

# 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～

予算委員会調査室 ふくしま ひろゆき  
福嶋 博之

東日本大震災発生後2度目の補正予算となる平成23年度第2次補正予算は、本格的な復興対策に先行して当面の復旧対策に万全を期すため、6月14日の菅総理大臣指示に基づいて編成されたものである。本補正予算は、7月5日に閣議決定され、同月15日に国会に提出された。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。

### 1. 歳出の内容

本補正予算の歳出追加額は1兆9,988億円（一般会計）であり、原子力損害賠償法等関係経費、被災者支援関係経費、東日本大震災復旧・復興予備費及び地方交付税交付金の追加が柱となっている（図表1）。

#### （1）原子力損害賠償法関係経費（2,474億円）

原子力損害賠償法関係経費としては、政府補償契約に基づく補償金の支払経費、住民の健康確保事業を中期的に実施するための基金設置や放射能モニタリングの強化に必要な経費などが盛り込まれた。

##### ア 原子力損害賠償補償契約に基づく補償金（1,200億円）

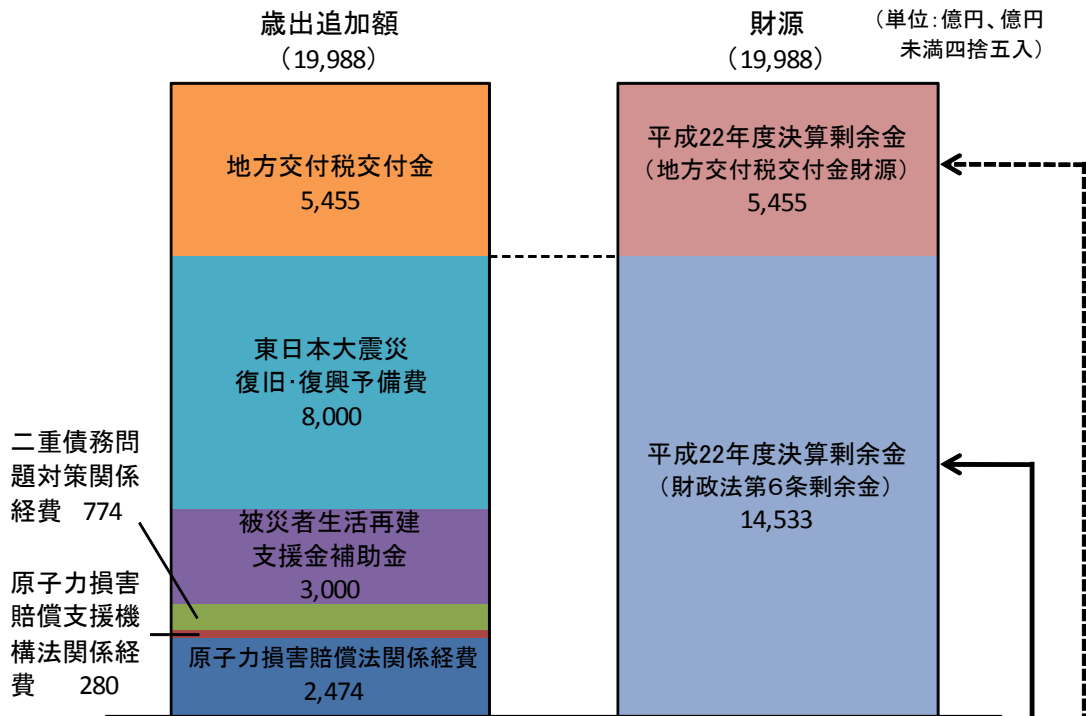
福島第一原子力発電所事故の損害に対する政府の補償金については、「原子力損害の賠償に関する法律」により東京電力と政府の間で結ばれている原子力損害賠償補償契約に基づき1,200億円が計上された。同法に基づく賠償措置額の上限は1事業所当たり1,200億円となっており、被害の甚大さに鑑み、上限全額が東京電力に支払われる。このほか、補償金の支払に関連する経費として、東京電力からの補償金請求の内容審査や支払業務の民間委託に係る経費（3億円）及び原子力損害賠償紛争審査会が行う紛争の和解・仲介等に係る経費（10億円）も計上された。

なお、福島第二原発については、現段階で損害額確定の目途が立っていないため、今後の補正予算や東日本大震災復旧・復興予備費で対応することとなっている。

##### イ 原子力被災者・子ども健康基金の創設（962億円）

福島県からの要望を踏まえ、原子力災害から子どもを始め住民の健康を確保するために必要な事業を中期的に実施するための基金を県に創設するための経費である。全県民を対象とした放射線量の推定調査や避難住民等を対象とした健康調査を実施するとともに、ホールボディカウンター等による検査や子ども等に対する積算線量計の貸与及び子どもの心身の健康確保事業等を実施する（782億円：経済産業省）。また、学校・公園等

