

東日本大震災における復興財政と財源問題

宮入 興一*

要約

東日本大震災は、戦後日本の最大の災害となった。そのため、従来最大の被害を出した阪神・淡路大震災の復興財政の制度や財源対策を上回る財政措置がとられた。ここでは、まず東日本大震災の復興過程でとられた財政の復興理念、復興方針、復興政策の特質について、政府や財界による開発・成長優先型の「創造的復興」と、被災者や住民による生活・生業・コミュニティ再生型の「人間的復興」とを対置し、両者の確執として抉出した。この特質は、復興財政の支出面に端的に表出されており、「創造的復興」の優位と「人間的復興」の劣位として際立っている。しかし、「人間的復興」は一方向的に劣位の状態に置かれているだけではなく、被災者と住民、国民の要求と自治体（市町村・県）の支援とによって、健康・福祉・住宅等の生活再建やコミュニティ再生、また、グループ補助金などの中小業者の生業再建の面で、いくつもの前進的措置を獲得してきた。また、原発の被災者や被災地再生については特別な財政措置が講じられたが、それは必ずしも十分なものではなかった。

これらの復興財政の財源措置は、主に復興増税（復興所得税、復興法人税等）や一般歳出削減、税外収入、政府持株の売却収入、また不足分は復興特別国債の増発でまかなわれた。しかし、これら復興財源の多くは、大衆課税の強化や、本来なら社会保障等の一般行政の強化や国債整理に充当される財源の流用によっており、国民負担の増加に依存していた。

復興財源の約半分は、国から地方への財政移転による財源からなっており、それらが地方の一般財源等と混合して使用される。この分野では、震災復興交付金や復興特別交付税、取崩し型復興基金などの新制度が創出された点に大きな特徴がある。これら新制度は、従来の復興政策と比べて前進性を有する半面、まだ多くの限界と課題を抱えており、南海トラフなど将来の巨大災害に対しては、これまでの新たな財政措置や新制度の反省と教訓を踏まえて、抜本的な復興制度を構築することが焦眉の急となっている。

キーワード：東日本大震災、創造的復興、人間的復興、復興財政、国民負担

はじめに——本論文の問題意識と課題

東日本大震災が2011年3月11日に発生して以

来、7年以上が経過した。しかし、全国の避難者数は、2018年6月14日現在、いまだ47都道府県、1027市区町村におよび、6万1561人に達する。とりわけ、他県への避難者数は、福島県から

*愛知大学名誉教授

の3万3622人(54.6%)が圧倒的に多く、宮城県4446人(7.2%)、岩手県1099人(1.8%)を遙かに凌ぎ、福島原発事故の厳しい現実を表している¹⁾。死者・行方不明者は約2.2万人と、阪神・淡路大震災6437人の3倍を超えている。建物被害も、全壊12.2万戸、半壊28.1万戸、合計40.3万戸と、都市型大災害であった阪神・淡路大震災の約25万戸さえ1.6倍も凌駕している。経済被害額は、内閣府の推計では約16~25兆円と、阪神・淡路大震災の国土庁推計約9.6兆円を大幅に上回る。これに、政府が見積もる福島原発事故処理費用約22兆円を加えれば、被害総額は40兆円を遙かに上回るであろう²⁾。

本稿の課題は、いまだこうした厳しい状況にある東日本大震災の復興過程を、復興理念・復興政策の吟味、復興財政支出の特徴の解明、東日本大震災に特有な新たな復興行財政制度の仕組みとその検証を踏まえて、復興財源のあり方と今後への展望を究明することである。

そのためには、第一に、阪神・淡路大震災を数倍も上回る東日本大震災で調達された復興財源が、どのような復興理念と復興方針、復興政策をもって災害復興のために充当されてきたかを吟味することが重要となる。調達される復興財源が、真に被災住民の生活復興や生業回復に効果的に充当され、被災地域の復興のために効率的に使用されるかは、災害復興財政にとって最も重要な論点といってよい。その出発点として、誰のため、何のための災害復興であるか、それが財源調達と財源使用の両面でどのように保障されているかが、まずは解明されなければならないのである。

第二に、調達される財源が、現実にとどのように災害復興の理念を実現しているかが、財政支出の実態に即して多面的に分析され、検証されなければならない。現実の復興理念や復興政策は、一様ではないからである。復興理念や復興政策には、被災者の生活再建や生業回復、雇用機会の確保、破壊された環境の再生、地域コミュニティや地域経済循環の再建といった被災者・被災地の視点だけではなく、実は、災害を「千載一遇のチャンス」ととらえ、復興事業を自らの利潤追求の手段とする企業や利益集団の視点が存在する。それは、被災者本位の「人間的復興」か、開発・成長主義の

「創造的復興」かという、災害復興をめぐる二つの矛盾する理念の潮流と両者の拮抗として現れるが、そのことは財政支出に色濃く反映されざるを得ないのである。

第三に、東日本大震災は、戦後最大の被害を出した大規模災害であった。そのため、通常の災害対策における財源対策や財政制度では対応できない多様な事態が生じた。復興財源の調達は「復興財源確保法」(2011.11.30成立)に基づき、また「東日本大震災復興特別区域法」(2011.12.7成立)に次いで、期間限定の復興庁も新設された(2012.2.10)。2012年度からは「東日本大震災復興特別会計」が設置され、復興財源の調達は、主に「復興特別税」(「復興特別所得税」「復興特別法人税」)などの復興増税に加え、一般会計における税外収入、前年度剰余金、歳出削減、政府保有株を含む国有財産等売却収入等からなされ、なお不足する分は臨時的な「復興債」の発行によって充当されている。これらの復興行財政制度は、阪神・淡路大震災の際にも被災地から強く要望されたが、実現をみなかった制度である。

これらの新制度に加えて、復興財源をめぐる国一地方の政府間財政関係をつなぐ制度として、「東日本大震災復興交付金」「東日本大震災復興特別交付税」「取崩し型復興基金」等の諸制度が創設された。問題は、以上のように新設された諸制度が、どのような意義と課題を有していたか、特に、被災者の生活や生業の回復、被災地の復興にどのように寄与し、また、限界や問題点を持っていたかである。これらの問題は、東日本大震災の復興財源の総括にとって、また今後の制度改革のためにも、欠かすことのできない課題であるといえよう。

第四に、日本列島は、いまや「天地動乱の大災害時代」に突入したといってよい。近未来において、南海トラフ地震や首都直下地震、また超大型台風などによる巨大災害の発生も予想されている。大規模災害の発生に備えていかなる財源を準備しておくか、東日本大震災における財源問題の解明は、きわめて重要な示唆を与えてくれるであろう。仮に、南海トラフ巨大地震が発生すれば、その被害は東日本大震災の、最大で数倍から、間接被害も含めれば数十倍にも達すると予測されて

いる³⁾。こうした巨大災害に対する事前の準備は可及的早期に多様な方法で推進されるべきであって、とりわけ、復興財源の調達とともに、事前の災害予防財源の調達と予防対策の実施が焦眉の急となっているのである。

以上の問題意識のもとに、第1節では、東日本大震災の復興理念と復興政策について検討する。第2節では、東日本大震災における復興理念や復興政策が、実際の復興財政支出にどのように反映し、いかなる問題点や課題を残しているかを検証する。第3節では、東日本大震災の復興過程で新たに創設された復興行財政制度の意義と、その成果及び限界や問題点について解明する。そのうえで、第4節では、改めて復興財政の財源問題を考える視点と改革課題を提起し、最後に今後の展望を示したい⁴⁾。

1 東日本大震災の復興理念と復興政策

1-1 災害復興をみる視点

災害対策は、通常、災害のタイムラインからみて、①予防対策、②応急対策、③復旧対策、④復興対策とに区分される。

①予防対策は、災害を未然に防止・削減するため、都市や地域の環境および社会的インフラを災害に強い体質に改善し、また、ソフトな避難訓練やハザードマップの整備、災害発生を想定した「事前復興」等を含んでいる。②応急対策は、発災時の救命救助、避難誘導、消火活動、避難所開設などの緊急措置と、その後の避難生活、住宅応急修理、応急仮設住宅建設などの被災者の生活保障を含む。③災害復旧には、ライフラインや道路、河川、堤防、学校等の主にハードな社会的インフラの復旧を含んでいる。④復興対策は、①、②、③の土台の上に、被災者の生活の再建と生業の回復、雇用の確保、共同社会的条件とコミュニティの再生を柱とする被災者個人と被災地域の再建を含んでいる。

したがって、「災害復興」とは、災害に遭遇した被災者が、破壊され喪失した、家屋を含む生活手段の再建を図り、あるいは事業所や機器類などの生業手段や雇用機会を失った事業者等がその再生

を果たし、かつ地域コミュニティがその破壊され喪失した共同社会的機能を回復し、もって地域経済社会の再生産が可能となり、被災者はじめその地域の人々が将来に向けて明るい希望をもって生きいきと暮らしていける状態を再生することである。それは、人間性の回復を基軸とする「人間的復興」といってもよい。こうして各段階の災害対策が総合的に体系化され、適切に実施されれば、被害は最小限に抑えられ、災害からの立ち直りと回復は早く、しかも復興効果は大きく、財政負担も極小に抑えることが可能となる。

しかしながら、現実の復興過程は、しばしばそうした「人間的復興」の理想のように前進しない。というのも、災害復興には、この社会のさまざまな利害関係が複雑に絡んでいるからである。大規模な災害であるほど、災害復興には莫大な財源が必要となる。そうなれば、復興財源の調達についても、またその使用についても、そこには大きな利害関係が生じ、利益者集団が形成される傾向が強いからである。以上の諸点について、東日本大震災の復興過程に即しながら、もう少し立ち入って検討を加えていくことにしよう。

1-2 開発・成長型の災害復興 ——「創造的復興」

従来、政府や国によって主張されてきた災害復興の理念は、大規模公共事業をテコとする「開発・成長優先型」の復興であった。この開発・成長優先型復興は、阪神・淡路大震災では「創造的復興」と呼ばれ、それ以後の復興政策へと踏襲されてきた⁵⁾。たとえば、兵庫県の『阪神・淡路震災復興計画』によれば、「震災復興にあたって重要なことは、単に1月17日以前の状態を回復するだけではなく、新たな視点から都市を再生する『創造的復興』を成し遂げることであり」とされた。そのために、兵庫県の総合計画である『兵庫2001年計画』の理念に基づき、「関西国際空港開港、大阪湾ベイエリア整備、明石大橋建設等により世界都市関西の形成が期待されるなか、阪神・淡路の文化的特性を活かし、新しい都市文明の形成をめざす⁶⁾」とされた。神戸市の復興計画もまた、同市の基本計画に基づいて、国際競争力の強化と経済成長の回復を強く志向して立案されたのである。

