

Title	2001年グジャラート地震の地域経済への影響と復興政策の特徴について
Author(s)	永松, 伸吾
Citation	国際公共政策研究. 2002, 6(2), p. 193-208
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/9111
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

2001年グジャラート地震の地域経済への影響と 復興政策の特徴について*

Local Economic Impact and Rehabilitation Policies of 2001 Gujarat Earthquake*

永松 伸吾**

Shingo NAGAMATSU**

Abstract

The paper examines the local economic impact and the rehabilitation policies of the devastating earthquake that hit Gujarat on January 26th 2001, on the basis of the reconnaissance conducted by the author from September 8th to 21st 2001. First, in the disaster area, the prices leaped by around 25 percent of the pre-disaster level, while wages did not increase. Second, comparing with those of the 1995 Kobe earthquake, the following features on the rehabilitation policies should be noted: the governmental decision-making was prompt, programs were flexible, and the role of the government itself was restrictive.

キーワード：自然災害、地域経済、グジャラート地震、ブージ地震、復興政策

Keywords : natural disasters, local economy, Gujarat earthquake, Bhuj earthquake, rehabilitation policy

* 本研究は、2001年9月8日～21日に筆者によって行われたアーメダバード市ならびにブージ市の現地調査に基づいている。現地調査においては、インド準備銀行アーメダバード事務所、グジャラート州災害管理局、国際協力事業団(JICA)インド事務所ならびに地震災害復興支援緊急開発調査団の方々に多大な協力を頂いた。またこの研究は(財)大阪大学後援会による研究助成を受けた。ここに記して感謝する。もちろん、本稿で述べられる主張のすべては筆者個人の責に帰するものである。

**大阪大学大学院国際公共政策研究科 助手

1. はじめに

2001年1月26日午前8時46分(インド標準時)、インド西部グジャラート州カッチ郡を震源とするマグニチュード7.9の地震が発生した。2001年7月3日現在、この震災による死者数は1万9988人であり、負傷者数は16万6千人に及ぶなどその被害は甚大である。それゆえ国際的な関心も高く、NGOなどによる援助活動だけでなく、学術的な調査研究も少なくない。わが国だけでも今日まで多くの調査団が被災地に入り、各種の報告書を発表している。しかしながらそれらのいずれも地震工学や建築工学などの自然科学系のものであり、社会科学的な立場から現地調査を行ったものはほとんど存在しない。これが本稿の執筆の動機であり、同時に本稿の貢献でもある。

本稿は2001年9月8日から21日まで筆者によって行われた被災地の現地調査に基づき、主に経済学的な観点から被災地域経済の動向と復興政策の特徴を明らかにすることが目的である。第2章では被災地域の社会経済的特徴を明らかにし、第3章で被害の概況を論じる。第4章では被災地域の経済状況について論じ、第5章では復興政策の特徴を論じる。

2. 被災地域の社会経済的特徴

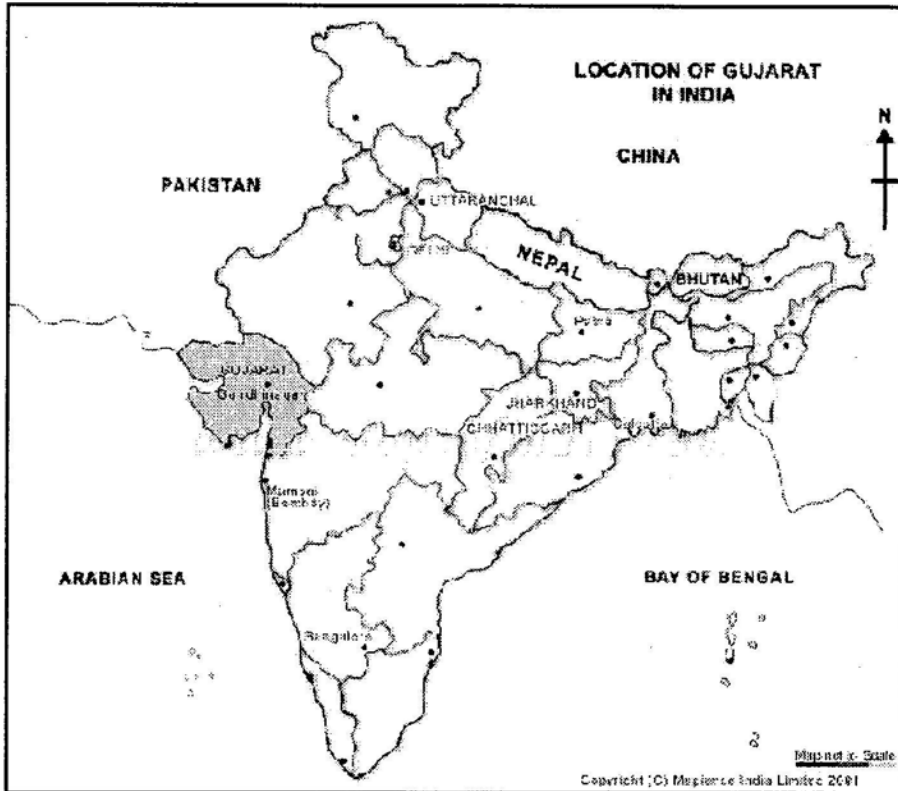
インドはその広大な国土と多様な気象条件により、地方ごとに独自の言語や文化を有している。そのような背景からか、それぞれの州の政治経済的独立性は非常に高く、今回の地震についてもグジャラート州政府の主導のもと復興計画が進められている。ここではまず、グジャラート州の社会経済的特徴について論じる。

