

(大震災と日本経済)復興へ法的制約を見直せ

林敏彦 同志社大学教授

<ポイント>

- 阪神大震災でも法的枠組みが復興の制約に
- 支援の根拠法をつくるのが立法府の役割
- 被災地に新首都建設するくらいの構想力を

「原形復旧」にこだわらな 被災者に現金給付を

巨大地震、津波、原発事故という大規模広域複合災害に見舞われた東北から関東にかけての地域では、いま懸命に人命救助や、被災者の生活確保の努力が続けられている。やがてがれきの処理から復旧・復興の段階に入っていく。

筆者は1995年の阪神・淡路大震災の発生後、兵庫県の復興計画策定調査委員会などのメンバーとして震災復興に関わった。また、ひょうご震災記念21世紀研究機構が出版予定の「災害対策全集」の編集作業に携わり、その完成間近というところで今回の巨大地震が発生した。そうした経験を踏まえ、本稿では巨大災害有事の今後の見通しと政策対応のあり方について私見を述べてみたい。

大災害への対応を定めている「災害対策基本法」には、大きく2つの原則がある。ひとつは、災害対応では被災自治体(市区町村)が第一義的に責任を持ち、その自治体の資源の限界を超える災害にあたっては、順次上位の自治体や国に調整を求めるという「補完性」の原則であり、もうひとつは「現物支給」の原則である。避難場所への物資の供給、医療サービスの提供、仮設住宅や復興公共住宅の建設などは、この現物支給原則にのっとり行われる。

今回の大規模広域複合災害からの復興にあたっては、この原則の見直しが必要と思われる。被害の大きさを考えると自治体からのボトムアップ方式は機能しないと想像される。補完性の原則にとらわれず、国は調整だけでなく自ら事業計画を立て、予算執行責任を負うことが望ましい。

かつて、1923年の関東大震災では、国に「帝都復興院」が設置され、「帝都復興事業」が実施された。政府は「東北復興庁」といった時限組織と時限予算を早急に立ち上げるべきだ。

道路、港湾、空港、河川など社会資本の再建には国からの補助が適用される。激甚災害に指定された災害にあつては、国の補助率は最高80%となる。しかし、国費負担事業には「公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法(負担法)」の「原形復旧」という原則が適用される。被災直前の「元の姿に戻す」ということだ。それが「復旧」の法的定義となっている。

しかし元の姿に戻すことは不可能であり、意味もない。失われた人命や、生活や文化や産業活動は、たとえ土木施設が元に戻ったとしても帰ってこない。残された人々にできることは、失われた犠牲の上に勇を鼓して、新しい生活、新しい地域、新しい歴史をつくっていくことではない。関東大震災に際して帝都復興院総裁を務めた後藤新平が掲げたように「欧米最新の都市計画を採用して、我国に相応(ふさわ)しい新都を造営せざるべからず」との意気込みが必要である。

次に、現物支給原則も緩和する必要がある。生命、身体、財産への甚大な被害を受けた人々が、新しい生活を再建するために必要な資金を援助する必要があるからだ。

阪神・淡路大震災では、住宅を失った被災者から、住宅再建のため公的支援を求める悲痛な声があがったが、国は私有財産の自己管理責任を盾にかたくなに拒んだ。しかし、米国をはじめ、世界の多くの国々で、被災者支援に現金給付は行われている。

後に鳥取県西部地震(2000年)からの復興にあたって、当時の片山善博知事は、人口流出を防ぐという公共目的のために、被害住宅の再建に県費を投じることを禁止する法律はない、として公的支援を実行した。そもそも、農地が被害を受けたとき、私有地である農地や農道の再整備には公的資金が投じられる。

つまり、問題は私有財産制度にあるのではなく、災害で財産を失った人々に経済支援を行うための根拠法がなかっただけのことなのだ。なければつくればよい。それが立法府の役割である。被災者生活再建支援法が議員立法でつくられたのは阪神・淡路大震災から3年後、その法律に基づいて、家屋の再建に(限度はあるが)公的資金が投じられることになったのはさらに9年も後だった。今回はさらに大きな現金支援を盛り込んだ法律が必要だ。

