

東日本大震災からの復旧・復興に向けた財政措置

小池 拓 自

目 次

はじめに	2 財政需要
I 大震災被害と復旧・復興対策の規模	3 財源
1 東日本大震災の被害	III 財政措置を巡る議論
2 復旧・復興対策	1 財源論争
3 復旧・復興財源	2 財政措置のあり方
II 震災後の財政措置	おわりに
1 経緯	

はじめに

平成23年3月11日、マグニチュード9.0・最大震度7（宮城県北部）の東北地方太平洋沖地震が発生した。巨大な津波が東日本の太平洋岸全域を襲い、岩手県、宮城県、福島県を中心に北海道から千葉県に至る広い範囲において、膨大な犠牲と甚大な被害をもたらされた。地震による死者・行方不明者が2万人近くに及ぶ戦後最大の災害（東日本大震災）である⁽¹⁾。さらに、東京電力福島第一原子力発電所は、核燃料の炉心溶融（1号機から3号機）を招き、多重防護構造をも破られたため、大量の放射性物質の飛散と汚染水の海洋流出を引き起こした。

災害被害に対しては、被災者の救助や救援といった緊急対応に始まり、生活再建支援や被災地域の社会基盤復旧といった当面の復旧措置、更には中長期の地域復興を着実に進めることが求められる。巨大かつ複合的な災害である東日本大震災の場合、既存の制度や通常の予算では全く不十分であるため、新たな法令の整備や相当の財政措置が必要となった。

本稿は、平成23年度に複数回編成された補正予算を中心に震災後の財政措置を概観した上で、その財源や歳出内容についての議論を紹介する。最後に震災復興に関連して財政面の課題を整理してまとめる。

(1) 警察庁緊急災害警備本部「広報資料 平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震の被害状況と警察措置」2012.2.7.
(<http://www.npa.go.jp/archive/keibi/biki/higaijokyo.pdf>)

I 大震災被害と復旧・復興対策の規模

1 東日本大震災の被害

東日本大震災の被害は、広範囲かつ甚大であり、現在のところ確定していない（平成24年2月現在）。しかし、阪神・淡路大震災を大きく上回る被害が発生したことは確かである（表1）。

内閣府（経済財政分析担当）は、平成23年3月23日、直接的被害として、ストック（建築物、ライフライン施設、社会基盤施設等）への影響を16兆円～25兆円の棄損とする推計を公表した⁽²⁾。この推計は、被害地域のストックに損壊率（阪神・淡路大震災の損壊率を基本として、津波被災地域は2倍あるいはそれ以上）を掛けて概算されたものである。さらに、内閣府（防災担当）は、同年6月24日、各県及び関係府省からのストック被害額に関する情報提供を取りまとめ、16.9

表1 震災被害の比較

	関東大震災 (1923年)	阪神・淡路大震災 (1995年)	東日本大震災 (2011年)
死者行方不明者	10.5万人	6,435人	1.9万人
全壊／半壊住宅	11.0万／10.3万戸	10.5万／14.4万戸	12.9万／24.3万戸
直接被害（ストック）	55あるいは100億円以上	9.6兆円 ^{注1}	16.9兆円 ^{注2}
同対名目GDP比	約1/3あるいは2/3以上	約2%	約4%

（注1） 国土庁推計（平成7年2月14日）。兵庫県推計（平成7年4月5日）は9.9兆円。

（注2） 各県及び関係府省からのストック（建築物、ライフライン施設、社会基盤施設等）の被害額に関する情報提供に基づき、内閣府が取りまとめたもの（平成23年6月24日公表）。なお、3月時点では、被害地域のストックに損壊率（阪神・淡路大震災等を参考にして津波の影響した仮定）を掛けた推計値（16兆円～25兆円）が公表されていた（平成23年3月23日）。ただし、これらには原子力発電所事故による汚染被害は含まれていない。

（出典）『1923関東大震災報告書—第1編』中央防災会議災害教訓の継承に関する専門調査会、2006、pp.1-2；総理府「阪神・淡路大震災復興誌」pp.5.7.9；警察庁緊急災害警備本部「広報資料 平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震の被害状況と警察措置」2012.2.7；内閣府（防災担当）「東日本大震災における被害額の推計」2011.6.24；内閣府（経済財政分析担当）「東北地方太平洋沖地震のマクロ経済的影響の分析」（月例経済報告等に関する関係閣僚会議震災対応特別会合資料）2011.3.23より筆者作成

表2 東日本大震災における被害額の推計（平成23年6月24日）

項 目	被害額
建築物等（住宅・宅地、店舗・事務所、工場、機械等）	約10兆4千億円
ライフライン施設（水道、ガス、電気、通信・放送施設）	約1兆3千億円
社会基盤施設（河川、道路、港湾、下水道、空港等）	約2兆2千億円
農林水産関係（農地・農業用施設、林野、水産関係施設等）	約1兆9千億円
その他（文教施設、保健医療・福祉関係施設、廃棄物処理施設、その他公共施設等）	約1兆1千億円
総 計	約16兆9千億円

（注） 各県及び関係府省からのストック（建築物、ライフライン施設、社会基盤施設等）の被害額に関する情報提供に基づき、内閣府（防災担当）において取りまとめたものである。今後、被害の詳細が判明するに伴い、変動があり得る。また、四捨五入のため合計が一致しないことがある。

（出典） 内閣府（防災担当）「東日本大震災における被害額の推計」2011.6.24.

(2) 内閣府「東北地方太平洋沖地震のマクロ経済的影響の分析」（月例経済報告等に関する関係閣僚会議震災対応特別会合資料）2011.3.23. <<http://www5.cao.go.jp/keizai3/getsurei-s/1103.pdf>> この推計についての詳しい解説は、岩城秀裕ほか「東日本大震災によるストック毀損額の推計方法について」『経済財政分析ディスカッション・ペーパー』DP/11-01, 2011.12. <<http://www5.cao.go.jp/keizai3/discussion-paper/dp111.pdf>> を参照（この論文は最後に参考として、東日本大震災による直接的被害額の推計事例を複数紹介し、また内閣府防災担当の推計結果についても言及している）。

兆円との被害額推計を公表した(表2)⁽³⁾。なお、これらの推計には原子力発電所事故による放射性物質飛散等の汚染被害は含まれていない。

2 復旧・復興対策

(1) 震災復興の基本方針

平成23年4月、東日本大震災復興構想会議(議長:五百旗頭真・防衛大学校長)が設置された。同会議は、東日本大震災からの復興構想を議論し、その指針として、「復興への提言～悲惨のなかの希望～⁽⁴⁾」を菅直人・総理大臣(当時)に提出した(平成23年6月25日)。また、同会議での議論と並行して、「東日本大震災復興基本法」(平成23年法律第76号)が同年6月20日に成立した。

復興への提言と東日本大震災復興基本法に沿って、東日本大震災復興対策本部(本部長:内閣総理大臣)は、被災した地方自治体による復興計画等の作成に資するため、国による復興のための取組みの全体像を明らかにするものとして、「東日本大震災からの復興の基本方針⁽⁵⁾」(以下、「復興の基本方針」)をまとめた(平成23年7月29日、8月11日改定)。

復興の基本方針は、①復興の3つの柱(災害に強い地域づくり、地域における暮らしの再生、地域経済活動の再生)、②大震災の教訓を踏まえた国づくり、③原子力災害からの復興の3つの観点から復興施策を整理し、さらに「復興特区制度」や「使い勝手のよい交付金」の創設等の復興を支援する仕組みや、復興の事業規模と財源の確保の方法等をまとめている⁽⁶⁾。

(2) 対策の規模

復興の基本方針は、復興期間を10年間とし、特に、当初の5年間で「集中復興期間」と位置付けている。復旧・復興対策の規模(国・地方の公費分)については、10年間の復興期間において、少なくとも23兆円程度(原則として、「原子力損害賠償法」、「原子力損害賠償支援機構法」に基づき事業者が負担すべき経費は含まず)、この内、集中復興期間には少なくとも19兆円(第1次補正・第2次補正を含む)が見込まれている。検討にあたっては、阪神・淡路大震災時の実績が参照された模様である(表3)⁽⁷⁾。

前節の被害額には、国や地方自治体等の公的機関の資産・設備に係わるものに留まらず、民間の被害も含まれている。民間被害であっても、公費助成が必要となる場合は少なくないものの、被害からの復旧の全てが公費で賄われることにはならない。したがって、被害額から復旧・復興経費の規模が直ちに決まるわけではない。

ただし、財政措置の観点では、復旧に先立って、被災者の救助や救援、生活再建支援等の経費が必要となる。さらに、「被害を受けた施設を原形に復旧すること等の単なる災害復旧にと

(3) 内閣府(防災担当)「東日本大震災における被害額の推計」2011.6.24. <<http://www.bousai.go.jp/oshirase/h23/110624-1kisyu.pdf>>

(4) 東日本大震災復興構想会議「復興への提言～悲惨のなかの希望～」2011.6.25. <<http://www.reconstruction.go.jp/topics/doc/hope.pdf>>

