

未曾有の大震災からの復興へ
「復興基金」と「復興連帯税」の創設
を提言する

株式会社 大和総研
2011年3月18日

1. 被災者救済とともに復興への準備を

3月11日、日本はマグニチュード9.0という未曾有の大地震（東北地方太平洋沖地震）に襲われた。この結果、東北・関東地方の沿岸部は津波による壊滅的な打撃を受け、死者は1万人を超えると予想されている。未だ余震が続き、現時点では人命救助と被災者の当面の避難生活を支えること、二次被害を防止することを最優先にすべきであろう。政府のリーダーシップのもと、民間も最大限の協力を行うことによってこの困難を乗り越えなければならない。

まずは、緊急措置としての補正予算が早急に必要である。この財源は歳出の振替えや削減によるべきであるが、補正規模によっては国債発行もやむを得ない。ただし、今後、被災者の生活を安定させ、被災地域の復興を図っていくための計画全体については、必要な財源を確保すべきである。日本の財政は極めて厳しい状況にあり、日本国債の格下げや財政破たんを招かないよう、一定の国民負担を求める必要がある。復興計画のための新規立法を行い、必要な予算を計上していくに際し、財政赤字が構造的に拡大することは避けなければならない。

被災地域の復興は、日本全体のサポートを前提に、地元自治体が主体となり、段階的かつ戦略的に行っていく必要がある。当面のライフラインや公共施設、住宅などの生活インフラに加え、寸断された幹線道路や鉄道、機能を損なった農地、港湾、空港、橋梁など産業インフラの復興が、被災地が立ち直るために必須である。また、今回の震災ではあたかも地域社会のすべてが喪失したかのような、いわば社会の崩壊を伴っている地域もあることから、生活保障・雇用対策としての費用が大きくなる可能性があるだろう。

さらに、被災地域では地域金融機関の機能不全や不安定化が、新たな問題を引き起こすことも懸念され、金融システム維持のためのコストも想定しておく必要がある。さらに、いまだ帰趨ははっきりしないが、原子力発電所の事故に伴う損害賠償費用まで視野に入れば、政府に求められる財政負担は多額にのぼる可能性がある。

現時点において必要となる財政資金の規模を見極めることは困難であるが、阪神・淡路大震災のときの被害額はGDPの約2%であり、兵庫県と今回被害が大きかった東北3県（岩手・宮城・福島）の生産規模がほぼ同じであること、東北3県の国富が約57兆円であることなどから勘案すると、今回の震災による直接被害額は10兆円を上回ることになるだろう。今回は、被災した面積が著しく広く、死亡者数も格段に大きい。津波被害が大きく、原子力発電所の事故が絡んでいるという特殊性に鑑みると、さしあたっては20兆円程度、さらにはこれを上回ることも見込んでおくべきではないか。

2. 「東日本大震災復興基金（仮称）」を創設

甚大で深刻な被害を受けた地域を復興させるためには、国による強力な支援が不可欠である。特に、震災復興事業のための資金を被災地自治体が円滑に調達できるようにするため、国が特別の措置を講じる必要がある。被災地自治体の財政状況は厳しい状況にある上、復興のために投資していく資金が一時的にはかなりの多額となることが予想される。また地域金融システムもダメ

ージを受けている可能性が高く、これは被災地域以外の地域を含む全国に影響が及ぶ問題である。

そこで、国の管理の下に「東日本大震災復興基金（仮称）」（別紙概要図参照）を創設し、大震災からの復興事業という用途に限って被災地自治体、被災事業者及び被災個人への投融資を行うことを提言したい。もちろん、復興資金の一定部分は通常の国債発行を通じた手当となるだろうが、政府が深刻な財政問題を抱える中ではそれにも限界があり、復興資金について一般の財政赤字とは別建てとなるスキームが必要である。さらに、従来からの公的金融（日本政策金融公庫、地方公共団体金融機構等）を通じた措置も総動員される必要があるが、被害の大きさを踏まえると、それだけでは十分でないだろう。

