

# 日本都市センター 分権型社会を支える地域経済財政システム研究会 報告書「概要」

委員長 原田 博夫 氏（専修大学大学院経済学研究科長・教授）

## はじめに

本研究会「分権型社会を支える地域経済財政システム研究会」は平成 24 年度にスタートした。その狙いとしては、わが国地方財政・税制の全般的な制度・運用の問題点・課題の分析に取り組むだけでなく、全国各地方の地域経済や社会構造の問題点・課題の克服への処方箋の提示をも視野に入れている。

しかし、平成 23 年 3 月 11 日に発災した東日本大震災の衝撃は大きく、本研究会でもこれを避けて通ることはできないと判断し、平成 24 年度の研究会および報告書『東日本大震災に対する都市自治体の対応と地域経済』（平成 24 年 9 月）は基本的には、東日本大震災に関連するものとなった。具体的には、被災地での対応策に焦点を当てて、いくつかの事例・取り組みを取り上げ、貴重な記録にするという趣旨である。このスタンスは今年度（平成 25 年度）の研究会および報告書にも貫かれている。加えて、今年度末をもって、東日本大震災から 3 年が経過する以上、いかに東日本大震災の被害が甚大だったとしても、一定の時間経過の中で、この間の官民合わせてのさまざまな取り組みによって復興への手がかり・道筋が見えているものもあるはずだという認識の下、そうした事例を積極的・意識的に取り上げてみた。したがって、平成 25 年度報告書のタイトルを『東日本大震災からの経済復興と都市自治体財政の課題』とする所以である。

## 1 東日本大震災被災への対応

東日本大震災の被害は極めて広範に及んでいる。特定被災県<sup>1</sup>は 9 県で、特定被災市町村等は 227 市町村<sup>2</sup>に及ぶ。平成 23 年度は、国も地方自治体も当面する事態への対応に追われた。被災者の救助・救援・支援から、被害を受けた家屋・施設・構造物などの整理・補修、その結果としての大量の廃棄物の処理に忙殺された。財政措置としては、国は数次の補正予算を組んだ。平成 23 年度第 1 次補正予算（復興経費 4 兆 153 億円）は 5 月 2 日に成立、第 2 次補正予算（復興経費 1 兆 9,106 億円）は 7 月 25 日に成立、第 3 次補正予算（復興経費 9 兆 2,438 億円）は 11 月 21 日に成立した。

この時点までは、国（中央政府）は一般会計の中で、復興予算を組んでいた。しかし、平成 23 年 11 月 30 日に復興財源確保法が、12 月 7 日に復興特別区域法が、12 月 9 日に復興庁設置法が成立するに至り、ようやく、東日本大震災復興に関連した事業と財源を特別

<sup>1</sup> 特定被災県とは、「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」（平成 23 年法律第 40 号）第 2 条第 2 項に定める特定被災地方公共団体である県で、青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、栃木県、千葉県、新潟県、長野県をいう。

<sup>2</sup> 岩手県 33 団体、宮城県 35 団体、福島県 59 団体など、227 団体。

会計で透明・適切に管理・経理することを目的にした「東日本大震災復興特別会計」が平成 24 年度から創設・運用されることとなった。その結果、平成 24 年度は当初予算（4 月 5 日成立）の段階から復興経費 3 兆 7,754 億円が措置された。結果的には、ここまでが民主党政権下での東日本大震災復興予算の編成・執行で、総額（単純合計）18 兆 9,451 億円となる<sup>3</sup>。これは、内閣府（防災担当）が推計（平成 23 年 6 月 24 日）した被害総額 16.9 兆円をほぼカバーしている<sup>4</sup>。

国はこの後、特に「集中復興期間（平成 23 年度～27 年度）」は、この東日本大震災復興特別会計で復興経費と歳入を管理・運用し公表することとした。しかし、平成 24 年 12 月 16 日の第 46 回衆議院議員総選挙での与野党逆転による政権交代で 12 月 26 日に安倍晋三・自公連立政権が成立したことで、前・民主党政権時代との差異を設けることが政治的に要請された。それが、平成 25 年度予算を平成 24 年度末（平成 25 年 1～3 月）と一体化させた 15 か月予算で組むことで<sup>5</sup>、切れ目のない予算執行を企図した。そのためには、「復興予算フレームの見直し」（平成 25 年 1 月 29 日公表）で、事業規模を 19 兆円から 25 兆円に見直した（増額した）<sup>6</sup>。

