

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	歳出膨張が続く令和4年度予算 －16か月予算で拡大する歳出規模と財政健全化目標実現の行方－
著者 / 所属	五十嵐舞子 / 予算委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	442号
刊行日	2022-2-4
頁	3-17
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20220204.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

歳出膨張が続く令和4年度予算

— 16か月予算で拡大する歳出規模と財政健全化目標実現の行方 —

五十嵐 舞子

(予算委員会調査室)

1. はじめに
2. 財政健全化目標を差し当たり維持する中で始まった予算編成
3. 財政支出55.7兆円に上る経済対策の策定と令和3年度補正予算の成立
4. 当初予算として過去最大となった令和4年度予算
5. 引き続き高い水準にある財政投融资計画
6. 求められる財政健全化に向けた取組

1. はじめに

令和2年春先から感染が拡大した新型コロナウイルス感染症（以下「新型コロナ」という。）の影響で我が国の経済は大きく落ち込み、2年近くが経つ現在（3年7-9月期）も名目GDPは538兆円と新型コロナ禍前（元年10-12月期）の551兆円という水準を回復できない状況にある。こうした中、我が国の財政状況は厳しさを増しており、新型コロナへの対応で累次にわたり補正予算を編成し、その財源として国債を増発したこともあり、3年度末時点における普通国債残高は初めて1,000兆円を超えると見込まれている。

本稿では、このような経済財政の状況下で編成された4年度予算の概要及び課題について、先立って成立した3年度補正予算にも触れつつ論ずることとしたい。

2. 財政健全化目標を差し当たり維持する中で始まった予算編成

（1）財政健全化目標が注目された骨太の方針2021

令和3年6月18日、菅内閣は、税財政や経済政策の基本運営方針となる「経済財政運営と改革の基本方針2021」（以下「骨太の方針2021」という。）を閣議決定した。骨太の方針2021において政府は、グリーン、デジタル、活力ある地方創り、少子化対策の四つを成長を生み出す原動力と位置付け、4年度予算編成においてこれらに重点的に資源配分を行う考えを示した。また、これらの原動力を支える基盤づくりの一つとして、新型コロナ禍で

顕在化したサプライチェーンの脆弱性を踏まえ、経済安全保障の強化推進を挙げた。

注目された財政健全化目標については、政府が現在掲げる「2025（令和7）年度の国・地方を合わせた基礎的財政収支（プライマリーバランス、以下「PB」という。）黒字化」及び「債務残高対GDP比の安定的な引下げ」を堅持することとされたが、感染症でいまだ不安定な経済財政状況を踏まえ、年度内に感染症の経済財政への影響を検証の上、目標年度を再確認する方針が示された。また、4年度から6年度までの3年間について、「基盤強化期間」（元年度から3年度）と同様の歳出改革努力を継続することとされた¹。

骨太の方針2021決定前の3年1月に内閣府が公表した中長期の経済財政に関する試算においては、新型コロナへの対応に伴う財政支出の拡大及び税収の下振れにより我が国の財政状況は一段と悪化し、成長実現ケースでもPB黒字化は2029（令和11）年度となり、目標の達成は難しいとの見通しが示されていた。こうした中、基盤強化期間の最終年度である3年度は、同期間における取組を検証の上、4年度以降の取組へ結果を反映するための中間指標（PB対GDP比▲1.5%程度）が設けられる等、財政健全化を進める上で一つの節目とされていた。そのため、骨太の方針2021において目標の見直しの有無等、政府の財政健全化に対する今後の方針が示されるか注目されていた。

そうした中で決定された骨太の方針2021で政府は、目標を差し当たり維持したと言えるが、事実上、目標の見直しの検討は先送りされることとなった。

（2）2年ぶりに示された概算要求基準

令和3年7月7日、4年度予算の大枠を決める指針となる「令和4年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」（以下「概算要求基準」という。）が閣議了解された。新型コロナの影響で前年度は見送られたことから、概算要求基準が示されるのは2年ぶりとなる。その枠組みは2年前までをおおむね踏襲するもので、①歳出総額の上限なし、②年金・医療等に係る経費は前年度当初予算額に高齢化等に伴ういわゆる自然増(6,600億円)を加算した範囲で要求、③骨太の方針2021等を踏まえた、グリーン、デジタル、地方活性化、子供・子育てへの予算の重点化を進めるための「新たな成長推進枠」の設定、④裁量的経費は前年度当初予算額の90%の範囲内で要求等を主な内容とする。このほか、新型コロナ対策については金額を示さないいわゆる事項要求が認められ、3年度には5兆円が措置された新型コロナウイルス感染症対策予備費（以下「新型コロナ予備費」という。）については予算編成過程において検討されることが示された。

この概算要求基準に基づいて8月末に各府省から提出された4年度予算一般会計の概算要求・要望額の総額は111.7兆円と過去最大となった。新型コロナ対策経費による更なる膨

¹ 骨太の方針2021では、以下の目安に沿った予算編成を行うとしている。

- ・ 社会保障関係費については、基盤強化期間においてそ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ことを目指す方針とされていること、経済・物価動向等を踏まえ、その方針を継続する。
- ・ 一般歳出のうち非社会保障関係費については、経済・物価動向等を踏まえつつ、これまでの歳出改革の取組を継続する。
- ・ 地方の歳出水準については、国の一般歳出の取組と基調を合わせつつ、交付団体を始め地方の安定的な財政運営に必要となる一般財源の総額について、3年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保する。

張も懸念される中、これらの要求・要望額を今後の予算編成でどのように絞り込んでいけるかが焦点となった。

(3) 「新しい資本主義」の実現を掲げる岸田内閣の発足と衆議院解散

各府省からの概算要求書が出そろい、予算編成が本格的に開始された矢先の令和3年9月3日、菅内閣総理大臣（当時）が自民党総裁選への不出馬を表明した。その後自民党総裁に選出された岸田文雄衆議院議員を内閣総理大臣とする岸田内閣の下、10月31日に実施された衆議院議員総選挙の結果、第2次岸田内閣が発足した。岸田総理は総選挙に先立ち、総選挙後に速やかに経済対策を決定し、補正予算を国会へ提出する方針を示していた²。

岸田総理は「成長と分配の好循環」による「新しい資本主義」の実現を掲げる。具体的には、世界各国において持続可能性や人を重視する資本主義の構築を目指す動きが進む中、我が国においても、成長戦略によって生産性を向上させ、その果実を働く人に賃金の形で分配することで、広く国民の所得水準を伸ばし、次の成長を実現していくことが重要だとする³。

