地域政策学ジャーナル
2018，第７巻 第２号，1-20

東日本大震災と復興財源問題

宮入　興一

The Great East Japan Earthquake Disaster and Investigation into Financial Resources for Revitalization from the Disaster

Koichi Miyairi

要約：2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災は，戦後最大の自然災害であった阪神・淡路大震災をはるかに凌ぐ巨大災害となった。それだけではなく，東日本大震災は，福島第一原子力発電所の原発事故を伴う，自然災害と人為的な公害とが複合した人類史上未曾有かつ最悪の超巨大災害となって，現在もまだ続いている。

本稿の課題は，こうした特性をもつ東日本大震災からの復興政策と復興事業の実態を，国と地方の復興行財政の動向に即しながら，とりわけ復興財源問題の視点から実証的・理論的に考察することである。復興財源問題の視点から考察することによって，東日本大震災において前半 5 年間だけでも支出された約 25 兆円に上る膨大な復興予算の多くが，復興とは直接関係ない用途に流用され，また無駄や寄生的な支出が多額に上ることが検証された。しかも，その復興財源の多くが，復興増税や，歳出予算の削減，支出留保，剰余金繰入れ等として，大企業や高額所得層ではなく，むしろ一般庶民への増税や負担転嫁によって賄われたことが解明された。また，東日本大震災の復興過程では，新たな復興行財政システムが創出されたが，それは被災者と被災自治体の復興を促進する側面がみられた反面，同時に，克服されるべき多くの問題点を有していることも事実に即して検証された。これらの検証結果は，今後の南海トラフや首都直下巨大震災などの復興財政のあり方と，改革の課題や方法を考えるうえでも，重要な教訓と示唆を与えてくれるものである。

キーワード：東日本大震災，復興財源，創造的復興，人間的復興

はじめに－問題意識と課題

2011 年 3 月 11 日の東日本大震災の発生から 7 年が過ぎた。東日本大震災は，それまで戦後最大であった阪神・淡路大震災をはるかに凌ぐ巨大化・広域化・長期化した大災害となった。しかも，福島第 1 原発の原発災害をともなう空前の多重的巨大災害となって，今なお続いている。死者・行方不明者約 2.2 万人は，阪神・淡路大震災の 6,437 人の 3 倍以上に達し，建物被害も全半壊約 40 万戸と，都市型大災害であった阪神・淡路大震災の約 25 万戸をも凌駕する。直接経済被害額は 16 ～ 26 兆円と，阪神・淡路大震災の 9.9 兆円を大幅に超える [1)]。これに最低でも 21.5 兆円と予測されている原発被害額を加えると，被害総額は優に 40 兆円を上回るであろう [2)]。

本稿の課題は，戦後最大の巨大災害となった東日本大震災からの復興予算の実態を，復興財源に焦点をあてながら分析し，その問題点と課題を明らかにすることである。

東日本大震災の復興財源問題を検証するという本稿の課題の意義は，以下の諸点にある。

第 1 に，阪神・淡路大震災を数倍も上回る巨大災

1）兵庫県編（2016），p.17，復興庁（2017），p.2，内閣府（防災担当）（2011），pp.2-3。
2）内閣府（防災担当）（2016），p.21，日本経済研究センター（2017），pp.1-7。

害となった東日本大震災に対して，どれ程の復興財源が必要とされ，かつ，投入されたかを解明することである。そのためには，まず，復興財源を必要とする復興ニーズの中身が，被災者の生活再建，生業回復，被災地の復興等に真に寄与するものであったか否かが，詳しく検証されなければならない。もし，被災者や被災地の復興に寄与せず，逆に，災害復興を口実に別の用途に流用されたり，また寄生的な支出が行われたり，さらに，復興効果に乏しい効率の悪い事業に復興財源が投入されたとすれば，それは，被災者だけでなく，国民から見ても，有効な財源活用とはいえないからである．言い換えれば，より少ない財源で，復興が可能となったはずだからである。

第２に，復興財源を調達すべき制度や運用が，社会的な公正性，公平性，効率性の観点からみて，適切なものであったかどうかが検証されなければならない。東日本大震災にあっては，復興財源の調達は，法制的には主に「復興財源確保法」（2011.12.2 公布）に基づき，かつ，2012 年度からは，「東日本大震災復興特別会計」（以下，「震災復興特会」）によって処理されてきた。その際，復興財源は，主として時限的な復興特別税（「復興特別所得税」，「復興特別法人税」等）による増税の他，一般会計の歳出削減，税外収入，前年度剰余金，政府保有株式を含む国有資産等売却収入等から調達され，不足分はつなぎ的な「復興債」の発行によって措置されてきた。これらの財源調達の制度や措置の主要なものは，阪神・淡路大震災の時にはなかった全く新しいシステムである。問題は，こうした新しい財源調達制度がどのような意義と問題点を有しているかである。その検証は，今後の復興財源の調達のためにも，避けては通れない重要な課題となっている。

第３に，復興行財政の直接の担当は被災した市町村と，それを補完すべき中間団体としての都道府県である。しかし，大規模な災害の場合には，最終的な財政責任は国が担わざるを得ない。そうであるとすれば，復興財源をめぐっては，国と地方自治体（被災市町村・都道府県）との行財政関係が複雑に絡みあい，それらの考察が不可欠となる。東日本大震災においては，復興財源をめぐる国－地方の政府間財政関係には，大きく３つの新たな仕組みが創設された。「東日本大震災復興交付金」（以下，「復興交付金」），「東日本大震災復興特別交付税」（以下，「復興特交」），及び「取崩し型復興基金」，がそれである。これらの財源はいずれも国から資金が交付され，一部は地方の独自財源と結合されて復興事業にあてられる。問題は，こうした復興財源が，国－地方（県・市町村）との間でいかなる制度と運用実態をとって配分され，その結果，どのような復興効果をあげているのか，また，いかなる問題点を持ちどのように改革したらよいのかである。これらの課題の検証は，有限な復興財源を被災者・被災地の復興のためにより有効に充当していくためにも，不可欠な課題であるといえよう。

第４に，近い将来，南海トラフ地震や首都直下地震，超巨大台風などによる巨大災害の発生が予想されている。巨大災害に備えていかなる財源を確保しておくべきかについて，東日本大震災での財源問題の解析は，極めて重要な示唆を与えてくれよう[3)]。仮に，南海トラフ巨大地震が起きれば，その被害は，東日本大震災の数倍から 10 数倍にも達すると予想される。こうした巨大災害に対する事前の準備は早急に多様な方法で進められるべきことは言うまでもないが，とりわけ，復興財源の事前の調達の手立ては焦眉の急となっている。

以上の問題意識のもとに，以下，第１節では，財政学における予算論の位置づけと財源論との関係を再整理し，第２節では，東日本大震災における復興理念の特徴を摘出する。それを踏まえて，第３節では，復興事業が被災者や被災地の復興ニーズに応え得るものであったかどうかを復興財政支出の分析を通して解明する。第４節では，東日本大震災で創設された復興特会や復興財源制度の意義と特徴，問題点について究明する。第５節では，復興財源をめぐる国－地方の新たな政府間財政関係の仕組みと財源問題について明らかにし，最後に，復興財源をめぐ

3）例えば，南海トラフ地震の被害では，死者･行方不明者数は，東日本大震災の約 2.2 万人に対して最大で約 32.3 万人（約 14.6 倍），全壊建物数は約 12.2 万棟に対して約 238.6 万棟（約 19.6 倍），直接経済被害額は，約 16 ～ 26 兆円に対して約 97.6 ～ 169.5 兆円（約 6.1 ～ 6.5 倍）に達すると想定されている（内閣府（2014），pp.91-98。）。

る全体の総括と今後の展望について論及することにしよう。

1.「財政学」における予算論の位置づけと財源論

「災害復興」の主体は，第１次的には，もちろん被害を受けた被災者や被災地そのものである。しかし，大規模災害の場合には，多くの被災者や被災地は，生活再建や生業再生，地域経済社会の回復への復興力（Resilience）を欠落させ，回復力は十分ではない。そうであるとすれば，災害復興の主体は，基本的には，国・都道府県・市町村などの公共部門（public sector）が担わらざるを得ない。もちろん，公共部門だけではなく，民間の非営利団体（NPO, NGO）による復興支援や企業による復興援助も近年ますます重要性を増してきている[4)]。しかし，民間部門の活動はいまだ部分的，補完的であって，大規模災害の場合には，公共部門，最終的には国が，復興財源保障の実質的な主体とならざるを得ない。

