

東日本大震災に伴う財政的措置

奥 山 裕 之

- ① 東日本大震災発生後、政府は震災からの復旧・復興に向け、予算（当初予算、補正予算）の策定等を通じて、震災関係経費の支出、そのための財源確保といった財政措置を実施してきた。
- ② 震災関係経費については、平成 22 年度及び 23 年度の予備費からの緊急支出を経て、平成 23 年度第 1 次補正予算から本格的に計上されている。震災直後は復旧関係の経費が主に確保されたのに対し、平成 23 年度第 3 次補正予算以降は、復興に主軸を置いた予算策定となっている。「東日本大震災からの復興の基本方針」では復興期間を 10 年間とし、そのうち最初の 5 年を「集中復興期間」と定めた。平成 26 年度当初予算までの各予算においては、集中復興期間の復興事業を重点的に推し進めることを目的とした予算が組まれていることが見て取れる。
- ③ 一方、復旧・復興のための巨額な歳出規模に対する財源としては、歳出の見直しや剰余金の活用等に加え、復興債を 5 年間発行し、その償還のために時限的な増税を行って賄うこととされた。具体的には、復興特別所得税及び復興特別法人税を創設し、また個人住民税均等割の引上げを実施した。
- ④ 地方財政制度についても、震災後の復旧・復興に対応するため新しい措置が講じられた。従来よりも自由度の高い交付金である「東日本大震災復興交付金」、復興事業実施のための財政需要に対応する「震災復興特別交付税」、単年度予算に縛られず弾力的な運営が可能な「取崩し型復興基金」などの制度が、各被災地で利用されている。
- ⑤ こうした諸措置にもかかわらず、復興事業の執行については問題点も指摘されている。特に、建設資材や労働力の不足、地方団体の職員不足、住民の合意形成の難しさなどから、事業が予定どおりに進捗しない状況が顕著に見られる。また、「東日本大震災復興交付金」の対象事業を拡大すべき等の要望も多く、今後とも地域のニーズに即した財政制度の在り方を検討していく必要がある。
- ⑥ 東日本大震災に伴う財政的措置は、一方で国全体として、財政健全化の目標を確実に達成する必要があるという困難な財政事情の中で実施されている。これからは、被災後の時間の経過に伴って生じる復興事業の重点の変化に対応しつつ、効率性にも留意した措置を講じていくことがますます求められよう。

東日本大震災に伴う財政的措置

国立国会図書館 調査及び立法考査局
財政金融課長 奥山 裕之

目 次

はじめに

I 財政措置の概要

- 1 復旧・復興予算策定の経緯
- 2 地方財政制度に係る施策

II 現在の課題

- 1 復旧事業進捗の遅れ
- 2 地方財政制度をめぐる課題
- 3 復興事業予算の対象をめぐる議論

将来への論点—おわりに代えて—

はじめに

平成23年3月11日の東日本大震災発生から、まもなく4年が経過しようとしている。東日本大震災復興対策本部（本部長：菅直人首相（当時））が同年7月29日に決定した「東日本大震災からの復興の基本方針」（以下「東日本大震災復興基本方針」という。）は、復興期間を10年と定めるとともに、そのうち最初の5年を「集中復興期間」として、重点的に復興を推し進める時期と位置付けた。そしてこの5年間は、震災からの復旧・復興に係る財政についても、各種の措置を集中的に講じる期間とされてきたところである。

本稿では、震災発生後から現在に至るまでの復旧・復興に係る財政措置について振り返り、その内容、そしてこれまでの進展状況を確認するとともに、論点の所在を明らかにする。被災地における財政措置の適用については、様々な工夫がなされてきたと同時に、必ずしも十分な効果を上げていない側面も見られる。復旧・復興に資する財政制度にはどのような課題が考えられるか、特に財政の健全化が政策上の要請として強く認識されている現在の我が国において、今後の復興財政の効率的な在り方をどのように考えるべきかといった点についても、将来の展望も含めて検討したい。

I 財政措置の概要

1 復旧・復興予算策定の経緯

最初に、震災後現在までに策定された各予算（当初予算・補正予算）において、どのように被

災からの復旧・復興に向けた取組がなされてきたのかを概観する。震災復興の施策を現場で支える地方財政制度（地方交付税や東日本大震災復興交付金といった財政措置等）については次節でまとめて詳しくみることとし、本節ではまず、これまでに編成された国の予算を取り上げ、震災関係経費、また経費支出を担保する財源に関する状況を、制度上の整備等も含め全般的にみていくこととしたい。

(1) 震災関係経費

東日本大震災からの復旧・復興に対しては、発生日である3月11日が年度末の時期であったことにより、まず平成22年度及び23年度の予備費から緊急の支出がなされ、続いて翌年度である平成23年度の3回にわたる補正予算策定の中で、最初の財政措置が講じられることとなった。そして平成24年度以降は、当初予算と補正予算の中でその都度必要な経費が計上されて今日に至っている。各予算における措置状況の概要は以下のとおりである（予算計上額の全体像については表1を参照されたい⁽¹⁾）。

(i) 平成23年度第1次補正予算

平成22年度及び23年度の予備費からの支出に続き、震災からの復旧に向けた第1弾の予算として平成23年5月2日に成立した平成23年度第1次補正予算では、早期復旧のために年度内に必要な経費が計上された（4兆153億円⁽²⁾）。

「災害救助法」（昭和22年法律第118号）に基づく「災害救助費」（避難所設置、仮設住宅供与等の経費）を含む「災害救助等関係経費」（4829億円）、災害廃棄物（がれき等）を処理する経費等からなる「災害廃棄物処理事業費」（3519億円）、

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2014年10月15日である。

(1) 平成23年度第1次補正予算から平成24年度当初予算までの財政措置（大震災発生直後の平成22年度及び平成23年度予備費の活用を含む）については、小池拓自「東日本大震災からの復旧・復興に向けた財政措置」『東日本大震災への政策対応と諸課題』（調査資料2011-4）国立国会図書館調査及び立法考査局，2012，pp.139-146。<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3487581_po_20110409.pdf?contentNo=1>も参照。

(2) 1000万円以下の位を四捨五入、以下同じ。

表 1 東日本大震災に関連する財政需要

(単位：億円)

内 訳	23 年度第 1 次補正	23 年度第 2 次補正	23 年度第 3 次補正	24 年度 当初	24 年度 補正	25 年度 当初	25 年度 補正	26 年度 当初
災害救助等関係経費	4,829		941	762		837		739
災害廃棄物処理事業費	3,519		3,860	3,442		1,266		236
公共事業関係費	16,180		14,734	5,091	751	8,793	1,672	9,163
災害関連融資関係経費	6,407		6,716	1,210		963	325	221
地方交付税交付金（震災復興特別交付税を含む）	1,200	5,455	16,635	5,490	1,214	6,053		5,723
東日本大震災復興交付金			15,612	2,868		5,918	611	3,638
全国防災対策費			5,752	4,827				
その他の東日本大震災関係経費	8,018	3,779	24,631	3,999	512	6,255	1,713	3,299
国債整理基金特別会計への繰入れ				1,253	9,895	662	8,446	921
東日本大震災復旧・復興予備費		8,000		4,000		6,000		6,000
原子力損害賠償法等関係経費		2,754						
原子力災害復興関係経費			3,558	4,811	700	7,094	1,317	6,523
合 計	40,153	19,988	92,438	37,754	13,072	43,840	14,084	36,464

