

## 復興予算に見る被災者主権



関西学院大学災害復興制度研究所研究員、日弁連災害復興支援委員会副委員長  
弁護士 津久井 進

### 1. 「流用」ではなく「<sup>こじつけ</sup>便乗」

被災地の復興との関係が疑われるような事業に多くの復興予算が支出された問題を、一般的には「復興予算の流用問題」と言われる。しかし、関係各省庁が林立する霞ヶ関では「流用ではない。なぜなら、ちゃんと法律にのっとっているから。」という認識が支配的である。確かに、法律的にみれば、文言に即して支出されているのだから、それが正しい理屈かも知れない。しかし、たとえ法律の文面に合っている、本来の目的に適っていないことは明らかだ。ならば「<sup>こじつけ</sup>便乗」と呼ぶのが相応しいかも知れない。法律制定の経過もまさに「便乗」であり、実態と表現が合致する。

一例を挙げると、被災地以外の地域の企業に対する国内立地推進事業費補助金（経産省）、被災地以外の国税庁舎の耐震改修費（財務省）、被災地外の公共事業や施設改修費（国交省）、反捕鯨団体シー・シェパードへの対策費（農水省）、海外の青少年交流事業費（外務省）、東京の国立競技場の補修費用（文科省）、もんじゅを運営する原子力機構の核融合エネルギー研究費（文科省）、武器車両等整備費（防衛省）、刑務所での職業訓練費（法務省）等々、いずれも一般常識からすれば「おかしい」ことは明らかだ。復興予算の主な財源が今後 25 年間にわたる増税であることからすれば国民が憤るのはもっともである。

しかし、繰り返すが決してこれは違法ではない。霞ヶ関には、その法律が悪法であろうが多くの不備が見られようが、法律にのっとっていればよいという独自の論理がある。「法律による行政」の負の効果とも言える。してみると、今回の復興予算の便乗は、各省庁における平時の予算獲得の仕組みの延長線上にある

ということも見えてくる。今回の問題は、平時から「<sup>こじつけ</sup>便乗」が繰り返されている国家財政の病巣が、災害時にセンセーショナルな形で露見したものと言えるだろう。

### 2. 「熟度不足」とは何の熟度か

2011 年 10 月の国会で、枝野経済産業大臣が、グループ補助金が被災地に届いていない理由について「熟度が足りないため」と答弁した。「熟度とは何か」との追及には明確に答えなかった。

この「熟度」という言葉は本件問題の核心を端的に表している。おそらく多くの人々は、この言葉を表面的に受け止め、被災地の商店主らが復旧に手一杯で補助金の申請までまだまだ辿り着く段階に至っていないという意味だと捉えただろう。しかし、実態を見るとそうではない。申請が却下された商店主らの中には、寝る間を惜しんで協議を繰り返し、具体的な計画を練り上げ、様々な工夫を凝らし、自信を持って申請を行った方が少なくない。しかし、申請は無情にも却下されているのである。

ここでいう「熟度が足りない」とは、単純にグループ補助金の申請書の書き方がこなれていないという意味だと解すべきである。

たとえば立地補助金を申請する大企業の場合、申請書は経済産業省に直接提出できる。しかしグループ補助金の場合、地域の人々が協議の結果を素人なりに書類にして市町村に提出し、それを受け取った市町村が審査し必要があれば再提出を求め協議を繰り返したのちに県に送り、やはり県でも検討をして通過したものがようやく経産省に提出されるという手続きである。

ここには、3つの問題がある。第1に、霞ヶ関の仕様に被災地や被災者を従わせていること。第2に現場を見ずに書類しか見ていないこと。第3に、書類の作成方法に不慣れな被災者を支援する人手がないことである。結局、民間の被災事業者を支える仕組みができておらず、霞ヶ関にとって「食べ頃」に熟し切った料理がされていないので「熟度が足りない」と言っているのである。

いったい、グループ補助金は誰のためにあるのか？ その根本的なミッションをおろそかにしている行政の姿勢がここにあらわれているのである。

### 3. 欠かしてはならない被災者目線

国会では、すぐさま衆・参両議院の決算行政監視委員会や行政刷新会議等を開催し、予算の再仕分け等に着手した。しかし、議論の舞台が霞ヶ関や永田町であって、そこに被災地や被災者の姿は見えない。それで本当に復興予算を正しく組み直すことができるのだろうか。

