The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	東日本大震災の復興をめぐる政治過程
Author(s)	北村, 亘
Citation	阪大法学. 2014, 64(3-4), p. 253-283
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/71525
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

東日本大震災の復興をめぐる政治過程

北村　亘

一　はじめに

本稿の目的は、二〇一一（平成二三）年三月一一日に発生した東日本大震災以後の国の財政措置とそれを生み出した政治過程を明らかにすることである。具体的にいえば、東日本大震災の復旧・復興にあたり、どのような政治過程を経て復旧・復興のための財政措置が講じられたのかということを分析する。

東日本大震災は、一九九五（平成七）年一月一七日に日本に大きな衝撃を与えた阪神・淡路大震災と比較しても被害規模が全く異なる大規模災害である。阪神・淡路大震災の場合、二〇〇六年五月一九日に消防庁が確定した被害者を見てみると、全国で死者六四三四名、行方不明者三名、重軽傷者四万三七九二名となっている。[1] それに対して、東日本大震災では、二〇一四年七月一〇日の警察庁発表の資料によると、全国で死者一万五八八七名、行方不明者二六一二名、重軽傷者六一五〇名となっている（警察庁緊急災害警備本部『平成二三（二〇一一）年東北地方太平洋沖地震の被害状況と警察措置』）。さらに被害額で見てみると、阪神・淡路大震災では総計約一〇兆円であるのに対して、東日本大震災では発災の早い段階から最大で総計二五兆円と見積もられていた（**図表1**参照）。

		東日本大震災 (内閣府（防災担当))	東日本大震災 (内閣府（経済財政分析担当))		阪神・淡路大震災 (国土庁)
			ケース１	ケース２	
建築物等 (住宅・宅地、店舗・事務所・工場、機械等)		約10兆４千億円	約11兆円 （建築物の損壊の想定 津波被災地域： 阪神の２倍程度 非津波被災地域： 阪神と同程度）	約20兆円 （建築物の損壊率の想定 津波被災地域： ケース１より特に大きい 非津波被災地域： 阪神と同程度）	約６兆３千億円
ライフライン施設 (水道、ガス、電気、通信・放送施設)		約１兆３千億円	約１兆円	約１兆円	約６千億円
社会基盤施設 (河川、道路、港湾、下水道、空港等)		約２兆２千億円	約２兆円	約２兆円	約２兆２千億円
その他	農林水産	約１兆９千億円	約２兆円	約２兆円	約５千億円
	その他	約１兆１千億円			
統　計		約16兆９千億円	約16兆円	約25兆円	約９兆６千億円

図表１　阪神・淡路大震災と東日本大震災の被害額（想定含む）の比較

注：ストックの区分は内閣府（防災担当）の推計で用いたものによるものであり、推計により若干異なる。

［出典］：内閣府（防災担当）『東日本大震災における被害額の推計について』（2011年６月24日）。

広範囲で甚大な被害を引き起こすような大災害の場合、発災後に中央政府がどのような措置を講じるのか、言い換えれば復旧・復興の担い手となる地方自治体に対してどのようにして財政的支援を行っていくのかということは大きな課題となる。さらにいえば、特に、今後も東南海地震などが想定されている中で、実務的な観点の上でも、中央と地方との間の財政的な枠組みがどこまで東日本大震災以後の公的部門の再建のために機能したのか検証しておく必要もある。

そこで、本稿は、どのようにして中央政府は被災自治体を財政的に支援したのかということを分析する。結論を予め要約しておくと、中央政府は発災後一年以内にかなり巨額な財政支出の枠組みを決定し、順次、都道府県から市町村に財源を移転していったことが明らかになる。これは、被災自治体への中央政府

の対応が遅く不適切な対応であったという通説的な批判とは異なる結論となる。東日本大震災の復旧・復興対策の決定過程において、政府与党の方針の枠内で財務省と総務省が相対取引をして地方税財政に関する政策が決まるという通常の決定構造は維持された。中央財政を所管する財務省は、政府与党の意向と未曾有の大規模災害の中で「責任回避」戦略を採って最終的には大盤振る舞いを黙認し、財源確保策での争いに切り替えて自己の政策選好を実現していく。地方自治を所管する総務省は、阪神・淡路大震災のときの教訓から、地方債発行ではなく、交付税措置などを通じて巨額の財源を地方に流すことを優先していった。こうして、取り崩し型基金方式が大々的に導入されて都道府県レヴェルから市町村レヴェルに予算が流れていったのである。

本稿は以下の順で分析を進めていく。第一に、当時の政策決定者の主張を含む通説的な見解を検討し、これまでの地方税財政の決定の枠組みをもとにした本稿の仮説を提示する。第二に、具体的な事例分析を行う。二〇一一年度および二〇一二年度の中央政府の一般予算や補正予算を見ることで中央政府の財政支援の枠組みを明らかにする。第三に、結論として本稿の分析結果をまとめ、今回の中央政府の財政的対応に評価を試みる。

二　理論的検討

（1）　主要な見解の検討

これまで東日本大震災以後の日本政治研究では、エネルギー政策や安全保障政策などの政策領域とともに、実際の復旧・復興の担い手である地方自治体への財政措置についての関心は薄かった。地方自治を扱った研究においても、都道府県やそれ以上の広範囲な地域を主体とした行政単位で復興を追求するのか（“supersize me” strategy）、市町村を主体とした狭域的な地域行政単位で復興を追求するのか（“localize me” strategy）という点に焦点が当て

られている（Samuels, 2013, see particularly pp 151-179）。そこでは、具体的に中央政府がどのように財政措置を決定したのかは明らかにされていない。

東日本大震災に対する中央政府の財政的対応については、批判的な論調が多い。批判的な論調を三分類してみると、第一の批判的論調は、タイミングの遅さと増税による復興財源の確保を批判する見解である。特に、当時の総務大臣である片山善博による財務省批判は手厳しい（在職期間：二〇一〇年九月一七日～二〇一一年九月二日）。

片山元総務大臣の主張は、財務省が復興財源を増税にこだわり、民主党議員の多くもマスメディアも財務省に騙されたため、復興のための財政支援を打ち出すのが遅れたという。少し長いが引用しておく。「財政支援の枠組みは国が決め、自治体が主体的に計画を決めるという道筋ですが、肝心の国の対応が鈍い。この国会の争点である第三次補正予算案なんて四月にでもつくるべきだったのです。早く決めましょうと私は言い続けましたが、財務省が震災を機に増税することにこだわり、進みませんでした。復興事業はお金のあるなしで左右される代物ではない。国債を使って一日も早く補正予算を組まないといけないのに、復興のためなら国民も増税に応じるはずと、復興を人質にとったのです。……多くの与党議員が財務省にマインドコントロールされているとしか思えなかった。メディアも同じです。救急病院に重篤な患者が運び込まれているのに、治療費の返済計画を家族が提出するまで待たせておけというようなもので、異様です。世の中がそれを異様だと言わないところがまた、異様だと思います。……異様です。閣議などで私がそう指摘すると、『財源なしに予算を組むのは無責任だ』と主張したのが、当時の野田財務相と与謝野経済財政相でした。財務官僚の論理を野田さんが代弁し、与謝野さんが補強し、菅首相までもがのんでしまった。復興の遅れを、菅さんの六月二日の辞意表明以降の政治空白のせいにする人がいますが、それは的外れです。真の原因は、財務省のヘンテコな論理を菅さんがとがめなかったところにある。その意味では、菅

首相は判断を誤ったと言えるでしょう。」（朝日新聞二〇一一年一〇月二五日付朝刊）

中央政府の支援枠組み決定のスピードも激しく批判している。「……各自治体がやりやすいように支援するのが政府のミッション、仕事なんです。……ということは予算面でいうと、できるだけ早くどれだけの予算を使えるか、どういう事業が実施できるかということを国が示してあげることが必要なんです。国が指針を予算で示し、それを自治体が見て自分たちの自治体では何をするか判断するのです。ただこういうことは早くやらないとだめなんです」と述べた後、「私は国が早く決めてあげないと自治体が動けない、時がたてばたつほど事態は悪化し不安も絶望も募るという話を閣僚懇でもしていたんです。菅総理も頷いていました。……ところが財務省から役所に回ってくる回状を見ると内容が全く本格的な予算じゃない。中身がなくて『見てくれ』だけ膨らませた『まがい物予算』だった。……ともあれ本格的な復興予算は復興構想会議の結論を得てからという話で、やたら時間ばかりかかっていました」と結論づけている（薬師寺、二〇一二、一三七～一三八頁）。

