給しているのである。国は従来、「自然災害の場合には『個人補償』はしない、自力復興がこの国の基本だ」と主張してきた。しかし、雲仙では、すでに自らこの主張を破って、「個人補償」に一歩足を踏みこんでいたのである。

これは、雲仙の災害対策が手厚いというのではない。雲仙では、この基金分と、むしろそれに加えて義援金が、被災規模の割には相対的に多く寄せられたことによって、ようやく被災者の生活再建が可能となっているに過ぎない³²⁾。雲仙の場合、住宅全壊世帯に義援金から支給される住宅再建支援は、直接・間接分を合わせて1世帯当り最高1,300万円に達している。しかるに、阪神では、史上最高の1,700億円を超える義援金が国民から寄せられながら、被災規模が余りに大きいために、住宅被災世帯への義援金支給額は1世帯当り高々10~40万円にすぎない。大震災においては、両者の義援金の差異をリアルにみる必要がある。こうして、雲仙で一步踏み出した基金による「個人補償」の道を、阪神では一層積極的に拡充していくことこそが、被災者の生活再建と被災地の復興にむけた自助努力への意欲と展望を与えるものとなるのである。とはいえ、事実は逆に、大震災の基金は、総額が被災実態と比べて著しく小さいだけでなく、使途の制約も大きいものとなっている。

阪神淡路大震災に対する復旧復興対策について、国は、多くの新しい特別法をつくり、現行制度の弾力的運用や政省令の改正も行い、やれることは全てやったと豪語している。確かに、震災対策は国費だけでもすでに3兆円を

31) (財) 雲仙岳災害対策基金『たくましく ― 復興への歩み (基金事業助成実績3)』同基金, 1995年9月, p.12.

32) 宮入典一「長期化大規模災害下の災害対策と地方財政システムの改革」(雲仙火山災害長崎大学調査研究グループ『雲仙火山災害の調査研究 (第4報)』, 1996年, pp.70-71.

超え、雲仙災害では500万人署名をもってしても実現できなかった特別立法が制定され、多くの新制度もできた。にもかかわらず、被災地における住民の生活と生業の再建が進まず、地域社会の復興が遅れて2次的、複合的被害が長期化している被災地の実態と、国の対策とのこの大きな落差は一体何を意味するのだろうか。それは、たんに被災者や被災自治体の地域エゴに起因しているのだろうか。筆者には、そうは思われない。もし、国が「最大限」やれることはやったにもかかわらず、被災者と被災地の救済と復興に大きな障害が残っているとすれば、実施した対策に問題があったからである。「最大限」治療を施しても病気が治らないのは、国が固執してきた旧来型の治療法が間違っていたからである。すでにみたように、大震災の復興対策は、確かに従来と比べれば相当大規模かつ多様な手法を駆使して実施されている。けれども、それらは基本的には現行制度の枠内か、その延長線上でしか対策が講じられていない。したがって、復興対策の財政措置も、前節で指摘したような現行災害対策の行財政システムの問題点を克服することができないでいる。この意味で、明らかに大震災は、現行の災害対策の行財政制度とその運営の限界を露呈させており、その改革を迫るものとなっているのである。

(2) 兵庫県の財政措置の概要と特徴

大震災と財政改革の課題の検討に入る前に、今回の震災における自治体の財政措置の特徴と問題点について明らかにしておこう。それは、震災対策をめぐる国と地方の財政関係の問題に関わるからである。しかし、紙幅の関係から、ここでは主として国と市町村をつなぐ中間団体である府県について、兵庫県の復興財政の分析を中心に、簡潔に論点を指摘しておきたい。

兵庫県の震災対策予算は、95年度第1次補正予算までの合計額で、1兆2,423億円となっている(表6)。このうち、災害救助市町交付金や応急仮設住宅の建設、生活支援対策、災害援護資金貸付など、主として災害救助法の適用に関わる生活救援対策が全体の23%を占めている。これに対して、災害復

表6 兵庫県の震災対策予算の状況

(単位：百万円，%)

