

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～

予算委員会調査室 福島 博之

1. 第 1 次補正予算編成の経緯

(1) 震災対応補正編成の決定

平成 23 年度予算が参議院で審議中の 3 月 11 日に発生した東日本大震災を受け、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。当初、迅速な対応を重視する観点から 22 年度の第 2 次補正予算として編成すべきとの主張も見られたが、阪神・淡路大震災に比べて被災地域が広範囲にわたり、被害額の算定に時間を要すること等が想定されたため、主に復旧経費を計上する第一弾の補正予算は 23 年度予算の補正として 4 月以降に編成されることとなった。

阪神・淡路大震災の際には、主な対応を盛り込んだ補正予算が三度編成されたこともあり、23 年度の補正についても、まず急を要する被災者支援や復旧作業に対応する補正を編成し、その後に被災地の復興を推し進める補正の編成という形で複数回編成する方向性が示された。東日本大震災の被害が広範かつ甚大であることから、復旧・復興のための補正予算の規模についても、阪神・淡路の際の 3.2 兆円¹を大幅に上回るとの見方が大宗となった。

震災発生後最初の補正予算となる 23 年度第 1 次補正予算（概算）は 4 月 22 日に閣議決定され、発災から 48 日後の同月 28 日に国会に提出された²。歳出追加額は 4 兆 153 億円³となり、本補正だけで阪神・淡路大震災後の三度の補正予算合計額を上回るものとなった。同補正予算は 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。

(2) 予備費の活用による緊急的対応

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 か月半強を要したが、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、22 年度及び 23 年度予算の予備費が活用された。22 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、23 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 1,182 億円が震災対応として活用された（図表 1）。

なお、23 年度予算の予備費については、「経済危機対応・地域活性化予備費」の 8,100 億円が全額 1 次補正の財源に充てられたことから、「予備費」3,500 億円の使用残額である 2,995 億円のみとなっている。

¹ 平成 6 年度第 2 次補正、7 年度第 1 次補正及び同第 2 次補正における震災関連歳出追加額の合計。

² 阪神・淡路大震災発生後最初の補正予算（平成 6 年度第 2 次補正）は、地震発生から 38 日後に国会提出。

³ 本補正には当該震災関連経費の追加のほかに、独立行政法人の運営費に係る追加（4 億円）がある。

図表1 東日本大震災に係る予備費の使用状況

(平成23年4月28日現在)

(単位:億円)

22年度		23年度	
予備費予算額	3,000	予備費予算額	3,500
被災地域に対する食料品等の物資支援	302	応急仮設住宅の建設等に要する費用	503
自衛隊の災害・原子力派遣に係る燃料の追加調達	54		
海上保安庁の巡視船艇の燃料の追加調達及び衛星電話のリース・使用	5		
岩手県・宮城県・福島県に対する災害援助費負担金	301		
福島原発周辺に燃料を供給するためのタンクローリーの購入等	17		
計	678	計	503
予備費使用残額 ^(注)	1,351	予備費使用残額 ^(注)	2,995

(注)震災関連以外の使用も差し引いた額。

(出所)財務省資料より作成

2. 第1次補正予算の内容

(1) 阪神・淡路大震災後の補正額を上回った歳出規模

本補正予算では東日本大震災関連経費として4兆153億円が計上され、阪神・淡路大震災の後最初に編成された平成6年度第2次補正予算の1兆223億円に比べて約4倍の規模となった(図表2)。阪神・淡路大震災に対応した三度の補正の合計3兆2,298億円をも一度の補正で上回る事となった。

震災関連経費の内訳を見ると、「災害救助等関係経費」としては4,829億円が計上された。このうち3,626億円は応急仮設住宅に係る経費であり、約7.2万戸の建設及び約1.4万戸の民間賃貸住宅を活用した仮設住宅の設置に充てられる。これに23年度予算の予備費による措置を合わせると約10万戸の応急仮設住宅を供与する予算が確保された。このほか、遺族・被災者への弔慰金・障害見舞金として485億円⁴、災害援護貸付金350億円、生活福祉資金貸付事業費257億円及び被災者緊急支援経費112億円が計上された。被災者緊急支援経費は、被災地の高齢者、障害者及び児童等に対する相談・生活支援に関する経費のほか仮設診療所の整備に必要な経費等を計上したものである。