「新しい資本主義」のビジョンを示し、その具体化を進めるための「新しい資本主義実現会議」（議長：内閣総理大臣）は、11月8日に取りまとめた緊急提言で、「新しい資本主義」を起動するために最優先で取り組むべき施策を整理し、「成長戦略」として、科学技術立国の推進、企業のイノベーションの支援、デジタル田園都市国家構想、経済安全保障を、「分配戦略」として、企業の賃上げ促進、看護・介護・保育等の現場で働く方の収入を引き上げるための公的価格の見直しなどを挙げた。しかし、生産性向上による成長期待が膨らまない中での賃上げは、設備投資や人的投資の縮小につながりかねず、次なる成長を阻害するおそれもあり、分配機能強化のためにはその原資を生み出す成長が欠かせないとの指摘もある。

足下で企業収益が新型コロナ前の水準を上回って改善している中、これを賃上げと更なる成長につなげていけるのか注目される。

3. 財政支出55.7兆円に上る経済対策の策定と令和3年度補正予算の成立

(1) 新型コロナの感染状況に左右される日本経済

我が国の経済は、令和2年春先から拡大した新型コロナの影響により、同年4-6月期に大きく落ち込んだが、その後は、断続的に講じられる緊急事態宣言等の人流抑制策により個人消費が下押しされる一方で、海外経済の回復に伴い輸出が堅調に推移したことなどから、総じてみれば緩やかな持ち直しの傾向にあった（図表1）。

しかしながら、感染力の強いデルタ株の出現により、3年夏場以降、新規陽性者数が全国で急増したことに加え、東南アジアにおける感染再拡大に伴い既往の半導体不足にとどまらない幅広い部材の供給不足が生じたことなどから、7-9月期の実質GDPは、内外需総崩れとなり、前期比▲0.9%（前期比年率▲3.6%）（2次速報）のマイナス成長となった。

² 首相官邸「閣議及び閣僚懇談会議事録」（令和3年10月8日）

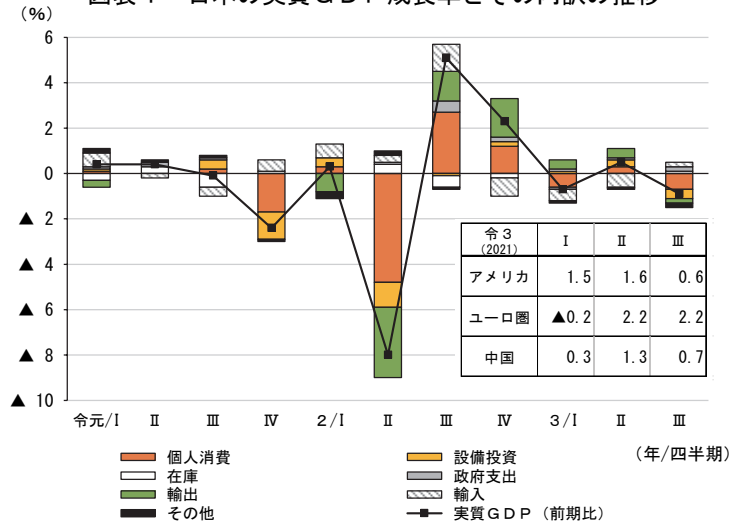
³ 内閣官房「第1回新しい資本主義実現会議議事要旨」（令和3年10月26日）

アメリカ、ユーロ圏、中国が経済活動の再開を本格化させプラス成長となる中、我が国の回復の動きは遅れていた。

10-12月期は、10月1日に緊急事態宣言が全面解除されたことに加え、半導体等の供給制約が解消に向かうことが期待されることなどからプラス成長になると見込まれるものの、先行きは、新たな変異株の出現による感染再拡大等の不確実性が高く、当面は感染の動向に左右される状態が続くことが予想される。

こうした中、感染が収まれば個人消費を始めとした景気回復が見込まれるとの見方の一方、景気下支えのための大規模な経済対策を求める声も聞かれることとなった。

図表 1 日本の実質GDP成長率とその内訳の推移



(注) アメリカ、ユーロ圏、中国は実質GDP成長率(前期比)
(出所) 内閣府「国民経済計算」等より作成

(2) 経済対策の策定と過去最大の補正予算の成立

このような経済状況の下、政府は、令和3年11月19日に、財政支出55.7兆円(うち国費43.7兆円)、事業規模78.9兆円に上る「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」(以下「経済対策」という。)を策定し⁴、同月26日、これを実施するための国費31.9兆円(一般会計31.6兆円、特別会計0.4兆円)⁵を盛り込んだ3年度補正予算を閣議決定した。

本補正予算における一般会計の追加歳出には、経済対策関係経費31兆5,627億円(図表2歳出の1.から4.の合計)のほか、その他の経費2,135億円、国債整理基金特別会計への繰入2兆2,682億円、税収増による地方交付税交付金の増額3兆5,117億円が計上された。これらから既定経費の減額分1兆5,665億円を差し引いた一般会計の実質補正額は35兆9,895億円と、1回の補正予算としては過去最大となる。これにより、補正後の3年度一般会計歳出歳入総額は142.6兆円と2年度補正後予算(175.7兆円)に次ぐ規模となった。

財源には、3年度税収の当初予算からの上振れ分(6兆4,320億円)に加え、2年度の剰余金(6兆1,479億円)等が充てられ、これらで不足する分(22兆580億円)は建設公債(2兆8,270億円)及び特例公債(19兆2,310億円)の追加発行により賄われる。

経済対策において政府は、3年度補正予算と4年度当初予算を「16か月予算」⁶として一

⁴ 政府は経済対策によるGDPの下支え・押し上げ効果を5.6%程度と試算している。

⁵ これに、3年度新型コロナ予備費1.8兆円、4年度新型コロナ予備費5.0兆円、その他5.0兆円(主に2年度からの繰越分)を加え、経済対策を実施するための国費は43.7兆円となる。

⁶ 補正予算と翌年度当初予算を同時期に一体的に編成することで、4月からの次年度を待たずに年度末(1~3月頃)から切れ目なく財政需要に対応することを図る財政運営について政府はこう呼んでいる。年明け1

