

## 自然災害への「公助」強化の必要性

2011.5.12

農林中金総合研究所

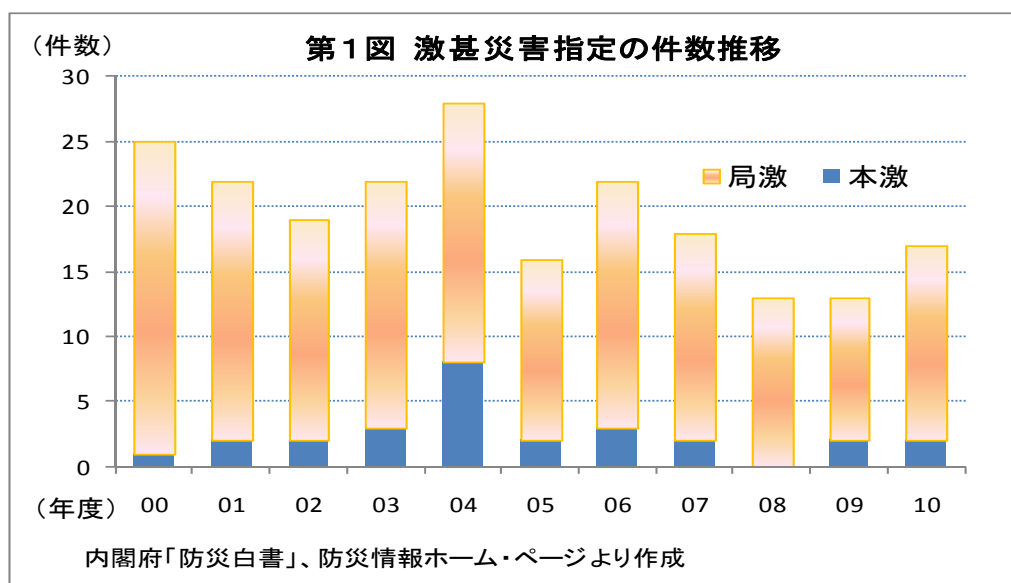
理事研究員 渡部 喜智

### 日本は自然災害大国

東日本大震災の被害は死者 1.5 万人、行方不明 1.0 万人、全半壊・全半焼 12.3 万戸（5 月 12 日現在の警察庁調べ）、流出・冠水等の被害を受けた農地面積 2.3 万ha、被害漁船 2.1 万隻弱（農水省調べ）などとなっている。自然災害による人的、経済的、精神的等様々な被害はそれぞれに深く重く、比べようもないものであるが、戦後最大の自然災害だった阪神・淡路大震災と比較しても、その大きさや広域性には愕然とする。また、東日本大震災に続き、長野県北部、静岡県東部においても高震度の地震が発生した。

防災白書(22年版・第2部第1章・1の冒頭)には、「我が国は、その位置、地形、地質、気象などの自然的条件から、台風、豪雨、豪雪、洪水、土砂災害、地震、津波、火山噴火などによる災害が発生しやすい国土となっている。世界全体に占める日本の災害発生割合は、マグニチュード 6 以上の地震回数 20.5%、活火山数 7.0%、死者数 0.3%、災害被害額 11.9%など、世界の 0.25%の国土面積に比して非常に高くなっている」という記述がある。自然災害には世界中の誰しものが遭遇したくないと思うだろうが、日本での自然災害の発災頻度は世界的に極めて高い、まぎれもない災害大国である。

第1図は過去10年ほどの間の「激甚災害指定」\*を受けた案件数の推移である。これ以外にも指定基準に漏れてしまった小規模災害も数多いはずであるが、激甚災害指定だけを捉えても、毎年多くの人々が自然災害に遭遇し、立ち直りの苦悩に直面している。規模・被害の大小等の相違はあるが、数多くの自然災害がそれぞれの地域に重い被害を及ぼしていることが理解される。



\*「激甚災害法」に基づき政令により指定を行う。被害が複数県にまたがり災害事案そのものを指定する「本激(激甚災害指定基準)」と、一定地域に生じ市町村単位の指定を行う「局激(局地激甚災害指定基準)」があり、公共土木や農地、森林、漁船(共同)建造など災害復旧事業の国庫補助の嵩上げ措置や災害復旧貸付の特例措置などが講じられる。

