

[特論I] 東日本大震災の復旧・復興 および原子力関連予算

兼村 高文

明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科教授

東日本大地震に対する政府の対応

昨年3月11日に発生した東日本大震災は、日本国民のみならず世界に天災と人災の怖さを改めて認識させた。「想定外」の地震と津波が甚大な被害を招いたとの説明から始まった政府と東京電力の言い訳は、あまりにも危機感のなさに国民の批判が集中した。地震学者も想定の甘さを反省し、今後に想定される南海、東南海地震による災害の見直しを行ったところである。

政府の震災対応は、4月に五百旗防大学長を議長とする東日本大震災復興構想会議を設置して復興の議論をはじめ、6月25日に同会議の提言が菅首相に提出された。提言などをもとに首相を本部長とする東日本大震災復興対策本部が6月24日に設置され、「東日本大震災からの復興の基本方針」を7月29日に決定した。同基本方針では復興期間を10年間（2020年度末まで）とし、この期間の事業規模を23兆円と見込んだ。また復興需要が高まる当初の5年間（2011年度から2015年度）を集中復興期間と位置づけ、同期間の事業規模を19兆円とした。

政府のこれまでの対応をみると、とても迅速で適切であったとは評価できないであろう。昨年9月には先頭に立って復旧復興に取り組むべき首相が交代するという政治の混乱もあった。その後に出選された野田首相は、冬への不安がつのる被災者の心配をよそ

に自らを“どじょう”に例え実直さをアピールしたが、非常時の例えとしてはお粗末と言わざるをえない。結局本格的な復興の予算措置は11月に成立した第3次補正予算に持ち越された。未曾有の大災害に際して野党を含めて許されない失策が政治への不信にもつながった。

また人災ともいえる東京電力福島第1原発事故への対応も政府のみならず学者の認識の甘さが露呈した。政府の事故調査・検証委員会（畑村委員長）の中間報告では、官邸内のコミュニケーション不足や重要情報の公表の遅れなど政府の情報の収集・伝達・発信に問題があったことを指摘している。また東電の初期対応でも原子炉の冷却操作で誤認や判断ミスがあったことを明らかにした。

2011年度の4次にわたる復旧・復興のための補正予算

東日本大震災の復旧・復興に関連して2011年度一般会計予算に対して4次にわたる補正が行われた（表1参照）。その結果、2011年度一般会計予算歳出総額は107.5兆円となり、過去最大規模となった。また4次の補正は戦後の混乱期を除けば最も多い回数である。

第1次の補正予算は4兆153億円で5月2日に成立した。内訳は道路港湾等の災害対応公共事業関係費（道路港湾など復旧等）が1兆2019億円、災害

表1 2011年度補正予算

第1次補正予算

(億円)

(歳出)	(40,158)	(歳入)	(40,153)
東日本大震災関係経費 (災害救助、災害対応公共事業、廃棄物処理等)	40,158	税外収入 既定経費の減額 (基礎年金減額分、子ども手当減額、地域活性化等予備費減額等)	3,051 37,107

第2次補正予算

(億円)

(歳出)	(19,988)	(歳入)	(19,988)
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
被災者支援関係経費	3,774		
東日本大震災復興対策本部運営経費	5		
東日本大震災復旧・復興予備費	8,000		
地方交付税交付金	5,455		

第3次補正予算

(億円)

(歳出)	(121,025)	(歳入)	(121,025)
東日本大震災関係経費 (災害復旧事業、一般公共事業、復興交付金等)	117,335	復興債 税外収入 歳出削減	115,500 1,534 1,648
その他の経費 (台風12号等)	3,210	予備費の減額	2,343
B型肝炎関係経費	480	税外収入等	480

第4次補正予算

(億円)

(歳出)	(25,345)	(歳入)	(25,345)
義務的経費の追加 (災害対策費、生活保護費負担金等)	1,406	税収 税外収入 既定経費の節減	11,030 88 14,227
その他経費 (中小企業支援、高齢者医療・子育て等)	20,331	(国債費の不要等)	
地方交付税交付金	3,608		

(出所)財務省資料。

関連融資関係経費(災害復興住宅、農林漁業者等への融資等)が6407億円、災害救助等関係経費(応急仮設住宅、遺族への弔慰金、被災者への見舞金等)が4829億円、施設費災害復旧費等(学校施設、社会福祉施設等の復旧等)が4160億円などである。これらの財源は既定経費の減額(年金国庫負担の縮減、子ども手当

上積みの見送り、高速道路無料化の凍結等、3兆7102億円)と税外収入(高速道路割引の見直し等3051億円)が充てられ、公債の追加発行は回避された。また特別会計予算、政府関係機関予算、財政投融资計画の追加も行われた。

第2次の補正予算は1兆9988億円で7月25日

表 2 2012 年度東日本大震災復興特別会計

歳 出	37,354	歳 入	37,354
復興庁所管予算	20,433	税収	5,305
各府省所管計上予算 (全国防災対策費等)	6,577	一般会計から受入	5,507
地方交付税交付金 (復興特別交付金)	5,490	復興債収入	26,823
国債整理基金特別会計へ繰入れ	1,253	その他 (公共事業負担金等)	118
予備費	4,000		

(出所) 財務省資料。

に成立した。主な事業は被災者支援関係経費（二重債務問題対策関係経費、被災者生活再建支援金補助金）が3774億円、原子力損害賠償法等関係経費が2754億円、東日本大震災復旧・復興予備費が8000億円などであり、それらの財源は前年度剰余金受入（財政法第6条剰余金、地方交付税交付金財源）である。

