

# 地方自治の試練としての 震災復興

宮澤節生

## 一 本稿の目的

今般の震災が多くの尊い人命と引き替えに与えた教訓は多い。そのひとつは、日本における地方自治の脆弱性を拡大鏡で投影するように我々に認識させてくれたということである。本稿では、このような視点から、神戸市を事例として、三月一七日の都市計画案決定（神戸市都市計画審議会での審議は前日）の背後にある国の影響と、六月三〇日に発表された復興計画に見られる国への依存の飛躍的拡大の危険性とを検討し、現在進行中の震災復興過程が地方自治に対して重大な試練を科するものであることを論ずる。

このような本稿の課題は、本来、私のような法社会学者ではなく、地方財政と地方政治の両方に通じた地方自治の専門家が論ずるべきものである。しかし、私

が知る範囲では、震災復興過程のこの側面を論じた地方自治研究者の議論は見えない。そこで、きわめて素朴な形ではあるが、問題提起を試みたいと考えた次第である。

## 二 「三・一七」都市計画決定 の政治過程

兵庫県知事が神戸市、芦屋市、西宮市、宝塚市、北淡町の一六地区、約二五〇ヘクタールに対する都市計画決定を行ったのは、震災から二カ月目の三月一七日である。わずか二カ月という短期間で決定を行ったことの形式的理由は、建築基準法による建築制限期間が二カ月だということであった。そのため、対象地区の住民の多くが避難中であり、あるいは日々の生存を確保することに追われていて、都市計画案を知ることすらできない

状況にあったにもかかわらず、手続が強行された。たとえば神戸市では、計画案の縦覧は市の中心部の一カ所でのみ、わずかに二週間行われ、対象地区住民は、交通機関が破壊された状況の中で自ら出向くことを要求されたのである。

その間、二月には被災市街地復興特別措置法が制定されて、最長二年間の建築制限が可能になったにもかかわらず、若干の期間延長という措置もとられることがなかった。その理由とされたのは、一刻も早く被災者を救済しなければならぬということと、都市計画決定が遅れると勝手な建築が行われて計画実施に多大の支障をきたすということである。しかし、いまだに瓦礫処理に追われている地域が多いことを考えれば、数カ月の期間延長によって住民に対して十分な情報提供を行うことは可能であったし、なによりも必要性があったというべきである。

そこで、被災地の自治体が都市計画決定を短期間に強行した背景が検討課題になる。この点で示唆的なのは、震災後一カ月の時点における毎日新聞の下記の記事である。

「少し落ち着いてくると大変な問題になる。時間との競争なんですよ」  
「復興のことなんて、考える余裕はありません」

……震災三日後の一月二十日、建設省の小沢一郎・区画整理課長ら四人と神戸市の鶴来紘一・都市計画局長の応酬があった。

建設省側はその前日、山形県酒田市の大沼昭市長に「復興の手順を教えてほしい」と電話をかけていた。酒田市は一九七六年、市の中心部約一五ヘクタールを焼く大火を経験したが、二年半で復興をなし遂げていた。

小沢課長らは、酒田市のケースを挙げて迫った。「元通りにするだけか、新しいビジョンで復興するのか、決断してほしい」。神戸市側との協議は午後三時から約六時間に及んだ。「……がれきを撤去させてもいいけない。撤去するのはそこにもう一度、家を建てようとしているからだ」。建設省側の提案は非情に映った。

そのわずか五日後、溜水義久・建設省審議官らが神戸市を訪れた時、国の

意向に沿う形で市の副都心を目指すJ  
R新長田駅周辺など六地域を建築制限  
や区画整理する計画が出来上がってい  
た。

……住民への説明は、それからさら  
に一日後の今月「二月」五日までな  
かった。

神戸市の内部事情に通じた者によれ  
ば、事実はほぼこのとおりであったとい  
われている。その結果作成された復興案  
が、酒田を前例としたといわれる超高層、  
広い街路、大きな広場という三点セッ  
トである。酒田大火の復興において建設省  
で深く関与したと伝えられるのが、この  
記事に登場する溜水審議官であり、間も  
なく彼は兵庫県副知事となった。県は市  
町村が各種事業を推進するための補助金  
の窓口であって、その責任者の地位を入  
手した建設省は、復興事業を現地で管理  
することが可能になったといえよう。

