

[総論] 2021年度補正予算と2022年度 当初予算の一体的編成と財政膨張

町田 俊彦

専修大学名誉教授

岸田首相の「新しい資本主義」と 総合経済対策:アベノミクスの再版

著書『21世紀の資本』が世界的ブームとなったトマ・ピケティ氏(フランス)らが創設した民間の研究機関「世界不平等研究所」は、2021年12月末、4年ぶりに2度目の報告書を発表した。世界の成人人口の上位1%の超富裕層(約5,100万人)が世界全体の個人資産の38%を独占、下位50%(約25億人)はわずか2%を占めるにすぎない。日本では上位1%が国全体の個人資産の25%を占め、下位50%は6%を占めるにすぎない。

グローバル化、IT化といった経済構造の変化と1980年代以降の「小さな政府」指向、富裕者優遇の減税(所得税率のフラット化)が格差の主因である。新型コロナウイルス禍も格差を拡大している。大規模な金融緩和政策により株価が上昇、超富裕層の資産を嵩上げた。富裕層が経済活動のオンライン化で有利なポジションにある反面、非正規労働者を中心とする低所得層は職を失い、一層貧困に追い込まれている。

岸田文夫は総裁選前には、「新しい資本主義」を掲げ、アベノミクスを批判、新自由主義からの脱却を標榜していた。「新しい資本主義」とは「分配」と「持続可能性」に配慮する資本主義であるとし、税率20%と高所得者を優遇している金融所得課税の強化を示唆した。しかし総裁選に入ると、一転し

てアベノミクスの評価と継承を主張した。

岸田内閣下で発足した新しい資本主義実現会議は、2021年11月8日に緊急提言を発表した。「成長と分配の好循環」と「コロナ後の新しい社会の開拓」をコンセプトとした「新しい資本主義」を実現するとして、「成長と分配の好循環」の起爆剤として、まずは成長の実現が重要であり、民間がイノベーション(DXやグリーン分野の成長など)を起こし、それを官が支援することを基本とする。企業支援による経済成長を最優先する姿勢はアベノミクスと何ら変わりはない。分配に関しては、金融所得課税の強化は取り上げられず、看護、介護、保育などの現場で働く方々の収入の引き上げと賃上げを行う企業に対する税制支援という安倍政権下で実施された政策を継承するにすぎない。

アベノミクスでは、経済成長の成果が一般の国民に及ぶという「トリクル・ダウン」が強調されたが、国の支援の下で日本の大企業は短期的利益のみを重視して、設備投資、研究開発投資、人的投資を怠って先進国唯一のゼロ成長を続けた。利益の配分は株主への配当、役員報酬に限定して内部留保を積み上げ、労働者や関連下請企業には分配されていない。岸田内閣の「新しい資本主義」はアベノミクスの焼き直しで、何ら新しさはない。

政府は2021年11月19日、総合経済対策(「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」)を閣議決定した。事業規模は78.9兆円で過去2番目の大きさ、財政支出は55.7兆円で過去最大である。財

政支出の内訳をみると、①新型コロナウイルス感染症の拡大防止22.1兆円、②「ウィズコロナ」下での社会経済活動の再開と次なる危機への備え9.2兆円、③未来社会を切り拓く「新しい資本主義」の起動19.8兆円、④防災・減災、国土強靱化など安全・安心の確保4.6兆円の4本柱となっている。

③は成長戦略と分配戦略から成る。成長戦略の柱は10兆円規模の大学ファンドの年度内措置である。日本の科学技術の研究水準の国際的地位は年々低下している。その主な原因は、研究費のうち競争的資金のウェイトを高め、経常的な交付金を削減してきた文部科学省の大学政策である。競争的資金は中期的に成果が上がる近視眼的な研究に配分され、大学研究者は資金獲得と成果発表のために研究時間が奪われる。博士学位取得者の主な就職先としては任期制研究者しかないので、大学院博士課程の志願者は年々減少している。10兆円規模の大学ファンドは、競争的資金の上積みすぎない。イノベーションを支える基礎的研究は、中期的には成果が不透明な研究に充当できる経常的交付金の大幅な増額により進展するし、終身雇用の研究者の採用を促して研究の人的基盤を強化する。過去の「失敗」から学ぶことなく、分配戦略では、賃上げを行う企業への税制支援の抜本的強化、看護、介護、保育、幼児教育など現場で働く方々の収入の引き上げが柱となっている。

総合経済対策の経済効果（実質GDPのさらに押し上げ分）は2019年度までは0.5～1.4%であったが、2020年12月の菅内閣下の計画では3.6%に引き上げられ、今回の計画の計画では5.6%にまで高められている。実効性のある成長戦略を提示できないにもかかわらず、過大な経済効果が掲げられている

財政民主主義を侵犯する2021年度補正予算:2022年度当初予算の先取り

2021年12月20日、2021年度補正予算（第1号）が成立した。補正規模は1回の補正予算としては過去最大の35兆9,895億円である（表1参照）。

歳出の追加額は総合経済対策の財政支出に準じている。①新型コロナウイルス感染症の拡大防止では、時短要請等に応じた飲食店等への協力金等（地方創生臨時交付金）6兆4,769億円、事業復活支援金2兆8,032億円、住民税非課税世帯に対する給付金1兆4,323億円、雇用保険財政の安定（1兆7,422億円）などが計上されている。②「ウィズコロナ」下での社会経済活動の再開と次なる危機への備えでは、新たな「Go Toトラベル事業」2,685億円が計上されているが、未使用の既定経費の活用を含めると1兆3,239億円になる。③未来社会を切り拓く「新しい資本主義」の起動では、大学ファンド6,111億円の他に経済安全保障として先端半導体の国内生産拠点の確保6,170億円が計上されている。分配戦略では子育て世帯に対する10万円給付が1兆2,162億円、予備費使用分を含めると1兆9,473億円計上されている。④防災・減災、国土強靱化など安全・安心の確保では、5カ年加速化対策（公共事業関係費）に1兆2,539億円、自衛隊の変化する国際情勢への相応的対応等7,354億円が計上されている。

2021年度補正予算は、財政民主主義（国民が議会を通じて財政活動を監視、政府をコントロールする）を侵犯している。財政法では補正予算は「緊要になった経費」に限定されている。「緊要になった経費」は①新型コロナウイルス感染症の拡大防止のみであり、歳出追加額の約1/2を占めるにすぎない。補正予算では財務省の精査が甘い、国会の審議期間が短い、マスコミや国民の関心が低いなどの理由で、本来は翌年度当初予算案に計上すべき経費を前年度の補正予算に盛り込むのである。補正予算と翌年度当初予算を一体で編成する「15カ月予算（当年1月～翌年3月）」または「16カ月予算（前年12月～翌年3月）」が常態化し、当初予算の規模を抑える役割を果たしている。後述する通り、2022年度当初予算の歳出の伸びは低く、新規国債は減額されているが、2021年度補正予算と合わせてみなければ、財政膨張、国債増発という実態は明らかにならない。

歳出の内容はその時々国民の代表が決定す

表1 2021年度一般会計補正予算(第1号)

歳入		歳出	
項目	補正額	項目	補正額
歳入の補正額計	35兆9,895億円	歳出の補正額計	35兆9,895億円
歳入の追加額	36兆264億円	歳出の追加額	37兆5,560億円
租税及印紙収入	6兆4,580億円	I 新型コロナウイルス感染症の拡大防止	18兆6,059億円
所得税	1兆3,600億円	1 医療提供体制の確保等	4兆4,783億円
法人税	3兆8,900億円	2 感染症の影響により厳しい状況にある方々の事業や生活・暮らしの支援	14兆1,276億円
相続税	3,260億円	(1) 事業者への支援	
消費税	8,240億円	うち事業復活支援金	2兆8,032億円
その他収入	1兆3,625億円	うち時短要請等に応じた飲食店等への協力金等(地方創生臨時交付金)	6兆4,769億円
公債金	22兆580億円	(2) 生活・暮らしへの支援	
前年度剰余金受入	6兆1,479億円	うち住民税非課税世帯に対する給付金	1兆4,323億円
歳入の修正減少額	▲368億円	うち雇用調整助成金の特例措置等	6,547億円
租税及印紙収入	▲260億円	うち雇用保険財政の安定	1兆7,422億円
その他収入	▲108億円	II 「ウイズコロナ」下での社会経済活動の再開と次なる危機への備え	1兆7,687億円
		1 安全・安心を確保した社会経済活動の再開	8,336億円
		うち「新たなGo Toトラベル事業」(既定経費の活用を含む)	2,685億円
		2 感染症有事対応の抜本的強化	9,351億円
		III 未来社会を切り拓く「新しい資本主義」の起動	8兆2,532億円
		1 成長戦略	6兆2,579億円
		(1) 科学技術立国の実現	
		うち大学ファンド	6,111億円
		(2) 地方を活性化し、世界とつながる「デジタル田園都市国家構想」	
		うちマイナポイント第2弾(仮称)	1兆8,134億円
		うちデジタル田園都市国家構想関連地方創生交付金	660億円
		(3) 経済安全保障	
		うち先端半導体の国内生産拠点の確保	6,170億円
		2 分配戦略～安心と成長を呼ぶ「人」への投資の強化～	1兆9,952億円
		うち子育て世帯に対する給付	1兆2,162億円
		うち看護、介護、保育、幼児教育などの現場で働く方々の収入の引き上げ	2,600億円
		IV 防災・減災、国土強靱化の推進など安全・安心の確保	2兆9,349億円
		うち5か年加速化対策(公共事業関係費)	1兆2,539億円
		うち自衛隊の変化する国際情勢への即応的な対応等	7,354億円
		小計	31兆5,627億円
		V その他の経費	2,135億円
		VI 国債整理基金特別会計へ繰入	2兆2,682億円
		VII 地方交付税交付金	3兆5,117億円
		歳出の修正減少額計(既定経費の減額)	▲1兆5,665億円

出所:「令和3年度補正予算(第1号)の概要」

べきであり、後年度負担は認められないという単年度主義について、政府は弊害があるとして複数年度化を図っている。第1は数年度にわたる契約を認め、予算には初年度分のみ計上する国庫債務負担行為であり、防衛関係費の大型兵器取得費や公共事業関係費で利用されている。第2は複数年分の資金を確保する基金の乱立である。基金向けの支出は、2021年度補正予算で3兆7,605億円、歳出追加額の1割強にのぼる。省庁が過大な需要見積もりに基づいて予算を要求すると、基金は使いきれず、資金が保有される。日本経済新聞社の調べによると、2015～2019年度に実績が3割未満の事業が30件(全事業の16%)にのぼっている(「日本経済新聞」2021年9月3日付)。

歳入では、租税の年度内自然増収が法人税を中心に6兆4,580億円、2020年度決算剰余金受入が6兆264億円発生したが、巨額の歳出の追加を賄うには不足で、大量の国債発行に依存することになった。国債発行が22兆580億円で歳入追加額の61.2%を占めている。

個人消費の回復に期待する 政府経済見通し

2021年度予算分析の総論では、政府の実質成長率4.0%という政府の当初見通しを楽観的すぎるとしたが、事実、実績見通しは2.6%にとどまっている。当初見通しと実績見通しの差が大きいのは個人消費であり、当初見通しの3.9%増に対して実績見通しでは2.5%増にとどまっている。

2021年12月23日に閣議了解した「2022年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」によると、2022年度の成長率見通しは実質で3.2%、名目で3.6%である。21年度当初と比較すると控え目な見通しとなったが、民間調査機関の平均3.0%よりは高い。個人消費について実質4%と高い伸びを見通している点は、新型コロナ禍の鎮静化による消費回復を楽観視していると危惧される。

国民生活を悪化させつつあるのは、賃金低迷と併行している円高に伴う物価高である。円安は輸

入物価を引き上げる。仕入費用など企業間取引の価格水準を示す国内企業物価指数は、2021年11月に前年同月比で9.0%と過去最大の伸びを示した。消費者価格の引き上げを避ける企業努力も限界になりつつあり、消費者物価指数は9月から3カ月連続で前年同月を上回っている。消費者物価指数(総合)の前年度比伸び率は、2021年度の実績見込みではマイナス0.1%であるが、2022年度には0.9%に高まると見通されている。

補正予算との一体的編成で当初予算の伸びを抑制、防衛関係費8年連続過去最大

2021年12月24日に閣議決定された2022年度一般会計当初予算案の歳出規模は107兆5,964億円であり、2021年度当初比で0.9%の低い伸びに抑えられている(表2参照)。「16カ月予算」の考え方等により、2022年度当初予算に計上すべき多額の経費が2021年度補正予算に先取りして盛り込まれたことによる。

主要経費別にみると、2021年度当初比で増加したのは社会保障関係費、防衛関係費、その他の事項経費の3費目にすぎず、3費目の2021年度当初比の伸び率は0.3～1.2%と著しく低い。国会を軽視する点で問題が多い新型コロナウイルス感染症対策予備費は、2021年度当初と同額の5兆円が計上されている。

防衛関係費は5兆3,687億円で8年連続過去最大を記録した。通常、当初予算に盛り込まれる主要装備品の新規取得費を、2021年度には補正予算に本格的に計上(1,889億円)する異例の編成を行い、2022年度当初予算と一体化した予算を編成した。特色は研究開発費が当年度予算と後年度負担を合わせた契約ベースで2,911億円と前年度当初比で約800億円増加していることである。岸田政権が保有を検討する敵基地攻撃能力に転用可能な装備(敵の射程圏外から攻撃できる「スタンド・オフ・ミサイル」など)も含まれている(「東京新聞」2021年12月25日付)。

2015年10月の派閥の研究会で岸田文夫は「当

面、憲法第九条自体は改正することを考えない」と主張しながら、当時の安倍首相が不快感を示したことが伝わると、一転して「憲法は重要だが、時代の変化に対応することも必要」といった趣旨の発言をするようになった(中島岳志東京工業大学教授、論壇・時評「ぶれる首相の本気度は」「東京新聞」2021年12月27日夕刊付)。2021年12月6日に召集された臨時国会の岸田首相所信表明演説において、2013年に策定した中長期指針「国家安全保障戦略」の初改定を1年以内に行うと表明、「敵基地攻撃能力の保有を含め、あらゆる選択肢を排除せず、現実的に検討し、スピード感をもって防衛力を抜本的に強化していく」と強調した。「専守防衛」を逸脱する「敵基地攻撃能力」の保有に積極的姿勢を示し、安保・防衛政策についても岸田内閣は安倍内閣を継承している。

政府はGDP比の防衛費を0.95%と公表しているが、東京新聞がNATO基準により算出すると1%枠を超える1.24%に達している(「東京新聞」2022年1月4日付)。自民党は先の衆議院選挙で「2%も念頭」と増額を公約、アメリカ政府の圧力に対応した防衛関係費の膨張はとどまることを知らない。岸田首相が今国会での審議を急ぐ憲法改悪とともに、国民は反対の声を高めねばならない局面に至っている。

文教及び科学技術振興費では小学校高学年の理科・算数・体育・外国語の教科について、「教科担任制」の推進等について必要となる1,030人の定数増が盛り込まれた。2021年度に予算化された35人以下学級の実現についても325人の定数増が措置された。他方、少子化を反映した自然減などで基準定数が3,947人減少する。そこで2022年度予算案における義務教育国庫負担金は1兆5,015億円であり、2021年度当初比で149億円減少する。

公共事業関係費は2021年度当初と同規模であるが、「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」(2021～2025年)1兆2,539億円が2021年度補正予算に先取り計上されている。経費別内訳では、地方自治体の自由度を高める交

付金が2021年度当初比で減額された(社会資本整備総合交付金494億円・7.8%減、防災・減災交付金384億円・4.5%減、農山漁村地域整備交付金23億円・2.9%減)。交付金以外の経費では、下水道整備費が2020年度当初の437億円から614億円へ177億円増、40.5%増と全経費の中で最も高い伸び率を示している。増加額が最も大きいのは道路で前年度当初の2兆592億円から2兆1,109億円へ518億円増加(伸び率2.5%)している。

税収の増加と新規国債の減額、補正予算と合わせれば公債依存度は高水準(41.1%)

歳入をみると、2022年度の税収は65兆2,350億円、2021年度当初比で13.6%増と大幅な回復が見込まれている点が特徴的である。法人税は、2021年度当初比で4兆3,390億円、48.2%と最も大幅な伸びが見込まれており、オミクロンを含む新型コロナウイルスの再拡大を抑止、本格的な景気回復が達成できるかどうかにか依存している。

2021年12月24日に閣議決定した2022年度税制改正大綱によると、改正による国税の収入増減収見込み額は初年度740億円、平年度1,530億円の減収となっており、税収に及ぼす影響は小さい。岸田首相が一時意欲をみせた金融所得課税の強化は見送られた。「新しい資本主義」実現のために賃上げ税制の強化を図る。所得税では住宅ローン減税について控除率と残高上限の引き下げが行われるが、減税期間が10年から13年に延長されるため、増減収額は初年度には50億円の増収となるものの、平年度では20億円の減収となる。

