

松 山 大 学 論 集
第 29 卷 第 4 号 抜 刷
2 0 1 7 年 10 月 発 行

わが国における災害対策行財政制度の 特徴と改革の課題

宮 入 興 一

わが国における災害対策行財政制度の 特徴と改革の課題

宮 入 興 一

はじめに―本稿の問題意識と課題

わが国は、「災害列島・日本」と呼ばれるように、多様かつ甚大な自然災害の多発国である。東日本大震災はいうまでもなく、最近においても昨年の熊本地震災害、今期の九州北部豪雨災害など激甚な災害が相次いでいる。また、近い将来には、首都直下地震や南海トラフ地震など、超巨大地震や巨大台風の来襲も予想されている。いまや、「災害列島・日本」は「天地動乱の時代」に突入したのである。

では、大規模災害に対する事前の備えは十分といえるだろうか。頻発し巨大化する自然災害に対して、これを迎え撃つ側の社会の災害対策システムに問題はないのか、十分なのか。問題があるとすれば、どのような制度欠陥なのか。どうすれば、災害対策制度の欠点を改善し、システム改革をすることができるのか。

こうした問題を解決するには、少なくとも次の4つの課題を究明する必要がある。

第1に、現代日本における自然災害発生の原因と災害巨大化の社会経済的なメカニズムを解明することである。自然災害の素因はいうまでもなく、地震・台風・豪雨などの大規模な自然の破壊力である。これらの大規模な自然力が、人間集団や地域の経済社会を襲い、その防災力を突破した時に発生する被害こそ「自然災害」に他ならない。とすれば、「自然災害」は、たんに地震や台風

などの自然的素因だけでなく、むしろ自然の破壊力に対する社会の抵抗力によって、災害の発生の態様も規模も大きく異なったものとならざるを得ない。従って、災害発生の原因と災害を巨大化させる社会経済的メカニズムの解明が、災害対策の問題点の改善と改革策の究明にとっても、不可欠な課題とならざるを得ないのである。

第2に、災害における「全体被害像」と「複合的被害構造」を解明する課題である。災害における被害は、死者・行方不明者などの人的被害、住宅被害、道路・水道・電気・学校などのライフライン被害、農業・商工業などの経済的被害など実に多様であって、それらが被害の全体像を構成している。かつ、これらの多様な被害は単独に存在しているのではない。相互に関連しあいながら「複合的被害構造」を形成している。従って、災害対策においても、多様な被害に対して個々バラバラに対応するだけではなく、総合的な対策を講じることが必要となる。

第3に、日本の災害対策の制度的体系を解明し、その特徴と問題点を究明する課題である。災害対策の法制度は極めて多様であり、それらの制度が個別のあるいは相互に深く関連しあいながら存在している。災害発生の時系列でも、災害予防・応急・復旧・復興対策と順を追いながら、相互に制度が複雑に関連しながら遂行される。しかし、日本の場合、災害対策制度の体系は必ずしも一貫して総合的に整備されてきたわけではない。制度相互の優先順位や、制度と制度との隙間に生じる不都合など、さまざまな問題がある。こうした問題点の摘出とその改革の課題は避けては通れない重要な課題となっている。

第4に、地方自治体の災害対策制度の仕組みとその特徴及び問題点を解明する課題である。日本の災害対策体系は、基本的枠組みは国の法制度によって構成されている。しかし、災害対策の実際の責務や実施は、地方自治体、とりわけ住民に最も身近な市町村によって担われている。したがって、地方自治体の災害対策の制度と運用の仕組みを解明し、それらの問題点と改革の課題や方向性について具体的に政策提起することは、被災者と被災地にとっては決定的に

重要な課題となっている。

本稿では、以上4点の課題の解明の上に、最後に、迫りつつある巨大災害の時代に備えた災害対策制度の変革の課題について究明したい。とりわけ、わが国の20世紀型災害対策制度の枠組みは、国主導による中央集権・成長志向型であった。しかし、それでは、被災者と被災地の本当の意味での災害予防と「人間復興」にはつながらない。これを、21世紀の地方分権と住民自治の時代に相応しい災害対策制度へと抜本的に転換することこそが、巨大災害の時代に対応した災害対策制度の改革方向であることを検証しよう。

1. 自然災害の多様化と災害巨大化のメカニズム

自然災害は、たんなる自然現象ではない。それは、自然と人間社会との交差点で発生する現象であって、むしろ社会現象とさえいってよい。すなわち、自然災害は、災害対象となる人間の生活・生産様式や、居住様式、都市・農村構造、自然環境に対する人間の認識や態度、防災に対する社会的備えなどのあり方によって災害現象が相違し、多様に変貌し、進化し、場合によっては人災化さえするのである。そこで、まず、現代日本社会における自然災害の発生契機と、災害が巨大化する社会経済的メカニズムについて解明しておこう。

(1) 災害問題の都市化・大都市化と巨大災害の発生

第1は、「災害の都市化・大都市化」の加速度的な展開である。

日本の都市人口の全人口に占める割合は、1945年の28%、55年の58%から、2000年には約80%へと急増した。三大都市圏の人口比率は、1960年の37%から、2000年には50%を超えた。大都市圏を中心に人口と資産が集中し、大企業の本社や金融・交通・物流拠点等の経済活動の集積も進んだ。主要都市が立地する全国の約1割の沖積平野に、日本の全人口の約1/2、資産の約3/4が集積・集中し、ひとたび災害が起きると、激甚な被害が拡大しやすい国土構造、都市構造が形成されてきたのである。にもかかわらず、これまで、計画的な土

地利用や秩序ある開発、適切な防災対策が講じられてきたとはいいがたい。そのため、都市圏には密集市街地が広範囲に存在している(国土交通省, 2014)。

一方、都心部では、高層ビルや地下街・地下鉄など複雑で危険な巨大構造物が急増し、地下施設では、近年、豪雨等による浸水被害が頻発している。都市化にともない、上下水道、道路、街路、電気・ガス、ごみ処理などの社会的インフラが拡充すると、災害によるこれらのインフラの損壊や機能麻痺は住民の生活・生業の基盤を一举に破壊する。高速道路や高速鉄道などの大量・高速の交通運輸手段の急拡大も、災害に対する脆さと危険性の拡大を生んでいる。これらの交通・運輸手段は、平時でさえ混雑問題を抱える一方、災害時には、著しい交通渋滞を引き起こし、多数の災害犠牲者と被害拡大の要因とさえなる。さらに、都市圏にあつては、交通困難は大量の帰宅困難者を発生させる要因に転化する。情報ネットワークの急速な発展も、災害によるその遮断が大規模になると、災害情報の適切、迅速な伝達が行えず、災害の緊急救助や復旧・復興にも大きな障害となる(平田, 2016)。今日では、農村にも都市的生活様式が一般化しているため、地方でも、都市と同様の被害が拡大する危険性が高まっている。

他方、都市周辺部では、急傾斜地の丘陵地や、河川氾濫原・ゼロメートル地帯へも居住地が拡大し、盛土造成地の崩落や洪水・高潮・津波に対する危険など、災害への脆弱性を増大させている(河田, 1995)。こうした災害対象である都市化の急速な拡大とその脆弱性の深まりは、近い将来に来るべき巨大地震や巨大台風等に対して、甚大な巨大災害の発生を準備しているといつてよい。

(2) 災害の地域問題化とその全国への拡大

第2は、「災害の地域問題」の深刻化とその全国への拡大である。

大都市圏への人口集中、資産集積とは裏腹に、地方では、人口流出により過疎化と高齢化が著しく進行し、水や電気などの資源やエネルギーの大都市圏へ

の流出が顕著となった。産業構造の変化による、地方での小規模農業や林業の衰退は、全国へと拡大し、それが人口流出と高齢化により耕作放棄地の拡大や森林の荒廃を招き、風水害などの自然災害の誘因となっているのである（大門・岡田他，2013）。

また、過疎化と高齢化は、地域コミュニティの機能劣化を招き、防災情報の伝達や警戒態勢、避難誘導、被災後の復旧・復興に対しても深刻な困難をもたらし、地域の防災力と災害復興力の弱体化を増している。さらに、過疎地域は、平時から医療供給体制が貧弱で、高齢化とも相まって、災害後には医療過疎を一段と深刻化させる。平時における医療危機は、東日本大震災でも明らかとなったように、沿岸部や半島部、離島のほか、中山間地などの過疎地域においては特に顕著に現れる（栗田，2016，第3章）。

南海トラフ地震や巨大台風、豪雨災害の場合には、被災地域は広範囲となり、都市部だけではなく、農山村や漁村を含む非都市部の、平時から多様な地域問題を抱えた地方が深刻な被災地となる。そのことが、人口流失とともに高齢化、過疎化を一段と加速させ、広範囲に地域の衰退を深刻化させる要因となる（山岡，2016）。

