

## 提案：災害復興事業の一手法



## 復興交付金制度の創設にかかわる一考察

(概略)

### I はじめに

災害は被災地毎に異なる様相を示すことから、地域の実態に即した柔軟かつ迅速な対応が求められる。しかし、地方自治体にとって、国による財政支援無しに復旧・復興を実施するのは困難である。さらに、事業メニューや補助対象等が法令で縛られるなど制約が多い。そこで地方の裁量で真に必要な支援ができる復興交付金の創設を検討する。

### II 新制度の必要性

地方自治体による災害復旧事業には、通常国が国庫補助を行うが、「補助の対象や要件が一律」「事業費執行の柔軟性がない」「申請期限や工事期間等の柔軟性がない」「他事業との連携が難しい」「個別に措置を要請」「国の事業採択後に事業着手」「補助率が低い、償還期間が短い」といった問題がある。柔軟性の確保、迅速性の確保、財政措置の充実が必要である。

また、地方分権改革との整合性も図りながら、補助金の統合化・メニュー化の推進とともに、交付金や災害復興基金の設置等とも絡めながら、国庫補助の見直しを検討する必要がある。

### III 交付金制度の活用例

「まちづくり交付金」では計画そのものに助成するため、「①自治体の提案で対象事業を拡大できる」「②事業間・年度間の交付金の調整が市町村に委ねられる」「③事業ごとの交付手続が一本化される」「④国の事前関与がなくなる」といった特色がある。市街地再開発等国の定める基幹事業と自治体によるソフト面を含んだ提案事業からなる。交付期間は複数年に渡り、裁量性と自由度故に交付金を利用した復興施策も可能といえる。

他にも、公的賃貸住宅等の整備に使う「地域住宅交付金」や、内閣府がワンストップで所管する「地域再生基盤強化交付金」「地域活性化・緊急安心実現総合対策交付金」、地方自治体の自己負担分への充当も可能な「地域活性化・生活対策臨時交付金」が設置された。地方の自由度・裁量度を

認めるモデル的な事業といえる。

### IV 復興交付金

既存の交付金をもとに、被災自治体が策定した復興計画に対して、国が復興交付金を交付する仕組みを制度化する。災害関連の事業費をすべて投入した巨大な交付金とするか、旧来型のメニュー方式の交付金にするかの検討が必要である。被災者生活再建支援法の財源や災害救助法の運用との整合性をどうするのか、新たな財源をどう確保するのか等の課題がある。

### V 復興交付金の財源

臨時的に活用された震災関連埋蔵金を恒久的な財源にすることはできない。復旧に使われる予備費や地方交付税にも限度がある。あらかじめ予算を組んで復興の交付金財源を確保することは難しいし、法定財源を他に流用するのも困難である。

国庫による基金積み立てや臨時地域特別目的税の創設、民間資金の活用も財源として検討する必要がある。財政制度における理論的境界と、現実の国家財政の資金的境界の2つの境界を乗り越える知恵が求められる。

### VI 災害復興基金

災害復興基金は地方交付税を活用した仕組みで、被災者の救済や自立支援のため一歩踏み込んだ、既存事業を補完するための財源として設置された。阪神・淡路大震災復興基金等いくつかの実績があり、同じ災害復興基金でも地方独自の裁量で、過去の災害の教訓を継承、発展させることもできれば、地域の実情に応じた異なるメニューを作成できるところに特色がある。

さらに、復興基金のメニューに中間支援組織による事業を取り込むことで、「ヒト」「カネ」「組織」といった資源を動員しやすくなる。

他方、恒久的な仕組みでないといった課題が残る。

### VII 残された課題

災害復旧・復興事業の財政的側面に関する議論の出発点として提唱するものであるが、概要を描くにとどまっております。今後も研究を進めたい。

## 復興交付金制度の創設にかかわる一考察

### I はじめに

災害で被災した地方自治体が実施する復旧・復興事業の多くは、国からの補助を受けて進められる。被災直後は、災害救助法により国から包括的な被災者支援が行われ、復旧段階からは、個々の事業ごとに関連する各種法令に基づいて国と地方の相互負担により事業が実施される。さらに災害規模が大きくなると、国の負担割合の嵩上げが行われる。通常の地方自治体にとって、国による財源支援無しに復旧・復興を実施することは極めて困難である。災害による被害は、地域の実情や生活実態、地形などを反映し、被災地ごとに異なる様相を示す。さらに、公共施設等の機能不全は、生活環境の悪化、ひいては地域の衰退を招きかねない。このため、地域の実態に即した柔軟な、そして迅速な対応が求められる。しかし、事業メニューや補助対象等が法律等により細かく定められており、地方自治体の裁量が少なく、また、事業申請や繰越等の事務手続きに要する負担も大きい。さらに、一律の補助事業は、被災地の実情に合わず、事項間流用など事業費執行、申請期限や工事期間等に柔軟性がない、など問題も多い。地方の裁量で「真に支援の必要」な、そして「制度の隙間」に光が当たる制度を構築する必要がある。MECE<sup>1</sup>、つまり、制度設計は、「ダブリなく・漏れなく」でなければいけない。「モノ」でなく、「ヒト」に着目した被災地に優しい支援制度をつくることはできないか。被災現場の要望から始めた研究会は、折しも世界的な金融危機の中で登場した政府の交付金制度をヒントに復興交付金制度を編み出すべく議論を重ねた。対象は復旧だけか。それとも復興まで考えるのか。財源は、交付率は、交付金の規模は。一筋縄ではいかない難問を前に議論は行きつ戻りつしたが、とにかくいくつかのパターンの原型をここに提案する。さらに制度を成熟させる議論が始まることを期待して。

<sup>1</sup> 「Mutually Exclusive and Collectively Exhaustive」。「それぞれが重複することなく、全体集合としてモレがない」という意味である。

### II 新制度の必要性

#### 1 災害復旧制度の概要

まず、災害に対応する地方自治体が、地域の実情に応じた災害復旧・復興を行う上で、災害復旧事業における縦割り、個別事業毎の国庫補助がもたらす問題点と課題について、地方の視点から言及する。

地方自治体が実施する災害復旧事業に対しては、各種法令に基づき国が国庫補助を行う（表1）。また、地方自治体負担分については起債が認められ、その元利償還金については普通交付税が措置される。さらに不測の支出を補うための特別交付税制度もある。また、災害規模が大きい場合には、激甚災害法により補助率の嵩上げが行われるほか、特に規模が大きい災害では、阪神・淡路大震災のように特別法を制定し、さらに拡大した財政措置が行われる場合もある。

