

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	なぜコロナ対策特別会計の動きが広まらないのか ～東日本大震災復興特別会計との違い～
著者 / 所属	藤井 亮二 / 予算委員会調査室
雑誌名 / ISSN	経済のプリズム / 1882-062X
編集・発行	参議院事務局 企画調整室（調査情報担当室）
通号	199号
刊行日	2021-5-20
頁	32-46
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/r03pdf/202119902.pdf

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75044） / 03-5521-7683（直通））。

なぜコロナ対策特別会計の動きが広まらないのか

～東日本大震災復興特別会計との違い～

予算委員会調査室 藤井 亮二

《要旨》

コロナ対策に便乗した予算の増大を回避して財政規律を維持し、予算執行の透明性と事後の検証を確実にするために、特別会計を設置する提案が行われ、国会でも議論されている。

東日本大震災の時は被災地域が限定され、財政支出の使途も明確で復興特別税などの財源も確保されたことから、特別会計で管理することに国民の合意が得られた。一方、コロナ禍の影響は全国に及んでいて終息の目途も立たず、新たな国民負担を追加する余地はない。特別会計の維持・運用はコストもかかり、現時点では独自財源を持たないことから特別会計の設置を推す声は広がらない。財政の透明性の確保と不要な財政支出につなげない工夫が求められている。

はじめに

令和元年12月、中国・武漢市で新型コロナウイルス感染症の発生が報道された。以来、世界的規模で感染が拡大し、我が国も令和2年度に3回に及ぶ補正予算の編成が行われた。補正後予算の規模は当初予算の1.7倍に拡大し、大規模な財政支出による対応が行われている。

有識者からは、大規模な財政出動による対応を根拠に平成23年3月に発災した東日本大震災の時と同様に、特別会計を設置して財政支出を管理すべきであるとの提言が出されている¹。また、同様の議論が国会でも行われている。こうした議論が行われているにもかかわらず、新型コロナウイルス感染症対策（以下「コロナ対策」という。）に要する経費を経理区分する「コロナ対策特別会計（仮称）」（以下「コロナ特別会計」という。）を設置する意見は広がりを欠き、大きな流れとはなっていない。

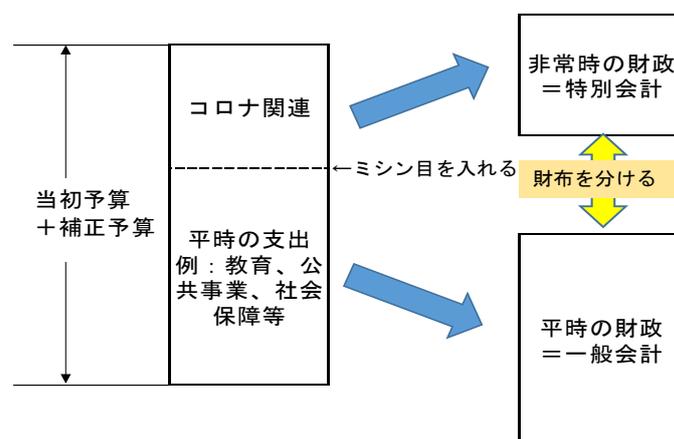
¹ 佐藤主光（2020）、藤原幸則（2020）、東京財団政策研究所（2021）。

東日本大震災からの復興も新型コロナウイルス感染症対策も大規模な財政支出を伴う事業であるにもかかわらず、一方は特別会計がいち早く設置され、他方は提言・提案は行われるもののいまだ実現するには至っていない。今回のコロナ禍に対して、特別会計を設置して財政支出を管理しようとする動きがなぜ広まらないのか、東日本大震災復興特別会計²（以下「復興特別会計」という。）と比べてどこにその違いがあるのか、新型コロナウイルス感染症への対応として今後もコロナ特別会計を設置する余地はないのか。本稿ではこうした課題について考察していく。

1. コロナ特別会計の新設をめぐる考え方

令和3年度予算の歳出規模が106.6兆円と過去最大となる中で、コロナ対策に便乗した予算の増大を回避した財政規律の維持³や予算執行の透明性と事後の効果検証の確実性の確保⁴を目的として、コロナ特別会計を設置することが提言されている。現在一般会計の中に混在している非常時の財政（コロナ関連）と平時の財政（教育、公共事業、社会保障等）の会計を分けるものである（図表1）。一橋大学の佐藤主光教授は、現行の対応では「コロナ対策の名目で歳出のたがが外れ、支出が玉石混交になっている」と警鐘を鳴らしている⁵。

