

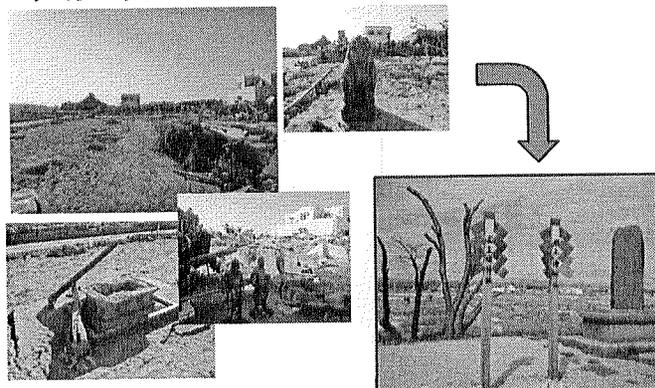
被災地の宗教的施設の再建支援 と政教分離原則

関西学院大学 災害復興制度研究所
日本弁護士連合会災害復興支援委員会
津久井 進

本報告の目的

- 被災した宗教的施設の
→宗教施設の被災状況はどうか？
- 再建の支援に対する
→支援の方法として何があるか？
- 復興基金の仕組みの
→復興基金とはどんなシステムか？
- 有効性の検証
→政教分離原則との整合性はどうか？

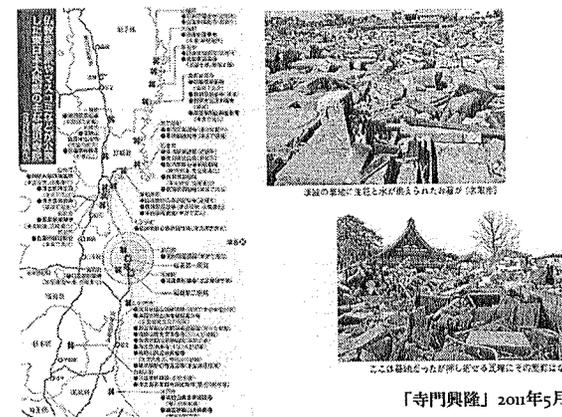
大災害時の宗教施設の被災状況



名取市関上 湊神社
<http://bellelife.exblog.jp/13358365>より引用

名取市関上日和山 2011年10月2日

大災害時の宗教施設の被災状況



「寺門興隆」2011年5月号より

再建を阻む壁



<公助・共助・自助の3方法>

自助の原則

阪神淡路大震災における村山富市首相

「土地、家屋、家財に対する補償制度の創設は、基本的に困難」（参議院本会議 1995年1月25日）

「自然災害により個人が被害を受けた場合には、自助努力による回復が原則である。」（衆議院本会議 同年2月24日）

「私有財産制度のもとでは、個人の財産が自由かつ排他的に処分し得るかわりに、個人の財産は個人の責任のもとに維持することが原則になっている。」（参議院本会議で同年10月4日）

木村拓郎氏(減災・復興支援機構理事長／宮城県震災復興会議委員)

■ 神戸の震災の時にかなりの数のお地蔵さんがいましたが、区画整理後はほとんどいなくなりました。

震災前はあるお地蔵さんを地区のおばあちゃんたちでケアしていたがもうできなくなった。地蔵盆という高齢者と子どもたちの接点を結ぶお祭があったのが、震災後はほとんどなくなりました。どこの地域でも、そこで生まれ育ったときにどこにお地蔵さんがあったとか、そういうことを災害前は気にしていなかったのが災害後に全部なくなると自分の過去の生活が全てなくなる、記憶もないし物もないというのは非常に良くないことです。

例えばお祭などもそうです。この前女川で聞いたら12の漁村で各漁村に獅子頭を持っていて、どうも全部形が違うらしいのです。今はほとんど流されて1個だけ残っていた。私はそういうものは今後なんとかして復活させてあげたいと思うのですが、神様様に公金を使うのは難しいので社寺仏閣の類は公的資金での復活はできません。でも地元の方にとってはそういうものが生活のよりどころなのです。