(注 1) 平成 23 年度は一般会計、24 年度以降は東日本大震災復興特別会計における予算計上額を示している。四捨五入のため、内訳額の合計は、合計欄と必ずしも一致しない。

(注 2) 平成 23 年度第 3 次補正予算においては、東日本大震災関係経費（11.7 兆円）から、第 1 次補正予算の財源となった年金臨時財源（2.5 兆円）を減額した合計を示した。

(注 3) 「その他の東日本大震災関係経費」の主な内容としては、自衛隊・消防・警察等活用経費、生活再建支援などがある。

(出典) 小池拓自「東日本大震災からの復旧・復興に向けた財政措置」『東日本大震災への政策対応と諸課題』（調査資料 2011-4）国立国会図書館調査及び立法考査局 2012, p.142. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3487581_po_20110409.pdf?contentNo=1>; 財務省主計局『平成 23 年度補正予算（第 1 号、特第 1 号及び機第 1 号）等の説明』2011.4, pp.3-11. <http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2011/sy230428/sy230428h.pdf>; 財務省主計局『平成 23 年度補正予算（第 2 号及び特第 2 号）の説明』2011.7, pp.3-4. <http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2011/sy230715/sy230715f.pdf>; 財務省主計局『平成 23 年度補正予算（第 3 号、特第 3 号及び機第 2 号）の説明』2011.10, pp.3-18. <http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2011/sy231028/sy231028h.pdf>; 財務省主計局・理財局『平成 24 年度予算及び財政投融資計画の説明』2012.1, pp.94-106. <http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2012/h24y_e.pdf>; 財務省主計局『平成 24 年度補正予算（第 1 号、特第 1 号及び機第 1 号）等の説明』2013.1, pp.46-48. <http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2012/sy250204/sy250204h.pdf>; 財務省主計局・理財局『平成 25 年度予算及び財政投融資計画の説明』2013.2, pp.83-94. <http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2013/h25y_e.pdf>; 財務省主計局『平成 25 年度補正予算（第 1 号、特第 1 号及び機第 1 号）等の説明』2014.1, pp.44-49. <http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2013/sy260124/sy260124h.pdf>; 財務省主計局・理財局『平成 26 年度予算及び財政投融資計画の説明』2014.1, pp.76-85. <http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2014/h26y_e.pdf> 等を基に筆者作成。

公共土木施設（河川・海岸・道路・港湾・漁港・下水道等）や学校施設、社会福祉施設等各種施設の復旧費を中心とする「公共事業関係費」（1 兆 6180 億円）など、初期段階の復旧に対処するための費用に重点が置かれている⁽³⁾。

(ii) 平成 23 年度第 2 次補正予算

平成 23 年 7 月 25 日に成立した平成 23 年度

第 2 次補正予算は、「第 1 次補正で足らなかった部分、急いで対応しなければならない部分」⁽⁴⁾について編成したとされる（1 兆 998 億円）。大きな特徴は、新たに「原子力損害賠償法等関係経費」（2754 億円）を計上したことである。また、いわゆる「二重ローン問題」⁽⁵⁾に対応するための事業経費（774 億円）なども新規に措置されている⁽⁶⁾。

(3) 財務省主計局『平成 23 年度補正予算（第 1 号、特第 1 号及び機第 1 号）等の説明』2011.4, pp.3-11. <http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2011/sy230428/sy230428h.pdf>; 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, pp.1-3. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050447_po_0711.pdf?contentNo=1>

(4) 平成 23 年 6 月 14 日の閣僚懇談会における菅直人首相（当時）の指示に言及した野田佳彦財務大臣（当時）の発言。財務省「野田財務大臣閣議後記者会見の概要（平成 23 年 6 月 14 日（火曜日）」2011.6.14. <http://www.mof.go.jp/public_relations/conference/my20110614.htm>

(iii) 平成 23 年度第 3 次補正予算

復旧対応に主軸を置いていた前 2 回の補正予算に対し、平成 23 年 11 月 21 日に成立した平成 23 年度第 3 次補正予算は、本格的な復興予算と位置付けられている。同年 7 月 29 日に策定された東日本大震災復興基本方針では、復旧・復興対策の規模について、10 年間（平成 23 年度から 32 年度まで）の復興期間に少なくとも 23 兆円程度、そのうち最初の 5 年間の集中復興期間には少なくとも 19 兆円程度を見込むとした。この方針が示した事業規模がその後の予算策定の基礎になり、第 3 次補正予算では東日本大震災関係経費として 9 兆 2438 億円⁽⁷⁾が計上されることとなった。

まず、災害救助等関係経費（941 億円）、災害廃棄物処理事業費（3860 億円）については第 1 次補正予算を拡充する趣旨の措置が行われている。公共事業関係も同様であり、総額で 1 兆 4734 億円が、公共土木施設の災害復旧など各種事業に向けられることとなった。被災した中小企業や農林漁業者に向けた融資に要する「災害関連融資関係経費」（6716 億円）については、第 1 次補正予算と第 3 次補正予算という 2 回の予算で重点的に措置がなされた項目といえる。さらに、除染に対する経費や福島県の復興、再生に向けた基金を創設するための経費などに対応する「原子力災害復興関係経費」（3558 億円）

が、新しい項目として計上されている⁽⁸⁾。

(iv) 平成 24 年度予算及び同補正予算

平成 24 年 2 月 10 日に復興庁が発足したことにより、東日本大震災に関する経費のうち、被災地の復興と関連性が高く、復興庁として主体的に政策判断する必要性が認められる経費については、復興庁の予算として一括計上されることとなった⁽⁹⁾。また平成 24 年度に創設された東日本大震災復興特別会計において関連経費が一般会計と別枠で管理されることとなったのも大きな変化であった。同年 4 月 5 日に成立した平成 24 年度予算では、前年度の補正予算で措置されてきた各種経費について引き続き予算が計上されているが、平成 23 年度第 3 次補正予算と比べるとその額は半分以下となっている（3 兆 7754 億円）。項目でみると原子力災害復興関係経費（4811 億円）が、対策強化の動きに伴って前年度よりも予算額を増やしており、また公共事業費（5091 億円）も、三陸沿岸道路の整備など各種事業に対して引き続き予算が確保されている⁽¹⁰⁾。