増税を目指す財務省の瀬戸際戦術と財政的対応での決定のスピードの遅れの批判は、民主党内閣批判と相まって、すでに常識化しているといってもよい。スピードについてはともかく、果たして内容を酷評してもいいものかどうかは検証が必要である。

第二の批判的論調は、中央政府からの財政支援は単年度予算主義の制約の下で「使い勝手」が悪く、地方自治体の復興行動を妨げていることを懸念するものである。「国の財政的な支援は単年度予算である一方、復旧復興に向けた被災地の取り組みは、ハード事業にしろソフトにしろ、複数年度・多年度に亘る事業となる。現段階で措置された事業・予算が複数年度に亘って継続されるか不安な面がある」という（福島大学国際災害復興学研究チーム、二〇一四、七〇頁）。中央政府の財政的支援は、地方自治体が年度を超えた事業を行いづらいような枠組みである

のかどうかも検証が必要である。

第三の批判的論調は、発災からしばらくしてから登場してきた「震災焼け太り」的な論調である。これは、被災自治体が巨額の復興予算を使い切れずに基金として積み上げていることを批判する。その代表は、朝日新聞の特集「東日本大震災3年」である（特に二〇一四年三月一〇日付朝刊の「財政」特集を参照）。発災の二〇一〇年度には岩手県、宮城県、福島県と各市町村の基金の総額を見ると、約九四〇〇億円であった。しかし、二〇一二年度には三兆九〇〇〇億円にまで膨らみ、使い切れていないという。使い切れない予算が積みあがっていく原因として、実際の業務を担う公務員不足が原因であるという。もしそうであれば、片山元総務大臣の回想とは異なり、被災自治体にとってみれば政府の決定が早かろうが遅かろうが消化できないほど巨額すぎるということになってしまう。

大震災焼け太り論ともいうべき論調のいうように、政府の被災自治体への一連の決定は被災地での無駄を生じさせてきたのかどうかということも検証しなければならない。混乱した議論を整理するためにも、そもそもどのような財政措置が中央政府によって講じられたのか、そして、それがどのような政治過程から生み出されたのかということを明らかにしなければならない。

（2）　地方税財政政策の決定

中央の地方税財政政策は、税法や財政学の理論と、地方交付税制度や税制、特別会計、地方債などの多くの税財政制度が複雑に絡み合った「職人芸」的な世界であり、高度に技術論的な領域ともいわれている（北村、二〇〇九、一八〇頁）。地方税財政は、政治家からすれば直接介入しても便益は特定の政治家の再選戦略に直接効果がないけれども、放置しておくとダメージだけは全体に波及するという集合財的な性格が強い。

そのため、地方税財政の領域では政府与党首脳が中心となって政権全体の便益を考えて判断することになるが、政治家である彼らは、その企画立案を行政官僚制に委任している。国家財政を所管する官庁と地方財政を所管する官庁が政府与党首脳の代理人となり、地方税財政に関する政策決定を行う。政府与党首脳、中央財政所管省庁、地方自治所管省庁から構成される地方税財政コミュニティがどのように機能するのかによって地方自治体のパフォーマンスは左右される。(2) 政府与党首脳の意向を踏まえて、行政官僚制内部での相互交渉過程が重要となる。大災害への対応でいえば、復旧・復興関連予算の財政規模とその財源調達方法をめぐってどのように交渉がコミュニティ内部で行われるかが重要となる。

中央財政所管省庁は、公債発行を嫌い、復興増税や財政支出の削減などによって、できるだけ予算規模を抑えた形での対応を求めるであろう。他方、地方自治所管省庁は、公債発行などを通じて地方負担をできるだけ軽減すべく特例的に予算規模を拡大した形での対応を求めるだろう。政治の意向の中で彼らは合理的に行動することになる。予算規模を拡大させる場合であっても中央財政所管省庁が増税や他の支出の削減によって財源を確保しようとするのに対して、地方自治所管省庁は国債発行によって速やかな対応を目指すだろう。

他方、政府与党首脳は、復旧・復興の過程で政権運営の拙さを印象付けることを回避するために大盤振る舞い的な規模の財政対応を求めるであろう。民主主義体制の場合、独裁的な政治体制と比較すると、大災害が直接に政治的指導者の失脚につながるわけではなく、大災害による死傷者数などの被害規模が大きいと政権運営の拙さを表すと考えられて失脚につながることが統計分析で明らかになっている（Quiroz Flores and Smith, 2013）。大災害それ自体によって政治的指導者の在職期間を延ばす方向に作用するが、うまく対応すればそれだけ在職期間は伸びていくという。(3)

つまり、通常の災害復旧の枠組みで対応できないような大災害の場合、政府与党首脳は、財源確保の手段はさておき、有権者への功績顕示（credit-claiming）を行うために財政支出を拡大することになるだろう。地方自治所管省庁も当然に中央財政所管省庁に速やかに公債発行による大規模な財政支出を要求するだろう。

中央財政所管省庁にとってみれば、財政支出の規模ではもはや大規模な支出を容認する以外に逃げ場はない。もし容認しない場合、世論を背景にした政府与党首脳や被災自治体の利益を代弁する地方自治所管省庁からの激しい批判にさらされることになる。

一般的に、政治家の代理人である行政官僚制は、政治家のように功績顕示行動を行うことは難しく、失政があったときの責任追及は市民のみならず政治家からもなされることになる。そのため、行政官の基本的な行動原理は、責任回避行動（blame-avoidance）が主体とならざるをえない。特に、特定政策領域でのコミュニティで、内部の評判よりも、外部の評判が重要な場合、行政官は責任回避行動をとってしまう。二〇〇五年八月にアメリカ南部を襲ったハリケーン・カトリーナの事例でも、非常事態への対応は政治的に目立ちすぎるため、責任追及を嫌った国土安全保障省（ＤＨＳ）およびその下部機関である連邦危機管理庁（ＦＥＭＡ）などはルイジアナ州、国防総省など他の政治的プレイヤーへの責任転嫁行動（blame-shifting）を行い、危機管理のコミュニティ内部での評判や互恵的関係を無視してコミュニティ内部の他のプレイヤーの準備不足と対応の拙さを強調する行動に出たのである（Moynihan, 2012）。

政府与党首脳が大規模な財政支出を望んでいるのであれば、中央財政所管省庁も、当然に大規模な財政支出に応じていくことになるだろう。さらにいえば、大災害で沸き立つ世論に直面して、財政支出の規模を小さくすることで地方自治所管省庁からの責任転嫁行動を回避するためにも大胆な財政支出の要求に積極的に応じていくことにな

ると推論できる。

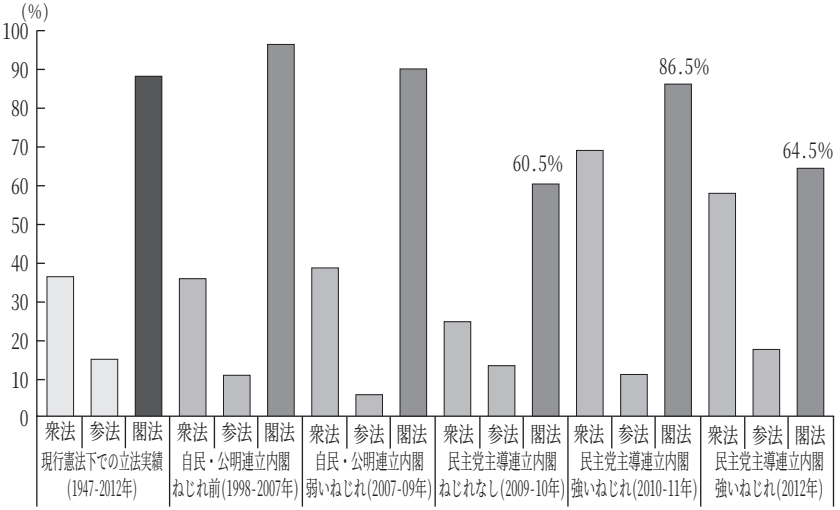
ただ、中央財政所管省庁が自ら大規模な財政支出に応じるといっても、政治の意向を伺う前に予算を確定できることを考えると、地方自治所管省庁の要求している公債発行による財源確保ではなく、新規増税や歳出削減などでの財源確保を目指すことになるだろう[4]。