この記事はしかし、自治体側が建設省  
の描く内容とタイムテーブルに沿って都  
市計画案を作成した経緯は描写している  
ものの、自治体側が建設省に従わざるを  
えなかった背景については触れていな  
い。住民主導の街づくりによって知られ  
る神戸市長田区の丸山地区や真野地区の  
経験が典型的に示すように、都市計画に  
は数年間に及ぶ行政と住民の交渉が先行  
するのが通常であって、都市計画決定が

なされた場合でも、住民の協力が得られ  
ない場合には実施が困難になることが予  
想される。したがって、住民の抵抗の矢  
面に立つことになる自治体の立場からす  
れば、より慎重な手続が選択されても不  
思議ではない。それに、災害の原因と規  
模においてまったく異なる酒田のモデル  
を持ち出す建設省に対しては、都市計画  
の実質に照らして反論が可能だったはず  
である。

そしてじつは、三月十七日の都市計画  
決定の対象から外れて、ごく最近になっ  
て都市計画案がまとめられたという事例  
も存在する。⑤ 液状化の被害が激しく、一  
一〇〇戸中二七％が全半壊するという被  
害を受けた、尼崎市の築地地区である。  
行政側では、二月六日に地区復興担当職  
員を任命しているが、ただちに都市計画  
に着手することはなく、まず住民との協  
議によって、二月二十六日に「築地地区復  
興委員会」が発足した。委員会には、借  
家人、持ち家、商業、工業、地権者とい  
う区分で分科会が設置されており、行政  
側担当者を通じて勉強会を行いなが  
ら、利害の調整にあたった。行政側が委  
員会に対して都市計画案を示したのは五  
月二日になってからであり、都市計画案  
の縦覧が行われたのは、他の自治体に関  
する都市計画決定から三カ月以上を経た  
六月二日であった。この間に市は県と

協議を行い、事業推進への了解を取り付  
けたとされている。

尼崎市のこの手法には、じつは前例が  
ある。「希望する者はすべて残れる再開  
発」という標語で知られる、尼崎市潮江  
地区の再開発である。⑥ ここでは、一九八  
〇年から検討が始まり、八七年と九一年  
の二次の都市計画決定を経て、ようやく  
事業認可がなされた。この過程で地元住  
民は、同種の事業では借地借家人と零細  
商業者が締め出される結果になった例が  
多いということから、「潮江地区再開発  
を考える会」を結成し、強力な反対運動  
を展開した。そこで、行政代表、行政側  
のコンサルタント、住民代表、住民推薦  
の研究者の四者によって構成される委員  
会で計画が練り直されることになった。

その結果、九一年に権利変換を終えた事  
業では、従来の住民の八〇％が再開発後  
のビルに入居したという成果をあげて  
いる。築地地区における尼崎市の対応  
は、このような先行事例の教訓を生かし  
た賢明な措置であるといえよう。

ただし、ここでまた説明を要する問題  
が発生する。尼崎市はなぜ独自のタイム  
テーブルを設定したのか、という問題  
である。仮説としては、すでに区画整  
理、市街地再開発などが行われていた地  
域が多かったという可能性のほかに、神  
戸、芦屋、西宮などに比べて被害が局地

的であったことと、その結果としての、  
事業費負担が他の自治体ほどの規模には  
ならないという事情が、有力であろう。  
そして、この後者の仮説は、なぜ他の自  
治体が、とりわけ神戸市が建設省の要求  
に屈したかという疑問への、回答を示  
唆することになる。

### 三 補助金依存の震災復興

神戸市の内部事情に通じている者のあ  
いだで有力な仮説は、補助金を獲得する  
必要から神戸市が建設省のプランを受け  
入れたというものである。都市計画事業  
は、その種別に応じて多様な補助金の対  
象となっているが、その補助率は一〇〇  
％ではない。したがって、神戸市は独自  
の負担をしなければならぬのである  
が、その財政的余裕はない。そこで、地  
方交付税交付金を裏財源として提供して  
もらうことと引き替えに、都市計画決定  
の内容とタイムテーブルについて建設省  
に従ったのである。