平成 25 年 2 月 26 日には平成 24 年度補正予算が成立した。東日本大震災復興特別会計においては 1 兆 3072 億円の歳出額が計上されているが、このうち 9895 億円が国債整理基金特別会計への繰入れに充当された。復旧・復興経費

(5) 震災前から借入れがあった個人や中小企業が、被災後に住宅や工場等を新築又は改修することで二重の債務を負う問題をいう。

(6) 財務省主計局『平成 23 年度補正予算（第 2 号及び特第 2 号）の説明』2011.7, pp.3-4. <http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2011/sy230715/sy230715f.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, pp.1-4. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050465_po_0720.pdf?contentNo=1>

(7) 東日本大震災関係経費（11 兆 7335 億円）から、平成 23 年度第 1 次補正予算において復旧経費に向けるため一時的に減額した年金臨時財源の補てん額（2 兆 4897 億円）を差し引いた額。

(8) 財務省主計局『平成 23 年度補正予算（第 3 号、特第 3 号及び機第 2 号）の説明』2011.10, pp.3-18. <http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2011/sy231028/sy231028h.pdf>; 小池拓自ほか「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, pp.3-7. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3196062_po_0729.pdf?contentNo=1>

(9) 山名規雄「平成 24 年度内閣・内閣府等予算及び復興関係予算、政府開発援助（ODA）予算について」『ファイナンス』48(1), 2012.4, p.6.

(10) 財務省主計局・理財局『平成 24 年度予算及び財政投融资計画の説明』2012.1, pp.94-106. <http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2012/h24y_e.pdf>

としては、学校の耐震化・防災機能強化の推進経費（653億円）など公共事業、さらに原子力災害復興等を目的とした措置がなされている⁽¹¹⁾。

(v) 平成25年度予算及び同補正予算

平成25年1月29日に開催された第6回復興推進会議（議長：安倍晋三首相）で、これまで東日本大震災の集中復興期間に必要な復旧・復興対策の規模（財源規模）を19兆円程度としてきたのを、25兆円程度まで増額することが決定された⁽¹²⁾。平成23年度及び24年度の震災関係予算は、既にこれまで想定されてきた19兆円程度にほぼ達していたが、前記の決定を受け、平成25年度予算でも前年度予算とほぼ同じ水準の歳出が計上され、平成25年5月15日に成立した（4兆3840億円）。除染実施経費など原子力災害復興関係経費が前年度よりも多く確保された（7094億円）ほか、公共事業費も、公共土木施設や農林水産業施設等の災害復旧事業を始めとして、各種事業経費が引き続き計上されている（8793億円）⁽¹³⁾。

平成26年2月6日に成立した平成25年度補正予算における東日本大震災復興特別会計の計上額（1兆4084億円）においては、その内訳で国債整理基金特別会計への繰入れ（8446億円）などが目立ち、実質的な事業費への充当分は少ない⁽¹⁴⁾。

(vi) 平成26年度予算

平成26年度予算は同年3月20日に成立したが、東日本大震災復興特別会計の措置額は3兆

6464億円となり、前年度より減少したものの一定の水準を保っている。災害廃棄物処理事業費が大幅に減少した（236億円）一方、原子力災害復興関係経費は前年度からやや減額されたにとどまり（6523億円）、特に放射性物質汚染廃棄物処理事業費や中間貯蔵施設の整備に係る経費は増加するなど、復旧・復興の段階に合わせて予算内容にも明確な変化が生じていることが見て取れる⁽¹⁵⁾。

(2) 復旧・復興財源

前述のとおり、平成23年7月策定の東日本大震災復興基本方針で、当初5年間の集中復興期間に約19兆円の経費が必要とされたことから、この巨額の歳出規模に対する財源を確保するための方策について検討が進められた。この方針以前に策定されていた平成23年度第1次補正予算、同第2次補正予算の予算規模は合計で約6兆円であり、その内訳は歳出見直し及び剰余金で約3.5兆円、年金財源の転用で約2.5兆円である。転用された年金財源は補てんする必要があるため、集中復興期間の経費を賄うために引き続き必要な財源は約15.5兆円と考えられた。

同年10月7日に閣議決定された「平成23年度第3次補正予算及び復興財源の基本的方針」では、この約15.5兆円の必要財源のうち、歳出削減及び税外収入による確保額が約5兆円であることを前提に、残りの約10.5兆円を時限的な増税措置によって賄うものと想定した。この点を法制化するために、平成23年度第3次

(11) 財務省主計局『平成24年度補正予算（第1号、特第1号及び機第1号）等の説明』2013.1, pp.46-48. <http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2012/sy250204/sy250204h.pdf>

(12) 「今後の復旧・復興事業の規模と財源について（案）」（平成25年1月29日復興推進会議決定）<http://www.reconstruction.go.jp/topics/20130129_shiryo1.pdf>

(13) 財務省主計局・理財局『平成25年度予算及び財政投融资計画の説明』2013.2, pp.83-94. <http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2013/h25y_e.pdf>

(14) 財務省主計局『平成25年度補正予算（第1号、特第1号及び機第1号）等の説明』2014.1, pp.44-49. <http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2013/sy260124/sy260124h.pdf>

(15) 財務省主計局・理財局『平成26年度予算及び財政投融资計画の説明』2014.1, pp.76-85. <http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2014/h26y_e.pdf>

補正予算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「特措法」という。）では、復興債の発行やその償還方法（復興増税等）も含め、基本的な財源確保の方策を定めている。

さらに、平成25年1月29日の第6回復興推進会議では、集中復興期間の復旧・復興事業の規模を約23.5兆円とした上で、財源としては新たに日本郵政の株式売却収入約4兆円、決算剰余金約2兆円を加えることとし、合わせて約25兆円を確保するという「復興財源フレームの見直し」が打ち出されたところである。

以下では、東日本大震災からの復旧・復興を目的とする財源の構成や額等について、主な種類別に概観する（予算計上額の全体像については

表2を参照されたい⁽¹⁶⁾。

(i) 既定経費の見直し

既に決定していた経費の見直しによる財源の捻出は、財源確保の基本的な方向性が定まった平成23年度第3次補正予算の時点以前の第1次補正予算から開始されている。大きな特徴は、当時の民主党政権におけるマニフェスト政策の一部が対象となった点にある。高速道路無料化の見直しや子ども手当の縮減などが主要な見直し措置として挙げられる。

またこれらに加え、平成24年4月から2年間の臨時措置として国家公務員の給与を減額し、この分を復旧・復興経費に充てることとした。

表2 東日本大震災に関連する財源措置

(単位：億円)

内 訳	23年度第1次補正	23年度第2次補正	23年度第3次補正	24年度当初	24年度補正	25年度当初	25年度補正	26年度当初
既定経費の見直し	37,107		1,648	5,472	1,120	5,694	4,900	5,962
年金臨時財源			▲24,897					
その他収入	3,047	19,988	187	153	14,491	6,879	22,751	1,728
復興特別税				5,305	252	12,240	1,890	7,381
	復興特別所得税			495		3,095	100	3,083
復興特別法人税				4,810	252	9,145	1,790	4,298
復興債			115,500	26,823	▲2,790	19,026	▲15,457	21,393
合計	40,153	19,988	92,438	37,754	13,072	43,840	14,084	36,464

