

## 4年目を迎えた復興予算を振り返る

### — 予算措置の経緯と財政制度の変更を伴う対応について —

予算委員会調査室 三角 政勝

#### 1. はじめに

東日本大震災の発生から3年が経過した。これまでに実施された様々な取組は、被災者の生活再建や被災地の復旧・復興のために重要な役割を果たしてきたものの、依然として約9万人の方々仮設住宅での生活を余儀なくされ、また、福島第一原発事故による汚染水問題など残された課題は少なくない。

東日本大震災からの復旧・復興のための財政面での対応等については、その都度、本誌において各執筆者が取り上げてきたところであるが、本稿ではこれまでの予算措置とその執行状況を全体として概観するとともに、新たな特別会計の設置や国債（復興債）の創設など財政制度上の変更を伴う対応について振り返ることとする。

これらは復旧・復興に係る財源の確保とともに、財政資金の流れの透明化等に寄与したことを評価しつつも、これまでの制度との整合性や規律の維持といった点において議論の余地も残されているのではないかとの問題意識から改めて考察しようとするものである。

#### 2. 震災以降の予算上の対応状況

東日本大震災への対応のために必要な財政資金は、「東日本大震災からの復興の基本方針」（平成23年7月29日、東日本大震災復興対策本部決定）において、平成27年度末までの5年間の「集中復興期間」に実施すると見込まれる施策・事業の規模について、国・地方を合わせた公費分で「少なくとも19兆円程度」と見込まれた<sup>1</sup>。

東日本大震災は平成22年度末の3月に発生したため、22年度においては予備費で対応した上で、震災対応のための新たな予算計上は翌23年度第1次補正予算から行われることとなった。平成23年度においては、その後第4次まで補正予算が編成され、同年度における予算計上額の単純合計額は15兆円を超えることとなった。1会計年度において4回の補正予算が編成されたのは昭和22年度以来2回目となる。

その後、平成24年度においては補正予算も含め5.1兆円、25年度には同5.3兆円、26年度は当初予算で3.6兆円が計上された。これら平成23年度第1次補正予算から26年度当初予算までの予算計上額を単純合計すると約29兆円の規模となり、予算上は復興に必要な経費を上回る額が措置されたと捉えることもできる。

しかしながら、後述するように、平成23年度及び24年度については、多額の予算に対

---

<sup>1</sup> その後、「今後の復旧・復興事業の規模と財源について」（平成25年1月29日、復興推進会議決定）により、「集中復興期間」に実施する施策・事業の規模を、「少なくとも23.5兆円程度」と見込むとともに、その財源として、日本郵政株式の売却収入等6兆円を加えた25兆円程度を確保するとされた。

して年度内の執行が滞り、多額の繰越しや不用が発生したことから、執行額でみると平成23年度は9.1兆円、24年度は6.3兆円となり、両年度において合計15.4兆円の執行にとどまることとなった。

以下、まず本節では、各年度における予算上の対応を改めて振り返ることとする（図表1及び図表2）。

図表1 東日本大震災に係る財政上の主な対応

平成23年 (2011年)	3月 11日	・東日本大震災、福島第一原発事故発生
	29日	・平成23年度予算(当初予算)成立
	5月 2日	・平成23年度第1次補正予算成立
	〃	・「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」成立
	6月 20日	・「東日本大震災復興基本法」成立
	7月 25日	・平成23年度第2次補正予算成立
	〃	・「平成二十二年度歳入歳出の決算上の剰余金の処理の特例に関する法律」成立
	29日	・「東日本大震災からの復興の基本方針」(東日本大震災復興対策本部)決定
	9月 2日	・野田内閣発足
	10月 7日	・「平成23年度第3次補正予算及び復興財源の基本的方針」閣議決定
平成24年 (2012年)	11月 21日	・平成23年度第3次補正予算成立
	30日	・「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」成立
	平成24年 2月 8日	・平成23年度第4次補正予算成立
平成25年 (2013年)	4月 5日	・平成24年度予算(当初予算)成立
	11月 16日	・衆議院解散
	27日	・「今後の復興関連予算に関する基本的な考え方」(復興推進会議)決定
	12月 16日	・第46回衆議院議員総選挙
平成26年 (2014年)	26日	・第2次安倍内閣発足
	平成25年 1月 29日	・「今後の復旧・復興事業の規模と財源について」(復興推進会議)決定
	2月 26日	・平成24年度補正予算成立
平成26年 (2014年)	5月 15日	・平成25年度予算(当初予算)成立
	7月 21日	・第23回参議院議員通常選挙
平成26年 (2014年)	2月 6日	・平成25年度補正予算成立
	3月 20日	・平成26年度予算(当初予算)成立

