

# 震災対応財政の論点整理

— 東日本大震災と熊本地震 —

栗田 但馬\*

**要 旨** 本稿の目的は東日本大震災に伴う国と地方自治体の震災対応財政の到達点、さらに、熊本地震復興にかかる国の財政措置に関する論点を整理することである。国は東日本大震災に伴い、従来とは大きく異なる財政措置を数多く講じているが、とくに復興交付金をはじめ補助金に対する批判は少なくない。また、被災自治体の一部負担導入にも無視できない問題がある。こうした最中、熊本地震が防災した。熊本地震に伴う国の財政措置について最大の論点として東日本大震災時のように、復旧・復興事業において被災自治体の財政負担を原則ゼロにするか否かがあげられる。さらに、被災地、被災者にとって復旧、復興の様々な局面で経済的な負担を余儀なくされるが、この点でも負担軽減が論点となる。ここでの政策選択は今後の大災害の負担のあり方を決定づけるほど非常に大きな影響を与える。他方で、東日本大震災対応財政の評価が継続的に行われなければならないことから、それとの関わりは政策課題として残る。

**キーワード** 被害、復興、自治体財政負担、グループ補助金、事前復興

## 1. はじめに

これまで大災害を契機として、被災者、被災地の要望や様々な立場からの政策提言などを背景に復興にかかる国の新たな財政措置が講じられてきたが、2011年3月の東日本大震災も同様である。東日本大震災復興における国の新たな財政措置は多岐にわたり、その規模は最大となっている。そして、復興が進めば、国の財政措置は見直されたり、縮小されたりするが、2016年度からの「被災自治体の一部負担の導入」は典型例である。

東日本大震災から2016年9月で5年半が経過し、その復興にかかる国の財政措置に対する評価が行われているが、こうした最中の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「2016年熊本地震」(以下、熊本地震)が防災した。熊本地震は甚大な被害をもたらしたために、その復興は2016年9月時点で初期段階にあるが、すでに東日本大震災時の実績を踏まえて国の新たな財政措置が講じられている。

本稿の目的は熊本地震復興にかかる国の財政措

置の本格的な評価に向けて、東日本大震災に伴う国と地方自治体の震災対応財政の到達点、さらに、熊本地震復興にかかる国の財政措置に関する論点を整理することである<sup>1)</sup>。

## 2. 東日本大震災復興にかかる国の財政措置

### (1) 東日本大震災復興の状況

本節では最初に東日本大震災からの復興の状況を生活面、仕事面などから整理する。次いで復興にかかる法制度や政策の動向、さらに、国の財政措置を振り返り、先行研究を踏まえて簡潔に評価する。

最初に被災地の復興状況である。生活面における最大の特徴は「仮設」生活が減少して、住宅再建が増大していることであるが、仮設住宅(プレハブ)の居住者は2016年1月末時点で岩手県16,583人、宮城県23,763人で、依然として高い水準である(河北新報2016年3月11日付)。再建意向が未定である者は多い。これに対して、劣悪な居住環境の仮設住宅を脱するために民間の賃貸住宅に入居

\*岩手県立大学総合政策学部 〒020-0693 岩手県滝沢市菓子 152-52

したものの、経済的に苦しい者も少なくない。「みなし仮設住宅」の継続利用を希望するものの、家賃補助を必要とする者もかなりみられる。災害公営住宅の整備事業は2015年11月末時点の完了率で岩手、宮城の合計48.3%で、両県に大きな差異はない。岩手県は2016年1月に、内陸部に避難し定住を希望する被災者のために、内陸部にも災害公営住宅を整備する方針を発表した。

仕事面における復興状況の最大の特徴は仮設から本設(自立再建)による営業再開が増加していることであるが、独立行政法人中小企業基盤整備機構が整備した仮設店舗・工場等(今回初ケース)が最多である岩手県では、2015年9月末時点で1,548事業者(従業者6,325人)が仮設店舗等に入居しており、依然として高い水準である。本設再開を予定しているものの、再開時期が未定である者は非常に多い。仮設で続けたい者も少なくない。宮城県では仮設店舗を退去した事業者のうち39.0%が廃業している(東京新聞2016年1月31日付)。これは後継者がいない、高齢である、資金確保が厳しいなどによる。店舗と住宅の再建の両方に悩む者も多い。経済的困窮の度合いは高まるばかりである。仮設店舗の入居期限は所有する市町村が判断することができるが、仮設商店街で空室が増え、仮設住宅のように集約化が予想されるなかで、仮設店舗入居者は難しい対応を迫られている。

コミュニティ面について高台の住宅街や災害公営住宅の整備とともに、自治会の(単独)設立や自治会への編入が進んでいるが、新たなコミュニティづくりは被災者の生活の質を大きく規定するだけに、重要な意味をもってくる。阪神・淡路大震災の教訓から言えば、高層マンション等では近所付き合いがなくなるケースが多く、独居の高齢者は心身の不安(ストレス)を抱え、孤独死も増える可能性が高い。他方、仮設住宅の空き家増加あるいは集約化、浸水域での居住継続(在宅避難)などに伴うコミュニティづくりも問われる。三陸沿岸では後期高齢者(とくに独居世帯)の比重が高いので、コミュニティ対策や生活対策、医療・介護サービスなど個々に合わせたきめ細やかさが一

層求められる。地域住民と自治体、NPO、民間事業所などの連携、生活支援相談員等の取組みは非常に大きな意義をもつ。

まちづくり(ハードのインフラ整備)について最大の特徴は土地区画整理事業や防災集団移転促進事業(以下、防集事業)などの面的整備、防潮堤や水門などの海岸保全施設整備の規模が格段に大きいことである。被災者向けの住宅用地の供給をさす、防集事業や土地区画整理事業などによる土地区画整備の完了率は2016年1月末時点で岩手県24.3%(計画8,064戸)、宮城県37.6%(同10,420戸)である。中心市街地が消滅したエリアでは新たな街並みがみえてくるまでにさらに時間を要する。防潮堤整備事業の着工率は2015年9月末時点で岩手県89.7%、宮城県66.0%であるが、その完了率は同時点で岩手県14.0%、宮城県12.3%にとどまっている(河北新報2016年1月3日付)。少なくない地域で地盤隆起がみられるが、その分は調整を要する。宮城県では防潮堤整備の当初計画から高さや位置を変更した地区は42.9%(整備箇所ベース)に及び、岩手県の19.9%に比して格段に高い。宮城県は当初から巨大防潮堤に固執してきた経緯があるが、2016年に入っても住民と県・市町の間で話し合いが続く地区がある。

なお、宮城と岩手の政策面における大きな違いに言及すれば、宮城県の創造的復興の象徴である水産業復興特区の設置(沿岸漁業権を民間企業に開放する)は1ケースにとどまっている。岩手県はそれを選択せず、漁業協同組合の存在を重視している。また、岩手県は国の特別措置が終了しても国民健康保険等の一部負担金の免除(被災者の医療費窓口負担免除等)を継続していたり、海岸線を埋め尽くす防潮堤の高さを巡って当初から地域の意向を積極的に受け入れたりしており、宮城県との決定的な差がみられる。

## (2)国の財政措置

### 1)法制度・政策の動向

次に国の東日本大震災対応について整理しておく。その初期における主な動向として、2011年6

月の東日本大震災復興基本法の施行があげられる。それは復興の枠組みを構築するための特別法であり、基本理念を「単なる災害復旧にとどまらない活力ある日本の再生を視野に入れた抜本的な対策及び一人一人の人間が災害を乗り越えて豊かな人生を送ることができるようにする」他5項目とする。基本的な施策として復興のための資金確保への努力、復興債の発行(その他の公債との別管理および償還の道筋の明示)、復興特別区域制度の整備が提示され、また、東日本大震災復興対策本部(以下、復興対策本部)の創設および復興庁の時的設置があげられている。

復興対策本部は東日本大震災復興基本法にもとづいて2011年7月に「東日本大震災からの復興の基本方針」(以下、復興の基本方針)を公表した。復興の主体として地域・自治体が基本とされる一方で、「日本経済の再生なくして被災地域の真の復興はない」、「活力ある日本の再生のため」に取り組む、さらに「活力ある日本の再生の先導的役割を担う」ことが強調され、被災地目線で多くの批判を招来している。

復興の財源は集中復興期間とされる2011年度～15年度に国・地方(公費分)合わせて少なくとも19兆円程度とされていたが、12年12月の政権交代後に、安倍政権は25兆円程度に拡充し、拡充分は増

税なしで対応している。復興の基本方針では10年間で23兆円程度とされていたので、25兆円程度からの上積みを目安に議論する必要があった。

2011年12月の「東日本大震災復興特別区域法」の制定後、復興対策本部を引き継いで、12年2月に復興庁が21年3月までの時限で設置された。復興庁は自治体ニーズへのワンストップ対応、復興特区の認定や復興交付金の配分に係る業務、復興施策の企画・立案や実施の推進、各省庁との連絡調整などを担っている。

復興財政の全体像は国の予算編成状況を見ることによって知ることができるが、最大の特徴は2011年11月21日成立の2011年度第3次補正予算の11兆円超であり、実質的な関連経費はもう少し小さいものの、復興のための本格的な予算であることがわかる。そして、東日本大震災復興特別会計の2012年度の当初予算3.8兆円、補正予算1.2兆円、13年度の当初予算4.4兆円などと続く。

