

[特論 I] 東日本大震災の復旧・復興及び 原子力関連予算、文教関係予算

関口 浩

法政大学社会学部教授

東日本大震災復興特別会計の3年目の 予算編成

2011（平成23）年3月11日に東日本大震災が発生し3年を迎えようとしている。特別会計の整理統合などの改革が進められていた中で大震災という事態の深刻さから改革に反するかの如くに、2012（平成24）年度に東日本大震災復興特別会計（復興特会）が創設された。この会計を維持するために歳入面では、個人には25年間にもわたる時限措置として復興特別所得税が課され、法人にあっては3年間にわたり復興特別法人税が課されることとされた。増税に対してはいつの世も反対の声が大きく震災復興を目的とした増税でも反対が皆無ではないが、被災地の悲惨さを国民全体で分かち合うという観点から国民の意思統一が図られてきたとみてよい。こうして集められた財源は当然、被災地の復旧・復興に有効に使われるべきものとして考えられるが、復興特会が創設された2012（平成24）年度には早速、東日本大震災関連経費を無理に拡大解釈するなどして、被災地の復旧・復興とは直結しない用途に使用し社会問題化したことは記憶に新しい。

これに対しては、その後慎重に対処しているようにみえるが、2014年度復興特会の歳入面では、いわゆるアベノミクス理論に則って企業活動を活発化させるために復興特別法人税の1年前倒し

廃止が目論まれている。法人税はそれ自体、マズグレイブとクルジザニアーク、そしてハーバーガーの研究に代表される転嫁論などにみられるような掴みどころのない租税といってもよい。そのためこの廃止の是非を断言することは難しいのであるが、復興特別所得税を存置して、復興特別法人税を廃止することへの批判を持つ者もみられる。

過年度予算の執行率、繰越率、そして 不用率の背景の検証

2014（平成26）年度予算編成時点に至って復興特会関係で最も問題視されているのは、予算の執行率である。表1の左は、まだ東日本大震災復興特別会計が存在せず一般会計で対処していた2011（平成23）年度一般会計の復興関係の繰越分と2012年度の復興特会を合計した予算額とその執行率、および不用率を示したものである。執行率や不用率をみることにより、予算の使用状況に関する情報を得ることができる。予算の使い残しは翌年度予算を削減させる道を開くため、役所内部の関係部課では当該年度末までに否が応でも使い切ろうとし、それが結果として国民の目からみた予算の無駄遣いにつながっているという問題点が指摘されて久しい。予算の使い残しがあった場合、確かに予算編成時の現状把握の甘さを指摘することはできようが、それにより予算を有効に使用していないと断言することは難しい。

