

東日本大震災支援に向けての政策提言（第2回）

被災者生活再建支援に特化した制度の創設について

▽関西学院大学復興制度研究所
法制度研究会

1. 趣 旨（図1参照）

- (1) このたびの東日本大震災では広域かつ大規模に被害が及んだ結果、十分な救援活動が行き渡らず、一部被災者は他県に疎開するなど深刻な状況にある。
- (2) 今後、応急対応から復旧、復興へと段階が進むに連れ、生活、住居、雇用、産業等広範囲かつ多岐にわたって、被災者が困難に直面することが懸念される。しかし、被災者再建は自立再建を原則とするため、これまでの災害では支援の枠組みが不十分で、多くの被災者が再建から取り残されることとなった。
- (3) 特に復興は法定化されていないことから、厳しい財政難の中で、救援、復旧に比べて、対応がおろそかにならないか懸念される。現時点から、長期的な復興を見据えた対策を講じる必要がある。
- (4) 一方、過去の災害教訓がそうであったように、このたびの震災を機に既存の発想とは異なる新たな方策が生まれる可能性がある。そうした芽を摘むことのない、思い切った支援活動が継続されるよう支援の仕組みを創設する必要がある。

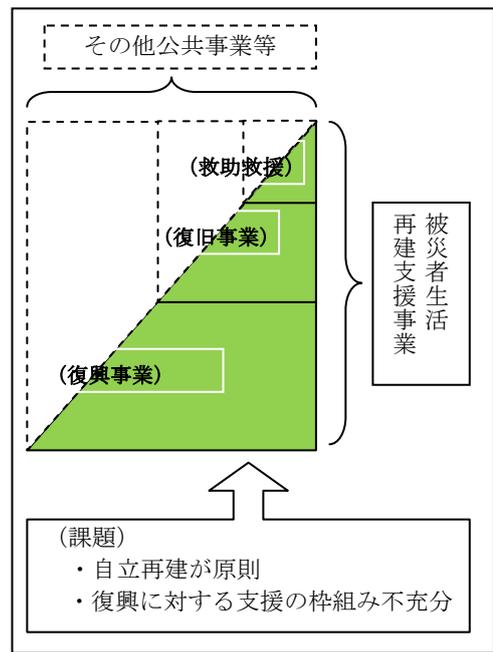


図1：被災者生活再建支援の必要性

2. 対 象（図2参照）

- (1) **被災者生活再建支援に特化した事業**
既存の支援事業の対象となるものや、国、自治体等公的機関が実施するインフラ整備事業を除く。
- (2) **広域レベルの事業と県等地方自治体レベルの事業**
広範囲に渡ることから、広域的な観点から国等が実施する共通事業と地方自治体レベルによる地域の実情に沿った事業に分ける。

