

被災者生活再建支援基金に関する検討状況中間報告

平成 22 年 1 月 21 日
全国知事会災害対策特別委員会

目 次

はじめに.....	1
1 超大規模災害への対応.....	2
(1) 超大規模災害への対応.....	2
(2) 基金で対応すべき災害.....	2
2 国と地方の負担割合.....	3
3 基金への追加拠出方法.....	4
(1) 基金への追加拠出方法.....	4
(2) 基金への拠出ルール(按分方法).....	6
4 支援制度の改善.....	6
5 今後のスケジュール.....	7
参考資料	
資料1 被災者生活再建支援基金シミュレーション.....	8
資料2 大規模災害の支援金支給額試算結果.....	9
資料3 被災者生活再建支援基金の支給状況.....	10

はじめに

被災者生活再建支援制度については、平成19年11月の大幅な法改正により、住宅本体の建築費や補修費への支援金充当が可能となったほか、定額渡し切り方式や用途制限・年収要件等の撤廃など使い勝手のよい制度となった。しかしながら、本制度では基金を取り崩して支援金の支給を行っており、いずれは基金の減少により制度の維持が困難になる。また、超大規模災害時における本制度による支援の実現可能性についても問題視されているところである。

これらの課題に対応するため、全国知事会災害対策特別委員会では、平成20年度に専門部会・被災者生活再建支援基金に関する検討会を設置し、超大規模災害については、現行制度とは別に国の対応とすることなど、全国知事会での合意に向け検討を行ってきたところであり、その検討状況について中間報告する。

検討課題

課 題	内 容 等
1 超大規模災害への対応	・基金で対応すべき災害
2 国と地方の負担割合	・現行制度（国5：地方5）の見直し
3 基金への追加拠出方法	・追加拠出時期、額等
4 支援制度の改善	・新制度の運用を踏まえた制度改善

〔参考〕

基金残高（平成20年度末現在）

539億円

支援金の支給状況（平成20年度末現在）

38災害 延べ62都道府県 17,217世帯 約217億円

1 超大規模災害への対応

(1) 超大規模災害への対応

災害対策にあたっては、基礎的な自治体である市町村は、市町村の地域並びに当該市町村の住民の生命、身体、財産を災害から保護する責務を有しており、広域的自治体である都道府県は、その区域内の市町村等を支援し、総合調整を図ることとされており、国はその組織及び機能の全てをあげて防災に関し、万全の措置を講ずる責務を負うものとされ、災害対策の基本を定めた災害対策基本法において明記されているところである。

災害対策の一環として国、地方公共団体が実施する被災者の援護は、上記の考え方からすれば、災害の規模などに応じて実施にあたって中心となる主体が異なることは明らかであり、都道府県では対応が困難な災害対応は国の責務として対応すべきものと考えられる。

被災者生活再建支援制度では、都道府県の相互扶助により被災者の支援を行うこととしており、被災者の援護に位置づけられる被災者の生活再建についても、相互扶助の範囲を超える災害は対象外として除外し、国の責務として主体的に対応すべきであると考えられることから、次のような方向性で検討を進めている。

超大規模災害（基金で対応すべき災害を超える災害）は、都道府県の相互扶助の範囲を超え、国が対応すべき災害と考えられるため、基金での対応ではなく特別立法等による国の別途の対応を要望することとする。

(2) 基金で対応すべき災害

被災者生活再建支援基金で対応すべき災害については、都道府県から基金に平成11年度、平成16年度にそれぞれ300億円、合計600億円を拠出していることを踏まえ、併せて過去の大規模災害（ ）の被害状況等も勘案し、次の2案で検討を進めている。

明治三陸地震津波（1896年）以降の全壊1万戸以上の7災害のうち、関東大震災及び阪神・淡路大震災を除く5災害（1896年明治三陸地震津波、1927年北丹後地震、1944年東南海地震、1946年南海地震、1948年福井地震）

