

復興予算の検証

立命館大学 政策科学部
教授 塩崎賢明



1. はじめに

東日本大震災の復興予算は、民主党菅内閣の時期に、集中復興期間の5年間に19兆円が必要とされ、2011年度、12年度で約19兆円が配分されたが、予算未執行の繰越等もあり、これまでに17.5兆円が使われた。そして、2012年12月の総選挙で政権についた安倍内閣は、13年度予算で4兆3,840円を計上し、復興予算全体では6兆円増額し、5年間で25兆円にする計画で、これによって、被災自治体の不安を解消し、復興を加速させるとする。しかし、これまで復興予算は大量に被災地以外の事業に流用されており、今後「全国防災」には使用できる仕組みを残すこととされており、予算を増額したからといって、必ずしも被災地の復興が進むという保障はない。

本稿では、いわゆる流用問題をはじめとする、復興予算の問題点について検討する。

もともとこのような復興予算の根拠になっているのは震災の被害であるが、被害総額は、2011年6月24日の段階で内閣府が発表したものである。しかし、福島原発事故の実態をふくめ被害の全貌も明らかでない時点で果たして被害の全貌が正確に捉えられるものかどうか定かでない。

そして19兆円の費用をまかなうためには株の売却や支出削減だけでは足りず、国民に新たな負担を強いる形で、2011年11月に増税法が可決され、その税収を見込んだ復興債で予算を組むこととしたのである。

増税は今後10年ないし25年間におよぶ。所得税額の2.1%が今後25年間(2013~2037年)上乗せされ7兆5千億円、個人住民税は均等割りが10年間(2014~2023年)にわたって1,000円上乗せされ6

千億円、退職金に対する市民税10%減額が10年間廃止(2013年1月から2022年12月)で1,700億円、法人税増税で2兆4千億円、総額約10兆5千億円にのぼる。

もともと、法人税の増税は新たに税を課するのではなく、別途成立した税制改正で減税となるところを3年間(2012~2014年)延期するだけである。3年後からは減税になるので、「増税」という言葉は当たらないだろう。いずれにしても、19兆円という復興費の半分以上が増税で賄われる。

2012年8月に決定された消費税増税問題があまりに大きく、この復興増税はすでに忘れられた感があるが、しかし、被災者自身にも降りかかり、また、現在の学生やこれから生まれてくる子どもたちにまで及ぶのである。首相の諮問機関である復興構想会議は「復旧・復興のための財源については、次の世代に負担を先送りすることなく、今を生きる世代で連帯し、負担の分かち合いにより確保しなければならない」としていたが、結局25年まで伸ばしたのである。25年の増税は、明らかに次世代に負担を先送りするものである。

安倍内閣による増額5兆円の財源は、さすがにこれ以上の増税というわけにはいかず、日本郵政株式の売却4兆円と、一般会計の決算剰余金1兆円を当てるといふ。

2. 復興予算の流用問題

復興予算は、安倍政権になって、6兆円上積みされることとなったが、これまでに予算化されたものの中で最大のウエイトを占める2011年度第3次補正予算9.2兆円の中には、数多くの流用が存在した。

3次補正予算の復興事業（488事業）については、全省庁のチェックシートが公開され、内閣府行政刷新会議のホームページから、各省庁のページリンクが張られて、簡単にダウンロードすることができる。予算要求段階での個別事業資料が公開されたことは画期的である。

行政刷新会議が2011年7月21日に発表した「東日本大震災復興関連事業の精査について」という文書では、復興関連事業については「必要性や効果などを精査し、これを国民に対して明らかにすることは政府の責務である。このため、各府省は事業の優先度や他の事業との整合性も勘案しながら、立案を行うものとし、事業概要や成果目標、活動指標等の復興関連事業の精査に必要な事項については、行政刷新会議事務局から各府省に対し別途示す」こととした。その具体化がチェックシートであった。

安倍政権も今のところ、この方式を破棄しないようであり、民主党政権の残した「成果」といえよう。

チェックシートには、事業名、事業の目的、事業概要、予算額、成果目標（アウトカム）のほか、所管部局による点検（自己点検）結果が示されている。

その点検項目は7つある。すなわち、①「復興への提言」及び「東日本大震災からの復興の基本方針」で示された諸原則や施策の考え方との整合性はとれているか、②被災地のニーズがあり、優先度が高い事業であるか、③効果的な事業であるか（より高い効果を上げる手法の選択、類似事業等との役割分担、客観的な将来見通しなど）、④費用対効果や効率性の検証が行われたか、⑤国、自治体、事業実施者、民間等の役割分担などのあり方は明確か、⑥他の事業と整合的で、計画的に実施されるものとなっているか、⑦事業の迅速な着手・執行が可能であるか。事業の執行などの透明性が確保され、進行管理が適切に行われるようになっているか、である。