(5) 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(2011.8.11改定). <<http://www.reconstruction.go.jp/topics/110811kaitei.pdf>>

(6) 東日本大震災復興対策本部事務局「復興の基本方針のポイント」2011.7.29. <<http://www.reconstruction.go.jp/topics/point.pdf>>

(7) 東日本大震災復興構想会議 前掲注(4) pp.59.61.(資料編:資料9、資料11);東日本大震災復興対策本部事務局「資料」(平成23年度 第7回 税制調査会)2011.8.4, pp.14-18. <http://www.cao.go.jp/zei-cho/gijiroku/zeicho/2011/_icsFiles/afieldfile/2011/08/04/23zen7kai2.pdf>

表3 復興事業の規模（国・地方合算）

	A：被害額	B：事業規模 (10年)	C：事業規模 (当初5年)	B/A	C/B	備考 災害救助法の適用
阪神・淡路大震災	9.6兆円 ^{注1}	11.6兆円	9.2兆円	1.2倍	79%	25市町（2府県）
東日本大震災	16.9兆円 ^{注2}	23兆円	19兆円	1.4倍	83%	241市区町村（10都県）

(注1) 国土庁推計（平成7年2月14日）。兵庫県推計（平成7年4月5日）は9兆9,268億円。

(注2) 内閣府推計（平成23年6月24日公表、3月時点の別推計は16兆円～25兆円）

(出典) 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」（資料編：資料9、資料11）；東日本大震災復興対策本部事務局「資料」（平成23年度第7回税制調査会）2011.8.4, pp.14-18.より筆者作成

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⁽⁸⁾」を実現する、すなわち復興のためには、復旧以上の資金が必要となることも考えられる。また、原子力発電所事故に伴う放射性物質除染等の経費が膨大になることも予想される。

これらの状況を踏まえれば、復旧・復興経費の規模の想定は容易ではない。そもそも、地域の自主性を尊重した復興を進める方針を踏まえれば、個別の復旧・復興事業を国が細かく査定・積算して、必要な財政措置の規模を決定することは想定し難い。したがって、東日本大震災の被害額推定や、過去の震災被害時の措置を参照して、復旧・復興経費の規模の目安を探ることは現実的な対応と言えよう。

(3) 復旧・復興費用の内訳

東日本大震災復興対策本部事務局は、集中復興期間における復旧・復興費用とする19兆円の内訳として、① 災害救助、生活再建等に要する費用4兆円、② がれき処理、インフラの復旧等6兆円（前述の16.9兆円の被害額に対応する復旧費用）、③ 復興に向けた事業に要する費用少なくとも9兆円（内、「地域づくり」等のインフラ投資・ソフト事業8兆円、全国的な緊急防災・減災事業1兆円）としている（表4）⁽⁹⁾。

すなわち、当初5年間の復旧・復興事業19兆円は、救助・復旧に10兆円程度、復興に9兆円程度が見込まれていることになる。16.9兆円の被害額に対して、がれき処理を含めても公費による復旧費用は6兆円に留まっており、前述したように相当程度の民間負担が必要となる。

3 復旧・復興財源

復興の基本方針は、「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、今を生きる世代全体で連帯し負担を分かち合うこと」を、財源確保の基本的考え方としている。具体的な財源確保の方策としては、歳出の削減、更なる税外収入の確保及び時限的な税制措置が明記された。

集中復興期間における、今後の必要財源は、当初は13兆円とされた。これは、19兆円から平成23年度補正予算（第1号）（以下、「第1次補正」）と平成23年度補正予算（第2号）（以下、「第2次補正」）の財源6兆円を控除したものである。その後、第1次補正の財源として活用された年金臨時財源2.5兆円も復興債で補てんすることとなり、集中復興期間の必要財源は、15.5兆円となった（8月11日改定）⁽¹⁰⁾。この必要財源15.5兆円のうち、歳出の削減や更なる税外収入は

(8) 「東日本大震災復興基本法」（平成23年法律第76号）第2条（基本理念）

(9) 東日本大震災復興対策本部事務局 前掲注(7), pp.16-17. 資料には、「計数精査中」の記載があり、基本的には数値は推計値である。

表 4 復興事業規模・内訳・財源

(単位：兆円)

	平成23年度～平成27年度（当初5年間） 集中復興期間		平成28年度 以降の5年間	10年間総額
事業規模	少なくとも19 災害救助、生活再建等に要する費用 4 がれき処理、インフラの復旧等 6 復興に向けた事業に要する費用 9		少なくとも4	少なくとも23
予算規模	第1次・第2次補正：6	第3次補正以後：13	今後の課題	今後の課題
財源	確保済：3.5 歳出見直し 前年度剰余金	必要財源：15.5（年金財源転用：2.5込み） 時限的増税措置 10.5 歳出の削減、税外収入 5（仮置き）	同上	同上

(出典) 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（2011.8.11改定）；東日本大震災復興対策本部事務局「資料」（平成23年度 第7回 税制調査会）2011.8.4, pp.14-18；「平成23年度 第3次補正予算及び復興財源の基本的方針」（平成23年10月7日閣議決定）等より筆者作成

5兆円と仮置きされ（10年間では更に上積みされる方針）、10.5兆円の時限的増税措置（詳細後述）が検討されることになった⁽¹¹⁾。（表4）

なお、歳出削減や増税措置に先行する復旧・復興需要に対処するため、従来の国債とは区分して管理する復興債が発行される（償還期間は25年、詳細は後述）。時限的な増税措置の全てが復旧・復興費用に充てられることを明確化するため、特別会計の設置が予定されている。

II 震災後の財政措置

1 経緯

(1) 予備費の活用

大震災発生直後の緊急措置にあたっては、予備費が活用された。平成22年度内には、緊急物資支援や災害救助等に、678億円の予備費が充てられた。平成23年度に入っても、503億円の予備費が応急仮設住宅建設等に充てられた⁽¹²⁾。

(2) 補正予算編成

平成23年度予算は東日本大震災前に編成されたものであることから、震災に対応した財政措置を本格的に行うためには、相当規模の補正予算が必要になった。菅総理大臣（当時）は、平成23年4月1日の記者会見において、震災からの復旧復興の段階に応じて、何段階かに分けて補正予算を策定する方針を示した⁽¹³⁾。

(10) 復興の基本方針は税外収入を3兆円程度と仮置きして進めるとしていた。その後、「平成23年度第3次補正予算及び復興財源の基本的方針」（平成23年10月7日閣議決定）において、税外収入は仮置き5兆円に拡大され、10年間ではさらに上積みする方針が示されている（日本たばこ産業株式会社とエネルギー対策特別会計保有株による上積み2兆円と日本郵政株式の売却）。〈http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2011/k231007.pdf〉

(11) 特例公債法案を巡る協議において、民主党・自民党・公明党が合意した（「三党幹事長合意確認書」2011.8.9。〈<http://www.dpj.or.jp/download/4449.pdf>〉）。

(12) 予備費使用の内訳は、救済物資302億円（内閣府、3月14日）、災害救助301億円（厚生労働省、3月28日）、ガソリン輸送等17億円（経済産業省、3月30日）、海上保安庁海難救助活動5億円（国土交通省、3月22日）、自衛隊活動54億円（防衛省、3月18日）、応急仮設住宅建設503億円（厚生労働省、4月19日）。（）内の府省名は所管を、日付は閣議決定等の日付を示す。財務省「平成22年度一般会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（その2）」（第177回国会（常会）提出）〈<http://www.bb.mof.go.jp/server/2010/dlpdf/DL2010e1013.pdf>〉；総務省「東日本大震災への対応に係るQ&A（地方行政関係）」2011.6.10, p.12。〈http://www.soumu.go.jp/main_content/000117828.pdf〉

菅内閣時代には、当面の復旧事業を中心として、財政措置4.0兆円（がれき処理、仮設住宅の建設、道路・港湾の復旧等）を計上する第1次補正（平成23年5月2日成立）と、財政措置2.0兆円（原子力損害賠償、被災者支援等）を計上する第2次補正（平成23年7月25日成立）が編成された⁽¹⁴⁾。2回の補正編成の財源は、既定経費の見直し（子ども手当の減額、高速道路無料化実験の凍結、基礎年金国庫負担の減額等、第1次補正）や前年度剰余金受入等（第2次補正）が充てられ、公債発行は回避された。

首相交代後の野田佳彦内閣において、本格的復興を主眼とする平成23年度補正予算（第3号）（台風12号の災害復旧やB型肝炎関係を含めた財政措置12.1兆円、平成23年11月21日成立、以下、「第3次補正」）が編成されている⁽¹⁵⁾。第3次補正に計上された東日本大震災関係経費は、11.7兆円（年金臨時財源の補てん2.5兆円を除けば9.2兆円）である。復興の基本方針を踏まえて、地方自治体の負担を軽減しつつ、被災地主導の復興を実現するため、震災復興特別交付税や東日本大震災復興交付金（復興特区を対象とする自由度の高い一括交付金制度）が新設された。また、原子力発電所事故による放射性物質による土壌等の汚染対策（除染等）や円高・電力不足等による産業空洞化、雇用問題への対策⁽¹⁶⁾も盛り込まれた。

