

論 文

災害時の公的支援に対する経済学の視点

佐藤 主 光^{もと ひろ*}

(一橋大学大学院経済学研究科助教授)

1. 序論

あの阪神・淡路大震災から10年が過ぎた。この10年間、住宅など個人資産の補償を含む被災者への支援のあり方を巡って議論が交わされ、「被災者生活再建支援法」(平成10年5月成立)など新たな制度も創設された。そうした中、阪神・淡路大震災以外にも我が国は度々自然災害に襲われてきた(表1)。改めて我が国が災害大国であることを思い知らされる10年であったともいえる。こうした災害を回避することはできなくとも、その被害を最小限に留め、被災者を救済するための防災体制の整備が急務になっている。本稿では災害時の公的支援について経済学の観点から論点を整理していきたい。

以下は次のように構成される。第2節では阪神・淡路大震災後の被災者支援制度の変遷を概観する。続いて、被災者支援の在り方と課題についての経済分析を第3節で行う。第4節では個人の自助努力の手段としての地震保険の概要とその役割について述べる。その上で、第5節では被災者支援制度の原則を提示する。

表1：90年代以降の主な自然災害(地震・噴火)

年月日	災害名	主な被災地
平成 2年 11月 17日 ~	雲仙岳噴火	長崎県
5年 7月 12日	北海道南西沖地震	北海道
7年 1月 17日	阪神淡路大震災	兵庫県
12年 3月 31日 ~	有珠山噴火	北海道
6月 25日 ~	三宅島噴火・新島・神津島近海地震	東京都
10月 6日	鳥取県西部地震	鳥取県
15年 7月 26日	宮城県北部を震源とする連続地震	宮城県
9月 26日	北海道十勝沖地震	北海道
16年 10月 23日	新潟県中越地震	新潟県
17年 3月 20日	福岡県西方沖地震	福岡県

(出所) 防災白書(平成16年)表1-2-2に筆者加筆

*1969年生まれ。92年一橋大学経済学部卒業，98年クィーンズ大学経済学部 Ph.D 取得。99年一橋大学大学院経済学研究科専任講師を経て，02年より現職。05年より会計検査院特別研究官。専攻：地方財政，公共経済学，社会保障。所属学会：日本経済学会，日本財政学会。

2. 自然災害と公的支援

2.1 阪神大震災の衝撃

阪神淡路大震災(平成7年1月)は6千人を超える犠牲者と10兆円あまりの経済損失など甚大な人的・物的被害をもたらした。また、この都市型大規模災害は都市が潜在的に抱える問題を露呈させることになった。阪神大震災の場合、それは高齢者と低所得者の問題であった。このことは、仮設住宅の入居者の多くは高齢者であり、低所得層(年収200万円以下)が総入居者の半分以上を占めていたことから伺える。また、地震保険の普及がきわめて低く(平成6年度時点で地震保険の加入世帯比率が全国平均で9%に対して、兵庫県は4.8%)、個人の防災の備えは十分ではなかった。自然災害に対する旧来の公的支援制度の不備も明らかになった。問題は政府・自治体の対応の鈍さとともに被災者支援のあり方にあったとされる。

平成10年度当初まで、災害復旧・復興全体に投じられた国の予算額は4兆5900億円に昇った。その約半分がインフラ復旧のための公共事業に充てられている。自治体からの支出もあわせると復興経費は計画ベース(阪神・淡路震災復興計画)で10兆4000億円あまりとなるが、そのうち約48%(約5兆円)がインフラ整備に費やされたと推計されている。その公共財としての性格上、災害後の社会インフラの復旧は公共部門(政府・自治体)が果たすべき役割である。しかし、こうした国・自治体の復旧・復興対策が公共事業に偏重、開発主義志向(「公共事業中心主義」)によるという非難も多い。

当時、「自然災害による損失は被災者自らの責任で対処するべきであり 私有財産自己責任の原則の下では被災者の自立復興も自助努力によるべきもの」であるという方針から、政府は個人補償に応じない立場をとっていた。個人への支援は災害救助法に基づく被災者への現物給付(避難所・仮設住宅の設置、食料の供与など)が支援体制の中心であった。とはいえ被災者個人への現金給付・支援が全くなかったわけではない。震災直後、国は「災害弔慰金法」により、死亡者の遺族(配偶者、父母等)に対して災害弔慰金を、また、災害で障害を受けた被災者に対して災害障害見舞金を支給している。この弔慰金は死亡者が生計維持者であった場合、500万円、その他の場合、250万円の支給となる。また、災害障害見舞金については、支給対象は本人で、本人が生計維持者であれば、250万円、その他の場合125万円の支給となる。兵庫県も独自に災害援護金、死亡見舞金を支給している。税の減免措置も講じられた。所得税の雑損控除などを通じた国による減税額は合計500億円以上になるという。県レベルでは個人県民所得の減免(平成10年度まで実績で約72億円)、雑損控除(同約362億円)の他、個人事業税、不動産取得税、自動車関連税の減免も行われ、その額は平成10年度までに約165億円であった。さらに法人関連税の減税処置もなされている。市町民税についても減免等(平成10年度まで134億円あまり)が行われた。固定資産税、都市計画税の減免額は平成10年度までそれぞれ約370億円、84億円となっている(田近・佐藤1999)。

表 2 : 阪神・淡路大震災の被災者への主な支援

		平成 11 年度までの概算 (億円)	備考
災害救助法による支援	避難所設置 飲食料 仮設住宅	46 182 1,407	48,300 戸
災害弔慰金の支給等に関する法律	災害弔慰金 災害援護資金(貸付)	175 530	実施主体は厚生省
災害援護金・死亡見舞金		310	実施主体は県
倒壊家屋の処理(公的負担)		2,650	
被災者への貸付・融資	生活福祉資金(小口資金) 災害復興住宅資金融資	77 4,810	復興基金から利子補給
復興基金	住宅対策 産業対策 生活対策 教育・その他	905 379 1,560 42	利子補給等 被災者自立支援金等
住宅供給	169,000 戸(公団・公社賃貸住宅を含む)		平成 10 年 3 月時点
インフラ復旧	58,700		

(参考)阪神・淡路復興計画事業額 = 10 兆 4000 億円; 国による予算処置(平成 10 年度当初までの累計) = 4 兆 5900 億円

(出所)兵庫県資料

表 3 : 復興基金

	雲仙普賢岳噴火災害	北海道南西沖地震災害
基金名	(財)雲仙岳災害対策基金	災害復興基金
設立時期	平成 3 年 9 月	被災 5 町村各々が平成 5 年 12 月まで設立
財源(累計)	県の拠出 30 億円 義援金 60 億円 県の貸付 1000 億円	義援金 158 億円(5 町村計)
地方財政措置	貸付金に係る地方債利子の 95%を交付税措置	
基金事業(例)	・住宅再建助成 300 万円(別途市町基金から 250 万円) ・家具家財購入費助成 105 万円(別途町村基金から 45 万円)	・住宅取得助成 700 万円 ・家具家財購入費助成 150 万円