（3）災害の階層化・階級化とその深まり

第3は、「災害の階層化・階級化」とその深まりである。

現代の災害の極めて重要な特徴の1つは、災害による被害が、社会的・経済的・生物的弱者に集中しやすいことにある。特に都市圏では、人口が都心部から流出し、中心部の衰退現象であるインナーシティ問題を抱える都心の下町地域に、体力や経済力に乏しい高齢者が、質の低い、老朽化した危険な住宅に取り残される傾向が強まっている。また、格差社会とグローバル化が進展する下で、低所得者や外国人労働者の多くが、低家賃で環境や地盤が悪く、安全性に乏しい地域に集住している。こうした人々が、大規模な災害の際には、最大の犠牲者となる。阪神・淡路大震災の場合には、死者の8割が圧死であったが、

その45%が高齢者、また、生活保護世帯の死者の割合は一般世帯の5倍にも達した。

一方、地方でも都市化が進み、ことに農村では、人口流出によって少子高齢化と人々の孤立化が進んだことが、高齢者や障害者などの社会的・生物的弱者に被害を集中させている。中越大震災では約60の集落が孤立し、死者の約6割が高齢者であった。また、中越沖震災では、高齢者の死亡率は73%とさらに高く、しかもその7割が後期高齢者であった。今回の東日本大震災でも、犠牲者約1.9万人のうち溺死が92.4%、また、60歳以上の人の全人口に占める比率が32%であるのに対して、死者の中で60歳以上の比率は約66%と、2倍以上にも達している。災害弱者に対する対策は、格差社会や人口高齢化が急速に進む中で、とりわけ重視されるべき課題となっている（宮入，2012）。

特に20世紀末から、低賃金、過酷な労働条件の非正規雇用者が急増し、現在では雇用者の4割以上を占めるようになってきている。社会階層間の所得格差は拡大し貧困問題が深刻化している。「相対的貧困率」や「子供の貧困率」も増大し、平時においてさえ、貧困問題は重大な社会問題となってきた。こうした状況を放置したままで巨大災害が発生すれば、大都市部でも、農村部でも、その犠牲は社会的・経済的・身体的弱者に集中し、激甚な被害を与えることはもはや避けられない。

(4) 災害の大規模化と長期化傾向

第4は、「災害の大規模化と長期化傾向」の問題である。

一般に災害は、それが大規模化するほど復興過程は困難となり、長期化する傾向がある。本来、被災者への復旧・復興過程は、迅速かつ適切な支援が講じられる必要がある。しかし、被災者の生活や生業の復興への対応が遅れ、またその対策が被災者のニーズと合致しない場合には、被災者の生活・生業の復興は遅れ、被害は長期化する。東日本大震災では、こうした復興政策の遅れと歪みが被災者と被災地の立ち直りを遅らせ、「復興災害」と呼ばれるような、災

害の深刻化と長期化をもたらす要因となっている（塩崎，2014）。

また、都市化の進展は、地域間分業による産業構造の高度化や情報の複雑化・ネットワーク化を生み出す。災害がこの高度に発達した地域間分業と情報ネットワークを破壊すると、それは被災範囲の広域化と、二次的、間接的被害の拡大と長期化をもたらす。今回の東日本大震災では、自動車産業や電気・電子産業でのサプライチェーンの切断と、原発震災による電力供給ネットワークの破綻が全国的に広がった（宮入，2011）。

しかも、問題はそれだけではない。被災した住宅再建の目途がつかないまま、仮設住宅や避難場所での仮暮らしが長引くと、被災者には、身体的・精神的・物質的に様々な障害が引き起こされる。また、被災地からの域外避難の長期化は、被災者の生活再建と生業復興を遅らせ、災害復興を困難にする。反対に、被災地の復興の遅れは、被災住民が元いた地域に帰還する上での重大な障害となる。こうした悪循環が、被災者の回復と被災地の復興の足を引っ張り、災害の長期化に一段と拍車をかけるのである。そうした復興政策の失敗による復興の遅れと長期化の悪循環は、阪神・淡路大震災では、「創造的復興」と称された復興過程において典型的に現れた。東日本大震災でも熊本地震災害でも、この阪神・淡路の「創造的復興」における失敗の教訓から深く学ぶことをせず、逆に、これを「成功」事例として展開させようとしており、非常に憂慮される事態となっている（宮入，2016，2017）。

きたるべき次の大規模災害では、予防策と復興策を十全に講じない限り、復興過程は長引き、災害の長期化は避けられないであろう。災害の大規模化と長期化傾向をいかに未然に防止するかが、今後の防災対策の要諦となっているといっても過言ではない。

(5) 地域防災力の弱体化の広がり和社会構造の脆弱性の深まり

第5は、「社会構造の変化に伴う地域防災力の脆弱性」が拡大していることである。

都市化は、核家族化を進め、大規模集合住宅を増大させ、家族やコミュニティへの帰属意識を低下させる。地域の共同活動は弱まり、コミュニティは解体されていく。この平時の地域共同機能の劣化は、災害時には、防災意識の低下による地域防災力の弱体化をもたらす。また、グローバル化にともない、外国人の居住者が増加している地域では、外国人に対する災害の基礎知識や災害情報の提供、防災行動への参加が積極的になされない場合には、彼らは災害弱者となって、自治体からもコミュニティからも排除されてしまう。一方、農村部でも、人口の過疎化と少子高齢化の進行が、それまでの村落共同体機能を崩壊させ、災害時には、要援護者の増加と災害救助・復旧要員の減少をもたらすし、地域の防災力を低下させてしまう。これらの地域防災力の弱体化は、災害を拡大させる要因となるのである。

反対に、コミュニティの崩壊が防止され、あるいは、その再生が図られた地域では、自主的な防災力が高まり、災害の拡大を未然に防ぐことが可能となるケースも生じうる。しかし、多くの地域では、いまだ地域コミュニティの解体や機能劣化を阻止できないでいる。今回の東日本大震災以後、一部の地域では、コミュニティの再生と防災行動への積極的参加が拡がりつつあるが、地域防災力の再建は今後のわが国の重大な地域的課題となっている。

以上のように、わが国の急速な都市化・大都市化は、都市問題・農村問題、過密・過疎問題、地域の人口減少と少子高齢化の急速な進行、自然環境の大規模な開発と環境破壊など様々な地域問題を激化させ、災害を誘引・拡大させる社会経済的要因を増幅させてきた。グローバル化や東京一極集中のような地域的不均等発展の拡大と、市町村合併のような広域行政の強行も、それらの地域問題と災害問題を加速させる要因となっている（室崎，2013）。こうして、近年の日本では、地域経済社会の変容が加速され、都市だけでなく農村でも、災害に対する脆弱性が増大している。しかも、ひとたび災害が発生すると、被害が複合化して巨大災害になりやすく、その上、災害対応と災害復興の遅れと欠陥が、災害の長期化を一層加速させる危険性も高まっているのである。

2. 自然災害における被害の全体像と複合的被害構造

災害における被害は極めて多様であり、その集合が「全体被害像」を構成している。しかも、被害は静態的に独立して存在しているだけではない。相互に関連しあいながら「複合的被害構造」を構成しており、被害は動態的、総合的にもとらえる必要がある（宮入，1994）。

(1) 自然災害における「全体被害像」

自然災害における被害の全体像について、一般的に考察しておこう（表1，参照）。

表1 災害における全体被害像

	絶対的被害	相 対 的 被 害	
1) 直接被害	人命の損失 回復不能の傷病 再生不能の環境破壊	①住民被害	回復可能の傷病 精神的・身体的打撃、パニック 住宅家財 生産手段・商品 } 喪失・破損 (田畑・店舗・工場・農作物等)
		②公共被害	環境悪化 道路、鉄道、通信 電気、水道、ガス 学校、公共施設等 } 破損・機能麻痺 防災施設
2) 間接被害	災害関連死等	①経済的被害	商工・サービス業間接被害 農林水産業間接被害 失業・就業機会の喪失 付加価値・所得の減少
		②社会的被害	住民の生活不安、ストレスの増大 家族離散、地域帰属意識の脆弱化 人口流出、高齢化
		③法制的被害	行動規制の強制 避難生活、営業不能の長期化 被害補償の不完全性
		④行財政的被害	行政機能の混乱・低下 地方財政ストレスの増大 自治喪失・中央集権性の強まり

