

No.151

平成 28 年熊本地震復興基金の実態分析

岩手県立大学  
栗田 但馬

2021 年 5 月 10 日

## 1. はじめに

2016年4月14日と同16日に計2回の震度7の大地震、すなわち「平成28年熊本地震」(以下、熊本地震と略す)が発災し、熊本県を中心に甚大な被害をもたらした。被災地の復興は多岐かつ長期にわたり、国・地方自治体(県・市町村)、民間企業、非営利・協同組織などの強力かつ継続的な連携を不可欠とする(Abou-Bakr,2013)。災害復興に関する先行研究(例えばClarke and Dercon,2016,p.85)にみるように、復興には手法、正確性、スピードなどが強く問われるが、同時に、膨大な費用を要し、国・地方自治体の財政もその例外ではない。むしろ、震災対応のための財政は、被害が大きいほど重要性を高めることになる。それがゆえに、震災対応財政のあり方をめぐって、その定期的な振り返りは欠かせない。

地方財政分野における災害財政研究は宮入(2006,2013他)にみるように、災害の政治経済学として地方分権・住民自治および被災地・被災者の視点から、国の災害対策・復興政策に対する批判を中心に展開し、国と地方自治体の財政課題を提起してきた。これに対して、佐藤(2009)や宮崎(2009)にみるように経済学からのアプローチにより、個人・自治体の事前対策(地震保険への加入、住宅の耐震化、効果的な減災戦略の策定など)が強く要請される。結果、国への依存心の低下やリスク認知の向上により国庫負担の抑制につながるようになる。

こうしたアプローチの差異から、提示される政策課題にも小さくない違いがみられる一方で、災害財政システムに対する共通理解がある。現行システムにおいて国庫支出金は最も主要な財政措置であり、そして、大災害ごとに地域の実態に即してきめ細かく対応できるように、復興基金制度が創設されている。これらに関して量、質の両面の改革案は提示されるものの、システムそれ自体は肯定的に受け入れられている。この点に着目する場合、先行研究において国庫支出金はかなり分析されているのに対して、復興基金は地域・自治体の裁量発揮の点で重要であるにもかかわらず、それほどでもない。

本稿の目的は、熊本地震を研究対象にして被災自治体の復興財政の状況を整理したうえで、復興基金の配分や用途などの実態を明らかにし、いくつかの論点を提示することである。ここでは復旧とは、もとの状態(機能)にすること、復興とは、発展的な状態(機能)にすることと簡潔に定義しておく。

本稿の意義は、近年の大災害の頻発により災害財政研究の発展が要請されるなかで、分析方法を含めて復興基金に関する先行研究の不十分さを提起する点にある。そして、現在、復興の最中にある熊本地震を取り扱うことにより、復興基金の制度や運用の見直しにもインパクトを与えることができる。

本稿の展開は、第2節で先行研究を踏まえてとくに復興基金の分析枠組みを示す。第3節では熊本地震の特徴を踏まえたうえで、国の財政措置の特徴をクリアにする。第4節では熊本県および県内市町村の復興財政の特徴を簡潔に整理したうえで、平成28年熊本地震復興基金(以下、熊本地震復興基金と略す)の制度や用途などの詳細を明らかにし、過去の大震

災のケースと比較しながら分析を行う。最後に、まとめとして分析結果を整理し、それを踏まえた論点を列挙する。

## 2. 復興基金の分析枠組み

最初に、復興基金それ自体について整理しておくとして、本稿で対象とする復興基金は、国（政府）の一定規模の財政措置（地方交付税措置等）を伴い、1991年の雲仙普賢岳の噴火災害以来、大災害ごとに地域・自治体レベルで創設されている、復興のための事業にかかる財源としての基金をさす。したがって、自治体レベルで自主財源をもって独自に設置される災害対策基金（自治体によって呼び方は異なる）は直接の対象にしていない。また、災害救助法にもとづき各県で設置される災害救助基金も同様である。復興基金制度創設の背景には、災害に伴う個人に対する財産的損失補償の拒否という、被災者支援にかかる国の考え方にある。復興基金は国や自治体の復興施策・事業を補完し、被災者・地域の実態に即してきめ細かく対応することができるように、地域・自治体の要請に応える形で創設されるが、「復興」それ自体が法律上明記されているわけではないことから、確立された定義があるわけではない。

次に、復興基金の財源としての基本的な性格は特定財源である。それは制度的には復旧、復興という特定の目的とし、執行に際しては繰入金等で歳入として確保される。しかし、それは国の財政措置にもとづくとは言え、その構成は地方交付税等の一般財源である。また、事業の決定は自治体の裁量で行われることからかなり一般財源に近い。復興基金は復興にかかる財源のなかで国庫支出金の規模には遠く及ばないものの、災害によっては非常に多種多様な用途となっている。とは言うものの、それは国庫支出金事業ないし災害復旧事業における補助率やウラ負担、補助対象などの点でカバーする形で充当されることがあり、特定財源の性格の強弱は論点になりうる。

復興基金の分析視点について、第一に、災害復興ないし災害財政に関する先行研究を踏まえて展開すると、過去の大災害との比較があげられる（福島大学国際災害復興学研究チーム, 2014, 浦野・大矢根他, 2007 他）。国の財政措置はいわば前例踏襲の性格が強く、災害、被害の特性や復旧、復興の地域性をどのように捉えるか、過去の教訓がどう活かされているのかがポイントになる。2011年の東日本大震災では過去にない復興交付金や復興特別交付税が創設され、それらとの関係で復興基金を位置付けることが可能であったが、熊本地震ではそれはできない。他方、2004年の中越地震のように他の大地震のケースとの比較が重視されるべきかもしれない。また、後述のように、熊本地震では過去にない大規模な復興基金が運用されていると捉えることができ、量的な側面からの詳細な分析が可能になれば、より重要な意義が見いだされる。

第二に、災害財政に限らず、地方財政に関する主な先行研究を踏まえると、伝統的なアプローチである国・地方間関係および県・市町村間関係があげられる（Brenda D., 2016, pp.359-369, 佐藤・小黒, 2011 他）。ここでのポイントは過去の復興基金システムの目的にみるように、

国庫・県補助金の限界性を認識したうえでの分析である。

第三に、地域マネジメント（財政運営）である。第二の点があらわす主体論との関わりから言えば、自治体の独自性が強調され、狭義の民間企業に限らず、非営利・協同組織（NPOや協同組合など）も含めた広義の民間企業との連携により一層重要な意義を持つことになる（Abou-Bakr,2013）。同時に、このことは公的支援の限界性を含意する。こうしたアプローチは宮入（2006,2013 他）や佐藤（2009）などは十分ではない。栗田（2016）によれば、復興が長期にわたることから、通常の財政運営も含めて地域マネジメントの側面を重視する必要があるということになる。さらに、栗田（2018）では盾の両面を構成する行政運営との関わりも踏まえて、地域マネジメントとは「地域・自治体が自然、文化、経済、人材（ヒト）などに関わる有形・無形の地域資産（資源）を効果的に利活用したり、持続的に発展したりするための地域の体制（組織）、政策、制度あるいはそれらの動かし方などに関わる側面であり、そこには地域内外の主体間関係の側面も含み、対応にあたっては時間や費用の配分、正確な情報収集・発信が問われることになる」と説明されており、示唆に富んでいる。

分析方法については、災害財政研究として評価する場合、国・自治体の復興財政「全体」から「個別」の自治体財政あるいは財源、支出へ分析を進めるという点で著しい不十分さを見出すことができるものの、青田（2011,2016 他）の貢献が大きい。

第一に、機能論の展開である。復興基金の機能については早い段階から「公的支援（＝公助）を補完する機能」に加えて「被災者、コミュニティ、外部支援（＝自助・共助）をエンパワメントする機能」が明らかにされていた（青田,2011）。このことは分析視点として復興に果たすコミュニティや外部支援（中間支援組織ないし非営利組織）の重要な役割を強く意識していたことを示す。