グジャラート州：自然災害に阻まれる安定成長

今回の被災地であるグジャラート州はインド最西部に位置し、4130万人の人口を有している(図1)。その特徴は、インド国内諸州の中でも比較的裕福であるということが挙げられよう。例えば1ヶ月の一人当たり消費支出額を見ると、インド全体の平均は486ルピーであるのに対して、グジャラート州は551ルピーと高い。識字率も61.29%と全国平均の52%を上回っている。

この理由は、インド諸州の中では比較的第2次産業の比率が高いことにある。グジャラート州の州内総生産に対する各産業の貢献率は、農業などの第1次産業がおおよそ25%前後、工業・電気・ガスなどの第2次産業がおおよそ40%、サービス・金融業などがおおよそ20%という構成となっている。この構造には1990年代を通じてほとんど変化はみられない。

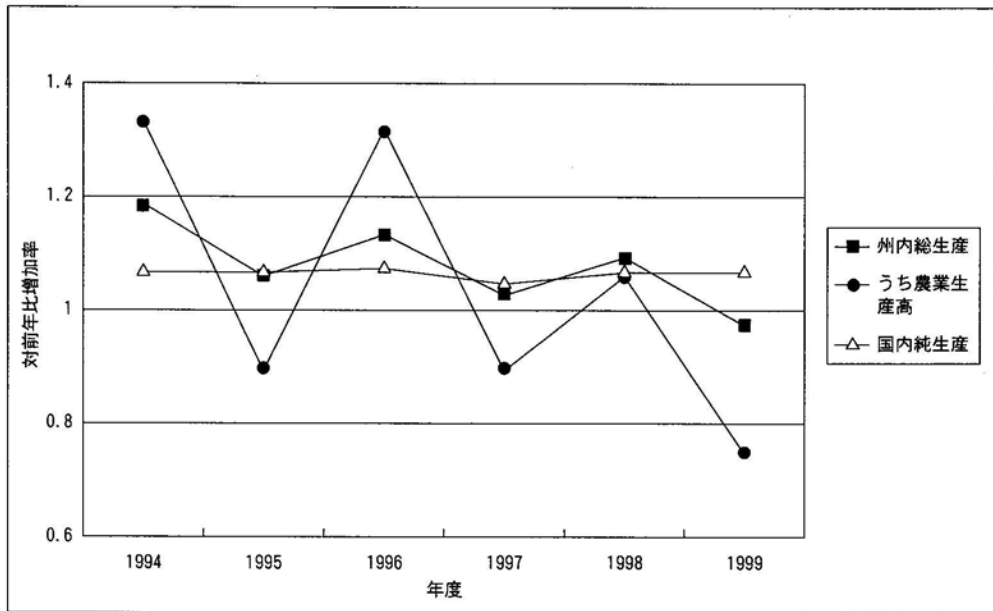
図1 グジャラート州の位置



しかしながら、州経済の4分の1を占める農業についていえば、その生産高は極めて大きな変動をみせる。グジャラート州は、特に北部についてはサバナ気候帯に属しており、乾季にはほぼ毎年のように早魃の危険にさらされる。このような地域では農業生産高は当然のことながら降水量に強く影響を受けることになる。特に1999年の早魃は大規模であり、2500万人が影響を受けたと言われている。1997年にはモンスーンの影響を受けて一部地域で洪水の被害が報告されている。そして度重なる自然災害は州経済の成長軌道を不安定にする要因ともなっている。図2はグジャラート州内総生産と農業生産高、ならびにインド国内純生産指数の対前年度成長率を指数で比較したものであるが、インド全体の成長軌道と比較するとその不安定さは顕著である。

こうしたことから、グジャラート州にとっては、厳しい気候条件下でも安定した成長を遂げることが重要な課題となっている。必然的に防災や災害復興への政策的関心は高い。震災後新たに災害管理局（GSDMA, Gujarat State Disaster Management Authority）が州政府によって設立され、州全体の長期的な防災ならびに復興政策の立案が行われるようになって

図2 州内総生産、農業生産高と国内純生産の対前年度比増加率



いる。また自然災害は人々の気質にも大きな影響を与えている。太古の昔より毎年のように繰り返される旱魃の苦境にも関わらず、人々はこの土地を捨てることはなかった。そうした不屈の精神が州民の中に強く存在しており、自らの州民性を自尊の意味を込めて「リジリエント」(resilient, 跳ね返る、弾力のある、すぐに元気を取り戻すの意)と形容している¹⁾。

なお、小島(2001)が指摘するように、インドでは総選挙を通じて政権が交代するという議会制民主主義のルールが独立以来50年以上にわたって定着している。このことは途上国では極めてまれなケースであるとともに、本稿で分析される諸政策は、そうした民主的な正統性を有しているものであることを付け加えておきたい。

カッチ郡——旱魃にさらされた後進農業地域——

グジャラート州北部に位置するカッチ郡(Kutch district, または Kachchh district)は今回の地震の震源地に当たり、最も大きな被害を受けた地域である。この地域の震災による死者数は、1万8399人と全死者数の9割以上にも及ぶ。人口はおよそ126万人であるから、100人に1人以上が亡くなった計算になる。

