

非常時における予算・財政措置の見直し： COVID-19対策を契機に

原田 博夫

1. はじめに

2020年初頭から全世界を席卷したCOVID-19禍は、この新型感染症に対する適切・効果的な治療法・対応策・予防策が見いだせない中、国際機関・各国も手探りで、その場しのぎの対応策を模索することになった。公衆衛生を担う世界保健機関WHOや各国保健当局のみならず、非常時における社会・経済活動の抑制などの広範囲な活動制限を、どの範囲で・適切なタイミングで・どのような体制で進めるかについても、暗中模索で対応せざるを得なかった。さらには、こうした一連の措置の企画・実施に向けての体制に関しては、世界的には、欧米のような「集団免疫」志向型と、中国のような「強制隔離」型、日本・韓国・台湾のような「社会全体での自主抑制」型など、さまざまなバリエーションがなお継続していて、その最終的な功罪、メリット・デメリットは、まだ決着がついていない。ただ、中村・田淵・徳田・渋谷(2022)によれば、「感染リスクが有意に低かったのは、不要不急の外出を控えていた人と、清潔でない手で目・鼻・口を触ることを避けていた人たちだった」という、ごく当たり前の感染症予防策の有効性も浮上している。

ともかく、強圧的な「ゼロコロナ政策」を頑なにとってきた中国も、2022年12月半ばに、「ゼロコロナ政策」を撤廃して非連続的に「集団免疫」へと舵を切った。2022年11月末の中国各地での「白紙革命」を渡りに船と、2022

年12月にはそれまでの都市封鎖や徹底的なPCR検査などをなし崩しに撤廃したばかりか、コロナ感染情報(感染者・死者数などの基本的な数値)さえ実質的に非公表とし、世界保健機関WHOや多くの諸国のみならず自国民からの懸念・心配を無視し続けている。

日本でも2022年は初頭の第6波、夏の第7波に引き続いて、11月以降2023年に至っても第8波の兆しが増大している。決してウイズコロナやポストコロナを安心して語れる状況ではない。2020年初頭の事態発生以降、情報収集・意思決定はともに錯綜・混乱したが、当初は、首相直属の内閣府主導だったが、1年半が経過した時点で(ちょうど安倍・菅内閣から、2021年10月の、岸田内閣への交代を背景に)、保健福祉を所管する常設の厚生労働省を中心にした体制への移管が、(明示的というよりは)実態的に進められた。

本論では、事態の発生以来3年近くが経過した現時点(2023年1月)で、日本のCOVID-19対応を時系列的に振り返り、その対策の特徴を整理し、課題と問題点を抽出したい。ポイントは、日本には特に第二次世界大戦後は、非常時における対策が無く、仮にあったとしても部分的・個別的・分散的で一貫性・体系性がなく、実際に適用する際は継ぎはぎ的なものにならないを得ない、という点である。筆者はすでに「新型コロナウイルス感染症への対応：問題点と課題」「非常時の政策と制度設計：COVID-19対応を踏まえて」でこの問題全般を論じている

が(原田(2021a)(2021c))、本論では、予算措置・財政措置に焦点を当て、その改善策を提示し、今後想定される各種(自然災害、感染症など)の非常事態への備えとしたい。

2. 新型コロナ対策と数次の補正予算・財政措置

2(1). 2019年度予算

2020年1月に判明して以降の補正予算・緊急対応策は、2019年度予算でも3回に及んだ。2019年度一般会計補正予算(第1号)は2020年1月30日に成立し、追加支出額は3.2兆円、項目は、災害からの復旧・復興と安全・安心の構築、経済の下振れリスクを乗り越えようとする者への重点支援、未来への投資と東京オリンピック・パラリンピック後も見据えた経済活力の維持・向上、その他の経費、既定経費の減額、地方交付税交付金である。

第1弾の緊急対応策は、2020年2月13日に(予備費103億円を講じ)総額153億円が準備された。内容は、帰国者等への支援 30億円、国内感染対策の強化 65億円、水際対策の強化 34億円、影響を受ける産業等への緊急対策 6億円、国際連携の強化等 18億円、である。

第2弾の緊急対応策は2020年3月10日に、財政措置4308億円、金融措置総額1.6兆円が準備され、内容は、感染拡大防止策と医療提供体制の整備 486億円、学校の臨時休業に伴って生じる課題への対応 2463億円、事業活動の縮小や雇用への対応 1192億円、事態の変化に即応した緊急措置等 168億円、である。同時に、この新型コロナ感染症に新型インフルエンザ等対策特別措置法(特措法)(3月13日成立・公布)が適用されることになり、この感染症対策の法的な根拠が明確になった(結果的には、

この特措法に付随している制約・限界も抱えることになった)。

2(2). 2020年度予算

2019年度に引き続いて、2020年度だけでも3回の補正予算が編成された。そもそも2020年度当初予算(19年12月20日閣議決定、20年3月27日成立)の総額は102兆6580億円である。ここには、予備費5000億円は計上されているが、当然だが、新型コロナウイルス感染症対策は含まれていなかった。ただ、2019年度・2020年度予算では時限の「臨時・特別の措置」1.8兆円(具体的には、消費税率引き上げに伴う公共事業の積み増し0.9兆円、キャッシュレスポイント還元0.3兆円・マイナポイント事業0.2兆円、公立学校施設整備0.2兆円など)が計上されていた。この2020年度予算審議の最中に、新型コロナウイルス感染症が突発的に蔓延しその対策を講じる必要に迫られたため、当初は2019年度予算内での緊急措置だったが、2020年度補正予算の編成も急遽・同時に進められた。その結果、2020年度1次補正予算(20年4月7日閣議決定、20日変更、30日追加・成立)の総額「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策関係経費」は25兆5655億円、うち、新型コロナウイルス感染症対策予備費が1兆5000億円である。2020年度2次補正予算(20年5月27日閣議決定、6月12日成立)の総額「新型コロナウイルス感染症対策関係経費」は31兆8171億円、うち、新型コロナウイルス感染症対策予備費が10兆円である。2020年度3次補正予算(20年12月15日閣議決定、21年1月28日成立)の総額は19兆1761億円、うち、「新型コロナウイルス感染症の拡大防止策」が4兆3581億円(「ポストコロナに向けた経済構造の転換・好循環の実現」11兆6766億円、「防災・現際、国土強靱化の推進など安全・安心の確保」3兆1414億円)