#### 2 現行制度の問題点

地方自治体が行う災害復旧事業に対する地方財政対策の柱は、主に国庫補助金の補助率の嵩上げや補助対象事業の拡大が中心であり、従来の公共事業と同じように縦割り型の財政措置が行われている。

このため、事業メニューや補助対象等が法律等により細かく定められており、地方自治体の裁量の範囲が少なく、また、事業申請や繰越等の国との事務手続きに要する負担も大きい。さらに、事業費の一部は地元負担であるが、交付税措置があるとはいえ、大規模災害が発生した場合には、財

政規模を上回る大きな負担を余儀なくされる。

2004年の新潟県中越地震及び2007年の新潟県中越沖地震など、大規模災害を通じて地方が災害復旧事業を行うにあたり、次の点が問題点になったと考えられる。

- (1) 補助対象や補助要件が一律で被災地の実情に合わない
  - 防災集団移転事業（敷地の面積要件）
  - 養殖施設災害復旧事業費補助金（一律的な工法基準、測量・設計の実施等）
  - 農地災害関連区画整備事業（未被災農地との一体整備が要件）
  - 小規模住宅地区等改良事業（密集住宅市街地が前提） 他

表1 災害復旧事業一覧

事項・内容	根拠法等	関係省庁
公共土木施設災害復旧事業 河川、海岸、砂防設備、林地荒廃防止施設、地すべり防止施設、急傾斜地崩壊防止施設、道路、港湾、漁港、下水道、公園	公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法	国土交通省 農林水産省
農林水産業施設等災害復旧事業 農地、農業用施設、林業用施設、漁業用施設、共同利用施設	農林水産施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律（暫定法）	農林水産省
文教施設等災害復旧事業 ① 公立学校施設災害復旧事業 ② その他（国立学校、文化財）	公立学校施設災害復旧費国庫負担法	文部科学省
厚生施設等災害復旧事業 ① 社会福祉施設等災害復旧事業 ② 環境衛生施設等災害復旧事業 ③ 医療施設等災害復旧事業 ④ その他（水道施設等）	生活保護法、児童福祉法、老人福祉法、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法等	厚生労働省
その他施設にかかる災害復旧事業 ① 都市施設災害復旧事業 ② 公営住宅災害復旧事業 ③ 空港災害復旧事業 ④ 鉄道災害復旧事業	公営住宅法、空港整備法、鉄道軌道整備法	国土交通省

- (2) 年度予算配分や繰越予算の事項間流用など事業費執行の柔軟性がない
  - 公共土木施設災害復旧事業（年度毎の配

分割が一律的)

- 改良復旧事業（災害費と改良費の2本立てで別々に精算）
- 繰越予算制度（事項間の流用ができない） 他
- (3) 申請期限等や工事期間等の柔軟性がない
  - 被害報告、復旧計画等の申請期限
  - 災害査定手続き
  - 繰越期間（豪雪地の大災害では3年以内の事業完了は困難） 他
- (4) 他事業との連携が難しい（他事業が前提又は2本立てのために認可、精算などが煩雑で実施進度も合わない）
  - 地すべり防止区域における農地・農業用施設災害復旧事業（年度計画で事業量が定まっている地滑り対策事業の実施が前提）
  - 改良復旧事業（災害費と改良費の2本立てで予算配分進捗等が違う） 他
- (5) 既存制度がないために個別に措置を要請
  - 被災代替家屋等に係る固定資産税等の特例措置
  - 養殖施設災害復旧事業費補助金
  - 新潟県中越地震被災経営構造対策等施設改修・整備事業 他
- (6) 国の事業採択後や激甚災害告示後でなければ事業着手や補助金交付事務ができない（地方自治体全額負担での応急対応が必要）
  - 災害関連緊急治山等事業
  - 養殖施設災害復旧事業補助金
  - 農林水産業共同利用施設災害復旧事業
  - 災害関連砂防等事業 他
- (7) 補助率が低い、償還期間が短いなど地方自治体の負担が大きい
  - 厚生施設等災害復旧事業
  - 災害復旧事業等にかかる地方財政措置 他

### 3 見直しに向けた課題

これら問題点を大別すると、下図のとおりA柔軟性の確保、B迅速性の確保、C財政措置の充実の3点に集約できる。

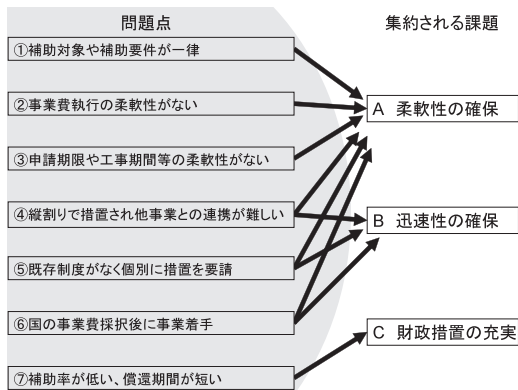
災害による被害は、地域の実情や生活実態、地形などを反映し、被災地ごとに異なる様相を示す

ことから、一律的な対応ではなく、地域の実態に即した柔軟な対応が求められる。また、被災による公共施設等の機能不全は、生活環境の悪化、ひいては地域の衰退を招きかねないことから、迅速な復旧が求められる。

そのためには、復旧事業の主体となる地方自治体の裁量幅の拡大と財政的な軽減を図り、円滑な事業実施を図る必要がある。

このことから、今後制度の見直しを行う上では、この3点を課題として対応を考える必要がある。

表2 現行制度の問題点と見直しに向けた課題



#### 4 地方分権改革における国庫補助金の見直しの動き

国庫補助負担金のあり方をめぐっては、地方分権推進の観点から、国の地方分権推進委員会において検討され、その勧告及びこれを受けた地方分権改革推進計画の策定過程で一定の方向が示されている。

この中で、地方自治体の担う事務に要する経費については、原則として当該地方公共団体が全額負担するものとし、国庫補助負担金については、整理・合理化を推進するとの方向を示しつつも、災害救助事業、災害復旧事業等については、例外として国が経費の全部又は一部を負担すべきものと整理されている。

また、存続する国庫補助負担金については、国の過度の関与等により地方自治体の自主的・自立的な行政運営が損なわれないことがないよう、統合・メニュー化や交付金化、補助条件等の適正化・

