

特集

財政学研究会冬シンポジウム

「大震災と『分権型・参加型福祉国家』」

井上博夫（岩手大学人文社会科学部教授）

岩手大学の井上です。よろしくお願いします。

私からは、お配りした論文をベースにして、補足資料で補足しながらお話を進めたいと思います。

始めに、今日お話しすることの目的ですが、今回の震災が非常に大きな社会的な事件だったということから、われわれの国家や社会の在り方というものも何らかのかたちで変わったのではないかと、あるいは、変わっていないのだろうかということを検証したいということです。

その背景にありますのが、いわゆる福祉国家というものの誕生と、転位効果とか、集中化過程と言われるような事象が社会的混乱の中で生まれたということから類推しているものです。

そこで、検証のポイントは3点ですが、今日はエネルギーの問題は省きますので、2点のことについて考えてみたいと思います。

一つは、公と私の関係、「おおやけ」と「わたくし」の間での役割分担関係に変化があったかどうか。つまり、従来は自己責任とされていた分野に、「公」の部分が関与する、政府の機能に何らかの変化があったのかどうかを見てみたいということです。

二つ目は、震災で、いま久保田さんからの話にもありましたけれども、お金を全部国に頼っている。事業の執行は市がやっているというお話でした。そういう中で政府間財政関係に何らかの変更はあったのだろうか。この点を見てみたいというのが大筋です。

あらかじめ、私の考え方を申し上げますと、これからの社会というのは、分権をベースにしながらも、単なる分権というのは無理なので、「中央政府によって支えられた分権的・参加型福祉国家」というような方向に行くべきではないかと考えています。そういう観点から今回の復興についても考えたいということです。

それでは中身です。まず財政の大ざっぱなところを述べています。最初に「国の財政措置の概要」ですが、決算が出ています2011年度の分について表に挙げておきました。これは、補足資料でご覧いただいた方が分かりやすいかと思います。補足資料の4ページ目に資料4というのがございます。

2011年度の予算の執行状況です。予備費と1号から3号までの補正予算の分です。これらの項目について、だあとと見てみると、全体で歳出予算現額が約15兆円ですね。それに対して歳出額が9兆円なので、残りが執行残として繰り越し、あるいは不用額となっております。

その内訳を大きく分けると幾つかの種類のものからなっています。

一つは発災直後の対応に関するものです。1 番目の「災害救助等関係」というのが、避難所とか仮設住宅だとか、災害弔慰金という類いのもの。2 番目の「災害廃棄物の処理」はがれきの処理ですね。これらが直後の対応に関するもの。それから3 番目の「公共事業」があります。四つ目に「災害関連融資」。五つ目に「原子力災害関係」、「地方交付税」、「復興交付金」となっています。

これらで、かなりの金額になっていますけれども、いわゆる「流用」問題関係については、おそらく塩崎さんから詳しくお話があると思うので、ざっと見ておきます。

この表の中で、少し濃いグレーに塗ってあるところが被災地の復興と関係のない経費と考えられるものです。薄いもの、「農林水産業の復興」というのも、実は直接被災地の復興とは関係のないような事柄のものも含まれています。これらを合わせると、約1兆3千億円ほどありましたということです。

塩崎さんが指摘された後、国会でも随分議論になって、被災地の復興にのみ充てるというふうな答弁がなされていますけれども、出発点としては結局、復興特別会計がつくられたときに「特別会計法」が改正されて、復興事業に充てるものとして特別会計を組むと書いてあるんですけども、その復興事業費の定義が、「復興基本法」第2条の「目的」に書いてあるものに充てる事業ということです。

ところが、その目的というのが非常に曖昧なもので、「単なる復旧ではなくて復興でなければならない」、「日本のこれからの発展につながるものでなければならない」というようなことが目的に書いてあるから、その辺で充てるというのであれば何でもいいよねというふうになってしまう。その法律の仕組みは、まだ変わっていません。

それでは中身に入りましょう。まず公と私の関係についてです。公と私関係、これは一般的には、これまで資本主義経済社会では、「私」の領域については、自己責任原則に委ねるということになっていました。

