

從日本復興基金，談災後重建基金之準備

謝志誠

國立臺灣大學生物產業機電工程學系教授

前財團法人九二一震災重建基金會執行長（2000-2008）

日本地方政府於重大災害後，透過地方交付稅制度^[1]設立「復興基金」支援災後重建，已行之有年。最早，可回溯至 1991 年長崎縣為雲仙普賢岳活火山爆發災後重建而設立之「財團法人雲仙岳災害對策基金」；之後，又有因阪神・淡路大地震、新潟縣中越大地震、石川縣能登半島地震及新潟縣中越沖地震，依序成立之「阪神・淡路大震災復興基金」、「新潟縣中越地震復興基金」、「能登半島地震復興基金」與「新潟縣中越沖地震復興基金」。重大災害後，利用既有制度由地方政府成立「復興基金」補充行政之不足，並提供長期性、安定性與機動性之支援，已成為日本政府處理災後重建之重要手段。921 大地震後，政府除透過特別預算之編列，設置官方之「社區重建更新基金」外，另為統籌運用「行政院九二一賑災專戶」及「內政部九二一賑災專戶」之民間捐款，成立「財團法人九二一震災重建基金會」，其績效、功過與成敗留待歷史評價。惟彼此間之功能互補，不僅解決集體住宅遷建、重建與修繕之難題，且資源分享之運作模式，確也提供各級政府、災民（組織）與民間團體申請資源及參與重建之平台，成為 921 災後重建之特色。相較於日本因地制宜、與時俱進之復興基金，臺灣何不深入檢討 921 災後官民基金之運作經驗，進而備妥災後重建基金機制，以便逢災啟動運作？

一、日本復興基金

1991 年 6 月 3 日位於島原半島中央之雲仙普賢岳活火山爆發火山碎屑流，造成 44 人死亡、12 人重傷、1,399 棟住家毀損。同年 9 月 26 日，長崎縣為支援災民之重建、提供農林水產業之災害救濟，並促進促進工商業和旅遊業之復甦，出資 30 億圓（基本財產）成立「財團法人雲仙岳災害對策基金」，並透過地方交付稅制度，於取得中央政府舉債與支付利息許可後，向金融機構貸款 1,000 億圓作為運用財產，以其孳息及 60 億圓之捐款投入「災民自立復興支援事業」、「農林水產業災害對策及復興事業」、「商工業及觀光振興事業」及「其他災害對策復興振興事業」等共 73 項計畫，累計使用經費約 275 億。「財團法人雲仙岳災害對策基金」於 2002 年 9 月解散，剩餘財產約 12 億 7 千萬圓，交給島原市深江町。

1995年1月17日阪神・淡路大地震後，兵庫縣與神戶市為大地震後之早期復興，救濟並協助受災者自立，共同出資200億圓（基本財產）成立「阪神・淡路大震災復興基金」，並援用地方交付稅制度，由兵庫縣與神戶市以2:1之比例，向金融機構貸款8,800億圓作為運用財產。至2007年底，利用其孳息投入之事業計畫共114項（包括住宅對策事業34項、產業對策事業33項、生活對策事業32項、教育對策事業11項、其他總合復興對策事業4項）、累積使用經費達3,550億圓。2006以後，因事業規模縮小，基本財產由200億圓縮減為1億圓，10億圓作為事業必要之財源，移至運用財產中，其餘189億圓，則贈與兵庫縣及神戶市。至2009年3月底，運用財產已降至29億圓。

2004年10月23日新潟縣中越大地震後，新潟縣為大地震後之早期復興，救濟受災者，並使受災地區得以重生與發展，於2005年3月1日出資50億圓（基本財產）成立「新潟縣中越地震復興基金」。預計至2015年2月底，將以3,000億之運用財產孳息600億圓投入各項長期、安定及機動性之復興對策及事業計畫。至2009年3月底，「新潟縣中越地震復興基金」發展出之事業計畫共有131項，包括生活對策事業34項、住宅對策事業17項、僱用對策事業6項、產業對策事業17項、農林水產業對策事業計畫27項、觀光對策事業2項、教育文化對策事業10項、記錄廣播對策事業2項、地域復興支援事業9項、二重被災者緊急對策事業7項。

2007年3月25日石川縣能登半島地震及2007年7月16日新潟縣中越沖地震後，石川縣與新潟縣又分別成立「能登半島地震復興基金」與「新潟縣中越沖地震復興基金」。因此，近20年來日本政府於大規模災害後，設置之復興基金共有5個。如表一。

