

2012年度 公益財団法人交流協会フェローシップ事業成果報告書

東日本大震災與日本の財政重建

中国文化大学中山與中国大陸研究所

郭永興

招聘期間 (2012年8月5日～9月3日)

2012年11月

公益財団法人 交流協会

研究成果說明：

此次在交流協的支援下，得以前往日本進行「東日本大震災と日本の財政再建」（東日本大震災與日本的財政重建）的相關研究，非常感謝交流協會提供的機會。此次在東京期間，除了原本計劃的「東日本大震災と日本の財政再建」的研究外，在收集相關資料的過程中，也對「東日本大地震災後的市場秩序」此項議題，產生興趣，也趁機收集了相關的資料。因此此次的成果報告有兩部分，第一部份為原本計劃的「東日本大震災と日本の財政再建」，第二部分是新增的研究課題：「東日本大地震災後的市場秩序」。

東日本大震災と日本の財政再建

1、はじめに

2011年3月11日に発生した東日本大震災（東北地方太平洋沖地震）は、日本戦後最大規模の災害となっている。2011年末の警察庁は、地震、余震及び津波による死者は15844人、行方不明者は3451人に上り、建物被害は少なくとも365073戸に及ぶと発表した¹。また、社会資本・住宅・民間企業設備の直接的な被害額は、内閣府によれば、16兆円から25兆円と推定されている²。更に、内閣府の試算に含まれない原子力発電所事故の影響は、周辺地域の直接被害（避難、農水産物の出荷停止等）や風評被害等、広範囲に及んでいる。原子力発電所の問題は一義的には東京電力の責任でありながら、被害の規模が著しく東京電力一社の財務能力を超えるために、日本政府の財政・金融の支援が求められる。

日本政府が2011年7月29日に発表した復興基本方針によれば、復興期間を10年と定め、10年間の事業規模を国、地方合わせて少なくとも23兆円と見積もっている³。問題は、これらの費用をどのように捻出するかということである。国・地方の長期債務残高でみると、阪神・淡路大震災当時（1994年度末）は368兆円（対名目GDP比75%）であったのに対し、2010年度末見込みでは869兆円（同181%）である⁴。東日本大震災の復興財源として、阪神・淡路大震災当時のように⁵、震災後すぐ国債を発行し⁶、復興財源を調達すれば、国際的に日本の財政に対する不安が一気に高まり、長期金利の上昇、国債価格の暴落などという新たな危機にも陥りかねない。

実際、日本政府は震災復興国債を発行していないにも関わらず、震災後の数ヶ月で日本国債の国際的な信用度は影響を受けた。米格付け会社のムーディーズ・インベストメント・サービスは2011年8月24日、日本国債の格付けをこれまでの「Aa2」から「Aa3」に1段階引き下げたと発表した。同社による日本国債の格下げは9年3か月ぶりである。ムーディーズは格下げの理由を、震災や原発事故を受け、財政赤字を着実に削減する助けとなる十分な経済成長を達成することが難しくなったためと指摘した⁷。

¹ 建物全壊：127185戸、建物半壊：231888戸。警察庁、「被害状況と警察措置」（2011年12月30日公表）：<http://www.npa.go.jp/archive/keibi/biki/higaijokyo.pdf>。

² 内閣府「東北地方太平洋沖地震のマクロ経済的影響の分析」（月例経済報告等に関する関係閣僚会議 震災対応特別会合資料）2011年3月23日
<http://www5.cao.go.jp/keizai3/getsurei-s/1103.pdf>。

³ 東日本大震災復興対策本部『東日本大震災からの復興の基本方針』2011年7月29日、
<http://www.reconstruction.go.jp/topics/doc/20110729houshin.pdf>。

⁴ 東日本大震災復興構想会議『復興への提言～悲惨のなかの希望～』2011年6月25日、p.61。
<http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/pdf/fukkouhenoteigen.pdf>。

⁵ 阪神・淡路大震災の復興予算について、国立国会図書館調査及び立法考査局（2011）を参考に。

⁶ 三菱東京UFJ銀行（2011）「復興債の発行方法に関する考察」、『経済レビュー』NO.2011-7。

⁷ MSN産経ニュース、「ムーディーズ、日本国債を「A a 3」に格下げ」、2011年8月24日。
(<http://sankei.jp.msn.com/economy/news/110824/fnc11082408290001-n1.htm>)。

本研究は、震災後日本政府は長期的に財政破綻を防ぐ経済運営を強いられながら、どのように短期的に巨額の震災復興財源を捻出するかという研究である⁸。震災後、日本政府が直面する財政の難題は、台湾政府も近い将来、同様に直面する可能性があるものである。近年、台湾政府の債務は急速に増加している。また台湾も地震多発地域である。ところが、現在、台湾においては、東日本大震災後の日本政府の財政難題を中心する研究はほとんどいない。よって、本研究は台湾の政府と国民にとって、極めて重要な研究であると考えられる。

2、平成2011年度第1次補正予算とその財源

表1、2011年度第1次補正予算(歳出)

(単位：億円)

項目	金額	参考(阪神・淡路大震災後の最初の補正予算)
災害救助等関係経費(応急仮設住宅建設、遺族への弔慰金、被災者への見舞金等)	4829	1410
災害廃棄物処理事業費(がれき等処理)	3519	343
災害対応公共事業関係費(河川・海岸・道路・港湾等の公共土木施設復旧等)	12019	6594
施設費災害復旧費等(学校施設、社会福祉施設等の復旧等)	4160	544
災害関連融資関係経費(中小企業、災害復興住宅、農林漁業者等への融資等)	6407	913
地方交付税交付金(災害対応の特別交付税増額)	1200	300
その他の東日本大震災関係経費(自衛隊・消防・警察・海上保安庁活動経費等)	8018	120
合計	40153	10223

出所：小池(2011)。

3月11日に東日本大震災が発生した後、政府・与党及び野党各党は震災対策を盛り込んだ補正予算の早期編成が必要との認識で一致した。だが、甚大な被害の実態把握の必要性等を背景に、発災から1次補正の国会提出までには1か月半強を要した。この間に必要となった費用負担を伴う緊急の対応については、2010年度及び2011年度予算の予備費が活用された。2010年度の予備費からは、被災地への食料品等の物資支援、自衛隊の災害派遣や海上保安庁の活動に係る燃料費、被災3県(岩手、宮城、福島)への災害援助費負担金などに678億円、2011年度の予備費からは、応急仮設住宅の建設等のために503億円の合計1182億円が震災対応として活用された(福嶋 2011a)。

震災発生後最初の補正予算となる2011年度第1次補正予算は4月22日に閣議決定され、

⁸ 甚大な被害をもたらした1923年の関東大震災後、不適当な財政、金融政策は昭和金融恐慌や昭和恐慌の遠因になったと考えられる。よって、巨大地震後の復旧・復興事業については、財政、金融政策の舵取りはきわめて重要である(深澤 2011)。

発災から 48 日後の同月 28 日に国会に提出され⁹、5 月 2 日の参議院本会議において全会一致で可決・成立した。表 1 に示されるように、歳出追加額は 4 兆 153 億円となり、阪神・淡路大震災後の最初の補正予算を大幅に上回るものとなった。本補正予算のの内訳は、表 1 に示されるように、災害救助等関係経費、災害廃棄物処理事業費、災害対応公共事業関係費、施設費災害復旧費等、災害関連融資関係経費、地方交付税交付金、その他（自衛隊・消防・警察・海上保安庁活動経費等）である。

表 2、2011 年度第 1 次補正予算の財源 (単位：億円)