「創造的復興」は、抽象的な規定としては、「被災地を被災前の状態に回復させるのではなく、震災から得た教訓や新たな視点に基づいて復興させること」とされており、その限りでは、一定の妥当性を有している。しかし、実際には、「創造的復興」の本質は次の2点に集約される。①大震災を奇貨として、上述のように、平時では進められなかった大規模な都市再開発や区画整理、都市計画、幹線道路計画、高層ビル建設、新空港建設、港湾改築などハードな都市づくりを一挙に押し進めること、②規制緩和などにより経済開発・成長の妨げとなるルールを取り払い、大企業のための新たなビジネスチャンスを一気につくり出すこと、である。しかし、その結果は、兵庫県が自ら設置した「兵庫県・復興10年委員会」の検証によってさえ、阪神・淡路大震災での14兆円を超す県内復興需要の約90%が域外に流出したこと、地元還元率をもっと高ければ復興はずっと早かったであろうことが指摘されている⁷⁾。なぜなら、「創造的復興」では、被災地以外の大手企業を中心に復興による特需と利益が域外に流出し、域内経済循環は回復できず、被災地の経済復興と被災者の生活再建へとつながりにくいからである。

しかも、「創造的復興」の理念は、阪神・淡路大震災の復興だけにはとどまらない。東日本大震災においても、その理念は継承・発展されたからである。東日本大震災の復興理念と方針を検討する国の「復興構想会議」への政府による諮問自体が、阪神・淡路大震災の歴史的教訓に学ばず、逆に「創造的復興を目指していくことが重要である」としていた⁸⁾。復興構想会議の答申やそれを受けた「東日本大震災復興基本法」(2011.6.24 施行)が、「基本理念」の中心に、「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対策」[21世紀半ばにおける日本のあるべき姿を目指して、(国内外の諸課題を解決するための)先導的な施策]に取り組むことを高々と掲げたことは、阪神・淡路大震災で失敗した「創造的復興」論の焼直しであったということができよう。

しかも、今日の「創造的復興」は、阪神・淡路大震災の時代とは違い、21世紀の本格的なグローバル期の到来によって、多国籍大企業に主導された日本経済のグローバルな新自由主義的改革

のリード役としての機能を各段に進化させている⁹⁾。その背景には、日本経団連や経済同友会など財界主流の復興ビジョンがある。東日本大震災後、財界主流による復興構想が相次いで乱発された。そこでは大幅な規制緩和、「復興特区」、TPP導入、農業・漁業の大規模集約化、道州制の導入など盛り沢山の新しい自由主義的な政策要求が復興計画の中に押し込まれたのである。これは、ナオミ・クラインの唱える「ショック・ドクトリン」、すなわち惨事便乗型「災害資本主義」の日本版といつてよいであろう¹¹⁾。

1-3 生活・生業再建と基本的的人権優先の災害復興——「人間的復興」

しかし、「創造的復興」だけが唯一の復興理念ではない。その点で注目されるのは関東大震災時(1923)における福田徳三の「人間復興」の理念である。関東大震災を機にいち早く大都市改造型の震災復興を唱え、帝都復興院を創設した後藤新平内相の「帝都復興論」に対して、福田徳三は、それを鋭く批判している。後藤の「帝都復興論」は、ハードな大規模公共事業を柱とする開発・成長優先型の震災復興策だったからである。これは、その後の「創造的復興」論の先駆となった。それに対して、福田の「人間復興」論は、災害で破壊された「生存機会の復興」、すなわち「生活、営業及労働機会(これを総称して「営生の機会」という)の復興を意味する」。道路や建物の復興は、「営生の機会」を維持・擁護するための、たとえ必要ではあっても手段に過ぎず、目的ではないとしている¹²⁾。

福田の「人間復興」論は大正期に構想された。しかし関東大震災の災害復興には活かされなかった。また、第二次世界大戦後における戦災復興の際にもほとんど顧みられなかった。とはいえ、福田の「人間復興」論は、戦後制定された日本国憲法の下でこそ、復興の基本理念として蘇生されるべきものであった。なぜなら、福田の「人間復興」論は、日本国憲法の基本原理を部分的に先取りし、日本国憲法の理念と通底していたからである。

1-4 日本国憲法と「人間的復興」

日本国憲法は、その基本原理に国民の基本的

人権を高く掲げ、そのための諸条項を整備した。すなわち第11条は、「国民は、すべての基本的人権の享有を妨げられない」とし、「この憲法がここに保障する基本的人権は、侵すことのできない永久の権利として、現在及び将来の国民に与えられる。」としている。この規定に基づき、第13条「個人の尊重と幸福追求権」は、「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。」と高らかに宣誓されている。その上に、第22条「居住権、職業選択権」、第25条「生存権」、第26条「教育権」、第27条「労働権」、第29条「財産権」などが、具体的な基本的人権として高々と掲げられた。

しかも、日本国憲法は「最高法規」と題する第10章冒頭の第97条で、「この憲法が日本国民に保障する基本的人権は、人類の多年にわたる自由獲得の努力の成果であって、これらの権利は、過去幾多の試練に堪え、現在及び将来の国民に対し、侵すことのできない永久の権利として信託されたものである。」として、基本的人権の永久不可侵性を、憲法の最高法規性の基軸として宣言している。これに対して、2012年4月27日に決定された自民党の「日本国憲法改憲草案」はこの憲法第97条の削減をさえ提案している¹³⁾。それは、現行憲法第97条の決定的に重要な意義をまったく理解していないからである。福田の「人間復興」論は、こうした日本国憲法の基本的人権の理念と通底し、共鳴し合い、その内実がより豊かにされるべきものであった。災害対策基本法をはじめとする災害対策関連の諸法規は、そのような視点からあらためて根本的に再検討されなければならない。

もう一つ注目されるべきは、日本国憲法の「地方自治」(第8章の4条項)と「人間的復興」との関連である。人間は一人だけでは生きられない。そうであるとすれば、「人間的復興」には、狭義の個人レベルの「人間的復興」に加えて、それを支えるべき人々相互の分かち合いである社会的な「絆の復興」、とりわけ「地域コミュニティと住民を主人公とする地方自治の復興」が不可欠となる。基礎自治体を土台に、第92条「地方自治の本旨」、第93条「直接選挙」を通して住民自治によ

りコミュニティを蘇らせ、日本国憲法の理念を積極的に活かして、被災者の生活・生業・雇用の再建によって、被災地の維持可能な発展に向けた復興を果たしていくことこそが、災害復興の王道であり、大義に他ならないのである。

今日では、政府や財界による「創造的復興」に対して、「人間的復興」を目指す国民の世論と運動も、被災者、被災地を中心に全国へと展開され、「創造的復興」と「人間的復興」との激しいせめぎあいが生じている。その中で、復興政策、復興制度とその運営、復興行財政、復興事業等にも、一定の改善や修正を余儀なくされる側面も登場しているのである。これらの点については、次章で改めてふれることにしよう。

2 東日本大震災における復興財政支出の特徴と復興政策

災害復興における理念の相違とその対立は、復興政策の相違と対立として復興財政に反映されざるを得ない。復興財政はまず復興予算として成立し、復興財政収入と復興財政支出として執行されることによって、復興事業が推進される。予算や財政収支は通常年度を単位に実行され、その年度が終了すると決算として処理される。本章では、まず予算の位置づけを解明し、その後、東日本大震災における復興財政支出の特徴を、復興政策との関係で検証しよう。

2-1 災害復興と復興予算の位置づけ ——「予算論」の見地から

災害復興の主体は、第一義的には、もちろん被害を受けた被災者や被災地である。しかし、大規模災害の場合には、多くの被災者や被災地は、生活再建や生業再生、地域経済社会の回復への復興力(Resilience)を欠落させており、回復力は十分ではない。そうであるとすれば、災害復興の主体は、財源的には、国・都道府県・市町村などの公共部門(public sector)が担わざるを得ない。もちろん、公共部門だけではなく、民間の非営利団体(NPO, NGO)による復興支援や企業による復興援助も近年ますます重要性を増してきている¹⁴⁾。しかし、民間部門の活動はまだまだ部分的、補完的

であって、大規模災害の場合には、公共部門、最終的には国が、復興財源保障の主要かつ実質的な主体とならざるを得ない。

公共部門の経済活動を究明する社会科学は、いうまでもなく「財政学」である。公共部門の諸活動は、市場経済の下では、原則としてすべて「予算」(budget)という公会計の形式に集約される。公共部門の一定期間の収入と支出の予定あるいは計画が「予算」に他ならない。もっとも、実際には、家計や企業も、将来の収入や支出の予定あるいは計画としての予算を策定しうる。しかし、公共部門は公権力体である。それ故、公共部門によって立てられる「予算」は、公的な強制力、すなわち公権力をともなった収支予定、収支計画とならざるを得ない。

公共部門における予算の収入は、通例、単年度主義の形式で処理され「歳入」とも呼ばれる。歳入の主たる項目は、税金(租税)、税外収入、公債収入、公有財産収入、などである。一方、公共部門における予算の支出は、同様の理由で「歳出」とも呼ばれる。その主たる支出項目は、公教育費、社会保障費、公共事業費、産業経済費、消防費、警察費、防衛費、災害対策費など、歳出によって果たされるべき事業目的によって分類され、目的別「経費」とも称される。他方、「経費」は、事業の「目的別」だけではなく「性質別」、すなわち事業の執行に必要な財やサービスの質、資金の性格等によっても区分され、人件費、物件費、建設事業費、補助費等と分類される場合もある。しかし、いずれにせよ、それらの事業は、市場経済の下では民間部門では担いえないか、または不十分にしか担いえない事業に対する公共支出である点では共通している。「経費」をまかなうための収入が「財源」である。

ただし、市場経済が支配する民間部門の収支の原則と、公経済が支配する公共部門における収支の原則には大きな相違点がある。市場経済が支配する民間部門では「量入制出の原則」(「入るを量りて、出を制す」)が支配している。すなわち、たとえば、企業では売上高、家計では給与などの収入が決まり、その収入に応じて支出は増減し、収支の間に一定の因果関係が保たれている。それ故、支出はなるべく経済効果を考えて行うような

効率的な仕組みが出来上がっている。

これに対して、公経済が支配する公共部門では、反対に「量出制入の原則」(「出るを量りて、入るを制す」)が基本となる。すなわち、何に対して支出するかがまず決定され、それを決定するのは政府や議会による政治過程の権限である。その予算支出に合わせて予算収入、つまり財源が決まる。予算収入と予算支出との間に特定の因果関係は乏しい。その結果、因果関係があろうとなかろうと、予算の収入・支出の両面において経済性の考慮を欠くようになり、官僚的な非効率性や浪費、政官財の癒着による利権構造により不当経理が入り込む余地が生じる。¹⁶⁾したがって、「財源論」とはいつても、収入である財源それ自体を問題とする前に、まず、支出すなわち経費が、たとえば災害復興のためにどの程度、どのように使われ、いかなる復興効果と、逆に不効果や、浪費と寄生を生み出しているか、適切な経費のあり方はどのようなものであるか等が、財源論の不可欠な前提として検証されなければならないのである。