	予算額	構成比	備 考
生活救援対策	283,275	22.8	
緊急対策	88,243	7.1	災害救助市町交付金 49,943
仮設住宅対策	114,368	9.2	
生活支援対策	12,429	1.0	私立学校災害対策費補助 3,497
援助資金貸付	68,235	5.5	災害援護資金貸付 51,900
災害復旧対策	200,661	16.2	
産業基盤復旧①	104,099	8.4	
県立施設等	63,803	5.1	土木 36,739, 農林水産 15,229
民間施設等②	40,296	3.2	鉄道 19,925, 阪神高速道 19,000
生活基盤復旧②	96,562	7.8	
県立施設	95,397	7.7	県立学校, 県営住宅, 県民利用施設の復旧等
民間施設	1,165	0.1	
復興対策	358,371	28.8	
産業復興等③	239,072	19.2	商工業対策 238,377
住宅復興等④	119,299	9.6	県民住宅復興ローン 21,800, 災害公営住宅56,893
大震災復興基金	400,000	32.2	
合 計	1,242,307	100.0	
(再計)生活救援対策	283,275	22.8	
産業基盤①+③	343,171	27.6	
生活基盤②+④	215,861	17.4	
復興基金	400,000	32.2	

(注) 予算額は、1994年度専決予算、2月補正予算、95年度当初及び1次補正予算の合計額。

(資料)「兵庫県広報」1995年5月30日、より作成。

旧対策は16%で、うち産業基盤復旧が8.4%であるが、この中には阪神高速道路のような公団や民間鉄道会社など民間施設等への復旧支援が3.2%含まれている。生活基盤の災害復旧は7.8%の比重であるが、これはほぼ全部が県立の学校、公営住宅などの施設復旧である。一方、復興対策は全体の29%を占めるが、うち19%は商工業融資を柱とする産業復興で、残り10%弱が災害公営住宅の建設と住宅再建融資を主軸とする生活基盤からなっている。県からの復興基金への出資金及び貸付金は4,000億円で、県の震災対策予算の

約1/3に相当する。しかし、基金への繰出分は、前項で述べたように、全額を積みたてその運用益で一定の事業を行うもので、他の支出項目と必ずしも同一には論じられない。

以上をふまえて、兵庫県の震災対策予算の特徴と問題点を指摘すれば、次のようになろう。

第1に、災害救助法による災害救済事業の実施は知事に機関委任され、基本的には府県の行政責任となっているので、兵庫県の場合多くを市町村に委

表7 神戸市の震災対策予算の状況

(単位：百万円、%)

	予 算 額	構 成 比	備 考
生 活 支 援 対 策	213,277	11.8	災害救助103,161, 援護資金貸付 67,221
災 害 復 旧 対 策	1,047,066	57.7	
産 業 基 盤 復 旧 ①	536,890	29.6	
市 立 施 設 等	379,799	20.9	港湾関連施設 275,615, 道路等 93,751
民 間 施 設 等	15,163	0.8	鉄道 15,163
公 社 ・ 公 団 等	141,928	7.8	神戸港埠頭公社 32,293, 阪神高速 19,000
生 活 基 盤 復 旧 ②	286,443	15.8	
市 立 施 設 等	272,568	15.0	公営住宅等 107,197, 下水道 48,700
民 間 施 設 等	13,875	0.8	社会福祉施設 13,875
そ の 他 復 旧	221,733	12.2	廃棄物処理 220,640
復 興 対 策	347,798	19.2	
産 業 復 興 等 ③	96,701	5.3	再開発・区画整理等 57,871, 中小企業融資 29,940
住 宅 復 興 等 ④	250,657	13.8	災害公営住宅 102,779, 復興住宅融資 104,404
大 震 災 復 興 基 金	200,000	11.0	
合 計	1,813,172	100.0	
(再計) 生 活 支 援 対 策	213,277	11.8	
産 業 基 盤 ① + ③	633,591	34.9	
生 活 基 盤 ② + ④	537,100	29.6	
そ の 他	221,733	12.2	
復 興 基 金	200,000	11.0	