第二に、類型化である。「目的別」、「性質別」とでも呼べるような類型が行われ、さらに、クロス表が作成されることによって特色が明らかになっている。例えば、目的別として「住宅再建支援」、「生活再建支援」、「地域復興支援」、「産業再建支援」、「農林水産業再建支援」などである。性質別として「個々の被災者、事業者等を対象に現金支給や費用負担等により直接支援するメニュー」、「個々の被災者、事業者等を対象に融資や借入に伴う利子補給や保証金等により間接支援するメニュー」、「コミュニティを対象に支援するメニュー」などである。他方で、個々の被災者、事業者への支援については、公的資金による現金支給等が容易でないことから、「直接支援」（被災者の私有財産の形成につながりうる現金の給付や助成・補助）と「間接支援」（直接支援以外）に分類され、それらとは別にコミュニティやボランティア等被災者支援団体の活動支援にも着目されている。

第三に、過去の大災害のケース間比較を通じた相対的な分析、評価である。青田（2016）では東日本大震災にかかる岩手県と宮城県、各県内の複数の市町の復興基金事業が全て把握されたうえで、類型化されているが、東日本大震災まででなくとも、ケーススタディの積み重ねは自治体にとって「復興基金を作成する際の標準メニュー」および「被災地の地域性や

災害の特性を反映したメニュー」として参考になる意義をもつ。他方、東日本大震災のケースから「長期避難に対する配慮をしたもの」、「地場産業に対し直接的支援を実施したもの」、「次の時代の産業を見据えた対応をしたもの」、「ハードによる整備を行ったもの」、「(復興基金以外の) 従来の公費でも対応できるもの」、「過去の復興基金で執行した事例を継承したもの」という特色が、踏み込んだ内容で明らかにされている。

第四に、事業の把握にあたっては被災地の実態調査や自治体へのインタビュー調査も行われており、できる限り事業の背景や内容が確認されていることが考えられる。

以上の分析方法論としての貢献に対して、長年研究課題とされているのが、予算額や決算額を踏まえた定量的分析である。大災害ごとに全ての事業が把握され、詳細な一覧が作成されているものの、事業費や基金充当額などには踏み込んでいない。この点では復興基金充当事業の定量的分析として、東日本大震災を対象にした栗田 (2016, pp.170-171, pp.175-177) は陸前高田市と宮古市について事業一覧に加えて、事業費および財源内訳も詳細にあげたうえで事業の特徴を整理している。また、その他の復興に関連する基金が充当されている事業にも踏み込んで分析している。さらに、栗田 (2018) は被害が大きい岩手沿岸の 6 市町の 2011 年度～2016 年度の復興基金充当事業の一覧を事業費、基金充当額とともに掲載したうえで、各市町の個別性、共通性を整理しており、新たな分析方法が見出される。こうした定量的な分析があれば、政策や制度の見直しにあたって定量的な側面に踏み込めることになる。

分析方法の可能性を見出せば、復興基金事業の受益者や受益団体等からのアプローチがあげられる。例えば、それらからみて事業実施のタイミングや期間、自己負担(受益者負担金)、事業効果などは積極的に評価できるのかどうかである。できるだけ多くの受益者や受益団体を対象にしたアンケートによりまとまった形で評価を把握することができるが、そこまででなくても、事業実施側からのアプローチだけでは十分とは言えず、政策論としても貧弱にならざるを得ない。なお、青田の研究では個々の復興基金の支援メニューの類型に際して「コミュニティを対象に支援するメニュー」や「被災者やコミュニティの支援者を支援するメニュー」があげられているが、「コミュニティ」は定義されていない。学術的な側面からみてその定義の難しさが見いだされるが、被災自治体にとっても同様ではないだろうか。とは言うものの、コミュニティに重点をおいて分析する限り、何らかの定義は必要になってこよう。

### 3. 熊本地震復興にかかる国の財政措置の特徴

#### (1) 熊本地震の特徴

熊本地震復興基金の分析に当たって、最初に熊本地震それ自体の特徴を簡潔に整理する。熊本地震は 2 度の最大震度 7 を特徴とし、日本全体で位置付ければ、東日本大震災からの復興途上での発災である。熊本地震による甚大な被害は都市部、農村部の両方に及び、過去の大地震と比べると、1995 年の阪神・淡路大震災と 2004 年の中越地震(いずれも最大震度 7) に類似している。熊本地震の被害額は中越地震を上回り、住宅(宅地) 関連被害が 50% 超に

及ぶ。そして、2016年6月の豪雨により被害は拡大しており、「二重の複合型震災」（地震と豪雨のマチ型・ムラ型災害）と呼ばれる（徳野,2017）。

熊本地震による死者は264人（2018年5月13日現在）である。そのうち震災関連死が209人に達し、月日の経過とともに認定が増えてきた。死者は中越地震の68人を大きく上回る。生活面の復旧状況をみると、応急仮設住宅の整備・確保戸数は約2万戸で、入居対象が住宅の半壊・解体まで広げられたために大きく増加した。そのうち建設型と借上型（みなし仮設）の比率は1:3で、後者が圧倒的に高い。地震後2年でも仮設住宅等での避難生活者は約3.8万人に及び、その減少ペースは鈍い。仕事面では広域でみると、農業・畜産業の被害が大きいが、最大9割の高率の国庫補助事業が実施され、2017年3月時点で被災農家の営農再開率はすでに9割に達している。他方、商工業、観光業は局所的な被害が目立ち、益城町の伝統的な商店街や南阿蘇村のペンション村の復旧には間違いなく長期を要する。

以上のような被害からの復興に関して、熊本県は2016年8月に復興計画を策定し、「創造的復興」を大々的に掲げ、くらし・生活の再建を最優先し、また、交流機能の回復として阿蘇くまもと空港と熊本港・八代港を機能強化する。県内市町村も復興計画を策定しているが、復興事業を実施していくうえで、大半の市町村長が職員不足を理由に人的支援、そして、国の財政措置のあり方を意識して市町村の財政負担の最小化を最重要課題にあげる（熊本日日新聞調べ）。

## （2）国の財政措置の全体的特徴

熊本地震復旧・復興にかかる国の財政措置を巡って、熊本県知事は2016年5月9日に安倍首相に対して、東日本大震災のケースを念頭において被災自治体の財政負担をゼロにする特別法制定を要望した（熊本県,2016）。これは復興を迅速、確実に進めるためであり、県や市町村の財政基盤がきわめて脆弱で、激甚災害に指定されても負担分が発生し、また、その対象外の事業も多く、財政破綻しかねないことによる。

これに対して、安倍首相は地震対応について財政面でできることは全てやっていくことを早々に明言し、激甚災害指定により多くの復旧事業に際して国の補助率が上乘せされることになった。そして、政府の防災担当相は早い段階で現行の公的支援システムで十分に対応できており、激甚災害法の対象外の事業にも措置を講じていると発言し、特別法には消極的であった。内閣府の幹部にいたっては、「負担がゼロになると、事業の責任があいまいになる。不要なものまで要求することにつながりかねない」と指摘する（熊本日日新聞2016年10月6日付）。

こうした発言の最中にも、震災関連死が増大していたが、それが何人になるかは関係なく、明らかに東日本大震災との差別化がみられる。また、実質として、復興交付金や復興特別交付税のような制度は採用されなかった。復旧、復興にかかる被災自治体の主な事業の補助率、被害が大きい益城町における町の主な事業にかかる財政措置をあげると、表1、表2のとおり

りである。

**表1 熊本地震時と東日本大震災時の個別事業の補助率**

No	事業名	補助率	
		東日本大震災	熊本地震
1	公立学校施設整備費国庫負担事業(学校施設環境改善事業含む)	3/4	1/2
2	医療施設耐震化事業	3/4	1/2
3	農山漁村地域復興基盤総合整備事業	3/4	なし
4	道路事業(復興計画に位置付けられた道路整備、防災・震災対策等)	8/10	6/10
5	災害公営住宅整備事業	7/8	<b>3/4</b>
6—1	災害公営住宅家賃低廉化事業	7/8	<b>3/4</b>
6—2	東日本大震災特別家賃低減事業	3/4	なし
7	小規模住宅地区改良事業	3/4	1/2
8	優良建築物等整備事業	7/10	<b>2/5</b>
9	住宅・建築物安全ストック形成事業(住宅・建築物耐震改修事業)	2/3	1/3
10	都市再生区画整理事業(被災市街地復興土地区画整理事業)	3/4	1/2
11	宅地耐震化推進事業(造成宅地活動崩落緊急対策事業)	3/4	<b>1/2</b>
12	宅地耐震化推進事業(市街地液状化対策事業)	3/4	<b>1/2</b>
13	都市防災総合推進事業	3/4	1/2
14	下水道事業	3/4	1/2
15	都市公園事業	3/4	1/2
16	防災集団移転促進事業	7/8	3/4

