

JRIレポート：東日本大震災 日本の復興・再生に向けて

東日本大震災からの 復興に係る財政規模とその財源

東日本大震災の復興にあたっては、総額40兆円近い事業費を見込む見方もあるが、現時点で震災復興に向けた「復興計画」の全体像が明確になっているわけではなく、そうした金額の妥当性は不明というのが実状である。
そこで、本稿では、前提となる復興事業費についての考え方を、阪神・淡路大震災復興事業の経験を踏まえて改めて整理したうえで、復興に係る財政規模とその財源について考察する。

2011年6月6日
株式会社 日本総合研究所

要 約

○東日本大震災の復興事業費の規模については、阪神・淡路大震災復興事業費との比較から、40兆円近くに上るとの見方がある。もっとも、現時点では「復興計画」の全体像が依然として明確になっているわけではなく、その金額の妥当性は不明。

○そこで、まずは前提となる復興事業費についての考え方を整理することが必要。復興事業費の規模の見当をつけるにあたっては、阪神・淡路大震災の経験が参考になるものの、次の点に注意が必要。

- ①阪神・淡路大震災の復興事業が「復旧」事業と「復興」事業をそれぞれの程度含むのか不明。
- ②阪神・淡路大震災の復興事業費(16.3兆円)には、国・地方などの公的負担のほか民間負担も含まれている。
- ③被災した資本ストックの再建費用だけでなく、保健・医療・福祉など生活サポートの費用も含まれている。
- ④復興事業費は最初の実質2年間に5割、後の8年間に5割が支出されている。

○阪神・淡路大震災の被害額と復興事業費をもとに、東日本大震災の復興事業に係る財政負担を比例計算すると、過大推計となる可能性。比例計算に基づくと、生活サポートの費用に係る国地方負担は11.3～19.5兆円と計算されるが、これは「阪神・淡路」の3～5倍であり、被災地域の人口比から考えると過大な印象。

○復興事業費の規模については、東日本大震災で危うくなったわが国の国力の回復・向上に向けて、わが国の経済・社会における東北地方の位置づけを分析・再定義したうえで、大震災後の東北地方に不可欠な事業費を精査することが本来の姿。しかしながら、「復興計画」の詳細な具体的内容が策定されるには相応の時間がかかることから、とりあえずの事業規模として、①毀損した資本ストック額に相当する額の資本整備、及び、②阪神淡路大震災の復興事業と同程度の生活サポートのために必要となる公的負担を試算すると、14～18兆円程度。これがさしあたり2次補正編成における前提とすべき数字。復興事業の内容を十分に吟味・精査した結果、追加的に財政負担すべきものが出てくれば、追加の財源について、それが明確になった段階で調達する形とすればよい。

要 約

○財源確保のために、まずは不要不急の歳出の見直しが求められるものの、復興事業が緊急を要することとそれに伴う財政需要が2011年度に集中することを勘案すると、公債の増発もやむを得ない。ただし、同時に元利償還に必要な財源を10年程度で回収できる方策を提示する必要。

○東日本大震災からの復興にあたっては、瓦礫の処理に時間がかかるとの見方があるものの、震災によって破壊された様々な機能の回復が遅れば、わが国の国力の低下に繋がりがねないだけに、早急な機能回復に向けた財源の集中投下が求められる。本レポートでは、こうした認識のもと、支出のタイミングを「阪神・淡路」の経験も踏まえて想定したところ、2011年度には9.1兆円の財源が必要となり、震災による税收減も勘案すると、7.8兆円程度を公債発行で確保する必要と試算。

○2012年度以降9年間、既存の歳出の見直しを継続し、時限的な増税(年1.1兆円程度)などを実施すれば、公債発行の総額を8.2兆円程度にとどめることが可能。なお、1次補正での基礎年金国庫負担の減額(2.5兆円)により、公債発行額自体は抑制できるものの、当該負担減額分については後年度に穴埋めすべき。