三　中央政府の財政的措置の現実～どの規模の財源をどのようにして調達したのか～

二〇一一年三月の発災時点での地方税財政コミュニティは、菅直人首相率いる民主党中心の連立内閣の下にあった。それまでの自民党中心の連立内閣の時代と同様、国家財政を所管する財務省と地方財政を所管する総務省が、菅直人首相、野田佳彦財務大臣、片山善博総務大臣などの政府与党首脳の政策の範囲内で彼らの意向を斟酌して決定を行うというコミュニティの構造になっていた（北村、二〇〇九）。もし、財務省と総務省の交渉で決まった政策が民主党内閣の方針からずれた場合、菅直人首相、野田佳彦財務大臣、片山善博総務大臣、与謝野馨経済財政担当大臣といった政府与党首脳が介入することになる。

財務省と総務省の交渉は、政府与党の意向を忖度しながら対等な相対取引で行われている。基本的には、地方自治体の動向を踏まえて総務省が財政支出を財務省に要求し、財務省は政府与党の意向を踏まえて合理的な対応をとることになる。

その点で検証すべきポイントとなるのは以下の点である。地方税財政をめぐる政策コミュニティ内部での政策選好とその形成過程である。民主党内閣の下で、どのような要因が具体的な政策決定に影響を及ぼしたのか、言い換えれば、なぜ、総務省の財政支出要求に対して、財務省が応じたのであろうかという点を説明する必要がある。こ



図表２：東日本大震災前後の立法実績

［出典］　筆者作成

れらの作業を通じて、増税のために財務省が復旧・復興を妨害したのか、民主党内閣は無能であったのか検証することが可能となる。

（１）　財政支出拡大の政治的環境

ここで、地方財政の話に進む前に「ねじれ国会」論について少し検証しておく。ねじれ国会であったがゆえに、財政的な対応が遅れたという議論もありえるが、実は立法だけを見てみると、二〇一一年度の政府提出法案の成立率は前年度を大きく上回っていることがわかる（**図表２**参照）。二〇一〇年七月の参議院議員選挙の敗北以降、民主党内閣は参議院の議席の過半数を失うだけでなく、衆議院でも参議院の議決に対して再議決をするのに必要な三分の二以上の議席（三二〇議席）を有していなかった。いわゆる「強いねじれ」の状態に菅内閣は置かれていた。にもかかわらず、立法実績は高い水準に回復している。野党であった自民党も公明党も、財源確保論では民主党マニフェストの見直しなど厳しい注文をつけていたが、復興予算に関する立

法化について大きく争っていないことを物語っている。与野党一致という政治的環境の下で行政官僚制は対応を決めていく。財務省には財政支出の拡大を拒否する政治的環境にはなかった。

（2）各プレイヤーの政策選好と地方財政政策決定の帰結

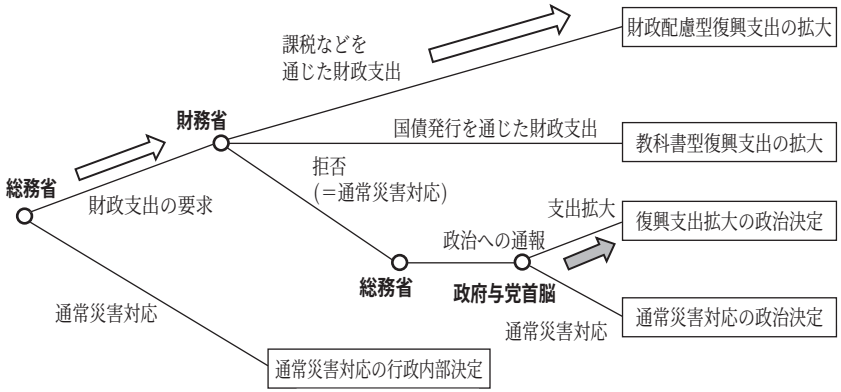
中央政府の地方財政コミュニティの中でも最終的な決定権をもつ菅内閣は、復旧・復興での大規模な財政出動を決めていた。発災直後の三月一三日夜の緊急災害対策本部で、菅首相は食料や水、医薬品など緊急支援物資について、自治体には負担を求めず、全額今年度予算の予備費で賄う方針を決定し、被災者救援のため自衛隊を十万人態勢で派遣する方針を打ち出した（朝日新聞二〇一一年三月一四日付朝刊）。その前夜一二日夜の持ち回り閣議では、東日本大震災を受けた激甚災害指定を行う政令を出して、財政出動のための環境を整備していった。政府与党首脳は、第一次補正予算だけでなく、第二次、第三次と補正予算を作成して復旧・復興に対応することを明らかにしていた（共同通信ニュース二〇一一年三月二九日）。ただ、財源については特にアイディアがあったというわけではなかった。枝野幸男官房長官は一三日の記者会見で「今の時点であらゆる可能性を否定しない」としつつも、「検討や分析をしている段階ではない」と強調した（朝日新聞二〇一一年三月一四日付朝刊）。民主党内でも岡田克也幹事長が子ども手当などを約束したマニフェストの見直しを迫られていた。二〇一〇年七月の参議院議員選挙での敗北によってねじれ国会の状況をみながら財源論を展開せざるをえず、財政支出の拡大という以外の明確な方針が打ち出されることはなかった。

他方、政治から地方税財政について委任を受けている行政内部では、総務省が、阪神・淡路大震災のときのような地方債発行で復旧・復興に当たることは早々に無理と考えていた。東日本大震災のように、東北地方の広範囲に

わたって被害が出ていることやほとんどの被災自治体は財政的に脆弱であることを考えると、総務省は、従来の地方債発行での対応方法は現実的でないと判断していた。そこで、使途の自由度が高い交付金の増額などを通じて被災自治体を支援することで、復旧・復興に当たる方針を固める。従来の財政的対応では、神戸市のような比較的に裕福な自治体であっても、累積した公債費の負担に長期間苦しんだのである。[5] 総務省の要求は、地方自治体に有利な形での財政支出の増加であった。

地方財政コミュニティのもうひとつのプレイヤーである財務省は、財政再建を志向していたが、総務省の財政支出要求を拒否することは合理的でないと判断していた。政府与党首脳が大規模な財政出動を固めている以上、総務省の財政支出要求を拒んでも政府与党首脳の介入を招くだけであり、財政支出の増加だけでなく政治的介入の後始末や他の施策との整合性をとる作業まで強いられることになってしまい、財務省としては得策ではない。さらにいえば、財政健全化に配慮して財政支出に抑制的な対応をとれば、財務省に対する世論の反発も招いてしまう。こうして、財務省は財政支出規模の拡大は受け容れて、財政支出のための財源確保策で争うことにしたのである。財務省は、総務省の財政支出拡大の要求を受容する一方で、次善の選択として基本的には国債増発などではなく復興増税や財政支出の削減（「既定経費の減額」）、決算剰余金や税外収入の活用によって財源確保を目指したのである（**図表3**参照）。

政府与党首脳が複数の補正予算の編成によって復興支出の拡大を決めている以上、財務省は、総務省の財政支出拡大の要求を容認せざるをえないと諦めると同時に、国債発行による復興支出をできるだけ回避しようとする。本来、財政学の教科書では、大災害のときこそ国債を発行して世代間の負担均衡を図りながら迅速に財政支出をするものだと説明されている（持田、二〇〇九、二三〇～二三一頁）。しかし、世界最大級の被害と推計されていた東



