

テーマ：平成23年度補正予算の課題

発表日：2011年3月30日(水)

～生活基盤の復旧・復興のために早期成立と財源確保が重要～

第一生命経済研究所 経済調査部

副主任エコノミスト 鈴木 将之 (03-5221-4547)

(要旨)

- 平成23年度予算が3月29日に衆議院議決の優先によって成立した。しかし、予算関連法案の成立が進んでおらず、財源の裏づけは十分ではない。さらに、大きな課題は3月11日に発生した東日本大震災の復旧・復興事業であり、ただちに補正予算による対策に組まなければならない。生活第一としてかかげられたマニフェスト政策ではあるが、震災という非常事態においては失われた社会インフラなど生活基盤の復旧・復興の優先順位が高いと考えられる。
- 1995年の阪神・淡路大震災とその後の円高に対応するために、村山内閣は1995年4月「緊急円高・経済対策」、同年9月「経済対策」を発表した。それに応じて、たて続けて補正予算が組まれた財源は主に国債発行であった。しかし、現在の国債発行残高は当時の3倍以上になっており、財政不安や将来の金利急騰など悪影響が経済全体に及ぶことが懸念されるため、財源を国債発行のみに依存することはより難しくなっている。
- そのため、予算を歳出入両面から修正しなければならない。まず、子ども手当など民主党のマニフェスト政策など歳出の再考が必要である。復興財源を確保するために、期限付きで復興目的の所得税や法人税などの増税、消費税率引上げの前倒しなども考えられる。しかし、それでも歳出入の組み替えだけでは必要と想定される補正予算規模には不足するため、国債発行は避けて通れない。金融面からの悪影響も懸念されるため、復旧・復興対策と財政再建計画の道筋をあわせて明確にしなければならない。日本経済が直面する課題は、TPP参加や社会保障と税の一体改革など数多くあるため、政府は長期的な視点からも復旧・復興対策に取り組まなければならない。

○平成23年度予算成立

平成23年度予算は、3月29日に参議院で否決され、両院協議会を経た上で衆議院の議決を優先する憲法の規定により成立した¹。租税特別措置のつなぎ法案は年度末に成立する見通しであるものの、特例国債発行など予算関連法案の成立のメドはたっておらず、財源の手当は依然として十分ではない。さらに緊急を要するのは3月11日に発生した東日本大震災の復旧・復興事業であり、そのための補正予算をただちに組まなければならない。

「生活第一」をかかげてきたマニフェストではあるが、震災によって失われた社会インフラなど生活基盤を復旧・復興することは、この非常事態において重要度や優先順位は高いと考えられる。

¹ 「成長・雇用への寄与が限定的な平成23年度予算案」 *Economic Trends* 第一生命経済研究所 (2010年12月28日) を参照。

○阪神・淡路大震災後の補正予算

今回の補正予算を考える上で、1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災とその後の円高などに対応するための補正予算が参考になるだろう。平成6年度補正予算（第2号）、平成7年度補正予算（第1～3号）が組まれた。平成6年度補正予算（第2号）は、災害対策を主とした補正規模は1兆223億円であった（資料1）。財源は租税及印紙収入▲6,020億円の減少などを見込み、1兆5,900億円の国債発行によってまかなった。

その後、村山内閣は1995年4月に「緊急円高・経済対策」（総事業規模7兆円）、同年9月に公共投資拡大などを主とした「経済対策一景気回復を確実にするために一」（同14.2兆円）を発表した。それを受けて、平成7年度補正予算（第1号）として、阪神・淡路大震災等関係費1兆4,293億円を含む総額2兆7,261億円の補正予算が成立した（資料2）。このときも、租税及印紙収入▲1,380億円の減少を見込み、2兆8,260億円の国債発行によって財源を手当てした。

資料1 平成6年度補正予算(第2号)の概要

平成6年度補正予算(第2号) 第132回国会提出(平成7年2月28日成立)		億円
<歳出>	(1)災害救助等関係経費	1,410
	(2)災害廃棄物処理事業費	343
	(3)災害対応公共事業関係費	6,594
	(4)施設等災害復旧費	544
	(5)災害関連融資関係経費	913
	(6)その他の阪神・淡路大震災関係経費	120
	(7)地方交付税交付金	300
	計	10,223
<歳入>	(1)租税及印紙収入	▲6,020
	(2)その他収入	343
	(3)財政法第4条公債	7,794
	(4)阪神・淡路大震災に対処するための国債	8,106
	計	10,223

