

タイトル 災害復旧・復興円滑化による地域活性化

氏名（所属）山中鹿次（NPO 法人近畿地域活性ネットワーク）

Keyword： 災害復旧、災害復興、円滑化、地域活性化

【問題・目的・背景】

平成の時代は平成7年（1995年）の阪神淡路大震災、平成23年（2011年）の東日本大震災など大規模地震の発生。さらに温暖化が原因と思われる豪雨や大型台風の襲来も相次いだ。

これに対応し従来の気象警報に加え、「数十年に一度の確率」で発生するレベルの大雨などを念頭にした、特別警報制度の創設が行われた。

このような大規模災害の経験や、特別警報制度の創設を経ても、昨年、平成30年（2018年）は猛暑の夏に前後し、7月の西日本豪雨や9月の台風21号の上陸による被害など、痛ましい災害被害が続いている。

この災害被害は貴重な人名損失のみならず、災害発生による交通機関の運転中止の発生、がけ崩れなどで道路や鉄道の復旧に時間が取られ、被災地の日常生活のみならず、物流の障害による生産活動の停滞。さらに被災地と被災地周辺への観光客の減少、それがますます被災地の経済活動を委縮させているというマイナスをもたらしていることがある。

また大規模災害の発生は、自粛ムードや農産物の輸送を困難にする二次被害の問題も見落とせない。

【研究方法・研究内容】

本研究では、平成の時代に、日本国内で発生した大規模災害の被害状況を整理し、その地域の衰退を避けるために、我々はどうすべきか。そしてどうすれば被災地域の衰退を食い止め、むしろ災害の復旧と復興を地域活性化の好機に活かす。あるいは災害防止を地域活性の好機の視点で考える研究内容として提示することとした。

【研究・調査・分析結果】

1 平成の大災害と昭和時期との災害後の事情の変化



写真1は平成30年7月豪雨での京都市の桂川の濁流の様子である。

平成の時

代はこのような大雨や地震など大規模災害が相次いだ。主なものを、河田恵昭の紹介した主な自然災害を整理し表1と表2で提示する1)。

表1 平成時代の大規模災害 地震

平成5年（1993）7月	北海道南西沖地震
平成7年（1995）1月	阪神・淡路大震災
平成16年（2004）10月	新潟県中越地震
平成19年（2007）7月	新潟県中越沖地震
平成23年（2011）3月	東日本大震災
平成28年（2016）4月	熊本地震
平成30年（2018）6月	大阪府北部地震
平成30年（2018）9月	北海道胆振東部地震

表2 平成時代の大規模災害 風水害

平成16年（2004）10月	台風23号
平成23年（2011）9月	紀伊半島豪雨
平成26年（2014）8月	広島土砂災害
平成29年（2017）7月	九州北部豪雨
平成29年（2017）10月	台風21号
平成30年（2018）7月	西日本豪雨
平成30年（2018）9月	台風21号

詳細については当日発表のスライド資料などにも記載するが、昭和34年の伊勢湾台風以降は、顕著な風水害は減少し、昭和20年代の福井地震や南海地震以後は大規模地震も減り、高度成長期からバブル経済の時期、昭和から平成に入る時期まで、顕著な自然災害は沈静化していた。

ところがバブル経済の崩壊による景気低迷の時代に入り、被災者の高齢化も重なり、災害に被災した場合の生活再建は極めて困難になった。

高度成長期であれば、被災者は働き盛りの世代の比率が高く、被害の住宅をこれを機会と新築も容易であった

し、伊勢湾台風直後に近畿日本鉄道のように、被災した時の線路の修復を兼ねて、大阪線と名古屋線の線路幅の不統一を統一する工事を行い、線路幅を統一し大阪と名古屋の間の直通運転を可能とする「ピンチをチャンスに変える」対応が実施されたりもした2)。

だが高齢化と低成長社会が進行すると、被災した時期には年金と貯蓄しかなく、生活再建は極めて困難になる。

交通網にしても、建設未整備の時代なら「これを契機」に新增設の端緒にもなるが、建設整備を終えた道路や鉄道が災害で壊れると、復旧への費用と時間が嵩むだけと言わざるを得ない。

