

報告3

復興財源をどう考えるか⁽¹⁾

法学部教授 麻生良文

一 はじめに

東日本大震災後、復興財源をめぐる論争が世間の注目を集めた。復興財源を増税に求めるべきか、国債発行に求めるべきか。国債発行に財源を求める場合には、その償還期限を何年とするかという議論である。この論文では、この問題を検討する。結論を最初に述べると、現在の国債残高や財政赤字の規模を考えると、この問題は取るに足らない些末な問題である。以下では、二において今回の震災の被害規模と復興費用について述べ、三において復興財源をどこに求めるかという議論を行う。四では、復興財源の問題と離れて、支出面、特に復興対策のあり方について簡単に述べる。

二 東日本大震災の規模

表1は国内における最近の巨大地震の被害をまとめたものである。東日本大震災の直接被害の大きさは、一六兆円から二五兆円と見積もられ、一万五千人以上の死者を記録した。これは、阪神大震災の直接被害一〇兆円、死者六千人超をはるかに上回る被害であった。また、地震の規模はマグニチュード九・〇であったが、これは、一九〇〇年以降に起きた地震の中で世界でも四番目の大きさであった⁽²⁾。

表2は被害額の内訳をまとめたものである。内閣府の推計は複数あるが、「建物等」(住宅・宅地、店舗・事務所・工場、機械等)の被害額の推計に一〇兆円から二〇兆円と幅があり、これが推計結果の違いをもた

表 1 最近の巨大地震

	発生	地域 GDP	GDP 比	マグニチュード	直接被害総額	死者
東日本大震災	2011/03	30 兆円	(6%)	9.0	16-25 兆円	15641 人
岩手・宮城内陸地震	2008/06	12 兆円	(2%)	7.2	0.14 兆円	23 人
中越沖地震	2007/07	9 兆円	(1.7%)	6.8	1.5 兆円	15 人
中越地震	2004/10	9 兆円	(1.7%)	6.8	3 兆円	68 人
阪神淡路大震災	1995/01	20 兆円	(4%)	7.3	10 兆円	6434 人

* 東日本大震災の死者数は 2011 年 7 月 27 日時点の値

** 表は佐藤主光・小黒一正『震災復興』日本評論社、2011 年、2 頁 図表 1.1 より

表 2 東日本大震災の被害額

	内閣府 (防災担当)	内閣府 (経済財政分析担当) ケース 1	内閣府 (経済財政分析担当) ケース 2	阪神大震災 (国土庁)
建物等	約 10 兆 4 千億円	約 11 兆円	約 20 兆円	約 6 兆 3 千億円
ライフライン施設	約 1 兆 3 千億円	約 1 兆円	約 1 兆円	約 6 千億円
社会基盤施設	約 2 兆 2 千億円	約 2 兆円	約 2 兆円	約 2 兆 2 千億円
その他	約 3 兆円 (うち農林水産 約 1.9 兆円)	約 2 兆円	約 2 兆円	約 5 千億円
総計	約 16 兆 9 千億円	約 16 兆円	約 25 兆円	約 9 兆 6 千億円

資料：内閣府、平成 23 年 6 月 24 日、記者発表資料

らしている。⁽³⁾なお、表の「ライフライン施設」とは、水道、ガス、電気、通信・放送施設等を指し、「社会基盤施設」は河川、道路、港湾、下水道、空港等の施設などを指す。また、「その他」に分類されるのは農林水産関係施設（農地、漁港などの農林水産関係施設）や文教、保健医療等の公共施設である。

大雑把に言えば、「ライフライン施設」と「社会基盤施設」および「その他」の一部（文教施設、医療施設）が社会資本に相当し、「建物等」と「その他」の残りの部分（農地等）が民間資本に相当する。社会資本の復旧には税を投入しなければならないが、民間資本の復旧は自助努力であたるのが原則である（民間資本については、復旧による利益がコストを上回るなら、利潤の追求が民間資本を効率的な水準に復旧させる）。

このような観点から表2を見ていくと、今回の震災で社会資本が受けた被害は阪神大震災とそれほど大きな差があるわけではないことに気づく。ライフラインと社会基盤施設の合計被害額は今回の被害が三兆円から三兆五千億円で、阪神大震災の二兆八千億円を大幅に上回るわけではないし、「その他」の被害についても、今回の震災の相当部分は農地等の被害であり、社