で、他に、新型コロナウイルス感染症対策予備費を1兆8500億円減額した。

2 (3). 2021年度予算

2021年度予算では、当初予算の段階（政府案、20年12月21日）から、20年度予算で緊急的に確保したコロナ予備費5兆円のほか、21年度予算でもコロナ予備費5兆円を確保した。2020年度3次補正予算（21年1月28日成立）で確保・措置された、病床・宿泊療養施設や新型コロナをクチン接種体制の整備・接種等と合わせて、多岐にわたる感染拡大防止策（感染症危機管理体制・保健所体制の整備、感染症対策のための診療報酬の臨時的措置、医療機器の国内生産能力の増強など）を講じた。この他、一般予備費として5000億円が計上されている。また、この年度では、一般会計歳出内訳（当初）は、当初予算案の時点から、前年度分（当初）も含めて通常分と臨時・特別の措置に区分されていて、どの費目・金額が減額の対象になっているかがある程度は推定できる（ただし、明確に対応してはいない）。

いずれにせよ、2021年度一般会計新型コロナウイルス感染症対策予備費の使用実績は（予備費閣議決定日：2021年8月27日）、ワクチン・治療薬等1兆1029億円、その他3197億円で、計1兆4226億円である。その結果、2021年度予備費5兆円は、5月14日までの使用額は1兆120億円で、8月27日決定後の残額は2兆5654億円になる。

さらに、2021年度補正予算案が、21年11月26日の臨時閣議で決まった。一般会計の追加歳出の総額は補正予算として過去最大の35兆9895億円で、4つの柱からなる経済対策が31兆5627億円を占め、歳入不足分22兆580億円は国債発行で賄う。その結果、2021年度の新規国債発行額は当初予算での43兆5970億円と合

わせて65兆円超まで膨らみ、普通国債の残高（2021年度末）は当初予算では990兆円と見込んでいたのが1004兆円と膨らみ、財政悪化が進行している。

2 (4). 2022年度予算

2022年度当初予算案（2021年12月24日、閣議決定）でも、新型コロナウイルス感染症対策予備費が前年度と同様に5兆円措置され、新型コロナ医療対応等を行う医療機関の看護職や、介護、保育、幼児教育などの現場での従事者への診療報酬等による対応を通じて、給与を3%引き上げるなどの分配面の改善を進めこととされた（他に、一般予備費として5000億円が計上）。こうした中、2022年2月24日にはロシアのウクライナ侵攻が開始され、それ以降、国際政治の流動化や資源エネルギー需給の逼迫・価格の高騰などが全世界を覆うに至り、予算執行上も、こうした要素を組み込んだ補正予算を追加的に講じる必要が生じた。その結果、2022年度1次補正予算（22年5月31日成立）では、これまでの「新型コロナウイルス感染症対策予備費」は「新型コロナウイルス感染症および原油価格・物価高騰対策予備費」に用途が拡大され、追加額は1兆1200億円で、当初予算額5兆円を加えると、計6兆1200億円に上った（しかし、補正概算決定時における新型コロナウイルス感染症および原油価格・物価高騰対策予備費残額（補正後）は5兆30億円、一般予備費残額（補正後）は5055億円である）。さらに、2022年度2次補正予算（22年11月8日成立）では、「今後への備え」として、新型コロナウイルス感染症および原油価格・物価高騰対策予備費に3兆7400億円、ウクライナ情勢経済緊急対応予備費に1兆円で、計4兆7400億円が措置（追加）された。その結果、2022年度改正後（2次）補正後の予備費は11兆7600億円（うち、新型

コロナウイルス感染症および原油価格・物価高騰対策予備費9兆8600億円、ウクライナ情勢経済緊急対応予備費1兆円、一般予備費9000億円)となった。

さらに、2023年度当初予算案(2022年12月23日閣議決定)では、予備費5兆5000億円(うち、新型コロナウイルス感染症および原油価格・物価高騰対策予備費4兆円、ウクライナ情勢経済緊急対応予備費1兆円、一般予備費5000億円)が計上された。

2 (5). 予備費の活用と使用実績

このように財政措置としては相当な項目と規模で2020年度・21年度・22年度の当初予算および補正予算が編成されているわけだが、その実施面ではどうだろうか。ここで注目されるのは、類例を見ない規模の予備費(追加)が設定されたことである。そもそも、第二次世界大戦後の日本財政の大原則である財政民主主義に立てば、予算の使途はあらかじめ国会の議決を得ていなくてはならない。しかし予備費は、その例外的な扱いとして、日本国憲法第7章第87条でも認められている。その支出は内閣の責任でなされるものの、すべての支出は事後に国会の承諾を得なくてはならない、とされている。以下では、内閣が国会に提出した説明資料を基に使用実績を確認しておこう。