(出所)筆者作成

## (1) 平成22年度における対応

東日本大震災が発生したのは平成22年度中であつたが、被害の全容が明らかでない状況において、迅速な対応が求められていたことに加え、平成23年度当初予算の国会審議中でもあり、このような時期に震災対応のために別途補正予算を編成することは現実的に困難であつたことから、年度内においては既定経費とともに予備費による対応がなされた。

具体的には、平成23年3月14日から30日にかけて、被災地域に必要な物資の緊急支援(内閣府：302億円)、災害救助費等負担金の不足への対応(厚生労働省：301億円)、被災地域におけるガソリン等の供給の確保(経済産業省：17億円)、海難救助等(国土交通省：5億円)、自衛隊による救援活動等(防衛省：54億円)について、総額678億円の予備費使用が決定された。

## (2) 平成23年度における対応

### ア 当初予算の成立

平成23年度当初予算は、震災発生前に国会に提出されていたが、先述のとおり、国

会における審議期間中に大震災が発生（ただし、震災当日は参議院決算委員会が開会）したことから、政府が震災及び原発事故への対応に専念できるよう、翌週の予算審議を一時中断した上で、3月29日に政府案のとおり成立した。

当初予算成立後、直ちに補正予算の編成に着手することとされたが、その成立までの間は平成23年度の予備費も活用されることとなり、4月19日には災害救助費等負担金の不足への対応（厚生労働省：503億円）が決定された。

図表2 東日本大震災の復旧・復興経費の予算計上額とその財源

(単位:億円)

	平成23年度			24年度		25年度		26年度
	1次補正	2次補正	3次補正	当初	補正	当初	補正	当初
災害救助等関係経費	4,829	-	941	762	-	837	-	739
災害廃棄物処理事業費	3,519	-	3,860	3,442	-	1,266	-	236
公共事業等の追加	16,180	-	14,734	5,091	751	8,793	1,672	9,163
災害関連融資関係経費	6,407	-	6,716	1,210	-	963	325	221
地方交付税交付金	1,200	5,455	16,635	5,490	1,214	6,053	-	5,723
原子力災害復興関係経費	-	-	3,558	4,811	700	7,094	1,317	6,523
原子力損害賠償法等関係経費	-	2,754	-	-	-	-	0	-
被災者支援関係経費	-	3,774	-	-	-	-	-	-
東日本大震災復興交付金	-	-	15,612	2,868	-	5,918	611	3,638
全国防災対策費	-	-	5,752	4,827	-	-	-	-
その他の東日本大震災関係経費	8,018	5	24,631	3,999	512	6,255	1,713	3,299
国債整理基金特別会計への繰入	-	-	-	1,253	9,895	662	8,446	921
予備費(東日本大震災関連)	-	8,000	-	4,000	-	6,000	▲4,500	6,000
既定経費の減額	-	-	-	-	-	-	▲400	-
(年金臨時財源の補填)	-	-	(24,897)	-	-	-	-	-
合計	40,153	19,988	92,438	37,754	13,072	43,840	9,184	36,464
既定経費の減額	37,107	-	1,648	-	1,120	-	-	-
雑収入	3,051	-	187	2	-	26	1,062	27
負担金収入	-	-	-	116	▲2	86	8	632
前年度剰余金受入	-	19,988	-	-	-	-	2,373	-
一般会計より受入	-	-	-	5,507	14,493	12,462	19,308	7,030
特別会計より受入	-	-	-	-	-	-	-	1
復興債の発行	-	-	115,500	26,823	▲2,790	19,026	▲15,457	21,393
復興特別税	-	-	-	5,305	252	12,240	1,890	7,381
復興特別所得税	-	-	-	495	-	3,095	100	3,083
復興特別法人税	-	-	-	4,810	252	9,145	1,790	4,298
合計	40,157	19,988	92,438	37,754	13,072	43,840	9,184	36,464