緩和などの改革を図ることとされている。

地方分権推進委員会の第5次勧告において示された国庫補助負担金の見直しの視点は次のとおりである。

- ① 地域に即した公共事業実施の仕組みづくり
- ② 地方の自己決定権の拡充
- ③ 申請手続き、審査等にかかる事務の整理・合理化

一方、災害復旧関連国庫補助制度の見直しを進める上での課題としては、前述した問題点を踏まえ次の3点に集約される。

- ① 地域の実態に即した対応を可能とするための柔軟性の確保
- ② 早期の機能回復により地域の再生を図るための迅速性の確保
- ③ 復旧事業の主体となる地方自治体に対する財政措置の充実

上記の3点の方向は、地方自治体の裁量幅を拡大し、地域の実情に即した災害復旧を行うことと、その際の地方自治体の負担の軽減を求めるものである。その方向性は、地方分権改革における国庫補助負担金の見直しと一致するものであり、災害復旧関連国庫補助制度においても、これとの整合を図りながら見直しを図ることで課題の解決につながっていくものと考えられる。

#### 5 見直しの方向性

災害復旧国庫補助制度の具体的な見直しの方向性について、次のような内容が考えられる。

##### (1) 補助金の統合化・メニュー化の推進

国庫補助負担金の見直しにおいては、地方自治体の自主性の尊重、事務の簡素化等の観点から、補助金の統合・メニュー化を積極的に推進するとしているが、災害復旧関連補助金においても、復旧に関して統合された補助金の導入などにより地方自治体の裁量幅を拡大し、地域の実情に即した柔軟かつ迅速な災害復旧が可能となるよう見直し

を図るべきである。

その際、地方自治体が自らの判断で復旧事業計画を策定し、これに併せて事業箇所や事業メニューを選択できるようにするとともに、補助率や補助条件等の適正化、事業実施期間の柔軟化、査定等の事務手続きの大幅な簡素化などをあわせて実施すべきである。

## (2) その他の方策の推進等

その他の方策として、例えば、個別具体の事業箇所や事業手法を特定せずに、災害規模等の一定の基準より国庫補助負担金を交付する総括的な助成方法とすることにより、地方公共体の自主性が高められる方向で交付金化を推進することが考えられる。

一方、雲仙普賢岳噴火災害や阪神・淡路大震災、新潟県中越・中越沖地震、能登半島地震などでは、地方自治体の災害復興を補完する方策として、復興基金の創設が行われた。

これらの点については、次章以降で考察を深めたい。

## 6 制度化に向けた展開

災害復旧関連補助金の見直しを制度化するためには、対象事業の括りや交付金額の決定方法、申請手続きなど、さらに検討を進める必要がある。

しかしながら、その前提として、地方分権改革の中の国と地方の役割分担や税財源の見直しという大きな枠組の中で、一つの具体的テーマとして議論すべきである。ここで掲げた問題点と課題は、災害復旧・復興に関する特殊な事例でなく、既に国の地方分権推進委員会において議論されてきた一般的な問題点と課題である。

通常の生活が持つ社会問題が顕在化するのが、被災による復旧・復興であるとすれば、長期的視点に立った、国と地方のあり方のプロトタイプとなりうるものである。

## Ⅲ 交付金制度の活用例

### 1 補助金制度に代わる交付金制度

前章で検討したように、これまでの災害復旧事業にかかる財政対策は、国庫補助金を柱としていたことから、

- A 柔軟性を欠き、
- B 迅速性を欠き、
- C 財政規模も不十分である

という、大きな問題を抱えていた。地方分権改革における三位一体改革の目玉である国庫補助金の見直しは、国と地方の役割分担を整理して地方の権限を大幅に拡大するとともに、これに合わせて事業のあり方・国庫補助負担金のあり方を抜本的に変革しようとするものであったが、これに伴って災害関連財政のあり方も当然に見直しがなされるべきである。

今後の見直しの方向性として、前章では、(1) 補助金の統合化・メニュー化の推進、(2) 交付金化の推進を挙げたが、前者は従来の補助金制度を前提にこれに改善を加えようとするものであり、後者は制度そのものを質的に転換しようとするものである。新制度の創設は(2)を基軸に考えるのが相当である。

既に地方分権推進改革は相当程度具現化しており、交付金の実施例も多数に及んでいる。そこで、本章では、新たな復興制度を設計するにあたって参考になるとと思われる交付金制度をいくつか取り上げる。注目すべき視点として、

- ①従来の補助金制度下の財政との比較、
- ②具体的な活用場面、
- ③応用可能性、

の3点を挙げつつポイントを指摘する。

### 2 まちづくり交付金

まちづくり交付金は都市再生特別措置法を根拠法とする国土交通省が所管する交付金制度である。市町村の自主性や裁量性を最大限に追求し、使い勝手の良い助成制度として浸透・活用されている。本稿では交付金の基本モデルとして紹介する。

従来の補助金制度と比較すると、(ア) 道路・

公園・下水道・市街地再開発・公営住宅等といった国交省所管の施設に限定されず、自治体の自由な提案によって対象事業を広げることができること、(イ) 交付金をどの事業にどれだけ充当するか、また、事業進捗に応じた事業間・年度間の交付金充当の調整が市町村の判断に任せられ、補助金のような拘束がないこと、(ウ) 事業ごとの交付手続を一本化し、提出資料を簡素化するなど使い勝手が飛躍的に向上していること、(エ) 国の詳細な事前関与を廃し、事後評価に重点を置くこと、等が特徴である。

具体的な活用場面(交付対象)は、都市再生整備事業計画に必要な幅広い事業であり、中身は基幹事業と提案事業とに分けられる。基幹事業としては、道路、河川、下水道、多目的広場、地域交流センター、土地区画整理、市街地再開発、公営住宅、特優賃住宅等であり、従来の補助金制度とオーバーラップしている。これに対し、提案事業は、従来の限界を大きく超え、社会実験や各種調査など自治体の自由な発想に基づくソフト面にも広く認められている(ただし、事業費の構成割合は、基幹事業9割に対し、提案事業1割である)。交付期間は単年度ではなく、概ね3~5年とされている。交付率は、事業費に対して概ね4割である(その余は地方自治体が裏負担する)。平成20年度には2510億円の国費が予算計上された。

まちづくり交付金は、事業自体に助成するのではなく、計画そのものに助成するというスタンスである。したがって、提案事業の内容について、事業を設計(オーダーメイド)する自治体に広い裁量が認められており、国がその内容を細かく指導することは予定していない。内容の適正・公正さは、事前審査ではなく、事後評価によって行うという制度設計も、自治体の自由度を高めている。

