

震災復興と財政問題

田 中 信 孝

1. はじめに
 2. 復興構想会議と基本方針
 - (1) 「震災復興基本法」の制定は発災から約100日後
 - (2) 東日本大震災復興構想会議
 - 1) 復興構想7原則
 - 2) 「復興への提言～悲惨のなかの希望～」
 - 3) 「復興の基本方針」
 3. 復興債発行を避けた第1次・第2次補正予算
 - (1) 第1次補正予算
 - (2) 第2次補正予算
 - (3) 東電の原子力損害賠償
 4. 第3次補正予算と財源確保問題
 - (1) 復旧・復興予算と財源のスキーム
 - (2) 第3次補正予算
 - (3) 復興財源確保法
 5. おわりに
- <資料>

1. はじめに

東日本大震災復興基本法が成立したのは発災後100日以上も過ぎた2011年6月20日であった。参議院で野党が多数の「ねじれ国会」という事情ばかりでなく、菅直人首相の退陣時期をめぐる政治のごたごたや財務省主導の財源論にとらわれたことなどが響いた。

復旧・復興の司令塔となる「復興庁」を設置する法律の成立も12月9日と遅れたうえ、発足時期も未定となっている。復興庁が発足するまでの間は「復興対策本部」が内閣に置かれたが、それにしても、戦前の1923年9月1日に起きた関東大震災のとき当時の山本権兵衛内閣は9月27日に「帝都復興院」を設置していることとの比較でもあまりにも遅い対応である。

予算編成も大幅に遅れ、本格的な復旧・復興のための第3次補正予算の国会提出は10月末まで延びてしまった。津波被害を受けた43市町村のうち11月までに復興計画をまとめたのが17市町村に止まっている（東日本大震災復興対策本部資料・2011年11月29日）。確かに被災地での集団移転や水産加工場場の造成をめぐる権利調整などで多くの時間を費やさざるを得ないという事情があるとしても、国の財政的裏付けと実効性を担保する組織がなければ被災地で確固とした再生ビジョンを描けないことも事実である。それでなくとも、市町村の行政拠点や漁村が完全に消滅するなど復興の見通しが立たないなか、このような政権の「延命策」とも受け取られかねない政治姿勢のため復興が遅延すれば、困惑するのは心身とも疲れ果てている被災者にほかならない。被災地からの人口流出や廃業も相次いでいる。

本稿では、東日本大震災後における財政措置関連を中心にこれまでの経緯を概観しながら、いくつか問題点を指摘することとしたい。なお、これまでの経緯を年表形式で**図表1**に掲げた。

図表 1 東日本大震災後の主な経緯（財政措置関連を中心に）

2011年3月11日	東日本大震災が発生
3月23日	内閣府、東日本大震災によるストックへの直接的被害額を16～25兆円とする推計を公表
3月29日	2011年度予算が成立
3月31日	「国民生活等の混乱を回避するための租税特別措置法等の一部を改正する法律」が成立 「国民生活等の混乱を回避するための平成22年度における子ども手当の支給に関する法律の一部を改正する法律」が成立
4月11日	東日本大震災復興構想会議（首相の私的諮問機関）が発足
4月27日	「東日本大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律」と「地方税法の一部を改正する法律」が成立
4月28日	平成23年度における財政運営のための公債の発行の特例等に関する法律案中修正 文部科学省・原子力損害賠償紛争審査会、第1次指針を決定
4月29日	民主・自民・公明の3党、第1次補正予算の成立に向け合意
5月2日	2011年度第1次補正予算（4月22日閣議決定、4月28日国会提出）が成立 「東日本大震災に対処するために必要な財源の確保を図るための特別措置に関する法律」が成立 「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」が成立
5月10日	東日本大震災復興構想会議、「復興構想7原則」を決定
5月13日	政府、「東日本大震災復興の基本方針及び組織に関する法律案」を国会提出（6月9日撤回） 原子力発電所事故経済被害対応チーム関係閣僚会合、「東京電力福島原子力発電所事故に係る原子力損害の賠償に関する政府の支援の枠組みについて」を決定
5月17日	政府、「政策推進指針～日本の再生に向けて～」を閣議決定
5月18日	自民党、「東日本大震災復興再生基本法案」を国会提出（6月9日撤回）
5月24日	政府、東京電力に関する経営・財務調査委員会の設置を閣議決定
5月31日	原子力損害賠償紛争審査会、第2次指針を決定
6月7日	福島原発事故調査・検討委員会、第1回会合
6月8日	民主・自民・公明の3党、2011年度税制改正法案の処理に関して合意
6月9日	衆議院東日本大震災復興特別委員長、「東日本大震災復興基本法案」を提出
6月10日	所得税法等の一部を改正する法律案中修正
6月14日	政府、「東京電力福島原子力発電所事故に係る原子力損害の賠償に関する政府の支援の枠組みについて」を閣議決定
6月16日	超党派国会議員、「増税によらない復興財源を求める会」声明文を発表
6月17日	政府、「二重債務問題への対応方針」を決定
6月20日	「東日本大震災復興基本法」が成立
6月22日	「現下の厳しい経済状況及び雇用情勢に対応して税制の整備を図るための所得税法等の一部を改正する法律」（6月10日国会提出）が成立 「現下の厳しい経済状況及び雇用情勢に対応して税制の整備を図るための地方税法等の一部を改正する法律」（6月10日国会提出）が成立

6月24日	「東日本大震災復興基本法」を施行、復興対策本部・現地対策本部発足 内閣府、原子力事故による被害額を除いた東日本大震災の被害額を約16.9兆円とする推計を公表
6月25日	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～」を提言
6月30日	政府・与党社会保障改革検討本部、「社会保障・税一体改革成案」を決定（7月2日閣議報告）
7月11日	株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法案（参院野党議員発議）を国会提出
7月15日	政府、「平成22年度歳入歳出の決算上の剰余金の処理の特例に関する法律案」を国会提出 金融庁、「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」を策定
7月25日	2011年度第2次補正予算（7月5日閣議決定、7月15日国会提出）が成立 「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の一部を改正する法律」が成立
7月29日	政府・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」を決定 政府、B型肝炎訴訟の和解金の財源問題（今後5年間で7千億円の臨時増税）で閣議決定 野党共同提出の「原子力事故被害緊急措置法」（原発賠償仮払い法）の修正案が成立
8月3日	「原子力損害賠償支援機構法」が国の責務規定の追加等の修正のうえ成立（8月10日公布・施行）
8月4日	民主・自民・公明の3党、子ども手当のあり方について合意
8月5日	原子力損害賠償紛争審査会、「中間指針」を決定
8月9日	民主・自民・公明の3党、民主党主要政策見直しに関する確認書合意
8月11日	復興対策本部、「復興の基本方針」を改定
8月12日	「がれき処理特別措置法」（8月9日、衆院東日本大震災復興特別委員会で修正協議合意、政府及び野党4党提出法案はそれぞれ廃案に）が成立
8月15日	政府、「政策推進の全体像」を閣議決定
8月26日	「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」が成立（2012年7月1日施行） 「平成23年度における財政運営のための公債の発行の特例等に関する法律」が成立 「平成23年度における子ども手当の支給等に関する特別措置法」が成立 「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」（議員立法）が成立
8月29日	民主党代表選
8月31日	通常国会（第177回）閉会
9月2日	民主・国民新両党による野田佳彦連立内閣が発足
9月12日	原子力損害賠償支援機構が発足 東電、原発事故に伴う本格的な損害賠償請求受付（3～8月における個人の被害分）を開始（10月から支払実施）
9月13日	臨時国会（第178回）召集
9月16日	政府税制調査会、復興増税2案を決定

9月21日	東電、法人・個人事業主を対象とした福島第一原発事故の損害賠償の算定基準を公表
9月27日	東電、企業や個人事業主分について損害賠償請求受付を開始
9月28日	政府・与党、復興の財源フレームについて合意
9月30日	臨時国会（第178回）閉会
10月3日	東京電力に関する経営・財務調査委員会報告書発表
10月7日	政府、「平成23年度第3次補正予算及び復興財源の基本的方針」を閣議決定
10月20日	臨時国会（第179回）召集
10月21日	「円高への総合的対策」を閣議決定
10月28日	政府、「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案」（復興財源確保法案）、「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案」、「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等の一部を改正する法律案」、「東日本大震災復興特別区域法案」を閣議決定・国会提出 東電・原子力損害賠償支援機構、「特別事業計画」を枝野幸男経産相に提出（11月4日、経産相、同計画を認定）
11月1日	政府、「復興庁設置法案」を閣議決定・国会提出 政府、「東日本大震災による被害を受けた合併市町村に係る地方債の特例に関する法律の一部改正法律案」を国会提出（12月9日継続審査）
11月4日	政府、「東日本大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律の一部を改正する法律案」及び「地方税法の一部を改正する法律案」を国会提出（12月7日に成立）
11月10日	民主・自民・公明の3党、復興財源確保法案の修正について合意
11月21日	2011年度第3次補正予算（10月21日閣議決定、10月28日国会提出）が成立 「株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法」（修正後）が成立
11月30日	「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」（復興財源確保法）、「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」、「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所得税法等の一部を改正する法律」、「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人特別税等に関する暫定措置法の一部を改正する法律」（それぞれ修正後）が成立 「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等の一部を改正する法律」が成立
12月5日	東電、損害賠償請求2回目（9～11月分の被害）の受付を開始
12月6日	原子力損害賠償紛争審査会、避難指示対象区域外の自主避難者や滞在者への賠償などについて追加の指針を決定
12月7日	「東日本大震災復興特別区域法」（修正後）、「津波防災地域づくりに関する法律」が成立
12月9日	「復興庁設置法」（修正後）、「特定B型肝炎ウイルス感染者給付金等の支給に関する特別措置法」が成立 臨時国会（第179回）閉会

2. 復興構想会議と基本方針

(1) 「震災復興基本法」の制定は発災から約100日後

震災発生後、菅内閣は復興の基本方針を定めた「東日本大震災復興の基本方針及び組織に関する法律案」を5月13日提出して成立を図った。同法案は全閣僚が参加する「復興対策本部」が政策の企画立案や省庁間の調整を行い、被災地には現地対策本部を置いて国の出先機関や地元自治体との連携を強化することとするものであった。また、「復興対策本部」に本部長の諮問に応じて被災地の復興に関する事項を調査審議する「東日本大震災復興構想会議」を設置し、さらに、原子力発電施設の事故により被害を受けた地域の復興に関する重要事項の調査審議等を行うための合議制の機関を置くことができたとした。

これに対し、自民党は復興再生に関する企画立案、総合調整と施策の実施を一元的に行う組織として内閣に「東日本復興再生院」を設置することなどを盛り込んだ法案を5月18日に国会に提出している。東日本復興再生院のトップには担当相を置き、各省庁の復興関連の権限や人員を東日本復興再生院に集中させるものであった。さらに財源確保のための「復興再生債」の発行を明記した。公明党も自民党との一定の距離を置きながら「復興庁」の設置と被災地の規制緩和や税制特例措置などを定めた「復興特区制度」などを盛り込んだ独自の復興基本法案を示した。野党案は施策の実施までより強力な組織にするという考えで共通している。

政府・与党も「ねじれ国会」のなかでは、野党が主張する修正を受け入れざるを得ず、6月9日政府案を撤回したうえ、あらためて衆議院東日本大震災復興特別委員長が発議で「東日本大震災復興基本法案」がまとめられた。内閣提出法案からの主な修正点は、国・自治体の責務と国民の努力に関する規定を置いたこと、復興債など復興資金の確保のための措置に関する規定を置いたことそして復興庁の設置に関する基本

方針を定めたことの3点である⁽¹⁾。

当面、全閣僚が参加する東日本大震災復興対策本部を内閣に置き、その後これを引き継ぐ復興庁を設置し、企画立案・調整から実施まで担うこととする。また、復興債の発行や被災地を税・財政面で優遇する復興特区の創設も盛り込まれた。法律が成立したのは6月20日で発災から108日後であった。なお、法律の制定過程は岩崎忠[2011]で詳しく紹介されている。

(2) 東日本大震災復興構想会議

1) 復興構想7原則

政府が設置した首相の私的諮問機関「東日本大震災復興構想会議」⁽²⁾（議長：五百旗頭真防衛大学校長）は2011年5月10日、**図表2**に掲げる復興構想7原則を決定している。

生存の危機にさらされている「被災者」の表現が見当たらないのは不思議である。また、「原則7」の「国民全体の連帯と分かち合いによって復興を」との文言には、消費税を含む基幹税の増税による財源確保が暗示されていることが注目される。

(1) 法律の「目的」を定めた内閣提出の法律案第1条は次のように変更された。

〈内閣提出の法律案第1条（目的）〉

「この法律は、東日本大震災が、その被害が甚大であり、かつ、その被災地域が広範にわたる等極めて大規模なものであるとともに、地震及び津波並びにこれらに伴う原子力発電施設の事故による複合的なものであるという点において未曾有の災害であることに鑑み、被災地域の復興についての基本理念を明らかにするとともに、東日本大震災復興対策本部の設置等を定めることにより、被災地域の復興を迅速に推進して被災地域の社会経済の再生及び生活の再建を図り、もって現在及び将来の世代にわたって国民経済を健全に発展させ、及び国民生活を向上させることに寄与することを目的とする。」

〈成立法律第1条（目的）〉

「この法律は、東日本大震災が、その被害が甚大であり、かつ、その被災地域が広範にわたる等極めて大規模なものであるとともに、地震及び津波並びにこれらに伴う原子力発電施設の事故による複合的なものであるという点において我が国にとって未曾有の国難であることに鑑み、東日本大震災からの復興についての基本理念を定め、並びに現在及び将来の国民が安心して豊かな生活を営むことができる経済社会の実現に向けて、東日本大震災からの復興のための資金の確保、復興特別区域制度の整備その他の基本となる事項を定めるとともに、東日本大震災復興対策本部の設置及び復興庁の設置に関する基本方針を定めること等により、東日本大震災からの復興の円滑かつ迅速な推進と活力ある日本の再生を図ることを目的とする。」

(2) なお、当初首相の私的諮問機関としてスタートした東日本大震災復興構想会議は、後に成立した復興基本法のなかで設置根拠・権限等が定められた法的機関となった。

図表2 復興構想7原則

- 【原則1】** 失われたおびたしい「いのち」への追悼と鎮魂こそ、私たち生き残った者にとっての復興の起点。この観点から鎮魂の森やモニュメントを含め、大震災の記録を永遠に残し、学術関係者によって科学的に広く分析し、その教訓を次世代に伝承し国内外に発信する。
- 【原則2】** 被災地の広域性・多様性を踏まえつつ、地域・コミュニティ主体の復興を基本とする。国は復興の全体方針と制度設計によってそれを支える。
- 【原則3】** 被災した東北の再生のため潜在力を活かし、技術革新をとまなう復旧・復興をめざす。この地に、来るべき時代をリードする経済社会の可能性を追求する。
- 【原則4】** 地域社会の強い絆を守りつつ、災害に強い安全・安心のまち、自然エネルギー活用型地域の建設を進める。
- 【原則5】** 被災地域の復興なくして日本経済の再生はない。日本経済の再生なくして被災地域の真の復興はない。この認識に立ち大震災からの復興と日本再生の同時進行をめざす。
- 【原則6】** 原発事故の早期収束を求めつつ、原発被災地への支援と復興には、より一層のきめ細やかな配慮をつくす。
- 【原則7】** 今を生きる私たちすべてがこの大災害を自らのことと受け止め、国民全体の連帯と分かち合いによって復興を推進する。

設置の段階から内閣のトップが国難に立ち向かう復興構想を示すことなく、構想会議に「丸投げ」をしているのではないかとの批判もあった。また、原発問題そのものが議論の外におかれたことも多くの制約を与えている⁽³⁾。

2) 「復興への提言～悲惨のなかの希望～」

次いで、6月25日、構想会議は復興ビジョンをまとめた「復興への提言～悲惨のなかの希望～」を菅首相に提出した。

「復興への提言」のポイントは以下の通りである。

- 大自然災害を完全に封ざることができるとの思想ではなく、災害時の被害を最小化する「減災」の考え方が重要。

(3) 東日本大震災復興構想会議の初会合で、五百旗頭議長は「原発問題については、なお危機管理的状況にあり、それ自体が余りにも大きな問題であるので、ここでは危機管理状況を経た後の復興ということに主眼を置いての検討を仰せつかっております」（東日本大震災復興構想会議・第1回議事要旨、2011年4月14日）と述べている。福島原発問題を置き去りにしてこの会議が始まってしまったことに危機感を募らせた委員もいた（赤坂憲雄・山内明美・小熊英二 [2011] pp. 26～27を参照）。

- 地形・産業が多様な被災地を5類型（①平地の都市機能のほとんどが被災した地域、②平地の市街地が被災し高台の市街地は被災を免れた地域、③斜面が海岸に迫り平地の少ない市街地・集落、④海岸平野部、⑤内陸部や液状化被害地域）に分け、復興施策のポイントを提示。津波被災地は市街地の高台移転を基本とし、平野部を農地や工業用地とするなど利用形態の再編を提言。
- 区域や期間を限定し、規制、手続き簡素化など支援措置を一元的かつ迅速に行える「特区」手法の活用。
- 復旧・復興財源は、次の世代に負担を先送りせず、臨時増税措置を基幹税を中心に多角的に検討。地方の復興財源も臨時増税措置などで確保。
- 国は一刻も早く原発事故を収束させ、原因究明と影響評価、事故対応の妥当性の検証を徹底的に行う。
- 再生可能エネルギーの導入促進。特に原発事故のあった福島を「先駆け」の地とする。再生可能エネルギー固定価格買取制度の早期成立、実施が不可欠。
- 原子力災害に絞った復興再生のための協議の場を設ける。
- 復興の主体は市町村が基本。国は基本方針を示し、市町村の能力を最大限引き出せるよう努力。

政府はこの提言をもとに復興の基本方針を定め補正予算に反映させることになるが、提言は復興財源については「復興債」で賄い「基幹税」（所得税、消費税、法人税）を中心とした臨時増税で償還するよう求めているが、委員間の意見の違いを考慮して具体的な税目には触れられなかった。

