

復興予算をめぐる諸問題と膨張する原発事故処理費

田 中 信 孝

1. はじめに

これまでの復興予算の推移を振り返りながら、主に財政上の問題とくに財源確保のあり方や停滞する予算消化率さらに被災自治体における人員確保等の問題を検討したあと、東京電力（以下、東電）福島第一原発の事故処理費用にかかる負担構造をめぐる問題を考察する。

2. 2011年度の復興予算

（1）第1次補正予算

1) 応急的な生活再建費用

2011年3月11日に発生した東日本大震災からの復興策を図る本格的な財政措置がとられたのは、東北では厳寒を迎える時期になってからである。すなわち、2011年度の第3次補正予算やその財源を確保するため復興債の発行や所得税などの増税を盛り込んだ「復興財源確保法」⁽¹⁾が成立したのは2011年11月末であった。

5月2日に成立した2011年度第1次補正予算では、仮設住宅の建設、被災者の生活再建支援、瓦礫の撤去や道路・港湾の復旧など主に応急的な生活再建の費用が盛り込まれた。津波被害に原発事故が加わり、行政機能そのものが壊滅的な被害をうけた市町村も多いなか、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。

仮設住宅は、2011年度当初予算の予備費を使い、あわせて10万戸超の建設を目指

（1） 「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12月2日法律第117号）

す予定であったが、自治体が借り上げた民間賃貸住宅（「見なし仮設住宅」）への入居希望が多く、仮設住宅の戸数を減らす措置がとられた。また、経済的な事情で仮設住宅に移れない世帯もあった（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糧が打ち切れ、光熱費も自己負担になる）。「避難格差」という現実にも配慮しながら、恒久的な住宅復興に向け、公的住宅を早急に供給する手だてが求められたのである。

大震災関係経費が4.0兆円となった第1次補正予算の財源については、既定経費減額で3.7兆円（年金国庫負担縮減、子ども手当積み上げ見送り、高速道路無料化凍結など）や税外収入（高速道路割引見直しなど）で賄われた。

2) 政治対立と第2次補正予算の編成

政府は「復興構想会議」での議論を踏まえ、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2011年7月にも編成するとしていたが、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」を編成する方針に改められ⁽²⁾、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月末まで延ばされてしまった。

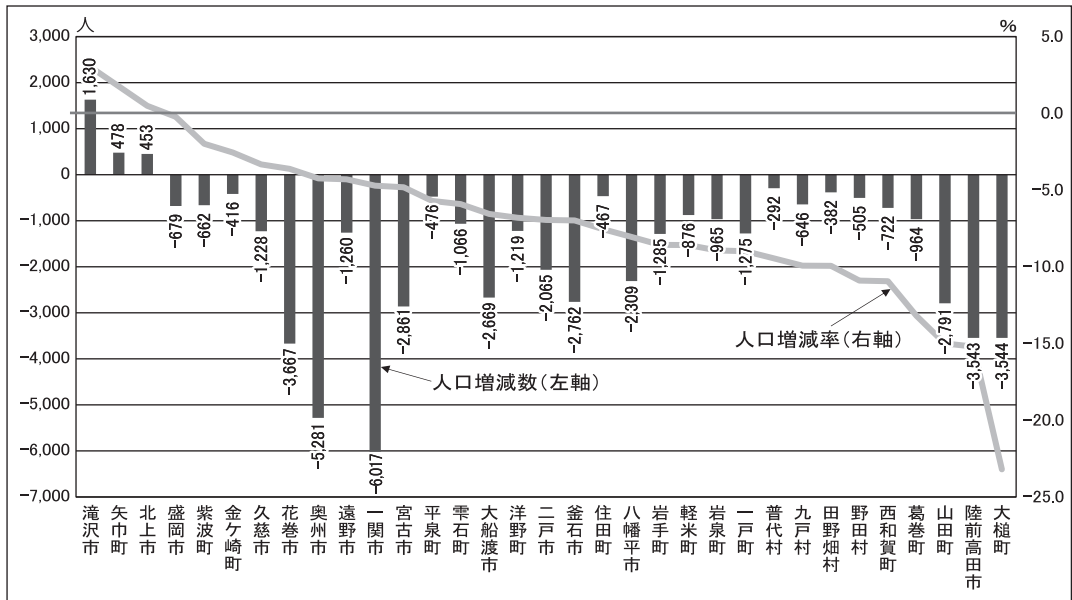
本格的な予算編成が遅延した背景には政治対立があった。消費税引上げ検討などのマニフェストの見直しをめぐる民主党の党内対立、参院選挙（2010年7月）の与党過半数割れや統一地方選挙（2011年4月）での民主党敗北あるいは参院議長による菅首相退陣勧告（同年5月）など菅内閣への批判が強まっていたのである（いわゆる「菅おろし」）。2011年8月に、菅首相は第2次補正予算、特例公債法案や再生エネルギー特別措置法案の成立を条件に退陣を表明した。

市町村など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にあって「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。

被災地からの人口流出も相次いだ。2015年10月1日現在の国勢調査の結果からも、5年前と比べて大震災の被害地における人口減少が激しく、沿岸部の苦境も鮮明になっている（**図表1～図表3**を参照）。とくに、岩手県では大槌町、陸前高田市、宮城県では女川町の人口減少率が大きい。さらに、沿岸部の自治体のなかには、復興事業の作業員が一時的に転入したため人口減少率を小さくしているという事情もある。

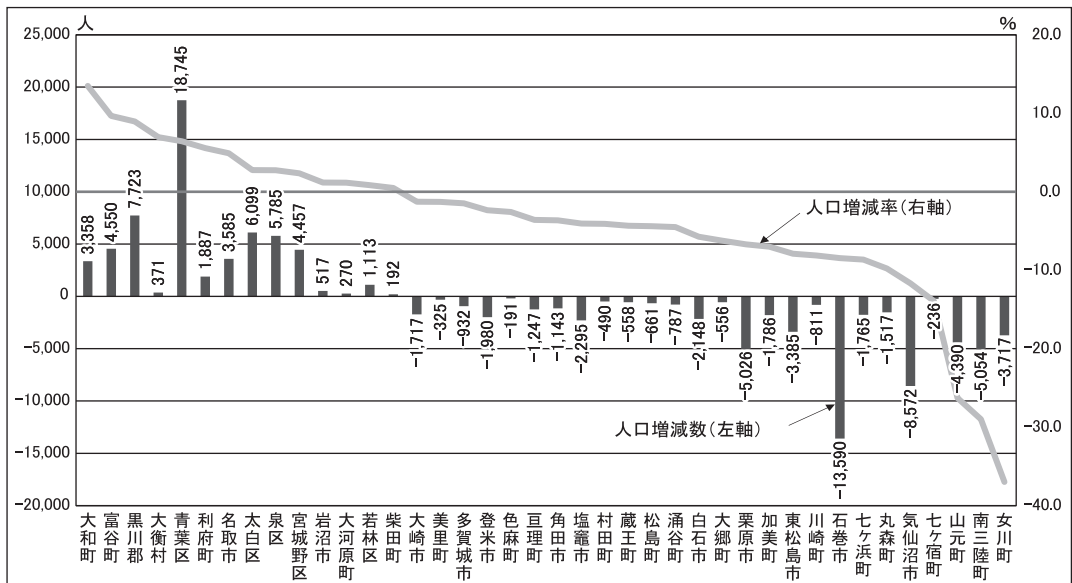
(2) 閣僚懇談会（2011年6月14日）

図表1 岩手県内市町村の人口動態



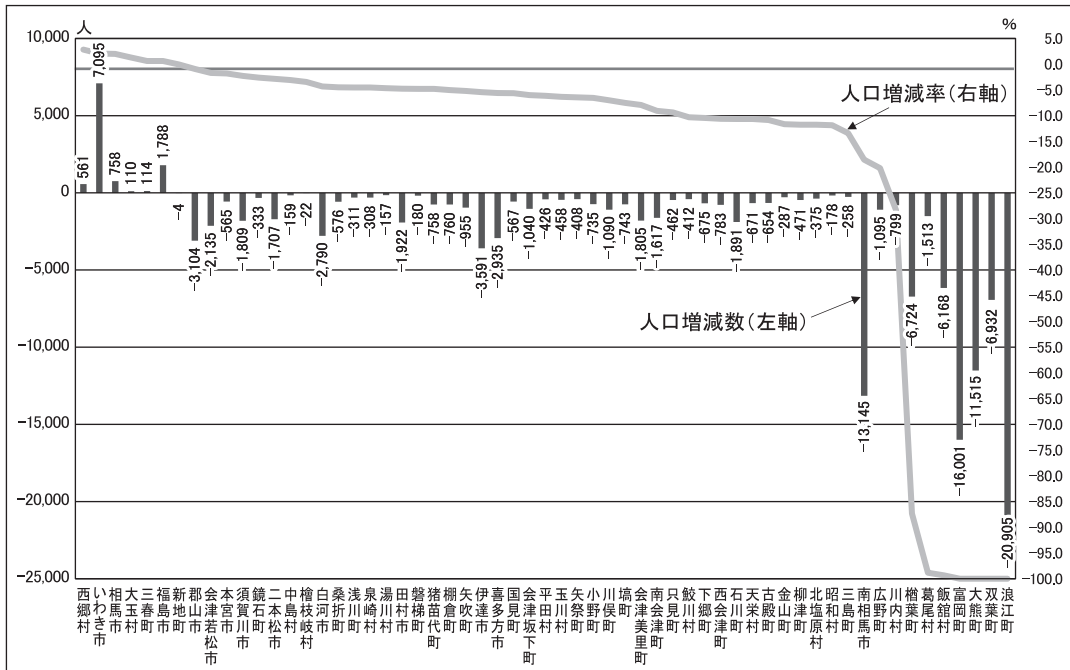
(注) 「国勢調査」(2010年・2015年)により作成。

図表2 宮城県内市町村の人口動態



(注) 1. 「国勢調査」(2010年・2015年)により作成。
 2. 仙台市については、五つの「区」ごとの数値である。

図表3 福島県内各市町村の人口動態



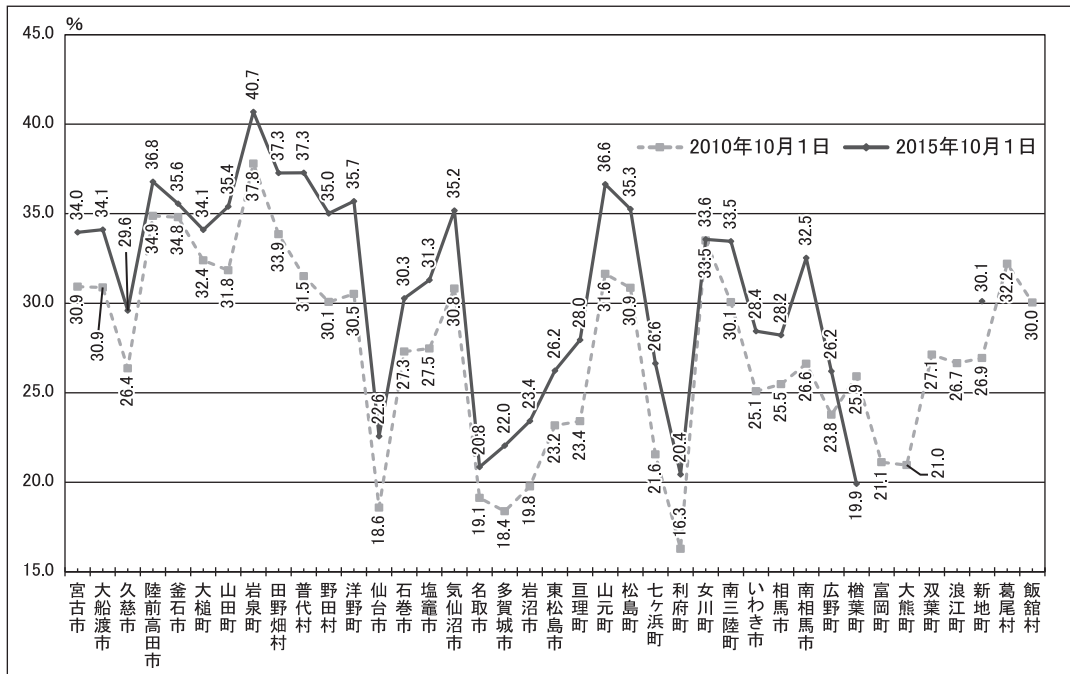
(注) 「国勢調査」(2010年・2015年)により作成。

被災者の転出の増加で、結果的に実際のニーズに比べて過剰な造成地や復興住宅を抱え込むといった問題を生じさせた。また、人口流出による税収減が今後の自治体財政を逼迫させる。