2011年度～15年度の復興財源の規模は25兆円を超え、表1のとおり26兆円超に及ぶ見込みである。そして、2015年度に入って16年度～20年度の財源規模が足早に協議されたが、これとの関わりで「被災自治体の一部負担」が導入されることになった。復興相いわく、これまでの財政措置(「原則として地方負担ゼロ」)は異例中の異例であり、モラ

表1 2011年度～15年度および2016年度～20年度の復興財源(国)のイメージ

(単位：兆円)

財源		歳出	
2011年度～15年度		2011年度～15年度	
合計	26.3	合計	25.5
日本郵政株の売却益	4.0	住宅再建・復興まちづくり	10.0
復興特別課税	10.5	原子力災害からの復興・再生	1.6
決算剰余金など	3.3	産業の再生	4.1
歳出削減や税外収入など	8.5	被災者支援(健康・生活支援)	2.1
		その他(復興特別交付税など)	7.8
2016年度～20年度		2016年度～20年度	
合計	6.5	合計	6.5
一般会計からの繰入、税外収入	3.2	住宅再建・復興まちづくり	3.4
復興特別所得税の増収分	1.2	原子力災害からの復興・再生	0.5
復興特別法人税の増収分	0.7	産業の再生	0.4
JT株の売却収入増	0.6	被災者支援(健康・生活支援)	0.4
2014・15年度の復興予算の使い残り	0.8	その他(復興特別交付税など)	1.7

(注1)2011年度～15年度の財源の合計26.3兆円のうち0.8兆円については16年度以降の使用が想定されている。

(注2)住宅再建・復興まちづくりには災害廃棄物処理、復興交付金、被災者支援には応急仮設住宅の整備、被災者生活再建支援金の支給が含まれている。

(出所)復興庁ホームページ、岩手日報2015年6月16日付、河北新報2015年6月25日付などより筆者作成。

ルハザードになりかねないので、被災地の自立を示してもらいたい。復興と深く関連する基幹的な事業<sup>2)</sup>、全国共通の課題であるが復興とも深く関連する事業、復興と関係が薄い事業の3つに分類したうえで、基幹的な事業は国の全額負担とするのに対して、その他は被災自治体にも負担が求められる。

最終的に、国が「復興・創生期間」と呼ぶ2016年度～20年度の財源として6.5兆円が確保されることになり、11年度～20年度の財源規模は32兆円となる(表1)。なお、2015年度に入って国の地方創生政策が本格化するなかで、安倍首相は大震災復興が新しいものを創り出し、新しい可能性に挑戦するチャンスであり、地方創生の先駆けとなることを強調するようになっている。

## 2) 財政措置

東日本大震災にかかる国の復興財政では従来とは大きく異なる財政措置が多くみられるが、主なものは以下のとおりである。

### a 復興交付金

「東日本大震災復興交付金」と呼ばれる一括交付金であり、東日本大震災復興特別区域法にもとづき復興特区とされた被災自治体(市町村中心)に交付される。復興交付金の対象事業はインフラ関連の既存の国庫補助事業を主体とする「基幹事業」(災害公営住宅整備、集落の集団移転、中心市街地の整備、道路整備など)とそれに関連する被災自治体の独自施策の「効果促進事業」に分けられ、災害復旧事業とは区別されている。2011年度～15年度で3.2兆円が交付されている。

復興交付金は「使途の自由度の高い」資金とされ、ハード、ソフトの両事業を実施することができるが、5省庁の40事業(国土交通省中心)という制約があり、それもハード中心である。事業申請等のプロセスにおいて度重なる協議、審査の先送り、事業の大幅縮小などは少なくない。被災自治体の継続的な改善要望を背景に、採択範囲の拡大や手続きの簡素化など運用の弾力化が少しずつ図

られている。

### b 復興特別交付税

通常の特別交付税とは別枠の「震災復興特別交付税」(以下、復興特別交付税)は、被災自治体の復興に関わる国庫補助事業に伴う財政負担や、復興交付金事業に伴う補完財源を軽減、ゼロにするために交付され、大震災経費以外の自己負担(被災自治体の通常対応財政)に影響を及ぼさないよう区別されている。その他にも単独災害復旧事業、職員の中長期派遣、地方税法等の特例措置による地方税の減収などの算定項目があげられており、交付対象は重要な論点である。2011年度～15年度の交付額は3.2兆円で、その内訳は直轄・補助事業にかかる地方負担額で7割、単独災害復旧事業費で1割を占める。

今回、復興特別交付税の交付により、阪神・淡路大震災のケースにおける「起債と交付税措置」という手法はほとんど適用されていない。したがって、将来にわたる元利償還のための財政負担も軽減される。なお、復興交付金とともに復興特別交付税は「集中復興期間」に確実に実施が見込まれる施策として位置づけられていたが、制度それ自体は存続している。

### c 復興基金

2011年10月に創設された「取崩し型復興基金」(以下、復興基金)は被災自治体が地域の実情に応じて、単年度予算の枠に縛られずに弾力的かつきめ細やかに対処できる資金に位置づけられる。「取崩し型」は低金利の状況では従来の「運用型」が有効でないことによる。それは過去、北海道南西沖地震の際に採用されただけである。復興基金は当初1,960億円の規模であり、特別交付税により財源措置されており、岩手、宮城、福島など9県を対象とする。それは阪神・淡路大震災のケースや被災自治体の標準財政規模等にもとづいて算出されている。基金の使途や運用の形態は各県の判断に委ねられるが、市町村の財政需要を踏まえる

ことになっており、ほとんどの県において基金の半分程度は市町村に再交付されている。基金の用途は様々であるが、岩手では被災者新築住宅補助金(住宅再建支援)がとくに目につく。被災自治体の復興基金に対する評価は非常に高いが、用途や規模のあり方は重要な論点である。

なお、2012年度の国の緊急経済対策にもとづき、東日本大震災復興特別会計補正予算において1,047億円が復興基金向けに追加措置(復興特別交付税措置)された。被災地域における住民の定着を促し、復興まちづくりを推進するために、被災市町村が地域の実情に応じた独自の住宅再建支援策を講じることが目的である。それは県に交付されたが、全てが市町村に再交付されており、市町村にかなり配慮されている。

#### d グループ補助金

中小企業の再建投資に対する「中小企業等グループ施設等復旧整備補助金」(以下、グループ補助金)は国の2011年度第1次補正予算から登場している。複数の中小企業者から構成される「グループ」が産業活力の復活や雇用の維持などに重要な役割を果たすと見込まれる場合において、その事業(工場・設備等の再建)に要する経費の一部が補助される。補助率は3/4(国1/2、県1/4)で、事業認定は県で行われる。2011年度～15年度に約700のグループ、約11,000者(社)が補助決定され、補助金の規模は3,200億円(国費ベース)と見込まれる。グループ補助金は地域経済・雇用等への影響(外部性)を重視しているが、実質的に個々の事業所の再建に対する弾力的な支援の性格を備えていると言えなくもない。第1次補助の時期が遅く、その際に補助規模も155億円と小さく、非常に限られた事業者に対して交付されたために問題となった。

以上の新たな措置に対して従来からある被災者生活再建支援制度に言及しておく。この制度は阪神・淡路大震災復興の課題を踏まえて議員立法により成立し、生活の基本的再建にとって非常に重要な位置にあるが、今回、ほとんど見直されてい

ない<sup>3)</sup>。このため被災地から支援金(最大300万円)の増額、支給対象の拡大など制度拡充の要望は強い。生活再建はコミュニティ、さらに地域社会・経済の再建にも大きな影響を与えることによる。後述する熊本地震でも熊本県知事から国に制度拡充の要望が出されている(熊本県2016a)。なお、東日本大震災にかかる支出額として約4,400億円(国費・県費ベース)、支給対象世帯数で約20万世帯が想定されている。

こうした国の財政措置について、東日本大震災を踏まえた先行研究では今回も国は現行法制の枠内の弾力的運用あるいは特別措置を超える抜本的な改革に踏み込んでいない、という評価が多い(宮入2013、井上2016など)。これは政府間関係の点では集権性、縦割りを強めうる補助金を中心であり、従来あるいは平時の国と地方の財政関係を応用した措置にとどまっている。公私関係の点ではグループ補助金や生活再建支援金のように、国は個々の財産形成に資する措置を断固として拒否していることによる<sup>4)</sup>。復興庁は国の中核的な財政措置に位置づける復興交付金について、関連する事業の一括化のほか、自由度の高い効果促進事業、地方負担の手当て、基金化による複数年度の執行など、過去にないきわめて柔軟な仕組みであると強調するが、踏み込み不足であると評価される。

これに対して、国の言い分もあろう。岡本(2016)では復興庁事務次官(出版当時)の著者がインフラ復旧にとどまらず、避難者の生活支援について国は組織的に取り組み、産業の再生について事業者への仮設店舗の無償提供や施設・設備復旧の補助を行った。また、被災者支援も積極的に拡充し、コミュニティの再建支援にまで踏み込んでおり、従来の行政の哲学を「コペルニクス的に転換した」と自己評価している<sup>5)</sup>。そして、新聞やテレビ等でたびたび報じられたように、2016年度以降の国の財政措置の見直しに当たって、復興相の認識としてそれまでの財政措置は異例中の異例であったわけであり、今回の大震災では十分すぎるほど改善しているということになる。