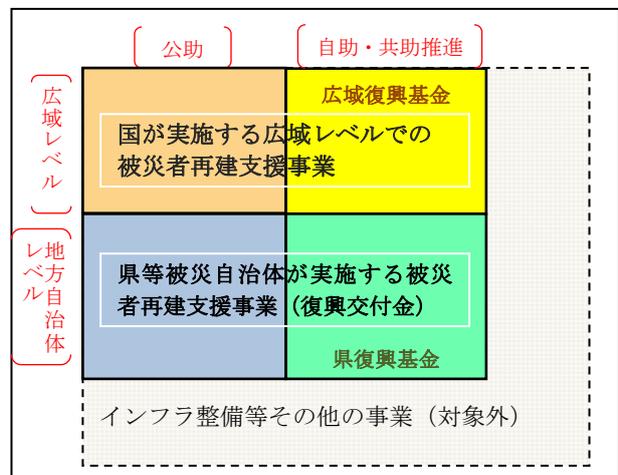


図2：被災者生活再建支援に特化した制度の対象事業

(3) 「公助」だけでなく、「自助」「共助」を推進する事業

国や地方自治体等公的機関が実施する事業の他、「自助」や「共助」推進の観点から、NPOやボランティア等民間セクターが実施する事業を含む。

3. 内 容

(1) 国が実施する被災者再建支援事業

1) 被災地全般に共通する課題への対処

巨大、広域、複合といった災害の特殊性に鑑み、従来の枠組みでは解決が困難なもの、かつ被災地全般に共通する課題に対し支援する。

※ 当研究所が3月17日に発表した「東日本大震災を全国民の支援で乗り切るための方策について」で提示した「域外避難者支援対策」「震災傷患者支援対策」「借家人支援対策」「被災子ども支援対策」「被災者疎開支援対策（温泉疎開、短期休養等）」等が新たな支援事業例として考えられる。

2) 当該震災に特化した住宅再建支援

特に被災者の住宅再建については、既存の被災者生活再建支援法支援金を用いず当該制度を活用し、同様の支援を実施する。津波災害に鑑み、床上・床下浸水に対しても配慮する。

※ 平成11-21年度の既存の被災者生活再建支援法支援金支給実績では、38の災害に対し、支給世帯数17,961、支給額23,383,532千円（平成22年版防災白書）で、年平均に換算すると災害数3.5回、支給世帯数1,633、支給額2,125,776千円となる。今後も新たな災害発生に伴い抛が増加すると見込まれる。

一方、22年度末の都道府県抛出金の予定残額は約536億円で、国が同額をマッチング出資しても使用可能基金残高は約1072億円に止まる。被災した5県はもとより、多くの道府県は厳しい財源不足に陥っており、上記基金に急に抛出して積み上げをすることは望めない状況である。この残額を予算制約として被災者支援を行うならば、生活復興への支援拡充は望めないし、スキーム自体の破綻も危惧される。従って、今回提案するような新たな基金創設が中長期的には必要になる。

3) 広域復興基金の創設（図3参照）

被災者による自助や共助を推進するための一歩踏み込んだ支援で、被災地全般に共通するものについて、広域復興基金（取り崩し型）を創設する。

※ 平成3年9月の雲仙災害対策基金から平成19年10月の中越沖復興基金に至るまで13の復興基金が創設されたが、概ねどの基金にも共通する事業が幾つか見られる。広域復興基金では、こうした事業について地域格差が生じないように要件や配分額を標準化させる（地域性を考慮するのが必要なものは県復興基金で上乘せや横出しを行う）。

(例) 住宅再建利子補給事業、仮設住宅集会所設置事業、コミュニティ活動支援事業、社会福祉貸付金利子補給事業、(商工業、農林水産業等)災害復旧資金利子補給・保証料助成事業

これまで設置された基金の大半が起債、地方交付税補填を活用したものであるが、被災自治体の後年度負担を軽減するため、別途財源による取り崩し型とする。

(2) 県等地方自治体が実施する被災者再建支援事業（復興交付金）

1) 被災地自治体単独事業

地域固有の事情に配慮した被災者再建支援を目的とする、被災自治体の裁量による復興推進策に用いる（必要に応じて「(1) - 1)」の上乗せや横出しも可とする）。

※ 同じ災害でも被災の状況（津波により市街地／集落／行政機能までを失った市町村、津波はなかったものの地震によるそれ相応の被害を受けた市町村）や立地条件等（地方都市／海岸部／中山間地）、産業構造（商工業／観光業／農林水産業）等地域ニーズが異なることから、それぞれに対応した施策を実施する。

2) 自治体間支援（日本版「対口支援」）の促進

長期に渡る自治体間支援を定着させるため、本来被災自治体が負担する支援経費を負担する。

※ 「対口支援」は中国四川地震の際に実施された手法で、支援自治体と被災自治体とのペアリングにより再建を推進した結果、効果を発揮したと評価されている。阪神・淡路大震災の例から、仮に東日本大震災の復興が10年以上に及ぶと想定した場合、支援経費を被災自治体が負担する経費を交付金にすることにより、現在自主的に実施されている自治体間支援を制度として定着させる。