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

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

しかし，市場経済が支配する民間部門における収支の原則と，公経済が支配する公共部門における収支の原則には大きな相違点がある[5)]。市場経済が支配する民間部門では，「量入制出の原則」（入るを量りて，出を制す）が支配している。すなわち，例えば，企業では売上高，家計では給与などの収入がまず決まり，その収入に応じて支出は増減し，収支の間に一定の因果関係が保たれている。それ故，支出はなるべく経済効果を考えて行うような効率的な仕組みが出来上がっている。

これに対して，公経済が支配する公共部門では，反対に「量出制入の原則」（出る量りて，入るを制す）が基本となる。すなわち，何に対して支出するかを決定するのは政府や議会による政治過程の権限であり，その支出に合わせて収入，つまり財源を決めるのである。収入と支出との間に特定の因果関係は乏しい。その結果，因果関係があろうとなかろうと，収支の両面において経済性の考慮を欠くようになり，官僚的な非効率性や浪費，不当経理が入り込む余地がつくられる[6)]。したがって，「財源論」とはいっても，収入である財源そのものを問題とする前に，まず，支出すなわち経費が，例えば災害復興のためにどの程度，どのように使われ，いかなる復興効果と，逆に不効果や浪費，寄生を生み出しているのか，適切な経費のあり方はどのようなものであるか等が，財源論の不可欠な前提として検証されなければならないのである。

4）似田貝（2015），pp.3-23。
5）神野（2002），pp.6-8。
6）島（1983），pp.275-282。

2. 東日本大震災における復興理念と復興政策の特徴－「創造的復興」か「人間的復興」か

（1）経済成長・開発第一主義の「創造的復興」

それでは東日本大震災において，復興政策を規定する復興理念はどのようなものであったろうか。

従来，政府や国によって主張されてきた災害復興の理念は，大規模公共事業をテコとする経済成長・開発優先型の復興であった。この成長・開発優先型復興は，阪神・淡路大震災では「創造的復興」と呼ばれ，それ以後の復興政策へも踏襲されてきた[7)]。例えば，兵庫県の『阪神・淡路震災復興計画』によれば，「震災復興にあたって重要なことは，単に1月17日以前の状態を回復するだけではなく，新たな視点から都市を再生する『創造的復興』を成し遂げることである」，とされた。そのために，県総合計画である「兵庫2001年計画」の理念に基づき，「関西国際空港開港，大阪湾ベイエリア整備，明石大橋建設等により世界都市関西の形成が期待されるなか，阪神・淡路の文化的特性を活かし，新しい都市文明の形成をめざす」[8)]，とされた。神戸市の復興計画もまた，同市の基本計画に基づいて，国際競争力と経済成長を強く志向して立案された。

「創造的復興」は，抽象的な規定としては，「被災地を被災前の状態に回復させるのではなく，震災から得た教訓や新たな視点に基づいて復興させること」，とされており，一定の妥当性がある。しかし，実際には，「創造的復興」の本質は次の2点に集約される。①大震災を「千載一遇のチャンス」として，上述ように，平時では進められなかった大規模な都市再開発や区画整理，都市計画，幹線道路計画，高層ビル建設，新空港建設，港湾改築などハードな都市づくりを一挙に押し進めること，②規制緩和などにより経済開発・成長の妨げとなるルールを取り払い，大企業のための新たなビジネスチャンスを一気につくり出すこと，である。しかし，その結果は，兵庫県・復興10年委員会の検証によってさえ，阪神・淡路大震災での14兆円を超す県内復興需要の約90％が域外に流出し，地元還元率がもっと高ければ復興はずっと早かったであろうと指摘されている[9)]。なぜなら，「創造的復興」では，被災地以外の大手企業を中心に復興による特需と利益が域外に流出し，域内経済循環が回復できず，被災地の経済復興と被災者の生活再建へとつながりにくいからである。

「創造的復興」の理念は，阪神・淡路大震災だけにはとどまらない。東日本大震災においても，その理念は継承・発展された。大震災の復興理念と方針を検討する国の「復興構想会議」への政府による諮問自体が，阪神・淡路の歴史的教訓に学ばず，逆に「創造的復興を目指していくことが重要である。」，としていた[10)]。復興構想会議の答申やそれを受けた「東日本大震災復興基本法」（2011.6.24施行）が，「基本理念」の中心に，「単なる災害復旧にとどまらない活力ある日本の再生を視野に入れた抜本的対策」，「21世紀半ばにおける日本のあるべき姿を目指して，（国内外の諸課題を解決するための）先導的な施策」に取組むことを高々と掲げたことは，阪神・淡路大震災で失敗した「創造的復興」の焼直しであったということができよう。

しかも，今日の「創造的復興」は，阪神・淡路大震災の時期とは違い，21世紀の本格的なグローバル時代の到来によって多国籍大企業に主導された日本経済のグローバルな新自由主義的改革のリード役としての機能を飛躍的に増大させている[11)]。その背景には，日本経団連や経済同友会など財界主流の復興ビジョンがある。東日本大震災後，財界主導による復興構想が相次いで乱発された。そこでは大幅な規制緩和，「復興特区」，TPP導入，農業・漁業の大規模集約化，道州制の導入など盛り沢山の新自

7）貝原（1995），pp.174-180。
8）兵庫県（1995），p.4。
9）兵庫県編（2006），pp.383-390。
10）内閣府（2011），p.1。
11）宮入（2016），pp.93-94。

由主義的な政策要求が復興計画の中に押し込まれたのである[12]。これは，ナオミ・クラインの唱える「ショック・ドクトリン」，すなわち惨事便乗型「災害資本主義」の日本版といってよいであろう[13]。

(2) 生命と暮らし，基本的人権第一の「人間的復興」

しかし，「創造的復興」だけが唯一の復興理念ではない。その点で注目されるべきは，関東大震災時（1923 年）における福田徳三の「人間復興」の理念である。関東大震災を機にいち早く公共事業を柱とする大都市改造型の震災復興を唱え，帝都復興院を創設した後藤新平内相の「帝都復興論」に対して，福田徳三は，それを鋭く批判している。後藤の「帝都復興論」は，ハードな開発・成長優先型の震災復興策であった。すなわち，その後の「創造的復興」論の先駆であった。これに対して，福田の「人間復興」論は，災害で破壊された「生存機会の復興」，すなわち「生活，営業及労働機会（これを総称して「営生の機会」という）の復興を意味する」。道路や建物の復興は「営生の機会」を維持・擁護するための，たとえ必要ではあっても手段に過ぎず，目的ではないとしている[14]。

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

(3) 日本国憲法と「人間的復興」

日本国憲法は，その基本的原理に国民の基本的人権を高く掲げ，そのための諸条項を整備した。すなわち第 11 条は，「国民は，すべての基本的人権の享有を妨げられない」とし，「この憲法がここに保障する基本的人権は，侵すことのできない永久の権利として，現在及び将来の国民に与えられる。」，としている。この規定に基づき，第 13 条「個人の尊重と幸福追求権」，第 22 条「居住権，職業選択権」，第 25 条「生存権」，第 26 条「教育権」，第 27 条「労働権」，第 29 条「財産権」などでは，具体的な基本的人権の理念が高々と掲げられた。

しかも，日本国憲法は「最高法規」と題する第 10 章冒頭の第 97 条で，「この憲法が日本国民に保障する基本的人権は，人類の多年にわたる自由獲得の努力の成果であって，これらの権利は，過去幾多の試練に堪え，現在及び将来の国民に対し，侵すことのできない永久の権利として信託されたものである。」として，基本的人権の永久不可侵性を，憲法の最高法規性の基軸として宣言している。2012 年 4 月 27 日に決定した自民党の「日本国憲法改憲草案」は，この憲法第 97 条の削減を提案しているが，第 97 条の決定的に重要な意義を全く理解していない[15]。福田の「人間復興」論は，こうした日本国憲法の基本的人権の理念と通底し，共鳴し合い，その内実がより豊かにされるべきものであったのである。災害対策基本法をはじめとする災害対策関連の法規は，このような視点からあらためて根本的に再検討されなければならない。

