

震災復興のビジョンと財源 —「事前の復興」と「国民の連帯」

一橋大学
大学院経済学研究科
国際・公共政策大学院
田近栄治
eiji.tajika@r.hit-u.ac.jp
2011年5月26日

要約

復興ビジョン

阪神淡路大震災、東日本大震災の経験などを経て明らかとなった震災復興のビジョンとは、

- ・建物の耐震・耐火性の強化
- ・津波対策
- ・高齢者対策
- ・(大都市直下型地震の場合)都市、とくに首都機能の迅速な回復

事前の復興

- ・震災後にあっても、災害に強い町づくりを目指して「事前の復興」が重要

ビジョンと財源は一体で

- ・ビジョンと同じく重要なことは、国民が震災復興の過程に財源と使途の両面でしっかり関わること
- ・そのための主たる復興財源は、「連帯税」に求めるべき
- ・復興予算の透明化、使途の説明責任が重要

訴え

- ・ビジョンと財源を一体にして、復興を支える国民が納得する成果をあげることの重要性を訴えたい。

構成

1. 東日本大震災ショック

地震・津波は想定されていなかったか

2. 明らかになってきた復興ビジョン

- ・建物の耐震・耐火性の強化
- ・津波対策
- ・高齢者対策
- ・(大都市直下型地震の場合)都市機能の回復

3. 事前の復興—必要な優先順序

- ・高齢者、生活再建困難者の救済の優先
- ・個人住宅補償:「被災者生活再建支援法」の見直し

4. ビジョンと財源は一体で

- ・国民が一員となった復興推進

1. 東日本大震災ショック

発生年月日	風水害	死者・行方不明者数
1945.9.17	枕崎台風	3,756
1947.9.4	カスリーン台風	1,930
1953.6.25	大雨	1,013
1953.7.16	南紀豪雨	1,124
1954.9.24	洞爺丸台風	1,761
1958.9.26	狩野川台風	1,269
1959.9.26	伊勢湾台風	5,098
1972.7~8月	台風第6, 7, 9号	447
1982.7~8月	台風7, 8号など	439

発生年月日	地震災害	死者・行方不明者数
1945.1.13	三河地震	2,306
1946.12, 21	南海地震	1,443
1948.6.28	福井地震	3,769
1960.5.23	チリ地震津波	142
1993.7.12	北海道南西沖地震	230
1995.1.17	阪神淡路大震災	6,437
2011.3.11	東北地方太平洋沖地震	24,027 (2011.5.20 付)

○我が国の主な被害地震災害一覧(明治以降)

名 称	発生年月日	マグニチュード*	被害状況	
			死者・行方不明	全壊・焼失・流出家屋
濃尾地震	1891. 10. 28	8. 0	7, 273	142, 177
明治三陸地震津波	1896. 6. 15	8. 5	約 22, 000	11, 723
関東大地震	1923. 9. 1	7. 9	約 142, 000	576, 262
北丹後地震	1927. 3. 7	7. 3	2, 925	12, 629
三陸地震津波	1933. 3. 3	8. 1	3, 064	6, 067
鳥取地震	1943. 9. 10	7. 2	1, 083	7, 736
東南海地震	1944. 12. 7	7. 9	1, 251	19, 367
三河地震	1945. 1. 13	6. 8	2, 306	5, 539
南海地震	1946. 12. 21	8. 0	1, 443	13, 119
福井地震	1948. 6. 28	7. 1	3, 769	40, 035
十勝沖地震	1952. 3. 4	8. 2	33	921
チリ地震津波	1960. 5. 23	9. 5	139	2, 830
新潟地震	1964. 6. 16	7. 5	26	2, 250
1968 年十勝沖地震	1968. 5. 16	7. 9	52	691
伊豆半島沖地震	1974. 5. 9	6. 9	30	139
伊豆大島近海地震	1978. 1. 14	7. 0	25	96
宮城県沖地震	1978. 6. 12	7. 4	28	1, 183
日本海中部地震	1983. 5. 26	7. 7	104	987
長野県西部地震	1984. 9. 14	6. 8	29	24
北海道南西沖地震	1993. 7. 12	7. 8	230	601
兵庫県南部地震	1995. 1. 17	7. 3	6, 436	111, 054
新潟県中越地震	2004. 10. 23	6. 8	46	2, 827

