

---

## はじめに

本報告書には、文部科学省大都市大震災軽減化特別プロジェクトⅣ-3「大都市大震災における復興政策総合評価システムの構築」（代表：林敏彦 人と防災未来センター上級研究員）の活動の一環として行われた研究会の記録の一部と、最終成果物として研究メンバーらによる論文が含まれている。すでに発刊したDRI調査研究レポートVol4、『震災復興と公共政策』の続編として出版するものである。

法学、政治学、経済学という社会科学の中でも多様な専門を持つメンバーが問題意識を共有していくために、我々はそれぞれの分野における代表的な研究者を招いた全体研究会をその活動の柱に据えた。研究会の記録をこのような形で出版することを当初から意図していたわけでは無かったが、研究会を通じて語られる震災復興の問題の奥深さや広がりをおこれほどまでに鮮明に浮き彫りにするものは少ないと判断し、このたびDRI調査研究レポートとして出版することとした。また語られる論点はもちろん震災復興についてであるが、そのほとんどは様々な政策分野にも共通し、公共政策上の重要な論点にもなりうる。そこでタイトルは「震災復興と公共政策」とした。いずれも簡単に答えが出ない問題ばかりであるが、今後の災害へ向けた復興制度の構築に当たって、押さえておくべき重要な論点はかなり抽出されているのではないかと感じている。

また本稿に収められた論文は、全体研究会だけでなく、関係者らのヒアリング調査、自治体への調査など、個々のテーマに沿って3年間研究を重ねてきた成果である。

本稿出版の過程では、校正作業にご協力頂いた報告者の皆様に心より感謝申し上げたい。また編集・出版の過程では、人と防災未来センターの木下直子氏に多大なる協力を頂いた。ここに記して感謝したい。

平成17年7月1日  
研究チームを代表して  
林 敏彦

---

---

## 発刊にあたって

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センターの使命は、二度と再びこのような不幸な災害をわが国のみならず、世界で発生させないことにある。そうは言っても、近年においても死者が1万人を超えるような大災害は途上国で毎年のように発生しており、被害軽減は容易ではない。しかし、いつまでも手をこまねいて眺めているわけにはいかない。何とか被災者を少なくする努力が必要である。人は不幸な出来事を時間が経てば忘れられると言われるが、当事者の受けた心の深い傷は生きている間癒されない。だから、このような不幸は何としても避けなければならない。

このような理由から、災害の減災につながるあらゆる努力を行う覚悟で、当センターでは災害調査を実施することにしてきた。災害調査を通じて、一体減災のために何が問題であったかが明らかにされるのである。それは災害の種類や風土に依存するものもあろうし、そうでなく共通のものもあろう。だから、地震災害だけでなく洪水、高潮、津波、土石流、火山噴火などの災害調査も必須である。ただし、同じパターンの繰り返しと明らかに分かる場合には調査しなくてもよいだろう。海外の災害調査は、途上国では外力と被害との関係がわが国より単純であるから、災害過程の理解のために行う必要がある。先進国では、わが国の減災に役立つ教訓が得られることが多いので、やはり実施しなければならない。

このように、災害調査は必要理由があって行うのであるが、その結果の整理では、担当者のみ暗黙知が蓄積し、調査に行かなかった者には表面的なことしか伝わらないという弊害があった。しかも、調査結果を解析して執筆された論文はそのエッセンスであって、決して災害の全体像を伝えるものではない。

そこで、当センターでは、「DRI 調査研究レポート」を出版することになった。それは現地調査やさまざまな研究活動で得られた暗黙知と形式知を災害研究者のみならず政府・自治体の防災・減災関係者やマスメディアの人たちと共有し、いわば防災・減災世界を拡大することを目指している。したがって、報告書には調査・研究によって得られたできるだけ多くの知見を含めることにし、センター内での査読を経て出版することにした。これと合わせて、調査担当者の労に報いたいということもある。この報告書が多くの人の目に触れ、今後の防災・減災対策を進める上で、災害という現象の理解を深める上で、そして結果的に被災者を少なくすることにつながることに貢献できれば幸いである。

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター センター長  
河田 恵昭

---

はじめに

目次

## ◆講演録 大震災と被災者支援

雲仙普賢岳災害から今日に至る被災者支援施策の展開 .....	1
長崎県弁護士会 弁護士 福崎博孝	
被災者支援のあり方について .....	18
社会安全研究所 所長 木村拓郎	

## ◆研究成果論文集

復興哲学の再構築 .....	38
林 敏彦	
阪神・淡路大震災からの経済復興と復興財政の機能について .....	40
永松伸吾・林 敏彦	
新潟県中越地震が再び突きつけた災害危機管理の課題 .....	60
堀 要	
政府の災害危機管理体制と生活再建支援策について—応急対応と災害復旧・復興の課題 .....	83
堀 要	
危機管理の視点からみた行政府の対応と問題点～阪神・淡路大震災をふりかえって .....	92
東野裕人	
災害に強い都市の再生をめざして—都市空間概念への統合化と「共助」原理への転換 .....	104
千葉恵美子	
財産権保障という観点から見た災害復興の評価基準 .....	108
棟居快行	
最近の被災者支援制度の動向について—被災者生活再建支援法と自治体による独自施策との連携 .....	110
山崎栄一	

<参考> DRI 調査研究レポート vol.4 『震災復興と公共政策』 目次 .....	141
--	-----

# 雲仙普賢岳災害から今日に至る被災者支援施策の展開

長崎県弁護士会 弁護士

福崎博孝

## ■被災者救済運動に関わったきっかけ

弁護士ですので、研究者を前に話をすることはあまりないのですが、私は個人的に雲仙普賢岳災害の被災者の救済運動に関わってきました。その後、組織的に弁護士会の一員として救済運動に関わるという流れできております。

私がなぜこんなことをやっているのかにつきましては、私の自己紹介をした方がご理解いただけると思います。長崎県島原市の「安中地区」の出身で、そこから九州大学へ行って、昭和56年から弁護士をやっております。私の同級生も消防団員なんですが、2人ほど火砕流で死んでおります。先輩と後輩もかなり死んでしまったわけです。私自身は弁護士として、じん肺とか消費者問題といった問題を取り扱っておりました。新婚旅行に行っていなかったものですから、子供を連れて東京のディズニーランドに行っているときに火砕流が起きてしまいまして、1週間ぐらい島原へ帰ることが出来ませんでした。これこそ、自分自身の身が悲惨だったわけです。その後、自民党の島原支部が毎週日曜日に被災者の法律相談のってくれないかということをおられたので、それはもうすぐ引き受けて、当初のうち日曜日はずっと被災者の法律相談を行っていたんです。ところが、その相談の内容たるや、とてもじゃないけど、僕ら弁護士で対応できる法律相談とまるっきり違うわけです。要するに、新しい制度がないとどうしようもないという事ばかりで答えようがない。少なくとも弁護士としてやれることといえば、例えば、行政の農林部に相談に行ってくれとか、とにかく行政を紹介するとか、そういう法律相談が8割方じゃないかなという感じがありました。法律相談とは全然違うと言われたら確かにそうなんです、そのころから何とかならないのかということで、例えば、被災農業者の会とか、被災漁業者の会といった被災者の団体を作ろうと、裏に回って活動を始めたんです。その時に、行政に対する要請活動、例えば、どういうことで困っていて、どういうものが必要なのかということをおに要請文を書

くということをやっておりました。実をいうと、そのころから既に木村拓郎先生も島原にいらっしゃいまして、お互いに「何、あれは」という感覚で様子を伺っておりました。まず、弁護士が災害に関わるというのはまずあり得なかったことなんで、うさん臭いと多分木村先生は思っていたでしょうし、私も株式会社の人が災害をやっているというのが違和感がありまして、お互いにうさん臭いと思っていたという状況が1年ぐらいありましたね。お互いに被災者団体を持ってまして、それぞれが行政に対する要請文を書いてきますので、お互いに存在は知っていたんですけども、喋ったことがないという、そういう状態でした。しかし、1年ちょっとたつてから、長崎の弁護士会でその研究会をつくろうという話になったときに、木村先生が「自分も参加していいやろうか」「東京から来るんですか」と言ったら、「来ます」ということで、そのときからの付き合いになります。

## ■被災者運動と行政との関わり合い

私自身は、とにかく被災者の運動として何をどうするのかということで始まったのですが、やっぱり運動だったんですね。消防団の連中が何人も亡くなったんですが、亡くなっても公的な補償が一切ないと思ひ込んでいたんですね。ところが、賞恤（しょうじゅつ）金条例というのがありまして、亡くなった方に一時金として幾ら、それから遺族に年金として月々幾らという、そういう制度があるというのを知りました。ところが、年齢が私と同世代、昭和29年前後生まればかりで、支給金額が4ランクぐらいあったんですが、亡くなった人たちに適用されるのが一番下のたしかランクだったと思うんですが、非常に金額的に粗末な内容だったんです。一番最高ランクの制度として、特別賞恤金条例というのがありまして、それを何とかとれないだろうか、要するに、法令を無視してでも出させるという要求をするように裏で助言したこともあります。

賞恤金条例というのは、市町村に一つ、それから都道

府県に一つ、国に一つという、要するに一番最高ランクをとると、掛ける3になるという、かなりの金額が遺族にとれる内容でした。一番最初に取り組んだ運動はこれでした。その後、亡くなった人も大変なんです、家を失った人、こういう人たちをどうするのかということになりました。警戒区域でもうその中では商売ができない、事業ができないという人たちの生活をどうするのかという相談をずっと受けておりました。マスコミの前では、行政と緊張関係を持っているよという一応スタンスはとっていたんですが、実際のところ行政とケンカするという姿勢は取っていませんでした。実を言うと、長崎県は島原の災害に関して、雲仙岳災害対策復興室を創設しておりまして、そこの担当理事、室長あたりと言い方はおかしいんですが裏で交渉して、こういう農業者がこういうことで困っていますよという話をもっていく。もうそのときには復興基金が出来ていましたので、復興室と一緒にこういう場合には何らかの助成ができないかと頭をひねる。要するに、従来は、過去の損害については補償が出来ないわけで、いかにして個人補償という言葉の壁をクリアするのか。助成金が過去の損害補償ではないんだということ、どのようにして言葉を表現していけばいいのだろうか考えてきました。要するに、こういうタイプの農業者にはこういう助成金はすべきじゃないか、将来の生活再建、事業再建に対する助成金という表現ができればOKなのは、そういう発想で、復興室あたりと協議していきました。県の方もそれが仕事だみたいな感じがあったんですけども、そういうことを裏でやっていました。そういうふうな関係になった理由とは、その当時復興室のトップだった担当理事と一緒に話をしているときにこんなことを私に言ったんですね。「福岡さん、あんた、行政というのはあまりよく知らんだろう。島原の災害は、被災者にいろんなニーズがある。島原の被災者に10ニーズがあるとすれば、そのニーズはまず市役所、市町村が当然探知して聞くだろう。市町村から振興局に上がってくるだろう。振興局から県の本庁の各部署に上がってくるだろう。そして自分のところに来るんだ」というんですね。10あるニーズが、その前の段階で、行政マンが無理筋のやつはカットしていくと。ということになると、10あったニーズが自分のところに来るときには、多分3つ、よくて4つというふうなことになるんだと。だから、どうしたらいいんだと思っていたんですが、福岡法律事務所を経由して残りのやつを持

ってこいと。その中にやれるやつがあるはずだと。やっぱり、行政というのは階段を上るときにそのどこかで切ってしまうので、その切ってしまった中にもできることがあるはずだ。それを自分たちも検討したいんだと。だから、福岡さん、あんたは被災者と直につながっているんだから、そういうのを持ってきてほしいという話があって、「ああ、自分はそういう位置づけでこの災害には関わることができるんだ」ということで、島原の災害に関わっておりました。

### ■雲仙普賢岳災害当時の被災者支援の論理的背景

阪神・淡路大震災以降は、研究者が法律やいろんな面で研究をされるようになったんですけども、あの当時は、少なくとも島原の災害、それから奥尻、北海道南西沖地震の直後では、研究者が研究するなんていうのはちょっとなかったんじゃないかなという気がします。日弁連で委員会をつくったときにも、研究している人を探そう、特に法律面で研究している人を探そうということになりまして、結局は、自治省出身で地方公務員法という法律を書いておられた鹿兒島重治先生を引きずり出して勉強するということしかできなかった。もともと自治省の防災関係をされていた先生ですから、よくいろんなことをご存じで、僕らもそのときにいろいろ勉強させてもらいました。そういう形で、島原にしても、北海道南西沖のときにしても、本格的に研究するという段階ではなかったです。その後、僕らは弁護士会で意見書を作りまして、その際には憲法論的にどうかとか、行政法的にどうかとか、そういう検討はしましたが、そんなに深く検討するわけではなかったです。要するに、結果をとりたいたいということで、それを裏づける論理を考えるというそういう感じだったものですから、そんなに深い議論は多分してないだろうと思います。

今回私がここに呼ばれたとき、被災者生活再建支援法についての小論文を書いてくれと言われていて、自分の職責といったらおかしいんですけども、過去、自分の資料を全部整理して、やってきたことを含めて、自分の持っている情報を時系列に並べてみようと思って、作り始めてみました。今日呼ばれるという話も並行してあったので、完成品ではありませんが、何らかの参考にはなるのかな。ただし、内容は間違いがあるかもしれません。夜、自宅でパソコンに向かって打っているようなも

のですから、いつごろまでかかるかわかりませんが、今から精度の高いものにしていこうと思っております。いずれは自分のやったことについて、または自分の身の回りのこの災害の関係のものを全部整理しようかと思っております。

このペーパー自体は、個人に対してお金を行政が支給するという、そういう救済策をまとめています。そういう観点からすると、雲仙普賢岳噴火災害以前は、個人救済策とすれば、災害対策資金の貸し付けと利子補給、多分ほぼこれに尽きるんだらうと。ただ、弔慰金法がありますので、一応あれは個人にお金を支給するわけですから、個人救済になるわけですが、あれは人的損害について支給されるのであって、物的損害には支給されない。そういう面では、ちょっと私がずっとやってきたことの中からはちょっと外れてくるんですけども、いずれにしても、物的損害に対する個人救済の絡みでは、多分災害対策資金の貸し付けとその利子補給、そういう制度しかなかったんだらうと思えます。雲仙普賢岳災害以降、その個人救済、これは物的損害、建物の損壊・半壊を含めて、その物的損害についての補償の問題がクローズアップされて社会問題化したというのはやっぱり雲仙普賢岳災害以降だらうと思えます。

### ■雲仙普賢災害における特別立法構想

それに多大な貢献をされているのは、その当時の総理大臣の海部さんだらうと思えます。海部さんは多分行政のシステムを十分ご存じなかったと思うんです。目の前に悲惨な状況を目の当たりにしたときに、ルールを踏み外した発言をしてしまった。それが「特別立法」という言葉になって、被災者の運動の旗印になってしまうわけです。海部さんは後日これを否定しているんですが、鐘ヶ江市長が書いた本によると、「市長だけの責任にはしないよと、いよいよのときには特別立法でも…」という発言をしたと書いてあったと記憶しております。ただ、本当にその場面で「特別立法」という発言をしたのかどうかは怪しいところで、政府与党首脳会議で現行法で対応できない場合は新しい対応を考えていきたいという、要するに、新しい法律をつくってでも何とかするという言葉が「特別立法」という言葉へとどんどん変わっていったのでしょ。

じゃあ、特別立法とは何かというのを考えますと、考

えられるモノとしては2つあったんだらうと思えます。一つは、島原の災害を特徴づける施策となりますが、刑罰を科すことを前提とした警戒区域の設定、立ち入り禁止に伴う損失補償であります。立ち入り禁止となると、警戒区域に入ることは犯罪ですから、それこそもうそこで住むことはもちろん、そこで事業をすることもできなくなるので、当然経済的な損失補償の問題が出てくるわけですね。これにどう対応するのかというのが特別立法の一つの多分イメージとしての柱だだらうと思えます。

それともう一つは、火砕流や土石流で家をなくした人についての財産的損失の公費による補てん、補償、これもイメージ的には入っていたはずですが。ですから、このイメージとすれば、この二本柱がこの特別立法の内容だったんだらうと思うんです。

慌てたのはお国の官僚さんたちで、とんでもないと、そんなことできるわけないということで、NHKの特別番組のときに初めて公に表明したと思うんですが、鹿島さんという局長さんが「個人補償は無理である、自力救済が原則であって、国民間の公平、バランスからしても補償する理由がない」ということで、今度は政府のほうで反転攻勢に入っていきます。特別立法は絶対だめなんだとこのころから言い出しているわけなんです。自治体（長崎県）とすれば、国に対する要請書について柱が3つあったらしいんです。災害に強いまちづくり、経済的補てん、それと基金の設置です。この2番目の経済的補てんは、多分特別立法論にのっかった趣旨だったんだらうと思えます。これは当然政府の内部では大反発をくらう、こんなものできるかと、自力救済、自助努力が原則であるというのは多分、そのころ自力救済、自助努力という言葉がもう乱発されていた時期がありましたけれども、それがネックになって、長崎県のほうは特別立法か基金の設置かの二者択一を迫られた訳です。長崎県はその時、基金に絞って、その代わりに特別立法を落とすという選択を行って、これは被災者からかなり大ひんしゅくを買った対応だったんですけども、実を言うと、その選択は僕は間違っていないと思っております。あの当時、個人補償の内容を持つ特別立法を政府がつくれるかといえば、絶対無理だったと思えます。基金というやり方で実をとるという、そういうやり方は、行政とすれば大正解だったと個人的には思っているんですが、被災者のある意味では代弁者でもあったので、そのことは

口には出せないという状況があったことを記憶しています。

ただ、後日の話ですけれども、全体の被災者団体を協議会化した団体があったんですが、そこが何年後かに特別立法という旗印をおろしたんですね。そのときに先ほど言いましたその復興室の担当理事から電話がありまして、何と言われたか。「何でおろしたんだ」という言い方をするんですね。どういう意味かといいますと、県は被災者から買められているという形をとらないと国との交渉ができないという発想なんです。非常に発想がすごいなと思ったんですけれども、何でおろしたんだと、行政のほうが内心ちょっと困るよというふうな、そういう発想をどうも持っていたようなんです。被災者はそういう行政の事情がわかってないものだから無理なことはやめる、あるいは、ちょっとかしい知識人の人たちがやっぱり指導しておろさせるとことがあったんです。しかし、本当のことを言うと、被災者と現地の自治体と緊張関係を持たないと、絶対に国との交渉は非常にやりにくいということは、これは間違いないことなんです。やはり、被災者と現地の自治体が表面上は緊張関係を持つ、その緊張関係を持つための一番の旗印は特別立法だったという、その位置づけをやっぱり被災者自身がきちんとしてなかったというのは多分あるんだろうと思います。いずれにしても、県はもう早い段階で、国の内部の反発が大きくて、実際問題としてやっぱり無理だろうということで、特別立法をおろして基金だけやるということになって、「普賢岳災害対策基金」というのをつくったということになります。

### ■ 普賢岳災害対策基金の創設

県が行ったこの基金の施策に対する説明というのは、国を怒らせないようにといったらおかしいんですけども、非常に神経質なものでした。基金創設の1年後である92年7月の県議会で、基金というのはどういうものなのかという説明をしています。その中で言っているのが、形をかえた補てん事業を実施する、行政を一步踏み出す事業を行うという言い方をしておるんです。「補てん事業」という言葉は、非常にこれはやばい言葉ではあるんですけれども、ぎりぎり限界だろうと。そして、行政を踏み出す事業を行うという言い方をしています。それから、普賢岳災害対策基金の記録誌で「たくましく」

というのがありまして、そこでは、基金とは行政で行う各種の災害対策制度を補完するものであるという説明の後に、本来行政の事業として行うべきものは基金では実施しませんというふうな言い方をしています。そして、基金は住民等の災害からの立ち上がりに重点を置いて助成事業を実施します。「立ち上がり」という言い方を今度は初めているんですね。だから、当初災害直後は、行政のほうとすれば、損失補てんという言葉はまず避けたいというのがあった。その当時は、損失補償とか、そういう言葉を使っていました。損失補てんという言葉をとにかく避けるという意識があったんですが、それでもやる内容は、実を言うと踏み越えているんですね。今までの行政のルールからすればかなり踏み越えている。しかし、それについてはやっぱりそれなりの表現をせんばいかならうということ、行政を一步踏み出す事業を行うというふうな表現を議会ですしているようです。

ただ、この段階で多分県のほうの一部のクレバーな職員は過去の損失の補てん、過去の損失の補償、これはだめだということで、被災者の将来の生活再建支援、こういう表現にかえないといけない。実質は過去の損失の補てんであっても、補償であっても、それを何とか将来の生活再建のために必要だという合理的な説明をしなくちゃいけないという、十分にそういう意識を持っていたようです。けれども、そのことから「公的な補償論から公的な保障論への転換」という、それをしないと基金の施策ではあってもそう簡単に金は出せない。ご存じのとおり、基金の金の長崎県が借り入れた金については、利息分を国が、あれは特別交付税だったですかね、それで補てんするというやり方をやっているわけですから、それ自体が公的資金ですので、間接的ではあっても公的資金を投入するのは間違いないわけですから、その辺のところは非常に神経質になっていたのは間違いありません。そのことをはっきりと復興室の人たちが言っていましたので、とにかく過去のものに対するというふうな表現はとにかく絶対できないんだというふうな発想でやっていたと思います。

### ■ 被災者の生活支援事業—食事供与事業

さっき言いましたように、助成とか、将来の生活再建というふうな表現ができればいいというわけで、ただ、基金は基金でいろいろ寝技的に、本当言うすとすごいこと

をやったなあ。その当時から僕はびっくりしたんですけども、たとえば、国土庁が「雲仙普賢岳噴火災害に係る食事供与実施要綱」という、その要綱に基づいて食事供与事業というのをやっているんです。これは、警戒区域から出されてしまって、結局生業が途絶えたという人たちに対して食事供与をすると、食事供与といったら大体弁当支給ですよ、それを現金支給も可ですよというやり方を始めたんです。これは1人1日1,000円の金銭給付または弁当の現物支給というふうな言い方をしていたらしいんです。けれども、だれ一人として希望者は現物支給はいなかった、全部が現金でということになる。そうすると、4人世帯で月12万円という計算になるそうです。だから、4人世帯で月12万円必ずもらえる。これが6カ月という限定だったんですが、さらに6カ月延ばしたんですね、だから1年間支給された。それプラス、基金から別途3万円が支給される。これは、「生活費雑費支給」というふうな言い方をしていたと思います。ですから、警戒区域からたたき出された人たちは月15万円もらえる。これは明らかに個人に対する現金の支給です。しかも生活再建支援とか、将来の生活再建支援とはちょっと違う、今の生活の現状に対して支給する、要するに、家に住めない、そこの中で仕事ができないという人たちに対して支給しているわけですから、もしかしたら、今までの原則からすればこっちのほうがよっぽどやばいんじゃないかということになる。今までの原則というのは、「自助努力論」あるいは「自己責任論」です。ただ、理屈上は、僕らも警戒区域による経済的損害の補償の問題に関しては、憲法論的にも可能じゃないかという議論をしていたんです。これは反対論も当然賛成論も当然あり得ます。要するに、警戒区域に入ったらだめよというのは、被災者の人たちの生命、身体を守るためにやったんだから、それに対する補償をする必要はないという考え方が当然これは政府を含めてかなり強い考え方として当然あるんです。それに対して、憲法29条2項のもとで正当な補償はすべきであるという考え方、これは九弁連とか日弁連の意見書はほぼその考え方でやっているんですけども、ちょっと無理はあるんですが、いずれの考え方もあり得るわけです。本当に火砕流、土石流で家をなくした人とか、そういう人たちに対する損害の補償とはまた質が違ふと。要するに公権力の行使に基づいて損害が発生したんだという側面だけ見れば、やっぱり国は何らかのことをせざるを得ないという意識があ

ったのかなというふうに私は考えております。それがあったからこそ、今言った食事供与事業というのがやられたんじゃないかな。これは奥尻ではありませんでした。その後はないですね。「法災（ほうさい）」という言葉、盛んに被災者、マスコミが法災、法災と言っていたんですけども、さすがにそのことを気にしたんですよ、国のほうは。しかも、これは鐘ヶ江市長の本を読んで見てもらったらわかるんですけども、高田知事が警戒区域の設定を引くときに市長を説得しています。自分は「それを押しつけられるんだったら、この窓から飛びおりて死ぬ」みたいなことまで自分は言ったんだとか鐘ヶ江さんは言うておられます。要するに、県や国が何とかする、だから警戒区域を引いてくれというふうなことを言ったのは間違いないです。やっぱりその責任上というのが県にも国にもあったんだろうと思いますね。ですから、この食事供与事業がなされたのかなと思います。

## ■国土庁の災害共済制度構想

それと、その当時、非常に重要な動きがありました。91年11月なんですけれども、災害共済制度の創設の検討を国土庁でやったという長崎新聞の記事があるんです。東大の廣井先生にこれを送って見てもらったんですけども、廣井先生はわざわざその当時の国土庁の役人に問い合わせしたんですね。そうしたら、「本当にそういう動きがあったのか」という問い合わせをしたら、本当にあったらしいです。もちろん立ち消えになっているんですけども、都道府県などの自治体を対象に共済を組織するという発想だそうです。ですから、今の生活再建支援法は都道府県が相互に拠出金を出すわけですから、あれに似たようなものを考えていたんだろうと思いますね。ですから、この議論がその当時、そこで内々に議論していながらも立ち消えになってしまったというのが非常に残念といっちゃ残念だなという気がします。これが大きい議論になっていたら、くだらない同じ議論を何度もする必要がなかった。鳥原で普賢岳の災害で議論したことは、結局、国に通らずにポシャってしまって、北海道南西沖地震が起きるとまた同じ議論が行われる。そして、神戸が起きて同じ議論をまた一からしているというのが私のイメージだったんです。神戸の震災後の新聞記事なんかを読んでいると、鳥原で議論したことばかりじゃないか。もちろん、神戸の大震災の後のほうの議



論が非常に深められていった。内容、レベルは違うんですが、同種の議論をしていたのは間違いないんです。そのことを考えると、国土庁の災害共済制度の構想が立ち消えになったことはもったいなかったという気がしないでもありません。この議論をさらに深めると非常におもしろかったんじゃないかなと思います。どなたか国土庁あたり、その当時のお役人の方をご存じであれば、一回聞き取りされたら非常におもしろいんじゃないかと思うんですが、住宅共済だけの話じゃないんですね、これはどうも。下のほうの新聞記事で推測すると、「現行法では被災者住民への休業補償などの規定はなく…」なんていう記事になっているんですね。休業補償なんかをこの共済でやるとかいう、そういう議論がもしあったとすると、住宅再建共済なんていうレベルの問題じゃない。それこそ、例えば噴火災害なんかでいくと、旅館なんかは休業に追い込まれるというのはこれはよくあることですよ。北海道の白銀温泉なんかまさにそうだったと思うんですけども。そういうときにその旅館に対する休業補償、あそこの有珠山もそうですけれども、旅館街が多いですから、そういうものについてもその災害共済制度をきちんとつくって対応できるのかどうかという問題をもしかしたら議論していたのかなという気がせんでもなくて、それを思えば思うほど非常にもったいないという感じがしております。

## ■二つの基金

それから、もうこのころ、91年11月ごろから雲仙普賢岳噴火災害の基金の具体的な施策がかなり出てきました。基金は、通称「行政基金」と「義援金基金」に分かれております。要するに、行政が特別交付税の利子の補てんを受けながら積み上げた基金と、もう一つは義援金を持ち込んで、取り崩し可能という前提のもとに持っていた基金が両方あったんです。もちろんシステムの問題とすれば、やっぱり事実上個人補償になるような内容を私は行政基金でやってくれといったら非常に内心うれしかったんですね。義援金基金でやってもらってもあまり実を言うとうれしくなかったんです。理屈の問題からすれば、行政基金でやるということは非常に問題があるはずですから、そっちのほうでやってくれば非常にうれしい。「住宅再建助成」これはたしか全壊の人で550万円出たと思うんですが、それは半分は行政基金で半分

は義援金基金です。そのときはちょっとやっぱりうれしかったですね。ああやってくれたというふうな感じがしました。

## ■災害前の負債に対する利子補給制度

あんまり大きく今まで指摘されたこと、指摘と言ったらおかしいですが、これはというふうな評価をされていたわけではないんですが、「被災者用住宅団地造成促進助成事業」というのがあるんです。これはたしか被災者の団地を島原2カ所、深江町は1カ所つくったんですが、その造成に助成金を出すという、その造成をしたのはどこかという、あれは県の住宅供給公社だったのでしょうか。だから、県の住宅供給公社が被災者の団地を造成するのに金を投入しているんですね。トータルで言うと13億円を超えているんです。ということは、あそこの土地は、この金の分だけは売値が下がっているということです。どういうことかという、この内容からすると、被災者は買うわけですから、被災者はその分だけまた助成を受けているというのが隠れている。あそこの土地をこの13億円がぶち込まれてなければ、13億円分だけ高く買わざるを得なかったはずなので、そういう意味でも、これも考えてみたら、個人に対してお金を出すようなものだろうという、そういう評価を一つ一つしていけば非常におもしろいかなと思います。

それと、「被災農家営農資金償還円滑化事業」があるんですが、これ、その当時はえっと思ったんです。なぜかといいますと、利子補給というのは、災害対策資金の貸し付けだけしかなかったんですね。ところが、これは被災前の農家の借入れ金についての利子補給制度なんです。それがこの円滑化事業ということでやられています。これが多分日本で初めて、被災前の借金についての利子補給をしましょうというものだろうと思いますが、今三宅島ではしていますよね。有珠はなかったんですかね。だから、三宅でやり出していて、これが今から先は当然やれんことはないという話になってくると思うんですが、島原では、実を言うとこれを初めてやったはずですが、それを復興室のほうを意識していたかどうかという、これは実を言うと意識していたんです。多分初めてになるだろう。しかも大変ことだぞという、危機感があったらおかしいんですけども、覚悟を持っていた。なぜかいうと、先ほど言いましたように、復興室と裏でツ

一カーでつながっていましたので、こういう事業を一つ一つやるたびに、いろいろ話をしたわけですが、これをするときは実を言うと私には何も言ってないんです。県のほうが復興室のほうのメンバーで議論して多分やり出したことだろうと思いますし、もちろん被災している農業をやっている人たちが要請したことではあるんですが、まさかここまでやるとは思ってなかったというのが私の本音でした。これをやるというのを聞いたときに、復興室の理事に私は質問したことがあるんです。「いいんですか、本当に」「何でか」と、この事業の対象は農業者だけなんです。それ以外にも商売人があるよという話なんです。島原の商売人にも事業を拡大するととなるとこんな規模じゃない。農業者にこんなことをやった予算規模じゃないはずなんです。そうなったら、私はもう「知らないですよ」と話をした気憶があります。そうしたら、復興室のほうの理事は、「そのときはそのときでもう覚悟しないと仕方がないだろう」というふうなことを言ったんですね。ですから、県のほうとすれば、あんまり宣伝できないといったらおかしいですけども、気づかれたらきついやねというふうな感じがありました。私は実を言うと、それを島原で吹聴して回ったんですが、商売人というのは災害に遭うと非常に弱いんです。利子補給にしても、災害対策資金の借りにしても自分たちが苦しい、だからこういうのをやってくれというのを言わないのが商売人なんですね。というのは、そういう要望を言ってしまうと、あそこはやばいという話になってくるものだから、口に出せないんです。ですから、本当言うと、商売人が一致団結して、農業者にこんなことをするんだったら自分たちにもしてくれというようなことを多分強く言えば、県は覚悟していた。そうするとかなりまた金を使うことになったと思うんです。本当のことを言うと県は覚悟していたのに、結局、商売人が言わなかったからこれだけで終わったわけです。この事業は、ある意味では画期的な内容だったはずですよ。

## ■弁護士会の活動

92年の9月に九弁連が意見書を提出しております。今読んでみると、非常に我ながらちゃっちな意見書をつくったなという気がします。九弁連が動き出したのが、その災害の年の秋から暮れにかけてでした。自然災害に弁護士会が運動に関わるということは、多分初めてのこ

とだと思います。有珠山なんかにも行っていたことがあるんですが、有珠山の人に聞いたけれども、弁護士さんが来るなんていうのは信じられん、弁護士さんが何をされるんですかというふうな、そんな感じの応対だったんですね。要するに、弁護士や弁護士会が動くというのはまず考えられないという、考えたこともないというのが現実だったと思うんです。けれども、なぜ弁護士会が動くようになったのかといいますと、実を言うと、私が災害当時、先ほど言いましたように、日曜ごとに法律相談ということでずっと半年ぐらい活動をしていたのですが、日曜ごとに行くということは休みがないということで、途中で過労で島原でぶっ倒れてしまったんです。救急車を呼ばれて、どうも目をあけて寝たらいいんです、飲み屋で。それで救急車を呼ばれて、救急車が店の前で止まったときに私、目を覚まして絶対乗らないと言うて帰ってもらったんです。というのは、救急車に乗ったら、島原新聞という新聞がありまして、島原新聞に救急車に乗ったら名前が載るんです。けれども、もちろん次の日にすぐ病院にたたき込まれて精密検査をしたんですが、そのことを今は監居状態にある中坊公平さんに、私が倒れたということを福岡の弁護士が言っちまっているんですね。中坊さんは、実を言うと私の師匠みたいな人で、豊田商事のときに一緒に仕事をして、弁護士たちはもうへたをする過労で死ぬ目に遭うようなこき使われ方をしました。僕は長崎だったからいいんですけども、やっぱりかなり厳しい人で、その中坊さんがこの当時日弁の会長になっておったんです。福岡で九弁連大会があるときに、中坊さん、日弁の会長として当然来なくちゃいけないんですけども、そのときに「出てこい」と言って福岡から電話がかかってきたんですね。何でかな、「おれはまだ倒れて退院してきたばっかしなのに行けない」と言ったら、「いや、とにかく出てくるだけ出てこい」と言われて、福岡まで出て行って、ホテルの喫茶室で顔を見るなり怒鳴りつけられた、めちゃくちゃ怒られたんです。その怒り方が、なんでおれ怒られなきゃいかんのかと思ったんですけども、「おまえ何さまだと思っておるんだ」という言い方をしたんですね。「おまえの力が何になる、1人の力が何になるんだ」と怒り出して、「おまえが1人で災害のこと、島原のことをやって倒れて死んじまってそれで何の意味がある」と怒られて、何で弁護士会を動かさんのかと言いだしたのが弁護士会が自然災害に関わることになったきっかけです。一緒に同席し

た藤井さんという弁護士がおります。その人はたまたま私に付き添ってきたばかりに災害関係の委員会の委員長にならざるを得なくなってしまいました。中坊さんが、とにかく九弁連から上げてくればもちろん絶対やるというふうな言い方で、上げてこいと言われたので、早くじゃあ九弁連で意見書をつくって、早く日弁連に持ち込もうと、そうすれば日弁連に委員会ができるという発想で、それこそ何カ月かで作ったのがこの意見書で、そんな大した議論はしてないという内容ではあります。けれども、それをきっかけに、その後、その日弁連が委員会をつくってくれて、委員会でもたいろんなことをやっていくという流れになっていっています。そのきっかけになったのがこの九弁連の意見書です。

それで、平成5年になってやっと九弁連が意見書を提出して、日弁連が受けて、日弁連にここにありますように、災害対策基本法に関する小委員会を設置したわけです。ここに書いてある藤井克巳さんが実を言うと先ほど述べたように、介添え役で私についてきたばかりに、怒られたあげく委員長までさせられたという弁護士なんですけれども、彼は委員会設立後はマスコミに引っ張りだこになりました。私はというと表に出れなかったんです、被災者にどっぷりだったものですから。マスコミとしても、公平という観点からすると、やっぱり九弁連のその藤井さんをということで、藤井弁護士がもう頻りに一時期出ている時期があったんですが、藤井さんもやっぱり最初のころ、災害のサの字も知りませんので、ほとんど二人三脚で私が裏の方で藤井さんにいろんなことを話をして、そして藤井さんが物をしゃべると感じました。このころはもう、大変だったろうと思うんです。

### ■借家による復興者の支援

それから、6月4日に「住宅確保助成事業」というのが実施されていますけれども、これは、民間住宅、公営住宅に入居して、将来にわたって住宅を建設しない人に助成金を渡す。要するに建物を建てる人、全壊して建物を建てる人には、先ほど言いましたように550万円の助成金を出すんですが、建てなければ何もないのという話になったんですね。やっぱりそれもおかしいだろうという話になって、住居確保助成という名目立てて、まあもらいっきりですよ、ある意味では。要するに、公平感という観点から助成金を出しているんですが、今考

えてみたら、ある意味では本当に何でもありというような感じがしないでもないです。雲仙普賢岳では住宅再建時助成ということで、全壊の人に550万円を支給する。ところが、義援金はその以前に直接配分450万円されていますので、合計すると1,000万円です。1,000万円は、実を言うと、これは鐘ヶ江市長はもともと被災者に約束していた数字なんです。建物を建てるというときに、何らかの形で1,000万円何とかする。どうもそうらしいんです。だから、こういう数字になっていると理解していいんじゃないかなと思います。それと別に「家財購入助成」というのが150万円ぐらいあります。それに「移転費」として5万円とかがあります。

### ■地震保険にもれた人たちの救済策

それから、地震保険の対象にならなかった家屋についてお話ししたいと思います。多くは火砕流で家を燃やした人なんですけれども、民間の地震保険が適用されなかった人がほとんどなんですね。農協の建更（建物更生共済）の場合はかなり支給されました。農協の建更ははっきりいって保険じゃなくて、もう全くの共済だと考えていいと思うんです。本当の保険だったら出せない内容なんですけれども、お金を出す。ただ、民間の損保でも、土石流で家をなくした人たちに対しては、実を言うと、「水災」として出しています。でも、本当はおかしいんです。土石流は山にたまったものが噴出して出てきたものであって、雨で流れてくるわけですよ。見た目は水害ですけども、やっぱり噴火による損害ですよ、これは。だから、本当のところは保険会社の考え方として、土石流には出さないというのが大方の見解だったのを、政治的なプレッシャーがあって、まあ見た目、水災としてもおかしくなろうということで、保険金を出したんです。さすがに、火砕流での火災は出せなかったですね。だから、もらえなかった人たちが、僕のところにも来たんです。そのときには、ちょっと恐喝めいたことをやったりもしました。保険金をもらえなかった人たちから事情聴取をしましたが、裁判を起こすのは幾ら何でも僕はもう無理だと思っていたし、そこまではし切らんと思っていたので、調停申立書を実を言うにつくっていたんです。調停相手はもちろん損保会社なんですけど、その調停申立書の原案を復興室へ持って行って、この人たちが私に調停の依頼を依頼しているんだけど、これを起こ

さないといかんだろうかという話をしたんです。あんまりしたくないんだけどという話をしたら、ううんと詰まってしまうと、何とかちょっと考えてみるからと言い出したのがこれなんですね。地震保険の対象にならなかった家屋の焼失、被災者、これは上限300万円だったんですかね。「どうやってこれ、数字を積算したんですか」と聞くと、既存の住宅ローン、これの利子補給をしたとして、何年間で計算するとこのぐらいになるだろうという説明を受けた記憶があります。ですから、何の根拠もなくこういう数字を出したのではなくて、利子補給をしたならこれだけの金額になると言っていたので、何らか積算はしたようです。いずれにしても、私も損保会社を相手に調停を起こさずに済んだわけで、調停を起こしていたら、マスコミから大々的に取り上げられるの目に見えていましたので、しかも調停なんていう生ぬるい方法でと言われるのは目に見えていたので、裁判をせざるを得ない状況かなと思っていてのを、一応これを出してくれたので、その被災者の人たちももういいだろう、いいやというような感じで、調停とか裁判を起こさずに済んだ次第です。

## ■奥尻町への個人助成

北海道南西沖地震における個人への支給額は、実を言うと数字的には島原を超えています。ただし、これは全部義援金です。まず、義援金の直接配分が一つ、それともう一つは、義援金でつくった復興対策基金からの配分です。奥尻町の復興対策基金は長崎県島原市深江町と全く違まして、全部義援金ですので、結局は義援金をもらったようなものだと考えていただけると結構です。実を言うと、奥尻町は義援金をもらい過ぎてその使い道に困っていたんです。何でそんなことを言えるのかといいますと、奥尻ではゲートボール場をつくらうとしてマスコミにたたかれましたね。義援金でゲートボール場かという話になって、とにかく使い道に困っていた。じゃあ、使い道に困るんだったら被災者にやればいじゃないかと話になりますよね。ところが、これはどうも国からの指導があったらしくて、島原のレベルを著しく超えてもらったら困るという、そういう指導がどうもあったみたいで、実を言うと島原にのレベルに引きずられて合わせさせられたのがこの数字だというふうに考えていいんじゃないかと思います。

奥尻町が作成した「夢の島 復興をめざし 復興基金 支援施策ガイドブック」というのがあり、14ページの一番下の欄から15ページにかけて、その中に書いてあるものを整理しています。奥尻に行ったときに、その担当課長からもらったんで、僕はいまだに持っているんです。このガイドブックは、実を言うと1回出しただけで、後はもう奥尻はたしか出さないと書いていました。なぜかという、私が行ったのが多分、神戸の震災があったしばらく後なんですけれども、課長の後ろの黒板に、何月何日神戸市議会視察とか、とにかく市議会の視察とか行政の視察がかなり奥尻に集まっていた時期で、神戸のことを考えると、この内容はもうあまり言いたくないと言っていました。もう外に出したくない。だから、このガイドブックももうこれで終わりで出さないつもりなんだみたいなことを課長さんがたしか言っていたと思います。要するに、神戸から視察に来られるのが一番つらいというふうな言い方を課長さんはされていました。要するに、被災者の個人救済という意味では、義援金による支援のレベルの差が激し過ぎるというわけです。

例えば、「共同利用漁船建築費助成249隻分3億2,000万円」というのがあります。なぜ、共同利用というふうになっていると思いますか。これ、漁協の名義になっておるんです、何でか。要するに、個人名義にする個人にくれてやるということになりますので、漁協名義にしたんです。多分、今行って調べられたら個人名義になっていると思いますよ。最初からそのつもりでおったはずなんです。ただ、形だけを整える。一つの船をつくるのにかなり金がかかりますから、これは漁民にとっては本当に非常に助かることですし、普通だったらあり得ない施策ですよ。

それから、もっとビックリするのが、「中小企業再開助成 助成率40～70%（上限4,500万円）」というのがある。これは、ある一つの工場を念頭に置いておったらしいです。これは、ウニの加工工場なんですね。それを再開させるためにつくったというふうな説明を受けた記憶があります。上限4,500万円、ちょっと普通だったらあり得ない。何百万円でもあり得ないですもんね。要するに、商売人・事業者に対してやりつきり、もらいっきりの助成というのは日本ではほぼあり得ないと思うんですが、奥尻では義援金とはいえ、こういうことをやっています。しかも、土地を買うのにも「定住促進土地購入助成（上限100万円）」なんていう助成金を出して

いるんです。それでも、さっき言いましたようにゲートボール場をつくらうとしてひんしゅくをかかったんですね。そこまで金が余っていたということなんです。奥尻がいかに被害総額、また被災者の数に比べると、義援金がいかに集まったかこういうところを見ればわかるんじゃないかと思うんです。

## ■ 日弁連の意見書

90年2月ですけれども、日弁連で最初の意見書が出されております。ここでは、意見書の骨子をずらっと並べています。ちなみに、2回目というのが神戸の震災後、また新たに日弁連にワーキンググループを構築して2回目の意見書を出すことになります。最初の意見書では、提言が5つありました。

提言の1は、「損失補償制度の創設」です。これは先ほど言いました警戒区域の設定に伴う経済的な損失の補償制度はつくらんとやばいんじゃないのか。要するに、そうしないと市町村長は警戒区域の設定を躊躇しますよっていう話なんですね。

それから、提言の2は、「警戒区域の設定権限行使のシステムの再検討」です。これがメインだったんです。

提言の3は、「長期化大規模災害対策法の制定」です。要するに普賢岳みたいに災害が長期化したやつについてどう対応するかです。したがって、神戸の震災なんかのことは全然念頭に置いていません。時期的にも前なんですけどね。それと、三宅のことを考えると噴火災害に関して言えば、本当は長期化大規模災害対策法は、日本には当然あったほうがいいのかと僕自身考えているんです。

そして、提言の4は、「災害対策基金創設措置法の制定」です。これが正直なところ、この段階では日弁連の意見書の大きな二本柱のつもりでした。要するに、長期化大規模災害対策法と災害対策基金創設措置法の制定を求めるといふ二本柱だったんです。

最後の提言の5は、「地震等被害住宅共済制度の創設」です。実を言うと、この段階ではこれはつけ足しだったんです。どういうことかといいますと、日弁連は島原の災害のことを念頭に置いて動いていました。途中で北海道南西沖地震が起きてしまって、地震のことも頭に置いた意見書をつくらんと、とてもじゃないけど日弁連の意見書としては批判に耐えられんぞという話になったわけ

です。突如、地震、そうなると地震保険は使いものにならない。地震保険の不便さは島原のときから経験していました。日弁連の委員会の中で、私に地震保険の成り立ちから勉強しろと言われて、一から勉強し出したのがきっかけで、この共済制度の創設を言い出したんです。実を言うと、新潟震災のときに、地元の田中角栄、あの当時大蔵大臣だったと思うんですが、地震保険を強制保険にすべきであるという議論がなされているというのを文献で知ったんですね。それがあったものですから、ああそうか、じゃあ強制にしまえばいいんだという単純な発想で考えたのがこの共済制度です。その上にプラス、先ほど言いましたカゴシマさんという元自治官僚の大学の先生が、今あるシステムをつぶして新しくつくろなうんていう発想はだめよと、今ある制度を前提に新たにという発想じゃないと行政は動かんぞというふうな、そういう“てにをは”まで教えていただいて、じゃ今まであるやつは任意保険で上乘せにすればいいじゃないかと、これをベースにすればいいじゃないかと、強制共済をベースにして、その上に今の任意の地震保険を組み込むという、そういう発想で考えたのがこの共済制度です。あんまり深めた議論は、さっき言いましたように、突如北海道南西沖地震があったために、たまたま私が振られただけの話で、そこからの議論ですから、深めていないんですけれども、最後つけ足しみたいにくるこういうのを入れたのは、そういういきさつがあります。

だから、深く考えてはいなかったんですが、このときに初めて公助—共助—自助の話をやっているわけですね、ある意味で。共助という言葉を使っていなかっただけで、共助という発想で物を考えたのは、多分このときが初めてなのかなという気がします。共済といっても実を言うと強制ですから、共助と言えるのかどうかという面はあります。いずれにしても、共済というのは、ある意味では今までのパターンと違うパターンを考えたんですが、公助—共助—自助という踏み込んだ議論は全くしていません。

ただ、公助でいくとなると問題があるわけで、一つは、自然災害で住宅をなくしたという人たちに公的なお金を助成する、これは自己責任論に反するという厚い壁があったわけですね。特に住宅再建に関して。今まで基金の施策は、いろんな金を助成金を出しています。しかし、住宅再建に関しては、島原は一部出してはいるんですけれども、じゃあそれが国ができるかという議論になると、

とてもじゃないけど国はしない、理屈も成り立たないという議論もかなり強く言われていたので、それを避けるにはどうしたらいいかといったら、やっぱり共済だろうという議論をしたことは覚えています。公的に住宅再建資金を助成することができないとすれば、共済制度という形だったらそんな官僚に文句を言われる筋合いはないじゃないか、という議論をした記憶があります。

それともう一つは、公的資金の投入、建物の再建に公的資金を投入するということになる、建物を持たない人に対する不公平感がどうしても残るといっているので、共済だったらそんな不公平感なんかは言う必要ないじゃないかという議論をした記憶があります。こういった背景、要するにこれら2つの議論を経ていく中で、公助論から共助論に移行していった記憶があります。

### ■九弁連の活動—要綱案～緊急基本提言

日弁連の意見書をつくる際には、九弁連も、藤井弁護士を含めて何人かが日弁連の委員会に参加していました。この意見書を出すときに、その当時は、もう中坊公平から次の会長、今のオウムの破産管財人をやっている先生（阿部三郎氏）が日弁連の会長に替わっていたんですね。その当時、細川さんが総理のときに、官邸にこの意見書を持って行った記憶があります。その時に記者会見を日弁連でしたんですが、来たのはわずか3社ぐらいだったですかね。朝日が来ておったかどうか、ちょっと覚えていませんけれども、カメラは唯一一つだったですね。各社に投げ込みをしましたけれども、本当に寂しい思いをしました。要するに、もうこの頃は災害のサの字もないという、全くマスコミというのはこんなものかというふうに思った記憶があります。寂しいけれども、これでやっと終われるなどと思っていたら、この藤井さんがこの問題に熱中してしまって、「やっとこの意見書をつくったんだから、九弁連で要綱案をつくろうよ」と言い出して、要するに条文化しようと言いついたんですね。もう勘弁してよと思っていたんですけども、私は藤井さんを災害に引きずり込んだ責任があるものだから、あの人がやると言いつくすのにおれがせんというわけにはいかんというので、九弁連に再度委員会をつくって要綱案をつくろうという作業を94年6月から始めていました。委員会の他にも月1回ぐらいの勉強会をしようということで、システム研究会をつくることにしました。委員会

の活動と研究会活動を平行して行ったり、二つとも同時に一緒にしたりしていました。九弁連の要綱案の中でも、僕が担当した地震、建物共済のほうは、実を言うと僕はもう大体8割方は完成させていたんですね。これでいけるんじゃないかということで。そして、ほかの長期化大規模災害対策法ですか、こっこのほうの担当者はまだつくってなかったんです。こんな感じで要綱案をつくっていたときに、実を言うと95年1月17日を迎えるという、大変なことになった訳です。その時に、九弁連とか長崎県弁護士会のほうから言われたのが、「せつかくこまで災害のことでやってきておるんだから何かしろ」というふうに言われて、実を言うと、95年2月22日に「緊急基本提言」という形でまとめあげました。これは時間がなかったんで、私がもう全部つくって、配布して、そしてみんなにチェックをしてもらって私がまた訂正する、というやり方でなんとか間に合ったという内容です。これを国とか兵庫県とか全部に配ったわけなんですけれども、実を言うと、このときに今まで言ってないことを指摘しているんです。

### ■被災事業者を救済する制度

その時、そんなに深くは考えてなかったんですが、今ほとんど議論はされてないんですけども、④の「被災者更生法」というこの発想は、実を言うと、私が考えたというよりも九弁連のメンバーと議論しながら、被災を受けた事業者に災害対策資金を貸す、利子補給をする、また何らかの助成をしていく、その制度も必要だろうけれども、やっぱりだめになる人だっけかなり多いと、当然、事業が。そのときにそういう人たちを特別に救済するための手続というのを考えていいんじゃないかという発想で被災者更生法なるものを提言したんです。今でも、僕はこれって本当だったら考えてもいいんじゃないかなともものすごく強く思うようになっているんです。なぜかと言うと、要するに、民事再生法ができたんですよ。民事再生法ができたときに、民事再生法というのは一般事業者を再生させるために、債務を8割カットとか、残りの2割を5年とか10年で払うとか、そんな感じになるわけでしょう。被災者はある意味では特殊な特徴がある。その特殊な特徴をクリアしてやるという形での被災者更生というやり方はないのか。例えば、被災前の借金は民事再生法みたいな感じでカットしてやる。もちろ

んそれをやると、金を貸す人ってまずいないですね。そのときに公的な資金をぶち込むとか、そういった公的資金投入を制度化するとかいう発想で、被災事業者のための制度として被災者更正法なんていう法律をつくったらどうなのかなというふうに思っています。その当時、どこまで深く議論したか、全然覚えていませんし、ほとんど議論をしてなかったと思うんですが、しかし、これは何か考えればおもしろいんじゃないかなと思ったりします。

### ■兵庫県による地震共済保険制度の創設

95年10月に兵庫県が共済保険制度の提言をしています。実を言うと、これをオープンにする直前に兵庫県に拉致されて連れてこられた記憶があります。突然うちの事務所に電話がかかってきて、具体的に言うと兵庫県の和久さんです。和久さんはあの当時室長だったか部長だったのかは覚えておりませんが、「ちょっと会いたいと言っているんだけど、時間をとってくれないでしょうか」というのがあって、何だろうと思った記憶があります。ちょうど、北海道のワークショップで世界から災害関係者が集まってやっていたシンポジウムみたいなもの、これに行く予定でいたんです。けれども、「時間がないので、そこに来る」とかというふうなことで、とにかく早いほうがいいみたいだったので、「じゃあ日曜日に日帰りで行きますよ」とことで、私、震災後初めてですけども、神戸に来た記憶があります。忘れもしない、杉本さんという係長だったと思うんですが、空港まで迎えに来てもらって、車で県庁まで連れてこられたんですが、どうも話を聞いていたら、立法運動みたいなことをするみたいなの、そういう提言をするらしくて、正直なところ、本当かいなという気持ちがありました。話を聞いていて、まあ自治体がこんなことをするのは初めてだなというふうな記憶があります。

それ以来、和久さんたちとはつながりを持っているんことをやってきたんですけども、このころですか、公助—共助—自助という言葉が使われるようになったのは、山崎先生の書いたものに何か私が言い出したようなことを書いていた、僕が言い出したのかどうか全然記憶がないんですよね。ただ、山崎先生の書いたやつを見て、えっおれが言い出したのかなと思ったんで、自分のノートを読み返したりしよったら、どうもこの時期に九州法

学会で講演をしろと言われて、そのときの手控えノートを見ていたら、確かにそんな言葉を使い出しているんですね。ただ、僕が言い出したかどうかちょっとわかりませんが、いずれにしてもこのころからは自助・共助・公助とか、そんなことを言い出していたようです。

神戸のNPOの関係の人から呼ばれて、それこそ勉強会に呼ばれての話だったんですが、そのときに公的補償を考える会という名称だったと思いますが、そこで公的補償の「補償」という字を変えたらどうかと言った記憶があります。その言葉よりも、社会保障の「保障」のほうを使うべきじゃないかなと言った記憶があります。要するに、公的補償の「補償」を社会保障の「保障」に置き換えたとしても、僕は本来の意味での社会保障だと思っていないんですね。これは後で日弁連の「自由と正義」なんかにもたしか書いた記憶があるんですが、要するに公共の福祉のための支出、これは一部社会保障で生活保護費なんか当然そうだと思うんですが、公共のための支出であれば、僕は別に何も問題もないんじゃないか。問題は、その公共のためと言えるのかどうか。これが社会保障であれば、これはシステムとして確立していますけれども、やっぱり「公共のための支出」なのか「個人に対する支出」なのかということになると、公共概念をもう一度きちんと考え直せば可能んじゃないかなと考えるようになっていました。憲法なんて一番嫌いな学科だったので、大した勉強もしてないんですけども、神戸に来たときにも、その補償という言葉は、行政のほうと闘うのではどうかと言った記憶はあります。正しいのかどうかわかりませんが、そんな議論をし出した時期だったろうと思います。そして、96年3月に日弁連で地震被害住宅等復興共済法を提言するという流れになっていきます。

