

# 震災後の経済戦略「緊急提言」

平成23年5月31日

自由民主党

## 1. これまでの震災対応の問題点

未曾有の東日本大震災の影響は被災地域だけではなく、わが国経済全体に急速に暗い陰を落としつつある。震災対策として、政府は平成23年度第一次補正予算を決定したが、その内容は、被災地のガレキ等の処理や仮設住宅の建設をはじめとする経費の一部をカバーするに過ぎない。一方、平成23年度当初予算について、公共事業予算の5%に執行停止をかけて被災していない地域の活力も削ぐなど、震災の日本経済への影響を最小限に食い止め、早急に経済の再生を図るという観点が欠落している。

### (1) リーダーシップ・責任感の欠如と問題解決の先送り

これまでの菅政権の震災対応を見ても権限と責任が不明確なまま対策本部や会議が乱立するばかりで、復興の全体ビジョンもなく、政策決定も極めて場当たりのである。結果として全て後追いの対策に終始し、対応にスピード感や力強さが全く感じられない。

菅政権のリーダーシップと責任感の欠如は震災後に始まったものではない。重要な国政上の課題は、軒並み先送りされている。例えば、財源を無駄使いするバラマキ4K（子ども手当、高校授業料無償化、農業戸別所得補償、高速道路無料化）など既に破綻が明らかなマニフェストの見直しや特例公債法・税法など、今年度の歳入に係る緊急な課題までことごとく先送りである。これら懸案先送りと震災対応のまずさが相まって、わが国のすべての経済主体の不安は大きく高まっており、これも、わが国の景気の大きな押し下げ要因になっている。

### (2) 震災対応・補正予算も少なすぎ・遅すぎ（“Too Little, Too Late”）

一方、被災地においては、未だに10万人超の避難者が、生活や雇用を奪われたまま避難所生活を余儀なくされており、義捐金の支給も未だ支給率30%以下と滞り、生活再建の見通しが立っていないことは人道的見地からも看過できない。

復興以前の問題、すなわち当面の復旧対策も十分に手当てされていない状況である。具体的な例を挙げると、自民党が1次補正に対し提案したJR7線や3セク鉄道の復旧事業や、岩手・宮城・福島3県で190kmが全半壊した海岸堤防について、ほとんどが予算化されていない。また、漁港についても、被害額6440億円に対して第1次補正では250億円しか予算化されていない。全壊した病院の復旧、学

校施設は軽微な復旧以外は全く予算化されてない。軽微な被害には対応、被害の大きい全壊は対応なしでは、まさに本末転倒である。

## 2. わが国経済の急速な落ち込み、復旧の遅れと追加対策の必要性

5月19日、政府が発表した平成23年1~3月期四半期GDP速報では、実質GDP成長率が▲0.9%（年率▲3.7%）と大きな落ち込みとなった。第2四半期も大幅な下振れが懸念され、わが国経済は現在、リーマン・ショック以上の厳しい状況にある。

### (1) 日本経済全体の回復への需要・供給両面からの対策

これは、わが国の経済が、東日本大震災により、被災地域の購買力の低下や国全体を覆う景気の先行き不透明感、自粛ムードの行き過ぎなどで需要が大きく落ち込んだだけでなく、電力供給、製造業のサプライチェーンや農林水産業が大打撃を受けて供給力が大きく落ち込んだ結果である。このような状況を一刻も早く打破するためには、需要と供給の両面を力強く押し上げるための即効性のある対策を迅速に講じる必要性が極めて高い。

景気の急速な落ち込みにより非常に厳しい状況にある中小企業の資金繰りをしっかりと支える必要があるが、平成23年度補正予算の中小企業向けの金融支援策（財政措置5100億円、事業規模10兆円）ではまったく不十分である。さらに、このたびの補正予算が、わが国経済の供給力を維持するためのサプライチェーンの再強化、電力需給の逼迫の解消のための対策費を計上していないことは致命的である。

### (2) 被災地の緊急復旧の予算拡充（「コンクリートから人へ」から「命を守る強靱な国づくり」へ）

一方、被災地においては、災害復旧等のための公共事業や施設等整備のための財政出動が必要であるが、1次補正ではそれぞれ1.2兆円、0.4兆円しか計上されていない。ガレキの処理も未だ15%程度しか進んでおらず、被災地の鉄道、道路など生産基盤の復旧が遅れていることも大きな問題である。東日本大震災による資本ストックへの被害は甚大であり、その規模は阪神・淡路大震災の被害（約10兆円）を大きく上回ると見込まれていることに照らせば、いかにも力不足である。

政府は、東日本大震災の多大な痛みを伴う教訓を最大限受け止めて、「コンクリートから人へ」の誤ったスローガンを撤回し、災害に強い「命を守る強靱な国づくり」に必要な予算の計上を速やかに行うべきである。