新規国債は2021年度当初の43兆5,970億円から36兆9,260億円へ6兆6,710億円、15.3%減額される。それに伴い公債依存度は、2021年度当初の40.9%から34.3%へ引き下げられる。新規国債の大幅な減額は、税収の順調な拡大のみならず、2021年度補正で22兆580億円の国債発行を伴って多額の歳出を先取り計上、2022年度当初の歳出の増加を抑制したことに支えられている。2021年度補正と2022年度当初を合わせ

表2 2022年度当初予算案の概要

		2021年度	2022年度	増減額	増減率
一般会計・歳入 (億円、%)	歳入計	1,066,097	1,075,964	9,867	0.9
	税金	574,480	652,350	77,870	13.6
	所得税	186,670	203,820	17,150	9.2
	法人税	89,970	133,360	43,390	48.2
	消費税	202,840	215,730	12,890	6.4
	その他収入	55,647	54,354	▲1,293	▲2.3
	公債金	435,970	369,260	▲66,710	▲15.3
	うち建設国債	63,410	62,510	▲900	▲1.4
	赤字国債	372,560	306,750	▲65,810	▲17.7
一般会計・歳出 (億円、%)	歳出計	1,066,097	1,075,964	9,867	0.9
	国債費	237,585	243,393	5,808	2.4
	一般歳出	669,023	673,746	4,723	0.7
	社会保障関係費	358,343	362,735	4,393	1.2
	文教及び科学振興費	53,925	53,901	▲24	▲0.0
	恩給関係費	1,450	1,221	▲228	▲15.7
	防衛関係費	53,145	53,687	542	1.0
	公共事業関係費	60,549	60,575	26	0.0
	経済協力費	5,108	5,105	▲3	▲0.1
	中小企業対策費	1,726	1,713	▲13	▲0.8
	エネルギー対策費	8,891	8,756	▲135	▲1.5
	食料安定供給関係費	12,723	12,701	▲21	▲0.2
	その他の事項経費	58,164	58,350	186	0.3
	新型コロナウイルス感染症対策予備費	50,000	50,000	-	-
	予備費	5,000	5,000	-	-
	地方交付税交付金等	159,489	158,825	▲664	▲0.4
一般会計	公債依存度 (%)	40.9	34.3		
	基礎的財政収支 (兆円)	▲20.4	▲13.0	▲7.4	▲36.3
財政投融资 (億円、%)	総額	409,056	188,855	▲220,201	▲53.8
	1 資金繰り支援や企業の成長力強化等	266,466	57,599	▲208,907	▲78.4
	うち日本政策金融公庫	252,307	48,116	▲204,191	▲80.9
	2 インフラ整備の加速等	19,536	16,049	▲3,487	▲17.8
	3 日本企業の海外展開支援等	20,411	24,825	4,414	21.6
	4 教育・福祉・医療	65,796	64,158	▲1,636	▲2.5
国債発行額 (兆円、%)	5 地方	36,847	26,264	▲10,583	▲28.7
	新規国債 (建設国債・赤字国債)	43.6	36.9	▲6.7	
	復興債	0.2	0.2	▲0.0	
	財投債	45.0	25.0	▲20.0	
	借換債	147.2	152.9	5.7	
国債発行総額	236.0	215.0	▲21.0		
国債残高・ 長期債務残高 (年度末)	普通国債残高 (兆円)	990.3	1,026.5	36.2	3.7
	対GDP比 (%)	177.0	181.8		
	国・地方の長期債務残高 (兆円)	1,209.4	1,242.6	33.2	2.7
	対GDP比 (%)	216.2	220.1		

(出所)財務省、2022年度政府予算案関係資料。

た「16カ月予算」でみれば、新規国債発行額は58兆9,840億円、公債依存度は41.1%となり、深刻な「借金漬け予算」が続いていることが分かる。

一般会計以外では財政投融资が2020年度当初の13兆2,195億円から2021年度当初では40

兆9,056億円へ3倍強膨れ上がったが、2022年度当初では18兆8,855億円へ、2021年度当初比22兆201億円、53.8%の大幅減となっている。新型コロナウイルスの流行で打撃を受けた中小企業に実質無利子・無担保で融資している日本政策

金融公庫向けが、2020年度当初の3兆6,684億円から2021年度当初では25兆2,307億円へ5.6倍に急増したが、2022年度当初では4兆8,116億円で激減したことによる。

社会保障関係費初の36兆円台、自然増6,600億円を政策減等により4,393億円増に抑制

社会保障関係費は36兆2,735億円で初めて36兆円台に乗り、2021年度当初比では4,393

億円、1.2%増加している。政府は一貫して社会保障関係費の増加を高齢化による自然増の範囲内に収めるという目標を堅持してきた。2022年度予算については概算要求段階で自然増を6,600億円と見積もったが、ネットで約2,200億円の政策減(グロスの政策減マイナス政策増)を行ったことになる。

社会保障関係費の構成をみると、年金給付費が35.1%、医療給付費が33.3%、合わせて7割弱を占める。この2大経費の2021年度当初比伸び率は年金給付費0.5%、医療給付費0.9%と低い。伸び率が最も高いのは介護給付費(3.3%)であり、生活扶助費等社会福祉費(2.7%)と少子化対策費(2.1%)の伸び率も全体よりは高い。

政策減の中心は診療報酬であり、医師の技術料などにあたる本体部分を0.43%引き上げる(国費292億円)一方、薬価部分は1.37%引き下げ(国費▲1,570億円)、全体では0.94%の引き下げ(国費▲1,278億円)となっている。2022年10月1日以降、一定所得以上の後期高齢者の医療費自己負担について現行の3割負担に加えて2割負担が導入される。

政策増の中心は総合経済対策で「成長と分配の好循環」を生み出すための分配戦略の柱とされた看護職員(新型コロナ医療対策等を行う医療機関)、介護・障害福祉職員、保育士等の処遇改善である。2022年10月以降、収入を3%程度引き上げるための措置を実施する。予算措置が確実に賃金に反映されるよう適切な措置を講じるとしているが、社会福祉法人については規制緩和下で具体

策はない。保育士についてみると、政府は2013年度以降の処遇改善で最大月額8万円程度の上乗せを可能にしたと説明するが、現場の賃金に十分反映されたとは言い難い。保育園事業への株式会社参入を契機に委託費の用途を制限しない「弾力条項」を園側に認めたことによる。2019年の会計検査院の報告では、加算された委託費で収入が増えたにもかかわらず、2016～2017年度に延べ660の保育所が賃金改善に充てていなかった(「東京新聞」2021年11月16日付)。

「新しい経済政策パッケージ」(2017年12月8日閣議決定)により消費税率の10%への引き上げによる増収額の1/2を「社会保障の充実」に充当することになったが、充当額(国費と地方費の計)は2021年度当初の2兆7,078億円から2兆7,968億円へ890億円増加したにすぎない。新規経費は看護職員の処遇改善(144億円)、介護職員の処遇改善(313億円)を除くと、不妊治療の保険適用(174億円)と医療情報化支援基金(735億円)にすぎない。「社会保障の充実」で重点が置かれてきた子ども・子育て支援は7,017億円で2021年度当初の規模に据え置かれている。

雇用保険には失業等給付、育児休業給付、雇用保険二事業(雇用調整助成金など)があり、労働保険特別会計の雇用勘定から支出される。雇用調整助成金は企業が支払う休業手当を助成する。コロナ禍における特例として非常事態宣言などの対象地域は最大10割、それ以外の地域は9割に助成率を引き上げる。雇用調整助成金の急増により、雇用保険二事業は財源不足に陥り、国庫負担と失業等給付勘定からの借り入れでしのいでいる。保険財政の悪化に対応するために、2022年度には雇用保険料を引き上げ、保険料収入から雇用勘定への繰入は4,820億円増加する。

地方財政対策と「地方財政健全化」政策の再起動

2022年度の地方財政計画をみると、地方税は2021年度比で7.7%と高い伸びを示すにもかかわらず

らず、歳出入総額は0.9%の伸びでほぼ据え置かれている。これは2021年度に挫折した「地方財政健全化政策」が再起動したことによる。

2010年6月には民主党菅政権の下で閣議決定された「財政運営戦略」により財政健全化目標が2015年度から2020年度に先送りされた。併せて中期財政フレームでは、2011～2013年度に「基礎的財政収支対象経費」（国の一般会計歳出総額から国債費と決算不足補填繰戻を除いた額、PB対象経費）について2010年度水準を上回らないこととすると定められた。

急速な高齢化に伴い社会保障関係費では巨額の自然増が発生する。従って中期財政フレームによりPB対象経費を2010年度水準以下に抑えようとすると、社会保障関係費以外の地方交付税交付金を含むPB対象経費はスクラップを余儀なくされる。「地域主権」を掲げる民主党政権は、地方団体の要望に応じて、実質的な一般財源（狭義の一般財源プラス臨時財政対策債）について同一水準を確保することを明記した。

リーマンショック後の2009～2010年度のように地方税と交付税法定率分（国税五税の一定割合）が大幅な減収となった時期においても、様々な財源補填措置をとる（折半対象前財源不足の補填）。その上で残った財源不足（折半対象財源不足）について、国と地方が1/2ずつ補填する折半ルールを適用し、「一般財源実質同一水準」の枠組を維持した。国の補填は一般会計から交付税特会への繰入りの加算（臨時財政特例加算）、地方の補填は臨財債の発行による。

景気上昇により地方税と交付税法定率分が大幅に増加した時期においても、地方財政健全化政策の推進により、「一般財源実質同一水準」の枠組は維持され、地方歳出の拡大は抑止される。地方財政健全化政策は、①地方財源不足の縮小、とりわけ折半ルール対象分の解消、②臨財債の大幅な縮減、③交付税特会借入金の順調な償還を目指した。その結果、地方一般財源と地方歳出は景気下降期と景気上昇期を通じて小幅な変動を示しつつ抑制基調が続くことになった。

輸出主導型景気上昇を背景に2014年度から地方税と交付税法定率分は回復し、2019～2020年度には折半対象財源不足と臨財債のうち元利償還分を除く折半ルール分がゼロとなり、地方財政健全化は順調に進捗した。

新型コロナ禍により、2021年度には地方税が6.5%、交付税法定率分が10.5%の大幅な減収に見舞われることにより、地方財政健全化政策は挫折した。公庫債権金利変動準備金の活用、国税決算精算繰延などにより折半前財源不足の補填を拡大したにもかかわらず、地方財源不足は10.1兆円へ大幅に拡大し、折半対象財源不足（3.4兆円）が再び発生した。臨財債（折半ルール分）の発行（1.7兆円）が再開することにより、臨財債総額は5.5兆円に増発された。交付税特会借入金について6,000億円償還する計画であったが、先送りされた。

2022年度には地方税と交付税法定率分の順調な回復が見込まれるにもかかわらず、地方財政健全化政策が再起動し、地方歳出は抑制された。地方財源不足は7兆5,664億円も大幅に圧縮され、2兆5,559億円になった。通常の方式による折半前財源不足の補填で十分にカバーできたので、折半対象財源不足はゼロとなった。

国税の順調な伸びにより2021年度比で交付税法定率分が2兆2,312億円、11.6%増加したにもかかわらず、地方歳入のうちの地方交付税（出口ベースの地方交付税）は6,153億円、3.5%しか増加していない。一般会計から交付税特会に繰り入れられる地方交付税（入口ベースの地方交付税）は、折半対象財源不足と臨時財政特例加算（2021年度1兆7,169億円）がゼロになったことにより、646億円の増加にとどまっている。

交付税特会では、直入される地方法人税（法人住民税の交付税原資化）が2021年度比で3,895億円、前年度からの繰越金が1兆61億円増加した。他方、折半前財源不足の補填としての交付税特会剰余金の活用（2021年度1,500億円）、公庫債権金利変動準備金の活用（同、2,000億円）がゼロとなった上に、借入金償還5,000億円（2021年度比皆増）

が計上された。その結果、入口ベースの地方交付税に上乗せされる交付税特会の歳入額の増加は5,507億円にとどまっている。

臨財債は折半ルール分がゼロになったことにより、1兆7,805億円へ大幅に縮減された。交付税特会借入金の償還計画は2022年度1,000億円、2023年度3,000、2024年度5,000億円となっていたが、見直し、2002～2024年度各5,000億円とした。こうして地方財政健全化政策が再開されたが、オミクロンを含む感染症の第6波が到来しており、順調に進むかどうか予断を許さない。

地方歳出では、一般行政経費が41兆4,400億円で1.4%増加している。補助分は23兆4,500億円、2.2%増、単独分は14兆8,700億円、0.3%増である。2021年度は「地域デジタル社会推進費」が新規計上されたが、2022年度は目ぼしい新規施策はない。投資的経費は11兆9,600億円で2021年度とほぼ同規模である。直轄・補助分が減額される一方、単独投資分は6兆3,100億円で2021年度比1.5%増加している。公共施設等適正管理事業について、「脱炭素化事業」を追加、事業費を2021年度の0.5兆円から0.6兆円に0.1兆円増額するとともに、「長寿化事業」の対象に空港施設やダムを追加した上で、事業期間を5年間延長したことによる。

国債残高の累増と財政健全化目標の放棄

日銀引受による大量の国債発行が軍備拡大、戦争遂行を支えたことへの反省から、戦後、国債発行について日銀引受を禁止するとともに、財政法第4条で国債発行を建設国債（「四条国債」）に限定した。1965年に戦後初の本格的な不況に見舞われて以降、①1965年度以降の赤字国債（「特例国債」）の発行の許容。ただし借換は禁止、②1985年度以降の赤字国債の借換の許容、③実質「日銀引受」と同じ効果をもつ市中金融機関保有の国債の大量買いオペの上限撤廃と国債の大量発行への「歯止め」は取り外されてきた。

新規国債に借換債、財投債、復興債などを合わ

せた国債発行総額は、2010年代後半には決算ベースで148～168兆円で推移したが、補正予算で新規国債と財投債が大幅に追加された2020年度には一挙に256.9兆円に膨張した。2021年度当初では2020年度当初比で82.5兆円増加、236.0兆円となった。2021年度補正後では、同年度当初と比較して新規国債は追加されたものの、財投債が減額されたため、総額は11.6兆円減少し、224.4兆円（2020年度決算比32.5兆円減少）となった。2022年度当初では、2021年度当初比で財投債が20.0兆円、新規国債が6.7兆円減少したが、借換債が5.7兆円増加したために、総額は21.0兆円の減少にとどまっている。

国債発行残高は2019年度実績の977.8兆円から2020年度実績では1,065.3兆円と1,000億円台に、2021年度当初では1,129.9兆円と1,100兆円台に乗った。2022年度当初予算案では1,139.0兆円とさらに増加している。財投債を除く普通国債残高は2021年度当初の990.3兆円から1,026.5兆円へ36.2兆円、3.7%増加している。

2018年6月18日に閣議決定された「骨太の方針2018」では、2025年度の国・地方のPB黒字化を目指すとして、財政健全化の目標年度を旧計画よりも5年間繰り延べた。2021年6月17日に閣議決定された「骨太の方針2021」では「骨太の方針2018」で掲げた財政健全化目標を堅持するとしている。しかし岸田政権は、2022年度当初予算と2021年度補正予算を一体として、新型コロナ対策に万全を期しつつ、「成長と分配の好循環」による「新しい資本主義」の実現を図るための予算と位置付けており、財政健全化は政策目標となっていない。2021年度補正と2022年度補正を合わせた「16カ月予算」で見れば、新規国債発行額は58兆9,840億円、公債依存度は41.1%と高水準で、深刻な「借金漬け予算」が続いており、財政健全化目標は事実上放棄されたとみられる。

日本経済の再生と国家財政の再建

岸田政権の「成長と分配」好循環をもたらす「新

しい資本主義」は、「失われた30年」をもたらした大企業の設備投資、研究開発投資、賃金・人的投資の抑制と内部留保積み上げ最優先にメスを入れずに、補助金と減税という支援を強化しようとしており、実効性はない。

成長戦略の柱である10兆円規模の大学ファンドには、先述した通り基礎研究水準の低下を食い止める力はない。先端半導体の国内生産拠点の確保では、台湾積体回路製造(TSMC)がソニーと協力して熊本県に建設する工場を第1号に認定、建設費の半額(約4,000億円)を補助する。経済産業省は今回の異例の支援策をもとに、韓国や台湾企業との競争に敗れ、凋落した半導体産業の活性化を図るとしている。しかしTSMCが熊本工場でつくるは前世代型であり、国費をつぎ込む産業政策が日本の半導体産業の再生に寄与する可能性は低い。

分配戦略の柱としての賃上げ税制は2013年に導入された。法人税の税額控除率を大企業では新規雇用者を除く継続雇用者の給与総額が3%以上の増加で原則15%、最大20%(税額控除の上限は法人税額の20%)とした。2022年度税制改正では税額控除率を大企業では原則15%は現行通り、賃上げ4%以上で10%加算、教育訓練費の増加割合が20%以上で5%加算、30%に引き上げる(税額控除の上限は現行通り)。

