

教訓ノート6-4

6. 災害・防災の経済、財政

財政への影響



GFDRR
Global Facility for Disaster Reduction and Recovery



世界銀行

著者

佐藤主光：一橋大学

Laura Boudreau：世界銀行

教訓ノート6-4

6. 災害・防災の経済、財政

財政への影響

東日本大震災が日本を襲った時、経済はリーマンショックの影響から立ち直る途上で、また、財政は高齢化など構造的な問題を抱えるという厳しい状況にあった。災害への緊急対応、復興には膨大な財政資金が必要となり、日本は財政運営上、極めて困難な課題を背負うこととなった。政府は国主導の対応を宣言し、速やかな財政出動を行ったものの、国債発行と増税による復興財源については長期的な観点から課題が残った。ここでは震災の財政資金と復興財源について財政運営の観点から検証する。さらに、教訓とそれに基づく途上国への提言を抽出する。

東日本大震災は公的および民間資産に甚大な被害を与え、人々の生活を破壊し、地域や国の経済を混乱に陥れた。国は（i）災害に強い地域づくり、（ii）被災者の生活再建、（iii）地域の経済・産業の再生のため、総力をあげて取り組むとしている。こうした方針に要する費用を賄うため、政府は地方自治体、被災地の住民および民間企業の経済的な負担を可能な限り軽減し、政府、つまり間接的には現在および将来の国民と日本経済への負担を大幅に増加させる財政措置をとった。内閣府は震災を日本経済と国家財政にとっての「危機の中の危機」と位置付けている（cabinet office、2011c）。政府は効果的な復興に向けて、必要な費用をいかに世代間で負担するのかを考えながら、財源の確保と施策の実施というバランスをとらなければならない。

知見

復興に政府が果たすべき役割・責任については法律により規定されており、過去の災害において実施されてきた。災害対応における自治体と国の双方の財政負担も定められている。自然災害における日本政府の不確定責任¹については、災害対応と公的資産と一定の民間資産の復旧、ならびに経済社会の復興について、法律が広範に規定している。各種法規の根幹をなしているのが、災害救助法と災害対策基本法である（表1）。

表1：災害発生時に日本政府の不確定責任を規定する法的枠組み

| 法規 | 自然災害発生時の政府における不確定責任との関連 |
|---------------|--|
| 災害救助法（1947） | <ul style="list-style-type: none"> 被災者に提供される災害救助 各自治体への財政支援制度 各都道府県の実施する緊急救援のための災害救助基金の設立を義務付け |
| 災害対策基本法（1961） | <ul style="list-style-type: none"> 防災制度の中核的な法規 自治体と国の災害発生後の責任のレベルと形態を含め、災害対策の全段階で、自治体および政府の責任を規定 財務措置を8種類の構成要素のひとつとし、政府が災害発生後に導入可能な、災害時の（補助、課税および債務措置等の）財政制度を定義 |

激甚災害法（1962年）や被災者生活再建支援法（1998年）などの関連法も政府の財政負担を定めている。また、特定の保険（地震、農業、漁業、漁船および森林：KN6-2参照）に公的支援を行い、再保険の支払いの一部を負担する不確定責任も担う。

東日本大震災での日本政府のコスト

政府の推計では、震災が公的・民間資産に及ぼした直接被害は、日本の国内総生産（GDP）の4%に相当する、16兆9,000億円（2,100億ドル）に達する。短・中・長期的な間接被害の定量化が困難なものの、おそらくは直接被害額を大幅に上回る²と考えられている。震災前には増加すると予想されていた2011年のGDPは、第1四半期には3.5%の減少に転じ、通年でも0.7%減少している（IMF、2011；World Bank、2012）。

震災で公共部門が被った損失を特定するのは困難だが、膨大な規模に上るのは明らかである。震災後の救援、復旧、復興に要した政府の経費については、分析は比較的容易である。短・中期的な経費については、政府予算データを利用できる。より長期にわたる財政への影響評価に関しては、想定される税収の変動、市場における国債の利率や財政の健全性など、様々な不確定要素があり、予測が困難となる。さらに、福島第一原子力発電所事故は将来にわたり対策が拡大する可能性があり、財政コストを長期的に押し上げる状況も考えられる。

1 世界銀行の定義では、不確定責任とは災害などの事象に起因して、将来的に不確定かつ不連続な影響が発生した際に生じる支出責任を意味する。

2 間接的損失とは、事業の中断、旅行者の減少、税収の低下など、物理的な被害に由来して発生する損失を言う。

震災に関わる日本政府の支出

2012年半ばの時点で、震災関連経費は累計で総額19兆1,700億円が手当てされた(表2)。これには、日本の会計年度で2011年度³に承認された第1次補正予算から、12年度の震災関連予算までが含まれる。初期(第2次補正予算まで)の予算が主として緊急対応を目的としたのに対して、その後の予算は復興を主目的としている。予算のかかなりの割合は、複数の会計年度にわたって実施される復興事業に分配されることになる。