各事業の点検項目をみると、きわめて一般的な記述や、一見して、被災者や被災地の復興とは関係がないと思われるものもある。そこで、3次補正の488事

業につけられた予算が復興に使われたかどうかを判別するために、各事業のチェックシートによって、①被災地に資金が投入されるとみられる事業、②被災地を含むものの全国が対象となっている事業、③被災地以外が対象となっているもの、に仕分けしてみた。その結果は以下の通りであった（NHK番組制作チームとの共同作業による）。

① 被災地向け：6.8兆円（74%）

② 全国対象：2.1兆円（23%）

③ 被災地以外：0.3兆円（3%）

これは、すべての事業の具体的内容がわかるわけではないため、判断のわかれるものは被災地側に分類し、いわば甘く仕分けた結果である。それでも、予算全体の4分の1は直接被災地に向けられたものではないことがわかった。

全国対象の事業には被災地の事業も含まれるが、実際には被災地のウエイトは小さい。例えば、石垣島のバスで行っている英語放送（多言語サービス）などは8億円を投じて全国26地域でやっているが被災地では3地域にとどまり、木材供給安定のため林業専用道路整備は全国で1400億円が投じられているが、被災3県では100億円など、被災地に投じられた資金は1割程度にとどまる。

他方、被災地向けと分類したものでも、取材スタッフの感触では、被災地外に流れているものが相当ありそうだという。

もちろん、②や③の事業がすべて無駄、無意味というわけではない。

復興予算は、被災者・被災地の復興のために必要な資金のかなりの部分を増税で確保しているのだから、当然、被災地に投じられなければならない。全国や被災地外の事業もそれなりに重要であるかもしれないが、被災地向けに確保された予算をつかうべきではない。

3. 阪神・淡路大震災における復興費の検証

今回行った復興予算の検討は、阪神・淡路大震災の

復興事業費の検証作業を下敷きに行っている。

阪神・淡路大震災では、被害総額約10兆円に対して、16.3兆円が823の事業に投じられたといわれてきた。復興計画が1995年7月に策定され、10年間で約17兆円の事業費を投じることとされた。そして、福祉、文化、産業、防災、インフラの5分野でさまざまなプロジェクトが掲げられた。なかでも、いちばん大きなウエイトを占めたのは、多核・ネットワーク型都市圏の形成のためのインフラ整備であった。しかし、当時、どこにどれだけのお金が使われているか、はほとんどわからなかった。兵庫県復興企画課が823事業について各部局の情報を取りまとめた資料が出てきたのは、震災から14年たった2009年のことである。このような阪神・淡路大震災の経験と比較すると、今回予算段階で資料が公開されたことは、「一歩前進」である。

阪神・淡路大震災の復興事業費の分析の結論は、①復旧・復興の事業10.8兆円(66.5%)、②将来の防災事業1.6兆円(10.0%)、③通常事業3.8兆円(23.5%)、ということであった。つまり、資金の3分の2は復興・復旧ではないことに使われていたのである。(塩崎・西川・出口編『大震災15年と復興の備え』クリエイティブかもがわ、2010年)

②は将来の防災のための事業で、目前の阪神・淡路大震災の被災者の救済や復興には結びつかない事業である。また、③は震災復興とは直接関係がなく、震災がなくてもやっているはずの事業である。当時、市民の反対が強かった神戸空港の建設(2,493億円)も震災復興とされ、関西空港2期埋め立て事業(8,325億円)も震災復興であった。中には、5年に1度必ず実施しなければならない、住宅・土地統計調査にかかる費用なども含まれていた。被災10市10町(当時)のエリアに含まれていれば、被害がない地域の区画整理事業もすべて震災復興区画整理事業としていた。この時の分析でも、個々の事業をすべてにわたって把握できないため、そうとう甘く仕分けせざるを得なかった。