ただ、その共済関係に関しては、また強力な敵が出るようになりまして、阿部先生から違憲論をさんざん言われて往生した記憶があります。強制的な地震共済制度は、憲法違反だと言われて。僕は憲法違反じゃないと思っていますし、そのことも「自由と正義」にたしか書いたと思うんですけども、要するに助成金を出すことについては、憲法論でいくと。共済制度でいけば、その公共性が問題となるわけですし、これを強制するのは財産権の侵害であるという阿部先生の言っている違憲論、これはもちろん議論しなくちゃいけないことだったんです。

## ■自治体の独自施策

行政が個人に建物の再建資金として助成することは、これまでは非常に問題ありというふうなことを言ってきました。けれども、今の情勢はといいますと、まず一つは、鳥取の西部地震で片山さんが住宅再建にお金を出すということをした。片山さんがああいうことをやって、僕はすげえなと思ったんです。今から先、やるかやらないかという政策の問題になってくるのかな。もう一つは、宮城が03年10月10日に住宅再建支援金交付要綱を施行しているんですが、宮城県が作成した記録本による「自然災害により被災した個人住宅の復興は、私有財産の自己責任原則に基づくものです。これまで国や地方公共団体は公的支援制度の確立した考えが存在しなかった」、さらに読んでみると、「このような状況下において、国においては、平成15年12月に現行の生活支援制度を拡充する形で居住安定支援制度の創設を決めたところである。しかし、その支援の内容は、被災住宅の解体費用や賃貸住宅の家賃など、直接の資産形成に関わらない部分への補助に限定され、住宅の建物や補償費は除外されていた」と。そして、ずっと下にいきますけれども、「自然災害による被災者の生活再建のための住宅復興支援策については、財政的負担等を考慮すると、その規模が大きくなればなるほど全国的な枠組みでの云々」というふうになっています。要するに、自己責任の問題で公的支援については問題がある、ゆえに、資産形成になるような部分への助成というのはできないという議論があった。けれども、もうそんな段階じゃないよという流れになってきているのかなという感じがしています。

## ■被災者生活再建支援法の評価

少し後に戻りますが、被災者生活再建支援法が98年5月15日に成立してあります。実を言うと、その前の、あの当時は地震議連と言っていたんですかね、住宅再建支援の制度のあり方としては、むしろ共済制度という形でという議論をしていたんですが、いろんな問題があって、最終的にはやっぱりちょっと難しく、建物再建というものはばっさりなくなってしまって、生活再建という内容でおさまってしまったという経緯があります。これも要するに収入要件と年齢要件、これについてはかな

り裏で議論になっていましたし、地震議連の議員さんたちとあの当時の大蔵省の官僚とのかなりの綱引きがあったことは、木村さんのほうがむしろ僕より知っていると思います。いずれにしても、大蔵省のほうとすれば、この要件を厳しくして、いわば社会保障的なシステムであるというふうにもついでいこうとしているんじゃないかと私は推測をしていたんです。私は、だから逆にこの要件をどんどん柔らかくして間口を広くすれば、社会保障の枠を超えたシステムだというふうに評価できるようにすべきであるというふうな気持ちを持っていたんです。いずれにしても、要件を厳しくすればするほど社会保障的になるし、柔らかくすればするほど社会保障の枠を越えるという、そういうものじゃないかなという気がしていました。しかし、住宅再建はないけれども、附則で住宅再建のあり方については検討すると。しかも5年後には再度再検討するということでの附帯決議もありましたので、これが去年の段階ですね。それで今回の生活再建支援法の改正につながったわけなんです。正直なところ、今回のその改正の内容については、金額が上乗せになった分については、それはよかったことなんでしょう。けれども、住宅再建については周辺費用を出すというだけの話ですから、僕に言わせたら、ほとんど宿題に対して答えが何もないという、そういうものでしかないんじゃないかなというふうに私は消極的な評価しかしていません。「居住安定支援金」というのは、これは正直なところ、この制度で拠出する必要がない、行政がやれるはずじゃないかなと思うんです。神戸でも解体費用の拠出をやっているはずですし、いろんなところでこの解体費用は何らかの形で行政がやろうと思ったらできるはずですよ。やはり、住宅再建資金としての助成、これをやっぱりシステム化しないと、その金額は別にしても、僕はそういう名目での支出をしないとイケないんじゃないかなと思います。ただ、住宅の非所有者、住居を持たない人たち、賃貸で生活している人たちに対しての措置は、公助、公的支援という形である以上は絶対に必要だろう。だから、本当言うと共済が一番いいかなと思いますが、災害議連はかなり共済でいこうとしていましたけれども、最後の最後はやっぱり市町村の反対で挫折してしまっている。市町村が固定資産税に上乗せして徴収するという、これは絶対にできないという考え方で、コストも高くなるとか、いろいろ言われるんです。結局、災害議連は共済制度をあきらめて、むしろ公的支援という内容に変わって、



今回の改正はさらに後退した内容になってしまった。何のために議論してきたのというふうな感じが実を言うとするんですけども、まだ終わってないなというふうな気がいたしております。

最後、ちょっとしり切れトンボで申しわけなかったんですけども、流れとすればそんな感じです。

## ■雲仙普賢岳災害における基金・要綱事業

司会者：ありがとうございました。

我々が議論してきたところでつながってくる話をたくさん聞かせていただいて、後でまたディスカッションをさせていただきたいと思います。

永松：簡単なQ & Aをちょっとやって、それから休憩に。

司会者：わかりました。

永松：それから、資料のほう、大分抜けておりました。かなり抜けていましたので、後でちゃんとつくり直したやつをご用意しておりますので、改めてお配りいたします。

じゃあお願いします。

司会者：この段階でご質問いただければ幸いです。先ほどの公共性の議論というのはかなり棟居先生の講演でも詳しくなさっていますし。いかがでしょうか。

山崎：確認でよろしいですか。14 ページ、地震保険等の対象にならなかったというのがあるんですが、これはどんな種類の民間保険をかけていても、支払いの対象にならない災害というのはあるということなんでしょうか。そうではなくて、地震保険に入っていたら、火砕流でも保険金は出されていたんでしょうかね。

福崎先生：ここでは、地震保険には加入してなかったという意味です。

永松：先ほど木村さんと一緒に何か確認しながらお話しされていた、これは法災だ、法災だと言っていましたが、法災というのはどういう字を。

福崎先生：法律の法に災害の災です。

永松：法律の災害であると。

福崎先生：法律に欠陥があると、そういう意味ですね。システム災害とかも言っていた。最終的には、マスコミは法災という言葉を使っていますね。

木村先生：自然災害、人災、法災という、そういう感じですか。

山崎：冒頭の部分で被災者支援制度の端緒として、賞恤金条例というのが紹介されていましたが、あれ、正しい漢字を教えてくださいませんか。

福崎先生：書けません、私には。めちゃくちゃこれは難しい字なんですけれども。

山崎：恤というのは血というやつですね。

木村先生：そうそう、そういう字です。

福崎先生：とてもじゃないけど覚え切らんかったですね。

山崎：条例の例は。

福崎先生：条例は普通の条例。

山崎：市町村の条例とかいう。

福崎先生：そうです、そうです。

司会者：神戸の復興基金が雲仙のときの基金を参考にしてつくったというところあたり、10周年検証でやっているんですけども、では、雲仙は基金の発想というのはどこから。

福崎先生：これは実を言うと正確にはわかりません。県の人とも議論とか飲み会とかしながら、話をしたりして多分あの人だろうという目論見はつけているんですけども、だれかはっきりしないんです。少なくともはっきりしているのは、多分自治省の人たちで、自治省で長崎に当然来ていますよね、その人たちのグループがやっぱり基金という発想を言い出したとしか思えないというのが通説みたいな感じですね。今回のやつはもしかしたら行政の人たちも読むと思いますので、これも本当はオフレコなのかもしれないんですけども、あの当時は、とにかく県の裏で後押しするのは自治省、それと闘う相手は大蔵省、そういう構図だったですよ。基金ができるかできないかで裏ではかなりもめていたんです。もちろん金額でももめたんですけども、やっぱり無理そうだとか、いけそうだとか、そういうのが1日おきに私のほうにいろいろ入ってくるという、そういう状態が半月ないし1カ月ぐらい続いた記憶があります。だから、多分自治省だと思います。

木村先生：最終的には自治省も絡んでいると思うんですが、恐らく災害があると、今の総務省、旧自治省ですよ。はっきり言って、災害対策上はあまり登場しなくて、最終的なお金の後始末の交付金、そこでは結構大きな力を発揮するんです。ドタバタの段階では、自治省はあまり出番がないですよ。特に国としても困らない。恐らく国として一番矢面に立つのは旧国土庁、当時の防災局ですよ。ですから、恐らくいろいろ国会サイド等で何とかしろ云々という話があって、それを事務局として受けなきゃいけないのは旧国土庁の防災局だったと思うんです。だから、恐らくその辺と長崎県あたりでいろいろ調整があって、当時の知事さんは自治省の出身ですから、その辺で知恵が出て、自治省というんなやりとりをして制度までこぎつけたのかなという感じで、私は何となくちょっとそんな意識をしているんですけどね。

永松：神戸でつくった、兵庫でつくったその復興基金の

基本的な意味というのは、やはり国からの交付税という形で入ってくるものをいかに個人に対して直接支給するという、つまり公的な補償はだめだというドグマを乗り越えるための一つの方便として、公的なマネーロンダリングの措置としてつくったというふうに評価が恐らくまず最初にくるのかなと思うんですが、そういう位置づけというのは島原でもやはり同じだったわけでしょうか。

福崎先生：全く同じでしょうね。要するに、ちょっと間接的に遠回りするだけで使える。本当言うとおかしいですし、全然意味をなさないとしか思えないんですけども、みんなそういう意識だったと思いますよ。ただし、直接国から個人への助成みたいな感じの流し方をすると、やっぱり国サイドでかなり締められる。だから、要するに現地対策本部が力を持つためには、やっぱり蛇口を現地に持ってこないといかんという、多分そういう発想だろうと思いますけどね。

日弁連の意見書をつくるときに、県庁サイドから言われたことがあります。「基金の施策を一つの柱として書きたい」というふうな話をしたら、「基金を国サイドにつくるようなまねだけはしてくれるな」と言われました。要するに、とにかく自治体サイドで基金をつくる、そしてある程度実権を現地に与えるという、そういう発想での意見書をつくるべきじゃないかと言われた記憶があります。だから、そういう意味では一番被災の状況を知っていて、かつ、どういう人たちがどういうことを必要としているのかが分かる人間が、ある程度構築かつ運用ができるようなシステムじゃないといかんという、そういう発想があったと思うんです。

木村先生：ちょっとさっきの話ですけども、補足すると、私、今さっき国土庁の防災局と言いましたけど、今ふと思うと、ひょっとしたら違うかな、発言を間違ったかもしれません。というのは、自治省は、要するに省庁再編の前は、自治省と消防庁は一体なんですよ。当時、消防庁の職員が島原市役所に2人ぐらい詰めていた。消防庁は相当現地の様子はかなりつぶさにわかっていて、消防庁には自治省の人たちがどっとみんな上のほうはいますので、ですから、ひょっとすると、消防庁と県のあたりで話があって、それでほとんど自治省が一体となってそういうアイデアが出てきている可能性もありますよね。

棟居：ちょっと時間の前後はわかりませんが、似たような発想をとっているのは、いわゆる戦後補償です

よね、従軍慰安婦とか、強制連行とか。ああいうケースで、日本国政府自身が国家賠償責任は、これは時効だ、除斥期間だ、あるいはほかにもいろんな理屈がありますけれども、とにかく出さんと。だけど、金はゼロというのはいかにも…だというので、その基金というのを何か助成何とか基金というやつを立ち上げてまして、それで民間からのお金と国からのお金と両方合わせて、しかも第三者がそれを管理すると。それで一定の客観的な基準で配分していきましようということになった。さっきマネーロンダリングという言葉をお使いになったけれども、まさに法的な責任は認めないけれども、結果的にはお金が流れる、そういうずるがしこい仕組みというか、こういった仕組みは戦後補償のほうでは前から言われておったんですよ。だから、そういう発想をひよっとするとこっちに転用しているかもしれないなと思います。

**福崎先生：**多分そうでしょうね。同じような発想だと思いますね。

**棟居：**つまり法的な責任、損失補償とか、補てんとか、そういう法的な意味合いはないんだと。だけど、要するに金はいくという実利をとる構成なんでしょうね、この基金というやつは。

**山中：**食事供与事業というやつが有珠山では行われた、三宅島でも行われるわけですか、なぜ行われないんですかと、旧国土庁に聞くと、雲仙では仮設住宅に台所がなかったからだというような説明をお聞きしたんです。その事実はなかったというふうにお伺いしたことがあるんですが。

**福崎先生：**雲仙では仮設住宅に。

**山中：**住宅に台所がなかった。勝手がないから食事がつくれない。

**福崎先生：**ありましたよ。

**山中：**という説明を国土庁が。

**福崎先生：**何度も泊まっています、私。飯を食いましたよ。

**山中：**それから、なぜ要綱事業を制度化、例えば、有珠とか三宅島でしないのかという疑問があるんですね。基金がなければ出来ないということでもないようですし、現在は法制度上では未規定である領域であるにもかかわらず、なぜ要綱事業でやったのか。

**福崎先生：**予算補助ですよ。法律補助ではなくて、予算補助とかという言い方をしますかね。

**棟居：**一般に要綱とつげば、法律の根拠になっている。これは役人に非常にありがたい。

**山中：**あれはまだあるんですか、要綱事業というのが。

**福崎先生：**もちろんもうなくなっていますよね。期間限定でしたから。

**山中：**そうすると、まちづくりなんかで密集市街地とか、いろんな要綱事業がありますよね。それはずっと公助ではないのかも知れないけれども、各地域でその密集市街地の解消のために公助としてお金を出すというのは、ずっとあると思っていたんですが、あれはあのときだけだったんですか。

**福崎先生：**もちろんそうですね。6カ月やって、1回6カ月延ばしてもう終わりという。

**山中：**制度としてもうないわけですね。

**福崎先生：**もちろんそうです。

## ■ 共済制度

**堀：**最後のところで、住宅共済がだめだったのは市町村の反対が強かったからだということですが、その反対の理由と申しますのは、地域的に地震に対する危機感が違うからなのか、それともそんなことは関係なく、固定資産税だけを集めるのも大変なのに、それにプラスして集められるかというようなことなんですから、どちらなのでしょう。

**福崎先生：**表向きは後者ですね。多分表向きは、そういうことはまだ言わないにしても、認識の違いというのはかなりありますよね。全国知事会でもやっぱりこの認識の違いというのはいつも問題になるらしいんですよ。市町村会でも当然そうだろうと思いますね。確かにコストがかかると言われたら、コストもかかるし、人をどれぐらいふやさんばいのかとか議論をし出したら、それはもう金がかかるんだろうと思うんですけども、正確にやったことがあるのかな。

**木村先生：**当時、災害議連の中で変な数字が出てきたのは、そういう賦課経費というか、集めるのに、たしか1世帯何千円とか言ったかな、そういうお金がかかるんだよということを旧自治省が言ったと、それが共済制度を拒否する理由となったわけですよ。確かに、旧自治省がその集めるための費用がこれぐらいかかるという数字をそのとき出したんですけども、はっきり言ってそれを立証する手は全然ないわけです。だれもわからない。これは本当に行政内部の事務経費の問題なので、外目からは全然違うんじゃないのとも言えない、一方的に言わ

れて終わりという感じですよ。

**山中：**そうするとさっき大阪市とか、いろんな市が計算を出したんです。その計算を見ると、集めるお金よりも経費のほうがかかり過ぎておる。3,000億円かかるというすごい数字が各市町村の試算で出てきた。額では、自治省が指導したんだろうと言われていたけれども、それはかなり綿密な試算で、調査に何人かかって、調査内容も、例えば住宅がどれぐらい改造されたのかされてないのか、店舗と住宅が一緒だったらどれぐらいの面積になるとか、そういうふうなもので…。

**福崎先生：**それはランニングコストじゃないですよ。

**山中：**ランニングコストですね。そのために何人の職員を増員しなければいけないとか、かなり綿密に出したんですが。それは本当かどうかというのは各県に聞いたんですけど、県は市町村に聞いてもわからない。本当にこれぐらいかかるかどうか検証のしようがないとおっしゃって、静岡市も兵庫県にそれぞれ親しい自治体に渡して、本当にそうかということをやったんですけど、よくわからない。それぐらいかかると言われればかかるだろう。現地に行って本当にそうかどうかというのを確かめるとするのは相当過酷です。それをそこまでやっちゃうともう多分できないと思います。だから、今の兵庫県の委員会では、払っている人だけに渡すということで、多分調べるとはやらないということになっていて、詳細な調査をやめないともう成立しないんじゃないか…。

**堀：**固定資産税評価額の何%とかというとり方ではいかにのですか。

**山中：**そうするならばしたほうが良いと思うんですよ。そうすればコストがかからない。そのときはもっと綿密だったですね。

**福崎先生：**私が、構想していた共済制度はそういうレベルだったんですよ。そもそも、そういう厳格な調査をしてコストをかけるという意味はないと。要するに、払っていない人はペナルティを課せばいいだけの話で、やっぱり払っている人にきちんとやるという、その程度の軽い話でやるしかないんじゃないかということだったんですけどね。あんまり厳格なことを言い出すものだから、それでびびってしまってもうどうしようもなくなってきて。

**山中：**確かにバックに自治省がいたからという話が当時あって、そこらはうろろしたけれども。

**司会：**一応それでは、終わらせていただきます。

講演日：平成 16 年 9 月 3 日

## 被災者支援のあり方について

社会安全研究所 所長

木村拓郎

もう福崎さんが大体しゃべったので、私はもういいかなという気もするのですが、私のほうは、レジュメに従って話をさせていただきます。

### ■私と雲仙災害との関わり

私は、防災・災害関係を民間のコンサルという立場で今年で33年仕事をやってきました。ずっと人の不幸で飯を食っているとはっきり言ったほうがいいかもしれない。この間、国内のいろんな被災地はほとんどくまなく見てまいりました。今の福崎さんの話じゃないんですが、私はどっちかと言うと法律なんか全然知らなくて、防災屋でございまして、あまり制度の話は知らないんです。ただ、いつも被災地へ行くと、非常にいろんなところでずったもんだしているのは、補償、要するにお金の問題ですよ。これがないとって被災者の人が右往左往しているという状況をいつも見ているわけですけども、実際問題、制度がないとお金が出ないというのが今の日本の仕組みなので、何とかこの辺をもう少し何とかならんかなというふうにかねがね思っております。

先ほど、福崎さんのほうから雲仙のいろんな話が出ましたが、私がやっている防災という観点から見ると、私も実は火山災害にかかわったのは雲仙が初めてなんです。その前はいろんな地震や風水害に関わってきましたが、雲仙のときに火山災害に初めてタッチしました。実は、その雲仙の火山災害に接する前は、火山災害という、何となく言葉の響きとして、以前に噴火した浅間山じゃないですけども、何か山の中でポーンと噴いて、困っているのはきっと熊とかキツネとかリスとかかな、という感じがしていたんですね。僕ら防災というと人間絡みですから、ちょっと動物までは手に負えないなというのがあって、あまりやっていなかったんです。ちょうど雲仙の災害のときに、私が当時社会人修士として東大の新聞研に所属しておりまして、2つ年上の廣井先生が私の指導教官でして、「おい、雲仙やろうで」というので、「いやだいやだ、やりたくないよ」と言ったんですが、「と

りあえず行って見てくれ」というので、「じゃあわかった、行ってくるよ」と言って行ったら、とんでもないですね。もう被災者の方が右往左往してしまっていて、その時に、「いやこれは私が考えていた火山災害という感じじゃないよな」と直感的に思って、これは何とか自分のできることは少し応援しなくちゃあというところで雲仙の災害と付き合いするようになりました。真っ先に被災した上木場地区というのがありますが、そこの人たちからいろいろ協力してくれというんで、住民の人と一緒に動いて、福崎さんは福崎さんで別のグループと一緒に動いて、別に敵対関係はなかったんですけども、いい意味のライバルだったかもしれないですね。

それ以来、雲仙の災害をずっと長年10年以上、本当に現場に入っていました。ある時に、雲仙にどれぐらい行ったかなと思って数えたら、何と200回ぐらい東京と島原を往復して、たしか飛行機で500万円ぐらい払った。滞在日数が1,000日ぐらい超えていますので、本当に島原というのか、あの辺はほとんど第二のふるさと状態ですね。

雲仙の災害は、私がやっている防災のほうから見ると、やっぱり火山災害というのはすごく難しいですね。ほかの地震、風水害に比べて火山災害はとにかく厄介だという印象ですよ。地震、風水害というのは一発勝負というか、バツときて、被害がバツとそこで出て、さあ復興をどうするんだと、復旧をどうするんだという話になるんですが、火山災害の場合は、雲仙の例でも被害はどんどん大きくなる、片一方で復旧も復興もしなきゃいけないという、「被害の拡大と再建が同時並行に進む」という非常に厄介な災害です。それで、先ほど福崎さんのほうからも話がありましたけれども、非常に複雑な災害なので、なおかつ長期化するというのが大きな特徴ですから、そういう意味で、現行かつての災害関係の法制度ではどうしてもなじまない部分があって、そのために従来無かったような支援策をドンドンやっていったということだと思えるんですよ。そのために、国の方から、「あれはちょっとやり過ぎたよな」なんて話も出るぐらいい

ろんなことをやりました。私の総括からいけば、結局雲仙で考えられる限りやってきた事が、その後の平成5年の北海道南西沖、7年の阪神・淡路、いろんな災害に反映されていると。ですから、火山災害ではあるんですが、雲仙の災害を勉強すると、何となくその後の法制度の流れなり何なりというのが結構見えてくるかなという感じがしています。最近の災害のいろんな研究をするには、私は何となく雲仙をとりあえず押さえておくと、その後の流れが何となく見えてきているのかなという感じがしております。

## ■日本の災害法制概観

実は参考までに後の方のプリントに非常に簡単な法制度の流れをフローに入れておきました。左側に共通バージョンと地震、津波、それから耐震耐火、洪水、土砂災害、火山関係というふうに分けて、大物の法律だけを並べたわけですが、要はこういう災害があってこういう法律が生まれたということで並べたわけです。これで見ると、何かいろんなことが見えてくるかなと思うんですが、実は、例えば昭和50年ごろを境に法制度の進展がほとんどここで止まっていて、これから1995年の阪神・淡路大震災までの間、そういう災害関連の法制度については全く空白の期間だったということですよ。それと、いろんな法律関係の災害関連のほうでも、地震保険、昭和41年ですね、これは新潟地震がきっかけですね。それから、東海地震説を受けた特別立法（東海地震対策措置法）があったりするわけですが、48年の災害弔慰金等法、これは新潟県の羽越水害がきっかけとしているとか、47年の防災集団移転促進事業法、これは47年、熊本、高知の豪雨災害がどうもきっかけになっているようですね。この手の法律を見ると、「(議員)」と書いておりますが、これは全部議員立法ですね。ですから、結局災害があって、いや大変大変だ、何とかしなきゃあ、新しい制度をつくらなきゃというような形で、いわば議員の力任せで生まれた法律が結構多くあります。今度の平成10年の支援法もやっぱり議員立法でありますし、災害関連の法律というのは、こういう議員立法が何となく多いのかなという感じもしております。行政サイドへいくと、何と、何と、法律を集約したような形で36年の災害対策基本法ですよ、こういうのは閣法といひましようか、議員立法じゃない形でできていますが、意外に

結構議員立法が多いというのが何となくこのフローからも見えるかなということで、参考までにこれをくつつけておきました。

## ■災害復旧・復興に関する法制度上の課題—概観

話を元に戻します。私は発表レジュメのタイトルで「分野別法制度の課題（事例から）」と書いております。今までいろんな被災地、災害関連を見ておいて、そういう現場の動きから、どういう課題がぼろぼろとあるのかなということで、ちょいちょいと思いつくままに列挙してみました。この分野別というのは、なぜここで分野別というふうに出したかということ、被災地のいろんな救済制度等を見ていくと、そこにちょっと太文字であるのは、1番目には「応急救護」の問題、要するに災害初期の被災者救済について書いております。それから、2番目に「生活再建」の問題ですね。被災から立ち上がるための生活再建の問題が一つ。3番目が「住宅再建」の問題、4番目が「産業支援」の問題というこの4つが基本的なフレームになるのかなと思うわけです。

## ■課題その1—応急救護：災害救助法

こういうふうに分類したときに、1番目の被災直後の問題については、一応、昭和22年にできた災害救助法という法制度があります。

第一に、災害救助法を法のシステムとしてよくよく見ていくと、本当に何か法の精神と実態と合っているのかなというのがちょっと疑問に思うところがあります。というのは、法律の出だしのところに、救助の責任は国が行うんだというふうになっているものの、実際の救助費のかかった費用、これは国が全額は負担ではない。都道府県の持ち出し分というのが法律上でしっかり明記されておりますので、頭で国がやると言いながら、お金に関しては全部は見ないよと、何となくちょっとすっきりしないところがあるなというふうに感じております。ですから、国がやるんだったら全額見ればいいじゃないかと思うんですが、そうはなっていない。実態ベースとしてどうかということ、例えば、かかった費用の、これは自治体の財政規模にもよるわけですが、7割、8割は救助法の今の厚生労働省所管で出すわけです。結局出ない分、要するに救助法の対象外の2～3割の分がどうなっ

ているか話を聞いてみると、非常にブラックボックスでして、被災後の国からの特別交付金、要は自治省からカバーされている。けども、実際例えば、救助法で75%出たら、残り25%が全部出ているのかどうかというのは、この交付金制度というのが全く内訳がオープンにされないですね。ですから、自治体に災害後の交付金によって費用の90%、それこそ限りなく100%に近いところまで国から拠出されることになるんですが、現実には幾らもらっているのかわからないという訳です。そうすると、残りの分を交付金で面倒をみるんだったら、何で初めから救助法から出さないんだと私は思うんです。何かまか不思議なことを二段階方式でカバーしているというのがどうもよく解せない部分があります。もしご存じの方がいらっしゃったらまた教えてほしいんですけども。ですから、法そのものの考え方として、どうもその精神の部分と経費の処理の部分が対応していないんじゃないかという感じを実はちょっと持っております。

第二に、救助法は現物支給ですよ。阪神の大震災のときも、私は非常に鮮明に覚えているんですが、神戸市の市議会が3月議会がありました。その時に、自民党の議員が、食券を出せと、要はラーメン屋からレストランまで、あいている店も結構あるじゃないかと、何で食券を出せないんだと、そういうところにお金を落ちるようにしてくれということをお願いしたんです。ところが、そうはいかと、法律的には現物支給なので食券制度はあり得ないというふうな話が出まして、その話はボツになったわけです。いずれにしても、阪神の直後にそういう救助法の支援メニュー、これの多様化の議論はいろいろあったんだけど、現物支給ということについては全然変わっていないということですよ。救助法そのものについては、阪神の後、いろいろ見直しもあり、逼迫の中ではいろいろ新たな改正もなされておりますが、法律本体のほうは全く手つかずで何にも変わらないまま今でも走っているというような状況ですよ。

この災害救助法の問題というのは、災害があると、必ず何となくふわっとそのときは「問題ありだよな」といっていろいろ話題になるんですが、災害が一段落すると、もう何となく「そんな話があったっけ」という感じでどれも話題にしないという、私はかねがね問題ではないかなと思っておるんですが、もうちょっと救助法の中をきっちり研究する必要があるんじゃないかなと思ってます。

第三に、火山型の災害では、特にこの救助法関連では課題があるんじゃないかと思って幾つか挙げてあります。細かなことですが、例えば、三宅の噴火災害でいくと、避難者は公営住宅に入りました。これは避難所ではないという判断で、さっき出ていた食事とか、そういう支援は全くありませんでした。三宅の人たちは、島から東京に来て、長い人で1週間ぐらい、短い人だったら3日とか、そんな感じでとりあえず体育館に一たん入って、そこであっち行けこっち行けということで、住宅の鍵をもらって、そこから公営住宅にすぐ移ったわけです。ところが、移った瞬間に、後は自分で頑張って生活しなさいよということで、もうその公営住宅へ入っても、とりあえず別に野菜があるわけでもなし、米があるわけでもなし、全部自分で買ってやらなきゃいけなくなった。まるで引っ越しをしてきたような、引っ越しよりまだひどいですね。そんな感じでとりあえず生活に入ったという経緯があります。ですから、恐らく外目から見ると、避難所、あるいは仮設住宅ではなくて、空いている公営住宅に入ったという面では何となく美しいんですけども、生活という面では、公営住宅に入った後はそれこそさっき言った自立、自力という形でやってくださいねというような支援で、果たしてこの辺はいかがなものかなというふうに私はちょっと疑問に思っております。

それから、これは救助法の課題として取り上げるべきかどうかはわからないんですが、三宅の場合、東京都内の住宅に入り、それからしばらくして島に時折行けるようなチャンスが出て来ました。そのときも当初ですけれども、その辺の船賃も全部自己負担というように、強制避難であるのにもかかわらず、自分の家を見に行くのにお金を払ってまた見に行くという、これも何かちょっとしゃくに合わないそんな感じがしております。

その次もそうなんですが、島へ行って今滞在ができるようになっております。クリーンルームというのがあって、そこへ行って滞在するときに発生する費用として、シーツ代とか食事代が発生するんですね。これも全部自己負担です。ですから、要は島へ帰って何をすると、結局自分の家のメンテナンスに帰るわけですが、そのためにかかる費用、船賃は今はタダなんですけど、滞在費は全部自己負担という、この辺もどう考えていったらいいのか。ちょっとかつてなかったことなんで、この辺は大いに議論があるところではないかなと思います。

加えて長期避難のときの生活費負担ということですよ

ね。火山災害の場合、本当に長期になりますので、もう  
どんどん蓄えを削っていかないと生活ができない。なお  
かつ、例えば三宅のケースでいくと、今度は島へ帰って  
生活を再開するのに一番金額の少ない人でも聞いてみる  
と約300万円かかるだろうという話があります。それは  
生活再開だけでなんですね。さらに、島へ帰って農業  
を再開する、あるいは漁業を再開するといっても、例え  
ば、農業を再開をするにしても農地がほとんど荒地状  
態になっていますから、全く新たに開墾するに等しいよ  
うな作業があって、土地をつくることから始めて、種  
をまいて収穫するまでに2年から3年ぐらかかる可能  
性があるんですね。その間、収入はもう全くゼロとい  
うようなことで、農協の共済制度もありますが、あれは前  
の年の収穫に対しての話ですから、もう前の年は収穫が  
ないわけですから、恐らくJA共済のほうの救済もない  
よというようなことを聞いています。そういう意味で、  
島へ帰っても非常に生活が本当に成り立つのかどうかと  
いうような課題があり、それについては、今の公的な救  
済制度でいくと何も無いというのが今の実態です。この  
辺が、この救助法の欄のところに書いてしまいましたが、  
こういう課題は一体、法制度のどの類型に入るのか、  
火山の場合はすこぶる厄介だなという感じがしております。

## ■課題その2—生活再建：被災者生活再建支援法

2番目に、生活再建という問題では、先ほど福崎さん  
のほうから話が出ましたが、支援法の問題ですね。この  
支援法は、現金支給がなされるという意味では、それは  
評価されるべき、画期的な制度ではないかなというふう  
に思います。

火山災害、三宅なんかのケースでいくと、避難した平  
成12年にこれがもう支給されました。当初はこんなに  
避難生活が長くなるとは予想がつかなかったもので、とり  
あえず島民の人もらったお金（上限で100万円）を  
生活費に充てていって、そうこうしているうちに、「あれ、  
また今年も帰れないよ」というんでどんどん食いつぶし  
ているというような感じでした。当時、追加支給とい  
う話が随分ありました。出ないのかという話があったん  
ですが、そもそもその支援法というのは、やっぱりイメ  
ージとして、地震、風水害で被災して生活を再開する  
ときに支援する仕組みという法律の考え方からいくと、火山

災害のように避難して直後に支給してしまったというこ  
と自体に実はちょっと問題があったのかもしれませんが。  
ただ、それはやっぱり避難者に気の毒だというふうな観  
点から避難当初直後に支給されたわけですが、やっぱり  
この支援法自体も火山災害対応という面では、その辺の  
考え方があんまりずつきりいってなかったのかなという  
感じがします。

そういう問題があったがために、結局今度の法改正、  
今年の法改正で、3年以上の避難については70万円の  
追加支援というのが決まって、いわば「二度出し」です  
ね、追加支給が実現したわけですが、70万円というお  
金も一体どういうふうにかウントしたのか、あまり定か  
ではないんですが、一応枠組みができたということす  
ね。この70万円もいわば引越し代みたいなものです。  
後で話をする支援法の居住安定支援制度の瓦れきの処  
理と似たところがあって、それはどういうことかとい  
うと、本当は引越しは行政サイドで一括してやろうか  
という、そんな話も実はちょっとあったんですね。そのほ  
うが、行政がやるということは、例えば一つのコンテナ  
に10家族分入れちゃうとかするので、非常に安く上が  
る。ところが、今度は70万円を個人々人世帯別に払う  
ということは、全部個人がやらなきゃいけないとい  
うことになって、かえってコスト高になる、あるいは手間暇  
がかかる訳です。そういう意味で、本当にこれがよかった  
のかどうかというのが実はちょっと三宅なんかの場合  
ですと、島民の間ではちょっと議論になっております。

この70万円ですが、基本的にはどうも最近の話を聞  
くと、何に使ってもいいということになっているよう  
です。でも公式に聞くと、例えば、自動車の購入とか、こ  
ういうのはやっぱりまだだめなんですね。今どき、この  
支援法のメニューの中にもいろんなこれは買っていいと  
か、ここまではいいよというのがあるんですが、相変わ  
らず自動車というのは入ってなくて、いまどき自動車  
がない人って、田舎に行けば行くほど自動車はこれは絶対  
必需品ですよ。それが認められていないというのもち  
よっと奇異な感じがいたしました。

その次は、最近よく新聞等でも話題になっていますが、  
支援法自体が水害のときに適用される被災世帯が少ない  
というのがあるんです。支援法の制度設計の中身につ  
いての議論がときどき出ております。ただ、これは実は  
福崎さんなんかとも住宅再建のときの議論をやったとき  
に、要するに国の支援というのはどこまでやるのかとい



うことが実は結構ありました。水害関係ですと、民間損保のほうで相当それなりに制度をつくって、加入率もまあそこそこあるという中で、国がこういう被災世帯の補償問題入っていくと、要は民間損保の市場荒しみたいになっちゃうというような議論もあるわけです。この辺で、何でも支援法でやればいいのかという議論ももう一回きっちりやらないといけない。どれも支援法でということになると、民間損保がもう要らないんじゃないかという事にもなりかねません。そういう意味で、支援法と既存の民間の損害保険との関係をきっちり議論して、線引きなり何なり役割分担を明確にしていけない。ただ、支援法そのものが生活困窮者というか、福祉的な意味合いの強い法制度になっていますので、被災者救済という意味からすると、やっぱり被災者の定義もうちょっと明確にしないと、ずっとこのまま尾を引いて問題を引きずっていただけになるのかなと。当初支援法をつくる時は、恐らく後で福崎さんからもあると思うんですが、そういう福祉的な意味合いではなくてあくまでも被災者救済というのが前面だったと思うんですが、さらに要するに制度設計のときに絞り込みをかけられちゃって、年齢、収入でえらいこじんまりしたものになっちゃった。ただ、あの時点では法律ができないよりは、できてから後で支援を多くしていこうという話があって、しゃあないなという話だったんですが、そろそろまたこういう議論もあっていいのかという感じがしています。

### ■課題その3—住宅再建：被災者生活再建支援法

次に、住宅問題ですが、この支援法ができてから5年の間、本当にいろんな議論があって、もう皆さんもご承知の話だと思います。今回、居住安定支援制度ができましたが、先ほど福崎さんの話にありましたように、相変わらず、本体への支援はなく周辺経費のみという非常に寂しい結果になっておりまして、今後も何とかしなきゃいけないだろうという感じはしています。

今度の制度改正でひときり残念なのが、前は附則の第2条に「5年以内に見直し」の話が入っていたのが、今回のあれでは附則から外れちゃって附帯決議という形で後退して、法律の文章そのものからもすっかり消えてしまった。ですから、知らない人はもうこれで一件落着なんだというふうに見られてしまう危険性もあって、非常にその辺は問題ありではないかなと私は思っております。

す。

ただ、このところ、何か私がちらちら耳にしているのは、民主党が今年の秋の国会で、300万円を変えないけど住宅本体にも使えるようにする法改正をやるというを聞いております。果たしてどうなるか。そうするとまたえらいこっちゃんという感じがちょっとするんですが、いずれにしても、「4年以内にまた見直しをしましょう」という附帯決議のほうが一応ついたんで、何とか今後もこの問題は頑張っていかにゃあいかんという感じがしています。

その次に書いてあるのが、住宅再建もさることながら、実は、土地の問題、土地の被災が結構ありまして、この辺もやっぱり視野に入れていかなきゃいけないんじゃないかということであえて書きました。例えば、火山災害の場合ですと、土地が滅失するというか、全く消滅に近いですね。そういう形で被災することが結構あります。例えば、先ほど出ていた雲仙の場合ですと、一番最初に被災した地域、そこは火山灰が積もって、前にあった宅地の上に大体80メートルぐらい火山灰が積もっていますね。それから、昭和58年か、三宅の前の噴火、このときは溶岩流が出て、宅地の上にやっぱり溶岩が堆積するわけですが、溶岩はもっと厄介なんです。それが前の地盤面から6メートルぐらいの深さで上に堆積していて、もう土地としての再利用はあり得ないんです。ですから、雲仙の場合は、あそこに砂防事業がかかったので、用地買収という形をとりましたが、三宅の前の噴火の溶岩流が流れ出たところは、結局、集団移転という形をとって、前の土地は本来であれば、全員同意であれば買収にかかるわけですが、話がまとまらない。あるいは、溶岩で堆積した所は土地としての資産価値はもうほとんどゼロに近いわけですから、「そんな金額だったら別に売らなくていいよ」ということで、今も登記上は全く民地のまま、前の所有者のままで残っているというような状況ですよ。ですから、被災した人は何にもお金がなくて新しいところへ集団移転をして住宅のローンを払うというような形態をとっているわけですけども、いずれにしても、そういう火山の場合、前の土地が全く使用不能になってしまうというケースがあります。

それと同様に、宅地災害、これは阪神・淡路大震災でも結局斜面の盛り土地、あるいは背後の急斜面の崩壊で宅地がもうほとんど使えない。要するに、土木工事をやらないと修復不能ですよ。個人で高齢世帯がそういう

土木工事を発注してどうのこうのなんていうのは、これは非常にお金のかかる話で、個人で対応するのはほとんど不可能です。こういう宅地災害への支援がどうも今あまり制度を見ていてもないですね、全くゼロですね。ですから、上物だけじゃなくて土地へのそういう土地の修復に関しても何かを考えていかないと、もう結局は上物までいかないという状況が今後もあるんだろうという感じはしております。

先ほどお話しした、この47年の防災集団移転事業、この集団移転事業もあまり法律というか、事業制度としてあまりメジャーじゃなくてなじみがないんですが、実際にはそこそこ使われています。雲仙でも使っていますし、さっきお話しした三宅の前の噴火のときも集団移転事業を使っていますし、その前の有珠山の噴火のときも移転事業を使っています。別に災害の種別はないんですけれども、もとはといえば、水害から生まれた事業ですから、水害関連でも適用例があるんですが、これは法の趣旨からいくと、別に復旧復興のための制度ではなくて、条文を見ると、予防措置としても使えることに一応なっているんですね。ところが、実際に過去の適用例を見ると、ほとんど予防措置としてこの事業を適用した例はなく、どっちかという事後処理、後始末的な形での適用がもうほとんど全部です。これをもっとうまく使えば、復旧・復興なんかにも多面的な使い方があるのかなと思っっているんです。ただ、内容を見ると、結構制約が多いんですね。制度上の趣旨から言っても、行政が積極的にやるというよりは、被災した人たちがまとまってこうして要するに集団で移転したいんだということを受けた形で行政が動くというふうなトーンの制度になっております。中身でいくと、そこに「人気のない」と書いていますが、とにかく土地は借地前提で、もっと言うと、住宅だけが対象で、例えば、水害で田んぼの真ん中に点々と住宅があっても、農地はさておいて住宅だけ集約して新たなところに宅地造成をして宅地を用意しましょうと。その場合の土地は、基本的には分譲ではなくて借地が前提ですよという考え方ですね。これは、本来でいくと、要するに被災しているんだから、土地を買う元気も資力もないだろうというふうな考え方もあるかと思うんです。実際、田舎の方の雲仙なんかの適用例を見ると、まずちょっと雲仙はリッチだったかもしれないですが、借地なんかとんでもないと、田舎の人が借地に住むなんていうことはあり得ないという、土地は買うのが当たり前

だというんで、その辺が大分制度の基本的な考え方とちょっと今ずれがあるのかなという感じもします。

それから、今お話ししたように、商業施設なんかは対象外だということですよ。ですから、2000年の有珠山のときも洞爺湖の全域2,300人ぐらい、温泉地ですが、全部の移転の話が当時の国土庁長官がポロツとしたんですけれども、実際2,300人で、なおかつ大規模な商業、要するにホテル関係の施設も入れて動かすような事業というのは今存在しないですね。仮にやっただとしても、要するに住宅ですから、そういう商業関係は対象外になってくるということになるわけですね。

それと、この制度でいくと、事業対象区域は必ず建築基準法第39条による災害危険地区指定を受けます。それによって、そこには新たな建築行為は一切禁止です。倉庫、納屋のたぐいはオーケーにしても、住宅等は今後一切つくれないというのが非常にこれは厳しいルールなんですけど、ほかの法律ではまずあまりないと思います。建築基準法の中でこの条文があって、これを受けて、対象地域は一切の建築行為を禁止するというふうなしばりになってきます。

それと、対象区域の土地については、公共事業としてそこを行政が積極的に買収するのではなくて、土地の所有者が全員合意で売ります、ぜひ買って下さいという全員同意がないと行政は買わないことになっています。ですから、行政が積極的に認得して用地買収をするという行為はあり得ないんですね。そういう意味からしても、道路をつくったりとかいう事業とはかなり異質でありまして、みんなの意見がまとまらないと、事業として成立しないということです。かつて、地権者が足並みがそろわなくて、結局売却について不調に終わった例は結構あります。どちらかというと住民発意型といいたまうか、住民の意識、意思に基づいて動く事業でありますので、私はいい制度だと思っているんですけれども、あちこちで暗礁に乗り上げたりうまくいってないですね。ですから、こういう防災集団移転事業をうまく活用できるような仕組みをつくれば、復旧・復興事業がもうちょっとうまくいくのかなと思うんですね。

余談になりますけれども、この防災集団移転事業は、たしか旧国土庁の地方整備局、過疎対策室とかいうところが所管しています。もう一つ、こういう危険地区から移転するときの制度として、「がけ地接近移転事業」というのがあるんです。これは雲仙なんかで使ったのです

が、こっちのほうはもうちょっと緩やかな事業なんですね。がけ地が接近していて、移転したい時のいろいろ支援策があるんです。こちらは所管官庁が今の国交省でして、住宅の移転になりますから、住宅課かな、何かその辺が所管しています。復旧とか復興に使いたいと思って、全然所管官庁がおのおの違うという非常にややこしい仕組みになっていて、雲仙なんかでも住民の人も何だかさっぱりわけがわからないうちに何となく終わってしまったという、そんな状況であります。

#### ■課題その4—産業支援

それから、4つ目に、産業問題を挙げました。これが先ほど福崎さんのほうからも話がありましたけれども、私も今、復旧復興の中ではここが一番やっぱり遅れているんだろうと思います。阪神のときも産業再生といえますか、経済支援の問題は非常に大きなテーマになったと思うんですが、どこをどう救済したらいいのか、何となく訳がわからないまま終わってしまったというのが私の印象なんです。やっぱり被災地の中で企業、事業所の倒産が多くなると、それだけ今度は失業者が発生しますよね。そういう形で被災地の中に企業が少なくなれば、勤め先がなくなるので、人口は流出する。人口がどんどん減ってくると、今度は地域経済がどんどん衰退していきます。そういう意味では、被災地復興を考えたときに、事業所への支援が非常に大きなテーマになってくのではないかなと思います。

実は雲仙の時もこんな話はあったんです。雲仙の時には、大規模ホテルが1軒倒産しました。よく言われるんですが、雲仙の時にそういう商工関係への支援策をもう少しきっちりと充実させていれば、その後のいろんな地震災害とか火山災害であまり苦労しないで済んだのに。実はどちらかというと、雲仙の時は被災地の中に商工事業者の数が少なかったんですね。ベースが一次産業としての農業ですね。さっきも話が出ていましたけれども、あんまり数が少なかったので、商工団体がまとまって何か運動を起こしたり要望するということがあまり大きな声としては出なかったということがあります。ですから、あまり目立った目新しい支援というのがなくて、結局、産業、商工、農業、漁業というふうに比較すると、商工関係への支援が一番希薄だったというのが雲仙ですね。

ですから、その後、何となくそういった流れがあって、

平成7年の阪神・淡路のときも、「商工関係の支援については一体どうしたらいいのか」という、全然方法論が見えないまま事態は進んだのかなと思うんです。やっぱり事業所への支援が被災地復興の中ではすごく大事だと思うんですが、どうもここについてはあんまり研究が進んでいない。恐らく、こういうことを専門にしている人はいないのかなという感じがするんです。やっぱり、「どういう事業所にどういう支援をしたら被災地が元気になっていち早く回復するのか」というところが、いまだもって見えていないということではないかなと思います。

先ほどからお話ししている三宅の問題でも、やっぱり地域の産業が再開しなければ、人口はものすごく減ってしまう可能性が危険性が今ものすごく高いんですね。そうすると島の人口はどんどん流出して行って、本当にゴーストタウンみたいな状態になるのではないかなと思って非常に不安に思っているんですが、三宅のケースでいくと、事業者支援としてやっているのは、「被災前債務の利子補給」があります。これは、はっきり言っておそらく前例のない制度だと思います。

初めてといっても小さなところなので、年間の利子補給代もたかが知れているんですけども、それでも制度としては初めてかなと。火山でいくと、そういう商工関係の救済という意味では、三宅の同じ年に被災した有珠山では、おもしろいと言っては語弊があるんですけども、「避難期間中の固定資産税免除」というのもやっていますね。結局そのときに土地は何も生まなかつた、生産行為はなかつたということで、固定資産税についても免除しようというようなことをやっています。ただ、この辺も非常に地元自治体としては、固定資産税は市町村に入ってくる税取なので、それを免除することは市町村にとってもまた財政が厳しくなる。それでも厳しい中、財政が厳しくなるということで、非常に彼らとしては頭が痛いんですが、しかし、地元事業者からすれば、「そこで生産行為がない中で固定資産税だけ取るのはやめてよ」というようなことで、市町村のほうも泣く泣く「じゃあしょうがないな」ということでその部分は免除するということが有珠山ではありました。

三宅は、今お話ししたとおりで、火山関係でいくと、やっぱり皆さん口をそろえて言うのは、無利子、あるいは低利融資ですよ。あとは長期返済とか、据え置き期間とかを何とかしてほしいという声はよく出ます。です

から、別にタダで金をくれ、助成してくれとは言わないが、そういう事業再開ができるような支援策、これを何とか制度化してくれないかという声はしょっちゅう出ます。特に火山でいけば、観光客の戻りが極めて悪いんですね。やっぱり危険なところに客が来るなんてことはあまりないものですから、一件落着ですよといっても、集客はすごく難しくてお客さんが戻りませんので、地域経済としてはなかなか立ち上がらないというのがどこでも実態のようです。

そこまでが4つほどにジャンルに分けてざらざらと気がついたところだけ箇条書きにしました。

## ■課題その5—今後の方向

最後の5番目の今後の方向として、これも全く思いつくままに書いていただけなんですが、一つ目は、「個人救済から地域救済」ということでして、個人にどうのこのうというよりもやっぱり地域全体が潤うというか、お金が回っていくようなことを考えないと、いつまでたっても被災地復興というのは難しいんじゃないかという感じがします。

2つ目が救助法の関連ですが、「現物から現金」というのがもうずっと叫ばれているんですけども、何とかしないと相変わらず進歩がないなど。先ほど食券の話をしました。救助法自体が非常に短期決戦みたいな考え方を持っています。実際には、例えば、阪神であれば、避難所は平成7年の8月20日までであったわけですから、その間ずっと食事供与がなされていたわけですから、そういう支援の過程で被災地にお金落ちるように考えてあげないと、なかなか被災地は経済力がつかなくて立ち上がりができないんじゃないかという感じがします。ですから、食券の問題も私は取り入れたほうがいいんじゃないかなと思います。そういう被災地の復興に拍車をかけるような制度にするということが救助法の中でもやっぱり考えていかなきゃいけないんじゃないかという感じがしています。

それと、3つ目が「制度の再整理」ということで、救助法の仮設住宅、支援法の居住安定支援制度の周辺経費ですね。これはなぜこういうふうに書いたかという、支援法の中に今度そういう居住安定の話が出てきた、その一方で、仮設の話が救助法に入っていると。ですから、同じ住宅関連の支援が2つの法律に、ばらばらというか、

個別に入っているという感じがします。ですから、住宅再建、住宅の問題は住宅でくくって、いろんな仮設もあるし、仮設に住むんじゃなくて家を建てる人にはこんな支援というふうに、あちこちの法制度に住宅に関する規定が入るのではなくて、一本化すべきではないかと。そもそも仮設住宅問題も本当に仮設だけでいいのかとかという問題もあります。それから、実際に仮設住宅をやっているのは、災害救助法そのものは厚生労働省ですが、仮設住宅の建設から何からやっているのは、結局国交省なわけです。ですから、要は被災者サイドから見た場合、住宅は住宅でくくってしまったほうが、非常にわかりやすい。これを一本化できれば、また新たなメニューがいろいろ整理できるんじゃないか。バラバラでやるよりは一本化して、もっとメニュー化を考えていったほうが建設的ではないかなということです。今度支援法のこういう仕組みができたことによって、救助法の仮設住宅と合体ということも議論していったほうがいいんじゃないかなということで3番目に挙げました。

4つ目は、行政側の「災害対策予算制度の見直し」に関する問題ですね。これはよく被災地では出てくる話なんですが、単年予算でみんな走ってしまうものですから、あまり深い議論も先を踏まえた議論もなく、今年中にやらねばということで全部いろんなことが決まってしまうと、後で考えたら、「何か早まったよね」という話がよくあります。ですから、こういう行政サイドの予算の財政制度の話も被災地の復興を考えると非常に大きなファクターになってくるんじゃないかという感じがします。

それから、5つ目は、さっきお話しした「産業再生支援制度の研究」に関する問題ですね。これを何とかしないと、いつまでたっても復旧・復興問題は新たな進展といいましょうか、動きというのは出てこないんじゃないかなと思って5番目に挙げました。

6つ目が「人口流出対策」の問題ですね。レジュメには「鳥取」と書いていますが、被災地、個人救済というよりも地域をどう安定させるのか、地域を再生するにはどうするかという意味からすると、そういうコミュニティの問題とか、人口の問題というふうに、もっとマクロな視点で被災地を見ていかないとまずいんじゃないかと。「被災したんだから出ていくのが当たり前じゃないか」という議論はよくあるんですが、そういう話は霞ヶ関境界では常識的に出る話です。しかし、実際に田舎で

「被災したんだからどこかへ行けば」という話というのはほとんどあり得ないんです。何とかそこで住み続けたいというのは、これは田舎へ行ったら常識ですよ。特に高齢者の場合は、年老いて新たにどこかへ移住するというか、移転するというのは非常に苦痛です。ですから、そういう意味では、被災した地域に人口が定住するようなことを前提にいろんな制度を考えるいかなないと。どうも都会の人間が考えていると、引っ越しなんていうのは常識的に考えちゃうものですから、「被災したんだからどこかへ行けば」というのは、何かちょっとまずいんじゃないかなという感じがしております。

最後に、「災害対策基金」の話です。これは言うまでもなくて、やっぱり基金の制度化というのを考えていかないとこれからも苦労するかなと。さっきもお話をしましたが、三宅とか、やっぱり火山災害なんかですと、通常の法制度にはない、いろんな支出が被災者は強られるわけで、そういう場合に基金というものがあれば、従来なかったいろんな事態、新たな事態に対処できるはずなんです。なぜかどうも恐らく今後もあまり基金の話というのは出てこないのかなという感じがするんですが、私はしょっちゅう言っているんです。基金の果実・利子による事業ではなくて、もうできることなら、取り崩し可能な基金というものをもっと研究していけばいい。そういう基金の取り崩しも行政の技術的にはできなくはないよという話もちらりと聞いたりもしますので、果実運用の基金というのは、今の時代には結構もうなじまないという感じも確かにします。ですから、そういう意味では、直接的に法制度が新規につくれないのであれば、基金というものをつくって、その原資取り崩しみたいな形をやっつけていかないと、いろいろときめ細かい支援策というのはなかなか今後つくれないだろうなという感じがしております。

質問は福岡さんにしてください。とりあえず終わります。

## ■産業支援のあり方について

司会者：ありがとうございました。

それでは、ディスカッションに移りたいと思いますが、今の災害対策基金の件ですが、交付税措置をするときには、地方交付税法の附則に一つ書いていくんですね。だから、島原のやつが附則の一つ書いてあります。その次に阪神の復興基金のことが書いてありまして、今度また必要になれば、そこに書き込まなければいけないという仕組みになっていますから、ご提案のとおり、ある種のフォーマットならオーケーよというものを書いてもらわないと、国会で法律をつくってもらわないと基金も動かない。

千葉：先ほどの福岡さんのお話の中にもあったかと思いますが、産業支援という最後のところで問題になりましたが、これはむしろ室崎さんの研究とか、いろいろ経済系の研究でもありましたけれども、例えば、神戸の震災のときは、不況の時期とも重なっておりましたので、どこまでが「災害によって発生した倒産」なのか、どこからが「不況による倒産」なのかという区別が非常につきにくいということがあります。そうすると、先ほど福岡先生の発表の中でも被災者更生法というのはないだろうかという話がありましたけれども、災害によるものとそうでないものとの区別がなかなかつきにくいということになりますと、特別な法律をつくるという発想がなかなかできにくいのではないかなというふうに思うんですね。

それと、先ほどじゃあその産業支援がなかったのかというところではなくて、例えば、中小企業なんかについても、信用保証協会を通じて、要するに公的な保証をつけて銀行の貸し付けを受けることをしたんですが、それはいわば、かなりの額を審査をしないでお金を投げ込んだという状態に近いんですね。信用保証協会ですから、回収できない債権がものすごくたくさんあって、現状では非常に困っているのではないかなというふうに推測するんです。こういう形で支援策を中小企業に融資という形でしたとしても必ずしも効果が上がっていないというのが現状の問題ではないかなというふうに思うんですね。

木村先生のお話の中にもありましたけれども、企業が、例えば長田区なんかそうですけれども、市場がつぶれて、そこに市場がもう一回復興したのも、人口がなければ物を買ってくれる人がいないと、ですから、企業に支援す