これ以上の人口減少を抑えるには、災害公営住宅の早期整備や就業場所の確保などが重要な課題となっている。また、被災地における市町村の高齢化比率も一層高まっている(図表4を参照)。

総額2兆円となる2011年度第2次補正予算は7月25日に成立したが、その主な内容は、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、「原子力損害賠償法等関係経費」や地方交付税交付金である。原発賠償として、政府補償契約に基づく東電への補償金の支払い(1,200億円)、福島県が設置する「原子力被害者・子ども健康基金」への交付金(962億円)、「原子力損害賠償支援機構法」(8月3日成立)に基づき新設する原子力損害賠償支援機構への出資金(70億円)と交付国債償還のための借入金利子等(200億円)、などが計

図表4 被災地市町村の高齢化比率



(注) 「国勢調査」(2010年・2015年)により作成。

上された。支援機構の資本金は140億円で、うち政府出資70億円、原子力事業者等12社の出資が70億円と決められた。また、予算総則で支援機構への交付国債の発行限度2兆円(第3次補正予算で5兆円に引上げ)とともに政府保証枠2兆円が設定された(その後、2012年度に政府保証枠は4兆円に引き上げられた)。

補正予算全体の約4割を占める巨額の予備費(0.8兆円)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たが、第2次補正予算の財源となった2010年度の決算剰余金(国債金利の低位推移による国債費の減額)と用途ごとに積み上げられた予算額合計との差額がそのまま「予備費」として計上されたというのが実態である。復旧・復興に必要な事業費は山ほどあるわけであるから、政府の政策責任が問われたことはいうまでもない。ともかく巨額な予備費の使用にあつては、被災者の要請に対応したものであることが求められた。

3) 第3次補正予算

第3次補正予算の追加歳出総額のうち東日本大震災関係経費は11.7兆円が計上されたが、第2次補正予算で転用した年金財源の穴埋め分2.5兆円を除くと実質9.2兆円となる。

震災関係経費9.2兆円の内訳は、公共事業等の追加（約1.5兆円）、東日本大震災復興交付金（約1.6兆円）、災害関連融資関係経費（約0.7兆円）、全国防災対策費（約0.6兆円）及び地方交付税交付金の加算（約1.7兆円）である。震災復興交付金は「東日本大震災復興特別区域法」に基づき被災団体に交付された。さらに、原子力災害復興関係経費として、「福島原子力災害対策・復興基金」を創設するための経費等0.4兆円が計上された。

第3次補正予算の震災関係経費に、円高の影響による産業空洞化対策約2.5兆円が盛り込まれている。「復興構想7原則」における「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目指す」⁽³⁾との趣旨を根拠とした経費計上と思われるが、震災関係経費として括るには問題があった。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「全国防災対策費」（約0.6兆円）なども計上され「震災便乗ではないか」との指摘もあった。

こうした予算措置をめぐっては、大震災を契機にこれまで抑制気味に編成されてきた公共事業関係予算を拡大方向に転換させようとする政治圧力が強くなっていた事情に注目しなければならない（いわゆる「国土強靱化論」）。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わかりやすい。補正予算の震災関係経費を見かけだけ膨らませても、被災地の復興が進むわけではない。

また、地元自治体などの予算の執行体制もあわせて整備されていなければ被災者への迅速な対応も滞ってしまう。被災自治体では職員不足が深刻で、任期付き職員の臨時採用を実施したり、ほかの自治体などから応援職員の派遣をうけたりしているが、慢性的な職員不足が続いている。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てが貧弱になってしまう。いずれにしても地域住民の意向を踏まえた計画的な災害対策が望まれた。

(3) 東日本大震災復興構想会議が「復興構想7原則」を2011年5月10日に決定。閣議でも、「復興構想7原則」の通り「東日本大震災からの復興の基本方針」を2011年7月29日に決定。

(2) 復興財源確保法と復興増税

第2次補正予算までは「財政に対する市場の信認確保」の観点から追加の国債を発行しないとして、当初予算計上の予備費や基礎年金国庫負担にかかる臨時財源の転用のほか、子ども手当の上積みの見送りなど与党マニフェスト関連経費の圧縮と決算剰余金の全額投入などで賄われた。

国債を財源とした「早急な補正予算の編成・財政支出・復興事業の始動」という選択肢があったなか、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こだわり、本格的な復旧・復興に要する補正予算の編成を遅らせてしまった。そして、これに既述した「政治空白」が絡んだ。

第3次補正予算における震災関係経費の財源の一部は、2011年1月以降の子ども手当の見直しによる歳出削減（0.1兆円）や第2次補正予算に計上した震災復旧・復興予備費の減額（0.2兆円）などで補充されたが、ほとんどが復興債の発行（11.6兆円）で賄われる。そして、国会ではその償還財源のための増税問題をめぐって多くの時間が費やされたのである。

復興財源確保法は漸く2011年11月30日に成立した。復興債について、当初復興期間（10年）内に償還することが前提とされていた。この考えは、復興構想会議が復興財源について「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、負担の分かちあいにより確保」し、「国・地方の復興需要の高まる間の臨時増税措置」と提言したことに依拠している⁽⁴⁾。あくまで復興債は増税による資金調達期間における資金繰りを行うためのものという位置づけとされた。その後の修正で、復興債の償還期限は10年から25年に延ばされることとなったのは至当の措置である。

国民生活が深刻な苦境に陥っているさなか、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・税一体改革」が成案となって決まっている（2011年7月1日・閣議報告）。財政当局が主導する「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。

消費税の税率が2014年度に5%から8%に引き上げられ、それに25年間におよぶ所得税増税（2.1%の付加税）が重なり個人の負担は一層重くなった。また、住民税均等割の増税（10年間、年1千円）は低所得世帯を直撃する。所得税の抱えている不公平な制度をそのままにした付加税は給与所得者など働くものの負担を重くする。税率

(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年6月25日)

のフラット化や配当、株式・土地譲渡益に適用される軽減税率による源泉分離課税など総合累進課税制度が形骸化している現状があるためである。現行制度が抱えている問題を是正するなかで財源を確保する方策がとられるべきであった。

「復興需要が高まる間」に臨時増税をするという発想にも疑問を抱かざるをえない。日本経済がデフレ基調にあるなか、復興需要の効果がどれほどの大きさになるかわからず、その反動も避けられない。

法人税の付加税（3年間、10%）については、恒久的な法人税率の引下げ（基本税率を30%から25.5%に）が前提とされている。法人税減税による減収見込み額は課税ベースの拡大の効果を含めて約0.8兆円（平年度ベース）で、仮に25年間減税をしなければ、改正前の税率（30%）でほぼ20兆円の増収になり、これは「集中復興期間」における復旧・復興予算見込額（19兆円程度）を上回る規模である。

3. 2012年度からの復興特会

(1) 2012年度

2012年度に震災復興費用を管理する東日本大震災復興特別会計（以下「復興特会」）が創設され、復興経費として3.3兆円を計上した。復興庁（2012年2月10日設置、期限は2020年度まで）の予算ばかりでなく各省庁が所管する「全国防災対策費」をはじめとした経費も含まれた。復興特会の歳出には、復興経費のほか、予備費0.4兆円と復興債の利払い費（国債整理基金特別会計への繰入れ）0.1兆円が盛り込まれている。また、2012年度から地方債計画に東日本大震災分が計上され、所要額全額に公的資金（財政融資資金及び地方公共団体金融機構資金）が充当された。

復興経費では、震災復興特別交付税に0.5兆円を回すほか、震災復興交付金に0.3兆円を充てる。さらに、三陸沿岸道路の整備など公共事業の追加（0.5兆円）や住民の早期帰還対策を盛り込んだ原子力災害復興関係経費（0.5兆円）などが目立つ。学校施設の耐震化や河川の津波対策などの「全国防災対策費」に0.5兆円を計上した。

放射性物質に汚染された土壌などの除染費用については、補正予算を含めると0.8兆円に上る。当時の野田首相は2011年12月に福島第1原発の「冷温停止状態」が実現

し、事故収束に向けた工程表「ステップ2」が完了したとした⁽⁵⁾。しかし、除染作業を済ませても再び高い濃度の放射性物質が検出される懸念もあり、費用がどこまで膨らむか見通せない。また、国の基準以下の地域での除染費用が措置されていないことも注意されるべきである。

復興特会の歳入の柱は復興債の2.7兆円で、復興債の償還原資となる復興特別税は2012年度が増税開始年度で0.5兆円である。残りは、一般会計からの繰入れ0.6兆円（子ども手当見直し、高速道路料金見直し、エネルギー対策特別会計（以下、エネルギー特会）株式売却収入、公務員宿舍棟売却収入）及び公共事業地方負担金などの税外収入で賄われる。

（2） 2013年度

2012年12月に民主党政権から自・公政権に代わり、政権を担うこととなった安倍内閣は2011年度からの5年間で19兆円程度（国・地方合計の公費分）としていた復旧・復興事業の規模（除染費用など東電への求償が予定されている経費等を除く）を25兆円程度に増額することを決めた⁽⁶⁾（図表5を参照）。この事業費には、原子力損害賠償法・放射性物質汚染対処特措法に基づき東電が負担すべき経費は含まれていない。

今後、19兆円を超える分について日本郵政の株式売却収入4兆円、これまでの復興予算の「不用額」等を財源とする決算剰余金等2兆円の計6兆円を充てる。復興予算にはすでに17.5兆円が計上され、残りが1.5兆円になっていた。

2013年度復興特会予算は前年度より0.6兆円多い4.4兆円の規模となった。

歳出の内訳では、道路整備や集団移転など生活再建に活用できる震災復興交付金に前年度比倍増の0.6兆円を計上した。概算要求額を上回る規模となり注目された。

これまで福島県だけであった企業立地補助金の対象を、岩手・宮城・青森・茨城の各県に拡大し1,100億円を盛り込んでいる。原発被災地の復興に二つの新たな交付金が設けられた。「仮の町」の「生活拠点形成交付金」503億円は長期避難者を受け入れる自治体が対象で災害公営住宅や道路・学校の整備を進める。もう一つは、福島への定住を促す交付金100億円で、原発事故による人口流出地域を対象に若い世代向けの賃貸住宅や子どもの運動施設の整備に充てる。

2013年度復興特会の財源は、復興特別税1.2兆円、復興債1.9兆円、一般会計からの

(5) 「野田佳彦内閣総理大臣記者会見」（2011年12月16日）

(6) 復興推進会議「今後の復旧・復興事業の規模と財源について」（2013年1月29日）

図表5 復興事業費と財源フレーム

(兆円)

復興事業費	集中復興期間 (2011～2015年度)	復興・創生期間 (2016～2020年度)
被災者支援（健康・生活支援）	2.1	0.4
住宅再建・復興まちづくり	10.0	3.4
原子力災害からの復興・再生	1.6*	0.5
産業・生業（なりわい）の再生	4.1	0.4
その他（震災復興特別交付税・全国防災対策費等）	7.8	1.7
合計	25.5	6.5

財源フレーム		
歳出削減・税外収入等	8.5	
復興増税等	10.5	
日本郵政株式の売却収入	4	
2011年度決算剰余金等	2	
2013年度決算剰余金等	1.3	
一般会計からの繰入れ (一般会計の歳出削減・決算剰余金の活用)		2.4
税外収入 (財政投融资特会財政融資資金勘定積立金の活用や同特 会投資勘定からの受入れ、国の保有資産の有効活用等)		0.8
復興増税等（税収の精査）		2.5
2014年度不用		0.8
合計		26.3 (うち不用額0.8)

(注)1. *東電への求償対象経費（除染等：2.6兆円：2015年度末まで使用される金額ベース）は含まれない。

2. 復興庁の資料により作成。

繰入れ1.2兆円などで賄われた。

2012年度予算の執行過程で、復興予算が被災地の経費とかけ離れた事業に使われた「流用」の実態がつぎつぎと明るみになった⁽⁷⁾。既述したように、一般会計の公共事業関係費が削減されるなか、「防災」を旗印にした公共事業の拡充を復興予算で対応する構図から生じた現象である。復興予算が一般会計における予算削減の抜け道に使われる状況が明らかになった。2013年度の復興予算でも、津波対策と学校耐震化に用途を限定してはいるが、被災地以外の防災事業に充てる「全国防災対策費」1,300億円などを計上している。その一方で、2011年度決算では復興予算14.9兆円のうち予算執行されたのは全体の6割の約9兆円にとどまった。肝心の被災地の要望を省庁が