税額控除率の引き上げの賃上げ効果は期待できない。

賃上げ税率は、第2次安倍政権が発足した直後の2013年度に創設された。財務省の法人企業統計によると、賞与・給与の総額は、2020年度に

は147.1兆円で2014年度より14兆円以上少なくなっている(「朝日新聞」2021年11月26日付)。後藤道夫都留文科大学名誉教授の試算によると、2009年度と2020年度の間に、最低賃金(全国平均)の1.1倍以下で働く人の割合は7.4%から14.2%へ、1.3倍以下で働く人の割合は19.5%から31.6%に急増している(「東京新聞」2021年9月14日付)。後藤氏は、「最賃の引き上げ(全国平均2009年713円→2020年902円)に伴って最賃近くの給料水準の人が増えた」と説明した上で、「非正規労働者の割合が4割近くに達するなど雇用構造の変化の影響も大きい」と指摘している。非正規化という雇用構造を抜本的に変えない限り、不公正な分配は是正されない。

日本経済の再生と分配構造の抜本的な改善は大幅赤字に陥っている国家財政の再建と併行して進めることが緊要である。主なターゲットは大企業の内部留保である。大企業を補助金や減税で支援しても経済再生にはつながらない。むしろ巨額の内部留保に課税することにより、投資やステークホルダーへの分配を促す。ステークホルダーのうち株主への分配は、金融所得の課税強化と所得税の累進性の回復で対応し、労働者や中小企業への分配を促す。中小企業への分配の強化(下請け単価・納入単価の引き上げ)は、最低賃金引き上げの条件を作り出す。法人税の内部留保課税の導入と政策減税(優遇措置)の縮小は、所得税の総合課税化と累進性の回復と併せて、弱体化した税制の財源調達能力を強化し、国家財政の再建に寄与する。

(まちだ としひこ)



[各論 I] 賃上げ促進税制と住宅ローン減税 が目玉の2022年度税制改正

片桐 正俊

東京通信大学教授・中央大学名誉教授

2022年度税制改正は、賃上げ促進税制と住宅ローン減税が目玉の小粒の税制改正となった。岸田内閣になっての初めての税制改正であり、「成長と分配の好循環」と「コロナ後の新しい社会の開拓」をコンセプトに、「新しい資本主義」の実現に取り組む岸田内閣の基本的考え方を反映させたとする税制改正である。

閣議決定した22年度税制改正の概要は次の通りである。

「成長と分配の好循環の実現に向けて、多様なステークホルダーに配慮した経営と積極的な賃上げに係る税制措置を抜本的に強化するとともに、スタートアップと既存企業の協働によるオープンイノベーションをさらに促進するための措置を講ずる。また、カーボンニュートラル化の実現に向けた観点等を踏まえ、住宅ローン控除等を見直す。加えて、景気回復に万全を期すため、土地に係る固定資産税等の負担調整措置について、激変緩和の観点から所要の措置を講ずる。」

この税制改正によって平年度ベースで見ると、賃上げ促進税制で1000億円台半ばの国税減収、固定資産税の負担軽減措置で450億円程度の地方税減収を見込んでいる。

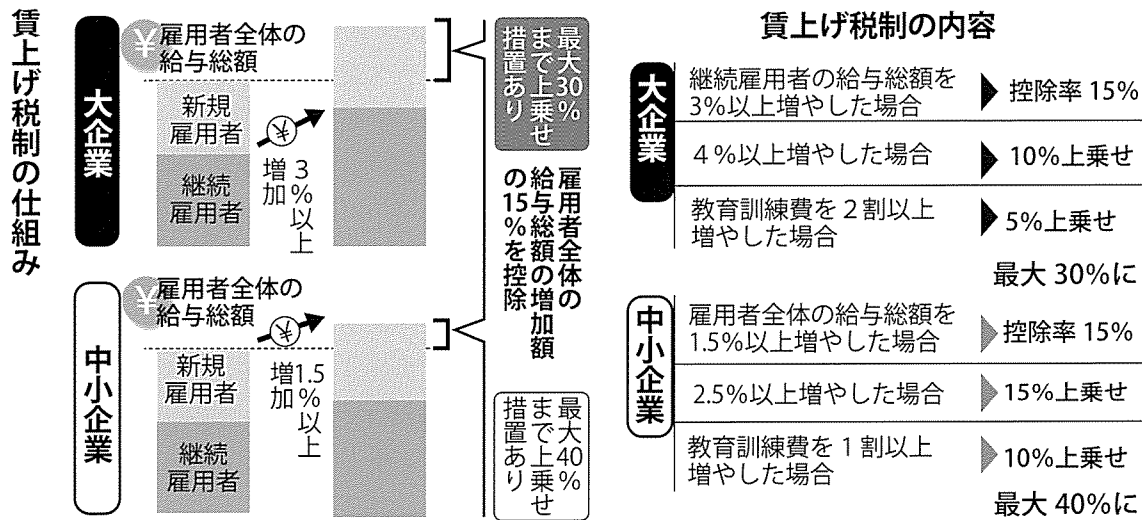
このように、22年度税制改正はまたしても、弱体化している日本の税制の財源調達機能や所得再分配機能の回復・強化を図るような本格的な税制改正とは程遠いものになってしまった。税制改正の基本的考え方として、「経済あつての財政との考

えの下、足元及び中長期的な成長に向けた課題に対応しつつ、財政健全化に向けて引き続き改革を続ける。税制については、経済社会のあり方に密接に関連するものであることから、今後ともその構造変化や国際的動向等を踏まえ、再分配機能の向上を図りつつ経済成長を阻害しない安定的な税収基盤を構築する。」と述べながら、何もしていない。この基本的考え方に合致する税として、金融所得課税や炭素税が挙げられるが、検討事項として事実上上年度以降へ先送りしてしまった。今後の課題とされた金融所得課税については、文末で少し詳しく検討する。

大仰な税制改正の基本的考え方の割に、実際の税制改正案は小粒なだけでなく、新味に乏しいと言わざるをえない。22年夏の参議院選挙を睨んで国民の負担増を回避しながら、新型コロナ禍で影響を受ける中小事業者や個人の減税要望、与党が成長戦略とする脱炭素、デジタル化の促進税制の要望、それに岸田政権の目玉政策である賃上げ促進税制や住宅ローン減税の希求等に応えたため、22年度税制改正は小粒の減税措置のオンパレードとなった。しかもそれら多くの減税措置は第二次安倍政権や菅政権がコロナ対策を含めアベノミクス促進の手段とした減税措置のやり直しの多い。

以下では、22年度税制改正の主な内容について検討する。

図1 賃上げ促進税制の仕組みと内容



(出所)『東京新聞』(朝刊) 2021年12月11日付。

主な法人課税の改正

(1) 積極的な賃上げ等を促すための措置

岸田政権の「成長も分配も実現する」とする方針の分配政策の柱の1つが賃上げ促進税制である。図1に賃上げ促進税制の仕組みと内容が示されている。

法人税減税を誘因として企業に賃上げを促す税制は、「成長と分配の好循環」による中間層の復活を目指すものと説明されている。

まず賃上げ税制の仕組みを見てみよう。現行制度では、大企業は新規雇用者の給与総額を2%以上増やした場合、中小企業は雇用者全体の給与総額を1.5%以上増やした場合に、給与総額の増加額の15%を法人税額から控除することができる。新たな制度では、給与総額の増加額のうち法人税額から控除できる割合(控除率)を、大企業では継続雇用者の給与総額を3%以上増やした場合に15%とし、中小企業では雇用者全体の給与総額を1.5%以上増やした場合に現行通り15%とする。

賃上げ税制の新たな仕組みの基本はこの通りであるが、23年までの2年間に採られる賃上げ促進税制では、図1の「賃上げ税制の内容」のところ

に明示されているように、賃上げ率(給与総額の増加率)や教育訓練費の増加率に応じて、大企業と中小企業のそれぞれに上乗せできる控除率が設定されており、大企業では最大30%、中小企業では最大40%の控除率になる。

この賃上げ促進税制については早くも多くの疑問や批判が起こっている。主なものは以下の通りである。

第1に、賃上げ促進税制は13年度に第二次安倍政権によって導入され、22年度税制改正でその拡充が図られるのであるが、13年度以降の現金給与総額の上昇率が最大でも1%前半であったと推定されており、賃上げ効果は限定的であった。そこで岸田政権と与党は賃上げ促進税制の強化策の1つとして、「一人ひとりの賃金の引上げ」が重要とする首相の考えを踏まえ、ボーナスを除いて基本給をベースとした方が賃金の持続的上昇につながるとみて、仕組みを検討した。しかし、基本給を上げると固定費化され、年金や社会保険料の企業負担も増すことから、政府・与党内に反対もあつて断念し、給与総額を基準に控除率を定める従来の方法を継続した。基本給をベースとしなければ、賃金引き上げ効果もやはり限定的なものに留まるのではないか。

第2に、利益を上げていないため法人税を払っていない赤字企業は当然賃上げ促進税制の優遇措置を受けられないが、大企業で3割、中小企業で実に6割強が赤字企業であるため、その分賃上げ効果は期待できない。今日ある企業の総数は421万社で大企業が約1.2万(0.3%)で中小企業が約419.8万社(99.7%)なので、赤字企業が多い中小企業において、圧倒的多数の企業が賃上げ促進税制の優遇を受けられないことになる。もっとも政府は、赤字の中小企業が賃上げをした場合に補助金を出す特別制度を設けるようであるが、その内容も効果も分からない。

第3に、22年度に0.5%以上、23年度以降に1%以上の賃上げを行わず、設備投資も不十分な場合には「研究開発減税」や「5G促進減税」などの優遇措置を適用しないとしているが、これらの優遇措置を受けている企業数は限られているので、あまり「ムチ」が効きすぎると、これらの優遇措置を受けている企業の研究開発や5G投資促進の意欲に水を差すことになるかもしれない。

第4に、そもそも労使で決めるべき賃金を政府が税財政を使って賃上げに介入することに対して批判の声がある。企業が賃金を上げない根本的問題として、日本の労働生産性の低迷があるので、日本の企業が20年度で484兆円もある内部留保を投資や賃上げに回せるような、安倍政権でも打ち出せなかった成長戦略を大胆に打ち出し、労働生産性を高めない限り、賃上げ政策だけでは限界がある。

(2) オープンイノベーション促進税制の拡充

オープンイノベーション促進税制は、スタートアップ企業に投資した企業に対し、大企業なら1億円以上、中小企業なら1000万円以上出資した場合に、出資額の25%を法人税の課税所得から差し引く制度のことであるが、現行制度の期限を2年間延長した上で要件を緩和する。企業の設立後「10年未満」としていた要件を「15年未満」にし、株式保有見込み期間を「5年以上」から「3年以上」に短縮する。その狙いは、大企業などと異業種のベンチャー企業の連携を促すことにある。

(3) 5G導入促進税制の見直し

高速・大容量の通信規格「5G」の導入促進税制は基地局や送受信装置といった5G関連の設備投資をした事業者に、5G関連の設備投資額の15%を法人税額から控除することを認めるものである。ただ実際には、利益水準の高い携帯大手のNTTドコモだけにこの優遇税制が適用されており、この税制の必要性は低いとの批判があったが、経済安全保障を重視する政府の方針で適用要件を変更して、存続することになった。この優遇税制を24年度まで3年間延長する。そして、22年度からの3年間で控除率を徐々に下げていく。整備が進んでいる都市部では、控除率は22年度9%、23年度5%、24年度3%にする。地方では、22年度15%(据え置き)、23年度9%、24年度3%と都市部より優遇し、地方への投資を促す。なお、赤字企業はこの優遇税制の恩恵を受けられないが、補助金は受けられる。

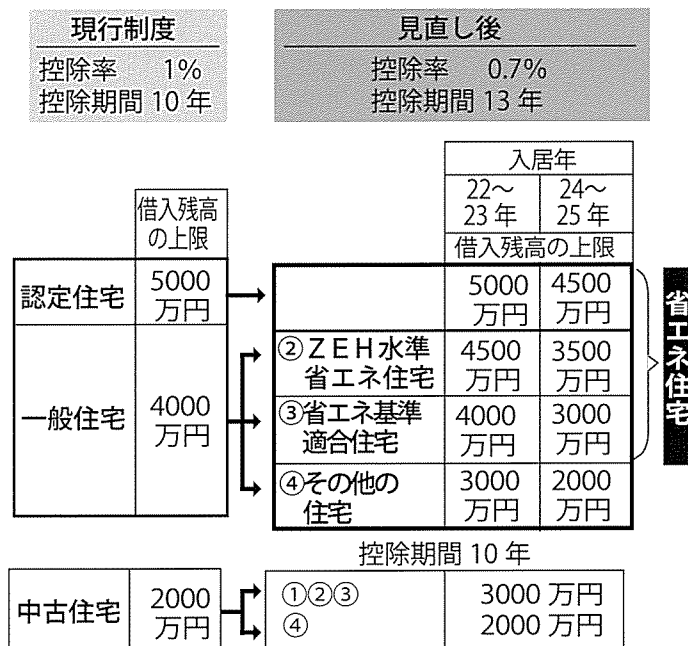
主な個人所得課税の改正 :住宅ローン減税の見直し

住宅ローン減税の見直しは、22年度税制改正のもう1つの目玉である(図2参照)。

住宅ローン減税は、ローンを組んで住宅を購入した人が年末のローン残高の1%を所得税と住民税から10年間控除できるのが基本的仕組みであった。22年度税制改正は、21年末で期限を迎えたこの住宅ローン減税の基本的仕組みを、図2のように控除率の縮小と控除期間の延長等で見直し、適用期限を25年末まで4年延長する。

控除率については、ローン残高の1%から0.7%に引き下げる。また、これまで住宅ローン減税の恩恵を十分受けられなかった中間所得層への支援を強化するために、新築物件の控除期間をこれまでの10年から原則13年に延長する。借入残高の上限は現在の2段階から4段階にする。省エネ性能等の高い認定住宅は5000万円、ZEH(ゼロ・エネルギー・ハウス)水準の省エネ住宅は4500万

図2 住宅ローン見直しのイメージ



(出所)『讀賣新聞』(朝刊) 2021年12月11日付。

円、国の省エネ基準適合住宅は4000万円、その他住宅3000万円と環境性能に応じて4段階とする。住宅ローン減税を受けることができる所得要件は、これまでの3000万円以下から2000万円以下に引き下げる。なお、10%への消費増税の影響緩和のため導入した控除期限を13年に延ばす特例は廃止する。

さて、上記の住宅ローン減税見直しのポイントを検討してみよう。第1に、なぜ控除率を1%から0.7%に引き下げるのかという点である。これは住宅ローン減税の利用者のうち8割弱が1%を下回る金利でローンを組み、金利の支払いよりも税の控除額が大きいことを「逆ざや」問題として会計検査院が指摘したため、その「逆ざや」解消のために控除率を0.7%に引き下げたと解釈できる。

第2に、控除率の縮小と控除期間の延長がなぜ中間所得層を手厚く支援することになるのかという点である。これまでローンを組める所得要件が3000万円以下と設定されていたので、富裕層ほど高額なローンが組み、減税の恩恵を多く受けやすかったが、所得要件が2000万円以下に引き下げられたので、富裕層の減税の恩恵が減り、住宅ロー

ン減税が中間所得層支援制度として位置づけられ、また控除期間も10年から13年に延長されたので実質的にも中間所得層を手厚く支援する住宅ローン減税に見直されたといえる。

第3に、減税対象となる借入れ限度額をなぜ住宅の省エネ性能に応じて細かく分けるのかという点である。それは、カーボンニュートラルの実現の観点から、省エネ性能等の高い認定住宅等につき、新築住宅等・既存住宅とともに、借入れ限度額の上乗せを行い、他方省エネ性能が基準に満たない住宅は上限を下げることによって、省エネ性能が高い住宅の普及を図ろうとするからである。

主な資産課税の改正

：土地の固定資産税の負担調整措置の見直し

土地に係る固定資産税の負担調整措置について、新型コロナウイルス感染拡大による経済悪化に対応するために、21年度に商業地、住宅地、農地を対象に、地価が上昇していても前年度の税額に据え置く特例措置が採られたが、この特例措置が見直されることになった。すなわち、住宅地、農地は

21年度限りで据え置きの特例措置を終了するが、商業地では税額の据え置きは止めるものの新たな土地の評価額の最大2.5%まで税額が増える仕組みに変更する。商業地のこの負担軽減策は22年度限りとし、23年度は本来の5%分まで税額が増える仕組みに戻る。

固定資産税の負担軽減を住宅地、農地は終了、商業地は延長としたのは、あくまで政治的妥協の産物である。自民党、総務省、全国市長会、全国町村会は、市町村税収の約4割を占める基幹税なので、固定資産税の住宅地、商業地、農地等に対する負担軽減措置は大きな減収要素であり、財政事情の厳しい地方自治体を一層苦しめることになるとして、その負担軽減措置を完全に終了すべきだと主張した。他方、公明党や国土交通省は、コロナ前まで地価が上昇傾向であった影響などで、商業地の約6割が22年度に固定資産税の負担が増える見通しであるが、中小企業や事業者がコロナ禍からの経済回復が遅れているので、固定資産税負担の急増は経営を圧迫し、景気を下押しする懸念を主張した。最後は自公両党の税制調査会長が協議を重ね、両者の主張を入れた折衷案で折り合った。その結果、固定資産税の負担軽減は住宅地、農地は終了、商業地は延長となったのである。