図表1 東京財団政策研究所のコロナ特別会計（イメージ図）



（出所）東京財団政策研究所「共同論考「緊急提言：そろそろポスト・コロナの財政、税制、社会保障の議論を」第1回」図1：財政の分離。

² 特別会計に関する法律の一部を改正する法律（平24法15号）によって設置。

³ 東京財団政策研究所（2021）。

⁴ 藤原（2020）。

⁵ 「国民負担議論回避 政府 コロナ対策歳出増、特別会計化・増税指摘も」『愛媛新聞』（令3.3.3）。

国会における議論は大別すると、二つの観点から整理することができる。一つは無駄な支出を抑制する観点からの議論である。もう一つはコロナ対策で生じた財政負担を円滑に償還するとの観点からの議論である。

まず、無駄な支出を抑制するために特別会計を設置する考え方について触れたい。コロナ対策に乗じて本来であれば認められないものまでが予算計上されて無駄な歳出につながりかねないことから、他の予算とは峻別する必要がある⁶との主張がある。あるいは多少観点は異なるが、財政健全化の視点からは、特別会計を設置して中長期的に収支均衡を図る措置を講じる必要がある⁷と指摘されている。

財政法第13条第2項が「特定の歳入を以て特定の歳出に充て一般の歳入歳出と区分して経理する必要がある場合」などに限って特別会計を設置することを規定している。麻生財務大臣はこの規定を踏まえ、東日本大震災復興特別会計では復興特別税などの特定の歳入が確保されていたのに対して、コロナ対策については財源確保装置が講じられていないので特別会計の設置は検討しない、あるいは、特定の歳入歳出がないので特別会計の設置という扱いにはしないと国会で答弁している⁸。

また、中長期的な収支均衡の課題については、特別会計を設置する中で考えるのではなく、経済見通しの作成や財政健全化目標の達成に向けた評価、中長期の経済財政試算、あるいは経済財政諮問会議の場での議論を通して取り組む課題であるとの認識を示している⁹。

コロナ対策による財政負担を円滑に償還していくために特別会計を設置すべきであるとの考え方も提案されている。コロナ禍が終息した後にコロナ対策に要した費用を分けて、特別税や株式売却等の税外収入などを財源として区分経理すべきである¹⁰との内容である。東日本大震災からの復興の過程で、復興関連予算確保のための時限的な法人税・所得税増税や政府資産の売却などで財源を確保して特別会計において区分経理した事例を参考に、コロナ対策のために将来の増税等を含む措置を視野に入れてコロナ特別会計を設置する考えはないのかと国会で質されている¹¹。

⁶ 第203回国会衆議院財務金融委員会議録第2号（令2.11.18）20頁。

⁷ 第204回国会衆議院財務金融委員会議録第1号（令3.1.26）7頁。

⁸ 第203回国会衆議院財務金融委員会議録第2号（令2.11.18）20頁。第204回国会衆議院財務金融委員会議録第1号（令3.1.26）8頁。

⁹ 第204回国会衆議院財務金融委員会議録第1号（令3.1.26）8頁。

¹⁰ 第204回国会参議院予算委員会議録第14号（令3.3.19）。

¹¹ 第203回国会衆議院財務金融委員会議録第2号（令2.11.18）20頁。

麻生財務大臣は今後の増税等の財源確保策については答えず、現時点では復興関連予算とは異なって財源確保措置が講じられていないので「今すぐの段階で特別会計を設置して」¹²対応することは考えていないと述べている。財源確保のための措置が講じられれば特別会計の設置もあり得ることに含みを持たせた答弁であると言えよう。

このように有識者だけでなく、国会の場でもコロナ特別会計設置に積極的な意見は出されている。しかし、コロナ終息後も含めて新たに特別会計を設置することには、政府は否定的であり、国会の意見も全体としては大きな流れにはなっていない。では、なぜ東日本大震災復興特別会計は、発災後1年ほどの短期間で設置されることになったのであろうか。次項で東日本大震災発災後の同特別会計の設置に至る経緯を概観する。その上で、コロナ特別会計を取り巻く状況との違いを見ていきたい。

2. 迅速な復興特別会計の設置への動き

(1) 復興特別会計の概要

平成23年3月11日に発災した東日本大震災は死者約16,000人、行方不明者約5,000人、発災から10年経過した現在でも避難者は約41,000人、震災関連死の死者数は3,767人に上るなど甚大な被害を及ぼした¹³。「未曾有の国難」¹⁴とも言うべき事態に当たって政府は、同年5月2日に平成23年度第1次補正予算を成立させ、続いて7月25日に同第2次補正予算、11月21日に同第3次補正予算、平成24年2月8日に同第4次補正予算を成立させている。その後、発災後の1年にも満たない同年2月10日に復興庁を新たに発足させ、4月1日に復興特別会計を設置して本格的な復旧・復興への歩みを始めた。

ここで平成24年度に新設された復興特別会計を概観しておく。同特別会計は①東日本大震災からの復興に係る国の資金の流れの透明化を図り、②復興債の償還を適切に管理するために置かれた¹⁵。平成24年度当初予算ベースの主な歳入は、①復興特別会計が発行する復興債による収入、②一般会計からの受入、