(注1) 四捨五入のため、内訳額の合計は、合計欄と必ずしも一致しない。
(注2) その他収入の内訳としては、一般会計からの受入れに加え、特別会計からの受入れ、決算剰余金、雑収入、負担金収入等がある。なお、平成23年度第2次補正予算における「その他収入」は、全額が前年度の決算剰余金である。
(注3) 平成23年度第3次補正予算においては、第1次補正予算の財源に加えられた年金臨時財源を減額している。
(注4) 平成24年度当初予算、平成25年度当初予算及び平成26年度当初予算における東日本大震災復興特別会計への一般会計からの繰入れのうち、子ども手当と高速道路無料化見直しに関する額を既定経費の見直しとして区分した。
(出典) 小池拓自「東日本大震災からの復旧・復興に向けた財政措置」『東日本大震災への政策対応と諸課題』（調査資料2011-4）国立国会図書館調査及び立法考査局、2012、p.142。<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3487581_po_20110409.pdf?contentNo=1>; 財務省主計局『平成23年度補正予算（第1号、特第1号及び機第1号）等の説明』2011.4、p.1。<http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2011/sy230428/sy230428h.pdf>; 財務省主計局『平成23年度補正予算（第2号及び特第2号）の説明』2011.7、p.1。<http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2011/sy230715/sy230715f.pdf>; 財務省主計局『平成23年度補正予算（第3号、特第3号及び機第2号）の説明』2011.10、p.1。<http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2011/sy231028/sy231028h.pdf>; 財務省主計局・理財局『平成24年度予算及び財政投融资計画の説明』2012.1、pp.57、94-95。<http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2012/h24y_e.pdf>; 財務省主計局『平成24年度補正予算（第1号、特第1号及び機第1号）等の説明』2013.1、pp.46-48。<http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2012/sy250204/sy250204h.pdf>; 財務省主計局・理財局『平成25年度予算及び財政投融资計画の説明』2013.2、pp.50、83-84。<http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2013/h25y_e.pdf>; 財務省主計局『平成25年度補正予算（第1号、特第1号及び機第1号）等の説明』2014.1、p.45。<http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2013/sy260124/sy260124d.pdf>; 財務省主計局・理財局『平成26年度予算及び財政投融资計画の説明』2014.1、pp.49、76等を基に筆者作成。

(16) 財源、さらに復興財源に関する論争の状況等に関する詳細は、小池 前掲注(1)、pp.144-151を参照。

(ii) 復興債発行と復興増税

(a) 復興債

巨額の復旧・復興財源を短期間に捻出するためには国債の発行は不可避と考えられた⁽¹⁷⁾。しかし政府債務を大幅に増やすおそれのある措置に対する懸念は少なくなく、その形式や方法等に関する多様な議論を経て、最終的に復興債の発行が決定された。復興債は他の公債とは区別され、東日本大震災復興特別会計で管理される。発行は集中復興期間である平成23年度から27年度の間限定され、また償還期間を25年間として、通常建設国債(60年間)より短く設定したところに特徴がある。さらに、発行時に償還財源を確定させることになっており、具体的には前述の税外収入に加えて、震災復興を目的とした増税で賄うとされた⁽¹⁸⁾。

(b) 復興増税

時限的増税措置としてどの税目を取り上げ、また増税額や期間をどのように設定するかについてはとりわけ困難な課題とみなされ、また多くの論議がみられた。最終的には、平成23年度第3次補正予算と併せて特措法が成立し、復興特別所得税及び復興特別法人税の創設(国税、既存の所得税及び法人税への加算)、個人住民税均等割の引上げ(地方税)という形で実施された。

まず所得税については、現行の所得税額に対して平成25年1月から平成49年12月までの25年間、所得税額の2.1%の付加税が創設されることになった(復興特別所得税)。法人税については、平成23年度税制改正案に盛り込まれた課税ベース拡大と税率引下げを実現すると同時に、平成24年度から26年度までの時限的措置として、法人税額に対して10%の付加税を設けることとした(復興特別法人税。ただし同税

は、その後の検討を経て、予定より1年早く平成25年度末をもって終了している。またこれによる財源不足については、平成25年度補正予算で、企業業績の改善を背景とした平成25年度の税収上振れ分などから、8000億円を補てんしている⁽¹⁹⁾。一方、個人住民税の均等割の税率は、平成26年度から35年度までの間、年額1,000円引上げとなった。

なお本件法案については、三党協議(民主党、自由民主党、公明党)を経て、衆議院で修正が実施され、所得税の付加税率の圧縮(4%から2.1%へ)、当初提起されていた臨時特別たばこ税(たばこ1本につき1円)の削除といった変更が加えられた⁽²⁰⁾。

以上の増税により、集中復興期間の復興財源として、国税で9.7兆円、地方税で0.8兆円、合わせて10.5兆円程度を確保するとされた。

(iii) その他の収入

その他の収入としては、直轄事業に伴う地方団体等が負担する負担金の受入れ(平成23年度第1次補正予算)、エネルギー対策特別会計における株式売却収入(平成24年度当初予算)、公務員宿舍等売却収入(同)などが挙げられるが、特に規模の大きい収入は、財政投融资特別会計から国債整理基金特別会計への繰入分、東京地下鉄株式の売払収入及び同配当金、さらに平成22年度決算剰余金(平成23年度第2次補正予算に充当)などである。前述の復興財源フレームの見直しにおいては、日本郵政株式の売払収入を新たに追加的な財源として充当することとされたため、収入規模が大きく膨らむこととなった。これらは主として前述した復興債の費用として充当されるものである。

(17) 例えば同上, p.144.

(18) 井手英策「復興財源確保」『税研』27(5), 2012.3, p.27.

(19) 「補正予算で「還元」、5.4兆円、消費増税分の3分の2」『日本経済新聞』2013.12.13.

(20) 井手 前掲注(18), pp.27-29; 近藤俊之「震災復興をめぐる国会論議の整理・分析」日本財政法学会編『東日本大震災後の財源調達と法の諸相』(財政法叢書 29)全国会計職員協会, 2013, pp.30-35.