※戦前については死者・行方不明者が 1, 000 人を超える被害地震、戦後については死者・行方不明者が 20 人を超える被害地震を掲載

(「H15 防災白書」、「最新版日本被害地震総覧[416]-2001」(宇佐美、平成 15 年)等より作成)

1945年以降を振り返ると、

- ①多くの死者・行方不明者を出した災害は、台風・豪雨などであり、それによる被災者は、次第に減少。それには、防災工事などインフラの整備が寄与した。
- ②地震災害は、三河地震(1945年)、福井地震(1948年)で、それぞれ2306名、3769名と多くの死者・行方不明者を出した。その後も、地震は頻発しているが、被災規模は比較的小さかった。
- ③阪神淡路大震災(1995年)ショック:6437名の空前の死者・行方不明者。地震災害を間近に体験
- ④東日本大震災のダブルショック
 - ・阪神淡路大震災を超える死者・行方不明者数。地震の揺れだけでなく、津波災害の甚大さを経験。
 - ・原発事故という人災:被害を食い止めることのできなかった企業・政府間の癒着問題。

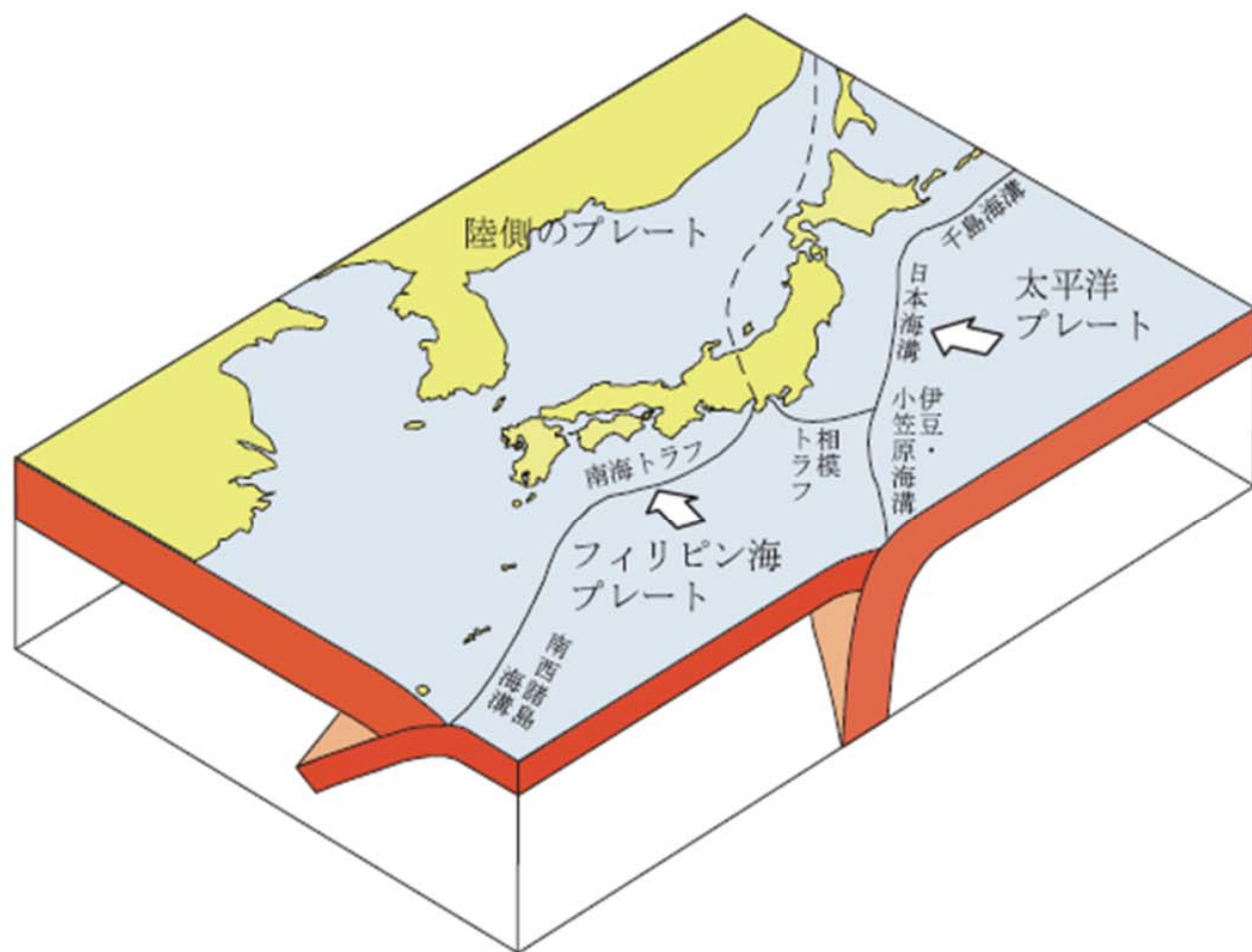
地震の想定

内閣府資料、<http://www.bousai.go.jp/>

- ・東海地震
- ・東南海・南海地震
- ・日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震
「20メートルを超える大きな津波」
「宮城県沖地震をはじめ切迫性が指摘」
- ・首都直下地震
- ・中部圏・近畿圏直下地震

などの発生確率が高いとして、警戒されている。

図2-3-1 日本列島とその周辺のプレート

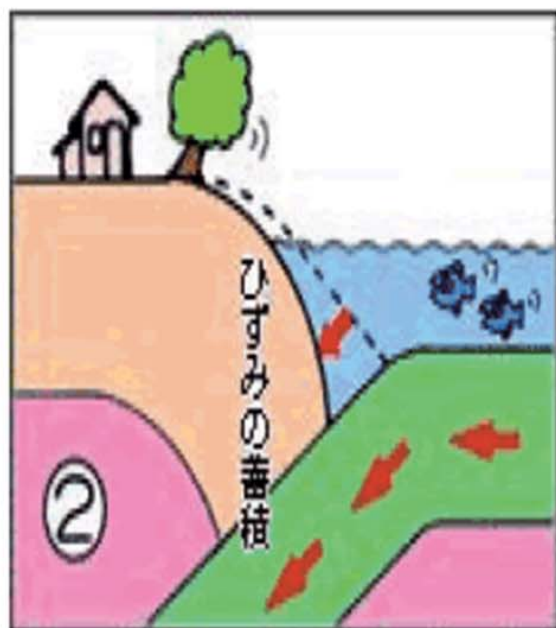


注) 図中の矢印は、陸側のプレートに対する各プレートの相対運動を示す。
 日本海東縁部(図中の点線)に沿って、プレート境界があるとする説が出されている。
 資料:地震調査研究推進本部地震調査委員会編
 「日本の地震活動—被害地震から見た地域別の特徴—〈追補版〉」