既定経費の減額 37102	子ども手当の減額	2083
	高速道路の原則無料化社会実験の一時凍結に伴う道路交通円滑化推進費の減額	1000
	基礎年金国庫負担の年金特別会計へ繰入の減額	24897
	周辺地域整備資金の活用に伴うエネルギー対策特別会計へ繰入の減額	500
	政府開発援助等の減額	501
	議員歳費の減額	22
	経済危機対応・地域活性化予備費の減額	8100
税外収入 3051	独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構納付金	2500
	公共事業費負担金収入	551

出所：小池(2011)。

本補正予算の財源は、表2に示されるように、2011年度の経済危機対応・地域活性化予備費8100億円が財源の一部に振り替えられ、不足分は年金国庫負担財源の転用、既定経費の減額と税外収入が充てられた。これにより、公債の追加発行は回避された。阪神・淡路大震災後に編成された三度の補正予算では財源の約9割が国債の追加発行により調達されており、国債増発を回避した点が本補正予算の特徴である。この点について、当時の菅内閣総理大臣は、「我が国の厳しい財政状況からすれば財政健全化の方向性を示すことが必要であり、大規模な財政出動が必要となる復興段階を前にした復旧段階の1次補正については、国債に依存しない形で提案した」旨の説明をしていた(福嶋 2011a)。だが、国債増発を回避しつつ4兆円規模の歳出追加ができた最大の要因は、約2兆4897億円の年金国庫負担財源の転用にある。この転用は、その後の2011年度第3次補正予算の重要課題の一つとなった。

3、2011年度第2次補正予算と原発事故賠償の仕組み

表 3、2011 年度第 2 次補正予算(歳出)とその財源 (単位：億円)

歳出	金額
1. 原子力損害賠償法等関係経費	2754
(1)原子力損害賠償法関係経費	2474
(2)原子力損害賠償支援機構法関係経費	280

⁹ 阪神・淡路大震災発生後最初の補正予算は、地震発生から 38 日後に国会提出(福嶋 2011a)。

2. 被災者支援関係経費	3774
(1)二重債務問題対策関係経費	774
(2)被災者生活再建支援金補助金	3000
3. 東日本大震災復興対策本部運営経費	5
4. 東日本大震災復旧・復興予備費	8000
5. 地方交付税交付金	5455
合計	19988
歳入	
1. 前年度剰余金受入	19988
(1)財政法第6条剰余金	14533
(2)地方交付税交付金財源	5455
合計	19988

出所：松浦(2011)。

第1次補正予算の成立後、本格的な復興のための補正予算編成も見込まれていた(松浦2011)。だが、本格的な復興予算を編成するにおいては、財源調達や国債発行のための与野党協議に時間がかかるので、6月14日、当時の菅直人首相は閣僚懇談会で、第1次補正予算で足りなかった部分と急いで対応しなければいけない部分について「1.5 次的な」第2次補正予算の編成を指示した¹⁰。首相の指示に基づき第2次補正予算の編成がなされ、7月15日に衆議院に提出され、7月25日の参議院で可決・成立した。表3に示されるように、歳出追加額は約2兆円で、第1次補正予算(約4兆円)の2分の1の規模であるが、具体的な用途を定めていない予備費(東日本大震災復旧・復興予備費)の0.8兆円を除くと実質的な財政支出額は1.2兆円であり、原発事故の損害賠償経費や被災者生活再建支援金の財源確保など、早急に対応する必要のある施策が盛り込まれた(福嶋 2011b)。

第2次補正予算の財源は、2010年度決算剰余金で全て賄われ、既定経費の減額や国債の増発は行われなかった。2010年度決算では、歳入決算額は補正後予算から1341億円の減額となった。一方、歳出においては、国債費、失業等給付費及び各省庁の人件費等を合わせて2兆1448億円の不用額が発生したことから、当該歳出の不用額から歳入の減少額を差し引いた2兆106億円が2010年度の新規発生剰余金となり、これを2011年度第2次補正予算の財源に活用したものである。新規発生剰余金のうち5454億円については、2010年度の法人税等国税の上振れに伴う地方交付税交付金特定財源増(法定率分の増)であり、第2次補正予算において同額が歳入と歳出に計上された。残った1兆4651億円の純剰余金については、財政法第6条は当該剰余金の2分の1を下らない額は剰余金が発生した年度の翌年度までに公債又は借入金の償還財源に充てなければならないと定めている。しかしながら、今回の国会では、当該剰余金については財政法第6条を適用しない旨の特例法が提出・可決された(福嶋 2011b)。

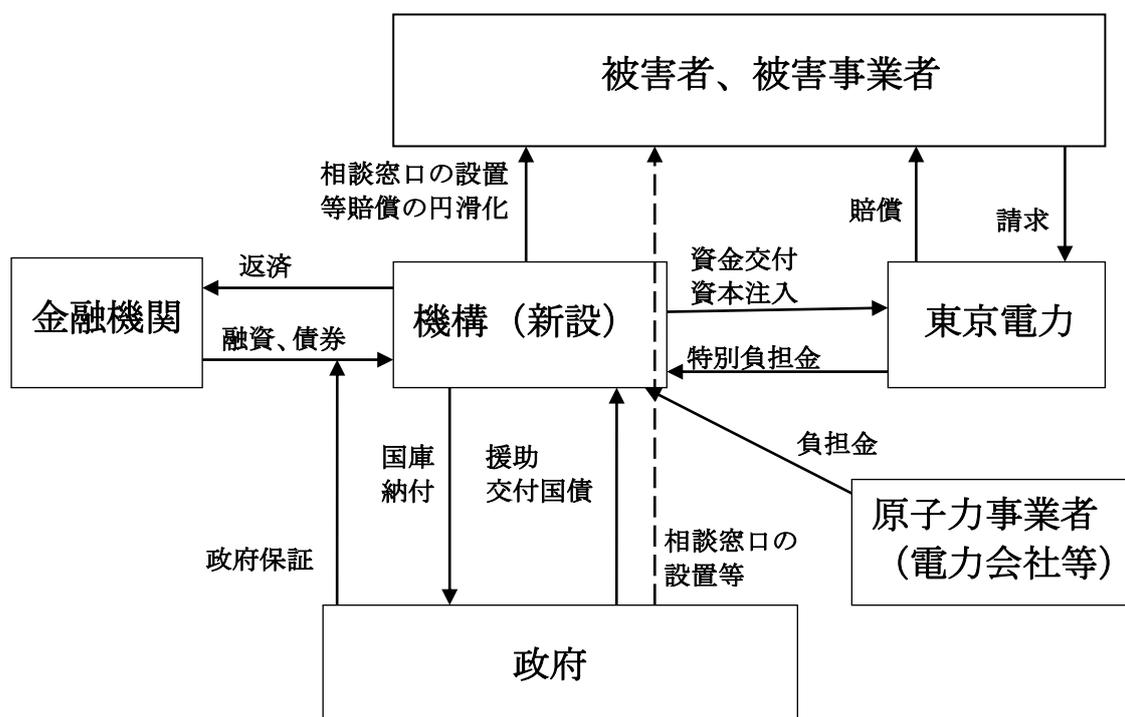
第2次補正予算における重要な課題の一つは、原子力損害賠償法関係経費の編成である。日本では、原子力発電所等で事故が発生した場合の損害賠償について、「原子力損害の賠償に関する法律」(以下「賠償法」という)が定められる。「賠償法」によって、原

¹⁰ 財務省「野田財務大臣閣議後記者会見の概要(平成23年6月14日(火曜日))」2011年6月14日：http://www.mof.go.jp/public_relations/conference/my20110614.htm。