るといふ支援のあり方だけを考へて、産業支援を考へてもあまり効果的ではないのではないかといふふうに思つたんです。ですから、その辺やはりもう少し細かく考へて、どういふ形で法的に支援体制を組んでいくかといふことですが、ここにあるようなものについては、ある意味では実験してみたけれどもあまり効果がなかつたのではないのかなといふふうに個人的には思つます。

永松：私も千葉先生の考へにかなり近いんですね。木村先生がレジユメに書かれてある「企業の倒産が多くなる」といふこの流れなんですけれども、むしろ順番としては何か逆のような気がするんですね。というのが、阪神・淡路の後に企業の倒産が増えたのかといふと、少なくとも1年間は減つたんですね、むしろ。それは何でかといふたら、いろんな融資を受けられますから、資金繰りに困るといふことは被災企業はほとんどなかつたわけなんです。だから、倒産が減つたといふのは、非常に失礼なんですけれども、むしろ回転資金がありながら、それで生きながらえたものをビジネスチャンスにつなげることができなかつたといふことが問題で、その理由の一つが、やっぱり人口減、それから営業期間の減少といふことだつたんじゃないかといふ感じがします。

そうすると、産業に直接支援をすることに關しては、どれだけの効果があるのかな、むしろ逆に私なんか期待しているのは、その生活再建とかの部分で、例えばこういう言い方ができるわけです。すなわち、万が一の震災を原因とする災害を原因として企業が倒産するとかいふようなことがあつたときの生活保障みたいな仕組みがきちんとあれば、とりあへずそれに乗りかかると、それでまた新しく自分の生計を立て直すといふ時間的な猶予を与えて、そしてまたその新しいビジネスを立ち直していく。それは恐らく福崎先生が言われた被災者更生法といふ考へ方に近いんじゃないかといふふうに思つたんですけれども、そういうやり方に轉換していく、つまり産業支援の生活再建とつなげて考へていく必要があるのではないかなと思つています。というのは、逆に産業支援、直接その産業を支援する形でお金をつぎ込んで、いわば本来マーケットから撤退すべき非効率な、あるいは時代遅れの時代に即応しない産業といふのはやっぱりあるわけであつて、そういうものがそのまま温存されていくといふのは、長期的にはその地域にとつても必ずしもよくないといふところもやっぱりあるのかなといふ気がするんですね。

福崎先生：融資をつぎ込まなかつたらどうなつたのかといふシミュレーションがないんですね。だから、逆に言つて、先ほど千葉先生も言われたんですけれども、要するにつぎ込んで再生する、きちんと生き延びれる企業とそうでない企業の仕分けがその段階で非常にできないといふのが致命的なんだろうと思つたんです。ですから、その地域経済をとにかく復興してもとに戻すといふ発想でもある程度金をつぎ込まなくちゃいけないし、中には当然回収不能も出てくるだろうといふ折り込み済みでやるといふ発想といふのが、今までの多分やり方なんだろうと思つたんです。私の考へている被災者更生法は、金を貸す際にいわゆる人的担保とか、物的担保とかものすごく難しいこと要求するんじゃないかと、この企業が本当に今から先生生き延びて復興していくような企業なのか、企業の将来性を信用として貸すといふ、そういう方向にもつていかないといけない。今、人的担保とか、物的担保はそもそももうほとんどあり得なくなつてきていますので、将来性をきちんと考へて貸す。貸すけれども、やっぱり今までの分をかなり処理してやらないとこの企業は生きていけない、そういう判断といふのは非常に難しいだろうと思つたんですけれども、そういうのをしないといふ感じはしているんですけどね。

林：私はもともと経済学者なんですが、そこら辺で法律の先生と考へ方が変わってくるんです。法律の場合は、補償といふときに、何か事件が起こる前にどうであつたかといふ、そこが出発点になつている。そこへ戻るといふことをとりあへず考へ、現状復帰といふのを第一に考へて、そして補償するといふふうな発想になるんです。それに対して、経済の場合は、起つてしまつたものはもうしようがないんじゃない。だつたら、そこを出発点として、起こる前じゃなくて、起つてしまつた後を出発点として、そこからどうやって早く復興していくかといふことを考へるほうが生産的だといふ考へ方なんです。ですから、そうすると、結局地域を早く復興させるためにお金を上手に使えば、早く税金の投入も減つてくるし、固定資産税も上がつてくるし、いい投資でしようといふふうに考へるんですけどね。今の被災者更生法といふのは、両方の側面があるようなんですが、私、お話を伺つていて思つたのは、やっぱり両方必要だなあと。そのどん底のところからはい上がつていく元気のある人たちに支援するといふ方法と、それからやっぱりどうしてももうだめだといふ人もいるわけなんです。

のどうしてもだめだという人をほっとくわけにはいかないという部分と両方あるように思っ、どちらかという、どうしてもだめな人をどうするか。一般的に社会保障の枠組みで救うんじゃないかでもっと別なやり方があるんじゃないのかということかなというふうに伺ったんですけれども。

千葉：どこから言ったらいいのか難しいんですけども、被災する前に借金はあるわけですね。借金している者について、今返せないから待ってやりなさいとか、利子補給するという、これは一つの考え方だと思うんです。ただ、そのときのやり方の問題として、例えば、どんどん貸し付けを無担保に近い状態ですというやり方でいってしまうとまずいだろうと思うわけです。そのところで、貸し付けの支援をさらにするだけの意味があるかどうかということを考える必要があるわけです。じゃあ、何を考えるかといったら、物的担保とか、人的担保という、要するに返せなかったときの債権回収の仕方を見て貸し付けをするということになると、災害に遭っているわけですから、これは大変なんですね。さっきの話になってきますが、これからの事業がうまくいかもかもしれないという、お金がどれだけ将来にわたって収益を生むかというその将来性・事業性みたいなものに着目してお金を融資するという、そういうシステムを新しく考えるべきだと。これは分けてやったほうがいいというのは林先生がおっしゃるとおりだと思うんです。ただ、実は災害に遭ってない、こういう被害に遭ってない時における貸し付けのあり方が今、実は非常に問題になってきて、事業性に着目して貸せという流れになっています。今までは土地があったら貸すという、こういう発想だったんですが、そういうのはやめようというのが今の考え方なんです。そのときに、事業性といっても、被災しているというときにその事業性をどうやって判断するのかというのは非常に難しいわけです。しかも人口は流出している、商業だったら、お客さんがいなきゃいけないんだけど、そういう人もいないかもしれない、どうやって事業性を把握するんだ。そのできないことをやれというふうに言われているんじゃないかなというふうに思うんですね。

林：そのところが産業構造とか、いわゆる都会か田舎かというあたりでも相当違うと思うんですね。比較的農業だけ、漁業だけというふうな場合には、どこをどうしたらいいかというのは見えやすいけれども、大都市のよ

うにもすごく広範な分業が相互に依存関係をつくっているところで、あるところがつぶれたから、じゃあ商店街がつぶれたから、商店街の建物だけ立派にしたら、さっきから出ているように、お客はいないわけですから、そうするとまちぐるみで復興していかなきゃいけないということになるので、そうするとある種の面的な地域的な特質というのが必要になってきます。その際には、インフラの投資も必要だし、個別企業への支援も必要だし、そういうものが全部その地域をどうやっていくかということの視点から考えられなければいけないんです。残念ながら日本の財政当局には、どうしても小さな法律論に偏って個人補償をすとかしないとかという話になって、あるいはその関連の単年度主義が打破できないとかというふうなことで、いい公共投資というのは何だという発想がないような気がして問題だなと思っています。

千葉：そういう形でその支援をもう少し考える必要があるということで、この展開をして。

林：そういうことは、この阪神・淡路の大震災のときに産業復興なんかでも相当いろんな人がいろんなことを言ったんですけども、そうだねえそうだねえと言うだけで何にもつかないという。

福岡先生：ただ、先ほど私が説明した中にいろんな助成の内容があるんですけども、単にお金を融資するんじゃないか、農業を細かく見ていくと、それこそ共同施設、例えば畜舎なんか、それにかんりの金がかかるんですけども、例えば3人そろってくれば、かんりの金を出して畜舎を建てるとか、農業機械について購入助成をするとか、同じことが商売のほうでも言えると思うんです。やっぱり災害である必要な機械が壊れたとか、それについて購入助成をするとか、要するに農業でできて商業、産業ではできてない、やってないということが非常に多過ぎる。やっぱりちょっと問題じゃないのという。その単なるお金の融資だけ、災害対策資金の融資だけの問題ではなくて、きちんと産業、商売をやる上で必要なものに対して助成をするというシステムがあれば、生き残る可能性を与えてやることはできる。そういうレベルでのシステムが本当は必要なんだろうけれども、それをやると商売人の場合かんりの金がかかる。そういうのがちょっとネックにはなるんでしょうけれども、やっぱりせめてその辺のところのレベルの考え方というのは必要なんじゃないかなという気はしているんですけどね。

山中：さらに話を進めてもよろしいですか。

林：どうぞどうぞ。

山中：両先生方にお聞きしたいんですが、産業政策の話で、私もあれの取材に行って、常に産業政策というのはやっぱり被災地では一番大変な問題で、一番手薄で、我々も一番書きづらいという問題なんですけれども、先ほど千葉先生が、さっきの、その後の商業としての、何でした、将来性みたいなどころがないと融資してもしようがないという話。それから、阪神とか草津の方はね、発展性、将来的に発展した地域を戻さなきゃいけないという話があったんですが、しかし三宅島というのは民宿があるんですよ。そこは4,000万、5,000万の借金を抱えてやったわけなんですけれども、それから有珠山のホテルとかですね、これは地域を戻しても、客が帰ってこない限り、もう復活する可能性がなくて、将来性、商業性も何もない。こういうのを一体どうやって救済すればいいのというね、これ社会政策の問題になるんですか。

千葉：商業再生がきかないものについてお金を投資するということを考えるべきなのかどうかって、また。

山中：ねえ、そこをどう考えるかによってはね……。

林：投資じゃないですよ、もう。

山中：ですよ、もう。

林：はい。

山中：ただ、彼らに責任はないんですよ、ある意味では。そういう運命が来ただけのことであって、運命を託して東京で働いてたのが脱サラして三宅島へ行って民宿やって、さあこれからという、4,000万も投資したのに、ドオンとそこで噴火しちゃって、もうニツちもサツちもいかない、そういう人たちをどうやってそこで再生させていくかというのは、どう考えていけばいいのか。

千葉：だからそれは産業再生の範疇の問題なんじゃないか。再生するからこそ資金を投入するんですよ。

山中：そうですね。だから、そこはもう……。

千葉：そこにお金を投資しても、観光客も来ないし……。

山中：溶岩流、溶岩だったですかね、今そういうのを新しい観光資源にしようというような動きもあるらしいんですけども、そういうふうにかけて、投資がむだになってもいいからしちゃうというふうを考えるのか、それとも社会政策的に考えるのか、それともそれはもう自力救済の世界でとどめてしまうのか、我々としてはどういうふうにしてそこを考えていけばいいのかという……。

農業だったら生産手段、何がしかお金を投じれば、また再生していくわけですよ。ところがそういう商業というのは、もう再生しない可能性だっていうのがあって大変ですよ。それをしないと、しかしそれはまた流出していくということになりますよね。

林：結局、個別な案件に対する判断をしなければいけないと思うんですね。溶岩流が全く観光資源にならないかというのわからないし、ある所ならなるかもしれないし、だから場所によっては可能性があるかもしれないというような話になる。それと阪神・淡路のときに産業再生やって一つ問題になったのは、産業なのか民生なのかなど、境目、個人事業主のような人たちがいて、これ、商工会議所もデータ持ってないし、民商も持ってない。さらに零細な人たちがいるというふうなときに、統計上のどっちからも落ちてるんですね。ここを、何ていうんですかね、生活再建で見るのか、あるいは産業再生で見るのか、ちょうどはざまに落ちる人たちっていうのもあるんですね。

千葉：だからもう産業支援という形じゃなくて、生活再建とか支援のためにお金を出して、その人が今後どういうふうに住んでいくのかというのを考えて、もうそこを整理して、一遍は産業支援という枠組みから外していただくという……。

山中：そうすると、4,000万、5,000万の借金っていうのは、これ、どうしようもないですよ。

千葉：だからそれは……。

福岡先生：だから一回破産して、やり直せっていう話になったら、かなりえらいでしょう。

千葉：だからそれは、さっき言ったように、災害の前と後という2つに分けるという前提ですけども。先ほどの考え、重要だと思うんですね。最初、前のところの問題をどういうふうに分けるのかということ、これから産業再生、産業支援というときにどうするかというのはやっぱり分けて考えなきゃいけない。

永松：島原では、実際に被災後に破産した、あるいは倒産させたという例というのは結構あるんですか。

福岡先生：結構ありますよ。そんなにめっちゃめっちゃ多かったというより、自然となくなってるのが多いのかな。

木村先生：一番大きいのはホテルでしょう。

福岡先生：ホテルですよ。それだってやっぱり被災前からダメだったのか、被災後にダメになったのか、区別つかないですよ。知ってる人は知ってるという、そんな



感じですもんね。

**福留**：よろしいですか。福留ですけども、さっき仮設住宅のハードルを上げているということですが、一部木造仮設住宅をですね、住んでる人も住み続けるでしょうし、聞くところによると、今の工務店の救済という意味で、少し増築というか、手直しをして、それを公営住宅として少し延命させたというお話が島原であるというふうに聞いたんですけども……。

**福崎先生**：勝手な改修。

**福留**：そのあたりのいきさつというのは、どのようにしてつくられて、だれの発想とか、その他あれば、ちょっと教えて……。

**福崎先生**：あれ、基礎を打ったのかな、少し。手を……。

**木村先生**：うん、それもやったけども、何だろう、阪神でやったような、要するにストックを使った仮設を当初つくったんですよ。ところが、県の住宅サイドが結構それは熱心でしてね、かなり前向きにいろんなことをやったんですが、その中で既存の在来工法というか、従来の建築方法を使っても、期間も費用もほとんど同じようにできると。島原というのは変に建築屋さんが多いんでね、またね。多いんですよ。彼らはもうみんな失業して仕事がないんで、彼らに仕事を出すためにも、在来手法による仮設住宅、大きさも全部同じですよ、でやってもらおうというんで、それで要するに失業被災者救済の意味合いで在来工法による仮設住宅をつくったんですよ。これは結構、いや、私もそこで1カ月ぐらい暮らしたけど、評判でしたよ。すごくよかった。

**福留**：その発想というのは、かなり県主導なんですか、それとも地元の世界の方からそういう要望というのはあったんですか。

**木村先生**：恐らく県だと思います。恐らくその前提としては、そういう大工さん、失業者の救済というのがあって、何とかしなくちゃというところから生まれてるはずですよ。決して資材が調達できないとか、そういうことではなくて、どっちかって、人救済の方が前面にあったはずですよ。

**福留**：ああ。いや、神戸ではそこがなかなか、多少でも生かせればよかったなと今になって思うんですけど、全然そういう動きというか、気配も感じない……。もちろん在来工法で建てられる数とか限界はあったとしても、その雲仙の試みというのが少しでも阪神につながってい

ればよかったのになと今となっては思うんですけど。

**福崎先生**：当時の県の職員の連中にははすげえのがいっぱいいた。本当に思いましたよ、僕。本気で自分のこのようにやってるといふ、いろんなことを考えるんですけどね。

僕が一回、一緒に考えたことは、これはやっぱり農業者だったんですけども、被災地ではもう農業継続できないんで、もどに戻るまでにどこか隣の町の農地を借りて、例えばハウスを建てて何かをつくるというふうなときに、いろんなところに助成金を出せるようにいろいろ考えるわけですね。土地を借りるのに借り上げ助成、そしてハウスを建てる、このハウスを個人では建てさせるわけにいきませんので、要するに、直接金を渡すことになりまますから、そのハウスは農協につくらせるんです。農協に助成してハウスをつくらせて、農協から借りるといふ形。この借りるときにまた助成を出すんです。要するに、助成、助成、助成で、本当にもう金要らずにハウス建てて、そこでトマトやったらトマトをつくるとか、いろんなことを本当に一生懸命考えるんですよ。雇用促進のために被災者を雇い入れるところには支度金制度をつくるとか。例えば、もう菊づくりにかわるから菊をつくるための研修に行きたいというときにはその研修費を出すとか、いろんなところでお金を出すという、それをいろいろ理屈立てするという、そういうことを一生懸命考えるタイプの人たちが多くて、今言ったようなやつもやっぱり県主導だろうと。ただし、要するにだれがどこでどういうことで困っているのかという情報をきちんと収集しとったということですよ。それが一番だろうと思いますよ。

**千葉**：千葉ですけど、あと一つだけ、奥尻の地震の後はこれ、集団的に住宅移転したんじゃないんですか。

**福崎先生**：その話だったですね、もともとね。上の方に移る。

**千葉**：上の方に何かちょっと……。

**木村先生**：奥尻は何だろう、結果論からいくと前の場所と、それから内陸の方と二手に分かれて、奥手に団地をつくって、海沿いの方にはまた前の人が住んでると。

**千葉**：ああ、そうですか。

**木村先生**：で、聞いた話では、前住んでたところを、基本的に津波の危険性を避けるためにかさ上げをして、区画をつくり直して希望者に入ってもらったと。ところが全員が入れないんで、内陸の方に団地をつくって、そっちにも入ってもらったという2グループにしたというふ

うに聞いてますけどね。

千葉：ああ、そうですか。

福崎先生：私が聞いてるのもちょっと違うんですよね。でも、どっちが本当かはわかりませんので。当初、あの津波のあの規模からして、もう海沿いには住めない、全部上の方に行ってもらおう。ある程度小高い山が、当然丘がありますので、全部住まいはそこにしてもらおう。そしてそこから漁業者が通うとか、そういう議論がかなりなされてたんですが、あそこの何だっけ、防潮堤というのかな、防潮堤が、これすさまじいんですよ、一回行ってみられたらいいですよ、上に立っただけでひざが震えますから、高くて。その防潮堤がある程度形が見えるようになってから、もう大丈夫だという住民心理が働いて、漁業をやっている連中は、何であんなところからこんなところに通わんといかんのかっていう話になって、もうとてもじゃないけど全部移転という話はできなくなったというふうなことを私はちょっと聞いたですね。

木村先生：恐らく、もう一つ言うと、内陸は、高台の方は物すごく風が強いんです。

福崎先生：ああ、そうかもしれません。

木村先生：うん。だからほとんどもう、だからこそみんな海辺の方に、風よけを含めて海岸線に住んで、ちょっと上に上がったら高い木が生えてないもんね、風が強過ぎて。

福崎先生：そうそうそう。灌木みたいなやつばかりですもんね。

木村先生：うん。だからみんなやっぱりそっちはもう住みたくない。で、海辺にということで、だから、ちょっと細かく言うと、前、津波でやられたところの土地は、町役場が義援金を使って全部買ったんです、土地を一たん。何で買ったかという、地盤を高くするのに一たん用地買収をかけたんですね、義援金を使って。内陸の団地をつくるのに造成の残土を全部ここへ入れて、土地を高くして、再度道路をつけたりなんかして前に住んでた人に分譲するというやり方をとってるんですよ、方法としては。

### ■制度の時系列的整理 支援メニューの多様性

千葉：ちょっと論点が変わってよろしいですか。

司会者：はい、どうぞ。

千葉：さっき住宅の話が出ていたんですけども、私は制度の再整備が必要だと思うんですけども、ただ、時

系列にというんですか、①被災直後の段階と、②復興してもう少し時間が経った段階と、③恒久的に生活を再建する段階、というのを分けて制度設計していかないと、やっぱり現実的ではないというふうに思うんです。特に恒久的な住宅の再建の問題というのは、例えば都市部では、これが主になっていきますけれども、集合住宅、団地とか、こういったものの再建を考えるとときには、現行の災害を抜きにした制度との接合ということを考えないと、後々いろいろ大きな問題が出てくる。ですから、再整備するときには、時系列を入れた上で再整備をするという必要がやっぱりあるんじゃないかというふうに思います。ただ一体化すればいいという話ではないのではないかと思います。

木村先生：私が今恐らくこれまでもそういう議論があったと思うんですけども、要は仮設へ入る権利を別に、例えばお金をもらって別のところへ行くとか、その人はそこへずっと住み続けるとか、住宅再建のメニューというのは、被災直後から、いろいろものすごく間口が広いんだと思うんです。そういう意味で、時間は確かに流れがあるんですけども、出だしはやっぱり選択肢が多いほうがいいんじゃないかということで、さっき私は、できればまとめたほうがメニューが多様化するんじゃないかという感じでここにも書いてありますね。

千葉：ただ、どうなんでしょうね。例えば、阪神・淡路の地震みたいにある日、ある時刻に衝撃的な地震があったという場合、恒久的住宅なんてそんなに建てられないですよ、実際に、話として。やっぱりかなりの時間がかかって、個人の住宅でも出ていますね。ですから、やっぱり被災直後に少なくとも生活ができる拠点を確保してやるためにはどうするかというのと少し違うのではないかというふうに思うんです。私は、林先生もそうかもしれませんが、私は、まさに震度7のところでも生活して、全壊でしたので思いますけれども、やっぱりここから出ていくのか、仮設に行くとか、あるいは避難所に行くのか、これぐらいの選択肢しかなかったように思うんです。その仮設が建つまでも時間がありましたから、だから、もうちょっと言えば、直後であれば、まさに避難所に行くか、この地域から出て行くかという、そのぐらいの選択肢しかなかったように思うんです。ですから、幾つかの選択肢を提示するというのはわかるんですけども、やっぱり時系列のところでもかなり選択肢の差があるということに関しても法として制度の見直しを

しないと、何かあまり現実的ではないんじゃないかという気がしますが、それでも。

**木村先生：**避難所はこれはもうしょうがないなと思うんですね。ただ、要するに避難所の後の話としては、今わかりかし仮設一辺倒なんで、そうじゃなくて、「仮に400万円あったら、私はもっと別の動き方も可能なのよ」と。だれだって仮設へ行きたくないわけですから。だから、そういう意味では仮設は入りませんと、でも300万円なら300万円ちょうだいとか、400万円ちょうだいと、私はこうしますというのもありかなという意味で、もう避難所以降、そういう住宅については、もっとメニューが豊富になったほうがいいんじゃないかなという感じがします。

**福崎先生：**島原では、避難所、仮設、その後、賃貸家屋、公営住宅をつくって、そこに住んでいる方がかなりいたんです。うちの実家の裏側なんかにもあったんですけども、なかなかのいいアパートで、市営住宅だったのかな、あれは。

**木村先生：**そうそうそうそう。

**福崎先生：**そこに僕の友達なんかかなり長い間住んでたんですが、我が家よりもいいんじゃないかと思うような、そういうところに住んで、そして最後、被災者の団地を造成して家を建てて、そこに転居という、だから避難所、仮設、公営アパート、それと被災者団地の造成地への建物の再建というパターンだったんですが、まあ本当いうと、その公営住宅は、入ってないよね、今。本当はその後、そこを一般の人に開放して貸すという建前でつくったんですけども、ほぼ入ってないという状態がずうっと続いて、もしマスコミから批判されたらやばいよねという、行政の方は言いながらつくったようなやつなんですけども、一応時系列的にそういう整理をして、それはもう明らかに県側は整備をして、そういうふうな住宅の流れ、住まいの流れをつくろうというふうにはしてみたいですね。

**山崎：**山崎ですけど、その時系列的な整理という話になって、普通、被災者支援の法制度でいったら復旧と復興という2段階に分かれてるという感じなんですけど、ただ、結局復旧と復興というふうに2つだけに分けてしまうと、いわゆる長期的な避難をどうするんだ、そういう場合は復旧の守備範囲、復興の守備範囲どちらで支援するんだというところがあって、どうも復旧と復興の間にもう一つ、第3弾目の何かステップになるような、何

か範疇というものをやっぱりつけた方がいいんじゃないかという感想が時系列的な分類というところにあります。それともう一つは、被災者支援制度で一番やっぱり何が問題になってるかということ、その原点というのはやっぱり災害救助法だったと思うんですね。その災害救助法の運用が余りにも硬直過ぎたんで、結局、とどのつまりは被災者生活再建支援法の制定も結局、その運用が狭過ぎた。

何でそんなに運用が狭過ぎたのかということ、以前、あれは内閣府の渋谷さんが来られた際には、要するにあれを担当している部局が厚生労働省の、それも生活保護を担当している社会・援護がやっているんだと。だからあんなに厳しいんだということで、こっだけ災害救助法の問題点というのは幾つも出てくるけどなかなか解決しないのは、そういう運用の担い手に問題があるんだと。そういうことを考えると、渋谷さんに言わせると、災害救助法を自分（内閣府）の所管にしてくれという話になるわけです。ただし、それを移しなさいというのは難しいから、結局戦略としてどうしたらいいかということになるんですが、私が思うに、まさに支援法をつくった戦略と一緒に、我々が一度そういう災害救助法の改正法みたいなものを条文化してみる、今の災害救助法ってすごく条文が少な過ぎて、その部分が制度の柔軟性、機動性を保障しているという側面もあるんですけど、そうじゃないに、新しい条文の中で、こういうこともできるんだ、ああいう多様な支援メニューもできるんだということ、その法律の条文のレベルで明確化して、それを政策の実施過程の中にぶつけてみるということも必要じゃないかなと、私はそう思います。

**福崎先生：**災害救助法で、たしかね、現金支給もできるようになったんですもんね。だからやろうと思ったらできる。だから、たしか大阪の伊賀先生たちがそのことを最初、かなり強く言ってたんじゃなかったですかね、お金、支給できるはずだって。

**山中：**あれ、何年かの国会答弁で、以後、現金支給はしないという答弁をしてるんです。

**福崎先生：**ああ、そうですか。ずっと昔の国会でということですか。

**山中：**そうです。で、それ以降、結局もう法律って、運用でもしないと。

**福崎先生：**山崎先生みたいな発想でやるとすれば、政省令とか通達とか、そのレベルのものを法律の方にどんど

ん格上げするような感じで上げるというような感じですか。

山崎：そうですね。

林：林ですけれども、現物支給でなければだめ、現金支給はしないという根拠は何なんでしょうか。

山崎：本当にそれに使われるかとかかわかんない。だから、支援金を渡しても結局は、それがパチンコなんかに使われるかも知れない。支援制度の目的に沿ったお金の使い方がされるとは限らないという論理なんですよ。

千葉：でも、何にでも使ってしまうということは……。

福崎先生：ないわけじゃない、現実。確かに。

山中：お金を渡すと何に使うか、それは当然意識しているんじゃないかと僕は思っているんですね。

永松：一橋の田近先生なんかがおっしゃるのは、お金だと、別に物が、例えば食うものに困ってない人でもお金やったらもらうけれども、現物支給だったら食うものに困ってない人はもらわんだろうと。だから効率的なんだという言い方をされます。

福崎先生：じゃあ逆に言えば、仮設住宅なんかは、仮設住宅1戸建てるのにかかる費用をやっちゃった方が、本当は効率的なんですよ。

林：そうですね。後々撤去とか要らないもんね。

福崎先生：要らないですからね、現実。周辺経費が要らなくなってきましたからね。

林：どっちが早く建つかといたら、どっちも建ててるのは民間ですからね、最終的には。

福崎先生：片山知事の発想って、多分そういう発想なんじゃないかなと思ったんですけどね。

永松：ただ、必ず県や市と復興の後の都市計画みたいな話になって出てくるのは、阪神・淡路のときはやっぱり仮設住宅を大量に郊外につくったと。つまり、自分で自分の敷地内にやっぱり仮設をつくったりすることは許さなかったと。恐らくお金を渡せば、そういった形の再建を認めざるを得ないとか、それをむしろ奨励するような形になると思うんですけども、だけど県とかが言うのは、やっぱりそうやったことによって区画整理も割とやりやすかったし、復興も、町並みの再建も早く進んだということで、あれは仕方なかったんだということ言うわけですよ。それをどう評価するんでしょう。

千葉：それはだから、被災者がそこにいらっしやらなかったから。びっくりしたのは、住民であって、それはお

かしいだろう。区画整理をそういうところでやるということ自体がおかしい。間違ったことだと。

福崎先生：平常な状態のときにはできないことがやれるという、わけのわからん発想ですよ。

千葉：ええ。それはおかしいだろうということですよ。

福崎先生：民主主義で区画整理をやって、また時間がかかるという、それが現状ですけどね。

千葉：今でも個人にお金を渡したら、自腹つけて仮設みたいなのを建てると言っただけど、阪神・淡路の懇親会のときに、個人的にそうした人が結構いるんですよ。自分の敷地にトレーラーハウスみたいなものをたくさん建てて、結局お金も来ないですからね、やっぱり恒久的な住宅を建てるというわけにもいかない、人手もない、どこかに相談に行くわけにもいかないということで、みんなそうやったんですよ。

福崎先生：あれはしかし、自分の敷地に仮設住宅を建てるのは建築基準法に違反するんですよ。

千葉：仮設住宅というようなものであったかどうかはわからないですけど、現実には建ててあるわけですよ。

福崎先生：いや、だから、僕はお金を出すと仮設住宅みたいなものを自分のところに出すと言うけども、やっぱり、じゃあすぐすぐお金を渡すのかという話なんです。先ほど時系列的に整理せんといかんという話がありましたけども、それこそもう住むところがないという状態、もう直後の状態のときに金を渡して、じゃあそういう建物の再建にお金が行くのかといたら問題ありますけれども、やっぱり避難所をつくって、それこそ何らかの住まい、仮の住まいを準備してやって、ある一定の段階のときに仮設住宅を建てるのと相当のお金を渡す。しかも建物を再建する人に渡すとか、それともある程度の時期にいけば、もう建物の再建をしない人にもやらなくちゃいけないと思うんですけども、公平上は、いずれにしてもその辺のところの時間をきちんと整理してやれば、最初から混乱するとかなんとかということはないんじゃないかなという気はするんですけどね。

山中：山中ですけど、要するに第二次世界大戦後の、バラックが建ったことによって非常に都市計画がうまくいかなかったというところが、何かあるんですよ、トラウマ的に。

千葉：ええ、ええ。

木村先生：そうそうそうそう。

山中：だから酒田大火方式できれいにしちゃって、新し

い防災に強いまちをつくらうという発想が、もう建築関係の行政の中にはしみついているという話は聞きますよね。

## ■復興の財源とその始末

林：2つ質問があるんですけど、阪神の場合もそうだったんですけども、一つは基金というのは時限で作りますよね。最終的にはどういう形で消滅させますかっていうことが一つの質問なんです。

それから、もう一つは全然違う次元の話なんですけれども、復興で結構大きな資金が動きますよね、本当。腐敗、汚職、そういった事件はありませんでしたかっていう、その2つ。

福崎先生：奥尻は何かありましたね。

木村先生：雲仙もありますよ、腐敗、汚職。特に多いのは談合ですよ。

福崎先生：基金とは直接関係ない。

木村先生：関係ないね。そうそう、業界のあれで。

福崎先生：私のごく親しい友達も土建屋さんで、捕まりました、弁護士しました。

林：談合ですか。

福崎先生：談合。

木村先生：談合です。

福崎先生：ただ、基金の消滅のさせ方ですけども、僕がさっき言った「行政基金」、要するに県の方の特別交付税で措置したやつの方はどうなのかちょっと知らないんですが、「義援金基金」は、実を言うと県の基金は9億余りました。で、その9億をどうするかという議論があったらしいです。もちろん島原にぶち込めば一番簡単な話だったんですけども、すでに箱物をつくり過ぎとるんですよ。ランニングコストだけで島原の財政は10年後どうなるかわからんような、わけのわからんものをいっぱいつくってるんですね。県の方、賢かったんですけども、要するに、9億残ったやつを島原の人に処理させたら、また何か箱をつくるだろうということもあったんで、「ボランティア支援基金」というのを作りまして、9億丸々支援基金に持ってきたと。私はその支援基金の理事やってるもんでして…。私は島原出身で、島原のためにやってたんですけども、9億を島原に持っていさせるのは絶対反対だったんです。要するに、何に使うかわからない。ハードで使われたらもうアウトだと。そんな

のに比べたら、ボランティア支援基金、要するに長崎県のボランティア活動の支援のためにボランティア支援センターというのをつくったんですけども、その連絡協議会の委員もやってますし、そういう話があったときには理事になってくれるかと県から言われ、もちろんなりますよという話で、9億持ってくるという話聞いたときは、僕はもう大正解だと。なぜかという、そのボランティア支援基金の方は災害ボランティアも含んでますので、無関係ではないという理屈づけができるんで持ってこれたんですよ。要するに、下手に義援金基金なんかがあると、それをまた被災地に返すと、さっきのゲートボール場じゃないですけども、本当にむだな金に使われたらたまらない。それに比べたら、ボランティア支援基金の方が絶対いいということで、こっちに持ってきて消滅したということですね。いいのかな、言っても。

木村先生：いや、いいんじゃないですか。

林先生：財団法人の理事というのは、やっぱり知事だったり市長だったりするわけですか。

福崎先生：どちらの方で。災害対策基金の方ですか。

林：ええ。

福崎先生：これはですね、知事、それから島原市長とか、そういうのが並んで、あと弁護士会からも会長が行ってましたよ。それから商工関係とか、そういうのもずらっと並んでたような感じですね、いろんな代表がね。

永松：永松ですが、木村さんにお伺いしたいんですけど、なぜ奥尻では基金ができなかったんですか。

福崎先生：奥尻では基金は、つくったんだけど、それは義援金でつくった基金という形で。

木村先生：だから、要するに公的な、要するに何ていうか……。

永松：はあはあ。公的な基金は必要なかったと、実際。

福崎先生：だって、なるほど。必要ないどころか、使い道を指導しないとやばいっていうのも、僕は言いたかったんです。

林：そういうのがあったときには、全国的に公表するのがいいかもしれませんね。

木村先生：あんなのつくってね。

福崎先生：いや、これはさっき言いましたが、システム研究会をつくってたんですけども、そのときにも義援金のテーマを一方でやってました。要するに、恒常的な基金をつくって、義援金は必ずそこにもう持っていつてもらうと。その災害に対して使い切るような災害であれ

ば使い切れればいいし、使い切る必要のないやつときにはこの程度出して次に回すとか、そうしないと、やっぱり不公平はきわまりないんじゃないかという、それはやっぱりかなり議論したですよ。

**木村先生**：さっきの産業問題で、ちょっと補足じゃないですけど、災害によって、ちょっと違うかもしれないですよ。火山なんかですとね、やっぱりそこに農業者とか何かいたら、じゃあ3年間休んで次に農業できるかという、ノウハウが切れちゃうんですよ、そこで。やっぱりそういう1次産業って、農業、漁業とかっていうのは、物をつくるっていうのはある種の個人ノウハウがあって、そこを一たん切っちゃうと、もうつながらないんですよ。それでなくても雲仙ももうかなり切れてるんですけども。だから、そういうふうに産業再生というよりは農業、漁業というのは継続ですよ、持続みたいな、そこをかなり配慮しないと。ですから、三宅なんか相当大変だと思うんですけど、もう4年切れてますから。そこから再度やるっていうのは、若い人に情報が伝授されないんですよ。そういう災害、火山なんかの場合、大体そこで新たに再生するというよりはね、地震みたいにどんとやられて、じゃあ次どうすんだというのと違って、そのエリアが生き残るためにはそういうノウハウをどうやって継続させるかというのは結構大きな問題だと思うんですよ。

**永松**：やっぱり思うのは、例えば4年なり何もしなかったらもう継続できないという中で、前と同じように事業を継続しようということが果たして可能かどうかといったら、もう恐らく不可能に近いと。ただ、やっぱりそれは先ほど林先生がおっしゃったように、そこはもうあったことはしょうがないということで、また一から三宅島で産業を興すような発想に立たないと恐らく難しいんじゃないかという気がするんですね。

ただ、制度としてつくるときに難しいのは、恐らく三宅島の場合でも、発生したときには、それが何年続くのかというのがわからないわけですね。半年や数カ月で帰ってこれるかもしれないし、場合によっては5年になるかもしれない。どこでそのモードというか、考え方を切りかえなきゃいかんのかというのが多分別の問題としてきっとあるんだろうなという気がしますね。

**木村先生**：だから、雲仙とか三宅、有珠なんかで思うのは、避難期間中にやっぱり新たな産業ですよ、起業みたいなものをトライするような、そういう支援資金みたいな

のがあると私はいいないつも思ってるんですよ。ですから、それは前につくった、例えば島原だって、葉たばこが昔すごく産地だったんですけど、もうほとんど災害の前から怪しい状態だった。で、災害で淘汰されちゃうわけですけども、避難期間中に結局、じゃあ災害が終わったときにこんなことを、何か新しい商売ができるような、そういう起業支援みたいなものがあると、火山の場合は相当いいなという感じですよ。やっぱりそういう起業支援みたいなものをして、これはやっぱり今後の議論だと思うんですが、打率は100%いかないんですよ、絶対ね。全部何か、10割打率で全部ヒットするなんてことはあり得ないんで、だから行政機関が、イチローじゃないけど3割でもいいよと……。

**永松**：そのときの支援というのは、もう融資ではなくて投資という考え方で……。

**木村先生**：投資ですよ、先行投資ですよ、新たに。

**永松**：ええ。そのリターンを必ずしも、リスクがある資金として行政は出すという考え方が要るということですね。

**木村先生**：ですね。ですから、それによってうまく3割打率で地域に新たな産業が芽生えれば、それによって雇用が発生し、また地域として税収が発生するという、もうちょっとロングスパンで地域経済を見ていくという考え方だと思いますよ。

**林**：おっしゃるとおりですね。神戸なんかでも、150万の人口のうち、約1割近く、10万人ぐらいが流出したんですけども、今戻りましたけれども、帰ってきた人は出ていった人と同じじゃないんですね。全く違う人が帰ってる、入れ替わっているわけですから、都会の方が流動性は大きいんだと思うんですけども、やっぱりそこから新しく始まってチャンスを見つけられる人が集まってくる、ビジネスで集まるという発想でいかないと、もとへ戻そうというのはなかなかきついで。

**木村先生**：ただ、先ほどの議論で、やっぱり産業とか、そういうのっていきなり180度転換というのは結構難しいですよ。ぶちっとやられて、じゃあ次に何かこれやるかといっても、結局前の負債を抱えながら、商売をコロっと変えて何か新しいことをやるというのは結構やっぱり難しい。だから何かうまく前のを少し精算して新たに何か興すか、何かちょっと途中のね、間の話がないと、今だほとんど1か0みたいな感じですよ。

**山中** 山中ですけど、洞爺湖の温泉街でね、洞爺湖の温

泉街、虻田町というのは洞爺湖の温泉街をなくしたら、ほとんど何も成り立たないじゃないですか。それが長期休業状態に陥ってると。でも僕ら取材に行ったとき、除灰作業というのをやってたんですね、町じゅうが。ところが温泉のホテルの前へ来るとやめるんですよ。そこから先は私有財産だから、おたくらでやりなさいと。そうなってくると、彼らは休業でお金もなくて、雇用調整金を払って働いてもない従業員を何とか養ってる中で、除灰まで自分たちでやらなきゃいけない。そこは私有財産だということに切った問題じゃなくて、やっぱり先ほどおっしゃった継続の問題で、何らかの形で投資すれば、そこが次に再開するときにはかなり町おこしのやっぱり中心部隊になるんでしょうから、そういうのはできないのかなという気はするんですけどね。そういうことを全部何か杓子定規に切っちゃうところがある今の法律の中にはあると感じましたけどね。

それともう一つ、ちょっと質問なんですけど、先ほどの三宅島で一時滞在費とか長期避難なんかの生活費というのは全部個人負担なんですかという話ですけども、これは避難指示とか避難勧告であるがゆえにそうなっているのか、というのはね、警戒区域が設定され、避難命令が出れば、先ほどの法災の話じゃないですけど、法律によってそうなっているんだから、それはその人らで考えて何とかしろということになるのかもしれないけど、これ避難指示だから、指示に従ってやってるだけだから自分たちの責任だという、こういうことになるんですかね。

木村先生：指示に従ってやってるからこうなる。

山中：だから、その強制力はないわけですよね、避難指示というのは。

福崎先生：まあ理屈上はそうでしょうね。

山中：そうなんですか。

福崎先生：理屈上はそうだと思います。でも実際は、僕は被災者たちのプレッシャーというのが全然都に届いてないということがあるだろうと。マスコミも被災者側でそんなに書いてないというですね。

山中：そうすると、雲仙のときも、やっぱり法災というか、警戒区域になったがゆえに住民運動が起こりましたね。そのときの圧力というのが自治体側に非常にトラウマ的になって、もうやっぱり避難区域設定できないと、しちゃうとやばいということで避難指示、避難勧告という格好で、実のところ、あいまいなことで逃げているんじゃないかという感じがするんですけども。

福崎先生：三宅に警戒区域を設定してない理由が今言われたような理由ということは、僕はかなり可能性あるんじゃないかなと思います。やっぱりあそこを警戒区域にして島外に排除してしまうと、これはもう本当に何らかの補てんが必要だとか、そういう話になってきますので……。

山中：そうなってきますよね。

福崎先生：だから、島原であそこまでかなり、何といふのかな、大騒ぎになったということは、各市町村とも今から先はトラウマになって、警戒区域の設定はしないと。要するに避難勧告とか避難指示とか、そういうのでなるべく終わらせるというふうな傾向になる可能性は非常に強いんじゃないかなと思うんですけどね。だからこそ僕はそのこと自体を問題解決するようなシステムをつくらんとイカンのじゃないかというふうには思ってるんですけどね。

永松：その話は、復興支援とか生活再建支援とはまた別の、非常に重要な問題を持っていると思うんですね。確かに警戒区域の設定というのは首長の権限としてあるわけですけど、その所得補償をどうするか、生活補償をどうするかとか考えたら出せないというのは、実はこれ、災害に限った話じゃなくて、もっと深刻なのは鳥インフルエンザとかのように、例えばもしそういった形で被害を受けた企業、あるいはO157だってそうかもしれない、そういったところで、例えば出荷停止命令みたいなものを出したときに、きちんとその産業が所得補償されるか。それがされないということになると、なかなか出す方も躊躇するし、逆にそれを言い出す方も言えなくなるということで、これは恐らく警戒区域よりももっと深刻で、つまりそれによって被害はもう国全部に及ぶといった部分もあるわけですよね。だから、そこをもっと危機管理の問題として、何かそういった警戒区域なり、あるいは出荷停止命令、強制的な措置をとったときに、その損失をぱっとフォローできるような制度をつくるということは、多分これ、我が国の危機管理上すごく重要な問題なんじゃないかなという、また別の論点のような気がするんですね。

山中：言われたんですけど、要するに災対法でね、一時的な責任が市町村に課されているのに財源がないと、それは国にあるというところにやっぱり災対法の矛盾があるのかなというふうに思うんですけども、それが三位一体の改革で一体どうなるのかなという、そこが僕、全然

今わからないんですけども。ただ、都道府県アンケートをしても、被災者生活再建支援法の300億円上積み賛成しますかというアンケートをすると、いや、三位一体の改革でどうなるかわかんないから、今までどおりに交付金で措置されるならば賛成しますとかね、そういう答えが返ってくるんですよ。だから、そこは恐らく都道府県もまだ見えてないだろうと思うんですけどね。その辺が今後、議論としてあるのかなと思うんですけども。

林：はい。5時半になりましたので……。

木村先生：山崎さんが何か一言締めくくりを……。

山崎：じゃあ締めくくりをということで、7の「災害対策基金の制度化」という箇所があるんですけど、これはこれまで雲仙とか阪神・淡路といったとき、アンオフィシャルな形で復興基金という形を、法制化しようという、そういう考え方でよろしいのでしょうか。

福崎先生：法制の絡みでしょ。

木村先生：法制の形でね。

山崎：それは、そういうシステムなら、一部であればすでに実現されてるような気がするんですよ。それは何かというと、被災者生活再建支援法はまさにそうで、あれなんか都道府県が出し合ったお金に対して国が補助をしているという形をとっているんですよ。だから、支援金を拠出している基金の形態を考えると余計に、何でもそこまで国が支給基準とか縛りをかけるのかなと思うわけですよ。財源っていう点から言えば、そういう理屈も可能かなと……。

永松：もうマネーロンダリングは済んでるということですよ。

山崎：そうそうそう。それにもかかわらず、何でもそこまで個人補償論を理屈としてつけようとするのかというのが何か、ここで疑問に何か感じましたんですけど。

山中：あれは、だれだったっけ、あの支援法で支給される対象を被災者の半分ぐらいで抑えるという……。

山崎：あ、内閣府の渋谷さんかな。結局、支給対象を縮めたら、もう社会政策になるんですけど。要するに、支給対象を縮める、だから社会福祉的な政策になるんだということになるみたいですよ……。

山中：それで、野中広務がそれ以上ふえたらバラマキになるから、その程度でおさめたらと言ったとか聞いたけれども。

林：はい、どうも、それじゃあありがとうございました。

きょうもたくさんご議論いただきまして、ゲストスピーカーには本当にお世話になりました、ありがとうございました。

公演日：平成16年9月3日



## 復興哲学の再構築

放送大学教授 林 敏彦

### 1. 復興政策総合評価システムの構築を求めて

「大都市大震災における復興政策総合評価システムの構築」プロジェクトは、阪神・淡路大震災からの国および地方自治体の復興政策の検証を通じて、法学的、政治学的、経済学的視点を合わせた総合的な政策評価システムを構築しようとした。そのためこのプロジェクトでは、それぞれの視点から、インフラの復興、都市機能の復興、居住空間の復興、生活の復興、経済の復興等を取り上げ、復興政策の立案過程、新たな制度導入の実態、発災後10年間の被災地の動勢、経年的政策効果等について分析を加えた。

その結果、災害復興のダイナミズムについては数多くの知見が得られたものの、それらを総合したパッケージとしての評価システムの構築は、当初想定していたところよりはるかに困難な作業であることが判明した。最大の問題は、何ををもって復興と呼ぶか、何ををもって復興の程度を計るかについて物理的で客観的な尺度が存在するのではなく、誰の何についての判断をどのように集約すべきか、言い換えれば、「復興についての社会的意思」の確認が困難だという点にある。

### 2. 評価指標について

復興の評価指標としては、インフラ回復、市街地の整備、住宅再建、産業復興等の実態、被災地のGDP、人口等マクロ経済指標、国および地方自治体の財政支出、被災地自治体の地方債発行残高等の統計指標等について整理した。

制度面からは、復興過程で新たに導入されたマンション建て替え円滑法、区分所有法、生活復興支援法等の法的整備の状況、政策立案過程における国の阪神・淡路復興委員会、阪神・淡路復興対策本部、兵庫県・神戸市の各種震災復興関連委員会等の動きと相互関係等について聞き取り調査を交えた実態の把握に努めた。

また、復興過程での指標の推移とともに、住宅の耐震性向上対策、災害からの住宅再建のための自助・共助・公助の新たな仕組み、政府における情報収集・意思決定システムの構築等、被災体験を通じた新たな取り組みの展開についても把握した。

### 3. 復興哲学の再構築

研究の過程で明らかになったことは、復興の基本的考え方、あるいは復興哲学の再構築無くしては、復興評価の視点が定まらないという問題であった。

たとえば、日本の法令中、「復興」を正面から定義した条文はどこにも存在しない。災害対策基本法等には「復旧」の概念が見られるが、これは原状回復を目的にした概念である。多数の人命が失われ、産業活動が回復不可能な被害を受け、個人の住宅が失われ、地形まで変化した大災害に、

復旧の概念は余りにも無力であり、復旧概念はタイムマシンで発災以前の歴史時点に戻ることが不可能な現実の前には、論理的な意味すら持ち得ない。今日未だ復興を法的に定義することができていない状況の下では、復興の意味は市民側からの評価軸を基本に置かなければならない。

市民サイドからの復興評価に、市民の個別事情への評価が欠かせないことは当然である。しかしそれと同時に、まちの復興、コミュニティの復興、市の復興となると、個別事情の加算を超えて、公共領域としての復興概念が必要とされる。住みやすいまち、安全なコミュニティ、豊かな景観、魅力のあるまち、活力ある市、風格のある市、神戸のイメージ等の公共財は、国家原理や市場原理を超えて、市民原理に基づいて評価されなければならない。

もともと都市の活力は人口の流動性にある。震災で人口が流出した地域では、平時の何倍もの速さで人口の入れ替えが起こっている。例えば芦屋市の場合、震災前に比べて人口の45%が入れ替わっている。都市の公共的イメージ、景観、文化等は、入れ替わりを続ける市民が受け継ぎ、追加し、修正するソーシャル・キャピタルによって維持される。

ここにおいて、震災からの復興評価は、個別復興プログラムの進捗度や達成度といった計画行政的アウトプットの視点や、地域GDPの成長率といったマクロ経済的指標や、あるいは制度や行政の仕組みの変化の視点だけからではなく、最終的には、流動を続ける市民によって、どれだけよい町が実現されていると実感されているかというアウトカムの視点から行われなければならないことが明らかとなる。この点こそが復興哲学の再構築と呼ぶべき論点である。

#### 4. まとめに代えて

阪神・淡路大震災からの復興は、20世紀から21世紀へと、世紀をまたぐ事業となった。発災当時の評価軸から21世紀の評価軸への遷移も考慮に入れ、この研究が明らかにし得たことは、復興政策総合評価に当たっては次の視点が重要であるということである。

- (1) 人口減少・ゼロ成長時代における復旧・復興哲学においては、まちや経済の成長を前提とするのではなく、「持続可能性」を考慮すべきこと。
- (2) 公共性概念の相対化と、その担い手の多様化を踏まえつつ、国家主導でもなく、私人間の調整によるものでもない、「市民社会」の評価に耐えられる復興を目指すべきであること。

## 阪神・淡路大震災からの経済復興と復興財政の機能について

人と防災未来センター 永松 伸吾

放送大学教授 林 敏彦

### (1) 問題意識

本稿では、復興財政の規模についての既存研究をレビューするとともに、民間の復興資金規模を推計することで、復興事業における公的資金と民間資金のバランスについて考察する。

既存研究の多くでは、復興財政の規模に焦点が当てられている。例えば安田・内河・永松(2000)では、国・被災府県(大阪府・兵庫県)・被災市町村(災害救助法適用市町村)を含めた平成11(1999)年度までの純額(国庫による補助金・都道府県による補助金を控除した金額)を9兆7,450億円と試算し、ほぼ被害額に匹敵する値であることが示されている。但し、これらは国や各自治体から提出された震災関連経費資料を基に作成しているため、性質別分類が行われておらず、投資的経費か、その他の経費かといった区別がなされていない。また被災者への貸付金や災害弔慰金といった直接的な現金支給も単純に足し併せているため、単純に金額の多寡だけで復興財政を評価することはできない。また、税収入の減少についても同時に考察を加えなければならない。

復興過程における公と民のバランスについての研究はいまだ存在しないが、災害対応に関しては林春男(2003)による研究がある。林は災害発生から1000時間(およそ42日間)の被災者の行動を分析し、その結果、公的部門の果たした役割(いわゆる「公助」)は1割程度であり、残りのうち7割を個人による「自助」が、2割をボランティアや地縁組織・会社組織による「共助」が占めていたとする。本稿の問題意識は、ほぼこれと同じであるが、より長期的な復興過程において、特に経済的な側面から「民間」と「公共」の役割分担を数量的に明らかにし、官民含めた復興活動の中の財政資金の規模と役割を明らかにすることにある。

そのために、つぎのような手順で分析を進める。第2節では県民経済計算により、官民含めた復興活動の規模を明らかにする。第3節では総務省調査の決算統計を用いて、復興のために追加的に必要となった財政規模を推計する。第4節では同じく決算統計を用いて、減税・税収減の規模を明らかにする。第5節ではこれらを総合して、被災地の復興活動のなかでの復興財政の規模を明らかにし、そこから将来の大規模地震災害における追加的財政需要額について推計を試みる。

### (2) 県民経済計算による復興活動の分析

民間資金も含めた復興財源規模の推定に当たっては、安田・内河・永松(2000)で行ったような、事業毎を積み上げて総額を計算するというアプローチは事実上不可能である。公共部門においては財政統計等が利用可能であるのに加え、行政内部では震災関連支出についてはほとんど仕分けがなされている。しかし民間部門についてはそのような統計は存在しない。ましてや民間資金のいずれが震災復興関連であるかを特定することは出来ないからである。

そこで、ここでは県民経済計算による兵庫県内のマクロ統計を用いて、公的復興事業と民間復興事業の比率を推計する。

ア 兵庫県経済のトレンド

(7) 兵庫県と国の実質 GDP 成長率の推移

まず、分析の対象となる県民経済計算において主要な統計値を概観する。図 1 は、兵庫県と国の実質 GDP 成長率の推移を示したものである。横軸には年度が示されている。震災が発生したの

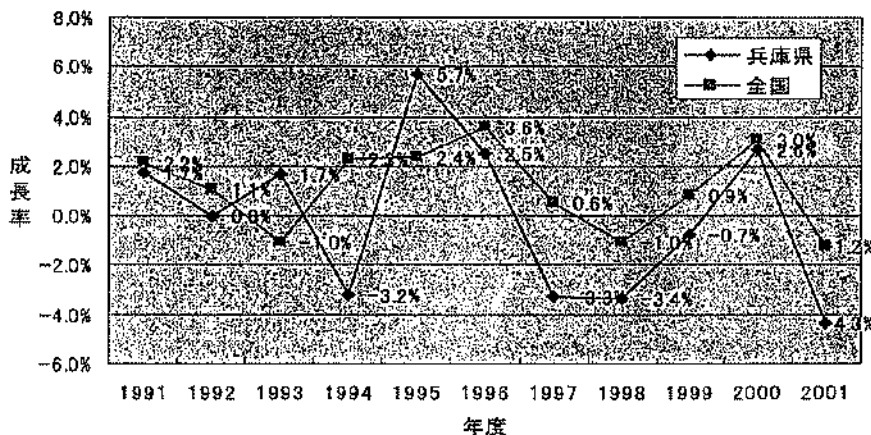


図 1 兵庫県と国の実質 GDP 成長率 (H7 基準) の推移

は 1994 年度に当たるが、震災発生年度において県内 GDP は前年度に比較して 3.2%減少している。しかし 1995 年度、1996 年度においては復興需要の影響もあり、それぞれ 5.7%、2.5%と比較的高い成長を見せている。しかしその後 1997 年度、1998 年度には、-3.3%、-3.4%と震災発生年度を下回っている。1997 年 4 月には消費税が 5%に引き上げられ、11 月には財政構造改革法が成立するなど日本経済は引き締めの方であったこともここには影響している。

加えて兵庫県内では震災後の復興需要が一巡し、本来の経済活動水準へと調整が行われている過程でもあった。このため兵庫県内の成長率は日本全国のそれと比較しても厳しい数字となっている。1999 年度には県内成長率は -0.7%と経済の縮小傾向に歯止めがかかり、2000 年度には 2.6%と 4 年ぶりにプラス成長に転じる。

