

震災復興における国の行財政対応と 神戸市財政

宮 入 興 一

Abstract

The paper attempts to assess the recovery processes from Hanshin-Awaji Earthquake Disaster, and to comment on earthquake countermeasures on reconstruction of public sectors, especially of central government and Kobe municipal government. Reconstruction from the disaster has been planned, financed and carried out these past five years. I would like to suggest we consider the topic of reconstruction finances with two axes in mind. The first axis relates to the historical recognition; when, where and why did the earthquake disaster occur? The second axis relates to the levels of government that have been concerned with earthquake reconstruction: central government-local government (especially municipal government). According to these two axes, prior attempts to investigate reconstruction finances have been inconclusive. Our study starts from understanding the earthquake disaster as a typical one which has happened in one of big cities in the 20th century, and which would suggest the 21st century society should be. On the basis, we investigate synthetically the reconstruction processes of central government and Kobe municipal government. Several important remedies for fiscal problems concerned with earthquake reconstruction can be found in the last section.

目次

はじめに

1. 阪神・淡路大震災をどのように捉えるか
2. 震災復興と国の財政対応
 - (1) 国の大震災関係支出の動向と実態
 - (2) 大震災に対する国の財政支援策とその特徴
3. 震災復興と神戸市財政の動向
 - (1) 国の復興対策と神戸市復興計画
 - (2) 震災復興と神戸市の財政運営
 - (3) 神戸市の財政収支構造の変容及び自主財源の衰退と自治体リストラ

おわりに

はじめに

阪神・淡路大震災が起きてから5年の歳月が過ぎた。神戸の市街地も表通りには復興し、真新しいビルが建ち並び、災害以前にも増してきらびやかな感さもある。しかし、大震災が神戸の市民とまちに与えた甚大な災禍と衝撃は、被災の直後だけではなく、5年以上を経過した今日においてさえ拭い去られてはいない。災害からの復旧・復興が進む反面、そこからとり残され、むしろ一層厳しさを増す条件と困難から脱出できない被災者や被災地も少なくない。被災自治体である神戸市もまたその例外ではない。大震災は「終わった」のではなく、慢性疾患のようにまだ依然として続いている¹⁾。

2000年に入ると、「震災後5年」ということで、県、市をはじめ多くの機関や組織によって、これまでの震災復旧・復興対策についてさまざまな総括や検証が行われている。しかし、大震災は終わったわけではないから、それらはいまだ中間的な総括や検証と言ってよい。中間的な総括・検証にとってなによりも重要なことは、この5年間の災害復旧・復興対策を事実に即して振り返り、改善されるべき問題点や残された課題を洗い出し、そこから今後

の被災地の復旧・復興への取り組みや、全国的な防災対策の改革に向けた教訓と知見を得ることであろう。

本稿の目的は、大震災以後のこうした復旧・復興対策を中心として、おもに国および神戸市の行財政対応の特徴と問題点を明らかにすることによって、現行の災害復興財政の制度的到達点と限界及び改革方向を明らかにし、かつ国の制度に規定されながらも、一定の独自性をもって運営されるべき神戸市財政の運営の課題を提起することである^{2) 3)}。

(注)

1) 阪神・淡路大震災から5年目の現状について、兵庫県のみ原俊民知事は、震災前に戻す「復旧は9割までこぎつけた」が、「復旧・復興は合わせて7割程度」と述べている（「復興は7割—貝原知事にインタビュー」『神戸新聞』、2000年1月12日、「復興計画見直しへ—兵庫県知事／住宅再建支援急ぐ」『朝日新聞』、2000年1月16日）。復旧は概ね終わったので、「21世紀の成熟社会をひらく創造的復興を目指す」、というのである。また、神戸市の笹山幸俊市長も、「完全にうまくいったとはいえないが、社会基盤などハード面では計画通りに進んだ」、「復興は8割」とした（「阪神大震災丸5年—笹山・神戸市長に聞く」『産経新聞』、2000年1月17日）。

たしかに、被災地では、すでに道路、港湾などの産業基盤インフラは完全復旧した。神戸経済も、全体として震災前の水準に回復しつつあったとされ、その後全国的な景気の低迷が重なって遅れてはいるものの、「復興は8割程度」（震災復興総括・検証研究会『神戸市震災復興総括・検証報告書（経済・港湾・文化分野）』神戸市、2000年3月、2ページ）が、大方の見方となっている。しかしながら、「7割復興」、「8割復興」とする行政側と、被災者・被災地の現実との間には、かなり大きな乖離が存在する。

経済復興については、阪神・淡路産業復興推進機構が1999年10月に実施した産業復興実態調査（神戸市など被災地10市10町対象、回答数4,054事業所）によっても、売上高が震災前を「上回る」事業所は10.8%にすぎず、「下回る」の67.5%との間に大きな格差が出ている。「下回る」の割合が多いのは、地域的には、神戸市、芦屋市、西淡町（80～70%）等、規模別では、従業員1～4人の小規模事業所（79%）、業界別では、ケミカルシューズ製造、酒造、瓦製造、真珠加工、アパレル関連、商店街・小売市場（80%以上）となっている。大震災で最も甚大な被害を受けた地域、業種、小零細企業ほど復旧が遅れ、回復過程で深刻な影響が出ているのである。震災の影響は6割の企業がまだ残って

いるとしている。一方、震災前の売上高を「上回る」企業は、規模別では従業員50人からそれ以上の企業で18～24%、業界別では情報通信関連、貿易業界で20～30%と、平均の11%よりかなり高い（阪神・淡路産業復興推進機構『阪神・淡路地域における産業復興の実態に関する調査結果（平成11年10月調査）』、2000年1月、1～86ページ）。以上からも明らかなように、被災地の地域経済は、不況も加わって、産業復旧が全体として遅れているだけではなく、地域・業界・企業規模別に格差が拡大し、二極分解による復興の格差構造が形成されているのである。

一方、生活復興については、福祉、医療、雇用、住宅など多様な領域で、さらに大きな問題が残されている。被災者の生活困難の頂点にある問題は、おそらく、独り暮らしの被災者が、仮設住宅などで誰にもみとられずに亡くなる「孤独死」や自殺の多発問題であろう。仮設住宅では、総計235人の孤独死（うち自殺20人、警察集計）が社会問題となったが、その後の転居先でも問題は解決されていない。被災者が移り住んだ復興住宅での孤独死は、1999年中だけでも、兵庫県下で計38人（うち自殺8人）にのぼる（「復興住宅 ひとりじゃない」『朝日新聞』、2000年1月9日）。高齢者比率が30～50%と極端に高く、将来の日本の超高齢社会の縮図ともなっている復興住宅には、病気、要介護、失業、低所得、孤独、アルコール依存、コミュニティ壊体など、深刻で多様な生活問題が凝縮されている。孤独死は、それらのピラミッドの頂点で生じた社会問題であって、広範な被災者への支援とケアが必要となっている。

雇用問題もまた深刻である。例えば、兵庫県の有効求人倍率（求人数÷求職者数）は、1999年5月に0.32倍となった。これは、全国でも沖縄県、青森県に次ぎ下から3番目の低さで、震災直後よりも悪化し、過去最悪の水準に落ち込んでいる。一方、神戸市の有効求人倍率は、産業構造転換の遅れにより元来低水準にあったが、それでも震災後の1996年には、復興需要もあって0.57倍まで回復した。しかし、以後は再び急落し、1998・99年には0.31倍と、これまた過去最低、政令指定都市の中でも最悪の厳しい状況にある。こうした状況下で、雇用のミスマッチングは一段と拡大された。特に中高齢者（45歳以上）の求人倍率は神戸市で0.1倍程度で、その就業困難は絶望的に低下している（神戸市震災復興本部総括局『復興カルテ』、1999年3月、29ページ）。

以上のように、「7割復興」、「8割復興」とする行政側の震災復興の認識と、被災者、被災地の現実との間には、大きな落差があるといわなければならない。

- 2) 阪神・淡路大震災から5年目の復旧・復興対策について総括・検証を試みたおもなプロジェクトや業績としては、①震災対策国際総合検証会議『震災対策国際総合検証報告書』（未定稿）、兵庫県、2000年、②震災復興総括・検証研究会『神戸市震災復興総括・

検証報告書』神戸市，2000年，③神戸市『阪神・淡路大震災 神戸復興誌』同市，2000年，④神戸大学＜震災研究会＞編『大震災5年の歳月－阪神大震災研究4』神戸新聞総合出版センター，1999年，⑤『季刊 都市政策（特集：震災復興の都市政策的検証と提言）』神戸都市問題研究所，2000年4月，⑥兵庫県震災復興研究センター編『大震災いまだ終わらず－5年間の国と自治体の復旧・復興対策を問う』同センター，2000年，などがある。

①は兵庫県が，国内外の専門家に第三者的立場から，専門的かつ公正な，国際的知見も加えた検証と提言を行ってもらうことを目指して実施したが，完成稿は未公開である。②と③は神戸市によるものであるが，②は行政と専門家による復興の総括と検証，今後5年に向けての施策の検討と提言を行っている。③は行政による震災からの神戸市復興対策の経過と総合的な記録である。④は，神戸大学の研究会による共同労作シリーズの1つであるが，復興対策についてかなり網羅的につっこんだ検討を行っている。⑤は，神戸都市問題研究所が，防災対策などにおける現行制度の問題点について，被災都市の立場から検証を行い，制度改善を中心とする政策提言を行うことを目的に編成した研究会メンバーらによる論稿と報告書からなる。⑥は，国，県，市などの復旧・復興施策を，被災者の生活再建がどれほどなされたかという見地から実証的に検証し，その問題点，原因，今後の課題，被災地並びに全国への教訓等を明らかにしようとしている。

⑥には，筆者も小稿を載せている。本稿は，基本的に⑥と共通の問題意識に立ちながらも，本文の第1節で述べる歴史認識視角から，⑤と同じく大震災に対する国の制度と対策の問題点を検証すると同時に，自治体，とくに神戸市の復旧・復興対策に対し主として行財政の面から総合的に検討を加えることによって，国と自治体を通じた復興行財政の今後の課題と教訓を究明しようとするものである。

3) 阪神・淡路大震災の被災自治体の復旧・復興の行財政対応について，本稿で，神戸市を典型事例としてとりあげる理由について，簡単に述べておこう。

第1は，神戸市が，今回の大震災で最大の被害をうけた自治体だからである。同市の震災被害は，例えば，死者・行方不明者4,571人（全体6,433人の71%），建物の全壊・全焼74,386棟（全体の約70%）に達した。

第2に，神戸市では，震災からの復旧・復興は困難を極め，非常に遅れていることである。被災地最大の約2.9万戸の仮設住宅が建った神戸市は，復興市街地再開発事業や土地区画整理事業の遅滞，災害公営住宅の建設の遅れと被災者ニーズとの立地上のミスマッチングなどのために，仮設住宅の撤去も遅れた。当初2年とされていた入居期限は3度にわたって延期され，復興を早くアピールしたい行政による数多くの強力な移転支援

措置にもかかわらず、仮設住宅の解消は1999年末まで持ち越された。しかも、「仮設住宅が解消されても生活再建はまだ」（「神戸市内の仮設住宅解消一次は『くらしの復興』、地域づくりなど課題山積」『神戸新聞』1999年12月21日）という現実は、依然として残されている。

第3に、同市は、「神戸市型都市経営」と呼ばれるように、公共ディベロッパーを中心とする開発優先の都市政策による都市づくりの先頭を走ってきたからである。この都市政策が、臨海部と郊外部での公共ディベロッパーによる開発と、開発利益の行政内部化を進める一方、インナーシティ（旧市街地）の再開発を遅らせ、今回の震災被害拡大の1つの重要な要因となった。しかも、震災からの復旧・復興過程においても、この開発型都市政策の基本には根本的な反省がなされず、改められていない。もちろん、開発優先の都市政策は、神戸市だけでなく、戦後日本の都市政策の特徴といってよい。しかし、神戸市型都市経営がその先頭集団を疾駆してきたことは間違いない。こうした開発優先型の都市政策がどのような結末をもたらすかを、今回の大震災は、明瞭に示していると思われる。

1. 阪神・淡路大震災をどのように捉えるか

最初に、阪神・淡路大震災とはどのような災害であったか、われわれの見解を明らかにしておきたい。このことをまず真先に問題にするのは、大震災をどのような災害として捉えるか、その認識の如何が、災害問題としての大震災からの解決策である復旧・復興対策とその評価を基本的に規定すると考えられるからである。