阪神・淡路大震災		
(財) 阪神・淡路大震災復興基金		
平成 7 年 4 月		
兵庫県・神戸市の拠出	200 億円	
貸付	8800 億円	
・持ち家再建への支援(利子補給)	被災者住宅購入・再建支援事業補助 住宅債務償還特別対策(2重ローン対策)	311 億円 16.5 億円
・民間賃貸住宅入居者支援	民間賃貸住宅家賃軽減事業	286 億円
・恒久住宅移行への支援(仮設住宅入居者を対象)	公営住宅入居待機者支援事業補助(一時入居住宅家賃補助)	16.6 億円
・生活対策	被災者自立支援金(現金給付)	1286 億円

(注 1) 雲仙普賢岳噴火災害, 北海道南西沖地震災害ではこのほか義援金から住宅損壊見舞金が 450 万円, 400 万円ずつ被災者に支払われた。

(注 2) 阪神淡路大震災復興基金の事業実績は平成 11 年 7 月時点

(出所) 兵庫県資料

被災者個人への「公助」の限界を埋め合わせたのが「復興基金」である（表3）。復興基金は北海道南西沖地震で甚大な被害を被った奥尻町や雲仙岳噴火災害後の長崎県においても設立され、個人の生活・住宅再建の支援に活用された。阪神大震災後、兵庫県と神戸市が共同で出資した（出資割合は兵庫：神戸市＝2：1）財団法人復興基金は住宅対策や被災者自立支援において重要な役割を果たした。この復興基金は平成7年4月1日に基金総額6000億円でスタートしている。うち5800億円は兵庫県、神戸市が地方債（縁故債）を発行することで調達、資金を復興基金に無利子貸付をするという形をとった上で復興基金が貸与された6000億円を金融機関に預け入れ、その利息収入を実施する事業への支出にあてている。ただし、地方債の元利償還費の95%は地方交付税処置されているため、地元負担は設立資金の5%に留まる。後述する生活再建支援金の給付開始とともに3000億円が新たに加えられ、平成9年で基金の規模は9000億円となっている。復興基金の存続期間は原則10年で、その間、3589億円の支出がみこまれている。被災自治体が個人に対する支援を直接的にはなく、基金を迂回する形をとった（田近・佐藤（1999））。

住宅対策として復興基金は、住宅再建のために被災者が借り入れた住宅金融公庫をはじめとする公的住宅融資、あるいは、民間住宅融資に対する利子補給を行うほか、「住宅債務償還特別対策」として、既住宅債務のうち400万円以上が未償還として残っている被災者を対象（ただし所得制限あり）に、借入残高の一部を補助している。また、民間賃貸住宅への家賃補助も復興基金の事業として実施された。「民間賃貸住宅家賃負担軽減事業」は、年齢、世帯人数も考慮した所得制限を設け、一般の民間賃貸住宅、公団・公社の一般賃貸宅に入居している比較的低所得者世帯に対し、最高3万円までの家賃補助を実施している。加えて、災害復興準公営住宅の建設費への補助（利子補給を含める）、完成した後に入居した被災世帯への家賃補助も行っている（「災害復興準公営住宅建設支援事業補助」）。平成10年5月に被災者生活支援法（次節で詳述）が衆議院で可決された後、同法案に沿う形で、復興基金は生活再建支援金（平成9年3月）、中高年自立支援金（同年10月）を拡充、「被災者自立支援金」の給付を始めた（同年6月）。被災者自立支援金の支給額は、世帯主の年齢、世帯人数のほか、世帯全員の総所得合計、要援護の認定に依存して決まってくる。住居が震災で全壊・半壊（全焼・半焼）した世帯のうち高齢者世帯、あるいは要援護世帯であれば最大120万円（所得制限あり）が支給されている。支給実績は平成11年5月末時点で、支給世帯数約13万3千、支給額約1286億円である。

2.2 個人補償を巡る議論

阪神・淡路大震災後、仮設住宅等の現物給付や高齢者・低所得者に限定されている既存の被災者支援制度への批判と中堅所得層を含めた被災者の生活・住宅再建への支援（「現金給付」）の拡充への要求が高まっていった。「個人補償はできない」わけではないという論者は「災害救助法」は被災した住宅の応急処理や生業資金の給与といった被災者個人への公費支出を定めていること、雲仙岳噴火災害や北海道南西沖地震津波災害では義援金や行政基金（県対策基金）を原資に住宅・生活再建のため最大1000万円を超える金銭の無償供与が行なわれていたことを挙げている（浦部（1997）、福崎（1997））。また、「被災者が求めているのは生活基盤の回復であって失われた財産の回復ではない」ことから支援金は政府による個人の財産形成への補助にはあたらないし、自立していける状態にはない被災者に対して「自己責任」を求めることは妥当ではないという意見もある（浦部（1997））。兵庫県を含む被災自治体は「地震等自然災害による被災者支援制度の創設について」（平成9年5月）の中で「被災者が生活復興を行うためには、住宅の再建と生活の再建が不可欠」とし、生活再建については住宅ローンなどを抱える中堅所得層を含む被災者が最低限の生活を維持していくことへの公的支援のための基金制度を「住宅再建については、国民

の相互扶助精神に基づく住宅地災害共済制度を新たに創設する」ことを提言した。また、政党各党も被災者支援に向けた独自案（新進・民主・太陽党「阪神・淡路大震災被災者支援法案（平成9年5月）, 自民党「被災者生活再建支援法案」（平成9年12月）」を打ち出している。

こうした被災者の住宅・生活再建支援制度に対して、阿部（1995）は財産喪失への補償は持てる者のみへの優遇であるし、被災者への一律な支援金は国家賠償・損失補償における「焼け太り禁止の原則」との均衡を欠くと批判している。その上で財産の損失よりも生命・身体への被害に十分な見舞金を出すべきであると主張している。住宅再建は地域社会全体の再生に不可欠ともいわれるが、住宅にどこまで「公共性」を見出せるのかも議論の余地があるといえる。確かに「高齢化、成熟化が進展した我が国」において、従来の「避難所=>応急仮設住宅=>災害公営住宅」といった単線的な支援のみによるものではなく、被災者のニーズに即した迅速で多様な対応が求められているとしても、救済の範囲と水準について社会的な合意が未だ見出せているわけではない。

2.3 生活再建支援法の成立と改正

紆余曲折を経て生活再建支援法が平成10年5月に衆議院で可決・成立した。（上述の復興基金の被災者自立支援金は、同法の附帯決議に基づいている。）生活再建支援金は「自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者であって、経済的理由等によって自立して生活を再建することが困難なもの」に対して支給されるものである。具体的には自然災害によって住宅が全壊、倒壊防止等のため解体が必要になった世帯、災害が継続し、長期に渡って居住不可能な状態が継続することが見込まれる世帯に対して年収と世帯主の所得に応じて最大100万円までが支払われることになる（表4）。なお、その財源は都道府県が拠出する基金（300億円）の運用益であり、支給額の2分の1に国庫補助がある。これまで被災者生活支援制度は有珠山噴火災害（平成12年3月）、三宅島噴火災害（平成12年6月）、鳥取県西部地震（同10月）などに適用、平成16年3月31日時点までで2807世帯に対して計21.7億円あまりの支援金が支給されてきた（防災白書（平成16年））。