### 3. 地方自治体の震災対応財政

本節では国の財政措置との関わりを踏まえながら、構造面から地方自治体の震災対応財政、つまり大震災に伴う救助、復旧、復興等に要する経費およびその財源の状況を明らかにする。ここでは市町村と都道府県の2011年度～14年度の歳入および歳出を対象にする。評価のポイントを国の財政措置に対する批判的立場から先取りして述べると、その規模が大きい復興交付金、つまり国庫支出金のあり方について一般財源化あるいは可能な限り一般財源に近づけるかが大きな分岐になることが想定される。

市町村の歳入をみると、復興交付金を中心に構成されている。復興交付金は交付対象の事業計画

の作成主体が市町村中心であることから、その比重が高くあらわれる結果となっている(表2)。2013年度と14年度に繰入金の高いが、これは復興関連基金の存在による。また、都道府県支出金の比重も高いが、これは主に国庫財源の受け入れや復興関連基金にかかる交付金などの存在による。なお、地方債の比重が10%を超える年度があるが、この要因として緊急防災・減災事業債の増加があげられる。

市町村の性質別歳出は公共事業(ハード)を中心に構成され、その大半の財源を国庫補助とする(表3)。積立金の比重が高いが、これは復興関連基金の存在による。物件費の比重も高いが、これは除染事業関係費、災害廃棄物処理事業関係費、各種

表2 震災対応財政(市町村)・歳入

(単位: 億円、%)

	2011年度		2012年度		2013年度		2014年度	
	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比
一般財源	5,106	34.2	4,038	12.3	2,827	10.9	2,866	11.4
うち震災復興特別交付税	3,267	21.9	3,203	9.8	2,371	9.2	2,403	9.5
国庫支出金	5,535	37.0	17,098	52.1	9,930	38.4	8,130	32.3
うち普通建設事業費支出金	247	1.7	1,789	5.5	1,540	6.0	1,300	5.2
うち災害復旧事業費支出金	976	6.5	1,513	4.6	1,348	5.2	537	2.1
うち東日本大震災復興交付金	1,916	12.8	10,859	33.1	3,969	15.4	4,666	18.5
都道府県支出金	2,951	19.8	4,286	13.1	3,720	14.4	4,021	16.0
地方債	735	4.9	3,971	12.1	2,752	10.7	2,249	8.9
その他	613	4.1	3,403	10.4	6,600	25.6	7,901	31.4
うち繰入金	97	0.6	2,064	6.3	4,572	17.7	5,442	21.6
うち繰越金	131	0.9	1,032	3.1	1,781	6.9	2,129	8.5
歳入合計	14,940	100.0	32,796	100.0	25,829	100.0	25,167	100.0

(出所)総務省ホームページ(地方財政状況調査)、「地方財政」第54巻第12号(地方財務協会)、「地方財政」第52巻第12号(同)などより筆者作成。

表3 震災対応財政(市町村)・性質別歳出

(単位: 億円、%)

	2011年度		2012年度		2013年度		2014年度	
	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比
人件費	221	1.7	201	0.7	174	0.7	170	0.7
普通建設事業費	1,091	8.5	8,134	26.7	9,374	39.9	9,989	44.0
うち補助事業費	763	6.0	5,977	19.6	7,882	33.6	8,833	38.9
うち単独事業費	306	2.4	2,118	7.0	1,437	6.1	1,095	4.8
災害復旧事業費	2,741	21.5	2,922	9.6	2,165	9.2	1,391	6.1
うち補助事業費	1,840	14.4	2,346	7.7	1,764	7.5	1,124	4.9
うち単独事業費	881	6.9	573	1.9	393	1.7	265	1.2
物件費	2,979	23.3	4,106	13.5	4,858	20.7	3,701	16.3
補助費等	878	6.9	1,727	5.7	1,723	7.3	719	3.2
積立金	3,319	26.0	12,468	41.0	4,630	19.7	6,191	27.2
その他	1,543	12.1	888	2.8	543	2.5	559	2.5
歳出合計	12,772	100.0	30,446	100.0	23,467	100.0	22,720	100.0

(出所)総務省ホームページ(地方財政状況調査)、「地方財政」第54巻第12号(地方財務協会)、「地方財政」第52巻第12号(同)などより筆者作成。

委託事業費などの存在が大きい。目的別歳出をみると、総務費と民生費(災害救助費)の比重が高い(表4)。前者は主に復興関連基金への積立による。後者は災害弔慰金、災害廃棄物処理事業や除染事業の関係経費による。教育費の比重も2012年度以降高いが、この要因に学校施設耐震化等の緊急防災・減災事業があげられる。

都道府県の歳入(表5)をみると、国庫支出金が最大の比重を占めるが、その内訳は多様である(災害救助費等負担金ほか)。また、繰入金の比重も高い。これは市町村と同様に復興関連基金の存在による。表ではわかりにくいですが、諸収入(その他)の比重も高い。岩手県の場合、災害廃棄物緊急処理にかかる市町村からの受託事業収入や中小企業

東日本大震災復興資金貸付金元金収入が増加している。

都道府県の性質別歳出は普通建設事業費と災害復旧事業費を合計すれば明らかのように、公共事業(ハード)を中心に構成され、市町村と同様である(表6)。また、積立金の比重も共通して高い。これに対して、補助費等が高い点は大きく異なる。この要因として復興関連基金にかかる交付金や市町村が行う除染に対する交付金の増加、災害救助関連国庫支出金の返還などが考えられる。なお、貸付金の比重が10%超であることも特徴的であるが、これは主に中小企業再建向けである。目的別歳出をみると、民生費(災害救助費)の規模が最大である(表7)。応急仮設住宅の設置や災害弔

表4 震災対応財政(市町村)・目的別歳出

(単位：億円、%)

	2011年度		2012年度		2013年度		2014年度	
	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比
総務費	3,315	26.0	12,251	40.2	4,893	20.9	6,320	27.8
民生費	4,512	35.3	5,288	17.4	5,960	25.4	3,575	15.7
うち災害救助費	4,456	34.9	5,159	16.9	5,826	24.8	3,427	15.1
衛生費	304	2.4	626	2.1	306	1.3	483	2.1
労働費	102	0.8	441	1.4	261	1.1	193	0.8
農林水産業費	230	1.8	700	2.3	891	3.8	1,059	4.7
商工費	154	1.2	199	0.7	224	1.0	225	1.0
土木費	351	2.7	2,216	7.3	4,218	18.0	5,740	25.3
消防費	278	2.2	1,135	3.7	581	2.5	535	2.4
教育費	741	5.8	4,639	15.2	3,902	16.6	3,114	13.7
災害復旧費	2,741	21.5	2,924	9.6	2,169	9.2	1,411	6.2
その他	44	0.3	27	0.1	62	0.2	65	0.3
歳出合計	12,772	100.0	30,446	100.0	23,467	100.0	22,720	100.0

(出所)総務省ホームページ(地方財政状況調査)、「地方財政」第54巻第12号(地方財務協会)、「地方財政」第52巻第12号(同)などより筆者作成。

表5 震災対応財政(都道府県)・歳入

(単位：億円、%)

	2011年度		2012年度		2013年度		2014年度	
	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比
一般財源	9,058	22.9	5,222	15.2	3,404	11.4	3,089	12.0
うち震災復興特別交付税	4,867	12.3	4,442	12.9	2,700	9.0	2,741	10.7
国庫支出金	21,314	53.8	11,275	32.8	9,402	31.5	8,909	34.7
うち普通建設事業費支出金	3,117	7.9	1,075	3.1	479	1.6	533	2.1
うち災害復旧事業費支出金	1,524	3.8	2,236	6.5	2,687	9.0	2,370	9.2
うち東日本大震災復興交付金	584	1.5	2,269	6.6	538	1.8	733	2.9
地方債	1,770	4.5	2,127	6.2	1,378	4.6	627	2.4
その他	7,454	18.8	15,708	45.8	15,693	52.5	13,054	50.9
うち繰入金	2,371	6.0	7,840	22.8	6,205	20.8	6,510	25.4
うち繰越金	241	0.6	2,615	7.6	3,941	13.2	3,218	12.5
歳入合計	39,596	100.0	34,332	100.0	29,877	100.0	25,679	100.0

(出所)総務省ホームページ(地方財政状況調査)、「地方財政」第54巻第12号(地方財務協会)、「地方財政」第52巻第12号(同)などより筆者作成。

表6 震災対応財政(都道府県)・性質別歳出

(単位:億円、%)

