

東日本大震災における復興財政の10年と諸課題

田 中 信 孝

要約

災害は平時における「格差」問題を増幅させるから、財政に担保された支援措置が重要となる。

東日本大震災の発生から約10年間の復興財政の経緯を振り返りながら、主に財源確保のあり方や遅延する復興事業さらに被災地からの人口流出、被災自治体における人員確保問題、福島原発事故など、主要な論点に絞って述べる。

原発事故は3基が炉心溶融（メルトダウン）する世界最悪級の被害をもたらし、原発被災地向けに様々な予算が計上されたが、原発事故の収束がまったく見通せない状況にある。避難先での定住者も多く、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。原発事故の対策費用に関連して、国民負担が際限なく膨張することも懸念される。

1. はじめに

大規模災害は被災者の人生設計に大きな影響を与える。

衝撃的で辛く悲しい経験であればあるほど、その記憶は何度も繰り返しよみがえってくるので、被災した人たちが心に受けた痛みは決して癒えない。また、いまだ行方不明者もたくさんおられ「さよならを言えない」死をどうしたら受け容れられるのだろうか。

身近な人との死別や将来への生活不安を引き金に心身の不調が続く人も多く、また、被災者の健康管理や心のケアなどにあたる職員の業務も長期化し負担が重くなるばかりだ。相次ぐ豪雨災害にも見舞われ、国の支援縮小がそれに追い打ちをかけているのが現実である。

全国的に少子化・労働力人口の減少傾向が進むなか、とくに被災地での人口減少・流出が加速しコミュニティの維持や働き手の確保も厳しさを増している。検証し続け、克服しなければならぬ課題が多いのである。

福島原子力災害では、長期にわたる避難によって地域生活が奪われ、人々の暮らしに甚大な影響を及ぼした。原発事故処理、除染作業や被災者の精神的なケア、風評被害対策など様々な課題を抱えていることは周知の通りである。避難区域外からの自主避難者も含め長期の避難生活を強いられた人々が様々な苦悩や不安のなかに置かれている。回復不能・不可逆的な被災である原発事故が「現在進行形」にあるなか、なぜ「原発再稼働」なのか、なぜ「原発ゼロ」に向かわないのか、が問われる。

災害は平時における「格差」問題を増幅させるから、財政に担保された支援措置が重要となる。ここでは、これまでの復興財政の経緯を振り返りながら（会計予算では、2011年度の「一般会計」、2012年度以降の「東日本大震災復興特別会計」）、主に財源確保のあり方や遅延する復興事業さらに被災地からの人口流出、被災自治体における人員確保問題など、主要な論点に絞って述べることにする。

2. 「集中復興期間」（2011～2015年度）

2011年5月に成立した2011年度一般会計第1補正予算の大震災関係経費で、仮設住宅の建設や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受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のである。

同年7月に成立した第2次補正予算には、原発賠償として政府補償契約（原子力損害の賠償に関する法律、原子力損害賠償補償契約に関する法律）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、「原子力損害賠償支援機構法」（8月成立）により新設する「原子力損害賠償支援機構」に係る諸経費などが計上さ

れた。

同年7月に成立した第3次補正予算で大震災関係経費として11.7兆円が計上された（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）。公共事業等の追加、東日本大震災復興交付金、災害関連融資関係経費、全国防災対策費及び地方交付税交付金の加算などが主な経費である。

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。この交付金は「基幹40事業」とこれに関連した効果促進事業を対象に、復興庁が各省庁の予算をまとめ自治体に一括して配分する仕組みがとられたが、実際は各省庁の事業を復興庁が窓口となって集めたもので、予算の執行は復興庁と自治体との協議に委ねられ、その大半が生活関連事業なかでも構造物建設への利用にとどまった。

さらに、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」が計上され「震災便乗ではないか」との指摘もあった。予算規模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。

2012年12月に民主党から政権を受け継いだ安倍内閣は「国土強靱化」を打ち出したこともあり、「集中復興期間」で19兆円程度（国・地方合計の公費分）としていた復旧・復興事業の規模を25.5兆円程度に増額することを決めている。さらに、2015年6月に復興期間10年間で32兆円（「不用額」を含めると32.9兆円）とする事業規模を閣議決定している。このように、復興事業の見積もり総額は大きく変動してきているが、その背景の吟味と予算の執行過程で被災者の生活再建に真に有効なものとなっていたのかなど、客観的な評価システムに基づく検証が必要となる。

復興事業と財源フレームは図表1に示した。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（ほかに株式の売却収入として国保有の東京メトロ株式分もある）と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を充てることとされた。

「集中復興期間」における事業別復興予算額の推移を図表2に示した。

発災当初には「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に充てる「地方交付税交付金」、災害関連融資関係が大きなウエイトを占めた。被災者への金銭支援が十分だったわけではない。家屋の「半壊」が被災者生活再建支援法の金銭支給の対象にはならず（2020年の法律改正で「半壊」の一部も支援に）、「全壊」でも最大300万円の支給にとどまった。「医療・介護・福祉等」や「雇用」・「教育支援費」などから構成される「その他」の費用は、公共事業費との比較で小規模なものとなっている。