子力事業者は国と原子力損害賠償補償契約という損害賠償措置を講じることが義務付けられる。この損害賠償補償契約に基づいて、日本政府は最大1200億円の賠償措置額を償う義務がある。ところが、賠償措置額の上限を超え、原子力事業者の支払能力をも超える大規模な事故の場合には、国会の議決の範囲内で政府が必要な援助を行うということも「賠償法」に定められる。東京電力福島第一原子力発電所の事故は、日本原子力史上最悪の出来事であり、事故による賠償額は、いまだ確定していないものの、当初から数兆円が想定される規模である。そこで、この巨額の補償をどう円滑に実施するかのは日本政府の重要な課題となった(大嶋2011)。

日本政府は、5月13日、原子力発電所事故経済被害対応チーム関係閣僚会合において、「東京電力福島原子力発電所事故に係る原子力損害の賠償に関する政府の支援の枠組みについて」を決定した。この中で、政府は、①賠償法の枠組みの下で、国民負担の極小化を図ることを基本として東京電力に対する支援を行うものとする、②今回の事態を踏まえ、将来にわたって原子力損害賠償の支払等に対応できる枠組みを設けることとし、東京電力以外の原子力事業者にも参加を求めること等の方針を決めている。以上の経緯を踏まえ、「原子力損害賠償支援機構法案」は6月14日に閣議決定され、同日、第177回国会に提出され、8月3日の参議院本会議において可決された(大嶋2011)。

図 1、原子力損害賠償支援の仕組み¹¹



¹¹ 経済産業省、2011、「東京電力福島原子力発電所事故に係る原子力損害の賠償に関する政府の支援の枠組みについて」(平成 23 年 5 月 13 日)、
(http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/pdf/songaibaisho_110513_01.pdf)。

「原子力損害賠償支援機構法案」に基づいて、図1に示されるように、日本政府は東京電力に対する具体的な支援として、東京電力や他の電力会社が資金を拠出して新たに機構を創設し、東京電力による被害者への賠償金の支払を支援するとともに、この機構に政府も交付国債¹²を交付して支援する仕組みを設けることを決めた。このような原子力損害賠償支援の仕組みの下で、表4に示されるように、第2次補正予算における原子力損害賠償法関係経費が編成される。原子力損害賠償法関係経費として、原子力損害賠償補償契約に基づき支払われる補償金上限1200億円を計上する。これに加え、福島県原子力被災者・子ども健康基金への交付金962億円、放射能モニタリングの強化192億円など原子力発電所事故対策の経費を計上する。また、原子力損害賠償支援機構法関係経費として、一般会計歳出としては、機構への出資金70億円、交付国債償還のための借入金利子等200億円¹³、東京電力に関する経営・財務調査委員会経費10億円を計上する(松浦2011)。

表4、原子力発電所事故関係経費の内訳 (単位：億円)

原子力損害賠償法等関係経費	2754
(1)原子力損害賠償法関係経費	2474
政府補償契約に基づく補償金支払い	1200
原子力損害賠償和解仲介業務経費等 (原子力損害賠償紛争審査会の体制整備等)	13
福島県原子力被災者・子ども健康基金	962
除染ガイドライン作成等事業	2
放射能モニタリングの強化	192
福島県外も含めた校庭等の放射線低減事業	50
東京電力福島原子力発電所における事故調査・ 検証委員会経費	2
「日本ブランド」復活のための対外発信力強化	53
(2)原子力損害賠償支援機構法関係経費	280
原子力損害賠償支援機構への出資金	70
交付国債償還財源に係る利子負担	200
東京電力に関する経営・財務調査委員会に必要な経費	10

出所：松浦(2011)。

4、2011年度第3次補正予算と復興財源確保法案

本格的な復興予算に位置づけられる第3次補正の編成にあたっては、復興の基本方針と財源の確保が重要な論点となった。復興の基本方針について、2011年4月、東日本大震災復興構想会議が設置された。同会議での議論と並行して、「東日本大震災復興基本法」が

¹² 交付国債は国が現金を払う代わりに発行する債券。受け取った側が必要な時にその都度、現金化できる。利子が付かず、発行時に全額予算計上する必要がないため、国の財政悪化を当面、防ぐことができるのが利点。国際機関への出資や、預金保険機構による金融機関の破綻(はたん)処理で使われてきた。他人への譲渡は原則的に禁じられている(2011-05-13 朝日新聞夕刊: <http://kotobank.jp/word/%E4%BA%A4%E4%BB%98%E5%9B%BD%E5%82%B5>)。

¹³ 今回の補正予算では原子力損害賠償支援機構への交付国債の上限が2兆円に定められた(松浦2011)。

同年2011年24日に成立し、翌25日には、東日本大震災復興構想会議の提言が当時の菅総理大臣に提出された。提言と基本法に沿って、東日本大震災復興対策本部（本部長：内閣総理大臣）は、2011年7月29日に「東日本大震災からの復興の基本方針」（以下、「復興の基本方針」）をまとめた(小池など2011)。

復興の基本方針によって、復旧・復興対策の規模（国・地方の公費分）は、10年間の復興期間において、少なくとも23兆円程度とされている（原則として、原子力損害賠償法、原子力損害賠償支援機構法に基づき事業者が負担すべき経費は含まず）。この内、「集中復興期間」には19兆円（第1次補正・第2次補正を含む）が必要とされている。表5に示されるように、集中復興期間における、今後の必要財源は、当初は13兆円（19兆円から第1次補正と第2次補正の財源6兆円を控除）とされた。その後、第1次補正予算の財源として活用された年金臨時財源2.5兆円も復興債で補てんすることとなり、「集中復興期間」の必要財源は、15.5兆円となった(小池など2011)。

表5、復興の基本方針の事業規模と財源

	2011年度—2015年度(当初5年間) 「集中復興期間」		2016年度以降の5年間	10年間総額
事業規模	19兆		4兆	少なくとも23兆
予算規模	第1次・第2次補正：6兆	第3次補正以後：13兆	今後の課題	今後の課題
財源	確保済：3.5兆	必要財源：15.5兆（年金財源転用：2.5兆込み）	同上	同上

出所：小池など(2011)。

表 6、2011 年度第 3 次補正予算(歳出)

(単位:億円)

1. 東日本大震災関係経費		117335
(1) 災害救助等関係経費		941
災害救助費	301	
生活福祉資金貸付事業費	165	
被災者緊急支援経費	475	
(2) 災害廃棄物処理事業費		3860
(3) 公共事業等の追加		14734
災害復旧等事業費	8706	
一般公共事業関係費	1990	
施設費等	4038	
(4) 災害関連融資関係経費		6716
(5) 地方交付税交付金		16635
(6) 東日本大震災復興交付金		15612
(7) 原子力災害復興関係経費		3558
(8) 全国防災対策費		5752
(9) その他の東日本大震災関係経費		24631
(10)年金臨時財源の補てん		24897
2. その他の経費		3210
(1) 台風第 1 2 号等に係る災害対策費	3203(2) その他	
	7	
3. B 型肝炎関係経費		480

特定 B 型肝炎ウイルス感染者給付金等	
---------------------	--

出所：小池など(2011)。

今回の第3次補正予算は、歳出の追加として集中復興期間で今後必要な復旧・復興費13兆円のうちの9.2兆円を計上するとともに、年金臨時財源の補てん、B型肝炎関係経費の一部及び台風12号等に係る災害対策費等を盛り込む。第3次補正予算は与野党協議を経て2011年11月21日に成立した。本補正予算の年金財源の補てんを除いた震災関係経費（9兆2438億円）は集中復興期間で今後実施する事業費13兆円の7割に相当し、2011年度第1次、第2次補正予算で措置された6兆円を加えると集中復興期間の事業費19兆円の8割が予算措置されたことになる(福島 2011c)。