そもそも、復興予算の検証の作業が、被災者不在のままで行われても正当性は担保されないだろう。復興予算を語る以上、現場感覚とリアリティを持った被災者の目線が絶対条件となるはずだ。復興予算の見直しは、監視委員会や行政刷新会議ではなく、またマスコミでもなく、被災地の市民代表等も含めた第三者機関を新設し、そこで検証を行うのが好ましい。

そして、すでに19兆円の大枠を突破することが確実である復興対策費について、単なる検証にとどめ、疑問視される支出については予算の執行停止や一般予算への振替等を行い、本来の被災地向け予算をあらためて確保する必要がある。

これは「予算の民主化」の具現化にほかならない。語るまでもなく日本では憲法上は財政民主主義が大原則となっている。財政法をはじめとする財政法制は、財政民主主義を具現化するために規定されたものである。したがって、予算は民主的に策定されなければならない。もっとも、予算策定において民主化を実現

するためには、国民自身が予算内容をチェックできるようにすることが前提条件として不可欠であるが、こうした国民の知る権利を保障するために、行政刷新のウェブページには「霞が関を丸はだか・国民みんなで国の事業をチェック」

(<http://www.cao.go.jp/gyouseisasshin/contents/02/ikenboshuu.html>)と称するサイトがある(図1参照)。ここでは、各事業のレビューシートを公開し、誰もが事業の点検を行える仕組みができています。今回の復興予算問題も、このレビューシートをチェックして発覚するに至ったのである。

The screenshot shows the '行政刷新' (Administrative Reform) website. At the top, there are navigation links for '内閣府' (Cabinet Office), '首相官邸' (Prime Minister's Office), and '内閣府' (Cabinet Office). Below that, there are links for 'ホーム' (Home), '組織概要' (Organizational Overview), 'お知らせ' (Notice), and '記者会見' (Press Conference). The main content area is titled '国民みんなで国の事業をチェック' (Check the country's business with everyone). It includes a section for '行政のムダをなくすために' (To eliminate waste in administration) and a '意見の提出' (Submit an opinion) button. There are also several tables and charts displaying financial data, including a table for '事業の目的、成果、使われたお金とその行き先、翌年度に向けた改善点など、いろいろな情報が公表されています。' (Various information is published, including the purpose, results, money used, and where it goes, as well as improvement points for the next fiscal year).

図1 行政刷新のWebページ

しかし、実際はどうか。私たち国民は必ずしもその作業をやってこなかったし、多くの国民はその存在を知りもしなかった。財政民主主義を空洞化させてきたこれまでの怠慢を反省しなければならないが、他方、これからの復興予算の策定においては、被災者の目線でチェックの作業をしていく必要があるだろう。

#### 4. 東日本大震災復興基本法の成り立ち

便乗的復興予算の法的根拠は「東日本大震災復興基本法」の文言にある。基本理念を明示した第2条1号には「単なる災害復旧にとどまらない活力ある日本の再生を視野に入れた抜本的な対策」との文言があり、ここに端的に象徴されているように、そもそも法律上は「日本」という国全体のための支出を指向していたのである。どうしてそういうことになったのか、「東日本大震災復興基本法」の成立過程を振り返りたい。

当初、この法案には「東日本大震災復興の基本方針及び組織に関する法律案」という名前がついていた。この法律案の第1条は、以下のとおりであった。

第1条 この法律は、東日本大震災が、その被害が甚大であり、かつ、その被災地域が広範にわたる等極めて大規模なものであるとともに、地震及び津波並びにこれらに伴う原子力発電施設の事故による複合的なものであるという点において未曾有の災害であることに鑑み、被災地域の復興についての基本理念を明らかにするとともに、東日本大震災復興対策本部の設置等を定めることにより、被災地域の復興を迅速に推進して被災地域の社会経済の再生及び生活の再建を図り、もって現在及び将来の世代にわたって国民経済を健全に発展させ、及び国民生活を向上させることに寄与することを目的とする。

