

# 被害推定44兆円

## 1県1兆円規模の基金創設を

### 阪神・淡路大震災で有効だった、公費支援を柔軟に補完する仕組み

同志社大学 政策学部

教授 林 敏彦



甲南大学 マネジメント創造学部

講師 林 万平



東日本大震災の推定の被害額は、政府の16〜25兆円に対し、われわれの計算では44兆円のほった。莫大な復興資金の投入にあたっては、追加的な増税もやむをえない状況だ。阪神・淡路大震災では、被災者のニーズに対応した支援を行える阪神・淡路大震災復興基金の設立や、公的支援で生活再建を可能とさせる被災者生活再建支援法を制定してきた。復興にあたっては、金融機関の協力も不可欠だ。

### GDPの9%に匹敵する 直接被害

2011年3月11日、東北地方から関東までの広域を襲ったマグニチュード9の大地震とその後の大津波と原子力発電所の事故は、「巨大複合災害」としてわが国の災害史に残る大被害をもたらすこととなった。本稿執筆時点において、死者・行方不明者は合計2万7000人を

超え、警察に届けられないままの行方不明者の数は、いまだ不明のままである。

災害が発生すると、人命救助、被災者の避難生活の確保、がれきの撤去、仮設住宅の建設など「応急対応」が始まる。やがて発災後100日を過ぎるあたりから、個人、企業、国や地方自治体の「復旧・復興」に向けた取組みが始まる。今回の災害ではその道のりは阪神・淡路の場合よりもはるかに長く困難

なものになりそうだ。同時に、危機管理は今回の被災からの学習を中心として、次の災害に備える「減災計画」策定の段階へと進む。そして最後に、減災計画に基づいて、技術、法律、制度、基金のあり方等が実装され、社会は次の災害に備えることになる。

現在は、こうした危機管理サイクルの第一段階の真つ最中である。しかし、この段階においても、人的、物的被害の全体像

を推定する作業は急がれる。阪神・淡路の場合、港湾、ライフライン、高速道路、公共建造物、住宅等の減失資産額（直接被害）は早い段階でほぼ10兆円と推定され、それがその後の復興事業や復興ファイナンスのよりどころとなった。

このときの推定は、被災地域を500対メッシュに区切り、人海戦術で各メッシュ内の破壊状況を目視で確認し、被害推定額を積み上げる方法によって求

【図表】 東日本大震災の被害推定

県別	死者・行方不明者数	直接被害額
北海道	1人	218億円
青森	4人	181億円
岩手	7,863人	12兆4,561億円
宮城	16,184人	25兆5,947億円
山形	2人	52億円
福島	3,528人	5兆5,929億円
茨城	24人	398億円
栃木	4人	176億円
群馬	1人	82億円
千葉	20人	334億円
東京	7人	126億円
神奈川	4人	38億円
合計	27,642人	43兆8,042億円

(出所) 林万平 (2011)

る。このような大被害を目視で積み上げて推定することは、不可能ではないにしても膨大な時間を要する。そこで、われわれは統計的手法による被害額の推定を試みた。まず、消防白書の95年

(阪神・淡路大震災を含む) から09年までのデータを用い、死者・行方不明者と報告された直接被害額との関係

められた。結果的に、この直接被害推定は、5年後、10年後の検証作業においても、きわめて正確だったことが確認された。このような方法をとることができたのは、阪神・淡路の場合、大被害とはいえ被災地域がほぼ兵庫県内に限定されていたからである(一部大阪府内においても被害がみられた)。

災を含む) から09年までのデータを、死者・行方不明者と報告された直接被害額との関係

しかし、今回の東日本大震災の場合、被災地域は岩手、宮城、福島の3県を中心として、北海道から東京、茨城、神奈川までの南北500km以上に広がっている。岩手県の陸前高田市や野田村など、市村域の90%が津波に飲み込まれたところもあ

すでに政府は、東日本大震災の直接被害の大きさについて16兆25兆円という推定(内閣府ホームページ)を発表している。しかしながら、表に掲げたように、われわれの推定では、直接被害の総額は44兆円に達する(注)。これは10年のわが国GD

Pの9・0%にあたる。阪神・淡路大震災の直接被害額が前年のGDP比2・1%にとどまっていたのに比べて、これは甚大な被害といわなければならぬ。さらに、人的被害の大きさが判明するにつれて、この推定額は今後増えることも予想される。

