

東日本大震災と財政運営

小 池 拓 自

- ① 本稿は、東日本大震災を踏まえて、財政運営の課題を整理する観点から、震災被害の概要、復興財源についての各種提言、財政運営戦略の見直しについての論点等をまとめた。
- ② 平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災（東北地方太平洋沖地震）は、死者・行方不明者が 2.5 万人を超える戦後最大の災害となっている。地震と津波による被害に加え、東京電力福島第一原子力発電所事故が発生し、事態の帰趨は予断を許さない。
- ③ 巨大かつ複合的な災害に対して、被災者の救助・救援、生活再建支援、被災地域の社会基盤復旧、中長期の地域復興等を順次実施することが求められている。必要な財政支出は、総額 10 兆円を上回るとの見方が大勢である。
- ④ 平成 23 年度予算は東日本大震災前に編成されたものであることから、震災に対応した財政措置は全く含まれていない。被害の規模を考えれば、大規模な補正予算を、順次編成することが必要となろう。
- ⑤ 震災対策の財源としては、平成 23 年度予算の歳出見直し、国債発行、増税等の国民負担等が提案されている。歳出見直しについては、その範囲や規模について意見が分かれている。災害の規模や速やかな財政支出の必要性を踏まえれば、国債の追加発行は避けがたい。増税については、その是非、時期、そして税目について様々な意見がある。
- ⑥ 日本財政は、高齢化という構造的問題を抱え、財政収支（フロー）、債務残高（ストック）の両面で、震災前から極めて厳しい状況にある。
- ⑦ 財政の持続可能性に対する市場からの信認を失い、資本逃避によって国債金利が急騰すれば、日本財政は立ち行かず、財政的制約から震災復興が不可能となりかねない。中長期の視野で財政規律を堅持する方針と具体的計画を示し、信認を維持することが求められている。
- ⑧ 復興財源となる歳出の見直し、国債発行、増税のいずれも、国民の負担であることには変わりはない。震災の経済への影響と納税者の状況を踏まえて、歳出見直しと増税の内容と規模を決定し、日本経済の活力を守ることが重要である。一方、国債発行だけに頼ることは、財政危機を招くリスクがある。国債発行、償還方法、国債管理政策、日本銀行の金融政策の決定においては、財政の持続可能性に対する信認を守る視点が欠かせない。復興を円滑に実現するため、適切な財政運営は必要条件の 1 つと言えよう。

東日本大震災と財政運営

財政金融課 小池 拓自

目 次

はじめに

I 震災被害と財政措置

- 1 震災被害
- 2 財政措置の必要性と規模
- 3 当面の補正予算編成

II 震災対策のための財源

- 1 財源の選択肢
- 2 歳出の見直し
- 3 国債発行
- 4 増税
- 5 その他

III 財政運営の論点

- 1 財政規律の重要性
- 2 財政運営戦略

おわりに

はじめに

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災（東北地方太平洋沖地震）は、死者・行方不明者が 2.5 万人を超える戦後最大の災害となっている。地震と地震による火災に加え、巨大な津波が東日本の太平洋岸全域を襲ったことから、北海道から関東にかけて広い範囲で甚大な被害が発生した。

さらに、津波によって東京電力福島第一原子力発電所において原子炉の制御が不能に陥るといった重大な事故が発生した。諸外国の協力を得つつ、国を挙げての対応が進められているものの、多量の放射性物質の飛散と汚染水の海洋流出が続いており、事故 1 か月後においても、事態の帰趨は予断を許さない。原子力発電所の事故は、近隣地域の地震・津波被災者の救援や復興の障害となり、加えて、広範囲の水道供給や農水産物に重大な被害を及ぼしている。また、原子力発電の停止は、東京電力管内の電力不足（自主的節電、計画停電等）を引き起こし、市民生活ならびに企業活動に大きな影響を与え、日本の経済活動の制約要因となっている。

このような巨大かつ複合的な災害に対して、被災者の救助・救援、生活再建支援、被災地域の社会基盤復旧、中長期の地域復興等を順次実施することが求められている。数多くの課題に適切に対処するためには、有効かつ具体的な方針を定め、必要な体制を整備して官民一体となった取組が欠かせない。当然ながら、施策の裏付けとなる法整備と相当の財政措置が不可欠である。

高齢化社会が急速に進む中で、震災前から日

本の財政は極めて厳しい状況にあった。財政の持続可能性に対する信認を維持し、金融を含めた経済の安定を守ることは、未曾有の危機に対して必要な財政上の対応を確保し、破壊された社会基盤を復興するための必要条件である。本稿は、東日本大震災を踏まえて、現段階での財政運営についての論点を整理する。

I 震災被害と財政措置

1 震災被害

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災による被害は、死者・行方不明者 2.8 万人（死者 1.3 万人、行方不明者 1.5 万人）、全壊した建物 4.9 万件、道路損壊 2 千箇所等に及ぶ甚大なものとなっている（平成 23 年 4 月 10 日警察庁発表）⁽¹⁾。同年 3 月 23 日時点での内閣府試算によれば、社会資本（道路、港湾等）、住宅、民間企業設備等のストックの破損による直接被害は 16 兆円～25 兆円、民間企業設備や流通網の破損による生産減は 1.25 兆円～2.75 兆円（フロー、平成 23 年度）に及ぶ（原子力発電所事故及び放射性物質飛散、計画停電等電力不足、消費者心理の悪化等の影響は含まず）⁽²⁾。

東日本大震災の被害は、直接被害で比較しても、阪神・淡路大震災を大きく上回り、戦後最大規模である（表 1）。さらに原子力発電所事故は、① 農水産物に重大な被害を及ぼし（出荷停止、作付け停止、風評被害を含めた販売減等）、② 電力不足によって市民生活ならびに企業活動に大きな制約要因となり⁽³⁾、③ 震災による消費者心理の悪化を加速させている（外食、旅行、高額商品の販売減等）。経済的影響は長期化かつ広範囲化することが懸念されており、全体的な損失

* 本稿中の情報は、平成 23 年 4 月 11 日現在のものである。

(1) 警察庁緊急災害警備本部「広報資料 平成 23 年(2011 年)東北地方太平洋沖地震の被害状況と警察措置(19:00 現在)」2011.4.10. <<http://www.npa.go.jp/archive/keibi/biki/higaijokyo.pdf>>

(2) 内閣府「東北地方太平洋沖地震のマクロ経済的影響の分析」(月例経済報告等に関する関係閣僚会議震災対応特別会合資料)2011.3.23. <<http://www5.cao.go.jp/keizai3/getsurei-s/1103.pdf>> 被害額は、被害地域のストックに損壊率(阪神・淡路大震災の損壊率を基本として、津波被災地域は 2 倍あるいはそれ以上)を掛けて概算したもの。

表1 震災被害の比較

	関東大震災（1923年）	阪神・淡路大震災（1995年）	東日本大震災（2011年）
死者行方不明者	10.5万人	6,435人	2.8万人
全壊／半壊住宅	11.0万／10.3万戸	10.5万／14.4万戸	4.9万／1.1万戸
直接被害（ストック）	55億円あるいは100億円以上	9.6兆円	16兆円～25兆円
同対GDP比	約1/3あるいは2/3以上	約2%	約3%～5%

（出典）『1923 関東大震災報告書—第1編』中央防災会議災害教訓の継承に関する専門調査会，2006，pp.1-2；総理府「阪神・淡路大震災復興誌」pp.5,7,9；警察庁緊急災害警備本部「広報資料 平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震の被害状況と警察措置（19：00現在）」2011.4.10；内閣府「東北地方太平洋沖地震のマクロ経済的影響の分析」（月例経済報告等に関する関係閣僚会議震災対応特別会合資料）2011.3.23.を基に筆者作成

