

復興資金：財源と使途を巡って



神戸大学
名誉教授 豊田利久

1. はじめに

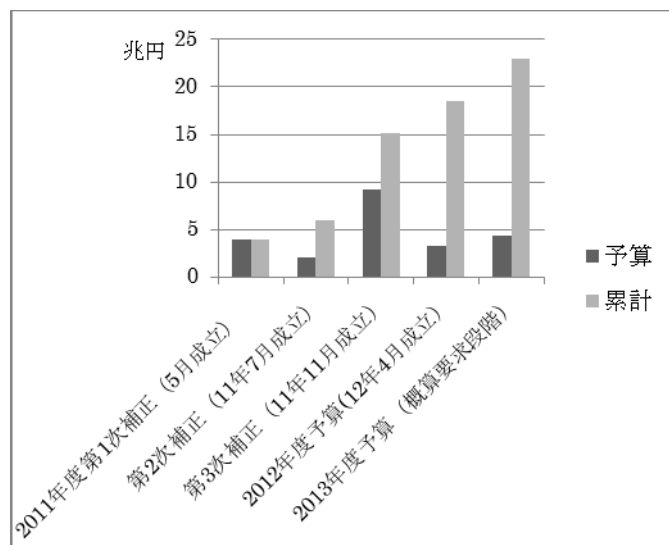
発災後 1 年半が経過した段階で、当初遅れた予算措置も大枠が既に決まった。2011 年度の 3 回にわたる補正予算の規模が約 15.2 兆円、2012 年度予算が 3.3 兆円、2013 年度（概算要求）が 4.4 兆円である（図 1 を参照）。復興基本方針では 10 年間の予算を 23 兆円程度とし、重点復興期間である当初の 5 年間の予算を 19 兆円程度と見積もっていたが、3 年間の予算（概算で 22.9 兆円）が既に当初見積もりの 10 年間に達したことになる。

今回の大震災に対する復旧・復興予算に関する第 1 の特徴は、その策定が遅れたことである。当初から国債発行による財源措置に対する財務省の根強い抵抗姿勢が見られた。1,000 兆円を越す財政赤字の存在が重くのしかかった。その意を汲む財務省寄りの経済学者、メディア、政治家等の意見が目立った。財政赤字の存在のほかにも、ねじれ国会による政治過程の混乱によって予算決定が遅れ、復旧の当初の遅延をもたらした。当面は国債増発をしないとして、第 1 次補正予算が成立したのは実に発災から 2 か月近くが経過した 5 月 2 日であった。そのためにガレキ処理等に大きな遅れが生じた。第 2 の特徴として、復興庁の設置にも問題があったために（設置の根拠、設置時期、設置場所等に関しての混乱の中で創設された）、予算配分が必ずしも効率的になされていないという点がある。復興庁設置前にすでに先行していた第 1 次、第 2 次予算で各省庁の縦割り分と都道府県の審査等が行われた上に、復興庁を通じた予算配分が加わり、市町村にとっては事業展開がかえって複雑になった点も見られる。復興庁は第 3 次補正の目玉事業やその後の年次の予算事業に携わっているが、すべての復

旧・復興事業予算を統括しているわけではなく、省庁の縦割りの弊害も消えていない。第 3 の特徴は、全体の予算規模を予め復興基本方針に明示したことである。阪神淡路大震災の復興計画では予算規模が明示されなかったために、あたかも青天井の予算があるかのごとく途方もない数の計画案件を被災自治体が作成、不明確な基準で取捨選択がなされたという反省すべき点があった。少なくとも理論的には、制約の中で資金計画が真剣になされるという点では評価したい。

本稿では、このような特徴がみられる予算の事業内容を客観的に概観し、次にいくつかの疑問点や提言を示す。また、経済学者が展開した財源論争を要約し、最後に筆者の意見を述べる。

