

## ISSUE BRIEF

# 平成 23 年度第 2 次補正予算と今後の課題

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 720 (2011. 8. 10.)

はじめに

I 第 2 次補正予算の概要

1 歳出

2 歳入

II 今後の課題

1 平成 23 年度予算の執行

2 平成 23 年度第 3 次補正予算の編成

3 平成 24 年度予算編成と財政運営戦略

おわりに

平成 23 年度第 2 次補正予算が平成 23 年 7 月 25 日に成立した。

3 月 11 日の東日本大震災後、早期復旧に向け年度内に必要と見込まれる経費(がれき処理、仮設住宅建設、道路・港湾復旧等 4 兆 153 億円)を計上した平成 23 年度第 1 次補正予算は 5 月 2 日に成立している。

第 1 次補正予算の成立後、本格的な復興のための補正予算編成も見込まれていた。しかしこれに代わり、6 月 14 日、菅直人首相は閣僚懇談会で、第 1 次補正予算で足りなかった部分について「1.5 次的な」第 2 次補正予算の編成を指示した。この指示に基づき第 2 次補正予算が編成され、平成 23 年度補正予算(第 2 号)は 7 月 15 日に国会に提出された。一般会計の予算規模は、歳入、歳出とも 1 兆 9,988 億円である。

本稿では、第 2 次補正予算の概要をまとめ、残された課題について整理を行う。

財政金融課

まつうら しげる  
(松浦 茂)

調査と情報

第 7 2 0 号

## はじめに

平成 23 年度第 2 次補正予算が平成 23 年 7 月 25 日に成立した。

3 月 11 日の東日本大震災後、早期復旧に向け年度内に必要と見込まれる経費（がれき処理、仮設住宅建設、道路・港湾復旧等 4 兆 153 億円）を計上した平成 23 年度第 1 次補正予算は 5 月 2 日に成立している。第 1 次補正予算の成立後、本格的な復興のための補正予算編成も見込まれていた<sup>1</sup>。

しかしこれに代わり、6 月 14 日、菅直人首相は閣僚懇談会で、第 1 次補正予算で足りなかった部分、急いで対応しなければいけない部分について「1.5 次的な」第 2 次補正予算の編成を指示した<sup>2</sup>。この指示に基づき第 2 次補正予算の編成がなされ、平成 23 年度一般会計補正予算（第 2 号）は 7 月 15 日に国会に提出された<sup>3</sup>。一般会計の予算規模は、歳入、歳出とも 1 兆 9,988 億円である（表 1）。歳出は、東日本大震災の直近の復旧状況等を踏まえ、当面の復旧対策に万全を期すための経費を計上したとされる。財源は、平成 22 年度決算剰余金を用いるため、追加の国債発行は要しない。

本稿では、第 2 次補正予算の概要をまとめ、残された課題について整理を行う。

**表 1 平成 23 年度第 2 次補正予算（一般会計）の概略**

歳出	金額（億円）
1. 原子力損害賠償法等関係経費	2,754
(1)原子力損害賠償法関係経費	2,474
(2)原子力損害賠償支援機構法関係経費	280
2. 被災者支援関係経費	3,774
(1)二重債務問題対策関係経費	774
(2)被災者生活再建支援金補助金	3,000
3. 東日本大震災復興対策本部運営経費	5
4. 東日本大震災復旧・復興予備費	8,000
5. 地方交付税交付金	5,455
合 計	19,988
歳入	金額（億円）
1. 前年度剰余金受入	19,988
(1)財政法第 6 条剰余金	14,533
(2)地方交付税交付金財源	5,455
合 計	19,988

（出典）財務省「平成 23 年度補正予算（第 2 号）フレーム」2011.7.5.

<[http://www.mof.go.jp/budget/budger\\_workflow/budget/fy2011/sy230705/hosei230705a.pdf](http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2011/sy230705/hosei230705a.pdf)>等より筆者作成

<sup>1</sup> 例えば菅直人首相は、第 1 次補正予算成立後の 5 月 16 日の衆議院予算委員会で「私たちは次は復興のための大型の補正予算ということを想定しております」と答弁している（第 177 回国会衆議院予算委員会議録第 23 号 平成 23 年 5 月 16 日 p.11.）。また、小池拓自「平成 23 年度第 1 次補正予算と今後の課題」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』711 号, 2011.5.24, p.8 も参照

<sup>2</sup> 財務省「野田財務大臣閣議後記者会見の概要(平成 23 年 6 月 14 日(火曜日))」2011.6.14.  
<[http://www.mof.go.jp/public\\_relations/conference/my20110614.htm](http://www.mof.go.jp/public_relations/conference/my20110614.htm)>

<sup>3</sup> 併せて平成 23 年度特別会計補正予算（特第 2 号）も国会に提出された。

## I 第2次補正予算の概要

### 1 歳出

一般会計の歳出1兆9,988億円のうち6,533億円が原子力発電所事故への対応や被災者支援関係経費といった用途を定められた経費であり（表2）、8,000億円が東日本大震災復旧・復興予備費、5,455億円が地方交付税交付金である<sup>4</sup>。内閣府では、第2次補正予算の経済効果として、平成23年度の実質GDP押し上げ効果を0.3%、今後1年程度の雇用創出数を約8万人と試算している<sup>5</sup>。