震災復興のための補正予算とは明示されないものの、「必要性・緊急性の高い追加財政需要に適切に対応（「整理整頓のための補正」）⁽¹⁷⁾」と位置づけられた平成23年度補正予算（第4号）（財政措置2.5兆円、平成24年2月8日成立、以下、「第4次補正」）⁽¹⁸⁾も編成されている。第4次補正では、一般会計予算総則に、東日本大震災で被災した事業者のローンを買収する新機構（株式会社東日本大震災事業者再生支援機構）の債務について、5,000億円の政府保証枠が設けられ、財政措置においては、円高やタイ洪水被害を受けての中小企業対策等が盛り込まれている。第3次補正に1兆円を超える円高等への対策が東日本大震災関係経費として計上されたこと等も踏まえれば、部分的ではあるが、第4次補正も震災復興に関係があると見ることもできよう。なお、補正予算編成が4回以上となったのは、昭和21年度（15回の補正予算を編成）以来である。

震災からの復旧・復興のための政策としては、財政措置以外にも、被災者や復興を支援する税の減免や、低利融資や保証を中心とした各種金融措置等が講じられている。

(3) 平成24年度予算案

平成24年度予算案⁽¹⁹⁾には、震災復興経費が計上されている。新設が予定される東日本大震

(13) 「菅内閣総理大臣記者会見（平成23年4月1日）」〈<http://www.kantei.go.jp/jp/kan/statement/201104/01kaiken.html>〉

(14) 詳細は、小池拓自「平成23年度第1次補正予算と今後の課題—東日本大震災からの復旧予算—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』711号, 2011.5.24. 〈<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/pdf/0711.pdf>〉; 松浦茂「平成23年度第2次補正予算と今後の課題」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』720号, 2011.8.10. 〈<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/pdf/0720.pdf>〉を参照。

(15) 詳細は、小池拓自・依田紀久・加藤慶一「平成23年度第3次補正予算と今後の課題—東日本大震災からの復興予算—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』729号, 2011.12.1. 〈<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/pdf/0729.pdf>〉を参照。

(16) 第3次補正の編成にあたり、政府は「被災地域の復興なくして日本経済の再生はない、また、日本経済の再生なくして被災地域の真の復興はないとの認識」を示した上で、円高等への対策を財政措置に盛り込んだ（安住淳財務大臣財政演説、第179回国会衆議院本会議録第3号 平成23年10月28日, p.4.）。

(17) 財務省「平成23年度補正予算（第4号）のポイント」2011.12.20, p.1. 〈http://www.mof.go.jp/budget/budger_work-flow/budget/fy2011/hosei231220c.pdf〉

(18) 第4次補正の概要は、竹前希美「平成23年度第4次補正予算（案）について」『国政の論点』2012.1.31.（事務用資料）を参照。

(19) 平成24年度予算案の概要は、依田紀久「平成24年度予算案の概要」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』733号, 2012.1.31. 〈<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/pdf/0733.pdf>〉を参照。

災復興特別会計に計上された東日本大震災関係経費は3.8兆円である。

2 財政需要

(1) 全体像

緊急措置としての予備費の活用、平成23年度における3回の補正予算編成、そして、平成24年度予算案に計上された震災復興経費の合計は約19兆円である(表5)。すなわち、この1年間の財政措置(財政需要)は、国に限っても、集中復興期間に必要とされる金額に匹敵することとなる。ただし、これらの措置には、被災地以外にも用いられる経費(全国防災対策費、普通交付税増額、中小企業対策、節電エコ補助金等の円高対策等)や除染関係の経費が含まれている点には留意する必要がある。

(2) 特色

【災害救助等関係経費 表5 A】

災害救助等関係経費の合計は7,336億円である。避難所や応急仮設住宅の設置、災害弔慰金、災害障害見舞金等が主な用途であり、第1次補正では4,829億円が計上された。

さらに、第3次補正においては被災児童生徒に対する修学支援が、平成24年度予算案においては大学生等の授業料減免や無利子奨学金が計上されている。

【災害廃棄物処理事業費 表5 B】

災害廃棄物処理事業費は、津波等により発生した災害廃棄物(がれき等)を処理する経費(被災自治体への補助金)であり、合計で1兆821億円が計上された。甚大な被害を踏まえ、本事業の国庫補助率は嵩上げされ、さらに国庫補助の残余部分も、第3次補正で新設された復興特別交付税で措置される(被災地のがれき処理の直接的負担の回避)⁽²⁰⁾。

がれきの量が阪神・淡路大震災の1.5倍に及び⁽²¹⁾、また、国庫補助率を引き上げたことから、計上額は、阪神・淡路大震災時のそれ(1,625億円)⁽²²⁾を大きく上回っている。

【公共事業関係費 表5 C】

公共事業関係費の計上金額は合計で3兆6,006億円である。この内、公共土木施設(河川・海岸・道路・港湾・漁港・下水道等)を中心に、農地・農業用施設、有料道路、既設公営住宅、空港、その他(水道・工業用水・廃棄物処理施設等)の復旧に充てる災害復旧等公共事業が計2兆1,294億円で最大となっている。この他に、治水、治山、海岸、道路、港湾等の整備に充てる一般公共事業関係費が計5,888億円、施設費災害復旧費等が計8,823億円となっている。

⁽²⁰⁾ 通常時の国庫補助率は1/2だが、一定額以上の費用について8/10あるいは9/10とされた。国庫補助の残余部分については、第1次補正段階では、災害対策債(地方債)を充て、その元利償還金について100%の交付税措置(特定被災区域団体、従前の95%に特別交付税5%を加算)を行うとされていた(「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」(平成23年法律第40号)第139条;環境省「東日本大震災に係る災害等廃棄物処理事業及び廃棄物処理施設災害復旧事業について」<http://www.env.go.jp/jishin/haikibutsu-tokurei.html>;総務省「平成23年度補正予算(第1号)に伴う対応等」2011.4.26, p.3. http://www.soumu.go.jp/main_content/000112323.pdf)。

⁽²¹⁾ 被災地で発生したがれきは、阪神・淡路大震災約1,450万トンに対して、東日本大震災2,273万トンと推計されている(環境省「沿岸市町村の災害廃棄物処理の進捗状況」2012.1.31. <http://www.env.go.jp/jishin/shori120131.pdf>);「震災がれき受け入れ激減」『日本経済新聞』2011.11.2, 夕刊)。

⁽²²⁾ 阪神・淡路大震災時は、平成6年度第2次補正予算(震災42日後に成立)において343億円、平成7年度第1次補正予算(震災122日後に成立)において1,282億円の災害廃棄物処理事業費が計上された。

表5 震災後の財政措置（財政需要）

(単位：億円)

内 訳	予備費 22年度	予備費 23年度	第1次 補正	第2次 補正	第3次 補正 ^{注1}	24年度 当初 ^{注2}	計
A 災害救助等関係経費（避難所設置、応急仮設住宅建設、弔意金、見舞金、修学支援等）	301	503	4,829		941	762	7,336
B 災害廃棄物処理事業費（がれき等処理）			3,519		3,860	3,442	10,821
C 公共事業関係費（災害対応、一般、施設費等） ^{注3}			16,180		14,734	5,091	36,006
D 災害関連融資関係経費（中小企業、農林漁業者等への金融関係経費）			6,407		6,716	1,210	14,333
E 地方交付税交付金（災害対応の特別交付税増額、震災復興特別交付税等） ^{注4}			1,200	5,455	16,635	5,490	28,780
F 東日本大震災復興交付金					15,612	2,868	18,480
G 全国防災対策費					5,752	4,827	10,579
H その他の東日本大震災関係経費（自衛隊・消防・警察等活用経費、雇用関係、生活再建支援等） ^{注5}	377		8,018	3,779	24,631	3,999	40,804
I 国債整理基金特別会計への繰入						1,253	1,253
J 東日本大震災復旧・復興予備費 ^{注6}				8,000	-2,343	4,000	9,657
K 原子力損害賠償法等関係経費				2,754			2,754
L 原子力災害復興関係経費（除染等）					3,558	4,811	8,369
合計 ^{注7}	678	503	40,153	19,988	90,096	37,754	189,172

(注1) 第3次補正の財政需要のうち、東日本大震災関係経費（11.7兆円）から、第1次補正の財源となった年金臨時財源（2.5兆円）と東日本大震災復旧・復興予備費の減額を除いたもの。

(注2) 東日本大震災復興特別会計に計上された東日本大震災関係経費の数字。

(注3) 公共事業関係費は、災害復旧等事業費、一般公共事業費、施設費災害復旧費等。

(注4) 第2次補正の5,455億円は、普通交付税増額855億円を含む。

(注5) 第3次補正の円高対策（中小企業対策、立地補助金、節電エコ補助金、住宅関係等）を含む。

(注6) 第3次補正で減額した東日本大震災復旧・復興予備費は台風12号対策等に充当された。

(注7) 四捨五入表記のため、内訳額の合計は、合計欄と必ずしも一致しない

(出典) 財務省「平成22年度一般会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書(その2)」(第177回国会(常会)提出); 総務省「東日本大震災への対応に係るQ&A(地方行財政関係)」2011.6.10, p.12; 財務省「平成23年度補正予算フレーム」2011.4.22; 財務省「平成23年度補正予算(第2号)フレーム」2011.7.5; 財務省「平成23年度補正予算(第3号)フレーム」2011.10.21; 財務省「24年度予算のポイント」2011.12.24.等より筆者作成

