

第3節 復興過程の論点

とくに大規模災害の事後対応（復興過程）の課題について

1. たとえば法律や制度の面ではどう改正されたか

(1) はじめに

自治研活動の領域において、大規模自然災害・これからの防災等への議論の素材づくりに関する
ことについて関係する法律や制度を軸に検討し、以下にメモしました。広い意味でこれらの法律や
制度関係の検討・議論は、これからの「社会の危機管理」の側面を色濃く持ちます。

1995年の阪神・淡路大震災をはじめ、この10年の間に多くの地震や台風等に関連する大規模な水
害など自然災害が相次ぎました。本稿では最終報告のため、従来の規模を上回るこれらの大規模災
害時からの復旧・復興過程での教訓と散見された問題点、そして今後の私たち自身の課題などを公
共サービス（事務事業）を念頭に置きつつ、以下に法や制度面を軸に課題を列挙します。

ここでは、考慮すべき第一は21世紀における分権時代の大規模自然災害等の対応を考えるという
こと、加えて第二はさまざまなボランティア活動が普遍化しつつある今日という時代認識すなわち
市民の自主性や主体性を考慮するということ、そして第三は多くの市民の具体の公共サービスへの
関わりの特徴的な状況です。この10年で最も大きな変化がこれらの3点に象徴的に現れています。
ここ10年を振りかえると旧小泉政権による構造改革、市場原理第一主義の合理化等が自治体でも吹
きあれています。公務員制度改革しかり、先の集中改革プランしかりです。公務（公共サービス）
の必要不可欠な分野や、あるいは無原則の規制緩和ではない規制改革という、ことの本質を踏まえ
たこれからの議論が急務です。市民にとって質の高い公共サービスをどう確保し、維持するか。採
算になじまない分野をどうするのか、などの視点が極めて重要になっています。同時に公共サー
ビスの提供の仕方の議論も避けてはなりません。ごく一部の残念な傾向として、「直営」体制を維持
するために「何らかの対策」を講じる必要がある、との狭隘な視点のみで、たとえば防災や災害
対策、災害後の対応などを議論すると、議論の方向性を誤るだけでなく、市民や自治労組合員など
を間違った方向に誘導しかねません。

また公的責任を全うすべき自治体やソーシャルセーフティネットワークのあり方・責務など、市
民の自治体などへの期待感を損なうことをも結果しかねません。ここは大変に難しいところですが、
この点を重要な前置きとしておきます。

すでに公助、共助、自助という視点での議論が起きつつあります。提唱する立場によってその趣
はかなり異なりますが、先にあげた3点の状況のなかであらためて考慮する必要があります。

以下の内容は法律や制度のもつ問題点や課題をこの10年あまりの大規模災害から考えたものであ
り、指摘されて久しい問題や、引き続き再検討されるべき内容もあります。いずれにしても、地域
に生きる市民を当事者として大規模災害をどう捉えるか、ということに尽きるものです。それぞ
れの段階での議論を要請したいものです。

なお、本稿の締め切り時点で、以下の第一部にあたる「1. たとえば法律や制度の面ではどう改
正されたか」に関連して、内閣府の中において「被災者生活再建支援制度に関する研究会」が発足
しました。2007年3月1日スタートですが、被災者生活再建支援法を含む制度的な議論が行われて
います。ここの議論も気になるところです。

また、第二部にあたる「2. 基軸として公共サービスの担い方・担われ方」に関連して、総務省内に「コミュニティ研究会」が2007年2月7日に発足し、6月はじめに「コミュニティ研究会中間とりまとめ」を公表しました。政府の側のコミュニティのあり方の模索として、この研究会の動向も関心がよせられるところです。とくに政府（国や自治体）の責任と市民の責任などの関係においては、いねいな議論が要請されます。

（2）大規模災害にかかる法律や制度の概要

大規模災害に関する法律はきわめて多岐にわたります。また、阪神・淡路大震災以降20件の関連法の立法化が進みました。後述の被災者生活再建支援法もそのひとつです。しかし所管する府省によって、これらの法律等はその色合いが当然異なります。たとえば災害対策基本法はその名の通り「基本法」の枠を超えようとはしていませんし、災害救助法は災害時の応急対策にその目的が集中しています。また激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律（激甚対策法）は、すぐれて復旧復興時の財政負担を明確化した法律としての性格をもちます。

以下に係る法律等を例示します。

- ① 災害対策基本法
- ② 大規模地震対策特別措置法
- ③ 原子力災害対策特別措置法
- ④ 東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法
- ⑤ 石油コンビナート等災害防止法
- ⑥ 海洋汚染および海上災害の防止に関する法律
- ⑦ 河川法
- ⑧ 海岸法
- ⑨ 砂防法
- ⑩ 地すべり等防止法
- ⑪ 急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律
- ⑫ 森林法
- ⑬ 特殊土壌地帯災害防除および振興臨時措置法
- ⑭ 土砂災害警戒区域における土砂災害防止対策の推進に関する法律
- ⑮ 活動火山対策特別措置法
- ⑯ 豪雪地帯対策特別措置法
- ⑰ 台風常習地帯における災害の防除に関する特別措置法
- ⑱ 建築基準法
- ⑲ 気象業務法
- ⑳ 消防法
- ㉑ 水防法
- ㉒ 災害救助法

（注） この法律は1947年に制定された。同法の立法趣旨は「災害に際して、国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体および国民の協力の下に、応急的に必要な救助を行い、災害にかかったもの（罹災者）の保護と社会の秩序の保全を図る」ことを目的としていた。戦後間もない法の制定という状況からも「治安優先」的な立法趣旨を指摘する声もある。

この法律では厚生労働省の見解では、外国人被災者の患者には適用がない。大規模災害時の「医療補償」「緊急医療扶助」などは本来どうあるべきなのか、当事者を含む議論はなお不十分ではないか。

⑳ 激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律

(注) 1962年に成立した本法は異常気象により発生した災害のうち、その規模がとくに甚大であり国民生活に著しい影響を与えたものに対して地方自治体（都道府県・市町村）と被災者に対する復興支援のために国が通常を越える特別の財政援助または助成を行うことを目的としている。しかし、法の成立以来、その「激甚」の認定が厳しく適用例はきわめて少なかった。1995年の阪神・淡路大震災以降、1999年に本法の改正が行われ、認定基準が大幅に改善された。以降毎年のように適用例がでていく。財政支援法の色合いから、その運用は柔軟にあるべし、という地方の側の主張に込められているか、なお疑わしいとする声は関係者に多い。)

㉑ 防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律

㉒ 公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法

㉓ 農林水産業施設災害復旧事業費国庫負担法

㉔ 公立学校施設災害復旧事業費国庫負担法

㉕ 公営住宅法

㉖ 天災による被害農林水産業者等に対する資金の融通に関する暫定措置法

㉗ 地震防災対策強化区域における地震対策緊急整備事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律

㉘ 鉄道軌道整備法

㉙ 空港整備法

㉚ 農林漁業金融公庫法

㉛ 農業災害補償法

㉜ 森林国営保険法

㉝ 漁業災害等補償法

㉞ 漁船損害等補償法

㉟ 中小企業信用保険法

㊱ 小規模企業者等設備資金助成法

㊲ 住宅金融公庫法

㊳ 地震保険に関する法律

㊴ 災害弔慰金の支給等に関する法律

㊵ 消防組織法

㊶ 海上保安庁法

㊷ 警察法、警察官職務執行法

㊸ 自衛隊法

㊹ 日本赤十字社法

㊺ 生活保護法

(注) 本法は大規模災害時に機能したか、という検証は必要である。たとえば「避難所」は安定した居住地として判断されなかったし、震災などの被災による収入のない場合でも預貯金のある限り、生活保護法は適用されなかった。わずかな土地、わずかな預貯金の「ある」ことは、自力再建の源泉であるが、法の壁はきわめて厚い。

㊻ 出入国管理法

㊼ 外国人登録法

(注) このふたつの法律はいわゆる日本における外国人対策の法制であるが、基本的な外国人権利保障にかかる法制はない。超過滞在や短期滞在などは国民健康保険に加入できないなか、生活保護法による

緊急医療扶助も適用されなかった現実がある。国際化の進むなかで大規模災害時の多くの外国人の対策はきわめてせい弱である。

- ⑤1 地方交付税法
- ⑤2 地震防災対策特別措置法
- ⑤3 建築物の耐震改修の促進に関する法律
- ⑤4 密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律
- ⑤5 被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法
- ⑤6 特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律
- ⑤7 被災者生活再建支援法

(注) 議員立法での成立という背景をみても、本法は政府としての意気込みにかける法律であった。被災地などからの法や制度制定を求める声に対してこの法律は応えたのか。その後の災害の適用例などでいねいに検証される必要がある。)

- ⑤8 都道府県災害対策本部条例準則
- ⑤9 市町村災害対策本部条例準則
- ⑥0 火災保険免責約款

(⑤2から⑤7は阪神・淡路大震災以後の立法、⑤8からは法律ではないが関係の深い事項として取り上げた)

さて、これまでの大規模災害の例として、1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災がよく引用されます。いうまでもなく有史以来さまざまな大規模災害が、その時々まさに社会の危機(コミュニティの危機)として顕れてきました。それに対する時の政治(政権)は、それなりの対応を行ってきたはずで

す。阪神・淡路大震災も、その意味で21世紀にならんとする時代の大規模災害のひとつでした。とき、あたかも政治の流動化が進行し、自・社・さきがけ連立の村山政権の時代の大規模災害として記憶に新しいところでした。この政権が阪神・淡路大震災後にどんな対応、とくに関係法などでできたかを振り返ると興味深いものがあります。政権を実務的に担う関係府省に、立法を含むかなりの部分が担われている実態です。

1995年の震災後の法律関係をみると次のようにまとめることができます。(施行日などは順不同)

1995. 2. 24施行 阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律

阪神・淡路大震災の被災の著しい地域にあって、その被害がきわめて大規模であることなどから被災地域の復興の基本理念を明らかにしたもの。また阪神・淡路復興対策本部を設置するなど震災からの地域の復興を迅速に進めることなどを理念とする。

1995. 2. 26施行 被災市街地復興特別支援法

緊急の復興を念頭に阪神・淡路大震災をはじめとする大規模災害に対処する恒久的な制度を意図した立法。既存の制度と整合させて、都市計画制度、区画整理制度、住宅の供給などで特例措置・特別措置を盛り込んだ。

1995. 3. 1施行 阪神・淡路大震災を受けた地域における被災失業者の公共事業への就労促進に関する特別措置法

被災地のかなりの失業者の現出という事態に対処するための特別措置法で、当該被災地域などで計画実施される公共事業に可能な限多数の被災した失業者を雇用し、被災した市民の生活の安定を図ろうとしたもの。

1995. 3. 1施行 阪神・淡路大震災に伴う許可等の有効期間の延長等に関する緊急措置法

阪神・淡路大震災による緊急の措置として、許可等の有効期間の延長に関する措置や法令

に基づく届出等の義務の「期限内不履行」の免責に関する措置などを定めた。

1995. 3. 13施行 **阪神・淡路大震災に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律**

統一地方選挙特例法による選挙実施が阪神・淡路大震災の被災自治体では適正に執行できないことから、その選挙の期日を1995年6月11日としたもの。

1995. 3. 17施行 **阪神・淡路大震災に伴う民事調停法による調停の申立ての手数料の特例に関する法律**

阪神・淡路大震災の1995年1月17日において被災地に住所等を有していた者が、この震災に起因する民事に関する紛争などについて、同日から1997年3月31日までの間に民事調停法によるところの調整の申し立てをする場合に、その手数料を免除することなどを定めた。

1995. 3. 24施行 **被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法**

マンション等の区分所有建物が全部滅失した際の、その再建にむけての手続きの特例や大規模滅失の際の買い取り請求権の行使などの特例を定めた。そのマンション等の建物の再建を容易にし、復興の促進を意図した。

1995. 3. 24施行 **阪神・淡路大震災に伴う法人の破産宣告及び会社の最低資本金の制限の特例に関する法律**

阪神・淡路大震災の被災などから、破産宣告や最低資本金制度に関する経過措置の特例を定めたもの。

1995. 3. 1施行 **阪神・淡路大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律**

この法律はまさに阪神・淡路大震災そのものに対処するための関係する自治体等に対する特別の財政支援を講ずることや、社会保険の加入者等についてのその負担軽減、中小企業者及び住宅を失った者等への金融上の支援等について特段の助成措置などを定めた。

1995. 2. 20施行 **災害被害者に対する租税の減免、徴収の猶予等に関する法律**

いわゆる災害の被災者の所得税の負担軽減を念頭に、災害減免法の適用となる対象者の所得限度額を600万円から1,000万円に引き上げた措置を盛り込んだ。

1995. 3. 27施行 **阪神・淡路大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律の一部改正**

阪神・淡路大震災の被災の広域性や同時大量の被災などの状況から被災市民や被災事業所などのその後の復興を念頭に所得税、法人税その他の国税関係の法律に関して特例を定めたものである。

これに先立ち2月20日に本法が制定された。3月27日改正はさらに被災実態に合わせた改正とされている。

1995. 3. 27施行 **地方税法の一部改正**

阪神・淡路大震災によって滅失・損壊等した家屋や償却資産にかわるものを取得した際の、家屋・償却資産にかかる固定資産税についての特例を定めた。また被災市街地復興推進地域内で進められるところの土地区画整理事業にかかる不動産取得税について特例を定めた。

なお、同年2月20日にも地方税法の一部改正が行われた。これは阪神・淡路大震災によって、住宅や家財等の資産の損失があった場合に1995年度個人住民税において1994年度中の所得について、当該損失額の雑損控除の適用にできる旨の特例を定めたもの。

このほかにも被災地の市民には直接的には関係はないように見えますが、たとえば被災自治体が注目していた「1994年度分の地方交付税の総額の特例に関する法律」などがあります。市民には直接的ではありませんが、国と地方を通じる行財政構造のうえからはきわめて大事な関心事のひとつであろうと推測されます。同時に被災からの復旧・復興に焦点をあててみると「阪神・淡路大震災に対処するための1994年度における公債の発行の特例に関する法律」なども忘れることはできません。

ん。地方債発行の特例を定めたもので、年度末に近い時期の大規模災害の発生ということで、復旧・復興過程にあった被災自治体のとりわけ財政担当者の関心はきわめて高いものがありました。

また、阪神・淡路大震災の直後ではありませんが、その後時間の経過を待っていくつかの新規立法や法改正などもみられます。上記の震災直後の立法や特例法などとは少し色合いが異なりますが、例示すると次の通りです。