2-2 東日本大震災における復興政策と復興経費の特徴および問題点

災害復興をめぐることは、先述のように、開発・成長優先型の「創造的復興」と、生活・生業・基本的人権優先型の「人間的復興」という、相異なる二つの復興理念の混在とその対立が復興政策に反映している。矛盾する復興理念の混在と対立を内包した復興政策は、東日本大震災の復興政策においても端的に現象しており、それは復興経費の性格を特徴づけ、かつ復興経費に対して特有の問題点をも付与している。

2-2-1 開発・成長優先型の「創造的復興」の優位性と寄生的・浪費的経費の増大

特徴の第一は、復興経費全体において開発・成長型の「創造的復興」経費が優位性を確保するとともに、その経費に、非効率性や寄生的・浪費的性質がつきまとっていることである。

東日本大震災から復興前半5年間の、いわゆる「集中復興期間」(2011-15年度)の復興予算額は、25兆円程度と見積もられていた。しかし、この復興予算には、直接被災者の再建や被災地の復興

に寄与しない経費、無駄な浪費的経費、他用途への予算の流用、大企業向けの寄生的経費など、開発・成長優先主義の「創造的復興」経費が多数混入されていた。

表1は、「集中復興期間」中の東日本大震災関係経費の決算額の内訳を示したものである。復興償還費等を除くこの5年間の実質的な復興事業費の決算総額は24.4兆円で、ほぼ予算額に匹敵する。復興経費の多くはハードな大企業中心の公共事業関係に重点投資された。すなわち、公共事業等関係に約4.0兆円(16.4%)、その財源に充てる震災復興交付金に約2.9兆円(11.8%)、災害廃棄物処理事業に約1.1兆円(4.5%)、震災復興特別交付税等に約4.3兆円(17.8%) (うち約7割が直轄・補助事業に充当)、合計約11兆円、復興事業総額の少なくとも45%以上が、大手企業中心のハードな公共事業等に投入された。

「復興・創生期間」(2016-20年度)に入るとこの傾向はさらに強まり、2016年度の決算と翌年度繰越の合計額約4兆円では、公共事業関係だけで約1.7兆円(41.7%)、上記の4経費合計では約2.3兆円、55%を超えている。

一方、「予算の流用」も続いた。典型的には、「全国防災対策費」約1.6兆円(6.4%)が、被災地と特に関係のない沖縄県や高知県の国道整備、国税庁の首都圏庁舎の耐震化、東京国立競技場の耐震化等に支出された。会計検査院は、表2のように、2011年度補正予算と12年度予算現額を分析して、被災者・被災地にかかわる「復興直結事業」が件数で912件(65.0%)であるのに対して、「全国的復興関連事業」は353件(25.2%)、どちらもいえない「混在事業」は136件(9.7%)と推計している。また、本格的復興が始まった2011年度第三次補正予算では円高対策費約2兆円が予算に盛り込まれた。さらに、復興特別法人税は当初の3年間課税の予定が2年間で打切られ、1年分0.8兆円が企業減税となった。そのうえ、「国内立地補助金等」0.78兆円は、当初の0.3兆円の約8割がトヨタ、三菱電機、東芝などの大企業に流用され、94%が被災地以外に流出した。しかも、その応募・選考事務は業界大手の野村総研に委託され、そのうえ、これらの補助金受領企業37社から、12・13年度に合計約3.4億円もの不法な企業

献金が自民党に流出していた事実も発覚した。¹⁷⁾

要するに、復興財源の多くが「災害復興」の美名のもとに、実際には被災地や被災地以外の大企業を中心とする開発・成長優先型の財政支出へと転用されたのである。これは、ナオミ・クラインのいう「惨事便乗型資本主義」と同質の日本版「災害資本主義」に他ならない。¹⁸⁾

以上はまた、大災害を奇貨として、災害復興事業を自らの利益獲得の絶好の機会ととらえる、グローバル時代の寄生的・浪費的な政・官・財「災害復興利益共同体」の巨大な存在をも端的に証明しているといつてよいであろう。

2-2-2 被災者・被災地に対する「人間的復興」の劣位性と自治体等による補填の試み

特徴の第二は、「創造的復興」と比べると、被災者の生活再建や被災地の生業再生、雇用やコミュニティの回復などの「人間的復興」は著しく劣位に置かれ、これを補填すべく数々の自治体による支援が試みられたことである。

なによりも、肝心の被災者生活再建支援制度は、部分的な改善はあったものの、抜本的な改革はみられなかった。もちろん、東日本大震災は戦後最大の巨大災害であり、災害救助法にしても、全項目に特別基準が適用され、激甚災害の指定、特別措置による適用拡大など、阪神・淡路大震災の時よりも広範な予算補助が設けられた。これにより、国民健康保険・高齢者医療・介護保険料の自己負担の減免、雇用保険の給付期間の延長、災害弔慰金の支給対象の拡大等が実施された。しかしながら、災害が長期化するにつれ、保険負担免除等の特別措置は次々と縮小・停止させられた。しかも、肝心の「被災者生活再建支援法」の改正についても、予定の2011年度見直しが見送られ、生活再建支援金(最高300万円支給)の増額や支給対象の半壊・一部損壊への拡大等の抜本的な改革は実施されなかった。その結果、前掲表1にもみられたように、災害救助等関係費は0.96兆円(3.9%)、また生活再建支援金・医療・介護・福祉・教育・雇用等、「人間的復興」に関わる経費は1.2兆円(5.1%)に過ぎなかった。

これらの穴を埋めるべく、被災市町村や県レベルで、被災者団体を中心とする支援要求や運動が

表1 東日本大震災関係経費の内訳 (2010-15年度)

(単位: 億円, %)

年度		2011	2012	2013	2014	2015		
区分		決算	決算	決算	決算	決算	合計	(%)
災害救助等関係		6,450	1,539	651	535	435	9,610	3.9
内	災害救助費	4,946	1,090	446	355	243	7,080	2.9
	災害援護資金貸付等	1,504	449	205	180	192	2,530	1.0
災害廃棄物処理事業		3,187	3,489	3,750	501	148	11,075	4.5
公共事業等関係		5,070	9,138	9,292	7,613	8,847	39,960	16.4
災害関連融資関係		14,740	1,953	1,253	99	255	18,300	7.5
東日本大震災復興交付金		2,506	13,194	4,502	5,439	3,081	28,722	11.8
震災復興特別交付税等		22,409	6,704	5,771	4,116	4,415	43,415	17.8
その他の大震災関係		27,844	7,665	5,634	2,261	2,535	45,939	18.8
内	被災者生活再建支援金	1,683	435	201	130	115	2,564	1.1
	医療保健・介護・福祉	2,230	628	204	226	344	3,632	1.5
	教育支援等	390	189	117	77	77	850	0.4
	雇用関係	4,270	521	458	4	158	5,411	2.2
	(小計)	8,573	1,773	980	437	694	12,457	5.1
	農林水産業	3,688	999	341	179	144	5,351	2.2
	中小企業対策費	1,034	1,428	705	342	175	3,684	1.5
	うち中小企業グループ補助金	327	1,128	624	284	137	2,500	1.0
	国内立地補助金等	5,000	682	1,430	300	360	7,772	3.2
	資源・エネルギー関係	4,106	411	180	133	277	5,107	2.1
原子力災害復興関係		7,371	2,520	5,531	8,045	7,867	31,334	12.9
内	原子力災害復興関係等	2,567	471	623	3,697	1,438	8,796	3.6
	除染関係	2,762	1,954	2,987	3,842	5,329	16,874	6.9
	放射性汚染廃棄物処理	13	93	1,613	401	931	3,051	1.3
	中間貯蔵施設	5	2	22	64	170	263	0.1
全国防災対策費		1,376	6,911	3,736	2,065	1,598	15,686	6.4
合計		90,953	53,113	40,120	30,674	29,181	244,041	100.0
(外) 復興債償還費等		-	10,018	8,446	7,246	7,917	33,627	-

注1: 2010-2015年度の決算額。ただし、2010年度については、予備費から災害救助費に391億円、そのほかに49億円が支出されたが、本表では、2011年度の決算額に含めて計上している。「中小企業グループ補助金等」のうち「グループ補助金」は合計2500億円。「原子力災害復興関係等」の2011年度には、「原子力損害賠償法関係」2380億円、「原子力賠償機構法関係」186億円を含む。

注2: 「全国防災対策費」は、2012年度補正以降は、予算の流用批判を受けたため、復興推進会議の決定に基づき、学校等の耐震化事業および津波被害対応の公共事業に限定された。

資料: 財務省「決算の説明」(参考: 東日本大震災復興・復興関係経費)各年度、より作成。

表2 復興予算の被災者・被災地との関連性に基づく分類

(単位：件、億円、%)

区分	①復興直結事業	②全国的復興関連事業		③混在事業	合計
		津波対策・学校耐震化事業	その他事業		
件数	912	27	326	136	1,401
(%)	(65.0)	(1.9)	(23.2)	(9.7)	(100.0)
歳出予算額	77,358	2,976	12,977	20,229	113,540
(%)	(68.1)	(2.6)	(11.4)	(17.8)	(100.0)

注1：2011年度第補正予算と12年度復興特別会計の各支出済み額の合計。

注2：①の「復興直結事業」は、被災地の復旧・復興および被災者の生活再建に直接関係する事業。

注3：②の「全国的復興関連事業」は、①を除く、「津波対策・学校耐震化事業」と「その他事業」とに区分集計。

注4：③の「混在事業」は、①および②が混在している事業。

資料：会計検査院(2013)「東日本大震災からの復興等に関する事業の実施状況等に関する会計検査の結果について」第2-2(2)、より作成。

高まり、復興特別交付税や取崩し型復興基金等を活用した被災者支援策が新設・拡充される事例が多数生じた。たとえば、未曾有の被害を出した岩手県においては、国民健康保険、後期高齢者医療、障害者福祉の自己負担分の免除措置を全市町村で継続している(財源区分は、国:県:市町村=8:1:1)。また、住宅再建支援についても、県・市町村で100万円の独自補助に加え、バリアフリー、県産材、宅地復旧でさらに加算、その他市町村単独で100¹⁹⁾~300万円の補助制度が新設され効果を上げてきた。

2-2-3 被災中小事業者への生業再建支援策の一定の拡張と限界

特徴の第三は、被災した中小企業の生業再建支援に対しては一定の改善がみられたものの、反面、不備や不充足も生じたことである。

たとえば、被災地の中小企業再建を支援するために新設された「中小企業等グループ補助金」は、被災中小企業等がグループを組んで復興する場合に施設・設備の復旧を支援(国1/2、県1/4補助)するという、これまでにはなかった画期的な支援制度である。しかし、運用面では、当初全国的なサプライチェーン企業や地元大手企業が優先され、グループを組めない小規模事業者は排除された。また、補助金交付手続きの煩雑さやタイミン

グの遅れなどの問題も生じた。さらに、国費予算額が0.3兆円(1.2%)と僅少であって、申請グループの31%(583グループ)、金額で38%(国・県合わせ4232億円)の企業しか採用されていない(2013.11)²⁰⁾。その後、被害の深刻さと地元業者からの強い要望を受けて補助要件が次第に緩和され、地元商店街など被災業者の再建に寄与する事例も生まれだした²¹⁾。