2 地方財政制度に係る施策

震災からの復旧・復興に際し、地方財政が担うべき課題は、被災の現場での対応という観点からしても膨大であり、かつ多様である。従来から阪神淡路大震災時の対応を始めとして、大規模災害に際する地方財政上の措置については各種の経緯があるが、東日本大震災は、被害規模や被害区域の広域性など、これまでの対応実績には収まらない要素を多く抱えており、またこれまでの各種の施策が果たしてきた役割やその実効性などを踏まえて、復旧・復興に向けていくつかの新しい措置が講じられることとなった。以下では震災からの復旧・復興に係る財政措置の中で特に地方財政制度に関するものを取り上げ、新施策の内容や特徴等について説明する。

(1) 東日本大震災復興交付金

従来とは異なる財政措置としてまず挙げられるのが、既に述べた東日本大震災復興基本方針において、「使い勝手のよい自由度の高い交付金」として新規に導入することが決定され、平成23年度第3次補正予算から計上されることとなった東日本大震災復興交付金（以下「復興交付金」という。）である。この復興交付金は、地域の特性を理解している地方団体が主体的に行う事業を、国が政策的に一緒になって支援するという考え方の下で、「復興特別区域」（震災により一定の被害を生じた227市町村からなる区域）に含まれる地方団体に交付される資金と規定されている。対象事業は、既存の国庫補助事業を主体とする「基幹事業」（道路整備、災害公

営住宅整備、集落の集団移転など40事業）と、これに関連する地方団体の独自政策である「効果促進事業」に分けられ、各地方団体が復興庁に「復興交付金事業計画」を提出して承認された場合に交付される。各種事業について一括申請、一括交付が行われるところに大きな特徴がある。上記40事業という枠の中ではハード、ソフトの両事業を実施することができるが、災害復旧事業は対象から外されている。さらに、事業費から復興交付金の額を差し引いた分は、後述する震災復興特別交付税で措置されるので、地方団体の実質的な財政負担は回避されている⁽²¹⁾。平成24年3月2日の第1回から平成26年6月24日までの時点で、合計2兆746億円の復興交付金が配分された⁽²²⁾。

(2) 震災復興特別交付税

復興交付金と同じく、平成23年度第3次補正予算から新たに計上されたのが、地方交付税⁽²³⁾の一種である震災復興特別交付税である。これは、被災した地方団体における大震災関係経費以外の通常財政に影響を及ぼさないようにするため、復興交付金による事業に伴う補完財源や、復旧・復興に関する国庫補助事業に伴う財政負担を大幅に軽減することを目的としており、さらに地方団体の単独災害復旧事業や地方税の減収分等にも充当できることとなっている。震災復興特別交付税は、復興事業の進捗に応じて交付や支出を翌年度に繰り越すことができるのが特徴となっており、また、通常の特別交付税における定例的な決定・交付時期（12月、3月）と異なった運用も可能とされている。総

(21) 池上岳彦「東日本大震災復興をめぐる地方財政制度」『地方財政』52(8), 2013.8, pp.6-8; 伊藤敬「東日本大震災から1年復興へ向けての取組（終）復興交付金制度の概要と運用」『地方財務』698号, 2012.8, pp.188-200.

(22) 復興庁「(参考)復興の取組と関連諸制度」2014.8.26, p.66. <http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/140826_torikumi.pdf>

(23) 基本的に地方交付税には、普通交付税と特別交付税の2種がある。普通交付税は全ての都道府県及び市町村について、標準的な財政需要（基準財政需要額）と標準的な財政収入（基準財政収入額）を算定し、前者が後者を超える場合にその差額を交付することを基本とする。一方特別交付税は、諸々の理由により、普通交付税の額が財政需要に対して過少であると認められる地方団体に対して交付される。震災復興特別交付税は、これらの地方交付税の別枠と位置付けられている。

じて、全ての地方団体が標準的な行政サービスを提供できるように設定される従来の地方交付税とは別に、復興事業実施のための特別な財政需要に対応できるよう総額が確保されるものである⁽²⁴⁾。合計で平成23年度に8134億円、平成24年度に7645億円⁽²⁵⁾、平成25年度には5071億円が交付されており⁽²⁶⁾、平成26年度は9月に3319億円が交付されている⁽²⁷⁾。

(3) 取崩し型復興基金

震災復興特別交付税が導入される前の平成23年10月に、既存の特別交付税による対応の一環として、取崩し型の復興基金を創設することが公表された。これまでの災害（阪神淡路大震災など）で措置された復興基金は運用益を活用する運用型であったが、今回は低金利の状況を踏まえると運用型で設立するのは有効でないと考えられたため、新たに取崩し型の基金で対処するとしたものである。これにより、被災した地方団体が地域の実情に応じ、生活の安定、コミュニティ再生、経済の振興といった用途に対して、単年度予算の枠に縛られず弾力的に対応することが可能となった。また、この復興基金を具体的にどのように運営し、使用するかについては、本件に関する特別交付税の交付先である被災地の9県に委ねられたが、市町村レベルでの財政需要も当然想定されたところから、総務省は市町村事業（市町村による基金設立の支援を含む）への配慮を各県に要請している。結果として平成23年12月の特別交付税交付の中で、総額1960億円が措置された⁽²⁸⁾。

II 現在の課題

以上見てきたように、東日本大震災発生後、国では継続的に予算措置を講じ、被災地における復旧・復興が円滑かつ迅速になされるよう施策を進めてきた。現時点では、学校施設や港湾などのインフラ復旧、災害廃棄物の処理を始めとして、分野ごとに差があるものの、復旧・復興事業は一定程度進展しているといえるだろう。また、地方財政の諸制度について、今回の大規模災害に見合う新しい、また地域の実情に合うきめ細かい工夫を施した点は、積極的な評価を少なからず受けている。

しかし、復旧・復興に向けた取組が全て順調に進んでいるとはいえず、むしろ予想以上に遅れが目立ったり、実施に障害が見られる点が多いとも指摘されている。そこで以下では、財政面、とりわけ予算執行に関連する動向に力点を置きながら、現時点における問題の所在とその原因などについて検討したい。

1 復興事業進捗の遅れ

震災からの復旧・復興事業の枠組みが、被災当初の暫定的な対応から次第に整備されていく過程と並行して、予算措置がなされているにもかかわらず、復旧・復興事業、とりわけ復興事業が当初の予定どおりに進捗していないという指摘が数多く見られるようになった。平成25年7月には復旧・復興関係経費に関する平成24年度の執行状況が公表され、インフラ等復旧（公共事業等）や原子力災害からの復興・再

(24) 池上 前掲注(21), pp.9-10; 黒田武一郎「特別交付税の機能についての考察—東日本大震災に係る対応を中心として—」『地方財務』698号, 2012.8, pp.38-46.

(25) 総務省「平成24年度震災復興特別交付税交付額の決定」(報道資料) 2013.3.22. <http://www.soumu.go.jp/main_content/000213591.pdf>

(26) 総務省「平成25年度震災復興特別交付税交付額の決定」(報道資料) 2014.3.18. <http://www.soumu.go.jp/main_content/000279773.pdf>

(27) 総務省「平成26年度震災復興特別交付税の9月交付額の決定」(報道資料) 2014.9.19. <http://www.soumu.go.jp/main_content/000313968.pdf>

(28) 池上 前掲注(21), pp.8-9; 黒田 前掲注(24), pp.46-51.