表2 原子力発電所事故関係経費及び被災者支援関係経費の内訳（単位：億円）

<b>1. 原子力損害賠償法等関係経費</b>	<b>2,754</b>
<b>(1)原子力損害賠償法関係経費</b>	<b>2,474</b>
政府補償契約に基づく補償金支払い	1,200
原子力損害賠償和解仲介業務経費等(原子力損害賠償紛争審査会の体制整備等)	13
福島県原子力被災者・子ども健康基金	962
除染ガイドライン作成等事業	2
放射能モニタリングの強化	192
福島県外も含めた校庭等の放射線低減事業	50
東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会経費	2
「日本ブランド」復活のための対外発信力強化	53
<b>(2)原子力損害賠償支援機構法関係経費</b>	<b>280</b>
原子力損害賠償支援機構への出資金	70
交付国債償還財源に係る利子負担	200
東京電力に関する経営・財務調査委員会に必要な経費	10
<b>2. 被災者支援関係経費</b>	<b>3,774</b>
<b>(1)二重債務問題対策関係経費</b>	<b>774</b>
中小企業再生支援協議会を核とした相談窓口の体制強化	30
中小企業基盤整備機構等が出資する新たな仕組み	1
再生可能性を判断する間の利子負担の軽減	184
震災により一旦廃業した中小企業者等向け融資拡充のための日本政策金融公庫への出資	10
中小企業組合等共同施設等災害復旧事業(1次補正で155億円措置)	100
被災地域産業地区再整備事業(1次補正で10億円措置)	215
水産業共同利用施設の機器等(製氷機等)の整備の拡充(1次補正で18億円措置)	193
木質系震災廃棄物等の活用可能性調査	1
再生可能性のある医療・福祉施設に対する貸付債権の条件変更を推進するための(独)福祉医療機構の財務基盤強化	40
<b>(2)被災者生活再建支援金補助金</b>	<b>3,000</b>

(出典) 財務省「平成23年度補正予算(第2号)の概要」2011.7.5.等より筆者作成

<sup>4</sup> 以下、第2次補正予算の概要については、財務省「平成23年度補正予算(第2号)の概要」  
[http://www.mof.go.jp/budget/budger\\_workflow/budget/fy2011/sy230705/hosei230705c.pdf](http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2011/sy230705/hosei230705c.pdf) ほか各府省ホームページ等を参照した。

<sup>5</sup> 内閣府「平成23年度第2次補正予算の経済効果について」2011.7.15.  
[http://www5.cao.go.jp/keizai1/2011/0715\\_kouka.pdf](http://www5.cao.go.jp/keizai1/2011/0715_kouka.pdf)

## (1) 原子力損害賠償法等関係経費 2,754 億円

### (i) 原子力損害賠償法関係経費 2,474 億円

地震等により生ずる原子力損害に係る東京電力の賠償に伴う損失を政府が補償することを約する原子力損害賠償補償契約<sup>6</sup>に基づき支払われる補償金上限 1,200 億円を計上する。これに加え、福島県原子力被災者・子ども健康基金<sup>7</sup>への交付金 962 億円<sup>8</sup>、放射能モニタリングの強化 192 億円など原子力発電所事故対策の経費を計上する。

### (ii) 原子力損害賠償支援機構法関係経費 280 億円

原子力事業者の巨額の損害賠償支払い等に対応するため今国会（第 177 回国会）に「原子力損害賠償支援機構法案」が提出され、修正（国の責務の明記等）を経て成立した。

今回の補正予算では原子力損害賠償支援機構（以下「機構」）への交付国債<sup>9</sup>の上限が 2 兆円に定められた<sup>10</sup>。また、一般会計歳出としては、機構への出資金 70 億円、交付国債償還のための借入金利子等 200 億円、東京電力に関する経営・財務調査委員会経費 10 億円を計上している。このうち 270 億円（機構への出資金及び借入金利子等）は、一般会計から、エネルギー対策特別会計に新たに設けられる勘定「原子力損害賠償支援勘定」<sup>11</sup>に繰り入れられた上で改めて歳出化される。これに加えて同勘定には、国債整理基金特別会計を通じて交付国債を償還するための財源として、借入金・証券発行収入金 2 兆円が歳入に計上されている<sup>12</sup>。

## (2) 被災者支援関係経費 3,774 億円

### (i) 二重債務問題対策 774 億円

被災した住宅・企業設備などに係る既存の債務（旧債務）に加えて、住宅・設備等を再建するための債務（新債務）の二重の債務を負う「二重債務問題」（二重ローン問題）への対応が課題となっている<sup>13</sup>。