なお、被災中小企業の生業再建の前提となる「二重債務」への対応は、制度こそ新設されたものの、必ずしも有効に機能していない。たとえば、「産業復興機構」は、中小企業基盤整備機構の余剰金2000億円を基に被災5県に創設された(2011.11)。しかし、救済対象が再建可能な優良企業に限られた。そのため、議員立法で「事業者再生支援機構」が最大5000億円の買取りを目的に、岩手県・宮城県・福島県など14都道県、351市町村を対象に新設された(2012.2)。しかし、前者は相談件数6198件に対して買取り決定件数が337件(5.4%)、金融機関等による金融支援の合意取付けも1174件(18.9%)に過ぎなかった。また後者でさえ、相談件数2759件に対して支援決定件数は736件(26.7%)、うち債務買取りは702件(25.4%)、1311億円程度に過ぎない(2018.4.30現在)²²⁾。

確かに、中小企業の生業再建については、阪神

・淡路大震災の時のようにほぼ災害特別融資のみといった状況からは一定の前進がみられた。しかし、中小企業の生業再建支援への壁は依然として厚く、それが被災地の経済復興を遅らせる重大な要因の一つとなっている。なお、事業者・自治体からの強い要望を受け、国が自治体に仮設店舗・工場等を無償貸与し、その後1年以内に自治体に無償譲渡した後、事業者に対し無償貸与する仕組みも今回新設された。整備箇所数は最大644件に上ったが、仮設施設である以上、撤去期限が迫るなか、本設への移行課題を抱えている。テナント料や集客への不安などから、新たな商業施設や常設店舗への移転はなかなか進んでいない。²³⁾

これに対して、中小企業再建対策が、県・市町村レベルでも広まっている。たとえば、岩手県・宮古市では、県内随一の漁業都市であることから水産施設、漁港施設の復旧に対して、市単独事業のほか、国・県補助金に市予算を上乗せして補助率を8/9に上げた。また、被災した店舗・工場等の修繕費に1/2補助制度を新設、これが大きな力となって商工業者の8割が営業再開に踏み出した。この制度は、岩手県の補助制度と組んで、大船渡市や久慈市、陸前高田市など同県内の多くの被災自治体へも拡大した。さらに、本制度は2012年度から、被災事業者の新規施設や設備購入に対しても、店舗で最大300万円、工場・ホテル等で最大2000万円まで適用可能な新規制度に引継がれた。²⁴⁾被災者、被災地の要望を基に、国の施策待ちにならず、国に先駆けて中小企業や漁業等に支援したことが災害復興を早めたのである。被災者と自治体が主導して、地域循環型経済の再建を促進した成果に他ならない。

2-2-4 原子力災害における被災者賠償、避難者支援、除染と被災地再生の困難

特徴の第四は、原子力災害予算については、被災者への損害賠償補償金や損害賠償支援機構の創設費のほか、除染費用、汚染廃棄物処理費等が計上されたことである。

これら原子力災害復興経費合計約3.1兆円のうち、除染事業費には約1.7兆円(53.9%)が計上された(前掲表1)。しかし、除染事業は一向に進まざり、2015年度末でさえ予算執行率は62.5%に過ぎ

なかった。その後、国直轄の除染特別区域(11カ所)については2016年度末には面的除染が完了し、また市町村の汚染状況重点指定調査地域(93カ所)は2017年度末までに指定が解除された。しかし、除染事業は、表向き予算が計上され執行されても、実態は除染対象範囲の限定や作業の手抜き、除染偽装等による事業費水増し、下請搾取構造、除染事業の遅れなど、多くの看過しえない問題点をかかえていた。にもかかわらず、政府は東電救済に国費投入を決め、原発の再稼働と原発の輸出に躍起になっている。

一方、政府の福島復興方針は、2015年半ばから大きく転換しだした。それまでは被災者の「帰還」か「移住」か、それとも「避難継続」かは、被災者の「選択の自由」とされていた。しかし、政府は、「原子力災害からの福島復興に向けて(改訂版)」(2015.6.12閣議決定)において、「避難指示解除準備区域」と「居住制限区域」は2017年3月をもって解除し、「避難指示」は解除された(図1)。それにともなって、避難指示地区の住民に支払われていた一人月10万円の精神的損害賠償(慰謝料)も17年度末で一律に終了させた。これと引換えに、被災地の環境整備を加速し、地域の将来像を描かせる等の方針を打出したのである。²⁶⁾この福島復興の新たな方針転換の最大のポイントは、「避難指示の解除」を口実に「避難継続」を認め



図1 福島原発災害の避難区域の変遷

ず、避難者に「帰還」か、それとも「移住」かの二者択一を迫った点にある。この方針転換は、避難者とりわけ域外避難者にとっては、苛酷な選択を迫るものであった。かつ、原発被災市町村にとっても、人口激減の顕在化と固定化にむしろ拍車がかかり、厳しい自治体運営を強いられざるを得ないのである²⁷⁾。

3 東日本大震災における新たな災害復興財政制度の仕組みと財源問題

3-1 東日本大震災における復興財政制度の新しい仕組み

さて、東日本大震災において、復興財源を調達すべき財政制度や財政運用の実態はどのようなものであろうか。

今回の大震災では、復興財源の調達は、法的には主に2011年12月2日公布の「東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法」（以下、「復興財源確保法」）に基づいて行われた。また、国は、都道府県および市町村が実施する補助事業等の負担額に対処するために、地方交付税の総額に係る特例措置として「震災復興特別交付税」（以下、「復興特交」）を創設した。さらに、国は2012年4月、特別会計に関する法律（以下、「特会法」）を改正し、東日本大震災からの復興に関する国の資金の

流れの透明化と「復興債」の償還の適切な管理を図るために、復興事業に関する経理を明確にすることを目的として「東日本大震災復興特別会計」（以下、「震災復興特会」）を新設した。

これら「復興財源確保法」「復興特交」「震災復興特会」「復興債」などの諸制度は、東日本大震災の復興施策において日本の災害史上初めて創設された制度である。これら諸制度は、いずれも阪神・淡路大震災の復興の際にも、議論や地元要望としては出されたものの、実現をみなかったものである。その意味では、大規模災害からの復興財政制度としては大きな前進であったといつてよいであろう。

より具体的な財源措置として、政府は、「東日本大震災からの復興の基本方針」（2011.7.29 決定、以下、「復興基本方針」）において、大震災復興過程の前半5年間の「集中復興期間」に実施見込みの事業規模について、少なくとも19兆円程度とし、時限的な税制措置である「復興特別税」（「復興特別所得税」「復興特別法人税」等）により10.5兆円程度、歳出削減や税外収入等により8.5兆円程度、合計19兆円程度の復興財源フレームを示した²⁸⁾。「復興特別税」もまた、阪神・淡路大震災時には実現をみなかった臨時的な特別税である。なお、震災復興特会の全体のフレームワークは図2の如くであった。

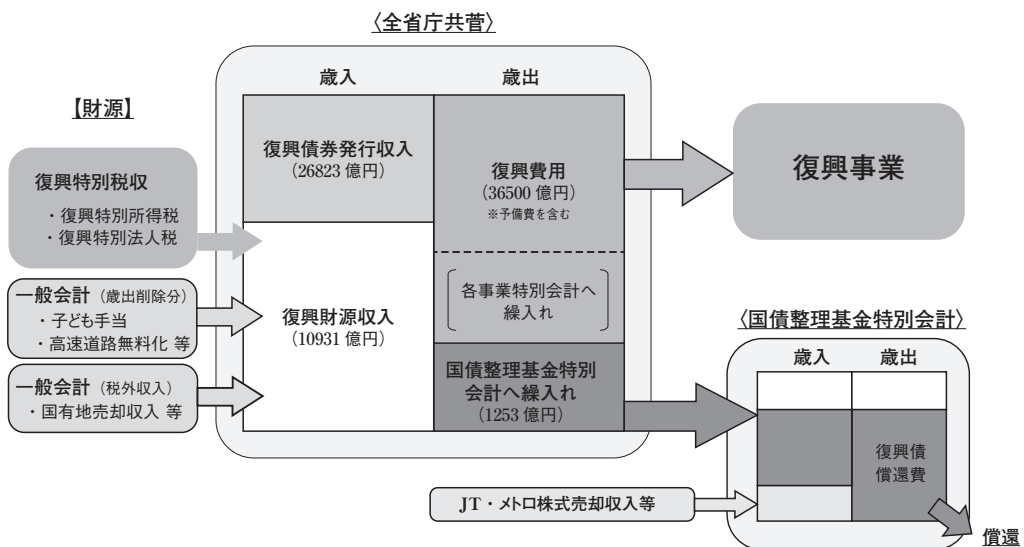


図2 東日本大震災復興特別会計のイメージ

表3 復興期間（2011-20年度）に見込まれる復興事業費および復興財源フレーム

(単位：兆円)

区分	集中復興期間 (2011-15年度)	復興・創生期間 (2016-20年度)	内訳	
復興事業費	25.5兆円	6.5兆円	合計 32.0兆円 (以下、金額はすべて「兆円程度」。)	
復興財源	計上済財源 (1)	26.3	(1) 復興増税：所得税 (25年) 7.3、法人税 (3年→2年) 1.6、個人住民税 (10年) 0.8、小計 9.7、郵政株売却収入 4.0、歳出削減・税外収入 12.6	
	不用額	△0.8		
	(合計)	25.5		
	新規財源 (2)	-	3.2	(2) 一般会計繰入収入 2.4、税外収入 0.8
	計上財源のうち税収等上振れ分 (3)	-	2.5	(3) 復興特別所得税 1.2、復興特別法人税 0.7、税外収入 0.6
	不用額見合い税源	-	0.8	
	(合計)	-	6.5	

注： 興事業費をまかなうため、継ぎ資金として「復興債」の発行を可能とする。「復興債」については、復興増税当を財源として、2037年度（復興特別所得税の課税期限）までに償還する。

資料： 復興推進会議（2015）「平成28年度以降の復旧・復興事業について」（2015.6.24決定）、pp.7-8、宮入（2013）「東日本大震災をめぐる復興予算・復興事業と税財政問題」『年報・中部地方の経済と社会（2012年版）』、pp.64-67、より作成。

しかし、その後、国は2012年度補正予算、13年度当初予算の編成過程で、「今後の復旧・復興事業の規模と財源について」（復興推進会議決定、2013.2）により、集中復興期間の復興財源規模を「19兆円フレーム」から「25兆円フレーム」に改めた。表3のように、その追加財源としては、19兆円フレームに、日本郵政の株式売却による収入見込み額約4兆円、11年度決算剰余金約2兆円、計約6兆円を加え、合計で25兆円程度を確保するとした。さらに、国は、第13回復興推進会議決定（2015.6.25）において、復興後半5年間の「復興・創生期間」の事業規模と財源見込み額6.5兆円程度を加えて、全復興期間10年間の財源規模を約32兆円とする「32兆円財源フレーム」を示したのである。²⁹⁾

