

## 阪神・淡路大震災復興基金とわが国立法府の役割

The Hanshin-Awaji Earthquake Recovery Fund and the Role of Legislature in Japan

林 敏彦\*

Toshihiko Hayashi

1995年1月17日の阪神・淡路大震災からの復興過程において、10年の時限で設立された「財団法人阪神・淡路大震災復興基金」（以下、復興基金という）は、公的資金による復興事業を量的、質的、制度的に補完する役割を果たした。しかし、復興基金の設立は自治省と兵庫県を中心とする行政主導で進められ、国会も内閣も根拠法を提示、審議することなく、復興基金に対して交付税が措置されたのは、基金設立後12ヶ月を経過した後のことだった。今後もこうした行政主導の緊急財政のやり方を踏襲するのであれば、復興基金の設立要件を事前に法定し、設立と運営基準は災害の現実に対応した行政判断にゆだねるほかないであろう。

The Hanshin-Awaji Earthquake Recovery Fund, which was established for the ten year period following the Great Hanshin-Awaji Earthquake of 1995, played the role of complimenting the government-funded recovery efforts in quantity and quality as well as procedural simplicity. However, what led to the establishment of the Fund was the administrative initiative taken by Hyogo Prefecture and the Ministry of Internal Affairs. The legislature or the Diet never provided a statutory framework for the establishment of the Fund. What is more, the budgetary assistance to the Fund by way of added local allocation tax grants was only legalized 12 months after the commencement of the Fund. If the administration-led emergency fiscal assistance is to be kept as the norm, it would be necessary to provide a statutory framework and let the administration decide as to the size and the extent of emergency recovery funds.

2007年7月17日

財団法人ひょうご大震災記念 21世紀研究機構  
安全安心社会研究所

---

\* 安全安心社会研究所所長・放送大学教授 hayashit@dri.ne.jp

# 阪神・淡路大震災復興基金とわが国立法府の役割

安全安心社会研究所所長  
林 敏彦

## はじめに

平成 17 年 1 月 17 日の阪神・淡路大震災からの復興にあたって、兵庫県および被災 10 市 10 町は、急激に膨張し、時事刻々と移りゆく行政需要に直面することとなった。市民の生命、身体、財産を守るべき最前線にあったすべての自治体は、災害対策の法や制度や予算の限りを尽くしてその任に当たった。そのような努力の一例として、阪神・淡路大震災復興基金の設立と運営があげられる。

そこで本稿では、これまで専門家もあまり立ち入らなかつた阪神・淡路大震災復興基金設立の経緯について、平成 17 年から 18 年にかけての国会会議録を資料として、立法府においてどのような政策的議論が交わされ、どのように立法府が対応したのかについて跡付けてみることにしたい。そこから浮かび上がってくるのは、わが国の災害復興政策における行政主導の実態であり、立法府がそれに追隨する姿である。

## 1. 阪神・淡路大震災復興基金の設立経緯

財団法人阪神・淡路大震災復興基金（以下、復興基金という）が発足したのは、発災から 73 日後の平成 7 年 4 月 1 日だった。復興基金の設立に至る舞台裏のドラマは『翔べフェニックスー創造的復興への群像』に収められた五百蔵・高井「阪神・淡路大震災復興基金」（以下、五百蔵・高井メモワールという）に詳しい<sup>1</sup>。少し経緯をたどってみよう。

地震発生から 1 日半が経った 1 月 18 日の夜、貝原俊民知事（当時）は「震災復興に自由に使える復興基金みたいなものが要るんじゃないか。長崎県に例があるということだが、早急に検討してくれ」と部下に指示した。知事が言及した例とは、長崎県が平成 3 年 9 月に設置した「財団法人雲仙岳災害対策基金」のことだった。

後に全貌が判明するが、長崎県では、平成 3 年 6 月 3 日に発生した雲仙普賢岳の火砕流被害を受け、雲仙岳の噴火による災害に係る復興事業を行う目的で「雲仙岳災害対策基金」を発足させていた。これには県債を発行して調達した資金による災害対策基金と、義援金基金と市町基金の 3 種類のもが含まれていた。

そのうちの災害対策基金については、県債の利子支払額の 95% を国が普通交付税に上

---

<sup>1</sup> 五百蔵俊彦・高井芳朗「阪神・淡路大震災復興基金」財団法人阪神・淡路記念協会編『翔べフェニックスー創造的復興への群像』平成 17 年 1 月 17 日、所収。

乗せする形で補てんすることが決められていた。この雲仙方式が阪神・淡路復興基金の原型となったが、阪神・淡路と雲仙とでは被災地の範囲も災害の規模も大きく異なっていた。

1月27日、自治省から入ったファクスで雲仙岳災害対策基金の概要が判明した。要点は次のとおりであった。

- ① 基金を運用する財団法人を設立する
- ② 県は県債を発行して資金を調達し、財団法人に運用財産として貸し付ける
- ③ 財団法人は、基金の運用利子で復旧・復興事業を推進する
- ④ 国は、県債の償還について県に対し、普通交付税で財源措置をする

国は長崎県に対して、各事業官庁所管の国庫補助とは別に、全国共通の地方財源である地方交付税財源の一部を活用して復興事業の推進を支援する道を開いていたのである<sup>2</sup>。

この情報を受けて兵庫県は、プロジェクトチームを立ち上げ、平成7年4月1日の財団設立に向けて直ちに作業にとりかかった。基金財団の事業計画や資金計画と併せて、法人設立手続きも急ぐ必要があった。復興基金の設立作業が始まったのは1月27日、震災から10日後のことだった。刻々と被害状況が判明し、被害範囲がどこまで拡大するかも分からず、全国から寄せられる義援金の額も予想がつかない状況のもと、復興基金の事業対象と規模を決める作業は難渋を極めた。

