

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	第3期復興・創生期間を控えた東日本大震災復興特別会計
著者 / 所属	二森 陽平 / 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	250 号
刊行日	2025-12-5
頁	16-33
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/r07pdf/202525002.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））。

第3期復興・創生期間を控えた東日本大震災復興特別会計

予算委員会調査室 二森 陽平

1. はじめに
2. 復興財源フレームの推移と東日本大震災からの復興の現状
3. 復興特別会計の仕組み
4. 復興特別会計を巡る国会での議論
5. 論点

1. はじめに

平成23年3月11日に発生した東日本大震災は、マグニチュード9.0という我が国の観測史上最大の地震であり、最大震度7の地震動が観測されるとともに、大津波の発生により6県¹で561㎢が浸水するなど、広範囲にわたる甚大な被害が生じた²。加えて、東京電力福島第一原子力発電所の事故により、周辺住民や産業に多大な影響をもたらした。

こうした状況に対応するため、政府は当初、予備費の使用や補正予算の編成を行うことによって一般会計で財源を確保し、復興事業を実施してきた。その後、平成24年度当初予算より、復興に係る国の資金の流れの透明化を図るとともに、復興債の償還を適切に管理することを目的として、東日本大震災復興特別会計（以下「復興特別会計」という。）が新たに設置されることとなった。そして、震災から14年以上が経過した現在も、復興特別会計は規模を縮小しつつ存続している。

本稿では、復興特別会計を理解する前提となる復興財源フレームの推移や復興の現状を概観した後、復興特別会計の仕組みや論点を紹介することとしたい。

2. 復興財源フレームの推移と東日本大震災からの復興の現状

（1）財源フレームの推移

¹ 青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、千葉県の6県を指す。

² 消防庁「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）の被害状況（令和7年3月1日現在）」（令7.3.10）によれば、この震災により、人的被害は死者19,782人（震災関連死を含む）、行方不明者2,550人、物的被害は全壊家屋122,053戸に上った。

ア 集中復興期間（平成 23～27 年度）

平成 23 年 7 月、東日本大震災復興対策本部³は「東日本大震災からの復興の基本方針」を決定し、平成 23 年からの 10 年間を復興期間とした上で、被災地の一刻も早い復旧・復興を目指す観点から、平成 23 年度から 27 年度末までの 5 年間を特に「集中復興期間」と位置付けた。

集中復興期間に実施する施策・事業の規模は、国・地方（公費分）合わせて、「少なくとも 19 兆円程度」と見込まれた。その財源については、既に計上されていた平成 23 年度第 1 次補正予算及び第 2 次補正予算（6 兆円程度）に加えて、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及び時限的な税制措置等（13 兆円程度）により確保することとされた。その後、平成 25 年 1 月、復興推進会議⁴は「今後の復旧・復興事業の規模と財源について」を決定し、これまでに計上された予算規模や今後確実に実施が見込まれる事業規模を踏まえ、集中復興期間の施策・事業の規模を「少なくとも 23.5 兆円程度」へと見直し、財源については、財源確保に関する被災地の不安を払拭する観点から、「合計 25 兆円程度」を確保することとした。さらに、平成 27 年度予算概算決定の際、集中復興期間に実施する施策・事業の規模を「25.6 兆円程度」へと改めて見直し、また、平成 26 年度及び平成 27 年度予備費使用分の事業費として 0.75 兆円程度を見込んだ上で、財源として 26.3 兆円程度を確保することとなった。

イ 第 1 期復興・創生期間（平成 28～令和 2 年度）

平成 27 年 6 月、復興推進会議は「平成 28 年度以降の復旧・復興事業について」を決定し、復興期間の後期 5 か年である平成 28 年度から平成 32（令和 2）年度を「復興・創生期間」と位置付けた。これを踏まえ、平成 28 年 3 月、「復興・創生期間」における東日本大震災からの復興の基本方針」が閣議決定され、復興・創生期間では、復興のステージが進むにつれて生じる新たな課題や多様なニーズにきめ細やかに対応しつつ、10 年間の復興期間の

³ 東日本大震災復興基本法（平成 23 年法律第 76 号）第 11 条に基づいて設置された組織であり、①東日本大震災復興基本方針に関する企画及び立案並びに総合調整に関する事務、②関係地方公共団体が行う復興事業への国の支援その他関係行政機関が講ずる東日本大震災からの復興のための施策の実施の推進及びこれに関する総合調整に関する事務、③このほか、法令の規定により本部に属させられた事務を所掌することとされた。

⁴ 復興推進会議は、復興庁設置法（平成 23 年法律第 125 号）によって新たに設置された会議体であり、全ての国務大臣等から構成されている。同法の施行に伴い、東日本大震災の発災以降、政府における復興に向けた取組を主導してきた復興対策本部や復興構想会議は廃止された。その上で、これらの機能は、新たに設置された復興推進会議と復興庁、さらに有識者から構成される復興推進委員会へと継承されることとなった。

「総仕上げ」に向けて、被災地の自立につながり、地方創生のモデルとなるような復興を実現することを目指すとされた。

集中復興期間における復興事業費は、平成 26 年度における復興事業の執行状況を勘案すると、平成 27 年度予算までにおいて 25.5 兆円程度となる見込みとなり、ここに復興・創生期間における復興事業費の見込み 6.5 兆円程度を加えると、復興期間 10 年間における復興事業費は 32 兆円程度と見込まれることとなった。

財源フレームについては、これまで計上してきた復興財源について 26.3 兆円としていたものが実績等を踏まえて見直され、28.8 兆円程度とされた。その上で、一般会計繰入（2.4 兆円程度）や税外収入（0.8 兆円）により、最大 3.2 兆円程度を捻出し、復興・創生期間を含む復興期間 10 年間の復興財源として「32 兆円程度」を確保することとした。

