

# 震災・災害復興への一考察

——現地陸前高田市訪問・インタビューから——

谷 垣 和 則

## 0. はじめに

東日本大震災が発生してから2年以上になる。さまざまな対策は、震災前は、防災、減災、各種シミュレーション（訓練・経済復興）、震災直後は、生命、生活、それから、復旧・復興へと繋がって行く。本稿では現地訪問による現状報告と、それを踏まえて、これら諸対策のうち経済学の視点を含んだ復旧・復興を考察する。経済学から復興についてはじめ通常考えるのは、産業連関と地域マクロモデルである<sup>1)</sup>。「早く復興しないと負のスパイラルが進む」、「復興の順位からすれば移出基盤型産業がまず優先されるであろう」とか、「地震保険の拡充や融資の優遇、利子免除」などが考えられる。一方この間陸前高田市を中心とした2回の現地訪問とインタビューから、今おかれている不条理な状況や、通常の経済理論分析だけでは推しはかれない復興への手があるのが分かった。阪神大震災や東日本震災の経済系文献、それにアメリカ9.11テロの犠牲者補償基金などを踏まえて、本稿では、現地訪問や現地の状況と、さまざまな既存の復興手段を概観するとともに、これまであまり議論されてこなかった復興への考え方や手段も考察した。

次の第1節では、陸前高田市における復興支援と実態報告、第2節では復興にむけての諸施策（既存）の概要、そして第3節では、災害復興基金創設の提言を中心としたこれまで議論されてこなかった復興策を考える。今回の大震災では、阪神大震災の経験が活かされてきてはいる。この間多くの書物・論文が出されているものの<sup>2)</sup>、大震災でも場所によって被害の程度や深刻さは違い、阪神とも状況が異なることから、まだ議論は落ち着いておらず、議論が一定の方向に定まるのは時間がかかるであろう。

本稿での諸提案は、この議論の一里塚となれば幸いである。第3節の新しい手段としての復興基金創設は、仮に本格的に導入するのであればさらに詰める点はあるものの、強調したいのはむしろそのセイフティーネットとしての政府のあり方としての設計思想である。阪神大震災での個人資産へ寄与するようなことはできないという政府の見解は、法的には正しいようにも見えるが、それは正しくはそのような法律がないことである。今後も現状でよいかといえどももちろん、そのようなことはない。隕石がぶつかるような超巨大な災害は別として、現在想定されている程度であれば、みんなで支え合うという、「互助」の精神をさらに政府の手で組織化すべきであるという考えである。東南海地震、洪水、噴火など自然災害からの復興に関し、総合的な網を掛けて、国民全体を守り経済的に保障するという発想が必要である。

## 1. 現状の復興支援と実態 陸前高田市

### 1.1. 住宅

住宅再建の支援は阪神大震災のときと比べると、被災者生活再建支援法の生活再建支援制度によって充実している。住宅の被害の程度や住宅の再建方法に応じて最大300万円の支給がある。借家の場合、アパートの借家人も受給できる。ただし住んで生活している人のみで、事業所や工場、別荘、投資物件は除かれる。また、応急修理を行う場合には「住宅の応急修理制度」で1世帯当たり最大52万円の援助を受けられる。

最近整備された個人版私的整理である被災ローン減免制度は、いわゆる二重債務（ローン）問題の解決になるかといえ、そうではない。実際、実績数は276件のみである。ローンの減免にとまなう債権放棄の負担は、ローンを組んだ債務者である銀行側にあるため、進まないのは当然である。ブラックリストに載らず、義援金や預貯金がある程度（義援金・預貯金、500万円まで）残せることから、通常の自己破産よりはましな程度である。しかも地元関係者によれば、例え銀行が引き取っても、銀行側としてはその土地を売るあてもなく、結局元の持ち主へ土地の買い取り要求とセットで提案することから、現金は残らないとのことである。

一軒当たりの義援金は、阪神大震災と同様被害が大きい時は、配分額は不足する。つまり被害が大きくなっても、その分義援金は増えない傾向にあり、比較的規模が小さいときは一軒当たりの交付金は大きくなる。家が全壊しても今回の義援金配分額は200万円もいかない<sup>3)</sup>。この辺が義援金の限界である。2重ローンの問題は有名であるが、現在は利子補給が数年間続くのみであり、利用者も少ない。これには先行きが見えない中で新たな借金ができない状況を反映している。