表1「一般会計新型コロナウイルス感染症対策予備費使用実績」によると、2020年度1次補正では1兆5000億円、2次補正では10兆円がそれぞれに設定(追加)されたが、3次補正では一転、1兆8500億円の減額修正がなされた。要するに、2020年度予算でのコロナ対策の予備費は、総額9兆6500億円だが、その使用実績は9兆1420億円で、残額は5080億円である(2021年3月23日現在、閣議決定)。

2021年度予算(表2)では、予備費の総額5

兆円のうち、使用実績は4兆6186億円に達し、残額は3814億円である(2022年3月25日現在、閣議決定)。

2022年度予算(表3)では、予備費の総額は5兆円だが、1次補正追加額(22年5月31日成立)が1兆1200億円あり、加えて、この1次補正から予備費の使途は「新型コロナウイルス感染症対策予備費」から「新型コロナウイルス感染症および原油価格・物価高騰対策予備費」へと使途が拡大された。このうち、当初予算で対応していた2022年4月28日時点では1兆1171億円がコロナ対策に向けられたが、1次補正後の22年9月20日時点の閣議決定では1兆2266億円がコロナ対策に充当されている。したがって、22年度予算でのコロナ対策予備費使用実績は2兆3437億円になる。

このように、新型コロナウイルス対策で国が2019～20年度に計上したのは(予備費を含めて)総額65兆4165億円に上ったが、そのうち実際に使われたのは65%の42兆5602億円にとどまったことが、会計検査院の調査で明らかになった(『毎日新聞』2021年11月6日)。22兆8560億円が未執行で、大半の21兆7796億円が翌年度に繰り越され、1兆763億円が不用額とされた。各省庁がコロナ関連と分類した854事業のうち、コロナ対策に充てられたことが明確で分析可能な770事業の執行状況を調査した結果、未執行が最多だったのは経済・雇用対策(269事業)で、46兆1529億円のうち13兆円余が繰り越された。このように、使い残した予算は予備費の場合、一つは翌年度繰越額として明記され、他は不用額(使い切れずに支出をあきらめた)となる。問題は、この予備費が他の歳出予算額(使途があらかじめ国会で承認されているもの)と混ざった形でしか実際に使用された額が分からない点である。支出済歳出額(決算段階で使用した額)のうち歳出予算額と予備

表1 令和2年度（2020）一般会計新型コロナウイルス感染症対策予備費使用実績

（単位：億円）

閣議決定日	事項	金額
令和2年度1次補正追加額（令和2年4月30日成立）		+15,000
令和2年度2次補正追加額（令和2年6月12日成立）		+100,000
令和2年度3次補正における修正減少（令和3年1月28日成立）		▲18,500
5月19日（火）	学生支援緊急給付金	531
5月26日（火）	医療用マスク・ガウン等の優先配布	1,680
	診療報酬上の特例的な措置	159
8月7日（金）	持続化給付金	9,150
	個人向け緊急小口資金等の特例貸付	1,777
	検疫体制の強化	330
9月8日（火）	ワクチンの確保	6,714
9月15日（火）	検査体制の抜本的な拡充	131
	医療提供体制の確保	11,946
	ワクチンの確保等	948
	個人向け緊急小口資金等の特例貸付等	3,361
10月16日（金）	雇用調整助成金の特例措置	4,391
	サプライチェーン対策のための国内投資促進事業費補助金	860
	農林漁業者の経営継続補助金	241
12月11日（金）	ひとり親世帯臨時特別給付金	737
	Go To トラベル	3,119
12月25日（金）	更なる病床確保のための緊急支援	2,693
	新型コロナウイルス対応地方創生臨時交付金	2,169
1月15日（金）	新型コロナウイルス対応地方創生臨時交付金	7,418
2月9日（火）	新型コロナウイルス対応地方創生臨時交付金	8,802
	一時支援金	2,490
	PCR検査（モニタリング検査）による感染拡大の端緒の早期探知	81
3月23日（火）	個人向け緊急小口資金等の特例貸付	3,410
	子育て世帯生活支援特別給付金	2,175
	新型コロナウイルス感染症対応休業給付金	294
	孤独・孤立対策に取り組むNPO等への支援	46
	政府による対策の広報の強化	50
	新型コロナウイルス対応地方創生臨時交付金	15,403
	コンテンツグローバル需要創出促進事業費補助金	315
予備費残額		5,080

表2 令和3年度(2021)一般会計新型コロナウイルス感染症対策予備費使用実績

(単位:億円)

閣議決定日	事項	金額
令和3年度予算額		50,000
4月30日(金)	新型コロナウイルス対応地方創生臨時交付金	5,000
5月14日(金)	ワクチンの確保	5,120
8月27日(金)	ワクチン接種の促進	8,415
	適切な患者療養の確保(治療薬の確保等)	2,373
	検疫体制の確保	241
	緊急雇用安定助成金等	841
	緊急小口資金等の特例貸付	1,549
	コロナ禍で公演を延期した音楽・演劇等に関する開催支援	627
	コロナ禍を乗り越えるための文化芸術活動の充実支援事業	180
11月26日(金)	子育て世帯に対する給付(仮称)	7,311
3月25日(金)	ワクチンの確保	6,670
	治療薬の確保	4,397
	抗原検査キットの確保	929
	検疫体制の確保	1,479
	住民税非課税世帯等に対する臨時特別給付金	1,054
予備費残額		3,814

費の内訳は区分されていない。こうした混在した事態を想定していない会計処理のルール・慣行が継続している、と言わざるを得ない。

たとえば、「更なる病床確保のための新型コロナウイルス患者の入院受入医療機関への緊急支援」の感染症対策費2693億円として「新型コロナウイルス感染症患者等入院受入医療機関緊急支援事業補助金」2688億円が実施された(2020年12月25日、閣議決定)。決算報告書から読み取れるのは、新型コロナウイルス感染症医療提供体制確保支援補助金は、歳出予算額(全額、2020

