

## 復旧・復興への財政の役割

菅原敏夫

### 1. はじめに

2016年において激甚災害に指定されたのは、

図表 1 2016年激甚災害

災害名	時 期	主な被災地域	本・局の区分
熊本地震	4月	熊本県等	本激
梅雨前線	6、7月	熊本県、宮崎県	局激
台風7号等	8、9月	北海道、岩手県	本激
台風16号	9月	宮崎県、鹿児島県	局激

表中、本激とは、激甚災害法<sup>(1)</sup>の指定基準を超える災害をいう。指定基準は全国を単位とする復旧事業費の見込み額をもとにしているのので、激甚災害制度の創設（1962年）当初には、限られた地域内で多大な被害が発生したとしても、全国標準税収入の0.5%あるいは0.2%かつ一定の要件などの被害規模に達せず、激甚災害の指定を受けることができない事態が生じていた。1968年に市町村単位の被害額を基準とする基準を定め、それを局地激甚災害指定基準と呼ぶようにした。これを局激という。

本激、局激はともに、災害が発生し、地方財政の負担を緩和し、被災者に対する特別の助成を行うことが特に必要と認められる場合には、中央防災会議の意見を聴いた上で、当該災害を激甚災害として指定し、あわせて当該災害に対して適用すべき災害復旧事業等に係る国庫補助の特別措置等を指定するものである。指定によって、自治体の行う災害復旧

(1) 激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律は目的を次のように定める。

第一条 この法律は、災害対策基本法（昭和三十六年法律第二百二十三号）に規定する著しく激甚である災害が発生した場合における国の地方公共団体に対する特別の財政援助又は被災者に対する特別の助成措置について規定するものとする。

事業等への国庫補助のかさ上げ、中小企業事業者への保証の特例などの措置が講じられる。指定については、政令<sup>(2)</sup>で定める。

これまで災害からの復旧・復興制度は、災害救助法、災害対策基本法、激甚災害法と積み重ねられ、整備されてきたが、16年熊本地震においては、もう一つ新しい制度が加わることとなった。

## 2. 復興法の制定

東日本大震災・大津波は極めて広範な地域を襲った災害であったために、大都市地域を含むとはいえ、多数の町村、小規模自治体に深刻な被害を与えた。2011年以前の戦後の被災死亡者数の多い第一と第二位の災害が、阪神・淡路大震災（1995年）と伊勢湾台風（1959年）であり、広範囲の災害とはいえ（とくに伊勢湾台風は）、名古屋市、神戸市という大都市地域を中心とする災害であった。1961年施行の災害対策基本法が、伊勢湾台風の災害像からまったく自由に構想されたとは考えられない。財政の面からいえば、災害対策債を活用しその償還に保障を与えることを柱とする復旧・復興スキームは、一定の財政力を暗黙の前提としていた。災対法が掲げる、防災における市町村の役割の強化という点は合理的な選択だったとはいえ、復旧・復興財政は大きな災害時には多くの特例を必要としていた。とりわけ東日本大震災・大津波の際には財政力の脆弱な自治体を考慮した特例が発災直後から必要とされたし、徐々にではあれ臨時・特例が総括的な法体系を形づくっていった。したがって、「大規模災害からの復興に関する法律」（2013年法律第55号、「復興法」）は東日本大震災大津波の制度的な教訓でもあった。

復興法は、「大規模な災害を受けた地域の円滑かつ迅速な復興を図るため、その基本理念、政府による復興対策本部の設置及び復興基本方針の策定並びに復興のための特別の措置について定めることにより、大規模な災害からの復興に向けた取組の推進を図り、もって住民が安心して豊かな生活を営むことができる地域社会の実現に寄与することを目的」としている。（第1条関係）

「特定大規模災害」・「非常災害」を定義して以下のように述べる。1 この法律にお

---

(2) 熊本地震の場合の政令は「平成二十八年熊本地震による災害についての激甚災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令」（平成28年政令207号）4月25日閣議決定、4月26日公布・施行。

いて「特定大規模災害」とは、著しく異常かつ激甚な非常災害であつて、当該非常災害に係る災害対策基本法第28条の2第1項に規定する緊急災害対策本部が設置されたものをいうものとする。／2 この法律において「特定大規模災害等」とは、特定大規模災害その他著しく異常かつ激甚な非常災害として政令で指定する災害をいうものとする。

(第2条関係)

特定大規模災害が発生した場合において、当該特定大規模災害からの復興を推進するため特別の必要があると認めるときは、内閣総理大臣は、内閣府設置法第40条第2項の規定にかかわらず、閣議にかけて、臨時に内閣府に復興対策本部を設置することができるものとする。 (第4条関係)

復興対策本部に、当該本部の事務の一部を行う組織として、閣議にかけて、復興現地対策本部を置くことができるものとする。この場合においては、地方自治法第156条第4項<sup>(3)</sup>の規定は、適用しないものとする。 (第5条関係)

復興基本方針は政府が定める。1 政府は、特定大規模災害が発生した場合において、当該特定大規模災害からの復興を推進するため特別の必要があると認めるときは、第3条の基本理念にのっとり、復興基本方針を定めなければならないものとする。／2 復興基本方針には、特定大規模災害からの復興の意義及び目標に関する事項、政府が実施すべき施策に関する基本的な方針、特定大規模災害からの復興に関して基本となるべき事項等を定めるものとする。 (第8条関係)

復興計画の策定に関しては、自治体は必ずしも唯一の主体ではなくなる。

政府が「特別の必要があると認めるときは」(第8条)復興基本方針を定めるという枠組の中で、都道府県は実施すべき施策に関する方針、特定大規模災害からの復興に関して基本となるべき事項を定めるものとする。／都道府県知事は、都道府県復興方針を定めたときは、遅滞なく、これを公表するとともに、関係市特定大規模災害により土地利用の状況が相当程度変化した地域等をその区域とする市町村(「特定被災市町村」)は、復興基本方針(当該特定被災市町村を包括する都道府県(「特定被災都道府県」)が都道府県復興方針を定めた場合にあつては、復興基本方針及び当該都道府県復興方針)に即して、単独で又は特定被災都道府県と共同して、復興計画を作成することができるものとする。