	2011年度		2012年度		2013年度		2014年度	
	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比
人件費	168	0.5	266	0.9	214	0.8	213	1.0
普通建設事業費	4,281	11.8	5,063	17.0	4,587	17.7	5,210	23.4
うち補助事業費	3,265	9.0	3,281	11.0	2,729	10.5	3,966	17.8
うち単独事業費	249	0.7	1,072	3.6	1,233	4.7	781	3.5
うち国直轄事業負担金	767	2.1	710	2.4	625	2.4	463	2.1
災害復旧事業費	2,613	7.2	3,749	12.6	4,113	15.8	2,892	13.0
うち補助事業費	2,168	6.0	3,324	11.2	3,832	14.7	2,647	11.9
うち単独事業費	379	1.0	330	1.1	258	1.0	233	1.0
物件費	2,140	5.9	2,925	9.8	2,663	10.2	886	4.0
補助費等	4,488	12.4	6,563	22.0	5,830	22.4	5,276	23.6
積立金	17,245	47.5	7,202	24.2	4,895	18.8	5,007	22.4
貸付金	4,106	11.3	3,772	12.7	3,433	13.2	2,640	11.8
その他	1,288	3.4	251	0.8	249	1.1	186	0.8
歳出合計	36,329	100.0	29,791	100.0	25,984	100.0	22,310	100.0

(出所)総務省ホームページ(地方財政状況調査)、「地方財政」第54巻第12号(地方財務協会)、「地方財政」第52巻第12号(同)などより筆者作成。

表7 震災対応財政(都道府県)・目的別歳出

(単位:億円、%)

	2011年度		2012年度		2013年度		2014年度	
	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比
総務費	8,852	24.4	6,151	20.6	1,792	6.9	3,892	17.4
民生費	7,845	21.6	3,659	12.3	7,965	30.7	5,369	24.1
うち災害救助費	6,885	19.0	3,374	11.3	7,684	29.6	5,126	23.0
衛生費	6,174	17.0	3,070	10.3	852	3.3	684	3.0
労働費	2,660	7.3	2,045	6.9	1,516	5.8	762	3.4
農林水産業費	1,486	4.1	2,442	8.2	1,929	7.4	1,599	7.2
商工費	4,482	12.3	4,853	16.3	4,679	18.0	3,657	16.4
土木費	1,302	3.6	2,924	9.8	2,629	10.1	2,903	13.0
警察費	113	0.3	143	0.5	69	0.3	64	0.3
教育費	742	2.0	747	2.5	436	1.7	470	2.1
災害復旧費	2,613	7.2	3,750	12.6	4,113	15.8	2,892	13.0
その他	60	0.2	7	0.0	4	0.0	18	0.1
歳出合計	36,329	100.0	29,791	100.0	25,984	100.0	22,310	100.0

(出所)総務省ホームページ(地方財政状況調査)、「地方財政」第54巻第12号(地方財務協会)、「地方財政」第52巻第12号(同)などより筆者作成。

慰金の支給、除染対策事業関係費などにより増加している。総務費の比重も高く、市町村と共通する。これに対して、商工費の比重が高いことは特徴的である。これは中小企業への貸付金の増大による。衛生費は2011年度と2年度に10%超であるが、この要因に除染事業関係費や復興関連基金への積立があげられる。

#### 4. 震災対応財政に関する論点提示

##### (1) 被災自治体の一部負担導入

本節では震災対応財政に関して重要と思われる論点をいくつか提示する。最初に被災自治体の一

部負担導入を巡る議論を取り上げる。国が「復興・創生期間」(2016年度～20年度)における震災対応財政の基本方針を検討するなかで、復興相は被災自治体に対して「自立の気概をもって」、「必死のギアをもう一段上げて」、「もっと魂をたたき込んで」と発言したが、これでは被災自治体一部負担との関係を十分に説明したとは言えない。また、過去の大震災のケースや非被災自治体との公平性から導入するというのであれば、それらとの比較についてもかなり無理がある。死者数が6,400人超となった阪神・淡路大震災と比べるとしても、死者数の違いは小さくないし、そもそも災害



の性格が大きく異なる。ただし、被災自治体一部負担(負担率1.0%~3.3%)を仮に受け入れるとすれば、財政力が最も弱い自治体に配慮した負担割合を全体に適用したことは積極的に評価してもよい。とは言うものの、国の復興特別会計に残すのではなく、一般会計に移された、復興と関係が薄い事業は通常事業と同一の負担となるので、これについて被災自治体は納得できないのかもしれない。

これに対して、無視できない問題が浮上している。第一に、甚大な被害を受け、復興に長期を要する自治体には、多くの負担が生じることになり、災害財政システムとして不十分である。「集中復興期間」(2011年度~15年度)を5年とする国の設定にそれほどの意義を見出せないだけに、それを区切りとする被災自治体一部負担の導入による被災自治体間の不公平は明白であろう。

第二に、復興交付金事業は基幹事業と効果促進事業が一体であるにもかかわらず、両者が切り分けられ、後者に被災自治体一部負担が導入された。復興交付金制度の大きな特徴である効果促進事業はこれまで拡充されてきたが、「復興・創生期間」における上限撤廃と引き換えに、そのような扱いとなった。

第三に、岩手県における「宮古盛岡横断道路」(復興支援道路)のように、国が責任を持って整備する事業となり、2011年度~15年度の整備は全額国費であったが、16年度~20年度は県負担が生じる、という同一事業の負担変更がみられる。政治的な背景もあって、どこかで「線引き」することであろうが、説得的でないことは明瞭である。

## (2)復興計画・復興事業

自治体の震災対応財政に関わって、いわば「後出しじゃんけん」のように復興計画ならびに復興事業が過大であった、と指摘することも問題であると言わざるを得ない<sup>6)</sup>。たとえば、災害公営住宅において空き室が、また、防集事業等による宅地整備において空き区画が発生していることを取

り上げて、復興計画が過大であり、ダウンサイジングしていたら、それは防ぐことができた。そうすれば、事業に伴う資材・人手不足や地価高騰などはそれほど起こらず、事業費も抑制することができた、という批判は典型である。被災地において自治体当局は、事業スピードが遅いという批判を受けながらも、様々な手を尽くして取り組んでいるし、他方で、住民ニーズも丁寧に把握しなければならない。そうしたなかで、たとえば、災害公営住宅について中長期、総合的な視点を持ちながら、計画見直しにも踏み切っている。

復興庁の記者発表資料(2015年2月27日付)によれば、陸前高田市は高台住宅地造成戸数(高田地区、今泉地区)を当初1,047戸から、2014年1月時点で984戸、15年1月時点で659戸にしている。岩手、宮城両県をみると、土地区画整理事業について住民意向等を踏まえ事業区域を縮小する形で見直しているケースも少なくない。ただし、陸前高田市の震災復興計画は復興期間8年で、目標とする人口規模を震災前(24万人)よりも多い25万人台に設定する強気の内容となっている<sup>7)</sup>。ここでのポイントは、多くの自治体が復興計画策定を急いだので、復興プロセスにおけるその見直しこそが不可欠であるとすれば、①見直しができる協議等の仕組みを準備しておくこと、②見直しにあわせて国の財政措置を柔軟に行うことが問われている。なお、画一的で、地域特性にあわないハードの補助事業(たとえば土地区画整理事業)が問題であれば、自治体を一方的に責められない。また、住民の流入が宅地整備における空き区画等の発生に大きくかかわるのであれば、市町村間の連携あるいは県の広域的な役割が問われているのかもしれない。

## (3)公共施設(復興分)の維持・管理

復興事業により新しくなった公共施設については順次、中長期の維持・管理費を算出したうえで、住民に情報公開しながら計画的に維持、管理することを説明していくことが必要ではないだろうか<sup>8)</sup>。こうした事務にあたって、マンパワーの不足が考え

られるが、市町村であれば県などのサポートを受けながら、着手することも一考に値する。

災害公営住宅の維持・管理に関して岩手日報2013年5月9日付によれば、大槌町の場合、「大槌町の収支推計によると、収入は入居完了の2018年ごろをピークに国の家賃補助の低減などで減り始める。それに対し、維持管理費は年間約2億5千万円(町管理730戸分)で推移。28年以降は国からの家賃補助の終了や入居率の低下で黒字から赤字に転じると見込んでいる」。

防潮堤の場合、岩手日報2015年12月12日付では岩手県河川課へのインタビューから「県は現時点で防潮堤や水門の維持管理費用は試算しておらず、『年間数億円はかかる』との説明にとどまる」と報じられている。また、「県にとっては、防潮堤以外のインフラ施設維持に加え、震災後に導入する水門の遠隔操作にかかる電気料金は年間1億～2億円程度と試算されるなど、防災のための必要経費は積み重なる」と記述されている(岩手日報2015年12月12日付)。

災害公営住宅の場合、宮城県内の被災市町は2016年4月以降、一定要件を満たすことを条件に被災者以外にも入居を認めることにした。将来的には、介護や福祉など他用途へ転用したり、マンションであれば、2戸を1戸に改修したりして、住宅インフラの有効利用が考えられる。また、払い下げも可能である。これに対して、防潮堤であれば、それは厳しい。この点から、国の財政負担等のあり方も問われることになろう。

#### (4) 仮設住宅

以上の復興全体にかかわる論点に加えて、個別的な論点も提示しておきたい。東日本大震災ではいわゆるプレハブ仮設住宅に限らず、空いていた公営住宅とともに、民間賃貸住宅を借り上げて応急仮設住宅として提供された(みなし仮設)。これまで借り上げ住宅は限定的にしか利用されていなかったが、必要な仮設住宅の戸数が膨大になり、建設に時間がかかり、建設用地の確保も難しいために、今回、最大で約6.8万戸に達し、積極的に