なお、本稿では公的資金のみを対象にしており、民間資金については触れない。



(出所) 財務省資料に基づき筆者作成

図 1 予算措置の推移

2. 緊急対応の予算措置

(1) 第1次補正予算

年度内に必要と見込まれる経費として、4兆円規模の補正予算が2011年5月に組まれた。内訳は概略次の通りである。(財務省資料による)。

- | | |
|---|------------|
| ① 災害救助等関係経費 (災害弔慰金、災害援助貸付金、仮設住宅等) | 4,800 億円 |
| ② 災害廃棄物処理事業費 (ガレキ等処理) | 3,500 億円 |
| ③ 災害対応公共事業関係費 (物的社会資本の復旧) | 1兆2,000 億円 |
| ④ 施設災害復旧費 (学校施設、社会福祉施設復旧) | 4,200 億円 |
| ⑤ 災害関連融資関係経費 (中小企業等の再建のための融資) | 6,400 億円 |
| ⑥ 地方交付税 (地方が自由に使える災害対応交付税) | 1,200 億円 |
| ⑦ その他関係費 (自衛隊・消防・警察・海保活動経費、医療保険・漁船保険・農業共済の支払支援、漁場・養殖施設復旧、被災者生活再建支援金、被災者就学支援、燃料安定供給対策)。 | 8,000 億円 |

財源は、既定経費の減額や予備費のほかに、苦肉の策として、基礎年金国庫負担の維持に充てる予定だった2.5兆円を転用した。

(2) 第2次補正予算

政府は第2次補正で本格的な復興予算を組むことを当初模索したが、6月下旬に答申の出た復興構想会議の提言を待ち、本格的な予算作成は秋まで延期された。緊急の復旧対策のために、2兆円規模の第2次補正予算が7月に制定された。大要は次の通りである。(財務省資料による)。

- | | |
|--|----------|
| ① 原子力損害賠償法等関係費 (政府保証契約に基づく補償金支払い、放射能モニタリング、賠償支援機構への出資等) | 2,800 億円 |
|--|----------|

- | | |
|---|----------|
| ② 被災者支援関係経費 (二重債務問題対策、被災者生活再建支援金補助金の政府補助率引上げ等) | 3,800 億円 |
| ③ 東日本大震災復旧・復興予備費 | 8,000 億円 |
| ④ 地方交付税交付金 (上記の②③に係る地方負担分支援等) | 5,500 億円 |

財源は、2010年度決算剰余金により賅った。

3. 本格的予算としての第3次補正予算

7月29日に発表された「東日本大震災からの復興の基本方針」では、復興期間を10年間(2020年度まで)とし、当初の5年間(2015年度まで)を集中復興期間と位置づけるとともに、国・地方の復旧・復興事業規模(公費分)を23兆円、集中復興期間分は19兆円と見積もった。2011年度第1次、第2次補正で6兆円が既決されていたので、第3次補正予算以降に展開される事業費は約13兆円となる。第3次補正予算に盛り込まれた主な内容は次の通りである。(財務省資料による)。

- | | |
|--|------------|
| ① 災害救助関係経費 | 900 億円 |
| ② 災害廃棄物処理事業費 | 3,900 億円 |
| ③ 公共事業等の追加 | 1兆4,700 億円 |
| ④ 災害関連融資関係経費 | 6,700 億円 |
| ⑤ 地方交付税交付金 (復旧・復興費の地方負担分を手当て。復興基金費として1,960億円を被災9県に配布) | 1兆6,600 億円 |
| ⑥ 東日本大震災復興交付金 (被災自治体の復興地域づくりに必要なハードの基幹事業(高台等への集団移転、土地区画整理、道路・農地の整備等)とそれに関連して自主的に実施する効果促進事業から成る。手続きを一括して行う復興庁の一つの目玉事業) | 1兆5,600 億円 |
| ⑦ 原子力災害復興関係経費 | 3,558 億円 |
| ⑧ 全国防災対策費 | 5,752 億円 |
| ⑨ 立地補助費 | 5,000 億円 |
| ⑩ 雇用対策 | 3,800 億円 |