ウ 第 2 期復興・創生期間（令和 3～7 年度）

令和 2 年 7 月、復興推進会議は令和 3 年度以降の復興期間、主な取組、事業規模と財源を定める「令和 3 年度以降の復興の取組について」を決定した。これまで復興期間は令和 2 年度までとされていたが、令和 7 年度まで 5 年間延長し、「被災地の自立につながり、地方創生のモデルとなるような復興を実現していく」というこれまでの復興・創生期間の理念を継承し、その目標の実現に向け取組を更に前に進めるべき時期であるとして「第 2 期復興・創生期間」と位置付けられた。こうした状況を踏まえ、令和 3 年 3 月には「「復興・創生期間」後における東日本大震災からの復興の基本方針の変更について」が閣議決定され、地震・津波被災地域では、一刻も早い復旧・復興事業の完了を目指し、きめ細かい取組を着実に進めることとし、原子力災害被災地域では、可能なところから着実かつ段階的に、帰還困難区域の一日も早い復興を目指して取り組むこととした。

財源フレームについては、第 2 期復興・創生期間を含め、15 年間における復旧・復興事業の規模が 32.9 兆円程度と見込まれた。その上で、10 年間における復旧・復興事業に充てることとした 32 兆円程度の財源については、復興特別所得税収や税外収入の実績も踏まえ、事業規模に見合う「32.9 兆円程度」とされた。

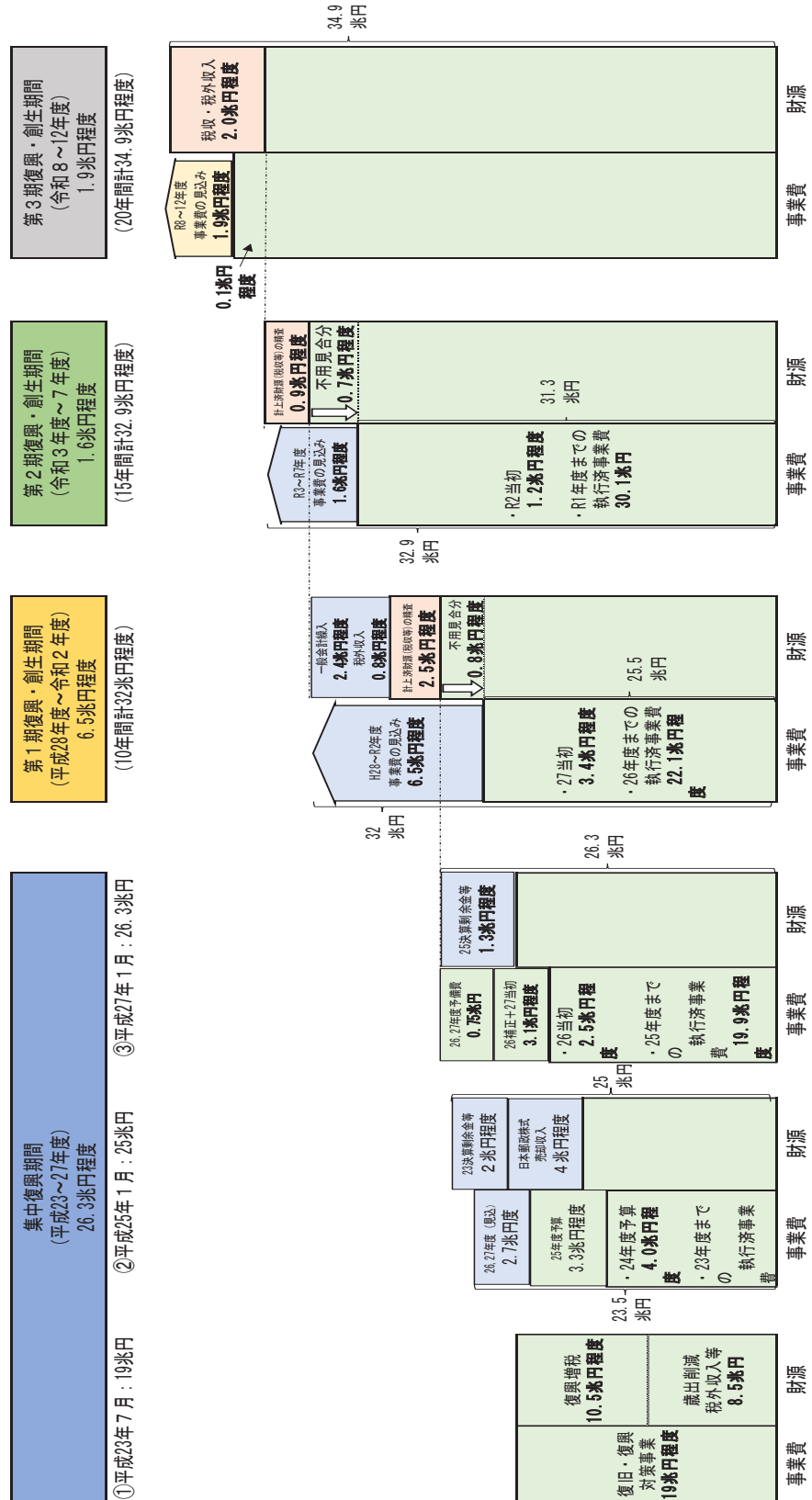
エ 第 3 期復興・創生期間（令和 8～12 年度）

令和 6 年 3 月、「「第 2 期復興・創生期間」以降における東日本大震災からの復興の基本方針」（以下「令和 6 年基本方針」という。）が閣議決定され、第 2 期復興・創生期間の最終年度に当たる令和 7 年度に、復興施策の進捗状