本補正予算の歳出の編成にあたっては、被災地方自治体の負担をゼロにするとともに、様々な需要に機動的に対応でき、なおかつ多様な復興プランに柔軟に対応できる仕組みが取り込まれた。表6に示されるように、まず地方交付税交付金の積み増しが行われた。また東日本大震災復興交付金を創設し、被災地域主導で作成される復興プランが国に邪魔されずに遂行される仕組みを整備した。これらの措置は、今回の補正予算編成の大きな特徴といえよう(小池など2011)。

一方、財源については償還財源を担保した復興債及び歳出削減、税外収入等で賄う内容となっている(福島 2011c)。第3次補正の歳出は、東日本大震災関係経費、その他の経費、B型肝炎関係経費の3つの大項目がある。その財源については、それぞれの大項目に対応する財源が計上されている。表7に示されるように、12兆1025億円の補正予算の財源のうち11兆5500円は復興債の発行で賄われ、東日本大震災関係経費（11兆7335億円：年金臨時財源の補てんを含む）は当該復興債と歳出削減（1648億円）及び税外収入（187億円）で賄う形となっている。その他の経費（3210億円）及びB型肝炎関係経費（480億円）は、第2次補正予算で計上された東日本大震災復旧・復興予備費の減額と税外収入等により賄われる(福島 2011c)。

表 7、2011 年度第 3 次補正予算の財源 (単位:億円)

1.東日本大震災関係経費の財源		117335
(1) 復興債		115500
(2) 税外収入		187
(3) 復興財源となる歳出削減		1648
子ども手当の減額	1155	
自衛隊活動経費等の減額	294	
エネルギー対策特別会計の見直し	200	
2.その他の経費の財源		3210
(1) 東日本大震災復旧・復興予備費の減額		2343
(2) その他の経費に充てる歳入		867
政府資産整理収入	94	
雑収入	654	
前年度剰余金受け入れ	119	
3. B 型肝炎関係経費の財源		480
(1) 年金特別会計業務勘定繰入の減額		202

(2)B 型肝炎関係経費に充てる歳入 雑収入	279
---------------------------	-----

出所：小池など(2011)。

復興債の償還財源を含む東日本大震災復興費用等の財源について、基本的方針には、集中復興期間に今後必要となる復旧・復興経費は、2011年度第1次補正予算等及び第2次補正予算における財源に加え、歳出の削減、国有財産売却のほか、特別会計、公務員人件費等の見直しや更なる税外収入の確保及び時限的な税制措置により15.5兆円程度（年金財源転用：2.5兆円込み）確保することが示された。これを受けて2011年11月30日、復興財源法案（「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案」と「東日本大震災からの復興に関し地方公共団体が実施する防災のための施策に必要な財源の確保に係る地方税の臨時特例に関する法律案」）が参議院で成立し、臨時増税と税外収入の具体的内容、および一時的なつなぎとしての復興債の発行方法が定められる。

表8、臨時増税および税外収入により確保される財源（単位：兆円）

臨時増税	復興特別所得税	7.25
	個人住民税均等割の増税	0.60
	退職所得控除の廃止	0.17
	復興特別法人税	2.40
	合計	10.42
税外収入	財政投融资特別会計の積立金の取り崩し	0.80
	JT株の政府保有比率を3分の1以上に引き下げ	0.50
	東京メトロ株の売却	0.17
	合計	1.47

出所：小池など(2011)。

表8に示されるように、復興財源法案に基づく臨時増税を実施することにより、10.5兆円の財源が確保され、また特別会計積立金の活用および政府保有株の売却により、合計約1.5兆円の税外収入が見込まれる。臨時増税の具体方法として、所得税は、2013年1月から納税額に2.1%上乗せする定率増税を復興債の償還期限である25年間実施する。個人住民税は14年6月から10年間、年1000円上乗せする。また法人税は実効税率を5%引き下げたうえで、その範囲内で3年間増税する¹⁴。

4、2011年度第4次補正予算

2011年度第4次補正予算は2012年2月8日午後の参議院本会議で、民主、自民、公明など

¹⁴ MSN産経ニュース、「復興財源法案が成立 所得増税、25年1月から25年間」、2011年12月1日。（<http://sankei.jp.msn.com/economy/news/111201/fnc11120100290001-n1.htm>）。

与野党の賛成多数で可決、成立した。第4次補正予算の歳出追加額は2兆5,345億円となっており、法人税減税が先送りされたこと等による税収の上振れ分や、想定金利を当初予算段階から引き下げたことによる国債費の不用分等を財源として、災害対策費や生活保護費に係る義務的経費等の追加1,406億円、高齢者医療の負担軽減2,719億円、食と農林漁業の再生に必要な経費1,574億円、環境対応車普及促進対策費(エコカー補助金)3,000億円などが計上された(崎山 2012)。

5、結論

2011年3月1日の東日本大震災の発生後、2010年度内は予備費が活用された。その後、当面の復旧事業を中心に、財政措置約4兆円(がれき処理、仮設住宅の建設、道路・港湾の復旧等)を計上する第1次補正予算が5月2日に、財政措置約2兆円(原子力損害賠償、被災者支援等)を計上する第2次補正予算が7月25日に成立した。その財源には、既定経費の削減や基礎年金国庫負担の減額等(第1次補正)、前年度剰余金受入等(第2次補正)が充てられ、公債発行は回避された。

東日本大震災発生後3度目の補正予算となる2011年度第3次補正予算は、本格的な復興対策経費を追加するもので、「東日本大震災からの復興の基本方針」と「東日本大震災復興基本法」に基づいて、与野党協議を経て2011年11月21日に成立した。歳出追加額は12.1兆円となり、財源の95%が復興債で賄われる。復興債の償還財源は、臨時増税等の歳出削減及び税外収入で確保する枠組みが示された。

復興債の発行により、2011年度の新規国債発行額は過去最大の55.8兆円となる。国の債務残高も1000兆円を超えることが確実となった(小池など2011)。財政に対する信認を守り、大量の国債発行を円滑に進めていくことは、復興事業における不可欠なものである。今後、復興事業の進みと共に、財政措置の内容と規模について継続的に見直すことが求められると考えられる。

参考文献

- 大嶋健志、2011、「原子力損害賠償の円滑な実施に向けた国会論議-原子力損害賠償支援機構法案」、『立法と調査』、No.322。
- 小池拓自、2011、「平成23年度第1次補正予算と今後の課題—東日本大震災からの復旧予算」、『調査と情報—ISSUE BRIEF—』、No.711。
- 小池拓自・依田紀久・加藤慶一、2011、「平成23年度第3次補正予算と今後の課題-東日本大震災からの復興予算」、『調査と情報—ISSUE BRIEF—』、No.711。
- 国立国会図書館調査及び立法考査局、2011、「東日本大震災の概況と政策課題」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.708(2011年4月26日)。
- 崎山建樹、2012、「社会保障・税一体改革の論点が浮かび上がった予算審査—23年度第

4次補正予算と24年度当初予算審査の概要」、『立法と調査』、No.331。

深澤映司、2011、「関東大震災発生後における政策的対応—財政・金融面の措置と日本経済への中長期的影響—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.709(2011年4月28日)。

福嶋博之、2011a、「4兆円規模となった平成23年度第1次補正予算-課題を残した復興財源の確保」、『立法と調査』、No.317。

福嶋博之、2011b、「喫緊に必要な経費の計上にとどまった第2次補正予算-決算剰余金の活用により国債増発は回避」、『立法と調査』、No.319。

福嶋博之、2011c、「本格的復旧・復興予算に位置付けられた第3次補正予算-歳入の大宗は財源の裏付けのある復興債により確保」、『立法と調査』、No.322。

松浦茂、2011、「平成23年度第2補正予算と今後の課題」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.720(2011年8月10日)。