¹² 第204回国会参議院予算委員会会議録第14号(令3.3.19)。

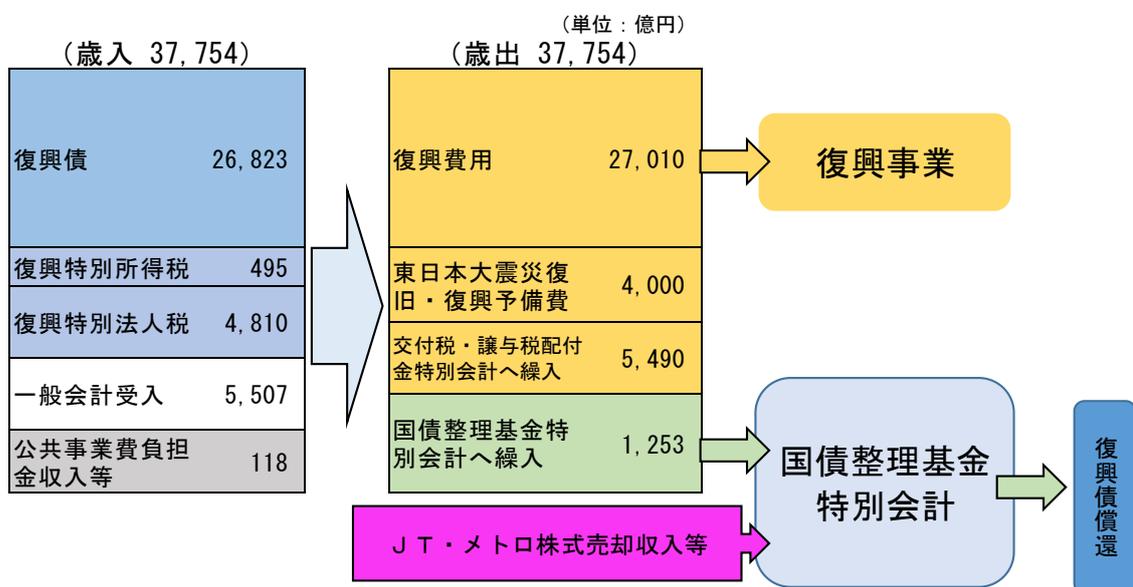
¹³ 東日本大震災復興対策本部「東日本大震災からの復興の基本方針」(平23.7.29決定、平23.8.11改定)、復興庁「全国の避難者数」(令3.3.30)、復興庁・内閣府(防災担当)・消防庁「東日本大震災における震災関連死の死者数」(令2.12.25)。

¹⁴ 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」(平23.7.29決定、平23.8.11改定)。

¹⁵ 特別会計に関する法律第222条(平19法23号)第1項。

③復興財源確保法¹⁶に基づく復興特別所得税収・復興特別法人税収¹⁷などである。一方、主な歳出は、①復興事業のための経費（公共事業等の追加や全国防災対策、震災復興特別交付税を措置するために必要な経費）、②復興債償還のための経費などである（図表2）。復興特別会計において経理するのは、平成23年度から平成32（令和2）年度までの復興期間における32兆円程度¹⁸の復興財源と復興事業である。復興特別会計は復興庁が廃止された時に、別の法律によって廃止される¹⁹。なお、復興庁は法改正²⁰によって令和2年度末とされていた設置期限が10年間延長されて、令和12年度末までとされている。

図表2 東日本大震災復興特別会計の仕組み（平成24年度当初予算ベース）



（出所）財務省『平成24年版特別会計ガイドブック』、財務省「平成24年度予算の説明」より作成。

¹⁶ 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（平23法117号）。

¹⁷ 復興特別所得税の創設によって平成25年1月から平成49年12月までの間、所得税額に対する2.1%の付加税を課す。また、復興特別法人税の創設によって平成24年度から平成26年度までの間、法人税額に対する10%の付加税を課す。

¹⁸ 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」（平23.7.29決定、平23.8.11改定）では当初、平成27年度末までの「集中復興期間」中に13兆円程度を確保することとされ、事業規模は19兆円程度と見込まれていた。

¹⁹ 特別会計に関する法律の一部を改正する法律（平24法15号）附則第2条第1項。

²⁰ 復興庁設置法等の一部を改正する法律（令2法46号）。

（２）復興特別会計の設置を巡る議論

復興特別会計を設置する「特別会計に関する法律の一部を改正する法律案(閣法第3号)」(以下「特別会計法一部改正案」という。)は第180回国会(常会)の平成24年1月24日に国会に提出され、同年3月30日、参議院本会議において可決・成立した。同法律案の円滑な成立には、前年(平成23年)の11月2日に民主党、自由民主党及び公明党の3党政調会長が東日本大震災の復興関連予算を一般会計から切り離して経理区分する特別会計を平成24年度から新設することに合意していた²¹ことが背景にある。