を現段階において見積もることは困難である。

2 財政措置の必要性和規模

(1) 財政措置の必要性

このような甚大かつ複合的な災害に対して、被災者の救助と救援（避難援護、生活物資の供与等）、生活再建支援（税・社会保険料の徴収猶予／減免、仮設住宅建設、雇用対策等の各種支援措置）、被災地域の社会基盤復旧（がれき除去、道路・水道等のインフラ復旧等）、中長期の地域復興等が重要な政策課題となる。これらの課題を着実に解決するためには、相当の財政資金が必要となる。

(2) 財政措置の規模

内閣府の推計した直接被害額（16兆円～25兆円）は、阪神・淡路大震災のそれ（9.6兆円）を大きく上回っている。なお、この損失額には、復旧・復興が民間主体で行われる住宅や民間企業設備が含まれていることから、必ずしも必要な財政措置額を示すものではない⁽⁴⁾。

ただし、東日本大震災は津波被害が甚大である点に留意する必要がある。内閣府の推計の前提には、津波による損壊が大きいことが含まれているものの、その後判明した被害状況は想像を絶するものである。国土交通省によれば、市街地全体が壊滅的な状況（建造物のほとんどが流出した地域）となった面積は28km²である（阪神・淡路大震災時の土地区画整理事業2.6km²）。建物の多くが流出した地域と合わせた市街地面積は、関東大震災時の焼失面積35km²を上回り、山手線の内側面積63km²に迫る51km²にも及んでいる⁽⁵⁾。したがって、復旧・復興への公的関与・財政措置が、従来以上に重要となる可能性が高い⁽⁶⁾。

また、一義的には事業者である東京電力の責任であるが、原子力発電所事故の対策と賠償の問題もある。避難費用、農作物被害補償等が長期間必要となることから、賠償額は数兆円に及ぶとも言われている。東京電力がその責任を果たせない場合、国による補完が検討されよう⁽⁷⁾。

災害の全容が明らかになり、今後の復興計画

(3) 百貨店等の商業、レジャー産業等の営業縮小や、企業の生産減（特に川上の化学等の素材産業への影響が大きく、結果として川下の自動車、電機等の加工産業への連鎖的影響が見込まれている。「夏の電力不足 生産下押しの懸念 化学や紙が影響大きく」『日本経済新聞』2011.4.4.）。

(4) 民間主体の復旧・復興に対しては、民間金融機関機能に対する支援（日本銀行による市場流動性確保、金融機関監督基準の見直し、資本増強等）に加え、公的金融（融資・保証）の活用が検討されよう。

(5) 国土交通省「東北地方太平洋沖地震による市街地の津波被災状況について（航空写真に基づく暫定値）」2011.4.1. <http://www.mlit.go.jp/report/press/city07_hh_000047.html>

(6) 「津波浸水地 国有化「検討課題」」『毎日新聞』2011.4.2.

(7) 菅内閣総理大臣記者会見（平成23年4月1日）・質疑応答「東京電力の事故によっていろいろな補償の義務が生じることは当然予想されます。また同時に、政府としても最終的にはそうした東京電力の第一義的な義務・責任を超える場合には、やはり政府としても責任を持って対応しなければならないと考えております。」<<http://www.kantei.go.jp/jp/kan/statement/201104/01kaiken.html>>

を含めた措置の大枠が固まるまで、必要な財政措置の規模を見積もることは困難ではある。また、復旧・復興の進捗とともに、財政支出が拡大する可能性もあろう。阪神・淡路大震災時の国の財政支出は、1年以内が3兆円強（後述）、それ以降も数千億円規模の関連予算が毎年計上され、平成6年度から平成11年度までに総額5兆200億円の予算措置が行われた（表2）⁽⁸⁾。東日本大震災の復旧・復興に必要な財政支出は、

総額10兆円を上回るとの見方が大勢である。

3 当面の補正予算編成

(1) 阪神・淡路大震災の事例

直接被害が10兆円規模であった阪神・淡路大震災（平成7年1月17日）では、発生後1年以内に、国は3回の補正予算（平成6年度および平成7年度）を編成し、震災対策として計3.2兆円を措置している（一般会計ベース、表3）⁽⁹⁾。

表2 阪神・淡路大震災対策予算措置（5兆200億円¹・平成6年度～平成11年度）

（単位：億円）

1	応急仮設住宅の建設等の災害救助費	1,800
2	災害弔慰金等の支給及び災害援護資金の貸付	1,400
3	がれき処理に要する費用	1,700
4	地すべり、がけ崩れ対策をはじめとする二次災害防止対策	1,100
5	神戸港等の復旧・整備	6,700
6	各種インフラ（道路、河川、下水道、水道、鉄道、通信、電気・ガス等）の早期復旧及び整備 ²	14,000
7	橋梁等公共施設、官庁施設等の耐震性の向上対策	4,700
8	公的賃貸住宅等の早期・大量供給及び個人の自力による住宅の再建等の支援	7,200
9	復興土地区画整理事業等市街地の整備に要する費用	2,900
10	保健・医療・福祉の充実	800
11	文教施設の早期復旧及び被災した児童生徒に対する援助	1,500
12	経済の復興（含中小企業対策2,000億）	2,200
13	その他（含雇用維持等100億、農林水産関係施設の復旧・整備900億、地方交付税交付金追加300億）	4,400

（注1） 四捨五入により百億円単位としており、各項目の合計は総額（5兆200億円）とは一致しない。

（注2） 各種インフラ（6）には、阪神高速道路の復旧費2,100億円を含む。

（出典） 総理府阪神・淡路復興対策本部事務局編『阪神・淡路大震災復興誌』2000.2.23, p.131. を基に筆者作成

表3 阪神・淡路大震災対策補正予算（平成6年度・平成7年度）

（単位：億円）

	成立日（震災後日数）	震災対策	救助 ¹	廃棄物 ²	復旧 ³	融資 ⁴	その他 ⁵
H6年度第2次	2/28（42日）	10,223	1,410	343	7,138	913	419
H7年度第1次	5/19（122日）	14,293	473	1,282	10,770	1,225	543
H7年度第2次	10/18（274日）	7,782	1,520		6,262		
		32,298	3,403	1,625	24,170	2,138	962

（注1） 救助：災害救助費、災害援護貸付金、生活福祉資金貸付等補助金、災害弔慰金等

（注2） 廃棄物：災害廃棄物処理事業費

（注3） 復旧：災害復旧等事業費、一般公共事業関係費、施設等災害復旧費

（注4） 融資：災害関連融資関係費（中小企業等関係、産業投資特別会計への繰入等）

（注5） その他：地方交付税交付金を含む

（出典） 『補正予算（第2号、特第2号及び機第2号）平成6年度』大蔵省主計局，1995, p.2; 『補正予算（第1号、特第1号及び機第1号）等の説明平成7年度』同，1995, p.2; 『補正予算（第2号、特第2号及び機第2号）等の説明平成7年度』同，1995, p.2. 等を基に筆者作成

(8) 総理府阪神・淡路復興対策本部事務局編『阪神・淡路大震災復興誌』2000.2.23, p.131. <http://www.bousai.go.jp/4fukkyu_fukkou/hanshin_awaji/301.pdf>

(9) この時期の関係経費には、別に平成6年度予備費の使用（148億円）と平成7年度公共事業予算の配分重点化による措置（1,300億円）があり、補正予算との総計は3兆3,800億円となる。なお、平成7年度第1次補正予算（歳出総額2.7兆円）は、「緊急円高・経済対策」の一環であり、平成7年度第2次補正予算（歳出総額5.3兆円）は、「経済対策—景気回復を確実にするために—」の一環である。