注目すべきは「被災地域の復興についての基本理念」、「被災地域の復興を迅速に推進して被災地域の社会経済の再生及び生活の再建を図り」という文言であり、同法案では、明らかに被災地の復興を目的としていたのである。

ところが、その後に民主党・自民党・公明党の三党協議が行われ、その結果、「東日本大震災復興基本法」と法案名を変え、第2条の基本理念条項は次のとおり改められた。

第2条 東日本大震災からの復興は、次に掲げる事項を基本理念として行うものとする。

1 未曾有の災害により、多数の人命が失われるとともに、多数の被災者がその生活基盤を奪われ、被災地域内外での避難生活を余儀なくされる等甚大な被害が生じており、かつ、被災地域における経済活動の停滞が連鎖的に全国各地における企業活動や国民生活に支障を及ぼしている等その影響が広く全国に及んでいることを踏まえ、国民一般の理解と協力の下に、被害を受けた施設を原形に復旧すること等の単なる災害復旧にとどまらない活力ある日本の再生を視野に入れた抜本的な対策及び一人一人の人間が災害を乗り越えて豊かな人生を送ることができるようにすることを旨として行われる復興のための施策の推進により、新たな地域社会の構築がなされるとともに、二十一世紀半ばにおける日本のありべき姿を目指して行われるべきこと。この場合において、行政の内外の知見が集約され、その活用がされるべきこと。」

ここに、「日本の再生」とか「日本のありべき姿」などとの文言が入った。さらに、第1条には次のような仕掛けがあった。

第1条 この法律は、東日本大震災が、その被害が甚大であり、かつ、その被災地域が広範にわたる等極めて大規模なものであるとともに、地震及び津波並びにこれらに伴う原子力発電施設の事故による複合的なものであるという点において我が国にとって未曾有の国難であることに鑑み、東日本大震災からの復興についての基本理念を定め、並びに現在及び将来の国民が安心して豊かな生活を営むことができる経済社会の実現に向けて、東日本大震災からの復興のための資金の確保、復興特別区域制度の整備その他の基本となる事項を定めるとともに、東日本大震災復興対策本部の設置及び復興庁の設置に関する基本方針を定めること

等により、東日本大震災からの復興の円滑かつ迅速な推進と活力ある日本の再生を図ることを目的とする。

当初法案と比べてみると、「被災地域の復興」が、「東日本大震災から復興」と改められた。さらに、「被災地」という文字が消えている。そして「現在及び将来の国民が安心して豊かな生活を営むことができる経済社会の実現」という文言が入ることによって、将来のための“防災”が目的に含まれることになってくる。ほかにも「国難」「国民の豊かな生活」「日本の再生」など、国全体の経済再生を指向する文言がちりばめられている。

各省庁は、この文言どおりに事業を策定し、予算要求したのである。そして今回の復興予算問題に至ることとなるのである。

ちなみに、「東日本大震災復興基本法」の制定根拠となっていた東日本大震災復興構想会議の復興提言には復興基本7原則が掲げられている。この原則5には「被災地域の復興なくして日本経済の再生はない。日本経済の再生なくして被災地域の真の復興はない。この認識に立ち、大震災からの復興と日本再生の同時進行を目指す。」とある。ここにも、災害復興に便乗して、日本経済再生を図ろうとする目論見が端的に表れている。だいたい、この表現は明らかな循環論法であり、日本経済の再生を指摘したところにだけ意味がある。

## 5. 被災者のために

日本弁護士連合会は、2011年5月20日「東日本大震災復興の基本方針及び組織に関する法律案に対する意見書」を発出し、同年8月19日には「東日本大震災復興構想会議の提言に対する意見書」を発出した。私も5月16日に「被災者が主人公となる復興基本法を」（日本災害復興学会・1049文字の提言）等をまとめた。それぞれの提言を通じて、復興の主体が被災者であるという視点を中心に据え、そもそも法案に