(注)1.下線部分は、これまでの要望により、補助率が高上げされたもの。

2.宅地耐震化推進事業の地方負担について、補助災害復旧事業債の対象となった。

3.宅地耐震化推進事業の施行者負担への間接補助について、地方負担の8割が特別交付税措置される予定。

(出所)熊本県「平成28年熊本地震からの復旧・復興に係る要望」(2017年6月)p.3の表を一部改変して筆者作成。

**表2 益城町被災市街地復興推進地域内で行う主な事業**

項目	現行制度	要望内容
	地方財政措置	
被災市街地復興土地区画整理事業(※)	【公共事業等債】本来分90%充当うち80%を地方交付税措置	—
街路事業	【公共事業等債】本来分は50%充当、財対債分は40%充当、うち財対債分の50%(全体の20%)を地方交付税措置	上記「被災市街地復興土地区画整理事業」(※)と同等の地方負担の軽減
都市公園事業		
下水道事業	【下水道事業債】100%充当、うち42%を地方交付税措置	

(出所)熊本県「平成28年熊本地震からの復旧・復興に係る要望」(2017年6月)p.37の表を一部改変して筆者作成。

以上のような、政府間関係の動向から県知事は建前として要望を継続していくものの、実質的には現行システムの下での最大限の負担軽減を勝ち取る戦略にシフトしていき、一部の首長(市町村)との違いが鮮明になっていった<sup>1)</sup>。

国の財政措置の全体像をみると、激甚災害の適用範囲をどうするか、東日本大震災並みの措置にするかは国の判断ひとつとなる。後者にかかる被災自治体の財政負担ゼロを巡っては、熊本地震レベルでは無理であることだけは明らかになったが、決定的な判断材料は不明瞭である。他方、熊本地震は、国の財政措置等の到達点である東日本大震災の後だけに重要な意味をもっているが、グループ補助金や復興基金は創設され、この点でのメルクマールは明らかになった。次に、阪神・淡路大震災とは特別法の制定で決定的に異なり、それは熊本地震では実現しなかった。とは言うものの、生活面や産業面での公的支援の充実がみられる。中

1) 2017年7月に盛岡市で開催された全国知事会議では、東日本大震災からの早期復興や大規模災害発生時の対応が主要議題となったが、熊本県知事は熊本地震を踏まえて、①復興交付金など財政支援の常設化と応援職員派遣の法制化、②災害救助法の弾力的運用、③住宅再建支援制度の充実を国に働き掛けるよう提案した。「住宅の自力再建までトータルで支援する仕組みが不可欠だ」と強調した。

越地震との比較では、国の財政措置の質、量は人的被害によって大きく規定されるのか、あるいは財政力、その他の指標なのかは鮮明にみえてこない。見方を変えれば、過去の大地震との具体的な指標にもとづく比較というよりも、総合的な観点から講じられ、結果として質、量が定まるということも考えられる。

### (3) 国の財政措置の個別的特徴

国の財政措置のうち個別の特徴をあげると、産業面ではまず「被災農業者向け経営体育成支援事業」に見出すことができる。この事業は農業の復旧に対する支援であるが、被災した農業用加工施設・倉庫、畜舎の再建や農業機械の購入などを最大 9 割（国 5 割、県 2 割、市町村 2 割）補助する。今回、国庫負担は 3 割から引き上げられた。さらに、地方負担も特別交付税措置対象（再建 7 割、撤去 8 割）になった。

次に、グループ補助金である。これは東日本大震災時に創設されたが、今回、すぐに創設され、申請受付がスタートした。説明会等も頻繁に開催された。商工会がコーディネートする役割を大いに発揮した。熊本地震にあった制度の改善も行われた。当初の予算措置も東日本大震災を超えるような規模であった。こうした取組みにより、2017 年 12 月現在、復興事業計画の認定は 512 グループ、交付決定額は 870 億円（3,720 件）に達し、震災から 2 年にあたる 2018 年 3 月あたりには申請受付をほぼ終える段階に至っている。

生活面では災害公営住宅の整備である（2018 年 1 月現在、整備予定戸数 1,735 戸）。この事業では補助率それ自体や用地の取得費のように、東日本大震災時に認められていた国の手厚い補助は認められていない。こうした状況のなか 2019 年度末までの整備完了を目指しており、用地確保に著しい困難を抱えているものの、土地選定から民間業者を活用する手法が積極的に採用されている。

面的整備では第三セクターの南阿蘇鉄道の復旧事業があげられる。結果的に、事業主負担はゼロ、関係自治体の県と南阿蘇村の負担は実質わずかな水準にとどまることになったが、東日本大震災時に地元負担が軽減された三陸鉄道（三セク）のケースが大きなインパクトを与えた。具体的には、持続可能な経営に向けた「上下分離方式」（沿線市町村が線路、駅舎、盛り土などの関連施設を保有、維持する）の導入等を条件に、国庫補助率は 1/4 から 1/2 に引き上げられ、地元負担の 1/2 も実質 5%（交付税措置 95%）に圧縮される。

生活、産業などの再建に対する公的支援の財源となり、東日本大震災に続き創設された熊本地震復興基金をみると、その原資は今回も国の特別交付税措置となっている。基金原資の 510 億円は過去の災害ケースや人口などを考慮して算定されているが、過去の災害という点に着目すると、量的拡充の制約がインプットされていることになる。では、実際はどうか。東日本大震災のケースでは宮城県に 660 億円、岩手県に 420 億円が措置された。両県と比較すれば、今回かなり手厚く措置されていると十分に言えよう。他方、東日本大震災時には後に住宅再建支援分として宮城県に 708.6 億円、岩手県に 214.6 億円が復興特別交付税

で措置されており、これらを含む規模との比較が妥当であるとしても、量的拡充の制約はあまり効いていないのではないか。

#### 4. 熊本県・県内市町村の復興財政の特徴

##### (1) 自治体復興財政の全体的特徴

本節では熊本県および県内市町村の復興財政の全体的特徴を明らかにしたうえで、熊本地震復興基金の分析を行う。復興財政の分析にあたっては一般会計を対象とし、県・市町村のホームページ、歳入歳出決算書・予算書、広報誌などを用い、担当職員へのヒアリング調査も継続的に行っている。こうした分析方法は先行研究でも重視されており、震災対応の状況が多面的かつ定性的、定量的に浮かび上がってくる。熊本県・県内市町村の2015年度（震災前）、2016年度（震災後）の決算、2017年度、2018年度の予算は表3のとおりである。

熊本県は復旧・復興財政の典型的な状況となっている。例えば、①災害救助費の増大が民生費、災害廃棄物処理事業の増大が衛生費、災害復旧事業の増大が災害復旧事業費にあらわれている。災害救助費は応急仮設住宅の建設やみなし仮設住宅の供与などである。表ではわからないが、商工費も、発災に伴い中小企業の新規融資枠を拡充したことによる中小企業金融総合支援事業の増大の影響がみられる。②災害復旧事業やグループ補助金等にかかる国庫支出金や地方債の増加が歳入構造にあらわれており、国庫支出金では災害救助費負担金の増大の影響もみられる。地震関連経費は歳出総額の約2割を占めるが、2018年度当初までの地震関連予算の累計をみると、歳出では産業復興支援、歳入では国庫支出金が最大規模となっている。