2012年半ばまでの震災関連予算は2010年度のGDPの4%に相当し、11年度の当初一般会計予算の20.7%にも達している(表3)。⁴ 災害後の11年度に要した経費だけに限定しても、当初一般会計予算の16.6%、10年度GDPの3.2%になる。なお、1995年の阪神・淡路大震災の場合、政府支出は当時のGDPの1%に過ぎなかった(IMF、2011)。

復興事業の期間は10年を予定しており、前半の5年を集中復興期間と位置づけている。(2011年7月29日に公表された)政府による推計では、国と自治体を併せた復興関連事業は、2015年度末までで少なくとも19兆円⁵、復興期間では23兆円としている(Reconstruction HQ、2011)。12年度までの予算がすでに19兆円を超えている点か

表2：2010-2012年度 震災関連予算

| 日時 | 予算年度 | 財源 | 額(10億円) |
|----------|------|---------------|----------|
| 11年3/14 | 10 | 2010年度一般会計予備費 | 67.8 |
| 11年4/19 | 11 | 2011年度一般会計予備費 | 50.3 |
| 11年5/2 | 11 | 第1次補正予算 | 4,015.3 |
| 11年7/25 | 11 | 第2次補正予算 | 1,998.8 |
| 11年11/21 | 11 | 第3次補正予算 | 9,243.8 |
| 12年2/8 | 11 | 第4次補正予算 | 6.7 |
| 12年4/1 | 12 | 2012年度暫定予算 | 9.3 |
| 12年4/6 | 12 | 2012年度予算 | 3,775.4 |
| 合計 | | | 19,167.4 |
| 2011年度合計 | | | 15,314.9 |

出所：MOF(2012) 注記：第3次補正予算には2011年度の年金臨時財源への補填に2兆4,893億円が当てられた。合計からは除かれている。

3 日本の会計年度は4月1日から3月31日までを期間とする。東日本大震災が発生した3月11日は2010年度末に該当する。

4 2010年度のGDPは479兆2,000億円、11年度の当初一般会計予算は92兆4,000億円。

5 推定には、その時点ですでに承認済だった第1次および第2次補正予算が含まれる。

表3：日本政府が震災との関連で被る推定経費

| | 2010年度の GDPに占める割合 | 2011年度 一般会計予算に占める割合 |
|-------------|----------------------|------------------------|
| 2010-12年度総額 | 4.0 | 20.7 |
| 2011年度総額 | 3.2 | 16.6 |

出所：MOFおよびCAO

ら判断して、復興関連経費の総額は、見込みを大幅に上回る可能性がある。

地震、農業、漁業および漁船を対象とした保険事業についても、政府は保険金支払いに責任を負っている。第1次補正予算には農業および漁船保険に関連する940億円が含まれる。震災との関連で農業および森林保険によって政府が負担する保険料の額は現時点では確定していない⁶。また、補正予算を財源としない、地震保険事業への政府の負担は総額5,400億円と算出されている。

東日本大震災に関連した日本政府による支出の内訳

2010年度から12年度にかけて、政府が最も多額の予算を配分したのは、経済や社会活動を支援する「その他の災害関係経費」で、次いで公共事業等の追加となっている（図1および表4）。ただし、自由度の高い地方交付税交付金と東日本大震災復興交付金を合計すると4兆7,000億円となり、最大の支出項目となる。

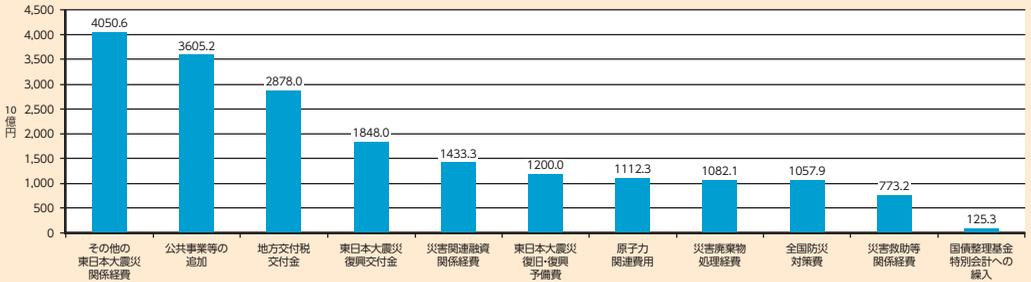
こうした予算の内訳は参考にはなるが、解釈には慎重を要する。該当する予算区分に最終もしくはほぼ最終の額が記載されている一方、公共事業等の追加と国債整理基金特別会計への繰入などの項目では、最終的な支出額は増加すると予想される。その上、交付金は自由度が高いため自治体はこれを他の区分へと配分できる（したがって、日本政府と各自治体の支出の合計が、ここに記載されている額を超える可能性もある）。

