

大災害からの経済復興

——財源問題と提案——

豊田利久

(受付 2006年5月10日)

はじめに

大震災からの復興を議論するとき、経済（すなわちお金）の問題を抜きにしては語る事ができない。大震災が生じた場合の復旧・復興には、政府も個人（民間部門）も突然に必要な資金の調達に苦慮する。復興の望ましい在りようを法制度として規定するときにも、財政規模を無視することはできない。将来の災害を軽減するための処方箋を論じる場合も、政府と個人の予算制約を無視した議論は空論である。

わが国の過去100年間の大規模地震からの復興経験を顧みても、その都度、復興財源をめぐる混乱がみられる。大正12年(1923年)の関東大震災においては、東京市長として東京を近代的都市に改造する計画を進めていた後藤新平が震災翌日に内務大臣に任命され、帝都復興院を作り、土地の強制的買上げによって徹底的な都市計画の実行に移った。後藤の計画では、6年間毎年6億円弱の国費を投入するはずであった(合計で30~40億円)。しかし、野党や地方の反対があり、また、軍備拡充に巨費を割かねばならぬ時勢もあり、大議論の末に計画は縮小された。それでも、国費だけでも約12億円が復旧・復興に投下された。当時の国家予算が14億円弱であったから、これがいかに巨費であったかが分かる¹⁾。

その後、地震をはじめとする巨大災害の発生を契機として、復興財源や復興組織を確立する方向で法整備がなされてきた。昭和21年(1946年)の南海地震後に災害救助法(1947年制定)が、昭和34年(1959年)の伊勢湾台風後に災害対策基本法(1961年制定)と激甚法(1962年)が整備された。また、昭和39年(1964年)の新潟地震後に地震保険制度(1966年制定)が発足した。

次々に生起する大災害に対して、国は後追いの形で、順次その対策システムを整備した。その特徴としては、①国家が全責任をとるよりも国と地方の役割分担を決める、②関係省庁がそれぞれの管轄業務内で行う、③土木・建設関係を中心とする公共施設の復旧・復興を中心に考える、というものである。

平成7年(1995年)の阪神・淡路大震災はこのような背景の中で発生した。したがって、そ

1) 現代の災害復興を関東大震災時と比較することに関しては、豊田(1997)参照。

の復興過程では、関東大震災時のような国家事業ではなく、国はあくまで地方の計画を後方支援するという形がとられた。結果として、社会的公共施設の迅速な復旧がなされた一方で、経済活動と生活復興の遅れが見られた。その矛盾を解決する苦肉の策として「復興基金」が設定され、ある程度の機能を果たしたが、国庫による支援も受けたので国の原則に縛られ、支援対象の受給者と内容に課される強い制約による限界もあった。罹災者の生活復興等に対する不十分な施策が露呈して、さまざまな議論があり、平成10年に被災者生活再建支援法、平成16年にその一部改正がなされた。しかし、個人生活の基本になる「住居の建築や補修などの個人資産形成は補償不可能」、という原則は保持されている。

大規模な自然災害は、緩慢な周期ながら否応なく日本を襲う。他方、われわれの生活環境は、経済発展とともに過去50～70年間に急速に変化した。産業と人口の都市への集中（逆に、田舎の過疎化）、それに伴う巨大人工物の建築、人口構成の高齢化、さらにはコミュニティー（地域共同体）意識の希薄化、等々である。このような環境変化の中で、大災害が都市部で生じれば被害は加速度的に増大する。高齢化は、都市と田舎を問わず、災害時の生活復興をより困難にする。このようにして、災害復興の問題は、単なる社会的インフラの復旧・復興だけではなく、経済活動や人間の生活そのものの復興の問題として捉えられるようになったのは、つい最近のことである。

本稿では、阪神・淡路大震災の経験を基にして、経済活動や生活復興までを視野に入れた復興政策を効率性や公平性を考慮して実施することの必要性を述べ、そのために生じる財源問題を解決するための方策を提案する。細かい実施内容案については別途考察する。

1. 災害復興対策

1.1 災害継起と法整備

地勢上の特徴から、わが国は自然災害のリスクに絶えず晒されている。被害世帯1万以上というような大災害は30～50年に一度というような平均頻度で生じているが、中小規模の自然災害は毎年発生する。地震、台風や大雨による水害、山崩れ、雪崩、噴火等、まさに「災害デパート」と言われるほどである。したがって、そのメカニズム解明や物理的対策、防災等の自然科学的研究は莫大な人的・資金的資源を投入して進められているが、社会科学的研究は、法整備の面を除いて非常に見劣りする。人間を不幸・貧困から救おうというのが経済学の原点にあったはずであるが、経済学の現状は自然災害の被災者に対しては非常に冷たいし、そもそも自然災害は「予件」として分析の対象にしないのが普通である。筆者は、自然災害の問題を予件とするのではなく、あくまで経済学の主要な課題とすべきだと主張し、その分析や政策立案に微力を尽くしてきたが²⁾、本稿もその一つの試みである。

明治以来の近代的法整備が施行されてから、災害を経験するたびに徐々に復旧・復興における組織的役割分担や防災対策を中心にして法整備がなされてきた。その過程で、社会的インフラ施設への復旧・復興対策は世界的にみても見劣りしない段階に達している³⁾。

その内容を概観するために、法整備の面をみておこう⁴⁾。

表1は明治以来の主要な災害復興対策の整備状況を概観したものである。わが国の自然災害対策に関する法制度は、明治13年の備荒儲蓄法を嚆矢とする。同法には食料等の実物支給等が規定されたが、大規模な風水害に対応できなくなり、数や額を限定して国からの現金支給の道を拓いたのが明治32年の罹災者救助基金法である。同基金法は、道府県に基金を設置し、罹災者が一定の要件を満たせば国からの補助金が支出される仕組みであった。この時期に、国費を道府県を通じて罹災者に支給したことは画期的なものである。