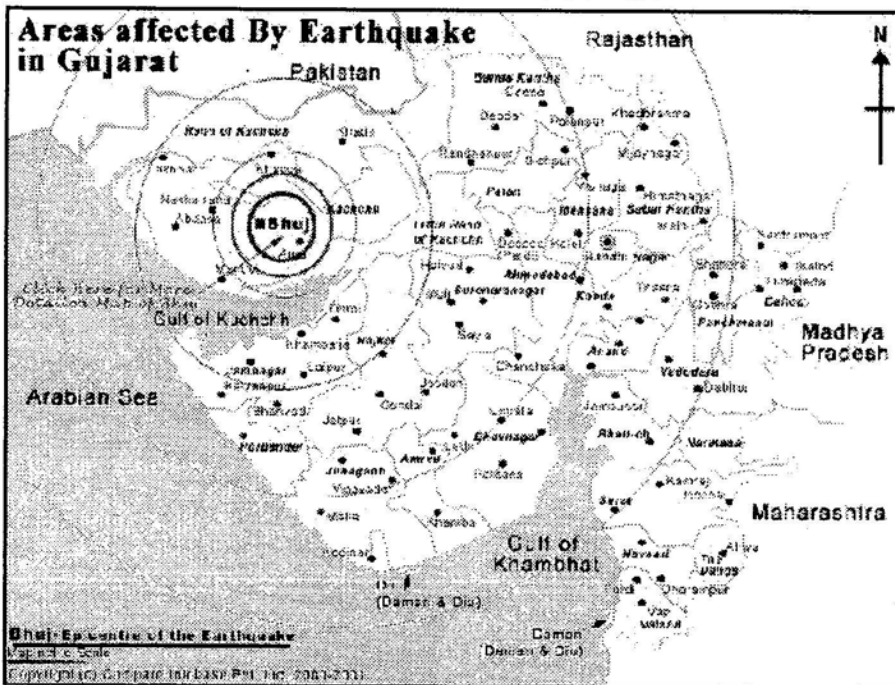
カッチ郡は、平年の降水量は350mmしかなく、グジャラート州の中でも最も少雨の地域で

1) インド独立運動の指導者として有名なマハトマ・ガンジー(Mahatma Gandhi)はこのグジャラート州の出身であり、彼の有名な「非暴力・非服従」の思想はこの地域の resiliency に育まれたとも言われている。

ある。北部のパキスタン国境周辺はカッチ湿地 (The Rann of Kutch) と呼ばれ、塩分を多く含む土壌のため植物はほとんど生息しない²⁾。そのため耕地として利用されるのは、中央部の非常に狭い範囲に限られている。カッチ郡北部は牧畜が主要な産業となり、カッチ郡全体で保有する家畜の数は140万頭と人口よりも多い。また南部のカッチ湾に面した地域にはいくつかの港湾都市が存在し、グジャラート州だけでなくインド国全体にとっての主要な貿易の窓口となっている。

このカッチ郡にはいくつかの主要な都市が存在する。特に被害が大きかったのは震源に近いブージ (Bhuj) 市、アンジャール (Anjar) 市 (図3) その他にバチャウ (Bhachau) 市、ガンディーダム (Gandhidham) 市、ラパール (Rapar) 市などがあるが、これら多くの都市に共通して言えることは、港湾都市であるガンディーダム市を除けばめぼしい産業は存在せず、わずかに存在するものは放牧などの畜産業、小規模農業、伝統工芸品などの家内制手工業と食塩生産業などである。家計の収入源はもっぱらロンドンやナイロビなどを始めとする海外都市や、ムンバイ、カルカッタなど国内大都市への出稼ぎによる。そのためカッチ郡における一人当たり預金残高は州内他地域と比較して最も高い値を示しており、1999年12月末

図3 震源地とグジャラート州内の地図



2) 湿地といっても、乾期には砂漠のようになる。この湿地の一部は大規模な塩田として利用されており、インド国内におけるグジャラート州の食塩生産のシェアは約70%にも達する。

日時点で2万7849ルピーである。一方産業が乏しいため融資額が低く、貸出／預金比率はわずかに10.9%に過ぎない。これは州内では最低の値であり、州全体の値は同時点で48.55%であることを考えればその著しさがわかるだろう。特に震源地に最も近く、大きな被害を受けたブージ市は「送金都市 (remittance city)」と呼ばれ、正式な統計はないものの州政府筋によればおよそ25%の家計が域外からの送金に頼って生活しているという。

World Bank and Asian Development Bank (2001, p. 7) によると、これらの所得は被災地域の人々にとって重要なセーフティーネットの役割を果たしたと指摘されている。その指摘は一理あるがカッチ郡の地域経済の観点からは望ましいとばかり言い切れない。なぜならそれら域外に流出する人々はより高い教育を受けた人々が中心であり、それがこの地域の産業の発達を遅らせている原因ともなっているからである。加えてこの送金経済の構造が経済復興を阻害している側面もある。この点は後に詳述したい。

3. 2001年グジャラート地震の被害規模

この地震による経済被害額の推計は、グジャラート州政府と世界銀行およびアジア開発銀行による評価チームの共同作業で行われている。チームによる最終評価の後に改訂された直接被害額と、改善された水準での再建築コストが表1に示されている。直接被害額の合計は、