そのころ1月25日の参議院本会議で行われた立木洋（共産党）議員の質問には次のようなくだりが含まれていた。

「さらに、被災者の多くの方は、生活の拠点だった住宅を初めすべての財産を失い、文字どおり途方に暮れています。この際、国の責任で被害を受けた土地、家屋、家財に対する補償制度の創設を真剣に検討すべきではありませんか。」

これに対しては村山富市総理大臣がこう答えている。

「次に、被害を受けた被災地の土地、家屋、家財に対する補償制度の創設を検討すべきとの御質問でございますが、補償制度の創設には基本的に困難な問題があることを御理解いただきたいと思えます。」

理由は明確にされないまま、総理大臣の答弁として個人補償制度の創設は困難だとの見解が示されたのである。こうした政府の考え方は兵庫県にも伝えられていたと想像される。

一方、兵庫県プロジェクトチームは、雲仙と阪神・淡路の対比に驚いた。死者数は雲仙の41人に対して阪神・淡路は約五千人（当時）。全半壊家屋数は雲仙の703戸に対して阪神・淡路で約8万8千戸（当時）。避難者は雲仙の約6千人に対し約30万人。いずれも50倍から130倍である。

---

<sup>2</sup> 前掲『翔べフェニックス』79~80ページ。

大災害に際しては、国の内外から善意の寄付が寄せられる。そうした義援金は雲仙では230億円、阪神・淡路の場合震災から約10日たった1月28日現在で、受け入れ額は184億円であった。雲仙の場合、この義援金で個人補償を行うことができたが、阪神・淡路の場合にはそれは望むべくもない。そのため、プロジェクトチームは、これまでなら義援金でおこなわれたであろうはずの、相当な被災者支援を基金で行わざるを得ないと考え、復興基金の目的を、「被災者を対象に行政施策を補完する支援措置を講じ」「機動的、弾力的な対策を進める」こととした。基金事業は、個人・団体を問わず、被災者が自ら震災の被害から立ち上がる行為を支援するための事業であって、公的な支援制度が存しないか、あるいは公的な制度が不十分でその補完が必要な場合に限定する、こととされた<sup>3</sup>。

事業内容の検討は、一つ一つの対策の必要性の検証と資金重要量の予測作業のくりかえしであった<sup>4</sup>。最終的には住宅対策を基軸としつつ、各分野の事業を充実する方向で調整が図られた。この間の知事以下県庁職員の奮闘ぶりは称賛に値するが、本稿の視点から最も興味深いのは、復興基金の設立がいつ、誰によって、どのようにして決断されたかという点である。

五百蔵・高井メモワールによると、まず、1月31日、知事室で基金の概要について協議した翌日、「貝原知事基金創設を検討」という見出しの新聞報道がなされた。次いで2月2日、参議院の災害対策特別委員会での基金構想についての質問に対し、小里貞利国務大臣から「雲仙の場合とは災害の規模などの面におきましても相違するものがございますので、その基金の具体的な内容等については地元地方団体のニーズ等も十分勘案しながら目下調整協議をいたしておる」と答弁がなされた<sup>5</sup>。

2月7日には、衆議院大蔵委員会で陶山具史自治省財政企画官から「自治省としても、雲仙の際の財政措置なども参考にしながら、できるだけ支援をしまいたいと考えている」旨の答弁がなされた。五百蔵・高井メモワールでは、自治省との具体的な協議が始まったのは2月12日とされている。

この間、国会での審議を見てみると、平成7年2月17日の参議院本会議では、矢原秀男（平成会）議員の質問に対して村山総理大臣から次のような答弁が行われた。

*「さらに、兵庫県の提唱する基金の設置についてのお尋ねがございましたが、地元兵庫県などの地方公共団体の基金設置の構想につきましては、地元地方公共団体において被災者ニーズなどを勘案しながら具体的な検討進めているところと聞いておりますが、その考え方や内容が具*

---

<sup>3</sup> 前掲『翔ベフェニックス』84ページ。

<sup>4</sup> 被害額と必要財政資金の推定は、緊急時の被災地自治体に過大な事務負担を強いる。2001年9月11日米国の同時多発テロ後設立された「2001年9月11日犠牲者補償基金」では、先に補償の基準を明確にした上で、補償金総額については事後承諾とされた。Kenneth R. Feinburg (2004) 参照。

<sup>5</sup> 五百蔵・高井、前掲書、83ページ。

体化した段階で、政府といたしましても各般にわたる災害救助対策、災害復旧・復興対策等の一環として、雲仙の際の財政措置なども参考としながら適切な支援をしてまいりたいと考えておるところでございます。」

平成7年2月24日衆議院本会議では共産党の寺前巖議員が次のように質問している。

「第2に、被災者の生活再建なしには復興はあり得ないということです。この立場から、住宅や家財などを失って被災者の生活再建に、住宅、家財、中小業者の営業用資産の損失が償えるように、国家による個人補償が不可欠であります。雲仙災害では、基金を通じた間接方式で、金額は不十分とはいえ事実上の個人補償をおこないませんでした。しかし、今回の被災規模では、雲仙並の補償をすとしても数兆円の基金の創設が必要になるであります。伝えられている5千億の基金のその運用益では、一世帯当たり年10万円程度のお金にしかありません。どうしても国の財政支出による直接の補償措置が必要であります。」

これに対する村山富市総理大臣の答弁は次のようである。

「次に、自然災害により個人が被害を受けた場合には自助努力による回復が原則となっております。しかしながら、政府といたしましては、被災者の実情に配慮しながら、支援を幅広くかつきめ細かく実施しながら、1日も早く被災者の生活再建が実現されるよう努力してまいっておるところでございます。

