

## 「地方財政の動向」

## 分権型生活復興と財源シナリオ



東京大学名誉教授 神野 直彦

## 1. 事前責任と事後責任

大災害は自然の鉄則である。必ず襲われる大災害で問われるのは、事後責任だけではなく、事前責任である。

物理学者であり、随筆家の寺田寅彦は、関東大震災後に「悪い年回りはむしろいつかは回って来るのが自然の鉄則であると覚悟を定めて、良い年回りの間に充分の用意をしておかなければならない」と、大災害における事前責任の重要性を指摘している。

しかも、寺田寅彦は事前責任を果たすためには、祖先からなんとはなしに伝えられている暗黙知の大切さをも明言している。寺田寅彦は「二十世紀の文明という空虚な名をたのんで、安政の昔の経験を馬鹿にした東京は大正十二年の地震で焼き払われたのである」と過激に述べているからである。

奇妙なことに歴史的危機と大災害は、同時に生ずる。安政元年（1854年）はペリー（M・C・Perry）に、日米和親条約の締結を強制されるという危機が生じた年である。この安政元年には、11月4日に安政東海地震が生じるとともに、11月5日には安政南海地震に襲われている。つまり、東海地震と南海地震が連続して発生してしまったのである。

しかも、翌年の安政2年（1855年）11月11日には、東京湾北部を震源地とする安政江戸地震という直下型地震に江戸が直撃されることになる。マグニチュードは7、地盤の弱い江戸の下町では震度は6強であった。こうした歴史の教訓に学び歴史的責任を果たさなかったと、寺田寅彦は主張したのである。

今回の東日本大震災でも過去の教訓に学び、事前責任を果たしたかが問われなければならない。というよりも、この東日本大震災の事後責任は、事後責任を果たすことで、事前責任つまり未来に生ずるであろう大災害に対する事前責任をも果たす必要がある。

## 2. 集権型開発復興から分権型生活復興へ

歴史の教訓に学びながら、東日本大震災の事後責任を果たそうとすれば、東日本大震災からの復興は、分権型復興でなくてはならない。確かに、関東大震災も阪神・淡路大震災も、集権的復興という形態が採られた。関東大震災では中央政府に復興院が設置され、震災復興が実施された。阪神・淡路大震災の復興も、「陳情復興」と呼ばれるほど、地方自治体の首長が中央政府に陳情し、地域社会の望む復興事業が実現しなかったといってもよい。

しかし、関東大震災も阪神・淡路大震災も、大都市という同質の地域社会を襲った大災害であることを忘れてはならない。ところが、今回の東日本大震災では、大都市から地方中小都市にとどまらず、農村から漁村まで、大地の上に付着する人間の多様な地域社会が広域に巻き込まれている。

しかも、関東大震災が火災、阪神・淡路大震災が倒壊を特色とした災害なのに対し、東日本大震災の特色は津波にある。そのため東日本大震災では、沿岸に展開する仙台以北では漁業が、仙台以南では漁業に加えて農業を巻き込む広範な大震災になっている。

大都市という商工業を中心とする同質の地域社会であれば、集権的復興も可能である。基本的に都市計画の遂行だといっても言い過ぎではないからである。したがって、関東大震災でも阪神・淡路大震災でも集権型復興の限界が露呈しているけれども、多様な地域社会が被災している東日本大震災では集権型復興はそもそも不可能であるといってもよい。

関東大震災も阪神・淡路大震災も「開発復興」と呼ばれる。阪神・淡路大震災から2年8か月後に、EUのジャーナリストが集まり、神戸新聞が基調報告をした会議が開催された。その会議でEUのジャーナリストたちは街並みや道路の復興の見事さに驚き、フランスの記者

はフランスなら10年かかると賛美したという。しかし、そうした裏側で仮設住宅が3万近くも残り、被災者の生活が好転していないことに驚いていたのである。

こうした歴史の教訓に学べば、東日本大震災からの復興は「開発復興」ではなく、「生活復興」とならなければならない。しかも、大地の上で営まれる人間の生活は、その地域に固有な自然環境に適応して営まれる。そのための生活形態は、祖先からの暗黙知として伝えられているのである。