このような広範な裁量性と自由度は、大きな応用可能性を秘めている。復興場面において活用する場合、従来型の復旧復興(基幹事業)に加えてヒューマニティーな分野のソフト分野の事項(提案事業)を拡充すれば、まちづくり交付金をそのまま利用した復興施策も可能といえる。

### 3 地域住宅交付金

復興に活用された具体例として、地域住宅交付金を紹介する。地域住宅交付金は、地域における多様な需要に応じた公的賃貸住宅等の整備等に関する特別措置法を根拠法とする国土交通省が所管する交付金制度である。まちづくり交付金と同じように、補助金制度と比較すると、地方の自主性・裁量性の向上、地方の使い勝手の向上、事前審査ではなく事後評価といった特徴が指摘できる。

福岡県西方沖地震における玄界島の復興では、地域住宅交付金が、倒壊家屋の除却、買収除却、斜面傾斜地の造成、被災者のための集合住宅の建築及び外周道路の整備に活用された。

### 4 地域再生基盤強化交付金

従来の補助金制度の柔軟性・迅速性・財政規模という3課題に活路を見出すモデルとして、地域再生基盤強化交付金を紹介する。地域再生基盤強化交付金は、2005年4月1日に施行された地域経済の活性化等の支援を目的とする地域再生法に基づく交付金である。

対象事業は、道整備、汚水処理、港整備である。本来であれば、国交省、農水省、環境省が、それぞれ所管すべき事業である。しかし、この交付金は、省庁の壁を取り払い、内閣府がワンストップで所管して交付決定をする。すなわち、従来の補助金や一般的な交付金と異なり、複数府省にまたがる総合的な事業計画を立て、その計画内であれば流用が可能ということである。

自治体にとっては、自由度、裁量度が高く、応用可能性も高い。ハード面の災害復旧事業は複数省庁にまたがることも多く、活用が期待される。能登半島地震における穴水駅前地区の震災復興まちづくり等にも活用されている。

### 5 地域活性化・緊急安心実現総合対策交付金

さらに自由度、裁量度を高めた交付金の例として、地域活性化・緊急安心実現総合対策交付金がある。これは、法律を根拠とせず、2008年8月



29日「安心実現のための緊急総合対策」に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議の決定を根拠とする交付金である。

地域再生基盤強化交付金と同様に、内閣府が所管し、複数府省にまたがる事業計画に対する助成を可能にしている。制度のスキームは、自治体を実施計画を作成し内閣府に提出すると、内閣府が予算を計上した上で、単独府省の事業であれば当該府省へ、複数府省にまたがる事業であれば総務省に移し替えて、決定・交付を行う仕組みである。

交付対象は、地域活性化に資するために必要な事業であり、例として、農林水産業創出支援、保育サービス充実支援、情報通信基盤整備支援等が挙げられている。

地域活性化・緊急安心実現総合対策交付金は、その目的自体が、かなり広範で抽象性が高い上に、所管府省に全く限定がない。そのため、前掲の各交付金に比べても、格段に応用可能性が高いと言える。災害復興は、ハード、ソフトを問わず多くの分野にわたって（すなわち多くの府省の所管に及ぶ）様々な配慮が必要となることから、これに適合しやすい交付金制度と言える。もっとも、交付限度額は、都道府県分が1団体あたり1500万円～5000万円、市町村分が1団体あたり500万円～3000万円と小規模であったことから、実施例としては学校施設の耐震化支援事業が多数を占め、期待された活用例はなかった。

## 6 地域活性化・生活対策臨時交付金

地方財政に大きな切り札として期待できる画期的な交付金の例として、地域活性化・生活対策臨時交付金を紹介する。地域活性化・生活対策臨時交付金は、前項の交付金と同様に法律を根拠とせず、2008年12月19日改定の地域活性化等に資する事業（「地域再生戦略」）、又は同年10月30日の新たな経済対策に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議決定に対応した事業（「生活対策」）を実施するために創設された。

この交付金も、複数の府省にまたがる事業について助成を行うものであり、自由度、裁量度が高いが、さらにもう1点注目すべき点がある。この交付金は、国庫補助事業や地方単独事業における

地方自治体の自己負担分（いわゆる「裏負担」）への充当も可能としている。したがって、この交付金の活用によって、事業の経費全額を国費によって実施することが可能となる。

地域活性化・生活対策臨時交付金は、都道府県分として2500億円、市町村分として3500億円を手当てしたが、いわゆる埋蔵金を財源とする臨時的・一回的に実施されたもので、今後継続する制度ではない。とはいえ、省庁の垣根がなく、かつ、地方の裏負担がないという地方支援助成制度という点で、全く質が異なっている。

## 7 災害復興支援交付金の可能性

これら交付金制度は、国の被災地に対する災害復興支援の新しいあり方を示唆し、被災地に交付されるべき新しい交付金制度のあり方を先導する役割を果たしている。災害復興交付金の具体的な検討は次章において行うが、的確な制度設計を行うため、既存の交付金の現実の活用状況と効果をさらに調査する必要がある。

とりわけ、今般の政権交代後に行われた事業仕分けの検討において、既存のまちづくり交付金のあり方そのものが問われているところであり、その動向はつぶさに注視しておく必要がある。事業仕分けの検討過程で呈示された主たる問題意識は、国が政策誘導する必要がないのではなかろうかという点にある。この問題意識は、交付金が地方に自由度、裁量度を広く認める根拠とも軌を一にするものであり、理解は共通している。しかし、だからといって、交付金そのものを民間、地方自治体に移管してしまえという結論は、その結果、国の財政支援が後退することにもつながり、極めて大きな問題があるというべきである。特に、災害復興の場面では、地方自治体が災害によって財政的にも大きなダメージを受けており、被災地任せというわけにはいかない。国の財政支援は不可欠である。被災地における地方財政を国が支援しつつ、国の政策誘導を極力控え、地方の自由度・裁量度を広く認める既存の事業モデルが、これら交付金制度であることを忘れてはならない。

## IV 復興交付金

### 1 大交付金とメニュー型交付金

ここまで検討してきた通り、従来の国庫補助金制度には、数多くの問題があった。しかし、これに代わるものとして交付金化が推進され、その結果、いくつかの課題は克服され、新しい可能性も見出されるなど一定の成果が挙がっている。そこで、この交付金制度を前提に、あるべき災害復興の仕組みを考えてみる。