表1 東日本大震災特別会計予算(平成24年度)の執行率・不用率および平成24年度から平成26年度までの予算の推移

平成23年度一般会計繰越分・平成24年度特別会計	執行率 (%)	不用率 (%)	区 分	平成24年度	特会全体に占める割合 (%)	24年度補正	特会全体に占める割合 (%)	平成25年度	特会全体に占める割合 (%)	25年度補正	特会全体に占める割合 (%)	平成26年度	特会全体に占める割合 (%)	
被災者支援	5,092	69.2	29.8	被災者支援	920	2.4		1,883	4.3	295	5.2	1,117	3.1	
生活支援	3,205	56.0	44.0	被災者生活再建支援金	-			840	1.9			96	0.3	
教育・医療・福祉	913	94.0	6.0	応急仮設住宅	494	1.3		529	1.2			475	1.3	
救助活動	805	88.7	4.9	修学支援	151	0.4		167	0.4			178	0.5	
その他	167	92.6	7.4	心のケア	63	0.2		79	0.2			116	0.3	
				介護、障害者支援	44	0.1		80	0.2			69	0.2	
インフラ等復旧・まちづくり	47,331	56.1	14.9	インフラ等復旧・まちづくり	11,854	31.4	1,970	62.0	16,670	38.0	1,614	28.6	13,296	36.5
災害廃棄物等処理	7,384	47.2	1.1	廃棄物処理	3,442	9.1		1,226	2.8			236	0.6	
公共事業(災害復旧)	14,009	35.8	32.1	災害復旧事業	2,605	6.9		6,611	15.1	650	11.5	5,855	16.1	
施設等の災害復旧等	4,963	42.5	36.8											
復興に向けた公共事業等	4,275	50.5	12.4	復興関係公共事業	2,389	6.3		2,868	6.5			3,561	9.8	
住宅	661	87.4	11.8											
東日本大震災復興交付金等	16,036	82.4	0.3	東日本大震災復興交付金	2,868	7.6		5,918	13.5	611	10.8	3,638	10.0	
産業の振興・雇用の確保	8,133	66.6	9.8	産業の振興・雇用の確保	2,920	7.7	502	15.8	3,075	7.0	1,308	23.2	1,306	3.6
産業の振興	7,182	63.9	9.4											
災害関連融資	1,567	97.7	2.3	災害関連融資	1,310	3.5		963	2.2			221	0.6	
中小企業への支援・立地補助事業等	2,719	47.3	4.6	中小企業への支援	554	1.5		488	1.1			281	0.8	
農林水産業の復興支援	1,401	60.0	22.4	農林水産業への支援	422	1.1		319	0.7			306	0.8	
研究開発・再生エネルギー等	1,493	62.6	13.5											
雇用の確保	618	85.5	14.5					26	0.1			6	0.0	
その他	333	88.3	10.3	復興特区支援利子補給金	11	0.0		11	0.0			13	0.0	
原子力災害からの復興・再生	8,659	42.6	18.3	原子力災害からの復興・再生	4,655	12.3	706	22.2	7,264	16.6	1,732	30.7	6,600	18.1
風評被害対策・食の安全確保等	228	75.8	20.7	風評被害対策	6	0.0		13	0.0			9	0.0	
除染等	6,556	32.1	23.1	除染等	4,547	12.0		6,220	14.2	804	14.3	5,104	14.0	
研究開発拠点整備等	1,332	86.3	1.4	再生可能エネルギー支援	-			103	0.2			17	0.0	
ふるさとの復活	208	0.2	0.0	福島再生加速化交付金	-			-		512	9.1	1,088	3.0	
				長期避難者生活拠点形成交付金	-			503	1.1			-		
				福島定住等緊急支援交付金	-			100	0.2			-		
				福島原子力災害避難区域等帰還・再生加速事業	-			48	0.1			80	0.2	
				福島避難解除等区域生活環境整備事業	42	0.1		24	0.1			19	0.1	
その他	333	78.3	1.6	東日本大震災復興推進調整費	50	0.1		100	0.2			50	0.1	
				復興庁一般行政経費	33	0.1		45	0.1			57	0.2	
				「新しい東北」先導モデル事業等	-			-				16	0.0	
				復興庁所管合計	20,433	54.1		29,037	66.2	4,952	87.8	22,441	61.5	
地方交付税交付金	6,704	100.0	0.0	震災復興特別交付税	5,490	14.5	1,214	38.2	6,053	13.8		5,723	15.7	
全国防災対策費	10,458	66.1	5.6	全国防災事業	4,827	12.8		1,274	2.9		1,159	3.2		
その他	11,023	93.6	6.4	復興加速化・福島再生予備費	4,000	10.6		6,000	13.7			6,000	16.5	
				国債整理基金特別会計への繰入	1,253	3.3		662	1.5			921	2.5	
				その他	1,751	4.6		815	1.9			220	0.6	
合計	97,402	64.8	12.6	復興特別会計全体	37,754	100.0	3,177	100.0	43,840	100.0	5,638	100.0	36,464	100.0

(注) 原典の項目区分が表の左右、本予算と補正予算とで必ずしも同一でないため、原則同一の区分になっているもののみ掲載した。
また、類似の項目をできる限り同じ列に配置するようにした。

[出所] 復興庁編「予算概算決定概要」各年度版、復興庁「東日本大震災復興特別会計補正予算について」各年版、復興庁「平成24年度東日本大震災特別会計決算概要及び平成24年度東日本大震災復旧・復興関係経費の執行状況について」から作成。