(出所) 財務総合政策研究所『財政金融統計月報』

資料2 平成7年度補正予算の概要

平成7年度補正予算(第1号) 第133回国会提出(平成7年5月19日成立)		億円
<歳出>	(1)阪神・淡路大震災等関係費	14,293
	(2)緊急防災対策費	7,900
	(3)科学技術・情報通信振興特別対策費	3,205
	(4)円高対応中小企業等特別対策費	703
	(5)輸入促進関係経費	588
	(6)規制緩和関係経費	28
	(7)緊急犯罪対策費	338
	(8)国債整理基金特別会計への繰入	206
	(9)地方交付税交付金	378
	(10)地方交付税交付金の修正	▲378
	計	27,261
<歳入>	(1)租税及印紙収入	▲1,380
	(2)その他収入	381
	(3)財政法第4条公債	22,622
	(4)平成7年度における公債発行	5,638
	計	27,261

平成7年度補正予算(第3号) 第136回国会提出(平成8年2月16日成立)		億円
<歳出>	(1)地方交付税交付金の減額	▲9,133
	(2)既定経費の削減	▲911
	計	▲10,044
<歳入>	(1)租税及印紙収入の減少	▲29,120
	(2)その他収入	16
	(3)平成7年度における租税収入減少補うための公債発行	19,060
	計	▲10,044

(出所) 財務総合政策研究所『財政金融統計月報』

また、平成7年度補正予算（第2号）は、阪神・淡路大震災復興対策7,782億円を含む総額5兆3,252億円となった。このときも主要な財源は国債発行により確保され、4兆4,910億円が計上された。その後、税収が当初見込みよりも減少する見通しになったため、地方交付税などの歳出削減と国債発行が補正予算（第3号）で実施された。

このように、復興対策費を計上すること、経済停滞による税収減と復興による歳出増を支える

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

財源を確保することが、補正予算にとって重要な課題といえる。阪神・淡路大震災の社会資本・住宅・民間企業設備の毀損額は約 10 兆円（国土庁、兵庫県の推計）であった。内閣府の試算によると今回の東日本大震災では約 16～25 兆円とされている²。こうした試算を踏まえれば、少なくとも 10 兆円超の補正予算が必要だといわれている。政府は、4 月をメドに第 1 次の補正として 2 兆円前後を予定している³。

○補正予算における財政再建という制約

現状の財政が 1995 年の阪神・淡路大震災時と大きく異なる点は、国と地方をあわせた長期債務残高が 900 兆円に迫るなど財政が大きく悪化していることである。当時の国債発行額は 21.2 兆円（赤字国債 4.8 兆円、建設国債 16.4 兆円）であった。平成 23 年度予算では、国債発行額は 44.3 兆円（赤字国債 38.2 兆円、建設国債 6.1 兆円）と 2 倍近い。残高ベースで見れば、平成 23 年度予算の公債残高は 668 兆円と 1995 年度 207 兆円の 3 倍近くに増加している。

復旧・復興に必要な財源を確保するために、国債発行は必要だと考えられる。しかし、現状で、国債への依存が高まった場合には、財政不安や将来的に金利高騰などを引き起こし、経済全体への悪影響が波及することも懸念される。また、2020 年までの基礎的財政収支の黒字化などの財政再建目標もあるため、村山内閣の補正予算のように財源捻出を国債発行に大きく依存することは難しいだろう⁴。そのため、予算の一部を組み替え、財政規律を守る姿勢を国内外に示しながら、復旧・復興のための国債発行を進めることが必要だと考えられる。

○歳出入両面からの予算組み替え

そこで、平成 23 年度の補正予算のあり方について考えてみよう。ただちに拠出可能な財源は、平成 23 年度予算で計上されている予備費 1 兆 1,600 億円（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）である（資料 3）。他の出来事に備え、一部を残すとしても、約 1 兆円の財源が確保できる。しかし、これだけでは不十分であり、予算を大きく組み替える必要がある。この点について、菅首相も復旧・復興に向けた増税に関して「あらゆる可能性を探らなくてはいけない」とし、衆院選マニフェスト見直しを含めて与野党で議論し、4 月の平成 23 年度補正予算編成を明言している⁵。

まず、歳出面をみれば、社会インフラなど生活基盤の復旧・復興を優先するために、民主党政権のマニフェスト政策を再考せざるをえない（資料 4）。自民党も平成 22 年度予備費の残り、平成 23 年度予備費の活用、子ども手当や高速無償化などの廃止などによって 5 兆円規模の緊急

資料 3 一般会計における予備費

	億円
平成22年度予備費 (3/28拠出決定)	301
平成23年度予算 経済危機対応・地域活性化予備費	8,100
予備費	3,500

（出所）財務省資料より作成

資料 4 マニフェスト工程表の主要事項（兆円）

	事業費	国費
子ども手当	2.9	2.2
農業戸別所得補償	0.9	0.6
高校の実質無償化	0.4	0.4
高速道路の原則無料化	0.1	0.1
合計	4.3	3.3