図表1 平成23年度第2次補正予算の歳出追加額と財源



(注1) 歳出追加額には、表記の経費の他に東日本大震災復興対策本部運営経費(5億円)が含まれる。  
 (注2) このほか、予算総則において、原子力損害賠償支援機構法(仮称)に基づき、原子力損害賠償支援機構(仮称)に資金拠出するための交付国債の発行限度額2兆円を設定するとともに、政府保証枠2兆円を設定。  
 (出所) 財務省資料より作成

図表2 平成22年度決算剰余金(見込み)

(単位: 億円、億円未満切捨)

【歳入】		【歳出】	
税収	18,437	不用	21,448
〔法人税〕	14,786	〔国債費〕	6,920
〔所得税〕	1,763 等	〔失業等給付費等労働保険特別会計へ繰入〕	2,300
税外収入	220	〔各省庁人件費〕	1,546
〔返納金〕	2,717	〔予備費〕	1,350 等
〔日本銀行納付金〕	▲2,841 等		
公債金	▲20,000		
〔建設公債〕	▲0		
〔特例公債〕	▲20,000		
計	▲1,341	計	21,448
		合計	20,106 (A)
		地方交付税交付金特定財源増	5,454 (B)
		財政法第6条の純剰余金(A) - (B)	14,651 (特例法)

(純剰余金の1/2以上は公債・借入金の償還に充てることとされている(財政法第6条)。1/2以上を一般財源に充てる場合は要特例法。)

(出所) 財務省資料より作成

の公共施設や通学路等の線量低減事業、学校施設等における空調設備等の設置支援等を行う経費（180億円：内閣府）が盛り込まれた。

#### ウ 放射能モニタリングの強化（235億円：うち43億円は基金による線量計貸与事業）

福島県を始め全国的に要望が高まっている放射能モニタリングの強化に関する経費も計上された。6月19日に福島県知事から菅総理大臣に提出された「ふくしまの子どもたちを守る取り組みに関する緊急要望」を受けて、学校、幼稚園・保育所、公園等への設置型線量計測システムの整備（17億円）、福島県内全市町村及び隣県への可搬型モニタリングポストの設置等（50億円）、個人用積算線量計（フィルムバッジ等）貸与事業（43億円：原子力被災者・子ども健康基金事業）の計110億円が措置された。

また、放射線測定強化として、モニタリングポストを全国に250台増設（32億円）するほか、青森県から愛知県までに及ぶ広域的な線量分布調査（41億円）、福島原発周辺の環境モニタリングの継続的実施（21億円）等合計で125億円が計上された。

#### エ 福島県外も含めた校庭等の放射線低減事業（50億円）

毎時1 $\mu$ Sv以上の放射線量を観測した公立・私立学校の校庭（約400校）及び保育所等園庭の表土除去作業事業等への財政支援を実施する経費であり、学校の校庭について45億円（文部科学省）、園庭に5億円（厚生労働省）が計上された。

#### オ 「日本ブランド」復活のための対外発信力強化（53億円）

福島原発事故により発生している風評被害（鉱工業品・農水産品の輸出制限、入国者数・留学生の減少、投資リスク等）から生じる将来的な損害を減少させるための施策を実施する経費であり、53億円が計上された。このうち内閣官房では、首相官邸から海外に対して情報を迅速・効果的に発信するとともに、日本の食、観光、製品等への信頼回復のため、クールジャパンによる日本ブランドの復興キャンペーンを実施する経費13億円を計上した。このほか、外務省は在外公館での物産展開催や各国政府の食品規制担当者等の訪日を勧める事業などに15億円、農林水産省はメディア等を通じた日本産食品・農産物等の安全性の情報発信及び輸出品放射能検査の測定機器整備として5億円、経済産業省は中小企業の海外展開を支援するための海外バイヤーの招へいや国内外展示会への出展支援等に20億円を計上した。

### （2）原子力損害賠償支援機構法（仮称）関係経費（280億円）

原発事故に伴う原子力事業者の巨額の損害賠償支払等に対応するための機構の設立等に必要経費も計上された。設立に要する出資金の半額に当たる70億円を国負担分として拠出するとともに、交付国債の償還財源（利子相当分）として200億円が計上された。当該交付国債は、原子力事業者の損害賠償支払を支援するため、原子力損害賠償支援機構に2兆円を限度に交付されるもので、その償還財源を政府が借入金等により調達することから、その利子分について予算措置したものである。機構についてはこの交付国債のほか、運営に必要な経費として2兆円の政府保証枠も設定された。