戦後の南海地震は広域的な大災害であり、道府県ごとの異なった対応の問題を平準化する必要が判明して災害救助法が制定された。都道府県と国の分担が規定され、各省庁の役割も、下位法令でその頃に整備された。しかし、国と地方の役割分担という形を定着させることになり、以後においては関東大震災の復興事業のような国の全責任の下で実施する形態は不可能になった。確かに地方分権化、自助努力化への道と言えば聞こえは良いが、通常の財政システムの中で処理できないような大規模な災害発生時には、財源に限界のある地方は

表1 わが国の主要な災害復興対策の沿革

| 制定年 | 法制度 | 概要 |
|-------------|--------------------|--|
| 明治13 (1880) | 備荒儲蓄法 | 罹災者救助の内容と困窮者への食物等の支給。 |
| 明治32 (1899) | 罹災者救助基金法 | 道府県に基金を設置し、国からは補助金。 |
| 昭和22 (1947) | 災害救助法 | 南海地震 (1946) での反省から、被災救助の組織の規定や、費用の国と自治体の分担の規定。 |
| 昭和26 (1951) | 公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法 | 自治体の標準税収と比較して国庫負担率を規定。 |
| 昭和36 (1961) | 災害対策基本法 | 伊勢湾台風での反省から、従来の災害対策全般を再整備。防災、応急、復旧の各段階での各主体の役割と権限、財政金融措置や災害緊急事態について規定。 |
| 昭和37 (1962) | 激甚法 | 激甚災害に対する国庫補助の嵩上げ、中小企業者に対する支援措置等。 |

(注) 戎 (2005) を参考にして筆者作成。

太字の2法が現在の災害対策の上位法令を構成する。

- 2) 例えば、豊田 (1997)、豊田 (2001) 参照。
- 3) アジア太平洋地域の途上国はわが国同様に自然災害の堪塙となっていてところが多く、わが国は1987年以来、災害・防災対策を重要な ODA 事業として実施してきた。最近まで、その中心は砂防・土砂崩れ対策等の土木・建設事業であった。
- 4) 特に戎 (2005) に依拠している。

国との役割分担の中で、一方では国に特別措置による財源を求め、他方では自ら莫大な地方債発行による財源捻出をしなければならない。後述するように、阪神・淡路大震災後に観察された経済・生活復興対策の混乱と弱点は、この法システムに起因している。

昭和34年の伊勢湾台風の経験から、災害対策だけでなく防災の視点も入れた対策の体系化を行ったのが災害対策基本法である。災害救助法のかなりの規定も取り込まれ、わが国の現在の災害対策の根幹をなす法律となった。特に、応急、復旧、防災、予防の各段階におけるさまざまな主体の任務と権限をはじめ、財政金融措置についても規定している。また、昭和37年の激甚法（正確には「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」）は、激甚災害に認定された場合の国庫補助の嵩上げ等が規定された。

1.2 復興対策の特徴

表2は、基本法とその下位法令をまとめたものである。かなりの数の関連法が整備されており、災害発生時にはこの法体系に基づいた応急、復旧、復興対策がとられる。阪神・淡路大震災は想定外の大都市を襲った大災害であったことの反省や、近い将来に予想される南海・東南海、東海、首都圏地震等を想定して、最近になって一層の整備が進んでいる⁵⁾。

ここでは法解釈をするのではなく、阪神・淡路大震災の現地で復旧・復興全般を観察した視点および経済政策の視点から、これらの法体系に基づいて展開されるわが国の復興対策の特徴を述べてみたい。

第1に、土木・建設系の社会インフラの整備・復旧が大きなウエイトを占め、個人の生活復興の視点が弱い点である。災害応急や災害予防はすべて社会インフラに関するものであるが、財政金融措置の多くも社会インフラに関連する財源の規定である。表2の法令の中で阪神・淡路大震災後に制定されたものは「」付で示されている。多くの住民運動や政治プロセスを経て、「被災者生活再建支援法」（平成10年）の制定およびその一部改正（平成16年）がなされたが、住居等の個人財産形成への支援はしないという「個人補償不可論」は依然として崩されてはいない⁶⁾。また、金利支援などの間接的な資金助成を行う場合でも、被害程度、所得水準、年齢等の制約が課されており、生活支援とそれによる経済活動の活性化への配慮

-
- 5) 過去50年間における急速な経済発展とそれに伴う社会環境の変化が、自然災害の巨大化をもたらしており、法整備の拡充がそれをフォローせざるを得ない状況変化も見逃せない。特に、人口と事業所の都市集中によって、都市環境の過密化とコミュニティー意識の弱体化が進み、都市災害による被害は従来には見られないほど巨大化する。土木・建設系中心で進められてきた従来の防災対策の限界を露呈したのが阪神・淡路大震災後の行政対応であったと言える。
- 6) 平成16年に改正された内容の中での注目点は、全壊または大規模半壊した世帯が自宅の新築、再建あるいは補修する場合に支援金を支給することである（居住安定支援制度）。しかし、支援対象は解体、整地、ローン金利、登記経費等に限定され、住宅の建築・補修費用そのものは含めないという「原則」を貫いている。また、支給対象者を低所得者または高齢者に限定している。

