

不断の検証が求められる復興予算

— 2年目を迎えた東日本大震災復興特別会計 —

予算委員会調査室 大石 夏樹

1. はじめに

東日本大震災からの復旧・復興に係る予算は、平成 23 年度第 1 次補正予算を始めとして当初は一般会計に計上されていた。しかし、復興関連事業に 5 年間で少なくとも 19 兆円に上る予算が必要となり、財源として時限的な増税や復興債の発行を行う方針が打ち出されると¹、これと前後して透明性の確保等の観点から復興関連予算を一般会計から区分して経理する必要性が指摘されるようになった²。

こうした指摘を取り入れる形で、内閣提出の「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」は、平成 23 年 11 月 24 日に衆議院において、24 年度から復興に係る特別会計を設置することなどを内容とする修正が行われ³、同月 30 日に成立した。

その後、政府は「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」ことを目的として東日本大震災復興特別会計（以下「復興特会」という。）を設ける「特別会計に関する法律の一部を改正する法律案」を 24 年 1 月 24 日に国会へ提出した。本法案は 3 月 30 日に成立し、24 年度予算から復興特会が設置されることとなった。

このような経緯を経て設けられた復興特会であるが、その設置から 1 年強が経過する間、いくつかの問題点も指摘された。本稿では、これまでの復興特会予算を振り返った後、使途の妥当性等に関する指摘と対応策及び復興財源フレームの見直しについて整理することとしたい。

2. これまでの復興特会における予算

復興特会の設置から本稿執筆時（平成 25 年 5 月 17 日）までに編成された予算の主な内容は以下のとおりである（図表 1 参照）。

なお、復興特会設置以前には、復興関係予算として一般会計において、23 年度第 1 次補正予算 4 兆 153 億円、同第 2 次補正予算 1 兆 9,106 億円、同第 3 次補正予算 9 兆 2,438 億円の合わせて 15 兆 1,697 億円が計上された。

（1）平成 24 年度予算

平成 24 年度予算においては歳入歳出ともに 3 兆 7,754 億円が復興特会に計上され、その内訳は、歳入が復興債 2 兆 6,823 億円、復興特別税 5,305 億円（復興特別所得税 495 億円、復興特別法人税 4,810 億円）、子ども手当見直しなどによる一般会計からの繰入れ 5,507

億円等、歳出が復旧・復興事業などの東日本大震災復興経費 3 兆 2,500 億円、復興債の償還費用等 1,253 億円、東日本大震災復旧・復興予備費 4,000 億円とされた⁴。

（２）平成 24 年度補正予算

平成 24 年度補正予算においては復興特会について歳入歳出ともに 1 兆 1,953 億円の増額補正が行われた。内訳は、歳入が復興特別法人税収の上振れ 252 億円、23 年度一般会計の決算上の剰余金（1 兆 1,165 億円）及び臨時特例法による国家公務員給与の削減（3,328 億円）による一般会計からの繰入れ 1 兆 4,493 億円、来年度の復興財源を追加するための復興債の減額▲2,790 億円、歳出が復興関係経費 3,177 億円、後述の復興関連予算の見直し▲168 億円を含む既定経費の減額▲1,120 億円、翌年度の復興財源を追加するための復興債の償還 9,895 億円とされた。

図表 1 復興特会予算の主な内容（単位：億円）

24年度予算		24年度補正予算		25年度予算	
歳入		歳入		歳入	
復興特別税	5,305	復興特別法人税	252	復興特別税	12,240
復興特別法人税	4,810	税外収入	▲ 2	復興特別法人税	9,145
復興特別所得税	495	一般会計からの繰入	14,493	復興特別所得税	3,095
一般会計からの繰入	5,507	復興債の減額	▲ 2,790	一般会計からの繰入	12,462
子ども手当見直し	4,272	計	11,953	子ども手当の見直し	4,494
高速無料化見直し	1,200			国家公務員等の人件費削減	4,329
エネルギー対策特会株式売却収入	20			前年度剰余金	2,200
公務員宿舍等売却収入	15			高速無料化見直し	1,200
税外収入（公共事業費負担金等）	118			税外収入（公共事業費負担金等）	112
復興債	26,823			復興債	19,026
計	37,754			計	43,840