(イ) 兵庫県内総支出の項目別推移

a 民間消費支出の推移

図 2 は、兵庫県における県内総支出の各支出項目別の推移を示している。このグラフからは次のような興味深い事実をうかがうことができる。第一に、震災は民間消費支出に対して目立った影響を与えていないということである。わずかな減少はみられるものの、これは主に被災者の県外流出などによる人口減少の影響によるものと推測される。その証拠に県民一人当たり消費支出を調べると、平成 5 年度、平成 6 年度、平成 7 年度 (いずれも分母は 3 月 1 日時点の県内総人口) についてそれぞれ 186.6 万円、187.9 万円、188.0 万円とほとんど顕著な差は見られない。

生活の復興のために耐久消費財等への支出が増大することが予想されたが、その一方で震災直後

に発生した経済活動の一時的停止や、贈与経済の発生などにより、消費が縮小したことの影響もあり、これらの効果が互いにキャンセルされた結果であると思われる。2002年度になってはっきりとした減少傾向がみられるものの、これを震災の直接的影響と呼ぶにはあまりにも時間が経過していると思われる。

#### b 県内総資本形成の推移

第二に、県内総資本形成については明らかな震災の影響が見て取れる。バブル崩壊の影響を受け、県内総資本形成は1990年度以降1993年度まで停滞あるいは若干の遞減傾向をみせている。明らかに震災による影響が見てとれるのは、1995～1997の3年間であり、1998年度にはほぼ元の水準に回帰している。1999年度には復興投資も底を打ったかのように見えたが、2000年度以降も大きく減少を続けている。

#### c 政府最終消費支出の推移

第三に、政府最終消費支出については、1995年度に増大し、その後しばらく横ばいとなるが、長期的には遞増傾向にある。

#### d 財貨・サービスの移出入の推移

第四に、財貨・サービスの移出入が大きく変動している点がある。1994年度までは移出入黒字であるが、1995年度からは赤字に転じる。それも1998年度にかけて黒字へと回復を見せるが、その後は大きく変動をみせ、震災前の水準には回復を見せていない。

#### e 震災後の経済活動の変化

以上のように、県民所得統計を概観してみると、震災後の経済活動の変化については、2つの期間に分けて考える必要があると思われる。すなわち震災が発生した1994年度から1998年度までの5年間は震災による影響とそこからの回復過程として考え、1999年以降については兵庫県経済の構造変化によるものとして考える必要があると思われる。その理由は次の通りである。

すでにみたように、県内総資本形成と財貨・サービスの移出入・統計上の不突合について震災による影響がはっきりと見られた。そして、どちらも1995年度から1996年度にかけて大きく変化し、1998年度までに元のトレンドに回帰しようとする。ここまでは、震災による復興需要と、元の経済活動へ向けて回復するプロセスであると考えられることができるだろう。

しかし、1999年度以降の変化については、そうした説明は適当ではない。なぜなら県内資本形成については、震災前の水準をはるかに下回る水準まで落ち込みを見せ、その傾向には歯止めがかかっていない。財貨・サービスの移出入・統計上の不突合については、震災前は安定的に高い水準で黒字であったのが1999年度以降は黒字幅も小さく、不安定な状況である。このことから1999年以降の変化については、被害や復興事業など震災による直接的な影響というよりは、構造的なものに起因すると考えるほうが適当であろう。

したがって、県内の震災復興活動の全体像を明らかにするという本稿の目的からは、1999年度以降は分析の対象から除外し、1994年度から1998年度までの5年間の対象とすることが適当であると思われる。

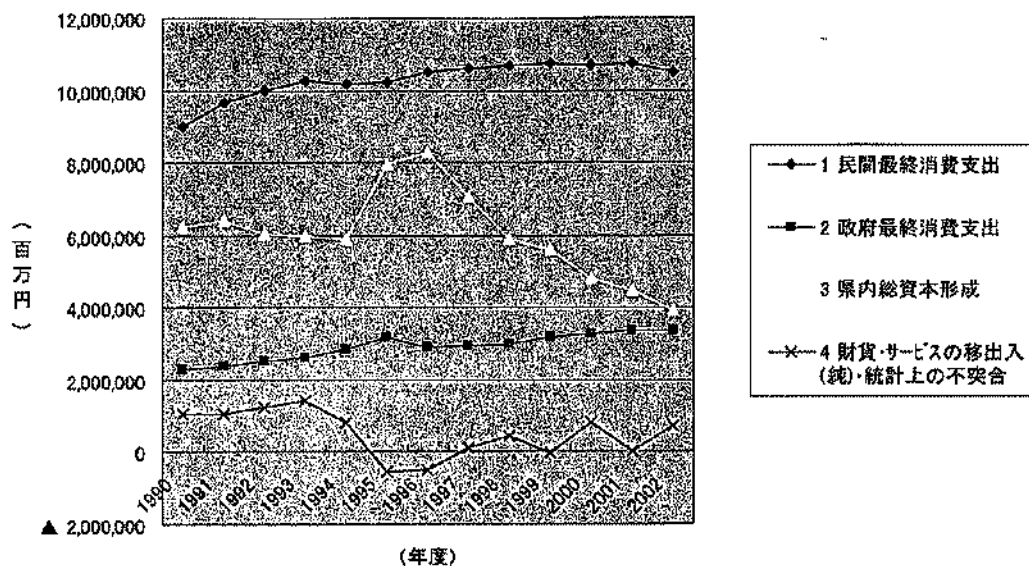


図2 兵庫県における県内総支出(GDE)項目別推移  
(出所)兵庫県統計課「兵庫県民経済計算」

## イ 復興活動の定義

### (7) 復興活動の定義

本稿では、平成6年度から10年度までの5年間について、平成5年度の水準を上回る支出活動すべてを、震災によって兵庫県内で追加的に必要となった経済活動ととらえ、これを復興活動であると定義する。すなわち震災がなければ平成6年度以降は平成5年度と全く同様の経済活動が行われたと仮定し、平成5年度を上回る水準の支出活動は、すべて震災に起因するものとするのである。

#### (イ) 定義の理由

この定義は復興活動を過小評価するという指摘が予想される。復興活動が一切行われなかったとすると、平成6年度以降は平成5年度よりも潜在的県内総生産の水準は下がるはずだから、平成5年度を基準とすることは、復興活動の定義としては違和感が残る。そうにもかかわらずこのように定義する理由の第一は、そもそも何が復興に必要な活動で、何がそうでないかを明確に区別する基準はあり得ないということ、またあったとしても観測不可能であるということがある。そのためいづれの定義にせよ何らかの仮定を置く必要がある。こうした中で、直観的理解の容易さと全体の分析の整合性を優先させた結果、平成5年の水準を復興活動かどうかの基準として採用することとした。

第二の理由は、復興資金の確保という観点から考えた場合、問題となるのは追加的部分についてである。例えば震災翌年にもともと住宅を建て替える予定であった(すなわち、住宅投資を行う予定であった)家計について、震災によって既存の住宅が全壊し再建する必要性が生じたとしても、もともとそれは予定されていた投資であるから、そのための資金をどう確保するかという問題は生じない。予定されていた以上の資金需要が発生するということに震災の問題の本質がある。

一方で、この定義では復興活動を過大評価する可能性がある。すでにみたように、日本経済全体のGDP成長率は平成7年度、8年度についてそれぞれ3.1%、3.3%と景気上昇局面を迎えている。兵庫県もこれらの影響を受けており、そのため被災地以外の県内地域における投資や消費の増大があったとすれば、それまでも復興活動に含めてしまう可能性は否定できない。しかし、被災地である阪神地域・神戸地域・淡路地域の県内GDPに占める割合は平時において6割を超えており、それゆえに他地域においてよほど大きな成長要因がない限りにおいて、大きな誤差とはなり得ない。

もちろん、被災地内においてすら、震災とは何の関係もない投資活動や消費活動があることも否定できない。しかし、どのような要因であれ震災後に被災地で行われる経済活動は、なんらかの形で地域経済に貢献しており、その意味においては復興に寄与していると考えることが出来る。従って、これらについて復興活動の定義に含めることは問題ではない。

(ケ) 兵庫県内の復興活動の分析

こうした考えに基づき、復興活動すなわち平成5年度の値を基準とした、平成6年度から10年度までの値の増減を示したものが表1である。

表1 兵庫県内の復興活動 (名目値)

(単位：百万円)

	平成6年度	平成7年度	平成8年度	平成9年度	平成10年度	H6-H10累計
(A)民間最終消費支出	-111,037	-66,543	235,585	339,005	414,319	811,329
(B)総固定資本形成	-95,848	1,991,773	2,323,713	1,088,762	-74,700	5,233,700
(B1)民間固定資本形成	190,467	1,361,774	1,519,040	700,948	102,489	3,874,718
(B2)公的固定資本形成	-350,461	448,138	598,708	186,214	-212,977	669,622
(B3)在庫品増加	64,146	181,861	205,965	201,600	35,788	689,360
民間企業(B3-1)	62,288	178,459	204,611	199,623	33,415	678,396
公的企業(B3-2)	1,858	3,402	1,354	1,977	2,373	10,964
(C)政府最終消費支出	211,571	558,530	264,908	298,930	371,328	1,705,267
(D)財貨・サービスの純移出入等	-634,525	-2,005,281	-1,929,661	-1,350,005	3	-6,926,975
財貨・サービスの移出	-623,816	-642,470	-118,373	-157,258	-898,146	-2,440,063
(控除)財貨・サービスの移入	104,167	1,902,743	2,445,519	1,526,642	190,658	6,169,729
統計上の不突合	93,458	539,932	634,231	333,895	81,301	1,682,817
県内総支出(A+B+C+D)	-629,839	478,479	894,545	376,692	-296,556	823,321
民間部門(A+B1+B3-1)	141,718	1,473,690	1,959,236	1,239,576	550,223	5,364,443
公的部門(B2+C+B3-2)	-137,032	1,010,070	864,970	487,121	160,724	2,385,853
合計(県内アブソープション =A+B+C)	4,686	2,483,760	2,824,206	1,726,697	710,947	7,750,296

(出所) 兵庫県統計課「兵庫県民経済計算」

#### a 復興活動の内容

この表から読み取れることは次のような点である。第一に、予想されたことであるが、総資本形成の累計額がおおよそ 5.2 兆円となり、民間最終消費支出 (0.8 兆円) および政府最終消費支出 (1.7 兆円) の合計は、半分以下の 2.5 兆円である。ここからも、復興活動の中心がインフラ・住宅・企業設備などへの投資活動であったことが確認される。なお、公的固定資本形成について、累計額が 1 兆円を下回っている。安田・内河・永松 (2000) によれば、インフラの復旧・復興には 5 兆円程度の公的資金が投入されているため、それと比較するといかにも少ないという印象を受ける。これは平成 5 年度の公的資本形成が約 2.2 兆円と、前年度比 18% の高い伸びを示しており、それをベースとして推計を行っているからである。この伸びの背景にはバブル崩壊に伴う景気対策としての公共事業の増加があったと思われる。そしてそのことは、震災関連事業としての公的資本形成のほとんどは、国レベルの景気対策に下支えされていたということを示唆している。

#### b 復興のための県内総需要額

第二に、復興のための県内総需要を示す消費・投資および政府支出の増加額 (A+B+C) が 7.7 兆円と求められた。おおよそ 10 兆円と言われる直接被害額に比べるといかにも少ないという印象を受けるかもしれない。復興活動の中には失われたストックを復旧するための投資活動が含まれているはずであるから、直感的には被害額を上回る経済活動が行われていなければならない。それにも関わらず県内総需要が被害額を下回っているのは、県内総需要が付加価値ベースで求められていることに起因する。県内総需要は付加価値部分であるため、原材料等の中間投入分は統計上含まれていない。そこで、これを実支出ベースに置き直すため、原材料等の中間投入も含まれた産出額ベースに変換することを試みる。平成 6 年度から 10 年度まで、付加価値率 (県内総生産の県内産出総額に対する比率) を見ると、53.6% となり、この数字を用いると 7.7 兆円 / 0.536 (付加価値率) = 14.4 兆円の県内産出が行われたことになる。直接被害 10 兆円に対して、産出総額ベースで 14.4 兆円の経済活動が行われたとすれば、決して直感的理解に反するものではない。

#### c 財貨・サービスの移出入

第三に 7.7 兆円もの県内総需要の増加があったにも関わらず、(D) 財貨・サービスの純移出等が -6.9 兆円と示されている。この注目されるべき事実については、次に項を改めて論じることにする。

#### d 復興活動における公的部門と民間部門のウエイト

第四に、復興活動において民間部門 (A+B1+B3 - 1) によるものが 5.3 兆円、公的部門によるものが 2.4 兆円と求められた。ここから復興活動全体に占める公共部門の規模は、おおよそ 31% であると求められる。言い換えれば、復興の初期 5 年間について、復興に要した資金は 7 : 3 の比率で民間と公共部門とが負担したと推定される。

平成 14 年度国民経済計算において、GDP に占める公共部門の比率を計算すると、平成 6 年度～10 年度の累計で 23.0% と求められた。この意味で被災地の復興活動は、平時に比べると公共部門が大きなウエイトを占めていたと言えるであろう。但し、このことが政策的に合理性を欠いていたかどうかはここからは判断出来ない。一つには被害との関係である。公共部門の被害が相対的に大



きかったとすれば、公共部門の支出が相対的に増えることは何ら不思議ではないからである。むしろ、ここでは次の点を強調しておきたい。すなわち震災復興においては、公的部門の活動のみが評価の対象となりがちであるが、少なくとも6割以上は民間部門が担っていたという点である。阪神・淡路大震災では公共部門の果たした役割が相対的に大きいとはいえ、それでも圧倒的に民間部門のほうが支配的なのである。従って今後の巨大災害からの復興を考えるにあたっては、こうした民間部門の活動をいかに促進するかということが基本的な政策目標の一つとして掲げられなければならないであろう。

e 民間企業の震災復旧資金の調達方法

なお、日本銀行神戸支店が公表している管内金融経済レポート（平成12年2月21日（第3号））の中で、民間企業が震災復旧のための資金をどのように調達したのかの報告がなされている。民間部門の資金の動きの分析として参考となるので以下で紹介する。

日銀レポートにおいては、震災5年を経過した時点で、震災の直接的な被害総額約10兆円の対策を資金面から分析し、所得移転によるもの（国・地方からの支出、義援金、保険金支払い等）が約5兆円、民間自己負担約4兆円、未復興（空地等）約1兆円としている。また、民間自己負担約4兆円については、企業部門が約2兆円、家計部門が約2兆円となっている。

レポート報告の時点（平成12年2月）では、企業の復旧状況は「完全復旧」が9割近くを占めているとしているが、その復旧のための資金調達先を、金融機関データやアンケート結果から、企業部門の2兆円のうち、内部留保取崩し（預金取崩し、有価証券・土地売却等）1兆円強、制度融資を含む金融機関借入金増が7～8千億円と推計している。この調達方法の内訳の詳細は表2のとおりである。

大企業では、大部分を自己資金の取崩し（預金取崩し、有価証券・土地の売却等）によって賄い、補完的に金融機関借入を利用。一方、中堅・中小企業では、自己資金取崩しのほか、復興制度融資や金融機関借入により有利子負債を抱えるかたちで復旧に取組んでいるところも多い。その他の調達先としては、補助金や系列会社からの支援である。

表2 民間企業の復旧資金の調達方法

単位：対復旧投資額構成比（平均）・%

調達方法	大企業	中堅・中小企業	全規模合計
預金取崩し	73	53	59
有価証券等売却	2	0	1
土地等不動産売却	8	3	5
復興制度融資	2	10	8
その他金融機関借入	12	30	25
その他	4	3	3
未回答	2社	6社	8社

(注1) 調査期間；平成12年1月

調査対象企業；被災市町に所在する211社

(注2) 四捨五入により合計は100とはならない

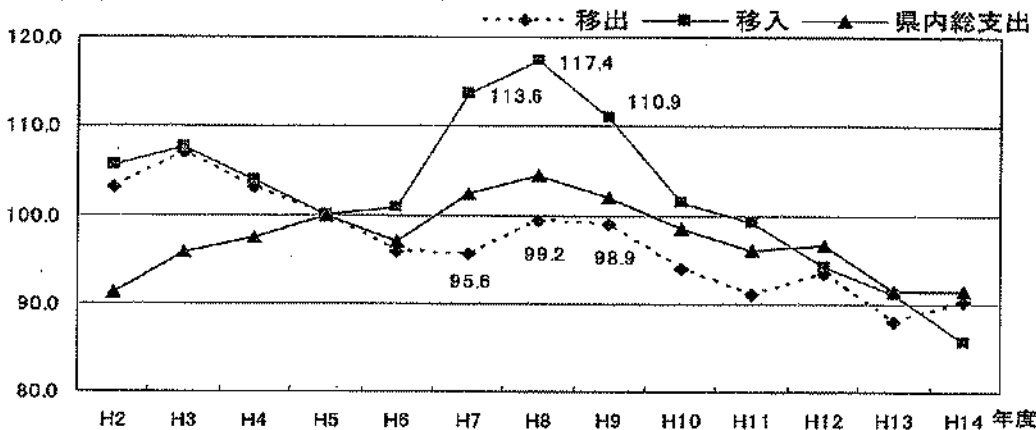
(出所) 日本銀行神戸支店「管内金融経済レポート」（平成12年2月21日（第3号））

### ウ 震災後の移出入の推移

震災後の移出入の推移について平成5年度=100とした指数で見ると移入は平成7年度～9年度において大きく増加した後、平成10年度にはほぼ震災前に戻った。

移出は平成7年度以降、震災前の水準を回復していない。これは県内需要増大とともに県外移出を県内に振り分けたことなどによる。

図3 移出入（名目）等の推移（H5=100）



こうした動きを理解するためには、国際経済学におけるアブソープションの概念を援用して、県内需要を県内アブソープションと名づけることが便利である。県内アブソープションとは、県内に発生した民間および公的需要の合計で、統計的には民間消費と政府消費と県内総資本形成の合計に当たる。この県内総需要を満たすために、県内の生産で不足する部分は県外からの純移入（移入－移出）でまかなわれなければならない。

平成5年度からの県内アブソープションの増加額（消費及び投資の合計）に対する純移入外需等増加額の割合（H6～10年度平均）は89.4%で、年度別では平成6年度が最も高く平成8年度まで低下した後、復興需要の収束により投資増加額が低下したため9年度以降再び増加した。震災後5年間では、県内の復興需要（県内アブソープションの増加額）の実に89%が県外からの移入によって支えられたのである。

これは言い換えると、復興活動への支出の89.4%が県外に流出したことを意味している。大規模な復興事業が行われていたにも関わらず、多くの被災企業がそうした実感を持たなかったことは様々な場面で指摘されてきたが、この数字はこうした被災地企業の感覚を強く裏付ける結果となっている。

兵庫県のGDP規模は震災当時でおよそ20兆円であり、5年間の累計とはいえ、7.7兆円という復興需要の発生は被災地経済にとって十分復興の起爆剤となりえた規模である。日本経済に置き換えて考えれば、500兆円のGDP規模に対して5年間で192兆円の経済対策が行われることに匹敵するのである。それほど大きな需要があったにも関わらず被災地はその恩恵を十分に受けることが出来なかった。

すでにみたように、復興事業の大部分が日本の景気対策の一環として行われていたとすれば、このことは必ずしも問題ではない。また、出来る限り早期の復興を目指す立場からは県外事業者の助けが不可欠であったことも疑いようのない事実である。しかしながら、経済復興過程に大きな困難を迎えた被災地経済を思えば、これだけの経済機会が十分活かされなかったことの意味は小さくなく、今後の巨大災害に向けて真剣に対策が考えられなければならない。

では、なぜ復興需要は被災地に還元されなかったのか。その理由は後述する。

#### エ 震災後の産業別移出入増減の要因

震災後の純移出入の推移を平成5年度からの増減額で見ると、県際収支である純移出入（＝移入－移入）がマイナスとなった業種は卸売・小売業（3兆8076億円）、製造業（2兆4437億円）、サービス業（1兆5804億円）の順となっている。

業種別にみるとサービス業（特に医療・保健等の公共サービス）は、被災地外からの救援活動が活発化したことにより平成7年度にマイナス額が特に大きくなった。

平成7年度から9年度の県内復興需要に対する被災地の供給能力を超えたため、製造業（特に一般機械、その他製造業）、卸売・小売業などの移入額が増加し、純移出入のマイナス額が大きくなった。

産業別に見た移出入増減の数字は、復興のかなり多くの部分が県外からの移入によって支えられていたことを裏付けている。

#### オ 県民所得（分配）からみた震災後の推移

震災後の県民所得（分配）の推移を見ると（図4及び表4参照）、企業所得は県内復興関連需要の増加により平成7～10年度高水準で推移し、平成6～10年度累計で3兆3,885億円増加した。このグラフからは、復興関連需要が企業所得を支えたようにもうかがえるが、それは必ずしも正しくない。平成3年度から財産所得の減少が始まっており、それと軌を一にして企業所得が増大している。すなわちこの減少は金利の低下によって所得が家計部門から企業部門へと移転した結果であり、これはこの時期全国的に見られた現象である。具体的には平成5年度を100とした国民分配所得における企業所得の値は、平成7年度、8年度、9年度についてそれぞれ108,123,121となっている。

表3 産業別移出入の平成5年度（震災前）からの増減額（名目値）

(H6~10年度累計)

(単位:億円)

項目	移出額(A)	移入額(B)	純移出入(A-B)
1 農業	504	▲ 3,911	4,415
2 林業	▲ 65	▲ 387	322
3 水産業	511	437	73
4 鉱業	▲ 587	▲ 3,140	2,553
5 製造業	▲ 25,540	▲ 1,103	▲ 24,437
(1)食料品	▲ 14,105	▲ 6,536	▲ 7,569
(2)繊維	▲ 4,041	▲ 1,922	▲ 2,119
(3)パルプ・紙	▲ 422	8,793	▲ 9,215
(4)化学	▲ 3,524	▲ 6,612	3,088
(5)石油・石炭製品	▲ 1,003	562	▲ 1,566
(6)窯業・土石製品	▲ 714	229	▲ 943
(7)一次金属	▲ 4,289	▲ 10,700	6,411
(8)金属製品	3,023	6,444	▲ 3,421
(9)一般機械	▲ 7,623	2,873	▲ 10,496
(10)電気機械	14,984	1,369	13,615
(11)輸送機械	▲ 208	1,430	▲ 1,638
(12)精密機械	▲ 478	848	▲ 1,326
(13)その他の製造業	▲ 7,138	2,118	▲ 9,256
6 建設業	0	0	0
7 電気・ガス・水道業	▲ 2	4,946	▲ 4,948
8 卸売・小売業	▲ 3,601	34,475	▲ 38,076
9 金融・保険業	944	2,164	▲ 1,220
10 不動産業	▲ 1,982	▲ 3,500	1,518
11 運輸・通信業	2,455	9,883	▲ 7,428
12 サービス業	2,997	18,800	▲ 15,804
(1)公共サービス業	43	8,869	▲ 8,826
(2)対事業所サービス	308	2,278	▲ 1,969
(3)対個人サービス	2,646	7,654	▲ 5,008
13 政府サービス生産者	▲ 51	3,854	▲ 3,905
(1)電気・ガス・水道業	▲ 3	0	▲ 3
(2)サービス業	▲ 48	3,854	▲ 3,902
(3)公務	0	0	0
14 対家計民間非営利団体	18	▲ 821	839
15 移輸出額計	▲ 24,401	61,697	▲ 86,098

(出所)兵庫県統計課「平成14年度兵庫県民経済計算」

純移出入(=移出-移入)の推移(平成5年度からの増減額)

(単位:億円)

項目	平成6年度	平成7年度	平成8年度	平成9年度	平成10年度	H6~10年度計
1 卸売・小売業	▲ 1,297	▲ 7,936	▲ 10,161	▲ 9,925	▲ 8,756	▲ 38,076
2 製造業	▲ 5,925	▲ 1,294	▲ 10,259	▲ 4,172	▲ 2,787	▲ 24,437
3 サービス業	▲ 133	▲ 11,185	▲ 3,011	▲ 1,404	▲ 71	▲ 15,804
4 その他	75	▲ 5,037	▲ 2,208	▲ 1,338	726	▲ 7,782
5 純移出計	▲ 7,280	▲ 25,452	▲ 25,639	▲ 16,839	▲ 10,888	▲ 86,098

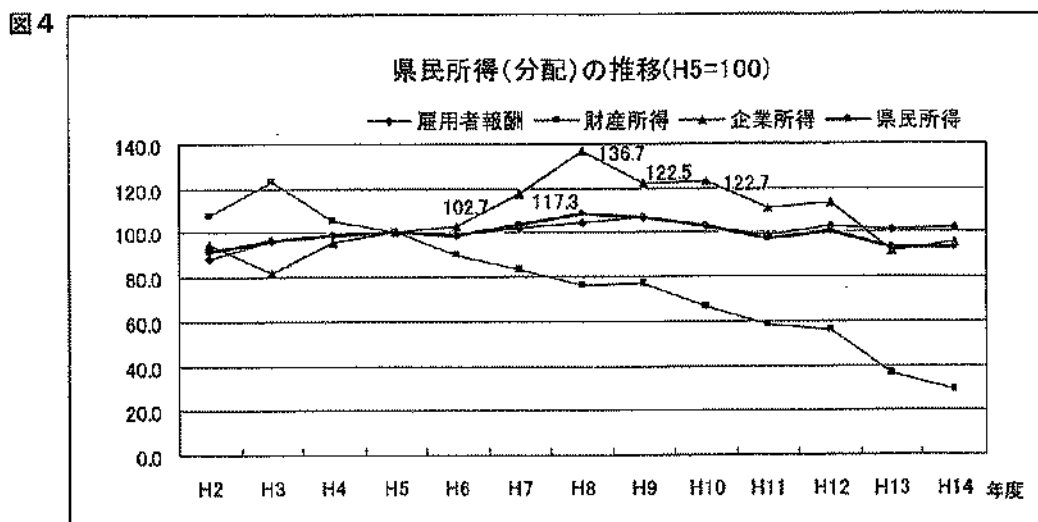


表4 県民所得(分配)(平成5年度(震災前)からの増減額)

項目	平成5年度 実数	平成6年度	平成7年度	平成8年度	平成9年度	平成10年度	復興関連需要
							H5年度比増減 H6-H10累計
1 雇用者報酬	109,306	▲ 1,679	1,921	4,428	7,124	2,668	14,462
2 財産所得	15,548	▲ 1,533	▲ 2,606	▲ 3,691	▲ 3,571	▲ 5,252	▲ 16,653
3 企業所得	33,251	885	5,762	12,203	7,492	7,543	33,885
(1)民間法人企業	12,752	▲ 1,817	1,856	6,366	5,817	1,444	13,666
(2)公的企業	▲ 1,178	▲ 108	▲ 36	205	▲ 58	188	191
(3)個人企業	21,677	2,810	3,942	5,633	1,732	5,911	20,028
県民所得(分配)	158,105	▲ 2,327	5,077	12,941	11,045	4,959	31,694

(出所) 兵庫県統計課「兵庫県民経済計算」

#### カ 産業別県内総生産(名目)から見た震災後の推移

すでにみたように復興関連需要のおよそ9割が県外に流出したわけだが、それは必ずしも復興事業の9割が直接的に県外業者に発注されたということの意味しない。震災後の産業別県内総生産(名目)の推移をみると、最も増加している業種は建設業(2兆4,490億円)となっている。表1によれば、復興関連の投資(B)が5兆2,337億円であるから、官民合計で復興関連投資の46%を県内建設業によって供給したことになる。

一方で卸売・小売業は2兆6,324億円の生産減となっており、建設業の生産増を相殺している。その他の業種も多くが伸び悩んでおり、建設業の生産増が地域内にほとんど波及していない様子うかがえる。すなわち、建設業などの一部の業種は復興需要の恩恵を確かに受けたことが確認されるが、被災地経済への波及効果は限定的であったと言える。もともと第3次産業がGDPの6割以上を占める兵庫県において、2次産業である建設業の波及効果は小さく、それ以上に人口の流出、都市機能の低下に伴う小売・卸売業の低迷などが被災地の経済復興を阻害した。その結果、震災による追加的需要のうち9割もが県外に流出することとなったのである。

表5 県内総生産(名目)(平成5年度(震災前)からの増減額)

(単位:億円 復興関連需要)

項目	平成5年度 実数	平成6年度	平成7年度	平成8年度	平成9年度	平成10年度	H5年度比増減 H6-H10累計
1 農林水産業	2,410	348	▲ 114	▲ 176	▲ 378	▲ 411	▲ 730
2 鉱業	528	▲ 61	▲ 80	▲ 47	▲ 173	▲ 198	▲ 559
3 製造業	57,529	▲ 2,602	1,467	1,181	466	▲ 2,503	▲ 1,992
4 建設業	16,943	▲ 1,632	8,640	10,152	6,349	981	24,490
5 電気・ガス・水道業	5,915	▲ 74	124	315	586	501	1,452
6 卸売・小売業	27,137	▲ 1,784	▲ 4,680	▲ 4,734	▲ 7,088	▲ 8,038	▲ 26,324
7 金融・保険業	7,815	748	1,381	2,596	2,777	1,883	9,385
8 不動産業	26,060	343	▲ 1,234	▲ 251	527	1,167	551
9 運輸・通信業	15,833	▲ 1,201	▲ 512	▲ 96	▲ 307	▲ 852	▲ 2,968
10 サービス業	30,308	▲ 487	▲ 363	1,642	2,715	4,418	7,925
11 政府サービス生産者	14,906	415	1,989	1,319	1,785	2,127	7,635
12 対家計民間非営利サービス	3,043	158	255	358	439	973	2,183
小計	208,427	▲ 5,829	6,873	12,260	7,699	48	21,050
輸入品に課される税・関税	1,022	7	119	184	183	66	559
(控除)総資本形成に係る消費税	846	7	212	265	728	606	1,819
(控除)帰属利子	5,673	470	1,995	3,231	3,387	2,473	11,556
県内総生産(市場価格表示)	202,930	▲ 6,298	4,785	8,947	3,767	▲ 2,966	8,235

(出所) 兵庫県統計課「兵庫県民経済計算」

### (3) 財政統計を用いた復興財政規模の分析

次に、財政統計を用いて復興財政規模を分析してみよう。安田・内河・永松(2000)では、各官庁・地方自治体が震災関連事業であると認定した事業に関して集計を行い、震災から5年間では9.1兆円という復興財政規模を明らかにした。しかしながら、ここには貸付金そのまま合計されていたり、また平常時の事業が震災関連事業へと代替したもの(例えば公営住宅の建設が復興住宅の建設によって代替されるなど)も含まれており、その意味でこの数字は必ずしも追加的に必要となった財政規模ではない。

そこで、復興関連事業を次のように整理する。まず、震災が発生したことによって追加的に必要となった支出を「追加的支出額」とする。また、震災がなくとも必要であった支出、あるいは別の事業に支出されるはずであった支出を「代替的支出」と呼ぶ。復興財源を考える際には、前者の「追加的支出額」に注目する必要があるため、以下その推計を行う。

なお、税の減免、あるいは税収減は震災によって生じた収入減(負の収入)であり、その意味では支出増と同様に考えるべきである。この点についても推計を試みた。

#### ア 追加的支出額の推計

まず兵庫県および被災10市10町における普通会計決算額を用いて、追加的支出額について分析する。ここでも、県民経済計算を用いた分析と同様に、平成5年度を基準とした増加分についてを、震災復興のための追加的支額と定義する。

図5は、兵庫県の性質別歳出について、平成5年度の水準を100とした場合のグラフである。これによれば、平成7年度にピークを迎え、平成9年度には収束する傾向にある物件費、投資・出資金・貸付金などは明らかに震災の影響を受けていると思われる。また災害復旧事業など投資的経

費についても平成7年度と8年度に大きな山を迎えており、震災の影響が強く表れている。

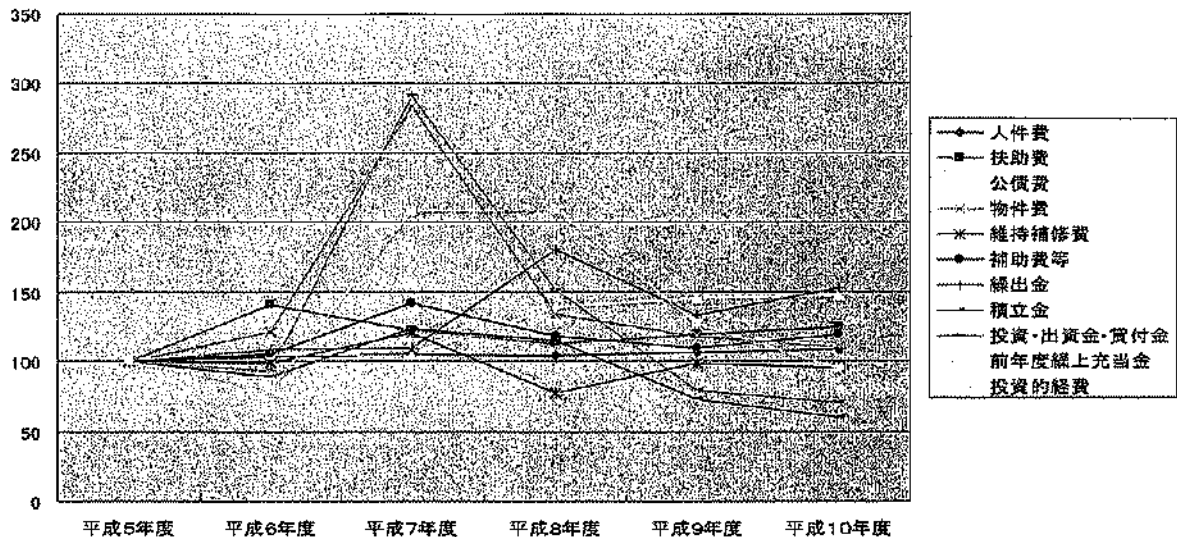


図5 兵庫県の性質別歳出の動向 (平成5年度=100)

(出所) 総務省財務調査課「都道府県決算状況調」

これらの性質別分類のなかで、政府により直接的に支出されたとと思われる人件費、物件費、維持補修費および投資的経費を「直接支出」と呼ぶことにする。また、扶助費、補助費、投資・出資・貸付金など民間部門を経由して支出されたとと思われる経費を「間接支出」と呼ぶ。このそれぞれについて、被災自治体毎に追加的支出額を計算したものを表6に示した。

ところで、公債費と繰出金、積立金についてはこれらから区別して考えることとした。公債費の増加は震災の影響であるとしても、公債償還は政府から民間への資金移動に過ぎないからである。また、公債発行を財源として行われた事業が追加的支出に含まれるならば、公債費の増加分を追加的支出ととらえることは重複をもたらす。

繰出金、積立金なども具体的事業はなく、単なる資金の会計間、あるいは時点間での異動であるから同様の考えが成り立つ。ここでは追加的支出はすべて震災復興事業に投じられたという前提であるから、これらを追加的支出の計算に含めるのは妥当でない。

これらの結果、兵庫県及び被災市町について、直接支出は約2.5兆円、間接支出は2.1兆円と求められた。地方自治体による追加的支出額の合計は合計4.6兆円となる。

(単位：千円)

表6 兵庫県および被災10市10町の追加的支出額

	直接支出	間接支出	追加的支出額合
兵庫県	996,307,425	1,459,554,202	2,455,861,627
神戸市	907,525,132	429,095,207	1,336,620,339
伊丹市	44,921,146	10,661,310	55,582,456
芦屋市	71,777,827	17,776,888	89,556,715
尼崎市	29,283,495	46,532,438	75,815,933
明石市	85,362,530	13,709,676	99,072,206
西宮市	279,501,660	46,835,121	326,336,781
洲本市	10,372,306	1,131,825	11,504,131
宝塚市	-12,408,651	29,893,340	17,484,689
川西市	-17,985,367	6,767,210	-11,218,157
三木市	24,908,801	-454,678	24,454,123
津名町	12,420,420	6,265,970	18,686,390
淡路町	4,293,430	2,071,767	6,365,197
北淡町	26,568,375	3,874,024	30,442,399
一宮町	5,550,568	2,542,076	8,092,644
五色町	7,721,863	392,595	8,114,458
東浦町	12,196,791	1,871,844	14,068,635
緑町	-1,538,955	518,569	-1,020,386
西淡町	675,200	1,554,729	2,229,929
三原町	-2,450,114	2,142,377	-307,737
南淡町	-1,138,688	2,094,698	956,010
合計	2,483,865,194	2,084,833,188	4,568,698,382

直接支出：人件費＋物件費＋維持補修費＋投資的経費（＝政府最終消費＋公的資本形成）

間接支出：扶助費＋補助費＋投資・出資・貸付金

その他：公債費＋繰出金＋積立金

（出所）総務省財務調査課「都道府県決算状況調」、兵庫県

市町振興課「市町財政及び公共施設等の状況」

#### イ 地方税の減収額の推計

同じく10市10町について地方税の減収額を推計する。地方税の減収額には、被災者の支援を目的とした税の減免による政策的減収と、納税主体の収入減・資産減等による自然減収とがあるが、ここでは両者の区別は行わない。なぜなら、復興財政の規模を考える上では両者とも財政需要であることに変わりはないからである。

普通会計決算額と比べると、トレンドはそれほど明らかではない。そこで減収額を平成5年度水



準との乖離と定義し、税収減の影響は3年間継続すると仮定する。推計結果は表7に示され、3年間の累計の値はおよそ0.2兆円(2,230億円)と求められた。また、法人税・所得税等、国税の減免については正式な値は明らかになっていないが、永松(1999)の推計により所得税についてはおよそ0.2兆円と推計されている。

ここでは、これらを合計した0.4兆円を震災による減収と考えることにする。

表7 地方税減収額の推計結果 (単位:百万円)

	1994年	1995年	1996年	合計
兵庫県	29,746	43,510	-24,170	49,086
神戸市	21,018	51,818	19,067	91,903
尼崎市	4,940	6,449	141	11,530
明石市	2,310	3,320	-163	5,467
西宮市	5,967	17,208	8,534	31,709
洲本市	119	-59	-489	-429
芦屋市	2,377	6,769	3,686	12,832
伊丹市	1,431	3,610	790	5,831
宝塚市	1,957	8,016	1,980	11,953
三木市	632	-836	-612	-816
川西市	1,883	1,225	650	3,758
津名町	-33	56	-223	-200
淡路町	91	129	39	259
北淡町	77	248	93	418
一宮町	66	223	33	322
五色町	-68	-41	-113	-222
東浦町	49	106	-28	127
緑町	22	-137	-79	-194
西淡町	53	43	3	99
三原町	-56	-75	-123	-254
南淡町	-76	-113	-231	-420
合計	72,505	141,469	8,785	222,759

(出所) 総務省財務調査課「都道府県決算状況調」、兵庫県市町振興課「市町財政及び公共施設等の状況」

#### (4) 復興財政の全体像

この章で推計した数字を用いて、復興財政が民間も含めた兵庫県内の復興活動においてどのような関係にあるのかを示したものが図6である。

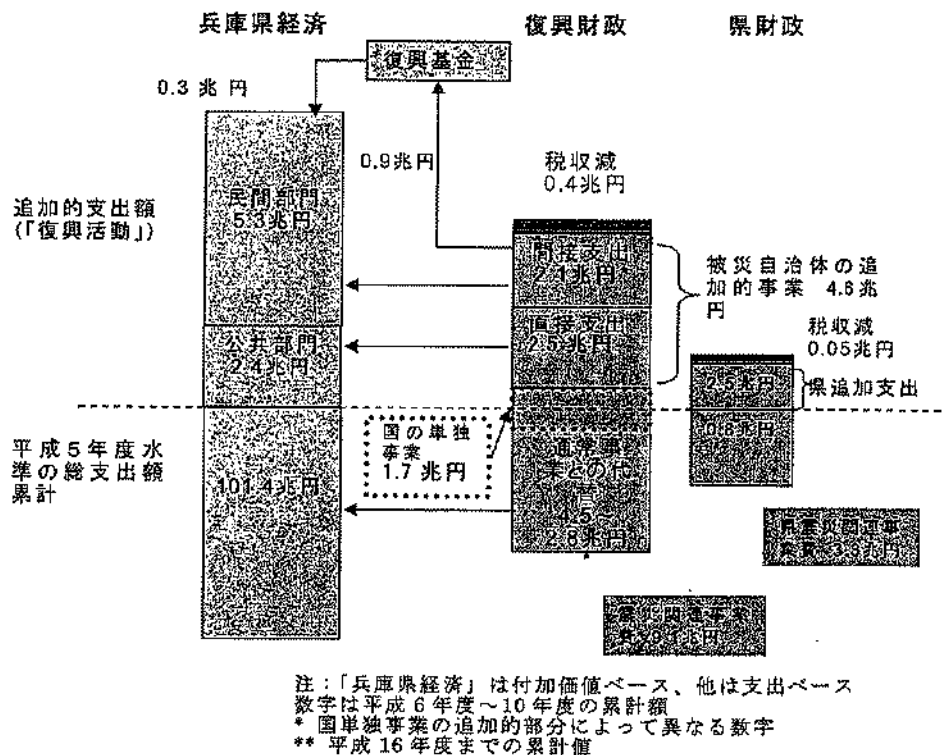


図6 兵庫県内の復興活動に占める復興財政の位置づけ

第2節では、震災後5年で復興活動に投じられた資金は7.7兆円であり、うち、2.4兆円が災害復旧事業や物品調達等、公共部門によって直接的に支出された金額であることが明らかになった。復興財政の側からみると、第3節で被災自治体の追加的支出は4.6兆円であった。うち、直接的支出は2.5兆円、間接的支出は2.1兆円と求められた。間接的支出の代表格は復興基金である。後に詳説するが、復興基金に対しては平成7年度と8年度で合計9000億円が支出されている。

ところで、通常事業との代替支出が4.5兆円～2.8兆円と幅をもっているのは次のような理由による。国による単独事業は本間(2000)によれば1.7兆円とされるが、このうちの程度が平時の支出に対して追加的に行われたものかが明らかでない。国の単独事業が平時にどの程度被災地のために使われていたかを知ることは困難であり、それゆえに、追加的支出分の推計は行えないからである。そのため、この1.7兆円がすべて追加的支出であるとすれば、国と地方を合わせた追加的支出は6.3兆円となる。震災関連事業費は安田・内河・永松(2000)によれば総額で9.1兆円であるから、差し引き2.8兆円は既存の財源から支出されたことになる。しかし、仮に国単独事業がすべて既存事業の代替として行われたとすれば、この1.7兆円は代替支出に含まれなければならないため、代替支出は4.5兆円となる。しかしながら、国単独事業については、以下では暫定的に約半分の0.8兆円が追加的支出だと仮定しよう。すると、財政による追加的支出額が5.4兆円となる。

## (5) 初期の被害推定

ここで改めて初期に推定された被害規模 9.9 兆円という数字について振り返ってみよう。この経済的被害の規模は、発災 1 ヶ月後の 2 月 15 日時点で最初の推計がなされ、その 2 ヶ月後の 4 月 5 日に一部修正がなされている。そして、被害規模 9.9 兆円という兵庫県の公表数値はほぼ当初推計のままとなっている。

兵庫県はこの被害額推定に当たって、県庁内の部局を動員し、職員が被害現場を目視するなどして被害程度を把握し、建築物の時価評価を参考にするなどのやり方で、被害を積み上げ計算したといわれている。交通インフラ、ライフライン等についてはそれぞれの事業者からの協力も得た。緊急被災者対策の必要性、交通途絶など最悪の条件下に、被害額の推定作業には多くの困難が伴った。しかし、その結果発表された 9.9 兆円という数字は、その後の復興計画および復興財政の基盤として、政策論議においても震災報道においても最も多く引用された数字の一つとなった。

このような被害推定について、この検証では次の 2 点を指摘しておきたい。第一に、被害額の推定をめぐっては、推定された 9.9 兆円のストックの滅失の他、震災がなければ発生していたはずの得べかりし経済的利益の喪失分も間接的被害として考慮にいれるべきだとの議論と推定が学界においてなされた。その結果は研究者によって異なるものの、おおむね、この検証における推定の範囲に収まっている。すなわち、産出総額ベースで 14.4 兆円の復興経済活動は、ほぼ間接被害まで考慮に入れた被害推定額に相当するものであった。

第 2 に、付加価値ベースで 7.7 兆円、産出総額ベースで 14.4 兆円という復興経済活動規模から見て、当初のストックの被害額 9.9 兆円という数字は、概ね妥当な推定だったと評価される。しかしながら、第 3 に、国家レベルあるいは自治体レベルでの災害支援スキームの早期立ち上げに資するためには、発災後すみやかに経済的被害規模を把握する仕組みが必要である。この検証期間中の 2004 年 10 月 23 日には新潟県中越地震が発生し、その被害額はおよそ 1 兆円と速報された。そうした経験も取り入れながら、簡便な方法で、速報性をもって被害を推定する地震経済被害早期推定モデルの開発が急がなければならない。

## (6) 将来の巨大災害における必要財政規模の推計

阪神・淡路大震災の被害規模が 9.9 兆円なので、追加的支出 5.4 兆円は被害額に対して 54.5% 規模であり、この追加的財政需要が 5 年間で発生したことになる。単純にこの数字を将来発生が懸念されている巨大地震の想定被害に当てはめると、それぞれ阪神・淡路大震災の直接被害額と追加的事業費の比率 54.5% を乗じて東海地震および東南海・南海地震については、それぞれ 14.2 兆円、23.5 兆円の財政需要が追加的に発生することになる。実際の被害と被害想定とは必ずしも同じものとしての比較は適当ではないし、東海、東南海・南海地震については公共土木被害は含まれていないという制約もある。さらに地震被害規模に対して財政支出規模が比例的に増大してゆくこと

も必ずしも現実的ではない。しかし、将来の巨大災害をもたらす財政へのインパクトを知る手がかりの一つではあるだろう。これをまとめたのが表8である。

中央防災会議の試算は、阪神・淡路大震災の被害額が日本のGDPの2%以下であったのに対して、予想される東海地震や東南海・南海地震の被害額はGDPの5%～9%に達する強大な額となることを示唆している。今回の検証を手がかりに推測される復興活動の経済規模は、GDPの4～6%、震災関連事業総額は最大でGDPの8%に達する。復興に必要とされる財政規模は、現在の国家財政の5%近くに達する。

これは単純な外挿の予測に過ぎないが、超大規模の国家的災害に対しては、これまでに検証した阪神・淡路大震災の復興財源のあり方とは異なる抜本的な対策が必要となることを示唆している。

表8 想定東海地震、東南海・南海地震における必要財政規模の推定

	阪神・淡路大震災	東海地震	東南海・南海地震
直接被害額	(a) 9.9兆円 <sup>1)</sup>	26.0兆円 <sup>2)</sup>	43.0兆円 <sup>3)</sup>
震災関連事業総額 (c+d)	(b) 9.1兆円 <sup>4)</sup>	23.9兆円	39.5兆円
追加的事业	(c) 5.4兆円	14.2兆円	23.5兆円
通常事業の代替	(d) 3.7兆円	9.7兆円	16.0兆円
税収減	(e) 0.4兆円 <sup>5)</sup>	1.0兆円	1.7兆円
追加的に財源措置が必要な規模 (c+e)	(f) 5.8兆円	15.2兆円	25.2兆円

(注：1) 兵庫県発表数値

2) 中央防災会議東海地震専門調査会「東海地震に係る被害想定結果について」(H15.3) 予知なしのケース

3) 中央防災会議「東南海、南海地震に係る被害想定について」(H15.9) 直接被害額最大のケース

4) 阪神・淡路大震災の震災関連事業総額は平成6年度～10年度の5年間分とした。

5) 国税分について法人税の減収分は含まれない

6) 国直轄事業1.7兆円のうち、0.8兆円が追加的支出であると仮定

7) 東海地震、東南海・南海地震に係る被害想定については公共土木被害は含まれていない。

いくつかの前提のもとに計算された数字ではあるが、この数字は、東海・東南海地震について、最悪の場合、40兆円規模の震災関連事業総額が必要となることを示している。これは平成16年度わが国国家予算のおよそ50%、国家予算のうち国債費を除いた事業予算に対してはおよそ60%に上る。したがって、このような規模の大災害に対しては、阪神・淡路大震災では必要なかった資金調達方法も検討されなければならない。

たとえば、関東大震災からの復興資金の一部はドル貨債、ポンド貨債によってまかなわれた。債

権の発行元は被災自治体、国はその元利支払いを保証した。しかし、信用力の乏しかった日本国政府保証つきの外債は、国際市場においてきわめて不利な発行条件を迫られ、国辱公債と呼ばれたりした。復興財政面での究極の危機管理策としては、巨大災害時の外債発行の可能性を含めた検討がなされなければならない。

#### 謝辞

本稿は兵庫県による『復興10年総括検証・提言報告』第2編総括検証「復興財政—復興財源の確保」の一部に加筆修正を加えたものである。本稿の執筆にあたっては、兵庫県復興推進課の亀井浩之氏、兵庫県統計課の芦谷恒憲氏から多くのデータ提供を受けた。ここに記して感謝する。なお、本稿における主張のすべては筆者らの責に帰するものである。

#### 参考文献

- 舟場正富 (1998) 阪神・淡路大震災の被災者と公共の対応—災害救助財政システムを中心として—, 商大論集, 48(6), 1-47.
- 舟場正富 (2000) 震災復興における公共の役割の検証と課題, 都市政策, 99, 15-33.
- 水野利英 (1998) 震災救助・復旧費用の規模と特徴, 商大論集, 48(6), 49-73.
- 小西砂千夫 (1997) 阪神・淡路大震災と神戸市財政—災害復旧の財源保障のあり方—, 産研論集, 24, 33-50.
- 林宜嗣 (1998) 阪神・淡路大震災と被災地財政, 長岡豊編, 震災復興の歩み—産業と都市の再生—, 知碩書院, 37-55.
- 高寄昇三 (1999) 阪神大震災と生活復興, ケイソウ書房.
- 池田清 (1997) 神戸都市財政の研究: 都市間競争と都市経営の財政問題, 学文社.
- 馬場義久 (1997) 震災復興と財政—国と自治体の財政関係を中心に—, 大浜啓吉編, 都市復興の法と財政, ケイソウ書房, 45-76.
- 永松伸吾 (2000) 地方財政制度と震災復興, 月刊自治研, 42(486), 35-43.
- 赤井伸郎・永松伸吾 (2003) 地方財政制度における災害保健機能とそのあり方について—阪神・淡路大震災の財政措置の実態と性質—, 商大論集, 54(5), 199-219.
- 齋藤慎 (1995) 震災復旧・復興と政府の役割, 都市問題, 86(8), 57-68.
- 藤本建夫 (1997) 復興財源はいかにして決定されたのか, 藤本建夫編, 復興の政治経済学: 阪神大震災の記録3, 甲南大学阪神大震災調査委員会, 26-54.
- 宮入興一 (1996) 大震災と財政改革, 経営と経済, 75(3/4), 119-162.
- 石井隆一・阪本森男・武居丈二・平嶋彰英・関博之・湊田誉・末宗徹郎 (1995) 阪神・淡路大震災に係る地方財政対策について, 地方財政, 34, 11-77.
- 入谷純・玉岡雅之 (1997) 中央政府による財政支援の問題, 神戸大学<震災研究会>編著, 阪神大震災研究3: 神戸の復興を求めて, 神戸新聞総合出版センター, 103-118.