旧債務対策として、被災地域における中小企業再生支援協議会<sup>14</sup>の専門家の増員等経費

<sup>6</sup> 「原子力損害の賠償に関する法律」（昭和 36 年法律第 147 号）第 10 条、「原子力損害賠償補償契約に関する法律」（昭和 36 年法律第 148 号）第 3 条

<sup>7</sup> 原子力災害から福島県内の子どもや住民の健康を守るために同県が設置した基金

<sup>8</sup> 福島県の全県民の健康調査を行うため等の健康管理・調査事業経費 782 億円、学校・公園等の線量低減事業等からなる特別緊急除染事業経費 180 億円が計上される。

<sup>9</sup> 本法の定める「交付国債」（国が金銭の給付に代えて交付するために発行する債券）を用いたスキームは次のとおりである。まず、機構が原子力事業者（以下「事業者」）に資金援助を行うため機構に国債を交付することが必要となる場合、機構は事業者と共同で、資金援助に関する「特別事業計画」を作成し主務大臣の認定を受ける。国は同計画に基づく資金援助（特別資金援助）を実施するため予算で定める範囲内で国債を発行し、これを機構に交付する。機構は、特別資金援助を行うために必要な額に限り交付国債の償還を国に求め、事業者に資金交付を行う。国は交付国債償還のため借入金及び証券発行により資金調達を行う。特別資金援助を受け事業者は「特別負担金」を機構に納付し、機構は毎事業年度の損益計算で利益が生ずる場合、交付国債の償還額に達するまで国庫納付を行う。

<sup>10</sup> 特別会計第 2 次補正予算予算総則第 6 条。このほか、原子力損害賠償支援機構債及び借入金に係る債務について 2 兆円の政府保証枠を設定している（一般会計第 2 次補正予算予算総則第 4 条）。

<sup>11</sup> 「原子力損害賠償支援機構法」附則第 14 条による「特別会計に関する法律」（平成 19 年法律第 23 号）の改正

<sup>12</sup> この借入金及び証券 2 兆円は平成 24 年度内に償還する予定とされている。『平成 23 年度特別会計補正予算（特第 2 号）参照書』 p.27.

<sup>13</sup> 吉鶴祐亮「東日本大震災による二重ローン問題について」『国政の論点』2011.7.25, p.1.（事務用資料）

<sup>14</sup> 「産業活力の再生及び産業活動の革新に関する特別措置法」（平成 11 年法律第 131 号）に基づき設置された中小企業の事業再生に係る相談・助言窓口。各都道府県に 1 箇所ずつ設置されており、事業再生の専門家（金融機関出身者、公認会計士、税理士、弁護士等）が統括責任者等として常駐している。

30 億円、債権買取り等を行う「機構」（(独) 中小企業基盤整備機構等が出資)<sup>15</sup> の設立に係る事務経費補助 1 億円等を計上する。

新債務対策として、中小企業組合等共同施設等災害復旧事業<sup>16</sup>100 億円（第 1 次補正予算で 155 億円措置）、被災地域産業地区再整備事業（貸工場・貸店舗等の整備）215 億円（同 10 億円措置）等を計上する。

(ii) 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、全国の都道府県が拠出した基金を活用して、住宅が全壊・大規模半壊した世帯に対し、被害程度、世帯人数、住宅の再建方法に応じて、最大 300 万円までの支援金を支給する制度である<sup>17</sup>。法改正<sup>18</sup>による東日本大震災に係る同支援金の補助率の 50%から 80%への引き上げに伴い、これに必要な経費 3,000 億円を第 2 次補正予算に計上する。なお、地方負担（20%）のための基金積増し分についても第 2 次補正予算で増額される特別交付税（下記（4）参照）により全額手当される<sup>19</sup>。

### （3）東日本大震災復旧・復興予備費 8,000 億円

東日本大震災に係る復旧及び復興に係る経費の予見し難い予算の不足に緊急に充てるため、8,000 億円の予備費を計上する。

### （4）地方交付税交付金 5,455 億円

平成 22 年度決算により生じる地方交付税交付金財源（「2 歳入」参照）を用いて、地方交付税の補正増を行うものである。この地方交付税の増 5,455 億円のうち約 4,600 億円が特別交付税総額（第 1 次補正予算後 1 兆 1,624 億円<sup>20</sup>）に加算される<sup>21</sup>。

## 2 歳入

一般会計の歳入 1 兆 9,988 億円は、平成 22 年度決算剰余金を財源とする。平成 22 年度に約 2 兆円の決算剰余金が生じた理由は、国債の利回りが計画を下回ったことによる国債費の不用（6,920 億円）など歳出の不用が 2.1 兆円あった一方で、0.1 兆円の歳入減が生じ

<sup>15</sup> 被災県ごとに置かれる「機構」による被災中小企業債権の買取りについては、中小企業再生支援協議会が当該企業を再生可能と判断した上で、主力取引銀行が新規融資により当該企業に対する支援を続けることが条件とされる（「追加損失 銀行も負担」『日本経済新聞』2011.7.13.）。

<sup>16</sup> 中小企業等のグループが県の認定による復興事業計画を策定した際、同計画に不可欠な施設等の復旧・整備等に対して補助を行うもの。経済産業省「平成 23 年度第 2 次補正予算 経済産業省関連事業一覧」2011.7.25. <<http://www.meti.go.jp/main/yosan2011/20110725-3.pdf>>

<sup>17</sup> 中川秀空「被災者生活支援に関する制度の現状と課題」『調査と情報－ISSUE BRIEF－』712 号, 2011.6.2, p.5.