表一 歷年來日本成立之災後復興基金

基金名稱	成立日期	基本財產	運用財產 (利率)	事業計畫	事業經費	災損情形
雲仙岳災害對策基金	1991.9.26	30億	1,060億 (6.3、5.5、3.0%)	73項	275億	死亡44人、重傷12人、屋損1,399棟
阪神・淡路大震災復興基金	1995.4.1	200億	8,800億 (4.5、3.0%)	114項	3,550億	死亡6,437人、重傷43,792人、屋損639,686棟
新潟縣中越地	2005.	50億	3,000億	131項	600億	死亡68人、重傷4,795人

震復興基金	3.1		(2.0%)			、屋損 121,495 棟
能登半島地震復興基金	2007.8.20	0.3 億	500 億 (1.5%)	28 項	35 億	死亡 1 人、重傷 338 人、 屋損 29,381 棟
新潟縣中越沖地震復興基金	2007.10.17	30 億	1,200 億 (1.5%)	71 項	90 億	死亡 15 人、重傷 2,316 人、 屋損 43,006 棟

資料來源：室崎益輝。2009。阪神淡路大震災の教訓。株式会社ぎようせい。日本：東京都。P.202。

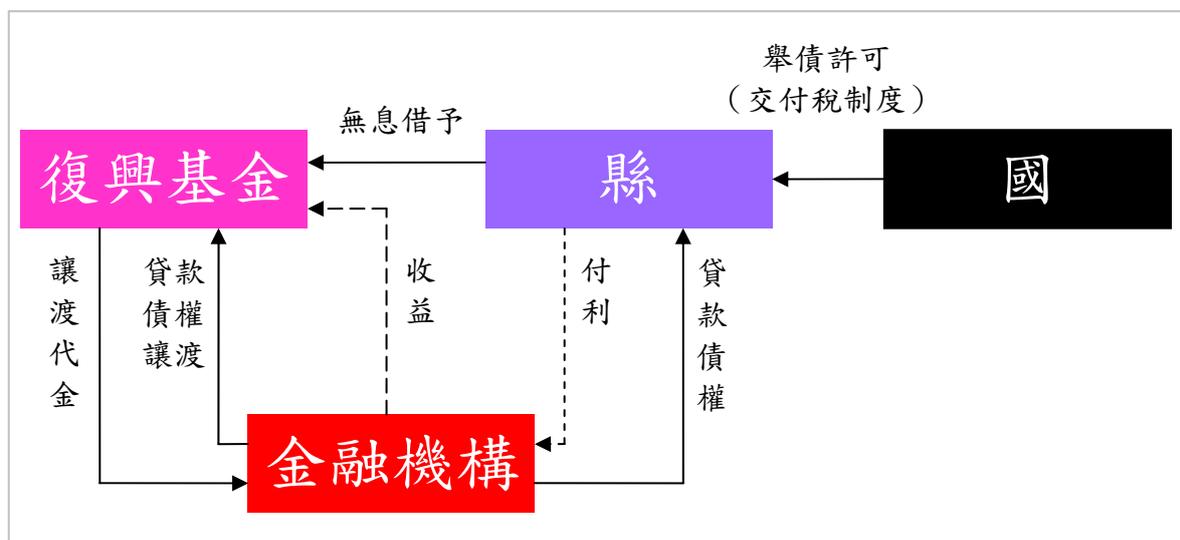
1.1 財源

依據復興基金之設置與財源來看（圖一），運作之財源雖由地方政府向金融機構舉債取得，稱為「運用財產」或「事業基金」，無息借予復興基金，再由復興基金存入金融機構，以金融機構之付息作為推動各項事業計畫所需，然地方政府支付舉債之利息，卻由中央政府透過地方交付稅措施予以支付。其中，「運用財產」並無實際用於事業計畫，只是作為取得推動事業計畫資金之本金，最終必須由復興基金歸還給金融機構。除了「運用財產」外，地方政府於設立基金時，必須捐出一筆資金作為「基本財產」，用於復興基金運作之基本開銷（人事費、辦公費等）。若有民間捐款，則併入復興基金，稱為「取崩型財產」，直接用於事業計畫所需。

