

平成23年東北地方太平洋沖地震  
に係る緊急要請

平成23年3月23日

全 国 知 事 会

## 東北地方太平洋沖地震への今後の対応に向けた提案

### 【主な課題認識】

- ① 想定を超えた地震の大きさ、それに伴う津波による被害の甚大性から、インフラの復旧、被災者の生活の再建に膨大な経費が必要
- ② 原子力発電所の被災も重なっており、インフラの崩壊とは異なった問題が発生し、これへの対応の視点が不可欠
- ③ 被災県を越えた避難が多数発生し、長期化も懸念されるため、受入自治体の今後の対応を円滑に行えるための財源を含めた新たなスキームが必要

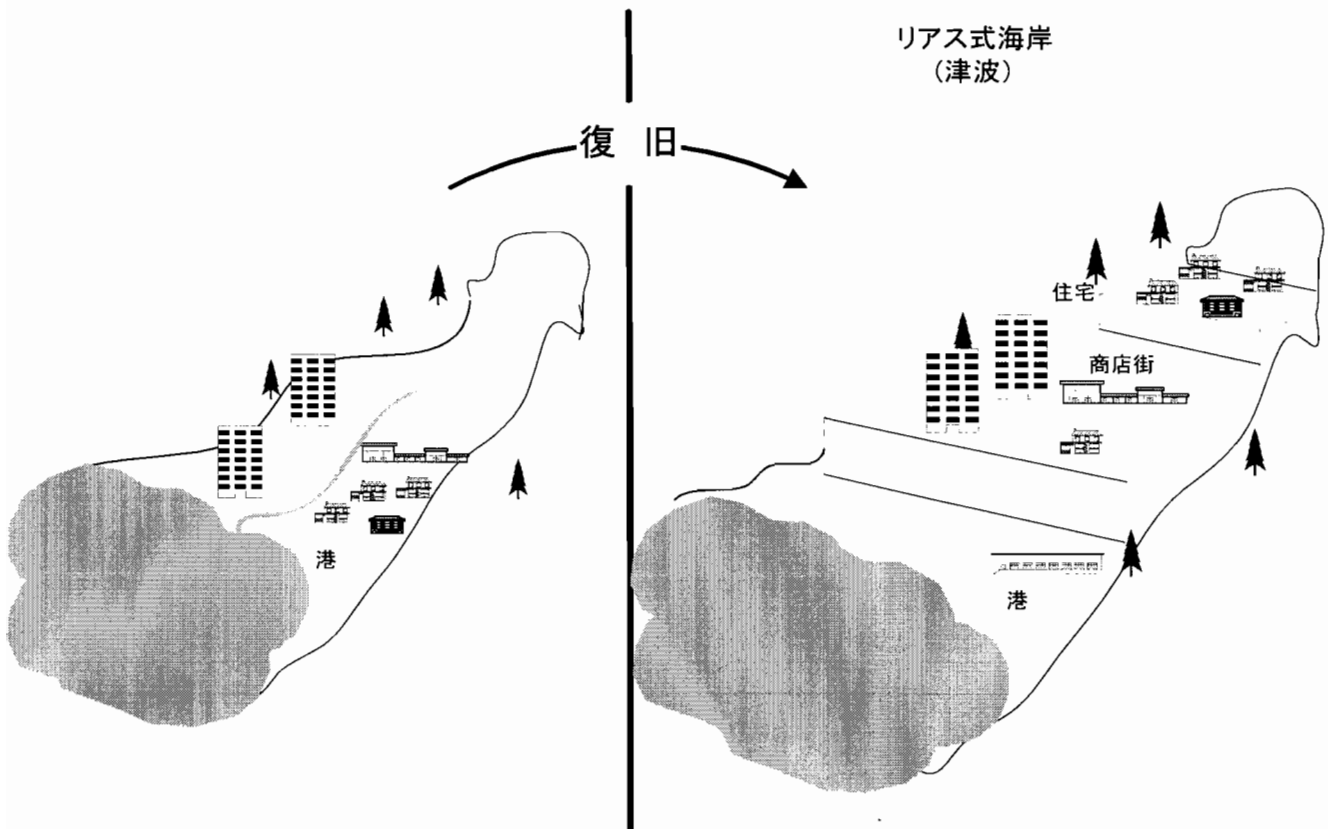
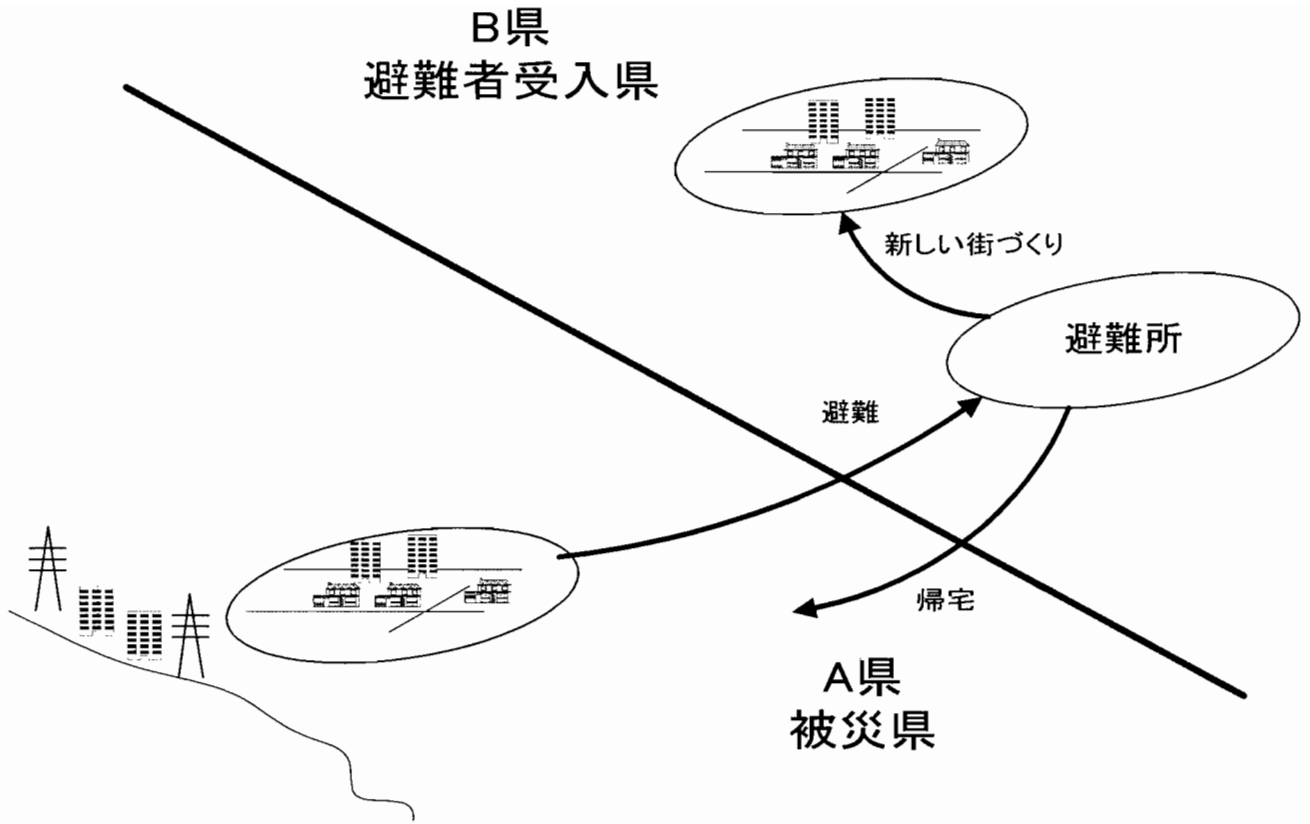
### ※今般の災害の特殊性

- 巨大な地震に伴う大規模な津波は、リアス式海岸という特殊性により増幅され、街全体が面的に『壊滅』状態となってしまった。
  - ・ そのため、今後の復旧にあたっては、同様の災害も想定すれば、単なる原形復旧ではなく、地形の精査に基づいた土地利用方法の再検討を踏まえた『新たな街づくり』に近い作業が必要となることが見込まれる。
  - ・ その過程では、住民のある程度の部分は避難先の自治体を含め、別の場所への『移住』を行う可能性が高い。
- また、原子力発電所の被災は、放射能漏れという事態を引き起こしており、現時点では将来的に周辺地域の居住可能性がどのようになるか予想がつかないが、今後の推移によっては相当数の周辺住民が『移住』を余儀なくされる可能性がある。