「集中復興期間」の後半には、公共事業などまちづくりに絡むハード関連の事業費、原発事故対策費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1> 復興事業費と財源フレーム

(兆円)

復興事業費	2011～2015年度 「集中復興期間」	2016～2020年度 「復興・創生期間」	2021～2025年度 「第2期復興・創生期間」
被災者支援（健康・生活支援）	2.1	0.4	0.1
住宅再建・復興まちづくり	10.0	3.4	0.2
原子力災害からの復興・再生	1.6*	0.5	0.5
産業・生業（なりわい）の再生	4.1	0.4	0.2
その他 （震災復興特別交付税・全国防災対策費等）	7.8	1.7	0.6
合計	25.5	6.5	1.6**

財源フレーム			
歳出削減・税外収入等	8.5		税金・税外収入計 上済み財源の精査 0.9
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（税金の精査）		2.5	
2014年度不用額		0.8	
合計	26.3 （うち不用額0.8）	6.5	

(注) 1.* 東京電力への求償対象経費は含まれない。

**うち、岩手県0.1程度、宮城県0.1程度、福島県1.1程度など。

2. 総事業規模＝財源＝(26.3-0.8)+6.5+(1.6-0.7)=32.9兆円程度。

3. 復興推進会議（2020年7月17日）決定。復興庁の資料により作成。

東日本大震災における復興財政の10年と諸課題

<図表2> 復興予算の推移（「集中復興期間」）

（億円）

区 分	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	合計
災害救助等関係	391	6,059	1,538	650	535	435	9,610
災害廃棄物処理事業	—	3,186	3,488	3,749	500	147	11,070
公共事業等	—	5,070	9,138	9,291	7,612	8,847	39,958
災害関連融資関係	—	14,739	1,952	1,252	99	255	18,297
原子力災害復興関係	—	7,371	2,519	5,531	8,045	7,867	31,333
地方交付税交付金等	—	22,408	6,704	5,771	4,116	4,415	43,414
東日本大震災復興交付金	—	2,506	13,194	4,502	5,439	3,080	28,721
全国防災対策	—	1,376	6,911	3,735	2,065	1,598	15,685
その他	49	27,794	7,423	5,429	2,068	2,356	45,119
被災者生活再建支援金	—	1,682	435	201	130	115	2,563
警察・消防・自衛隊等活動経費	—	2,508	1,109	916	300	333	5,166
教育支援費	—	389	189	117	77	76	848
医療・介護・福祉等	—	2,230	627	204	225	344	3,630
雇用関係	—	4,269	520	457	4	158	5,408
農林水産業の復興	—	3,687	999	341	179	143	5,349
中小企業対策	—	1,034	1,428	705	341	174	3,682
立地補助金	—	5,000	682	1,430	300	360	7,772
資源・エネルギー関係	—	4,105	411	180	133	277	5,106
住宅関係	—	1,605	1	251	1	0	1,858
その他	49	1,226	1,017	623	375	372	3,665
復興債償還費（利払費を含む）	—	0	10,259	8,650	7,436	8,094	34,439
合 計	440	90,513	63,131	48,566	37,921	37,098	277,669
翌年度の歳入へ繰り越し額	57	47,695	22,030	19,604	15,352	14,111	

（注）1. 支出済歳出額。2010・2011年度は一般会計、2012年度以降は東日本大震災復興特別会計。
2. 財務省「決算の説明」（事業別総括表）により作成。

3. 「復興・創生期間」(2016～2020年度)

「復興・創生期間」には、図表3に示したように、震災からの復興のためのインフラ整備の分野は漸減する一方、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加するようになった。

津波で損傷したインフラの再建が進むにつれ、宅地の高台造成、復興道路などの大型事業や災害公営住宅の整備などがピークを越えた。膨大な予算を投じて国が建設した復興道路（三陸沿岸道路）と復興支援道路（釜石自動車道、宮古盛岡横断道路）も2020年度末までにはほぼ開通した。

国土交通省は高台移転に活用された「防災集団移転促進事業」に関して被災地27市町村324地区での宅地造成が2020年3月末をもってすべて完了したと発表している。敷地選定の難航と造成工事費の高騰などを要因に、事業終了まで9年を要したこととなる。被災者の生活再建に直結する事業はほぼ完了したが、区画整備や防潮堤・第二線提等のインフラ整備が残っている。

給付やソフト対策といった被災者支援などの分野でも予算規模が縮小した。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た。また、被災者の健康管理や心のケアなどにあたる人たちの業務も長期化し、心身の負担も重くなっている。医療・保健分野での支援体制の一層の整備強化が求められた。