○復興事業は、①緊急的、②時限的、③地域的であり、財源選択の際にはこうした点を考慮に入れる必要。増税する場合の税目の候補として、所得税、法人税、消費税について復興財源としての向き不向きを比較考量すると、制度変更の機動性や社会保障改革の財源論議との関わりを勘案すると、所得税や法人税が向いていると考えられる。(なお、今年度税制改正における法人減税は実施するものと想定)

○本レポートでは、東日本大震災の復興事業費とその財源について検討したが、もともとわが国財政は、①高齢化に伴う社会保障費増大に対する財源手当、②マニフェスト実行のための財源手当といった財源問題を抱えており、これらの問題については、大震災によるわが国経済への影響等を踏まえたうえで、引き続き解決に向けた取り組みが必要。

復興事業費の規模観 ー阪神・淡路大震災の経験に基づく試算

○東日本大震災の復興事業費の規模については、阪神・淡路大震災の復興事業費との比較から、40兆円近くに上るとの見方がある。もっとも、現時点では「復興計画」の全体像が依然として明確になっていないわけではなく、その金額の妥当性は不明。

○そこで、まずは前提となる復興事業費についての考え方を整理することが必要。東日本大震災の復興事業費のおおよその規模の見当をつけるにあたって、阪神・淡路大震災の経験を参考にすることは有益ながら、次の点に留意する必要がある。

- ①阪神・淡路大震災の復興事業が「復旧」事業と「復興」事業をそれぞれの程度含むのか不明。
- ②阪神・淡路大震災の復興事業費(16.3兆円)には、国・地方などの公的負担のほか民間負担も含まれている。
- ③資本ストック整備の費用だけでなく、保健・医療・福祉など生活サポートの費用も含まれている。
- ④復興事業費は最初の実質2年間に5割、後の8年間に5割が支出されている。

○阪神・淡路大震災の被害額と復興事業費をもとに、東日本大震災の復興事業に係る財政負担を比例計算すると、**過大推計となる可能性**。比例計算に基づく、生活サポートの費用に係る国地方負担は11.3～19.5兆円と計算されるが、これは「阪神・淡路」の3～5倍であり、被災地域の人口比から考えると過大な印象。

過大推計の可能性

	被害額 資本ストックの毀損額	復興事業費
阪神・淡路大震災	9.9 兆円	16.3 兆円
東日本大震災	16 ～ 25 兆円	26.3 ～ 41.2 兆円

・東日本大震災の復興事業費を阪神・淡路大震災の被害額と復興事業費をもとに比例計算すると、26.3～41.2兆円。

・しかしながら、計算のもととなるデータに民間部門が含まれることから、この数値をそのまま財政負担の必要額とするのは過大推計。

…そこで財政負担分を推計すると →

	被害額 資本ストックの毀損額	復興事業費 うち公的部門	生活再建に係る費用
阪神・淡路大震災	社会資本 不明	国・地方復興基金・公園等 9割 14.7 兆円 国・地方 7割 11.3 兆円	全体像は不明(※)
東日本大震災	社会資本 7 ～ 9 兆円	国・地方復興基金・公園等 23.7 ～ 37.1 兆円 国・地方 18.3 ～ 28.5 兆円	16.7 ～ 28.1 兆円 11.3 ～ 19.5 兆円

・「阪神・淡路」では総事業費の7割程度が国地方負担であったことから、これを左の復興事業費(26.3～41.2兆円)にあてはめると、国地方負担は18.3～28.5兆円。

・しかしながら、ここから資本ストック整備の費用として社会資本ストックの毀損額(7～9兆円、後述)を差し引くと、生活サポートの費用は11.3～19.5兆円となる。これは「阪神・淡路」の3.9兆円(※)の3～5倍であり、被災地域の人口比から考えると過大な印象。(※)次ページ参照

