

## 連載 情報システムの本質に迫る 第 107 回 震災復興の情報システム学(承前)

芳賀 正憲

新国立競技場の建設費は、2012年デザイン公募時の目標が1300億円でしたが、採用された案では設計業者の見積もりが3000億円を超え、その後修正を重ねましたが、最終的に目標値をはるかにオーバーすることが確実になり、2015年7月、白紙撤回、仕切り直しとなりました。推進組織が烏合の衆で、プロジェクトマネジメントが欠落していたことが原因でした。

新国立競技場の建設費については仕切り直しされましたが、その200倍もの大規模予算が、現在もなお、きわめて杜撰、不適切に計画・実行されつつあります。東日本大震災からの復興と福島原発事故への対応です。一橋大学大学院教授・齊藤誠氏の精緻な分析によると、前者の予算は、被災の実態に対してあまりにも過大であり、一方後者では、国民に分かりにくい形で、きわめて姑息な対応がなされつつあります。

齊藤誠氏は、著書『震災復興の政治経済学』（日本評論社）で、東日本大震災からの復興政策と福島第一原発事故に起因する賠償や廃炉の基本方針の意思決定プロセスを、厳しく問い直されています。得られた情報を十分そしゃくせず、わずか数か月で多くの重要事項が拙速に決められ、将来世代にこれで責任がもてるのかという強い問題意識がありました。発災直後から得られた、乏しいが貴重なデータから、合理的な政策に結びつく意思決定が可能であったか検証し、拙速に決定された政策の矛盾をいかに解消していくか、また、将来非常時に合理的な政策をいかに決定していくか提起されています。

齊藤氏の著書は、東日本大震災と原発事故の貴重な経験に学び、非常時対応の社会システムのあり方—実は当事者として本来日常化していなければならない情報行動のあり方を問いかける、政治家、官僚、学者、ジャーナリストはもちろん、広く一般市民も熟読しておくべき重要文献と思われまます。

2011年3月11日発生した東日本大震災の復興予算は、「5年間19兆円」という膨大な金額に決定、同年7月29日に公表されました。予算を決定する根拠として、

[5年間の復興予算規模] ≒ [ストック被害額]

という阪神淡路大震災のロジックが踏襲されたことが、復興対策本部の議事録から確認できます。ここでストックとは、建物、ライフライン施設、河川・道路・港湾等社会基盤施設などを指します。

19兆円という金額を決めるに際し、発災からわずか12日後、3月23日に内閣府の経済財政分析担当が公表したストック被害額推計値が決定的な影響力をもちました。この

推計では、ケース1の場合、被害額総計が16兆円（うち建物11兆円）、ケース2で25兆円（うち建物20兆円）になっています。ケース1とケース2のちがいは、ケース1では建物損壊率を津波被災地域で阪神淡路大震災の2倍程度、非津波被災地域で同程度としているのに対して、ケース2では、津波被災地域の建物被害をより深刻に想定していることです。

内閣府の防災担当が同年6月24日に公表したストック被害額推計値が16.9兆円だったことも、経済財政分析担当の「少なくとも16兆円」という値の妥当性を裏づける結果になりました。

「5年間19兆円」という値は、内閣府の出した16兆～16.9兆円に、ケース2の25兆円という値を加味して決定されたと考えられますが、しかしこれらの値は、被害の実態に対してあまりにも過大です。齊藤誠氏が、建物被災状況GISデータ、消防庁被害報、建築着工統計調査等から減損も考慮して推計した値では、全国建物被害額は、4.0兆円でした。被害の91.5%が津波被災地域に集中していたと推定されています。

齊藤氏は、内閣府の経済財政分析担当が阪神淡路大震災の事例を参照した方法は、次の3つの意味で不適切だったと考えています。

- (1) 今般の大津波による建物被害規模が、阪神淡路大震災によるそれより、はるかに甚大と想定したが、必ずしもそうではなかった。
- (2) 津波の被害を受けなかった地域においても、阪神淡路大震災と同程度の建物被害を想定したが、実際には、被災3県の津波被災地域に建物被害は集中していた。
- (3) 被災3県の津波被災市町村の建物損壊率について、過大な想定をしていた。実際には、突出して高くはなかった。

問題は、復興予算を決定する2011年7月までに、的確な実態認識が可能であったかどうかです。齊藤氏は次のようなデータから、それが十分可能であったことを示されています。

阪神淡路大震災で全壊住家棟数は、兵庫県内で10.4万棟でした。

消防庁被害報によると、東日本大震災の場合、全壊住家棟数は次のとおりでした。

2011年3月31日	1.0万棟
4月28日	7.7万棟
5月26日	10.3万棟
6月30日	10.6万棟
7月28日	11.1万棟

このデータを見ると2011年6月末の時点で、東日本大震災による全壊住家棟数が、阪神淡路大震災の10.4万棟を大きく超えることはないことが推測できました。阪神淡路大震災の被災地域には共同住宅が多く、また、地域的に建物の経済評価も高いことから、