「復興・創生期間」に入ってから、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」の復興特会への経費算入は打ち切れ、防災・減災対策、インフラ老朽化対策などととも一般会計の公共事業に移し替えられた。

また、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された。復興事業の進捗度にばらつきがあるから自治体間の負担格差をもたらすことになった。

復興予算の縮減で被災地経済を支えてきた復興需要も減衰するので、人口減少が進むなかで働き手の確保も厳しさを増したことはいうまでもない。地元住民の生活支援のみならず、地域の将来を見据えた産業振興が一層重要になっている。

原発事故対策では、放射性物質で汚染した土壤などの除染関連経費が増えた。福島県の避難指示区域などを対象にした工場や物流施設、店舗などの新增設を後押しする補助金も新設された。また、政府の方針変更で、2017年度から「帰還困難区域」に設ける「特定復興再生拠点区域」（「復興拠点」）の除染費用を東電に請求せず国が特例で負担することになっている。

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。避難指示解除から1年後には東電からの賠償金もなくなる。自主避難者への住宅無償提供も2016年度末（2年間の経過措置）で打ち切れ、強制立ち退きを迫られる人もいる。帰還困難区域を抱える町村でも、2020年3月末で、避難指示

東日本大震災における復興財政の10年と諸課題

<図表3> 復興予算の推移（「復興・創生期間」）

（億円）

	「復興・創生期間」						備考
	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度	2020年度	合計	2021年度
災害救助関係	386	269	217	158	117	1,147	62
災害廃棄物処理事業	249	48	34	19	83	433	
公共事業等	9,249	8,632	7,304	5,953	5,276	36,414	598
災害関連融資関係	229	136	177	62	72	676	28
原子力災害復興関係	11,043	7,053	5,125	4,895	7,500	35,616	4,690
地方交付税交付金等	3,429	2,543	3,252	3,750	3,398	16,372	1,325
東日本大震災復興交付金	1,637	1,087	821	991	113	4,649	
その他	1,458	1,490	1,068	900	863	5,779	837
被災者生活再建支援金	105	121	102	59	101	488	46
警察・消防・自衛隊等活動経費	118	115	9	3	5	250	2
教育支援等	47	43	37	32	32	191	23
医療・介護・福祉等	144	363	134	91	68	800	109
雇用関係	46	21	16	14	10	107	
農林水産業の復興	89	96	218	86	98	587	85
中小企業対策	171	141	104	107	166	689	82
立地補助金	320	185	80	88	0	673	215
住宅関係	0	0	0	50	0	50	0
その他	413	401	365	366	383	1,928	275
復興償還費（利払費を含む）	1,391	613	678	37	317	3,036	277
復興加速化・福島再生予備費					3,000	3,000	1,500
合 計	29,609	21,875	18,680	16,770	21,602	108,536	9,318
翌年度の歳入に繰り入れる額	11,426	7,341	6,139	8,126			

（注）1. 2019年度までは支出済歳出額、2020年度・2021年度は当初予算額。
 2. 財務省「決算の説明」（事業別総括表）等により作成。

解除にあわせて住宅提供が終わる。

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「子ども・被災者支援法」（2012年6月21日、議員立法で成立）の理念を十分に踏まえ、柔軟できめ細やかな国の対応が求められる。自主避難者への住宅支援、被災者健康・生活支援、原発事故の風評被害の払拭策なども必要である。

復興事業は2021年度から5年間の「第2期復興・創生期間」に移行する。全国知事会から内閣府の防災部局と復興庁を統合した「防災省」の創設を求める提言もあったが、復興庁は2030年度まで存続することとなった。

2021年度から、主にインフラ整備に使われた「東日本大震災復興交付金」が廃止された。これから、公園や公共施設等の維持管理費を賄う各自治体の財政負担が課題となる。期間中、心身のケアやコミュニティ形成支援、災害公営住宅の家賃低廉化・特別家賃低減事業、水産加工業の販路回復等に予算が充てられる。一方で、原発事故対策に係る経費が比重を高めていることに注意しなければならない。