(注) 予算額は、1994年度補正、95年度当初及び1次補正予算の合計額。

合計には、若干分類不能のものを含む。

(資料) 神戸市「予算の概要」, より作成。

託しているとはいえ、県予算に占める生活救援対策の比重（23％）は神戸市のそれ（12％）と比べて相対的に高い（表7）。しかし、生活救援対策の中では、県単独事業は極めて少ない。これは、災害救助事業のうち補助事業については、今回、地方負担に災害対策債を充当し、その元利償還金の95％（従来57％）が特別交付税によって措置されることになったので、災害救助が一段と補助事業に傾斜したことを示唆している。しかし、仮設住宅の設置と管理をめぐる国と県・市とのトラブルや、国のマニュアルに忠実な低額の食事給与等にみられるように、補助事業については国からの規制が大きく、かつそのことを前提とした自治体の「自己規制」も目立っており、財政自主権の確保とともにそのための自治拡充への自治体の努力が必要となっている³³⁾。

第2に、災害復旧対策の割合は、復興基金を除いても全体の20％程度で、県の場合、国や直接被災市町と比べるとかなり小さい。例えば、表7の神戸

33) 例えば、応急仮設住宅の建設について、神戸市長は、当初、私有地に自力で仮設住宅を建設する被災者に対して助成措置を講じるよう提案したが、国に拒否された。市は、次善の策として、被災者の土地を地域型応急仮設住宅用地として借り上げる方向で国・県と交渉に入った。しかし、その過程で、上下水道への接続が容易、無償借地が可能、10戸以上の建設が可能、等の条件がつけられた。こうした条件の土地を大都市の市街地で確保することは非常に困難である。その結果、神戸市では、民有地の借上は企業の遊休地など10カ所にとどまった。それ以外は公有地ということで、埋立地や郊外部の比較的大規模ではあるが、元の居住地からは極めて遠隔地に多数の仮設住宅が建てられた。しかし、それが避難者の生活困難の元凶となっている。また、災害救助法にいう「仮設住宅の給与」には、その「管理」は含まれないというのがこれまでの国（厚生省）の基本的スタンスである。その結果、従来から県と市との間に明確な委託契約が存在しないこともあって、ぬかるみ対策、街路灯、消火器設置などの管理費は、事実上神戸市の負担となっている。一方、避難所の食事給与は、国がきめた「一般基準」では1人1日860円が全国一律の単価であるが、雲仙では国と折衝の末、「特別基準」として約1,300円（当時、一般基準は800円）、奥尻でも905円（同 840円）を確保している。神戸市は、当初、国の一般基準を忠実に守っていたが、国会等で食費単価の低さが指摘されるに及んで、国は兵庫県を通じて神戸市に単価1,200円への引上げを指示した。特別の理由がある時には、一般基準を超えるものを特別基準として国に認めさせることは可能であり、過去にも多くの実績がある。自治体は、国との関係でこうした「自己規制」に陥るのではなく、むしろ住民と同じ目線に立って、被災者の生活保障と地方自治の拡充に力を注ぐべきであろう。

市の場合には、災害復旧対策の割合は全体の60%近くにも達している。これは、兵庫県の場合には、県域全体が震災の被害をうけたわけではないのに対して、神戸市の場合には、市域のうち北西部を除くほぼ全域で被害をうけ、かつ近代的大都市として高度に集積した大規模な都市施設が甚大な被害をこうむったからである。しかし、神戸市と同様に兵庫県の場合にも、産業基盤施設の復旧には、本来の公共施設以外に、阪神高速道路や民間鉄道など民間施設の復旧分が4割以上も含まれている。前項で指摘したように、これらの大規模交通インフラの復旧は、国の震災特別財政措置にリードされながら、国・県・市が一体となって実施しているからに他ならない。その一方、生活基盤施設の復旧における民間施設の割合は、社会福祉法人の復旧など僅少なものとどまっている。

第3に、震災対策事業の中心が、今後、復旧から復興へとシフトするにつれて、産業基盤型の復興事業のより急速な拡充が予想されることである。これまでのところ、復興対策は、中小企業に対する低利融資、災害公営住宅建設、住宅再建貸付など、被災した住民や業者などを対象とする比較的小口の財政支出にとどまっている。その一方、兵庫県が95年7月に策定した「阪神淡路震災復興計画」にもられた660事業のうち、国の95年度第2次補正までに予算措置された事業数は約7割と言われているが、エンタープライズ・ゾーンの設置、ヘルスケアパークの整備、総合防災拠点公園の整備など、シンボリックな大規模開発志向型プロジェクトははまだ政府予算にはのらず、検討課題として残されたままとなっている。政府の復興委員会が復興の戦略的・シンボリックプロジェクトとして事業の選択を提言した「復興特別事業」についても、国はその中身の決定を先送りしたまま、むしろ復興は縦割りの省庁別予算の編成に委ねられつつある³⁴⁾。県が要求していた、交付税に元利償還