自治体の財政負担

震災が地方自治体（都道府県・市町村）に及ぼした財政運営への影響の評価は、日本政府に対するものよりはるかに困難になる。これは、主として自治体レベルでの復興関連予算に関する情報が極めて限られているためである。もっとも甚大な被害を受けた岩手・宮城・福島3県では、今回の震災は自治体が復興経費を負担できるような規模をはるかに超えている。

6 農業保険事業に基づく保険金の額が確定していないのは、福島原発事故のためである。

図1：2010-2012年度 復興関係予算



出所：MOF

註記：(i) 端数整理のため、記載の総額は必ずしも日本政府の実際の総支出、19兆1,674億円とは一致していない。(ii) 予算配分上の区分は日本政府の基準による。類似活動についての予算区分を統合して記載している場合もある。

今回の震災は発生の翌日に「激甚災害」に指定され、政府は震災の財政負担を可能な限り国で引き受けるための決定や政策を採択してきた。一例として、被災者世帯に最高300万円までの支給を定めた被災者生活再建支援法の規定では、国と自治体は平等に負担することとなっている。しかし、震災後に同法は改正され国側の負担が80%に引き上げられた。⁷ 政府は国の負担を賄うため、第1次および第2次補正予算で3,520億円の予算を計上している。復興の基本方針には復興財源に関して国の役割を、「国は……市町村が能力を最大限発揮できるよう……必要な制度設計や支援を責任を持って実施する」としている。さらに、規制、手続き、財政、金融上の特例を活用できる復興特区制度を導入している。もっとも有力な支援制度として、自治体に対する復興交付金制度がある。事業計画に承認を受けると、インフラあるいは資産の復興である基幹事業、また、効果促進事業について、それぞれ50%と80%が補助される。さらに、地方交付税の加算により、地方負担はすべて国により手当てされる。

2012年度を通して、政府は震災の復興助成金として1兆6,000億円を給付し、さらに地方交付税交付金として、各自治体におよそ3兆円を支出している。特別交付税は使途制限が緩和されており、各自治体の裁量に基づく支出が認められている。

7 この修正は震災に例外的に適用されるもので、通常の災害における分担率は50/50のままとなっている。

表4：震災復興関連経費の予算配分の内訳

| 予算区分 | 金額 (10億円) | 補足情報 |
|----------------|--------------|---|
| 公共事業等の追加 | 3,605.2 | 官民の建造物（空港・各種施設・家屋・学校等）およびインフラ（衛生施設・道路・鉄道等）の修理と再建 |
| 地方交付税交付金 | 2,878 | 裁量支出の認められた特別税割り当て |
| 東日本大震災復興交付金 | 1,848 | 市町村における復興特区事業 |
| 災害関連融資関係経費 | 1,433.3 | 中小企業、農業、教育産業および住宅所有者等を対象とする融資 |
| その他の関係経費 | 4,050.6 | 雇用対策、中小企業向け対策、農業関連分野等への経済的復興支援等。 住宅向け助成、ヘルスケア支援、教育補助等の社会的復興支援。 自衛、警察活動、食糧・燃料・電力および天然資源供給、国際的情報共有等、各種支出。 |
| 東日本大震災復旧・復興予備費 | 1,200 | |
| 災害廃棄物処理経費 | 1,082.1 | |
| 災害救助等関係経費 | 773.2 | 仮設住宅、弔慰金等 |
| 全国防災対策費 | 1,057.9 | 学校の耐震化（全国） |
| 原子力災害復興関係経費 | 836.9 | |
| 原子力損害賠償法等関係経費 | 275.4 | 補償金、投資 |
| 国債整理基金特別会計への繰入 | 125.3 | |