(7) 福場ひとみ『国家のシロアリ 復興予算流用の真相』小学館（2013年）を参照。

的確に吸い上げ、事業の執行まで責任を持つ体制が整えられることが求められている。

さらに、40事業に限定されている震災復興交付金の対象事業の問題、政府の公共投資拡大路線で拍車がかかる人材不足や資材高騰、長期の避難を強いられている被災者への生活支援や雇用確保の問題そして原発事故対策など、多くの課題が山積している。

汚染水対策は、凍土遮水壁や放射性汚染水を浄化する多核種除去装置「アルプス」の高機能化など、2013年度の予備費と補正予算で計685億円を投じている。事故直後から大量の地下水が原子炉建屋に流れ込んでいたのであるから汚染水対策の遅れは明らかだ。

安倍首相が2013年9月のI O C総会（ブエノスアイレス）で「汚染水による影響は福島第1原発の港湾内の0.3km²の範囲内で完全にブロックされている」と発言したが⁽⁸⁾、東電からの情報開示がないだけで実際の汚染水の流出問題は深刻度を増すばかりであった⁽⁹⁾。

(3) 2014年度

復興予算は大幅に減少した。復興特会全体で前年度当初比16.8%減の3.6兆円である。2013年度補正予算（0.6兆円）と合計すれば復興特会は4.2兆円となるが、それでも2013年度当初（4.4兆円）より0.2兆円近い減額となった。

各年度における予算の執行率はほぼ60%台に止まっている（図表6を参照）。なお、このほか国から自治体への交付金や補助金のうち「基金」として積み立てられているものが存在する。残額のうち「不用額」として一般会計に戻されるが、最も多額の「不用額」を計上したのは2012年度の1.2兆円で、2014年度でも0.9兆円に達した⁽¹⁰⁾。

予算の使い残しが多かった除染事業費や防潮堤整備などに充てられる災害復旧事業費、瓦礫処理事業費なども大きく削られた。

財務省は予算減額を行っても未執行分の繰越分で必要額は賄えると判断した。しかし、「安倍政権が全国的に公共事業を増やし被災地の復興事業を遅らせている」との見方も根強い。被災地では、地権者との交渉難航や住民との合意形成の遅れなどばかりではなく、人件費や資材費の高騰に伴う入札不調などのため契約が成立せず予算執

(8) 「日本経済新聞」（2013年9月7日）

(9) 「朝日新聞」（2015年2月26日）

(10) 「集中復興期間」における復興事業の執行状況等については、会計検査院「東日本大震災からの復興等に対する事業の実施状況等に関する会計検査についての報告書」（2017年4月）が詳しい。

図表6 事業別復興予算の執行状況（集中復興期間）

	2011年度					2012年度					2013年度				
	歳出予 算現額 (A)	支出済 歳出額 (B)	執行率 (B)/ (A)%	翌年度 繰越額	不用額	歳出予 算現額 (A)	支出済 歳出額 (B)	執行率 (B)/ (A)%	翌年度 繰越額	不用額	歳出予 算現額 (A)	支出済 歳出額 (B)	執行率 (B)/ (A)%	翌年度 繰越額	不用額
災害救助等 関係	6,386	6,059	94.9	101	226	1,643	1,538	93.6	2	102	881	650	73.8		230
災害廃棄物 処理事業	7,378	3,186	43.2	3,941	251	7,384	3,488	47.2	3,810	84	5,076	3,749	73.9	767	559
公共事業等	30,108	5,070	16.8	17,939	7,099	23,135	9,138	39.5	7,139	6,857	16,930	9,291	54.9	5,597	2,040
災害関連 融資関係	14,861	14,739	99.2		122	1,980	1,952	98.6		27	1,269	1,252	98.7		16
原子力災害 復興関係	9,808	7,371	75.2	1,981	456	7,300	2,519	34.5	3,211	1,569	11,629	5,531	47.6	5,021	1,076
地方交付税 交付金等	22,408	22,408	100.0		0	6,704	6,704	100.0			6,053	5,771	95.3		281
東日本大震災 復興交付金	15,611	2,506	16.1	13,105	0	15,973	13,194	82.6	2,777	0	9,305	4,502	48.4	4,803	0
その他	35,838	27,794	77.6	6,106	1,938	11,866	7,423	62.6	2,122	2,320	8,187	5,429	66.3	2,158	599
全国防災対策	6,092	1,376	22.6	4,519	197	10,458	6,911	66.1	2,965	581	5,447	3,735	68.6	1,258	455
利払費等					0	436	241	55.3		194	362	204	56.4		157
予備費	747		0.0		747	603		0.0		603	1,500		0.0		1,500
復興債償還費					0	9,915	10,018	101.0		-102	8,446	8,446	100.0		0
合計	149,243	90,513	60.6	47,695	11,035	97,402	63,131	64.8	22,030	12,240	75,089	48,566	64.7	19,604	6,917

	2014年度					2015年度				
	歳出予 算現額 (A)	支出済 歳出額 (B)	執行率 (B)/ (A)%	翌年度 繰越額	不用額	歳出予 算現額 (A)	支出済 歳出額 (B)	執行率 (B)/ (A)%	翌年度 繰越額	不用額
災害救助等 関係	720	535	74.3		185	646	435	67.3		211
災害廃棄物 処理事業	1,003	500	49.9	212	290	317	147	46.4	57	112
公共事業等	16,452	7,612	46.3	7,407	1,431	17,279	8,847	51.2	7,314	1,117
災害関連 融資関係	211	99	46.9		112	299	255	85.3		44
原子力災害 復興関係	14,039	8,045	57.3	3,293	2,700	12,015	7,867	65.5	2,269	1,879
地方交付税 交付金等	5,723	4,116	71.9		1,607	4,415	4,415	100.0		0
東日本大震災 復興交付金	8,441	5,439	64.4	3,001	1	6,173	3,080	49.9	3,092	0
その他	4,131	2,068	50.1	1,047	1,014	3,593	2,356	65.6	739	497
全国防災対策	2,703	2,065	76.4	389	248	2,395	1,598	66.7	638	159
利払費等	368	190	51.6		178	273	177	64.8		95
予備費	1,500		0.0		1,500	1,000		0.0		1,000
復興債償還費	7,246	7,246	100.0		0	7,917	7,917	100.0		0
合計	62,542	37,921	60.6	15,352	9,268	56,328	37,098	65.9	14,111	5,118

(注) 財務省「決算の説明」(各年度)により作成。

行が滞っている事実も否認しない。人手不足からずさんな労務管理など法令違反の建設作業現場も確認されている。「被災地復興が国家の最優先課題」といいつつ、復興法人税の前倒し廃止とあわせて安倍政権の復興軽視の姿勢が透けて見える。

被災地ではきめ細かな雇用対策や就業支援、住宅の再建などを求める声が強く、被災者の生活が少しでも上向いているとの実感を持てるよう政府はたえず復旧・復興関係の中身と規模について精査する必要がある。そして、被災自治体が事業の優先順位を柔軟に決められるような制度見直しも求められた。

津波被害に遭った住宅地を移転させるための造成事業など幅広い用途に充てられる震災復興交付金は0.4兆円で、前年度当初予算から0.2兆円も減少した。これまで、自治体が求めた避難道路の整備に国の理解が得られないケースなどもあり、同交付金は被災地の現状や被災者ニーズとの乖離が指摘された。硬直的な予算執行の上に大幅減額では被災者のニーズに即応できない。

道路・港湾整備費は、前年度比12%増の0.5兆円と大きく増額した。大規模防潮堤をめぐる行政と住民との意見の相違が表面化している地域もあり、「大規模公共事業ありき着工ありき」ではなく、地域事情や住民の声に丹念に耳を傾けきめ細かに復興を進めることが課題となっている。

福島県の原因被災地向けに「福島再生加速化交付金」として1,088億円（2013年度補正予算とあわせて1,600億円）を計上した。公営住宅の整備や避難者約14万人の帰還後の生活支援や避難しなかった家族の子育て支援、帰れない人たちがまとまって暮らせる「仮の町」をつくることなどに使う。対象事業の種類を増やしてはいるものの基本的には前年度まで複数で分かれていた交付金を統合したものである。

原子力損害賠償支援機構が東電に無利子で融資する枠（エネルギー特会における交付国債枠）をこれまでの5兆円から9兆円に拡大した。除染費用（2.5兆円）や除染廃棄物の中間貯蔵施設（1.1兆円）も資金交付の対象となった。交付国債枠の拡大にあわせて、金利返済分として国（一般会計）に225億円を計上している。

除染事業には前年度当初予算比48%減の0.3兆円、放射性物質で汚染された指定廃棄物の処理に37%増の0.1兆円を計上した。

原発事故の賠償や除染・中間貯蔵施設の費用について、政府は「国と東電の負担のあり方」をめぐる国の関わりを強めている⁽¹¹⁾。そして、政府は2013年夏に設立した

(11) 閣議決定「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」（2013年12月20日）

国際廃炉研究開発機構の機能を原子力損害賠償支援機構に吸収し廃炉事業を追加する。

(4) 2015年度

復興特会予算は前年度当初比7.2%増の3.9兆円となり、除染費用を前年度比40.3%増の0.5兆円、中間貯蔵施設の整備費用に758億円を盛り込んでいる。ただ、実際の作業はなかなか進まず予算消化率は低いままである。住宅再建や市街地再生の予算が200億円近く増額されているが、災害公営住宅や防災集団移転など生活再建関連の復興事業が大幅に遅れている。円安や公共事業増に伴って人件費や建設資材費が高騰していることが大きな要因となっている。

住宅再建・まちづくりなどの関連経費として1.4兆円を計上し、このうち被災自治体が道路・住宅などのインフラ整備に使う震災復興交付金に0.3兆円を充てる。

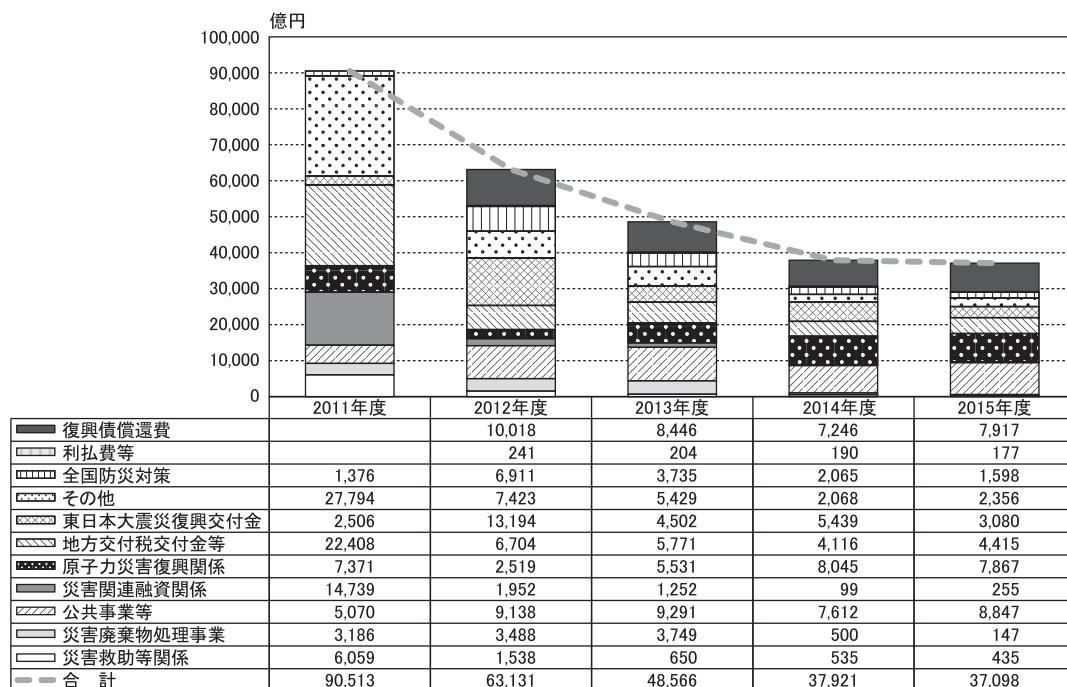
2014年度に新設された「福島再生加速化交付金」に0.1兆円を計上し、土地区画整理や道路・下水道の整備事業を支給対象に追加した。「福島生活環境整備・帰還再生加速事業」に68億円を新規計上しているが、政府が帰還促進を強調するあまり避難者へのきめ細かな支援が蔑ろにされてはならない。