ア 国会提出までの議論

まず3党合意に至る経緯を振り返っておきたい。当時野党であった自由民主党は「復興関連予算を一般会計に計上し続けると一般会計が膨れ上がり、増税圧力につながる」²²ことを懸念し、また、復興関連予算を一般会計に計上してきた方法は「受益と負担の関係が見えにくい」²³ことから、国民の理解を得るために復興財源の用途を明確にする特別会計の新設を求めていた。

これに対して政府には、財政資金の用途や復興債の償還の透明性を高めるには「一般会計内での経理区分で十分対応できる」との声が根強く、特別会計の新設にはシステム改修の投資や人員確保が必要で新たなコストが発生し、「特会創設で逆にムダが出る可能性もある」との声もあった²⁴。平成23年度第3次補正予算(平成23年10月28日、国会提出)では復興関連予算を一般会計に計上した上で、予算書に復興関連であることを明記してその他の用途と区分するなどの工夫を凝らしたものの、殊更に特別会計を新設する必要はないとの立場を崩していなかった。

しかしAPEC首脳会議や東アジア首脳会議などの外交日程を控える中で、平成23年度第3次補正予算や復興財源確保法案²⁵(復興特別税の創設や復興債の発行など)を会期内に円滑に成立させるために、与党である民主党及び態度を明確にしていなかった公明党が歩み寄る形で特別会計の新設に関して3党が合意するに至った。

²¹ 『日本経済新聞』(平23.11.3)。

²² 『読売新聞』(平23.11.3)。

²³ 谷垣禎一・自由民主党総裁の発言(『東京新聞』(平23.11.3))。

²⁴ 『日本経済新聞』(平23.11.3)。

²⁵ 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(第179回国会閣法第4号)。

イ 国会における議論

3 党間の合意がなされていたことから、国会に提出された特別会計法一部改正案の審議は順調に進んだ。国会の審議では、野党からも復興に関わる事業を特別会計という形で特出しすることは必要である²⁶と改めて強調された。

政府は当初、一般会計の中で復興関連予算を区分経理していたが、「3 党合意で、復興に関しては復興庁ができるので復興庁がどういう予算を使って執行しているかをチェックすることが重要ではないかとの結論に至り、特別会計を設置した」と国会で答弁し、政府としても3 党間の協議の過程で復興に係る事業を特別会計によって管理することに同意したことを明らかにした。さらに、「特別会計のよさというのは、予算をそれに特化して区分経理することによって使っていくこと」にあるとの認識を示している²⁷。

その他、①復興庁の設置期間の約 10 年間に合わせて復興特別会計の期限を区切るサンセット型にして不要な特別会計は存続させない仕組みにしたこと²⁸や、②当初は復興特別会計を設置することを想定しないままに復興債償還の仕組みを作ったが、特別会計を設置することになったにも関わらず見直さず、復興財源である J T 株・売却益などを従来通りに国債整理基金特別会計で扱ういびつな形になっていること²⁹などについて議論が行われた。しかし、大きな反対はなく特別会計法一部改正案は成立し、平成 24 年度に復興特別会計が設置されることになる。

3. 復興特別会計とコロナ特別会計を取り巻く状況の違い

東日本大震災からの復旧・復興に際して会計を経理区分する復興特別会計の設置を巡っては発災から 8 か月後には3 党間での合意が整った。これに対してコロナ特別会計を設置する動きは、国内で初の新型コロナウイルス感染症の感染者が確認されて1 年半になろうとしているのに一向に広がらない。この違いはそれぞれを取り巻く社会経済状況が異なっていることによると考えられる。

第 1 は人的・物的被害が及ぶ範囲の違いである。東日本大震災は宮城県牡鹿半島沖で発生したマグニチュード 9.0 の地震に起因するものであり、特に東北地方を中心として東日本地域全体にわたる広範囲において死傷者や家屋の損害

²⁶ 第 180 回国会参議院財政金融委員会会議録第 3 号（平 24. 3. 27）10 頁、第 180 回国会参議院財政金融委員会会議録第 5 号（平 24. 3. 29）30 頁。

²⁷ 第 180 回国会衆議院財務金融委員会会議録第 5 号（平 24. 3. 6）15 頁の安住財務大臣の答弁。

²⁸ 第 180 回国会参議院財政金融委員会会議録第 3 号（平 24. 3. 27）11 頁。

²⁹ 第 180 回国会参議院財政金融委員会会議録第 3 号（平 24. 3. 27）11 頁。

など甚大な被害をもたらした。一方、西日本地域においては直接的な被害は少なかった。東日本大震災の人的・物的被害は地域限定的であったと言えよう。これに対して、新型コロナウイルス感染症による感染は国内全体に及んでいる。昨年1月16日、厚生労働省が国内で初の感染者が確認されたと公表し、その後国内での感染者は640,044例、死亡者は10,876名、入院治療等を要する者は67,198名とされている³⁰。新規感染者数や死亡者数は今後も更なる増加が見込まれている。

