

## 立法過程への関わり方と復興に向けての基金・財源

大分大学 教育福祉科学部  
准教授 山崎 栄一



## 1. 本分科会のねらい

法制度と財源というのは、国家運用という視点に立てば「車の両輪」のような関係にある。法制度がなければ国家活動の正当性は確保できないし、財源がなければそもそも国家の活動そのものがままならない。ここでは、災害復興を実現するに当たって重要なこれらの2つの要素について、専門家・研究者の立場から報告をしていただき、今後の復興のあり方(これまでの災害対応の総括も含めて)について考えていきたい。

## 2. 災害法制の立法活動

まず、法制度のあり方ということで、東日本大震災以降、さまざまな立法提言がなされている。特に法制度に関する専門家集団としての弁護士会の動きは目を見張る所がある。そういった災害法制の立法活動について津久井氏から報告をいただいた。そこでは、これまでの立法の歴史を見ていくと、災害立法が行われる契機となる要素が3つあるということが明らかになった。一つは、災害の発生である。まさに災害法制というのはショッキングな災害をきっかけに立法がなされているというわけである。もう一つは地域的な要素である。どこで発生したのか、そして被災地の経済的・社会的な背景も立法を推し進める要素となり得るということである。最後の要素が、人的要素である。災害時において、どのような政治家・官僚・専門家・市民が動いたのかという点も見逃すことができないということである。津久井氏は、東日本大震災における立法に向けての課題について、津波対策ならびに原発対策、復興理念の提示、過疎地の復興であるとか、これまでも積み残されてきた課題としての二重ローン問題にも取り組まなければならないとしている。

## 3. 日弁連による立法提言

では、今度こそは、そういった立法提言を法制度という形として、きちんと反映するために、どのような活動を展開してきたのか、そして、どのような成果が得られたのかについて、永井氏からご報告をいただいた。永井氏によると、日弁連はこれまで、雲仙・普賢岳災害時から、さまざまな立法提言を行ってきたが、なかなかその提言が日を見ることがなかった。その原因として、永井氏は、①理想・理論を重視しすぎてしまった、②政治への偏見があった、③弁護士も偏見を持たれていた、④政治的中立性による制限という分析をしている。しかし、東日本大震災においては、日弁連によるさまざまな立法提言が実現をしている。この点について永井氏は、これまで日弁連が抱えていた課題をクリアできたことが大きな要因であると分析している。すなわち、①日弁連会長の宇都宮健二氏が現実的な視点の持ち主であったこと、②政治家や官僚との交流を結ぶことによって、お互いがもっていた偏見を排除していったこと、③NPOや市民運動との連携を結ぶことで政治的中立性というカベを克服できたこと、④復興学会等による活動のバックアップがあったこと、⑤民主党が官僚に依存しない分、自民党が官僚に依存できない分日弁連へ接近してきたこと、を要因としてあげていた。

## 4. 復興基金のあり方

次は、復興財源についてであるが、法制度に記載されている支援内容だけで復興が実現できるわけではない。不十分な法制度を補完する存在として復興基金や復興交付金といった財政的な措置が講じられることになる。そこで兵庫県立大学の青田氏に復興基金と

いうテーマで報告をしていただいた。青田氏は復興基金の意義として、①公的支援の不備を補うことができる、②住宅再建や生業再建、コミュニティー再建やボランティア支援を行うことができる、③復興基金制度の柔軟性、たとえば用途制限がないとか国の意向に縛られないという点を取り上げている。東日本大震災においては、どのような基金を設置すべきかにつき、標準的な支援メニューについては、被災地全体を対象とする広域復興基金を、そして地域・災害特性を反映した支援メニューについては、被災3県+仙台市がそれぞれ個別に基金を設立するという案を提示している。

## 5. 復興財源の拠出のあり方

巨大災害によって生じた巨大な財政支出をどこから拠出していけばいいのかにつき、豊田氏に復興財源(税制)のテーマでご報告をいただいた。豊田氏は今回の東日本大震災の復興財源に関する状況につき阪神・淡路大震災と比較しながら、震災後すぐに復興財源の必要性を認識していたのにもかかわらず全然話が進んでいないという分析をしている。東日本大震災において、どのような財源確保をするかにつき、まず恒久的赤字国債と一般的復興債の償還問題を区別すべきである、そして国債の発行は社会インフラに対する「建設国債」に限定し、それ以外の拠出については、増税・基金取り崩し・国有資産売却といった臨時的措置でまかなうべきであると提言されている。特に、生活再建支援や地域経済再建の財源として、2年から3年の期間に限定した上、復興臨時特別目的税の導入を、そして、被災自治体が自主的に復興事業を行うための財源確保に向けて、①包括的復興補助金の一括交付、②復興特別債の起債を認めることを提言されている。

## 6. 意見交換

これらの報告のあとに意見交換を行った。そこでは、

- ・災害復旧概念について、公共施設に限定していること、原状回復を原則としている点で、あまりにも狭すぎる概念なのではないか。

- ・公的支援のあり方について、人権保障の観点から

再構成をはかるべきである。

- ・立法プロセスというのは、非常に不可解な政治力学によって進められる中、どのように・効果的な立法提言を行っていけばいいのか。

- ・自治体に復興基金のアンケートを行ったにもかかわらず、あまり反応がなかったというが、復興基金に対するイメージが共有できていないのではないか。

といった意見が見られた。

## 7. 巨大災害でも対応できる枠組みの構築

立法提言を見てきたが、東日本大震災をきっかけに初めて提起された問題・提言もあるが、その多くが従来から主張され続けてきた提言であった。このことはこれまでも行われてきた問題提起や提言に対する国家的な対応が後回しにされ続けてきた、そして多くの課題が残され・あるいは放置された状況下においてこのような大災害をむかえてしまったという事実を見逃してはいけないということである。「喉元過ぎれば熱さを忘れる」ということわざがあるが、災害対応というのはそういった性質を持っている所がある。しかしこんなことをいつまでも繰り返すわけにはいかない。東日本大震災を期に、何をどこまで見直してくれるかについて注目をしておかなければならない。今後は、東南海・南海地震と首都直下地震を目の前にしている以上、これは待たなしの状態にある。

復興財源についてであるが、法制度と復興財源の関係は、まず「法制度を支える財源」という意味があると思う。被災者支援という領域に限定していえば、被災者支援の法制度はあることはあるが、巨大災害によって法制度そのものの財政的裏付けが損なわれる事態が生じてしまった。象徴的なのは被災者生活再建支援法の財源的裏付けの問題であった。また災害救助法は、国が最大90%を支出でき都道府県は10%の支出でよいということになっているが、その10%の負担でさえしんどい状況がある。そこで財政的にどのような措置を施すのかが問題とされるということである。このあたり、今後は巨大災害が来たとしてもそれに対応できるような枠組みを構築しておく必要がある。