3) 県単位の復興基金の創設（図3参照）

広域復興基金ではカバーできない、地域固有の事情を反映した支援に対応する県単位の復興基金（取り崩し型）を設置する（必要に応じて「(1) - 2)」の上乗せや横出しも可とする）。

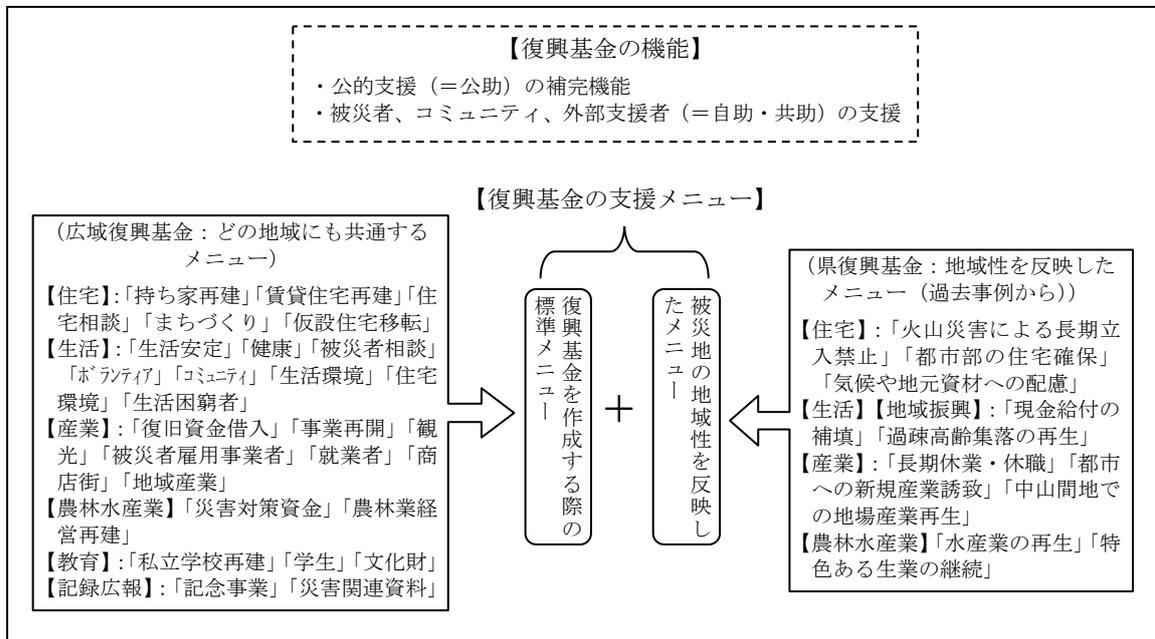


図3：広域復興基金と県復興基金による一歩踏み込んだ支援

(3) 義援金による支援事業

1) 二段階方式による見舞金配分（①標準化、②地方裁量配分）

被災者への見舞金受取額が被災地間で格差が生じないように、日赤や被災自治体、報道機関等に

集まった義援金については、被災地全般にまたがる広域配分委員会を設け、人的被害、住家被害に対する一律の配分額を決め迅速に配分する（第一段階）。

それ以後は、被災県、市町村の配分委員会に割り当てし、それぞれ裁量において地域のニーズを反映した配分種類や配分額を定める（第二段階）。

※ 義援金の受取額は集まった金額と被災者数（世帯数）によって多寡が生じる。過去の例では、雲仙普賢岳噴火災害（3,219万円）、北海道南西沖地震災害（2,519万円）、阪神・淡路大震災（40万円）、新潟県中越地震災害（216万円）、能登半島地震災害（161万円）であった（出典：兵庫県「伝える 阪神・淡路大震災の教訓」ぎょうせい）。