## 復興財政規模は5年間に60兆円

こうした被害からの復興には官民あげての努力が必要となる。ここでは復興に要する資金に注目して、その必要性を、阪神・淡路の場合を手がかりに推測してみよう。

阪神・淡路では直接被害額10兆円に対して、復興に要した資金は、官・民合わせた5年間の総額で13兆円程度だった。ここから導ける予想としては、今回必要となる国および地方自治体の復興財政規模は、5年間に60兆円規模に達するということだ。しかも、資金調達需要は初めの2年間に集中する傾向がある。それを勘案すると、国および地方自治体の復興資金調達

は、11年度内に30兆円以上に達するおそれがある。

しかも公的資金の調達は緊急性が高い。予算の組替えだけでこれだけの資金を捻出できないとすれば、復興国債を発行するしかない。ただ、いかに災害復興のためとはいえ、たんに国債発行高を上積みするだけでは、国債市場の軟化が危惧される。

したがって同時に、利払い・償還を担保するための追加的課税措置が必要となる。論者によっては、日本経済の回復いまだしの現状で、新税や増税は景気回復に悪影響を与えると懸念する向きもある。しかし、それは平時の発想である。緊急時あるいは有事には、それに対処し、国民的支援と協力を引き出すことが必要となる。

ところで、阪神・淡路の場合、復興に要した財源は、公共財源と民間財源の比率が7対3であった。今回も同様な資金負担が必要になるとすれば、企業・家計部門はおよそ18兆円以上の負担を覚悟しなければならぬ。企業の自己負担分は、内部留保の取崩しと追加的借入れ等

がほぼ同規模となるだろう。家計については、貯蓄の取崩し、義援金・見舞金、支払保険金等が資金源となる。これに公共部門からの所得移転が加わる。いずれにせよ、公共部門も民間部門も、災害からの立ち直りには「強制支出」を迫られることになる。

## 阪神大震災では 14金融機関が 復興基金に協力

資金面での協力として金融市場に期待されるのは、先に述べた官民の資金調達に際えることであるが、それ以外にも「復興基金」の設立への協力が要請される可能性がある。復興基金は、雲仙普賢岳の災害時に初めて設立され、その後阪神・淡路および新潟県中越大地震に際しても設立された。その基本は、国の資金を民間資金に転換する、ある種のマネー・ローンダリングの仕組みである。

たとえば、財団法人阪神・淡路大震災復興基金は、震災直後の95年4月1日に兵庫県と神戸市によって設立された。基金の

規模は、設立当初は基本財産200億円、運用財産5800億円の計6000億円であった。その後、96年度末に運用財産を3000億円増額し、合計9000億円の基金が財団資産となった。事業資金としては、10年間の運用益約3500億円が、復興対策事業にあてられた。設立の仕組みは次のとおりである。

まず、①金融機関が兵庫県・神戸市に金銭消費貸借契約によ

って8800億円を貸し付ける（金利は5800億円分は4.5%、3000億円分は3%）。②兵庫県・神戸市がこの資金を全額復興基金に無利子で貸し付ける。③金融機関は兵庫県・神戸市に対する貸付を債券に替えてそれを復興基金に8800億円で譲渡する。この結果、兵庫県・神戸市が金融機関へ支払う利子（4.5%または3%分）全額が、債券の譲渡を受けた復興基金の収入となり、助成事業の原資として活用できることとなる。

協力金融機関は、基金

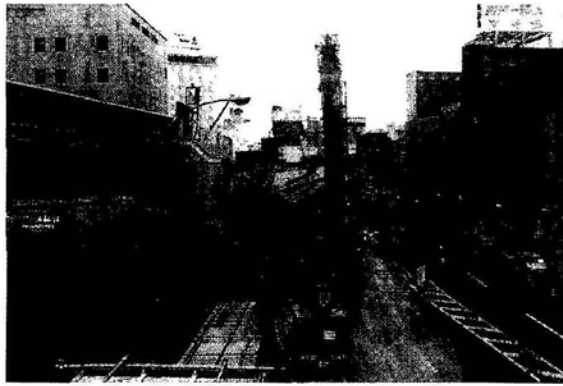
への当初の貸付債権をただちに復興基金に転売するため、利益も償還および利払いのリスクも発生しない。ただ借入れ主体たる自治体には、若干のリスクが存在する。阪神・淡路の場合、基金がスタートしたのは95年4月1日、自治体が支払うべき利子に地方交付税交付金を適用する立法措置が完了したのは、翌年の8