特に、今次の災害については、被害の甚大さにかんがみまして、特別立法によりこれらの支援措置を拡充することとしておりますけれども、いずれにいたしましても、全面的な個人補償という形は困難で取りにくい点多々ございますが、むしろ大幅な支援措置を講じることにより適切に対応してまいりたいと考えておるところでございます。」

やがて3月の初めごろ、兵庫県は復興基金の設立がほぼ確実との感触を得るに至る。3月4日プロジェクトチームは、自治省からの条件をすべてクリアした案をもって自治省との最終調整に入った。夕刻から翌朝午前2時を過ぎるまで行われた協議において基本事項に関する合意が決着し、確認の文書が手書きで作成された。自治省と兵庫県との間で交わされたこの確認文書をもって、兵庫県としては基金設立手続きを本格化することになる。

銀行グループ、県議会、神戸市等関連団体との調整も終わり、復興基金の最終案は3月8日に東京では自治大臣から、神戸では兵庫県知事から同時に記者発表された。翌朝の朝日新聞大阪版には次のような記事が載った。

**復興基金は6000億円 被災者助成に活用 兵庫県と神戸市【大阪】**

兵庫県と神戸市は八日、阪神大震災（兵庫県南部地震）の被災者を支援するために検討して

いた「**阪神・淡路大震災復興基金**（仮称）」の規模を、被災者向けとしては過去最大の六千億円とすることを明らかにした。県が四千億円、神戸市が二千億円を出資や無利子貸し付けの形で投入して財団法人を四月に共同で設立、十年間の運用益約二千七百億円を被災者への助成、利子補給などに活用する。県と神戸市は全額を起債で賄うが、国はその利子の大部分を地方交付税で補てんし、復興宝くじの収益も基金に交付し、基金の規模は最終的には六千億円を上回る。

基金は、基本財産が二百億円、運用財産が五千八百億円。県と神戸市の負担割合は二対一で、基本財産は出資、運用財産は無利子貸し付けの形で財団に投入する。運用財産は、財団が事業を終える十年後に県と市に戻される。

財団は、運用益を事業費に充てるが、年利四・五％で運用すると想定して年間二百七十億円、十年で二千七百億円の利子収入を上げる計画だ。支援事業はこの利子収入で運用する。

財団の事業費は、住宅対策に全体の六割以上、産業対策に二割強、生活・福祉対策に一割強を配分する方針。具体的には県と市で詰める。被災者が住宅を再建したり購入したりする場合のローンや、中小企業への緊急災害復興資金融資、医療施設の復興などへの利子補給、ボランティア活動への支援、私立、外国人学校などの復興支援などを検討している。

一方、国は、県と市が起債で賄う六千億円のうち五千億円について、利子分の九五％を普通交付税で補てんする。補てんの対象から除外された一千億円は、個人へ直接助成する事業分。自治省は除外した理由を「全国共通・共有の財源である交付税を、個人給付的な事業に充てるのは好ましくない」と説明している。

基金には、四月十一日に全国で発売される「**阪神・淡路大震災復興宝くじ**」の収益金約九十億円を加えることが決まっているほか、全国から寄せられている義援金についても、募集委員会の委託があれば受け入れる方針で、最終的な基金の総額は六千億円を上回る。（1995年3月9日、朝日新聞大阪版、朝刊1頁）

財団設立のため、基金への貸付金及びその財源調達のための県債発行等の補正予算、基金への出捐にかかる決議の議案が県会に提出され、最終的に可決されたのは3月14日であった。こうして財団法人**阪神・淡路大震災復興基金**は、兵庫県認可の財団として平成7年4月1日のスタートとなったのである。

以上から明らかなように、復興基金の設立は自治省と兵庫県との合意に基づいて進められた。交付税措置の実行も、自治省と兵庫県の間では合意されていた。しかし、国会における論議は、復興基金の性格、規模、事業内容等に及んだものの、基金の設立自体は兵庫県のイニシアティブで行われ、立法府がその設立に法的根拠を与えるという形はとられなかった<sup>6</sup>。

しかし、新聞報道にあるように、県と市が起債で賄う6,000億円のうち5,000億円につ

---

<sup>6</sup> この点、米国の「9月11日犠牲者補償基金」では、事件後11日で根拠法が制定され、それに基づいて連邦資金による基金が設立された。

いて利子の95%を普通交付税で補てんするためには、立法措置が必要である。その立法措置は復興基金設立時の段階においていまだとられていなかったのである。

## 2. 交付税の立法措置

災害復興のために地方公共団体が発行した債券に対して地方交付税によって利子の補てんを行う仕組みは、雲仙岳の火山被害を最初の例として、地方交付税法に附則第6条という形で付け加えられた。

### 1) 雲仙岳災害対策基金

地方交付税法は次のような変遷をたどった。平成3年6月3日に発生した雲仙普賢岳の火砕流被害を受け、長崎県は平成3年9月26日「雲仙岳災害対策基金」を発足させた。これを受けて、同年12月20日地方交付税法に附則第6条が新設され、そこで「雲仙岳の噴火による災害に係る復興事業」のため発行を許可された地方債利子支払額の95%を、基準財政需要額に算入することが認められた。それを可能にした法的根拠は、平成3年12月20日施行された「地方交付税法等の一部を改正する法律」（法律97号）であった。災害対策基金発足後3か月経っての法的措置であった。

このとき附則第6条の追加は以下のように措置された。

*(地方交付税法の一部改正)*

**第一条** 地方交付税法（昭和二十五年法律第二百十一号）の一部を次のように改正する。

（中略）

附則第五条を削り、

附則第六条を附則第五条とし、

同条の次に次の一条を加える。

*(特別の地方債に係る利子支払費の基準財政需要額への算入)*

**第六条** 平成三年度から平成八年度までの各年度に限り、各地方団体に対して交付すべき普通交付税の額の算定に用いる第11条の規定による基準財政需要額は、同条の規定によって算定した額に、次の表に掲げる経費の種類に係る測定単位の単位費用に次項の規定により算定した測定単位の数値を乗じて得た額を加算した額とする。