表1 推計被害額ならびに再建築コスト

		直接被害額		再建築コスト	
		米ドル(百万)	印ルピー(千万)	米ドル(百万)	印ルピー(千万)
社会 セ ク タ	住宅	2127	10000.0	1234	5800.0
	医療	47	219.9	60	280.0
	教育	144	669.6	180	837.0
	小計	2318	10889.5	1474	6917.0
イン フラ	灌漑設備	40	186.0	90	418.5
	農村部水供給設備	50	233.9	97	450.6
	市町インフラ	30	140.9	45	209.3
	公共建築・記念碑	73	339.9	95	443.6
	電力	40	183.7	98	454.3
	交通	69	320.9	77	358.1
	港湾	21	97.7	26	120.9
	通信	11	51.2	26	120.9
	小計	334	1554.2	554	2576.2
生 産 設 備	農業・家畜	117	545.0	74	345.5
	工業	191	900.0	101	475.0
	商業	250	1162.5	200	930.0
	小計	558	2607.5	375	1750.5
環境		55	255.8	55	255.8
	合計	3265	15308.3	2458	11499.5

出典：Government of Gujarat (2001, p. xvii)

約32.7億米ドル（1530億ルピー）とされ、再建築コストは24.6億米ドル（1150億ルピー）となっている。再建築コストが被害額より低く見積もられている理由は、住宅の直接被害額が家計保有の耐久消費財まで含めて推計されているのに対して、再建築コストでは住宅以外は考慮されていないためである。

住宅被害の位置付けはグジャラート地震の復興政策を考える上で重要である。阪神大震災では直接被害額9兆9286億円のうち、住宅被害はおよそ4兆300億円と見積もられ³⁾、直接被害額に占める住宅被害額の比率はおよそ43%である。一方グジャラート地震は住宅被害額の比率が70%に達する（再建築コストで考えると50%）。加えてグジャラート州における持ち家率は83.33%と極めて高く、わが国の60.2%（平成7年国勢調査）をはるかに上回っている。このことは、グジャラート地震において住宅被害はそのほとんどが家計資産の被害に該当することを意味しており、住宅復興政策の相対的な重要性を高めている。

阪神・淡路大震災はわが国のマクロ経済パフォーマンスにはほとんど影響を及ぼさなかったが、グジャラート地震もインド経済に与える影響は恐らく限定的であると思われる。World Bank and Asian Development Bank (2001, p. 14)では、この震災によるGDPの損失は州内総生産の2～3%とかなり小さく推計されている。被害の大きかった地域はもともとGDPへの貢献が小さい地域であることがその原因である。実際にはGDPはむしろ増加することすら期待される。Albala-Bertrand (1993)も指摘する通り、一般に資本の損壊による生産ロスよりも、それを再調達することによる需要創出効果の方が大きいからである。

ところで、以下の議論では理解を容易にするために阪神・淡路大震災との比較をしばしば行うことになるが、そもそもこの地震の経済的被害規模は阪神・淡路大震災と比較してどう評価されるべきなのであろうか。この問いに対して直接損失を単純に比較することには意味がない。わが国の方が圧倒的に単位資本価格が高いと考えられるからである。そこでひとつの方法として、両国の一人当たり国内総生産で規準化しよう。これによって得られる値は、その災害によって生じた経済損失が国民何人分の所得に匹敵するかを表す指標であり、それぞれの経済におけるインパクトを比較する上では直感的に理解しやすいと思われる。これによると、グジャラート地震の経済損失は1449万5124人であり、阪神・淡路大震災のそれは2572万6223人となる。経済損失の相対的規模としては阪神淡路大震災の約6割弱であったと考えることができる。

3) 兵庫県公表値による。建築物被害額（5兆8000億円）から、商工業建築物被害額（1兆7700億円）を控除した値。

4. 復興過程の地域経済動向

インフレは発生した？

自然災害が生産能力の低下と復興需要の増大によりインフレをもたらすとする考え方は、すでにさまざまな事例によって疑問視されている。むしろ災害はインフレをもたらさない、というのが今日では通説であると言って良いだろう⁴⁾。グジャラートでの地震もその通説を裏付けるかのように、統計上インフレーション発生の傾向は見られない。州の統計ではアーメダバード (Ahmedabad)、ブハバナガール (Bhavanagar)、ラジコト (Rajkot)、スラト (Surat)、バドダラ (Vadodara) の5つの都市で産業労働者を対象としたCPIが観測されているが、これらいずれの都市についても、震災が発生した2001年1月から2001年3月までの3ヶ月間について物価上昇は見られない。GSDMAならびに中央銀行であるインド準備銀行 (RBI, Reserve Bank of India) も筆者とのインタビューにおいて「震災はインフレを引き起こさなかった」と述べている。またその要因について、World Bank and Asian Development Bank (2001) によれば①道路や通信手段は速やかに再開されたこと、②またそれによって救援物資が迅速に配分されたこと、③被災地の人々は元々購買力が小さいことなどを論じており、今後もインフレーションの起こる可能性はほとんどないと結論づけている。確かに、筆者が被災者対象に行ったインタビューによると、地震発生から2～3ヶ月間は救援物資だけで生活できたという複数の証言が得られている。そもそも価格というものが存在しなかったためインフレも発生し得なかったのである。これは被災者の実感や理論的説明ならびに統計とが完全に一致していることから恐らく真実であると思われるし、過去の世界中の災害でも同様の現象が報告されている⁵⁾。