災害対策基本法の一部改正（1995年）

1995年に二度にわたり政府の災害対策本部体制等の強化、交通規制の強化などが法改正される。

地震対策特別措置法の制定（1995年）

1995年に制定。避難地、避難路等の整備や小中学校の耐震化などの地震災害に強い街づくりを総合的かつ計画的に実施するために本法は制定された。この法に基づいて県知事が地震防災上緊急を要する事業について5ヶ年計画を作成した場合、その一部事業については国庫補助がかさあげ措置される。

建築物の耐震改修の促進に関する法律の制定（1995年）

既存の建築物の耐震改修を促進するため、特定建築物の所有者の努力義務などを定めたもの。

自衛隊法施行令の改正（1995年）

知事が自衛隊に派遣要請をするにあたり、派遣要請の場合の明らかにする事項の簡略化がはかられた。その後自衛隊の災害派遣は増えたが、求められる必要な支援と自衛隊のもっている特徴点との不適合などが指摘されている。

消防組織法の一部改正（1995年、2003年）

消防庁長官は被災地の知事からの要請を待つかまがないときには、知事からの要請を待たずに他の知事に消防の応援のための必要な措置を執ることができる。また災害の発生した市町村以外の市町村長に自ら応援を求めることができる、ようになった。

密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律の制定（1997年）

密集市街地での建て替えに対する補助や延焼等危険建築物に対する除却勧告を含む内容で、密集市街地への関与を法として明示したもの。

内閣法の一部改正（1998年）

一部改正により、内閣官房の所管事務のうち危機管理に関するものを統理する職として内閣危機管理監が設置された。

被災者生活再建支援法の制定（1998年、2004年改正）

大規模災害時の被災者の生活再建を支援することを目的に新規立法された。個人の私有財産に対する国の補助の是非問題によって、議員立法の形式をとった。その後の世論もあり、大規模災害に寄与できるようにと2004年改正で居住安定支援制度が加えられた。しかしなお、課題は多いとされる。

災害救助法および同法施行令の一部改正（1999年）

分権一括法施行にともない、その趣旨にそって、知事が本法適用に当たって厚生大臣（当時）へ協議することを求めない。ほかに知事の事務の一部を市町村長に委任できるようにされた。同時に本法の運用面では福祉避難所、福祉仮設住宅などが追加された。

（3）被災者生活再建支援法の有効性と限界性

1995年の阪神・淡路大震災以後の新規立法でもっとも注目されたのは被災者生活再建支援法といっても過言ではありません。震災後の1995年10月に兵庫県は「住宅再建に関する共済制度」創設を提案し、関心を集めました。翌1996年5月には被災地に居住していた作家の小田実さんらを中心

にした市民グループが「生活再建援助法」の新規立法を提案しました。こうした被災地の自主的な動きについて、1996年9月に神戸市に本部を置く「コープこうべ」（灘神戸生協という旧称のほう
が地元ではなじまれている）が、まさに地元被災地の緊急課題との認識から積極的な被災者支援を
政府に対して求める運動を展開したことがあげられます。全国の生協に呼びかけ、日生協として
「地震災害等に対する国民的補償制度を求める署名」運動が拡がりました。コープこうべだけで約
356万人余の署名を集め、また全国集計では2,400万人分の署名数に達しました。この運動母体は日
生協、連合、全労済などと被災の地元の兵庫県でした。これらの署名は1997年2月に首相あてに提
出され、制度新設を含む審議会の設置などが求められました。さまざまな意見の飛び交う中、議員
立法として1998年5月に被災者生活再建支援法が成立しました。留意すべきは議員立法であったこ
とです。政府内部にはたとえ被災者といえども、公的な（財政）支援が個人の財産（資産）形成に
つながる立法化に対してきわめて消極的でした。

しかし、2000年10月に発生した鳥取県西部地震では、この法の適用とは別に鳥取県として「住宅
再建費用に最高300万円、補修150万円」を支給するなど、被災地が過疎化・高齢化の進む中山間地
という実態をも踏まえ、また地域コミュニティの維持をも考慮した独自の給付を行いました。

（注）鳥取県では、2001年6月に「被災者住宅再建支援条例」で県内の39市町村と共同で「鳥取県被災者住
宅再建支援基金」を創設した。この基金は県と市町村で25年間にわたって毎年1億円を拠出し、50億円
を積み立てるといふ、全額公費による制度設計である。鳥取県のこうした主体的な取り組みは、分権の
時代の具体化でもあり、国に先駆けて必要な施策を講じるという状況をみせた。この視点での評価は少
ないが、知事の個性のレベルにとどまらず、分権をどう具体化するか、という視点での災害復旧・復興、
さらには減災・防災を考える論理的な基盤を提供しているように思われる。

この被災者生活再建支援法は、その後も実効性をめぐり、議論は絶えず、たとえば中央防災会議
報告では「防災体制の強化に対する提言」（専門調査会）で、「行政としては、住宅の所有・非所
有にかかわらず、真に支援が必要な者に対し、住宅の再建・補修、賃貸住宅への入居等に係る負担
軽減などを含めた総合的な居住確保を支援していくことが重要。国は現行の支援に加えて、安定し
た居住の確保のための支援策を高めるべきである」と述べました。ここには、少なくとも被災者生
活再建支援法（当時）の内容の不備（限界性）を念頭に置いた議論の経過を伺うことができます。

この被災者生活再建支援法が制定されるまでは、災害救助法による応急対策としてのたとえば代
表的には避難所の配置運営やその後の仮設住宅の建設などがありました。このあとには重ねて公営
住宅への提供などもみられたところでした。

この災害救助法の主たる活動の領域は同法第23条、及び同法施行令第8条に次のように規定され
ています。

- 避難所などの収容施設や仮設住宅の供与
- 炊き出しなどによる給食
- 給水車などによる給水
- 被服、寝具その他の生活必需品の支給または貸与
- 医療および助産
- 罹災者の救出
- 罹災住宅の応急修理
- 罹災者の生業に必要な金品の給与・貸与
- 学用品の給与
- 埋 葬
- 死体の捜索および処理

- 災害によって住居等の周辺に運ばれた日常生活に著しい障害を及ぼしている障害物の除去

これらの項目はいずれも災害時の緊急に必要なに迫られる事項であり、その達成度は別として、緊急的な応急対策としては評価できても、被災からの自立や生活再建には直接的な影響を及ぼすものではありません。とりわけ、これまでの経験則にない大規模災害ではどういカバーしきれないこうした被災からの自立や生活再建にどう対処するのが問われてきたのがこの10年あまりの歴史ではないでしょうか。

阪神・淡路大震災のような大規模災害では、従前の法律（災害救助法）ではどういカバーしきれない実態に、なんらかの「法」の制定が求められてきたのでした。それは住居を全壊・全焼等で失った市民に対して、低利の資金貸し付けや、税等の減免だけでは不可能な「自宅の再建」という課題の現出に、これまでの法律や制度では有効に機能しない（問題点の露呈）という新たな課題でした。

被災者生活再建支援法は周知のように1998年5月に制定されました。阪神・淡路大震災の復旧・復興過程での経験を基に新規立法されたと広く宣伝されました。しかし、震災時の大蔵省（当時）は「私有財産の形成に寄与することは困難」というスタンスを崩さない中での、被災地からのさまざまな団体・市民の発信が立法化につながった、という積極的な評価の声もありました。

この被災者生活再建支援法は2004年3月に改正され同年4月から改正法が施行されてきました。この間の「被災者生活再建支援法」制定までの動きの年表は別紙1の通りです。

別紙1 「被災者生活再建支援法」制定及び改正までの動き

- 1995. 1 ● 阪神・淡路大震災
- 1995. 3 ● 防災問題懇談会提言
- 1995.10 ● 兵庫県が「住宅地震災害共済保険制度」の創設を提言
- 1996. 5 ● 作家の小田実さんから市民グループによる「生活再建援助法案」提言
- 1996. 6 ● 野党3党案が廃案に
- 1996. 7 ● 「自然災害に対する国民的保障制度を求める国民会議」が発足する
- 1996. 7 ● 全国知事会が「地震等自然災害による自立再建を支援する災害相互支援基金の創設に関する決議」を採択
- 1996.12 ● 野党3党案が再提出される
- 1997. 2 ● 「自然災害に対する国民的保障制度を求める国民会議」が約2,500万筆の署名を政府宛に提出
- 1997. 5 ● 「阪神・淡路大震災の被災者に対する支援に関する法律」案を野党3党案として国会に提出される
 - 「災害弔慰金の支給に関する法律」の改正案を超党派の国会議員によって提案される（当時「市民立法案」という表現も見られた）
- 1998. 4 ● 超党派議員団提出の市民立法案、野党案の審査がはじまる
 - 「被災者生活再建支援法」国会に提出
- 1998. 5 ● 「被災者生活再建支援法」成立する
- 1998.11 ● 「被災者生活再建支援法」の施行
- 1999. 4 ● 被災者生活再建支援金の運用開始
- 2000. 9 ● 三宅島で全島避難
- 2000.10 ● 鳥取県西部地震発生
 - 鳥取県知事が住宅復興補助金制度の構想を表明
- 2001. 6 ● 鳥取県議会で「被災者住宅再建支援条例」可決

- 2002. 7 ● 中央防災会議の防災基本計画専門調査会で「防災体制の強化に対する提言」をまとめる
- 2003. 7 ● 全国知事会が「自然災害被災者支援制度の創設等に関する緊急決議」を採択
- 2003. 7 ● 災害議連が「被災者生活再建支援法」の改正案を試案として公表
- 2003. 8 ● 全国知事会が「自然災害被災者支援制度の創設にかかる制度設計に関する緊急要望」を提出
- 2003.10 ● 全国知事会が①「自然災害被災者支援制度の創設にかかる内閣政府案に関する緊急要望」の提出、②「住宅再建支援制度の創設に伴う運営資金の拠出に関する申し合わせ」発表、③「住宅再建支援制度の創設に伴う運営資金の拠出に係る地方財政措置に関する要望」を提出
- 2003.11 ● 地方六団体による「自然災害被災者支援制度の創設に関する緊急決議」の採択、公表
- 2003.12 ● 災害議連が「住宅再建支援制度の創設に関する決議」採択
- 2003.12 ● 新年度予算審査で居住安定支援制度の創設をふくむ被災者生活再建支援制度の拡充が認められる
(大臣折衝の結果)
- 2004. 3 ● 衆議院、参議院とも全会一致で可決
- 2004. 3 ● 被災者生活再建支援法施行令、同施行規則などの改正
- 2004.10 ● 中越地震の発生
- 2004.10 ● 台風23号による水害などの発生

なお2004年改正法の概要は別紙2の通り。(内閣府防災担当のホームページから)

ともすればこれらの法律は名前こそ知られているものの、意外にその制度の概念は十分に周知されていません。別添(別紙3)の資料は内閣府防災担当のホームページで公開されている同法の概念図ですが、参考のため一読を進めます。

ちなみに、1999年以降の被災者生活再建支援法の適用による支援金の支給状況は別紙4の通りになります。(内閣府防災担当のホームページから) 2004年以降すなわち法の改正後の適用が増えていきます。

しかし、この被災者生活再建支援法は名称に「生活再建」とあるものの、「家財道具等調達の最低限の経費」を「支援補助する」域を出るものではありませんでした。国と都道府県による財源とはいえ、改正前の旧法では対象は「市町村内の全壊10世帯以上等の場合」であり支援対象は「全壊(全部解体)所帯」に適用されるものでした。さすがに改正法では対象も対象世帯も幅を広げましたが、基軸には「国は個人の私有財産の補償」あるいは「国による個人の資産形成に対する援助」の是非論がついてまわりました。

中越地震や2004年の台風23号による各地の水害、能登半島沖地震、中越沖地震などでは、この被災者生活再建支援法の適用はどうであったのでしょうか。たとえば当作業委員会の長岡市などをはじめとする中越地震に関するヒアリングでは「きわめて使いにくい法律」という共通した評価がみられました。また筆者が別の案件で聞き取りできた豊岡市でもこの法律の「限界性」を指摘されました。市町村の災害対策の第一線の職員のこうした指摘には重さを感じざるをえません。被災市民の多くが自力での住居の再建を意識しているのに対し、この被災者生活再建支援法はあくまでも「個人の資産形成は不可」というスタンスであったことがその最大の根拠でした。この法律の適用関係は次の図2-6のように図示できます。

（内閣府のホームページから）

1. 目的

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拠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ことにより、その自立した生活の開始を支援することを目的とする。

2. 法適用の要件

(1) 対象となる自然災害

- ① 災害救助法施行令第1条第1項第1号又は2号に該当する被害が発生した市町村における自然災害
- ② 10世帯以上の住宅が全壊する被害が発生した市町村における自然災害
- ③ 100世帯以上の住宅が全壊する被害が発生した都道府県における自然災害
- ④ 5世帯以上の住宅が全壊する被害が発生し、①～③に隣接する市町村（人口10万人未満に限る）における自然災害

(2) 支給対象世帯

- ・ 住宅が全壊した世帯
- ・ 住宅が半壊し、倒壊防止等のやむを得ない事由により住宅を解体した世帯
- ・ 災害が継続し、長期にわたり居住不可能な状態が継続することが見込まれる世帯
- ・ 住宅が半壊し、大規模な補修を行わなければ住宅に居住することが困難である世帯（大規模半壊世帯）

3. 支給条件

(1) 支給金額

下表に示す限度額の範囲内で、①～⑧の経費に対して支給される。

	合計	①～④	⑤～⑧
複数(2人以上)世帯	300万円	100万円	200万円
単数(1人)世帯	225万円	75万円	150万円

- ① 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
 - ② 自然災害により負傷し、又は疾病にかかった者の医療費
 - ③ 住居の移転費又は移転のための交通費
 - ④ 住宅を賃借する場合の礼金
 - ⑤ 民間賃貸住宅の家賃・仮住まいのための経費（50万円が限度）
 - ⑥ 住宅の解体（除却）・撤去・整地費
 - ⑦ 住宅の建設、購入又は補修のための借入金等の利息
 - ⑧ ローン保証料、その他住宅の建替等にかかる諸経費
- （注）大規模半壊世帯は⑤～⑧のみ対象（100万円が限度）
 （注）長期避難世帯の特例として避難指示が解除された後、従前居住していた市町村内に居住する世帯は、更に①、③の経費について合計金額の範囲内で70万円を限度に支給
 （注）他の都道府県へ移転する場合は⑤～⑧それぞれの限度額の1/2

