

[各論V] 東日本大震災後の特別会計と 財政投融资

関口 浩

法政大学大学院政策科学研究科教授

近年の特別会計の動向

2013（平成25）年度の特別会計は、歳出純計が185.4兆円で、その内訳は①国債償還費等に84.0兆円、②社会保障給付費に57.8兆円、③地方交付税交付金等に20.0兆円、④財政融資資金繰入れに11.6兆円で9割強を占めており、それに⑤復興経費に3.8兆円が加わり、残額は8.2兆円となっている。この構成は過去5年の動向と比較してみてもほとんど大きな変化はないといってよい。ただ、国の特別会計は、昨年度、未曾有の災害に対処するためにそれまでの特別会計改革の流れに反する形で、東日本大震災復興特別会計を創設して総数18になり歳出純計は190.5兆円となった。それまでは特別会計改革の流れの中で、2006（平成18）年度に31あった特別会計の総数は、2007年度に28、2008年度に21、2010年度に18、2011年度には17と、その数を減少させてきた。

しかしながら、会計の総数は減少してきたものの、純計事業歳出は2006年度の225.5兆円から2007年度の175.4兆円にやや圧縮された感がみられ、2008年度には178.3兆円、2010年度に176.4兆円、2011年度に182.2兆円と、特別会計の数の減少が豪語されてきた割には金額の減少に結びついてはいえない。これは総数を減らすために単に区画整理をただけで、勘定数が2006年度の62、

2007年度の57、2008年度に53、そして2012年度には52と、あまり変化していないことからもうかがえる。また、一般会計化が決まったとしても経過措置として特別会計の他勘定に組み込むなどして実質は特別会計にとどまっておき、近年では2011年度の登記特別会計の一般会計化だけが名実ともに一般会計化されたものといえる。

特別会計歳出純計から国債償還費、社会保障給付費、地方交付税・財政融資資金繰入れ、および復興経費を除いた額の推移をみると、2005（平成17）年度が17.2兆円、2009年度が10.0兆円、2010年度が9.3兆円、2011年度が8.8兆円、2012年度が8.4兆円、そして2013年度が8.2兆円と、微減してきているようにもみえる。これらのことからいえるのは、予算制度がかなり複雑なものとなっている上に、その時々調整によって、表面的にはどのように動かすこともでき、真実がわかりにくくなっているということであろう。こうしたことを踏まえて概観すると、復興経費という特別な要因を取り除いたとしても、近年の特別会計の歳出総額には特別会計改革に伴う大きな減額はみられないということであろう。

安倍政権による予算の目玉の一つとされる 東日本大震災復興特別会計の増額

東日本大震災復興特別会計は、①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

表1 平成24年度から25年度までの東日本大震災復興特別会計

(単位:億円)

	平成24年度当初 (A)	平成24年度補正 (B)	平成25年度当初 (C)	15か月予算 (B+C)	総額に占める割合(%)		
					(A)	(C)	(B+C)
租税収入	5,305	252	12,240	12,492	14.1	27.9	22.4
復興特別所得税	495	-	3,095	3,095	1.3	7.1	5.5
復興特別法人税	4,810	252	9,145	9,397	12.7	20.9	16.8
一般会計受入	5,507	14,493	12,462	26,955	14.6	28.4	48.3
復興債収入	26,823	▲2,790	19,026	16,236	71.0	43.4	29.1
公共事業費負担金収入	118	▲2	112	110	0.3	0.3	0.2
歳入総額	37,754	11,953	43,840	55,793	100.0	100.0	100.0
災害救助等関係経費	762	-	837	837	2.0	1.9	1.5
災害廃棄物処理事業費	3,442	-	1,266	1,266	9.1	2.9	2.3
復興関係公共事業等(公共事業等の追加)	5,091	751	8,793	9,544	13.5	20.1	17.1
災害関連融資関係経費	1,210	-	963	963	3.2	2.2	1.7
地方交付税交付金	5,490	1,214	6,053	7,267	14.5	13.8	13.0
東日本大震災復興交付金	2,868	-	5,918	5,918	7.6	13.5	10.6
原子力災害復興関係経費	4,811	700	7,094	7,794	12.7	16.2	14.0
その他の東日本大震災関係経費	8,826	512	6,255	6,767	23.4	14.3	12.1
全国防災対策費	4,827	-	-	-	12.8	-	-
その他の復興費	3,999	-	-	-	10.6	-	-
復興加速・福島再生予備費(予備費)	4,000	-	6,000	6,000	10.6	13.7	10.8
国債整理基金特会繰入	1,253	9,895	662	10,557	3.3	1.5	18.9
規定経費の減額		▲1,120		▲1,120			
歳出総額	37,754	11,953	43,840	55,793	100.0	100.0	100.0