年度3次補正予算)1758億円、予備費5483億円(閣議決定:2020年9月15日2795億円と12月25日2688億円)を合わせた額で(他に、前年度繰越額と流用等増減額)、歳出予算現額7242億円となる。これが2020年度で使用できる上限となり、決算段階で支出が完了したものが支出済歳出額2677億円となる。そのうち翌年度繰越額は4481億円で、残りの84億円は不用額となっている¹。この補助金は、コロナ病床を稼働させるための空床補償を狙いとしたものだが、実際には、医療機関にとって補助金ビ

表3 令和4年度（2022）一般会計新型コロナウイルス感染症および原油価格・物価高騰対策予備費使用実績

（単位：億円）

閣議決定日	事項	金額
令和4年度予算額		50,000
令和4年度1次補正追加額（令和4年5月31日成立）		11,200
4月28日（木）	新型コロナや原油価格の高騰等を踏まえた環境に配慮した持続可能な観光の推進	90
	中小企業等事業再構築促進事業	1,000
	低所得の子育て世帯に対する子育て世帯生活支援特別給付金	2,043
	新型コロナウイルス感染症セーフティネット強化交付金	11
	孤独・孤立に悩む方々に各種支援策を届けるための体制強化等	10
	孤独・孤立対策に取り組むNPO等への支援	7
	新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金	8,000
	大学生等への新型コロナウイルスワクチン接種促進事業	10
7月29日（金）	電気利用効率化促進対策事業	1,784
	肥料価格高騰対策事業	788
9月20日（火）	飼料価格高騰緊急対策事業	504
	燃料油価格の激変緩和事業	12,959
	タクシーLPガス価格の激変緩和事業	70
	新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金	4,000
	電力・ガス・食料品等価格高騰緊急支援給付金	8,540
	新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金	8,266
	自衛隊燃料費（航空機・艦船）	507
予備費残額		12,611

（注）令和4年度1次補正予算において、「新型コロナウイルス感染症対策予備費」は、「新型コロナウイルス感染症及び原油価格・物価高騰対策予備費」に用途を拡大。

ジネスとなっていた気配がある。それを窺わせるものとして、全国・2022年度の国立病院140の利益総額は576億円（21年度は20億円強の黒字）、公立病院は1251億円の黒字になっている（21年度は赤字）（TBSテレビ『報道特集』、

2022年6月25日21：10）。

地方自治体向けの地方創生臨時交付金（3事業）は7兆8792億円が計上されたが、執行率は約33%にとどまり、5兆2640億円が繰り越した。この地方創生臨時交付金は2020年度

に創設され、22年12月までに計17兆1260億円が予算計上されたが、約3割の市町村が無条件に一律交付を進める他に、キャッシュレス決済時のポイント還元も過熱している（『日本経済新聞』2022年12月7日）。

一方、国の特別会計では、巨額の予備費が塩漬けになっている（『日本経済新聞』2022年12月1日）。予算計上した予備費は国会審議を経ず、内閣の判断で使えるため、規律が働きにくい。一般会計では2014～19年度の最大が年5737億円に対して、新型コロナウイルス対策で20～21年度は計15兆6500億円に達した。2014～21年度の特別会計では、13特会のうち11特会で、毎年度計8000億年程度の予算を計上しているが、平均2%しか使われず、多くが滞留している。こうした使い残しは「不用額」となり、11特会の不用額の歳出予算との比率は5.4%で、一般会計の3倍におよぶ。この不用額は、一般会計では国庫に戻すが、多くの特別会計では翌年度に繰り越したり、積み立てたりする。資金が塩漬けと評されるゆえんである。こうした状況が、新型コロナウイルス対策の一般会計予備費でも生じかねない可能性がある。

このように様々な課題を含みながら進行している新型コロナウイルス感染症対策だが、これ以外にやり方・進め方はなかったのかどうか。東日本大震災の際の対応を貴重な前例として、確認・整理しておきたい。

3. 東日本大震災のケース

3 (1). 復興庁の設置と延長

日本では、このような非常事態の際、これまではどのように対処したのだろうか。東日本大震災の場合はどうだったろうか。東日本大震災はいわば自然災害の典型的な事例だ。これに対しては、当時の政府（菅・民主党政権）は、ま

ず、第177回国会で2011年6月20日に東日本大震災復興基本法を議員立法で成立させ、6月24日には内閣府（防災担当）から東日本大震災によるストック（建築物、ライフライン施設、社会基盤施設等）の被害額が約16.9兆円との推計結果が示され、翌25日に東日本大震災復興構想会議（議長：五百旗頭真）で『復興への提言―悲惨のなかの希望―』が取りまとめられたことを踏まえて、「東日本最震災からの復興の基本方針」（2011年7月29日東日本大震災復興対策本部決定、同年8月11日改定。復興期間を10年間とし、前半5年間を「集中復興期間」と位置付けた）で、国の復興施策を既存省庁の枠組みを超えて地方自治体のニーズにワンストップで対応できるようにするための仕組みを明示した。それに基づいて、復興庁（復興庁設置法は第179回国会の2011年12月9日に成立し、翌2012年2月10日開庁）の設置とともに、東日本大震災復興特別会計（2012年度以降）を新設した²。