- (注) 1. 平成23年度は一般会計、24年度以降は東日本大震災復興特別会計における予算計上額であり、執行額ではない。  
2. 23年度第1次補正予算における財源には、復旧・復興経費以外に充てる分として4億円を含む。  
3. 23年度第1次補正予算における財源確保のために行われた既定経費の減額には、「基礎年金国庫負担の年金特別会計へ繰入の減額等」2兆4,897億円が含まれ、当該額は同年度第3次補正予算において、復興債の発行収入を活用し、「年金臨時財源の補填」として年金特別会計への繰入財源に充てられた。このため、同年度第3次補正予算の合計には、当該額を含めていない。  
4. 23年度第3次補正予算においては、東日本大震災関係経費以外の経費(台風災害対策費等)に充てるため、東日本大震災復旧・復興予備費が2,343億円減額された(本表の「既定経費の減額」の外数)。  
5. 23年度には第4次補正予算が編成され、一般会計予算総則において二重債務対策に係る政府保証枠が設定されたが、歳出予算において復旧・復興経費は計上されていないため、本表には掲載していない。

(出所)財務省「予算の説明」等より作成

## イ 第1次補正予算

平成23年度第1次補正予算は、震災発生から48日後の平成23年4月28日に国会に提出され、5月2日に成立した。

第1次補正予算は、当面緊急に必要な経費の追加を行うこととし、災害救助等関係経費（4,829億円）、災害対応の公共事業関係費等（1兆6,180億円）、災害関連融資関係経費（6,407億円）など歳出の追加規模は4兆153億円となった。

これらの財源としては、子ども手当の減額（2,083億円）、高速道路無料化社会実験の一時凍結（1,000億円）、経済危機対応・地域活性化予備費の減額（8,100億円）のほか、基礎年金国庫負担の年金特別会計への繰入れの一時的な減額（2兆4,897億円）など、当初予算における既定経費の減額により確保された。なお、公共事業の追加に伴い建設国債の発行額が増額補正されたが、赤字国債が同額減額されたため、全体としては国債の追加発行は行わないこととされた。

法制面では、当初予算において基礎年金国庫負担の繰入財源に充てることが想定されていた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の国庫納付（1兆2,000億円）、財政投融资特別会計の積立金の取崩し（1兆588億円）及び外国為替資金特別会計の進行年度分の剰余金（2,309億円）等を震災対応の財源として確保するため「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案」が第1次補正予算の関連法として、補正予算と同日に成立した。

## ウ 第2次補正予算

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るために必要な経費の追加を行うとして平成23年7月15日に国会に提出され、同月25日に成立した。

歳出においては、原子力損害賠償法等関係経費（2,754億円）、被災者支援関係経費（3,774億円）、地方交付税交付金（5,455億円）のほか、東日本大震災復旧・復興予備費（8,000億円）が創設されることとなった。

歳入面では、国債の追加発行を行わない一方、前年度剰余金1兆9,988億円（地方交付税充当分を含む）を補正財源として受け入れることとし、純剰余金の2分の1を下らない額を国債等の償還財源に充てなければならないとする財政法第6条第1項の規定を適用しないための特例法案が提出され、予算と同日に成立した。

第2次補正予算は、本格的な復興予算の編成に先立ち、あえて小規模な補正を行うことや、歳出追加額の約4割が具体的な用途を定めない東日本大震災復旧・復興予備費として計上されたことの是非などが国会において議論となった（ただし、同予備費は第3次補正予算で2,343億円減額）。

## エ 第3次補正予算

第2次補正予算の成立後の平成23年7月29日、先述のとおり「東日本大震災からの復興の基本方針」が決定され、5年間の「集中復興期間」に見込まれる施策・事業の規模について、「少なくとも19兆円程度」と見込むとともに、その財源確保については「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」とされた。

その後、平成 23 年 9 月 2 日の野田内閣発足を経て、本格的な復興の取組を進めるための具体的な財源確保等についての与野党間の協議が行われ、10 月 7 日に「平成 23 年度第 3 次補正予算及び復興財源の基本的方針」が閣議決定された。この方針においては、第 3 次補正予算の財源を含む今後の復興財源について、「集中復興期間」における歳出削減及び税外収入による 5 兆円程度の財源確保を前提に時限的な税制措置（増税）を講じることとされた。

これらを踏まえ、平成 23 年度第 3 次補正予算は、平成 23 年 10 月 28 日に国会に提出され、11 月 21 日に成立した。

同補正予算には、12.1 兆円の歳出の追加が計上されたが、台風災害への対応等（3,210 億円）及び B 型肝炎関係経費（480 億円）も計上されており、これらを除いた東日本大震災関連経費の追加額は 11.7 兆円となる。さらに、第 1 次補正予算の財源とされた基礎年金国庫負担の減額に相当する額（2 兆 4,897 億円）の補填を除くと 9.2 兆円となる。