(3) 現政権が作っている“政治空白”：本格的な追加対策が早急に必要  
さらに、政府の方針決定が遅いため、被災地における地方自治体の復興に向けた取り組みの足を政府が引っ張るといふ本末転倒な状況が既に生じている。まさに現政権が“政治空白”を作っているのである。対策の決定、実行の加速化が必要である。6月末の「東日本大震災復興構想会議」の議論を待って復興プランを検討することのことだが、もはや議論ばかりしている余裕などなく、早急な対応が必要であることは誰の目にも明らかである。

被災地の本格的復旧・復興を1日も早く軌道に乗せるため、また、わが国経済が腰折れとならないよう、被災地の復旧・復興とわが国経済再生の基本指針及び具体策の早急な検討と実行を夏前までに講じなければならない。

### 3. 緊急対策の基本指針と主要項目

#### 3-1. 被災地の本格的復旧及び被災者の生活再建

##### (1) まず“普通の復旧”：ガレキ処理及びインフラ、ライフライン復旧の加速化

ガレキ処理やライフラインの復旧の遅れは、被災地の経済復興の足を大きく引っ張ることは間違いない。海のガレキ処理を含むガレキ処理、ヘドロの除去や道路、空港、港湾、鉄道などの産業や生活の基盤、ライフラインの復旧などいわゆるハードの復旧については、その加速化のため、国が主体となって総合調整を図りながら進めることが必要である。

特に、進捗率15%程度のガレキ処理については、土地の手当が緊急の課題であり、国費負担による民有地の買い上げなどでガレキの仮置き場を確保しつつ、県や市町村がフルスピードで取り組めるように、交付税措置を行うのではなく、国の補助率を10割とすべきである。“絵に描いた復興プラン”の前に、まず“普通の復旧”を着実に進めることが被災地では求められている。

##### (2) 一律ではない復旧・復興ニーズへの迅速かつきめ細かい対応

東日本大震災の被害はこれまでの震災と違い、東北沿岸部に広範、甚大、複雑な被害をもたらし、結果として「復旧・復興に対するニーズの違い」「復旧の進捗速度の差」「原発事故の影響の有無」など被災地自治体の置かれている状況は大きく異なっている。被災地一律の対策では十分な効果を挙げることはできない懸念がある。

そこで、まず、被災自治体が十分な復旧対応を迅速に行えるよう国が財政面での支援（一括交付型の「災害臨時交付金」など）を急ぐ必要がある。現状では、1次補正に計上された520億円の「被災者生活再建支援金」の入金すら未だに12.4%に止まっている。

また、国と被災自治体の役割分担を明確にし、ガレキ処理やライフライン等の復旧、仮設住宅建設用地の確保等、いわゆるハードの対応については、国や県が主体となって効率性重視で迅速に進めることが必要である。

一方、被災者の仮設住宅への入居のお世話、農林水産業の事業再開支援などいわゆるソフトの対応については、被災住民と日常的に接して信頼関係を築いている市町村が主体となってきめ細かい対応を行う。国の財政支援のもと、金融機関、商工会等が中小企業の事業再開支援を行うなど、民間主体も積極的に役割を果たすことが求められる。

また、市町村によっては、行政システムそのものが崩壊し、被災者に対する十分な行政サービスを行うことが不可能な行政主体もある。例えば、国の主導による人材派遣スキームの構築や県の事業は国が、市町村の事業は県が行うといった、「直轄代行」も検討する必要がある。

### (3) 被災地における生活の再建(生活資金、住宅、雇用、医療)

生活基盤を失った被災者にとって、まず「生活資金」、そして「住」と「職」の確保なくして生活再建の展望は拓けない。

まず、滞っている「義捐金」「一時金」等の支給に、仮払いも含めスピード感を持って最優先で取り組む必要がある。さらに、仮設住宅の建設と並行して被災者への資金的負担が少なく長期の居住が可能な「賃貸集合住宅」の建設を一刻も早く進め、入居者への所得に応じた家賃補助も行う。例えば、被災地においては、被災者の生活基盤の再構築を急ぐ観点から、被災地及び住民の要望に応じて、防潮堤の機能も発揮し、津波避難ビルとしても機能する高層の公営住宅を短期集中的に整備する計画も早急に具体化すべきである。

また、ガレキの撤去からライフラインの復旧工事、さらに自治体の臨時職員まで、地元住民の雇用を国の支援のもと最優先に行うとともに、各自治体の復旧ニーズと雇用希望者をハローワークで広域的にマッチングしていくことも必要である。

