

ISSUE BRIEF

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—

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 711 (2011. 5. 24.)

はじめに

I 第 1 次補正予算の概要

- 1 東日本大震災関係経費
- 2 財源の確保

II 今後の課題

- 1 当面の歳出
- 2 第 1 次補正予算後の課題

おわりに

平成 23 年 5 月 2 日、東日本大震災からの復旧に向けた第 1 弾の補正予算として、平成 23 年度補正予算（第 1 号）が成立した。一般会計においては、東日本大震災からの早期復旧のために年度内に必要な経費（がれき処理、仮設住宅の建設、道路・港湾の復旧等、4 兆 153 億円）が計上されている。補正のための財源には、既定経費の減額（年金国庫負担の縮減、子ども手当上積みの見送り等）と税外収入（高速道路割引の見直し等）が充てられ、公債の追加発行は回避された。

今後は、中長期の復興プランに沿って、より大きな財政措置が必要となろう。復興財源の選択にあたっては、震災の経済への影響と納税者の状況を踏まえつつ、財政の持続可能性に対する信認を守る視点も欠かせない。補正予算編成において残された課題を踏まえつつ、中長期の復興プランを着実に実現するため、有効な予算編成と適切な財政運営が求められよう。

財政金融課

こいけ たくじ
(小池 拓自)

調査と情報

第 7 1 1 号

はじめに

平成 23 年 5 月 2 日、被災者支援と震災からの復旧と復興のための補正予算の第 1 弾として、平成 23 年度補正予算（第 1 号）が成立した（以下、「第 1 次補正予算」¹）。

一般会計においては、東日本大震災からの早期復旧のために年度内に必要な経費（がれき処理、仮設住宅の建設、道路・港湾の復旧等、4 兆 153 億円）が計上され、特別会計予算および政府関係機関予算について、所要の補正が盛り込まれた。あわせて、平成 23 年度財政投融資計画も追加された。補正のための財源には、既定経費の減額（年金国庫負担の縮減、子ども手当上積みの見送り、高速道路無料化の凍結等、3 兆 7,102 億円）と税外収入（高速道路割引の見直し等 3,051 億円）が充てられ、公債の追加発行は回避された。（表 1）

本稿は、第 1 次補正予算の概要をまとめ、今後の課題を整理する。

表 1 平成 23 年度第 1 次補正予算 (単位:億円)

歳出		歳入	
東日本大震災関係経費	40,153	税外収入	3,051
既定経費の減額	▲37,102	公債金	—
合計	3,051	合計	3,051

(出典) 財務省 HP「平成 23 年度補正予算フレーム」より抜粋

<http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2011/sy230422/hosei230422a.pdf>

I 第 1 次補正予算の概要

1 東日本大震災関係経費

一般会計に計上された東日本大震災関係経費（4 兆 153 億円）の内訳は、災害救助等関係経費（仮設住宅建設等）、災害廃棄物処理事業費（がれき等処理）、災害対応公共事業関係費（河川・海岸・道路・港湾・漁港・下水道等の公共土木施設復旧等）、施設費災害復旧費等（学校施設、社会福祉施設等の復旧等）、災害関連融資関係経費（中小企業等への融資等）、地方交付税交付金（特別交付税増額）、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）。

表 2 東日本大震災関係経費の内訳 (単位:億円)

内訳	金額	(参考) ²
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）	4,829	1,410
災害廃棄物処理事業費（がれき等処理）	3,519	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）	12,019	6,594
施設費災害復旧費等（学校施設、社会福祉施設等の復旧等）	4,160	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）	6,407	913
地方交付税交付金（災害対応の特別交付税増額）	1,200	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）	8,018	120
合計 ¹	40,153	10,223

(注1) 四捨五入表記のため、内訳額の合計は、合計欄と必ずしも一致しない。

(注2) 阪神・淡路大震災後の最初の補正予算（平成 6 年度第 2 次補正）を参考値として記載した。

(出典) 財務省 HP「平成 23 年度補正予算フレーム」等より筆者作成

¹ 平成 23 年度は、東日本大震災からの復旧と復興の段階に応じて、補正予算を複数回編成する方針が示されている（菅内閣総理大臣記者会見、平成 23 年 4 月 1 日）。第 2 次以降の具体的な編成日程は、未確定ではあるが、便宜上、今回の補正予算を第 1 次補正予算と呼ぶこととする。

(1) 災害救助等関係経費 (4,829 億円)

災害救助等関係経費のうち、最大の項目は「災害救助法」(昭和 22 年法律第 118 号)に基づいて応急救助に必要な経費を負担する災害救助費 (3,626 億円) である。既に予備費から手当てされた分と合算して、約 10 万戸の応急仮設住宅等が供与される²。

この他、災害弔慰金等 (485 億円)、災害援護貸付金 (350 億円)、生活福祉資金貸付事業費 (257 億円)、被災者緊急支援経費 (112 億円) が計上されている³。

(2) 災害廃棄物処理事業費 (3,519 億円)