生（除染等）の分野においてとりわけ執行が進まず、全体の執行率も64.8%にとどまった。また、平成26年7月公表の平成25年度執行状況においても、全体の執行率は64.7%と、前年同水準にとどまっている（表3を参照）⁽²⁹⁾。

個別の事業ごとに執行をめぐる事情は様々であろうが、事業の執行が当初の想定から大きく遅れることとなったのには、いくつかの大きな理由が指摘できる。

(1) 建設資材及び労働力の不足

まず大きな要因として指摘されるのは、インフラの復旧工事等に用いられる生コンクリートなどの建設資材、また実際に工事に携わる労働者が不足しており、必要に応じて調達することができないという現象である。資材の不足は価格高騰にも結び付き、建設業者の採算を悪化させて事業実施をさらに難しくするといった悪循環も見られるとされる⁽³⁰⁾。

こうした状況は具体的には、復旧・復興工事等の発注に際して入札不調が頻発するという現象となって表れている。会計検査院が行った検

査に基づく報告書によれば、平成23年10月から平成24年9月までに実施された災害復旧工事等に係る工事の入札4,538件のうち、21.1%が入札不調となっている。入札不調が発生すると、再度入札を実施し落札されるために、工事内容等の見直しや入札事務の調整を行わなければならないと、結果として工事は数か月遅れることになる⁽³¹⁾。

報告書は続いて、被災地である東北3県では生コンクリートやその材料である砂、碎石等の需給が、全国平均と比べて著しくひっ迫していること、建築や工事に従事する労働者の有効求人倍率が、東日本大震災発生前と比べて著しく高くなっていることを指摘している⁽³²⁾。また、集中復興期間中は工事の発注量が引き続き膨大なものになると見込まれ、入札不調の割合が高いまま推移するおそれもあるとしている⁽³³⁾。

特に労働者不足などは、短期間で解消することのできない構造的問題であるとも考えられるため、復旧・復興事業の実施主体である国や地方団体としては、この点を考慮して事業の将来的な進捗予測を立て、必要な方策を講じる必要

表3 東日本大震災復旧・復興関係経費の執行率（分野別）

区 分	平成24年度	平成25年度
被災者支援（生活支援、教育・医療・福祉等）	69.2%	62.8%
まちの復旧・復興（災害廃棄物等処理、公共事業等）	56.1%	56.3%
産業の振興・雇用の確保（中小企業支援等）	66.6%	77.5%
原子力災害からの復興・再生（除染等）	42.6%	47.0%
全体	64.8%	64.7%

（注）「執行率」は、当該年度の支出済歳出額の歳出予算額（過年度からの繰越分を含む）に対する割合を示したものである。本表では主要な4分野に関する執行率を示した。

（出典）復興庁「平成24年度 東日本大震災復旧・復興関係経費の執行状況」2013.7.31. <http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat8/sub-cat8-3/20130731_shikou.pdf>; 復興庁「平成25年度 復興関連予算の執行状況」2014.7.31. <http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat8/sub-cat8-3/20140731_kesankouhyou.pdf> を基に筆者作成。

⁽²⁹⁾ 「復興予算、消化進まず 昨年度、2兆7千億円使い残し」『朝日新聞』2014.8.1.

⁽³⁰⁾ 「復興「人手不足で遅れ」7割、被災地首長アンケート、資材不足も足かせ、工事の入札不調、対応苦慮」『日本経済新聞』（東北版）2014.3.13; 「（東日本大震災3年）復興予算、使えず基金化 3兆円、事業遅れで 被災3県」『朝日新聞』2014.3.10.

⁽³¹⁾ 会計検査院『会計検査院法第30条の2の規定に基づく報告書「東日本大震災からの復旧・復興事業における入札不調について」』2013.7, pp.7-15. <http://report.jbaudit.go.jp/org/pdf/250729_zenbun_2.pdf>

⁽³²⁾ 同上, pp.15-18.

⁽³³⁾ 同上, p.45.

があろう。一方で、入札不調を少しでも減少させるために、復興JV（被災地域の建設事業者が被災地域外の建設事業者と結成する共同事業体）の活用、1人の主任技術者が管理できる近接工事の明確化（同一技術者が複数の工事を管理することを想定した規制緩和）や、資材及び労働者不足に基づく費用上昇等を反映した入札時の予定価格設定などといった方策を的確に実施することも望まれる⁽³⁴⁾。

(2) 被災地方団体の職員不足

人手不足の問題は、建設労働者だけではなく、公共事業を発注する側である地方団体にもみられる。避難所の運営、救援物資への対応など、被災直後も地方団体の職員が取り組むべき業務は多かったが、復旧・復興が進むにつれて多様かつ膨大な業務が発生することとなり、とりわけ土地関係や建設・農漁業等の専門的な知識や技術を持った職員のノウハウが重要になってくる。被災地の地方団体では増加する業務に対応するだけの職員を持たない場合が多く、多くの職員が直接甚大な被害を被ったところではなおこの点が顕著である。

こうした職員不足を補うために、各種の手段を用いた職員派遣が実施されている。主として地方団体間の連携という観点から、県職員や同一県内で被災が軽かった地方団体職員の派遣、全国市長会や全国町村会を介した県外からの派遣、被災地外都道府県からの派遣などが主要な手段として挙げられるが、全国の市区町村OB職員の活用、民間企業等の活用、国家公務員の支援なども積極的に行われている。なお、被災団体に対して「地方自治法」（昭和22年法律第67号）に基づく中長期の職員派遣が行われる場合、派遣先である被災団体に費用負担義務が生じるが、今回の災害対応においては、受入れ経

費の全額が東日本大震災復興特別交付税で措置される⁽³⁵⁾。

しかしそれでも、当該地方団体の正規職員と派遣職員が緊密かつ適切に連携し、各種事業の実施に必要な国・県との調整、住民との協議、入札事務や進捗管理といった膨大な事務をこなしていくことは容易ではない。こうした状況が結果的に事業実施の遅れという形で現れてくることは避け難いともいえる。今後も大規模災害に対応する人的支援を継続的に進め、調整するためのシステムをいかに構築できるかが問われよう。

(3) 住民や地権者等との調整・合意形成の遅れ

もう一つ見逃せないのが、多くの事業を具体的に進展させようとする場合の前提条件となる住民や地権者等の協議が、必ずしも迅速に進まない場合が多いことである。例えば今後の防災確保の視点から被災地における集団移転事業を検討する際、移転先となる広大な用地を買収しようとしても、地権者の同意を得るのに長期間を要するケースは少なくない。地権者が不明であったり死亡していたりする場合も多く、複雑な権利関係等も含め、地方団体において土地買収事務に精通している職員（前述の派遣職員等も含む）の努力によっても極めて長期の調整を必要とした事例が見られる。また地方団体が復興計画やまちづくり計画を策定する際の住民との協議過程も平坦なものではなく、多くの調整を経て合意形成するまでに期間を要し、さらに一旦合意が得られた計画に対しても、時間の変遷とともに住民の意識が変化することから、見直しを余儀なくされる場合もあるとされる⁽³⁶⁾。

合意形成の困難さが事業進捗に大きな影響を及ぼした例として、災害公営住宅整備事業の場合を見よう。震災後、被災地においては応急仮

(34) 同上, p.19; 「被災3県、入札改革、審査簡素化や工期柔軟運用、復興予算執行急ぐ」『日本経済新聞』（東北版）2013.8.17.