主な歳出としては、東日本大震災復興交付金（1 兆 5,612 億円）、全国防災対策費（5,752 億円）が新たに計上されたほか、立地補助金や雇用関係費などの「その他の東日本大震災関係経費」（2 兆 4,631 億円）などが追加された。

これらに対する財源としては、歳出削減や税外収入のほか、税制上の措置（増税）による収入が国庫に入るまでの間の「つなぎ」として新たに復興債が 11 兆 5,500 億円発行されることとなった。復興債は既存の建設国債や赤字国債とは別の種類の国債として発行され、臨時増税や歳出削減等によりあらかじめ償還財源を確保するとされている。

税制上の具体的な措置及び復興債の償還期間等に関しては、第 3 次補正予算の審議と並行して与野党間の協議が進められ、復興債の償還期間について、政府当初案の 10 年から 25 年に延長すること、税制措置の対象からたばこ税を外し復興特別所得税の増税期間を拡大すること、平成 24 年度から復興に係る新たな特別会計を設置すること等が確認された。これを踏まえ、政府提出の「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」（以下、成立した同法律案を「復興財源確保法」という。）は衆議院で修正議決された上で、11 月 30 日に成立した。

#### オ 第 4 次補正予算

平成 23 年度第 4 次補正予算は、義務的経費の追加や中小企業金融関係経費を追加するために編成され、平成 24 年 1 月 24 日に国会提出、2 月 8 日に成立した。

復興対策については、既に第 3 次補正予算において、当面必要な予算の計上がなされていたため、第 4 次補正予算の歳出では震災対応のための経費は計上されず、一般会計予算総則において、いわゆる二重債務問題対策<sup>2</sup>に係る 5,000 億円の政府保証枠が設定されるにとどまった。

### （3）平成 24 年度以降の対応

---

<sup>2</sup> 二重債務問題とは、被災者（個人、中小企業者、農林水産業者等）が復興に向けて再出発するに当たり、震災以前の既往債務（住宅ローン、事業者向け融資等）が負担となり、新規の資金調達が困難となる等の問題。