上記の歳出とは別に、平成7年度第1次補正予算では、緊急防災対策費（7,900億円）が計上されている。また、被災者（含む法人）への税減免措置は歳入減として計上されている。詳細は、竹前希美「震災対応のための補正予算—阪神・淡路大震災の事例—」『国政の論点』2011.4.1.（事務用資料）を参照。

(2) 平成 23 年度補正予算

平成 23 年度予算は東日本大震災前に編成されたものであることから、震災に対応した財政措置は全く含まれていない。被害の規模を考えれば、大規模な補正予算を編成することが必要となろう⁽¹⁰⁾。

菅内閣総理大臣は、4 月 1 日の記者会見において、被災者支援と震災からの復旧と復興のため、何段階かに分けて補正予算を策定するとし、第 1 次補正予算において、がれき処理、仮設住宅建設、雇用の確保、産業復旧の準備等に対して財政措置を行う方針を示した⁽¹¹⁾。執筆段階では、第 1 次補正予算の規模は明らかになっていないが、3 兆円から 5 兆円になるとの見通しが報じられている⁽¹²⁾。

II 震災対策のための財源

1 財源の選択肢

平成 23 年度予算の予備費等は 1 兆 1,600 億円⁽¹³⁾（経済危機対応・地域活性化予備費 8,100 億円、予備費 3,500 億円）に過ぎない。震災に対応するため、歳出面では震災対策の積み増しが必要となり、歳入面でも被災者（含む企業）救援の減税措置⁽¹⁴⁾と、震災による経済活動の停滞から税収が落ち込むことが見込まれる。大型の補正予算を編成するためには、歳出増と歳入減を埋め合わせる財源（含む歳出の見直し）の議論を避けて通るこ

とは出来ない。

なお、いわゆる赤字公債（特例公債）の発行と特別会計等の一般会計への繰入（いわゆる「埋蔵金の活用」）を可能とする「平成 23 年度における財政運営のための公債の発行の特例等に関する法律案⁽¹⁵⁾」は、新年度の開始時点において成立していない。このため、平成 23 年度予算の歳入 92.4 兆円のうち、法的に担保されている部分は 51.6 兆円（税収 40.9 兆、建設国債 6.1 兆、特例法不要のその他収入 4.7 兆、四捨五入表記のため合計の小数点第 1 位は一致しない）に過ぎない。補正予算の財源議論に加えて、本予算の歳入についても与野党の合意が必要となる。

震災対策の財源としては、① 平成 23 年度予算の歳出見直し、② 国債発行、③ 増税等の国民負担等が提案されている。

歳出見直しについては、その範囲や規模について意見が分かれている。災害の規模や速やかな財政支出の必要性を踏まえれば、国債の追加発行は避けがたいと思われるが、財政の持続可能性に対する信認の維持との両立が課題となる。このため、期限と用途を明確にした特別増税の必要性を指摘する意見も少なくない。さらに、震災を契機として、社会保障と税の一体改革の必要性が高まったとする見方もある。一方、震災による経済弱体化や官僚組織の肥大化を警戒して、増税に対して否定的な意見も根強い。

復興財源となる歳出の見直し、国債発行、増

(10) 「震災補正 5～9 兆円必要 来年度、民間 5 社が指摘」『日本経済新聞』2011.3.23.

(11) 菅内閣総理大臣記者会見 前掲注(7)

(12) 「1 次補正政府予算案 インフラ復旧に 1 兆円 総額 3 兆円超え確実」『日本経済新聞』2011.4.7; 「補正 4 兆円 年金財源 2.5 兆円流用」『読売新聞』2011.4.7; 「1 次補正最大 5 兆円 税収増、ODA2 割削減で」『産経新聞』2011.4.7. 等

(13) 平成 22 年度の予備費（震災前の残額約 2,038 億円）は、順次、支出済（3 月 14 日：救済物資 302 億円、3 月 18 日：自衛隊活動 54 億円、3 月 22 日：海上保安庁海難救助活動 5 億円、3 月 28 日：災害救助 301 億円、3 月 30 日：ガソリン輸送等：17 億円、日付は閣議決定日 総務省「東日本大震災への対応に係る Q&A（地方行財政関係）」2011.4.8, pp.11-12. <http://www.soumu.go.jp/main_content/000110519.pdf>。

(14) 詳しくは、加藤慶一「東日本大震災に伴う税制上の特例措置」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』707 号, 2011.4.12. を参照。<<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/pdf/0707.pdf>>

(15) 特例公債（赤字公債）発行 38 兆 2,080 億円と特別会計等の一般会計への繰入 2 兆 4,897 億円の合計 40 兆 6,977 億円の歳入の根拠法（一般会計歳入の 44%）。特別会計等からの繰入とは、財政投融资特別会計（財政融資資金勘定）1 兆 588 億円（ストック分とフロー分）、外国為替資金特別会計 2,309 億円（進行年度分）、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構の国庫納付金 1 兆 2,000 億円である。

税のいずれも、国民の負担であることには変わりはない。すなわち、歳出の削減は、その対象あるいは関係のある国民の負担であり、国債は将来の国民負担である。なお、財政措置の財源ではないが寄附を促進すべきと指摘する意見も少なくない。以下では、平成23年4月上旬時点における、財源に関する報道や識者・シンクタンクの提案等を整理する。

2 歳出の見直し

岡田克也・民主党幹事長は、震災直後から、平成23年度予算に計上した子ども手当の上積み分や、高速道路無料化に必要な経費を見直し、復興財源として活用する用意があることを野党側に伝えたとされる⁽¹⁶⁾。歳出の見直しについては、子ども手当全体、農業者戸別所得補償制度、高校の実質無償化等のいわゆる「マニフェスト予算」(表4)全般を見直すべきとの主張も少なくない⁽¹⁷⁾。

一方、佐藤主光・一橋大学教授は、子ども手当や高校無償化の縮小を中心に歳出削減を進め

た場合、「震災財源の負担を子育て世代に押しつける形になる」として、年金や地方交付税を含めて「聖域」を設けない歳出の見直しの必要性を指摘している⁽¹⁸⁾。様々な歳出見直しの観点から、小峰隆夫・法政大学教授は、「震災地以外で予定していた公共事業の財源活用も選択肢」としており⁽¹⁹⁾、他にも、年金財源の国庫負担引上げ分の一部(いわゆる「埋蔵金」2.5兆円)転用、休日上限千円等の高速道路割引の縮減、国家公務員給与の時限的5%削減(1,500億円)、ODA予算の2割削減(1,000億円)等が報じられている⁽²⁰⁾。

歳出の見直しとして、既に実施が明らかになっているものとしては、①計画されていた地方交付税法における(自然災害等の緊急の財政需要に対して交付される)特別交付税の縮減が見直されたこと(現行割合6%を平成23年度5%、平成24年度4%とする政府改正法案は国会で修正され、引下げは3年後の平成26年度からとなった)⁽²¹⁾、②国会議員の歳費を6か月の間、月額50万円削減(約3割、総額20億円超)すること⁽²²⁾、③

表4 主なマニフェスト予算(平成23年度予算一般会計国費)

(単位:兆円)

子ども手当 ¹	農業者戸別所得補償	高校の実質無償化	高速道路の無料化	その他 ²	計
2.2 (0.2)	0.6	0.4	0.1	0.3	3.6

(注1) 子ども手当2.2兆円の内、()内の0.2兆円は3歳未満上積み分

(注2) その他:求職者支援制度、暫定税率(税収減)、年金記録問題

(出典)財務省「23年度予算のポイント」p.8.を基に筆者作成

<http://www.mof.go.jp/budget/budget_workflow/budget/fy2011/seifuan23/yosan001.pdf>

(16) 「子ども手当増額分/高速無料化の経費 復興財源に充当」『日本経済新聞』2011.3.16.