なお、交付国債の発行限度額と政府保証枠設定の合計4兆円の措置については、本補正予算の歳入歳出予算ではなく予算総則に規定されている。

### (3) 被災者支援関係経費 (3,774 億円)

被災者への支援としては、第1次補正予算での対応が不十分と指摘された二重債務問題対策及び生活再建支援金の拡充に関する経費が計上された。

#### ① 二重債務問題対策 (774 億円)

東日本大震災発生前の既往債務が負担となって、被災者の新規の資金調達が困難になる二重債務問題が復興の大きな足かせとなっていることから、本補正では中小企業及び水産業等への対策経費が盛り込まれた。具体的な予算措置は以下のとおりとなっている。

**ア 中小企業：**被災地における中小企業再生支援協議会の体制整備及び債権買取り等を行う機構の設立に対する補助として31億円、再生計画を策定した被災中小企業者等の利子負担の軽減に184億円、被災地域の仮設工場・仮設店舗等の整備事業に215億円、中小企業組合等の共同施設の復旧・整備事業に100億円など、合わせて540億円を計上。

**イ 水産業：**被災した水産業共同利用施設（製氷施設、市場、加工施設、冷凍冷蔵施設等）の復旧・整備に193億円、木質系震災廃棄物を活用した安定的エネルギー供給の調査に1億円の合わせて194億円を計上。

**ウ 医療施設・社会福祉施設等：**独立行政法人福祉医療機構が行う医療・福祉貸付について、旧債務に係る積極的な条件変更（償還期間の延長、金利の見直し等）や新規貸付条件の緩和（償還期間・据置期間の延長、無担保貸付額の拡充等）に必要な経費として40億円を計上。

#### ② 被災者生活再建支援金補助金 (3,000 億円)

被災者生活再建支援制度は、住宅が全壊した場合等に1世帯当たり50万円～100万円の基礎支援金、更に再建を行う場合には1世帯当たり50万円～200万円の加算支援金の合わせて最大300万円が支給される制度であり、支援金は国と都道府県が折半で拠出する基金から支給される仕組みとなっている。本年度第1次補正予算において、520億円が基金に拠出されたが、基金が払底する可能性が高まったため、支援金の総支給額見込みの4,400億円を確保すべく、本補正予算に必要額が計上されたものである。

今般の東日本大震災に限った特例措置として、既に支給した支援金を含め国の補助率を80%（現行50%）に引き上げたことから、負担額は国が3,520億円、都道府県が880億円となり、国分としては既に第1次補正予算に計上された520億円を差し引いた3,000億円が本補正予算に計上された。また、都道府県の追加負担分342億円（880億円－538億円（都道府県側の積立金残高））については、本補正予算で増額される地方交付税（特別地方交付税）により全額手当されることとなり、地方の新たな負担を回避する措置が講じられた。

### (4) 東日本大震災復旧・復興予備費 (8,000 億円)、地方交付税交付金 (5,455 億円)

東日本大震災復旧・復興予備費（8,000 億円）は、震災に係る復旧及び復興に関する経費であって、予見し難い予算の不足に緊急に充てるために計上されたものである。約2兆円の本補正予算の4割を占めており、金額としては最大の項目となっている。当該予備費は事実上、本補正予算の財源である平成22年度決算剰余金（財政法第6条剰余金）から、歳出の原子力損害賠償法関係経費や被災者生活再建支援金補助金等の費目を差し引いた額が

計上される形となっている。なお、補正予算における予備費の追加は、昭和 20 年代から 30 年代の数か年度に例があるのみである。

地方交付税交付金（5,455 億円）は、平成 22 年度の国税決算において、法人税・所得税等の決算額が補正後見積額を上回ったことによる法定率分の増を財源にするもので、東日本大震災に係る被災自治体等の特別の財政需要への対応とともに、東日本大震災復旧・復興予備費使用に係る地方負担や被災者生活再建支援制度の地方負担積み増し分にも充てられることとなっている（(3)②参照）。

## 2. 第 2 次補正予算の財源

本補正予算の財源は、平成 22 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。平成 22 年度決算では、歳入において税収が 41 兆 4,868 億円となり、補正後予算額（39 兆 6,430 億円）を 1 兆 8,437 億円上回ったほか、税外収入も補正後を 220 億円上回った（図表 2）。これを受けて、22 年度の公債発行額を 2 兆円圧縮する措置が講じられた結果、22 年度の歳入決算額は補正後予算から 1,341 億円の減額となった。