2013年3月現在、陸前高田市の住民票ベースでは、震災前の人口2.4万人が2万程度に減少している。しかし実際は、もっと少なく1.7万人もいないのではとの指摘もある。震災関連の死者行方不明者は2000人弱で、そうであれば残り5千もの人がどこかに転出したことになる。市では元の土地に再建するのではなく、都市計画を引き直して、高台移転や沈んだ土地の嵩上げを5m程度し、さらに防潮堤も建設して、再度同じ津波や揺れが来ても被害が出ないようにする方針である。安全性を重視すればこうなるが、時間がかかり、今からでも少なくとも3年かかるのではと考えられる。いまでも人口が減少していることから、復興に時間がかかればかかるほど、さらに人口が少なくなり、復旧のスピードも大切となってくる。

### 1.2. 事業所

人の転出とかかわってくるのは、事業所の復興である。住居と違って、事業所は私企業で公益ではないなどの理由で、家ほどの支援はない。それでも商店であれば仮設店舗の建設は国が行っている。陸前高田市商工業者約700のうち、約600が被害に会い、商店主が直接亡くなった、これを機に廃業したいとか、再建できる余力や意欲がない、などの理由で、再建できているのは50%程度（2012年8月）である。商工業以外の事業所については不明である。

8割以上が被害にあっていて、都市計画がようやくまとまりかけている現状で、先行きが見え

ず、事業所も本来は資金を調達し再建に踏み切りたいのであるが、「今は借金をしてはいけない」（商工会議所 事務局長 2012年8月）が実情である。このため事業所の再建は不十分で、雇用が戻らず結果としてさらに人が出ていく状況である。このような状況で、政府が建てる仮設店舗への入居は有効な復興策となっている。ただし、被災が広範囲にわたる場合は、商圏人口減、住まいや交通網激変のなかで、十分に以前ほどの客が戻ってこないとか、戻って来てもその客は一時的な復興関係者などが多く、将来の不安を抱えながらの再開になっている。

事業所の復興で有効な政策として、被災企業の施設や設備復旧費の多くの部分を支援するグループ補助金がある。正式名称は「中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業」である。中小企業のグループが復興事業計画をつくり、県と中小企業庁に地域経済や雇用、コミュニティーに役立つと認められると、復旧費の4分の3が助成される。現地のインタビューではよく聞き、有効な対策となっているようである。

現地で復興できた事業体は、資金のストックがあり、一定の需要が見込め、再開にあたって、人や材料・資材・部品の調達が可能である、などの条件が整ったところであった。陸前高田市のように、中心市街地が全壊しているところでは、例え資金があったとしても、経済システムが一旦破綻してしまっている以上、震災前との乖離が大きく、元の顧客が戻ることや、同様な労働者の確保は難しい。例えば、高台に開業できた診療所では、以上の条件がたまたま整っていた。ただしこの診療所では、患者はまだ元の水準に戻ってはならず6、7割程度である。この要因には、市全体の人口減や、移転した診療所周辺の人口が少ないこと、バス網の変化などの要因が大きい。また訪問した気仙沼市の仮設商店街「気仙沼鹿折復幸マルシェ」では、今は、客数はまずまずではあるものの、実際は商店街の商圏ではなく、復興関係者や訪問客といった域外の人々などが下支えをしていて、将来はどうなるか分からないとのことであった（2012年8月）。この商店街の周辺の家は、ほとんど流されていることから、確かにどこから客が来るのか不思議であった。現地訪問では、公設市場、公営住宅などの要望があった。事業再開や家の本格的な再建には大きなリスクが伴うことから、当面は仮設店舗・住宅の先として、恒久施設を市などが建設し、賃貸の形で復興事業者が入居することがこれらの地域には有効であることがわかった。

仮設店舗は、建築基準法ではプレハブでは2年と決まっていることや、地主との契約切れや復興計画との関係で、いつまでも営業はできない。例えば先ほど例に挙げた仮設商店街「気仙沼鹿折復幸マルシェ」は、2mのかさ上げが予定されていて、代替地が見つからなければ廃業になる。今このような地域では、仮設の形での復興の段階からもう少し先を見据えた段階に来ているといえる。国による仮設店舗建設は有効であるが、その後を考えたときには、都市計画や町の復興状況にも左右されることになる。地域の長期ビジョンの提示や早期の復興プランが必要となる。

## 2. 復興にむけての諸施策（既存）

### 2.1. 寄付を2分の1程度とするファンドの活用

義援金は、私企業は儲けを目的とすることから、民間の事業所には配分されないことになって<sup>4)</sup>。同じように被害にあっていても、住宅という私用の目的には義援金が下りても、地域に雇

用や所得を生み出し、地域貢献している事業所には、義援金が配分されないのは、不公平であろう。このような事業所こそ復興の要であり、復興した事業所で雇用され、収入を得て生活の目途が立てば、転出する必要はなくなる。