津波等により発生した災害廃棄物 (がれき等) を処理する経費 (被災自治体への補助金) として、災害廃棄物処理事業費 3,519 億円が計上された。阪神・淡路大震災時に計上された本事業費 (1,625 億円)⁴ を大きく上回っている。

なお、本事業の国費補助率は、通常時 (1/2) よりも嵩上げされている (一定額以上の費用について 8/10 あるいは 9/10)。また、国費補助の残余部分は、全額、災害対策債 (地方債) で手当てされ、その元利償還金の 100% (特定被災区域団体、従前の 95% に特別交付税 5% を加算) について交付税が措置される (被災地の直接的な負担は回避される)⁵。

(3) 災害対応公共事業関係費 (1 兆 2,019 億円)

災害対応公共事業関係費の大部分は、公共土木施設等の災害復旧等事業費 (1 兆 438 億円) である。復旧対象は、公共土木施設 (河川・海岸・道路・港湾・漁港・下水道等、8,235 億円) を中心に、農地・農業用施設 (500 億円)、有料道路 (492 億円)、既設公営住宅 (468 億円)、空港 (237 億円)、その他 (水道・工業用水・廃棄物処理施設等、506 億円) である。⁶

また、東日本大震災の被害状況にかんがみ、早急に実施する必要がある一般公共事業関係費 (1,581 億円) も計上されている。

(4) 施設費災害復旧費等 (4,160 億円)

施設費災害復旧費等は、学校施設、社会福祉施設、農業・林業用施設、警察・消防防災施設、中小企業組合等共同施設等の復旧のための経費等 (地方への補助を含む) である⁷。最大の歳出先は学校施設等 (2,171 億円) であり、文教施設災害復旧費 (1,831 億円) に加えて、公立学校施設の耐震化 (約 1,200 棟、340 億円) も計上されている。

² 応急仮設住宅建設 (約 7.2 万戸) と民間賃貸住宅を活用した応急仮設住宅の設置 (約 1.4 万戸)、平成 23 年 4 月 19 日に講じられた予備費による建設等と合算して計 10 万戸となる (厚生労働省「平成 23 年度厚生労働省第一次補正予算(案)の概要」p.1.<<http://www5.cao.go.jp/npc/shinsai/2kai/pdf/s-1.pdf>>)。

³ 災害弔慰金等 (災害により死亡した人の遺族への弔慰金や重度の障害を受けた人への見舞金の支給に必要な経費、485 億円)、災害援護貸付金 (災害により負傷し、又は住宅、家財に被害を受けた被災者への災害援護資金の貸付に必要な原資、350 億円)、社会福祉資金貸付事業費 (都道府県社会福祉協議会が行う緊急小口資金貸付の特例措置などに必要な原資等への国庫補助、257 億円)、被災者緊急支援経費 (都道府県が行う緊急的な支援に要する費用の一部補助等、112 億円)。

⁴ 阪神・淡路大震災時は、平成 6 年度第 2 次補正予算 (震災 42 日後に成立) において 343 億円、平成 7 年度第 1 次補正予算 (震災 122 日後に成立) において 1,282 億円の災害廃棄物処理事業費が計上された。

⁵ 「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」(平成 23 年法律第 40 号) 第 139 条; 環境省「東日本大震災に係る災害等廃棄物処理事業について」<<http://www.env.go.jp/jishin/haikibutsu-tokurei.html>>; 総務省「平成 23 年度補正予算 (第 1 号) に伴う対応等」2011.4.26, p.3. <http://www.soumu.go.jp/main_content/000112323.pdf>

⁶ 国から地方自治体への補助は、「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」(昭和 37 年法律第 150 号) による激甚災害指定や「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」(平成 23 年法律第 40 号) によって、通常時よりも嵩上げされている (総務省 同上, p.1.)。

⁷ 同上

(5) 災害関連融資関係経費 (6,407 億円)

被災した中小企業、農林業者等の事業再建等を支える融資（他に独立行政法人住宅金融支援機構の災害復興住宅融資、私立学校の施設整備等のための低利融資等）を実施するため災害関連融資関係経費が計上された。これに合わせて、平成 23 年度財政投融资計画には、財政融資 4 兆 3,220 億円が追加された⁸。

中小企業向けとしては、5,100 億円（日本政策金融公庫への出資、資金供給円滑化信用保証協会基金補助金等）が計上され、事業規模で約 10 兆円の保証および融資が用意された。具体的には、信用保証協会による「東日本大震災復興緊急保証」、日本政策金融公庫・商工組合中央金庫による「東日本大震災復興特別貸付」等である。⁹

(6) 地方交付税交付金 (1,200 億円)

第 1 次補正予算に関連して、多額の経費（災害弔慰金の地方負担額、行政機能の維持や被災者支援に係る応急対応経費及び被災地域の応援に要する経費等）が見込まれるため、平成 23 年度の地方交付税の総額は、1,200 億円加算された（特例として全額、特別交付税として交付）¹⁰。

(7) その他の東日本大震災関係経費 (8,018 億円)