だが、妥協案だけに問題は残る。特に、市町村の側では、商業地の負担軽減延長により、約450億円の減収となる見通しで、この減収分をどう埋め合わせるのかが課題となる。おそらく国にその減収分を何らかの形で補填するよう求めるのではないか。

先送りされた金融所得課税の論点

岸田政権発足当初は、株式売却益などへの金融所得課税の強化を中間層への分配を手厚くする目玉政策として、22年度税制改正で議論する方針であった。その背後にある問題意識は、重視する分配政策の財源作りに「1億円の壁」を打破（是正）しなければならないということであった。給与所得には累進制で住民税を含めて最大55%の税率がかかるが、金融所得には国税と地方税を合わせ

ても一律20%に過ぎない。富裕層は金融所得を多く持つ傾向があり、年間所得が1億円を超えると所得税の負担率が下がるので、現行の金融所得課税は「金持優遇」との批判を受けていた。これが「1億円の壁」である。この「1億円の壁」を打破するには、現行20%の金融所得税率を一律に引き上げるか、高所得者の負担が重くなるように、所得税の累進制を強化する等の案が検討されなければならない。しかし、政府が金融所得課税の強化を22年度税制改正の目玉にしようとした途端に株価が下落してしまったので、その影響を意識したのか岸田首相は党税制調査会の開始前に、「当面触ることはない」と言って議論を封印してしまった。

ただ政府は、22年度税制改正で金融所得課税の見直しをすることを断念したが、23年度以降もそれを断念したわけではない。22年度税制改正大綱には、「高所得者層において、所得に占める金融所得等の割合が高いことにより、所得税負担率が低下する状況がみられるため、これを是正し、税負担の公平性を確保する観点から、金融所得に対する課税のあり方について検討する必要がある。」と書かれている。

さて、金融所得課税の強化は先送りされたが、それを実施する場合の留意点について考えておこう。分配重視の観点から金融所得課税の強化を図る場合、(1)「1億円の壁」の逆進性を本当に是正できるのか、(2)富裕層だけでなく中間所得層も巻き添えにして負担を求めることになりはしないか、(3)分配政策の財源確保となるほど税収が上がるのか、(4)政府の「貯蓄から投資へ」というこれまでの方針に抵触することになりはしないか、といった点に留意しなければならない。

(1)と(2)の問題については、日本総研の蜂谷勝弘氏と大和総研の是枝俊悟氏の試算がある。蜂谷氏の試算の要点は、下記の「 」内の通りである(蜂屋勝弘(2021)「金融所得課税の議論に欠けている視点—選択的総合課税の導入と「機会の平等」重視を」『リサーチ・フォーカス』No.2021-041、12月9日、1頁、5-6頁)。

「分離課税のまま税率を引き上げる場合、税負

担や金融市場への影響を見ながら段階的な引上げが可能であるものの、①引き上げ幅が小幅にとどまる場合(例えば、税率を5%上げて25%にする場合)、逆進性が解消されない、②低所得層の税負担も増加することになる、といった問題点を抱える。

これに対して、総合課税化して累進税率を適用する場合、①1億円を超える所得層の所得税も累進的になる、②低所得層の金融所得の税負担が下がる、ことで所得再分配が強化されるものの、累進税率が30% (所得税20%+住民税10%) 以上の高所得層では、金融所得に係る税率が20%から一気に30～50%に上昇することになる。

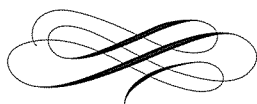
所得再分配機能の強化に向けて、仮に金融所得課税を強化するのであれば、比例税率の引き上げに併せて、利子所得と株式等譲渡所得についても、総合課税を選択できるようにすることが望ましい。これにより低所得層の負担増が回避できる。」

また、『日本経済新聞』21年12月2日朝刊の「投資家増税にすくむ株価」という記事では、(1)、(2)、(3)の問題については是枝俊悟氏の試算を引用しながら、「金融所得税率の一律引上げは富裕層より中間層の負担が大きくなる」と述べている。さらに、「試算は金融所得増税が格差是正につながらないことも明らかにする。20%の税率を25%に引き上げた場合、約4600億円の税収増に

なる。所得1億円以上の富裕層が負担するのは約1800億円と1億円以下の層の負担(約2800億円)より小さくなる」と述べている。だとするならば、蜂谷氏の言うように、比例税率の引き上げと併せて、総合課税も選択できるようにするのが望ましいのではないか。そうすれば、分配政策の財源も確保できるのではないか。

(4)の政府の「貯蓄から投資へ」というこれまでの方針に金融所得課税の強化は逆行するのではないかという問題は大変難しい。確かに個人の保有する金融資産は2000兆円の大打に間もなく乗りそうなどころまで来ており、しかも全体の54%を現金・預金が占めている。個人の金融資産が株式投資などの形で市場を通じて企業の成長に回らずに、銀行を通じて国債購入に回っているような現状を打破しようとして、成長最優先に「貯蓄から投資へ」を訴えてきたアベノミクス推進論者からすれば、分配重視の金融所得課税はそれに逆行すると捉えられ、現政府の「分配と成長」の好循環も掛け声だけに終わるのではないかと危惧する。時限措置のNISAの恒久化やその上限引上げ等のインセンティブを拡充することで「貯蓄から投資へ」個人を向かわせつつ、他方金融所得課税の強化を図ることが両立できるのか、注視していきたい。

(かたぎり まさとし)



〔各論Ⅱ〕「新規公債発行と財政投融资計画」 の減額予算

江川 雅司

新潟産業大学教授

新規公債発行の現状と 基礎的財政収支の現状

政府は、2021年6月18日、「経済財政運営と改革の基本方針2021 日本未来を拓く4つの原動力～グリーン、デジタル、活力ある地方創り、少子化対策～」(通称、『骨太方針2021』)を経済財政諮問会議での答申を経て、閣議決定している。政府がこの方針のもと、2021年12月24日の閣議決定を経て公表した2022年度予算政府案(107兆5964億円)は、10年連続で過去最大の規模となっている。その理由は、まず高齢化対策としての社会保障関係費の増大(理由：団塊の世代が75歳となり始め2025年度まで医療費などの自然増の圧力が強まるから)と国債費の増大にある。更に、2022年度予算案は2021年度補正予算案(過去最高の35兆9895億円)と合わせた「16カ月予算」によって、予算規模は膨張しているが、「16カ月予算案」は切れ目なく歳出需要に対応できるようにする狙いがあるが、「2021年度補正予算を緩めて2022年度当初予算を絞る」財政運営とも考えられる。実際、2022年度予算規模は、対前年度伸び率0.9%(9867億円増)と微増の予算案である。

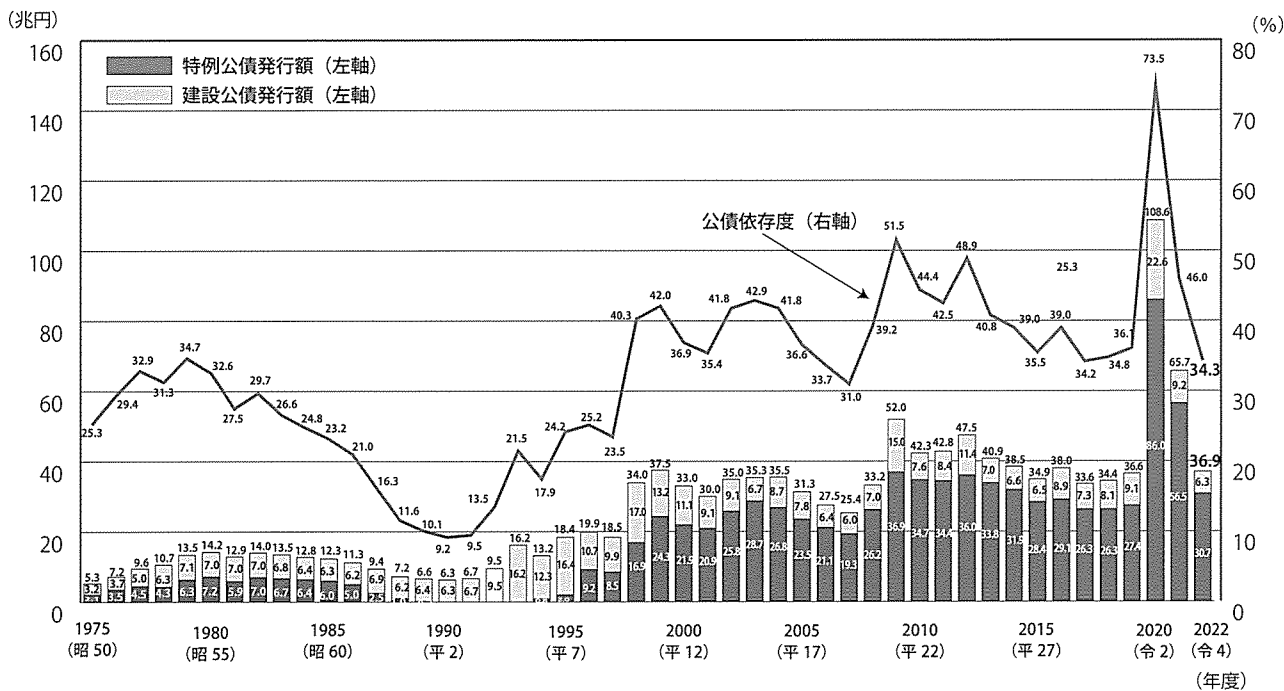
さて、2022年度の新規公債発行額は36兆9250億円である。発行規模は、税収を過去最大規模に見積もったため2021年度当初予算よりも6.6兆円の減額となっている。したがって、公債依存度

も34.3%(前年度40.9%)に改善している(図1参照)。しかし、税収で返済しなければならない普通国債残高は、2022年度末に1026兆円(2021年度末では、1004兆円)まで膨張している点が問題である(表1参照)。つまり、新規公債発行額は税収増を予測して軽減されているが、1000兆円超の累積債務が膨張する構図は変わっていない。

ところで、2022年度新規公債発行額である公債金の内訳は、建設公債6兆2510億円(前年度：6兆3410億円、900億円減)と特例公債30兆6750億円(前年度：37兆2560億円、6兆5810億円減)である。

一方、2022年度予算案での元利払い等の国債費は、前年度比0.6兆円増の24.3兆円を計上している。2013年の春以降採用している日本銀行の超金融緩和策として、異次元緩和に伴う国債購入で長期金利は抑制され、2013年度末と比較した2021年度末の国債発行残高は1.35倍に膨張しているものの、国の利払い費はむしろ低下している。ただ、いつまでも日本銀行の買い支え策が続くわけではない。増大しているのは、将来金利が急騰した場合の潜在的なリスクである。2021年1月に公表された財務省の試算では、長期金利が1%上昇すると、国債費は翌年度には0.8兆円増、3年後には3.8兆円増大することが算定されている。いうまでもなく、長期金利が2%上昇すれば、翌年度と3年後の国債費は2倍に増大することになる。一方、都市銀行や地方銀行などが保有している債権

図1 公債発行額・公債依存度の推移



(注1) 令和2年度までは決算、令和3年度は補正後予算、令和4年度は政府案による。
 (注2) 公債発行額は、平成2年度は沿岸地域における平和回復活動を支援する財源を調達するための臨時特別公債、平成6～8年度は消費税率3%から5%への引上げに先行して行った減税による租税収入の減少を補うための減税特別公債、平成23年度は東日本大震災からの復興のために実施する施策の財源を調達するための復興債、平成24年度及び25年度は、基礎年金国庫負担2分の1を実現する財源を調達するための年金特別公債を除いている。
 (注3) 公債依存度は公債発行額を一般会計歳出総額で除して算出。
 (出所) 財務省「我が国の財政事情(令和4年度予算政府案)」2021年12月。

の時価は、日本銀行の試算によれば、国内金利が1%上昇すれば9兆円規模で低下する懸念があると算定されている。

ただ、日本銀行が金融の異次元緩和からの脱却ができない現在、金利上昇がすぐに到来する可能性は低い。しかし、国債費が低金利で抑制されているうちに、「債務膨張と低成長」の悪循環に歯止めをかけなければ、将来の金利上昇に伴う国債費増の圧迫が日本経済の足かせとなりかねない。したがって、政府の中長期試算によれば、2021年度以降実質成長率2～3%が達成されれば、債務残高の対GDP比は持続的に低下すると算定されていることから、経済成長率を高めるための予算改革が急務である。

さて、上述したように日本銀行が異次元緩和に伴う国債購入で長期金利は抑制されているが、いつまでも日本銀行の買い支え策が続くわけではない。経済成長によって景気低迷から脱却しても長期金利が上昇すれば、国債費も増長し基礎的財

政収支計画も、十分に機能しなくなる懸念がある。ちなみに、基礎的財政収支計画とは、2010年度の国と地方政府を合わせた基礎的財政収支の赤字額32兆円。対GDP比6.6%に関して、2015年度は半減の3.3%を、2020年度には黒字化するという目標を持った計画である。この結果、2015年度の目標は達成しているが、2020年度では目標が達成できず、2025年度に繰り延べされている。問題は、従来から新規公債発行額自体が高い点にあるが、財政の持続可能性の判断指標である累積債務残高の対GDP比が将来に発散しないことである。債務に係わる名目金利水準と名目経済成長率が等しいという条件のもとで、基礎的財政収支が黒字化するような財政収支の改善が望まれる。つまり、基礎的財政収支の均衡は、当該年度の政策に必要な経費が同年度の税収で賄うことができるという意味であり、必要な新規公債発行額は、単に過去の債務の元利払いだけに充てれば良いことになる。その意味で、基礎的財政収支の黒字化は

表1 国及び地方の長期債務残高

(単位:兆円)

	平成10年度末 (1998年度末) 〈実績〉	平成15年度末 (2003年度末) 〈実績〉	平成20年度末 (2008年度末) 〈実績〉	平成25年度末 (2013年度末) 〈実績〉	平成26年度末 (2014年度末) 〈実績〉	平成27年度末 (2015年度末) 〈実績〉	平成28年度末 (2016年度末) 〈実績〉	平成29年度末 (2017年度末) 〈実績〉	平成30年度末 (2018年度末) 〈実績〉	令和元年度末 (2019年度末) 〈実績〉	令和2年度末 (2020年度末) 〈実績〉	令和3年度末 (2021年度末) 〈国:補正後予算、 地方:見込み〉	令和4年度末 (2022年度末) 〈政府案〉
国	390 (387)	493 (484)	573 (568)	770 (747)	800 (772)	834 (792)	859 (815)	881 (832)	901 (850)	914 (870)	973 (964)	1,030 (1,010)	1055 (1,035)
普通国債 残高	295 (293)	457 (448)	546 (541)	744 (721)	774 (746)	805 (764)	831 (786)	853 (805)	874 (823)	887 (843)	947 (937)	1,004 (984)	1,026 (1,006)
対GDP比	55% (55%)	87% (85%)	106% (105%)	145% (141%)	148% (142%)	149% (141%)	152% (144%)	154% (145%)	157% (148%)	159% (151%)	177% (175%)	184% (181%)	182% (178%)
地方	163	198	197	201	201	199	197	196	194	192	192	192	150
対GDP比	30%	38%	38%	39%	38%	37%	36%	35%	35%	34%	36%	35%	33%
国・地方 合計	553 (550)	692 (683)	770 (765)	972 (949)	1,001 (972)	1,033 (991)	1,056 (1,012)	1,077 (1,028)	1,095 (1,044)	1,106 (1,062)	1,165 (1,156)	1,222 (1,202)	1,243 (1,223)
対GDP比	103% (103%)	131% (130%)	149% (148%)	190% (185%)	191% (183%)	191% (183%)	194% (186%)	194% (185%)	197% (188%)	198% (191%)	218% (216%)	224% (221%)	220% (217%)

(注1) GDPは、令和2年度までは実績値、令和3年度及び令和4年度は政府見通しによる。

(注2) 債務残高は、令和2年度までは実績値。国は、令和3年度については補正後予算、令和4年度については政府案に基づく見込み、地方は、地方債計画等に基づく見込み。

(注3) 東日本大震災からの復興のために実施する施策に必要な財源として発行される復興債及び、基礎年金国庫負担2分の1を実現する財源を調達するための年金特例公債を普通国債残高に含めている。

(注4) 令和2年度末までの()内の値は翌年度借換のための前倒債発行額を除いた計数。令和3年度末、令和4年度末の()内の値は、翌年度借換のための前倒債限度額を除いた計数。

(注5) 交付税及び譲与税配付金特別会計の借入金については、その償還の負担分に応じて、国と地方に分割して計上している。なお、平成19年度初をもってそれまでの国負担借入金残高の全額を一般会計に承継したため、平成19年度末以降の同特会の借入金残高は全額地方負担分(令和4年度末で30兆円)である。

(注6) このほか、令和4年度末の財政投融资特別会計国債残高は113兆円。

(出所) 財務省「我が国の財政事情(令和4年度予算政府案)」2021年12月参照。

財政の持続可能性にとって緊急な課題である。ちなみに、2022年度の基礎的財政収支は▲13兆462億円(2021年度の▲20兆3617億円、対前年度比7兆3155億円減)と改善している。改善された理由は、税収増による公債金の減額によるところが大きい。しかし、政府は、名目経済成長率が3%以上を見込んでの税収増であることから、決して予断を許さない状況下にある。