すなわち、被災自治体が策定した復興計画を総理大臣が認定し、この計画に対して国が復興交付金を交付する仕組みを制度化する。とくに交付金制度の最大の特徴である提案事業部分を災害特例で比率を厚くすることにより、自治体の裁量範囲が飛躍的に拡大し、これまでの「原形復旧主義」<sup>1</sup>に対する不満、商店街など事業系の再建への支援不足<sup>2</sup>など補助制度の持つ欠陥をある程度、解消できるのではないかと考えられる。

この場合、災害関連の事業費をすべて投入した巨大な交付金を設計するか、それとも現行の交付金にならって市街地再生、農業基盤再整備、災害緊急市街地商業等活性化支援などといった旧来型メニュー方式の復興交付金にするか、それぞれ長所・短所があり、さらに検討が必要と考えられる。そこで、仮に、前者を「地域再生基盤強化交付

金型」、後者を「地域活性化・緊急安心実現総合対策交付金型」と呼び、特徴を概観してみたい。

#### (1) 「地域再生基盤強化交付金型」

この交付金制度の最大の特徴は、図1のように各省庁の補助金原資を内閣府で吸い上げ、束ねて一本にして交付する点だ。

一本化することのメリットは、交付金の総額を巨額化することにより、自治体の自由裁量による提案部分の事業費も大きくなることだ。これまで直接支援の対象とはならず、課題となっていた商店街の再建や、被災者生活再建支援法の対象にまではならない避難指示・勧告による長期避難者への生活支援など、制度の狭間で落ちこぼれていた部分への支援も可能となるなど、被災地の悩みも相当部分が解消されるものと期待される。

そのためには、提案事業の割合を拡大すること、同時に交付金総額を大きくする工夫が必要となる。

復旧事業など公共事業もこの交付金に取り込むことにより、総額は一気に大きくなる。補助事業なら認められなかった港湾の復旧の際、それまでの水深をより深く掘ることにより国際競争力を高めるなどの上乗せ措置も提案事業として可能となる。また、事業ではなく計画に対して交付されている点を生かし、執行過程で出た余剰金をほかの事業に回す。

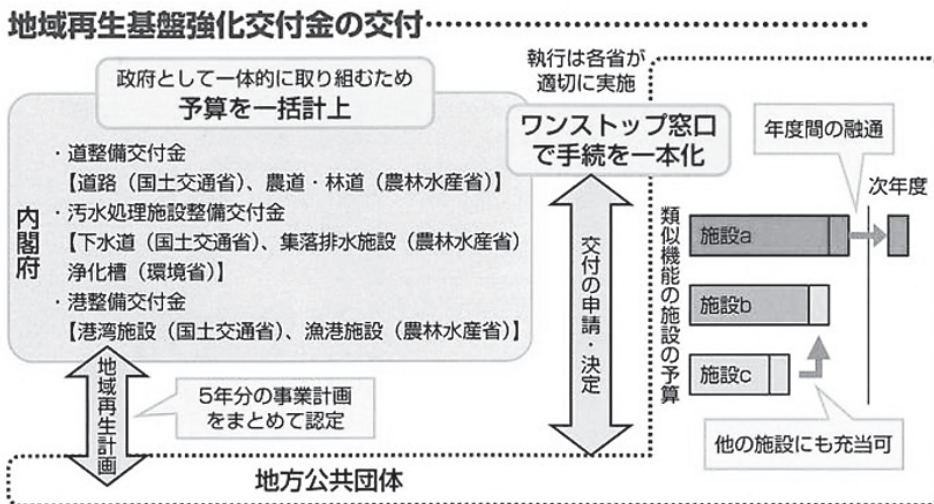


図1 復興交付金制度のモデルの一例となる地域再生基盤強化交付金の仕組み

年度内に完成することができず、これまでなら「事故繰り越し」などの特別な手続きが必要だった復旧事業も複数年度内で執行を考えればよい。さらに、これまで原則、地方単独費での対応となっていた災害調査費<sup>3</sup>なども、この交付金事業の中で吸収できる可能性もあり、さまざまな点で、自治体にゆとりが生まれる。

よいことづくめのようなのだが、当然のことながら課題も少なくない。予想される課題と検討すべき対応策を表3に列挙する。

表3 課題と対応策

	課題	対応策
①	財源を吸い上げられる各省庁の抵抗が強い。また、被災地以外の自治体への補助金が削減されることになる。	・総理官邸の強いリーダーシップが求められる。 ・年度間調整が必要となる。
②	交付金の交付率を高めるにしても提案事業の部分が多いと当然、従来の補助事業ほどには国庫による充当率は高くない。その分、俗にいう「裏負担」、つまり自治体の負担割合が高くなる。裏負担に対する起債、交付税措置は認められるのか。	・国の直轄事業は旧来通りの制度に載せ、地方の復旧事業のみ対象とする。 ・災害の激甚度に応じて交付率を定める。裏負担に対する交付税措置も認める。
③	事前に復興計画の策定が必要となる。発災の混乱期、復興の全体像も見えない時期に計画を策定することが可能だろうか。	当初の計画はラフスケッチとし、事業の進展に応じて修正していく。
④	自治体の裁量権が大きくなることにより、各被災地での支援対象のばらつき、被災自治体の首長の独断が問題となる可能性がある。	事後評価・政策評価のための第三者機関を設け、チェックシステムを確立する。

このほか、次のような問題もある。被災者生活再建支援法は、国の補助とは別に都道府県が拠出した基金が支援原資としてある。この泣き別れをどうするか。この制度も解体して交付金に取り込んだ場合、復興交付金を設けるまでもない災害規模の場合、住宅再建支援を別途考える必要が出て

くるなども問題も予想される。

また、発災期に機動的に運用されなければならない災害救助法もこの交付金制度の中で運用するのか、といった問題である。

救助法は、各方面から「制度疲労」が指摘されるなど、改善すべき点も多々ある。例えば次のような点だ。

- ① 現金給付が条文上は認められているのに、運用で事実上、停止されている。
- ② 住宅の補修は、震災ゴミを出さないという観点からも重要な施策だが、現物支給（大工さんの派遣）のため、自力で補修した人には恩恵がない。
- ③ 一部、例外は認められるようになったが、自宅敷地内仮設住宅が「公平でない」との観点から認められていない。

同法が抱える問題点をみる限り、交付金制度に取り込んで自治体の自由裁量を拡大した方がよいように考えられるが、基幹事業と提案事業の割合をどう考えるか。また、迅速性が求められる点をどうクリアするか、などまだ研究の余地がある。