第2は経済に与える影響の深刻さの違いである。東日本大震災の直接被害を受けた地域の生産、消費、雇用の落ち込みは厳しく、サプライチェーンの寸断や交通網の遮断による物流の滞りから、国内全体の経済に影響を及ぼした。景気の動きをいち早く示す鉱工業生産指数は、平成23年2月の104.5から発災時の3月にかけて87.3と17.2ポイントも低下し³¹、震災前の水準に回復するまでに約半年間かかった。しかし自然災害の被害に伴う経済の落ち込みは、一定期間が経過すれば回復に向かいやすい。復興住宅や防波堤、公共施設の建設などの大規模な公共工事が行われ、地元企業の活動もまもなく再開し従業員の賃金確保にもつながった。復興のための大規模な公共工事が相次いで、景気の下支え効果が出てきて比較的早期の景気回復につながっていった³²。被災地の経済は深刻な影響を受けたものの、その他の地域は比較的早く発災以前の経済活動に戻ったと言えよう。

コロナ禍においても当初、人の流れや物流を中心としてほぼすべての経済活動がストップした。国内のみならず海外との人の移動も減少し、観光や娯楽、飲食サービス業などの幅広い業種が影響を受けた。徐々に景気回復している業種もあるものの、一部にとどまっている。巣ごもり消費の活発化や在宅勤務の普及などから半導体・同製造装置、電気設備やオンライン・通信販売などの業種は好調であるが、経済の牽引役である消費の冷え込みは続いていて、国内全体を見通せばなかなか景気回復に向かっているとは言えない。地域経済を下支えする即効薬とも言える公共事業も、人や物の流れが十分ではない中では機動的に実施できず、景気刺激策という政策効果が効きにくい。

いつまでこの状態が続くのかという不安も長引いている。新型コロナウイルス

³⁰ 厚生労働省ホームページ「国内の発生状況」による（令3.5.10現在）。

³¹ 鉱工業生産指数（季節調整済指数）・付加価値額生産（平成27年=100）。

³² 金目哲郎「新型コロナ、自然災害と異なるダメージ 地方財政への影響は長きに」『政策ブログ』公益社団法人日本経済研究センター（2020.5.7）〈<https://www.jcer.or.jp/blog/kanam-etetsuro20200507.html>〉。

ス感染症による感染は東日本大震災のような自然災害とは異なって、長期にわたって国民に広く心理的な被害を及ぼし、より深刻な経済的影響を与えている。

第3は政策目標の明確さの違いである。東日本大震災による被災地の復旧・復興のためには、社会基盤復旧・仮設住宅設営、被災地の道路・上下水道・学校・病院などの復旧のほか、市街地の再生や「生業の再建」、被災者支援など明確な事業内容と目標を設定することができた。実施する事業範囲の絞り込みと財源が明確であるために、特別会計によって管理がしやすい側面があった。

一方、コロナ対策の事業は復旧・復興事業ほど限定的で明確に区分できるとはいいがたい側面がある。ワクチンの確保や開発、接種事業に始まり、新型コロナウイルス感染症の治療に当たる医療機関の経営支援や医療従事者の支援、新型感染症予防・蔓延防止のための事業、コロナ禍で影響を受けている企業や事業者、家計の支援など、これまでの想定を超える幅広い対象に影響が生じている。いかなる範囲までをコロナ特別会計で対応する事業ととらえることができるのか、線引きがかなり難しい。

第4は国民の意識的な違いである。東日本大震災の時には壊滅的打撃を受けた被災地に対して国民がこぞって復旧・復興に取り組もうとしていた。全国各地からの多数のボランティアが被災地に駆け付け、災害支援のための寄附が行われ、ふるさと納税を活用して被災地支援を行うなど、国全体が被災地支援、復旧・復興に乗り出し、そのための経済的負担をいとわなかった。

世論調査を見てみたい。東日本大震災の復興財源を臨時増税で賄うことに賛成は59%、反対の32%を上回る結果³³が出ている。他の調査でも、震災復興の財源に充てるための増税について賛成が51%で反対の37%を超える³⁴、あるいは基幹税を中心とした臨時増税について賛成29%と反対28%で拮抗する³⁵など、被災地支援のための新たな経済的負担に反対する意見が多数を占めるわけではなかった。こうした国民の意識を背景として、財源を捻出するために復興特別税が創設されることになる。しかし復興特別税による増税で国民負担を求める以上は使途の透明性を確保する必要があると考えられ、国会では増税した財源を管理するために復興特別会計の設置が認められることとなった。