2つの検証作業をしてみると、復興予算が文字通り被災地の復興に全面的には使われず、復興と関係のない事業に流れていく様子はきわめてよく似ている。

しかし、阪神・淡路大震災の場合とすべて同じというわけではない。最大の違いは、今回は増税によって財源を確保しているということである。大震災のあまりの被害に多くの国民が心を痛め、増税に対しても大きな反対運動はなかった。被災地の人たちに、1日も早く立ち直って、元の生活をとりもどしてほしいという国民の願いのこもったお金を集めて財源としたにもかかわらず、それが別の方向に流れているのである。

阪神・淡路大震災の場合、復興庁も復興特別会計もつくらず、また特別増税もせず、各省庁が震災を念頭に予算を積み増してさまざまな事業を行った。被災地での事業は先にみたとおりのことであるが、国レベルでは、平成7年度の補正予算において、阪神・淡路大震災等関係費(1兆4,290億円)とは別に、緊急防災対策費7,900億円の予算を組んでいる。

すなわち、被災地では多く見ても約10兆円しか投じなかったのに、16兆3千億円を復興に使ったかのように装ったと同時に、被災地外では阪神・淡路大震災を口実に巨額に予算がインフラ整備やハコモノ事業に投じられたのである。被災者を直接救うことに資金を投ぜず、別の方向に資金が投入されるという構図はまったく同じである。

4. 復興予算「流用」のしかけ

復興予算が流用された根本的な原因は、政府の復興に対する基本理念と政策フレームにあり、復興構想会議の原則や提言、復興基本法、復興基本方針などがその仕組みを導き出した。

復興構想会議は2011年4月14日に基本方針を発表し、その中で「単なる復旧ではなく創造的復興を期す」と述べた。この「創造的復興」というキーワードは1995年の阪神・淡路大震災復興のメインスローガンとして使われてきた用語である。創造的な復興という言葉はポジティブなイメージを抱かせ、魅力的であ

るが、その実態は、光と影に満ちた「開発的復興」であって、多くの一般被災者は「21世紀の成熟社会にふさわしい復興を遂げる」という建前からはほど遠い状態におかれ、生活再建が達成できず、最悪の場合、死に追いやられる人々もいた。筆者はこうした現実を「復興災害」と呼んできたのであるが、18年を経てもいまなお、それは継続している。それをもたらした復興の理念が「創造的復興」であり、先に見たような資金の使われ方で実施された復興事業だったのである(塩崎『住宅復興とコミュニティ』日本経済評論社、2009年)。だからこそ、今回、ふたたびこの言葉が登場したとき、神経がピンと張りつめた気分になったのも当然なのである。

2011年6月に復興構想会議は7原則や提言を発していくが、そこでは追悼や鎮魂こそが復興の第1原則だとし、被災者という言葉がまったく登場しないなど、被災者の生活再建や被災地の再興を第1義におくものとはいえなかった。この文脈の上に制定されたのが東日本大震災復興基本法である。

復興基本法は、「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」を目的とした。この「活力ある日本の再生」という文言は当初の法案になく、自民・公明党との協議の結果、挿入されたものである。

第2条では、復興の理念が6項目にわたって述べられているが、その中には「単なる災害復旧にとどまらない活力ある日本の再生を視野に入れた抜本的な対策及び一人一人の人間が災害を乗り越えて豊かな人生を送ることができるようにすることを旨として行われる復興のための施策の推進により、新たな地域社会の構築がなされるとともに、21世紀半ばにおける日本のあるべき姿を目指して行われるべきこと」との1文もある。

「一人一人の人間が災害を乗り越えて豊かな人生を送ること」ができれば、復興は十分であるとおもわれるが、ほとんど建前と化している。

基本法を受けて策定された復興の基本方針(2011

年7月)では、基本法に押し込まれた「活力ある日本の再生」というフレーズを金科玉条として、復興を捻じ曲げようとする意図が感じられる。

復興予算の流用に道を開くこととなったのは、基本方針のなかで「実施する施策」として掲げられた3項目である。すなわち、(イ)被災地域の復旧・復興及び被災者の暮らしの再生のための施策、(ロ)避難先の地域、震災による悪影響の及んでいる地域などで復旧復興と一体不可分に実施すべき施策、(ハ)上記と同様の施策のうち、東日本大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・減災の施策、である。この(ハ)の項目が、いわゆる「全国防災対策」の根拠とされている。

