

リスクとしてみた自然災害

一橋大学大学院経済学研究科 齊藤 誠

最近、地震、台風、水害、大雪といった自然災害が相次いでいる。また、耐震偽装事件のように、住環境が、地震などの自然災害に対して、想定よりもはるかにもろいことが判明した。こうした自然災害にかかわるできごとは、人々の間で防災への関心を高める一方、防災に関する議論をかえって混乱させてしまう側面も持っている。

いったん自然災害が起きてしまうと、あるいは、自然災害へのもろさが露呈してしまうと、自然災害の被害者や耐震偽装事件の被害者をどのように救済するのかということが、危急の政策的な課題となる。しかし、そうした課題にいくら精力的に取り組んでも、誰もが納得する解決策など出てこない。糸口さえ見つけることができない消耗する議論や作業の果てに、その課題に関わってきた人々は深い絶望に陥ってしまうであろう。さらに深刻なことは、被害が起きてから拙速に対処しようとするのは、将来の自然災害に対する備えにつながらないばかりか、自然災害に備えようとする努力を殺してしまうかもしれないのである。もし、莫大なコストをかけて被害者を救済するという事実を見せつけられれば、当然ながら、自分たちが将来自然災害に直面しても、同じように救われると期待するであろう。

実は、同じようなことが自然災害の起きる前にも生じている。われわれの自然災害に対する備えは、天気予報とか、地震予知に結びつけられることが多い。台風が接近してくると予想されたので、厳冬となる長期予報が出たので、あるいは、地震が予知されたから、迅速に自然災害に備える、というのが、もっとも典型的な自然災害に対する備えだと考えられている。日本の地震対策も、莫大な予算が地震予知プロジェクトに投入されてきた。

しかし、予報や予知を前提とした自然災害対策は決して万能でない。第一、正確な予測や予報というものはありません。それにもかかわらず、「確実に自然災害がやってくる」事態になってから備えるというのでは、想定外にやってきた自然災害にまったく無防備になってしまう。現在のところ、われわれ人類は、正確に地震を予知する術をもっていないし、地震予知そのものが不可能であるとする科学者も少なくない。より日常的な天気予報にしても、特に長期予報は精度が決して高くない。2005年12月半ばから年明けにかけて豪雪被害が相次いだ。被害が深刻になったのは、2005年12月初旬までに出していた長期予報が暖冬を予想していた事情もある。そのため、豪雪への備えが不十分になってしまった。

より本質的なことは、予報や予知を前提とする自然災害対策は、人々の間に「自然災害が確実に起きると分かってから備えをする」という行動パターンを生んでしまう。その結果、自然災害の確実な到来が前もって知らされなければ、自然災害への備えはしないということにもなりかねない。こうした行動パターンを生じさせかねない対策は、本質的なところで、「いつ起きるか分からないが、ある確率で起きる可能性のある」自然災害の性格と相容れないのである。

本書では、被害が起きてしまってから、あるいは、予知や予測を前提とした発想から自然災害への対応を考えるのではなく、いつ起きるか分からないが、莫大な損失をもたらすかもしれない可能性として自然災害に向き合うことの重要性を説いていきたい。やや専門的な用語でいえば、確率的な事象である自然災害をリスクとして捉え、リスクとして管理することの重要性を議論していく。

しかし、何も難しいことを考えるわけではない。金融資産にしても、不動産にしても、あるいは、稼ぎを生み出していく人的資本にしても、実にさまざまなリスクにさらされている。株価や金利、あるいは、為替などの経済環境に起因するリスクもあれば、世界的な、あるいは、国内的な政治事情に起因するリスクもある。天候や、それこそ、自然災害のように自然環境から生じるリスクもある。何らかの形で資産を持つ資産家であれ、投資家

であれ、家計であれ、さまざまなリスクから資産を守っていくことに日々努力しているわけである。そうして考えてみれば、「自然災害から自らの資産を守る」という営為は、何も特別なことでないことはすぐに合点がいく。「資産を守る」という意志こそが根幹であることも、すべてのリスク管理と共通していて、自然災害リスク管理であるからといって特別なことはどこにもないのである。

それにもかかわらず、資産家の間で、あるいは、一般の人々の間で、こと自然災害リスクに関しては、特別なこと、御上に任せておくこと、といった考え方があるとすれば、そちらの方がずっと問題であろう。災害後の無原則な救済措置(救済したり、しなかったりといった事態)が度重なったり、あるいは、できもしないのに、正確な予想や予知ができると言い張る専門家に政府が予算をつぎ込んできた結果、家計にとっても、投資家にとっても、企業にとっても、自然災害リスク管理がとても特殊なことで、自分たちで手を付けるべきでないことになってしまった。

本書は、自然災害リスク管理の出発点を災害前の時点にまで引き戻した上で、どのように自然災害リスクを管理すべきなのかを、企業から、投資家から、家計から、銀行から、そして政府からというように、それぞれの立場の視点から、深く、明解に考えていきたい。