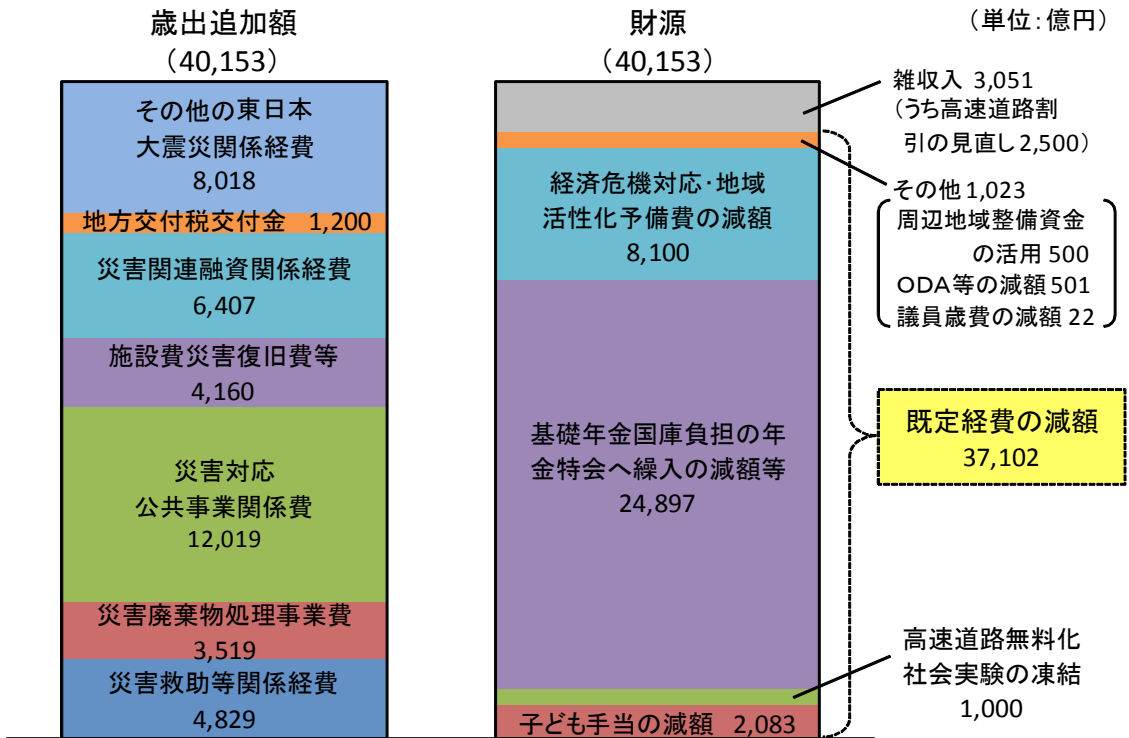
「災害廃棄物処理事業費」としては3,519億円が措置された。大規模な地震・津波被害により膨大な災害廃棄物(がれき等)が発生したことから、通常2分の1としている災害廃棄物処理経費の国庫補助率については最大10分の9までかさ上げされる。さらに、残りの地方負担分についても全額を災害対策債で対処し、その元利償還金の100%を交付税措置することにより、災害廃棄物処理費用については全額国庫負担で賄われる事となった。

「災害対応公共事業関係費」は1兆2,019億円で、内訳は災害復旧等事業費が1兆438億円、一般公共事業費が1,581億円となっている。災害復旧事業については、河川・海岸・道路・港湾・漁港等の公共土木施設及び農業施設等に8,736億円、東北縦貫自動車道等の有料道路に492億円、既設公営住宅に468億円、仙台空港等に237億円が措置された。また、一般公共事業では、災害公営住宅等(1万戸)の供給支援や高齢者生活支援施設等に1,116