東日本大震災の建物ストック被害額は、阪神淡路大震災の6.3兆円を上限とするのが妥当であり、ケース1で11兆円と推定するのは、明らかに過大でした。ケース2の20兆円は、論外です。

また同じく消防庁被害報を見ることにより、建物被害が、岩手、宮城、福島3県の津波被災市町村に集中していたことが、2011年4月末～5月末に十分把握可能でした。

建物損壊率(人口1万人当たりの全壊住家棟数)も、人口を市区町村レベルでそろえると、阪神淡路大震災に比べて東日本大震災の方が、むしろ低めだということが分かります。

内閣府(経済財政分析担当)の過大な推計被害総額(ケース1の16兆円、ケース2の25兆円)が見直されることなく、「5年間19兆円」という巨額予算の決定に至ったことは、著しく妥当性を欠いていたと言わなければならないでしょう。

復興予算の策定と実行に際しては、被害額の推計以外にも重大な錯誤がありました。

1つは、被災地域が大震災の前から、人口の減少、少子高齢化、経済の縮小が進んでいて、本来は「コンパクトなまちづくり」「産業用地や農地の縮小」「港湾の集約」のようなダウンサイジングをめざした復興が進められるべきだったのに、復興政策を推進する主体が市町村とされたため、住民の既得権の復旧が優先され、過剰投資が避けられなかったことです。

あと1つは、大震災後のマクロ経済状況が、物価の下落という意味でも雇用の悪化という意味でも、デフレ状況にはなかったにもかかわらず、民主・自民両政権とも「深刻なデフレ」という判断をして、自民党が政権につくとともに「復興の加速」の名のもとに、合理的な説明がいつさいないまま、19兆円の復興予算が25兆円に拡大したことです。実績ではさらに増加、27.5兆円にまで拡大しました。

新国立競技場の問題をあれほど大きく取り上げたマスメディアが、それより2ケタ以上大きい復興予算のずさんな管理を追及することがないのは不思議です。政治家、官僚、学者、ジャーナリストの自省と行動を期待したいところです。

原発事故の対応が不十分なものになったのは、事故の責任の所在が当初あいまいだったためです。

1961年に制定された「原子力損害の賠償に関する法律」によると、原発の運転で生じた損害賠償について、原子力事業者が無過失で無限の責任を課しています。ただし「その損害が異常に巨大な天災地変又は社会的動乱によって生じたものであるときは、この限りでない」というただし書がついています。

東日本大震災に対して政府は早い段階で、ただし書を適用しないことを決めました。免責された東電に対して過失責任を問う訴訟が乱立するのを避けたかった、また、政府に被害者救済の全責任が生じることを回避したかったためとされています。

その結果、損害賠償は東電が最終的に負担することが前提で、政府は原賠法の別の条文に則り、東電に対して必要な援助を行なうことを基本方針としました。財政資金によって東電を救済するという印象を与えないため、政府の東電に対する支援スキームは、国民に分かりにくいものになりました。

驚くべきことに、今回の原発事故は東電に責任があることが大前提であるにもかかわらず、損害賠償と除染費用の大半は、東電とその株主、金融機関など債権者ではなく、国の一般会計（納税者）と全国の電力利用者、つまり国民みんなで支払っているのです。東電に責任があることが建前とされながら、実質的にはただし書が適用され、損害が異常に巨大な天災地変によって生じたものと見なされているのです。

東電のバランスシートによると、2011年3月末時点で、損害賠償負担5.0兆円、廃炉負担5.0兆円と仮置きすると、負債は23.2兆円におよび、8.4兆円の債務超過になります。

損害賠償負担と廃炉負担の合計10.0兆円のうち、純資産に相当する1.6兆円だけ株主が負担、また、3月下旬経産省事務次官が全国銀行協会の会長に、東電への緊急融資に対して政府保証の言質を与えたことから、債権者の負担はゼロになりました。

8.4兆円の債務超過分を負担するため、2011年9月、原子力損害賠償支援機構（原賠機構）が設立されました。

本来は東電の責任である超過債務の大半を、国（納税者）や全国の電力利用者が負担している実態を見えにくくするため、原賠機構は非常に複雑な仕組みになっています。表面的には原賠機構が東電に代わって損害賠償資金を調達し、東電や他の電力会社が負担金の形で毎年返済していくと見なされていますが、実際に東電の損害賠償資金を調達しているのは、国のエネルギー対策特別会計です。