4. いくつかの問題

復興財政の経緯を簡単に見たが、いくつかの論点に絞って問題を提起することとする。

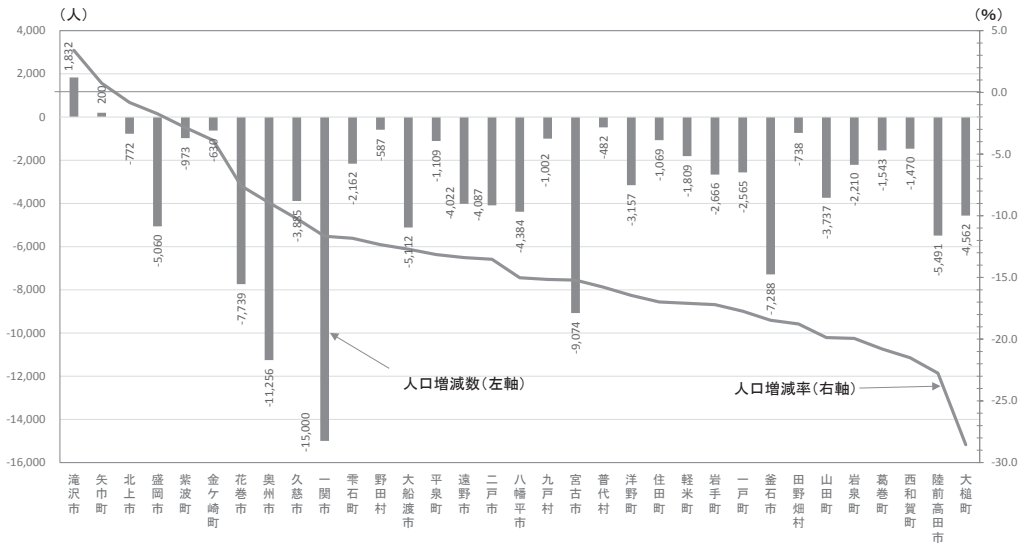
1) 復興事業の遅延と人口流出

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ころだった。すなわち、2011年度第3次補正予算やその財源を確保する復興債の発行や所得税などの増税措置を盛り込んだ「復興財源確保法」が成立したのは2011年11月末である。

復興事業がなかなか進捗せず予算消化率も低い状況が続いた。津波被害と原発事故で行政機能そのものに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悪循環を引き起こし、そして復興事業の度々の見直しなど被災地に様々な困難を誘発したことはいうまでもない。

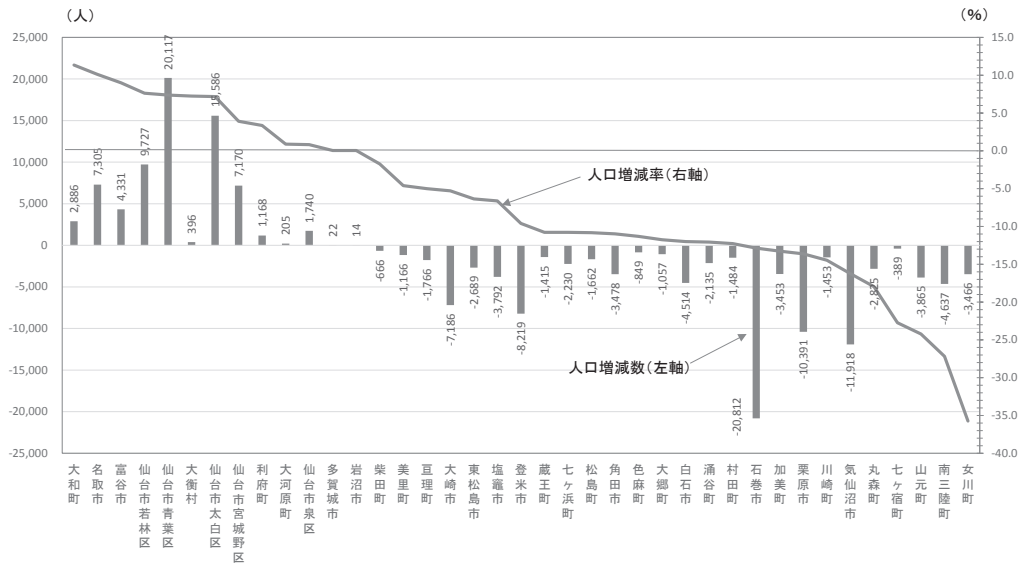
仮設住宅の入居期限は災害救助法で原則2年とされていたが、復興工事の遅れから1年ごとに「特定延長」され、多くの被災者の仮設暮らしが異例の長さになり、生活再建の見通しが立たない状況が続くことになった。応急仮設住宅と「みなし仮設住宅」に、被災3県で合わせて最大約27万人が入居した。岩手・宮城両県で2021年3月末にはすべて解消したが、福島県では入居期限を2022年3月まで延長されている(入居者は応急仮設住宅5人、県内のみなし仮設住宅約900人である)。長期におよぶ避難生活で命を失った人も多い。被災者の「待てる時間」にも限界がある。

