

特集

財政学研究会冬シンポジウム

「東日本大震災 ー復興予算の検証ー」

塩崎 賢明 (立命館大学 政策科学部教授)

立命館大学の塩崎です。私の方からは「復興予算の検証」ということで話したいと思います。ご承知の方も多いと思いますが、復興特別会計として組まれた予算の、かなりの部分が被災地に行っていないという話です。一言で言ってしまうと、それで尽きているわけですが、それも。

私は去年の9月に放送された『NHKスペシャル』という番組の制作に多少関わっていて、そのことから復興予算のことに注目しているわけです。

ただ、私自身は財政学が専門でもないし、もともとは工学部の建築学科です。この近くに学科があったのですが、その卒業生として、昨年神戸大学を退官になりましたけれども、それまでずっと建築学科で、住宅や町づくりのことをやってきました。

ですから、今日ここにおいでの方皆さんとは全然専門性が違って、経済学的事実とか財政学的な質問をされると、たちどころに答えられなくなりますので、その点をご承知おきいただきたいと思います。

この『NHKスペシャル』の作成に、なぜ関わったかと言うと、NHKのグループは、ある非常に面白いディレクターが、どうも予算がおかしいんじゃないかということを出して、いろいろ調べてみると変なことがいっぱいあるというので、僕の所に相談に来たんです。「これは全体が大変おかしいと自分は思う。だけど、どうなっているのか分からない。おかしいと言っていいかどうかを教えてください」と言われて。

僕は、そういうことをなぜ受けたかと言うと、この人は大変立派な人で、この参考文献の中に挙げている三つ目、『大震災15年と復興の備え』という、このささやかな本を読んでおられたんですね。その中で、阪神・淡路大震災のときの予算というか、復興事業費が僕は、いんちきだということを暴いていたわけです。そのディレクターは、それを読んでいたわけですね。

これにきくと符合するものに違いないと思って、仙台からわざわざやって来たんですね。やっているうちに、まさにそうでありまして、これは絶対におかしいと彼らに言ったら、確信を持って、それから徹底的に調べたんですね。

3カ月ぐらい調べました。10人ぐらいのスタッフで5万ページぐらいの資料を集めて徹底的に調べたら、おかしいことが続々出てきて、これはとんでもないことだ、徹底的にやっつけようということになってやったのが、あの番組です。

事例は、ここに挙げたような、へんてこなものがいっぱいあります。復興予算なのに沖縄の

道路工事をしているとか、北海道とか埼玉の刑務所で訓練しているとか、南極海に行ってシーシェパードをやっつける対策費用とか、どこから考えても復興とは関係がない。一個一個こじつけはあるんですよ。だけど、どう考えてもおかしいだろうということで、ああいう番組になったんです。

さて、復興予算の方ですけども、5年間で19兆円の復興特別会計をつくるんだと言って、いまはもう25兆円にするぞと言っております。

19兆円の中身は、だいたいこんな感じですね。2011年度の補正予算で4兆円、1・9兆円、9兆2千億円。2012年度の当初予算で3兆8千億円。これぐらいで、もう19兆円になっています。いま、もっと積み上げていますんで、本当に25兆円ぐらいに行こうとしているんだと思います。

財源はどうかと言うと、植田先生たちの給料のピンハネ分も含めて、いろんなところから借りる。しかし、基本的には増税なんですね。総額10兆円以上を増税で国民からいただく。

所得税の税額を2・1%上乗せを25年間やるとか、住民税も1000円上乗せするとか。これもきつい。退職金の市民税10%減額をずっとやってきたのを廃止する。これは去年からやられていて、僕は辛うじて免れたんですね。植田先生なんかは駄目ですよ。

それから、最後の「法人税増税」。これは本当は増税というよりも、最近の『朝日新聞』に出たものですけど、もともとここまで下げると言っていたのを3年間先送りして、それだけの分、この斜線の部分を増税だよと言っていたのですが、おそらく昨日あたりに決めていたんですね。3年の分も2年で早じまいしてということで、法人税は税収マイナス8千億円ということになる。