県内市町村についても大半が復旧・復興財政の典型をはっきりと示す。益城町では民生費、衛生費、災害復旧費、南阿蘇村では民生費、災害復旧費、宇土市、阿蘇市、西原村、御船町、嘉島町、甲佐町では衛生費、災害復旧費が著増している。表ではわからないが、災害公営住宅整備事業や被災宅地復旧支援事業が着手され、土木費にも変化がみられつつある<sup>2)</sup>。結果、大半の市町村で歳出総額は2016年度に急増しており、2017年度当初予算のうち地震関連経費の比重（上位）は益城町で71.3%、西原村で71.0%、南阿蘇村で56.1%を占めるまでに至っている。これに対して、歳入面をみると、熊本市、宇土市、宇城市、大津町、南阿蘇村、西原村、御船町、嘉島町、益城町、甲佐町では国庫支出金および地方債が著増している。例えば、益城町の国庫支出金と地方債（いずれも2016年度決算）をみると、前者では災害廃棄物処理事業国庫補助金が53.8億円、後者では災害廃棄物処理事業債（災害対策債）が54.3億円で最大の収入源となっている。また、県支出金では災害救助費負担金が21.6億円に及んでいる。

以上のとおり、被災自治体の財政構造は大きく変わっている。このような状況のなか、2016

<sup>2)</sup> 西原村では災害公営住宅整備事業が総務費、菊陽町では災害ごみ処理委託事業や損壊家屋解体撤去委託事業、避難所運営委託事業などが消防費（南阿蘇村では民生費）で処理されている。

年度、2017年度の地震関連予算ベースで自治体の実質的な財政負担（交付税措置等が考慮される）は復旧・復興事業費の4～7%の水準にとどまることが見込まれている。災害廃棄物処理事業にみるように、災害救助・初期復旧にかかる事業の大半は自治体負担が抑えられる事業、つまり、国庫負担がより大きいことによる。今後、どの自治体も財政健全化法の下での「早期健全化基準」に達するような危機的状況には陥らない見込みであるが、自治体負担の比重の上昇は避けられない。

表3 一般会計の2017年度当初予算と2015・16年度決算

	(金額:億円、構成比:%)											
	歳出総額	民生費	衛生費	災害復旧費	国庫支出金	地方債	歳出総額	民生費	衛生費	災害復旧費	国庫支出金	地方債
熊本県	7,371	1,219(16.5)	350(4.8)	38(0.5)	1,162(15.3)	995(13.1)	129	43(33.7)	9(7.3)	0.3(0.2)	19(13.8)	10(7.3)
	9,687	1,806(18.6)	611(6.3)	452(4.7)	2,060(20.6)	1,157(11.6)	162	54(33.2)	33(20.7)	7(4.3)	34(18.3)	23(12.6)
	8,857	1,254(14.2)	653(7.4)	410(4.6)	1,555(17.6)	972(11.0)	169	52(30.6)	53(31.2)	1(0.6)	39(23.1)	30(17.6)
	8,338	1,076(12.9)	550(6.6)	263(3.2)	1,300(15.6)	972(11.7)	135	46(34.0)	10(7.4)	0.3(0.2)	19(13.3)	14(10.0)
熊本市	3,034	1,254(41.3)	257(8.5)	4(0.1)	829(26.9)	432(14.0)	150	54(36.2)	10(6.7)	9(6.2)	27(17.0)	15(9.1)
	3,573	1,311(36.7)	174(4.8)	399(11.2)	1,217(33.1)	570(15.5)	146	51(35.2)	19(12.8)	5(3.6)	24(16.3)	17(11.4)
	3,948	1,276(32.3)	179(4.5)	551(13.9)	1,317(33.3)	700(17.7)	83	18(21.7)	6(7.3)	0.2(0.3)	5(5.1)	17(18.1)
	3,653	1,319(36.1)	188(5.1)	168(4.6)	1,102(30.2)	548(15.0)	148	63(42.6)	7(4.6)	15(10.3)	21(12.3)	33(19.1)
菊池市	288	95(33.1)	27(9.3)	2(0.8)	37(12.5)	40(13.3)	144	26(18.3)	6(4.3)	35(24.5)	42(29.3)	25(17.7)
	349	96(27.4)	21(5.8)	44(12.5)	59(16.6)	71(19.9)	40	9(21.7)	3(8.1)	0.1(0.2)	6(13.6)	3(6.2)
	293	98(33.3)	23(7.9)	18(5.9)	42(13.9)	31(10.3)	95	15(15.9)	40(41.9)	10(10.6)	28(26.7)	22(20.5)
宇土市	148	63(42.5)	8(5.6)	0.8(0.5)	24(15.9)	11(7.1)	110	11(9.8)	15(13.4)	10(9.5)	39(35.3)	22(20.2)
	184	67(36.5)	24(13.0)	16(8.8)	37(18.9)	32(16.4)	68	26(18.1)	5(3.3)	2(1.1)	8(11.3)	4(5.4)
	207	64(31.0)	40(19.5)	7(3.2)	48(23.3)	31(15.0)	143	36(25.5)	37(26.1)	14(10.1)	31(20.0)	33(21.3)
宇城市	286	97(33.9)	21(7.3)	4(1.2)	43(14.4)	24(8.1)	140	30(21.3)	43(30.8)	26(18.3)	42(30.4)	35(25.3)
	329	110(33.5)	44(13.4)	19(5.6)	61(17.2)	41(11.5)	44	12(27.3)	4(9.3)	0.1(0.1)	7(14.6)	4(7.7)
	350	105(29.9)	81(23.2)	5(1.3)	81(23.2)	57(16.2)	73	14(19.6)	31(41.9)	5(6.6)	19(24.9)	17(21.9)
阿蘇市	194	53(27.6)	18(9.1)	2(0.9)	27(13.5)	25(12.3)	102	14(13.9)	29(28.3)	6(6.0)	32(31.8)	23(22.2)
	194	58(30.0)	39(20.2)	15(7.7)	35(16.2)	24(11.3)	109	39(35.4)	10(9.6)	—	14(12.8)	9(8.5)
	180	55(30.8)	23(12.9)	24(13.5)	37(20.3)	12(6.9)	274	73(26.8)	120(44.0)	21(7.8)	75(25.9)	74(25.8)
合志市	190	88(46.4)	12(6.2)	0.7(0.3)	37(18.5)	14(7.1)	393	56(14.3)	114(28.9)	142(36.2)	152(38.8)	108(27.4)
	216	100(46.3)	23(10.9)	3(1.4)	44(19.2)	19(8.5)	252	53(21.0)	11(4.3)	93(36.9)	76(30.2)	44(17.4)
	214	109(51.0)	13(5.9)	1(0.5)	42(19.5)	21(10.0)	58	18(31.5)	6(10.5)	0.4(0.7)	10(15.7)	5(7.7)
美里町	69	19(27.2)	6(8.7)	2(2.7)	9(12.7)	5(7.5)	103	22(21.5)	36(34.6)	9(8.7)	29(25.4)	22(19.5)
	86	20(23.6)	12(14.0)	11(12.5)	15(16.5)	11(12.1)	110	20(18.3)	24(21.6)	14(12.8)	36(32.7)	23(20.9)
	92	21(23.2)	12(12.9)	14(15.6)	18(19.7)	16(17.8)						

(注)1.2017年度当初予算のうち地震関連経費が10億円以上の市町村を掲載している。それは熊本市715億円、益城町280億円、南阿蘇村96億円の順で大きい。

2.上段は2015年度決算、中段は2016年度決算、下段は2017年度当初予算である。熊本県、熊本市、益城町、南阿蘇村は最下段に2018年度当初予算も掲載している。

3.2017年度について菊池市、宇城市、阿蘇市、大津町、南阿蘇村は最下段に併せて掲載している。

4.国庫支出金、地方債の構成比は歳入総額から算定している。

(出所)県ホームページ、各市町村の広報誌などから筆者作成。

今後、事業の本格化という点では、第一に、益城町において最も被害の大きい中心市街地と熊本市を東西に結ぶ県道熊本高森線の拡幅事業があげられる。事業費は 150 億円超が見込まれ、国 6 割、県 3 割、町 1 割の負担となる。町当局は県に対して震災前からその拡幅を要望しており、震災を機に現行の 2 車線から 4 車線への拡幅が打ち出された。ただし、「4 車線化」による拡幅が突然決定、公表されたということで、反対する住民が少なくない。