- 
- 林春男 (2003) いのちを守る地震防災学, 岩波書店.
- 本間正明 (2000) 震災復興財源の課題とあり方, 兵庫県震災対策国際総合検証会議, 震災対策国際総合検証事業検証報告, 6, 99-126.
- 岡本全勝 (2002) 地方財政改革論議: 地方交付税の将来像, ぎょうせい.
- 平岡和久・森裕之 (2003) Q & A 地方財政構造改革とは何か: 「三位一体の改革」と自治体財政, 自治体財政研究社
- 和田八東・星野泉・青木宗明編 (2004) 現代の地方財政 [第3版], 有斐閣
- 永松伸吾 (1999) 震災と家計資産に関する考察, 大阪大学ディスカッションペーパー, 99-03.
- 政策研究大学院大学 (2002a) 「阪神・淡路大震災復興委員会」(1995-1996) 委員長下河辺淳「同時進行」オーラルヒストリー (上)
- 政策研究大学院大学 (2002b) 「阪神・淡路大震災復興委員会」(1995-1996) 委員長下河辺淳「同時進行」オーラルヒストリー (下)

## 新潟県中越地震が再び突きつけた災害危機管理の課題

大阪国際大学法政経学部 教授 堀 要

### はじめに

#### 新潟県中越地震の発生

2004年10月23日(土)17時56分マグニチュード6.8、最大震度7の強烈な地震が新潟県中越地方を襲った。その後も本震とも余震ともつかぬ強い地震が襲い続けた。最初の地震から2時間の間に、震度5弱以上の地震が

17時56分	M6.8	最大震度7 (川口町、6強：小千谷市、山古志村、小国町)
17時59分	M5.3	同 5強
18時03分	M6.3	同 5強
18時07分	M5.7	同 5強
18時11分	M6.0	同 6強 (小千谷市)
18時34分	M6.5	同 6強 (十日町市、川口町、小国町)
18時36分	M5.1	同 5弱
18時57分	M5.3	同 5強
19時36分	M5.3	同 5弱
19時45分	M5.7	同 6弱 (小千谷市)
19時48分	M4.4	同 5弱

と、何と11回も発生したのである(括弧内は最大震度を記録した市町村)<sup>(1)</sup>。

今回の地震の大きな特徴として、上記のように強烈な地震が短時間の間に何度も繰り返し発生したこと、地方都市とその周辺の中山間部を襲った地震であること、地すべり、崖崩れなど地盤災害が多かったこと、さらに、土曜日の夕方発生したことから、官公庁や学校などが休みであったこと、発生後間もなく夜になったことがあげられる。

#### 本稿の目的

前FEMA長官のジェームズ・ウィットは、「我々は、『災害が起きてそれを修復していく』という循環から抜け出し、『危機管理の全面的循環』に精力を注ぐべきなのである。すなわち以下の4つの流れの実現である」<sup>(2)</sup>と述べている。その4つの流れとは、「災害予防(disaster prevention)」、軽減化(mitigation)」「災害準備(disaster preparedness)」「応急対応(response)」「災害復旧・復興(disaster recovery)」である。災害に対する危機管理、災害による被害を軽減する要諦は、発生した災害に適切に対応するだけでなく、その教訓を活かして次の災害に備えて、災害が起こらないよう、あるいは、起こった場合の被害を軽減するよう手を打ち(災害予防・軽減)、災害が起こったときに備えて準備をしておく。そして、次の災害が起こった際には、より適切な応急対応を行い、復旧・復興を行うということであろう。

あの阪神・淡路大震災から新潟県中越地震まで9年9ヶ月の時間があった。阪神・淡路以降、東海、東南海、南海の海溝型地震、南関東直下型地震等の発生が予想される中、あの悲劇を二度と繰り返してはならないという思いで、中央・地方の各機関はさまざまな対策を講じてきたはずである。地

震災に対する危機管理に関しては、実に多くの問題が存在する。その全てを拙稿で取り上げることができないのは言うまでもない。拙稿では、今回の新潟県中越地震で明らかになった災害危機管理の問題点の中から、「災害予防、軽減化」と「災害準備」の側面に属する情報の収集・連絡のシステムと、公共施設の耐震性の問題を中心に、検証、検討することにする。

## 1. 被災地市町村の状況

はじめに、被災地のいくつかの市町村についてその様子を見てみよう。なお、2004年11月1日に川口町を除く北魚沼郡2町4村が合併して魚沼市に、六日町と大和町が合併して南魚沼市になったのをはじめ、被災地の市町村では合併が相次いでいるが、本稿では特に断りのない限り、10月23日時点の市町村名を用いることにする。

### 新長岡市に合併した市町村

まず、長岡市と合併した市町村については、長岡市災害対策本部（2005）に震災時の市町村長が当時の様子を書いている。これと他の報道やレポートと重ね合わせて、情報連絡を中心に発災当日の様子を見てみよう。

#### (1) 長岡市

森長岡市長によると、市長が市役所に到着したのは6時20分頃。市役所（1977年築）は停電しており、非常用電源の薄明かりだけであった。また、庁舎に漏水があり、会議室が使えない状態であったため、1階のロビーで災害対策本部会議を開いたものの、激しい余震が起こり、「全員が市役所の外に避難する羽目になった」（長岡市災害対策本部（2005）pp.1-3）。停電と漏水のため市役所は使えないと判断、消防本部に災害対策本部を置くことに決定し、すぐに移動したということである。そこで7時前に災害対策本部を開いたが、「携帯電話は使えず、一般電話もなかなかかからない。集まってきた職員に手分けして市内各地に電話して情報収集を行うよう指示したが、思うように情報が集まらない」（同書 p.3）といった状態であった。森市長は朝日新聞のインタビューでも、初期の課題はという質問に、「電話が通じなかったこと。職員が町内会長らに電話をかけ続け、たまたまつながったところから断片的に情報が入った」と述べている（朝日新聞 12月30日新潟版朝刊）。7時20分に避難所の開設を決定したが、職員にそれを伝えるにも電話がかかりにくい。そのためケーブルテレビとFMながおかに依頼して、職員に対する指示を流している。

長岡市の被害は山古志に近い東山丘陵沿いに集中しており、市内には停電さえしなかった地区もあったようである。市役所も信濃川沿いにあり、周辺は被害の大きい地区ではない。にもかかわらず、このような状態になったことは今後の1つの教訓となろう。

#### (2) 山古志村

山古志村の長島村長は、長島（2005）および長岡市災害対策本部（2005）によると<sup>(3)</sup>、地震発生時役場から約3.5キロ離れた虫亀の自宅にいた。携帯電話も一般電話も通じず、役場へ向かった



が、どの道も寸断されていて役場へ行くのを断念。虫亀地区の住民を旧虫亀小学校に避難させる一方、携帯電話で外部への連絡を試みた。その結果、午後10時過ぎに和島村の笠原村長につながり、県への連絡を頼んだ。この件について、高橋直子(2005a)は笠原村長への取材から夜9時か少し前としている。笠原村長は伝言をすぐに県に伝え、その時長島村長の携帯電話番号も県に伝えたという。また、その後も何度か長島村長に電話はつながったということである。県庁には「21時15分、村長から電話」というメモが残っているが、電話が笠原村長からか長島村長からなのかは分からないという(高橋直子(2005a) p.48)。県庁の混乱ぶりが窺える。

長島村長によると、県の方と話せたのはそれから1時間半ほど後(午前0時頃とすれば他の報道と整合する)であるという。午前2時頃には電波が回復してきたらしく、村の職員と話ができた。また、5時前には知事から直接電話があり、その電話で自衛隊による救援を依頼したということである。長島村長は、空が白み始めた頃、役場に向かって歩き出すが、たどり着かず、住民たちが避難していた山古志中学校に入る。ここで自衛隊のヘリコプターを迎える準備をしていた午前7時前、自衛隊の先遣隊のヘリコプターがやってきたという。

なお、山古志村内の情報連絡であるが、25日早朝全村避難の知らせを種芋原にもたらしたのは、前日山道を歩いて役場に行き、村長と打ち合わせをして帰ってきた種芋原に住む村の教育長であった(朝日新聞2004年11月5日朝刊)ということから考えても、村内の連絡体制が確立していたとは思えない。

### (3) 小国町

東隣の小千谷市同様、震度6クラスの地震に何度も襲われた小国町では<sup>(4)</sup>、地震により全町で停電、電話も不通となり、県の防災行政無線も非常用の配線が接続されていなかったため利用できず、町の情報が外部に伝わらないという状態になった。役場庁舎(1981年9月定礎)に入れず、車庫の中で午後6時20分災害対策本部を立ち上げた。24日の未明になって、庁舎内から持ち出した衛星携帯電話で県との通信を回復している。なお、同町は集落の総代に連絡を取り、役場に取りに来てもらうという形で食料の配布(避難所に対しては24日昼食から、25日夕食からは全世界帯に対して実施)を行い、その際、災害本部情報を作成し、住民への情報連絡を行っている。

### (4) 越路町

長岡市と小千谷市の間に位置する越路町(町役場は1987年9月新築移転)では、午後7時災害対策本部を設置。「非常用電源に切り替え停電対応専用デジタル電話10台を設置し、県の災害対策本部や関係機関」等との連絡を確保している<sup>(5)</sup>。町内の情報収集は、町職員と消防団員からなる被害調査チームを編成し、これを行っている。また、同町は、「避難民の空腹を満たすまでには至らなかった」とは言うものの、地震発生当日の夜に、備蓄用の食料品を配布している。

なお、同町では、午後6時30分全町に避難勧告を発令しており、「防災行政無線の屋外拡声器と消防団各分団の積載車により反復し、避難勧告の周知を行った」とある。しかし、同町は2004年3月末で各家庭に設置していた町の防災行政無線の受信機を廃止したばかりであった。設備の老朽化や修理費の負担増を理由に廃止したとのことであるが、住民からは存続を求める請願が出ていたという。この代替手段の1つとしたケーブルテレビの文字放送も停電のため機能せず、屋外

スピーカーや広報車でのお知らせは、聞きづらくて分からないという不満が住民から出たと報道されている（読売新聞 2004 年 11 月 11 日朝刊、朝日新聞 2004 年 12 月 17 日朝刊）。

#### (5) 三島町

三島町は、役場庁舎も新しく（1989 年竣工）、同報系防災行政無線（1997 年整備）と移動系防災行政無線（1991 年整備）を備えていた。同報系行政防災無線は、役場に親局があり、屋外拡声器（非常用バッテリー付）18 箇所のほか、ほぼ全世帯に戸別受信機を設置してあるという。「移動系防災無線は消防団が所持しており、災害現場からの情報提供や本部からの支持を直接受けられるため、電気・電話が使用不可能であった今回の地震では、無線が最も有効な情報手段であった」という（長岡市災害対策本部（2005）pp.110-111）。同町は、情報の面では十分な「準備」をしていたと言えよう。

#### 小千谷市

小千谷市の役場庁舎は 1969 年 11 月の竣工で、築 35 年。8 年前の耐震診断で、阪神・淡路大震災級の地震で倒壊の恐れありとされていた。そのため市は、市役所から 2～300 メートル離れた消防本部脇テント内に 18 時 40 分災害対策本部を設置した。しかし、その後市庁舎に戻っている。これは、2 時間半後のことで、机だけで電話もなかったためであると読売新聞は伝えている（読売新聞 2004 年 11 月 7 日朝刊）。

小千谷地域消防本部の庁舎も 1972 年 3 月築で、消防の災害対策本部も 18 時 35 分、庁舎前のテントに設置された。同消防本部の消防長である中村（2005）によれば、こちらは、24 日未明、寒さに耐えられなくなって庁舎 1 階車庫内に移動している。移動後も、「強い余震のあった時には、通信司令室勤務職員を除いて全員が屋外に避難するようなことを繰り返しながら、そこで以後の対応にあたりました」ということである（同 pp.53-54）。また、地震で、通信司令室の消防無線市波の基地局送受信機が損傷を受け、「各移動局との連絡が取れず、情報の統制にしばらくの間混乱が続いた。これは奥波に切り替えて対応したが、その連絡が出動隊の末端に行き渡るまで時間がかかったと述べている（同 p.52）。同消防本部は小千谷市とともに川口町と山古志村を管轄しているが、川口の出張所へは、午後 9 時ごろ署員が車と徒歩で川口に入ってこの情報が伝えられてはじめて、消防無線の交信に戻ったという（新潟日報 2004 年 12 月 3 日朝刊）。他方、山古志出張所へはこの情報は伝えられず、出張所にいた職員が本部に被災状況を伝えようとしたが、本部には伝わらなかったという（読売新聞 2005 年 1 月 14 日朝刊）。

#### 川口町

川口町の役場庁舎は 1978 年 11 月の新築移転であるから、築 26 年である。耐震診断も受けておらず、地震当日、大きな余震が続く中、役場庁舎は危険と判断され、立ち入りが禁止された。町の災害対策本部は役場前の駐車場にテントを張って設置された。役場庁舎に立ち入れなくなったことで、県及び町の防災行政無線、そして、非常用発電機へのアクセスが断たれた。これにより、県など外部へと住民への予定されていた情報連絡手段を失うとともに、震度情報（震度計は最初の

地震による停電後もバックアップ電源で1時間程度は動いていた)の県への送信もストップした。屋外の災害対策本部には電話1回線が持ち出されたがすぐにパンク、町長は携帯電話で県に連絡を取ろうとしたが果たせなかった<sup>6)</sup>。川口は情報の空白域となってしまったのである。

また、川口町の地域防災計画には地震災害の項目はなかった。91年4月に作られたままで、阪神・淡路大震災を受けての見直しも行われていなかった。さらに、食糧備蓄もなく、年1回の防災会議もずっと開かれていなかった。「広報かわぐち」2005年6月号に、「集会所が地震で使えなかった」「公園、広場がなく避難所がなかった」という住民の声があるように、町には避難所となるべき広場や耐震性が保証された公共施設が十分になかった。

このように川口町には地震災害に対する「準備」がなかったと言ってもよい状態であった。準備のない町が震度7の強烈な地震と連続する強い余震に襲われ、町の災害対策本部は大混乱に陥った。「地震の夜、倒壊家屋から役場まで人が運んだ男性(66)は『職員はおろおろするばかりだった』と証言する。翌日も対策本部に行ったが、町から具体的な指示はなかったという(朝日新聞2004年12月21日夕刊)とか、地震当日「情報が何もなく、どこに行ってもいいかも分からない。役場前で漠然とたき火をしていたが、町当局からの連絡は何もなかった(新潟日報2004年11月4日)といった町当局の混乱ぶりがよく分かる報道がある。

消防団も道路の寸断と連絡手段として考えていた携帯電話が機能しなかったため、活動に支障をきたしたし(守山消防団長「広報かわぐち」2005年6月号)、消防も先に述べたように当初消防無線が機能しなかった。ただ、9時ごろ小千谷から消防署員が入って復旧したという消防無線を使えば、町の被災情報や救援要請を外部に伝えることができたのかもしれない。

それはさておき、2日目以降も、町の災害対策本部は町内の被災状況、避難状況、そしてどの集落でどのような援助を必要としているかについて、把握できないでいた。ここで、松岡(2005)によって、木沢集落の様子を紹介しよう。地震当日、集会所前で助け合いながら一夜を過ごした住民たちは、2日目(24日)、町の中心に通じる2本の道路の内、武道薙を抜けるルートを自力で修復することを決意した。このままでは状態がますます苦しくなるという思いからである。3日目(25日)は雨が降りそうであった。そうなれば体調を崩す人が続出しかねない。町からの指示は「安全が確認できるまでは建物の中に入ってはならない」というものだったが、区長の判断で旧木沢小学校の体育館を開錠し、そこに避難することにした。これと並行して、道路の修復工事は進められ、同日午後9時ごろ開通した。4日目(26日)、道路は開通したが、救援物資は何も運ばれてこない。そこで住民の1人が、体育用具の倉庫から石灰を取り出し、校庭に「SOS 食料タノム」と書いたという。それがテレビの全国ニュースで流れ、それを見た町役場や自衛隊が、さっそく食料や衣料などの救援物資と発電機やライトを運んできたということである(同書pp.54-60)。

同町の和南津でも、住民が道路に石灰で「SOS たべもの おむつ ミルク くすり」と書き、その写真が10月26日の新潟日報に載り(撮影は25日午後1時とある)、その新聞を星野町長が見て愕然としたという記事が朝日新聞にある(朝日新聞2004年12月21日夕刊)。

このような事態は川口町だけに限ったことではない。「道路や駐車場に『SOS』『クスリ』」などの文字で訴えた孤立地区に、自衛隊や消防が出動させた航空機は、地震から1週間で1日平均約

60機に上った」という報道もある（読売新聞 2004年11月8日）。この事実は、今回の震災でいかに市町村と各集落との間の情報収集・伝達がうまくいかなかったかの証であろう。

なお、越南タイムズ（2005）の写真や関係者の手記から、川口町と同じ北魚沼郡の守門村（役場庁舎は1985年6月竣工）も屋外に災害対策本部を設置したこと（同書 p.39）、堀之内町の竜光地区でも地震当日行政との連絡が取れなかったこと（同書 p.68）等が分かる。

### 十日町地域消防本部管内の市町村

最後に、新十日町市に合併した市町村について述べよう。

十日町地域消防本部（2005a）によると<sup>(7)</sup>、同消防本部の庁舎は1974年10月竣工で、余震に耐えられるか不安であったため、18時34分の震度6強の地震（これがこの地域では1番激しい地震であった）後、通信司令室の要員を除いて、職員全員が屋外退避している。17時56分の地震（十日町では震度6弱）後は119番通報があったが、その後情報が途絶える。「発災直後に情報収集用テレビ、防災無線、ファックス通信などの機器に被害が生じ、その機能が十分果たせなかったことは初期の情報収集、発信などに著しい混乱を招いた」（同 p.92）とある。消防本部では情報収集のため関係機関や消防団幹部に電話するが、通じない。そこで、発災から35分後、職員をいくつかの部隊に分け、情報収集と災害対応のため各方面に出動させている。18時35分、県の防災局から被害状況の紹介が入るが、情報がわずかで報告できる状況ではなかったという。

十日町地域消防本部（2005b）には、消防団の幹部たちも文書を寄せているが、やはり携帯電話や固定電話などを通信手段として考えていたらしく、それが通じないため、幹部がそれぞれの管轄する集落を回って指示を与えている。

「広報かわにし」（平成16年11月20日）によると、川西町の田口町長は、地震発生時役場庁舎内にいた。役場庁舎は、正面玄関から前半分が1957年に建てられた部分である。その部分の損傷が大きいため、無線機や必要な書類などを事務室から運び出し、役場前の駐車場にテントを張って、18時50分災害対策本部を設置した。同町では、町内各集落に職員を派遣して、被災状況や住民の安否確認を行っている。また、食料（24日朝から）や物資は、各集落の嘱託員を通じて配布したということである。

中里村でも、役場庁舎が正面玄関の部分の旧庁舎と呼ぶ部分と、新庁舎と呼ぶ部分に分かれており、1966年築の旧庁舎部分が壊滅的なダメージを受け（後に取り壊し決定）危険なため、役場前駐車場にテントを張り、18時30分災害対策本部を設置した（「広報なかさと」平成16年11月号）。中里村災害対策本部日誌（同村ホームページに掲載）によると、18時45分職員による村内巡視、19時00分各集落から被災状況の報告とある。また、庁舎には進入できなかったが、県防災無線の配線を屋外に延伸することにより、22時7分県との連絡が可能となっている。この後、23時0分に屋外に置いていた災害対策本部を保健センター1階の教育委員会事務室に移動し、これにより電話が使用可能になったとある。

松代町の役場庁舎も1966年築。関谷町長によると、地震発生後役場に急ぎ、「役場に着いたが、余震が続き危険で庁舎に入れられない状況である。発電機で数個の電球をつけ屋外災害対策本部を設置

する」とある<sup>⑧</sup>。松代町でも、町内の状況把握は、「集落囁託員との連絡が絶たれ町民の安否確認ができないため、消防団員と町職員で被害把握のため集落を廻った」ということである。

## 2. 災害時の情報収集・連絡システム

### 情報の収集・連絡システム

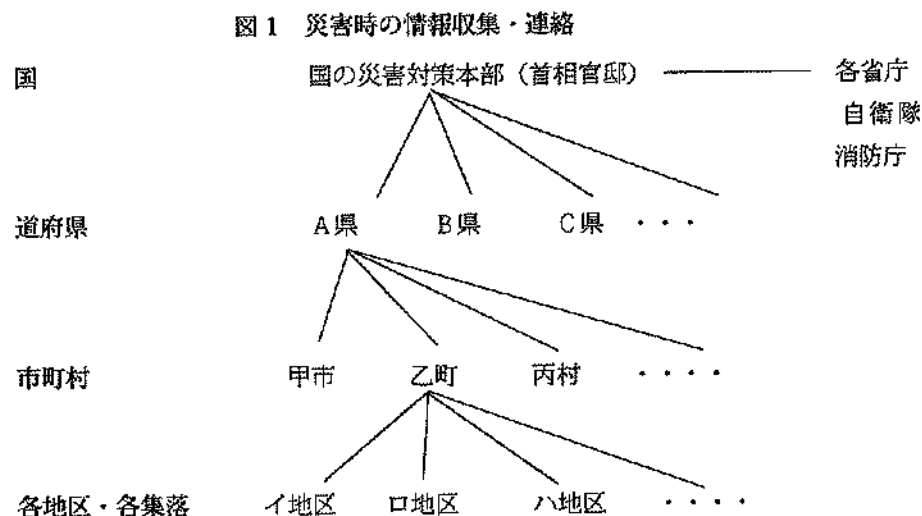
阪神・淡路大震災後、政府が最も力を入れて整備したものの1つが、災害時の情報収集・連絡システム（防災基本計画では「情報の収集・連絡体制」という言葉を使っている）である。現在の情報収集・連絡の仕組みは、簡単に言うと次のようになっている。

市町村は、各地区・各集落の被害状況と非難状況、救援・救助の要請等の情報を収集する。こういった情報を集約して都道府県に伝えるとともに、救援・救助の要請については自ら対応できるものは対応し、できないものについては県や消防、自衛隊などに対応を要請する。また、各地区・各集落に対して、適切な指示を与えるとともに、災害全体の状況や救援・救助等に関する情報を伝えなければならない。

都道府県は、市町村から報告された情報を集約し、国に報告するとともに、報道機関等を通じて一般に公表する。救援・救助については、自衛隊や消防庁等に出動を要請する。また、都道府県は、救援・救助の情報とともに、国から得た情報や県下各市町村から得た情報等を集約し、これを各市町村に伝える役目も負っている。

国の災害対策本部は、都道府県からの情報、国の各省庁からの情報、あるいは情報収集用ヘリコプター等から得た情報を集約し、都道府県に伝えるとともに、報道機関等を通じて一般に公表する。都道府県からの要請に応じて、各省庁に指示あるいは要請する。

これを簡単な図にすると図1のようになる。



## 阪神・淡路大震災時

阪神・淡路大震災では、政府の危機管理体制にさまざまな不備があったため、政府の初動が大幅に遅れ、大きな批判を浴びることとなった。特に、発災当日の午前中、首相官邸にほとんど情報が入ってこなかった。

当時の官房副長官石原信雄によれば、神戸にいた高見裕一代議士（当時）から武村蔵相を通じて五十嵐官房長官に入った「こちらの状況はテレビ報道よりずっとひどい。神戸市内は瓦礫の山で、死屍累々の有様だ」というメッセージが、「官邸に現地から入った最初のナマ情報で、地震が異常な規模であることを知るうえでたいへん役立った」（石原（1998）p.124）というほどであった。当日9時20分から月例経済報告会議が始まったが、石原はこれを中座、「情報を確かめるが、災害発生時の正規ルートである現地自治体から国土庁を通じての情報連絡が入ってこない。地震発生から3時間半も経つというのに、現地の被害状況に関する情報が官邸に上がってこないのである。私は官僚スタッフの統括者として、国土庁、警察庁、自治省など関係省庁からの出向者を督励し、あらゆるルートから情報収集に当たさせたが、この段階ではいかんともしがたかった」（同書p.125）という状態であった。

このとき、実はいくつかの省庁の組織内には被害状況に関する情報は存在したが、官邸には（多くはその省庁の上層部にも）伝えられなかったことが、後からの検証で明らかになっている。こういった事実はあるものの、首相官邸に情報が届かないという事態に陥った最大の原因は、やはり兵庫県が予定された機能を果たせなかったことであろう。

被災した各市町は、兵庫県に自衛隊の出動要請などを伝えようとしたが、電話は全くつながらなかったという。例えば、北淡町長であった小久保正雄氏も、6時半くらいから職員に県庁と連絡を取るよう指示していたが、取れなかった。9時頃になってようやく顔見知りの淡路県民局の参事と連絡がついて、「知事に自衛隊の出動を頼んでくれ」と言ったと語っている（小久保正雄氏インタビュー、2004年1月24日）。芦屋市の北村春江前市長も同様に、地震当日県に連絡が取れなかったと述べている（北村春江氏インタビュー、2004年11月15日）。

その兵庫県庁は被災地の真ん中にあり、庁舎内の被害が大きく、防災無線も使用不能となった。また、職員全員が被災者であり、周辺の交通機関もストップしたため登庁できた職員も少なかった。貝原俊民知事（当時）は、当日朝県庁に着いて報告を聞いた時の感想を「なすべきことの多さに加えて、担当すべき職員がおらず、緊急対策が全く動いていない状態にあることを痛感せざるを得なかった。まさに、兵庫県庁アンコントロールなのである」と書いている（貝原（1995）pp.10-11）。

こういったことから、被災各市町からの情報や要請が兵庫県に伝わらず、また、兵庫県から官邸や自衛隊などへ情報や要請を伝えることができなかったのである。図1で言えば、都道府県のところで情報のパイプは詰まったのである。

他方、被災地の市町が、市内・町内の各地区の被害状況を把握していたかと言えばそうでもない。北村前芦屋市長もわれわれのインタビューにおける「市内の被害状況が、市役所の災害対策本部に順調に入ってきましたか」という質問に対して、「いや、もう断片的ですよ。…（登庁した職員の）

人数が少ないですから、徐々に入ってくる感じですよ。一斉にどこの部署とかというような形で上がってこずに、もう行った先で何かあったという感じで入ってくるような状況でした」と答えている（北村春江氏インタビュー・前出）。

このような事態を受けて、阪神・淡路大震災後、政府が最も力を入れたことの1つが、震災時の情報収集・連絡体制の整備であった。それだけに、行政関係者も、また、防災関係の研究者も、この部分についてはもう大丈夫だと考えていた人も多かったのではなかろうか。

しかし、新潟県中越地震において、再びこの情報の収集・連絡システムは機能しなかったのである。

### 中越地震時

中越地方では、地震の発生とともに広範囲で停電となり（延べ約30万戸）、長岡市、小千谷市、十日町市、南・北・中魚沼郡および刈羽郡の全町村など、29市町村の役場も停電した（廣井（2005）p.145）。電話は、「発災直後から約6時間、輻輳状態となり、固定電話（通常時の約50倍）、携帯電話（同約45倍）ともにつながりにくい状況に」なり、通信規制を実施した<sup>(9)</sup>。NTT東日本では新潟県内の約4500回線が不通。携帯電話も、NTTドコモの基地局61カ所、auの基地局37カ所、ボーダーフォンの基地局91カ所が停波した<sup>(10)</sup>。

こうした中で、新潟県が整備していた防災行政無線（衛星系）が、19市町村との間で不通となり、県とこれら市町村の間で連絡が取れないという事態に陥った。

読売新聞によれば、「（10月23日午後）8時ごろ、新潟県庁2階の災害対策本部。情報収集担当の職員たちは、電話のプッシュボタンを押し続けていた。小千谷市、川口町、山古志村・・・しかし、いずれも連絡不能」という状態であったという（読売新聞2005年1月14日朝刊）。新潟県危機管理防災課（2005）も「避難の状況については、地震発生時より県災害対策本部から各市町村に対して電話による確認がおこなわれました。通信回線の輻輳や停電による回線の不通、余震が続いたことによる庁舎等への立ち入りができなくなるなどの要因から、連絡の取れない市町村がありました」と述べており（同p.132）、上記の新聞記事にあるような状況であったことをうかがわせる。

この県防災行政無線不通の原因は、非常用電源を整備していなかったり（出雲崎町）、整備していても未接続であったり、職員が不慣れで使い方を知らなかった、あるいは、役場庁舎が危険な状態であったために立ち入れなかったためとされている。これらは今回の震災で明らかになった「災害準備」の大きな問題点と言えよう。

### 県防災行政無線と震度情報：情報空白域の発生

この県防災行政無線の停止は震度情報の伝達にも重大な影響を及ぼした。この回線を使って送られることになっていた震度情報が、いくつかの町村について伝えられなかったのである<sup>(11)</sup>。10月24日10時00分付の気象庁発表第4報を見ると、17時56分の本震について、川口町、山古志村、堀之内町、守門村、小国町など、震源に近く、被害も大きかった町村の震度が入電していない。防災行政無線の不通に加え震度情報も入らないことで、初動の段階でこれらの地域の情報が欠落し（情報空白域の発生）、救援・救助が遅れることとなった。

高田（上越市）の駐屯地から被災地に向かって出動した自衛隊の指揮官が誓った阿部（2005）および長野（2005）を読んでも、先遣隊は長岡（澗沢）へ、本隊は長岡を目指して出発したものの、途中で情報が入り小千谷へ前進目標を変更したとあるが、山古志や川口の情報がいった形跡はない。

また、地震発生後ラジオで特番を放送し続けた新潟放送では、18時30分頃にたまたま繋がった川口町役場から「役場がメチャメチャ、混乱している。役場前に人が集まってきている」との情報を得ている。しかし「地震速報に川口町の震度が表示されていなかった」ため、特に川口町に注意を向けることなく、「電話も繋がらず情報が1つも入ってこなかった山古志村と川口町の様子は、朝テレビのヘリコプターが現場中継して初めて被害の大きさを知った」ということである（高橋京子（2005）pp.30-31）。

気象庁から当初発表された震度情報では、震度6強が最高で、小千谷で2回（17時56分と18時11分）、十日町で1回（18時34分）というものであった。この両市には消防本部や警察署もあり、市街地中心のものにせよ、それだけ被害情報が入っていたこともあり、当初はこの2市、特にその中で被害が大きかった小千谷に、外部からの救援や注目が集まった。もし川口や山古志の震度<sup>(12)</sup>が伝えられていれば、国や県、自衛隊や消防の動きも変わっていたであろう。

川口は町全体が孤立したとは言っても、それは車両では行き来できないという意味であって、実際、川口町を管轄する小千谷地域消防本部の署員が当日夜、車と徒歩で川口に入っている（新潟日報2004年12月3日朝刊）。山古志にしても、夜が明けてからであるが、種芋原の住民が栃尾に徒歩で避難してきている（新潟日報2004年12月7日朝刊）。また、その日（24日）午後には朝日新聞の記者が、逆に栃尾から種芋原に入っている。その記者の取材によると、種芋原に住む村の教育長が徒歩で竹沢にある村役場に行き、避難の打ち合わせをした後、25日早朝再び徒歩で種芋原に戻ってきている（朝日新聞2004年11月5日神奈川版朝刊）。

こういったことを考えると、震度情報が伝えられ、川口と山古志が情報収集や救援・救助の重要目標であるという認識が広く持たれていればと思われる。そうすれば、いくつものグループがいくつものルートで川口や山古志を目指す過程（例えば栃尾から山古志へ、小出から堀之内を通過して川口へ、小出から広神を通過して山古志へ等々）で、ルート周辺にあるいくつもの集落に救援・救助の手が差し伸べられたかもしれない。実際、高田から出発した自衛隊は、途中埋まった人を救出したり、けが人の治療をしたりしながら進んでいる（阿部（2005）p.16）。

なお、震度情報についてはもう1つ問題があった。新潟県内の自治体が設置している震度計は104あるが、気象庁が発表する「各地の震度に関する情報」の締め切り時間までに送信されてこなかった地点が62もあった。このうち21は上に述べた市町村役場の停電や自家発電装置の故障などによるものであるが、残り41は市町村から新潟県へ送られる電話回線の制約から、締め切り時間に間に合わなかったものであるという（廣井（2005）p.143）。原因は違うが、これと同様の問題が2005年7月23日に東京近郊で発生した地震でも起こっている。東京都では99箇所に震度計を設置しており、その観測データは都庁内の気象サーバを経由して気象庁に送られることになっているが、大量のデータが同時に送られてきたためにサーバの処理能力が追いつかず、震度5強を記録した足立区の震度情報が送信されるのに22分かかったということである（読売新聞2005



年7月25日朝刊)。今回は最大震度を記録したデータの送信が遅れたため、大きく取り上げられることになった。このような不具合は、防災機関の初動に影響を与える可能性がある。他の自治体でも同じ問題が起こらないか検査しておく必要がある。

#### 現行の情報収集・連絡体制の問題点

中央防災会議「防災情報の共有化に関する専門調査会報告」(2003年7月)では、「災害時には通常の情報通信に支障を来し、住民等の情報連絡が困難になること、被災直後や夜間には状況把握が困難であること、激甚な被災地域内ほど情報が欠落し、被災地域や周辺に十分な情報が伝わらないこと等の『情報空白』問題」と述べているが、以上見てきたように、今回の新潟県中越地震では、まさにこの通りのことが起こったのである。地震による被害の大きかった市町村を中心に、市町村—県間、市町村—各地区・各集落間の情報収集・連絡がうまくいかなかった。図1で言えば、市町村のところで情報の糸が途切れてしまったのである。

その原因は、携帯電話と一般電話(固定電話)、防災行政無線といった予定していた連絡手段が使用不可能になったためである。県と市町村を結ぶ県防災行政無線が不通になった原因は、先にくつかの市町村について述べたように、役場庁舎の耐震性に不安があり、余震が続く中、危険であるためこれに入れなかったとか、非常用電源に接続していなかった、あるいは、持ち出せなかった等である。市町村—各地区・各集落間については、連絡手段として一般電話や携帯電話しか考えていなかったところが多く、これが不通になったために、結局、職員らが各地区・各集落を廻って情報収集を行った市町村が多い。なお、市町村—各地区・各集落間については、市町村から情報を伝えるだけでなく、各地区・各集落から情報を収集することを考えておかなければならない。その意味で、今回の地震を踏まえて被災地の行政関係者や消防関係者が提言しているように(既に実行している自治体もあるようであるが)、各地区・各集落に衛星携帯電話を配布して、然るべき訓練を行っておくこと等が必要であろう。

さて、現在の情報の収集・連絡システムを被災地の集落から眺めてみよう。各地区・各集落からの情報を市町村が集めて都道府県に伝える。各市町村からの情報を都道府県がまとめて官邸あるいは国の災害対策本部に伝えるとしている限り、この情報システムはネットワーク・システムではない。各地区・各集落から見れば、この情報システムは一本道である。各地区・各集落—市町村間、各市町村—都道府県間、あるいは、各都道府県—官邸(国の災害対策本部)間に、たとえ複数の通信手段が用意されたとしても、各地区・各集落から見れば、市町村と都道府県は2つのどうしても通り抜けなければならないゲートになっている。このゲートを通らなければ、それから先へは伝わらないのである。市町村から見ても同じで、都道府県が必ず通らなければならないゲートになっている。市町村あるいは都道府県が機能しなければ、このシステムでは情報は流れないのである。ネットワークの利点である迂回路が存在しないのである。

阪神・淡路大震災では兵庫県が、中越地震では一部の市町村が機能せず、情報が流れなかったのである(もちろん、阪神・淡路大震災において各市町村が各地区・各集落の情報を把握していたかは疑問であるし、また、中越地震においても各地区・各集落—市町村間の情報の収集と連絡が不十

分であったことは既に見たとおりであるが)。

市町村、あるいは、都道府県が予定されている役割を果たせなかった場合の迂回路を、予め制度的に確保しておく必要がある。

現状では、市町村は都道府県に情報を伝えることしか考えていない。別のルート、例えば直接官邸に電話をかけるとか、地元選出の代議士の東京の自宅や事務所を通じて官邸に伝えるとか、県の東京事務所にかけるといったようなことは考えない。実は、阪神・淡路大震災の関係者にインタビューを行った際、小久保前北淡町長と北村前芦屋市長にその点を質問したことがある。しかし、お2人とも県に連絡を取るといふことしか考えなかったということであった。そうは言っても、既に紹介したように小久保氏は出先の県民局の職員に連絡をつけて、知事への連絡を頼んだのであるが、あくまでも連絡を取る先は県(知事)であった。それは、自衛隊に災害出動を要請できるのは(原則として)知事であったからであろうし、マニュアル的に市町村は都道府県に連絡するということになっていたからであろう。しかし、首相官邸の側は、これも既に紹介したように、神戸にいた高見代議士からの情報が現地からの最初のナマ情報でありがたかったというのである。

都道府県や市町村の庁舎を耐震性のあるものにし(これについては次節で述べる)、複数の通信手段を整備することは必要である。しかし、そうしたとしても、災害時には何が起こるかわからない。都道府県や市町村に連絡が取れない場合には、それをバイパスする情報収集・連絡のルートを予め用意しておく必要がある。

その意味では、国(官邸および各省庁)、地方自治体、消防、警察、自衛隊等の防災関係機関や各地区・各集落の代表者、消防団の幹部等が情報を入力でき、入力された情報は即時にすべての機関や住民に共有される仕組みが望まれる。

#### 広域災害・救急医療情報システム

共有する関係者はもう少し狭いものの、関係者が情報を即時的に共有するために開発された情報システムに広域災害・救急医療情報システムがある。「どこに、どんな傷病者がどれだけいて、どんな医療がどれだけ必要か—その情報を的確に早くつかむこと、それが災害医療の基本である」(尾崎(2005c) p.99)が、この情報収集が阪神・淡路大震災の時にはうまく行かなかった。広域災害・救急医療情報システムは、この阪神・淡路大震災の反省を踏まえて整備されたもので、インターネット上のサイトに、被災県の医療機関がどのような支援が必要かという要請情報を、支援できる県の医療機関がどのような支援が可能かという支援情報を登録し、全国の医療機関、医師会、都道府県の担当課、消防などがそれらの情報を照会できるようになっている。また、一部は一般市民も照会できるようになっている。さらに、情報は各県のセンターに蓄積されるが、東西にバックアップセンターがあり、これが県センターと連動しているため、データは即時にバックアップされる。さらに、県センターに接続できない場合には、各機関は直接バックアップセンターに接続できるという仕組みになっている。

大変よくできたシステムであると思うが、それが、初の本格的運用となった中越地震で実質的に機能しなかったのである。読売新聞によると、新潟県は午後7時15分、システムを災害モードに

切り替え、「端末が置かれている県内 93 医療機関にファクスで緊急連絡し、被害情報入力を要請した」。しかし、「小千谷市の小千谷総合病院、JA 魚沼病院、十日町市の県立十日町病院など被害の大きかった地域の病院は、翌 24 日夕までのほぼ 24 時間、被災情報を全く送ることができなかった」という（読売新聞 2004 年 11 月 23 日朝刊）。それ故、同県医薬国保課は「被災状況や受け入れ態勢など、災害拠点病院から始めて、1 つ 1 つ電話で問い合わせる以外、方法がなかった。県内全病院への聞き取りが終わったのは、翌日の午前中だった」という（読売新聞 2005 年 1 月 12 日朝刊）。

新潟県では、1998 年のシステム導入後、一度も運用訓練を行っていなかった（読売新聞 2004 年 11 月 27 日朝刊）、あるいは、地震で端末のパソコンが壊れた、非常用電源に余裕がなかった、通信回線が途絶した（読売新聞 2004 年 11 月 23 日朝刊、2005 年 1 月 12 日朝刊）ということも、確かに今回このシステムが機能しなかった大きな原因であろう。しかし、そういったことよりも、先程の新聞記事にあった 3 病院をはじめとして、被災地の病院は、危険な病棟からの入院患者の避難や、詰め掛ける救急患者への対応などでまさに野戦病院の様相を呈していたのであり<sup>(13)</sup>、情報を入力する余裕などなかったということが一番大きな原因なのではなからうか。このシステムに情報を入力していくとなると、1 人が張り付かなければならない。被災地の多くの病院にとって、発災当日、その余裕はなかったのではなからうか。

#### 災害時の情報収集・連絡システムの改善に向けて

災害時の情報収集・連絡のシステムについては、複数の通信手段と同時に、複数の情報経路、迂回路のある情報経路を持つことが必要である。また、情報が即時に共有されることが理想である。

この情報の共有という点からは、広域災害・救急医療情報システムのような形が考えられる。現状では、インターネットの Web サイトに情報を貯め、それを関係者が見る（引き出す）というのが、情報を共有する一番の方法であろう。問題は入力（登録）方法である。既に述べたように、これを被災地の病院でもインターネットを使って入力させようとしたところに、広域災害・救急医療情報システムの失敗の原因があるのではなからうか。

各地区・各集落のしかるべき場所（耐震性のある避難所となる建物）に、インターネットの設備をおいておくとともに、区長や消防団の幹部に衛星携帯電話を配布しておく。被害の少ないところは、インターネットを使って入力する。インターネットが使えなくなったところやその時間がないところは、衛星携帯電話で、予め用意された窓口（全国に複数用意する）に電話して、口頭で状況を伝え、その窓口が入力する。電話がかかってこない地区については、窓口側から電話をかける。あるいは、病院など職員が対応に手一杯となるころには、情報システムを運用する側から入力要員（連絡要員）を派遣する。もちろんサーバは広域災害・救急医療情報システムのように二重化する。こういうイメージのシステムはどうであろうか。ハッカー対策（ID とパスワードの管理）、窓口が大量の入力情報を短時間で処理しなければならないなど、困難はあるかもしれないが、現状の市町村がまとめて都道府県へ、都道府県がまとめて国へというシステムでは、やはりまだどこかで不具合が生じるのではないかという不安を禁じえない。

ところで、中越地震発生直後、携帯電話の通話は通じなかったが、携帯メールは概ね送受信できたことから、中越地震後、災害時の携帯メールの利用を提案するものが多く見られた。しかし、2005年7月23日の地震では、携帯メールも繋がり難かったということである。これは、東京という大都市で起こったため、携帯メールの利用者が中越地震の被災地に比べ圧倒的に多かったためであろう。このように、大きな災害ではどういことが起こるかわからないのである。情報の収集・連絡については、複数の手段、複数のルートを用意しておくとともに、発災時にマニュアルで予定されていた手段やルートが使えない場合には、臨機応変に、考え得るすべてものを使うことが必要であろう。

また、既に述べたように、今回の中越地震では、発災直後の午後6時半ごろ、ラジオ局の電話が川口町役場（おそらく屋外の災害対策本部）に繋がっている。この時、もし報道関係者に「情報の空白域」の問題が十分認識されていたとすれば、どの地域が情報の空白域かが問題になっていたであろうから、川口町がその情報の空白域になっていることも知られていたに違いない。もしそうなら、このラジオ局の担当者たちは、川口町に電話が通じたことの重要性を理解し、さらに突っ込んだ取材を行ったであろうし、また、川口町から県や国への情報の伝達役にもなれたであろう。行政関係者はもちろんであるが、マスコミ、特に、発生直後から報道が流れるテレビ・ラジオの関係者にも、「情報の空白域」の問題を広く認識してもらい、報道の際に注意を払ってもらうことは重要である。

### 3. 公共施設の耐震性

災害時に災害対策の拠点となる市役所・町村役場庁舎、消防、警察の庁舎、避難所となる学校、被災者の治療に当たる病院といった公共施設については、災害対策上、耐震性を確保しておくことが重要であることは言うまでもない。これらの施設には平常時多くの人々がいるので、災害準備と同時に災害予防の側面も持つが、この問題は阪神・淡路大震災以来十分認識されながら、なかなか対策が進まない問題である。

阪神・淡路大震災では、1981年以前の旧耐震基準で（1981年5月31日以前の建築確認を得て）建てられた建物の被害が大きかったことから、該当する建物について、耐震診断の実施と耐震改修を促進する政策がとられている。しかし、民間住宅のみならず、公共施設についても、あまり対応が進んでいるとは言えない状況である。表1は2003年4月1日現在の防災拠点となる公共施設（地方公共団体所有）の耐震性の状況を示したもので、消防庁の調査結果である消防庁（2004）から作成したものである。防災拠点となる公共施設で耐震性が確保されているものの割合は、表1-3にあるように、2003年度末で51.6%に過ぎない。極めて心細い状況であると言わざるを得ない。

以下、庁舎、文教施設（校舎・体育館）、診療施設の順に見ていこう。

### 庁舎の耐震性

表1を見て注目されるのは、市町村所有の庁舎で耐震性に不安のある81年以前の建築が59%あるが、耐震診断を受けたものがそのうち28.5%しかないことである。川口町の役場庁舎が耐震診断を受けていなかったと述べたが、それは決して稀有な例ではなく、ある意味でありふれた例であるということである。2003年度末で耐震性が確保されている庁舎は、都道府県所有で60%、市町村所有では48.2%と5割を割っている。

既に見たように、今回の中越地震においては、川口町、小千谷市、長岡市、小国町、川西町、中里村、守門村などで、役所・役場の庁舎が被害を受け、強い余震が続く中、耐震性に不安があるため、庁舎内ではなく屋外あるいは他所に災害対策本部を設置することになった（発災当初の一時的なものも含む）。長岡市災害対策本部（2005）は、「市役所等の災害対策本部の建物が耐震性に優れている必要があることは言うまでもないことであるが、地震を経験してみると本当に切実な問題であると思う」と述べ、「市役所には、職員や上下水道、小中学校の施設に関するデータがあるため、市役所が使用できないダメージは想像以上に大きい」と指摘している（同書p.28）。

他方、消防本部の庁舎も耐震性が問題となった。十日町地域消防本部では、通信司令室の要員を除いて職員全員が屋外に避難している。小千谷地域消防本部でも、庁舎前のテントに消防の災害対策本部を設置している。表1-3を見ると、消防本部・消防署庁舎の耐震性も案外低い。2003年度末時点で耐震性が確保されているのは67.6%であり、約1/3が耐震性に疑問があるという結果になっている。81年以前建築の庁舎に対する耐震診断も1/3に過ぎない。

また、警察についてはさらに数字は悪く、2003年度末で耐震性に問題がないとされているのはわずか52.3%に過ぎない。新潟県でも、県内33署の中で81年より後に建てられたのは、新潟東、新潟西、長岡など6署だけであるという（朝日新聞2004年11月26日新潟版朝刊）。

なお、表1は地方公共団体所有の公共施設だけについての調査であるが、中央省庁の庁舎についても、「耐震不適格庁舎は、内閣府や財務、農水省など計5棟にのぼる」という報道がある（読売新聞2005年1月13日朝刊）。

### 学校（文教施設）の耐震性

表1の文教施設の中では、市町村所有（その多くは小中学校であると思われる）が数の上で圧倒的に多いが、その64.4%が81年以前の建物で、耐震診断を受けたものがその中の36%に過ぎない。さらに、2003年度末で耐震性が確保されているのは、全体の49%に過ぎないのである。平日の昼間は多くの子供たちが学び、いったん災害になるや周辺の住民たちが避難してくる学校がこの状態であることは、真に心もとない。

文部科学省は2005年3月に「公立小中学校施設の耐震改修状況調査」を行っている（同省ホームページにその結果の概要が掲載されている）。回答は2005年4月1日現在であるが、その結果によると、旧耐震基準の建物のうち耐震診断を行った比率は56.3%、全建物のうち耐震性がある建物の比率は51.8%となっている。やはり半数近くの建物については、耐震性が確保されていない。前年が49.1%であったから、前年から2.7ポイントしか増加していない。耐震化の速度は

鈍いと言わざるを得ない。

もう1つ、この文部科学省の調査結果を見て驚かされるのが、地域間（都道府県間）格差の大きさである。耐震性が確保されている比率で見ると、1位神奈川（80.6%）、2位静岡（77.5%）、3位三重（73.4%）と地震被害が予想される県で高くなっているのは分かるが、50%未満が31道府県あり、そのうち3県は40%未満である。やはり地震は来ないと思っている都道府県が多いのであろうか。新潟県は43.4%で32位であった。

今回の中越地震では、長岡市でも小中学校に大きな被害を受けた（長岡市災害対策本部（2005）pp.74-75）。授業中でなかったことが幸いであったとしか言いようがない。

#### 病院（診療施設）の耐震性

診療施設については、都道府県所有と市町村所有で、旧耐震基準の建物の比率は約45%で大差はないが、耐震診断の実施率に大きな差がある。耐震性が確保されている率も、2003年度末で71.5%と59.2%と大きな差がある。

日本病院会の調査によると、回答のあった442病院（回答率17%、公的・大規模病院からの回答が多いという）のうち、耐震診断を受けたのが3割、耐震補強を講じたのは2割（不要3割）であるという（「日本病院会ニュース」704号、2004年11月10日発行）。この結果からすると5割程度しか耐震性が確保されていないことになる。

今回の中越地震では、耐震性に不安のある古い病棟から新しい建物や野外に入院患者を避難させなければならなかった病院がいくつもあった。十日町市の厚生連中条病院（第二中条病院1967年築、中条病院1970年、1988年築）では、入院患者240名と精神科のグループホームの入所者、職員の合計400名近くが、併設の収容人員わずか100名の介護老人保健施設（1999年築）に避難している。この避難は18時34分の地震後に決断され、消防団や近隣住民の協力を得ながら、避難が完了したのは19時半頃であったという<sup>(14)</sup>。

同じく十日町市の県立十日町病院では、「診療棟には傷病者が殺到して」いる上に、「入院病棟の患者230名が診療棟の廊下などあらゆる収容可能なところに二次非難したため野戦病院の様相を呈していた」（十日町地域消防本部（2005a）pp.93-94）という。県立十日町病院は、改築や改造、改修を繰り返しているとはいえ、病院本館は1956年10月完成の建物である。診療棟は1987年の完成なので、入院棟からそちらに移したのであろう。小千谷市の小千谷総合病院でも、職員総出で240人の入院患者を被害が少ない外来病棟に移している（朝日新聞2004年12月4日朝刊）。これらの病院と1997年の竣工で耐震設計の長岡赤十字病院を比べると、雲泥の差である<sup>(15)</sup>。

#### 公共施設の耐震化推進

災害対策の拠点となる役所や役場の庁舎、消防・警察の庁舎、避難所となる学校、そして、病院の耐震性を確保しておくことの重要性は広く認識されているはずであるし、所管の各省庁も耐震診断と耐震化推進のために補助事業を行っている。しかし、なかなか進まない。自治体としても重要性は理解できても、財政的な問題があり、実行できないということであろう。これを進めるには、

耐震診断、耐震補強、建替えについて、国の重点政策として予算を重点配分し、補助率を嵩上げし、採択事業数を増加させることであろう。

地域住民への情報公開も、住民から予算支出への支持を得、自治体を動かすために有力な手段であろう。

#### 4. 地域防災計画等について

##### 地域防災計画の見直し

最後に地域防災計画の問題を取り上げよう。

阪神・淡路大震災で多大な被害を被った阪神間のほとんどの自治体は、その地域防災計画で地震を想定していなかった。兵庫県の防災担当課が県庁最上階の12階にあったことが、それを如実に物語っている。阪神・淡路大震災後、国は直ちに防災基本計画の見直しに着手し、各自治体にも地域防災計画の見直しを要請した。被災地の自治体はとりわけ見直しに熱心で、例えば当時芦屋市の市長であった北村春江氏によると、芦屋市は「避難所を開けるのも、近所の30分で行ける職員、1時間で行ける職員とか、そういう細かい」ところまで計画に書くよう見直したということである(前出北村春江氏インタビュー)。

しかし、地震災害に危機感を抱いていない自治体はやはり多く、新潟県内では2004年9月1日現在で、川口町や山古志村を含む県内98市町村のうち26市町村が、この見直しを行っていないという(高橋直子(2005a) p.49)。北村春江氏はこの報道に接し、「防災計画の見直しもしてないなんて、もうあれは愕然としました」と語っている。阪神・淡路で被災した自治体関係者の実感であろう。

中越地震で被災した地域は、決して地震の少ない地域ではなかった。1964年の新潟地震の数年前(1961年2月2日)には長岡地震が発生しているし、近いところでは2001年1月に中魚沼郡津南町を震源とする震度5クラスの地震が発生している。また、筆者が新潟県を訪れるようになったのは1980年代末からであるが、その頃、高柳町周辺で震度1から2の小さな地震が頻繁に発生していた。しかし、多くの自治体では、「わが町で地震が起こるなんて考えられない」「新潟地震が40年前にあったので、次に来るのはもっと後だろう」と考えていたのである。今回被災した地域が、地質学的に見て決して安全な地域ではないことが報道され、広く知られるようになったのは地震発生後である。専門家の常識と行政関係者や住民の意識とのギャップを埋める工夫が必要であろう。また、地震災害を想定していた自治体でも、指定避難所に入らない自主避難など想定外のことが起こっている。

中越地震を受け、都道府県レベルを中心に地域防災計画を見直す動きが伝えられる。地震の危険が切迫していると考えられている地方は別にして、人員に限りのある中小の自治体では、こうしたことは後回しにされがちであるが、今回こそ市町村レベルにおいてもその見直しに真剣に取り組むことを望みたい。

## 備蓄

今回の中越地震では、水や食糧の備蓄がない自治体で、住民に食料を配給できない、配給できたとしてもその量が足りない、あるいは、孤立した集落に運べないといった問題が発生した。既に述べたように、川口町は食糧の備蓄はなく、自衛隊の炊き出しが始まるまでの3日間、公的な食糧供給はほとんどできなかったという。長岡市でも、市民に非常持ち出し用の水や食料の準備を呼びかける一方、市としては流通在庫の積極的活用を図るということで、水と食糧の備蓄はなかった。例え全ての家庭で水と食料を準備したとしても、地震発生の日時、場所によって、通勤・通学者や買い物客、観光客などの大量の帰宅困難者が出る可能性がある。そのような人たちには、行政が当面の水や食料等を用意しなければならない。また、道路が寸断される、あるいは、渋滞で動けないということが起こり得るので、備蓄は、集中的に行うだけではなく、各避難所に分散しておくことが必要であろう。各避難所にはしかるべき量の水、食料、毛布、携帯型コンロ、燃料、ラジオ等を保管しておく。後は、各避難所で何がどれだけ必要かを把握し、水と食料と物資をかき集めて配るシステムを作ることであろう。

なお、備蓄ではないが、長岡市災害対策本部（2005）は中越地震時の経験から、避難所の設備として、洋式トイレとテレビ（アンテナ配線）を提言している（同書 p.168）。学校の体育館などには通常ない設備である。整備が望まれる点の1つである。

## 被災区域外への避難促進について

最後に、これも地域防災計画を立てる上で考えておくべき点であるが、被災区域外に避難場所がある人々については、行政としても積極的に避難の手伝いをした方がよいのではなかろうか。現在、帰宅困難者の問題が大きく取り上げられているが、被災地の住民でも被災区域外に避難する場所のある人は、鉄道など公共交通機関の動いている場所まで、災害発生後できるだけ早い時期に、行政がバスなどを手配し、送り届けることを考えるべきである。こうすることによって、避難所にいる人数を少なくできるし、外部から迎えに来る車の量を減らすことができる。これは災害対策上大きなメリットをもたらす。是非考えてもらいたい方策のひとつである。

## おわりに

阪神・淡路大震災から10年、国や地方の各機関は、その反省を踏まえさまざまな改善を行ってきたはずであった。しかし、2004年10月23日に発生した新潟県中越地震は、そういった改善がまだまだ不十分であることを、われわれに知らしめた。その最たるものが情報の収集と連絡体制である。阪神・淡路大震災の折には、首相官邸にほとんど情報が入らなかったことをはじめ、「情報」が大きな問題となった。そのため、阪神・淡路後、政府は情報の収集・連絡体制の整備を重点的に進めた。それ故、もう阪神・淡路の時のようなことはないと思っていた関係者も多かったのではなかろうか。しかし、中越地震において再び情報の収集・連絡はうまくいかなかった。山古志村、川



口町をはじめ、各地域で情報が入らず、被害状況がわからない「情報の空白域」が発生したのである。これにより、救援・救助が遅れるとともに、被災地では外部との連絡を絶たれ、外部の状況や自分たちが置かれている状況がわからないまま、不安な一夜を過ごした集落が続出した。

各地区・各集落の情報を市町村がまとめ、県に報告する。県が各市町村の情報をまとめ国に報告するという現在のシステムの中で、被害の大きかった市町村がその予定された機能を果たせなかったのである。複数の通信手段とともに、複数の通信経路を予め準備しておくことを提唱したい。

また、今回の中越地震で市町村が予定された機能を果たせなかった大きな原因のひとつに、市町村の役所・役場庁舎の耐震性に問題があり、一時的にせよ多くの市町村が、庁舎前の駐車場や他の場所に災害対策本部を設置せざるを得なかったことがあげられる。この庁舎を始め、学校、病院等の公共施設の耐震化は、災害に備える上で非常に重要である。地方の財政が厳しい中、後回しにされがちであるが、国の重点政策のひとつにするなど、早急な取り組みが望まれる。

さて、阪神・淡路大震災については、既に述べたように、関係者の方々のご理解と協力を得、5組の自治体関係者の方々にインタビューすることができた。しかし、中越地震については、私自身以前から土地勘はあるものの、聞き取り調査などは行っていない。したがって、事実関係は最近になって発行された関係者による著作や、雑誌に載ったレポート、新聞報道に頼らざるを得なかった。それが本稿の限界の1つであろうが、これをまとめることによって、今後調査・研究する際のポイントは自分の中で整理できたように感じる。なお、応急対応、復旧・復興の課題については稿を改めて論じることにした。

#### 注

- (1) 新潟県県民生活・環境部防災局危機管理防災課（2005）および内閣府「平成16年（2004年）新潟県中越地震について（第54報）」より
- (2) 務台・ボスナー（2004）の巻頭言。ウィット・モーガン（2003）にも同趣旨の記述がある
- (3) 以下の記述は、長島（2005）pp.12-13 および長岡市災害対策本部（2005）pp.41-43による
- (4) 以下の小国町に関する記述は、長岡市災害対策本部（2005）pp.111-114 および「広報おぐに」430・431 合併号（2004年11・12月）の大橋町長のあいさつ文による
- (5) この部分の3カ所の引用はすべて長岡市災害対策本部（2005）p.105
- (6) 高橋直子（2005a）p.48 および朝日新聞2004年10月31日朝刊、新潟日報2004年12月3日朝刊
- (7) このレポートは十日町地域消防本部（2005b）にも掲載されており、そこでは筆者名が同本部署長江村久氏となっている
- (8) 関谷達治「中越地震の体験に思う」十日町地域消防本部（2005b）所収
- (9) 総務庁電気通信技術システム課「平成16年新潟中越地震 電気通信事業における被害・復旧等の状況及び今後の課題～概要～」2004年12月
- (10) 内閣府「平成16年（2004年）新潟県中越地震について（第54報）」

- (11) 廣井 (2005) p.143 および下河内 (2005) p.9  
 (12) 山古志については役場に設置されていた震度計が、1回目の地震で振り切れたと報道されている。例えば、読売新聞 2004年10月25日夕刊  
 (13) 十日町地域消防本部 (2005a)、十日町地域消防本部 (2005b)、および、魚沼病院ホームページに掲載されている斎藤六温院長の手記「平成16年10月23日中越地震のページ」など  
 (14) 高橋院長「病院再生への1カ月間」十日町地域消防本部 (2005b) 所収  
 (15) 長岡赤十字病院の地震当日の様子については尾崎 (2005a) 参照