他方、地方財政における東日本大震災復興経費については、個々の地方自治体では国と同様に、基本的には一般会計で対応している。国からの大規模な財政支援もあり、被災自治体における予算規模は平成 23 年度以降、急増している。このことは、特定被災県が 9 県、特定被災市町村等が 227 市町村に及ぶことから日本全国への影響も少なくない。そうした影響を分別するために、普通会計をベースにした地方財政計画では、平成 23 年度決算以降、通常収支分と東日本大震災分に分離・計上している。歳出総額は、平成 21 年度決算 96 兆 1,064 億円、22 年度決算 94 兆 7,750 億円、23 年度決算 97 兆 26 億円（うち、通常収支分 92 兆 5,117 億円、東日本大震災分 4 兆 4,910 億円）、24 年度決算は 96 兆 4,186 億円（うち、通常収支分 91 兆 987 億円、東日本大震災分 5 兆 3,198 億円）で、25 年度予算 84 兆 4,532 億円（うち、通常収支分 81 兆 9,154 億円、東日本大震災分 2 兆 5,378 億円）、26 年度予算（見込）85 兆 5,800 億円（うち、通常収支分 83 兆 3,700 億円、東日本大震災分 2 兆 2,500 億円）である。要するに、地方財政計画（普通会計）の通常収支分では、歳出規模は平成 21 年度以降、前年度を下回っていたが、平成 24・25 年度をボトムに 26 年度はやや上向き出している。平成 23・24 年度の歳出規模（全体）が増大しているのは、あくまでも東日本

<sup>3</sup> ただし、この合計額には、原子力災害からの除染費用など東京電力への求償が想定される経費等も含まれている。

<sup>4</sup> ただし、この被害額（推計値）には、原子力発電所事故の賠償金については、その時点での支払いなどが未定のため、含まれていない。

<sup>5</sup> 平成 25 年 3 月 20 日に就任した黒田東彦・日銀総裁の「異次元の金融緩和政策」との連携にも配慮していると思われる。

<sup>6</sup> ただし、復興庁『復興の取組みと関連諸制度』（平成 26 年 1 月 26 日）によると、せっかく予算措置した復興事業だが、平成 24 年度東日本大震災復興・復興関係経費の執行状況（平成 23 年度一般会計（繰越分）＋平成 24 年度特別会計）は、歳出予算総額 9 兆 7,402 億円のうち、24 年度末現在、執行率が 64.8%に止まっていて、繰越率 22.6%、不用率 12.6%に及んでいる。また、復興予算が、地方自治体などの基金を通じて、被災地と関係の薄い事業に使われている疑いのある問題で、財務省と復興庁が平成 23 年度第 3 次補正予算と 24 年度当初予算で各地の 23 事業に配分した 1 兆 1,570 億円を調査した結果、財務省は、平成 25 年度中に 1,054 億円が国に返還される見通しである、と発表した（『日本経済新聞』平成 26 年 1 月 24 日朝刊）。

大震災分が上乗せされているからである。

こうして東日本大震災復興に対応するために平成 23 年度に増大した歳出規模（決算）だが、平成 23 年度歳出決算（性質別）の内訳をみると、平成 22 年度比の増加率の高いのは、当然ながら、災害復旧事業費 377.4%、扶助費 6.4%である<sup>7</sup>。また、積立金の増加も 47.1%と高い。これは、事業を当面執行する予定のない場合<sup>8</sup>、復興交付金を基金に繰り入れることが認められているためでもある。平成 23 年度歳出決算（目的別）では、民生費中の災害救助費の増加ぶり（前年度比 2,788.6%）が顕著であり、災害復旧費も 377.2%の増加率である。

被災自治体における財政（決算状況）をみると、まず特定被災県の歳入総額は、平成 22 年度（決算）8 兆 6,522 億円と比較すると、23 年度 12 兆 1,024 億円に約 40%増、24 年度 11 兆 4,073 億円では約 32%増である。この中では、国庫支出金が金額で約 1.8 倍、構成比で約 1.4 倍である。歳出総額（決算）は平成 22 年度 8 兆 4,244 億円から、23 年度 11 兆 6,440 億円に約 38%の増加である。歳出（目的別）では、総務費と民生費（うち災害救助費）が金額・構成比とも増大している。歳出（性質別）では、積立金の急増ぶりが著しい。投資的経費や物件費の増加も明確である。