活用された。これに対して、プレハブ仮設住宅は過去の教訓が生かされず、結露やカビなどに悩まされ、後に対処されたとはいえ、暖房機能のために壁に断熱材を入れる、玄関に風除け室を設置する、風呂の追い炊き機能を追加する、といったことは予定されていなかった。

今回、プレハブ仮設住宅は整備コストの点で過去の大震災のなかで最も高くつく結果となり、1戸当たり700万円超も少なくなかった。そして、東日本大震災から5年半が経過して、依然として多く残るプレハブ仮設の修繕・補修費が増大している。岩手、宮城、福島3県の修繕費は2014年度までですでに少なくとも32億円にのぼる(岩手日報2016年3月7日付)。そもそも長期の利用は明白であったにもかかわらず、従来型の仮設住宅としたために、そのつかけが回っている。なお、最終的に、撤去費用や整備用地の原状回復費用などが見込まれることも看過できない増額の要素である。

#### (5) 国民健康保険等の一部負担金の免除

国民健康保険等の一部負担金の免除(被災者の医療費窓口負担免除等)を巡って岩手県と宮城県の対応が異なっていることは既述したが、正確に言えば次のとおりである<sup>9)</sup>。市町村の意思等を考慮した岩手県の一貫した継続(県の財政支援を伴う)に対して、宮城県では2012年度末で終了し、14年4月から県の財政支援がないなか全市町村で再開したもの、住民税非課税世帯などに制限された(2016年度の継続は一部の市町のみ)。そのため免除対象者は国保が29,971人、後期高齢者が13,920人、介護保険が4,889人という見込みで、2012年10月の免除証明書数に対して20%程度にすぎない。

この政策について岩手県の実践の効果をあげると、筆者は岩手沿岸(とくに南部)における生活保護の受給世帯数・受給者数が低位で推移していることではないかと推察している。それは大震災直後に受給者の死亡や義援金・支援金の収入認定などにより急減し、2012年度以降2,200人～2,300人で推移している。この推移の構造として、経済力

が弱い世帯が多い母子家庭や高齢者世帯を中心に受給世帯が微増していることが考えられるが、他方で、稼働可能世帯の就業・収入増、母子家庭の域外への転居や高齢の受給者の死亡・転居、被災者の医療費窓口負担免除等を理由とする生活保護申請・受給の減少があり、総数として低い水準になっている、というのが筆者の見方である。とりわけ地域特有の事情があるとしても、生活保護費(全国ベース)の半分が医療扶助費であることが知られているなかで、医療費窓口負担免除等の継続により生活保護の受給申請にまで至っていないとすれば、岩手県の政策は注目されてよい。

## 5. 熊本地震の被害状況

本節では熊本地震の被害状況の特徴を、生活面、仕事面などに分けて整理し、東日本大震災との共通点および相違点を明らかにする。

最初に被害の全体的な状況である。その特徴は、土砂崩れや液状化など多様な性格が付随し、また、甚大な被害が都市部、農村部の両方に及んだ点にある。死者数は震災関連死の42人や大雨による2次災害死の5人を含めて97人、行方不明者数はゼロである(2016年9月5日時点)。熊本県(2016b)によれば住家被害は16万棟に及び、そのうち全壊は8,530棟、半壊は27,458棟である(2016年7月27日時点)。被災建築物の応急危険度判定では、倒壊の恐れがあり「危険」と判定された建物が2016年4月30日時点で12,013棟に及び、東日本大震災を上回っている。筆者が2016年8月24日(水曜日)~26日(金曜日)に熊本県内の熊本市、益城町など1市4町2村の被災地に行った際には、被災家屋の解体が至る所で行われている状況が印象的であり、多くの住民から復旧、復興はもっと先であり、解体の状況をみれば一目瞭然であることを聞いた。なお、地震による被害額は、参考までに、内閣府の試算(2016年5月公表)によれば住宅や企業の生産設備、道路など「資本ストック」で2.4兆円~4.6兆円である<sup>10)</sup>。住宅や企業の被害が際立っており、新潟県中越地震の被害額を上回る結果となった。

次に生活面である。①余震の頻度が過去の大地震に比してきわめて高いために、屋外での車中生活やテント生活などによる避難の形態が非常に多くみられた。避難者は2016年4月17日のピーク時に18万人超に達し、同9月5日時点で598人(18ヵ所の避難所ベース)である。

②住宅の被害認定調査において2次調査の依頼が相次いだ<sup>11)</sup>。この背景として、揺れが続いて被害が拡大したことがあげられる。今回、熊本市が独自の調査様式を用いたこともあって、住宅の被害認定調査の公平性を保ちながら、罹災証明書を迅速に発行するにはどうしたらよいかの大きな課題となっている。

③環境省は今回、全壊と大規模半壊、半壊を対象に、市町村主体で家屋等を解体、撤去する場合、公費の負担を決めたが、解体業者やがれき仮置き場の不足が懸念され、益城町では完了までに2年かかり、南阿蘇村では見通しが立たないということで、この点では復旧さえも長期にわたって見えてこない(2016年6月時点)。

④熊本市を中心にみなし仮設住宅が東日本大震災時と同様に積極的に活用されており、熊本県は罹災証明書の発行状況から2016年8月8日に6千戸を追加し、計約9,600戸を提供することにした。プレハブ型を合わせると、仮設住宅は1.4万戸超となる見込みである。プレハブ型等は法制度の厳しい制約の中、随所に工夫が施されている<sup>12)</sup>。なお、今回、内閣府は半壊でも住むのが危険で解体する場合は仮設住宅に入居できるように要件緩和を行っている。したがって、仮設住宅の整備戸数はその分が増えることになる。

次に仕事面である。①自動車関連企業や半導体関連企業をはじめ熊本県経済を支える主要産業の多くで、工場や製造設備の破損等が確認されており、県内部品メーカーの操業停止によって生じたサプライチェーンの寸断は、熊本のみならず全国の企業活動にも多大な影響を及ぼした<sup>13)</sup>。こうした状況は東日本大震災でもみられた。

②熊本県(2016b)によれば観光業において少なくとも529施設の旅館・ホテル等の被害が確認さ

れているほか、温泉の枯渇や湯量減少等もみられる(2016年7月27日時点)。九州では地震の影響により約75万人分の宿泊にキャンセルが出ており(5月の大型連休までの期間分)、県内でも阿蘇エリアの観光客が激減している。

③熊本県(2016b)によれば農業では田・畑における法面崩壊や地割れ等が11,172箇所を確認されており、被害の深刻さを物語る(2016年7月27日時点)。熊本県の推計(2016年5月1日現在)では県内の畜舎や農舎、作業機械の損傷による被害額(施設系)は127.6億円(1,140ヵ所)に及び、生産量で全国トップクラスの生乳(牛乳やヨーグルトの原料)の生産にも重大な支障を来たしている。

なお、写真1と写真2は筆者が8月に撮影した益城町の中心商店街(県道28号熊本高森線沿い)の様子である。商店の大半は全半壊となり、多くは個人事業者である。また、借地ないし借店舗の者も少なくない。写真3は仮設店舗が集めた「益城復興市場・屋台村」(テント張りで6月25日オープン)であり、15店舗(共同販売店を除く)からなる。その大半は本格的な再建の時期は全くみえないということであった。同じ中心商店街にある県内の大手パチンコ店には午後を通して常時120人~130人の客がいたこととはあまりに対照的である。

まちづくり面では、①主要な道路、橋梁の被害が著しく、大規模な山腹崩壊による国道57号の寸断、国道325号の阿蘇大橋の落橋、県道熊本高森線(俵山ルート)の損傷などがあげられる。熊本市と阿蘇地域のアクセスは2016年8月末時点でも峠道の2ルート(グリーンロードなど)のみであり、多大な時間を要する。

②熊本県内の小中学校、高等学校、特別支援学校637校の6割以上にあたる425校が被災し、体育館の天井材や照明設備の落下等によって、指定避難所として十分に機能しなかった施設が多かった。東日本大震災の際にも被災し、利用できなかった指定避難所はあったが、それとは異なり、「非構造部材」の耐震化率の低さが問われている。

その他として、①東日本大震災時と同様に、多くの市町村庁舎が使用不能となり、また、救助、



写真1 益城町中心商店街の様子(1) (2016年8月筆者撮影)



写真2 益城町中心商店街の様子(2) (2016年8月筆者撮影)



写真3 益城復興市場・屋台村の中の様子(2016年8月筆者撮影)

復旧等に従事する職員不足も深刻であり、他自治体からの派遣職員も足りず、震災対応行政体制の脆さが露呈した。これは家屋の被害認定調査や罹災証明書の発行業務などにおいて顕著にみられる。

②熊本県の貴重な文化財であり、観光のシンボルでもある熊本城が激しく損壊し、文化財の被害額を大きく増大させる結果となっている。被害の全容は明らかになっていないが、石垣、天守閣、飯田丸5階櫓、本丸御殿の復旧で560億円、全体で630億円超に上ることが試算されている(熊本日日新聞2016年6月7日付など)。

③安倍首相は復興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、たとえば、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が、地域・自治体にとって「全て」の内容は気になるところである。こうしたなか、国は復興交付金や復興特別交付税のような財政措置を行っていないものの、復興基金の財源として特別交付税510億円を、2016年度第2次補正予算成立を経て12月に交付する予定である。これは従来の震災や人口などを考慮して算定されている。熊本県はそれに先立つ9月に「取崩し型」復興基金(県による直営型で活用)を創設し、まず熊本地震被災地支援宝くじの収益金13.2億円を原資とする予定である。