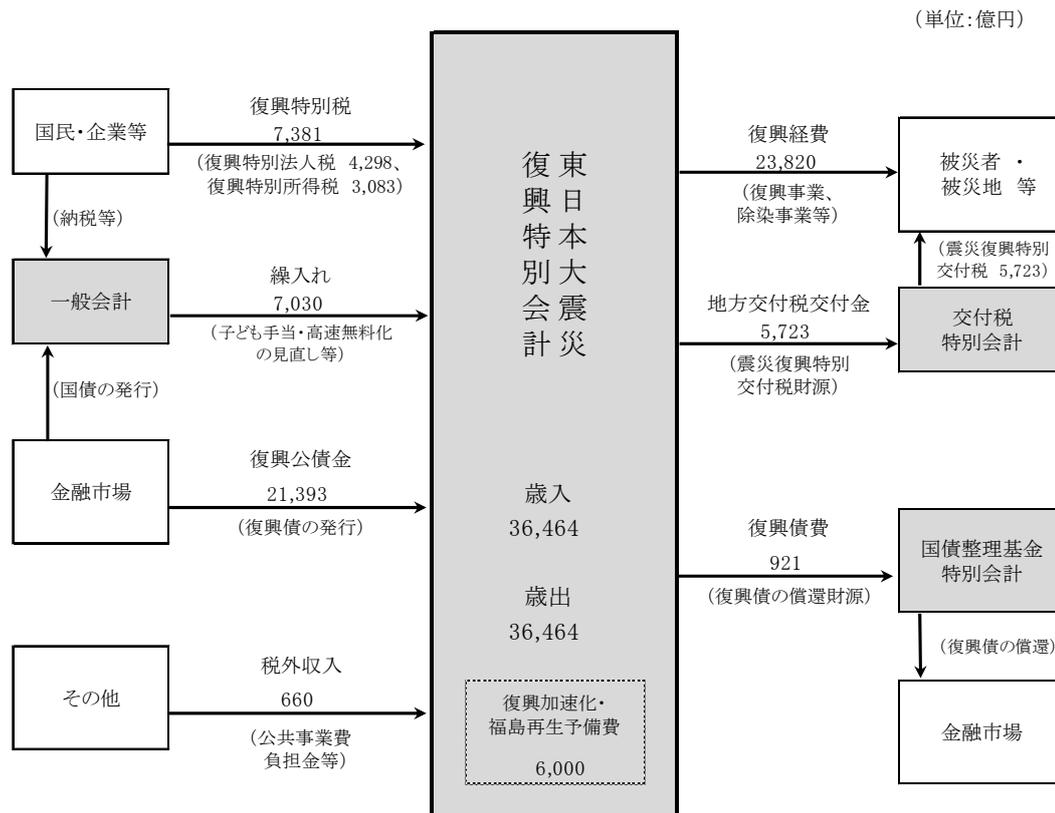
## ア 平成 24 年度当初予算と特別会計の設置

平成 24 年度予算における最も大きな制度上の変更は、震災復興関係の経費について新たに設置された東日本大震災復興特別会計（以下「復興特別会計」という。）において経理されることとなった点である。

平成 23 年 6 月 20 日に成立した「東日本大震災復興基本法」においては、「復興に係る国の資金の流れについては、国の財政と地方公共団体の財政との関係も含めてその透明化を図るものとする」（第 9 条）と規定されていたものの、特別会計についての言及はなく、その後の復興財源確保をめぐる与野党協議の結果、設置が確認されたものである。

この特別会計には、大きく二つの役割がある。第一に、震災復興に関する経費の全てを復興特別会計の歳出として計上するとともに、復興債収入も含む復興財源を一元的に歳入として受け入れることである。第二に、復興債の発行及び償還を管理することである。復興債の発行は復興特別会計の負担において行い、その償還財源についても、復興特別税の収収等を復興特別会計で受け入れた上で国債整理基金特別会計に繰り入れることとしている。その仕組みの概要は図表 3 のとおりである。

図表 3 東日本大震災復興特別会計の仕組み（平成 26 年度当初ベース）



(出所)「予算書」、財務省「予算の説明」等より作成

復興特別会計の所管は、復興庁を中心としつつ、国会や裁判所も含む全省庁とされており、財政面においても国が一体となって復興に取り組む姿勢が示されている。

ただし、平成 24 年度当初予算における復興特別会計の規模は 3 兆 7,754 億円となっているが、既に平成 23 年度には一般会計において累計で約 15 兆円が計上されていた。すなわち、特別会計の設置時点において、復興経費の歳出規模のピークは既に超えており、以後、復興債の償還に関する経理は続いていくものの、特別会計における復興事業予算の規模は縮小していくこととなる。

#### イ 平成 24 年度補正予算

平成 24 年度補正予算は、衆議院解散及び総選挙を経て、平成 24 年 12 月 26 日の第 2 次安倍内閣の発足後に編成された。

平成 24 年度補正予算においては、地方交付税交付金や公共事業の追加など 1 兆 3,072 億円の歳出の追加があったが、このうち 9,895 億円は復興債の償還のための国債整理基金特別会計への繰入れであり、実質的な復興施策の経費については小幅な追加にとどまった。

なお、平成 23 年度第 3 次補正予算及び平成 24 年度当初予算においては、被災地以外の「全国向け予算」の計上が相次いでいた。これは「東日本大震災からの復興の基本方針」（平成 23 年 7 月 29 日）において、「被災者の避難先となっている地域や震災による著しい悪影響が社会経済に及んでいる地域など、被災地域と密接に関連する地域において、被災地域の復旧・復興のために一体不可分のものとして緊急に実施すべき施策」や、「東日本大震災を教訓として、全国的に緊急に実施する必要性が高く、即効性のある防災、減災等のための施策」と位置付けられたものである。

しかしながら、被災地以外の官庁施設の防災機能強化を始め、刑務所における職業訓練経費、沖縄県の国道整備、海外との青少年交流事業、反捕鯨団体の妨害活動に対する安全強化対策など、「東日本大震災からの復興の基本方針」の趣旨を拡張的に解釈したと受け止められるような予算措置について、国民から厳しい批判が寄せられた。

これらの指摘を踏まえ、「今後の復興関連予算に関する基本的な考え方」（平成 24 年 11 月 27 日、復興推進会議決定）において、平成 23 年度第 3 次補正予算及び平成 24 年度当初予算において措置した「全国向け予算」の一部（35 事業：168 億円）については、その執行を停止するとともに、今後、復興特別会計においては、「被災地域の復旧・復興及び被災者の暮らしの再生のための施策」のみの計上を基本とするとされた。