会資本ではない。震災後の津波被害の映像や原発事故が余りにショッキングだったので、今回の震災の被害は未曾有の大きさと勘違いしやすいが、公費で調達すべき復興費用は、阪神大震災を大幅に上回るものではないということに注意が必要である。

さて、表2の震災の「直接被害額」には原発事故に伴う被害額は含まれていない。ただし、一六兆から二五兆円と見積もられる直接被害額のうち、公費で負担すべき性格の被害はそれほど大きくない。表3には、平成二三年度補正予算（第三次）の東日本大震災関係経費の内訳とその財源が示されている。震災関係経費は総額でおよそ一二兆円で、そのうち一一兆五〇〇億円を復興債で賄い、その他を税外収入と歳出削減で賄うという内容である。復興債の償還期間をめぐっては、当初の政府案は一〇年であったが、最終的に二五年とすることで自民・公明党との合意が実現したという経緯があった。

復興費用のうち、公的に賄う部分が最終的にどの程度の大きさになるかは、いまだ不確定である。この理由は、原発事故がまだ収束していないことが大きい。しかし、他方で、復興のための費用は初年度が最もか

表 3 平成 23 年度補正予算 (第 3 次) 東日本大震災関係費

財政需要		財源	
災害救助等関係費	941 億円	復興債	11 兆 5500 億円
災害廃棄物処理事業費	3860 億円	税外収入	187 億円
公共事業等の追加	1 兆 4734 億円	歳出削減	1648 億円
災害関連融資関係経費	6716 億円		
地方交付税交付金	1 兆 6635 億円		
東日本大震災復興交付金	1 兆 5612 億円		
原子力災害復興関係経費	3558 億円		
全国防災対策費	5752 億円		
その他	2 兆 4631 億円		
年金臨時財源の補てん	2 兆 4897 億円		
合計	11 兆 7335 億円	合計	11 兆 7335 億円

さみ、時間の経過に伴って減少していくのが普通である。したがって、来年度以降も一〇兆円のオーダーの支出が必要になるとは考えにくい。もし、来年度は今年度の六割、再来年度は来年度の六割というように、支出の大きさが指数的に減少していけば、現在から将来にかけての総支出は初年度の二・五倍の規模で収まる。この場合、総支出は三〇兆円程度で、GDPの六％の規模である。

三 復興財源をどう考えるか

復興財源を税に求めるか公債発行に求めるか、公債発行に求める場合には公債の償還期限をどうすべきかについて、当初、かなりの議論があった。⁽⁴⁾ この節では、この問題を考える際の、現在の標準的な経済理論(課税平準化)を紹介し、その上で、景気対策の観点、「埋蔵金」の活用、所得税か消費税かという問題について議論する。さらに、現在の財政状況と復興費用の数量的な大きさを比較すると、償還期間をどの程度とすべきかという問題は、ほとんど議論するに値しない些末な問題であることを指摘する。

(1) 課税平準化

課税平準化 (tax smoothing) とは、戦争や自然災害などの突発的事態のため、一時的に政府支出が増加する場合、増税をして均衡財政を守るのではなく、公債発行によって財源を調達し、税負担の経路をなるべく一定に保つべきだという考え方である。税率の急激な変更よりも、なるべく税率を平準化したほうが租税のもたらす資源配分上の損失（死重損失）を小さくできるからである。

例えば、一〇年に一回の自然災害が起きて、一〇単位の政府支出の増加が必要になったとする。均衡財政を守ろうとすると、支出の増加した年に一〇単位の増税を行い、その後の年の税負担は元の水準に戻る。一方、課税平準化の考えによれば、当初の財源は公債発行によって賄い、それを一〇年かけて徐々に償還していけばよい。そうすれば、一年あたりの増税の規模は一単位になる。

さて、増税一単位あたりの死重損失（資源配分上の損失）を一だとしよう。死重損失の大きさは税率の平方に比例することが知られている。つまり、二単位の増税は、四（ 2^2 ）の死重損失をもたらし、一