## (2) 「地域活性化・緊急安心実現総合対策交付金型」

この場合、予算を内閣府に一括計上する点は前者と同じだが、事業内容に応じ、実際の執行は予算を各省庁に移し替えて実施される点が大きく違う。

従って、このタイプでは公共施設の復旧事業は、今までのスキームで行い、平時の交付金事業の災害版をつくり、復興の各ステージ・各局面で特例交付金事業を展開していくことになる。

事業が分割される分、それぞれの交付金事業の総額は小さくなり、比例して提案事業の部分も小さくなるが、この交付金の最大の特徴は、自治体の「裏負担部分」や地方単独事業全額に交付金が充当される点だ。従って、これまでの上乘せ・横出しといった部分や復旧プラス復興の部分や地方単独事業として計画策定すれば交付金が支給されるという大きなメリットがある。

とはいえ、この制度はリーマンショックに伴う緊急経済対策として制度設計されたもので、財源には「震災関の埋蔵金」といわれた特別会計の余

剰金などが充てられている。

各省庁の補助金をまとめて交付金とするこれまでの制度の特例として復興交付金を考える場合、ここまでの充当を期待することは難しいかもしれない。

また、雲仙普賢岳噴火災害や阪神・淡路大震災、新潟県中越地震、能登半島地震で設立された復興基金との棲み分けも考えて行く必要がある。

<sup>1</sup> 災害復旧は、被災施設を原形に復旧することを原則としている。ここでいう「原形に復旧する」とは、被災前の位置に被災施設と形状、寸法及び材質の等しい施設を復旧することをいう。原形に復旧することが不可能、著しく困難または不適当である場合においては、従前の効用を復旧するための施設を建設または当該施設に代るべき必要な施設をすることも原形復旧に含まれる。なお、建物を新築して原形に復旧する場合については、建物の構造を改良して従前の効用を復旧しようとするものも、原形復旧とみなされる。

<sup>2</sup> 新潟県によると中越沖地震の際、「少子高齢化等対策中小商業活性化施設整備補助金（被災当時）」には、アーケードの復旧の計画がなく、被災部分解体撤去のみだったので対象外となった。

<sup>3</sup> 施設被害が広範囲、多岐にわたり、災害申請のための調査（測量、地質調査、構造計算等）費用確保が必要。現行制度の中では原則として地方単独費での対応となっており、大規模災害では地方負担が大きい（新潟県によれば道路のみで、中越地震 33 億 5000 万円（なお、中越沖地震は同 5 億 6000 万円））。

## V 復興交付金の財源

### 1 災害復興の財源の現状

新しい復興交付金制度を策定するにあたって、最大の難問が財源問題であることは論を待たない。

既存の交付金は、各担当府省があらかじめ確保した予算を財源として、その範囲内で実施されている。省庁横断的な交付金についても、内閣府が予算を一括計上して、確保した資金枠を財源としている点で、基本的な財務の構図は同じである。臨時的に行われた交付金制度（たとえば、前掲の地域活性化・生活対策臨時交付金等）は、別目的

で積み立てられていた特別会計（いわゆる“霞ヶ関の埋蔵金”）を活用して財源にしていたが、継続性のない資金であって恒常的財源としては期待できない。交付金でまかなえない地方自治体の裏負担分は地方交付税に依存しているのが実情であるが、地方交付税の配分も各地方公共団体の人口、財政力指数等の外形基準を基本として、あらかじめ決まっている。

災害時には、復旧費等は予備費をもってあてている。他方、被災自治体に対する地方交付税は、全体の配分の見直しによって捻出されているのが実情で、簡単に言えば他の地域に充てるべき財源を流用しているに過ぎず、限度がある。

このように、災害に対する財源は極めて脆弱で、恒常的な財源は確保されていない。災害復興を目的とする新たな交付金制度の設計には、これを実現可能とする財務的な工夫が求められる。

### 2 硬直的な財源の枠組み

まちづくり交付金の予算規模は 2510 億円（平成 20 年度）、地域活性化・緊急安心実現総合対策交付金の規模は 260 億円、地域活性化・生活対策臨時交付金の規模は 6000 億円というところである。自然災害の被害想定は困難であり、これら予算の枠を越える被害が発生する可能性は多分にあり、あらかじめ予算を組んで災害復興の交付金財源を安定的に確保することは難しい。

予備費も含めた災害に関する復旧、保全の予算を組み替えることも机上では可能であるが、復旧財源は法定事業であることが多く、法定事業に充てるべき財源を、他に流用することは現実的には困難である。

そうすると、大きな災害が起こったときには、既に割り当てられている各所の予算を調整しながら資金繰りする方法、予備費を取り崩す方法、あらたな債務負担行為を発動することぐらいしか取り得る手段がないことになる。それでは有用かつ十分な災害復興制度の設計ができなくなりかねない。新たな発想が求められる由縁である。

### 3 国庫による復興基金の創設

交付金の財源を直接確保する方策として、国庫による基金積み立ても有用と考える。従来、特別会計の積み立てが広く行われていたが、災害に対する資金を国庫から支出して基金化し、特別交付金の財源とするのである。被災者生活再建支援法の支援金は、都道府県の拠出した基金と、基金からの支援金支給に対する国庫補助によって形成される基金をもって財源としているが、目的を特定した基金であれば国庫からの支出も許されるはずである。日本弁護士連合会は、災害対策基金創設措置法の制定を提言している（1994年5月27日の長期化大規模災害対策法等の立法措置を求める決議、2009年12月11日の日本弁護士連合会基本政策集等）。

### 4 臨時地域特別目的税の創設

財源を新たに確保する方策として、臨時地域特別目的税の創設が提唱されている（豊田利久・広島修道大教授）。これは、交付金の制度を前提にせず、被災自治体が自ら財政措置を講じることを可能とする点で、より地方の自由度が高まると思われる。これで不足する部分を交付金で補完するという補助的な役割であれば、現状予算の組み替えで対応できるかも知れない。

### 5 民間資金の活用

以上は、財源を直接的な公的資金によって確保する方法を念頭に置いた考察であるが、現実の国家財政の資金的限界をダイレクトに打ち破ることにはならない。復興における自助・公助・共助のそれぞれの役割とバランスは重要であるが、財政においても、その視点から活路を見出せないか。

すなわち、民間資金の活用も考えられる。公債の発行も一種の民間資金の活用という側面もあるが、さらに進んで個別の復興施策を目的とする債券発行も考えられる。復興宝くじ等の実施により復興交付金の財源を形成する方策も考えられる。また、寄付金の活用も期待してよいのではなかろうか。