廃業しかけていた事業所は震災を機会に事業をやめ、一方順調でたくわえがある企業は再建の余力がある。しかし順調であっても内部留保がないとか、新規投資の設備が被害を受けたとか、このようなレベルの企業を救う手だてが必要である。一方前述したように新たな借金は重荷になる。義援金はどこに行くかわからないと考える人もいる。このようなことから再建意欲がありかつ事業内容がしっかりしているが、借りる余力がない事業所に、ファンドとして、半分寄付半分貸し付けの形で事業資金を融資する。これによって借金が半分になるので、かなりの効果が見込める。一方借りる方では、1000万円寄付してもらうのは有効であるものの、さらに有利子とはいえ1000万円が加わることから、資金が2000万円ほどに上積みすることに繋がる。銀行側は当然融資はやりやすくなる。

実際には資金のマッチングがうまくいくかという問題や資金配分の問題、つまりどの企業にどの程度の資金配分を行うかの優先順位の問題がある。優先順位では最もリスクの低い企業だと、このマッチングファンドは必要がない、むしろ100%融資では返済がやや困難と予想されるような企業に貸しつけが有効であろう。この方法は義援金の新しい使い方になる。つまり、義援金と融資を合わせた、単なる給付よりも投資資金としての活用である。

## 2.2. 公的な商業、住宅施設の建設

たとえ保険が整備されて再建資金があったとしても先行きが見えないとき、事業所は仮設であっても再建に踏み切れず、踏み切ったとしても労働者や部品調達に便利な別の場所に建設をすることがある。借金をして恒久的な建物で事業所を構えるのはさらに困難が伴う。家の保有者もたとえ保険が出て再建費用があっても、その後の生活が不明のときは自己の余裕資金を増やすために、あえて大きな支出を控えることがある。

このような場合、賃貸方式が望ましいであろう。例えば商店であれば、政府が建設した仮設店舗で初期費用を浮かせ、かつ客の動向がわかり安定してきてから、そのうえで、町の復興プランに乗る形が望ましい。この前半は現在の手法であるが、仮設店舗から通常の恒常的な店舗に移行する時も、自己所有の店舗を開設するのが不安である時は、公設市場を建てるか、あるいは別の場所に公営の店舗を建てて、そこに入居することを勧めることをする方法がある。住宅でも同様で、自分の家を、ローンを組んで建てるのが不安であるときは、市が建設した市営住宅に入居することになる。つまり借金ではなく賃貸方式にして、借りた店の賃貸が払えなくなったときは、店を閉店すればよく、自己の店舗を持つ時よりも借金は残らなくなる。市営住宅も同様で、勤務先が上手く再建できなく、仕事がなくなった時でも、ローンを払えなくなって借金が残るよりもいいであろう。事業所も、仮設工場や賃貸の手立てが可能であれば必要であろう。結局リスクを政府・地方自治体に分散させ、個人が背負わないようにすることになる。

この方法だと、入居が進まず空き家や空き店舗が増えるという事態が発生し、公設市場が空商店街になることがある。この場合公的機関が債務を最終的に背負うこととなる。公的機関がリスクをとるとするのはこういったことが考えられる。また規模をどうするか、つまり賃貸物件数や

広さをどうするかは難しく、件数が少なすぎると入れない人が出て批判され、余ると公的な債務が増えて批判されることになる。たとえ債務を背負うことがあっても、その程度にもよるものの、その分復興が進み人口減が少なくなれば、市の税収分も含めて、それほど大きな問題にはならないであろう。

### 2.3. その他

#### （起業家支援）

被害にあったところでは土地や人が一時的に流動化する。これはビジネスチャンスでもある。もともと地方では働く場がそれほど多くない。それならば、地方で起業し、事業を起こすことを促すことが必要であろう。地域の活性化には、起業家は出身者でなくても構わず、たとえば商社やコンサルティング会社との共同でもよい。この事業には、漁業や水産加工を活かして、都市部の消費者と繋ぐ方法も考えられる。

#### （防災・安全、復旧スピード、景観・暮らし）

陸前高田のすぐ南にある気仙沼市では平野部の土地が相対的に狭く、比較的すぐ高台に逃げられることから、気仙沼市の住民には、海が見えなくなる高い防潮堤は必要なく、いざというときは逃げればよいという人がいる。現在気仙沼市は、住宅地は危険なところには立地させず、一方事業用地は1.8mの嵩上げで対応する方針である。陸前高田市とは違う対策である。このように場所によって状況は違い、一律の対応は難しい。被害の程度や地域住民の考え方で、このバランスの選択が行われることになる。