A案 基金負担額300億円に相当する災害まで対応する。

【趣旨】

過去に一括して拠出できる額が300億円であった経緯を踏まえると都道府県が基金で対応できるのは300億円が限度である。

過去の大規模災害の平均〔全壊約2万戸、大規模半壊約2千戸（基金負担額269億円）〕に対応できる。

【課題】

現時点で300億円を超える災害が発生した場合、基金残高が540億円程度あるにもかかわらず基金負担できないことについて被災者、国の理解を得る必要がある。

B案 基金負担額600億円に相当する災害まで対応する。

【趣旨】

平成16年度に600億円を基金造成し、取り崩して支援してきている経過を踏まえると基金規模600億円までの災害に対応すべきである。

過去の大規模災害の最大〔福井地震：全壊約4万戸、大規模半壊約2千戸（基金負担額514億円）〕に対応できる。

【課題】

単年度で600億円を拠出するのは困難であり、また、現時点で基金残高が540億円程度であり、基金負担額600億円規模の災害に対応するには基金残高が既に不足している。

2 国と地方の負担割合

被災者生活再建支援法では、支援金の支給主体は都道府県であり、国は補助する立場となっていることを踏まえて、過去の経緯や現行他制度の補助割合と比較しながら、国と地方の負担割合について検討したが、現行負担割合（国5：地方5）を変える十分な根拠を持った代替案を得ることはできなかったため、次のような方向性で検討を進めている。

超大規模災害への対応として国に全額負担を求めているなかで、超大規模災害の対応以外に大きな制度の枠組みに変化がない現行制度を前提とした場合、国に負担割合の見直しを求めることは適当ではない。

なお、今後、国の制度改正により新たな負担（支給額の引き上げ等）が生じる場合には、負担割合の見直しを検討する。

3 基金への追加拠出方法

(1) 基金への追加拠出方法

本制度では基金を取り崩して支援金の支給を行っており、今後基金残高が減少していく中、いずれかの段階で基金の追加拠出が必要となる。

現在の基金残高は540億円程度であるが、どの程度の基金残高になったときに、どのくらいの規模の追加拠出を、どのような方法で行うかが課題となっている。

追加拠出の時期、規模及び方法については、上記1の国の責任において別の枠組みで対応すべき超大規模災害の規模の考え方とも関連し、いくつかの組み合わせが考えられる。

例えば、国の責任で対応すべき超大規模災害の規模を基金負担額300億円を超える災害(上記1のA案)と考える場合(次表図ア参照)には、基金として最低限確保しておくべき残高を300億円とし、これを下回るような状況になった場合に追加拠出するという考え方もある。その場合、追加拠出の規模・方法としては、従来の経緯を踏まえ600億円まで一括して追加拠出(図ア)するか若しくは一定期間で分割拠出(図ア)するか、あるいは300億円を最低限確保すべき残高としてその後は平年災害の基金負担額程度を毎年拠出(図ア)する案が考えられる。

このほか、最低限確保しておくべき残高を被災者生活再建支援制度創設以降に発生した大規模な災害時の基金負担額等を踏まえた額(図イ)として追加拠出の規模・方法を設定するという案もある。

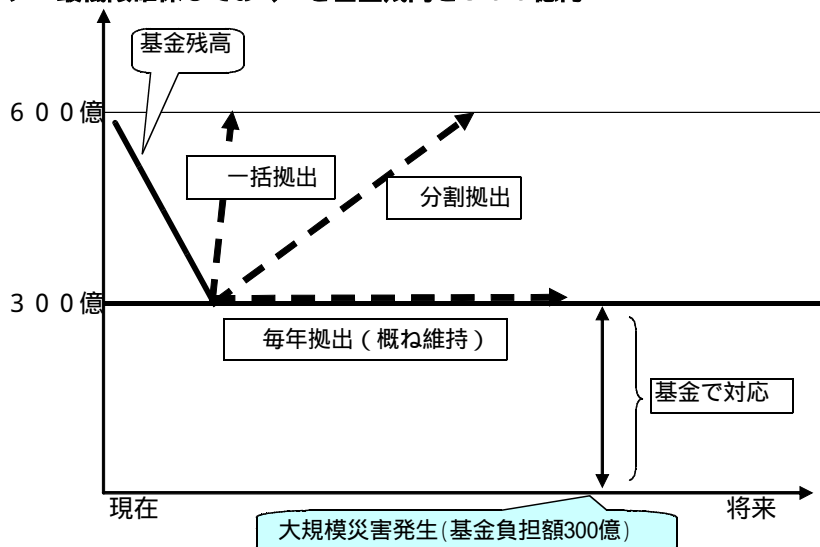
この課題については、以上のような整理をしながら検討を進めているところであり、基金としての安全弁としてどの程度の規模が適当か、現実問題として追加拠出の規模、方法に無理はないかなどを総合的に検討し、各都道府県のコンセンサスを得ていく必要がある。