【災害関連融資関係経費 表5 D】

災害関連融資関係経費は、被災した中小企業、農林漁業者、住宅被災者、被災私立学校等の事業や建物再建を支える融資を実施するための経費であり、合計で1兆4,333億円が計上された。例えば、第1次補正では、中小企業等資金繰り支援策として、「東日本大震災復興緊急保証」(信用保証協会)、「東日本大震災復興特別貸付」(日本政策金融公庫および商工組合中央金庫)等が実現している(事業規模総額10兆円程度)⁽²³⁾。

【地方交付税交付金 表5 E】

特別交付税増額(第1次補正、第2次補正)、普通交付税増額(第2次補正)、震災復興特別交付税創設(第3次補正、平成24年度予算案)の合計で2兆8,780億円が計上された。

特別交付税は、特例として積み増しを行い、被災地に重点的に配分することを可能としている(5,773億円)⁽²⁴⁾。第3次補正において新設された震災復興特別交付税は、災害などに応じて通常配分される特別交付税とは別枠で随時配分され、復旧・復興事業に伴う被災自治体の負担を実質的にゼロにするものである(2兆2,125億円)⁽²⁵⁾。これにより、復旧・復興事業に伴う地方

(23) 中小企業庁「平成23年度第1次補正予算案閣議決定を踏まえた中小企業等資金繰り支援策の拡充について」2011.4.28; 同「別紙」〈<http://www.chusho.meti.go.jp/earthquake2011/110428F-W-1st.html>〉

負担分と被災者支援税制（税の減免措置）による税収減は全額措置される。

【東日本大震災復興交付金 表5 F】

復興の基本方針を踏まえ、第3次補正において、「使い勝手のよい交付金」が導入された。新設された東日本大震災復興交付金は、被災地方公共団体の策定した復興プランを支援する一括交付金である。第3次補正と平成24年度予算案の合計で1兆8,480億円が計上されている。

東日本大震災復興交付金は、基幹事業（復興地域づくりに必要なハード事業：土地区画整理事業、防災集団移転促進事業、漁業集落整備事業、介護基盤復興まちづくり整備事業、幼稚園等の複合化・多機能化推進事業等5省40事業）と効果促進事業（基幹事業の効果を促進するソフト事業）を対象としている⁽²⁶⁾。さらに、国庫補助率は通常よりも引上げられ、その結果、圧縮された地方負担分に対しては、震災復興特別交付税が措置されている⁽²⁷⁾。

【全国防災対策費 表5 G】

東日本大震災の被害状況を踏まえ、全国的に緊急に実施すべき防災、減災等の事業を対象とする全国防災対策費は、第3次補正と平成24年度予算案の合計で1兆579億円が計上された。

治水、海岸、道路、港湾等を対象とした一般公共事業関係費（計5,315億円）や学校施設耐震化・防災機能強化（計3,260億円）に加え、警察・消防関係、海上保安庁、自衛隊の災害対処のための設備、装備を整備する経費等が含まれている。東日本大震災では、ピーク時には622校が避難所となり、地域の防災拠点としての学校が重要な役割を果たした。学校施設耐震化・防災機能強化は、公立学校、国立大学、私立学校等の耐震強化を図るものである⁽²⁸⁾。

【その他の東日本大震災関係経費 表5 H】

震災における救助、復旧のための自衛隊・消防・警察・海上保安庁活動経費、医療保険制度等の保険料減免等に対する特別措置、被災者生活再建支援金関係⁽²⁹⁾、雇用関係、被災児童生徒等就学支援等の様々な経費が含まれている。また、第3次補正には、前述したように日本経済の再生の観点から、1兆円を超える規模の立地補助金、節電エコ補助金、住宅関係等のいわゆる「円高対策」が含まれている⁽³⁰⁾。これらを合計すれば、4兆804億円となる。

24) 特別交付税は、地方交付税全体の6%（平成26年度以降の2年間で4%に縮減予定）であるが、平成23年度はこれを上回る配分となる（「平成23年度分の地方交付税の総額の特例等に関する法律」（平成23年法律第41号）；総務省 前掲注20, pp.2-3；総務省「平成23年度補正予算（第2号）に伴う対応等について」2011.7.5, p.1. <http://www.soumu.go.jp/main_content/000120931.pdf>）。なお、1,000億円は平成24年度分に繰越された。

25) 「復旧・復興事業、地方負担ゼロ」『日本経済新聞』2011.10.20；総務省「平成23年度補正予算（第3号）に伴う対応等」2011.10.21, pp.1-3. <http://www.soumu.go.jp/main_content/000132933.pdf>

26) 東日本大震災復興対策本部「東日本大震災復興特別区域法案 概要」2011.10.28, pp.4-6. <http://www.reconstruction.go.jp/topics/01_figure.pdf> <<http://www.reconstruction.go.jp/topics/2011/10/000220.html>>

27) 総務省 前掲注25；総務省「平成24年度の地方財政の見通し・予算編成上の留意事項等について」2012.1.25, p.11. <http://www.soumu.go.jp/main_content/000143513.pdf>

28) 「学校を防災拠点に」『朝日新聞』2011.10.19.

29) 家屋の損壊の程度に応じて支給される被災者生活再建支援金（全壊世帯に最高300万円）については、第1次補正で520億円が計上されたが財源不足が指摘されていた（「満額支給めどなし 住宅再建支援の財源対立」『朝日新聞』2011.5.7）。第2次補正では、地方負担分の不足に対処した国の補助率引上げを含めて、3,000億円が計上された。なお、地方負担分についても特別交付税等により被災自治体の負担を大幅に緩和している（松浦 前掲注14） p.4.）。第2次補正の当該経費は、二重債務問題対策とともに、被災者支援関係経費とされているが、本稿は、その他東日本大震災関係経費として扱った。

30) 財務省「安住財務大臣閣議後記者会見の概要（平成23年10月21日（金曜日）」 <http://www.mof.go.jp/public_relations/conference/my20111021.htm>

【国債整理基金特別会計への繰入 表5 I】

平成24年度予算案では、復興債の償還及び利子等の経費として、東日本大震災復興特別会計から、1,253億円が国債整理基金特別会計に繰り入れられている。なお、復興債費としては、この他に、財政投融资特別会計からの繰入9,967億円、日本たばこ産業株式及び東京地下鉄株式の売払収入6,193億円、同配当金が充てられる。

【原子力災害関係 表5 K・表5 L】

原子力災害に対して、既存法⁽³¹⁾に従って、第2次補正では、原子力損害賠償補償契約に基づく補償金(1,200億円)が計上された。さらに、被災者に対する賠償を円滑に進めるため、原子力損害賠償支援機構が新設され、関係経費280億円が計上された(第2次補正)。加えて、被害者の早期救済のため原子力損害賠償仮払金(264億円)が措置された(第3次補正)。

放射性物質による汚染については、「平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法」(平成23年法律第110号、以下、「放射性物質汚染対処特措法」)に基づき、放射性物質により汚染された土壤等の除染、汚染廃棄物の処理等経費8,369億円(第3次補正:3,558億円、平成24年度予算案:4,811億円)が計上されている⁽³²⁾。この経費には、例えば、福島県が放射線治療に関する国際的医療センター整備等のため造成する、福島県原子力災害対応・復興基金に対しての補助も含まれている(第3次補正)。

3 財源

(1) 全体像

歳出削減にせよ、増税にせよ、巨額の復旧・復興財源を短期間で捻出することは困難である。したがって、国債を発行することは不可避であった。後述するように、財源の調達方法については、復興目的の国債が必要か、発行するとすれば償還期間を何年とするか、償還のための増税は必要か、増税するとすればどの税目が適当か等、議論百出であった。

第3次補正とともに審議された「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」(平成23年法律第117号、以下、「復興財源確保特措法」)は、集中復興期間(平成23年度から平成27年度)に必要な財源を確保するため、税外収入に係る措置、復興特別税の創設、これらの財源によって償還する復興債の発行に関する措置等を定めている⁽³³⁾。

約19兆円の財政措置の財源は、予備費の活用、既定経費の見直し、税外収入、復興債、復興特別税等により確保された(表6)。最大の調達源は約14兆円の復興債であり、その償還は最大25年間の臨時増税や、今後の歳出削減・税外収入で賄われる。

(31) 「原子力損害の賠償に関する法律」(昭和36年法律第147号)第10条、「原子力損害賠償補償契約に関する法律」(昭和36年法律第148号)第3条

(32) 必要な費用の財政上の措置等は国の責務とされる。ただし、本法による措置は、原子力損害の賠償に関する法律第3条第1項の規定により関係原子力事業者が賠償する責めに任ずべき損害に係るものとして、当該関係原子力事業者の負担の下に実施されるものとされている(環境省「平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法骨子」p.5。〈http://www.env.go.jp/jishin/rmp/attach/law_h23-110c.pdf〉)。