(2) 支給に係るその他の要件

年収等の要件	支給限度額	
	複数世帯	単数世帯
(年収) ≤ 500万円 の世帯	300万円	225万円
500万円 < (年収) ≤ 700万円 かつ、世帯主が45歳以上又は要援護世帯	150万円	112.5万円
700万円 < (年収) ≤ 800万円 かつ、世帯主が60歳以上又は要援護世帯		

（注）要援護世帯：心身喪失・重度知的障害者、1級の精神障害者、1、2級の身体障害者などを含む世帯

4. 補助金の交付

被災者生活再建支援法人が支給する支援金の2分の1に相当する額を国が補助

（内閣府のホームページから）

被災者生活再建支援法の一部を改正する法律について

平成16年4月1日
内閣府防災統括官

1 法律の背景

- (1) 平成10年に議員立法で成立した「被災者生活再建支援法」は、全壊世帯に最高100万円（家財道具の調達等に要する経費）を支援するもの。
- (2) 同法附則で「住宅が全半壊した世帯に対する住宅再建支援のあり方」について検討を行い、必要な措置を講ずることと規定されているほか、附帯決議においても「法施行後5年を目途として総合的な検討を加え、必要な措置を講ずる」こととされている。
- (3) 安定した居住の確保は、被災者の生活再建を支援する上で最重要課題の一つ。全国知事会は、都道府県が平成16年度に300億円の拠出をすることを前提に、居住安定確保に係る支援制度創設を要望。
- (4) 平成16年度政府予算案において、現行の支援金に加え、住宅再建等に要する経費について最高200万円の支援を行う居住安定支援制度を創設することが認められた。

2 法律の概要（平成16年4月1日施行）

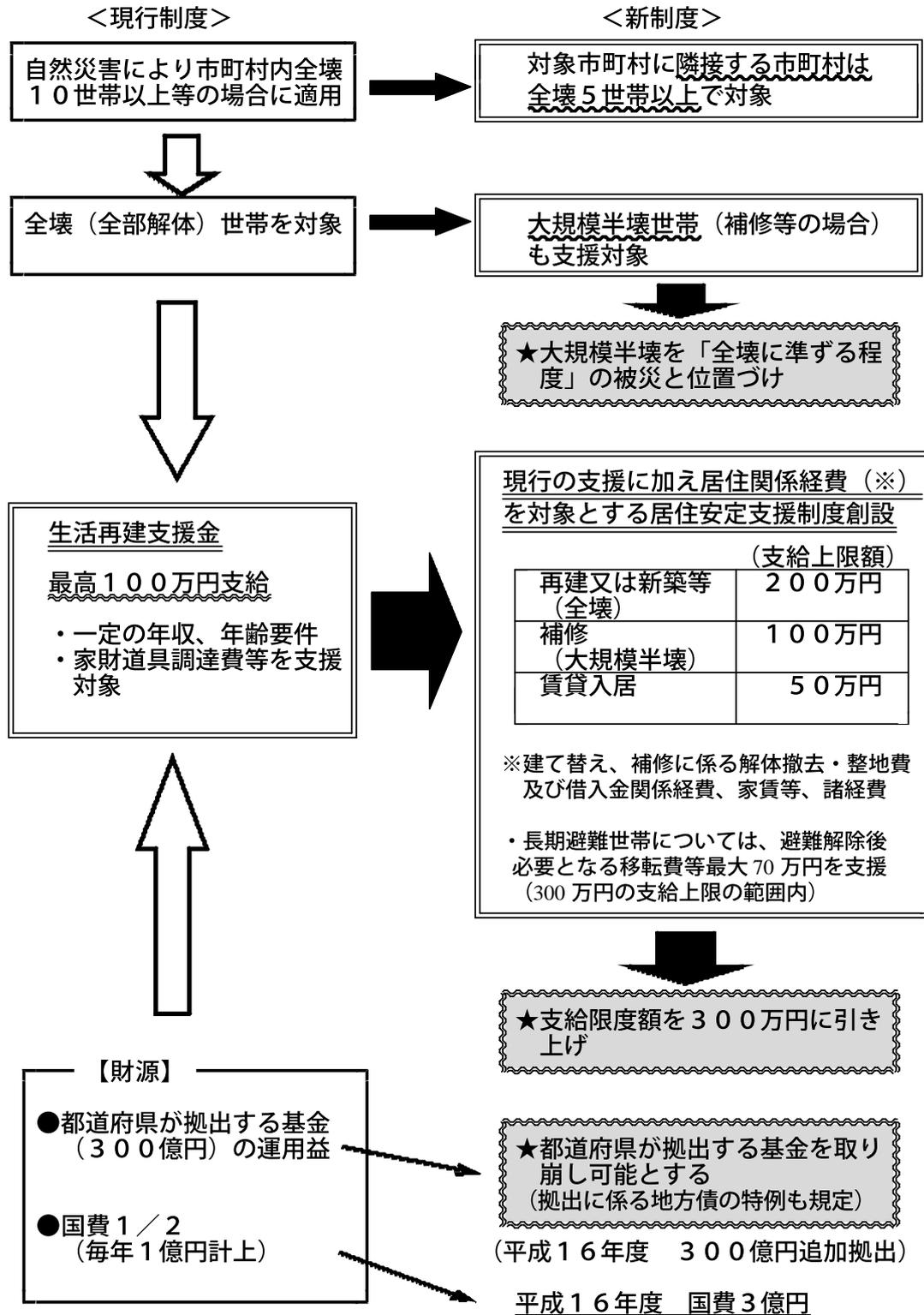
- 支援金支給限度額を100万円から300万円に引き上げる
 - 都道府県が拠出した運用資金を、取り崩し可能なものとする（併せて、拠出に係る地方債の特例措置も創設）
- 等の所要の改正を行う。

※衆議院本会議 平成16年3月23日 全会一致で可決

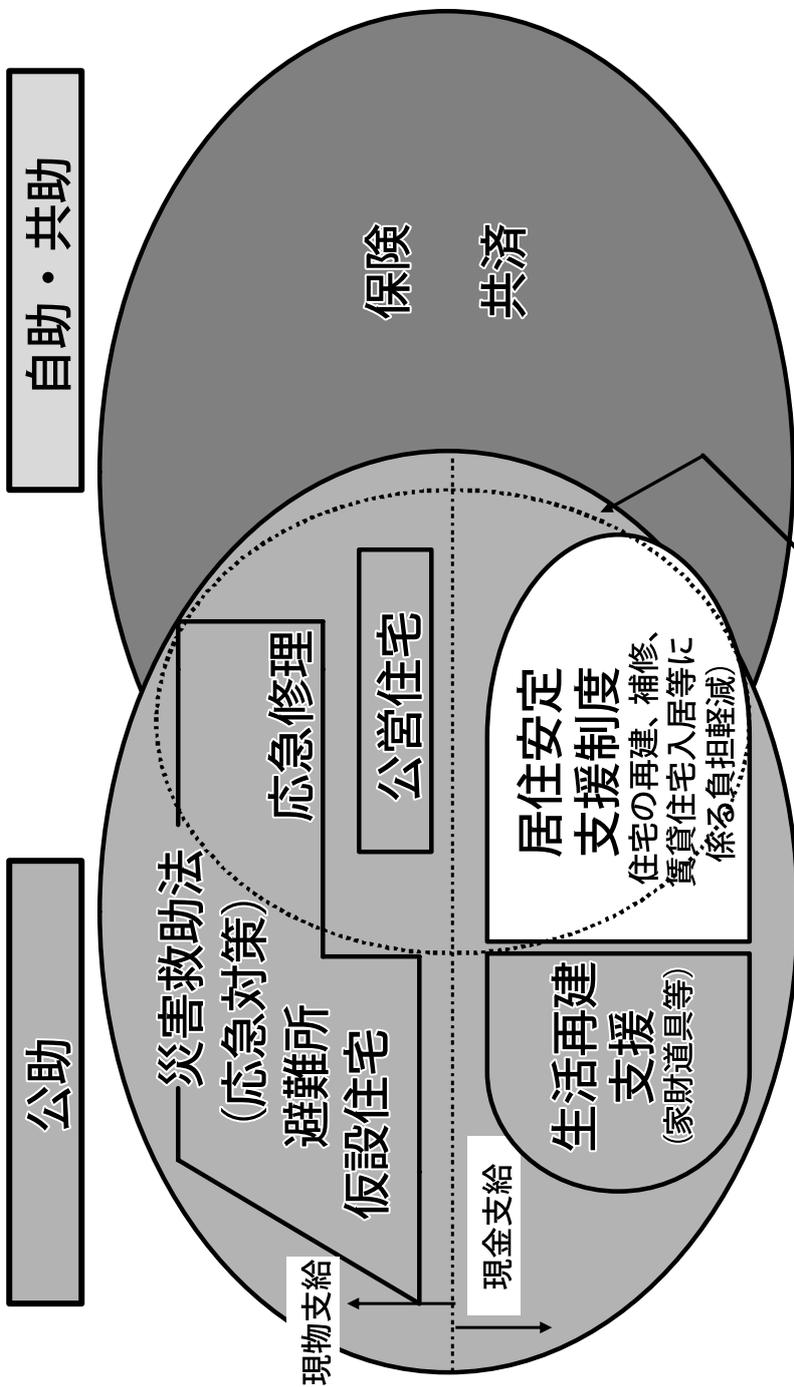
※参議院本会議 平成16年3月31日 全会一致で可決・成立、公布

制度拡充の内容

★の部分が法律事項



居住安定支援制度創設（被災者生活再建支援制度の拡充）



総合的な居住確保支援

居住安定支援に係る経緯

H7.10 兵庫県、「住宅再建に関する共済制度」提案

【住宅所有者が掛金（固定資産税同時徴収）、全壊 1700 万円】

H10.5 被災者生活再建支援法成立（自、さ、民、公、由、社民共同提案）

【附則】 住宅が全半壊した世帯に対する住宅再建支援のあり方について総合的な見地から検討

【附帯決議】 法施行後 5 年を目途として総合的な検討を加え、必要な措置を講ずる

H12.10 市長会・町村会が、共済方式による住宅再建支援（拠出金を固定資産税と同時徴収）に対する反対意見

H12.10 鳥取県西部地震 県が住宅建設 300 万円、補修 150 万円支給

H12.12 国土庁「被災者住宅再建支援検討委員会」（委員長：廣井東大教授）報告書 【2 年かけて検討、明確な結論を得られず】

H14.6 「自然災害から国民を守る国会議員の会」（原田、相沢、谷、滝議員等）全額公費による「被災者住宅再建支援法骨子案」 【全壊 750 万円支給 ⇒ H15.7 の案では 500 万円とする】

H14.7 中央防災会議報告「防災体制の強化に対する提言」（専門調査会）

行政としては、住宅の所有・非所有に関わらず、真に支援が必要な者に対し、住宅の再建・補修、賃貸住宅への入居等に係る負担軽減などを含めた総合的な居住確保を支援していくことが重要。国は、現行の支援に加えて、安定した居住の確保のための支援策を講じるべきである。

H15.7 全国知事会議「自然災害被災者支援制度の創設等に関する緊急決議」

H15.10 全国知事会議「住宅再建支援制度の創設に伴う運営資金の拠出に関する申し合わせ」

【300 億円を新たに拠出、全壊・再建世帯に 200 万円を支給する等】

H15.12 平成 16 年度政府予算案において、居住安定支援制度創設を含めた被災者生活再建支援制度拡充が認められる

【大臣折衝の結果、制度拡充について合意：国費 3 億円計上】

被災者生活再建支援制度の拡充について

平成 16 年度予算額

被災者生活再建支援金補助金 300,000千円

居住安定支援制度の創設

被災者の居住の安定の確保による自立した生活の再建を支援するため、現行の被災者生活再建支援制度に加え、同制度を拡充する形で、下記の通り新たに居住安定支援制度を創設する。

(1) 支援金支給上限額

自宅が全壊（または全部解体）した世帯が、 自宅再建又は新築等をする場合	200万円
自宅が半壊した世帯のうち、損壊等の程度が 大規模（大規模半壊）である世帯が、自宅の 補修をする場合	100万円
居住する住宅が全壊または大規模半壊した世 帯が、賃貸住宅（公営住宅を除く）に入居す る場合	50万円

- ※ 1 他の都道府県へ移転する場合は、対応する限度額の 1 / 2 とする。
- ※ 2 大規模半壊世帯または従前賃貸住宅入居世帯が自宅を新築等する場合は 100万円とする。
- ※ 3 現行制度と同様、収入 500万円超の対象世帯については、上記の支給限度額の 1 / 2、単身世帯は複数世帯の 3 / 4 の額を限度とする。

(2) 支援対象経費

以下の居住関係経費を特別経費として認める。いずれも、原則として発災後3年以内（家賃等のみ2年以内）に支出される経費を対象とする。

- 被災世帯が居住する住宅の建て替え及び補修に係る解体及び整地に要する経費（実際に要する費用の70%を超えない範囲）
- 被災世帯が居住する住宅の建て替え及び補修に係る以下の借入金関係経費
 - ・ローン利子（借入金の利子で、借入利率のうち、1%を超え3.5%以下の部分の利率に相当する利子を対象とする）
 - ・ローン保証料
- 被災世帯が住宅を賃借する場合における当該住宅の家賃等（月額2万円を超える部分を対象とし、発災後2年以内に限る）
- 被災世帯が居住する住宅の建て替え及び補修に係る以下の諸経費
 - ・建築確認・完了検査等申請料
 - ・表示登記、所有権保存登記、抵当権設定登記に係る費用
 - ・仲介手数料
 - ・水道加入分担金

なお、支援金の支給にあたって、被災世帯が円滑に支給を受けられるよう、運用上十分配慮するものとする。

生活再建支援制度に係るその他の拡充

(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10万人未満のものに限る）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。

(2) 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、必要となる移転費、物品購入・補修に必要な経費を、70万円を上限とし特別経費として認める。

(3) その他

- 大規模半壊世帯に対しては、現行制度で認められている経費に係る支援金の支給対象としない。
- 被災者生活再建基金が設置する運用資金の取り崩しを可能とするよう、所要の規定整備を行うこととする。

以上

居住安定経費のモデルケース

(単位:万円)

上限額	現況	従前居住形態	居住確保策	解体撤去・整地費	ローン関係経費	諸経費	家賃等	支援対象経費合計
200万円	全壊	自宅	建て替え	150~210	152	38	<24>	340~400 <364~424>
			移転新築	/	152	63(144)	<24>	215 (296) <239> <(320)>
100万円	大規模半壊	借家	移転新築	/	152	63(144)	<24>	215 (296) <239> <(320)>
			補修	105	17	/	< 4>	122 <126>
50万円	全壊・大規模半壊	問わず	賃貸	/	/	6	96	102