提言の指摘には評価し得るものも多い。被災地をはじめとする東北地方では、高齢化の進行が全国平均よりも早いことなどを踏まえ、来るべき時代をリードする可能性を追求し福祉を基幹産業とした雇用確保を図るとしたことや地域資源を生かした事業構想、地域主体による復興といった点が注目される。東北地方は豊かな自然と恵まれた森林や水、風などの豊富なエネルギー資源を生かして、観光の復興や再生可能エネルギーの導入促進といった方向性が打ち出されている。また、被災地は広範囲に及んでおり、復興にあたっては被災地の多様性を考慮したきめ細かな取り組みが不可欠となるが、これを踏まえ、県には広域的な課題への対応を求めたうえで復興の主体を市町村としている。使途の自由度の高い交付金などの仕組みの必要性も訴えている。

ただ、これらの提言自体は評価できるものとしても、実現するための財政面から

の具体的な担保が欠かせない。また、大災害を酌量すれば市町村の能力にも限界があり「地方分権」的手法にも制約がかかる。地域が強力な危機管理組織や自衛組織のようなものを有することができるのは、かなり豊かな地域に限られる。その結果人口は豊かで安全な地域に集中し、地域間の格差は一層激しく広がるおそれがある。そのため国の役割もきわめて重要となる⁽⁴⁾。

一方で、漁港や平野部の農地の集約化・企業参入を可能とする特区構想などの復興事業のアイデアが示されている。

集約化は農地を資本力の大きい法人のもとに集めて民間営利企業に経営を委ねるものである。特区制度は再開発事業を担う不動産開発業者等への税優遇や低金利、農地の宅地転用等土地利用規制の緩和など民間資本を支援しながら復興を行うものである。特区を活用した養殖業等への企業参入促進も提唱されている。復興特区が被災者の迅速な生活再建のために法規制を一時簡略化するという趣旨のものであれば理解できる側面もある。しかし、大規模経営の条件づくりを行い、被災地の土地利用や漁業を大資本に委ねる「開発型」復興を狙うという特区制度の実態にも注視する必要がある。漁業権に係る特区手法の活用には「被災漁業者の経営条件をさらに悪化させる」などとする漁業者からの反対意見が根強くある⁽⁵⁾。

資本を誘導するため種々の優遇措置を用意し、復興の手がかりにする手法ということになるが、資本は相応の利潤が保証されるならば当面の参入を進めるとしても、採算割れになれば撤退するのも早い。資本が撤退したあと残された地域はコミュニティも壊れ深刻な経済の空洞化を招くことにもなりかねない。大規模小売店舗法の

(4) 中野剛志 [2011] (pp. 10~19) を参照。

(5) 全漁連 [2011] は「(構想会議の) 答申は、漁業の再生には、民間の資金と知恵を活用することが不可欠であるとし、「特区」手法の活用により、漁業権の免許対象者として地元漁協が他に優先するという漁業法の適用を止め、地元漁業者が主体となった法人が、漁協に劣後しないで漁業権を取得できる仕組みを採用することなどを提言している。答申の内容は、懸命に復興努力を続けている漁業者と漁協の経営条件に大きく影響するものである。さらに、漁協の関与できない漁業権漁場を設定することによって、各種の漁業種類の並存・入会操業を調整していた漁協の漁場秩序維持機能を麻痺させる結果をもたらす。我が国漁業制度は、地先漁場をその漁村集落に生きる漁民総有の入会漁場であると位置づけ、法人格のない漁村集落に漁業権を与える手段として、法人格のある漁協等に漁業権を免許し、漁場管理と漁業調整という公的役割を委ねてきた。……漁業権に係る特区手法の活用は、地先漁場の管理をめぐる対立を招き、大多数の漁業者が操業できる漁場が縮小し、被災漁業者の経営条件をさらに悪化させることとなる。被災漁業者が一丸となって復興に向かおうとしているこの重要なとき、答申にある特区手法の活用は、漁業の復興を妨げ、遅らせる要因となると断ぜざるをえない」としている。

改正でも、商店街が「シャッター街」になり商店街が消滅したとたん大規模スーパーが出店過剰に陥り撤退するケースも生じている。

なお、三陸沿岸地方で甚大な被害を受けた岩手県が2011年8月に決定した「復興基本計画」⁽⁶⁾で、「安全の確保」・「暮らしの再建」・「なりわいの再生」を復興に向けた三つの原則として掲げ、この原則のもとで「地域のコミュニティや、人と人、地域と地域のつながりを重視しながら、ふるさと岩手・三陸の復興を実現するための取組を進める」としていることに注目したい。岩手県の同計画は「犠牲者の故郷への思い、脈々と地域に継承されてきた歴史や文化を次代に継承し、復興を果たした『ふるさと』が、一人ひとりにとっていきいきと暮らすことのできる『ふるさと』であり続けることのできるような地域社会づくりを通じた復興を実現する。『なりわい』と『暮らし』を早急に再生し、誰もが再び人間らしい日々の生活を取り戻すことができる被災者一人ひとりに寄り添う人間本位の復興を実現する。地域の主体的な考えを踏まえ、コミュニティの回復・再生を図りながら、三陸の海が持つ多様な資源や潜在的な可能性などの特性を生かした復興を実現する」などといった復興の理念を掲げている。構想会議の提言とややトーンを異にしている。

そもそも農・漁業は利潤最大化を行動原理とする資本の論理が働かない生業として営まれてきていることに注意すべきである。大規模企業の参入で多くの事業者が淘汰されてしまうという事態を否定できない。被災を受けた一人ひとりが生業と生活を再建することをまず基本に置き、そうした人への支援こそ復興の鍵となる。要するに、住民を地域再生の主役とした生業・雇用・生活・地域コミュニティの一体的な再生が求められる⁽⁷⁾。

3) 「復興の基本方針」

政府は、7月29日、構想会議の提言を受け東日本大震災復興対策本部（本部長・菅首相）を開き「復興の基本方針」を決定した。

基本方針は、復興期間を10年と定め事業規模を国・地方合わせて少なくとも23兆円と見積もっている。当初5年間は「集中復興期間」と位置づけて19兆円を投入する。うち、第1次・第2次補正予算で手当てした計約6兆円を除く13兆円の財源は、歳出削減や国有財産売却、特別会計見直しなどの税外収入と「時限的な税制措置」で確保するとした。ただ、臨時増税で賄う財源規模は明記されず、財源を確保する

(6) 岩手県 [2011] を参照。

(7) 宮入興一 [2011] を参照。

ために発行する復興債の償還期間も「今後検討する」との表現に止めた。原案では、臨時増税額を10兆円程度、償還期間は5年を基本に最長10年と明示されていたが、増税に対する民主党の強い反対でいずれも削除され、財源に係る具体策は盛り込まれなかった。また、後半5年間の事業費約4兆円の財源論議も先送りされている。

ともかく同基本方針の決定を受け本格的な復興予算が編成されることになったが、財源確保策の先送りに加え菅首相の退陣時期が不明確ななか、その編成作業の遅延で被災地の復旧・復興に支障が出てしまったことは否めない。

「復興の基本方針」のポイントは以下の通りである。

- 基本的考え方

被害を最小化する「減災」の考え方にに基づき、災害に強い地域づくりを推進する。被災地域の復興は、活力ある日本の再生の先導的役割を担う。

- 復興期間は10年間とし、当初の5年間で集中復興期間と位置づける。

- 集中復興期間に実施する事業規模は少なくとも19兆円程度。10年間の復旧・復興対策の規模は少なくとも23兆円程度。

- 集中復興期間中の事業に充てる財源は、2011年度第1次・第2次補正予算の財源に加え、歳出削減・国有財産売却・特別会計や公務員人件費などの見直し、さらなる税外収入の確保、時限的な税制措置により13兆円程度を確保する。

一時的なつなぎとして発行する復興債は、従来の国債とは区分して管理し、償還期間は今後検討。第3次補正予算の編成に合わせ復興債発行と税制措置法案を国会提出する。

- 復興施策

▽「復興特区制度」の創設▽地方自治体を使い勝手の良い自由度の高い交付金の創設▽土地利用の各種手続きをワンストップで処理する特例措置の検討▽権利者の所在や境界が不明な土地について自治体による一時的な管理▽住宅再建が困難な被災者に対する低廉な家賃の災害公営住宅の供給▽きめ細やかな雇用対策▽企業に対する資金繰り支援▽新たな食料供給基地としての東北地方の再生▽地元漁業者主体の法人が漁協に劣後しないで漁業権を取得できる特区制度の創設▽既存の自然公園の三陸復興国立公園への再編▽再生可能エネルギーシステム関連産業の集積促進▽市町村の災害廃棄物の処理を国が代行できる制度の創設 ― などに取り組む。

- 原子力災害からの復興

▽食品中の放射性物質規制値の再検討▽子どもたちが受ける被ばく線量の低減▽避難住民や農林水産業者、中小事業者等に対する賠償や仮払いの推進▽福島県での医薬品や医療機器、医療ロボットの研究開発、製造拠点化推進▽再生可能エネルギーに関わる世界最先端の研究拠点の福島県への整備 — などに取り組む。

● 復興支援の体制

復興庁の全体像について年内に成案を得るとともに、その後速やかに設置法案を国会に提出する。

「復興の基本方針」には、構想会議の提言を受け、地域が主体となった復興を支援するため、被災地からの提案を一元的かつ迅速に実現する復興特区制度を創設することや復興に必要な施策が展開できるよう使い勝手のよい交付金制度を創設すること、それに、被害を最小化する「減災」の考え方に基づいて「逃げる」ことを前提とした町づくりを推進すること、さらに福島県での再生エネルギー関連の産業集積を促進することなどが盛り込まれた。

「復興の基本方針」では、確実な雇用創出と適正な労働条件の確保など産業政策と一体となった雇用対策の実施、社会保障サービスへのアクセスとコミュニティの再構築に留意したコンパクトなまちづくりなど、評価すべき点も多い。

一方、復興施策で「復興特区制度」の創設を掲げ、既述したように、宮城県をはじめ被災地の漁業者が激しく反対する「水産特区」構想をめぐるのは「地元漁業者が主体の法人が漁協に劣後しないで漁業権を取得できる特区制度を創設する」と述べている。さらに、「外国の活力を取り込んだ被災地域の復興と日本経済の再生を図るため、引き続き自由貿易体制を推進」するとしてTPP（環太平洋戦略的経済連携協定）推進を示唆している。これらの提言には今後の日本経済のあり方を展望するにあたっても多くの問題をはらんでいる⁽⁸⁾。

(8) 経済同友会 [2011] は「第一次産業については、農地の大規模化、他地域の耕作放棄地を活用した集団移転、法人経営の推進、漁港の拠点化など大胆な構造改革を進めることによって、東北の強みを活かしながら、『強い産業』としての再生をめざす」とし、震災復興をグローバル経済への対応など構造改革を推進しながら「新しい日本を創生する」契機に位置づけている。佐藤主光・小黒一正 [2011] もこれに同調し、「(震災の)危機を『機会』に転じる経済財政構造改革に着手し、復興を契機に新たな経済・社会環境に対応すべく、震災復興を経済・財政の構造改革につなげる」(同書p. 150) と述べている。

なお、TPPをめぐる日本農業の問題については、石原健二 [2011] が詳細な分析を行っている。

これらの提言は、内需の衰退と疲弊する地方経済を眼前にして、グローバル化を促進しながら海外市場に依存した外需主導の経済成長を目指す考えを背景にしている。しかし、「効率」を重視した経済成長指向の考え方を根本から問い直さなければならぬ。そもそもTPP問題はアメリカによるアジアへの農業戦略の一環としてクローズアップされたものである。被災県の基幹産業である農林水産業の復興を図るという視点からも、むしろ日本の農業を保護しいかに地域に残すかを政府の戦略とすることが重要である。

復興財源の確保では「今を生きる世代全体で連帯し負担を分かち合う」とし「時間的な税制措置」との表現で増税路線を宣言し、税制措置は「基幹税などを多角的に検討する」としている。現状の不公平税制に対する問題意識はない。

「エネルギー戦略の見直し」では「製造業の空洞化、海外企業の日本離れを防ぐため、電力の安定供給」を強調し、原発の「安全確保」を図ったうえで再生可能エネルギーの導入促進を提唱している。「原発と安全は両立しない」ことを直視したうえで、エネルギー政策を転換し⁽⁹⁾、過疎地の住民の人権を無視し地域を「植民地」⁽¹⁰⁾とせざるを得ないような原発推進政策をやめなければならない。今後、原発の立地する地域では廃炉や放射性廃棄物の処理、原発事故後の環境修復あるいは医療開発などさまざまな技術や人材が必要となる。当面は、そうした領域に重点的に資源を投入し、また地域分散型である再生エネルギーの開発などを促進することで核依存の産業構造から脱却し、平和で持続可能な地域経済の発展を目指すべきである。

今後、地域住民の意思・意向を吸い上げ集約しいかに復興施策に反映し推進するかが復興施策の具体化にあたっての重要な鍵になると考えられる。投じられた公的な復興資金がそれぞれの自治体の被災状況に応じ使われ、地元の事業者や住民雇用に活かされるようにしなければならない。また、「少なくとも23兆円」と試算され

-
- (9) エネルギー政策の転換を進める際にいくつかの課題がある。2012年7月施行予定の「再生エネルギー法」が注目されている。同法は、電気事業者に対し再生可能エネルギー発電設備から得られる電気を一定期間・一定価格で調達する契約を締結することを義務づけるものであるが、再生可能エネルギーの買取り価格など具体的な制度設計にあたって解決しなければならない課題がある。また、政府のエネルギー基本計画の見直しに影響を与える原発コストの再試算も開始されているが、コストの「過小評価」が問題となる。さらには、エネルギー課税のあり方も検討されるべきである。
- (10) 赤坂憲雄・山内明美・小熊英二 [2011] は、「東北はまだ植民地だった。……東北は東京に食料と部品と電力を貢物としてさしだし、迷惑施設を補助金とひきかえに引き受けている。そういう土地だった」（同書p. 15）と述べている。

た総事業規模についても、被災自治体は政府が想定する復興財源では「到底足りない」と危機感を募らせている。宮城県の「復興計画」（2011～2020年度）では同県だけで約12兆8,300億円の復興費を要するとされている。また、岩手県の「復興基本計画」（2011～2018年度）に盛り込まれた354事業について要する費用総額が8兆円と見込まれている。原発事故の被災県の福島県では8月11日の「復興ビジョン」の策定に止まっている。地震・津波による被害額は9,512億円と見込まれているが（4月27日現在の推計）、原発事故による被害の状況については「被害の全体像について、見通しすら立たない状況（にあり）……人権侵害など、精神的負担も大きい」⁽¹¹⁾としている。

3. 復興債発行を避けた第1次・第2次補正予算

2011年6月24日、内閣府が公表した推計⁽¹²⁾では東日本大震災の被害額は約16.9兆円となる。その内訳は、建築物やライフライン施設、社会基盤施設、農林水産関係などの被害額である。このほか、原発事故による被害額を合わせると、この公表された被害額をはるかに上回ることは間違いない。

まず、東日本大震災後に政府がとってきた予算措置について概観する。

(1) 第1次補正予算

東日本大震災と東京電力福島第一原発事故を受け、野党からは被災地における生活再建や地域復興のため、当初予算の組替えをすべきとの要請もあったが、政府は被災の現況把握と原発事故への応急措置に追われたこともあり、当初予算を成立させた後の補正予算での対応となった。復旧・復興のため、仮設住宅の建設やがれき撤去など当面の緊急的な対応を行うため編成された2011年度第1次補正予算は、2011年5月2日、全会一致の賛成で成立した。この補正予算の成立に先立って、4月29日、子ども手当など民主党の看板政策を見直すことなどを盛り込んだ事項について民主・自民・公明の3党間で協議の結果合意している。

第1次補正予算に計上された大震災関係経費は4兆153億円となったが、主な財源

(11) 福島県 [2011] p. 39

(12) 内閣府「東日本大震災における被害額の推計について」2011年6月24日

が既定経費の組替えで賄われているため、補正後予算の総額は92兆7,167億円で一般会計当初予算に対し3,051億円の増加に止まった（図表3を参照）。

内閣府は、第1次補正予算による雇用創出・下支え効果は175万人程度（うち雇用創出は20万人強）で、実質GDPを0.6%程度引き上げると試算している⁽¹³⁾。

第1次補正予算はあくまで応急的な措置であり、被災地の生活・産業基盤を再建するための本格的な復興計画の策定と予算措置はその後の課題とされた。既述したように、地震によるインフラ等への直接的な被害だけでも約16.9兆円と推計され、原発事故もいまだに収束を見ないなか、震災の復旧・復興対策には累次の補正予算が必要となる。

約4兆円の追加補正で、仮設住宅の建設、がれきの撤去や道路・港湾の復旧など当面必要な生活再建の費用が盛り込まれた。この規模は、阪神・淡路大震災の復旧・復興のために編成した3度の補正予算額を合わせた追加補正額3兆2,298億円を上回るものとなった。津波で街がすっかりさらわれたうえ原発事故という今度の大地震の過酷さを物語っている。

歳出の内訳では、最大の費目の災害対応公共事業関係費1兆2,019億円（道路・港湾等の公共土木施設8,235億円、農地・農業用施設500億円、災害公営住宅の整備等1,116億円など）、避難所の設置や仮設住宅の整備などの災害救助費3,626億円を含む被災者に対する生活支援のための災害救助等関係経費4,829億円、がれき処理などの災害廃棄物処理事業費3,519億円（すべてのがれき処理にかかる見込額の約6割相当とされている）、施設費災害復旧費等4,160億円（学校施設耐震化など学校施設等2,171億円、介護・医療施設などの社会福祉施設等845億円など）、災害関連融資関係経費6,407億円（中小企業・農林漁業者など事業者を対象とした低利融資5,521億円、災害復興住宅や私立学校施設への低利融資886億円）、災害対応の特別交付税を増額した地方交付税交付金1,200億円及び被災者生活再建支援金補助金520億円等を含む大震災関係経費8,018億円などとなっている。これまで、被災自治体には特別交付税の特例交付や普通交付税の繰上げ交付などの地方交付税の措置が行われてきた。国費による財政措置として、この予算補正により地方交付税総額の増額分を大震災に係る特別の財政需要に充てるため増額分1,200億円をすべて特別交付税とする特例を設けることとし、その結果、2011年度の特別交付税の総額は1兆424億円から1兆1,624億円

(13) 内閣府「平成23年度補正予算の効果について」（2011年4月24日）

図表3 2011年度第1次補正予算のフレーム

(単位：億円)