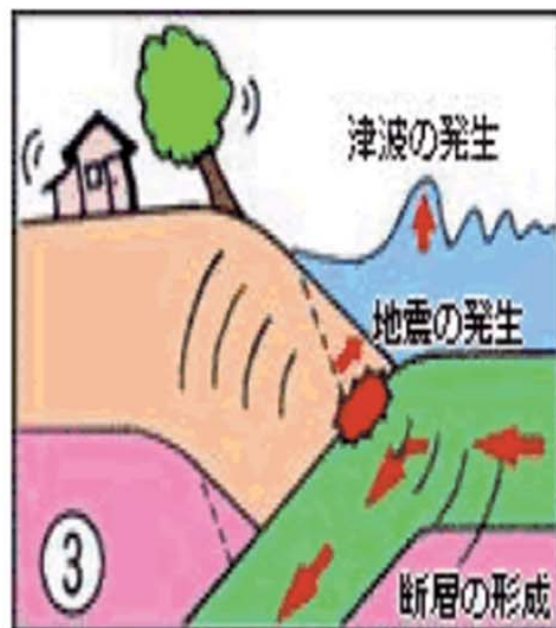
図2-3-3 海溝型地震の発生メカニズム



① 海側のプレートが年数cmの割合で陸側のプレートの方へ移動し、その下へ潜り込む。

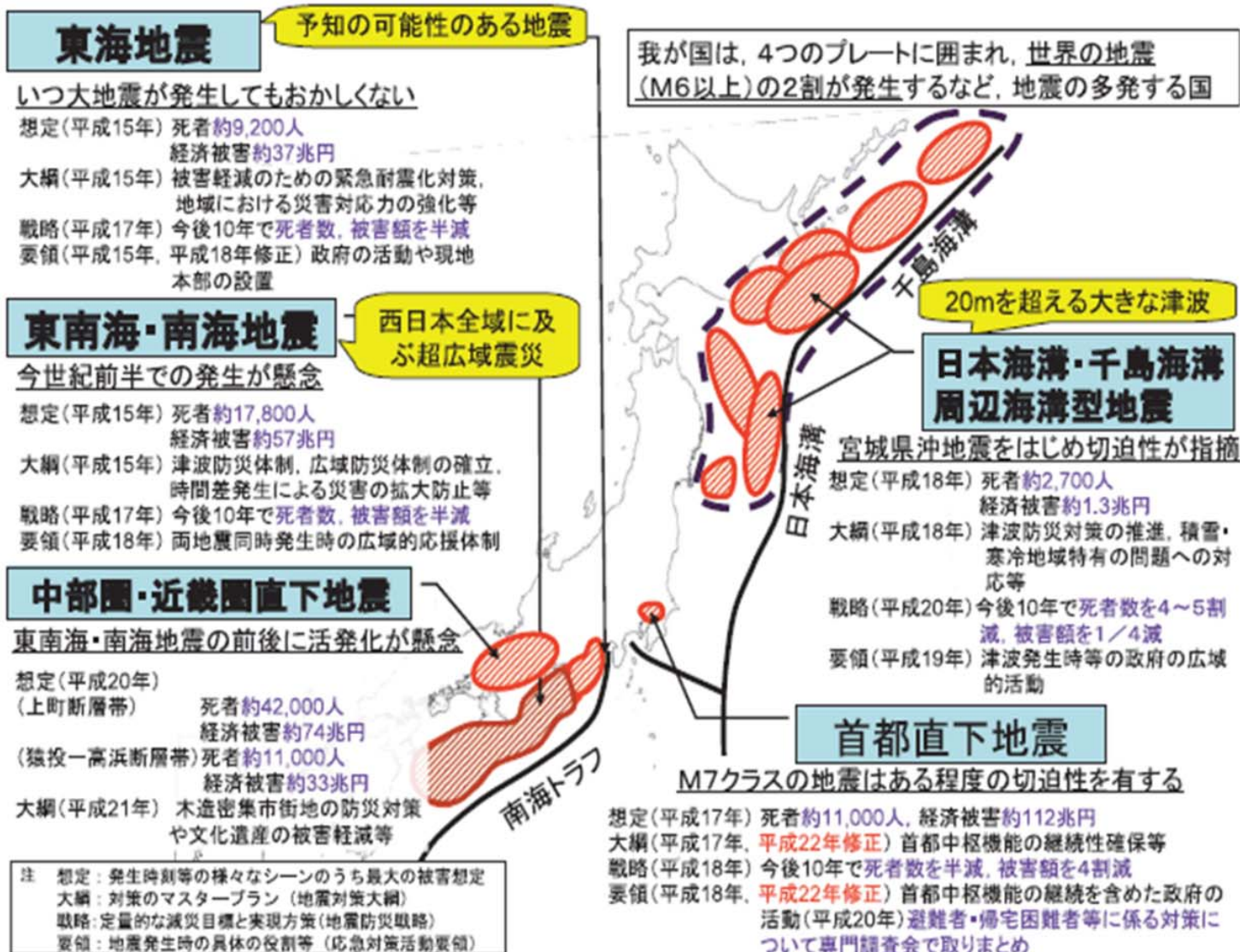


② 陸側のプレートの先端部が引きずり込まれ、ひずみが蓄積する。



③ ひずみとその限界に達した時、陸側のプレートが跳ね上がり、地震が発生する。その際、津波が発生する場合がある。

図2-3-5 大規模地震対策の概要



In Japan, the web of connections between the nuclear industry and government officials is now popularly referred to as the “nuclear power village.” The expression connotes the nontransparent, collusive interests that underlie the establishment’s push to increase nuclear power despite the discovery of active fault lines under plants, new projections about the size of tsunami and a long history of cover-ups of safety problems. *New York Times* (4/26/2011)

Culture of Complicity Tied to Stricken Nuclear Plant



Kyodo/Reuters

Masataka Shimizu, center, president of Tokyo Electric Power, and company officials knelt to ask forgiveness of residents in a shelter in Koriyama.

By NORIMITSU ONISHI and KEN BELSON

Published: April 26, 2011

2. 明らかになってきた復興ビジョン

● 耐震・耐火性強化の必要性

建築物の耐震化緊急対策方針の概要

(平成 17 年 9 月 中央防災会議決定)