先ほど久保田さんから復興交付金の使い勝手の話も少しありましたけれども、確かに効果促進事業というのは、割かた自由に使えるよとなっていますけれども、きちっとそこには使途が書かれてあって、「個人・法人の負担に直接充当する事業又は事務及び専ら個人・法人の資産を形成するための事業又は事務」、これは対象から除くとなっています。従って、ここで、私的な領域には踏み込まないんだよというくぎが刺されているという構造になっています。

現実には、この間の国の予算の中で、「私」の領域を対象とした支出が、どのくらいあったのかということを見えます。

この表の中で見ると、1 番目の災害救助関係は、それに当たるでしょう。それから、Ⅳの2の災害復興住宅融資、Ⅷの1の被災者生活再建支援金、Ⅷの4の医療・介護・福祉等のうち医療保険制度の保険料免除分、雇用関係、これらを合わせると、約1兆7千億円くらいになります。ただし融資の分がありますので、真水部分で言えば、約1兆5千億円。これが個人の生活支援に充てられたお金と考えていいかと思います。

事業向けの「私」に充てる部分については、中小企業関係の融資、農林水産関係等を合わせて、融資分を除いては6千200億円ということで、だいたい個人生活支援関係が10%ほど、事業支援関係が4%ほどということになって、非常に大きな震災関係の予算の総額からすると、それほど大きな規模にはなっていない。これは量的なものです。

中身に立ち入って見てみますと、3ページの下からですが、個人に対する生活支援関係では、①から⑦までというような項目があります。

ここでは、それぞれの項目のところに（既存）と書いておきました。これは今回の震災が起こる前からあった制度ということです。ですから個人関係のものについては、まず今回新たにつくられた制度というものはないということです。ただ、支給対象期間の延長とかは若干ありますけれども、制度自体は従来のままだということです。

阪神・淡路大震災の後で「被災者生活再建支援法」ができて、基礎支援金100万円、プラス上乗せ200万円で、合わせて300万円までは支給されるという制度でもできましたけれども、その制度自体も、どういう仕組みになっているかと言うと、「都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して被災者生活再建資金を支給する」となっていて、いわば地域間の相互扶助というような観点のものであって、国家責任というところまでは、まだ踏み込んでいないということではなかったのかなと思います。

次いで、ちょっとだけ補足しておきましょう。補足資料の1をご覧くださいと、住宅再建に関係する支援のものを挙げておきました。

生活再建支援制度は、先ほど言いましたように、基礎が100万円と、加算が200万円までと。これに、それぞれ地方団体ごとに上乗せ給付というのがつくられてきています。岩手県の場合で言いますと、被災者生活再建支援事業というのが、複数世帯の場合で100万円が上乗せされる。

さらに、復興交付金とは違う復興基金というものを使って、各市町村ごとに、いろんなメニューがつけられています。ここでは大槌町の例を挙げましたが、陸前高田でも、このような制度が上乗せでつけられています。

結局、国の制度で足りない部分に地方団体の独自上乗せをくっつけているというやり方です。これも、やはり以前の阪神・淡路大震災以降のやり方と、ほぼ変わってはいないと思います。

他方、事業に対する支援関係については若干の変化がありました。論文の4ページの下の方に書いてある項目です。①から⑨まで、これらの制度がありますが、今度は（新規）と書かせてもらった制度が結構並んでいます。

例えば、先ほど写真で拝見した仮設店舗、仮設工場など、今回は何でもいろんなものが仮設でつくられているというのがあります。それから、よく話題になりましたが、グループ補助金というのが2番目のものです。それから、漁業関係についての支援とかがあります。

だいたい共通して言えるのは、一つは、要件として共同化をするということにしています。共同化をするということでワンクッション置くことによって、私的な事業に対して国のお金が入るという仕組みがつけられていることが言えるかと思います。

もう一つは、それでも共同化すれば何でもいいというわけではありません。グループ補助金というのがつくられたんですが、それについては補足資料の2ページ目をご覧ください。資料の2でグループ補助金の解説をあげておきました。

グループ補助金の考え方なんですけども、どうも共同化をすれば私的資産の形成につながるものでも国はお金を出すとなっているように見えるんですけども、根拠付けは、あくまでも被災した事業者の救済ではないと復興庁の方が言っていました。理屈は「外部性」だと。外部性があるということで、それで個人の事業者に対してもお金を出すという根拠付けになるんだという話なんです。