(33) 詳細は、大鹿行宏・小澤研也「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について」『ファイナンス』553号, 2011.12, pp.32-38。〈http://www.mof.go.jp/public_relations/finance/201112e.pdf〉参照。

表6 震災後の財政措置（財源）

（単位：億円）

内訳	予備費 22年度	予備費 23年度	第1次 補正	第2次 補正	第3次 補正	24年度 当初	計
A 予備費の活用	678	503	8,100 ^{注1}		-2,343 ^{注4}		6,938
B 平成22年度決算剰余金				19,988			19,988
C 既定経費の見直し			6,606 ^{注2}		1,648	5,472 ^{注5}	13,726
（備考）年金臨時財源			24,897		-24,897		0
D 税外収入			551 ^{注3}		187	153 ^{注6}	891
E 復興特別税						5,305 ^{注7}	5,305
F 復興債					115,500	26,823	142,323
合計 ^{注8}	678	503	40,153	19,988	90,096	37,754	189,172

（注1） 既定経費の見直しとして、経済危機対応・地域活性化予備費を減額したもの（実質的には予備費の活用）。

（注2） 既定経費の削減から、経済危機対応・地域活性化予備費を減額（注1）と年金臨時財源（備考）を除き、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構納付金（高速料金割引縮減となることから実質的に既定経費の見直しに相当）を加えたもの。具体的には、子ども手当の減額、高速道路無料化実験の凍結等。

（注3） 税外収入から独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構納付金（注2）を除いたもの。直轄事業に伴う地方公共団体等が負担する負担金の受入。

（注4） 第2次補正予算で計上した東日本大震災復旧・復興予備費の一部が、別な用途（台風12号対策等）に充てられたことから減額扱いとした。

（注5） 東日本大震災復興特別会計の財源として、一般会計からの繰入のうち、子ども手当と高速無料化見直しを既定経費の見直し区分した。

（注6） 東日本大震災復興特別会計への一般会計からの繰入のうち、エネルギー対策特会株式売却収入と公務員宿舎等売却収入を税外収入とし、直轄事業に伴う地方公共団体等が負担する負担金の受入に加えた。

（注7） 復興特別法人税4,810億円、復興特別所得税495億円。

（注8） 四捨五入表記のため、内訳額の合計は、合計欄と必ずしも一致しない

（出典） 総務省「東日本大震災への対応に係るQ&A（地方行財政関係）」2011.6.10, p.12; 財務省「平成23年度補正予算フレーム」2011.4.22; 財務省「平成23年度補正予算（第2号）フレーム」2011.7.5; 財務省「平成23年度補正予算（第3号）フレーム」2011.10.21; 財務省「24年度予算のポイント」2011.12.24.等より筆者作成

なお、既定経費の見直しについて、本稿は実質的内容で区分している。すなわち、第1次補正の経済危機対応・地域活性化予備費の減額は予備費の活用に区分し、基礎年金国庫負担の減額は第3次補正で補てんされたことから備考とした。また、第1次補正の税外収入の内、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構納付金は、高速料金割引縮減となる点を重視して、既定経費の見直しに区分した。

(2) 特色

【既定経費の見直し 表6C】

マニフェスト政策である子ども手当（平成22年度一律13,000円）や高速道路無料化の見直しが主な歳出削減となっている。高速道路料金については、従来からの高速道路割引も縮減した。その他、エネルギー特別会計への繰入減額等もあり、既定経費削減の合計は、1兆3,726億円である。⁽³⁴⁾

子ども手当については、3歳未満の7,000円増額の見送り（第1次補正）、10,000円支給への一部引下げ（第3次補正、3歳未満と第3子以降は15,000円に増額）、所得制限導入（平成24年度予算案）が財源となった。金額ベースでは、第1次補正2,083億円、第3次補正1,154億円、平成24年度予算案4,272億円であり、合計7,509億円となった。

⁽³⁴⁾ 復興財源となる歳出削減については、各予算編成で検討されるものであり、復興財源確保保持策に具体的な規定はない。

高速道路関係では、無料化実験は平成23年度途中で凍結され（第1次補正）、また、平成24年度予算案への計上も見送られた。また、休日上限1,000円等の従来からの高速道路割引も縮減された（独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構からの納付金2,500億円が第1次補正の税外収入に計上された）。金額ベースでは、第1次補正3,500億円、平成24年度予算案1,200億円であり、合計4,700億円となった。

子ども手当や高速道路関係以外では、エネルギー特別会計関係（第1次補正500億円、第3次補正200億円）、政府開発援助等（第1次補正501億円）、議員歳費（第1次補正22億円）、自衛隊活動経費等（第3次補正294億円）の減額が復興財源に充てられている。

【税外収入 表6D】

第1次補正の独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構納付金を既定経費の見直しに区分したことから（前述）、税外収入は、現在までのところ極めて小さい（計891億円）。平成24年度予算案に計上されたエネルギー対策特会株式売却収入と公務員宿舎等売却収入の35億円を除けば、直轄事業に伴う地方公共団体等が負担する負担金の受入である（特別地方交付税が措置されている点から、実質的には財源とは言い難い）。

ただし、前述したように、国債整理基金特別会計において、財政投融资特別会計からの繰入9,967億円、日本たばこ産業株式及び東京地下鉄株式の売払収入6,193億円、同配当金が復興債費に充てられている⁽³⁵⁾。これらを含めれば、税外収入は1.7兆円を上回る。

【復興特別税 表6E】

平成24年度予算案には、復興特別税5,305億円が計上されている。前述したように、集中復興期間の事業規模19兆円のうち、10.5兆円を確保するために導入された時限的増税措置の国税分である。

時限的増税措置については、税目と期間について様々な意見があったが、最終的には、所得税25年、法人税3年、個人住民税10年等で決着した（表7）⁽³⁶⁾。

国税については、復興財源確保特措法により、平成25年から平成49年の25年間について所得税額の2.1%の付加税が復興特別所得税として加算され、平成24年4月以降に始まる事業年度からの3年間について法人税額の10%の付加税が復興特別法人税として加算される。これらによる増収は約9.7兆円が見込まれている。なお、法人税については、平成23年度税制改正による課税ベース拡大と実効税率5%下げが同時に実施されることから、税収としては、ほぼ中立である（減税を所与として、付加税分を震災復興財源に充てるもの）。

地方税については、「東日本大震災からの復興に関し地方公共団体が実施する防災のための施策に必要な財源の確保に係る地方税の臨時特例に関する法律」（平成23年法律第118号、以下、「復興財源地方税特例法」）により、平成26年度から平成35年度の10年間について個人住民税の均等

⁽³⁵⁾ この措置のため、復興財源確保特措法は、①財政投融资特別会計財政融資資金勘定から、各年度の予算をもって定める額を国債整理基金特別会計に繰り入れること、②日本たばこ産業株式会社の株式の一部（総数の1/3を上回る株式：約16.7%）を財政投融资特別会計投資勘定から無償で国債整理基金特別会計に所属替を行い、できる限り早期に処分すること、③東京地下鉄株式会社の株式のうち一般会計に所属している3%分の株式を無償で国債整理基金特別会計に所属替すること等を定めている。

⁽³⁶⁾ 当初の法案においては、復興特別所得税は4%・10年間、個人住民税の均等割は500円・5年間とされ、たばこ増税も含まれていた。最終的には、民主党・自民党・公明党の合意により法案が修正された（民主党税制調査会長・自由民主党税制調査会長・公明党税制調査会長「税関係協議結果」2011.11.10。〈<http://www.cao.go.jp/zei-cho/gijiroku/zeicho/2011/icsFiles/afeldfile/2011/11/15/23zen17kai2.pdf>〉）。

表7 復興財源のための増税措置

税 目	内 容	増収見込
復興特別所得税	所得税額の2.1%の付加税：平成25年～平成49年（25年間）	7.3兆円
復興特別法人税	法人税額の10%の付加税：平成24年4月以降の3年間	2.4兆円
個人住民税均等割引上げ	均等割1,000円引上げ：平成26年度～平成35年度（10年間） ^{注1}	0.6兆円
個人住民税退職所得に係る税額控除	廃止（平成25年1月から適用）	0.17兆円

（注1）道府県民税500円（3,000円→3,500円）、市町村税500円（1,000円→1,500円）の計1,000円引上げ。

（出典）「参考資料」（平成23年度第17回税制調査会）2011.11.15, pp.1-2.より筆者作成

割が1,000円引上げとなる（4,000円→5,000円）。また、「経済社会の構造の変化に対応した税制の構築を図るための地方税法及び地方法人特別税等に関する暫定措置法の一部を改正する法律」（平成23年法律第115号）により、平成25年1月から個人住民税の退職所得に係る税額控除の廃止が決まった。これらによる増収は約0.8兆円が見込まれている⁽³⁷⁾。