<sup>18</sup> 「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律の一部を改正する法律」（平成 23 年法律第 87 号）

<sup>19</sup> 支援金の総支給額見込み 4,400 億円のうち、国が 8 割の 3,520 億円を負担し、残る 880 億円が都道府県の負担となる。このうち既に基金に積み立てられている 538 億円を除く追加拠出額 342 億円を特別交付税で賄う。更に既に基金に積み立てられている 538 億円についても、その 95%は国が実質的に負担すると報じられている。「地方負担なしで支援金支給 総務省、交付税を充当」『共同通信』2011.7.5

<<http://www.kyodonews.jp/feature/news04/2011/07/post-4072.html>>; 「被災者の支援金 国が全額負担」『朝日新聞』2011.7.21.

<sup>20</sup> 池田達雄ほか「東日本大震災に係る地方財政への対応について～発災から平成 23 年度補正予算（第 1 号）に伴う対応まで」『地方財政』50(6), 2011.6, p.24.

<sup>21</sup> 総務省自治財政局財政課「平成 23 年度補正予算（第 2 号）に伴う対応等について」2011.7.5. <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000120931.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000120931.pdf)>

たことによる<sup>22</sup>。

決算剰余金のうち財政法第 6 条剰余金（以下「純剰余金」）が 1 兆 4,533 億円、地方交付税交付金財源が 5,455 億円<sup>23</sup>である。このうち、純剰余金は、財政法（昭和 22 年法律第 34 号）第 6 条第 1 項により、2 分の 1 を下らない金額を翌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されている（剰余金繰入）。今回、純剰余金を第 2 次補正予算の財源に充てるため、特例法の制定が必要となった<sup>24</sup>。純剰余金が生じたにもかかわらず、その 2 分の 1 を下らない金額の公債等償還財源への充当を行わないのは、平成 14 年度決算以来のことである。

平成 23 年度当初予算における債務償還費は、11 兆 5,903 億円である。仮に剰余金繰入により、平成 22 年度決算の純剰余金 1.4 兆円超の 2 分の 1 が公債・借入金の償還財源に繰り入れられるとすると、7,000 億円超が債務償還費に追加されることになる。決算剰余金については、本来国債の償還に充てることが原則であり、特例法を制定してこの原則を崩すのは、見た目には国債発行を避けられても、新たに国債を発行するのと変わらない、との指摘もある<sup>25</sup>。

なお、平成 22 年度決算剰余金の金額は、補正予算成立時点（7 月 25 日）では厳密には確定しておらず、前年度決算の計数が確定する 7 月末の「主計簿締切り」<sup>26</sup>により確定する。剰余金を補正予算に充当する時期は、主計簿締切りよりも後であることが通例であるが、極めて確実な剰余金が見込まれる場合、主計簿締切りよりも前に補正予算の財源として使用しても必ずしも不当であるとはいえないと解されている<sup>27</sup>。

## II 今後の課題

### 1 平成 23 年度予算の執行

#### （1）特例（赤字）公債法案の扱い

歳入の 4 割を占めるいわゆる赤字国債の発行を特例的に認める特例公債法案<sup>28</sup>については、第 1 次補正予算審議に当たり民主、自民、公明の 3 党合意がなされている<sup>29</sup>。この 3 党合意では、次の点を前提として、特例公債法案について、「各党で、成立に向け真摯に検

<sup>22</sup> 財務省「平成 22 年度決算概要（剰余金見込み）」2011.7.1.

<[http://www.mof.go.jp/budget/budger\\_workflow/account/fy2010/ke230701.htm](http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/account/fy2010/ke230701.htm)> ;

「国決算剰余金 2 兆円」『朝日新聞』2011.7.2. なお、歳入減は、法人税が 1 兆 4,786 億円上ぶれたこと等により、1 兆 8,437 億円の税収増と 220 億円の税外収入の増があった一方で、2 兆円の公債金収入の減があったことによる。

<sup>23</sup> 「予算決算及び会計令」（昭和 22 年勅令第 165 号）第 19 条により、地方交付税の財源である所得税及び酒税の収入見込額の 32/100、法人税の収入見込額の 34/100、消費税の収入見込額の 29.5/100 並びにたばこ税の収入見込額の 25/100 の合計額と、これら 5 税の各収入実績額に各比率（32/100、34/100、29.5/100、25/100）を乗じて計算した額の合計額の差額（地方交付税精算額）。財政法第 6 条の剰余金の計算からは控除される。

<sup>24</sup> 「平成 22 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」（平成 23 年法律第 88 号）

<sup>25</sup> 「補正は「額ありき」より中身だ」『日本経済新聞』2010.9.28.