次いで、特定被災市町村等の歳入総額（決算）は、平成 22 年度 5 兆 9,769 億円から、23 年度 7 兆 2,430 億円に約 21%増加、24 年度の 8 兆 5,141 億円は約 42%増である。この中では、地方交付税と国庫支出金が、同様に、金額・構成比とも増加している。歳出総額は平成 22 年度 5 兆 7,299 億円から 23 年度 6 兆 8,282 億円、24 年度 8 兆 321 億円に、それぞれ約 19%・約 40%の増加である。歳出（目的別）では、民生費（うち災害救助費）と総務費の増加が著しい。歳出（性質別）では、投資的経費、物件費、積立金の増加が著しい。

さらに、特定被災地方公共団体における地方公営企業の経営状況は、収支（決算）は平成 22 年度 531 億円から 23 年度 247 億円、24 年度 763 億円である。平成 23 年度への変化の理由は、黒字事業が減少し、赤字事業が増加したことの結果、黒字額が減少し、赤字額が増加したことによる。事業別にみると、水道事業と下水道事業の黒字額の減少が顕著である。その後、復旧復興に係る事業の進捗を反映し、平成 24 年度には状況はやや改善している。特定被災地方公共団体における総収支（決算）の平成 22 年度から 23 年度への減少額 284 億円、および平成 23 年度から 24 年度 763 億円への増加額 516 億円は、公営企業全体の平成 23 年度減少額 333 億円と 24 年度増加額 985 億円に上り、全体の経営状況に大きな影響を及ぼしている。

## 2 本報告書のポイント

「日程概要」にある通り、平成 25 年中の研究会は 4 回行った。うち、3 回（第 1 回、第

<sup>7</sup> ただし、平成 23 年度の扶助費の増加については、生活保護費の増加等による分が 80%以上ある。

<sup>8</sup> 被災地自治体では、復興事業計画自体ができていない場合や、計画を推進する態勢が（人材確保や資材調達の困難さなどの理由で）できていない場合、暫時、基金に積み立てておくという措置をとるケースが多いようである。

2回、第3回)は、日本都市センターなどの会議室で、主として報告および質疑応答の形で行われた。第4回は、現地での視察である。したがって、全4回はいずれも、東日本大震災を中心的なテーマにしている。その上で、平成24年度に引き続き、被災地自治体からの貴重な報告・事例の紹介を中核にしている。

各回で紹介された事例・取り組みの数々は、それぞれに貴重な経験に裏付けられていて、思わず襟をたただす場面さえあった。いずれの報告も、今後の災害対策を講じる際に重要な示唆と洞察に富む内容なので、本報告書の読者にとっては、それぞれに熟読玩味していただきたい。

また、第2回研究会(前半は、井口経明・岩沼市長の報告)と第4回研究会(宮城県岩沼市復興事業視察)は、いわばセットになっていて、本研究会メンバーにとっては、極めて有意義な経験となった。机上や会議室あるいはメディア報道を通しての情報では、やはり、全体状況や背景がイメージしにくく、どうしてもありきたりのストーリーが独り歩きしがちだが、やはり現場の現地事情を自分の目と観察力・分析力で視察・ヒアリングすることは、お仕着せではない印象を引き出す手掛かりとなることを実感した。いずれにも、誠意と責任をもって対応していただいた井口経明・岩沼市長や関係者の方々にはこの場を借りて感謝申し上げたい。

各回の報告・質疑応答は、まず冒頭に<概況>で、論点を整理しておいた。その上で、報告時を再現するべく、説明材料としてのパワーポイントなどの資料と対応する説明文を前後に揃えるようにした。最後に、報告後の「意見交換」を、当日の状況を再現するように、簡潔にはあるができるだけ臨場感をもたせるべく採録した。

### 3 東日本大震災復興対策から何を学ぶべきか

東日本大震災が発災した後の1~2か月の混乱状態を過ぎて国民全体が我に帰った時、国(中央政府)としても地方自治体としても、大災害からの復興を具体的かつ一貫して進める方策に制度的に取り組む必要性・重要さに気付いた。それが、国の場合は復興庁の創設(平成24年2月10日開庁)であり、東日本大震災復興特別会計の創設(平成24年度から適用)だった。地方の場合は、地方財政計画(普通会計ベース)で通常収支分と東日本大震災分に管理・経理を分離することだった。

復興庁で最初に話題になった業務は、復興交付金の交付可能額を開庁間もない平成24年3月2日に通知(第1回)した内容である。そもそもこの復興交付金とは、東日本大震災復興特別区域法(平成23年12月7日成立)第77条に根拠を持ち、東日本大震災により、著しい被害を受けた地域において、災害復旧だけでは対応が困難な市街地の再生等の復興地域づくりを、一つの事業計画の提出により一括で支援するものである。そのために、使い手(地方自治体)の立場から、復興地域づくりに必要な事業の幅広い一括化、自由度の高い効果促進事業、すべての地方負担への手当て、基金による執行の弾力化等、既存の交付