災害における「全体被害像」は、まず「絶対的被害」と「相対的被害」とに大別される。

「絶対的被害」とは、災害に伴う人命の損失や回復不能の疾病・障害、再生不能な壊滅的環境破壊など、原状回復が不可能な不可逆の被害である。絶対的被害は、事後的にどんなにお金をかけて回復措置や補償措置を講じても回復は不可能であって、取り返しがつかない。それ故、「絶対的被害」は、何よりも被害が生じないように、事前の予防や対策が不可欠となるのである。

これに対して、「相対的被害」は、再生・回復措置が早期かつ適切に施されれば、事後的に回復可能な被害である。ただし、事後的な対応は不効率なことが多く、かつ、対応が遅れたり、不適切、不十分な場合には、被災者や被災地、被災自治体に損失や負担を強制し、場合によっては、絶対的被害の拡大要因にさえなる。例えば、災害において、「直接死」の後しばしば生じる「災害関連死」は、その証左であるといってよい。その意味で、「絶対的被害」と「相対的被害」には、截然と区別できない連続する部分があり、かつ、災害予防が対策の基本となっている点では共通している。

一方、「全体被害像」は、他面から見れば、災害によって直接・第一次的に生じる、1)「直接被害」と、そこから派生し拡大する、2)「間接被害」とに区分される。

1)「直接被害」はさらに、被災対象から、①「住民被害」と②「公共被害」とに区別される。

①「住民被害」には、a)住宅や家具の損壊など生活手段の被害、および生産手段である民間の工場、機械、店舗、田畑や商品、在庫品の損壊のようにハードなストック被害と、b)回復可能でかつ一時的な疾病や身心の障害・ストレスのようにソフトでヒューマンな被害とがある。「住民被害」は、国の従来の見解や法解釈では、個人責任であって、自力復興に委ねられてきた。しかし、雲仙火山災害(1991年)以後、とりわけ阪神・淡路大震災(1995年)を契機に、自然災害が大規模化し、長期化傾向を強めるにつれて、住民被害をたんに

個人責任であり、個人の自力復興に任せておくことの限界と矛盾が暴露され、後述のように、被災者生活再建支援制度（1997年）等による支援措置が次第に採られるようになってきた。

一方、②「公共被害」は、災害による環境悪化や環境破壊の他、道路・鉄道・交通・通信手段の他、電気・上下水道・ガス、学校・福祉施設等のライフラインや公共施設、防災施設等の被害、すなわち、主としてハードな公共的施設の破損や機能不全などの被害である。「公共被害」は、多くは国や自治体の災害復旧事業の対象となり、主に公費で復旧される。

次に、2) 直接被害から派生・拡大する「間接被害」には、①経済的被害、②社会的被害、③法制的被害、④行財政的被害などがある。

①「経済的被害」は、地域産業や業者の経営への打撃、勤労市民の就業、雇用、所得などへの波及的被害であって、被害状況は不均等になる傾向がある。②「社会的被害」は、地域住民の身心や家庭、家族、社会生活、コミュニティ、人口動向など社会の様々な側面に及ぼす負の影響である。③「法制的被害」は、現行災害法制の不備や欠陥に基因して拡大する被害である。災害復興過程における法制的被害は、しばしば「復興災害」と呼ばれる（塩崎，2014）。さらに、④「行財政的被害」は、災害制度の中央集権制や補助金行政が被災自治体の行財政運営を困難にして自立性を失わせ、また被災自治体の財政ストレスを増大し、財政危機と自治体機能の弱体化を生み出し、被災者の生活再建の困難を拡大する、などである。

しかし、「間接被害」の場合にも重要なのは、早期に適切、有効な対策が講じられれば、被害の波及・拡大は回避され、被害を最小限に抑制できることである。大規模災害、長期化災害になるほど、直接被害はもちろん、間接被害に対する対策も欠かしえないのである。

(2) 自然災害の「複合的被害構造」

いま(1)で考察した被害像は、自然災害の「全体被害像」であるとしても、そ

れはいまだ静態的な被害像把握にとどまっていた。しかし、各種の被害は相互に様ざまに連関して波及し、拡大していく。そこで、自然災害の動態的被害の全体像を「複合的被害構造」として図式化して示したのが、図1である。

ここで仮説として提起する「複合的被害構造」は、(1)で考察した自然災害の「全体被害像」に基本的に対応しており、後者を、災害による被害の総体関連の中で動態的に、かつ一貫して総合的に捉えようとしているところに力点と特徴がある。

図1で示したように、自然災害はまず、災害の自然素因である大規模な地震や台風、豪雨などが、自然的環境と人為的環境からなる地域社会を襲い、地域経済社会に突然不作為な変化による損害や損失（直接被害）を与える。「直接被害」は、地域の自然的・社会的特性、コミュニティの在り方、人口や社会的階層構成、世帯構造などの相違を反映して、多様性をもって地域経済社会に不均等に「間接被害」を波及し、拡大させていく。

自然災害は、他面では、人命の損失、回復不可能な重大な疾病や障害、自然環境の壊滅的破壊などの不可逆的な「絶対的被害」を生む。一方、回復可能な「相対的被害」も生じる。

相対的な直接被害のうち、住宅被害や治癒可能な傷病・身心の障害・ストレス、また生産手段・商品の喪失・破損などからなる「住民被害」は、被災者には様々な生活困難を、事業者には深刻な経営困難を生じさせる。それらの生活・生業の困難は、災害が大規模化し長期化するほど、格段に強められる。

一方、生活と生産の一般的条件である公共インフラ（社会資本）とライフラインの破損や機能麻痺を内容とする「公共被害」も、被災地域の住民生活と地域経済社会に重大な混乱と損害を及ぼす。その結果、「直接被害」は、被災地域の住民の生活・生業に重大なダメージを与え、また、家族や地域コミュニティの共同体機能や事業者の事業継続力を衰えさせ、災害対応力を弱体化させる。結果として、被災地域からの人口流出が生じ、人口の高齢化が加速化されるのである。

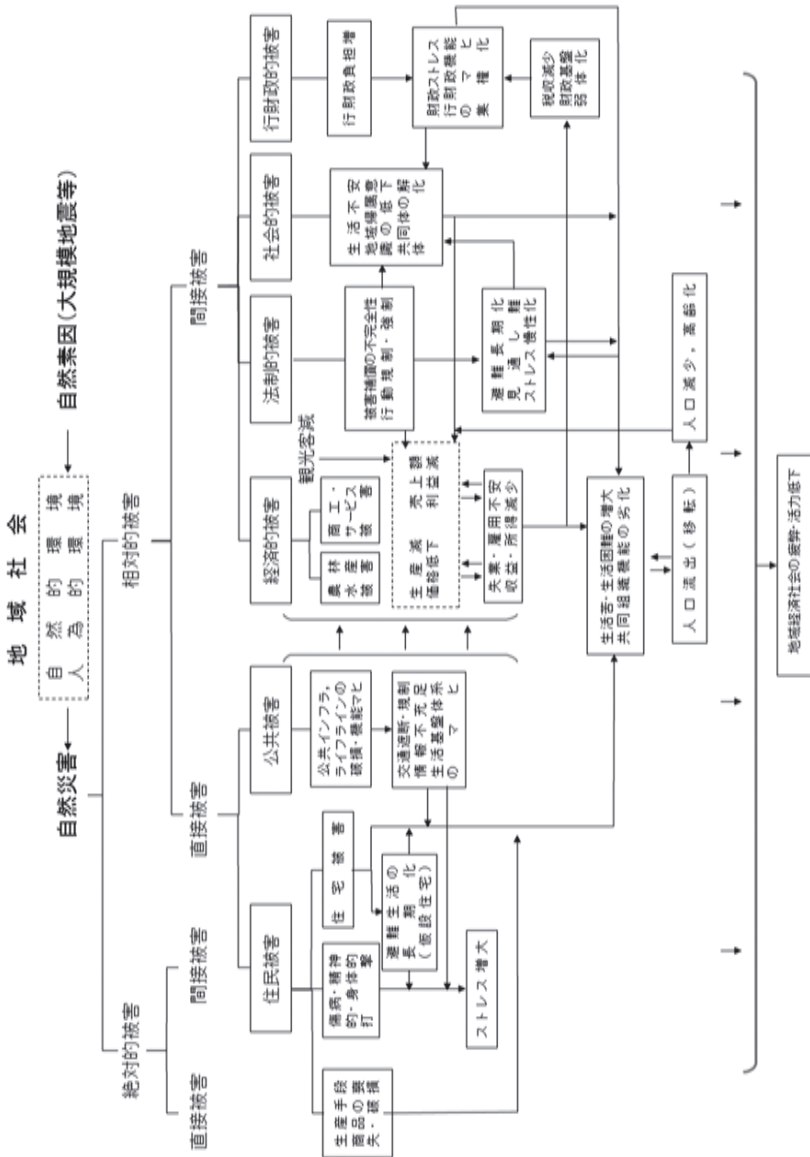


図1 災害における複合的被害構造

「直接被害」は、次にはそこから波及して「間接被害」を発生、拡大させる。農林水産業や商工・サービス業など産業施設の破損と、幹線道路など公共インフラの損壊や機能低下は、商・工・農の産業被害を生み、その結果、勤労市民の就業と雇用機会を喪失させる。これらの被害は、再び地域の有効需要を減退させ、「経済的被害」へと反映して、被害を次々と波及させ連関的に拡大させていく。また、地域外からの観光客の減少も、観光関連の事業所や雇用にマイナスの影響を与え、それは他の地域経済へと波及し、経済不振をもたらす。