況や効果検証等も踏まえ、復興事業全体の在り方について見直しを行うこととされた。そして令和7年6月、令和6年基本方針の更なる見直しが行われ、第2期復興・創生期間の次の5年間を「第3期復興・創生期間」と位置付け、復興・創生期間を延長するとともに、「復興の基本姿勢及び各分野における取組」「復興を支える仕組み」等が定められた。具体的には、原子力災害被災地域においては、事故収束（廃炉・汚染水・処理水対策）、環境再生に向けた取組、帰還・移住等の促進、生活再建、交流・関係人口の拡大、観光の振興、福島国際研究教育機構の取組の推進、福島イノベーション・コースト構想を軸とした産業集積等、事業者再建、農林水産業の再建、風評払拭・リスクコミュニケーションの推進を行うこととした。一方、地震・津波被災地域では、第2期復興・創生期間において残された事業に全力を挙げ、復興事業がその役割を全うすることを目指して取り組むこととされた。加えて、教訓・記憶の後世への承継にも取り組むことが確認された。

財源フレームについて、令和8年度から5年間の復旧・復興事業の規模は1.9兆円程度とされ、令和7年度までの事業規模が、第2期復興・創生期間で追加的に必要となった0.1兆円程度も含めて33兆円程度と見込まれることを踏まえ、令和12年度までの20年間の事業規模については、34.9兆円程度とされた。第3期復興・創生期間では、原子力災害被災地域である福島県に重点を置いており、同県や市町村が進めている事業に必要な予算を確保した上で、令和8年度からの5年間の事業規模が3年度から7年度までの5年間に十分に超えるものと見込まれる。また、平成23年度から令和7年度までの15年間における復旧・復興事業に充てることとした32.9兆円程度の財源について、復興特別所得税収や税外収入が想定より上振れる見通しであることを踏まえると、34.9兆円程度となることが見込まれ、事業規模に見合うものとされた（図表1）。

図表 1 復興財源フレームの推移



(出所) 復興庁資料より作成

（２）復興の現状

政府は、地震・津波被災地域においては、インフラの復旧や住まいの再建・復興まちづくりはおおむね完了し、産業・生業の再建も着実に進展しており、復興の「総仕上げ」の段階に入っているとする。一方で、心のケア等の被災者支援等については、被災者の置かれた状況は様々であることから、それぞれの状況に応じて必要な支援を受けられるよう、政府としてきめ細かい取組を推進する必要があると見ている。また、原子力災害被災地域においては、避難指示が解除された地域における帰還環境の整備が進むなど、復興・再生が本格的に始まっているが、引き続き国が前面に立ち、中長期的な対応が必要としている⁵。なお、東日本大震災からの復興の進捗状況については図表２のとおりである。

図表２ 東日本大震災からの復興の進捗

		震災前又は最大値	現状
被災者	避難者数	47万人 (発災当初)	2.7万人 【令和７年５月】 (うち福島県全体の避難者数：2.4万人)
	応急仮設住宅の入居者数	31.6万人 【平成24年４月（最大）】	781人 【令和７年４月】
インフラ・住まい	復興道路・復興支援道路 (青森、岩手、宮城、福島)	570km (計画)	570km (100%) 【令和３年12月】
	災害公営住宅 (青森、岩手、宮城、福島、 茨城、千葉、新潟、長野) ※帰還者向け除く	29,654戸 (計画戸数)	29,654戸 (100%) 【令和２年12月】
	高台移転による宅地造成 (岩手、宮城、福島)	18,226戸 (計画戸数)	18,226戸 (100%) 【令和２年12月】
産業・生業	製造品出荷額等 (岩手、宮城、福島)	10兆7,637億円 【平成22年】 <small>経済産業省「平成22年工業統計調査」を基に復興庁作成</small>	11兆6,193億円 【令和２年】 <small>総務省・経済産業省「令和３年経済センサス活動調査 (令和２年実績)」を基に復興庁作成</small>
	営農再開可能な農地面積 (青森、岩手、宮城、福島、 茨城、千葉)	19,640ha (津波被災農地面積)	18,920ha (96%) 【令和７年３月】
原子力災害	避難指示区域の面積	1,150km ² 【平成25年８月（最大）】	309km ² (27%) 【令和５年５月】
	日本産農林水産物・食品に対する輸入規制実施国・地域数	55か国・地域 (最大)	6か国・地域 (撤廃49か国・地域) 【令和６年９月】

(出所) 復興庁「復興の現状と今後の取組（令和７年６月）」より作成

⁵ 復興庁「令和６年版東日本大震災復興白書」34頁

（３）宮城復興局での取組～復興の現状の一例として～

本稿の執筆に先立ち、筆者らは令和 6 年 9 月、復興庁宮城復興局を視察する機会を得、震災から 13 年以上が経過し、復興の在り方も徐々に変化していることを看取することができた。ここでは、復興の現状の一例として、宮城復興局より聴取した取組内容を紹介することとしたい。

宮城復興局は宮城県内における復興施策を所管しており、従来仙台市に所在したが、令和 3 年 3 月 9 日に閣議決定された「復興・創生期間」後における東日本大震災からの復興の基本方針の変更について」において「復興の課題が集中する地域に組織の軸足を移す」とされたことを受け、同年 4 月に石巻市へ移転した。

宮城復興局の管内では、道路や住宅などのハード整備はほぼ終了しており、宮城県内の漁業の水揚げ金額や農業産出額が震災前を上回るなど産業・生業の再生も進捗している。もっとも、被災者の心のケア等の支援は今後とも必要となるなど、重点を置くべき復興の課題は変化しているという。

そこで、管内では、被災者支援総合交付金により地域イベントの立ち上げや運営費の支援が行われているほか、災害公営住宅に入居した被災者の相互交流を深めるため地域の新旧住民が一緒に花の植栽等を行う事業などを実施している。これにより、一部においては住民同士の交流が促進されているものの、多くの災害公営住宅では高齢者の孤立死が発生するなど、まだ心のケアなどソフト面での復興支援のニーズは高い状況にあるとのことであった。

また、石巻市には復興事業として整備された石巻南浜津波復興祈念公園や、津波に襲われながら学校にいた全児童、教職員が避難に成功した門脇小学校が震災遺構として保存されており、被害の大きさと復興施策の重要性を現在に伝えている（写真）。