表2 災害対策関係法律

| |
|---|
| (1) 災害対策基本法 |
| (2) 基本法関係 <ul style="list-style-type: none"> ・大規模地震対策特別措置法 ・原子力災害対策特別措置法 ・他4本（うち「東南海・南海地震の防災に関する特別措置法」は1995年以後に制定） |
| (3) 災害応急対策関係 <ul style="list-style-type: none"> ・消防法 ・水防法 ・災害救助法 |
| (4) 災害予防関係 <ul style="list-style-type: none"> ・河川法 ・地すべり等防止法 ・他16本（うち3本は1995年以後に制定） |
| (5) 財政金融措置関係 <ul style="list-style-type: none"> ・激甚災害に対処するための特別の財政援助に関する法律 ・公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法 ・農林水産業施設災害復旧事業費国庫負担法 ・公立学校施設災害復旧費国庫負担法 ・公営住宅法 ・住宅金融公庫法 ・地震保険に関する法律 ・災害弔慰金の支給等に関する法律 ・他12本 ・「被災市街地復興特別措置法」 ・「被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法」 ・「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 ・「被災者生活再建支援法」 |

- (注) 1. 「 」を付した最後の4法は1995年以後に制定された財政金融措置を伴うもの。
 2. 消防組織法, 自衛隊法, 日本赤十字社法等の組織関係に関するものは省略。
 3. 戎 (2005) を参考にして筆者作成。

は希薄である。

第2は、復興対策の基本的な実施主体は（特別な場合を除き）都道府県であり、国は補助金、交付金を通じて対応する形態になっている。大規模災害の場合は、都道府県の財源には限界があり、已むなく国の復興対策のスキームに従う限り、「個人補償不可論」の原則に従うことになる。

第3に、実際の事業は各省庁別に行われることである。地方と国の調整という問題のほか、各省庁間の調整という問題もある。確かに2001年の中央省庁再編により、防災関係部局の強化が図られ、特命の防災担当大臣が内閣府内に置かれ、その下に中央防災会議と政策統括官が配置されている。防災対策や緊急時の危機管理体制などで前進がみられる。しかし、災害対策関連の権限は旧来通り各省庁が握っており、財政措置はそれぞれの省庁が別個に行

うので、政策対応が非常に複雑な形になる。総合的な防災対策にとっての障害とさえなっている〔宮入（2005）〕。

第4は、罹災者が数万世帯に及ぶような大規模災害に対する財源確保についての規定はない。したがって、通常の財政措置や義捐金等で罹災者の生活再建ができる程度の規模であれば大きな問題は生じないが、それを超えるような大災害については国の責任の所在は明示されていない。

2. 阪神・淡路大震災における被害と復興対策の特徴

2.1 公的施設に偏重した復興政策

従来、大災害というと社会的なインフラ、すなわち物的な公的施設が壊れるということが重視され、その復旧・復興が復興対策でも主要な関心事であったことはすでに述べた。もちろん、公的施設は政府が責任を持って復旧・復興すべき最も重要なものであることは当然ではあるが、どちらかというところだけにだけ目が向けられてきた。例えば、復興計画を立案する場合にも、そういう社会インフラ、公的施設の問題に焦点が当てられ、個人の生活再建に踏み込む議論は影が薄いものであった。しかし、経済発展に伴う社会環境の変化によって、災害の巨大化や内容の変化が生じており、復興対策への再検討を要請している。そのような再検討の必要性を露呈したのが阪神・淡路大震災であり、また、その後の幾つかのわが国における大災害への取り組みの中で分かってきたと言えよう。

阪神・淡路大震災における復興予算を概観しておこう。平成6年度の予備費から始まって平成11年度の第2次補正までの国の復興予算総額は5兆200億円であった⁷⁾。そのうち、公的施設関連経費が約3兆3000億円、住宅関連経費が約1兆1000億円であった。住宅関連経費は、瓦礫処理、応急仮設住宅、公的賃貸住宅建設等の費用が主なものであり、利子補給等を除いてほぼ公的施設関連といえるものである。したがって、弔慰金、福祉・教育関連、中小企業対策等の経済復興というソフト面への予算は約12%に過ぎなかった。このことがわが国の災害復興対策への国の姿勢を良く示している。県および市町村の予算措置になると、より生活復興に関連した費目が多くなる。それでも震災直後の2年間の兵庫県に関連予算措置でもハード面の復興費が多く、約20%が生活救護対策等のソフト支援であったに過ぎない。平成12年度以降も復興対策は継続したが、予算額は逡減し、また未来を見据えた防災や記念事業的な事業を主体とするものへ内容を徐々に変えていった。

7) 阪神・淡路復興対策本部事務局『阪神・淡路大震災復興詩』（各巻）

2.2 被害額算定と生活復興

前節で見た如く、わが国には本格的な災害対応基金はなく、通常の財政上の制約の中で予算措置される⁸⁾。すなわち、①単年度主義、②議会の承認、③各省庁の縦割り、という諸条件は大きな制約となる。特に、被災現地の自治体は中央政府および各省庁との折衝という協議の中で、復興計画と予算措置を形成していかなばならない。地方自治体の施策の中にも中央からの交付金等を通じる予算の流れもあり、単純に加算すれば2重計算になる。

このような複雑な復興資金について、兵庫県の「10年検証」における担当箇所では、国と地方のネットの予算割合や各省庁別の割合などの整理が行われている⁹⁾。それによれば、阪神大震災では関連事業費が9.1兆円、そのうち追加的支出額（通常の財政スキームの形式以外に追加的になされたもの）は、ネットでは5.4兆円であった。それ以外の約4兆円は、通常の財政スキームを用いて復興事業に資金を代替したものであることが見出されている。