表1 防災拠点となる公共施設の耐震化状況 (平成15年4月1日現在)  
 消防庁「防災拠点となる公共施設等の耐震化推進状況調査報告書」(平成16年2月)

		(A)	(B)	(C)	(C)/(B)	(D)	(E)	(F)
		棟数・全体	81年以前 に建築	耐震診断実施 (%)	(%)	耐震性あり	15年度末 改修済	19年度末 改修予定
文教施設	都道府県	13012	8559	65.8	4517	52.8	1232	1290
	市町村	100819	64898	64.4	23352	36.0	4855	8607
	文教施設計	113831	73457	64.5	27869	37.9	6087	9897
庁舎	都道府県	2482	1584	63.8	990	62.5	244	247
	市町村	6324	3730	59.0	1064	28.5	246	206
	庁舎計	8806	5314	60.3	2054	38.7	590	453
診療施設	都道府県	775	359	46.3	255	71.0	108	30
	市町村	2615	1189	45.5	254	21.4	77	46
	診療施設計	3390	1548	45.7	509	32.9	185	76
警察	都道府県のみ	5139	2803	54.6	931	33.2	217	139
消防	市町村のみ	5676	2273	40.0	742	32.6	232	202
防災拠点となる 公共施設全体	都道府県	24121	15005	62.2	7992	49.3	2366	1784
	市町村	163192	96609	59.2	29345	30.4	7162	9666
	総計	187313	111614	59.6	36737	32.9	9528	11450

		(A)	(G)=(B)-(D)	(A)/(G)	(E)/(G)	(F)/(G)
		棟数・全体	耐震性なし 15年4月1日	(%)	15年度末 改修率	19年度末改 修率(予定)
文教施設	都道府県	13012	7327	56.3	17.6	12.1
	市町村	100819	60043	59.6	14.3	6.0
	文教施設計	113831	67370	59.2	14.7	6.7
庁舎	都道府県	2482	1240	50.0	19.9	6.9
	市町村	6324	3484	55.1	5.9	2.4
	庁舎計	8806	4724	53.6	9.6	3.6
診療施設	都道府県	775	251	32.4	12.0	8.0
	市町村	2615	1112	42.5	4.1	2.6
	診療施設計	3390	1363	40.2	5.6	3.6
警察	都道府県のみ	5139	2591	50.4	5.4	2.8
消防	市町村のみ	5676	2041	36.0	9.9	2.8
防災拠点となる 公共施設全体	都道府県	24121	12639	52.4	14.1	8.7
	市町村	163192	89447	54.8	10.8	4.5
	総計	187313	102086	54.5	11.2	5.0

表1-3

		(A)	H=A-B+D	(H)/(A)	I=A-B+D+E	(I)/(A)	J=A-B+D+E+F	(J)/(A)
		棟数・全体	耐震性あり 15年4月1日	(%)	耐震性あり H16年度末	(%)	耐震性あり H19年度末予定	(%)
文教施設	都道府県	13012	5685	43.7	6975	53.6	7804	60.4
	市町村	100819	40776	40.4	49383	49.0	52935	52.6
	文教施設計	113831	46461	40.8	56358	49.5	60849	53.5
庁舎	都道府県	2482	1242	50.0	1489	60.0	1575	63.5
	市町村	6324	2840	44.9	3046	48.2	3128	49.5
	庁舎計	8806	4082	46.4	4535	51.5	4703	53.4
診療施設	都道府県	775	524	67.6	554	71.5	574	74.1
	市町村	2615	1503	57.5	1549	59.2	1578	60.3
	診療施設計	3390	2027	59.8	2103	62.0	2152	63.5
警察	都道府県のみ	5139	2548	49.6	2687	52.3	2746	53.4
消防	市町村のみ	5676	3635	64.0	3837	67.6	3895	68.6
防災拠点となる 公共施設全体	都道府県	24121	11482	47.6	13266	55.0	14366	59.6
	市町村	163192	73745	45.2	83411	51.1	87462	53.6
	総計	187313	85227	45.5	96677	51.6	101827	54.4

参考文献

- 阿部金二 (2005) 「ふるさとを守る部隊として (新潟県中越地震の体験から)」『Securitarian』  
No.557, 2005年4月, pp.15-16
- 石井隆一 (2004) 『地方分権時代の自治体と防災・危機管理』近代消防社
- 石原信雄 (1998) 『官かくあるべし』小学館文庫
- ウィット, ジェームズ・モーガン, ジェームズ (2003) 『非常事態のリーダーシップ』ジャパンタイムズ
- 越南タイムズ (2005) 『特別記録写真集 激震魚沼』越南プリンティング
- 尾崎雄 (2005a) 「そのとき、現地の基幹災害医療センターの病院はどう動いたか：1週間前に震度6弱の地震を想定した災害対策訓練を実施していた—金子兼三 長岡赤十字病院院長に聞く」『看護管理』Vol.15 No.2, 2005年2月, pp.84-89
- 尾崎雄 (2005b) 「野戦病院のようだった小千谷市の被災病院：マニュアルづくりよりも指示系統をつくること—斎藤六温 魚沼病院院長に聞く」『看護管理』Vol.15 No.2, 2005年2月, pp.94-96
- 尾崎雄 (2005c) 「野戦病院のようだった小千谷市の被災病院：新潟県中越地震の危機管理を検証—山本保博 日本医科大学救急医学教授に聞く」『看護管理』Vol.15 No.2, 2005年2月, pp.98-100
- 小里貞利 (1995) 『震災大臣特命室』読売新聞社
- 小田敏三 (2005) 「報道の原点に立ち返る」『新聞研究』No.643, 2005年2月, pp.10-13
- 貝原俊民 (1995) 『大震災100日の記録』ぎょうせい
- 川口町史編纂委員会 (編) (1986) 『川口町史』川口町
- 北里敏明 (2005) 「阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた新潟県中越地震の特色」『近代消防』2005年2月臨時増刊号, VOL.527, pp.137-141

- 河野龍太郎 (2005) 「長岡赤十字病院の地震直後の対応に学ぶー院内で地震に遭遇して」『看護管理』 Vol.15 No.3, 2005年3月, pp.196-199
- 小久保正雄 (2004) 『私にも言わせてよ』兵庫ジャーナル社
- 重徳和彦 (2005) 「新潟県中越地震への対応と今後の課題ー現地での16日間の活動を振り返ってー」『消防防災』11号, 2005年冬季号, pp.102-113
- 下河内司 (2005) 「阪神・淡路大震災の教訓とその後の消防庁の対策」『消防科学と情報』No.79, 2005年冬季号, pp.7-10
- 消防庁防災課 (2004) 「防災拠点となる公共施設等の耐震化推進状況調査報告書」2004年2月, 消防庁防災課
- 白谷祐二 (2005) 「阪神・淡路大震災そして新潟県中越地震」『近代消防』2005年2月臨時増刊号, VOL.527, pp.173-177
- 高橋京子 (2005) 「日ごろの緊急放送訓練が生きた-34時間のラジオ特番はこうして始まった」『新聞研究』No.643, 2005年2月, pp.29-32
- 高橋直子 (2005a) 「孤立した情報ー伝えたかったこと, 伝わらなかったこと」『Governance』2005年1月号, pp.46-49
- 高橋直子 (2005b) 「雪降る中で一動き出す住宅再建, 被災者の悩み」『Governance』2005年2月号, pp.42-45
- 高橋直子 (2005c) 「暗闇を駆け回った記者たち」『新聞研究』No.643, 2005年2月, pp.14-16
- 高橋直子 (2005d) 「新たなる春へー復興と合併 住民と行政が試される時」『Governance』2005年3月号, pp.42-45
- 高見尚武 (2004) 『災害危機管理のすすめー事前対策とその実践ー』近代消防社
- 高見尚武 (2005) 「新潟県中越地震と危機管理ー阪神・淡路大震災の教訓を生かしたか」『近代消防』2005年2月臨時増刊号, VOL.527, pp.147-154
- 十日町地域消防本部 (2005a) 「新潟県中越地震における活動」『月間消防』27巻3号, 2005年3月, pp.89-100
- 十日町地域消防本部 (2005b) 『大揺れの恐怖 平成16年新潟県中越地震体験記』十日町地域消防本部
- 中村繁一 (2005) 「新潟県中越地震における活動について」『月間消防』27巻3号, 2005年3月, pp.49-56
- 長岡市災害対策本部 (編) (2005) 『中越大震災ー自治体の危機管理は機能したかー』ぎょうせい
- 長岡市消防本部 (2005) 「新潟県中越地震における消防活動」『月間消防』27巻3号, 2005年3月, pp.11-18
- 長島忠美 (2005) 「自衛隊存在の意味を痛感した日々」『Securitarian』No.557, 2005年4月, pp.12-14
- 長野治 (2005) 「日頃の訓練はこの日のために (新潟県中越地震の体験から)」『Securitarian』No.557, 2005年4月, pp.16-18

- 新潟県県民生活・環境部防災局危機管理防災課(2005)「10月23日に発生した『新潟県中越大震災』について」『近代消防』2005年2月臨時増刊号, VOL.527, pp.127-136
- 廣井脩(2005)「阪神・淡路大震災後, 新潟県中越地震等の情報伝達の状況と今後の課題」『近代消防』2005年2月臨時増刊号, VOL.527, pp.142-146
- 米国連邦緊急事態管理庁(編著)(1996)『災害危機管理と防災対策—ノースリッジ地震1年間の軌跡』1996年11月, 近代消防社
- ボスナー, レオ(2001)「FEMA 危機管理専門官から見た日本の危機管理」『月刊フェスク』2001年11月号, pp.4-19
- 槇島敏治(2005)「新潟県中越地震における日本赤十字社の救護活動—国内型緊急対応ユニット(dERU)の成果」『看護管理』Vol.15 No.3, 2005年3月, pp.200-203
- 松岡達英(2005)『震度7 新潟県中越地震を忘れない』2005年4月, ポプラ社
- 務台俊介・ボスナー, レオ(2004)『高めよ! 防災力—「いざ」に備えて「いま」やるべきこと』2004年6月, ぎょうせい
- 森田武(2005)「平成16年新潟県中越地震被災地レポート」『月刊フェスク』2005年1月号, pp.33-48
- 山古志村史編集委員会(編)(1985)『山古志村史 通史』1985年11月, 山古志村役場

# 政府の災害危機管理体制と生活再建支援策について—応急対応と災害復旧・復興の課題

大阪国際大学法政経学部 教授 堀 要

## はじめに

前 FEMA 長官のジェームズ・ウィットによれば、災害危機管理では、「災害予防 (disaster prevention)、軽減化 (mitigation)」→「災害準備 (disaster preparedness)」→「応急対応 (response)」→「災害復旧・復興 (disaster recovery)」→「災害予防・軽減化」→・・・という循環が重要である<sup>(1)</sup>。この循環の中の災害予防・軽減化と災害準備については別稿（「新潟県中越地震が再び突きつけた災害危機管理の課題」）に譲り、本稿では、応急対応と災害復旧・復興に関するいくつかの問題について論じることとする。

応急対応については多くの課題が存在するが、ここでは、行政の応急対応体制のあり方についての問題と、全国から寄せられる救援物資の問題の2つについて議論する。

復旧・復興についてもやはり多数の問題が存在する。本稿では、仮設住宅を建設するか、それとも、その建設費分を被災者に現金給付し、住宅の再建（修理）や生活の再建に使ってもらった方が良いかという問題（提案）について議論したい。また、阪神・淡路大震災時にとられた復興対策本部、復興委員会という国の復興体制については、既に拙稿（堀（2005））で述べたので、ここでは多くは議論しないが、若干のコメントを付け加えておきたい。

## 1. 応急対応体制について

### 現地対策本部について

阪神・淡路大震災の折、初動に失敗した村山首相は、発災4日目、小里貞利北海道・沖縄開発庁長官を地震対策担当大臣、政府の非常災害対策本部長に任命、彼の手足となる大臣特命室に各省庁の課長補佐クラスが集められた。さらに、1月22日には、久野統一郎国土庁政務次官を本部長、内仲康夫国土庁審議官を副本部長とする現地対策本部が、兵庫県公館に設置された。しかし、これは当時の貝原兵庫県知事ら地元が期待したような現地で即断即決できるようなものではなく、霞ヶ関の各省庁の現地における窓口、連絡係に過ぎなかった。むしろ、一部の省庁から派遣された職員は、現地の実情を見、本省と粘り強く交渉したのであるが、やはり現場に権限と予算がないという限界を持つものであった。このあたりは、現地対策本部の本部長や本部委員のインタビューでも確認できる（久野（2004）および武田（2004）参照）。

これと対照的なのが伊勢湾台風時に被災地名古屋に設置された対策本部である。当時の岸内閣の副総理・益谷秀次を本部長に、自治庁長官・石原幹市郎を本部長代理とし、各省局長クラスをメンバーとする災害対策本部が設置され、石原本部長代理以下が名古屋に駐在し、昼夜兼行で対策に当たったという記録が、大島寛一氏の著書（大島（1991））にある。大島氏は、当時内閣審議室長で災害対策本部の事務局長的立場にあった。大島氏によると、この対策本部は「現場即決」ということで非常に評判がよかったそうである。益谷は吉田側近で長らく党総務会長を務めた大物国会議員であった。石原は内務官僚出身で福島県の初代民選知事を務めた後参議院議員となり、自治庁が自

治省となったのにもなって初代自治大臣となった人物である。本部員も、各省庁から出してきたのではなく、官房長官と自治庁長官(石原)、同事務次官(小林与三次)による人選であったという(大島(1991) pp.258-261)。

伊勢湾台風のときには、政府の対策本部が現地に置かれ、「現場即決」で対応したのである。これと阪神・淡路大震災時の現地対策本部を比べると、少なくとも災害発生後から復旧にメドが立つまでは、政治力と能力のあるリーダーに率いられ、権限を持つ本部員により構成された対策本部を現地、あるいは、現地のすぐ近くに置くということの効果、重要性を認識させられる。

防災担当大臣もより実力のある政治家を当てるべきであり、現在、「緊急参集チーム」として集まる関連省庁の局長を災害対策本部員として現地に送る。官邸(東京)でそれをバックアップするのは内閣総理大臣と各省大臣・事務次官とすべきである。伊勢湾台風時の対策本部の構成は絶妙であり、災害の深刻度によっては、伊勢湾台風時のように、さらに実力のある政治家を対策本部長とし、防災担当大臣を副本部長とすることにより、現地に置く対策本部の重みを増し、各省に対する発言力を確保するということが考えられる。

予算を現地の事情を知らない霞ヶ関の本省が握っていると、やはり時間と手間がかかる。あるいは、神戸市のように最初からある程度の枠内という発想になってしまう(酒井(2004)参照)。

今回の中越地震でも、新潟市にある県庁は被災地から離れている(といっても高速道路ならば1時間もかからない距離であるが)ため、国だけでなく県とも距離を感じたと森長岡市長は書いている(長岡市災害対策本部(2005) pp.143-144)。やはり、「予算と権限を現地に」ということが重要ではないかと考える。

### 応急対応体制

その意味も含めて、応急対応の体制についてのより根本的な議論を行いたい。

応急対応(災害対策)は第一義的に市町村が責任を持つことになっている。しかし、市町村には十分な権限や予算は与えられていない。いや、正確に言えば、十分な自前の予算と人員さえ持っていれば何でもやれるのであろうが、大規模な災害となると自前の予算では対応できず、国からの補助を受けることになる。そのため、国の言うことを聞かざるを得ないのである。指定都市である神戸市でさえ、避難所の運営や仮設住宅の件では国から現場の実情に合わない指示を出されたり、要望がなかなか通らなかつたり、国の了解を得るのに手間取ったりと、現場の市に決定権がないことを、神戸市の元担当部長は嘆いている(酒井(2004))。

また、マンパワーの面でも、市町村あるいは地域の消防本部が、単独で大規模な災害に対応することは不可能である。都道府県はもともと住民に直接対応するような機能やマンパワーはもっていない。新潟県中越地震をはじめ、現在どのように対応しているのかと言えば、自衛隊と他の地域の消防や警察、一般行政職員の応援(自治体間で多くの相互援助協定があり、消防は広域消防相互援助協定や緊急消防援助隊などの相互協力のシステムをもっている)によって対応しているのである。

しかし、ある程度広域的な災害に対しては、国がそういう対応のシステム、自衛隊や消防、警察による救援・救助と、援助物資の調達・配給を指揮する役目を果たす方が効率的ではないのか。大

規模な災害が発生すると即時に現地に急行し、指揮本部（対策本部）を被災地の周縁部の適当なところに設置し、そこをベースにして情報収集・連絡、救援・救助、復旧作業を行うシステムにした方がよいのではなかろうか。

諸外国には、大規模な自然災害時の応急対応のシステムを中央政府として持っている国も多い。米国のFEMAは阪神・淡路大震災以後日本でも有名になったが、岩城（2003）によれば、国によりその対応方法、対応する組織はさまざまであり、軍隊がその機能をもっている国も複数ある。われわれがインタビューした小久保前北淡町長も、FEMAのような組織の必要性を強調しておられた（小久保正雄氏インタビュー、2004年1月24日）。被災地の首長や住民が自衛隊の制服を見て安心したという話をよく見聞きする。今回の新潟県中越地震でも同様である<sup>(2)</sup>。日本の場合、歴史的経緯もあり、自衛隊にその機能を持たせるのは問題がある。しかし、被災地の人々は外部からの支援を待っている。その支援を一刻も早く届けるシステムを作るべきである。

日本に1年間滞在し、日本の危機管理について研究したFBMAの危機管理専門官のボスナー氏は「日本は技術的能力には事欠かない」ものの「これらの『能力』は分散し、1つの方向に統合されているとはいえ、結果的に多くの欠点を持つことになってしまっている」とし、「危機管理の権限を単一の政府機関に集約すること。そこには任務遂行に必要な十分な職員と予算を与えること」などの提言を行っている（ボスナー（2001）p.6）。

先の現地対策本部の枠組みで言えば、救援・救助活動の指揮者（ボスナーの言う単一の政府組織を作る場合はその長官）は担当者たちと発災後すぐに現地へ飛び、現地対策本部を開設、指揮を始める。本部長や他の本部員もできる限り早く後を追ひ、現地入りし、対応を始めるといった具合である。設置場所は、現地とは言っても被災地の中心ではなく、その周縁部で外部との交通が途絶えていない場所がよい。今回の中越地震では長岡が適地であろう。

阪神・淡路大震災においても中越地震においても、最も問題となったのは「情報」の問題である。情報の問題については別稿（「新潟県中越地震が再び突きつけた災害危機管理の課題」）で詳しく述べたので、ここで改めて述べることはしないが、ここで提案した応急対応の組織が、国全体の情報収集・連絡体制を確立し、運用する責を担うことは当然である。

阪神・淡路から10年、忘れた頃にやって来た新潟県中越地震、その情景が人々の記憶から消えないうちに本格的な議論が始まることを期待したい。

## 2. 救援物資について

次に、全国から寄せられる救援物資について考えよう。

今回の中越地震でも、被害が報じられた市町村の役場（災害対策本部）には、全国から膨大な量の救援物資が寄せられた。到着したトラックから物資を下ろし、保管場所に移す。届けられる量が多すぎて、保管場所に困る自治体も続出した。保管する際には、物資の分類も必要である。個人から送られてくるものの中には1つの包みに複数の種類の物資が入っているものもあり、これは開



封して中の物資を取り出し、整理しなければならない。そして、これらの物資から必要なものを探し出し、各避難所に配る。これら一連の作業がいかに大変か。

阪神・淡路大震災時の北淡町長小久保正雄氏は著書の中で、「不足している品物を送ってもらうのは非常にありがたいし、その好意が身にしみるものである」と述べた上で、送られてきた物資の分類と保管について、「誤解を恐れず正直に言えば、この問題は本当に頭痛のタネであった」と述べている（小久保（2004）pp.113-114）。

長岡市の森市長はさらに踏み込んで、「災害発生時は品物が必要だが、3～4日後からはお金のほうがありがたいということ、そろそろマスコミを通じて広報する段階に来ているのではないかと思う。送られてくる物資の保管と配布は被災地にとって大変な負担である」と述べている（同書 p.121）。

これら2氏の言葉は、まさに本音で、被災地の首長として勇氣ある発言であると言えよう。米国では、救援物資、「モノ」は駄目で、お金だけ受け付けるということであるが、日本もそのような取り決めが必要ではなからうか。森市長は、「3～4日後からは」と述べているが、災害が発生した日と次の日は物資でも良く、3日目からは駄目というのも混乱するので、個人からはお金のみ、食品メーカーなどは災害対策本部に事前に相談してからという決まりにするのはどうであろうか。

救援物資は善意の塊であるので、災害が起こってから、こういうことを、特に、被災した側が言い出すのは難しい。平常時に、国あるいは知事会、市長会、町村会などが共同で提起する形で、このような取り決めにしましょうという合意を形成し、周知していく必要があるのではないかと思う。

もちろん、この場合、災害対策本部、すなわち、行政側が被災した住民たちが必要とする物資を調達する方法を確立しておかなければならない。それが前提ではあるが。

### 3. 阪神・淡路大震災における復興体制について

阪神・淡路大震災時、国は被災地の復興を進める体制として、村山首相を本部長とし、全閣僚を本部員とする阪神・淡路復興対策本部と、それへの諮問委員会である阪神・淡路復興委員会という2本立ての体制をとった。この体制を選択するに当たって、自党内には復興院のような一元的な行政組織を作る案があった。そのような中でこういった体制が選ばれた背景については、既に拙稿（堀（2005））に書いたのでここでは再述しないが、ここでは、一点だけ付け加えておきたい。

村山内閣という脆弱な内閣の下にしては、あるいは、内閣が脆弱だったからこそ、復興対策本部+復興委員会という体制で事がうまく運んでいったという議論があるが、私はそうは思わない。御厨氏らのオーラルヒストリー業績の1つである『情と理』に次のようなくだりがある。「竹下登さんから電話があった。復興委員会を政府にすぐ作ろうということだったんです。堺屋太一君の意見というものが実は私のところにきている、それも結構だけれども、後藤田さん、ひとつ中へ入って助けてやってくれないか、という話が竹下さんからあったんです。僕は、災害だから役に立つかどうか知らないけれどやるよ、ということで阪神・淡路復興委員会に入ることになった」というので

ある（後藤田正晴（1998）下 p.300）。竹下氏に他のところから根回しがあり、後藤田氏に持ちかけてきたのか、それとも後藤田氏の方から持ちかけたが、竹下氏から持ちかけられたという話にしたのか、その辺りはさらに検証が必要であるが、この話からわかることは、復興委員会という方式を当時政界で最も力を持っていた竹下登氏が事前に承認していたということである。

表面に後藤田氏という論客がおり、後ろに竹下氏の支持があったからこそ、復興委員会の提言を復興対策本部が受け入れていくという体制で、復興政策を進めていくことができたのではないかと考える。

ただし、この体制が復興政策を進める上で最良であったかという点と別の話である。評価は優劣両方あって非常に難しいが、住宅本体への補助、現金給付といった大蔵省が強力に反対する政策に踏み込めなかったのは、この体制の限界を示すものと私は考えている。もし田中角栄氏がいればとまでは言わないが、復興院のような組織ができて、総裁に竹下登氏、副総裁に例えば建設省出身の井上孝氏（奥尻島の時の国土庁長官）というような体制であれば、どうなっていたか分からないというのが私の推測である。

#### 4. 生活再建支援策について

今回の中越地震の被災地に建てられた仮設住宅は、豪雪地帯ということもあり、建設と解体に戸あたり約400万円かかるということである。仮設住宅に被災者が入所すると、行政としてはそのケアにさまざまな意味でコストがかかる。それならば、その400万なら400万を被災者に渡して、住宅の修理や再建に使ってもらった方がよいのではないか。これは新潟県の泉田知事が行った提案である。朝日新聞によれば、10月31日に川口町を訪れた知事は、川口町の星野町長に対して、「『仮設住宅を造ると、避難生活が長くなるため、できるだけ自宅を修理して戻ってもらうのがいい』と提案。仮設住宅1棟を建設するのにかかる約400万円を、『自宅の修理や新築の一部に充てる方が合理的だ』と述べた」という。これに対して、星野川口町長は「『降雪期に修理作業はできない。（県内各地に分散して過ごすようになると）町民が町を離れるきっかけを作ってしまう』と難色を示した。そのうえで、取材に『まず仮設住宅に移動してから自宅を修理するのが本当の政策だと思う。知事の考えは、安直な考えだ』と批判した」と報じられている（朝日新聞2004年11月1日新潟版朝刊）。

同提案に対する森長岡市長の見解が長岡市災害対策本部（2005）にある。それによると、テレビ等を通じて知事がこのような方針を表明しているので、「知事は仮設住宅の建設に消極的であると受け取られ、担当者レベルでも仮設住宅の建設に消極的になりがちな事態が発生した。被災市町村長としては、これでは困るので、知事に直接電話した」ということである。森市長は、泉田知事から「自宅修繕や民間賃貸住宅の借り上げは被災者の選択肢を増やすという意味では重要ではあるが、必要な仮設住宅を建設しないという意味ではない」という回答を得、これを部長や課長に伝えたという（同書 p.135）。

われわれのインタビュー（2004年11月15日）において、北村前芦屋市長がこれと同様の提案をされている。北村氏は、500万あれば大分違ったことになったと述べる。阪神・淡路の際には壊さなくてよい家が解体されたという。500万円あれば、そういった家を修理して住み続ける人が多かったのではないかとということである。

中越地震で仮設住宅に入らない代わりに400万円の現金をもらったという話は聞かないので、泉田知事の構想は実現しなかったのであろう。しかし、私は泉田知事の提案に賛成である。泉田知事の考えを想像すると、住宅本体の修理や建設に公的資金は出せないという政府の壁は分かっている。しかし、どうせ支出しなければならない仮設住宅建設費用分を住宅再建に回すということであれば、その壁を突破できる可能性があるのではないかと、そう考えたのではなからうか。

私は次のような政策・制度を提唱したい。仮設住宅に入るか、生活再建資金としてまとまった現金を受領するかという2つの選択肢を用意し、被災者に選択してもらおう制度である。現金の場合、その用途に条件はつけない。住宅に使ってもよいし使わなくてもよい。

この制度は被災者にとっても、行政にとってもメリットが大きいと思う。

被災者にとっては、仮設住宅に入ったところで期限は長くて2年、その後のことはいずれ考えなければならないのである。仮設に入るか、それとも生活再建資金として500万円なら500万円の現金をもらって自力で何とかするか。そういう選択肢があった方がよいのではなからうか。

家族構成によって支給額を決めるなど、予め支給条件を決めておけば、被災者が避難所にいる日数も減らすことができる。避難所生活は、被災者にとっても、行政にとっても大きなコストを伴うものである。避難所生活の期間と人数を減らすことは、被災者、行政の両方に大きなメリットをもたらす。

また、仮設住宅の生活にしても、被災者にとってそれほど快適なものではない。行政にとっても、仮設住宅にはさまざまなケアが必要であり、このコストも決して小さくはない。仮設住宅の戸数を減らすことができれば、建設・撤去費用、用地の手配のコストに加えて、このケアのコストも減少させることができ、行政のコストは大幅に削減できる。

このように、この政策・制度は仮設住宅の戸数を減少させるとともに、避難所生活の期間と人数を縮小することができるため、被災者、行政双方に大きなメリットをもたらす。

行政側、特に国にとっての問題は、これまでのやり方との費用の比較であろう。支給条件・支給額にもよるが、さまざまなコストを考えると行政にとってこの方が安くつく場合も十分あろう。何と言っても、被災者と避難所・仮設住宅を直接担当する市町村にとってメリットは大きい。大都市で震災が起こると現金支給の費用は確かに膨大なものになるが、避難所や仮設住宅に関わるコストもはるかに大きなものとなる。必要なだけの避難所や仮設住宅を用意すること自体大変である。現金を渡して、自宅を修理あるいは再建する人はする。他の場所へ移る人は移る。そうした方が、被災者にとっても行政にとってもよいのではなからうか。このような施策の真剣な議論を望みたい。

## おわりに

本稿では、応急対応の体制、救援物資、生活再建支援策の3つについて提案を行った。

日本では、大規模な災害は国土のどこで起こるかわからない。どの地方でも、大規模な災害に見舞われる可能性がある。地方分権の議論が盛んであるが、各自治体で災害への準備をしておくことはもちろん必要であるが、大規模な災害に十分対応できるほどの装備や人員を各自治体が備えておくことは、都道府県レベルでも、非効率であるし、予算上不可能である。

大規模災害に対応するための装備やマンパワー、そして、復旧・復興のための資金をプールし、一旦事が起こった時には速やかに出動し、国民の生命と生活を守る、それこそ中央政府に求められる役割ではなからうか。中央政府の存在理由ではなからうか。

大地震の発生が予測される中、新潟県中越地震の記憶が薄れぬ内に、活発な議論が展開されんことを期待するものである。

## 注

- (1) 務台・ボスナー (2004) の巻頭言
- (2) 長島 (2005) など

## 参考文献

- 阿部金二 (2005) 「ふるさとを守る部隊として (新潟県中越地震の体験から)」『Securitarian』 No.557, 2005年4月, pp.15-16
- 五百旗頭真 (1996) 「危機管理—行政の対応」朝日新聞大阪本社「阪神・淡路大震災誌」編集委員会編『阪神・淡路大震災誌—1995年兵庫県南部地震』pp.330-374, 朝日新聞社
- 石井隆一 (2004) 『地方分権時代の自治体と防災・危機管理』近代消防社
- 石原信雄 (1998) 『官かくあるべし』小学館文庫
- 岩城成幸 (2003) 「自然災害と緊急時対応」『主要国における緊急事態への対処 総合調査報告書』 pp.147-168, 国会図書館調査及び立法考査局
- ウィット, ジェームズ・モーガン, ジェームズ (2003) 『非常事態のリーダーシップ』ジャパンタイムズ
- 大島寛一 (1991) 『ある大蔵官僚の回想』図書出版社
- 尾崎雄 (2005a) 「そのとき、現地の基幹災害医療センターの病院はどう動いたか：1週間前に震度6弱の地震を想定した災害対策訓練を実施していた—金子兼三 長岡赤十字病院院長に聞く」『看護管理』Vol.15 No.2, 2005年2月, pp.84-89
- 尾崎雄 (2005b) 「野戦病院のようだった小千谷市の被災病院：マニュアルづくりよりも指示系統をつくること—斎藤六温 魚沼病院院長に聞く」『看護管理』Vol.15 No.2, 2005年2月,

- pp.94-96
- 尾崎雄 (2005c) 「野戦病院のようだった小千谷市の被災病院：新潟県中越地震の危機管理を検証—山本保博 日本医科大学救急医学教授に聞く」『看護管理』Vol.15 No.2, 2005年2月, pp.98-100
- 小里貞利 (1995) 『震災大臣特命室』読売新聞社
- 貝原俊民 (1995) 『大震災 100 日の記録』ぎょうせい
- 北里敏明 (2005) 「阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた新潟県中越地震の特色」『近代消防』2005年2月臨時増刊号, VOL.527, pp.137-141
- 久野統一郎 (2004) 「『現地本部に権限があれば』の思いも」『地方行政』2004年5月24日号, pp.2-5
- 小久保正雄 (2004) 『私にも言わせてよ』兵庫ジャーナル社
- 後藤田正晴 (1998) 『情と理<上・下>』講談社
- 酒井昭夫 (2004) 「被災者への『現金』支給、真剣に議論を」『地方行政』2004年10月4日号, pp.2-6
- 重徳和彦 (2005) 「新潟県中越地震への対応と今後の課題—現地での16日間の活動を振り返って—」『消防防災』11号, 2005年冬季号, pp.102-113
- 下河内司 (2005) 「阪神・淡路大震災の教訓とその後の消防庁の対策」『消防科学と情報』No.79, 2005年冬季号, pp.7-10
- 白谷祐二 (2005) 「阪神・淡路大震災そして新潟県中越地震」『近代消防』2005年2月臨時増刊号, VOL.527, pp.173-177
- 高橋直子 (2005a) 「孤立した情報—伝えたかったこと, 伝わらなかったこと」『Governance』2005年1月号, pp.46-49
- 高橋直子 (2005b) 「雪降る中で—動き出す住宅再建, 被災者の悩み」『Governance』2005年2月号, pp.42-45
- 高橋直子 (2005c) 「暗闇を駆け回った記者たち」『新聞研究』No.643, 2005年2月, pp.14-16
- 高橋直子 (2005d) 「新たな春へ—復興と合併 住民と行政が試される時」『Governance』2005年3月号, pp.42-45
- 高見尚武 (2004) 『災害危機管理のすすめ—事前対策とその実践—』近代消防社
- 高見尚武 (2005) 「新潟県中越地震と危機管理—阪神・淡路大震災の教訓を生かせたか」『近代消防』2005年2月臨時増刊号, VOL.527, pp.147-154
- 武田雅弘 (2004) 「危機管理に不可欠な『想像力』」『地方行政』2004年5月20日号, pp.2-7
- 十日町地域消防本部 (2005a) 「新潟県中越地震における活動」『月間消防』27巻3号, 2005年3月, pp.89-100
- 十日町地域消防本部 (2005b) 『大揺れの恐怖 平成16年新潟県中越地震体験記』十日町地域消防本部
- 中村繁一 (2005) 「新潟県中越大震災における活動について」『月間消防』27巻3号, 2005年3月,

- 
- pp.49-56
- 長岡市災害対策本部（編）（2005）『中越大震災－自治体の危機管理は機能したか－』ぎょうせい
- 長島忠美（2005）「自衛隊存在の意味を痛感した日々」『Securitarian』No.557, 2005年4月, pp.12-14
- 長野治（2005）「日頃の訓練はこの日のために（新潟県中越地震の体験から）」『Securitarian』No.557, 2005年4月, pp.16-18
- 米国連邦緊急事態管理庁（編著）（1996）『災害危機管理と防災対策－ノースリッジ地震1年間の軌跡』1996年11月, 近代消防社
- ボスナー, レオ（2001）「FEMA 危機管理専門官から見た日本の危機管理」『月刊フェスク』2001年11月号, pp.4-19
- 堀 要（2005）「震災復興体制」『震災復興と公共政策』pp.87-95 人と防災未来センター
- 務台俊介・ボスナー, レオ（2004）『高めよ！防災力－「いざ」に備えて「いま」やるべきこと』2004年6月, ぎょうせい
- 森田武（2005）「平成16年新潟県中越地震被災地レポート」『月刊フェスク』2005年1月号, pp.33-48

## 危機管理の視点からみた行政政府の対応と問題点～阪神・淡路大震災をふりかえって

大阪国際大学法政経学部 助教授 東野 裕人

### 1. はじめに

阪神・淡路大震災 (M7.3) は、1995年1月17日、淡路島北部を震源に神戸を直撃した直下型地震であった。震度7の地震が、死者6,400余名、負傷者43,700余名にのぼる人的被害をもたらした。<sup>\*1</sup> 家屋被害については、全壊が約105,000棟、半壊が約144,000棟に及び、被害総額はおよそ10兆円と推定され、戦後最大の災害となった。<sup>\*2</sup> 被災地域には、県内人口の約65%にあたる約3,600,000人(1995年1月1日現在)が暮らしていた。

その阪神・淡路大震災から10年の月日がたった。2004年10月には震度7を記録した新潟中越地震 (M6.8)、2005年3月には震度6弱の福岡県西方沖地震 (M7.0) と日本列島の東西を問わず、大規模地震が頻発している。西日本においても、地震が静穏期から活動期に入ったとの指摘が見られる。<sup>\*3</sup> 2004年8月23日、政府地震調査委員会は、南関東直下M7級の大地震が今後30年以内に発生する確率が70%、10年以内に発生する確率が30%と公表した。<sup>\*4</sup> さらに、東海地震、南海地震も想定されており、東京・横浜地域における自然災害リスクは世界最悪である。大阪・神戸・京都という三大都市を含む関西地域も、サンフランシスコ、ロスアンゼルスに続き、依然、世界第4位のリスクの高い地域である。

関東では、1年に有感地震が50回程度起きるのに対し、関西では5～6回程度起きるだけで、日常的には地震を体験することが少ない。<sup>\*5</sup> 地震の回数が一桁違うために、関西での地震のイメージは稀薄である。しかし、それは震度1～2の小さな地震の頻度であって、震度6や7といった、大災害につながる地震の頻度はそれ程には変わらない。<sup>\*6</sup> 実際、過去200年間、1,000人以上の死者を出した大震災が日本で17回発生したが、そのうち13回が西日本で起きている。<sup>\*7</sup>

このような大規模地震をはじめ、多くの自然災害に備えるためには、平時における防災・減災に始まり、一旦発生すれば対処と災害拡大防止が必要である。こうしたプロセスを危機管理と定義すれば、①危機をいかに事前にしかも正確に予知・予測するか、②それらに基づき、いかに防止ないし回避を行うか、そして、③現実が発生した場合に、どのように対処するか、が危機管理の要諦であろう。本論文では、このような視点に基づき、阪神・淡路大震災を分析し、その中で指摘された問題点が、どのように改善されたかについて検証する。

### 2. 危機の予知・予測

「危機」という概念は、主に国際政治学の分野で研究されてきた。<sup>\*8</sup> ベルリン危機やキューバ危機というように、戦争と平和との分岐を指し示す状況として捉え、その状況下、すなわち、通常は、資源、特に時間的資源の制約下、<sup>\*9</sup> 国家の命運を決する決定が、どのように形成され、現実には実施されたのかを分析することが、重要な研究課題であった。<sup>\*10</sup>

大地震等の自然災害をもたらす「危機」も、国際政治学が研究対象としてきた「危機」と多くの本質を共有している。しかしながら、両者には決定的に異なる点がある。それは、危機発生原因が

自然であるが故に、働きかけができない点である。つまり、相互作用的な関係でないが故に、事故対応型の危機管理、あるいはコンティンジェンシー・プランに基づく管理に終始せざるを得ないのである。<sup>\*11</sup> 例えば、大地震が都市で起これば、都市をターゲットにしたミサイル攻撃と同様の被害をもたらすことにもなるが、その発生原因を阻止、ないしは回避することは不可能である。それどころか、現実には、世界の陸地のわずか0.3%に過ぎない日本列島で、世界で起こる地震のおよそ10%が発生し、<sup>\*12</sup> しかも、災害リスク指数世界一の東京・横浜地域に、超過密都市がつくられている。

危機管理を、予知・予測、防止ないしは回避、そして勃発すれば対処と拡大防止、再発防止という一連のプロセスとするならば、<sup>\*13</sup> はじめに予知・予測ありきである。<sup>\*14</sup>

ところで、地震の場合、いつ、どこで、どのような規模で起こるかという正確な予知は可能であろうか。<sup>\*15</sup> 阪神・淡路地域において大地震が勃発することは、この時代、当地域に生きていた多くの人にとっては、思いもよらない事であったに違いないが、専門家はどのような意識を持っていたのであろうか。また、専門家の意見をもとに、行政はどのように対応したのであろうか。

専門家の有する知識と一般人の意識との間にギャップが存在していた場合、どのようにその溝が埋められようとしたのであろうか。注意の喚起を含め、啓蒙活動はなされたのであろうか。こうした点もふまえ、結局、予知・予測に基づく防災対策は、採用されたのであろうか。採用されたとすればどのように、されなかったとすれば、なぜ採用されなかったのであろうか。

京阪神地域に居住していた多くの方は、阪神・淡路地域が地震の要警戒地域であったことをほとんど意識していなかったであろう。しかし、地震予知連絡会は、当地域を1970年以来、特定観測地域に指定していた。<sup>\*16</sup> 神戸市は、1970年代前半、京都大学防災研究所と大阪市立大学理学部に地震調査業務を委託し、直下型地震の警告を受けていた。<sup>\*17</sup>

1974年11月30日、神戸市は、『神戸と地震』という48ページの報告書を提出した。その中には、「活断層群の存在するこの地域で、将来都市直下型の大地震が発生する可能性はあり、その時には断層付近でキ裂・変位がおこり、壊滅的な被害を受けることは間違いない」との記述がみられ、阪神・淡路大震災は、まさにこれに相当するものであった。<sup>\*18</sup> 神戸における直下型地震の危険は、地震発生20年程前に予測されていたのであり、神戸新聞の一面でも報道されていた。

また、1994年5月、陸上自衛隊中部方面総監部の調査部が中心となり、大震災地誌京阪神編が作成された。これは、陸上幕僚監部の大震災地誌整備計画に基づき、南関東・東海地区の地誌整備に引き続き作成されたもので、長田の大火、高速道路の倒壊なども予測されていた。<sup>\*19</sup> 尼崎市から神戸市南部（長田）にかけての焼失率が40%、地震発生後5～6時間で火災が最盛期となり、23～24時間で鎮火すると予想した大震災地誌は、兵庫県にも神戸市にも配布されたが活用された形跡はない、と記されている。<sup>\*20</sup>

いつ起こるかはさておき、どの地域にどれほどの被害をもたらすかという具体的な分析をとまなう予測は存在していたのである。<sup>\*21</sup>



### 3. 防止、ないしは回避（自然災害においては、被害抑止と被害軽減）

1916年の気象台・測候所での地震観測開始以来、震度6以上と推定される地震は、兵庫県内で5回起こっていた。<sup>\*22</sup> こうした歴史もあり、神戸市が地域防災計画に地震対策編を加える際、草案の想定震度を6にするかどうかの議論がなされた。しかし、市の水道関係の幹事を始め、その他部局の幹事も、想定震度5と6との違いがもたらす予算規模の差を問題にし、結局、想定震度は5とされた。<sup>\*23</sup> 1986年6月、神戸市防災会議は震度5を想定した「神戸市地域防災計画地震対策編」を決定した。<sup>\*24</sup>

想定震度設定において、神戸市では、専門家の具申よりも行政の論理が優先された。その理由として、震度7を想定すれば生じるであろう水道管の布設換えなど、実現不可能な防災計画となるという官庁的拒否反応が存在した、と考えられている。<sup>\*25</sup> さらに、震災対策は、防災対策の中でも劣位におかれやすいという背景が存在した。神戸市開発局では、20年に亘り、気象庁からスカウトした気象専門家が台風に備えたが、地震の専門家はスカウトしてこなかった。<sup>\*26</sup> 防災対策として防火水槽などの建設費が捻出できないほど、財政は困窮していたのではないが、必要に応じて対策をたてたのではないのである。<sup>\*27</sup>

消火栓重視の消火水利体制が採用されたのは、震度5を想定した結果であった。<sup>\*28</sup> しかし、消火栓は有効に機能しなかった。神戸市内に防火水槽は1,303基設置されていたが、役立ったのは耐震性防火水槽629基のみであった。<sup>\*29</sup> 消防力は明らかに機能不全であり、<sup>\*30</sup> 「震度5の用意で震度7には勝てない。大局が負け戦でしかあり得なかった」と評価されることとなる。<sup>\*31</sup>

大地震発生が20年前に警告されており、さらに10年前の時点で、想定震度をめぐって微妙な采配がふられていた。しかし、市民に対してこうした情報が十分に浸透したわけではなく、行政においても想定ラインが低く設定され、適切な防災措置がとられなかった。いつ起こるかも知れない地震に対する対策よりも、より頻度の高い風水害にそなえることが優先された。

神戸市においては、予知・予測情報が存在したにもかかわらず、防災・減災へと行政が動かなかったのに対し、静岡県は震災対策が進んだ県だとされている。このことは、予知・予測情報の存在そのものが、行政を動かすのではないという証左ともなりうる。大規模地震特別措置法という法律と判定会という科学者の公的組織が、予算措置の裏付けとして機能するので、行政が震災対策を促すのである。<sup>\*32</sup>

危機管理は、平常時では、財政削減の一番の候補になるがゆえに、<sup>\*33</sup> むしろ危機管理を常時の態勢の中に組み込む必要があるのではなからうか。地震が活動期に入ったとされる現在、震災対策の常態化が行われるべきであろう。

### 4. 対処と拡大防止（応急対応）

情報が市民に十分伝えられることなく、しかも想定震度が低く設定され、結局、抑止・軽減措置へと進まなかったわけで、これでは予知・予測がなきに等しい。

そこで、現実には大地震が発生したわけであるが、この時点で、批判の矛先は、国、すなわち首相官邸と自衛隊に対して集中した。ともに初動対応の遅れが指摘されたのである。官邸の遅れの原因として、情報収集と伝達体制の不備、さらにはそれらのバック・アップ体制の欠如が指摘された。

当時は、警察庁と消防庁の情報が、直接、官邸にあがらず、気象庁をあわせた3庁の災害情報が、一度、国土庁（当時の名称。以下同様に称す）に届けられた上で官邸に到達する仕組みとなっていた。こうした「官邸に情報が集まらないシステム」\*34 に加えて、災害担当の国土庁は、夜間時、職員は不在で、電話の交換業務も停止というありさまであった。\*35 結局、当時の情報伝達システムでは、国土庁が情報収集の結節点になり得ないという事実が判明しただけであった。危機管理上の重要機関である自衛隊、防衛庁、そして海上保安庁から情報を官邸に伝えるルートも存在していなかった。\*36

官邸の情報入手の遅れは、秘書官の不都合による面もあったが、\*37 午前6時40分の時点で、官邸で首相をサポートするスタッフは誰もいなく、地震発生直後の2時間ほど、官邸には村山首相一人だったと推測されている。\*38 これは、制度上の問題であった。こうした情報収集・伝達の不備が随所に見られ、初動対応における失敗の決定的原因となった。他方、大規模災害における意思決定は、それぞれの現場でなされることも多いので、政府中枢への情報伝達だけが求められるのではなく、情報の共有も必要であったが、これも十分に機能しなかった。

自衛隊の到着が遅れた理由としては、次の2点が考えられている。第1は道路渋滞であり、第2は派遣要請の遅れである。\*39 前者については、道路通行規制についての問題であり、警察の権限に属する。震災当日を含む3日間は、道路交通法に基づく規制が実施されたが、有効な手だてとはならなかった。\*40

後者に関していえば、自衛隊の災害派遣は、次の3つの方法により可能であった。第1は都道府県知事による派遣要請、第2は防衛庁長官、またはその指定する者（政令により、方面総監、師団長、駐屯地司令の職にある部隊長）による自主出動、第3は近傍出動である。阪神・淡路大震災では、第3のケースが見られた。伊丹駐在の自衛隊第3師団が、伊丹駅や西宮市民病院へ近傍派遣を行ったが、\*41 第2、第3の場合はともに例外である。\*42 つまり、原則的には被災自治体の知事が派遣要請を行うことになっている。

伊丹にある中部方面総監部では、午前6時10分（地震発生25分後）には第1種非常呼集（連絡体制をとる）が、午前6時30分には第3種非常勤務態勢（全隊員に対する非常呼集）が発せられていた。\*43 神戸市の災害対処を担当する第3特科連隊（姫路市）の当日の状況からすれば、本体の第1陣の出発準備ができたのは、午前8時30分から9時頃であった。\*44 しかし、兵庫県から自衛隊への派遣要請がなされたのは午前10時であった。

さらに、自衛隊関係者からは、その後における自衛隊、警察、消防、自治体との連携の不具合が指摘された。\*45 神戸は、自衛隊を憲法違反と主張してきた旧社会党の勢力の強い地域であり、防災訓練にも自衛隊の参加を拒否してきた土地柄であった。つまり、自衛隊と兵庫県や神戸市とは、平素からの接触がほとんどなく、このことが、不具合の理由としてあげられている。\*46

こうした国の初動体制の遅れは、見方を変えると次のようにも理解することができる。それは、

このような大規模災害においてさえも、地方自治体による対処を想定していたということである。災害対策基本法（1961年制定）における避難勧告、警戒区域の設定等は市町村長の権限であり、これは市町村原則主義に基づいている。しかし、市町村で対応できるのは、結局のところ小規模災害であり、自らが被災者となりうる大規模災害においては不適當な制度であった。しかも、死者・行方不明者 5,000 人余を生んだ伊勢湾台風災害を契機に、従来の 150 本以上もの個別法をまとめて成立した災害対策基本法は、風水害対策を中心に想定していた。<sup>\*47</sup> さらに、災害対策基本法がイメージした社会は、高度経済成長がもたらした都市化とともに急速に変化し、実情にあわないものとなっていた。<sup>\*48</sup>

では、国による対処はどのような仕組みでなされていたのであろうか。阪神・淡路大震災が発生するまでは、初動措置は本質的に経済官庁であり、24 時間体制の当直もいなく、そして実働部隊を持っていない国土庁が担っていた。<sup>\*49</sup>

初動措置とは、災害発生後 24 時間から 72 時間、あるいは 96 時間以内における任務であり、多くは、人命救助、消防、避難誘導、交通規制、緊急治療、救援物資の輸送などの業務を含む。それ故に、自衛隊、警察、消防、海上保安庁などの危機対応部隊の動員が必要とされ、被害極限措置が講じられるべきものである。<sup>\*50</sup> しかし、自衛隊法第 83 条で唱われている災害派遣は、原則禁止、例外解除であった。都道府県知事の要請があった場合に出動できるという要請出動であり、自衛隊は第 2 次的要員としての位置づけでしかなかった。

初動措置を終えた後に待ち受ける業務は、復旧・復興業務で、これらは住宅対策、都市計画の立案などを含み、本質的に災害発生時における初動措置とは異質の内容である。しかし、こうした性格の業務も、国土庁に割り当てられていた。国家行政組織法上の任務割り当てが、災害対策基本法制定以来から間違っていた、との議論がなされる所以である。<sup>\*51</sup>

国の地方自治体に対する支援体制には、次の 3 つのパターンがあった。第 1 は、各省庁が個別に、あるいは協力して地方公共団体の災害対策本部を支援するもので、それぞれの省庁が所管業務として行うものである。この場合は、大規模災害でない災害が想定されている。第 2 は、内閣総理大臣が総理府に非常災害対策本部を設置し、国務大臣（自然災害の場合は国土庁長官）を本部長とし、関係指定行政機関の職員を本部員として、災害応急対策を推進する。第 3 は、内閣総理大臣が本部長となり、緊急災害対策本部を設置する場合である。緊急災害対策本部を設置する基準は、騒擾状態、暴動状態、経済統制という戒厳令的考え方に基づいており、<sup>\*52</sup> 国民の私権の制限を含む非常措置を政令で定めることを可能とするものである。<sup>\*53</sup> 阪神・淡路大震災は大規模災害ではあったが、経済統制を必要とするような混乱が生じたわけでもなかったため、法律上の緊急災害対策本部は設置されなかった。<sup>\*54</sup>

## 5. 結び

危機管理のフェーズに沿い、阪神・淡路大震災における行政組織の危機管理体制を分析した。以下に、これらの問題点が、どのように改革されたのか等について検証する。

阪神・淡路大震災における災害の特徴の一つは、家屋の状況により生死が左右された点にある。犠牲者のおよそ90%が家屋の倒壊などによる圧死であり、10%が焼死であった。<sup>\*55</sup> 焼死者のうち、圧死のあと焼けた者と生きていながら焼死した者との内訳はわからないが、99%が屋内での犠牲者である。<sup>\*56</sup> 当然、この事実は、地震発生時刻が午前5時46分と早朝であったことに関係している。

しかも、家屋倒壊率30%以上となる震度7の激震地においては、家屋の耐震安全度の差がはっきりと現れた。倒壊したのは圧倒的に古い木造家屋であり、死者のほとんどはそこから発見された。<sup>\*57</sup> 1981年に改正された建築基準法以前の基準にもとづき設計された「既存不適格」住宅に居住していた可能性が高いのである。<sup>\*58</sup>

つまり、住宅の耐震性の向上をはじめ、木造家屋の場合、倒壊物の固定ないしは排除した2階の部屋で寝ることが奨励されていれば多くの人が救われた、と考えることができる。<sup>\*59</sup> 死者の1/2以上が65才以上の高齢者で、1/3が70才以上であったという事実は、古い木造家屋に居住し、1階で就寝していたことを推測させる。従来は、住家被害対策は、個人の領域としてとらえられて、十分な位置づけがなされていなかったが、災害発生における死傷者軽減のみならず、発生後の応急対策需要軽減効果も有しているということもあり、<sup>\*60</sup> 横浜市は、1995年10月から木造住宅の無料耐震診断を始めた。1999年には工事費用を最高450万円まで補助する制度を新設し、住宅以外の建物についても耐震改修法が施され、所有者に診断と補強の努力が義務づけられた。<sup>\*61</sup>

しかし、こうした政策も、必ずしも予定通りに実施されているわけではない。想定M8の東海地震に対して、静岡県は5,800人の死者を推定しているが、そのうち4,600人、すなわち80%は建物倒壊による死者である。静岡県は、2001年度より住宅倒壊を減小させるために、木造住宅の無料耐震サービスを行い、2002年度からは補強工事に対して、最大30万円の補助金制度をもうけた。約60万棟存在する対象住宅のうち、5年間で20万棟を診断し、1万棟の補助事業を予定したが、診断実績は2年間で約2万棟にとどまり、補強工事への補助は1年で254棟であった。補強工事に要する平均費用が約190万円かかるのに対して、30万円の補助金ではインセンティブになりにくいとの議論もあり、横浜市も同様の問題を抱えている。<sup>\*62</sup> 個人財産に公費は投入できないとの原則のもと、国は思い切った耐震化政策が行えず、2003年の住宅・土地統計調査速報値に基づく推計によると、全国の住宅4,700万戸のうち、1,150万戸、つまり約25%の住宅の耐震性が、依然不足しているのが現状である。<sup>\*63</sup>

官邸と自衛隊については、次の通りである。まず、官邸への情報伝達ルートであるが、従前のルートに加えて、内閣情報調査室を窓口とするルートが設定された。各省庁は、一定の条件のもと、内閣情報調査室に加えて、内閣総理大臣へも直接報告することとされた。1996年8月、内閣情報集約センターが設置された。内閣情報集約センターは、消防庁、警察庁、防衛庁などからの出向者からなる4人1班体制20人で構成されている。<sup>\*64</sup>

災害の現場である市町村から官邸への情報伝達体制も強化された。通常は、市町村→都道府県→官邸というルートで被害状況等の連絡がなされていたが、都道府県自体の機能が麻痺した状況に備えるために、市町村→官邸というルート（実際は、市町村→自治省消防庁（当時の名称）→国土庁

→官邸) がもうけられた。<sup>\*65</sup> 情報伝達ルート of 複線化に加え、情報収集のチャンネルの拡大と質的向上も図られた。阪神・淡路大震災において、自衛隊員がホームビデオをヘリコプターに持ち込み、写した映像が不鮮明で役にたたなかった反省をうけて、<sup>\*66</sup> 各関係省庁による情報収集活動のレベルアップがはかられた。<sup>\*67</sup>