これは賃上げに回すというようなことを財界のトップが言っていますけれども、最新の調査では、それに答えるところは4社しかなかったと。たぶん全然駄目だろうと思いますね。こういうのが財源です。

復興事業のNHKでやった検証は、2011年度の3次補正分の488事業についてやりました。これはチェックシートが出ていまして、内閣府の行政刷新会議から、各省庁の予算申請したときのチェックシートに行き着くようになっているわけですね。

これは政府、内閣府の方で「復興関連事業の精査について」という文書を出していて、1個1個の事業についての事業概要、成果目標、その他精査に必要な事項について示しなさいということを書いて、それが、ざっと出てきているわけです。

NHKはこれを見て、書いてあることがどうもおかしいと。本当に素人が読んでもおかしい文言もいっぱいあるんですね。どの事業も、次と同じ文章がそのままコピーしているとか、どう考えてもおかしいというようなことが分かるものもたくさんあります。

一応、こういう七つの項目があって、一覧表になって、そこに何か書き込まないと予算を付けてくれないということになっているのですね。ですから、書いてあるのですけれども、いま言ったように、一見しただけで変だなと思うようなことがたくさん書かれています。

実際はこんな表です。これはシーシェパードの例なのですが、見ていると本当におかしくて、

「捕鯨をやって応援したら石巻が栄える」とか、そんなことが書いてある。石巻は捕鯨の拠点だから、石巻を支えるために、これが必要だという理屈になっているんですね。

「調査捕鯨に対する反捕鯨団体の妨害活動が年々過激化し、昨年の調査を切り上げざるを得なくなった中で、調査捕鯨を安定的に実施するための処置を講じ、これを通じて、魚類産業が地域の主産業となっている——これは石巻のことを言っているんですが——今回の大震災の被災地の復興を図る」と。これで23億円。こういうような、本当に木で鼻をくくったというか、とんでもないことが書いてあるんですね。

そういうのを僕が全部調べるわけにはいかなかったのですが、NHKの人は相当詳しく調べて、かなり全国を飛び回って、現場にも行って、文書上おかしいという一目瞭然のもあれば、やはり現場に行って見てきた方がいいなというのもかなりあって、彼らも沖縄まで行ったり、北海道まで行ったりしたんですね。

その情報を付き合わせながら、どうするかというときに、これは僕のアイデアですけども、こう分けたらどうかというので、①②③に分けました。

まずは、明らかに、被災地に行っていると言っていいだろうとはっきりしているものと、明らかに被災地と違うだろうと。例えば北海道とか沖縄でやるというのは、これは被災地と違うということははっきりしているわけですね。真ん中に、被災地も含むけれども全国対象というのが、いわゆるグレーゾーン。こういう三つに分けようということでやりました。

結果がこういうことでありまして、だいたい2兆4千億円ぐらいが被災地外とみていいと。真ん中の②については、その後テレビ朝日とかも調べたりしました。NHKの現場を、飛び回った人も「②でも、ほとんど被災地に来ていませんよ」と言います。

バス英語放送事業というのは多言語サービスとかですけど、バスの中で、次はどどこですよというのを英語で言うという事業なんですけども、全国26地域で8億円掛けてやるというのに、被災地では3カ所しかやっていないとかですね。

全国ワイドでやっていると言うけど、たぶん被災地に落ちている資金は②の中で1割もないだろうと言われてます。結果として9兆2千億円のうち2兆4千億円ぐらいが被災地に流れているというのが、このときの作業結果です。

関連して、阪神・淡路大震災のときにどうしたかということ、さっと見ておきますと、これは『大震災15年と復興の備え』の中に書いていることですけども、阪神・淡路大震災は被害額約10兆円と言われていて、それに対して16兆3千億円を投入したと、ずっと言われてきました。だけど、その中身は全然公開されていなかったんですね。

10周年の検証のときに初めて、823事業の個々について幾ら使ったのかということがデータとして出てきました。出てきましたと言っても、たぶん入手したのは県会議員の一部と、そこから流れてきたわれわれだけなので、全然一般国民は知りません。

これについても、今回岩波の本を書いたときに、岩波書店の編集者がずっとこれを疑問に思っていて、「こんなことは、どこに書いてあるんですか。先生が言っていることは本当ですか」と