なお、「原発施設立地地域基盤整備支援事業」を8億円から23億円に増やし、原発を再稼働したときなどに立地自治体に配る交付金を新設する。原発ゼロの世論に背いた予算措置である。

政府は2015年度までの「集中復興期間」の予算枠として25兆円を用意していたが、2015年度の予算編成でその総額が26.3兆円になり、1.3兆円の不足分を一般会計の決算剰余金の繰入れなどで賄う。

「集中復興期間」における事業別復興予算額の推移を図表7に示した。発災当初には「その他」に分類された産業空洞化対策（サプライチェーン寸断の影響対策を含む）や応急的な生活再建の費用などを賄う地方交付税交付金や災害関連融資関係が大きなウエイトを占めた。「集中復興期間」の後半には、公共事業関係の復興事業費、原子力災害復興関係や復興債償還費などの経費がウエイトを高めている。

図表7 事業別復興予算・支出済歳出額の推移（「集中復興期間」）



(注) 財務省「決算の説明」(各年度)により作成。

4. 「復興・創生期間」の復興特会

(1) 2016年度

5年間の「集中復興期間」を終え、2016年度は「復興・創生期間」（2016～2020年度）に入る。2015年度までの「集中復興期間」における復興事業費は25.5兆円程度（国・地方合計の公費分）と見込まれ、「復興・創生期間」における復興事業費の推計を踏まえ⁽¹²⁾、復興期間10年間における復興事業費の合計額は32兆円程度、うち「復興・創生期間」における復興事業費は6.5兆円と見込まれた（前掲の図表5を参照）。

財源については、これまで計上した復興財源（26.3兆円）については、実績等を踏

(12) 復興推進会議決定「平成28年度以降の復旧・復興事業について」（2015年6月24日）

まえると28.8兆円程度の収入となり、これに加え、一般会計からの繰入れや税外収入により合計で最大3.2兆円程度を確保することで「復興・創生期間」を含む復興期間10年間の復興財源32兆円程度を確保するとした⁽¹³⁾。

2016年度の復興特会予算は、2015年度当初予算比16.9%減の3.2兆円になった。

これまで国が復興事業費について全額負担としてきた従来方針を転換し、2016年度から被災自治体に財政負担を求める。復興事業と整理されるものであっても、地域振興や将来の災害への備えなど「全国共通の課題への対応」との性格をあわせ持つものについては、被災自治体でも一定の負担を行うということにされた。これまでは、たとえば市町村が実施する復興事業について、最高9割までを震災復興交付金のかたちで国が負担するが、国費で直接負担されなかった残りの1割以上の負担について震災復興特別交付税ですべて埋めあわせてきた。自治体の負担率は1.0～3.3%と通常の公共事業の10分の1に抑えたとされるが、道路整備などに地方負担が生じ復興の遅れていた地域ほどこれから負担が増すことになる。2016年度における岩手・宮城・福島3県と市町村の地元負担は80億円程度になった。これから5年間の「復興・創生期間」での地元負担は計220億円程度と見込まれている。国からの交付金など復興予算の縮減から自治体の基金残高も減少傾向にあり、今後、復興事業で整備された公共インフラの維持管理費の歳出増も見込まれる。

なお、被災地以外の公立学校の耐震化などにも適用してきた「全国防災事業」の制度は打ち切れ、防災・減災対策、インフラ老朽化対策などとともに一般会計の公共事業に移し替えられた（図表8を参照）。

インフラ分野は減額する一方、除染やその廃棄物を保管する中間貯蔵施設など原発事故に関する予算が増えた。住宅再建や復興まちづくりに関する予算が削減され「生活再建」が置き去りにされないか危惧される。

防潮堤や復興道路など、まちづくりやインフラ整備の予算は「集中復興期間」の年度平均2兆円余から1.1兆円に縮小する。高台移転など市街地の再生に充てる震災復興交付金は53%減の1,477億円、被災した海岸堤防や上下水道を整備する災害復旧事業は12%減の5,093億円に絞る。震災復興交付金が半額以下に縮小するなかで地元負担が発生するので、震災被害が大きくこれから復興工事のピークを迎える自治体などで負担が重くなり復興格差が広がりがねない。また、震災後に課題となっていた入札

(13) 閣議決定「平成28年度以降5年間を含む復興期間の復旧・復興事業の規模と財源について」(2015年6月30日)

図表 8 復興関連予算（「復興・創生期間」）

(億円)

	(参考) 2015年度予算			2016年度予算			2017年度 予算	2016～2020年 度「復興・創 生期間」事業 規模見込み
	当初予算	補正 予算額	補正後 予算額	当初予算	補正 予算額	補正後 予算額	当初予算	兆円
被災者支援	1,318		1,318	1,126		1,126	1,124	0.4
住宅再建・ 復興まちづくり	13,487		13,487	11,318	637	11,955	7,698	3.4
原子力災害からの 復興・再生	7,801	783	8,584	10,167	3,307	13,474	8,209	0.5
産業・生業の再生	1,650	233	1,883	1,362	79	1,441	1,052	0.4
東日本大震災復興 推進調整費	30		30	15		15	8	1.7
「新しい東北」先導 モデル事業等	14		14	10		10	9	
地方交付税交付金	5,898		5,898	3,478	165	3,643	3,425	
全国防災対策費	2,007	3	2,010					
その他	6,882	7,909	14,791	4,994	1,272	6,266	5,371	
合計	39,087	8,928	48,015	32,469	5,460	37,929	26,896	6.5

(注) 財務省の資料により作成。

不調が改善に向かう一方、基準価格を下回る入札も生じており企業倒産や地域経済悪化などのリスクが高まっている。

原発事故対策に、2015年度当初を0.3兆円上回る1兆円を充てた。放射性物質で汚染した土壌などの除染作業には1千億円以上増額し5,249億円を充てる。

甚大な被害を受けた福島県の「避難指示区域」などを対象に工場や物流施設、店舗などの新增設を後押しする「自立・帰還支援雇用創出企業立地補助金」（320億円）が新設された。被災地での雇用創出や産業再生も重要であるが、一方で原発事故の収束が未だ見通せないなか、帰還の強制につながってはならない。原発事故被害者が自らの意思に基づき居住・避難・帰還の選択が行えるよう国の支援を定めた「原発事故子ども・被災者支援法」⁽¹⁴⁾の理念を十分に踏まえた、柔軟できめ細やかな国の対応が求められる。

(14) 「東京電力原子力事故により被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支えるための被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律」（「原発事故子ども・被災者支援法」）は、超党派による議員立法で、2012年6月21日に制定され、6月27日から施行された。

これまでの「被災者健康・生活支援総合交付金」を「被災者支援総合交付金」と名称を改め220億円（既存事業の59億円から増額）を計上した。被災者の見守りや相談、コミュニティ形成の支援に充てる。生活再建の途上にあるさまざまな立場の被災者に、迅速かつ臨機応変に対応する真に使い勝手の良いものにしなければならない。

復興庁は、2016年度を「東北観光復興元年」と位置づけ、観光復興を推進していく旨を明らかにしている。「東北観光復興対策交付金」を創設し50億円を計上した。温泉や食材、造り酒屋など地元の魅力をアピールするが、原発事故の風評被害を払拭できるかわからない。

（2） 2017年度

2017年度の復興予算総額は2.7兆円と前年度当初を5,573億円（17%）下回った。災害復旧事業は前年度当初比ではほぼ半減となる2,599億円、高台移転に充てる震災復興交付金は約3分の1の525億円となった。予算総額が減少した原因には、岩手・宮城両県での高台移転や港湾再建を含む大規模事業がピークを過ぎたことなどがある。

被災3県で高台や内陸に移転する集団移転などの計画戸数が当初の2.8万戸から1.9万戸と約3割減となっている。このうち造成済みは2017年1月現在1万戸にとどまっている。遅れる宅地造成を待ちきれず転出者が増えたことや、資材や作業員の不足で住宅建築費が高騰し自宅再建を諦めて災害公営住宅への入居に切り替えた人が多いことなどが背景にある。

また、地域には復興格差がある。被災3県と市町村の自己負担総額は前年度当初（80億円）並みの77億円となる見通しである。被災地の自治体では財政力の脆弱な自治体が多く、岩手県普代村では地方税収総額が2億円に満たない。予算縮減により、これから復興工事のピークを迎える震災被害の大きな自治体ほど自己負担が重くなり復興格差を広げかねない。

道路建設はピークを迎える。国が「復興のリーディングプロジェクト」と位置付ける三陸沿岸道路や東北中央自動車道（相馬－福島間）など復興道路、復興支援道路の整備費は24億円増の2,400億円、被災地と周辺の内陸部を結ぶ道路建設に充てる「社会資本整備総合交付金」も36億円増の1,090億円を確保した。住宅再建と復興まちづくりでは農業用施設や上水道などの災害復旧事業や復興道路の整備などに引き続き取り組む。

復興予算は原子力災害に直面する福島県での住民の帰還促進や生活の再構築に力を

入れ、福島への復興に比重を移しつつある。

「帰還困難区域」を除く避難指示区域内で進めてきた国直轄の除染は当初計画より3年遅れて漸く2016年度ではほぼ終了する。そのため、2017年度の除染費用は前年度からほぼ半減する。除染廃棄物の搬出や仮置き場の原状回復を進める。環境省は除染土の最終処分量を減らすため、2016年度に放射性セシウム濃度が1kg当たり8千ベクレル以下の除染土を全国の公共事業で利用できるようにしている⁽¹⁵⁾。

2016年12月の方針変更によって、「帰還困難区域」に設ける「特定復興拠点」の除染費用を東電に請求せず国が負担する例外措置も設け、初年度の2017年度の復興特会予算に309億円を計上した（総経費は3,000～5,000億円と見込まれている）。

浪江町などで放射線量が高い「帰還困難区域」を除いて、2017年3月31日・4月1日に避難指示を解除した。避難指示解除から1年後には東電からの賠償金も打ち切れ、移住先での就労支援も欠かせない。

これまで避難指示が解除された後の状況を見ても住民の帰還率は低い（図表9を参照）。長期におよぶ避難生活のなか、就学・就業や住宅新築などで別の土地で定着し

図表9 避難解除と帰還率

避難指示地区	避難解除時期	住民（人）	帰還住民 （2017年1月現在）	帰還率（％）
田村市（都路地区）	2014年4月	316	228	72.1
川内村（一部）	2014年10月 2016年6月	311	64	20.5
檜葉町	2015年9月	7,282	767	10.5
葛尾村（一部）	2016年6月	1,333	107	8.0
南相馬市	2016年7月	10,218	1,395	13.6
計		19,460	2,561	13.1
飯館村（一部）	2017年3月	5,859		
川俣町（一部）	2017年3月	1,157		
浪江町（一部）	2017年3月	15,327		
富岡町（一部）	2017年4月	9,578		
計		31,921		

(注)1. 避難解除時期の見通しの立たない「帰還困難区域」の対象人口は、2017年4月現在、約2万4,000人で、同区域にある自治体は、双葉、大熊、富岡、浪江、飯館、葛尾、南相馬の7市町村である。