復興事業費の規模観 ー阪神・淡路大震災の復興事業費の内訳

○阪神・淡路大震災では、復興事業費のうち国・地方負担は7割、復興基金と関係団体を含めると9割。

○資本ストック整備の費用だけでなく、保健・医療・福祉など生活サポートの費用も含まれる。仮に1～3分野を生活サポートの費用、4～5分野を資本ストック整備の費用とすると、両者への国地方負担はそれぞれ3.9兆円と7.4兆円（復興基金と関係団体を含めると5.3兆円と9.4兆円）。

「阪神・淡路震災復興計画」の総事業費の内訳（平成6～16年度）

分 野	国	県	市町	復興基金	その他				合計
					国 関係団体	県・市町 関係団体	民間 事業者等	計	
生活サポートの費用3.9兆円									
1 21世紀に対応した福祉のまちづくり （保健、医療、福祉、住宅対策 等）	9,400	4,410	3,240	2,710	4,632	3,321	637	8,590	28,350
2 世界に開かれた、文化豊かな社会づくり （芸術文化、教育、文化財、街並み・景観 等）	1,350	1,090	960	190		58	52	110	3,700
3 既存産業が高度化し、次世代産業もたくましく活動する社会づくり （中小企業対策、金融支援、新産業創造、雇用 等）	9,940	6,040	2,690	540		2,596	7,694	10,290	29,500
4 災害に強く、安心して暮らせる都市づくり （防災拠点、防災施設、防火システム、耐震化 等）	1,200	710	1,170	30		23	17	40	3,150
5 多核・ネットワーク型都市圏の形成 （市街地整備、まちづくり、都市インフラ 等）	39,090	10,710	20,990	30	17,968	1,682	7,830	27,480	98,300
資本ストック整備の費用7.4兆円									
合 計	60,980	22,960	29,050	3,500	22,600	7,680	16,230	46,510	163,000

（注）「阪神・淡路震災復興計画」及び補完プログラムに位置づけた国、県、市町、復興基金、公団等国関係団体、県・市町関係団体、JR西日本等民間事業者等による事業の実績額（一部推計）を集計したものであり、復興計画に位置づけていない個人の住宅再建や個別企業の事業再建等の経費は含んでいない。

国：国庫財源（直轄事業）、国庫補助金・交付金 等
 県：県の一般財源（起債含む）、県から市町への補助金 等
 市町：市町の一般財源（起債含む）等

その他：国関係団体－都市再生機構、阪神高速道路公団、日本道路公団 等
 ：県・市町関係団体－県企業庁・病院局、神戸市開発管理事業団 等
 ：民間事業者等－JR西日本、保留地・保留床処分金 等

（資料）兵庫県資料より作成

復興事業費の規模観 ー 財政負担は14～18兆円程度

○復興事業費の規模について、「復興計画」の詳細な具体的内容が策定されるには相応の時間がかかることから、本レポートでは、とりあえずの事業規模として、①毀損した資本ストック額に相当する額の資本整備、及び、②阪神・淡路大震災の復興事業と同程度の生活サポートのために必要となる公的負担を試算。

○具体的には、①社会インフラの整備、②民間設備投資支援(A)、③保健、医療、福祉等(B)、④雇用対策(C)、⑤瓦礫の処理(D)に係る費用を一定の前提に基づいて推計した結果、財政支出の必要額は14～18兆円程度と試算。ただし、①原発被害対策に係る費用、②地盤沈下による水没地の買取等に係る費用は織り込んでいない。

○これがさしあたり2次補正編成における前提とすべき数字。復興事業の内容を十分に吟味・精査した結果、追加的に財政負担すべきものが出てくれば、追加の財源について、それが明確になった段階で調達する形とすればよい。

○資本ストックの整備に係る費用について、内閣府試算による資本ストックの毀損額(16～25兆円)は社会インフラと民間企業設備の合計であることから、そのままの額を財政負担の必要額と考えるのは不適切。前者は政府によって整備されるが、後者は民間事業者の投資によるものであり、政府の役割は投資促進税制などで民間事業者の投資を側面支援すること。