このように復興事業については、前半5年（2011年度～15年度）は「集中復興期間」とされたが、復興推進会議（2015年6月24日）で、後半5年（2016年度～20年度）を「復興・創生期間」と位置付けた。復興庁については、設置法第21条で2020年年度末までに廃止するものと定められたが、復興庁の設置期限が近付くにつれて、復興庁設置期間終了後の同庁の存廃の是非や後継組織の在り方をめぐって、さまざまな議論が交わされた。一つの考えは、復興と防災の両方を担う復興・防災庁（省）の設置である。その際の念頭には、米国連邦緊急事態管理局（FEMA）のような、災害全般への備えと対応がイメージされた。他には、現行の復興庁ないしその機能を存続させるべきだ、という現場からの声もあった。また、大震災の被災地でも、地震・津波被災地域と原子力災害被災地機

では被害や復興の状況に大きな差異があり、それをどう扱うべきかという課題もあった³。

特に、防災機能を統合する場合には権限と組織が膨大になり、主として予防的な要素の強い防災と、災害が発生してからの対応が主となる復興とは役割が異なり、平時での調整・役割分担がスムーズに進むかどうか疑問視もされた。復興庁の設置根拠は、復興庁設置法（2011年11月9日に成立、11年法律第125号、12年2月10日施行）それ自体にあり、国家行政組織法（1948年法律第120号）や内閣府設置法（1999年法律89号）ではないことから、独立性が高く、制度上は各省より一段高い立場で機能することになっている。しかし現実には、そのように機能しているかどうかはかなり疑問である⁴。

このように相当な課題を含んだ復興事業および復興庁ではあるが、「東日本大震災からの復興の基本方針」（2021年3月9日、閣議決定）によれば、発災から10年の進展と課題を踏まえ、東日本大震災復興基本法第3条に基づき、2021年度～25年度の「第2期復興・創生期間」以降における、各分野の取り組み、復興を支える仕組み・組織等の方針を次のように規定した。（1）地震津波被災地域では、復興の「総仕上げ」の段階にあり、第2期に復興事業がその役割を全うすることを目指す。（2）原子力災害被災地域では、引き続き、国が前面に立ち、中長期的な対応が必要で、当面10年間は本格的な復興・再生に向けて取り組む。事業規模・財源としては15年間（2011年度～25年度）で32.9兆円を想定し（原子力災害地域では必要に応じて見直す）、組織としては復興庁（岩手・宮城復興局は沿岸の釜石・石巻に移転）を10年延長するものとした。

3（2）. 東日本大震災復興特別会計

このような体制の下で、東日本大震災復興特

別会計も2012年度以降運営されており、国会に報告された復興庁『東日本大震災からの復興の状況と取組』（2021年12月6日）によれば、事業規模については、2011年度～20年度までの10年間における復旧・復興事業費は31.3兆円とされ、第2期復興・創生期間（2021年度～25年度）における復旧・復興事業費は1.6兆円と見込まれ、全15年間（2011年度～25年度）では合計32.9兆円と推定された。その復興財源については、2011年度～20年度の10年間で32兆円程度の財源が充当されていて、復興特別所得税収や税外収入の実績を踏まえると全15年間で32.9兆円程度で、事業規模に見合うものと見込んでいる。なお、この財源として復興期間中に発行された復興債については、復興特別所得税収などを償還財源として2037年度までに償還するものとされている。

3（3）. 復興債

この復興事業財源のうち復興債については、以下のような特徴がある。（1）発行は「集中復興期間（2011年度～15年度）」に限定。（2）償還期間は借換債を含めて25年間で、全体として2037年度までに償還。（3）財源は復旧・復興費用のみに充当。（4）発行時に償還財源を確定。（5）管理は東日本大震災復興特別会計で行い、他の公債とは区分、などである。

要するに、復興事業の財源としてはまずは復興債で対応するが、復興特別税収等が見込める状況になれば、その税収を償還財源に順次充当するというシナリオである。復興債の償還に60年償還ルールを適用しないのは、「東日本大震災からの復興の基本方針」（2011年6月20日に議員立法で制定された東日本大震災復興基本法に基づき、7月29日策定・8月11日改定）において、復興のための財源については「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を分かち合う」とされて、特定の償還財源（法人税、所得税、個人住民税に税率がそれぞれ上乗せされる）が確保されたためである。具体的には、各年度に償還を迎える復興債（借換債の復興債分を含む）のうち、復興特別税収等（復興特別法人税は2012年度から14年度まで税率10%の追加徴収。復興特別所得税は2013年初から25年間、税率を2.1%上乗せ。個人住民税均等割は2014年度から10年間、税額を1000円引き上げる）を財源に、東日本大震災復興特別会計から国債整理基金特別会計に繰り入れられる金額や、国債整理基金特別会計に所属する株式の売却収入等に相当する額については現金償還を行い、それを超える部分については借換債を発行する。このように毎年度、現金償還と借換えを繰り返しながら、2037年度までに全体として償還を終了させる、ことになっている⁵。

3 (4). 国会事故調

東日本大震災の場合、福島第一原子力発電所での甚大な事故が連動したこともその後の復旧復興を進めるうえでも、深刻な問題・課題を投げかけている。実は、「第2期復興・創生期間」を担うべく延長された復興庁でも、その対象地域が地震・津波被災地域と原子力災害被災地域では基本姿勢や各分野の取組も異なっている。15年間（2011年度～25年度）で32.9兆円程度と想定される事業規模も、原子力災害被災地域での新たな課題やニーズ次第では嵩上げが避けられない。実際、2011年度～2020年度の東日本大震災復興関連予算の執行状況は、支出済歳出額38.2兆円、執行見込額は38.6兆円だが、同期間の復興財源フレーム対象経費（復興事業費から東京電力への求償対象経費、復興債償還費等を除外したもの）の執行見込額は31.1兆円程度である。つまり、原子力災害被災地域での継