## 3. 今後考えられるさらなる有効な政策（新規）

### 3.1. 今後考えられる諸施策

#### （リスク低減）

陸前高田市のように、中心市街地が壊れているところでは、この先どうなるかわからないことから、さまざまな局面で事業者、生活者ともリスクが増す。元に戻るには時間がかかり、どこまで戻るかも不明で安定的になるには時間がかかる。このとき資金が必要であっても、貸すほう借りる方、両方ともリスクの高まりから、融資が進まなくなることが多くなる。商店は客がどこまで戻ってくるかわからず、その客も店によっては、域外からの支援者が多くやがていなくなることも予想される。勤務先が不安定になれば、住宅ローンも同様に借りることができなくなる。

リスク低減には以下も含めていろんな方法が考えられる。被害が深刻なところほど、経済システムが壊れていることから、安定に向かうまでが時間がかかり、その分、復興が遅れ、街が衰退することに繋がることから、諸政策を早め早めに実行する必要性がある。

#### （防災、減災以外の復興シミュレーション）

いろいろな場合を想定して、あらかじめ準備をすることで、いざ震災となった時に、復興に向けて、先を見通すことができる。さまざまな場所や被害状況に応じて、復旧、復興に向けての手順を策定する。この手法を適用することで、復興に向けて何が障害になって、何をなすべきか、

あるいは防災、減災に何が必要で、さまざまな取り組みに関し何が過小で何が過剰かの判断ができることになる。復興への机上訓練であるが、これまでの事例を参考にどのようにして復興へ繋げていくのか、ソフト面の充実は今後の課題である。日頃の備えで防災・減災が基本であるものの、現時点で今後震災による被害が想定されることから、復興へのシミュレーションが、早期の復興プラン策定に繋がり、震災後の地域経済の落ち込みを減らすことになる。つまりシミュレーションは将来の生活の不安を減らし、リスクを減らすことに繋がる。これには次に述べる特別立法も含まれる。

#### （大規模災害地域法案、震災経済特区法案）

迅速な復旧と新規事業のために、通常法律では想定していない事態からの復旧・復興に向けて特別法の制定をおこなう必要がある。新たな都市計画は時間がかかり、さらに高台への移転となるともっと手間がかかる。特別法には特区なども含まれるが、現地でのヒアリングでは、経済特区については、申請への手間がかかるとか、資金の使い勝手が悪いなどがいわれている。土地問題をどうするかは大切で、都市計画を最初からやり直し、土地の置換などを実施するのであれば、通常かなりの時間がかかり、復興のスピードが落ちていく。有事の際の特別措置が議論されたことがあったが、それと同様に、どのようなときにどのような立法をするのかという、議論やシミュレーションをしておく必要がある。

この問題に関し、「大規模災害復興法案」が閣議決定されている（2013年4月12日<sup>5)</sup>）。復興対策本部設置や復興委員会を定めた法案は、震災から成立までに約3カ月、農地転用などの許認可を緩和する特例などを定めた復興特別区域法成立には約9カ月かかり、被災自治体が復興を進める上で障害となったといわれている。この措置によって都市計画を迅速に進めることが期待される。この条文が、はたして、現地の方々の評価に十分耐えうるものか、抜けているところは何か、あるいはどこまで効力を発揮しうるかは、今後の課題になるであろう。また、事業の復興促進のような文言はなく、あくまでも都市計画など震災後直後からのインフラに関する部分が多く、この点今後現地訪問の時にヒアリングをしていきたい。宮城県庁でのヒアリング（2012年8月）では、事業用地の募集をしたものの、従来の物流関係の再建が多くて新規がほとんどなく、復興の促進までは行っていない現状があった。震災経済特区についても法案ができたものの、様々な問題が指摘されている<sup>6)</sup>。このあたりは、もう少し落ち着いたときに、点検、再見直しの必要があろう。

#### （傾斜配分）

経済理論では移出・基盤型のほうが波及効果は大きく、この事業に傾斜配分をする考えがある。波及効果が大きいほど優先順位をつけて、そこに資金を投下し、これにより長期的にその地域の落ち込みを減らし、復興へのスピードをあげることが考えられる。山口（2001）によれば新規よりは既存の方が波及効果はある。おそらくは、その取引先が既存のほうが地域に根差して昔から操業していることから、新たに誘致するよりも効果は大きいと考えられる。ところが陸前高田市のように、大きく破壊されたところでは、取引先も同時に全壊している場合があり、このとき新たな取引先を開拓できなければ、たとえ建物を建てても操業できなくなる。

移出・基盤型ではない地元の商店はこの考えでは後回しになる。しかしこのような二次需要でも、地域住民がやむを得ず域外から購入しているのであれば、再開が可能で、その商店から雇用や二次需要が生まれる。いずれにしても、陸前高田市のように地域全体が大きく破壊されている