#### ウ 平成 25 年度当初予算以降

平成 25 年度当初予算における復興特別会計には、前年度当初予算に比べ 6,086 億円増額となる 4 兆 3,840 億円が計上された。また、同年度補正予算では、国債整理基金特別会計への繰入れを除けば歳出の追加額が 5,638 億円となり、小幅な補正にとどまった。

平成 26 年度予算当初予算については 3 兆 6,464 億円の計上となり、前年度当初予算に比べ 7,376 億円の減額となった。

平成 27 年度以降については、依然として様々な課題が残されているとはいえ、同年度末において「集中復興期間」が終了することから、既存の方針を前提とする限り、復興特別会計の役割は復興債償還の管理を中心としたものとなっていくだろう。

### 3. 復興予算の執行状況

平成23年度の復興・復興関係の予算は、先述のとおり、1次補正から3次補正にかけて年度全体で約15兆円、24年度当初予算及び補正予算においては計5.1兆円が計上された（前年度繰越分を加えた24年度の歳出予算現額は9.7兆円）。しかしながら、決算ベースでみると、確保された予算に対して執行が遅れがちとなり、平成23年度における復興予算の執行率（支出済歳出額／歳出予算現額）は60.6%にとどまった。また24年度については64.8%となっている（図表4）。

これらのうち、地方交付税交付金等は、国と地方公共団体という公的機関の間における資金移転でもあり、執行率が100%となっているものの、例えば、公共事業等については、平成23年度で予算現額3.0兆円に対し、執行額は0.5兆円、執行率は16.8%にとどまった。この執行されなかった額のうち1.8兆円が翌年度への繰越し、0.7兆円が不用額である。平成24年度については執行率が前年度に比べ上昇したものの、依然として39.5%と低い水準にとどまっている。

図表4 東日本大震災復興・復興関係経費の決算

(単位:億円)

	平成23年度 (一般会計予備費 + 一般会計1号～3号補正)					24年度 (23年度一般会計繰越分 + 24年度復興特別会計)				
	歳出予算 現額(A)	支出済歳 出額(B)	執行率 (B)/(A)	翌年度繰 越額(C)	不用額(D) =(A)-(B) -(C)	歳出予算 現額(A)	支出済歳 出額(B)	執行率 (B)/(A)	翌年度繰 越額(C)	不用額(D) =(A)-(B) -(C)
災害救助等関係	6,386	6,059	94.9%	101	226	1,643	1,538	93.6%	2	102
災害廃棄物処理事業	7,378	3,186	43.2%	3,941	250	7,384	3,488	47.2%	3,810	84
公共事業等	30,108	5,070	16.8%	17,939	7,098	23,135	9,138	39.5%	7,139	6,857
災害関連融資関係	14,861	14,739	99.2%	-	122	1,980	1,952	98.6%	-	27
原子力災害復興関係	9,808	7,371	75.1%	1,981	456	7,300	2,519	34.5%	3,211	1,569
地方交付税交付金等	22,408	22,408	100.0%	-	-	6,704	6,704	100.0%	-	-
東日本大震災復興交付金	15,611	2,506	16.1%	13,105	0	15,973	13,194	82.6%	2,777	0
その他	35,838	27,794	77.6%	6,106	1,937	11,866	7,423	62.6%	2,122	2,320
全国防災対策	6,092	1,376	22.6%	4,519	196	10,458	6,911	66.1%	2,965	581
利払費等	-	-	-	-	-	436	241	55.3%	-	194
東日本大震災復興・復興予備費	747	-	-	-	747	-	-	-	-	-
予備費	-	-	-	-	-	603	-	-	-	603
復興債償還費	-	-	-	-	-	9,915	10,018	101.0%	-	▲102
合計	149,243	90,513	60.6%	47,695	11,034	97,402	63,131	64.8%	22,030	12,240

(注)1. 平成23年度においては、「利払費等」は「その他」に含まれる。

2. 単位未満は切り捨てとしている。

(出所)財務省「決算の説明」より作成

このような予算と執行額との乖離は、以下のような問題点を含むものと考えられる。第一に、予算は当該年度における特定の経費について支出の上限額を定めるものであり、必ずしも全額を無理に執行しなければならないわけではないものの、予算は国会が議決した当該年度に必要な財政政策の全体像を示す「計画書」でもあり、支出の事由が発生した