上述のような直接・間接の被害拡大に対応すべき災害対策法制が、被災者救済や災害復興から見て不完全かつ体系的欠陥を有する場合には、それは「法制的被害」として被災住民の生活や事業者の産業活動を不当に阻害し、かれらの生活困難や経済被害を拡大させる。とりわけ避難生活が長期化し、将来への見通しがつかず、ストレスが慢性化するもとでは、ただでさえ生活の不安や不便、困難を強くかかえている被災者にとっては、地域への愛着や帰属意識を低下させ、「社会的被害」をも拡大する。これらに、家族の分散やコミュニティの共同機能の劣化が加わると、人口流失が誘引され、高齢化が加速される。これらの総過程は、地域の消費と投資を減退させ、再び「経済的被害」へと反作用するのである。

以上のように、諸被害が複雑に連関する被害の波及・拡大過程は、災害特有の行財政ニーズと負担を急激に増大させる。こうした被災自治体の負担増に対して、行財政的対応が間に合わず、また不十分な場合には、「行財政的被害」が生じるのである。

特に東日本大震災のような大規模災害の場合には、平時の通常行政事務に加えて、罹災証明の発行、避難所の設置と運営、災害廃棄物の処理、小中学校の応急修理、高齢者・児童・福祉施設の復旧、被災者の保健・療養の指導、集団移転、区画整理、農林業施設・漁業施設の復旧、上下水道・電気・ガス・生活道路等のライフラインの復旧、災害復興計画の立案、地域防災計画の改定など、災害時に特有の多様な行政事務が突然激増する。そのため、通常業務の何倍も

の業務が一挙に発生し、それは突発的に著しい職員不足を生じさせる（桑田、2016、第7章）。その際、被災自治体の地域連携と広域支援体制が機能しないと、被災自治体の行政機能は完全に麻痺し、被災住民の生活と被災地の復興に甚大な被害を加重させる。

さらに、財政面では、災害時に特有の行政ニーズの増大が、財政支出の急増をもたらさざるを得ない。他方、災害は自治体の経済財政基盤を弱体化させ、最大の基礎財源である地方税の減収を引き起こす。被災自治体は、一方での経費増と他方での税収減のために、結局、国からの補助金や交付金、特別地方交付税などの依存財源の増大に頼らざるを得ない。こうして財政ストレスが進むにつれ、被災自治体は一般住民の財政ニーズをも次第に満たすことができなくなり、財政機能は劣化し、逆に中央政府への依存体質と自治喪失の傾向は強まる。その結果、地域住民の生活困難は増大し、人口流失と高齢化は一段と加速されざるを得ないのである。

以上の複合的被害の拡大過程は、災害の種類や規模、期間、地域・自治体の経済力と財政力、国の地方への介入や財政支援の仕方と程度、自治体と住民の自治能力等によって、かなりの相違性と多様性がある。とはいえ、災害において各種の被害は相互に関連し、波及相乗し、全体として「複合被害構造」を形成していることは否めない。災害が大規模化し、長期化するほどその傾向は強まらざるを得ない。本来の災害対策は、こうした現代の災害の社会的病理現象である「複合被害構造」をふまえて、住民と自治体を基本に置き、防災・減災を枠組みとする総合的なまちづくり政策の中に位置づけられなければならないのである。

3. 日本の災害対策制度の体系とその特徴および問題点

では、実際に日本の災害対策制度の体系と特徴はどうなっているのか。その問題点や課題はどのように捉えられるであろうか。

(1) 災害対策制度の体系

災害対策は、通常、災害発生の時系列的対応からみて、①予防対策、②応急対策、③復旧対策、④復興対策に区分される。

①予防対策は、災害を未然に防止したり削減するための対策で、治山・治水、防潮堤、建造物や堤防等の耐震性強化、密集市街地の改良など、都市や地域の環境および社会経済的インフラを災害に強い体質に改善したり、また、ソフトな避難訓練や備蓄、ハザードマップの整備など災害発生を想定した事前準備が含まれる。②応急対策には、発災時の救急救命救助、避難誘導、消火活動、避難所開設などの緊急措置と、その後の避難生活、住宅応急修理、応急仮設住宅建設などの被災者の生活保障が含まれる。③災害復旧には、ライフラインや道路、河川、堤防、学校等の主にハードな公共的施設の復旧を含んでいる。④復興対策は、②、③の土台の上に、被災者の「人間復興」である生活と生業の再建、雇用の確保、コミュニティの再生を柱とする被災者個人と被災地域の再興を目的としている。なお、④復興対策は、災害サイクルの点からみると、来るべき次の災害に備えて、①の予防対策とも連動しており、その点に対する配慮も必要となる。

では、あるべき災害対策の基本はどのようなものか。それは、防災・減災のための災害予防対策を基軸とする。しかし、実際に災害が起きた時には、緊急かつ適切な応急対策を講じて、被災者の命と暮らしの再建のための健康で文化的な最低限度の生活を保障し、社会的インフラの復旧を土台としつつ「人間復興」を基軸とする災害復興が追求されるべきである。こうして各段階の災害対策が総合的に体系化され、適切に実施されれば、被害は最小限に抑えられ、災害からの立ち直りと回復も早く、しかも復興効果も大きく、財政負担は極小に抑えることができる。

しかしながら、日本の災害対策の制度と運営の実態は、こうした理念からはいまだ遠く、また、災害対策の各段階での対策も、重大な問題を抱えているものが多い。

(2) 日本の災害対策制度の特徴と問題点・課題

日本の災害対策制度の仕組みは、1962年に施行された災害対策基本法を一般法として体系化された。同法は、それまで個別に対応してきた150を超える災害関連法規の調整を図った。しかし、災害対策基本法は制定されたものの、防災関係の事務処理は従来同様、個別法が優先され、実際の運用も、主として個別の所管官庁の縦割り・割拠主義の権限と財源に委ねられ、横割り・総合的な対策は実現されなかった。

2001年の中央官庁再編により、防災行政の強化が図られた。とくに、新設の内閣府には、特命の防災担当大臣が置かれ、そのもとに中央防災会議と政策担当官（防災担当）が配置され、中央防災計画や防災方針、総合施策調整を担うなど、機能強化と総合化は以前より進んだ。しかし、緊急時の危機管理体制こそ一定強化されたものの、災害対策関連の多くの主要な権限と財源はいぜん各省庁が握り、総合的防災対策にとっては大きな障害となっている。なお、東日本大震災では復興庁が新設された。しかし、同庁は10年間の期間限定であるだけでなく、職員も多くが関係各省庁からの派遣組で、これまでと同様の縦割り・割拠的な傾向を依然として濃く残している。

加えて、日本の災害対策の制度と運用の実際は、次のような特徴と問題点を抱えている（宮入、2013a）。

1) 災害対策における国の予防責任の曖昧さ

災害対策基本法は、防災責任の明確化と防災体制の確立を主眼に制定された。しかし、国は同法の「国の責務」を努力義務または行政当局の広範な裁量権（職責）と解釈してきた。また司法も、大東水害訴訟（大阪府大東市の水害に対し1984年最高裁判決）以来の裁判史にみられるように、事実上これを追認してきた。その結果、国の防災責任は、財源不足や行政判断を口実に大幅に緩められ、最近まで、被害発生後は「自然災害＝天災」論に固執してきた。「自然災害は天災であるから、国に責任はなく、被害は被災者の個人責任で賄うべきだ」、というのである。しかし、この国の無責任体質こそが、多数の被

災難民を生み出し、被災地の疲弊をもたらす元凶となったのである。

この矛盾は、1995年の阪神・淡路大震災において最も鋭く現れた。これを契機に、被災者生活再建支援を求める世論と運動が高まり、1998年の「被災者生活再建支援法」の実現へと導いていったのである。その後、東日本大震災では、災害の「天災論」は、災害の「想定外論」へとシフトした。「あれだけの津波や原子力災害は、事前には想定外であった」、というのである。しかし、これも国の防災責任の回避論であって、国の自然災害における予防責任の曖昧さは、依然として完全に払拭されたわけではない。