大震災を社会経済的にみる時、二つの視点が重要となろう。1つは、大震災が歴史的な転換期におきた大規模災害であるという、歴史認識の重要性である。災害が歴史的に進化することを最初に指摘したのは寺田寅彦であるが⁴⁾、大震災こそは、以下にみるように、20世紀型の災害、とりわけ都市災害を総括し、かつ21世紀型の災害対策の必然性を先取りする大災害だったからに他ならない。もう1つは、災害をたんに日常との断絶性（＝非常事態）としてだけでなく、むしろ日常の経済社会のあり方や安全への備えなど

との連続性において捉える視点である。これは、病気と健康との関係と同じことであるが、災害とその復旧・復興対策においてはしばしば忘れられやすい。ここでは、歴史認識の視点を中心に考察しよう。

第1に、大震災は、20世紀後半、先進国の大都市でおきた最大級の災害であった。20世紀は世界的に、都市に資本と人口が集積集中する都市の時代であった。とりわけ20世紀後半には、大都市圏が形成されて「大都市の時代」に入った。日本でも、戦後、東京圏を中心に三大都市圏が形成され、国際的にみても最速のスピードと規模で大都市化が進んだ⁵⁾。しかし、大震災は、この20世紀の「大都市の時代」を総括する巨大な大都市災害となった。

第2に、大震災は大都市の時代をリードしてきた成長・開発至上主義の都市形成の「失敗」を白日のもとにさらすものとなった。戦後、大都市圏では、大資本により経済効率追求を最優先する成長・開発型の都市づくりが展開されてきた。しかし、成長・開発型の都市形成は、市民の生活の質や環境、安全の確保を軽視ないしは無視するものであった。神戸と同様、東京や大阪、名古屋においても、臨海部を埋立て、郊外部の開発を優先するあまり、都心周辺のインナーシティの再開発や整備は遅れた⁶⁾。今日の神戸で起きた災害は、明日の東京や大阪、名古屋で起きてなんの不思議もない。もちろん、公共ディベロッパーを旗印に全国の都市経営の先頭を走ってきた神戸市の社会的責任は免れがたいであろう。しかし、神戸市だけではなく、震災の社会的責任は、戦後の都市政策一般に共通の失敗として大きく押さえておく必要がある。それはまた、災害の平時との連続性の問題でもある。

第3に、大震災は、人口構造や社会構造の激変する中で起きた災害であった。20世紀は、多子・若者・人口増の社会であり、競争社会であった。しかし、21世紀は、少子・高齢化・人口減の社会となり、何よりも地域の共同社会的機能の再建が不可欠な社会となる。にもかかわらず、従来の成長・開発政策のもとで、家族や地域のコミュニティは壊体され、その再建は遅れ、極めて不十分であった。都市の下町であるインナーシティには、その矛盾が

集中的に現れている。インナーシティでは、人口が流出して高齢化が進み、住環境が悪化し、地域コミュニティが弱体化してきたからである。大震災は、こうしたインナーシティの低所得の高齢者にとくに大きな被害を与えた。神戸市の激震6区の高齢者の死亡率は3.5%に達し、全市平均0.3%の12倍となった⁷⁾。

第4に、大震災は、経済・産業構造の大転換期に起きた災害であった。20世紀には、重厚長大の重化学工業に象徴される、大量生産・大量消費・環境破壊型の産業構造が追求されてきた。しかし、21世紀には、少量多品種生産・適正消費・資源循環・環境保全型の産業構造が追求され、「維持可能な発展」(Sustainable Development)への転換が求められる。大震災は、このような産業構造の転換なしには、21世紀への人類社会の展望がもはや開けない状況のもとで発生した。震災復興には、こうした20世紀型から21世紀型への産業構造の転換の視点が不可欠となっている⁸⁾。

第5に、大震災は、政治システム自体が歴史的に大きな転換期にあるもとで生じた。20世紀は中央集権・官僚主導・政官財癒着の政治システムを特徴としていた。しかし、この政治システムは財政への寄生や浪費を生み、「政府の失敗」をもたらした。21世紀には、地方自治・分権、住民参加、公共と民間(NPO, NGO, コミュニティを含む)のパートナーシップ、情報公開などによる、水平的でネットワーク型の成熟した政治システムへの転換が求められている⁹⁾。

大震災は、以上のような歴史的な大転換期におきた災害である。そうであるとすれば、21世紀を見通した大震災からの復興目標、大きな戦略は、①従来型の成長・開発至上主義の都市形成を、環境や人間らしさ、基本的人権、生活優先型のまちづくりへと転換し、②多子・若者・人口増の競争社会を、少子・高齢化・人口減社会に対応する家族・地域の共同社会的機能の再生・回復の方向へと転じ、③大量生産・大量消費・環境破壊型の外来的産業構造を、環境保全・循環型の内発的持続的産業構造へと変換させ、④集権的官僚

的なタテ割り型政治システムを、自治分権、住民参加、情報公開を柱とする水平的ネットワーク型の政治システムへと転換することであろう。震災復興は、20世紀社会に対するこうした真剣な反省と21世紀への歴史的展望の上に立って、広い視野と明確な枠組みのもとに検証されなければならない。

(注)

- 4) 寺田寅彦の「災害進化論」については、宮入興一「災害の政治経済学の展開と課題」『立命館経済学』48巻4号、1999年10月、61-63ページ。
- 5) 日本の都市人口比率は、1920年には18.0%であった。この比率は、大正から昭和初期にかけて、第1次都市化の中で1940年には37.7%へと増加したが、第2次大戦直後の1945年には27.8%まで低下した。戦後、重化学工業化と都市化の進展、市町村合併のもとで、都市人口は1955年には56.1%へと急増した。以後、日本経済の高度成長を背景として、大都市化の傾向が強まり、都市人口は1975年には75.9%に達し、95年には78.1%となった。第1次石油ショック以降の低成長への移行にともなって、都市化、大都市化のスピードにも鈍化がみられる一方、東京一極集中の傾向は続いている。しかし、戦争直後、欧米諸国と比べて半分程度にすぎなかった日本の都市人口比率は、この先進国で最速の都市化、大都市化の波に乗って、1970年代にはそれらの諸国と肩を並べるまでになったのである（建設省都市局『日本の都市』第一法規出版、1998年、2-3ページ）。
- 6) 宮本憲一『都市政策の思想と現実』有斐閣、1999年、250-255ページ。
- 7) 上田耕蔵『医療から見た阪神大震災 まちづくりの始まり』兵庫県部落問題研究所、1997年、139-142ページ。
- 8) 奥地連一「被災地産業の現状と本格復興への課題」『兵庫地域研究』17号、1999年8月、66-68ページ。
- 9) この点については、宮本憲一『公共政策のすすめ — 現代的公共性とは何か』有斐閣、1998年、終章、神野直彦「三つの福祉政府と公的負担」（神野直彦・金子 勝編『福祉政府』への提言 — 社会保障の新体系を構想する』岩波書店、1999年）、参照。

2. 震災復興と国の財政対応

(1) 国の大震災関係支出の動向と実態

問題は、前節で得られた視点から、財政面において何が見えてくるかとい

表1 国の大震災関係支出の推移 (単位: 億円, %)

年度	予算措置		内 訳
1994	10,369	21.7	2次10,221, 予備費148
95	23,401	49.1	重点配分1,328, 1次14,292, 2次7,781
96	6,005	12.6	当初2,886, 補正3,119 (含復旧事業)
97	4,084	8.6	当初2,833, 補正1,251
98	3,847	8.1	当初2,407, 1次831, 3次609
合計	47,706	100.0	

(資料) 国土庁『防災白書』, 各年版より作成。

うことである。

表1は、国の大震災関係支出の推移をみたものである。1994～98年度までに、国の災害関連の予算措置は4兆7,706億円、99年度分まで入れると約5兆円にのぼる。大震災による直接被害額は、兵庫県の公式発表によれば9兆9,268億円とされている¹⁰⁾。この公表被害額は、直接被害額のみとしても相当過少と思われるが、国の震災関連の予算措置はこの公表被害額のはほぼ半分に達している。うち、約70%が1995年度までに支出されており、一見すると、国の震災後対策は、かなり迅速かつ大規模に実施されたようにみえる。しかし、問題は、金額だけでなく、肝心の事業の中身がどうかである。

そこで、震災による被害額とこれに対応する国の予算措置とを対比してみよう(表2)。ここで指摘されなければならないのは、次の諸点である。

第1に、国の財政支出は公共事業最優先で支出されており、全支出の約75%が公共事業に集中している。とくに、全支出の約半分(47.2%)が産業基盤関係となっている。財政支出面からみると、いわば従来型の公共事業優先、それも産業基盤優先型の公共事業に偏重した復旧・復興対策であると言ってよい。

しかも、第2に、旧来型の、成長・開発至上主義の都市復興を一段と助長する内容となっている。復興事業のうち最初に予算措置がとられ、事業が開

表2 大震災による被害額と国の予算措置との比較 (単位：億円，%)

区 分	(A)被害額		(B)国の予算措置		(B)/(A)	(B)の主な措置内容
1 産業基盤関係	27,194	27.4	22,528	47.2	82.8	高速道路，道路，鉄道，河川 通信放送，電気ガス 神戸港等の復旧，整備 市街地再開発事業，土地区画整理等
(1)経済インフラ	17,194	17.3	13,411	28.1	78.0	
(2)港湾関係	10,000	10.1	6,495	13.6	65.0	
(3)市街地関係	—	—	2,622	5.5	—	
2 生活基盤関係	50,842	51.2	9,251	19.4	18.2	公的賃貸住宅の供給，自力再建支援 学校等文教施設の復旧，被災児援助
(1)住宅関係	45,000	45.3	6,982	14.6	15.5	
(2)文教関係	3,352	3.4	1,495	3.1	44.6	
(3)福祉・保健医療等	2,490	2.5	774	1.6	31.1	
3 官庁営繕	751	0.8	4,033	8.5	537.0	官庁・公共施設の耐震向上対策
4 経済関係	20,481	20.6	2,972	6.2	14.5	中小企業対策等 農林水産施設の復旧・整備
(1)商工・中小企業関係	19,300	19.4	2,160	4.5	11.2	
(2)農林水産関係	1,181	1.2	812	1.7	68.8	
5 その他	—	—	8,922	18.7	—	災害援助，応急仮設住宅，災害弔慰金支給等 地すべり，がけ崩れなどの二次災害防止対策 地方交付税交付金の追加等
(1)生活平常化支援	—	—	3,137	6.6	—	
(2)がれきの処理	—	—	1,721	3.6	—	
(3)二次災害防止	—	—	984	2.1	—	
(4)その他	—	—	3,080	6.5	—	
合 計	99,268	100.0	47,706	100.0	48.1	

(注) (1)被害額は，1995年4月5日現在の兵庫県公表分による。

(2)国の予算措置は，1994年度予備費・第2次補正予算から1998年度第3次補正予算までに措置された阪神・淡路大震災関係予算の総計額。

(資料) 兵庫県『阪神・淡路大震災 — 兵庫県の1年の記録』1996年，阪神・淡路復興対策本部事務局資料，より作成。

始されたのは，倒壊した阪神高速道路の復旧であった。阪神高速道路は，3つの訴訟問題をかかえたいわくつきの公害道路であり，そのまま復旧するのではなく，地下式，掘割式，代替道路等の対案が専門家からも提起されていた¹¹⁾。ところが，阪神高速道路は，欠陥道路の証拠を隠滅するかのように真先に解体され，全面的に復旧された。

加えて問題なのは，実は阪神高速道路などには，従来は激甚災害の場合で

も補助金は一切つかなかったのに対し、表3のⅡ-(1)欄にもみられるように、大震災では、その復旧に真先に国庫補助金が新設されたことである。しかも、新設されたのは補助金にとどまらない。国庫補助事業の裏負担である地方負担額の100%地方債許可と、その元利償還金の47.5~85.5%の地方交付税算入措置まで付け加えられた。重要なのは、この例にも象徴されるように、国