さて、大災害が生じた場合、災害の経済的規模を推測し復旧・復興対策の予算額算定の基礎とするために、早めに被害額の推計がなされる。しかし、より正確な情報が整備された段階で再推定されるべきである¹⁰⁾。阪神・淡路大震災の場合、2月17日に約9.9兆円と発表され、4月5日に400億円減額されたが、約9.9兆円という数値は確定値とされ、以後現在まで修正されていない。これについてはいくつかの疑問が提示されている。例えば、建築物被害は2月時点での全・半壊棟数（15万337棟）を算定基準にしているが、その後倒壊数は増加して96年央には22万8000余棟になった。9.9兆円という公式発表額の約58%が建築物に起因するものであることを考えれば、明らかに過小評価になっている¹¹⁾。建築物以外でも、商工関係の施設被害が過小、鉄道関係は過大になっていることが報告されている¹²⁾。

より大きな問題は、ひとたび被害額が公式発表されて定着すると、その内容を吟味することなく数値が一人歩きすることである。例えば、首都圏直下型地震が生じた場合の最大被害額は約112兆円となることが中央防災会議で予測されたことから、「予想される首都圏地震は阪神・淡路の約11倍の経済被害となる」と言われることがある。しかし、首都直下の場合には約45兆円の間接被害が含まれている。また、家計部門の家財損失分も直接被害額に算入されている。東海地震等を含めて最近の大震災被害額の算定では、物的な施設等のストックに

8) 例外として、最近創設された被災者生活再建支援制度における都道府県拠出の基金（300億円）がある。

9) 林（2005）、永松・林（2005）参照。

10) 法的には、確定値を早急に公表する義務はない。災害対策基本法によれば、「応急復旧が終了した日から20日以内に消防庁へ報告すること」と規定されている。

11) 池田（2002）参照。なお、兵庫県が平成18年5月に発表した県内の倒壊住居数は、全壊10.4万棟、半壊13.7万棟、一部損壊29.8万棟であり、これらの最終確定値に基づいて直接ストック被害額の修正値を速やかに発表すべきである。兵庫県が9.9兆円という被害額を修正しないままでおくことは、後世に残る記録に汚点を残すことになる。

12) 豊田（2001）参照。

関する直接被害額だけではなく、交通遮断、取引相手の喪失、勤務先喪失、人口減による需要減衰等に起因する間接被害額を考慮することが定着してきた。間接被害、家財等の項目は生活復興により密接に関係するものであり、これらが無視されたことの意味を吟味する必要がある。すなわち、9.9兆円という物的なストックの直接被害を基準に（少なくとも当初の）復興事業が実施されたことが、結果として生活復興・人間復興の側面が軽視される要因になったと言えよう¹³⁾。

2.3 マクロ・フロー統計でみた復興需要と間接被害

阪神・淡路大震災の被災地に与えた経済的インパクトを実証的に検証しよう。代表的なマクロの指標は総生産（付加価値の合計）である。図1には、震災発生時（平成7年1月17日）を含む平成6年度から11年間の実質GDPを、①被災地（激甚法で指定された10市10町）、②兵庫県、③全国分の3系列について、平成6年度を基準値100として示したものである。最初の2年間の被災地や兵庫県のGDPが全国平均を上回るのは、発生直後の復興需要が影響したためである。しかし、4年後の平成10年度以後は全国のGDPと同方向の動きをするものの、その格差は少なくとも6年間は拡大している。景気停滞は被災地だけでなく全国の問題であるから、このGDPの乖離は、被災地の経済被害がフローとしても大きくかつ長期にわたり継続したことを示すものである。また、大震災は地理的には兵庫県の東南部の一部で発生したものであるが、県の基幹的な経済活動がこの地域に集中しているために、被災地と県のGDPの乖離は小さいことが確認できる。以下では、復興需要と間接被害を県のGDPデータに基づいて検討するが、被災地域のフロー経済をほぼ概観できると言えよう。

復興資金に関する「10年検証」では、兵庫県の消費・投資・政府活動という経済のフローでみた復興需要を調査している。これによれば、平成10年度までの5年間で約7.7兆円の需要の増加があった。そのうち民間部門による需要増加が7割、公的部門による需要増加が3割

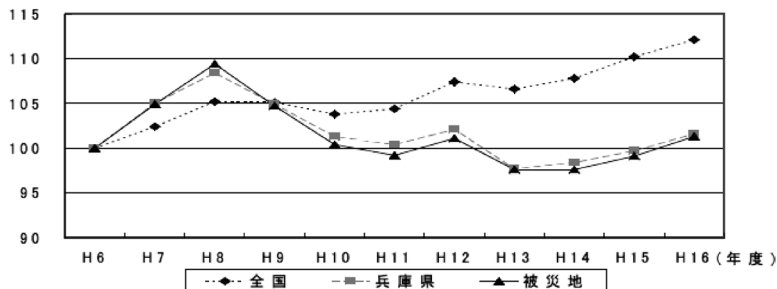


図1 実質総生産の推移 (平成6年度=100)

13) 個人の救済・人間復興が軽視された諸側面については、例えば塩崎他編（2005）第4，5章参照。

であった。したがって、そういう経済の活動から復興したと考えてみると、5年間で民間部門がほぼ2倍以上頑張って復興したのだという、興味あるファクト・ファイディングとなっている¹⁴⁾。

図2は、災害において生じる被害額と復興過程で付随して生じる復興需要の関係を、阪神・淡路大震災のケースについて示したものである。マイナスの値が被害額，プラスの値が復興需要額である。物的なストックの損失を示す直接被害は一時的なものであるが，間接被害はフローとして震後の毎年，継続して発生する。復興需要もフローであり，ここでは上で触れ