続的・波及的に生じる被害の程度は、容易に推定しがたい。原子力災害被災地域ではこれからも深く長期の取組が求められる所以である。

いわゆる国会事故調は、2011年10月30日に施行された東京電力福島原子力発電所事故調査委員会法で設置された委員会で、委員長および委員10名が同年12月8日、国会の承認を得て衆参両議院の議長により任命された。つまり、東日本大震災により発災した原子力発電所事故は深刻なるがゆえに、他の地震・津波被災地とは異なる理解と分析・推定が必要だと国会も判断したことから、国会における第三者機関による事故調査という憲政史上初めての取組にチャレンジした。国会事故調は、国権の最高機関である国会からの全面的な支援の下、こうした課題に真正面から取り組み、限られた時間と陣容ではあれ、積極的に切り込んだ。その結果、スタートから1年半後（2012年6月28日）に、『調査報告書』を衆参両院の議長に報告している。この体制（国会における第三者機関による調査・切り込み）は、非常に有効で、今後のこの種の全国規模での事故が生じた場合には、是非とも再現・前例にすべきだとの経験知をもたらした。

4. 国債の償還ルール

4 (1). 均衡財政主義から国債を抱えた財政へ

そもそも日本の財政法（1947年3月31日法律第34号）では、第二次世界大戦当時の軍事予算膨張に歯止めをかけられなかったことへの反省から、均衡財政主義をとっている。それを裏付けているのが財政法第4条で、「国の歳入は、公債又は借入金以外の歳入を以て、その財源としなければならない。ただし、公共事業、出資金及び貸付金の財源については、国会の議決を

経た金額の範囲で、公債を発行し又は借入金をなすことができる。」と規定されている。このように財政法では、特例国債（いわゆる赤字国債）の発行は認められておらず、特例国債を発行する年度においては、その年度ごとに特例公債法が制定されなくてはならない。

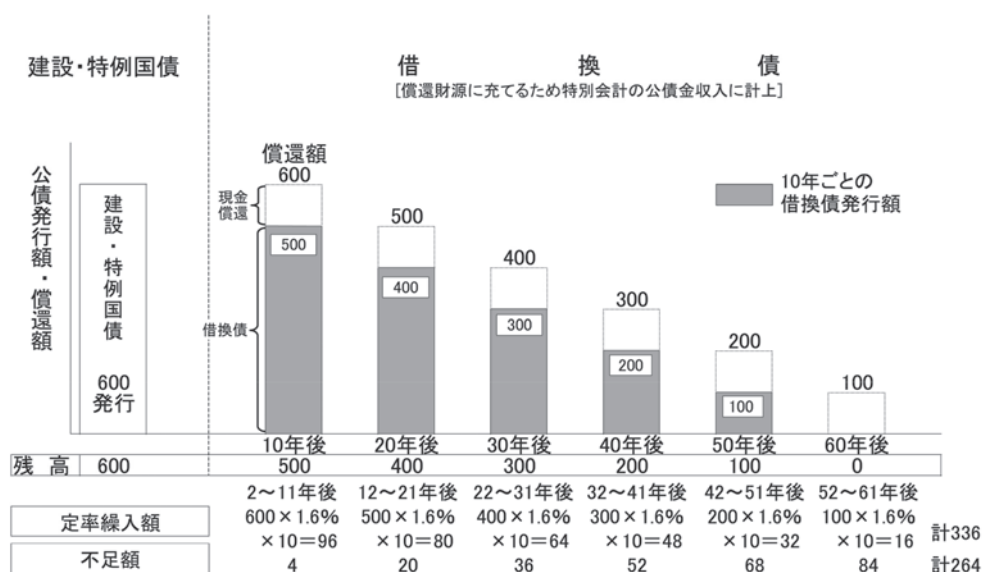
第二次世界大戦後の財政運営はこの財政法の規定に基づき均衡財政が貫かれていたが、東京オリンピック（1964年10月）の建設ラッシュとその直後の景気減速は、歳入不足により財政運営を著しく困難にした。それを回避すべく、1965年度に初めて国債（歳入補填債）が発行された⁶。発行額は1972億円で、償還期間は7年である。翌年度（1966年度）は当初予算の段階から国債発行が予定され、4条債（いわゆる建設国債）が6656億円発行された。この時の償還期間は60年で、これ以降の建設国債は（さらには、1975年度以降の特例国債や1985年度以降の借換債も）すべてこの60年償還ルールが適用されている⁷。

4（2）. 国債の60年償還ルール

ここで国債の60年償還ルールについて、その導入と推移・現状を整理しておこう。この制度の仕組み・運用については、現状では、財務省が（2004年度以降）毎年7月に公表している『債務管理レポート—国の債務管理と公的債務の現状—』が、有益な情報源である。ここでは2022年度版（特に第Ⅱ編第1章）を基に、経緯と現状を整理しておく。

国債の償還は、現状では（1985年度に償還を迎えた分以降は）、借換債を含めて、60年で償還し終えるという、いわゆる「60年償還ルール」が採られている。このルールは、建設国債の見合資産（政府が公共事業などを通じて建設した建築物など）の平均的な効用発揮期間が60年であることから、この期間内に現金償還を終了するという考え方に基づいている⁸。このことから、国債整理基金特別会計への償還財源の毎年度の繰入は、ほぼ60分の1に相当する1.6%の定率繰入とされている。