「被災者」が明記されていない不条理を訴え、被災地中心・被災者本位を主張し、復興施策について日本経済再生の観点を強調すべきでないことを繰り返し訴えてきた。

それだけに「被災者のために」という視点の欠落が、こうして復興予算の場面で弊害となってあらわれたことに深い遺憾の念を禁じえない。

もっとも「東日本大震災復興基本法」にはひとつだけ良い点がある。第9条に「国は、被災者を含めた国民一人一人が東日本大震災からの復興の担い手であることを踏まえて、その復興に係る国の資金の流れについては、国の財政と地方公共団体の財政との関係を含めてその透明化を図るものとする。」との規定が設けられている。予算を含めた財政を、被災者をはじめ国民一人一人の目に晒すことを明確にしたのである。

阪神淡路大震災のときも復興予算の流用問題があった。しかしそれは15年経ってようやく問題が発覚したわけである。これに対し、東日本大震災は15ヶ月余で取り沙汰されることになった。ものすごい早さの違いがある。これは第9条によるところが大きく、その進歩は率直に評価すべきである。

## 6. 復興予算収縮への懸念

復興予算問題は2つの側面がある。「使うべきでないところに使われている」ということと、「使うべきところに使われてない」ということである。脚光を浴びたのは前者の問題である。しかし、重要な問題はむしろ後者である。本来、被災地に投入されるべき復興予算が行き届いていないという事態こそ、速やかに改善されなければならない。

たとえば、中小企業庁が所管する「中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業」（津波や原発事故で被害を受けた商店街や漁港等のグループに対し、施設・設備の再建・修理費用を補助するもの）を例にとってみる。

グループ補助金は、ニーズを過少評価したことから予算不足に陥った。そのため第1～4次の募集では県

によって8~9割が却下され、第5次の募集でも6割超の申請が却下された。被災者が自ら立ち上がり、地域復興の中核となるべき動きになるはずだったのに、この復興の芽を摘む深刻な結果となったのである。

被災地の実情を把握できていない国はもちろんのこと、被災者の声を反映する立場にありながら需要を読み切れなかった被災地の対応も、被災者に真摯に向き合ってきたといえるのかどうか猛省されなければならない。

この例からも明らかなおと、今回の復興予算問題は、被災者を主体とする施策が行われなかったところに主たる原因がある。すなわち、復興における被災者主権の見地から見れば、復興予算に対する被災者の民主的コントロールが欠如していたことを示しているのである。

復興予算の流用問題が発覚したことで、財務省は、予算収縮のお墨付きを手に入れたことになる。これから反動化が起き、予算請求が通りづらくなるのではないかと強く懸念される。

2012年10月23日の東京新聞には、茨城県北茨城市長による「復興予算の使途」という小論が掲載されていた。北茨城市は、震災によって11人が亡くなり、約1000戸の家屋が壊れた深刻な被災地のひとつである。しかし、被災三県ではないことから、今後、復興予算を使えなくなってしまうのではないかと心配されているところである。

いま、もっとも重視されるべきことは、復興予算に被災者の声を反映させ、被災者に必要な予算を届けることである。便乗支出への批判に終始して予算を削ることではない。もしも、復興予算問題への過剰反応によって財務省や復興庁が過度に予算編成を硬直化させ、被災者が求める予算まで縮小されることになれば、本末転倒にはほかならない。

逆方向にブレる反動化を防ぐためには、やはり被災者の声が欠かせない。

この被災者本位の復興予算の再配分の作業は、「削る仕分け」から「付ける仕分け」への発想の転換と、

「国主導」から「被災者主導」への役割を転換する流れをつくる必要がある。

いわば「被災者主権」の実現である。

## 7. 今後の課題

被災者主権の具体化の作業として、復興予算の見直しの取り組みにおける課題を4点挙げたい。

ひとつ目は、被災者の声を直接聞き、被災地のニーズを集約する仕組みを設けることである。繰り返し述べてきたとおり、被災地の復興の主体は、国でも、被災自治体でもなく、あくまで一人一人の被災者である。であるならば、被災者のニーズに直結した支出をしていくべきである。

政府の「東日本大震災からの復興の基本方針」には、「東日本大震災復興対策本部は、毎年度、本方針の実施状況のフォローアップを行い、その結果を公表する。また、その公表結果について、被災者及び被災した地方公共団体の意見を聴取する」と明記されている。にもかかわらず、この被災者の意見聴取の仕組みが設けられていない。