もう 1 つ注目されるべきは，日本国憲法の「地方自治」（第 8 章の 4 条項）と「人間復興」との関連で

12）例えば，日本経団連「震災復興に向けた緊急提言」（2011.3.31），「震災復興に向けた基本的考え方について」（4.30），「復興・創生マスタープラン－再び世界に誇れる日本を目指して」（5.27），「アピール 2001 －大震災を乗り越え、新生日本の創造に向けて」（7.22），また，経済同友会「東日本大震災からの復興に向けて（第 2 次緊急アピール）」（2011.4.6），「東日本大震災についての考え方」（4.30），「新しい東北，新しい日本創生のための 5 つの視点－東日本大震災復興計画に関する第 1 次提言」（6.8）など，財界筋からは，グローバル時代の「創造的復興」に向けた提言が矢継ぎ早に提起された。これらの提言は，国の復興構想会議「復興への提言－悲惨のなかからの希望」（2011.6.25）の中に採り入れられ，さらに，復興基本法や復興基本方針，復興計画へと反映されてきたのである。なお，こうした日本の政府，財界の復興構想の背後に，アメリカの政府，財界の深い関与があったことにも，特に注意が向けられるべきであろう（平野（2012），pp.71-94。）。

13）クライン，ナオミ（2011），pp.1-28。

14）福田（1924），pp.241-255。

15）自由民主党（2012），p.26。

ある。人間は一人だけでは生きられない。そうであるとすれば,「人間復興」には,狭義の個人レベルの「人間復興」に加えて,それを支えるべき人々相互の分かち合いである社会的な「絆の復興」,とりわけ「地域コミュニティと住民を主人公とする地方自治の復興」が不可欠となる。基礎自治体を土台に,第 92 条「地方自治の本旨」,第 93 条「直接選挙」を通して住民自治によりコミュニティを蘇らせ,日本国憲法の理念を積極的に活かして,被災者の生活・生業・雇用の再建によって,被災地の維持可能な発展に向けた復興を果たしていくことこそが,災害復興の王道であり,大義である。

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

3. 東日本大震災の復興行財政の特徴と基本的問題点

東日本大震災の復興行財政における特徴と問題点はどのように集約できるであろうか。実際の復興財政支出の動向と特徴に照らして考察を進めていこう。

(1) 開発・成長第一主義の「創造的復興」の優先と「災害資本主義」の深化

東日本大震災から復興前半 5 年間の,いわゆる「集中復興期間」(2011 ～ 15 年度)の復興予算額は,25 兆円程度と見積もられていた。しかし,この復興予算には,直接被災者や被災地の復興に寄与しない経費や,無駄な浪費的経費,「予算の流用」,大企業向けの寄生的経費などの,経済成長・開発第一主義の「創造的復興」経費が多数混入されていた。

表 1 は,「集中復興期間」中の東日本大震災関係経費の決算額の内訳を示したものである。この 5 年間の復興債償還費等を除く実質的な復興事業費の総額は 24.4 兆円に達する。この復興経費の多くがハードな大企業中心の公共事業関係に重点投資された。すなわち,公共事業等関係に約 4.0 兆円(16.4%),その財源保障である震災復興交付金に約 2.9 兆円(11.8%),復興特別交付税等に約 4.3 兆円(17.8%),合計約 11.2 兆円と復興事業総額の少なくとも 40% 以上が,大手企業中心の公共事業関係に投入された。

「予算の流用」もあった。典型的には,「全国防災対策費」約 1.6 兆円(6.4%)が,被災地と直接関係のない沖縄県や高知県の国道整備,国税庁の首都圏庁舎の耐震化,東京国立競技場の耐震化等に支出された。会計検査院は,表 2 のように,2011 年度補正予算と 12 年度予算現額を分析して,被災者・被災地に関わる「復興直轄事業」が件数で 912 件(65%)であるのに対して,「全国復興関連事業」は 353 件(25%)であり,どちらともいえない「混在事業」は 136 件(10%)と推計している。また,2011 年度の第 3 次補正予算では円高対策費約 2 兆円が予算に盛り込まれ,さらに,復興特別法人税は 3 年間の課税の予定が 2 年間で打切られ,1 年分 0.8 兆円が企業減税となった。その上,「国内立地補助金等」0.78 兆円は,当初の 0.3 兆円の約 8 割がトヨタ,三菱電機,東芝などの大企業に流用され,94%が被災地以外に流出した。しかも,その応募・選考事務は業界大手の野村総研に委託され,その上,これらの補助金受領企業の 37 社から,2012･13 年度に合計約 3.4 億円もの不法な企業献金が自民党に流出していた事実も発覚した[16)]。

要するに,復興財源の多くが「災害復興」の美名のもとに,実際には被災地や被災地以外の大企業を中心とする開発・成長第一主義の財政支出に転用されたのである。これは,ナオミ・クラインの言う「惨事便乗型資本主義」と同質の日本版「災害資本主義」

16) 宮入 (2013), p.61,69。

表１　東日本大震災関係経費の内訳（2010 ～ 15 年度）

（単位：億円，%）

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

(注) (1)　2010～15 年度の決算額。ただし，2010 年度については，予備費から災害救助費に 391 億円，その他に 49 億円が支出されたが，本表では，2011 年度の決算額に含めて計上している。「中小企業グループ補助金等」のうち「グループ補助金」は合計 2,500 億円。「原子力災害復興関係等」の 2011 年度には，「原子力損害賠償法関係」2,380 億円，「原子力賠償機構法関係」186 億円を含む。

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

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

表２　復興予算の被災者・被災地との関連性に基づく分類

（単位：件，億円，％）

区　　分	①復興直轄事業	②全国的復興関連事業		③混在事業	合　　計
		津波対策・学校耐震化事業	その他事業		
件数	912	27	326	136	1,401
（％）	(65.0)	(1.9)	(23.2)	(9.7)	(100.0)
歳出予算額	87,377	3,552	13,608	20,641	125,182
（％）	(69.8)	(2.8)	(10.9)	(16.5)	(100.0)

（注）(1) 2011 年度第 1～3 次補正予算の支出済み額と，12 年度復興特別会計の予算現額の合計。
(2) ①の「復興直轄事業」は，被災地の復旧・復興及び被災者の生活再建に関する事業。
(3) ②の「全国的復興関連事業」は，①を除く，「津波対策・学校耐震化事業」と「その他事業」とに区分集計。
(4) ③の「混在事業」は，①及び②が混在している事業。
（資料）会計検査院(2013)「東日本大震災からの復興等に関する事業の実施状況等に関する会計検査の結果について」第 2-2(2)，より作成。

に他ならない[17]。以上のことは，大災害を奇貨として，災害復興事業を自らの利益獲得の絶好の機会と捉える，グローバル時代の政・官・財「災害復興利益共同体」の巨大な存在を端的に実証しているといってよい。

(2) 被災者・被災地への「人間的復興」の劣後と被災自治体によるその補填策

他方，被災者や被災地の生活・生業再建，雇用やコミュニティ再生などの「人間的復興」は劣後に置かれた。肝心の被災者の生活再建支援制度には部分的な改善はあったものの，抜本的な改革は見られなかった，もちろん，東日本大震災は戦後最大の巨大災害であり，災害救助法にしても，全項目に特別基準が適用され，激甚災害の指定，特別措置による適用拡大など，阪神・淡路大震災の時より広範な予算補助が設けられた。これにより，国保・高齢者医療・介護保険料の自己負担の減免，雇用保険の給付期間の延長，災害弔慰金の支給対象の拡大等が実施された。しかしながら，災害が長期化するもとで，保険負担免除等の特別措置は次々と縮小・停止させられた。しかも，肝心の被災者生活再建支援法の改正も，本来の 2011 年度見直しが見送られ，生活再建支援金（最高 300 万円支給）の増額や支給対象の半壊・一部損壊への拡張等の抜本的な改革は一切実施されなかった。その結果，前掲表 1 にも見られたように，災害救助等関係費は 0.96 兆円（3.9％），また生活再建支援金・医療・介護・福祉・教育・雇用等の「人間的復興」に関わる経費は 1.2 兆円（5.1％）に過ぎない。