出所：財務省資料から作成。

- 注： 1) 平成24年度補正予算の既定経費の減額は現段階の資料制約から各歳出に分けられないため、総額に占める割合には反映されていない。
2) 政権交代等により、費目名等に変更があるものがみられる。

共に、②復興債の償還を適切に管理するため、2012年度に創設されたものである。東日本大震災は2011年3月11日に発生したのであるが、特に震災直後の菅政権の対応は極めてお粗末としかいいようがなく、当時の補正予算編成も後手に回った末に、野田首相に交代し予算上では震災からようやく1年ほど経て東日本大震災特別会計ができて本格的制度的枠組みの確立をみたともいうべき状態であった。

未曾有の災害であり被害額の推計が極めて難しいことは理解できるが、復興するからには最終到達点までとはいえずとも、少なくとも英知を集結させて短期的な一里塚までの工程を迅速に提示する必要があったといえよう。その一里塚となりうる物的資産の

被害額(推計)がようやく2011年6月24日に内閣府から16.9兆円と出された。しかし、この数値は積算根拠すら明示されておらず、阪神淡路大震災の経験からはじき出したものともいわれている。そして、この推計に対してはあまりに過剰な額との批判もあり、その論拠にそもそも私有財産の被害について国ないし公共部門がどこまで対応すべきかをまず検討すべきで、私有財産の復旧にまで過度に及ぶべきではないとする見解もある。未曾有の災害でもあり、それに対応するのはなかなか難しいものではあるが、復興にあたり政府の関与すべき範囲を迅速に、ある程度確定した上で予算編成に臨むべきであったといえよう。

こうした曖昧さの中で、当時の政権が2011年7月

に出した回答は今後5年間の復興予算を19兆円とするというものであった。それから8ヵ月ほどして野田政権の下で成立した2012(平成24)年度東日本大震災復興特別会計は、表1(A)に示されているものである。これによると、公共事業、地方交付税、原子力関係、全国防災対策費に10%強の配分がなされていたことがわかる。昨年度、復興特会を含む予算執行中に、2011年度の補正予算について、東日本大震災関係経費に「全国防災対策費」などが含まれていることが指摘され、主権者である国民の眼に明らかとなった。2012年度復興特会はそれ以前に編成されたこともあり、「全国防災対策費」が「東日本大震災復興」と銘打った会計に堂々と姿を現していたが、2013(平成25)年度復興特会では表1(C)にみられるように、形式的に「その他の東日本大震災関係経費」に吸収され、現在公表されている資料の内訳にはこの項目は出てきていない。2013年度復興特会では、これは財源を一般会計から繰入れた上で、その繰入額を被災地以外について、既契約歳出化分も含めて、学校施設耐震化に907億円、津波被害対応公共事業に367億円とするとしている。これらは「東日本大震災関係経費」といえば関係づけられなくもないが、ここに被災地以外の地域を含めることは一般常識との齟齬を免れ得ない。特別会計を設置した意義を全く無にしてしまうともいえる。

復興特会に残す何らかの意味合いがあるのであればそれを主権者たる国民に明確に説明しなければなるまい。実質的には一般会計扱いになっているともいえるが、悪あがきをするかのごとく、主権者たる国民の意識を無視して、これらの経費を震災特会に残すことは問題であるといえよう。関連法にあたる特別会計法でもその第222条で、東日本大震災を「平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震及びこれに伴う原子力発電所の事故による災害」と明記しており、ここから想定できる被害地域もおおのずと限定できる。また何より、東日本大震災復興特別会計は、多くの国民の常識としては東日本大震災からの被災地の復興のためにという合意の下に、財源