歳 出		歳 入	
1. 東日本大震災関係経費	40,153	1. 税外収入	3,051
(1) 災害救助等関係経費	4,829	(1) 独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構納付金	2,500
① 災害救助費	3,626	(2) 公共事業費負担金収入	551
② 災害援護貸付金	350	2. 公債金	—
③ 生活福祉資金貸付事業費	257		
④ 災害弔慰金等	485		
⑤ 被災者緊急支援経費	112		
(2) 災害廃棄物処理事業費	3,519		
(3) 災害対応公共事業関係費	12,019		
① 災害復旧等事業費	10,438		
② 一般公共事業関係費	1,581		
(4) 施設費災害復旧費等	4,160		
(5) 災害関連融資関係経費	6,407		
(6) 地方交付税交付金	1,200		
(7) その他の東日本大震災関係経費	8,018		
2. 既定経費の減額	▲ 37,102		
(1) 子ども手当の減額	▲ 2,083		
(2) 高速道路の原則無料化社会実験の一時凍結に伴う道路交通円滑化推進費の減額	▲ 1,000		
(3) 基礎年金国庫負担の年金特別会計へ繰入の減額等	▲ 24,897		
(4) 周辺地域整備資金の活用に伴うエネルギー対策特別会計へ繰入の減額	▲ 500		
(5) 政府開発援助等の減額	▲ 501		
(6) 議員歳費の減額	▲ 22		
(7) 経済危機対応・地域活性化予備費の減額	▲ 8,100		
合 計	3,051	合 計	3,051

(参考) 財政投融资計画

株式会社日本政策金融公庫等に対し、43,220億円を追加する。

(注)1. 計数は、それぞれ四捨五入によっているので、端数において合計とは一致しないものがある。

2. 公債金の内訳 — 建設国債の増、赤字国債の減

3. 上記のほか、「独立行政法人雇用・能力開発機構法を廃止する法律案」が、施行期日とされていた平成23年4月1日までに成立しなかったことに伴い、同法において「独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構」に名称を改めるとされていた「独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構」について、その運営費4億円を計上する一方で、「独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構」の運営費を▲4億円減額している。この減額を合わせると、▲37,107億円となる。

4. 財務省の資料により作成。

に増える（「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」2011年5月2日成立）。

震災からの復旧・復興時における資金需要に対応する特別措置等でも予算措置が行われたが、その法的裏付けは、5月2日に成立した「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」である。「特定被災地方公共団体」に対する国庫補助負担率のかさ上げや震災対策債（地方債）の特例措置等が盛り込まれた。また、ほかに「東日本大震災復興緊急保証」が創設され、既存の災害関係保証やセーフティネット保証に加えて、直接的または間接的（風評被害を含む）に著しい被害を受けている中小企業を対象とした保証限度額をさらに拡充した信用保証制度が整備された。

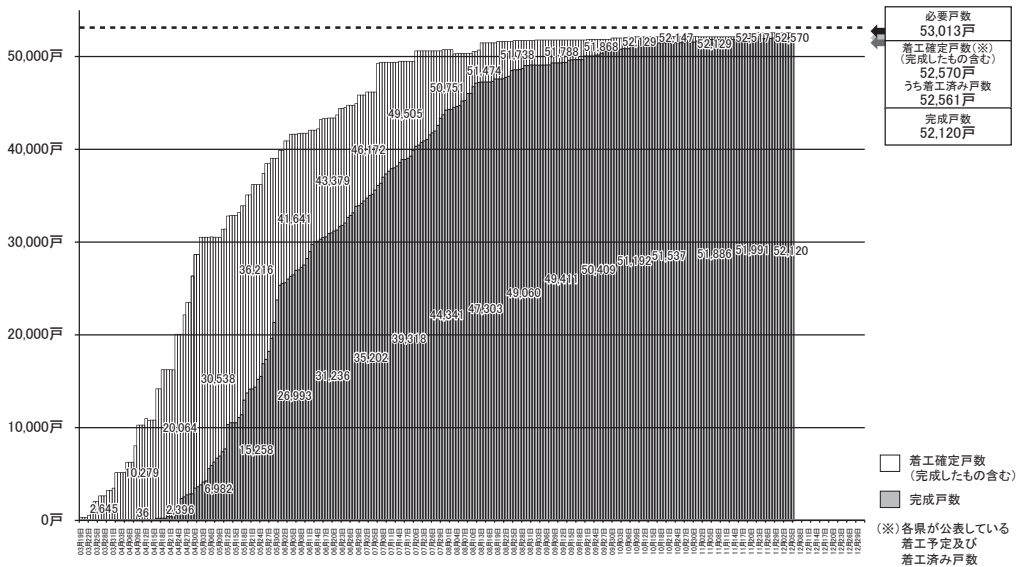
がれき処理を国が市町村に代わって行えるようにすることなどを定めた「がれき処理特別措置法」が8月12日に成立した。与野党の修正協議で処理費用の国庫補助率を平均86.5%から95%に引き上げることが盛り込まれ、残りの5%は地方交付税などで手当てが行われる。

がれき処理については、計上された予算額（3,519億円）のうち、8月末までに1,800億円の補助金が出された。環境省によれば、家屋などの解体を除くがれきの撤去率は8月末時点で8割（岩手県87%、宮城県94%、福島県43%）を超え、その後10月末には90%（岩手県92%、宮城県99%、福島県55%）に達している。今後は、建物の解体、がれきの焼却や埋め立てなどの処分といった第二次処理が本格化するので、計上された予算では不足が見込まれ、第3次補正で積増しが行われた。また、最終処分のための費用は2012年度予算からの手当てになる。

なお、仮設住宅は2011年度当初予算の予備費503億円も使い、合わせて10万戸超の建設を目指すこととされたが、自治体が借り上げた民間賃貸住宅（「みなし仮設住宅」）への入居の希望が多く仮設住宅の必要戸数を5.2万戸まで削減している。図表4に仮設住宅の着工状況を掲げた。

建設発注にあたって施工能力のある地元の建設事業者であってもその受注割合が低いといった問題も指摘されている。また、経済的な事情から仮設住宅に移れない世帯もあり（仮設住宅に入ると災害救助法に基づき無料で支給される食料が打ち切れ光熱費も自己負担となる）、避難することに「格差」がある現実にも注視しなければならない。また、被災者の問題は仮設住宅に移り住んだことで解決するわけではなく、移動手段のない住民は仮設診療所にも思うように行けない。移動の「足」の確保や心のケアなどきめ細かな施策が必要となる。そして、原則2年の入居期間を過ぎた後の

図表4 応急仮設住宅の着工・完成戸数の推移



(注) 国土交通省の資料(2011年12月5日現在)により作成。

生活設計を見通せるような早期の復興施策が求められる。恒久的な住宅復興に向け公的住宅を供給する手立ても求められる。

原発事故を受け電力不足対策が補正予算に盛り込まれた点も、阪神・淡路大震災ではなかった特徴である。電力などエネルギー対策として、企業の自家発電設備導入支援などを含めた電力需給対策として178億円、燃料安定対策として136億円を計上している。うち、自家発電設備導入支援では、ピーク時の電力使用量を500^キワット以上減らせることを条件に、5月以降の自家発電設備の新增設費用と燃料費を補助する。100億円を計上して電力供給力を20万^キワット上乘せして夏の電力不足対策の一環とする計画だが、政策効果がどれほどあるかは定かでない。

第1次補正予算の財源は、当初予算の予備費として計上されていた経済危機対応・地域活性化予備費8,100億円のほか、2011年度に予定されていた子ども手当の支給金額の上積み(2,083億円)を見送るほか、高速道路の一部路線において社会実験として行われていた通行料金無料化(1,000億円)を凍結することで賄われる。さらに、高速道路の全国的な通行料金割引制度について、従来実施されていた「休日上限1,000円」制度は打ち切れ、2011年度に実施が予定されていた「平日上限2,000円」制度の実施も見送ることとする(日本高速道路保有・債務返済機構の納付金2,500億

円)。もっとも、これらの歳出見直しのみでは4兆円の財源を確保するには到底足りず、基礎年金の国庫負担として一般会計から年金積立金に今年度繰り入れる予定だった約2.5兆円を転用することとした。復興財源に回されることとなった財源は、年金財政の実態からすれば、いわば時間稼ぎに使われているに過ぎない。

子ども手当の見直しについては図表5に示したが、8月26日に成立した改正法により2012年4月から自・公政権時代の児童手当を復活させ、支給額は2011年10月以降と同額にすることとされた。2,083億円の経費削減である。ただ、所得制限の導入と年少扶養控除の廃止を加味した手取り収入の減少に関わる税制・財政上の措置については先送りされている。

当面の復興財源の一部が年金積立金の取崩しで賄われ、年金財政の安定化に向けた財源手当が課題となる。そして、政府も「2011年度の基礎年金国庫負担割合について

図表5 子ども手当の見直し

	児童手当 (~2009年2月支給分)	子ども手当		児童手当の 復活・拡充
		2009年4月 ~2011年9月分* (~2011年10月支給分)	2011年10月 ~2012年3月分 (2012年2月・6月 支給分)	2012年4月分~ (2012年6月支給分)
3歳未満	1万円	一律1万3千円	1万5千円	
3歳~ 小学校卒業	第1・2子		1万円	
	第3子以降		1万5千円	
中学生	対象外		1万円	
所得制限世帯	年収860万円以上で 支給なし。	所得制限なし		年収960万円程度 (夫婦子ども二人 世帯の場合)以上 で支給なし。

- (注)1. 金額は支給月額。2、6、10月に4カ月分をまとめて支給。
 2. 2009年6月は、児童手当と子ども手当を2カ月分ずつ支給。
 3. 2011年度から3歳未満を月額2万円に引き上げるとした政府提出法案の成立の目途が立たず、2010年度と同額の給付を6カ月延長する「つなぎ法」が2011年3月31日に成立している。
 4. 「平成23年度における子ども手当の支給等に関する特別措置法」(2011年8月26日成立)で、2012年度以降の恒久的な子どものための金銭給付制度については、児童手当法に所要の改正を行うことを基本として、法制上の措置を講ずることとしている。また、市町村が保育料を手当から直接徴収できるほか、学校給食費も同意があれば手当から納付ができることとされた。
 「平成23年度における公債の発行の特例に関する法律」(2011年8月30日公布・施行)附則第2項で、子ども手当の支給等の見直しによる歳出の削減については2011年度の補正予算で措置を講ずるとされた。2011年度での減額規模は、第1次補正2,083億円、第3次補正1,155億円となっている。
 5. 2010年度の税法改正で、年少扶養控除については、所得税は2011年分から、住民税は2012年度分から廃止された。

は、2分の1であることを法律上明記しつつ、2分の1との差額は、税制抜本改革により確保される財源を活用して、年金財政に繰り入れることを併せて法制化する」（野田財務相の財政演説、4月28日）としており、具体的には、「国民年金法の一部改正法案」の修正案（4月28日）に明記された。なお、第3次補正予算の編成にあたってその財源として復興債が発行されることになり、同法案の再修正が行われた。2011年度特例公債法と第1次補正予算に係る財源確保法の状況を図表6に示した。

図表6 2011年度特例公債法案と財源確保法等

原 案	修 正 案 等
<p>*特例公債法案（2011年1月24日国会提出）*¹</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 特例公債の発行 ● 臨時財源の一般会計への繰入れ <ul style="list-style-type: none"> a. 財政投融资特別会計財政融資資金勘定 b. 外国為替資金特別会計 c. (独)鉄道建設・運輸施設整備支援機構（一般会計当初予算で年金特別会計への繰入れ） 	<p>*特例公債法（2011年4月28日修正、8月26日成立）*²</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 特例公債の発行 <p>*財源確保法（2011年5月2日成立）*³</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 臨時財源の一般会計への繰入れ <ul style="list-style-type: none"> a. 財政投融资特別会計財政融資資金勘定 b. 外国為替資金特別会計 c. (独)鉄道建設・運輸施設整備支援機構 d. (独)日本高速道路保有・債務返済機構（一般会計第1次補正予算で復興財源に充当）
<p>*国民年金法等の一部を改正する法律案（2011年2月14日国会提出）</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 2011年度について、国庫は臨時財源により国庫負担割合1/2と36.5%の差額を負担する。 ● 2012年度から税制の抜本的な改革により安定財源の確保が図られる年度の前年度までの各年度については、上記の差額に相当する額を税制の抜本的な改革により確保される財源を活用して国庫の負担とするよう、必要な法制上・財政上の措置を講ずる。 	<p>*国民年金法等の一部を改正する法律（2011年4月28日修正、10月28日再修正、12月7日成立）</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 2011年度について、国庫は国庫負担割合1/2と36.5%の差額を負担する。この場合において、政府は、予算で定めるところにより、当該差額等に相当する額について、税制の抜本的な改革により確保される財源を活用して、年金財政に繰り入れる（4月28日修正分）。 ● 2011年度について、国庫は国庫負担割合1/2と36.5%の差額を負担する。この場合において、当該差額については、復興債の発行により確保される財源を活用して確保する（10月28日修正分）。 ● 2012年度から税制の抜本的な改革により安定財源の確保が図られる年度の前年度までの各年度については、上記の差額に相当する額を税制の抜本的な改革により確保される財源を活用して国庫の負担とするよう、必要な法制上・財政上の措置を講ずる。

(注)1. *¹ 「平成23年度における財政運営のための公債の発行の特例等に関する法律案」

*² 「平成23年度における公債の発行の特例に関する法律」

*³ 「東日本大震災に対処するために必要な財源の確保を図るための特別措置に関する法律」

2. 「税制の抜本的な改革」とは、自・公権下で制定された「所得税法等の一部を改正する法律」（平成21年法律第13号）附則第104条の規定に従って行われる税制改革をいう。

大震災の復旧費用を賄う緊急性を考えれば、公共事業向けの建設公債の追加発行はやむを得ないものであり、また、特例公債が減額されたとしても代替財源の担保がない限り、財政健全化を重視する姿勢が示されたということにはならない。

今度の第1次補正予算の財源から国債を排除した理由に、先に述べたように、財政健全化を重視する姿勢を内外に示すということがあげられた。しかし、あえて国債の増発を避け代替財源を年金積立金に求めても、将来の年金支給原資を少なくし、積立金の取崩しにつながりかねない。年金積立金の取崩しはその保有資産である国債等の売却で賄われるので、国債の追加発行の場合と同様、市場には価格下落・金利上昇の圧力がかかる可能性がある。そのうえ、早晚巨額の「復興債」を発行せざるを得ない状況下にある。一方で、当面の復興財源を年金積立金の取崩しで調達する仕組みがとられることで、これからの本格的な復興財源の確保策と「社会保障と税の一体改革」問題とが関連づけられることになった。そして、第3次補正予算の編成により当面基礎年金の国庫負担の追加に要する費用を復興債の発行で賄い、復興財源確保法の増税措置で穴埋めを行うこととされた。

(2) 第2次補正予算

2011年7月25日、総額1兆9,988億円となる2011年度第2次補正予算が成立した。補正後の2011年度一般会計予算総額は94兆7,155億円となる（第2次補正予算のフレームは図表7を参照）。

第2次補正予算に関しては、当初、政府では2011年6月末に結論が得られる見込みの「税と社会保障の一体改革」の成案及び「復興構想会議」での復興の基本方針を踏まえ、本格的な復興対策を盛り込んだ大規模な補正予算を7月以降に編成するとしていた。仮設住宅の建設やがれき処理、生活支援など当面必要とする費用を盛り込んだ第1次補正予算が5月初めに成立した後、菅首相が「（第1次補正予算の）次は復興のための大型の補正予算ということを想定しております」（2011年5月16日、衆議院予算委員会における菅首相の答弁）と述べていたように、本格的な復旧・復興に係るものは第2次補正予算に計上される予定であった。しかし、菅首相自らの指示（6月14日の閣僚懇談会）で「第1次補正の不足分を補う」第2次補正予算を編成することとなり、本格的な復旧・復興に係る補正予算の前に第2次補正予算が挟み込まれることとなった（7月5日に第2次補正予算を閣議決定）。政権の「延命策」で復興が遅れるとの厳しい批判が出たのはいうまでもない。

図表 7 2011年度第2次補正予算のフレーム

(単位：億円)

歳 出		歳 入	
1. 原子力損害賠償法等関係経費	2,754	前年度剰余金受入	19,988
(1) 原子力損害賠償法関係経費	2,474	(1) 財政法第6条剰余金	14,533
(2) 原子力損害賠償支援機構法(仮称)関係経費	280	(2) 地方交付税交付金財源	5,455
2. 被災者支援関係経費	3,774		
(1) 二重債務問題対策関係経費	774		
(2) 被災者生活再建支援金補助金	3,000		
3. 東日本大震災復興対策本部運営経費	5		
4. 東日本大震災復旧・復興予備費	8,000		
5. 地方交付税交付金	5,455		
合 計	19,988	合 計	19,988

- (注)1. このほか、予算総則において、原子力損害賠償支援機構法(仮称)に基づき、原子力損害賠償支援機構(仮称)に資金拠出するための交付国債の発行限度額2兆円を設定するとともに、政府保証枠2兆円を設定。
2. 前年度剰余金の処理のため、要特例法。
3. 計数は、それぞれ四捨五入によっているので、端数において合計とは一致しないものがある。
4. 財務省の資料により作成。

内閣府は、この第2次補正予算の経済効果として、2011年度の実質GDP押し上げ効果を0.3%、今後1年程度の雇用創出数を約8万人と試算しているが⁽¹⁴⁾、被災者の生活再建にとって最も求められるのは早急な本格的な補正予算の編成である。

第2次補正予算総額1兆9,988億円の歳出の内訳を見ると、①「原子力損害賠償法等関係経費」として、政府補償契約(「原子力損害の賠償に関する法律」第10条及び「原子力損害賠償補償契約に関する法律」第3条)に基づく東電への補償金の支払い(1,200億円)や福島県が設置する原子力被災者・子ども健康基金への交付金(962億円)、新設する原子力損害賠償支援機構への出資金(70億円)及び交付国債償還のための借入金利子等(200億円)等に2,754億円、②「被災者支援関係経費」として、中小企業の利子負担の軽減や水産業の製氷施設整備などからなる二重ローン問題対策(744億円)及び被災者生活再建支援金について国と地方の折半ルールを改め国の補

(14) 内閣府「平成23年度第2次補正予算の経済効果について」(2011年7月15日)

助率を80%に引上げ（3,000億円）に3,774億円、③東日本大震災復興対策本部運営経費に5億円、④使途を定めない東日本大震災復旧・復興予備費に8,000億円、⑤地方交付税交付金に5,455億円（2010年度決算で生じる地方交付税交付財源を用いて地方交付税の補正増を行う。うち、約4,600億円が特別会計総額に加算）などとなっている⁽¹⁵⁾。