(35) 栗田但馬「論究 大震災復旧・復興における自治体の行財政運営と職員不足問題」『地方財政』53(7), 2014.7, pp.102-105.

設住宅が緊急に供与されたが、引き続き自力再建が困難な被災者に対し、この応急仮設住宅を退去した後の恒久的な住宅を確保するため、災害公営住宅の整備が必要になった。しかし、仮設住宅の供与期間が当初想定されていた上限の3年間を超えた平成26年6月末時点でも、整備が完了した割合が計画に対して11%にとどまり⁽³⁷⁾、多くの被災者が仮設住宅での居住継続を余儀なくされている。

災害公営住宅の整備状況について検査を実施した会計検査院はその報告書において、用地交渉や整備計画の策定に時間を要し、完成予定時期が確定していない災害公営住宅がかなりの割合に上ること、東日本大震災については阪神淡路大震災等と比べて地盤のかさ上げや高台への移転等を伴う事業が多いために、移転先地区の土地利用の決定に期間を必要とすること、地権者の特定、境界確定、登記等に時間を要したり、地権者の合意を得られない場合があることなどを指摘している。また、時間の経過とともに被災者の意向が変わるなどして、完成し入居者を募集した災害公営住宅に対し、応募戸数が少ない事例も見られるという⁽³⁸⁾。

会計検査院はこうした実状に対し、整備の加速化に向けた取組を着実に実施すること、被災者の意向の変化を適切に把握し、必要に応じて完成した住宅の募集要件も見直すことなどを求めており⁽³⁹⁾、より効果的な住宅整備に向けた諸対応は確かに必須であろう。ただ、多くの担当者の尽力にもかかわらず災害公営住宅の整備が望ましい形で実現できない背景に、地権者を

始めとする諸関係者との協議、合意形成の難しさを感じずにはいられない。また、前述した地方団体の職員不足が、こうした協議が迅速に進まないことと密接に関わっているのではないかと指摘できるだろう。

2 地方財政制度をめぐる課題

前述のとおり、東日本大震災からの復旧・復興の過程では、地方財政に関しては諸々の制度的な工夫が実施され、一定の評価がなされている。そのことを前提として、なお制度についての考え方に論議を残している点としては、復興交付金にどの程度まで柔軟性を確保すべきかという課題が挙げられよう。

通常の国庫補助に近い「基幹事業」だけでなく、地方団体が独自に検討する「効果促進事業」にも交付金が認められること、交付対象事業の地方負担分が、国庫補助に震災復興特別交付税を加えることでゼロになっていることなどは、制度発足当初から評価を得ている。さらに被災地からの要望に応じ、また判断事例の蓄積も踏まえて、これまで9回の交付金配分（最新の第9回配分は平成26年6月24日）の過程で、地盤かさ上げ事業の新規対象化（第4回配分、平成24年11月30日）、基幹事業及び効果促進事業の対象の全般的拡大（第5回配分、平成25年3月8日）など、制度実施の中途段階での改善策も示されている⁽⁴⁰⁾。

しかし依然として、地方団体側ではより幅広い事業を認めてほしいとの要望は強い⁽⁴¹⁾。一方で、他の被災地向け制度で対応すべき等の観

(36) 『朝日新聞』前掲注(29)；「震災2年進まぬ復興（上）前岩手県知事・元総務相増田寛也氏（経済教室）」『日本経済新聞』2013.3.6；佐々木伯朗「震災復興と地方自治」井手英策ほか企画編集『日本財政の現代史3』有斐閣、2014、pp.299-300。

(37) 復興庁「復興の現状」2014.8.26、p.8。<http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/140826_gennjyou.pdf>

(38) 会計検査院『会計検査院法第30条の2の規定に基づく報告書「東日本大震災等の被災者の居住の安定確保のための災害公営住宅の整備状況等について」』2013.9、pp.22-28。<http://report.jbaudit.go.jp/org/pdf/250919_zenbun_1.pdf>

(39) 同上、pp.30-31。

(40) 池上 前掲注(21)、p.8。

(41) 例えば、「[Q&A]復興交付金 用途の柔軟性 求める声」『読売新聞』2013.3.31。防潮林といった防災機能がなない公園、避難道路などについて交付が認められていない事例を紹介している。

点から、交付金対象事業になるかどうかは復興庁や関係省庁の判断次第であることに変わりはない⁽⁴²⁾。国が財源を付与する以上、事業の内容を精査して執行することが重要であるという考え方は理にかなうものであろうが⁽⁴³⁾、常に変化していく被災地の実状や意向をいかにきめ細かに反映させることができるかは、引き続き制度上の大きな課題といえよう。

また特別交付税により創設される取崩し型復興基金については、各県の判断で直営方式・財団方式の選択ができる等の設定が創設時になされたものの、運用を前提としない取崩し型の基金であることもあり、結果としていずれの県でも直営方式が導入されている。これについては、財団理事会の判断で意思決定を迅速に進めやすいとされる財団方式と比べ、使途や申請・執行手続に制約が生じたり多くの時間がかかったりするおそれがあり、復興に際する多様なニーズに適切に応えられないのではないかとの見方がある⁽⁴⁴⁾。行政と民間が連携し、地域ごとのニーズに対して自由に使える基金をどのように構築し、活用していくか、今後も検討すべき点は少なくない。

3 復興事業予算の対象をめぐる議論

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、減災等の事業があるとして、「全国防災対策費」に平成23年度第3次補正予算と平成24年度予算の合計で1兆579億円が計上された。治水、海岸、道路、港湾な

どを対象とする一般公共事業関係費（計5315億円）に加え、学校施設耐震化・防災機能強化や、警察・消防、海上保安庁、自衛隊の災害対処のための整備費用等が含まれていた。

しかし、この全国防災対策費を、中央合同庁舎4号館の改修や被災地以外の全国の税務署の改修に使用したことについては、東日本大震災との直接の関連の薄さに対して批判的な見解が多くみられた。さらに、「東日本大震災復興基本法」（平成23年法律第76号）の考え方を拡大解釈することで、刑務所における職業訓練経費、海外との青少年交流、反捕鯨団体の妨害活動に対する安全強化対策などへの支出がなされたことについては、重大な問題としてメディアで取り上げられ、国会でも議論がなされた。平成24年11月15日の衆議院決算行政監視委員会では、「被災地以外を対象とした事業など被災地の復興に直接役立つものとは認められない事業が、関係各省において様々な形で実施されていることが明らかになった」⁽⁴⁵⁾として、改善を求める決議が行われている。

これらを受けて、復興推進会議では平成24年11月27日に「今後の復興関連予算に関する基本的な考え方」をとりまとめ、予算措置してきた全国向け予算の一部について執行を停止し、今後東日本大震災復興特別会計においては、「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」のみを基本的に計上するものとした⁽⁴⁶⁾。

本件は復興事業予算をめぐる財政規律の在り

(42) 池上 前掲注(21), p.8.