<sup>26</sup> 財務大臣が、会計検査院の検査官立ち会いの上、前年度の主計簿（当該年度の収納済歳入額、支出済歳出額等、歳入歳出に係る計数が登記された帳簿）を締め切ること（予算決算及び会計令第 139 条）。

<sup>27</sup> 原田周三・石井直一共著『決算制度精説（九訂版）』新日本法規, 2002, p.426.

<sup>28</sup> 「平成 23 年度における公債の発行の特例に関する法律案」（第 177 回国会閣法第 1 号）

<sup>29</sup> 「平成 23 年度第 1 次補正予算等に関して」2011.4.29

<<http://www.dpj.or.jp/news/files/20110429agreement.pdf>> ; 小池 前掲注(1), pp.6-7.

討を進める」としている。

①子どもに対する手当の制度的なあり方や高速道路料金割引制度をはじめとする歳出の見直し及び法人税減税等を含む平成 23 年度税制改正法案の扱いについて、各党で早急に検討を進める。

②平成 23 年度第 1 次補正予算における財源措置として活用した年金臨時財源については、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。

①の歳出見直しのうち高速道路料金割引制度については、割引の見直し（休日上限 1,000 円の廃止等）と無料化実験の一時凍結が行われ<sup>30</sup>、これにより捻出した 3,500 億円が第 1 次補正予算の財源に充てられている<sup>31</sup>。他方、子ども手当については、所得制限を付す等の見直しとその実施時期が焦点となっている<sup>32</sup>。なお、税制改正案の扱いについては下記（2）を参照されたい。

②の年金臨時財源は、平成 23 年度当初予算において、財政投融资特別会計、外国為替資金特別会計及び（独）鉄道建設・運輸施設整備支援機構から合計 2 兆 4,897 億円を一般会計に繰り入れ、基礎年金国庫負担（平成 21 年度以降 1/3 から 1/2 に引上げ）に充当されていたところ、これを第 1 次補正予算の財源として転用したものである<sup>33</sup>。この年金臨時財源については、民主、自民、公明の 3 党政調会長の協議において、第 3 次補正予算の編成の際に復興債で充当することも含め検討するとの大筋合意案（7 月 8 日）が報じられているほか<sup>34</sup>、6 月 30 日に成案をみた「社会保障・税一体改革」（政府・与党社会保障改革検討本部決定）においては、将来的に増税する消費税の 1%分を基礎年金国庫負担 1/2 実施のために充当するとしている<sup>35</sup>。

現段階では特例公債法案の行方は不透明である。このまま同法案が成立せずに、特例公債の発行ができなくなった場合、野田佳彦財務大臣は、9 月以降の予算執行に影響が出ると発言している<sup>36</sup>。

## （2）平成 23 年度税制改正案の扱い

平成 23 年度税制改正関連法案（当初法案は「所得税法等の一部を改正する法律案」として第 177 回国会に提出）の改正内容のうち、雇用促進税制、寄付金税制の拡充、期限切れの租税特別措置の延長等などについては、「現下の厳しい経済状況及び雇用情勢に対応して税制の整備を図るための所得税法等の一部を改正する法律」（平成 23 年法律第 82 号）として、6 月 30 日に公布・施行されている。残余の平成 23 年度の税制改正項目には、法

<sup>30</sup> 平成 23 年 6 月 20 日午前 0 時以降の措置。なお、同時点以降、東北地方の高速道路の無料解放が、東北地方を発着する被災者・避難者（当面 1 年間）及びトラック・バス（当面 8 月末まで）を対象として実施されている。国土交通省北陸地方整備局ほか「東日本大震災を踏まえた高速道路の料金について」2011.6.8.

<<http://www.hrr.mlit.go.jp/press/2011/06/110608dourobu.pdf>>

<sup>31</sup> 内閣官房「23 年度補正予算の財政需要と財源」2011.4.30。（第 3 回東日本大震災復興構想会議配布資料 6）<<http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/pdf/kousou3/yosan.pdf>>；「マニフェストほころび 高速無料化見直し」『日本経済新聞』2011.4.22.夕刊；小池 前掲注(1), p.4.

<sup>32</sup> 「子ども手当 手取り 860 万円」『毎日新聞』2011.7.30；「子ども手当決着 週明け目指す」『日本経済新聞』2011.7.30；「子ども手当 協議平行線」『朝日新聞』2011.8.3.

<sup>33</sup> 小池 前掲注(1), p.4.

<sup>34</sup> 「自公、ハードル下げる 赤字国債法案で政調会長協議」『日本経済新聞』2011.7.9.

<sup>35</sup> 政府・与党社会保障改革検討本部決定「社会保障・税一体改革成案」2011.6.30, 別紙 3, p.3.

<<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/kentohonbu/pdf/230630kettei.pdf>>

<sup>36</sup> 財務省「野田財務大臣閣議後記者会見の概要(平成 23 年 7 月 5 日(火曜日))」2011.7.5.