そして単に余分な予算が計上されたら翌年度予算を削減するという従来型の構図を繰り返している、問題の真相をつかみ損ねて次年度以降の予算編成に屋上屋を重ねる結果を導くのみであろう。むしろ、執行率が低いことや不用率が大きいことの背景を正確に把握しその問題点を解決すべく、翌年度以降の予算に反映させることによってこそ、予算を効率的に使いながら被災地の復旧・復興が図れるとあってよい。

表1の左をみると、計上されている予算額が比較的大きいもので、その執行率が最も低いのは除染等の32.1%である。この不用率は23.1%で、繰越率は44.8%にも及んでいる。東日本大震災に伴う福島原子力発電所事故により、放射性物質が拡散して福島県民を中心にその生活に重大な問題を起こしていることは、わが国で目下解決を迫られている最大の懸案事項の一つであり、除染は真っ先に実施されなければならないはずであるが、その執行率が低いのである。

除染については、2011年度補正予算で内閣府4事業、環境省6事業、2012年度復興特会で3事業が予算措置されている。国によるお役所の事務としては体系的にまとめられたものであるかもしれないが、適用を受ける住民の側に立つときわめてわかりにくいものといってよからう。13事業に分かれているうえに、実施方法も補助、基金、国直轄事業と事業により異なるなどして、公文書の読解に相当慣れている人間でなければ制度の実態を知りうるのがきわめて難しいという問題が指摘できよう。そのため、除染を望む住民がいても、除染に対する国の制度をつぶさに知りえず、一日も早い復旧・復興を望んでいても、制度に対応できないといえよう。また、現実の予算執行でその比率が低くなった事由を、会計検査院の「東日本大震災からの復興等に対する事業の実施状況等に関する会計検査結果について」で概観してみると、①事業実施に向けた体制整備（除染計画の策定、除染方法の具体的検討等）に時間を要した、②除去土壌や汚染廃棄物の仮置き場の確保や仮設処理施設の設置に時間を要したなどとしている。

除染をする制度的枠組みはできたものの、それを実施する前提段階でつまづいていたことが分かる。そして大震災から3年を迎えて、震災の及ぼした負の遺産である原子力発電所事故については忘却の彼方に行き始めてきている者もいるとされるが、原子力発電所事故により目に見えない敵である放射能のある中で復旧・復興に向けて戦っている数多くの人々がいることを忘れてはなるまい。これらの人々の尽力により収束への遠い道のりを歩みつつあるのである。元来、原子力発電所設置の理由の一つとして過疎地域の経済対策や財政上の財源の確保があり、原子力発電所の存否については即断が難しい側面があるが、この事件から人間として学ばなければならないところがあるはずである。代替エネルギーの開発や過疎地域の雇用など、難しい問題を復興と同時進行で国民の英知を結集させ解決していかなければなるまい。

続いて執行率が35.8%と低かったのが、災害復旧にかかわる公共事業である。復興特会の2012年度末でみた不用率は32.1%、繰越率は32.1%となっている。被災地の復旧・復興にかかわる公共事業の執行率等を表のように全体（マクロ）でみると、個々の事業（ミクロ）でみるとではかなり落差があり、前述の会計検査院報告書ではそれを、「予算現額の全額を執行している経費がある一方で、予算現額の全額が年度内に全く執行されずに、翌年度に繰り越されたり、不用とされたりしているものが見受けられるなど態様が区々」と報告している。また復興の場合は特に単年度で完了しない事業も多く、実施期限内での状況を把握する必要があるとされる。そのため公共事業全体を一括りにして論評することには注意を要するのであるが、マクロ的にみたときに執行率が低い事業は津波被害を受けた沿岸部の災害復旧事業や除染に係る事業とされ、事業化のための調整に時間を要したり、公害等により住民の合意形成を得られなかったりしたことが繰越や不用の事由であったとされている。なお、不用の中には他の事業で代替され予定価格よりも実績が下回ったとする、予算の効率的執行がなされたものも見

受けられる。東日本大震災の復旧・復興費用について、2011年当時の政府の見積もりを過大であると指摘する見解もあったが、その一端が具現化されたとみてもよい。

こうした事由と合わせて、公共事業の執行率の低さにはそもそも入札が成立しないなどの想定外の問題が生じていることも指摘されている。被災地でも場所によっては復興需要が旺盛で、建設現場の人員や資材が不足しているとされている。そのことが起因して入札が成立せず、事業の執行が遅れているという場合もあるというのである。