(17) 「社説 震災復興予算 バラマキやめて財源にあてよ」『読売新聞』2011.3.17;「社説 大震災予算 危機対応へ大転換せよ」『朝日新聞』2011.3.19;「社説 復興予算の財源は「ばらまき」をまず削れ」『日本経済新聞』2011.3.25.等

(18) 佐藤主光「東日本大震災 住民どう救う 復興支出、財源明示を」『毎日新聞』2011.3.25.他にも子ども手当削減の見直しに絞って反対する意見もある(「復興財源に浮上する子ども手当 「震災で狙い撃ち」に異議あり」『毎日新聞』2011.4.7.)。

(19) 「大震災と日本経済 識者に聞く(上) 法大教授小峰隆夫氏一超党派で困難克服を」『日本経済新聞』2011.3.20.

(20) 「年金財源2.5兆円転用案 震災復興の補正予算」『日本経済新聞』2011.3.22;「補正原案3兆円超 年金財源2.5兆円/国債見送り」『朝日新聞』2011.4.6;「子ども手当、高速1000円 凍結し復興財源に 政府・民主検討」『日本経済新聞』2011.3.18;「高速1000円廃止へ」『毎日新聞』2011.4.7;「国家公務員給与5%削減へ 政権方針1500億円 震災復興に充当」『朝日新聞』2011.4.6;「ODA削り復興財源に」民主申し入れ」『朝日新聞』2011.4.7.等

(21) 「地方交付税法等の一部を改正する法律」(平成23年法律第5号)。この改正には、災害時の特例として特別交付税の配布時期(通常は12月と3月)を前倒しすることを認める条項が含まれており、平成23年4月8日、762億円の特別交付税の交付が閣議決定された(総務省「平成23年度特別交付税の特例交付額の決定」2011.4.8. <http://www.soumu.go.jp/main_content/000110326.pdf>.)。

子ども手当（中学生以下1人13,000円）を6か月延長するつなぎ法案⁽²³⁾を成立させるため、3歳未満の子ども手当を1人20,000円とする政府提出法案⁽²⁴⁾が取り下げられたこと（子ども手当の上積みを断念、約2,100億円）、④被災地への予算措置に備えて、国土交通省が平成23年度予算における公共事業費の予算配分（箇所づけ）において、補助事業の削減（社会資本整備総合交付金事業一律5%）と直轄事業の執行留保（5%）を決定したこと（約3,000億円）⁽²⁵⁾等がある。

3 国債発行

(1) 国債発行の必要性と留意点

予備費や現段階で実行あるいは提案されている歳出の見直しと合わせて、国債の発行あるいは増税等の国民負担増が提案されている。仮に増税を実施するとしても、歳入として国庫に入るまでには時間が必要となる。したがって、復旧・復興事業の速やかな実施の観点からも、国債発行は重要な選択肢である。なお、国債の発行については、円滑消化の観点と財政規律維持の観点から様々な提案がある。

円滑な国債消化の観点では、利子を付さない代わりに相続税が免除される無利子非課税国債⁽²⁶⁾や、震災復興のために発行される国債の日銀引受⁽²⁷⁾が提案されている。これらのような措置

ではなく、財政規律を守る姿勢を明確にすることが重要との見方も少なくない。土居丈朗・慶応大学教授は、震災のための国債（復興国債）発行を除いた部分での財政再建目標の堅持と、復興国債償還のための時限的な復興税の新設を提言している⁽²⁸⁾。末沢豪謙・日興コーディアル証券金融市場調査部長は、償還期限を5～10年とする臨時特例国債を発行し、2～3年後の消費税増税を念頭に償還基金の設立を検討することを提言している⁽²⁹⁾。

国債の発行にあたっては、用途を震災復興に限定した「復興国債」を発行するのか（会計上も用途を明確化するならば特別会計を設置するのか）、税制上の優遇措置等を設けるのか、国債管理政策上での特別な措置（場合によっては日銀引受）が必要か等について、様々な論点がある。

(2) 無利子非課税国債

日本財政の厳しい状況を踏まえば、個人の国債保有を増加させ、調達構造の安定化を図ることの重要性は震災を経て増大している。無利子非課税国債が、個人の国債保有を促進する点は注目される。ただし、無利子非課税国債は、相続税免税の恩恵が無利子のマイナスを上回る場合に購入されることが想定され、国にとっては、将来の税収減等のデメリットが大きく、利

(22) 「平成23年東北地方太平洋沖地震等による災害からの復旧復興に資するための国会議員の歳費の月額減額特例に関する法律」（平成23年法律第11号）；「歳費300万円削減 民自公3党合意」『日本経済新聞』2011.3.29.

(23) 「国民生活等の混乱を回避するための平成22年度における子ども手当の支給に関する法律の一部を改正する法律」（平成23年法律第14号）

(24) 「平成23年度における子ども手当の支給等に関する法律案」（第177回国会内閣提出第9号）

(25) 平成23年4月1日の閣議において財務大臣から公共事業・施設費について5%を1つのめどとして執行をいったん留保するとの方針が示されたことを受けた措置（国土交通省「平成23年度国土交通省関係予算の配分について」2011.4.1. <http://www.mlit.go.jp/report/press/kanbo05_hh_000064.html>;「公共事業11年度予算配分 国交省公表 補助事業一律5%減 被災地に重点配分」『日本経済新聞』2011.4.2.)

(26) 「復興予算 悩む財源 無利子非課税国債案も」『読売新聞』2011.3.16.

(27) 「日本再生のチャンスに変えよ 復興国債100兆円も可能」『産経新聞』2011.3.18; 萩原博子「耕論 3・11復興財源は 禁じ手解き「新都」築こう」『朝日新聞』2011.4.5; 長谷川三千子「正論 復興財源の確保に大胆な発想を」『産経新聞』2011.4.7. 等

(28) 「大震災と日本経済 識者に聞く（下） 慶大教授土居丈朗氏—財源確保へ復興税新設を」『日本経済新聞』2011.3.22.

(29) 「東日本大震災 復興を問う 償還期限短縮の特例国債を 末沢豪謙氏」『産経新聞』2011.3.24.

払い負担の軽減に繋がらないとの指摘もある⁽³⁰⁾。

寄附が従来以上の広がりを見せている状況に鑑みて、経済的な動機である税制優遇措置を用いることなく、個人の国債購入を促す可能性もあるのではないか。ゆうちょ銀行のボランティア貯金（利子の20%が開発途上国援助目的の寄附となる貯金）⁽³¹⁾や住民参加型ミニ公募債（地方自治体が個人向けに発行する使途限定の地方債）⁽³²⁾に倣い、使途を震災復興に充てることを明確にすることで、低利の国債を広く個人に販売する選択肢も検討すべきであろう。

(3) 日本銀行による国債引受

財政法（昭和22年法律第34号）第5条は、公債を日本銀行に引き受けさせることを禁じている。ただし、特別の事由がある場合において、国会の議決を経た金額の範囲内については認められる。

この但し書きを活用することで、震災復興のための国債を日本銀行に引き受けさせることが可能となる。日銀引受を提案する論者は、震災復興のために発行する国債を市場で消化すれば金利の上昇や円高を招く可能性があるとして、日銀引受によって金利高・円高を回避し、同時に通貨量の増加によってデフレからの脱却を目指すことを主張している⁽³³⁾。一方、日銀引受

が財政と通貨に対する信認を失墜させ、制御出来ないインフレを招くリスクがあるとして否定的な見解も根強くある⁽³⁴⁾。

日本銀行は、金融調節の一環として、国債の買い切りオペを既に行っており（平成22年3月末長期国債残高：58兆円）、加えて、平成22年から金融緩和の効果を高めるために「資産買入等の基金」を通じて国債の購入を行っている（平成22年3月末長期国債残高：0.9兆円、震災を受けて買入枠は2兆円に拡大されている）⁽³⁵⁾。