①用途に関するアカウントビリティ確保

「東日本大震災復興基金（仮称）」は、震災復興という特定の目的に限定して被災地自治体等へ投融資するものである。被災者のための住宅や上下水道、電気、ガスなどの生活インフラの回復、寸断された幹線道路や鉄道、機能を損なった農地、港湾、空港、橋梁など産業インフラの復興が対象となる。また、別な観点からは、復興需要の中でも純粋公共財の整備は一般の財政が担うものと整理し、市街地の造成・再開発や宅地整備、上下水道、公共交通、港湾事業、文化施設建設、民間への融資事業など、基本的には将来のキャッシュフローが見込めるものを対象とすることが考えられる。

すなわち、「東日本大震災復興基金（仮称）」の性格は、震災復興という特定の目的にはっきりと限定するものであり、それにより国民や市場へのアカウントビリティや透明性の高さを確保できる。また、将来の生活水準や産業活動を向上させる投資であることを明確にすることで、償還の確実性を一定程度予測できるような仕組みを想定する。

②財源調達

当該基金の造成は、政府保証を付した復興基金債を市場で発行する。国債とは若干違った価格が付く金融商品であり、日本銀行による金融政策上のオペレーションの対象となりうる債券とすれば、金融機関や機関投資家による需要が見込めるだろう。

また、国民全体で被災地の復興を支援するという観点から、「個人向け復興基金債券（仮称）」を発行することが考えられる。当該債券は、3年程度利払いを行わない、償還が近づくにつれて利率が高くなる、ディスカウント発行する、など復興という事業の性格を反映した設計とすることが検討されてよいだろう。約1400兆円の家計金融資産の0.5%~1%がそうした債券購入に向かうだけでも7~14兆円の資金調達となる。当該債券を購入することを通じて、広く国民に復興事業への参加意識をもってもらえることができるはずである。

③自治体等への投融資

基金の管理は財政当局である財務省が行うこととし、基金から自治体等への与信に際しての審査には、当該地域を管轄する国の地方支分部局の機能を活用することが考えられる。今回の場合、

被害を受けた地域が東日本全体に広がっていることから、震災復興事業を構想するに当たっては、個別の自治体がばらばらに復興事業を行うことを避け、効率的かつ計画的に復興を進める必要がある。各自治体が財政規律を犠牲にして地方債などの債務を必要以上に累増させること避け、財政規律を確保しながら復興事業を展開すべきである。

なお、あくまで復興計画の主体は自治体であり、地域住民自らが復興のデザインを描くことが促される。被災地自治体間の横の連携を妨げないといった視点も忘れてはならない。

④償還財源

基金から投融資を受けた被災自治体等には、長期的に元利償還を求める必要がある。その財源について、以下に述べるようないくつかの措置を組み合わせることにより目途をつけておくことが、財政規律という観点から重要だろう。

償還財源としては、復興事業が成功裏に行われた場合の料金収入や自治体税収等を優先的に充てることを事前に明確にしておくことが考えられる。また、自治体が負担する元利償還費は地方交付税算定の際に基準財政需要額に算入されることになると思われるが、日本全体で今回の被災地をサポートするという観点から、国が地方に配分する地方交付税総額を一定とした上で、被災地への配分を手厚くする「非被災地から被災地への資金移転」を組み込むことも検討すべきだろう。

さらに、東西ドイツの統一の際に統一費用を連帯付加税で調達した例を参考に、国民全体が連帯した格好で負担する「復興連帯税（仮称）」を臨時に創設することを提案したい。例えば、復興期間の3～5年間について消費税を1%上げることが考えられる（3年で約7兆円、5年で約12兆円の財源確保が可能）。消費税であれば、事業者は仕入れ税額控除の対象とすることで企業活動への悪影響を緩和することができる。また、認定された被災者に対しては事後的に還付を行うなど、被災者には負担を求めない仕組みとすることが適当である。なお、「復興連帯税（仮称）」は、それ自身を復興財源とすることや復興のために発行された国債の償還財源とすることも期待されるものである。