これらの問題点を踏まえて、2014年度予算編成にあたりどのように生かされているのか、あるいは生かされていないのか、以下、考察していきたい。

2014（平成26）年度東日本大震災復興特別会計の骨格

表1の右には、2014年度予算案とともに、東日本大震災復興特別会計が創設された2012（平成24）年度以降の同特会の当初予算、補正予算が示されている。2014（平成26）年度復興特会は総額3兆6,464億円で、2013年度補正予算案の5,638億円との総計は4兆2,102億円であり、金額ベースでは前年度当初予算の4兆3,840円にも達していないばかりでなく、政権交代で15か月予算とされた一昨年度の補正予算との合計額である4兆7,017億円にはますます及ばない。

これは2014年度予算編成にあたり、前述のように、東日本大震災からの復興のために増税をしている半面、過年度の予算執行率が低いことを指摘されるなどして、予算編成に国民の厳しい目が注がれていることなどが一因とみられる。そのこと自体は予算内容を主権者である国民により確認されるという本来の望ましいあり方となっており、評価できよう。それでも2014年度までの復興費用の累計は23兆円程度に達し、当初、震災後5年間の復興予算を25兆円程度としていた政府の見積もりを今後すぐにも超える可能性が出ており、その場合は日本銀行や日本中央競馬会の納付金

の一部などを財源に充てるなどして、復興に支障が出ないようにしている。

2014年度復興特会予算案は金額ベースでは全体として減額されているが、表から復興特会を構成する項目別の割合をみると、全体としてこれまでの予算の骨格と大きな変動はみられないといってもよい。やや細かくみると、2012年度と2013年度との比較で、復興庁が公表している大区分では、産業の振興・雇用の確保がこれまでの7%台から3.6%に減少しており、金額ベースでも3,075億円から1,306億円と半減している。これに対して、原子力災害からの復興・再生は金額ベースでは6,660億円と昨年度当初予算の7,264億円より減少しているものの、その特会全体に占める割合は、2012（平成24）年度の12.3%から2014（平成26）年度の18.1%と逡増してきていることが分かる。また、前年度の補正との合計額である15か月予算でみると、2012年度補正・2013年度当初で7,970億円、2013年度補正・2014年度で8,332億円となり、このことから原子力問題への対応に2014年度予算案の比重の置かれ方を知ることができるのである。

さらに細区分されたもので復興庁所管の項目をみると、災害復旧事業の復興特会に占める割合が16.1%と最も高く、復旧にとどまらずに復興にまで踏み込んだ公共事業の9.8%と合わせると、25.9%と少なくとも復興特会の4分の1をこの公共事業関係費で占めることがわかる。続いて除染関係の14.0%となるが、これもある意味、公共事業に関連する項目ともいえよう。大震災により生活および産業基盤が崩壊したわけであるから、それを復旧ないし復興させる公共事業は市場経済を重要視したアダム・スミスも政府の最低限の仕事としたものであり、当然といえば当然である。

本予算として2014（平成26）年度に特徴的なものは、福島再生加速化交付金であろう。これには1,088億円と全体の3.0%の予算が計上されている。

大震災に伴う福島第一原子力発電所事故により避難を強いられた福島の住民の早期帰還や放

放射性物質の除染を進めるべく、福島を一日も早く再生させようというのが安倍首相によって掲げられている方針の一つであるが、それを実現すべく、財務省原案提示に先立つ12月20日に「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」が閣議決定された。

表1にあるように、2012年度には福島避難解除等区域生活環境整備事業に42億円の計上のみであったが、2013年度には長期避難者生活拠点形成交付金、福島定住等緊急支援交付金、福島原子力災害避難区域等帰還・再生加速事業に予算が計上された。そして、2014年度には福島の復興をより加速させ復興拠点の整備や放射線等の不安を払拭する生活環境整備等を図るためと、これまで個別実施されてきた長期避難者支援から早期帰還までの対応策を一括させるために、長期避難者生活拠点形成交付金、福島定住等緊急支援交付金などを統合して福島再生加速化交付金が新設されたのである。これに対する政府の意気込みは、表1にみられるように、この交付金を2014年度本予算で初めて計上するのではなく、既に2013年度補正予算段階で512億円計上していることから感じ取ることができるのである。