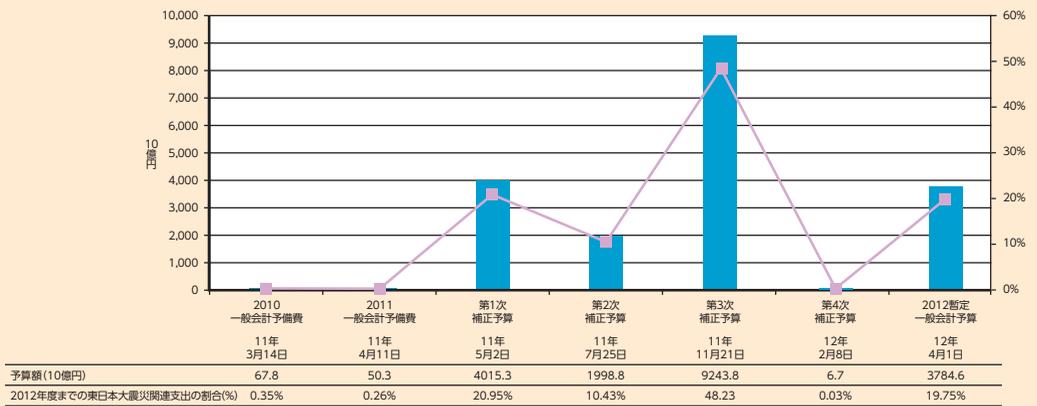
出所：MOF および CAO

租税特別措置に伴う税収の減少

国民と企業に復興経費を分担してもらうため、税制上の特例が適用される（表5）。復興特区では優先分野の産業育成のため、さまざまな政策減税が実施される。これを補完する助成による振興奨励策も用いられている。

長期的には、これらの租税措置は政府の税基盤を充実させ、歳入増に寄与することになる。しかし、短期的には国と自治体の双方の歳入を減少させるため、国がすべての経費を引き受け、減少した自治体の歳入を補填している。

図2：2010-2012年度 東日本大震災復興関連経費



出所：MOF（2012）

表5：震災に関する税制上の措置

| 対象 | 措置の目的 | 措置 |
|-------------|--------------------------------------|---|
| 日本国民と民間企業 | 復興活動への参加奨励 | <ul style="list-style-type: none"> 震災関連の寄附について所得税からの控除を増額 地域の復興に貢献している企業への投資について所得税の控除 |
| 被災地域の居住者・企業 | 税・手続きなど負担軽減 復興対象地域における投資・成長促進 | <ul style="list-style-type: none"> 個人：死傷者・資産的被害(住居、住宅内資産、車両)、年金貯蓄等についての特別処遇 企業：在庫・資産損失について特別処遇、所得税控除等 投資・雇用と、(再生可能エネルギー、農業、医学等) 特定分野における研究開発促進のための減税措置 |

出所：National Tax Agency (2011)

表6：復興特別税：実施期間と想定される増収

| 税目 | 増税 | 期間 | 想定増収 |
|-----------|----------------------------|------------------------|-------|
| 所得税 | 付加税2.1% | 13年1月～37年12月 (25年間) | 7.3兆円 |
| 法人税 | 予定されていた5%減税の延期(実質的に付加税10%) | 12年4月～15年3月 (3年間) | 2.4兆円 |
| 住民税(地方税)* | 1人当たり1,000円(年間) | 14年6月～24年6月 (10年間) | 0.8兆円 |

出所：MOF (2012)

註記：*住民税の増収に伴う歳入は被災地域内での復興だけではなく、地震リスク軽減のため公共施設の改修など緊急防災事業にあてられる。

日本政府の短・中・長期的な復興財源の調達法と財政への影響

短期的資金調達手段

震災後、日本政府は極めて迅速に緊急対応資金を確保した。震災から3日後に被災地向けの緊急物資の調達と輸送に、2010年度一般会計予備費⁸を使用する決定をしている。3月末までには678億円の使用が決定され、4月に入ると2011年度一般会計予備費からさらに503億円が避難所運営費用として決定されている。この資金が速やかに動員できたのは、補正予算と異なり予備費については事前に議会の承認が必要とされていないためである。⁹ これにより、予備費は多額の予算が動員できるまで、つなぎ資金として働いた（図2）。

震災発生後2カ月以内に、国会は救援・復興経費として4兆153億円の第1次補正予算を承認した。この補正予算は既存の予算枠内で財源を確保している。既存予算の再配分（6,606億円）、年金基金からの借入（2兆4,897億円）、公共事業の削減（551億円）と、経済危機対応・地域活性化予備費（8,100億円）全額の取り崩しによって賄われた。

この手法は政府の創意工夫を示すと同時に、緊急時の事後的な予算調整の限界も露呈している。予算再配分は第3次補正予算でも行われた（1,648億円）。しかし、額にすると震災の復興予算に再配分されたのは、2011年度一般会計予算のうちの1%未満に過ぎず、関連経費全体の5.4%でしかない。さらに、第1次補正予算で確保された資金の半分以上は後日返済を要する年金基金からの借入であり、財源が確保できるまでのつなぎとして利用している。また、経済危機対応・地域活性化予備費全額を災害対応に割り当てたが、本来は日本経済を安定させることを目的としていた。¹⁰