さらに、「命を守る」観点から、地盤沈下により危険度がさらに高まった沿岸地域の海岸堤防・河川堤防の早期復旧が必要である。また、被災地域の医療再生に向け、万全の措置を講じることも不可欠である。補正予算で手当されていない“全壊した”県立病院等公立病院の復旧のため、補助率の嵩上げ措置により、被災自治体に負担が生じない対応が求められる。民間病院や診療所においても、新たな補助制度等の導入を早急に行うべきである。

一方、現行の諸制度では、長期的に資金を必要とするインフラ整備を含めた総合的な生活再建は困難である。被災地の様々なニーズに省庁の枠を超えて迅速に対応し、復旧から復興へ繋ぐ基金として、被災者及び被災事業者の生活を再建を支援する『きずな基金』を創設する。

#### (4) 被災地における事業(中小企業・農林水産業)の再スタート支援

##### 【中小企業の事業再開等】

地域の雇用を支える被災地の中小企業については、一層の資金繰り支援に加え、特に、二重ローン問題に対し公的機関等がローン債権・担保不動産を買い取り、資本扱いとするなど、迅速かつ抜本的な対策が必要である。個人の住宅ローン等についても、簡素な債務免除手続きによる負担軽減と、その後の住宅確保のための公的支援を行うべきである。また、工場等についても国が施設を建設、賃貸で提供し、中小企業基盤整備機構との連携の下、設備や機械もリースすることで一刻も早く操業環境を整える。全国の遊休設備・機械についても、国が輸送費等を負担することで、早急な被災地への提供を可能とすべきである。

##### 【農林水産業の支援策】

東北地方での被災者の雇用と生活を取り戻すためにも、わが国の食料基地の復興再生を図るためにも、壊滅的な打撃を受けた農林水産業の再建が必要不可欠である。特に、生産基盤を根こそぎ破壊された農林水産業者の場合などは、例えば、農地などの生産基盤を当面は公的機関が買い上げて管理の下に置き、生産者は賃借料を払って生産を再開しつつ将来的に買い戻せるよう工夫するなど、実質的な負担なしで営業再開できるよう支援していくことが求められる。このような観点に照らせば、このたびの補正予算に計上されたのは、津波の被害を受けた農地の除塩事業、農林水産業の生産基盤である施設・機械の整備のための補助、休業補償、経営再建支援、金融支援など必要不可欠な経費の一部に過ぎず、第2次補正予算においてこれらの経費を大幅に拡充するとともに、農林水産各分野で以下のような経費も確保することが求められる。

まず農業については、施設の高度化や集約化、移設新築等についても支援対象に加えること、農地海岸保全施設、農村生活環境施設等の復旧復興予算を確保することなどに加えて、複数年度にまたがる事業に対応するための基金「がんばろう農業復興基金」(全額国費による取り崩し型の基金)の設置が求められる。

林業については、被災した合板企業の製造ラインの復旧が、仮設住宅等の資材供給や被災地域の復興のポイントになっていることを踏まえ、合板製造用機械の再整備支援について、早急に補助率の大幅な嵩上げを行うことなどが求められる。

被災地の水産業は、全国に占める生産額の割合が大きく、被害も甚大であった。地域水産業再編のマスタープランの作成、漁船や水産関連設備の確保、国が主体となった10割補助による海のガレキ処理、「がんばろう水産業復興基金」の創設などが強く求められる。

### 3-2. 全国レベルの緊急経済対策と日本経済の再生

#### (1) 中小企業の資金繰り対策とサプライチェーンの再強化

中小企業の資金繰り対策については、大幅な拡充が不可欠である。まずは、本年度上半期分の手当てしかされていない財政措置5100億円、事業規模10兆円の1次補正予算に財政措置で1兆円を上積みし、20兆円を超える事業規模とすべきである。

併せて、サプライチェーンへのダメージの修復が必要である。関係企業の財務基盤の強化を進めるべく、サプライチェーンを支える基幹的素材、部品メーカーへの支援策を緊急かつ集中的に行う。例えば、自動車産業等のサプライチェーンの特徴に着目し、日本政策投資銀行等がまず大手部品メーカー（自動車で800社）に出資、融資し、大手部品メーカーが関連の中小・零細メーカー（2次4000社、3次2万社）に出資を行う「ドミノ方式」の支援スキームを国としても強力に後押ししていくなどの対応が部品調達先の海外流出を防ぐ上からも必要である。

#### (2) 産業及びエネルギー基盤のリスク分散と効率向上

東日本大震災に伴う原発事故や電力供給不足は、緊急の対策を行わなければ日本経済に深刻な影響を及ぼし、経済危機を招くことが強く懸念される。今回の原発事故の検証も踏まえ、現実的かつ安定的な電力供給をいかに確保するか、これまでのエネルギー需給政策を抜本的に見直す必要があり、党エネルギー政策合同会議において鋭意検討を進めている。