表4：被災者生活再建支援金

年収等の要件	支給限度額	
	複数世帯	単数世帯
年収500万円以下の世帯	100万円	75万円
年収500万円以上700万円以下、かつ世帯主が45歳以上、あるいは要援護世帯	50万円	37.5万円
年収700万円以上800万円以下、かつ世帯主が60歳以上、あるいは要援護世帯		

この生活再建支援法では「国民的保障制度」のもう一翼を担うとされた住宅再建の支援は見送られたものの、その附則第2条において「自然災害により住宅が全半壊した世帯に対する住宅再建支援の在り方については、総合的な見地から検討を行うものとし、そのために必要な措置が講ぜられるものとする」とされ、引き続き議論が行なわれた。「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会」（平成12年2月）

は「住宅は基本的には個人資産」であるとしつつも、「地域にとってある種の公共性を有し」ており、「被災者の自力再建（自助）には限界があり、さらに公的支援にも一定の制限があることを考慮すると、共助の理念に基づく相互支援策を拡充することについて検討する必要がある」とした。しかし、「全住宅所有者の加入を義務付ける新たな住宅再建支援制度の創設」を述べているが明確な結論は得ていない。共助の理念に基づく相互支援策は兵庫県が提唱した「住宅再建のための共済制度」（平成 7 年 10 月）にも合い通じる。

こうした中、地方自治体の中で独自に住宅再建支援制度を模索する動きが広がった。鳥取県は鳥取西部地震に際し、被災者の住宅再建を支援するため一律 300 万円の「住宅復興補助金」を交付した。その費用は県が 200 万円、市町村が 100 万円負担している。この補助金は全壊、半壊の区別なく被災者が再建を望めば適用されるもので、所得制限も設けていない。加えて、同県溝口町は年収 250 万円以下の世帯を対象に住宅再建補助金を 100 万円程度独自に上乘せした。また、全壊が 300 戸以上となった平成 15 年 7 月の宮城県連続地震でも発生から 6 日後、宮城県は 100 万円を上限とする「被災者住宅再建支援金」の支給を発表した。

中央防災会議は「防災体制の強化に関する提言」（平成 14 年 7 月）において被災者生活再建支援の充実の一環として「住宅等の財産の損失補てんを公費で行なうことは問題」としつつも、「被災者の生活再建を支援するという観点から、住宅の所有・非所有に関わらず、新に支援の必要な者に対して、総合的な居住確保を支援していくことが重要」であり、「生活様式の多様化等を踏まえて、現物支給について支給内容の充実・多様化、現金支給制度の活用」など「多様な支援施策を提示」するべきであるとした。平成 15 年 7 月には全国知事会議は「自然災害被災者支援制度の創設等に関する緊急決議」を採択、都道府県が 300 億円の資金を拠出することを申し合わせ、全壊世帯に 200 万円の支援金を支給する等の住宅再建支援制度の創設を求めた。また同年 11 月には「公的支援による居住確保の契機として、多様なケースに対応できる制度を構築することが急務」とする「自然災害被災者支援制度の創設に関する緊急決議」が地方六団体によって提出されている。

この結果、被災者生活再建支援法が改正（平成 16 年 4 月施行）、住宅の再建等に係る費用について最大 200 万円（再建・新築の上限 200 万円、大規模半壊住宅の補修は 100 万円まで）を支援する「居住者安定支援制度」を創設し、災害後 3 年間、住宅の再建・補修等に被災者が被る経費（解体・撤去費用、ローン利子等の居住関係経費）を支援対象とするものとした。これは既存の 100 万円の生活再建支援金に上乘せされるものである。被災者が住宅を賃貸する場合の家賃についても 2 万円を超える部分について災害後 2 年間（50 万円まで）補助されることになっている。ただし、他都道府県に転出する場合は、限度額の 2 分の 1 までとされた。

2.4 残された課題

現行の主な被災者支援は表 5 にまとめた通りである。災害直後の「災害救助法」による避難所、食料の確保、応急仮設住宅の設置、「災害弔慰金制度」による災害弔慰金・災害障害見舞金から、復旧・復興期の「生活再建支援」住宅金融公庫などによる災害復興住宅融資など時間軸にそって一通りの被災者支援が揃っている。また政府の中央防災会議は災害対策基本法第 34 条に基づき「防災基本計画」を作成、(1) 災害予防・事前対策、災害応急対策、災害復旧・復興という対応の時間的順序を考慮した防災・被災者救済対策を構成するとともに、(2) 対策について「誰が」（省庁・自治体・指定公共機関）、「何を」すべきかを具体的に記述して各機関の責務を示している。しかし、「居住者安定支援制度」が創設され住宅再建への公助

が拡充されたとはいえ未だ被災者救済策としては不十分という意見から、個人資産である住宅への公助が住宅所有者による耐震の強化や地震保険の購入などの自助努力を損なうものであるという意見まで現行制度への批判は多い。また、災害直後 = > 復旧 = > 復興の時間軸にそった被災者支援の対象と支援のメニュー（誰が各段階でどのような支援をどれだけ受けられるのか）が、その実行可能性も含めて予め明らかになっているわけではない。

そもそも、我が国の被災者支援は現行の制度の不備を新たな制度で補うことで「つぎはぎだらけ」になっている。実際、地震保険は昭和 39 年の新潟地震を、災害弔慰金制度は豪雨災害（昭和 47 年）を被災者生活再建支援法は阪神淡路大震災を受けて導入されている。「被災者のニーズに合った迅速で多様な支援の仕組み」が用意されていても、そうした仕組みの間で一貫性・整合性を欠いていたり、不明瞭であったりするならば、国民に安心を与えることも、災害後に救済すべき人を救済することもできないだろう。求められるのは実行可能で効果的な被災者支援体系であると本稿は考える。