（写真）門脇小学校



（出所）筆者撮影

３．復興特別会計の仕組み

復興特別会計は、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るとともに復興債の償還を適切に管理するため、平成 24 年度から新たに設けられた特別会計である。復興特別会計では、①復興特別所得税、復興債発行収入及び復興税外収入を主な財源として、事業に必要な経費について事業を行

う各省庁等に予算を配分して復興事業を行うこと及び②復興債の償還に必要な経費を国債整理基金特別会計に繰り入れることとしている。

所管省庁等は、国会、裁判所、会計検査院、内閣、内閣府、デジタル庁⁶、復興庁、総務省、法務省、外務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省及び防衛省と多岐にわたっている⁷。

また、復興特別会計は設置期限が設けられており、特別会計に関する法律の一部を改正する法律（平成 24 年法律第 15 号）附則第 2 条第 1 項により、「復興庁設置法（平成 23 年法律第 125 号）第 21 条の規定により復興庁が廃止されたときは、復興特別会計は、別に法律で定めるところにより、廃止するものとする」と定められている。復興庁の設置期限は令和 13 年 3 月 31 日までと定められていることから⁸、復興特別会計の設置期限も同日までとなる。

以下、主な歳入・歳出予算の内容について、令和 7 年度を例として、簡単に説明する（図表 3）。

（１）歳入予算

ア 復興特別所得税

復興特別所得税とは、「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」（平成 23 年法律第 117 号。以下「復興財源確保法」という。）によって、新たに創設された税である。所得税を納める義務のある居住者、非居住者、内国法人又は外国法人を対象として、平成 25 年から令和 19 年までの間、基準所得税額⁹に百分の二・一の税率を乗じて計算した金額を納めることとされている。

イ 一般会計及び特別会計からの繰入

一般会計からの繰入については、特別会計に関する法律（平成 19 年法律第 23 号。以下、「特別会計法」という。）第 227 条に基づき復興費用及び復興債の償還費用の財源に充てるための繰入金を指す¹⁰。また、特別会計からの繰入

⁶ 令和 3 年 9 月 1 日、デジタル庁の設置に伴い、復興特別会計の所管省庁にデジタル庁が追加された。

⁷ なお、国会については東京電力福島原子力発電所事故調査委員会に必要な経費、裁判所については地方裁判所における耐震改修に必要な経費、会計検査院については復興事業の検査に必要な経費を念頭に共管に組み込まれることとなった（第 180 回国会参議院財政金融委員会会議録第 3 号 3 頁（平 24. 3. 27））。

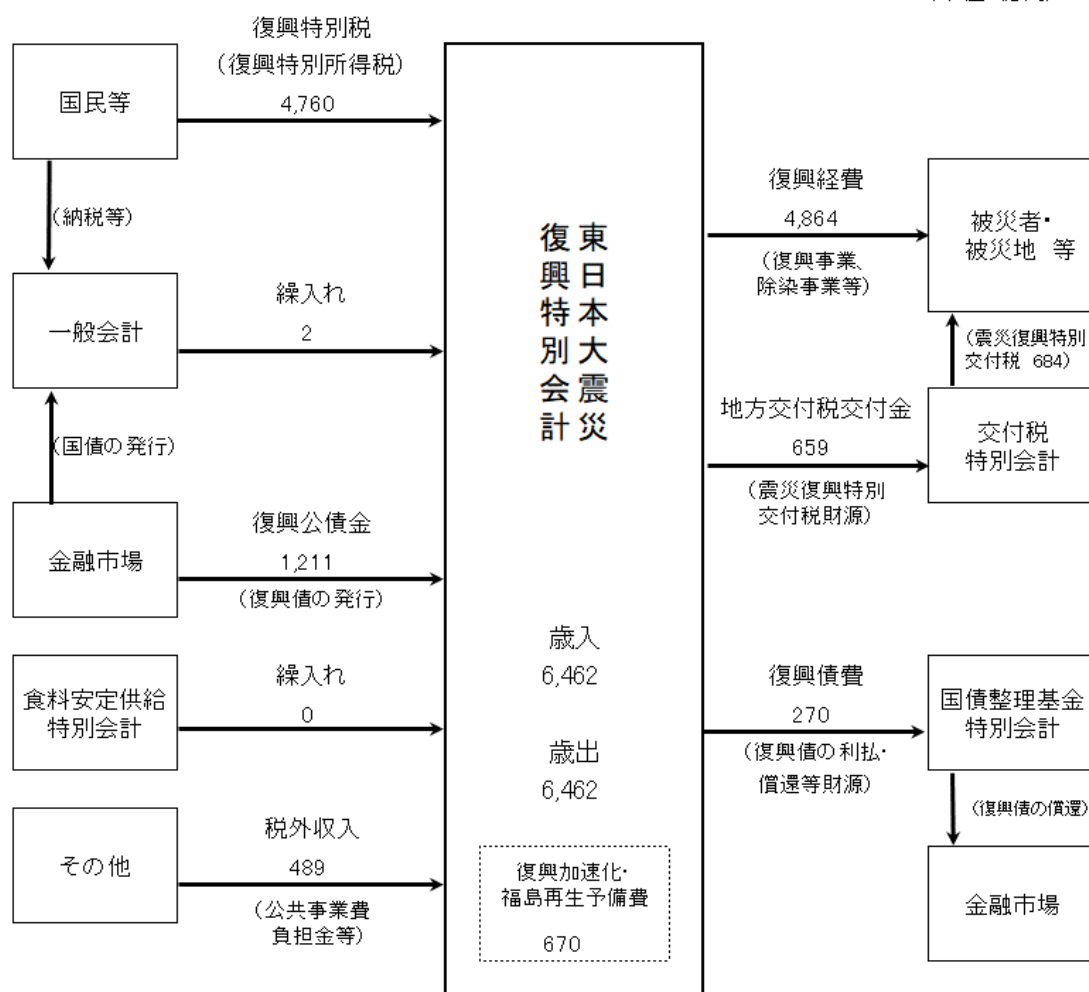
⁸ 復興庁の設置期限は当初平成 33 年 3 月 31 日までであったが、令和 2 年には復興庁設置法が改正され、10 年延長して令和 13 年 3 月 31 日までとされた。