3-2 「集中復興期間」における財源内訳(決算ベース)とその問題点

では、こうした財源フレームによる「集中復興期間」（2011-15年度）における実際の決算ベースでの財源内訳はどのようであったろうか。

表4のように、集中復興期間の復興財源の合計

は、復興公債金を含めて、約36.8兆円に達する。そのうち、復興特別税は約3.4兆円(9.2%)、うち復興特別所得税が約1.1兆円(3.0%)、復興特別法人税が約2.3兆円(6.2%)となっている。ただし、上掲表3のように、復興特別法人税は、当初の付加税率10%、課税期限3年間が、安倍内閣の下で2年間に短縮された。そのため、特別法人税は2.4兆円が1.6兆円へと、約8000億円の大規模減税となった。反対に、復興特別所得税は当初の10年間の期限が25年間（2013-2037年度）へと大幅に延長された。そのため、5.5兆円が7.3兆円へと増税された。この結果、復興特別税は、復興特別法人税が減税される一方、復興特別所得税が一段と増税され、大衆課税の強化がもたらされたのである。³⁰⁾しかも、特別所得税の課税期間の10年間から25年間への延長は、当初政府が「復興基本方針」で明言した、「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、今を生きる世代全体で連帯し負担を分かち合うことを基本とする」³¹⁾としていた基本方針に、明白に背理するものであった。東日本大震災の発災当時例えば18歳の青年が、43歳まで特別所得税を払い

表4 東日本大震災の復興等事業の財源の内訳（2011-15年度、決算ベース）

（単位：億円、％）

財源項目	一般会計	特別会計				合計	
	2011	2012	2013	2014	2015		%
復興特別所得税	－	511	3,338	3,491	3,706	11,048	3.0
復興特別法人税	－	6,493	12,043	4,327	48	22,913	6.2
一般会計より受入	－	19,999	31,769	16,874	13,817	82,640	22.4
特別会計より受入	－	－	－	1	9	11	0.0
公共事業費負担金収入等	－	61	42	607	717	1,430	0.4
雑収入	2,689	123	1,808	3,433	4,190	12,246	3.3
前年度余剰金収入	19,987	－	18,700	23,635	15,652	77,976	21.2
政府資産整理収入	17	－	－	－	－	17	0.0
復興公債金	112,499	23,032	－	1,199	13,199	149,932	40.8
歳出予算既定経費減額	38,643	－	－	－	－	38,643	10.5
震災復興等事業以外の財源	△ 29,104	－	－	－	－	△ 29,104	△ 7.9
合計	144,733	50,222	67,703	53,573	51,344	367,576	100.0
（除、復興公債金）	32,233	27,189	67,703	52,373	38,144	217,644	59.2

注1：2011年度については、同年度の予備費503億円余が関係経費として使用され、財源に含めている。

注2：2011年度の「既定経費減額」は、子ども手当等の減額補正による財源捻出分。

注3：2011年度の「震災復興等事業以外の財源」は、補正予算に計上された年金臨時財源、台風被害等への充当分控除。

資料：会計検査院（2017）「東日本大震災からの復興等に対する事業の実施状況等に関する会計検査の結果について」図表4-8、より作成。

続けねばならないからである。

その他の復興財源の内訳は、一般会計受入れ（税外収入等）約8.3兆円（22.4%）、一般会計（歳出予算既定経費削減分）約3.9兆円（10.5%）、前年度剰余金受入れ約7.8兆円（21.2%）、小計約20兆円（54.2%）に達する。しかしながら、当面の財源不足額は、「復興債」の発行（約15兆円、40.8%）で賄わざるを得ない。とはいえ、「復興債」も国債であることには変わらない。そこで次の問題は、この復興債の元利返済（「償還」）の実態である。

3-3 「復興債」の発行と償還の問題点

復興財源確保法によれば、「復興債」は、当初は2011-15年度に発行が限定され、各年度予算を

もって国会の議決を経た金額の範囲内で発行可能とされていた。その後、同法は2016年4月に改正され、復興債の発行期間は2020年度まで延長された。財務省は、各年度予算に基づき国債発行計画を作成して国債発行額を決定し、短期的に確保した財源を復興事業の費用に充当した後、なお不足する資金を確保するため復興債を発行している。集中復興期間5年間における復興債の発行計画額は合計約17.4兆円であったのに対して、発行実績額は約15.0兆円となっている。³²⁾

復興財源確保法によれば、復興債の元利償還期限は2037年度までとされている（「25年償還ルール」）。これは通常の建設国債の「60年償還ルール」とは異なり、国会でも異論のあったところである。復興債の償還は、2012年度以降、国債等の償還を一元的に扱う「国債整理基金特別会計」

(以下、「国債整理特会」)で行われている。復興債については、国債整理特会の歳出で、復興債の債務償還費と、発行手数料、利子および割引料等を計上する。同じく国債整理特会の歳入では、償還財源として、復興特会から復興特別税の税収等を、また財政投融资特別会計から積立金の一部を、さらに国債整理特会が保有する株式の売払収入、配当金収入等を計上している。復興財源が不足する場合には、復興借換債の発行資金を歳入に計上することになっている。

復興債の償還は、今後は、復興特別税を優先的に充当する。しかしそれだけで足りない場合には、一般会計からの歳出削減分や、税外収入のほか、前年度剰余金収入、政府保有株式（日本たばこ(株)等）の売却益などで賄わざるを得ない。これらの復興債償還財源は、復興特別税を除き、いずれも本来であれば国民のための歳出の増加財源や減税財源、国債残高整理財源として充当されるべき財源に他ならず、復興特別税の直接の増税でなくても、間接的な国民負担の増加であることには変わらないのである。さらに、復興債の償還分が、将来的には消費税を中心とする大衆課税の強化として、最終的に再び国民への税負担の増加へと転嫁されることも考えられる。

なお、原子力災害復興支出が、11兆円から少なくとも21.5兆円、多ければ50兆円以上へと新たな支出増が見込まれている現在、それらを加えると、原子力災害対策の経費でさえ、消費税増税と既定経費の削減、電気料金の引上げ等を通して、将来的に国民負担の一層の増加へと反映されることが懸念される。

4 東日本大震災における新たな復興財政制度の創設と問題点

東日本大震災では、国一地方の政府間復興財政関係にも、「東日本大震災復興交付金」「東日本大震災復興特別交付税」、「取崩し型復興基金」という、主に三つの新たな制度が創設された(表5)。これらは国一地方の政府間財政制度としては画期的なものであり、多くは阪神・淡路大震災の時にも要望されていた制度である。以下、検証しよう。

4-1 「東日本大震災復興交付金」制度の創設とその問題点

第一は、今回の復興制度改革の最大の目玉とされる「東日本大震災復興交付金」(以下、「復興交付金」)制度の創設である。これは、「東日本大震

表5 東日本大震災分歳入決算額の状況(2011-15年度 地方財政純計)

(単位: 億円、%)

年度	2011	2012	2013	2014	2015	合計		通常分
区分	億円	億円	億円	億円	億円	億円	%	%
一般財源	14,164	9,260	6,231	5,954	7,355	42,964	17.2	58.0
内 震災復興特別交付税	8,134	7,645	5,071	5,144	5,889	31,884	12.8	-
国庫支出金	26,848	28,373	19,332	17,039	13,927	105,519	42.4	14.2
内 普通建設事業費支出金	3,364	2,864	2,019	1,833	1,909	11,989	4.8	1.4
災害復旧事業費支出金	2,500	3,749	4,035	2,907	3,353	28,589	6.6	0.2
東日本大震災復興交付金	2,501	13,127	4,507	5,399	3,055	16,544	11.5	-
地方債	2,354	5,991	4,099	2,855	2,870	18,169	7.3	11.8
その他	6,978	16,465	19,048	20,083	19,913	82,487	33.1	16.0
内 繰入金	2,468	9,904	10,777	11,952	12,471	47,572	19.1	2.8
繰越金	372	3,647	5,722	5,347	4,724	9,742	8.0	2.8
貸付金元利収入	2,918	2,675	2,389	2,584	2,510	19,813	5.3	5.5
合計	50,345	60,089	48,709	45,931	44,065	249,139	100.0	100.0
(外) 取崩し型復興基金	1,960	1,047	-	-	-	3,007	1.2	-

注1: 「取崩し型復興基金」は、「震災復興特別交付税」に含まれているので、欄外に再掲した。

注2: 通常分は、歳入決算額(2011-15年度合計)から東日本大震災分を引いた通常収支分の構成比(%)。

資料: 総務省「地方財政白書」(2013-2017年版)、より作成。

災復興特別区域法」(2011.12.7 成立、以下、「復興特区法」)に基づき、東日本大震災によって著しい被害を受けた地域における復興地域づくりに必要な事業を一括化し、一つの事業計画の提出により、被災自治体に交付金を交付するものである。具体的には、表6のように、5省40事業からなる、道路や堤防、災害公営住宅などハードな「基幹事業」を促進させるために、主務管庁である復興庁がワンストップで取りまとめる「一括交付金」であると説明されている³³⁾。その一部は、「基幹事業」以外に、それと関連する比較的自由度の高いハード・ソフトの「効果促進事業」にも充当できる(基幹事業の35%上限、補助率80%)。復興交付金で充足できない自治体負担分は「復興特別交付税」で補填し、復興事業費の自治体負担分は「原則ゼロ」となる建前になっている。また、復興交付金による基金の造成、年度間調整、事業間一部流用など、使途と運用の両面でもかつてない柔軟性がみられる。このように、復興交付金は、被災自治体の財源保障と財政自主権の一部拡張という点では、一定の前進面を有しているといえよう。

その一方、問題点も小さくはない。

第一に、復興庁の「使い勝手のよい一括交付金」との謳文句にもかかわらず、それは形式上であって、5省40事業はすべて各省の補助事業として、会計や報告も各省単位で実施される。復興庁は、単なる取りまとめ役・調整役に過ぎない。その意味では、復興交付金の本質は、復興庁が窓口となり、各省ごとに東ねられた「特定補助金のメニュー化・弾力化」であるといつてよい。

第二に、そのため5省40事業については、被災地からの追加要求があっても、各省のガードは固く、効果促進事業も、一括配分の創設や運用弾力化の試みにもかかわらず、基幹事業とのリンクをかなり厳しく求められている。

第三に、しかも基幹事業の所管省別では、表7のように、防災集団移転や復興まちづくりなど国土交通省のハードな建設事業のシェアが85.4%と圧倒的に高い。これに農林水産省の14.0%を合わせると、この典型的な公共事業の2省で実に全体の99.4%とほぼ独占している。一方、効果促進事業の基幹事業に対する比率は、制度の上限の35%をはるかに下回り、実態は10.3%に過ぎない。

以上、「復興交付金」は部分的には前進がみられたものの、その本質は国交省(一部は農水省)のハードな大規模公共事業促進補助金であり、肝心の被災者の生活・生業再建、雇用対策、マンパワー育成などの「人間的復興」は軽視され、財政自主権も大きく制約されている。