図表 3：復興財源に関する地方財政コミュニティの決定

［出典］　北村（二〇〇九）をもとに筆者作成。

日本大震災の復旧・復興事業をすべて国債の大量発行によって賄うことになった場合、市場での信認が急激に低下してしまうことを財務省は恐れた。財務省としては教科書的な復興支出の拡大を回避し、次善の策として課税や歳出削減、税外収入などで財源を確保しながら財政に配慮した形での支出拡大を受け入れたわけである。こうして帰結は、政治的方向性の枠内で、総務省と財務省との相対取引で財政配慮型の復興支出の拡大に落ち着いたのである。

（3）　地方財政コミュニティの機能

それでは、二〇一一年三月一一日の発災以降の政府の財政的対応を見ていく（**図表 4** 参照）。全体として、政府与党首脳や総務省の要求通り復興関係での支出規模は大幅に拡充していき、最終的には二五兆円規模にまで膨らむ。しかし、その財源については、増税や財政支出、税外収入などで確保されている。復興予算の拡充という政治的な意向は実現したが、財務省も政治的な意向の枠内で財政再建に配慮した財源確保策を実現したといえる。

二〇一一年三月三一日に総務省のイニシアティヴで地方交付税法が改正され、特別交付税については必要に応じて額の決定および交付が

（単位：億円）

	2011年度第１次補正予算		2011年度第２次補正予算		2011年度第３次補正予算		2011年度第４次補正予算		2012年度予算		2012年度補正予算	
閣議決定	2011年４月22日		2011年７月５日		2011年10月21日		2011年12月20日		2011年12月24日		2013年１月15日	
国会提出	４月28日		７月15日		10月28日		2012年１月24日		2012年１月24日		１月31日	
成立	5月２日		７月25日		11月21日		２月８日		４月５日		２月26日	
復興関係予算の内訳	(1)東日本大震災関係経費		1. 原子力損害賠償法等関係経費		災害救助等関係経費	941	(1)義務的経費の追加		災害救助等関係経費	762	事前防災・減災等	22,005
	災害救助等関係経費	4,829	(1)原子力損害賠償法関係経費	2,474	災害廃棄物処理事業費	3,860	災害対策費	67	災害廃棄物処理事業費	3,442	成長による富の創出	26,924
	災害廃棄物処理事業費	3,519	(2)原子力損害賠償支援機構法関係経費	280	公共事業等の追加	14,734	生活保護費等負担金等	1,339	公共事業等の追加	5,091	暮らしの安心・地域活性化	31,017
	災害対応公共事業関係費	12,019	小計	2,754	災害関連融資関係経費	6,716	(2)その他の経費	20,331	災害関連融資関係経費	1,210	東日本大震災復興特別会計への繰入	14,493
	施設費災害復旧費等	4,160	2. 被災者支援関係経費		地方交付税	16,635	(3)地方交付税	3,608	地方交付税	5,490	基礎年金国債負担等の差額	25,842
	災害関連融資関係経費	6,407	(1)二重債務問題対策関係経費	774	東日本大震災復興交付金	15,512	既定経費の減額	-14,227	東日本大震災復興交付金	2,868	その他の経費	2,397
	地方交付税	1,200	(2)被災者生活再建支援金補助金	3,000	原子力災害復興関係経費	3,558			原子力災害復興関係経費	4,811	給与改定臨時特別法に基づく給与削減相当額	-3,328
	その他関係経費	8,016	小計	3,774	全国防災対策費	5,752			全国防災対策費	4,827		
	(2)その他の経費		3. 東日本大震災復興対策本部運営経費	5	その他関係経費	24,631			その他関係経費	3,999	既定経費の減額	-17,392
	その他	4	4. 東日本大震災復旧・復興予備費	8,000	年金臨時財源の補填	24,897			東日本大震災復興予備費	4,000		
			5. 地方交付税	5,455	既定経費の減額	-1,648			国債整理基金特別会計への繰入	1,253		
合計		40,156		19,966		115,689		11,118		37,753		102,028

図表４：2011年度および2012年度の復興関係予算の概要

（注１）　計数整理の結果、異問を生ずることがある。計数については、それぞれ四捨五入によっているので、端数において合計とは合致しないものがある。
（注２）　平成24年度予算では、東日本大震災復興特別会計としてまとめられている。
出典：財務省ウェブページ　URL:http//www.mof.go.jp/budget/budget_worbflow/budget/index.html.（最終閲覧日2014年８月１日）

できる「特例」が新設され、定例の一二月、三月以外の四月八日には第一回の特別交付税の特例交付が行われた。七県および災害救助法適用の一九〇市町村、そして被災地域に対して一定以上の支援を行った地方自治体に対して、総額七六二億円が交付され、行政機能の維持、災害弱者に対する福祉サーヴィスなどの応急対応経費に活用された。以後も補正予算に応じて交付対象の自治体も予算額も拡充されていく。(6)

二〇一一年五月二日に第一次補正予算が成立し、四兆一五七億円の歳出が決定された。その財源は、子ども手当の減額（二〇八三億円）、高速道路の原則無料化社会実験の一時凍結に伴う道路交通円滑化推進費の減額（一〇〇〇億円）、基礎年金国庫負担の年金特別会計への繰入の減額等（二兆四八九七億円）の「既定経費の減額（計三兆七一〇七億円）」に加えて、高速道路の料金割引見直しに伴う独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構からの納付金（二五〇〇億円）、税外収入（三〇五一億円）などで対応されることになった。具体的な歳出項目として、災害復旧等事業費（一兆四三八億円）を含む災害対応公共事業関係費（一兆二〇一九億円）、災害救助等関係経費（四八二九億円）、施設費災害復旧費等（四一六〇億円）、災害廃棄物処理事業費（三五一九億円）、地方交付税交付金（一二〇〇億円）などが計上された。

また、第一次補正予算成立と同日には、「激甚災害法の上出し・横出し法」とも呼ばれる「東日本大震災特別援助法」も成立し、被災市町村の臨時庁舎や保健所の整備を新たに国庫補助の対象（補助率三分の二）とすることや、公共土木施設などへの補助負担率のかさ上げ対象を拡大（補助率十分の九）することが決まった。(7) すでに三月一六日に早々に改正されていた災害対策基本法施行令で被災団体の償還期限の延長などの措置とあわせて、地方自治体の財政的な支援も順次拡大されていった。(8)

二〇一一年七月二五日の第二次補正予算においても、前年度剰余金（一兆九九八八億円）だけを財源として、被

災者生活再建支援金補助金（三〇〇〇億円）を含む被災者支援関係経費（三七七四億円）、原子力損害賠償法等関係経費（二七五四億円）、東日本大震災復旧・復興予備費（八〇〇〇億円）、地方交付税交付金（五四五五億円）が計上された。

同年七月二九日には東日本大震災復興対策本部（本部長は菅直人首相）で「東日本大震災からの復興の基本方針」が策定され、一〇年間の復興期間で少なくとも二三兆円を復旧・復興対策費として見込み、集中復興期間として当初の五年には少なくとも一九兆円を施策・事業費として見込むと決定された。また、この方針の中で、被災した地方公共団体が行う復興の取組みを国の総力を挙げて支援するために、「使い勝手の良い自由度の高い交付金」の創設とともに、「制度の隙間を埋めて必要な事業の柔軟な実施が可能となる資金」として「基金設置」が決定された。[9] 一〇月一七日には、第二次補正予算で増額された特別交付税のうち一九六〇億円を原資として「取り崩し型基金」の「復興基金」が創設された。これによって、復興の内容や速度の違いや実情に応じて、被災自治体は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応することが可能となった。[10] 一二月一四日、岩手、宮城、福島などの特定被災九県に特別交付税が交付され、宮城県への六六〇億円の交付を筆頭に、福島県に五七〇億円、岩手県に四二〇億円、茨城県に一四〇億円が交付された。特別交付税は、順次、県下の被災市町村にも設置された復興基金に交付されることになった。