単位：10億円

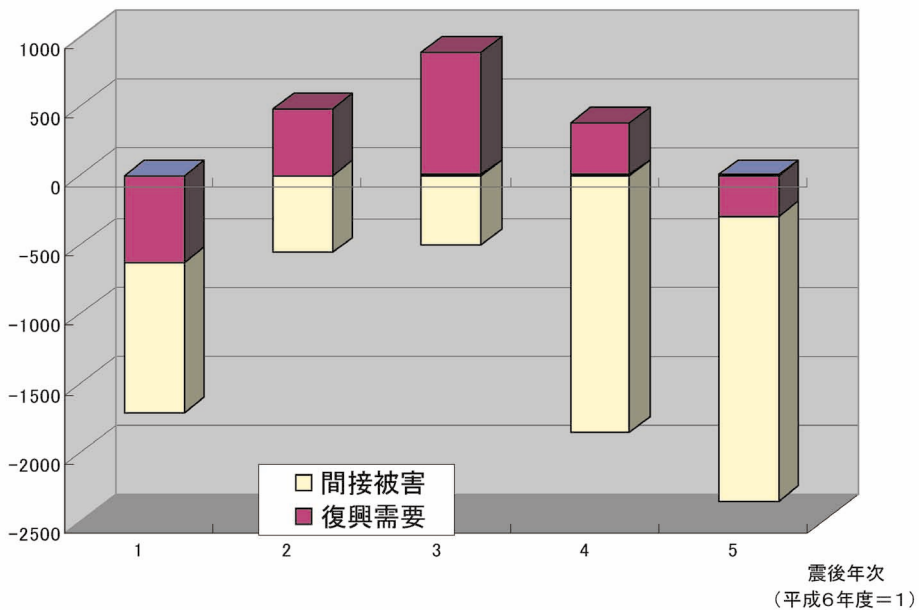


図2 阪神・淡路大震災の間接被害と復興需要

- (注) 1. 復興需要は，林（2004）推計による。平成5年（1993年）度の水準を上回る兵庫県内の支出活動をすべて復興需要とみなしたもの。
2. 間接被害は，まず，(a)1990～1993年度の兵庫県内総生産のトレンド式で94年度以降に外挿した値，(b)全国のGDPの93年度をベースにした伸び率を93年度兵庫県内総生産に適用して94年度以降に外挿した値を求め，それら(a)(b)の平均値によって潜在的（without quake）県内総生産を求めた。次に，現実の（with quake）県内総生産との差を求め，それを上記復興需要と同じフロー・ベースでの間接被害額とした。トレンドの推計式は，

$$Y_t = 1.1037E-10 + 564016 t \quad \bar{R}^2 = 0.909.$$

(-5.46) (5.56)

14) 林（2005），pp. 384-392.

15) 筆者は，豊田（2001）において，企業へのアンケート調査に基づく産業部門の間接被害額を推定したが，ここでは全く異なったアプローチによってマクロのフロー被害を推計している。

た10年検証で算定されたものである。間接被害額は、復興需要と同じ次元で表示するために、ここでは県内総生産（付加価値の合計）を用いて算出した¹⁵⁾。すなわち、間接被害額を、「もし震災がなければ可能であった潜在総生産を現実の総生産から差し引いた額」として定義した。潜在的総生産を算出するためには二つの要因を考慮した。①1993年度(平成5年度)を基準にして日本全体のGDPと同じ率で伸びたと想定した場合の県内総生産。②1990年度から1993年度までの県内総生産の伸びのトレンドで外挿された場合の県内総生産。そして、これら①および②の単純平均値として潜在総生産を算出した。国内の景気変動（特に1998年後の景気停滞）と県経済独自のトレンドを併せて考慮したものである。これによれば、国全体の景気変動の効果を除去してもなお大きなフローの損失があり、7年経過しても驚くべきマクロ経済の停滞が兵庫県にみられたことが分かる。全国の景気変動要因を考慮しても他地域と比較してこのような大きなフロー経済の停滞があったことが推測される。県内の雇用状態が全国平均に比べて極度に悪化していたことなども、これを裏付ける。人口減少も需要を減退させる要因であったに違いない。ここではデータの関係で震後7年間のみを示しているが、その後は人口回復、産業集積等の要因が働いて徐々に総生産の伸びも全国平均に復帰していると推察される。直近のデータで再検討する必要があるが、総生産でみた間接被害が途方もなく大きかったのは事実であろう。

マイナスの被害が生じても、プラスの復興需要も生じることは事実である。問題は復興需要の連関効果が発生したに違いないが、特定の業種や地域に波及が限定したと考えられることである。10年検証では、県内復興需要の約9割は県外への需要として流出したことを報告している¹⁶⁾。

3. 制度の拡充を求めて

3.1 復興資金

災害復興の資金は、公的資金、共助による資金（義援金、共済等）、そして被災者自らの資金が主なものである¹⁷⁾。すでに繰り返し見たように、公的施設の復興は公的資金でほぼ実施できる体制が法的にも財政的にも備わっている。問題は、被災地域の経済的復興とその基礎になる個人の生活復興を支援する体制の未整備である。

16) 林 (2005), pp. 389-390.