「なくなったものを回復する」ということを徹底してやろうという話をしています。今話した獅子頭であり、お祭であり、一切なくなっていますからこれをどうやって回復するかという本当に一大プロジェクトです。ですから形のあるものは簡単な話ですが、そういう文化的なもの、形があるようでないようなものをもう一度再生させるのは至難の業だと思います。

これに何とか取組んでいかないと本当の意味の復興にはならないのかと思います。

再建を阻む壁

政教分離原則

憲法20条

「信教の自由は、何人に対してもこれを保障する。いかなる宗教団体も、国から特権を受け、又は政治上の権力を行使してはならない。

2 何人も、宗教上の行為、祝典、儀式又は行事に参加することを強制されない。

3 国及びその機関は、宗教教育その他いかなる宗教的活動もしてはならない。」

憲法89条

「公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。」

朝日新聞 記者有論 2012/10/19 震災復興「地域交流、社寺の力生かせ」

東日本大震災から1年7カ月。津波で境内が壊滅した宮城県山元町の徳泉寺は復興を目指し、好きな文字を書き送ってもらう「はがき一文字写経」を全国に呼びかけている。1口5千円。納経者には金鼠籠のお守りを送る。(中略)

被災した寺院や神社は多くが復興資金の不足にあえいでいる。もちろん「政教分離」が壁になっていて、公的支援はない。政府の復興構想会議で、作家で僧侶の玄南宗久(げんゆうそうきゅう)さんが、寺や神社を「コミュニティー施設」ととらえて支援策を講じる提言を求めたが、「憲法の関係で入れられない」と拒絶された。

社寺は親睦や祭礼を通して、住民が交流する場だ。特に東北沿岸の被災地は古くからの農山漁村が残り、昔ながらの社寺とのつきあいが残っている。

津波でプレハブ仮設となった寺には、犠牲者の供養にと檀家が入れ代わりやってくる。原発事故で放射線量が高く、住民が村外に避難した地域の神社では、官司が今もひびひり残り、一時帰宅や祈禱(きとう)を受けるため戻って来た住民と談笑していた。そんな光景を何度も目にし、都会とは違う社寺との親密度を感じた。

住宅が再建されて道がきれいになれば復興、ではない。「土地を守っている神様とのつきあいや、あるいは祖先とのつながりをどのように維持していくかということが、地域のコミュニティーの存続にとって何よりも重要」。民俗学者の赤坂憲雄さんは著書の中でそう指摘している。

あまり被害のなかった社寺の中には、避難所として多数の被災者を受け入れたところも少なくない。こうした社寺の「安心機能」を活用することは地域復興の鍵にならないだろうか。

北海道砂川市の神社をめぐる政教分離訴訟で、最高裁は今年2月、市有地を神社に無償提供することは違憲としつつも、土地を有償で貸すれば違憲性が解消されるという判断を示した。

こうした考え方を援用し、信者や市民が集まる講堂・ホールを境内に整備するのを公的支援するといった策はとれないだろうか。もちろん、特定の宗教団体への過度な加担にならないルールは必要なのだが。

復興基金

- 雲仙岳災害対策基金，島原市義援金基金
- 奥尻町南西沖地震復興基金
- 阪神・淡路大震災復興基金
- 中越大震災復興基金
- 能登半島地震復興基金，能登半島地震被災中小企業復興支援基金
- 中越沖地震復興基金，中越沖地震被災中小企業復興支援基金

復興基金の意義

- 1 谷間の救済
- 2 公助の補完
- 3 自助の支援
- 4 共助の支援

基金名	設立年	対象地域	総額	現況
雲仙岳災害対策基金	1991	雲仙	100億円	完了
島原市義援金基金	1991	島原	100億円	完了
奥尻町南西沖地震復興基金	1993	奥尻	100億円	完了
阪神・淡路大震災復興基金	1995	阪神・淡路	8,800億円	完了
中越大震災復興基金	1995	中越	100億円	完了
能登半島地震復興基金	1996	能登半島	100億円	完了
能登半島地震被災中小企業復興支援基金	1996	能登半島	100億円	完了
中越沖地震復興基金	1996	中越沖	100億円	完了
中越沖地震被災中小企業復興支援基金	1996	中越沖	100億円	完了