表 5：主な被災者支援措置

時間軸 ↓ 災害直後	<table border="1"> <tr> <th>事項・内容</th> </tr> <tr> <td>(1) 災害救助法による事業 避難所、応急仮設住宅の設置 / 食品、飲料水の給与 / 被服、寝具等の給与 / 医療、助産 / 被災者の救出 / 住宅の応急処理 / 学用品の給与等</td> </tr> <tr> <td>(2) 災害弔慰金・災害障害見舞金</td> </tr> <tr> <td>(3) 税・社会保険料の減免等 国税の軽減・納税の猶予 地方税の減免・納税の猶予 国民健康保険制度等における医療費負担の減免及び保険料の減免</td> </tr> <tr> <td>(4) 生活再建支援 災害援護資金の貸付け 生活福祉資金貸付 母子寡婦福祉貸付 被災者生活再建支援金</td> </tr> <tr> <td>(5) 住宅支援 災害復興住宅融資 居住安定支援制度</td> </tr> <tr> <td>(6) 事業・生産支援 農林漁業者への支援 経営資金等の融資 / 天災融資制度 / 農林水産業関係災害補償制度 中小企業者への支援 災害復旧資金の貸付 災害復旧高度化資金 小規模企業者等設備導入資金貸付の償還免除</td> </tr> </table>	事項・内容	(1) 災害救助法による事業 避難所、応急仮設住宅の設置 / 食品、飲料水の給与 / 被服、寝具等の給与 / 医療、助産 / 被災者の救出 / 住宅の応急処理 / 学用品の給与等	(2) 災害弔慰金・災害障害見舞金	(3) 税・社会保険料の減免等 国税の軽減・納税の猶予 地方税の減免・納税の猶予 国民健康保険制度等における医療費負担の減免及び保険料の減免	(4) 生活再建支援 災害援護資金の貸付け 生活福祉資金貸付 母子寡婦福祉貸付 被災者生活再建支援金	(5) 住宅支援 災害復興住宅融資 居住安定支援制度	(6) 事業・生産支援 農林漁業者への支援 経営資金等の融資 / 天災融資制度 / 農林水産業関係災害補償制度 中小企業者への支援 災害復旧資金の貸付 災害復旧高度化資金 小規模企業者等設備導入資金貸付の償還免除
事項・内容								
(1) 災害救助法による事業 避難所、応急仮設住宅の設置 / 食品、飲料水の給与 / 被服、寝具等の給与 / 医療、助産 / 被災者の救出 / 住宅の応急処理 / 学用品の給与等								
(2) 災害弔慰金・災害障害見舞金								
(3) 税・社会保険料の減免等 国税の軽減・納税の猶予 地方税の減免・納税の猶予 国民健康保険制度等における医療費負担の減免及び保険料の減免								
(4) 生活再建支援 災害援護資金の貸付け 生活福祉資金貸付 母子寡婦福祉貸付 被災者生活再建支援金								
(5) 住宅支援 災害復興住宅融資 居住安定支援制度								
(6) 事業・生産支援 農林漁業者への支援 経営資金等の融資 / 天災融資制度 / 農林水産業関係災害補償制度 中小企業者への支援 災害復旧資金の貸付 災害復旧高度化資金 小規模企業者等設備導入資金貸付の償還免除								
↓ 復旧・復興へ								

(出所) 防災白書(平成 16 年度)表 2 - 2 - 6 に筆者加筆

3. 災害支援の経済分析

自然災害への公的支援のあり方は、社会的関心の高さにも関わらず、経済学的な分析が十分に成されてこなかった領域である。経済学は効率と公平の基準に基づき、感傷論や政治的イデオロギーを排除しつつ、公的支援制度に関わる便益と費用の関係を分析する枠組みを提供してくれる。加えて、既存の制度に依拠した手続き論・原則論に終始しがちな法律学等とは異なり、経済学が重んじるのは支援の実行可能性とその成果である。以下では「インセンティブ(誘因)」と「情報の非対称性」をキーワードに被災者支援の課題について経済分析を施していく。

3.1 評価の視点

自然災害の被災者に対する救済(現金給付・現物給付)には、福祉、及び保険としての側面がある。福祉とは被災者に対する他地域、ないし将来世代の納税者からの所得移転(再分配)を指す。この所得移転は被災者と他地域の住民(ないし、将来世代)との間の社会的公平観によって、あるいは、ナショナル・ミニマムの保障という観点から正当化されるかもしれない。ここでいう福祉は事後的(災害後の観点からの)概念であることに留意する必要がある。事前的(災害が発生する以前)には、公的支援は政府(公共部門)と個人との間のリスク分担の問題、いわば「保険」に関わってくる。公共部門は生活保護、失業保険、公的年金・医療を通じて諸個人に対して保険を提供している。例えば、生活保護はいざ生活が困窮したときに支払われる保険ともいえ、公的年金は長生きのリスクに対する保険である。災害はいつ、どこを襲うかもしれない一種のリスクである。このリスクをヘッジするために保険が市場において、あるいは、もし市場が機能しないのであれば、公的に供給される必要がある。実際、市場では住宅向けに地震保険が提供されている。従って、地震における被災者の救済は必ずしも国・自治体のみが責任を負うべき、あるいは負うことのできるものではない。

被災者支援を福祉の観点から捉えるならば、その評価の基準として挙げられるのが公平性である。経済学の公平観としては「垂直的公平」と「水平的公平」がある。これらを災害時における公的支援の公平の基準として適用してみよう。垂直的公平とは支援に対するニーズ(緊急度)の高い被災者に対してより手厚い支援が成されることであり、水平的公平とは自立するために同様のニーズを持った被災者間での支援の均一性を求めることとする。このうち、水平的公平の観点からすれば、被災にあった低所得者と高所得者間で公的支援の内容・程度が異なっていたとしても不公平とはならない。公的支援に対して同様のニーズを持っている被災者をもって均等者と定義するならば、両者は「均等者」ではないからである。また、同じような境遇にある被災者と他地域の居住者との間の厚生比較にも配慮が成されなくてはならない。つまり、被災者であるという理由で、特別な待遇が成されるべきではないということだ。被災者らが特別扱いされるのは、彼等が特別なニーズを持っているからであって被災者だからではない。さらに、垂直的公平観によれば、公的救済は全ての被災者に対して同一である必要はない。それを最も必要としている被災者に支援を集中すること、具体的には資格要件を厳格にすることは、公平を損ねるものではない。

支援の効率性も無視されるべきではない。ここでいう効率性とは支援をケチるという意味ではない。限られた資源を救済が必要な被災者へ効果的に振り向けることであり、彼らの自立・生活再建を促すことである。そこで考慮されるべきことが個人の「インセンティブ」と政策当局が直面する「情報の非対称性」である。

3.2 個人のインセンティブ

個人財産への補償の是非を含めて自助、公助、共助の理念・原則のバランスがとかく強調されてきた向きがある。しかし、異なる理念の下で人々が異なった行動をする（自助では利己的に、共助ならば利他的に振舞う）わけではない。個人がいつ、どのように振舞うべきかではなく個人の事前的・事後的誘因を織り込んだ制度設計が不可欠なのである。

この問題と関連するのが「サマリア人のジレンマ」である。サマリア人＝利他的個人は、貧困者に対して、施しをする誘因をもつ。この行為は、貧困者が貧困であるという時点では望ましいであろう。しかし、各個人が貧困に留まるかどうかは、彼自身の事前の選択に少なくとも部分的には依拠している。事後的な施しは貧困者に対して自立する事前的誘因（勤労意欲）を阻害してしまう、いわゆるモラルハザードをもたらす危険がある。事後的には望ましい行為が、個人に対して歪んだインセンティブをもたらすという意味で事前的には望ましくない。地震保険の購入など災害に備えて個人が準備できることは少なくない。また、地域の自治体の防災対策（都市計画や区画整理）も災害時の被害の大きさに重大な影響を及ぼす。個人、地元自治体による災害に対する事前的対処（自助努力）への誘因は、いざ災害が発生したときの（事後的な）公的支援のあり方によって影響を受けることになる。つまり、事後的な公的支援が過度に寛容である場合、さもなければ自助努力を通じてその支援を受けなくても良い個人・地域にまで、その支援への期待から、事前的自助努力を怠ることになる。

無論、公的支援を行うべきではないといっているわけではない。（当初から）自助努力では十分に災害時の損失に対処できない個人や地域も存在するだろうし、自助努力にも関わらず災害が甚大となる可能性もある。しかし、事前の自助努力を最大限に促し、災害時に救済しなくてはならない被災者を最小限に留める工夫が不可欠なのである。そのためには公的支援の範囲を予めルール化しておくこと、よって被災者にとって、国・自治体が何をどこまでしてくれるのかを明らかにし、それにコミットすることが重要になってくる。