経費については、予算に従って適切に執行されることが望ましい。

第二に、未曾有の災害による混乱が続く状況にあって、被災地等における執行体制が十分でなく、確保された予算とその処理能力にミスマッチが生じていたことから、必要な予算の執行が滞った可能性がある。ただし、被災自治体における調整や現地の住民との合意形成等に時間を要したことなどより執行が遅れたものについては、必ずしも国だけの責任とは言い切れないものと考えられる。

第三に、そのようなミスマッチが存在する状況において、確保された財源の消化自体を目的化するようなバイアスが生じた場合、予算編成の過程において規律が緩み、緊急性が低い事業にまで予算が計上されることとなり、非効率な資源配分をもたらす可能性がある。

復興予算をめぐるのは、被災地以外における事業のために計上された予算の是非について大きな議論となったが、これらは上記の第二及び第三の側面から生じた問題であると考えられる。

ただし、先述のとおり、予算の執行率が低いことは望ましいことではないものの、復興特別会計については、その剰余金を一般会計に繰り入れないこととされており、復興財源が復興特別会計以外における他の経費に流用されることはないことから、当該年度に執行されなくとも、直ちにその分の復興財源が無駄になるというわけではない。むしろ、執行率の向上を優先するあまり、予算編成時の査定が甘くなって執行が容易な事業や被災地との関連性が薄い事業に予算が充てられようになるとすれば、その方が大きな弊害をもたらす可能性がある。

なお、平成 23 年度及び 24 年度を合わせた執行額は 15.4 兆円となるが、これに平成 25 年度及び 26 年度に予算計上された額（両年度合計で約 9 兆円）を単純に加えると約 24 兆円となり、復興財源の上限にほぼ近づくこととなる。

#### 4. 制度の変更等の評価

これまで概観してきた震災復興に係る予算上の対応は、過去 3 代の内閣により実施されてきたものであり、その内容については国会においても様々な議論が行われてきた。特に、震災発生直後の平成 23 年度の補正予算による対応については、「全国向け予算」のように厳しい批判を受けた内容もある。ただし、極めて混乱していた状況の中、財政資金の供給という観点からは重要な役割は果たしたものと考えられる。

一方、財政制度の側面からも、いくつかの重要な変更が行われており、本節では復興特別会計の設置と復興債の発行について改めて考察することとする。

##### (1) 復興特別会計の設置

特別会計は、財政法第 13 条第 2 項の規定により、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特定の歳入をもっ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り、法律をもって設置することができる。

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、復興事業に関する経理を明確にすること」（特別

会計に関する法律第 222 条) を目的として設置されており、主に上記の③に該当すると考えられる。

復興事業については、当初、全体で「少なくとも 19 兆円程度」の規模が見込まれる中、その収支を一般会計の他の経費と区分して経理することには一定の合理性が認められるため特別会計が設置されることとなったものであり、図表 3 に示されているように復興に係る国の資金の流れの透明化に寄与し得ると考えられる。

一方、従来から特別会計制度の問題点として指摘されてきたように、①特別会計が設置されることにより、予算の仕組みが複雑となり、財政の一覧性が阻害されるおそれがある、②固有の財源を持つことにより不要不急の事業が自己増殖的に行われる、③時代の変遷に伴い意義の薄れた特別会計が存続し、硬直的かつ過大な資源配分が行われる、④恒常的に不用額や繰越額が発生し、歳出の合理化が図られにくい、⑤一般会計に比べ、国会やマスコミ、国民の監視が行き届きにくい、といったデメリットが生じる懸念についても念頭に置く必要がある。

上記の諸点に即して考えるならば、まず、①の財政の一覧性阻害の懸念については、国の予算全体の一覧性は特別会計の設置により低下する可能性はあるものの、復興予算のみに焦点を当てた場合には、その財源と支出との対応関係についての一覧性は増すこととなる。②の不要不急の事業が自己増殖的に行われるという点については、結果として「全国向け予算」として被災地との関連性が希薄な事業が多数計上されたことは、これに該当すると捉えることも可能であろう(ただし、平成 23 年度は一般会計において「全国向け予算」を計上)。③の意義の薄れた特別会計が存続するとの点については、復興特別会計の設置は時限的な措置であり、復興庁が平成 33 年 3 月 31 日までに廃止された場合には、別に法律で定めるところにより復興特別会計についても廃止することとされている(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)。仮に、その時点で復興特別会計において経理する必要性が低下しているにもかかわらず、廃止のための立法措置が先延ばしとなった場合には、「意義の薄れた特別会計の存続」に該当する可能性がある。④の不用額や繰越額については、実際に復興特別会計において多額の発生が続いているものの(図表 4)、これは復興事業自体が不要不急なのではなく、執行体制や執行の条件が十分に整っていないことが要因であり、現在のところは「恒常的な発生」とまでは言えないだろう。⑤については、①で述べたとおり、復興関連予算の一覧性が高まることにより、むしろ国会審議や国民の理解に資することも考えられる。