---

### (3) 地方自治法第156条

- 4 国の地方行政機関(駐在機関を含む。以下本条中これに同じ。)は、国会の承認を経なければ、これを設けてはならない。国の地方行政機関の設置及び運営に要する経費は、国においてこれを負担しなければならない。

と。(第10条関係)

特定被災市町村等は、復興計画及びその実施に関し必要な事項について協議を行うため、復興協議会を組織でき、以下のような特例を協議の上、復興計画に記載できる。(第11条関係)

土地利用基本計画の変更等に関する特例

復興整備事業に係る許認可等の特例

土地区画整理事業等の特例

土地改良事業の特例

集団移転促進事業の特例

住宅地区改良事業の特例

地籍調査事業の特例

復興一体事業計画は認定される必要がある。それにも特例がある。

不動産登記法の特例

農業振興地域の整備に関する法律の特例(第38条関係)

雑則として、災害復旧事業等に係る工事の国等による代行が認められている。

1 漁港漁場整備法の特例。農林水産大臣は、被災都道府県の知事から要請があり、かつ、地域の実情を勘案して特定大規模災害等からの円滑かつ迅速な復興のため必要があると認めるときは、その事務の遂行に支障のない範囲内で、当該被災都道府県に代わって漁港施設の災害復旧事業等に係る工事を施行できるものとするとともに、当該工事に要する費用の負担等について定めるものとする。 (第42条関係) / 2 砂防法の特例(第44条関係) / 3 港湾法の特例 / 4 道路法の特例(第46条関係) / 5 空港法の特例(第47条関係) / 6 海岸法の特例(第48条関係) / 7 地すべり防止法等の特例(第49条関係) / 8 下水道法の特例(第50条関係) / 9 河川法の特例(第51条関係) / 10 急傾斜地崩壊防止法の特例(第52条関係)

職員の派遣の要請等もこの法律が規定することとなった。

1 都道府県知事等又は市町村長等は、復興計画の作成等のため必要があるときは、関係行政機関の長又は関係地方行政機関の長に対し、当該関係行政機関又は当該関係地方行政機関の職員の派遣を要請することができるものとする。 (第53条関係) / 2 都道府県知事等又は市町村長等は、復興計画の作成等のため必要があるときは、内閣総理大臣又は都道府県知事に対し、それぞれ、関係行政機関又は関係地方行政機関の職員の派遣についてあつせんを求めることができるものとする。 (第54条関係)

定による職員の派遣についてあつせんを求めることができるものとする。(第54条関係)

復興法の施行後初の適用が熊本地震となった。「平成二十八年熊本地震による災害についての非常災害の指定に関する政令」が16年5月10日に閣議決定された(5月13日公布・施行)。この政令は復興法第2条第9号に規定する「非常災害」として指定する政令である。これにより、被災した地方公共団体等からの要請により、国または都道府県は、その事務に支障のない範囲内で、被災自治体が本来施行することとなる災害復旧事業等を代行できるようになった。災害救助法では、「都道府県知事」が救助を行い、災害対策基本法では、「市町村」が実施する責務を有する、とされたものが、復興法では国による代行を進める規定となった。

東日本大震災では、被災による行政機能の低下等によって、自ら災害復旧事業等(漁港、砂防、道路、河川、海岸など)を実施することの困難を解消するため特別法<sup>(4)</sup>を制定した。

熊本地震では政府は相次いで三種類の災害指定を行ったことになる。(1)激甚災害(2)特定非常災害(3)非常災害——に指定する閣議決定を順に行った。特定非常災害の指定は、住宅の倒壊や避難生活により、運転免許証の更新などの行政手続きができない被災者の救済が目的である。今回の指定により、更新時期を迎えた被災者の運転免許証は有効期限が9月30日まで延長された。

### 3. 東日本大震災大津波の復旧・復興財政

東日本大震災大津波からの集中復興期間が2015年度で終わった。復興庁は、15年6月3日、16年度以降の復興事業費について、被災した自治体に求める負担率を示した。復興庁によると、地元の負担率は、国が直轄する道路事業などが1.7%、ごみ処理施設の整備事業が3.3%、観光開発やまちづくりなど、効果促進事業は1%となっている。国はこれまで、災害公営住宅の整備などの基幹事業や、任期つき職員の人件費などは、全額負担を続ける方針を示している。また、道路事業のうち、三陸沿岸道路については、地元の要望を受け、2016年度以降も、国が全額負担する方針を、あらためて示した。

---

(4) 東日本大震災による被害を受けた公共土木施設の災害復旧事業等に係る工事の国等による代行に関する法律(平成23年法律第33号)

東日本大震災からの復興を進めるため、政府は復興予算を復興特別会計として一般会計とは別に管理している。11年度から15年度までの5年間に総額は約26兆3,000億円である。財源は、所得税などの復興増税や日本郵政株の売却収入などが充てられる。その枠組みは、集中復興期間が終わる15年度までで、16年度以降の復興財源の確保が大きな焦点となっていた。政府は歳出抑制などの観点から被災自治体に事業費の一部負担を求めているが、被災自治体は「復興に支障が出る」と反発していた。

6月24日、16年度以降の復興事業費についての復興庁の案が固まり、30日にその案に基づいて閣議決定が行われた。16年度以降の復興予算は、全額国費負担事業と、一部自治体負担事業と、通常負担事業の3つに分かれることとなった。

この時期に、被災自治体に警戒感の強い自治体負担の導入を急いだのは、各府省庁の16年度予算の概算要求の時期が迫ってきていたからである。その結果、東日本大震災復興特別会計への繰入れは、6月30日に閣議決定された「平成28年度以降5年間を含む復興期間の復旧・復興事業の規模と財源について」に従って、一般会計から復興財源として復興特別会計に繰り入れるべき所要額を要求することとなった。