これらの穴を埋めるべく，被災市町村や県レベルで，被災者団体を中心とする支援要求や運動が高まり，復興特別交付税，復興基金等を活用した被災者支援策が新設・拡充される事例が多数生じた。例えば，岩手県では，国保，後期高齢者医療，障害者福祉の自己負担分の免除措置を全市町村で継続している（財源負担区分は，国：県：市町村＝ 8/10：1/10：1/10）。また，住宅再建支援については，県・市町村で 100 万円の

17）ただし，政府や財界の復興構想が，ナオミ・クラインの「ショック・ドクトリン」の日本版・東日本大震災版であることは事実としても，その単純なコピーでなかった点も注視されなければならない。この点について，筆者は，「日本型ショック・ドクトリン」ともいうべく，経済・政治・軍事の３つの側面からの構造改革が企図されていたと考えている。すなわち，経済的には，規制緩和や経済特区，道州制導入，法人税引下げ，消費税増税など，財界が口火を切り国の復興構想の構造改革路線へと繋がっていく「災害新自由主義」路線。政治的には，与野党の大連立構想が浮上したように，大災害を契機に翼賛体制づくりが台頭する「災害新保守主義」路線。さらに軍事的には，自衛隊の災害派遣にとどまらず，これと一体となって，米軍の「トモダチ作戦」のように，人道支援を名目に，米国の太平洋戦略の一環として沖縄米軍や海兵隊を動員した有事大作戦を展開し，これを契機に日米安保体制の強化による新段階を画そうとする「災害ミリタリズム」路線，である（宮入（2018），pp.25-33。）。

独自補助に加え，バリアフリー，県産材，宅地復旧でさらに加算，その他市町村単独で 100 ～ 300 万円の補助制度が新設され効果を上げている[18]。

（3）被災中小企業の生業再建支援における一定の前進と限界

一方，被災した中小企業の生業再建支援には一定の改善がみられたものの，反面，歪みや不充足も生じている。例えば，被災地の中小企業再建を支援するために新設された「中小企業等グループ補助金」は被災した中小企業等がグループを組んで復興する場合に施設・設備の復旧を支援（国 1/2, 県 1/4 補助）するという，従来なかった画期的な補助金支援制度である。しかし，運用面では，当初全国的なサプライチェーン企業や地元大手企業が優先され，グループを組めない小規模事業者は排除された。また，交付手続きの煩雑さやタイミングの遅れなどの問題も生じた。さらに，国費予算が 0.3 兆円（1.2%）と過少で，申請グループの 31%（583 グループ），金額で 38%（国・県合わせ 4,232 億円）の企業しか採用されていない（2013.11）[19]。その後，復興の深刻さと地元業者らの強い要望を受けて補助要件が次第に緩和され，地元商店街などの被災業者の再建に寄与するケースも生まれだした[20]。

他方，被災中小企業の生業再建の前提となる「二重債務」への対応は，制度こそ新設されたものの，必ずしも有効に機能してはいない。例えば，「産業復興機構」は，中小企業基盤整備機構の余剰金 2,000 億円により被災 5 県に創設された（2011.11）。しかし，救済対象が再建可能な優良企業に限られた。そのため，議員立法で「事業者再生支援機構」が最大 5,000 億円の買取りを目途に，岩手県，宮城県，福島県など 14 都道県, 351 市町村を対象に新設された（2012.2）。しかし，前者は相談件数 5,945 件に対して買取り決定件数は 336 件（5.7%），金融機関等による金融支援の合意取付 1,121 件（18.9%）であり，また後者でさえ，相談件数 2,711 件に対して支援決定件数は 729 件（26.9%）に過ぎない（2017.9.30 現在）[21]。

確かに，中小企業の生業再建については，阪神・淡路大震災時のようにほぼ災害特別融資だけといった状況からは一定の前進がみられた。しかし，中小企業の生業再建支援への壁は依然として厚く，それが被災地の経済復興を遅らせる重大な要因の 1 つとなっている。なお，事業者・自治体からの強い要望を受け，国が自治体に仮設店舗・工場等を無償貸与し，その後 1 年以内に自治体に無償譲渡した後，事業者に対し無償貸与する仕組みも今回新設された。整備箇所数は最大644件に上ったが, 仮設施設である以上，撤去期限が迫る中，本設への移行課題を抱えている。テナント料や集客への不安などから，新たな商業施設や常設店舗への移転はなかなか進んでいない[22]。

これに対して，中小企業再建対策が，県，市町村レベルでも広まっている。例えば，岩手県・宮古市では, 県内随一の漁業都市であることから水産施設，漁港施設の復旧に対して，市単独事業のほか，国・県補助金に市予算を上乗せして補助率を 8/9 に引上げた。また，被災した店舗・工場等の修繕費に 1/2 補助制度を新設，これが大きな力となって商工業者の 8 割が営業再開に踏み出した。この制度は，岩手県の補助制度と組んで，大船渡市や久慈市，陸前高田市など同県内の多くの被災自治体へも拡大した。また，この制度は，2012 年度から，被災事業者の新規施設や設備購入に対しても，店舗で最大 300 万円，工場・ホテル等で最大 2,000 万円まで適用可能な新規制度に引継がれた[23]。被災者，被災地の要望を基に，国の施策待ちにならず，国に先駆けて中小企業や漁業等に支援したことが災害復興を早めたのである。被災者と自治体が主導して，地域循環型経済の再建を促進した成果に他ならない。

18）岩手県（2015），pp.17-20。
19）中小企業庁（2013）「中小企業にたいするグループ補助金の採択状況」（2013.11.30 現在）。
20）千葉（2014），pp.61-68。
21）復興庁（2017），p.24。
22）井上（2015），pp.32-37。
23）岩手県復興局（2013），p.43。

（4）原子力災害における被災者賠償，避難者支援措置と被災地再生の困難性

原子力災害予算については，被災者への損害賠償補償金や損害賠償支援機構の創設費のほか，除染，汚染廃棄物処理費等を含む合計約 3.1 兆円のうち除染事業費に約 1.7 兆円が計上された（前掲表 1）。しかし，除染事業は進まず，2015 年度末でさえ予算執行率は 62.5％に過ぎない。除染事業は，表向き予算は計上されても，実態は除染対象範囲の限定や作業の手抜き，除染偽装等による事業費水増し，下請搾取構造，除染事業の遅れなど，多くの看過しえない問題点をかかえている[24]。にもかかわらず，政府は東電救済に国費投入を決め，原発の再稼働と原発輸出に躍起になっている。

その一方，政府の福島復興方針は，2015 年半ばから大きく転換しだした。それまでは被災者の「帰還」か「移住」か，それとも「避難継続」かは，被災者の「選択の自由」とされていた。しかし，政府は，「原子力災害からの福島復興に向けて（改訂版）」（2015.6.12　閣議決定）において，「避難指示解除準備区域」と「居住制限区域」は 2017 年 3 月をもって解除し，「避難指示」は解除された（参考図，参照）。それに伴って，避難指示地区の住民に支払われていた 1 人月 10 万円の精神的損害賠償（慰謝料）も 17 年度末で一律に終了した。これと引換えに，被災地の環境整備を加速し，地域の将来像を描かせる等の方針を打出したのである[25]。この福島復興の新たな方針転換の最大のポイントは，「避難指示の解除」を口実に「避難継続」を認めず，避難者に「帰還」か，それとも「移住」かの二者択一を迫っている点にある。この方針転換は，避難者とりわけ「自主避難者」にとっては，苛酷な選択を迫るものである。かつ，原発被災市町村にとっても，人口激減の顕在化と固定化にむしろ拍車がかかり，厳しい自治体運営を強いられざるを得ないのである[26]。