その他、自衛隊・消防・警察・海上保安庁活動経費等（2,593 億円）、医療保険制度等の保険料減免等に対する特別措置（1,142 億円）、漁船保険・漁業共済の支払支援（939 億円）、漁場・養殖施設等復旧対策（681 億円）、被災者生活再建支援金（520 億円）、雇用関係（514 億円）、被災児童生徒等就学支援（219 億円）、企業等の電力需給対策（178 億円）、燃料安定供給対策（136 億円）等が計上されている。

2 財源の確保

補正予算の編成にあたっては、経済危機対応・地域活性化予備費（平成 23 年度予算は、通常の前備費 3,500 億円とは別に 8,100 億円を計上）が財源の一部に振り替えられ、不足分は既定経費の減額と税外収入が充てられた（表 3）。公債の追加発行は回避された。

表 3 財源の内訳

(単位:億円)

既定経費 の減額 ¹	子ども手当の減額	2,083
	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	1,000
	基礎年金国庫負担の年金特別会計へ繰入の減額等	24,897
	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
計 37,102	経済危機対応・地域活性化予備費の減額	8,100
税外収入 計 3,051	独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構納付金	2,500
	公共事業費負担金収入	551

(注1) 四捨五入表記のため、内訳額の合計は、合計欄と必ずしも一致しない。

(出典) 財務省 HP「平成 23 年度補正予算フレーム」等より抜粋

⁸ 財務省「平成 23 年度補正予算における財政投融资計画の追加について」2011.4.22.

<<http://www.mof.go.jp/filp/plan/fy2011/230422b.pdf>>

⁹ 中小企業庁「平成 23 年度第 1 次補正予算案閣議決定を踏まえた中小企業等資金繰り支援策の拡充について」2011.4.28; 同「別紙」<<http://www.chusho.meti.go.jp/earthquake2011/110428F-W-1st.html>>

¹⁰ 総務省 前掲注(5), pp.2-3; 「平成 23 年度分の地方交付税の総額の特例等に関する法律」(平成 23 年法律第 41 号)

(1) マニフェスト政策関連 (3,083 億円)

岡田克也・民主党幹事長は、震災直後から、平成 23 年度予算に計上した子ども手当の上積み分や、高速道路無料化に必要な経費を見直し、復興財源として活用する用意があることを野党側に伝えていた¹¹。子ども手当全体、農業者戸別所得補償制度、高校の実質無償化等のいわゆる「マニフェスト予算」全般を見直すべきとの主張も少なくなかったものの¹²、第 1 次補正予算においては、部分的な見直しとなった。

【子ども手当の減額 2,083 億円】

平成 23 年度予算は、子ども手当について、3 歳未満を月額 20,000 円に引き上げる経費を計上していた。しかし、「ねじれ国会」のため、政府提出法案¹³成立の目途は立たず、平成 22 年度と同額（中学生以下月額 13,000 円）の給付を 6 か月延長するつなぎ法案¹⁴が成立している（平成 23 年 3 月 31 日）。その際、政府提出法案は取り下げられており、第 1 次補正予算によって、予算上でも増額が取り止めとなった（当初予算比 2,083 億円減額）。

【高速道路の原則無料化社会実験の一時凍結 1,000 億円】

平成 23 年度当初予算は、高速道路の原則無料化社会実験のための道路交通円滑化推進費を 1,200 億円計上していた。年度途中の凍結により、1,000 億円が減額される。

(2) 基礎年金国庫負担の年金特別会計へ繰入の減額等 (2 兆 4,897 億円)

基礎年金の国庫負担割合は、平成 21 年度以降、1/3 から 1/2 に引き上げられている¹⁵。その財源は、税制上の措置により確保することが想定されているが、平成 21 年度及び平成 22 年度は、特例法により財政投融资特別会計・財政融資資金勘定（以下「財投特会」）の積立金を活用してきた。

平成 23 年度当初予算は、特例法により財投特会（ストック分とフロー分、計 1 兆 588 億円）、外国為替資金特別会計（以下「外為特会」、進行年度分 2,309 億円）、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構（以下「鉄運機構」、1 兆 2,000 億円）から 2 兆 4,897 億円を一般会計に繰り入れ、基礎年金の国庫負担割合の引上げに充てることを想定していた。¹⁶

第 1 次補正予算は、鉄運機構等からの一般会計への繰入を基礎年金国庫負担に充てることを見合わせて、震災復旧に転用するものである。なお、当初の特例法案は修正され（平成 23 年 4 月 28 日）¹⁷、新たな特例法¹⁸が、第 1 次補正予算とともに成立した（同年 5 月 2 日）。

¹¹ 「子ども手当増額分／高速無料化の経費 復興財源に充当」『日本経済新聞』2011.3.16.