「平成28年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について（7月24日閣議了解）」によれば、「東日本大震災からの復興対策については、復興のステージの進展に応じて、既存の事業の成果等を検証しつつ、効率化を進め、被災地の復興のために真に必要な事業に重点化する。その際、一般会計等の国の既存施策で同種の事業を実施しているもの、被災地以外でも等しく課題となっている事業等については、一般会計等で対応する。

一般会計から東日本大震災復興特別会計への繰入れについては、財務大臣が、東日本大震災からの復興のための財源を捻出するため、『平成28年度以降5年間を含む復興期間の復旧・復興事業の規模と財源について』（平成27年6月30日閣議決定）に従って所要額を要求する。」となっている。

一方、東京電力は15年6月29日、福島第一原子力発電所事故の賠償資金9,501億円の追加援助を原子力損害賠償・廃炉等支援機構に申請したと正式発表した。政府が6月12日に閣議決定した新たな賠償の指針に基づき必要額を積み増したために機構への申請は総額で、6兆8,864億円となる。これとは別の政府による原子力損害賠償法に基づく1,889億円の補償金と合わせて賠償総額は、7兆753億円となる。今回新たに見積もった金額の内訳は、精神的損害の追加賠償や商工業者への一括賠償などが3,140億円、除染費用が5,230億円などとなっている。

しかしこれはこの時点での見込み額であった。16年12月、東京電力福島第一原発事故の

処理費が、21.5兆円に膨らむとの試算を経済産業省がまとめ、同省の有識者会議「東京電力改革・1F（福島第一原発）問題委員会」で示した。廃炉・汚染水対策費が8兆円に増える。政府は無利子融資枠を9兆円から14兆円に引き上げる方針である。13年時点では計11兆円だった。東電の負担を一時的に国が立て替えるため、認可法人「原子力損害賠償・廃炉等支援機構」から9兆円の融資枠をつけていた。新たな試算では、廃炉などの費用が6兆円増える。政府・東電は20年代から、原子炉内で溶け落ちた核燃料（デブリ）を取り出し始める予定。原発内部の状況や作業工程が具体的になるに連れ、費用がかさんだ。賠償費や除染費なども計4.5兆円ほど膨らむ。これが16年12月時点での試算だ。

以下本稿は集中復興期間の終了を踏まえて、この期間内の復旧・復興に際してのさまざまな財政上の措置、復興法を必要とした財政上の措置について論究する。

#### 4. 被災の状況と地域資産の毀損額・復旧期の財政

阪神・淡路大震災と東日本大震災の被害状況比較は以下のようなものである。東日本大震災大津波の場合、被災地の地域毀損額は約16兆円～約25兆円と推計されている。これまでの復興予算の執行状況を見てもこの額を大幅に上回ることは確実である。

図表 2 阪神・淡路大震災と東日本大震災の被害状況比較

(2015年3月1日現在)

区 分	阪神・淡路	東 日 本
避難者	約32万人	約56万人
ピーク（日付）	1月23日	3月15日
死 者（人）	6,434	19,225
行方不明者（人）	3	2,614
負傷者（人）	—	6,219
全 壊（棟）	約10万	127,830
半 壊（棟）	約15万	275,807
火災件数（件）	182	330
停電戸数（ピーク時）	260万	840万
被災地の毀損額	約9.6兆円～約9.9兆円	約16兆円～約25兆円

東日本大震災は消防庁、内閣府調べ。毀損額は推計。

※ 被害状況には、2011年東北地方太平洋沖地震の余震による被害のほか、3月11日以降に発生した余震域外の地震による被害の区別が不可能なものを含む。

※ 火災の発生状況（2012年7月5日確定値）

東日本大地震大津波からの復旧と復興は上記図表 2 に示した損害に対して行われる。

被災した市町村の財政力指数は0.3未満の市町村が全体の16.7%、全国平均の財政力指数0.55を下回る市町村が全体の56.5%を占めている。

政府は、発災直後に「緊急災害対策本部」（本部長：内閣総理大臣）を設置、3月17日に「被災者生活支援特別対策本部」（本部長：防災担当大臣）を設置。

「東日本大震災に対処するための特別の財政援助および助成にかんする法律」

「平成23年度における地方交付税の総額の特例等にかんする法律」

「地方税法の一部を改正する法律」

平成23年度補正予算（第1号）（5月2日成立）を成立させた。しかしその後、対策は遅れ、本格的な復興補正予算の成立（3次補正）は11月となった。

被災自治体の財政状況から、政府は、国庫支出金による災害対策だけでなく、地方交付税の特例による対策も必要と認め、12年度からは、通常分と東日本災害関連分を区分して計上することにした。被災自治体の復旧・復興は財政状態の復旧・復興でもある。集中復興期間の終了は、財政状態の復興を確認するべきもののはずである。

先に述べた通り、復興庁は15年6月24日「平成28年度以降5年間（復興・創生期間）の復興事業について（案）」をまとめ、「平成28年度以降の復旧・復興事業について」を復興推進会議で決定、6月30日に閣議決定を行った。事業費の見込みは図表 3 の通りである。その際、復興推進会議は、「平成28年度からの5年間については、被災地の自立につながり、地方創生のモデルとなるような復興を実現していく観点から、『復興・創生期間』と位置付けることとする」として、「創生」の余計な二文字がついた。

図表 3 2016年度以降5年間（復興・創生期間）の事業規模（見込み）

（単位：兆円）

区 分	集中復興期間 (2011～15年度)	復興・創生期間 (16～20年度)
1 被災者支援（健康・生活支援）	2.1	0.4
2 住宅再建・復興まちづくり	10.0	3.4
3 原子力災害からの復興・再生	1.6	0.5
4 産業・生業（なりわい）の再生	4.1	0.4
5 その他（震災特交など）	7.8	1.7
合 計	25.5	6.5