※建て替え・新築は、平成14年度住宅金融公庫災害復興住宅融資実績戸建設費(土地取得費除く)約2,500万円をベースにモデルケースを設定。

※解体撤去・整地費は実際に要する経費の7割(支援対象額)を計上。

※< >は、再建・補修期間中に仮住まい(再建:半年間、補修:1ヶ月)をした場合の額

※()は、仲介手数料がかかる場合の額

別紙 4 被災者生活再建支援制度に係る支援金の支給について（2007年7月31日現在）

（内閣府のホームページから）

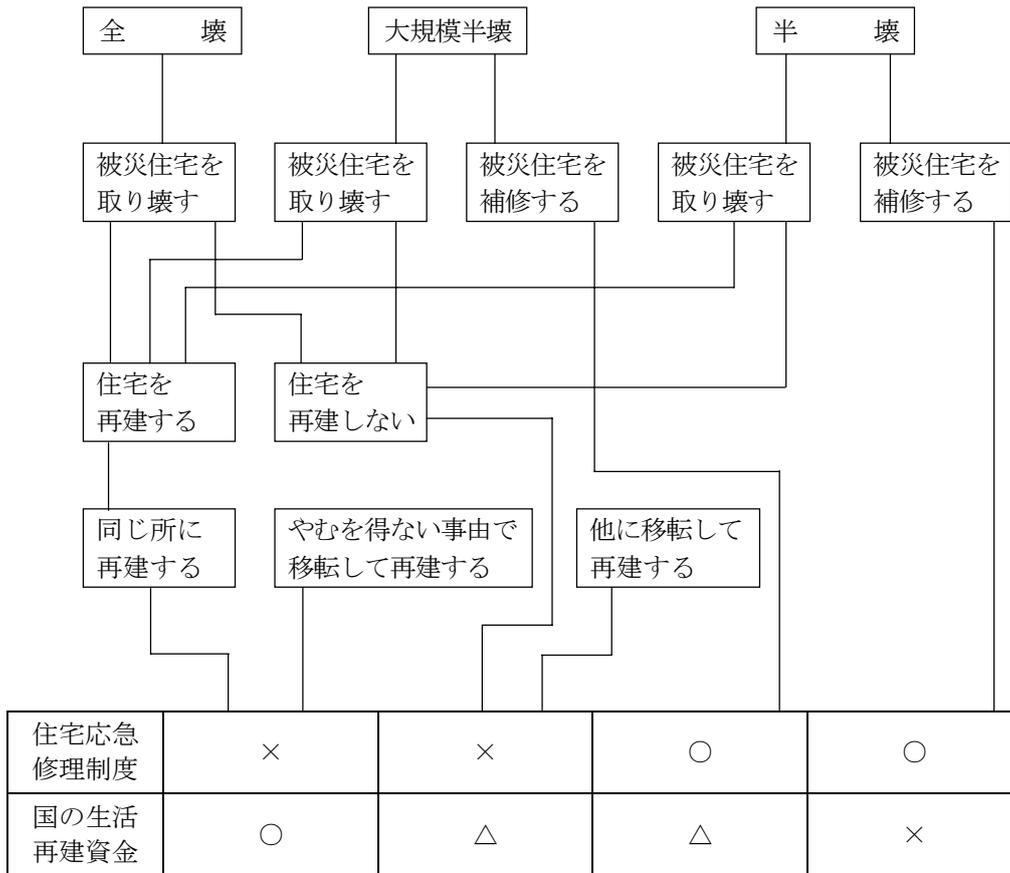
年	法適用年月日	対象災害	対象都道府県名	市町村名	支援金の支給状況	
					既支給世帯数	支援金支給額(千円)
H11	6/29	6月末豪雨災害※	広島県	全域適用	65	53,685
	9/24	台風第18号災害※	熊本県	全域適用	106	80,375
			山口県	下関市、宇部市、山口市、防府市、小野田市、大島町、秋穂町、阿知須町、山陽町	83	61,571
			愛知県	豊橋市	37	28,545
			福岡県	北九州市	12	6,857
		合 計		238	177,349	
	10/28	10月末豪雨災害※	岩手県	軽米町	21	17,600
H12	3/31	有珠山噴火災害※	北海道	全域適用	262	213,549
	6/26	三宅島噴火災害※	東京都	三宅村	1,484	1,178,659
	9/11	東海地方豪雨災害※	愛知県	名古屋市の半田市、東海市、大府市、豊明市、阿久比町、東浦町、美浜町、稲武町	9	6,212
			岐阜県	上矢作町	9	7,261
			合 計		18	13,472
10/6	鳥取県西部地震※	鳥取県	全域適用	366	280,971	
		島根県	安来市、伯太町	20	17,278	
		合 計		386	298,249	
H13	3/24	芸予地震※	広島県	呉市	52	42,508
	9/6	台風第16号等豪雨※	高知県	土佐清水市、大月町	30	24,252
	9/8-11		沖縄県	沖縄市、渡名喜村	10	6,665
		合 計		40	30,916	
H14	7/10	台風第6号豪雨※	岐阜県	大垣市	0	0
	7/11		岩手県	釜石市、東山町	0	0
		合 計		0	0	
H15	7/18	7月梅雨前線豪雨※	福岡県	福岡市、飯塚市、太宰府市、志面町、穂波町	15	11,713
	7/20		熊本県	水俣市	15	10,247
			合 計		30	21,960
	7/26	宮城県北部を震源とする地震※	宮城県	全域適用	516	397,907
9/26	十勝沖地震※	北海道	全域適用	56	30,477	
H16	6/27	佐賀県突風災害※	佐賀県	佐賀市	13	14,622
	7/13	新潟県豪雨災害	新潟県	長岡市、三条市、見附市、栃尾市、中之島町、三島町、和島村	314	399,532
	7/18	福井県豪雨災害	福井県	福井市、鯖江市、美山町、今立町、池田町	30	24,579
	8/17	台風第15号豪雨	愛媛県	新居浜市	29	32,508
	8/30	台風第16号豪雨等	愛媛県	大洲市	0	0
			岡山県	倉敷市、笠岡市、玉野市、寄島町、岡山市	38	32,872
			香川県	坂出市、観音寺市	2	2,298
			合 計		40	35,170
	9/7	台風第18号豪雨等	広島県	呉市、倉橋町	12	20,448
	9/29	台風第21号豪雨	三重県	津市、紀伊長島町、海山町、宮川村	17	27,840
			愛媛県	新居浜市、西条市、四国中央市、小松町	80	75,172
			兵庫県	赤穂市、上郡町、上月町	18	21,948
			合 計		115	124,959
10/9	台風第22号豪雨	静岡県	全域適用	107	110,783	
10/20	台風第23号豪雨	岐阜県	高山市	0	0	
		京都府	舞鶴市、宮津市、大江町、加悦町、伊根町、京丹後市、福知山市	26	31,289	
		兵庫県	全域適用	1,207	716,111	
		香川県	高松市、坂出市、さぬき市、東かがわ市、三木町、綾上町、綾南町、国分寺町、飯山町	52	63,930	
		岡山県	玉野市	6	12,090	
		徳島県	徳島市、鳴門市、小松島市、吉野川市	0	0	
		合 計		1,291	823,419	
10/23	新潟県中越地震	新潟県	全域適用	4,847	6,572,742	
H17	2/1	三宅島噴火災害(婦島関連分)	東京都	三宅村	1,078	662,001
	3/20	福岡県西方沖地震	福岡県	全域適用	210	230,120
	9/4 9/6	台風第14号豪雨	鹿児島県	垂水市、錦江町	43	40,053
			高知県	四万十市	5	4,750
			山口県	美川町、岩国市	8	9,350
		宮崎県	全域適用	1,191	1,088,999	
		合 計		1,247	1,143,152	
H18	6/12	平成18年梅雨期豪雨	沖縄県	那覇市	8	7,548
	長野県		岡谷市、諏訪市、塩尻市、下諏訪町、辰野町	14	20,523	
	宮崎県		えびの市	1	204	
	鹿児島県		全域適用	209	229,361	
			合 計		232	257,637
9/17	台風第13号豪雨等	宮崎県	全域適用	100	88,772	
9/16		沖縄県	石垣市、竹富町	32	47,519	
		合 計		132	136,291	
11/7	佐呂間町竜巻災害	北海道	佐呂間町	5	4,122	
H19	3/25	平成19年(2007年)能登半島地震	石川県	全域適用	201	170,054
	7/16	平成19年(2007年)新潟県中越沖地震	新潟県	全域適用	0	0
制度開始時からの総合計					13,071	13,238,470

(注1) 対象災害中※印は申請期間の終了した災害を示す

(注2) 千円未満を四捨五入した数値である

(注3) H17三宅島噴火災害(婦島関連分)は長期避難解除世帯特例経費等(平成17年2月1日以降支給分)である

図 2-6 住宅再建支援制度の適用関係の概要図



このようにいくつかのケースに区分されて、被災者生活再建支援法の適用となります。が、しかしここでも次のような問題点がすでに指摘されています。（当研究会の新潟県長岡市等での聞き取りから）

- 適用に当たっての所得制限（国と異なる県や市町村独自の制度の相違がある場合など、また「みなし分離所帯」の取り扱いなどの派生）
- 国の制度と県や市町村独自の制度の相違、とくに適用対象区分の相違。前述の所得制限の区分など。
- 仮設住宅入居者の応急修理制度の適用除外
- 賃貸住宅入居者の課題（住宅所有者と入居者の関係）
- 集合住宅の場合の課題（被災度の認定の差違の発生、入居者と管理組合等の関係など）
- 生活再建支援金は住宅の再建には活用できない、ということ。

こうした、克服すべき課題が明らかになる中で、生活再建支援法の問題点を補完するような自治体の現出は指摘しておきたい第一の点です。たとえば前述の(注)のように、鳥取県の場合は2000年の鳥取県西部地震に際して「鳥取県被災者住宅再建支援条例」を制定し、地域社会ごとの再建を後押しした、という評価の声がでました。国の制度だけでは不十分というなかで、分権の時代の幕開けという流れもあり、この条例は注目を集めました。

同様に福井県では2004年の豪雨による水害に際して生活再建支援法の改正後でしたが、独自上乘せ制度を実施しました。水害を念頭に置いた生活再建支援法でない、という懸念を独自支援策に結果させたものという、声も聞かれました。

これらの具体的な独自策をみるまでもなく、生活再建支援法のもつ問題点（限界性）は明白にな

りつつあります。生活再建支援法はあくまでも「(倒壊家屋等の)撤去費用等の居住安定支援」と「家財の調達費支援」にとどまっており、どう条文を読んでも「住宅の再建」につながらないことです。住まいは誰にとってもすなわち所得の大小、家族の有無などにかかわらず、市民生活のベースであり、また地域コミュニティの基礎的要素です。その自主的再建を促す(後押しする)法の中味が問われているわけです。住まいが地域社会のベースということは、その地での地域社会のあり様をも左右します。地域の復興を促す意味からも、この点の議論は不可欠です。

阪神・淡路大震災の地元メディアの神戸新聞は今日も震災後の記事を掲載し続けていますが、2003年8月27日の同紙に「仮設住宅を建て、撤去するのに1戸あたり約550円かかる。いずれなくなる物にそれだけ払うなら、仮設に入るか、住宅再建の費用として現金を受け取るか、被災者が選べるようにした方がいい。被災者に勇気を与え、生活を立て直すため、住宅再建は必要だ」とのコメントが掲載されました。これは超党派で作られた「自然災害から国民を守る国会議員の会」(災害議連)会長の相沢英之の声でした。生活再建支援法ができて以降、その後の災害で被災者に有効性がみられる同法への率直な感想でした。ちなみに相沢議員は大蔵省主計局長の経験をもつ元官僚(次官経験者)ですが、このコメントはすぐれて被災者の感覚に近いものでした。

同様の指摘は中越地震の被災地の地元メディアの新潟日報でもみられます。同紙の2006年6月19日付けの連載記事の「復興公論 どうする被災地再生」で国交省の都市計画課開発企画調査室長の渋谷和久さんとの面談で、同氏から「支援法と関係法の再構築の必要性」や「住宅本体の助成が焦点」という指摘を聞き出しています。「住宅本体への公費投入がない中では、他にどんな施策を国が行おうとも被災者は『何もしてくれない、冷たい』と不信感を抱く。家庭や生業、地域を再建する道のりは長い。そのスタート時に住宅本体への支援などで背中をポンと押してあげる政策があってもいいと思う」という同氏の発言は、被災地の声のかなりを代弁している感があります。

こうした声はかなりの方面で聞かれますが、被災者生活再建支援法の「改正」には結びついてはいません。

神戸大学都市安全研究センター教授の室崎益輝さんは神戸新聞2003年12月17日付けの「インタビュー震災検証」という連載の中で次のように本問題の本質を看破しています。すなわち「建築・修理費に補助を出すべき。財務省が『個人の資産形成には公金を出せない』というのはへ理屈。住宅は街並みを形成し、安全な街をつくる。すでに密集市街地整備法では住宅の耐震化に補助金を出している。戦争のためには個人財産に介入する法律もつくった。戦争には金を出して、地震には出さない。要はやる気。そんな政府を国民が選んでいるということだ」と。いささか長文の引用になりましたが、的を得た指摘のひとつです。

これまで経験のない大規模な災害に際して、国の積極的かつ地域の連帯をベースとするコミュニティづくりを重視した支援策がなければ、とうてい被災地の自治体や被災市民の生活再建は不可能です。それは地域の購買力をも左右し、商店等地場の産業の成り立ちをも左右します。被災地に市民が戻りたくとも住まいがなくて戻れない、ということは従来の地域力を弱めることを結果します。

中越地震や阪神・淡路大震災のあとにみられた、おおむね60歳を超えた被災市民のローンを組むことの困難さは「自力」再建が物理的に厳しいことを意味します。そして復興後のいわゆる恒久住宅には、自宅の再建ができなかった高齢者独居世帯や、高齢者夫婦の世帯が集住する気配がきわめて濃厚です。新たな町を作るにもかなり困難であることはいまでもありません。