2. 「日本経済新聞」（2017年1月29日）、「朝日新聞」（2017年3月6日）により作成。

(15) 「日本経済新聞」（2017年4月26日）

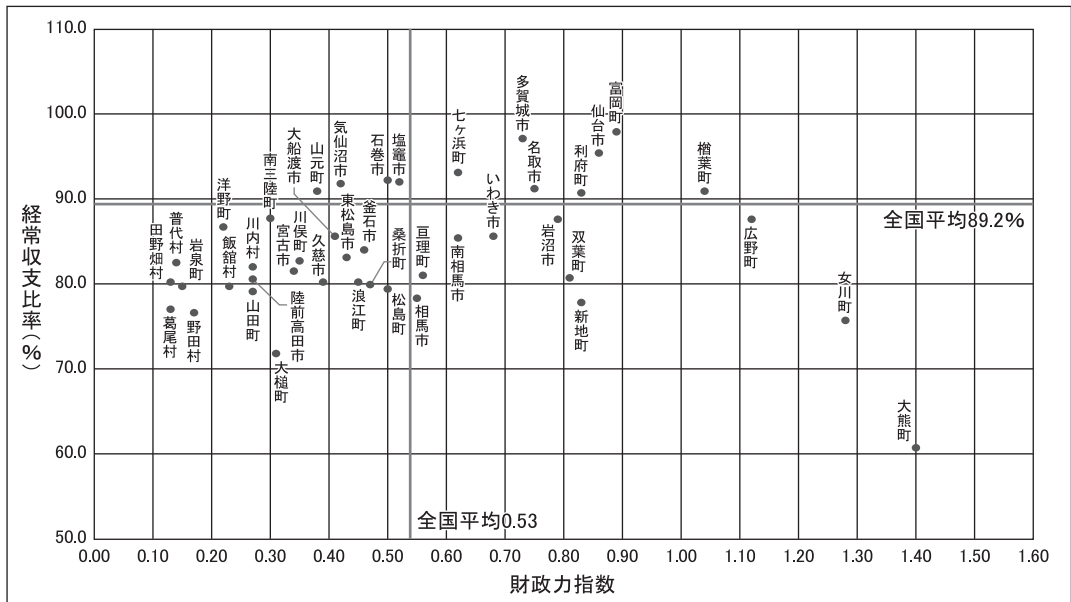
ていること、根強い放射線不安や治安への懸念などのほか、不便な日常生活に対する心配も背景としてある。

福島県で避難指示が解除された区域で再開・新設する医療機関に対し支援する新規事業236億円などを盛り込んでいる。住民が帰還しても医療機関の再開が遅れているためだが、原発事故収束が未だ見通せないなかで帰還一辺倒の予算措置には問題がある。また、原発被災地は若い世代を中心に戻る人が少なく、介護施設も深刻な人材難に陥っている。

災害救助法に基づいて政府が行ってきた自主避難者への住宅無償提供も2017年3月末で打ち切られた（2016年10月末時点の対象者は2万6,601人・1万524世帯）。福島県は打ち切り後の支援策として、民間賃貸住宅に避難を続ける場合、2019年3月まで家賃を一部補助することとしているが、世帯収入の上限が設けられており多くは対象外である。子どもの学校や親の仕事の関係で戻れない事情があれば経済的な負担も重くなる。可能な限り避難者に寄り添い生活再建への支援を強化する必要がある。除染の加速や農水産物の風評被害対策、沿岸企業の人手確保策なども課題となっている。

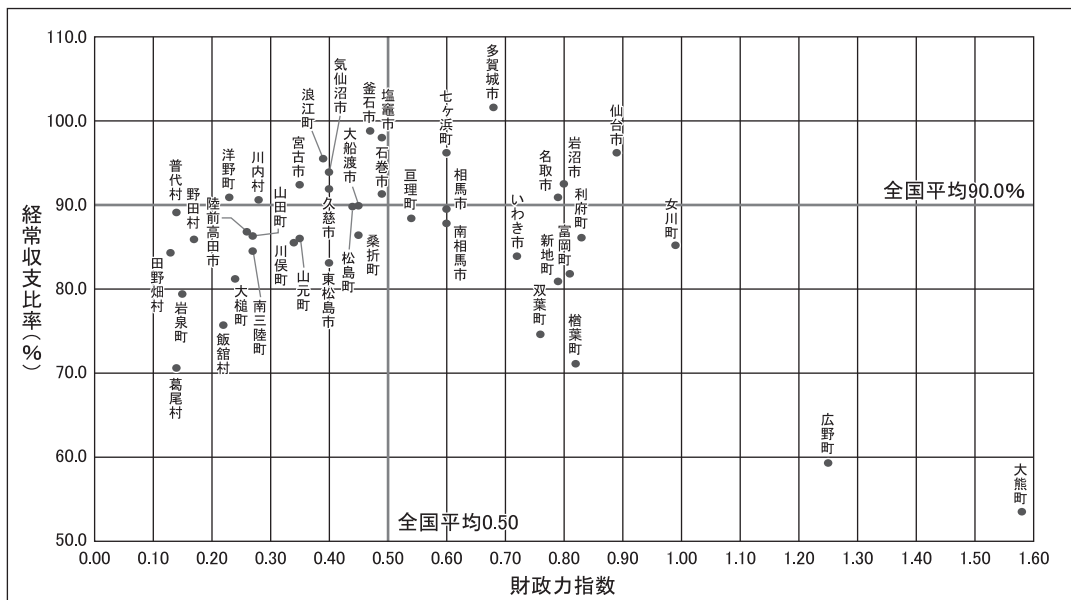
被災市町村の大震災前後となる2010年度と2015年度について、いくつかの財政指標を見ると、財政力指数は大幅な変化が見られないのに対して、経常収支比率が総じて悪化している（**図表10～図表11**を参照）。少子高齢化を背景とした扶助費の増大や震災対応関連の人件費の増加等が要因となっていると思われる。実質公債費比率については大震災前後で改善する傾向が見られ（**図表12**）、国からの補助金や特別交付税交付金等の資金交付で事業費の財源が補てんされていることが主因である。

図表10 被災地市町村の財政力指数と経常収支比率（2010年度）



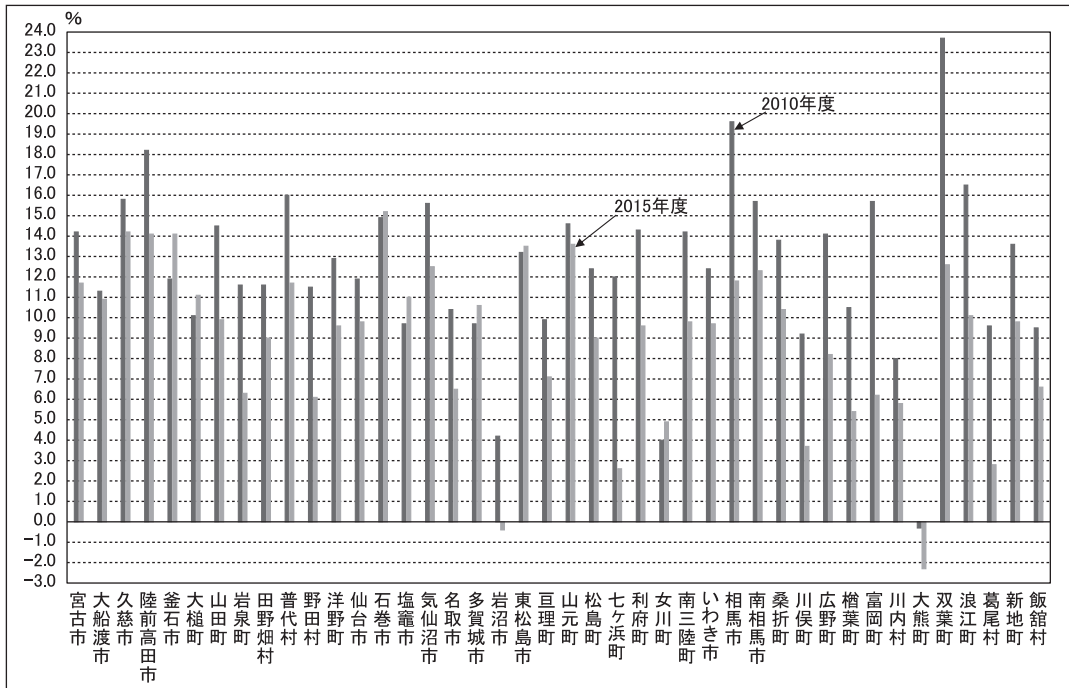
(注) 総務省の資料により作成。

図表11 被災地市町村の財政力指数と経常収支比率（2015年度）



(注) 総務省の資料により作成。

図表12 被災地市町村の実質公債費比率（2010年度・2015年度）



(注) 総務省の資料により作成。

5. 底なし沼の原発事故処理費用

(1) 損害賠償と東電

まず、東電による損害賠償の問題に対する政府の関与を中心に、時系列的にその推移を確かめることとする。

① 原子力損害賠償支援機構の設立（2011年9月）

原賠法第3条ただし書きの適用を回避し、第16条に基づき政府が原子力事業者に

「援助」を行う⁽¹⁶⁾。原子力事業者の損害賠償のために必要な資金の交付等の業務を行うため原子力損害賠償支援機構が創設され、支援機構の援助のもとで、課題解決を東電に委ねる建前をとることとなった。なお、国や原子力事業者（東電）に「過失責任」が認められた場合⁽¹⁷⁾、この枠組みでの対応の妥当性が問われる。

原子力損害賠償支援機構は、①被害者に対する東電による補償負担額に上限を設けず、損害賠償の迅速かつ適切な実施を目指すこと、②東電等の債務超過を回避し、電気の安定供給等の確保を図ること、という二つの要請に応える。②については、政府は「仮に東電の法的整理を行うとした場合、電気事業法⁽¹⁸⁾に基づき、内外の機関投資家などが保有する電力債が優先弁済される一方で、福島の住民など被害者の方々の賠償債権や、現場で困難な事故収束作業に必死に当たっている関係企業の取引債権が十分に支払われないおそれがあります。東電には、電力システム改革を先取りした改革を通じて、企業価値を向上させる努力を求めつつ、特別事業計画を通じて、東電経営全体を監督している原賠機構を活用して、廃炉・汚染水対策の着実かつ円滑な実施を図ることといたしました⁽¹⁹⁾と、法的処理を回避する理由に、電力債の優先的な弁済順位で被害者の保護が図られないことをあげた。しかし、原

(16) 原子力損害の賠償に関する法律（昭和36年6月17日法律第147号）

（無過失責任、責任の集中等）

第3条 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。

（国の措置）

第16条 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3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。

第17条 政府は、第3条第1項ただし書の場合又は第7条の2第2項の原子力損害で同項に規定する額をこえると認められるものが生じた場合においては、被災者の救助及び被害の拡大の防止のため必要な措置を講ずるようにするものとする。

(17) 原発事故避難者の集団訴訟で、前橋地裁は国と東電の過失責任を認める判決を下している（2017年3月17日）。

(18) 電気事業法（昭和39年7月11日法律第170号）

第6節 一般担保

第27条の30 小売電気事業、一般送配電事業及び発電事業のいずれも営む者たる会社（次項及び第3項において「兼業会社」という。）の社債（社債、株式等の振替に関する法律（平成13年法律第75号）第66条第1号に規定する短期社債を除く。次項及び第3項において同じ。）の社債権者は、その会社の財産について他の債権者に先立つて自己の債権の弁済を受ける権利を有する。

(19) 茂木敏充経済産業大臣の参院本会議答弁（2014年4月18日）

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、東電を救済しつつ際限のない国民への負担転嫁を生じさせる仕組みは納得し難い。

支援機構に資金拠出をするため交付国債が発行され（原子力損害賠償・廃炉等支援機構法第48条⁽²⁰⁾）、さらに賠償金や支援機構への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から現金が交付される（同第51条、第68条⁽²¹⁾）。後者の資金交付は国庫納付の対象にならないので、そのまま国庫負担が発生する。まさに何重にもなる救済システムが設けられているのである（図表13を参照）。