17) このほかに外国からの資金（無償、借款）もある。わが国の外国援助での防災事業は拡大傾向にある。万一、日本の財源で賄えないような巨大災害が国内で発生した場合には、借款の形での外国資金も除外しないで考慮しておくべきである。阪神・淡路大震災では外債発行による大きな資金調達はなされなかったが、関東大震災では公的復興資金約4,600億円の重要な財源は英米両国で発行された外債であった。

予算制約がある中でこの目的を達成するには、災害の経済的規模（特に被災者数）が大きく作用する。自然災害としての規模が大きくても被災者数が比較的小数の場合は、例えば義援金で住宅再建が可能になるという特殊な場合もある。例えば、北海道南西沖地震（奥尻町）の場合には、被害家屋525戸に対して義捐金が256億円集まり、1世帯当たりの義捐金配分（最高額）は1380億円であった。鳥取西部地震では、県独自の公費投入（一律300万円）で個人資産としての住宅再建補助を行った。その後、各自治体の独自判断で住宅再建を含む生活再建資金の公費支給する例が増加している。これは、国の「個人補償不可論」の壁と被災原地での住民救済および地域活性化の狭間で仕方なく実施されているものである。しかし、阪神・淡路大震災規模になると、県独自の起債によって倒壊住宅全部の再建補助をすることは不可能であることも事実である。住宅再建だけで生活再建ができるわけではないが、生活の基盤になる拠り所が住宅であるから、住宅を含めた生活再建の支援が何らかの形でなされることが最も重要である。国の生活再建支援策も徐々に拡充され、平成10年の生活再建支援法創設、平成16年の同法拡充と進展しており、阪神・淡路の被災者支援では軽視された生活再建がクローズアップされたことは大きく評価できる。しかし、依然として、住宅再建費用項目・年収・年齢・被害程度についての厳しい制約が課されている。新制度ができて、平成11年度から16年度までの累計で、この新しい生活支援法に基づく支給世帯数は4000世帯に過ぎない¹⁸⁾。

3.2 資金配分における効率と公平

効率という基準は、災害復興の場合には迅速性という基準に置き換えた方が分かりやすい。どうか自立できるという階層（大都会では多くの世帯がこれに属する）を本当に自立再建させるには、できるだけ早い段階で資金による救済を行い、その用途に条件を付けず、各自のやり方で生活再建を促すことが重要である。初期段階の救済によっても自立できない階層には継続的な支援が必要であるが、自助努力を促す公的資金の投入は早ければ早いほど効果は大きい。少なくとも壊滅的な被害が発生している地域では、いずれの世帯も被害を受けているのであるから、わずかな見舞金よりもある程度の自助努力支援金を迅速に配布することが効率的である。

公平性の基準は、上に見たように同じ被災者といっても被災者数によって大きな不公平が生じている。例えば、住宅破壊で1500万円の被害を受けた世帯を想定しよう。被害地域における家屋数が少数で義援金だけでも1500万円が支給される場合もあれば、20万世帯が被災す

18) 例えば、新潟中越地震での支給世帯数は335であり、福岡県西方沖地震では支給対象世帯はゼロであった。各自治体では切実な生活支援の重要性が次第に認識され、自治体の負担による支給要件の緩和を独自に行うようになっていく。

るという大規模災害では、義援金配分額は少額であり、いくら住宅ローンを抱えていても、所得というフローの年収要件を満たさぬ場合は生活再建支援制度の恩恵は受けられない¹⁹⁾。理想的なのは、経済的規模や時間軸を超えて、大規模災害被災者間の公平性をなるべく確保することである。仮にこれを「包括的公平性」と呼ぶならば、それを可能にする財源確保の達成のためには通常の財政の原則を超えた新しい発想が必要とされよう。

4. 制度の拡充と新たな発想へ

4.1 必要な制度の拡充

阪神・淡路大震災の経験は、わが国の大規模災害からの復興に大きな教訓を与えてきた。物的な社会施設については、大規模な被害の場合でもわが国の制度と国力で復興の可能性は十分ある。他方で、間接被害の規模が途方もなく大きくなる可能性があり、被災地域の生産・所得を迅速に回復させる施策が必要である²⁰⁾。特に、生活再建のための迅速な対応が必要である。生活の拠り所である住宅再建を含めて、生活再建全般を支援する柔軟な制度が望まれる。被災者生活再建支援制度のさらなる拡充がそのような方向で進むことを期待したい。しかし、国に頼る限り「個人補償不可」の原則は頑健であり、国に頼らぬ方策を探る発想も必要であろう。

迅速性と包括的公平性を完全に満たすことは不可能だが、それに近づける工夫が必要である。「自然災害だから、規模によって支援額に差があるのは仕方ない」「来るべき次回関東大震災のことを考えて支援を抑制する必要がある」。阪神・淡路大震災の直後にこれらを良く耳にした。これでは余りにも人間の叡智が発揮されていないのではなかろうか。

10周年検証では、阪神・淡路の復興政策として採用された「復興基金」の果たした役割を評価、基金スキームの法制化を結論付けている²¹⁾。復興基金は、地元自治体の出損と起債によって都市銀行に預金し、その利子流列を前倒して事業展開し、事業支援を国の交付税で賄うという複雑なものであるが、国の「個人補償不可」という原則のために、あえてこのような回りくどい方法が取られた。阪神・淡路での初期段階の切羽詰った生活復興の深刻さを少

-
- 19) 高坂(2005)は、1995年の民間分譲住宅の平均購入価格が4611万円であったこと、同時期の全人口の7割以下の人の総資産は5000万円以下であることを基に、罹災して住宅損壊や住宅ローン負担等によるリスクに耐えられるかどうかの臨界点は総資産5000万円であり、それ以上の人と以下の人で大きな格差が生じていることを推論している。この点は、阪神・淡路における多くのサラリーマン世帯に適用できる重要な指摘である。高坂(2005)参照。
- 20) ここでは、教訓の中でも経済問題に焦点を当てているので、人的被害については触れていない。人的被害軽減のための防災上の教訓も重要であることは当然である。
- 21) 林(2005), pp. 442-444. 宮入(2005)も、全国レベルの恒久的な災害復興基金を設け、その裁量権を被災自治体に委ねるべきことを主張している。