⁴ 弔慰金：生計維持者が死亡した場合500万円、その他の人が死亡した場合250万円

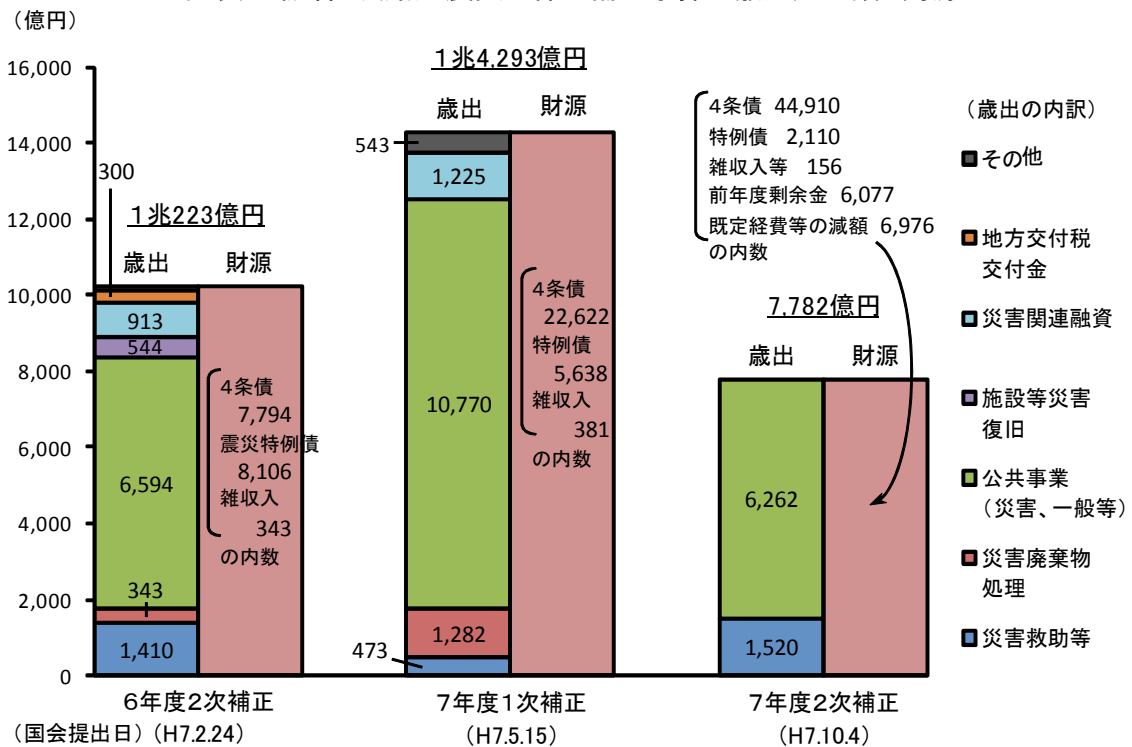
障害見舞金：生計維持者が重度の障害を受けた場合250万円、その他の人が重度の障害を受けた場合125万円

図表2 平成23年度第1次補正予算の歳出追加額と財源



(注) 本補正予算には、上記震災関係経費のほかに独立行政法人の運営費に係る歳出追加(4億円)がある。
 (出所) 財務省「平成23年度補正予算等の説明」より作成

図表3 阪神・淡路大震災に係る補正予算の歳出追加額と財源



(注) 上記震災関連補正の合計は3兆2,298億円。このほか、平成8年度から11年度までの震災関連予算をあわせた阪神・淡路大震災に係る国の支出は5兆200億円(7年度当初予算の公共事業費重点配分を含む)。
 (出所) 財務省「予算の説明」、内閣府資料より作成

億円、緊急に必要なとなる公共土木施設の緊急補修等に 465 億円が配分される。

「施設費災害復旧費等」は、学校や社会福祉施設等の復旧に対応するもので、4,160 億円となっている。公立学校については施設の災害復旧に 1,049 億円、耐震化に 340 億円が措置されるとともに、私立学校の施設復旧には 643 億円が措置された。介護、医療、障害者施設など社会福祉施設の復旧については、国庫補助率を引き上げた上で 845 億円が計上されたほか、農業・林業の生産・加工施設等の復旧に 358 億円、警察施設及び消防防災施設の復旧には 264 億円が計上された。

「災害関連融資関係経費」の 6,407 億円の内訳は、被災した中小企業等の事業再建及び経営安定のための融資に必要な経費 5,121 億円（日本政策金融公庫等への出資等）、住宅金融支援機構が行う災害復興住宅融資等に必要な経費 560 億円、被災農林漁業者への融資に必要な経費 400 億円などとなっている。

「地方交付税交付金」の 1,200 億円は、地方が自由に使える資金として災害対応の特別交付税を増額するものである。なお、特別交付税については、3月22日に震災への初動経費として 20 億円（被災 4 県に各 5 億円）、4月8日には 762 億円（被災 7 県及び 190 市町村）が既に交付されている⁵。

「その他の東日本大震災関係経費」として計上された 8,018 億円は、自衛隊等の活動や雇用対策等に関する経費である。自衛隊、消防、警察、海上保安庁の活動経費としては 2,593 億円、被災者の医療保険等の保険料減免に係る経費として 1,142 億円、震災で住宅が全壊した世帯等に支給される被災者生活再建支援金への補助として 520 億円、被災した失業者の雇用機会創出のための重点分野雇用創造事業の実施等に 514 億円などが措置された。

なお、本補正は経済対策ではなく震災復旧を目的としているが、雇用創出等の経済効果も内閣府から示された。これによると、雇用創出・下支え効果が 175 万人程度（雇用創出 20 万人強、雇用下支え 150 万人強）、実質 GDP への影響が +0.6%程度となっている。