## 6. 熊本地震復興にかかる国の財政措置

### (1) 被災自治体の財政負担に関する論点

熊本地震からの復興における国から被災自治体への財政措置について、東日本大震災時のように自治体負担を「原則ゼロ」とするか否かが大きな論点になっている。

熊本県知事は2016年5月9日に安倍首相に対して被災自治体の財政負担をゼロにする特別法の制定を要望した(熊本県、2016a)。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。その後、2016年8

月10日に熊本県は復旧、復興に要する事業費が少なくとも2兆4,835億円(県関係2兆70億円、市町村関係4,765億円)に上る、という試算を公表している<sup>14)</sup>。これは県や市町村の負担、国からの補助金などを合わせた総額であり、国や民間企業などの単独事業は除かれる。

東日本大震災時の被災自治体負担の原則ゼロは、岩手、宮城、福島3県の多くの沿岸市町村の財政力が非常に弱いことが考慮された。膨大かつ広範な復興事業により、少しの財政負担でも被災自治体が応えきれなくなる。阪神・淡路大震災時に応分の負担を求められた神戸市などは、通常対応財政にも影響が及び、長期にわたって厳しい財政運営を余儀なくされた。

これに対して、2016年6月に退任した岡本全勝復興庁事務次官は退任会見において財政力の強い仙台市には原則ゼロを適用すべきでなかったと振り返った。熊本地震では熊本市が該当しよう。財政力と関連し、専門家などからは「モラルハザード」も指摘されている。手厚い措置のために自治体財政で無駄遣いが発生しており、復興交付金なども過大に措置されている。たとえば、既述のように、防潮堤の整備に必要以上の費用をかけているし、災害公営住宅に多くの空き部屋が生じている。そういった批判である。

ここで注意を喚起すると、原則ゼロと言っても、復旧・復興に当たり、自治体はいくつかの単独・補助事業で自主財源により負担もしており、必ずしも正確ではない。そのうえで、岩手県の陸前高田市、山田町、野田村など被害が甚大であった自治体の大半の財政力指数は0.1～0.2(2009年度)と非常に低く、その他に大槌町は0.32(同)、宮古市は0.36(同)であり、負担ゼロは妥当であろう(財政力=財政運営能力ではない)。

モラルハザードについて言えば、自治体を批判して財政運営能力を強化せよというのだろうか。復興交付金を単純な「無駄の有無」で評価してよいのか。復興交付金はそもそも国との協議等を経て交付されているのである。モラルハザード批判はシンプルで分かりやすい。しかし、被災自治体

の自治・分権が十分に生かされない行財政の構造的な問題(国と自治体の関係)、災害多発国であるのに災害予防や土地利用などを徹底しない社会経済の構造的・制度的問題こそが問われなければならないだろう。

これらを踏まえて熊本地震に戻れば、まず東日本大震災で実績となった原則ゼロが無条件に採用されるか否かである。財政力指数(2014年度)の点では、被害の大きい菊陽町は0.93、大津町は0.71、益城町は0.55、西原村は0.37、阿蘇市と御船町は0.36、南阿蘇村は0.30で、東日本大震災の被災地より強い。このことから原則ゼロは採用されないかもしれない。

ただし、既述のように、東日本大震災の復興・創生期間(2016年度～20年度)に被災自治体の一部負担が採用されたが、負担率は財政力の最も弱い自治体に配慮して設定された。熊本地震でもそのことは考えられる。また、熊本地震に伴う災害廃棄物処理事業費のように市町村ごとに負担を変更することもあげられる。その被災自治体負担率は10%が原則であるが、被害の大きい熊本市、益城町、西原村は先行して順に2.5%、0.3%、0.3%に引下げられた。その残りは国費による対応となる。環境省は3市町村以外の自治体についても、財政力に応じて負担軽減を図るようである。

次に、そもそも財政力だけで判断してよいのかと疑問を持たば、消費税率引上げの再延期の条件として挙げられていた「大震災」に当たるのか否かも重要になる<sup>15)</sup>。熊本地震が東日本大震災級であれば、原則ゼロも現実味を帯びるが、阪神・淡路大震災並みと判断するのであればどうであろうか<sup>16)</sup>。また、被害額、人的被害などが判断要素になり、その観点から中越地震並みあるいは中越地震を超えとすれば、どうなるのであろうか。

防災担当相は2016年8月19日に報道各社のインタビューにおいて、「今ある制度で十分対応できている」、「特別な法律を制定しなくても、十分な措置を講じている」、「被災自治体は心配せずに復旧、復興に取り組んでほしい」と述べた。熊本地震における被災自治体の負担率の判断は、東日

本大震災の後だけに今後の自治体負担のあり方を決定づけるほどの重要な意味を持っている。

## (2) グループ補助金

グループ補助金は東日本大震災復興において一定の効果をあげているが、今回、5月17日成立の国の2016年度第1次補正予算7,780億円(熊本地震復旧等事業費7,000億円)のうち400億円(国費ベース)がそれに充当される。また、8月24日の閣議決定によれば、同第2次補正予算の熊本地震復旧・復興関連事業費4,139億円のうち同額の400億円が追加充当される<sup>17)</sup>。東日本大震災時には補助制度が運用されるなかで、いくらか改善されているが、いわば制度の到達点が今回の制度に反映されている。

グループ補助金の導入対象として、①「サプライチェーン(部品供給網)型」があげられる。わが国経済のサプライチェーン(供給網)上、重要な企業群をさし、半導体、自動車などの分野で部品を供給する企業や最終製品製造企業などで構成される。

②「経済・雇用効果型」である。事業・雇用規模が大きく、経済・雇用への貢献度が高い企業群をさし、ある程度事業規模の大きい企業などで構成され、県内における雇用や生産額などの面で相当な割合を占めることが想定されている。

③「地域の基幹産業集積型」である。経済・社会的な基幹となり、地域の復興などに不可欠な企業群をさし、地域(県全体、市町村、集落など自由に設定可能)において、経済復興、雇用、コミュニティの維持にある程度の役割を果たしている。なお、他のグループに分類できないものも想定されている。

④「商店街型」である。地域コミュニティに不可欠な商店街などをさし、地域住民の交流促進に寄与し、地域の中心的な商業機能を担う商店街における事業者によるグループである。

そして、東日本大震災時のグループ補助金のタイプでもある①～④に、今回、⑤「観光サービス集積型」が加わることになった。それは温泉や旅

館など、観光サービスの関連事業者によるグループをさす。なお、①~⑤のいずれも1社当たりの補助上限額は15億円である。

第1次公募として2016年6月20日から8月26日まで復興事業計画の認定申請の受付が行われた。7月22日までを受付期間とした前期では113グループ(構成員数1,742社)の復興事業計画が受理され、うち105グループ(同1,697社)の事業計画が認定された。事業者からの補助金(国費ベース)の申請額は合計618億円であった。後期(8月26日まで受付)の認定申請は131グループ(構成員数2,258社)となった。事業者からの補助金の申請額は合計374億円であった。第2次公募の申請受付が8月29日から9月30日まで行われることになっている。第2次公募では、①提出書類の簡素化、②補助対象経費などの取扱いの変更、③認定済みのグループへの加入も可能など、地域の実状や要望に応じて制度が改善されている。今回、申請受付スタートが早いことに加えて、補助金交付額は東日本大震災時の当初に比して明らかに多くなる見込みである。さらに、申請に関する説明会、相談会は熊本市に加えてその他の市町村の様々な場所で開催され、開催回数も非常に多い。

グループ化になじまない小規模事業者向けの「小規模事業者持続化補助金」も既述の7,780億円の補正予算から措置されている<sup>18)</sup>。この補助金はグループ補助金の目的とは異なり、新たな販路や顧客の開拓、生産性の向上などに取り組む従業員数20人以下(小売・卸売業やサービス業は5人以下)の小規模事業者を対象とする。補助率は事業費の2/3で、補助額の上限は200万円である。

こうした中小企業向けの補助金に対して、市町村独自の支援事業を加えるケースも少なくない。たとえば、高森町は小規模事業者持続化補助金を利用する事業者に対し、補助決定時点で同額を無利子で融資する。事業終了後にしか交付されない補助金を町が先立って負担し、利用を後押しする。南阿蘇村は小規模事業者持続化補助金で生じる事業者の負担1/3の半額を助成する(上限50万円)。

筆者は2016年8月24日から26日まで被災地に滞在し、益城町、菊陽町、南阿蘇村、高森町の26の個人事業者(小売業、飲食業、宿泊業)にインタビュー調査を行った。その多くは今後も借地で続ける、自己資金のみで再建する、再建方法は未定である(インタビュー時は仮設店舗)といったようなケースであるが、ここではグループ補助金にかかる事業計画の認定申請をした事業者のうち2つのケースを取り上げる。