体的に編成し、切れ目なく万全の財政政策を実行する考えを示していた。本補正予算は12月6日に召集された第207回国会（臨時会）に提出され、同月20日に成立した。

図表2 令和3年度一般会計補正予算（第1号）フレーム

歳 出		歳 入	
1. 新型コロナウイルス感染症の拡大防止	18兆6,059億円	1. 税収	6兆4,320億円
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	1兆7,687億円	2. 税外収入	1兆3,516億円
3. 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	3. 前年度剰余金受入	6兆1,479億円
4. 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	4. 公債金	22兆580億円
小 計（経済対策関係経費）	31兆5,627億円	（1）建設公債	2兆8,270億円
5. その他の経費	2,135億円	（2）特例公債	19兆2,310億円
6. 国債整理基金特別会計へ繰入	2兆2,682億円		
7. 地方交付税交付金	3兆5,117億円		
8. 既定経費の減額	▲1兆5,665億円		
合 計	35兆9,895億円	合 計	35兆9,895億円

（出所）財務省「令和3年度一般会計補正予算（第1号）フレーム」より作成

経済対策関係経費の主な内容は以下のアからエのとおりである。

ア 新型コロナウイルス感染症の拡大防止（18兆6,059億円）

都道府県による病床確保等の取組を推進するための新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金に2兆314億円が、ワクチンの追加接種の無料実施等に1兆2,954億円が措置された。また、感染症の影響で厳しい状況にある事業や生活・暮らしへの支援として、事業規模に応じた給付を行う事業復活支援金に2兆8,032億円が、時短要請に応じた飲食店等に対して都道府県が支払う協力金を支援するため等の地方創生臨時交付金に6兆4,769億円が措置されたほか、住民税非課税世帯に対する10万円のプッシュ型での給付に1兆4,323億円、雇用保険財政の安定を図るための一般会計から労働保険特別会計への繰入れに1兆7,422億円が措置されるなどした。

イ 「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（1兆7,687億円）

より安全・安心を確保した制度に見直した上で実施する新たなG o T oトラベル事業に2,685億円が、予約不要の無料PCR検査の体制整備に3,200億円が措置されたほか、感染症に対する危機管理体制の抜本的強化に向けてワクチン・治療薬の国内における研究開発・生産体制の整備に7,355億円が措置された。

ウ 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）

岸田総理が掲げる「新しい資本主義」の実現に向け、成長戦略として、科学技術立国実現に向けた大学ファンドの創設に6,111億円が、マイナンバーカードの普及促進及び消費の喚起を図るため1人当たり最大2万円相当のポイントを付与するマイナポイント第2弾に1兆8,134億円が措置されたほか、経済安全保障強化に向けた先端半導体の国内生産拠点の整備に6,170億円が措置された。また分配戦略として、18歳以下の子どもへ1人当たり10万円相当を給付する子育て世帯への支援に1兆2,162億円が措置されたほか、公的部門における分配機能を強化すべく、看護・介護・保育等の現場で働く方の収

月の常会に補正予算と翌年度当初予算を同時提出した昨年は「15か月予算」と称していたが、今回はそれよりも1か月程度早く年内に国会へ提出する予定であったことから1か月加えた「16か月予算」と称している。

入の引上げに2,600億円が措置された。

エ 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）

「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」（2年12月11日閣議決定）に充てる経費として1兆2,539億円が、自衛隊の変化する国際情勢への即応的な対応等に7,354億円が措置されたほか、災害復旧に4,870億円が措置された。

（3）今後の検証が求められる補正予算

財政支出が過去最大となった本補正予算に対しては、規模ありきで編成されたのではないかとの声も聞かれた。大型の補正予算が期待された背景の一つには7-9月期のGDPギャップが27兆円程度に広がっていたことがあるが、GDPギャップを経済対策の規模の根拠とすることに対しては、GDPギャップが年率換算であることや経済対策の効果が表れる頃には変動している可能性があることを理由に疑問を呈する声もある⁷。

また、3次にわたり計70兆円が追加された令和2年度は30兆円を超える繰越が生じ、規模が重視される中で緊要性が乏しい施策が含まれていた可能性や、予算を積み増しても執行が追い付かないといった指摘がなされていたが、3年度も、2年度と同様に多額の繰越が生じるおそれは否定できない。

さらに、本補正予算一般会計の少なくとも1割は、複数年度にわたる支出を可能とする基金の新設・拡充に係る経費で占められている。政府は財政の単年度主義の弊害是正を掲げ、基金を積極的に活用する姿勢を見せる⁸。しかし、基金は、機動的・弾力的な財政支出を可能とする一方で、予算の単年度主義⁹の例外であることから監視が行き届きにくく、執行率の低さや管理コスト、余剰資金の滞留等の問題が指摘されており¹⁰、その活用には一定の抑制が必要ではないか。少なくとも新設・拡充する場合においては、効果的なKPI（成果指標）の設定による成果の可視化や事業の十分な事後検証を行うことが不可欠であろう。

4. 当初予算として過去最大となった令和4年度予算

（1）10年連続で過去最大を更新

令和3年12月24日、岸田内閣が編成する初の当初予算である4年度予算の概算が閣議決定された。一般会計予算総額は前年度当初予算比0.9%増の107兆5,964億円と10年連続で過去最大を更新した。歳出のうち、政策的経費を表す基礎的財政収支（PB）対象経費（歳出総額から利払費と債務償還費（交付国債分を除く）を除いたもの）は、0.4%増の83兆7,166億円、一方、歳入のうち、税収¹¹及びその他収入は70兆6,704億円となり、一般会計PBは13兆462億円の赤字と前年度当初予算（▲20.4兆円）から赤字幅が縮小した（図表3）。