表3 阪神・淡路大震災の災害復旧事業に対する主な財政措置（単位：分数，%）

項目	国庫補助金	地方債	地方交付税
I 公共施設（国庫補助事業）	・補助率引き上げ，補助対象・財政措置の拡充等（特別財政法等）		
(1)道路，港湾，河川，海岸等	激甚7/10~9/10程度 (通常6/10~8/10程度)	地方負担額の100% (下水道に特例)	元利償還金の95% (下水道に特例)
(2)公園，街路，廃棄物等	8/10 (通常 5/10)	100	95
(3)公立身障者更生援護施設，精薄者援護施設，公共保護施設，児童福祉施設，老人ホーム等	1/2+ α （プール）	100	47.5~85.5 (激甚 95)
(4)老人デイサービス，福祉ホーム 社会事業授産施設	2/3 (通常 1/2)	100	47.5~85.5 (激甚 95)
(5)警察，消防	2/3 (通常警察1/2，消防0)	100	95 (庁舎47.5~85.5)
(6)公営住宅	1種 1/2，2種 2/3	100	なし
II 公共施設に準じるもの（公団，第3セクター，民間鉄道等）	・財政措置対象団体の拡大（特別財政法等） ・補助要件の緩和等		
(1)阪神高速道路	8/10 (県補助 1/10)	100	47.5~85.5
(2)神戸港埠頭公社（岸壁等）	8/10 (引当金控除)	100	47.5~85.5
(3)民間鉄道・3セク鉄道	1/4（補助条件緩和） (県市補助各 1/8)	100	47.5~85.8
III 公共公用施設（単独事業）	・起債および普通交付税措置の拡大		
(1)庁舎等	なし	100	47.5~85.8

(注) 網点の箇所は、阪神・淡路大震災における特例措置。

(資料) 『地方財政』1995年12月，pp.43-44，神戸市『阪神・淡路大震災 神戸復興誌』，2000年，pp.479-484，国土庁防災局資料等，より作成。

の復興対策は、完全に従来型の成長・開発優先の都市政策の延長線上で行われたことである。ここでは、大震災が歴史的転換期に起きた災害であることなどまるで認識されていなかった。その上、これらの財政措置は、阪神高速道路だけでなく、神戸港埠頭公社や民間鉄道等へも拡充され、道路、港湾を中心に産業基盤施設の復旧事業に最重点化された。その結果、国の予算措置の直接被害額に対する割合（表2の(B)/(A)）は、産業基盤では82.8%にも達したのである。

第3に、これとは対照的に、生活基盤、とくに住宅関係への国の財政支出の割合は極端に低い。表2の2-(1)欄のように、直接被害のうち、住宅被害額は全被害額の45.3%を占め、最大である。ところが、国の予算措置では、住宅関係はわずか14.6%にすぎない。その結果、被害額に対する予算措置の割合は、住宅関係では15.5%と最低水準となっている。この割合は、文教関係で44.6%、福祉・保健医療で31.1%と、産業基盤関係の70~80%と比べて、一般的に生活基盤関係では相当低く、生活基盤全体では、産業基盤の83%に対して18%にすぎない。少子・高齢化・人口減でインナーシティ問題をかかえた被災地において、地域の共同社会的機能の迅速な再建を実現するには、被災者がもとの街にできるだけ速やかに戻って生活できるように、住宅の再建を含む生活基盤の回復こそが不可欠である。にもかかわらず、事実上、それとはまったく逆に、政府の大震災対策は、従来の平常時と同じく、産業基盤重視・生活基盤軽視の復興予算を継承している。ここでもまた、政府の対策は、時代錯誤に陥っていたといわなければならない。

第4に、産業経済の回復、営業基盤の再建がさかんに叫ばれたにもかかわらず、商工中小企業関係では、表2の4-(1)欄のように、国の予算措置の被害額に対する割合はわずか1割程度（11.2%）にすぎず、全項目中で最低の比率となっている。しかも、中小企業対策費は助成金を直接支給するのではなく、貸付が主体である。しかしながら、大震災のように、災害の後遺症が長期化し、営業再建の見通しがたない災害では、貸付方式では、返済の目

処がたたないために借りられないか、借りても返済できない。その上、商工業者の現状は、表2で見られるよりもはるかに深刻であった。なぜなら、公表されている商工被害額は相当に過小評価されていたからである。

商工被害額は、直接被害だけでも、震災直後、地元産業界により設置された産業復興会議の推計では2兆5,400億円、また神戸大学の豊田利久教授の推計では5兆9,270億円と、県推計1兆9,300億円の3倍以上にもぼっている¹²⁾。その上、商工被害は、直接被害だけではない。むしろ、都市では、被災者が地元に戻れないために売上高が大幅に減少するなどの間接被害の方がはるかに大きくなる傾向が強いからである。間接被害については、公式の被害調査は存在しない。しかし、商工間接被害額は、産業復興会議の推計で約2.6兆円、豊田推計では7兆2,270億円とされ、直接被害額の約1.9兆円よりかなり大きい¹³⁾。しかも、これらは、震災直後ないしは1年目における間接被害額の推計にすぎない。災害が長期化するにつれ、間接被害は波及的に拡大し、累増していく¹⁴⁾。間接被害も含めた被害の実態を正確に把握すれば、国の中小企業対策の予算措置は、被害額のわずか数%にすぎないであろう。中小業者には自力復興、自力再建に任せてしまい、きちんとした助成措置も営業保障もなされていないのである。その結果、新たに産業基盤転換の主役となるべき中小企業の産業基盤の回復は大幅に遅れてしまっている¹⁵⁾。

(2) 大震災に対する国の財政支援策とその特徴

大震災は、財政的にも、被災自治体に重大な衝撃を与えた。被災自治体からは、震災直後、関東大震災時の復興院のような特別の独立復興機関の設置か、それがだめなら、震災復興のための特別会計または予算の特別枠を設定してほしいとの要求が出された。しかし、復興院や特別会計の設置は、既存の各省庁ごとのタテ割行政の一元化を意味する。それは、各省庁の官僚システムからは、彼らの権限と財源を奪うものと受けとられ、強く否定された。また、阪神・淡路復興委員会（委員長：下河辺 淳）で貝原兵庫県知事が提

起した復興特別措置法の提案はたちまち葬り去られてしまった¹⁶⁾。結局は、従来と同じ補正予算を中心として、縦割りの補助金、起債、起債償還分の交付税算入という財政三点セットで措置する方式に押し戻されてしまったのである。要するに、国の震災対策は、基本的には、歴史的な時代認識のないまま、従来型の財政システムの中で処理されることになったと言ってよい。

日本の財政は表向き、「小さな国、大きな地方」を特徴としている。しかし、地方自治体は、実際には様々な形で国からの行財政のコントロールを受けている。とりわけ災害復興段階においては、補助対象を拡大し、補助率を引上げ、特別の起債を認め、地方交付税への算入を許すなどの方法で、国からの財政支援措置がかなり手厚くとられている。しかし反面、それだけ被災自治体が国からコントロールされやすい状況もまた増すのである。

そこで、次に、国による震災復興財政の特別措置の特徴を概観しておこう。

特徴の第1は、災害復旧を中心に、ハードな公共施設復旧優先主義の措置が一段と拡充されたことである。たとえば、先述の表3でみられたように、補助対象の拡大では、本来の公共施設の復旧だけでなく、阪神高速道などの公団、神戸港埠頭公社や第3セクター、そのほか地下鉄、水道・工業用水道施設、卸売市場、病院などの企業会計から、さらには私鉄や民間の福祉教育施設などにも補助対象が拡大された。公共土木事業やハコものでは、補助率の引上げのほか、地方債や地方交付税の優遇措置が加えられた。しかし、それらの結果が産業基盤関係の施設復旧に著しく偏重したものであったことは、すでに表2で検討した如くである。

第2に、これとは対照的に、被災者の生活再建や「医・職・住」への対応は遅れかつ手薄であった。国の阪神・淡路復興委員会は、「復興にとって緊急かつ必要不可欠な施策」として最優先されるべき「復興特別事業」を5つあげたが、そのトップに掲げられたのは、「医・職・住」の総合対策であった¹⁷⁾。しかし、その後の国の対応をみると、これは、羊頭狗肉であったといっても過言ではないであろう。例えば、被災者の生活再建にとって最も重要

表4 神戸市の震災復興重点事業に対する財政特例措置の要望 (単位: 億円, %)

区 分	事業費	実質市負担額			軽減要望額 (A-B)	要 望 内 容
		A 現 行	B 実現額			
災 害 公 営 住 宅	1,440	1,440	28.8	360	1,080	用地費国庫補助制度の創設 (6,000戸)
特定優良賃貸住宅	360	180	3.6	36	144	補助裏への財政措置 (7,500戸)
住宅市街地総合整備事業	1,195	419	8.4	66	353	補助率引き上げ, 補助裏への措置 (5,500戸)
公共再開発事業	1,413	858	17.2	615	243	補助率引き上げ (復興第2事業)
民間等再開発事業	103	26	0.5	5	21	補助裏への財政措置 (3事業)
区画整理事業	2,503	1,260	25.2	185	1,075	補助率引き上げ, 市債・交付税措置(6事業, 東部新都心)
街路事業	470	235	4.7	31	204	〃 〃 (10路線)
公園事業	830	581	11.6	114	467	〃 〃 (3事業)
合 計	8,314	4,999	100.0	1,412	3,587	

(資料) 神戸市行財政調査委員会資料より作成。

な課題の1つは、言うまでもなく震災で失われた住居の迅速な再建・確保であった。しかし、「住」の保障は、多くの問題をかかえていた。その基底にあったのは、個人の住宅や市街地の復興に対する国の支援の手薄さである¹⁸⁾。表4は、神戸市の国への主要な財政支援要望であるが、このうち、区画整理事業の補助率が50%から、起債と交付税措置で実質86%に改善された以外には、大きな成果はみられなかった。ことに、災害公営住宅の用地費補助の創設は、国が用地を取得し、市に無償で貸与するなど多様な工夫が提起されたにもかかわらず、政府はかたくなに拒絶し続けた。また、公営住宅の災害復旧の財政支援についても、改善策は何らとられなかった(前掲表3のI-(6))。さらに、最大の焦点の1つとなった個人の住宅再建保障については、被災者はじめ全国的に世論と運動が高まったが、金額・質ともに極めて不十分な「被災者生活再建支援法」の創設にとどまり、個人への災害保障の制度化に風穴は開いたものの、国の厚い壁は依然崩せないままである¹⁹⁾。

第3に、ハードな公共施設復旧支援が国の特別措置の中心となる一方、被災者の生活再建・災害救助など、ソフトな公共サービスへの補助やその改善は極めて不十分であった。例えば、生活再建にとって「住」と並んで不可欠

な「職」については、災害救助法に中小業者の再建のための「生業資金の給与」（法23条1項）が規定されているにもかかわらず、この条文は行政（厚生省）によって完全に死文化され、資金給与は一切行われなかった。行政当局による明白かつ重大な法律違反と言わなければならない。これに近いことは、同法による「住宅の応急修理」助成についても行われた。厳しい助成条件がつけられ、多数の申請が却下されたからである。その一方、倒壊家屋の撤去やガレキ処理については、廃棄物処理法の改正によって1/2国庫補助と補助裏の特別交付税措置が新設された。しかし、災害救助法では、国の定める「一般基準」の対象と水準が概して貧困で、被災者の実態から著しく乖離しており、生活基盤の再建に繋がらない事態が多発した²⁰。こうした被災者の「職」・「住」を含む生活再建基盤の保障が不十分なことこそ、住民が元のまちに戻れず、住民が戻れないために地域の再建が遅れ、災害からいつまでたっても復興しないという悪循環の元凶となったのである。これらは、災害保障システムの欠陥に起因する「制度災害」、「法災」、「官災」と言われてもしかたがないであろう。

（注）

- 10) 兵庫県『阪神・淡路大震災復興誌（第1巻）』21世紀ひょうご創造協会、1997年、60ページ。
- 11) 塩崎賢明は、高速道路先進国であるアメリカでは、すでに高速道路の撤去や移設が都市づくりの上で、新しいトレンドとなっていることを指摘している。すなわち、サンフランシスコでは、1989年のロマブリータ地震で落下した高速道路の再建が否決されて、これが撤去され、海を背景にした美しい建築の姿が市民の前に戻ってきた。ボストンでは、都心を通る高速道路を地下に埋設する大規模な工事が進行中である。ポートランドでは、知事が率先して高速道路を移設し、跡地を大規模な公園に変えたために、今ではアメニティに富んだ町として全米に評判が高い。自動車文明と高速道路の本国であるアメリカでさえ、いまや、環境に配慮し、アメニティ豊かな都市を目指して、高速道路の撤去や改善がはじまっているのである。問題は、こうした時代に、一体、神戸・阪神地域の復興に、時代遅れの巨大な高速道路が必要か否かであろう。塩崎は、住民参加

によって、「あるべき神戸・阪神地域の都市像について合意を形成していくことこそが復興計画の根本であり」、安全でうるわしい都市を再建する道であるとして、阪神高速道路の「どきくさ紛れの再建」に警鐘をならしたのである（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）。しかし、こうした冷静で建設的な提言も、開発主義によるブルトーザーの喧騒と土ほこりの中に押しつぶされてしまった。