自衛隊出動の遅延に対する批判は、自衛隊への出動要請の問題と関連していた。そこで、自衛隊が自主派遣を行う場合の基準を、次のように明記した。第1は、災害に関する情報を提供するため、自衛隊が情報収集を行う必要がある場合である。例えば、航空機等により関係機関への情報提供を目的として、情報収集を行う場合である。第2は、都道府県知事などが自衛隊に災害派遣要請を行うことができない際、直ちに自衛隊が救援を行う必要がある場合である。このケースは、通信の途絶等により都道府県知事等と連絡が不能である場合に、市町村長等から通報を受けた場合が当てはまる。第3は、航空機に関する異常事態や海難事故のように、自衛隊が実施すべき救援活動が明確で、その活動が人命救助に関する場合である。第4は、都道府県知事などからの要請を待つ時間がない場合等である。<sup>\*68</sup>

一方、自衛隊と地方公共団体との間でも、具体的な規定がもうけられた。市町村長は、都道府県知事に対し自衛隊派遣の要請を要求でき、要求ができない場合は、防衛庁長官またはその指定する者に災害の状況を通知できることが明記された。

自衛隊と地方公共団体との協力関係の例として、例えば、次のケースがあげられる。鳥取県において、防災危機管理体制が見直され、新たに防災監という権限の大きなポストが設置された。2000年7月31日、防災監の提言にもとづき、鳥取県、米子市、陸上自衛隊、航空自衛隊、地方連絡部、警察、消防が合同でM7.2、最大震度6強を想定した訓練が行われた。自衛隊を含めた関係機関との連絡、調整が深められることとなった、その3ヶ月後にほとんど同じ規模の地震が発生した。<sup>\*69</sup> 2000年9月には、7,000名以上の自衛官が東京防災訓練に参加し、2001年7月には、同様の規模で東京都の災害時の意思決定訓練に参加した。<sup>\*70</sup>

自衛隊と警察・消防との協力関係の明確化がなされると同時に、<sup>\*71</sup> 自衛官自身の権限も強化された。自衛官は、「現場に警察官がいない場合」に限り、警察官職務執行法に定められた権限のうち、第4条「避難誘導」、第6条「建物内への立ち入り」ができるのみで、交通規制や消火、破壊消防はできなかった。<sup>\*72</sup> ところが、市町村長等、警察官及び海上保安官がその場にはいない場合に限り、必要に応じて、警戒区域を設定し、立ち入り制限・禁止、退去を命じること、土地や建物を一時使用すること等ができるようになった。<sup>\*73</sup>

自治体間の防災協定も広がった。近隣の自治体間の協定では、大規模災害の場合、ともに被災地となる可能性があるため、広域の連携が締結された。県境をこえた協定数は、1997年4月には682であったが、2003年4月には996に増えた。このような自治体間の広域連携増加の背景には、国による支援がある。2004年4月、改正消防組織法が施行され、自治体が緊急応援隊を派遣する際の費用を、国が負担するなどの仕組みができたからである。<sup>\*74</sup>

現場に近い市・県レベルの体制も再構築された。神戸市は、危機管理室に情報を集約し、状況によっては危機管理監が、市長にかわり指揮する体制を整えた。兵庫県庁にも、県内で起きた災害の

情報が表示される端末があり、同じ端末は県内 341 カ所の自治体、防災関係機関、官邸、そして消防庁にもおかれている。このシステムは、負傷者や建物被害を予測する機能に加え、人命救助や消火、さらには二次災害防止に必要な要員や物資を推計する機能も持ち得ている。<sup>\*75</sup>

以上に見られる改革は、概念的に次の 2 種類に分けて考えることができる。第 1 は、情報ルートが多チャンネル化と集約化である。これは、市・県・国それぞれのレベルにおいて、情報ルートが多チャンネル化をはかり、情報が寸断されないこと、つまり情報フローを常に確保することを意味する。同時に、情報を一元的に集約する場所を、それぞれのレベルにおいて設けた。それらが、防災監や危機管理監、内閣府政策統括官（防災担当）、内閣情報集約センター等と称されるポストや機関である。第 2 は、情報チャンネルの多元化とともに推進された行政のネットワーク化である。その中で、自衛隊の積極的関与が見られたことが特徴であった。

こうした大きな改革にもかかわらず、依然、包括的な危機管理システムが構築されているとは言いがたい、との指摘が見られる。<sup>\*76</sup> それは、国内に十分に人的・物的資源が存在するにもかかわらず、一つの方向に向けて生かし切れていない、との分析に基づく。また、現在の危機管理体制の組織自体が小さく、しかも、専門職として永続的に危機管理業務に従事するというよりも、兼務の立場で非永続的に従事する傾向が強い、との指摘も同時になされている。<sup>\*77</sup> 危機管理とは、突発的な事象に対する個人、ないしは集団の経験知が期待される業務であるのに対し、非永続的な従事の結果、組織内に経験知が途絶した場合、十分な仕事が可能なのか、との疑問が残る。組織は、人的ネットワークがパフォーマンスに大きな影響を与えるので、極端な場合、人事異動等によって、営々と築かれた無形のソフトウェアが組織の中で霧消しないとも限らない。

こうした問題点は、防災関係の行政機関のあり方だけのものではなかろうが、原則として、警察は都道府県に、消防は市町村に帰属しつつ、自治体が一次要員として防災に対処するという、内務省解体後の分権的かつ縦割りの体制のもと弊害ともとらえることができる。<sup>\*78</sup> それ故に、行政ネットワーク化を指向しつつも、従来の制度や人事ローテーションを踏襲するのであれば、効果的とは言えないだろう。

災害は進化し、そして社会の弱点を突いてくる。それは、とりもなおさず行政上の弱点でもある。実際、55 年体制下で統治経験を欠き、危機管理体制に不慣れな社会党首班の連立内閣時代に阪神・淡路大震災が起り、新潟では、初当選後正式に知事に就任する、その直前に中越地震が勃発したのである。

南関東直下 M 7 級の大地震が今後 30 年以内に発生する確率が 70% と公表されている。この発生確率は、東海地震の 84%（参考値）よりは低い、同様に切迫性が高いとされる東南海地震、南海地震の 50～60% よりも高い。<sup>\*79</sup> 南海地震も、東海地震と同様、南海トラフに沿って起こる巨大地震で、次の南海地震の発生は、2035 年 ± 10 年との予測も見られる。<sup>\*80</sup> つまり、今後、30 年の間に、南関東直下の地震、東海地震、東南海地震の 3 つの巨大地震に遭遇する可能性が高いのである。能力を一つの方向に統合した包括的な危機管理システムの構築は、依然、重要な政策課題なのである。

(注)

- \*1 総理府阪神・淡路復興対策本部事務局編『阪神・淡路大震災復興誌』大蔵省印刷局、2000、p. 3。
- \*2 総理府阪神・淡路復興対策本部事務局編『阪神・淡路大震災復興誌』大蔵省印刷局、2000、p. 6。
- \*3 『日本経済新聞』2005年3月27日。
- \*4 『エコノミスト』2004年12月7日号、p.19。
- \*5 茂木清夫『地震予知を考える』岩波書店、1998、p. 25。
- \*6 中橋徹也「神戸と静岡の震災対策になにを学ぶか」科学・編集部編 室崎益輝・藤田和男ほか著『大震災以後』岩波書店、1998、p. 291。
- \*7 茂木清夫『地震予知を考える』岩波書店、1998、p. 25。
- \*8 木村汎編『国際危機学』世界思想社、2002、p. v、p. 7。
- \*9 木村汎編『国際危機学』世界思想社、2002、p. 7。
- \*10 佐々淳行『危機管理』ぎょうせい、1997、p. 1。
- \*11 木村汎編『国際危機学』世界思想社、2002、p. xii。
- \*12 損害保険料算出機構 ディスクローチャー資料『日本の地震保険』[http://www.nliro.or.jp/disclosure/q\\_ofjapan/](http://www.nliro.or.jp/disclosure/q_ofjapan/) 2003、p. 5。
- \*13 佐々淳行『危機管理』ぎょうせい、1997、p. 1。
- \*14 自然災害学の分野では、危機管理（エマージェンシー・マネージメント）は、災害前のリスク・マネージメントと災害後のクライシス・マネージメントで構成される（例えば、河田恵昭『都市大災害』近未来社、1995、p. 187）。被害地震の発生以前はリスク・マネージメントの段階としてとられ、人的被害の予測を中心に被害想定を行う。この予測に基づき、被害抑止と被害軽減措置がとられる。発生直後のクライシス・マネージメントでは、生命の安全確保が最優先される。その後は、応急対応、復旧・復興事業というプロセスである（河田恵昭「大規模地震災害による人的被害の予測」『自然災害科学』第16巻第1号、1997、p. 4を参照）。
- \*15 例えば、茂木清夫『地震予知を考える』岩波書店、1998、『エコノミスト』2004年12月7日号 p. 33、泊次郎「国はどうか対応したのか」科学・編集部編 室崎益輝・藤田和男ほか著『大震災以後』岩波書店、1998、pp. 59－61、寺島敦「地震の予知と防災」神戸大学・震災研究会編『大震災5年の歳月』神戸新聞総合出版センター、1999、『日本経済新聞』2003年8月27日、等を参照。
- \*16 風間規男「阪神・淡路大震災と防災政策ネットワーク」『近畿大学法学』第50巻第2・3号、2003、p. 150。
- \*17 高寄昇三『阪神大震災と自治体の対応』学陽書房、1996、p. 39。
- \*18 尾池和夫「地震と日本の都市」『都市問題研究』第49巻第1号、1997、p. 12。
- \*19 松島悠佐『阪神大震災 自衛隊かく戦えり』時事通信社、1996、p. 176。
- \*20 松島悠佐『阪神大震災 自衛隊かく戦えり』時事通信社、1996、pp. 176－177。
- \*21 例えば、早川和男「阪神大震災」『ジュリスト』No.1070、1995、pp. 23－24を参照。
- \*22 神戸大学震災研究会編『大震災100日の軌跡』神戸新聞総合出版センター、1995、p. 10。
- \*23 松浦昇「なぜ想定震度5になったか」日本科学者会議編『日本列島の地震防災』大月書店、

1995。

\*24 高寄昇三『阪神大震災と自治体の対応』学陽書房、1996、p. 39。

\*25 高寄昇三「震災と地方行政」『比較の中の行政と行政観 災害と行政』ぎょうせい、1997、p. 87。もちろん、専門家の警告を受け入れて、地震対策を強化してきた自治体もある。南関東・東海で14の自治体が震度7を想定していた（高寄昇三『阪神大震災と自治体の対応』学陽書房、1996、p. 41）。近畿地方においても、京都府・和歌山県は震度7、京都市・大阪市は震度6を想定していた（風間規男「阪神・淡路大震災と防災政策ネットワーク」『近畿大学法学』第50巻第2・3号、2003年、p. 152）。さらに、早川和男「一被災学者の夢『神戸市長』からの詫び状」『エコノミスト』1995年2月28日号を参照。

\*26 高寄昇三『阪神大震災と自治体の対応』学陽書房、1996、p. 52。

\*27 高寄昇三『阪神大震災と自治体の対応』学陽書房、1996、p. 40。

\*28 高寄昇三『阪神大震災と自治体の対応』学陽書房、1996、p. 23。

\*29 五百旗頭 真「危機管理—行政の対応」『阪神・淡路大震災誌』朝日新聞社、1996、p. 354。

\*30 高寄昇三『阪神大震災と自治体の対応』学陽書房、1996、p. 24。

\*31 五百旗頭 真「危機管理—行政の対応」『阪神・淡路大震災誌』朝日新聞社、1996、p. 354。なお、関東大震災における死者の9割は焼死で、圧死は1割であったのに対して、阪神・淡路大震災での死者の9割は圧死であり、関東大震災に比べると、火災による二次災害は相当程度少なかった。阪神・淡路大震災は関東大震災に比べて、焼失面積は1/50程度（約70ha）であった。阪神・淡路大震災では、延焼速度は時速40m程度で、非常にゆっくり燃えたのに対し、関東大震災では、延焼速度が時速300m程度で、火に追われて逃げ場を失うこととなった（講演「都市の危険度評価と対策実行管理」室崎益輝 平成15年7月29日（火）ドーンセンター4階大会議室1、[http://www.toshibou.jp/kaiinn/vol3\\_oosaka.html#top](http://www.toshibou.jp/kaiinn/vol3_oosaka.html#top)）。

\*32 中橋徹也「神戸と静岡の震災対策になにを学ぶか」科学・編集部編 室崎益輝・藤田和男ほか著『大震災以後』岩波書店、1998、pp. 286—287。

\*33 高寄昇三『阪神大震災と自治体の対応』学陽書房、1996、p. 46。

\*34 五百旗頭 真「危機管理—行政の対応」『阪神・淡路大震災誌』朝日新聞社、1996、p. 370。

\*35 草野厚『官僚組織の病理学』筑摩書房、2001、p. 47。

\*36 五百旗頭 真「危機管理—行政の対応」『阪神・淡路大震災誌』朝日新聞社、1996、p. 362、『朝日新聞』1995年2月17日。

\*37 草野厚『官僚組織の病理学』筑摩書房、2001、pp. 44—45。

\*38 草野厚『官僚組織の病理学』筑摩書房、2001、pp. 44—45。

\*39 五百旗頭 真「危機管理—行政の対応」『阪神・淡路大震災誌』朝日新聞社、1996、p. 351。

\*40 五百旗頭 真「危機管理—行政の対応」『阪神・淡路大震災誌』朝日新聞社、1996、p. 358、松島悠佐『阪神大震災 自衛隊かく戦えり』時事通信社、1996、pp. 131—132。

\*41 風間規男「阪神・淡路大震災と防災政策ネットワーク」『近畿大学法学』第50巻第2・3号、2003年、p. 158。



- \*42 佐々淳行『危機管理』ぎょうせい、1997、p. 208。
- \*43 五百旗頭 真「危機管理—行政の対応」『阪神・淡路大震災誌』朝日新聞社、1996、p. 357。
- \*44 松島悠佐『阪神大震災 自衛隊かく戦えり』時事通信社、1996、p. 178。なお、海上自衛隊への派遣要請は午後7時50分、航空自衛隊へは18日午後9時であった（五百旗頭 真「危機管理—行政の対応」『阪神・淡路大震災誌』朝日新聞社、1996、p. 357、永野節雄「自衛隊の出動は遅かったか」『軍事研究』1995年4月号、pp. 29—30、青木謙知「陸海空自衛隊の出動実績」『軍事研究』1995年4月号、p. 91）。
- \*45 松島悠佐『阪神大震災 自衛隊かく戦えり』時事通信社、1996、p. 180。
- \*46 松島悠佐『阪神大震災 自衛隊かく戦えり』時事通信社、1996、p. 152、p. 183。
- \*47 阿部泰隆「防災・災害法制の現状と問題点」『ジュリスト』No.1070、1995、p. 3。
- \*48 1948年の福井地震以後、地学的に平和な時代と高度成長が一致したが、この時代につくられた建造物に欠陥が多いとの指摘がある（『人と国土』1995年9月号、p. 13）。
- \*49 佐々淳行『危機管理』ぎょうせい、1997、p. 207。
- \*50 佐々淳行『危機管理』ぎょうせい、1997、p. 207。
- \*51 佐々淳行『危機管理』ぎょうせい、1997、pp. 207—208。
- \*52 『セキュリティアン』1995年3月、p. 6。
- \*53 前葉泰幸「災害応急対策と復興対策における国の役割（下）」『自治研究』第75巻第2号、1999、p. 77。
- \*54 内貴滋「防災行政の新たな展開（上）」『自治研究』第72巻第11号、1996、p. 64。
- \*55 神戸市消防局編『阪神・淡路大震災における消防活動の記録』東京法令出版、1995、p. 11。
- \*56 五百旗頭 真「危機管理—行政の対応」『阪神・淡路大震災誌』朝日新聞社、1996、p. 330。
- \*57 五百旗頭 真「危機管理—行政の対応」『阪神・淡路大震災誌』朝日新聞社、1996、p. 330。
- \*58 山田稔「震災にみたリスクマネジメントの実態」『地震危機管理システムの日・米・中比較分析』研究代表者 山川雄巳 平成10年度～平成12年度科学研究費補助金（基盤研究C・2）2001、p. 2、山田稔「次の震災死を減らすため『既存不適格建築』に対する増型固定資産税創設の提案—地震防災対策の原資調達方法の検討—」『地震危機管理システムの日・米・中比較分析』研究代表者 山川雄巳 平成10年度～平成12年度科学研究費補助金（基盤研究C・2）2001。ちなみに、被災地にあった5000棟のマンションのなかでも、建て替えねばならないほどの被害を受けたのは、100棟あまりである。1981年の改正建築基準法の基準以降にたてられたマンションは、3000棟補修であるが、建て替えられるものは、5ないし6棟である（高田 昇「阪神・淡路大震災とその復興から学ぶもの」自治体学会編『まちづくりを問い直す—防災と自治』年報自治体学第9号、良書普及会、1996、p. 5）。
- \*59 五百旗頭 真「危機管理—行政の対応」『阪神・淡路大震災誌』朝日新聞社、1996、p. 330、高寄昇三『阪神大震災と自治体の対応』学陽書房、1996、p. 51。関連する議論として、阿部泰隆『大震災の法と政策』日本評論社、1995、p. 55を参照。
- \*60 京都大学防災研究所編『地域防災計画の実務』鹿島出版会、p. 22。

- \*61 『日本経済新聞』2005年1月11日。
- \*62 『日本経済新聞』2003年8月14日。
- \*63 神谷秀之「求められる『使い勝手のいい』助成制度」『地方行政』2005年1月17日。
- \*64 山口祥義「国の危機管理と地方公共団体」『自治研究』第74巻第8号、1998、p. 85、多賀谷一照「危機管理と行政システム(4)」『自治研究』第76巻第10号、2000、p. 48。
- \*65 内貴滋「防災行政の新たな展開(上)」『自治研究』第72巻第11号、1996、pp. 49-53。
- \*66 五百旗頭 真「危機管理—行政の対応」『阪神・淡路大震災誌』朝日新聞社、1996、p. 358。
- \*67 猿渡知之「自治体消防による新しい大規模災害応急対策の研究(2)」『自治研究』第72巻第8号、1996。
- \*68 内貴滋「防災行政の新たな展開(中)」『自治研究』第72巻第12号、1996、p. 58。金澤博範「阪神・淡路大震災における災害派遣の教訓をふまえた各種の措置について」『セキュリティアン』1996年3月号、pp. 28-29。
- \*69 「西部地震と自衛隊の活躍」『セキュリティアン』2001年1月号、pp. 6-7、『日本経済新聞』2003年8月20日。兵庫県においても、防災監や防災局の設置、災害対策センターの整備、災害対策要因の確保、情報通信システムの整備、広域防災拠点の整備などが行われてきた(『近代消防』2005年3月号、p. 25)。なお、同月号には、東京消防庁の震災対策、静岡県東海地震対策、名古屋市の震災対策、東南海・南海地震に対する三重県の取り組み、京都市の震災対策、大阪府の震災対策についての特集も見られる。
- \*70 Leo Bosner「FEMA 危機管理専門官から見た日本の危機管理」『月刊フェスク』2001年11月号、p. 9。
- \*71 緊急消防援助隊については、たとえば、猿渡知之「自治体消防による新しい大規模災害応急対策の研究(1)(2)(3)」『自治研究』第72巻第6・8・10号、1996を参照。
- \*72 佐々淳行『危機管理』ぎょうせい、1997、p. 208。
- \*73 内貴滋「防災行政の新たな展開(中)」『自治研究』第72巻第12号、1996、p. 60。金澤博範「阪神・淡路大震災における災害派遣の教訓をふまえた各種の措置について」『セキュリティアン』1996年3月号、pp. 30-31。
- \*74 『日本経済新聞』2005年1月11日。
- \*75 『日本経済新聞』2003年8月18日。
- \*76 Leo Bosner「FEMA 危機管理専門官から見た日本の危機管理」『月刊フェスク』2001年11月号、p. 14。
- \*77 Leo Bosner「FEMA 危機管理専門官から見た日本の危機管理」『月刊フェスク』2001年11月号、pp. 10-12。
- \*78 多賀谷一照「危機管理と行政システム(3)」『自治研究』第76巻第6号、2000、pp. 44-47を参照。
- \*79 『エコノミスト』2004年12月7日号、p.20。
- \*80 林 春男『いのちを守る地震防災学』岩波書店、2003、p. 29。

## 災害に強い都市の再生をめざして——都市空間概念への統合化と「共助」原理への転換

名古屋大学大学院法学研究科教授 千葉 恵美子

### 1. 予防対策の重要性

阪神・淡路大震災で人的被害を大きくした根本的な原因は、災害に対する都市空間の脆弱な体質を放置し続けてきたことにある。室崎報告<sup>(1)</sup>の重要なメッセージはこの点にある。人的な被害を最小限に食い止めるためには、壊れない街、燃えない街の建設をすすめることが必要であり、老朽化した住宅、密集市街地の改造が急務である。

今後予測される大地震が、わが国の大都市圏を直撃する可能性が高いとすれば、災害対策の中心は、応急対策から予防対策に比重が移されるべきであり、防災の視点からどのように都市を改造していくのかを徹底的に検証し、政策を立案し実行する必要があることになる。

もっとも、「災害に強い都市」を建設することは抽象的には誰もが賛同できるとしても、具体的にどのようにしてこれを実践するのかという点になると、その筋道はあいまいになる。

### 2. これまでの評価軸

震災予防・復興に関する政策の策定にあって、障害の一つとなっているのは、住宅の耐震化・再建は個人の資産形成の問題であり、公的資金を投入することは認められないとする理解にある。このような観点から、住宅の耐震化や再建は「自助」努力が原則とされることになる。これに対して、「公助」が問題となる領域は、困窮者に対する生活の保障に限定され、社会政策的観点から住宅に対する補助を補完的に行うという図式が、政策を立案する際の基本的な枠組みとなってきた。澁谷報告<sup>(2)</sup>では、このような構図を前提とし、「たえまえ」としては復興過程における「公助」の補充性の原則を維持しながら、実質的には個人の住宅再建に公的な支援を拡大するための施策が提言されている。

しかし、他方で、安全な街を建設するためには私権の制限もやむをえないとする議論が行われてきたことは、周知のとおりである。第二次世界大戦後、財産権の内容は公共の福祉に適合するように法律で定めるとする規定が憲法に置かれ（憲法 29 条 2 項）、民法にも私権は公共の福祉に適合しなければならないとする規定（民法 1 条 1 項）が設けられた。特に、1960 年代の高度経済成長期以降、わが国では、都市問題・環境問題を解決するために、社会的公共性の観点から土地所有権に一層の制限が加えられるようになった。1989 年に制定された土地基本法でも、土地が公共の利害に関係する特性があることに鑑み、公共の福祉を優先させるとしている（土地基本法 2 条）。

このように、都市の居住環境を考えるためには、従来、二つの異なる評価軸——住宅自体の耐震化・再建は私権の問題であり、「自助」の原理を原則とし、個人の資産形成に対する公金支出の抑制論が、他方で、住宅を取り巻く居住環境については、公益が優先され、居住環境に関する私的所有権の制限論——が共存してきたことになる。

しかしながら、「災害に強い都市」を建設するには、住宅の耐震化・再建と区画整理などの都市改造計画は、いわば車の両輪であり、相互に関連づけて政策が遂行されるべき課題であるはずであ

る。前述した議論の「ブレ」をもたしている原因は、住宅と居住環境の帰属主体が誰かという視点から両者を分離し、政策立案の原理を二分していくことにその原因があるように思われる。小浦報告(3)にある「景観」の問題は、この点についての疑問の提示であるといえる。個別の建設行為が、都市の景観に与える影響は極めて大きいからである。乏しい資金でひ弱な個人住宅が縮小再生産されても、災害に強い都市ができあがるはずはないといえる。

### 3. 都市空間概念への統合化と「共助」原理への転換

従来の思考様式（住宅に関する私権の優先⇒自助の原理優先の原則・公助の原理による補完、住宅環境・居住環境に関する公益の優先⇒公助の原理優先の原則・私益の制限）を克服するためには、住宅と住宅を取り巻く居住環境を「都市空間」という概念の下に統合化し、対立する私人間の利害の調整と行政による支援という枠組みの中で、問題を捉え直すことが必要であるように思われる。

都市空間には、より私人による支配が強くあらわれる対象と一般公衆の共同使用が強くあらわれる対象があるにすぎないとすると（「都市空間」への統合化）、いずれの対象についても、都市の安全な居住空間を創出するためには、私的な財産権には内在的な制約があることを市民相互間で承認した上で、市民間の利益——個人間の利益ないし個人と一般公衆の利益（公益ではないことに注意）——をどのように調整するのかという視点から問題に接近することが求められることになる（「共助」原理への転換）。

個人住宅の耐震化・再建問題は、確かに、当該住宅の所有者の私的所有権の内容・行使にかかわる問題であるが、当該住宅を取り巻く居住環境を考慮すると、ほかの私人（当該土地を取り巻く土地・建物・道路などの所有者・利用者）の利害との調整を必要とすることになる。また、道路などの公共物については、国・公共団体が直接支配管理を行い一般公衆の共同使用に供されているが、公共の用に供されるからといって公益が超越的に認められるわけではなく、当然に私的所有権との調整を否定すべき論理的必然性があるわけではないことになる。また、国や地方自治体は、紛争の事前予防のために市民間の利益を調整するために父権的に介入するというよりは、政策決定過程や政策執行過程に応じて市民間の「共助」を支援する調整役や情報提供者としての役割を担うべきことになる。

### 4. 共助の原理の具体化と行政の役割

都市に安全な居住空間を創出するために、私人による支配が強くあらわれる対象についても、一般公衆の共同使用が強くあらわれる対象についても、市民間の「共助」を政策立案の基本原則として解決策を模索することが必要とされ、私権の調整のために行政による積極的支援がおこなわれるべきであるとしても、それにはかなりのバリエーションがあり、調整のあり方も行政の支援のしか

たも一様ではない。

「災害に強い都市」を建設するためには、災害の発生する以前に、その地域に居住していた住民の住み方や生活のしかたの見直しを求める必要性が生じる場合がある。確かに、行政当局がこれまで実現できなかった都市計画や道路網の整備を災害復興過程で市街地の都市改造の実現として行うことは、「災害に強い都市」の建設という目的には適合的であるかもしれない。しかし、当該土地や住宅に居住する人々の視点からすると、「生活」の視点が欠落しており、震災のみならず復興の過程でも、人間らしい暮らしを破壊しかねない。住民や市民に安全な生活環境を保障するためには、物理的に安全な住環境を保障することは必要条件であっても十分条件ではない。阪神大震災の復興過程においても、災害に強い都市に改造する行政計画と市民に安全で活力ある暮らしを保障することが、現実の政策の実現過程では対立する場合があることが明らかになった。この点で、震災のみならず、復興の過程で被害を被った人々に対して、生存権を内包する権利として財産権概念の再構築を説く棟居報告<sup>(4)</sup>の指摘は極めて重要である。

ただ、都市空間の重要な構成部分である私的所有権部分は細分化され、かつ、その権利関係は複雑である。また、都市部の不動産の資産としての価値を考慮すると、不動産の利用について多くの公的規制があるにもかかわらず、私人間の権利関係については個人主義的な主張が強くあらわれることになる。

このような状況の下では、①市民の参加が保障されていること、②私人間の利害調整も公開の手続の中で行われること、③様々な利害を総合的に調整するために、街づくりの青写真を策定することが必要である。このような観点からは、とりわけ行政計画の策定とその手続が極めて重要となる。

i) 市民参加という場合、市民を集めて行政や事業者が説明し、これに一部の市民が意見を述べ質問をするという方式が一般的である。しかし、市民に安全で活力ある暮らしを保障しながら、災害に強い都市に改造するためには、行政計画策定の原案作成あるいは構想段階から市民が積極的に参加する方式や市民に複数の政策案をその長所短所を含めて開示する方式など、利害調整のプロセスに応じて、市民と行政の協働を可能にする市民参加の方式が重要である。特に、地区計画を策定する際には、地区の特性と住民の生活に配慮した街づくりを推進するため、市民が地区計画を自ら積極的に策定し行政が支援する方式や市民団体と行政が対当な当事者として街づくりについて協定を締結する方式など、能動的な市民参加制度の設計が考えられるべきである。建築協定については、全員合意の要件を緩和する一方で、手続的権利を保障し、行政が協定の合理性を審査するなどの方法で、合理性を担保することも考えられる。

ii) 建築基準法に基づく建築確認・違法建築物に対する除却命令などの行政行為、都市計画法に基づく行政計画、あるいは、建築協定などの行政協定以外にも、租税免除・補助金・融資などの誘導措置、さらにこれらの効果的な組み合わせを模索することが重要である。

また、これらの手法は、①当該手法が都市の安全な居住空間を創出する目的に適合的かどうか、②目的に適合的であるとしても、目的達成の手段として必要不可欠であるかどうか、③手段と目的とが均衡しているかどうかという観点から検証され、制度の見直しへとフィードバックされること

が必要となる。

iii) より広域的な行政計画のもとで、街づくりをどのように推進するかは、広域計画を優先する現行法のもとでは、大きな問題をはらんでいる。地方分権との関係では、国などの広域計画が基本的な枠＝指針を設定するとしても、市町村の地区計画の自由な計画策定を原則とすることが必要になる。

iv) 一方、私人による支配が強くあらわれる対象のうち、特に、重要となるのは、マンションの建替え・再建問題である。今後、10年間に100万戸ほどのマンションが建築後30年を越えるといわれており、次々に老朽化したマンションの建替え作業がおこなわれることが予定されている。災害に強い都市空間を創設するためには、都市の主要な居住空間であるマンション一般について私人間の「共助」を基本原理とした解決策を模索すること、また、公的供給住宅や公団の団地だけでなく民間のマンションを含めて、行政が市民間の利害の調整役・情報提供者として積極的な役割を担うことが要請される。

伊藤報告<sup>(9)</sup>は、建替え決議にいたる区分所有者間の手続的権利の保障によって、多数決原理による区分所有者間の利害の調整をめざしている。災害に強い都市の建設という視点からは、マンションの建替え決議の合意プロセスが問題の出発点となるが、さらに、マンションの建替え決議後、区分所有建物が再建・建替えまでの団体形成・合意形成のプロセスが重要となる。

このような観点からは、マンション建替えについての手続を全面的に定めた專業法であるマンション建替え円滑化法と建物区分所有法の連動・対応関係を明らかにすること、マンション建替え円滑化法が範とした都市再開発法・密集法との対比は不可避であり、私人間の利害調整には、これまで馴染みがない権利変換システムの導入などの行政的手法と民事法との兼ね合い、また、この分野における行政の支援のあり方がさらに検討される必要がある。

#### 注

(1) 室崎益輝「阪神・淡路大震災が投げかけた政治・経済・行政へのメッセージ」『DRI 調査研究レポート Vol.4 震災復興と公共政策』, 人と防災未来センター, 2004, pp.1-19

(2) 滝谷和久「被災者生活再建支援制度の拡充について」『DRI 調査研究レポート Vol.4 震災復興と公共政策』, 人と防災未来センター, 2004, pp.98-124

(3) 小浦久子「震災後の大都市復興の実態と課題」『DRI 調査研究レポート Vol.4 震災復興と公共政策』, 人と防災未来センター, 2004, pp.125-136

(4) 棟居快行「小浦報告を受けて」『DRI 調査研究レポート Vol.4 震災復興と公共政策』, 人と防災未来センター, 2004, pp.163-164

(5) 伊藤栄寿「大西報告を受けてーマンションの建替え制度とその評価ー」『DRI 調査研究レポート Vol.4 震災復興と公共政策』, 人と防災未来センター, 2004, pp.165-168

(2005年4月2日脱稿)

## 財産権保障という観点から見た災害復興の評価基準

北海道大学大学院法学研究科 教授 棟居 快行

### 1. 問題の所在

これまで財産権保障について社会的拘束性・状況拘束性などの概念が立てられ、それによってまちづくりのための財産権規制が正当化されようとしてきた。つまり、災害時を前提としない、いわば平時の財産権理論は、所与の財産権に対して社会の側がどのような規制をどこまで及ぼしうるか、補償は必要か不要か、という議論に過度に集約されてきたように思われる。まちづくりのアイデアが先行し、財産権がそれに合わせるべきだとされてきたのである。

これに対して、災害復興という、非平時のまちづくりにあたっては、災害前の財産権の有り様こそが災害復興の理念をリードし、その方向性を決めるべきであろう。災害前の自生的な街のエトス（これこそが具体的財産権の「制度的保障」の核心部分ともいえる）を災害後に復興することが、財産権保障の観点からまちづくりの政策評価の項目に加えられるべきだと考える。

### 2. モデルの提示

このような観点から、既存の「まち」の人的ネットワークという意味におけるコミュニケーション空間の回復の有無、程度こそが災害復興の評価基準とされるべきであるとの結論に達した。

ここにいう、まちづくりの担い手につき、これまでの代表的なものを行政モデルと私権モデルに区別することができるが、さらに市民社会モデルを提示することが可能である。

A 行政モデル・・・計画合理性、没個性を特徴とし、住民の役割は＜参加＞どまりである。防災の物理的なインフラ作りには強い。

B 私権モデル・・・無計画、個性的だが不調和でありうる。防災の物理的なインフラ作りには弱い。拒否権という意味で＜参加＞的な機能は発揮しうるが、実際にはゴネ得で売却というのが従来のパターンであった。

C 市民社会モデル・・・住民が財産権に限定されない生活利益（環境、福祉、安全、雇用、景観など）を守り発展させるために共同決定をする。＜建築協定＞はそのある意味で偏った一種であるといえる。ある程度の計画合理性と個性、対災害性があり、バランスがいい。

### 3. 小括

災害前には私権ベースに支えられてきた市民社会を、私権が喪失し混乱に陥った災害直後に行政ベースで支えることはやむをえない。しかしながら、小浦報告にあるように、コミュニケーション

---

の場を維持することが復興であり、行政の役割である。支援金もその目的で捉えれば正当化されよう。法＝権利＝裁判という場の支えのいらない、コミュニケーション空間（＝街）それ自体の存立の保障が必要なのである。財産権保障をこのようなコミュニケーションのネットワークの保障という人格権的な保障であると捉えなおせば、こうした意味での財産権保障の回復こそが「街の復興」の評価基準とされることになる。



## 最近の被災者支援制度の動向について —被災者生活再建支援法と自治体による独自施策との連携

大分大学教育福祉科学部 講師 山崎 栄一

### はじめに

2004年から2005年前半にかけて、被災者支援制度が大きな転換点を見せた。第一に、1998年に制定された被災者生活再建支援法（以下、「支援法」と略す場合がある）が2004年4月から制度改正されたこと、もう一つは、支援法改正後に多くの自然災害が発生し、それに伴い自治体が様々な独自施策を講じたことがその要因である。

そのような被災者支援制度の動向を整理することには意義があると思われる。というのは、支援法の改正が自治体の独自施策や改正の要望を見据えながら行われ、反対に、自治体の独自施策というものが支援法を意識しながら行われるという相互関係に立っていることから、被災者支援制度の動きを整理することで、将来的にどのような発展を遂げていくのかが予測可能となるからである。

本稿は、まず、支援法の制定とそれ以降に実施された自治体の独自施策を概観することから出発する（1.）。ついで、支援法の改正とそれ以降に実施された自治体の独自施策を概観した上で（2.）、独自施策の形態の整理を試みることとする（3.）<sup>(1)</sup>。各制度の詳細は末尾の図表を参照されたい。最後に、将来に残されている課題について言及を行う（4.）。

### 1. 被災者生活再建支援法の制定とそれに伴う自治体の独自施策

#### (1) 被災者生活再建支援法の制定<sup>(2)</sup>

被災者生活再建支援法は1995年の阪神・淡路大震災を期に、1998年に成立した法律である。支援法は、被災者支援の法制度のあり方をめぐり2度にわたって継続審議が行われた中、短期間の審議で、駆け込み的に成立を見た妥協的な法律であった。そのため、法案成立以前からすでに様々な問題が指摘されていたし、法施行後も様々な問題が噴出することになる。

支援法の目的は、「自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者であって経済的理由等によって自立して生活を再建することが困難なものに対し、都道府県が相互扶助の観点から抛出した基金を活用して被災者生活再建支援金を支給するための措置を定めることにより、その自立した生活の開始を支援すること」にある（支援法第1条）。そして、ここにいう自然災害とは、暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火その他の異常な自然現象により生ずる災害をいう（支援法第2条第1項）。

「生活再建支援金（現在の生活関係経費）」の使用用途は、通常経費（法改正後の通常分）と特別経費（法改正後の特別分）に分かれていた。ただし、2005年の政令改正後にこの区分は廃止されることになる（2.の(1)の⑥）。ちなみに、「通常経費（通常分）」としては、①被災世帯の生活に通常必要な物品（内容は総理府令で定める）の購入費又は修理費、②住居の移転に通常必要な移転費（ただし④を除く）があった。「特別経費（特別分）」としては、③被災世帯の居住する地域又は被災世帯に属する者の特別な事情により当該世帯の生活に必要な物品（内容は総理府令で定める）の購入費又は修理費、④被災世帯に属する者の住居の移転のための交通費、⑤住居を賃借する

場合における当該住宅の借家権の設定の対価、⑥その自然災害によって負傷し、又は疾病にかかった者の医療費があった。

住居の全壊（焼）又は半壊（焼）で取り壊しをしたか、長期にわたり住宅が使用不能になることに加えて、所得・年齢制限がある。支援法発足当時は、生活再建に対して最大100万円が支給された。法制定時からの支援策である生活再建と法改正後に追加される支援策である住宅再建・住宅補修の区別については、3.の(5)のb)を参照されたい。

## (2) 支援法の発動要件と独自施策（グループA）

以下においては、支援法にどのような問題があり、それをどのように自治体が補完してきたのかを概観していくことにする。

被災者生活再建支援法は、自然災害が起これば当然に支援が行われるわけではない。支援法には支援が行われるために必要な災害の規模が定められている。

被災者生活再建支援法の発動要件は、1 災害救助法施行令第1条第1項第1号又は第2号の被害が発生した市町村における自然災害 2 10以上の世帯の住宅が全壊した市町村における自然災害 3 100以上の世帯の住宅が全壊した都道府県における自然災害(旧施行令第1条)となっていた。災害救助法の発動要件は、たとえば、市町村で人口5000人未満の場合、30件の全壊が必要とされ、都道府県レベルで1000件(人口100万人未満)の全壊が生じた場合は、市町村で人口5000人未満の場合、15件の全壊が必要とされていた(旧施行令第1条)。

そのような状況を踏まえて、支援法の適用対象にならない市町村の被災世帯に対しても支援法と同等の支援を行う独自施策をとる自治体も現れた。具体的には以下の施策がある。

- ・「福島県被災者生活再建支援補助金交付要綱」(以下、「福島県—A①」と略す)
- ・「生活再建給付金要綱」(以下、「福島県—A②」と略す)
- ・「栃木県被災者生活再建支援金支給事業実施要領」(以下、「栃木県—A」と略す)
- ・「被災者生活再建支援事業費補助金交付要領」(以下、「岩手県—A」と略す)
- ・「被災者自立生活再建支援補助金交付要綱」(以下、「静岡県—A」と略す)
- ・「山口県被災者生活再建支援金支給事業実施要領」(以下、「山口県—A」と略す)
- ・「岡山県被災者生活再建支援金支給事業実施要綱」(以下、「岡山県—A」と略す)
- ・「広島県被災者生活再建支援補助金交付要綱」(以下、「広島県—A」と略す)
- ・「島根県被災者生活再建支援交付金要綱」(以下、「島根県—A」と略す)

恒久化されている制度としては、福島県—A②、静岡県—A、広島県—A、島根県—Aがある。災害限りの暫定的な措置として、福島県—A①、栃木県—A、岩手県—A、山口県—A、岡山県—Aがある。

このような独自施策を踏まえて、改正後の支援法においては発動要件が多少緩和された(2.の(1)の①)が、それで問題の根本が解決したわけではない(3.の(3))。

### (3) 法改正前における住宅再建支援に関する独自施策（グループB）

制定された当初の支援法は、さきほども言及したとおり、住宅に対する損害を要件にしながら、生活必需品等を購入するための「生活再建支援金（現在の生活関係経費）」を支給するものであった。ゆえに、住宅の再建・補修については何の支援もなされることはなかった。

そのような状況を踏まえて、支援法の支給外である住宅の再建・補修に対して、独自の支援措置を講じる自治体が現れた。具体的には以下の施策がある。

- ・「住宅復興補助金」（以下、「鳥取県―B①」と略す）
- ・「鳥取県被災者住宅再建支援基金」（以下、「鳥取県―B②」と略す）
- ・「住宅修繕支援制度」（以下、「島根県―B」と略す）
- ・「鳥取県西部地震被災高齢者世帯等住宅支援事業費補助金交付要綱」（以下、「岡山県―B」と略す）
- ・「被災住宅再建支援金」（以下、「宮城県―B」と略す）
- ・「平取町被災者住宅再検討支援金交付要綱」（以下、「平取町―B」と略す）

第一に、住宅再建支援制度の欠如を補う独自施策としては、2000年10月に起きた鳥取県西部地震における被災自治体の独自施策がある。

まず、鳥取県では、住宅の新築等に対して300万円、住宅補修等に対して150万円、液状化復旧に対して150万円、石垣補修に対して150万円を限度として支給した（鳥取県―B①）。これは暫定的な独自施策であったが、その後2001年に制度としての恒久化が図られた（鳥取県―B②）。

島根県では、高齢者（65歳以上）・障害者が属する世帯であって、かつ市町村税が世帯非課税の世帯に対して最大200万円（特定地域においては300万円）の住宅修繕（現物支給）が行われた（島根県―B）。

岡山県では、高齢者（65歳以上）・生活保護の被保護者又は要援護者・障害者であって、かつ市町村税が世帯非課税の世帯に対して、53万1000円以内の住宅修繕（現物支給）が行われた（岡山県―B）。

第二に、2003年7月に起きた宮城県北部連続地震において、宮城県は住宅再建に対して100万円、住宅補修に対して50万円を限度として支給した（宮城県―B）。

第三に、2003年8月に起きた台風10号につき、北海道平取町は生活再建に対して50万円、住宅再建に400万円、住宅補修に250万円を限度として支給した（平取町―B）。

これらの住宅再建支援は、2004年4月の支援法改正を促す先駆的な独自施策であったと評価できる。

### (4) 長期避難に関する独自施策（グループC）

2000年6月26日に起きた三宅島噴火災害においては、島民の長期避難が続いた。そのために、避難生活における所得保障を含めた生活保障ならびに避難解除後の帰島支援を東京都が独自に行っている。具体的には以下の施策がある。

- ・「東京都被災者生活再建支援金支給要綱」（以下、「東京都一C①」と略す）
- ・「三宅村災害保護特別事業」（以下、「東京都一C②」と略す）
- ・「災害被災者帰島生活再建支援金」（以下、「東京都一C③」と略す）

第一に、支援法の適用対象とならない世帯で避難生活により収入の道を失ったものに対して最大50万円の支援が行われた（東京都一C①）。

第二に、義援金を含めた預貯金が500万円以下で、収入認定額が基準額以下の世帯に対しては、生活保護制度と同等の支援を行った（東京都一C②）。これは、以前から提唱されていた「災害保護」という概念を制度化したものである<sup>(3)</sup>。

第三に、2003年における収入が1000万円以下の世帯で、以前に支援等を受けていない世帯に対して、帰島後に住宅を新築・改築・修繕等を行う場合に150万円を限度とする支援を行うことにしている（東京都一C③）。

## 2. 被災者生活再建支援法の改正とそれに伴う自治体の独自施策

### (1) 2004年4月の法改正<sup>(4)</sup>ならびに2005年6月の政令改正<sup>(5)</sup>

法案成立当時には議論が成熟しきれていなかった住宅再建支援制度については、支援法の附帯決議において5年後の2003年に見直しが行われることになり、2004年4月に法改正が行われた（①～⑤）。ついで、2005年6月には支給手続について政令の改正が行われている（⑥）。

#### ①対象自然災害要件の緩和

法適用自然災害の対象となる市町村に隣接する市町村（人口10万人未満の者に限る）において、当該自然災害により5以上の世帯の住宅が全壊した場合、その隣接する市町村についても法の適用を行うこととする（新施行令第1条）。

#### ②支援対象の拡大

これまででは、全壊か半壊でも取り壊しがなされる場合に限定されていたのに対し、大規模半壊の場合も支援対象とする。大規模半壊では、取り壊しをする必要はなく、住宅の補修に対して支援がなされる。ここにいう、大規模半壊とは「全壊に準ずる程度」の被災と位置づけられている。

#### ③居住安定支援制度の創設

生活再建支援金に居住安定支援を行うための「居住関係経費（最高200万円）」が新たに設けられた。ここにいう居住関係経費とは、建替え、補修に係る解体撤去・整地費及び借入金関係経費、家賃等の諸経費である。被災者が住宅の再建をあきらめて賃貸住宅に入居した場合も、支援金が支給される（最高50万円）。従前より、家財道具調達等を支援するために支給されていた支援金は、

「生活関係経費（最高 100 万円）」として位置づけられた。これにより、2 つの支援金で最高 300 万円が支給されることになった。

#### ④長期避難世帯特例

避難指示等が解除されないまま通算 3 年以上経過した場合であって、当該避難指示等が解除された後 2 年以内に、従前居住していた市町村内に居住する世帯に対し、従来の生活関係経費に加え、必要となる移転費、物品購入・補修に必要な経費を 70 万円を上限として認める（ただし、支援法の支給限度額の範囲内）。

#### ⑤財源上の措置

都道府県が拠出した運用資金を、取り崩し可能なものとする。併せて、拠出に係る地方債の特例措置も創設する。

#### ⑥ 2005 年における政令・府令の改正

政令・府令改正前においては、生活関係経費の特別分に関しては、物品の購入限度数や 1 品あたりの限度額、地域に係る限定が存在していたが、このような生活関係経費の区分（通常分・特別分）を廃止している。また、概算（前払い）で支給できる限度額が拡大され、全額概算払いも可能となった。

この改正内容は、2004 年 4 月 1 日以降の自然災害（三宅島噴火災害）から適用されることになった。

#### (2) 2004 年の風水害等における独自施策（グループ D）

2004 年は、台風や豪雨といった風水害が非常に多い年であった。そのため、少なからずの自治体が独自施策を講じていった。具体的には以下の施策がある。ただし、高知県が行った施策は 2001 年の豪雨災害において講じた施策である。

- ・「新潟県被災者生活再建支援事業補助金交付要綱」（以下、「新潟県—D」と略す）
- ・「被災者住宅再建事業費補助金交付要綱」（以下、「静岡県—D」と略す）
- ・「被災者住宅再建補助金」（以下、「福井県—D」と略す）
- ・「福井市被災者住宅再建事業補助金交付要綱」（以下、「福井市—D」と略す）
- ・「岐阜県被災者生活・住宅再建支援事業費補助金交付要綱」（以下、「岐阜県—D」と略す）
- ・「三重県被災者生活・住宅再建支援事業費補助金交付要領」（以下、「三重県—D」と略す）
- ・「地域再建被災者住宅等支援事業」（以下、「京都府—D」と略す）
- ・「高齢者住宅再建支援事業補助」（以下、「兵庫県—D」と略す）
- ・「生活再建支援給付金補助事業」（以下、「岡山県—D」と略す）
- ・「徳島県住宅再建特別支援事業」（以下、「徳島県—D」と略す）

- ・「高知県被災者生活再建緊急支援事業費補助金交付要綱」（以下、「高知県―D」と略す）
- ・「被災者生活再建緊急支援事業」（以下、「愛媛県―D」と略す）

特徴は、①支援法では適用されない半壊・一部損壊・床上浸水に対する支援が行われたこと、②支援法の居住関係経費では支援がなされない、住宅の再建・補修そのものに対する支援が行われたことである。

### (3) 新潟県中越地震における施策（グループE）

2004年10月23日に起きた新潟県中越地震においては、以下の2つの独自施策が講じられている。

- ・「住宅応急修理支援」（以下、「新潟県―E①」と略す）
- ・「被災者生活再建補助金」（以下、「新潟県―E②」と略す）

#### a) 新潟県―E①

災害救助法が適用（ほとんどの市町村が適用）された市町村の世帯に対して、災害救助法上の上限額60万円に加えて最大100万円の応急修理が行われた。これは、災害救助法上の支給に対する上乗せ措置であった。当初、住宅応急修理支援には、支援法と同等の所得制限が設けられていたが、2004年11月30日付けで所得制限は撤廃されている（この措置は遡及適用された）。

#### b) 新潟県―E②

支援法が適用（全県で適用）された市町村の被災世帯に対して、最大100万円の支援が行われた。これは、支援法の支給に対する上乗せ・横出し措置であり、支援対象については、半壊の場合の支援対象とされ、所得・収入制限もなく、住宅の再建・補修もその対象とされる。

### (4) 福岡県西方沖地震における施策（グループF）

2005年3月20日に起きた福岡県西方沖地震において、福岡市は一般被災者を対象とする制度と特定の農漁村地域の被災者を対象とする制度の2本立てで、独自の施策を展開している。具体的には以下の施策がある。

- ・「地震被災住宅再建支援金」（以下、「福岡市―F①」と略す）
- ・「地震被害農漁村特定地域再生支援金」（以下、「福岡市―F②」と略す）

これらの施策は、双方同時に受給されることのない施策であるが、それぞれの違いを見てみよう<sup>6)</sup>。

a) 福岡市―F①

目的は、「被災者がより円滑に生活再建できるよう、国等による従来の施策に加え、建替え、補修等について支援」することにある。

支援対象は、半壊以上の被害を受けた世帯である。

所得・年齢制限は支援法と同等である。

支給限度額は全壊 300 万円、大規模半壊 150 万円、半壊 150 万円で、それぞれ実際にかかった費用の 1/3 を補助する。住宅の建替え・補修そのものにも補助される。

b) 福岡市―F②

目的は、「大きな被害画面に広がり、職住両面で深刻に状況にある農漁村コミュニティの自力再建の意欲向上に資するため、国等による従来の施策に加え、建替え、補修等について支援」することにある。

支援対象は、一部損壊以上の被害を受けた世帯である。

所得・年齢制限はない。

支給限度額は建替え 300 万円、補修 150 万円である。補修のみ実際にかかった費用の 1/3 を補助する。住宅の建替え・補修そのものにも補助される。

福岡県の独自施策の場合、福岡市―F①の場合は、福岡市内での住宅再建であれば支給されるのに対して、福岡市―F②の場合は、被災した校区内での住宅再建が条件とされており、まさに、農漁村コミュニティの再建のための制度である。ただし、被災地においても引き続き生活をしていくための裏付けとなる産業支援も並行して行われなければ、施策の成果は上がらないであろう。

これらの施策を比較してみると、福岡市―F②の方が優遇された施策であるということが分かる。まず、なぜこのような二本立ての制度となっているのであろうか。それは、福岡市―F①は「保健福祉局」の発案により、福岡市―F②は「農林水産局」の発案により設けられた制度だからである。

たしかに、福岡市内でも都市部と農漁村部が存在しているが、同一市内で被災地の事情が異なるゆえに支援メニューも異なるというのは、どこまで許容が可能なのであろうか。

すなわち、同じ災害によって起きた被害に対して、地域によって異なる支援制度を設け、適用させることについては、どこまで合理的な説明が可能なのかという問題が生じる（4. の（2））。

(5) 兵庫県の独自施策（グループG）

兵庫県は、阪神・淡路大震災の教訓をもとに、独自の手法で様々な支援制度を構築している。具体的には以下の施策がある。

- ・「居住安定支援制度補完事業」（以下、「兵庫県―G①」と略す）
- ・「住宅再建等支援金制度」（以下、「兵庫県―G②」と略す）
- ・「兵庫県住宅再建共済制度」（以下、「兵庫県―G③」と略す）

a) 兵庫県—G①

2004年4月から支援法改正と同時に施行された兵庫県の「居住安定支援制度補完事業」により支給される「居住安定支援助成金」は、全壊（焼）により新築・購入する場合に最大200万円、大規模半壊により補修を行う場合に最大100万円の独自支給を行うことにしている。これは、一応は恒久的な制度であるが、支援法により支給されている生活再建支援金の居住関係経費において、住宅の再建・補修そのものにも支給が認められることになったあかつきには、その役割を終えることになる。

この事業は以下の点において、被災者生活再建支援法の問題を補っている。

- ①支援法に定める適用基準を満たさない小規模な自然災害についても事業の対象となっている（これは、2004年8月の台風16号による被害から実施）。
- ②住宅の再建ならびに修理そのものについても支援がなされる。
- ③所得が500万円を超える世帯であっても、2分の1は支給される（ただし、800万円の世帯まで）。

b) 兵庫県—G②

この制度は、兵庫県—G③が施行（2005年9月より）されるまでの「つなぎ的措置」として発足した制度である。

この制度は、支援法ならびに兵庫県—G①による支援をもってしてもなお費用を要する場合に支給される支援金である。

所得800万円以下の世帯につき、全壊から床上浸水の被害に至るまで支援金が支給される。全壊の場合は最大100万円、床上浸水の場合でも最大25万円が支給される。この支援金は、被災した市町村内において住宅再建・補修をする場合にのみ支給される。

c) 兵庫県—G③

兵庫県は以前より、自助努力と公的支援には限界があるという認識に立ちながら、公助（支援法）と自助（地震保険）を補完する制度として共助（住宅共済制度）の仕組みを作ろうとしてきた<sup>7)</sup>。

以前、兵庫県が共済制度の創設を検討していた際、強制加入の共済制度を念頭に置いていたようであるが、強制加入となるとその合憲性や、共済金を徴収する市町村の負担等が問題として取り上げられ、最終的には任意加入の制度となっている。

この制度は、兵庫県内の住宅所有者であれば、年額5000円（新規加入は月額500円）を負担することで加入することが出来る。自然災害により、半壊以上の被害を受けた加入者は、住宅を再建・購入した場合は600万円が支給され、住宅を補修した場合は全壊の場合200万円、大規模半壊100万円、半壊50万円が支給される。ただし、住宅の再建・購入・補修をしない場合は10万円しか支給されない。

公助—共助—自助の三段構えを想定しているのも、地震保険との併用も可能となっている。

この共済制度は、明らかに持ち家重視の制度である。仮に、持ち家であった世帯が借り家に方向転換した場合、10万円しか支給されないわけで、かえって損をする可能性もある。持ち家政策を



誘導していく施策であるいっても、施策の意向に沿わない被災者に対してペナルティーをかけようともいうのであろうか。

### 3. 独自施策のタイプ別整理

#### (1) 総論

自治体の独自施策というのは、従来の被災者支援制度（災害救助法・被災者生活再建支援法）に対して、何らかの形で支援対象や支給内容を「上乘せ」「横出し」したものである。なぜ、「上乘せ」「横出し」という表現にしているのかといえば、これらの独自施策が従来の災害救助法・生活再建支援法の不備を補うという形で制定されているからである。

すなわち、「上乘せ」的な措置が講じられるのは、被災者支援が従来の法制度上の支給金額では不十分であるという認識に端を発している。他方、「横出し」的な措置が講じられるのは、①支援法の発動要件が限定されていること、②支援金の支援対象についても被害度から見ると全壊・大規模半壊等に限定され、半壊・一部損壊・床上浸水の場合は対象とはならないこと、③所得・年齢制限がかけられていること、④支援金の使用用途が住宅再建・住宅補修に関してはその周辺部分に限定されていること、を克服するためである。