そして本格的な復興予算となったのが第3次の補正予算で11月21日に成立した。事業規模は12兆1025億円であるが震災関連は11兆7335億円であり、そのうち年金臨時財源の補てん分2兆4897億円を除く9兆2438億円が実質的な財政措置である。主な内容は公共事業等の追加が1兆4734億円、災害復旧特別交付税の交付金が1兆6635億円、新設の一括交付金である復興交付金が1兆5612億円、その他震災関連経費が2兆4631億円などである。これらの財源は復興債で賄われることとなり、11兆5500億円の発行が決められた。償還は所得税、住民税、法人税等の臨時増税やJT株など政府資産の売却で行われる。

最後となる第4次の補正予算案は2兆5345億円で2012年1月からの通常国会で成立を目指す。主な事業はエコカー補助金の復活が3000億円、タイ洪水被害や中小企業の資金繰り対策が7413億円、地方交付税増額が3608億円などである。財源は2011年度国債費の余剰分や税収増収分であって、国債発行は行わない。

復興庁の設置と予算

震災復興に関する行政事務を円滑かつ迅速に遂行する目的で復興庁を2012年2月1日に設置することが決まった。設置期間は2020年度末まででその間は大臣1人と副大臣2人が増える。規制緩和や税の優遇を認める復興特区の認定、市町村の負担をゼロにする復興交付金の配分などを行うほか、各省庁の復興関連予算をまとめて要求し配分権限も与えられる。

復興庁の2012年度予算は、同年度に新設される東日本大震災復興特別会計において復興庁所管予算として2兆433億円が計上されている。同特会は復興に係る資金の透明化と適切な管理を目的に新設されるもので、2012年度の歳入・歳出予算は3兆7754億円である。内訳は総論にも述べられているように、歳出は東日本大震災復興経費が3兆2500億円で9割近くを占め、歳入は復興債が2兆6823億円で7割強であり、復興特別税が5305億円（復興特別法人税4810億円、復興特別所得税495億円）、一般会計からの繰り入れが5507億円（子ども手当見直し4272億円、高速無料化1200億円）などである。

東京電力福島第1原発事故への対応と予算措置

原発事故による被害者への補償は、2011年9月

に東京電力など原子力事業者10社が相互援助のために設立した原子力損害賠償支援機構により行われている。政府は交付公債により財政支援を行う。機構を通じて東京電力に融資や株式引き受けなどで援助する。

ただ東京電力は福島第1原発事故の処理や損害賠償、原発停止による火力発電の燃料費増加で財務体質が悪化し、2011年9月末の純資産は1兆円を割り込んだ恐れがあり、現状のままでは債務超過に陥る可能性がある。廃炉や賠償作業を続けるためには資本基盤強化が不可欠である。政府は同機構を通じて東京電力に1兆円規模の公的資本を注入することを検討している。

その一方で政府は東京電力を分割する方向で調整に入った。東京電力と同機構が3月に策定する総合特別事業計画に発電・送配電事業の分離など電力改革に取り組む方針を明記するよう要求している。政府は電力会社の送電と配電事業を一括運営する公的機関の設立を検討している。新たに設立する公的機関は、米の独立系統運用機関（ISO）をモデルとし、送配電事業は電力を需要地近くまで運ぶ送電網、家庭や工場が使う電圧などに調整する変電所、街中の電線などが含まれる。これらの設備は電力各社が所有し続けるが、電力の融通と送配電に係る料金を決める権限を運用機関に持たせる。これにより新規参入が期待でき結果として電気料金の引き下げも期待できる。

また放射能汚染に対しては、国から除染の財政支援が受けられる汚染状況重点調査地域として環境省は東北・関東8県（岩手、宮城、福島、茨城、栃木、群馬、埼玉、千葉）の102市町村を指定した。放射線量が毎時0.23マイクロシーベルト以上で事故による追加被曝線量が年間1ミリシーベルトを超える区域が

あることが条件とされた。

2012年度の原子力関係予算要求は9393億円で今年度当初予算4330億円の倍以上となる。東京電力福島第1原発事故を受けて除染などの復旧対策が5019億円計上されたためであるが、そのうち環境省関連の土壌の除染費用が3744億円ほど占めている。また復旧対策費以外の原子力関連予算は文科省が2610億円（今年度比7%増）、経産省が1677億円（同8%減）などである。なお4月に設置が予定されている原子力安全庁は環境省の外局として504億円の予算が計上されている。

これからの震災復興をどう進めるか

これまでの政府の復興・復旧対策で課題がいくつつか浮き彫りになった。1つ目は決断の遅さである。未曾有の大災害に見舞われながら、首相のリーダーシップの欠如と政府の対応の遅さが露呈した。天災が人災を招いたともいえる事態を引き起こしてきた。例えば復興庁の設置にしても関東大震災時に比べると10ヵ月以上も遅かった。今後は復興庁を中心に被災地のがれき処理など迅速な執行が望まれる。2つ目は予算措置の遅さである。本格的な復興のための補正予算が組まれたのは11月に決まった第3次である。集中復興期間の残り4年間で地域的に偏らない復興事業を着実に進めてもらいたい。3つ目は政府の調整役としての機能欠如である。国内外から義援金や支援物資が寄せられながら迅速で適切は配分が行われてこなかった。またボランティアの配置にしても不満が残った。国・地方自治体の責任分担を再度明確にし、指揮系統を統一して対応すべきである。

（かねむら たかふみ）