7月下旬に入ると、より小規模な第2次補正予算が成立している。この際、日本政府は2010年度の税収が想定された規模を上回っていたために、余剰金を復興関連予算として投入している。

中・長期的財源調達手段

短期的な財源調達により、復興方針が策定できるまでの緊急対応・復興の資金が確保された。7月末に基本方針が公表された際、復興経費は現世代の中で分担し、将来世代には引き継がない枠組みが設定された。基本方針において復興財源確保のための手法を示している（図3）。

8 2010年度以前の23年間一般会計予備費は3,500億円であった。10年度から3,000億円、当初一般会計予算の0.3%相当額に減額されている。

9 予備費の使用については国会の事後承認が認められている。

10 経済危機対応・地域活性化予備費は、世界的な経済危機によって引き起こされた経済悪化を打開するため2010年度予算に組み入れられている。大卒者の雇用促進事業や経済支援事業が予定されていた。

図3：基本方針で特定されてた財源

- 政府支出の削減
- 国有資産の売却
- 特別会計および公務員の給与水準見直し
- 税外収入の増収
- 暫定課税措置

2011年11月30日に震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法が成立した。成立にあたって、債務・課税措置について様々な議論がなされた。復興経費の大半は国債の発行によって賄う予定となった。国債の償還費用の大半は、増税によって確保される。所得税は付加税を設けて2013年から25年間の期間限定で引き上げられ、11年から予定されていた法人税の5%減税も延期された。また、(現在は4,000円に設定されている)国民1人あたりの住民税も1,000円の増額となった。表6に増税の詳細と、それによって想定されている増収を示す。

税制措置は2012年度から段階的に導入される一方、復興債は11年12月初旬から発行が開始された。12年現在で、総額で14兆2,000億円を若干上回る国債がすでに発行され、あるいは予定されている。このうち、およそ11兆6,000億円は11年度第3次補正予算に投入され、ほぼ2兆7,000億円が12年度に配分された。注目すべき点として、復興債の約25ないし30%は一般投資家に3-、5-および10-年満期で販売されている。こうした債券の一部は日本人のあいだで財務支援と団結を促進する復興支援債で、国債としては可能な限り低い利率(0.05%)を発売後3年間続けた後、通常の国債の利率が適用される。日本政府はこの債権の売り込みに著名人を動員し、購入者には金・銀の記念コインを提供している(図4)。

日本政府の財政措置における財政への影響

債務と増税を最小限に留めようと務めたものの、復興のための財政措置は財政上大きな影響を及ぼしている。震災は「危機の中の危機」であり、財政負担は国家財政に新たな歪みを引き起こしている。

震災以前、国と地方自治体の双方の財政赤字が拡大を続ける日本の財政は、すでに逼迫した状況だった。当時から日本の国債とソブリン債の格付けの信用は低下傾向にあり、現在もそうした状況は変化していない。主要格付け会社はすべて、日本の信用度の格付けを中国と同水準に設定している(図5)。1995年の阪神・淡路大震災当時の日本政府の債務は、対国民総生産比で2分の1以下であったものが、現在では約140%にまで増加し、2011年度初頭には依然上昇していた(兵庫県および県内市町村における負債比率は倍増

図4：小学生による記念硬貨のデザイン



出所：財務省

した上、阪神・淡路大震災以前より高い水準にある)。

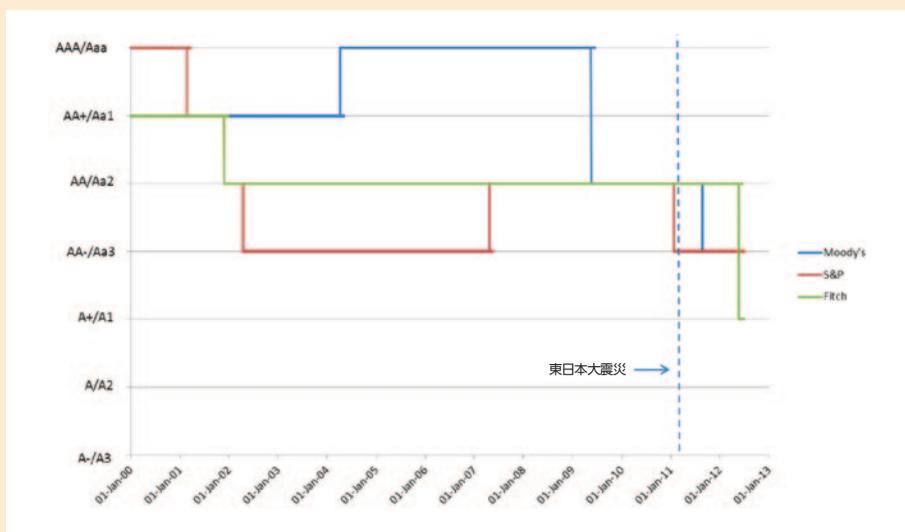
債務への依存度が高まっている要因の一つに、日本社会の高齢化と税収減少が挙げられる。65歳以上の高齢者が人口に対して占める割合は、2007年の21.5%から、2050年には40%にまで上昇すると予想されている。高齢化はすでに社会保障経費の増加として財政負担を高めつつある。これに加え、最近の世界的な経済危機と減税措置のため、税収が減少傾向にある。いまだにいくつかの租税については増税の余地があるものの、法人税などはすでに高水準に設定されている。¹¹