1. 本方針の背景

● 阪神・淡路大震災

- ・ 約 8 割が建築物の倒壊で死亡

神戸市内における焼死統計より



● 大規模地震の被害想定結果

- ・ 建築物の倒壊が死者発生 の 主要因

	東海地震	東南海・南海地震	首都直下地震
倒壊死者数の想定	6,700人	6,600人	4,200人

※阪神・淡路大震災と同時刻発生 の 条件下

- ・ 建築物被害は被害拡大の要因

①出火、火災延焼 ②避難者の発生 ③救援活動の妨げ ④がれき発生

→ “建築物の耐震化” が対策の大きな柱

● 我が国では地震はいつどこで発生してもおかしくない

H16.10 新潟県中越 最大震度 7

H17. 3 福岡県西方沖 // 6弱

H17. 8 宮城県沖 // 6弱

× 阪神・淡路大震災以降の
最大震度 6 弱以上の震度

南海地震の想定震源域

東南海地震の想定震源域

東海地震の想定震源域



日本海溝・千島海溝沿辺海溝型地震

首都直下地震

“建築物の耐震化” を社会全体の国家的緊急課題として全国展開

- 高齢者対策の重要性

図表7 最近の災害による犠牲者のうち高齢者の占める割合

	死者・行方不明者 A)	うち高齢者 B)	B/A
平成16年 新潟・福島豪雨	16	13	81.3%
平成16年 福井豪雨	5	4	80.0%
平成16年 新潟県中越地震	68	45	66.2%
平成17年 台風14号	29	20	69.0%
平成18年 豪雪	152	99	65.1%
平成19年 新潟県中越沖地震	14	11	78.6%

資料：各災害に係る内閣府作成の被害報告より作成

● 大震災、92・5%が水死 6割超が60歳以上、警察庁

警察庁は19日、東日本大震災で被害が大きかった岩手、宮城福島の3県で検視を終えた遺体約1万3千体のうち、92・5%の死因が水死だったと明らかにした。年齢を確認した遺体のうち、60歳以上が65・2%を占め、特に70代が多く、23・9%だった。警察庁は地震発生後から今月11日までの1カ月で3県で検視を終えた1万3135体を分析。1万2143体が水死、焼死が148体(1・1%)、圧死やけがによる損傷死などが578体(4・4%)で、死因がはっきり分からない遺体が266体(2%)だった。警察庁は、水死のほか、圧死や損傷死も大半が津波が原因とみており、家屋倒壊による死者が多かった阪神大震災との違いが明らかになった。04/19/2011 【共同通信】