¹² 「社説 震災復旧予算 バラマキやめて財源にあてよ」『読売新聞』2011.3.17; 「社説 大震災予算 危機対応へ大転換せよ」『朝日新聞』2011.3.19; 「社説 復興予算の財源は「ばらまき」をまず削れ」『日本経済新聞』2011.3.25.等

¹³ 「平成 23 年度における子ども手当の支給等に関する法律案」（第 177 回国会内閣提出第 9 号）

¹⁴ 「国民生活等の混乱を回避するための平成 22 年度における子ども手当の支給に関する法律の一部を改正する法律」（平成 23 年法律第 14 号）

¹⁵ 平成 16 年年金制度改正（「国民年金法」（昭和 34 年法律第 141 号）第 85 条第 1 項）

¹⁶ 竹前希美「平成 23 年度予算案の概要」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』695 号, 2011.2.1, p.7.

<<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/pdf/0695.pdf>>

¹⁷ 国会で審議中の「平成 23 年度における財政運営のための公債の発行の特例等に関する法律案」（第 177 回国会内閣提出第 1 号）は、名称が変更され、特例公債の発行のみを認める法案に修正された（後掲注(30)）。

¹⁸ 「東日本大震災に対処するために必要な財源の確保を図るための特別措置に関する法律」（平成 23 年法律第 42 号）は、鉄運機構の積立金、財投特会の積立金等、外為特会の進行年度剰余金を一般会計に繰り入れることに加え、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構（高速道路勘定）からの納付金 2,500 億円を国庫に繰り入れることを定めている。

(3) その他

予備費は、補正予算編成を行うことなく、これを活用することが可能である¹⁹。第1次補正予算は、経済危機対応・地域活性化予備費を全額減額し(8,100億円)、必要な東日本大震災関係経費を計上した点で、透明性や説明責任に配慮したものと評価されよう。

この他、規定経費の減額として、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の繰入の減額(500億円)²⁰、政府開発援助(ODA)等の減額(501億円)²¹、議員歳費の減額(22億円)²²が盛り込まれている。

また、税外収入として、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構納付金(2,500億円)と公共事業費負担金収入(551億円)の計3,051億円が計上された。前者は、休日上限千円等の高速道路割引を縮減することによるもの²³、後者は、一般会計で実施する直轄事業費を追加することに伴うもの(地方公共団体等が負担する負担金の受入)である。

II 今後の課題

1 当面の歳出

第1次補正予算は、当初、2兆円規模²⁴と報じられていたが、最終的には4兆円を超えた。地方公共団体に対する財政援助等を定めた「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」(平成23年法律第40号)には、阪神・淡路大震災を上回る措置も盛り込まれている。野田佳彦・財務大臣は、一般会計補正予算について、「年度内に必要と見込まれる経費を計上しております」としている(財政演説、平成23年4月28日)。

現実問題としては、仮設住宅の用地やがれき仮置き場が不足しており²⁵、特に、がれき処理は、放射能の問題や権利関係の調整がネックとなる場合もある²⁶。東日本大震災関係経費の迅速な執行を担保するため、必要な法整備や行政措置が求められよう。

¹⁹ 予備費の使用は、閣議決定を要件とし、「事後に国会の承諾を得なければならない」とされている(憲法第87条、財政法第35条、同第36条)。なお、補正措置とは別に、通常の予備費から災害救助費(応急仮設住宅の建設等に要する費用503億円)が支出されている。(平成23年4月19日閣議決定、財務省「災害救助費に係る予備費使用について」2011.4.19. <http://www.mof.go.jp/20110311tohoku_jisin/press20110419.htm>)

²⁰ エネルギー対策特別会計(電源開発促進勘定、旧・電源特会)は、電源開発税を財源として、原子力発電を中心とした電源立地対策と電源利用対策を経理する特別会計である。周辺地域整備資金は、電源立地の進展に伴って将来発生する周辺地域整備交付金その他に備えた積立金である(平成22年度末残高見込み1,253億円)。第1次補正予算では、周辺地域整備資金を取り崩すことで、一般会計からエネルギー対策特別会計への繰入を減額している(500億円)。

²¹ 当初は2割減額論もあった(「「ODA削り復興財源に」民主申し入れ」『朝日新聞』2011.4.7.)。ODA減額への反対論も根強くあり、減額幅は1割に圧縮された。

²² 「平成23年東北地方太平洋沖地震等による災害からの復旧復興に資するための国会議員の歳費の月額減額特例に関する法律」(平成23年法律第11号)。国会議員の歳費を6か月の間、月額50万円減額(約3割)するもの。

²³ 各種割引の財源としては、過去の経済対策時の財政措置に加え、道路特定財源の一般財源化にあたり、その税収の一部を高速道路通行料金の引下げの財源に充当する枠組みがある(平成20年度からの10年間に2.5兆円の範囲で機構の債務を国が継承)。第1次補正予算は、千円高速等の割引を縮減することによって機構に生じる資金について、一般会計に繰り入れさせるものである。なお、根拠法は「東日本大震災に対処するために必要な財源の確保を図るための特別措置に関する法律」(平成23年法律第42号)である(前掲注(18))。

²⁴ 「来年度予算が成立 復旧補正 来月2兆円」『日本経済新聞』2011.3.30.

²⁵ 「1次補正成立 復旧事業難題山積 仮設用地めど立たず がれき仮置き場も不足」『毎日新聞』2011.5.3.