- 12)、13) 産業復興会議『産業復興計画』同、1995年6月、豊田利久「阪神大震災の経済的諸問題」『国民経済雑誌』173巻5号、1996年5月、豊田利久・河内 朗「阪神・淡路大震災による産業被害の推定」『国民経済雑誌』176巻2号、1997年8月、等による。
- 14) 直接被害と間接被害とが複雑に連鎖して被害を拡大していくメカニズムについて、筆者は以前、それを「複合被害構造」として仮説を提示した。これについては、宮入興一「大震災と財政改革」『経営と経済』75巻3・4号、1996年3月、124-125ページ、同「災害問題と地域・自治体－自然災害における被害の全体像と複合的被害構造の解明：雲仙火山災害を事例として」『経営と経済』73巻1号、1993年6月、78-89ページ、参照。
- 15) 阪神・淡路産業復興推進機構は、被災地の大企業127社、中堅企業428社、中小企業24,560社を対象に、1997年度の決算状況を調査した。これによると、黒字企業の比率は、大企業70.9%、中堅67.1%に対し、中小では48.0%と過半が赤字になっている。また、被災前の1993年度と比べると、大・中堅企業では黒字企業比率がほとんど変わらないのに対して、中小企業では52.1%から48.0%へと低落している（同機構『産業復興格差の検証Ⅱ』、1999年3月、6ページ）。

なお、中小のケミカルシューズ製造業や酒造業などと並んで、大震災で特に潰滅的な打撃を受けたのは商店街や小売市場である。神戸新聞の独自調査によると、神戸市内で特に被害の大きかった東灘区、灘区、中央区、兵庫区、長田区、須磨区の被災6区では、小売市場79のうち、1999年10～12月期までにすでに3割にあたる24市場が解散に追いこまれている。また、店舗の再開率も約6割（59.4%）にとどまっている。その上、営業を再開した市場でも、87%が被災前の売上高を下回っており、景気の低迷にくわえ、住民の減少や更地への大型店の進出など被災地特有の厳しい状況が大きく影を落としている（「神戸市内6区の小売市場、店舗再開率わずか6割」『神戸新聞』2000年1月16日）。

- 16) 貝原兵庫県知事が「復興特別措置法」の制定を提案したのに対して、お目付役として、復興委員会の議論の大枠作りを主導した特別顧問の後藤田正晴は、「復興の特別の法律をつくれと、これは1つの確かに御提案だと思います。ただ、これは今までも既にいろいろな行財政のものは随分やっているんですよ。／だから、そのほかに何かあるのか分からないが、沖繩と同じという訳にはいかないですね。あれはああいふ特殊なあれだった

からね。」(阪神・淡路復興委員会「第2回議事録」(1995年2月24日)、内閣内政審議室、29-30ページ)、と厳しくクギをさしている。貝原知事の提案は、1972年本土復帰時の「沖縄振興開発特別措置法」をモデルとし、その上、知事に現地の復興権限を一括委任する分権型として構想されていたからである。この日の会議の最初に、後藤田は、「こういう計画を立てるときには、物理的な、しかも社会的な、それと同時に財政的にこれならば何とかみんなでやれるなどというぎりぎりの線を求めて仕事をやっていただきたい。この線をこすと、これは理想倒れになって出来はしない」(同上、7ページ)と、行財政上の実現可能性を強く主張した。貝原知事の特別法案は、後藤田の目にはそうした限界を越えるものと映ったのであろう。

下河辺委員長は、この会議の3日後、2月27日に後藤田特別顧問を訪ね、貝原提案を翌28日の委員会提言に含めたいと打診したが、後藤田に、「それは(時代的に)早すぎる、将来のテーマだ」とたしなめられたといわれる(「検証・阪神大震災 5年目の復興委員会(上)」『毎日新聞』1999年12月9日)。なお、兵庫県が、1995年3月4日、貝原知事と面識の深かった五十嵐官房長官(当時)に要望したとされる「阪神・淡路震災復興特別措置法案要綱(素案)」については、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、1995年8月、3-7ページ、参照。

- 17) 阪神・淡路復興委員会「意見(2)」, 1995年7月18日, 1-2ページ。
- 18) 被災地で求められていたのは、「住」を含む生活再建策であった。しかし、知事や市長は政府の復興委員会にハード中心の事業しか示せず、結果的に復興計画は国土開発的手法を踏襲することになった。復興委員会の後藤田正晴特別顧問は、後日、「庶民の暮らしの再建、復興を忘れてしまったことに今でも恨みを持っている」と反省の弁を語っている(前掲『毎日新聞』《注16》)。たしかに、復興委員会では、一番ヶ瀬康子委員(後掲表5、参照)が、災害復興と被災者の生活再建や福祉の問題をどう結びつけるかを提起して、「10年後の少子高齢社会に対応できる(仮設)住宅」(「第2回議事録」, 15-16ページ)、仮設住宅からの交通・情報アクセスの確保(「第9回議事録」, 5-6ページ)、生活支援援助金、市街地への復興住宅建設、「医・職・住」の一体的確保(「第10回議事録」, 8-9ページ)等について要請していた。しかし、委員会全体の論議の中心は、産業・開発型の復興対策にあった。

なお、災害における、国による「住」の保障の手薄さと、その論拠(「自責自助」論)に対する批判的検討については、宮入興一「震災復興と公的支援-「災害保障」の提起にむけて」『経営と経済』77巻2号、参照。

- 19) 「被災者生活再建支援法」の理念、概要とその問題点については、宮入興一「阪神・淡

路大震災と『被災者生活再建支援法』『住民と自治（兵庫県版）』309号，1999年3月，参照。

なお、「被災者生活再建支援法」は、一定規模以上の自然災害で住宅を失った被災者の「生活再建」を支援する制度ではあるが、「住宅再建」を保障する制度ではない。同法による生活再建支援事業は、支給額も1世帯最高100万円にすぎず、その上、年収、年齢、家族形態等による厳しい支給制限がつけられている。その結果、1999年4月の制度の本格運用以来、同年末までに9地域に法が適用されたものの、支給対象は全壊世帯の場合でも約6割にとどまり、半壊世帯では大半が不支給となっている。とくに、都市圏のサラリーマン層では、年収制限のために不支給・減額の世帯が相次いでいる（「被災者支援、全壊でも4割弱対象外」『朝日新聞』2000年1月15日）。なお、住宅再建支援のあり方については、同法附則第2条に基づいて、1999年2月以来、国土庁に学識経験者らからなる検討委員会が設置され、現在検討中であるが、自力再建を主張する政府系委員と再建保障を唱える他の委員らとの間で意見が割れ、難航していると伝えられる（「被災者の住宅再建支援策、自力重視か相互扶助か」『朝日新聞』2000年6月27日）。

20) 災害救助法とそれに基づく救助行政の運用の実態や問題点については、宮入興一「自然災害における被災者災害保障と財源問題－雲仙火山災害と阪神淡路大震災との比較視点から」『経営と経済』79巻2号，1999年9月，131-145ページ，参照。

3. 震災復興と神戸市財政の動向

(1) 国の復興対策と神戸市復興計画

国の震災復興対策と、兵庫県及び神戸市の復興計画は連動して策定されたが、それは神戸市財政のあり方にも大きな影響を及ぼすことになった。ここで、改めて、国の復興対策と県、市の復興計画との関係を検討し直し、整理しておきたい。

今回の大震災における国－地方関係は、制度的には、「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」（1995年2月24日公布，5年間の時限立法）によって定められた。同法によれば、震災復興は、「国と地方公共団体とが適切な役割分担」のもとに協同して行うとされた（法2条²¹⁾。そ

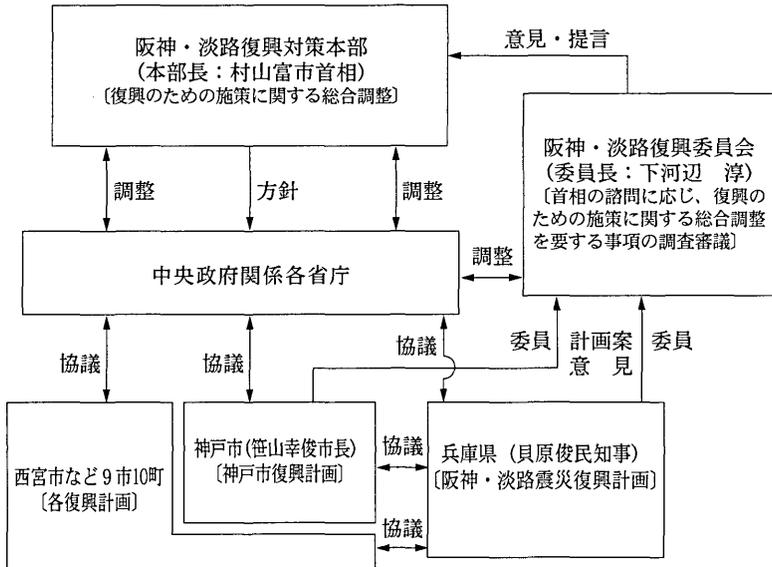


図1 阪神・淡路大震災の復興計画の組織と流れ

(資料) 阪神・淡路復興対策本部事務局資料, 「復興の行方(上) — 阪神大震災の検証」『朝日新聞』, 1995年6月16日等, より作成。

のため, 図1のように, 「阪神・淡路復興対策本部」(本部長: 村山富市内閣総理大臣)を総理府に設置し, 各省庁, 県, 市町の施策の「総合調整」を行うとしている。要するに, 復興対策は, 各省庁ごとに縦割りで立案され, 復興対策本部では総合調整だけを行うというのである²²⁾。この復興対策の立案に際し, 総理大臣に意見や提言を具申するため, 表5のように, 学識経験者や兵庫県知事, 神戸市長らからなる「阪神・淡路復興委員会」が設けられた。復興委員会は3つの「意見」と11の「提言」を行い, 県・市の10年間17兆円の計画を容認したが, それは必ずしも具体的な予算措置の確約をとまなうものではなかった。前半5年間の, 緊急かつ必要不可欠な「復興特別事業」と, 10カ年の, 特に重要と認められる戦略的プロジェクトないしは復興のシンボルとして相応しい施策・事業である「復興特定事業」という区別は提唱され

表5 阪神・淡路復興委員会の委員名簿

	氏名	現(前・元)職
委員長	下河辺 淳	東京海上研究所理事長, 元国土事務次官 前総合研究開発機構理事長
委員	一番ヶ瀬 康子 伊藤 滋 貝原 俊民 川上 哲郎 堺屋 太一 笹山 幸俊	東洋大学教授, 日本女子大学名誉教授 慶応義塾大学教授, 東京大学名誉教授 兵庫県知事 (社)関西経済団体連合会会長 作家 神戸市長
特別顧問	後藤田 正晴 平岩 外四	衆議院議員, 元副総理 (社)経済団体連合会名誉会長

(注) 阪神・淡路復興委員会発足(1995年2月15日)現在。

(資料) 阪神・淡路復興対策本部資料より作成。

たものの、個別事業名についてはあいまいであった。つまり、この措置は、震災復興に「特別枠」を設定して事業名を明示するのではなく、各省庁ごとの個別施策に一定の財政支援を行うという、従来と基本的に同様の補助金行政の延長線上で実行されたのである。それは、要するに、「震災復興」の名のもとに省益の確保を狙う各省庁と、「財政再建」の建前のもとに特別枠設定に伴う予算増大の表面化を避けたい大蔵省との妥協の産物であったといっ
てよいであろう²³⁾。同時に、この措置は、復興委員会9名のメンバーの中に、兵庫県知事、神戸市長、関西経済団体連合会会長が入っていることから明らかなように、国と地方との政策調整の場でもあったといっ

大震災における国の復興組織は、復興対策本部や復興委員会が鳴物入で登場したように、一見すると被災した人びとや地域の要求を下から汲みあげ、生活や生業の再建とまちの復興を強力に支援していく体制のように見える。しかし、外見はともかく、実態は今みたように、従来と同様、補助金、起債、交付税等とおした縦割型の国-地方の政府間財政関係を基本としていたのである。大震災直後、神戸市は6月30日、兵庫県は7月7日、それぞれ震災復興計画を公表した。いずれも、当面5年の緊急重要な復旧事業に加えて、