第二に、益城町の中心市街地（町役場やその周辺の商業集積地）における土地区画整理事業であり、県や町の復興のシンボルとされている。それは町の職員・財源不足を理由に、県の代行による実施となる。事業費は 120 億円超である。町から国土交通省等に対して特別の財政支援が要望され、町負担は 1 割におさえられる。ただし、東日本大震災のケースのように、様々な不可避の追加対応を余儀なくされる場合があり、事業費の増額の可能性は高い。

## （２）熊本地震復興基金の特徴

### １）熊本地震復興基金の全体像

熊本地震復興基金の分析にあたって、青田（2011,2016）や栗田（2016,2018）といった先行研究からその出発点をあげれば、基金の原資、基金管理・運用の主体や方法、基金事業の実施主体や内容（事業数の把握を含む）、他の基金との関係の整理である。次に、基金事業を全てあるいはまとめて把握できれば、目的別分類や性質別分類、直接支援か間接支援か、ハードかソフトか、復旧か復興かといった類型化が可能になる。そして、定量的分析としては個別事業の事業費や基金充当額、実施件数、補助率、助成単価などを把握すればよい。

熊本県のホームページでは熊本地震復興基金は「国の支援が行き届かない、被災者の方々のきめ細やかなニーズや、地域の再生に対応していくものです」と記載されている。復興基金は国の財政措置の動向を踏まえて 2016 年 9 月に創設され、その規模は 569.2 億円である。基金の原資をみると、国の特別交付税措置の 510 億円に加えて、熊本地震被災地支援宝くじの収益金 13.2 億円、県住宅供給公社の清算等で発生した 46 億円からなる。最後者の 46 億円は前 2 つよりも後に積み立てられた。基金管理・運用の主体は県の直営（条例方式）であり、一定金額が市町村に交付される。と言うよりも、後述のとおり、市町村向けの方が多く、東日本大震災のケースを上回る<sup>3)</sup>。基金管理・運用の方法は「取崩し型」（取崩しながら執行していく方法）となっており、東日本大震災時と同様である。

熊本県のホームページによると、被災地支援宝くじ収益金は交付金（枠配分）の形で特定被災市町村のうち、政令市（熊本市）を除く被災の大きかった団体（27 団体）に対し、人口規模に応じて配分されている。この根拠として被災市町村の復旧・復興にかかる潜在的な財政需要の把握があげられている。ここでは熊本市が人口規模で圧倒的に大きいことから対象

---

<sup>3)</sup> 他の基金との関係をあげると、熊本県は平成 28 年熊本地震被災文化財等復旧復興基金（原資を寄附金とする）やふるさとくまもと応援寄附基金（ふるさと納税・復興事業枠）を創設している。県内市町村については例えば、複数の市町村で創設されている災害復興基金（原資を寄附金等とする）、宇土市であればふるさと宇土応援基金（その他「市政運営全般」枠）があげられる。

外となっている。

次に、復興基金の実施主体は県と市町村であり、事業内容の全体像としては、①「基本事業」（統一ルール）であり、市町村が実施する 36 事業に 293.2 億円、県が直接実施する 17 事業に 80 億円が充当される（2017 年 12 月末時点で、今後、事業数は増えることがある）。②「創意工夫事業」（国や県の既存補助事業と重複できないルール）であり、被災 30 市町村が使い道を決められるように、100 億円が充当される。③「広域的課題対応」であり、県が実施する事業に 50 億円が充当される。①～③の金額の合計は 523.2 億円であり、広域的課題対応分は使途未定となっている。また、残りの 46 億円も使途未定であるが、これは県住宅供給公社の清算等で発生した分にあたる。

ここで復興基金制度を巡る県と市町村の関係をみると、「基本事業」における統一ルールについて説明しておく必要がある。県としては被災者支援策の被災市町村間格差への懸念があり、どの市町村でも同じ水準の支援を受けることができるよう、県が活用事業の統一ルールを策定しようとするものである（熊本県 2018）。具体的には、国庫補助事業にかかる補助裏負担や人件費（内部管理経費）などへの充当が認められないことはごく一般的であるが、ここでの統一ルールとは統一事業の設定をさす。つまり、県による市町村への密なヒアリングを踏まえて、市町村共通の事業を設定し、補助（交付）対象要件や補助率なども設定するということである。過去の大震災をみれば、東日本大震災時に宮城県が復興基金（第 1 次分）を市町に交付するにあたって住宅再建支援（ソフト）に関する方針を徹底させることにした経験がある。この限りでは県が市町村・地域団体等の裁量を阻害しているのではないか、ということが論点になろう。

「創意工夫事業」（枠配分）は特定被災市町村（30 団体）に対し、①住家の被災規模、②公共土木施設等の被災規模に応じて配分されている（熊本市 30.3 億円～天草市 142 万円）。それぞれの設定根拠は、①については熊本地震の特徴でもある宅地被害等、住家被害に関連した財政需要を把握、②については公共土木施設等の被災規模で包括的な財政需要を把握ということである。創意工夫事業は 2018 年度から執行が本格化するが、熊本日日新聞 2018 年 3 月 8 日付によれば、例えば、熊本市は被災した町屋の復旧費として助成する。阿蘇市は JR 豊肥線の代替通学バス利用者への運賃助成に充てるようである。

最後に、個別市町村の復興基金の執行状況について言及しておきたい（益城町企画財政課、南阿蘇村総務課の提供資料）。益城町の 2017 年度決算までの復興基金充当額（基本事業のみ）をみると、約 12 億円（事業費約 18 億円）のうち被災宅地復旧支援事業が 8 割超を占め、最大となっている。南阿蘇村でも同事業が約 6 割を占める（2017 年度 3 月補正まで）。次いで、農家の自力復旧支援事業である。他方、創意工夫事業として買い物弱者対策事業や経営体育成支援事業（実施単価補填分）などが実施されている（2017 年度 12 月補正まで）。なお、同村では寄附金等を原資とする復興基金事業が実施されており、そのうち災害公営住

宅用地購入が突出している<sup>4)</sup>。その他には、村独自の被災世帯自宅再建補助として、村内での自宅の新築を対象に、①自宅再建諸経費助成（抵当権設定登記手数料や融資事務手数料など上限 100 万円）、②リバースモーゲージ助成（リバースモーゲージ型融資を受ける場合で、上記の諸経費について上限 100 万円等）を実施している。

## 2) 基本事業

「基本事業」として市町村が実施する 36 事業は表 4 のとおりである。その基金充当額のうち突出して大きな規模となっているのが被災宅地復旧支援である。これについては復興基金事業ではない他の宅地復旧支援と合わせて後述する。その他に基金充当額が大きい事業をみると、住まい再建支援があげられる。それは自力での住まい再建が進むよう、伴走型の専門相談窓口の設置や個別訪問等の支援となっているが、熊本市以外は県事業として実施され、全額補助の扱いとなる。今後、それへの基金充当額は増大していく。ここでは代表的な事業で、かつ県事業である住まいの再建加速化事業を取り上げておく。

「熊本型」住まいの再建加速化事業とは、被災者生活再建支援制度として県独自の復興基金を用いて「熊本型」支援が進められることをあらわし、具体的には表 5 のとおりである。事業の対象は全壊世帯、大規模半壊世帯、半壊解体世帯等であり、再建先として自宅再建か、民間賃貸住宅か、公営住宅かで支援メニューが異なる。一例をあげると、①リバースモーゲージ利子助成とは、高齢者（60 歳以上）向け返済特例制度であり、借入者の死亡時に土地や建物を売却することで完済される仕組みである。②自宅再建利子助成とは、県では借入金のうち上限 850 万円までに対し、100 万円程度の利子分全額を一括で助成する。次に、年収 500 万円以下の世帯を対象（子育て世帯は最大 700 万円以下）にし、借入金のうち上限 850 万円までに対し、100 万円程度の利子分全額が一括で助成される。③民間賃貸住宅入居支援助成とは、民間賃貸住宅への入居時に必要な礼金や仲介手数料、家賃債務保証料などの初期費用が助成される。