- ⑪ 住宅関係 3,100 億円
(省エネ住宅促進のためにエコポイントや利子補給を被災地に比重を置きつつも全国展開)
- ⑫ 節電エコ補助金 2,300 億円
- ⑬ 水産業、森林・林業の復旧・復興 3,000 億円
- ⑭ 医療・介護・福祉等 1,200 億円
- ⑮ 年金臨時財源の補てん 2.5 兆円

第3次補正予算は東日本大震災以外の経費（台風12号対策およびB型肝炎関係）も含んでいたが、それらを除いた東日本大震災分は11.7兆円である。さらに年金臨時財源の補てん分を除けば、9.2兆円が大震災向け予算である。

11.7兆円の財源は、11兆550億円の復興債の発行と歳出削減（1,650億円）および税外収入（190億円）で賄うことになった。1,650億円の財源確保については、2011年8月4日の民主、自民、公明の3党合意に基づく子ども手当の減額により実現した。復興予算全体の中では0.5%に満たないこの歳出削減の項目を巡って与野党間の政治的駆け引きがあり、与党民主党が目玉政策の一つを下す形で決着した。これは一例であるが、ねじれ国会の下、復旧・復興予算は震災直後から紆余曲折の政治過程の中で、時には被災者や被災地に目が向いているのか疑わしいような政争の具に使われた。

今回の復興債の発行はその償還を臨時増税によって確保した点に特徴がある。その増税は次のように決められた。（財務省資料による）。

- ① 復興特別所得税（国税）
2013年1月から2022年12月までの10年間、所得税額に対して4.0%の時限的な付加税を導入する（想定税収：5.5兆円）。なお、2011年度税制改正により給与所得控除削減による増収分も財源確保に回される（想定税収：2012年1月から5年間で0.7兆円）。
- ② 復興特別法人税（国税）
2011年度税制改正の恒久減税の実施とセット

で、法人税額を2012年10月から3年間10%付加する（想定税収：2.4兆円）。

- ③ 復興特別たばこ税（国税）、地方たばこ税（地方税）
1本につき国と地方がそれぞれ1円の増税。国税については2012年10月から10年間（想定税収：1.7兆円）。地方税については同5年間（想定税収：0.48兆円）。
- ④ 個人住民税（地方税）
2014年度から5年間、標準税率を年500円引き上げる。（想定税収：0.15兆円）。

4. 若干の考察

(1) 福島原子力損害関係予算

第2、3次の補正予算による配分によって、福島県は原子力災害関係の復興基金を3種類立ち上げた。

- ①福島県原子力災害等復興基金（3,850億円）
- ②福島県民健康管理基金（約1兆円）
- ③福島県原子力被害応急対策基金（404億円）

①についてはクウェート国からの救援金も含めた基金であるが、基本的に地方交付税交付金が原資なので使い勝手がよくないと県から要望が出ている。②は除染や子供の健康診断の費用を含むので、到底これだけの予算で間に合うことはなく、今後も加算が必要であろう。2012年度予算で約5,000億円、2013年度概算要求で約7,300億円が原子力被害関係予算として計上されている。これらすべての原子力関係予算を合計すれば2.61兆円で、東日本大震災全予算の中で占める割合は約11%である。これで長期避難者への対応を含めすべての対策として不十分であることは明らかである。しかも、原子力関係予算の中には「もんじゅ研究費」等の被災地復興には無関係な予算も含まれているという。原発関係の避難者、被災住民、除染等に関して、国と東京電力による費用負担を中心にしながら、別の共助による支援システムとして国民、なかんずく東京電力管内の受益者による負担システム