〇単位の増税は一〇〇（ 10^2 ）の死重損失をもたらす。すると、課税平準化政策をとった場合、一〇年間にわたり一単位の増税を行うが、この場合の死重損失の合計は $1 \times 10 = 10$ に等しい。一方、均衡財政を守り、最初の年に一〇単位の増税をし、残りの九年間の増税をゼロとすると、最初の年の死重損失は一〇〇で、残りの九年間の死重損失はゼロであり、一〇年間の合計で一〇〇の死重損失が発生する。つまり、税率を急に引き上げたり引き下げたりすると死重損失の合計は大きくなる。死重損失をなるべく小さくするためには、税率をなるべく一定に保つ必要がある。これが、「課税平準化」の考え方である⁵⁾。

なお、課税平準化は「世代間リスクシェアリング」につながるという側面もある。例えば、一〇〇年に一回の自然災害で必要になった財政支出を一〇〇年かけて負担させれば、世代間で負担を分散できる。この観点からは、「子孫にツケを残すべきではない」のではなく、子孫の世代にも薄く広く負担してもらうことが望ましいのである。

(2) 景気対策・埋蔵金

復興財源を増税で賄うという議論については、景気対策の観点から望ましくないという議論と、「埋蔵金」を活用すれば増税なしで復興財源を賄えるという反論がある。

まず、旧来のケインズの的な考え方に基づいて増税を景気対策の観点から望ましくないとする議論があるが、この議論は課税平準化の考え方とは全く異なる系統の議論である。もし、租税が資源配分上の損失をもたらさず（租税が所得効果だけを持つ「定額税」であれば）、かつ、公債の償還までの期間に世代の交代が存在しなければ、税負担のタイミングの変更は何の影響もたらさないという有名な命題がある（「リカードの等価定理」として知られる命題である）。この命題が成立するならば、復興費用の財源を短期間の集中的な増税で賄おうが、財源を復興債で賄って、その償還を将来に先送りしようが、その効果は同一である。⁶⁾ 課税平準化の考え方は、租税が資源配分上の損失をもたらさないような場合には「リカードの等価定理」の成立を認めるが、租税の資源配分攪乱効果がある場合には、税率を平準化することが望ましいという議論であって、近視眼的な消費行動を前提にした議論（旧来のケインズの的な

増税が景気の後退を招くという議論）とは異なるのである。

減税によって景気浮揚を図るべきだ（あるいは増税は景気後退をもたらすので望ましくない）という議論には別の問題もある。震災後の経済状況は、需要不足のようなケインズの的な状況ではなく、供給制約のある状況である。また、震災によって大量の資本ストックが失われたため、震災後には、復興のための投資需要（民間および政府）の増加が見込まれる。そうした状況で消費を刺激するような政策をとれば、民間投資のクラウディング・アウトが発生し、復興をかえって遅らせる結果につながる。

「埋蔵金」の活用もナンセンスな議論である。「埋蔵金」を財源に用いるということは、政府資産を取り崩すということであり、政府の純債務を増やすということである。これは、国債を発行することと基本的には同じである。「埋蔵金」を用いても、将来時点の増税がなくなるわけではない。⁷⁾

（3）日本財政の現状

現在の日本の財政状況をみると、グロスの公債残高

はGDPの二〇〇%にも達している。グロスの債務残高から資産を引いたネットの公債残高でもGDPの一一・五%あり、これらの数字は先進国中最悪である(OECD Economic Outlook, 二〇一〇年六月)。また、フローの数字である財政赤字をみても、近年ではGDP比で八%近い赤字が継続している(ただし、二〇〇七年には財政赤字はGDP比で二・八%まで縮小していて、二〇〇四年からリーマン・ショックの直前までは一時的に財政は好転していた)。また、基礎的財政収支(利払い費を含まない財政収支)についても、二〇一〇年ではGDP比で六・四%の赤字であり、二〇〇七年前後に一時的に財政が好転した時期を除くと、二〇〇〇年以降はほぼGDP比で五%から六%程度の赤字を記録している。

実は、これらの数字には表れないもっと深刻な状況を日本は抱えている。それは、年金・医療などの「隠れた債務」の問題である。たとえば、公的年金制度は現在の現役世代に将来の給付を約束しているが、それは政府にとっては債務であり、通常の国債と同等の性質を持っていると考えられる。医療も、高齢期に支出が集中する点は年金と同じような性格をもっていて、