4-2 「震災復興特別交付税」の創設

—その意義と限界

第二は、「震災復興特別交付税」(以下、「震災特交」)の新設である。震災特交は、復興事業の一般財源を別枠で交付し、復興交付金等にともなう地方負担分や、公営企業に対する一般会計からの繰出し、単独災害復旧事業、また、条例による地方税免除や法律に基づく課税免除等にともなう地方税減収分の全額を補填措置するものとされた。これらの地方負担分は、従来は主として地方債の増発で財源措置されていた。震災特交は、阪神・淡路大震災時にはなかった特例措置で、当時のように被災自治体が地方債の大増発を余儀なくされて財政危機に陥るという事態は、東日本大震災では、今のところは回避されている。その点、阪神・淡路大震災の復興財政の失敗の教訓を生かして、震災特交制度が創設された意義は大いに評価されてよい。

その一方、震災特交の限界性や課題も軽視されてはならない。

第一に、震災特交は、本来は地方交付税として一般財源であり、使途は限定されていないはずである。しかし実際は、約7割が国の直轄公共事業や復興交付金事業等に対する補助裏財源として支出させられている。また、補助事業の対象から除外された地方単独災害復旧事業や、地方税の減免措置による減収補填等にも充当された。これらは、いわば「地方交付税の補助金化」や「一般財源の特定財源化」であって、地方交付税制度の乱用といつてよい。

第二に、震災特交は、被災地の地方税の条例や法律に基づく課税免除等の減収額について補填を行うが、他方、被災による地域経済の破綻にともなう地方税一般の減収分を直接補填するものではない。そのため、東日本大震災のように復興の遅れによって地方税一般の減収が長引くほど、被災

表6 復興交付金における5省40事業の内訳

文部科学省	
1	公立学校施設整備費国庫負担事業（公立小中学校等の新增築・統合）
2	学校施設環境改善事業（公立学校の耐震化等）
3	幼稚園等の複合化・多機能化推進事業
4	埋蔵文化財発掘調査事業
厚生労働省	
5	医療施設耐震化事業
6	介護基盤復興まちづくり整備事業（「定期巡回・随時対応サービス」や「訪問看護ステーション」の整備等）
7	保育所等の複合化・多機能化推進事業
農林水産省	
8	農山漁村地域復興基盤総合整備事業（集落排水等の集落基盤、農地等の生産基盤整備等）
9	農山漁村活性化プロジェクト支援（復興対策）事業（被災した生産施設、生活環境施設、地域間交流拠点整備等）
10	震災対策・戦略作物生産基盤整備事業（麦・大豆等の生産に必要な水利施設整備等）
11	被災地域農業復興総合支援事業（農業用施設整備等）
12	漁業集落防災機能強化事業（漁業集落地盤高上げ、生活基盤整備等）
13	漁港施設機能強化事業（漁港施設用地高上げ、排水対策等）
14	水産業共同利用施設復興整備事業（水産業共同利用施設、漁港施設、放流用種苗生産施設整備等）
15	農林水産関係試験研究機関緊急整備事業
16	木質バイオマス施設等緊急整備事業
国土交通省	
17	道路事業（市街地相互の接続道路等）
18	道路事業（高台移転等に伴う道路整備（区画整理））
19	道路事業（道路の防災・震災対策等）
20	災害公営住宅整備事業等（災害公営住宅の整備、災害公営住宅に係る用地取得造成等）
21	災害公営住宅家賃低廉化事業
22	東日本大震災特別家賃低減事業
23	公営住宅等ストック総合改善事業（耐震改修、エレベーター改修）
24	住宅地区改良事業（不良住宅除却、改良住宅の建設等）
25	小規模住宅地区改良事業（不良住宅除却、小規模改良住宅の建設等）
26	住宅市街地総合整備事業（住宅市街地の再生・整備）
27	優良建築物等整備事業
28	住宅・建築物安全ストック形成事業（住宅・建築物耐震改修事業）
29	住宅・建築物安全ストック形成事業（かけ地近接等危険住宅移転事業）
30	造成宅地滑動崩落緊急対策事業
31	津波復興拠点整備事業
32	市街地再開発事業
33	都市再生区画整理事業（被災市街地復興土地区画整理事業等）
34	都市再生区画整理事業（市街地液状化対策事業）
35	都市防災推進事業（市街地液状化対策事業）
36	都市防災推進事業（都市防災総合推進事業）
37	下水道事業
38	都市公園事業
39	防災集団移転促進事業
環境省	
40	低炭素社会対応型浄化槽等集中導入事業

資料：復興庁「東日本大震災復興交付金制度概要」（2017）、より作成。

表7 「復興交付金」の所管別交付可能額（東北3県合計）

(単位：億円，%)

所管省	事業数	交付可能額		うち 基幹事業	効果促進事業
			%		
1. 文部科学省	4	83	0.4	53	30
2. 厚生労働省	3	7	0.03	1	6
3. 農林水産省	9	2,833	14.0	2,683	149
4. 国土交通省	23	17,248	85.4	15,550	1,698
5. 環境省	1	21	0.1	21	-
合 計	40	20,192	100.0	18,308 (100)	1,883 (10.3)

注1：東北3県（岩手県、宮城県、福島県）における5省40事業の復興交付金交付可能額。

注2：第1回（2012.3.2）～第9回（2014.6.24）の交付金配分合計額。

注3：合計欄の（ ）内は、「基幹事業」を100とした「効果促進事業」への配分額。

資料：会計検査院（2015）「東日本大震災からの復興等に対する事業の実施状況等に関する会計検査の結果について」pp. 57-72より作成。

自治体は、今後厳しい財政運営に直面することが懸念される。

第三に、県や市町村の復興計画は概ね10年間を目途に立案されている。しかし、震災特交は当初、前半5年間の「集中復興期間」に限定されていた。その結果、交付期間の延長がないと、後半5年の「創生・復興期間」の復興計画は十分実施できないか、実施しようとするれば、地方債の増発によって被災自治体は将来財政危機に陥るリスクが避けられない。このため、被災自治体から、後半5年についても震災特交の継続を求める痛切な要望が出された。その結果、政府も、復興の基幹的事業や原発事故に由来する復興事業、また、単独災害復旧事業・職員派遣などの地方単独事業や地方税減収補填については、従来と同様震災特交を継続し、自治体負担をゼロにするとした。しかし、道路・港湾・河川整備や社会資本整備総合交付金、農山漁村地域整備交付金、循環型社会形成推進交付金、復興交付金（効果促進事業）など全国共通課題の性質をもつ事業については、被災自治体にも一定の負担を求めるとした。自治体の負担水準は、県・市町村負担分の5%とし、これは対象事業費の1~3%程度³⁴⁾としている。しかし、たとえ1~3%程度であるとしても、被災の程度が大きく、復興が遅れている自治体ほど逆に自己負担は大きくなり、負担の逆進性は避けられない。

4-3 「取崩し型復興基金」の創設の効果と問題点

第三は、「取崩し型復興基金」の創設である。被災者の生活・生業を再建し、地域の復興を果たすためには、被災の実情に合わせ、現行制度の隙間を埋めるきめ細かく機動的な対策が必要となる。そのため、従来は、被災県が起債により「復興基金」を創設し、財団法人方式で基金の運用益を財源として基金事業を行ってきた³⁵⁾。東日本大震災においても、被災自治体から、復興基金による対応が必要であるとの強い要望が出された。しかし、今回は、運用型基金では現在の低金利政策の下では財源が確保できない。そのため、表8のように、「取崩し型復興基金」が、2011年度12月分の特別交付税によって、被災9県に合計1960億円で創設された。その後、津波被災地域の住民の定着促進を目的に、2012年度3月分の震災復興特別交付税によって、青森・岩手・宮城・福島・茨城・千葉の6県に対して、合計1047億円で「津波被災地域の住宅再建支援に係る復興基金」（「津波被災地域復興基金」）が新設された。津波被災地域復興基金は、津波により被災した持ち家住宅のうち防災集団移転促進事業等の対象とならない住宅再建支援に要する経費に充当される。これら2種類の取崩し型復興基金については、その使途や、また「直営方式」か「財団方式」かなどの運用方式は、それぞれの自治体の判断に委ねられた。各県は、きめ細かな事業を実施するという復興基金の趣旨

表8 「取崩し型復興基金」の各県ごとの活用状況

(単位: 億円, %)

県名	①基金規模	特別交付税措置額		②復興基金活用額		執行率	市町村執行率
			%		市町村交付額	②/①%	
青森県	80	80	41	68.58	40.00	85.7	95.1
岩手県	420	420	21.4	377.82	210.00	90.0	53.7
宮城県	913.14	660	33.7	753.42	330.00	82.5	71.5
福島県	570	570	29.1	512.55	285.00	89.9	57.9
茨城県	168.57	140	7.1	146.08	70.00	86.7	100
栃木県	40.18	40	2.0	40.12	20.00	99.9	100
千葉県	30.01	30	1.5	30.01	30.01	100	91.4
新潟県	10	10	0.5	10.00	5.00	100	100
長野県	10.1	10	0.5	10.10	10.10	100	73.2
合計	2,242.00	1,960	100.0	1,948.68	1,000.11	86.9	65.8

注1: 宮城県・茨城県・栃木県・千葉県・長野県の「基金規模」には、寄付金等からの繰入分を含む。

注2: 新潟県のみ、以前からの「中越地震復興基金」に特別会計を設置。長野県は、全額栄村に交付。

注3: 「復興基金活用額」は、2011-2016年度実績額に2017年度当初予算額を加算したもの。

注4: 「市町村執行率」は、市町村復興基金規模で市町村復興交付金活用額を除いた比率(%)。なお、岩手県、福島県は、市町村基金規模への寄付金等からの繰入額が多く、各306.06億円、431.79億円となっている。これに対して、宮城県は、市町村基金規模への寄付金等の繰入額がほとんどなく、330.89億円に過ぎない。

資料: 復興庁(2018)「復興の取組と関連諸制度」(2018.10.4) p.78より作成。

から、前者については県配分額の約半分を被災市町村に再交付、また後者については、全額を該当市町村に交付している。各市町村はその資金を財源として市町村復興基金を創設し、事業を実施している。被災した全ての市町村を対象とした復興基金制度は今回初めて創設されたもので、前進面であると評価される。

その一方、新設された「取崩し型復興基金」には、見逃せない問題点も含まれていた。

第一は、復興基金の運営方式と関連した問題点である。一般に「復興基金」は、被災者の生活復興・住宅再建、コミュニティ再生、生業・雇用の再建など、既存制度では欠落ないし不十分な部分の隙間を埋める制度として創設された。その目的のためには、被災者や被災地のニーズ調査や住民参加のあり方が工夫される必要がある。しかし、被災3県と県内市町村はすべて、基金運営について「直営方式」を採用した。そのため、復興基金は自治体行政の内部に取り込まれ、トップダウンの行政基金のようになってしまい、被災者の住民参加や民意の反映が不十分で、かつ情報公開も大きく遅れていることが多い。この点では従来の復