事業規模推計のイメージ

政 策		所要額
ストック整備	民間企業設備	9～16兆円
	社会インフラ	7～9兆円
	民間設備投資支援	A兆円
保健、医療、福祉 等		B兆円
雇用対策		C兆円
瓦礫の処理		D兆円

・ 内閣府の「東北地方太平洋沖地震のマクロ経済的影響の分析」(平成23年3月23日)によると、震災による資本ストック全体の毀損額が16～25兆円とされると同時に、民間企業設備(除電気・ガス・水道)の毀損額が9～16兆円とされている。

・ これを踏まえて、本レポートでは差し引き7～9兆円を社会インフラの毀損額としているが、当該資料から毀損額が読み取れない①電気・ガス、②民間住宅等も結果として含まれている点、要注意。

復興事業費の規模観 ー各経費推計の考え方

A. 民間設備投資支援については、主に以下の政策を実施することで、年間数千億円の財源が必要。

①設備投資減税・・・例えば、今年度の減価償却制度の見直しによる増収は1780億円であることから、被災地での民間設備投資に対し同程度の減税を復活させると、民間企業設備の毀損額分(16兆円)の投資額に対し年間450億円程度の財源が必要。

②借入金利子補給・・・被災地域への設備投資に係る借入金残高に対し1%利子補給をすると、16兆円の設備投資資金の借入に対して年間1600億円。

③政府保証・・・保証枠が用意される政策であることから、いわゆる「真水」ではない。

B. 保健、医療、福祉等については、「阪神・淡路」の被災地(ここでは震度7を記録した市区町とした)の人口144万人(当時)に対し、復興事業費のうち1～3分野が合計3.9兆円(国地方)～5.3兆円(公全体)であることから、東日本大震災の被災地(ここでは岩手、宮城、福島の太平洋岸市区町村)の人口179万人に対して、4.9兆円(国地方)～6.6兆円(公全体)の財源が必要と計算。

C. 雇用対策については、「阪神・淡路」では分野3に含まれていることから、本試算においては上記Bに織り込まれることとなるが、今回の被災状況に鑑み、別途考察。具体的な支援策として、①雇用調整助成金、及び、②失業手当が考えられるが、前者については、基本的に事業主の保険料負担を財源にしていることから、財政負担は生じない。一方、後者については、給付額の原則1/4の国庫負担が発生。仮に、09年度の一人あたり給付額(171万円＝給付総額÷受給者人員)を被災地域の就業者数(84万人(報道ベース))と同人数に給付する場合、給付総額は1.4兆円程度となり、国庫負担は3600億円程度。

