

災害時における政府の救済活動の歴史的変遷

Historical change of governmental food relief for the emergencies

○土居邦弘*、木村健一郎*

○Kunihiro Doi*, Kenichiro Kimura*

1 はじめに

東日本大震災は、日本が発展した経済・社会基盤の下、豊かな生活を享受してきたが、一度、こうした災害に直面すると直接の被災地でなくても我々の生活に様々な障害が生じることが明らかにした。

土居は大震災での経験を踏まえて、我が国の食料供給能力が効率化・集約化の裏返しに不測の事態に対して脆弱性を有していることを明らか¹⁾にし、また、災害に際して政府の食料支援には限界があり、インフラの回復力などから10日間程度の個人の食料備蓄が必要であることを指摘した²⁾。

本発表では、近代的な暮らしが災害時における食料供給能力を低下させている状況について、我が国の災害発生時の政府による救済活動の歴史的変遷から明らかにした。

2 文献による救済の分析

歴史書の原著は入手及び読み下しに困難を伴うので、いわゆる歴史学、災害史学の文献から災害に際して中央政府が実施した救済（食料支援）の内容を東日本大震災での政府支援と比較し、社会・経済の発展との関係を明らかにする。

3 中央政府の救済等の状況

(1) 縄文時代

- ・野生食（堅果類、獣類、魚介類）に依存した自給的生活で、遺跡からの分析では資源量が多い関東以北に人口が集中

(2) 奈良時代

- ・弘仁9年（818年）の北関東での地震の被災者に対して、発災の翌月に被害の甚大な者にコメを支給。
- ・端境期や高齢者、困窮者への飢餓対策とし義倉制度を設立。

(3) 平安時代

- ・養和の飢餓（1181～82）に際し、中央政府の救済は不明確。

(4) 室町時代

- ・応永の飢饉（1420～21）に際し、経済が発展し、都市に富が集中したことから、被災民は都市を目指して移動、都市では施行（食料供給）を実施。

（独）国際農林水産業研究センター Japan International Research Center for Agricultural Sciences
キーワード：食料備蓄、首都直下地震、大震災、危機管理、減災

(5) 江戸時代

- ・災害に対し各藩は藩内での救済を実施。
- ・都市では幕府による救済が定型化（七分金積立）し、安政東海地震（1854年）では、即日救済（粥の炊き出し、お救い小屋など）を発動。

(6) 明治・大正時代

- ・明治政府は七分金積立を都市整備などに流用し、救済を地方政府に任せるが、資金の枯渇により、再び中央政府が救済を実施⁷⁾。
- ・関東大震災では、翌日、軍が乾パンを1万人分供給。政府は組閣に手間取り、本格救済は3日後から実施。

(7) 現在

- ・政府は即日対応を開始するも、食品工場の被災、燃油不足、輸送距離の長距離化などの理由により、食料の現地到着までには5日程度を要した。

表1 災害発生時の政府の救済活動

時代 (参考にした事例)	主要な食料		災害時の対応			備考
	内容	サプライチェーン	中央政府の支援等	食料の種類	支援速度	
縄文時代	野生食(堅果類、魚介類、獣類)	短い(地域)	人口の減少	不明	不明	人口は野生食に依存して変化 野生食の資源が多い、東日本の人口大
弥生時代	内食(コメ、雑穀)	短い(地域)	野生食の摂取	不明	不明	農業生産により野生食は減少
飛鳥~平安時代 (弘仁9年の関東地震)	内食(コメ、雑穀)	短い(地域)	中央政府の賑給	コメ等の支給	1か月後	野生食を補完的に利用 施政者への天罰とらえ祈禱・寺院の建立
室町時代 (応永の飢饉)	内食(コメ、雑穀)	短い(地域)	寺院などの救済 政府の救済は少ない	都市部での炊き出し	飢餓民が都市へ移動	野生食を補完的に利用
江戸時代 (安政東海地震)	内食(コメ、雑穀)	短い(地域)	幕府による制度的救済 +民間の救済	炊き出し	都市部では発災当日	野生食を補完的に利用 飛騨(岐阜県)の調査では、縄文時代と利用する自然資源は同じ、但し、カロリーに占める割合は5%程度
大正時代 (関東大震災)	内食(コメなど)	長くなったが段階は少ない	政府主導の救済 +民間の組織的救済	炊き出し、乾パン	都市部では発災即日	野生食は一般になし
平成時代 (ハリケーンカトリーナ)	内食(コメなど)+中食+外食	長く、多段階	政府の専門機関(FEMA)による救済	加工食品など	7日間後	野生食は一般になし
平成時代 (東日本大震災)	内食(コメなど)+中食+外食 (外部化率40%)	長く、多段階	政府主導の救済 +民間の組織的救済	加工食品など	5日間後	野生食は一般になし

4 考察

市場経済の進展によりフードチェーンの効率化が進展するとともに、生活様式の変化により、年々、外食や中食に依存した食生活の外部化が進み(食の外部化率 S50:28%⇒H24:45%超)、また、生活に必要なインフラ(水道、ガス)についても外部化(エネルギー自給率 S35:58%⇒H22:4%)されている。このことは関東大震災以前に比べ、私たちの生活が豊かになったことの証である一方で災害発生した際、自ら食料を入手することが困難になっているとともに、中央政府からの支援が届くまでに時間を要するようになった。

<参考文献>

- 1) 土居邦弘:「我が国の不測時における主要食料のレジリアンス」、平成 25 年度農業農村工学会大会講演会講演要旨集、pp.112-113
- 2) 土居邦弘:「災害に備えた食料備蓄」、平成 26 年度農業農村工学会大会講演会講演要旨集、pp.194-195