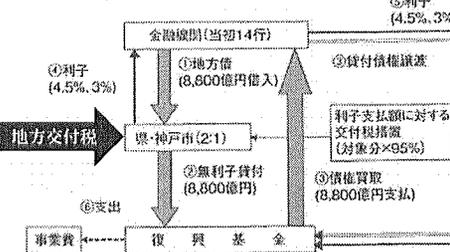
復興基金の原資

- 1 義援金
- 2 地方交付税
- 3 国の特定貸付金

「公金」たる質の転換 指名債権譲渡方式

阪神・淡路大震災復興基金の資金フレーム

基金は、金融機関の県・市に対する貸付債権(8,800億円)を譲り受け、金融機関を経由して利息(4.5%・3%)を受け取り事業費に充てる。



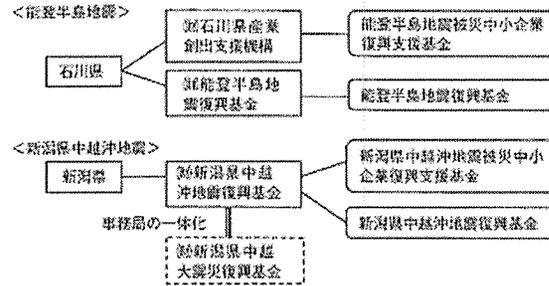
資金等の流れ

- ① 県・市が金融機関から年利4.5%及び3%で8,800億円を借り入れる。
- ② 県・市が基金に全額無利子で貸し付ける。
- ③ 基金は金融機関の持つ県・市に対する貸付債権(8,800億円)を買収する。
- ④ 県・市が金融機関に支払う利息を全額基金が受け取り、助成事業の資金として活用する。
- ⑤ 基金は、金融機関からの利息を財源とし、それを取り崩しながら事業費に充てる。

「伝える—阪神・淡路大震災の教訓」兵庫県より

「公金」たる質の転換 指名債権譲渡方式

図1 能登半島地震と中越沖地震における基金と管理団体の関係



「災害対策全書 第3巻復旧・復興」より

復興基金制度の利点と難点

【利点】 → 被災者にとって使い勝手が良い

- 1 制度化されていない
決まりがない、変更しやすい
- 2 用途に制限がない
縦割りでない、どの分野にも使える
- 3 財源の定めがない
例：地方交付税、交付金、義援金
- 4 国の意向に縛られない
地方自治体の裁量で使える
- 5 意思決定が迅速である
議会の議決を要しない

【難点】 → 公的な確実性が期待できない

- 1 必ず設置されるとは限らない
- 2 管理者の意向に左右されやすい
- 3 運用利益に左右されやすい

復興基金の活用例

- 1 阪神・淡路大震災
→ 包括的な補助・助成
- 2 中越地震・中越沖地震
→ 地域コミュニティ施設等再建支援
- 3 能登における、不実施

地域コミュニティ施設等再建支援事業

中越・中越沖基金

補助対象事業

「地域・集落等のコミュニティの場として長年利用されている、被災した鎮守・神社・堂・祠の復旧」と明記

項目	内容
1 補助対象事業	① 被災した地域・集落等のコミュニティの場として長年利用されている、被災した鎮守・神社・堂・祠の復旧
2 補助対象事業	② 被災した地域・集落等のコミュニティの場として長年利用されている、被災した鎮守・神社・堂・祠の復旧
3 補助対象事業	③ 被災した地域・集落等のコミュニティの場として長年利用されている、被災した鎮守・神社・堂・祠の復旧
4 補助対象事業	④ 被災した地域・集落等のコミュニティの場として長年利用されている、被災した鎮守・神社・堂・祠の復旧