2) 被災者個人及び被災中小企業への生活・生業再建支援の不十分性

国の防災に対する責任所在の曖昧さは、国による個人と事業者への生活・生業再建支援体制の脆弱性へと繋がっている。例えば、被災者の救済は、災害救助法（1947年制定）に基づき、避難所や仮設住宅の供与、食事や被服の給与、被災者の救助、救急医療、住居の修繕など、応急救助に必要な最低限の対応がなされることになっている。しかし、災害救助は一時的との理屈から、救助の「一般基準」は、憲法第25条に基づく国民生活の最低限保障である生活保護基準より、一段と低く設定されている。しかも、生活基盤が災害によって解体され、自力再建能力を失った被災者に対して、「自助原則」が強制された。災害救助のメニューは、応急救助と災害融資以外には、生活保護への道しかなかったからである。

阪神・淡路大震災を契機に、被災者の失われた生活基盤の再建を支援する災害保障制度の創設が被災者と国民の世論として高まったのはけだし必然であった。1998年に制定された被災者生活再建支援法は、2004年と2007年の同法改正を経て、被災者の住宅や生活再建へも、不十分ながら用途がかなりの程度拡充された。

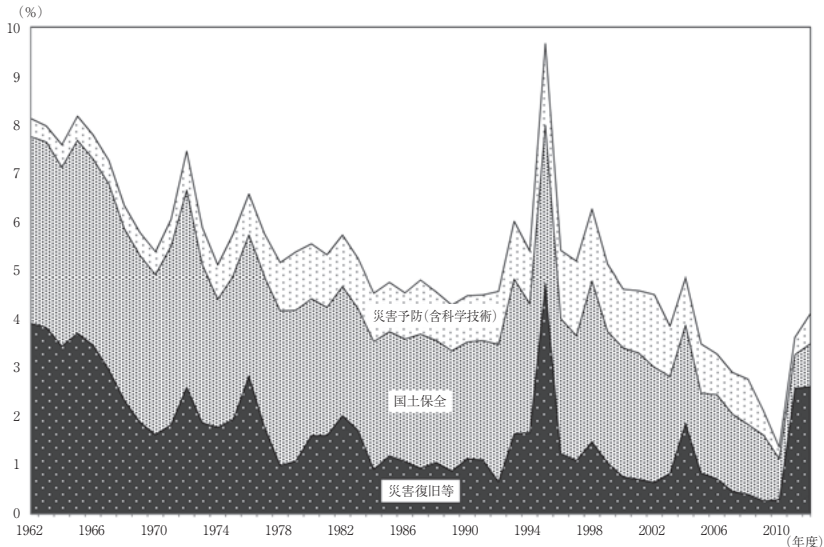
その一方、被災した事業者に対する生業再建支援は、被災者個人への生活再建支援よりはるかに遅れた。そこでも従来は、「自助原則」が強要され、事業者への災害特別融資か、その利子補給に限定されていたからである。しかし、

近年、県レベル（福井、新潟、石川等）で独自に中小企業の被災設備の修繕や購入に直接支援金を出す先行事例が登場している（宮入，2009）。その延長線上に、東日本大震災では、被災地の中小企業グループに対して事業用設備の再建に直接補助金を支援する「グループ補助金」が、補助率4分の3（国2分の1，県4分の1，中小企業庁所管）で新設され、2011-16年度において674グループに4,889億円の復興支援が実施された。しかし、予算不足等のため補助金採択は申請の半分にも達していない。また、現在の売上状況が震災直前の水準以上に回復している被災企業の割合は45.2%に過ぎない（復興庁，2017）。しかしながら、中小企業に対して公費の直接支援による災害復興のテコ入れは画期的であって、同事業の運営改善と予算増額とは被災地企業からの強い要望となっている。

3）防災・減災予算の優先順位の低位性と予防対策の軽視

国の予防責任の曖昧さは、防災予算の優先順位の低位性と災害予防の軽視を生んでいる。災害対策の基本は、予防対策に他ならない。病気にかかってから治療するより、事前に予防策を講じる方が賢明なのと同じことである。しかし、国の防災責任が曖昧で、被災者の自助による自力再建が強要されるもとでは、国の防災予算の優先順位は低くならざるをえない。予算増額へのインセンティブに乏しいからである。しかも、災害対策は、予防対策より、事後の特に災害復旧と防災を名目としたダムなど大規模公共事業に偏り、効果的、効率的な災害対策にはなり難いのである。

図2は、国の一般会計に占める防災関係予算の比率である。高度成長期の6～8%台と比べ、近年は2～3%台へと、かつての3割程度にまで急落している。構造改革路線と予算抑制が強化された1980年代以降、とくに90年代半ばからの落ち込みが激しい。この間、災害復旧費の割合も、阪神・淡路大震災の復旧期を除いて低下した。しかし、同時に高度成長期以後の時代は、先述のように、災害の都市化や地域問題化が急速に進み、災害の潜在的拡大の可能性が高まった。災害復旧の減少期こそは、防災予算を増やし、重点を事後対策から、



(資料) 内閣府「平成 24 年版防災白書」(附属資料 29 年度別防災関係予算額), p.85, 財務省「財政統計(予算決算等データ)一般会計歳入歳出予算決算」, より作成。

図 2 防災関係予算の推移

危険な密集市街地の改良や住宅の耐震化を進めるなど、事前の予防対策にシフトさせる絶好の機会だったのである。しかし、実際にはその機会は逃されてしまった。防災予算の比率は低下し続け、反対に、災害増大の潜在的可能性は拡大し続けた。阪神・淡路大震災そして東日本大震災は、こうした従来型の防災予算の軽視というツケの清算ともいえ、かつ、将来の巨大災害に向けた厳しい警鐘ともなっているのである。

4) 長期化災害に対する防災対策の等閑視

災害の都市化が進み、被害が複合化、多様化して大規模化するにつれ、先述したように、災害の応急対策から復旧・復興への過程が長期化し、対策の連続性の確保が災害復興のカギを握るようになってきた。しかし、従来の災害対策制度は、被災者が被災後すぐに自力で立ち直れることを前提としており、大規模長期化災害に対する総合的な復興政策は存在しなかった。そもそも「災害復

興」の「定義」さえ、一般法である災害対策基本法にも、災害救助法にも存在していない。例えば、災害対策基本法の第2条「定義」では、「防災」とは、「災害を未然に防止し、災害が発生した場合における被害の拡大を防ぎ、及び災害の復旧を図ることをいう。」とあるが、しかし、「災害復興」については、「防災」の定義づけからは完全に欠落している。とはいえ、東日本大震災でも阪神・淡路大震災でも明らかとなったように、巨大災害の場合には、災害そのものが長引き、後遺症からの回復も長期化する。この場合には、個人も、企業も、自治体も、自力回復することは困難であって、災害長期化の視点に立った災害復興制度の創設が不可欠となっているのである。

4. 地方自治体の災害対策行財政の仕組みと問題点

災害対策体系の特徴や問題点は、地方自治体のそれと一体となって存在している。以下では、地方自治体の災害対策の制度・運用の仕組みと問題点について概観しよう。

(1) 自治体の災害対策行政の仕組みと問題点

1) 機関委任事務の廃止と法定受託事務への移行

「災害対策基本法」は、災害対策は第一次的には市町村が担当し、都道府県は市町村を包括する広域的総合的な防災事業と、市町村への防災支援や総合調整にあたるとしている（法第4条、第5条）。しかし、同法は、既存の防災制度を抜本的に改革する方法はとらず、他の法律に特別の定めのある場合はその規定によるとした（法第10条）。個別法による防災事務は、以前は大部分が「機関委任事務」で占められ、国の関与も大きかった。「地方分権一括法」の制定（2000年）により機関委任事務は廃止された。それに伴い、防災関係事務の多くが「法定受託事務」に移された。しかし、処理基準制定権限は主務大臣に残され、国による介入・関与の余地は依然として引き継がれている。

2) 災害救助法の二面性

画一的で縦割りの機関委任事務は、災害特性によって規定される災害対策の地域性、多様性、総合性、迅速性などのニーズの独自性とは必然的に矛盾する。「災害救助法」による「救助」の内容も、地方分権一括法によって「機関委任事務」から「法定受託事務」に移された。とはいえ、現行法も類似の矛盾と欠陥を引きずっている。災害救助法は、救助の種類や費用負担については細かく定めながらも、救助の程度や方法、期間については画一的に規定せず、一見柔軟性がある。しかし、法定受託事務であることから、政令で内閣総理大臣が全国一律の低水準の「一般基準」を定め、府県がそれに従うことを運用上の原則としている。もっとも、「一般基準」を超える救助事業も可能ではあるが、その場合には府県は単独事業として自己負担で実施しなければならない。特別の事情がある場合には、「特別基準」を設定できる。しかし、それには国との事前協議と承認を必要とするので、大規模災害時には、法が目指す迅速、柔軟な対応は大きく阻害されてしまう。

