

目次

1 はじめに.....	1
2 日本の災害復興の問題点 熊本地震を例に.....	2
3 予備費の充実 迅速な災害復興のために.....	4
まとめ 被災地への「優しさ」とは何か.....	4

1 はじめに

日本では自然災害が多く発生する。火山噴火、地震、豪雨など、それら自然災害が一度起きてしまえば、その地域に与える影響は極めて大きい。その最たる例が東日本大震災なのは言を俟たない。津波や原発事故も重なり、2017年3月現在でも12万人あまりが避難したままである。ⁱ当然、被災地域の経済活動は大きく制約を受けたままである。

東日本大震災は苛烈な災害であった一方で、広く国民に認知され続けているという点で救いがある。今なお多くのボランティア活動やチャリティ活動が官民間わず広く行われており、私の地元の中学校においても、被災地域に対する募金活動などこころ温まる活動が展開されている。

しかし、日本では他にも多くの自然災害が発生する。それらの災害は発生当初こそ広く報道されることで各種募金活動が展開されるなど国民からの関心を集める。しかし、年をまたいで復興に向けた努力が展開される頃には、また別の大きな自然災害が起きてしまう。そして、それまでその地域に向いていた関心は、別の地域へと向かってしまう。

このように、日本では毎年多くの自然災害が発生し、被災地域ではその復興に向けた努力が強いられる。特に、地方で起きた災害の場合、復興の遅れは集落の崩壊につながりかねない。なぜなら、災害は人口の流出を誘発し、それまでも進んできた過疎化が加速するからである。また、災害そのものが道路など経済インフラを破壊することを通じて、そもそも経済活動が十分に行えない環境に追い込まれてしまう。

しかし、風化と共に復興そのものへは関心が向かない傾向がある。東日本大震災においても、6年経った今でも多く使われる映像は「自衛隊やボランティアが被災者に食べ物や飲み物を配る」と

いった災害直後のものばかりである。その後の経済復興については、映像でわかりづらいせいか、上手く伝えられない。

以上のように考えれば、如何に災害直後に経済的な復興を本格化させるかが重要であることがわかるだろう。つまり、国民の被災地への関心が強いうちに大規模な財政出動を行うことで、早期に雇用創出や経済インフラ復旧を行うことが求められている。

本論文では、経済復興のうち、早期の財政出動に注目する。そして、災害が起きた後、いかに予算を配分し、復興を加速させていくのかという点について熊本地震の例を引いて論じたい。2章では熊本地震を例に、災害時の財政制度の問題について検証する。この章では、地震から国による補正予算措置まで1カ月かかり、熊本県の財政出動が遅れる結果となっていることが明らかになるであろう。3章では、2章の問題への解決策として、予備費の拡充を提唱する。それは、補正予算よりも迅速な財政出動を可能にするものである。そして最後に、まとめとして、制度を考える重要性について論じたい。ここでは、国民や政治家の「優しさ」よりも、被災地優先の「制度」が重要であることを論じる。そこで、本論文で検証した、予備費拡充が求められることが一層明らかになるであろう。

2 日本の災害復興の問題点 熊本地震を例に

本章では、昨年起きた熊本地震を例に日本の災害復興の問題点を考えたい。まず、その経緯に簡単に触れる。2016年4月14日にまず大きな地震が発生し、即座に自衛隊災害派遣要請が行われ、国もそれに応じて自衛隊を派遣した。そして、19日には麻生太郎財務大臣が熊本県に予備費3500億円を用いた財政支援を行うことを表明する。国は25日に激甚災害、28日に特定非常災害、5月10日には非常災害指定し、予算を確保したり、各種法律の適用対象にしたりして、復興の加速を図った。そして、5月17日には国会が用途を決めない予備費として7780億円の補正予算を可決させた。ⁱⁱ