歳出		歳出		歳出	
東日本大震災復興経費	32,500	復興関係経費	3,177	東日本大震災復興経費	37,178
復興関係公共事業	22,497	まちの復旧・復興	1,970	復興関係公共事業	8,793
除染等事業	4,513	震災復興特別交付税の増額	1,214	原子力災害からの復興	7,094
交付税特会への繰入	5,490	学校施設の耐震化等の推進	653	地方交付税交付金	6,053
交付税特会から地方への出口 ベース：6,855億円		産業の振興・雇用の確保	502	東日本大震災復興交付金	5,918
国債整理基金特会への繰入	1,253	震災等緊急雇用対応事業	500	国債整理基金特会への繰入	662
東日本大震災復旧・復興予備費	4,000	原子力災害からの復興・再生	706	復興加速化・福島再生予備費	6,000
		福島原子力災害避難区域等 帰還・再生加速事業	208		
		放射性物質汚染廃棄物の処理 加速化事業	104		
		福島県における営農再開等 に向けた支援	246		
		福島県環境創造センター（仮称） 整備事業	113		
		既定経費の減額	▲ 1,120		
		復興債の償還	9,895		
		計	11,953		

歳出		歳出		歳出	
東日本大震災復興経費	32,500	復興関係公共事業	8,793	東日本大震災復興経費	37,178
復興関係公共事業	22,497	原子力災害からの復興	7,094	復興関係公共事業	8,793
除染等事業	4,513	地方交付税交付金	6,053	原子力災害からの復興	7,094
交付税特会への繰入	5,490	東日本大震災復興交付金	5,918	地方交付税交付金	6,053
交付税特会から地方への出口 ベース：6,855億円		国債整理基金特会への繰入	662	東日本大震災復興交付金	5,918
国債整理基金特会への繰入	1,253	復興加速化・福島再生予備費	6,000	国債整理基金特会への繰入	662
東日本大震災復旧・復興予備費	4,000			復興加速化・福島再生予備費	6,000

（出所）財務省資料等より作成

（３）平成 25 年度予算

平成 25 年度予算においては歳入歳出ともに 4 兆 3,840 億円が復興特会に計上され、そ

の内訳は、歳入が復興特別税 1 兆 2,240 億円（復興特別所得税 3,095 億円、復興特別法人税 9,145 億円）、子ども手当の見直しや国家公務員人件費の削減など一般会計からの繰入れ 1 兆 2,462 億円、公共事業の地方負担など税外収入 112 億円、復興債 1 兆 9,026 億円、歳出が震災復興経費 3 兆 7,178 億円、国債整理基金特会への繰入れ 662 億円、復興加速化・福島再生予備費 6,000 億円とされた⁵。

3. 復興予算の使途に関する論議と見直しの概要

復興に係る資金の透明化、経理の明確化という目的のため設置された復興特会であるが、その歳出の在り方については様々な論議の結果、これまでに計上事業の執行停止を含む見直しが行われている。

「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）」（以下「基本方針」という。）によれば発災から 5 年間の集中復興期間に必要となる事業の規模は少なくとも 19 兆円程度であり⁶、これに対する財源には復興増税を始めとする国民負担も充てられることとなる。そのため、歳出は被災地の復旧・復興に資するものへ限定することが国民の理解を得るために不可欠であるとの観点から、24 年度予算の成立後、被災地外で使用される予算を復興特会に計上したことの是非が論点となった。

国会審議においては「復興予算が充てられた 24 年度の河川事業費の 7 割が被災地外で使用されている」、「被災地外で用いられる全国防災対策費⁷に過大な予算が計上される一方、被災地の企業立地に対する補助金が不足している」といった指摘がなされた。

これに対し、政府は「岩手県、福島県には直轄河川がそもそも存在しない。県管理の河川の堤防整備等の費用は手当てしている」、「全国防災については復興基本法を始めとする法令等に基づいて予算計上している」など予算計上は妥当との見解を示した。その一方、「震災から現在までの諸情勢の変化を踏まえつつ、被災地の復旧復興が最優先との考えの下で、緊急性や即効性の観点から事業の必要性を精査する必要がある。特に、見直しの余地があると考えられる事業については、行政刷新会議で厳しくチェックをする」旨、行政刷新会議での議論も踏まえて、今後、事業の見直しを行っていく方針も明らかにした⁸。

また、24 年 11 月 15 日には衆議院決算行政監視委員会においても「被災地以外を対象とした事業など被災地の復興に直接役立つものとは認められない事業が、関係各省において様々な形で実施されていることが明らかになった」として改善を求める決議が行われた。