経費の種類	測定単位	単位費用
災害復興等のための地方債 利子支払費	民法（明治二十九年法律第八十九号）第三十四条の規定により設立された法人で災害に係る復興事業等を行うことを目的とするものに対する貸付けの財源に充てるため平成三年度において発行を許可された地方債に係る利子支払額	千円につき九百五十円

2 前項に規定する測定単位の数値は、次の表の上欄に掲げる算定の基礎により同表の下欄に掲げる表示単位に基づいて、自治省令で定めるところにより算定する。

測定単位の数値の算定の基礎	表示単位
民法第三十四条の規定により設立された法人で雲仙岳の噴火による災害に係る復興事業等を行うことを目的とするものに対する貸付けの財源に充てるため平成三年度において発行を許可された地方債に係る当該年度における利子支払額	千円

## 2) 阪神・淡路大震災復興基金

阪神・淡路大震災復興基金設立のための地方債が地方交付税で利子補てんされることが法的に担保されたのは、平成8年3月31日施行の「地方交付税法等の一部を改正する法律」（法13号）によってであった。同法によって地方交付税法附則第6条第2項の表は次のように改正された。

測定単位の数値の算定の基礎	表示単位
(1) 民法第三十四条の規定により設立された法人で雲仙岳の噴火による災害に係る復興事業等を行うことを目的とするものに対する貸付けの財源に充てるため平成三年度及び平成八年度において発行を許可された地方債に係る当該年度における利子支払額	千円
(2) 民法第三十四条の規定により設立された法人で阪神・淡路大震災に係る復興事業等を行うことを目的とするものに対する貸付けの財源に充てるため平成七年度において発行を許可された地方債で自治大臣が指定したものに係る当該年度における利子支払額	千円

この新たに附則第6条で追加された「民法第34条の規定により設立された法人で阪神・淡路大震災に係る復興事業等を行うことを目的とするもの」こそ、阪神・淡路大震災復興基金だった。この一項によって復興基金のために起債された債券利子の95%は地方交付税による補てんの対象となった。



ここで注意しておきたいのは、この地方交付税法の改正が施行されたのは平成8年3月31日であって、復興基金の設立から実に12か月が経過した後のことだったということである。形式的に見れば、復興基金は設立初年度、国からの利子補てんが正式な制度として担保されていない中で、事業を開始したことになる<sup>7</sup>。復興基金の事業には緊急度の高いものが多かった。そのため平成7年4月の事業開始には十分な必然性があった。それだけになぜ法的措置が12か月も遅れてとられたのかには疑問が残る。少なくともその間、起債した兵庫県と神戸市、および起債に応じた14の金融機関は、地方交付税による利子補てんについてのリスクは負っていた。

もう一点注目すべきは、復興基金のための起債のうち「自治大臣が指定したもの」についてのみ利子補てんが認められたことである。先の朝日新聞記事にあるように、復興基金のための県・市の当初の起債6千億円のうち、利子補てんの対象とされたのは5千億円分で、残りの1千億円分は個人へ直接助成する事業を目的としているとして、地方交付税の対象から除外された。言い換えれば、国は①復興基金が個人へ直接助成することは認めながら、②個人助成のための起債分は地方交付税による95%の利子補てんを行わないことで、「私有財産形成に資する助成は行わない」とする原則を貫いたのである<sup>8</sup>。

国会で地方交付税措置に関する議論があったのは、復興基金が発足して1か月たった5月のことであった。平成7年5月18日、衆議院大蔵委員会における自治省側からの答弁である。

陶山説明員 阪神・淡路復興基金の仕組みについてでございますが、阪神・淡路復興基金は、大震災による被害が極めて甚大であることなどにかんがみまして、復旧、復興への各般の行政施策を補完し、機動的、弾力的な施策を推進することを目的といたしまして地元の地方公共団体が設置するものでございますけれども、地元の地方公共団体から六千億円の基金を設置したいという要請がございました。この要請を踏まえまして、自治省といたしましても、基金に対する地方公共団体からの出資金二百億円、それから長期貸付金五千八百億円でございますが、それに対しまして地方債の発行につきまして措置をするということをしております。

また、地方債の発行から生じる元利償還金につきましての地方交付税措置でございますが、

---

<sup>7</sup> 自治省が兵庫県に基金設立のゴーサインを送るにあたっては、国会内にいわゆる「根回し」ができていたものと想像される。しかし、法治国家のルールに従えば、基金への交付税措置が先に立法され、それを根拠法として基金を設立する方法もあったはずである。

<sup>8</sup> この原則にどの程度憲法的妥当性があるのかは疑問である。たとえば、憲法学者の阿部泰隆（1999）国は、個人補償の問題は憲法解釈の問題ではなく、政策問題だと指摘している。また経済学者の佐藤主光（2000）は、「わが国の被災者支援は原稿の制度の不備を新たな制度で補うことで『つぎはぎだらけ』になっている」と指摘している。復興基金の事業についても、国は個人補償を行ない得ないが地方自治体は個人補償を行いうるというダブルスタンダードが採用された。その後平成12年の鳥取県西部地震において、鳥取県が独自の住宅復興への個人助成を行うに至ってダブルスタンダードはさらに顕在化した。しかし、平成19年7月現在、被災者生活再建支援法においても、都道府県からの拠出金による基金から行われる被災者の生活再建への支出は、住宅本体の再建経費に当てることは認められていない。