²⁶ 「主張 がれき 特別立法で早急に処分を」『産経新聞』2011.5.8.

なお、当面の復旧に関わる財政措置が更に増大する可能性が残されている点にも留意が必要である。例えば、公共土木施設等の災害復旧事業費について、国土交通省は「現地の被災状況等が確認出来ていないものや、復旧に当たり調査・設計等に時間を要するもの等は今回は計上していない」としている²⁷。また、家屋の損壊の程度に応じて支給される被災者生活再建支援金（全壊世帯に最高 300 万円）の財源は著しく不足している²⁸。

2 第 1 次補正予算後の課題

第 1 次補正予算は、衆参両議院とも全会一致で成立しているものの、いくつかの課題が残されている。平成 23 年 4 月 29 日、第 1 次補正予算審議にあたり、民主、自民、公明 3 党の政策責任者（玄葉光一郎・民主党政策調査会長、石破茂・自由民主党政務調査会長、石井啓一・公明党政務調査会長）は「平成 23 年度第 1 次補正予算等に関して」（以下、「3 党合意文書」）に署名している²⁹。

以下では、この 3 党合意文書も踏まえ、第 1 次補正予算編成に伴って生じた課題、今後の財政面での留意点についてまとめる（現在、議論が進められている復興構想に沿って、順次策定される補正予算、あるいは来年度予算が、財政面での最重要課題となることは言うまでもない）。

（1）特例（赤字）公債の扱い

平成 23 年度に特例（赤字）公債を発行するための「平成 23 年度における公債の発行の特例に関する法律案」³⁰は未だ成立していない。このため、平成 23 年度予算の歳入の内、約 37 兆円³¹を確保するための法的根拠は成立していない状況にあり、このままでは予算の執行が滞ることになる。

3 党合意文書では、歳出の見直し、平成 23 年度税制改正法案の扱いの各党での検討と、年金財源の検討を前提として、「特例公債を発行可能とするための法案について、各党で、成立に向け真摯に検討を進める」としているが、審議の行方は不透明である³²。

（2）年金財源

基礎年金国庫負担の縮減は、震災対応の異例の措置と位置づけられている。細川律夫・厚生労働大臣は、今般の措置を「基本的にはあってはいけない」こととし、「出来るだけ早く返していただくということにしたい」と述べている³³。

²⁷ 国土交通省「平成 23 年度 国土交通省関係補正予算の概要」2011.4, p.2.

<<http://www.mlit.go.jp/common/000142613.pdf>>

²⁸ 地方の積み立てた被災者生活再建支援基金に国費（第 1 次補正予算では 520 億円）を加えて、被災者生活再建支援金は支給される。東日本大震災による支給総額は 8,500 億円以上とされる中で、基金と国費の合計は約 1,000 億円に過ぎない（「満額支給めどなし 住宅再建支援の財源対立」『朝日新聞』2011.5.7.）。本制度は、液化化被害への対処も課題となっている。

²⁹ 「民主党・自民党・公明党の政調会長が第 1 次補正予算等で合意」2011.4.29. 民主党 HP

<<http://www.dpj.or.jp/news/?num=20103>>

³⁰ 当初、本法案は、①特例公債の発行に加え、②鉄運機構、財投特会、外為特会から約 2.5 兆円を一般会計に繰り入れ年金財源とすることを盛り込んでいた。前述したように、②の措置は「東日本大震災に対処するために必要な財源の確保を図るための特別措置に関する法律」（平成 23 年法律第 42 号）に盛り込まれたため、内閣修正によって、本法案は、名称が変更され（前掲注(17)）、②の措置が削除された（国会審議中）。

³¹ 特例公債の発行予定額は、当初予算では 38 兆 2,080 億円、第 1 次補正予算後は 36 兆 9,880 億円（第 1 次補正予算によって、建設公債が 1 兆 2,200 億円増となり、特例公債が同額減少）である。

³² 「終盤国会 「特例公債」成立見えず 子ども手当見直し難航」『毎日新聞』2011.5.10.

³³ 「細川大臣閣議後記者会見概要」2011.4.28. 厚生労働省 HP

3 党合意文書は、「平成 23 年度第 1 次補正予算における財源措置として活用した年金臨時財源については、平成 23 年度第 2 次補正予算の編成の際にその見直しも含め検討を行う」とした上、同時に、「年金財政に対する信頼を確保するためにも、社会保障改革と税制改革の一体的検討は必須の課題であり、政府・与党は、実行可能な案を可及的速やかにかつ明確に示し、国民の理解を求める」としている。

年金制度を含めた社会保障制度の見直しは、従来から喫緊の課題ではあった。第 1 次補正予算の財源として、国債の発行を回避して、基礎年金の国庫負担減額を選択したことによって、政府・与党は、「社会保障と税の一体改革」を先送りすることが出来ない状況となった。取り纏め時期とされる平成 23 年 6 月まで、残された時間は少ない。社会保障制度全般について財源を含めた成案が得られるのか、予断を許さない状況にある。