これらの支出が、経済全体の高齢者人口の増加に伴って、ほぼ自動的に増加していく。こうした「隠れた債務」の規模は、実は非常に大きい。公的年金の場合、厚生年金に限っても、債務から積立金を引いた「純債務」の大きさがGDPの一五〇%程度はあると考えられている。医療保険については、公的年金債務の少なくとも半分程度の「隠れた債務」があると考えられる。すると、年金・医療だけでGDP比で二〇〇%を優に超える純債務を抱えており、一般的に公表されている政府の長期債務残高(資産を引いた純債務残高)を加えると、純債務残高のGDP比は三〇〇%を軽く超えてしまう。高齢化社会の負担増とは、「隠れた債務」の償還時期が到来したことだと考えてもよい。この問題に対処する合理的な方法は、今のうちから保険料の引き上げや増税をして政府資産を積み立て、将来の支出増(「隠れた債務」の償還)に対して、資産の取り崩しで対処することである。それが世代間の公平性につながるし、課税平準化を実行することでもある。

政府の純債務・GDP比率がわかると、現時点のこの比率をこれ以上上昇させないためにどの程度の財政黒字を出せばよいか(財政破綻を招かないための最低条

件である)を簡単に計算できる。経済成長率等が一定の世界を考えると、純債務・GDP比率に経済成長率・マイナス利子率を乗じた分に等しい基礎的財政収支の黒字が、現在から将来にかけて永久に必要なのである。純債務・GDP比率が三・〇、経済成長率と利子率のギャップが一%なら、GDP比で三%の基礎的財政収支の黒字が(永久に)必要になる。二〇一〇年時点での基礎的財政収支はGDP比で六%の赤字であるから、これは、GDP比で一〇%近い基礎的財政収支の改善が必要になることを意味する、金額でいえば、五〇兆円の大きさである。年金・医療などの「隠れた債務」を無視しても、純債務・GDP比率は一〇〇%を超えるから、この水準を維持するだけでも、基礎的財政収支の改善幅はGDPの七% (三五兆円) 必要である。現在の財政状況は、名目経済成長率の引き上げで解消できるような状況ではないし、支出削減で対処でききような状況でもない。

(4) 復興財源をどう賄うか

課税平準化、世代間リスクシェアリングの議論を今回の復興財源に適用すれば、当面は公債発行で財源を

調達し、公債の償還を十分に時間をかけて行えばよいという議論になる。例えば、一〇〇年に一回の規模の災害に対処するためには、公債償還の期間を一〇〇年とし、税負担を一〇〇年間に分散させればよい。ところが、今回の震災の復興財源の規模はそれほど大きくない。平成二三年度予算の震災関係費用は一・二兆円(GDPの二・四%)であった。次年度以降も震災被害に関係した支出が発生するが、その合計規模はGDPの五―六%からせいぜいのところ一〇%程度のものだろう。⁹⁾これは、財政破綻を避けるために必要な財政収支の改善幅程度の水準である。なお、財政破綻を避けるためにはGDP比で一〇%程度の増税を永遠に続ける必要があるのに対し、今回の復興財源はただかGDPの一〇%程度の増税を一度きり行えば良いのである。また、「隠れた債務」の大きさは少なくともGDPの三〇〇%はあるから、復興費用の三〇倍以上もの大きさである。つまり、財政的には、今回の震災よりも、現在の財政状況のほうが大災害なのである。

なお、復興債の償還期間は、当初の政府案では一〇年であったが、自民・公明党との話し合いの過程で二五年に延長された。また、議論の過程では、建設国債

の償還期間六〇年のほうが妥当ではないかという意見もあった。しかし、これまでの議論で明らかのように、償還期間を一〇年にするか六〇年にするかは、現在の財政状況からすると、どうでもいい問題である。復興費用の総額が仮にGDPの五%だととして、一〇年で償還すれば、一年あたりの増税額はGDPの〇・五%に過ぎない。それを二五年に延ばせば一年あたりの増税額はGDPの〇・二%に低下する。財政破綻を避けるための増税額の大きさに比べれば、それらはどうでもいい数字である。

最後に、復興債の財源を所得税に求めるべきか消費税に求めるべきかという問題にも触れておこう。⁽¹⁰⁾この問題も復興財源の数量的規模を考えるとあまり重要な問題ではないのだが。この問題は、直接税か間接税かという問題と、課税ベースとして所得と消費のどちらが望ましいかという二つの問題に分解できる。第一の問題については次のような議論ができる。償還財源の負担を求める場合、被災者であるなどの個人的な事情を斟酌する必要があるれば直接税に求めるべきである。ただし、個人的な事情は、間接税増税と被災者に対する直接的な支出措置を同時に実行することでも対処で