D. 瓦礫の処理については、「阪神・淡路」での資本ストックの被害額(9.9兆円)に対し、瓦礫処理に係る国費(補助率1/2)が1700億円であったことから、今回の資本ストックの被害額から比例計算すると5500～8600億円程度。

財政需要のタイミング

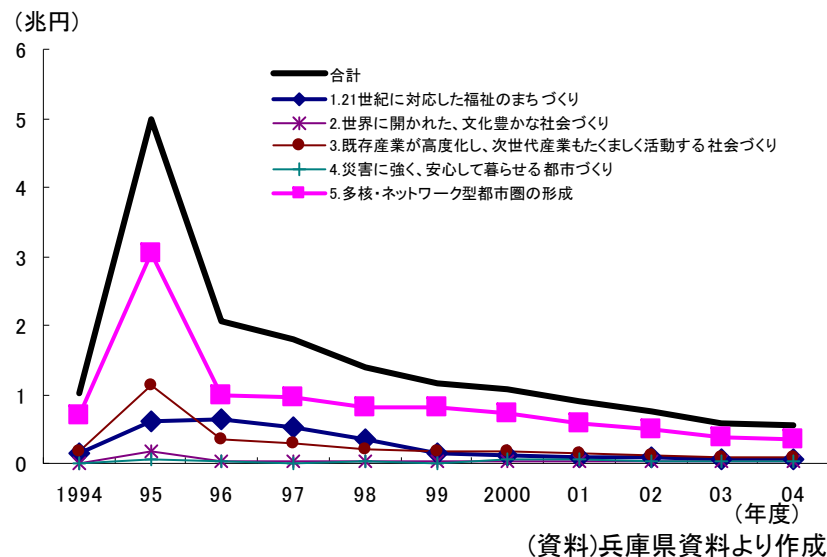
○阪神・淡路大震災では、復興事業費の49.5%が資本ストック整備の費用（多核・ネットワーク型都市圏の形成）を中心に最初の実質2年間（94年度2月補正～96年度）で支出されている。

○東日本大震災では、瓦礫の処理に時間がかかるとの見方があるものの、震災によって破壊された様々な機能の回復が遅れれば、わが国の国力の低下に繋がりがねないだけに、早急な機能回復に向けた財源の集中投下が求められる。こうした認識のもと、本レポートでは「阪神・淡路」での支出のタイミングも踏まえて以下を想定。

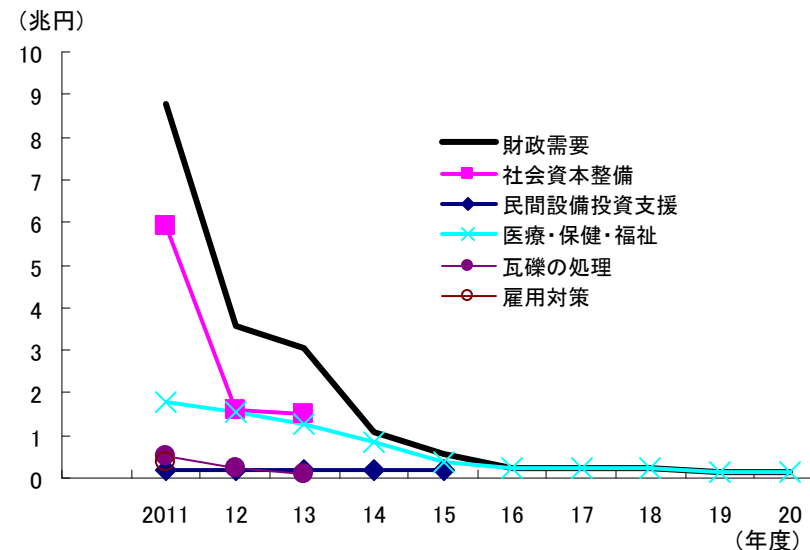
- ①9兆円分の社会インフラ投資が3年で達成（※）。
- ②民間企業の設備投資に対する支援が5年間継続
- ③医療・保健・福祉等が「阪神・淡路」の分野1のパターンで支出
- ④失業手当給付のピークは2011年度
- ⑤瓦礫の処理の完了には3年かかるものの、ピークは2011年度。

※：内閣府の分析によると、阪神・淡路大震災後3年間で兵庫県内の純投資額が被害額を上回った。

阪神・淡路大震災の復興事業費の支出のタイミング



上記想定に基づく財政需要のタイミング



財源選択の考え方

○復興事業は、①緊急的、②時限的、③地域的であり、財源選択の際にはこうした点を考慮に入れる必要(※1)

①復興事業は緊急を要する

・震災の悪影響は被災地にとどまらず、サプライチェーンの寸断等を通じて、わが国の国際競争力にも及ぶ懸念があり、そうした場合、わが国の国力の減衰に繋がりがねない。こうした緊迫した状況を踏まえると、必要最低限の機能回復を急ぐ必要があり、今年度中に必要とあれば借金をしてでも財源を集中投下することが求められる。