住まいの再建加速化事業は仮設住宅の原則 2 年の入居期限を迎えていくなかで、その周知徹底が強く求められるようになる。益城町における申請状況（2018 年 2 月 28 日現在）をみると、リバースモーゲージ利子助成は 1 世帯、自宅再建利子助成は 41 世帯、民間賃貸住宅入居支援助成は 32 世帯、転居費用助成は 556 世帯である。熊本日日新聞 2018 年 5 月 29 日付によれば、県、市町村のいずれも事業を広報しているにもかかわらず、とくにリバースモーゲージ利子助成は浸透しておらず、さらなる取組みを始めようとする実状を報道している。南阿蘇村は既述のとおり、「県の支援制度とは別に、村内で再建するリバースモーゲージ利用者や一定の基準を満たす住宅購入者に、登記手数料などの諸経費を助成する制度を昨年 12 月に創設した。ただ申請は 10 件と低調」であり、再建住宅での見学会の開催、仮設入居者

---

<sup>4)</sup> 災害公営住宅用地購入（建設用地取得）を巡っては本来、家賃収入で賄うのが原則であるが、県市町村課によると、東日本大震災で特例として国の補助制度が設けられた経緯があり、「(人口減などで) 将来の入居者確保が見通せない」という市町村の不安の声に対応して、基金の用途を拡大する形で 1/2 の充当が容認された（熊本日日新聞 2018 年 3 月 8 日付）。

などの戸別訪問相談が計画されている。

事業名	交付決定済み額	2017年度末累計見込み額
認可外保育施設利用者支援	485	3,485
放課後児童クラブ利用者支援	1,376	3,340
応急仮設住宅維持管理費用支援	2,836	18,000
応急仮設住宅移転等費用支援	—	300
復興支援ボランティア連携推進	—	800
復興基金対応の市町村窓口業務の支援	基金活用額に応じた額	
臨時託児サービス設置	—	20
仮設住宅等コミュニティ形成支援	—	400
復興関連ボランティアセンター等運営推進	—	720
被災者見守り対策強化	—	6,500
高校生等通学支援	—	200
農地等被災農業者生活支援	—	500
被災宅地復旧支援	126,301	531,302
土砂災害レッドゾーン被災住宅再建支援	—	14,000
生活再建情報の提供支援	2	4,700
住まい再建支援	—	100,000
被災マンション建て替え支援	—	300
戸建て木造住宅耐震化支援	—	12,000
震災遺構候補の仮保存支援	—	2,000
市町村災害時受援計画策定支援	—	400
地域防災力強化促進	—	—
指定避難所等機能強化支援	—	80
くまもとフリーWi-Fi整備	—	40
地域水道施設復旧	3,168	8,161
農家の自力復旧支援	31,977	34,433
私道復旧	—	3,600
小規模農業用水路・農道の早期復旧支援	—	20,000
地域コミュニティ施設等再建支援	2,149	64,829
自治公民館再建支援	3,132	16,935
消防団詰所等再建支援	1,458	4,398
私立博物館等復旧	—	1,000
共同墓地復旧支援	—	10,900
商店街等街路灯管理支援	—	60
仮設商店街整備支援	—	1,300
商店街にぎわい復興支援	—	5,000
熊本地震復興観光拠点整備推進	—	1,600
合計	172,884	871,303

以上の被災宅地復旧支援と住まい再建支援の他に、基金充当額が大きい事業を取り上げると、地域コミュニティ施設等再建支援は被災した地域・集落における地域コミュニティの場として長年利用されてきた施設等の再建を支援する。対象は集落または自治会である。対象要件は、①市町村の区域内にある、②専ら地域の住民が利用する、③専ら地域の住民が交代で維持管理している、④祭りや行事などのコミュニティ活動に現に活用され、今後も活用を継続する、を全て満たすもので、地域のコミュニティのため復旧が必要と市町村長が判断することである。補助率は1/2、補助上限は1千万円（事業費2千万円）である。

次に、農家の自力復旧支援は農業の維持を図るため、営農の基盤である被災した農地を農

家自ら復旧するための経費を支援する。対象は被災した農地を自ら復旧する農家である。補助率は1/2、補助上限は20万円（事業費40万円）/箇所である。例えば、益城町では相談件数320件、申請件数57件（2018年2月28日現在）に達している。

再建先	支援メニュー	
自宅再建	①リバースモーゲージ利子助成・・・土地や建物を担保に住宅資金を借り入れた際の利子分を一括助成。助成額：100万円程度/世帯。 ②自宅再建利子助成・・・子育て世帯を含む多くの世帯で「利子負担ゼロ」に。助成額：100万円程度/世帯。	④転居費用助成・・・自宅や民間賃貸住宅等へ住み替える費用を助成。助成額：一律10万円。
民間賃貸住宅	③民間賃貸住宅入居支援助成・・・入居時の初期費用を助成。助成額：一律20万円。	
公営住宅		

(出所)熊本日日新聞2017年10月13日付の表を一部加工して転載。

次に、小規模農業用水路・農道の早期復旧支援は、被災した農業用水路・農道のうち国庫補助対象外（40万円以下）の小規模な箇所の農家等の自力復旧に要する経費の支援で、2/3補助（上限26.6万円/箇所）となっている。

次に、被災宅地復旧支援に戻ると、今回の経験から、大災害下での数多くの小規模な宅地復旧について公共性の高さを理由に、市町村が公共（補助）事業を実施する際の要件が緩和され、早速適用されている。建物に比して見劣りするが、宅地耐震化推進事業の制度拡充により小規模な宅地擁壁の被害復旧が実施され、さらに、被災宅地復旧支援事業の創設により、公共事業の対象外の復旧工事が復興基金事業として実施されている（表6）。熊本市は宅地の地滑りやがけ崩れ、液状化を対象にした国・県の補助事業に伴い、住民の費用負担がないよう支援しており、画期的である。その後、複数の町村が事業の違いはあるものの住民負担ゼロに追随した。

被災宅地復旧支援事業は宅地被害のうち国庫補助の対象にならない復旧工事について、被災者の工事費負担が50万円を超えた場合、超過分の2/3は県の復興基金から補助される（市町村が窓口となる）。補助は工事費1千万円を上限に設定され、最大633万円が支給される。約1万件を対象にして、国の補助要件を満たさない高さ2m未満の宅地擁壁の補修や、液状化で生じた家屋の傾き修正、亀裂や陥没の埋め戻しなどが想定されている。例えば、益城町では2018年3月12日現在、申請件数は554件、そのうち事業実施が確定した件数は455件となっており、助成額は10.5億円に達する。

最後に、「基本事業」のうち市町村実施の36事業に対して、県が直接実施する17事業は住まいの再建加速化事業に加えて、生活再建住宅支援（二重ローン対策）事業、被災生徒授業料等減免補助事業、被災地防犯アドバイザー事業、スクールサポーター事業、益城テクノ

団地生活交通支援事業などがあげられる。これらの事業に対する復興基金充当額のうち最大規模は突出して「熊本型」住まいの再建加速化事業となっている。その他には、文化財災害復旧事業（従来からある国、県等の補助制度を活用してもなお生じる民間所有者負担の一部を支援）、熊本地震復興観光拠点整備等推進事業、中小企業等災害復旧・復興支援事業も大きい。

表6 熊本地震の宅地復旧の進め方			
県内の宅地被害 1万5千件			
公共事業 5千件	復興基金で支援 1万件		
種類		主な要件	対応
擁壁被害	→	・家屋10戸以上、3千平方メートル以上 ・避難路などに面し、2戸以上、盛り土高2メートル以上	公共事業 *被災者負担がない自治体もある
液状化	→	・家屋10戸以上、3千平方メートル以上 ・道路など公共施設との一体的対策	公共事業 *被災者負担がない自治体もある
陥没・その他	→	・公共事業の要件に満たない被害 ・擁壁、地盤の復旧 ・液状化再発防止の地盤改良 ・住宅基礎の傾斜修復 ・50万円以上の工事	復興基金 *個人施工を補助

