

「大震災からの復興財源をどのように手当てするか」

キャノングローバル戦略研究所

主任研究員 柏木 恵

1. どのように復興財源を捻出するか

大震災から4ヶ月が経ったが、復興の財源に対する大きな方針は決定していない。補正予算は第一次と第二次を合わせて6兆円が組まれたが、その財源は他の事業の取りやめもしくは縮小によるもの¹、または前年度の剰余金や国民年金の基礎部分の国庫負担分から捻出している。しかし、これは応急措置であって、これが長く続くわけではない。いずれは本格的な方針を示す必要がある。そこで、どのような財源になるか考えてみたい。想定される復興期間は復旧期、再生期、発展期を合わせて10年程度といわれている。大震災の復興費用は、地震当初から20兆円程度かかるといわれてきたが、政府は2011年7月21日の復興対策本部で、復興の事業規模が10年間で23兆円、うち当初5年間で19兆円かかると発表した²。5月の第一次補正予算で4兆円、7月の第二次補正予算で2兆の計6兆円の予算がついているので、政府は残り17兆円を手当てする方向性を示さなければならない。政府は歳出削減や税外収入など、10年間で約7兆円を捻出できると試算している³。それが可能だとして、あと10兆円を捻出しなければならない。

被災地の被害状況と復興計画をみると、特に費用がかかるのは初期段階である。被災地の補正予算⁴をみると、復興費用で予算が2倍程度に膨らんでいるが、県税・市税収入が落ち込むことが予想されるため、公債費（県債・市債の償還費・利払費）と国からの補助金（国庫支出金・地方交付税）が大きく増えている⁵。被災地の財政はもともと税や手数料などからなる自主財源の割合が半分程度⁶と低く、補助金や公債の依存度が高いという厳しい状況であったが、この震災によってさらに苦しくなる。復興費用に加え、税収減と公債の返済のため、10年以上にわたり、国からの補助金による支援（市町村の場合は、県支出金も）が必要となるだろう。国はこの分もふまえて財政を検討しなければならない。

¹ 第一次補正予算は、子ども手当の減額、高速道路の無料化実験の凍結による減額、経済危機対応・地域活性化予備費の減額、基礎年金国庫負担分などが財源となる。第二次補正予算は剰余金があてられる。

² 日本経済新聞2011年7月22日朝刊。他にもさまざまな試算がなされている。復興会議の委員であるBNPパリバ（2011）によれば、内閣府がまとめた被害額の推計は12.1～15.6兆円となり、6兆円の補正予算を差し引くと、必要な財源は6.1兆円から9.6兆円となる。

³ 毎日新聞2011年7月22日朝刊。

⁴ 宮城県石巻市の補正予算の例にとると、当初予算は全体で1206億3846万円だったが、補正額は912億8511万円となり、合計で2119億2357万円と約2倍に増えた。補正額の内訳は、増加分として、国庫支出金787億1238万円、市債187億3080万円、県支出金が48億512万円であるが、市税が100億1034万円、繰入金が9億7898万円、分担金及び負担金が1億4699万円、使用料及び手数料が8920万円の減額となった。市税は、補正前は172億7642万円を見込んでおり、約6割も減収になる。固定資産税、市民税の順に減収額が大きい。都市計画税はほとんどが減収である。

⁵ 総務省は、2011年3月に岩手県、宮城県、福島県、茨城県に5億円ずつ特別交付税を交付した（県下市町村を含む）。4月には1兆528億円、6月には7781億の特別交付税を交付した。

⁶ 自主財源の割合は、岩手県が37.6%（全国43位）、宮城県が53.3%（15位）、福島県が47%（38位）、茨城県が59.6%（11位）である。

これらの状況をふまえて国の財政をみる。最新である平成21年度の国の財務諸表をみるとストックはもちろん赤字だが、キャッシュフローをみても手元にあるキャッシュはさほど多くない。平成20年度から21年度にかけて、4兆8670億円も減らしており、今後のことを考えると、一定程度のキャッシュを持つておく必要がある。したがって、今後も第二次補正予算のように剰余金を使うのは考えにくい。予算や収入がなければ、まずは支出を減らすのは世の中の鉄則だが、歳出をさらに削減し、それを復興費用にあてても、それだけでは足りない。必要な資金を調達するには、特例国債（臨時復興債）で用立てするのが現実的である。しかし、日本はバブルがはじけて以来、景気が低迷し、財政を賄うために国債の発行が増えている。2011年3月末の長期債務残高は892兆円（対GDP比138%）にまで達し、財政の持続性が危ぶまれている。国際通貨基金（IMF）は日本に関する年次審査報告書の中で、国債発行を抑制するため税制措置で財源を確保することが望ましいとの見解を示した。このような状況で、特例国債を出すには、あくまで臨時であり、短期間で償還できるという裏付けが必要である。臨時増税がその裏付けとなる。