最初に益城町の中心商店街にあるプロパンガス店である(写真4)。この商店は親子2代にわたって40年超の経営実績があるが、現在の店主となって八百屋から転向している。また、2階が住居となっており、建物それ自体は倒壊していないものの、全壊の状態である。インタビュー時には、みなし仮設住宅として熊本市内のマンションに住んでいた。グループ補助金には第1次の後期に申請している。ただし、店主はどのように再建するかをほとんど考えていないなかで、町の商工会から書類作りを急がされ、かなり大雑把な取組みを示したと述べていた。また、小規模事業者持続化補助金も申請しており、これは申請額の全額ではないものの採択されている。店主いわく、この補助金に加えてグループ補助金をもらっても、本当に再建できるのか、あと20年続けたいが、元気でいられるか、まちはどうなっているか、正直不安である。

次に南阿蘇村の「長陽のんびり村」にあるペンションを取り上げる。親子2代にわたって30年超の経営実績があるが、今回、建物の基礎が大きくずれ、部分的に壊れて下がっており、また、室内にはクラックが非常に多い状況がみられる(写真5)<sup>19)</sup>。グループ補助金には第1次の後期に申請している。この補助金は再建にとって本当に助かるのとことであった。ペンションは7月まで休業し、8月から11月まで復旧に当たる作業員を受け入れているが、その後、休業に入り、大規模修繕にとりかかり、来春にフルオープンを目指すという。

なお、熊本県のグループ補助金担当職員にインタビューした際には、第1次、第2次の募集で再建希望者の9割くらいの申請を受け付けたい、つ

まり6,000者(社)ほどの認定申請を想定したうえで、何度も説明会を開催し、テレビや新聞などメディアでも告知しているので、その時期に申請しないということは、再建する気持ちがないとみなされても仕方がないということであった。

グループ補助金を申請したか否かに関係なく、ペンションの再開を巡る「九州ふっこう割」にも言及しておきたい。筆者は8月の訪問時に高森町や南阿蘇村の8者のペンションにインタビューしたが、被害が大きくなく、早々に再建に動き出し、「九州ふっこう割」の効果が出ている、と答えたのは4者であった。それでも、あるオーナーいわく、観光目的の客を震災前の水準に戻すためには



写真4 益城町中心商店街のプロパンガス店(2016年8月筆者撮影)



写真5 南阿蘇村長陽地区のペンション(2016年8月筆者撮影)

さらに時間を要するし、組織だった努力や工夫も必要である。その他はたとえば、再建を諦めかけている、復旧作業員を中心に受け入れているが仕事量を減らしたいなどである。今回、国と自治体の観光対策では九州各地の宿泊施設でキャンセルが相次いだことを受け、宿泊費等を助成する制度として「九州ふっこう割」<sup>20)</sup>が登場した。しかし、熊本日日新聞2016年7月29日付も報じているように、建物の損傷が激しく、ふっこう割提携施設として登録を見送った施設も少なくないので、「恩恵が限定的」であるという見方もできる。また、「阿蘇市観光協会などによると、将来への不安から観光関連会社の従業員が市外へ流出するケースもみられ」、同協会の会長は「このままだと、観光客が来ても人手が不足する恐れがある」と、新たな問題を指摘している(熊本日日新聞2016年7月29日付)。

今回、グループ補助金は当初から積極的に活用されているが、東日本大震災のケースにおいてグループ活動としての成果は十分に検証されていない。補助金という財政措置としての性格それ自体から問うこともできるが、ひとまず、異業種交流の促進や共通ブランドの立ち上げなどを通じた売上げ回復、販路開拓が期待されているなかで、グループ活動としての成果があまりに貧弱であるとすれば、制度の見直しも避けられない。この点は政策課題として残されている。そして、今回、インタビューした事業者にみるように、熊本地震においては町村の商工会等がグループ化をコーディネートしているが、事業計画の認定申請を急ぐあまり、事業者はグループのメンバーをほとんど知らない、という状況が生じている。多数のメンバーで構成されるために、一同に会して協議しているような時間がないとすれば、このことについて筆者は一定の理解を示したいが、グループ補助金あまりに形式的すぎることは否めない。これも問題であるが、グループ補助金を実質的に個々の事業所の再建に対する弾力的な支援であるとするれば、直接支援のスタイルに大転換することが考えられる。こうした点からもグループ補助金のあ



り方は重要な課題として位置づけられる。

## 7. 災害対策の課題としての事前復興

東日本大震災や熊本地震による地域の被害や復興の状況、それぞれの震災対応財政を分析すると、様々な面で防災対策が強く問われることになるが、同時に、「事前復興」の重要性が浮かび上がる。熊本地震に伴い強く指摘された点に熊本県内の家屋や公共施設などの耐震化率の低さがあったが、それ1つを取り上げてみても、国や自治体が政策的重点を置いて財政支援を強力に進めて、その大幅な上昇を実現することは容易でないために、「事前復興」が同時に地域ぐるみで徹底して進められなければならない。

「事前復興」とは災害の発生を想定したうえで、被害を最小限にするためのハード、ソフトの事業を実施しておくことであるが、地域経済・社会の動向を踏まえながら、想定される災害に応じて何よりも防災のまちづくりを進める。津波であれば、浜の住民の意思を尊重しながら、少しでも高い土地で居住地を構える。土地の所有者の調査を地道に進めたり、空き地、空き家の利用可能性も検討したりする。東日本大震災では復興の迅速化にとって地籍調査の重要性が実証された。他方で、国や県・市町村、民間企業、NPOやコミュニティなどが連携しながら、復興の程度や期間、マンパワーの手当、財源の確保などをシミュレーションし、同時に法制度の改正や財政措置の見直しの可能性も探しておくことが、復旧スピードや行財政運営など様々な点で負担軽減につながる。このような「防災」が復興コストを抑えることになる。なお、東日本大震災で問題提起されているが、ハード事業では自然環境あるいは生態系への影響も考慮する必要がある。

熊本日日新聞2016年5月16日付は「仮設住宅を整備することになった県内15市町村のうち7市町村は、国の事前の要請があったにもかかわらず、あらかじめ建設候補地を決めていなかったことが15日、分かった。このため候補地選びには時間がかかり、その分、完成が遅れる」と報じている。

こうしたケースは「事前復興」の重要性を示している。ただし、「事前復興」は必ずしも万能ではなく、過信は禁物である。先ほどのケースで言えば、建設候補地が決まっても、実際、候補地が足りなくなったり、その場所が希望者のニーズに沿わなかったりすることもある。また、そもそも候補地が被害を受けて活用できない場合もある。こうした点は想定されるものの、「事前復興」の充実は不可欠である。

過去の大災害も教えているが、時間の経過とともに、住民がまちを離れたり、自治体当局が住民の住宅再建方法の変更により宅地整備や災害公営住宅整備の計画変更を余儀なくされたりする。さらに、宅地整備や災害公営住宅整備が完了しても空きができる、あるいは住民が元の居住地に帰りたくても、そこでの生活や仕事の条件、年齢や経済、心理面など様々な事情で決断できず、避難先に定住する。このことが災害復興の難しさであり、中長期でみても不可避であるとすれば、根本的な課題として防災を徹底することが基本となると言えよう。

## 8. まとめ

熊本地震からの救助や復旧などにおいて国は東日本大震災の教訓や地域の社会経済的事情などを踏まえて、かなりスピード感を持って対応している。これに対して、被災自治体がそれに十分に答えながら展開できているかと問えば、震災対応のための行政体制の不十分さから消極的に評価せざるを得ない。この点は今回も重大な課題にあげられる。他方、国の対策のなかでも被災自治体への財政措置に焦点を当てると、そのあり方について議論の余地は小さくない。過去の大震災との比較から復興基金やグループ補助金など主だった財政措置は同等の規模で交付されていることから、一定の評価が与えられるとすれば、同時に、被災自治体の財政負担が実質(原則)ゼロになるか否か、さらに、実質ゼロでない場合、法制度上の負担率からどれほど下がるのかが強く問われることになる。

さらに、熊本県(2016a)にみるように、被災者や地域、自治体の生活や仕事などの復旧、復興の様々な局面について東日本大震災時の特例措置が要望されており、国(担当省庁)のそれぞれの要望への対応も重要なポイントになる。被災者・被災地目線でみれば、災害による被害の全体規模と個々の被災者の損失は連動するものではないので、東日本大震災のケースがそれぞれの到達点であれば、それを踏襲した対策が講じられ、公正性が担保されるようにすることは決して軽視できない。こうした点においても熊本地震に伴う国の個別的な対応は今後の災害に非常に大きな影響を与える分岐となる。

今後、熊本地震の被災地において復旧、復興が進んでいくが、東日本大震災対応財政の評価は引き続き行われなければならないことから、それを踏まえてどのように政策を展開していくかは今後の課題である。他方、被災地の多くは熊本市の「郊外エリア」の性格が強く、東日本大震災の被災地の構図とはかなり異なる。また、広大な山間地が広がること、さらにその産業をみても、大きな違いがみられる。単純に比較できない難しさがあることから、中越地震や阪神・淡路大震災のケースを参考にしながら、中長期的な維持・管理費を丁寧に見通したうえで公共施設等を復旧する必要がある。その際、コミュニティや交流人口なども十分に考慮すべきである。これは都市部、農村部のいずれであっても重要になる。