2 無駄な公共事業論の戒めと国土強靱化

平成の時代に入り、無駄を削るの名の元で、公共事業を罪悪視する風潮が相次いだ。顕著なものとしては、田中康夫元長野県知事の「脱ダム宣言」3)。次いで猪瀬直樹元東京都知事が道路公団民営化推進委員会委員時代の2002年に提出した意見書による新名神高速道路建設凍結を求める意見書4)。さらに民主党政権での「コンクリートから人へ」の提言が相次いだ5)。

これに対して、2011年の東日本大震災などの経験と、交通路の遮断を防ぐための国土強靱化を求める藤井聡による見解6)。政府の方でも平成30年12月に国土強靱化基本計画の概要を提示している7)。

大規模災害での交通途絶の影響は大きなものがある。浅見均の研究8)では、東海道新幹線は一日に20万人の乗客があり、関東から関西の全流動の80%を占めるが、東海道新幹線が東京から名古屋で90日間停まると、迂回と移動中止による損失は2400億円に達するとされる。これに交通事業者の損失はより大きく、鉄道事業者が8000億円、観光業損失は500億円を超え、合計すると1兆円を大きく上回る。

なお上記は鉄道の損失だが、阪神淡路大震災では道路復旧に時間を要して、阪神高速神戸線が開通まで622日を要している9)。実に2年近くを経ているが、昨年西日本豪雨でも、JR山陽本線が全通したのは9月末で、85日の日数を要して、一時、九州方面への貨物運行を、岡山から伯備線と山陰本線を経由して実施まで行っていた10)。

上記を踏まえ以下の提案11)を行う。従来から交通機関の混雑解消を兼ねて、「無駄な公共事業」という緊縮的発想を改め、バイパス機能になる道路整備や、観光インバウンド需要に応えるため、フェリー航路の定期便の増便。

被災後の体育館での雑魚寝状態を、短期間で解消し、ユニット化されたスペースで、心身の健康を保つ。

また被災地の住民に対しては、本格的な復興や災害認定による様々な補助金支給や、風水害保険の支払いが確定するまでの期間を念頭に置き、災害救助法を改正し、住民に直接現金を給付する「災害対応ベーシックインカム」の導入を提案12)する。

昨年8月4日に、西日本豪雨の被害に際し、その被災者に対して、1年程度の被災者向けベーシックインカムの支給や、被災地へのボランティア活動への交通費や、一定程度の現金支給をボランティア活動での支給、被災地へボランティアに向かう人を増やす配慮を求める要望も行われている(以下の写真2)。



なお被災者への現金支給は、昨年岡山県総社市で実施されている13)。内閣府への要望活動や、総社市の現金支給などを踏まえ、以下のこと提言する。

まず現金支給の必要性については、現行の災害救助法14)が、戦後間もない時期に制定されたため、食糧の確保や一時避難への対応に力点が置かれ、日本国憲法25条の「健康で文化的な生活」の確保には不十分な内容となっている。

具体的に言えば、今の生活でスマートフォンや携帯電話は欠かせないものになっているが、保険に加入していなければ、お金を出して購入しなければならず、自家用車が水害で損傷していれば、修理や新規購入までに一時的にカーリースを利用する局面が出てくる。

このような一時的な出費を考慮すると、もっとも支給が歓迎されるのは現金である。

具体的な方法としては、緊急災害対応協定を制定し、地震保険や風水害保険の災害被害の確定や、仮設住宅への入居が終了するまでの期間を念頭に、食費+雑費、身の回りの品々の備品購入のために、ひと月に一人5万円の支給を災害発生地域で、自治体が住民に支給を行い、半年を経るまで支給を行うが、以後は具体的な被害に応じた個別の災害補償15)に移行する。

なお現金に代わり、あらかじめ印刷され自治体で保管した、災害発生日から半年有効の商品券タイプの金券を現金の代わりにし、災害対応協定に協力の小売店で使用

できるようにする。

また災害ボランティアの円滑な対応についても提案したい。災害ボランティアに行きたい希望者は潜在的にかなり多いと想定できるが、写真 2 での要望のように交通費支給があれば、よりボランティアに行く人は増えるだろう。

ただし西日本豪雨の被災地を元に考慮すると、被災地に向かう道路が寸断や、片側交通規制の箇所が続いているため、公共交通が不便、路線バスが運休しているからと、ボランティアに向かう人が各自のマイカーで現地入りしようとする、交通渋滞に拍車がかかり、駐車スペースも河川敷が洪水でえぐられ使用できず、多くの被災者が避難している学校の校庭などを駐車スペースにすることも好ましくない。