具体的には、図1のように、ある年度に600



出典：財務省『債務管理レポート 2022年度版』2022年7月8日

図1 借換債による公債償還の仕組み「60年償還ルール」

億円の国債をすべて10年固定利付国債で発行したとすれば、10年（＝60年の1/6）後の満期到来時には、100億円（＝600億円の1/6）を現金償還し、残りの500億円は借換債を発行する。この借換債も10年固定利付国債で発行すれば、さらにその10年後には再び当初発行額600億円の1/6である100億円を現金償還し、残りの400億円は再び借換債を発行する。これを繰り返せば、当初の発効から60年後には国債はすべて現金償還される。つまり、国債の個々の保有者に対しては、満期時には、必ず現金で償還される。

ただし、こうした毎年度定率繰入を行っても、毎年度の定率繰入額は毎年度期首の国債発行残高から算出されるため、国債発行残高の減少に伴って減少し、定率繰入だけでは現金償還額が手当てできない。そのため、剰余金繰入や予算繰入、株式の売却収入等の財源を補完的に組み合わせ、現金償還している。その部分が、図1下部の「不足額」に相当する。

この60年償還ルールは確かに、建設国債については、その裏付けとなる見合資産もあって、一定の合理性がある。その当時の国会審議（第58回国会参議院大蔵委員会第11号、1968年4月4日）で相沢英之大蔵省主計局長は、償却資産の耐用年数は50～60年、永久資産で償却を考える必要がない土地の割合は約2割なので、これらを総合すると大体60年が公債見合資産の平均効用発揮期間になる、と答弁している。したがって、第二次世界大戦後初めて、恒常的に国債が発行されるに至った1966年度以降の建設国債の償還については、妥当なルールといえる。しかし、1965年に第二次世界大戦後初めて緊急避難的に発行された国債（歳入補填債）や、その後1975年度以降に常態化した特例国債の償還は、当時は特例国債の借換が禁じられていたため、当然だが、この60

年ルールとは異なっていた。例えば、戦後初めての国債（歳入補填債）（1965年）は7年国債である。この他に、60年償還ルールが適用されていない事例として、湾岸特例国債（1990年度に発行）は1994年度までの4年間で償還するとされ実際に全額償還された。減額特例国債（1994～96年度に実施した所得税の特別減税等に伴い発行）のうち、20年間で償還するとされている分については、2017年度までに全額償還されている。2011年度以降に発行された復興債は、借換債も含めて、全体として2037年度までに現金償還するための償還財源（復興特別所得税など）も設定されている。年金特例国債（2012～13年度に発行）は、その借換債を含めて、全体として2033年度までに償還することとされている。

しかし、特例国債の償還に関するこの抑制的な償還ルールは、1985年度以降に償還を迎えた分には、適用されなくなった。特例国債に対しても、建設国債と同様に60年償還ルールが一律に適用されることになり、その後は、償還ルールの適用に関しては建設国債と特例国債の間に差はなくなり、現状に至っている。このような拡大解釈ならびに運用については、相当な批判がある⁹。

このように大量の借換リスクを評価する際の指標として、「ストックベースの平均償還年限」が重視されている。この指標は、残高のある銘柄の残存期間を加重平均して算出した、国債発行残高全体の状況を表す指標である。日本の平均償還年限は2021年度末が9.0年で、2003年度末の4.9年をボトムに、長期化が進んでいる。イギリスでは、超長期ゾーンの発行割合が高いこともあり、約15年と世界的にも突出して高いが、アメリカ、ドイツ、フランスでは、5～8年の範囲である。

4 (2). 諸外国の国債管理政策

財務省理財局「国の債務管理の在り方に関する懇談会」第36回（2015年4月17日）、資料④-2「諸外国の債務管理政策等について」の「諸外国の債務管理（公債制度編）」（未定稿）には、日本以外の主要先進諸国（アメリカ、イギリス、フランス、ドイツ、イタリア）はいずれも、国債の償還ルールは「黒字になれば償還（明示的なルールなし）」で、借換財源は「国債発行により調達」と明記されている。ただ日本のみが、償還ルールは「財政赤字でも償還（一般会計からの繰り入れにより、60年かけて公債（建設、特例）を償還（60年償還ルール）」で、借換財源は「借換債の発行、一般会計からの償還費の繰り入れにより調達」と明示されている。この資料はそれまでも同様に公表されていたが、その後この部分が削除されて公表されているが、この日本財政（硬直的な国債償還ルールの）の特殊性を、少なくとも当時の財務省は認識していたはずである¹⁰。

なお、財務省理財局「国の債務管理の在り方に関する懇談会」は、2004年11月以降、「国債管理政策の現状と課題—論点整理—」（2009年12月）や「議論の整理」（2014年6月）を行ってきたが、第54回（2021年6月24日）をもって終了した。その1年後の2022年6月13日に、「国の債務管理に関する研究会」第1回が開催され、国債管理政策が基本的な考え方（確実かつ円滑な発行、中長期的な調達コストの抑制）に基づき運営されているかどうかをチェックする仕組みとなっている。

5. むすび

東日本大震災が東北地方太平洋沿岸での1000年に一度の巨大地震・津波だとすれば、東南海地方での発生が予想される東海トラフ地

震の被害もその規模に達する可能性がある。東日本大震災での経験・措置は、この東海トラフ地震の際にも踏襲されて、再び措置される可能性が高い。

筆者の理解では、今回のCOVID-19禍でも、東日本大震災時に実施・導入された非常事態措置を適宜（そのままではないにせよ）適用すべきだった。かつ、その際の措置は、新型コロナウイルス対策庁（臨時・時限）の設置、特別会計の設定、特別公債（元金は返済せず、利払費のみを支払う）の発行、さらには国会からの委託による第三者機関による事後調査などで、構成されるべきである。これらについては、すでに原田（2021a）（2021c）で展開しているので、本論では再論しない。