毎日新聞 2011年4月26日 2時35分（最終更新 4月26日 9時25分）
東日本大震災

福島第1原発：苦渋の90人放置 南西4キロの双葉病院



父久吾さんの遺影を手に、「なぜ父の遺体が病院に放置されたのか、真相を知りたい」と話す佐藤和彦さん（左）と家族＝東京都江戸川区で2011年4月23日、茶谷亮撮影

東京電力福島第1原発の南西約4キロにある双葉病院（福島県大熊町）の患者らが、原発事故を受けた避難中や避難後に死亡した問題で、死者は患者ら約440人中約45人に上る見通しであることが分かった。県は病院に一時90人が放置された点などを調査しているが、災害で医療機関や施設の患者ら全員の緊急避難が困難になる事態は国も想定しておらず、今後も同様の問題が起きる恐れがある。避難の経緯で何があったのか。【藤田剛、茶谷亮、蓬田正志】

3. 事前の復興—必要な優先順序

3. 1

地震災害を通じて明らかとなった復興優先順位

- ・建築物の耐震性・耐火性強化
- ・津波対策の強化：住宅地域指定の必要性
- ・高齢者救済：高齢者が、被災者となることが非常に多く、また、一度被災するともとの生活にもどるまでに多くの時間とコストがかかる。
- ・首都や国際的な機能を果している大都市の機能回復：震災による国力低下の懸念

3.2 被災者生活再建支援制度： 被災者生活再建と個人住宅補償のあり方

● 概略

- 阪神・淡路大震災において、被災者への現物支給だけではなく、現金支給も行うべきであるという強い要望が出された。応急的な対応として、復興基金（後述）から100万円を上限として遡及的に支給。
- 1999年 被災者生活再建支援制度の創設
 - 市民立法や知事会の要望、国会における超党派の議論
 - 生活必需品に対して最高100万円まで支給
- 2004年4月1日改正 居住安定支援制度の創設
 - 住宅の再建・補修や賃貸住宅への入居などを支援の対象とする（住宅ローンの利子や住宅の解体撤去費に関連する支出も認める）
 - 生活関連経費と合わせて支給限度額が100万円から300万円に引き上げ

2007年12月14日

「改正被災者生活再建支援法」

被災地の訴えが反映されて、住宅の再建費用に加えて、**個人住宅本体にも支給**

年齢・年収制限の撤廃

遡及適応：

能登半島地震、新潟中越沖地震、2007年に発生した台風11号などの災害

2007年改正法の概要:

①住宅の被害程度に応じて支給する支援金 (基礎支援金)

全壊、解体、長期避難:100万円

大規模半壊:50万円

②住宅の再建方法に応じて支給する支援金 (加算支援金)

建設・購入:200万円。

補修:100万円

賃貸(公営住宅以外):50万円

③ 対象世帯の所得・年齢制限

全壊、解体、長期避難、大規模半壊の世帯を対象として、所得・年齢制限を撤廃

復興優先順序からみた 「被災者生活再建支援法」の問題

- ・ **問題の原点：** 個人住宅補償を公的資金で行うべきか。
- ・ **公的資金で保障をする場合の原資：**
「共助」(都道府県の積立金)とされているが、現在残高は**538億円**にすぎない。一方、国は個人財産補償を行わないとの立場から、積立金はゼロ。しかし、支援額の**50%の補助**を行うこととされている。
- ・ **支給規模：**
東日本大震災では、**数千億円程度**(9万世帯程度判明)の支給額が見込まれている。首都直下地震では全壊、火災消失棟数は85万棟を超えて、被災者生活再建の支給額は**3兆円を超える**と予想されている。
- ・ **そうしたなかで現在・・・**
 - ①国の負担割合の大幅な増加
 - ②支給上限額の300万円から500万円への引き上げ、
 - ③液状化被害を受けた住宅支援
など支援の拡充が議論されている。
- ・ **本来：**
個人住宅の地震・風水害などによる被害補償は、「保険」によるべき。