として復興特別税を徴収し、復興債を発行しているものである。このことは、財政民主主義の観点からはごく当然のことである。

2013年度予算は2012年度第1次補正予算と合わせた15ヵ月予算でみなければならないといわれるが、まず2013年度復興特会単体でみると、表1(C)にみられるように、復興関係公共事業費に20.1%と5分の1の予算を割り、原子力災害復興経費に16.2%の予算を充てていることが目を引く。これに対しては、復興を加速させるという名の下に単にバラマキをし「ハコモノ行政」に回帰していると批判する見解もあるが、震災以来遅々としている生活基盤の再建や行く手をさえぎる原子力問題に果敢に対処していくためには、これまでの政権に欠けていたこのような勢いというものも必要であるかもしれない。

そして、この公共事業と原子力問題に支柱をおいたことは、2015年度までの5年間の復興予算枠を前政権までの19億円から25億円と増額したことと軌を一にするとみてよからう。この増額は被災地住民の安心を確保することを表向きの目的としているが、被災地の防災集団移転が本格化する2013年度には、新居建設が難しい人向けの公営住宅建設等もあり、復興予算枠残額2兆円を2015年度まで持たせることが極めて困難であるとする復興庁などの台所事情が影響しているとする見解もある。そのために安倍政権は、復興予算枠を6兆円増額することにしたが、その分は日本郵政株売却収入で4兆円、決算剰余金で2兆円捻出するとしている。ただ理屈をこねると、復興予算枠を総額25億円とする根拠が前政権以来明確でないので、これを明らかにする必要がある。なぜなら、東日本大震災特別会計に限っていても、復興のためとして国民が納税しているからである。前政権から未解決の問題である使途の積算を明らかにすることは、やや時間がかかると思われるが、このことも財政民主主義の観点から当然のことなのである。

具体的な予算の重点化として、①復興・再生の加速化のために、福島定住緊急支援交付金(子供向け屋内運動施設整備、割安賃貸住宅の整備等)に100億

円、②東日本大震災復興交付金の増額（住宅地の高台移転等のまちづくり等）に5918億円、③津波・原子力災害被災地域雇用創出企業立地補助金（同地域に新規立地する企業支援）に1100億円があげられている。

なお、15ヵ月予算は表1(B+C)に示されているが、安倍首相が強いリーダーシップをみせながら景気回復と被災地の復興に挑もうとしていることを反映して、復興関係公共事業の割合が17.1%、原子力災害復興関係経費が14.0%と目立つことには変わりはない。ただ、2012年度第1次補正予算では復興債償還財源に充当するために国債整理基金特別会計への繰入れが9895億円なされている。このため、15ヵ月予算でみるとこの割合は最も高い18.9%を占めている。なお、平成24年度補正予算を示した表1(B)でこの繰入れ9895億円分と歳入の復興債2790億円の減額により、これら合計額1兆2685億円が来年度の復興財源の追加に位置づけられると、やや持って回った説明がなされている。

国債整理基金特別会計の基金の取り崩しと借換債

国債整理基金特別会計は、一般会計または特別会計からの繰入資金等を財源に公債、借入金等の償還及び利子等の支払いを経理するために設置されたものとされ、減債基金の役割を担っている。

2013年度予算では、この特会の国債整理基金残高10兆2000億円のうち7兆2000億円を取り崩して2013年度の国債償還に充てることとされた。これまでは大規模災害やシステム障害により国債発行ができない事態になったときに備えて財務省は国債整理基金の残高を10兆円規模に維持してきたとされる。ところが2013年度は当初、借換債が前年度よりも7兆円ほど増えると見込まれ、財政規律の乱れによる市場の信任を失わせないためにも、これを2012年度当初予算並みに抑える必要があった。そのため、過去に発行された国債が満期を迎えた際の償還財