<[http://www.mof.go.jp/public\\_relations/conference/my20110705.htm](http://www.mof.go.jp/public_relations/conference/my20110705.htm)>

人税の実効税率引下げ、給与所得控除の上限設定、相続税の基礎控除の引下げ等があり<sup>37</sup>、当初法案<sup>38</sup>どおり税制改正が実施されるかが注目される。法人税減税については、復興財源の捻出のためには減税の見直しもやむなしとの見解もある一方で<sup>39</sup>、企業活力の向上のためには当初の税制改正案どおり減税を実施すべきとの意見<sup>40</sup>もある。法人税減税等の税制改正法案の扱いについては、高速道路の料金割引制度をはじめとする歳出見直しとともに、第3次補正予算の検討と併せ対応するとの民主、自民、公明の3党政調会長による大筋合意案（7月8日）が報じられている<sup>41</sup>。7月29日に策定された「復興の基本方針」（下記2（1）参照）では、法人実効税率の引下げについては、与野党間での協議を経てその実施を確保するとされた<sup>42</sup>。

### （3）予備費の扱い

第2次補正予算では、8,000億円の東日本大震災復旧・復興予備費が計上された。この経費は、東日本大震災に係る復旧及び復興に関連する経費の予見し難い予算の不足に充てるための予備費と説明されている。予備費の規模としては、本予算の予備費3,500億円の2倍を上回る金額となる。このように巨額な予備費が計上されたことについて、第2次補正予算が、6月14日の首相指示以後20日程度の短い期間で編成されたこともあり、各省の予算要求を積み上げる余裕がなかった<sup>43</sup>、とも指摘されている。

予備費使用に当たっては、財務大臣が各省各庁の長からの要求に基づき閣議の決定を求める必要がある<sup>44</sup>。一部、震災関係で予算執行の遅れを指摘されている経費もあるところ<sup>45</sup>、閣議決定の手続を要する予備費使用においては遅滞なく被災地の要請に対応することが求められている。

## 2 平成23年度第3次補正予算の編成

### （1）復興の基本方針

第3次補正予算編成については、東日本大震災復興構想会議（議長：五百旗頭真防衛大学校長。以下「復興構想会議」）の提言を経て、7月中に東日本大震災復興対策本部（本部長：菅直人首相。以下「復興対策本部」）が策定する「復興の基本方針」<sup>46</sup>（以下「基本方

<sup>37</sup> 郷田亜弥「平成23年度税制改正案の概要」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』696号、2011.2.1, pp.2-8.

<sup>38</sup> 当初法案（第177回国会閣法第2号）の題名は「経済社会の構造の変化に対応した税制の構築を図るための所得税法等の一部を改正する法律案」と修正されている。

<sup>39</sup> 「法人減税見直し容認 経団連会長、復興財源巡り」『日本経済新聞』2011.3.29.

<sup>40</sup> 森信茂樹「震災の復興財源は所得税・法人税の付加税で」『税理』54(9)、2011.7, p.5；「増税論議には活力維持の視点が不可欠」『日本経済新聞』2011.6.12.

<sup>41</sup> 前掲注(34)参照

<sup>42</sup> 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」2011.7.29, p.15.

<<http://www.reconstruction.go.jp/topics/doc/20110729houshin.pdf>>

<sup>43</sup> 「編成ありきの2次補正」『東京新聞』2011.7.6.

<sup>44</sup> 財政法（昭和22年法律第34号）第35条第1項及び第2項

<sup>45</sup> 例えば、「被災者生活再建支援制度」（上記I 1（2）（ii）参照）は第1次補正予算で約1,000億円に財源を増やしたが、支給実績は7月初旬時点で400億円に満たないと報じられている（「さまよう予算 政治迷走、逃げ水の需要」『日本経済新聞』2011.7.8.）。また、第1次補正予算で3,519億円が計上されたがれき処理費について、7月20日時点で使われたのは208億円にとどまってお（「がれき処理費 執行まだ6%」『日本経済新聞』2011.7.22.）、衆議院予算委員会の第2次補正予算の審議（平成23年7月19日）において、茂木敏充議員（自由民主党・無所属の会）がこの点を指摘している。

<sup>46</sup> 「東日本大震災復興基本法」（平成23年法律第76号）第3条



針」を踏まえた上での対応となるとされた<sup>47</sup>。7月12日の閣僚懇談会では、菅首相から第3次補正予算の編成を「事務的に各省で検討してほしい」との指示があった<sup>48</sup>。7月29日に策定された基本方針では、平成27年度末までの5年間（集中復興期間）の施策・事業経費が、今年度第1次・第2次補正予算を含め、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ている。併せて、10年間の復旧・復興に係る事業規模（国・地方の公費分）が23兆円程度との見込みが示された<sup>49</sup>。

## （2）財源

復旧・復興財源については、復興構想会議の提言（6月25日）では「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、負担の分かち合いにより確保しなければならない」と述べている。同提言では、①既存歳出の見直し、②基幹税を中心とする臨時増税措置、③先行する需要を賄う一時的なつなぎとしての復興債、を復興財源としている<sup>50</sup>。当面の財政需要に対する復興債と、その償還財源としての基幹税（所得税、法人税、消費税）を中心とする臨時増税措置がセットとなる内容である。