このうち、原子力損害賠償支援機構への出資金及び借入金利子等の270億円は、一般会計からエネルギー対策特別会計に新設される「原子力損害賠償支援勘定」に繰り入れたうえ歳出化される。同勘定は、金融機関からの借入や証券発行等を通じて資金調達を行い、後刻、国債償還額に達するまで支援機構が東電からの特別負担金等を財源として国庫納付することとなっている。このため、第2次補正予算で2兆円を限度とする交付国債の発行とその償還財源に係る利子負担分200億円が計上された。支援機構は交付国債の償還額に達するまで必要な国庫納付を行うこととされており（原子力損害賠償支援機構法第59条第4項）、仕組み上は財政負担が発生しないように見えるが、借入金の利子負担など償還財源の資金調達に要する費用については確実に国の負担となる⁽¹⁶⁾。

第2次補正で増額した特別地方交付税（約4,600億円）から1,960億円を拠出し、被災9県に使途自由とする「復興基金」を創設する（2011年10月17日総務相発表）。規模は阪神・淡路大震災後につくった基金（約960億円）のほぼ倍となる。県別の配分額は岩手（420億円）、宮城（660億円）、福島（570億円）の被災3県で全体の8割を占める。各県は複数年にわたって基金を取り崩しながら震災遺児対策や祭りを通じた地域文化の継承など各地の復興需要に応じることとしている。

また、福島県が設置する「原子力被災者・子ども健康基金」に国から962億円を拠出し、全県民を対象とした放射線量の推定調査や避難住民等を対象とした健康調査等を実施するほか、子ども等に対する積算線量計の貸与等を行う。さらに、原発事故による風評被害を防ぎ中小企業の海外展開等を推進するため「日本ブランド」復活のための対外発信力強化として53億円が計上されているほか、放射能モニタリングの強化に235億円（原子力被災者・子ども健康基金との重複分を除くと192億円）、福島県外も含めた校庭等の放射線低減事業に50億円なども措置されている。

二重債務問題対策は、大震災で家や工場などを失った被災者が生活再建や復興に向

(15) 第2次補正予算の概況については、松浦茂 [2011] が詳しい。

(16) 原子力損害賠償に係る交付国債の詳細は、崎山建樹・柴崎直子 [2011] を参照。

けて再スタートを切るにあたり、新たな債務の発生で大震災前の既往債務と合わせて二重に債務を負うこととなる問題や既往債務が負担となって新規資金調達が困難となるなどの問題に対応するものである。補正予算に計上された二重債務問題対策（774億円）の内訳は、被災した中小企業者等の利子負担の軽減184億円、中小企業基盤整備機構による仮設工場・仮設店舗整備事業の拡充215億円、被災した漁協・水産加工協等の水産業共同利用施設（製氷施設、市場、加工施設、冷凍冷蔵施設等）の早期復旧に必要な機器等の整備193億円等である。

金融庁の調査（2011年5月末）によれば、岩手・宮城・福島の被災3県では被災企業や被災者が抱える「二重ローン」問題で、買取りなどの支援対象になる債権額が5,500億円を超えるとされている。全体の8割強の4,500億円は企業向け債権で、残る1,000億円は個人の住宅ローンとなっている⁽¹⁷⁾。

政府は岩手・宮城・福島・茨城の被災県ごとに買取り機関（産業復興機構）を設立することとした。買取りで既存債務の負担を軽減し、再開後の事業が軌道に乗るよう支援する。現行法の枠組みで国（独立行政法人・中小企業基盤整備機構）と地元県内（金融機関と県）が8対2の割合で出資する。取引先の金融機関の新規融資を条件に中小企業向け債権の買取りや個人向け住宅ローンの返済免除（金融機関に債権放棄）を促すとしているが、債権を買い取る際の価格設定など課題も多い。中小機構は約2,000億円の剰余金を出資金に充てることとし、地元金融機関の要請を入れて買取り価格を簿価に近い水準にすれば中小機構の出資金などを積み増す必要が出てくる。

買取り機関の第1号として岩手県産業復興機構投資事業有限責任組合が11月11日に設立された。設立時の債権買取り規模は100億円程度で、500億円程度まで拡大することを想定している（買取り業務は2013年末まで実施）。

野党は、新たに政府出資の再生支援機構を設立し主に小規模・農林水産・医療福祉など比較的再生が見通しにくい事業者から債権を買い取る構想を提案していた（2011年7月11日、参議院議員発議で「株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法案」を国会提出）。背景としては、再建困難と見られる企業も対象にすべきであるとの要請のほか2010年11月の民主党による事業仕分け（第3弾）で中小企業基盤整備機構に不要財産2,000億円の国庫返納を求めていたことがある。

10月20日の民主・自民・公明3党による法案修正の合意で、金融機関から貸出債権

(17) 「日本経済新聞」2011年7月9日

を買い取り、最大15年間返済を猶予する「株式会社東日本大震災事業者再生支援機構」が必要な予算手当を得て2011年度内に設置されることとなった（11月21日、みんなの党を除く与野党の賛成で法律は成立）。買取り枠は5,000億円に設定され、被災県ごとにつくられる産業復興機構と合わせると買取り枠は7,000億円になる。与党主導で構想された買取り機関は再生可能性があると判断された中堅・中小企業を対象とすることで「棲み分け」を行うこととされているものの、政党間の駆け引きで対応が遅れたばかりでなく二つの機構の併存で被災者が混乱しかねない。また、野党案でも事業再生に難航すれば「塩漬け状態」となった債権の回収が難しくなり国民負担を増やすことになることはいうまでもない。いずれにしても、被災者の生活再建のため迅速な対応が求められる。二つの機構の概要は図表8に示した。

被災者生活再建支援金補助金（3,000億円）は、住宅が全壊・大規模半壊した世帯

図表8 債権買取り機関の概要

名 称	産業復興機構	株式会社東日本大震災事業者再生支援機構
根 拠 法	「投資事業有限責任組合契約に関する法律」（平成10年法律第90号）など現行法で対応	「株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法」（2011年11月21日成立）
組 織 ・ 体 制	被災県（岩手・宮城・福島・茨城の各県）ごとに設立される投資事業有限責任組合	主務大臣の認可により全国に一を限り設立される株式会社
資 本 金	1機構当たり数百億円を想定（中小機業が8割、金融機関等が2割。中小機構は余剰金を出資金の原資に充てる）	200億円（預金保険機構及び農水産業協同組合貯金保険機構を通じて国等による資本金の組成を行う）
政 府 保 証	2兆円	5,000億円（2011年度第4次補正予算で措置の予定）
買 取 り 対 象	中小企業	「過大な債務を負っている事業者であって、被災地域においてその事業の再生を図ろうとするもの」（小規模事業者・農林水産業者・医療福祉事業者を含む幅広い事業者） なお、国会審議の際、各県の産業復興機構による支援の対象とすることが困難なものを買取りの対象とする旨の付帯決議がなされている。
資 金 規 模	4県で計1,500億円～2,000億円	5,000億円
業 務 開 始 時 期 と 支 援 期 間	福島県も含め2011年11月末まで開始予定、原則5年	2012年3月を目途に業務開始、原則15年

(注) 「株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法案」の国会審議等をもとに作成。

に最大300万円を支援する被災者生活再建支援金制度（全国の都道府県が拠出した基金を活用）における支援金の国の補助率を現行の50%から80%に引き上げること等から追加的に必要となる経費である。また残りの20%の地方負担に係る基金積増し分についても地方交付税交付金（特別交付税）で対応することとしており、これにより被災自治体の負担が軽減される。なお、この補助率の引上げを行うための法的措置は「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の一部を改正する法律」で手当てがなされた。

このほか、東日本大震災復旧・復興予備費として8,000億円が計上された。補正予算全体の約4割にも上っており、当初予算に経済危機対応・地域活性化予備費（8,100億円）が計上されているので予備費の追加ということになる。決算剰余金の額と用途ごとに積み上げられた各省の予算額合計との差額がそのまま予備費として計上されたのが実態と思われる。巨額の予備費の計上は、第2次補正予算が短期間で編成され、各省の予算要求を積み上げる余裕がなかったことが理由とされているが、山積している復旧に必要な事業に予算をつけず「予見し難い予算の不足に充てるため」（財政法第24条）多額の予備費を計上することは政府の「責任放棄」だとの批判もあった。いずれにしても、計上額が巨額となった予備費の使用にあたっては、被災者の要請に対応したものであることが求められる⁽¹⁸⁾。

財源は全額を2010年度決算剰余金1兆9,988億円（地方交付税精算額に相当する地方交付税交付金財源5,455億円及び財政法第6条剰余金1兆4,533億円）で賄うため、第1次補正予算と同様、国債の新規発行はしない。決算剰余金は国債の利回りが計画を下回ったことによる国債費の不用（6,920億円）など歳出の不用が2.1兆円あったこと等から生じた。財政法第6条剰余金の全額を一般会計歳入予算に受け入れるため特例法として「平成22年度歳入歳出の決算上の剰余金の処理の特例に関する法律」が制定された。

さらに、予算総則で「原子力損害賠償支援機構法（仮称）」に基づき、原子力損害賠償支援機構に資金拠出するための交付国債の発行限度額2兆円とともに、政府保証枠2兆円が設定されている。

(18) 第2次補正予算成立後の予備費の活用で主なものは、除染事業の推進2,179億円（執行日・9月9日）、汚染された牛肉・稲わらに係る肉用牛肥育農家支援863億円（同・9月27日）、中小企業等グループ補助金1,249億円（同・10月14日）などとなっている（2011年11月9日の衆議院予算委員会における野田首相の答弁）。

政府は、第2次補正予算でも第1次補正予算と同様に国債市場の信認確保の観点から追加の国債を発行しないとしているが、大震災の本格復興のためにあらためて復興財源の確保のあり方が問われることとなったことはいうまでもない⁽¹⁹⁾。

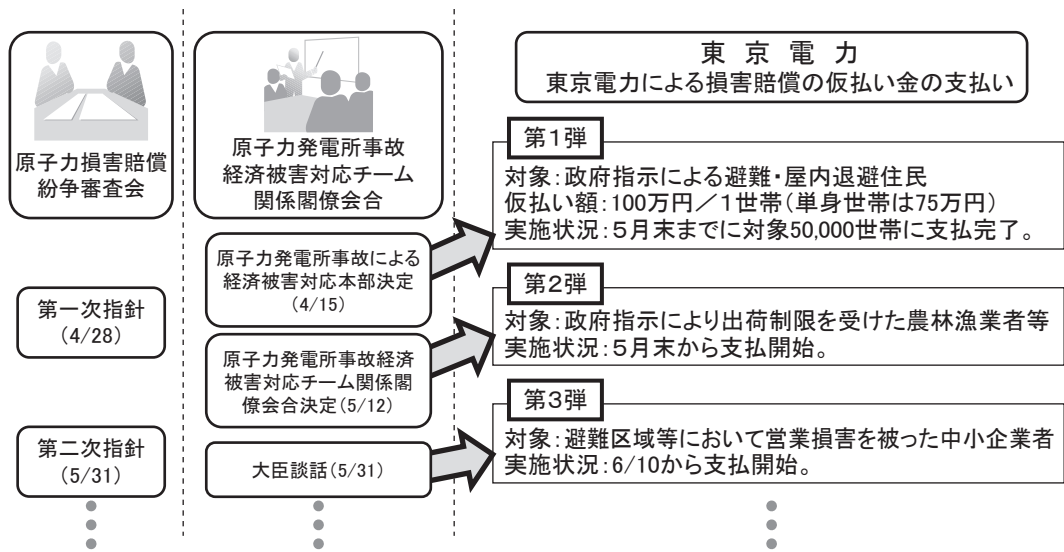
(3) 東電の原子力損害賠償

福島第一原子力発電所事故の被害者への損害賠償を支援する枠組みを定めた原子力損害賠償支援機構法が2011年8月3日に成立した。8月10日の同法の施行を受け原子力損害賠償支援機構は9月12日に設立された。予算措置は既述した第2次補正予算に計上されている⁽²⁰⁾。なお、政府は5月13日に、「原子力事業者を債務超過にさせない」⁽²¹⁾ことを前提にした東京電力を支援する枠組みを決定している（6月14日に閣議決定）。

原発事故の賠償に向けた東電の資金繰りを支援する枠組みが動き出すことになり、7月29日に成立した議員立法「原子力事故被害緊急措置法」（国が東電に代わり賠償の半分超を立替え払いをする「原発賠償仮払い法」、2011年9月16日施行）⁽²²⁾とともに、賠償金支払いによる被災者救済が実施される。これまで、原子力損害賠償紛争審査会⁽²³⁾の指針や原子力発電所事故による経済被害対応本部の決定等に基づき東電による避難・屋内退避住民や農林漁業者等への仮払いが行われてきたが（**図表9**参照）、

-
- (19) 片山善博前総務相は、本格的な復旧・復興に関わる補正予算の編成が遅延した事情について、国債を使った早急な補正予算を編成すべきであったのを、財務省が震災を機に増税することにこだわり「復興のためなら国民も増税に応じるはずと、復興を人質にとった」と述べ、「政治空白」よりも財務省の「増税なくして復興なし」との姿勢にあったとしている。「朝日新聞」（「政治時評2011」）2011年10月25日
- (20) 東電は、2011年11月22日「原子力損害賠償補償契約に関する法律」第3条に基づく政府による東電への補償金1,200億円の支払いを受けたと発表している。これまで原発を有する電力会社などが国に支払った保険料は全体でも約150億円で、東電に支払われる補償金の大部分は税金で賄われることとなる。
- (21) 「東京電力福島原子力発電所事故に係る原子力損害の賠償に関する政府の支援の枠組みについて」（2011年5月13日、原子力発電所事故経済被害対応チーム関係閣僚会合決定）
- (22) 当初、政府は国の仮払いが加われれば東電による仮払いとの重なり合いが生じ結果的に東電の仮払いを遅らせ国民負担につながることを理由に、野党案には反対の姿勢をとっていた（参議院予算委員会・2011年7月25日、海江田万里経産相答弁）。
- (23) 原子力損害賠償紛争審査会は、2011年4月11日、原子力損害の賠償に関する法律第18条に基づき文部科学省に設置され、審査会の任務は紛争解決に役立つ一般的な指針を定めることと当事者間の和解を仲介することとなっている。なお、政府は東電と被害者が賠償について合意できない場合和解を仲介する組織を審査会の下に新設することとし、2011年9月1日、原子力損害賠償紛争解決センターが発足し業務を開始している。

図表9 原子力損害の範囲の判定指針と仮払いの実施状況について



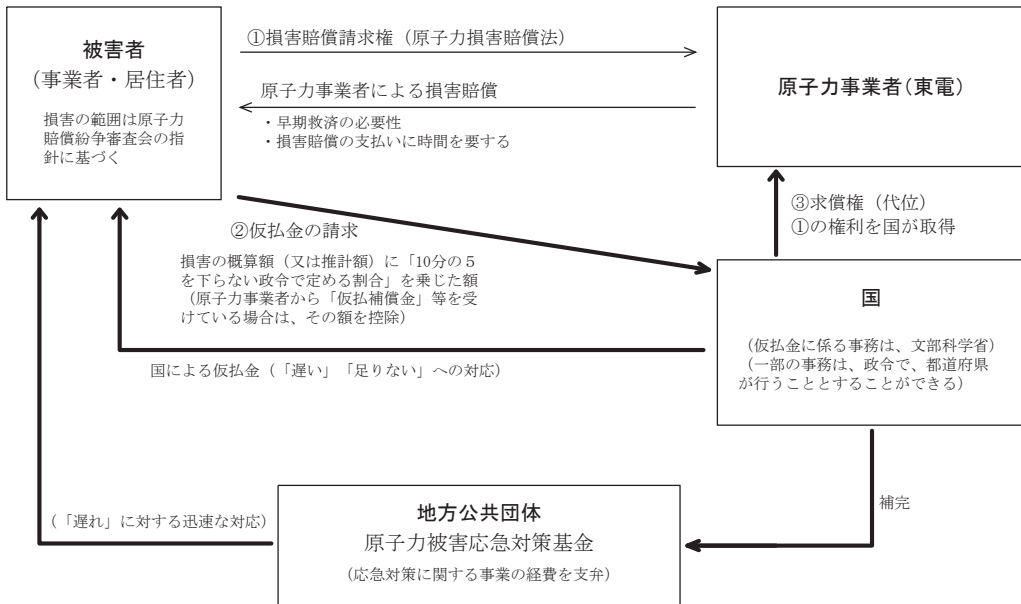
(注) 経済産業省の資料により作成。

損害賠償について「遅い」・「対象が狭い」・「不明確」などとの批判が被災者から相次いだ。そこで、「原発賠償仮払法」によって、迅速な被害者救済のために東電が支払うべき賠償額の半分以上を国がまず支払い、後で国が東電に求償する形にした。指針から漏れている被害者には、福島県に「原子力被害応急対策基金」をつかって救済する（図表10参照）。

そして、原子力損害賠償支援機構法の制定により、巨額の賠償金を抱える東電の資金繰りを支えるために、東電に対し原子力事業者からの負担金、金融機関による融資と公的資金の投入を行うことで、東電の破綻を回避しながら原発事故の賠償を支援する⁽²⁴⁾。同法は「原子力損害の賠償の迅速かつ適切な実施」と「電気の安定供給その他の原子炉の運転等に係る事業の円滑な運営の確保」を目的として、原子力損害の賠償に関する法律（昭和36年法律第147号）第7条第1項に規定する国による賠償補償

(24) 東電による賠償の枠組みについては、破綻処理に伴う一般担保社債等に係る優先弁済権の行使によって東電の賠償能力喪失から被害者救済が困難になることや電力の安定供給能力の確保などを理由に会社更生法の適用は回避するとされたが、①新旧分離方式を前提にした東電による賠償、②東電の破綻処理（会社更生手続きの適用、営業譲渡や国の資本注入による国有化）を前提にした賠償、③私的整理に基づく銀行等の債権放棄や減資など、さまざまな対案が出ている。

図表10 原子力事故被害緊急措置法（原発賠償仮払い法）の仕組み



の仕組みを補充するものとなっている。

与野党（民主、自民、公明、たちあがれの4党）の修正協議で「国は、これまで原発政策を推進してきたことに伴う社会的責任を負っている」（原子力損害賠償支援機構法第2条）との文言を新たに明記するとともに、支援機構は東電の委託を受けて「原子力損害の賠償の全部又は一部の支払いを行うことができる」（同法第55条第1項）との規定を新たに設けた。