福島原子力発電所事故に伴う予算問題

東日本大震災復興に関する予算で、被災地向け予算については、原則、各省所掌のものでも復興庁が所管する一括計上予算として計上して、事業実施時に各省庁に予算配分して執行させることになっている。2014(平成26)年度予算編成にあたっては、そうした中でもとりわけ、経済産業省と環境省が原子力災害からの復興を同省の予算編成の大きなポイントの一つに掲げている。

まず経済産業省予算では、復興特会に2014年度本予算で757億円が計上された。2014年度事項要求では1,093億円を要求したものの、復興予算全体を抑制する傾向がある中で当初予算では、前年度比63.9%減で1,340億円減とさ

れたが、2013年度補正に1,077億円計上されて、15か月予算でみると、要求以上の金額を得られた結果となった。

その中でも注目すべきことは、福島第一原子力発電所事故の賠償、除染・中間貯蔵施設の費用負担のあり方に変化が出たことであろう。これらの費用負担は実施主体である東京電力の責任であることには変わりがない。しかし、これまでのように東京電力のみの力でそれに応じさせると、費用負担により同社の資金繰りが悪化し、ひいては経営破綻するなどして、確実に責任を果たし得ない事態を招来することも大いに考えられた。そこで、①除染・中間貯蔵施設は主として環境省関連の復興予算に計上し、事業実施後に東京電力に求償させること、②賠償等で東京電力が必要とする資金を、原子力損害賠償支援機構への交付国債の交付・償還により支援し、交付国債償還分の元本分を原子力事業者の負担金を主原資として、機構への利益の国庫納付として回収することなどが前述の「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」で示された。これを踏まえた経済産業省関連の予算をみると、①原子力損害賠償支援機構向け交付国債の発行限度額が復興特会予算総則で、現行5万円から9万円に上げられた。また、②エネルギー対策特別会計(エネ特)電源開発促進勘定に原子力損害賠償支援機構への交付金350億円が新規に計上され、東京電力への支援財源を確保している。そして③交付国債発行限度額引き上げに合わせて交付国債償還額の元本分回収までの金利負担に備えた原子力損害賠償支援資金の積増しとして、エネ特原子力損害賠償支援勘定に225億円が新規に計上された。原子力災害に対して末端で従事する人々の努力もかき消されるような、東京電力の数々の杜撰な対応が指摘されてきているが、このように国民の善意の資金(租税等)を予算計上された重みを十二分に理解し、責任の主体である東京電力は復旧・復興にあたる必要がある。

なお、2013(平成25)年度一般会計予備費から汚染水処理対策事業に206億円、福島第一

表2 文教関連予算の主な内容

教育・科学技術関連のポイント		
	項目	主な政策
教育	教員	小中で初の純減（10人減）
	奨学金	低所得世帯の高校生向け給付制度を新設
	国際化	スーパーグローバル大学を指定
	英語教育	・海外留学支援制度の創設 ・小中高校の英語教育強化
科学技術	医療研究	医療研究開発の司令塔となる日本版 NIH 構想の推進
	宇宙開発	新型ロケット「H3」（仮称）の開発

[出所]「日本経済新聞」2013年12月25日号。

原発の廃炉・汚染水対策事業に一般会計補正で479億円が計上されるなどしている。このように福島復興の加速化のために予算措置がなされているが、あとは事業主体者、とりわけ組織の上層部の者がいかにその責任を感じて、任務を遂行するかにかかっているといえる。

除染・中間貯蔵施設事業の加速化

除染、汚染廃棄物処理、中間貯蔵施設、被災地住民の健康管理等の予算は、主として環境省所掌とされており、2014（平成26）年度予算編成にあたり、同省のそのの支柱の一つに挙げられている。放射性物質を土壌などから除去する除染のこれまでの状況については前述したが、①除染や除去土壌の減容化等、また市町村除染への財政措置として2014年度本予算で2,582億円、2013年度補正で804億円計上している。また、②これまで東京電力任せにして地元との調整が難航し予算執行も遅れていた中間貯蔵施設の整備について、用地を国有化する方向で施設整備や用地補償をすべく、1,012億円を計上しており、2013年度の146億円を大きく上回っている。2012年度までは累計31億円計上されていたが、7億円しか執行されておらず、中間貯蔵施設の整