なお、追加拠出等の整理にもよるが、仮に、基金負担額が基金残高を大幅に超えるような災害が発生した場合(国が負担すべき超大規模災害を除く。)には、不足額については速やかに都道府県が追加拠出することが原則と考えるが、予算の補正等で追加拠出に時間がかかることも想定される。

このような場合に備え、都道府県から追加拠出する方法だけでなく、例えば被災者生活再建支援法人((財)都道府県会館)が不足額の借入れを行い、最終的に都道府県が負担していくという方法(図イ)も検討する必要があるものと考えられる。

基金への追加拠出方法イメージ

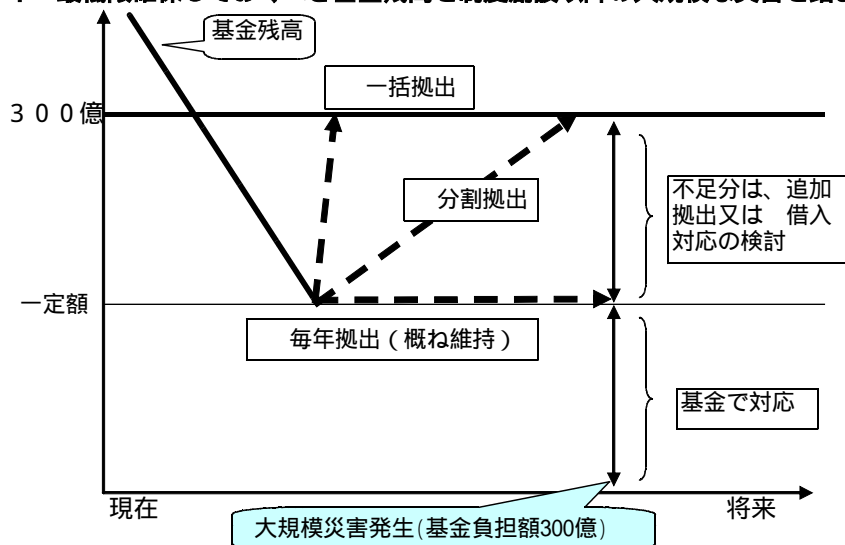
ア 最低限確保しておくべき基金残高を300億円



【拠出方法のメリット】

- 一括拠出：想定している基金規模に速やかに回復が可能
- 分割拠出：一括して拠出することによる財政負担の軽減が可能
- 毎年拠出：毎年、固定的な経費として支出するため、予め負担を財政計画に盛り込むことが可能

イ 最低限確保しておくべき基金残高を制度創設以降の大規模な災害を踏まえた一定額



【拠出方法のメリット】

- 一括拠出：最大規模の災害に対応できる基金規模に速やかに回復が可能
- 分割拠出：一括して拠出することによる財政負担の軽減が可能
- 毎年拠出：毎年、固定的な経費として支出するため、予め負担を財政計画に盛り込むことが可能

【大規模災害発生時の対応】

- 借入対応：不足額を一括して拠出することによる財政負担の軽減が可能

(2) 基金への拠出ルール（按分方法）

実際に都道府県が基金に追加拠出する場合の拠出ルール（按分方法）について併せて検討を行っており、平成11年度、平成16年度の拠出金に係る都道府県の拠出ルールは、各都道府県から様々な意見が提案され、議論された結果、最終的に全国知事会で合意されたルールとなっていることから、次のような方向性で検討を進めている。

基金への拠出に係る都道府県の拠出ルール（按分方法）は、平成11年度、平成16年度時と同様とする。

按分方法

拠出額の80%に相当する額を直近の国勢調査に基づく世帯数割により按分
拠出額の20%に相当する額を均等割により按分

基金へ拠出するにあたっては、平成11年度、平成16年度の拠出と同様（起債充当100%、償還額に対する交付税措置80%）の地方財源措置を国に要求する。

4 支援制度の改善

新制度適用県及び全都道府県に対し、支援制度の改善の意見照会を行い、検討会で検討すべき課題を次のとおり整理を行い、それぞれの検討課題について課題分析、対応案の検討を進めている。