しかしながら、最近の物価動向についてプージ市内の被災者に尋ねたところ、同じ質問をしたすべての被災者は一様に「建築資材、大工の工賃、生活必需品等を中心に25%ほど上昇した」と回答している。プージ市単独の統計が存在しないため、被災者らの証言が正しいものかどうか直接検証する余地はないが、いくつかの傍証から彼らの主張は十分信頼に足るのであると思われる。すなわち、インフレは存在したと考えられる。

その理由の一つは、被災地の多くは地理的に大都市と隔絶しているという点である。すでに論じたように、グジャラート州はサバナナ気候帯に属し、特にカッチ郡の多くは砂漠で、

4) Dacy and Kunreuther (1969)、Albala-Bertrand (1993)などを参照。

5) Dacy and Kunreuther (1969)では完全に市場経済が機能停止した例がいくつか報告されている。またNagamatsu (2001)では、1995年阪神・淡路大震災においてこうした贈与が被災地経済に占めた割合を推計し、その結果神戸市民の総消費に占める贈与の比率は約7.5%であったという。

その中に都市が点在するという構造を有している。都市間には鉄道や道路がそれなりに発達してはいるものの、それは例えば神戸市と大阪市のように複数の高速かつ大量の輸送手段が存在するわけではない。経済学的に言えば、都市の市場間における取引費用は、主要先進国に比べると高いと思われる。特にブージ市はグジャラート州の中心都市であるアーメダバードからカッチ湿地帯を隔てて350kmほど西に位置している。すなわち被災地市場において超過需要が発生した場合、その財の供給が他地域から行われるには取引費用を上回るほどの価格上昇を待たねばならないことになる。

このことを考慮すると、ブージ市におけるインフレのシナリオが見えてくる。復興事業が本格化するにつれて、被災地域内での建築資材や建設工などの需要が増大する。そのためにこれらの価格は上昇するが、被災した商店や企業にとって建築資材価格の上昇は生産コストを上昇させることとなり、生産物価格に転嫁されることになる。すなわち、要素市場においてはデマンドプルインフレが、生産物市場においてはコストプッシュインフレが発生していると考えられるのである。

被災者の所得は増加せず

もちろん、物価水準が上昇したとしても、それが被災地の人々の所得も同程度に増大させるものであるとすれば実質賃金は変化しないため被災者の生活に影響はない。むしろ物価上昇は裁定取引をもたらす要因となり、長期的にはこの地域の経済復興に寄与すると考えられる。しかしながら、インタビューによると価格にコストを転嫁できる商店経営者は別として、賃金が上昇したと答えた被災者はいなかった。パチャウ市では道路の復旧作業など土木作業のために政府によって雇用される労働者らは雇用機会が増大し、収入がむしろ増加したという話も聞かれたが、こうした復興需要の恩恵が受けられたのは一部の人々に過ぎない。公務員、農業従事者、家内手工業者、またこの地域の多くを占める出稼ぎ世帯などは賃金の上昇が伴わない。ゆえに物価上昇は彼らの生活に大きなダメージを与えているのである。

送金都市は独自の産業を持たないがゆえに復興需要を自らの産業で満たすことが出来ず、それゆえに復興需要の恩恵は限定的となる。また、震災後に被災地の人口は10%ほど減少し、ほとんど回復していないとも言われている⁶⁾。独自の産業がないゆえに雇用機会も少ないため、さらなる人口の流出すら危惧される。

つまり、送金都市の構造は被災地域にとってセーフティーネットであったと同時に、経済復興にとっては問題も多く、ある意味脆弱なものであることも事実なのである。災害社会学者であるフレデリック・キューニーが指摘するように、自然災害は社会において新たな問題を

6) ブージ市に限らず、カッチ郡では2001年のセンサスが地震により行われなかったため、地震後の公式な統計はいまのところ存在していない。

作り出すのではなく、すでに社会に内在する問題を顕在化させるという (Cuny, 1983) が、プージ市もまたこの例外ではない。送金経済から自立した経済への構造転換を図ることが、この地域の最高の復興政策であり、同時に災害に強い経済を構築することにもなるであろう。

自律復興と緊急支援のトレードオフ

一方で、こうした復興需要を地域振興の起爆剤として活用することは不可能なのであろうか。復興に必要な資源のより多くを被災地内で調達することで、地域経済の復興に役立てようとする考え方はすでに IFRCRC (2001) においても強調されている。しかしながら、このグジャラート地震についてみると、被災地内の企業に復興事業はほとんど発注されなかった。その理由は GSDMA によると、競争入札の際にある程度信頼できる企業に限定するために企業規模や実績などについて条件を科すと、地元企業はほとんど残らなかったのだという。わが国でも復興事業の発注は必ずしも地元企業ではなく、東京を本社とする大規模な総合建設業が中心であったと言われている。

もちろん、こうした被災地外の企業が参入することによって、社会資本の復旧は迅速に行われることが期待される。インフラの整備が遅れることは、被災者の生活に直接的な影響を与えるだけでなく、生産活動をも停滞させる。そして生産活動が元の水準に回復するまでは、機会損失が累積していくことになる。加えて、その地域の産業が他地域と競争的立場にある場合、復旧の遅れによって一度失った競争力を回復させるのは容易ではない。このように他地域主導の復興には、それなりの合理性が存在することも事実である。