10年後までの復興開発計画を混合し、県は約660、市は約1000の事業を含み、その中には震災前からの計画も少なからず混入していた。なぜ、県・市の復興計画は、このように総花的かつ開発指向的なものとなったのか。その背景に、県・市の成長・開発指向の行政体質があったことは間違いない。それに加えて、上述のような震災復興の国－地方関係があったからに他ならない。後続の補助金や起債を確保するためには、構想しうる何もかもを復興計画に押し込んでおいた方が有利と考えられたからである²⁴⁾。しかし、このことは、中央への陳情詣でと財源依存、補助率の有利な復興事業への偏重、被災した住民や地域の実情からの遊離など、補助金行政につきまとう弊害を被災地に集中的にもたらす原因ともなったのである。その最初の、かつ最も端的な事例は、被災から2か月後の3月17日、兵庫県が神戸市とともに住民の同意をえないまま急いで強行した都市計画決定に象徴的に示されていた。それは、市と県が建設省の指導に従って補助金を獲得し、早急に政府支出金を受けるために行った失敗といつてよい²⁵⁾。

神戸市の復興計画の1つの特徴は、多数の計画の中から17の代表的なシンボルプロジェクトを設定し、これを重要・緊急なものとして優先的に進めようとしている点にある。しかし、17項目には、緊急かつ重要課題である被災者の救済やまちの復旧のための事業計画にとどまらず、むしろ災害復旧後の復興・開発のための主要プロジェクトが多数混入していた。すなわち、臨海部の大規模工場の遊休地利用をかねた東部新都心計画（WHOセンター誘致を核とする業務・研究空間、県立美術館等を備える文化・教育空間、及び居住空間を含むウォーターフロントの再開発、居住人口約3万人、従業員人口約4万人を想定）、神戸起業ゾーン整備構想（ポートアイランド2期での起業支援、企業誘致地区の整備）、中国・アジア交流ゾーン構想（ポートアイランド2期での上海長江交易促進プロジェクト等の推進拠点の整備）、21世紀のアジアのマザーポートづくり（高規格コンテナターミナル等の整備、FAZの導入）、そのほか神戸空港の埋立建設等も計画されていた²⁶⁾。

しかし、大規模な埋立てや企業誘致を中心とする外来型開発は、右肩上がりの成長経済や、土地神話、環境軽視が可能であった20世紀型開発の産物であって、今日ではすでに破綻している。にもかかわらず、神戸市は、従来からの「都市経営」路線、公共ディベロッパー型開発政策の延長線上で、今後の、21世紀へ向けてのポスト震災政策を基本的に構想していた。そこには、根本的な時代認識の読み違いがあったということができよう²⁷⁾。

(2) 震災復興と神戸市の財政運営

そこで、さらに、神戸市の震災復興の財政運営の特徴について考察しよう。

表6 神戸市の震災関連事業の内訳

(単位：億円，%)

区 分	事業費		財 源				
		%	国庫 支出金	県 支出金	市 債	その他	一般会計 繰出金
合 計	18,571 (100.0)	100.0 —	7,591 (40.9)	614 (3.3)	6,916 (37.2)	1,967 (10.6)	1,482 (8.0)
生活支援	1,723 (100.0)	9.3 —	158 (9.2)	571 (33.1)	782 (45.4)	87 (5.1)	125 (7.3)
災害復旧	8,322 (100.0)	44.8 —	4,692 (56.4)	31 (0.4)	2,779 (33.4)	659 (7.9)	161 (1.9)
復興対策	8,527 (100.0)	45.9 —	2,742 (32.2)	12 (0.1)	3,356 (39.4)	1,221 (14.3)	1,197 (14.0)
[参 考]	(100.0)	—	(35.2)	(2.8)	(46.0)	(9.1)	(6.9)
うち一般会計	14,114	76.0	5,220	604	5,689	1,119	1,482
特別・企業会計	4,457	24.0	2,371	10	1,227	848	0

(注) (1)1994~98年度の決算累計額(除、阪神・淡路大震災復興基金3,000億円)。

(2) ()内は、財源の構成比(%)。

(3)復興対策の参考欄は、阪神・淡路大震災復興基金3,000億円を加算した場合の合計額の財源構成比(%)。

(4)復興対策の「その他」は、財産収入、負担金・分担金、回収金、諸収入等。

(資料) 神戸市財務課資料より作成。

表7 神戸市の主要な震災関連事業

(単位：億円，%)

震災関連事業	事業費	構成比 (%)	
生活支援	1,723	100.0	9.3
災害救助	472	27.4	2.5
災害弔慰金・見舞金	196	11.4	1.1
災害援護資金貸付	777	45.1	4.2
応急仮設住宅管理費	35	2.0	0.2
*国民健康保険一部負担	80	4.6	0.4
*老人保健医療費	30	1.7	0.2
災害復旧	8,322	100.0	44.8
市営住宅等	717	8.6	3.9
学区学校	307	3.7	1.7
阪神高速道路	254	3.1	1.4
海岸施設	232	2.8	1.2
土木都市施設等	930	11.2	5.0
公営企業会計への繰出	292	3.5	1.6
*中港中央卸売市場	1,554	18.7	8.4
*神戸湾頭公社	840	10.1	4.5
*下水道施設	2,017	24.2	10.9
復旧施設	297	3.6	1.6
下水道施設	587	7.1	3.2
下水道施設	285	3.4	1.5
復興対策	8,527	100.0	45.9
区市街地再開発事業	1,590	18.6	8.6
道路・街路整備等	498	5.8	2.7
防災新都市等整備	945	11.1	5.1
従前居住者用住宅整備	515	6.0	2.8
(小計)	291	3.4	1.6
災害公営住宅建設	615	7.2	3.3
特定優良賃貸住宅整備	4,454	52.2	24.0
災害復興支援工場建設	1,498	17.6	8.1
復興支援助工場再開	187	2.2	1.0
復興支援助工場再開	228	2.7	1.2
*復興支援助工場再開	80	0.9	0.4
*摩耶・新港東・兵庫港湾再開	125	1.5	0.7
*東部臨海部地区再開	144	1.7	0.8
*汚雨水幹支線布設・処理場建設	120	1.4	0.6
西市市民病院再建	309	3.6	1.7
西市市民病院再建	55	0.6	0.3
合計	18,571	—	100.0

(注) (1)1994～98年度の決算累計額。

(2)*は特別会計，※は企業会計，他は一般会計。

(資料) 神戸市財務課資料より作成。

表6、表7は、市の震災関連事業費決算の内訳であるが、1994～98年度の合計額は1兆8,571億円、震災前の全会計決算総額の2倍以上にのぼる巨額である。この他に、震災復興基金3,000億円がある。

神戸市の震災関連支出の特徴は、第1に、災害復旧対策事業において、市が、国に次ぐ準主役の座を担わされてきたことにある。市の災害復旧費8,322億円は、全事業費の約45%と、半分近くを占める。うち5割以上が神戸港、幹線道路、下水道などの産業基盤施設を中心とする災害復旧費であって、先述のように今回新たに財政三点セットが新設され、補助金、交付税を含めて実質3/4が国庫負担となったが、残りは市の負担となる。うち、一般会計については、道路・河川等の公共土木施設の復旧事業では7/10～9/10程度の補助率、福祉・教育関連施設の復旧事業では2/3の補助率へと引上げられ、公営住宅等を別とすれば、地方負担分の95%についても普通交付税に算入されることとなった。ただ、企業会計分では、一般会計のような災害減収補填などの措置はない。これらの結果、災害復旧費の市負担割合は、平均すると実質2割強となった。とはいえ、災害復旧費は比重が大きいだけに、その後年度負担は市財政にとっても相当の重荷となっている。

第2に、被災者の生活支援事業のシェアは震災関連事業費合計額の9.3%を占めるにすぎない。生活支援の中身は、災害救助費、災害弔慰金・見舞金、災害援護資金貸付、仮設住宅管理費などである。生活支援事業を財源からみて、県支出金が33%と多いのは、災害救助法による県への国庫補助金の多くがトンネル勘定となって県から市に交付されるからである。一方、市債(782億円)の大部分は、災害援護資金貸付の原資調達にともなうもので、将来的にはこの貸付金の返済分をもって償還する建前となっているので、生活支援事業に対する市の実質負担分は結局10数%ほどになろう。災害救助法は、法制度面の不備とともに、国(厚生省)による運用面でも少なからず重大な欠陥をかかえており、とくに、一般基準の対象や水準が極めて貧困な点は早急に改善されなければならない。その一方、避難所の給食費にもみられたよう

に、当初、市当局においても、国と折衝して一般基準を見直し、特別基準を設定することに対して、理解と努力が不足していたことは、災害救助の制度とともに、運用面での改善の余地をも明らかにするものとなった²⁸⁾。

第3に、生活支援事業とは対照的に、復興対策事業の比重は45.9%と最も大きく、かつこの比重は、災害救助や災害復旧の事業が終息にむかうにつれて逆に増大してきた。復興対策には多様な項目を含むが、うち5割強は、復興区画整理、市街地再開発、道路・公園整備等の都市再開発、東部新都心の整備などで占められている。他方、災害公営住宅などの住宅対策費も2割強にのぼる。しかし、住宅の滅失は長田区、東灘区、灘区などの市街地に集中する一方、公営住宅等の建設は、仮設住宅と比べれば市街地にかなり配置されたとはいえ、住宅滅失地域に十分対応していたとは言い難い。住宅被害の実態とその供給内容とはミスマッチングを起こしていたのである²⁹⁾。また、低所得の65歳以上の高齢者の比率は、全市平均の約14%にたいして、公営住宅では25%と高い。全国の高齢化率は現在約16%であり、30%に達するのはほぼ40年後とされている。しかし、神戸市の公営住宅においては、高齢化率は特に震災後入居者では32%に達し、超高齢社会が一挙に出現してしまったのである。その結果、L S A（生活援助相談員）の派遣を含むシルバーハウジングへの供給圧力は急速に高まっている³⁰⁾。なお、中小企業に対する低利の災害復旧特別資金融資の構成比は2.7%、公営賃貸の復興支援工場の建設は0.9%にすぎない。

以上のように、復興対策では、公営住宅や高齢者福祉への対応はある程度進みだしたものの、全体としては都市再開発事業が中心となっており、逆に賃貸住宅や、特に中小企業対策はかなり手薄であったといえよう。復興対策事業の財源に占める市債の割合は震災関連事業市債全体の約50%に達し、市債膨脹の主要な原因となっている。しかも、市債償還の交付税算入率は、復興対策費では、災害復旧費の約6割と比べて約3割と半分にすぎない。それだけ神戸市の負担分は増大し、市の実質負担率は、災害復旧事業の23%に対

して、復興対策事業では56%と2.4倍も大きい。かくして、震災関連事業の復興対策事業への重点移行は、市の負担増を加速させざるをえないのである。

(3) 神戸市の財政収支構造の変容及び自主財源の衰退と自治体リストラ

大震災において明らかとなった日本の災害復興財政の最も重大な欠陥の1つは、都市の大規模災害からの復興に備えるべき全国的な基金制度がないことである。確かに、災害対策基本法は、「災害対策に要する臨時的経費に充てるため、災害対策基金を積み立てなければならない。」(第101条)、としてい

表8 一般会計財政収支試算(神戸市)

(単位:億円, %)

年度	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
歳入合計(A)	8,875	8,512	8,623	8,701	8,788	8,899	8,994	8,916	8,999	9,096
市税	2,895	2,875	2,938	3,003	3,069	3,137	3,206	3,277	3,349	3,423
地方交付税	1,035	1,067	1,107	1,118	1,099	1,102	1,087	896	864	844
国庫支出金	830	972	939	947	962	974	990	992	1,012	1,019
諸収入他	2,738	2,259	2,356	2,359	2,373	2,381	2,380	2,430	2,429	2,445
市債	521	603	526	500	495	499	509	480	487	486
歳出合計(B)	8,875	8,997	9,168	9,264	9,390	9,519	9,606	9,504	9,570	9,640
人件費	1,612	1,637	1,696	1,714	1,756	1,788	1,805	1,864	1,949	1,982
物件費等	1,523	1,488	1,488	1,488	1,488	1,488	1,488	1,488	1,488	1,488
扶助費	1,019	1,050	1,082	1,114	1,147	1,181	1,216	1,252	1,290	1,329
投資的経費	1,602	1,602	1,602	1,602	1,602	1,602	1,602	1,602	1,602	1,602
公債費	1,319	1,334	1,435	1,500	1,552	1,583	1,567	1,322	1,310	1,273
財源不足額(A-B)	*	-485	-545	-563	-602	-620	-612	-588	-571	-544
同上累計額	-	-485	-1,030	-1,593	-2,195	-2,815	-3,427	-4,015	-4,586	-5,130
起債制限比率(%)	21.5	22.8	23.3	24.3	24.3	24.7	24.2	23.8	23.5	22.9