地方交付税が地方公共団体の共通の一般財源であるということを踏まえまして、これらの施策のうち被災者の救済及び自立の支援、それから被災地における復旧対策等として標準的なものを対象とすることとしておりまして、県、市の基金に対する無利子長期貸付金に係る地方債のうち、五千億円に係る利子について普通交付税措置をすることとしておるところでございます。

なお、この措置を踏まえまして、地元兵庫県、神戸市ではこの四月一日に基金を設立いたしまして、被災者住宅の再建支援など、基金により実施する事業の概要を決定、公表いたしておるところでございます。

その年10月4日の参議院議員本会議で、村山首相はこう総括した。

特に、阪神・淡路大震災につきましては、被害の甚大さにかんがみまして、特別の立法などにより被災者の生活再建等への支援措置を拡充いたしておりますし、個人補償という形ではございませんが、各般の行政施策を補完する阪神・淡路大震災復興基金への地方財政措置を行うなど、大幅な支援措置を講じることにより適切に対応してまいったつもりでございます。

個人補償につきましては、私有財産制度のもとでは、個人の財産が自由かつ排他的に処分し得るかわりに、個人の財産は個人の責任のもとに維持することが原則となっている点については御理解をいただきたいと思っております。

### 3. 復興基金の制度概要<sup>9</sup>

こうして復興基金は、平成7年4月1日、基本財産200億円、運用財産5,800億円の計6,000億円でスタートした。その後、平成8年度末にあたる平成9年3月に運用財産を3,000億円増額し、合計9,000億円規模の基金の運用益約3,500億円が、復興対策事業に当てられることされた。

復興基金の目的は、財団の寄附行為によると「阪神・淡路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させることを目的とする。」とされた。

資金調達の様子は次のようだった。まず、①金融機関が兵庫県・神戸市に金銭消費貸借契約によって8,800億円を貸し付ける（金利は5,800億円分は4.5%、3,000億円分は3%）、②兵庫県・神戸市がこれを全額復興基金に無利子で貸し付ける。③金融機関は兵庫県・神戸市に対する債権を債券に変えてそれを復興基金に8,800億円で譲渡するというものである。この結果、兵庫県・神戸市が金

<sup>9</sup> この節の記述は、林敏彦「復興基金」『阪神・淡路大震災復興10年検証』に依っている。

融機関へ支払う利子(4.5%又は3%分)全額を、債券の譲渡を受けた復興基金が受け取り、助成事業として活用することとなる。

この兵庫県・神戸市の支払う利子のうち、地方交付税による助成率は交付税対象となる運用財産から生じる利子の95%とされた。但し交付税対象分が運用財産の全額でなく、例えば当初に増設された5,800億円の10年間分については交付税対象が5,000億円相当とされており、その後積み増し延長措置がなされた分については運用財産の1/2又は2/3部分が交付税措置の対象となっており、復興基金の運用益全体に対する交付税措置の割合は約75%となった。従って25%分は兵庫県と神戸市が負担することとなる<sup>10</sup>。

これを簡単に図示すると次のようになる。①から③までの太線の矢印は、財団の運用財産となった資金の流れである。銀行が有償で貸し付けた資金は、兵庫県・神戸市を經由して復興基金に渡り、復興基金はその資金を使って金融機関の債権を債券の形で買い取る<sup>11</sup>。この一連の取引によって、資金は銀行から出て、同額の資金として銀行に還流する。また、兵庫県・神戸市は銀行に対して債務を負うが、それに見合う債権は債券の形で復興基金が基本財産として保有することになる。

復興基金は、既に述べたように平成7年4月1日に基金規模6,000億円(運用益約2,700億円)、被災者の住宅再建対策、緊急災害復旧資金の利子補給など28事業でスタートした。平成9年3月には、生活再建支援金の創設や生活復興貸付金の限度額引き上げ(100万円→300万円)等の被災者対策の要望に応えるため3,000億円の積み増しが行われた。

また、平成10年5月には全国を対象とする被災者生活再建支援法が成立し、阪神・淡路大震災への同等の措置を、との国会の付帯決議に基づき、被災者自立支援金を創設することとなったことから、平成9年に積み増しされた3,000億円の運用期間は5年から9年へと延長された。