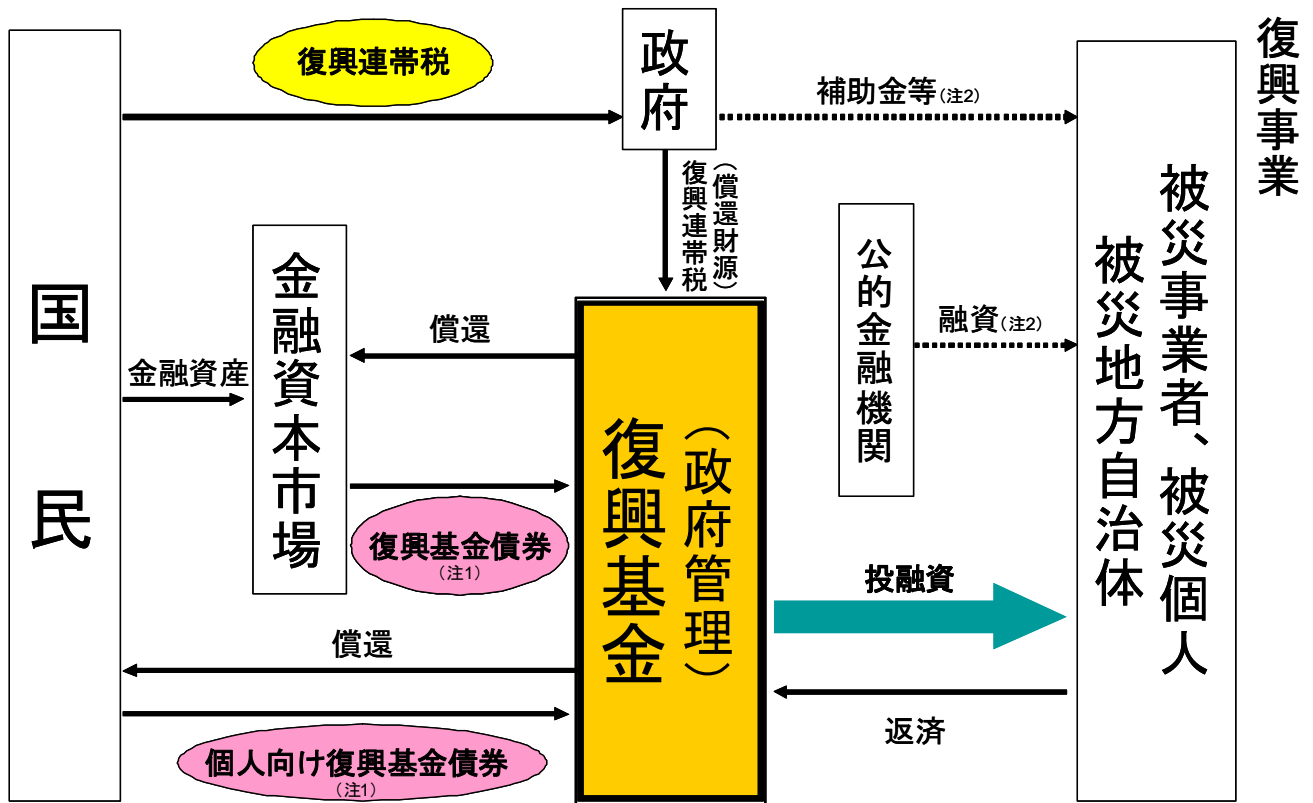
また、1990～91年度にいわゆる湾岸危機とその後の平和回復活動に対して、わが国が100億ドル超（約1.4兆円）の資金を拠出した際には、財源の一部として法人臨時特別税を設けた前例もある。従って、法人税や所得税への付加税も選択肢としては挙げられよう。

このほか、電力やガソリンに対して付加税を上乗せすることも一案である。エネルギーの深刻な供給不足が福島第一原子力発電所の危機的状況によって長期的にも生じる可能性があり、それへの対策という観点からも電力・ガソリン付加税は合理的な政策であるだろう。

以上

(別紙)

「東日本大震災復興基金」構想の概要



(注1) 復興基金債券は復興事業に充当されることが明確にされた政府保証債とし、市場で流通する復興基金債券は日銀オペの対象とすることを想定。

(注2) 破線は従来からある仕組み。

[ポイント]

- ・ 震災復興目的に限定された「東日本大震災復興基金（仮称）」を政府管理の下に創設
- ・ 基金の財源は、復興基金債券（政府保証債）により、機関投資家・個人より調達
- ・ 被災した自治体等に投融資し、効率的かつ計画的に復興を展開
- ・ 償還財源として復興後の収入を想定する他、臨時の「復興連帯税（仮称）」を創設し、財政規律を維持