34) 「幻の特別法案 『復興』 支援へ国冷たく (阪神大震災の検証1)」『朝日新聞』, 1996年1月16日。

金の算入を認める震災復興特別事業債の創設も頓挫したままである。復興計画をおし進めようとする県の財源対策のもとでは、今後、開発か生活・生業再建かをめぐって、住民と行政との軋轢が拡大するおそれが大きい。

第4に、縦割りの各省庁の権益と委任事務、財政三点セットを駆使して行われる震災復興の行財政システムは、それが現行の災害対策制度の基本理念と制度の枠内で実施される限り、このシステムの欠陥を反映した弊害を生じやすい。復興計画によっていかに壮大なビジョンを描いてみても、否、そうであればあるほど、計画を実現するためには国への財源依存の増大と陳情行政を避けることはできない。その結果、縦割り行政による中央政府の介入と統御によって自治体の自主的、計画的、総合的な災害復興は妨げられる。とりわけ、今後、復旧から復興へと移るにつれて、事業内容が、道路、港湾、都市開発、空港など、補助金はじめ財政支援の手厚い産業基盤の整備や開発施策に傾斜し、逆に生活・営業基盤の再建を求める住民ニーズとのギャップは拡大しやすい。

兵庫県試算によれば、震災復興計画のためには10年間で約17兆円が必要とされる。自治体の財源不足は1兆7,700億円と見込まれているが、うち県の財源不足は5,800億円、95年度税込見込み額の1.2倍に及ぶ。直接被災自治体の財源不足のウェイトは一段と大きく、神戸市6,861億円（同3倍）、西宮市2,723億円（同4倍）、芦屋市847億円（同4.5倍）に達する。もし現行の行財政システムを前提としたまま、復興計画を実行に移していこうとすれば、それは自治体の財政ストレスに直面せざるを得ない。かくして、その先にあるのは、被災自治体のリストラによる職員の雇用問題と労働強化であり、なによりも被災者を含む住民サービスの低下である。しかし、それは、被災者の生活・生業の再建、地域コミュニティの再興をとおして、被災した住民と地域が、復興への自助努力を、意欲と展望をもって行いうる社会的基盤を確立するという、震災復興の根本命題とは著しく相反するものとなろう。

こうした弊害は、兵庫県よりも、震災前から多くの財政問題をかかえてい

た神戸市などでは格段に鋭く現れる可能性が高い³⁵⁾。すでに神戸市では、自治体リストラのメニューが提示され、その具体化に歩をふみだしており、抜本的な財源対策と財政改革が焦眉の急となっているのである³⁶⁾。

4. 大震災と財政改革の諸課題

大震災は、現行の災害対策行財政システムが現代の災害に十分に対応できない制度疲労に陥っていることを明白にした。当面の震災復興を念頭に置きながら、より根本的な災害対策の財政改革をも見通した改革諸課題について提起しよう。

(1) 国の災害対策責任の明確化と防災予算順位の引上げ、特別枠の設定

第1は、国の災害対策責任の明確化と予算順位の抜本的引上げをおこない、かつ国による法的・財政的制約をゆるめて分権化し、被災した住民と地域の優先順位にしたがった復興を保障することである。

人々の生命と生活を根こそぎ破壊しかねない災害への十分な備えこそ、現代国家の最優先の立法及び国政上の課題であろう。事実、日本国憲法も、「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利」は「立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」(13条)とし、また国は国民の生存権、生活権を保障する義務がある(25条)、としている。しかし、実際には、災害の都市

35) 神戸市の復興予算の特徴と問題点については、鶴田廣巳・宮入興一「震災復興と財政改革」(大震災と地方自治研究会編『大震災と地方自治 — 復興への提言』自治体研究社、1996年)、pp248-254(鶴田氏稿)を参照。なお、本稿は、上掲の拙論をもとに大幅な加筆、修正を加えてまとめ直したものである。