3.3 情報の非対称性

情報の非対称性は「市場の失敗」に限ったことではなく、支援当局（国・自治体）が支援体系のデザインにあたって直面する制約の一つでもある。公的支援で問題になるのは、支援を必要としている被災者の識別問題といえる。被災者生活再建支援金を含め、公的支援（現金給付、融資、補助等）の多くは、所得、年齢、世帯構成などによって制限が課されている。国・自治体にとって利用可能な資源に限界があるとき、被災者の間で救済の優先順位をつけることはやむを得ない。しかし、限定給付には次の2つのエラーが伴う。第1は本来給付を受けるべき被災者が給付が受けられないエラー（タイプ1エラー）と第2はその逆に本来給付を受けるべきでない世帯が給付を得るエラー（タイプ2エラー）である。

これらはいずれも水平的・垂直的公平を損なうことになる。同程度の支援ニーズを有する2被災者のうち、一方が支援を受けられなかったとすれば、これは水平的公平に反している。また、本来、支援を必要としない個人が受給資格を得たらならば、支援ニーズの高い被災者に手厚い支援をするべきであるという垂直的公平感には沿わない。両エラーの間にはトレードオフが伴う。タイプ1エラーを減じるには給付の認定基準を緩める必要があるが、これは明らかに本来資格のない世帯への給付も増し、タイプ2エラーが増加する。逆にタイプ2エラーを解消しようとすれば、認定基準・審査が厳格になって、今度は救済すべき者まで支援から排除してしまうであろう。こうしたエラーがどれくらい深刻であるかは、支援の条件（世帯人数、所得、年齢等）と被災者の生活の実態との関係に依存する。法定資格要件が曖昧、あるいは

実態から乖離しているため、当初「意図した」、あるいは国民一般が期待した支援対象に給付が行き届かないという制度的欠陥がありうるだろう。資格要件について虚偽の申請をする被災者も出てくるかもしれないし、行政サイドが資格要件について誤認することもあるかもしれない。

情報の非対称性は、公的支援制度の設計に当たって考慮されるべき制約の1つである。この問題に対処するには、資格要件の適格化のほかに、情報上優位にある個人が自ら進んで、自身の私的情報（支援ニーズ）を表明するような、「自己選抜」を促す政策設計上の工夫が必要である。自己選抜が可能かどうかは、支援対象としているニーズ（社会が救済しようとしている被災者のタイプ）や支援手段（現金給付、現物給付等）に依存する。一般に、用途を指定しない現金の一括給付を通じて自己選抜を促すことはできない。被災者グループを支援ニーズの内容によって区別した場合、現金は全てのタイプの被災者にとって望ましいものだからだ。例えば、現金100万円が支給されるとして、それを拒むものはいないであろう。可能であればそれを受給したいと思うに違いない。結果として応募者が殺到し、財政的負担を高めることになる。しかし、給付が現物給付の場合、その現物が全ての被災者が欲しているものであるとは限らない。例えば、自立困難な高齢者のための公営住宅を考えてみよう。同じ高齢者であっても、実際自立が可能かどうかは私的情報かもしれない。彼等には身寄りを頼る、あるいは資産を取り崩して住居の購入にあてるという選択肢があっても、それを支援当局は適格に把握できないかもしれないからだ。この場合、本当は自立できるタイプの被災者からみて、公営住宅の質、大きさが自分の好みにマッチしていないとき、そうすれば受給可能であるにも関わらず、彼は公営住宅には応募しないであろう。彼等はむしろ、自分の好みに合った住居に移るか、家族と暮らすことを選択するだろう。よって、実際に応募するのは行き場のない、よって社会的救済を必要としている高齢者だけになる。これが自己選抜機能の働くケースである。

限定給付に伴うエラーを避ける観点から資格要件を付さない、あるいは緩やかな普遍的給付を支持する意見もあるだろう。しかし、その場合、財政的制約から支援は広くとも薄く成らざるを得ない。薄い支援にコミットできない政府であれば、結局全ての被災者に手厚い給付を行い、財政負担を増すことになるだろう。あるいは財政的行き詰まりで支援自体が滞るかもしれない。情報の非対称性問題はあるものの、本稿は限定給付を救済の本当に必要な被災者を救済する上で有用であると考える。

4. 市場の活用 地震保険への評価

災害は、その時期、規模を予測することのできない社会的に重大なリスクである。しかし、そのリスクに対して我々は全く無力であるわけではない。個人のレベルでは、地震保険の購入など、災害による資産喪失のリスクをある程度ヘッジすることは可能である。地域レベルでは都市計画、耐震住宅の奨励などの防災対策が、被害を最小化する上で、有効であろう。こうした災害への備え、即ち、事前的な自助努力が公共政策によって損なわれることはあってはならない。無論、自助努力だけで防止できる災害、損失には限界があり、国、自治体による災害時の救済対策が不可欠なことはいうまでもない。しかし、事前的自助努力を通じて個人、地域の被る被害を最小化することには意味がある。大規模な自然災害が起きたとき、公的機関が全ての被災者を十分に救済することは財政的に不可能である。事後的財政負担を可能な限り軽減し、支援を最もニーズの高い被災者（高齢者や低所得者）に集中させるためにも、自立可能な被災者に対しては自助努力を予め促しておいた方が望ましい。事前的自助努力として具体的に挙げられるのが、地震保険の普及である。公的支援制度を実行可能性の高いものにするためには、そうした限界を正しく理解しておく必要がある。加えて、公的支援制度は市場の機能と補完的なもの（市場機能を代替するのではな

く、その有効な機能を促進するもの)であること、あるいは、災害前のリスク回避行動、あるいは災害後の生活再建に対し適切な誘因を諸個人に与えるものでなくてはならない。これを「市場拡張的見解」(Market enhancing view) という(Lewis and Murdock (1999))。

4.1 地震保険の現状

我が国の地震保険は建物 5000 万円、家財 1000 万円を限度に、火災保険の 30%～50%の範囲内をカバーするもので地震、噴火、津波による被害が対象となる。自宅保有者が購入する火災保険に附帯されており、加入は任意である。年間保険料は最も高い 4 等地(東京、神奈川、静岡)の木造住宅で保険金 1000 万円あたり 35,500 円あまりとなっている(表 6)。この地震保険の普及度は、阪神淡路大震災以降、上昇傾向にあるとはいえ、平成 15 年度時点で全国平均が 17.2%と未だ低水準にある(表 7)。地震保険の普及度が低い原因としてしばしば挙げられるのが割高な保険料である。では地震保険普及のためには保険料を引き下げるべきかといえば必ずしもそうではない。本稿はむしろ保険料の「適正化」が必要と考える。適正な保険料とは、地域の災害リスク(頻度や損害額)、及び各家屋の耐震構造を適切に反映した料率のことである。耐震構造が整っている住宅であれば、倒壊リスクは低く、よって保険料もそうではない住宅よりも割安に設定されることが望ましい。実際、2001 年より建築年数や対震度に応じて 10%から 30%まで保険料率が割り引かれる制度が導入されている。こうした個別住宅のリスクに加え、自治体行政の防災対策の取り組みを反映させることもありうるだろう。