<図表4> 岩手県内市町村別人口動態



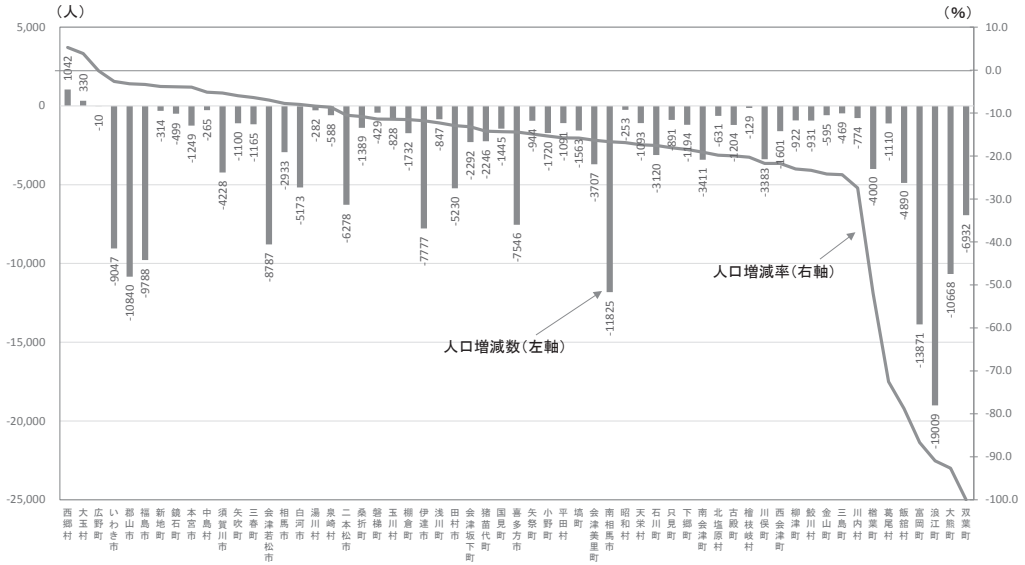
(注) 「住民基本台帳」(2011年1月1日→2021年1月1日)により作成。

<図表5> 宮城県内市町村別人口動態



(注) 「住民基本台帳」(2011年1月1日→2021年1月1日)により作成。

＜図表 6＞ 福島県内市町村別人口動態



(注)「国勢調査」(2010年→2020年)により作成。

2021年1月1日現在の「住民基本台帳」のデータからも、10年前と比べて被災地における人口減少が著しく沿岸部の苦境を鮮明にした(図表4、図表5)。なお、福島県内の人口動態については、居住実態を基にする「国勢調査」のデータで見た(図表6)。原発事故で避難指示のあった人も多くが住民票をそのままにしていたが、自主避難者のほとんどは介護や保育などのサービスを受けるため避難先に住民票を移したと見られている。

2021年までの10年間で、岩手県と宮城県沿岸部での人口減少数の大きい自治体は、岩手県で宮古市(9,074人)・釜石市(7,288人)・陸前高田市(5,491人)・大槌町(4,562人)、宮城県では石巻市(20,812人)・気仙沼市(11,918人)・南三陸町(4,637人)・山元町(3,865人)・女川町(3,466人)で、人口減少率で見ると、岩手県で大槌町(28.5%)・陸前高田市(22.8%)、宮城県では女川町(35.7%)・南三陸町(27.2%)・山元町(24.2%)などでの減少が著しい。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ているため、統計上の人口減少率が小さくなる。また、被災地における高齢化比率も一段とその度合いを高めている。なお、被災3県のなかでは、民間事業所がとくに集中する仙台市と隣接2市町で人口も増加しており、被災沿岸部における二極化が進む傾向にある。

福島県内の原発事故の被災町村の人口が急変動した。全町避難もある福島県の双葉郡町村や南相馬市などで減少している。事故前の2010年との比較では、広野町はほぼ同数に戻ってい

るが、ほかの原発被災町村は半分以下に減少したままである。沿岸部に先端産業の集積を目指す「福島イノベーション・コースト構想」のように、行政が移住促進に努めているが、企業の進出は限定的で広がりを欠く。

被災者の転出が増え、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。土地区画整理事業に時間がかかり民間の土地で自主再建した被災者も多く、整備後の土地活用が進まず市街地中心部の空洞化が懸念されている。2020年5月の国土交通省都市局の集計によれば、被災3県で土地区画整備事業を終えた土地のうち活用されている割合は、「住居系」・「非住居系」とも全体で68%にとどまっているのが実態である。とくに岩手県では住居系56%、非住居系45%と活用率が低い。土地区画整備事業はもともと都市開発のための制度で、迅速さを求められる復興、しかも過疎地での実施には不向きな仕組みでもあった。

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とが予想される。人口規模は財政需要額の算定基礎ともなるから、その減少は地方交付税の減額要因にもなる。一方、被災者のニーズに配慮してよりコストの嵩む「社会福祉」の領域を増やす必要がある。

そうしたなかで、政府は外部委託・市場化や成果主義的算定の拡大などで地方交付税総額の削減を推し進めている。効率化原理を突き詰めた新自由主義政策が財政力の脆弱な自治体の財政運営を困難にしてしまうのである。

2) 復興事業が捗らなかつた背景

①予算編成が遅延した背景には、マニフェストの見直しに係る消費税上げ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、などを起因とした「政治空白」もあった。

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上げを盛り込む「社会保障・税一体改革」の議論が重なったことは軽視できない。国民生活が深刻な苦境に陥っているさなか、まるで何もなかったかのように、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」となっている（2011年7月1日・閣議報告）。