さらに、被災者自立支援金の創設時の見込額からの増額に対応するため平成7年に設置した5,800億円の運用期間を5ヶ月間延長することで対応することとされた。

このように、復興基金は復興の各段階に応じ被災地の要望に対応すべく運用財産の積み増しや運用期間の延長により総額約3,600億円の事業費を生むに至った。

---

<sup>10</sup> この25%が地方公共団体による個人補償が黙認された部分、と解釈できる。

<sup>11</sup> 指名債券譲渡方式と呼ばれる。

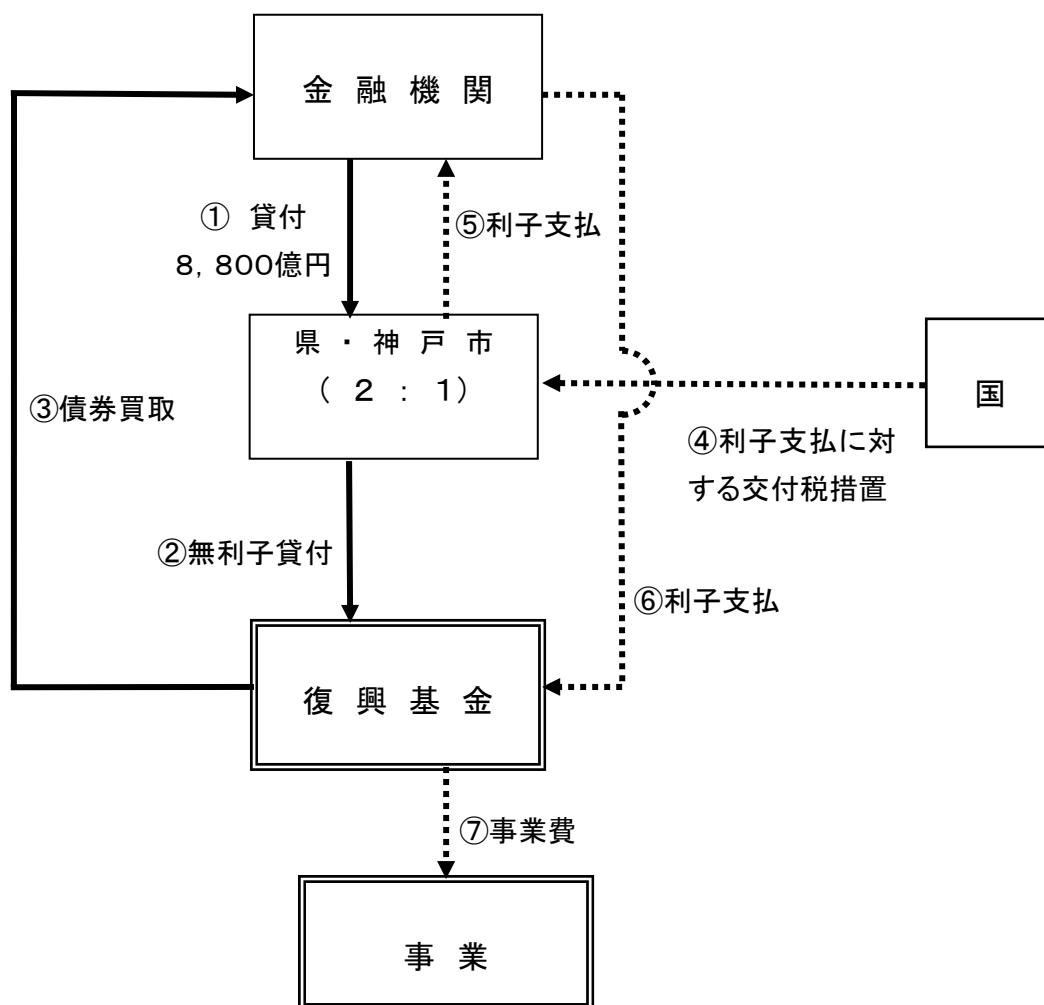


図1 復興基金の仕組み

#### 4. 復興基金事業

復興基金事業については、国から地方交付税による財源支援を受けていることから、事業内容の選定にあたっては当時の自治省（現総務省）と度重なる協議によって、交付税対象事業を整理している。

交付税対象事業としては、「雲仙基金」で対象とされた事業、またはこれに類する事業が基本とされたが、都市型の災害で、かつ比較できない程度の災害規模であること、また一人当たりの義援金の差異等々、阪神・淡路大震災の特質を最大限考慮して次の考え方がとられた。

(a) 国、兵庫県・市町等公共団体が一定の措置を行った事業で、もう一步踏み込んだ支援が必要と認められる事業。

(b) 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。

(c) 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。

(d) 一定の公共性、公益性があり、国・兵庫県・市町等公共団体が一定の措置を行う分野に属する事業ではあるが、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をするもので、震災特例として限定して実施する事業。

このような考え方をもとに復興基金事業が選別され、従来にない被災者の要望に的確に対応した事業の執行が目指された。実施された事業は以下のように生活対策、住宅対策、産業対策、および教育・その他の対策に分類される。

#### <生活対策>

- ・被災者自立支援金の支給
- ・生活復興資金利用者の支援

#### <住宅対策>

- ・持家の債権・購入・補修に対する支援
- ・賃貸住宅入居者への支援
- ・賃貸住宅建設等への支援

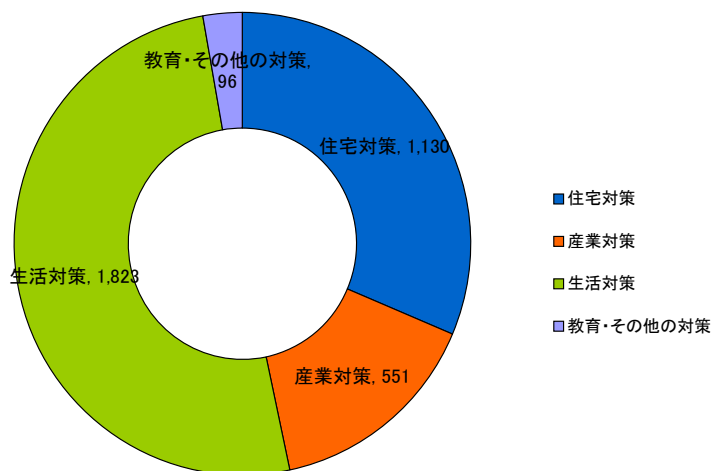
#### <産業対策>

- ・災害復旧資金借入等の支援
- ・新規成長事業等への支援
- ・雇用対策事業

#### <教育・その他の対策>

- ・私立学校の復興や文化財復旧・周年記念事業等への助成

これらの事業への支出内訳は図のとおりである。



このように、復興基金事業の特徴として、生活対策が 50.7%と半数を占めており、続いて住宅の 31.4%となっている。この 2 分野だけで総事業費の 8 割を超えるシェアを占めており、復興基金事業では被災者の住宅確保と生活支援に重点が置かれていたことが見受けられる。

また、事業内容の点で分析すると、実績の多い経費として被災者自立支援金の支給費が 1,441 億円(構成比 40.9%)、持家の再建・購入・補修に対する支援が 564 億円(構成比 16.0%)、賃貸住宅入居者への支援 393 億円(構成比 11.2%)、災害復旧資金借入れ等の支援 364 億円(構成比 10.3%)の順となっており、これだけで全体の 78.4%を占めている。