⁷ 『日本経済新聞』（令3.9.23）

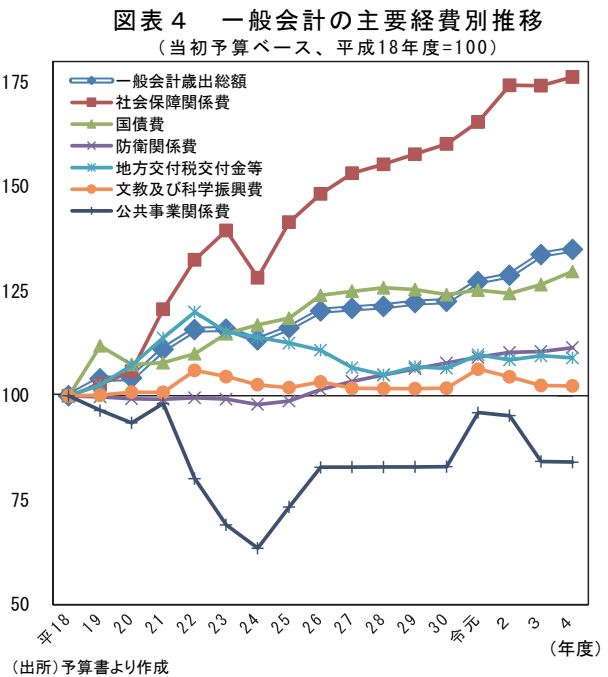
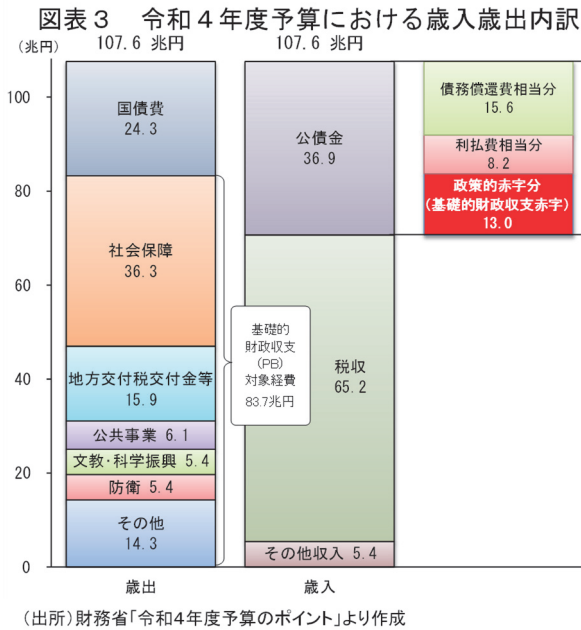
⁸ 「令和4年度予算編成の基本方針」（令和3年12月3日閣議決定）

⁹ 国会における予算の議決は毎会計年度行うべしという原則であり、国会の予算審議権確保の要請からくるもので、憲法第86条を法的根拠とする。なお、政府は、財政の単年度主義と予算の単年度主義は同義だと説明している（財政の単年度主義に関する質問に対する答弁書（内閣参質207第38号、令4.1.7））。

¹⁰ 『日本経済新聞』（令3.8.30、令3.9.14、令3.11.8）

¹¹ 税収には印紙収入を含む。以下同じ。

主要経費別にみると、地方交付税交付金等が減少した一方、社会保障関係費、防衛関係費、国債費等が増加した（図表4）。



(2) 主要経費別の概要

ア 社会保障関係費

社会保障関係費は、前年度当初予算比4,393億円増(1.2%増)の36兆2,735億円となった。概算要求時点では年金・医療等に係る経費のいわゆる自然増が6,600億円と見込まれていたが、社会保障関係費の前年度からの実質的な増加は4,400億円程度にまで圧縮され¹²、実質的な伸びを高齢化による増加分におさめるという方針が達成された。2年に一度改定され、今回が新型コロナ禍で初の改定となる診療報酬は、3%程度の賃上げを目指す看護職員の処遇改善(+0.20%、国費+100億円)、不妊治療の保険適用の実現(+0.20%、国費+100億円)、リフィル処方箋導入(▲0.10%、国費▲100億円)等により、0.43%のプラス改定(国費+292億円)となった。一方で、昨年から毎年改定されることとなった薬価等が1.37%のマイナス改定(国費▲1,570億円)となったことに加え、後期高齢者医療の患者負担割合の見直し(国費▲300億円)が行われたこと等により増加額は圧縮された。しかし、方針は達成されたとはいえ、社会保障関係費は一般会計歳出総額の34%を占め、その伸び率は主要経費の中で際立って高い中(図表4)、抜本的な改革には踏み込み不足との評価も聞かれる。令和4年度以降、いわゆる団塊の世代が後期高齢者入りすることに伴い医療費等の更なる増加も予想される中、持続可能な社会保障制度構築に向けた今後の議論の進展が注視される。

また新型コロナ禍で悪化した雇用保険財政について、注目されていた失業等給付の保

¹² いわゆる自然増(年金スライド分除く)が6,600億円程度と見込まれる中、制度改革・効率化(▲2,000億円程度)や雇用調整助成金の特例(▲200億円程度)により、高齢化による増加分(年金スライド分除く)は+4,400億円程度となった。

険料率は4年9月までは本則（0.8%）から引き下げた現行の0.2%に据え置き、10月から0.6%に引き上げることとされた。また、一般会計から任意繰入を行うことができる仕組みとする方針も示されており、雇用情勢次第では更に追加歳出を要する可能性がある。

このほか、新型コロナ感染拡大防止策として、保健所の人員体制強化等（6億円）や水際対策等の推進（217億円）が計上されるなどした。なお、労働保険特別会計において、3年間で4,000億円規模とする施策パッケージとして、デジタル等成長分野を支える人材育成・非正規労働者のステップアップの強化（1,019億円）が計上された。

イ 文教及び科学振興費

文教及び科学振興費は、前年度当初予算比0.04%減の5兆3,901億円となり、3年連続の減少となった。このうち文教関係費は、同0.4%減の4兆114億円となった。教職員定数について、小学校高学年の理科・算数等の教科担任制を推進するための定数改善（+1,030人）や小学校3年生の35人以下学級の実現（+325人）が措置される一方、少子化の進展による自然減（▲3,947人）等により差引で対前年度3,302人相当の減少となったことなどから、義務教育費国庫負担金は、同1.0%減の1兆5,015億円となった。国立大学法人運営費交付金は、同0.04%減の1兆786億円となった。教育・研究の質を高める大学改革のインセンティブとなるようメリハリの強化が図られる。

一方、科学技術振興費は、成長戦略の一つである科学技術立国実現の観点から、同1.1%増の1兆3,788億円と過去最大となった。博士後期課程学生の処遇向上と研究環境確保（34億円）が計上されたほか、国際競争の観点から重要分野の研究開発を推進するため、AI等の活用を推進する研究データエコシステム構築事業（10億円）や次世代半導体創生拠点形成事業（9億円）が新規に計上されるなどした。

ウ 公共事業関係費

公共事業関係費は、前年度当初予算比0.04%増の6兆575億円となった。このうち防災・減災、国土強靱化関連予算は同3.0%増の3兆8,736億円で、「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」2年目として計上した3年度補正予算（1兆2,539億円）と併せて、取組の加速化・深化を図る。地方公共団体における防災・減災に資するソフト対策を推進するための防災・安全交付金（8,156億円）が計上されるなどした。

