

社会資本のリスク対応の制度的課題



森地 茂
論説委員会委員長
政策研究大学院大学教授

本論の趣旨は、社会資本のリスク対応制度を再構築する必要性を提起することにある。

わが国の社会資本整備に関係するリスク対応施策は近年大きく改善されてきた。例えば、治山治水は有史以来の主要課題であったのに加え環境や土地利用との総合施策としての強化がなされて来た。地震防災政策も断層調査、密集市街地対策、耐震設計など様々な拡充がなされている。また、社会資本の老朽化に警告を発し、アセットマネジメントの研究とその実用化が進められている。交通安全については、死亡事故に加えて、傷害事故件数の減少も政府の目標に加えられた。竜巻や局地的大雨に関する政策も補強された。河川からの土砂供給の減少による海浜後退についても、砂防、河川、ダム、海岸の個別事業目的と、国土の侵食保全という目的との齟齬という課題に取り組むことが科学技術基本計画と国土形成計画で規定された。国の制度のみならず、企業やNPOを含めた社会的仕組みも阪神淡路大震災以来、改善・拡充されてきた。また、危機管理体制を強化するために、アメリカのFEMA（Federal Emergency Management Agency）のような組織の必要性、国・自治体・企業・住民の役割や制度の明確化をという議論がなされ、より広い意味での政府の危機管理制度も整備されてきた。

ところで、セーフティーネット機能が国の役割であることは自明であり、災害後の国による特別な支援のための諸制度が整備されている。通常の施設整備に対する補助を超える支出のための特別立法には時間がかかるため、復旧費負担補助が災害負担法やそれぞれの施設の関連法（空港法、鉄道軌道整備法、水道法、農林水産施設補助法、公立学校災害負担法等々）で規定されている。さらに大きな災害に対しては激甚災害法が制定され、各種施設のための負担ルールが定められている。それでも不十分な場合、災害発生後に特別立法がなされることもある。ただし、自治体の負担軽減がこれらの制度の基本的考え方であり、民間施設への支援は例外的である。更に、各制度における個別施設の扱いを見ると整合性に欠けているように見える。制度はその時々的重要性からの積み重ねによって構成されてきたために、統一的論理に基づくものとはなっていないのが現状である。また、災害復旧予算の現状復旧原則は、壊れた家をまた壊れるように建て直すことを原則としているよ

うなものである。時間が切迫している時、どのような改良復旧をするかの検討の時間が無く、不十分な検討は無駄な改良投資を引き起こしかねないとの判断から定められたルールであろうが、福岡県西方沖地震の際に、港湾復旧予算で関係者が苦勞した例もある。

具体的な例をいくつか挙げてみよう。国鉄民営化後自治体にゆだねられた第3セクター路線である高千穂鉄道の場合、保険にも入り、国と自治体の補助制度があったにもかかわらず、水害後の復旧費に対する自己負担分の償還見通しが立たず廃業に追い込まれた。逆説的に言えば、地方線廃止の議論の中で、高千穂線を存続するか、廃止するかを選択肢の他に、災害発生まで存続という選択肢も検討しておくべきであった。今後、多くの地方鉄道は災害時に廃止に追い込まれる可能性が大きい。公立学校は通常災害でも支援されるが、私立学校については激甚災害でのみ手当てされ、公的医療機関は特別立法なしには支援されず、民間医療機関はそれから排除されてきた。国鉄、道路公団民営化時にも、大規模災害の議論は不十分であり、JRの中には保険契約や金融機関との融資協定を結んでいるところもある。阪神淡路大震災の特別立法でも、電力、ガス、通信は対象とならず、JRと私鉄は対象となったがその補助要件の厳しさに問題が残った。また大量の既存不適格インフラの存在も問題である。小学校の耐震補強は四川地震の後実施が早まったが、消防署や医療施設の耐震補強は不十分である。鉄道の大ターミナルも、新宿駅改修に続いて、渋谷駅の大改築がようやく都市計画決定段階にきたものの、多くの危険なターミナルが残っている。

そもそもリスクに対する国の役割とはどうあるべきなのであろうか。インフラに関してもPFIなど官民協力が進み中、民間施設の災害に対する国の制度は従来通りでいいのであろうか。民間の農地に対する手当や、住宅の耐震設計偽装事件で自治体が建築確認した民間建築に対し、国家予算で対応した例もある。

来るべき大災害に備えて、セーフティーネット機能、大量の既存不適格施設、民間施設に対する財政支援など制度的枠組みを再構築しておくことが重要であり、安全上のリスク、経済的リスク、環境上のリスクも含め、インフラのリスク対応制度を抜本的に見直すことも土木技術者の役割であろう。