(3) 歳出全般の見直しと税制改正の行方

歳出については、「マニフェスト予算」全般を見直すべきとの主張も少なくなかった（前述）。3 党合意文書は、「子どもに対する手当の制度的なあり方や高速道路料金割引制度をはじめとする歳出の見直し及び法人税減税等を含む平成 23 年度税制改正法案の扱いについて、各党で早急に検討を進める」としている。

佐藤主光・一橋大学教授は、子ども手当や高校無償化の縮小を中心に歳出削減を進めた場合、「震災財源の負担を子育て世代に押しつける形になる」として、年金や地方交付税を含めて「聖域」を設けない歳出の見直しの必要性を指摘している³⁴。また、小峰隆夫・法政大学教授は、「震災地以外で予定していた公共事業の財源活用も選択肢」としている³⁵。その他、法人税率引下げの見送り（その場合は平成 23 年度税制改正案の見直し）³⁶、国家公務員給与の削減³⁷等の歳出削減策が報じられている。

なお、歳出の削減と税制改正は密接に関係を持つことにも留意する必要がある。3 歳未満の子ども手当を月額 7,000 円上乗せするための財源として、平成 23 年度税制改正案には、所得税の給与所得控除や成年扶養控除の見直しが含まれている（ピアズブーゴ原則：歳出増又は歳入減を伴う施策の新たな導入・拡充を行う際は、恒久的な歳出削減又は恒久的な歳入確保措置により、安定的な財源を確保する原則）。第 1 次補正予算によって、子ども手当の上乗せは見送られており、税制改正案の扱いを検討する必要がある。また、平成 22 年度に子ども手当と高校の実質無償化が導入される際には、その財源の一部として、年少扶養控除が廃止され、特定扶養控除が縮減されている（いわゆる「控除から手当へ」）。子ども手当や高校の実質無償化の抜本的見直し（所得制限の導入や金額の縮減）を検討する際には、平成 22 年度税制改正項目についても、再度、議論が及ぶことになる³⁸。

<<http://www.mhlw.go.jp/stf/kaiken/daijin/2r9852000001b75e.html>>

³⁴ 佐藤主光「東日本大震災 住民どう救う 復興支出、財源明示を」『毎日新聞』2011.3.25.

³⁵ 「大震災と日本経済 識者に聞く(上) 法大教授小峰隆夫氏—超党派で困難克服を」『日本経済新聞』2011.3.20.

³⁶ 米倉弘昌・日本経団連会長は、震災復興の財源として、歳出の徹底的な見直しの重要性を指摘しつつ、法人税率の引下げの見送りを対象となる考えを示している（「大震災と日本経済 危機対応を聞く(1) 日本経団連会長米倉弘昌氏」『日本経済新聞』2011.3.24.）。なお、法人税率の引下げは、成長戦略の柱の 1 つでもあることから、国内企業の活力を維持・向上させるために、法案に沿って実現させるべきとの意見もある（「大機小機 復興財源と法人税」『日本経済新聞』2011.4.6.）。

³⁷ 「国家公務員給与 1 割下げ 政府提示 3000 億円、復興財源に」『日本経済新聞』2011.4.30.

³⁸ 「野田財務大臣繰上げ閣議後記者会見の概要」2011.5.2. 財務省 HP

<http://www.mof.go.jp/public_relations/conference/my20110502.htm>

(4) 財政運営

第2次以降の補正予算は、東日本大震災からの本格的な復興のための財政措置であり、復興構想次第ではあるが、さらに大きな規模になることが予想されている³⁹。その財源としては、歳出削減に加え、国債の追加発行や増税等の国民負担増が提案されている⁴⁰。

仮に増税を実施するとしても、歳入として国庫に入るまでには時間が必要となる。したがって、復旧・復興事業の速やかな実施の観点からも、国債発行は不可避であろう。3党合意文書は、「復旧・復興のために必要な財源については、既存歳出の削減とともに、復興のための国債の発行等により賄う。復興のための国債は、従来の国債と区別して管理し、その消化や償還を担保する」としている。

日本の財政は、高齢化という構造的問題を抱え、財政収支（フロー）、債務残高（ストック）の両面で、震災前から極めて厳しい状況にある⁴¹。財政の持続可能性に対する市場からの信認を失って、資本逃避によって国債金利が急騰すれば、日本の財政は立ち行かず、財政的制約から震災復興が不可能となりかねない。中長期の視野で財政規律を堅持する方針と具体的計画を示し、信認を維持することが不可欠であり、その視点から、増税の是非や財政運営戦略の扱い等を検討することが求められている⁴²。

【増税の是非】

震災復興のための増税の是非については、① 災害復興における財源調達のあり方と、② 増税の経済に対する影響の2つの側面から検討することが必要である。

==災害復興の財源調達==

伊藤元重・東京大学教授は、日本財政が厳しいことを重視して、来年度あるいは再来年度以降に消費税を引き上げて復興財源としつつ（3年間・3%）、その後、さらに2%引き上げて（計5%を）社会保障財源とする等の増税案に賛意を示している⁴³。