また、単年度主義の弊害是正や建設現場の生産性向上に向け、国庫債務負担行為が新規に2兆1,352億円（同36.4%増）設定された。複数年度にわたる契約を可能とする国庫債務負担行為は、事業の安定化やコスト削減に加え、年度末の工事量集中の回避等施工時期の平準化に資する一方、後年度に負担を先送りすることから、財政の硬直化や当面の歳出抑制の手段として用いられるおそれもあり、その必要性について政府の具体的な説明が求められよう。

エ 防衛関係費

防衛関係費は、前年度当初予算比1.0%増の5兆3,687億円となり、8年連続で過去最大を更新した¹³。「防衛力強化加速パッケージ」と位置付ける3年度補正予算（7,738億円）

¹³ 財務省「令和4年度防衛関係予算のポイント（概要）」では防衛関係予算は5兆4,005億円と初めて5.4兆円を超える規模の予算が確保されたとの記述があるが、これはデジタル庁計上分（318億円）を含むことによる。

と4年度当初予算を合わせた額は6兆を超え、GDP比は1.1%となる¹⁴。

戦車・護衛艦・戦闘機等の従来領域における能力向上とともに、宇宙状況監視（SSA）衛星の整備（39億円）等を通じた新領域での能力強化を行うほか、予算上の自衛官数を40年ぶりに1,000人を上回る1,014人増員する。さらに、研究開発については契約ベースで過去最大の2,911億円が計上され、いわゆるゲーム・チェンジャーとなり得るとされる次期戦闘機（858億円）や将来ルールガン（65億円）等の研究開発事業が推進される。

契約ベースの金額のうち、当該年度に支払われなかった残存分である新規後年度負担（一般会計、中期防対象経費）は、前年度当初予算比2.0%増の2兆4,583億円となった。元年度以降、同0.2%程度の増加が続いていたところ、4年度は伸び率が上昇しており、防衛予算の更なる硬直化が懸念される。

また、在日米軍駐留経費の日本側負担は新たに「同盟強靱化予算」と呼ばれ、4年度から8年度までの5年間の同予算の年平均を約2,110億円とする新たな日米特別協定等に基づき、同1.9%増の2,056億円が計上された。

オ 地方交付税交付金等

地方交付税交付金等（入口ベース）は、前年度当初予算比0.4%減の15兆8,825億円となった。好調な税収により国税の法定率分が増加する一方、折半対象財源不足の解消に伴う特例加算の剥落等が反映されたことによる。実際に地方公共団体に交付される交付税及び譲与税配付金特別会計の出口ベースにおける地方交付税交付金は、リーマン・ショック後最大となる同3.5%増の18兆538億円が確保され、臨時財政対策債の発行は同67.5%減の1兆7,805億円と大幅に縮減された。一般財源総額は同0.03%増の62兆135億円で、前年度と実質的に同水準を確保するとの方針が達成された。地方財政計画の主な歳出項目には、地域社会のデジタル化を推進するための地域デジタル社会推進費（2,000億円）のほか、公共施設等適正管理推進事業費（5,800億円）が計上されるなどした。

カ 経済協力費

経済協力費は、前年度当初予算比0.1%減の5,105億円となった。一般会計の政府開発援助（ODA）は同0.2%増の5,612億円で、このうち、事業の進捗遅れによる国際協力機構への資金滞留が指摘されていた¹⁵無償資金協力は、同0.1%増の1,633億円となり、遅れが見られる案件の予算の見送りなど効率化が実施された一方、途上国における新型コロナワクチン普及に係る「ラスト・ワン・マイル支援」の推進が計上されるなどした。

キ 中小企業対策費

中小企業対策費は、前年度当初予算比0.8%減の1,713億円となった。中小企業等に対する貸出動向等を踏まえ、政策金融に要する経費が減少した一方で、中小企業再生支援・事業承継総合支援事業（158億円）が計上されたほか、複数の中小企業等が連携することで生産性向上を図ることを支援する「ものづくり等高度連携・事業再構築促進事業」¹⁶

¹⁴ 岸防衛大臣記者会見（令和3年12月24日）〈<https://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2021/1224a.html>〉（令和4年1月18日最終アクセス）

¹⁵ 財政制度等審議会「令和4年度予算の編成等に関する建議」（令和3年12月3日）

¹⁶ 従来の「ものづくり補助金」と「事業再構築補助金」が統合整理された。

(10億円)が新規に計上されるなどした。

ク エネルギー対策費

エネルギー対策費は、前年度当初予算比1.5%減の8,756億円となった。地域脱炭素移行・再エネ推進交付金の創設(200億円)が新規に計上されたほか、省CO₂型のプラスチック資源循環高度化を重点的に推進する脱炭素社会構築のための資源循環高度化設備導入促進事業(50億円)、脱炭素インフラ等の途上国への導入を支援する二国間クレジット制度(JCM)資金支援事業(135億円)が計上されるなどした。

ケ 国債費

国債費は前年度当初予算比2.4%増の24兆3,393億円となり、2年連続で過去最大を更新した。このうち、債務償還費(交付国債分を除く)は同6.1%増の15兆6,325億円、利払費は同3.0%減の8兆2,472億円となった¹⁷。公債残高の増加に伴い債務償還費が増加する一方、大規模な金融緩和等による低金利環境の下、利払費は抑制傾向にある。しかしながら、世界的な景気回復や原油を始めとする資源価格の高騰から諸外国では物価が上昇し、これを受け、諸外国の中央銀行では金融緩和縮小に向けた動きも見られる。こうした動きが我が国にも波及し金利が上昇すれば、利払費が急激に増加するおそれもある¹⁸。国債費による更なる財政の硬直化を避けるためには低金利環境の継続を当然視しない財政健全化への取組が必要となる。

コ その他

農林水産関係予算は、前年度当初予算比0.3%減の2兆2,777億円となった。農林水産物・食品の輸出を12年までに5兆円とする目標に向け、輸出力強化に108億円が計上されたほか、持続可能な食料システムを構築するためのみどりの食料システム戦略実現技術開発・実証事業(35億円)が新規に計上されるなどした。

デジタル庁予算は、情報システム関係予算の一括計上(4,601億円)に加え、デジタル庁の運営等に関する経費(120億円)が計上されたことから、4,720億円となった。