⁹ 復興財源確保法第 10 条各号で規定された所得税額を指す。

¹⁰ 令和 7 年度一般会計予算総則第 10 条において、東日本大震災復興食料安定供給特別会計受入金、東日本大震災復興公共事業費負担金、東日本大震災復興貸付金等回収金収入が復興費用

図表3 復興特別会計の仕組み（令和7年度当初予算・修正後）

（単位：億円）



（出所）参議院予算委員会調査室「令和7年度財政関係資料集」より作成

については、特別会計法附則第231条第13項に基づき食料安定供給特別会計から受け入れる繰入金を指す。これは、土地改良法（昭和24年法律第195号）第90条第1項の規定により復興特別会計から国営土地改良事業経過勘定に繰り入れた金額の負担金及びその利息に当たるものである¹¹。

ウ 復興公債金

復興公債金とは、復興財源確保法第69条第4項に基づき、平成23年度か

及び償還費用の財源に充てる収入とされている。

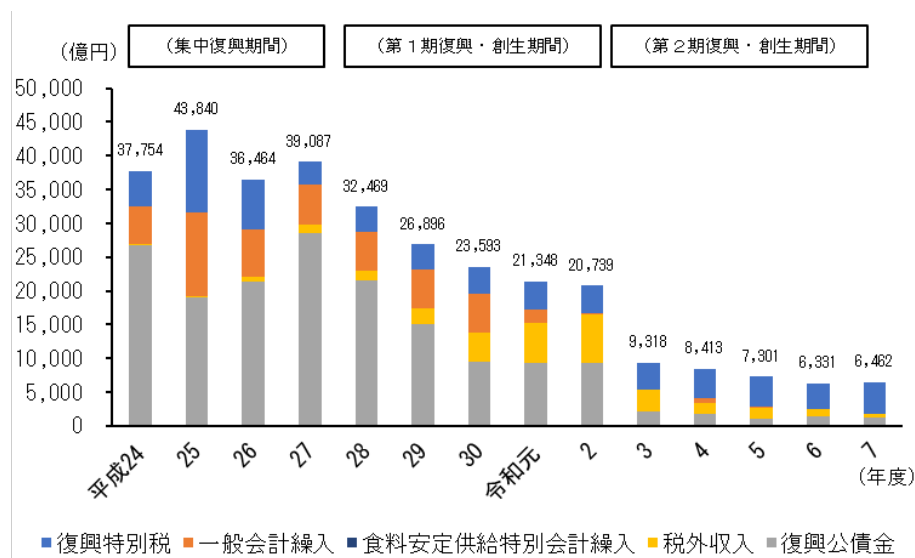
¹¹ 東日本大震災を受け、津波被災地域における早期の営農再開を目的として、東日本大震災に対処するための土地改良法の特例に関する法律（平成23年法律第43号）が施行された。同法により、国等が緊急に行う災害復旧及び除塩並びにこれと併せて行う区画整理等の事業を円滑に実施するための特例措置が講じられた。

ら令和7年度までの間発行されることとなっている復興債による収入金を指す。復興のための施策に必要な財源については、復興特別税の収入等を活用して確保されることとなっているが、復興債はこれらの財源が入るまでのつなぎとして発行されている。復興債は、国会の議決を経た金額の範囲内で発行できるとされており、その発行限度額は、平成24年度以降、特別会計予算総則において規定されている。

エ 税外収入

復興特別会計における税外収入は、雑収入、公共事業費負担金収入¹²を指しており、このうち、収入の大部分を雑収入が占めている。雑収入の内容としては、平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法（平成23年法律第110号）第44条第1項¹³に基づき関係原子力事業者が負担する費用の受入見込額等である。

図表4 復興特別会計歳入の推移（当初予算ベース）



（注）令和7年度当初予算は修正後予算額を用いている。

（出所）予算書より作成

¹² 国が施行する公共事業に必要な経費のうち、地方公共団体等が負担する負担金の受入見込額を指す。

¹³ 同法第44条1項は、「事故由来放射性物質による環境の汚染に対処するためこの法律に基づき講ぜられる措置は、原子力損害の賠償に関する法律（昭和36年法律第174号）第3条第1項の規定により関係原子力事業者が賠償する責めに任ずべき損害に係るものとして、当該関係原子力事業者の負担の下に実施されるものとする。」と定めている。

(2) 歳出予算

ア 復興経費

復興経費は、復興事業に充てられる経費の合計を指している。具体的には、令和7年度当初予算においては、①災害救助等関係経費（例：緊急スクールカウンセラー等活用事業費）、②復興関係公共事業等（例：住宅都市環境整備事業）、③災害関連融資関係経費（例：被災中小企業者の事業再建及び経営安定のための融資）、④原子力災害復興関係経費（例：福島再生加速化交付金）、⑤その他東日本大震災関係経費（例：被災者生活再建支援金補助金）に分類されている。

イ 地方交付税交付金

復興特別会計における地方交付税交付金は、東日本大震災からの復興事業に係る地方負担等について震災復興特別交付税を措置するために必要な経費を指している。震災復興特別交付税は、通常の特別交付税¹⁴とは別枠で、東日本大震災の復旧・復興等のために実施される直轄・補助事業の地方負担額を実質ゼロにするため、平成23年度第3次補正予算によって創設されたものである。算定項目としては、直轄・補助事業に係る地方負担額、地方単独事業（単独災害復旧事業費、中長期職員派遣・職員採用、風評被害対策等）、地方税等の減収額への補てんがあり、実施状況に合わせて9月と3月に交付を行っている。