同年一一月二一日、第三次補正予算が成立した。第三次補正予算は、本格的な復興予算と位置付けられる。一一兆七三三五億円にも達する歳出は、子ども手当の減額（一一五五億円）や自衛隊活動経費等の減額（二九四億円）、エネルギー対策特別会計への繰入の減額（二〇〇億円）などの既定経費の減額（計一六四八億円）や復旧・復興予備費の減額（二三四三億円）、税外収入や復興公債金（復興債一一兆五五〇〇億円）などで確保された。[11]

復興財源について付言しておくと、二〇一一年一一月三〇日に成立した「復興財源確保法」および「地方財源確保法」によって新たな増税が行われることになった（一二月二日公布、二〇一二年四月一日施行）。臨時増税として復興特別所得税の導入（二〇一三年から二五年間）、個人住民税均等割の増税（二〇一四年度から一〇年間）、退職所得控除の廃止、復興特別法人税の導入（二〇一二年四月以降に始まる事業年度から三年間、二〇一四年三月三一日課税終了）などが決定された。これらによって一〇兆五〇〇〇億円を見込むことになった。また、財政投融資特別会計の積立金の取り崩し、日本たばこ産業の株式売却、東京メトロの株式売却などの税外収入や公務員人件費の見直しなどで五兆円程度を見込むことも決まった。ここで復旧・復興の財源スキームが確定したといってもよいだろう。

第三次補正予算の成立の後、一二月二六日の東日本大震災復興特別区域法（一二月一四日法律百二十二号）の施行によって、国庫補助負担金の仕組みも大きく変わった。ひとつは、東日本大震災復興交付金制度の創設である。これは、復興地域づくりに必要なハード事業（五省四〇事業）を基幹事業として一括化するとともに、基幹事業に関連して自主的かつ主体的に実施する事業（効果促進事業など）のための使途の自由度の高い資金（補助率八〇％、基幹事業費の三五％を上限）を確保するための仕組みである。複数年度にわたる事業執行を可能とするための基金の設置も認められているだけでなく、交付や繰越、変更などの手続きが簡素化されている。基幹事業については、地方負担分の五〇％を追加的に国庫補助とし、残りの地方負担分も震災復興特別交付税で全額措置されることになっている。地方負担がほとんど生じることなく被災自治体が基幹事業を実施することが可能となる仕組みが導入された。

もうひとつの変化は、震災復興特別交付税制度の創設である。地方交付税とは別枠で確保され、復旧・復興事業

に関する事業実施状況に合わせて交付額が決定されることとなり、被災自治体の財政負担を文字通りゼロとする仕組みである。二〇一一年度の第一次補正予算から第三次補正予算の歳出に伴い地方債で充当したものや災害救助費などの地方負担分、東日本大震災のための地方税や使用料などの減免措置で発生した財政収入の不足額などはすべて復興特別交付税で措置されることになったわけである。通常は、起債とそれに対する地方交付税措置で中央政府は被災地に対応するのに対して、東日本大震災の被災地に関しては復旧・復興事業を地方債の発行なしに実施することが可能となっている。阪神・淡路大震災のときに通常のような起債と地方交付税措置で財政的に対応した神戸市がその後、重い公債費負担を負うことになったことを踏まえた対応である。

二〇一二年二月八日に成立した第四次補正予算も生活保護費等負担金（一三三九億円）などの義務的経費等の追加（一四〇六億円）や、中小企業金融関係経費（七四一三億円）や高齢者医療・子育て・福祉等関係経費（四九三九億円）などのその他の経費（二兆三三一億円）、地方交付税交付金（三六〇八億円）、そして既定経費の減額（一兆四二二七億円）の合計一兆一一一八億円規模となっている（ちなみに一連の補正の結果、二〇一一年度一般会計歳入歳出予算総額は一〇七兆五一〇五億円となる）。また、復興行政を担う司令塔として二月一〇日には復興庁が発足した[12]。具体的には、復興に関する中央政府の施策の企画、調整及び実施や、地方公共団体への一元的な窓口と支援等を担うことになる。以後、復興行政に関する限り、地方自治体の立場にたって中央政府の中で主張をする担い手は、総務省から復興庁へ交代することになった。ただ、財政的な枠組みを決める地方側のプレイヤーは引き続き総務省である。

二〇一二年四月五日、二〇一二年度予算は成立し、復興事業に関する経理を明確にするために東日本大震災復興特別会計が設置されることになった。歳出として、災害救助関係経費や廃棄物処理事業費、東日本大震災復興交付

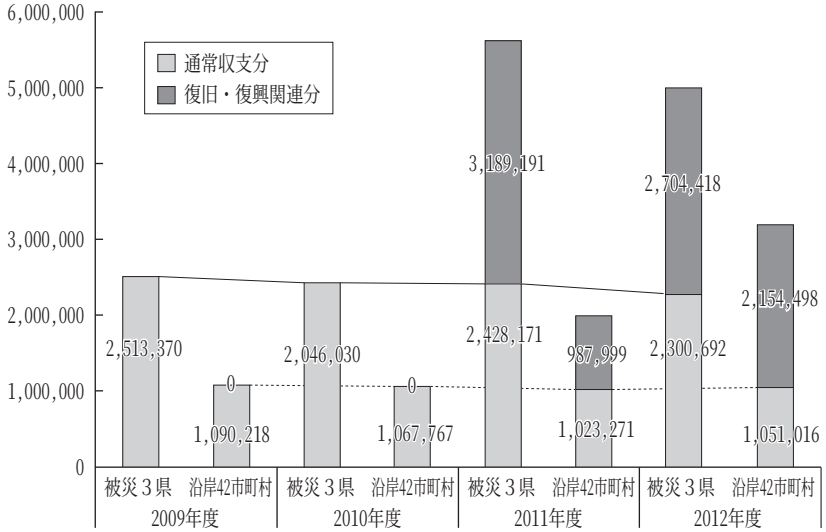
金など三兆七七五四億円が計上された。民主党内閣の下で復旧・復興の方向性はこうして確定したのである。

二〇一二年一二月二六日に発足した安倍晋三首相率いる自民党と公明党の連立内閣（第二次安倍内閣）は、復興予算の規模と財源の見直しを行った。二〇一三年一月二九日の復興推進会議（議長は安倍首相）では、集中復興期間五年間（二〇一一年度から二〇一五年度）の復旧・復興事業の規模と財源について、一九兆円から二五兆円規模に引き上げられ、その財源として日本郵政の株式売却収入（四兆円程度）や二〇一一年度決算剰余金等（二兆円程度）が組み込まれた（復興推進会議決定「今後の復旧・復興事業の規模と財源について」、二〇一三年一月二九日）。

二〇一三年二月二六日に成立した二〇一二年度第一次補正予算は、第二次安倍内閣の成長重視の姿勢を反映して、事前防災・減災等（二兆二〇〇五億円）や東日本大震災復興特別会計への繰入（一兆四四九三億円）だけでなく、成長による富の創出（二兆六九二四億円）、暮らしの安心・地域活性化（三兆一〇一七億円）も含まれることになった。震災復興特別交付税を措置するために必要な地方交付税の増額（一二一四億円）、公立学校施設の耐震化・防災機能強化（六五三億円）、被災者の一時的な雇用の確保などのための震災等緊急雇用創出事業基金の積み増しや震災など緊急雇用対策事業（五〇〇億円）、福島県被災一二市町村対象の原子力災害避難区域等機関・再生加速事業（二〇八億円）なども含まれている。公債金（八兆一〇四二億円）や前年度剰余金（一兆九八七〇億円）などで歳入は確保され、補正予算総額では一〇兆二〇二七億円となった（これにより二〇一二年度一般会計歳入歳出予算総額は一〇〇兆五三六六億円となる）。