検討課題	検討内容
1 制度適用条件	・ 支援制度は、一定規模以下の小規模災害に対しては適用されないため、その適用条件の緩和・変更等について検討。
2 長期避難世帯の認定	・ 避難指示等により長期間避難している世帯であっても長期避難世帯に認定されない場合があるため、明確な認定基準について検討。
3 住家の被害認定調査	・ 大規模災害発生時には、当該市町村だけでの対応は困難なため、家屋被害認定士の養成や全国的な体制整備、大規模災害時の支援協力のあり方について検討。

5 今後のスケジュール

平成22年1月～3月	基金検討会(2回)	<ul style="list-style-type: none"> ・追加抛出、制度改善等の検討 ・全国意見照会(追加抛出、制度改善) ・検討内容のとりまとめ、「検討会検討結果報告書」策定
4月～5月	専門部会(2回)	<ul style="list-style-type: none"> ・「検討会結果報告書」を受けて、「検討結果報告書素案」作成 ・全国意見照会(検討結果報告素案) ・「検討結果報告書案」作成
6月	災害対策特別委員会	<ul style="list-style-type: none"> ・「検討結果報告書」策定
7月	全国知事会	<ul style="list-style-type: none"> ・「検討結果報告」及び基本方針の合意

法改正は平成23年1月の通常国会を想定

4月以降のスケジュールは、国の制度改正の動向を見極めつつ対応

被災者生活再建支援基金シミュレーション

「平年の災害」及び「大規模災害が発生」の2パターンでシミュレーション

設 定 条 件

- ・平年の災害・・・全壊約 1,200 戸、大規模半壊約 500 戸（過去 30 年の平均。阪神除く。）
基金負担額 18 億 3,995 万円
- ・大規模災害・・・全壊約 20,500 戸、大規模半壊約 2,400 戸（過去 112 年の全壊 10,000 戸以上の 5 災害の平均。関東・阪神を除く。）
基金負担額 268 億 7,577 万円
法適用開始（平成 11 年）から 20 年毎に発生すると仮定
- ・基金の現在高・・・539 億円（平成 20 年度末現在）
- ・基金の運用利率・・・1.390%（平成 20 年度実績）

シミュレーション

（単位：億円）

		平年の災害	大規模災害あり
残 高	20 年度末現在	5 3 9	5 3 9
	5 年後	4 4 5	4 4 5
	1 0 年後	3 7 9	1 2 8
	1 5 年後	3 0 8	4 0
	2 0 年後	2 3 2	5 5
	2 5 年後	1 5 1	1 5 0
	3 0 年後	6 4	4 9 6
	3 5 年後	3 0	5 9 1
残高 300 億円未満になる年数		16 年後（H36）	10 年後（H30）
残高 0 円になる年数		34 年後（H54）	18 年後（H38）

大規模災害発生と仮定

大規模災害の支援金支給額試算結果

想定した大規模災害

被災者生活再建支援基金の創設時から基金のシミュレーションで想定した大規模災害は、明治三陸地震津波（1896年）以降の全壊1万戸以上の7災害のうち、関東大震災及び阪神・淡路大震災を除く、概ね5災害としている。

年月日	地震名	全壊	大規模半壊	支援金支給額	基金負担額	備考
1896.6.15	明治三陸地震津波	10,000戸		247億円	123億円	
1923.9.1	関東大震災	701,000戸		1兆7,276億円	8,638億円	除外
1927.3.7	北丹後地震	12,584戸		310億円	155億円	
1944.12.7	東南海地震	20,740戸	5,989戸	637億円	319億円	
1946.12.21	南海地震	15,640戸	3,852戸	466億円	233億円	
1948.6.28	福井地震	40,035戸	1,938戸	1,027億円	514億円	
1995.1.17	阪神・淡路大震災	190,194戸	45,311戸	5,640億円	2,820億円	除外

5災害平均（平均）	19,800戸	2,356戸	538億円	269億円	
-----------	---------	--------	-------	-------	--