ときは、優先順位を付けるのではなく、復旧できるところから再開するのが望ましいであろう。

### 3.2. 災害特別保険基金の設立

震災後直後は生命や、生活の確保が優先され、そこからは復旧、復興へと移り変わっていく。この基金は復旧・復興にあたってのことである。今の高福祉時代、国民が安心して暮らし、かつ不当に理不尽なことがないようにするのが、必要であろう。このような観点から、ローンを組んで新築の家を建てたにも拘わらず、一日も住まずに家が流された方がいるということを実際に聞くと、今の時代においてこのような理不尽をなくし、災害によって不幸な目に合うというリスク対策を行うのは政府の勤めである。このような総合保障をすることが、地域の復興にどこまで役に立つかどうかは、市町村や県の復興方針とも関わる。しかしながら少なくとも、今よりも復旧・復興が進み、個々の人や企業のレベルでは、理不尽さが減り、全体としては現状よりも落ち込みを減らし、また社会全体に安心感をもたらすであろう。

#### 3.2.1. アメリカ9.11テロにおける補償

災害特別保険基金の参考になる新たな補償例としてアメリカ9.11テロの事例を紹介する。9.11テロの被害額は、人的損失が1.1兆円、実物被害が2.7兆円、間接的な被害が6.5から8兆円と言われている<sup>7)</sup>。シンクタンクのランド・コーポレーションのレポートによれば、9.11に伴う補償は、「保険」、「義援金」、「政府資金」、「損害賠償」に分けると、総額5.7兆円のうち、保険が2.9兆円、政府が2.4兆円、義援金が0.4兆円、そして損害賠償はほぼゼロであった<sup>8)</sup>。事業者への補償比率が高く、この事業者への支払のうち7割程度は保険で残りが政府による拠出である。またただちに犠牲者補償基金が創設され、テロの犠牲者を対象に、生涯予想年収から保険金を控除した金額、約1兆円が拠出された。これが個人への補償のうちの大部分を占めた。全体に占める割合では保険の割合が高いものの、政府の拠出も多い。

一方被害額が810億ドル（9.3兆円）と推計されている2005年ハリケーンカトリーナの中では、このような補償基金は設けられなかった。9.11はアメリカにとって、真珠湾攻撃以来の特別なものであり、別格であるという思いがアメリカ国民にあるようである。犠牲者補償基金は事件発生後わずか10日で議会において承認され、33か月以内に支払が終了したということは、驚異でありそのスピードに賞賛できる。また同時に国家として9.11に対抗する意思も感じられる。国家としての意思や方針があれば、このような迅速な補償ができる例となる。

#### 3.2.2. 災害特別保障基金の設立

##### （概要）

リスクに対し、一般的には各種保険でカバーするのが通常であり、これによって安心して生活や事業展開ができる。保険は一種の互助会であり、義援金も互助会での一種であるが、これには限界がある。9.11でもかなりの義援金が集まっているものの、やはり限界があった。また既に述べたように、義援金は困窮していても、地域の雇用を担う民間の事業所には、民間企業は営利団体だということで配分されない。政府が民間の保険でカバーできないときは、公の互助会組織として、政府が機能するようにするのが、この基金の考え方である。

具体的には「住宅・事業所を問わず、少なくとも災害（震災）前の状態の価値に等しいだけの保障を行う」ことを目的とした災害復興基金を設置することである。災害（震災）前の状態の価値とは、減耗分を除いたものであって、再建費用の全額ではない。地震保険の存在から、リスク対応は地震保険で十分かといえばそうではない。地震保険は住宅に対しては、最高1000万円が拠出されるが、火災保険に比べると補償内容が十分でなく、かつ政府が後ろ盾となっていて、保険会社の負担が大きいときは政府が補償を行うことになっている。事業所対象の災害保険には、政府は営利企業の支援は公益ではないという考えもあって関与していない。また国内においては地震を起因とする火災には保険はほとんどカバーしていない。

社会全体で自然災害という不幸な出来事に、相互扶助の精神で助け合い趣旨から、復興基金は政府が関与し、資金力があろうがなかろうが被災者全員公平に、少なくとも実質査定被害額を渡すことが必要であろう。火災保険が下りることでもむしろ金銭的に豊かになることから「焼け太り」という言葉がある。医療保険も同様に金銭的に余裕ができる場合がある。今回の震災ではこのような言葉は聞かない。通常のリスクに対して、地震への備えが十分ではないことの反映である。

