

2

災害復興における
経済的諸問題

豊田利久*

神戸大学名誉教授
広島修道大学経済科学部教授

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。

この報告では、阪神・淡路大震災からの復興経験を中心として、最近のわが国における災害復興の過程や諸議論について省察を加えるとともに、一つのポジティブな提案を行うことを目的とする。すなわち、災害復興政策で生活復興（人間復興）が軽視されたのはなぜか、この問題をブレイクスルーするには既存の政策体系に頼るだけでは限界があり、新たな発想が求められていることを述べる。

I 公的施設の復興と生活の復興

(1) 公的施設に偏重した復興政策

従来、大災害という社会的なインフラ、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・復興が政策主体にとっても最大の関心事であった。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。復興計画といえ、土木・建設系の学者の独壇場であったが、最近では彼ら自身が復興には生活復興の視点や経済学的視点が重要であることに理解を示しているように見える。このような視点が重要であることを教えてくれたのが阪神・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の取り組みの中で分かったことではなかろうか。

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¹⁾。そのうち、公的施設関連経費が約3兆3,000億円、住宅関連経費が約1兆1,000億円であった。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年間の兵庫県の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。

(2) 被害額算定と生活復興

災害多発国であるにも拘らず、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²⁾。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ければならない。では公的資金が災害復興にどれくらい投入されるのだろうか。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、阪神・淡路大震災10周年検証(担当委員・林敏彦)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³⁾。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。早期の混乱の中での算定は概算にならざるを得ないのは当然である⁴⁾。しかし、より正確な情報が整備された段階で再推定すべきである。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22万8,000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⁵⁾。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⁶⁾。

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、表1に示されているように、首都直下の場合には約45億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

表1 大震災の被害額の推計と予測 (単位:兆円)

	阪神・淡路	東海 ^e	東南海+南海 ^e	首都直下 ^e
直接被害額 (95年4月5日発表)	9.9			
直接被害額 (池田推定) ^a	18.1			
直接被害額 (豊田推定) ^b	14.1			
兵庫県内復興需要 (10周年検証推定) ^c	7.7			
兵庫県内間接被害額 (豊田推定) ^d	3.9			
直接被害額予測値		26	43	66.6
間接被害額予測値		11	14	45.2

- 注) a: 池田(2002)。公式推定を建築物の構造および実際の倒壊数で修正。
 b: 豊田(2001)。公式推定を商工関係と鉄道部門で修正。
 c: 林(2005)。平成6-10年度の5年間の県総生産で求めた復興需要。
 d: 平成6-10年度の5年間の県総生産で求めた被害額。筆者推定。
 e: 中央防災会議推計。

のストックに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⁷⁾。したがって、阪神・淡路の場合の公式被害額 9.9 兆円は、現在のこの分野の専門家の常識ではむしろ狭すぎる定義であったことに留意しなければならない。間接被害、家財等の項目はより密接に生活復興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ために、生活復興・人間復興の側面が軽視されてきた大きな原因があったといえよう⁸⁾。阪神・淡路大震災における被害額と復興予算の関係に関する真摯な反省や検証は未だなされていない。

(3) マクロ・フロー統計でみた復興需要と間接被害

復興資金に関する 10 年検証（担当委員・林敏彦）では、兵庫県に限って経済の消費や投資、あるいは政府活動という経済のフローでみた復興需要も調査されている。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と推計されている。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・ファイナディングとなっている。

図 1 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、ここでは先に触れた 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

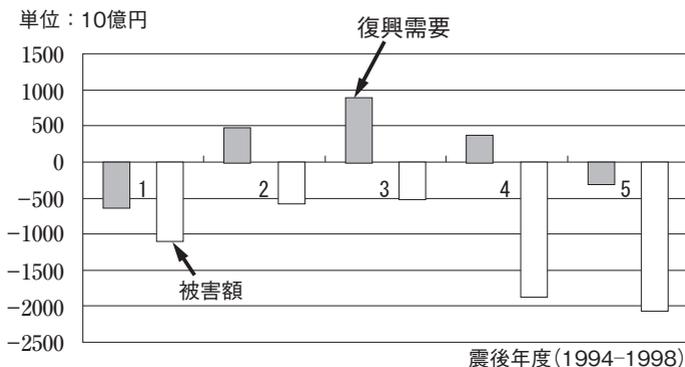


図1 フローの復興需要と被害額

計)を用いて算出した。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取り除いてもなお大きなフローの損失があり、5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に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5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