基本方針<sup>51</sup>では、5年間の集中復興期間中の復旧・復興事業（所要19兆円程度）の財源について、平成23年度第1次・第2次補正予算の財源6兆円に加え、①歳出削減、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の確保、②時限的な税制措置、により13兆円程度を確保する、としている。このうち、税制措置については、基幹税などを多角的に検討するとされた。また、税制措置の具体的内容については、歳出削減及び税外収入により3兆円の財源が確保されると仮置きの上、8月以降、税制調査会で検討を行い、複数の選択肢を踏まえ復興対策本部において決定を行うものとされた。復興債については、基本方針には償還期間が明記されず、時限的な税制措置を償還期間中に行い、その税収を全て復興債償還等の復旧・復興費用に充てること等が記されるにとどまった。

## （3）使い勝手のよい交付金の創設

復興事業の際に用いられる国庫補助金には、一律の基準による用途の限定、事業ごとの省庁縦割り、複雑な手続、地方負担の存在といった地方にとって使いにくい面がある。このため自治体の裁量で用途・目的を自由に定めることができる交付金の創設が必要、との指摘が見られる<sup>52</sup>。

<sup>47</sup> 財務省「野田財務大臣閣議後記者会見の概要(平成23年6月24日(金曜日))」2011.6.24

<[http://www.mof.go.jp/public\\_relations/conference/my20110624.htm](http://www.mof.go.jp/public_relations/conference/my20110624.htm)> ; 同「野田財務大臣閣議後記者会見の概要(平成23年6月28日(火曜日))」2011.6.28.

<[http://www.mof.go.jp/public\\_relations/conference/my20110628.htm](http://www.mof.go.jp/public_relations/conference/my20110628.htm)>

<sup>48</sup> 「首相、3次補正準備を指示」『日本経済新聞』2011.7.12, 夕刊.

<sup>49</sup> 前掲注(42), p.5. なお、内閣府の推計によると、東日本大震災の被害額は原発関連を除き約16兆9千億円に上る（内閣府「東日本大震災における被害額の推計について」2011.6.24.

<<http://www.bousai.go.jp/oshirase/h23/110624-1kisyu.pdf>>。また、基本方針の原案段階では、災害救助・生活再建4兆円、防災集団移転や市街地整備など地域づくり8～9兆円、学校整備・雇用対策など暮らしの再生3兆円などの事業規模が想定されている旨報じられた（「復興基本方針「復興債の償還策」未定」『読売新聞』2011.7.23 ; 「歳出削減3兆円 財源に」『日本経済新聞』2011.7.24.）。

<sup>50</sup> 東日本大震災復興構想会議『復興への提言～悲惨のなかの希望～』2011.6.25, p.37.

<<http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/pdf/fukkouhenoteigen.pdf>>

<sup>51</sup> 前掲注(42), pp.5-6.

<sup>52</sup> 日本弁護士連合会「復興交付金と復興基金の新設を求める意見書」2011.7.13.

地方の自由裁量が拡大する地方向け一括交付金としては、既に平成 23 年度当初予算に「地域自主戦略交付金」4,799 億円（沖縄振興自主戦略交付金 321 億円を合わせると 5,120 億円）が計上されている。この交付金は、都道府県向け投資的補助金の一部を一括交付金化したものである<sup>53</sup>。同交付金の平成 23 年度当初予算 4,799 億円の 9 割は各都道府県の継続事業の事業量等に基づき配分を行っており、残る 1 割は公共事業・施設費の執行留保（5%）を踏まえ、2 分の 1 を道路延長、耕地面積等の客観的指標により配分している<sup>54</sup>。その上で、各都道府県は府省の枠にとらわれることなく複数事業から自由に選択を行い、交付金を受け取る仕組みである。この地域自主戦略交付金について、全国知事会は、「東日本大震災に伴い特に必要となる事業は、一括交付金とは別枠で措置すること」と主張している<sup>55</sup>。

菅政権は、第 3 次補正予算及び平成 24 年度予算に向けて、復旧・復興事業に自由に使える恒久的な制度（東日本大震災以外の災害にも適用）として「復興交付金」を新設する方針を固めたと報じられている<sup>56</sup>。

基本方針では、自治体が自ら策定する復興プランの下で各種施策が展開できる「使い勝手のよい交付金」の創設を掲げている。これにより、自治体の実質的負担の軽減を図りつつ対象の自由度の向上や手続の簡素化等を進めるとともに、復興プランの評価・公表を通じて効率性や透明性を確保するとしている<sup>57</sup>。

### 3 平成 24 年度予算編成と財政運営戦略

#### （1）平成 24 年度予算編成

通例の予算編成のスケジュールであれば、7 月末頃までに概算要求基準が策定され、8 月末までに各府省が概算要求を行う。今年は第 3 次補正予算編成と次年度予算編成が重なることもあり、各府省の平成 24 年度予算概算要求提出の締切りが 9 月に延期される可能性がある<sup>58</sup>。