基本的な方向としては、エネルギー供給面において、まず、原発の信頼性、安全性を高め電力の安定供給を維持することに最大限努力すると同時に、火力、自家発電など早急に立上げ可能な施設整備を最優先する。さらに今後の「分散型エネルギー基盤」を支える技術開発（太陽光の発電効率の向上、送電ロスの極小化、周波数変換等）の加速化を支援する。また、需要面では、個別の経済主体ごとの省エネ活動を経済への悪影響を極小化する観点も加え、国内経済全体の取り組み変えていくことが必要である。特に、産業部門以上に省エネ余地の大きい家庭、業務部門でのこの夏に向けての省エネ努力を国として積極的に支援すべきである。一方、システム面では、これまで電気事業者が十分に取り組んでこなかったスマートメーターの導入やスマートグリッド（次世代送電網）の整備など電力需給の「スマートな制御」によるエネルギー需要の抑制を図る。

電力需給や熱源構成の10年先、20年先の将来像も大切だが、ここでも“絵に描いたプラン”の前に“現実的な対応”が重要である。まず、当面の電力需給ギャップを解消する対策として、自民党が既に提案している「学校、業務用ビル等の太陽光発電、蓄電池の導入補助」「家庭用太陽熱利用システムの導入補助」「LEDを含む高機能照明設備の導入補助」「期間限定エコポイント制度の復活」なども早期に進める必要がある。

また、今回の震災でサプライチェーンの分断が大きくクローズアップされているが、今後は基幹部品の立地分散ということが危機管理上、必要となってくる。但し、ここでも立地分散が経営効率や国際競争力の低下につながるよう、設計情報・製造プロセスのバックアップ体制の強化や立地分散と合わせた企業の事業統合などを進めていく必要があり、この促進のための支援策を以下の「日本の強みを活かした経済再生と国際競争力強化」という国家戦略のもと進めていく。

### (3) 日本の強みを活かした経済再生と国際競争力強化

震災からの復興と同時に、わが国の経済再生と国際競争力の強化に向けて『日本の強み』を最大限に発揮させていく必要がある。

まず、被災地の復興や新しい街づくりに省エネ・新エネ技術を戦略的に活用し、コストダウンによる全国普及も視野に入れる。また、基幹的素材、部品工場の被災地立地にあたっては、アジア近隣国はじめ国際的な競争条件も踏まえた魅力ある助成策、支援策を導入する。これらに関連し、これまでの特区制度も大幅なバージョンアップを図る。

日本は省エネ技術・省エネ製品では圧倒的な世界シェアを誇っており、また、サプライチェーンの底力が“ものづくり日本”を支えている。多くは全国各地に根付いた中小企業である。これらの企業群が今後海外流出していかないためにも、現政権の「アンチビジネス政策」「雇用空洞化政策」を転換する必要がある。さらに、2次補正にこれらの“Made In Japan”への財政・税制・金融面での強力な支援策を盛り込むことにより、これからも“Made In Japan”を堅持する国の意志を明確に示していく。また、これらの強みを維持していくためにも国の政策として、次世代の革新的な技術開発を産学官のナショナル・プロジェクトとして更に進めることが必要である。“2番”では厳しい国際競争を勝ち抜いていくことはできないのである。

#### 4. 対策の規模と早急な実施の必要性

今回の大震災による産業ストックへのダメージは、被災地だけで約20兆円を超えると予測されている。さらに、震災後の経済の落ち込みによりGDPが10兆円程度縮小すると懸念されている。回復には、中小企業の資金繰りなど金融対策を除いても、事業規模30兆円を大幅に超える復興対策、経済対策（対策の内容、規模については本特命委員会で今後精査していく）が必要と考えられる。

早急かつ大胆な対応が求められている。まず、相当規模の第2次補正予算の編成を6月中に行うことが必要であり、さらに、切れ目のない対策を年度内に実行していくべきである。

#### 5. 必要な資金の確保について

まずは、当初予算の問題点とも関連して、すでに破綻しているマニフェストを撤回し、バラマキ4Kはじめ不要不急の事業を抜本的に見直すことが第一。子ども手当の上積み分2000億円では全く不十分であり、この分野で1兆円を超える財源を捻出する。

国・地方公務員（除く被災地の自治体職員）の人件費削減も政府の方針（3年限り3000億円／年）を大幅に上回るレベル（それぞれ1割 合計1.5兆円／年）を進めていく。また、財政投融资や民間資金の活用も積極的に図る。

さらに、上記対応では財源が不足するので、従来の公債とは区分勘定した復興再生債の発行と償還の道筋も明確に定めていく必要がある。