区画整理事業を例にとれば、本来の補  
助率が二分の一であるのに対して、市の  
単独財源を生み出す手段としての起債を  
認め、その財源として地方交付税交付金  
を支給し、さらに利子補給を行うという  
方法である。⑦ 国がこのような補助を行  
うためには平成六年度の補正予算に組み込

む必要があり、そのことから三月一七日の都市計画決定が必要とされたという。<sup>13)</sup> 実際、私が偶然に目にした資料でも、第二次補正予算に関する二月二七日付の内々示で、二千八十億円という数字が現れているし、三月五日付の市側の資料では、減歩率一〇%を前提として総事業費が二千億円と算定されている。二月末の時点ですでに、神戸市と建設省は引き返し不能な段階に達していたと推測されるのである。

このことは、自治省の管轄で、本来使途が指定されず、自治体の一般財源に繰り入れられるべき地方交付税交付金が、建設省その他の政策官庁の観点から使途を特定した補助金に化していることを意味する。そしてこれは、震災以前から一般的に指摘されていることである。<sup>14)</sup> この実務は、政策官庁側にとっては、大蔵省が細かく介入する補助金によらずに事業拡大が可能になる一方、自治省にとっても権限の拡大を可能にするというわけで、関係省庁の利害が一致した結果生まれたものであるといわれている。しかし、反面では、本来一般財源であるものの使途が指定されて、自治体が独自の政策に用いることができず、国に対する自治体の従属性を高めることになるのであって、地方財政研究者からは「由々しき事態である」という評価を受けることに

なる。<sup>15)</sup> 今回の震災復興は、地方財政上のこの「由々しき事態」をさらに悪化させるものだということになる。

このような仮説が有力に展開されている背景には、震災前にすでに、神戸市の財政が破綻に瀕していたという事情がある。未解決のまま放置されてきたインナーシティ、最低水準の福祉や消防力、東京港・横浜港よりも強度が劣る神戸港、震災のおそれが警告されながら意識的にリスクを低く設定した防災計画など、震災が明るみに出した神戸市政の問題点は多いが、この財政事情も、そのひとつである。<sup>16)</sup>

神戸市はもとも、歳入に占める市税収入が低く、とりわけ、斜陽の重厚長大産業が主体であることに起因する法人住民税収入の乏しさが問題とされていた。そこで、市自体が、埋め立てによる宅地造成をはじめとする開発事業を行って収益をあげ、その財源として市債を発行するという政策をとってきた。この市債発行は、外国債を活用するものであるため、国内資金を吸収しないという理由で他の自治体よりもかなり自由に行うことができたといわれている。開発事業による収益は市の独自財源として使われ、剰余金は基金として蓄積された。

しかし、公共施設の整備についても公債に依存したため、一九九四年度には、

公債費比率が財政上危険とされる二〇%を超えて二二・五%に達した。また、外国債の未払い残高が増大する一方、財政事情の悪化に対応して基金の取り崩しが続いた。このような状況で大震災が襲ったのである。震災後の当初予算では、市税収入は前年度より二五・三%減の二一九三億円（歳入全体のわずか一四・三%）であるのに対して、市債発行残高は一兆二千億円を超え、基金からも三〇一億円を取り崩して、残り千七百億円という苦境に陥った。

また、別の計算では、九四年度補正予算と九五年度当初予算の合計で、神戸市の震災関係予算は一兆三千億円に達しているが、そのうち四千四百億円は借金である。借金の七割は地方交付税交付金で措置されるが、残りの三割、千三百億円が、元利償還金として市の財政を将来にわたって圧迫し続けることになる。また、市債発行残高も、特別会計を含めれば二兆三千億円に達するという。そこで、「復興事業に対する国庫補助のアップなど国の思い切った支援策がないかぎり被災地の再生は見えてこない」という指摘がなされるのである。