（4）地方財政の膨張

一連の国の財政措置の結果、二〇〇九年度から二〇一二年度までの岩手県、宮城県、福島県の被災三県および被



図表５：被災自治体の歳入の内訳

［注記］　実線で結んでいるのが被災三県の通常収支分の歳入決算額の推移であり、点線で結んでいるのが沿岸部42市町村（仙台市含む）の通常収支分の歳入決算額の推移である。

災三県の沿岸部四二市町村の予算は、東日本大震災を契機として急激に膨張した。[13] 被災三県の歳入総計でいえば、二〇一〇年度は二兆四六〇億円であったのに対して、二〇一一年度では一気に五兆六一七二億円に膨れ上がり、二〇一二年度には六〇〇〇億円近く減って五兆五一億円となっている。沿岸部四二市町村の歳入総計でも、二〇一〇年度は一兆六七八億円であったのに対して、二〇一一年度では一気に二兆一一二億円に膨れ上がり、二〇一二年度にはさらに増加して三兆二〇五五億円となっている。

言い換えると、次の二つの傾向が読み取れる。第一に、大震災への対応が本格化した二〇一一年度予算を契機にして被災自治体では財政が急膨張し、その後も高い水準のままである。第二に、二〇一二年度予算になると、被災三県では予算が減少に転じたのに対して、沿岸部四二市町村ではさらに歳入増加が続いたということである。

まず、被災自治体の歳入総額の内訳を見てみると、

実は政府などからの復旧・復興関連の移転財源分が半分を占めているということである。そして、通常収支分だけで考えると、被災三県も沿岸部四二市町村も予算規模は一定あるいは微減傾向にあるとすらいえる（**図表5**参照）。このことは、政府の講じた様々な財政措置が被災自治体に到達していることを意味している。さらにいえば、地方自治体の通常の行政執行規模それ自体が膨張しているわけではないということである。少し踏み込んでいえば、被災した各自治体では、しばしば批判されるような焼け太り的な行政をしているとは財政データからはただちには言えない。

財政データから、被災三県でも被災した沿岸部市町村でも政府が予定した復旧・復興資金の供給は順調に行われたことが明らかである。念のために、被災自治体の地方債と基金について分析しておく。

第一に、地方債について確認するため実質公債費比率を見ておく。[14] かつて阪神・淡路大震災で神戸市などが苦しむことになった実質公債費比率について全国平均と比較する（**図表6**参照）。岩手県は、県立大学などの整備が大震災と重なったために公債費比率が高まったように見えるが、実態としては他の宮城県や福島県と同じ程度の負担であるという。沿岸部市町村は、もともと少子高齢化と人口減少などのため実質公債費比率は高いが、それでも大震災以後比率が低下している市町村も少なくない。むしろ、大熊町のように、負担額よりも償還に予定している額が多いためにマイナスという値が出る珍現象も見られている。東日本大震災の結果、地方債の発行で地方自治体が苦しむという事態は生じていないことが確認できる。

第二に、基金について被災三県と沿岸部四二市町村（仙台市含む）を見ておく（**図表7**および**図表8**参照）。基金総額で見れば、県でも市町村でも二〇一一年度に急激に膨張している。その後は沿岸部四二市町村での基金の伸び率が飛びぬけて大きい。

被災３県

(%)

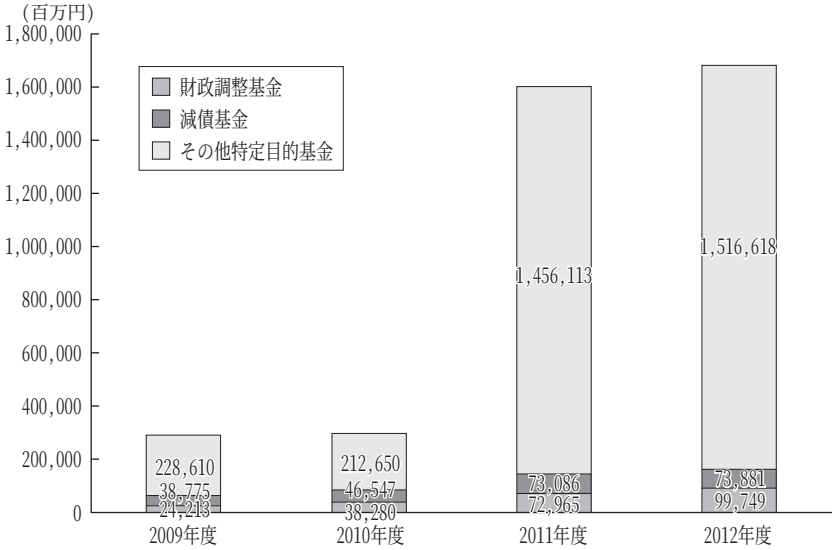
	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度
岩手県	14.1	15.6	17.6	18.6
宮城県	15.0	15.1	15.5	15.2
福島県	13.6	14.4	14.4	14.1
全国平均	14.4	14.8	15.1	14.8

被災３県沿岸市町村等

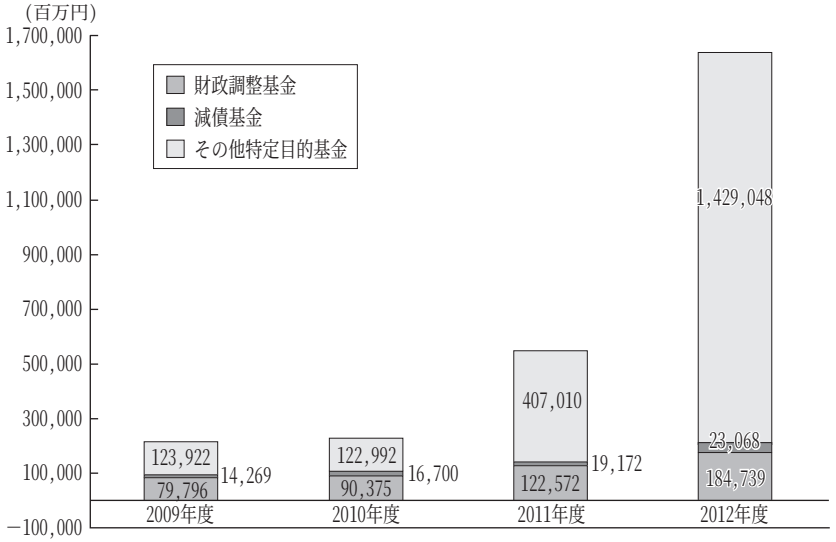
(%)

	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度
宮古市	15.7	14.2	12.9	11.9
大船渡市	12.3	11.3	11.7	11.6
久慈市	16.0	15.8	15.5	15.6
陸前高田市	19.0	18.2	18.0	17.7
釜石市	12.4	11.9	12.1	12.8
大槌町	13.6	10.1	11.8	11.4
山田町	15.6	14.5	13.6	12.9
岩泉町	13.0	11.6	11.2	9.4
田野畑村	13.0	11.6	11.4	10.8
普代村	18.2	16.0	15.2	14.5
野田村	14.6	11.5	9.4	7.1
洋野町	15.2	12.9	11.5	10.5
仙台市	12.7	11.9	11.6	11.3
石巻市	14.3	14.9	13.7	13.9
塩竈市	8.2	9.7	12.4	12.9
気仙沼市	15.5	15.6	15.2	15.0
名取市	10.3	10.4	10.1	10.2
多賀城市	10.1	9.7	9.5	11.0
岩沼市	5.4	4.2	6.6	6.5
東松島市	14.1	13.2	13.4	14.2
亘理町	11.0	9.9	9.6	9.7
山元町	15.6	14.6	13.9	14.7
松島町	13.8	12.4	11.1	9.8
七ケ浜町	12.2	12.0	10.3	7.5
利府町	14.6	14.3	13.4	12.1
女川町	4.1	4.0	4.5	5.2
南三陸町	14.2	14.2	13.3	12.8
いわき市	12.0	12.4	12.8	12.6
相馬市	22.7	19.6	17.7	16.6
田村市	12.2	10.7	9.2	8.2
南相馬市	16.5	15.7	15.2	14.4
川俣町	10.3	9.2	8.7	7.6
広野町	15.2	14.1	16.1	15.0
楢葉町	11.6	10.5	9.0	7.4
富岡町	17.1	15.7	13.6	12.0
川内村	9.8	8.0	6.9	6.3
大熊町	0.8	▲0.3	▲0.9	▲1.5
双葉町	26.4	23.7	20.9	18.9
浪江町	18.9	16.5	15.4	14.4
葛尾村	13.1	9.6	7.0	5.3
新地町	13.9	13.6	13.4	13.1
飯舘村	10.3	9.5	8.6	7.6
全国平均	11.2	10.5	9.9	9.2