これらの内容は、被災者に対する生活資金の支給、住宅再建のための住宅ローンの利子補給、被災企業の災害復旧資金等に対する利子補給等、被災者又は被災企業等に対する個人補償的な色合いの強い経費となっており、ここに一般施策では踏み込みにくかった事業を基金が補完するという基金事業の特色が見受けられる。

### 1) 制度の評価

さて、以上概観したような復興基金の役割はどのように評価できるであろうか。先に制度の概要でも見たように、復興基金という仕組みを通じて流れた事業総額 3,600 億円の資金は、結局、その 75%が国庫から地方交付税として交付され、25%が県と市の自主財源から支弁されたものだった。端的に言って復興基金は、3,600 億円の公的資金を財団法人の事業資金に転換するマネーローンダリングの仕組みであった。

ではなぜそのような転換が必要だったのだろうか。そのようなマネーローンダリングの果たした役割と限界は何だったのだろうか。ここではそれを復興基金が公的復興資金全体に対して果たした質的補完、量的補完、および運用上の成果の視点からまとめておこう。

## 1) 質的・量的補完

平成 8 年度から 16 年度までの震災復興のための公的支出はおよそ 10 兆円と推定される。復興資金の事業規模 3,600 億円はその 3.6%に相当する。復興基金は、被災地に密着した復興上の要請に応える量的補完を果たしたと言えよう。質的補完の側面は、3,600 億円の資金が国庫および兵庫県・神戸市の財政から直接支弁された場合を考えてみれば明らかとなる。国や兵庫県・神戸市の直轄事業と比較した復興基金事業の利点は次の 2 点である。

まず、第一点目は、その事業内容の弾力性である。通常の行政施策を行う場合においては、個人の資産形成に通じるような事業は、かなり制限されており、施策化が行われにくい。復興基金の場合、事業設定の考え方で、「一定の公共性、公益性があり、国・兵庫県・市町等公共団体が一定の措置を行う分野に属する事業ではあるが、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をするもので、震災特例として限定的に行う事業」という考え方がとられている。これなどは、復興基金が震災特例でやるという理由により通常の施策では踏み込んでいないケースに踏み込めたという、被災者からすると手厚い助成が行われることとなった。

次に、執行面での利点が挙げられる。行政の一般施策の対応では、被災地 10 市 10 町の各自治体での予算措置時期によるスタートのずれ、支援対象者、助成内容等にバラツキが生じるなど、被災地全体の支援という観点から十分な公正さが担保できないという懸念があった。しかし、国や兵庫県・神戸市等と十分な調整を図ったとはいえ、復興基金の意思決定機関は財団理事会であり、被災地全体で共通の事業を迅速かつ公平に実施できるというメリットを十分に発揮することができた。理事会は、兵庫県知事、神戸市長以下兵庫県・神戸市等の執行部によって構成されたが、会議は持ち回り会議を含め、被災者の要望を迅速に事業化するため何度も開催され、その役割を果たすことができた。

また、復興基金は 10 年間の時限で設立された。そのため、通常の行政施策なら後年度負担への配慮あるいは恒久化への懸念から躊躇される施策でも、大胆に実行することができた。こうしたことは、復興基金の仕組みは、公的資金を質的に補完する役割を果たしたものであるとして評価されよう。

## 2) 執行上の補完関係

公的資金を質的、量的に補完する役割を担った復興基金は、執行上も行政との緊密な連携のもとに運営された。

復興基金事業の決定については、兵庫県・神戸市その他被災市町から事業の発案があり、県総括部及び神戸市企画調整局が各財政当局と調整し、総務省とも協議のうえで、基金へ提案する。それを基金事務局が理事会にかけて、基金事業として決定するという手順がとられた。

事業の発案については、行政の第一線である兵庫県・神戸市の各事業担当部署が行政施

策を総合的に検討し、また、各種の調査結果、本会議や委員会等での議員の意見等を踏まえ、被災者にとって必要な施策を提案するようになっており、被災者のニーズを十分反映したものとなるよう配慮がなされた。また、基金事業の実施についても、受付審査は行政が担当した。

ここで、行政と復興基金との役割分担が問題となる。基本的に、行政は被災者の救済、被災地の復興等についての基本的部分に対応していくものであり、一方、復興基金は、行政施策をさらに一步踏み出した事業を機動的・弾力的に実施するものである。また、復興基金の補助事業の執行は、震災復興事業が県及び市・町における緊急の行政課題であること、及び基金事業は行政の補完事業であることから、それぞれの行政主体の業務の一環として考え、原則として次の手順で行うこととされた。

- ・基金                    : 補助事業等の広報・補助金等の交付決定、支払事務・帳票等の作成
- ・兵庫県・市・町      : 申請書の受理・申請書の審査・補助金等の交付決定、支払事務にかかる事務処理

さらに、復興基金事業の受付窓口は、第一次的には市・町の窓口とされた。例えば、自立支援金については、市・町が復興基金より事務の委託を受けており、市・町が申請を受け付け、支給決定をする。そして、県の所管課を経由して復興基金に決定額を報告し、復興基金が市・町に必要額を支払い、各個人の口座へは市・町から支払うこととされた。

また、住宅購入等に係る利子補給については、銀行が受付窓口となっており、銀行が受け付けた申請を兵庫県住宅建築総合センターで内容審査し、審査後の決定額を復興基金より申請者個人の口座に振り込む手続きがとられた。

このように、復興基金事業は行政との一体的な作業として執行されたが、そのこともあって、多額な資金を個人にまで支給する事業で、厳しい会計上の監査や検査が行われなかったにもかかわらず、政治的、行政的腐敗、不透明さといった不祥事を全く生じさせなかった。

