

自然災害に備える

大阪大学社会経済研究所 大竹文雄

自然災害

2004年は自然災害の年であった。台風が日本各地に多大な被害を与え、新潟県中越地震は悲惨な被害をもたらした。世界的にもアメリカのハリケーン、スマトラ沖地震による大津波といった個人ではどうしようもない大きな自然災害が頻発した。悲惨な自然災害の様子を報道で知ると、誰でも「なんとかしてあげたい」と思うはずだ。被災地域の人たちが一刻も早く通常の生活に戻れるように政府は全力を尽くすべきだろう。

大規模な自然災害に対処するのは政府の大きな役割である。にもかかわらず、自然災害を被った人々の生活を復興する仕組みは不十分だ。私は自然災害リスクに備えるために、地震保険への強制加入と「災害保険税」の創設を提唱したい。

大地震はめったに起こらないと考えている人が多い。しかし、東海沖、東南海沖、南海沖地震という海溝型地震は、極めて定期的に発生してきている。しかも、それらの3つの海溝型地震はほぼ同時に発生してきたのも事実である。その意味では数十年の単位で考えれば、海溝型の大地震は確実に発生する。それにも関わらず、耐震度の低い住宅に住んでいる人々が多いし、地震保険の加入率も低い。大地震が発生すると被害をさけることは難しいと考えている人が多いのかもしれない。確かにテレビの映像を通じてみると、阪神大震災でも新潟中越地震でも、ほとんどの住宅が倒壊したように見える。しかし、阪神大震災においても新潟中越地震においても耐震性能の高い住宅は、ほとんど倒壊していなかったのである。特に、積雪対応住宅が多かった新潟中越地震では、全半壊率は0.4%に過ぎないという（読売新聞2004/10/29）。

地震によって家屋が倒壊することのコストは計り知れない。阪神大震災で多くの人命が失われたのは、住宅の倒壊が直接間接の原因になっている。幸いにして人命が失われなかった場合でも、家屋の倒壊は、人々の生活の基盤を破壊してしまう。そうなると、震災からの復興のコストは莫大なものになり、場合によってはその地域が衰退してしまう可能性もある。地震災害に対する最大の備えは、人々を危険な住宅に住まわせないことである。

被災者生活再建支援法

政府の役割の中で最も重要なのは、広い意味の保険機能である。民間では対処できないようなリスクに対処することが政府の仕事である。国防や災害対策はその典型であろう。実際、政府レベルでさまざまな対策が取られているが、家を失った人に対する政策は限られている。

現在、被災者に対する住宅や生活の復興のための支援には、被災者生活再建支援法があ

る。この法律は、300万円を上限に、被災者の生活再建などに対して支援金を支払うというものである。しかし、支援金は住宅の解体・撤去などに限られており、新築・補修費用には使えない。

新潟県は「復興基金」を創設して、住宅の再建費用に使えるお金を最大100万円まで支給する方針だという。それでも、住宅を再建するには少ない額だ。どうして、もっと十分な額を支援することができないのだろうか。二つの理由がある。ひとつは政府が個人財産を形成するために直接支出することは憲法違反になるというものである。もうひとつの理由は、復興政策を充実すると人々が地震保険に加入しないことや危険な住宅・地域に住むことを促進してしまうからだ。筆者は前者の理由は本質的ではないと考えている。どんな形の金銭的・非金銭的援助であっても、人々はその分経費を節約できるので個人財産を形成することに使える。もし、個人財産形成に対して援助することが禁止されているのであれば、政府は人々に対していかなる援助もできないことになってしまう。したがって、政府が被災者の住宅再建に対して消極的な理由は後者の耐震性能の低い住宅に住む人や地震保険非加入者を増やしてしまうこと（モラルハザード）が本質的な理由である。

地震や台風による災害の危険性を、人々はまったく考えていないのだろうか。もし、考えていなかったとしたら、事後的復興政策を強化することがモラルハザードを引き起こすということを経済学上必要はない。これについては、斉藤誠（一橋大学）、山鹿久木（筑波大学）、中川雅之（日本大学）の3氏が一連の研究で、東京のハザードマップの危険度と住宅価格の関係を分析している。その結果によると東京の住宅価格には災害リスクがある程度反映されて価格付けがなされているとのことである。つまり、危険な住宅は、その分だけ安くなっているのである。そうすると、災害でより大きな損害を受けた人々はその分のリスクを覚悟していたはずだ。災害が発生したときに事後的救済をすると、価格の安さに加え事後的救済を当てにして、危険を承知で危険な地域に住む人をますます増やし、救済費を膨らませていく。逆に、一切の事後的救済をしないという方針を立てると、人々は危険地域の住宅には住まなくなり、家屋の耐震改修をするはずだ。この考えをマクロ経済政策に応用したのが、2004年のノーベル経済学賞を受賞したキッドランド教授とブレスコット教授である。