#### （政府は自然災害に対する保障を行うのか）

この基金に対する考え方は、社会保障制度、例えば公的年金制度と同様な制度設計である。社会保障制度に関する勧告（昭和25年社会保障制度審議会）（抜粋）によれば<sup>9)</sup>、「いわゆる社会保障制度とは、疾病、負傷、分娩、廃疾、死亡、老齢、失業、多子その他困窮の原因に対し、保険的方法又は直接公の負担において経済保障の途を講じ、生活困窮に陥った者に対しては、国家扶助によって最低限度の生活を保障するとともに、公衆衛生及び社会福祉の向上を図り、もってすべての国民が文化的社会の成員たるに値する生活を営むことができるようにすることをいうのである。このような生活保障の責任は国家にある。この制度は、もちろん、すべての国民を対象とし、公平と機会均等とを原則としなくてはならぬ。またこれは健康と文化的な生活水準を維持する程度のもものたらしめなければならない。そうして一方国家がこういう責任をとる以上は、他方国民もまたこれに応じ、社会連帯の精神に立って、それぞれその能力に応じてこの制度の維持と運用に必要な社会的義務を果さなければならない。

・一、国民が困窮におちいる原因は種々であるから、国家が国民の生活を保障する方法ももとより多岐であるけれども、それがために国民の自主的責任の観念を害することがあってはならない。その意味においては、社会保障の中心をなすものは自らをしてそれに必要な経費を醸出せしめるところの社会保険制度でなければならない。二、しかし、わが国社会の実情とくに戦後の特殊事情の下においては、保険制度のみをもってしては救済し得ない困窮者は不幸にして決して少なくない。これらに対しても、国家は直接彼等を扶助しその最低限度の生活を保障しなければならない。とある（下線は筆者）。戦後に書かれていることから、時代背景を考慮しないとイケないものの、最初の下線のその困窮の一因に、震災をはじめとする自然災害が入ってもおかしくない。「保険的方法又は直接公の負担において経済保障の途」において、現状は直接公の負担のみである。保険方法による経済保障を実施し、社会保障の一環として、セイフティーネットの構築を果たすべきである。

### （災害時の公的支援との関係）

佐藤（2005）は、災害時の公的支援との関係について、主に阪神大震災以後の住宅支援や地震保険等を中心に、議論を展開している。阪神大震災後は住宅再建についてはこれまでよりは充実されてきてはいる。しかしながら「救済の範囲と水準については合意がまだ見出されては<sup>10)</sup>ない」のがこの時点での現状であり、それは今も変わってはいない。本稿では災害後の公的支援は、困窮者であってそれ以上は、強制または任意の保険制度が望ましいと考える。資金源は、公的支援は税金で一時的であり、それ以上は積立で賄うのが明確であろう。この点でグループ補助金は必要であるものの、今後はこのような積み立て基金で賄う方が経済合理的であると考え。つまり困窮者は公的支援を行い、その次は強制保険、それにプラスアルファしたい場合は任意保険の順が望ましいであろう。

### （物的保障と人的補償、減耗分を除くか否か）

補償は、建物等の物的補償と、人的補償の2つに分かれる。東日本大震災では生命保険は2万1千件に対し平均で760万円支払われている。ただし払えないぐらいの被害が出たときは、支払われないことになっている<sup>11)</sup>。保険金が支払われるのであれば、政府は関与せず、被害が大きく保険金が支払われないのであれば、政府が保険料を払い続けてきた人々を対象に民間に代わって払う方法が考えられる。生命保険は広く普及していることから現状でもいいと考えられる。ただ民間の保険会社が払えないぐらいの被害のときに、政府がどうするかは今後考えなければならないであろう。

建物については、古いのも新しいのも一律に復旧までの費用、つまり再調達費用を拠出するのか、それとも減価償却分つまり減耗分を取り除いてかの選択肢がある。事業所であれば通常は減価償却分を積み立てていることから、減価償却分を取り除く支払いで、結果として、古い建物であればあるほど減価償却費の積み立ては多くなるが、基金からの補償金は少なくなり、新しい建物はその逆である。このことから、減価償却費を積み立てていれば、震災後、補償された資金プラス自己資金は、古かろうか新しかろうか同じになり、再建費用は同額になって、公平に再スタートの準備ができる。なお、上述したグループ補助金は一律型である。現行のグループ補助金であれば、古い設備の事業所ほど、資金の余剰があることになる。なお、原価償却費を積み立てていない企業があるとすれば、それはその企業の自己責任である。

一方住宅では減価償却の積み立てを必ずしも行わないことから、古い家に住んでいる人が家の再建費用を積み立てているわけではない。通常の火災保険の場合古い新しいに拘わらず、一定の保険金が拠出されている。このことから再建費用を拠出する方法が考えられ、住宅は再建費用をすべて、事業所は現在価値分のみという切り分けもできる。しかしこの場合、例えば大きな古い家に老夫婦のみが住んでいるときに、大きな家の再建費用を拠出するのかという問題が発生する。これが問題であるとすれば、減耗分を除いて支払い、それで再建できない場合は、代わりに公営住宅に住んでもらうなどの方法が考えられる。