ここで注意を要するのは、これらの数値は、国の援助が得られたあとの数値だということである。震災直後の神戸市幹部にとって、状況ははるかに厳しく見

えていたはずであり、そうであるとするれば、都市計画の独自の内容とチームテールと引き替えに補助金を失うという選択肢は、思いもよらないことであったと推測される。

もし以上の仮説が真実に近いとすれば、神戸市は、その財政事情を市民に明らかにすることによって市民の理解を獲得することができたと思われるし、都市計画の実施にあたっては、いわば現在の地方財政制度の共通の被害者として、より円滑に対象地区住民と協働作業を行うことが可能となったであろう。しかし、今日に至るまで神戸市による説明はなく、市民に対して根強い不信感を植え付けたままなのである。<sup>17)</sup>

もっとも、時の経過は神戸市にとって有利に働くであろう。平時の都市計画では、住民は日常生活を維持しながら反対を続けることが可能であるのに対して、現在は、日常生活の回復・維持自体が行政に依存する状況だからである。実際、三月一七日前後の時点では、被災地に踏みとどまった住民の自発的組織による反対運動や対案作成運動が活発に展開されたが、現在では、従来の自治会組織を基盤とした再編がなされ、住民の要望は配慮しながらも基本的には行政との協力関係を志向する街づくり協議会に移行しつつあるように思われる。<sup>18)</sup>

#### 四 補助金による中央・地方関係

六月三〇日に神戸市は、二〇〇五年を目標とした「神戸市復興計画」を決定した。公・民あわせて三年間で八万二千戸の住宅供給を行うという「市民のすまい再建プラン」、すでに決定された土地区画整理と市街地再開発を中心とする「安全で快適な市街地の形成」、工場跡地を中心にした百二〇ヘクタールに人口三万人の新都心を建設し、WHO神戸センターを誘致するという「東部新都心計画」など、一七の「シンボルプロジェクト」を中心として、数兆円の復興事業を行うというのである。その財源には、当然に国を期待しており、神戸市長は、「国に事業を認めてもらわねば困る」「国の支援が欠かせないし、被害も大きかったのでもちろん簡単には譲れない」<sup>19</sup>。関東大震災や戦災復興の例でも、国の支援は五、六年で打ち切りとなっているが、そうならないよう求めたい<sup>20</sup>などと、その決意を語っている。

では多様な課題のひとつにすぎないし、土木建設を中心とする従来の公共事業観からすれば、ボランティアへの対応シSTEMの整備など、ソフトな政策は軽視される可能性が大きいのである。<sup>21</sup>  
このような状況は、地方自治体が、その事務量の膨大さに比べてわずかの自主財源しか持たないという、地方財政の一般の問題が拡大されたものにほかならない。一九九四年一月に神奈川県主催で開かれた第一七回「地方の時代シンポジウム」でとりまとめられた「分権型社会の税財源構想」<sup>22</sup>は、この一般の問題を次のように整理している。

①中央歳出と地方歳出の合計に占める地方歳出の比率が国際的に見て最高水準である（九一年で六七％）のに対して、  
②税収に占める地方税収の比率が低い（同三六％）。

③そのため、中央政府から地方政府への巨大な財源移転が行われている。

④独自財源である地方税の課税と地方債の起債に対して、国際的に例のない厳格な規制が課されている。

すなわち、事務量が膨大でありながら、独自の決定権限と自主財源に乏しいという点である。そこで、自主税源を次第に増加させながら、中央政府の責任を、ミニマムな標準行政を保障する役割に限定するという提言を行い、具体的に

は、自主税源としての法人利潤課税の比重を下げ、個人所得税と消費税を地方に割譲するという選択肢を示している。

ただし、日本の中央・地方関係は、中央に対する地方の従属という図式ではとらえられないという議論も有力に展開されている。<sup>23</sup>すなわち、自治体の存亡にかかわる大規模事業はつねに自治体自身が決定しているのだから、補助金交付にあたって国が条件や制約を課することは根本的問題ではないという見方である。この立場は、つぎのように要約される。<sup>24</sup>