しかし、実際の自然災害の場合にそのような対応はとれない。なぜなら、危険を知らなかったか経済的理由で仕方なく危険な住宅に住んでいたという人が多いからである。阪神大震災でも、新潟中越地震でも深刻な被害を受けた方は高齢者が多い。危険なのは分かっているけれども、古い家を建て替えるだけの余裕がない、という人が大半だろう。大地震や大水害はめったに起こらないのだから、そうした災害が発生した後に建て替えればいいと考えている人もいるかもしれない。中には、自分の予想余命と地震発生確率を考えて「合理的」な判断で危険住宅に住み続けている人もいるかもしれない。それでも、災害が発生した場合に、こうした人々に対して政府は何もしないわけにはいかない。人道的な理

由から被災者を救助するのは当然だろう。それに、都市部であれば、自分の家屋が倒壊するだけの問題ではすまなくなる可能性も高い。火災を発生させたり、交通を遮断させたりする原因になる可能性もある。

地震保険と災害保険税

では、どうすればいいだろうか。第一にすべきことは、人々を地震保険に強制加入させることである。個人財産をしっかり自分で守ってもらう。その際、地震保険の料率は、家屋の耐震度で大幅に変えるべきである。2004年時点で地震保険の加入率は全国平均で17.2%に過ぎない。地域によっては10%以下のところもある。この加入率の低さは耐震性能が高い住宅の地震保険料が適切に算定されていないことにもよる。耐震性能が低い住宅の保険料率を高くして、耐震性能が高い住宅の地震保険を大幅に減額することが強制加入制度を施行する条件となる。また、人々がめったに発生しない事柄に対して合理的に確率計算をしないことが多いこともこの加入率の低さにつながっている。確率的には必ず損をするはずの「宝くじ」を買う人が多いのと同じように、地震保険に入らないことを選択してしまうのである。その意味で、地震保険は自動車保険と同じように住宅の所有者全員に対して強制加入させることが必要だろう。しかし、地震保険だけでは、住宅の再建はできても震災の被害そのものを小さくすることはできない。また、電気・ガス・水道といったライフラインの切断に対しては、地震保険では対処できない。

第二にすべきことは、人々が地震や水害に強い地域や住宅に住むことを促進させる税制・補助金を整備することである。そのために、地震や水害に弱い地域や住宅に住む人から、その弱さに応じた災害保険税を徴収するのである。災害保険税は、細かい地域別のハザードマップと家屋の耐震性能に応じて課す。特に、家屋の耐震性能が高ければ大幅に減額する。災害保険税の新設が困難であれば、固定資産税の決定方式を変更するのもいい。家屋の固定資産税は、現在の仕組みだと建物の価値が低いほど安くなるが、逆に家屋の耐震性能が低ければ固定資産税が高くなるように設定するのである。同時に、耐震住宅への改修工事に補助金を出す。現在でも地域によっては耐震改修に対する補助金を出しているが、耐震改修をすることの目に見えるメリットが小さいため、利用者が少なかった。災害保険税率・強制加入の地震保険料率が、耐震改修によって大幅に低下することが人々に知られれば、多くの人が耐震改修に魅力を感じるようになる。こうすれば、災害に弱い住宅に住む費用が高くなって、貧困者が危険地域・危険住宅に集中して住むことがなくなる。都市の密集住宅地の災害保険税が十分高くなれば、そこに住む人も減って、安全な都市を再生することも容易になる。徴収された災害保険税は、国レベルで積み立てて、災害時に被災者の住宅再建に支給する。

地震保険や税ではなく、防災教育やコミュニティの維持が一番の方法だという意見もある。確かに、防災教育は重要であり、いざというときのコミュニティによる助け合いは災害からの復興を助ける。しかし、子供に対する教育は可能でも大人に対する防災教育は難

しい。もともと、人々の意識を変えることほど難しいことはない。また、災害に強いコミュニティを形成することは重要だが、いくら社会のソフトが強くなっても、人命が守れた上での話であって、住宅の倒壊や火災の発生に対しては無力である。

災害保険税は低所得者からより多く税金をとることになり逆進的だという批判があるかもしれない。しかし、所得再分配は、累進所得税と社会保障で行うべきである。そのうえで、危険な住宅に高齢者や低所得者が住むインセンティブをなくすことが必要だ。そうしないと、災害のたびに大きな被害を受けるのが低所得者や高齢者という状況が繰り返されてしまう。

参考文献

山鹿久木・中川雅之・齊藤誠（2002）「地震危険度と地価形成：東京都の事例」『応用地域学研究』No.7, pp.51-62.

山鹿久木・中川雅之・齊藤誠（2002）「地震危険度と家賃：耐震対策のための政策インプリケーション」『日本経済研究』No.46, pp.1-21.