なお、地方交付税交付金は復興特別会計から直接地方へ支出されるのではなく、一度交付税及び譲与税配付金特別会計へ繰り入れた後、地方へと支出されることとなる。

ウ 復興債費

復興債費は、復興債に係る利子の支払いに必要な経費、復興債の償還及び発行に関する諸費を指している。

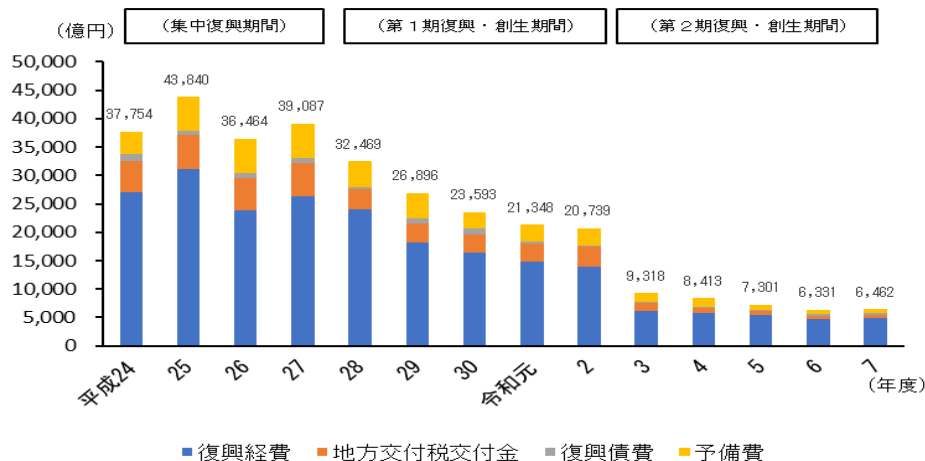
復興債は、その借換債を含め、全体として令和19年度までに償還することとされており、60年償還ルールは適用されない。その理由としては、「東日本大震災からの復興の基本方針」において、復興のための財源については、「次の世代に負担を先送りすることなく、今を生きる世代全体で連帯し負担を分かち合う」こととされており、特定の償還財源が確保されていることが

¹⁴ 特別交付税は、普通交付税では捕捉されない災害などの特別の財政需要に対し、地方公共団体に交付されるものを指す。この額は、基準財政需要額に捕捉されなかった特別の財政需要であること、基準財政収入額に過大に算定された財政収入があること、災害等のための特別の財政需要があること等を考慮して決定される。なお、交付税総額のうち、普通交付税は94%、特別交付税は6%の割合で交付される（地方交付税法（昭和25年法律第211号）第6条の2）。

挙げられる。

なお、各年度に償還を迎える復興債のうち、復興特別税収等を財源に、復興特別会計から国債整理基金特別会計に繰り入れられる金額や、国債整理基金特別会計に所属する株式の売却収入等に相当する額については現金償還を行い、それを超える部分については借換債を発行している¹⁵。

図表 5 復興特別会計歳出の推移（当初予算ベース）



（注）令和7年度当初予算は修正後予算額を用いている。

（出所）予算書より作成

（3）復興予算の執行状況

次に、復興特別会計における収納済歳入額、支出済歳出額及び剰余金の推移について、決算ベースで確認していく（図表6）。令和5年度決算において剰余金が生じた理由としては、予備費を使用しなかったことや中間貯蔵施設の整備等において災害により損傷した施設の復旧に時間を要し処理日数が少なくなったこと等が挙げられている。なお、生じた剰余金については、特別会計法第8条第1項の規定により、翌年度の復興特別会計の歳入に繰り入れられている。

復興特別会計の創設時からの剰余金の推移を見ると、特別会計創設当初は多額の剰余金が発生していたが、特別会計の規模が縮小するにつれて剰余金の額は減少傾向にあり、令和5年度の剰余金は1,573億円となっている。

¹⁵ 財務省理財局「2025年度版債務管理レポート」42頁

図表6 収納済歳入額、支出済歳出額及び剰余金

(単位:億円)

年度	平成24年度	25年度	26年度	27年度	28年度	29年度	30年度	令和元年度	2年度	3年度	4年度	5年度
収納済歳入額	50,223	67,703	53,573	51,344	41,053	29,235	25,323	25,873	24,984	14,296	11,140	8,614
支出済歳出額	31,522	44,067	37,921	37,099	29,610	21,875	18,680	16,771	18,544	11,124	8,945	7,041
剰余金	18,700	23,636	15,652	14,245	11,443	7,360	6,642	9,102	6,440	3,172	2,195	1,573

(出所) 財務省「決算の説明」より作成

(4) 既に終了した制度

ア 東日本大震災復興交付金

東日本大震災復興交付金とは、東日本大震災により著しい被害を受けた地域における復興地域づくりに必要な事業の実施に要する経費に充てるため、地方公共団体に交付する交付金を指す。平成23年12月に成立した東日本大震災復興特別区域法(平成23年法律第122号)により、東日本大震災で著しい被害を受けた地域において関連する事業を一括化し、一つの事業計画による申請で被災地方公共団体へ交付金を交付するものであり、被災地の復興を支える中核的な制度であった。

本制度は、令和2年度をもって廃止することとされた。ただし、令和2年8月に改正された制度要綱によれば、復興交付金事業について、2年度中に生じた事由に基づき、期間内に完了しないことが明らかになった場合には、計画期間の最終年度を3年度に変更する手続を行った上で適切かつ効率的な事業実施に一層努めることとされた。さらに、3年12月に改正された制度要綱によれば、3年度中に生じた避け難い事故に基づき計画期間内に完了しないことが明らかになった場合には、計画期間の最終年度を4年度に変更する手続を行った上で4年度の確実な事業完了に向けて必要な措置を講ずることとされた。なお、会計検査院によれば、令和4年度時点でも44事業が延長して実施されており、令和4年度中に事業を終えるよう助言等を行っていく必要性が指摘された¹⁶。

イ 復興特別法人税

復興特別法人税は、法人が、その各事業年度の所得の金額に対する基準法人税額に10%の税率を乗じて計算した復興特別法人税を、法人税と同じ時期に申告・納付することとされていたものであり、課税対象となる事業年度は