4. 東日本大震災の復興財源問題

（1）「東日本大震災復興特別会計」の財源措置

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

今回の大震災では，復興財源の調達は，法的には主に 2011 年 12 月 2 日公布の「東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法」（以下，「復興財源確保法」）に基づいて行われた。また，国は，都道府県及び市町村が実施する補助事業等の負担額に対処するために，地方交付税の総額に係る特例措置として「震災復興特別交付税」（以下，「復興特交」）を創設した。さらに，2012 年 4 月に，特別会計に関する法律（「特会法」）を改正し，国は，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と「復興債」の償還の適切な管理を図るために，復興事業に関する経理を明確にすることを目的として「東日本大震災復興特別会計」（以下，「震災復興特会」）を設置した。これらの「復興財源確保法」，「復興特交」，「震災復興特会」，「復興債」などの諸制度は，東日本大震災の復興施策において始めて創設された。これらは，いずれも阪神・淡路大震災の復興の際にも議論や地元要望としては出されていたものの，実現をみなかった制度である。その意味では，大規模災害からの復興財政の制度としてはかなり大きな前進であったといってよいであろう。

より具体的な財源措置としては，政府は，「東日本大震災からの復興の基本方針」（2011.7.29 決定，以下，「復興基本方針」）において，復興過程の前半 5 年間の「集中復興期間」に実施見込みの事業規模について少なくとも 19 兆円程度とし，時限的な税制措置である「復興特別税」（「復興特別所得税」，「復興特別法人税」等）により 10.5 兆円程度，歳出削減や税外収入等により 8.5 兆円程度，合計 19 兆円程度の復興財源フレームを示した[27]。「復興特別税」

24）片岡（2015），pp.122-144。
25）内閣府原子力災害対策本部（2015），pp.1-20。
26）清水（2015），pp.17-19。
27）東日本大震災復興対策本部，pp.5-6。

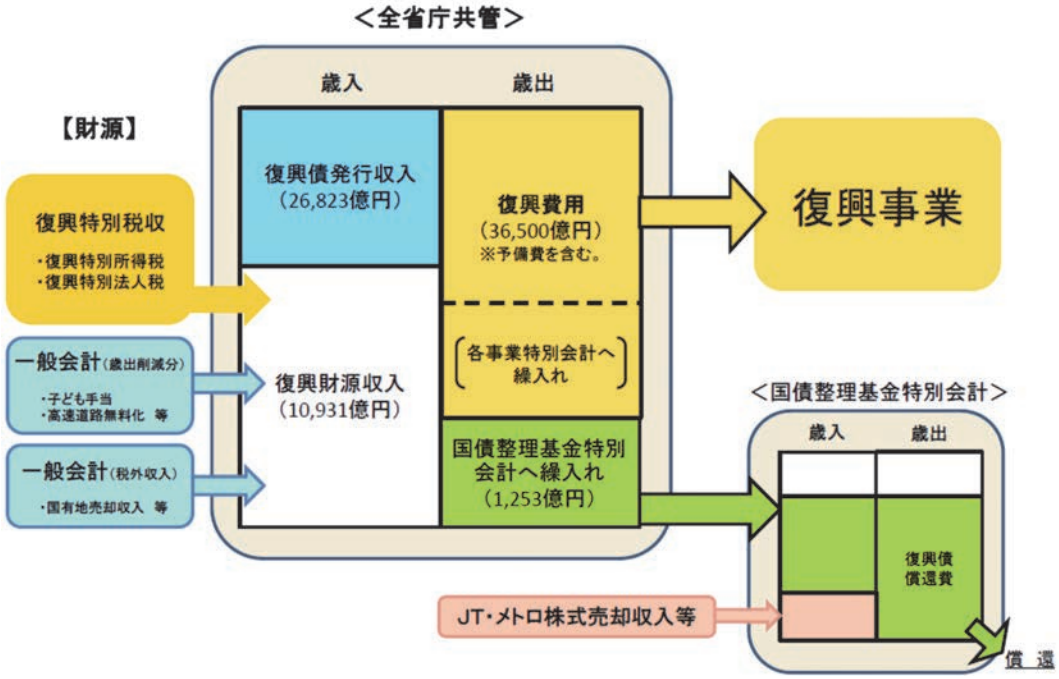
もまた，阪神・淡路大震災時には実現をみなかった臨時的な特別税である。なお，震災復興特会の全体のフレームワークは図１の如くであった。

しかし，その後，国は 2012 年度補正予算，13 年度当初予算の編成過程で，「今後の復旧・復興事業の規模と財源について」[28] により，集中復興期間の復興財源規模を「19 兆円フレーム」から「25 兆円フレーム」に改めた。表３のように，その追加財源としては，日本郵政の株式売却による収入見込み額約４兆円，11 年度決算剰余金約２兆円，計約６兆円を加え，合計で 25 兆円程度を確保するとした。さらに，国は，第 13 回復興推進会議決定（2015.6.25）において，後半５年間の「復興・創生期間」の事業規模と財源見込み額 6.5 兆円程度を加えて，復興期間 10 年間の財源規模を約 32 兆円とする「32 兆円財源フレーム」を示したのである。

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

表４のように，集中復興期間の復興財源の合計は，復興公債金を含めて，約 36.8 兆円に達する。

そのうち，復興特別税は約 3.4 兆円（9.2%），うち復興特別所得税約 1.1 兆円（3.0%），復興特別法人税約 2.3 兆円（6.2%）となっている。ただし，上掲表３のように，復興特別法人税は，当初の付加税率 10%，課税期限３年間が，安倍内閣の下で２年間に短縮され，特別法人税 2.4 兆円が 1.6 兆円へと，約 8,000 億円の大幅減税が行われた。反対に，復興特別所得税は当初 10 年間の期限が 25 年間（2013 ～ 2037 年度）へと大幅に延長され，5.5 兆円が 7.3 兆円へとさらに増税された。その結果，復興特別税は，復興特別法人税が減税される一方，復興特別所得税は一段と増税されることとなり，大衆課税の強化をもたらしたのである[29]。しかも，特別所得税



（注）日本郵政株式についても郵政改革法案の成立後，できる限り早期処分。

（資料）財務省主計官資料。

図１　東日本大震災復興特別会計のイメージ

28）会計検査院（2017），pp.18-22。
29）宮入（2012），pp.108-118。

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

（単位：兆円）

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

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

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

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

（単位：億円，%）

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

（注）(1) 2011 年度については，同年度の予備費 503 億円余が関係経費として使用され，財源に含めている。
(2) 2011 年度の「既定経費減額」は，子ども手当等の減額補正による財源捻出分。
(3) 2011 年度の「震災復興等事業以外の財源」は，補正予算に計上された年金臨時財源，台風被害等への充当分控除。

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

の課税期間の 10 年間から 25 年間への延長は，当初，政府が「復興基本方針」で明言していた，「復旧・復興のための財源については，次の世代に負担を先送りすることなく，今を生きる世代全体で連帯し負担を分かち合うことを基本とする」[30] とした基本方針に反する，明白な背理であった。

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

（2）復興債の発行と償還の問題点

「復興債」は，復興財源確保法によれば，当初は 2011-15 年度に発行が限定され，各年度予算をもって国会の議決を経た金額の範囲内で発行可能とされていた。その後，同法は 2016 年 4 月に改正され，復興債の発行期間は 2020 年度まで延長された。財務省は，各年度予算に基づき国債発行計画を作成して国債発行額を決定し，短期的に確保した財源を復興事業の費用に充当した後，なお不足する資金を確保するために復興債を発行している。集中復興期間の 5 年間における復興債の発行計画額は合計約 17.4 兆円であったのに対して，発行実績額は約 15.0 兆円となっている [31]。

復興財源確保法によれば，復興債の元利償還期限は 2037 年度までとされている（「25 年償還ルール」）。これは通常の建設国債の「60 年償還ルール」とは異なっており，国会でも異論のあったところである。復興債の償還は，2012 年度以降，国債等の償還を一元的に扱う「国債整理基金特別会計」（以下，国債整理特会）で行われている。復興債については，国債整理特会の歳出で，復興債の債務償還費と，発行手数料，利子および割引料等を計上している。同じく国債整理特会の歳入では，償還財源として，復興特会から復興特別税の税収等を，また財政投融資特別会計から積立金の一部を，さらに国債整理特会で保有する株式の売払収入，配当金収入等を計上している。復興財源が不足する場合には，復興借換債の発行資金を歳入に計上することになっている。