その後、11 月 16 日から行われた行政刷新会議の「新仕分け」において、河川津波対策や官庁、学校施設の耐震化を始めとする全国

図表 2 今後の復興関連予算の計上の考え方

- | |
|---|
| <p>○復興庁所管予算・被災地向け予算→復興特会に計上
※被災地向け予算に該当するかどうかは、復興庁、財務省、関係府省の間で厳格に整理し、被災地向け予算は、復興庁が所管する一括計上予算とすることとする。</p> <p>○全国向け予算→下記以外は全廃
◇規模・対象を絞り込んだ上で計上するもの
・津波の被害を受けて新たに認識された技術上の課題に対応するための公共事業
例：水門等の自動化・遠隔操作化、高台道路への避難階段の付加
・子どもの安全確保に係る学校の耐震化事業であって、特に緊要性の高いもの
◇経過措置として時限的に計上するもの
・国庫債務負担行為に基づき既に契約された事業の歳出化経費</p> <p>※全国向け予算の25年度分財源については、何らかの形で一般会計から繰入を行うことにより対応する方向で今後検討。</p> |
|---|

（出所）復興庁資料より作成

防災事業等が仕分けの対象とされた。「新仕分け」では、評価者から「復興特会の財源の状況を考慮すると、緊急性、即効性の要件について一層の厳格さが必要」、「大震災発災以前において一般会計で行ってきた各種施設の耐震化経費に復興財源を充てることは控えるべき」といった厳しい指摘が相次いだ。

こうした状況を受け、11月27日の復興推進会議において「今後の復興関連予算に関する基本的な考え方」が決定され、全国向け予算を大幅に絞り込むなど今後の復興関連予算の計上の考え方が示されたほか、23年度第3次補正予算及び24年度予算で措置された35事業168億円の予算執行を見合わせる事となった（図表2及び3参照）。

図表3 執行を見合わせた復興関連事業

		(億円)
執行所管	事業名	執行停止額
内閣・内閣府	内閣の重要政策に関する指針検討経費	0.2
内閣・内閣府	高度情報集約システムの拡充に係る経費	0.1
内閣・内閣府	社会的包摂に関する検討経費	0.4
総務省	政府情報システム分散拠点整備	8
法務省	矯正施設等の耐震対策	1
法務省	震災からの復興に向けた矯正処遇等の体制整備	1
法務省	震災に伴う人権擁護活動の充実強化	0.001
法務省	法務省における災害時の対処能力の強化	6
外務省	日本ブランドの講師派遣事業経費	0.1
財務省	国税庁施設費(庁舎の耐震改修)	6
財務省	酒類等に関する放射性物質の分析等経費	0.1
文部科学省	実践的防災教育総合支援事業	0.01
厚生労働省	発達障害者への災害時支援	0.5
厚生労働省	被災地域の復興に向けた国際水準で実施する臨床研究等の支援	1
厚生労働省	日本社会事業大学における防災対策	3
厚生労働省	被災地域の復興に向けた臨床研究中核病院の整備	5
農林水産省	農山漁村活性化プロジェクト支援交付金	12
農林水産省	農業水利施設等の震災対策	15
経済産業省	中小企業の高度グローバル経営人材育成事業	3
経済産業省	自家発電設備導入促進事業	22
経済産業省	ライフライン物資供給網強靱化実証事業	8
経済産業省	災害対応型中核給油所等整備事業	1
国土交通省	庁舎防災機能強化事業(港湾、全国防災分)	0.4
国土交通省	沿岸防災二次元水路の改修	0.4
国土交通省	防災に資する官庁施設の省エネ・節電対策	1
国土交通省	地震・津波等に対する観測・監視体制の強化	0.3
国土交通省	国の危機管理体制の維持・強化等	3
国土交通省	庁舎等の耐震補強等(全国防災分・直轄)	6
国土交通省	官庁施設の防災機能強化	49
国土交通省	管制部・管制塔等耐震対策事業(全国防災分)	1
環境省	原子力規制庁の発足に向けた準備経費	2
環境省	節電・電源セキュリティ向上緊急事業(病院等へのコジェネレーションシステム緊急整備事業)	2
環境省	放射性物質監視推進事業(可搬型モニタリングポストの配備等)	9
環境省	原子力規制庁設置に伴う核防護室移転及び地方環境事務所組織整備	1
環境省	原子力規制庁設置に伴う防災携帯・防災服整備	1
35事業		168

(出所)復興庁資料より作成

この方針に従って、25 年度復興特会予算においては全国防災事業が前年度に比べ 3,553 億円減の 1,274 億円とされるなど全国向け予算の見直しが行われた。文部科学省所管の学校耐震化事業を例に挙げれば、耐震性を示す I_s 値が 0.3 未満と緊急性が高いもののみが復興特会に計上（668 億円）され、それ以外の耐震化予算については一般会計において計上（603 億円）された。全国防災事業以外の全国向け予算としては、防衛省における武器車両整備費（373 億円）など、既に契約済みの国庫債務負担行為の歳出化も復興特会において計上されている。なお、これらの全国向け予算の財源については防災対策推進費として 1,960 億円余りが一般会計から繰り入れられており、復興特会に計上されているものの復興財源は充てられないこととされた。