これには、被災者への確実な賠償支払いに目途をつけることとなったものの、実質的には東電の責任を曖昧にし国民への負担転嫁をもたらすのではないかとの批判がある。

そして、法律附則第6条で見直し条項⁽²⁵⁾が盛り込まれた結果、東電の法的整理や取引金融機関等の責任を問う議論が再燃する可能性を残している。すなわち、附則第6条第1項で原子力事業者の無限責任を定めた原子力損害の賠償に関する法律について「この法律の施行後できるだけ早期に……抜本的な見直しを行う」とした。内容的には、電力会社の無過失・無限責任を定めた原子力損害の賠償に関する法律第3条の見直しや国の補償金額（1事業当たり1,200億円）を規定した同法第7条⁽²⁶⁾における

(25) 原子力損害賠償支援機構法附則第6条（検討）

- 1 政府は、この法律の施行後できるだけ早期に、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（以下「平成二十三年原子力事故」という。）の原因等の検証、平成二十三年原子力事故に係る原子力損害の賠償の実施の状況、経済金融情勢等を踏まえ、原子力損害の賠償に係る制度における国の責任の在り方、原子力発電所の事故が生じた場合におけるその収束等に係る国の関与及び責任の在り方等について、これを明確にする観点から検討を加えるとともに、原子力損害の賠償に係る紛争を迅速かつ適切に解決するための組織の整備について検討を加え、これらの結果に基づき、賠償法の改正等の抜本的な見直しをはじめとする必要な措置を講ずるものとする。
- 2 政府は、この法律の施行後早期に、平成二十三年原子力事故の原因等の検証、平成二十三年原子力事故に係る原子力損害の賠償の実施の状況、経済金融情勢等を踏まえ、平成二十三年原子力事故に係る資金援助に要する費用に係る当該資金援助を受ける原子力事業者と政府及び他の原子力事業者との間の負担の在り方、当該資金援助を受ける原子力事業者の株主その他の利害関係者の負担の在り方等を含め、国民負担を最小化する観点から、この法律の施行状況について検討を加え、その結果に基づき、必要な措置を講ずるものとする。
- 3 政府は、国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図る観点から、電気供給に係る体制の整備を含むエネルギーに関する政策の在り方についての検討を踏まえつつ、原子力政策における国の責任の在り方等について検討を加え、その結果に基づき、原子力に関する法律の抜本的な見直しを含め、必要な措置を講ずるものとする。

(26) 原子力損害の賠償に関する法律第3条（無過失責任、責任の集中等）

- 1 原子炉の運転等の際、当該原子炉の運転等により原子力損害を与えたときは、当該原子炉の運転等に係る原子力事業者がその損害を賠償する責めに任ずる。ただし、その損害が異常に巨大な天災地変又は社会的動乱によつて生じたものであるときは、この限りでない。

同法第7条（損害賠償措置の内容）

- 1 損害賠償措置は、次条の規定の適用がある場合を除き、原子力損害賠償責任保険契約及び原子力損害賠償補償契約の締結若しくは供託であつて、その措置により、一工場若しくは一事業所当たり若しくは一原子力船当たり千二百億円（政令で定める原子炉の運転等については、千二百億円以内で政令で定める金額とする。以下「賠償措置額」という。）を原子力損害の賠償に充てることができるものとして文部科学大臣の承認を受けたもの又はこれらに相当する措置であつて文部科学大臣の承認を受けたものとする。

同法第16条（国の措置）

- 1 政府は、原子力損害が生じた場合において、原子力事業者（外国原子力船に係る原子力事業者を除く。）が第三条の規定により損害を賠償する責めに任ずべき額が賠償措置額をこえ、かつ、この法律の目的を達成するため必要があると認めるときは、原子力事業者に対し、原子力事業者が損害を賠償するために必要な援助を行なうものとする。

国の補償額引上げの意図が込められている⁽²⁷⁾。ただ政府との補償契約（同法第7条）、国による賠償援助措置（同法第16条）という重層的な援助構造をとることで、赤木昭夫〔2011〕が指摘するように、これまで国策として原子力発電所を導入し拡張しようとする政策のなかで、原子力損害の賠償に関する法律が過酷事故を誘う仕組みとなっていたことにも注目しなければならない。

支援機構は、被害者に対する東電による補償負担額に上限を設けず、また東電等の債務超過（経営破綻）も回避するという二つの要請に応えるため設置されている。

国からの支援機構への支援には、**図表11**に示した国債の交付に基づく特別資金援助（原子力損害賠償支援機構法第48条）と債務保証（同法第61条）のほか、さらに、法律案の修正で交付国債を用いて損害賠償に充ててもなお不足する場合、政府が真水（現金）を注入できる規定（同法第51条）が用意された。大規模な原子力損害等に伴い、原子力事業者の負担金が巨額になった場合の事後の国庫納付を前提としない公的

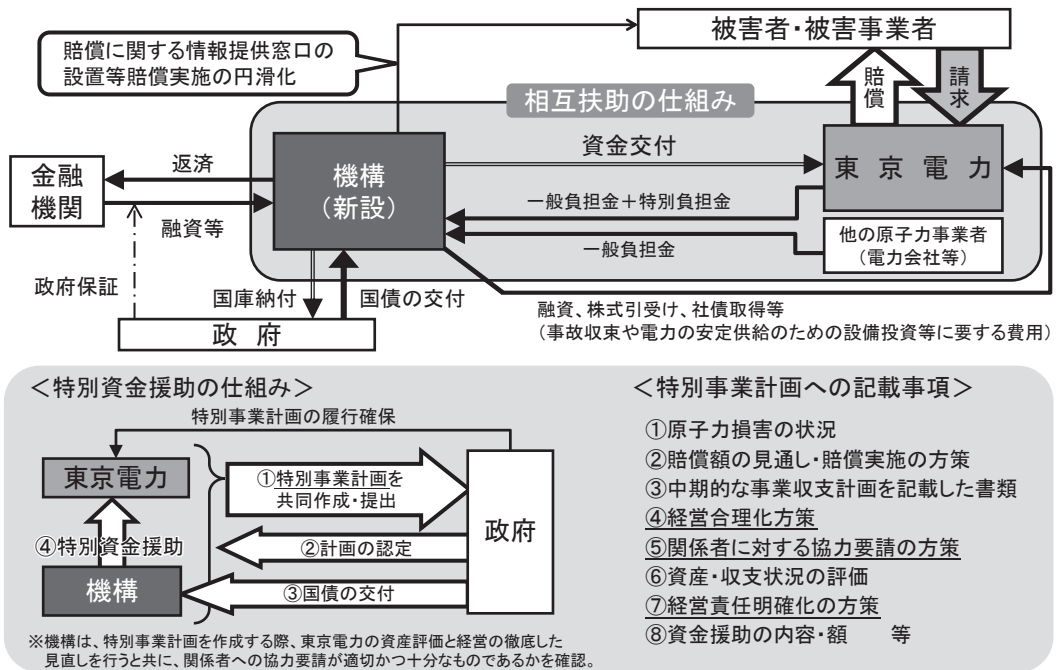
(27) 電力会社は「原子力損害の賠償に関する法律」第7条に基づき、1事業所当たり1,200億円の原子力損害賠償責任保険を保険会社と締結している。損害保険会社は損保23社でつくる日本原子力保険プールを通じて会員各社が引き受けたり、外国プールとの間で再保険を取り交わしている。ただ、この民間保険は一般的な事故に限定されており、地震・噴火・津波が原因の事故の場合には損害補償の対象から除かれている。なお、原発事故後の民間保険契約について、日本原子力保険プールは「リスクが高い」として契約更新をしない方向のため、東電等は代わりに同法で定められた「供託」の活用を検討しているとのことである（「朝日新聞」2011年11月23日）。

原子力損害賠償責任保険が支払われない場合でも、東電の賠償責任は免れられない。「原子力損害の賠償に関する法律」第3条では、「異常に巨大な天災地変又は社会的動乱」の場合には、電力会社は賠償責任を負わないとしているが、この免責規定の適用に関し地震については「関東大震災の3倍以上の大震災」との解釈が行われている。法律制定時に、中曽根康弘科学技術庁長官・原子力委員長が「第三条におきます天災地変、動乱という場合には、国は損害賠償をしない、補償してやらないのです。つまり、この意味は、関東大震災の3倍以上の大震災、あるいは戦争、内乱というような場合は、原子力の損害であるとかその他の損害を問わず、国民全般にそういう災害が出てくるものでありますから、これはこの法律による援助その他でなくて、別の観点から国全体としての措置を考えなければならぬと思います」（衆議院科学技術振興対策特別委員会、1960年5月18日）との答弁を行っている。

今回、政府も免責適用はあり得ないと言及している。枝野官房長官は3月25日の記者会見で「安易に免責等の措置が取られることはこの経緯と社会状況から『ありえない』と私の個人的な見解としては思っています」と述べ、菅首相も「免責ということになると、東電には賠償責任はない、そして国がすべての賠償責任を負う、それはやはり少し違うのではないか」（衆議院予算委員会、2011年4月29日）と答弁している。

したがって、国は1事業所当たり1,200億円までは補償し、それを超えた部分を東電が負担することになるが、今度の賠償の枠組みでは東電の破綻を回避することが前提とされているため、国による全面的な支援が重要なポイントとなる。

図表11 原子力損害賠償支援機構による賠償支援



(注) 経済産業省の資料により作成。

資金の投入を想定したものである。さらに、国からの交付金の返済に充てるための東電の支援機構への特別負担金について決められた額を負担した際東電が資金ショートに陥ってしまうというおそれがある場合に、国は支援機構を通じて現金を交付することが定められている（同法第68条）。要するに、支援機構をめぐっても賠償金や負担金の支払いで東電が資金ショートに陥りそうになれば政府が現金を交付するという重層的な救済の仕組みが設けられているのである。

「安全神話」を流布し、原発の放射線被害に対する準備を怠ってきたことの後始末として東電を救済しつつ国民への負担転嫁を生じさせる仕組みとなっていることに注意しなければならない⁽²⁸⁾。東電と政府の責任が国民に押しつけられた感が否めない

(28) 井上薫 [2011] は、「国の発表では第一次的な責任を負うとされた東京電力ながら、実質的には国の出したお金を被害者に配るだけという負担がほとんどない解決策であり、結局のところ東京電力の反省を引き出すこともできない」と述べ、国民は「いわれなき負担」を求められると批判している（同書pp. 123～125）。

ばかりでなく、事故収束費用が支援対象とされていることや原発の稼働継続が前提となっているといった問題もある。また、東電の債務超過を回避しながら巨額の賠償資金を捻出するため、原発を抱える東電以外の電力会社が支援機構に負担金を拠出することも盛り込まれたが、電気料金引上げによる消費者への負担転嫁も想定される⁽²⁹⁾。なお、東電以外で支援機構に負担金を拠出するのは、原発を保有しない沖縄電力を除く電力9社・日本原子力発電・電源開発〈Jパワー〉・日本原燃の計12社である。日本原燃は原発を保有しないが、使用済み核燃料の再処理工場などを原発1基相当と見なし負担をする。

2011年10月初めに東電の賠償支払い能力を調査した政府の第三者委員会「東京電力に関する経営・財務調査委員会」が報告書を公表しているが、推計される要賠償額は、①収束までの期間に応じた要賠償額：初年度約1兆246億円（避難・帰宅費用1,139億円、就労不能等に伴う損害2,649億円、精神的損害1,276億円、営業損害1,915億円、一時立入費用79億円）、②財物価値の喪失や風評被害等約2兆6,184億円となっている。つまり、初年度は約3.6兆円、2年度以降は約9千億円の賠償額と見込んでいる。したがって、2013年3月末までの賠償費用は約4.5兆円となる。

この賠償金額の確保のため、コスト削減で10年間で2兆5,455億円（うち人件費約1兆円）、資産売却3年間で0.7兆円等を行うとしているが、10%の料金引上げを前提としたシミュレーションでも東電の資金不足は避けられない状況にある。10月28日に東電は支援機構と共同で「緊急特別事業計画」を策定している（11月4日に経済産業相が認定）。支援機構は東電に当面の原資として8,909億800万円の資金を交付する。ほかに、原子力損害の賠償に関する法律（第7条第1項）に基づく政府の補償1,200億円がある。2012年3月決算で福島原発の廃炉費用を計上させることなどになれば、支援機構の資金注入額はさらに大きくならざるを得ない。

4. 第3次補正予算と財源確保問題

(1) 復旧・復興予算と財源のスキーム

政府税制調査会（会長・安住淳財務相）は、2011年9月16日、東日本大震災の復興

(29) 現行の「総括原価方式」に関わる電気料金の算定方法について、経済産業省の「電気料金制度・運用の見直しに係る有識者会議」（2011年11月1日初会合）で検討が行われている。

財源などに充てる臨時増税の規模を11.2兆円程度としたうえで、①所得税10年と法人税3年の増税に加え、地方税の個人住民税の引上げ、②これにたばこ税や酒税、揮発油税のいずれかを追加する、の2案を了承した。所得税に増税期間5年という選択肢と、消費税について社会保障と税の一体改革で2010年代半ばまでに税率を段階的に10%まで引き上げるとしたことを踏まえ、2013年10月から3%引き上げるという選択肢もあったが、いずれも野田首相の指示で除外された。歳出削減や税外収入によって5兆円を確保し、増税幅を当初の13.2兆円から11.2兆円に圧縮した。

政府は当初、向こう5年間で新たに必要な復興財源を13兆円程度と想定し、うち3兆円を歳出削減や税外収入で確保するとしていたがさらに2兆円を上積みした。このほかに、今年度第1次補正予算に転用した年金財源2.5兆円とB型肝炎対策向け分0.7兆円の財源手当を含め、増税総額は11.2兆円とした。

9月27日、民主党税制調査会及び政府・民主党三役会議は、政府税制調査会で示された②の案を基本とした復興増税案を決定し、次いで、10月7日、政府は2011年度第3次補正予算の概要と第3次補正を含む今後の復興財源の基本方針を閣議決定している。

補正予算の歳出総額は12兆円程度とし、震災関連経費に11.6兆円を充当する（このうち1.9兆円は工場の国内立地への補助金など円高対策を兼ねる⁽³⁰⁾）。財源として、11.4兆円程度の復興債を発行するほか歳出削減等を図るとしている。

同時に政府が決定した「2011年度第3次補正予算の財源を含む今後の復興財源について」によれば、5年間の集中復興期間における残り13兆円程度（集中復興期間における復旧・復興予算規模19兆円規模マイナス第1次補正予算・第2次補正予算6兆円程度）の財源確保については、2011年度からの5年間の歳出削減及び税外収入による財源確保額が5兆円程度であることを前提に時限的な税制措置を講じるとしている。

増税額の具体的な規模は明示されていないが、11.2兆円程度と見込まれた。その後の5年間で税外収入を2兆円上積みすることで、増税額は「結果として」9.2兆円になるとした（2011年9月28日の政府・与党による復興の財源フレームの見直しに関する合意）。すなわち、10年間トータルの税外収入等は段階を経て7兆円になり、結果として増税額は9.2兆円になる計算である。そのため、J Tの政府保有株式やエネ

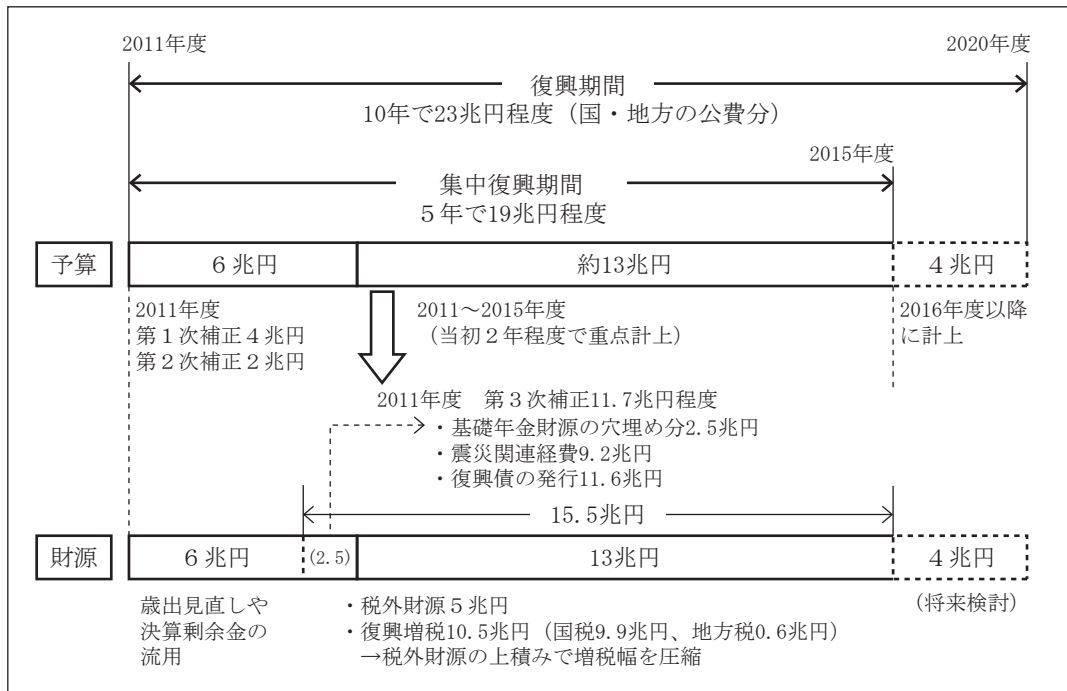
(30) 野党から、第3次補正予算に円高対策などが含まれていることを改め、復興のための特別会計で区分経理すべきであるとの要求もあった（2011年10月14日、民主・自民・公明3党の政調会長会談）。11月2日の3党合意によれば、新たな特別会計を2012年度に創設することとしている。

ルギー対策特別会計が保有する石油資源開発（J A P E X）や国際石油開発帝石（I N P E X）などの企業の株式を売却することが想定されている。

さらに、日本郵政株式会社の株式について、郵政改革関連法案の早期成立を図り、成立後の同社の経営状況等を勘案しつつできる限り速やかに売却する。これら税外収入等による財源確保に努め財源確保額が確定した場合には、それ以降の時点における復興の財源フレームの見直しを行い、仮に財源確保額が復興の財源フレームの見直しによる事業規模の増加額よりも多い場合には、時限的な税制措置を減額するとしている。