国債の日銀引受が、従来と異なる点は、政府が予算案に盛り込み、国会が議決して実施することと（意思決定は政府と国会）、価格決定において市場を通さないこと（市場監視機能の棚上げ）の2つである。日本銀行の政策目標が物価の安定であることに対して、政府の政策目標は物価の安定だけではない。例えば、経済成長（雇用の拡大）のためにインフレを甘受する誘因が政府には存在する。また、インフレによって政府債務の実質的な負担が軽減される点にも注意が必要である。これらの事実から、この異例の措置の常態化によるインフレを、市場が警戒する可能性は小さくない。その結果、金利上昇・円急落となる恐れがある。財政規律の低下自体がインフレを招くとの議論もある。もし、実際に日銀引受が常態かつ巨額化し、事後の通貨供給

(30) 1950年代にフランスで導入された相続税非課税のピネー国債は、節税目的での購入・転売が多発して廃止された（富田俊基『日本国債の研究』東洋経済新報社、2001、pp.163-165。論点を整理した資料としては、「カネがなければ刷ればいい!?「政府紙幣」「無利子国債」の正体」『週刊ダイヤモンド』4272号、2009.4.4、pp.60-61。も参照のこと）。

(31) ゆうちょ銀行「ゆうちょボランティア貯金」〈http://www.jp-bank.japanpost.jp/kojin/tukau/fukusi/kj_tk_fk_volunteer.html〉

(32) 西井泰之「「住民参加型ミニ公募債」の可能性—コミュニティ・ボンドの視点から—」『都市問題』97(9)、2006.9、pp.73-77。

(33) 高橋洋一「復興対策で細かい財源論は必要ない—増税ショックのない国債発行がセオリー—」『ダイヤモンドオンライン』2011.4.7。〈<http://diamond.jp/articles/print/11784>〉；山崎元「震災復興の資金調達を考える」『ダイヤモンドオンライン』2011.3.30。〈<http://diamond.jp/articles/print/11674>〉等

(34) 例えば、伊藤元重「国民が日本再生を担う復興債と復興税を財源に」『週刊東洋経済』6318号、2011.4.2、pp.28-29；「社説 震災国債 日銀引き受けを排す」『毎日新聞』2011.4.6；河野龍太郎「復興資金をいかに調達するか あってはならない財政運営戦略の放棄や復興国債の日銀引受け」『金融財政事情』62(13)、2011.4.4、pp.33-37。

(35) 日本銀行「資産買入等の基金」〈http://www.boj.or.jp/mopo/measures/mkt_ope/ope_m/index.htm〉；日本銀行「営業毎旬報告（平成23年3月31日現在）」2011.4.7。〈<http://www.boj.or.jp/statistics/boj/other/acmai/release/2011/ac110331.htm>〉

拡大が放置されれば、急激なインフレとなる蓋然性は極めて高い（第1次大戦後のドイツ、第2次大戦後の日本）。

日銀引受を検討するならば、規模、期間、事後の通貨供給管理等の方針（含むインフレ目標の有無）を明らかにし、財政規律を維持するための適切な制度設計が不可欠である。中央銀行の独立性は、歴史の知恵であり、慎重な議論が必要であることは言うまでもない。

4 増税

(1) 増税の是非と時期

竹中平蔵・慶応大学教授は、震災によって所得が減少する中で、増税という国民負担を求めることは「経済の論理に反する」としている⁽³⁶⁾。一方、復興資金を調達するため、時限的な増税が必要とする提言も少なくない。野口悠紀雄・早稲田大学教授は、損失を国民全体で分かち合う観点から、災害復旧と被災者救援に目的を限った臨時増税（法人税減税の棚上げ、所得税の臨時付加税等）を即時に実施することを主張している⁽³⁷⁾。

震災によって所得が減少し、自粛ムードもあって消費が低迷する点からは、短期的にはデフレが更に進行する可能性がある。一方、中期的には震災と電力不足によって生産力が著しく減退している中で、復興事業という巨大な需要が発生する。中東・北アフリカの政治情勢と原子力発電への懸念もあって、原油や天然ガス価格を中心に資源価格の上昇が進んでいる。供給面を重視すれば、インフレこそ警戒すべき対象

となる⁽³⁸⁾。増税の是非は、時期、手法、規模次第とも言える。

例えば、飯田泰之・駒澤大学准教授は、震災地の復興を支える西日本を中心とした地域の経済を停滞させない観点から、現時点の増税に否定的であり、増税の是非は復興が一段落した後に検討すべきとしている⁽³⁹⁾。佐藤主光・一橋大学教授は、増税の規模や時期を見極める必要を指摘しつつ、（復興のために発行する国債の償還財源と位置づける）「復興税」を現段階で示して、市場の信認を守ることを提案している⁽⁴⁰⁾。

(2) 税目の選択

増税を選択する場合、主要な税目（所得税、法人税、消費税）のいずれを選択するのか、あるいは組み合わせるのかについて、意見が分かれている。被災者（地域）への配慮や応能性（累進性）を重視するならば、所得税・法人税が候補となる。ただし、法人税については、日本経済の活力を維持する観点から、平成23年度税制改正案に盛り込まれた減税を実施すべきとの意見もある。幅広く国民が負担を分かち合い、安定した財源を得る観点からは、消費税が候補になる。

税目の選択に加え、新税とするのか、既存の税に上乘せする付加税とするのか、時限的なものか恒久的なものか等、税については様々な選択肢が存在する。

【法人税減税の扱い】

平成23年度の税制改正法案には、法人税の

(36) 「正論 ばらまき棚上げし10兆円計上を 慶応大学教授竹中平蔵」『産経新聞』2011.3.18. 同教授は、増税に反対して、子ども手当等の歳出を大幅に見直して、さらに国債（経済正常化後に国民に負担を求める「つなぎ国債」を含む）を発行することを提案している。

(37) 野口悠紀雄「未曾有の大惨事に異例の税財政措置を」『週刊ダイヤモンド』4373号, 2011.3.26, pp.166-167. 同教授は、いわゆる「マニフェスト」予算を取りやめ、臨時増税を即時実施することを提案している。

(38) 例えば、伊藤 前掲注(34)

(39) 「経済への視点 大震災からの再生 経済政策と復興物語のタッグ 駒澤大学准教授飯田泰之」『毎日新聞』2011.4.7. 同准教授は、震災時の緊急避難として日本銀行による国債引受も検討すべきとしている。

(40) 佐藤 前掲注(18) 同教授は、復興税として、所得税の課税ベースを広げた上で低率課税や電力消費課税を挙げている。

課税ベースを拡大して実効税率を引き下げる(40%→30%)措置(ネット減税)が盛り込まれている。しかし、新年度の開始にあたって、法案は未だ成立していない⁽⁴¹⁾。

米倉弘昌・日本経団連会長は、震災復興の財源として、歳出の徹底的な見直しの重要性を指摘しつつ、法人税率の引下げの見送りの見送りも対象となる考えを示している⁽⁴²⁾。一方、法人税率の引下げは、成長戦略の柱の1つでもあり、国内企業の活力を維持・向上させるために、法案に沿って実現させるべきとの意見もある⁽⁴³⁾。

【消費税】

震災対策の増税策として、時限的な消費税率引上げ論がある⁽⁴⁴⁾。さらに、震災を契機に消費増税を超党派で合意し、震災後には社会保障や財政再建に活かすべきとの意見もある⁽⁴⁵⁾。消費税は、国民全体に負担が広く薄く及ぶ特色が震災復興財源に相応しいとする見方はあるものの、復旧・復興のための消費が膨らむ被災者の負担や逆進性が問題となろう。政治的に合意に相当の時間が必要となる点から、消費税率の