（２）既定経費の減額により賄われた補正財源

本補正予算の財源は基本的に 23 年度当初予算の既定経費を減額する形で賄われ、国債の増発は行われなかった（図表 2）。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とともに論点にもなった（図表 3）。この点について、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」旨の説明をしている⁶。

既定経費の減額 3 兆 7,102 億円のうち、金額が最も大きいのは基礎年金国庫負担 2 分の 1 維持の財源を震災対策に転用した 2 兆 4,897 億円であり、もともとは、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構の利益剰余金（1 兆 2,000 億円）、財政投融资特別会計の積

⁵ このほか、被災 7 県及び市町村に対しては、4 月概算交付と 6 月分繰上げ交付を合わせて 9,767 億円の普通交付税が 4 月 1 日に交付された。

⁶ 第 177 回国会参議院予算委員会会議録第 13 号 7 頁～8 頁（平 23.5.1）

立金等（1兆588億円）及び外国為替特別会計の剰余金（2,309億円）といった23年度限りの措置に基づく臨時財源である。次いで大きなウェイトを占めるのが経済危機対応・地域活性化予備費の減額8,100億円であり、当初予算に計上された全額が取り崩された。

このほか、民主党マニフェスト施策に係る経費も減額された。子ども手当の減額2,083億円は、3歳未満の子どもに対する支給額を7,000円上積みして月額2万円にする措置を見直すもので、既定の給付費及び地方特例交付金が減額される。高速道路無料化社会実験の凍結による1,000億円は、地方を中心に現在37路線50区間で実施されている料金無料化実験の中止により確保するものであり、既定の道路交通円滑化推進費が減額される。

既定経費の減額以外では雑収入として3,051億円が歳入の追加として計上された。このうち、2,500億円は高速道路料金休日上限1,000円の割引を中止することで捻出するものであり、独立行政法人高速道路保有・債務返済機構から納付される。

本補正の財源については震災対応の重要性からマニフェスト施策の一部見直しや凍結も行われたが、その金額は財源全体の14%程度であり、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年金国庫負担財源の転用にある。ただし、この転用については後述するように年金財政への影響の観点から課題を残すものと言える。

3. 第2次補正予算編成を始めとする今後の課題

（1）復興補正予算の財源確保

震災への対応は復旧の段階を経て復興に進んでいくことになるが、第2次補正予算以降の課題は、第1次補正の規模を大きく上回るとされる歳出の財源をいかに確保するかという点にある。第1次補正予算の財源は年金財源の転用など既定経費の減額により確保し、国債の増発は回避されたが、23年度当初予算は財政健全化の観点から基礎的財政収支対象経費を前年度並みとしており、マニフェスト施策を始めとして更なる既定経費の減額を図るとしても、歳出削減のみで10兆円以上とも言われる大規模補正の財源を確保することは困難と見られる。さらに、歳入面でも、東日本大震災の影響による景気悪化を受けて本年度の税収は当初見積りを下回ることが見込まれ⁷、補正財源を税収の上振れに期待することも難しい状況にある。

そこで、第2次補正予算以降の財源確保には国債増発を容認する方向性が示されている。4月29日に民主、自民、公明の政調会長により合意された「平成23年度第1次補正予算等に関して」（以下「3党合意」という。）では、「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」と、国債を財源とすることを示した上で、その国債は「従来の国債と区分して管理し、その消化や償還を担保する」として、財政法第4条に基づく国債（建設国債）や従来の特例国債（赤字国債）とは別の根拠法に基づく国債とする旨がうたわれた。使い道をインフラ整備、雇用対策、中小企業支援など震災の復興対策に限定するとともに、通常为国債に適用される60年償還よりも大幅に短い期間で償還することが検討されている。厳しい財政状況の中で市場の信

⁷ 『日本経済新聞』（平23.5.12）

認を維持すべく、当該国債の償還財源となる復興税の創設も検討されており、消費税、所得税、法人税などの増税が俎上に上っているが、その規模や対象においてそれぞれに利点や課題があることから、今後の議論の動向が注目される。