きる。問題はどちらの行政コストが安上がりであるかだけになり、結局、直接税か間接税かという問題はそれほど重要ではない。第二の問題については、ある時点で消費税（消費型付加価値税）を導入すると、所得の乏しい高齢者にも一定の負担を求めることになるが、それが適切かという問題を考えればよい。適切でなければ、所得税もしくは支出税（直接税タイプの消費課税）にするか、あるいは消費税と高齢者への支出措置を組み合わせて実行すればいいだけの話である。⁽¹¹⁾

四 災害リスクの対処法

前節では、復興のための財政支出が与えられているとき、そのための財源をどう調達すべきかについて議論した。この節では、復興のための支出のあり方について議論する。第一は事後的救済が事前の資源配分に与える影響の問題、第二は被災者支援について一般の所得再分配政策との整合性の問題、第三は原発事故の賠償責任のあり方、そして最後にその他の問題を指摘する。

(1) 事後的救済と事前の資源配分

自然災害等の被害者の救済は、災害が起こった後の観点からは正当のように思えるかもしれないが、事前の観点からは望ましくない場合がある。これは、事後的救済が、事前の行動を変化させ、結果として望ましくない結果をもたらす場合があるからである。次の洪水被害者の救済の問題を例にして、この問題を考えてみよう。

ある河川で洪水が起きた。洪水が発生した後の政府にとつての最適解は洪水被害者を救済することである。しかし、洪水被害が生じても政府が必ず救済してくれるなら、洪水の危険性の高いところに住民が集まるかもしれない。それは、結果として、洪水の被害者の増加と救済のための財政的負担の増加をもたらす。したがって、洪水が発生する以前の時点における最適政策は、万が一洪水が発生しても被害者を救済しないと政府がアナウンスし、その宣言を住民に信じさせることである。そうすれば、住民は洪水の危険性の高い地域には住もうとせず、救済のための財政的負担も発生しない。これが事前の最適解である。

事前の意味での最適解を実現するためには、事後的

な救済を一切行わないという断固たる態度が必要だが、現実の政府の意思決定においては、事前の最適解と矛盾する事後的救済が行われることがしばしばある。事前の最適解と事後の最適解が一致しなくなる問題は、「時間非整合性 (time inconsistency) の問題」と呼ばれる。事後的救済は、政府の意思決定に関わる人の時間視野が短かったり、被害者の救済費用が被害者以外に転嫁されたりする場合に起こりやすい。

今回の震災被害について言えば、さまざまな事後的な救済策が、被害の危険性の高い地域 (地盤の弱い地域、木造住宅の密集地域、津波や洪水被害の危険性の高い地域等) への居住を促す効果を持つ。また、保険で対処できるような問題を政府が肩代わりすることで、保険市場の機能を損ねてしまう。例えば、事後的救済がない場合、災害リスクの高い地域の地価は、災害リスクの低い地域の地価に比べて、リスクの差だけ低くなる。すると、リスクの高い地域に住もうとする人は住宅の取得コストが低くなるが、その分を保険料として支払えば、(理想的な状況では) リスクの低い地域に住むことと無差別になる。この場合、公的資金は一切使わず、自己責任で災害リスクに対処できる。しかし、

事後的救済を行うと、災害リスクは十分に地価に反映されなくなるし、保険市場の発展も阻害される。また、安全な地域の住民にも救済の負担を負わせるという問題も生じる。

(2) 一般の所得分配政策との整合性

「被災者生活再建支援制度」は、自然災害によって住宅を全壊または半壊した人に対し支援金を支給する制度である。住宅被害の程度に応じた「基礎支援金」(最大一〇〇万円)と、住宅再建方法に応じて支給する「加算支援金」(最大二〇〇万円)から、合計で最大三〇〇万円までの支援金が支給される。しかし、自然災害で財産を失ったとしても、政府はその補償をしないというのが本来の原則である。また、補償の対象を自然災害の被災者に限定することも、他の理由で財産を失った人との公平性が保たれないという問題がある。さらに、一般の所得再分配政策との整合性も保たれない。例えば、支援金を受け取る被災者の中には、地震によって住宅を失ったが、住宅を再建するのに十分な資産も所得もあるという人がいるかもしれない。もちろん、被災者は多様で、新築したばかりの住宅を失い、