5. 全国防災

全国防災対策費とは「基本方針」において「東日本大震災を教訓として、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」とされているものであり、3次補正予算では5,752億円、2012年度予算で4,827億円、合計1兆円強が計上されている。政府の様々な文書で、全国防災は復興基本法や基本方針から導かれ、1兆円程度を充てるものとされているが、実のところ、この1兆円という額がどこでどのように決定されたのか明らかでない。2011年8月22日の財政制度審議会財政制度分科会資料には「1兆円程度」という数字がかかげられているが、「計数精査中」となっており、そこで決定されたというわけではない。1兆円を全国防災に充てることの根拠は不明のまま、その額は配分され、さらには2013年度予算案で9,000億円が計上されている。政府自ら示した「1兆円」の枠さえ棚上げにして、さらに倍増するというのはまさに暴挙である。

全国防災という用語を素直に受け取ると、それは重要だと思われるが、じつは注意深く検討すると、筋が通らない点が多い。

たとえば、全国防災の中でも大きな比重を占めるのが全国の官公庁の建物や学校などの耐震化であるが、

実際のところ、耐震化は東日本大震災の教訓ではない。

全国防災の趣旨について、内閣府の「全国防災対策費についての考え方」（2011年12月7日）という文書では、冒頭に「全国防災対策費を含む復旧・復興事業は、『復興のため』として国民に理解を得た財源（臨時増税）を用いる以上、東日本大震災の復興に寄与するものでなければならない」としている。その上で、全国防災の必要条件として、東日本大震災の教訓、緊急性、即効性の3点を兼ね備えなければならないとする。

第1の要件である東日本大震災の教訓として、具体的に示しているのは、①津波の観測、監視体制、避難行動の体制整備、②避難を容易にする地域づくり、③ハザードマップなど防災意識向上、④医療情報連携、救助など被害拡大防止、⑤これらと一体的に取り組む必要不可欠な施設整備、である。ここには、耐震化は挙げられていない。つまり耐震化の事業は、この基準では、全国防災に入らないのである。

内閣府の文書で、耐震化を東日本大震災の教訓の中に含めていないのは、全く当然である。そもそも地震で弱い建物が倒れるというのは常識であり、関東大震災以来わかりきったことである。耐震基準は1971年、1981年と改訂を重ね、現在もその新耐震基準を使っている。そして、阪神・淡路大震災では新耐震基準に満たない建物で被害が大きかったことから、1995年10月に耐震改修促進法を制定したのである。

すなわち、耐震化が重要ということはとっくの昔に明白であり、今回の東日本大震災でわかった教訓とは言えない。実際、これまでにないあらたな耐震問題の現象やそこからの教訓があるわけではない。東日本大震災を受けて、耐震基準の改訂や新たな耐震化の法律ができたわけでもない。

耐震化が重要であることに違いないがそれは、東日本大震災の教訓から導かれたことではなく、以前から分かってことである。逆に言えば、わかっているながら、阪神・淡路大震災以来15年にわたってサボってきたのであり、その穴埋めのために増税すると言えば誰も

納得しないだろう。自民党小泉内閣の都市再生プロジェクトでもこの問題を掲げ、特定建築物や住宅の耐震化率を10年間で格段に引き上げるという施策を掲げたが、それを達成してこなかったのである

全国防災の第2要件の「緊急性」のなかには、東海・東南海・南海3連動地震、首都直下、日本海溝・千島海溝の地震対策を上げている。いずれも大事な問題ではあるが、それをやったからといって東日本の復興が進むわけでないことは明白である。

第3の「即効性」要件では、効果が「少なくとも5年以内」に現れないといけないことになっている。しかし、耐震化の工事をやったところで、その効果は、実際のところ、地震が来てみなければわからない。東海・東南海・南海地震や首都直下地震への対策が急がれるとしても、5年以内に来なければ、その対策の効果はわからないのである。従って、5年以内に「直接的かつ無条件に」効果を出せという要件に照らせば、耐震化事業はおろか全国防災のほとんどの事業はやってはならないのである。