以上のように、復興特別会計については、全体としては一定のメリットが認められるものの、特別会計制度自体に内包される上記のような懸念が顕在化しないよう、今後の予算編成や国会審議において丁寧に計上内容を点検していく必要がある。

## (2) 復興債の発行

### ア 復興債の用途

一般会計の財源債である建設国債と赤字国債は、公共事業費等の投資的経費に充てるために発行されるのか、あるいはそれ以外の経常的経費に充てるのかによって区分され

ている。すなわち、建設国債は社会資本など見合いの資産が長期間にわたり国民経済に寄与することが期待されることから財政法上認められている一方（建設国債の原則）、赤字国債は見合いの資産が残らない消費的支出に充てられるため特例法を制定しない限り発行することができない。

これに対し、復興債は復興特別税の収入等が現実に収納されるまでの「つなぎ公債」として発行されるものであり<sup>3</sup>、投資的経費か経常的経費かという用途の区分はなされていない。ただし、復興事業には震災で滅失した社会資本の復旧等に充てられるものも相当あり、そのような部分に関しては建設国債として発行しても財政法上問題ないものである。

## イ 償還期間

復興債は「復興財源確保法」に基づき、平成23年度から平成27年度まで発行することができることとされている（第69条）。また、その償還については、「東日本大震災からの復興の基本方針」において、「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」とされていることから、建設国債及び赤字国債のように60年償還ルールを適用せず、借換債も含め、全体として平成49年度までの間（25年間）に償還することとされている（第71条）。

しかしながら、将来世代に見合いの資産を残さない赤字国債についても60年償還ルールが適用される一方、その少なからぬ部分が社会資本の復旧等に充てられ、将来世代にも便益を及ぼすこととなる復興債について、赤字国債よりも短い期間で償還しなければならないとすることは、これまでの償還ルールに照らせばバランスを失していることとなる。すなわち、「将来世代の負担」に関しては、建設国債の原則の趣旨を踏まえるならば、その世代にまで便益が及ぶ限りにおいて是認され得るものである<sup>4</sup>。

もちろん、上記の「基本方針」の精神に加え、現在の厳しい財政状況を踏まえれば、復興事業に関しても、財源を確保した上で早期に財政上の処理を完結させることの意義は重要である。むしろ、復興債という新たな財源調達手段の創設については、本来、将来世代に先送りしてはならないはずの赤字国債に対しても60年償還ルールの適用を事実上当然視<sup>5</sup>してきた従来の財政運営を改めて問い直すきっかけとすべきではないだろうか。

（みすみ まさかつ）

<sup>3</sup> 「つなぎ公債」としては、復興債のほか、過去において「湾岸特例国債」（平成2年度）、「減税特例国債」（平成6年度～8年度）、「年金特例国債」（平成24年度～25年度）が発行された。復興債は「普通国債」に分類され、金融市場においては、建設国債や赤字国債と同じ性格を持つ金融商品として取引されている。

なお、政府は「公債依存度」の算出に当たっては、これらの「つなぎ公債」を除いた公債発行額を用いることとしている。

<sup>4</sup> ただし、復興債の償還期間について、当初の政府案が10年であったところ、与野党協議の過程において25年に延長されたことは、建設国債の原則の考え方が一部取り入れられたものと捉えることができる。

<sup>5</sup> 現在の赤字国債発行の根拠法である「財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律」及び、これまでの各年度における特例公債法においては、「その速やかな減債に努める」旨の努力規定が置かれている。ただし、現在の財政状況において、赤字国債に対し60年償還ルールを適用せず、「速やかな減債」を行うとした場合、現金償還の追加分の財源調達のために新規の赤字国債を発行しなければならないこととなり、実態としては借換償還を行うことと変わらないこととなる。