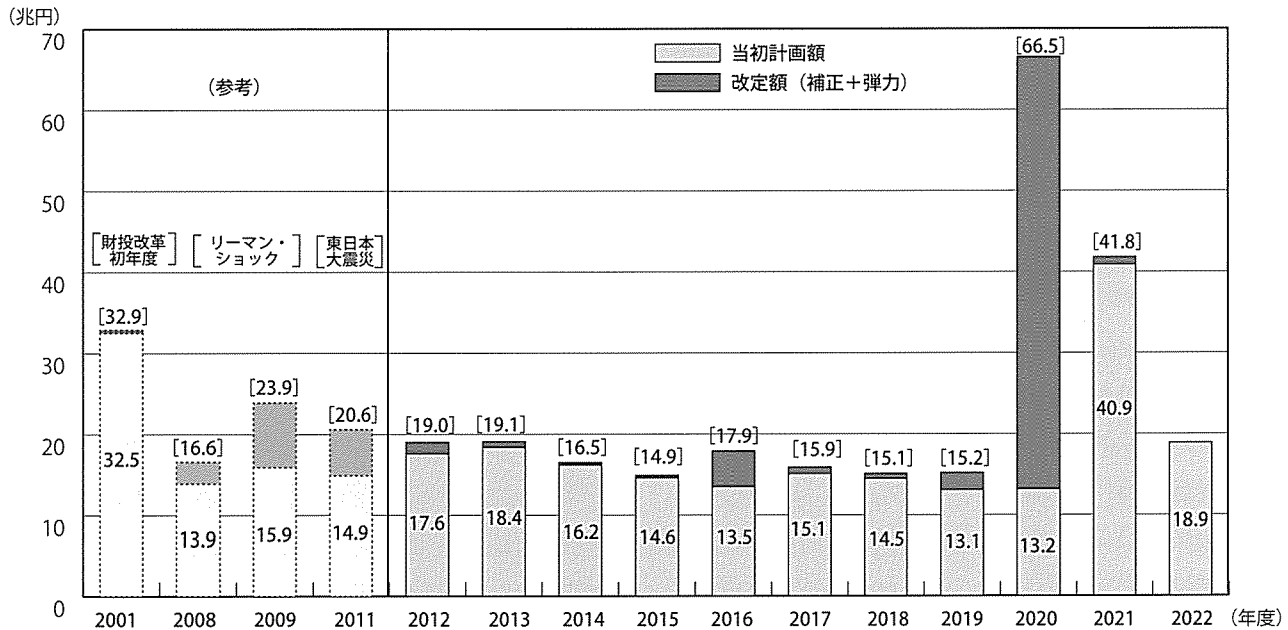
新型コロナ禍の新規公債発行

2022年度予算案もまた、前年度予算案と同様、新型コロナ禍での「感染防止対策」、「経済回復」、及び「財政健全化」の「三兎(サント)」を同時に執行することが至上命題であることが窺えるため、2022年度の予算規模は過去最高となっている。一定の財政規律が促進されるか否かは「感染防止対策」と「経済回復」に大きく関わっているため、

コロナ禍の費用対効果やコロナ収束後の経済成長政策との整合性について精査すべきである。さらに、新規公債発行の管理や持続可能な財政に資する基礎的財政収支の改善には、2025年度基礎的財政収支赤字の対GDP比黒字化という財政健全化目標が、如何に実現するか依存しているとも考えられるが、その財政再建策の道のりは、今後の経済成長率に依存している。したがって、今後も、財政再建策の新たなルールの構築が急務である。

この結果、『2021年度補正予算と一体として、新型コロナ対策に万全を期しつつ、「成長と分配の好循環」による「新しい資本主義」の実現を図るための予算』と題した積極的財政は評価できるが、公債管理政策や基礎的財政収支の状況から判断して問題は山積している。ただ、「財政規律依存型」財政政策の達成には、コロナ禍での税、財政、及び社会保障の三位一体改革が急務である。また、日銀の異次元な金融緩和政策の実施や、景気が改善

図2 財政投融资計画



(注) 当初計画ベース。[]は補正による改定額及び弾力追加額を加えた計数。
 (出所) 財務省「財政投融资計画のポイント(令和4年度予算政府案)」2021年12月参照

されれば金利が上昇局面に入る可能性があるため、膨大な債務残高をかかえ、リスクの高い財政運営が続くことに変わりはない。したがって、政府はコロナ禍の公債管理政策とコロナ収束後の経済成長政策を促し、今後も継続的に財政規律を遵守した財政健全化政策の再構築によって、単年度の基礎的財政収支の黒字化を進め、累積債務残高の対GDP比の改善が急務である。

財政赤字と累積債務残高の実態

2022年度末の国の普通国債残高である長期債務残高は約1026兆円(対GDP比182%)と、前年度末よりも約22兆円増大する見込である。この累積債務残高は、人口規模を1.2億人として計測すると国民一人当たり約855万円の借金を抱えている計算となる。また、国及び地方政府の累積債務残高は約1243兆円であり、対GDP比は220%(対前年度比4ポイント減)である(表1参照)。前者の国の累積債務残高は前年度より約2.19%増が見込まれ、後者の国及び地方政府の累積債務残高は前年度より約1.72%増である。また、IMFデータによれば、これらの対GDP比の数値は先進諸国の中で

も突出しており、今後の対応策が望まれる。

以上の点を、マーストリヒト財政基準の対GDP比の財政赤字3%以内、累積債務残高60%以下が望ましいという指標から判断して、2021年の我が国の対GDP比の財政赤字は5.9%(対前年比3.4ポイント改善)であるのに対し、対GDP比の累積債務残高は256.9%(対前年比2.8ポイント悪化)である(前者の数値はOECD、後者はIMFが算出した暦年のSNAベースの一般政府の計数値)。なお、最近の財政赤字の対GDP比の趨勢は上下に振幅しているものの、累積債務残高のそれは、基本的には逡増傾向にあることが問題である。累積債務残高の対GDP比の数値は、先進諸国のどの国よりも劣った数値であることから財政の持続可能性が問題であり、海外での我が国の国債・地方債への信認低下が懸念される。

2022年度の財政投融资計画の役割と現状

最近の財政投融资(以下「財投」と略す)計画を取り巻く社会・経済環境が、大きく変化している。つまり、国の経済成長至上主義政策から経済福祉政策優先への転換、金融の自由化・国際化、国及び

地方財政危機などの環境の変化が、財投の役割も変容してきた。

2022年度財投計画の策定にあたっては、新型コロナウイルス感染症の影響を受けた事業者への支援に引き続き万全を期すとともに、科学技術立国の実現、「デジタル田園都市国家構想」や経済安全保障の推進、防災・減災、国と強化等の分野に、重点的に投融資を行うことが狙いとされている。ちなみに、2022年度財投計画額は18兆8855億円(対前年度比▲53.8%)である(図2参照)。その内訳(財投の原資)は、財政融資16兆4488億円(対前年度比▲57.1%)、産業投資3262億円(対前年度比▲10.0%)、政府保証2兆1105億円(対前年度比▲5.8%)となっている。財投計画額が大幅に減額されている理由は、コロナ禍に苦しむ中小零細企業を中心とした企業や自治体への資金供給の減額に因るものである。

2022年度財投計画では、(1)資金繰り支援や企業の成長力強化等に5兆7559億円(前年度比▲78.4%)、(2)インフラ整備の加速等に1兆6049億円(対前年度比▲17.8%)、(3)日本企業の海外展開支援等に2兆4825億円(対前年度比21.6%増)、(4)教育・福祉・医療に6兆4158億円(対前年度比▲2.5%)、及び(5)地方の2兆6264億円(対前年度比▲28.7%)に投融資されている。ここでの特徴として、(1)の資金繰り支援や企業の成長力強化等への大幅減、とりわけ日本政策金融公庫4兆8116億円(対前年度比▲80.9%)への投融資の減額をあげることができる。つまり、国民一般向け業務や中小企業向け業務への減額が大きい。これらに対するコロナ対応の資金供給は、政府が大幅な増収増で賄うことができると予想したものであろうか。また、(5)の地方公共団体への資金供給への減額もまた、ここでの特徴としてあげることができ

る。更に、(3)の日本企業の海外展開支援等のみが増額されていることも特徴の一つである。

ただ、財投計画残高は、2021年度末で215兆8369億円と、対前年度比14.1%増大する見込みである。

新規公債発行減額と 財政投融資計画減額予算の意味

かくして、政府は、依然と2025年度までに基礎的財政収支を黒字化するという財政健全化目標を掲げ、2022年度予算案は経済成長率を高めを設定して大幅な増収増を試算して新規公債発行額を減額し、国債費を増額していることが確認できた。先の財政健全化目標達成が小幅ながら改善されているが、当面、政府は「財政規律依存型」財政政策の遵守、つまり新規公債発行減額と財政投融資計画減額が余儀なくされる点に注意すべきである。

ただ、大規模な金融緩和政策の実施や、景気が改善されれば金利が上昇局面に入る可能性があり、膨大な債務残高をかかえ、リスクの高い財政運営が続くことには変わりはない。したがって、仮に基礎的財政収支が黒字に転換しても、即座に債務残高増に歯止めがかかるか否かは長期金利水準に依存している。というのは、景気が拡大し長期金利が上昇すれば、国債費の利払い費が膨張するからである。今後も継続的に、財政規律を遵守した財政健全化政策の再構築によって、可能な限り早く単年度の基礎的財政収支の黒字化を進め、累積債務残高の対GDP比の改善を図るべきである。そのためにも、外国で導入されている「独立財政機関(政府から中立の立場で監視する機関)」の設置などの検討が望まれる。

(えがわ まさし)

〔各論Ⅲ〕 16か月予算で臨む 公共事業関係費

浅羽 隆史

成蹊大学法学部教授

15か月・16か月予算の比較で減額

公共事業予算は、その増減が景気に大きな影響を及ぼす。そのため、前年度との規模の比較は重要な意味を持つ。しかし、その見方には注意を要する。

2022年度当初予算案における一般会計の公共事業関係費は、6.1兆円である。前年度と比べ26億円増で、伸び率を示すと0.0%という、まさに微増という規模である（表1）。ただし、2022年度当初予算案は、2021年12月20日に成立した2021年度補正予算との16か月予算と位置付けられている。また、2021年度当初予算は、2020年度補正予算（第3号）と合わせて15か月予算とされていた。そのため、マクロ経済への影響を測るには、両年度の15か月予算と16か月予算としての規模での比較が適切ということになる。そうすると、2022年度当初予算案に2021年度補正予算を加えた16ヶ月予算の合計は8兆594億円で、2021年度当初予算に2020年度補正予算（第3号）を加えた8兆4,670億円と比較して4,076億円の減で、伸び率を見ると4.9%減とやや縮小基調と言って良いだろう。

マクロ経済への影響を勘案し、公共事業を総額として見る場合、一般会計の歳出費目である公共事業関係費以外にも目を向けるべきである。一般会計では、公共事業費があげられる。公共事業費

は、公共事業関係費とその他施設費からなる。その他施設費には、学校の校舎建設が文教及び科学振興費、保健所の建物の建設であれば社会保障関係費、といったように、主要経費別分類で公共事業関係費以外の公共事業が含まれる。2021年度補正追加分と2022年度当初予算案におけるその他施設費は、2020年度補正予算（第3号）及び2021年度当初予算の合計額と比較し、395億円（3.3%）増加している。公共事業関係費と合わせた公共事業費では、新たな16か月予算が2020年度の15か月予算より3.8%、3,681億円の減額になる。

特別会計にも公共事業がある。東日本大震災復興特別会計において、復興関係公共事業費等が2021年度当初予算から50億円減少し549億円となった。また、自動車安全特別会計空港整備勘定でも、空港整備事業費等と航空路整備事業費が合計2,021億円計上されており、前年度比14.5%（256億円）の大幅増となっている。さらに、財政投融资特別会計特定国有財産整備勘定にも、特定国有財産整備として221億円（前年度より48億円増）計上されている。

2年目の5か年加速化対策

2022年度公共事業関係費予算は、「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」（2020年12月11日閣議決定、以下5か年加速化対

表1 一般会計公共事業関係費・その他施設費の推移

(単位:億円、%)

年度	予算の種類等	公共事業関係費		その他施設費		計	
		金額	伸び率	金額	伸び率	金額	伸び率
2020	補正予算(第3号)による追加(a)	24,121	—	6,045	—	30,166	—
2021	当初予算(b)	60,549	—	5,852	—	66,401	—
	15か月予算計(c=a+b)	84,670	—	11,897	—	96,567	—
	補正予算による追加(d)	20,019	—	6,553	—	26,572	—
2022	当初予算案(e)	60,575	—	5,739	—	66,314	—
	16か月予算計(f=d+e)	80,594	—	12,292	—	92,886	—
当初予算の増減(eとb)		26	0.0	-113	-2.0	-87	-0.1
15か月・16ヶ月予算計の増減(fとc)		-4,076	-4.8	395	3.3	-3,681	-3.8

(注) 2021年度予算は、デジタル庁一括計上に伴う組替え後の予算額。

(資料) 財務省主計局・理財局『令和3年度予算及び財政投融资計画の説明』『令和4年度予算及び財政投融资計画の説明』、財務省主計局「令和3年度補正予算(第1号、特第1号及び機第1号)等の説明」「令和2年度補正予算(第3号、特第3号及び機第3号)等の説明」により作成。

策)の2年目にあたる。5か年加速化対策は、事業規模等を定め2021年度から5年間にわたり、防災・減災、そして国土強靱化のために重点的に取り組む対策である。なお、5か年加速化対策のスタートは2021年度だが、2021年度当初予算が2020年度補正予算(第3号)と合わせた15か月予算だったため、予算上は2020年度補正予算(第3号)からはじまっている。

5か年加速化対策において取り組む対策の数は123、事業規模で15兆円程度を目途としている。なかでも大きいのは、激甚化する風水害や切迫する大規模地震等への対策として、人命・財産の被害を防止・最小化するための対策と交通ネットワーク・ライフラインの維持や国民経済・生活を支えるための対策である。次に事業規模が大きいのは、予防保全型インフラメンテナンスへの転換に向けた老朽化対策、そして国土強靱化に関する施策のデジタル化と災害関連情報の予測や収集・集積・伝達の高度化が続く。

2022年度当初予算案では、防災・減災、国土強靱化関連予算として、前年度を1,144億円上回る3兆8,736億円(対前年度比3.3%増)を計上している。また、2021年度補正予算でも1兆2,539億

円が追加計上されている。2022年度当初予算案における注目すべき事業として、まず流域治水プロジェクトの見える化をあげることができる。これは、流域治水事業をより効果的に進めるため、取組状況がプロジェクト間で比較できるように見える化するとともに、ソフト対策等を積極的に取り組むプロジェクトに対してハード事業を優先的に支援する仕組みを導入するものである。2021年度当初予算に比べ283億円(8.5%)増額され、2022年度当初予算案では3,320億円となっている。

これまで防災・安全交付金で支援をしていたインフラ老朽化対策では、集中的・計画的に実施するための個別補助事業が創設された。河川・ダム・砂防の河川メンテナンス事業等に151億円、海岸メンテナンス事業に64億円、港湾メンテナンス事業に59億円がそれぞれ新たに計上されている。

下水道・海岸・道路の伸びが目立つ

公共事業関係費の内訳を見てみよう(表2)。2022年度当初予算案を2021年度当初予算と比較して、伸びが目立つのは下水道、海岸である。

前年度も高い伸びだった下水道事業が、2022

表2 公共事業関係費の内訳

(単位：億円、%)

	2022年度 当初予算案	2021年度 当初予算	増減額	伸び率
治水	8,484	8,308	176	2.1
治山	620	619	1	0.1
海岸	403	333	70	20.9
道路	21,109	20,592	518	2.5
港湾	2,439	2,408	31	1.3
空港	328	373	-45	-11.9
都市幹線鉄道	238	238	0	0.0
整備新幹線	804	804	0	0.0
住宅対策	1,580	1,580	0	0.0
市街地整備	1,021	1,021	0	0.0
下水道	614	437	177	40.5
水道	169	168	1	0.6
廃棄物処理	417	417	0	0.0
国営公園等	320	290	30	10.4
農業農村	3,322	3,317	4	0.1
森林整備	1,248	1,247	2	0.1
水産基盤	727	726	1	0.1
社会資本総合交付金	5,817	6,311	-494	-7.8
防災・安全交付金	8,156	8,540	-384	-4.5
農山漁村地域整備交付金	784	807	-23	-2.9
地方創生整備	398	398	0	0.0
防災・減災推進費	200	284	-84	-29.7
その他	605	568	36	6.4
一般公共計	59,803	59,787	16	0.0
災害復旧等	772	762	10	1.3
公共事業関係費計	60,575	60,549	26	0.0

(注) 2021年度予算は、デジタル庁一括計上に伴う組替え後の予算額。

(資料) 財務省主計局「令和4年度国土交通省・公共事業関係予算のポイント」により作成。

年度予算案では40.5%と極めて高い伸び率となっている。下水道事業には、公衆衛生の確保のため未普及対策等の推進に加え、脱炭素化推進事業の創設や下水道施設の耐震化、デジタル化による下水道管理の高度化・効率化などが計上されている。