地域コミュニティ施設等再建支援事業

■ 補助対象者、補助対象事業内容及び補助対象経費

鎮守・神社・堂・祠の建替又は修繕

(1) 補助対象者

地域・集落等のコミュニティの場として長年利用されている鎮守・神社・堂・祠（以下「鎮守等」という。）の復旧を行う、災害救助法適用市町村内の集落又は自治会等

【補助対象施設】

次の要件をすべて満たすもので、地域・集落のコミュニティを維持するため復旧が必要と市町村長が認定する鎮守等
 ア 災害救助法適用市町村内に存在しているものであること
 イ 専ら当該地域（集落）の住民が利用する鎮守等であること
 ウ 当該地域（集落）住民が参加する祭り行事などのコミュニティ活動が現に行われ、今後も引き続き行われることが確実であること

(2) 補助対象事業

地域・集落等のコミュニティの場として長年利用されている鎮守等の復旧

地域コミュニティ施設等再建支援事業

■ 補助対象経費

(1) 建替

本体工事、附帯設備（電気、空調、衛生等）工事、外構工事、地盤復旧改良工事、設計管理委託及び建替に必要な解体に要する経費

（土地購入費、調度品及び備品を除く）

(2) 修繕

建物本体、附帯設備及び外構の補修工事、地盤復旧・改良工事及び設計管理委託に要する経費

（敷地の地盤復旧・改良工事を含み、土地購入費、調度品及び備品を除く）

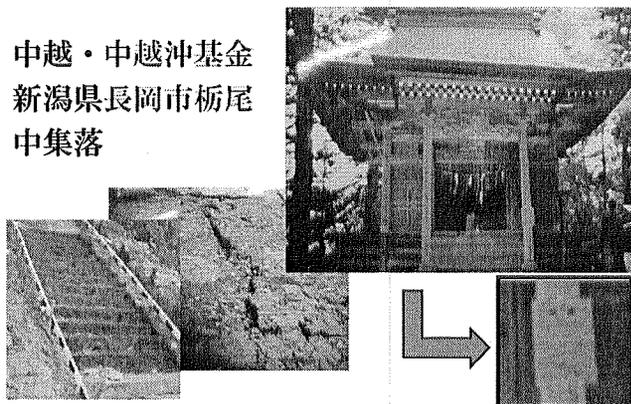
※市町村等から補助金がある場合は、補助対象経費から控除する

■ 補助率・補助金限度額

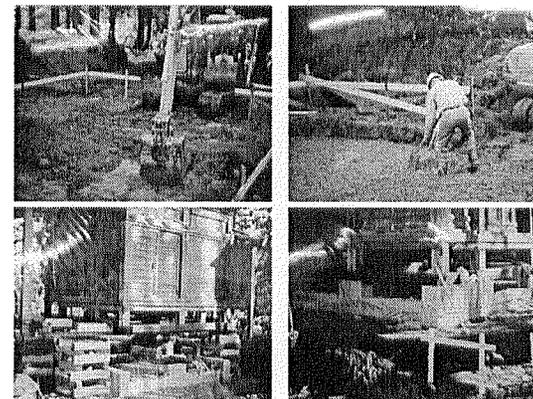
3/4以内 2,000万円（これによりがたい場合は、理事長が特に認める額）

地域コミュニティ施設等再建支援事業

中越・中越沖基金
新潟県長岡市栃尾
中集落



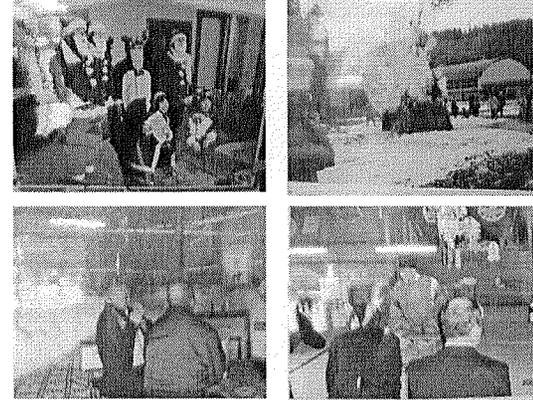
地域コミュニティ施設等再建支援事業



地域コミュニティ施設等再建支援事業



新潟県長岡市栃尾 中集落



東日本大震災

- 1 期待外れの取り崩し型の復興基金
- 2 多難な宗教施設の復旧・復興

東日本大震災

3-6 東日本大震災に係る「取崩し型復興基金」について①

1. 取崩し型復興基金の創設（平成23年度） ※ 創設経緯はこちら

東日本大震災からの復興に向けて、被災者が地域の復興に際して、生活の安定やコミュニティの再生、地域経済の回復・雇用維持等について、被災者自身の知に頼らずに強力かつきめ細かに対応できる資金として、復興基金を創設。