このように使途の厳格化が図られてきた復興予算であるが、25 年 5 月にはこれまでに予算措置された基金において、依然として被災地以外における事業が執行されているとの報道がなされた⁹。基金は一度予算措置されると複数年度にわたって事業が執行されるため、「今後の復興関連予算に関する基本的な考え方」に沿った観点からのチェックが行われてこなかったものと考えられる。政府は執行の停止も含めた検討を行う考えを示しており、今後、基金にも対象を広げた使途の検証が行われる見通しである。

4. 復興財源フレームの見直し

先にふれたように基本方針では、平成 23 年度から 27 年度まで 5 年間の集中復興期間における復興事業の規模は少なくとも 19 兆円程度とされていた。

しかし、23 年度から 24 年度までの間に国及び地方合計で約 17.5 兆円規模の復興関連予算が計上され¹⁰、期初から 2 年で復興事業の規模は基本方針における見通しを超えることがほぼ確実となった。

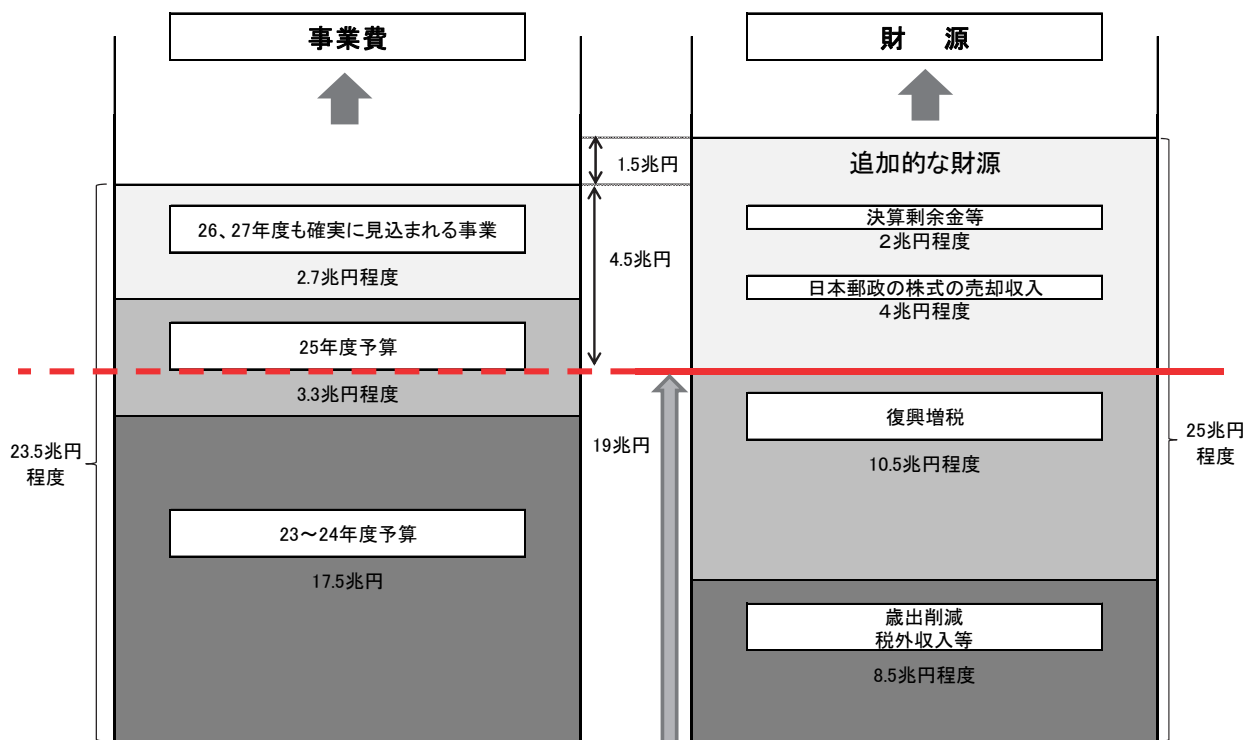
こうした中、「今後の復興関連予算に関する基本的な考え方」（24 年 11 月 27 日復興推進会議決定）においては、基本方針について、これまでの被災地の状況の変化などを踏まえた必要な見直しを平成 25 年度の予算編成と併せて行うものとされた。

25 年度予算（25 年 1 月 29 日閣議決定）では 3.3 兆円程度の復興関連予算が計上されることとなったが、同日、復興推進会議において「今後の復旧・復興事業の規模と財源について」が決定され、復興財源フレームの見直しが行われた（図表 4 参照）。