このように、災害救助法体系には「二面性」がある。すなわち、①被災者の要求に応じて救助内容に一定の改善を施す余地がある一方、②救助の種類や内容は国によって基本的に規定されている。その結果、阪神・淡路大震災や東日本大震災、熊本地震でも、府県や自治体には、国からの指示待ちや付度、連絡漏れ、自己規制、地元ニーズとの食い違いなどの弊害が生じる要因となった(山崎, 2013)。

3) 被災地における都市計画決定の矛盾

阪神・淡路大震災では、被災地に都市計画決定が強制され、区画整理や都市再開発事業が実施された。都市計画決定も、以前は都市計画法に基づく知事への「機関委任事務」として、国の強い管理統制下にあった。しかし、そのために被災者は元住んでいたまちにいつまでも戻れず、生活再建は遅れ、生業と雇用の喪失、コミュニティの崩壊が生じ、被災地の再建はむしろ遅滞してしまった。

2000年の地方分権一括法により、都市計画決定は国の「機関委任事務」から自治体の「自治事務」となり、市町村は都道府県と、都道府県は国と協議し、同意を得る規定へと変わった。国－地方関係は、形式上、上下の支配－従属関係から、水平的な対等平等関係に変わったように見える。しかし、協議しても同意が得られない場合には、従来と同様、国の関与の余地は残された。例えば、国の利害に重大な関係がある事業等については、国が府県や市町村に対して都市計画の決定・変更を指示し、場合によっては、自ら決定・変更できる規定は残されたからである（都市計画法第24条）。しかも、国や県が補助金や交付金の交付、地方債の起債等をテコとして、都市計画の内容や実施に重大な影響を及ぼす状況に変わりはない。「自治事務」となっても、自治体が国の意向に反してまで都市計画事業を決定し、実施することは、実質的にはかなり困難なのである（塩崎、2016）。

以上のように、自治体が被災地の実情に合わせ自主的に災害対策をきめ細かく、かつ迅速、総合的に実施していくうえで、現行の災害対策法制はさまざまな集権的・官僚的な難点をかかえている。一方、災害対策基本法は、分権・自治型の防災の仕組みを基本とする点では積極面を有している。災害対策基本法のこの積極面を発展させ、災害対策体系の全体を、分権・自治型の総合的なシステムに改革する課題が焦眉となっているのである。

(2) 自治体の災害対策財政の仕組みと問題点

自治体の災害対策財政は、通例、国庫補助金、地方交付税、地方債などの平時の政府間財政関係を、特例法や特別措置等を設けて災害時にも応用する方式で実施される。したがって、災害対策財政には、平時の地方財政の制度・運用の特徴と問題点の上に、災害時のそれが相乗して現れることになる。そこで以下、災害対策過程に即して、自治体災害対策財政の特徴と問題点について検証しよう（宮入、2013a）。

1) 公共事業の災害復旧優先主義

自治体の災害対策財政の特徴と問題点は、第1に、公共施設の災害復旧主義に傾斜しやすいことである。道路、橋梁、港湾などの公共施設の災害復旧は、主に個別法に基づき、国庫補助金、地方交付税（特別交付税を含む）、災害復旧事業債とその償還金の交付税算入などにより財源措置される。災害復旧事業には、通常より高い補助率が適用される。「通常災害」を超える「激甚災害」には、補助率の一層高い激甚災害法が適用され、阪神・淡路大震災や東日本大震災のような巨大災害には、特別立法により一層手厚い財源措置がとられてきた。しかも、道路、港湾、空港など生産基盤や国土保全の公共施設の災害復旧事業は、福祉施設や学校など生活基盤公共施設の災害復旧と比べ、補助率も高く起債条件も相対的に有利となっている（表2、参照）。

しかし、こうした産業基盤・国土保全優先の災害復旧制度こそが、自治体を、道路や港湾、防潮堤など、補助金を受けやすく、補助率も高く、起債条件も有利な災害復旧事業に向かわせ、逆に、被災地の復興と被災者の生活・生業の再建やコミュニティの再生を遅らせ、災害を長期化させる要因となっている。災害復旧事業優先主義を、住宅の修復・再建を含む、生活・生業基盤優先へと大きく転換することが求められている。

2) 災害予防における国土保全投資への偏重と住宅やコミュニティの安全軽視

第2に、国の防災責任が曖昧で被災者の自己責任が強調されるもとでは、個人住宅やコミュニティなどへの予防対策は軽視されがちとなることである。事実、災害予防の予算は、治山・治水、河川、海岸等の国土保全投資に偏重し、国の公共事業長期計画やその財政支援に基づき、巨大なダムや堤防などの無駄で環境破壊的な大規模公共事業に注入されてきた（高橋、2012）。それが、長良川河口堰や川辺川ダム、諫早湾干拓事業など、無駄で環境破壊的な大規模土木事業を継続させる原因となった（日本弁護士連合会、2013、宮入、2017b）。

表2 東日本財特法等による特定被災公共団体の災害復旧事業に係る国庫補助負担率の嵩上げ概要

	対象事業	現行の原則	特別の補助率
公共インフラ施設	道路、漁港、港湾、下水道、公園等 公立学校	7/10 程度 (公立学校は2/3)	8/10～9/10 程度
	公営住宅、入所福祉施設等	1/2	2/3 程度
	街路等、改良住宅、上水道、一般廃棄物の処理施設、交通安全施設、集落排水施設	1/2	8/10～9/10 (プール方式)
	工業用水道	45/100	
	仙台空港	8/10	8.5/10
社会福祉施設	社会福祉施設等	1/2	2/3
	介護老人保健施設	1/3	1/2
公共施設	公立社会教育施設（公民館、図書館、体育館等）	－	2/3
	警察施設、公的医療機関、公立火葬場・と畜場、保健所	1/2	2/3
	消防施設	1/3 又は 1/2	
	中央卸売市場	4/10	
	被災市町村の臨時庁舎	－	
農林水産施設	農地、農業用施設、林業用施設、共同利用施設、養殖施設、土地改良区等の湛水排除事業	8/10 程度	9/10 程度
	森林組合等の堆積土砂事業	－	2/3
	共同利用小型漁船建造費	－	1/3
民間施設等	事業協同組合等、私立学校	－	1/2
	民間医療機関（救急医療等、精神科病院）	1/2 (予算補助)	1/2 (法律補助)
その他	市町村の感染症予防事業	1/2	2/3
	罹災者公営住宅建設事業	2/3	3/4
	ガレキ処理	1/2	1/2～9/10

(注) 網掛け部分は東日本財特法による措置、それ以外は激甚災害法による措置である。内閣府資料より作成。

(出所) 竹之内美砂子「東日本大震災に係る地方税財政上の対応」立法と調査 2011.7 No. 318, p. 19.

一方、大都市を中心に、密集市街地や老朽住宅など、地震や風水害に弱い広大な地域と多数の建物が残され、その改修や改造は遅々として進んでいない。それは、これらの危険な市街地や住宅の改良が、基本的人権、ことに居住権保障やコミュニティ保全の観点に乏しく、国の財政支援が極めて手薄だったからである。

例えば、東日本大震災を受けて地震時等に著しく危険な密集市街地として2011年に設定された新重点密集市街地（全国で5,745 ha）は、東京29.3%、大阪39.1%と約7割が2つの巨大都市に集中している。2015年度末までのその解消度は、東京では38%であったが、大阪ではゼロという散々な実態である（会計検査院、2016）。また、公立小中学校の校舎の耐震化こそ2016年4月時点で92%まで進んだが、防災拠点の6割強を占める屋内体育館等では71%に留まっている。耐震化の遅れの理由を、73%の自治体が予算措置の困難としている（文科省、2016）。日本の災害財政の最大の欠陥は、切実性が増している災害予防対策に、財源が優先投入される仕組みになっていないことにある。

3）財政的理由から十分柔軟に機能し得ない災害応急対応

第3に、「災害対策基本法」は、災害の予防と応急対策の費用を「実施責任者負担原則」としている（同法第91条）。これに基づき、「災害救助法」は救助費用を救助が行われた地の都道府県の支弁とする（法第18条）。ただし、国はこの支弁額と普通税標準税収見込み額との比率に応じて、50・80・90%の補助率で超過累進負担するとしている（法第21条、救助費国庫負担原則）。