過去数百年にわたる地域の歴史に刻まれた常識と防御体制を易々と越えて、自然災害は襲ってくる。思いもよらない自然災害が、われわれの身の回りに常在している。そして、自衛と言われても個人や地域が自然災害に対応・対抗するには、限界があることを改めて認識する必要がある。

## 災害に対する「公助」、「共(協)助」の強化の認識共有を

自然災害は狭い地域であれ深い被害を及ぼせば、その地域の維持・存続へ影響する。かつてのように高い経済成長が見込まれ人口構成的にも若い時代であれば、その成長の波に再び乗り一定の時間をかければ、個人的にも地域的にも経済的再生がはかられる確率は高かっただろう。しかし、超高齢化・人口減少時代に入った現在、個々人とその集合体としての地域の頑張りに多くを頼り、時間をかけることは再生の確率を低下させる。また、再生が期待どおりに行かなかった場合、様々な将来コストを増大させるリスクを高める。したがって、集中的な資金投入により早期復興をはかることの方が、経済計算的にも得策となることが想定される。

我々は誰しもが災害に遭遇するリスクが高い国に暮らしていると同時に、経済水準の高い国に住んでいる。以上を踏まえ、今回の東日本大震災を契機に、被災者の生活再建に対する「(国・ナショナルな)公助」、「(地域・コミュニティ等の)共(協)助」を強化する認識を共有し、社会公共的な原理から出発した被災支援の法システムの構築を強める機会とすべきではなかろうか。

行政サイドを中心に、国等による個人財産への補償的措置には、特別法がある場合のほかは、国家・公務員の違法・過失がある場合(憲法 17 条、国家賠償法)や財産権の制限・公共目的への使用(憲法 29 条 3 項)の場合以外について否定的な考え方が強かった。

しかし、雲仙普賢岳の災害を受け、義援金のほか地方財源も投入した「復興基金」による被災者支援が定着した。また、阪神・淡路大震災では住宅の損壊・焼失規模が桁違いに大きく住宅再建への支援金の行き渡りが薄いものとどまったことを受け運動が行われた結果、98年に「被災者生活再建支援法」が成立した。同法は2度の改正を経て、現在は最高300万円に住宅再建助成が拡大し所得制限等も撤廃された。22年末までに、累計で1.8万世帯・237億円の同法に基づく支給が実施されている。これでは住宅建築等生活再建に十分ではないという声も依然あるが、被災者支援への政策的な考え方の流れは変わってきた(後添・第1表)。

被災地復興、被災者支援を必要十分に行うためには財源確保の必要から増税の論議も避けられないだろう。また、「公平性」をめぐる様々な問題や被災による困難の程度に応じた支援の行われ方など課題もあるが、地域再生などの社会公共性の考え方に立った自然災害の被災者支援の強化に向けた立法が求められていると考える。

第1表 阪神・淡路大震災以後の住宅損壊への公的支援の推移

時 期	事 項	説 明
1995年1月	阪神・淡路大震災	約20万戸が全半壊・全半焼の大規模被害。一戸当たりの被災住宅支援は雲仙岳爆発や奥尻島津波災害を大きく下回る
98年5月	被災者生活再建支援法成立	全壊・全焼および倒壊防止のための解体撤去の世帯へ「生活再建資金」の施行規則で定めた物品等経費として最高100万円支給。 *「法施行後5年を目途に総合的検討を加え必要な措置を講ずる」ことを附帯決議
2000年10月	鳥取県が独自支援決定	鳥取県西部地震の被災住宅の建設300万円、補修150万円の支給を県が決定。翌年条例化。 以後、自治体独自の上乗せ措置が拡大
04年3月	被災者生活再建支援法改正	「生活再建資金」最高100万円に加え、居住関係経費として住宅再建で同200万円、大規模半壊の補修で同100万円、また賃貸入居でも同50万円を支給
07年11月	被災者生活再建支援法改正	経費方式、所得制限をやめ、住宅再建で最高300万円、補修で同150万円を渡し切り方式で支給する形へ変更。 なお、07年の能登半島地震、新潟中越沖地震など特定4災害に遡及適用

内閣府・防災HPなどより作成

(わたなべ のぶとも)