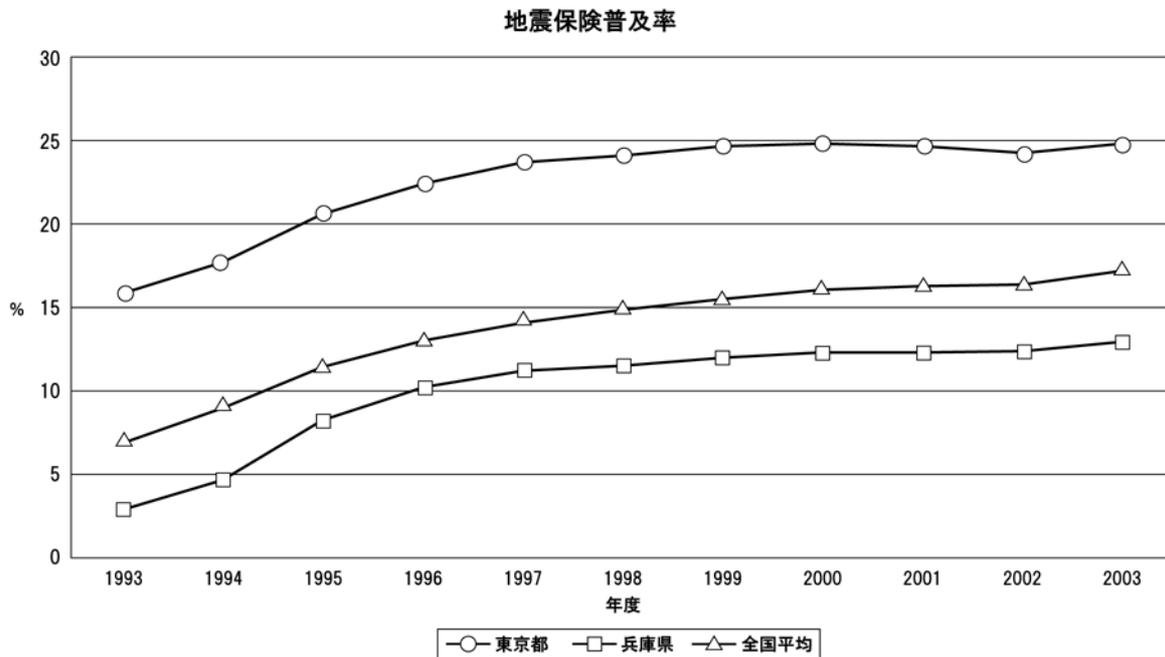
表 6：年間保険料(保険金額 1000 万円あたり)

等地	建物の構造		割引率
	木造	非木造	
1 等地	12000 円	5000 円	10%：昭和 56 年 6 月以降または耐震等級 1 の建物 20%：耐震等級 2 の建物 30%：耐震等級 3 の建物
2 等地	16500	7000	
3 等地	23500	13500	
4 等地	35500	17500	

【等地の地域別】

- 1 等地：北海道、福島、島根、岡山、広島、山口、香川、福岡、佐賀、鹿児島、沖縄の各道県
- 2 等地：青森、岩手、宮城、秋田、山形、茨城、栃木、群馬、新潟、富山、石川、山梨、鳥取、徳島、愛媛、高知、長崎、熊本、大分、宮崎の各県
- 3 等地：埼玉、千葉、福井、長野、岐阜、愛知、三重、滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山の各府県
- 4 等地：東京、神奈川、静岡の各都県

表 7：地震保険世帯加入率



(注) 当該年度末の地震保険の契約件数を 当該年度末の住民基本台帳に基づく世帯数で除した
 (出所) 損害保険協会

4.2 保険料率と格付け

個別家屋の耐震構造や地域の防災対策を織り込んだ保険料率は災害リスクに関して有用な情報(「格付け」)を提供してくれる。被保険者は住宅を購入,あるいは建設するとき,その住宅,及び立地に関わる災害リスクを知ることができるからだ。また,格付け機能を持った保険料率は耐震構造を強化するよう誘因づける。災害リスク低下の利益を保険料の軽減という形で受け取ることができるからである。実際,高い保険料ではなく災害リスクを低める努力をしても,そこから事前の利益が得られないことが現状の地震保険制度の問題といえる。「事前の利益」,つまり,災害前の時点で生じる利益が重要なのは,そもそも災害の発生確率は低く,よって耐震構造の恩恵を実際に得る可能性が低いことによる。個人が災害発生確率を過少に評価している(自分のところだけは大丈夫という心理が働く)ならば,なおさらである。

たとえ個人の住宅が安全性に優れていても,地域の防災体制が不備であるならば,延焼などで被害に遭うかもしれない。保険料率は,個々の家屋や自然条件のみならず,地域の防災対策への評価も反映するべきであろう。そのためにも,料率は都道府県レベルではなく,市町村別,あるいはそれ以下のレベルまで細かく区分される必要がある。我々は阪神淡路大震災をはじめとする過去の災害から,人的,物的損害が区画整理,安全な建築基準の設定など行政側の努力にも依存していることを学んできた。同程度の地震でも,日頃から災害に備えた地域とそうではない地域とでは,被害額に大きな差が生じることになる。近隣する,よって自然要因(災害発生頻度)が似通った地域であっても,地震保険料率が異なることは,住宅立地選択にあたって人々に地域の安全性に関する情報を提供してくれる。当然,他の要件(交通の便など)を一定とすれば,彼等はより安全な地域に居住することを好むだろう。このことはいわゆる「足による投

票」(地域選択)が機能することを意味している。

こうした主張に対しては、次のような異論があるかもしれない。即ち、道路一本を挟んで、たまたま自治体が異なっていた場合、保険料率がそれに依存して異なるのは「不公平」であるというものだ。しかし、地震保険料率が地元自治体の防災制度を評価しているならば、その自治体は地元住民からの政治的圧力も受け、防災を強化する誘因をもつだろう。結果として、地元の防災制度の改善、保険料の低下につながるに違いない。災害に強い自治体というイメージは単に保険料率を低めるに留まらず、新しい住民の流入や、企業の投資など、再び当該(事前的)利益を地域にもたらすことになる。地域間格差があるという現状は、その格差が普遍的な、あるいは不可避なものであることを必ずしも意味しない。その格差は行政、及び住民の努力の違いによって生じているかもしれないからだ。地域リスクを地震保険料に反映させることは、その地域の格づけとして機能し防災努力の改善をもたらす、結果として、当初の格差を縮小させる場合もあるということだ。