同時に、自然災害リスク管理を糸口に、われわれの日本社会が抱えている問題を浮き彫りにさせてみたい。戦後の経済成長で莫大な物的資本や金融資産をすでに蓄積してきたにもかかわらず、不動産や金融資産の保有者である家計や企業資産の最終的な所有者である株主は、依然として資産を増やすことばかりを考えて、自然災害リスクから資産を守るという発想が致命的に欠けている。そのことが、日本社会のあり方をずいぶん軽薄なものにしていることを明らかにしていきたい。特に、地震リスクがきわめて高く、自然災害リスク管理費用もべらぼうにかかる首都圏に、政府、企業、家計の立地が集中しているという事態こそが、日本社会の問題を象徴している。

コンピューターというハードとネットワークというソフトからなる情報技術は、本来、分権的な環境でこそ活かされ、物理的に離れている人々の建設的なコミュニケーションを低コストで可能にする。そうした情報技術をうまく活用していけば、何も、東京にいなくても立派に仕事ができるはずである。しかしながら、地域分権的なコミュニケーションを可能にする情報技術の担い手達は、首都圏の不動産ビジネスに莫大な投資をし、首都圏の高級賃貸マンションを牙城としている。彼らは、「日本に真の企業統治を確立して株主の利益を守る」とせつせと企業買収に乗り出しているが、株主として「本社の首都圏からの移転」を提案したというようなことはついぞ聞いたことがない。彼らのいう「株主の利益」は、長期的にさまざまなリスクから企業資産を守るのではなくて、短期的なさやを稼ぐということなのであろう。要するに、こうした状況が指し示すことは、企業統治における自然災害リスク管理の不在である。

自然災害リスク管理がすっぱりと抜け落ちているといえ、民から官への流れを象徴している道路公団の民営化もそうである。あれだけ長時間の議論を費やした道路関係四公団民営化推進委員会でも、自然災害リスクについては、議事録に数行載っているだけの短い議論であった。2005年10月の公団民営化後には、高速道路資産を保有する機構と、それを利用する高速道路株式会社は完全に分離されていて、「誰が高速道路や本四架橋の保有者なのか」がまったく曖昧な組織体になってしまった。所有者不在の、無主の資産になった高速道路を、誰が守るのであろうか。高速道路株式会社が上場されても、新しい株主は、短期的な収益ばかりを追求し、自然災害から道路資産を守るということにまったく関心を払わないであろう。

悲惨な失敗例がすでにある。英国の国有鉄道の民営化では、民営化後の経営陣が短期的な収益ばかりを追い求め、防災投資や更新投資をおろそかにした。その結果、「レールが折れて」大惨事となった。日本の高速道路事業も、「誰が道路資産を守るのか」を曖昧なままにしておけば、「架橋が落ちる」ということさえ起きかねない。

ここでは、情報化、分権化、企業統治、民営化といった現代日本社会を象徴するような事態が、実は、自然災害リスク管理という視点から見ると、危うい、ふらふらとした土台の上にあることを、ところどころで、語ってみたいと思う。

1. 自然災害を経済的リスクとして考える

自然災害リスクを経済的リスクとして捉えることの重要性を導入とする。その際に、地震予知と地震リスク管理が本質的に発想と異なることを議論する。

2. 資産価格で自然災害リスクを見る

自然災害リスクと資産価格の関係を考える。その上で、「資産価格を通して自然災害を見る」ことの重要性を説く。リスクの経済学に関する最低限の知識は、読み手にできるだけやさしい形で提供する。その時に、自然災害リスクの文脈で、株価評価、地価形成、家賃に関する研究を詳しく紹介していく。

3. 企業統治から自然災害リスク管理を考える

次に、企業統治の一環として、企業の防災投資や保険行動を議論する。自然災害リスク管理が、株主利益の徹底である点を掘り下げて議論していく。「官から民へ」の流れで加速されている公的企業体の民営化の議論も、実は、自然災害リスク管理が重要であることを説く。また、自然災害リスクを無視した企業の立地行動(首都圏集中)についても、議論していきたい。

4. 資産保有者としての家計から自然災害リスク管理を考える

家計からみた自然災害リスク管理を考える。とりわけ、家計の側に、「自然災害から自分たちの資産を守っていくという意志」が本質的であるという点を議論していく。

5. 銀行の融資責任から自然災害リスク管理を考える

非常に難しい問題であるが、自然災害リスクや環境リスク管理における銀行の融資責任(瑕疵物件に融資をしたことに起因する責任)の問題を考える。特に、最近の欧米における environmental liabilities という考え方を紹介する。

6. 自然災害保険市場はどのように働くのか

自分自身のいくつかの仕事を基に、自然災害保険市場の仕組みや問題点を、できるだけ具体的な形で議論していくとともに、自然災害リスクにおける公的保険の潜在的な可能性について議論をする。

7. 政府は何をすべきか

これまでの議論を踏まえて、資産保有者である投資家や家計の防災行動や保険行動などの自然災害リスクを管理しようとする意志やインセンティブこそが、重要なことを議論する。政府は、そうしたインセンティブをできるだけ引き出す、あるいは、市場における自然災害リスクに対する回避行動の帰結をうまく活用しながら、防災政策を展開すべきであることを議論する。その際に、自然災害リスク管理と、所得再分配政策をきっちりと切り分けるべきことを主張する。