36) 「神戸市震災財政難で改革案提示 6局廃止、希望退職も 100ポストを削減」『神戸新聞』、1995年11月7日、「神戸市財政改善へ事業見直し案 福祉など大なた 震災を契機に生活直結88項」『神戸新聞』、1995年11月10日。

化によって被害が格段に巨大化しやすくなっているのに、逆に国の防災予算の比重は低下し、防災計画の見直しやインナーシティの防災都市づくりは怠られてきた。大震災は、そうした国の後ろむきの防災対策に対する鋭い警鐘に他ならない。今日強く求められていることは、国の予算を抜本的に組みかえ、防災予算の比重を格段に上げることである。さらに、国の法的、財政的制約をゆるめ、国支援の手薄な医療、福祉、住環境、就業保障のような生活再建について特別枠を設定し、その財源を自治体に一括して包括補助金として配分するなど、地元ニーズに従った復興推進が切実に求められている。

(2) 個人被害、特に住居被害に対する社会的保障システムの創設

第2は、自然災害による個人被害に対して社会的保障システムを創設することである。生活再建と復興にとって最大の柱が住宅再建と住居保障にあることはくり返し指摘した。にもかかわらず、従来の災害対策制度は、住宅被害を事実上個人の自力復興に任せてきた。しかし、自力救済の限界は弱者ほど大きく、また現行の地震保険は機能不全に陥っていた。これを、全国民加入の相互扶助システム、例えば国民全世帯加入制の地震災害共済制度として再編する必要がある。この災害共済はJAの建物更生共済と一見類似しているが任意ではなく強制加入とし、その分共済の範囲が全国民に及ぶとともに、リスクの高い人たちだけが加入する逆選択の弊害を防止し、掛金も相対的に低めに設定しうる。掛金は危険度に見合った地域別とする。また、被災時に支払われる共済金を住宅の時価ではなく再取得額とし、災害共済金の上限を平均的住宅取得に最低限必要な例えば1,500万円とし、それ以上は強制ではなく選択性によって民間地震保険等を上乗せできる二階建て方式にすれば、「不公平（³⁷⁾焼けぶとり）」といった非難を排除しながら、かつ個人住宅の再

37) 阿部泰隆「大震災被災者への個人補償 — 政策法学からの吟味」『ジュリスト』1070号、1995年6月20日、pp.140-142.

建保障が可能となる。また、地震共済は住居保障の見地から借家世帯をも対象とし、家財等の再取得を含む生活再建費用として上限共済金を例えば500万円とする。こうして、地震共済には国民全世帯が加入することになるので、国は共済制度の目的にてらして一般会計から責任にみあう負担をし、制度運営を円滑化する必要がある。また、国は特別会計に再保険制度をつくり、災害復興債の起債による担保も含めて、共済金の支払いと共済制度の存続を最終的に保障するシステムをつくる。こうして、全国民に対し、地震被害からの生活再建を保障する公的共済制度が可能となるのである。

95年10月、兵庫県は「住宅地震災害共済保険制度」³⁸⁾を提言した。これは、筆者が主張してきたものと基本的趣旨は同じであるが、過去100年の地震の状況にてらしてシュミレーションを行い、実現可能性を検証している点に説得力がある。しかし、兵庫県案は、国の責任と負担が曖昧であり、かつ生活再建を目指す共済より保険に傾き過ぎている。国民全加入の震災共済であるから、国は責任に応じた負担をし、掛金の低額化と共済存続の保障をはかる必要がある。

問題は、今回の震災へのこの共済の適用である。兵庫県案では遡及して大震災にも適用することになっている。しかし、最大の難関は、国民的合意がすぐ得られるかにある。今回の震災の住居被害には、一方で震災共済制度の創設を見通しながら、他方で、前節で述べたように復興基金を抜本的に拡充し、それを原資として持家世帯だけでなく借家世帯も含めて住宅切符を交付し、需要側からの住居保障を緊急に行う必要がある。この点では、ノースリッジ地震の際に連邦中小企業庁（SBA）の低利住宅ローンと結びつけて最高1万2200ドルの住宅資金供与をしたアメリカの連邦危機管理庁（FEMA）の