4.3 地震保険の課題

無論、地震保険市場は放任しておいてうまく機能するわけではない。地震保険にはそれ特有の問題も幾つかある。第1に、災害リスク(発生頻度や損害額)の推計が容易ではない。災害リスクの実態はそれが起こってから始めて知られるケースもあるだろう。また、他地域で生じた災害の状況や、新しい科学的発見など新しい情報に応じてリスクの推計値が変わり、そのたびに保険料も変更される可能性がある。極端な場合、当初、安全と思われていた地域が、実は地震発生リスクが高いことが発見されたりするかもしれない。被保険者は地震保険にとって災害リスクをヘッジしようとするのだが、保険料の変動という新たなリスクに直面する場合があるということだ。保険料変動リスクにどのように対処するかは、地震保険を普及させる上で、今後の課題である。第2に、確率は微小であっても、大災害はいったん起これば甚大な損害を広範囲にもたらす、保険会社が多額の保険金支払請求に応じられなくなるかもしれない。保険会社はそもそも相互に独立したリスクをプールすることで、個々人ではできないリスクヘッジを実現しているわけだが、自動車事故や火災とは異なり、地震などの自然災害は、広範囲な地域における全ての被保険者の資産に同時的に損害をもたらす。従って、保険加入者の分布が地域的に十分広がっていないならば、保険会社は災害リスクを分散できない。多額の保険金支払い請求に応じきれず、保険会社は破産してしまうかもしれない。我が国の地震保険はそうした事態に対処するため、政府による再保険制度がある。地震保険の支払い金総額が750億円を超えた部分については、8186億円までは国が50%、1兆3118億円以上、5兆円以下の部分については95%、負担することになっている。なお、5兆円を超えた被害について保険金は支払われない。(超過分に依りて個別の支払い保険金が減額される(地震保険法3条、4条))米国においても、ノースリッジ地震など巨大災害が相次ぎ、地震保険市場の問題点が露呈されてきた。実際、震災後、カリフォルニア州では保険会社が住宅保険(地震保険が附帯されている)の引き受けを拒否し、同州から撤退する傾向がみられた。地震保険が自由放任によっては十分に機能しないことを示した例といえよう。

近年、地震など巨大リスク(カストロフィー)保険のあり方に関する研究が盛んに行われてきている(山口(1998))。地震保険と他の保険との違いは上記のように災害リスク推計やリスク分散の困難さにある。後者を緩和する方法としては再保険制度があるだろう。再保険制度とは、保険会社が自身の保険契約に関して保険をかけることであり、民間の再保険会社が保険会社よりも地理的に広範囲にわたる契約をカバーしているならば、前者の方がリスク分散についてより優位にあるといえる。しかし、再保険にも限界

があるかもしれない。首都圏に人口が集中しているという現状からしても、保険購入者の多くは首都圏在住となるはずだ。よって、いったん大震災が首都圏を襲ったならば、再保険会社、保険会社ともに多額の保険金請求（再保険会社は保険会社から請求され、保険会社は顧客から請求される）が発生するだろう。結果的に保険契約の不履行が発生する恐れがある。我が国の地震保険制度のように、国が再保険を担うことがこの問題への対処法として考えられるだろう。国は民間と異なり、将来の徴税権を担保に資本市場（債券市場）から借入をすることができるし、破産リスクも格段と低い。そうした優位性が国に再保険者としての適性を与えていることは間違いない。しかし、徴税権の担保力にも限界がある以上、無限に災害リスクを引き受けるわけにはいかない。

保険会社のリスクをヘッジするには、常に国の関与が必要なわけではない。実際、災害時の保険金支払いを資本市場からの資金調達によって賄うという試みが米国において、90年代以降、行われてきている。保険デリバティブや地震リスクの証券化などがその例である。シカゴ商品取引所（CBOT）などで、現在供給されている金融商品は様々であるが、ポイントは保険会社と資本市場における投資家との間で、災害時に後者が前者に資金を提供するという契約を交わし、その見返りに事前の段階（災害前）に保険会社から金利の上乗せ分（プレミアム）を受け取るというところにある。例えば保険会社は予め、債券を発行し資本市場から資金を調達、それを国債など安全資産で運用する。事前には、この運用からの収益（利払い）に上乗せした金利を投資家に支払うわけだが、いったん災害が生じれば、金利の支払いを停止、あるいは、債券の元本の保証も行わない。この契約の下では、事前にはプレミアムに等しい収益、損失が投資家（債券購入者）と保険会社（債券供給者）各々に生じる一方、災害後、投資家が金利、あるいは元本そのものを失うというリスクに直面することになる。これに対して、保険会社は、債券で調達した資金の運用益（例えば国債利払い）や債券元本を丸々保険金支払いに充当することができる。あるいは、保険会社は災害時に（保険金支払い額が多額に及んだ場合）新たな社債、あるいは株式を発行、投資家がそれを引き受けることにコミットするという契約を事前に結んでおくことも考えられる。これによって、保険会社は事後的な資金のやりくりが楽になり、また、投資家はその見返りに予めプレミアムを受けることで利得を得ることができる（Froot(1997)）。

資本市場の保険市場に対する優位性は、後者が複数のリスクをプールすることでその分散を図るのに対して、前者は資金の貸借を通じて異時点間でもってリスクを分散するところにある。リスクプールによるヘッジが困難な地震保険にとって、異時点間リスク分散を可能にする資本市場との提携は、破産リスク、よって保険契約不履行リスクを低め、保険機能を改善することに寄与するであろう。無論、保険者と投資家の契約に関して留意すべき点は幾つかある。それらは情報の非対称性に起因する。投資家は保険会社の直面しているリスク（保険契約件数、被保険者の分布に依存するだろう）に関して十分な情報を有していないかもしれない。あるいは、災害時、投資家からの資金調達を充てにして、安易に保険金支払い請求に応じるというモラルハザードも起しかねない。保険会社の提供している契約内容、あるいはリスクへの客観的評価が市場に提供されていなければ、投資家はこの種の契約には応じないだろう。また、モラルハザードを防止するには、投資家から保険会社への資金提供の実施は、個別保険会社の支払い状況以外の基準、例えば、保険産業全体での支払い総額、災害の程度に関するインデックスに依存させるような工夫が必要であろう（Cutler and Zeckhauser(1997)）。

一つのアイデアとしては地震保険支払い総額を幾つかの階層に分け、資金調達手段を区別することがありうる。総額が低い範囲は地震保険料で調達、ある水準を超過したならば、民間の再保険、あるいは資本市場からの資金調達を認め（よって、投資家との契約にもその水準を明記する）、さらに支払い額が極め

て高くなったところで国の再保険を発動するのである。この形式であれば、国の関与が市場の再保険機能を損ねることはなく、むしろそれを補完する役割を果たしていることになる。民間の再保険機能が充実していけば、国の守備範囲を徐々に制限していけばよい。(Lewis and Murdock (1999))。

5. 被災者支援の原則

阪神・淡路大震災を教訓に支援・救済の時間軸（防災＝>災害直後＝>復旧＝>復興）と関係機関の役割分担を明示した防災計画の整備や被災者生活再建支援制度・居住安定支援制度など我が国の被災者支援体制は整備されつつある。とはいえ個人の自助努力から災害後の支援、平時のセーフティネットへの移行まで網羅した包括的支援制度は未だ存在していない。本稿は被災者支援の新たな制度設計を提言することはしない。これは今後の研究課題としたい。その代わり地震保険、仮設住宅、生活再建支援、家賃補助、融資（利子補給）、税の減免といった諸政策に一貫した被災者支援の「原則」を提示したい。その原則は以下の4つからなる。

