

第三次補正予算の論点整理

発表日：2011年9月12日（月）

～民間事業を呼び起こす復興活動を増やせ～

第一生命経済研究所 経済調査部
担当 熊野英生 (Tel: 03-5221-5223)

野田政権になって、三次補正の予算編成が進んでいる。各省庁から寄せられた予算要求が少しずつ明らかになっている。野田政権にとっては、三次補正は来年度予算と並行するだけに難しい舵取りを迫られる。さらに、復興増税を決めて、後に続く社会保障と税の一体改革へと歩を進めていくべき、最初の正念場になりそうだ。

動き始めた本格的補正予算

東日本大震災の復旧・復興に向けた本格的な予算編成が進んでいる。9月9日に各省庁から財務省への予算要求が締め切られた。そこには様々な復旧・復興策が計上されているようだ（図表1）。

2013年度予算の概算要求の日程が9月末に遅らされて、それと並行して今年度補正の編成作業が行われるという異例の対応である。三次補正は9月中旬に内容について与野党が合意して、10月半ば以降に国会提出を予定する構えのようだ。来年度予算と並行させているだけに、国会運営が何かの事情で滞ると予算編成が後ずれするリスクを抱える。野田政権は、初めての国会から綱渡りを迫られているのが状況だ。

観測報道では、第三次補正予算の規模は10兆円前後に膨らむとみられている。一次・二次を併せて6兆円。当初予算の歳出規模が92.4兆円で

あったので、三次補正を加えると108兆円にまで規模が膨らむ計算になる。決算ベースの歳出規模は、2008年度が84兆円、2009年度が100兆円、2010年度が95兆円。2011年度予算をみる限り、民主党政権になって財政の肥大化は歯止めがかからず進んだことになる。5年間で19兆円という集中期間の計画からすれば、2011年度三次補正が10兆円になると、2015年度までの復興計画がかなり前倒しになる図式になる（図表2）。

（図表1）第三次補正予算に挙がっている内容

<地方財政支援>

復興交付金

<復旧色の強い項目>

道路・学校・病院の復旧

がれき処理の積み増し

集落の内陸・高台移転に向けた用地整備

放射線量の高い地域での除染

漁港の復旧、水産共同利用施設の整備

津波被害を受けた農地の復旧、集積・大区画化

被災地に限定で住宅エコポイントの復活

<復興色の強い項目>

製造業の海外移転に対応した国内立地補助金

福島県の医療拠点、再生可能エネルギー研究拠点の整備

自家発電などのエネルギーシステムの導入支援

復興特別貸付など中小企業向け支援拡充、企業金融対策

<雇用対策、円高対策、その他>

雇用対策として被災者を長期雇用する企業助成

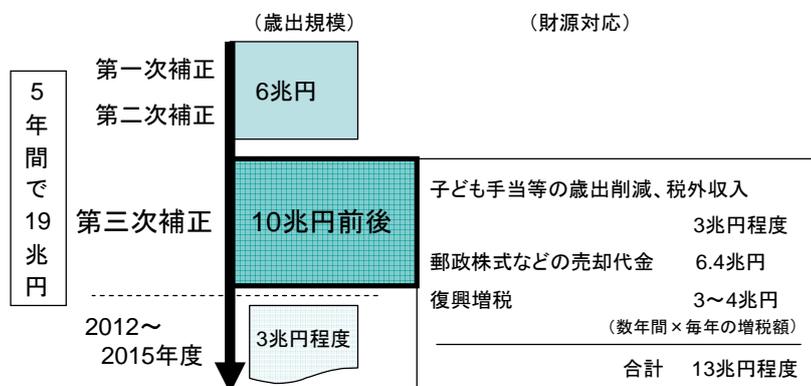
雇用調整助成金の支給条件を緩和

レアアース対応、鉱山買収や代替技術開発の支援

節電エコ補助金の創設

B型肝炎の和解金の基金費用

（図表2）集中復興期間における対策規模と財源



※「5年間で19兆円」の中には、復旧・復興対策の規模には、減速として原子力損害賠償法・原子力賠償機構法に基づき事業者が負担すべき経費は含まれない。

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

三次補正の主な内容は、復興交付金が最も大きくなりそうだ。金額は2.7兆円または3兆円程度という報道もある。復興交付金とは、自治体に用途の制約を課さずに、復興計画に沿って一括で支給する交付金である。被災地を視察した野田首相は、自治体の財政支援要望などに対して、「前向きに、真摯に受け止めできるかぎりのことをしたい」と話したとされる。被災地の復旧・復興を主導するのが地元自治体であるという本来の姿だとすれば、ひも付きの補助金よりも、自由度の高い復興交付金を設けて対応することが望ましい。

そのほかには、堤防・道路など公共インフラの復旧、被災地の医療・介護・福祉の支援、漁業者への事業資金の助成、エネルギー開発の研究施設整備もある。直接的な震災復旧・復興以外には、円高対策・雇用対策、そしてB型肝炎訴訟の和解金まで含まれるようだ。

野田首相の正念場

前の菅政権が残していった課題のうち、喫緊の宿題がこの三次補正予算である。特に、三次補正の編成とともに、復興増税に踏み切れるかどうか野田政権の手腕を量るための試金石であると理解する人は多い。野田首相にとっては、自身が財務大臣として菅政権で、この復旧・復興予算の議論を進めていただけたに、首相に就任して持論を通せなければ、ほかの政策すべてに対して実現の信憑性が怪しくなる。