月31日だったからであ

る。

この兵庫県・神戸市の支払う利子については、地方交付税法附則6条の規定により普通交付税措置が講じられることとされたが、地方交付税による助成率は交付税対象となる運用財産から生じる利子の95%とされている。ただし、交付税対象分は運用財産の全額ではなかった。たとえば当初に増設された5800億円の10年間分については交付税対象が5000億円相当とされており、その後積み増し延長措置がなされた分については運用財産の2分の1または3分の2の部分が交付税措置の対象とされた。したがって、復興基金の運用益全体に対する交付税措置の平均割合は約75%となり、残り25%分は兵庫県と神戸市が負担することとなった。

この仕組みでは金融機関には損失が生じるリスクがない半面、利益もまったく生じないため、金融機関の参加が懸念されたが、結局14行の金融機関が協力してこの制度は設立された。このような基金が必要とされたのは、公費による直接支援は、



阪神・淡路大震災の直接被害は10兆円と推定されている（95年1月・神戸市内）

被災者のニーズにきめ細かく対応できず、手続的にも煩雑になるなどの事情から、機動性と柔軟性に欠けるところが大きかったからである。実際、復興基金

事業は、住宅対策、産業対策、生活対策、教育対策、その他対策の5種類に分類され、総事業数は113事業であった。

事業内容としては、被災者自立支援金の支給費が1441億円(構成比40.9%)、持家の再建・購入・補修に対する支援が564億円(同16.0%)、賃貸住宅入居者への支援393億円(同11.2%)、災害復旧資金借入れ等の支援364億円(同10.3%)の順となっており、これだけで全体の78.4%を占めていた。すなわち、復興基金事業では被災者の住宅確保と生活支援に重点がおかれていた。

いいかえれば、これらの内容は被災者または被災企業等に対する個人補償的な色合いの強い経費となっており、ここに公費による一般施策では踏み込みにくかった事業を基金が補完するという基金事業の特色が見受け

られる。

## 1県1兆円の

### 「東日本大震災復興基金」

こうした復興基金を介さなければ被災者の生活再建支援ができない状況を改善すべく、兵庫県内の生活協同組合を中心とする団体からの要請を受けて、阪神・淡路から3年後、政府は「被災者生活再建支援法」を制定し、公費による被災者の生活再建支援に道を開いた。その仕組みは、財団法人道府県会館が、地方自治体が相互扶助の目的で拠出する基金(財団内の特別会計)を運営し、災害時にはそのなかから支援金の2分の1を国が補助して被災者の生活再建を支えるというものである。

当初、この法律は公費による生活再建支援のなかに、個人の住宅再建費用は含まれないこととしていた。

その理由は、住宅は個人の所有する資産であり、公的資金を個人財産の形成に資する目的で支出することはできないからだと説明されていた。しかし、被災した農地の復興には公的資金が投じられることから、この理由は説得力をもたなかった。ようやく、この法律の施行から9年目、07年に至って法改正が行われ、生活再建基金は個人住宅の補修や建替えにも使用できることとなった。しかも、この基金残高は10年3月末現在540億円にすぎず、個人への支援額は300万円を上限とするなど、大災害に適用するには制約が多い。今回は、支援額上限の引上げも検討されているようだ。

あることにも注意が必要である。

#### 【参考文献】

貝原俊民(1995)「大震災100日の記録」ぎょうせい

林 敏彦(2011)「第1章復興の理念と目標 4 災害復興のフ

アイナンス(1)概説—基本的視点」、林 敏彦編「復旧・復興

編」災害対策全書(ひょうご震災記念21世紀研究機構、近刊)

林 万平(2011)「大災害による経済被害の迅速な推定に関する覚書」ひょうご震災記念21世紀研究機構、ワーキングペーパーWP

—2011—001 http://www.hemri

21.jp/kenkyusyo/kasudo/wp.html

はやし としひこ

66年京都大学経済学部卒、72年

米国スタンフォード大学経済学

Ph.D.大阪大学教授、放送大学

教授を経て現職。専門は経済政

策。

はやし まんべい

03年大阪大学経済学部卒、10年

同国際公共政策研究科博士課程

単位取得退学。ひょうご震災記

念21世紀研究機構研究員を経て

現職。専門は安全安心社会研

究。

(注) 44兆円と推定されるのはストックの減失額であるが、これは

09年末の日本の非金融資産総額

の1.75%、国富の1.59%で