そこで以下のことを提案する。災害の多い日本列島の特性を考慮すると、防災庁または防災相を常設¹⁶⁾すべきである。

国土交通省、総務省、自衛隊、内閣府、復興庁などから一定人数を出向させ、防災庁を編成するが、九州、近畿、関東といった通常の象徴の支部局を置くが、一定程度のバスや船舶をキープと、防災協定で大規模災害発生時に、バス会社や、市町村から車両を貸与していただく。

その上で近畿地区から西日本豪雨の被災地に向かうのであれば、防災庁の近畿支部から西日本豪雨の被災地にチャーターバスで現地入りすることとし、災害救援のための道具など備品の供与を行う。

さらに普段から、防災や復旧作業の円滑化、今後の高齢社会での体力を考慮しながらの労働、防災士資格の取得や災害ボランティア活動の促進を狙い、最低賃金に近いレベルのボランティア手当の支給の制度かや、常に一定割合の人が災害に備え待機し緊急時に対応できるように、週 3 日労働の実現を提案する¹⁷⁾。

【考察・今後の展開】

災害は形態が様々であり、現在、被災地に観光に赴けば補助金が出て、割安に観光できる制度の有効性検証や、被災地に災害復興ボランティアに向かう人々の足の確保の問題。

経済活動が災害により停滞する中で、上記の対応をする中で、そのための予算編成するための財源確保が課題になる。

これについては最近米国で主張されだしている MMT 理論や、通貨発行益の利用など、反緊縮運動の立場¹⁸⁾での費用捻出について補足説明予定である。

【引用文献】

詳細については予稿、当日資料で詳細するが、引用したのを列挙する。

- 1) 河田恵昭 (2019) 「平成-巨大自然災害の多発によって明らかになった防災体制の不備」
<https://www.nippon.com/ja/in-depth/d00477/>
- 2) 近畿日本鉄道ホームページ、近鉄資料館昭和 26 年～35 年、
<https://www.kintetsu.jp/kouhou/History/story05.html>
- 3) 産経ニュース、2016 年 10 月 23 日号「長野県の脱ダム宣言」田中康夫元知事による工事中断から 16 年あのダムがようやく動き出す他
- 4) 日本経済新聞 2012 年 4 月 7 日号「新名神高速 2 区間着工へ 凍結 10 年、採算なお疑問」
- 5) 朝日新聞 2012 年 11 月 29 日号、「キーワード」の解説、コンクリートから人へ
- 6) 週刊経団連タイムス 2014 年 7 月 3 日 NO. 3183 藤井聡「国土強靱化政策の基本理念と推進体制」他
- 7) 2018 年 12 月 14 日閣議決定、内閣官房「国土強靱化基本計画の見直し（概要）」
- 8) 浅見均 2001 年、土木計画学研究・論文集 18-4 「東海道新幹線の長期不通時における利用者損失の評価」
- 9) 神戸新聞 2015 年 1 月 17 日号、阪神・淡路大震災特集
- 10) 東洋経済オンライン、2018 年 9 月 30 日「山陽本線全通」<https://toyokaizai.net/articles/-/248156>
- 11) 山中鹿次、大阪日日新聞 2018 年 8 月 3 日号 18 ページ、どくしゃの広場「平成 30 年豪雨と猛暑の教訓」
- 12) 山中鹿次、(2016) 地域活性学会、第 7 回地域活性学会予稿集「ベーシックインカム施行による地域活性の提言」
- 13) 産経ニュース 2018 年 7 月 22 日号「西日本豪雨」被災家庭に一律 5 万円 総社市が被災対応で 17 億円の補正予算
- 14) 災害救助法は 1947 年に制定され、1959 年の伊勢湾台風を経て一部改正され、今日に至っている。あらまは内閣府、2018 年、平成 30 年版、災害救助法の概要などで紹介されている。
- 15) 災害の個別保障は鳥取県の被災者住宅再建支援制度がある。<https://www.pref.tottori.lg.jp/12716.htm>
- 16) 神戸新聞 2018 年 7 月 30 日号、「防災・復興庁」常設を訴え、神戸で震災シンポ
- 17) 山中鹿次、(2019) 「週 3 日労働による地域活性化」地域活性学会、地域活性研究 10 号

18) 松尾匡、池田香代子他 (2019) 『反緊縮宣言』 亜紀書房