東電に対する交付資金の上限は、当初損害賠償のみが対象で5兆円でしたが、2013年12月、除染費用や放射性廃棄物の中間貯蔵施設建設費用も含め、9兆円に引き上げられました。

これに対する返済は、次のように行われることになっています。

- (1) 国の一般会計（納税者）が、中間貯蔵施設建設費1.1兆円と、エネルギー対策特別会計の借入金利息を負担します。
- (2) 東電をはじめ全国の電力会社は、電気料金を値上げし、毎年1630億円程度返済します。
- (3) 東電が毎年の利益の中から、500億円程度返済します。
- (4) 原賠機構が東電への出資で取得した株の売却益で、除染費用の2.5兆円を負担します。

この方式では、利息を含め9.1兆円の返済のうち、東電の株主負担は14%、国(納税者)は一般会計を通じて11%、全国の電力利用者は48%を負担することになります。

実際には、株の売却益が2.5兆円に達することは、ほとんど期待できません。そのとき、国(納税者)と全国の電力利用者の負担は、あわせて82%に達することが予想されています。

東電の株主や債権者ではなく、国民がこれだけ負担する方式になっていることは、現実には今回の原発事故が東電の責任ではなく、大津波が想定外で防ぎようがなかったという、暗黙の了解が関係者の間でなされていたからと考えられます。

しかも、これまでの検討には廃炉費用が含まれていません。

現在東電の資金繰りはきわめてひっばくしており、廃炉費用の積み立てはほとんどできていません。このまま推移すると、廃炉のため再び原賠機構のような枠組みをつくり、さらに大きな国民負担を求めていくことが必至になります。

しかし今回の原発事故の責任が、建前として東電にあるだけでなく、現実にも東電にあることが明確なら、損害賠償や廃炉費用の最終的な負担の枠組みはまったく別の形になります。実際、2011年12月に公表された政府事故調の中間報告書、2012年7月の最終報告書には、福島原発事故が、あらかじめ想定された範囲と規模のものであり、現場がどのようにふるまうべきか行動規範も定められていたのに、現場も本社もそれを認識せず、逸脱した行動をとって過酷事故に至ったことが示されています。事故の責任が現実にも東電にある以上、今後東電の株主や債権者にも応分の負担を求めていくべきでしょう。

東日本大震災では、関係者の情報行動に多くの誤りがあり、被害が拡大し、また、不適切な政策立案がなされました。

建物などのストック被害が過大に推計され、過剰な予算が編成されました。背景には、公共事業に関する利権復活の思惑があったとされています。

福島第一原発が大津波に襲われたとき、現場の責任者が直面する状況を想定外と突き放し失意のどん底に陥り、非常時対応マニュアルの選択を誤り、逸脱した行動をとって過酷事故を招いてしまいました。

政府は福島原発事故を、実質的には想定外の大津波によるものとして取り扱い、東電の株主や債権者を免責、国民に大半の負担を転嫁する、きわめて姑息な枠組みをつくり上げました。また政府は、原発事故による被害が甚大であったにもかかわらず、軽微であるかのように取り繕い、2011年12月には野田首相が冷温停止と事故の収束を宣言、2013年9月には安倍首相がIOCの総会で「汚染水は完全に制御されている」と演説しました。これらの背景としては、東電のステイクホルダーたちに、原発事故に対する責任をできるだけ回避しようとする底意があったことが考えられます。

「さまざまな主体のそうした失意、思惑、底意に対峙し拮抗するのには、手許にあるデータや資料を最大限活用し、持てる知識を最大限動員して、直面する困難な状況に対する意思決定の客観性や合理性を維持しようとする知的な実践しかないのではないだろうか。そうした知的な実践こそが、さまざまな主体の利益や欲望を乗り越える重要な契機となるのではないか。私的な利害に抗する知的な実践こそが、非常時における公的な秩序を形成することに資するのではないだろうか。ここでは、そうした知的な実践を重んじる精神を公的な精神と呼んでみたい。」

「私たちは、今般の大震災をして、公的な精神を取り戻す重要な契機としていかなければならないのであろう。そのように考えていくことこそが、今般の震災復興政策と原発危機対応のとてつもなく大きい、おそらくは、取り返しのつかない失敗から得られるもっとも重要な教訓なのだと思う」と、齊藤誠氏は述べています。

先にも記したように、齊藤誠著『震災復興の政治経済学』（日本評論社）は、東日本大震災と原発事故の貴重な経験に学び、非常時対応の社会システムのあり方—実は当事者として本来日常化していなければならない情報行動のあり方を問いかける、政治家、官僚、学者、ジャーナリストはもちろん、広く一般市民にとっても必読の重要文献と思われま

この連載では、情報と情報システムの本質に関わるトピックを取り上げていきます。皆様からも、ご意見を頂ければ幸いです。