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、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推計している⁹⁾。

II 迅速性と包括的公平性を求めて

(1) 予算制約

経済学では、普遍的と思われる目的を達成するために有限な資源を最適切に配分することを常に念頭に置く。その結果が効率と公平という基準を満たすかも重要なチェックポイントなる。災害復興という営みにこのような経済学的な考えをあえて適用してみよう。

災害復興の厳密な定義上の問題は別として、目的は被災者および被災地を救済してより良い状態に戻すことである。この場合の有限な資源とは、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。公的資金の場合には被災者と非被災者という関係があるので議論が先鋭化する。その最たるものが「個人補償不可」というわが国独特の慣習の原則である。

予算制約の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少数の場合は、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。あるいは、鳥取西部大地震で県独自の公費投入で個人資産としての住宅再建補助を行った例もある。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。平成11年度から16年度までの累計で支給世帯数は4,000世帯に過ぎない¹⁰⁾。

(2) 迅速性

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。どうに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、その使途に条件を付けず、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。

(3) 包括的公平性

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2,000万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2,000万円が支給される場合もあれば、20万世帯が被災す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。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。

Ⅲ 制度の拡充と新たな発想へ

(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¹¹⁾。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らうか。

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¹²⁾。復興基金は、地元自治体の出損と起債によって都市銀行から借款をし、そ

の利子補給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¹³⁾。

仮に、国の財政原則の制約を受けず、阪神・淡路の復興基金(9,000億円)で実際に使用された4,000億円が、1995年中に迅速に生活再建費として世帯当たり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9,000億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¹⁴⁾。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。

(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。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¹⁵⁾。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。

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年度国勢調査による近畿地域（6府県）の世帯数837万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、 α を世帯当り資金支給額とすれば、次の関係が成立する。

$$\alpha x = (837 - x) y$$

この関係を図示したものが図2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、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。

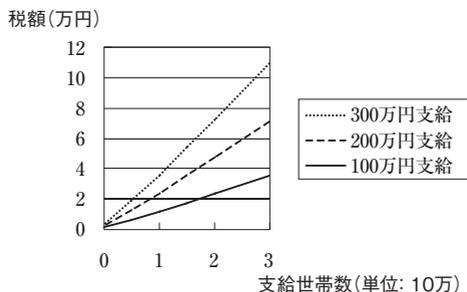


図2 支給額と税率の関係

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。復興政策はそれなりに機能したが、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。

【注】

- * 本稿に含まれる意見は筆者の個人的なものであり、復興制度研究所や同第3部会の見解を示すものではない。
- 1) 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) 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。
 - 3) 林（2005）、永松・林（2005）参照。
 - 4) 関東大震災の被害額算定においても、45億円（日銀）から101億円（大蔵省）と大きな算定の開きがあり、混乱がみられた。
 - 5) 池田（2002）参照。
 - 6) 豊田（2001）参照。
 - 7) 間接被害の推定に関する研究は、ノースリッジおよび阪神・淡路の経験を通じて専門家間で過去10数年間に急速に進展したものである。中央防災会議の推定は最近の研究成果を十分に取り入れており、経済学的な考慮もなされている。
 - 8) 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。
 - 9) 林（2005）、pp.389-390。
 - 10) 例えば、新潟県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きている。
 - 11) 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。
 - 12) 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。
 - 13) 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することができる。

- 14) 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。
 15) 関東大震災以後の大災害のたびに混乱した議論がなされてきたが、これらの制度は画期的な制度構築に少し近づいたものであるといえよう。豊田 (1997) 参照。

【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
 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
 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
 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)