東日本大地震災後的市場秩序

(一) 地震災情

2011年3月11日下午2時46分(日本時區)，在東北地區宮城縣外海130處的海底，發生日本有地震觀測以來，最大規模的9級強烈地震。此地震在東北地區以及關東地區引發大海嘯，對東日本的沿海地區帶來毀滅性破壞。根據日本警察廳的統計，2011年底確定死亡人數為15,844人，失蹤人數為3,451人，受害建築物約為36萬棟。此外日本政府也估算，此次地震所帶來的財產損失約為16兆到25兆日幣。東日本大地震無論是人員傷亡或是財物損失，都是日本戰後最嚴重的地震災害。此次地震災害有以下幾項特點

1. 大海嘯所造成的傷亡慘重

此次地震引發的大海嘯，侵襲日本東北地方的沿海平原，造成人員與財物的嚴重傷亡。根據日本警察廳在2011年4月19日公布的統計，岩手縣、宮城縣、福島縣三個重災區的死亡遺體為13,135具，分析其死亡原因，92.5%的死因為海嘯所淹死，被瓦礫等落下物體所壓死的只佔4.4%。相較阪神大地震時，被瓦礫等重物所壓死的受難者佔所有死亡者八成以上，就可以顯示出東日本所造成的陸地搖晃並非災害的主因，主要的傷亡來自大地震所引發的海嘯¹⁵。事實上，東日本大地震發生時，陸地搖晃最嚴重的地區為發生7級地震的宮城縣栗原市¹⁶，但是栗原市卻沒有人因為此次東日本大地震而死亡或失蹤¹⁷。

2. 災區範圍廣大

此次地震的影響範圍廣大，北從北海道，南到九州都發生六級到一級不等的地震。大範圍的地震，造成日本東北地區以及關東地區的廣範圍地區，道路、鐵路等交通設施，以及電力、電話通訊線、自來水、瓦斯等公共管線，受到嚴重的破壞，例如地震發生後，東北地區約有440萬戶家庭，關東地區約有405萬戶家庭因地震影響而停電¹⁸。此外，受到海嘯衝擊的地區也非常大，受災地區高達六個縣：青森、岩手、宮城、福島、茨城、千葉，總浸水面積高達561平方公里¹⁹(約等於兩個台北市)。地震發生後的避難尖峰時期，避難人數也高達40萬人²⁰。

3. 供電危機與核災事故的影響

此次東日本大地震，為日本的電力供應與能源政策帶來前所未有的危機。由於強烈地震

¹⁵ 讀売新聞，「大震災、92.5%が水死 6割超が60歳以上、警察庁」，13S版(2011/4/20)。

¹⁶ 内閣府、ぼうさい、第63号、3(2011)。

¹⁷ 宮城縣栗原市，「ホーム/いざというときに/災害・不審者情報/東日本大震災」，http://www.kuriharacity.jp/kuriharacity/contents/emergency/saigai/110311_jisin.html，最後瀏覽日期：2012/4/15。

¹⁸ 農林水産省、平成22年度食料・農業・農村白書、農林水産省、5(2011)。

¹⁹ 内閣府、ぼうさい、第63号、4(2011)。

²⁰ 厲国権，鈴木崇正，「東日本大震災で見直された鉄道貨物輸送の重要性」，RRR(鉄道総合技術研究所)，Vol.69 No.3, 10(2012)。

與海嘯的影響，東京電力公司與東北電力公司的數個發電廠停止運作，電力供給不足²¹，東京電力被迫在3月中進行輪區供電的計畫性停電，造成市民生活與交通運輸的大混亂²²。之後隨著供電設施逐漸復原，加上節源省電成為社會風氣，東京電力沒有再實施計畫性停電²³。然而，面對夏季用電高峰期的來臨，日本政府依照「電氣事業法」第二十七條賦予日本政府調節供電的權力，要求大規模電力使用業者，在夏季電力使用高峰時段，比去年同期省電15%。在日本國民與企業的努力下，日本安然度過2011年的夏季用電高峰，據事後統計，大規模電力使用業者比去年同期省電約29%，一般家庭用電也省電6%²⁴。

此外，受到地震與海嘯的衝擊，東京電力公司福島第一核電廠失去所有電力，無法冷卻反應爐，使得爐芯部分熔毀，進而發生氫氣爆炸，輻射塵以及含輻射廢水進入大氣與大海，造成嚴重的環境污染²⁵。福島第一核電廠事故發生後，電廠周圍二十公里內的居民全數撤離，總計約有11萬人以上被迫離開家園進行避難²⁶。輻射塵的影響，東日本的許多地區的食品、農產品、甚至是自來水都出現超過輻射量標準的情形，造成市場秩序與市民生活的混亂與不安²⁷。由於福島核災事故的影響，日本國民與政府對於核能發電的安全性，產生高度疑慮，因此對於進入定期檢修後的核電廠，檢修完畢後也不啟動發電，其結果，日本境內五十座商用核子反應爐，陸續停止發電，到了2012年5月5日，最後一座商業運轉的核子反應爐進入定期檢查後，日本一度暫時終止了有42年歷史的核能發電²⁸。

(二) 災後的市場秩序與政府措施

1. 重災區的補給困難與物資短缺

由於強震與海嘯的影響，重災區的東北地區的鐵、公路、港口以及機場等交通管道嚴重

²¹ 東北電力公司由於災區廠家生產活動減少，以及省電呼籲奏效等因素，免於實施輪區供電。讀売新聞，「東北電力の計画停電中止、19～27日も」(2011/3/18)，<http://www.yomiuri.co.jp/national/news/20110318-OYT1T00650.htm?from=popin>，最後瀏覽日期：2012/5/3。

²² 朝日新聞，「朝の首都圏混乱 計画停電、休校や裁判中止も」(2011/3/14)，<http://www.asahi.com/special/10005/TKY201103140105.html>，最後瀏覽日期：2012/5/3。

²³ 東京電力，「計画停電の原則不実施と今夏に向けた需給対策について」(2011)，<http://www.tepco.co.jp/cc/press/11040802-j.html>，最後瀏覽日期：2012/5/4。

²⁴ 讀売新聞，「大口29%、家庭は6%...今夏の節電実績」(2011/9/26)，<http://www.yomiuri.co.jp/atmoney/news/20110926-OYT1T01016.htm?from=main3>，最後瀏覽日期：2012/5/3。

²⁵ 原子力災害対策本部，「原子力安全に関するIAEA閣僚会議に対する日本国政府の報告書－東京電力福島原子力発電所の事故について－」(2011)，http://www.kantei.go.jp/jp/topics/2011/iaea_houkokusho.html，最後瀏覽日期：2012/5/4。

²⁶ しんぶん赤旗，「原発事故による避難者数 正確に全体を把握せよ 衆院総務委 塩川議員求める」(2011/6/17)，http://www.jcp.or.jp/akahata/aik11/2011-06-17/2011061704_03_1.html，最後瀏覽日期：2012/5/3。

²⁷ 至本文寫作的2012年5月，日本厚生労働省與農林水産省依舊持續更新，受到輻射污染食品與農產品的檢測結果。詳細資訊可參閱，農林水産省，「食品中の放射性物質の検査結果（厚生労働省報道発表資料）」(2012)，http://www.maff.go.jp/noutiku_eikyo/mhlw3.html，最後瀏覽日期：2012/5/4。

²⁸ 自由時報，「42年來首次 日本今起零核電」(2012/5/5)，<http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/may/5/today-int2.htm?Slots=BIIntMore>，最後瀏覽日期：2012/5/5。

受損，外地難以運送物資進入災區，東北地區的發生嚴重的物資缺乏。此外，就算就難物資送抵災區，災區內的加油站大都因受災或者缺乏補給而停擺，因此，缺乏足夠的汽油將物資送抵避難所。舉例來說，重災區的宮城縣，地震發生後的第 5 天（3 月 16 日），全縣 617 座加油站中，能夠進行營業的只有 20 座²⁹。在嚴重缺乏物資的情況下，甚至有先至避難所的難民因為糧食不足，而將後至的難民趕出避難所的舉動³⁰。