どういうことかと言うと、外部性というのは、その企業以外のところに効果をもたらすということですね。従って、この下で括弧して「要件」というのを挙げておきましたが、要件が四つ挙げられております。その四つの要件のどれかに該当するものでないとグループ補助金は支給できませんということです。

1番目は、グループ外の企業や地域の産業にとって重要な役割を果たしていること。例えば「サプライチェーンの重要な一翼を担う場合」というのがあったり、2番目も「地域経済・雇用への貢献度が高い」とか、あるいは「地域内における経済的・社会的に基幹となる産業群」、「コミュニティの維持に不可欠な商業機能」というように、外部性が説明の理由になっているということです。そこのところをどう理解するかということだと思いますね。

それで実際にはどうなのかと言うと、下に宮城県の場合の表を載せておきましたが、初期の時期は、もっぱらサプライチェーン型にグループ補助金が認められて支給されています。岩手県の場合には、そんなにサプライチェーンと言えるほどのものが沿岸部にはないから、むしろサプライチェーン型ではなくて、当初から地域経済に対して与える効果ということから出されてきていました。

ただ、徐々に予算額が膨らむに従って、宮城県の場合も、その後、他の理由によってグループ補助金が支給されるようになってきています。ですから、理屈付けとしては外部性なんだけれども、実態としては、かなり広い範囲に支給されるようになったということだと思いますね。

さて、そうすると、そこのところ、「私」と「公」の関係というのをどういうふうに理解したらいいかと言うと、今回のところでは、まず個人向けに対しては大きな変化はなかっただろうと。事業向けに対しては、過疎化と経済的な衰退傾向が見えている地域ということもあって、そこで一定の支援が新たにつくられるようになったと思うんですね。ただし、やはりそこは、どこかで節度を取ろうというふうに思っているんだと思いますね。だから、根拠としてどうなんだろうかと。

例えばグループ補助金の場合で言うと、基本的に政府は「民間企業なんだから自助でやりなさい」、あるいは自助でないとしたら、「互助、保険制度を用いる」、それでやりなさいというのが基本的な立場だと思うんですね。だからこそ、外部性によって理屈付けするというロジック

●
になっているんだと思うんですね。

ただ、では、大規模自然災害に対して保険市場というのが成り立つのかどうか、そこから、大規模災害に対する「公」と「私」の役割、特に政府がどういう義務を果たすべきかというところで、もう少し、われわれ財政学を考える人間も検討しておかなければいけないなと思っていますところですよ。

次に「政府間財政関係」についてです。これは既に陸前高田の報告があったところですが、私からも陸前高田を一つの例として数値を挙げさせてもらいました。6ページ目のところですよ。

ちょっとやり方は違うんですけども、2011年度当初予算、これは震災の前に決定されていたものです。それと、2011年度の決算、2012年度の補正後予算、2013年度当初予算とを比較して、2011年度当初予算に比べて増えた金額が震災影響額と見て、それぞれの歳入項目のうちの部分がどれだけ増えたかという表をつくってみました。

結論的に言えば、先ほどお話があったのと同じように、一番大きいのは国庫支出金です。次に地方交付税。ただし地方交付税は、多くのものは特別交付税です。それから県支出金ということで成っています。従って、震災復興の財源としては、国庫支出金、交付税、県支出金を合わせると97%ぐらいになってしまうようなかたちでした。

国庫支出金の中身を見ますと、復興交付金という新しくつくられた制度と、もう一つは、それ以外の補助金ですね。ただ、それ以外の補助金の大半の部分は、ここでは災害廃棄物処理費に充てられていたので、今回国庫支出金の効果を見るときには、復興交付金はどうだったかという、その成否にかかってくるんだろうと思います。

特別交付税も確かに、補助裏分を全て特別交付税で手当するということなので、被災自治体の起債による負担がなくなるという点では助かっているわけですが、ただ、本来の交付税という制度からすると、一般財源と言いながら実際には補助裏にしか充てられないというようなものです。ですから、それは、裁量性があるものではないということです。

その復興交付金はどうだったかということが一番の論点になるわけですが、先ほどお話があったので、もうそこは省略します。交付金事業は5省40事業だけで、用途には縛りがかかっている、ということだけ申し上げておきます。