源として発行する借換債の発行を抑制するためにこの手段に出たとされている。そして、この取崩しにより万が一の事態が発生した場合にも対応できるように、日本銀行から原則一日の短期資金を、無担保かつ無制限に借り入れられるように財務省と日銀で合意した。また、10兆円余の国債整理基金を全て償還財源にまわさなかったのは、1回当たり2.9兆円の国債入札が不調に終わった場合でも資金繰りに支障が出ないようにしたためとされる。

国債については本誌別稿で詳細に述べられているが、予算編成にはこの種のウルトラCがしばしばみられるのであり、これらを追いながら予算分析を重ねることはかなり忍耐を要するといえる。

2001年度の財政投融资制度大改革後の概況

財政投融资は、かつて「第二の予算」とまでいわれ、予算に匹敵する役割を果たしていたが、そのあり方にさまざまな問題が指摘され2001（平成13）年度から、市場金利を基準として効率性を求め、また特殊法人などの整理をするといった、大改革により新制度となった。それまでの民間金融と補助金の要素が交じり合った制度から、新制度では資金の自主運用ないし自己調達を原則とすることとなり民間金融の色彩をかなり強めたのである。このため、政府が関与すべき事業とそうすべきでない事業を吟味せずに無原則に民営化がなされているといった批判的見解もみられる。

こうして、改革後の財政投融资は、①租税負担によることなく、②国債である財投債の発行などにより調達した資金を財源に、③政策的な必要性があるものの、民間では対応が困難な長期・固定・低利の資金供給や大規模・超長期プロジェクトの実施を可能とするための資金の融資、出資とされている。

表2は、財政投融资改革のあった2001年度以降近年の財政投融资の原資の状況を示したものである。そして、財政投融资計画（当初）と一般会計歳出

表2 財政投融資の原資

(単位:億円)

	平成13年度当初 (2001年度)	平成18年度当初 (2016年度)	平成23年度当初 (2011年度)	平成24年度当初 (2012年度)	平成24年度補正 (2012年度)	平成25年度当初 (2013年度)	総額に占める割合(%)	
							2001年度	2013年度
産業投資	790	442	2,912	1,804	4,059	2,638	0.2	1.4
財政融資資金	287,448	103,615	109,101	135,242	4,028	130,621	88.3	71.0
財政融資資金	261,148	98,815	109,101	135,242	4,028	130,621	80.2	71.0
郵便貯金	10,000	1,700	-	-	-	-	3.1	-
簡易生命保険	16,300	3,100	-	-	-	-	5.0	-
政府保証	37,234	45,989	37,046	39,436	-	50,637	11.4	27.5
国内債	29,613	39,989	29,146	35,821	-	42,537	9.1	23.1
外債	7,621	6,000	7,900	3,615	-	8,100	2.3	4.4
合計 (A)	325,472	150,046	149,059	176,482	8,087	183,896	100.0	100.0
一般会計歳出(当初) (B)	826,524	796,860	924,116	903,339	102,027	926,115		
(A)/(B) (%)	39.4	18.8	16.1	19.5	7.9	19.9		

出所:財務省資料から作成。

(当初)を単純に比較したものが(A)/(B)であり、財政投融資の規模が一般会計予算のどれほどの割合であるかを概観したものである。2000年度には51.4%あったこの割合は、2001年度には39.4%と4割弱に低下し、財政融資資金の中に経過措置でまだ郵便貯金や簡易生命保険が残っていた5年後の2006年度には18.8%とほぼ半減し、民営化の風にさらすという改革の所期の目的は数値的には達成したとみてよい。

2013年度の財政投融資計画

2013年度の財政投融資計画の規模は18兆3896億円で、一般会計歳出当初予算92兆6115億円の19.9%と、ほぼ2割に相当している。この割合は近年20%弱で推移していて、市場の風にさらした後の、いまの時代に見合う政府が関与すべき事業の範囲がある程度固まりつつあるとみてもよいのかもしれない。昨年度版にあたる『平成24年度財政投融資計画の説明』によると、2012年度の計画策定にあたっては、①事業の重点化・効率化を図り、②税財源によらない財政対応の重要性を勘案し、③東日本大震災からの復興・日本の成長力強化に対応すること