38) 兵庫県『新しい住宅地震災害共済保険制度の創設 — 被災地からの提言』、1995年10月17日。

事例が参考になろう。³⁹⁾また、供給側からは、低料金の公営住宅の供給の拡充と、そのための国からの用地費補助が不可欠となっている。

(3) 公共施設復旧主義から総合防災まちづくりへの転換

第3は、災害対策を従来の公共施設復旧主義から、災害予防、生活再建、地域再興を重視した総合防災へと転換することである。災害では、被災した建物・施設・街並みをそのまま復旧したのでは、将来再び被災するのは必定である。したがって、病院など住民のライフラインに関わる公共施設は、当然補強ないし復興再建する必要がある。しかし、公共施設の改良復興だけでは不十分である。大震災で明らかになったように、建物被害は新建築基準以前の「既存不適格」の建物に多く、死者の77%が圧死・窒息死であった。ま

39) FEMA (Federal Emergency Management Agency) は、1979年、カーター政権期に連邦政府機関の1つとして創設された。主たる任務は、当初、連邦内外の戦争や核脅威に対する危機管理という軍事治安対策の側面が強かった。しかし、それ以外の国民の生命や財産等が危機にさらされる災害についても、危機管理の一環として、救済・救援を含めて守備範囲に納められていた。1988年制定のスタフォード法によって災害復興支援プログラムが整備、拡充され、これによって①ガレキの撤去、②住居の確保、③生活助成が救助の柱となり、連邦補助金が交付されることになった。ノースリッジ地震の場合、③は、災害関係の必要資金等に対して、最高12,200ドルの個人・家族助成を行うものであったが、実際は住宅の修復・復旧のための資金としてFEMAの小切手で支給された。ただし、生活助成が支援プログラムの中心ではなく、原則はSBA (Small Business Administration) のローンを受けて応急の住宅確保と生活再建をすることである。もっとも、返済能力がなく、このローンを受けられない低所得層には、さらに州の補完プログラムとして10,000ドルが追加支給され、合わせて最高22,200ドルの生活援助金が支給された。支援プログラムの中心目的は、より早く自宅(恒久住宅)に住めるようにすることで、そのために、被災した家主と借家人の双方への家賃補助、修理補助なども重要な役割を担っている。FEMAのノースリッジ地震における活動については、1周年報告書であるFEMA, *The Northridge Earthquake: One Year Later*, 1995, pp. 1-54, またその紹介については、自由法曹団『震災問題訪米調査報告書』1995年10月, pp. 11-33, 参照。

た、大規模火災は、木造密集地のひろがる長田区、須磨区などに全焼失面積の98%が集中していた。こうした教訓から得られる喫緊の課題は、今回の被災地から始めて、全国的にも早急に建物の災害診断を実施し、防災建築物への補強・建替え及び密集住宅地の防災を含むまちづくりへの転換をはかることである。また、住宅と地域の防災力を緊急に高めるには、自治体の総合防災計画に、権限はむろん財源を委譲することが不可欠である。財源としては、20年以上にわたってほとんど変化していない公共投資の省庁間配分を抜本的に改め、630兆円の公共投資計画の1/3を防災事業にシフトさせ、かつ前半5年間に前倒し実施するような思いきった対策が必要である。

(4) 長期化大規模災害対策へのシステムづくりの緊要性

第4は、長期化大災害へのシステムづくりの緊要性である。大震災は、長期継続型、長期後遺症型の災害に対する現行制度の欠陥を露呈させた。今回の震災でも、1週間程度の避難生活を前提とする現行の応急対策は、災害とその後遺症が長びくにつれ、応急仮設住宅の量・質の不充足や災害債務の増大、住宅のダブルローンのような解決困難な問題を山積させている。ことに住宅は、避難所 — 応急仮設住宅 — 恒久住宅への移行が短期間にスムーズに行われることを前提とした制度運営を建前としているが、長期化災害ではそれは不可能である。恒久住宅の供給の遅れと被災者ニーズとの不一致などからみて仮設住宅の運用は今後相当長びくと予想され、継続対策としての住居対策が不可欠となっている。こうした応急対策と恒久対策とをつなぐ継続対策は、住宅以外にも10数万人といわれる失業者の雇用保障や中小企業者の営業保障など多様な分野で拡大しており、震災の被害が長期化、複合化するもとの、長期化災害対策制度の確立は緊急不可欠の課題となっている。