金を超えた極めて柔軟な制度、という触れ込みのものだった。

平成 23 年度第 3 次補正予算（平成 23 年 11 月 21 日成立）から運用が始まり、第 1 回（平成 24 年 3 月 2 日）は、申請額（事業費 4,991 億円、国費 3,899 億円）を大きく下回る配分額（事業費 3,055 億円、国費 2,510 億円）に抑えられた。この結果は、申請した地方自治体にとっても、多くの国民にとっても極めてショックな事態だった。要するに、これでは、この復興交付金もこれまでの補助金となんら変わらないのではないかと、さまざまなハンディを背負っている被災地の自治体にとっては残念で消耗する結果だった、というのが大方の感想だった。国もこの事態を反省し、第 2 回（平成 24 年 5 月 25 日）以降は、むしろ申請額以上の配分額が通知され、これはこれで、自治体サイドにとって困惑する事態を招いているところもある。

いずれにせよ、第 1 回（平成 24 年 3 月 2 日）から第 7 回（平成 25 年 11 月 29 日）までの総額は、申請額（事業費 2 兆 713 億円、国費 1 兆 6,216 億円）を上回る配分額（事業費 2 兆 2,339 億円、国費 1 兆 8,062 億円）となっている。しかも、（1）たとえば基幹事業については、被災自治体の復興地域づくりに必要なハード事業を幅広く一括化したり、（2）基幹事業に関連する事業であっても、効果促進が見込めるものは認めたり、（3）国庫補助率を引き上げたり、地方交付税の加算などによって地方負担を軽減する措置をとり、（4）執行の弾力化・手続の簡素化を進めている。状況は大いに改善されたといえよう。

財政事情が悪い中での復興債の発行にも、平成 23 年度第 3 次補正予算（平成 23 年 11 月 21 日成立）で目途がついた。この第 3 次補正予算（復興関係予算総額 9 兆 2,438 億円）で特筆すべきは、財源としてようやく、あらかじめ償還の道筋を定めた復興債 11 兆 5,500 億円を計上したことである。したがって、これらの経費の大半がこの復興債で賄われることになった。大震災直後から、このような未曾有の大災害の復旧・復興経費は、そもそもその大災害発生時点の世代だけでなく、将来世代にもある程度の負担を求めるのは合理的だという議論はあった<sup>9</sup>。その観点から、復興債の発行は必然だとされていたが、政府関係者には国債増発による国債市場の信認確保に躊躇するものがあつたようである。

また、復興財源確保法（平成 23 年 11 月 30 日成立、12 月 2 日公布）によって、復興特別所得税（平成 25 年 1 月 1 日施行）と復興特別法人税（平成 24 年 4 月 1 日施行）が導入された。復興特別所得税は、平成 25 年 1 月 1 日から平成 49 年 12 月 31 日までの 25 か年間に生ずる所得について、所得税の額に 2.1%の税率を上乗せするものである。復興特別法人税は、平成 24 年 3 月 31 日から平成 27 年 3 月 31 日までの期間内に開始する事業年度からの 3 か年間、法人税の額を 10%上乗せするものである。要するに、東日本大震災の復興事業の経費を、復興特別所得税は相当長期間の世代にわたって負担することを想定し、復

<sup>9</sup> たとえば、岩田（2011.5）『経済復興』筑摩書房。などを参照。あるいは、対外資産で復興財源は賄える、という野口（2011.7）『大震災からの出発』東洋経済新報社。の議論などもある。

復興特別法人税は概ね「集中復興期間（平成 23 年度～27 年度）」の財源にするイメージとい  
ってよい<sup>10</sup>。しかし、現実には、十分な税収とはなっていない。

そもそも、これほどの大災害からの復旧・復興の経費を、その発災時点の世代だけで負  
担すべきなのかと問われればむしろ否とすべきであろう。復興債の発行が認められる根拠  
もここにある。しかも、平成 23 年度にはあれほどまでに利用が拡大した「ふるさと納税制  
度」<sup>11</sup>も、翌 24 年度になると激減している。これもひとえに、制度導入当初は予定してい  
なかった東日本大震災という事態に遭遇して、多くの日本国民の社会貢献の意識が目覚め  
たのではないかとも思えたが、平成 24 年に入ると、ふるさと（寄付金を寄せた自治体）か  
らの特産品目当てに、この制度を利用している人が大半であることが明らかになってきた。  
要するに、善意の気持ちはなかなか持続しないのである。