兵庫県まで聞きに行ったんですね。兵庫県は「知りません」と答えたんですね。「そんなデータもありません」と。

だけど、あるんですよ。これは兵庫県の復興企画課というところが、この当時出したものです。復興企画課というのは、いまはもうないですね。だから県に聞いても、相当調べない限り、そういうデータはないとしか答えられないですね。だけど、もうわれわれは、その当時の課長の名前も分かっているので、確信を持って言っているわけです。

823事業について、どこで何をしたかということ、幾ら使ったかという資料が初めて出てきます。それを、①②③に分けました。分け方がさっきと違うのですが、このときは、地域ではなくて事業の性格で分けたのです。

明らかに復旧・復興事業と言っていいだろうというものを①として、明らかに違うだろう、地震がなくても、こんなのはやっていなくてはいけない仕事ではないかという普通の事業を③としました。真ん中に防災事業。復興にも役立つかもしれないけれども、もう阪神・淡路大震災は終わっているわけだから、次の防災のために役立つなというようなものを②にしたわけですね。

そうしますと、こういう結果で、復旧・復興事業が67%ぐらいで、②、③が残り33%ぐらいだという結果だったわけですね。つまり3分の1ぐらいの事業が、少なくともあの地震で被災を受けた人たちが困っている状況には、あまり寄与しない。

最もおかしかったのは通常事業で、僕もよく知っている、例えば住宅土地統計調査という、僕らがよく使う調査があるのね。これは5年に1回、法定調査なので絶対やらねばならないのですが、そういうものも復興予算から出ていたんですね。これも復興事業なんだと。どこの県でもやっているし、地震があってもなくてもやらなくてはいけない、そういうものも含まれています。①の中の復旧・復興事業と言っているものでも、例えば、復興区画整理という名前が付いていますが、阪神地域ですから、われわれは地域のことを詳しく知っているんですね。地表の前からやっていた事業で、その辺りは全然被災を受けていないのではないかというようなものも復興事業となっているわけですね。

当時、十市十町は被災自治体と名前が付いていたので、そこでやっている区画整理全部が復興事業になっているんですね。地震の被害もない所で、前からやっている事業もみんな復興区画整理事業となっているので、①も結構甘いですね。

これをこの本に載せていたのをNHKの人たちが読んでいたということですね。

では、ほかの33%以上の金は何に使ったのかということですが、例えば神戸空港。これも、復興事業の大きな目玉でした。3千億円も使って、当時市長は「空港は希望の星だ」とか言ったのですが、いまはもう惨憺たるもので、ほとんど神戸の復興に役立ってなくて、逆に荷物になっていますね。

それから、もう誰も覚えていないと思いますが、当時ものすごく言われた、上海・長江交易促進プロジェクトって、この当時ものすごく新聞に出ていました。中国と交易をやって、これによって神戸は栄えるのだと。何の成果もなく2011年に閉店してしまいました。どれだけお

金を使ったか知りませんが、こういう箱物とかイベントとかに、ものすごく金を使っていったんですね。

ですから、いま東日本でも、特に気を付けないといけなくて、どんどんやっているものが、しばらくすると、「あれはいったい何だったんだろう」ということがあるということですね。

阪神・淡路大震災が、そういうことだったというので、ぴんとは来ましたが、相違点と共通点があります。阪神・淡路大震災のときは、復興庁とか復興特別会計とかはつくらなかったし、増税もしませんでした。

僕は、震災復興庁のようなものをつくるのかなと思っていましたが、そうはしなくて、省庁の通常の予算枠組みで、1割ないし2割上積みしますよということで、いろんな事業をやっていたんですね。

結局10兆円の被害だと言っていたところを、16兆3千億円を突っ込みましたが、実際使われたのは10兆円弱ぐらいで、たぶん、あとの6兆3千億円ぐらいは、復興ではないことに使ったということなんですね。

結局、被災者を直接救うということには必ずしも資金が流れていなくて、その間に被災者とか被災地が落ちぶれていくという構図になっているところは、今回僕は共通しているかなと思います。