たとえば、我が国では義援金の募集がなされるのが一般であり、災害規模によっては、それがダイレクトに有効な被災者支援となる。しかし、義援金の配分方法をめぐって問題となる場合もあり、使途の不透明さが寄付意欲を低下させることも懸念されている。むしろ、あらかじめ交付金の目的が被災者支援のためにあることを明確に掲げ、義援金名下に公的に寄付を募るとともに、この寄付については大胆な寄付控除等の税制優遇を行う等が有効と思われる。これらによって、義援金の促進、寄付文化の発展が期待でき、復興交付金財源の確保にもつながるであろう。

### 6 今後の課題

いずれにしても、財源をどのように確保するかという問題を解決するには、財政制度における理論的限界と、現実の国家財政の資金的限界の2つの限界をクリアしなければならず、これらを乗り越える知恵が求められる。

「財源がないからできない」という理屈は一見現実的に聞こえるが、深刻な被災状況を前にしたときには、自らの無策さをあらわす言い訳に過ぎない。財源は創出すべきもので、英知と工夫を総動員して取り組んではじめて獲得できるものである。あるべき制度を設計する努力と両輪を成すように、財源の捻出について引き続き努力すべきである。

次章で検討する阪神・淡路大震災や新潟県中越地震等で被災自治体が創設した災害復興基金などは、知恵と工夫が結実した一つの成果である。災害復興に有効で、応用可能な財政措置として参考にすべき好例である。

## VI 災害復興基金

### 1 災害復興基金の意義

復興交付金のあり方を考える上で、被災自治体が創設した災害復興基金の検討が不可欠である。

復興にあたっては、過去の災害教訓を踏まえるだけでなく、被災地の特性にも配慮しながら推進する必要がある。そのためには、住民に身近な地

方自治体が主導的な役割を担うとともに、民間の力も活用した公民連携による協働体制が不可欠である。

通常個人の資産形成につながる支出や、法令の定めや前例のないものへの支出は困難を伴う。他方、復興では、従前の発想にない創造的な施策を必要とする場合があり、そうしたニーズに対応する財源として災害復興基金が創設された。「阪神・淡路大震災復興基金」では、「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」が目的とされた。

## 2 災害復興基金の仕組み

災害復興基金は地方債と地方交付税交付金を活用した仕組みで、表4にこれまで設立された復興基金を、図2に阪神・淡路大震災復興基金の場合の仕組みを示す<sup>1)</sup>。

## 3 復興基金の事業メニューの特色

ここでは、比較的規模が大きく、都市型復興と中山間地型復興の対照を比較する上で、「阪神・淡路大震災復興基金」と「中越大震災復興基金」の事業を比較分析する。各分野毎に“(共) 共通又は発展させたもの”、“(阪)「阪神・淡路」特有のもの”、“(中)「中越」特有のもの”に分け、以下にその特色をまとめた<sup>2)</sup>。

### (1) 住宅分野

- (共) 持ち家の再建にかかる利子補給や家賃の軽減策、ダブルローン対策等
- (阪) 人口密集地の有効活用のための土地区画整理や隣地買い増し、家賃支援、仮設住宅入居者支援プログラム、復興まちづくり活動等
- (中) 豪雪や中山間地域環境への配慮等持ち家を中心とした住宅再建プログラム等

### (2) 生活分野

- (共) 被災者支援の担い手としてのボランティアやコミュニティ拠点への支援等

表4 主な復興基金の設置状況 (2008.11 現在)

名称	設置期間	基金規模 (利率)	事業費 総額
雲仙岳災害対策基金	1991.9 ~ 2002.8	1090 億円 (6.3%, 5.5%, 3.0%)	275 億円
阪神・淡路大震災復興基金	1995.7 ~	9000 億円 (4.5% 又は 3.0%)	3550 億円
中越大震災復興基金	2005.3 ~	3050 億円 (2%)	600 億円
能登半島地震復興基金	2007.8 ~	500.3 億円 (1.5%)	34 億円
中越沖地震復興基金	2007.10 ~	1200 億円 (1.5%)	90 億円

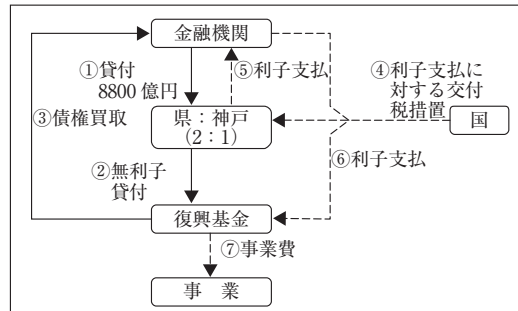


図2 復興基金の仕組み

(図2の解説)

- ① 兵庫県・神戸市が地方債を発行し金融機関が8800億円を貸し付ける。
- ② 兵庫県・神戸市がこれを全額(財)阪神・淡路大震災復興基金に無利子で貸し付ける。
- ③ (財)阪神・淡路大震災復興基金が、金融機関が有する貸付債券(8800億円)を買い取る。
- ④ 兵庫県・神戸市が金融機関に支払う利子については、地方交付税法附則の規程により運用益全体の75%を地方交付税交付金で措置する。
- ⑤ 兵庫県・神戸市は残りの25%を負担し、交付税措置分と併せて金融機関に利子を支払う。
- ⑥ 支払った利子は金融機関が事務を代行して最終的な債権の保有者たる復興基金に支払われる。
- ⑦ この利子が復興基金の収入となり、そこから復興基金の事業費が支出される。

- (阪) 仮設住宅や復興公営住宅での健康支援、自立、就労支援、在住外国人支援等

- (中) 福祉ニーズへの支援や、集落の維持・再生に向けた支援、それに従事する人材支援等

### (3) 産業分野

- (共) 貸付や融資等に対する利子補給制度や観光復興支援等
- (阪) 新産業創設支援、市街地再開発商業施設入居支援、商店街・小売市場支援、雇用支援等

- (中) 伝統的工芸品の生産設備復旧支援等
- (4) 農林水産業分野
  - (中) 農林漁業者への資金支援や農林業、畜産業、養鯉業の経営再建への支援等
- (5) 教育分野
  - (共) 私立学校や文化財復興支援等
  - (阪) 私立博物館等への復興支援等
- (6) 記録・広報分野
  - (共) 震災の記憶の風化を防ぐ支援
- (7) 地域復興支援分野
  - (中) 中山間地の資源を生かした地域復興支援
- (8) その他
  - (阪) フェニックスプラザの管理運営
  - (中) 新潟県中越沖地震による二重被災に伴う支援