これに対してコロナ禍においては経済活動が一時、ほぼ全面的に止まって企業活動は停滞し、雇用にも深刻な影響を与えている。新型コロナウイルス感染

³³ 『日本経済新聞』(平 23. 8. 1)。

³⁴ 『朝日新聞』(平 23. 8. 27)。

³⁵ NHK世論調査(平 23. 7. 12)。

症の影響に伴う特例措置で支給決定された雇用調整助成金の累計は 311 万件、3 兆 2,617 億円に達し³⁶、非正規雇用者は今でも対前年比で毎月数十万人規模³⁷の減少となっている。新型コロナウイルス感染症によって事業に影響を受けた事業者へ支給する持続化給付金は 424 万件、5.5 兆円³⁸に達している。国民に対しては令和 2 年度第 1 次補正予算で 1 人一律 10 万円、総額 12 兆円超の特別定額給付金を給付している。この状況の中では、現時点において新たな国民負担を求める声は皆無と断言していいであろう。増税等を前提としたコロナ特別会計の設置を求める意見は広がりを見せにくい。

図表 3 東日本大震災とコロナ禍を取り巻く状況の相違

	東日本大震災	新型コロナウイルス感染症
人的・物的被害等の影響の範囲	限定的	全国的
経済への影響	比較的短期間	長期間
回復（復興）のメド	ある程度の見通しが可能	見通しが不透明
回復（復興）の財源	増税を容認する意見あり	増税の議論は皆無
特別会計の設置	野党から強力な意見	特別会計設置の声は広がらない

(出所) 筆者作成。

4. 特別会計設置の可能性

(1) 否定されるコロナ特別会計の設置

財政法第 13 条第 2 項は特別会計を設置して区分経理できる場合を、①国が特定の事業を行う場合、②特定の資金を保有してその運用を行う場合、③その他特定の歳入を以て特定の歳出に充て一般の歳入歳出と区分して経理する必要がある場合と規定している。

麻生財務大臣は国会でコロナ特別会計の設置について問われた時に、財政法の規定を持ち出して、「特定の歳入を以て特定の歳出に充て一般の歳入歳出と区分して経理する必要がある場合」に限って特別会計を設置するものであり、今

³⁶ 令和 3 年 4 月 16 日現在（厚生労働省ホームページ：雇用調整助成金（新型コロナウイルス感染症の影響に伴う特例）〈https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/kyufukin/pageL07.html#numbers〉）。

³⁷ 非正規雇用者数の減少数は、令和 2 年 12 月▲86 万人、令和 3 年 1 月▲91 万人、同年 2 月▲107 万人（総務省「労働力調査」より）。

³⁸ 令和 3 年 4 月 19 日までの給付実績、経済産業省ホームページ〈<https://www.meti.go.jp/covid-19/jizokuka-info.html>〉。

回は財源確保の措置が確保されていないことから特別会計の設置は検討していない³⁹との見解を示している。

しかし、後述する賠償等特殊債務処理特別会計でも特定の歳入はないにもかかわらず、「国が特定の事業を行う」ために設置して財政支出の明確化を図ろうとしている。特定の歳入がないことだけをもって特別会計の設置を否定することは難しいのではなかろうか。なぜ今回コロナ特別会計で経理区分することができないのか、あるいは特別会計として管理することが適当でないのか、更に丁寧な説明が求められる。

（２）整理区分特別会計の提案

現在提案されている特別会計は主に２つの型に整理できる。一つは財源として当面は「コロナ対策債（＝赤字国債）」の発行によってコロナ対策事業を行い、償還財源は将来的に金融所得課税の強化や高所得層に限った増税などに求める考え方である⁴⁰。基本的な仕組みは復興特別会計と同様であると考えられる。課題は一般会計で経理してきた事項を、特別会計に円滑に引き継ぐことができるかであろう。一般会計の中で一般財源に基づいてコロナ対策を実施し、予算書の中の「予算参照書」説明書きで「新型コロナウイルス感染症の拡大防止策の推進を図るため」と記載してきた。特別会計を設置した場合に、令和２年度の第１次補正、第２次補正、第３次補正及び令和３年度当初予算で計上したコロナ対策のための予算項目を整理して、新たに設置するコロナ特別会計に整合的に引き継ぐことは難しいのではなかろうか。

もう一つの考え方は、コロナ禍の終息後に債務償還を着実にを行うことを目的とする特別会計の設置である⁴¹。参考となるのは昭和３１年度に設置されて昭和５３年度末をもって廃止された賠償等特殊債務処理特別会計であろう（図表４参照）。戦後、ビルマ賠償の実施が本格的段階に入ると、タイ特別円問題の処理費やフィリピン中間賠償の沈没船引揚げなどの財政支出を管理するために一般会計と区分されて設置された。昭和３１年度当初予算では歳入について、一般会計から賠償等の対外債務処理に必要な経費の繰入１００億円、一般会計３０年度決算剰余金１２０億円の繰入のほか、小切手支払未済金等の雑収入１０万円の計２２０億１０万円が歳入として計上された。一方、歳出として賠償等特殊債務処理費