義援金には個人や特定団体等宛のものもあり全てを管理するには限度がある。一方、NPO等への支援のための寄付金を管理すべきではない。少なくとも赤十字等が主催する義援金配分委員会で管理するものについて標準化を図る。

2段階方式は新潟県中越地震の際に採用された。2次配分以降は市町村の裁量に委ねられ、集落やボランティア活動支援等が実施された。

2) 多額の残額が生じた場合の復興基金への活用

配分委員会に集まる義援金から見舞金を差し引いた額が多額に上る場合には、私有財産との関連から公的支援の対象になりにくいとされる支援等にも活用できるよう、残額を復興基金に組み入れる。

※ 平成2年の雲仙岳噴火災害や平成3年の北海道南西沖地震災害で用いられた手法。例えば、後者の北海道奥尻町では、義援金約188億円のうち見舞金等を除いた133億円で復興基金を創設し、生活、住宅、商工業、農林水産業、教育等各種支援を行った。また、前者の復興基金（災害対策基金）は、行政基金と義援金基金で構成され、被災者の住宅再建本体にかかる助成金等私有財産の形成に関連する支援の殆どが義援金基金から拠出された。ここでは一つの目安として、上記1)の各義援金の世帯割当平均値1231万円÷1200万円に達した段階で、復興基金創設の是非を検討することを提案したい。

4. 財源

復興のための臨時地域特別目的税「復興連帯税」等（その他補正予算、予算の組み替えなど）からなる公的資金と、復興基金については一部義援金により、再建にかかる財源を確保する。

- ① 期間を定め（例：最長10年）、例えば所得税等に上乘せのような形で特別税「復興連帯税」を徴収する（例：10年間で20兆円←規模にして、阪神・淡路大震災の被害総額の約2倍）。
- ② （国内外から集まる）義援金の一定額を一元的にプールし、復興基金にも活用する。

※NPO/NGOがカウンターパートを決めて募金しているものなどについては、この限りでない。自由度を保証する。

※ 上記事業を実施するにあたっては相当多額の財源が必要であり、補正予算の活用、阪神・淡路大震災や新潟県中越地震で発行した震災復興宝くじ、国債発行、ふるさと納税の活用等が考えられる。

他方、長期的かつ思い切った支援を実施するにあたっては、財源不足に憂うことのない環境を整備する必要があり、被害の甚大さに鑑み国民全体で痛みを分かち合いながら再建すべきであることから、復興に特化した目的税の創設も必要と考える。

5. 狙い

- (1) 今後長年に渡る復興活動が、財源不足から萎縮することを防ぐ。むしろ、やる気やアイデアに満ちた創造的支援を最大限引き出すことにより、被災地が活力を取り戻すことに重点を置く。自治体、民間からの多彩な支援が期待できる。
- (2) 大規模災害に伴い、復興基金を広域版、県版に分け、機動的な支援に努める。
- (3) 今回の被災者生活再建支援金をこの予算で賄うことにより、財源負担に伴う全国都道府県の懸念材料を解消すると共に、既存の支援法スキームが崩壊するのを防ぐ。
- (4) 地方自治体への復興交付金を設け、特に壊滅状態にある基礎自治体の基盤回復を推進する。
- (5) 義援金も組み込むことで、長年の論争となっている私有財産に関連したより踏み込んだ支援（例：住宅再建支援）を円滑かつ迅速に行う。一方、義援金第一次配分基準を標準化することで、被災地や被災者間の義援金格差解消に努める。
- (6) 今であれば被災者再建に資する増税への国民のアレルギーはそれほど多くないと期待できる。こうした提案は政府よりも学会や研究機関からの方が説得力がある。
- (7) 骨太の提案とし、テクニカルな検討は後日行う（詳細点の検討から提案が隘路に陥らないよう留意する）。この種のスーパー広域災害は今後も見込まれるため、既存施策の小出しに止まらない制度構築を狙う。