備にかなり難航したことを物語っている。このように前進する機運が感じられるものの、中長期的にみたととき除染土壌等の最終処分地はまだ決定されておらず、そのための予算は前年度並みの35億円であり、使途も核のごみを埋設する技術研究費が主体で、最終処分地選定に対する国の遅々とした姿勢を批判する見解もみられる。いずれにしても、何らかの方法で安全に処分せざるを得ないのであるが、そのような問題を発生させる根源自体の根絶に対して、国がどう対処すべきかについてはいわずもがなであり、中長期的観点からも問題の本質を深く考えなければなるまい。

日本の未来を支えるための文教関係予算

東日本大震災は天災であり、それがいかに対処するかで未来は変わってこよう。同様に未来を支える子供をいかに教育するかも重大な問題であり、かつての「ゆりの教育」などは教育制度を実験材料のごとくにいじった者による人災といってもよからう。時代が変遷するとはいうものの、まるで為政者の業績づくりをするかのごとく教育制度を弄り回すことには大いに疑問を感じる。近代化の節目となった明治以来、わが国に積み重ねられてきた教育のあり方にもっと自信を持ち、それを基盤とし

て改善すべきはするという姿勢が必要であろう。

ゆとりの教育の負の効果によつてか、昨今の若者には国際交流を敬遠する傾向がみられるが、わが国の発展を支えたのは国際交流であった。相手に主張すべきは主張し、相手から学ぶべきは学び、視野を広げる絶好の機会が留学である。2014年度予算では、表2にみられるように大学生の留学支援制度を新設し85億円を計上し、また指定された80校に限定されるが国際教育を充実させる高校と大学を支援すべく85億円を計上している。そして、国際語となっている英語を低年齢で学ぶ意義は大きいといわれているが、教員定員の合理化削減が進められる中で、そのことも含めた703名の教員増員を措置している。これらの予算措置には意義があろう。しかし、入試改革を進める大学に10億円で支援するなど、わが国の実態を精査せず、単に他国の制度を模倣するような類の改正を後押ししようとする政策に対してはいま少し熟考を要するのではないかと思われる。入試のあり方も重箱の隅をつつく改正がしばしば行われ、受験者は波に浮かんだ木の葉のごとく翻弄されている。

また道徳教育の充実は、昨今の殺人の増加や陰湿ないじめ等を勘案しても、喫緊の課題といえよう。戦前の基本的な修身教育は、不幸な一時期を除いては、日本国民のモラルを支える重要な役割を果たしていたともいえる。戦後これを否定し、現在に至っても道徳は教科として評価になじ

まないなどと前面に押し出し、その教育自体を否定している教育評論家もいる。しかしこの国にも、誰の目からみても相手を思いやり、周りに迷惑をかけないという美しい生き方の基本があるはずで、それに基づき、良いことと悪いことが区別できるはずである。こういった簡単なことを理解できない者の増加が社会問題を引き起こす温床になっているといつてもよい。道徳教育の充実として心のノートを配布することで14億円計上しているが、戦前の修身教育のあり方も含めて、もっと踏み込んだ検討をする時に来ている、そのための予算措置をする必要が求められているといえよう。

そして、土曜教育推進のために、補助率3分の1で14億円の予算計上をしている。欧米の模倣をするかのごとく土曜閉校が徐々に実施され、教育水準の低下の一因にもなってきた。またしばらく前から突然、児童・生徒のいない長期休暇中の学校に教員の出校が強化されている。実態を考えるとあまり意味あることではなく、制度的違いはあるものの長期休暇中は管理職すら出校しないアメリカとは対照的である。教育は児童・生徒がいて成立するものであり、むしろ児童・生徒のいる土曜教育を復活させ、長期休暇は教員の研修期間に復させることが、教員の能力をより活用できると考える。その意味で、この予算措置がいかなる効果を生むかを含めて、今後も注目していきたい。

(せきぐち ひろし)