個人の住宅とはいえ、その被災市民の自立にむけて、その背中を後押しする法や制度は不可欠です。

(4) 鳥取県西部地震の復旧・復興過程での教訓

前項の(注)などでもふれましたが、2000年10月6日に発生した鳥取県西部地震のあとの鳥取県や関係市町村の復興過程に焦点を以下にあててみます。

すでに多くの人々から指摘されているのは、その「住宅再建支援」という側面です。鳥取県知事の片山善博さん(当時)は「中山間地域は高齢化率が高く、地域の被災者の人口・世帯流失を防ぐため、住宅再建こそが優先される」として、全国ではじめての住宅を失った被災者にむけて「住宅復興補助支援策」(住宅再建策)を明確に打ち出しました。10月17日の記者会見での発表でした。当然のこととして大蔵省(当時)をはじめとする国の省庁は、阪神・淡路大震災のときと同様の「個人の資産の形成に公費の投入はおかしい」との姿勢を崩しませんでした。

片山知事としては、被災した地域の多くは高齢者率が30%を超える状況にあったこと、またその多くが中山間地域で、地域のつながりこそがコミュニティを維持してきたことなどの要素を熟知した上での判断がありました。仮設住宅と復興住宅に代表される復興過程とは異なる、鳥取県の実態を踏まえた自主的な政策判断があったものと思われまますし、また分権の時代の具体化の側面をもつことも評価されました。

2001年鳥取県議会は「住宅再建支援条例」を採択しました。条例の名称にあるように、「住宅再建」を軸とする条例であり、その財源は鳥取県と県内市町村で拠出する「鳥取県住宅再建支援基金」でした。

鳥取県内の住宅復興にかかる補助金等の制度を図表にしたものが以下の表2-4です。

表2-4 鳥取県内の住宅復興にかかる補助金等の制度

区 分	補助対象の限度額	補助の対象・範囲	負担の割合
建 設	300万円	住宅の新築。既存住宅の5割以上の建て替え、または購入	県2/3、市町村1/3(注1)
補 修	150万円	住宅の補修。既存の住宅の5割未満の建て替え	50万円以下 県1/2、市町村1/2 50～150万円 県1/3、市町村1/3、自己負担1/3(注2)
液状化の復旧	150万円	液状化による基礎の復旧(地盤補強、住宅の整地を含む)	50万円以下 県1/2、市町村1/2 50～150万円 県1/3、市町村1/3、自己負担1/3
石垣など	150万円	被災にかかる面積のみ。	県1/3、市町村1/3、自己負担1/3

(注1) 居住していた市町村内に建設・購入を予定する。

(注2) 敷地内の浄化槽、給排水設備、電気設備、ガス設備の補修等を含む。

この制度を含めて、各種の支援を適用された被災者むけ住宅政策にかかる件数と県の補助金額は鳥取県の公表によると次の表2-5「被災者向け住宅政策にかかる件数と補助金額」のようになります。

この表からも明らかなように、住宅の建設・補修のウエイトの高さがうかがえますし、この制度による住宅の確保がひろくなされた経過を知ることができます。もちろん、鳥取県内の市町村によってはその財政力の相違から、被災の度合いもあって市町村負担の多寡という別の地方財政上の問題も派生しました。

鳥取県西部地震は先の阪神・淡路大震災に比べて、被災地が高齢化・過疎化が進んだいわゆる中山間地であることをあげて、人口流出やコミュニティの崩壊を恐れてこうした制度を独自に工夫した、との見方が早くから流れました。しかし、自宅の再建の困難さは過密化の進んだ都市部も、人

口の社会減の進む過疎地も置かれている厳しさには変わりはありません。コミュニティの維持も基本的には同様の問題です。

表 2-5 被災者向け住宅政策にかかる件数と補助金額

(2004年3月現在 単位：万円)

	件数	県補助金額
住宅建設	520	1,039,727
住宅補修	11,933	4,097,827
液状化	259	131,019
石垣補修	1,124	332,718
小計	13,836	5,601,291
利子補給	2,458	146,600
融資貸付	57	30,352
家賃負担	70	3,810
空家活用	10	855
公営住宅	26	92,029

鳥取県のホームページから

したがって、鳥取県の独自の制度の評価は、当時の国サイドの批判を乗り越えて、編み出したことと、さらには条例化を進めたところに焦点をあてるべきでしょう。折しも、地方分権一括法の施行もあり、基礎的自治体を含めて自主的・主体的な判断を行う構えが問われているのではないのでしょうか。

さて、鳥取県の市町村の置かれた客観的な位相を知るために、統計を用います。ちなみに、鳥取県の市町村別の人口分布をみたものが、表 2-6 の市町村別年齢 3 区分別推計人口割合です。この表は鳥取県内の高齢化の状況を簡潔に捉えるために引用しましたが、丁寧に過年度に

遡って数値を追いかければ、もっと明瞭な市町村の置かれた状況がうかがえるはずです。

表 2-6 市町村別年齢 3 区分別推計人口割合 (2006年10月1日現在、鳥取県推計人口から)

	年齢 3 区分別推計人口割合 (%)								
	2006/10/1 現在			2005/10/1 現在			増 減		
	0~14歳	15~64歳	65歳以上	0~14歳	15~64歳	65歳以上	0~14歳	15~64歳	65歳以上
県計	13.8	61.5	4.6	14.0	61.9	4.1	-0.2	-0.4	0.5
鳥取市	14.1	64.1	1.6	14.3	64.4	1.1	-0.2	-0.3	0.5
米子市	14.6	63.2	2.1	14.8	63.6	1.5	-0.1	-0.5	0.6
倉吉市	13.6	59.6	6.8	13.6	60.3	6.1	-0.1	-0.7	0.7
境港市	14.2	61.8	4.0	14.4	62.1	3.4	-0.2	-0.4	0.6
岩美町	12.3	58.9	8.8	12.6	59.2	8.2	-0.3	-0.3	0.6
若桜町	10.5	52.1	7.4	10.5	52.9	6.6	0.0	-0.9	0.8
智頭町	10.9	55.9	4.2	11.5	56.2	2.4	-0.6	0.2	0.8
八頭町	13.9	58.8	7.3	14.0	59.1	7.0	-0.1	-0.2	0.3
三朝町	11.7	57.3	1.0	12.1	57.1	0.8	-0.4	0.2	0.2
湯梨浜町	14.5	59.2	6.2	14.9	59.3	5.8	-0.3	-0.1	0.4
琴浦町	13.4	56.9	9.7	13.6	57.5	8.9	-0.2	-0.6	0.8
北栄町	13.4	61.2	5.4	13.7	61.2	5.2	-0.3	0.0	0.3
日吉津村	15.5	61.1	3.0	15.1	61.8	2.7	0.4	-0.7	0.2
大山町	11.6	56.7	1.7	11.7	57.0	1.3	-0.1	-0.4	0.5
南部町	13.1	59.5	7.3	13.2	59.7	7.1	-0.1	-0.1	0.2
伯耆町	11.9	57.9	0.2	12.0	58.3	9.7	-0.2	-0.4	0.6
日南町	9.5	44.6	5.9	9.7	45.4	4.9	-0.2	-0.8	1.0
日野町	10.2	50.6	9.2	10.3	51.5	8.3	-0.1	-0.9	0.9
江府町	12.1	50.1	7.8	12.4	50.6	7.0	-0.3	-0.5	0.8

この統計からも自明のように、都市を除けば一部の例外はあるもののほとんどすべての町村で高齢化が進んでおり、この傾向は東京都などを除くと全国的に見られる傾向でしょう。すなわち、中山間地を含むこうした高齢化の地域が大規模災害にあったときに、どんな支援策が臨まれるか、また過疎化も同時並行的に進むなかで、どんな復旧・復興策が急がれるかについて、鳥取県はひとつの方向性を示したように思われます。過疎化・高齢化を念頭に置いて、被災地で居宅を再び建て直してコミュニティを維持する、というように鳥取県知事の発想を理解しても良いのではないのでしょうか。後述のコミュニティ・コンティニュー・マネジメントのひとつの具体的な側面ではないでしょうか。

また、本研究会の取材で入手した資料の中で「平成12年度鳥取県西部地震調査報告」という抜き刷り（16頁だて）があり、出所は損保業界の団体の調査の一部と思われる資料があります。その中に「鳥取県・島根県・岡山県の市町村別住宅被害の状況」という一覧表があり、その中で「全半壊率」という興味をひく指標がありました。この表の鳥取県の部分を抜き出したものが次表の表2-7です。鳥取県のデータは県が2000年11月24日現在で調べた市町村別の住宅などの全半壊の状況で、表2-7のようにまとめられています。これは世帯数との関連で被災の状況を把握したもので、コミュニティを考えるいくつかの示唆を与えてくれます。なお、全壊を1、半壊を0.5と捉えて、数値化しています。

表2-7 鳥取県の市町村の全半壊率の状況

自治体名	最大震度	世帯数	全半壊率	全壊	半壊	一部損壊
米子市	5+	52,905	0.9	72	774	3,543
倉吉市		18,198	0.0			30
境港市	6+	13,637	1.3	69	215	899
智頭町		2,858	0.0			1
泊村		893	0.0			1
三朝町		2,694	0.0			3
関金町		1,292	0.0			5
大栄町		2,489	0.0			8
西伯町	6-	2,430	10.0	43	400	1,172
会見町	6-	1,108	1.7	2	34	884
岸本町	6-	2,038	0.2		10	1,097
日吉津村	6-	812	0.6	1	7	113
淀江町	6-	2,790	0.0			235
大山町		1,890	0.0		1	58
名和町		2,304	0.0		1	14
中山町		1,460	0.0			6
日南町		2,400	0.2		9	360
日野町	6+	1,582	22.1	129	441	945
江府町		1,210	0.0		1	846
溝口町	6-	1,513	8.0	38	167	635
合計		207,962	0.7	354	2,060	10,855

(注) 世帯数は2000年3月末の住民基本台帳人口。表中の全半壊率とは次の算式の結果による。

$$\text{全半壊率} = (\text{全壊住宅数} + \text{半壊住宅} \times 1/2) \div \text{世帯数}$$

この表から、町村の規模の大小にかかわらず、コミュニティ（集落）の崩壊を予見させられます。また、一部損壊を地域の町並みや近隣関係を含めた判断から、「0.25」相当と仮定してみるとさらに地域の重篤な状況が推測されます。たとえば日野町の全半壊率は22.1ですが、一部損壊の945世帯を0.25相当の比重に考えると37.03にまで達します。

「自立支援」とはひびきのよい言葉ですが、被災者の背中を具体的に支える中味を吟味する必要があります。その意味から、鳥取県が工夫した「住宅再建」の模索は、きわめて今後の復興過程での参考事例になるものといつて良いでしょう。

（資料編に鳥取県の「住宅再建支援条例」と、「鳥取県の被災者住宅再建支援制度の概要」を掲載してあります。参考にしてください。）

鳥取県のこうした制度政策上の取り組みに対して、一部からはスタンドプレイとか、「改革派」知事の宣伝など、ことの本質に無関係な批判が出ています。鳥取県では周知のように2003年12月の県議会に「人権救済機関を設置するための条例」が片山知事の提案でなされました。国レベルの人権侵害救済法案がなかなか進展しない中でのできごとでした。この条例案は継続審査となり、2005年9月議会で議員からの提案の形で「鳥取県人権侵害救済及び手続きに関する条例」として提案され、10月12日に可決しました。

内容面でのコメントは本稿の目的ではないので、控えますが、国の制度の進展がないなら、地方から制度化するという知事のスタンスをうかがうことができます。同時に県議会を含めておおかたの世論を支持につけての制度化でした。

鳥取県のこうした経緯を掌握すれば、地方分権の本質の一端を垣間見る思いがします。すなわち、地方の自主性・主体性のありようです。この面からの指摘はなお不十分であり、分権を内実化させる意味からももっと重視されるべきです。

自立支援を実効化させるための独自施策の展開という視点で、この事例は検証されるべきでしょう。

なお、2007年3月25日に発生した能登半島地震にあつては、石川県は関係市町村と4月17日には「能登半島地震による被災世帯のための被災者生活再建について」と題するパンフレットを発行し、被災者生活再建支援法に上乘せをした独自制度を被災者に公開しました。制度は居住する住宅が罹災証明上で全壊、大規模半壊、半壊となった世帯を対象に、住宅の損壊程度、世帯の人数、世帯の年収、世帯主の年齢などの要素を勘案して支給限度額が設計されました。

震源地が海底ということもあつて、被害が限定されたかの印象がありましたが、現地では被災の重さは地場産業やその雇用などをふくめてきわめて幅の広いものでした。とくに高齢化・過疎化の波は鳥取県の地震の際と同様に地域コミュニティの崩壊をも予見させるものがありました。

それだけに石川県と関係市町村の被災者生活再建支援法に上乘せをした独自制度の実施は被災者に希望を与えました。その概要は以下の表2-8「能登半島地震による被災世帯のための被災者生活再建制度の概要」です。たしかに、世帯主条項や所得による区分などの今後の改善点（課題）はあるものの、それでも早い地元自治体の「決断」は注目されて良いでしょう。

被災世帯の多寡で独自制度が可能であつたとうのがつた見方が出る一方で、独自制度をいち早く打ち出した石川県や被災市町の自主的な判断を評価する人々も多いようです。ここでは地域のまとまった復旧・復興が秘められていることは明らかでしょう。その意味でも「公の責任」の重さすなわち被災者の立ち上がりを促す具体の施策の緊急性を痛感させられる思いがするところです。

たしかに、所得制限や一定の制約があるとはいえ、「使いにくい国の制度」に対する、県や市町の工夫の現れと、住民という主権者を前にした現場（地方政府）の対応と見るべきでしょう。

いうまでもなく能登半島地震の被災地にあつては、その一部地区では安否確認や救出が自主的に

なされた地区もありました。いわゆる「市民力」の大きさを感ずますが、また評価されるべきですが、それと同じくらい「公の責任」（地方政府）も論じられ、かつ明確にすべきです。

表 2-8 能登半島地震による被災世帯のための被災者生活再建制度の概要

世帯の収入、基準など		上段：2人以上の世帯、下段：1人の世帯			
		生活関連経費	居住安定経費	上乗せ経費	合計
世帯収入が500万円以下 (世帯主の年齢不問)	全 壊	100	200	100	400
		75	150	75	300
	大規模半壊	50	100	50	200
		37.5	75	37.5	150
	半 壊	50	100	50	200
		37.5	75	37.5	150
世帯主が45歳以上または要援 護世帯で、世帯全体の年収が 500万円超700万円以下(注)	全 壊	50	100	100	250
		37.5	75	75	187.5
	大規模半壊	25	50	50	125
		18.75	37.5	37.5	93.75
	半 壊	25	50	50	125
		18.75	37.5	37.5	93.75
上記以外の場合	全 壊	—	—	100	100
		—	—	75	75
	大規模半壊	—	—	50	50
		—	—	37.5	37.5
	半 壊	—	—	50	50
		—	—	37.5	37.5