しかし、こうした緊急性を強調しすぎることは、ちょうどカッチ郡の諸都市がそうであるように、地域経済に対する復興需要の恩恵は限定されることとなる。つまり被災地内の資源を中心にした復興も、他地域の資源に頼った復興も、どちらがより優れているというわけではない。むしろこのようなトレードオフこそが復興計画においてより認識されるべきであり、最終的な判断は被災地の人々にゆだねられなければならない問題であると思われる。

5. 復興政策の概要

仮設住宅

州政府は災害直後にカッチ郡のいくつかの市について、2001年3月末までの仮設住宅の供給戸数を見積もっている。具体的にはプージ市に1万5000戸、アンジャール市に3500戸、バチャウ市に1000戸となっているが、注目すべきことにこれらは必ずしも政府によって供給されるわけではない。むしろ NGO、ヒンドゥー教団などの慈善団体、あるいは国際機関などに

よって建設されるものがほとんどであり、これらについて政府は一戸当たり1万2000ルピーを拠出することになっている。プージ市内の仮設住宅を視察したところでは、政府によって建設されたものは見つけれなかった。またいくつかの仮設住宅は視察時にもまだ建設中であつたなど、必ずしも計画通り進んでいない様子が伺われた。

住宅再建支援

住宅再建を中心とした被災者支援に関する州政府の政策は五つのパッケージにまとめられている。そのうち四つは震災から僅か29日後の2月23日に決議されている⁷⁾。

五つの政策パッケージとは、Package-1) 完全に移転する集落、Package-2) 激しい被害を受けた集落、Package-3) 被害が軽度な集落、Package-4) 都市地域について⁸⁾、Package-5) 被害の特に大きかった市⁹⁾を対象としたものにそれぞれ対応している。復興政策の特徴を示すための例として、Package-5)における私有住宅再建助成金の配分スキームを示したのが表2である。

ここで対象とされた地域では、住宅損壊の程度は行政やNGOの代表からなる評価チームによってG1～G5の五段階で認定される。そして修繕や再建築にかかる費用はそれぞれの損壊程度に応じた上限額まで助成されるのである。これらは無償(グラント)であり、被災者に償還の義務は無い。有償(ローン)という形式を採用しない理由は、被災者の多くは貧しいため、ローンは償還されることがほとんど期待できないからであるという¹⁰⁾。しかしながら、被災者へのインタビューによれば恒久住宅の復興は思うように進んでいないようである。

表2 Package-5)における住宅再建支援の概要

G5	全壊、もしくは解体の必要があるもの	1 平方米当たりRs.3,000 (但しRs.150,000が上限)
G4	25%以上の損害	Rs.45,000まで
G3	25%までの損害	Rs.30,000まで
G2	10%までの損害	Rs.15,000まで
G1	1/2インチ幅のひび割れ	Rs.8,000まで
	完全に破壊された小屋	Rs.7,000

出典：GSDMA web site (<http://www.gsdma.org/projects.htm>)

7) ちなみにわが国で見ると阪神・淡路復興委員会の設置が閣議決定されたのが震災から30日後(2月15日)であるから、具体的な支援策が決定されたのは阪神・淡路大震災よりも圧倒的に早かったと言える。

8) 具体的には、地方自治体(municipal corporation)ならびに広域自治体(urban development corporation)とその統治地域を指している。これらは一定の条件を満たした都市にのみ設置され、議会こそ持たないものの、公選された首長を擁し独自の課税権も有している。

9) 具体的にはプージ市、パチャウ市、アンジャール市ならびにラパール市の4つを指している。

10) グジャラート州災害管理局(GSDMA)社会地域開発部長のV.ティルプガッチ氏とのインタビューより。ちなみに兵庫県および神戸市が震災後行った中小企業向けの緊急復興融資では、すべてではないものの全く償還の見通しの立たない被災者が存在するために、償還据置期間が幾度となく延長されている。

再建支援金だけで住宅が再建できるわけでもなく、多くの人々は壊れた住宅にそのまま住んでいるという¹¹⁾。実際にはローンも併用しなければ住宅再建を行うことができないうえ、多くが今後の生活の不安からローンを抱えることを敬遠しているからである¹²⁾。また政府が直接公営住宅を建設したり、あるいは借り上げたりということは一切行われていない。

こうした支援が金額的に十分だったか否かはさておき、わが国で阪神・淡路大震災後に制定された、被災者生活再建支援法に基づく支援金配分スキームと比較するとこの支援策は次のような違いがある。第一にわが国では受給資格に被災者の所得制限があるが、グジャラートにはない。このことはグジャラートでは高い所得を持つ被災者も、そうでない被災者も同じ被害であれば同じ支援が受けられることを意味している。第二の違いは、グジャラートでは被災者が実際に住宅を建設あるいは補修することが必要条件であり、またその限りにおいて支援が受けられる点である。そのため支給金額の40%は被災認定直後に支払われるが、次の40%は建築が半分終了した時点で支払われ、残り20%は最終的に工事が完了した段階で支払われるようになっている。一方わが国では居住する住宅が全壊するか、半壊でもやむを得ず解体されるなどによって住居を失うことが条件となるが、その用途は必ずしも住宅の再建に限定されておらず、生活必要物資の購入や引越しのための費用など幅広く認められている。第三の違いは、グジャラートでは所有している住宅のみが対象となるのに対して、わが国では必ずしも持ち家である必要はない。賃貸住宅に居住しており、その家屋が居住不可能になった被災者も支援の対象となる。