¹⁶ 会計検査院「東日本大震災からの復興等に関する事業の実施状況等について」(令5.2.3)89頁

なお、復興庁によれば、令和4年度で復興交付金事業は全て完了したことが報告されている(復興庁「令和4年度復興交付金事業計画の進捗状況(契約状況)について」(令5.7.31))。

「平成 24 年 4 月 1 日から平成 27 年 3 月 31 日までの期間内に最初に開始する事業年度開始の日から同日以後 3 年を経過する日までの期間内の日の属する事業年度」とされていた。しかし、平成 26 年度税制改正によって、課税対象となる事業年度が「平成 24 年度 4 月 1 日から平成 26 年 3 月 31 日までの期間内に最初に開始する事業年度開始の日から同日以後 2 年を経過する日までの期間内の日の属する事業年度」へと 1 年短縮されることとなった。

復興特別法人税の前倒し廃止に至った理由は、経済の好循環を早期に実現する観点から、経済政策パッケージに盛り込まれた所得拡大促進税制の拡充や政労使会議での取組とともに、足元の企業収益を賃金の上昇につなげていくきっかけとするためとされている¹⁷。なお、復興特別法人税の前倒し廃止に伴う税収の減収分について、政府は「平成 24 年度の決算剰余金の一部を活用して復興財源を補填しており、復興に支障を来すようなことはしていない」旨答弁している¹⁸。

ウ 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

東日本大震災からの復興を図ることを目的として東日本大震災復興基本法第 2 条に定める基本理念に基づき平成 23 年度から平成 27 年度までの間において実施する施策のうち全国的に、かつ、緊急に地方公共団体が実施する防災のための施策に要する必要の財源を確保するため、臨時の措置として個人住民税の均等割の標準税率の引上げを行っていた。具体的には、平成 26 年度から令和 5 年度までの間、道府県民税（個人の都民税を含む。）の均等割に年額 500 円、市町村民税（個人の区民税を含む。）の均等割に年額 500 円の計 1,000 円の引上げを行っていた。

なお、令和 5 年度をもって本特例は廃止されたものの、令和 6 年度以降は本特例と同様の仕組みによる森林環境税¹⁹の徴収が開始されたため、実態として税負担は令和 6 年度以降も変わらない。

¹⁷ 「「好循環実現のための経済対策」について」（平 25.12.10 閣議決定）

¹⁸ 第 189 回国会参議院本会議録第 9 号 4 頁（平 27.3.25）

¹⁹ 林業の採算性の低下や、所有者が不明な森林の顕在化、担い手の不足などにより、手入れ不足の森林が増えている中、令和元年度に、市町村（特別区を含む。）による森林整備等の新たな財源として、「森林環境譲与税」の譲与がスタートした。令和 6 年度からは森林環境譲与税の財源となる国税「森林環境税」の課税も始まった。

4. 復興特別会計を巡る国会での議論

(1) 復興特別会計の創設前

平成 22 年度及び 23 年度では、予備費や補正予算を活用し、一般会計で復興予算を経理していた。しかし、一般会計で経理する場合、復興関連事業については復興債等の財源を活用し、その他の事業には建設国債等を活用するといった切り分け方は困難であり、特別会計を設置して区分経理すべきではないかといった指摘がなされるようになった。一方、特別会計に対しては、透明性確保に関する課題や議会のチェックが甘くなるといったデメリットも指摘されていたが²⁰、最終的に、民主党、自民党、公明党の 3 党協議によって復興特別会計を創設することで合意し、平成 24 年度当初予算から特別会計として区分経理されるに至った。

(2) 復興特別会計の創設決定後

平成 24 年度当初予算において復興特別会計が設置されたが、その際に議論になったのは、復興と直接関係がないと思われる予算（例：沖縄県等の被災地以外の学校の耐震化等）が全国防災対策費として計上されているという点であった。これに対し、政府は「東日本大震災の教訓として、緊急性・即効性といった観点から全国で必要な予算は使うべきである」旨説明した²¹。

また、復興特別会計の仕組みについて、復興財源となる日本たばこ産業株²²、東京メトロ株²³、日本郵政株²⁴が国債整理基金特別会計の所属とされており、資金の流れが不透明である点等が指摘されていた。これに対して政府は、「国家の関係する債券や持っている株の保有については、国債整理基金特別会計において一元的に管理することを原則としている」旨答弁している²⁵。

その後、復興予算を執行していく段階に入ると、復興予算の執行率の低さを

²⁰ 第 179 回国会衆議院東日本大震災復興特別委員会議録第 3 号 14 頁（平 23. 10. 24）

²¹ 第 180 回国会参議院予算委員会議録第 16 号 39 頁（平 24. 4. 2）

²² 復興財源確保法第 4 条に基づき、財政投融资特別会計の投資勘定に帰属していた日本たばこ産業株式会社の株式のうち、総数の三分の一を超えて保有するために必要な数を上回る数に相当する株式は国債整理基金特別会計へと所属替がなされた。その後、平成 25 年に国債整理基金特別会計で保有する全ての株式が売却された。

²³ 復興財源確保法第 5 条に基づき、政府が保有する東京地下鉄株式会社の株式は、一般会計から国債整理基金特別会計へと所属替がなされた。その後、令和 6 年に株式が一部売却された結果、現在の政府保有割合は 26. 7%となっている。

²⁴ 復興財源確保法第 5 条の 2 に基づき、政府が保有する日本郵政株式会社の株式の総数の三分の一を超えて保有するために必要な数を上回る数に相当する数の株式は、一般会計から国債整理基金特別会計へと所属替がなされた。その後、令和 5 年に国債整理基金特別会計で保有する全ての株式が売却された。