一方、課税平準化理論⁴⁴を踏まえて、畑農鋭矢・明治大学教授は、東日本大震災が100年に一度の大規模災害であるとすれば、国債で復興財源を調達した上で、長期間で償還することが望ましい（復興財源のための特別な増税は必要ない）としている。ただし、同教授は、課税平準化理論の前提として、財政運営の信頼性の重要性も指摘している。⁴⁵

震災からの復興は、将来世代にも便益が受け継がれることから、もし、日本が財政問題を抱えていなければ、復興財源を国債によって調達して、長期間で償還することは合理的であろう。しかし、現実問題として、震災前から日本の財政は極めて厳しく、高齢化によって財政負担は更に重くなるが見込まれている。増税の是非を検討するにあたり、震災以前からの財政再建問題を避けて通れない点が、この問題を複雑化している。

³⁹ 例えば、「民主国対委員長 2次補正の規模「20兆円に近い」『日本経済新聞』2011.5.7.

⁴⁰ 歳出削減は、その対象あるいは関係のある国民の負担であり、国債は将来の国民負担であることから、歳出削減、国債発行、増税のいずれも、国民の負担であることには変わりはない。

⁴¹ 小池拓自「財政再建のアプローチを巡って—歳出削減・歳入拡大・経済成長—」『レファレンス』722号, 2011.3, pp.31-39. <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/pdf/072202.pdf>>

⁴² 本稿では、無利子非課税国債の導入や国債の日銀引受の問題は割愛し、財政運営戦略についての論点も要点のみを記した。これらの問題についての詳細は、小池拓自「東日本大震災と財政運営」『レファレンス』724号, 2011.5, pp.33-47. <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/pdf/072403.pdf>>を参照。

⁴³ 「消費税を政争の具にするな 東京大・大学院教授 伊藤元重」『産経新聞』2011.5.7.

⁴⁴ 経済学者パローの課税平準化理論。租税は、資源配分に歪みを与える可能性があり、その変動が大きいほど悪影響が大きくなる。したがって、税率の変動を小さくすることが望ましいとする理論。

⁴⁵ 「財政再建、成長回復が必須 明治大学教授畑農鋭矢氏（経済教室）」『日本経済新聞』2011.4.25.

==増税の経済への影響==

増税の経済に対する影響としては、2つの見方がある。経済への影響の観点では、増税の是非は、時期、手法、規模次第とも言える。

震災によって所得が減少し、自粛ムードもあって消費が低迷する点からは、短期的には増税によってデフレが更に進行することが懸念される⁴⁶。震災地の復興を支える西日本を中心とした地域の経済を停滞させない観点から、現時点の増税に否定的な見解（増税の是非は復興が一段落した後に検討すべきとの見解）もある⁴⁷。

一方、増税によって調達された資金は、復興に回ることから、景気減速のリスクは小さいとの見方もある⁴⁸。中期的には震災と電力不足によって生産力が著しく減退している中で、復興事業という巨大な需要が発生する。また、中東・北アフリカの政治情勢と原子力発電への懸念もあって、原油や天然ガス価格を中心に資源価格の上昇が進んでいる。当面の供給要因や、復興期の需要要因を重視すれば、インフレこそ警戒すべき対象となる⁴⁹。

【税目を巡る論点】

増税を主張する識者においても、その税目については意見が分かれている。税目の選択に加え、新税とするのか、既存の税に上乗せする付加税とするのか、時限的なものか恒久的なものか等、税については様々な選択肢が存在する。

被災者（地域）への配慮を重視するならば、所得税と法人税が候補となる。また、応能性（累進性）の観点では、所得税が望ましい。佐藤主光・一橋大学教授は、時限付き（平成24年度から5年間、延長可）「災害復興特別税」（所得税、課税ベースを拡大して1.5%を課税）の創設を提言している（使途は震災復旧・復興に限定し、被災地は課税対象外）⁵⁰。森信茂樹・中央大学教授は、東西ドイツ統一時の連帯税を参考に、復興のために所得税と法人税に付加税を上乗せすることを提案している（課税ベースを変更せず事務負担増を回避し、適用税率を現在の税率と一定の付加税率の積とすることで所得税の累進度を維持するもの）⁵¹。

一方、幅広く国民が負担を分かち合い、安定した財源を得る観点からは、消費税が候補になる。伊藤隆敏・東京大学教授は、消費税増税と固定資産税の付加税（国税）を同時に実施して、逆進性の問題を克服すべきとしている⁵²。河野龍太郎・BNPパリバ証券経済調査本部長は、時限的な復興消費税（1%税率上げを4～6年間）によって復興国債を償還し、財政規律を守ることを提案している⁵³。

⁴⁶ 竹中平蔵・慶応大学教授は、震災によって所得が減少する中で、増税という国民負担を求めることは「経済の論理に反する」としている（「正論 ばらまき棚上げし10兆円計上を 慶応大学教授竹中平蔵」『産経新聞』2011.3.18.）。

⁴⁷ 「経済への視点 大震災からの再生 経済政策と復興物語のタグ 駒澤大学准教授飯田泰之」『毎日新聞』2011.4.7.

