

# 〔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)