①地方は主要施策について中央から押しつけられていない。何が必要かは自ら考える。中央の関与は自主的な決定に及んでいない。中央の関与は主として補助金などの申請手続きである。

②中央と地方の担当部門の間をつなぐ縦割行政の弊害はあると言わなければならない。しかし、この縦割行政の中で生じる中央の関係課と地方の部門の間には親密な関係が生まれ、政策コミュニティのようなものが生まれる。そしてこのルートで地方のニーズは中央に伝わり、中央の政策になるという過程が生まれている。さらに地元国会議員の激しい陳情が新しい政策を生み出すことを考えると、日本では地方が中央を利用しているという側面もある

と感じられる。

③結局、地方の政策革新を生み出しているのは、地方住民の要求であり、それは選挙で表明される。

そして、「だから、日本には日本なりの自治がある」という結論が下される。国は地方にとって制約ではなく、いわば政策の自由市場で他の自治体と競争しながら自己の政策を売り込むべき、中立的な買い手としてとらえられることになる。

しかし、国の関与を「申請手続き」にすぎないと性格づけるのは、震災復興過程における国と自治体の関係から見ると、いささか現実離れしているように思われる。三月一七日の都市計画決定に至る経緯は、国側が主導的な役割を果たしたことを示しているし、一般論としても、そもそも国が課する条件や制約は、自主財源があれば課されることはないのである。「申請」が認められるのは、自治体の政策が国の立場から許可しうる場合のみであって、国は、いわば自治体政策のほとんど唯一の買い手として、市場支配力を持っているといえよう。

#### 五 震災復興から地方分権へ

五月一五日に地方分権推進法が成立し、五年以内に国から自治体への権限「委譲」<sup>25</sup>を行うことを目指して検討が始

められているが、以上のように見てくると、震災復興をめぐる展開されている国と地方自治体の交渉過程の現実は、地方自治体への権限と財源の「移譲」の必要性を示す、生々しい素材を提供しているといえよう。現在の制度では、補助金、地方交付税交付金、起債のどの方法によるのであれ、国の基準に従って行動しなければならぬ。今回の大震災は、現行制度の下での自治体の対応能力をはるかに超えた事態であるだけに、その構造が明瞭に現れることになった。自治体は、大規模、積極的、かつ地元の実状に適応するという意味で革新的な復興計画を立てれば立てるほど、国への依存が深まり、かつ国との衝突の危険も高まるという、ジレンマに直面することになると思われる。

残念ながら私は、あるべき地方分権の姿と、その基盤としての地方財政のシステムを描く能力はない。しかしながら、コミュニティから切り放されて遠隔地の仮設住宅にランダムに入居することを余儀なくされ、「孤独死」が発生するという事態は、地域の実情に応じた政策を採りうる権限と財源を地方自治体と与えるべきだという原則に対しては、十分な支持を与えていると思われる。また、都市計画の主体が国から地方に移るべきであるとする主張にも、今般の経験は支

持を与えているといえよう。今後、自治体研究者によって、中央と地方のあるべき関係を探索するという観点から震災復興過程が分析され、分権化論に対する具体的提言が現れることを期待したい。

- (1) 現行の都市計画手続の制度的問題点をも含めた検討として、五十嵐敬喜「阪神・淡路大震災と都市計画」法律時報六七巻七号（一九九五年）。
- (2) ただし、建築制限期間であっても、木造二階建て程度の建物は建築可能である。
- (3) 二月一七日期刊「再生への模索」。
- (4) なお、本稿で参照する全国紙はすべて大阪版である。
- (5) 五十嵐・前注（1）・五六頁、五七頁の図を参照。
- (6) 広原盛明「先進的まちづくり運動と町内会」岩崎信彦他編『町内会の研究』御茶ノ水書房（一九八九年）、阪神復興支援NPO編『真野まちづくりと震災からの復興』自治体研究社（一九九五年）を参照。
- (7) 神戸大学大学院法学研究科法政策専攻で私が担当する「立法政策過程論」での芝軒崇児（博士前期課程）のレポートによる。
- (8) 安田ただし「希望する者は全て残れる再開発」尼崎都市・自治体問題研究所（一九九四年）を参照。
- (9) 『復興事業適用事業検討資料』と題する内部資料による。
- (10) 国の補助金を受けることが政策の実質的内容を国によって統制されることになる実例は、震災復興過程以外にも報じられている。たとえば、兵庫県都市計画地方審議会が計画案を承認した三月一六日に、東京都の同じ委員会はJR小金井市駅前の区画整理案を承認した。この案に対しても反対が強く、地権者の五三％が反対で、三千六十五通の意見書が寄せられたが、市は区画