復興期間計32兆円程度（概数のため合計は一致しない。）

出典：復興庁「平成28年度以降5年間（復興・創生期間）の復興事業について（案）」2015年6月、6月30日閣議決定。

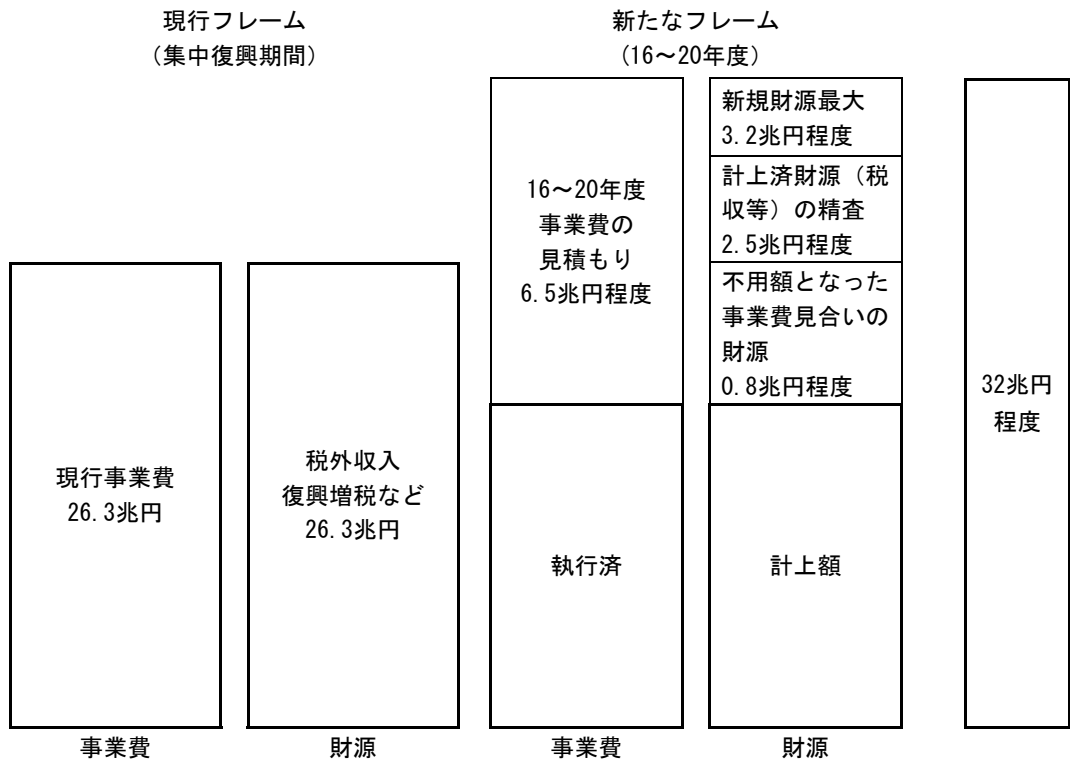


前半5年間は25.5兆円、後半は6.5兆円と見込まれ、合計32兆円の事業規模となる。

この32兆円の財源をどのように調達するかが検討され、**図表4**のようなフレームが想定されている。

**図表3**にあるように、「復興・創生期間」の事業規模は6.5兆円である。その事業費を復興増税等で2.5兆円程度調達し、集中復興期間中に不用額となった事業費の見合いの財源で0.8兆円を加える。そのために、集中復興期間のフレーム26.3兆円は、実額では25.5兆円となる（**図表3**参照）。その結果、新規財源は3.2兆円ほど新たに必要となる。その新規財源の内訳は、（1）財政投融资特別会計財政融資資金勘定における平成27年度までの積立金の活用、同特別会計投資勘定からの受入れなど国の保有する資産の有効活用等による税外収入（決算剰余金を除く）の確保0.8兆円程度。（2）一般会計からの繰入れ2.4兆円程度の合計3.2兆円が見込まれている。

**図表4 復興財源フレームの見直し**



出典：復興庁「平成28年度以降5年間（復興・創生期間）の復興事業について（案）」2015年6月。6月30日閣議決定。

このフレームにともなって、復興推進会議は復興事業に自治体負担を求めることとなった。復旧・復興事業の自治体負担についての基本的な考え方（復興推進会議「平成28年度以降の復旧・復興事業について」）として、以下のように述べている。

「集中復興期間においては、まち全体が壊滅的な打撃を受け、また、比較的財政力が低く、膨大な復興事業を実施していく際に、十分な財源がないと見込まれる被災自治体が多かったことを踏まえ、実質的な地方負担をゼロとする異例の措置を講じてきた。」とこの5年間は異例の措置だったと規定した上で、復興・復旧事業の加速、原子力事故災害の特殊性に鑑みて実質的な地方負担ゼロを継続し、震災復興特別交付税も継続する。

「一刻も早い被災地の復旧・復興、原子力事故災害被災地域の再生を成し遂げるため、復興の基幹的事業や原子力事故災害に由来する復興事業については、これまでと同様、震災復興特別交付税により被災自治体の実質的な負担をゼロとする。

また、単独災害復旧費、職員派遣に要する経費などの復旧・復興に係る地方単独事業の実施に要する経費や地方税等の減収補てんについては、基本的に、引き続き震災復興特別交付税による措置を継続し、被災自治体の実質的な負担をゼロとする。」

しかし、5年を経過し、新たなステージにおいて、新たなフレームを構成することから、自治体の「自立」を促す観点からも「被災自治体においても一定の負担」を求めることになっている。

「復興財源が国民に広く負担を求めるものであることや、復興の新たなステージにおいて、被災自治体の『自立』につなげていく観点から、復興事業と整理されるものでも、地域振興策や将来の災害への備えといった全国に共通する課題への対応との性質を併せ持つ事業については、被災自治体においても一定の負担を行うものとする。被災自治体が負担する程度については、被災自治体の財政状況等も踏まえ、通常の災害時の復興事業における負担の程度と比べて十分に軽減されたものとし、被災自治体の財政負担に十分配慮する。」