2. 復興基金への特別交付税措置（基金の規模）

現在の借入れの償還では復興の運用財源は有限ではないことから、取崩し型基金により対応することとなる。特別交付税の再配分による基金の創設となる場合について、当該（取崩し型）基金に充てる措置額を確保し、2次補正により増額された臨時特別交付税により措置。

（単位：億円）

令和元	合計								
60	420	600	570	130	60	90	10	10	1,980

※ 特別交付税措置額等の確保、交付税措置額の確保は国の財政状況や被災地支援の状況等により変動する可能性がある。

3. 基金の使途・運用

基金を具体的にどのように使うのか、償還方式、取崩し型等の運用方法については、各県の判断に委ねられる。各県においては、きめ細かな事業を実施するという基金の趣旨から、特別交付税に十分に対応した運用を実施。

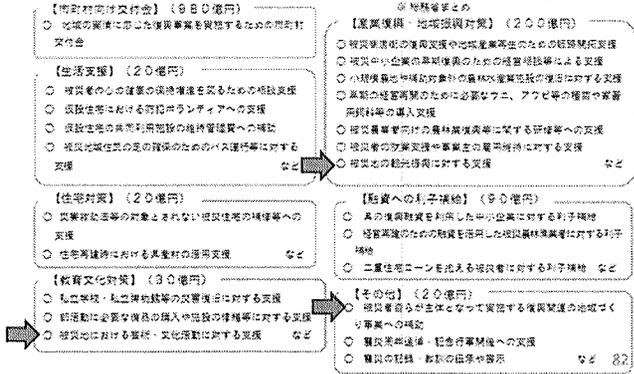
4. 交付時期

基金の繰入については、12月分の特別交付税により措置（平成23年12月14日交付）。

東日本大震災

○東日本大震災に係る「取崩し型復興基金」を活用した主な事業（県）

※平成23年度実績及び平成24年度当初予算へス
 ○ 特種等との



復興庁 平成24年10月16日 報告

政教分離原則とコミュニティ施設

■目的効果基準

- ・ 津地鎮祭訴訟（最判昭和52年7月13日）、愛媛玉串料訴訟（最判平成9年4月2日）等

■社会通念に照らした総合的判断

- ・ 砂川政教分離訴訟（政教分離原則違反なしとした富平神社事件[無償譲与]と、違反ありとした空知太神社事件[無償貸与]、いずれも最判平成22年1月20日）

政教分離原則とコミュニティ施設

さいたま地裁平成21年7月22日判決
 東京高裁平成22年1月21日判決

「本件葺替工事は三峰地区における観光イメージ向上による観光客誘致を目的とした・・・かかる保護は、私有財産に対して一般に供与される公的な保護等の範囲・内容を超越するものということができる。しかし・・・本件規則は、補助金の適正な支出を確保するためその具体的手続を定めたものであり・・・裁量権の濫用又は逸脱はなかった」

再建支援の方法の工夫

- 1 区画整理時に祠や地蔵の移設先の確保
 →財産区会に対する補助／コミュニティ
- 2 鎮守・神社・堂・祠の復旧費用の補助
 →集落に対する補助／コミュニティ
- 3 墓地における墓石等の除去費の負担
 →寺院に対する補助／私有財産には不可

中越・中越沖事例の再検討

政教分離原則に抵触しないのか

→補助対象者の課題

→補助対象物の課題

→行政の関与との限界

中越・中越沖事例の再検討

ポイント1

災害復興の目的による正当化

ポイント2

コミュニティの場の回復という効果

東日本大震災における今後の展望

- 1 東日本大震災復興基本法と、復興構想会議の「復興への提言～悲惨のなかの希望～」
- 2 被災自治体の創意工夫と、自治権限の活用への期待
- 3 政教分離の判断基準から新しい枠組みを模索する