⁴⁸ 『産経新聞』前掲注(43)；「論点 震災復興へ時限増税 政治家は有権者の説得を 小野善康氏」『読売新聞』2011.5.10.等

⁴⁹ 伊藤元重「国民が日本再生を担う復興債と復興税を財源に」『週刊東洋経済』6318号、2011.4.2、pp.28-29.

⁵⁰ 佐藤主光「復興財源は消費税より時限付きの所得税増税で」『エコノミスト』4167号、2011.4.12、pp.34-35. 同教授は被災者の負担を避けるために、特別増税は消費税より所得税が望ましいとしている。

⁵¹ 「東日本大震災 復興を問う 東西ドイツ統一モデルに 森信茂樹氏」『産経新聞』2011.3.27；森信茂樹「投機筋が狙う日本国債の売り浴びせ 復興資金の調達は東西ドイツ統合の経験に学べ」『ダイヤモンドオンライン』2011.3.25. <<http://diamond.jp/articles/-/11615>>

⁵² 「インタビュー 伊藤隆敏・東京大学大学院教授 昭和恐慌の二の舞を回避せよ」『エコノミスト』4171号、2011.5.17、p.25.

⁵³ 河野龍太郎「復興資金をいかに調達するか あってはならない財政運営戦略の放棄や復興国債の日銀引受け」『金融財政事情』62(13)、2011.4.4、pp.33-37.

【財政運営戦略】

今後の財政再建の方針は、平成 22 年 6 月に「財政運営戦略」⁵⁴としてまとめられている。財政運営戦略は、① 収支（フロー）ならびに残高（ストック）について財政健全化目標を設定した上で、② 各年度の予算編成と税制改正にかかる財政運営の基本ルールを定め、③ 複数年度を視野に入れた予算編成の仕組みとして 3 年間の中期財政フレームを策定している。

ただし、景気変動に対する柔軟性に留意することとされており、震災からの復旧・復興のため大規模な税財政措置が必要となることや、震災被害によって経済活動の低迷も見込まれることを踏まえれば、財政健全化への取組の柔軟な見直しは是認されよう。

具体的には、国・地方の基礎的財政収支（プライマリー・バランス）を遅くとも 2020（平成 32）年度までに黒字化する等の財政健全化目標（達成時期の変更の是非）と、予算編成（概算要求基準）の起点として毎年度改訂が予定されている中期財政フレームの扱い（歳出総額と国債発行額の枠）が議論の対象となろう。

国難とも言うべき事態に対して、震災前の財政健全化目標の変更を検討することは当然であるが、見直す場合には、復興計画と震災後の経済情勢を踏まえた方針をまとめ、説得力の高い変更を明示する必要がある。財政健全化計画の放棄や不透明な変更によって財政に対する信認を失えば、震災からの復興が不可能となる点を忘れてはならない。

おわりに

第 1 次補正予算が成立した、平成 23 年 5 月 2 日は、東日本大震災発生後 52 日にあたる。阪神・淡路大震災の復旧に向けた最初の補正予算（平成 6 年度第 2 次補正予算）が震災後 42 日で成立したとことと比較すれば、やや時間を要したと言わざるを得ない。各種の復旧事業の速やかな執行が望まれる。内閣府の試算によれば、第 1 次補正予算によって、175 万人の雇用創出・下支え効果（うち雇用創出 20 万人強、雇用下支え 150 万人強）が見込まれている⁵⁵。がれき処理、仮設住宅建設、インフラ復旧等とあいまって、復興の土台が着実に形成されることが期待される。

今後は、中長期の復興プランに沿って、より大きな財政措置が必要となろう⁵⁶。震災の影響による数兆円規模の税収減も覚悟しなければならない。復興財源となる歳出の見直し、国債発行、増税のいずれも、国民の負担であることには変わりはない。震災の経済への影響と納税者の状況を踏まえつつ、日本経済の活力を守る視点を持って、歳出見直しと増税の是非、内容、規模を検討することが重要である。ただし、国債発行だけに頼ることは、財政危機を招くリスクがある。震災からの復興のためにも、財政の持続可能性に対する信認を守る視点は欠かせない。中長期の復興プランを着実に実現するため、適切な予算編成と財政運営が求められており、この問題に対する国民的関心は極めて強いといえよう。

⁵⁴ 「財政運営戦略」（平成 22 年 6 月 22 日閣議決定）

<http://www.npu.go.jp/policy/policy01/pdf/20100622/100622_zaiseiunei-kakugikettei.pdf>

⁵⁵ 内閣府「平成 23 年度補正予算の効果について」2011.4.27.

<<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001arto-img/2r9852000001aryx.pdf>>

⁵⁶ 東京電力福島第一原子力発電所事故への対処も、今後の重要な論点となる。一義的には事業者である東京電力の責任ではあるが、東京電力がそれを果たせない場合、国による補完が検討され、財政措置が必要となる可能性も残っている。