引上げは現実的には困難とする見方が強い⁽⁴⁶⁾。

【所得税】

佐藤主光・一橋大学教授は、時限付き(平成24年度から5年間、延長可)「災害復興特別税」(所得税、課税ベースを拡大して1.5%を課税)の創設を提言している(使途は震災復旧・復興に限定し、被災地は課税対象外)⁽⁴⁷⁾。森信茂樹・中央大学教授は、東西ドイツ統一時の連帯税を参考に、復興のために所得税と法人税に付加税を上乗せすることを提案している(事務負担増を避けるため、課税ベースに手を加えることなく、適用税率を現在の税率と一定の付加税率の積とすることで累進度を維持するもの)⁽⁴⁸⁾。

【その他】

他にも政府内で浮上した案として報道されたものに、原子力発電所事故損害賠償の国負担財源として電源開発促進税の引上げ⁽⁴⁹⁾、ガソリン価格が高騰した際に揮発油税などを減税する措置の廃止⁽⁵⁰⁾等がある。

(41) 成立していない「所得税法等の一部を改正する法律案」(第177回国会内閣提出第2号)と「地方税法等の一部を改正する法律案」(第177回国会内閣提出第4号)には、法人税以外にも、所得増税(給与所得控除、成年扶養控除等の子ども手当財源)、相続税増税等が盛り込まれている。なお、国民生活の混乱を避けるため、租税特別措置(登録免許税、石油石炭税、中小企業への法人税軽減等107項目)を3か月継続するつなぎ法案は成立している(「国民生活等の混乱を回避するための租税特別措置法等の一部を改正する法律」(平成23年法律第12号)、「国民生活等の混乱を回避するための地方税法の一部を改正する法律」(平成23年法律第13号))。

(42) 「大震災と日本経済 危機対応を聞く(1) 日本経団連会長米倉弘昌氏」『日本経済新聞』2011.3.24。

(43) 『日本経済新聞』前掲注(17); 「大機小機 復興財源と法人税」『日本経済新聞』2011.4.6。等

(44) 「これが言いたい 「臨時救済消費税」で復興を 貝原俊民・前兵庫県知事」『毎日新聞』2011.4.7; 「復興財源 連帯税2%を2年限定で 国立民族学博物館教授・竹沢尚一郎」『朝日新聞』2011.4.7。等

(45) 玄田有史「復興見据え税制改革急げ」『読売新聞』2011.3.22。

(46) 佐藤 前掲注(18); 上野泰也「予算組み替え被災者に回せ」『朝日新聞』2011.3.22。

(47) 佐藤主光「復興財源は消費税より時限付きの所得税増税で」『エコノミスト』4167号, 2011.4.12, pp.34-35。同教授は被災者の負担を避けるために、特別増税は消費税より所得税が望ましいとしている。

(48) 「東日本大震災 復興を問う 東西ドイツ統一モデルに 森信茂樹氏」『産経新聞』2011.3.27; 森信茂樹「投機筋が狙う日本国債の売り浴びせ 復興資金の調達は東西ドイツ統合の経験に学べ」『ダイヤモンドオンライン』2011.3.25。 <<http://diamond.jp/articles/print/11615>>

(49) 「電発促進税増税検討 原発事故の補償財源に」『毎日新聞』2011.3.25。

(50) ガソリン価格が高騰(3か月連続で1リットル160円を超え)した際、揮発油税等を減税する措置(揮発油税であれば、本則税率に上乗せしている旧暫定税率分の約25円を減税)。発動されれば歳入が大幅に減少し、消費者に混乱を与える可能性がある(「車買い替え、取得税減免、政府・民主、震災復旧の特別立法素案」『日本経済新聞』2011.3.31.)。

5 その他

(1) 埋蔵金の活用

前述したように、歳出の見直しの1つとして、年金財源の国庫負担引上げ分の一部を転用する案がある。平成23年度予算における年金財源の国庫負担引上げには、いわゆる「埋蔵金」2.5兆円が充てられている（法案は未成立）。

今後も、特別会計や独立行政法人等の剰余金・積立金を歳入に充てること（いわゆる「埋蔵金」の活用）が議論に上る可能性が高い。その意義を否定するものではないが、経済的には赤字国債と変わらない点には注意が必要である。すなわち、新規国債の発行が抑制される分は、金融資産（積立金の大部分は国債で運用されていることが多い）が売却されることになる。政府の純債務の変化と国債市場の需給に対する影響は、赤字国債と大差はない。⁽⁵¹⁾

(2) 寄附

未曾有とも言える大震災に対して、国内にとどまらず世界中から寄附が集まっている。日本赤十字社に寄せられた義援金は、168万件・1,082億円に上っており、阪神・淡路大震災時に1年間で集まった金額を既に上回っている（4月6日現在）⁽⁵²⁾。街頭募金や著名人による各種チャリティーも盛んに実施されている。多くの人の気持ちが進められた寄附が、被災者の生活再建の一助になることが期待されている。

税制優遇措置を拡充することで寄附制度を支

援すべきとの意見は少なくない。ただし、税制優遇措置が寄附を促進するのかは定かではない⁽⁵³⁾。税制優遇を行えば、震災復興に充てるべき税収が少なくなる点にも注意が必要であろう。税制優遇の枠外である街頭募金が盛んな状況を踏まえれば、東日本大震災からの復興のために寄せられる様々な善意は、税制優遇といった経済的誘因に左右されるものかは疑問である。例えば、窓口の整備と周知、活用状況等の情報開示等の環境整備も重要な促進策となる。⁽⁵⁴⁾

III 財政運営の論点

1 財政規律の重要性

2008年のリーマン・ショックを契機とする世界的な金融危機と大きな景気後退に対して、世界各国は、金融緩和と合わせて大規模な財政政策を発動した。不況による税収の落ち込みに、経済対策による歳出増が加わって、各国の財政状況は悪化している。特に、欧州各国の財政問題が深刻化しており、ギリシャ（2009年）、アイルランド（2010年）、ポルトガル（2011年）等が次々と財政危機に陥っている。

日本の財政は、世界的金融危機の前から構造的な問題（高齢化による歳出増）を抱えており、世界金融危機への対策が加わったことで、更に厳しさが増している。財政状況を経済規模（名目GDP）と比較した場合、債務残高は粗債務・純債務ともにOECD諸国で最大であり、財政

(51) 小池拓自「特別会計の積立金と剰余金を巡る議論—いわゆる「埋蔵金」問題と財政の課題—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』648号, 2009.10.8. <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/0648.pdf>>

(52) 数字は、ゆうちょ銀行、三井住友銀行、三菱東京UFJ銀行、みずほ銀行の義援金口座へ入金を確認された金額及び日本赤十字社本社に持参された義援金の合計額。阪神・淡路大震災時は、受付が終了した平成8年1月末までの約1年で1,007億円が集まっている（海外の赤十字社からの義援金を含まず）。日本赤十字社「東日本大震災義援金の受け付け状況ご報告」2011.4.6. <http://www.jrc.or.jp/contribution/13/Vcms3_00002096.html>

(53) 例えば、米英は、寄附が盛んなことで有名だが、寄附税制の恩恵を受けられる人は一部に過ぎない（加藤慶一「NPOの寄附税制の拡充について」『レファレンス』715号, 2010.8, pp.43-64. <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/pdf/071503.pdf>>）。

(54) 例えば、野口悠紀雄・早稲田大学教授は、「ふるさと納税」の導入時に、税額控除による寄附優遇は、利他的行為としての寄附の本質に反するものと批判している（野口悠紀雄「「ふるさと納税」が招くモラルの低下」『週刊ダイヤモンド』4201号, 2007.10.27, pp.150-151.）。