②災害公営住宅や防災集団移転など、生活再建関連の事業も大幅に遅れさせてしまった。被災地では地権者との交渉の難航や復興予算の使い道に関する住民との合意形成の遅れなどがあったことは否めない。住民との合意形成の遅れについては住民参加を重視した結果でもあるが（そのなかで、例えば集落の高台移転や巨大防潮堤の建設などをめぐり「住民主役」がどれだけ貫かれたのか問題もある）、そればかりではなく、円安や政権による公共事業費の増額に伴って人件費や建設資材費が高騰し、それ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。「2020年東京五輪」招致に向けて高層オフィスビルやインフラの猛烈な建設ラッシュも起きた。そして、被災地とは無縁な地で開催される「復興五輪」がインフラ整備

を介して一極集中に拍車をかけることとなった。

③被災自治体の業務量が膨大になり、また、並行する大規模工事間の工程調整も困難な作業を伴った。予算規模が膨らみ職員一人当たりの仕事量が極端に増えたことはいうまでもない。そして、職員の過酷な勤務実態と残業代不払いといった問題を引き起こした。

被災自治体での職員不足が深刻で、退職者雇用や任期付き職員の臨時採用（とくにインフラ整備や被災者ケアの領域での採用が多い）を実施したり、関西広域連合をはじめとしてほかの自治体などから応援職員の派遣をうけたりした。総務省の推計では、被災3県への自治体応援職員（消防士・警察官を除く）は、2020年度まで延べ9万5,900人となっている（うち、岩手県2万4,100人、宮城県5万2,600人、福島県1万9,200人）。全体の増員がなく、応援を出す自治体側にも重い負担となった。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た。復旧・復興業が原因と認定された公務災害も128件に上った（地方公務員災害補償基金）。

これまでの行財政改革で人員削減と民間委託・指定管理者化が推進されるとともに、技師などの専門職の採用も抑制され、被災自治体の政策遂行能力に大きな制約を生じさせたのである。「効率化」を重視した「平成の大合併」も非常時対応を困難にした。被災沿岸部での合併は、岩手県（10市町村→4市町）、宮城県（14市町→4市町）、福島県（3市町→1市）となっていた。

政府の行革・人員削減の路線が祟ったというほかない。また、人手不足からずさんな労務管理など法令違反の建設・除染作業現場も散見された。

なお、NPO等によるボランティア活動が被災地のマンパワー不足を補うのに貢献しただけでなく、柔軟できめ細かな支援活動により被災者を支えたことは銘記されるべきである。

④政権の「復興軽視」も顕著だった。「（汚染土を保管する中間貯蔵施設の用地交渉めぐり）最後は金目（カネメ）でしょ」（2014年6月16日の記者会見、石原伸晃環境相）、「まだ東北で、あっちの方だったからよかった」（2017年4月25日の講演、今村雅弘復興相）、「（原発事故からの自主避難者たちに）7年も経ったのだから、そろそろ自立したらどうかね」（2017年12月12日の自主避難者との面会、吉野正芳復興相）など担当閣僚らの本音の吐露や「（原発の汚染水について）福島第一原発の0.3平方キロメートルの港湾内に完全にブロックされている」（2013年9月10日のアルゼンチン・ブエノスアイレス IOC 総会）など安倍首相の恣意的な強弁も相次いだ。国民にとってましてや東北の人にとって、忘れようにも忘れがたい首相や閣僚の「暴言」の数々である。

3) 財源確保策の問題

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、財政当局は復興財源を増税による資金調達にこだわり、また、国会では復興債の償還財源を賄う増税の問題をめぐって多くの時間が費やされることになった。復興財源確保法はようやく2011年11月30日に成立した。

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2013～2037年度の25年間におよび所得税増税（2.1%の付加税）が加わり個人の負担は一層重くなる。また、住民税均等割の増税（2014～2023年度の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制度を温存したままの付加税と均等割増税には多くの問題がある。税率のフラット化や配当・株式譲渡益への軽減税率課税で総合累進課税制度が形骸化していることなど、所得税制度が抱え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。

復興特別法人税（2012～2014年度の3年間、法人税額の10%を付加）は恒久的な法人税率の引下げ（基本税率を30%から25.5%に）を踏まえたうえでのものである。仮にこの法人税減税を25年間実施しなければほぼ20兆円の増収になり、その規模は「集中復興期間」の所要財源（19兆円程度）をかるく上回る。そのうえ、3年間の実施予定であったこの復興特別法人税が1年前倒しで廃止された。企業利益から税・配当等を除いた利益剰余金が第2次安倍政権の発足した2012年度以降2016年度までに約124兆円も積み上がった。「被災地復興が国家の最優先課題」といいつつ、安倍政権の復興軽視の姿勢を露わにしている。