興基金の長所からかなり後退してしまっている³⁷⁾。

第二に、基金の自由度は一見すると高い。しかし県や市町村に交付される復興基金は、必ずしも自治体の意思で何にでも使えるわけではない。たとえば、復興基金のうち2012年度に措置された1047億円の津波被災地域復興基金は、津波浸水地域の住民の住宅移転には一定寄与している。しかし、津波以外の地震の被災者には適用できず、また、他の復興基金への移用も禁じられている。なお、宮城県では、復興基金について県が定める「交付要綱」とそれに基づく「実施計画」によって、市町村基金に対する県の縛りも存在する。

第三に、復興基金の制度自体は、国の予算措置で行われ、明確な法制度を根拠とするものではない。そのため、大規模な災害であっても、復興基金の設置の可否、基金の総額の設定、復興基金の都道府県間の配分等については、前例を参考にしながらもその時々政府の裁量で決定される。こうした恣意性を排除するためには、法制度に裏付けられた、明確なルール作りが必要である。しかも、「取崩し型復興基金」は2種類の合計でも3007億円(1.9%)に過ぎず、被災地からは、被災者

ニーズに即した増額が求められている。

以上、東日本大震災において創設された政府間財政関係の新たな仕組みは、ハード事業を中心とする財源保障の点では一定の前進面を持ちながらも、「人間的復興」を基本的に支える被災自治体の「地方分権・住民自治型復興」の面では、なおいずれも看過できない限界と課題を抱えており、「中央集権・官僚型復興」からの抜本的な転換が不可欠となっている。

5 復興財政と財源問題の諸課題

——今後の大規模災害に備えて今なすべきこと

これまで東日本大震災における復興財政と財源問題について検証してきた。以上を踏まえて、今後の大規模災害に備えるべき復興財政と復興財源の課題について、要点を簡潔に列記すれば、以下のように指摘できよう。

5-1 復興経費自体の精査と復興理念・政策の「人間的復興」への抜本的転換

第一に、復興財源自体の内容を吟味する大前提として、復興財源に基づく復興経費自身の中身を深く精査することの重要性である。

復興経費が、真に被災者の生活再建や生業回復、被災地の復興に寄与しているのか、すなわち、本来必要なところに必要な財源が充当されているか、また、どの程度復興効果をあげ、効率的に使われているかを明確に検証する必要がある。逆に言えば、復興財源に、無駄の発生や予算の流用、寄生的支出がないかについて十分に精査することである。第2節で検証したように、東日本大震災では、直接被災者や被災地の復興に寄与しない経費や、無駄な浪費的経費、復興事業以外への予算流用、大企業向けの寄生的経費など、開発・成長優先型の「創造的復興」経費が多数混入されていた。それらを解消すれば、より少ない復興財源で、被災者・被災地のニーズに適合したより効果的、効率的な震災復興が可能となったと考えられる。今後の復興経費は、復興理念や復興政策を開発・成長型の「創造的復興」から、生活再建・生業回復・被災地再生型の「人間的復興」を最重点とした復興予算に抜本的に転換し、それを情報

公開と国民的なチェックによって、一層効果的、効率的に執行しなければならない。

5-2 復興財源自体の検証と今後に向けての財源確保の再検討

第二に、国の復興財源それ自体の中身をよく検証し、将来に備え再検討することである。

東日本大震災では、復興財源の多くは一般会計からの受入や、前年度剰余金収入、復興増税であり、残りは復興債という新規国債の発行で賄われてきた。しかし、一般会計からの受入は歳出予算の削減や支出留保、予備費の流用等による財源確保であり、また前年度剰余金は、本来なら他の歳出に回し、残りは国債整理に充てるはずの財源であって、その分が復興財源へと変身したものであった。また、復興増税のうち、復興法人税は名目額だけは一見すると大きかったが、復興法人税の増税の前後に大幅な法人税減税が行われた。しかも、復興法人税の増税自体も、当初の3年間の課税期限が2年間に短縮されてしまった。結局、法人税は、トータルとしては増税ではなく、減税となったのである。そのため、復興増税の本質は、課税期間が10年から25年に延長された超長期の復興所得税が中心となった。しかも、一時的に増発した復興債の償還も25年ルールとされ、その償還は復興所得税を中心とし、それだけで間に合わなければ、最後は、将来的に消費税増税に帰着する懸念も少なくない³⁸⁾。要するに、復興財源の大部分は、一般庶民への増税と国民への負担増や負担転嫁によって賄われてきたことが確認されなければならないのである。

問題は、こうした復興財源の調達方法の再検討であるが、基本的には、貧困と格差が拡大している今日、一般庶民への復興増税や負担転嫁は、消費を低迷させ経済を一層縮小させることから極力回避されなければならない。代わりに、財源が豊かなところから租税徴収や資金調達を行うことが肝要である。たとえば年収が2億円を超え、株式配当や譲渡所得など金融所得の優遇課税のために実質税負担率が低下している富裕層への所得課税の見直しや、一時的な富裕税課税の採用などが考えられる。また、増加の一途をたどり、2016年度には400兆円を突破して過去最高水準を更新

した企業の内部留保への課税やその活用も有効である。さらに、元金は返却せず利息だけを支払う永久国債の発行による財源調達も検討されてよい。いずれにせよ、復興財源については、事前によく検討し、対策を講じておくことが肝要である。

5-3 将来の巨大災害の発生に対する「事前復興」対策の重要性

最後に、将来の巨大災害の発生に向けた財源対策の切迫性についてである。東日本大震災は、阪神・淡路大震災を凌ぎ、戦後最大の大災害となった。しかし、災害列島日本は、今や本格的な天地動乱の時代に突入している。東日本大震災の、少なくとも数倍から10倍以上に達すると想定される南海トラフ地震や首都直下地震による巨大地震災害、また、地球環境の悪化と関連した巨大台風や豪雨災害などに備える財政基盤の構築も、焦眉の急である。そのためには、東日本大震災の検証と教訓を踏まえた、復興財源を含む、災害対策財源全体の再検討も、切迫した不可欠な課題となっている。

政府の地震調査委員会は、向こう30年以内の地震発生確率を南海トラフ（東海地震、東南海地震）70-80%、首都直下地震70%と推定し、いつ発災してもおかしくないとしている。想定資産被害額は、内閣府推計（2013）では、南海トラフ170兆円、首都直下47兆円とされている。しかし、最近出された土木学会の推計（2018.6.7）によれば、資産被害額に20年間の経済被害額を加えると、被害総額は南海トラフ1410兆円、首都直下778兆円という衝撃的な規模に達する。日本の年間GDP約500兆円、国の一般会計予算額約100兆円と比べても、未曾有の金額であることは間違いない。しかし、道路・港湾・堤防や建築物の耐震強化などのインフラ減災対策によって、経済被害の減災効果は、南海トラフで509兆円（減災率41%）、首都直下で247兆円（同34%）とされている。減災に必要な事業費は、南海トラフで38兆円、首都直下で10兆円と相対的に小さい。かつ、得られる税収縮小回避効果（20年累計）は、それぞれ54兆円、26兆円となり、財政効果も大きいとされている。³⁹⁾

もっとも、これらの推計値は基礎になる計算式

の検証が必要である。また、減災対策事業は即座にはできないので、長期計画とそれを保証する制度や組織、人材育成、そして何よりも国民の合意が不可欠となる。財源は、上記5-2とも関連させて、復興財源の事前積み立てとともに、民間資金の活用なども検討されなければならない。いずれにせよ、巨大災害の発生が近未来に迫っていることからすれば、現状を傍観視して放置することは、座して死と損失を待つに等しく、国政の防災・減災最優先への抜本的転換が不可欠となっている。

おわりに

自然的災害は必然的に発生する。しかも、現実には、「天地動乱の大災害時代」に突入している。こうした切迫した時代に行政と議会が最優先すべき課題は、近未来の国民の命と生活、社会の維持可能性を徹頭徹尾追求することであろう。将来世代を含めた国民の命と生活、社会の存続を保障できないような国家や社会は、存在する意義がないからである。

政府は現在、自民党の提言を受け、防衛予算をGDPの現行1%から2%に引き上げ、これを年内に決定予定の次期防衛大綱・中期防衛計画に採り入れようとしている。GDPの1%は年約5.2兆円、10年間で約52兆円となる。土木学会が先に提起した減災事業費は、南海トラフ、首都直下を合わせても48兆円であった。仮にGDP1%の10年間分、約52兆円を減災事業に費用(C)としてつぎ込めば、得られる経済被害の減災総額は合わせて756兆円(B)以上となり、経済被害額を約4割以上も減少させ、B/C=14.5倍もの大きな減災効果が得られる。しかも、これに10年間の税収縮小回避効果約40兆円を加味すれば、約52兆円の減災事業費用のうち約8割相当分を税収として回収することが可能となる。

国際的な安全保障は、軍力だけではなく、人間の努力と外交的交渉力によって、危機を脱することが可能である。しかし、自然的災害の発生は回避することはできない。今なすべきは人間の安全保障に向けて国の政策選択を誤らないことであり、そのことが何よりも重要なのである。

注

- 1) 復興庁 (2018b) p. 2.
- 2) 兵庫県編 (2016) p. 17、内閣府 (防災担当) (2011) pp. 2-3、復興庁 (2018a) p. 2、内閣府 (防災担当) (2016) p. 21。なお、民間研究機関の別の推計によれば、福島第一原発の事故処理費用の総額は40年間に50-70兆円にもなるとされている (日本経済研究センター (2017) pp. 1-7)。
- 3) たとえば、南海トラフ地震の被害では、死者・行方不明者数は、東日本大震災の約2.2万人に対して最大で約32.3万人 (約14.6倍)、全壊建物数は約12.2万棟に対して約238.6万棟 (約19.6倍)、直接経済被害額は、約16~25兆円に対して約97.6~169.5兆円 (約6.1~6.8倍) に達すると想定されている (内閣府 (2014) pp. 91-98)。さらに、最近の土木学会の推計では、間接被害を含めた経済被害額は、1240兆円 (20年累計、約49.6倍) と超弩級の数値が提示されている (土木学会 (2018) p. 17)。
- 4) 本稿は、宮入 (2018b) を基にそれに一定の修正と補筆を加えてまとめ直したものである。
- 5) 貝塚 (1995) pp. 174-180。
- 6) 兵庫県 (1995) p. 4。
- 7) 兵庫県編 (2006) pp. 383-390。
- 8) 内閣府 (2011) p. 1。
- 9) 宮入 (2016) pp. 93-94。
- 10) たとえば、日本経団連「震災復興に向けた緊急提言」(2011.3.31)、「震災復興に向けた基本的考え方について」(4.30)、「復興・創生マスタープラン——再び世界に誇れる日本を目指して」(5.27)、「アピール2001——大震災を乗り越え、新生日本の創造に向けて」(7.22)、また、経済同友会「東日本大震災からの復興に向けて (第2次緊急アピール)」(2011.4.6)、「東日本大震災についての考え方」(4.30)、「新しい東北、新しい日本創生のための5つの視点——東日本大震災復興計画に関する第1次提言」(6.8) など、財界筋からは、グローバル時代の「創造的復興」に向けた提言が矢継ぎ早に提起された。これらの提言は、国の復興構想会議「復興への提言——悲惨のなかからの希望」(2011.6.25) の中に採り入れられ、さらに、復興基本法や復興基本方針、復興計画へと反映されてきたのである。なお、こうした日本の政府、財界の復興構想の背後に、アメリカの政府、財界の深い関与があったことにも、特に注意が向けられるべきであろう (平野 (2012) pp. 71-94)。
- 11) クライン・ナオミ (2011)、pp. 1-28。
- 12) 福田 (1924) pp. 241-255。宮入 (2018c) pp. 35-36。
- 13) 自由民主党 (2012) p. 26。
- 14) 似田貝 (2015) pp. 3-23。
- 15) 神野 (2002) pp. 6-8。
- 16) 島 (1983) pp. 275-282。
- 17) 宮入 (2013) p. 61、69。
- 18) ただし、政府や財界の復興構想が、ナオミ・クラインの「ショック・ドクトリン」の日本版・東日本大震災版であることは事実としても、その単純なコピーでなかった点も注視されなければならない。この点について、筆者は、「日本型ショック・ドクトリン」ともいうべく、経済・政治・軍事の三つの側面からの構造改革が企図されていたと考えている。すなわち、経済的には、規制緩和