沖縄振興予算は、沖縄振興に資する事業を県が自主的な選択に基づいて実施する沖縄振興一括交付金が同22.3%減の762億円となったこと等から、同10.8%減の2,684億円と、10年ぶりに3,000億円を下回った。

第2期復興・創生期間2年度目における復興庁予算は、5,790億円(同6.9%減)となった。「心の復興」等生活再建のステージに応じた切れ目のない支援を実施するための被災者支援総合交付金(115億円)が計上されたほか、創造的復興実現のための国際教育研究拠点の新設(25億円)が新規に計上されるなどした。

また、一般会計から自動車安全特別会計へ54億円(同14.9%増)の繰戻しが行われる。

4年度が返済期限であった財務大臣・国土交通大臣間の覚書は9年度まで更新された¹⁹。

新型コロナ予備費は3年度と同額の5兆円が措置された。変異株による感染拡大等予

¹⁷ 国債費算定のための積算金利は6年連続で1.1%とされた。

¹⁸ 財務省「令和4年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算」(令和4年1月)によれば、金利が1%上昇した場合、国債費は翌年度では見込みよりも0.8兆円、翌々年度では2.1兆円増加する。

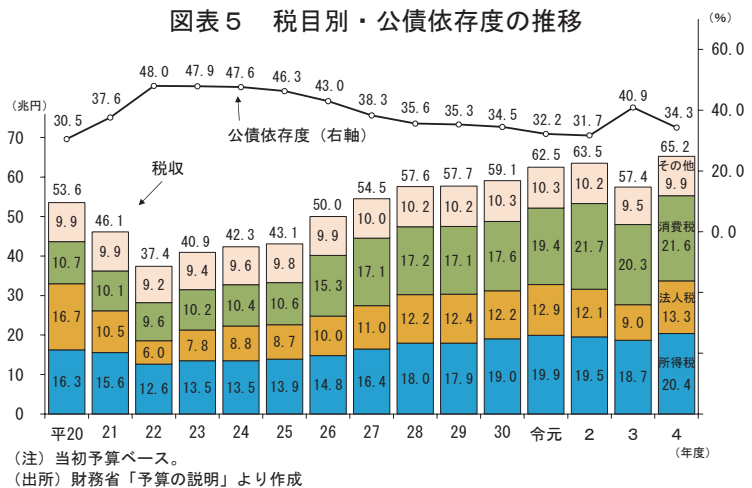
¹⁹ 平成6年度及び7年度に自動車損害賠償責任再保険特別会計(現・自動車安全特別会計)から一般会計へ約1.1兆円が繰り入れられたが、そのうち利子相当額を含む約0.6兆円が現在も繰り戻されていない。

期せぬ状況の変化に備える必要はある一方、予備費は国会の事前議決の例外であることから額の妥当性について政府の説明が求められるとともに、使途の妥当性について入念な事後検証が不可欠であろう。

(3) 過去最高の税収を見込むも公債金頼みが続く歳入予算

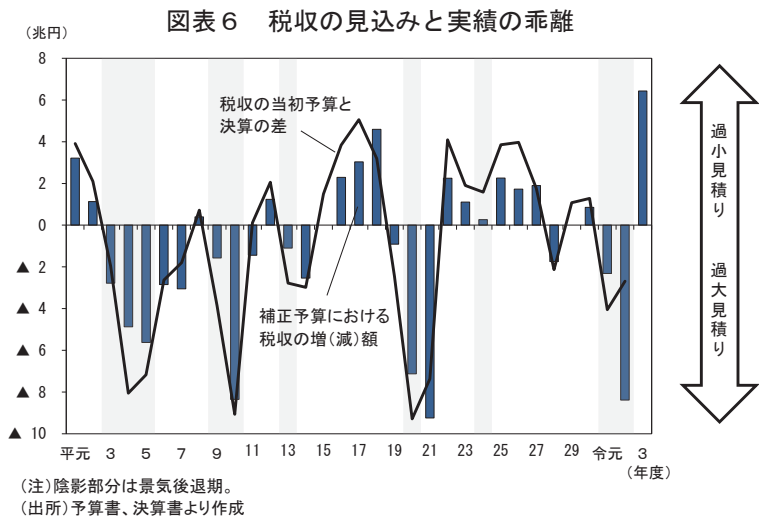
ア 過去最高の65兆円超えを見込む税収

令和4年度予算における税収は、前年度当初予算比13.6%増の65兆2,350億円となった。当初予算及び過去の実績のいずれでも過去最高を見込む。主要税目別で見ると、所得税が同9.2%増の20兆3,820億円、法人税が同48.2%増の13兆3,360億円、消費税が同6.4%増の21兆5,730億円と、いずれも企業業績や個人消費の回復により、増加が見込まれている(図表5)。



税収の見込み(当初予算)と実績(決算)の乖離の推移をみると(図表6)、景気回復期には過小見積りとなり、補正予算で増収を見込み、逆に、景気後退期には過大見積りとなり、補正予算で減収を見込む傾向がある。新型コロナの影響で経済が大きく落ち込んだ令和2年度は、当初予算(63.5兆円)からみると決算(60.8兆円)が2.7兆円下回る過大見積りであったものの、第3次補正予算で減収とした後(55.1兆円)からは決算は5.7兆円上振れている。さらに、3年度は補正予算において6.4兆円の増収を見込んでおり、見込みよりも実績が上振れる局面(過小見積り)に転じているようである。3年度補正予算にも見られるように、上振れた分は補正予算の財源に充てられることが多い。しかし、景気後退期には過大見積りにより当初予算での想定より国債を増発していることを踏まえれば、税収の上振れ分は国債の償還に充てるといった財政健全化に向けた取組が必要となっ