要約すると、震災の発生した時点で、日本政府には債券あるいは課税措置のいずれの資金調達手段についてもあまり選択の余地は残されていなかったのである。国債の発行は財政改革への圧力を高め、国債に対する市場の信任を損なうこととなる。増税については、もともと政府は存在している増税の余地を、増加し続ける社会保障支出を賄う財源として活用する意向にあった。人口が高齢化し、すでに若年層および将来の世代に高い負担を背負わせている中、政府は震災の経費までも将来世代に負わせて負担を増やすことが難しい状況におかれている。

国債発行を最低限に留め、増税を暫定的なものとするのが、震災発生後の当座の政策目標であったが、最終的に合意された計画は、当初の意向とは幾分異なっている。復興経費

11 IMF (2011) によれば日本の消費税(付加価値税: VAT)はVATを採用している先進国の中でもっとも低い税率を設定している。また、所得税制は様々な改善の余地を残しており、中流階級について低い累進課税率となっている。

図5：主要格付け会社による日本の国債格付け、2000年から現在



出所：ムーディーズ、S&P及びフィッチ提供のデータによる

を短期的に賄う手段として、復興債の発行が広範な支持を集めた。ただし、償還期限に関して異論が示された。通常の国債では償還期限を60年として、返済の負担を将来の世代に委ねている。これに対して、今回の震災では、政府は償還期限を10年に設定し、返済のための財源を確保するために、償還期限と重ねて増税を行う方針を採択している。

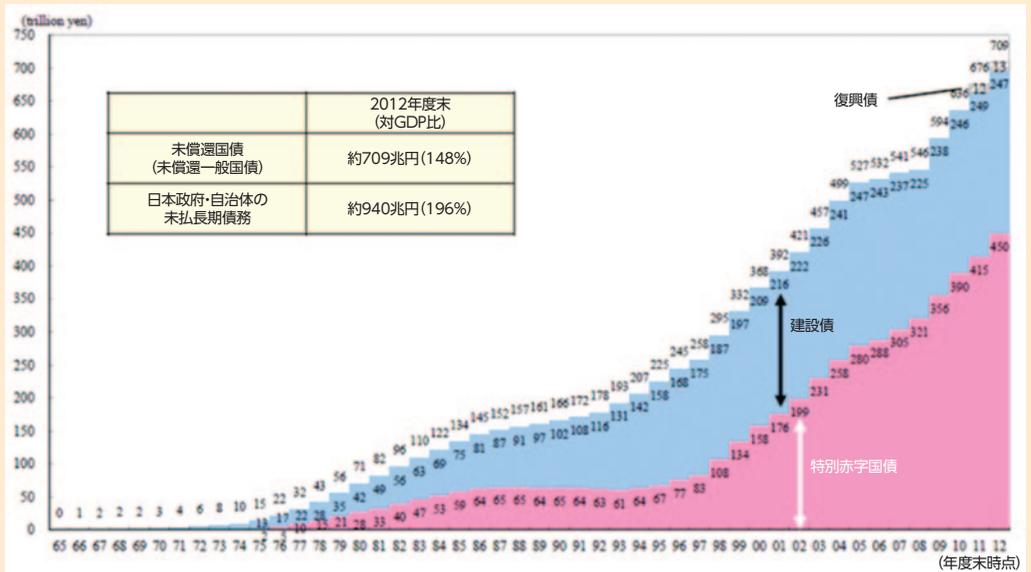
震災の最終的な債務・税制パッケージは、交渉と協議の結果まとめられた。結局、論議を呼んだ消費税の増税はパッケージからは除外されている。¹² 所得税の税率引き上げ幅は低く抑えられはしたが、25年間の期限を設けた付加税が導入され、債務は相対的に「縮小しつつある」若年層の負担とされている。さらに、復興債務は通常の公債の発行と統合されているため、復興目的の税収と対応しなくなる恐れがある。¹³ その上、マクロ経済の長期的な不確実性が、想定された税収と実際の収入との不一致を拡大する可能性もある。