1.2 運作與特色

從復興基金之運作來看，復興基金之理事長為縣知事（或市長），副理事及理事成員皆為地方政府人員，各項事業計畫之受理申請與審核皆循申請者、市町村、復興基金之程序辦理，再於核准後由復興基金直接將補助款交付給申請者。為避免復興基金成為地方政府之「私房錢」，除明訂復興基金不得挪用於政府應為之業務外，亦規定用途限於「補充政府行政之不足」及「對受災者之直接支援」。復興基金運作之年限，雖無明確約定，然自阪神・淡路大地震後成立之復興基金來看，「十年」似乎成了中央政府與地方政府之默契。事業計畫是復興基金依據安置、復原與重建階段之不同需求，彙整擬定之計畫，從「受災戶住宅重建資金利息補貼」、「緊急公營住宅入住支援」、「受災住宅用地修復調查」、「受災兒童學生之學區外通學支援」，到「地區自來水設施等之修復」及「社區 FM 電台轉播站設置支援」等，每項事業計畫除列出事業名稱、事業期限、事業目的外，也詳列事業內容（補助對象、補助經費、補助率、補助上限）、申請方法與申請窗口、作業（撥款）流程。瀏覽其內容，就不難看出歷年來之經驗累積，已使事業計畫具備因地制宜及與時俱進之特色，且幾乎到達「

題庫化」之程度，受災者、民間團體可以從中找出適當之切入點，提出需求並獲得持續性之支援。



圖一 復興基金之財源

二、臺灣經驗

921 大地震後，政府透過《九二一震災重建暫行條例》及特別預算之編列，設置「社區重建更新基金」，規範基金之用途：（一）補助災區社區開發、更新規劃設計費。（二）撥貸辦理災區社區開發、更新地區內土地取得及地上物拆遷補償，並得補助必要性公共設施之用地取得、地上物拆遷補償及工程經費。（三）撥貸辦理災區社區開發、更新地區開發興建。（四）投資社區開發、更新有關重要事業或計畫。（五）補助災區個別建築物重建規劃設計費。（六）撥貸辦理災區個別住宅重建...（九）生活重建相關事項...等。另，為統籌運用「行政院九二一賑災專戶」及「內政部九二一賑災專戶」之民間捐款，成立「財團法人九二一震災重建基金會」，運用社會資源，統合民間力量，辦理（一）災民安置、生活、醫療及教育之扶助事項。（二）協助失依兒童及少年之撫育事項。（三）協助身心障礙者及失依老人之安（養）護事項...（五）協助社區及住宅重建之相關事項。（六）協助成立救難隊及組訓事項...等。前者由官方負責，於 2006 年 12 月底完成清算；後者由民間負責，於 2008 年 7 月 1 日解散。存續期間，分別從官方及民間之角度，透過各項重建計畫（專案或方案）之推動，提供各級政府、受災者、民間團體或災民組織（如都市更新會、遷建推動委員會）申請協助（補助）之管道與投入重建之平台。過程中，兩者在既合作又競爭之關係下，透過功能互補，不僅讓集體住宅遷建、集合住宅（社區）更新重建與修繕補強等計畫得以順利推動，且所建立之資源分享模式，不僅讓民間活力得以持續投入，也讓社區

參與及社區自主蔚為 921 災後重建之特色。

三、備妥災後重建基金機制

921 大地震後，官方與民間基金之互動關係與運作模式，並非一蹴而成，而是透過摸索學習而得，其績效、功過與成敗留待歷史評價。然而，深入檢討 921 災後官民重建基金之運作經驗，並參酌日本復興基金之精神，臺灣應有機會以政府捐助之財團法人為基礎，備妥具有臺灣特色之災後重建基金。

因臺灣地理環境與行政區劃特殊性，顯有重大災害僅止於某一直轄市或縣（市）範圍，加上地方政府財源籌措不易，災後重建基金可定位為全國性。災後重建基金除備妥與災民救助直接有關之賑助計畫或方案外，亦應針對災後臨時安置、生活重建、住宅重建、產業重建、教育文化重建、社區重建等需求，規劃完善之重建計畫或補助專案（方案），詳列計畫目的、計畫對象、申請單位、補助標準、補助上限、申請條件、作業（撥款）流程等。

在完善準備下，逢災即可以民間之捐款及政府之預算挹注作為運作財源，適時適地於災後重建基金下成立專案基金，提供各級政府、受災者、災民組織及民間團體申請資源（補助）及參與重建之平台。

註 1：自 1954 年開始實施之地方交付稅制度，是現今日本地方財政調整制度之中樞。

地方交付稅制度是一種為確保地方政府自主性，平衡各地方政府財源之制度，由中央直接向都道府縣、市町村二級政府之一種交付款。在交付時，不得附帶條件或限制其用途。