### （事前徴収か事後か）

事前徴収、つまり保険方式の場合、事後と比べて補償用の資金を改めて徴収する必要がなく、そのリスクに応じて徴収することが可能になる。この結果費用負担や、受益と応益の関係がはつきりし、市場原理で防災が促進されることが期待される。つまり、危険な地域や耐震補強をして

いない建物や、低湿地帯など津波や洪水に会いやすい地域ほど保険料を高く徴収し、価格メカニズムで防災への備えが可能となる。しかし通常の保険であると、一年に一定数の事故等が発生することで支払いが発生し、一年毎の決算で余れば、保険料の還付をすることができる。地震等の自然災害はそれがないため、基金が貯まってくることや、逆に大地震で不足することが考えられる。貯まった場合例えば10兆円で徴収をやめると、もしも50年後に地震が起こった時、払った人々と受益を受ける人々が異なる問題が生じる。これには例えば働く期間に支払い期間を設け、一定期間を過ぎて、例えば70歳を過ぎれば支払った保険金を戻すことが考えられる。

一方事後であれば、お金を改めて徴収する必要がある。保険ではなく補償的な意味合いがでてくる。原資は税金か国債になる。税金だと目的税の形で徴収するかそうでない一般財源からに分かれる。目に見える形のほうが分かりやすいので、目的税的に、通常の税に上乗せする形が望ましいであろう。しかし、法律では、この資金拠出は、最低限度以上の生活や事業所用の補償と<sup>12)</sup>いった、個人補償の側面が強く、これを行うのは根拠が必要であるという意見がある。生存権が脅かされているもっとも困窮している人への援助はあっても、それ以上はむしろ社会保障の一環で、保険方式、つまり事前徴収方式が望ましいであろう。また、基本的に事後徴収の保険方式は通常行わない。保険方式の方が長期的にはリスクに応じた負担ができるため、公平性は担保できかつ効率的な備えへの促進ができる。ただし負担と支出の時期がずれることがあり得るため、上に述べたような返還などを考える必要がある。

#### （範囲と資金量）

基本コンセプトは、民間保険が十分機能しないところに、政府が関与した皆保険で、安心を構築することである。したがって、政府が民間保険がカバーしていないリスクに対応するのが妥当であろう。民間保険がカバーしていないリスクとは何かの範囲を明確にする必要がある。新しい保険が出たときに、どうするか、周知徹底していない保険をどうみるかなどの問題が考えられる。

基金の積み立て資金量はどの程度が望ましいであろうか。難しい問題である。仮に10兆円を目途とすれば、毎年5千億円積み立てるとすれば20年程度で可能になる。今回の大震災でもこの程度あれば十分対応は可能である。しかし東南海大震災だとこの額では収まらない。このときは、さらに積立金を増すか、不足するときは特別債権を発行する方法もある。この点は今後詰めなければならない問題である。

#### （保険金を差し引くか否か）

支払いのときに保険金を差し引くか否かの問題がある。9.11テロでは保険金を差し引いている。差し引くと、これまで保険金を払ってきた人とそうでない人で不公平感がでる。また保険金に入らない人が増えることも考えられる。これは保険の内容によるであろう。さらにこの基金を発足させるのであれば、今の地震保険との整合性をどうとるか、詰めておくべき問題がある。

## 4. おわりに

東日本大震災を機に、防災への意識が高まり、防災・減災へ向けた動きが加速されるであろう。今回の大震災では揺れによる建物の倒壊被害が比較的軽微だったのは、阪神大震災以後の耐震化

が大きい。津波が今回盲点であって、このような備えの不備をなくし、何をどこまで備えることができるかが焦点になる。しかし、今回の揺れの大きさや種類がたまたま耐震化と合致していただけであって、今後の大震災の揺れに耐えられるか否かは別である。防災は、どこまで対応するかということで、1000年に一回に耐えうるために、町ごと造りを変更し多額の資金を投入するか、あるいはしないのかという問題がある。

最近の被害を見ていると「想定外」が多い。つまり備えていても限界がある。地球温暖化で洪水の可能性が高まっているのは明らかで、大洪水も含めて自然災害があれば、これにそなえて町ごと高台となると、平野部では無理な話であろう。この他富士山などの活火山の噴火もある。いずにしても、自然災害とは今後も付き合っていかなければならないことになる。

想定外をなくすには前例に捉われず、様々なリスクに対応するしかないが、一方そのリスクも分からないのが多い。このため事前対策の防災のほうが効果があるものの限界があるため、事後の効率的な対応が大切となってくる。今回の教訓を活かして様々な対応で臨むしかないであろう。今次の提案で、災害補償基金は、資金保障（補償）の考え方を問うものである。再建できたものの、二重ローンで苦しんでいる方や、自宅等すべて担保に取られている方、さらには再建にまでたどり着けない方を救済する手段として、より抜本的な解決策の提示である。また同時に地震も含めた広範囲な自然災害を対象としている。震災は被害が大きいので人々の目に触れるが、あまり目に触れない地方山間部での洪水・地すべりからの再建も含めた、より公平な再建支援の提案でもある。