今回の復興予算の流用は、阪神・淡路大震災のときに比べると、ある種整理されていると思います。いわば合法的にやられているんですね。一番のポイントは、「復興基本法」やそれを受けた基本方針、こういうものを通して、復興の目的の中に、「東日本大震災からの復興の円滑かつ迅速な推進」というだけでなく、「活力ある日本の再生を図ること」というふうな文言を入れた。

これは当初の民主党政権の案にはなかったのですが、自民・公明が渋って協議をしていくうちに、これを入れて、結局法案を辛うじて通したという経緯があるわけですね。この「活力ある日本の再生」と言うことによって、先ほど井上先生もおっしゃったように、何でも使えるという大きな理念が、ここに入ってきたわけですね。

復興の基本方針の中には、これもへんてこな方針だと思いますが、実施する施策なんて書いてあったりしますが、その中に、例えばイロハとあります。

イは「被災地域の復旧・復興」ですね。ロは「避難先の地域、震災により悪影響の及んでい地域などで、復旧・復興と一体、不可分に実施すべき施策」。よく分かったような分からないような。ハは、もっと分からなくて、「上記と同様の施策のうち、東日本大震災を教訓として全国的に緊急に実施する必要性が高く、即効性のある防災・減災の施策」。もうこの辺になってくると、ほぼ何でも行けるというような、こういう三つの施策を実施するよというのが復興事業の基本方針になっています。

とりわけ、この中で、全国防災というのに、ものすごくお金が投入されているのですが、いま申し上げた基本方針の中のハ、「東日本大震災を教訓として」という項目が全国防災そのもの

のなんですけども、3次補正で5千700億円、2012年度で3千、4千、もう合計1兆円ぐらいが投入されています。

役所の中では、あちらこちらで、およそ1兆円と言われていますが、どこで1兆円というのを決めたのか、まったくはっきりしていません。2013年には、さらに積まれています。これは9千億円と書いてありますけども、たぶんレジユメに書いてある方が正しいと思います。

一つ分かるのは、財政制度審議会の資料の中に、ちらっと出てくるんですね。1兆円程度と。この一番下の、これですけども。だけでも、このときの議事録とかホームページをちゃんと見ても、これは結局、「計数精査中」と書いてあって、決まったのか決まらないのかははっきりしないような資料が、べらっと1枚出てくるだけです。

この後の部会長の記者会見とかでも、これについては、まったく触れないということで、このように決まったというわけでも、どうもなさそうです。だけど、この後ずっと、これが一人歩きするんですね。

全国防災については、内閣府自身が12月に「考え方」という文書を出しています。とにかく財源は増税で頂いているんだから、東日本大震災の復興に寄与するものでなければならないと、一応言っているんですね。そのため全国防災は、次の三つの条件を全部満たさないと駄目ですよと、一応言っています。

一つが、東日本大震災の教訓を踏まえているということ。二つ目に、緊急性がある。三つ目に、即効性がある。この三つを備えないと駄目だと言っているんですけども、実際にやっている全国防災は全然そうじゃないですね。

では、東日本大震災の教訓は、何かと言うと、そこに五つ書いています。「津波の観測・監視体制、避難行動の体制整備が必要だ」。「避難を容易にする地域づくりが必要だ」。「ハザードマップなどの防災意識の高揚が必要だ」。「医療情報」。「これらと一体的かつ必要不可欠な施設だ」。こういうものでなければいけないと言っているのですが、全国防災で一番やっているのは、公共施設、学校や官公庁の耐震化。体育施設の耐震化です。

しかし、耐震化というのは、東日本大震災の教訓の中に出てこないんですね。耐震化を急がなくてはいけないというのは東日本大震災の教訓というふうには内閣府は見えていません。それは当然ですよ。耐震化なんか、東日本大震災が起こる前から誰でも知っていることです。だいたい阪神・淡路大震災のときに一番、これが強烈な被害をもたらしたので、「耐震改修促進法」が1995年の10月にできました。

小泉内閣も、とにかく、これはやらなくてはいけないということで、都市再生プロジェクトに掲げました。実際には全然できていないのですが、東日本大震災の教訓でないことだけははっきりしているの、内閣府もそれは挙げられなかったのですが、実際には耐震化を全国防災として、がんがんやっています。