以下においては、これまでに概観してきた自治体の独自施策をタイプ別に整理してみたい。

#### (2) 恒久型と暫定型

まずは、恒久型と暫定型である。これは、一定の条件を満たせば当然に発動されるのか、特定の災害にのみ適用されるのかの違いである。

恒久型は、独自施策全体の中で見るとあまり多くはない。たとえば、福島県—A②、静岡県—A、広島県—A、鳥根県—A、鳥取県—B②、平取町—B、岐阜県—D、兵庫県—G①、兵庫県—G②、兵庫県—G③がある。

ただし、兵庫県—G①、兵庫県—G②はそれぞれ別の制度を補完するために設けられた施策なので、将来的にはその役目を終えて廃止されることが想定されている。

この中には、基金の設立にまで踏み込んでいる施策もある。たとえば、福島県—A②、鳥取県西部地震において実施された鳥取県—B①をきっかけに創設した鳥取県—B②、および兵庫県—G③がある。

一般的に、被災者支援法制というのはショッキングな災害をきっかけに制定・改正されるという特徴をもっている。独自施策というのも、当該災害がショッキングであったがゆえに制定されたものが多い<sup>10)</sup>。そのため、独自施策の大半は「災害限りの」臨時的な措置にとどまっており、暫定型である。

暫定型の中には、大規模災害が起きるごとに要綱（要領）を新たに作って独自施策を行うところもある。たとえば、岩手県—Aは、建前としては災害限りの暫定的措置ではあるが、県内のある市

町村は法適用があっても、ある市町村にはなされない場合にはその都度同じ内容の要領を作成しているの、実質的に恒久的措置と化しているようである。

一度行った独自施策は、なるべく恒久化すべきである。その際には、単なる要綱(要領)ではなくて、条例レベルにまで格上げした方がよい。その方が、常に住民の目にさらされることになり、独自施策の公正性、透明性を確保できるからである。また、不服申立て手続等の権利保障手続も設けておくべきであろう<sup>(9)</sup>。たとえば、兵庫県—G③では、共済給付金の給付に係る不服申立ての制度を設けている<sup>(10)</sup>。

### (3) 発動要件無限定型・緩和型

グループAという分類をしたが、これは自然災害による被害家屋が少なかったがために、支援法の適用がなされない市町村の被災世帯に対しても、支援法と同様の措置を行うというものである。これはすでに、1. の(2)で述べたところである。

ただ、これらの独自施策の中にも、①県内で支援法の適用市町村がなくても1戸でも被害が生じれば適用されるもの(静岡県—A、岡山県—A、島根県—A)と、②1つ以上の市町村が支援法の適用を受けながらも、別の市町村が被害個数が少ないために法の適用を受けない場合に、法適用のない市町村の被災世帯に対して補完的に独自施策を講じるもの(福島県—A①、福島県—A②、栃木県—A、岩手県—A、山口県—A、広島県—A)、という2つのパターンがある。②の場合は、県内における市町村間の不公平を解消するための措置として実施したものであろう。

また、グループA以外の独自施策においても、暫定的な措置の場合、支援法の発動要件に関わりなく都道府県内や市町村全世帯を支援対象とするものが多い。

法改正により、法適用対象自然災害要件の緩和が行われ(2. の(1)の①)、たしかに支援法の発動要件は緩和されているが、それより小さい規模の災害に対するスタイルが依然として不明確である。実際、新聞によると2004年10月の台風23号では全国で773世帯が全壊したが、11県の計38世帯で支援法が適用されたなかったという<sup>(11)</sup>。

現状としては、各地方公共団体の条例レベルで、災害が小規模で被災者支援法制が発動されない場合であっても、被災者支援法制と同様の給付を行うようにすることで問題の解決を図っているが、もう一つの解決方法は、個々人に向けられている被災者支援法制の発動要件を完全に撤廃することである。被災者支援が個人に向けられる以上はたとえ1戸でも被害が生じれば支援法は発動されるべきである<sup>(12)</sup>。

### (4) 支援対象緩和型

#### a) 被害要件緩和型

支援法が、全壊・大規模半壊等に限定されていることから、それ以外の被害についても支援対象とするものである<sup>(13)</sup>。グループAを除くほとんどの独自施策が何らかの緩和を行っている。特に、2004年に多発した風水害をきっかけに、従来行われてきた家屋損壊の基準では適用対象とはならない床上浸水に対しても、何らかの支給をする自治体が現れている。

b) 所得・年齢要件緩和型

支援法には、所得・年齢制限が設けられていたが、グループA以外で災害弱者を対象とする施策以外のほとんどの施策においては、所得・年齢制限が緩和されている。

所得・年齢制限を設けていない施策としては、鳥取県一B①、鳥取県一B②、宮城県一B、平取町一B、新潟県一D、福井県一D、福井市一D、京都府一D、徳島県一D、新潟県一E①、新潟県一E②、福岡市一F②がある。他方、所得制限はあるが年齢制限を設けていない施策もある。

年齢という要素は、支給対象を制限するために用いるべきではなく、むしろ、支給内容・支給金額を増すためのファクターとして用いるべきである（4.の(1)参照）。

(5) 支援対象限定型

a) 被災地再建限定型

たいていの独自施策は、その目的を「被災地の復興」であるとか「地域コミュニティの維持」としている場合が多く、支援対象を居住していた県ないしは市町村において住宅再建をする場合に限定している。他方、県外にあるいは市町村外に移転した者については支給金額を半額にする場合もある。たとえば、新潟県一D、岐阜県一D、三重県一D、新潟県一E②、兵庫県一G①、兵庫県一G③がある。支援法の居住関係経費もそのようになっている。

支援が個人的な給付であり資産形成に貢献したとしても、単なる個人資産の補填・回復という名目以外の公共性が見いだされる場合、それは個人補償ではない。「被災地の復興」であるとか「地域コミュニティの維持」といった政策目的に公共性が見いだされるのであれば、結果的に個人的な給付になったとしてもそれは個人補償ではない。3.の(5)のc)で述べるように、「被災者の社会保障」にも公共性が見いだされる。これらのキーワードは、自治体の独自支援策の「錦の旗」となりうる<sup>(14)</sup>。

政府が固執している「個人補償否定論」を回避し、被災地の復興ないし地域コミュニティの維持という名目を設けるのであれば、この限定は必須の項目となる。

ただし、こういった名目で支援を行うということになると、被災地や地域コミュニティに打撃が与えられるほどの規模でなければ、独自施策が発動されないというアキレス腱を伴っている。

b) 持ち家世帯限定型

支援対象を持ち家世帯に限定して、借り家世帯には支給しない独自施策がある。たとえば、宮城県一Bと福井県一Dがあるが、両者には大きな違いがある。宮城県一Bの場合は、その支給内容は住宅再建・住宅補修に限られているが、福井県一Dの場合は、住宅再建・住宅補修に加え、生活再建も支給内容に含まれていたためである。

被災者支援の内容という点から考えてみると、生活再建（支援法でいう生活関係経費）は生存権的要素が強い。福祉的な施策というものは持ち家・借り家双方とも一律であるべきで、そう考えると、借り家であるから生活再建の支援金を支給しないのは問題がある。

他方、住宅再建・住宅補修（支援法でいう居住関係経費）は財産権的要素が強い。しかし、地域

コミュニティの促進であるとか、自助努力の促進といった私有財産支援的な施策については、各自治体による一方的な行政施策であるにすぎないので、持ち家・借り家双方とも一律でないといけな  
いということにはならない<sup>(15)</sup>。

住宅再建・住宅補修については、持ち家の世帯と借り家の世帯と区別してもかまわないが、生活再建の部分に関しては、持ち家世帯であろうと借り家世帯であろうとも平等の取扱いが要請される。福井県一Dは、生活再建の部分に関しても持ち家の世帯にしか支援をしていなかった。生活再建の部分に関しては、持ち家と借り家間のそういった区別は許されず違憲の疑いが強い。この場合、借り家の人については支援金を受給する権利があり、司法救済が可能であると考えられる<sup>(16)</sup>。

ただし、福井市はそのような欠陥を補うべく、借り家の世帯に対しても支援が行われるように市独自の施策を講じた。これが、福井市一Dである。

#### c) 災害弱者限定型<sup>(17)</sup>

高齢者、障害者、被保護者・要援護者、低所得世帯といった、自然災害に対して特に弱い人々（「狭義の」災害弱者）に限定して支援を行うというタイプである。たとえば、島根県一B、岡山県一B、東京都一C①、東京都一C②、静岡県一D、兵庫県一D、高知県一Dがある。

支援内容は、生活再建や住宅補修であって、住宅再建というのとはなかった。「福祉政策の延長」であって、やむにやまれない措置であるという側面が強調された施策であるということが出来る。

当然のことではあるが、個人に対する給付であったとしても、社会保障の給付の範囲内であれば、それは個人補償ではない。社会保障の給付として、どこまでの被災者を対象とするのか、そしてどこまでの支援をするのかについては、一律的な基準は存在しない。狭義の災害弱者に留まらず、一般被災者（広義の意味においては災害弱者に含まれ得る）に対しても社会保障の名目で支援を行うこと自体は決して不可能ではない。

#### (6) 支給内容緩和型

支援法では、居住関係経費の使用用途につき、家屋の再建・補修そのものには使用してはならないという限定がかけられていた。これが、支援法最大の問題点であり、改正後も克服が出来ていない<sup>(18)</sup>。新聞によるアンケートでは、44都道府県の知事が支援法について住宅本体への支援を行うべきであるとしている<sup>(19)</sup>。グループA以外のほとんどの独自施策は、何らかの形でそれを補完しようとした。

支援法は、改正されたものの、従来から指摘されてきた問題点を克服しているとは決していえない。とどのつまり、いびつな体系のままで成長を続けているといった方が正確な表現かもしれない。原因の一つは、財務省がこだわり続けている「個人補償否定論」に振り回されているところにある。政策過程の中で、この原則を意識しながら、制度を構築していかないと現実化が困難であることから、支援対象・支援内容などの議論が低次元のレベルで進んでしまう<sup>(20)</sup>。

たしかに財務省は、私有財産制を前提とする日本国憲法の下では、自然災害による個人の財産権被害に対する個人補償は行われるべきではなく、私的財産自己責任の原則・自助努力による回復が

原則であるとの見解を固持している。そして、その見解をもとにして、被災者支援を進めてきた。支援法では住宅の再建・補修そのものには支援がなされない元凶はここにある。

個人補償否定論は、財政支出の歯止めとして機能し、利用されてきた。しかし、それを回避する論理が現れ、公的な支援を積極的に引き出す根拠となっている（3. の（5）の a 参照）。また、私有財産制の下では、「自分の財産は自己責任で」というのが原則であるとするならば、自助努力が出来ない範囲での支援ならびに自助努力を促進するための支援は可能であるばかりか、国家に対して要請されているといえる<sup>(21)</sup>。

#### (7) 純粋な上乘せ・横出し型と補完的上乗せ・横出し型

支援法上の支援措置と独自施策上の支援措置との関係で、支援法に対して純粋に上乘せ・横出し的な支援をするタイプと、支援法では支給されない支援内容（具体的には住宅の再建・補修そのものへの支援）について補完的に上乘せ・横出し的支援をするというタイプがある。この場合、独自施策の支給金額は、支援法ですでに支給された金額を差し引いた残りということになる。後者のタイプとしては、福井県一D、福井市一D、徳島県一D、兵庫県一G①がある。

#### (8) 被災者負担前提型

支援金拠出の前提として被災者に一定の費用負担を求めるタイプである。具体的には、福井県一D、福井市一D、三重県一D、京都府一D、徳島県一D、愛媛県一D、福岡市一F①、福岡市一F②（補修のみ）がある。

このタイプにおいては、支援が単なる給付ではなくて、「自助の促進」であるという側面が前面に押し出される。このようにした方が、純粋な公助というよりは、「自助の促進」という名目がつくので、「個人補償否定論」を回避しやすくなる（3. の（6）参照）。また、高齢者・障害者、低所得世帯等については、自己負担をすべき経費の一定額までは自己負担を免除することで、災害弱者に対しても適切な対応が可能となる（たとえば、京都府一D）。

鳥取県一B①においても、一部の市町村において被災者負担があったが、これは4. の（2）を参照されたい。

### 4. 依然と残された問題

#### (1) 支援法における支援対象・支給金額のあり方

新聞によると、1998年から2003年に支援法が適用された自然災害11件で計2420世帯が全壊したが、実際に支援金を受け取った世帯は半数以下の48%であったという<sup>(22)</sup>。支援法は被災者にとってあまり身近な制度ではないということである。その原因は、支援法受給するには、一定の所得・年齢要件をクリアしないといけないからである。そのような要件を設けることによって、真に生活に困窮している世帯に支援を行おうというスタイルをとっているのであろう。

しかし、支援法の所得・年齢要件は、世帯構成、家計の需要実態・資産状況を、正確に算入した指標ではない。そのために、被災後に失業・廃業を余儀なくされた人々や子供を抱えている世帯に支援がなされないという事態が生じた。結局、被災者生活再建支援法は、各世帯の生活困窮度を十分に与していないまま運用されている。たとえば、高齢者だからといって一律に所得要件を緩和するのはおかしいし、複数世帯であれば、2人であろうと6人であろうと支給金額が一緒なものもおかしい<sup>(23)</sup>。

また、支援対象であるかどうかの判断基準はあくまでも、被災直前の所得・世帯構成を基準に判断をすることになる。そうなると、被災後の所得・世帯構成が大きく変化した場合、被災者の実状を反映しないままに支援の可否・内容が決定してしまう。この点につき、参考になるのが現在提訴されている「第二次自立支援金訴訟」である<sup>(24)</sup>。

生活再建支援においては、世帯ごとの個別事情を詳細に把握する必要がある。生活再建力についていえば、肉体的・精神的な活力も必要かもしれないが、どれだけの損害を被ったのかに加えて、将来的にどれだけの資産と収入の見込みがあるか（ローンも含む）、また、普段生活を営むのにどれだけの消費があるかというファクターを考慮すべきではないか<sup>(25)</sup>。支援法に関していえば、思い切って所得・年齢要件を完全に撤廃し、世帯の特殊な事情は支給金額を増やす形で反映していけばよいのではないか。たとえば、住宅の被害度を支給金額のベースにしなが、世帯構成員1人につき金額を追加する。構成員が高齢者・障害者・児童などの場合には、追加金額を増やすなどの措置をとる。少なくとも、生活関係経費の部分ではそれが出来るのではないか<sup>(26)</sup>。

## (2) 被災者支援の地域格差の問題

同一の自然災害において、都道府県間ならびに市町村間には支援措置の格差がある。新聞によると、格差は、2004年10月の台風23号による全壊世帯で見ると、法の適用を受けた京都府舞鶴市では、府独自の上乗せ分300万円と法支援分を合わせて最大計600万円の支援を受けられるが、香川県満濃町は補助はゼロだったという<sup>(27)</sup>。

都道府県が行う独自施策の適用範囲は、実質的には県内の被災世帯を対象とすることが可能となっても（末尾の図表には実質的な現状を記載している）、要綱（要領）の形式上は、市町村が独自施策を実施するのであればそれに対して補助金を与えるという仕組みをとっている施策が大半である。そのため、都道府県の担当者によると、「市町村が事業を実施してくれないと県も動けない。そこに補助金の限界がある（岐阜県地域県民部危機管理室）」とか、「県の作った要綱に意味が出てくるのは、あくまでも市町村が要綱を作っている場合に限られる（鳥根県総務部消防防災課）」という。また、鳥取県一B①では、「県が一定の負担をすといっても、残りの全額を市町村が全額負担するとは限らない（鳥取県生活環境部住宅政策課）」ということで、一部の市町村では被災者の一部負担を要請するところもあったという。であるから、同じ都道府県内の市町村間においても、県が作った制度が一律に実施される保障はないし、県が作った制度に対する市町村の負担も一律ではないということになる。

なぜ、そのような地域格差が生まれるのかといえば、自治体の首長のリーダーシップであるとか、

自治体組織・住民の意識も関係してくるが、最大の問題は財政的な問題があり、一般財源からの支出を余儀なくされるのであれば、財政力の乏しい自治体が積極的な独自施策に打って出るのは困難と思われる。

このような地域格差の問題は、教育や社会保障の領域においてはすでに議論されている。生存権ならびに財産権の保障のあり方について地域の格差をどこまで許容できるのか。単に地域格差が存在しているだけでは、違憲という判断は難しい<sup>(28)</sup>。

支援法と自治体による独自施策との整合性を図るには、基本法を制定するとか、被災者支援計画を全国レベルで策定する必要がある<sup>(29)</sup>。

ともあれ、これだけの独自施策が登場してきたのであるから、今後の自然災害においては自治体の首長は、むしろ、独自施策を行わないことについて被災者に対して説明をする責任があるのではないか。

## むすび

2004年から2005年前半にかけての独自施策のおかげで、被災者個人に対する生活再建・住宅再建・住宅補修の支援のあり方について現状で考えられ得る大方のパターンを提示してくれたように思われる。被災者支援制度がほとんど整備されていなかった、阪神・淡路大震災の時と比べてみると、そろそろ「公助の地平」というものが少しずつ見えてきているのではないだろうか。被災者支援制度の拡充パターンは、以下のような形で見受けられた。

- ①発動要件の緩和により、1件でも自然災害による被害が生じれば制度が発動される。
- ②支援金受給に要する被害度の拡充ならびに所得・年齢要件の撤廃により、支援の対象が拡大する。
- ③支援メニューの拡大により、生活再建については所得保障的な支援が行われ（東京都一C①、東京都一C②）、住宅再建・住宅補修については直接公費を投入できるようになった。また、支援金額の上乗せも行われるようになった。

このように、被災者支援制度は「限定的な」制度から、「普遍的な」制度へと変容を遂げつつある。ただし、筆者はありとあらゆる制度において、被災者に対して一律支給せよとっているわけではなく、制度の目的によって支援対象・支給内容を限定する必要も認識はしている。誰でも、生活困窮の内容・程度に応じた支援を受けられるように、限定的な要素と普遍的な要素をうまく掛け合わせていくような制度設計が求められる<sup>(30)</sup>。

本稿は、主に都道府県レベルにおける被災者への直接支援を分析してきた。市町村レベルの被災者支援の実態の把握もすべきであるが調査は個人では限界がある。被災者支援といっても自治体は独自の弔慰金・見舞金や利子補給制度も展開している。また、共助の典型例である義援金の働きも大きい。これらの分析は、ある程度組織的なものにならざるを得ない。とはいえ、これらの施策に

関する検討は、包括的な被災者支援法システムの構築に向けての今後の課題である<sup>(31)</sup>。

追記：本稿は、科学研究費補助金・若手研究（B）2004～2006年度「包括的な被災者支援法システムの構築」（課題番号16710129）及び文部科学省大都市大震災軽減化特別プロジェクトⅣ-3「大都市大震災における復興政策総合評価システムの構築」（代表林敏彦）の研究成果を含むものである。

#### 注

(1) 本稿は、基本的に都道府県レベルの独自施策の紹介がメインとなっている。ただし、自治体の独自支援策について全国の実態をなるべく網羅的に記述しようと努力はしているものの、完全に網羅したわけではない。また、独自施策は現金・現物の給付に限定しており、利子補給については言及していない。かつ、都道府県・市町村には少額ながらも、生命・身体・財産の損害に対して弔慰金ないし見舞金を支給しているところが見られるが、それについても言及はしていない。

阪神・淡路大震災以降の被災者支援制度についての文献は多くが存在するが、さしあたり、阿部泰隆『大震災の法と政策』日本評論社（1995年）、木幡浩編『災害と安全』ぎょうせい（1999年）、災害対策制度研究会編『新 日本の災害対策』ぎょうせい（2002年）参照。

(2) 改正前の支援法については、笹野健「被災者の生活再建支援」自治事務セミナー第38巻第2号（1999年）26～28頁ならびに山崎栄一「被災者生活再建支援法の見直し」地域安全学会梗概集第13号（2003年）91～94頁参照。

(3) 朝日新聞2002年2月3日（朝刊）。

(4) 支援法の改正内容については、「被災者生活再建支援法の一部を改正する法律」法令解説資料総覧第270号（2004年）13～18頁、山崎栄一「佐賀県突風災害における被災者支援」地域安全学会梗概集第15号（2004年）31～34頁、内閣府「被災者生活再建支援法の概要（2004年4月1日以降適用分）」[http://www.bousai.go.jp/hou/pdf/houritsu-setsumei\\_siryuu.pdf](http://www.bousai.go.jp/hou/pdf/houritsu-setsumei_siryuu.pdf)参照。

(5) 政令・府令の改正内容については<http://www.bousai.go.jp/hou/040405shienhou/sankou.html>参照。

(6) 「福岡県西方沖地震による被害状況、被災者支援策等について」福岡市地震災害復旧・復興本部（2005年7月）。

(7) 「兵庫県被災者住宅再建共済制度（仮称）創設に係る最終報告2005年1月」兵庫県被災者住宅再建支援制度調査会1頁。

(8) その反面、日常で起こっている大雨による災害による被害等は、世間に対するアピール度が少なく、被害戸数も少ないがゆえに独自施策を講じるまでには至らない。ちなみに、岡山県A、岡山県Bは、県内に法適用の市町村はなかったが鳥取県西部地震による被害であったということと、近隣の県が独自施策を講じたので、岡山県自体何らかの独自施策をせざるを得ない状況に追い込まれたと推測できる。



こういう日常の起きる自然災害の被災者を救済するためにも、制度の発動要件の撤廃が不可欠となる。

(9) 荏原明則「被災者生活再建支援法の有効性と限界」月刊自治研第 543 号 (2004 年) 41 頁参照。

(10) 兵庫県住宅再建共済制度条例第 17 条には、「1 共済基金は、共済給付金の給付に係る不服申立てを審査するための委員会を設置しなければならない。2 前項の委員会は、学識経験のある者のうちから共済基金の代表者が委嘱する者をもって組織する。」とあり、不服申立てに関する委員会の規定が存在する。あくまでも基金制度内での不服申立てであるので、行政法上の不服申立てではない。ちなみに、被災者生活再建支援金の支給については、行政不服審査法に基づき都道府県に対して審査請求をすることが出来る。『被災者生活再建支援制度―事務の手引き― [2005 年 3 月改訂]』被災者生活再建支援法人 178～179 頁。

(11) 毎日新聞 2005 年 1 月 11 日 (朝刊)。

(12) 阿部前掲 202～203 頁参照。

(13) 支援法の上の被害認定基準は地震の被害を想定しており、竜巻であるとか床上浸水の被害に対しては、より重い損害認定がしにくいという問題があった。しかし、兵庫県は独自の損害認定基準を採用することでそれを克服している。荏原前掲 38 頁及び 40 頁参照

(14) 鳥取県の片山善博は、中山間地の活性化という名目で個人補償論の克服を図った。鳥取県の取り組みを含め、個人補償論の克服を積極的に進めるものとして、塩崎賢明編『大震災 100 の教訓』クリエイツかもがわ (2002 年) 154～165 頁。

(15) 生活再建＝生存権的支援、住宅再建・住宅補修＝財産権的支援という風に、被災者支援の内容を区分することが可能であるならば、国が行う被災者支援のあり方につき、生活再建の部分 (生存権的部分) については国が責任をもって被災者個人に支給するが、住宅再建・住宅補修の部分 (財産権的部分) については、都道府県や市町村に対して補助金を交付し、支援対象・支給内容は自治体に委ねるといった「役割分担論」も可能である。

憲法論の視点から、支援法と自治体の独自施策の現状を肯定的にとらえるとするならば、このような分担論を提示する意味合いがある。

(16) 阿部泰隆「憲法上の福祉施策請求権」成田頼明古希記念『政策実現と行政法』有斐閣 (1998 年) 15～18 頁参照。

(17) 災害弱者という用語は、狭義の意味においては高齢者、障害者、被保護者・要援護者、低所得世帯といった、まさに社会福祉政策の対象となる人々を指すが、災害弱者という概念をより広義なものとしてとらえようとする見解として、林春男「災害弱者のための災害対応システム」都市政策第 84 巻 (1996 年) 53～57 頁参照。

(18) 福崎博孝は、「そもそも改正支援法で支援する解体費用などの諸費用はわざわざ支援法で対処する必要性のない『従来の行政手法で支出可能なもの』であって、建築費・補修費が外されたことは致命的である」としている。福崎博孝「自然災害の被災者救済とわが国の法制度」予防時報第 220 号 (2005 年) 63 頁。

(19) 朝日新聞 2004 年 12 月 26 日 (朝刊)。

(20) 政府が忌避してきた「私有財産に対する公費投入」は、現実的には自治体の独自施策において実施されている。新潟県中越地震の被災地である長岡市の市長は「本音では『禁じ手』の領域に一步も二歩も踏み出しているにもかかわらず、建前としては、私有財産に補助しているわけではないという幻影にいつまでもこだわるのは、まさに百害あって一利がない。実際、長岡市においては、制度が中途半端なことに起因する数々の矛盾に苦しむことになった」としている。森民夫「被災者支援制度の見直しを一大都市での災害に対処するために」消防防災第12号（2005年）67頁。

(21) 山崎栄一「自治体と被災者支援法制」地域防災研究論文集第1巻（2004年）77～78頁。

(22) 毎日新聞 2005年1月11日（朝刊）。

(23) 福崎博孝は、「このままの支給要件では、被災地域の復興を担わなければならない比較的若手の被災者やミドル層世帯が災害疲弊を免れないおそれがある」としている。福崎前掲論文63頁。

(24) 「第二次自立支援金訴訟」は、支援法の制定に伴い、阪神・淡路大震災の被災者にも同等の支援措置を行うべく、財団法人阪神・淡路大震災復興基金が自立支援金制度を設けたが（1998年7月より実施）、震災後に被災していない男性（結婚後世帯主）と結婚した被災女性（被災時世帯主）が、自立支援金の支給要件として「被災した世帯主」という条項があったために、自立支援金を受け取れずに訴訟を起こしたところ、世帯主条項が無効であるとして勝訴した、「第一次自立支援金訴訟」に続く訴訟である。第一次自立支援金訴訟後、自立支援金制度が改正されたが、その後も所得の判定時期や世帯分離の認定をめぐる調停事件が起り、それが決裂した後に提起されたのが第二次自立支援金訴訟である（現在も係争中）。これらの訴訟・調停事件については、中島絢子「被災者の居住権と支援金の女性差別問題」前掲『大震災100の教訓』68～69頁、山崎栄一「公法判例研究 自立支援金の世帯主被災要件が公序良俗に反するとして無効とされた事例（被災者自立支援金訴訟控訴審判決）」法政研究第69巻第4号（2003年）171～183頁、山崎栄一「自立支援金訴訟後の調停事件から見た被災者支援制度の問題点」九州社会福祉研究第29号（2004年）1～28頁参照。

(25) 森前掲68頁。

(26) 山崎栄一「被災者支援の憲法政策—憲法政策論のための予備的作業—」六甲台論集法学政治学篇第48巻第1号（2001年）137～142頁。

(27) 毎日新聞 2005年1月11日（朝刊）。

(28) 参考として、条例による地域的取扱いの差異と平等原則について、最高裁は「憲法が各地方公共団体の条例制定権を認める以上、地域によって差別を生ずることは当然に予期されることであるから、かかる差別は憲法自ら容認するところであると解すべきである」としている（最判1958年10月15日判決）。

(29) 関西学院大学災害復興制度研究所が立ち上げたプロジェクトの一つとして、「復興基本法」の制定がある。その他にも、災害復興について基本法を制定しようとする動きが見られる（兵庫県弁護士会、市民＝議員立法実現推進本部）が、基本法を制定するねらいが何なのか、どのような内容・様式で制定しようとしているのか、その他の基本法（特に災害対策基本法）・法律等との関連如何といった点につき、整理をする必要がある。さらに基本法となると、行政計画の策定基準や

手続のあり方も議論の対象となるだろう。基本法については、手島孝編『基本行政法学〔第3版〕』（2005年）119～120頁、行政計画については、原田尚彦『行政法要論〔全訂第6版〕』（2005年）121～132頁、手島孝前掲162～168頁、西谷剛『実定行政計画法』有斐閣（2003年）、勢一智子「行政計画の意義と策定手続」『行政法の争点〔第3版〕』（2004年）42～43頁参照。

(30) 山崎前掲「被災者支援の憲法政策―憲法政策論のための予備的作業―」130～132頁。

(31) 関西学院大学災害復興制度研究所は、2005年度に全国の都道府県ならびに市町村に対して、それぞれどのような被災者支援施策を講じているのかというアンケートを実施している。筆者も当研究所の客員研究員として、自治体アンケートの分析に携わる予定である。

## 支援法ならびに自治体の独自施策

### 被災者生活再建支援法

実施主体名	制度・要綱(要領)名	省略名	恒久/暫定	発効要件・適用範囲	支援対象 被害度	支援対象 所得	支援対象 年齢	支援対象 その他
国 都道府県	被災者生活再建支援 金	—	恒久	① 災害救助法施行令第1条 第1項第1号又は第2号の被害 が発生した市町村における 自然災害 ② 10以上の世帯の住宅が 全壊した市町村における自然 災害 ③ 100以上の世帯の住宅が 全壊した都道府県における自然 災害 ④ 5以上の世帯が全壊した 市区町村(人口10万人未満 のもの)で、上記①～③に充 める区域に隣接するものに係 る自然災害	・全壊 ・半壊し、倒壊防 止等やむを得ない 事由により、当 該住宅を解体す るにいたった世帯 ・火砕流等の事 由により、長期に わたり居住不能 の状況が継続す ることが見込まれ る世帯 ・大規模半壊	① 年収が500万円以下の世帯 ② 年収が500万円を超え、700万円 以下である世帯で、世帯主が45歳 以上または要保護世帯 ③ 年収が700万円を超え、800万円 以下である世帯で、世帯主が60歳 以上または要保護世帯 (支給金額の額において、上記のグ ループごとに区分)	—	—

注:支援内容で住宅再建・住宅補修にある△は、再建・補修のものには支援金を使えないという意味である

支給内容 生活再建 住宅再建 住宅補修	支給内容 生活再建	支給内容 住宅再建	支給内容 住宅補修	支給金額	支出方式	負担区分	制度実施時期
<p>〔生活関係経費〕</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・通常又は特別な事情により生活に必要な物品の購入費又は修理費</li> <li>・住居の転居又は移転のための交通費</li> <li>・住宅を賃借する場合の借家権の法定対価(礼金等)</li> <li>・自然災害により負傷し、又は病気に罹った者の医療費の自己負担額</li> </ul>	○	×	×	<p>&lt;限度額&gt;</p> <p>全額 100万円(①)</p> <p>50万円(②③)</p> <p>大規模半壊 0円 支給されず</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・単身世帯は3/4</li> <li>・「長期避難解除世帯」に対しては特例措置あり</li> </ul> <p>(生活・居住関係経費(礼金等・医療費以外)をさらに最大70万円支給→ただし、支援法の支給限度額の範囲内)</p>			
<p>〔居住関係経費〕</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・住宅を賃借する場合の家賃、住宅を取得補修するまでの一時的な仮設住宅(トレーラーハウス等)の借料、仮設施設の利用料等</li> <li>・被災した住宅の解体(除去費)、当該解体に係る廃棄物の撤去費及び解体・搬去跡地に係る整地費</li> <li>・住宅の取得(建設購入等)又は補修に係る借入金等の利息、債務保証料</li> <li>・買付の際の媒介手数料、保存登記料、建築の際の検査料等</li> </ul>	×	△	△	<p>&lt;限度額&gt;</p> <p>全額 200万円(①)</p> <p>100万円(②③)</p> <p>大規模半壊 100万円(①)</p> <p>50万円(②③)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・単身世帯は3/4</li> <li>・家賃等の経費は上限50万円</li> <li>・県外移転者はそれぞれの支援メニューの上限額が1/2</li> </ul> <p>(ただし支給上限額は変更なし)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・賃貸住宅等に居住していた世帯は家賃等以外の経費は上限100万円</li> </ul>	都道府県が基金を創設し、それに対して国が補助を行う	国1/2 都道府県1/2	1998年 2004年改正

法適用対象外の世帯への支給(グループA)

実施主体名	制度・要綱・要領名	省庁名	恒久/暫定	発動要件・適用範囲	支援対象 被災度	支援対象 所得	支援対象 年齢	支援対象 その他
福島県	「福島県被災者生活再建支援補助金交付要綱」	福島県—A①	暫定 1998年8月末豪雨 (法公布から法適用開始の災害だった)	支援法適用対象外の世帯 (法適用対象市町村は存在していた)		支援法と同等		—
福島県	「生活再建給付金要綱」	福島県—A②	恒久	支援法適用対象外の世帯(県内法適用市町村の存在が前提)		支援法と同等		—
栃木県	「栃木県被災者生活再建支援金支給事業実施要領」	栃木県—A	暫定 1998年8月末豪雨 (法公布から法適用開始の災害だった)	支援法適用対象外の世帯 (法適用対象市町村は存在していた)		支援法と同等		—
岩手県	「被災者生活再建支援事業補助金交付要領」	岩手県—A	暫定 1999年10月末豪雨 2002年台風6号	支援法適用対象外の世帯 (法適用対象市町村は存在していた) 災害が発生するたびに独自施策を実施するかを判断し、災害ごとに要領を作る		支援法と同等		—
静岡県	「被災者自立生活再建支援補助金交付要綱」	静岡県—A	恒久	支援法適用対象外の世帯 (県内法適用市町村の有無に関係なく)		支援法と同等		—
山口県	「山口県被災者生活再建支援金支給事業実施要領」	山口県—A	暫定 1999年台風18号	支援法適用対象外の世帯 (法適用対象市町村は存在していた)		支援法と同等		—
岡山県	「岡山県被災者生活再建支援金支給事業実施要綱」	岡山県—A	暫定 鳥取県西部地震	県内被災世帯 (県内に法適用市町村なし)		支援法と同等		—
広島県	「広島県被災者生活再建支援補助金交付要綱」	広島県—A	恒久	支援法適用対象外の世帯(県内法適用市町村の存在が前提)		支援法と同等		—
鳥取県	「鳥取県被災者生活再建支援交付金要綱」	鳥取県—A	恒久	支援法適用対象外の世帯 (県内法適用市町村の有無に関係なく)		支援法と同等		—

支給内容 生活再建 住宅再建 住宅補修	支給内容 生活再建	支給内容 住宅再建	支給内容 住宅補修	支給金額	支出方式	負担区分	制度実施時期
支援法と同等	○	×	×	支援法と同等	県の独自事業	県が全額負担	1998年
支援法と同等	○	△ (改正前×)	△ (改正前×)	支援法と同等	財団法人福島県 震災救助基金協 議会が運営	県1/2 市町村1/2	2001年
支援法と同等	○	×	×	支援法と同等	県の独自事業	県が全額負担	1998年
支援法と同等	○	×	×	支援法と同等	県が市町村に補 助金を出す	県が全額負担	1999年 2002年
支援法と同等	○	△ (改正前×)	△ (改正前×)	支援法と同等	県が市町村に補 助金を出す	県が全額負担	1999年
支援法と同等	○	×	×	支援法と同等	県が市町村に補 助金を出す	県1/2 市町村1/2	1999年
支援法と同等	○	×	×	支援法と同等	県が市町村に補 助金を出す	県1/2 市町村1/2	2000年
支援法と同等	○	△ (改正前×)	△ (改正前×)	支援法と同等	県が市町村に補 助金を出す	県1/2 市町村1/2	2000年
支援法と同等	○	△ (改正前×)	△ (改正前×)	支援法と同等	県が市町村に補 助金を出す	県1/2 市町村1/2	2002年

### 法改正前における住宅再建・補修に対する直接支援(グループB)

実施主体名	制度・要綱・要領名	省略名	恒久/暫定	発動要件・適用範囲	支援対象被害度	支援対象所得	支援対象年齢	支援対象その他
鳥取県	「住宅復興補助金」 (鳥取県西部地震被災者向け住宅復興事業費補助金交付要綱)	鳥取県—B①	暫定 鳥取県西部地震	県内被災者		特に制限なし		・居住していた市町村内の建設に限る
鳥取県	「鳥取県被災者住宅再建支援基金」 (鳥取県被災者住宅再建支援条例)	鳥取県—B②	恒久	県内で10戸以上の全壊、その他被災地域の崩壊・市町村の財政を著しく圧迫する被害のあった自然災害	一部破壊含む	所得・年齢制限はなし		・居住していた市町村内の建設に限る
鳥取県	「住宅修繕支援制度」	鳥取県—B	暫定 鳥取県西部地震	県内被災世帯	特に制限なし	・高齢者(65歳以上)・障害者でかつ市町村民税が非課税世帯(特定集落の場合要件緩和)		—
岡山県	「鳥取県西部地震被災高齢者世帯等住宅支援事業費補助金交付要綱」	岡山県—B	暫定 鳥取県西部地震	県内被災世帯 (県内に法適用市町村なし)	特に制限なし	・被保護者または要援者・高齢者(65歳以上)・障害者でかつ市町村民税が非課税世帯		—
宮城県	「被災住宅再建支援基金」 (宮城県北部連続地震被災住宅再建支援金交付要綱)	宮城県—B	暫定 宮城県北部連続地震	県内被災世帯	特に制限なし	所得・年齢制限はなし		・賃貸住宅は対象外 ・県内再建に限る
北海道平取町	「平取町被災者住宅再建等支援金交付要綱」	平取町—B	恒久	災害救助法が適用された自然災害 例：2003年台風10号	・半壊・一部破壊含む	所得・年齢制限はなし		・町内再建に限る

### 長期避難世帯に対する支援(グループC)

実施主体名	制度・要綱・要領名	省略名	恒久/暫定	発動要件・適用範囲	支援対象被害度	支援対象所得	支援対象年齢	支援対象その他
東京都	「東京都被災者生活再建支援金支給要綱」	東京都—C①	暫定 三宅島噴火災害	県内被災世帯		支援法の適用対象とならない世帯で、退避生活により収入の道を失ったもの		—
東京都	「三宅村災害保護特別事業」	東京都—C②	暫定 三宅島噴火災害	県内被災世帯	特に制限なし	・義援金等を含めて、預貯金(所轄金等含む)が500万円以下の世帯 ・収入認定額が基準額以下の世帯	特に制限なし	・被災日に三宅島に住んでいて、帰島の意思がある世帯 ・生活保護世帯に該当していない世帯
東京都	「災害被災者帰島生活再建支援金」	東京都—C③	暫定 三宅島噴火災害	県内被災世帯	特に制限なし	・平成15年の収入が1000万円以下	特に制限なし	・避難指示解除日から原則6ヶ月以内に帰島 ・以前に支援等を受けていない世帯



支給内容 生活再建 住宅再建 住宅補修	支給内容 生活再建	支給内容 住宅再建	支給内容 住宅補修	支給金額	支出方式	負担区分	制度実施時期
・住宅建設・補修 ・液状化復旧・石垣関連	×	○	○	<限度額> 住宅建設 300万円 住宅補修 150万円 液状化復旧150万円 石垣関連 150万円 ・市町村により自己負担あり	県が市町村に補助金を出す	県と市町村との負担割合は給付内容によりばらつきあり	2000年
・住宅建設・補修	×	○	○	<限度額> 住宅建設 300万円 住宅補修 150万円(33万自己負担)	県・市町村が共同で基金を県に設置	県1/2 市町村1/2	2001年
・住宅補修	×	×	○	10万円～200万円相当額の修繕工事(現物給付) ・特定地域については300万円以内	長寿社会振興財団が運営	県が全額負担	2000年
・住宅補修(応急修理)	×	×	○	53万1600円以内	県が市町村に補助金を出す	県1/2 市町村1/2	2000年
・住宅建設・補修	×	○	○	<限度額> 住宅建設 100万円 住宅補修 50万円	県が市町村に補助金を出す	県が全額負担 市町村はそれに対して上乗せ・横出しをする場合もある	2003年
・家財盗員等 ・住宅建設・補修	○	○	○	<限度額> 生活再建 50万円 住宅再建 400万円 住宅補修 250万円	町の独自事業	町が全額負担	2003年

支給内容 生活再建 住宅再建 住宅補修	支給内容 生活再建	支給内容 住宅再建	支給内容 住宅補修	支給金額	支出方式	負担区分	制度実施時期
支援法と同等	○	×	×	複数世帯50万円 単身世帯37万5000円	都の独自事業	都が全額負担	2000年
・「生活保護の弾力的運用」を表現する内容として、生活保護基準額に準ずる額を支給	生活保護に準じた保障			基準額－収入認定額＝支給額 この金額は、年齢、世帯員の数、障害者、高齢者などの項目から引き出す	三宅村災害保護特別事業交付金を基金を創設	都2/3 村1/3	2003年2月～ 2005年3月
・住宅の新築、改築、修繕及び住宅耐震設備の購入等に要するもの	×	○	○	<限度額> 150万円 ・支援法上の対象経費は支給の対象とはならない	都の独自事業	都が全額負担	2005年

2004年の風水害等(グループD)

実施主体名	制度・要綱・要領名	省別名	恒久/暫定	発助要件・適用範囲	支援対象 被害度	支援対象 所得	支援対象 年齢	支援対象 その他
新潟県	「新潟県被災者生活再建支援事業補助金交付要綱」	新潟県—D	暫定 2004年新潟豪雨災害	法適用対象及びそれに準じた被害を受けて知事が特に認めた市町村	・半壊・床上浸水も含む	所得・年齢制限はなし		—
静岡県	「被災者住宅再建事業費補助金交付要綱」	静岡県—D	暫定 2004年台風22号	県内被災世帯	・半壊含む	・800万円以下かつ ・要援世帯	特に制限なし	・静岡県内の建設・購入等に限定
福井県	「被災者住宅再建補助金」	福井県—D	暫定 2004年7月福井豪雨	県内被災世帯	・半壊・一部損壊・床上浸水含む	所得・年齢制限はなし		・借家人は対象外 ・被災市町村に住宅再建
福井市	「福井市被災者住宅再建事業補助金交付要綱」	福井市—D	暫定 2004年7月福井豪雨	全市世帯	福井県—Dに準拠	福井県—Dに準拠		福井県—Dに準拠 ・ただし、借家人も対象
岐阜県	「岐阜県被災者生活・住宅再建支援事業費補助金交付要綱」	岐阜県—D	恒久 2004年台風23号がきっかけではあるが、恒久化している	・支援法適用災害(その他知事が特に認めた場合)における県内被災世帯 ・将来的には、支援法適用外の災害にも適用があるかも知れないとのこと	・半壊・床上浸水含む	支援法と同等		・支援法適用災害その他知事が特に認めた場合(将来的には、支援法適用外の災害にも適用があるかも知れないとのこと)
三重県	「三重県被災者生活・住宅再建支援事業費補助金交付要綱」	三重県—D	暫定 2004年台風21号	①支援法適用対象の市町村 ②施行令1条2号に定める被害の2分の1以上の被害のある市町村 ③災害救助法施行令別表第3に定める住家の滅失世帯数が生じた市町村にも交付	・半壊・床上浸水含む	支援法と同等		—
京都府	「地震再建被災者住宅等支援事業」	京都府—D	暫定 2004年台風23号	県内被災世帯	・半壊・一部損壊・床上浸水含む	所得・年齢制限はなし		・被災市町村に住宅再建
兵庫県	「高齢者住宅再建支援事業補助」	兵庫県—D	暫定 2004年度中の自然災害で知事が特に定めたもの 台風16号・18号・21号・23号(豊岡水災)	知事が特に定める自然災害での被災世帯	・被災証明書発行 ・自己所有または賃貸住宅を解体した者	・世帯主等の総所得額が730万円以下	・65歳以上	・被災市町村内の再建等に限定
岡山県	「生活再建支援給付金補助事業」	岡山県—D	暫定 2004年台風16号(高潮)	県内被災世帯	・床上浸水世帯に限定	支援法と同等		—
徳島県	「徳島県住宅再建特別支援事業」	徳島県—D	暫定 2004年台風10号・16号・18号・21号・23号	県内被災世帯	・半壊含む	所得・年齢制限はなし		・被災市町村内の再建等に限定
高知県	「高知県被災者生活再建緊急支援事業費補助金交付要綱」	高知県—D	暫定 2001年9月高知県西南部豪雨災害	県内被災世帯(法適用対象市町村は存在していた)	・半壊含む	・収入が800万円以下 ・高齢者・障害者・生活保護世帯等		・支援法の適用対象とならない世帯
愛媛県	「被災者生活再建緊急支援事業」	愛媛県—D	暫定 2004年台風15号・16号・21号 来年度は再度検討	支援法が適用された市町村の被災世帯	・半壊・一部損壊・床上浸水含む	・世帯主の収入が800万円以下の世帯	特に制限なし	・県外・市町村移転でも支給

支給内容 生活再建 住宅再建 住宅補修	支給内容 生活再建	支給内容 住宅再建	支給内容 住宅補修	支給金額	支出方式	負担区分	制度実施時期
・支援法をベースにしている が市町村長が認めた場合 には建設・補修のものにも 可能	○	実質○	実質○	<上限額> 全壊 100万円 大規模半壊 100万円 半壊 50万円 床上浸水 30万円 ・県外移転者は支給額は1/2	県が市町村に補助金を出す	県2/3 市町村1/3	2004年
・建設・購入・補修	×	○	○	全壊・半壊、建設・購入・補修に関わらず、 50万円	県が市町村に補助金を出す	県1/2 市町村1/2	2005年の補助金 に適用
・家財道具等 ・住宅建設・補修そのもの	○	○	○	<上限額> 全壊…400万円 (新築、補修等300万円、家財等100万円) 半壊…200万円 (新築、補修等150万円、家財等50万円) 一部破壊、床上浸水…50万円 (補修、家財等50万円) ・支援法上の受給額は差し引き	県が市町村に補助金を出す	県 2/4 市町村1/4 被災者1/4	2004年
福井県→Dに準拠	○	○	○	福井県→Dに準拠 ・借家人については、家財道具等に限定 (50万円を限度)ながらも独自支援	県が市町村に補助金を出す (借家人支出分のみ市単独事業)	県 2/4 市町村1/4 被災者1/4 (借家人支出分のみ市3/4 被災者1/4)	2004年
・支援法をベースにしている が市町村長が認めた場合 には建設・補修のものにも 可能	○	実質○	実質○	<限度額> 全壊 100万円 大規模 100万円 半壊 50万円 床上浸水 30万円 ・県外移転者は支給額は1/2	県が市町村に補助金を出す	県2/3 市町村1/3	2004年
・支援法をベースにしている が市町村長が認めた場合 には建設・補修のものにも 可能	○	実質○	実質○	<限度額> 全壊 100万円 大規模 100万円 半壊 50万円 床上浸水 30万円 ・県外移転者は支給額は1/2	県が市町村に補助金を出す	県 2/4 市町村1/4 被災者1/4	2004年
・住宅の建替・購入・補修	×	○	○	<限度額> 全壊 300万円(対象400万円) 大規模 200万円(対象267万円) 半壊 150万円(対象200万円) 一部壊壊、床上浸水 50万円(対象67万円) ・支援法を合わせて最高600万円 ・高齢者や障害者等で低所得世帯については対象経費20万円までは自己負担なし	県が市町村に補助金を出す	府 2/4 市町村1/4 被災者1/4	2004年
・住宅の建設・購入	×	○	×	100万円 ・法令に適合すること ・経費が500万円以上 ・住宅部分の床面積が175㎡以下(それ以上の場合は、当該床面積を上限)	県が市町村に補助金を出す	県2/3 市町村1/3	2004年
・物品購入または修理等	○	×	○	20万円	県が市町村に補助金を出す	県1/2 市町村1/2	2004年
・住宅施設・補修 ・解体・撤去・整地等	×	○	○	<限度額> 全壊世帯 225万円(対象300万円) 半壊世帯 112万5000円(対象150万円) ・支援法上の受給額は差し引き	県が市町村に補助金を出す	県1/2 市町村1/4 被災者1/4	2004年
支援法と同等	○	×	×	支援法と同等	県の独自事業	県が全額	2001年
・被害を受けた住宅の解体・ 撤去・整地 ・家財道具等の購入・修理等	○	△	×	<限度額> 全壊 100万円 大規模 100万円 半壊 50万円 一部損壊 30万円 床上浸水 30万円(土砂流入) 15万円(それ以外)	県が市町村に補助金を出す	県1/2 市町村1/4 被災者1/4	2004年

### 新潟県中越地震(グループE)

実施主体名	制度・要綱・要領名	省略名	恒久/暫定	発動要件・適用範囲	支援対象 被害度	支援対象 所得	支援対象 年齢	支援対象 その他
新潟県	「住宅応急修理支援」	新潟県—E①	暫定 新潟県中越地震	災害救助法が適用された市町村の被災世帯(ほとんどの市町村が適用を受けた)	・半壊の被害を受けた者	所得・年齢制限はなし(当初はあり)		・応急仮設住宅を利用しない者
新潟県	「被災者生活再建補助金」	新潟県—E②	暫定 新潟県中越地震	支援法が適用された市町村の被災世帯(全県に支援法が適用されている)	・半壊含む	所得・年齢制限はなし		—

### 福岡県西方沖地震(グループF)

実施主体名	制度・要綱・要領名	省略名	恒久/暫定	発動要件・適用範囲	支援対象 被害度	支援対象 所得	支援対象 年齢	支援対象 その他
福岡市	「地震被災住宅再建支援金」(福岡市地震被災住宅再建支援事業実施要綱)	福岡市—F①	暫定 福岡県西方沖地震	全市世帯(特定地域除く)	・住宅が半壊以上の被害を受けた世帯	支援法と同等		・玄界島及び地震被災農漁村特定地域再生支援金の対象世帯を除く ・被災市町村内の再建等に限る
福岡市	「地震被害農漁村特定地域再生支援金」(福岡市地震被害農漁村特定地域再生支援事業)	福岡市—F②	暫定 福岡県西方沖地震	特定地域の世帯	・住宅が一部損壊以上の被害	所得・年齢制限はなし		・北崎、志賀島、勝島校区 ・同一校区内の再建等に限る

### 兵庫県の独自制度(グループG)

実施主体名	制度・要綱・要領名	省略名	恒久/暫定	発動要件・適用範囲	支援対象 被害度	支援対象 所得	支援対象 年齢	支援対象 その他
兵庫県	「居住安定支援制度補完事業」	兵庫県—G①	恒久	平成16年度中の自然災害で知事が特に定める災害で被災した世帯主(毎年更新)	・全壊・大規模(大規模・半壊でもやむを得ない理由で解体した場合は、全壊扱い)	・前年の年収800万円以下	特に制限なし	—
兵庫県	「住宅再建等支援金制度」	兵庫県—G②	恒久(期間限定)	平成16年度中の自然災害で知事が特に定める災害で被災した世帯主	・半壊・床上浸水含む	・前年の年収800万円以下	特に制限なし	・被災市町村内の再建等に限る
兵庫県	「兵庫県住宅再建共済制度」	兵庫県—G③	恒久	共済加入者であればあらゆる自然災害に適用	・半壊含む	・共済負担金5,000円/年(ただし新規加入年度は500円/月)		—

支給内容 生活再建 住宅再建 住宅補修	支給内容 生活再建	支給内容 住宅再建	支給内容 住宅補修	支給金額	支出方式	負担区分	制度実施時期
・住宅補修(現物支給)	×	×	○	<限度額> 大規模半壊 100万円 半壊 50万円 (災害救助法上の応急修理60万円に上乘せ)	県の独自事業	県が全額負担	2004年
・支援法をベースにしているが市町村長が認めた場合には建設・補修そのものにも可能	○	実質○	実質○	<限度額> 100万円 ・東屋の損害・所得・年齢により支給額が異なる ・被災市町村外移転者は支給額は1/2	県が市町村に補助金を出す	県2/3 市町村1/3	2004年

支給内容 生活再建 住宅再建 住宅補修	支給内容 生活再建	支給内容 住宅再建	支給内容 住宅補修	支給金額	支出方式	負担区分	制度実施時期
・住宅の建設・補修	×	○	○	<限度額> 全壊 300万円(経費の1/3を補助) 大規模・半壊 150万円(経費の1/3を補助)	市の独自事業	市が全額負担 (被災者負担あり)	2005年
・住宅の建設・補修	×	○	○	<限度額> 建設費 300万円 補修 150万円(経費の1/3を補助)	市の独自事業	市が全額負担 (補修は被災者負担あり)	2005年

支給内容 生活再建 住宅再建 住宅補修	支給内容 生活再建	支給内容 住宅再建	支給内容 住宅補修	支給金額	支出方式	負担区分	制度実施時期
・住宅の再建・購入・新築・補修	×	○	○	<限度額> 全壊 200万円 大規模 100万円 ・支援法上の支援金を受給していた場合はその分を差し引く ・県外移転者は支給額は1/2(原則) ・「住宅再建等支援金制度」と併用	県が市町村に補助金を出す	支援内容によっては県が全額あるいは県が2/3 市町村1/3の場合もあり	2004年
・住宅の再建・購入・新築・補修	×	○	○	<限度額> 全壊 100万円 大規模 75万円 半壊 50万円 床上浸水 25万円 ・国の支給額を上回る場合に支給 ・「居住安定支援制度補充事業」と併用	県が市町村に補助金を出す	支援内容によっては県が全額あるいは県が2/3 市町村1/3の場合もあり	2004年8月31日 以降の災害に適用 ただし、兵庫県住宅再建共済制度が出来るまでのつなぎ
・住宅の建築・購入・補修	×	○	○	再建等給付金 600万円 補修給付金 全壊200万円 大規模半壊100万円 半壊50万円 居住確保給付金 10万円 ・県外移転者は支給額は1/2	共済負担金により基金を積み立てる	県は基金に対して財政的援助を行う。	2005年9月

DRI 調査研究レポート vol.4 『震災復興と公共政策』 目次

はじめに

目次

討論参加者一覧

1. 総論 阪神・淡路大震災のもたらしたもの

「阪神・淡路大震災が投げかけた政治・経済・行政へのメッセージ」	1
室崎益輝（神戸大学都市安全研究センター教授）	
室崎報告を受けて 林 敏彦	20

2. 大震災と経済復興

「阪神・淡路大震災と経済学」	23
豊田利久（神戸大学大学院国際協力研究科教授）	
「阪神・淡路大震災と経済再建」	34
藤本建夫（甲南大学経済学部教授）	
豊田報告を受けて 永松伸吾	48
藤本報告を受けて 永松伸吾	51

3. 大震災と政治過程

「阪神・淡路大震災の教訓—政府、地方自治体の対応—」	54
草野 厚（慶応義塾大学総合政策学部教授）	
「阪神・淡路大震災復興委員会と政策決定過程」	69
御厨 貴（東京大学先端科学技術研究センター教授）	
御厨報告を受けて 堀 要	87
草野報告・御厨報告を受けて 東野裕人	96

4. 大震災と都市・生活再建支援

「被災者生活再建支援制度の拡充について」	98
澁谷和久（内閣府企画官）	
「震災後の大都市復興の実態と課題」	125
小浦久子（大阪大学工学部助教授）	
「震災後のマンション再建の実態と課題」	137
大西一嘉（神戸大学工学部助教授）	
澁谷報告を受けて 山崎栄一	160
小浦報告を受けて 棟居快行	163
大西報告を受けて 伊藤栄寿	165

※肩書きはいずれも報告時点でのもの