臨時増税の財源は、所得税が妥当だろう。その理由は所得税が基幹税であることと、国税と地方税（住民税）の両方から徴収できること、所得税は所得再分配機能があることである。基幹税であることから税収規模は最も高い。精緻な計算ではないが、簡単に税収額をみてみたい。所得税率を一律10%増やすと仮定して、平成23年度予算で、所得税（国税分）は13兆4900億円、『平成23年度地方財政計画』では、個人道府県民税が4兆6767億円、個人市町村民税が6兆7811億円であるので、単純に計算すると年間で2.49兆円増（24.9兆円×10%）となる。5年間増税したとして、12.45兆円である。残り10兆円はこれでまかなえる。しかし、減免分⁷、被災地の税収減、還付金⁸および滞納も想定すると、被災地の税収減が6423億円（別添1）、臨時増税分の予想滞納額は467億円（別添2）となり、還付金や日本全体の震災の影響による税収減なども勘案すると、導入当初は半分以上相殺される可能性があるため、これらのマイナス分も含めて検討する必要がある。

さらに、他の財源調達としては復興基金が考えられる。阪神淡路大震災の時は、雲仙普賢岳の噴火の例にならひ、すぐに基金を創設した。兵庫県と神戸市が金融機関から資金を調達し、それを無利子で基金に貸し付け、基金は復興債を発行した。兵庫県と神戸市が払う利子は交付税によって補填された。復興基金の規模は3500億円で、復興事業費全体の2%と規模は小さいが、住民の住宅支援や産業対策、生活支援などに使われ、林（2005）は「公的資金を質的、量的に補完する役割を果たした」と述べている。公的資金に比べ自由度が高いこともあり、今回も財政や民間資金だけでなく、復興基金の創設を検討したほうがよい。

⁷ 被災した人や企業を支援するために国税・地方税・使用料・手数料の減免措置が行われる。国税庁は2011年3月15日に申告・納付の期限延長について、4月27日に相続税・贈与税・譲渡所得・登録免許税の取扱いについて通知を出した。総務省は2011年3月28日に被災者に対する地方税の減免措置として、期限の延長と納税猶予の通知を出した。減免分は地方債の発行で賄うことができる。

⁸ 還付金は年々増えており、平成21年度では、8兆5443億円にも及ぶ（還付加算金を含む）。

2. 復興財源をどのように配分するか

復興財源は、①国が直接事業を行ったり、支払ったりするものと、②総務省を通じて、被災自治体に国庫補助金、地方交付税や特別交付税として支払われるもの（市町村であれば、県支出金も加わる）と、③被災自治体が公債（県債・市債）を発行して賄うものに区別される。道路や港湾などの復旧は国庫補助金が使われるが、使途が明確に定められている。被災地にとって融通のきく財源は、地方交付税と公債である。公債は融通がきくが、将来の償還費用で財政の硬直化を招いてしまうため、多く発行することは勧められない⁹。よって地方交付税として財源が充当されるのが被災地にとってよいと考える。

林（2005）、日本総研（2005）は、阪神淡路大震災では、雇用喪失により人口が流出し、経済復興に時間がかかったと指摘している。林（2005）が兵庫県の県民経済計算データを用いて、復興活動が集中した1998年から2002年について推定したところ、県内需要増の7兆7000億円のうち、民間部門の需要の増加は5.3兆円、公的部門は2.4兆円と、民間部門のウェイトが大きかったという結果になった。日本銀行神戸支店（2000）では、震災後5年間の復興対策10兆円のうち、民間自己負担が4兆円（企業部門・家計部門ともに2兆円）と分析している。企業部門の2兆円のうち、1兆円は預金の取り崩しや有価証券・土地の売却によるもので、金融機関からの借り入れが7、8000億円である。このように阪神淡路大震災では、復興に民間企業や家計の力が大きかったことを物語っている。このことから分かるように、被災地が早く自立するためには、経済の復興に力を入れることも重要である。

しかし、いくら予算や資金の手当てをしても、携わる人が足りないと復興は進まない。被災地のホームページをみると求人募集していたり、ホームページが全く更新されていなかったりと現場の大変さがうかがえる。また、被災自治体の行政機能の低下も心配である。罹災証明、補助金申請など行政事務が急増し、国や他自治体から応援が来ているが足りない状態である。人材の支援や復旧のための設備等の整備なども重要である。

3. 持続可能な日本の財政のために

被災地の自立を支援するには、国からの長期間の補助金が必要である。そのためにも、国は財政について検討する必要がある。日本は歳出の半分しか税収が無く、国債の割合が諸外国と比べても高いので税収規模を増やした方がよい。税収規模を増やすだけでなく、歳出削減も当然視野にいれるべきだが、その際には、少子高齢社会であることを強く意識し、財政の持続性と将来人口を勘案し、さらに世代内・世代間の公平性の観点を鑑みると、高齢者世代の世代内格差を是正する必要がある¹⁰。また、税収を確実にするためには、国民