この動きを熊本県側から見てみよう。まず地震後即座に自衛隊災害派遣要請を行った。そして、23日には、激甚災害指定や補正予算措置を求める要望をまとめて国に行った。一方で、この間熊本県の復興予算は枯渇し始めていた。まず、緊急的な対応を行う4月補正予算では災害救助基金6億円が全て使われたのである。その後も、5月補正予算では災害基金20億円が全て使われた。そして、本来用途の異なる、財政調整基金や県債管理基金、県有施設整備基金など計101億円も早々と使われてしまったのである。ⁱⁱⁱ

このように、熊本県のように財政余力に乏しい地域では、日々の行政運営だけで出費が膨張し、大地震に対応するだけの基金が無い。特に、宮城県では東日本大震災後の震災対応予算だけで2兆円あまりが予算に組まれた。2015年の歳出合計が7500億円あまり^{iv}の熊本県だけで対応できないのは火を見るより明らかであろう。一方で、国の行動はどうだったか。4月19日に予備費から3500億円もの支出が表明されたものの、その後の支出は1カ月後の補正予算成立を待たねばならなかった。

表1 平成28年度熊本県補正予算支出額 (単位百万円)

	補正	知事専決	
4	0	36639	36639
5	17106	6294	23400
6	255562	12905	268467
7	0	12529	12529
8	0	53990	53990
9	256516	0	256516
10	0	0	0
11	0	0	0
12	41502	762	42264
1	0	0	0
2	65865	0	65865
3	0	0	0
計	636551	123119	759670

また、熊本県の震災対応については県の補正予算を読み解いていけば一層鮮明になる。表1は、平成28年度における熊本県の補正予算を補正（先に議会で可決したもの）と知事専決（知事自らの権限による予算）とに分けたものである。まず、震災直後における対応については蒲島郁夫熊本県知事の専決処分によって300億円超の予算支出を認めている。5月は議会が承認した補正予算も含め、計200億円超の予算支出を認めた。そして、6月になって初めて2000億円超の大規模な予算出動を行っている。このことは、5月17日に国会が7700億円あまりの震災対応補正予算を可決したことによるものだと考えられる。

そうであれば、ここでの問題は6月補正予算まで震災後2カ月あまり大規模な予算を組めなかったことにある。熊本県のように財政基盤の弱い県では、大規模な予算出動は国による支援を待たなければならぬことは言を俟たない。先述の通り、熊本県の年間の歳出額は7500億円あまりに過ぎない。知事には一定の予算を専決として通す権限があるものの、その額は多くて月500億円程度に過ぎずその場しのぎ程度である。

また、蒲島郁夫熊本県知事は、2016年7月に全国知事会議において、「地震の度に知事が政府と交渉するのは大変。」^{vi}と述べているように、補正予算措置要望のための苦労を強調している。特に震災直後という危機的状況においては、なるべく知事の事務的な負担は減らして災害対応に当たらせることが望ましい。

3 予備費の充実 迅速な災害復興のために

以上のことを踏まえれば、震災対応のための迅速な財源移転が震災復興にとって望ましいであろう。ここで考えられるのは、予備費の活用である。予備費というのは、憲法第 87 条第 1 項で「予見し難い予算の不足に充てるため、国会の議決に基づいて予備費を設け、内閣の責任でこれを支出することができる。」と規定されている。参議院によれば、その趣旨は「予算が経費の見積りという性質を持つ以上、年度の途中における予期せぬ事態の発生により、不足が生じたり、新たな経費が必要となったりすることがあり得ることから、こうした事態に迅速に対応するという点に求められる」^{vii}というものである。

「予見し難い予算の不足」への対応という点では、補正予算という手段がある。しかし、これは戦術の通り国会の承認を待たなければいけないという点で時間がかかる。熊本地震においては、地震から補正予算可決まで 1 カ月かかった。災害直後の対応のために 1 カ月待つというのは極めて悠長な議論であると言わなければならない。