単位：万円 なお表中のゴシック体が国の制度、その他は石川県と関係市町の独自制度

(注) 世帯主が60歳以上または要援護世帯で、世帯全体の年収が700万円超800万円以下

(5) いくつかの提案

被災者生活再建支援法はたしかに何もない時代から見ると一歩前進であることはいうまでもありません。しかし、この法制定をめぐってなされた議論、とりわけ住宅再建の支援をめぐる議論はなお決着はついていません。公費による個人の住宅再建は不可能、私有財産は自己責任による損害回復が原則、という主張です。このスタンスは大蔵省（当時）にきわめて濃厚で、したがって繰り返しますが「被災者生活再建支援法」は、政府提案ではなく、議員提案の形で議会上に上程されました。

たとえば本法の改正後の大規模災害である中越地震での法の実効性はどうかであったでしょうか。

被災地の集落では市民の流出、地場産業の衰退、雇用問題の派生そして地域社会の崩壊が懸念されています。この被災者生活再建支援法が、真に有効に被災地に機能するための改善点を以下提案します。

① 被災者生活再建支援法の抜本的改正

ア 基本的には現行の被災者生活再建支援法を従前の関係諸法と整合させ、包括的な支援制度にあらためること

イ 全面的な被災者生活再建支援法の抜本的改正までの間、当面の改善として以下の諸項目の改善を行うこと

② 生活再建支援法に基づく生活再建支援制度そのものの改善点

- ア 支給対象の拡大
- イ 支給世帯の拡大（世帯分離をしている実態を踏まえたものに）
- ウ 支給の対象要件について前年度収入額によってのみ判断する事以外の認定の道をひらくべき
- エ 支給対象は年齢による制限をもたないこと
- オ 支給限度額の引き上げ
- カ 所得制限の撤廃

③ 居住安定支援制度の改善点

ア 支給を解体撤去費、住宅建て替え、補修費の借入金の利息などの周辺の経費に止めず、住宅本体の建築費（再建）、補修費をも対象とすること

イ 支給限度額の引き上げ

ウ 災害に係る住宅の被害認定基準を住宅再建に適合するように改善すること

これらの項目はすでに多くの団体からも指摘されてきましたが、あらためてこのような提案となりました。上記の1995年の阪神・淡路大震災以降の法制定や改正などの経過をみても、現行の法と制度ではどうして大規模災害による被災からの復旧・復興を促進する、ということの結果しません。むしろ街の崩壊や地場産業の衰退など地域社会の下降傾向を意味することが懸念されます。

さて、ここから少し紙幅をとってこれらの「提案」の背景を概説します。

- ① 大規模災害などの被災者の全壊等の住宅の再建支援を「公の制度」として行うことについて、政府内部では「国などが個人補償を認める」ことになり、個人の資産形成に国などが関与することはどうも認めがたい、という伝統的解釈があります。それも憲法の趣旨に反する、とまでいう傾向もあります。たしかに現行の日本国憲法の全体を貫く骨格は「個人を尊重しつつ（尊厳）、」一方で「国の個人給付」を予定していません。自由競争の流れの中の憲法であることは論を待ちませんが、大規模災害の被災というなかで、個人の力量ではどうも回復困難な住宅（自宅）再建は新たな問題を現出したといっただいでしょう。

1980年代の中曽根行革以降、「自立自助」が声高に叫ばれ、小泉政権下では「個人責任」が跋扈（ばっこ）しました。しかし、個人の自助努力を超える大規模災害の被災に対する国の公的責任はどう考えられるべきなのでしょう。

日本国憲法は第25条で「健康で文化的な最低限度の生活」を理念として、そして福祉国家への目標として掲げています。被災者市民に帰することのできない大規模災害による「被災」に憲法第25条は機能すべきです。被災市民が自ら立ち上がる動きを後押しする政策立案がきわめて重要です。それは真の「自助」を確立します。

現行の災害救助法では、住宅の被災について修理可能な場合に相当額の補修費を用意しています。また災害弔慰金の支給に関する法律でも、死亡または高度の障害について最高500万円が支給されることになっています。さらに付言すれば、これまでの法制度の中ではたとえば、農地、農業用施設など第一次産業関係の被災ではそれぞれ個別法による「災害復旧事業」があり、国が直接事業実施したりあるいは特定事業にあっては、公的な個人給付（貸し付け）などが実施されてきたことを想起すべきです。つまり、従前の個別法であってもそれなりの「個人給付」を制度上認めているなかで、どうして大規模災害による住宅（自宅）再建の支援が制度化されないのでしょうか。鳥取県西部地震での鳥取県の独自制度や中越地震での新潟県の制度改善などは国の法制化を待てない地方の現実を示しています。

- ② 公的な住宅再建の支援制度はすぐれて「公益性」に富んだ制度です。すでに断片的に触れましたが、被災市民が住宅再建ができないことで、被災地での「人口流動」が起き、結果として地域

社会の崩壊、地場の購買力の低下を招来します。阪神・淡路大震災後の神戸市長田区の街並みの事例は、被災市民が「帰りたくても元の住所に物理的に帰れない」実態を示しています。長田区内の被災地の商店は、被災後、営業を仮設店舗で再開しても、以前の顧客の多くは他の区や他市に移っており、その収入の激減は目を覆うものがありました。地域の経済をもマイナス方向に循環させるのが、この住宅再建に係っているといっても過言ではありません。

したがって、公費を住宅再建に投入するということは、その地域社会の存続を意味します。地域経済の立ち直りの基盤整備を意味します。これはとりもなおさず、「公益性」ではありますまいか。地域社会の崩壊を防ぐ、地域経済の立ち直りを促すという側面はもっと大きく考えられるべきです。公的支援制度の「公益性」はそうした意味で、きわめて重要です。

- ③ 再三にわたり、例示した鳥取県の独自制度「住宅復興補助金」はもっと評価されるべきです。国が手を拱いているから、自治体が当事者である市民の生活を守るために、独自の制度を確立したわけで、分権の時代の象徴的なできごと、といえましょう。

また「被災者生活再建支援法」は1998年の立法であり、阪神・淡路大震災の被災者には遡及適用されませんでした。しかし、「財団法人阪神・淡路大震災復興基金」（1998年設立）による「被災者自立支援金」制度が広範囲に周知され、いくつかの克服すべき課題を包含しつつも、それなりの被災者への成果をもたらしました。

これらの自治体の取り組みが示しているのは、被災規模によっては都道府県レベルでカバーしきれない側面をもっていることです。財源対策や公債を充てる工夫、その償還などは都道府県の財政担当者を制度設計上で「苦慮」させています。

つまり、地方の自主性・主体性を超える「規模」を念頭においた、まさに国の「住宅（自宅）再建支援策」が急がれます。

ちなみに内閣府の設置した「被災者生活再建支援制度に関する検討会」の第1回研究会（2007/3/1）では次の資料が明らかにされました。別紙5「独自の住宅・生活再建支援制度を導入した被災自治体の内容」がそれです。

別紙5 独自の住宅・生活再建支援制度を導入した被災自治体の内容

都道府県における自然災害の被災者に対する独自の生活再建支援制度について

1. 支援法のスキームと類似した制度を実施（7団体）
福島県、静岡県、島根県、広島県、山口県、愛媛県、高知県
（自然災害・対象地域拡大・支援制度と併給なし）
福島県、静岡県、島根県、広島県、山口県、高知県
（被害程度拡大・年収要件緩和・支援制度と併給可）
愛媛県
2. 独自制度を実施（11団体）
東京都、新潟県、福井県、岐阜県、三重県、京都府、兵庫県、鳥取県、徳島県、福岡県、大分県
3. 見舞金制度を実施（5団体）
北海道、大阪府、岡山県、宮崎県、鹿児島県
- ※ 住宅本体を対象とした制度を実施（11団体）
東京都、新潟県、福井県、岐阜県、静岡県、三重県、京都府、兵庫県、鳥取県、徳島県、大分県
- ※ 支援制度との併給で支援制度限度額を超える受給が可能な制度を実施（11団体）

この「検討会」は2007年3月1日開催のため、能登半島沖地震の発生前の開催時期ですが、最新のデータといえましょう。ここからも自治体間の差異はありながら、何らかの工夫が凝らされていることを読み取れるのではないのでしょうか。

- ④ 日本政府は周知のように1979年に国際人権条約を批准しました。多くの人々が大規模災害などでの住居問題について議論の際に指摘する国際人権条約の第11条は「相当な住居に居住する権利」を明定しています。前述の憲法第25条の「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」とさらに憲法第13条「生命、自由、幸福、追求の権利」あわせて、この国際人権条約上の規定はきわめて大きな存在感を示しています。

「何人も安全でかつ平穏がたもたれ、人間としての尊厳が認められる場所で生活を営む権利」は普遍性をもつ内容であり、大規模災害の際にも考慮されるべき重要な項目であるはずですが。その際に国の行政責任は免れることはありません。

(6) まとめ

すでに沖縄自治研に報告した「中間報告」をベースに、被災者生活再建法を軸にとりあげて、鳥取県西部地震の復興過程、さらには能登半島地震の直後の行政対応にも言及しました。

大規模災害からの復旧・復興にとどまらず、地域社会（集落・コミュニティ）の再建には、地域の人々のさまざまな力が不可欠です。この地域力（市民力）を保持することはこれからも求められることは必至です。一部からの悪意をもった「自助」の強調ではなく、公の責任を明示した上での役割分担は減災や防災でもありうる領域です。たしかに、三位一体の改革や、平成の大合併、骨太の改革などをあげるまでもなく、自治体はその公共サービスの外部委託の流れのなかに置かれている感があります。

地方自治法改正に伴う指定管理者制度の登場は、総務省（旧自治省）のスタンスを180度変えたものという指摘がありましたが、2006年に成立した「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」（いわゆる市場化テスト法）は戸籍事務、住基事務、外登法事務などを含む官民競争入札を否定していません。これまで個人のプライバシーや基本的人権の視点から、公的責任が常に問われていた領域の外部委託が進行しつつあります。いうまでもなく、自治体などの公共サービスはそのサービスの内容等によって直営だけでなく、民間でやることも可能です。これまでもそうでした。自治労の公共民間の仲間はすぐれて公共サービスの担い手であり、その仕事に自信と誇りをもって働くべきです。

大規模災害の復旧や復興過程でも公共民間の仲間は、自治労が組織しているか否かに関わらず、求められる仕事量はあるはずですが。

2. 基軸として公共サービスの担い方・担われ方～

(1) はじめに

- ① この10年の変化を捉え直す

自治体を取り巻くさまざまな状況はこの10年で大きく変わりつつあります。大規模な災害を未然に防ぐ、あるいは発生した災害等の事後対応の事務事業も間違いなく公共サービスの一つです。災害をはじめとする社会的なリスクに対する必要な事前・事後の公共サービスのあり方について、

すなわち国、都道府県、市町村はいうまでもなく事業所、市民なども含めて考えられる必要があります。

さて、ひるがえってこの10年を考えると、公共サービスの周囲を含めて大きな変化がありました。地方分権一括法の施行は間違いなく地方自治体の主体を問うことを結果しましたし、折からの市町村合併もその合併による行政の簡素・合理化を求めました。地方自治法改正に伴ういわゆる指定管理者制度の登場や、地方独立行政法人、PFIなどの拡がり、公共サービスの外部委託を本格化させています。ところが、その過程で地方自治体の本来的な任務（公の責任）があまり議論されずにコスト論のみで今日に至っているような気配を濃厚に感じます。

この10年あまりの変化の流れを押さえる必要があります。

② 1995年日経連の「新時代の日本的経営」のもたらしたもの

特徴的にあげておきたいことのひとつに1995年の日経連（当時）が出した「新時代の日本的経営」という戦略的文書があります。バブル経済の崩壊後の日本経済の今後の進路をまさに戦略として描いたものです。この内容を簡潔に図示したのが表2-9「1995年日経連の『新時代の日本的経営』」です。

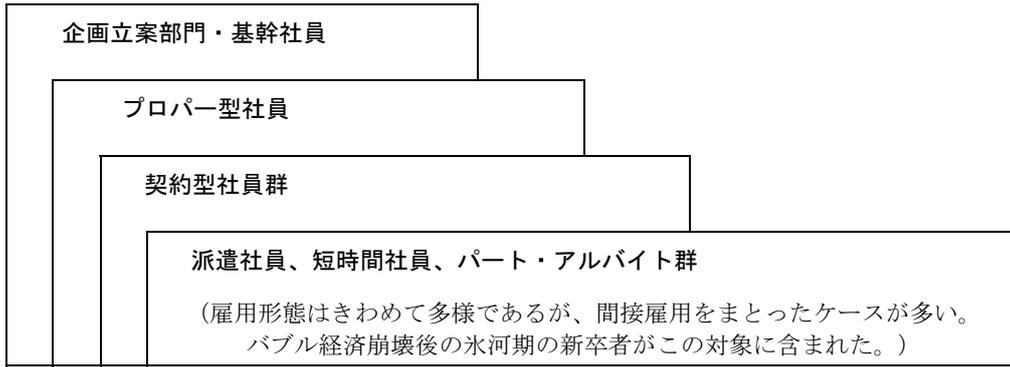
表2-9 1995年日経連の「新時代の日本的経営」

	長期蓄積能力活用型のグループ	高度専門能力活用型のグループ	雇用柔軟型のグループ
雇用形態	期間の定めのない雇用契約	有期の雇用契約	有期の雇用契約
対象職種	企画管理部門、総合職、基幹職など	専門部門の職群（企画、営業、研究開発など）	一般職群、技能部門、販売部門等
給与	月給制・年俸制 職能給を基軸	年俸制 業績給を基軸	時間給制 職務給を基軸
賞与など	定率+業績	成果配分	定率
企業内福祉	生涯総合施策	生活援護施策	生活援護施策