（出所）財務省『日本の財政関係資料—平成 23 年度予算（政府案）補足資料—』

² 「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—東北地方太平洋沖地震のマクロ経済的影響の分析—」を参照。

³ 日本経済新聞（2011 年 3 月 30 日）朝刊。

⁴ 無利子非課税国債の発行や、国債の日銀引き受けなども話題としてあがっている。しかし、野田財務相は「安易な国債の増発はできない」とけん制している（日本経済新聞 2011 年 3 月 28 日）。また、国債の日銀引き受けについては、財政法で禁止されている歴史的な経緯などを踏まえれば、引き受けは実施すべきではないと考えられる。

⁵ 日本経済新聞（2011 年 3 月 29 日）（<http://www.nikkei.com/news/latest/article/g=96958A9C93819481E0EBE2E3 EA8DE0EB E2E1E0E2E3E39F9FE2E2E2E2>）

対策を提案している⁶。菅首相が前言のようにマニフェスト見直しを実行するならば、与野党協議が円滑に進み、補正予算成立の道筋が早くつく可能性がある。ただし、子ども手当法案が成立しない場合、従来の児童手当に戻り、さらに子ども手当の財源とされる年少扶養控除廃止が残るため、家計にとっては実質的な所得税増税となる⁷。そのため、子ども手当が廃止されるならば年少扶養控除を復活させたり、年少扶養控除廃止の対象外の家計までを対象にした復興目的所得税の導入を検討したりすることも考えられる。

また、財源として税外収入の活用、特に基礎年金国庫負担2分の1の財源となる税外収入が議論されている⁸。本来、これには恒久財源をあてることになっているにもかかわらず、税収収入で帳尻を合わせている状態が続いている。そうした経緯をふまれば、税外収入を復興資金にまわし、年金財源には一時的に積立金をあてることも選択肢としてはありうるものの、その場合には積立金の立て替えを充足する道筋を示すことが最低限必要であるだろう。

歳入面からみれば、平成23年度税制改正も一部修正する必要がある(資料5)。例えば、実効税率▲5%引下げが予定されている法人税について、日本経団連の米倉会長が法人税減税の取り下げに言及した。これは、企業の国際競争などを考えると法人税率引下げは必要であるものの、先送りによって復興財源確保を優先する考えといえる。また、生産活動の停滞などによって税収減も見込まれるため、法人税率引下げは財源不足にさらに拍車をかけると考えられる。そのため、長期的には企業の国際競争力の確保を示し、法人税率引下げについて将来的な実施要項を定め、その分を現在では優先順位の高い復興財源として活用するという法改正がのぞましいと考えられる。

資料5 法人税減税と財源

	億円
法人税率引下げ等	▲ 12,500
中小企業軽減税率等の政策減	▲ 1,100
課税ベースの拡大	5,800
所得税・資産税の見直し	5,000
子ども手当増額の財源	▲ 2,000
合計 (法人税減税関係の財源不足)	▲ 4,800

(出所) 財務省「税制改正による増減収見込額」

○財政再建計画をとともう国債発行による財源確保

総額10兆円超ともいわれている補正予算に対して歳出入見直しにより確保される財源は約5兆円にすぎない。期限付き復興目的の所得税増税、平成4～6年に期間限定で導入された法人特別税や、社会保障財源として期待される消費税率引き上げの復興目的の前倒し実施など増税の検討も考えられるものの、やはり国債発行は重要な財源といえる。ただし、財政懸念から将来的な金利急騰のリスクが払拭できないこと、震災前には社会保障と税の一体改革の6月の結論次第で国債格付けの変更が示唆されていたことなどから、安易な国債発行には金融面から経済に悪影響を及ぼすリスクがある。そのため、国債発行とともに復旧・復興対策と財政再建計画の明確な道筋を示すことがもとめられる。

また、現状では震災対策の優先度が高いものの、先送りされる見通しとなった環太平洋経済連携協定(TPP)交渉への参加や社会保障と税の一体改革は、日本経済にとって必要な政策であることにかわりない。そのため、現在の政府は、非常事態という短期的な視点にとどまらず、長期的な視点を持ちながら被災地の復旧・復興対策に取り組まなければならない。

⁶ 自由民主党「東日本巨大地震への対応について」<http://www.jimin.jp/jimin/info/jyouhou/056.html>を参照。

⁷ 「予算関連法案の成否が家計に与える影響」*Economic Trends* 第一生命経済研究所(2011年3月3日)を参照。

⁸ 平成23年度予算における基礎年金国庫負担2分の1のための税外収入は、鉄道建設・運輸施設整備支援機構の利益剰余金1.2兆円、財政投融资特別会計の積立金・剰余金1.2兆円、外国為替資金特別会計の剰余金0.2兆円である。