被災者生活再建支援金の支給状況

(平成21年3月31日現在 / 単位:円)

法適用年	災 害 名 称	都道府県	支給金の支給状況	
			世帯数	金 額
H11	平成11年6月23日から7月3日までの梅雨前線集中豪雨災害	広島県	65	53,684,763
	台風18号及び竜巻による災害		238	177,385,321
		熊本県	106	80,375,292
		山口県	83	61,607,302
		愛知県	37	28,545,429
	福岡県	12	6,857,298	
	平成11年10月27日からの大雨による災害	岩手県	21	17,599,859
H12	有珠山噴火災害	北海道	262	213,548,662
	平成12年9月10日からの秋雨前線豪雨・竜巻災害		18	13,472,461
		愛知県	9	6,211,838
		岐阜県	9	7,260,623
	鳥取県西部地震災害		386	298,249,454
		鳥取県	366	280,971,076
	島根県	20	17,278,378	
	三宅島噴火災害	東京都	1,485	1,178,936,433
H13	平成13年芸予地震災害	広島県	52	42,508,337
	平成13年台風16号・秋雨前線豪雨災害		40	30,916,195
		高知県	30	24,251,512
		沖縄県	10	6,664,683
H15	平成15年7月18日からの豪雨災害		30	22,249,671
		福岡県	15	12,002,857
		熊本県	15	10,246,814
	宮城県北部地震災害	宮城県	516	397,906,592
	平成15年十勝沖地震災害	北海道	56	30,509,270
H16	佐賀県突風災害	佐賀県	13	14,622,427
	新潟県豪雨災害	新潟県	317	403,775,512
	福井県豪雨災害	福井県	30	24,578,556
	台風第15号災害	愛媛県	29	32,508,106
	台風第16号災害		40	35,473,958
		岡山県	38	33,175,958
		香川県	2	2,298,000
		愛媛県	0	0
	台風第18号災害	広島県	12	20,447,680
	台風第21号災害		116	129,275,843
		三重県	17	28,218,517
		兵庫県	19	23,914,165
		愛媛県	80	77,143,161
静岡県		107	111,069,122	
台風第22号災害		1,311	843,055,296	
台風第23号災害		0	0	
	岐阜県	26	32,209,135	
	京都府	1,227	733,918,372	
	兵庫県	6	12,089,773	
	香川県	52	64,838,016	
	徳島県	0	0	
新潟県中越地震災害	新潟県	5,168	7,249,861,150	

法適用年	災 害		支給金の支給状況		
	名 称	都道府県	世帯数	金 額	
H17	三宅島長期避難解除世帯特例	東京都	1,088	670,706,725	
	福岡県西方沖地震災害	福岡県	214	242,562,715	
	台風第14号災害			1,248	1,155,222,498
		山口県	8	9,515,294	
		高知県	5	7,952,950	
宮崎県		1,192	1,096,404,190		
	鹿児島県	43	41,350,064		
H18	平成18年梅雨期 豪雨災害		252	287,746,634	
		長野県	17	25,870,865	
		宮崎県	1	204,370	
		鹿児島県	225	253,133,229	
	沖縄県	9	8,538,170		
	台風第13号災害		151	157,369,531	
	宮崎県	116	104,573,375		
	沖縄県	35	52,796,156		
	佐呂間町竜巻災害	北海道	10	6,199,493	
H19	平成19年能登半島地震災害	石川県	841	1,666,352,846	
	新潟県中越地震災害長期避難解除世帯	新潟県	83	66,494,177	
	平成19年新潟県中越沖地震災害	新潟県	2,770	5,798,089,949	
	平成19年台風第11号及び前線による大雨 災害			98	151,875,000
		秋田県	46	78,750,000	
		沖縄県	52	73,125,000	
	台風第12号災害	沖縄県	6	7,125,000	
新潟県中越地震災害長期避難解除世帯2	新潟県	38	33,865,168		
福岡県西方沖地震災害長期避難解除世帯	福岡県	53	37,594,190		
H20	平成20年岩手・宮城内陸地震災害	宮城県	42	44,625,000	
	7月28日からの大雨災害	石川県	6	5,625,000	
	平成20年8月末豪雨災害	愛知県	5	8,625,000	
合 計			17,217	21,681,713,594	