このような状況から判断すると、やはり、復興特別所得税や復興特別法人税のような恒  
常的・常設的な制度は、不可欠だといわざるを得ない。復興特別所得税は 25 年間にわた  
って、所得税の額に 2.1%の税率を上乗せするものである。この極めて長期間の増税措置は当  
初、あまりに現実感のない制度だと見えたが、「ふるさと納税」制度などの顛末を改めて考  
えてみると、やはり復興特別所得税のように、低率であってもある程度強制的に人々に働  
きかける制度でなくては、現実的な意味を持ち得ないのだと感じる次第である。この限り  
では、税制においては残念ながら、性善説はあり得ないのである。

次いで、東日本大震災に係る「取崩し型復興基金」について。この復興基金制度は、東  
日本大震災からの復興に向けて、被災団体が地域の実情に応じて、住民生活の安定やコミ  
ュニティの再生、地域経済の振興・雇用維持等について、単年度予算の枠に縛られず弾力  
的かつきめ細やかに対処できる資金として、平成 23 年度に創設されたものである。特に、  
現在の低金利の状況では、従来の運用型基金は有効でないことから、取崩し型基金により  
対処することとして、特定被災地方公共団体である 9 県が基金を設置することとなる場合  
について、阪神・淡路大震災における措置等を踏まえ、平成 23 年度第 2 次補正予算により  
増額された既存の特別交付税により措置される。基金の規模は、9 県で 1,960 億円で、阪神・  
淡路大震災復興基金の措置額 960 億円を上回っている。

これは要するに、今回の大震災が一挙に被害をもたらした一方で、財政措置も一斉に大  
量に用意されたため、多くの個々の自治体ではなかなか消化しきれないレベルと規模にな  
っていることが背景にある。それを、予算の単年度主義を金科玉条に維持して、一刻も早  
い事業進捗こそが復興事業の目標であるといった押し付けをするのではなく、もう少し時

<sup>10</sup> ただし、安倍内閣は、平成 25 年 12 月 5 日に公表した「好循環実現のための経済対策」で、復興特別法人税を 1 年前  
倒しで廃止すること（実施は 2 年間に短縮）を明らかにした。これは、そもそもわが国の法人税率が諸外国に比べて高  
めであるとの産業界からの声に応えたものといえよう。

<sup>11</sup> 平成 20 年 4 月 30 日に公布されたいわゆる「ふるさと納税」制度は、制度開始以降もなかなか普及したとは言い難か  
った。ちなみに、適用者・寄付金額・控除額は、平成 20 年が 33,149 人・73 億円・19 億円で、平成 21 年は 33,104 人・  
66 億円・18 億円で、平成 22 年は 33,458 人・67 億円・20 億円だったが、何と平成 23 年は 741,677 人・649 億円・210  
億円と、人数で 20 倍に、金額で 10 倍に急増した。

間をかけてじっくりと検討しながら復興事業に取り組むことで、持続可能な智慧とエネルギーが生まれてくるのではないか、という漸進主義のスタンス・構えである。

## むすび

復旧対策・復興事業には、国・地方自治体サイドでは、避難者・被災者・被災地の事情や意向を尊重しながらも、組織的・体系的な方針と公正な運用ルールによって、着実かつ適正に問題解決に取り組まなくてはならない。これまでのところわが国では、発災直後の戸惑いから各種の段取りにやや手間取っていた気配が無きにしもあらずだが、約 3 年が経過してようやく、概ね、さまざまな手段・対策を揃えたといえよう。

問題は、そうした手段・対策をどのように適用するかだ。ここは、人々の個々の生活局面でのサバイバルや助け合いについての智慧というよりは、組織・集団での行動のありよう・指針である。どのような組織であれ、緊急事態に備えて何らかの防災マニュアルは存在する。しかし、せっかくの立派なマニュアルも、一度のリハーサルもしなければ、活かせない。それをどのように活用するかは、それぞれの部署にいる人の権限と責任、そして何より視野と資質を磨いておく必要がある。せっかくの制度や取り決めが、ほこりをかぶって埋もれていては、もったいない。運用ルールの公正さも必要だが、問題解決にタイムリーさと適正さを欠いては、「仏を作って魂が入っていない」状態である。

この際は本報告書を活用して、ぜひ、今後わが国に生じるかもしれない大災害に備えて活用できる取り決め・段取りを整理しておいていただきたい。とりわけ、具体的かつイメージ上でのシミュレーションを稼働させておくことが重要である。