復旧・復興予算と財源のスキームを図表12に掲げた。なお、同図表は11月10日における民主・自民・公明の3党間の合意をもとに作成している。集中復興期間の所要財源は19兆円程度となるが、第1次・第2次補正予算後の必要財源は年金臨時財源の穴埋め分約2.5兆円を加えて15.5兆円となる。このほか、B型肝炎訴訟への対応のうち税制措置で賄う0.7兆円程度があるが、この財源スキームから除外された。

図表12 復旧・復興予算と財源のスキーム



(注) 東日本大震災復興対策本部「復興の基本方針」(2011年7月29日)、「民主・自民・公明3党合意」(2011年11月10日)等により作成。

(2) 第3次補正予算

政府が2011年度第3次補正予算の基本方針を閣議決定したことを受け、民主・自民・公明の3党は第3次補正と財源をめぐる協議に入った。

公明党からの学校耐震化や中小企業金融関連経費などの追加要望に沿って積増しを行ったうえで、政府は、10月21日、2011年度第3次補正予算を閣議決定した（第3次補正予算のフレームは図表13を参照）。一般会計歳出の追加総額は12兆1,025億円である。10月28日、第3次補正予算は復興債の発行や所得税などの臨時増税を盛り込んだ財源確保法案（「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案」）とともに臨時国会に提出された。

後述するように、与野党間で復興財源確保法案の修正協議の合意がまとまり、第3次補正予算は11月21日に成立した。

補正予算の規模としては、リーマン・ショック後の世界的な経済危機に対応するため麻生太郎内閣が編成した2009年度第1次補正予算の規模14.8兆円に次ぐ大きさとなった。第3次補正後の2011年度予算の総額は106兆3,987億円と過去最大規模となる。

内閣府の試算⁽³¹⁾によれば、第3次補正予算の執行により、1.7%程度の実質GDP押し上げ効果と70万人程度の雇用創出・下支え効果が期待されるとしている。

追加歳出総額12兆1,025億円のうち震災関係費として9兆2,438億円を計上した。9.2兆円の復旧・復興費を計上する第3次補正予算が成立すれば、第1次補正の4兆円と第2次補正の2兆円を合わせ、政府が2011年度から5年間に必要とした復旧・復興費19兆円の約8割が手当てされた勘定になる（図表14を参照）。ただ、震災関係費のなかに、最近の過度な円高の影響による産業空洞化対策として約2兆円の円高対策も盛り込まれている。

東日本大震災関係経費には、河川・漁港・農地等の災害復旧等公共事業8,706億円や学校施設・鉄道復旧等の施設費4,308億円などからなる公共事業等の追加1兆4,734億円、高台への集団移転や道路・農地の整備、病院耐震化といった被災自治体の復興計画に基づく5省40事業に使う「東日本大震災復興交付金」の創設で1兆5,612億円（地方負担を合わせ総事業費1兆9,307億円）を計上した。交付金の対象事業はインフラ関連の既存国庫補助事業を主体とする「基幹事業」（事業費約1.4兆円）と基幹事業に関連する自治体の独自施策の「効果促進事業」（同約0.5兆円）に分けられ、

(31) 内閣府「『円高への総合的対応策』の進捗評価とマクロ経済政策運営」（2011年11月25日）

図表13 2011年度第3次補正予算のフレーム

(単位：億円)

財 政 需 要		財 源												
1	東日本大震災関係経費 117,335億円													
(1)	災害救助等関係経費 941億円	1-1	復興債 115,500億円											
(2)	災害廃棄物処理事業費 3,860億円													
(3)	公共事業等の追加 14,734億円													
①	災害復旧等事業費 8,706億円	1-2	税外収入 187億円											
②	一般公共事業関係費 1,990億円													
③	施設費等 4,038億円	1-3	復興財源となる歳出削減 1,648億円											
(4)	災害関連融資関係経費 6,716億円													
(5)	地方交付税交付金 16,635億円													
(6)	東日本大震災復興交付金 15,612億円													
(7)	原子力災害復興関係経費 3,558億円													
(8)	全国防災対策費 5,752億円													
(9)	その他の東日本大震災関係経費 24,631億円													
	<table border="0" style="margin-left: 20px;"> <tr> <td>立地補助金</td> <td>5,000億円</td> <td rowspan="5" style="font-size: 2em; vertical-align: middle;">}</td> </tr> <tr> <td>雇用関係</td> <td>3,780億円</td> </tr> <tr> <td colspan="2">(重点分野雇用創造事業の積み増し等)</td> </tr> <tr> <td>節電エコ補助金等</td> <td>2,324億円</td> </tr> <tr> <td>住宅エコポイント</td> <td>1,446億円 等</td> </tr> </table>	立地補助金	5,000億円	}	雇用関係	3,780億円	(重点分野雇用創造事業の積み増し等)		節電エコ補助金等	2,324億円	住宅エコポイント	1,446億円 等		
立地補助金	5,000億円	}												
雇用関係	3,780億円													
(重点分野雇用創造事業の積み増し等)														
節電エコ補助金等	2,324億円													
住宅エコポイント	1,446億円 等													
(10)	年金臨時財源の補てん 24,897億円													
2	その他の経費 3,210億円													
(1)	災害対策費 3,203億円	2-1	税外収入 867億円											
(2)	その他 7億円	2-2	東日本大震災復旧・復興予備費の減額 2,343億円											
3	B型肝炎関係経費 480億円	3	税外収入等 480億円											
合 計		合 計												
121,025億円		121,025億円												

(参考) 財政投融资計画

株式会社日本政策金融公庫等に対し、13,421億円を追加する。

- (注)1. 8月9日の3党幹事長確認書を踏まえ、復興基本方針において、「年金臨時財源2.5兆円を復興債で補てんするための償還財源について、復旧・復興事業の財源に加算した上で検討する」とされたところ。年金臨時財源の補てん以外の「東日本大震災関係経費」は、9兆2,438億円となる。
2. 為替市場のいかなる動向にも十分な余裕をもって機動的な対応を行いうるようになるため、特別会計予算総則において、外国為替資金特別会計の外国為替資金証券発行等限度額を、23年度当初予算における150兆円から165兆円へと引き上げる。
3. このほか、特別会計予算総則において、原子力損害賠償支援機構法に基づき、原子力損害賠償支援機構に資金拠出するための交付国債の発行限度額を2兆円から5兆円へと引き上げる。
4. 計数は、それぞれ四捨五入によっているため、端数において合計とは一致しないものがある。
5. 財務省の資料により作成。

図表14 東日本大震災関係経費に係る一般会計補正予算の状況

(単位：億円)

		第1次補正予算	第2次補正予算	第3次補正予算	合計
		国会提出：4月28日 成立：5月2日	国会提出：7月15日 成立：7月25日	国会提出：10月28日 成立：11月21日	
東日本大震災関係経費集中復興期間 (～2015年度) 19兆円程度		40,153	19,988	117,335* (うち、年金臨時財源の補填24,897億円)	152,579
財源	既定経費の減額	37,102 (うち、基礎年金国庫負担の年金特別会計への繰入の減額等24,897億円)	—	1,648	
	税外収入	3,051	—	187	
	前年度剰余金受入	—	19,988	—	
	公債金	建設公債 12,200 特例公債 △12,200	—	復興債 115,500	

- (注)1. *第3次補正予算には、他に台風第12号等に係る災害対策費等3,210億円、B型肝炎関係経費480億円が計上され、一般会計予算歳出追加総額は12兆1,025億円である。
2. 財務省の資料により作成。

交付金は年度間調整など弾力的な使用を可能にするかたちで被災自治体に渡される。この復興交付金の制度は12月7日に成立した東日本大震災復興特別区域法で定められた。効果促進事業については政府の支援を認めない基準を示した3項目（①自治体の運営に必要な人件費・賃借料等経常的な経費への充当、②別途、国の負担・補助を得て実施する事業、③個人・法人の負担に直接充当する事業及び個人・法人の資産を形成する事業）のネガティブリストを作成しており、国の裁量で支援が認められない可能性もある。

さらに地方交付税も通常の特別交付税とは別枠で「震災復興特別交付税」を交付できるように1兆6,635億円増額し（補正予算と同時に「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等の一部を改正する法律案」が国会に提出され、11月30日に成立）、復興・復興事業に関する国庫補助事業の地方負担分を地方債措置を回避しながら実質ゼロにした。これまで地元自治体が支払った費用もさかのぼって手当てすることとしている。

12兆円規模の補正すべてが被災地に向けられるわけでもない。学校耐震工事や道路防災といった全国的な防災対策費5,752億円が紛れ込む。うち学校施設の防災対策と

して2,048億円が盛り込まれ、施設の耐震化や防災機能の強化（通信手段の確保、毛布・食料の備蓄など）を進める。これらも重要な施策であるとしても、通常の公共事業と線引きが曖昧なだけに「震災便乗」との批判を招いた。第1次補正予算で復興財源に流用した国庫負担分の年金財源2兆4,897億円も第3次補正予算で穴埋めする⁽³²⁾。これは会計上の立替えに過ぎないが、結果として不足する年金財源を復興債の発行・償還を通じて予期せぬ復興増税で賄うこととなったとの見方もできる。第1次補正予算における復興財源の確保策で、当面の公債増発を回避し「税制の抜本的な改革」（社会保障と税の一体改革）と関連づけながら財源手当を行ったことにそもそもの無理があった。

原子力災害復興関係経費として、福島県原子力災害対応・復興基金（仮称）を創設するための経費等3,558億円を計上した。それには、放射性物質により汚染された土地等の除染・汚染廃棄物の処理等で2,459億円、原子力損害賠償仮払金264億円などが含まれている。同基金の総額は放射線治療に関する国際的医療センター整備及び地域医療の再生、環境創造センター（仮称）の整備のほか、重点分野雇用創造事業、企業立地事業等を含め3,840億円程度と見積もられている。

円高対策では、産業空洞化や雇用喪失を防ぎ、サプライチェーンの中核となる部品・素材分野と高付加価値の成長分野における生産・研究開発拠点への企業立地補助事業経費として5,000億円（うち1,700億円を福島県に配分）計上したほか、中小企業の事業再建・経営安定のための緊急保証・特別貸付等6,530億円（主に日本政策金融公庫出資金）、重点分野雇用創造事業の積増しなどの雇用対策3,780億円や住宅エコポイントの再開等住宅関係3,112億円、住宅用太陽光発電や企業の自家発電設備に対する節電エコ補助金等2,324億円などを盛り込んだ。

政府は、第3次補正予算をテコにこれまでの失業手当の給付など生活保障重視から就労支援に軸足を移すこととしている⁽³³⁾。厚労省は、被災地の雇用創出の中核とな

(32) 2011年8月11日に「東日本大震災からの復興の基本方針」の改訂が行われ、8月9日の民主・自民・公明の3党の「確認書」に基づき「年金臨時財源2.5兆円を復興債で補てんするための償還財源について、……復旧・復興事業の財源に加算した上で検討する」とこととされている。

(33) これまで被災地の一部で特例として、失業手当の給付を延長する措置がとられてきた。2011年5月に10県の220市町村の被災地の失業者に対して延長期間が従来の60日から120日まで延ばされ、さらに10月に被災3県の沿岸部を中心に計45市町村で90日間延長できるようにした。この延長措置で、期限が切れるのは最も早いケースで2012年1月中旬と見込まれている（厚労省の推計：2012年1～3月の給付打切り対象者が約7千人）。

る雇用復興推進事業（約1万人）、仮設住宅などで高齢者や子どもを見守る震災等緊急雇用対応事業（約7千人）、復興工事に必要な職業訓練や訓練期間中の生活支援（約3.5千人）で、合計約2万人（被災3県分）の雇用や訓練機会を生み出すと見込んでいる。しかし、第3次補正予算成立の遅延から市町村の事業執行が遅れてしまい、被災地の雇用対策が想定通り進むか定かでない。

円高対策は上述した全国防災対策費と同様、財源を復興債に求める震災関係経費として括られている。被災地に点在する自動車集積関連企業に見られるサプライチェーンの問題を円高がさらに深刻にし九州地方等の関連企業にも波及させることなどから、震災復興と円高対策を関連づけてもよいとの理屈のようであるが⁽³⁴⁾、国民生活にとって緊急を要し補正予算として対応すべきものは、震災関係経費とは別立てで計上した方が国民にとって分かりやすいと思われる。震災関係経費をかたちだけ増やしても被災地の復興が進捗するわけではない。

大震災関係経費の財源は復興債の発行で11兆5,500億円を確保し、残りは2011年10月以降の子ども手当の見直しによる歳出削減（1,155億円）などで補充する。復興債の発行によって2011年度一般会計予算の公債依存度は当初の47.9%から52.5%に上昇する。

また、政府は為替介入資金確保のため、外国為替資金証券発行限度額を2011年度当初予算の150兆円から165兆円に引き上げる（特別会計予算総則）。原子力損害賠償支援機構に資金拠出するための交付国債の発行限度額についても、2011年度第2次補正に盛り込んだ2兆円から5兆円に引き上げられる。

なお、B型肝炎関係経費として480億円を計上したが、その財源は年金特別会計業務勘定への繰入れ経費の減額（202億円）と独立行政法人福祉医療機構と中央職業能力開発協会からの納付金・返納金（279億円）で賄われる⁽³⁵⁾。また、台風第12号等に係る災害対策費に3,203億円を計上し、その財源として第2次補正予算に計上した震災復興・復興予備費の減額（2,343億円）などが充てられる。

(34) 2011年10月24日の衆議院東日本大震災復興特別委員会における安住財務相の答弁。

(35) 2011年6月28日におけるB型肝炎訴訟に係る国・原告間の基本合意書に基づき、B型肝炎ウイルス感染者等に対して給付金等を支給するため今後5年程度の間約1.1兆円が必要とされ、その一部が第3次補正予算に計上された。

(3) 復興財源確保法

2011年10月28日に国会に提出された復興財源確保法案には、①税外収入に係る措置：歳出の削減、財政投融资特別会計財政融資資金勘定からの国債整理基金特別会計への繰入れ、日本たばこ産業株式会社（J T）と東京地下鉄株式会社（東京メトロ）の株式の国債整理基金特別会計への所属替え、②復興特別所得税、③復興特別法人税、④復興特別たばこ税、⑤復興債の発行（発行期間は集中復興期間の5年間とし2022年度までの間に償還）、⑥さらなる税外収入の確保（J T株式の全額売却、エネルギー対策特別会計所属の株式と日本郵政株式会社の株式の売却）で復興費用の見込額を勘案したうえで復興特別税の増税幅を圧縮すること、などが盛り込まれた（地方税に関する税制措置は別途準備し、「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案」が復興財源確保法案とともに国会に提出された）。増税額は11.2兆円と見込まれた。

政府が同日国会提出した復興関連の法案はほかに規制緩和と税財政上の優遇策を盛り込む復興特区法案など7法案である。さらに、自治体や各省庁と調整業務を担いつつ復興事業の「司令塔」となる復興庁の設置法案など3法案は11月1日に提出された。

復興財源確保法案に盛り込まれた増税措置の内容は以下の通りである。

所得税を2013年1月から2022年12月までの10年間税額に4%上乗せ課税（定率増税）し、個人住民税については2014年度分から2018年度までの5年間均等割の標準税率を年額500円上乗せし年額4,500円とする（道府県民税1,000円→1,200円、市町村民税3,000円→3,300円）。

法人税は2011年度税制改正案に盛り込んだ実効税率の引下げと課税対象の拡大を実施したうえで、減税分を穴埋めする範囲で2012年度から2014年度までの3年間に限って税額に対して10%の付加税を課す。

法人税の付加税について恒久的な実効税率の引下げを前提に、一時的な穴埋め増税を行うこととなる。2011年度税制改正に盛り込んでいた法人税減税（国税分の税率を30%から25.5%に引下げ）と課税対象の拡大はいったん同時に実施したうえで、差額の減税分を穴埋めする範囲で2012年4月から3年間に限って臨時増税を行う。国税の税額に10%の付加税を課して税率を28.05%とする。この付加税をかけることで法人実効税率は現行の40.69%から38.01%に約2%強引き下げられる。課税対象の見直しがあるので企業によって受ける影響は違おうとしても、法人税の増税は実質的に回避さ

れており付加税の期間も3年と短い⁽³⁶⁾。

2011年度税制改正案による法人税の税率引下げの減収見込み額（課税ベースの拡大等を含め、平年度ベース）は約0.8兆円であるから、これを仮に25年間減税をしなければ20兆円の増収となる（税率の引下げを止め課税ベースの拡大のみを行えば平年度ベースの増収額は1.8兆円になり25年換算で45兆円に上る）。

たばこ税を2012年10月から2022年9月まで、1本当たり1円増税する（地方たばこ税については2012年10月から2017年9月まで、1本当たり1円の増税）。所得税付加税を抑制する観点から、臨時的に上乘せする。

政府の復興財源確保法案について、野党側は復興債の償還をより長期にすべきであると主張し（自民党は建設国債の60年償還に準じた長い期間、公明党は15～20年）、たばこ税増税でも自民党は反対の態度をとった。3党協議を踏まえ、11月10日、法案修正について合意を見た。

修正された主な事項は次の通りである。①復興債の償還期間を10年としていたのを15年延ばし2037年度までとする（2015年度までの5年間とした復興債の発行期間については変更せず）、②たばこ税の増税を見送る、③所得税の増税期間を10年から25年に延長したうえで増税幅を税額の4%から2.1%に圧縮する、④個人住民税均等割について年額500円上乘せから年額1,000円上乘せに増やしたうえ（道府県民税：1,000円→1,500円、市町村民税：3,000円→3,500円）、増税期間を5年から10年に延ばす、というものである。さらに、附則に決算剰余金の復興費用の財源への活用及び復興債の償還管理と復興事業に係る歳入歳出を経理する特別会計を2012年度に設置することを定めている。

所得税の増税期間を長期化することで年間の負担増額は軽くなったが25年間の増税期間は長く事実上恒久増税となった。また、住民税の均等割の増税は年収の少ない世帯ほど負担が重くなる。

なお、2011年度税制改正法案と復興財源確保法について、法律原案から修正までの

(36) 日本経済団体連合会〔2011〕は「復興財源として法人税についても何らかの負担増を行うのであれば、そのネット減税分を限度として付加税を時限的に課すか、施行を一定期間遅らせる方式とすべきである（いずれも3年以内）。現行制度をもとに単純に付加税を課したり、平成23年度税制改正法案のうち課税ベースの拡大のみを先行実施したりすることによって、純増税を行うことは絶対に容認できない」と、復興費用は現行の負担水準より増税にならない範囲で捻出し、かつ付加税の期間も「3年以内」にすべきと要望している。法人税法の改正に関する政府案が、この財界の要望にしっかり符号していることに注目しなければならない。