このことは国や地方自治体は被災地や被災者にこれからじっくり向き合えばよいことだけを意味しない。今回、すでにみなし仮設住宅が非常に多く活用されているが、コストの面や準備時間の面でメリットがある一方で、住民間の交流や各種の情報共有などの点ではデメリットがある。みなし仮設住宅に限らず、プレハブ等も含めて仮設住宅での時間が将来の生活や仕事などを大きく規定しうることから、被災者・被災地に寄り添う点で行政側の対応が後手にならないよう、注意してもしすぎることはない。

## 【注】

- 1) 本稿の第2節、第3節、第4節は柴田(2016a)、第6節(1)は柴田(2016b)を加筆、修正したものである。
- 2) 基幹的な事業には、復興交付金の基幹事業、原発事故からの復旧・復興、グループ補助金、被災者の心のケア、応援職員の派遣費用、三陸沿岸道路(復興道路)、市町村による防潮堤整備などが含まれる。ただし、事業の分類にあたって「グレイゾーン」が生じ、国と地方自治体の間で共通理解が得られにくいことが考えられる。
- 3) 今回、国の負担割合が特例として1/2から4/5に大幅に引き上げられたが、制度の趣旨である都道府県間の相互扶助が成立していないことが指摘されている(竹内2015)。
- 4) たとえば、井上(2016)は「水産業や事業者支援のように質の変化も一部には見られたが、『私』の領域は自己責任に委ねるべきという原則は固持された」、また、被災自治体とくに市町村の裁量性を左右する復興交付金について「復興特区法は、基本理念として『地域の特性に即して自主的かつ主体的に復興交付金事業等を実施することを旨として交付されるものとする』(第79条)と述べていたが、そのとおりに実現したとは言いがたい」と評価する。なお、2016年度以降の国の財政措置の見直しについて、「復興交付金の効果促進事業という最も使い勝手の良い部分に自治体負担を求めるのは、方向が逆としか言いようがない」と指摘する。
- 5) 岡本(2016)はインフラを復旧しただけでは地域にくらしやしごとが戻ってこないし、これまでの制度では対応できない点も多く、東京からの視点でなく、被災者の目線や市町村役場の立場に立つと、さまざまな支援が必要だということが見えてきた。また、これまでの政府の活動は住民の生活再建や町の復興という視点から見ると、足らない部分が多かった、と率直に述べている。
- 6) 2016年3月13日 NHK「日曜討論 東日本大震災5年 住まい・産業復興の課題は」におけるパネリストの大学教授のコメントなど。
- 7) 毎日新聞2016年3月14日付は2011年に陸前高田市の復興対策局長であった職員の復興計画策定等に関するコメントとして、「これから復興、という時に『人口が減るから小さな街をつくります』という後ろ向きなことは言えませんでした」ということを紹介している。
- 8) 大槌町は2014年3月に「大槌町公共施設マネジメント白書」を公表している。それによれば公共施設(復興事業分を含む全施設)の維持管理費(更新費、大規模改修費、建替費を含む)はピーク時(2043年～48年頃)に年約45億円となる([http://www.town.otsuchi.iwate.jp/gyosei/docs/2014080100015/files/hakusyoh26\\_3.pdf](http://www.town.otsuchi.iwate.jp/gyosei/docs/2014080100015/files/hakusyoh26_3.pdf) 2016年9月1日閲覧)。それは大震災前の2009年度普通会計決算額63.0億円の7割に及ぶ

- 規模である。
- 9) 岩手日報2015年9月10日付は岩手県保険医協会が大震災で被災し、現在通院している人を対象にした医療費負担に関するアンケート結果を報じている。それによれば、「国民健康保険と後期高齢者医療制度加入者の医療費窓口負担免除が12月末で終了した場合、これまで通りの通院が困難になると懸念する被災者は56.5%に上った」ということである。
  - 10) 内閣府「平成28年熊本地震の影響試算について」(<http://www5.cao.go.jp/keizai3/kumamotoshisan/index.html> 2016年9月1日閲覧)。
  - 11) 熊本地震に伴う罹災証明書の申請受け付けは2016年8月末までに37市町村で17.5万件超となり、そのうち1次判定を不服とする2次調査対象は30市町村で4.5万件に上る。
  - 12) 内閣府は、熊本地震で被災し自宅が半壊以上となった農家らを対象に、自宅敷地内に仮住まいとして設置する簡易住宅「ユニットハウス」も災害救助法にもとづく仮設住宅と認めることを決めた。また、自宅敷地内の納屋などを仮住まいとする場合も、災害救助法にもとづき修理費を支援する。農業者以外も対象となり、上限は57.6万円である(熊本日日新聞2016年7月15日付)。
  - 13) 日本経済新聞2016年4月28日付によれば、「日本経済新聞は熊本県の売上高10億円以上の主要製造業60社を対象に聞き取り調査を実施し、46社から回答を得た。回答企業のうち、27日時点で工場を稼働しているのは78% (36社)だった。ただ、地震前と同じ水準での通常稼働と答えたのは50%にとどまった」。
  - 14) 熊本日日新聞2016年8月11日付によれば、復興事業費2兆4,835億円について国費を除いた自治体の負担分に地方債を充て、後年度に地方交付税が措置される「適債事業」が8,413億円であるのに対して、地方債を使わず地方交付税の措置がない「非適債事業」が5割超の1兆3,197億円である。適債事業は道路整備など、非適債事業は農業施設の復旧事業や災害弔慰金などである。これに対して、別の見方として2兆4,835億円のうち、激甚災害の指定を前提に自治体の負担額を試算したところ、県分が8,211億円、市町村分が3,772億円となるが、東日本大震災と同等の国庫補助制度の創設や補助率の高上げが実現された場合、県分が4,991億円、市町村分が2,385億円に圧縮されると見込まれている。なお、県の大震災前の2014年度普通会計決算額は7,547億円である。
  - 15) 安倍首相は2016年5月に17年4月に予定していた消費税率10%への引き上げを再び延期する方針を固めた。14年11月に増税先送りを決めた際に、再び延期することはないと断言し、その後、「リーマン・ショックや大震災のような事態が発生しない限り、予定通り引上げる」と繰り返し述べてきた。なお、「大震災」とは東日本大震災が想定されていたようである。
  - 16) 菅官房長官は2016年4月20日の記者会見で、安倍首相

- は同6月1日の記者会見で、熊本地震は「東日本大震災級の事態にはあたらない」との認識を示している。
- 17) 国の2016年度第1次補正予算のうち熊本地震復旧等事業費7,000億円は予備費として支出されることになっているが、そのうち使い道が決まっていない分の大半(4,100億円)が同第2次補正予算の財源として充当される。したがって、熊本地震復旧・復興関連事業費が7,000億円と4,139億円の合計1兆1,139億円となるのではなく、7,000億円程度となる。
  - 18) 小規模事業者持続化補助金は熊本地震以前から存在したが、今回、熊本県と大分県の企業については補助の上限を従来の50万円から引上げられている。申請書類の受付スタートは2016年5月31日で、第1次締め切りは6月24日、第2次締め切りは7月29日であった。なお、地震で直接被害を受けていなくても、観光客の減少などで売上げが落ちた個人商店や飲食店、取引先がなくなった町工場なども対象になる。また、単なる店舗の設備復旧や備品の買換えに対する費用は対象にならない。
  - 19) 熊本日日新聞2016年8月30日付によれば、「国土交通省は29日、熊本地震で崩れた民家の擁壁や広域にわたって陥没した宅地の復旧費を新たに補助の対象にする方針を明らかにした」が、「民家の擁壁については、道路など公共施設に影響を与える恐れがあるものが前提」となるようであり、だとすれば、このペンは対象外となる。
  - 20) 九州ふっこう割は九州全域で宿泊費等を割安にする旅行券をさし、自治体が発行する。正確には、九州7県などで構成する九州観光推進機構が国内外の旅行会社に販売を委託する。熊本県が独自に発行する「熊本宿泊券」もあり、県販売分は総額10.5億円で、登録した宿泊施設は約450に上る。この券は販売から2日足らずで完売した。「九州ふっこう割」の第1弾では180億円の国費(国の2016年度第1次補正予算)が投じられ、2016年7月から9月までの宿泊を伴う旅行商品が最大7割の割引となる。なお、予定されている第2弾は10月から12月までであり、最大5割引となる。

#### 【参考文献】

- 井上博夫(2016)「集中復興期間5年間の財政検証から見えること」(『都市問題』第107巻第3号、pp. 52-60、後藤・安田記念東京都市研究所)
- 岡本全勝編著(2016)『復興が日本を変える—行政・企業・NPOの未来のかたち』ぎょうせい
- 熊本県(2016a)「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(2016b)「平成28年熊本地震からの復旧・復興プラン」
- 柴田但馬(2016a)「東日本大震災復興と地方財政」(日本地方財政学会第24回大会・報告論文、静岡大学)
- 柴田但馬(2016b)「熊本地震の財政措置 自治体負担率が焦点に」(河北新報2016年7月21日付、5面)

竹内直人(2015)「震災復興における被災者住宅再建支援制度の展開」(小原隆治・稲継裕昭編『震災後の自治体ガバナンス』東洋経済新報社)  
日本地方財政学会第21回大会(2013)・シンポジウムⅡ「東

日本大震災・原発災害と市町村財政」における宮入興一氏、清水修二氏、川瀬憲子氏、井上博夫氏の報告資料  
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)

(2016年9月19日脱稿)