てこよう。

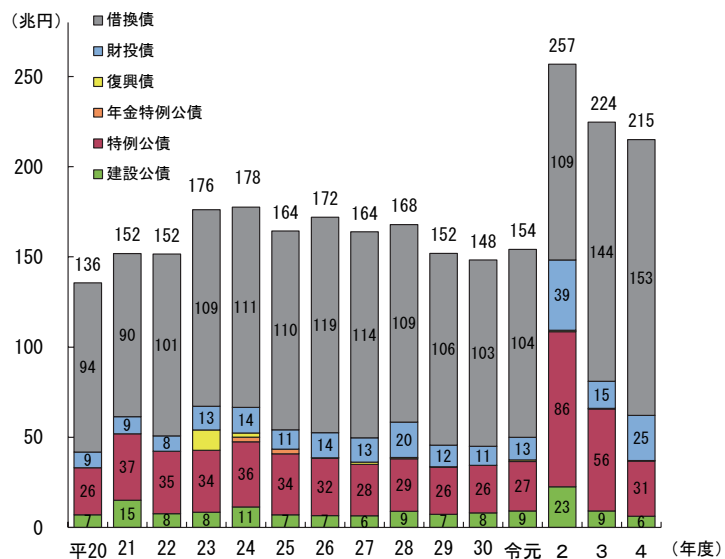


イ 顕著な低下の見られない公債依存度と高水準が続く国債発行総額

一般会計歳出総額と税収及び税外収入の差は公債金で賄われる。4年度の新規国債発行額は前年度当初予算比15.3%減の36兆9,260億円で、そのうち建設公債が6兆2,510億円（同1.4%減）、特例公債が30兆6,750億円（同17.7%減）となった。歳出総額に対する公債金の割合である公債依存度は34.3%と、前年度当初予算と比べれば6.6ポイントの低下となった。過去最高の税収を見込むにもかかわらず、歳出総額の増加が公債金の減少幅を抑制し、新型コロナ前と比べて公債依存度には顕著な低下が見られない(図表5)。

新規国債発行額に財投債や借換債等を含めた国債発行総額は、前年度補正後予算比4.2%減の215兆380億円となった(図表7)。新規国債が減少した一方、2年度に新型コロナ対応のため増発した2年債が償還を迎えるため借換債が増加し、高い水準が続いている。国債市場の需給の緩みは金利上昇につながるおそれもあり、国債の安定的な消化を図るべく、財政健全化の取組を通じた国債発行総額の抑制が求められる。

図表7 国債発行総額の推移



(注)金額は収入金ベース。
令和2年度までは実績、3年度は補正後予算、4年度は当初予算。
(出所)財務省「国債発行額の推移(実績ベース)」、「令和4年度国債発行予定額」より作成

ウ 中長期的な課題が積み残しとなった税制改正

3年12月24日、4年度税制改正の大綱が閣議決定された。分配戦略の柱として注目されたいわゆる賃上げ税制は、継続雇用者給与等支給額及び教育訓練費の対前年度増加割合に応じて、給与等支給額増加額の最大30%（中小企業は最大40%）を税額控除する措置が5年度末を期限として設けられた。このほか法人課税に係る改正としては、5G設備投資促進税制について対象設備の要件や税額控除率等の見直しを行った上で3年間延長するとともに、オープンイノベーション促進税制について対象を拡大する等した上で2年間延長することとされた。

固定資産税の負担調整措置は、激変緩和の観点から、4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%（現行は5%）とすることとされた。また、住宅ローン減税は、控除率を0.7%に引き下げる等した上で控除の適用期限を4年間延長することとされた。

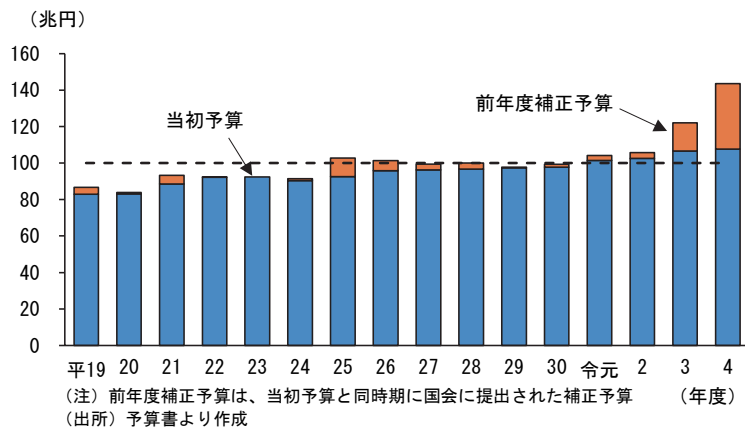
一方で、岸田総理が自民党総裁選で意欲を見せていた金融所得課税の強化やカーボンニュートラル実現に向けた炭素税の導入は見送られた。衆議院議員総選挙後の新たな内閣の発足から時間が限られていたことなどから、中長期的な課題は積み残しとなった。

(4) 「16か月予算」で問われる財政規律

主要経費の中でも伸びが大きい社会保障関係費及び国債費の2経費は、令和4年度予算一般会計歳出全体の56%を占める。この2経費が歳出全体に占める割合はここ約50年間で約3倍となった一方、教育、公共事業、防衛といった政策に係る経費の割合は半減した。高齢化や財政悪化に伴う経費が増加することで、他の経費に充てられる可能性があった財源を圧迫していることになる。こうした予算の硬直化が、当初予算における予算配分のメリハリ付けを困難にさせ、その結果、新たな政策課題等の補正予算での対応が常態化しているのではないかと懸念される。この点、財政法第29条は「予算作成後に生じた事由に基づき特に緊要となった経費の支出」等を行う場合に限り補正予算を編成できることとしている（緊要性の要件）。しかし、16か月予算として4年度当初予算と一体として編成された3年度補正予算には、P-1哨戒機等の防衛装備品の整備に必要な経費（2,818億円）のような4年度概算要求で要望したものに加え、「新しい資本主義の起動」として計上された経費や国土強靱化関連予算のような中長期的に取り組むべき課題に係る措置といった、財政法の趣旨からは当初予算に計上されるべき経費の前倒し計上が散見された²⁰。

図表8に見られるように、当初予算と一体として編成される前年度補正予算の規模は膨らんでおり、当初予算だけを縛る概算要求基準で財政規律を担保することはもはや困難とも言える。政府は、4年度の概算要求基準において、PBの改善に向け、当初予算のみならず補正予算も一体として歳出改革を進める方針を示しているが、その具体的な取組が求められている。