経緯を**図表15**と**図表16**に掲げた。また、復興増税による税収規模は国税約9.9兆円、地方税約0.6兆円で合計10.5兆円程度と見込まれている（**図表17**参照）。

なお、復興財源確保法では、税外収入に係る措置として歳出の削減のほか財政投融资特別会計財政融資資金勘定の剰余金、JT及び東京メトロの株式売却の国債整理基金特別会計への所属替えを行う（これらの税外収入による財源確保額は歳出削減による分も含め5兆円程度と見込まれている）。そのうえで、今後10年間で2兆円相当の財源確保を目指して、JTの株式及びエネルギー対策特別会計所属の株式の保有のあり方について検討を行い可能な限り早期に処分するとしている。

税外財源での2兆円の追加についても、あくまで今後10年間の増税期間内に上積みできた場合、その時点で増税期間短縮などに充て結果的に増税幅が圧縮されるというものでしかなく（法律原案段階では11.2兆円から9.2兆円に）、あてにしている上積みを実現しなかったり復興事業の増加で追加費用が発生した場合は、増税幅の圧縮は白紙に戻る⁽³⁷⁾。

さらにその先には法案審議の停滞で売却が凍結されている政府保有の日本郵政株（約6.4兆円）の売却収入を復興財源に充て増税額の減額に努めるとされているが、今後の展開については予断を許さない。

「復興需要が高まる間」に臨時増税を行うという発想にも疑問を抱かざるを得ない。日本経済がデフレ基調にあるなか⁽³⁸⁾復興需要の効果がどれほどの大きさになるのか分からないうえ、その反動も避けられない。

(37) 国が53.4%を保有する東京メトロの株売却については、残りの株を保有する東京都の反発が必至である。国が50.01%を保有するJT株は、国の保有率が「50%以上」に義務づけられているため法改正が必要である。さらに全株売却で完全民営化になれば、これまでのJTによる国内葉たばこ農家からの全量買取り制度（たばこ事業法）の維持が困難になる。被災地である福島・岩手両県に集中する葉タバコ農家に与える打撃も大きい。

エネルギー特会の政府保有株は旧石油公団から引き継いだもので、INPEXやJAPEXなど15社の株式がある。資源国は天然ガスなどの権益を渡す代わりに日本政府にインフラ整備などを求めることが多く、資源国が見返りを期待できない民間会社には権益を与える可能性が低くなることなどから、全株売却は困難だとする見方もある。

(38) 野口悠紀雄〔2011〕は、電力不足やサプライチェーンの寸断など生産能力の低下と復興需要でインフレ圧力が高まるので、国内需要を削減するため増税などの必要性を訴えている（同書pp. 34～35）。実際は、給与所得の落込みや原発事故を背景とした消費マインドの低迷から深刻なデフレ進行が懸念される状況にある。

図表15 2011年度税制改正法律案の修正の状況

2011年度税制改正法律案原案	法律案の修正	
<p>※所得税法等の一部を改正する法律案 (2011年1月25日国会提出)</p>	<p>※現下の厳しい経済状況及び雇用情勢に対応して税制の整備を図るための所得税法等の一部を改正する法律(注1) (2011年6月22日成立)</p>	
<p>*雇用促進税制等政策税制の拡充 *寄付金税制の拡充 *年金所得者の申告不要制度の創設 *航空機燃料税の税率引下げ *租税罰則の見直し等 *消費税の免税事業者の要件及び仕入税額控除制度の見直し *期限切れ租税特別措置の延長等</p> <ul style="list-style-type: none"> ・住宅用家屋の保存・移転登記の登録免許税の軽減 ・農林漁業用A重油の石油石炭税の免税・還付 ・離島に係る航空機燃料税の税率軽減 ・中小法人に対する税率軽減(本則22%→特例18%) ・肉用牛の売却による農業所得の特例 ・公害防止設備の特別償却 ・証券優遇税制(本則15%→特例7%) ・e-Taxによる申告の所得税額控除等 <p>(2011年3月31日に期限となる措置については、つなぎ法「国民生活等の混乱を回避するための租税特別措置法等の一部を改正する法律」(議員立法、3月31日成立)により、6月30日まで単純延長。中小企業者等の法人税率の特例、研究開発税制、エネルギー需給構造改革推進投資促進税制など)。</p>	<p>*同 左</p>	

	※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所得税法等の一部を改正する法律案（注2） （2011年6月10日、「所得税法等の一部を改正する法律案」を修正）	※左記の法律案を修正 （2011年10月28日）（注3）	※左記の法律案を再修正（2011年11月24日）（注4）（2011年11月30日成立） [国税] 法人課税（たばこ税の都道府県・市町村間調整を含む）と納税環境整備以外を削除 [地方税] 退職所得10%税額控除を廃止（2012年1月1日施行→2013年1月1日施行） 個人住民税における扶養控除の見直しを削除
*納税者権利憲章の策定等国税通則法の抜本改正	*同 左	納税者権利憲章の作成と新たな税務調査手続きの追加に係る規定を削除し、施行時期を原則として2012年1月1日から2013年1月1日に変更	*同 左
*個人所得課税 ・給与所得控除の上限設定 ・特定支出控除の見直し ・成年扶養控除の縮減 ・短期勤務の役員退職金課税の見直し		*同 左 源泉徴収の適用開始を2012年1月1日から2012年7月1日に変更するなど、施行期日を変更	*削 除
*法人課税 ・基本税率を30%から25.5%に引下げ ・課税ベースの拡大等 ・中小法人に対する軽減税率の引下げ（18%→15%） ・中小企業関係租特の見直し		*同 左 施行時期を2011年4月1日以後に開始する事業年度から2012年4月1日以後に開始する事業年度に変更	*同 左
*資産課税 ・相続税の基礎控除の引下げ、税率構造の見直し ・贈与税の税率構造の緩和、精算課税の対象拡大		*同 左 施行時期を2011年4月1日から2012年1月1日に変更	*削 除
*地球温暖化対策のための税の導入		*同 左 施行時期を2011年4月1日から2012年1月1日に変更	*削 除

- (注)1. 地方税法の改正法についても、同様の法的手当が行われ「現下の厳しい経済状況及び雇用情勢に対応して税制の整備を図るための地方税法等の一部を改正する法律」が2011年6月30日に公布されている。
2. 地方税法の改正法律案についても修正がなされ、「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等の一部を改正する法律案」が提出されている。
3. 地方税法の改正法律案「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等の一部を改正する法律案」についても修正が行われている。
4. 地方税法の改正法律案「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等の一部を改正する法律案」についても再修正が行われ、法律案の題名も「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案」に改められている。

図表16 復興財源確保法の政府案と成立法

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（復興財源確保法） （2011年10月28日・国会提出、11月30日・修正後に成立）	
政府の当初案	成立した法律
税外収入等による財源確保	税外収入等による財源確保
<ul style="list-style-type: none"> * 歳出の削減 * 財政投融资特別会計からの繰入れ（2012～2015年度） * J T株式の政府保有1/3超部分の処分 * 東京メトロ株式の処分 * 国有財産の処分 	* 同 左
償還財源の見直し（2011～2022年度：2兆円）	償還財源の見直し（同左）
<ul style="list-style-type: none"> * J T株式の処分 * エネルギー対策特別会計に所属する株式の処分など 	* 同 左
日本郵政株式会社の株式の早期処分	同左
復興債の発行	復興債の発行
<ul style="list-style-type: none"> * 発行期間：2012～2015年度 * 償還期限：2022年度 	<ul style="list-style-type: none"> * 同 左 * 償還期限：2037年度
—	決算剰余金の復興費用への活用（2011～2015年度）
—	復興債の償還管理と復興事業の歳入・歳出を経理する特別会計を2012年度に設置
復興特別税	復興特別税
<ul style="list-style-type: none"> * 復興特別所得税の創設 10年間（2013年1月1日～2022年12月31日）4% 	<ul style="list-style-type: none"> * 復興特別所得税の創設 25年間（2013年1月1日～2037年12月31日）2.1%
<ul style="list-style-type: none"> * 復興特別法人税の創設 3年間（2012年4月1日～2015年3月31日開始事業年度）10% 	* 同 左
<ul style="list-style-type: none"> * 復興特別たばこ税の創設・地方たばこ税の引上げ たばこ税10年間（2012年10月1日～2022年9月30日）1円/本 地方たばこ税5年間（2012年10月1日～2017年9月30日）1円/本 	* 削除
<ul style="list-style-type: none"> * 個人住民税均等割の引上げ 5年間（2014年度～2018年度）500円上乘せ 	<ul style="list-style-type: none"> * 個人住民税均等割の引上げ 10年間（2014年度～2023年度）1,000円上乘せ

（注） 地方税法の改正法についても「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」が成立している。

図表17 復興増税措置の内訳

(単位：兆円)

国 税	9.9	地 方 税	0.6
・復興特別法人税（3年間） 0.8兆円／年（10%）	2.4	・個人住民税均等割の引上げ（10年間） 0.06兆円／年（年1,000円）	0.6
・復興特別所得税（25年間） 0.3兆円／年（2.1%）	7.5		

- (注)1. 2011年11月10日の民主・自民・公明3党の合意により、復興財源確保法の増税措置には復興経費に対応するものだけをあげることとされ、増税規模は当初の政府案の11.2兆円からB型肝炎対応の0.7兆円を除いた10.5兆円に変更された。
2. 政府税制調査会の会議資料（2011年11月16日）等により作成。

5. おわりに

おわりに、既述したことについて要点を記しながら、いくつかの問題点をあげることにする。

第一は、遅れた震災対応についてである。

東日本大震災復興基本法の成立が発災から100日以上も過ぎたあととなった。「復興庁」の設置時期も先送りされ、本格的な復旧・復興のための経費を計上する第3次補正予算の成立は被災地の厳冬迫る11月下旬となった。

当初、政府は「復興構想会議」での論議を踏まえ本格的な復興対策を盛り込んだ大規模な第2次補正予算を7月にも編成するとしていたのを、菅首相の指示で「第1次補正の不足分を補う」第2次補正予算を編成することになり、第3次補正予算の国会提出は10月末まで延びてしまった。それだけでなく、市町村の行政拠点や漁村が完全に消滅し復興が遅れているなか、政権の「延命策」でさらに復興が遅れてしまうとの批判が起きたのはいうまでもない。そのうえ、第2次補正予算では全体の約4割も占める巨額の予備費が計上されたことも、政策責任を果たすべき政府の姿勢が疑われた。

東日本大震災の被災地における高齢化はきわめて高く財政力も脆弱である。被災地からの人口流出や廃業も相次いでいる。これを放置すれば、財政難から防災・医療・福祉・住宅などの計画にも格差や停滞が生じてしまう。また、市町村合併で周縁部への救援や支援・復興が極端に遅れている状況があることにも注意しなければならない。被災地の財政状況を考慮すれば、復旧・復興を一日も早く成し遂げるため国からの全面的な財政支援が

欠かせず、かつ時宜に適った復興策の推進が求められているのである。

第二は、増税にこだわる政府や財政当局の姿勢に関してである。

大震災対応が遅延している原因は菅首相の退陣時期をめぐる政治のごたごたと政府の指導力不足や行政権限の錯綜などにあったことは否めない。また、政権交代の意味が問われることになる与党・民主党のマニフェスト見直しをめぐる与野党間の駆け引きも絡んだ。

ただ、「政治空白」のみが遅延の原因ではなかった。国債を使った早急な補正予算の編成と財政支出による復興事業の始動という選択肢が当然あったなか、政府や財政当局は国債の増発には償還財源を確保するための増税が必要との考えに固執し、国会でも復興財源の確保策をめぐって多くの時間が費やされてしまった。

また、復興債については、当初、復興期間内に償還することが前提とされた。この考えは、復興構想会議の提言に、復興財源について「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、負担の分かち合いにより確保」とし、「復興需要が高まる間の臨時増税措置」とするとしたことに依拠している。内実は、2010年代半ばまでに消費税率を10%までに引き上げるとした社会保障・税の一体改革「成案」との整合性を強引に持たせようとする思惑が背景にあったものと思われる。それは「復興増税の次は消費税の増税」そして「法人税は既定の方針に従って減税」という路線に沿ったものであった。ただ、制定された法律では復興特別所得税が25年間と延長されたので、路線通り消費税の増税が行われれば個人の負担は一層重いものとなる。

第三は、野党からの批判もあった復興国債の償還期間についてである。

与野党の協議で復興債の償還期間を25年とすることで決着した。もともと、被災地で失われたストックの復興のため投資的経費等に充当される復興債の償還にあたって、長期の償還期間を設けることが排除される理由はない。災害復旧で緊急を要する一時的支出は国債の発行で賄い、その後長い時間をかけて税負担を平準化させながら国債の償還を行うのが理に適っている。

また、現行の償還の仕組みでは「60年償還ルール」が適用されていることのほか、増税措置など具体的な償還財源の担保も提示されているわけでもない。なお、「その（公債の）償還の計画を国会に提出しなければならない」と規定した財政法第4条第2項の趣旨は、具体的な担保となる償還財源の提示まで求めたものと解釈されるべきであるが、これまで政府は発行される公債の単なる償還年限ごとの発行計画を示してきたに過ぎない。復興債に限って、短期の償還期間や具体的な償還財源の担保を求めるのは、ご都合主義的にダブルスタンダードを適用するものである。

なお、復興債の使途に、基礎年金の国庫負担上げ分や円高対策経費などが加わった。2012年度から特別会計が設置され区分経理をするとしているが、その予算管理のあり方にも注目しなければならない。

第四は東電救済と国民への負担転嫁についてである。

第2次補正予算から原子力の損害賠償関係の経費が計上された。「原子力損害賠償支援機構法」に基づき、支援機構に資金拠出するための交付国債の発行や政府保証枠が設定され、さらに、賠償金や支援機構への負担金の支払いで東電等が資金ショートに陥りそうになれば政府が現金を交付するという重層的な救済システムが設けられている。

支援機構は被害者に対する東電による補償負担額に上限を設けず、また東電等の債務超過（経営破綻）も回避するという二つの要請に応えるため創設されたが、原子力事業者・国等が巨額な広報費を投じてまで「安全神話」を流布させ、原発の放射線被害に対する準備を怠ってきたことの後始末として東電を救済しつつ国民への負担転嫁を生じさせる仕組みとなっている。また、事故収束費用が支援対象とされていることや原発を稼働し続けることが前提となっているのではないかといった問題もある。

第五は、復旧・復興費と予算規模に関わる問題である。

第1次補正の約4兆円と第2次補正の約2兆円に第3次補正の実質9.2兆円を合わせれば、政府が「集中復興期間」（2011年度から5年間）に必要とした復旧・復興費19兆円の約8割が手当てされたことになる。ただ、第3次補正予算の震災関係経費のなかに、最近の過度な円高の影響による産業空洞化対策として約2.5兆円の円高対策が盛り込まれている。「日本経済の再生なくして被災地域の真の復興はない」との理屈からのようだが、震災関係経費として括するには問題がある。また、第3次補正予算には学校耐震工事・道路防災といった通常の公共事業との線引きが曖昧な全国的な防災対策費なども計上されている。それだけ復興債の発行額とその償還のための復興特別税の規模も膨らむ。震災関係経費を見かけだけ膨らませても被災地の復興が進捗するわけではない。国民生活にとって緊急を要し補正予算で対応すべきものは震災関係経費とは別立てで計上した方が国民にとって分かりやすい。

「復興の基本方針」で「少なくとも23兆円」と試算された総事業規模についても、被災自治体は「到底足りない」と危機感を募らせている。復興計画が未策定の福島県の分ばかりでなく、復旧・復興費のほかに原発事故の「収束」費用と周辺への補償（東電の負担を超える部分）を合わせれば、公表されている被害額や事業規模をはるかに上回ることは間違いない。また、中身についてもハード面のインフラ整備に偏れば、被災者救済のための

直接的な資金手当が貧弱になってしまう。

第六は、復興財源確保法における増税措置についてである。

法人税は増税どころか実質2%の減税となる一方で、所得税・住民税などでサラリーマンなどの個人が専ら増税を強いられる中身となっている。さらに、法人税の税額に10%の付加税を課す期間も3年とされ、25年や10年と事実上恒久化される所得税・住民税の増税の期間より短い。

2011年度税制改正案による課税ベースの拡大等を含めた法人税の税率引下げによる減収見込み額が約0.8兆円（平年度ベース）であるから、これを仮に25年間減税をしなければ20兆円の増収となる。集中復興期間における復旧・復興予算見込み（19兆円程度）を上回る規模である。

また、一部の業種ではいわば特需利益も生じており、巨額な内部留保を保有する大企業の実態もあり、税負担を通じて大企業は社会的責務を果たすことが求められる。

所得税の増税については、所得税が抱えている不公平制度をそのままにした付加増税であるため給与所得者等への負担を重くする。税率のフラット化や上場株式等の配当、譲渡所得等に適用される10%軽減税率による分離課税制度などで総合累進課税制が形骸化している現状があるからである。均等割の引上げは低所得者ほど負担が重くのしかかる。

そして、被災地のストックの損壊を考慮すれば、資産課税の付加的な課税等で財源手当を行うことも検討されるべきである（被災地では多くの固定資産が失われた）。2011年度税制改正案の相続税の増税も見送られている。一層の地域間の格差拡大が懸念される事態にも配慮しながらあくまで所得と資産の大きさに着目しながら応能負担の原則に基づく税財源の強化で復興財源の手当てがなされるのが望ましい。

いずれにしても、国際競争力の強化を標榜した法人税減税、大衆課税を推し進める消費税の増税そして公務員人件費削減や規制緩和・TPPへの交渉参加などの新自由主義路線を抜本的に改めながら、そのなかで復興財源は確保されるべきであると考え。

（たなか のぶたか 岩手県立大学総合政策学部教授）

<資料>

○平成23年度第1次補正予算等に関して

(2011年4月29日、民主・自民・公明の3党合意)

1. 子どもに対する手当の制度的なあり方や高速道路料金割引制度をはじめとする歳出の見直し及び法人税減税等を含む平成23年度税制改正法案の扱いについて、各党で早急に検討を進める。