したがって、地域社会の暗黙知を開花させる「生活復興」を東日本大震災では目指す必要がある。つまり、自然・生態系に基づく個性的な自然的基盤に適合した地域コミュニティと、地域社会の知恵を結集して創造しなければならない。東日本大震災からの復興は分権型生活復興が必要なのである。

### 3. 復興へのヒューマン・アプローチの財源

東日本大震災への復興は、ヒューマン・アプローチともいべき分権型生活復興を目指さなければならないとしても、復興財源は中央政府責任とならざるをえない。被災地は減免税や徴収猶予こそが必要で財政収入は急減することにならざるをえないからである。

しかし、東日本大震災からの復興が「下からの復興」として、地域社会が主導する「分権型生活復興」である必要があるとすると、中央政府からの被災地への財政支援も被災地が自由に使用できる一般財源が重要となる。こうした一般財源を保障する財政調整制度として、日本には交付税制度がある。ところが、交付税のルールをそのまま適用した、被災地域への財源の再分配には限界がある。

そこで東西ドイツ統一の際に、東ドイツの財政支援のために設置した「統一基金」に学ぶべきである。ドイツでは、財政調整のルールを東ドイツにもそのまま適用すると財源はすべて東ドイツにいきなり、西ドイツで財政調整交付金が交付されていた地方政府には財源が交付されなくなってしまった。

そこで5年間の年限を区切って「統一基金」を設置し、この基金から東ドイツの地方政府に支援する。東ドイツの地方政府も5年後には、政府の財政調整ルールのもとに参加できるように努力するという構想である。

この「統一基金」の財源として、ドイツでは所得税と法人税に7.5%の付加税率を課税する「連帯付加税」を設定している。そこで東

日本大震災でも時限的に「連帯復興基金特別会計」を設置し、「連帯復興税」を課税すべきである。「連帯復興基金特別会計」は「連帯復興税」とともに、この特別会計が起債する「連帯復興債」と、経費節約で財源を調達し、中央政府の復興事業だけではなく、地方政府の復興事業への財政支援を実施する。

時限的増税である「連帯復興税」の対象は、被災地への負担増を回避するためにも、所得税や法人税などの直接税が中心とならざるをえない。ドイツの連帯付加税でも所得税と法人税の税率が引き上げられている。

この大震災でも復興需要が生じ、景気が回復する。その景気回復は必ず跛行的となる。しかも、阪神・淡路大震災でも被災地に「復興格差」が生じている。こうした不均衡や格差を是正するためにも、所得税や法人税の増税は欠かせない。同時に所得税や法人税は景気回復とともに、自然増収が生じる。

消費税では被災地の生活必需品にも重く課税されるし、不均衡や格差も是正できず、自然増収も生じない。間接税を増税するのであれば、この非常時に控えるべき行為に課税する消費行為税を創設してもよい。節電のために電力使用量やネオン・サインなどの広告、あるいは遊興・娯楽への課税などが考えられる。あるいは貴金属や装飾品などの奢侈品に小売段階で課税してもよい。

復興財源のすべてを国債に求めた関東大震災では、かえって緊縮財政への転換を余儀なくされ、デフレを深刻化させて、金融恐慌を招いている。こうした歴史的教訓に学んでも、今回は復興財源を国債にのみ依存するのではなく、増税と組み合わせた財源調達を選択すべきである。

#### 著者略歴：

神野 直彦 (じんの・なおひこ)

1946年埼玉県生まれ。東京大学経済学部卒業後、日産自動車を経て同大学大学院経済学研究科博士課程修了。大阪市立大学助教授、東京大学助教授、教授、関西学院大学・大学院教授等を経て、現在、地方財政審議会会長、地域主権戦略会議議員、東京大学名誉教授。

専攻は財政学・地方財政論。

著書に『「分かち合い」の経済学』（岩波書店）、『「希望の島」への改革—分権型社会をつくる—』（NHK出版）、『地域再生の経済学』（中央公論新社・2003年度石橋湛山賞受賞）、『財政学』（有斐閣・2003年租税資料館賞受賞）、『人間回復の経済学』『教育再生の条件』（岩波書店）、『財政のしくみがわかる本』（岩波ジュニア新書）等がある。