2番目の「緊急性」というのは何かと言うと、東海・東南海、首都直下、その他の地震が迫っている。これに対応しないといけないと言っているのですが、それが東日本の復興とどう関

係あるのかと。まったく関係がないですよ。これをやったからといって、例えば首都直下の対策をやったからといって東日本の人が救われるか。救われるはずがないですが、そういう説明がありません。

三つ目の「即効性」は、その事業をやった場合に、「5年以内に直接かつ無条件に効果が現れること」と書いてあるのですが、これもおかしくて、例えば耐震化の効果なんかは、実際に地震が来るまで分からないわけですよ。だけど5年以内に地震が来るとは限らない。来てほしくないし、来るかどうか分からないから、耐震化の事業とか全国防災事業でやったって、5年以内に直接的に無条件に効果が出るという保証は、まったくないのです。だから、全国防災でやっている事業というのは、内閣府自身の指針に照らしても変なのですが、どんどんやっているということです。

他方、被災者とか被災地に、どれだけ資金が行っているかということですが、これはちょっと古いかもしれません。もっと新しいことがあって、たぶんレジユメに書いてある方が新しいと思うのですが。

先ほど井上先生の方から、被災者の個人に対して、どれだけお金が行っているかというご説明がありました。私の方は厳密にちゃんとやれていなくて、交付金でどれくらい使われているか。弔慰金の支払いがどれくらいか。「被災者生活再建支援法」の支援金がどれくらいか。あるいは、応急仮設住宅を5万2千戸つくったり、みなし仮設住宅に家賃を出したりしている。そういうのを合わせても、たぶん2兆円くらいしか、まだ行っていないで、それと同じくらいの金が全国に流れているというのが、いまの現状なのです。

ですから、先ほど陸前高田の副市長さんがおっしゃったように、地元ではお金は幾らでも欲しいと。よそに流れているのなら、もっと欲しいというのが、たぶん正直なところだろうと思います。

こういう流用の問題がその後止まっているかということなのですが、実は復興推進会議の決定というのが去年の11月に出されていて、「今後の復興関連予算に関する基本的な考え方」というような文書が出ています。

これは、なるべく復旧・復興に関係しないものは一般予算にしまさいという指針であって、これで指摘されて、個々に戻しなさいと言われて戻したのも若干あるのですが、数百億円ですよね。だから、あまり効果は発揮されていないのが実情だと思います。

その他、マスコミがいろいろ追及しているものに、こういうものが、その後いっぱい出てきています。よく話題になったのが、ごみ処理施設の整備費ですね。全国280件くらいかな。特に堺市が大きかったので、大変大きく取り上げられましたね。

これはがれき処理をするごみ処理場を建設する場合に、このお金が使えますということになっていた。しかし、実際には、被災地のがれき処理はどうも合わないなということでやめたところが多いのですが、その施設整備費も、そのままお金が使われていた。環境省は「検討しただけでも意味がある」というのが、答えなのです。どういうことかよく分からないのですが、

これも、NHKとやった検討では、被災地向けというふうに僕らは分類していたのですね。だから、われわれの見方が、かなり甘いということが分かると思います。

そのほか、森林整備加速化に1千400億円とかですね。これなんかも被災地以外の42の都道府県で大量にお金が使われていて、いまからまだまだ林道整備をやるというお金が投入されたままになっています。

あるいは、厚生労働省の就職者支援の事業では、これも変なのですが、全国で東日本の震災があった後雇った人に対してお金を出すことをしているんですね。震災後に失業した人の再就職であれば、被災者とは限らなくて、誰でもいいんですね。そういうもろもろのことが、いまも続いているのが現状です。

最近、会計検査院が2011年から2012年の復興予算の11兆3千500億円の事業をチェックしたという結果が発表されました。この結果、被災地と無関係なもので見ているのが1兆3千億円ぐらい。われわれよりも1兆円ぐらい少ないのですが、会計検査院が見ても1兆3千億円ぐらいはおかしいというふうに、発表しています。