4) 「震災便乗」の経費計上

震災関係経費の中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、「復興構想7原則」（2011年5月11日、東日本大震災復興構想会議決定）や「復興の基本方針」（2011年8月11日、東日本大震災復興対策本部決定）に「日本経済の再生なくして被災地の真の復興はない」との記述があったように、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が生じたのである。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。

5) 被災自治体の財政負担と地域経済の先行き不安

「復興・創生期間」に入ってから、それまで復興事業費について国が全額負担してきた方針を転換し、被災自治体に財政負担を求めることとした。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」との性質を併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ことにされたのである（復興庁「集中復興期間の総括及び平成28年度以降の復旧・復興事業のあり方」2015年5月12日）。また、自治体負担の導入は、自治体で復興事業の優先順序を自ら判断する誘因となり、いわば「自治」の原則を取り入れる一面をもつことも理由とされた。

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」で埋め合わせてきた。

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が遅れていた地域ほどこれから負担が増すことになり「復興格差」を広げかねないという問題がある。それに復興予算の縮減が拍車をかける。

「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。公共工事の元請けとなったゼネコン等を潤した。日本特有の下請け構造を通じて仕事が末端にまで広げられ、地元住民の雇用増加や需要創出の恩恵を受けたとはいえ、それ自体が持続可能なものではなく、また、漁業者・水産加工業者等の地元事業者の経営基盤は脆弱なままである。

被災した中小事業者の復旧を支援するため2011年度に「グループ補助金」(中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業)が創設された。1事業者最大15億円を限度に設備・施設の復旧費用の1/2を国、1/4を県が補助する。なお、グループ補助金は、「個人」に対する災害補償はしないという原則があるなかで、個人を支える仕組みとして、個人ではない団体に対する補助金として設定されたものである。自営業者の営業再開に寄与することとなった。

ただ、補助金を受け取った事業者でも、震災で失った販路が戻らず、資材高騰と過剰な設備投資から自己負担分の借金が重荷になって倒産するケースも多く、とくに水産加工関係の割合が高い。また、申請した事業からの用途変更の場合、補助金返還の義務が生じる。

今後は、新市街にかかる行政コストや災害公営住宅、道路、水門・防潮堤などの公共施設の維持管理費の負担も嵩む。防潮堤の維持管理費では、年間で建設費の約0.5%の負担となるとの推計もある(東京大学公共政策大学院「気仙沼市小泉地区における防潮堤建設計画に関する費用便益分析」2014年3月11日)。

また、災害公営住宅では入居者の高齢化や「収入超過」世帯の段階的な家賃上昇で退去者も増えることが予想される。人口減少が自治体財政に与える影響も考慮に入れながら、医療・介護など公共的福祉の拡充による生活基盤の安定化と将来を見据えた地域復興や地域内経済循環の構築・強化が課題となる。

6) 進まない原発被災地への帰還

福島原発事故は3基がメルトダウンする世界最悪級の被害をもたらした。

福島県原発被災地向けには交付金や補助金など様々な予算が計上されたが、強引な避難指示の解除から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、避難先での定住者も多く、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。帰還困難区域内で避難指示が先行解除される「復興拠点」で除染が進んだとしても、拠点外は手つかずのままでは居住再開の動きは鈍い。医療機関や介護施設の再開も遅れている。また、避難指示の解除に伴う自治体職員の過酷

な勤務実態や原発事故処理労働者の健康管理にも注視しなければならない。

大量に毎日発生している汚染水については、東電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 ALPS の設置をしてきたが、十分な地層調査に基づく遮水対策にはほど遠く、想定した効果が出ないまま結局汚染水の海洋放出で対応することとしている（2021年4月13日、「処理水の処分に関する基本方針」を閣議決定）。処理水にはトリチウム以外にも除去されない様々な放射性物質が含まれていて、漁業は壊滅的な打撃を受けることとなる。処理水の放出を予定する2023年春までに、政府は一般会計を財源に「基金」を創設し、水産物の市況を支えることとしているが、その実効性が問われる。そして、金銭的な補償で解決するような問題でもない。

廃炉作業の過程も見通せない。風評被害ばかりではなく被曝の実害に対し、国と東電の真摯な対応策が求められる。汚染低減化の方法の提示と実施、汚染状況のモニタリングとその結果の可視化も不可欠である。

7) 原発事故費の国民負担と東電救済

表7に示したように、福島第一原発の事故対策の費用は、2012年当時、賠償に5兆円、廃炉には1兆円と見積もられていた。

その後、安倍政権が「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」（2013年12月）を決定した際には、賠償・除染に9兆円、廃炉や汚染水対策に2兆円など、事故対策費用の総額は合計11兆円に増えた。

さらに、2016年12月の試算では、賠償に7.9兆円、除染（帰還困難区域の除染費用は含まれていない）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、東電が原則負担する廃炉の費用も燃料デブリの最終処分等を除いて8兆円に上る見込みで、総額は21.5兆円に達した（経済産業省・有識者会議「東京電力改革・1F問題委員会」の試算）。これも暫定的な試算にとどまるものである。