なお、今回の震災の復興に対しこの基金はどこまで役に立つかといえ、基金の適用を今次の大震災の被害者に遡及適用することで、現地の人々の助けにはなる。また社会全体の安心感の醸成につながる。次回の大きな被害時には、今回の教訓を活かしたものを1つでも増やし、社会における理不尽さを少しでも減らし、かつ他国への教訓になるようにするべきであろう。

#### 注

- 1) 芦谷・地主（2001）
- 2) 例えば、伊藤他（2011）、岩田（2011）、尾山他（2011）、林（2011）など。この中で林（2011）は阪神大震災後の委員等の経験を踏まえていて、より実感のあるものとなっている。
- 3) 仙台市 HP、東日本大震災災害義援金（<http://www.city.sendai.jp/hisaishien/1-3-8gienkin.html>）
- 4) 厚生労働省 義援金配分割合決定委員会（[http://www.jrc.or.jp/oshirase/l3/Vcms3\\_00002277](http://www.jrc.or.jp/oshirase/l3/Vcms3_00002277)）
- 5) 内閣府大規模災害からの復興に関する法律案（[http://www.bousai.go.jp/taisaku/hourei/pdf/houritu\\_youkou.pdf](http://www.bousai.go.jp/taisaku/hourei/pdf/houritu_youkou.pdf)）
- 6) 宮本（2013）
- 7) Thompson（2002）
- 8) Dixon and Stern（2004）
- 9) 厚生労働省ナショナルミニマム研究会第4回資料（<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000003xfq-img/2r98520000003z9o.pdf>）
- 10) 佐藤（2005）、p. 38
- 11) 財団法人日本生命保険協会 HP、「東日本大震災に係る保険金のお支払件数・金額について」、ここには「一般的に災害関係特約については約款上に、地震等による災害関係保険金・給付金を削減したり支払わない場合がある旨規定されていますが、今回は全ての保険会社がこの免責条項を適用せず、災害関係保険金・給付金を全額お支払いすることを確認しております。」とある。

12) 小山 (1996)

#### 参考文献

- 芦谷恒憲・地主敏樹, 2001年, 「震災と被災地産業構造の変化: 被災地域産業連関表の推定と応用」 国民経済雑誌183(1), 79-97.
- 伊藤滋・奥野正寛・大西隆・花崎正晴, 2011年『東日本大震災復興への提言』東大出版会
- 岩田規久男, 2011年『経済復興』筑摩書房
- 尾山大輔・澤田康幸・安田洋祐・柳川範之 2011年『震災からの復興: 経済学で未来を描く』経済セミナー 増刊号 2011. 09
- 小山剛 1996年「震災による財産被害と個人補償」法学セミナー NO.503, 66-69.
- 佐藤主光 2005年「災害時の公的支援に対する経済学の視点」会計検査研 No. 32
- 林敏彦 2011年『大災害の経済学』PHP 新書
- 宮本十至子 (2013)「復興特区税制とその課題」立命館経済学 61/ 6, 360-373.
- 山口純哉, 2001年, 「移出・基盤産業と震災復興: 移出および波及効果の産業復興の動向から」 国民経済雑誌183(1), 33-47.
- Lloyd Dixon and Rachel Kaganoff Stern, Compensation for Losses from the 9/11 attacks, Rand Corporation, 2004 (<http://www.rand.org/pubs/monographs/MG264.html>)
- William C. Thompson, Comptroller of the City of the New York (2002), "One Year Later: The Fiscal Impact of 9/11 on New York City".
- URL
- 仙台市 HP, 東日本大震災災害 (<http://www.city.sendai.jp/hisaishien/1-3-8gienkin.html>)
- 内閣府大規模災害からの復興に関する法律案 ([http://www.bousai.go.jp/taisaku/hourei/pdf/houritu\\_youkou.pdf](http://www.bousai.go.jp/taisaku/hourei/pdf/houritu_youkou.pdf))
- 財団法人日本生命保険協会, 東日本大震災に係る保険金のお支払件数・金額について (平成25年3月末時点) (<http://www.seiho.or.jp/data/billboard/disaster01/info02/pdf/info02.pdf>)
- 厚生労働省 義援金配分割合決定委員会 ([http://www.jrc.or.jp/oshirase/13/Vcms3\\_00002277.html](http://www.jrc.or.jp/oshirase/13/Vcms3_00002277.html))
- 厚生労働省ナショナルミニマム研究会第4回資料  
(<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000003xfq-img/2r98520000003z9o.pdf>)