また、本論では、非常事態の対象を自然災害（地震・津波、台風など）、感染症（新型コロナウイルス感染症など）に限定していた。しかし非常事態にはその他に、国土・経済安全保障に関わるものもある。これはこれで重要なテーマだが、本論で取り扱うことはできなかった。機会を改めて論じたい。

参考文献

- 会田卓司・榊原可人（2017）、『日本経済の新しい見方』きんざい（金融財政事情研究会）。
- 河村小百合（2017）、「国家の財政運営と債務償還の在り方」『JRIレビュー』日本総研、Vol. 2、No. 41、pp. 96-123。
- 木内登英（2021）、「東日本大震災後の復興特別税とコロナ対策の財源議論」、『ナレッジ・インサイト』コラム、野村総合研究所、3月10日。
- 崎山建樹（2012）、「18兆円に達した東日本大震災の復旧・復興経費—求められる震災からの復旧・復興と財政規律の維持—」『立法と調査』参議院事務局企画調整室、No. 329、6月、pp. 3-13。
- 東京電力福島原子力発電所事故調査委員会（国会事故調、委員長：黒川清）（2012）、『調査報告

- 書』6月28日、全641p。
- 土居丈朗 (2022)、「使途不明?の予備費の使われ方はこう解明する! 2020年度と2021年度の新型コロナ対策予備費の行方」、慶大教授・土居ゼミ『税・社会保障の今さら聞けない基礎知識』4月30日。
- 中島将隆 (2013)、「なぜ赤字国債の無制限発行が可能になったか」、『証券経済研究』日本証券経済研究所、第81号、3月、pp. 17-35。
- 中村治代、田淵貴大、徳田安春、渋谷健司 (2022)、「新型コロナウイルス第7波における感染と予防・リスク行動との関連」、東京財団政策研究所、R-2022-090、12月26日。
- 服部孝洋、福田俊介 (2021)、「国債整理基金特別会計および借換債(前倒債)入門」『財務総研スタッフ・レポート』財務省財務総合政策研究所、No.21-SR-04、5月25日、pp. 1-24。
- 原田博夫 (2012)、「東日本大震災とソーシャル・キャピタル(社会関係資本)」、『社会関係資本研究論集』専修大学社会知性開発研究センター/社会関係資本研究センター、第3号、3月、pp. 5-20。
- 原田博夫 (2013)、「東日本大震災とソーシャル・キャピタル(社会関係資本):再考」『社会関係資本研究論集』専修大学社会知性開発研究センター/社会関係資本研究センター、第4号、3月、pp. 5-23。
- 原田博夫 (2014)、「東日本大震災と財政措置」、『社会関係資本研究論集』専修大学社会知性開発研究センター/社会関係資本研究センター、第5号、2月、pp. 5-24。
- 原田博夫 (2014・2015)、「復旧復興の進捗—マクロと現地のズレ—」『専修大学社会科学研究所月報』No. 618・619、2014年12月・2015年1月合併号、pp. 37-40。
- 原田博夫 (2021a)、「新型コロナウイルス感染症への対応:問題点と課題」、『成城大学 経済研究』油井雄二名誉教授古稀記念号、第231号、1月、pp. 119-148。
- 原田博夫 (2021b)、「戦後日本の政治経済—成熟と課題—、徐一睿・孫文遠編『クールダウン・エコノミー—日本の歴史的経験と中国の現状—』専修大学社会科学叢書23、第3章、専修大
- 学出版局、1月、pp. 67-117。
- 原田博夫 (2021c)、「非常時の政策と制度設計:COVID-19対応を踏まえて」『政治社会論叢』政治社会学会 (ASPOS)、12月、pp. 78-97。
<http://aspos.web.fc2.com/index.html>
- 森 秀勲 (2019)、「復興庁の存続方針と後継組織の在り方」、『立法と調査』参議院常任委員会調査室・特別調査室、No. 419、12月、pp. 73-83。
- 吉田博光 (2009)、「国債管理政策の根幹を問い直す—60年償還ルールを中心として—」『経済のプリズム』参議院事務局企画調整室、No. 74、12月、pp. 1-16。
- 米澤潤一 (2013)、『国際膨張の戦後史—1947～2013現場からの証言—』きんざい。
- 米澤潤一 (2016)、「国債発行50年の総決算—プライマリーバランス分析決定版—」『PRI Discussion Paper Series』財務省財務総合政策研究所総務研究部、No. 16A-13、10月、pp. 1-17。
- 財務省 (2022)、『債務管理レポート—国の債務管理と公的債務の現状—』

¹ これらの指摘は、土居 (2022) に詳しい。

² この間の経緯については、崎山 (2012) が詳しい。

³ 復興庁の存続に至る経緯については、森 (2019) に詳しい。

⁴ 復興庁の果たした役割と制約・限界については、原田 (2012) (2013) (2014) (2014・2015) で論じた。

⁵ 木内も (2021) も節度を持った復興債の発行を提言している。

⁶ この当時の経済政策の展開については、原田 (2021b) で論じた。

⁷ 国債発行の経緯と推移については、米澤 (2013) (2016) が詳しい。

⁸ これを適用する際の当時の議論・国会審議の状況については、服部・福田 (2021) に詳しい。

⁹ 例えば、吉田 (2009)、中島 (2013) など。会田・榊原 (2017) や原田 (2021c) は、60年償還ルールの部分的適用除外を求めている。

¹⁰ 河村 (2017) も、この資料に言及している。