(出所)熊本日日新聞2017年2月25日付の図を一部修正して転載。

### 3) 他の大震災復興基金との比較

ここでは最初に、熊本地震復興基金と2004年の中越地震に際して創設された中越大震災復興基金を比較してみる。中越地震を対象にするのは、被害の状況から小都市や中山間地域の復興基金の特徴に注目することができ、熊本地震（復興基金）が摂取すべき点を見出すことができることによる。熊本地震復興基金については全ての事業が終了したわけではないことから暫定的な比較となる。ただし、県によれば、使途については見込みとは言え、宅地の復旧に146億円、住まいの再建に108億円が想定されており、両事業で復興基金総額の半分近くを占めるが、今後、後者にシフトしていく執行状況になろう。だとすれば、「個々の被災者、事業者等を対象に現金支給や費用負担等により直接支援するメニュー」の比重がかなり高くなる。

創意工夫事業も今後、住まいの再建が中心になるとと思われる。例えば、「広報ましき」の2018年4月号によると、益城町は住まい確保・再建支援にかかわって、今後は『被災民間賃貸住宅復旧事業補助金』制度により賃貸住宅の再建を促進し、被災した町民の住まいの受

け皿を早期に確保するとともに、入居者の状況に応じた健康管理支援なども行っていきます」ということで、2018年度当初予算で被災民間賃貸住宅復旧事業補助金 3.0 億円、300 戸分を計上している。また、2019年度の予算では100戸分を追加で計上する予定である。補助上限は1戸につき100万円、所有者1人につき1千万円である。

さて、中越大震災復興基金の設置目的は「新潟県中越大震災からの早期復興のための各般の取組を補完し、被災者の救済及び自立支援並びに被災地域の総合的な復興対策を長期・安定的、機動的に進め、災害により疲弊した被災地域を魅力ある地域に再生する」ことである。事業内容や基金充当額は表7、表8のとおりである。その特徴は事業数が多いなかで、被災者生活支援対策事業の規模が突出して大きいことである。次いで、被災者住宅支援対策事業の比重が高いが、被災者生活支援対策事業と合わせて生活・住宅支援（広義の生活支援で、社会的インフラ整備を含まない）とすれば、これが金額で半分を超える。また、基金充当額の上位事業をみても、それがランキングされている。他方、農林水産業対策事業、雇用対策事業、産業対策事業、観光対策事業を合わせて産業振興とすれば、生活・住宅支援の規模より小さいものの、かなりの比重を占める。青田の研究を参考にして、別の角度からみれば個々の被災者・被災事業者への直接・間接支援が軽く半分を超える水準である（新潟県中越大震災復興検証調査会, 2015）。なお、公益財団法人方式による管理・運営のために、市町村に配分する手法ではなく、基本的に市町村が事業主体とならない。

**表7 中越大震災復興基金事業の全体像**

（金額：百万円、構成比：％）

区分	金額	割合	区分	金額	割合
生活	20,892	32.3	観光	4,148	6.4
雇用	4,120	6.4	教育・文化	823	1.3
住宅	12,817	19.8	地域復興	5,538	8.6
産業	4,120	6.4	記録・広報	2,754	4.3
農林水産業	8,774	13.6	二重被災	6	0.0
支払利息等	591	0.9			
合計	64,583	100.0			

（注）1.区分は（公財）新潟県中越大震災復興基金による。「生活」は被災者生活支援対策事業、「雇用」は雇用対策事業、「住宅」は被災者住宅支援対策事業、「産業」は産業対策事業、「農林水産業」は農林水産業対策事業、「観光」は観光対策事業、「教育・文化」は教育・文化対策事業、「記録・広報」は記録・広報事業である。2007年度に「地域復興」（地域復興支援事業）、2008年度に「二重被災」（二重被災者緊急対策事業）が追加されている。なお、「二重被災」は2007年7月に発生した新潟県中越沖地震に伴う支援である。

2.2005年度～2014年度・2015年度以降（見込み）の基金充当額をさす。義援金事業会計分を除く。

（出所）新潟県中越大震災復興検証調査会（2015）「新潟県中越大震災復興検証報告書」p.79の表を一部加工して作成。

これに対して、熊本地震のケースはコミュニティ再建（中越大震災復興基金における地域復興支援事業）や地域産業再生（産業振興）に対する充当規模がやや下回る一方で、生活・住宅支援の比重は住宅（宅地）の被害の大きさから上回り、その他の比重はやや下回るが見込まれる。とくにコミュニティ再建や地域産業再生については次の二点がある程度の影

響を及ぼすのではないかと。第一に、中越地震のケースと違い、今では、国の制度として地域おこし協力隊等が創設され、また、全国区の財団法人等によるコミュニティ助成事業の充実がみられる。第二に、グループ補助金や高率の農業再建補助金のインパクトが大きく、復興基金による地域産業再生の支援がそれほどみられない。これに対して、事業内容については被害の特徴等から類似性がかなりの程度みられる一方で、中越地震のケースのように養鯉業の再建支援がない代わりに、被害の大きかった商工業や観光業の再建支援で違いがでると見込まれる。

事業名	金額（千円）	件数（件）	区分
地域コミュニティ施設等再建支援	11,354,833	3,940	生活
被災者住宅復興資金利子補給	5,771,455	54,283	住宅
中山間地域再生総合支援	3,708,357	275	生活
観光復興キャンペーン推進	3,509,302	369	観光
被災地域緊急雇用創出	3,274,674	39	雇用
雪国住まいづくり支援	2,772,825	4,925	住宅
農業用水水源確保支援	1,909,916	610	農林水産業
手づくり田直し等支援	1,878,501	6,108	農林水産業
地域営農活動緊急支援	1,859,716	122	農林水産業
地域コミュニティ再建	1,600,761	3,308	生活
越後杉で家づくり復興支援	1,418,975	1,611	住宅
地域共用施設等復旧支援	1,380,817	649	生活

（注）金額（基金充当額）、件数は2014年2月末現在の実績。全体の事業数は142である（2014年12月現在）。  
（出所）新潟県中越大震災復興検証調査会（2015）「新潟県中越大震災復興検証報告書」p.86～p.94の表を加工して作成。

次に、東日本大震災との比較である。その災害としての最大の特徴は大津波や原子力発電所事故であり、熊本地震とは大きく異なるが、被害の状況から中越地震と同様に、小都市や中山間地域の復興基金の特徴に注目することができる。また、東日本大震災からの復興は現在進行中であり、熊本地震のケースに対する直接的な影響が地域・自治体の政策面にどの程度あらわれるかをタイムリーに把握することができる。ここでは栗田（2018）で整理されている、岩手沿岸のなかでとくに被害が大きかった6市町（陸前高田市、大船渡市、釜石市、大槌町、山田町、宮古市）の2011年度～2016年度の復興基金の事業内容や事業費、基金充当額の一覧を参考にして比較分析してみる。その特徴をみると、生活・住宅支援が6割（基金充当額ベース）を占め、岩手はより高い比重である。それは熊本地震のケースでも6割に達する可能性が高い。それぞれの被害の特徴の違いが強くあらわれるとしても、生活・住宅支援は結果として最も重点が置かれる分野として定着することになる。

生活・住宅支援のなかでも、岩手県は住宅再建に対する直接補助に重点を置き、できるだけローンを組まずに元の居住エリアで再建を果たしてもらおうとした。沿岸エリアでは高齢化が著しく、資金確保に対する懸念が大きく、さらに、居住市町村からの人口流出が不安視されていたなかで、法制度の上乗せ・横出しに踏み込んだり、過去の復興基金のケースを踏襲したりして、おおよそあらゆる対策を講じたと言える。とくに住宅本体の再建支援に対しては、市町村が上乗せ補助を採用したことから、被災者の経済的な負担軽減はより大きくな

った。この限りでは、熊本地震のケースは多くの点で類似性がある一方で、住宅本体の再建については大きな違いがみられる。なお、生活支援については東日本大震災のケースでは2016年度から被災者支援総合交付金が創設され、復興事業全体からみれば、復興基金を通して市町村の役割に期待するというよりも、むしろ、国が自らの責任の下で新たな財政措置を通してより積極的な役割を果たそうとしている。