赤字は米英と同様に欧州の財政懸念国に次ぐ高い水準となっている。⁽⁵⁵⁾

極めて厳しい財政問題を抱えて、日本は今回の未曾有の震災に対峙しなければならない。年間約 170 兆円（平成 23 年度当初予算）⁽⁵⁶⁾もの国債を発行する中で、財政の持続可能性に対する市場からの信認を失い、資本逃避によって国債金利が急騰すれば、日本財政は立ち行かず、財政的制約から震災復興が不可能となりかねない。中長期の視野で財政規律を堅持する方針と具体的計画を示し、信認を維持することが求められている。

震災復興を着実に実行するためには、前述した歳出の見直し、国債発行（含む「埋蔵金」の活用）、増税の様々な選択肢を比較検討し、内容、時期、規模を適切に組み合わせることが必要となる。歳出見直しと増税については、日本経済の活力が奪われることのないように配慮しなければならない。国債発行、国債管理政策、日本銀行の金融政策については、財政の持続可能性に対する信認を守る視点が欠かせない。

現段階において、政策手段をパッケージとして具体的に示している例として、日本経済研究センターと大和総研の提言を紹介する。

【日本経済研究センター】

日本経済研究センターは、平成 23 年度は予備費全額（含む平成 22 年度残額、計 1.4 兆円）と全てのマニフェスト予算の凍結（3.6 兆円、表 4）による 5 兆円の補正予算を策定した上で、平成

24 年度は、全ての化石燃料に課税（ガソリンなら 1 リットル当たり 15 円程度の増税）する「復興税」を財源として 5 兆円以上の復興予算を編成することを提言している。増税の経済全体への悪影響は、税収を全額支出することで避けられるとされている。⁽⁵⁷⁾

【大和総研】

大和総研は、震災復興目的の「東日本大震災復興基金（仮称）」を創設し、その資金調達に復興基金債券（政府保証債）を発行、その償還財源は時限的な「復興連帯税（仮称）」を充てることを提言している。復興連帯税（仮称）の税目としては、消費税率の時限的引上げ（復興期間 3～5 年について 1% の引上げ）、湾岸危機時の法人臨時特別税に倣った法人税あるいは所得税への付加税、エネルギー対策の観点からの電力・ガソリン付加税等が例示されている。⁽⁵⁸⁾

2 財政運営戦略

(1) 財政運営戦略の内容

震災前の財政再建の方針は、平成 22 年 6 月に「財政運営戦略」⁽⁵⁹⁾としてまとめられている。日本の経済・財政の現状と過去の問題点を踏まえ、新たな成長戦略の実行、社会保障の再構築、徹底的な歳出見直しと抜本的な税制改革による財源確保を通じて、財政を再建する方向性が示されている。

財政運営戦略は財政健全化に向けての具体的な取組として、① 収支（フロー）ならびに残高（ス

(55) 小池拓自「財政再建のアプローチを巡って—歳出削減・歳入拡大・経済成長—」『レファレンス』722 号, 2011.3, pp.31-39. <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/pdf/072202.pdf>>

(56) 新規財源債 44.3 兆、借換債 111.3 兆、財投債 14.0 兆、計 169.6 兆円（財務省「平成 23 年度国債発行予定額」2010.12.24. <http://www.mof.go.jp/jgbs/issuance_plan/yoteigaku221224.pdf>）。

(57) 日本経済研究センター「緊急提言 5 兆円規模の災害対策、早急に—財源、子ども手当などの凍結で—12 年度からは「復興税」導入を—」2011.3.17. <[http://www.jcer.or.jp/policy/pdf/pe\(iwata20110316\).pdf](http://www.jcer.or.jp/policy/pdf/pe(iwata20110316).pdf)>

(58) 大和総研「未曾有の大震災からの復興へ「復興基金」と「復興連帯税」の創設を提言する」2011.3.18. <<http://www.dir.co.jp/release/2011031801.pdf>>

(59) 「財政運営戦略」（平成 22 年 6 月 22 日閣議決定）<http://www.npu.go.jp/policy/policy01/pdf/20100622/100622_zaiseiunei-kakugikettei.pdf> なお、この節の記述は、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）をまとめたもの。

表5 財政運営戦略の概要

財政健全化目標	
フロー	国・地方の基礎的財政収支＝プライマリー・バランス（国の基礎的財政収支も同様） 遅くとも2015（平成27）年度までに赤字の対GDP比を半減（2010年度比） 遅くとも2020（平成32）年度までに黒字化
ストック	2021（平成33）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
財政運営の基本ルール	
財源確保ルール：「ペイアズユーゴー原則」 歳出増又は歳入減を伴う施策の新たな導入・拡充を行う際は、恒久的な歳出削減又は恒久的な歳入確保措置により、安定的な財源を確保	
財政赤字縮減ルール：原則、毎年度着実に財政状況の改善（国の予算編成）	
構造的な財政支出に対する財源確保：構造的に増加する経費（社会保障費等）に対し安定財源を確保	
中期財政フレーム 平成23年度から平成25年度（毎年度改訂予定）	
国債発行額の抑制：平成22年度予算水準（約44兆円）を上回らないよう全力をあげる（以後も縮減を目指し抑制努力）	
歳入面での取組：税制抜本改革の具体的内容を早急に決定、新たな減税には新たな財源確保	
歳出面での取組：一般歳出と地方交付税等の合計は、平成22年度予算の規模（約71兆円）を実質的に上回らない ① ただし、地方の一般財源の総額は平成22年度の水準を実質的に確保 ② 歳出増となる施策の実施には恒久的な歳出削減による財源を充てる ③ 恒久的な歳入が確保されれば、歳出の大枠の上乗せが可能 ④ 一時的な歳入は国債発行の抑制に充てる	

（出典）「財政運営戦略」（平成22年6月22日閣議決定）、「同 概要」、「同 ポイント」を基に筆者作成

トック）について財政健全化目標を設定した上で、② 各年度の予算編成と税制改正にかかる財政運営の基本ルールを定め、③ 複数年度を視野に入れた予算編成の仕組みとして3年間の中期財政フレームを策定している（表5）。また、具体的な取組を進める際には、① 慎重な経済見通し、② 景気変動に対する柔軟性、③ 市場との対話に留意するとしている。

（2）財政運営戦略の見直し

「財政運営戦略」は、「過去、過度に硬直的な財政再建計画は結果的に頓挫してきた。こうした轍を踏むことのないよう、財政健全化への取組は、景気変動に対する柔軟性を有するべきである」（p.7.）としている。震災からの復旧・復興のため大規模な税財政措置が必要となることや、震災被害によって経済活動の低迷も見込ま

れることを踏まえれば、財政健全化への取組の柔軟な見直しは是認されよう。

具体的には、国・地方の基礎的財政収支（プライマリー・バランス、PB）⁽⁶⁰⁾を遅くとも2020（平成32）年度までに黒字化する等の財政健全化目標⁽⁶¹⁾と、予算編成（概算要求基準）の起点として毎年度改訂が予定されている中期財政フレーム⁽⁶²⁾の扱いが議論の対象となる。財政健全化目標の達成時期と、中期財政フレームが設定する歳出総額と国債発行額の枠が論点となろう。

富田俊基・中央大学教授は、震災復興と財政再建を同時に実行し、財政健全化目標を堅持することを主張している⁽⁶³⁾。前述したように、土居丈朗・慶応大学教授は、最低でも震災のための国債（復興国債）発行を除いた部分で財政再建目標を堅持すべきとしている⁽⁶⁴⁾。河野龍太郎・BNPパリバ証券経済調査本部長は、戦

(60) 基礎的財政収支（プライマリー・バランス、PB）とは、「借入を除く税金等の歳入」から「過去の借入に対する元利払いを除いた歳出」を差し引いた値である。これがプラス（黒字）であれば、毎年度の税金等によって、元利払いを除いた歳出を賄っていることになる。すなわち、PBが均衡すれば、単年度において国債発行に頼らず歳出を賄えることになる（利払費分は債務残高が増加する）。