実際に執行上の自由度というのは、年度を超えて、多年度にわたって使えることとか、他の費目と組み合わせてやるとか、執行上の弾力性は出ているけれども、しょせん補助金だということは変わっていないと思います。ということで、政府間財政関係の観点から見ると、今回大きく変化を見たとは言えないというのが結論になるんじゃないかと思います。

あとは討論の中で質問がありましたら、お答えしていきたいと思います。どうもありがとうございました。

(井上) 表 1 国の2011年度決算の概要（震災関係経費：予備費・1号～3号補正）

単位：億円

区 分	歳出予算現額 (A)	支出済歳出額 (B)	執行率 (B) / (A)	翌年度繰越額 (C)	不用額 (D) = (A) - (B) - (C)
I 災害救助等関係	6,386	6,059	94.90%	101	226
II 災害廃棄物処理事業	7,378	3,186	43.20%	3,941	250
III 公共事業等	30,108	5,070	16.80%	17,939	7,098
III-1 公共事業	22,715	3,676	16.20%	13,506	5,533
III-2 施設費等	7,393	1,394	18.90%	4,433	1,564
IV 災害関連融資関係	14,861	14,739	99.20%	—	122
IV-1 中小企業等への融資等	11,651	11,651	100.00%	—	—
IV-2 災害復興住宅融資	2,067	2,067	100.00%	—	—
IV-3 その他	1,143	1,021	89.30%	—	122
V 原子力災害関係	9,808	7,371	75.10%	1,981	456
V-1 除染等	4,637	2,780	60.00%	1,815	42
V-2 その他	5,171	4,590	88.80%	166	414
VI 地方交付税交付金等	22,408	22,408	100.00%	—	—
VII 東日本大震災復興交付金	15,611	2,506	16.10%	13,105	0
VIII その他	35,838	27,794	77.60%	6,106	1,937
VIII-1 被災者生活再建支援金	3,520	1,682	47.80%	1,837	—
VIII-2 警察・消防・自衛隊等活動経費	3,997	2,508	62.80%	510	978
VIII-3 教育支援等	517	389	75.40%	100	26
VIII-4 医療・介護・福祉等	2,372	2,230	94.00%	76	65
VIII-5 雇用関係	4,293	4,269	99.40%	—	23
VIII-6 農林水産業の復興	5,177	3,687	71.20%	882	606
VIII-7 中小企業対策	2,454	1,034	42.10%	1,404	16
VIII-8 立地補助金	5,000	5,000	100.00%	—	—
VIII-9 資源・エネルギー関係	4,830	4,105	85.00%	708	16
VIII-10 住宅関係	1,605	1,605	100.00%	—	—
VIII-11 その他	2,071	1,280	61.80%	586	204
IX 全国防災対策	6,092	1,376	22.60%	4,519	196
X 東日本大震災復興・復興予備費	747	—	—	—	747
合 計	149,243	90,513	60.60%	47,695	11,034

被災地の復興と関係のない経費
関係のない経費を含むもの

(井上) 表 2 陸前高田市歳入の震災後の変化
(2011～13年度歳入の11年度当初予算比増減額と歳入合計の増加額に占める割合)

11年度当初比歳入増減額の内訳	百万円	%
市税	△ 2,165	△ 1.2
地方交付税	24,246	13.3
普通交付税	△ 158	△ 0.1
特別交付税	4,633	2.5
震災復興特別交付税	19,757	10.9
国庫支出金	135,645	74.6
国庫補助金	126,903	69.8
復興交付金	67,489	37.1
(内) 土木費補助金	63,751	35.0
復興交付金以外	59,415	32.7
(内) 災害廃棄物処理費	57,598	31.7
国庫負担金・委託金	8,742	4.8
県支出金	16,570	9.1
(内) 復興基金市町村交付金	3,733	2.1
その他収入	7,937	4.4
繰入金	53,307	29.3
市債	△ 300	△ 0.2
歳入合計（繰入金を除く）	181,932	100.0

注1) 2011～13年度歳入のうち、11年度は決算、12年度は補正後予算、13年度は当初予算による。

注2) 繰入金の多くは前年度に積立てられた基金からの繰入のため、3年間の歳入増減合計額から除いた。