しかし、救助の種類が法定されているため、法定外の救助は、都道府県の自己負担となる。また国が定める「一般基準」を超える部分も、国の承認がない限り自己負担となる。さらに、生業必要資金の給与、及び知事が必要と認めた場合の金銭支給は法定されている（法第4条1項7、同条2項）。にもかかわらず、救助は「現物支給原則」であるとして、国は実行を運用で怠ってきた。これらの結果、災害が大規模化し、自治体による自主的救助が必要になる時は

ど、反対に、自治体は自己負担増大の懸念から、むしろ自主的な救助に消極的になる傾向が避けられないのである。

また、「災害救助法」は、その適用が短期・一時的とされる性格が強い。そのため、中長期的な視点からの復旧復興の障害となり、結果として被害を長期化させてしまう。災害救助については、大規模災害に伴う広域化災害対策、長期化災害対策を含む、分権自治型の復興財政システムへの転換が緊要となっているのである。

4) 生活・生業再建支援制度の不十分性とその拡充問題

第4に、日本の災害復旧復興財政の最大の問題点は、被災者個人への一般的な生活・生業再建への公的な支援が手薄いことにある。特に、生活の拠点である住宅再建と、所得・就業の基盤である生業再建は被災者支援の両輪である。にもかかわらず、政府は、住宅は個人財産だから、その再建に税金を投入することは資本主義の私有財産制に反するとして、住宅再建への公的支援を拒絶し続けてきた。しかし、破綻した銀行や大企業に公的資金を投入してきたように、私有財産制の下でも、そこに一定の「公共性」が認められれば、税金の投入も是認される場合がある。しかも、銀行や大企業の破綻は経営者らの自己責任だが、災害は被災者らの責任ではない。

災害で被災した住宅の再建や補修への公費投入は、次のような大きな「公共性」を有していることが明らかとなった。①災害のため一挙に破壊された被災者の自助努力の土台を速やかに回復し、被災者の生活再建を速めて生活権・人格権を回復する。②被災者が戻れなければ地域社会の再生はありえない。住宅再建は、災害で崩壊した地域のコミュニティ再建を早め、そうでなければ遅々として進まない地域経済社会の再生を促進する。③その結果、仮設住宅、公営住宅等の建設費や被災地復興経費を含む税金の無駄な追加投入を大幅に節約でき、財政効果も大きい。④災害大国・日本に住む国民にとって災害リスクは極めて高く、困ったときは相身互い、国民相互の連帯と絆が強められる。

こうして、阪神・淡路大震災の被災者らを中心に全国的に高まった世論と運動を背景として、ようやく1998年、「被災者生活再建支援法」が制定された。しかし、当初は、支援金額も最高100万円と低く、厳しい収入・年齢の制限、使途の限定のため、適用率は数%と生活再建にはほど遠かった。その後、粘り強い運動の継続によって、04年、07年の改正を経て、支援金額の300万円への引き上げ、支給要件の大幅緩和、定額渡し切り、そして何よりも住宅再建にも充当可能となった。これは画期的成果である。ただし、被災者生活再建支援法は、後述のようにいまだいくつかの問題点を残しており、今後も改革が必要となっている。

一方、中小企業の生業再建に対する取り組みは、個人の生活再建よりはるかに遅れた。しかし、県レベルの、とくに災害復興基金を活用した被災企業への設備再建支援事業等のいくつかの実績を経て、東日本大震災では国レベルでの「グループ補助金」、また、二重債務処理などに関する制度が新設された。ただし、それらの新制度も、予算補助で法的根拠が未確定なうえに、補助金給付の要件や債務買取り条件が厳しすぎて利用しにくいなどの、改善点が指摘されている（宮入、2016）。

5) 災害復興に対する財政支援制度の脆弱性と「開発・成長型復興」への傾斜

第5に、政府は従来、「復旧までは面倒をみるが、復興は自治体が自力で賄うべきだ」、と主張してきた。復興まで国が支援すると、被災地以外の地域との均衡を欠き、不公平だというのである。これは、換言すれば、「復興は、平時の公共事業の財源方式を使え」、ということに他ならない。

しかし、この復興方式には、重大な難点がある。①この方式は、国の補助事業を受けやすく、補助率も高く、起債や交付税の要件でも有利な、大規模な特に産業基盤事業に偏重し、反対に市民の住宅再建支援やコミュニティを確保する生活基盤事業は抑制的になる。②この復興方式は、被災自治体に国への財源陳情と依存体質を深めさせ、国の地方に対する縦割行政と管理統制を強める傾

向を避けられない。③この復興方式は、自治体への財源保障機能と財政自主権保障機能を欠き、被災地内での復興資金の好循環を阻害し、被災自治体の財源難と開発志向とも相まって、被災自治体の財政破綻や行政リストラの引き金になりやすい。

阪神・淡路大震災では、「創造的復興」の名の下に、高規格道路や大規模港湾、新空港の建設、都市再開発など、巨大な産業基盤開発を中心に総額約16兆円もの復興事業費が投入された。しかし、県内復興需要の約9割は、東京を中心とする大手企業の懐に転がり込んだ（兵庫県、2005）。反対に、被災地では資金が循環せず、被災した商店街、中小企業など地域経済の復興は遅れ、都市財政も危機に陥った。こうした弊害を取り除くには、復興財政制度を、従来の集権・官僚型から、21世紀に相応しい分権・自治型に根本的に転換することが緊要となっている。

東日本大震災では、国の復興方針は、阪神・淡路大震災の「創造的復興」を成功事例として、同様の「開発・成長型復興」を標榜してきた。今回は、復興庁、復興特区制度、復興交付金など多様な新制度が創設され、復興特別会計や復興税などの財源づくりが行われた。これらの復興制度や運営には前進面も見られたものの、本質的には、依然として集権・官僚的性格を色濃く残している（宮入、2016）。

おわりにー巨大災害と分権・自治の時代の 災害対策行財政の改革課題

今や、日本は、南海トラフや首都直下などの巨大地震の切迫、巨大台風の来襲など「天地動乱の時代」に突入している。他方、これを迎え撃つはずの地域経済社会は逆に災害に対する脆弱性を増し、防災力の強化はなかなか進まず、むしろ巨大災害のリスクは大都市だけでなく全国に拡大している。災害が完全に防げない以上、減災が重要となる。また、災害が発生した場合には、応急対応と生活・生業の早期の再建支援制度を、事前にいかに構築するかが緊要の課

題となる。21世紀は地方分権と住民自治の時代である。最後に、それに相応しい災害対策行財政の改革の課題について簡潔に検証しよう。

(1) 予防対策にシフトした地域防災計画，地区防災計画の年次予算計画の策定

第1の課題は，予防対策に重点化した地域防災計画，地区防災計画の立案，執行を地方自治の理念に基づいて分権化し，住民が主体となり自治体と協働して進めることである。予防対策は，地域特性に即しながら，環境・資源・都市計画・産業構造・コミュニティ活動・避難体制などを含むハードとソフトの総合対策で進めないと実際の効果は上がらない。そのためには，地域住民や自治会，NPO組織，コミュニティなどの参加を基礎に地域防災計画，地区防災計画を立て，被害想定を正確に行い，ハザードマップを作成し，地域の住宅や建物の安全診断と耐震補強を実施し，避難者台帳や避難計画を作成・活用し，達成目標と進捗度を明示した「減災実施計画」を立てる必要がある。とりわけ重要なのは，この減災実施計画を財源的に担保するため，事業費を計上した年次予算計画を立て，毎年度実績をチェックする。「地区防災計画」については，地域内の校区ごとに地域住民協議会等を設置し，活用することも有効であろう。

(2) 災害救助法の徹底活用と広域化・長期化視点からの改革及び財源担保

第2の課題は，応急対策について，災害救助法の徹底的全面的な活用を図り，また広域化・長期化災害に備える観点から制度を抜本的に改革し，救助内容の拡充を行うことである。そのために，国の財政責任の明確化と財政支援の強化，運用の柔軟性を担保すべく「一般基準」を広域化・長期化視点から抜本的に見直す。また，生業資金の給与や貸与など，法で認められ，生活・生業再建へとつながる事項が，運用上死文化されてきた状態も改善されねばならない。さらに，個人の敷地への仮設住宅，仮設店舗の建設を認めるなど，救助内容が個人の中長期の復興につながる工夫も必要である。なお，災害救助法による救

助の費用に充てるための財源として、各県ごとに積立て義務が課されている現行の災害救助基金は、全国共通の災害救助基金に再編統合し、救助費の自己負担分の共通化を図って、従来の国待ち救助の弊害を防止し、運用の迅速性を担保できるようにする。

(3) 被災者の「人間復興」の基盤となる生活・生業再建保障と財源保障

第3の課題は、被災者の「人間復興」の土台となる生活・生業再建保障である。被災者生活再建支援法については、現行の全壊住宅に対する最高300万円の支援金を、住宅再建支援に相応しく引き上げ、また、支援対象を大規模災害での全壊、大規模半壊に限定せず、全災害を対象に、被災数の多い半壊、一部損壊にも対象を拡大すべきであろう。