巨額の住宅ローンだけが残ったという人もいるだろう。しかし、どのような場合でも、支援策は、一般の所得再分配政策と整合性を保つようなものであるべきだ。

被災者に対する住宅再建のための特別の支援策は必要ではないという議論に対する一般的な反応は、そういう理屈で割り切れるだろうかというものだろう。割り切れなさが残るのは、現在の所得再分配政策自体に問題があるからだ。「所得」の測り方が問題なのである。

まず、所得の定義を明確にしよう。所得を労働所得と資本所得(利子、配当、地代収入、事業からの収益)に分解する。労働所得を w 、資本所得を a で表し、 $w+a$ を「所得Ⅰ」と呼ぶことにしよう。ところで、個人は住宅等の耐久財を借金で購入しているかもしれない。(毎期の)借金の利払いを d とすると、 $w+a-d$ を「所得Ⅱ」と呼ぶ。 a はグロスの資本所得であるが、 d はネットの資本所得である。理論的には $w+a-d$ の「所得Ⅱ」のほうが正しい所得概念である⁽¹²⁾。

ところが、「所得Ⅱ」の定義でも、まだ不十分な点がある。それは、持ち家からの居住サービスの扱いである。持ち家からの居住サービスの消費に金銭的な支

私は存在しないが、理論的には、持ち家から（毎期）居住サービスが生産され、それを家計がただちに消費しているとみなすことができる（賃貸住宅との対比で考えよ）。これを帰属家賃と呼ぶ。実は、GDPはこの帰属家賃を含んだ生産額の概念である。

この帰属家賃を h で表し、 $\pi + \pi' + \rho + \pi$ を「所得Ⅲ」と呼ぶことにしよう。「所得Ⅱ」の定義の所得では、賃貸住宅に住む人と持ち家に住む人の状況を正しく比較できないが、「所得Ⅲ」を用いれば正しい比較ができる。「所得Ⅲ」には個々の家計の経済状態が正しく集約されているから、この所得の定義をもとに再分配政策を実施すれば、被災者に対する支援は、一般の再分配政策の中に位置づけられるはずだ。

住宅を失った人の状況は、「所得Ⅰ」と「所得Ⅱ」の定義のもとでは何も考慮されない。賃貸住宅に住んでいて被災した人と自宅に住んでいて被災した人との比較では、（ h がカウントされない）被災前には持ち家に住む人が有利に扱われていた。また、「所得Ⅰ」のもとでは、住宅を失って巨額の住宅ローンが残った人はかなり不利に扱われるが、「所得Ⅱ」のもとでは、利払い費 d が残ったことは考慮される（ h を失ったこ

とを考慮されないが）。

「所得Ⅲ」の定義なら、住宅の喪失は帰属家賃 h がゼロに低下したということで考慮される。ローンで新築したばかりの住宅を失った場合には、利払い費の d の部分が長期にわたって残るというかたちで、その人の経済状況の悪化は考慮される。また、住宅を失っても、 $\pi + \pi' + \rho$ が十分に高い人には再分配の対象にならない。さらに、賃貸住宅に住んでいて被災した人と持ち家に住んでいて被災した人の間の公平性も保たれる。自宅を失った人が自宅を立て直す場合と賃貸住宅に移る場合の取り扱いも中立的である。

（3） 原発事故の損害賠償責任

原発事故の後、東京電力の賠償問題がマスコミにざわした。そこでは、主に、東京電力の責任問題に焦点が当てられたが、ここでは、損害賠償ルールのあり方が、事故に対する事前の注意活動の水準にどのような影響を与えるかを考えよう。「法と経済学」の分野では交通事故の損害賠償ルールはどうあるべきかという問題が論じられるが、ちょうどこの問題が原発事故と損害賠償の問題に適用できる。

原発事故の問題は、事故の加害者から被害者への一方の「外部性」を考える「一方向モデル」で考えればよい。このモデルでは、事故の損害賠償ルールが、加害者の事前の注意活動にどのような影響を与えるかが分析される。その結果は、嚴格責任ルール（加害者が損害額の全額を負担する）及び過失責任ルール（加害者が注意義務を怠った場合にのみ損害額を負担し、注意義務を果たしていれば損害賠償の責任を負わない）のもとで、効率的な注意水準が実現するというものである。ここで、効率的な注意水準とは、注意活動に伴う費用と事故の期待損害額の合計を最小にするような注意活動の水準である。また、過失責任ルールの注意義務は効率的な注意活動の水準に一致するように定められている必要がある。