政府が抱える総債務残高の規模からすると、2011年度と12年度に発行された、復興債による追加負担はわずかな割合を占めているに過ぎない(図6)。それでも、この復興債は国債の発行額を減少させるという政府の中期的な財政政策に変更を強いるものであ

12 政府は「社会保障と税の一体改革」方針の一環として、社会保障経費の増加を賄うため、2010年代半ばまで消費税率を5%上乗せする提案を行った。

13 ただし、東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法では、復興債は所得税の増税期間内である2037年までに償還を完了するように定められている(第71条)。

図6：1965-2012年度 未償還日本国債発行高累計



出所：MOF（2011）

り、2011年度と12年度に発行された復興債の総額は、それ以外の名目で発行された国債の削減分を超えている。こうした状況は、政府が掲げている、2010年度から15年度までの期間に、公債を対国民総生産比の半分にまで抑えるという総合財政目標に対する大きな課題となっている（CAO、2010）。

教訓

- 明確な法規定と暗黙の社会的な期待に起因する、自然災害時における日本政府の広範な不確定責任は、震災のような状況では、膨大な財政コストを発生させかねない。大規模災害の際、政府は資産の復旧のみならず、経済社会の安定回復まで求められる。こうした役割は、連帯と協調を旨とする日本の価値観と一致するものだが、欠点としては財政制度が災害の影響を被りやすくなることである。震災の発生は、2011年度一般会計支出を16.6%押し上げており、仮に東京が地震に見舞われれば、財政に一層重大な負担がかかる可能性がある。災害など緊急時の政府における不確定責任の定性的な分析は、こうした事態における財政上の脆弱性を管理するための、重要な一歩となる。

- 地方自治体は災害対応と復興の第一線におり、地域のニーズを最もよく把握しているが、財政は大規模災害への対応を行うには制約が多い。** 震災の発生を受けて、（被災者生活再建支援法などにより）国の責任範囲が拡大され、政府が自治体の立案した復興計画に資金を拠出できるよう権限委譲の仕組みが導入された。震災の規模は自治体が財政上対応できる水準を凌駕してはいたが、これは自治体の災害時の資金調達機能の有効性を検討し、強化する機会ともなっている。
- 日本の予備費制度は、効率的な災害対応のため、必要な資金を迅速に調達できるようになっている。**¹⁴ 予備費の柔軟かつ迅速な運用より、震災の発生からわずか3日で緊急援助の資金拠出に漕ぎ着けている。今回の災害で拠出された資金の総額に占める救済費用はわずかな割合に過ぎないが、これは死傷者および被害の増加を緩和する上で、不可欠な機能を果たした。
- 税制措置は災害前であれば防災への投資促進に、また一旦災害が発生してからは国民と民間企業による復興のために効果的に活用できる。** 日本では、地震に対する被害を緩和する投資を促す一連の優遇措置が法律で規定されている。定量化は困難ではあるが、こうした優遇措置はリスク低減に寄与し、一部では震災による損失の減少に役立った可能性が高い。震災発生後、政府は速やかに被災者および被害企業に対して減税措置を講じ、復興政策に税制上の優遇措置を盛り込んだ。また、復興に貢献した個人・法人に対して特別な税額控除を提供し、被害を受けなかった国民や民間部門のあいだで連帯と経費の分担を促進した。
- 大規模災害が及ぼす財政負担は、既存の財政制度が抱えていた構造上の問題を悪化させる。** 震災で政府は追加で債券の発行と増税に踏み切らざるを得なかったが、こうした施策は現在の経済・財政環境の中では本来は望ましい財政運営ではなかった。これは、大規模災害による衝撃を吸収できる、強靱な財政制度を維持することの重要性を浮き彫りにした。日本が迅速かつ持続的な復興を実現するには、日本経済を災害以前へ復興させる努力を越えて、将来に備えたより幅広い意味での経済と社会の強化を目指す必要がある。
- 災害を見据えた事前の財政計画の欠如は、復興資金の調達に関して意見の不一致、あるいは遅延を引き起こす可能性がある。** 日本の法律は政府が幅広く復興資金を調達することを認めているが、復興資金をいかに確保するかの明解な「青写真」がないため、災害が発生した際の対応について議論を長引かせかねない。災害の種類と規模、ならびに経済・財政環境の両面で、異なったシナリオを用いて、柔軟に復興資金を確保するための対策を備えておくことが重要である。