筆者は、以前から民主党の気負いから三次補正の金額が大きくなるのではないかと心配していた。三次補正の規模を大きく掲げるから、その反動として巨大な復興増税の導入に苦しんでいるようにみえる。復興への熱心さを大ききで表現する発想を捨てないから、復興増税によって自分の首を絞めることになる。未だに民主党内には復興増税に反対する意見が少なくなく、大きな補正予算と少ない負担の矛盾に落とし所を見出せないようにみえる。

そうした中、野田政権は袋小路を、郵政株などの売却資金で緩和しようという策を講じようとしている。政府の保有割合を1/3まで減らすことができれば、2/3を売却して6.4兆円の資金を得ることができるとされる。これは単に小泉政権時代の郵政改革を見直すという論点だけではなく、政府関与を残した郵政事業の将来像をどう描くかという問題と裏腹の関係である。財源確保のための手当てを先行させて考えてよいかどうか問われる。

復興増税については、残りの3~4兆円に相当する部分を、所得税・法人税で賄うことになる。具体的には、所得税・法人税増税をどの位のタイムスパンで暫定的に行うのかが議論になる。一時報道されていた20年間超もの遠大な期間になれば、その対応は時限措置を恒久化するのと何ら変わらなくなる。消費税を使わずに、所得税・法人税で賄うことへの理屈付けが必要である。筆者からみれば、その理由は社会保障財源として消費税が目的税化されるという以外に、消費税を別立てにする根拠はないとみる。

増税を前面に出して民主党代表選を勝ち抜いた野田首相は、復興増税の導入に際して、どのくらいきめ細かく説明責任を果たすのかが注目される。まさしく復興増税こそ、野田首相が初めて直面する正念場と言えよう。

時間が経過するほど復興に重点

震災対策を考える上では、復興と復旧を分けて考える必要がある。この復旧と復興のうち、元に戻す復旧よりも、復興を実行する方が遥かに難しい。例えば、公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法においては、「災害に因って必要を生じた事業で、災害にかかった施設を原形に復旧することを目的とする」とし、原形復旧への助成を記している。それに対して、復興の概念は法的定義が存在せず、復興とは何かを議論し始めると異論続出になって、政治的に選択が甚だしく困難になる。だから、復興構想会議でも、復興の像については曖昧な言葉が並んで、提言を読む者の多くに対してその抽象的言い回しは不満を覚えさせた。

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

再生可能エネルギー法にしても、異論続出である。電気料金が値上がりする負担をどうするのかとか、長期的にエネルギーコストが下がっていく成果が還元されるのかとか、様々な批判ができる。しかし、復興の議論は、“汝らのうち罪なき者のみ石を持って”流で、本当は対案を持って批判をしなくては建設的な政策論にはならない。結局、政府はトライアル・アンド・エラーを許容して、漸進的に復興事業の芽を育てていかざるを得ない。

肝心なのは、政府が何をやるかではなく、数年後に民間事業にうまくスイッチできるかどうかである。公的投資には、数年後にわたって民間需要を呼び込めるかどうかというクラウド・イン効果が集まる。いわば、「官から民」への移行を積極的に行うのが、三次補正以降の復興計画では重要になる。

そうした視点をもって、三次補正に挙がっている予算案の候補を眺めると、政府が導こうとしている復興の姿を評価しやすい。公的インフラの復旧よりも、被災地で再生可能エネルギーの開発・研究施設を整備する方が、先々の民間企業活動に資するという見方ができる。三次補正では、震災対応以外に、産業空洞化対策として製造業の工場などの国内立地を優遇するための補助金が検討されている。これも全国からの企業誘致を喚起すれば、中長期的な復興に貢献することができる。

また、医療・介護・福祉分野では、被災地の地域医療提供体制の再構築というテーマも潜在力の高い項目だ。東北地方の医療体制の拡充が新規雇用に結びつけば、それはクラウド・イン効果が見込まれると理解できる。こうした項目がどのくらい民間事業の活性化につながるかが注目される。

なお、阪神・淡路大震災のときの教訓としては、もっと果敢に規制緩和を行って地域振興を進めるべきだったという意見がある。例えば、「21世紀の関西を考える会」の提言では、神戸のポートアイランドを免税島にする構想があった。こうしたアイデアは中国で実行され、2011年4月20日からは海南島が免税島として扱われ、観光促進に大きな成果を上げている。免税島を実行すれば、被災地の観光施設の売上が増え、東北地方全体からの仕入れも増えるであろう。

また、同じポートアイランドでは、神戸医療産業都市構想が展開され、2003年には先端医療産業特区に指定された。この地区への医療産業の集積はひとつの成功例とみられているが、もっと積極的に挑戦すべきだったという意見もある。地域に特区を設けて海外では広く行われている手術などを解禁し、医療ツーリズムの中核にするというアイデアである。日本の高度医療がアジアの富裕層向けに開かれれば、観光事業と相まって大きな潜在需要を掴めるという意見はしばしば聞かれる声である。建前上は、1国2制度は許されないというものであろうが、大規模災害に見舞われた被災地の経済活動を思い切って立て直すための試行錯誤として、風穴を空けることも重要である。

注：本稿は、同志社大学の林敏彦教授の「大災害の経済学」（PHP新書）を参考にした。特に、復興についての知見は、この著作に刺激されたところが多い。