①賠償の費用は国が一時的に立て替えるが、いずれ全国の電気料金で回収する。原発を持たない新電力とその契約者も託送料金（送電線使用料）の上乗せを介して負担する。巨額の債務で実質的に破綻している東電を救済し、原発業界全体を温存する構図となっている。

なお、賠償では国の原子力損害賠償・紛争解決センター（原発ADR）の和解案を東電が拒否する事例も出ている。「自主避難者」を含め全国各地で国と東電を相手とした訴訟が争われているが、国の賠償責任（規制権限の適切な行使を怠ったこと）については、司法判断が割れたままで避難住民に対する補償は置き去りにされている。賠償責任の所在を認めることが、被害者の生活と生業の再建にとって極めて重要であろう。損害賠償請求権に「損害及び加害者を知った時から10年」という時効があることにも注意しなければならない。

②国が立て替えている除染費用は、国（原子力損害賠償・廃炉等支援機構）が持つ東電（2016

年4月にホールディングカンパニー制に移行し「東京電力ホールディングス株式会社」に商号変更)の株式売却益で回収することとしているが、東電株の株価上昇が条件だ。現在の300～400円から1,500円程度まで、東電株価が上昇しない限り回収が不可能で国民負担となる。一方、株価上昇については地殻変動が活発な地域に立地する東電柏崎刈羽原発の再稼働が前提となる。原発1基の稼働で火力発電の燃料費などのコスト削減で、年500億円程度の利益改善になるとしている(東電「第4次総合特別事業計画」2021年7月)。「税負担か再稼働か」で、いずれの場合も国民にとっては受け容れがたい仕組みとなっている。なお、東電柏崎刈羽原発では、防護不備やIDカード不正使用等を巡って、2021年4月、原子力規制委員会から事実上の運転禁止命令が出され同原発の再稼働の可能性は遠のいている。

また、国の方針変更で、2017年度から帰還困難区域に設ける「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(東電は帰還困難区域の全住民に賠償を実施していることを理由に、同区域の除染費用の負担はしないとしている)。

国が賠償や除染などの費用を一時的に立て替えているが、そのために交付国債の発行枠を当初の5兆円から2013年度・9兆円、2017年度・13.5兆円に拡大している。

③福島県内で発生した汚染土などを30年にわたって保管する(なお、2017年4月に政府は汚染土を全国の公共事業などに活用する方針を示した)の中間貯蔵施設(福島県大熊町・双葉町)に関する費用は国が負担する。帰還困難区域を除く地域の国直轄の除染は2016年度ではほぼ終了しているが、除染廃棄物を保管する中間貯蔵施設の施設整備費として国費で「原子力損害賠償・廃炉等支援機構」に交付金を投入している。

除染や中間貯蔵の費用として、際限ない国民負担の増加は容認できない。

④40年以上かかるといわれる廃炉の費用は電気料金の値下げ回避(送配電子会社の合理化利益を値下げに回さない)で電気利用者が実質負担する。そして、廃炉の「完了」がどういう状態のものか法的根拠が示されているわけでもない。

要するに、汚染者負担の原則とはほど遠く、極めて複雑な仕組みをとりながらも原発事故が際限のない税と電気料金の負担を国民に強いているのである。

＜図表7＞ 原発事故処理費用

	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)	54兆円 (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24兆円に 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)	—	25兆円 (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。syo

4. 2021年7月に方針が決まった「処理水の海洋放出」の諸費用などは含まれていない。

5. 小数点以下を四捨五入したものである。

(参考文献)

- ・ 齊藤誠『震災復興の政治経済学－津波被災を原発危機の分離と交錯』日本評論社、2015年
- ・ 五百旗頭真ほか監修『総合検証 東日本大震災からの復興』岩波書店、2021年
- ・ 五十嵐敬喜ほか『震災復興10年の総点検－「創造的復興」に向けて』岩波書店、2021年
- ・ 復興庁「復興の現状と取組」、財務省「決算の説明」、ほか。

Ten years of reconstruction finance after the Great East Japan Earthquake and the problems.

Nobutaka Tanaka

Summary

Disasters amplify the problem of "disparity" in normal times, so it is important to have support measures that are secured by government finances.

Looking back at the history of reconstruction finances for about 10 years after the Great East Japan Earthquake, I will focus on the main issues, such as how to secure funds for restoration, delays in reconstruction projects, population outflow from the affected areas, and the problem of securing personnel in the affected municipalities and the nuclear accident in Fukushima.

The nuclear power plant accident caused one of the world's worst meltdowns of three reactors, and although various budgets have been allocated for the areas affected by the nuclear power plant, there is no prospect of any resolution of the nuclear power plant accident. Many people have been resettled in places of refuge, and the return rate of residents remains low even after the evacuation order is lifted. About the processing expense of the nuclear plant accident, there is also a concern that the burden on the people will expand without limit.