針對重災區的補給困難與物資短缺的問題，日本政府為求物資運輸的效率提升，地震發生後的第 4 天（3 月 15 日）決議，將所有的救難物資運送工作，交由自衛隊統籌與負責³¹。而自衛隊的直昇機空運，對於交通設施嚴重受損的重災區，成為最有效的運輸管道³²。

2. 首都地區的商品搶購與物資短缺

地震災情相對較不嚴重，首都東京所在的關東地區，受到計畫性停電、福島核災事故以及民眾恐慌心理的影響，出現了電池、泡麵、礦泉水、衛生紙等民生物資搶購，以致於出現部分超市架上無貨的商品短缺現象。根據經濟產業省對於某家連鎖大型超市企業所做調查，3 月 13 日與 14 日兩日間，此家超市的首都地區店鋪的訂貨量，水是通常的 10 倍，納豆是 2-3 倍，豆腐是 1.7，牛奶是 1.5 倍。而這些店鋪的銷售量，雞肉是平常的 9 倍，罐頭是 3 倍，大型保特瓶水是 1.8 倍，米是 1.6 倍。此外，日本境內有 6 座煉油廠，因為地震的影響，停止運轉。日本國內的煉油產量，只剩下平常時期的 70%，儘管停止運轉的 6 座煉油廠中的 3 座，預計會在一到兩週內修復完畢進行生產，日本境內的汽油供給無短缺的疑慮，但是因為民眾恐慌心理，首都圈內部分加油站大排長龍³³。

3. 穩定首都地區市場秩序的措施

對於首都地區災後市場秩序混亂的問題，日本政府的內閣會議決議召開跨部會的物價負責官員會議（「物価担当官會議」）。第一次的物價負責官員會議在 3 月 14 日召開，由負責消費者權益的消費者擔當大臣（「消費者担当大臣」）蓮舫擔任主席，出席者包括農林水產省、經濟產業省等與物價相關部會的官員，其中也包括公正取引委員會的最高層級事務官「事務總長」（事務總局的負責人）³⁴。關於首都地區民生物資短缺的問題，農林水產省與經濟產業省的官員表示會敦請廠商增加生產，並且監視有無不肖業者趁機炒作哄抬價格。此外會中也決議，會盡量提供消費者各項民生物資的供需情況與商品價格，使國民得以獲得正確且迅

²⁹ 朝日新聞，「避難所の食料・燃料不足深刻 県、物資の輸送支援に全力」（2011/3/18），<http://mytown.asahi.com/areanews/miyagi/TKY201103170404.html>，最後瀏覽日期：2012/5/3。

³⁰ 北海道新聞，「「飢え」におびえる被災者 生きるため泥の中から食料」（2011/3/14），<http://www.hokkaido-np.co.jp/cont/earthquake0314/123607.html>，最後瀏覽日期：2012/5/3。

³¹ 読売新聞，「自衛隊、被災地への物資輸送一元化・迅速化」（2011/3/15），<http://www.yomiuri.co.jp/politics/news/20110315-OYT1T00654.htm>，最後瀏覽日期：2012/5/3。

³² 日本經濟新聞，「物資輸送、自衛隊に一元化、ヘリなど活用」（2011/3/16），<http://www.nikkei.com/news/category/article/g=96958A9C93819481E3E4E2E39C8DE3E4E2E1E0E2E3E39793E3E2E2E2;at=ALL>，最後瀏覽日期：2012/5/7。

³³ 朝日新聞，「水やガソリン...首都圏で買いため 被災地に届かぬ恐れ」（2011/3/15），<http://www.asahi.com/special/10005/TKY201103140523.html>，最後瀏覽日期：2012/5/7。

³⁴ 消費者庁，「物価担当官會議名簿」（2011），http://www.caa.go.jp/jisin/pdf/bukka_meibo.pdf，最後瀏覽日期：2012/5/7。

速的價格資訊³⁵。

另外，單獨針對消費者搶購・囤積民生物資的問題，消費者庁在3月17日召開關於生活物資搶購・囤積問題協商會議（「生活関連物資の買いだめに関する意見交換会」）。參與會議者，除了消費者擔當大臣蓮舫與消費者庁的官員外，另有四個政府機構派員出席，分別為食品安全委員會、農林水産省、經濟産業省、國土交通省。因為此次的會議內容主要為消費者的搶購行為，與企業行為較無關係，因此主管企業限制競爭行為的公正取引委員會並無派員參加。此外，此次的會議也邀請日本消費者協會、主婦聯合會（「主婦連合会」）等主要消費者團體參加³⁶。會後，蓮舫公開發表聲明，表示日本國內民生物資供給安定，呼籲消費者能冷靜下來，停止搶購・囤積的行為³⁷。另外，會後消費者庁也請求經濟産業省的協助，要求流通業者在流通的管道上，管制消費者的搶購・囤積行為（例如：在超市貼出海報，呼籲消費者停止搶購）³⁸。之後，從流通業者端限制消費者的搶購行為逐漸收到成效。例如，東京都的自來水在三月中一度檢查出超過限制量的輻射物質，東京都臨時決定分發保特瓶裝水給家中有嬰兒的家庭，以作為泡牛奶之用。而東京都內的許多超市，也響應政府優先供水給嬰孩的政策，限制瓶裝水只賣給家有嬰孩的家庭³⁹。

之後，4月4日以及4月28日，消費者庁分別再度主導了兩次的物價負責官員會議。4月4日由消費者擔當大臣蓮舫主持的會議中確認，儘管有部分商品，如瓶裝水以及乾電池仍然有短缺的現象，但是民眾的搶購潮已經逐漸穩定下來，拉麵跟米等食品類商品，供需已經恢復正常⁴⁰。4月28日的會議時，由於民生物資的短缺問題已經穩定下來，會議重點已經移轉到物價監控，特別是災後重建物資的價格。此次會議由消費者庁長官福嶋主持，會中福嶋表示在相關政府機關的聯合監控下，目前建材等重建物資價格，並沒有明顯上升，此後政府仍舊對於廠商有無囤積貨品、哄抬價格情事進行關注，以維持物價的穩定⁴¹。

4. 災區的市場秩序維持

阪神大地震時，在災區維護民眾的消費權益，防止商家趁機哄抬價格的主要機制之一，是兵庫縣與神戶市等地方政府，原有的消費者申訴・諮商電話等管道。然而，東日本大地震的災情過於嚴重，不少災區地方政府的原有消費者申訴管道，如地方政府管轄下的「消費者

³⁵ 消費者庁、「物価担当官会議（平成23年3月14日）概要（東北地方太平洋沖地震への対応関係）」（2011），<http://www.caa.go.jp/jisin/bukka.html>，最後瀏覽日期：2012/5/7。

³⁶ 消費者庁、「生活関連物資の買いだめに関する意見交換会出席者」（2011），<http://www.caa.go.jp/jisin/pdf/110317member.pdf>，最後瀏覽日期：2012/5/7。

³⁷ 消費者庁、「蓮舫消費者担当大臣からの生活関連物資の購買に関するお願い」（2011），<http://www.caa.go.jp/jisin/pdf/110317onagai.pdf>，最後瀏覽日期：2012/5/7。

³⁸ 消費者庁、「生活関連物資にかかる消費者の買いだめ等に係る販売事業者への協力要請のお願い」（2011），<http://www.caa.go.jp/jisin/pdf/yoseisyo.pdf>，最後瀏覽日期：2012/5/7。