特別法等による柔軟かつ大胆な対応が必要

## 【対応の方向性】

- ① 被災者の住宅にかかる再建費用への支援財源を国家レベルで対応すべき大災害という位置づけの上に立って国が措置することを明確化
- ② 被災者の避難の受入とその後の対応の円滑化を図るため、被災自治体以外の避難者受入自治体が災害救助法上の「救助」を自主的に行えるよう明確化
- ③ 被災自治体、及び避難者受入自治体が、今後、長期にわたる被災者の生活再建を含めた復旧復興にかかる事業を迅速かつ柔軟に行えるように、現行法の枠組みを修正するとともに、国が必要な財源を確実に措置することを明確化
- ④ その際、これまで住宅の損壊の程度に着目していた被災者生活再建支援制度を、被災した世帯がどのように生活再建していくかに着目して支援していくことも可能な制度として組み替える。



## 被災者生活再建支援のための特例的な基金の創設

### 現状・課題

- 今回の東北地方太平洋沖地震は、巨大地震に加え想定を超えた津波や原発事故を伴う大規模広域複合災害である。
- 多くの住民が失われ、役場の機能を喪失した市町村もあり、従来型の「復旧」の発想を超えた取り組みが必要である。
- 現行の被災者生活再建支援制度は、住宅の損壊の程度に着目し、支援金を個人に支給するものである。今回のように集落全体が喪失するようなケースを想定しておらず、現行の支援制度だけでは長期的に資金を必要とするインフラ整備を含む総合的な住環境整備は不可能である。
- 今後の復興にあたっては、現行制度だけではなく、「新たな街づくり」を行うための特別法を制定すべきである。

### 対応案

特別立法の制定により、

- 国、地方の役割分担の観点から、この度の超大規模災害に際しては、被災者生活再建支援基金ではなく、別途、国全額負担により、地方に基金を創設する。
- 基金については、これまで住宅の損壊の程度に着目していた被災者生活再建支援制度を、被災地以外における再建を含め、被災した世帯がどのように生活再建していくかに着目して支援していくことも可能な制度として組み替える。
  - ・ 被害を受けた土地や施設の修復や、防災対策の観点も考慮した被災地区の再開発、被災地以外における再建において要する宅地整備など、地域再生にかかる住環境整備も基金制度に追加すべき。
  - ・ 基金規模は住家被害及び必要とされる住環境整備その他必要となる経費を考慮して決定し、必要に応じ、基金に追加交付する等、地域が必要とする財源を適切に確保すべき。
- これら必要な財源の確保のため、不足する国の財源は、日銀の国債引受により対処すべき。

※ 条文案：別紙参照

## 災害救助の柔軟な実施

### 現状・課題

- 被災者が他自治体等へ避難するなど分散
- 地震、津波などを要因とした複合災害により甚大な被害が発生しており、被災地の復旧に時間を要し、避難が長期化
- 被災地以外に避難した被災者の救助及び生活再建支援の実施も必要



### 対応案

特別立法の制定等により、

- 国の責任において、複合災害に係る被災者の的確な把握と状況に応じた支援の実施など、被災者に対し最大限の支援を実施すべき
- 被災自治体のみならず、被災者の受入など自治体を実施する被災者に対する様々な支援対策についても国が支援すべき
- 被災者への公営住宅の無償提供など災害救助法の適用がないものについても、災害救助法の対象とするとともに、これらの救助に要した経費については、国が全額負担すべき。
- 被災地の要請のない救援自治体における救援物資の輸送、保管、職員の派遣経費及び避難者の受け入れに要する経費についても災害救助法の対象とするなど運用の弾力化を図るべき。