東電による損害賠償は単なる金銭補償に止まるものではなく、再び被爆者をつくらない社会を築くための手続きとしても「汚染者負担の原則」を貫く必要があるだろう。

(20) 原子力損害賠償・廃炉等支援機構法（平成23年8月10日法律第94号）

（国債の交付）

第48条 政府は、機構が特別資金援助に係る資金交付を行うために必要となる資金の確保に用いるため、国債を発行することができる。

2 政府は、前項の規定により、予算で定める額の範囲内において、国債を発行し、これを機構に交付するものとする。

3 第1項の規定により発行する国債は、無利子とする。

4 第1項の規定により発行する国債については、譲渡、担保権の設定その他の処分をすることができない。

5 前3項に定めるもののほか、第1項の規定により発行する国債に関し必要な事項は、財務省令で定める。

(21) 原子力損害賠償・廃炉等支援機構法（平成23年8月10日法律第94号）

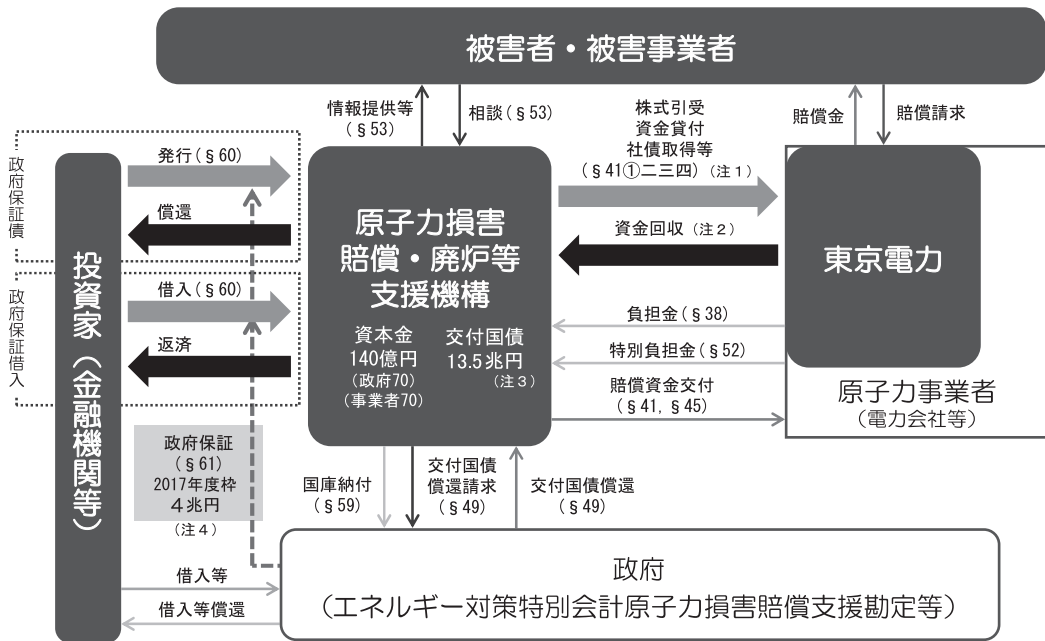
（資金の交付）

第51条 政府は、機構が特別資金援助に係る資金交付を行う場合において、第48条第2項の規定による国債の交付がされてもなお当該資金交付に係る資金に不足を生ずるおそれがあると認めるときに限り、当該資金交付を行うために必要となる資金の確保のため、予算で定める額の範囲内において、機構に対し、必要な資金を交付することができる。

（政府による資金の交付）

第68条 政府は、著しく大規模な原子力損害の発生その他の事情に照らし、機構の業務を適正かつ確実に実施するために十分なものとなるように負担金の額を定めるとしたならば、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に支障を来し、又は当該事業の利用者に著しい負担を及ぼす過大な額の負担金を定めることとなり、国民生活及び国民経済に重大な支障を生ずるおそれがあると認められる場合に限り、予算で定める額の範囲内において、機構に対し、必要な資金を交付することができる。

図表13 原子力損害賠償・廃炉等支援機構による資金援助の枠組み



- (注)1. 現状では、株式の引受のみ実施。
 2. 株式引受にかかる資金は、引き受けた株式の売却によって回収される。
 3. 2011年度に5兆円、2014年度に4兆円、2017年度に4.5兆円が交付された。
 4. 原子力損害賠償・廃炉等支援機構の政府保証債・借入金の保証枠は、一般会計予算総則で定められている。
 5. 「§」は原子力損害賠償・廃炉等支援機構法の条文番号。
 6. 原子力損害賠償・廃炉等支援機構の資料 (http://www.ndf.go.jp/capital/ir/kiko_ir.pdf)、その他により作成。

② 「緊急特別事業計画」の作成（2011年11月）

東電からの資金援助の申請をうけ、支援機構・東電の共同で「緊急特別事業計画」を作成し、損害賠償、事故の収束や当面の電力の安定供給の確保という各課題の達成に向けた取組内容のほか、同社のコスト削減等の経営合理化策を定めた。

③ 「総合特別事業計画」の作成（2012年5月）

「緊急特別事業計画」を全面改訂するかたちで「総合特別事業計画」を作成し、同計画に基づき、支援機構が政府保証借入等で調達した1兆円で東電株式を引き受け、発行済株式の50.1%（議決権ベース）を保有することとなった。2016年9月末における、発行済株式総数に対する所有株式数の割合の高い上位10の株主を図表14

図表14 東京電力HDの大株主（上位10名）

（2016年9月30日現在）

株主名	所有株式数(千株)	発行済株式総数に対する 所有株式数の割合 (%)
原子力損害賠償・廃炉等支援機構	1,940,000	54.69
東京電力グループ従業員持株会	47,942	1.35
日本マスタートラスト信託銀行株式会社(信託口)	43,960	1.24
東京都	42,676	1.20
株式会社三井住友銀行	35,927	1.01
日本トラスティ・サービス信託銀行株式会社 (信託口)	34,263	0.97
日本生命保険相互会社	26,400	0.74
日本トラスティ・サービス信託銀行株式会社 (信託口9)	25,205	0.71
株式会社みずほ銀行	23,791	0.67
STATE STREET BANK WEST CLIENT — TREATY 505234	19,994	0.56

(注) 東京電力ホールディングスのHPにより作成。

に掲げた。

④ 「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」（閣議決定、2013年12月）

住民の早期帰還支援と新生活支援への取り組み等を盛り込んでいる。

⑤ 「新総合特別事業計画」の作成（2014年1月）

「総合特別事業計画」を全面改訂して、ホールディングカンパニー制への移行、新たな電気事業モデルへの変革、自律的運営体制の実現に向けたガバナンスのあり方などを盛り込んだ。経営状態の評価で2016年度末に議決権比率を50%未満に引き下げるとした。

電力自由化に際し、持株会社体制に移行し「東京電力株式会社」から「東京電力ホールディングス株式会社」に社名変更。燃料・火力発電事業は「東京電力フェエル&パワー株式会社」が、送配電事業は「東京電力パワーグリッド株式会社（P G）」が、小売電気事業は「東京電力エナジーパートナー株式会社」が承継。

⑥ 原子力損害賠償支援機構法の一部を改正する法律の施行（2014年8月）

原子力損害賠償・廃炉等支援機構に改組し、新たに廃炉等を実施するために必要な技術に関する研究及び開発、助言、指導並びに勧告の業務も行う。つまり、支援機構は損害賠償だけでなく、汚染対策や廃炉作業について東電を指導できるようにした。

- ⑦ 「原子力災害からの福島復興の加速に向けて（改訂）」（閣議決定、2015年6月）
閣議決定をうけ、2015年7月に責任分野を中心とした「新・総合特別事業計画」の改訂を行う。2016年度末の経営評価の中間評価「2014年度中間レビュー」を定めた。
- ⑧ 「原子力災害からの福島復興の加速のための基本指針」（閣議決定、2016年12月）
これをうけ、東電は2017年度に「新々総合特別事業計画」を作成した。柏崎刈羽原発の再稼働、送配電事業で他社と連携した共同事業体の設立や小売り関連での新規事業の展開、などが盛り込まれた。中部電力との共同で火力会社J E R Aが2015年4月に設立されており、既存の火力発電事業を同社に完全統合する。東電の国有状態を終える時期については、2019年度末をめどに再検討する。

（2） 「復興加速基本指針」

2011年3月の事故後、事故対策の費用は賠償に5兆円、廃炉には1兆円と見積もられていた。

しかし、その後事故対策費用の見込みは膨らみ、安倍政権が閣議で決定した「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」（2013年12月20日）では、賠償・除染（「帰還困難区域」の除染費用は含まれていない）に9兆円、廃炉や汚染水対策に2兆円など、合計11兆円と推計された。

さらに「原子力災害からの福島復興の加速のための基本指針」（「復興加速基本指針」：2016年12月20日、閣議決定）では、賠償に7.9兆円、除染4兆円、汚染物質などの中間貯蔵施設に1.6兆円としたほか、原則東電が負担する廃炉費用も8兆円に上り、総額で21.5兆円に達する。費用増額の背景には、デブリの取り出しの本格化（廃炉）、農産物の風評被害や出荷制限への補償（賠償）、作業員の人件費や輸送費の高騰（除染・中間貯蔵施設）、などがある。

東電は、国費投入分などを除く16兆円を廃炉や賠償の費用として負担することになり、年5千億円の資金を30年間にわたって確保することとなる。

試算が行われるたびに数兆円規模で膨らむ関連費用は底なし沼の様相を呈している（図表15を参照）。

日本経済研究センターは福島原発処理費用が総額50～70兆円と政府見通しの3倍になると試算している⁽²²⁾。その内訳は、廃炉・汚染水処理11～32兆円、賠償8～8.3兆

(22) 日本経済研究センター「事故処理費用は50～70兆円になる恐れ」（2017年3月7日）

図表15 膨張する原発事故処理費

	2012年 (2011年8月・ 原賠機構法制定 2012年7月・東 電国有化)	2013年 (2013年12月・ 「原子力災害か らの福島復興の 加速に向けて」)	2016年 (2016年12月・ 「原子力災害か らの福島復興の 加速のための基 本指針」)	負担内訳			
				東電	大手電力	新電力	国
賠償	5兆円 (国が一時的 に立て替え。1 兆円で議決権 50.1%を取得し 実質国有化)	5.4兆円 (東電と大手電 力各社で返済)	7.9兆円 (東電と大手電 力各社で返済。 賠償額の増加分 約2.4兆円につ いて、送電線の 使用料に上乗せ (1966～2010年 度の40年間の準 備不足の「過去 分」)。600億 円×40年間)。	4兆円 (0.2兆円/年 ≒4兆円/30 年程度)	4兆円	0.24兆円	—
中間貯蔵 施設費	—	1.1兆円 (税金。350億 円×30年間)	1.6兆円 (税金。470億 円×35年間)	—	—	—	1.6兆円
除染費 (別に「帰還 困難区域」の 除染に復興予 算を充当)	—	2.5兆円 (国が立て替え 東電に請求。国 が持つ東電株の 売却益で回収に 充当)	4兆円 (同左)	4兆円 (4兆円の株 売却益)	—	—	—
(交付国債に よる支援枠)	(5兆円)	(9兆円)	(13.5兆円)				
廃炉・ 汚染対策費	1兆円 (東電)	2兆円 (東電)	8兆円 (送配電子会社 の合理化利益を 値下げに回さな い新制度。30年 間で返済。国は 「事故炉廃炉管 理型積立金制 度」を創設)	8兆円 (0.3兆円/年 ≒8兆円/30 年程度)	—	—	—
合計	6兆円	11兆円	21.5兆円	16兆円	4兆円	0.24兆円	1.6兆円

- (注)1. 廃炉費の6兆円は、スリーマイル島2号機事故の燃料デブリ取出費用等をもとに機械的に算出。
 2. 廃炉の研究開発で、2016年度補正予算までに累計0.2兆円を計上。
 3. 経済産業省・東京電力改革・1F問題委員会「東電改革提言」(2016年12月20日)、「原子力災害からの福島復興の加速のための基本方針について」(閣議決定・同日)により作成。
 4. 小数点以下を四捨五入したものがある。

円、除染30兆円である(この費用の多寡は汚染水の海洋放出か全量処理かの違いによ
るとしている)。

この「復興加速基本指針」によれば、原発を持たない新電力とその契約者にも、賠

償・廃炉費の一部を新電力が大手の送電線を使うときに払う「託送料金」に付け替える。このことについて、「復興加速基本指針」は「被災者・被災企業への賠償については、電力自由化が進展する環境下における受益者間の公平性や競争中立性の確保を図りつつ、国民全体で福島を支える観点から、福島第一原発の事故前には確保されていなかった分の賠償の備えについてのみ、広く需要家全体の負担とし、そのために必要な託送料金の見直し等の制度整備を行う」として、原発事故前には確保されていなかった賠償の備え分について遡及して「広く需要家の負担」で賄うこととしたのである。

賠償費用を託送で回収する金額の規模について、2010年度までの原発の毎年度の設備容量等を用いて算出した金額から、回収が始まる2020年より前の2019年度末時点までに納付される「一般負担金」の合計額を控除した約2.4兆円と見積もられている。この資金は「年間約600億円程度を2020年度以降40年にわたって回収していく（新電力のシェアを10%と想定）」としている。経済産業省の試算では1kW当たり0.07円で標準家庭の電気料金が月18円増えるとされている。老朽原発の廃炉が決まれば、今後この仕組みのもとで託送料に上乘せされることになりそうである。賠償や廃炉の費用がどのような負担構造となるのか明瞭な会計制度の構築が求められる⁽²³⁾。