(注) (1)1999年8月時点での推計。

(2)*は、1999年度において基金取崩しなど403億円の財源対策を行っており、実質的に同額の財源不足。

(資料) 神戸市財政課資料より作成。

る。しかし、この規定にもとづく「基金」は、災害救助法により都道府県に積立てられるべき「災害救助基金」(法第37～43条)が唯一のものである。しかも、災害救助基金は、農村型の短期的中規模災害、それも災害救助法により緊急に実施される救護等の費用の一部にあてることを暗黙の前提にしている。それは、都市の大規模災害や長期化災害、法による救助以外の援助や災害復興に備えるためのものではなく、金額的にも、内容的にも、極めて限定的なものにすぎない。このため、被災地域の自治体に災害復興のための事業費負担が集中し、被災住民は災害による被害に加えて、自治体の財政危機のために、復興政策にとまなうさまざまな費用を累積的に負担させられることになるのである。

神戸市は、1999年8月、一般会計財政収支試算を策定している(表8)。これによれば、2000年度以降9年度間の財源不足の累計額は5,130億円にのぼると推計されている。起債制限比率は、1998年度以降20%を超えたまま、ピーク時には24%強が見込まれている。起債制限比率は、通常20%を超えると、一般単独事業及び厚生福祉施設整備事業に係る地方債の起債が許可されない。今回の災害の場合には、国は特例的に起債を認めるようであるが、神戸市財政の実態は破産に近い危機であるといえよう。また、従来、積立て運用してきた基金も1991年度をピークに減少をはじめ、震災後はそれが加速され、財源対策のために取崩し可能な基金は約200億円と底をついてきている。

とはいえ、神戸市の財政危機の原因を、大震災にのみ求めることはできないであろう。

なぜなら、第1に、神戸市の財政危機は震災によって突如発生したわけではなく、震災以前から始まっていたからである。神戸市行財政調査委員会は、すでに震災直前の1994年10月の中間報告において、バブル経済崩壊による都市経営の失敗を認め、2000年度で4,544億円の財源不足額が発生すると推計していた³¹⁾。事実、1990年度以降、表9のように、市の財源不足額は急増する傾向にあり、それを基金の取崩しや、特例債の発行、土地売却、開発事業

表9 神戸市の一般会計決算収支の推移

(単位: 億円, %)

区分	年度	1990	91	92	93	94	95	96	97	98
歳入総額		7,605	8,295	8,898	9,420	9,715	16,894	14,014	11,231	9,810
歳出総額		7,473	8,188	8,804	9,298	9,362	16,422	13,388	10,854	9,523
(対前年度伸び率, %)		4.9	9.6	7.5	5.6	0.7	75.4	-18.5	-18.9	-12.2
実質収支		5	4	3	1	-18	-37	1	1	-7
単年度収支		-2	-1	-1	-2	-19	-19	38	-	-8
財源対策		148	196	358	461	733	1,122	665	561	567
基金取崩し		30	90	155	223	369	333	257	200	250
特例債		37	32	143	139	329	543	119	101	148
土地売却		51	44	25	44	-	46	48	19	31
開発・新都市繰入		30	30	35	45	35	35	85	85	85
その他		-	-	-	10	-	165	156	156	53

(注) (1)実質収支=歳入歳出差引額-翌年度へ繰越すべき財源。単年度収支=当年度実質収支-前年度収支。

(2)財源対策のうち基金取崩しは、財政調整基金、公債基金など積立基金の取り崩し。特例債は臨時財政特例債、減収補填債、歳入欠陥債など。開発・新都市繰入は、開発事業、新都市整備事業からの繰入分。

(資料) 神戸市財務課資料より作成。

会計からの繰入等の財源対策によってようやくしのいだきたのである。大震災は、神戸市のこの財政危機に追いつきをかけた。

第2に、国と県だけでなく、市の震災対策の失敗が、市財政の危機を一段と深刻化させたからである。先述のように、国の震災復興財政は公共事業中心、それも産業基盤中心であった。これを受けて、兵庫県震災関連財政は、復興対策が7割を占め、開発型復興の主役へと踊り出た³²⁾。これに対して、被災者に最も身近な基礎自治体である神戸市の震災関連財政は、災害復旧事業を柱としながらも、被災者と共に高齢被災者のケアやまちづくりにもある程度重点を置かなければならなかった。震災後、これまで遅れていたシルバー住宅や特別養護老人ホームの建設がかなり急ピッチで進みだしたことはその1つの事例とってよい。このことは、神戸市が震災前からそれだけ大

きな問題をかかえていたことの証しでもある。だが、同時に、市民が主体的に市政に働きかけ、また行政がやる気を出せば、生活基盤優先型への政策転換が出来ることをも示したといえよう³³⁾。

とはいえ、市の「復興計画」にも象徴されるように、神戸市の震災関連財政の主たる基調は、いぜんとして外来型の開発・成長優先の復興政策にあった。その結果、国や県の復興対策の欠陥とも相まって、被災住民の生活と生業の再建は遅れた。そのことが、早急に適切な対策が打たれさえすれば可能であった被災者と被災地の復興に、悪循環と大きな後遺症をもたらす原因ともなったのである。表10は、震災後の市税収入の推移であるが、震災から5年を経ても、税収はいまだ被災前の水準まで戻っていない。ことに、都市経済の動向を最も敏感に反映する市民税の回復は、全国的な景気回復の遅れとも相まって、震災前の87%程度の水準でしかない。しかも、市民税の動向を地域別にみると、表11のように、被災7区、とくに被害が大きい上に、復旧がおくれた兵庫区、長田区、灘区では、市民税の回復は震災前の約6～8割にとどまっており、震災対策の失敗による後遺症の大きさを物語っている。

表10 神戸市の市税収入決算の推移

(単位：億円，%，指数)

区分	年度		1993		1995		1998		伸び(1993年度=100)	
									1995	1998
市民税	1,357	46.3	930	38.2	1,179	40.8	68.5	86.9		
個人	1,028	34.8	661	27.2	901	31.2	64.3	87.6		
法人	328	11.1	269	11.1	278	9.6	82.0	84.8		
固定資産税	1,115	37.8	1,055	43.4	1,242	43.0	94.6	111.4		
市たばこ税	80	2.7	77	3.1	94	3.3	96.3	117.5		
事業所税	93	3.2	78	3.2	82	2.8	83.9	88.2		
都市計画税	261	8.8	248	10.2	269	9.3	95.2	103.1		
合計	2,951	100.0	2,433	100.0	2,891	100.0	82.4	98.0		

(資料) 神戸市主税部『神戸市税務統計』各年度より作成。

なお、住宅再建等により家屋税を中心に伸長が期待されていた固定資産税についても、伸びの鈍化と著しい地域格差が生じている。

第3に、いまの点とも関わって、表12のように、市の財政収入に占める自主財源の比率が低下し、他方、国庫支出金、地方交付税、市債等の依存財源の比重が増大して、国による財政統制の余地が一層拡大しているからである。国庫支出金に加え、地方債やその元利償還金の交付税算入により自治体財政の国への依存が増すにつれ、国の統制も強まる。神戸市の場合、国庫支出金は1994～98年度の一般会計の累計で1兆40億円であるが、うち5,220億円(52%)が震災関連、さらにその約半分が復興対策分である。市債では震災関連の比率はさらに高く、市債累計額1兆3,012億円のうち、8,689億円(67%)が震災関連、さらにその約7割が復興対策分である。復興対策の市債は、そ

表11 地域別の市民税・固定資産税の収入状況(神戸市) (単位:百万円, %)

年度 区分	市民税				固定資産税			
	1993	1995	1998	増減率 93-98	1993	1995	1998	増減率 93-98
東灘区	11,265	7,179	10,155	-9.9	18,234	15,845	19,873	9.0
灘区	6,389	3,751	5,049	-21.0	8,896	7,699	9,090	2.2
中央区	76,685	52,183	68,611	-10.5	33,315	28,850	34,473	3.5
兵庫区	12,088	7,658	7,566	-37.4	8,106	7,212	8,634	6.5
長田区	6,250	3,400	4,320	-30.9	5,270	4,225	5,374	2.0
須磨区	4,743	3,171	4,337	-8.6	7,300	6,832	8,167	11.9
垂水区	4,427	3,282	4,333	-2.1	7,523	7,506	8,431	12.1
(小計)	121,849	80,646	104,370	-14.3	88,644	78,169	95,127	7.3
西區	5,604	4,772	6,155	9.8	12,401	13,025	14,942	20.5
北區	4,332	3,884	4,425	2.1	8,702	9,439	11,662	34.0
合計	131,785	89,302	114,950	-12.8	110,273	101,623	121,731	10.4

(注) 市税決算額のうち当年度分のみの税収。

(資料) 神戸市主税部『神戸市税務統計』各年度より作成。

の元利償還の約2割が地方交付税に算入されるので、残り約8割が市の実質負担分となる。先述のように、復興対策の事業には、東部新都心整備をはじめ多数の開発プロジェクトが混入しており、依存財源、ことに開発型事業にともなう起債と市債残高の増大が、市の財政危機と国からの財政統制の根底にあると見てよい。

第4に、「最小の費用で最大の福祉」をスローガンとして、公共ディベロッパーから生まれる開発利益を一般会計に還元し、財源の起債主義、積立基金の活用、外郭団体の利用を特徴としてきた「神戸市型都市経営」の財政運

表12 神戸市の一般会計主要歳入決算の推移

(単位：億円，%)

区分 \ 年度	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1994~98 累 計
自 主 財 源	6,342 (67.3)	6,102 (62.8)	6,287 (37.2)	6,767 (48.3)	6,387 (56.9)	5,833 (59.4)	31,376 (50.9)
市 税	2,951 (31.3)	2,741 (28.2)	2,433 (14.4)	2,761 (19.7)	2,929 (26.1)	2,891 (29.5)	13,755 (22.3)
財 産 収 入	404 (4.3)	314 (3.2)	582 (3.4)	848 (6.1)	480 (4.3)	316 (3.2)	2,540 (4.1)
繰 入 金	651 (6.9)	655 (6.8)	535 (3.2)	451 (3.2)	379 (3.4)	384 (3.9)	2,404 (3.9)
諸 収 入	1,848 (19.6)	1,902 (19.6)	2,005 (11.9)	1,689 (12.1)	1,533 (13.6)	1,545 (15.7)	8,674 (14.1)
依 存 財 源	3,078 (32.7)	3,613 (37.2)	10,608 (62.8)	7,246 (51.7)	4,844 (43.1)	3,977 (40.6)	30,288 (49.1)
国 庫 支 出 金	1,082 (11.5)	1,076 (11.1)	3,075 (18.2)	2,419 (17.3)	1,990 (17.5)	1,480 (15.1)	10,040 (16.3)
地 方 交 付 税	440 (4.7)	603 (6.2)	682 (4.0)	1,107 (7.9)	1,032 (9.2)	985 (10.0)	4,409 (7.2)
市 債	1,134 (12.0)	1,261 (13.0)	6,065 (35.9)	3,267 (23.3)	1,408 (12.5)	1,011 (10.3)	13,012 (21.1)
合 計	9,420 (100.0)	9,715 (100.0)	16,894 (100.0)	14,014 (100.0)	11,231 (100.0)	9,810 (100.0)	61,664 (100.0)

(注) 自主財源には、表記の財源以外に、分担金・負担金、使用料・手数料、寄付金、繰越金を含む。その他は依存財源に分類した。

(資料) 神戸市『神戸市歳入歳出決算書』各年度より作成。

営方式に大きな陰りが生じているからである。独特の都市経営によって設けられた企業会計は、震災を契機として、従来から潜在していた赤字体質を顕在化させた(表13)。震災後に赤字が顕現しなかったのは、開発事業を主導する新都市整備事業会計だけで、従来黒字であった下水道や港湾においても、震災以降、赤字が継続的に発生している。特に港湾の赤字の発生・拡大は、神戸港の港湾機能の国内外での地盤沈下を反映した構造的要因に基づいており、長期化は避けられない³⁴⁾。以上の結果、表14のように、企業会計の一般会計からの繰入金も、1993年度の401億円が95年度には548億円と増え、以後も毎年490億円前後の企業会計への繰入が続いている。一般会計からの繰入金は新都市整備と工業用水の2事業会計を除くすべての企業会計で発生しており、新都市整備事業会計からの一般会計への繰入れ分を考慮しても、逆に、毎年度約400億円の一般会計から企業会計への繰入超過となる。開発利益の企業会計から一般会計への還元方式は、完全に機能不全におちいり、むしろ事態は逆転してしまっているのである。