この配慮の内容は、事業費のうち、国庫補助金等を除いた地方負担の95%を震災復興特別交付税により措置することと、被災自治体から要望がある場合は、適債経費について資金手当のための地方債の発行を認めることの2つである。前者の場合、県・市町村の実質的な負担は地方負担の5%となり、これは各対象事業の事業費の1～3%程度と見積もられている。

対象事業は以下のように列挙されている。ただし、社会資本整備総合交付金の一般分などは通常の補助率が適用されるので、被災自治体の社会資本整備の全部が対象ではない。

その点を区分したものが、**図表5**である。

- ・道路整備事業（直轄・補助）
- ・港湾整備事業（直轄・補助）
- ・社会資本整備総合交付金（復興）
- ・水産基盤整備事業
- ・農山漁村地域整備交付金
- ・循環型社会形成推進交付金
- ・河川整備事業
- ・東日本大震災農業生産対策交付金
- ・農村地域復興再生基盤総合整備事業
- ・被災海域における種苗放流支援事業
- ・交通安全施設等整備事業
- ・地籍調査費負担金
- ・東日本大震災復興交付金（効果促進事業）

（注）以下の事業は対象としない。

- ・道路整備事業のうち三陸沿岸道路整備事業、相馬福島道路整備事業
- ・避難指示等の対象である12市町村内で実施する事業
- ・農山漁村地域整備交付金により市町村が実施する防潮堤整備事業
- ・循環型社会形成推進交付金により実施する事業のうち、原子力事故災害に由来して実施するもの（いわき市が該当）

図表5 16年度以降の復興事業の整理

特別会計に残す事業		一般会計へ移す事業
全額国費	自治体負担あり（地方負担の5%（各事業費の1～3%））	自治体負担あり（通常事業と同一）
<p><b>【基幹的な事業】</b></p> <p>○被災者支援 ⇒災害救助、心のケア、コミュニティ再建</p> <p>○災害復旧 ⇒災害廃棄物処理、インフラ復旧生産設備復旧</p> <p>○復興交付金【基幹事業】 ⇒高台移転など</p> <p><b>【原発事故由来の事業】</b></p> <p>○放射性物質汚染廃棄物処理</p> <p>○除染、放射線測定</p> <p>○福島再生加速化交付金</p> <p>○12市町村内事業⇒市町村事業＋県事業</p> <p><b>【その他】</b></p> <p>○直轄事業 ⇒三陸沿岸道路、相馬福島道路</p> <p>○農山漁村地域整備交付金 ⇒市町村防潮堤</p> <p>○任期付職員・応援職員経費</p>	<p>○直轄事業（全額国費対応分を除く） ⇒道路、港湾など</p> <p>○復興交付金【効果促進事業】</p> <p>○社総交（社会資本整備総合交付金） 〔復興枠〕（道路事業）など</p> <p>※岩手県・宮城県 ・東北自動車道以東の事業</p> <p>※福島県 ・東北自動車道以東の事業 ・その他の地域で実施する沿岸部及び避難解除等区域の12市町村関連事業（防災・減災事業を除く）</p> <p>※青森県、茨城県、千葉県 ・太平洋沿岸の地方公共団体（太平洋沿岸から15km以内の事業を含む）で実施する事業</p> <p>・その他の地域で実施する沿岸部関連事業（防災・減災事業を除く）</p>	<p>○社総交〔一般枠〕 （道路事業） 左記以外の事業</p>

出典：復興庁「平成28年度以降5年間（復興・創生期間）の復興事業について（案）」2015年6月。6月30日閣議決定。

これらの見直しにより、「東日本大震災からの復興の基本方針」（2011年7月29日東日本大震災復興対策本部）についても、基本的な枠組みの変更をもとに、15年度末までにさらに必要な見直しが行われる。

## 5. 大災害、最初に自治体がやらなければならないこと、最初の財政の役割

翻って、災害時の財政の役割とその制度について検討しておこう。

災害時、最初に自治体がやらなければならないことは災害救助法（1947年法律第118号）に定めがあって、そこに最初の財政の役割も記されている。災害救助法は戦後すぐの法律で、戦争による荒廃から災害が多発し、その応急対応を目的に制定された。その後通知例規によって補訂され、現在に至っている。さらに、1959年の伊勢湾台風被害を教訓に、防災面からの体制整備を目的に災害対策基本法（1961年法律第223号）が定められ、財政制度も整備されていった。そして復興法が制定されたことは先に述べた。

まず、災害救助法から見ておこう。

災害救助法は「災害に際して、国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に、応急的に、必要な救助を行い、災害にかかった者の保護と社会の秩序の保全を図ること」を目的としている。救助の主体は国、自治体と「日本赤十字社その他の団体」「国民」である。

第4条には救助の種類が定められている。

第4条 救助の種類は、次のとおりとする。

- 一 収容施設（応急仮設住宅を含む。）の供与
- 二 炊出しその他による食品の給与及び飲料水の供給
- 三 被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与
- 四 医療及び助産
- 五 災害にかかった者の救出
- 六 災害にかかった住宅の応急修理
- 七 生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与
- 八 学用品の給与
- 九 埋葬
- 十 前各号に規定するもののほか、政令で定めるもの

（この政令で定めるものは、現在、災害救助法施行令第2条で、「法第4条第1項第10号に規定する救助の種類は、次のとおりとする。

- 一 死体の捜索及び処理
- 二 災害によって住居又はその周辺に運ばれた土石、竹木等で、日常生活に著しい支障を及ぼしているものの除去」とされている。) )

費用に関しては第18条以下に規定がある。

第18条 第4条の規定による救助に要する費用（救助の事務を行うのに必要な費用を含む。）は、救助の行われた地の都道府県が、これを支弁する。

2 第7条第5項（従事命令による救助の実費）の規定による実費弁償及び第9条の規定による扶助金の支給で、第4条第1項の規定による従事命令又は第8条（協力命令）の規定による協力命令によつて救助に関する業務に従事し、又は協力した者に係るものに要する費用は、その従事命令又は協力命令を発した都道府県知事の統轄する都道府県が、第7条第2項の規定による従事命令によつて救助に関する業務に従事した者に係るものに要する費用は、同項の規定による要求をなした都道府県知事の統轄する都道府県が、これを支弁する。