政府では、昨年策定した「財政運営戦略」（平成 22 年 6 月 22 日閣議決定）<sup>59</sup>に掲げる「中期財政フレーム」（平成 23～25 年度対象）を 8 月にも改訂し、復興関連経費を別枠とした上で、各年度の基礎的財政収支対象経費（歳出から国債費等を除いた経費）を平成 22 年度並みの 71 兆円以下に抑えた枠内で、平成 24 年度予算編成に入る見込みと報じられている<sup>60</sup>。

<sup>53</sup> 竹前希美「平成 23 年度予算案の概要」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』695 号, 2011.2.1, p.8. なお、「一括交付金化」に係る論点については、深澤映司「特定補助金をめぐる改革—「一括交付金」への転換に関わる論点整理—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』661 号, 2009.11.24, pp.7-11.参照

<sup>54</sup> 内閣府「地域自主戦略交付金等 第一次交付限度額」2011.4.1.

<[http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/gendogaku\\_1ji.pdf](http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/gendogaku_1ji.pdf)>; 同「地域自主戦略交付金 第二次交付限度額」2011.6.6.<[http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/gendogaku\\_2ji.pdf](http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/gendogaku_2ji.pdf)>

<sup>55</sup> 全国知事会一括交付金 PT「平成 24 年度地域自主戦略交付金の制度設計に関する意見」2011.6.23, p.1.

<<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/110623shiryu01.pdf>>

<sup>56</sup> 「使途自由の復興交付金」『朝日新聞』2011.6.23, 夕刊.

<sup>57</sup> 前掲注(42), p.4.

<sup>58</sup> 「3 次補正 9 月以降か」『読売新聞』2011.7.6.

<sup>59</sup> 「財政運営戦略（平成 22 年 6 月 22 日閣議決定）」

<[http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2010/100622\\_zaiseiunei-kakugikettei.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2010/100622_zaiseiunei-kakugikettei.pdf)> 同戦略の概略については、小池拓自「「財政運営戦略」の概略」『調査レポート』2010.7.7.（事務用資料）参照

<sup>60</sup> 「歳出上限 71 兆円維持へ」『産経新聞』2011.7.19. なお、財政運営戦略では、平成 23 年以後、毎年半ば頃に中期財政フレームの改訂を行い、翌年度以降 3 年間の新たな中期財政フレームを定め、これに沿って翌年度

## （２）財政健全化目標

社会保障・税一体改革については、政府・与党社会保障改革検討本部決定として6月30日に成案がまとめられた<sup>61</sup>。同成案では、2015年度において社会保障費用の追加所要額として、約2.7兆円を見込むとともに、2010年代半ばまでに段階的に消費税率（国・地方）を10%まで引き上げるとしている。これにより、2015年度段階での財政健全化目標の達成に向かうことで、「社会保障の安定財源確保と財政健全化の同時達成」への一里塚が築かれるとしている。ここでいう財政健全化目標とは、財政運営戦略において、国及び国・地方の基礎的財政収支赤字の対GDP比を2015年度までに2010年度の水準から半減し、これを2020年度までに黒字化した上で、2021年度以降、国・地方の公債等残高の対GDP比を安定的に低下させるとしていることを指す。このように、財政運営戦略が掲げる財政健全化目標については、今のところ変更する動きは見られない。

## おわりに

今後、第3次補正予算及び平成24年度予算の編成と国会審議を通じて、本格的な復興事業の規模と内容が確定していくことになる。阪神・淡路大震災のときと比べて格段に厳しい財政事情<sup>62</sup>の下での復興予算の編成となるが、復興事業を行うために更に国の債務を増やすことは少なくとも一時的には不可避である。国債に対する信用を維持し、円滑な資金調達を確保するため、予算編成に当たっては従前と同様に中長期的な財政健全化目標との整合性に留意することが求められる。復興債の発行規模は現時点では不明だが、償還財源をあらかじめ明示することにより国債市場での信認をつなぎとめておく必要があるものと思われる<sup>63</sup>。

復興財源には歳出の見直しも必要となるため、平成24年度予算では、限られた財源の中でこれまで以上に効率的な予算配分を行うことが重要になる。今後の予算を検討するに際して、復興事業とともに、社会保障、地方財政、成長戦略等、従前からの論点<sup>64</sup>についても議論を深める必要があろう。

---

の概算要求・予算編成を行うものとしている。

<sup>61</sup> 前掲注(35)

<sup>62</sup> 国・地方の長期債務残高でみると、阪神・淡路大震災当時（平成6年度末）は368兆円（対名目GDP比75%）であったのに対し、平成22年度末見込みでは869兆円（同181%）である。前掲注(50), p.59.

<sup>63</sup> 海津政信「復興期のマクロ政策運営」『財界観測』74(3), 2011.7, p.2；前掲注(50), p.37；前掲注(60)

<sup>64</sup> 竹前 前掲注(53), pp.5-11.