復興債の償還は，今後は，復興特別税を優先的に充当する建前になっている。しかし，それだけで足りない場合には，一般会計からの歳出削減分や，税外収入のほか，前年度剰余金収入，政府保有株式（日本たばこ（株）等）の売却益などで賄われざるを得ない。これらの復興債償還財源は，復興特別税を除き，いずれも本来であれば国民のための歳出の増加財源や減税財源，国債残高の整理財源として充当されるべき財源に他ならず，復興特別税の更なる増税がなくても，国民負担の増加であることには変わりないのである。

なお，復興債の償還分が，将来における消費税を中心とする大衆課税の強化として，最終的に再び国民への税負担増として転嫁され，さらに，原子力災害復興支出が，11 兆円から 21.5 兆円へと新たな支出増が見込まれている現在，それらを加えると，原子力災害復興の経費でさえ，消費税増税と既定経費の削減等を通して，将来的に国民負担の増大となることが懸念される。

5. 復興財政をめぐる国－地方の政府間関係の新たな仕組みの特徴と問題点

東日本大震災では，国－地方の政府間復興財政関係にも，大きく 3 つの新たな制度が創設された（表 5）。しかし，そこでも，一定の改善面とともに，集権・官僚型への傾斜と分権・自治型の軽視という，従来からの復興財政制度に特有の特徴と問題点は依然として根強く残されていた。

30）東日本大震災復興対策本部（2011），p.5。
31）会計検査院（2017），pp.30-42。

表５　東日本大震災分歳入決算額の状況（2011 ～ 15 年度 地方財政純計）

（単位:億円,%）

年度		2011	2012	2013	2014	2015	合計		通常分
区分		億円	億円	億円	億円	億円	億円	%	%
一般財源		14,164	9,260	6,231	5,954	7,355	42,964	17.2	58.0
内	震災復興特別交付税	8,134	7,645	5,071	5,144	5,889	31,884	12.8	－
国庫支出金		26,848	28,373	19,332	17,039	13,927	105519	42.4	14.2
内	普通建設事業費支出金	3,364	2,864	2,019	1,833	1,909	11,989	4.8	1.4
	災害復旧事業費支出金	2,500	3,749	4,035	2,907	3,353	28,589	6.6	0.2
	東日本大震災復興交付金	2,501	13,127	4,507	5,399	3,055	16,544	11.5	－
地方債		2,354	5,991	4,099	2,855	2,870	18,169	7.3	11.8
その他		6,978	16,465	19,048	20,083	19,913	82,487	33.1	16.0
内	繰入金	2,468	9,904	10,777	11,952	12,471	47,572	19.1	2.8
	繰越金	372	3,647	5,722	5,347	4,724	9,742	8.0	2.8
	貸付金元利収入	2,918	2,675	2,389	2,584	2,510	19,813	5.3	5.5
合計		50,345	60,089	48,709	45,931	44,065	249,139	100.0	100.0
(外)取崩し型復興基金		1,960	1,047	－	－	－	3,007	1.2	－

(注) (1) 「取崩し型復興基金」は,「震災復興特別交付税」に含まれているので, 欄外に再掲した。
(2) 通常分欄は, 歳入決算額(2011～15 年度合計)から東日本大震災分を引いた通常収支分の構成比(%)。
(資料) 総務省「地方財政白書」(2013～2017 年版), より作成。

(1)「東日本大震災復興交付金」制度の漸進性と問題点

第１は, 今回の制度改革の最大の目玉とされる「東日本大震災復興交付金」（以下，復興交付金）制度の創設である。これは，復興特区法に基づき，東日本大震災によって大きな被害を受けた地域の復興地域づくりに必要な事業を一括化し，１つの事業計画の提出により，被災自治体に交付金を交付するものである。具体的には，表６のように，５省 40 事業からなる，道路や堤防，災害公営住宅などハードな「基幹事業」を促進させるために，主務管庁である復興庁がワンストップで取りまとめる「一括交付金」であると説明されている[32]。その一部は,「基幹事業」と関連する，比較的自由度の高いハード・ソフトの「効果促進事業」にも充当できる（基幹事業の 35% 上限，補助率 80%）。震災復興交付金で充足できない自治体負担分は「復興特別交付税」で補填し，復興事業費の自治体負担分は「原則ゼロ」という建前になっている。また，震災復興交付金による基金の造成，年度間調整，事業間一部流用など，使途と運用の両面でもかつてない柔軟性がみられる。このように復興交付金は，被災自治体の財源保障と財政自主権の一部拡張という点では，一定の前進面を有しているといえよう。

その一方，問題点も小さくはない。

第１に，復興庁の「使い勝手のよい一括交付金」との謳文句にもかかわらず, それは形式上であって, 5 省 40 事業はすべて各省の補助事業として，会計や報告も各省単位で実施される。復興庁は，たんなるまとめ役・調整役に過ぎない。その意味では，震災復興交付金の本質は，復興庁が窓口となり，各省ごとに束ねられた「特定補助金のメニュー化・弾力化」といってよい。

第２に，そのため，５省 40 事業については，被災地からの追加要求があっても，各省のガードはかなり固く，効果促進事業も基幹事業とのリンクを厳しく求められている。

第３に，しかも基幹事業の所管省別では，表７のように，防災集団移転や復興まちづくりなどの国土交通省のハードな建設事業のシェアが 85.4%と圧倒的に高い。これに，農林水産省の 14.0%を加えると，この典型的な公共事業の２省で実に全体の 99.4%とほぼ独占している。一方，効果促進事業の基幹事業に対する比率は, 上限の 35%をはるかに下回り, 10.3%に過ぎない。

32）復興庁（2017），p.70。

表６　復興交付金における５省 40 事業の内訳

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

（資料）復興庁「東日本大震災復興交付金制度概要」(2017 年), より作成。

以上，「震災復興交付金」は部分的には前進が見られるものの，本質は，国交省（一部は農水省）のハードな大規模公共事業促進補助金であり，肝心の被災者の生活・生業再建、雇用対策，マンパワー育成などの「人間復興」は軽視され，財政自主権は大きく制約されているのである。

表７　「復興交付金」の所管別交付可能額（東北３県合計）

（単位:億円,%）

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

（注）(1)　東北3県（岩手県，宮城県，福島県）における５省 40 事業の復興交付金交付可能額。
(2)　第１回（2012.3.2）～第９回(2014.6.24)の交付金配分合計額。
(3)　合計欄の（　）内は，「基幹事業」を 100 とした「効果促進事業」への配分額。
（資料）会計検査院(2015)「東日本大震災からの復興等に対する事業の実施状況等に関する会計検査の結果について」,pp.57-72,より作成。

(2)「震災復興特別交付税」の創設の意義と限界

第２は,「震災復興特別交付税」（以下,「震災特交」）の新設である。震災特交は，復興事業の一般財源を別枠で交付し，復興交付金等に伴う地方負担分や，公営企業に対する一般会計からの繰出し，単独災害復旧事業，また，地方税の条例免除や法律に基づく課税免除等に伴う地方税減収分の全額を補填措置するものとされた。これらの地方負担分は，従来は地方債の増発で財源措置されていた。これらは，阪神・淡路大震災時にはなかった特例措置で,当時のように,被災自治体が地方債の大増発を余儀なくされて財政危機に陥るという事態は，東日本大震災では今のところは回避されている。その点，震災特交の創設が,阪神・淡路大震災の復興財政の失敗の教訓を生かして制度を新設した意義は評価されてよい。

その一方，震災特交の限界性や課題も軽視されてはならない。

第１に，震災特交は，地方財源としては本来一般財源であって,使途は限定されていないはずである。しかし，実際には，主として復興交付金事業等に対する補助裏財源として機能させられている。これは,いわば「地方交付税の補助金化」，ないしは「一般財源の特定財源化」であって，地方交付税制度の乱用といってよい。