この見直しにおいては、25 年度予算までに措置された 20.8 兆円（17.5 兆円＋3.3 兆円）に加え、今後（26 年度、27 年度）も確実に必要となる復興交付金や災害復旧事業などの経費を 2.7 兆円規模と見積もり（図表 5 参照）、集中復興期間全体での事業規模を 23.5 兆円程度と 4.5 兆円程度増額した。見合いの財源としては、これまで確保された 19 兆円に加え、日本郵政株式の売却益 4 兆円程度と 23 年度決算の剰余金 2 兆円程度が追加され、合計で 25 兆円程度を確保することとされた。なお、事業規模と財源の差額 1.5 兆円については、今後新たに事業の追加が必要となった場合の財源に充てられる見通しである。

また、毎年度の予算編成においては、被災地の復旧・復興に必要な施策・事業を見直した上で、そのための財源の検討を行い、必要な予算を確保することとされ、今後 25 兆円を超えて事業が更に追加される可能性もある。

図表4 集中復興期間の復旧・復興事業の規模と財源



(出所)復興庁資料より作成

復興予算の財源は 25 兆円が確保される見通しとなったものの、発災から 2 年余りで 20 兆円を超える事業が必要とされたことに鑑みれば、今後の集中復興期間において更なる事業の積み増しが行われる蓋然性は高いと言えよう。その場合、厳しい財政状況の中で財源をどのように手当てするのは難問である。

一方で、財源確保とは別の観点から政府が取り組むべき課題もある。

その一例として、復興予算の円滑な執行が挙げられよう。23 年度補正予算

(第1次～第3次)は3割強が翌年度に繰り越され、この繰越分と24年度予算を併せた執行率も51.5% (24年9月30日現在) となるなど、復興関連予算については執行率が低い状態が続いている¹¹。一因として被災地において資材不足、人材不足が深刻化しているとの指摘もあり、復興庁では「住宅再建・復興まちづくりの加速化のためのタスクフォース」を設置し、人材発注ロットの大型化や原材料の地域外調達といった対策を公表した。

図表5 26、27 年度も確実に見込まれる事業

○復興交付金 著しい被害を受けた地域の復興を進めるため、公共施設等の災害復旧だけでは対応が困難な失われた市街地の再生等を、一つの事業計画の提出により一括で支援 ○災害復旧事業 事業計画及び工程表も踏まえ、東日本大震災で被災した海岸堤防、農地・農業用施設、上水道、学校等の復旧を重点的に実施 ○インフラ復興事業 復興道路、復興支援道路の整備、農林水産基盤整備、社会資本整備総合交付金等を実施 ○震災復興特別交付税等 災害復旧事業等に係る地方負担分の措置

(出所)復興庁資料より作成

東日本大震災からの復興は我が国が直面する最重要課題であるが、国民の理解を得つつ、被災地のニーズに沿った真に復興に資する事業を行っていくには、単に財源を追加していくことにとどまらず、このような執行段階にまで目配りをした取組の継続が求められよう。

(おおいし なつき)

¹ 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」(平 23. 7. 29)

² 第 177 回国会衆議院東日本大震災復興特別委員会議録第 7 号 27 頁(平 23. 6. 9)、第 179 回国会参議院財政金融委員会議録第 2 号 12 頁(平 23. 10. 27)等

³ 同法附則第 17 条

⁴ 平成 24 年度暫定予算(暫定期間 4 月 1 日～6 日)においても、予備費(80 億円)など計 93 億円の歳出が計上された。

⁵ 平成 25 年度暫定予算(暫定期間 4 月 1 日～5 月 20 日)においても、まちの復旧・復興(3,317 億円)、予備費(840 億円)など計 5,002 億円の歳出が計上された。

⁶ 19 兆円には原則として、原子力損害賠償法、原子力損害賠償支援機構法案に基づき事業者が負担すべき経費は含まれていない。

⁷ 全国防災対策費は、「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」を実施するための経費であり、24 年度予算においては 4,827 億円が措置された。

⁸ 第 180 回国会閉参議院決算委員会議録第 1 号 8～10 頁(平 24. 10. 18)

⁹ 『朝日新聞』(平 25. 5. 9)

¹⁰ 原子力損害賠償法、原子力損害賠償支援機構法に基づき事業者が負担すべき経費は含まれていない。

¹¹ 特に原子力災害からの復興・再生(27.0%)、被災者支援(33.3%)、公共事業を始めとするインフラ等復旧、まちづくり(49.4%)の執行率が低くなっている。