これらの政策の違いは次のように要約することができるだろう。すなわち、グジャラートでの住宅再建支援は、被災者間における震災前の資産配分へ政策的に復帰させることを目的としている。その意味でこれは政府による個人資産の補償を行っていることになる。これは結果だけ見ればすべての被災者が保険に加入していたことと同一である¹³⁾。一方わが国の制度にもこうした保険的要素があることはもちろんだが、元の配分へ復帰させることが目的ではなく、災害に弱い低所得者への所得再分配としての要素を内包している。その意味で、これは保険というよりは福祉としての色彩が強い。

このどちらが望ましいかを一概に決めることは出来ない。支給金額が同一であるとすれば、用途の制限があまりなされていないという意味で、わが国の方式のほうが受給者個人の厚生をより大きく改善するものと思われる。しかしながら、最終的に達成される資源配分という観点から考えると、一般的にはグジャラートの方式が望ましいと思われる。確かに、わが国

11) インタビューを行った州政府職員によれば、余震で倒壊の危険性のある家屋について強制的に住民を退去させるべきか否かが目下の悩みであるということであった。

12) 州政府はローンに関してはほとんど関知していない。これらは RBI のガイドラインに基づき、政府系金融機関や民間銀行が審査ならびに融資を行っている。

13) もちろん、リスク管理の観点に立てばこうした事後的な補償は被災者のモラルハザードを生じる要因となるため、事前の契約に基づく保険方式とは明確に区別されるべきものである。

の制度が前提としているように自然災害は貧しい人々により被害を与えるというのは直感的であるし、一般的傾向としても正しいかもしれないが¹⁴⁾、Yodomani (2001) も指摘するように「貧困と脆弱性の直接的かつ絶対的な相関を前提とするのはあまりに単純」にすぎると思われる。例えば Ravi et al. (2001, p. 29) によれば、グジャラートでは特にアーメダバードなどの大都市において低所得者よりも中所得者層や高所得者層への被害が大きかったという証言が多く聞かれたという。このことには統計的な裏付けはないが、直感的には理解できる。アーメダバードに居住する指定カースト¹⁵⁾や指定部族¹⁶⁾らの最貧民層らの多くは市内を流れる河川の土手などに、極めて簡素な住宅を建設して居住している。河川の氾濫時には住宅を捨てて一時的に避難し、また新たな住宅を建設するなど、彼らの経済活動において住宅はほとんど消耗品として位置付けられている。従って震災によってそれらを失ったとしても、恒久的な住宅に居住する中高所得層に比べれば相対的にダメージは小さいというのは十分理解できる話なのである。わが国でも例えば住宅所有者と非所有者で同様の問題が生じる可能性は否定できない。仮に低所得者層が最も被害を受けた層であったとしても、それがどの程度なのかは災害の規模や種類によって異なるはずである。にもかかわらずわが国の方式では特定の社会層に特定の支援を定めており、これは真に必要な人々に支援が行われるのを阻害する可能性がある。

それに対して、被害に応じた支援は所得や資産配分に対して中立的であるため、こうした問題は生じない。従ってすべての被災者がその損失をできるかぎり補償しようような、一種の災害保険のような枠組みをまず構成することが優先されるべきである。そのうえで特定の人々への追加的支援が必要であれば、そこで改めて再分配を目的とした政策が論じられるべきではないだろうか。斎藤 (2001) も指摘するように、保険機能と再分配機能は独立した制度として考えるべきものだからである。

産業復興政策

被害の激しかった地域の産業については各種の支援策が行われている。第一に600万ルピーを上限として、災害後に必要となった建築物、工場、機械などの再建や買い替えに対して行われる投資額の60%が政府によって現金支給される。第二に銀行からのローンは200万ルピーを上限として2年間無利子で貸与される。第三に電気代は基本料金を徴収せず、実際の使用量のみに基づいて課金される。第四にこれらの支援を行うために必要な書類にかかる印紙税

14) このような立場に Horwich (1995, 2000) がある。

15) S C (Scheduled Caste) と呼ばれ、シュードラ (奴隷民) のさらに下位に位置する。不可触民 (Untouchable) とも呼ばれる。グジャラート州民の7.41%を構成している。

16) S T (Scheduled Tribe) と呼ばれ、カーストからも除外された「文明の恩恵から遠い未開部族」(小島, 2000) を指す。グジャラート州民の14.92%を構成している。

を免除するなどである。

なかでも最も興味深いのは、カッチ郡を時限的に経済特区とし、新規産業に限って5年間の消費税免税期間を設けるという試みである(RBI, 2001)。これは2001年6月に中央政府により決定され、同年7月に導入されたばかりであり、その効果はまだ評価できる段階にはない。しかしこれに伴いいくつかの産業がカッチへの進出を検討し始め、効果が期待できるといふ¹⁷⁾。阪神・淡路大震災でもポートアイランド二期埋立地全体を「免税島」として産業復興の中核としようとする試みがあったものの、実現に至らなかつただけにその効果に注目したい¹⁸⁾。