(43) 小西砂千夫「復旧・復興に向けての財政支援の課題」『ガバナンス』124号, 2011.8, p.8. ただし小西氏は、こうした国の考え方を「無下には否定できない」としながらも、被災地における自由度がより高い形での復興財源が望ましいとの見解を示している。

(44) 「東日本大震災から3年(中) 大阪大学名誉教授林敏彦氏 復興の遅れ、「基金」に制約、財団で有効活用を(経済教室)」『日本経済新聞』2014.3.4; 藤沢烈・RCF復興支援チーム「[[分析]「取り崩し型復興基金」活用進まず マルチステイクホルダーによる復興基金運用の必要性」2012.7.3. 東北復興新聞ウェブサイト <<http://www.rise-tohoku.jp/?p=2564>>

(45) 第181回国会衆議院決算行政監視委員会議録第2号 平成24年11月15日 p.1.

(46) 三角政勝「4年目を迎えた復興予算を振り返る—予算措置の経緯と財政制度の変更を伴う対応について—」『立法と調査』353号, 2014.6, p.72. <http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2014pdf/20140602066.pdf>

方について課題を突き付けるものであったといえる。災害が頻発する我が国においては、確かに防災、減災のために必要な施策を進めていくことが東日本大震災の被災地に限らず必要ではあろうが、そのための費用を確保する上では、意思決定の透明性や優先順位設定の適切性などが重要であることが、改めて明らかになったといえるのではないかと。

将来への論点—おわりに代えて—

大規模な災害からの復旧・復興を果たすための財源の必要性はいうまでもない。他方で今日、この財源の確保はますます困難な、議論を含む状況になってきている。本稿を閉じるに当たり、財源の問題を中心に今後に向けた論点を示しておきたい。

まず重要なのは、現在の我が国においては、財政健全化を常に念頭に置きつつ、いかなる財政支出が必要かつ適当であるか検討することが避けられないという点である。過去20年間にわたって財政収支は悪化してきており、公的債務残高は震災当時の平成23年から現在に至るまで、GDP(国内総生産)の2倍を超す水準にあって、財政危機の懸念を払拭できない状況は継続している。平成22年6月22日に閣議決定された「財政運営戦略」では、「財政健全化目標」として、国と地方を合わせた基礎的財政収支の赤字幅をGDP比で、平成22年度(2010年度)から平成27年度(2015年度)までに半減させ、さらに平成32年度(2020年度)までに黒字化

させることを掲げている⁽⁴⁷⁾。またこの目標は震災後も、平成25年8月に決定された「中期財政計画」⁽⁴⁸⁾や、平成26年6月の「経済財政運営と改革の基本方針2014」(いわゆる「骨太方針2014」)⁽⁴⁹⁾において維持されている。そして現在、こうした目標を達成するためには、歳出の重点化や効率化、成長志向型の税体系の導入等による税収増加などを同時に実現していく必要があるとされている⁽⁵⁰⁾。

こうした中で、東日本大震災に代表されるような大規模災害が発生し、復旧・復興のための財政支出が不可避になったとしても、公的債務をこれ以上拡大させるような選択肢は採用し難い。一方で、国民や企業に追加的な負担を強い増税措置も、大方に歓迎されるものでないのはもちろん、手段や状況によっては、経済を冷え込ませる原因になるおそれもある⁽⁵¹⁾。財政が平常の状態にあるときと比べて、復旧・復興に係る財源措置が困難を極めたこと、そしてその状況はまだ続いていることを認識しておく必要があるだろう。

東日本大震災については、時限的増税を含む前述のような財源対応が実施され、現在のところ当初5年の集中復興期間に必要とされた約25兆円が確保された状態にある。一方、震災後5年を経過する平成28年度以降、残りの復興期間に必要な財源については、政府でまだ具体的な議論がなされていない。政府は、平成28年3月末の時点で復興がどこまで進むかを見極めた上で、その後の事業規模等を見通したいという考えであるとされる⁽⁵²⁾。

(47) 「財政運営戦略」(平成22年6月22日閣議決定)pp.7-8. <http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2010/100622_zaiseiunei-kakugikettei.pdf>

(48) 「当面の財政健全化に向けた取組等について—中期財政計画—」(平成25年8月8日閣議了解) <http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2013/2013_chukizaisei.pdf>

(49) 「経済財政運営と改革の基本方針2014—デフレから好循環拡大へ—」(平成26年6月24日閣議決定) <http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2014/2014_basicpolicies_01.pdf>

(50) 同上, p.22.

(51) 佐藤主光一橋大学教授は「震災が発生した時点で、日本政府には債券あるいは課税措置のいずれの資金調達手段についてもあまり選択の余地は残されていなかった」と述べている。佐藤主光「3.11からの復興 震災復興と財政—露呈した構造問題に取り組む機会に—」『金融ジャーナル』54(1), 2013.1, p.62.

これから復興施策をどのように実施していくべきかについては、今後も多くの議論がなされることが想定される。そうした議論の中では、これまで集中復興期間に展開された取組において、被災地の現場に即したきめ細かな対応を求める指摘が少なくなかったことを、まず踏まえるべきではないか。これからはちょうど、いわゆる「ハード」から「ソフト」へ、復興事業の重点が変化していく時期にも当たっている⁵²⁾。もちろん、一定の事業歳出は必要であろうし、そのための財源も欠くことはできないが、必要な財源規模は集中復興期間と比べて大幅に縮小する可能性もあるだろう。今後は、被災地が財政上立ち行かなくなる事態は避けつつ、震災対応として創設された地方財政制度をより分権的

に、より被災地それぞれのニーズにあった形で活用できるよう効率的に運用していくことがますます求められるといえよう。

最後に、地震国である我が国では、大規模な災害がいつ、どこで、どのような規模で起こるか予測できず、もし近い将来に、これまで予想されていない規模の災害が起こった場合、我が国は引き続き不安定な財政状態の中でこれに対処しなければならない可能性があることを指摘しておきたい。大規模災害はないに越したことはないが、大方の過度の不安を呼び起こさない範囲で、今後想定し得る事態に備えるシミュレーションを進めることも必要なのではないだろうか。

(おくやま ひろゆき)

52) 「被災地向け予算、16年度以降白紙 復興財源、確保危うし、増税議論を回避（真相深層）」『日本経済新聞』2014.8.7.

53) 藤沢・RCF復興支援チーム 前掲注(4)