この仕組みは国による除染費用の負担や託送料金を介した契約者への転嫁を行う事実上の東電救済である。「新電力」の多くが取り組む再生エネルギーの導入を阻害し、国民が「原発」のためにどれだけ負担するかも分からないままにしてしまうので問題は深刻である。

(3) 損害賠償等の費用をエネルギー特会の借金で調達

廃炉以外の賠償や除染などの費用は交付国債を使って国が一時的に立て替えることにしているが、当初2兆円（2011年度②補正・特別会計予算総則）であった交付国債の発行枠を2011年度③補正で5兆円、2014年度に9兆円に広げ、さらに2017年度予算で4.5兆円増額して13.5兆円にした。

なお、2014年度の4兆円増額のうち2.5兆円を除染費用に充て（東電株の売却収益で返済）、1.1兆円は中間貯蔵施設建設費用に充てる（エネルギー特会を通じ国が負担）、とされていた。

原子力損害賠償支援機構が賠償や除染などの費用を東電に無利子で融資する枠（エ

(23) 金森絵里「原則に反する託送料上乘せ 電力会社を優遇する制度的問題」『エコノミスト』(2017年2月7日)

エネルギー特会における交付国債枠)を拡大することにあわせ、金利返済分として国(一般会計)の負担を増額してきた。2017年度予算でも無利子融資枠の拡大に伴い、400億円を計上し東電の財務を支える。金利を払って市場から借り入れた資金を東電に無利子で貸しており、東電からの返済が長引くほど利払いは多くなり国民負担も増える。毎年の返済額や返済期間は特定されていなかったが、2016年12月の「復興加速基本指針」で「30年程度」と一応のめどが示された。

交付国債は、原子力損害賠償・廃炉等支援機構が特別資金援助にかかる資金交付を行うために必要となる資金の確保に用いることを目的として発行・交付する国債(＝原子力損害賠償・廃炉等支援機構国債)で、無利子、譲渡禁止、要求払い(同機構が、原子力事業者に対し、損害賠償の履行に充てるための資金交付を必要とし、その現金化について要求があったとき現金化することが約束されている。)となっている。

当該国債の現金化(償還)は、エネルギー特会・原子力損害賠償支援勘定の負担で民間銀行からの借入・証券発行によって賄われる。この元本償還の部分は、原子力事業者の負担金を主な原資として、支援機構からの国庫納付で回収される。原子力事業者の負担金は東電を含めた電力会社が拠出する「一般負担金」(電力料金に転嫁)と東電の「特別負担金」(東電は電気料金の原価に算入せず収益から調達)である。

このように、賠償等費用が回収されるまでの経路は極めて複雑で、国民にはわかりにくい。その経路を示せばつぎの通りである。

特別会計予算総則・交付国債の交付→東電の賠償等の支払い・支援機構が交付国債の償還を請求→エネルギー特会・原子力損害賠償支援勘定が証券発行・借入(別途、一般会計から金利返済分を繰入れ)、原子力損害賠償支援資金に繰入れ→国債整理基金特別会計・交付国債を償還→原子力事業者の負担金を財源として支援機構が国庫納付→エネルギー特会・原子力損害賠償支援勘定が証券・借入を償還(図表16を参照)。

支援機構が東電の損害賠償を支払うとき、エネルギー特会・原子力損害賠償支援勘定は民間銀行から資金調達(支援証券・借入金)を行い、原子力損害賠償支援勘定は国債整理基金特別会計に資金を繰り入れ、その資金で国債整理基金特別会計が交付国債を償還する。すなわち、交付国債の償還資金は原子力損害賠償支援勘定の「支援証券・借入金」で賄われており、その状況が複雑な経路のなかで見えにくくなっているのである。

東電は受け取る原賠・廃炉等支援機構等資金交付金を「特別利益」に、原子力損害賠償費を「特別損失」に計上することで会計処理を行っている(図表17を参照)。東

図表16 原子力損害賠償支援勘定（億円）

	2011年度②	2011年度③ 補正後	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度
原子力損害賠償支援証券及借入金収入	20,000	50,000	50,000	49,200	88,227	86,129	83,589	125,950
一般会計より受入 (原子力損害賠償支援資金へ繰入)	100	100	—	—	225	—	—	400
原子力損害賠償支援資金より受入	—	—	95	60	68	202	132	68
国債整理基金特別会計へ繰入	20,100	50,100	50,095	49,270	88,297	86,332	83,724	126,019
交付国債の発行限度額	20,000	50,000	50,000	50,000	90,000	90,000	90,000	135,000

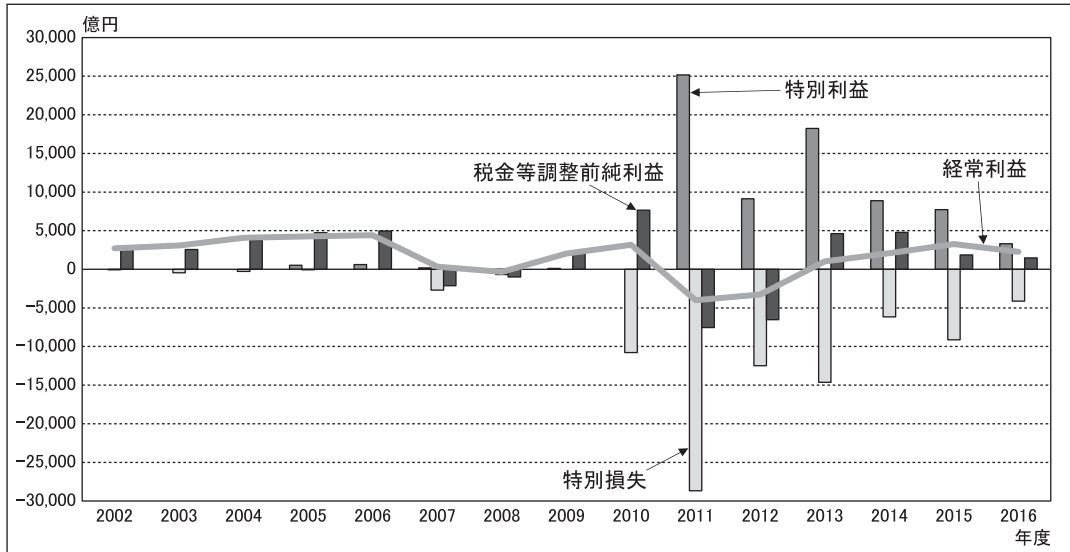
政府保証債・借入れ（原子力損害賠償・廃炉等支援機構）

原子力損害賠償・廃炉等支援機構債				1,500(11/6) 1,500(11/9)	1,500(5/23) 1,500(6/11)	1,500(11/5)	1,500(6/9)	
原子力損害賠償・廃炉等支援機構借入れ			5,000(5/22) 5,000(6/14)	5,000(5/22) 5,000(6/13)	2,000(6/16) 2,000(11/21)	2,000(6/11) 2,000(11/20)	2,000(6/9) 2,000(11/18)	
計			10,000	15,000	7,000	5,500	5,500	

(注)1. 「一般会計より受入」は、償還された交付国債にかかる原賠勘定の金利負担に対応するものである。

2. 財務省及び原子力損害賠償・廃炉等支援機構の資料により作成。

図表17 東電の経常利益等の推移



(注)1. 「特別利益」には「原賠・廃炉等支援機構資金交付金」が、「特別損失」には「原子力損害賠償費」を含む。

2. 東電「損益計算書」（連結）により作成。

電は、2011年3月期以降、災害特別損失を計上しており、内訳として原子炉の冷却や放射性物資の拡散防止策、冷温停止状態を維持するために要する費用、1～4号機の廃炉費用などがある。

(4) 除染費用

1) 除染費用

除染費用は「放射性物質汚染対策特措法」（平成23年法律110号）に基づき、国が立て替え東電に求償する⁽²⁴⁾。2016年11月現在、環境省の請求額約1兆円に対し、東電は約8,500億円の支払いを決めている。

除染費用は具体的には支援機構が保有する東電株式を中長期的に東電の経営状況や市場動向を見て売却し、それにより生ずる利益の国庫納付で回収する。東電株の売却益で返済する仕組みは株価上昇が前提となる。そのため、東電の企業価値を7.5兆円にまで高める必要があるとされ、それは原発事故前の時価総額の2倍を超える水準である⁽²⁵⁾。東電の「収支改善」には地元が反対している柏崎刈羽原発の再稼働も条件となっている。

支援機構による東電1株の取得価格は約300円であったから（東電の株価の推移は図表18を参照）、1兆円の出資で普通株換算約33.3億株を取得しており、東電株

(24) 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8月30日法律第110号）

第5章 費用

（財政上の措置等）

第43条 国は、地方公共団体が事故由来放射性物質による環境の汚染への対処に関する施策を推進するために必要な費用についての財政上の措置その他の措置を講ずるものとする。

（この法律に基づく措置の費用負担）

第44条 事故由来放射性物質による環境の汚染に対処するためこの法律に基づき講ぜられる措置は、原子力損害の賠償に関する法律（昭和36年法律第147号）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する。

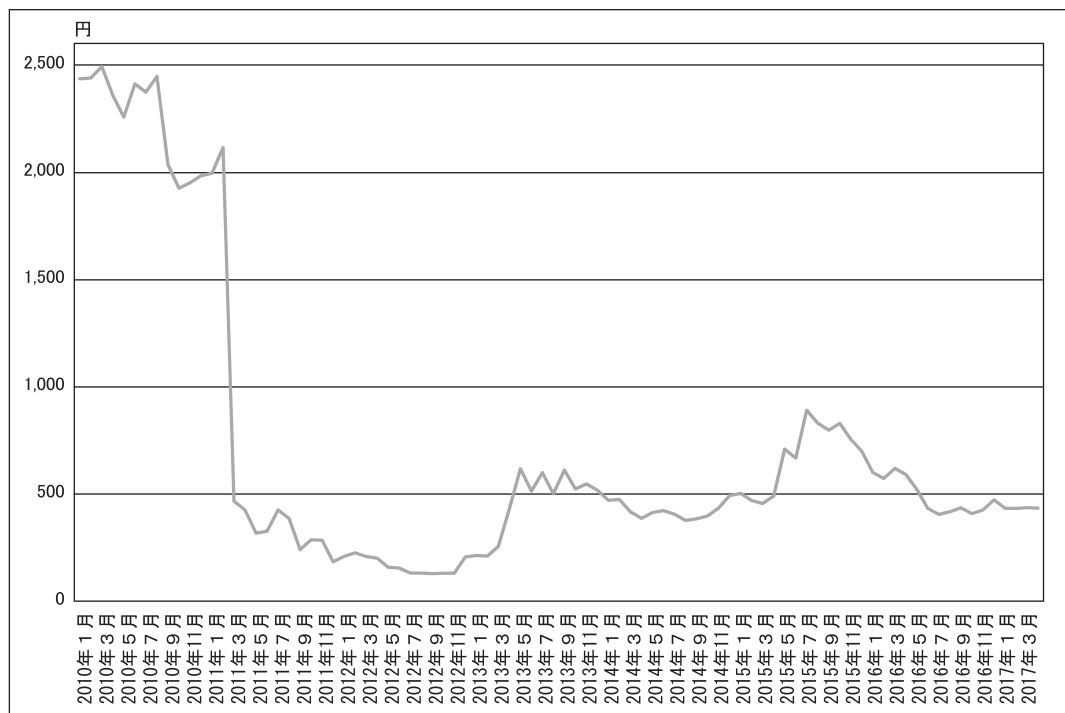
2 関係原子力事業者は、前項の措置に要する費用について請求又は求償があったときは、速やかに支払うよう努めなければならない。

（国の措置）

第45条 国は、第3条に規定する社会的な責任に鑑み、地方公共団体等が滞りなくこの法律に基づく措置を講ずることができ、かつ、当該措置に係る費用の支払が関係原子力事業者により円滑に行われるよう、必要な措置を講ずるものとする。

(25) 「日本経済新聞」（2017年1月16日）

図表18 東京電力HD株価の推移（月末終値）



(注) 東京証券取引所の資料により作成。

の売却益を4兆円とするには、株価約1,500円までの上昇が前提となる（4兆円〔 $\asymp (1,500 - 300) \text{円} \times 33.3 \text{億株}$ 〕）。