この議論を原発事故に適用する場合に注意すべきは、原発事故は、ごくまれに巨大な事故が起こるという点である。特に問題になるのは、有限責任性のもとでは、一定額以上の巨額の損失が発生しても、それは無視される（責任を負う必要がない）という点である。このため、嚴格賠償責任ルールのもとでも、加害者は一定額以上の巨大な事故を無視して注意活動の水準を決定

する。つまり、嚴格責任ルールのもとでは、過少な注意活動が実現するという問題が残る。したがって、事前の意味での効率的な注意活動の水準を実現させるためには、加害者側に注意義務を課すことが必要になる（もちろん、効率的な水準に設定されていなければならぬ）。

なお、以上の議論で問題にしているのは、事前の意味での注意活動の水準である。どんなに注意をしたところで、事故の確率をゼロにすることはできない。そして、事故発生後に、加害者の損害賠償額を議論したところで、事故の発生を取り消すことはできない。事後的に賠償額をどうするかは、言わば、所得分配の問題であって、資源配分の問題ではない（事故の発生に影響を与える注意活動の水準の決定と無関係である）。

（４）その他の問題

最後に、社会資本、農地、漁港の復旧・復興、さらに電力の問題についてごく簡単に議論する。まず、社会資本の再建については、効率性を重視したものであるべきだ。日本のこれまでの社会資本整備の一つの大きな問題は、効率性を軽視して、再分配的な色彩の濃

い事業が行われてきたことである。また、社会資本に限らず、例えば、零細農家に対する優遇策や小規模農地に対する優遇策が規模の拡大や農業における効率的な土地利用を妨げてきた。漁港も小規模のものが多数あり、規模の経済性が生かせなかった。復興策は、資源配分の効率性と再分配の目的を明確に区別し、再分配のターゲットは人であって、地域や産業、職業グループではありえないことを明確にしなければならぬ。

電力問題については、電気料金の値上げとピークロード・プライシングの導入などによって、電力需要の抑制と平準化を図ることが必要である。一方で、電力料金の値上げを電力会社の設備投資の増加につなげる必要がある。また、原子力、石油・石炭・天然ガス、自然エネルギーのいずれの発電を推進すべきに予断を持つてはいけない。原発事故の直後には太陽光発電に注目が集まったが、現時点では特に発電コストの面で大いに問題がある。理論的には、二酸化炭素の排出や自然環境に与える影響、事故のコストなどの外部費用を推計し、それぞれの発電方法にその外部費用を上乗せした上で（ピグー税を課した上で）、競争させれば

よい。発電事業者が、外部費用を含めた「正しい」エネルギー価格に直面すれば、競争が効率的な発電方法を選択させる。また、それは、将来の新しい発電技術の開発に対しても中立的である。なお、電力事業における独占の弊害を減らすためには、中長期的には発電の分離が必要だろう。一般に電力会社に地域独占が認められてきた根拠は自然独占性であるが、送電事業に自然独占性はあっても、発電事業にそれは認められない。発電事業は競争市場に委ねるべきであろう。

五 まとめ

復興財源のあり方を考える上では課税平準化の理論が重要である。これによれば、まれにしか起こらない戦争や自然災害に対する支出の財源を国債発行で調達し、毎年の税率をなるべく平準化することで資源配分上の損失を最小限に抑えることができる。また、税負担を世代間で分担することで世代間の公平性にもかなう。ところが、復興費用は総額でGDPの数%から、たかだか一〇%程度の大きさである。一方、現在の国債残高はネットでもGDPの一〇〇%を超え、これに年金・医療の隠れた債務を加えるとGDPの三〇

〇%を優に超えてしまう。つまり、金額的には、復興財源の調達には取らない問題で、現在の財政状況こそ非常事態なのである。震災後、復興財源をめぐって多くの議論がなされたが、こうした事態を正確に把握している議論を筆者はほとんど聞いたことがない。

(1) この論文は、平成二十三年一月二十六日に慶應義塾大学で行われた慶應法学会大会（共通論題は「震災から復興へ」）での報告「復興財源をどう考えるか」をもとに書き上げたものである。