・したがって、財源選択にあたっては、機動性を重視する必要がある、制度変更等に時間の要するものは不向きとみられる。まずは、不要不急の歳出を見直し、必要ならば公債の増発もやむを得ない。

・増税する場合には、国民の合意形成が比較的容易なものが望ましい。

②復興事業費は時限的な支出

・復興事業は10年程度の期間を要したとしても基本的に時限的な事業であることから、財源も時限措置とすることが基本。

・増税の場合には、暫定税率として期限を設定。

・公債発行の際には、10年程度で償還財源を回収できるよう具体的なプランを明示する(※2)。

③復興事業の対象は被災地

・復興事業の趣旨を踏まえると、被災地域の負担を軽減することは一つの選択肢。こうした制度設計を、機動的に実行できることも重要な要素。

※1:これに対し、例えば社会保障は、①恒常的、②全国的であるうえ、社会資本の整備などの投資的経費を伴わない。したがって、復興財源と社会保障財源とでは、財源選択にあたって考慮すべきポイントが異なると考えられる。

※2:発行した国債は通常通り60年ルールで償還する。復興事業として社会資本を建設国債で整備する場合、①社会資本の便益が将来世代にも及ぶこと、②毀損した社会資本をかつて建設した際に発行された建設国債は60年ルールで償還されていることを勘案すると、建設国債の償還財源については、社会保障も含めた恒常的な歳出・歳入改革のなかで措置することは的外れではないが、ここでは既に巨額に上る国債残高の一段の累積を回避するとの観点から、元利償還相当額を10年程度で時限的な増税等によって回収するとした。

復興事業財源のイメージ

○復興事業費の財源確保の基本的な考え方としては、既存の歳出の見直しを優先したうえで、不足する分を公債発行及び時限的な増税で補完するのが妥当。

①【歳出の見直し】

2011年度は、1次補正での既存の歳出の見直しによって4兆円程度の財源が確保されている。これによって国債の追加発行が回避されているものの、歳出見直しのうち基礎年金国庫負担の減額分(2.5兆円)については、今後穴埋めする必要。2012年度以降については、既存の歳出の見直しを継続することによって総額で数兆円の財源を確保。

②【特別交付税の被災地域への重点配分】

特別交付税はもともと災害等の不測の地方財政需要に対応するための地方交付税で、地方交付税財源の6%分(1兆円程度)が毎年確保されている。これを復興に伴う財政需要の集中が見込まれる今年度以降3年の間、被災地域に重点配分すれば、3兆円程度の財源が確保可能。

③【決算剰余金の活用】

2010年度の4月末までの税収実績は前年比8.3%増となっており、仮に、5月の税収が前年と同水準としても、2010年度の税収は予算額を1.8兆円程度上回る可能性。ここから地方交付税財源分と国債整理基金繰入分を除いた0.6兆円程度が利用可能となる計算。

④【公債発行】

公債の発行にあたっては、歳出の見直し等によって発行額を極力抑制することに加えて、返済財源確保のプランを同時に示すことで、財政悪化に伴う経済への悪影響の懸念の払拭に努めることが重要。

⑤【時限的な増税】

税目選択にあたっては、復興財源として適しているか否かがポイントであり、税率は暫定税率などを時限的に適用するのが妥当。

歳出・歳入シミュレーション

○一定の想定を置いて復興事業に係る歳出・歳入のシミュレーションを行った結果は以下の通り。

①2011年度は、財政需要9.1兆円と税収の減少▲1.8兆円に対し、歳出の見直し等で確保できるのは3.1兆円であり、残りの7.8兆円程度を公債発行によって確保する必要。なお、1次補正での基礎年金国庫負担の減額(2.5兆円)により、公債発行額自体は5.3兆円に抑制できるものの、当該負担減額分については後年度に穴埋めすべき。