## 甚大な災害からの復旧・復興に向けた地方財源の確保

### 現状・課題

- 災害等の不測の事態に係る地方の財政需要は、復興基金創設に伴う地方債利子支払額への普通交付税措置等、一部基準財政需要額に算入されているが、大半は特別交付税措置であり、地方に十分な財源保障がなされていない状況。
- これは、毎年度、国が地方財政計画を一方向的に決定し、地方の一般財源の総額にキャップをはめていることが主要因。
- この度の超大規模災害に際し、被災自治体のみならず、被災者受入自治体やその他の自治体が広範囲に渡り、様々な支援策を講じなければならない状況の中、現行の国の制約下にある地方財政制度の下では、対応に限界。
- こうした現状を改善し、地方が主体的かつ着実に被災地域の復旧・復興や被災者支援を行っていくためには、特別立法により、地方の一般財源総額を確実に保障していくことが不可欠。

### 対応案

- 当分の間、特別立法により地方交付税の総額の特例を設け、大震災からの復旧・復興に資する経費を、普通交付税の算定基礎となる基準財政需要額として別枠で措置し、被災自治体をはじめ、被災者受入自治体等が必要とする財政需要に適切に対処すべき。
- 別枠措置する経費の対象は、被災自治体等の復興基金創設に係る地方債利子支払額その他の災害関連経費をはじめ、被災者支援のため他の自治体が負担する避難所の開設や仮設住宅の整備、支援物資の調達その他の経費について、地方が主体的に支援を実施できるよう、広く柔軟に認めるべき。
- 別枠措置する経費の算定・決定にあたり、国は、地方と誠実に協議を行い、同意を得るプロセスを設けるべき。
- これら必要な財源の確保のため、交付税率の引き上げを行い、これにより不足する国の財源は、日銀の国債引受により対処すべき。

※条文案：別紙参照

## 災害復旧・改良事業における柔軟な運用

### 現状・課題

- 被災地における壊滅的な被害を踏まえると、同様の大津波による再度災害を想定した場合、地域によっては、被災した公共インフラ等の復旧・改良事業をまち全体の復旧と一体で効果的に実施する必要がある。
- 例えば、三陸海岸部においては、高台に住宅地や商業施設等を再配置するなど、地域全体の復旧、まちづくりの中で公共インフラ等の配置・復旧の検討・実施を余儀なくされるケースも想定される。
- また、被災地から集団で被災地以外の受入自治体に住民が移転し、そこに定住することもありうることを踏まえれば、受入自治体においてまちづくりを含めた公共インフラ等の整備が必要となることも想定される。
- これらのケースにおいては、公共インフラ等の災害復旧事業及び改良事業を住家や民間施設に及ぶ他の様々な災害関連事業を含め、一体的かつ効果的に実施する必要があり、事業の検討・実施過程において、柔軟に対応できるようにする必要がある。

### 対応案

東北地方太平洋沖地震により被災した公共インフラ等の復旧や整備については、被災自治体だけでなく、受入自治体における実施を可能とした上で、当該自治体が、地域の実情に応じ、主体的な判断で実施できるよう、用途制限を撤廃し柔軟に活用できるようにするとともに、国の全額負担により実施すべき。

(参考法令・条文) 「公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法」

#### 第二条 (略)

- 2 この法律において「災害復旧事業」とは、災害に因つて必要を生じた事業で、災害にかかった施設を原形に復旧する(原形に復旧することが不可能な場合において当該施設の従前の効用を復旧するための施設をすることを含む。以下同じ。)ことを目的とするものをいう。
- 3 災害に因つて必要を生じた事業で、災害にかかった施設を原形に復旧することが著しく困難又は不適當な場合においてこれに代るべき必要な施設をすることを目的とするものは、この法律の適用については、災害復旧事業とみなす。

(以下略)



## 別紙 （条文案）

### 東北地方太平洋沖地震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（案）

#### 第A章 内閣府関係

（被災者生活再建支援の特例）

第X条 東北地方太平洋沖地震（以下「地震」という。）を被災者生活再建支援法（平成10年5月22日法律第66号。）の規定に定める自然災害の適用から除外し、地震の被災者の生活再建に係る支援金の支給及び住環境整備に係る費用の支弁の財源に充てるため、「東北地方太平洋沖地震被災者生活支援基金」（以下「支援基金」という。）を被災者生活再建支援法（平成11年12月22日法律第160号）第6条に基づき指定された支援法人に設置する。