表13 神戸市の企業会計決算(収益的収支)の推移 (単位: 億円)

年度 区分	1993		1995		1998	
	単年度	累 積	単年度	累 積	単年度	累 積
下 水 道	6	44	-10	20	-60	-170
港 湾	1	1	-181	-265	-15	-292
新都市(開発)	53	53	46	46	38	38
病 院	-12	-12	-36	-311	8	-301
自 動 車	-5	-52	-31	-96	-39	-182
高 速 鉄 道	-66	-752	-62	-904	-48	-1,053
水 道	-6	-6	-39	-88	14	22
工 業 用 水	-4	17	-4	-3	1	-1
合 計	-33	-898	-318	-1,601	-101	-1,938

(資料) 神戸市『財政のあらまし』神戸市財務課, 各年版より作成。

表14 企業会計の一般会計からの繰入金と累積剰余（欠損）金（神戸市）

（単位：億円）

区分	年度	一般会計からの繰入金						累積剰余(欠損)金
		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1998
下水道		149	147	151	117	99	100	-170
港湾		58	61	122	62	37	55	-292
新都市整備（開発）		-	-	-	-	-	-	38
病院		82	102	96	73	69	73	-301
自動車		29	31	31	29	30	31	-182
高速鉄道		79	135	93	138	179	176	-1,053
水道		5	42	56	70	48	54	22
工業用水		-	-	-	3	-	-	-1
合計		401	517	548	493	493	490	-1,938

（資料）神戸市『財政のあらまし』神戸市財務課，各年版より作成。

表15 神戸市の基金残高の推移

（単位：億円）

区分	年度	1993	1994	1995	1996	1997	1998
一般会計・特別会計		2,480	2,082	1,887	1,830	1,822	1,692
財政調整基金		136	1	-	-	1	1
公債基金		667	497	417	437	550	681
企業会計		3,082	3,031	2,976	2,886	2,860	2,797
下水道事業基金		324	361	395	442	416	383
港湾事業基金		836	743	639	484	454	419
新都市整備事業基金		1,066	1,091	1,117	1,158	1,193	1,215
病院事業基金		66	66	67	39	35	33
水道事業基金		345	310	313	324	335	323
交通事業基金		446	460	445	438	427	424
合計		5,562	5,114	4,863	4,716	4,682	4,490

（注）1996年度に海上都市整備事業基金が新都市整備事業基金に吸収されたので，95年度までは両基金の合計額を計上した。

（資料）神戸市財務課資料より作成。

神戸型都市経営のもう1つの特徴である「基金」の活用にも障害が出てきている。表15のように、神戸市の基金残高の合計額は、1993～98年度の5年間で、5,562億円から4,490億円へ、1,100億円近く減少している。うち約800億円が一般会計・特別会計の減少分、約300億円が企業会計の減少分である。一般会計・特別会計の基金は26基金からなるが、特定目的の基金が多く、用途の限定のない財政調整基金は94年度ですでに底をついている。また、公債基金は、この5年間、一般会計の市債残高が8,056億円から1兆5,915億円へ2倍近く増加したにもかかわらず、ほとんど変わっていない。他方、企業会計では、基金は、一般会計と比べれば一見相対的に減少率が小さく、新都市整備事業基金のように増えているものもある。しかし、六甲アイランド南の埋立事業や地下鉄海岸線の建設、ポートアイランド2期工事、神戸港整備など、建設と運営に膨大な資金と赤字が懸念される大規模プロジェクトが企業会計では山積している。これらの事業は、いずれも右肩上がりの成長と都市化や都市人口の膨張を大前提とした従来型の公共ディベロッパー方式の延長線で計画されている。すでにその歴史的条件が失われている今日、それらの事業はいずれも極めて大きなリスクをかかえこんでいることが見落とされてはならないのである³⁵⁾。

1995年12月、神戸市は、「神戸市行財政改善緊急3ヵ年計画」（1996～98年度）をたて、100ポスト（約5%）を削減することを明らかにした。この計画に基づき、本局は6局削減、区役所と福祉事務所・保健所の統合、総定員500人削減などの自治体リストラが強力に進められてきた³⁶⁾。1999年8月には、市は、「新たな行財政改善の取り組み—新行政システムの確立に向けて」を策定したが、その中で、「緊急3ヵ年計画」については「概ね計画どおりに実行でき、その目的に大きく寄与した」³⁷⁾、と高い自己評価を与えている。しかし、その上でなお、長期不況による市税の伸び悩みや震災復興による市債の償還などのために市財政の状況は深刻であるとし、1999～2004年度にかけ早期に単年度財政収支を均衡させるため行財政の構造改革を押し進めると

して、第2段の行財政リストラを展開しはじめている。しかし、今後、安心で安全なまちづくりの推進、福祉・保健・医療の抜本的改善、地域産業の再生対策を考えると、財政ニーズは増加の一方である。他方、市税の伸びは、不況の長期化だけでなく、震災後の復興対策の失敗と域内産業構造の転換の遅れもあって低迷し、財政収支の均衡達成は容易ではない。市は埋立地の造成を続け、土地売却やテナント料などの収益によって財政の改善を図ろうとしている。しかし、高度成長期のように、「大きいことは良いことだ」式の都市膨張と土地神話の時代は完全に過去のものとなり、かつての神戸市型都市経営の財政運営基盤はすでに破綻している。大規模プロジェクトはもう一度見直しを行い、歴史的な転換の時代と、地域経済社会の実態にあった復興計画へ、政策の中心を根本的に転換すべきであろう。

(注)

21) 同法の基本理念については、「国と地方公共団体とが適切な役割分担の下に地域住民の意向を尊重しつつ協同して、阪神・淡路地域における生活の再建及び経済の復興を緊急に図るとともに、地震等の災害に対して将来にわたって安全な地域づくりを緊急に推進し、もって活力ある関西圏の再生を実現すること」(第2条)、と定められている。

22) 堀 雅晴「震災復興対策と国・地方自治体」(立命館大学震災復興研究プロジェクト編『震災復興の政策科学』有斐閣、1998年、70ページ)。

なお、阪神・淡路復興対策本部は、復興施策に関する各省庁間の総合調整のほか、被災地の要請を政府に反映する窓口としても一定の役割を果たしてきた。同本部は5年の時限立法で設置されたが、その延長もありえた。しかし、「復興は一段落」と判断され、法定期限の2000年2月23日をもって解散された。聞き取りによれば、復興が一段落したとの判断の最大の根拠は、「仮設住宅の解消」であった。大震災から5年を目前にして、仮設住宅の解消が「上」から強力におし進められた1つの理由がここにある。

23) 前期5年の「復興にとって緊急かつ必要不可欠な「復興特別事業」について、国は、事業への取組み方針を明示するとともに、「その円滑な実施のために特段の措置を講ずること」(阪神・淡路復興委員会「提言-8」、1995年5月22日)とした。聞き取りによれば、ここで講じられる「特段の措置」とは、ガット・ウルグアイラウンド農業対策費や沖縄米軍基地移設対策費と同様、「別枠」の扱いによる特別の「予算措置」のことであって、

政府の復興対策本部の「阪神・淡路地域の復興にむけての取組方針」（1995年7月28日）において了承され、1996（平成8）年度概算要求にむけた「閣議了解」（8月4日）においても、「予算編成過程において検討する」と含みが残された。しかし、各省庁は当初予算編成時に「復興特別事業」に対応する予算案を提示せず、結局、補正予算で措置する従来方式へと後退した。そのかわり、各省庁の95年度補正予算で決定された事業は、事実上の「復興特別事業」とみなされ、「特段の予算措置」の対象となった。本文で述べたように、これは大蔵省と各省庁との妥協の産物であったといえよう。

なお、10年を期限とする「復興特定事業」については、予算上の「特段の措置」は確認されなかった。その後、復興委員会の「提言-11」（1995年10月10日）において、次の4つのプロジェクトが「復興特定事業」としてあげられた-①上海・長江交易促進プロジェクト、②ヘルスケアパークプロジェクト、③新産業構造形成プロジェクト、④阪神・淡路大震災記念プロジェクト。しかし、これらの事業についても、予算上の「特段の措置」は明定されていない。

24) 神戸市「神戸市復興計画」1995年6月30日、兵庫県「阪神・淡路震災復興計画」1995年7月7日（同日「案」を発表、決定は同年7月31日）。また、兵庫県及び神戸市の復興計画の策定過程については、新野幸次郎「復興計画」（朝日新聞社編『阪神・淡路大震災誌-1995年兵庫県南部地震』同社、1996年、623-636ページ）、に詳しい。

なお、兵庫県の復興計画は、既に策定されていた「兵庫2001年計画」を、また神戸市の復興計画は、震災直前に策定されたマスタープラン「第4次神戸市基本計画（暫定版）」（1995年1月）を基礎に作られたもので、大部分が震災前に形づくられた開発戦略や構想を反映していた。大浜啓吉は、「神戸市が、矢継ぎ早に、重点復興地域を決定したり、都市計画決定をすることができたのは、実はこのマスタープランに負うところが大きい。」（『震災復興とまちづくり』、大浜啓吉編『都市復興の法と財政』勁草書房、1997年、21ページ）として、次のように指摘している。すなわち、マスタープランは、本来平時の中長期的な将来都市像を描き、都市整備の目標や土地利用計画を定め、都市施設の配備や計画相互間の調整を図り、都市づくりを計画的にコントロールすることを目的としている。これに対して、震災復興は、目前の震災による被害からの救済を目的としている。両者の目的には基本的な性格の相違がある。にもかかわらず、マスタープランを復興計画の下敷きとしたところに根本的な誤りがあった、と。この結果、マスタープランに内包されていた神戸市の開発優先の都市政策が復興対策にも移植され、開発優先型の産業基盤公共投資への重点化と、その裏側で、被災した市民生活の復旧・再建に対する軽視とを生じさせることになったといつてよい。

なお、政府の復興委員会においても、兵庫県と神戸市の復興計画に対しては、堺屋太一委員から、「バブル時代の計画と同じじゃないか」、「震災でどこが変わったのか」（「ヒアリング議事録」, 1995年7月10日, 21ページ）との厳しい批判が出され、笹山市長が弁明している。笹山市長は、復興委員会では神戸空港の建設についてもくりかえし主張し（第1, 2, 9回会議）、後藤田特別顧問から、関西国際空港や大阪空港との競合関係もあり、「（神戸空港の建設が）仮に答申として出たときに、一体その後始末が出来るか」（「第2回議事録」, 10ページ）、とたしなめられている。

25) 宮澤節生「地方自治の試練としての震災復興」『法律時報』67巻9号, 1995年8月, 62-66ページ。

26) 神戸市震災復興本部編『神戸市復興計画』同市, 1995年, 181-216ページ。

27) 神戸市の「都市経営」については、大震災後多くの批判が現れ、その中には神戸市型都市経営のほとんど全面否定に近いものもある。一方、行政側かそれに近い論者からは、きわめて肯定的な弁明論や擁護論がおこなわれている（例えば、前者については、海田光平「神戸市都市経営の一考察」『都市問題』86巻4号, 1995年4月, 後者については、高寄昇三「防災都市と都市経営」『都市政策』79号, 1995年4月, 参照）。

これに対して、大震災より5年近く前、宮本憲一「都市経営の総括」（『都市政策』59号, 1990年4月）は、戦後の神戸市の都市経営をリードした宮崎辰雄市政について、戦前、市営事業をおこし、その利益で財政自主権を強化して、都市テクノラートによる分権＝自治のもとに市民福祉のための都市政策を展開した関一・大阪市長以来の「都市経営論の本流」の中に位置していると評価している。しかし、それだけに、都市経営論のもつ長所と短所がその中にはっきりと刻印されているとして、「神戸式都市経営の限界」を次のように指摘した。①神戸方式の「山を削り海を埋める」大規模な都市開発は周辺の自然環境を破壊し、自転車操業的となって、成長鈍化と地価下落が来れば瓦解する。またスクラップ・アンド・ビルド型であることから必ずインナーシティ問題を引きおこし、安全でアメニティある都市空間をつくれない。②都市経営はテクノラートによる官僚的な市政を生み出す危険性をもっている。長期計画をもち、公共ディベロッパーとしての経営体を確立するには、議会をオール与党化し、市長の行政をチェックする闘う住民運動を排除することが得策だからである。こうした神戸式都市経営論の欠陥を克服するには、自然破壊をやめて環境保全を第一とし、住民参加の制度を一般化する新しい市政論が必要である、と。