【復興債 表6 F】

復興財源確保特措法によって、第3次補正（含む年金臨時財源）から平成27年度までの復興費用の財源として、復興債の発行が可能となった⁽³⁸⁾。ただし、その金額と復興費用の範囲については、毎年度の予算において国会の議決が必要となる。復興債の償還財源は、政府保有株式の処分収入、復興特別税等であり、平成49年度までの25年間（復興特別所得税の課税期間）が償還期間である。

復興債は、第3次補正において11兆5,500億円、平成24年度予算案で2兆6,823億円、合計14兆2,323億円が計上されている。

Ⅲ 財政措置を巡る議論

1 財源論争

震災直後から、大規模な補正予算編成が必要となるとの見方が大勢であった⁽³⁹⁾。巨額の復旧・復興財源を確保するため、①平成23年度予算を中心とした歳出削減、②特別会計や公益法人等の積立金・剰余金の活用、政府保有株式や国有地の売却等の資産活用、③国債の追加発行、④臨時増税等が提案された⁽⁴⁰⁾。

(1) 歳出削減

震災直後から、子ども手当、農業者戸別所得補償制度、高校の実質無償化等のいわゆる「マニフェスト予算」（表8）全般を見直すべきとの主張が少なくなかった⁽⁴¹⁾。実際の削減においても、子ども手当や高速道路関係は、歳出削減の柱となっている（前述）。

⁽³⁷⁾ 地方税の増税は、被災地以外の地域の歳入も増やすことになる。防災対策等に充てられることが期待されるが、国税（復興特別所得税・復興特別法人税）のように、会計的に区分されるわけではない。

⁽³⁸⁾ 「財政法」（昭和22年法律第34号）第4条は、建設公債以外の公債を財源とすることを認めていない。復興債は、いわゆる赤字公債（特例公債）とは別に、復興財源確保特措法によって発行が可能となった特例公債である。

⁽³⁹⁾ 「復興に巨額資金必要 財源手当て急務 補正予算検討へ」『読売新聞』2011.3.14；「震災補正5～9兆円必要 来年度、民間5社が指摘」『日本経済新聞』2011.3.23.等

⁽⁴⁰⁾ 復興財源を巡る議論の整理は、佐藤主光「震災と復興財源」経済セミナー編集部編『復興と希望の経済学—東日本大震災が問いかけるもの（経済セミナー増刊）』日本評論社、2011, pp.45-51；小池拓自「東日本大震災と財政運営」『レファレンス』724号、2011.5, pp.33-47. <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/pdf/072403.pdf>>；江口允崇「国債発行か、増税か 復興財源論を整理する」『中央公論』1528号、2011.8, pp.62-69.等を参照。

表8 主なマニフェスト予算（平成23年度予算一般会計国費）

（単位：兆円）

子ども手当 ^{注1}	農業者戸別所得補償	高校の実質無償化	高速道路の無料化	その他 ^{注2}	計
2.2 (0.2)	0.6	0.4	0.1	0.3	3.6

（注1） 子ども手当2.2兆円の内、（ ）内の0.2兆円は3歳未満上積み分

（注2） その他：求職者支援制度、暫定税率（税収減）、年金記録問題

（出典） 財務省「23年度予算のポイント」p.8より筆者作成

〈http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2011/seifuan23/yosan001.pdf〉

子ども手当が歳出削減の中心となることについては、「子育て世代のみに負担を求めることになる⁽⁴²⁾」とする批判的な見解もあった。また、全体として高速道路料金の無料化や割引を見直す一方で、被災者や被災地域へのバス・トラックに対する高速道路料金の無料化が実施された点については、自動車利用者以外には恩恵が及びにくいことや、震災復興とは無関係の悪用を許した点で、「拙速な対応⁽⁴³⁾」とする見方もあった。

佐藤主光・一橋大学教授は、年金や地方交付税を含めて「聖域」を設けない歳出の見直しの必要性を指摘している⁽⁴⁴⁾。なお、国家公務員給与の削減（平均7.8%）のための法案⁽⁴⁵⁾は、現在、国会で審議されている。

(2) 資産活用

歳出削減に加えて、国が保有する資産を見直し、その売却収入を震災に充てることは、震災復興という突発的かつ臨時的な歳出に相応しい点と⁽⁴⁶⁾、国債発行や増税を最小限に抑える点から様々な提案があった。平成24年度予算案では、前述のように、財政投融资特別会計からの繰入、日本たばこ産業株式及び東京地下鉄株式の売却収入、同配当金、エネルギー対策特会株式売却収入、公務員宿舎等売却収入等が活用されている。

この他、未利用国有地の売却、政府保有株式（NTT、日本郵政、成田国際空港、関西国際空港、中部国際空港等）の売却、国債整理基金の活用、外国為替資金特別会計積立金の活用等が議論の対象となった。政府保有株式の売却については、国の関与や、それぞれの経営形態のあり方（完全民営化の是非）を巡る議論が重要であり、検討課題となったものが少なくない⁽⁴⁷⁾。なお、資産売却については、将来時点の財源を前倒ししたことに過ぎず、負担先送りと同義であるとの指摘もある⁽⁴⁸⁾。

(41) 「社説 震災復旧予算 パラマキやめて財源にあてよ」『読売新聞』2011.3.17；「社説 大震災予算 危機対応へ大転換せよ」『朝日新聞』2011.3.19；「社説 復興予算の財源は「ばらまき」をまず削れ」『日本経済新聞』2011.3.25；日本経済研究センター「緊急提言 5兆円規模の災害対策、早急に－財源、子ども手当などの凍結で－12年度からは「復興税」導入を」2011.3.17. 〈[http://www.jcer.or.jp/policy/pdf/pe\(iwata20110316\).pdf](http://www.jcer.or.jp/policy/pdf/pe(iwata20110316).pdf)〉等

(42) 「復興財源に浮上する子ども手当 「震災で狙い撃ち」に異議あり」『毎日新聞』2011.4.7.

(43) 「社説 高速道路政策 無料化の前に検証を」『朝日新聞』2011.9.8.

(44) 佐藤主光「東日本大震災 住民どう救う 復興支出、財源明示を」『毎日新聞』2011.3.25；同 前掲注(40)

(45) 「国家公務員の給与の臨時特例に関する法律案」（第177回国会閣法第78号）

(46) 竹中平蔵・慶応大学教授は、復興支出はワンショット（1回の支出、筆者注）であるとして、「埋蔵金を使うとか、郵政の株を売るとか、国債整理基金を使うとかで賄えばいい」と指摘している（竹中平蔵・原田泰「対談 ファクトから始める経済学と経済政策」『経済セミナー』663号, 2011.12/2012.1, pp.10-25.）。

(47) 「「財源検証小委員会・財源チーム総会での財源提言事項」の主要な項目に関する概要」〈http://www.cao.go.jp/zei-cho/gijiroku/zeicho/2011/_icsFiles/afidfile/2011/09/16/23zen9kai8.pdf〉；「財源検証小委員会・財源チーム総会での財源提言事項」（平成23年度 第9回 税制調査会）2011.9.16. 〈http://www.cao.go.jp/zei-cho/gijiroku/zeicho/2011/_icsFiles/afidfile/2011/09/16/23zen9kai9.pdf〉

(48) 井堀利宏「資産売却は将来への負担先送り 復興財源は歳出削減と増税で」『週刊ダイヤモンド』4407号, 2011.11.26, p.24.

(3) 国債の追加発行

国債の発行にあたっては、償還財源を明確にする特別な国債とするのが重要な論点となった。また、特別な国債とする場合、その償還財源と期限についても議論の分かれるところである。さらに、発行する国債の消化にあたって、特段の措置を用いることの是非も問題となった。

償還財源と期限を巡る議論については、臨時増税とも密接な関係があることから、次の項で紹介する。ここでは、採用されなかった議論、具体的には、無利子非課税国債と日本銀行による国債引受について整理する。

【無利子非課税国債】

利子を付さない代わりに相続税が免除される無利子非課税国債は、利払い費用の削減や円滑な消化の観点から提言された⁽⁴⁹⁾。ただし、相続税免税のメリットが無利子のデメリットを上回る場合に無利子非課税国債が購入されることが想定されることから、将来の税収減が大きくなることや、相続財産を持つ富裕層優遇となる懸念もある⁽⁵⁰⁾。

無利子非課税国債案は採用されなかったが、個人の国債保有を促進し、国債の調達構造を安定化する視点は重要である。寄附が従来以上の広がりを見せている状況を踏まえれば、用途を震災復興に充てることを明確にすることで、低利の国債を広く個人に販売できる可能性にこそ注目すべきであろう。実際に、個人向け震災復興国債は、順調に消化されている⁽⁵¹⁾。

【日本銀行による国債引受】

震災復興のために発行する国債を市場で消化すれば金利の上昇や円高を招く可能性があるとして、日銀引受⁽⁵²⁾によって金利高・円高を回避し、同時に通貨量の増加によってデフレからの脱却を目指すべきとの主張があった⁽⁵³⁾。一方、日銀引受が財政と通貨に対する信認を失墜させ、制御出来ないインフレを招くリスクがあるとして否定的な見解も根強くあった⁽⁵⁴⁾。

日銀引受は、異例の措置であり、その影響を事前に予測することは困難である。ただし、実際に日銀引受が常態かつ巨額化し、事後の通貨供給拡大が放置されれば、急激なインフレとなる蓋然性は極めて高い(第1次大戦後のドイツ、第2次大戦後の日本)⁽⁵⁵⁾。日銀引受を検討するならば、規模、期間、事後の通貨供給管理等の方針(含むインフレ目標の有無と水準)を明らかにし、財政規律を維持するための適切な制度設計が不可欠となる。中央銀行の独立性は、歴史の知恵であることを踏まえれば、再検討する場合にも、慎重な議論が求められよう。⁽⁵⁶⁾

(49) 「復興予算 悩む財源 無利子非課税国債案も」『読売新聞』2011.3.16.