第２に，震災特交は，被災地の地方税の条例免除や法律に基づく課税免除等の減収額については補填を行うが，しかし，被災による地域経済の破綻に伴う地方税の減収分を直接補填するものではない。そのため，東日本大震災のように復興の遅れによって地方税の減収が長引くほど，被災自治体は今後厳しい財政運営に直面することが予想される。

第３に，県や市町村の復興計画は概ね 10 年間を目途に立案されている。しかし，震災特交の交付は前半５年間の「集中復興期間」に限定されている。その結果，交付期間の延長がないと，後半５年間の「創生・復興期間」の復興計画は十分実施できないか,実施しようとすれば，将来，地方債の増発によって被災自治体が財政危機に陥る可能性は避けられない。最近，この集中復興期間後の地方負担問題が顕在化した。

(3)「取崩し型復興基金」の創設の効果と問題点

第３は,「取崩し型復興基金」の創設である。被災者の生活・生業を再建し，地域の復興を果たすためには，被災の実情に合わせ，現行制度の隙間を埋めるきめ細かく機動的な対策が必要となる。そのため，従来は，被災県が起債により「復興基金」を創設し，財団法人方式で基金の運用益を財源として基

金事業を行ってきた[33]。東日本大震災においても，被災自治体から，復興基金による対応が必要であるとの強い要望が出された。しかし，今回は，運用型基金では現在の低金利政策の下では財源が確保できない。そのため表８のように，「取崩し型復興基金」が，2011 年度 12 月分の特別交付税によって，被災 9 県に合計 1,960 億円で創設された。その後，津波被災地域の住民の定着促進を目的に，2012 年度 3 月分の震災復興特別交付税によって，青森・岩手・宮城・福島・茨城・千葉の 6 県に対して，合計 1,047 億円で「津波被災地域の住宅再建支援に係る復興基金」（以下,「津波被災地域復興基金」）が新設された。津波被災地域復興基金は，津波により被災した持ち家住宅のうち防災集団移転促進事業等の対象とならない住宅再建支援に要する経費に充当される。これら 2 種類の復興基金については，その使途や，また「直営方式」か「財団方式」かなどの運用方式は，それぞれの県の判断に委ねられた。各県は，きめ細かな事業を実施するという復興基金の趣旨から，前者については県配分額の約半分を被災市町村に再交付し，また後者については，全額を該当市町村に交付金として交付している。各市町村はその資金を財源にして市町村復興基金を創設し事業を執行している[34]。被災した全市町村を対象とした復興基金の創設は日本の災害史上初めてであって，前進面であると評価されてよい。

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

第１に，復興基金の運営方式と関連した問題点である。一般に「復興基金」は，被災者の生活復興・住宅再建，コミュニティ再生，生業・雇用の再建など，既存制度では欠落ないし不十分な部分の隙間を埋める制度として創設された。そのためには，被災者や被災地のニーズ調査や住民参加のあり方が工夫

表８ 「取崩し型復興基金」の各県ごとの活用状況

（単位：億円，%）

県　名	①基金規模	特別交付税措置額	%	②復興基金活用額	市町村交付額	執行率 ②/①%	市町村執行率
青森県	80	80	4.1	68.58	40.00	85.7	95.1
岩手県	420	420	21.4	377.82	210.00	90.0	53.7
宮城県	913.14	660	33.7	753.42	330.00	82.5	71.5
福島県	570	570	29.1	512.55	285.00	89.9	57.9
茨城県	168.57	140	7.1	146.08	70.00	86.7	100
栃木県	40.18	40	2.0	40.12	20.00	99.9	100
千葉県	30.01	30	1.5	30.01	30.01	100	91.4
新潟県	10	10	0.5	10.00	5.00	100	100
長野県	10.1	10	0.5	10.10	10.10	100	73.2
合　計	2,242.00	1,960	100.0	1,948.68	1,000.11	86.9	65.8

（注）(1) 宮城県・茨城県・栃木県・千葉県・長野県の「基金規模」には，寄付金等からの繰入分を含む。
(2) 新潟県のみ，以前からの「中越大震災復興基金」に特別会計を設置。長野県は，全額栄村に交付。
(3) 「復興基金活用額」は，2011～2016 年度実績額に 2017 年度当初予算額を加算したもの。
(4) 「市町村執行率」は，市町村復興基金規模で市町村復興交付金活用額を除した比率（%）。なお，岩手県，福島県は，市町村基金規模への寄付金等からの繰入額が多く，各 306.06 億円，431.79 億円となっている。これに対して，宮城県は，市町村基金規模への寄付金等の繰入額がほとんどなく，330.89 億円に過ぎない。
（資料）復興庁(2017)「復興の取組と関連諸制度」(2017.11.6),pp.79-80,より作成。

33）青田（2011），pp.87-107，栗田（2016），pp.213-215。
34）復興庁（2017），pp.79-83。

される必要がある。しかし，被災3県と県内市町村は全て，基金運営について「直営方式」を採用した。そのため，復興基金は自治体行政の内部に取り込まれ，トップダウンの行政基金のようになってしまい，被災者の住民参加や民意の反映が弱く，かつ，情報公開も大きく遅れている。この点では従来の復興基金の長所からかなり後退してしまっている[35]。

第2に，基金の自由度は一見すると高い。しかし，県や市町村に交付される復興基金は，必ずしも自治体の意思で何にでも使えるわけではない。例えば，復興基金のうち2012年度に措置された1,047億円の津波被災地域復興基金は，津波浸水地域の住民の住宅移転にはかなり寄与している。しかし，津波以外の地震の被災者には適用不可能であって，また，他の復興基金への移用も禁じられている。さらに，宮城県では，県が定める「交付要綱」とそれに基づく「実施計画」によって，県による市町村基金に対する縛りも存在する。

第3に，復興基金の制度自体が国の予算措置だけで出来ており，明確な法制度に基づくものではない。そのため，相当大規模な災害であっても，復興基金の設置の可否，基金の総額の設定，復興基金の都道府県間の配分などについては，その時々の政府の裁量によって決定される。こうした恣意性を排除するためには，法制度に裏付けられた明確なルール作りが必要である。しかも，「取崩し型復興基金」は，今回の2種類の合計でも3,007億円（1.9%）に過ぎず，被災地からは，被災者ニーズに即した増額が求められている。

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

おわりに－復興財源問題をどう考えるか－

最後に，復興財源問題を考える視点ついて，簡潔なまとめと課題提起をしておこう。

まず，第1に，復興財源それ自体の内容を吟味する前に，復興財源に基づく復興支出（経費）の中身を深く問うことが重要であった。復興支出が，本当に被災者の生活再建や生業再生，被災地の復興に繋がっているのか。すなわち，本来必要なところに財源が充当されているのか，また，どの程度効果をあげているのかを実証的に検証することが肝要となる。反対に，復興財源に，無駄の発生や流用，寄生的支出がないかについても十分に精査する必要がある（「量出制入の原則」）。本文で指摘したように，東日本大震災では，相当規模の復興経費にムダ・ムラ・ムリ・タカリがあり，それらを解決すれば，より少ない復興財源で，より効果的，効率的な被災者・被災地のニーズに適合した震災復興が可能になったと考えられる。

第2に，国の復興財源それ自体の中身をよく吟味することである。復興財源の多くは一般会計からの受入や，前年度剰余金収入，復興増税であり，残りは復興債という新規国債の発行で賄われてきた。しかし，一般会計受入は歳出予算の削減や支出留保，予備費の流用等による財源確保であり，また前年度剰余金は，本来ならば他の歳出に回し，残りは国債整理に充当するはずの財源であって，その分が復興財源へと変身したものであった。また，復興法人税は名目額だけは一見すると大きいが，一時的な復興増税の前後に大幅な法人税減税が行われ，復興法人税の増税自体も3年間の課税期限が2年間に短縮された。そのため，復興増税の本質は，25年にも及ぶ超長期の復興所得税の上乗せ分が中心となった。しかも，一時的に増発した復興債の償還も25年ルールとされ，その償還は復興所得税を中心とし，またそれだけで間に合わなければ，最後は，将来的に消費税の増税に帰着する危険性も少なくない[36]。以上を要するに，復興財源の大部分は，一般庶民への