こうした宮本論文の指摘は、不幸にも、今回の震災において見事に的中してしまった。筆者は、この指摘は、今日においても、なお基本的に有効であると考えている。一方、

指摘されているように、神戸型都市経営の導入の背景には、関の場合と同じく、既存の国・地方の政府間財政関係のもとで生じる、都市財政の貧困と財政自主権に対する厳しい中央規制という問題があった。したがって、神戸型都市経営の欠陥を克服するには、①市政転換の課題に加えて、②国・地方間の行財政システムの改革課題が不可欠なのである。冒頭で指摘した神戸型都市経営に対する一面的否定論は、②の国・地方間の行財政制度の改革課題を軽視させる。他方、その一面的肯定論は、①の市政転換課題の重要性を見落としがちとなる。都市経営論については、その積極面と限界面とが、総合して捉えられなければならないのである。

- 28) 南森隆司「避難所での食生活の実態」(神戸大学<震災研究会>編『苦闘の被災生活—阪神大震災研究2』神戸新聞総合出版センター, 1997年), 51—58ページ。
- 29) 平山洋介「都市／統合／分割」(神戸大学<震災研究会>編『大震災5年の歳月—阪神大震災4』神戸新聞総合出版センター, 1999年), 265—267ページ。
- 30) 神戸市『神戸市住宅3ヵ年計画(平成10—12年度)』, 1998年, 12—14ページ。
- 31) 神戸市行財政調査委員会「中間報告」, 1994年10月, 21ページ。
- 32) 宮入興一「震災と兵庫県財政」(兵庫県政研究会編『これでいいのか 兵庫県政』兵庫県自治体問題研究所, 1998年), 49—51ページ。
- 33) 神戸市は、震災後、福祉ニーズの激増に対応するために、福祉保健行政全般について「市民福祉復興プラン」(1995～97年度)、「高齢者保健福祉計画(1997～2001年度)」を策定している。この中では、行政サービスの供給量の増加だけでなく、在宅サービス、地域福祉サービスなどにおけるケースワーカー、保健婦、ケアマネージャー、民間ボランティアなどの供給主体の総合化、コミュニティ単位での地域福祉防災ネットワークの組織化等が盛りこまれている。また、1996年6月の「住宅復興プログラム」では、「共同居住型集合住宅(コレクティブハウジング)」を全国の自治体で初めて導入するほか、「高齢者ケア付き住宅」(シルバーハウジング)も全国の約3割にあたる4,000戸近い建設を盛り込んでいる。
- 34) 星野裕志「神戸港は競争優位性を回復できるか」(神戸大学<震災研究会>編『神戸の復興を求めて—阪神大震災研究3』神戸新聞総合出版センター, 1997年), 51—63ページ。
- なお、1998年の神戸港の取扱貨物総量の被災前(1994年=100)対比は、輸出で70.9%、輸入で70.3%と震災前の水準まで回復していない。特に、輸出入の約7割を占めるコンテナについては、輸出で65.8%、輸入で68.9%と厳しい状況にあり、1996年以降の減少傾向に歯止めがかからず、全国シェアも、被災前の30%から98年の17%へと大幅に低落している(神戸市産業振興局「神戸経済の現況」, 2000年2月, 6ページ)。

35) 奥地連一は、神戸市にとってなによりの誤算は、「90年代に入って経済環境が大きく変わり、行政主導型の開発手法自体が時代の間尺にあわなくなったことだ」として、次のように指摘している。すなわち、「土地神話に支えられたバブル経済が崩壊して地価が暴落し、景気の長期低迷や円高による産業の空洞化などで土地需要そのものが減退した現在、かつてのような右肩上がりの地価上昇は望めない。このため長期債券を発行して埋め立て造成し、用地を企業に販売して採算を取る方法は、……ポートアイランドⅡ期の例に見られるように通用しなくなったのである。近年は従来型の広大な敷地や多数の従業員を必要とする産業はすっかり影を潜め、情報ネットワークを駆使して小規模でも優秀な人材を抱える新タイプの企業の対等が著しい」。そして、前日銀神戸支店長の言葉を引いて、「時代は変わった。神戸市は過去の成功体験にいつまでも執着せず、頭を切り換えるべきだ」としている（奥地連一「被災地産業の現状と本格復興への課題」、神戸大学、前掲書《注2》、32ページ）。

神戸市は、海を埋め立てて造成したポートアイランドⅡ期（総面積約390ha、企業用地68.5ha）への企業誘致を、産業復興の起爆剤として、とりわけ力をいれている。しかし、企業用地で分譲できたのは、1999年春までにまだ約6%にすぎない。その大きな理由の1つは、「用地価格が高すぎる」（同上論文、24-25ページ）ことにある。いまや、神戸市は、用地価格を引き下げなければ企業誘致が進まず、逆に、用地価格を引き下げれば開発利益が得られない。いずれを選択するにせよ、神戸市型都市経営は、その存立の基盤を完全に失ってしまっているのである。

36) 「行財政改善緊急3ヵ年計画」によって、1996～98年度の3年間に、一般財源ベースで約1,200億円の財政節減効果を生みだしたと推計されている（神戸市『阪神・淡路大震災神戸復興誌』同市、2000年、502ページ）。

37) 神戸市「新たな行財政改善の取り組み—新行政システムの確立に向けて」、1999年8月、2ページ。

おわりに

大震災から5年を経過した今日、明確になったことは、復興政策が二極分解しているということである。道路・港湾・鉄道などの産業基盤の社会資本の再建は早々に終わり、神戸港の水深15m大型コンテナバースのように最新

鋭で復興されたものも少なくない。震災直後に急落した鉱工業生産はその後回復に転じているが、これを主導したのは大企業の生産回復である。その一方、地場の中小企業の生産額は震災前の8割、ケミカルシューズでは7割しか回復していない。市場・商店街では、店舗再開率こそ8割まで到達したものの、震災後、元住んでいた住民が戻らず、販売額は6～7割と低迷したまま、再開はしたものの廃業に追いこまれる店舗も少なくない。しかも、小規模事業所ほど売上げの回復が遅れ、むしろ格差の拡大と衰退に拍車がかかっている。「全体として8割復興」といわれる中で、共同通信社の1999年12月の調査では、被災者のうち「生活が復興した」とする世帯の割合は約4割にとどまり、行政側と被災者側との実感の間に大きな落差を生んでいる。この割合は、自宅再建世帯の51%に対し、災害公営住宅世帯では33%と低い。その上、自宅再建世帯でも55%にローンがあり、うち20%は二重ローンである³⁸⁾。

なぜ、このような復興過程の二極分解が生じたのか。それは、明らかに国や自治体の復興政策の欠陥を表している。国の復興政策についていえば、政府が、復興院はおろか特別会計や予算の特別枠の設定さえせず、国民の安全と安心を保障する災害対策こそ国が実行すべき最重要の使命と責任であることを事実上放棄し、この点を曖昧にしたまま逃げてきたからである。その結果、多少の改善はあったものの、震災復興は従来と同じく補正予算を中心に、国庫補助金・地方債・地方交付税の財政三点セットと国一地方のタテ割行政を基本として実施された。そのため、転換期の大都市において大規模化・長期化する大震災の実態に柔軟に対応することができなかつたのである。こうして、災害救助、災害復旧、被災地の復興都市計画などの被災後の重要対策の多くが、国の指示と財源対策まちとならざるをえなかつた。現行災害システムの中央集権的な性格が、大震災という緊急時に、明白にその欠陥を露呈することになったのである。

これに加えて、現行復興システムに内包するもう1つの重大な欠陥が、事

態を一層深刻化させた。問題の核心は、政府の復興政策が公共事業中心、それも産業基盤優先の復興を主眼としてきたことである。これは、裏を返して言えば、「医・職・住」のような被災者個人の生活基盤の再建に対する保障が軽視されてきたということに他ならない。政府が、個人の住宅や生活再建への直接的な財政支援を一貫して拒否し、道路、港湾、鉄道をはじめ公共施設被害の回復を優先する姿勢をとってきたことが、このような生活再建の遅れと、被災地の商工業やコミュニティの回復の遅れと困難をもたらす最大の原因となったのである。それはまた、将来の災害予防のため、災害に強い住宅と住環境を被災地に復興再建する上での最大の障害ともなっている。

以上のような国の災害復興システムの欠陥を克服するには、当面、少なくとも次の4点の改革が不可欠となる。第1に、緊急の課題として、大震災は終わっていないことを確認し、復旧・復興から取り残された被災者と被災地に対して、実態をすぐさま再調査して、自立と生活・生業の再建が可能な公的支援策を拡充することである。そのためにも、第2に、当面の国の災害復興政策の基軸を、これまでの産業基盤を中心とする公共施設復旧主義から、被災者個人の、住宅を含む生活・生業基盤の回復を直接支援する方向へと重点移行することである。第3に、長期化・複合化する都市災害の被害をうけやすい中小商工業者の再建のためには、長期低利の融資や利子補給にとどまらず、既存借入金の凍結や買い取り、営業保障を含む直接支援制度を整える必要がある。第4に、将来の大規模災害にたいして予防するためには、復興対策においても、災害に強い個人住宅の改築や街づくりを直接支援する制度が不可欠となる。そのためには、分権自治型の災害復興システム、とりわけ全国レベルの災害復興基金を創設して、これを平時には個人や自治体の災害に強い住まいへの改築や街づくりの支援に役立て、災害時には、自治体基金として災害復興に活用するような基金制度が必要となる。さらに、自治体基金が有効に働くためにも、現行の弊害の多い、国庫補助金を基軸とする復旧復興制度を改めて、包括補助金など分権自治型の財政システムへ転換すること

が不可欠となっているのである³⁹⁾。

神戸市についても、これまでのように、一方で、国からの補助金や交付税に依存しつつ、他方で公共ディベロッパーによる開発型「都市経営」によって行財政を切盛りしていくような自治体運営方式は、すでに過去のものとなってしまうている。そもそも神戸方式の「都市経営」は、自主財源に乏しい神戸市の財政を公共ディベロッパーによる開発利益の吸収によって補い、これを市民の福祉の向上のために支出しようとするところにその本来の大義があった。「都市経営」は、市民福祉の向上という目的を達成するための「手段」であって、それ自体が「目的」ではない。しかも、「都市経営」は、日本経済の成長と地価上昇の持続を前提としており、この条件を失えば経営は瓦解する。その上、次々と開発を進めないと経営は行きづまってしまう。だが、開発の持続と拡大は、他方では自然や環境の破壊、都市のスプロール化等の副作用を生む欠陥をもっている。

神戸式「都市経営」のこれらの欠陥は、震災前から顕在化しはじめていたが、大震災によって一挙に明白となった。われわれは、いまや「大震災後の時代」を生きている。今日の時点に立って、神戸市にとって何よりも重要なことは、都市経営の原点にもう一度立ち戻り、それがあくまでも市民福祉を向上させるための手段であって、目的ではなかったことを再確認することではないだろうか。いまや必要なことは、これまでの開発型「都市経営」の慣性の法則にいたずらに身を委ねることではなく、現在が歴史的な大転換期にあるという認識をしっかりと踏まえて、アメニティ、コミュニティ、セイフティが鼎立する、21世紀の「新しい神戸式都市経営」を、テクノクラート主導型ではなく、都市内分権化と住民参加を支柱として創造し、歴史的な転換期にふさわしい抜本的な政策転換を進めていく英知と勇氣と決断であろう。そして、このためにも、分権自治型の国から地方への税財源移譲を全国の自治体と連携して実現していくことが、今日、なによりも重要となっているのである⁴⁰⁾。

(注)

- 38) 「阪神大震災5年－当局と実感に差」『長崎新聞』, 2000年1月16日。
- 39) この点について, より詳しくは, 宮入興一「災害問題と地方行財政」(坂本忠次他編『分権化と地域経済』ナカニシヤ出版, 1999年), 212-215ページ。なお, 舟場正富「震災復興における公共の役割の検証と課題」『都市政策』99号, 2000年4月, をも参照。
- 40) 阪神・淡路大震災における被災自治体は, 兵庫県下の災害救助法指定自治体だけでも10市10町に及ぶ。これらの自治体は, 災害前の都市の状況, 被害の程度, 復旧の速度, 復興への対応等について, 様々な共通性ととも相違性をもっている。したがって, 被災自治体の行財政対応をより詳細に解明するには, これらの自治体の比較研究が不可欠となる。しかし, 現在までのところ, これらの自治体を網羅する資料の収集・分析と調査・研究は全般にまだ十分進んでいるとはいえず, その解明は今後の課題としたい。