一方、歳出においては、国債費（6,920 億円）、失業等給付費等の経費（2,300 億円）及び各省庁の人件費（1,546 億円）等合わせて 2 兆 1,448 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（1,341 億円）を差し引いた 2 兆 106 億円が 22 年度の新規発生剰余金となり、これを 23 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 5,454 億円については、22 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。新規発生剰余金（2 兆 106 億円）から当該地方交付税特定財源増を除いた 1 兆 4,651 億円が純剰余金となるが、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々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、今回の第 2 次補正予算では、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を提出し、22 年度の純剰余金の全額<sup>1</sup>を震災対応の第 2 次補正予算の財源に充てることとしたものである。

## 3. 本補正予算にみる財政の課題

### (1) 決算剰余金の活用について

復旧・復興財源の確保が大きな課題となる中、第 2 次補正予算は、既定経費の減額や国債増発といった厳しい財源措置を採ることなく編成が行われた。震災対応関連の支出額 6,533 億円（地方交付税を除く）に対し、予算計上段階では具体的な用途を定めない復旧・復興予備費が 8,000 億円計上されるなど、本補正予算単体で見れば財源に余裕があることさえ想起させる内容である。これは取りも直さず 22 年度決算で生じた 1.5 兆円の決算剰余金を活用したためであるが、剰余金の活用についてはその性格を十分に考える必要がある。

---

<sup>1</sup> 第 2 次補正予算での財政法第 6 条剰余金受入（1 兆 4,533 億円）は平成 22 年度決算概要（剰余金見込み：7 月 1 日公表）における同剰余金（1 兆 4,651 億円）を 100 億円強下回っているが、これは 7 月末に公表予定の平成 22 年度決算概要（剰余金）において、当該剰余金の額に異動が生じる場合があるため、剰余金見込みを若干下回る金額について予算計上しているものである。

我が国財政のように、歳入の多くを公債に依存する予算構造において決算剰余金が発生したということは、もともとの公債発行額を低く抑えられたことを意味する。22年度においては、決算剰余金の発生を受けて同年度の公債発行額が2兆円減額されたが、歳入の不用(2兆円)を背景として結果的に1.5兆円の純剰余金が生じており、これは22年度の公債発行額は更に1.5兆円少なく済んだということである。したがって、公債発行による歳入の補完が常態化している場合には、決算剰余金は公債の償還に充てるのが本来の姿であり、財政法第6条はまさにそのことを定めている。これに反して、決算剰余金の全額を翌年度(23年度)の一般財源として使用することは、当該年度(22年度)に公債で調達した財源を翌年度(23年度)に使用しているのと同義である。その意味では、本補正のように決算剰余金の全額を一般財源として使用する場合と、仮に決算剰余金の全額を公債償還に充当して補正財源を新たな公債発行で調達する場合とでは、公債残高に与える影響という点では違いはないと言える。

財政法の趣旨に反するとは言え、今回のような大規模災害への対応のために決算剰余金の全額を震災対策に充てることについては、批判する向きは少ないと思われる。ただし、本来行われるはずの公債の償還が進まないという意味では、公債増発による財源調達と実質的な差異がない措置であることには留意する必要があるだろう。

## (2) 東日本大震災復旧・復興予備費の計上について

本補正予算の特徴の一つは歳出額の4割を具体的な用途を定めていない東日本大震災復旧・復興予備費が占めている点である。予備費は、当初予期できなかった事態が発生し、緊急性等の観点から補正予算では対応できない事態に備えるべく憲法上設けられている制度であるが、その使用について国会の事後承諾で足りるという点で、財政処理についての国会事前議決の原則の例外となっているものである。計上できる予備費の金額について法規上の定めはないが、巨額の計上は、飽くまで国会事前議決の原則の例外として認められている予備費制度の趣旨に反するとの見方がある。

今回の予備費は震災対応のためのものであるが、発災から約4か月が経過し、被害の概要や対応策が相当程度固まりつつある現時点で、震災対応を予期せぬ事態として8,000億円もの予備費を計上することについて疑問視する向きもある。本補正予算の財源(1兆4,533億円:地方交付税分を除く)から支出項目が定まった震災対策費(6,533億円)を差し引いた額を、政府が裁量的に用途を決められる予備費として便宜的に確保したと見ることもできるが、国会の事前議決の原則からすれば、剰余金のうち第2次補正予算の財源に充てる額は震災対策費を賄える2分の1程度(7,000億円程度)にとどめ、残りの2分の1については第3次補正予算編成の際に一般財源として活用するか、公債等の償還に充てるかの判断を行うという方法も想定できたのではなかろうか。

本補正予算での復旧・復興予備費の計上のみならず、平成21年度以降は当初予算において、経済対応のための予備費が毎年度8,000億円~1兆円計上されているが、これほど多額の予備費を計上することが財政処理の国会事前議決の原則に照らして妥当か否かという点については、議論の余地があると思われる。