を構築したいものである。

(2) 復興基金

被災地の自治体が細かいメニューを使い勝手の良いやり方で実施できる手法として復興基金の創設が考えられる。阪神・淡路大震災では、兵庫県と神戸市が9,000億円規模の基金を財団法人として設立、国や自治体の直轄事業では制約が厳しくて被災者や被災企業等に実施できなかった事業をある程度弾力的に行うことができた。具体的には、被災者自立支援等の生活対策、住宅ローン利子補給等の住宅対策、被災中小企業への利子補給等の産業対策、私立学校等の民間組織への支援対策であった。その後、中越地震、能登半島地震、中越沖地震でも小規模ながら復興基金が設立され、生活・住宅・コミュニティ再生等への弾力的な支援で一定の成果が見られた。しかし、このような基金の設立が可能になるのは、一般的に、基金の原資となる地方自治体による起債及び原資借入れへの利子補給のための地方交付税措置が政府によって認可される必要がある。また、債券引受けのためには金融機関の協力も欠かせない。今回の大震災でも同様な復興基金設置の提言がいくつかなされた。しかし、事実上のゼロ金利状態では基金の運用益による事業展開ができないという現在の経済環境下では、従来型の復興基金は維持不可能である。

政府は、上記の環境変化を踏まえ、復興基金の原資に公的資金を投入するという従来にない対策を採った。第3次補正予算で、復興基金創設のために1,960億円が被災9県に配分された。岩手、宮城、福島各県にはそれぞれ420億円、660億円、570億円が配分された。取崩し型の基金とし、約半額は被災市町村に再配分することとされた。阪神・淡路大震災における基金による10年間の総事業費実績が約3,600億円だった（しかも「被災者生活支援法」が適用されなかった）ことを考えると、決して少額ともいえない。使い方によっては被災者の生活復興や漁業・農業を含む産業復興に大いに資すると思われ、被災地に目配りした点は評価できる。しかし、その運用が行政に一任されているので、町村によっては通常のインフラ整備費と同じ

ように使用される懸念もある。

(3) 予算のガバナンス

予算項目が真に被災者や被災地向けになっているか、執行が効率的になされているか、不正はないか、等々の問題が指摘されつつある。復興の基本方針で「震災を教訓として、全国的に緊急に実施する必要性が高く即効性のある防災・減災等のための施策」という項目があり、それに基づいて被災地以外で行われる防災インフラ整備事業等が復興予算に含まれている。

また、復興構想会議の復興構想7原則にも「日本経済の再生なくして被災地域の真の復興はない」という因果関係を疑うような提言があり、それを受けて東日本大震災復興基本法第1条には「東日本大震災からの復興の円滑かつ迅速な推進と活力ある日本の再生を図ることを目的とする。」と記載されている。財源の決定もそうであるが、予算の用途についても、被災地の復興以前に国の経済再建をまず構想している点に、先の先を見通した鋭い官僚の手腕が働いていることを窺わせる。そのために、間接的に被災地の企業にもプラス効果が及ぶであろうという机上の不確かな予測に基づき、非被災府県の有望業種の企業振興策に対する予算措置も堂々と措置されている。

復興庁を通さぬ省庁別の予算も入っており、縦割り予算制度の弊害からこのような事態が生じている。そのほか、予算執行の遅延とその原因の追究、効率性や不正のチェック等を行う公正な第三者のチーム(委員会)の設置が喫緊に望まれる。復興推進委員会が設置されているが、復興構想委員会の委員がスライドしている形になっている。確かに復興状況の調査や提言をしているが、上に述べたように自らが提言した構想に基づく事業を自らが評価しているわけで、これでは公正な監視はできない。潜在的に可能な「復興ムラ」を回避するために、復興のあり方の再検討や進捗状況の評価は第三者によって行われることが重要である。

(4) 予算執行のタイミング

第3次補正予算の執行が遅延しているといわれる。確かに生活復興は第1義的に優先されなければならない。避難所や仮設住宅から恒久住宅に移ることや、

商店街や事業の再開は急ぐ必要がある。しかし、現地での資材不足や作業員不足が原因である場合は、それが価格高騰を起こして当初予算では実行不能になることもあり、注意が必要である。