2) 中間貯蔵施設の費用

政府が国費投入方針（2013年12月）を打ち出している、除染で出た土や落ち葉を保管する中間貯蔵施設（福島県大熊町・双葉町、2014年9月建設受入れ）の施設整備費は計1.6兆円と見込まれている。30年以内に県外に最終処分場を設けて移すというが、場所のめどがあるわけではない。そのため土地の提供に踏み切れない人も多く、地権者2,360人中、売却や賃貸に応じたのは約2割で、確保できたのは予定地の1割強に止まっている。

中間貯蔵施設費用については、原子力損害賠償・廃炉等支援機構法第68条に基づき支援機構に対し資金交付を行うことで賄う。このための財源は、エネルギー施策のなかで追加的・安定的に確保し、復興財源や一般会計の財政収支には影響を与え

ないこととされている。

2017年度のエネルギー特会・電源開発促進勘定の歳出予算には470億円程度を計上し、その財源は、エネルギー関係の歳入歳出予算全体を編成するなかで捻出する。その財源は電源開発促進税にほかならない。交付期間は事業期間（30年以内）終了後5年以内までとし、以後の年度においても同様の対応を行い、毎年度必要額を計上する。電源開発促進税の税込相当額のなかから、電源立地対策としてエネルギー特会・電源開発促進勘定へ繰り入れられる金額の一部が割り振られる（2013～2016年度：年350億円、2017年度から年470億円）。

3) 「特定復興拠点」の除染費用

2016年12月の方針変更で、「帰還困難区域」に設ける「特定復興拠点」の除染費用を東電に請求せず、国が負担することとした。そのため、福島復興再生特別措置法を改正する。

地元自治体の計画（特定復興拠点を整備する計画を県と協議した上で市町村が策定）を踏まえ復興拠点予定地の除染や建物解体の費用に充てる。2022年をめどに避難指示を解除する方針である。「特定復興拠点」の面積は、3万3,700㎡の「帰還困難区域」のうち4～6%程度と見込まれている⁽²⁶⁾。

「復興加速基本指針」（2016年12月20日、閣議決定）は、整備計画の実施にかかる除染費用相当分を含む費用負担については、次のように整理した。

- 2011年12月に警戒区域と計画的避難区域の見直しを行った際、「帰還困難区域」は、「将来にわたって居住を制限することを原則とした区域」として設定された。
- 東電は「帰還困難区域」の全域・全住民に対して、当該区域での居住が長期にわたってできなくなることを前提として、賠償をすでに実施してきている。
- 2016年8月、当該区域内で放射線量が低下していることや、帰還を希望される住民の強い思いを背景とする地元からの要望、与党からの提言を踏まえて、政府は新たに住民の居住を目指す「特定復興拠点」を整備する方針を示した。

すなわち、「特定復興拠点」の除染とインフラ整備を政府が一体で行う「新たなまちづくり」＝公共事業と位置づけ、その費用は東電に請求しないとしたのである。しかし、除染と賠償、インフラ整備を並行して進めるのは、帰還困難区域以外にも

(26) 「日本経済新聞」（2017年2月6日）

同じはずである。これには「汚染者負担の原則」からの逸脱ではないかとする見方が有力であり、かつ、帰還の効果も見通せないなか、国民の負担増のみをもたらすことが危惧される。

(5) 廃炉費用

公的介入の大義名分が比較的立ちやすい「損害賠償」が政府の直接的な財政支援の対象にされなかった。したがって、「廃炉費用」を東電が最終的に負担するという措置は当然の帰結でもある。

これまで東電は、廃炉に要する資金として見込んだ2兆円を事故収束対応に充当しているが、燃料デブリ取り出しの過程で、追加で最大6兆円程度の資金が必要であるとされ、廃炉費用は合計すれば最大8兆円程度の資金を要する状況となっている⁽²⁷⁾。

廃炉費用については、2017年に原子力損害賠償・廃炉等支援機構法を改正して「事故炉廃炉管理型積立金制度」を創設し、支援機構に必要な資金を毎年度積み立てる義務を負わせることとした。30年程度を要する廃炉事業を東電の経営改革による収益から、年間平均3,000億円程度の資金を準備する。廃炉作業の進展に伴う積立金の取崩しは東電と同機構が共同で作成し、経産相が承認した計画に基づいて実施するとしている。送電子会社の合理化による利益が電力料金の値下げに還元されないので、実質

(27) 燃料デブリ取り出し費用6兆円程度の積算根拠については、「東電委員会」で配付された以下の資料にある（ただ、これには機構の責任で評価したものではないとの断りがある）。東電委員会配付資料（2016年12月9日）を参照。

福島第一原子力発電所1～3号基と（Three Mile Island 2号機）TMI-2を比較すると、デブリ取出しについて、以下の相違点がある。なお、1979年のThree Mile Island 2号機事故では、圧容器内にとどまっていたデブリを1990年までに取り出したが、汚染水処分までさらに数年を要した。また、溶融燃料の取出しはこれからで原子炉の解体は2030年以降の予定である。

- 1基当たりの取出し量が最大2倍程度（1F 約290トン、TMI-2 約136トン）
 - デブリの位置が炉内全体に分散
 - 放射線量が高く大規模な遠隔作業に依存
 - 格納容器の閉じ込め機能に損傷があるため附属的な系統設備が不可欠
 - 取り出すべき基数が3倍
- 福島第一原子力発電所1～3号基のデブリ取出しに向けて確保すべき資金について、TMI-2の事例を参考に、上記の相違点を踏まえつつ最大値を推測すると概ね25～30倍程度となり、これに物価上昇率を考慮すると約50～60倍程度となる。
- 上記の倍数が確保すべき資金に比例すると仮定し、機械的に実績値に乗じる形で計算すれば、確保すべき資金の最大値は9.73億ドル×100円/ドル×約50～60倍程度＝最大約6兆円程度、と計算される。

的な消費者負担となる。

デブリの状態や放射線量を踏まえると、取出し作業の着手予定の2021年は困難で廃炉の工程は不透明である。取出し後の保管、最終処分の仕方も決まっていない。また、廃炉作業を担う技術者の確保も課題となる。

周知のように、原発の使用済み核燃料の処分費用や廃炉費用、再処理を含めた核燃料サイクルの総事業費など実際にいくらかかるかまったく見通しが立っていない。約22兆円と推計された原発事故対策費用は、既存の原発の再稼働を前提にした上で、あくまで東電福島原発事故処理にかかる費用に限定したものである。その費用自体もさながら「底なし沼」のように限りなく膨らむ状況にある。

6. 小 括

復興財政の問題と原発事故の処理費について検討を行ったが、ここでいくつかの論点に絞ってまとめて記すこととする。

- 1) まず、2011年3月11日に発生した東日本大震災からの本格的な復興策（予算編成、復興財源確保法）が決まったのが東北では厳寒の時期を迎える同年の11月下旬であった。これほどまでに遅れた背景に「政治混乱」があった。津波被害と原発事故で行政機能そのものが壊滅的な被害をうけた市町村が多く、また人口流出も相次ぐなかでの復興策の遅延は、復興事業の度々の見直しなど被災地にさまざまな困難をもたらしたことはいうまでもない。

復興財源を増税による資金調達に拘ったことと、それに消費税率の引上げを盛り込む「社会保障・税一体改革」の議論が重なった。その際、恒久的な法人税率の引下げが行われなければ「集中復興期間」の所要事業費も確保できたはずであり、そのうえ、3年間の予定であった復興特別法人税が1年前倒しで廃止された。

- 2) 震災関係経費のなかに産業空洞化対策など通常の公共事業との線引きが曖昧な経費が盛り込まれ、復興予算が一般会計における予算削減の「抜け道」に使われた。「全国防災対策費」が「震災便乗ではないか」との指摘もあったが、そもそも「復興の基本方針」に「日本経済の再生なくして被災地の真の復興はない」との記述があるように、この予算措置は政府が当初から想定していたものであった。一般会計の公共事業関係費が削減されるなか「防災」を旗印にした公共事業の拡充を復興予算で対応するという構図から

生じたのである。震災関係予算を見かけだけ膨らませても被災地の復興が進まず、国民生活にとって緊急を要し予算で対応すべきものは震災関係経費とは別立ての経費に計上すべきであった。

- 3) 復興事業はなかなか進捗せず予算消化率は低い状況が続いた。被災地では地権者との交渉難航や住民との合意形成の遅れなどがあったことは否めない。そればかりではなく、人件費や建設資材費の高騰に伴う入札不調で契約が成立せず予算執行が滞るという事態が生じた。被災自治体では職員不足が深刻で、任期付き職員の臨時採用を実施したり、ほかの自治体などから応援職員の派遣をうけたりしているが、それでも、慢性的な担い手不足に悩まされ、自治体職員の病休者も増えているのが現状である。これまでの行財政改革の推進で人員が削減され、被災自治体の政策遂行能力に大きな制約が生じている。
- 4) 「復興・創生期間」に入ってから、国が復興事業費について全額負担してきた従来の方針を転換し、被災自治体に財政負担を求めることとした。これから復興工事のピークを迎える震災被害の大きな自治体ほど自己負担が重くなり「復興格差」を広げかねない。それに復興予算の縮減が拍車をかける。

今後は、災害公営住宅や道路・防潮堤などのインフラの維持管理費の負担、「建設特需」が縮小した後の地域経済の先行きが危ぶまれる。また、災害公営住宅では入居者の高齢化で退去者も増えることが予想される。

- 5) 福島県の原因被災地向けには交付金や補助金などさまざまな予算が計上されたが、帰還の強制につながらないか懸念されている。被災地での雇用創出や産業再生は重要だとしても、一方で原発事故の収束がまったく見通せず、避難指示が解除されても住民の帰還率は低いままである。医療機関や介護施設の再開も遅れている。原発事故被害者が自らの意思に基づき居住・避難・帰還の選択が行えるよう国の支援を定めた「原発事故子ども・被災者支援法」の理念を十分に踏まえた柔軟できめ細やかな国の対応が必要であろう。また、福島県民や原発事故処理労働者の健康管理も徹底的に実施されなければならない。
- 6) 原発事故に関して、東電がすべての責任を引き受けるように装っているが、「原子力損害賠償・廃炉等支援機構」の仕組みの下で、東電を救済しつつ（「債務超過」を回避しながら）際限のない国民への負担転嫁を生じさせている。事故対策費は試算が行われるたびに数兆円規模で膨らみながら「底なし沼」の様相を呈しているのである。「復興加速基本指針」は、賠償費用について「託送料金」を介した契約者への転嫁を行う仕組みや東電の「収支改善」のための柏崎刈羽原発の再稼働、あるいは「帰還困難区域」

に設ける「特定復興拠点」の除染費用の国庫負担化などを前提としている。

7) 原発を再稼働せず廃炉にすれば、原発資産の無価値化と巨額の廃炉費用の計上が避けられず、電力会社の会計は「債務超過」（経営破綻）となる。「東電の法的処理の回避・原発政策の延命・日本財政の破綻回避」のパズルを解くため、原発の事故処理費用をさまざまな救済システムを介して国民の負担に転嫁する構図となっている。電気料金の値上げは経済産業相の認可のみで行われ、なし崩しの負担転嫁となる。

東電の法的処理の回避は金融機関や株主の利益擁護にほかならない。破綻処理をして金融機関の債権放棄と減資（株主の負担）により金融機関や株主の責任を明確にしながら、東電の徹底的な資産処理等を条件に、被災者への損害賠償などにかかわる国の責任を明確にする法制上の整備を行うことが道理に適う。

原子力に依存した国のエネルギー政策や地域政策は持続することが無理で事実上破綻した。政府の規制権限の不行使や国策として推進した原発政策の過ちを認め、日本政府には原発の「再稼働」を早期に撤回しこれまでのエネルギー政策を転換する責務がある。

政府は会計的なやり繰りを弄して財政赤字の表面化を避けてはいるものの、内実では電力会社が納付する負担金（なし崩し的な電力料金の消費者負担）を担保とした特別会計における債務の膨張を抱え込んでいる。

（たなか のぶたか 元岩手県立大学総合政策学部教授）

キーワード：東日本大震災／復興予算／復興特別会計／
原発事故処理費用／エネルギー対策特別会計