3 第9条第2項の規定により準用する第5条第3項（収用等）の規定による損失補償に要する費用は、管理、使用若しくは収用を行い、又は保管を命じた都道府県知事の統轄する都道府県が、これを支弁する。

第19条 都道府県は、当該都道府県知事が第16条の規定により委託した事項を実施するため、日本赤十字社が支弁した費用に対し、その費用のための寄附金その他の収入を控除した額を補償する。

第20条 都道府県は、他の都道府県において行われた救助につきなした応援のため支弁した費用について、救助の行われた地の都道府県に対して、求償することができる。

第21条は国庫負担で、都道府県が補償・求償に要した額が標準税率で課税した税収の収入見込み額の2%以下の場合、要した額の50%、2%を超え4%までの分については80%、それ以上の分は90%を国庫が負担する仕組みとなっている。

災害救助基金の定めもある（22条）。基金積立の最少額は「当該都道府県の当該年度の前年度の前三年間における地方税法に定める普通税の収入額の決算額の平均年額の千分の五に相当する額」と定められている。少額であるが、ほとんどの都道府県は、最低額ギリギリしか積んでいない。静岡県だけが最少額の2倍強の積立を行っている。

災害救助法に基づいて、自治体は住民の救助を行わなければならない。その費用は都道府県が負担し、その負担は国庫補助（およびその補助率の嵩上げ）と普通交付税が措置する。都道府県の財政力に対する費用の割合に応じて5割から最大9割国庫負担がなされるが、残りの自治体負担額の全額について災害対策債により対処することとし、後年度その元利償還金の95%を普通交付税措置することとしている。災害救助事業の期間や限度額については厚生労働大臣が定める基準（一般基準）があるが、大臣が特別基準を設定することも可能。今回、避難所として民間の旅館等を借り上げることや高級仮設住宅として民間賃貸住宅を借り上げることを可能とする基準の適用も行われた。災害廃棄物処理事業（がれき処理）については、これまでの一律2分の1の国庫補助率を特例として標準税収入額に対する事業費の割合に応じて10分の9まで嵩上げするとともに、自治体負担分については、その全額を災害対策債の対象とし元利償還金の100%を交付税措置することとなった。

災害対策基本法は災害予防などにも範囲を広げて費用負担を定めた。第91条は、「災害予防及び災害応急対策に要する費用その他この法律の施行に要する費用は、その実施の責めに任ずる者が負担するものとする。」とその負担責任を再確認している。また、指定行政機関・自治体の長等の応援を受けた場合の災害応急対策に要する費用の負担についても定めている。「応援を受けた地方公共団体の長等の属する地方公共団体は、当該応援に要した費用を負担しなければならない。

2 前項の場合において、当該応援を受けた地方公共団体の長等の属する地方公共団体が当該費用を支弁するいとまがないときは、当該地方公共団体は、国又は当該応援をする他の地方公共団体の長等の属する地方公共団体に対し、当該費用の一時繰替え支弁を求められることができる。」（第92条）とある。市町村については同様に、「都道府県知事の指示に基づいて市町村長が実施した応急措置のために要した費用及び応援のために要した費用のうち、当該指示又は応援を受けた市町村長の統轄する市町村に負担させることが困難又は不適當なもので政令で定めるものについては、次条の規定により国がその一部を負担する費用を除き、政令で定めるところにより、当該都道府県知事の統轄する都道府県がその全部又は一部を負担する。

2 前項の場合においては、都道府県は、当該市町村に対し、前項の費用を一時繰替え支弁させることができる。」（第93条）とある。

国の負担は、災害応急対策に要する費用その他に対する国の負担又は補助については94条、災害復旧事業費等に対する国の負担及び補助については96条の定めにより、「別に法

令で定めるところにより、又は予算の範囲内において、国がその全部又は一部を負担し、又は補助することができる。」とされている。

激甚災害の応急措置及び災害復旧に関する経費の負担区分については、「応急措置及び災害復旧が迅速かつ適切に行なわれるよう措置するとともに、激甚災害を受けた地方公共団体等の経費の負担の適正を図るため、又は被災者の災害復興の意欲を振作するため、必要な施策を講ずるものとする。」と別の法律の定めるところによる負担を区分しても受けている。激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律（1962年法律第150号）がそれで、災害のうち、その規模が特に甚大であり国民生活に著しい影響を与えたものに対して、都道府県・市町村および被災者に対する復興支援のために国が通常を超える特別の財政援助または助成を行うことを目的とした法律である。

災害対策基本法は災害に対処するための財政上の措置を国に求め、「政府は、災害が発生した場合において、国の円滑な財政運営をそこなうことなく災害に対処するため、必要な財政上の措置を講ずるように努めなければならない。」と責務を課している。自治体に対しては、起債の特例を認めている。すなわち、「次の各号に掲げる場合においては、政令で定める地方公共団体は、政令で定める災害の発生した日の属する年度及びその翌年度以降の年度で政令で定める年度に限り、地方財政法第5条の規定にかかわらず、地方債をもつてその財源とすることができる。

一 地方税、使用料、手数料その他の徴収金で総務省令で定めるものの当該災害のための減免で、その程度及び範囲が被害の状況に照らし相当と認められるものによつて生ずる財政収入の不足を補う場合

二 災害予防、災害応急対策又は災害復旧で総務省令で定めるものに通常要する費用で、当該地方公共団体の負担に属するものの財源とする場合

2 前項の地方債は、国が、その資金事情の許す限り、財政融資資金をもつて引き受けるものとする。

3 第一項の規定による地方債を財政融資資金で引き受けた場合における当該地方債の利息の定率、償還の方法その他地方債に関し必要な事項は、政令で定める。」（第102条）