このように、現在の法的枠組みでは、社会資本復旧においても、被災者支援においても、制約が大きい。制約を取り払う抜本的な見直しが必要である。

復興に必要な資金規模を現時点で見積もるのは難しいが、第1次近似として、ひょうご震災記念21世紀研究機構研究員の林万平氏の試算を紹介しておく。

まず、消防白書の過去13年分のデータを使用して、東日本大震災により人的被害が発生している都道県の経済被害額と人的被害者数の関係を分析し、東日本大震災による都道県別経済被害額の推定を行った(ちなみにこの方法によれば、6437人の犠牲者が出た阪神・淡路大震災の経済被害額は11兆円程度となり、実際の直接被害額10兆円に近い結果が得られる)。

3月15日時点の警察庁発表のデータを用いた推定によれば、最も被害が大きいと思われる岩手県、宮城県、福島県の経済被害額は順におよそ1兆7500億円、4兆3300億円、4兆4900億円であり、人的被害が発生している都道県の経済被害総額はおよそ10兆7400億円であった。しかし、被害の全容はいまだ明らかになっておらず、3月20日時点で死者・行方不明者の合計は1万5000人を超えている。経済被害総額は20兆円を超えるケースも想定される。しかも、これは直接被害額の推定値であり、復興財源としてはさらに大きな金額が必要と考えられる。

阪神・淡路では被災後5年間の復興に要した公的資金は9兆円、民間資金は4兆円と推定された。公的資金には国費と自治体の経費を含み、9兆円のうち5兆円は民間への移転として支払われた。さらに「復興事業」の名の下に実施された事業は10年間で17兆円だったとの報告もある。

兵庫県という限定的な地域で、高度に発達した都市部が地震によって被害を受けた阪神・淡路と、多くの都道県にまたがり、地震・津波・原発事故という複合災害に見舞われた東北・関東の経済被害を単純に比較することは不可能だ。しかし今回の復興資金規模を仮に阪神・淡路の1.5倍と想定してみると、今後5年間に必要となる公的資金は13兆～14兆円、民間資金は6兆円となる。

復興資金のニーズは5年の間でも最初の年は大きく、年を追って減衰していく。まず最初に恐らく5兆円程度の復興財政予算が必要となろう。これは現在の消費税率に直せば2.5%程度に相当する。

政府はまず、無駄の多い「ばらまき」政策を見直し、復興予算に回す必要がある。さらに「復興消費税」を国民に呼びかけるか、あるいは復興国債の発行を考慮に入れなければならない。被災地の惨状に心を寄せる国民の中には、復興消費税を支持する人も多いだろう。必要なら復興国債はロンドンやニューヨーク、シンガポールなど海外市場でも販売すればよい。

公的資金13兆～14兆円という額は、かつて国会を地方移転する費用として試算された額にほぼ等しい。今回の復興には、被災地の歴史と文化の上に新時代の首都機能を建設するほどの構想力が必要だ。

こうした災害復興を実施するためには新規立法が必要になる。阪神・淡路は「追加的措置」によって復興したが、何ら「抜本的」政策は打ち出されなかったといわれる。

既存の法体系を創造的に解釈する小手先の行政技術ではなく、今度こそ、抜本的な災害復興ガバナンス(統治)を確立しなければならない。さもなければ大勢の人々の尊い犠牲に報いられない。国民の生命・身体・財産に責任を持つべき政治の真骨頂が問われている。

これまでの巨大災害による被害

	死者・行方不明者	直接被害額 (GDP比)
関東大震災 (1923年)	105,000人	50億～70億円 (約13%)
伊勢湾台風 (59年)	5,098人	5,512億円 (11.4%)
阪神・淡路大 震災 (95年)	6,437人	10兆円 (2.0%)
東日本大震災 (2011年)	20,000人超 (3月20日現在)	15兆～20兆円 (約3～4%)

(出所)政府公表資料や筆者らによる推計などから作成

はやし・としひこ 43 年生まれ。京大経済卒、スタンフォード大博士。専門は総合政策