原則1：救済・支援の実行可能性

原則2：救済の適正化（タイプ1、タイプ2エラーの回避）

原則3：災害前の自助努力の促進

原則4：災害後の緊急時から平常時への速やかな移行

原則1：救済・支援の実行可能性

災害時の公的支援は実行可能なものでなくてはならない。たとえ、バラマキ的支援策（被災者に対する広く手厚い公的救済策）を打ち出しているとしても、災害前には政治家の人気とりになるだろうが、いざ災害が生じたとき、その被害が甚大であるならば、財政的な理由によって、それを実行することが困難になりかねない。よって事後的に実現する対策は結局、恣意的、場当たりの的になってしまう。多くの被災者は約束が守られなかったことに憤るであろう。実行可能性の疑われる支援策がかえって、災害時の公的支援への不確実性をますます増大させる。都市型災害はインフラなどへ甚大な被害を及ぼす（表8）。その復旧のためだけでも、公的支出は莫大になる。国・自治体とも財政的余裕はないはずだ。公的支援は財政的に限られた資源を最大限有効に活用するようデザインされなくてはならない。それはもっとも支援ニーズの高い被災者への適格な支援であって、公的資金のバラマキであってはならない。我々が認めなくてはならないのは全ての被災者を均一に救済することは財政的に困難であるということだ。そこで支援の対象の範囲を予め適切に限定しておくこと（ただし、その対象範囲に属する被災者に対しては、漏れなく支援を行う体制を整備すること）は、被災者支援政策への信頼性を高めることに貢献するだろう。

無論、災害の程度などを予見することは困難であるから、事前に全ての公的支援内容の詳細を決定することは技術的にできないし、また、災害時には臨機応変な対応が求められるだろう。とはいえ、被災者支援が不明瞭なことによるリスクや追加的支援策を期待した機会主義的な行動（モラルハザード）は排除しなくてはならない。よって国・自治体が「できることとできないこと」を予め明らかにする必要がある。求められているのは堅実で実行可能な被災者支援体制の構築であると本稿は考える。

表 8：大規模地震に係る被害想定

	東海地震	東南海・南海地震	(参考) 阪神・淡路大震災
死者	最大 9200 人	最大 18,000 人	6436 人(不明者を含む)
全壊建物	約 26 万棟	約 36 万棟	10.5 万棟
経済的被害	最大約 37 兆円	最大約 57 兆円	約 10 兆円

(注) 地震発生を朝 5 時に想定

(出所) 防災白書(平成 16 年度)表 1

原則 2：救済の適正化

限られた資源(財源)の中から災害支援を行わなくてはならない以上、全ての被災者を無制限に救済することはできない。支援対象を限定、その水準を差別化することが不可欠である。各被災者グループ(高齢者・低所得者・勤労世帯等)のニーズに合った支援をその被災者グループだけに対し(タイプ 1, タイプ 2 エラーのないように)提供していくことだ。勤労世帯であれば、災害で住宅等の資産を失っても、稼得能力がある以上、その資産を再形成することが可能であろう。公的支援は、税の軽減(所得税・住民税の雑損控除や固定資産税・都市計画税の軽減)、融資に対する利子補給、住宅に関わる二重ローンへの補助など自力再建を支えるようなものが望ましい。また、一時的な所得の喪失に対して流動性の提供(資金の貸付)も支援策の一つである。

一方、高齢者の場合、彼らの将来所得(年金・資産所得)に制限があり、もともと裕福でない限り、再び資産(住宅)を再構築することは難しいかもしれない。こうした富裕ではない高齢者は、住宅ローンをくむだけの支払い能力がないため、利子補給等では対処できない。彼らに対しては、公営住宅の提供、あるいは、民間賃貸住宅に入居する場合は家賃補助などを提供する必要があるだろう。ただし、全ての高齢者が支援を必要とする社会的弱者ではないことを強調しておく必要がある。年齢だけで支援内容を決めることは、上記のタイプ 2 のエラーを犯す危険性がある。また、フローである所得だけから判断することも危険だ。支援の信頼度を高めるには、生活保護等恒常的セイフティーネットを通じて、災害時に最も弱い立場に置かれるであろう、従って支援ニーズが高い低所得者、高齢者の生活実態を予め把握しておく必要があるだろう。災害時の公的救済は恒常的福祉政策から独立ではありえない。また、ある地域で災害が起きたとき、当該地域へ全国から被災者の生活実態調査を担う専門家を派遣する自治体間の協力体制を整備しておく必要がある。十分な数の調査員が動員できれば、災害後、被災者の支援ニーズの認定を迅速、かつ適切に行うことが可能になる。米国の FEMA(連邦危機管理庁)からは被災者への小切手の支給にみられる迅速な支援体制とともに情報の一元管理も学べるだろう。

原則 3：災害前の自助努力の促進

勤労・持ち家世帯に対しては、防災への自助努力、具体的には地震保険の購入を促進する必要がある。また、被保険者の抱えるリスクを反映するよう保険料の適正化が求められる。災害時の公的支援を当てにして保険を購入しないというモラルハザードが懸念されるならば、自助努力の強制、つまり、地震保険へ

の強制加入も視野に入れておく必要がある。ただし、保険会社の選択は自由とすることで、競争を促す。阪神淡路大震災において、中間所得層が公的支援の枠から取り残されたことが取り沙汰された。実際、彼等の多くが二重ローンなどに苦しんだことは確かである。しかし、こうした中間所得層への支援は、事後的なものである必要はない。要は自助努力可能な人には自助努力を促すことである。「互助」とはいうが「支えあう」ためには「支える人」が必要であるし、支えられる人が多くなりすぎるとは、支えることもできなくなる。自立可能な被災者には自立してもらうよう促す制度設計が不可欠といえる。

原則 4：災害後の緊急時から平常時への速やかな移行

被災者支援は恒久化されるべきではなく、期限は限定されなくてはならない。復興期以降、高齢者らに限らず再建のめどのない被災者に対して、彼らを被災者として対応するよりも、セイフティーネットの枠の中で支援した方が、同様に困窮している他の地域の貧困層との間の(水平的)公平性も確保できる。被災者支援対策から通常の福祉政策への移行を迅速に行うことが求められる。被災地の関心が被災者の救済に向かうのは当然だが、その救済が必ずしも災害対策の枠の中で行われなくてはならないという理由はない。

参考文献

- [1] 阿部泰隆 (1995) 「大震災被災者への個人補償 政策法学からの吟味」『ジュリスト』1070, p 135-142
- [2] 浦部法穂 (1997) 「被災者に対する「公的支援」と憲法」『自由と正義』1997年8月号
- [3] 田近栄治・佐藤主光 (1999) 「生活再建のための公的支援の課題とあり方」阪神・淡路大震災5周年記念事業「震災対策国際総合検証報告会」2000年1月
- [4] 福岡博孝 (1997) 「地震・噴火・津波災害に対する国民的保障制度」『自由と正義』1997年8月号
- [5] 山口光恒 (1998) 『現代のリスクと保険』岩波書店
- [6] Cutler, D. M. and R. J. Zeckhauser (1997) "Reinsurance for Catastrophes and Cataclysms," NBER Working Paper 5913.
- [7] Froot, K., A. (1997) "The Limited Financing of Catastrophic Risk: An Overview," NBER Working Paper 6025.
- [8] Lewis, C. M. and K. C. Murdock (1999) "Alternative Means of Redistributing Catastrophic Risk in a National Risk-Management System," K. A. Froot ed, *The Financing of Catastrophe Risk* (The University of Chicago Press, Chicago)

参考資料

国土庁 「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会報告書」(平成12年12月)
 内閣府編 「防災白書」(平成16年度版)