災害復旧事業等に充てる資金の調達については、もともと地方財政法は起債を認めている。「第5条 地方公共団体の歳出は、地方債以外の歳入をもつて、その財源としなければならない。ただし、次に掲げる場合においては、地方債をもつてその財源とすることができる。

4 災害応急事業費、災害復旧事業費及び災害救助事業費の財源とする場合」とある。



自衛隊の災害派遣の場合の費用負担は、それぞれ個別の協定で定めることになっている。  
自衛隊統合達第20号によれば、

「地方公共団体等との協定

ア 指定部隊等の長は、あらかじめ関係公共機関等の準備する材料の品目、数量、集積場所及び使用並びに派遣部隊等の携行する装備品等の使用及び回収等に関して所要の協定を行っておくものとする。

イ 災害派遣命令者は、災害派遣の実施に際し、地方公共団体等との経費の負担区分を明確にするため、必要あるときは主都道府県知事等と次の事項に関して所要の協定を行うものとする。

(ア) アの協定に基づき処置できない場合で、災害救助作業又は復旧作業の実施に必要な器材の現地における入手を代行する場合の手續及び経費の負担区分

(イ) 関係公共機関等の施設又は民家の提供を受けた場合の宿泊に伴う宿舎借上料、光熱水料、電話料、入浴料等の負担区分」とある。

## 6. 東日本大震災・財政措置の仕組み

さらに具体的に、東日本大震災大津波被災における、国と自治体の政府間、公私分担と私人との間の財政措置の仕組みを見ておこう。

東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律（2011年5月2日法律第40号）が制定されている。この法律の趣旨は、「東日本大震災に対処するため、地方公共団体等に対する特別の財政援助及び社会保険の加入者等についての負担の軽減、農林漁業者、中小企業者等に対する金融上の支援等の特別の助成に関する措置について定める」とある。

税の減免に対する措置も行われている。総務省通知（減免を行った場合の措置（2011年5月））をみると、

「減免を行った場合の財政措置について

### 1. 歳入欠かん債の充当について

平成23年東北地方太平洋沖地震による災害については、平成二十三年東北地方太平洋沖地震による災害についての激甚災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令（平成23年政令第18号）により、激甚災害に対処するための特別の財政

援助に関する法律（昭和37年法律第150号）第2条第1項の激甚災害として指定されたところです。それに伴う災害対策基本法施行令（昭和37年政令第288号）の一部改正により、当該災害に際し災害救助法（昭和22年法律第118号）が適用された市町村及び当該市町村を包括する都道府県が自らの判断に基づき地方税の減免措置を行う場合については、災害対策基本法（昭和36年法律第223号）第102条第1項第1号の規定により、今年度の減収額について、歳入欠かん債の発行が可能となっております。

なお、平成23年度の減収額についても、同様の取扱いを行うことを検討していません。

歳入欠かん債の発行対象となる税目については、平成23年3月16日付で災害対策基本法第102条第1項の徴収金等の範囲を定める省令（昭和37年自治省令第23号）が改正され、普通税に加え、事業所税及び都市計画税が追加されました。各地方団体におかれては、この点を踏まえ適切な運用を図るようお願いします。

2. 歳入欠かん債発行団体以外の団体に対する措置上記1の歳入欠かん債の発行が可能とされる団体以外の団体において、平成23年東北地方太平洋沖地震による被災者等に対し減免措置を行った場合については、それに伴う減収の状況を踏まえ、所要の財政上の措置を行うことを検討しています。」であった。

また、課税台帳・データの滅失・破損に係る対応については、「課税に必要な台帳・データを滅失・破損した団体もあると考えられますが、今後当該団体において課税に必要なデータを回復するにあたり国として取り得る支援策について、関係機関等と検討しているところです。

被災者に対する減免措置等についての周知平成23年東北地方太平洋沖地震に伴い期限の延長を行う場合には、各種の広報手段を活用して周知するとともに、被災者に対し減免措置等を講じる場合についても、その方針について周知するようお願いします。」という内容であった。

金融関係では、二重ローン問題に対し、立法が行われている。

被災者の二重ローン問題について、2011年6月17日債権放棄促す3党合意がなされた。

民主、自民、公明の3党は17日、東日本大震災の被災者や被災企業が抱える「二重ローン」問題への対策で大筋合意して法案の作成を始めた。個人の住宅ローンや事業ローンについて、個人版の私的整理指針をつくり、金融機関の債権放棄を促すのが柱となっている。

中小企業向け債権を公的機関が買い取ることで一致したが、具体的な手法は継続協議とした。3党は機械などをリースする際の信用保証制度の創設や、被災企業への利子補給でも合意した。対策案は第2次補正予算案に盛り込む。

私的整理指針に基づいて債権放棄した金融機関には、不良債権の無税償却を認める。

これに先立ち、政府も関係閣僚会議を開き、対応方針を決定。被災地の医療機関や社会福祉施設の抱える二重ローンについて「施設の特性を踏まえ再建を支援する」と明記し、無利子融資などで支援することにした。

政府方針は民主党案をほぼ踏襲。対策の財源は「(民主、自民、公明の)3党合意や東日本大震災復興会議等の議論を踏まえ検討し、確保に努める」とするにとどめた。

官民出資のファンドによる債権の買い取りや出資、債務の株式化などによって、再生可能な中小企業を支援する。個人の抱える住宅ローンや事業ローンについては個人版の私的整理指針をつくり、金融機関の債権放棄を促すこととなった。

こうした議論を経て、株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法が成立した。機構は、中小事業者が金融機関に対して被災前から負っていた旧債務を買い取り、その債務の支払い繰り延べ、一部免除等を行い、金融機関が事業者に対し事業再開のための新たな融資を行うための環境を整える。さらに、機構は対象事業者に対する出資、債務保証、つなぎ融資、経営指導等も行い、円滑な事業再開を支援することとなり、2012年2月22日設立、3月5日から営業を開始した。