(5) 分権・自治型の行財政制度・運営への転換

第5に、地域ごとの多様性と実情をふまえた自治体による災害対策を保障

するには、行財政を分権と自治の方向へと抜本的に転換する必要がある。もっとも、この転換は、現在進行中の分権改革と深く関わるので、その動向によって大きな影響を受けることは避けられない。しかし、その間にも災害は発生する。また、たとえ分権化が実現しても、大災害時の復興財源保障は重大な問題となる。この点で注目されるのは、雲仙や阪神淡路で設置された復興基金の改革である。災害による急激な財政悪化の中で、自治体が国の補助金に依存することなく復興対策を進めるには、復興基金を現行のように特別措置としてではなく、分権化と結びつけて全国レベルの恒久的基金として発展させる必要がある。復興基金は、国の責任を明確にした上で国と自治体が共同出資し、民間企業からの協力も得て、平時にあっては積立金の一定部分で自治体や個人の防災まちづくり事業や住宅防災リフォームなどを助成・支援する。また、災害時には、中央基金から、府県、市町村の地方基金に包括補助金として財源を交付し、自治体基金をつくり、自主運営を保障する。自治体基金は、現行のように市場金利に左右されやすい運用益利用方式だけでなく、取崩し可能方式を併用する。同時に、自治体サイドでは、被害の地域性や階層性に於ては、市町村自治権の拡大、これを担保する防災事業の決定と運営への住民参加や情報公開が不可欠となっているのである。

おわりに

1995年1月17日、阪神淡路大震災が起きたその日、ロサンゼルス市は奇しくも1年前に起きたノースリッジ地震の報告書 *In the Wake of the Quake: A Prepared City Responds* (『その地震の直後に —— 前もって準備されていた市の対応』) を発表した。報告書の中で、同市は次のように述べている。

「私たちは、災害の直後に、自らの真の弱点をみせてくれる『窓』がほんのわずかの間だけ開くことを学んだ。その時は瞬間にすぎ、窓は閉じてしまう。その窓が開いている間は、建築規制レベルを上げること、災害対策を

たてること、他の時期なら達成できぬようなスケールで資源を災害対策に利用することが可能である。私達は、この窓が開く時期に備えて活動してきたのであり、さらに活動し続ける。」⁴⁰⁾、と。

大震災以前に、兵庫県や神戸市等の被災自治体が、大規模地震に対してロサンゼルス市のような備えを一体どれほど行ってきたかは心許ない。自治体はおろか、国の災害に対する備えさえ、今日の大震災のような大規模かつ都市型の災害に対しては、きわめて不備・不適切であり、災害への対策と対応が大きく遅れてしまっていることは、本稿で詳述したとおりである。にもかかわらず、ロサンゼルス市の報告書が述べているように、こうした災害のすぐ後でなければ、災害対策の行財政システムが改革されにくいことも、経験的には事実であろう。それは、アメリカだけではなく、基本的には日本についてもあてはまる。⁴¹⁾

われわれは、いまや「大震災以後の時代」を生きている。同時代人として、われわれは、大震災からどれだけの教訓を学ぶうかを鋭く問われている。さらに、従来のまちづくりや防災・災害対策の真の弱点を素直に見据える勇氣と努力を、どれほど発揮できるかを試されている。その意味では、住民参加と分権による地方自治に根ざして、災害対策の行財政システムを改革することこそは、「大震災以後の時代」における核心の課題といっても過言ではないであろう。とはいえ、この改革は、「窓」が開いているわずかな間に、急いで果たされなければならないのである。

40) City of Los Angeles, *In the Wake of the Quake: A Prepared City Responds*, 1995, p. 66.

41) 宮入興一「災害対策の展開と地方税財政制度」(雲仙火山災害長崎大学調査研究グループ『雲仙火山災害の調査研究(第3報)』, 1994年, pp. 77-85.