とされていた。現段階では平成25年度版のそれがまだ刊行されていないが、2013年度財政投融資計画策定のその方向性は、政権が変わったものの、ほぼ同じとみられる。それに加えて2013年度政府予算案が、景気のでこ入れとデフレ脱却の道筋をつけることを優先としていることとあいまって、①長期リスクマネー(リスクマネーとは高リスク高収益を基本とする)等と呼び水として供給して民間投資を喚起すること、②経営改善に取り組む中小企業等を支援すること、③海外展開する日本企業を支援することを、2013年度財政投融資計画では対応しようとしている。

具体的には、2013年度財政投融資計画の45.4%占める民間企業等金融支援が8兆3629億円と最も多く、そのほぼ半分の4兆705億円は、日本政策金融公庫を通じて新事業展開や経営改善に取り組む中小企業や小規模事業者の支援に重点的に充てるとしている。この事業規模は5兆8994億円とされているが、その7割近くを財政投融資で対応しようとしている。これは既に2012年度補正予算で4900億円増額されている。また、中堅・中小企業を含む日本企業による海外M&A(合併買収のこと)、激化する国際的資源獲得競争の中での大震災後のエネルギー・資源確保、アジアを中心としたインフラ整

備需要に対する海外事業展開に対応すべく国際協力銀行を通じて2012年度補正予算で690億円計上されたところに、2013年度財政投融资計画で1兆2600億円増額となった。景気を上向けるために財政投融资を通じて国内弱小企業の経営向上を支援すると共に、グローバル化を踏まえての海外進出を積極的に支えようとする姿勢がみてとれる。また、資源に乏しいわが国にとって、資源問題はこれまでもずっと懸案事項であったのであるが、東日本大震災は多くの国民に対して将来のエネルギー問題に目を見開かせてくれた感がある。石油天然ガス・金属鉱物資源機構を通じて、天然資源の安定供給のために、産業投資に1125億円を計上している。

また近年、わが国の国際的な知名度を高めているものとしてアニメ、ドラマ、日本食などがあるが、こういった分野を「クール・ジャパン」と称して、新たな成長産業として海外展開させ、海外需要を取り込み、わが国の成長と雇用創出に結びつける政策として、500億円計上したことは、グローバル化の中でわが国が差別化していくための有効な方策であるといえよう。

前政権までは予算が制約されている中でも最後まで死守していた、問題の多い「高等学校授業料無償化」政策については過渡的措置として2013年度は存置し、2014年度以降に保護者の所得により制限をかけたりするようであるが、「高等学校授業料無償化」政策の最大の問題点の一つは、逆説的に表現

すれば、学びたくもない生徒に半ば強制的に国費で勉強させていたことであろう。学びたい意思がある生徒・学生については、国力増強のためにもぜひとも国費を投入する必要があるが、2013年度財政投融资計画では日本学生支援機構を通じ、進学意欲のある学生101.7万人を対象にした有利子奨学金事業に4205億円が計上されている。無利子奨学金貸与人員は2004年度の44万人からほぼ横ばいであるのに対して、有利子貸与人員は53万人から102万人へとほぼ倍増してはいる。また、2013年度財政投融资計画では貸付規模で昨年度比6.8%の伸びとしてはいるものの、米国などでは無利子奨学金も多く、それらと対比すると日本の奨学金事業は見劣りしてしまう。これは、資金提供者となり得る公共部門の財政改善や企業の業績改善がみられないと現実には対応が難しい問題といえるが、歴史的に教育に力を注いで国を発展させてきたわが国の先人の姿勢も考えて、中長期的課題として検討を要するものと思われる。

閉塞感の続いたわが国の政治経済情勢が一転して明るい方向に向かい、希望に燃えることができる豊かな社会を求める入り口にたどり着けることになるのか、あるいは単に借金が累積し旧態依然とした社会に戻っていくのか、2013年度予算は安倍政権の力量を貨幣的に裏づける分岐点となるものといえよう。

(せきぐち ひろし)