この中にはクジラの問題もあれば、いろいろ、われわれが指摘したものも含まれていて、マスコミの人が見たところ、「あまり新味はないですね」とか言っていましたがけれども、だけど、1兆3千億円は違うところに行っているということが公式に認定されてしまったということであらうかと思います。

結局、こういうのを見ますと、復興の主体は市町村だと言っているのですが、先ほどの陸前高田のご報告にもありましたように、市町村は主体になれるだけの人的、財政的な状況にはなくて、そんなよそで使うお金があったら、その金で人をどんどん投入し、自由に使えるお金も欲しいというのが、いまの現状だと思います。

レジュメにも書いておきましたけども、戸羽市長も、使えそうかなと思ったら、「体育館を建てたらいけない」とかですね。農地を整備しようとしたら、「今年中にやらねばならない」とかですね。使えないような理屈がいっぱい付いていて、額面だけ1兆円あるように見えても、実際には使えないといったことがあると述べておられます。

私は市町村が主体だということ自体は当然だと思いますけども、主体として大いに力を発揮できるためには、よそに回す金などなくて、ここにもっと投入するというところに世論を大きくしていく必要があるのではないかなと思っています。

消費税の増税がされていて、来年4月から上がるということですが、ご承知のように、付則18条2項というのが付いていて、消費税で税収が上がった分を借金の解消に使わずに、その分を防災・減災の公共事業に使ってもいいということが言われているわけですね。

ですから、いま流用されているもの以上に大量の金が社会保障ではないところに流れていく仕組みが、もう用意されているということも考え合わせますと、ぜひとも私のような理科系の人間じゃなくて、財政の専門家の皆さんが集団で、こういう問題に目を光らせる体制をつくっていただきたいなと思います。

以上です。どうもありがとうございました。

コメント

○森 立命館大学の森でございます。よろしく申し上げます。

私の方は、コメントというよりは、むしろ、特定秘密保護法案の問題の影に隠れていたためにほとんど注目されなかった「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法」(国土強靱化基本法)の成立との関係で、被災地の復興を考えてみたいと思います。そこでのポイントは、これから全国的に公共事業が進められていけば、被災地の復興の足かせになるのではないかという心配です。その視点から、特に久保田副市長と井上先生からコメントをいただければというのが趣旨ですので、よろしく申し上げます。

この間に公共事業は、実はさまざまな改革がされてきています。先ほども公共事業の取り組みのうち「効果促進」がなかなかうまく使われないという話がありましたが、あれも交付金総額が不足する中で、効果促進事業というソフト事業に使えるようにして、公共事業のアウトカムを高めてくださいという考え方でした。

このような公共事業改革が進められていた中で、民主党政権が下野することになって、また自民政権に戻ることになり、それにともなって補助金改革も後戻りしたようなところがあります。具体的には、地域自主戦略交付金のような省庁横断型の補助金が元の縦割り補助金になるというかたちで、制度改革が後戻りしています。

いま補助金に関して申しましたけれども、入札制度の問題などについても同じです。いまアベノミクスによって公共事業が全国でどんどん実施されてきていますけれども、それまでは一貫して公共事業財政が削減されてきていました。それに伴って全国の建設業者の数も大幅に減ってきた。つまり建設に関する供給力がなくなってきたわけですね。それが、ここへ来て急に政策方針を転換したものですから、供給が全然追いつかないという状態が起こってきています。

入札の改革で言うと、それまで中心的だった指名競争入札をやめて、一般競争入札にしなさいという原則で、この間、国も自治体も指名競争入札をやめてきた。ところが、ここへ来て公共事業が全国で一斉に行われるようになり、一般競争入札だと不調(応札者がいない)や不落(すべての応札価格が予定価格を上回る)という現象が多発しはじめています。

これは東北の方でもそうだと思います。つまり不調や不落が非常に増えてきた中で、もう一度指名競争入札を取り入れることを考えるみたいなことを国の方が言い出しています。これでは、かつて批判された公共事業の入札のやり方へと戻っているのではないかと考えざるをえません。

それでは、公共事業がどれぐらいの間減ってきているのかを幾つかの資料を使って確認していきたいと思います。それをういながら、国土強靱化基本法による公共事業拡大の課題を被災地の復興との関係でみていきます。