被災者に対して、不慣れな申請を提出させる方法ではなく、霞ヶ関や永田町から、被災者の声を集めるために足を向けていかなければならない。「予算の民主化」は重要な政策課題であり、これを実現するため、復興予算においても被災者の声を反映させる仕組みは欠かせない。

ふたつ目が「東京電力原子力事故により被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支えるための被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律」（原発事故子ども・被災者支援法）の具体的施策に十分な予算措置を講じることである。

この原発事故子ども・被災者支援法は、議員立法ではあるが、市民の声が集まってできた市民立法でもある。しかし閣法でないため、予算が措置されておらず、いまだ本格的に始動していない。被災者主権の見地からすれば、こうした市民立法の法律の実施にこそ復興予算が投じられるべきである。現在、被災者のニーズ

の集約過程にあるが、提案されている施策はどれも切実な被災者の訴えに基づくものである。予算不足を理由に排斥されることのないよう、あらかじめ手当てをしておく必要がある。

三つ目は、被災者の生活再建に直接結びつく予算の投入を行うことである。被災地の復興が遅々として進まない主たる原因は、被災者の生活再建が進んでいないところにある。一人一人の被災者の目線に立てば、そのことは容易に見定めることができる。「東日本大震災からの復興の基本方針」でも、住民ニーズの把握、被災ローン減免制度（個人版私的整理ガイドライン）の運用支援、雇用支援、必要に応じたパーソナルサポート的な支援の導入など、被災者の生活再建に直接結びつく施策を講じることとされている。しかし、復興予算の大部分は公的事業を対象としており、これら被災者への直接支援は極めて手薄である。

被災者に対する直接的な法的支援となる日本司法支援センターの事業についても、阪神・淡路大震災における法律扶助事業と比べて有力な支援メニューは乏しく、むしろ支援は後退していると言わざるを得ない。被災者生活再建支援法に基づく支援の拡充も放置されたままである。被災者本位の復興予算とするべく、改めて被災者の生活再建に直結したニーズを洗い出し、当該ニーズに即した事業への支出を行うことが肝要である。

そして四つ目は、今回の問題の法的根拠となった「東日本大震災復興基本法」の改正を含めた、復興の法理念を確立すること。阪神・淡路大震災でも、復興費用 16.3 兆円の約 23% が復興以外の用途に流用されたことが明らかとなっている。何もしないから、同じ愚が繰り返されるのである。これ以上、同じ過ちを犯すことのないよう、災害が起きる前からあらかじめ基本的な法理念を確立しておく必要がある。

関西学院大学復興制度研究所は、平成 22 年 1 月に恒久的な復興理念法として「災害復興基本法試案」を提唱した。そこでは、復興の目的等を次のように定めている。

第1条（復興の目的） 復興の目的は、自然災害によって失ったものを再生するにとどまらず、人間の尊厳と生存基盤を確保し、被災地の社会機能を再生、活性化させるところにある。

第3条（復興の主体） 復興の主体は、被災者であり、被災者の自立とその基本的人権を保障するため、国及び地方公共団体はこれを支援し必要な施策を行う責務がある。

第4条（被災者の決定権） 被災者は、自らの尊厳と生活の再生によって自律的人格の回復を図るところに復興の基本があり、復興のあり方を自ら決定する権利を有する。

ここでは、復興の目的を被災地に限定し、復興の主体は被災者であることを明確にしている。そして、復興のあり方は被災者自身が決めるものとしている。無論、復興予算の策定も被災者の手中にある。こうした理念が明確になればこそ、一貫した具体的施策も実現できるのである。

東日本大震災の復興はまだまだ先が長い。今回の教訓を反映させ、復興予算の目的を限定する「東日本大震災復興基本法」の改正を急ぐことは当然である。そして、予算の民主化を含む被災者主権を明記した「災害復興基本法」の制定こそが喫緊の課題である。

#### 参考文献

- 1) 関西学院大学災害復興制度研究所「災害復興基本法試案」（災害復興研究 Vol.2）、5 頁ページ、2010 年