この1995年5月の日経連（当時）の「新時代の日本的経営」という冊子では、これからの日本における企業における雇用の形態を、「終身雇用制度の終焉」と「年功序列型賃金体系の終焉」というキーワードでまとめたように読み取ることが出来ます。戦後も一貫して続いてきた日本の「慣行」の転換です。しかもこれは、民間部門のみならず、官公部門をも包含した戦略的な視点をもったものであった、という方が正確でしょう。人事院勧告体制という「民間準拠」という手法は間違いなく、官公部門をも包括していました。その後登場した小泉政権は、これを政治的に市場化の推進や構造改革の名の下にさまざまな分野に適用してきました。その結果周知のフリーターやニートと呼ばれる不安定雇用層の大量発生と、これをも含む深刻な「格差社会」を到来させました。安倍政権の再チャレンジ政策は、本質的・根本的な面を捨象し、言葉の上での可能性の追求であり、とうてい不可逆的な試みである、と思われまます。

この戦略的な考え方の下に、この10年間で強力に進められたのが労働環境の激変でした。民間部門の労働環境はとくにその人事構成をみると鮮明にその意図がうかがえます。イメージで描いたものが図2-7「民間企業のこの10年の人事構成のイメージ図」です。

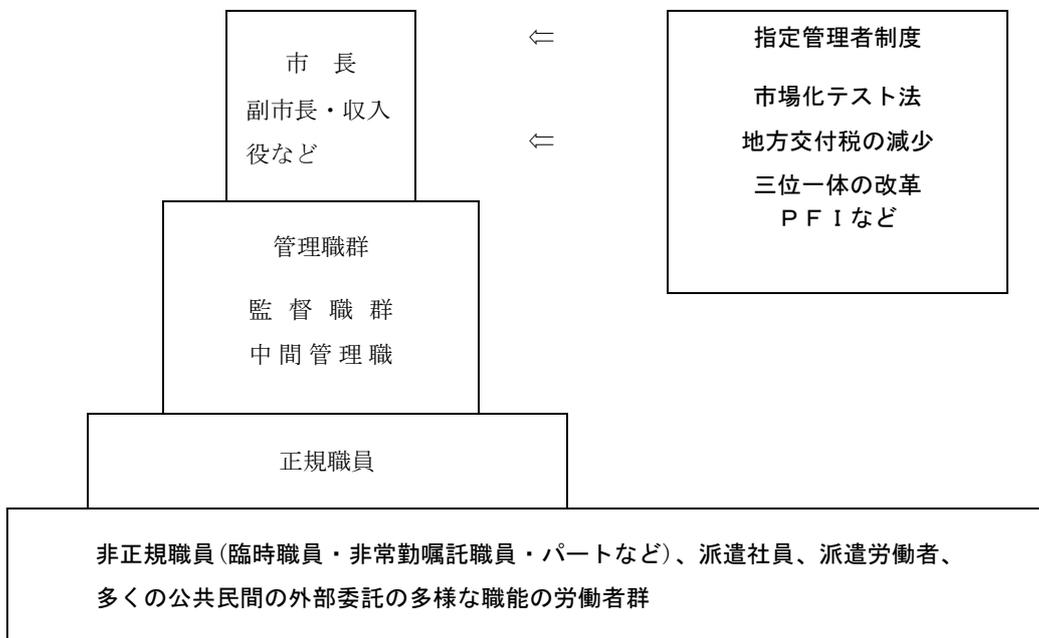
図 2-7 民間企業のこの10年の人事構成のイメージ図



このイメージ図からもうかがえるように、年収200万円前後の若年層を「有期雇用」と「間接雇用」の手法で最下段の欄に収斂させようとしています。最近の偽装派遣や偽装請負が日本経団連の役員企業からも露見したことはきわめて象徴的です。民間企業が具体的にめざしたものは上の図表の間接雇用と有期雇用の有機的な活用という手法でした。若年層を年収200万円前後にとどめ置き、一方では「正社員」との「格差」を現出させたわけで、その矛盾の解決は国をはじめ自治体をも含む政府（福祉政策など）に求めるというきわめて虫がいいものです。

では、こうした戦略的な流れは公務労働（官公部門）の分野ではどうであったのでしょうか。さきに公務の分野も例外なくこの考え方が浸透したという意味合いの記述をしましたが、それを自治体を舞台にとって当てはめると図 2-8 「自治体の雇用環境の模式図」となります。

図 2-8 自治体の雇用環境の模式図



周知のように、地方自治法改正に伴う「指定管理者制度」、あるいは国会ですでに可決された「市場化テスト法」などの自治体の業務（公共サービス）の外部委託の増大の「傾向」が、今後どのように市民に何をもちたらすのか、が問われることとなります。また平成の合併の進行によって、合併後の自治体にどんな影響を与えるか、を考える必要があります。公共サービスの担い手

の職員等はいうまでもなく、公共サービスの受け手の市民を含めて、さらには公共サービスの提供手法を含めて検討が必要です。このなかに、防災・減災・復旧・復興という公共サービスも含まれているのです。

上の表の最下段の層は、民間と同様に「有期雇用」とされ、また任命権者が異なるいわゆる「間接雇用」がまかり通る実態にあります。この有期雇用の内実は、つまり圧倒的に多い女性労働者の低賃金によって担われている実態があります。公共サービスの担い手が、こうした実態にあることはディーセントワークからほど遠い実情にあるように思量されますが、どうでしょうか。防災・減災・復旧・復興という公共サービスという分野にあっても真のディーセントワークが必要だと考えますが、全国的にはどのような位置に置かれているのでしょうか。

③ 2007年1月の日本経団連の「希望の国、日本」のもたらそうとするもの

日本経団連は2007年1月1日に「希望の国、日本」を内外に明らかにしました。「御手洗ビジョン」とも呼ばれ、世間の注目を集めました。その内容を概念図にまとめたものが、別紙6「『希望の国、日本』の概要と特徴（概念図）」です。ここからは、さらに前に進んだ経営者側の「姿勢」を読み取ることができます。

別紙6 「希望の国、日本」の概要と特徴（概念図）

- めざす国のかたち
 - 精神面を含めた豊かな生活
 - 開かれた機会、公正な競争に支えられた社会
 - 世界から尊敬され親しみを持たれる国
- 2015年の日本
 - イノベーションの推進などで日本型成長モデルを確立
 - 一人当たりの国民所得は3割増加（2005年比）
 - 財政健全化の実現
 - 潜在国民負担率は50%を下回る水準
 - 製造業とサービス業が成長を牽引
- 「希望の国」の実現に向けた優先課題
 - 新しい成長エンジンに点火する
 - ① イノベーションの推進
 - ② 高度人材の育成
 - ③ 生産性の向上 ～日本の経営の強みを維持
 - ④ 需要の創出・拡大
 - ⑤ 金融市場の活性化
 - ⑥ 環境・エネルギー政策
 - アジアと共に世界を支える
 - ⑦ WTO体制の維持・強化
 - ⑧ FTA/EPAの締結促進 ～開かれた「東アジア共同体」が視野に
 - ⑨ 経済協力の戦略的な展開
 - 政府の役割を再定義する
 - ⑩ 行財政改革 ～公務員制度改革、民間開放をはじめとする抜本的行政改革を推進
 - ⑪ 社会保障制度改革
 - ⑫ 税制改革 ～法人税の実効税率を30%程度の水準に、消費税を2011年度までに2%引き上げ

- 道州制、労働市場改革により暮らしを変える
 - ⑬ 道州制の導入
 - ⑭ 労働市場改革 ～規制改革、仕事や役割・業績に応じた人事・報酬制度の整備
 - ⑮ 少子化対策
- 教育を再生し、社会の絆を固くする
 - ⑯ 教育再生、公德心の涵養 ～多様性、競争、学習者主権を基本とする教育の再生。愛国心に根ざす公德心の涵養
 - ⑰ CSRの展開・企業倫理の徹底
 - ⑱ 政治への積極的参画
 - ⑲ 憲法改正 ～2010年代初頭までに新しい時代に対応した憲法改正を実現

この全文を入手して通読しても、内容的にいて市民的な観点はまず見当たりません。いうまでもなく日本経団連の「進路」を語るものですから、求める方が無理かもしれませんが。

さて、この「希望の国、日本」（御手洗ビジョン）は、膨大なボリュームの冊子です。この中にはアクションプログラムとして114項目が盛り込まれました。使用者側の総意というよりもバブル経済崩壊後の「勝ち組」大企業の意思の集約的内容という感さえあります。地方分権を必ずしも意味しない道州制を項目として取り上げ、「規制緩和」を自治体レベルでも模索していることが見てとれます。このなかで、先述の1995年の日経連（当時）「新時代の日本的経営」のもたらした今日のたとえば「格差社会」「ワーキングプア」「偽装派遣・請負」にとどまらず、さらなる「規制緩和」を合唱しています。とくに政治への発言を当然化したこともあり、これまでにないスタンスの「御手洗ビジョン」と呼ばれています。自治体等の公共サービスの雇用環境も当然のこととして、このビジョンの下にあります。日本経団連会長のキャノンで偽装請負が大きくメディアで報じられたことについても、動じなかった御手洗会長の基本的な立場は明確に出ています。御手洗氏の個人の動きを見ても、すでに経済財政諮問会議のメンバーとして、またホワイトカラーエグゼンプション法案の推進者、偽装請負の合法化、外資の政治資金合法化、法人税減税・消費税増税の中心的な存在、といわれることもある意味でうなずける内容でしょう。

このなかにも自治体（地方公共団体）にかかる部分がかかなりあります。では、防災・減災・復旧・復興という公共サービスは、こうした考え方下ではどんな位置づけにされるのでしょうか。

繰り返していえば、防災・減災・復旧・復興という公共サービスの分野における公の責任と、その担い方、担われ方などの議論はまだ進んでいません。国や自治体の関係部門の「直営」こそが大規模災害等から市民を守る、という短絡的な見方もできません。

（２） 公共サービスの提供の変化

① 地方自治法改正に伴う指定管理者制度

周知の指定管理者制度の浸透ぶりはかなりのものです。地方自治総合研究所と全国の地方自治研究センターが関わった調査があります。その中から抜き出した実態の分かる資料が表 2-10「指定管理者制度の導入状況」、と表 2-11「指定管理者制度導入施設の種類」です。

導入する自治体のその動機はなんであれ、制度としてある指定管理者制度を「活用」する実態にあります。

表 2-10 指定管理者制度の導入状況

(2006/4/1 現在「指定管理者制度の導入状況に関する調査委員会」の最終報告から)

	導 入		非 導 入		総 計
	自治体数	割 合	自治体数	割 合	
都 道 府 県	45	100.0			45
政令指定都市	15	100.0			15
中 核 市	33	100.0			33
特 例 市	33	100.0			33
市	553	91.7	50	8.3	603
特 別 区	23	100.0			23
町 村	536	65.7	280	34.3	816
総 計	1,238	79.0%	330	21.0%	1,568

(注) この調査は地方自治総合研究所と各府県の地方自治研究センターなどの協同作業で実施された。2006年10月に最終報告公開されているので、詳細はそれを参照されたい。

現在ではもっと多くの自治体で導入が進展しているものと思われます。たしかに、公共サービスの提供のシステムですから、従前の直営のスタイルもありましょう。法的に存在を保障された指定管理者制度ですから、この制度で公共サービスを担うことも可能です。問題は、導入する自治体のほとんどすべてが指定管理者制度による公共サービスの外部委託化で「経費削減」をもちばら目論んでいることです。

防災・減災・復旧・復興という公共サービスの分野における公の責任とはなにか、という議論なしに、経費の削減目的に指定管理者制度が導入されることはいかがなものでしょうか。あるいは大規模災害時の民間事業所をはじめとする事後対応にかかる行政面での支援策はどこが担うべきなのか、なかなか見えてきません。

直営・民営の二項対立的な考え方ではなく、公の責任の確保と、公共サービスの担い方が分離されて、ときには捨象されて議論が経済合理性にのみに傾斜しているような感がありませんか。たとえば、エレベーターの事故の件では、どのような行政上の責任が全うされたでしょうか。メンテナンス会社の責任を問う声は多く上がりましたが、市民が生活するに必要なエレベーターの保守管理にかかる公の責任はきわめて希薄でした。

この導入の実態は、折からの地方財政上の逼迫や、地方交付税制度の「改革」なども流れを加速させた側面があります。

角度をかえて、2005年秋に起きたいわゆる「耐震偽装構造計算問題」を考えますと、ここでも構造計算に関わった個人の刑事責任は大きく取り上げられましたが、市民の居住する住まいの安全面からの公の責任の追及は希薄でした。建築行政上のこうした行政責任の問題は国と自治体の間でもありましょうし、とりわけ建築確認審査面での責任の所在などはもっと追求されるべき問題です。

このいわば「無責任」な雰囲気の中に防災・減災・復旧・復興という公共サービスも置かれているのです。

表 2-11 指定管理者制度導入施設の種類の種類

(2006/4/1 現在 「指定管理者制度の導入状況に関する調査委員会」の最終報告から)

施 設 の 種 類	施設数	自治体	施 設 の 種 類	施設数	自治体
保育所	310	120	人権センター	22	8
児童館・学童クラブ	1,869	223	男女共同参画センター	56	43
子ども家庭支援センター	119	46	その他人権啓発施設	55	10
障がい者施設	1,240	420	都市公園	6,390	272
高齢者施設	3,857	732	公共駐車場	849	255
その他福祉施設	1,194	456	公共駐輪場	1,241	150
劇場（ホール）・文化会館	512	303	墓 地	95	31
図書館	63	38	葬祭場・火葬場	95	64
博物館	206	94	湾岸施設	285	51
美術館	85	66	その他都市施設	252	92
公民館	846	84	公営住宅	7,204	72
生涯学習センター	98	60	その他住宅施設	206	16
青年の家・少年自然の家	140	69	労働関係施設	373	164
その他社会教育・文化施設	1,103	379	産業関連施設	2,128	553
市民会館・公会堂	380	163	保養施設・温泉施設	1,250	430
集会所・コミュニティセンター	6,389	447	その他労働産業保養施設	673	227
その他市民利用施設	979	289	リサイクルセンター	49	30
体育館	993	371	ごみ処理施設	2	2
プール	539	267	し尿処理施設	22	11
競技場	1,856	336	その他環境・廃棄物施設	118	51
その他スポーツ・レク施設	2,787	586	給食施設	1	1
病 院	78	55	その他学校関連施設	25	12
診療所	114	77	その他施設（複合施設含む）	1,572	370
老人保健施設	128	65	無回答	33	6
リハビリセンター	38	14			
その他保健・医療施設	138	79	総 計	(49,075)	

(不許複製)

② 市場化テスト法などの登場

すでに市場化テスト法が新聞をにぎわせています。法律の内容は紙幅の関係で省略しますが、この法律もまた公共サービスの外部委託化を加速させます。自治体の戸籍事務、住民基本台帳事務、外国人登録事務、印鑑証明事務なども含めてこの法律の対象です。個人のプライバシーや人権にかかわる分野もこの流れの対象です。