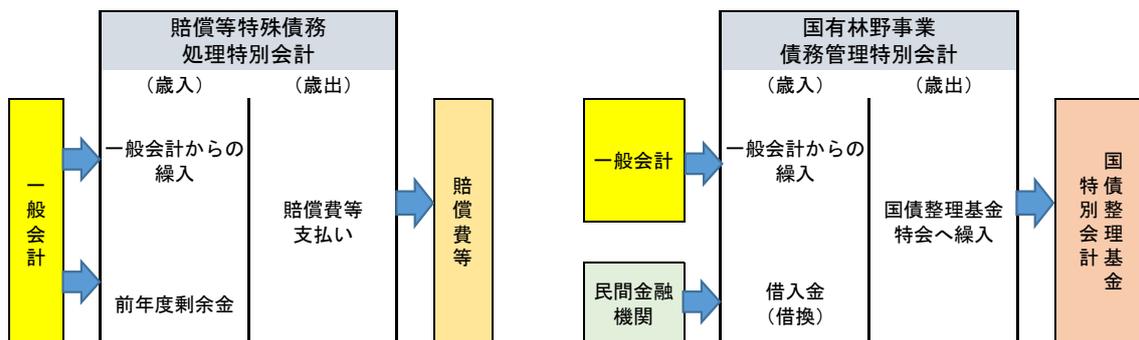
³⁹ 第２０４回国会衆議院財務金融委員会議録第１号（令３．１．２６）７頁の麻生財務大臣の答弁。

⁴⁰ 東京財団政策研究所（２０２１）。

⁴¹ 第２０４回国会参議院予算委員会議録第１４号（令３．３．１９）の片山虎之助議員の提案。

150 億円（確定しているビルマ賠償、タイ特別円、フィリピン沈没船引揚げ、連合国内財産補償等）、諸支出金（小切手支払未済償還金等）10 万円、予備費 70 億円の 220 億 10 万円が計上された。その後も一般会計からの繰入と前年度剰余金を財源として、賠償費等の支払いに充てている。専ら戦後賠償の支払いを一般会計から区分するために設置された特別会計であって、国が特定の事業を行う場合に設置された整理特別会計とされている⁴²。

図表 4 賠償等特殊債務処理特会と国有林野事業債務管理特会の仕組み



(出所) 財務省主計局「令和元年版 特別会計ガイドブック」等より作成。

また、債務償還のために設置された特別会計という観点からは、国有林野事業債務管理特別会計も参考になる（図表 4 参照）。国有林野の育成や伐採などを行う国有林野事業を管理していた国有林野事業特別会計が平成 24 年度末をもって廃止され、平成 25 年度に国有林野事業債務管理特別会計が新たに設置されて、承継した約 1.3 兆円の借入金債務の処理に関する経理を行うこととなった。財源は国有林野の林産物等の売払い収入等から必要経費を差し引いた額が一般会計から繰り入れられ、併せて民間金融機関からの借換借入金で賄い、こうして調達した金額を国債整理基金特別会計へ繰り入れ、借入金の元本償還金等の支払いに充てている。

国会で議論されている特別会計の設置について麻生財務大臣は、復興特別会計は復興税という特定の歳入が確保され、復興事業という特定の歳出に充てる枠組みが設定されていたが、コロナ特別会計には特定の歳入が確保されていないので特別会計とすることはできないと答弁している⁴³。しかし、賠償等特殊債務処理特別会計は必ずしも特定の歳入が確保されているわけではなかった。

⁴² 大蔵省財政史室編（1995）123 頁。

⁴³ 第 203 回国会衆議院財務金融委員会議録第 2 号（令 2.11.18）20 頁。

また、国有林野事業債務管理特別会計は債務償還という「特定の事業を行う場合」のために設置された整理区分特別会計⁴⁴と考えれば、透明性を確保してコロナ対策によって生じた負担を返済するための特別会計を設置する可能性はないわけではなからう。

(3) 経理方法の違いによる意義と課題

これまで見てきたように、制度的にコロナ特別会計の設置が認められないわけではない。特別会計を設置して管理する方がよいのか、あるいは今行っているように一般会計の事業として実施した方がよいのかは政策的判断によるのであろう。図表5に特別会計でコロナ対策事業の予算を管理した時の意義と課題をまとめた。参照しながらそれぞれのメリットとデメリットを考察したい。