35）宮入（2016），p.107。
36）宮入（2014），pp.148-150。

増税や負担転嫁によって賄われてきているということである。

第３に，「復興・創生期間（2016-2020 年度）」の財源確保と被災自治体の自己負担問題についてである。復興前半５年の「集中復興期間」（2011-2015 年度）については，復興交付金や復興交付税などの効果もあって，現在までは阪神・淡路大震災の時のような，被災自治体の地方財政危機は顕在化していない。しかし，震災復興は，被害が巨大であった地域ほど復興が遅れており，そうした大規模被害を受けた被災地域には今後も財政支援が必要となる。しかし政府は，今後の「復興・創生期間」については，復興交付金や復興交付税，復興基金など，これまでの財源支援措置は原則廃止し，被災自治体にも自己負担を求めていくとしている。今後，被災自治体の財政逼迫が懸念される。

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

参考文献

青田良介（2011）「被災者支援にかかる災害復興基金と義援金の役割に関する考察」『災害復興研究』3。

千葉哲美（2014）「気仙沼の産業再生　これまでとこれから」（中小商工業研究所編『循環型地域経済政策と中小企業振興基本条例の役割』同研究所）。

復興庁（2017）『復興の取組と関連諸制度』（2017.11.6）。

福田徳三（1924）『復興経済の原理及若干問題』同文館。

東日本大震災復興対策本部（2011）「東日本大震災からの復興の基本方針」（2011.7.29）。

平野　健（2012）「東日本大震災復興構想に見る日米関係」（鳥居伸好・佐藤拓也編著『グローバリゼーションと日本資本主義』中央大学出版会。）

兵庫県（1995）『阪神・淡路震災復興計画』兵庫県阪神・淡路大震災復興本部総括部計画課。

兵庫県編（2006）『復興 10 年総括･検証･提言データベース』同県。

兵庫県編（2016）『伝える：1.17 は忘れない－阪神・淡路大震災 20 年の教訓』，ぎょうせい。

井上博夫（2015）「商業とまちの再生　仮設店舗から本設に向けた課題」『環境と公害』45･2。

岩手県（2015）「東日本大震災津波からの復興の取組状況について」（岩手県復興局）。

岩手県復興局（2013）「点検・整理後の復興実施計画（第１期）の各事業一覧」。

自由民主党（2012）『日本国憲法改正草案』同党。

神野直彦（2002）『財政学』有斐閣。

会計検査院（2017）『東日本大震災からの復興等に対する事業の実施状況等に関する会計検査の結果について』同検査院。

貝原俊民（1995）『大震災 100 日の記録：兵庫県知事の手記』ぎょうせい。

片岡直樹（2015）「放射能汚染と『人間』『空間』『時間』：川内村における除染の取り組み」（除本理史・渡辺淑彦編『原発災害はなぜ不均等な復興をもたらすのか：福島事故から「人間の復興」，地域再生へ』ミネルヴァ書房。）。

クライン，ナオミ（2011）『ショック・ドクトリン：惨事便乗型資本主義の正体を暴く（上・下）』，幾島幸子・村上由見子訳，岩波書店（klein,Naomi（2007），*The Shock Doctrine : The Rise of Disaster Capitalism*, Metropolitan Books.）。

柴田但馬（2016）『地域・自治体の復興行財政・経済社会の課題：東日本大震災･岩手の軌跡から』クリエイツかもがわ。

宮入興一（2012）「震災復興と税財政：東日本大震災と復興制度改革課題を中心に」（日本租税理論学会編『大震災と税制』法律文化社）。

宮入興一（2013）「東日本大震災をめぐる復興予算・復興事業と税財政」『年報・中部の経済と社会（2012 年版）』。

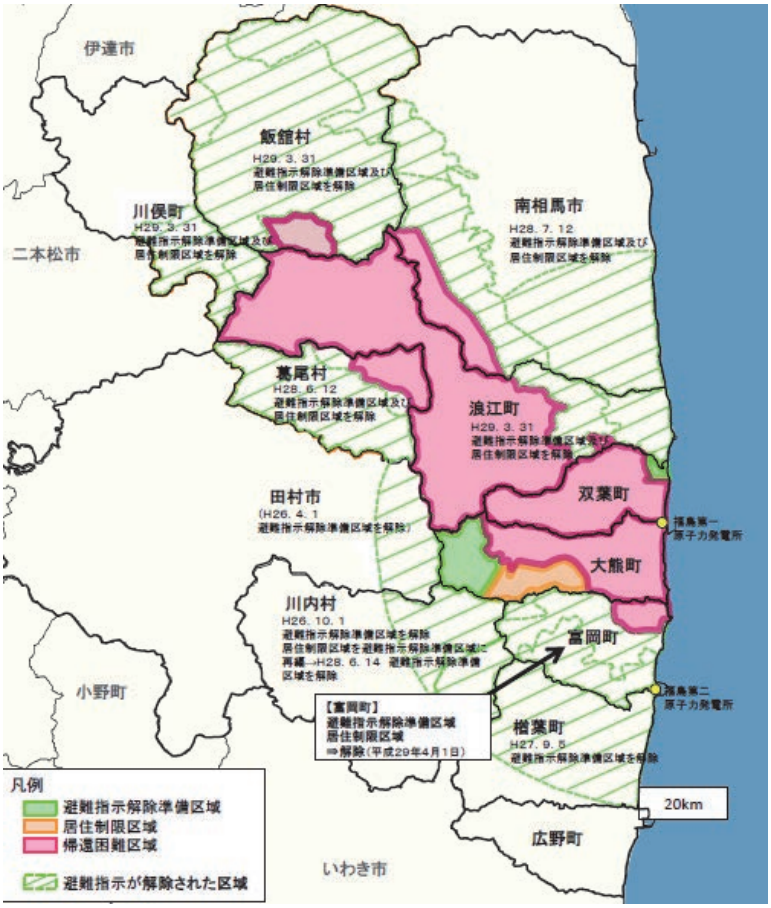
宮入興一（2014）「東日本大震災の復興とアベノミクス」『年報・中部の経済と社会（2013 年版）』。

宮入興一（2016）「大震災における復興行財政の検証と課題」（綱島不二雄・岡田知弘・塩崎賢明・宮入興一編『東日本大震災－復興の検証：どのようにして「惨事便乗型復興」を乗り越えるか』合同出版）。

宮入興一（2018）「災害と日本国憲法」『日本の科学者』53・3。
内閣府（2011）「東日本大震災復興構想会議の開催について」（2011.4.11 閣議決定）。
内閣府（防災担当）（2011）「東日本大震災における被害額の推計について」（2011.6.24）。
内閣府（2014）『防災白書』（平成 26 年版）』日経印刷。
内閣府原子力災害対策本部（2015）「原子力災害からの福島復興の加速に向けて（改訂）」。
内閣府（防災担当）東京電力改革･1F 問題委員会（2016）『東電改革提言』（2016.12.20）。
似田貝香門（2015）「モラルエコノミーとボランティア経済:〈災害時経済〉のもう一つの経済秩序」（似田貝香門・吉原直樹編『震災と市民 1：連帯経済とコミュニティ再生』東京大学出版会）。
日本経済研究センター（2017）『事故処理費用は 50 兆円～70 兆円になる恐れ：負担増なら東電の法的整理の検討を，原発維持の根拠，透明性高い説明を』（2017.3.7）。
島　恭彦（1983）『財政学原理：島恭彦著作集　第 2 巻』有斐閣。
清水修二（2015）「福島の避難自治体における復興の現局面と困難」『環境と公害』45･2。

＊愛知大学の西堀喜久夫教授には，関係学会や共同研究などを通して，多くの学問的刺激と人間としての生き方について幾多のご教示をいただいた。また，高橋貴教授には，大学院の運営等について，多大のご示唆とご協力をいただいた。記して，両先生への感謝の気持ちを表し，今後の一層のご健勝をお祈り致します。

参考図　福島原発災害の避難区域の変遷



（資料）福島県 HP。