②2012年度以降は、時限的な増税(2020年度まで年1.1兆円程度)などを実施すれば、追加の公債発行をほぼ回避可能(試算上は12年度に0.5兆円)。

(兆円)											
	2011	12	13	14	15	16	17	18	19	20	合計
財政需要の増加①	9.1	3.6	3.1	1.1	0.6	0.3	0.2	0.2	0.1	0.1	18.3
社会資本整備	5.9	1.6	1.5								9.0
民間設備投資支援	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2						1.1
医療・保健・福祉	1.8	1.5	1.3	0.9	0.4	0.3	0.2	0.2	0.1	0.1	6.8
雇用対策	0.4										0.4
救助活動・瓦礫の処理	0.8	0.3	0.1								1.1
震災による税収の減少	▲ 1.8										▲ 1.8
財源②	10.8	3.6	3.1	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1	32.3
既存歳出の見直し	1.5	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	10.5
特別交付税の重点配分	1.0	1.0	1.0								3.0
決算剰余金の活用	0.6										0.6
基礎年金国庫負担の減額	2.5										2.5
公債発行	5.3	0.5									5.7
時限的な増税		1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	10.0
償還財源充当分(②-①)		0.0	0.0	1.0	1.5	1.9	1.9	1.9	2.0	2.0	12.2

内訳	基礎年金国庫負担減額の穴埋め	2.5
	公債償還	5.7
	利払分	4.0
	合計	12.2

【財政需要の想定】財政需要については、先述の想定に1次補正の救助活動経費などを加味。

【税収減少額の試算】2011年度の税収を当社名目成長率見通し(▲1.1%)、税収弾性値1.1より計算し、予算と比較。

【財源の想定】財源については、基本的に先述の通り(①2012年度以降1兆円程度の既存の歳出の見直しを継続すると想定。②特別交付税の重点配分を3年間実施。③2010年度の決算剰余金を見込む。④公債発行額は財政需要と他の財源との差額)。時限的な増税については、①基礎年金国庫負担金の減額分(2.5兆円)と、②発行した公債の元利償還額に相当する額(9.7兆円)を、9年間で確保できるように金額を設定。なお、利払費は利回り2%の60年償還ルールで計算し、4.0兆円とした。

時限的な増税の候補 ー 所得税、法人税、消費税の向き不向き

○復興事業費に係る増税の候補として、所得税、法人税、消費税の向き不向きを比較考量すると次の通り。

○制度変更の機動性や社会保障改革の財源論議との関わり等を勘案すると、所得税や法人税が向いていると考えられる。

○ちなみに、年1.1兆円の増税を所得税のみで行う場合には、所得税額を1割程度割り増しにする定率増税(課税所得ベースで1%程度の負担増)、法人税のみで行う場合には、今年度税制改正通りに法人税率を引き下げたうえで、4.2%程度の暫定税率を設定するといった方法が考えられる。

	所得税	法人税	消費税
向き	・所得水準に応じた負担となるため、もともと被災地支援としての機能を有する。 ・暫定税率などにより機動的に対応しやすい(過去に定率減税を実施)。	・企業所得に応じた負担となるため、もともと被災地支援としての機能を有する。 ・暫定税率などにより機動的に対応しやすい(過去に臨時特別税を実施) ・今年度税制改正で減税されており、税率次第ではネット減税にとどめることが可能。	・税収が景気変動に左右されにくい。
不向き	・税収が景気変動に左右されやすい。 ・今年度税制改正で増税されており、増税に増税を重ねることとなる。	・税収が景気変動に左右されやすい。 ・原発問題や地震の多発など、わが国での事業リスクが強く意識されるなか、企業の海外シフトを加速させる懸念。 ・企業の海外シフトが進行すると、課税ベースが細る。	・これまでの議論を踏まえると、税率引き上げは、社会保障制度との一体改革が前提。

（本件に対するご照会は、調査部 蜂屋（TEL：03-3288-5036）あてにお願いします。）