2 前項の規定に基づく被災者の生活再建に係る支援金の支給対象者は、被災市町村に平成〇年〇月〇日現在居住していた世帯の世帯主で、かつ、政令で定めるところにより生活再建を計画した者とする。

3 前項の支援金の申請期間は、政令で定める。

※発災の日から起算して〇〇月経過する日まで（概ね2～4年程度）

4 第一項の規定により設置する支援基金に要する費用は、国が負担するものとする。

※支援基金額の見込み 1～1.5兆

現行と同水準の支給額で、被害を阪神・淡路大震災の約1.5倍と見込む

5、640億円（阪神・淡路大震災）×1.5 = 約8,500億円

その他、本災害特有の住環境整備にかかる増嵩要素

宅地造成等にかかるインフラ整備

津波対策等に係る特殊な造成 など

5 前四項のほか、支援基金の設置及び運営その他の必要な事項は、政令で定める。

#### 第B章 総務省関係

（地方交付税法の交付税額の総額の特例）

第Y条 当分の間、毎年度分として交付すべき地方交付税の額は、地方交付税法の規定により算定される額に加え、東北地方太平洋沖地震に際し、被災地方公共団体及び被災住民の受入地方公共団体、その他の当該地震に関して支援を実施する地方公共団体（以下「特定自治体」という。）が必要とする財政需要額に相当する額を合算した額とする。

- 2 前項の財政需要額は、特定自治体における当面の東北地方太平洋沖地震の復旧及び復興に資する施策の実施に必要な額とし、地方交付税法第六条の二第一項に規定する普通交付税の算定基礎となる基準財政需要額として別に算定するものとする。
- 3 第一項の財政需要額の算定及び決定にあたり、国は、特定自治体と誠実に協議を行い、同意を得なければならない。
- 4 当分の間、第一項の財政需要額にかかる必要な財源を確保するため、地方交付税法第六条の適用については、同条中「百分の三十二」とあるのは「百分の〇〇」と、「百分の三十四」とあるのは「百分の〇〇」と、「百分の二十九.五」とあるのは「百分の〇〇」と、「百分の二十五」とあるのは「百分の〇〇」とする。

## 第C章 財務省関係

### (国債の特例)

第Z条 国は、第X条第三項及び第Y条第四項の適用にあたり財政収支が不足すると認めるときは、財政法（昭和二十二年法律第三十四号）第四条の規定にかかわらず、国債をもってその財源とすることができる。

- 2 前項の国債は、国会の議決を経た金額の範囲内で、日本銀行の引受けにより発行するものとする。

### 附則

#### (施行期日)

第一条 この法律は、公布の日から施行する。

...

#### (政令への委任)

第α条 この附則に定めるもののほか、地震の発生の平成二十三年三月十一日以後に要した費用の負担にかかる必要な経過措置及びこの法律の施行に伴い必要な経過措置は、政令で定める。

## 財源措置についての具体的な考え方

- ① 被災者の生活再建支援については、原状復旧の考え方を基本とした現行の被災者生活再建支援制度によるのではなく、総合的な住環境整備など国家レベルで取り組む特別な生活再建支援制度を国の全額負担により構築。

※現行制度では、支援金の負担を国・地方で折半。

被災状況から現行の制度では対応不可能（基金残高：約 540 億円程度）。

- ② 被災地の道路、港湾、河川、公園、下水道、農林水産施設、社会福祉施設等の災害復旧事業については、被災地復興計画に基づく国家的プロジェクトとして国の全額負担により実施。

※激甚災害法の対象の場合、主な国庫負担 7/10～9/10

- ③ 被災者への公営住宅の無償提供など災害救助法の適用がないものについても、災害救助法の対象とするとともに、これらの救助に要した経費については、国が全額負担。

※現行の災害救助法の対象は、応急仮設住宅の建設、提供や地方公共団体の民間住宅の借上げ・提供等に留まっている。

- ④ 被災地の要請のない救援自治体における救援物資の輸送、保管、職員の派遣経費及び避難者の受け入れに要する経費についても災害救助法の対象とするなど運用の弾力化を図る。

- ⑤ 長期かつ広域的な避難者への対応のため、受入自治体において必要となる経費を含め、復旧・復興に必要な事業実施に伴う地方負担については、地方交付税等による確実な財政措置（交付税率の引き上げ等）を講じる。