近い将来の増税を前提とした国債増発案が示される一方で、増税を回避すべく特別会計の積立金等を活用すべきとの意見も出されている。23年度予算に計上されている9.8兆円の国債整理基金特別会計への定率繰入れ⁸を停止して復興財源に充てるべきとの主張に対し、野田財務大臣は、「定率繰入れは国債の償還に充てるためのお金であり、60年償還ルールを守ることが財政規律を守るメッセージにつながる」として、定率繰入れの停止に否定的な見解を示した⁹。我が国の国債残高が対GDP比で主要国中最悪の水準にあり、慎重な国債管理政策が求められていることは事実である。しかし、国債整理基金の残高（余裕金）が今後も10兆円程度で推移する状況にあること、過去にも歳出削減のために定率繰入れを11回にわたって停止した例があること¹⁰、さらに、減債基金を設置して毎年度一定の償還財源の繰入れを行うといった厳格な減債制度を採っている国は欧米主要国に存在しないこと、などを考慮すれば、大規模震災に対応するための単年度限りの定率繰入れ停止については引き続き検討の余地があると思料される。

（2）基礎年金国庫負担財源の転用問題

第1次補正予算の財源の中心となった2.5兆円の基礎年金国庫負担財源の転用については、年金財政への影響の観点から問題視され、3党合意において、「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」こととされた。公的年金の財政は、高齢化による給付額の増加に伴い、平成21年度以降は積立金を取り崩して給付に充てる状況が続いている。本年度も6兆円強の取崩しが行われる見込みであり¹¹、仮に、1次補正での転用分の手当がない場合は更なる取崩しという事態も想定される。

年金財源の国庫負担については、これまでも一般会計の歳出削減の手法として行われてきた経緯がある。国民年金への国庫負担（旧国民年金特別会計への繰入れ）は昭和58年度から63年度にかけて1兆2,727億円、厚生年金への国庫負担（旧厚生年金特別会計への繰入れ）は昭和57年度から平成元年度の2兆3,970億円及び平成7

図表4 年金関係特会への国庫負担の繰延べの状況

（）内△は繰延べ解消額

年度	国民年金国庫負担平準化の特例	厚生年金国庫負担金の繰入れ特例
	億円	億円
昭和57	—	2,072
58	3,180	2,421
59	3,221	2,682
60	2,556	3,315
61	1,917	3,040
62	1,252	3,600
63	601	3,600
		(△10,490)
平成元	—	3,240
		(△13,480)
2	(△528)	—
3	(△995)	—
4	(△1,409)	—
5	(△1,772)	—
7	—	4,150
8	(△2,621)	8,000
9	(△948)	7,200
10	—	7,000
合計	12,727 (△8,273)	26,350
繰延べ残高	4,454	26,350
	計 30,804	

（出所）財務省「参議院予算委員会提出資料」等より作成

⁸ 国債の60年償還ルールに基づき、前年度期首国債残高の100分の1.6に相当する額を償還財源として一般会計から国債整理基金特別会計に繰り入れることとなっている（特別会計に関する法律第42条）。

⁹ 第177回国会参議院予算委員会会議録第13号25頁（平23.5.1）

¹⁰ 昭和57年度～平成元年度及び平成5年度～7年度

¹¹ 『日本経済新聞』（平23.4.24）

年度から10年度の2兆6,350億円について、それぞれ繰り延べられてきた(図表4)。国民年金についてはこれまでに8,273億円、厚生年金については昭和57年度から平成元年度までの繰延べ分が解消されたが、現時点でも国民・厚生合わせて3兆804億円の国庫負担が繰り延べられたままである¹²。

これらの過去に行われた国庫負担の繰延べは、年金財政に比較的余裕のある時期のものであり、少子高齢化が急速に進展する現在においては3兆円強の繰延べの解消こそ早急に図るべきで、更なる国庫負担の繰延べは年金財政への信頼確保の観点から避けることが適切であろう。また、年金国庫負担の繰延べ額については、後に繰延べ期間の運用収入相当額を合わせて特別会計(現年金特別会計)に繰り入れることとなっており、利子が発生する借金という点では国債と変わりはない。その点では、年金国庫負担の繰延べは、国債という国民や市場から注目されやすい財政指標を抑制する一方で、国の実質的な借金の現状を国民の目から遠ざける結果をもたらしたと言える。

今回の年金国庫負担財源の転用(年金特会への国庫負担の繰延べ)について、菅総理大臣は「税制抜本改革によって確保される財源を活用することにより、長期的な年金財政の安定を確保し、保険料や年金額への影響を生じさせない」としているが¹³、6月末に取りまとめられる社会保障と税の一体改革の成案において、当該国庫負担の繰延べの手当についてどのような具体策が示されるかが注目される。

¹² 平成元年度補正予算で旧厚生年金特会に繰り入れられた1兆5,000億円(運用収入相当額を含む)は、直ちには年金財源とはならず、平成20年度末まで「特別健康福祉事業資金」として活用された。

¹³ 第177回国会参議院予算委員会会議録第13号9頁(平23.5.1)