## 6. 被災者生活再建支援法以後

その後、災害時の被災者生活再建支援については、平成 10 年 11 月に全国を対象とした「被災者生活再建支援法」が施行された。この法律の目的は、「一定規模以上の自然災害について、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して一定の要件に該当する被災世帯に被災者生活再建支援金を支給し、自立した生活の再建を支援する」とされた。自然災害の被災者救済にかかる法制度については、福崎博孝（2005）に詳しいが、平成 16 年の改正で、「基金」は財団法人道府県会館が運営することとなった。

しかしながら平成 16 年 10 月 25 日に発生した新潟県中越大震災を受けて、新潟県は被災者生活再建支援法があったにもかかわらず、平成 17 年 3 月 1 日基本財産 50 億円で「新潟県中越大震災復興基金」を立ち上げた。再び、地方交付税法附則第 6 条は改訂され、災



害復興等のための地方債利子支払費の項目には、「新潟中越地震に係る復興事業」が限定的に指定されることとなった<sup>12</sup>。平成 18 年 3 月 31 日施行の地方交付税法等の一部を改正する法律によって、同法附則第 6 条第 2 項の表には次が追加された。

(2) 民法第三十四条の規定により設立された法人で新潟県中越地震に係る復興事業等を行うことを目的とするものに対する貸付けの財源に充てるため平成十六年度において発行を許可された地方債で総務大臣が指定したものに係る当該年度における利子支払額

またもや、地方交付税による利子補てんが措置されたのは、新潟県中越地震復興基金が発足してから 12 か月以上たった後のことであった。そして平成 19 年 6 月現在、地方交付税法附則第 6 条は次のように規定している。

(特別の地方債に係る利子支払費の基準財政需要額への算入)

**第六条** 平成十八年度から平成二十六年までの各年度に限り、各地方団体に対して交付すべき普通交付税の額の算定に用いる第十一条の規定による基準財政需要額は、同条の規定によつて算定した額に、次の表に掲げる経費の種類に係る測定単位の単位費用に次項の規定により算定した測定単位の数値を乗じて得た額を加算した額とする。

経費の種類	測定単位	単位費用
災害復興等のための地方債利子支払費	民法（明治二十九年法律第八十九号）第三十四条の規定により設立された法人で災害に係る復興事業等を行うことを目的とするものに対する貸付けの財源に充てるため平成十六年度において発行を許可された地方債に係る利子支払額	千円につき九五〇円

## 7. 結語

以上のような経緯を見てみると、わが国では大災害が発生するとその度に被災自治体によって復興基金が構想され、そのための起債が国の行政によって認可され、最後に地方交付税法附則第 6 条に地方交付税措置が後追いの記載されるという法制度的対応がとられてきたことが分かる。阪神・淡路大震災 10 年検証報告の中で提言された「復興基金」制度の恒常化は実現していない<sup>13</sup>。

すなわち、大災害のように緊急を要する国および地方自治体の対応について、わが国では立法府が迅速に対応し、法的根拠のもとに制度や予算が執行されるという形がとられて

<sup>12</sup> 地方交付税法等の一部を改正する法律（平成 18 年 3 月 31 日）

<sup>13</sup> 『復興 10 年総括検証』 p. 442-443

いない。このことは、一方で、既存の制度や法体系を熟知している行政機構の方が迅速に被害の実態に即した対応を取ることができる点に注目すれば、プラグマチズムの視点から評価できるであろう。

しかし反面、行政機構には既存の法体系や制度を超える対応は不可能である。阪神・淡路大震災の場合、被害規模が甚大であったにもかかわらず、抜本的に新しい立法措置はなされなかった。被災地の生活再建は復興基金のような柔軟な対応を必要としたが、行政は平時用に設計された公的資金の運用規範を逸脱することはできず、自ら課した「私有財産非補償」の原則にとらわれ過ぎた。

最終的に復興基金への公的補助を法定する必要が生じたときには、復興基金発足後 12 か月もたつて、ほとんど立法院での審議を経ることなく、地方交付税法の附則を修正する形で必要な措置がとられた。別の方法を構想すれば、発災後国会がただちに災害復興特別法を制定し、それによって復興基金の設立を認可し、基金への公的資金補てんを明示することが考えられた。

緊急事態に即応して、行政と立法が相互に補完しながら住民の生命、身体、財産を守るべきことは言うまでもない。本稿を通じてわれわれが明らかにしたのは、わが国の危機管理において、緊急事態における政治的リーダーシップ強化が喫緊の課題だということである。今後とも政治に多くを期待できないのであれば、災害対策基本法や国民保護法など緊急事態法制度の中に復興資金の枠組みを制度的に位置づけ、被害の実情に応じた具体的な資金規模や事業内容を行政判断として決めることができるようにするほかないであろう。

#### 参考文献

Kenneth R. Feinberg (2004), *Final Report of the Special Master for the September 11th Victim Compensation Fund of 2001*, Department of Justice.

阿部泰隆 (1999) 「大震災対策における (憲) 法解釈と法政策」『公報研究』61 号、pp.151-170

佐藤主光 (2000) 「災害時の公的支援に対する経済学の視点」日本財政学会報告

財団法人阪神・淡路大震災記念協会 (2005) 『翔べ フェニックス—創造的復興への群像』  
財団法人阪神・淡路大震災記念協会

財団法人阪神・淡路大震災復興基金 (2006) 「復興基金事業報告書」

林 敏彦 (2005) 「検証テーマ『復興資金—復興財源の確保』」兵庫県『復興 10 年総括検証』 pp.372-447

福崎博孝 (2005) 「自然災害の被災者救済とわが国の法制度～被災者生活支援法の成り立ちを中心として～」『予防時報』220、pp.58-63