6. いま、被災地復興に必要なこと

復興予算が他地域に流用されている一方で、被災者に直接とどいた資金は少ない。復興交付金は第1回3,053億円、第2回3,166億円、第3回1,806億円で合計8,025億円（国費はこのうち6,556億円）、弔慰金支払額536億円、被災者生活再建支援金支払額2,177億円といった程度である。応急仮設住宅は5.2万戸建設されたが1戸当たり600万円として3,120億円、みなし仮設住宅の入居戸数は6.7万戸であるが、月額6万円を2年間支給したとして965億円である。これらを合計しても1兆4,000億円程度であり、それを上回る額が、全国防災や被災地外に流れているのである。

また、巨額の復興予算が組まれながら、現場では十分に使われていない。2012年6月段階で、11年度予算約15兆円のうち、執行された額は9兆円（60%）で、約5.9兆円は未執行で、そのうち約1.1兆円は使

われる見込みがなく国庫に返金されるという。国土交通省は、予算は確保したものの、自治体レベルでの復興計画などが遅れていることがその原因だとする(朝日新聞 2012年6月30日)。

復興の主体は市町村だという。地方を尊重した言葉で、その限りでは正しい。しかし、現実には市町村が主体性を発揮できる状況にない。

被災自治体は、もともと人口も少なく、予算も職員数も少ない。首長を含め職員が被災してマンパワーが足りない。そこに年間予算よりひと桁もふた桁も大きい復興事業をやらなくてはならない。しかも、被災現場は、各地に点在し、多くの集落や公民館などの近隣単位があり、その一つ一つで、議論をして合意形成をしなければならない。全国からの職員支援も来ているが、数も十分ではなく、地元の風土や人間を熟知しているわけではない。

被災者の側から見れば、高台移転や区画整理の事業の話はむつかしいし、どんな選択肢があるのか、支援金がどれほどあるのか、家賃は補助されるのかなどわからないことが多く、自分がその中でどうすれば、仕事や住宅を確保できるのか、進むべき道の決断はむつかしい。

被災地の復興が遅い、自治体レベルの作業が遅いというが、それはなぜか、現場をみて判断しなければならない。そこで、どういうことに金を回せば、前に進むのか、それをつかむことが今一番重要である。

被災者生活再建支援法による支援金は全壊の場合で最高300万円しか支給されず、半壊の場合は出ない。これでは、高台移転したとしても、自分の住宅がたてられるかどうかわからない。この制度を改正し支援金を600~800万円に増額し、半壊以下の人にも支援するようにすれば、復興は一步前に進むだろう。

また仮設住宅から本格住宅への移行時期に差し掛かっており、被災自治体には公営住宅建設を急ぐようにプレッシャーがかかっている。釜石での被災者調査では1年前に比べて、公営住宅希望者が増えているという。当初は、自力再建で頑張るつもりでいた人も、

資金の目処がなければ、公営住宅に流れざるを得ないのである。公営住宅は低所得者のセーフティネットとして重要である。しかし、100坪もの住宅に住んできた人々にとって、公営住宅は狭くて住みよいものではない。子や孫が来ても泊める部屋がなく、野菜をつくる畑もない。何年後かには空家が大量に発生して、自治体はその管理の負担に喘ぐことになる。自力再建できる人を増やし、公営住宅の必要性を減らすことが、被災者にとっても自治体にとってもベターなのである。そのための支援金を大胆に増やすことが今必要である。

7. おわりに

増税を財源にした復興予算の流用はまったく国民を欺くものである。しかし問題が議論になったことは歓迎すべきである。「自民党政権では考えられなかった大変な問題だ」と、現首相の安倍氏は当時発言したが、こうした流用は突然始まったことではなく、おそらく、以前から官僚組織の中でおこなわれてきたのであろう。そうだとすれば、先の発言は、自民党政権ではこんな馬脚をあらわさなかったし、今後も「うまくやっていく」ということかもしれない。

2012年8月に成立した消費税増税法では、付則18条2項なるものが付けられ、借金を減らさず7兆円の予算を浮かして、防災や減災という名目で公共事業に使える仕組みが用意された。社会保障のための増税で作られる資金がコンクリート事業に流れていく仕掛けは、復興予算が全国防災に流用される構図とよく似ている。

安倍政権は、復興の加速化を掲げ、5年間で19兆円という予算の枠を一気に25兆円に拡大した。しかし、その資金が確実に被災者・被災地に届く保障は必ずしもない。被災地が本当に救われるのか、自ら納めた税の使われ方をしっかり見定めなければならない。

参考文献

- 1) 塩崎・西川・出口編「東日本大震災 復興の正義と倫理」(クリエイツかもがわ、2012年)