14 同様に重要な点として、民間企業との事前合意のため、こうした資金を円滑に復興活動へと投入できている。KN4-1を参照。

途上国への提言

日本は効果的な緊急対応と復興の資金を適宜確保したものの、大きな財政負担を強いられている。途上国では、所得補助の欠如、不十分な財源および限られた行政能力などの構造上の弱点のため、復興資金を捻出するのに採り得る財政上の選択肢は、さらに限られている。このため、災害が財政に及ぼす影響はさらに増大する。以下に示す提言により、災害が途上国の長期にわたる財政運営に及ぼす影響を緩和し、災害発生時の財政的な対応力を向上させると期待される。

災害リスクを政府における不確定責任として扱う

- **災害発生時の政府における不確定責任を定量的に評価する。** 災害時の政府における明示的（法的な規定された）ならびに暗示的（社会的・政治的に期待される）な不確定責任を特定すべきである。さまざまな財政へのニーズと、こうした不確定責任に関連する大規模な損失は、確率論に基づくリスクモデルで得られる情報で補完された過去の災害分析により、ある程度まで想定ができる。その上、定量化ができないリスクについては、定性的に特定し、検討する必要がある。政府における不確定責任を明確に特定しておくことは、災害が発生した際に、国家財政を無軌道な財政出動から守るのに有効である。
- **より広範な政府の財政リスクの管理戦略の一環として、災害リスク対応のための資金調達戦略を作成する。** 災害発生時の資金調達のタイミング、費用対効果および効率性を最適化するため、災害リスク対応のための資金調達および保険戦略は、災害の事前および事後措置を組み合わせるべきである。短期的な災害後の資金確保については、事前の予算化と、場合によっては臨時費や予備費、緊急借入れなど市場で確保することも可能である。より長期的には、大規模な復興経費と事後の資金調達のための「青写真」に規定された（債券発行や増税をはじめとする）財源によって、準備された措置を補完する必要がある。形式・規模・発生場所ごとに、異なったマクロ経済・財政状況を想定し、防災戦略を充実させるシナリオ分析を行うべきである。
- **その過程で、中央政府と地方自治体のそれぞれの役割と財政上の責任を把握する。** 自治体は一定の財政責任を負うべきである。ただし、激甚な災害が発生した際は、自治体と国の財政責任の範囲が変化するのか、変化するのであればどの程度かを事前に取り決めておく必要がある。

長期的に政府における不確定責任を削減する

- **事前の災害リスク管理を奨励するため、税制や助成などの財務措置を活用する。** 税

制や助成などの手段によって事前に災害リスクを減らすことで、災害発生後の住宅および民間部門における公的援助への依存を少なくできる。税制と助成の相対的な有効性や使い勝手のよさはそれぞれの国によって異なるものの、どちらも同様の効果が期待できる。また、リスク削減への過小な投資やリスクを増大させる行為に対して追加の課税あるいは反則金を課せば、防災の最低基準を普及できる。

- ・ **民間の災害保険市場の育成を奨励する。** 民間における災害保険市場の充実により、復興の経費負担を、専門の保険会社へと移転できる。そのためには、政府は必要な法・規制枠組みを導入し、保険市場のインフラを充実させ、リスク分担の制度形成を促進して、有効な災害保険市場の発達を奨励すべきである。

著者

佐藤主光：一橋大学

Laura Boudreau：世界銀行

参考文献

Cabinet Office. 2010. *Fiscal Management Strategy*. Tokyo.

———. 2011a. *Disaster Management in Japan*. Tokyo.

———. 2011b. *Medium-term Fiscal Framework (2012-2014)*. Tokyo.

———. 2011c. *The Guidelines on Policy Promotion for the Revitalization of Japan*. Tokyo.

IMF (International Monetary Fund) . 2011. *Japan: 2011 Article IV Consultation*. Rep. no. 11/181, International Monetary Fund, Washington, D.C.

Ministry of Finance, Financial Bureau. 2011. “Highlights of 2012 Government Debt Management.”

Ministry of Finance. 2012. “Financial Budget for Each Fiscal Year.”
http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/index.html.

National Tax Agency. 2011. *National Tax Agency Report 2011*. Tokyo: National Tax Agency,

Reconstruction Agency. May 2012. "Reconstruction Process on Track."
Presentation.

Reconstruction Headquarters in Response to the Great East Japan Earthquake.
2011. *Basic Guidelines for Reconstruction in Response to the Great East
Japan Earthquake.*

World Bank. Forthcoming. "Risk Assessment and Management of Natural
Disasters from a Fiscal Perspective." Framework Paper, World Bank,
Washington, DC.