本論では、迅速な震災復興のために予備費の拡充を主張する。熊本地震でも、予備費から 3500 億円あまりを支出されている。しかし、その位置づけは、補正予算までの応急措置に過ぎない。むしろ、熊本地震時には補正予算として計上した分が予備費として常に災害時に迅速に対応できるように準備されることの方が望ましいであろう。このことによって、自然災害時に知事が迅速に災害復興のための諸政策を実行することが可能であろう。例えば、道路など経済インフラの整備など、大規模な予算出動を迅速にすることができる。大規模な予算出動が迅速にできれば、雇用も発生する。そして、経済インフラが破壊されたまま時間が経過することに伴う、人口流出の拡大という二次的な被害の発生を防ぐことができる。

まとめ 被災地への「優しさ」とは何か

日本では災害が発生した時には国民も強く共感を示し様々な支援が行われる。東日本大震災直後に見られたボランティアの輪はその好例であろう。そして、震災復興目的であれば党派を問わず財政出動されやすい環境にある。

しかし、そのような国民性に関わらず、災害復興が進んでいるかといえば進んでいないと言わざるを得ない。日本の災害政策では特に制度の充実が欠けていると言える。本論文では、地震から補正予算までが 1 カ月かかることを問題視した。その間何が行われているであろうか。例えばよく挙げられる問題に、「激甚災害」指定の問題がある。激甚災害とは、「政府は、激甚災害法に基づき 国民経済に著しい影響を及ぼし、かつ、当該災害による地方財政の負担を緩和し、又は被災者に対する特別の助成措置を行うことが特に必要と認められる災害が発生した場合には、中央防災会議の意見を聴いた上で、政令でその災害を「激甚災害」として指定するとともに、当該激甚災害に対し適用すべき措置を併せて指定する」^{viii}制度である。この制度に際しては各種調査を行う必要があり、それを受けて支援が行われる。果たして時の政治家が激甚災害指定の迅速な指定に努めている姿は「災害復興に積極的」として評価に値することであろうか。その姿は、誰が見ても巨大な災害が起

きても画一的なマンパワーで乗り切ろうとする政策的な硬直性の反映ではないか。

つまり、日本では、国民や政治家を単位とした精神的な部分としては、被災地に優しいのかもしれない。しかし、それを実行に移す制度という点においては被災地に厳しいものになってはいないだろうか。今例に挙げた激甚災害制度も、本論で詳細に論じた復興財源の問題も、いずれも政治家個人の問題としては「迅速」に行った結果なのかもしれない。しかし、いずれにせよ被災地が求めているのは、迅速な優遇措置の実施や予算出動である。それは、国民や政治家の「優しさ」ではなく、あくまで制度の問題である。

話を復興財源に戻せば、予備費という形で必要な額を早期に一括で承認することが望ましいのではないか。幸いにもこのような補正予算は現状党派を超えて承認されている。そうであれば、今やるべきことは現在補正予算を待って行われる財政出動を予備費という形で迅速化することであろう。

このように、災害復興の財源をめぐる問題は、より一般的に政策対象本位の制度を構築する必要性を我々に突き付けるのである。

ⁱ 毎日新聞 2017 年 3 月 11 日
<https://mainichi.jp/articles/20170311/ddm/001/040/128000c>
2017 年 9 月 1 日閲覧

ⁱⁱ 毎日新聞 2016 年 5 月 16 日
<http://mainichi.jp/articles/20160517/k00/00m/010/049000c>
2017 年 9 月 1 日閲覧

ⁱⁱⁱ 熊本県『平成 28 年熊本地震からの復旧・復興にかかる特別の措置を求める要望（個別項目）』

^{iv} 熊本県『平成 27 年度熊本県一般会計歳入歳出決算より』

^v 表 1 は、主に『財政事情 ー熊本県財政のあらまし』（2016 年 12 月公表）、同（2017 年 6 月公表）から作成した。

^{vi} 毎日新聞 2016 年 7 月 28 日
<https://mainichi.jp/senkyo/articles/20160729/k00/00m/010/097000c>
2017 年 9 月 1 日閲覧

^{vii} 大石夏樹『予備費制度の在り方に関する論点整理』経済のプリズム. (72) p13-25

^{viii} 内閣府『激甚災害制度について』
http://www.bousai.go.jp/taisaku/gekijinhukko/pdf/index_01.pdf

2017年9月1日閲覧