(2) 一九六〇年五月のチリ地震がマグニチュード九・五、一九六四年三月のアラスカ湾地震がマグニチュード九・二、二〇〇四年二月のインドネシア・スマトラ島北西部沖地震がマグニチュード九・一であり、これに次ぐ規模であった。

(3) 内閣府の推計以外に、東日本大震災復興構想会議の検討部会における河野専門委員の推計がある（二〇一一年六月一三日公表）。これによれば、復興費用は一四兆円から二〇兆円の間で、内閣府の推計とほぼ一致している。

(4) 例えば、『月刊Voice』平成二十三年二月号では、「徹底討論！復興増税の大問題」というタイトルで

若田部昌澄、土居丈朗、飯田泰之の三人の経済学者による座談会が掲載されているが、ここでの議論の対立は、世間一般の議論の対立とはほぼ同じである。

(5) 課税平準化は、課税平準化が望ましいという議論と、実際に政府はそうに行動しているという両方の議論を含んでいる。次の文献を参照せよ。
Barro, R. J. (1979), "On the determination of the public debt", *Journal of Political Economy*, vol.87, 940-71.

(6) 公債の償還に十分な時間をかけると、現在世代が税負担を免れて、将来世代に負担が転嫁される。このような世代間所得移転が経済全体の消費・貯蓄に影響を与えて、マクロ経済に影響をもたらすという経路はある。

(7) ただし、「埋蔵金」の活用が政府支出のコストをゼロだと錯覚させるようなのであれば、国民に財政錯覚をもたらして、財政規律を一層ゆるめらるだろう。つまり、明示的な国債発行よりもさらに好ましくない効果を持つ。

なお、政府の純資産がプラスであれば、政府資産の取り崩しは、将来世代の負担を伴わない。その場合には、過去の国民が復興財源を負担したのである。

(8) 二〇一〇年時点でのグロスの公債残高の対GDP比は、日本が一九九・二%で主要先進国中最も悪く、イタリアの一三二%がこれに次ぐ。フランス、米国は九〇%程度、英国、ドイツ、カナダは八〇%前後である。ネットの債務残高GDP比率については、日本が一四・九%、イタリア一〇四・一%、米国が六六・六%、英国、ドイツ、フランスは六〇%未満であり、カナダは三〇・三%に過ぎない。

(9) 初年度の支出を ϕ として、次年度以降の政府支出が前年度の $\phi(\phi < 1)$ の割合で指数的に減少していけば、等比級数の和の公式から、合計支出は $G/(1-\phi)$ に等しくなる。 $\phi=0.6$ なら、 $1/(1-\phi)=2.5$ であり、 $\phi=0.75$ だとすると $1/(1-\phi)=4.0$ である。 $G=12$ 兆円とすると、 $\phi=0.75$ の時、 $G/(1-\phi)=48.0$ 兆円になり、GDPの一〇%弱の規模になる。

(10) NIRA政策レビューNo.2「復興財源を考える」(二〇一一年五月)では、復興財源を消費税に求めるか所得税に求めるかをめぐって、森信茂樹中央大学法科大学院教授と土居丈朗慶應義塾大学経済学部教授の議論が紹介されているが、言わば「常識的」見解であって、本論文の議論とは異なる。

(11) 消費課税は、本来、恒常所得に対する課税と等

しいと考えることができる。この観点からは、消費課税は、高齢者も若年者も(残りの生涯に応じて)等しく負担する公平な課税だと考えることができる。ただし、消費税(消費を課税ベースとする付加価値税)は、その性質上、比例税にならざるを得ず、累進的な課税が困難である。消費を課税ベースとする直接税(支出税)を用いれば、累進課税は実行できる。

なお、慶應法学会大会の報告では、個人的事情を斟酌するためには直接税が適切だと述べたが、個人的事情は支出措置でも対応できるので、本論文では、その点の議論を修正した。

(12) 所得税にこれらの所得の概念を適用すると、「所得Ⅰ」の定義のもとでは、住宅ローンの利払い費は所得から控除されないが、「所得Ⅱ」の定義では所得から控除される。日本の税制での住宅ローン利払い費の扱いは「所得Ⅰ」の扱いである(住宅取得促進の名目で税額控除を設けてはいる)。