3. 事前の復興—必要な優先順序

3.3 災害救助法の問題点

被災者の応急救助における現物支給の限界

仮設住宅など現物給付による救助の限界。現金支給との組み合わせの必要性。

「仮設住宅の建設に必要な費用は、…、1戸あたり500万円程度」(宮城県保健福祉部)になる。一方、民間賃貸住宅を県が借り上げて応急仮設住宅として利用する制度もあり、費用はこちらの方が安い。

宮城県の制度では家賃と共益費、管理費に加え、敷金に相当する家賃2カ月分を県が負担する。同県は1戸当たりの平均家賃を月6万円と見込んでおり、2年間住む場合の総費用は200万円弱。仮設住宅を建設する場合の半額以下で済む計算になる。岩手、福島両県も同様の制度を設けている。…」

日経新聞、2011年5月22日。

3.4 被災者生活再建ための提言

- 「被災者生活再建支援法」の改革

生活再建に特化し、「基礎支援金」に限定し、その積極的な活用を図る。住宅のための「加算支援金」の廃止。

- 「災害救助法」の改革

仮設住宅による現物支給要件を改め、被災後の一時的住居に対しては積極的に賃貸住宅の活用を図る。

- 改革案:「被災者生活再建支援金法」

現行「被災者生活再建支援法」を改正(廃止)し、住宅破損状況や家族構成・所得状況などに応じて、「生活再建支援金」(仮称)を配布。被災者は、それにより①賃貸住宅か、②仮設住宅を選択。仮設住宅の場合も家賃を支払うことにより、必要により即した選択を実現する。

4. ビジョンと財源は一体で： 国民が一員となった復興推進

4.1

復興の輪

- ・国民の思いと復興：被災者への熱い思い。それを国民連帯による復興につなげること。
- ・そのために、復興の全体像を国民に訴えるべき。

明確でわかりやすいビジョンの提示

=> 財源は国民全体で担う

=> 会計の透明性を高める

=> 国民が共感する復興成果の実現

4.2 復興財源

- 財源の連帯性を明確に：広く負担を求める。具体的には、時限を明確にした消費税。それを補完する財源として、（いずれも時限を明確にした）個人所得税や法人税。
- 国債はつなぎとして：復興の初期における緊急事業には国債発行で対処するとしても、その償還財源は連帯税であることを明記。

4.3 会計の透明性

困難だった会計の透明性の実現： 阪神淡路大震災の経験

・被害規模：

経済的被害総額は、10兆円程度

大都市直下型地震を反映して、最大経済被害は住宅、店舗・事務所・工場など建築物倒壊。

次に道路、港湾、鉄道などの交通基盤で大きな被害

・つかめぬままの復興費： 兵庫県による復興事業費推計（震災10周年の検証）

総額は、16兆3000億円と推計

国が約6兆円、県と市町村で約5兆2000億円、復興基金で3500億円である。

しかし、

①国の費用： 復興のために追加的予算を投じて行った部分と、その他事業の振り替えによる部分が明らかにされていない。

②県と市町村の負担に含まれる地方交付税などを通じる国の肩代わり部分

③復興基金の原資となっている復興債の金利の負担は、地方交付税でなされていることなどから、復興のために国と地方が行った事業費が不明となっている。

➔事業費のどれだけが税金なのか、赤字国債によって後代世代にしわ寄せされたのかも不明となっている。

阪神・淡路大震災における被害額の概算

項目	被害額
建築物等	約 6 兆 3000 億円
交通基盤施設	約 2 兆 2000 億円
ライフライン施設	約 6000 億円
その他	約 5000 億円
総計	約 9 兆 9000 億円