予算の中で大きな割合を占めるのが社会インフラである。例えば、第3次補正予算9.2兆円のうち、社会インフラと生活復興に関連するソフト面(ガレキ処理やエコ促進補助金等も含む)との使途比率はほぼ4対1である。基幹道路等の緊急性の高いインフラの復旧は急ぐ必要があるが、公園整備、防波堤・防潮堤修理等の緊急性が比較的到低い項目については年度を意図的にずらして予算執行することが望ましい。上に述べた価格高騰を避けるためのほか、復興需要が集中する2、3年間に過ぎた後の被災地経済の冷え込みを避けるための戦略的工が必要であり、予算繰り延べなどの適切な措置が必要である。何が何でもすべての復興を迅速にすることだけが目的化してはいけない。

5. 復興債と臨時増税について

(1) 空論的経済論議

戦後最大の自然災害で20兆円という直接被害額を前にして、多くの経済学者の頭をよぎるのは、1,000兆円を超える財政赤字の存在である。伝統的経済学は、「与えられた資源を効率的にかつ公平に使用・配分すること」を主な内容としている。巨大な財政赤字が存在するために「与えられた資源(公的資金)がない」と考える多くの経済学者の思考はそこでストップする。そもそも伝統的経済理論では、自然災害の影響は分析枠外の事象(与件)として扱われ、一時的な攪乱要因と見なされる。

しかし、今回は首都にも被害が及んだこともあり、かなりの数の(伝統的)経済学者が財源論をメディアや書籍等で展開した。いくつかの主張に分類できるが、共通しているのは被災者の生活再建よりも財政再建をより重要な政策目標に置いていることだ。また、被害の実態、被害額の意味するもの、復旧・復興政策や制度に関して無頓着か無知である傾向もある。

まず、現在の不況下では増税すべきではないという

主張がある。その中にも、①不要不急の歳出の削減や埋蔵金(特別会計)の取り崩しをすること、②政府保有株等の政府資産を売却すること、③日銀に新規貨幣を供給させること、等の提案に分類される。①②については、実際にいくつかの施策がなされたが、財源のほんの一部を充足したに過ぎない。③については、国債を発行して日銀に引き受けさせる場合と、政府の通貨発行権を日銀に売り渡してその額に相当する日銀券を調達する場合が提案された。財政法第5条で禁止されているし、日銀の独立性が認められているので基本的には困難な対策である。また、財政規律を損ない、貨幣量の増加を通じてインフレと金利高騰を招くとして一般的には敬遠される。しかし、金融・財政の制度はいずれにしても人智に基づいて策定したものであり、法制度の変更があれば不可能な政策ではない。問題は、この日銀券の発行は財政再建のために平常時から提唱されていることであり、提唱者がどこまで被災者や被災地の復興を念頭に置き、その実現性を重視しているか分からず、言い放しの感がある。

今回の災害からの復旧・復興には巨額の資金が必要で、不要不急の歳出削減や埋蔵金(特別会計)の取り崩しを行っても資金不足は明らかであり、財政出動は不可欠である。その場合、「増税によるか国債発行によるかの選択があるが、国債発行も結局は課税によって償還しなければならず、課税のタイミングの問題に帰する」。この標準的な考え方に筆者も異論はない。政府が今回の復興国債の償還期間を10年とした明確な理由は示されていない(本来はもう少し短期間にしようとして計画したが、野党との調整で政治決着して10年となった)。

あるグループは、社会保障改革のために消費税をすぐに上げて、当初の増税分を復興予算に使い、その後社会保障費に回すことを提言した。消費税は広く薄く課税し、しかも徴税効果が大いことは知られている。財務省に近い学者が主張したが、災害復興に便乗して消費増税を進めようとした意図は明らかで、また、課税目的に混同があり、被災者に追い討ちをかける暴論でもあった。中堅・若手の経済学者有志がメディアや