図表5 コロナ対策を特別会計、一般会計で管理する意義・課題

	特別会計で管理	一般会計で管理
意義 (メリット)	<ul style="list-style-type: none"> ・コロナ対策関係の経理の明確化 ・償還の進捗状況・債務残高等の明確化 	<ul style="list-style-type: none"> ・予算単一の原則に適合 ・毎年の予算編成過程による統制の実効性 ・追加のシステム経費・人件費を軽減できる
課題 (デメリット)	<ul style="list-style-type: none"> ・不要な事業の拡大誘因 ・財政資金の積み上がり ・追加のシステム経費・人件費が必要 	<ul style="list-style-type: none"> ・財源（歳入）とコロナ対策事業（歳出）の関係がわかりにくい ・コロナ対策のための支出が曖昧

(出所) 筆者作成。

特別会計を設置して経理すれば、将来的にコロナ対策債の発行やコロナ償還特別税（仮称）の創設による財源に基づいて債務償還を進めていく場合に、透明性が確保しやすい。一般会計繰入を財源として債務償還を行う場合であっても、償還の進捗状況や債務残高などが明確になる。課題としては財源確保が容易になり、コロナ対策に便乗した不要不急の事業が紛れ込むおそれがあることや特別会計内に資金が無駄に積み増しされる懸念が生じることなどであろう。復興特別会計のように終期を明確にしておかないと、役割を終えても感染症対策を名目に存続して不要な事業を続けるおそれが拭えきれない。

他方、財政の健全性を確保する観点からは、国の施策を網羅して通観できる単一の会計（一般会計）で一体として経理することが望ましい（予算単一の原則）。また、一般会計の中で区分して経理すれば、毎年度の予算編成を通して特

⁴⁴ 財政調査会『令和元年度国の予算』大蔵財務協会（2020.2）581頁。

別会計よりもチェックが効きやすい。区分を明確化するために今も、予算参照書の説明書きに「新型コロナウイルス感染症の拡大防止策の推進を図るため」の経費であることが掲記されていて、一定の整理ができています。また、特別会計で運用するよりはシステム改修経費や維持費・人件費の負担も軽減される。

巨額の財政支出を要するコロナ対策のために新たに特別会計を設置して管理するか、一般会計の中で処理するかは、最終的には財政の透明性の確保とそのためコストのバランスをいかに考えるかを天秤にかけて判断することになるであろう。最終的な決定に当たっては、復興特別会計設置のように国民の合意を得られるかが重要なポイントとなると考えられる。

おわりに

東日本大震災の時には地域限定的な被害であったために、被災地以外では増税等の負担を受け入れる余地があった。そのため被災地の復旧・復興に向けた国民合意が形成されやすかった。国民負担を増やす代わりに、財政支出の使途を明確化する手段として復興特別会計が設置されたのである。

しかし、コロナ禍は全国規模の「被災」であり終息する時期も不透明である。現時点では新たな国民負担を受け入れる余裕はほとんどない。新規財源を確保して事業を行うための特別会計の設置を求める声が大き流れにならないのはこうした違いがあるからだと考えられる。

償還の透明性を確保するための特別会計の設置は、選択肢としてはあり得る。この運用に当たっては一般会計内で処理するよりも多くの費用が発生し、財政支出が拡大するおそれがある。特別会計を設置するとしても、財政の透明性を確保するとともに、不要な財政支出にはつなげない工夫が必要である。

併せて一般会計と特別会計の純計ベースでの歳出の議論も必要である。財政支出の費用対効果を議論するに際して、一般会計と特別会計のそれぞれの歳出規模、あるいは、両方を積み上げた全体の規模について論ぜられることが多い。令和3年度の一般会計予算と特別会計予算の歳出合計は600兆円超、会計間の繰入を除く純計は296兆円である。財政健全化の観点からは支出のネットである純計ベースの視点も含めた議論がますます求められる。

【参考文献】

大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度、第5巻、特別会計・政府関係機関・国有財産』東洋経済新報社、1995年3月

小村武『[五訂版]予算と財政法』新日本法規出版株式会社、2016年8月
財政調査会『國の予算—その構造と背景—昭和31年度予算、昭和30年度予算補正』
同友書房、1956年7月
財務省財務総合政策研究所財政史室編『昭和財政史—昭和49～63年度、第3巻、特別
会計・政府関係機関・国有財産』東洋経済新報社、2002年3月
佐藤主光「経済を見る眼「コロナ復興特別会計」をつくるべき理由」『週刊東洋経済』、
2020年8月22日
東京財団政策研究所「共同論考「緊急提言：そろそろポスト・コロナの財政、税制、
社会保障の議論を」第1回」、2021年1月19日<[https://www.tkfd.or.jp/research/
/detail.php?id=3652#h_2](https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=3652#h_2)>
藤原幸則「新型コロナウイルス対策特別会計（仮称）の設置を一予算・執行の透明化
と財政規律の確保を求める—」一般財団法人アジア太平洋研究所『A P I R Trend
Watch』No.67、2020年10月20日

(内線 75320)