整理案を変更しなかった。小金井市の目的はJR中央線の高架化にあったのだが、建設費が事業費のほぼ半額を負担する条件として区画整理を要求したというのが、その背景である。毎日新聞四月九日期刊「列島ロジ」の提言第三部④。

- (11) 伊多波・前注（10）・九六頁。
- (12) 中田作成「行政を変える」酒井道雄編『神戸発 阪神大震災以後』岩波新書（一九九五年）二四〇～二四六頁。
- (13) 神戸新聞六月九日期刊社説「財政難に苦しむ被災自治体」。
- (14) 神戸市長の対市民的リーダーシップの欠如は、友好的関係にある横浜市の市長が指摘するほどである（高秀秀信「大震災市長は何ができるのか」朝日新聞社・一九九五年）。また、改選後の神戸市議会でも、批判的質問には答ええないという報道がなされている（神戸新聞六月二八日期刊「市長、答弁を！」にもそっぽ？）。
- (15) 神戸新聞七月六日期刊「まちの再生 第三部・住民インテビュー4」を参照。
- (16) 神戸新聞七月一日期刊「国の予算獲得に全力」。
- (17) 朝日新聞七月一日期刊「安全な街へ復興策」。
- (18) 朝日新聞七月一日期刊「開発路線に根強い批判」。
- (19) 金子勝「地方分権化と税財源改革」年報自治体学八号（一九九五年）。
- (20) 村松岐夫「日本の行政」中公新書（一九九四年）六章。
- (21) 村松・前注（20）・一七五頁。
- (22) 権限「移譲」ではなく「委譲」を目的とするにすぎない点を含めて、問題点を概観するものとして、室井力「法律時評／地方分権推進法の成立と地方自治の課題」法律時報六七巻八号（一九九五年）。

(23) ただし、基礎的自治体である市町村が視野の外に置かれて、都道府県への権限委譲のみが検討課題とされる危険が指摘されている。室井・前注（22）・四頁。

(24) 朝日新聞七月六日期刊「仮設住宅 孤独死すでに九人」。また、自殺者も一名現れていて、これは、高齢者・障害者に配慮したという「地域型仮設住宅」で発生している。神戸新聞六月二七日期刊「神戸の地域型仮設 なぜ自殺にまで……」。

- (25) じつは、村松・前注（20）も、地域住民の独立心に依拠する新たな自治の可能性を検討している。ただ、現在の制度を、関係者すべてが利益を得る一種の均衡状態にあるものと見て、その変動は容易には生じないと考えるのである。
- (26) 五十嵐敬喜・小川明雄「都市計画」岩波新書（一九九三年）、五十嵐敬喜「議員立法」三省堂（一九九四年）。
- (27) 自治体政治の変革という視点から震災復興過程に積極的な側面を見ようとするれば、住民とともに行動する新たな地方議員のあり方と、住民参加の新たな形態としてのボランティア活動をあげることでできるであろう。これらについては別の機会を期することとして、さしあたり、ボランティア活動の多様性を伝えるものとして、戸高真弓美編著『大震災ボランティア』朝日新聞社、朝日ソノラマ編『ボランティア元年』、草地賢一「市民とボランティア」酒井・前注（12）、渥美公秀「ボランティアを組織するボランティア」季刊ビジネス・インサイト一〇号など（すべて一九九五年）をあげておきたい。
- (28) （みやざわ・せつお 神戸大学教授）