学会等で発表した提言の主な財源も消費税増税であったから、経済学者の主流の考え方であったといえよう。(その後、社会保障費に回す目的で復興財源とは別に将来の消費税引上げ案は成立した)。

さまざまな課税、例えば化石燃料課税、固定資産課税(加算分を国税とする)などが検討され、たばこ税加算は実際に採用された。

平常時の市場経済メカニズムによる解決だけを考える経済学者もかなりいる。また、復興よりも防災を重視する効率重視型工学者にもこの傾向が見られる。彼らは、地震保険等の自助努力による市場を通じた解決を主張する。この考え方の背景には、脆弱な場所を選んで居住した、住宅の耐震化を怠った、というような「自己責任」を求める傾向がある。

(2) 被災者に目を向けた財源論

政府は早い段階で所得税・法人税の臨時増税を構想したことも伝えられている。また、発災直後に野党から臨時増税の声が上がったことも記憶している。

発災直後には多くの義援金が寄せられる。これは他人の不幸に同情を寄せる、普通の人々の自然な心理とその発現である。しかし、この心理は直後には高まるが時間の推移とともに残念ながら薄れてゆく。発災直後のできるだけ早い時期に非被災者、非被災法人に課税することが望ましい。増税のタイミングとしては、発災直後から2, 3年以内が望ましい。復興債発行で乗り切るならば、償還期間も3年以内に抑える。増税による一時的な消費減少と景気減退効果は、他方で生じる復興需要の増大効果で抑制される。また、いつ発生するか分からぬ次の大災害を予想すると、短期に増税効果を消すことが望ましい。

所得税・法人税等の2, 3年程度の増税ではすべての財源を賄うことはできない。私の主張は、被災者の生活・生業再建、被災地経済の復興に必要な財源を所得税・法人税等の臨時増税で賄うという目的税の提案である。復興連帯税と呼んでもよい。将来世代にも恩恵が及ぶ社会インフラの復旧のための財源は建設国債(60年償還)で賄うことに理論的な問題はない。今回の財源論議では、上に述べた異なった目的のすべ

での事業に対する復旧・復興事業に対する財源を混合して考えている点に問題がある。

以上をまとめれば、緊急対応には不要不急の歳出削減や準備費等を財源とし、生活・生業再建や被災地経済復興(短期的効果)には臨時目的税を財源とし、社会インフラの復旧(長期的効果)には建設国債を財源とする、という提案である。被災者と非被災者との地域間および世代間のリスクシェアリングを考慮した内容でもある。

6. むすび

本稿では、先ず東日本大震災に対して実施されている復旧・復興のための予算、その事業内容と財源について概観した。特に復興予算の骨格をなす2011年度第3次補正予算に重点を置き、気付いた4点を取り上げてコメントした。最後に、2011年度に繰り広げられた経済学者の財源論議の問題点を指摘した。一般に、(伝統的)経済学者は財源を巡っては大きな口を叩くが、その使途についてはほとんど知らないか、無頓着である。逆に、使途について効率性や不当性を強く糾弾・主張する人々はその財源については無頓着なことが多い。本稿は、その両者の立場を総合的・包括的に概観し、財源も使途も検討した。

本稿では触れなかった民間資金(自己資金、自己借入、内部留保取崩し、義援金、保険金等)も実際の復興資金としては大きな役割を果たす。特に、生活や産業の復興では、必ずしも統計で精確には表面に出ないこれら民間資金が大きく貢献する。民間資金に関しては、マクロだけではなく、ミクロの視点で考察することが必要である。被災者の中にも、資金ゼロ(マイナス)の主体から豊富な資金を持つ主体まで分布しており、それぞれの復興における資金調達の実態と公的資金の配分のあり方についての検討が必要である。

今後の復興過程で財源が枯渇し、発災3年後程度で被災地経済の停滞が起こったという阪神・淡路大震災と同じ経路をたどらぬことを祈って止まない。