(61) 「財政運営戦略」は、財政健全化目標について、「内外の経済の重大な危機その他の事情により財政健全化目標の達成又は財政運営の基本ルールの遵守が著しく困難と認められる場合には、財政健全化目標の達成時期等の変更や財政運営の基本ルールの一時的な停止等の適切な措置を講じるものとする。こうした措置を講じる場合は、措置を講じる理由、措置の内容・規模等を示した上で改めて閣議の決定を経るとともに、遅滞なく、財政健全化の経路へ復帰する道筋を示すものとする。」としている（「財政運営戦略」前掲注(59), p.8.）。

後最大の危機に際して、必要ならば財政健全化目標を見直すことを容認しつつ、財政健全化目標自体の放棄には反対している⁽⁶⁵⁾。

国・地方のPBについて、遅くとも2015（平成27）年度までに赤字の対GDP比を半減（2010年度比）させ、2020（平成32）年度までに黒字化するとした財政健全化目標は、事実上の「国際公約」とも言われる⁽⁶⁶⁾。国難とも言うべき事態に対して、震災前の財政健全化目標の変更を検討することは当然であるが、見直す場合には、復興計画と震災後の経済情勢を踏まえた方針をまとめ、説得力の高い変更を明示する必要がある。財政健全化計画の放棄や不透明な変更によって財政に対する信認を失えば、震災からの復興が不可能となる点を忘れてはならない。

(3) 財政運営戦略見直しの課題

財政運営戦略の参考資料として同時に発表された内閣府「経済財政の中長期試算」によれば、中期財政フレームに従って、基礎的財政収支対象経費を、当面、平成22年度水準に抑制したとしても、PBの赤字は続く見込みであった（慎重シナリオ：5年後21.8兆円・対GDP比4.2%、10年後22.1兆円・対GDP比3.7%）。

元々、この赤字を埋めるために、具体的な歳出・歳入の見直し項目や実施スケジュールを定める必要があり、特に最大の歳出項目である社会保障のあり方を固めることが不可欠であった。社会保障と税の一体改革の議論が必要となった所以である。容易には結論が出ない社会保障の議論に加えて、震災を経て、2つの大きな問題（復旧・復興に大きな財源が必要なこと、震災によって歳入の基盤が弱体化したこと）が生じている。財政に対する信認を維持するために、限られた時間の中で、これらの困難を克服し、財政運営戦略について、説得力の高い見直しを行うことが求められている。

復興財源のための国債償還を確実にし、この部分を除いた財政再建を明確にするため、特別会計（あるいは基金）を設けることの是非も論点となる。特別会計（あるいは基金）を設けることは、復興に伴う財政措置（調達と用途）の透明性が高まり、制度設計次第では運用の柔軟性（複数年度にわたる事業執行の円滑化等）が向上することが期待できる。しかし、震災復興の範囲を定めることは容易ではない。例えば、被害地域以外での防災対策の扱いや電力不足対策等、直接的な被害からの復旧・復興とは言えな

(62) 「財政運営戦略」は、中期財政フレームについて、「平成23年半ば頃、当面の経済見通しや中長期の経済・財政の状況と展望を踏まえつつ、中期財政フレームの改訂を行い、平成24年度から平成26年度までを対象とする新たな中期財政フレームを定める。以後同様に、毎年半ば頃、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る。各年度に策定した中期財政フレームに沿って、翌年度の概算要求・予算編成を行うものとする。改訂に際しては、既存の中期財政フレームで定められている2か年度分の歳入・歳出両面にわたる取組は原則として維持するものとし、新たに追加する年度の歳入・歳出両面にわたる取組についても、財政運営の基本ルールと整合的に定めるものとする。」としている（同上、p.12）。

(63) 富田俊基「震災国債を発行する前に」『金融財政ビジネス』10154号、2011.4.7、p.5。

(64) 『日本経済新聞』前掲注(28)；土居丈朗「復興財源は復興国債と所得税で 税・社会保障一体改革と同時に」『週刊ダイヤモンド』4375号、2011.4.9、pp.60-61。同教授は、5年程度の復興期間後から復興目的税（所得増税）を導入して復興国債を償還する一方、税・社会保障一体改革を当初の予定に沿って実施して、震災対応以外の財政健全化を進めることを提言している。

(65) 河野 前掲注(34) 同部長は、マニフェスト予算の抜本見直しに加え、時限的な復興消費税（1%税率上げを4～6年間）によって復興国債を償還することによって、現段階の目標の見直しは必要ないとしている。

(66) 2010年6月27日の主要20か国・地域首脳会議（G20）の首脳宣言には、日本を除く主要国は2013年度までに財政赤字を半減することが目標とされ、日本は漸進的ではあるが財政運営戦略を実行することが盛り込まれている。この経緯を踏まえて、財政運営戦略は「国際公約」との指摘がある（例えば、「社説 財政中長期試算 赤字解消には消費税が必要だ」『読売新聞』2011.1.22）。

い事業の扱いが問題となろう。特別会計（あるいは基金）の事業範囲が、無秩序に拡大すれば、かえって、財政健全化を危うくすることも懸念される。

おわりに

震災からの復興のため、迅速な被災者救援と復旧、ならびに中長期の復興プランの策定が、最も重要なことは論を俟たない。東日本大震災を契機として、防災対策の問題点、原子力発電の地震・津波リスク、電力供給の脆弱性、サプライチェーンの潜在リスク等が明らかとなった。効率性を追求する日本の経済社会のあり方は大きく変化せざるを得ない。生産コストの上昇によって、生産拠点の海外移転が進むことが懸念される。その意味で、中長期の復興プラン

の策定は、新しい日本の経済社会を描く作業でもある。

本稿は、東日本大震災を踏まえての財政運営の課題を整理した。復興財源となる歳出の見直し、国債発行、増税のいずれも、国民の負担であることには変わりはない。震災の経済への影響と納税者の状況を踏まえて、歳出見直しと増税の内容と規模を決定し、日本経済の活力を守ることが重要である。一方、国債発行だけに頼ることは、財政危機を招くリスクがある。国債の追加発行にあたっては、国債の発行と償還方法、国債管理政策、日本銀行の金融政策のあり方等が重要な論点となる。財政に対する信認を守る適切な財政運営は、復興を着実に実現するための必要条件の1つと言えよう。

（こいけ たくじ）

* 脱稿後の平成23年5月2日、被災者支援と震災からの復旧と復興のための補正予算の第1弾として、平成23年度補正予算（第1号）が成立した（詳細については、小池拓自「平成23年度第1次補正予算と今後の課題—東日本大震災からの復旧予算—（仮題）」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』（5月下旬刊行予定）を参照のこと）。

一般会計においては、東日本大震災からの早期復旧のための経費（仮設住宅建設、弔慰金、がれき処理、災害対応公共事業等、計4兆153億円）が計上された。また、特別会計予算（エネルギー対策特別会計、労働保険特別会計、漁船再保険及び漁業共済保険特別会計など13特別会計）および政府関係機関予算（株式会社日本政策金融公庫）について、所要の補正が盛り込まれた。あわせて、平成23年度財政投融资計画も追加（被災事業者の経営安定や災害復旧等のための資金需要に対応するため4兆3,220億円）された。

国債の追加発行は見送られ、補正のための財源には、既定経費の削減と税外収入（子ども手当の減額、高速道路の原則無料化社会実験の一時凍結、基礎年金国庫負担の年金特別会計へ繰入の減額、政府開発援助の減額、議員歳費の減額、経済危機対応・地域活性化予備費の減額、千円高速の中止等）が充てられる。震災対応のための財政措置に伴う財源問題は、今後の課題として残されている。