このことから、両基金とも「自助」や「共助」に対する支援メニューを充実させる一方で、「阪神・淡路」では「都市」の、「中越」では「中山間地」の地域性に配慮していることがわかる。

同じ復興基金であるが、地方独自の裁量により、教訓を継承、発展させることもできれば、地域の実情に応じて、都市型と中山間地型という異なるメニューを作成できるところに特色があるといえる（図3参照）。

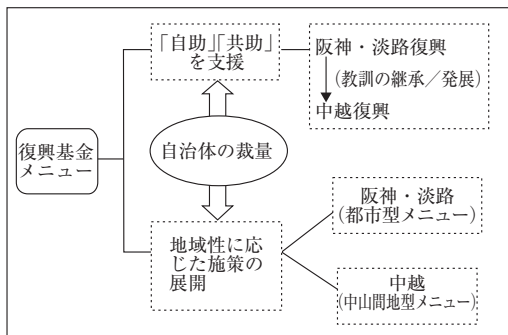


図3 復興基金メニューと自治体の裁量

#### 4 中間支援組織の活用

特に中越大地震においては、中間支援組織を活用した復興基金の事業化が図られた。中越では2005年5月に民間の「中越復興市民会議」が設立され、被災者や集落に密着し、行政との橋渡

しをする支援活動を展開してきた。新潟県では、中越復興市民会議の意見も踏まえて復興基金のメニューを作成するなど連携を深めた。その後、同市民会議を産学官民の連携組織である「(社)中越防災安全推進機構」の中の「復興デザインセンター」に位置付けることで、復興基金の「地域復興人材育成支援事業」の補助対象とした。

「地域復興支援員制度」は集落再生のため、被災地5市1町（長岡市・川口町の合併に伴い発足当初より1市減る）に50名程度配属され、「被災地内外のネットワークづくり」「集落によるイベントの支援」「行政と集落との橋渡し」等に携わる。復興デザインセンターではそれまで培ったノウハウや経験をもとに、支援員の養成にあたる。

支援員や復興デザインセンターにかかる活動費や人件費、事務費は全額基金で賄われる。

中間支援組織による事業を復興基金のメニューに取り込むと共に、それにかかる経費を基金で負担することにより、「自助」「共助」を支援し、かつ地域性を反映した施策が展開しやすくなった。復興基金に中間支援組織を絡ませることで、「ヒト」「カネ」「組織」といった資源を動員しやすくなったと言える。

#### 5 課題

##### (1) 恒久的な仕組みでないこと

復興基金は、「あらかじめ」予定し設置されるものではないため、災害が発生して、はじめて運用財産の規模を算定し、これをもとに金融機関と交渉し、国に協議しなければならない。災害対応の最中に膨大な事務負担が生じ、設置まで少なくとも数カ月を要する。被災者及び被災地経済に対して、いち早く復興のメニューを示すことが、被災後の地域のレジリエンシーと継続性を確保するための最重要課題であることを考えれば、迅速性に欠けると言わざるを得ない。

##### (2) 交付金制度との比較

一方、国が創設したまちづくり交付金等、地方の裁量を認める交付金については、ハード事業等本来行政が支出すべき経費にも使えるのが災害復興基金にない特色といえる。地方交付税交付金不

交付団体にも交付される。

他方、当該プロジェクト以外には使えないことから、地域に応じた支援策を横断的に設定できる点では災害復興基金の方が地方の裁量が大きいとも考えられる。実質的な国の補填率についても復興基金の方が高い。さらに、基幹事業が全体の9割を占め、地方独自の提案事業の割合が低いことから、自助や共助等公民連携の推進経費に交付金がどの程度使えるかは精査が必要である。

今後は、復興基金と交付金の具体の活用事例を精査し、各々の長短所を炙り出した上で、両者の棲み分けや、若しくは両者に代わる新たな制度の創設を検討する必要があるといえる。

<sup>1</sup> 林敏彦：「検証テーマ 復興資金——復興財源の確保」『阪神・淡路大震災復興10年総括検証・提言報告』（2005年3月）をもとに作成

<sup>2</sup> 青田良介・室崎益輝・北後明彦：「地域主導による災害復興のあり方に関する考察——阪神・淡路大震災、中越大震災での復興基金の事例を踏まえて」日本災害復興学会大会（2009・長岡）の内容を整理

1996年。

兵庫県・兵庫県震災対策国際総合検証会議事務局『阪神・淡路大震災 震災対策国際総合検証事業 検証報告 第6巻』2000年。

兵庫県・復興10年委員会『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告』2005年。

新潟県・新潟県中越大震災記録誌編集委員会『中越大震災（前編）～雪が降る前に～』2006年。

新潟県中越大震災記録誌編集委員会『中越大震災（後編）～復旧・復興への道～』2007年。

関西学院大学災害復興制度研究所『被災自治体における上乘せ・横出し・独自支援策についての報告——2005年全国自治体調査から』2007年。

阪神・淡路大震災復興フォローアップ委員会『伝える 阪神・淡路大震災の教訓』2009年。

内閣府『防災白書』2009年。

新潟県「中越大震災ホームページ」

([http://www.pref.niigata.lg.jp/bosai/chuetsu\\_daishinsai.html](http://www.pref.niigata.lg.jp/bosai/chuetsu_daishinsai.html))

内閣府「地方分権改革ホームページ」

(<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/>)

[執筆担当]

I・IV章、山中茂樹、II章 山本晋吾、III・V章 津久井進、VI章 青田良介、VII章 荏原明則

[専門知識提供]

澁谷和久（国土交通省）、安中康裕（新潟県）、亀井浩之（兵庫県）、室崎益輝（関西学院大学）

## VII 残された課題

本稿では、災害復旧・復興事業の財政的側面について、現行法制度の分析、および立法論としての復興交付金制度及び復興基金について簡単なしくみと問題点等を指摘するとともに、今後の議論の出発点として提唱するものである。

復興法制度の法制度の検討は、単に、復興基本法を中心とした法体系の検討だけでなく、法制度を動かす財政的側面からの検討が不可欠である。本稿は、研究の第一歩として、未だその概要を描くにとどまるものであり、今後さらなる研究を進めることがわれわれの急務である。

### 【主な参考文献】

阿部泰隆『大震災の法と政策——阪神・淡路大震災に学ぶ政策法学』1995年。

兵庫県『阪神・淡路大震災——兵庫県の1年の記録』