また、平成23年度第1次補正予算における財源措置として活用した年金臨時財源については、平成23年度第2次補正予算の編成の際にその見直しも含め検討を行う。

これらを前提として、特例公債を発行可能とするための法案について、各党で、成立に向け真摯に検討を進める。

2. 復旧・復興のために必要な財源については、既存歳出の削減とともに、復興のための国債の発行等により賄う。復興のための国債は、従来の国債と区別して管理し、その消化や償還を担保する。
3. 年金財政に対する信頼を確保するためにも、社会保障改革と税制改革の一体的検討は必須の課題であり、政府・与党は、実行可能な案を可及的速やかにかつ明確に示し、国民の理解を求める。

○平成23年度税制改正法案等の処理に関して

(2011年6月8日、民主・自民・公明の3党合意)

1. 平成23年度税制改正法案のうち、
 - 一 個人所得課税の諸控除（給与、特定支出、成年扶養）の見直し及び退職金課税の見直し、
 - 一 法人税の税率引下げ及び課税ベース拡大（いずれも中小特例を含む）、
 - 一 相続税の控除及び税率等の見直し並びに贈与税の税率構造の緩和及び精算課税の対象の拡大、
 - 一 「地球温暖化対策のための税」の導入としての石油石炭税の税率の上乗せの扱いについては、復興のための23年度補正予算の検討と併せ、各党間で引き続き協議する。地方税法案についても、国税と同様のものについては、同様の扱いとする。

国税通則法の抜本改正についても、各党間で引き続き協議を行い、上記の改正項目についての協議の際に、更正の請求期間の延長をはじめとする納税環境整備が進展するよ

う、成案を得るものとする。

なお、今通常国会会期中に成案を得られない場合には、会期末において、閉会中審査手続をとるものとする。

2. 平成23年度税制改正法案及び地方税改正法案のうち、1.の改正項目以外の改正については、現下の厳しい経済状況や雇用情勢に対応して税制を整備するため、1.とは別の政府提出の法律案（別紙の内容とする。）として切り出すこととし、衆議院財務金融委員会、総務委員会において、直ちに審議、採決の上、参議院に送付し、参議院において、6月末（国民生活等の混乱を回避するための租税特別措置法等の一部を改正する法律における租税特別措置の期限。地方税についても同様。）までに成立させることとする。

以上、合意する。

（別紙）

1. 現在国会で審議中の平成23年度税制改正法案とは別の政府提出の法律案は、以下の内容とする。
 - ① 雇用促進税制等政策税制の拡充、寄附金税制の拡充、納税者利便の向上・課税の適正化（年金所得者の申告不要制度の創設、航空機燃料税の引下げ、租税罰則の見直し等）、その他の改正（証券軽減税率10%の2年延長（26年1月から20%の本則税率化を実施）及び日本版ISA導入の2年延期等）
 - ② 期限切れ租税特別措置の延長等
 - ③ 現在国会で審議中の平成23年度税制改正法案において、法人税率の引下げに伴い廃止・見直しを行うこととしている租税特別措置（中小特例を含む）については、平成24年3月31日まで、現行の税制が適用されるよう延長措置を講じる。
2. これに伴い、上記1.①及び②の改正項目については、現在国会で審議中の平成23年度税制改正法案から政府修正により削除することとする。
3. 現在国会で審議中の地方税改正法案についても、上記1及び2と同様の修正等を行う。

○東日本大震災からの復興の基本方針

（東日本大震災復興対策本部、2011年7月29日決定、8月11日改定）

（3）事業規模と財源確保

① 事業規模

平成27年度末までの5年間の「集中復興期間」に実施すると見込まれる施策・事

業（平成23年度第1次補正予算等及び第2次補正予算を含む）の事業規模については、国・地方（公費分）合わせて、少なくとも19兆円程度と見込まれる。また、10年間の復旧・復興対策の規模（国・地方の公費分）については、少なくとも23兆円程度と見込まれる。なお、この規模の見込みには、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案に基づき事業者が負担すべき経費は含まれていない。

② 財源確保に係る基本的考え方

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。

③ 「集中復興期間」中の復旧・復興事業に充てる財源確保の方法

5年間の「集中復興期間」中の復旧・復興事業に充てる財源は、平成23年度第1次補正予算等及び第2次補正予算における財源に加え、歳出の削減、国有財産売却のほか、特別会計、公務員人件費等の見直しや更なる税外収入の確保及び時限的な税制措置により13兆円程度を確保する。

税制措置は、基幹税などを多角的に検討する。また、与野党間の協議において、平成23年度税制改正事項について合意が図られる際には、改正事項による増収分を復旧・復興財源に充てることも検討する。

④ 復旧・復興事業に充てる財源確保の道筋とその使途の明確化

先行する復旧・復興需要を賄う一時的なつなぎとして発行する復興債については、その発行のあり方について十分検討するとともに、従来の国債とは区分して管理する。その償還期間は、集中復興期間及び復興期間を踏まえ、今後検討する。時限的な税制措置は、償還期間中に行い、その税収は、全て復興債の償還を含む復旧・復興費用に充て、他の経費には充てないことを明確化するため、他の歳入とは区分して管理することとする。

⑤ 今後の進め方

上記に基づき、平成23年度第3次補正予算の編成にあわせ復興債の発行及び税制措置の法案を策定し国会に提出することとする。また、税制措置の具体的内容については、8月以降、本基本方針を踏まえ、税制調査会において検討し、具体的な税目、年度毎の規模等を組み合わせた複数の選択肢を東日本大震災復興対策本部に報告した上で、政府・与党において改めて検討を行い、同本部において決定する。この本部における決定にあたっては、平成23年度税制改正と併せて与野党間の協議を呼びかけ、合意を目指す。

(注) 上記の税制調査会における検討に当たっては、歳出削減及び税外収入の増収により確保される財源を3兆円程度と仮置きして進める。

また、「確認書」(8月9日 民主党・自由民主党・公明党幹事長)において、「平成23年度第1次補正予算における財源措置として活用した年金臨時財源については、第3次補正予算の編成の際に、復興債で補てんすることとし、そのための財源確保策と併せて、各党で検討する。」とされたことを踏まえ、年金臨時財源2.5兆円を復興債で補てんするための償還財源について、上記③の復旧・復興事業の財源に加算した上で検討する。

⑥ 地方の復興財源の確保

今後の復旧・復興に当たっては、国費による措置を講じてもなお、地方負担が地方債の償還や地域の実情に応じた事業を含めて生じることを踏まえ、上記のとおり国・地方(公費分)合わせて少なくとも19兆円規模の施策・事業に充てる財源を確保するとともに、あわせて、地方負担分について地方交付税の加算を行う等により確実に地方の復興財源の手当てを行う。

○子どもに対する手当の制度の在り方について

(2011年8月4日、民主・自民・公明3党合意)

1、実施時期

手当の在り方の見直しは、2011年度10月(12年2月支給分)から実施する。所得制限の導入は被災地の状況を見定め12年度(6月分)から実施する。

2、所要額

2.2~2.3兆円程度

3、具体的な支給額

(1) 一般世帯(非所得制限世帯)

0~3歳(一律)1万5,000円(児童手当1万円)

3~12歳(第1子、第2子)1万円(児童手当5千円)、(第3子以降)1万5,000円(児童手当1万円)

中学生(一律)1万円(児童手当なし)

(2) 所得制限世帯

所得制限世帯における所得税および住民税の扶養控除(所得控除)の廃止による減収に対する必要な税制上、財政上の措置を検討し、12年度から所要の措置を講じ

るものとする。

4、所得制限

所得制限の基準を、年収960万円程度（夫婦と児童2人世帯）とする。

5、税制改正

所得制限世帯も含めた扶養控除の在り方について、12年度税制改正までに総合的に検討する。

6、法制上の措置

12年度以降の子どものための現金給付については、上記の支給額などを基にして、児童手当法に所要の改正を行うことを基本とする。その際、地方などと十分に協議を行い、その理解を得るよう努めるものとする。

※ 地方との協議は、「国と地方の協議の場」において行う。

7、12年度からの恒久的な現金給付の仕組みへの円滑な移行のための措置については、別添（略）の通りとする。

○3党合意の確認書全文（2011年8月9日）

民主、自民、公明の3党は、以下の点について確認する。

一、歳出の見直しについては、以下の通りとする。

高速道路無料化については2012年度予算概算要求において計上しないこととする。

高校無償化、農業戸別所得補償の2012年度以降の制度のあり方については、政策効果の検証を基に、必要な見直しを検討する。

なお、これらを含めた歳出の見直しについて、2011年度における歳出の削減を前提に、2011年度第3次補正予算ならびに2012年度予算の編成プロセスなどに当たり、誠実に対処することを確認する。

一、歳出の見直しと併せ、子ども手当等の見直しによる歳出の削減について、2011年度補正予算において減額措置することを、特例公債を発行可能とするための法案の付則に明記する。

一、法人税減税等を含む2011年度税制改正法案（その内容を一部切り出して6月22日に成立した法律にあるものを除く）については、復興のための第3次補正予算の検討と併せ、各党間で引き続き協議する。

一、東日本大震災復興基本法第8条に規定する復興債の償還財源の具体的内容や償還ルールなど、あらかじめ決めることとされているその償還の道筋については、第3次補正予

算の編成までに、各党で検討を進める。

- 一、2011年度第1次補正予算における財源措置として活用した年金臨時財源については、第3次補正予算の編成の際に、復興債で補填することとし、そのための財源確保策と併せて、各党で検討する。
 - 一、以上を踏まえて、特例公債を発行可能とするための法案について速やかに成立させることとする。
- 以上、確認する。

○政府・与党合意（2011年9月28日）

1. 政府は、日本郵政株式の売却をはじめとする税外収入等による財源確保に努め、財源確保額が確定した場合には、それ以降の時点における復興の財源フレームの見直しの際に、その財源確保額を織り込むこととする。
仮に、財源確保額が、復興の財源フレームに見直しによる事業規模の増加額よりも多い場合には、時限的な税制措置を減額する。
2. 集中復興期間中の復旧・復興対策の事業規模とその財源（復興の財源フレーム）については、「復興の基本方針」に沿って、一定期間経過後、事業の進捗等を踏まえて見直しを行う。
3. 5年間の集中復興期間における残り13兆円程度財源確保については、歳出削減及び税外収入による財源確保額が5兆円程度であることを前提に時限的な税制措置を講じる。
4. なお、10年間トータルの税外収入等は段階を経て7兆円になり、結果として、増税額は9.2兆円になる。そのため、
 - (1) J T株式会社についてはたばこ関連産業への政府の関与のあり方を勘案の上政府保有義務の見直しを検討、
 - (2) エネルギー対策特別会計の保有株式についてはエネルギー政策の観点を踏まえつつ保有のあり方を検討することにより、売却可能となった政府保有株式をできる限り速やかに売却することとする。
5. また、
 - (1) 日本郵政株式会社について、郵政改革関連法案の早期成立を図り、成立後の日本郵政株式会社会社の経営状況等を勘案しつつ、できる限り速やかに売却する
 - (2) 上記の結果得られる日本郵政株式の売却収入金については、今後10年を基本として、復興債の償還財源に充てることにより、さらに時限的な税制措置の減額に努

めることとする。

6. 上記1.、2.、4.、及び5.については、与野党協議を前提に、復興財源の確保に関する法律（仮称）に規定する。
7. 上記1.及び4.については、今後10年間で基本としつつ、財源確保額については、2兆円程度を想定し、時限的な税制措置を講じる。

○平成23年度第3次補正予算及び復興財源の基本的方針（2011年10月7日、閣議決定）

I. 平成23年度第3次補正予算について

1. 平成23年度第3次補正予算については、総額概ね12兆円程度の歳出の追加を行う。このうち、東日本大震災関係経費（年金臨時財源の補てんのための経費を除く）は、概ね9兆円程度となる。
 - (1) 具体的には、東日本大震災からの本格的な復興に資するため、復興対策等事業費、災害関連融資関係経費、全国防災対策費、除染等経費、地方交付税の加算、年金臨時財源の補てんのための経費について、東日本大震災関係経費として概ね11兆円台半ばの金額を計上する。

これらの歳出を賄うため、復興財源となる歳出削減等を図るほか、復興債を発行する。
 - (2) その他の経費として、台風第12号等に係る災害復旧等事業費等について0.3兆円程度の金額を計上し、これらの歳出を賄うため、税外収入の確保及び東日本大震災復旧・復興予備費の減額を行う。
 - (3) 更に、B型肝炎関係経費として、特定B型肝炎ウイルス感染者給付金等支給基金（仮称）の造成のための経費について0.05兆円程度の金額を計上し、これを賄うため、税外収入の確保等を行う。
2. 一般会計のほか、交付税及び譲与税配付金特別会計、エネルギー対策特別会計、社会資本整備事業特別会計などの特別会計予算について所要の補正を行うとともに、政府関係機関予算について所要の補正を行う。
3. 財政投融资計画については、株式会社日本政策金融公庫等に対し、1.3兆円程度を追加する。

II. 平成23年度第3次補正予算の財源を含む今後の復興財源について

1. 政府は、日本郵政株式の売却をはじめとする税外収入等による財源確保に努め、財源確保額が確定した場合には、それ以降の時点における復興の財源フレームの見直し

の際に、その財源確保額を織り込むこととする。

仮に、財源確保額が、復興の財源フレームの見直しによる事業規模の増加額よりも多い場合には、時限的な税制措置を減額する。

2. 集中復興期間中の復旧・復興対策の事業規模とその財源（復興の財源フレーム）については、「復興の基本方針」に沿って、一定期間経過後、事業の進捗等を踏まえて見直しを行う。
3. 5年間の集中復興期間における残り13兆円程度財源確保については、歳出削減及び税外収入による財源確保額が5兆円程度であることを前提に時限的な税制措置を講じる。
4. なお、10年間トータルの税外収入等は段階を経て7兆円になり、結果として、増税額は9.2兆円になる。そのため、
 - (1) J T株式会社についてはたばこ関連産業への政府の関与のあり方を勘案の上政府保有義務の見直しを検討、
 - (2) エネルギー対策特別会計の保有株式についてはエネルギー政策の観点を踏まえつつ保有のあり方を検討することにより、売却可能となった政府保有株式をできる限り速やかに売却することとする。
5. また、
 - (1) 日本郵政株式会社について、郵政改革関連法案の早期成立を図り、成立後の日本郵政株式会社の経営状況等を勘案しつつ、できる限り速やかに売却する
 - (2) 上記の結果得られる日本郵政株式の売却収入金については、今後10年間で基本として、復興債の償還財源に充てることにより、さらに時限的な税制措置の減額に努めることとする。
6. 上記1.、2.、4.、及び5.については、与野党協議を前提に、復興財源の確保に関する法律（仮称）に規定する。

○税関係協議結果（2011年11月10日、民主・自民・公明3党の合意）

- たばこ税の取扱い
 - ・盛り込まない
 - ・所得税付加税：25年（平成25年1月～平成49年12月）、2.1%
- 個人住民税均等割の取扱い
（併せて、退職所得10%税額控除の取扱い）

- ・個人住民税均等割：10年（平成26年 6月～平成36年 5月）、年1,000円
- ・退職所得10%税額控除廃止：平成24年 1月 1日施行
→平成25年 1月 1日施行
- 23年度改正事項の取扱い
 - ・【国税】法人課税と納税環境整備以外の項目は今改正から削除
 - ・【地方税】退職所得10%税額控除廃止、法人課税（たばこ税の都道府県・市町村間調整を含む）と納税環境整備以外の項目は今改正から削除
- 23年度改正事項のうち積み残し分については、平成24年度税制改正又は税制抜本改革に合わせ成案を得るよう、各党でそれぞれ努力する。

○平成23年度第3次補正予算等に関して

（2011年11月11日、民主・自民・公明3党の合意）

1. 税・財源については11月10日の三党税制調査会長の「税関係協議結果」に沿って「復興財源確保特別措置法案」の修正を行う。
2. 復興に係る特別会計の設置及び決算剰余金の償還費用の財源への活用については、以下を基本に「復興財源確保特別措置法案」の附則において対応する。
 - （1）復興に係る特別会計の設置
 - ・政府は、東日本大震災からの復興に係る国の資金の流れの透明化を図るとともに復興債の償還を適切に管理するため、復興事業に係る歳入歳出を経理する特別会計を平成24年度において設置することとし、必要な法制上の措置を講ずる。
 - ・当該特別会計は、平成23年度第3次補正予算において発行した復興債等を承継する。
 - （2）決算剰余金の償還費用の財源への活用
 - ・平成23年度から平成27年度までの一般会計の決算剰余金を公債又は借入金の償還財源に充てる場合においては、償還費用の財源に優先して充てるよう努める。
3. 以上を前提に「復興財源確保特別措置法案」及び「H23年度税制改正法案（国税・地方税）」の最終修正を行う。その他課題については引き続き協議する。
以上、確認する。

【参考文献】

- 赤木昭夫「想定外の安全と賠償」『世界』2011年8月
- 赤坂憲雄・山内明美・小熊英二『「東北」再生 — その土地をはじまりの場所へ』イーストプレス、2011年7月
- 石原健二「T P P問題と日本農業」『自治総研』2011年6月
- 岩手県「岩手県東日本大震災津波復興計画 復興基本計画 ～いのちを守り 海と大地と共に生きる ふるさと岩手・三陸の創造～」2011年8月
- 井上薫『原発賠償の行方』新潮社、2011年11月
- 岩崎忠「東日本大震災復興基本法の制定過程」『自治総研』2011年8月
- 経済同友会「東日本大震災からの復興に向けて」2011年4月6日
- 崎山建樹・柴崎直子「原子力損害賠償の枠組みで再び注目される交付国債」参議院予算委員会調査室『経済金融財政 月例資料』2011年10月
- 佐藤主光・小黒一正『震災復興 地震災害に強い社会・経済の構築』日本評論社、2011年9月
- 全漁連「東北地方太平洋沖地震による被災漁業・漁村の復興再生に向けた有識者等検討委員会中間報告書」2011年7月
- 中野剛志『国力とは何か — 経済ナショナリズムの理論と政策』講談社、2011年7月
- 日本経済団体連合会「平成24年度税制改正に関する提言」2011年9月14日
- 野口悠紀雄『大震災後の日本経済 100年に1度のターニングポイント』ダイヤモンド社、2011年5月
- 福島県「福島県復興ビジョン」2011年8月
- 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』2011年8月10日
- 宮入興一「東日本大震災と復興のかたち」『世界』2011年8月
- そのほか、衆・参両院における各種委員会の「委員会会議録」、政府税制調査会資料など