³⁹ SankeiBiz，「スーパー各社、「乳児ママ」支援に直ちに動く 品薄の水を優先販売」（2011/3/25），<http://www.sankeibiz.jp/business/news/110325/bsd1103251754011-n1.htm>，最後瀏覽日期：2012/5/7。

⁴⁰ 読売新聞，「飲料水など品薄続く...政府物価担当官会議」（2011/4/5），<http://www.yomiuri.co.jp/national/news/20110404-OYT1T00995.htm>，最後瀏覽日期：2012/5/9。

⁴¹ 消費者庁、「物価担当官会議－議事概要－（平成23年4月28日）」（2011），<http://www.caa.go.jp/jisin/pdf/yoseisyo.pdf>，最後瀏覽日期：2012/5/7。

生活中心」都因受災無法運作，因此 3 月 27 日起，由獨立行政法人國民生活中心⁴²（「獨立行政法人国民生活センター」）開設單一的消費者申訴電話：與震災相關惡質商法的 110 專線（「震災に関連する悪質商法 110 番」），提供岩手、宮城、福島、茨城等四縣居民申訴趁火打劫的惡質商人，並且所獲得資訊提供給消費者庁，做為災民消費問題的施政參考⁴³。

國民生活中心的單一消費者申訴電話，開辦四個月後，在 7 月 29 日結束服務，之後的災民消費問題的申訴，轉由一般性的消費者保護專線電話，以及地方的消費者保護機構承接。單一消費者申訴電話結束的理由如下。首先，隨著地震災情的穩定，申訴電話持續減少，3 月份的每日平均申訴電話為 23.6 件，到了 7 月份已經減少為每日平均 3.4 件。再者，災民消費問題專線開設期間，主要的申訴案件為，房子與各種設備的維修與改建等災後重建的申訴案（例如過高的維修費用⁴⁴），這種申訴案的處理，需要到現場勘驗，各地消費者保護機構為更適當的承接單位。最後，因地震受災而停止運作的各地消費者保護機構，也逐漸恢復運作，因此日本政府決議，結束了災民消費者問題申訴專線⁴⁵。

在國民生活中心的單一消費者申訴電話開設期間⁴⁶，最多的申訴案件為受災屋舍修理的爭議，佔所有案件的 12%，其次是租賃房租的租賃糾紛與諮詢，佔 11.5%，顯示此次地震中對災民最大影響的消費問題，莫非於由於地震、海嘯、核災事故的疏散所引發的各種居住問題。另外，地震剛發生後，有不少申訴電話是反應汽油等民生物資的缺乏，但隨著物流管道的恢復，民生物資缺乏的申訴就逐漸減少。

國民生活中心分析東日本大地震與阪神大地震災後的消費者申訴電話內容，發現東日本大地震的災民申訴有下列幾項特點。首先，阪神大地震由於地震區域集中，因此申訴的消費者有四分之三左右都來自兵庫縣，然而由於東日本大地震的災區廣大，因此申訴的消費者遍佈災區的四縣（宮城県、福島、茨城県、岩手県）。再者，由於東日本大地震引起前所未有的海嘯災難與核災事故，因此災民的申訴電話中，許多內容是反映出海嘯受災戶與核能事故的影響，例如因住宅被海嘯所沖毀，所引起的住宅維修與尋屋租賃等問題。另外，阪神大地震時，網際網路與電子商務並不發達，但是東日本大地震發生的 2011 年，電子商務已經成為重要的物流管道，因此東日本大地震後的消費者申訴也包括許多網路商務的爭議事件，例如網購放射線偵測器，商品卻沒有送達等。

在阪神大地震中，兵庫縣警方也是維持災區市場秩序的一個重要政府機構，然而在東日

⁴² 日本的國民生活中心成立於 1970 年，是日本政府組織中，保護消費者權益的核心機構。然而隨著日本政府為了強化消費者權益的保護，在 2009 年成立了消費者庁，國民生活中心也可能在未來會被消費者庁所吸收合併。獨立行政法人国民生活センター、「国民生活センターの在り方の見直しについて」（2012），<http://www.kokusen.go.jp/hello/minaoshi.html>，最後瀏覽日期：2012/5/22。

⁴³ 消費者庁、「「震災に関連する悪質商法 110 番」の開設について」（2011），<http://www.caa.go.jp/jisin/110ban.html>，最後瀏覽日期：2012/5/22。

⁴⁴ 時事通信社，「[特集]東日本大震災・関連情報【8】便乗の悪徳商法が横行」（2011/3/28），http://www.jiji.com/jc/v2?id=20110311earthquake_08，最後瀏覽日期：2012/5/25。

⁴⁵ 消費者庁、「「震災に関連する悪質商法 110 番」の終了について」（2011），http://www.caa.go.jp/jisin/pdf/0722_110ban.pdf，最後瀏覽日期：2012/5/22。

⁴⁶ 消費者庁、獨立行政法人国民生活センター、「「震災に関連する悪質商法 110 番」開設期間中に寄せられた相談の傾向」（2011），http://www.kokusen.go.jp/pdf/n-20110930_1.pdf，最後瀏覽日期：2012/5/22。

本大地震中，災區的警察機構也受到海嘯與地震的嚴重破壞，多名警察在海嘯來襲前堅守崗位，卻不幸被海嘯所吞噬。海嘯災難後，災區的警力忙於在廣範圍的區域內，搜尋生還者、收容與辨識遺體。據日本警方統計

，地震發生後的一年間，警方在災區總共發現與收容超過一萬五千具的遺體。儘管，地震後的救災與救援工作，給予災區警方龐大的工作負擔，災區警方依舊維持取締利用震災而斂財的惡德商人之工作。到 2012 年的 2 月底為止，日本警方總共取締了利用震災的惡德商人犯罪共 15 件，利用震災的詐欺犯罪 67 件（例如利用賑災募款的名義斂財）⁴⁷。

（三）日本公正取引委員會的措施

東日本大地震發生後，由於震災範圍廣大，災情嚴重，許多企業的生產與商業活動都受到嚴重的影響，為了企業在災後的非常時期能夠順利運作，日本公正取引委員會積極介入，對於獨占相關法律進行較為寬鬆的解釋，使得企業能夠在不抵觸獨占禁止法的情況下，維持災後的救災與一般商業活動。

1. 對製造業企業結盟的法令鬆綁

在地震發生兩天後的 3 月 13 日，日本公正取引委員會立即公告了第一次的法令解釋。在這個「震災等緊急時應變相關的假定事例集」的公告文獻中，公正取引委員會表示，東日本大地震後，為了確保災後復原工作所需物資，以及減緩地震災情對於產業供應鏈的影響，政府單位主動邀請製造業的業者進行協商，或者業者之間自發性的相互協商，以結盟的方式提供商品與勞務。而這些業者與相關政府單位，擔心這樣的結盟合作方式有觸犯獨占禁止法的疑慮，因此向公正取引委員會提出詢問，而公正取引委員會因此迅速做出了回應。公正取引委員會設定了九個市場交易的案例。這些案例若發生在平常時期，基本上都有可能觸犯獨占禁止法，然而公正取引委員會認為在地震災後的非常時期，以寬鬆的方式解釋法令，則可以使這些交易免去違法的疑慮，有助於救災活動的進行以及災後市場秩序的維持。然而公正取引委員會也強調，這九個特殊案例只限於災後的非常時期，而且不得有強迫業者參加結盟，或是對於不參加結盟業者歧視等行為⁴⁸。

2. 對物流業者結盟的法令鬆綁

在地震發生一周後的 3 月 18 日，日本公正取引委員會立即公告了第二次的法令解釋⁴⁹。此次的法令鬆綁公告是針對物流業者聯合運送各種物資到災區的解釋。公正取引委員會認為，由於東日本大地震的災情是前所未有的嚴重，加上災區面積廣大，因此確實有災區物資運送困難的問題存在。公正取引委員會認為在此特殊環境下，相關業者與團體進行結盟，共同協調物資的運送，只要符合以下三項原則，便沒有觸犯獨占禁止法的問題。