海岸の前年度当初予算対比20.9%の高い伸びは、上述の海岸メンテナンス事業の創設が大きく貢献している。

規模の増加が目立つのは、道路である。伸び率こそ対前年度当初予算対比2.5%増だが、518億

円の増額となっている。なかでも注目は、500億円を新規に計上する通学路における交通安全対策の推進事業である。この事業は、千葉県八街市での交通事故を受け、「通学路等における交通安全の確保及び飲酒運転の根絶に係る緊急対策」(2021年8月4日)に基づき実施した通学路合同点検の結果を踏まえたものである。速度規制や通学路の変更等のソフト対策に加え、歩道整備や物理的デバイスの設置等のハード対策を適切に組み合わせた交通安全対策を、計画的かつ集中的に支援

する個別補助事業である。

空港や各種交付金の減額傾向が続く

2021年度当初予算において減額が目立った事業として、空港と社会資本整備総合交付金があった。この傾向は2022年度当初予算案においても変わっていない。

空港は、前年度と比べ11.9%の大幅減となっている。これは、2021年度に引き続き、航空機燃料税や空港使用料(空港整備勘定の財源)が、コロナ禍による航空会社の厳しい経営状況に鑑みて、臨時の減免措置(航空機燃料税と空港使用料の総額の5割減相当)を続けることが原因である。なお、一般会計の空港整備事業費は、多くが自動車安全特別会計空港整備勘定へ繰り入れられる。

社会資本整備総合交付金も減額が続いており、創設された2010年度当初予算では2兆2,000億円あったものが、2022年度当初予算案(5,817億円)に2021年度補正予算での追加分(57億円)を合わせても、およそ4分の1強の規模まで減っている。2021年度当初予算対比で見ても、2022年度の社会資本整備総合交付金は、7.8%削減されている。社会資本整備総合交付金のような用途の限定を弱めた交付金には、農山漁村地域整備交付金と防災・安全交付金もあるが、いずれも2021年度当初予算と比較して減額されている。

地方自治体向け補助金のうち、義務教育や生活保護など、標準的な行政サービスを国全体で実施する必要がある事業には、用途を限定した個別補助金が望ましい。一方、全国で普遍的に実施の必要がない場合、用途の限定を弱めた包括補助金が望ましい。そのため、地方主体公共事業対象の補助金の交付金化は、地方自治体の使い勝手の良さに加え、本来は国全体として効率的な配分につながりやすいものである。

多額の繰越や国庫債務負担行為

最後に、国庫債務負担行為及び繰越明許費にふれておきたい。いずれも予算の単年度主義の例外で、国が複数年度にわたる支出の義務を負うもののなかで、継続費を除くものが国庫債務負担行為である。そして、予算段階において当該年度中に事業が終わらない可能性を有するものが、繰越明許費である。

国庫債務負担行為を行う主な理由は、複数年度契約による事業の安定化と費用削減にある。また、執行平準化や閑散期の工事量確保をあげることできる。2022年度当初予算案の公共事業関係費では、2021年度当初予算と比べ5,700億円(36.4%)増えた2兆1,352億円もの新規国庫債務負担行為が設定されている。もちろん、事業の平準化や効率化のためだが、国庫負担行為の増加は後年度予算の硬直化をもたらす。国庫債務負担行為の意義は理解できるが、やはり原則は単年度主義にある。あまりの多用は、問題も含まれることに注意すべきである。

本稿執筆時点では2022年度当初予算案の繰越明許費の総額は不明だが、繰越明許費も明らかに増加傾向にある。そして、実際の明許繰越も増大している。2020年度決算では、歳出決算額147.6兆円に対し、明許繰越は30.2兆円にのぼる(事故繰越は0.5兆円)。予算段階での繰越明許費50.6兆円の約6割に相当する。2019年度の明許繰越4.9兆円と比べ6倍強である。繰越明許費総額中の公共事業関係費は、例年およそ6割にのぼる。こうした繰越明許費の膨張は、予算の実態、とくに景気への影響を見えにくくするものである。繰越明許費は国庫債務負担行為同様、あまり顧みられることのないものだが、注目すべきである。

(あさば たかし)

[各論Ⅳ] コロナ対応の補正予算と予備費により実質増の社会保障予算

吉岡 成子

参議院特任調査員

当初予算は目安堅持も新型コロナ対応の補正・予備費で増大

2022年度一般会計社会保障関係費は対前年度4,393億円増(+1.2%)の36兆2,735億円と過去最高を更新し、一般会計歳出に占める割合は33.7%、一般歳出に占める割合は53.8%と微増した。

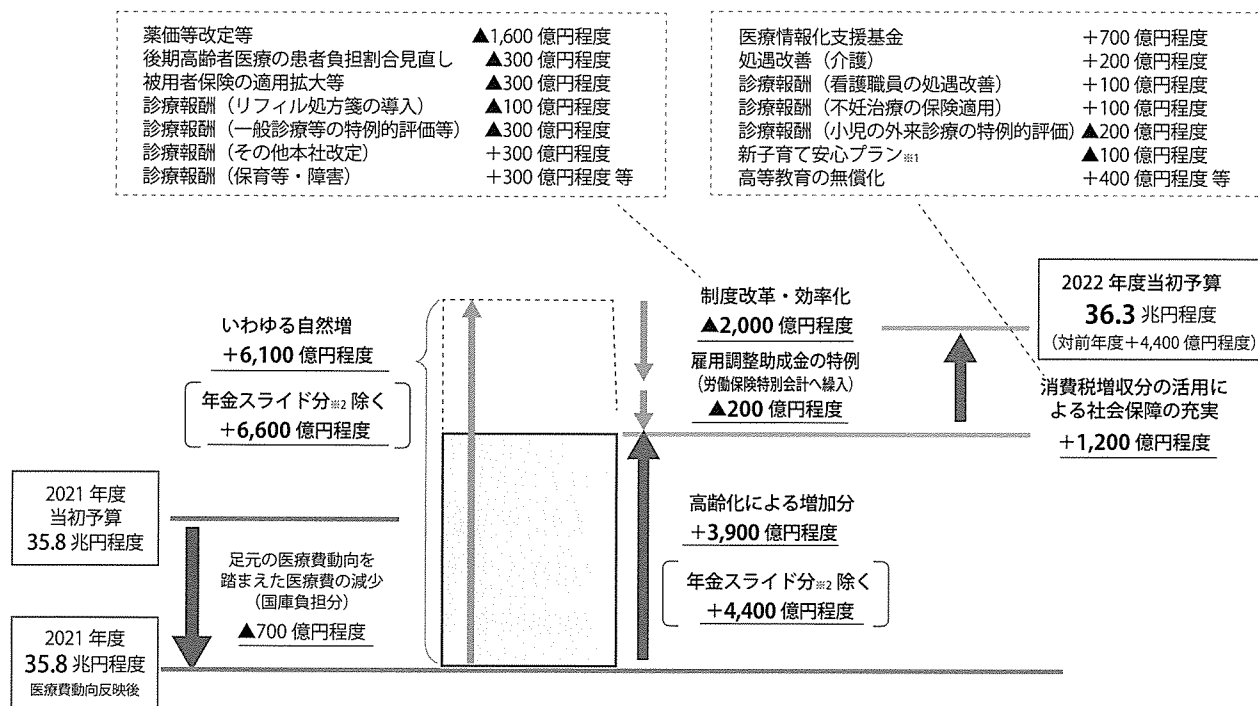
2022年度社会保障関係費の全体像は図表1に示したとおりである。2022年度はいわゆる団塊の世代が75歳以上になり始めることから、医療・介護等の高齢化に伴う自然増も概算要求時に6,600億円程度(年金スライド分を除く)と前年度の4,800億円程度より増大した。これに対し、骨太方針2021(2021年6月18日閣議決定)では、2022年度から2024年度の3年間について、これまでの社会保障関係費の実質的な増加を高齢化による増加分に相当する伸びにおさめる方針を継続することとされた。このため、2022年度予算においては、後述する薬価・診療報酬改定や、2022年度後半から引き上げられる75歳以上の患者負担割合見直し等の制度改革、新型コロナ対応の特例措置の期限等により自然増を全体で2,200億円程度圧縮し、足元の医療費動向を踏まえ医療費国庫負担分を700億円程度減少させたベースと比較して実質的な社会保障関係費の増加を高齢化による増加分+3,900億円程度(年金スライド分

(▲0.4%、▲400億円程度)を含む)の範囲内におさめた。

その上で、「新しい政策パッケージ」(2017年12月8日閣議決定)を含む「社会保障の充実」(消費税増収分の活用)を1,200億円程度増額し、医療保険のオンライン資格確認等の普及促進や2023年1月からの電子処方箋の運用開始に向け医療機関・薬局のシステム整備を支援する医療情報化支援基金に735億円、看護職員、介護職員の処遇改善分として253億円、不妊治療の保険適用として145億円、子どもに係る国民健康保険料等の均等割額の減額措置として40億円を新たに計上するとともに、高等教育の無償化を392億円増額した。同時に、新型コロナに対応した小児の外来診療の特例的評価の期限到来や児童手当(特例給付)への所得制限の導入により300億円を捻出した。

このように、当初予算においては社会保障関係費の実質的な伸びを高齢化による増加分相当におさめるとの骨太方針2015以来の方針を堅持したが、その一方で、2022年度予算は、「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」(2021年11月19日閣議決定)(以下「経済対策」という。)に基づくいわゆる「16か月予算」の考え方で、2021年度補正予算と一体として編成された。厚生労働省補正予算には8兆9,733億円が計上され、2021年度の新型コロナウイルス感染症対策予備費の厚生労働省関係使用額1兆8,539億円と併せ、実質的な社会保障関係費は大きく拡大している。すでに2020

図表1 2022年度社会保障関係費の全体像



※1 児童手当(特例給付)について、2022年10月支給分から所得制限を導入することで、別途財源を確保

※2 2022年度の年金額改定率(予算積算上の値)は▲0.4% (▲400億円程度)

(資料)財務省一松主計官、田中主計官「令和4年度社会保障関係予算のポイント」(令和3年12月)11頁(別紙1)を基に作成。

年度決算における社会保障関係費は、当初予算35兆8,600億円に対し、新型コロナ対応のため3次にわたる補正予算により8兆3,200億円、予備費4兆1,600億円が追加投入され、支出済歳出額は43兆円に上った。また、2022年度予算では、2021年度と同額の5兆円が新型コロナウイルス感染症対策予備費として計上されている。

診療報酬・薬価等改定

2022年度は原則2年に1度の診療報酬改定の年に当たる。2021年12月3日の財務省の財政制度等審議会が「令和4年度予算の編成等に関する建議」において、改定前の診療報酬本体の伸びの水準が高止まりしているならば「躊躇なく「マイナス改定」をすべき」と建議したこと、また、新型コロナで医療機関が打撃を受ける中、中川会長になって初めての診療報酬改定であり、2年前には横倉前会長と安倍総理との信頼関係の下で本体プラス改定

が早々と政治決着したことから、その行方が注目された。

大臣折衝の結果、2021年度診療報酬改定は、本体改定率が0.43%（国費+292億円）のプラス改定となったが、薬価等については▲1.37%（国費▲1,570億円）（うち薬価▲1.35%（国費▲1,553億円、うち不妊治療の保険適用+0.09%（国費+45億円））、材料価格▲0.02%下げる（国費▲17%））、全体で0.94%（国費▲1,278億円）引き下げることによって決着した。本体をプラス改定とすることで日本医師会のメンツをたてた形となったが、本体改定の内訳は、消費税増収分を活用した看護職員の処遇改善、新たな不妊治療適用でそれぞれ+0.20%、医療機関に行かなくても一定期間内に処方箋を反復利用できるリフィル処方箋の導入で▲0.10%、小児の感染防止対策加算措置（医科分）の期限到来により▲0.10%となり、その他の本体改定率は+0.23%にとどまった。

さらに、財政制度等審議会が「医療提供体制改

図表2 雇用保険(失業等給付/雇用保険二事業関係)の収支状況

失業等給付関係

(単位:億円)

	2020年度	2021年度 収支イメージ(注1)	2022年度 予算案
収入	4,087	2.17兆円	0.82兆円
うち保険料収入	3,809	0.40兆円	0.79兆円
うち失業等給付に係る国庫負担金	230	1.76兆円	0.02兆円
支出	15,180	1.61兆円	1.59兆円
うち失業等給付費	13,826	1.41兆円	1.38兆円
差引剰余	▲11,094	0.56兆円	▲0.77兆円
雇用安定事業費へ貸し出し ※雇用調整助成金等に充当 (実際の支給(見込み)額)	▲13,951 (30,094)	▲1.23兆円 (2.70兆円)	▲0.50兆円
積立金残高 (雇用安定事業費へ貸出累計)	19,826 (13,951)	1.31兆円 (2.63兆円)	0.05兆円 3.12兆円

雇用保険二事業関係

(単位:億円)

	2020年度	2021年度 収支イメージ(注1)	2022年度 予算案
収入	26,900	2.84兆円	1.22兆円
うち保険料収入	5,709	0.59兆円	0.68兆円
うち一般会計より受入	6,956	0.84兆円	0.02兆円
うち積立金より受入(借入れ)	13,951	1.23兆円	0.50兆円
支出	42,310	3.36兆円	1.22兆円
うち雇用調整助成金等 (うち翌年度繰越 6,687)	36,782	2.70兆円 (うち翌年度繰越 6,687)	0.62兆円
(雇用調整助成金)	36,374	2.58兆円	0.55兆円
うち上記以外	5,528	0.65兆円	0.60兆円
差引剰余	▲15,140	0円	0円
安定資金残高 (積立金からの借入れ累計額)	0 (13,951)	0円 (2.63兆円)	0円 (3.12兆円)

(注1) 上記表のうち2020年度は決算額(翌年度繰越額含む)、2021年度は補正予算と勘定内の予算のやりくりも踏まえた年度末の見込額を計上している。
(注2) 各年度の積立金、安定資金残高には、当該年度の決算の結果、翌年度において積立金、安定資金として積み立てる等すべき金額がそれぞれ含まれている。
(注3) 数値は、それぞれ四捨五入している。
(注4) 失業等給付関係については2020年度から育児休業給付にかかる収支を区分している。
(注5) 2020年度、2021年度の雇用調整助成金等の支出額において、2020年度から2021年度に繰り越して支出する額6,687億円が、それぞれに含まれている。
(資料) 厚生労働省労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会(第166回)(2022.1.7)参考資料2-2を基に作成。

革なくして診療報酬改定なし」と建議したことも踏まえ、財務大臣・厚生大臣折衝の合意事項において、新型コロナウイルス感染拡大により明らかになった課題等に対応するため、診療報酬等に関し、良質な医療を効率的に提供する観点から、①看護配置7:1の

入院基本料を含む入院医療の評価の適正化、②在院日数を含めた標準化に資するDPC制度の算定方法の見直し等の更なる包括払いの推進、③医師の働き方改革に関する加算の実効性を向上させる見直し、④外来の機能分化につながるよう、かか

りつけ医機能に係る措置の実態に即した適切な見直し、⑤費用対効果を踏まえた後発医薬品の調剤体制加算の見直し、⑥多店舗を有する薬局等の評価の適正化、⑦薬剤給付の適正化の観点からの湿布薬に対する処方適正化について、改革を着実に進めることとされた。

一方、前菅内閣が掲げた不妊治療の保険適用が2022年4月から開始され、その所要額は公費で診療報酬120億円、薬価54億円と見込まれる。43歳未満を対象に日本生殖医学会の「生殖医療ガイドライン」(2021年6月)において推奨度A又はBとされた医療技術(男性不妊を含む)について原則として保険適用とし、「先進医療」などの保険外併用の活用によりできるだけ広く実施を可能とする方向で作業が進められている。

補正予算を中心とした 新型コロナウイルス感染症への対応

2021年度補正予算と合わせた16か月予算では、新型コロナウイルス感染症から国民を守る医療等提供体制の確保として、補正で2兆2,353億円、当初で20億円が計上された。補正では、新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金等を2兆1,033億円増額し、都道府県が地域の実情に応じて行う重点医療機関等の病床確保や宿泊療養施設の確保等を引き続き支援するとともに、緊急的な看護職員の派遣等に係る人材調整の体制整備等を支援し、医療提供体制等の強化を図ることとしている。

また、検査体制の確保、保健所・検疫所等の機能強化、ワクチン接種体制の構築では、補正で1兆6,857億円、当初で112億円が計上され、補正において追加接種を含め希望する全ての者がワクチンを接種できる接種体制の確保等のために1兆3,879億円、感染症法に基づき都道府県等が行う行政検査に必要な経費等の財政支援として1,972億円が措置された。また、ワクチン・治療薬等の研究開発の推進として補正で8,817億円、当初で15億円が措置され、補正において新型コロナウイル