6. ま と め

本稿では、まず被災地域経済の動向を分析した。被災地域は震災前から「送金都市」という脆弱な経済構造を持っており、そのことが復興需要の恩恵を限定的にしている。しかしながら被災地内企業への発注率や調達率を増大させることは、復興までにかかる時間を増大させる。こうしたトレードオフは復興計画の策定に当たって十分認識されるべきである。

次にグジャラート州政府による復興政策を分析した。その結果得られた政策の特徴について論じると、第一に政策のメリハリや機動力がわが国と比べて非常に高い。被災者支援政策パッケージが震災から1ヶ月も経たずに公表されたこと、被災地を経済特区に指定したこと、住宅再建投資や企業の復興投資にローンではなくグラントとして支援を行うという点などである。わが国と同様に議会制民主主義に基づく国家であってもこうした弾力的な政策が採用されるということは重要な点であり、わが国の今後の復興政策にも示唆するものが大きい。

第2に、政府の役割が限定的であるという点である。すでに述べたように、政府は仮設住宅の建設をほとんど行っていない。恒久住宅についても政府が直接住宅を建設するか、借り上げるといったことはない。どうやって住宅を再建するかは完全に被災者任せである。もちろん、これは政策的意図というよりも、実際問題として州政府にそこまでできるほどのリソースも能力も存在しないと行ったほうが正しい¹⁹⁾。

しかしながら誤解を恐れずに言えば、政府が直接的な介入を行わなくても宗教団体や民間ボランティア団体に代表される NPO や NGO、あるいは被災者個々の自助努力でそれなり

17) インド準備銀行アーメダバード支店経済分析政策局副顧問のレクハ・ミシュラ氏のインタビューより。

18) 21世紀の関西を考える会(1997)による。実現に至らなかつた理由は、国内に他地域と異なる制度を持つ地域を創設することに中央政府が難色を示したことが原因であると言われている。インドの場合はカッチ郡以外にも多くの地域がすでに経済特区として指定されていたため、このような問題は生じなかつた。

19) このことを示す一つの例が、生活資金支給でのトラブルである。インタビューを行った被災者のほとんどは生活資金として政府から一律2000ルピーが支給されていたが、二度受け取った者がいれば受け取れなかつた者がいたなどで、政策執行に対する被災者の不満は大きいようであった。

に生活復興が進められているということでもある。すでにプージでは NGO などの支援が余剰気味であり、他の地域へ支援を振り分け出していた程である。こうした民間組織の活動を可能な限り活用しているという点は、ある意味称賛されるべきことのように思われる。

もちろん、グジャラートの被災者の生活状況は、阪神・淡路大震災のそれとは比較にならないぐらい悪い。しかしそのほとんどはインドという途上国の持つ貧困と開発の問題であり、復興政策の問題ではない。経済学的に言い換えるならば、それは予算制約の問題であって、市場の失敗ではないのである。そういった意味で今後グジャラートの生活復興がどのような軌跡を辿っていくのかは災害復興の公共政策を考える上で非常に興味深い事例となるであろう。

参 考 文 献

- Albala-Bertrand, J. M. (1993) *Political Economy of Large Natural Disasters: with Special Reference to Developing Countries*, Clarendon Press.
- Cuny, Frederic (1983) *Disaster and Development*, Oxford University Press.
- Dacy, D. and H. Kunreuther (1969) *The Economics of Natural Disaster*, The Free Press.
- Government of Gujarat (2001) *Socio-Economic Review: Gujarat State 2000-2001*, Budget Publication No. 30, Directorate of Economics and Statistics.
- Horwich, George (1990) Disasters and Market Response, *Cato Journal*, 1990, 9 (3), 531-555.
- Horwich, George (2000) Economic Lessons of the Kobe Earthquake, *Economic Development and Cultural Change*, 48 (3), 521-542.
- IFRCRCS (2001) *World Disaster Report 2001*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Society.
- 小島 眞 (2001) 「インド——政治・経済・社会」 渡辺利夫編, *国際開発学入門*, 弘文堂, 132-145.
- Nagamatsu, Shingo (2001) How Much was Donated after 1995 Kobe Earthquake? *OSIPP Discussion Paper*, 2001-E-002.
- Mistry, R., Dong, W. and Shah, H. eds. (2001) *Interdisciplinary Observations on The January 2001 Bhuj, Gujarat Earthquake*, A report sponsored by World Seismic Safety Initiative (WSSI) and Earthquakes and Megacities Initiative (EMI).
- 21世紀の関西を考える会 (1997) *阪神・淡路大震災からの復興を先導する免税島 (DFI=デューティー・フリー・アイランド) 構想: 提言*, 21世紀の関西を考える会: 真の豊かさを目指す経済復興チーム.
- RBI (2001) *Annual Report 2000-2001*, Reserve Bank of India.
- 斎藤 誠 (2000) 自然災害リスク・マネジメントにおける市場システムと公的システム, *エコノミクス*, vol. 3, 148-160.

The World Bank and the Asian Development Bank (2001) *Gujarat Earthquake Recovery Program: Assessment Report*.

Yodmani, Suvit (2001) Disaster Risk Management and Vulnerability Reduction: Protecting the Poor, *Technical Paper*, Asian Disaster Preparedness Center.