図表６　被災自治体の実質公債費比率



図表７：被災３県の基金の推移



図表８：沿岸部42市町村の基金の推移

ただ、基金の内訳を見てみると、減収などに備えて余剰を蓄える財政調整基金や地方債償還のための積立金である減債基金はほぼ変わらず、東日本大震災の復旧・復興に関連する取り崩し型基金などの「その他特定目的基金」が急激に膨張していることがわかる。これまでの分析でも明らかなように、中央政府からの復興交付金を財源にして、まずは県を中心に基金が創設され、その後、復興の担い手が市町村に移っていくにつれて市町村への財源移転が起こり、市町村でも基金の創設と繰入が進み、基金の膨張が生じたと考えられる。

基金の膨張は、地方自治体レヴェルで人件費が一定であることを考えると、中央政府の貴重な復興財源が蓄財されたというよりも、むしろ人手が足りないことや住民間の合意形成で時間がかかっていることから事業を先延ばしして、結果として年度を超えて執行が可能な基金という形で積み立てたと考えられる。しかも、発災直後は住民向けの日常的なサーヴィスの需要がなくなったために、皮肉にも義務的経費として必要な財源を必要としなかったことも基金の膨張につながっただろう。

ただし、評価を難しくしている要因は、「財源付け替え」である。本来、単独事業や固有事業として実施していた事業を、中央政府などが事実上の全額負担となる「復興事業」の枠内に位置づけで執行するということは十分にありえる。「財源付け替え」は、地方で誰の負担ともならない。そのため、地方自治体内部で現業部局が強硬に財政支出を要求するのに対して、財政部局の査定はどうしても甘くなってしまう。地方議会も、うまく財源を付け替えて施設整備を要求する圧力を知事や市町村長にかけるだろう。個々の自治体からすれば、「財政的な知恵」のつもりかもしれないが、全体としては一種の「ソフトな予算制約（soft budget constraints）」現象となってしまう（Rodden et al, 2003）。どのタイミングで、どのようにして手厚い支援をやめていくのかが財政規律を回復し、貴重な国庫を守るための大きな課題となっている。

四　結　語

本稿は、二〇一一年三月一一日の東日本大震災の発災以降の政府の財政的対応について批判的な議論が多い中、どこまで批判が妥当しているのか実証的に分析を行った。巨額の被害推計額であったにもかかわらず、復興増税と歳出削減（既定経費の減額）や税外収入の確保などにより巨額の復旧・復興のための財源が二〇一一年度にはほぼ確保され、被災三県に交付されて、二〇一二年度には実際のまちづくりの担い手である被災市町村にまで財源は到達していたことを明らかにした。

財政学の教科書通りに災害からの初期の復旧段階で公債発行による財源確保を行わなかったことの是非についても、財源論なく公債発行で迅速に処理できるという利点をとるのか、大量の国債発行によって公債市場を混乱させる恐れを重視するかによって評価は変わるだろう。ただ、行政学的にいえば、民主党内閣が参議院で過半数の議席を失い、衆議院でも再議決に必要な議席を有しない「強いねじれ国会」の状況下で、野党自民党、公明党と妥協しながらも一定の復旧・復興のための枠組みを作り上げたことはそれなりの高い評価を与えることができよう。

また、復旧・復興分で膨張した部分を除いて考えると、大震災前とほとんど財政的には変化していないことも明らかになった。つまり、巨額の政府資金が投入されたために被災自治体が焼け太り的なことになっているわけではなく、むしろ地方レヴェルで行政が膨張しなかったために業務が滞っていたり、住民間での合意形成が必要な業務がなかなか前進しなかったりしているために取り崩し型基金に繰り入れられているだけだと考えられる。また、被災自治体を受け入れた地方自治体についても、喧伝されるほどの負担は生じておらず、政府の復興支援のフレームワークの中に位置づけられて財政的に対応されていることも明らかになった。

さて、阪神・淡路大震災と比較して、東北の被災地に対して巨額の政府資金が前倒し的に投入されただけでなく、取り崩し型基金の創設によって複数年度にまたがる事業の執行も容易となった。この点を評価しつつも、問題点も当然に指摘できる。

第一に、各種の復旧・復興事業は、全額国庫負担となるとしても、関連して横だし的な事務や事業が発生することが多く、この費用については地方自治体の自己負担となることである。この場合、母体となる中央政府負担の事業が巨額なだけに、付随する地方負担の事業費も膨らむことが予想され、財政的に脆弱な地方自治体の将来に重くのしかかる可能性も否定できない（高寄、二〇一四年、一一七頁）。

第二に、巨額な政府資金を柔軟に復旧・復興事業に用いることが可能となったことの裏返しとして、被災自治体での財政規律が弱まっていることも指摘できよう。ある自治体では、行政内部でも財政部局が中央政府費負担である事業部局を抑えることは困難であり、議会も巻き込んで本来地方負担で予定していた事業を復興資金で執行し、見かけ上浮いた資金で別の事業を行うということもあるという。このような財源の付け替えによって、財政規律は弱まり、財政膨張に歯止めをかけることが困難となる。

第三に、集中復興期間などの定めの通り、本当に期間が終われば財政的な措置を終了させるのか、また、どのようにして終了させていくのかということが政治的に不透明なことである。国民の貴重な税金を投入している以上、いつ政府が手を引くのか、また、どのような形で手を引くのかを明示しておく必要がある。さもなければ、もともと少子高齢化と人口減少で「消滅可能性自治体」に入っている被災自治体は急激に倒れてしまうかもしれない。[15]

二〇一四年八月一日、自民党の東日本大震災復興加速化本部（本部長・大島理森前副総裁）は、地震や津波、原発事故などが重なる複合災害に機動的に対応する「緊急事態管理庁」の設置を政府に求める提言をまとめた。実際

はどのような行政機関となるのかは定かではないが、どのような災害対応官庁が設置されたとしても、実際の行政サーヴィスの供給主体である地方自治体を中央政府がどのようにファイナンスするのか、もっといえば中央政府から地方へ財源をどのように円滑に行き渡らせるのかが重要なのである。

東日本大震災は広範囲での未曾有の惨劇であり、政府の発災直後から今日までの対応は常に厳しい批判にさらされている。しかし、東北地方の財政力の乏しい地方自治体に二か年度で使途の裁量の大きい交付金の交付や年度を超えて執行できる取り崩し型基金の創設という形で財源を供給したことは、ひとつの復旧・復興に関する財政モデルとなったはずである。

今後、どのような範囲でどのような規模の大災害が日本のどこで発生するのかは誰もわからないが、少なくとも阪神・淡路大震災と東日本大震災の政府対応から得た教訓をもとに想定外を想定する作業を続ければ、どのような大災害が襲ってきても復旧・復興への道筋は見えるはずである。

謝辞　本稿は、日本学術振興会東日本大震災学術調査および科学研究費基盤研究C「政治的不安定性から見た地方分権改革の解明」（課題番号二六三八〇一六六）の成果の一部である。本稿の執筆にあたり、復興庁をはじめとし総務省や財務省の関係者にもお話を伺う機会を得た。なお、本稿に関する一切の責任は筆者にあることはいうまでもない。

末尾になるが、生意気な同僚であるにもかかわらず常にやさしく接していただいた森藤一史先生、小野清美先生にお礼申し上げるとともに、ますますのご活躍をお祈り申し上げる。

参考文献

北村　亘（二〇〇九）『地方財政の行政学的分析』（有斐閣）。

――　（二〇一三）『政令指定都市　百万都市から都構想へ』（中央公論新社）。

高寄昇三（二〇一四）『政府財政支援と被災自治体財政　東日本・阪神大震災と地方財政』（公人の友社）。

林　敏彦（二〇一一）『大災害の経済学』（ＰＨＰ研究所）。

福島大学国際災害復興学研究チーム（編）（二〇一四）『東日本大震災からの復旧・復興と国際比較』（八朔社）。

増田寛也（編）（二〇一四）『地方消滅』（中央公論新社）。

持田信樹（二〇〇九）『財政学』（東京大学出版会）。

薬師寺克行（二〇一二）『証言　民主党政権』（講談社）。

Moynihan, Donald P. (2012) "Extra-Network Organizational Reputation and Blame Avoidance in Networks: The Hurricane Katrina Example," *Governance*, vol. 25, no. 4, pp. 567-588.