しでも軽減したという意味では、筆者も復興基金を評価したい²²⁾。

仮に、国の財政原則の制約を受けず、阪神・淡路の復興基金（9000億円）で実際に使用された4000億円が、1995年中に迅速に生活再建費として世帯当り300万円が支給されたならば、カバーできる世帯数は13万世帯に支給可能であった。仮に、基金全額の9000億円が配分されたとすれば、全壊世帯に200万、半壊世帯に100万円、一部損壊世帯に50万円が支給可能であった²³⁾。これによって各世帯の生活再建がどれだけ迅速に進み、その結果としてマクロ的に兵庫経済にどれだけの生産・所得の向上をもたらしたかは明らかではない。しかし、生活再建というミクロでも、兵庫経済の活性化というマクロでも、より望ましい経路を辿ったであろう。

4.2 臨時地域特別目的税の提案

復興基金の使い様では確かに生活復興に寄与する。しかし、その原資が地方債の発行に頼るのであれば、自治体財政が極端に悪化する。実際、阪神・淡路における復興予算のために関係自治体の地方債残高および公債費が異常な高さになっている。復興基金は県と神戸市が2対1の割合で出資したが、その影響を結局は住民の税金で後年に負担しているわけである。また、復興基金の制度では利子補給の形で国費が投入されるので、国の「個人補償不可」の原則が適用され、用途が限定されるという問題もある。

被災者生活再建支援制度や復興基金は、確かに叡智を一步進めたものである²⁴⁾。しかし、厳しい支給要件があり、全被災者および被災地域を迅速に復興させ、地域全体の間接被害を抑制するという目的には程遠い。

大規模災害に対する復興諸制度の問題点を述べてきた。これらの問題点を克服できるような一つの方策を提言したい。県境を越えるような大規模災害を想定し、複数の都道府県をまたぐ広域地域単位の災害復興に向けた臨時目的税の構想である。具体的には、激甚災害指定の場合でも特に1万世帯以上が家屋損害を受けるような大規模災害が生じた場合、広域地域内の非被災世帯が生活復興支援基金の原資を税金で払う、というものである。大規模災害からの復興については広域地域連携の必要性はすでに認識されている。道州制が実現すれば道州がそのまま広域地域になるが、現状では関係都道府県がその基金の管理・運営をすることになる。

-
- 22) 被災者生活再建支援制度も、都道府県が拠出する基金（300億円）と国費（1/2）を財源とするから、復興基金のスキームをすでに制度化したものといえる。なお、復興基金とはほぼ同じスキームが、明治32年制定の罹災者救助基金法にすでにあったことを指摘しておきたい。
- 23) 全壊世帯数18万、半壊世帯数20万、一部損壊世帯数40万として算定。
- 24) 本論文の導入部で述べたように、大災害が起きる毎に復興制度が少しずつ改善されてきたが、人間や生活の復興のために公助の仕組みを全国的な制度として確立した点で、従来にはなかったものである。