- や経済特区、道州制導入、法人税引下げ、消費税増税など、財界が口火を切り国の復興構想の構造改革路線へと繋がっていく「災害新自由主義」路線。政治的には、与野党の大連立構想が浮上したように、大災害を契機に翼賛体制づくりが台頭する「災害新保守主義」路線。さらに軍事的には、自衛隊の災害派遣にとどまらず、これと一体となって、米軍の「トモダチ作戦」のように、人道支援を名目に、米国の太平洋戦略の一環として沖縄米軍や海兵隊を動員した有事大作戦を展開し、これを契機に日米安保体制の強化による新段階を画そうとする「災害ミリタリズム」路線である (宮入 (2018a) pp. 25-33)。
- 19) 岩手県 (2015) pp. 17-20。
 - 20) 中小企業庁 (2013)「中小企業にたいするグループ補助金の採択状況」(2013.11.30 現在)。
 - 21) 千葉 (2014) pp. 61-68。
 - 22) 復興庁 (2018a) p. 24。
 - 23) 井上 (2015) pp. 32-37。
 - 24) 岩手県復興局 (2013) p. 43。
 - 25) 片岡 (2015) pp. 122-144。
 - 26) 内閣府原子力災害対策本部 (2015) pp. 1-20。
 - 27) 清水 (2015) pp. 17-19。
 - 28) 東日本大震災復興対策本部、pp. 5-6。
 - 29) 会計検査院 (2017) pp. 18-22。
 - 30) 宮入 (2012) pp. 108-118。
 - 31) 東日本大震災復興対策本部 (2011)、p. 5。
 - 32) 会計検査院 (2017) pp. 30-42。
 - 33) 復興推進会議 (2015) pp. 5-8。
 - 34) 復興庁 (2018a) p. 71。
 - 35) 青田 (2011) pp. 87-107、栗田 (2016) pp. 213-215。
 - 36) 復興庁 (2018a) pp. 80-84。
 - 37) 宮入 (2016) p. 107。
 - 38) 宮入 (2014) pp. 148-150。
 - 39) 土木学会 (2018) pp. 67-76。

参考文献

- 青田良介「被災者支援にかかる災害復興基金と義援金の役割に関する考察」『災害復興研究』3、2011年。
- 井上博夫「商業とまちの再生 仮設店舗から本設に向けた課題」『環境と公害』45 (2)、2015年。
- 岩手県「東日本大震災津波からの復興の取組状況について」(岩手県復興局) 2015年。
- 岩手県復興局「点検・整理後の復興実施計画 (第1期) の各事業一覧」2013年。
- 会計検査院「東日本大震災からの復興等に対する事業の実施状況等に関する会計検査の結果について」同検査院、2017年。
- 貝塚俊民『大震災100日の記録——兵庫県知事の手記』ぎょうせい、1995年。
- 片岡直樹「放射能汚染と『人間』『空間』『時間』——川内村における除染の取り組み」除本理史・渡辺淑彦編『原発災害はなぜ不均等な復興をもたらすのか——福島事故から『人間の復興』、地域再生へ』ミネルヴァ書房、2015年。
- クライン・ナオミ『ショック・ドクトリン——惨事便乗型資本主義の正体を暴く(上・下)』幾島幸子・村上

- 由見子訳、岩波書店、2011年 (Klein, Naomi, *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*, Metropolitan Books, 2007)。
- 栗田但馬『地域・自治体の復興行財政・経済社会の課題——東日本大震災・岩手の軌跡から』クリエイツかもがわ、2016年。
- 島恭彦『財政学原理(島恭彦著作集 第2巻)』有斐閣、1983年。
- 清水修二「福島避難自治体における復興の現局面と困難」『環境と公害』45(2)、2015年。
- 自由民主党『日本国憲法改正草案』同党、2012年。
- 神野直彦『財政学』有斐閣、2002年。
- 千葉哲美「気仙沼の産業再生——これまでとこれから」中小商工業研究所編『循環型地域経済政策と中小企業振興基本条例の役割』同研究所、2014年。
- 土木学会『「国難」をもたらす巨大災害対策についての技術検討報告書』土木学会会長特別委員会「レジリエンス確保に関する技術検討委員会」2018年。
- 内閣府「東日本大震災復興構想会議の開催について」(2011.4.11閣議決定) 2011年。
- 内閣府(防災担当)「東日本大震災における被害額の推計について」(2011.6.24) 2011年。
- 内閣府『防災白書』(平成26年版)日経印刷、2014年。
- 内閣府原子力災害対策本部「原子力災害からの福島復興の加速に向けて(改訂)」2015年。
- 内閣府(防災担当)東京電力改革・1F問題委員会『東電改革提言』(2016.12.20) 2016年。
- 似田貝香門「モラルエコノミーとボランティア経済——〈災害時経済〉のもう一つの経済秩序」似田貝香門・吉原直樹編『震災と市民1 連帯経済とコミュニティ再生』東京大学出版会、2015年。
- 日本経済研究センター『事故処理費用は50兆円~70兆円になる恐れ——負担増なら東電の法的整理の検討を、原発維持の根拠、透明性高い説明を』(2017.3.7) 2017年。
- 東日本大震災復興対策本部「東日本大震災からの復興の基本方針」(2011.7.29) 2011年。
- 兵庫県『阪神・淡路震災復興計画』兵庫県阪神・淡路大震災復興本部総括部計画課、1995年。
- 兵庫県編『復興10年総括・検証・提言データベース』同県、2006年。
- 兵庫県編『伝える: 1.17は忘れない——阪神・淡路大震災20年の教訓』ぎょうせい、2016年。
- 平野健「東日本大震災復興構想に見る日米関係」鳥居伸好・佐藤拓也編著『グローバリゼーションと日本資本主義』中央大学出版会、2012年。
- 復興推進会議「平成28年度以降の復旧・復興事業について」(2015.6.24決定) 2015年。
- 復興庁『復興の取組と関連諸制度』(2018.6.8) 2018a。
- 復興庁「全国の避難者数」(2018.6.29) 2018b。
- 福田徳三『復興経済の原理及若干問題』同文館、1924年。
- 宮入興一「震災復興と税財政——東日本大震災と復興制度改革課題を中心に」日本租税理論学会編『大震災と税制』法律文化社、2012年。
- 宮入興一「東日本大震災をめぐる復興予算・復興事業と税財政」『年報・中部の経済と社会(2012年版)』2013年。
- 宮入興一「東日本大震災の復興とアベノミクス」『年報・中部の経済と社会(2013年版)』2014年。
- 宮入興一「大震災における復興行財政の検証と課題」網島不二雄・岡田知弘・塩崎賢明・宮入興一編『東日本大震災 復興の検証——どのようにして「惨事便乗型復興」を乗り越えるか』合同出版、2016年。
- 宮入興一「災害と日本国憲法」『日本の科学者』53(3)、2018a。
- 宮入興一「東日本大震災と復興財源問題」『地域政策学ジャーナル』7(2)、2018b。
- 宮入興一「災害の政治経済学の系譜と今日的課題」『大阪経大論集』69(2)、2018c。

Public Finance and Fiscal Resources for Recovery from the Great East Japan Earthquake

Kōichi Miyairi

Abstract:

The Great East Japan Earthquake and Tsunami of 2011 resulted in the greatest disaster Japan has suffered since the end of World War II (1945). Fiscal measures taken to cope with its impact, therefore, far surpassed the public spending and funding resources mobilized for reconstruction following the Hanshin-Awaji Earthquake of 1995, which was the most destructive disaster previous to the 2011 Tohoku earthquake. This paper looks first at the characteristics of fiscal principles, policies, and measures taken for recovery from the Tohoku disaster, counterposing “creative reconstruction” against “human recovery,” the former giving priority to government- and business-led development and growth and the latter giving more attention to disaster victims and residents and revitalization of their livelihoods, occupations, and communities. The characteristics are most manifest in terms of fiscal spending, conspicuously placing “creative reconstruction” in a superior position to “human recovery.” However, “human recovery” is not always in the inferior position. Due to demands from disaster victims, residents, and the Japanese populace as a whole as well as assistance from municipalities (village, town, city, and prefecture level), “human recovery” has won a number of progressive measures in such areas as livelihood (health, welfare, housing, etc.) and community restoration, and recovery of small and medium-sized enterprises (SMEs) through public assistance programs such as “group subsidies for SMEs.” Special fiscal measures, although not necessarily sufficient, have been taken for recovery of nuclear power plant accident victims and affected areas.

Disaster recovery funds have been mobilized chiefly through increase of taxes (income tax, corporation tax, etc.), reduction of expenditures in the general account, nontax revenues, and sale of government-held shares, and the shortage is covered by increased issuance of special public bonds. But recovery funds are provided mainly by imposing heavier burdens on taxpayers through increased mass taxation and through uses of the funds that were supposed to have been used for national debt consolidation as well as for the increase of general administrative expenses such as social security and the like.

About half of recovery funds have been made available through fiscal transfers from the national to local governments and been used in combination with general and other funds of local budgets. The notable feature of this field is the creation of new systems such as “disaster recovery subsidies,” “special local grant taxes for disaster recovery,” and “disposition-type recovery funds.” While being progressive compared to conventional recovery measures, these new systems still face many limitations and problems yet to be solved. In preparation for future large-scale disasters such as a potential Nankai megathrust earthquake, it is urgent to build a thoroughgoing recovery system reflecting the lessons learned from the new recovery funds and institutions adopted since the 2011 disaster.

Keywords:

Great East Japan Earthquake, creative reconstruction, human recovery, public finance for disaster recovery, people’s burden