指定管理者制度や市場化テスト法、あるいは独立行政法人、PFIなど、手法は異なってもいずれも民間の活力の応用です。ここには間違いなく「経済効率性」の追求がみられます。もっとも顕著なのが「委託によってコストが引き下げられた」という評価の声に顕れています。

しかし、委託をする行政側のチェックが完全であるという保障はなく、万一事故等の発生した場合の公の責任はきわめて不鮮明です。防災・減災・復旧・復興という公共サービスの分野における公の責任に関してもこの点は同様です。委託をする際に、受託する業者選定で競争が働くからこそ経費の削減が可能となる図式はだれもが否定をしません。では安値受注の流れの加速は、委託された事業所の労働者にとってどんな労働を求めることを結果するのでしょうか。常用労働者

ばかりではなく、ひょっとして不安定雇用層を含むなかで、あるいはこの10年あまりの労働環境の変化を受けて、ワーキング・プアの場合かもしれません。ここにディーセントワークの概念はどうあてはまるのでしょうか。

基礎的自治体としての市町村は、その規模の大小を問わず、仮に大規模災害が発生したとしたら、通常の日常的業務も含めた対応が求められます。民間事業所ではBCP（ビジネス・コンティニュー・プラン）に代表される危機管理のシステムがかなり普及しているようです。民間の事業（企業）だからという側面もちろんありますが、このBCP的対応も公共サービスの外部委託化の流れが強いだけに、しっかりと考える必要があるように思われます。市民の生命と健康さらには財産を守る、被災を極力小さくするというはすぐれて行政責任の一部ですし、まちがいなく行政の役割です。

大規模災害をはじめさまざまな自然災害やSARS・鳥インフルエンザなどの新たな疾患、さらには大規模な事故の発生など広い意味での危機管理を念頭に防災・減災・復旧・復興という公共サービスの分野における公の責任のあり方は考えられるべきです。

（3）市民の力の発揮できる分野、公共サービスの補完的機能

① NPO・NGOの登場とその担う分野の広がり

この10年でいわゆるNPO・NGOが登場しました。2006年3月末現在で法人格を有するものだけで26,300という大台を超えています。法人格の未取得の動向を勘案すれば、かなりの広がりを見せています。ここには多くの市民が自分の意志で参加しています。そして自治体職員ももちろんいます。その概要が表2-12「NPO法人の活動分野別分類」です。

表2-12 NPO法人の活動分野別分類

主たる活動の分野	認証数
保健、医療又は福祉の増進	550
社会教育の推進	457
まちづくりの推進	435
学術・文化、芸術又はスポーツの振興	301
環境の保全の活動	216
災害救援の活動	43
地域安全の活動	66
人権の擁護又は平和の推進	152
国際協力の活動	132
男女共同参画社会の形成の促進	62
子どもの健全育成を図る	393
情報化社会の発展	67
科学技術の振興	24
経済活動の活性化を図る	81
職業能力の開発又は雇用機会の拡充	127
消費者の保護	36
前各号の活動団体への運営又は活動の援助等	443

(2006年3月31日現在、兵庫県県民政策部調べ)

このNPO・NGOの登場は、上記のようにその担う分野もまた多様でした。公共サービスの外部委託化は、まちがいなく「公共性」を破壊してきた側面があります。「公共の福祉」の中味の変化を、公共サービスの提供の仕方（担い方）から考え直させる側面をも持っています。たしかに安易な公共サービスの外部委託化の流れが現任できるなかで、NPO・NGOの登場を評価し、市民の自発的参加の高まりをどう評価するのか、が問われています。

防災・減災・復旧・復興という公共サービスの分野における公の責任について、すでにふれてきましたが、この分野でもそうした論議がまだ不足しています。

国（政府）の末端の支配機構としての地方自治体から、市民本位のありように、社会の重点が変化しているとき、何を考えるべきなのでしょう。介護保険を例にすれば、「措置」から「保険」（契約）に質的な変化を捉えることができます。この点を踏まえた議論が圧倒的に不足しています。

この資料からも「災害救援活動」や「地域安全活動」という分野にNPOが厳然と存在していることに留意すべきです。

② 市民力と行政の相互補完

こうした市民の力の顕在化は、これまでの公共の概念を少しずつ変えつつあります。このことにまだ気のついていない自治体幹部・職員も少なくありません。

介護保険を例に「措置」の世界から変化をきたしていることを重視すべきです。そのうえで、今後の街づくりを含むあり方の模索が急がれます。

たしかに「政・財・官」の利益配分の構造はきわめて強固でした。いまでもその機能の大きさは驚くものがあります。しかし公共事業の配分というシステムが予算配分上のシーリングや、また小選挙区制度の施行による集票活動の変化などともあいまって、かつてほどの利益配分の機能は果たせなくなっています。この間隙をぬって市民の活動の動きを見て取ることができます。市民が自発的に決断を下すという過程を「市民社会」といっても良いのかもしれませんが。国や自治体に「してもらおう」型からの脱皮です。

もちろん、国の責任、二層制の地方自治体の責任はいつの時代にも存在します。そのうえでの市民社会です。

かつて「公共の福祉」という大きな概念はすべての市民を包括してきました。ナショナルミニマム的ないわば一元的な指標で公共の施策の水準が決まり、法の枠内での上乘せまたは横出しが自治体では可能でした。もっともそれを可能にした要因は右肩上がりの経済成長であり、税の自然増収に支えられたもので、決して市民本位の民主主義的な側面があって成り立ったものではありません。しかし、市民の個々の生活は本稿でも取り上げてきた「居住」問題も含めて一元的な国の判断で左右されるものではありません。必要なことは鳥取県の独自条例や石川県の上乗せ制度の発動にみられる「市民の福祉」重視の視点だといえます。この際は正確には「被災市民の福祉」を優先させることがかつての「公共の福祉」の有効性と限界性をみごとに明らかにしたものでいえましよう。

阪神・淡路大震災のあとの大蔵省（当時）の「被災者に対する公的支援が個人の資産の形成に寄与するならば、その支援は憲法に反する」という頑ななまでの姿勢は、伝統的な「公共の福祉」主義をきわめて鮮明に発露した表現でした。

市民の力を背景にした市民社会の到来が地域差や時間差はあっても、従来の公共サービスを政府によるサービス、市場によるサービス、市民の自主的サービスなどに分化しあるいは総合的に役割が分担される形で進行しつつあるのではないのでしょうか。繰り返しますが、政府によるサービスというものは公的責任を勿論含みますし、安易な市場主義や市民への依存を意味しません。

字面だけを追いかけると、市場優先主義や市民サイドへの依存のように見えるかもしれませんが、この見極めがきわめて重要です。

先の項でふれた指定管理者制度もその意味で、なんども「公的責任」との視点での検証を促していますし、同時にNPO等への個々の市民の主体的な参加の流れををきちっと見た上での政策判断が重要です。

これからの地域社会にあって、公共サービスとりわけそのなかでもコミュニティサービスの分野はどのような「供給」になるのでしょうか。圧倒的に不足するであろう人材やノウハウを含めてどのような供給体制を考えるかは、当事者の市民やまさにこの地域を含めて考えられるべきでしょう。しかし、地域社会の中に「財」を見いだす努力も又市民にとって必要なことと思われます。公の責任を免責することなく、どこであっても「住み続けられる」ことを可能にするシステムの模索は、やはり急がれなくてはなりません。

③ コミュニティ・コンティニュー・マネジメント（CCM）の考え方

まとめ的になりますが、大規模災害であれ、その他の社会的な危機に際して、基軸となる考え方のひとつに「コミュニティ・コンティニュー・マネジメント（CCM）」があります。造語ですが、私たちとしては何があっても地域の関係市民が引き続き連なりあって地域社会が存続できるような構造を考えたいと思います。緊急的に避難所に移っても、あるいは仮設住宅に入っても、いつかは必ず元の街に戻るような制度上のあり方、政策上のあり方が考えられるべきです。

先に例にあげた介護保険制度も、過疎化・高齢化の進んだ地域や人口密度の相対的に低いところは、民間の介護サービス業者の進出がなかなかありませんでした。そのなかで、自主的な介護サービスの担い手が地域でいくつか見られるようになりました。介護にかかるホームヘルパーの資格取得者は結構な存在です。こうした有資格者を中心にデイサービスからはじまり、移送サービスなどの幅広い活動がみられます。いうまでもなく介護保険のほとんどすべてのサービス内容は「対人サービス」です。年をとっても「住み慣れた地域で老いを迎えたい」という素朴な高齢者の思いは、単なる合理性の追求だけでは解決しません。平成の合併の進行するなかで、「合併があろうとなかろうとずっとここで働き続けたい、住み続けたい」という地元の人々の思いは、ある意味でコミュニティ・コンティニュー・マネジメント（CCM）そのものかもしれません。

次に引用するのは「特定非営利活動法人東吉野村まちづくりNPO」の定款の一部です。抜粋ですが別紙7です。東吉野村は平成の合併では、周辺の市町村とは話はあるものの、結果として合併に至らず、今日に至っています。奈良県の中東部に位置し、三重県に接する地理的条件ですが、人口は約3,000人、町の90%がいわゆる吉野杉と檜の人工林です。押し寄せる高齢化・過疎化の波と、「合併に入れなかった」町のなかで、町民や役場職員などから「合併の有無にかかわらずまちづくりを」という声のもと、紆余曲折を経てNPOが結成されました。

別紙7 特定非営利活動法人東吉野村まちづくりNPO定款（抜粋）

特定非営利活動の種類

- 保健・医療又は福祉の増進をはかる活動
- まちづくりの推進をはかる活動
- 子どもの健全育成をはかる活動
- 経済活動の活性化をはかる活動

事業の種類

- 介護保険法に基づく居宅介護支援事業

- 介護保険法に基づく訪問介護事業
- 介護保険法に基づく通所介護事業
- 介護保険法に基づくグループホーム事業
- 過疎地・福祉有償運送事業
- 人と人をつなげる地域住民の福祉に関する生活支援事業
- 安全で安心して暮らしを続けることができるまちづくりの振興をはかる事業
- 子どもの安全、健康などを地域ぐるみではぐくむ事業
- 地域経済振興を支援する事業
- その他の事業
- 物品販売事業
- 飲食販売事業
- 施設管理運営事業

この定款をみてもわかるように、かなり「まちづくり」を意識しています。NPO設立当初の会員の生の声には次のようなものがありました。「自分が生を受けた東吉野村で最期を迎えたい。そんな思いから心身ともに豊かに過ごすことに関われたら……と思いました」というフレーズは、この慣れ親しんだところでの生き様を示しています。この力こそが地域社会のパワーの源泉だと思います。地域社会にはさまざまな構成員がいます。たとえば外国籍の人々です。

この外国籍の人々に関して、総務省は2007年3月に「多文化共生の推進に関する研究会報告書2007」を明らかにしました。別紙8はその「多文化共生の推進に関する研究会報告書2007」の目次を掲げたものです。表題だけでは内容が不明ですが、この報告書は第1章「防災ネットワークの在り方」、第2章「外国人住民への行政サービスの的確な提供の在り方」という構成です。内容的にはなお未消化の部分もみられますが、旧内務省の伝統を継承する21世紀の総務省の姿としてその目次を別紙8に掲げます。

別紙8 「多文化共生の推進に関する研究会報告書2007」（総務省2007.3）

第1章 防災ネットワークの在り方

1. 外国人住民に関する災害対策の現状と課題
 - (1) 災害時要援護者と外国人住民
 - (2) 地域防災計画における外国人住民の災害対策の位置づけ
2. 外国人住民支援のための防災ネットワークの構築に向けて
 - (1) 災害時の外国人住民支援に必要な基本的な視点
 - (2) 関係者の連携
 - (3) 災害情報の伝達
 - (4) 避難所等における支援
 - (5) 安否の確認と情報提供
 - (6) 防災学習
 - (7) その他

第2章 外国人住民への行政サービスの的確な提供の在り方

1. 外国人の所在情報の的確な把握の在り方
 - (1) 外国人の所在情報の把握の現状

(2) 現行制度上の課題

2. コミュニケーション支援の在り方

(1) 地域における情報の多言語化推進の具体策

(2) 日本語及び日本社会に関する学習支援の具体策

多分に、自治体の外国人等と接する機会の多い職場からは「今頃になって」とか「この程度のものか」という声が聞かれるかもしれません。しかし、大規模災害時の外国人のおかれた状況に対するこうした「報告書」の存在こそが、地域社会のなりたちを今日的に象徴的に示したものであり、ひるがえってコミュニティをどう崩壊させないか、という視点がうかがえないわけではありません。

あの、総務省でさえ、こうした「報告書」をまとめざるを得ない、まさに今日の状況です。

④ 懸念される一部の「安全・安心のまちづくり」条例の動き

偶然の流れかもしれませんが、ここ10年ほどの間に都市部の生活面での安全や安心感を取り上げて、それを条例にまとめる動きがあります。条例の表現こそ「安全・安心のまちづくり」やそれに類するものですが、ちょっとこれまで述べてきた私たちの提案するものとは質を異にします。

沖縄自治研（2006.10）の際の当研究会の中間報告を含むパネルディスカッションでは、会場からの発言として「町の防犯対策としての監視カメラと安心・安全」の声がありました。

有名な条例として東京都千代田区の「安全で快適な千代田区的生活環境の整備に関する条例」があります。この条例は「千代田区生活環境条例」と略称されますが、多くの市民にはタバコのポイ捨て禁止の条例、という理解がほとんどのようです。条例の禁止事項はタバコのポイ捨てにとどまりません。また罰則規定もあり、過料や罰金の規定が設けられています。この禁止行為の中に「チラシ等の散乱」という項目があり、一般的には街頭での商業用のチラシを念頭に置く市民が多いようですが、政党などのチラシとの区分などはこの条例からは判然としません。政治活動の憲法上の市民的権利が、条例違反ということで、区長から氏名・住所等を公表され、あわせて過料や罰金が科せられることが懸念されます。千代田区の条例は決して「路上禁煙条例」ではありません。市民的権利を制限する危険性を包含した条例です。

こうした危険な流れに、本稿でいう「安心・安全」とはまったく相容れないものであることを是非とも押さえておきたいものです。とくに、小泉政権から今日まで、いわゆる有事法制などの大きな動きと、警察（公安委員会）を含む「治安対策」的な安心・安全の宣伝とを峻別する能力を市民サイドからは常に持つておきたいことです。