しかし、問題は、巨大災害の切迫が懸念される今日、この支援制度の最大のアキレス腱は、現行制度のままでは財源が枯渇し、機能不全に陥る危険性が高いことである。現行制度は、都道府県が相互扶助の観点から拠出した生活再建支援業務を行うための基金を活用して被災者生活再建資金を交付し、その50%を国が補助する仕組みになっている。問題は、この基金の拠出総額が600億円程度しかないことである。東日本大震災では2,000億円を超す支援金支出が見込まれ、大幅な財源不足が生じた。今回は、東日本財特法の一部改正により、国の補助率を80%に引き上げ、地方負担分の基金積み増し額342億円を特別交付税の増額で全額手当する特例措置をとった。ただ、東日本大震災の対象世帯数は約25万世帯程度だったが、将来の南海トラフ地震では、最大239万世帯もの全壊・焼失が予想され、被災者生活再建支援制度は、その抜本的改革が焦眉となっている。この財源措置は今後の検討課題であるが、一般的には、不要不急の大規模公共事業を含む歳出削減、不公平税制の是正、臨時特別増税、復興支援永久国債の発行などが考えられる。

(4) 災害復興について、全国レベルの恒久的な災害復興基金の制度化等

第4の課題は、全国レベルの恒久的な災害復興基金を予め創設しておくことである。従来の災害復興基金は、雲仙災害と阪神・淡路以後、中越、能登、中越沖、東日本、熊本などの大規模災害時に、法定外の臨時特例措置として設置され、災害特性と地域の実情に応じて、既往の制度ではできないきめ細かな対応を可能にしてきた。東日本以後は低金利のため「取崩し型復興基金」となっているが、これも恒久的な制度ではない。今後は、大災害のたびにその時々状況に応じて恣意的に復興基金を設置するのではなく、災害の規模に応じて復興基金の設置や規模等を予め定めておき、基金の使途や運用については被災自治体の裁量権に委ね、分権と自治に基づく復興基金制度の創設が望まれる。

なお、今回導入された「復興交付金」は、「基幹事業」の他に「効果促進事業」を設けて被災自治体の裁量権を一定程度認め、かつ自己負担は原則ゼロとされた。しかし、2011年に一度導入されたことのある裁量度の高い「一括交付金」型ではなく、従来型の縦割り補助金を基本的に踏襲し、分権・自治の観点からは問題が多い。かつ復興特別交付税とのセットのあり方をも含めて、再検討が必要となっている。

(5) 「公助」、「共助」、「自助」の相関について

第5の課題は、災害対策における国の責任を明確にし、災害対策予算の優先順位を画期的に引上げることである。国は、従来、自然災害＝「天災論」に固執し、自らの防災責任を認めようとはしなかった。しかし、近年、阪神・淡路や東日本のような大規模災害に直面して、災害対策の基本方向を「防災」から「減災」へと転換しだした。しかし、「減災」概念の台頭とともに、国は自らの責任の限界を理由に、防災対策については、自分の生命と財産を自ら守る「自助」と、自治会やNPOなどの住民組織による「共助」を基本に、それを超えたとき初めて国や自治体が支援する「公助」という、防災責任順位の逆転を押し出してきた。

しかし、国の防災責任が明確に指定されなければ、災害対策を従来型の事後対策偏重から、事前の予防対策へ抜本的に転換させることは望めない。社会的な防災責任は、国の主張とは反対に、「公助」を基本に、「共助」、「自助」によって補完、協働されるべきなのである。防災に対する国の社会的な防災責任を明確にして、国民の安全と防災予算を画期的に引上げ、分権・自治型の災害対策に転換することこそが、巨大災害時代の災害対策の原点であることが何よりも確認されなければならない。そのうえで、防災の実際上の実施責任は、「自助」、「共助」、「公助」と積み上げていき、被災者の自立を促進していくシステムが必要なのである。

結語：本稿では、わが国の20世紀型災害対策システムの枠組みである中央集権・成長志向型の災害対策制度を、21世紀の地方分権・住民自治の時代に相応しい分権自治・人間尊重型の災害対策制度へと抜本的に転換することの必然性と必要性について論究した。とりわけ、もともと災害に遭いやすいわが国が、近年災害に対する脆弱性を一段と強め、かつ「天地動乱の時代」に突入している今日、災害対策システムの抜本的転換は一刻の猶予もない現代日本の最重要課題といってよい。この災害対策のシステム転換のためには、自然科学と社会科学はもちろん、社会科学や人文科学の内部でも、学際的な災害研究が不可欠である。拙論が、そうした創造的な学際研究の一助となれば、望外の幸せである。

*松山大学の鈴木茂教授には、関係学会や研究会などを通じて、多くの学問的な刺激と人間としての生き方について幾多のご教示をいただいた。記して、感謝の気持ちを表し、併せて先生の今後のなお一層のご活躍とご健勝をお祈りしたい。

参 考 文 献

・大門正克・岡田知弘・川内淳史・河西英通・高岡裕之編（2013）『「生存」の東北史』大月

書店。

- ・井上博夫 (2016) 「東日本大震災から5年－住民からみた岩手県の復興」『住民と自治』636。
- ・会計検査院 (2016) 『平成27年度決算検査報告』(第3章第1節12 国土交通省)。
- ・河田恵昭 (1995) 『都市大災害』近未来社。
- ・柴田但馬 (2016) 『地域・自治体の復興行財政・経済社会の課題－東日本大震災・岩手の軌跡から』クリエイツかもがわ (第3章, 第7章)。
- ・国土交通省 (2014) 『国土交通白書』(第7章2節)。
- ・塩崎賢明 (2014) 『復興〈災害〉－阪神・淡路大震災と東日本大震災』岩波新書。
- ・塩崎賢明 (2016) 「災害復興の構図と住まい・まちづくり」(網島不二雄・岡田知弘・塩崎賢明・宮入興一編『東日本大震災 復興の検証』合同出版)。
- ・高橋 裕 (2012) 『川と国土の危機－水害と社会』岩波書店。
- ・日本弁護士連合会 (2013) 『『防災・減災に資する国土強靱化基本法案』に対する意見書』。
- ・平田 直 (2016) 『首都直下地震』岩波書店。
- ・兵庫県復興10年委員会 (2005) 『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告』。
- ・復興庁 (2017) 『復興の現状』(2017.6.2)。
- ・文部科学省 (2016) 「公立学校施設の耐震改修状況調査の結果について」(2016.7.26)。
- ・宮入興一 (1994) 「火山災害下の地域経済社会と地方財政」(長崎大学生涯学習教育研究センター編『雲仙・普賢岳火山災害にいどむ－長崎大学からの提言』大蔵省印刷局)。
- ・宮入興一 (2009) 「災害復興における生活・生業再建支援制度の到達点と今後の課題－中越沖地震災害と近年の自然災害の検証を中心に」『愛知大学経済論集』179。
- ・宮入興一 (2011) 「東日本大震災と復興のかたち－成長・開発型復興から人間の絆の復興へ」『世界』820。
- ・宮入興一 (2012) 「災害と復興の地域経済学－人間復興の地域経済学の提起に向けて」『地域経済学研究』25。
- ・宮入興一 (2013a) 「災害と地方財政」(重森暁・植田和弘編『Basic 地方財政論』有斐閣)。
- ・宮入興一 (2013b) 「復興の大義と構図」(日本住宅会議編『東日本大震災 住まいと生活の復興』ドメス出版)。
- ・宮入興一 (2013c) 「復興財政政策と復興財源問題」(岡田智弘他編『震災復興と自治体－「人間の復興」へのみち』自治体研究社)。
- ・宮入興一 (2015) 「中山間地災害の復興の検証と課題－新潟県中越大地震の教訓から」『議会と自治体』205。
- ・宮入興一 (2016) 『大震災における復興行財政の検証と課題』(網島不二雄・岡田知弘・塩崎賢明・宮入興一編『東日本大震災 復興の検証』合同出版)。
- ・宮入興一 (2017a) 「熊本地震からの復興とその行財政の課題」『建設政策』171。
- ・宮入興一 (2017b) 「諫早湾干拓事業の公共事業としての破綻と環境再生」『ACADEMIA』

162。

- ・ 室崎益輝・幸田雅治編（2013）『市町村合併による防災力空洞化－東日本大震災で露呈した弊害』ミネルヴァ書房。
- ・ 山岡耕春（2016）『南海トラフ地震』岩波書店。
- ・ 山崎栄一（2013）『自然災害と被災者支援』日本評論社。