(50) 論点を整理した資料としては、「カネがなければ刷ればいい!? 「政府紙幣」「無利子国債」の正体」『週刊ダイヤモンド』4272号, 2009.4.4, pp.60-61.参照。なお、1950年代にフランスで導入された相続税非課税のピネー国債は、節税目的での購入・転売が多発して廃止されている(富田俊基『日本国債の研究』東洋経済新報社, 2001, pp.163-165.)。

(51) 「個人向け国債 復興債効果で倍増 12月応募7454億円」『日本経済新聞』2012.1.11.

(52) 「財政法」第5条は、公債を日本銀行に引き受けさせることを禁じている。ただし、特別な事由がある場合において、国会の議決を経た金額の範囲内については認められる。この但し書きを活用すれば、震災復興のための国債を日本銀行に引き受けさせることが可能となる。なお、日本銀行は、金融調節の一環として、国債の買い切りオペ(市場を通じた国債購入)を既に行っており(平成24年1月末長期国債残高:64.4兆円)、加えて、平成22年から金融緩和の効果を高めるために「資産買入等の基金」を通じて国債の購入を行っている(平成24年1月末長期国債残高:3.5兆円、震災を受けて買入枠は段階的に拡大され、平成24年2月14日には19兆円となった)。(残高は、日本銀行「営業毎旬報告(平成24年1月31日現在)」2012.2.2. <<http://www.boj.or.jp/statistics/boj/other/acmai/release/2012/ac120131.htm/>>)

(53) 岩田規久男「日銀引き受けの復興国債の発行を」『経済セミナー編集部編 前掲注(40), pp.52-57; 高橋洋一「「財政制約」 「禁じ手」のまやかしに騙されるな」『金融財政事情』62(17), 2011.5.2, pp.44-48等

(54) 伊藤元重「国民が日本再生を担う復興債と復興税を財源に」『週刊東洋経済』6318号, 2011.4.2, pp.28-29; 河野龍太郎「復興資金をいかに調達するか あってはならない財政運営戦略の放棄や復興国債の日銀引受け」『金融財政事情』62(13), 2011.4.4, pp.33-37; 上野泰也「「悪い金利上昇」シナリオが現実的だ」『金融財政事情』62(17), 2011.5.2, pp.49-52等

(4) 臨時増税

【増税の是非】

五百旗頭真・東日本大震災復興構想会議議長が、第1回会合（平成23年4月14日）に提出した資料には、全国民の支援と負担が不可欠とされ、義援金、公債に加えて、震災復興税が検討課題として盛り込まれていた⁽⁵⁷⁾。損失を国民全体で分かち合う観点や、財政への信認を守る観点から、増税（その目的を復興国債償還財源に明確化）が必要とする見方は少なくなかった⁽⁵⁸⁾。

財政に対する信認を重視する立場であっても、震災復興財源を名目に一時的な増税を行うことに懐疑的な見方もある。畑農鋭矢・明治大学教授は、長期的な財政健全化のための増税の必要性を認めつつ、課税平準化の観点⁽⁵⁹⁾から、国債の償還を長期間（例えば、通常の国債と同様の60年償還）とすべきとしている⁽⁶⁰⁾。

そもそも、増税に対して否定的な見解もあった。すなわち、震災によって所得が減少する中で、増税という国民負担を求めることは「経済の論理に反する」との批判や⁽⁶¹⁾、埋蔵金や日銀引受の活用によって増税の必要はないとする意見である⁽⁶²⁾。

【増税の期間】

復興国債の償還財源となる臨時増税の期間については、将来世代に負担を転嫁しないとして、5年から10年の短期間を想定する意見と、経済への悪影響を避けるため、また、震災復興のインフラ投資の将来世代への便益を重視して、建設国債の償還期限60年を参考にすべきとの意見があった。

55) 岩田 前掲注53は、戦前の高橋財政（金本位制からの離脱と円安、国債の日銀引受を活用した財政政策の活用）は、ハイパー・インフレを起こすことなく昭和恐慌から日本経済を救ったものと説明している。しかし、池尾和人・慶応大学教授は、この時期、日銀が引受した国債は市中売却されていた点を指摘して、高橋財政は、国債のマネタイゼーション（貨幣化）を行ったものではなく、国債市場の機能を補ったものとしている（池尾和人「高橋財政」時の日銀引き受け 国債の9割はすぐに市中で売却『週刊ダイヤモンド』4384号, 2011.6.18, p.22.）。なお、高橋は清暗殺後に軍事費膨張や戦後の財政需要を国債の日銀引受でファイナンスしたことが、ハイパー・インフレにつながったことは、両教授とも同様に指摘している。

56) 国債の日銀引受が、従来と異なる点は、政府が予算案に盛り込み、国会が議決して実施すること（意思決定は政府と国会）、価格決定において市場を通さないこと（市場監視機能の棚上げ）の2つである。日本銀行の政策目標が物価の安定であることに対して、政府の政策目標は物価の安定だけではない。例えば、経済成長（雇用の拡大）のためにインフレを甘受する誘因が政府には存在する。また、インフレによって政府債務の実質的な負担が軽減される点にも注意が必要である。これらの事実から、この異例の措置の常態化によるインフレを、市場が警戒する可能性は小さくない。その結果、金利上昇・円急落となる恐れがある。財政規律の低下自体がインフレを招くとの議論もある（小池 前掲注40, pp.40-41.）。

57) 「東日本大震災 復興構想会議 議長提出資料」2011.4.14. <<http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/pdf/kousoul/gityou.pdf>>

58) 「大震災と日本経済 識者に聞く（下）慶大教授土居丈朗氏—財源確保へ復興税新設を」『日本経済新聞』2011.3.22；野口悠紀雄「未曾有の大惨事に異例の税財政措置を」『週刊ダイヤモンド』4373号, 2011.3.26, pp.166-167; 伊藤隆敏・伊藤元重+経済学者有志の提言「震災復興にむけての三原則」経済セミナー編集部編 前掲注40, pp.2-9.

59) 米国の経済学者バロー（R. J. Barro）が1970年代に示した理論であり、課税のコストを、課税によって失われる社会の満足（効用）とし、税金の上乗せによる価格の上昇とそれに伴う需要の減少（死荷重損失）によって計測する。この理論によれば、一時的な財政需要の変動に反応して増税・減税を繰り返すことは、経済の効率的な資源配分を歪めることから、課税を長期にわたって平準化することが望ましいことになる。

60) 畑農鋭矢「復興財源論争 —震災関係講演記録②—」（本資料 pp.159-161.）中里透・上智大学准教授は、課税平準化の観点から国債償還を長期としつつ、適用期限を明示しない特別税を課すことを提案している（中里透「復興財源の確保と今後の財政運営」経済セミナー編集部編 前掲注40, pp.58-62.）。なお、岩本康志・東京大学教授は、課税平準化は、社会保障を含めた財政全体で議論すべきとしている（岩本康志「財政運営全体を考える中で復興財源の議論をすべき」『週刊東洋経済』6326号, 2011.5.21, pp.26-27.）。

61) 「正論 ばらまき棚上げし10兆円計上を 慶応大学教授 竹中平蔵」『産経新聞』2011.3.18；竹中平蔵「日本経済回復への「構想力」。」『潮』628号, 2011.6, pp.90-95.

62) 高橋洋一「復興財源に「増税」は必要ない。」『潮』631号, 2011.9, pp.52-57.