（1）基於公共利益的考量，亦即是為了順利輸送物資到災區此項目地。

⁴⁷ 警察庁，焦点，第 281 号，6-29（2012）。

⁴⁸ 公正取引委員会、「震災等緊急時における取組に係る想定事例集」（2011），<http://www.jftc.go.jp/info/souteijirei.pdf>，第 1 頁，最後瀏覽日期：2012/6/12。

⁴⁹ 公正取引委員会、「被災地への救援物資配送に関する業界での調整について」（2011），<http://www.jftc.go.jp/info/110318busshi.html>，最後瀏覽日期：2012/6/12。

- (2) 結盟期間限於災區嚴重物資不足的時期。
- (3) 並無對於特定業者給於特殊待遇或特殊歧視。

3. 對民生物資市場秩序的相關解釋

在地震發生約三週後的 3 月 30 日，日本公正取引委員會在其官方網頁上設立了「東日本大地震相關 Q & A」專區，透過問與答的方式，回答一般民眾對於地震災後公平交易的相關疑問。在 3 月 30 日首次公布的四組問與答中，前兩組問題與民生物資市場秩序有關，為求能詳述公正取引委員會對於災後民生物資市場秩序的見解，以下全文翻譯這兩組問題⁵⁰：

(1) 問題一

問題：震災後，生活物資的物流停滯，同時商品的銷售價格也隨之上揚。請問這樣的物價上揚，有無觸犯獨占禁止法的疑慮？

回答：因為這次的震災，東北・關東地區的生產活動與物流機能大受打擊，包含民生必需品在內各種物資的供給發生困難。今後公正取引委員會將監控，是否有廠商違犯獨占禁止法，藉機透過聯合漲價等方式不當調整價格。

(2) 問題二

問題：此次震災後，發生物資短缺的情形，業者之間或者透過業者公會進行協調，對於消費者購買數量進行限制。請問這樣聯合限制消費者購買數量的行為，有無觸犯獨占禁止法的疑慮？

回答：限制消費者購買數量的業者聯合行為，只要其目的是為了先供給物資給災區，或者是要讓多數的消費都可以購買到商品，並且是實施於物資嚴重不足的時期與區域，就不會觸犯獨占禁止法。然而這樣的聯合限制行為，在物資不足的問題得到改善之後，仍然持續實施的話，則可能觸犯獨占禁止法。

由上述兩個問題組可以得知，在地震災後物資供給秩序混亂的時期，公正取引委員會一方面依據獨占禁止法，監視廠商有無聯合漲價的違法行為，另一方面，也鬆綁獨占禁止法的解釋，允許廠商在公共利益的前提下，進行限制消費者購滿數量的聯合壟斷行為。

4. 震災後公正取引委員會的其他法令解釋

日本公正取引委員會在其官方網頁上的「東日本大地震相關 Q & A」專區中，除了上述的民生物資市場秩序之相關解釋外，其餘的問與答多數與濫用相對優勢地位⁵¹，或者是有關上下游業者交易之權利義務關係的「下請法」相關。而針對優勢業者與弱勢業者，或者上游業者與下游業者在震災後的交易關係，日本公正取引委員會基本上採取共體時艱，公共利益優先的角度進行法令詮釋。舉例來說，大規模的連鎖超市，在地震後要求供貨業者，幫忙災區內的超市的商品陳列，恢復到原狀。公正取引委員會認為連鎖超市這樣的要求，基本上是為了災區超市能迅速恢復營業，有助於災區市場秩序的恢復，因此只要大規模連鎖業者，有事先與供貨業者進行協商，並且沒有利用地震為藉口，造成供貨業者的不利益，就不會觸犯

⁵⁰ 公正取引委員會、「東日本大震災に關連する Q & A」(2011)，<http://www.jftc.go.jp/info/23jishinqa.html>，問題 1 與問題 2，最後瀏覽日期：2012/6/12。

⁵¹ 有關日本獨占禁止法中，對於濫用相對優勢地位的討論，請參閱：顏廷棟 (2011)。

獨占禁止法中，有關濫用相對優勢地位的規定⁵²。

另外，如前所述，因震災與核災的影響，在供電不足的情況下，日本政府要求大規模電力使用業者，在 2011 夏季電力使用高峰時段，比去年同期省電 15%。而業者們為了達到政府的要求，便透過業者公會進行協調，透過調整彼此的營運時間，要求會員進行節能省電的設備更新等方式，來達成政府要求的省電目標。針對同業公會協調會員共同進行節能省電的協商，日本公正取引委員會在 4 月 11 日做出了解釋，公正取引委員會認為只要業者公會的協商，是為了達成政府的省電目標，並且業者公會並沒有強制要求會員遵守，且沒有歧視行為的發生，就沒有觸犯獨占禁止法的疑慮⁵³。

（四）結論

東日本大地震為日本二次戰後災情最為慘重的地震，不僅地震以及隨之而來的大海嘯，奪走將近兩萬人的寶貴生命，廣範圍的海嘯侵襲與因海嘯而引發的福島縣核災事故，使得日本政府必須面對前所未有的救援與災後復原工作。而本文所關注的市場秩序與公平交易，日本政府也面臨前所未有的挑戰。

首先，由於地震與海嘯的災區範圍廣大，加上許多道路與機場等運輸設施皆被摧毀，所以災區所先面臨的是物資無法抵達的困境。面對這個困境，日本政府將運輸的工作交給自衛隊統一統籌，以軍隊的能力運補災後救援物資。另外，日本的公正取引委員會也對物流業者進行法令鬆綁，使得企業可以在非常時期，在不抵觸獨占禁止法的情況下，進行企業協商與合作，共同運補物資到災區。

此外，受到地震、海嘯、與核能災變的影響，不僅部分企業的生產活動停止，日本首都地區也發生消費者搶購物資的情形。面對首都地區的物資搶購情形，日本政府中由消費者庁主導，多次召開協調會議，由消費者擔當大臣直接向消費進行道德勸說，同時也協調物流業者從物流端限制消費者購買商品的數量。另一方面，面對災後物資供不應求的情形，公正取引委員會也採取行動，首先公正取引委員會對製造業者進行法令鬆綁，使得企業在不抵觸獨占禁止法的情況下，可以進行企業結盟，加速災後的物資生產。之後，公正取引委員會也認同物流業者限制消費者購買量的管制。在消費者庁、公正取引委員會、生產業者、物流業者等多方面的努力，在地震發生的一個月之內，首都搶購物資的問題獲得了緩和。

至於地方災區的市場秩序問題，由於各災區原有防止惡德商人哄抬價格等，侵犯消費者權益的重要機制：地方政府的消費者申訴・諮商電話，在此次東日本地震中也受災慘重，因此地方災區的市場秩序與消費者權益，就由中央政府出資的國民生活中心成立單一消費者申訴電話的方式來維護。而後，隨著地方政府的機能逐漸恢復，以及災區市場秩序的逐漸穩定，國民生活中心的單一消費者申訴電話也在開辦四個月後功成身退，轉由地方政府的消費者申訴・諮商機制接手災區消費者權益的維護。

⁵² 公正取引委員会、「東日本大震災に関連する Q & A」(2011)，<http://www.jftc.go.jp/info/23jishinqa.html>，問題 3，最後瀏覽日期：2012/6/12。

⁵³ 公正取引委員会、「業界団体等における夏期節電対策に係る独占禁止法上の考え方」(2011)，<http://www.jftc.go.jp/info/110513setsuden.pdf>，最後瀏覽日期：2012/6/12。