（出所）内閣府、「阪神・淡路大震災復興誌」、第 1 章「阪神・淡路大震災の概要と被害状況」、9 ページ。

「阪神・淡路震災復興計画」の総事業費

単位：億円

	国	県	市町	復興基金	その他	合計
合計	60,980	22,960	29,050	3,500	46,510	163,000

（出所）兵庫県阪神・淡路大震災復興 10 年検証、「復興資金－復興財源の確保」、林敏彦検証担当委員、2007 年から合計部分を掲載。

平成23年度補正予算フレーム

(単位：億円)

歳 出		歳 入	
1. 東日本大震災関係経費	40,153	1. 税外収入	3,051
(1) 災害救助等関係経費	4,829	(1) 独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構納付金	2,500
① 災害救助費	3,626	(2) 公共事業費負担金収入	551
② 災害援護貸付金	350		
③ 生活福祉資金貸付事業費	257		
④ 災害弔慰金等	485	2. 公債金	—
⑤ 被災者緊急支援経費	112		
(2) 災害廃棄物処理事業費	3,519		
(3) 災害対応公共事業関係費	12,019		
① 災害復旧等事業費	10,438		
② 一般公共事業関係費	1,581		
(4) 施設費災害復旧費等	4,160		
(5) 災害関連融資関係経費	6,407		
(6) 地方交付税交付金	1,200		
(7) その他の東日本大震災関係経費	8,018		
2. 既定経費の減額	▲ 37,102		
(1) 子ども手当の減額	▲ 2,083		
(2) 高速道路の原則無料化社会実験の一時凍結に伴う道路交通円滑化推進費の減額	▲ 1,000		
(3) 高橋年金国庫負担の年金特別会計へ繰入の減額等	▲ 24,897		
(4) 周辺地域整備資金の活用に伴うエネルギー対策特別会計へ繰入の減額	▲ 500		
(5) 政府開発援助等の減額	▲ 501		
(6) 議員歳費の減額	▲ 22		
(7) 経済危機対応・地域活性化予算費の減額	▲ 8,100		
合 計	3,051	合 計	3,051

(参考) 財政収支計画

株式会社日本政策金融公庫等に対し、43,220億円を追加する。

(注1) 計数は、それぞれ府県互入によっているので、端数において合計とは一致しないものがある。

(注2) 公債金の内訳 一 建設国債の増、赤字国債の減

(注3) 上記のほか、「独立行政法人雇用・能力開発機構法を廃止する法律案」が、施行期日とされていた平成23年4月1日までに成立しなかったことに伴い、同法において「独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構」に名称を改めるとされていた「独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構」について、その運営費4億円を前上する一方で、「独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構」の運営費を▲4億円減額している。この減額を合わせると、▲37,107億円となる。

4. 4 そして、3年後、5年後・・・

ゆるぎない連帯のもと、
復興事業を遂行し、
お亡くなりになった被災者の
ご冥福をお祈りしつつ、
その成果を国民全体で
祝福することを
目指さなければならない。



財務省・財務総合研究所 フィナンシャル・レビュー91号(2008年11月) 特集号『公共部門リスクマネジメント』

『公共部門リスクマネジメント』特集の概要

田近 栄治 一橋大学国際・公共政策大学院教授
財務総合政策研究所特別研究官

「財政的にみた復旧・復興の体系」

田近 栄治 一橋大学国際・公共政策大学院教授、財務総合政策研究所特別研究官
宮崎 毅 明海大学経済学部経済学科講師

「自治体の災害対策を促進する基盤について」

浅野 憲周 (株)野村総合研究所 社会システムコンサルティング部上級コンサルタント

「災害と課税」

渡辺 智之 一橋大学国際・公共政策大学院教授、財務総合政策研究所特別研究官

「事業継続に向けた企業の責任と努力」

野田 健太郎 日本政策投資銀行公共ソリューション部CSR支援室長

「災害時の医療と介護サービス」

河原 和夫 東京医科歯科大学大学院医歯学総合研究科教授