## 7. 緊急地方財政対策 (2011年3月)

2011年度3月分の特別交付税の交付は3月18日に759億円を交付決定、22日に交付を行っている。

2011年度普通交付税の4月概算交付分と6月定例交付分の一部を繰上交付(9,767億円)。

特別交付税の特例交付(応援団体の経費も対象として、総額762億円。うち応援団体経費は59億円)。

「東日本大震災に対処するための特別の財政援助および助成にかんする法律」(東日本財特法)対象:特定被災地方公共団体に対して、財政援助、地方債の特例を適用する。

補正予算の措置によって、特別交付税の総額の増額、減収による財政措置、公営企業への対策などが行われる。

## 8. 復興交付金

復興交付金は復興庁が一括して所管する。復興特区法に基づき、東日本大震災により著しい被害を受けた地域における復興地域づくりに必要な事業を一括化し一つの事業計画の提出により、被災地方公共団体へ交付金を交付するものとされており、被災地の復興の中核的な制度とみなされている。関連する事業の一括化のほか、効果促進事業、地方負担の手当て、基金の活用等、新しい仕組みとなっている。

基幹事業は、被災地方公共団体の復興地域づくりに必要なハード事業を一括化（5省40事業）し、効果促進事業等（関連事業）は、基幹事業に関連して実施する事業である。

効果促進事業は補助率80%、基幹事業の事業費の35%が上限である。

基幹事業に係る地方負担分50%を追加的に国庫補助、地方負担分は地方交付税の加算により手当てすることとされている。

- ・市町村の復興交付金事業計画全体（関連する県事業を含む）を復興局、支所等に提出して交付される。

東日本大震災復興特別区域法の第77条は、「第77条 特定地方公共団体である市町村は単独で、又は、特定市町村と当該特定市町村の存する都道県は共同して、東日本大震災により、相当数の住宅、公共施設その他の施設の滅失又は損壊等の著しい被害を受けた地域の円滑かつ迅速な復興のために実施する必要がある事業に関する計画を作成することができる。」とある。基幹事業は以下のようなものである。

文部科学省

- 1 公立学校施設整備費国庫負担事業（公立小中学校等の新增築・統合）
- 2 学校施設環境改善事業（公立学校の耐震化等）
- 3 幼稚園等の複合化・多機能化推進事業
- 4 埋蔵文化財発掘調査事業

厚生労働省

- 5 医療施設耐震化事業
- 6 介護基盤復興まちづくり整備事業（「定期巡回・随時対応サービス」や「訪問看護ステーション」の整備等）
- 7 保育所等の複合化・多機能化推進事業

農林水産省

- 8 農山漁村地域復興基盤総合整備事業（集落排水等の集落基盤、農地等の生産基盤整備等）
- 9 農山漁村活性化プロジェクト支援（復興対策）事業（被災した生産施設、生活環境施設、地域間交流拠点整備等）
- 10 震災対策・戦略作物生産基盤整備事業（麦・大豆等の生産に必要となる水利施設整備等）
- 11 被災地域農業復興総合支援事業（農業用施設整備等）
- 12 漁業集落防災機能強化事業（漁業集落地盤嵩上げ、生活基盤整備等）
- 13 漁港施設機能強化事業（漁港施設用地嵩上げ、排水対策等）
- 14 水産業共同利用施設復興整備事業（水産業共同利用施設、漁港施設、放流用種苗生産施設整備等）
- 15 農林水産関係試験研究機関緊急整備事業
- 16 木質バイオマス施設等緊急整備事業

#### 国土交通省

- 17 道路事業（市街地相互の接続道路等）
- 18 道路事業（高台移転等に伴う道路整備（区画整理））
- 19 道路事業（道路の防災・震災対策等）
- 20 災害公営住宅整備事業等（災害公営住宅の整備、災害公営住宅に係る用地取得造成等）
- 21 災害公営住宅家賃低廉化事業
- 22 東日本大震災特別家賃低減事業
- 23 公営住宅等ストック総合改善事業（耐震改修、エレベーター改修）
- 24 住宅地区改良事業（不良住宅除却、改良住宅の建設等）
- 25 小規模住宅地区改良事業（不良住宅除却、小規模改良住宅の建設等）
- 26 住宅市街地総合整備事業（住宅市街地の再生・整備）
- 27 優良建築物等整備事業
- 28 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）
- 29 住宅・建築物安全ストック形成事業（がけ地近接等危険住宅移転事業）
- 30 造成宅地滑動崩落緊急対策事業
- 31 津波復興拠点整備事業
- 32 市街地再開発事業

- 33 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等）
- 34 都市再生区画整理事業（市街地液状化対策事業）
- 35 都市防災推進事業（市街地液状化対策事業）
- 36 都市防災推進事業（都市防災総合推進事業）
- 37 下水道事業
- 38 都市公園事業
- 39 防災集団移転促進事業

環境省

- 40 低炭素社会対応型浄化槽等集中導入事業

11年度第3次補正予算から16年度予算までで、事業費4兆1,381億円（国費3兆3,295億円）を計上。これまでに16回（16年12月現在）の配分を行い、事業費3兆7,023億円（国費2兆9,675億円）を配分した。各県配分と予算措置は図表6、図表7の通りである。

図表6 復興交付金の県別配分額

（単位：億円）

	事業費	国費
岩手県	9,649	7,771
宮城県	21,655	17,458
福島県	4,297	3,417
その他	1,421	1,029
合計	37,023	29,675

出典：復興庁

図表7 復興交付金の予算額の内訳

（単位：億円）

	事業費	国費
11年度第3次補正予算	19,307	15,612
12年度予算	3,584	2,868
13年度予算	7,397	5,918
13年度第1次補正予算	763	611
14年度予算	4,547	3,638
15年度予算	3,931	3,173
16年度予算	1,851	1,477
合計	41,381	33,295

出典：復興庁

（すがわら としお 公益財団法人地方自治総合研究所研究員）

キーワード：復興法／激甚災害／非常災害／復興交付金