ス感染症の治験段階の有力な候補薬への早期実用化支援等として6,075億円、新型コロナウイルスワクチン開発支援等として2,562億円が計上された。

コロナ禍における雇用保険財政

新型コロナウイルス感染症による緊急事態宣言等が雇用に与える影響に対応するため、過去に例のない雇用調整助成金の大幅拡充や新型コロナウイルス感染症対応休業支援金・給付金の創設、失業等給付の基本手当の給付日数の延長等の特例措置が講じられてきた。一方、雇用保険料及び国庫負担割合は2021年度末まで暫定的に引き下げられおり、2020年度及び2021年度に限り、雇用保険臨時特例法により失業等給付や雇用調整助成金等に対する費用の一部の一般会計からの繰入れ等の財政上の特例措置が講じられ、補正では、一般会計から労働保険特別会計雇用勘定に2兆1,611億円が繰り入れられた。しかし、雇用安定資金残高は2020年度末でゼロとなり、失業等給付の積立金もほぼ枯渇するなど、雇用保険財政は極めて厳しい状況にある(図表2)。

雇用調整助成金の特例措置については、2021年5月以降原則的な助成率・上限額は順次縮減する一方で、地域特例・業況特例により、特に業況が厳しい全国の事業主及び緊急事態宣言又はまん延防止等重点措置の対象地域の都道府県知事等の要請等を受けて営業時間の短縮等の措置に協力する事業主に対し、2022年3月末まで1日1人上限額15,000円、助成率10/10の措置を引き続き継続することとしており、雇用の維持・在籍型出向の取組への支援として2022年度予算では6,331億円(2021年度当初6,853億円、補正1兆854億円)が計上された。

経済対策において「労使の負担感も考慮しつつ、保険料率や雇用情勢及び雇用保険の財政運営状況に応じた国の責任の在り方を含め、令和4年度以降の雇用保険制度の安定的な財政運営の在り方を検討し、次期通常国会に法案を提出する」と

されたことを踏まえ、大臣折衝においては、2022年度については、①労使の負担感も踏まえた激変緩和措置として、雇用保険料を4月から9月までは2/1000（現行）、10月から翌3月までは6/1000とする、②求職者給付に対する国庫負担について、雇用勘定の財政状況及び雇用情勢が悪化し一定の基準に該当する場合は本則（1/4等）とし、それ以外の場合は本則の10%（現行）とするともに、予算で定めるところにより、失業等給付等に要する費用の一部を国庫が負担することができることとする、③育児休業給付等の国庫負担は2024年度まで本則(1/8)の10%（現行）を維持し、求職者支援制度の国庫負担は当分の間本則(1/2)の10%（現行）から55%とする、④雇用保険臨時特例法による一般会計からの任意繰入及び雇用調整助成金等に係る一般会計負担について、2022年度末まで可能とすることとされた。

看護、介護・障害福祉、保育等における処遇改善

経済対策において、看護、介護、保育等新型コロナウイルス感染症と少子高齢化への対応が重なる最前線において働く方々の収入の引上げを含め、全ての職員を対象に公的価格の在り方を抜本的に見直すことを受けて、2021年度補正予算においては、地域でコロナ医療など一定の救急医療を担う医療機関に勤務する看護職員（以下「当該看護職員」という。）を対象に、まずは収入を1%程度（月額平均4,000円）、介護・障害者福祉職員、保育士等については、収入を3%程度（月額平均9,000円）引き上げるための措置を、いずれも賃上げ効果が継続される取組を行うことを前提

に、2022年2月から実施することとされた。さらに、2022年度予算においては、診療報酬改定において、10月以降当該看護職員の収入を3%程度（月額平均12,000円相当）引き上げるための処遇改善の仕組みを創設するとともに、介護・障害福祉職員については臨時の報酬改定により、保育士等については公定価格の見直しにより、10月以降も引き続き収入を3%程度引き上げるための措置を講じることとされた。また、介護職員の処遇改善を円滑に実施するため、財政安定化基金への拠出に要する費用について、特例的に補助を行うこととされた。

社会保障関係予算の検証と制度全般の検討の必要性

社会保障関係予算は、当初予算では骨太方針により伸びを抑制する一方で、累次の補正予算や予備費による新型コロナ対応により実質的には大きく増大している。新型コロナ対応については、医療はもとより厳しい状況に置かれている生活を守る観点から躊躇ない財政出動が求められるが、同時に、財政健全化への道筋も含めその使途については決算において改めて検証される必要があろう。

さらに、2022年度以降はいわゆる団塊の世代が75歳以上に達する時期であり、社会保障関係費はこれまでも増して増大することが予想される。その一方で、新型コロナウイルス感染症の影響により出生数はこれまで以上に低下しており、子ども家庭庁設置に向けた議論も本格化する。こうした中で、医療、介護、年金、少子化対策、そして働き方改革を含めた社会保障制度全般にわたる総合的検討がこれまで以上に求められている。

（よしおか せいこ）



[各論V] 2022 (令和4) 年度の地方財政

星野 泉

明治大学政治経済学部教授

2021年8月総務省発表の「令和4年度の地方財政の課題」では、感染症への対応とともに活力ある地域社会の実現等重要課題への対応、前年度地方財政計画の一般財源総額水準を下回らないよう実質的に同水準を確保しつつ臨時財政対策債の発行抑制、デジタル・ガバメントの推進と財政マネジメントの強化をあげており、この方向に沿った地方財政計画となった。

2022年度の地方財政計画 (通常収支分)から

地方財政計画の規模は90兆5,700億円程度(前年度比+7,600億円程度、+0.9%程度)、地方一般歳出75兆8,500億円程度(同+4,500億円程度、+0.6%程度)となった(図表2参照)。一般財源総額は水準超経費を除く交付団体ベースで62兆135億円(同+203億円、+0.0%)、水準超経費を含めると63兆8,635億円(同+7,203億円、+1.1%)である。地方交付税の総額は18兆538億円(同+6,153億円、+3.5%)、地方税は、41兆2,305億円(同+3兆1,503億円、+8.3%)、地方譲与税を含めると43兆8,283億円(同+3兆9,262億円、+9.8%)と大幅な増加となる。

2018年度の16兆円から4年連続で増加した地方交付税についてみよう。一般会計から支出される地方交付税は15兆6,558億円である。地方交付税の法定率分のうち、国税4税(所得税・法人

税・酒税・消費税)から15兆9,314億円、ここから国税減額補正精算分等2,910億円を差し引くと地方交付税の法定率分等が15兆6,404億円となる。ここに一般会計における加算措置(既往法定分)として154億円が加算される。2022年度の加算予定額は2,310億円であったが、154億円以外の2,156億円については、27年度以降に加算すべく、加算時期が調整された。

交付税特別会計から支出される地方交付税は2兆3,980億円。これは、地方法人税の法定率分1兆7,127億円から昨年度は停止されていた交付税特別会計借入金償還額5,000億円、交付税特別会計借入金支払利子709億円を差し引いたうえで、前年度繰越金1兆2,561億円と返還金1億円を加算することによった。借入金の償還計画は償還計画見直しにより2022年度から24年度まで各年度5,000億円の償還を行うこととされた。合わせて地方交付税は18兆538億円となる。

税収の伸びにより、地方財源不足は前年度の10兆1,222億円から2兆5,559億円へ、7兆5,664億円もの大幅減少となった。折半対象財源不足は前年度3兆4,338億円から皆減となり、臨時財政対策債は5兆4,796億円から1兆7,805億円へと3兆6,992億円の減少となる。年度末残高としても55兆2,877億円から53兆1,734億円へ、2兆1,143億円縮小する。臨時財政対策債はリーマンショックの影響を受けた2010年度7.7兆円をピークに、昨年度を除き概ね減少傾向にあつ

図表1 現行法人事業税の課税方式

	ガス供給業	その他の事業 (資本金1億円以下の普通法人)		その他の事業 (資本金1億円以上の普通法人)		
課税標準	収入金額	所得割		付加価値割、資本割、所得割		
税率	1.0%	800万円超	7.0%	付加価値割	1.2%	
				資本割	0.5%	
		800万円以下 400万円超	5.3%	所得割	800万円超	1.0%
		400万円以下	3.5%		800万円以下 400万円超	0.7%
			400万円以下	0.4%		

たが、本年度は発行額1.8兆円、昨年度より3.7兆円、一昨年度と比べても1.3兆円減と減少幅は大幅なものとなった。この間、地方交付税法定率分は9.6兆円(2010年度)から17.6兆円へと増加しているものの、臨時財政対策債を合わせた実質的な地方交付税総額は24.6兆円から19.8兆円へと減少している。

本年度の地方税制改正

2022年度税制改正の大綱(昨年12月24日閣議決定)のうち、地方税関係の概要は次のようになる。

固定資産税は、景気回復のための激変緩和措置として、土地に係る固定資産税の負担調整措置を本年度に限り、商業地等に係る課税標準額の上昇幅を評価額の2.5%(現行5%)とする。住宅用地、農地等は現行どおりで、都市計画税についても、同様の措置を講ずる。

法人事業税については、国税の法人税における賃上げ促進税制の効果を付加価値割に反映させる。継続雇用者給与等支給額を3%以上増加させる等の要件を満たす法人について、雇用者給与等支給額の対前年度増加額を付加価値額から控除する。2年間の時限措置となる。

大法人に対する所得割の軽減税率の見直しとして、資本金1億円超外形標準課税対象法人の年800万円以下の所得に係る軽減税率を廃止し、標準税率を1.0%(特別法人事業税を含んだ場合

3.6%)とする。

ガス供給業に係る収入金額課税が見直しされる(図表1参照)。導管部門の法的分離の対象となる法人等について一定の代替財源を確保しつつ、製造・小売事業に係る課税方式について、その4割を見直し、付加価値割及び資本割を組み入れるものとなる。それ以外の法人の製造・小売事業に係る課税方式は、他の一般の事業と同様となる。すでに2020年度に、同じく収入金額課税であった電気供給業に係る法人事業税について、発電・小売電気事業に係る課税方式が見直されている。この際、発電・小売電気事業全体の2割程度の見直しが行われ、8割は収入割、2割が資本金に応じて外形標準課税や所得割が適用されている。これを、ガス導管事業等のガス供給業の法人事業税の課税標準にも広げたもので、「課税の公平性」を確立すべく、一般の競争下にある「その他の事業」を行う企業と同様の課税方式に改めるというものである。ガス供給業の課税標準は、地域独占企業で料金認可制により価格転嫁が容易であること、料金認可制により所得が低く抑えられるため所得金額に対する課税では事業規模に見合った税負担とならないこととされてきた。しかし、大口需要に対する自由化範囲が拡大され、2017年4月からは小口も含めて全面自由化されるとともに、LPG、灯油、オール電化住宅の普及等、エネルギー間競争となっている。事業税の価格転嫁が難しくなったことに対応したものとされる。「電気・ガス供給業に対する法人事業

税の課税方式の見直しについて」資源エネルギー庁、2019年12月26日)

住宅ローン控除に関し、所得税の住宅ローン控除の適用者について、所得税額から控除しきれなかった額を、所得税の課税総所得金額等の5%（最高9.75万円）の控除限度額の範囲内で、個人住民税額から控除する。この措置による減収額については、全額国費で補填する。

地域社会の再構築に向けて

本年度も、すべての地域がデジタル化によるメリットを享受できるよう、引き続き「地域デジタル社会推進費」が計上される。事業費は昨年度と同額の2,000億円。普通交付税の臨時費目として地方交付税措置され、道府県分800億円程度、市町村分1,200億円程度となる。「地域デジタル社会推進費」を計上するために活用することとしていた本年度の地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金2,000億円については、活用時期を見直し、地方の財源として後年度に活用する。高齢者など多くの住民がデジタル社会の恩恵を実感できるためのデジタル活用支援、地域におけるデジタル人材の育成・確保、条件不利地域等におけるデジタル技術を活用したサービスの高度化、デジタル技術を活用した安心・安全の確保、デジタル技術を活用した観光振興や働く場の創出など魅力ある地域づくりの推進、中小企業のデジタルトランスフォーメーション支援等が対象とされる。

公共施設等の適正管理の推進については、「公共施設等適正管理推進事業費」について対象事業及び事業費を拡充した上で、事業期間を5年間延長する。事業期間は2022年度～26年度（「脱炭素化事業」は～25年度）で、事業費5,800億円（昨年度4,800億円）。対象事業の拡充として、「長寿命化事業」（公共用建物を施設の使用年数を法定耐用年数を超えて延長させる事業、社会基盤施設を所管省庁が示す管理方針に基づき実施される一定規模以下の事業）では、空港施設、ダムが追加されるとともに、「脱炭素化事業」（地球温暖化対策計画において、地

方団体が率先的に取り組むこととされている事業）が追加される。地方財政措置は公共施設等適正管理推進事業債について、90%の充当率で財政力に応じて30～50%の交付税措置率となる。脱炭素化は、地球温暖化対策計画において地方団体が率先的に取り組むこととされている太陽光発電の導入、建築物におけるZEBの実現、省エネルギー改修の実施、LED照明の導入といった地方単独事業で、事業費1,000億円となる。また、公営企業の脱炭素化の取組についても、地方負担額の1/2について一般会計負担（繰出）とし、財政力に応じて当該負担の30～50%について交付税措置が創設される。

また、豪雨・台風災害や土石流災害など、近年、災害が頻発し、激甚化・広域化する中で、消防・防災力の一層の強化として、「緊急防災・減災事業費」の対象事業が拡充される。消防本部における災害対応ドローンの整備、消防救急デジタル無線の機能強化、応援職員の受入れ施設等の整備（一部は昨年度から適用）、連携・協力によるはしご自動車等の整備に適用される。緊急防災・減災事業費は、2021年度～25年度を事業期間とし、本年度の事業費は5,000億円。公共・公用施設の防災機能強化・耐震化、避難所の環境改善・感染症対策等を実施するもので、緊急防災・減災事業債、充当率100%、交付税措置率70%である。

公立病院経営強化の推進としては、医師不足等による厳しい経営状況に直面する中、地域に必要な医療提供体制を確保するため、地方団体が、機能分化・連携強化、医師・看護師確保等による公立病院の経営強化に取り組めるよう地方財政措置を拡充・延長する。本年度中に策定予定の「公立病院経営強化ガイドライン」に基づき、地方団体がガイドラインを踏まえて「公立病院経営強化プラン」を策定する。この方向で公立病院の経営強化に取り組めるよう、地方財政措置を拡充・延長する。機能分化・連携強化の推進に係る病院事業債（特別分）の拡充・延長、医師派遣等に係る特別交付税措置の拡充、継続事業として専門アドバイザーの派遣（総務省・地方公共団体金融機構の共同

図表2 2022（令和4）年度地方財政収支見通しの概要

通常収支分		(単位：兆円、%)			
区 分	2022年度 A	2021年度 B	増減額 C = A - B	増減率 C / B	
歳 入	地方税	41.2	38.3	3.0	7.7
	(猶予特例分除き)	41.2	38.1	3.2	8.3
	地方譲与税	2.6	1.8	0.8	40.7
	(猶予特例分除き)	2.6	1.8	0.8	42.6
	地方特例交付金等	0.2	0.4	▲0.1	▲36.6
	地方交付税	18.1	17.4	0.6	3.5
	国庫支出金	14.9	14.8	0.1	0.7
	地方債	7.6	11.2	▲3.6	▲32.3
	臨時財政対策債	1.8	5.5	▲3.7	-67.5
	臨時財政対策債以外	5.8	5.8	0.1	1.1
	その他	6.0	5.9	0.1	1.6
	計	90.6	89.8	0.8	0.9
	一般財源	63.9	63.4	0.5	0.8
	(猶予特例分除き)	63.9	63.1	0.7	1.1
(水準超経費を除く交付団体ベース)	62.0	62.2	▲0.2	▲0.3	
(猶予特例分除き)	62.0	62.0	0.0	0.0	
歳 出	給与関係経費	20.0	20.2	▲0.2	▲1.0
	一般行政経費	41.4	40.9	0.6	1.4
	うち補助	23.5	22.9	0.5	2.2
	うち単独	14.9	14.8	0.0	0.3
	うちまち・ひと・しごと創生事業費	1.0	1.0	0.0	0.0
	うち地域社会再生事業費	0.4	0.4	0.0	0.0
	うち地域デジタル社会推進費	0.2	0.2	0.0	0.0
	公債費	11.4	11.8	▲0.3	▲3.0
	(猶予特例分除き)	11.4	11.6	▲0.1	▲1.2
	維持補修費	1.5	1.5	0.0	1.4
	うち緊急浚渫推進事業費	0.1	0.1	0.0	0.0
	投資的経費	12.0	11.9	0.0	0.3
	直轄・補助	5.7	5.7	▲0.1	▲1.1
	単独	6.3	6.2	0.1	1.5
	うち緊急防災・減災事業費	0.5	0.5	0.0	0.0
	うち公共施設等適正管理推進事業費	0.6	0.5	0.1	20.8
	うち緊急自然災害防止対策推進事業費	0.4	0.4	0.0	0.0
	公営企業繰出金	2.4	2.4	▲0.0	▲0.5
	水準超経費	1.9	1.2	0.7	60.9
	計	90.6	89.8	0.8	0.9

(注) ※精査中のものであり、今後、異動する場合がある。
 ※表示単位未満四捨五入の関係で積上げと合計が一致しない場合がある。
 (出所) 総務省「地方財政対策のポイント」