²⁵ 第 180 回国会参議院財政金融委員会議録第 5 号 31 頁（平 24. 3. 29）

問題視する質問が多くなされた²⁶。これに対して政府は、「被災者が安心して暮らせるよう、まずは予算を確保している。その上で、国民の税金が財源となっているため、適正執行に努めた結果、執行率の低下に繋がった面がある」旨答弁している²⁷。

（３）その後の議論

令和４年１２月、新たな防衛力整備計画が閣議決定され、令和５年度から９年度までの５年間における計画実施に必要な防衛力整備の水準に係る金額が４３兆円程度とされた²⁸。これを受けて、令和５年度税制大綱においては、我が国の防衛力を抜本的に強化するに当たり、歳出・歳入両面から安定的な財源を確保することが示され、税制措置も財源の一つとされた。このうち、所得税については、当分の間、所得税額に対し税率１％の新たな付加税を課すとともに、復興特別所得税の税率を１％引き下げ、課税期間を延長することとなった。その際、施行時期については「令和６年以降の適切な時期」とされ、明確な時期は示されなかった。その後、令和６年度税制改正では、所得税法等の一部を改正する法律案附則第７４条において、防衛力強化に係る財源確保のための税制措置を講じることが明記されたものの、時期については「適当な時期」とされた。その後、令和７年度税制改正大綱においても、「所得税については、令和５年度税制改正大綱等の基本的方向性を踏まえつつ、いわゆる「１０３万円の壁」の引上げ等の影響も勘案しながら、引き続き検討することとされている」とされており、いまだ実施の時期は明らかになっていない。

国会では、このような復興特別所得税の税率を引き下げた上で課税期間を延長する方針に対して、事実上の増税であるといった指摘や、復興事業への影響を懸念する指摘がなされた。しかし、政府は、現状の家計の負担増にはならない上、経済成長と構造的な賃上げの好循環を実現することで負担感を払拭していく点を強調し、増税ではなく、「付加税が継続する」とした。また、復興事業への影響については、復興予算の財源は直接的には復興債で賄っており、復興特別所得税は復興債の償還に充てるためのものであるから、復興事業に影響を及ぼすことはないとした²⁹。

²⁶ 第１８０回国会参議院財政金融委員会会議録第８号１５頁（平２４．４．２４）、第１８５回国会衆議院決算行政監視委員会会議録第２号３０頁（平２５．１１．２０）など

²⁷ 第１９３回国会参議院決算委員会会議録第５号３３頁（平２９．４．１７）

²⁸ 従前の中期防衛力整備計画では、平成３１年度から平成３５（令和５）年度までの５年間で２７．５兆円程度とされていた。

²⁹ 第２１１回国会参議院予算委員会会議録第４号１４～１５頁（令５．３．３）

5. 論点

(1) 執行管理の課題

特別会計は、一般会計と比較して監視が届きにくいと言われる³⁰。それは、一般会計を母屋、特別会計を離れになぞらえて、「母屋ではおかゆを食ってけちけち節約しているのに、離れ座敷で子どもがすき焼きを食っておる」と答弁した塩川元財務大臣の言葉からも読み取ることができる³¹。こうした背景もあり、復興特別会計においても執行管理の課題が指摘されている。

令和5年2月、会計検査院は「東日本大震災からの復興等に関する事業の実施状況等について」を公表した。その中で、当初設定された復興期間（平成23～令和2年度の10年間）において措置された予算現額44兆7,478億円のうち、令和2年度末時点における執行状況は、支出済額38兆1,711億円（執行率85.3%）、繰越額4,317億円（繰越率0.9%）に対し不用額が6兆1,448億円（不用率13.7%）であることが示されている。また、令和6年度の単年度で見ると、不用率は14.9%となっている。

このように一定の不用額が生じた背景として、国の見積もりが実態と乖離し、事業費が過大に計上されている可能性が挙げられる。例えば、検査院の調査によれば、復興庁が把握する東北3県の県外避難者数が実態よりも多いという点が指摘されている。これは、復興庁は避難先の自治体への住民の申請に基づき避難者数を把握しているものの、帰還をやめた場合でも申請がない限り人数が変わらない仕組みとなっていたためであった。震災から14年という月日が経過したが、国が自治体と緊密に情報共有しつつ細部にわたって状況を正確に把握し、実態を的確に反映した予算の計上・執行管理を行っていくことが重要であろう。

(2) 防衛財源確保と復興特別所得税のゆくえ

4. (3) で紹介したとおり、政府は防衛財源を捻出するために、令和5年度税制改正大綱において、所得税額に1%の付加税を課す一方、復興特別所得税の税率を1%引き下げた上で、課税期間を延長する方針を明記している。ただし、復興特別所得税の具体的な課税期間については、所得税の基礎控除の引上げや特定扶養控除の見直し等の影響を注視する必要があるため、「現時点で予断を持ってお答えすることを差し控える」としている³²。

³⁰ 『日本経済新聞電子版』（平28.4.3）

³¹ 第156回国会衆議院財務金融委員会議録第6号15頁（平15.2.25）

³² 第217回国会参議院東日本大震災復興特別委員会議録第3号4頁（令7.3.25）

政府は、防衛財源を捻出するために増税を実施することは、負担を将来世代に先送りしないための措置としている。しかし、復興特別所得税の税率を引き下げた上で課税期間を延長すれば、復興財源の負担はその分将来世代に先送りされることとなり、「復旧・復興のための財源については、次の世代に負担を先送りすることなく、今を生きる世代全体で連帯し負担を分かち合うことを基本とする」という「東日本大震災からの復興の基本方針」の趣旨を損ねることになりかねない。このような観点も踏まえ、政府がいつから復興特別所得税の税率引下げを実施し、課税期間をどこまで延長するのが注目される。

【参考文献】

財務省主計局「令和6年版特別会計ガイドブック」、2025年2月
復興庁「復興政策10年間の振り返り」、2023年8月

(内線 75323)

なお、復興特別所得税の課税期間について、最大13年程度延長することが検討されているとの報道もある（『東京新聞』（令6.2.14））。