⁹ 林（2005）、日本総研（2005）は、県債・市債の発行で、その後の公債費が財政を圧迫していると述べている。

¹⁰ 『平成20年所得再分配調査報告書』によれば、世帯単位でみたジニ係数は、当初所得では0.5318、再分配所得は0.3758、改善度は29.3%となっている。高齢者世帯のジニ係数をみると、当初所得で0.8073、再分配所得では0.4038、改善度は50%である。これは高齢者の中で所得格差が大きいことを示している。高齢者の中には貧困者も多数いる一方で、JALの問題で明らかになったように多額の厚生年金や企業年金を受けている者、資産を多数所有している者や勤労者もいるため、世代内の格差が大きい。再分配係数は

番号（納税者番号）を早く導入したほうがいい。日本が現在取り組んでいる「税と社会保障の一体改革」の財源となる消費税の議論を進める際は、逆進性や益税、インボイスに加え、滞納整理や税の捕捉についても議論し、効率的な消費税の仕組みが作られることを期待する。

参考資料

- 石巻市（2011）『平成23年度 石巻市各種会計補正予算』。
- 岩手県（2011）『平成21年度岩手県税務統計書』
- 柏木恵（2011）『大震災からの復興財源をどのように手当するか—消費税増税前に再設計の議論を』CIGSコラム 2011年3月30日。
- 厚生労働省（2008）『平成20年所得再分配調査報告書』
- 国税庁（2011）『第135回国税庁統計年報書 平成21年度版』
- 財務省（2010）『平成21年度国の財務書類』
- 総務省（2011）『平成23年度地方団体の歳入歳出総額の見込額』
- 総務省統計局（2011）『統計でみる市町村のすがた 2011』
- 日本銀行神戸支店（2000）『管内金融経済レポート第3号—震災が企業行動等に及ぼした影響について』2000年2月21日号。
- 日本総合研究所（2005）『災害復興財政の課題』。
- 林敏彦（2005）「検証テーマ『復興資金—復興財源の確保』」兵庫県『復興10年総括検証』372-447頁。
- BNPパリバ（2011）「東日本大震災の被害額と復興費用の推計」『政策分析レポート』vol.7。
- 福島県（2010）『平成20年度福島県税務統計書』
- 宮城県（2011）『平成21年度宮城県税務統計書』

別添1：被災地の税収減（国税・県税・市税）の概算方法

被災地の税収減を、国税と県税については、平成21年度の実績（福島県は平成20年度決算額）をもとに、宮城県石巻市の補正予算に合わせて6割減で計算した。市税についても平成21年度の実績を用いて、主な被災地を列挙し、それらの地域の住民が減免申請（期限延長・納税猶予）を行うと仮定し、100%とみなした。

計算すると国税は1921億円の減収で、県民税は979億円の減収となる（表1）。被災地の市民税の合計は3523億円となり、すべて減免すると想定し、全額減収と考えた（表2）。よって、税収減は6423億円となる。

一般世帯で0.7%に対して、高齢者世帯では316.3%である。日本は社会保障による再分配が多く、勤労世代から高齢者世代に多く移転していることを表している。

表1 国税と県民税の税収減 (単位：億円)

	岩手県	宮城県	福島県	合計	税収減
源泉所得税	467	1241	822	2530	
申告所得税	138	326	207	671	
国税計	605	1567	1029	3201	1920.6
道府県民税	359	713	560	1632	979.2

出所：国税庁（2011）、各県の決算データより作成。

表2 主な被災地の税収（平成21年度） (単位：億円)

岩手県		宮城県		福島県		合計
宮古市	59	仙台市	1810	いわき市	497	
大船渡市	41	石巻市	181	相馬市	48	
久慈市	42	塩竈市	63	南相馬市	100	
陸前高田市	18	気仙沼市	70	浪江町	21	
釜石市	51	名取市	105	新地町	23	
大槌町	12	多賀城市	88			
山田町	13	岩沼市	69			
		東松山市	36			
		亘理町	36			
		松島町	20			
		七ヶ浜町	26			
		女川町	45			
		南三陸町	13			
		大郷町	11			
		美里町	25			
合計	236		2598		689	3523

出所：総務省統計局（2011）より作成。

別添2：臨時増税分の予想滞納額の概算方法

所得税の新規滞納（平成21年度）は1236億円で、滞納率は0.82%（源泉所得税の滞納率は0.44%、申告所得税の滞納率は2.6%）である。よって、10%の増税とすると、滞納額が124億円増える。

一方、地方税の新規滞納は、都道府県、市町村どちらも3%なので、個人道府県民税が4兆6767億円、個人市町村民税が6兆7811億年にそれぞれの10%に3%をかけると、140億円と203億円となり、合計で343億円となる。合計すると467億円となる。