Quiroz Flores, Alejandro, and Alastair Smith (2013) "Leader Survival and Natural Disasters," *British Journal of Political Science*, vol. 43, issue 4(October 2013), pp. 821-843.

Rhodes, R.A.W. (2006) "Policy Network Analysis," in Michael Moran, Martin Rein, and Robert E. Goodin (eds) *The Oxford Handbook of Public Policy* (Oxford: Oxford University Press).

Rodden, Jonathan A., et al. eds. 2003 *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints* Cambridge: The MIT Press.

Samuels, Richard J. 2013 *3.11: Disaster and Change in Japan* Ithaca: Cornell University Press.

（1）　兵庫県企画県民部災害対策局災害対策課「阪神・淡路大震災の被害確定について（平成一八年五月一九日消防庁確定）」URL: http://web.pref.hyogo.jp/pa20/pa20_000000015.html（二〇一四年七月一日閲覧）。

（2）　政策コミュニティとは、ある政策領域に関する事項について特定の政治的なプレイヤーのみが濃密な相互交渉を行い、

政策的な帰結を生み出すというものである（Rhodes, 2006, pp. 427-428）。各政策領域で形成された政策コミュニティの中では共通の価値観や情報をもとに議論を行い、政治的プレイヤーにとってコミュニティ内部での名声や評判が行動の重要な指針となる。

（3） ちなみに独裁的な政治体制の下では、政権運営の失敗とみなされる死傷者数などで政治的指導者の権力は左右されないが、そもそも大災害の発生自体が反政府運動などを招いて失脚につながっていることが統計的に確認されている（Quiroz Flores and Smith, 2013）。

（4） この帰結を、地方自治所管省庁との痛み分けとみるか、財源論を抜きにしても大規模な予算総額を確保できたとして地方自治所管省庁の勝利と捉えるか、あるいは新規増税や歳出削減で対応できたことから中央財政所管省庁の勝利と捉えるのかは難しい。

（5） 総務省は、旧自治省時代の一九九五年一月一七日の阪神・淡路大震災の際に、兵庫県や神戸市に起債で対応させ、その後の元利償還を地方交付税で措置するという手法を採用した。その結果、兵庫県も神戸市も財政状況は悪化し、プレミア・リスクの付く地方債発行を余儀なくされた。具体的に神戸市で見てみると、一九九四年度から二〇〇三年度の神戸市の震災関連事業費累計額は一般会計二兆五〇七億円（全会計で二兆七〇七七億円）となっていた。一般会計二兆五〇七億円のうち、復興基金の積み立てや公共施設災害復旧、災害公営住宅の建設、がれき処理など市債で対応した額は九八一五億円（事業費全体の四七・九％）にも達した。二〇〇二年度決算における神戸市の起債制限比率は二四％であり、政令指定都市では最悪の水準である。東日本大震災の復旧・復興に際して、阪神・淡路大震災のときと同じ通常の手法を東北の財政的に脆弱な市町村（財政力指数〇・一から〇・三の世界）で採りえないと総務省は考えたという。また、国会で政府は国債発行では対応しないと発災直後に明言していた以上、地方に地方債を発行させるということも現実問題として想定し得ない状況にあった。

（6） 第一回目の交付対象県は青森、岩手、宮城、福島、茨城、栃木、千葉の七県であった。その後、新潟と長野の二県が加わり、対象市町村も二二二市町村まで拡大した。

（7） 「激甚災害法」の正式な法律の名前は、「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（一九六二年法律第一五〇号、改正二〇〇三年四月三〇日法律第三十一号）」である。また、「東日本大震災特別援助法」は、「「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（二〇一一年五月二日法律第四十号）」である。東日本大震災特別援助法では、阪神・淡路大震災のときよりもさらに踏み込んで、中央政府による特例的な財政支援対象を大幅に拡大し、集落排水施設などとともに補助率のかさ上げになる施設の事業費をすべて合算したうえで標準税収入に対する割合に応じて全体の補助率を一〇分の九までかさ上げするという「プール計算方式」が取り入れられた。他にも、仙台空港の滑走路等の中央政府の負担率も一〇分の八・五とされている（内閣府防災担当資料、二〇一一年五月二日）。

(8) 特例措置として歳入欠陥債の発行もその一例である。二〇一一年度の減収見込み額の七五％が基準財政収入額に加算されることになっている（地方交付税で措置される）。

(9) 本文には、「地方公共団体が、自ら策定する復興プランの下、復興に必要な各種施策が展開できる、使い勝手のよい自由度の高い交付金を創設する。具体的には、復興に必要となる補助事業（市街地・農漁村整備、道路、学校等）を幅広く一括化するとともに、地方公共団体の負担の軽減を図りつつ、対象の自由度の向上や執行の弾力化、手続きの簡素化等を可能な限り進め、復興プランの評価・公表等を通じて効率性や透明性を確保しつつ、地方公共団体主体の復興を支援する。…（略）…地域において、基金設置等により、制度の隙間を埋めて必要な事業の柔軟な実施が可能となる資金を確保できるよう、必要な支援を実施する」とある。

(10) 阪神・淡路大震災の際にも復興基金が創設されているが、そのときには運用型基金であった。

(11) 復興債は、二〇一一年一一月三〇日に成立した「東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法（一二月二日法律第百十七号）」にもとづいて発行される国債である。復興のための施策に必要な財源となる税収等が入るまでのつなぎとして二〇一一年度から二〇一五年度まで発行され、東日本大震災復興特別会計で管理される。償還期間は二五年である（通常の建設国債は六〇年）。

(12) 復興庁には事務次官、三統括官などが設置され、なお、復興庁の長（主任の大臣）は、内閣総理大臣であって、復興庁の事務を統括する復興大臣ではない。

(13) 具体的には、被災三県とは岩手県、宮城県、福島県を指す。また、沿岸部四二市町村とは、岩手県宮古市、大船渡市、久慈市、陸前高田市、釜石市、大槌町、山田町、岩泉町、田野畑村、普代村、野田村、洋野町、宮城県仙台市、石巻市、塩竈市、気仙沼市、名取市、多賀城市、岩沼市、東松島市、亘理町、山元町、松島町、七ヶ浜町、利府町、女川町、南三

陸町、福島県いわき市、相馬市、田村市、南相馬市、川俣町、広野町、楢葉町、富岡町、川内村、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村、新地町、飯館村を指す。

(14) 実質公債費比率が早期健全化基準である二五%を超えると、「財政健全化団体」として起債が制限され、自律的な行政運営にも制約がかかることになる。

(15) 「消滅可能性自治体」論とは、日本創生会議・人口減少問題検討分科会（座長：増田寛也・元総務大臣）が『中央公論』二〇一三年一二月号および二〇一四年六月号で提示したものである。少子高齢化の進む農村部の自治体が老年人口の減少により人口減少に転じた結果、人口再生力を担う二〇歳から三九歳の女性の雇用を農村部で支えていた医療・介護業界が縮小し、彼女たちの東京圏や大都市圏への大量流出が進む結果、自治体は三〇年で消滅してしまうというショッキングな指摘である（増田（編）、二〇一四年）。