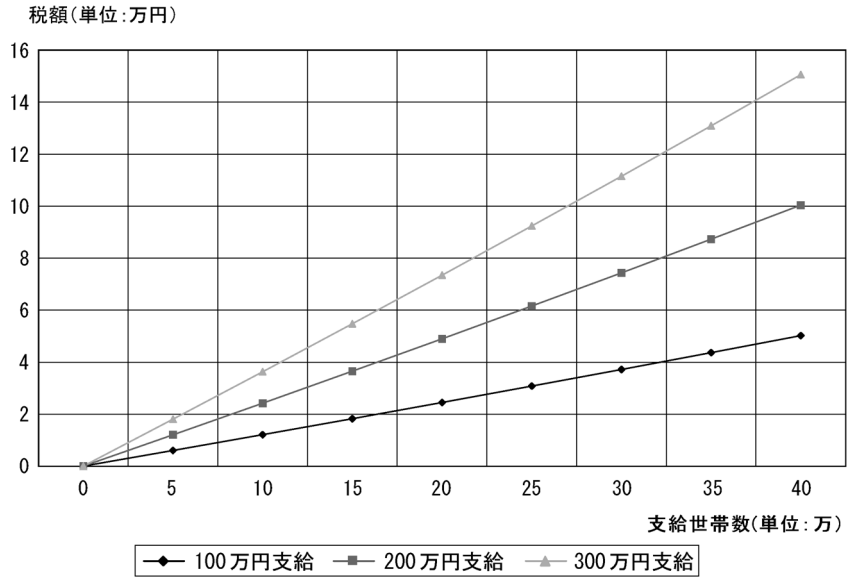


図3 近畿

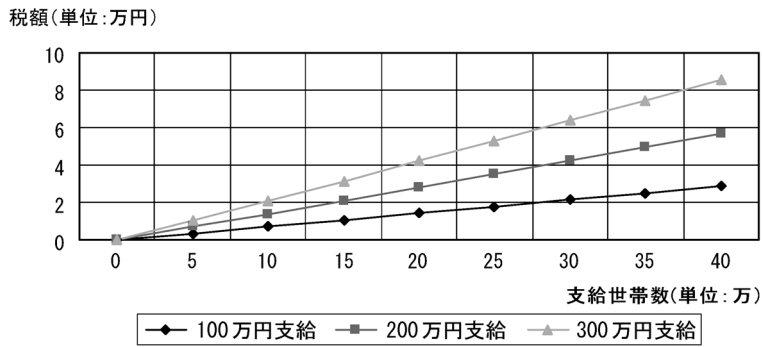


図4 南関東

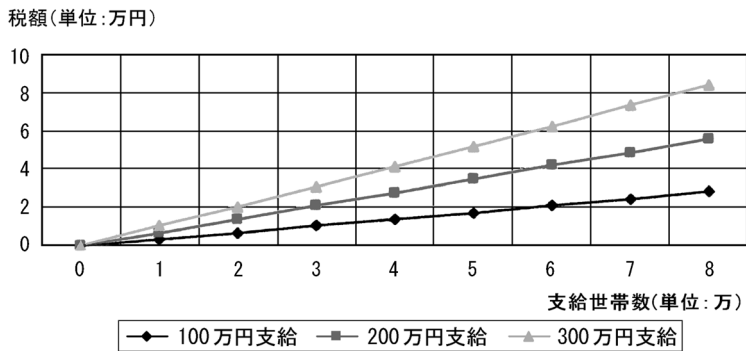


図5 中国

この構想のメリットは次の諸点である。

- ① 国の「個人補償不可」という原則に縛られずに運用できる。
- ② 都道府県単位では限界のある原資の調達が可能になる。
- ③ 包括的公平性に寄与する。
- ④ 頻度の低い確率的な事象に対する、「事前」と「事後」の人間の心理面を考慮している。

すなわち、何時生じるか不確かな大災害に備えるための基金徴収には消極的であるが、いざ近隣で生じたときには強い義捐心が沸き、基金徴収に積極的になる。

- ⑤ 被災地の経済的復興は近隣地域の経済活動にもプラスの効果をもたらす。

それでは、具体的にどれくらいの税負担でどれくらいの基金が徴収できるかを数値で示してみよう。ここでは、平成17年度国勢調査により、(a) 近畿地域（6府県）の世帯837万世帯、(b) 南関東地域（1都3県）の世帯3,536万世帯、(c) 中国地域（5県）の294万世帯を例として考えよう。

x を支給世帯数、y を世帯当り税額、a を世帯当り資金支給額とすれば、次の関係が成立する。

$$ax = (837 - x)y$$

この関係を図示したものが図3～5である。

ここでは構想を示すために、世帯当り平均税額を示しているが、具体的な徴税方法は別途考えれば良い。例えば近畿地方の場合、20万世帯への支給が必要となる大災害の場合には、世帯あたり200万円の支給に対しては4.8万円、300万円の支給に対しては7.2万円の税額となる。数十年に一度というような頻度の低い広域大災害に対しては、必ずしも無理な負担ではないであろう。

む す び

阪神・淡路大震災の復興過程を回顧して、いくつかの経済的問題点を指摘、その解決のための一つの提案を行った。当初の公的資金投入は物的な社会施設の復興のみを主眼になされた。復興が主として物的なストック被害を対象としてなされ、生活再建と地域経済活性化が遅れた大きな原因は、間接被害という概念が軽視されたことにある。復興基金はそれなりに機能したが、支給要件が厳しく、また多額の地方債という付けを後世に残した。住宅再建については、生活復興の拠り所でありながら、国の「個人補償不可」という原則のためにその限界が大きな論争を呼んできた。これらの問題点が次第に理解され、生活再建支援制度が創設・拡充されたが、なお支給要件が厳しく、被災地域全体の生活再建を迅速かつ公平に行うためには、従来の施策に加えて新しい視点からの対策も必要である。その目的を満たすため

に、いくつかのメリットを持つ目的税構想を提示した。広域地域内の住民による公助であるが、震後の義捐心の高まりという人間心理を考慮した共助でもある。

参 考 文 献

- 芦谷恒憲（2003）「1990年代の兵庫県及び県内被災地経済の構造と変化」（内閣府防災担当編『首都圏大規模地震時の経済社会影響調査会研究会報告書』），pp. 68-90
- 戎 正寿「検証テーマ『復興体制 復興に関する法整備等』（兵庫県『復興10年総括検証・提言報告』第2編，pp. 1-40）
- 池田 清（2002）「大震災の被害総額はもっと大きい」（塩崎他編（2002）），pp. 54-55
- 高坂健次「進む階層化社会のなかで『被害の階層性』は克服できるか』『世界』（2005年12月号），pp. 190-204
- 塩崎賢明・西川栄一・出口俊一編（2005）『大震災10年と災害列島』（クリエイツかもがわ）
- 塩崎賢明・西川栄一・出口俊一編（2002）『大震災100の教訓』（クリエイツかもがわ）
- 豊田利久（1997）「関東大震災との比較で見た被害と復興過程の特色」（神戸大学震災研究会編『神戸の復興を求めて』（神戸新聞総合出版センター），pp/5-20
- 豊田利久（2001）「阪神・淡路大震災による産業被害の推定（再論）」（神戸都市問題研究所編『震災被害の調査と実践』（勁草書房），pp. 25-42
- 豊田利久（2001）「地震と経済学——地震工学との接点を求めて——」（『国民経済雑誌』（183巻1号），pp. 1-12
- 豊田利久（2006）「災害復興における経済的諸問題」（復興制度研究所編『RON・被災からの再生』関学出版会，近刊）
- 永松伸吾・林敏彦（2005）「阪神・淡路大震災からの経済復興と復興財政の機能について』『震災復興と公共政策 II』（DRI 調査研究レポート 2005-03），pp. 40-59
- 林 敏彦（2005）「検証テーマ『復興資金-復興財源の確保』（兵庫県『復興10年総括検証・提言報告』第2編，pp. 372-445
- 宮入興一（2005）「災害問題の変貌と災害対策地方行財政の改革課題」（ドラフト）