復興特別所得税の実施期間は、当初政府案は10年であったが、最終的には25年に延長された。毎年の負担が軽減され、経済への影響は軽微となるものの⁽⁶³⁾、「次の世代に負担を先送りすることなく、現世代全体で連帯し負担を分かち合う」という基本理念（復興の基本方針）が失われたとの指摘もある⁽⁶⁴⁾。

【増税の税目】

復興財源を増税に求めるならば、主要な税目（所得税、法人税、消費税）のいずれが適当であるかは、意見の分かれるところである。被災者（地域）への配慮や応能性（累進性）を重視するならば、所得税・法人税が候補となる。幅広く国民が負担を分かち合い、経済活動に対して中立的かつ安定した財源を得られる観点からは、消費税が候補となる。

消費税は、社会保障と税の一体改革において、税制改革の主軸であることもあって、早い段階で復興増税の対象から除外された。また、法人税については、日本経済の活力を維持する観点から、平成23年度税制改正案に盛り込まれた減税を実施した上での臨時増税であり、税収的には、ほぼ中立となった。したがって、今回の臨時増税は所得税中心と言える。

導入された復興特別税は、税額に付加税（所得税：2.1%・25年間、法人税：10%・3年間）を課す方式である。東西ドイツ統一時の連帯税⁽⁶⁵⁾を参考として、震災直後から、森信茂樹・中央大学教授が提案していたものである⁽⁶⁶⁾。課税ベースに変更がない点で、事務負担増が小さく、非課税世帯等には負担が生じないことから、この方式は現実的な提案であった。

佐藤主光・一橋大学教授は、特定の納税者や活動に限った課税ではなく、広く薄い課税こそが、経済への影響を抑制し、国民全体で負担を分かち合う観点から望ましいとして、所得税の課税ベースを広げ、1.5%の比例税を創設すべきとしている。佐藤教授は、震災復興増税を契機として、国民全員が税金についての当事者意識を持つ国に転換していくべきとしていた⁽⁶⁷⁾。

2 財政措置のあり方

(1) 復興理念

復興の基本方針は、復興を担う市町村に対して、国は現場の意向を踏まえ、財政、人材、ノウハウ等の面から必要な制度設計や支援を責任を持って実施するものとしている。財政面では、被災地主導の復興の実現のため、機動的かつ柔軟な措置と地方自治体負担の軽減を進めることが求められた。

「使い勝手のよい交付金」として東日本大震災復興交付金が創設され、さらに、震災復興特別交付税により、復旧・復興事業に伴う被災自治体負担を実質的にゼロとしたことは、従来にない踏み込んだ対応であったと言えよう。五百旗頭真・東日本大震災復興構想会議議長は、「復

(63) 内閣府「参考資料（復興財源としての税制措置が実質GDP成長率に及ぼす影響について）」（平成23年度 第17回 税制調査会）2011.11.15. <http://www.cao.go.jp/zei-cho/gijiroku/zeicho/2011/_icsFiles/afeldfile/2011/11/15/23zen17kai4.pdf>

(64) 「社説 復興増税25年 理念なき与野党妥協」『毎日新聞』2011.11.9；「社説 復興債25年償還 3党合意を「消費税」に生かせ」『読売新聞』2011.11.9；「社説 所得増税25年 消費増税はできるのか」『朝日新聞』2011.11.9等

(65) 内容については、尾崎乾介「ドイツの連帯付加税」『レファレンス』728号、2011.9、pp.109-115. <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/pdf/072806.pdf>> 参照。

(66) 「東日本大震災 復興を問う 東西ドイツ統一モデルに 森信茂樹氏」『産経新聞』2011.3.27；森信茂樹「投機筋が狙う 日本国債の売り浴びせ 復興資金の調達は東西ドイツ統合の経験に学べ」『ダイヤモンドオンライン』2011.3.25. <<http://diamond.jp/articles/-/11615>>

(67) 佐藤主光「東日本大震災からの経済復興の課題と提言 一震災関係講演記録①一」（本資料 pp.156-158.）；同 前掲注(40)

興構想がほぼ誠実に実施策」となったことを評価し、阪神・淡路大震災時と異なり、特区を認めつつ、創造的復興のために国費を投入する意義を強調している⁽⁶⁸⁾。

(2) 復興予算の遅れ

原子力発電所事故の拡大、財源を巡る議論、首相交代等の要因もあって、本格的な復興予算と位置づけられた第3次補正の成立は、震災8か月後となった。五百旗頭真・東日本大震災復興構想会議議長も、この点については、「率直に言って遅すぎる」としている⁽⁶⁹⁾。菅内閣の総務大臣であった片山善博・慶応大学教授は、財源（増税）議論を優先され、復興予算の編成が遅れた点を、「内心忸怩たるものがある」としている⁽⁷⁰⁾。

復興予算の編成が遅れたことから、被災地域は降雪の時期に入り、本格的な復興がさらに遅延することが懸念される⁽⁷¹⁾。竹中平蔵・慶応大学教授は、阪神・淡路大震災時に神戸港復興の遅れから、アジアの拠点港の地位が仁川や釜山に奪われた例を示して、復興の遅れが東北地方に決定的な打撃を与えるとしている⁽⁷²⁾。

(3) 復興事業のあり方

災害復興にあたっては、個人財産に対する援助は基本的には抑制されている。例えば、家屋の損壊の程度に応じて支給される被災者生活再建支援金（全壊世帯に最高300万円）は、阪神・淡路大震災以降に徐々に拡大したものの、家屋の再建費用のごく一部に過ぎない。個人財産に対する援助は、各個人が自己責任で災害に備える努力を減じてしまう、すなわち、モラルハザードを招くとの考え方が背景にある。

原田泰・東京財団上席研究員は、地方自治体を主体とする大規模復興よりも、個人財産を援助し、暮らしや仕事を復活させることを提言している。原田氏は、地方自治体が箱ものを中心として大規模な復興事業を行うことについて、阪神・淡路大震災時の長田区の例を示しながら、費用が巨額になり、長い時間が必要となる問題を指摘している。現在の東北復興の計画も、実際の損害に対して、あまりに巨額であるとしている⁽⁷³⁾。

復旧に留まらない復興という視点では、大規模事業の全てが否定されるものではなからう。大震災後であるからこそ、全く新しい社会インフラの整備が可能となることも事実である。したがって、減災、高齢化、再生可能エネルギー活用等、様々な課題に対処した復興事業こそ望まれる。地方自治体を復興の主役としながらも、「復興のために真に必要なかつ有効な施策を実施することとし、事業の立案段階から、効率性、透明性、優先度等の観点から、適切な評価を行う」（復興の基本方針）ことが国に求められる⁽⁷⁴⁾。

(68) 「時代の風 震災復興構想実施へ 防衛大学校長・五百旗頭真」『毎日新聞』2011.11.27。

(69) 同上；「復興の遅れに苦言 構想会議 五百旗頭議長、最終会合で」『読売新聞』2011.11.11。

(70) 片山善博「増税なくして復興なし？」『税務経理』9130号、2011.10.25、p.1。

(71) 鈴木将之「平成23年度第3次補正予算の基本方針～復興債の償還財源として9.2兆円の復興増税が明記～」『Economic Trends（第一生命経済研究所・マクロ経済分析レポート）』2011.10.12。（http://group.dai-ichi-life.co.jp/dlri/rashinban/pdf/et11_154.pdf）

(72) 竹中教授は、未来は現在に依存するという「履歴効果」の観点から、例えば、東北地方のサプライチェーンの復興・復興が遅れば、回復後にビジネスは戻ってくる可能性が失われる問題を指摘している（竹中・原田 前掲注46）。

(73) 原田泰「補償とモラルハザードの考え方 震災からの復興には個人財産への援助が有効」『週刊東洋経済』6365号、2011.12.10、pp.136-137；原田泰「東日本の再建に復興増税は必要なし」『新潮45』356号、2011.12、pp.58-63；竹中・原田 同上。なお、再開発したビルがシャッター街となるような、箱もの優先の公共事業への懸念は、林敏彦・同志社大学教授も指摘している（「復興予算執行の課題（上） 産業・雇用の回復最優先を」『日本経済新聞』2012.2.2.）。

おわりに

戦後最大の災害である東日本大震災に対して、緊急対応はもとより、復旧・復興に必要な財政措置が調ったことは、日本再生にとって、重要な必要条件の1つを満たしたものと言えよう。復興債によって、必要な財源が確保され、その負担を分かち合いつつ、時間的には平準化されたことは、財政（税と公債）に期待される基本的な機能が発揮されたものと言える。

ただし、再び日本を大震災が襲った場合、今度は財源問題に多くの時間を割くことなく、迅速な対応を行うことが望まれる。すなわち、財源調達方法について、平時に議論を進めておく必要性が浮かび上がった⁽⁷⁵⁾。より根源的には、今後も発生しうる日本各地の大震災や世界的な経済危機のリスクに備えるために、「政策対応における「機動性」を担保する⁽⁷⁶⁾」観点からも、財政再建が重要であることも明らかになった。

真の復興は、財政措置による当面のインフラ整備だけでは実現しない。10年とされる復興期間を通じて、息の長い対策が求められよう。各段階に合わせた措置を進めることで、地域の人々の暮らしと仕事が再建され、民間経済が活性化することが望まれる。

(74) 復興の基本方針は、適切な評価のため、「東日本大震災復興関連事業の精査について」（平成23年7月21日行政刷新会議決定）に基づき、各府省は必要な取組みを行うとしている。被災地負担を実質的にゼロとすることは、必要な復興を促進する意味で重要であるが、有効性の評価を怠れば、地方自治体のモラルハザードを招くリスクがある点に留意する必要がある。

(75) 佐藤主光・一橋大学教授は、「震災後の復興財源論の混迷ぶり」を踏まえ、「将来の大規模災害への教訓」としている（佐藤 前掲注⁽⁴⁰⁾ p.47.）。

(76) 「正論 野田氏に信なくば増税もならず 櫻田淳・東洋学園大学教授」『産経新聞』2012.2.2.