事業)、地方財政措置見直しとして、不採算地区病院等への地方交付税措置の基準額引上げ(30%)の継続、地方交付税措置の対象となる建築単価の上限の引上げ(36万円/㎡→40万円/㎡)がある。

「持続可能な地域医療提供体制を確保するための公立病院経営強化に関する検討会中間とりまとめ」(R3.12.10公表)では、都道府県の役割の強化があげられている。特に、機能分化・連携強化については、医療資源が比較的充実した都道府県立病院が中小規模の公立病院との連携・支援を強化していく枠組みも含め、都道府県が積極的に助言・提案していくことが重要とされる。

また、下水道事業の広域化・共同化のため、都道府県において2022年度末までに広域化・共同化計画を策定する。同計画に基づき施設の統廃合をはじめとした広域化・共同化に係る具体的な取組を進めるため、公共下水道事業等の流域下水道への統合に係る地方財政措置を拡充するとともに、同下水道事業内の処理区統合を下水道事業債(広域化・共同化分)の対象に追加する。公共下水道同士の統合に比して、流域下水道への統合に要する経費がかかり増しとなる実態を踏まえ、流域下水道への統合のための接続管渠等の整備について、繰出基準を1割引上げることになる。

また、地方団体が、少子化や人口減少などの課題に対応し、自主的・主体的に地方創生に取り組むことができるよう、2015年度に創設された「まち・ひと・しごと創生事業費」について本年度も引き続き1兆円を確保している。地方団体が地域社会の維持・再生に向けた幅広い施策に自主的・主体

的に取り組む「地域社会再生事業費」について、本年度も、引き続き4,200億円を計上している。保健所の恒常的な人身体制を強化すべく、保健所において感染症対応業務に従事する保健師がコロナ禍前の1.5倍となるよう、2年間で約900名(令和2年度:約1,800名⇒令和3年度:約2,250名⇒令和4年度:約2,700名)増員予算が計上される。

財源確保への関心を

地方財政計画でみた地方税が2010年度32.5兆円から41.2兆円へと伸び、地方財政の財源不足が2010年度18.2兆円から2.6兆円まで減少したことを考えれば地方財政が健全化してきたようにみえるが、消費税増税に伴う地方消費税の増税効果、とくにここ2年は大量の国債発行による国の補正予算効果によるものが大きい。また、全国的に危機が広がっているとはいえ、「復旧・復興事業等について、通常収支とは別枠で整理し、所要の事業費及び財源を確実に確保」とされる東日本大震災分の地方財政収支が減少していることは、懸念すべき状況にある。

コロナ禍にあつて経済効果を目指したオリ・パラ、Gotoトラベル・イート、すっかり定着してしまったふるさと納税。危機の中で意味不明な景気対策や減税継続は、短期的な効果は見込めても長期的には国・地方の財政危機要因となる。外形標準課税や収入金額課税等を含む地方税を体系的に見直す必要がある。

(ほしの いずみ)



〔特論〕 政府の危機対応 ：コロナ危機と財政危機

兼村 高文

NPO 法人市民ガバナンスネットワーク理事長

はじめに

昨年もこの特論でコロナ対策と予算に関する記事を書いたが、1年が経過しても各国で感染者が記録的な増加を続けている。そこで今回は、政府の最新のコロナ対策とそれに伴って懸念される財政破綻の危機についてまとめてみた。

感染症の危機再び

新型コロナウイルス感染症(Covid-19、ここではコロナ感染症)はこれまでの経緯から察すると厄介である。昨年末は感染者が急速に少なくなり、ようやく2022年は平時に戻れるかと期待したのは束の間、オミクロン株という変異株が驚異的な感染力で瞬く間に感染者を増やしてしまった。このウイルスのはっきりした正体はまだ不明である。中国の武漢でコウモリを捕食したことからウイルスが人に移り発症したとされるが、武漢で発症した当初、詳細が公表されなかったため防疫措置がとられずコロナ感染症は瞬く間に世界に広まった。世界保健機構(WHO)は2020年3月11日にパンデミック(世界的大流行)を宣言した。コロナ感染症の最初の発症から3年目を迎えた2022年1月時点で、ウイルスは変異を繰り返しながら猛威を振り続け、世界で感染者は3億人を超え、死者は550万人に上っている。報道によると、最新のオミクロン株は感染力

は強いものの重症患者の割合がこれまでの株と比べて少ないことから、海外ではロックダウンなど強い措置はとっていない。しかしウイルスがさらなる変異を繰り返す毒性が強まれば、再び経済社会は危機となる懸念はある。

われわれ人類はこうした感染症との付き合いは長く、約1万年前に定住して土地を耕し動物を家畜化した頃から始まったとされる。ウイルスによる感染症の危機はこれまでも何度も経験してきたが、コロナ感染症は人口膨張の中で高速で大量の人が移動する状況で発症したため短時間で多くの人が罹り、歴史的にも大規模のパンデミックとなった。約100年前のスペイン風邪の感染症も今に当てはめればパンデミックであり、日本では犠牲者は人口比で今回よりはるかに多い。しかし当時の感染対策—マスク・うがい・密をさける・予防接種—の基本は、今でもそれほど変わらない。環境が大きく改善したとはいえ、未知なるものへの対応に大きな変化はない。

感染症に対する政府の危機対応

コロナ感染症の記録的なパンデミックの危機に対し、各国政府は記録的な財政支出を実施してきた。IMFの資料によると、世界の財政支出は金融支援を含めた合計で2020年は約13兆ドル(約1,352億円)、続く2021年(10月時点)は約19.6兆ドル(約2,254兆円)である。これは世界のGDP(約

表1 一般会計予算の推移

	2019 (令元) 年度	2020 (令2) 年度	2021 (令3) 年度	2022 (令4) 年度
当初予算	101.5 兆円	102.7 兆円	106.6 兆円 うちコロナ対策予備費 5 兆円	107.6 兆円 うちコロナ対策予備費 5 兆円
補正予算 1 次	3.2 兆円	25.7 兆円 うちコロナ対策 25.5 兆円・ うち予備費 1.5 兆円	36.0 兆円 うちコロナ対策予備費 18.6 兆円・既定費減額 1.6 兆円	
補正予算 2 次		31.9 兆円 うちコロナ対策 31.8 兆円・ うち予備費 10 兆円		
補正予算 3 次		15.4 兆円 うちコロナ対策 4.4 兆円・ 予備費減額 1.9 兆円		
予算合計	104.7 兆円	175.7 兆円 うちコロナ対策計 61.7 兆円	142.6 兆円 うちコロナ対策計 23.6 兆円	

(注) 2022年1月時点。

85兆ドル)の2.4%に相当し、リーマン危機の1.6%を大幅に上回る。もちろん過去最大規模である。

これほどの巨額の政府資金が市場に投入されたが、2020年の世界経済はマイナス成長に沈んだ。世界全体ではマイナス3.1%、先進諸国はマイナス4.5%、途上国はマイナス2.1% (IMF、2021.10時点)である。巨額の財政支出は同時に世界の債務残高を大きく膨らませた。2020年末で先進諸国の政務債務は対GDP比で約120%にも達した。リーマンショックのときでさえ約80%であったので規模の大きさがわかる。

わが国のコロナ感染症対策は2020年度予算から始められた (表1参照)。コロナ感染症が注目されたのは2020年1月頃からであるが、2019年度の補正予算は台風災害を受けて国土強靱化やオリンピック後の経済対策などが盛られ2020年度と15か月予算が生まれ、2019年度予算にはコロナ感染症に関連した予算は計上されていない。関連した予算が計上されたのは2020年度からである。2020年3月にWHOがパンデミックを宣言し、わが国もコロナ感染症に備えた新型インフルエンザ

等対策特別措置法を成立させて対応を本格化させた。緊急事態宣言は2020年4月に初めて発令されてから2021年7月まで4回特定の地域に発令された。またまん延防止等特別措置も2021年4月と2022年1月 (現時点で発令中) に発令されている。こうした措置にともなう記録的な規模の予算措置が行われた。

2020年度からのコロナ感染症に関連した予算をみると、2020年度の当初予算は102.2兆円である。ここではまだコロナ感染症関連予算は計上されていない。3月の特措法の成立等を受けて直ちに4月に25.7兆円の補正予算が生まれ成立した。ここではほぼ全額がコロナ感染症関連予算である。次に6月に第2次となる31.9兆円の補正予算が成立した。ここでもコロナ感染症関連予算であるが、内閣で用途が決められる予備費10兆円が計上されたことで問題となった。リーマンショック時でも予備費は1兆円であったが、当時の安倍首相は次の感染症に臨機に対応するためとして成立させた。予備費はその後の当初予算と補正予算にも巨額が計上され、非常時とは言え問題を残した。結

表2 岸田政権の経済対策(兆円)

	財政支出	事業規模
新型コロナウイルス感染症の拡大防止	22.1	35.1
「ウィズコロナ」下での社会経済活動の再開と次なる危機への備え	9.2	10.7
未来社会を切り開く「新しい資本主義」の起動	19.8	28.2
防災・減災、国土強靱化の推進など安全・安心の確保	4.6	5.0
合計	55.7	78.9

(出所) 公表資料より作成。

果的に2020年度予算は補正予算を含めて175.7兆円にも膨らんだ。2020年度と2021年度でコロナ感染症対策予算は合計で61.7兆円であった。

2022年度予算は昨年10月に誕生した岸田首相によって組まれた。岸田首相は就任後の所信表明演説において、成長の果実を分配して次の成長へつなげる「新しい資本主義」を実現すると述べた。この新しい資本主義は彼の著書『岸田ビジョン 分断から協調へ』(2020年9月)に書かれており、ここでは新自由主義を脱して「新しい日本型資本主義」を目指すとする。岸田首相のこの新しい資本主義は、昨年11月に発表された過去最大となる財政支出55.7兆円、事業規模78.9兆円の経済対策に盛り込まれた(表2参照)。経済対策の中身は、コロナ感染症対策事業として22.1兆円、新しい資本主義の起動に19.8兆円、防災関連の事業に4.6兆円が計上されている。この経済対策はこのうち31.0兆円は2021年度補正予算に盛り込まれ、残りは2022年度予算に計上され16か月予算として審議されている。

歴史的な規模で行われてきた感染症対策は、今後の財政運営によっては財政危機を引き起こしかねない。巨額の財政支出に関する検証はいずれ行われなければならない。

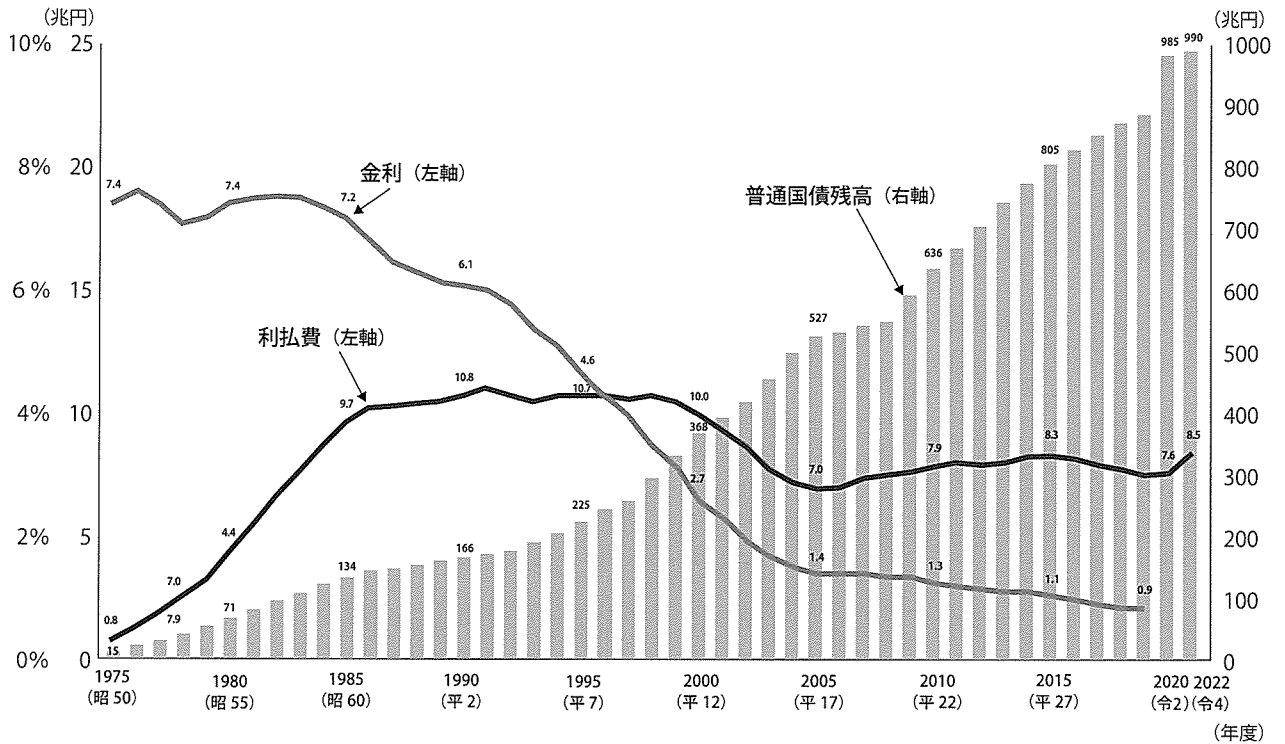
感染症対策が招く財政危機

前述のように、2020年度と2021年度の予算では巨額の財政支出が行われ、その財源の多くを国債発行で賄ってきた。2020年度の予算総額175.7兆円のうち国債発行は112.6兆円(うち赤字国債は90.0兆円)、2021年度の予算総額142.6兆円のうち国債発行は43.6兆円(うち赤字国債は37.3兆円)であった。国の長期債務残高は2021年度末で1,019兆円となった。国と地方を合わせた長期債務残高は1,212兆円、対GDP比で217%にも膨れ上がった。

わが国の政府債務残高は世界で最悪である。わが国を除いて最も債務残高の対GDP比が高いイタリアは161%であるが、それより100%も高い266%である。また政府債務から金融資産を差引いた純政府債務残高の比率もイタリアが146%に対してわが国は178%である。各国ともリーマンショックにより債務残高を膨らませてきたが、それでも対GDP比で100%を大きく超えることはなかった。わが国はこれまで歳出増に見合った税収の確保を避けてほとんど国債で賄ってきたため国債残高は増え続けた。そこに感染症対策のための巨額の財政支出が債務残高を押し上げた。

しかし財政危機は必ずしも債務残高が膨れたこ

図1 利払費と金利の推移



(出所) 財務省資料。

とで発生するわけではない。予算編成においても債務残高の高さから財政健全化はつねに議論されるが、財政危機についてはほとんど議論されない。その理由としては、世界的な金融緩和が金利を低く抑えてきたため利払費が軽くすんできたからである。わが国の利払費と金利の推移をみると(図1参照)、国債残高は1975年から2021年まで増加し続け2021年には1000兆円にも達しているが、利払費は1985年から横ばいとなり、さらに2000年からは低下している。金利が低下し続けてきたことにより、国債残高が増加したにもかかわらず利払費は横ばいにとどまるか低下した。

先進諸国はこれまで大規模な金融緩和を実施してきた。かつてのアベノミクスでは異次元の金融緩和が続けられてきた。しかし米国などコロナ禍からの回復が見え始めた昨年からはインフレ懸念とともに金利が上昇に転じ始めた。消費者物価指数は今年に入って7%まで上昇し1982年以来の記録となった。米国連邦準備制度理事会(FRB)は2022年から金融政策を緩和から引締にシフトすることを表明

している。日銀は当面は金融緩和の維持を表明しているが、いずれ景気回復が鮮明になれば金利も上昇する。経済の正常化でこれまで低く抑えられていた債務はコストとして正常化し、大きな負担として財政を圧迫する。そうしたときに国債の管理を誤れば、これだけ積み上がった債務残高は利払費が増加させて財政危機が襲って来る懸念は高まる。ただし、直ちに金利上昇で利払費が膨れるわけではない。今後、金利上昇は借換債が発行される際に適用されるから徐々に財政を圧迫してゆく。それまでに財政健全化とともに対応を考えなければならない。

2つ危機をどう乗り切るのか

いま、われわれ人類は2つの危機に直面している。地球温暖化による自然災害危機と感染症による危機である。いずれの危機も人類が引き起こしたものである。人類が引き起こしたゆえに人類が解決できる危機でもある。自然災害危機の回避は、時間

はかかるが脱炭素社会やクリーンエネルギー改革に取り組んでおり、やがては改善するかもしれない。また感染症の危機の回避は、ウイルスは未知の部分が多くこれも時間がかかろうがワクチンの開発などでパンデミックが生じたとしても早期にエンデミックに持ち込めるようになるかもしれない。さらに本稿で論じた財政危機も解決できる危機である。

ではこれらの危機をどう解決するのか。危機の原因は判明しているので英知で解決する。しかしわが国の英知は残念ながら成長を誇ってきた時代と比べて劣ってきている。それは英知を生み出す科学技術や教育の予算がわが国は世界と比較して極めて少ないことによる。危機を乗り切るためには、結局はこうした英知という社会基盤をしっかりと構築しておくことが極めて重要である。(かねむら たかふみ)