青田（2011,2016他）では決まって林（2007）で示された、阪神・淡路大震災にかかる復興基金の特色が取り上げられている。すなわち、国、兵庫県・市町等公共団体が一定の措置を行ったが、もう一步踏み込んだ支援が必要と認められる事業。震災特例など特別の金利を適用した事業で、被災者の自立支援のためにさらに金利を引き下げることが必要な事業。ボランティア活動、自治会活動等、被災者の自立復興を支援する事業。一定の公共性、公益性があるが、何らかの理由により行政が措置を行えない部分を対象に、一步踏み込んで支援する事業。既述のとおり、青田（2016）では東日本大震災のケースの特色があげられているが、熊本地震を含めて阪神・淡路大震災のケースと比較すれば、単なる表現の違い以上に、共通性がある一方で、多様性や新規性があると言えよう。復興基金制度はこれまで設置の可否、基準が不明瞭であり、また、基金規模の算定基準も統一されておらず、設置が遅くなり、迅速な事業計画の策定および事業の実施に大きな支障をきたしていたことがあげられる。こうした課題を抱えるものの、大災害ごとに復興基金が設置されるなかで、その設置等にかかるメルクマールが非公式ながらクリアになりつつある。

## 5. まとめ

本稿では熊本地震の復興財政の特徴を整理したうえで、熊本地震復興基金について先行研究を踏まえて分析してきた。

先行研究の不十分さを踏まえた分析視点・方法として、次の3点があげられる。第一に、分析視点として地域マネジメントの側面も重視する。第二に、分析方法として定量的な側面に踏み込む。第三に、いずれにも関わるが、復興事業（復興財政）全体から、そして、復興基金事業の受益者からアプローチする。

どの点についても、本稿の分析はクリアしたわけではないが、熊本県および県内市町村における復興基金（事業）の規模や性格などはかなり明らかになった。今後、復興基金の予算化、執行は進んでいくが、途中経過ながら宅地復旧と住まい再建の支援は最大規模になっており、被災者の金銭的負担を、被災者間の公平性を配慮しながらできるだけ軽減するスタイルが定着している。

今回、熊本地震復興基金の全貌が初めて明らかにされたが、その主な分析結果は以下のとおりである。第一に、復興基金が県独自の財源確保や制度設計にもとづき執行され、県と市町村の双方で、被災者の生活・住宅（再建）支援にかなり集中的に充当されている。これは別の見方をすれば、生活・住宅再建に対する公的支援の弱さあるいは国の財政措置の不十分

さがとくにあらわれていたことをさすのではないだろうか。他方、創意工夫事業分の配分にかかる算定には公共土木施設等の被災規模（地域ベース）が含まれるが、被災市町村によっては、ハード中心の算定となり、より多くの配分となりうることの是非が問われるべきかもしれない。なお、個人（被災者）の被災という点では、東日本大震災時に続き、今回も被災者生活再建支援制度の拡充はみられなかった。

第二に、県が市町村との情報交換にもとづき市町村事業の設計に積極的に関与したり、段階的な基金配分などの役割を果たしたりすることが今回の特徴となっている。これは市町村への配分規模が大きいことと引き換えというよりも、市町村間の差異の広がりをも問題視しているが、東日本大震災のケースを踏まえたかもしれない。いずれにせよ、市町村の独自性を制約することになっていないかが論点として残ることになる。

第三に、国がいったん原資を手当てした復興基金の拡充は、復旧当初から制度的な制約を受ける。これは、国の財政措置の算定が過去の災害のケースにもとづくことによる。このことは、被災地域・自治体のニーズや被災（事業）者の再建ペース（いずれも被害の拡大化、長期化、多様化にもとづくものを含む）に応じた復興基金の拡充の余地が小さいことをさし、算定方法を含めて、制度の根本的な問題として提示されることになる。

なお、復興基金の規模は過去の災害でも重要な論点となっていたが、熊本地震復興基金がかなりの規模となるのであれば、今後の災害に与える影響の点で大きな分岐となるかを見極める必要がある。また、復興基金制度は今回創設されたが、創設されない災害の方が多いために、被災者や被災自治体は生活や仕事などの再建（支援）を躊躇する場合があることから、制度の恒久化は論点として残る。

最後に、熊本地震復興基金は今後、基本事業、創意工夫事業、広域的課題対応などいずれも執行が進んでいくので、その継続的な分析が研究課題となる。それに際しては、先行研究の不十分さを踏まえる必要がある。例えば、創意工夫事業が維持可能な地域経済・社会への転換に対するインセンティブになるのか。あるいは、被災（事業）者支援とは関連性のないような事業が多くなっているのか。定量的分析にあたっては、詳細なデータの収集が不可欠となる。この場合、個別市町村の事例分析が論旨の明確性やデータ収集の制約などの点で有効になりうる。また、復興基金事業とそれ以外の復興事業の相互関係（機能分担）の詳細な分析も残されている。復興基金事業の受益者に対して、事業評価に関するアンケート調査を実施することもありうる。こうした作業によって、復興にかかる行財政上あるいは政策上の成果と限界はよりクリアになっていくと考えられる。

\*本稿は、2018年10月開催の日本財政学会第75回大会（香川大学）・特別セッション「災害復興財政のあり方を考える」における単独報告「熊本地震からの復興財政2年間」に若干の加筆、修正を行ったものである。

## 参考文献

- 青田良介（2011）「被災者支援にかかる災害復興基金と義援金の役割に関する考察」『災害復興研究』第3号，87-117頁。
- 青田良介（2016）「岩手県・宮城県における東日本大震災復興基金の活用に関する考察」『災害復興研究』第8号，15-38頁。
- 浦野正樹，大矢根淳他編（2007）『復興コミュニティ論入門』弘文堂。
- 熊本県（2016）「平成28年熊本地震からの復旧・復興に係る特別の措置を求める要望」。
- 熊本県（2018）「熊本地震の発災4か月以降の復旧・復興の取組に関する検証報告書」。
- 熊本県・県内市町村の決算書・予算書。
- 熊本県・県内市町村の広報誌。
- 栗田但馬（2016）『地域・自治体の復興行財政・経済社会の課題—東日本大震災・岩手の軌跡から』クリエイツかもがわ。
- 栗田但馬（2018）「東日本大震災と熊本地震からの復興政策の実態と課題—変化をどう説明するか」『大阪経大論集』第69巻第2号，149-185頁。
- 佐藤主光（2009）「災害政策体系のあり方に関する研究」内閣府経済社会総合研究所『経済学的視点を導入した災害政策体系のあり方に関する研究報告』，1-14頁。
- 佐藤主光，小黒一正（2011）『震災復興—地震災害に強い社会・経済の構築』日本評論社。
- 徳野貞雄（2017）「『目に見えない』ムラ型震災とは，何か—『二重の複合型震災』だった熊本震災—」『農業と経済』第83巻第4号，33-48頁。
- 新潟県中越大震災復興検証調査会（2015）「新潟県中越大震災復興検証報告書」。
- 林敏彦（2007）「検証テーマ 復興資金—復興財源の確保」復興10年委員会編『復興10年総括検証・提言報告—阪神・淡路大震災—』，433-435頁。
- 福島大学国際災害復興学研究チーム編（2014）『東日本大震災からの復旧・復興と国際比較』八朔社。
- 宮入興一（2006）「災害と地方行財政」宮本憲一・遠藤宏一編著『セミナー現代地方財政Ⅰ』勁草書房，261-280頁。
- 宮入興一（2013）「災害と地方財政」重森暁・植田和弘編『Basic 地方財政論』有斐閣，123-141頁。
- 宮崎毅（2009）「災害関連施策における財源措置と地方の役割」内閣府経済社会総合研究所『経済学的視点を導入した災害政策体系のあり方に関する研究報告』，137-177頁。
- Abou-Bakr, Ami J. (2013) *Managing Disasters through Public-Private Partnerships*, Washington, DC, Georgetown University Press.
- Clarke, Daniel Jonathan and Dercon, Stefan (2016) *Dull Disasters? :How Planning ahead will Make a Difference*, Washington, D.C, World Bank Group.
- Phillips, Brenda D.(2016) *Disaster Recovery*, CRC Press.