図表8 前年度補正予算と当初予算の一体的な編成の推移



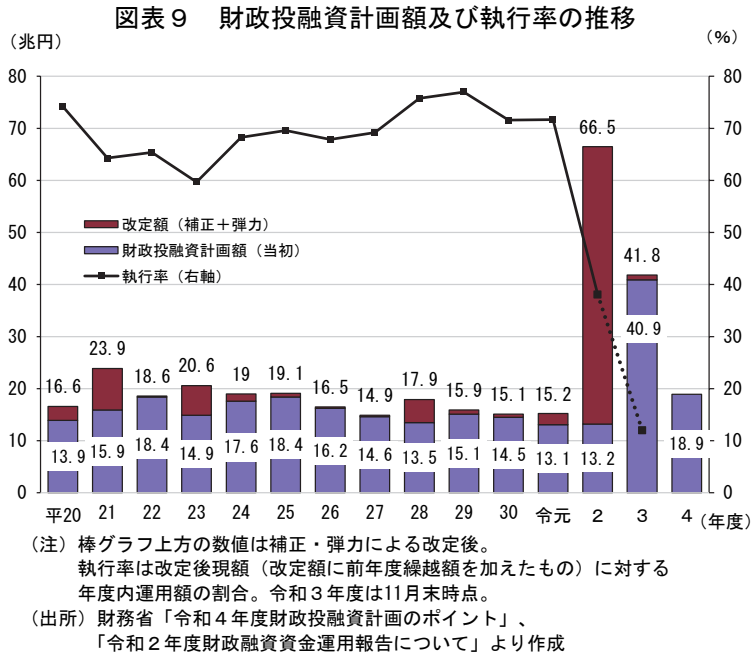
5. 引き続き高い水準にある財政投融资計画

令和4年度財政投融资計画額は18兆8,855億円と、前年度当初計画比53.8%の大幅減となったが、13~15兆円規模で推移していた新型コロナ前と比べれば依然として高い水準にある(図表9)。日本政策金融公庫等が行う、新型コロナの影響を受ける事業者の資金繰り支援やデジタル化等のポストコロナを見据えた成長力強化(5兆7,559億円)のほか、科学技術立国実現に向け年度内の開始を見込む大学ファンドの創設(4兆8,889億円)、2050年カーボンニュートラル実現に向けた官民ファンド(脱炭素化事業支援機構(仮称))の創設(200億円)が措置されるなどした。

²⁰ 岸田総理は、3年度補正予算に計上した経費はいずれも緊要性の要件を満たす旨述べた(第207回国会衆議院予算委員会議録第4号(令3.12.15))が、その理由をより具体的に説明するよう求める声もある。

財政投融资は税財源によらない財政政策手段であり、現下の低金利環境を踏まえればその積極的な活用には一定の意義があるが、措置されたものの中には危機対応としての性格が強いものも含まれており、

これが産業の新陳代謝の妨げとならぬよう平時への移行に向けた議論が欠かせない。また、財政投融资は、政策的必要性が高い事業を対象に民間金融市場が機能しづらい状況において、民業圧迫とならない範囲にとどめるべきである。さらに、2年度財政投融资計画額は3次にわたる補正予算で約50兆円が追加されたが、その執行率は40%を下回っており、計画と実績に大きな乖離が生じた要因について検証するべきであろう。



6. 求められる財政健全化に向けた取組

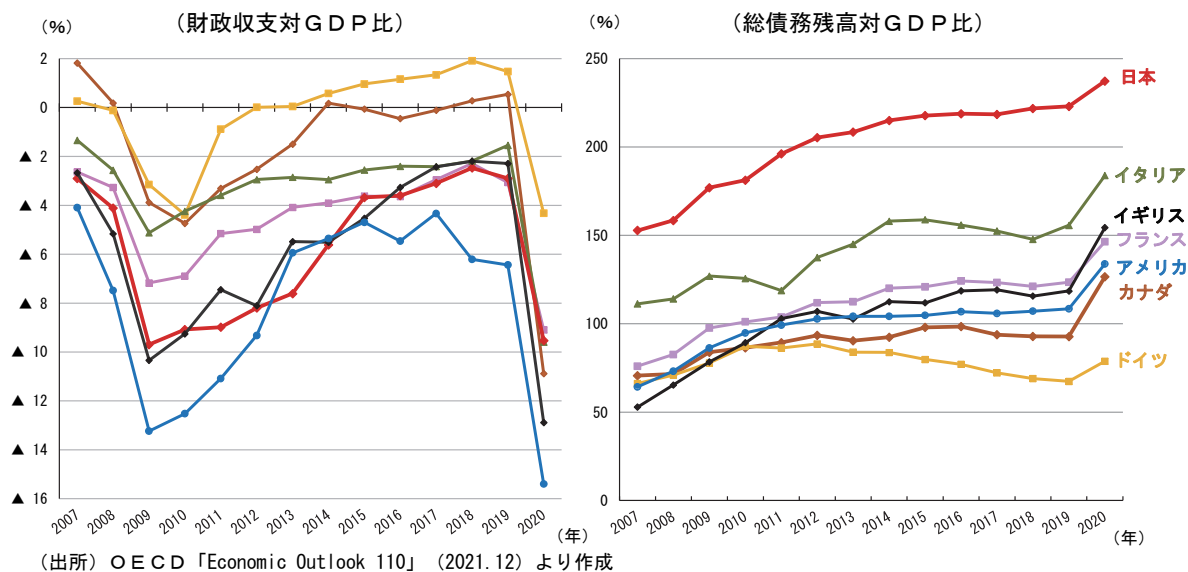
(1) 先進7か国中最悪の水準にある我が国の財政状況

新型コロナへの対応で財政収支が悪化したことによる債務残高の増加は各国で見られた(図表10)。その中でも、従来から債務残高が高い水準にあった我が国の総債務残高対GDP比は突出しており、先進7か国で唯一200%を上回っている。

先進諸国では、財政状況の悪化を踏まえ、増税を含む財源確保の議論が行われているが、我が国ではこうした議論は広がりを見せていない²¹。むしろ政府は、令和4年度予算編成の基本方針において、「経済あつての財政であり、順番を間違えてはならない。まずは、経済をしっかり立て直す。そして、財政健全化に向けて取り組んでいく。」と当面は経済重視の姿勢を見せる。しかしながら、我が国の財政状況や先進諸国の動きを踏まえれば、財政健全化に向けた取組は後回しにはできない問題であろう。

²¹ アメリカでは、経済成長を目指す歳出計画が打ち出されているが、税制改革等による必要な財源確保も同時に検討されている。ドイツでは、2020(令和2)年、2021(令和3)年における一定水準を超える債務について20年以内に償還する計画が議会で議決されている。イギリスでは、大企業の法人税率を現行の一律19%から最高25%へ引き上げることが決定されている。(財政制度等審議会「令和4年度予算の編成等に関する建議」(令和3年12月3日))。なお、経済協力開発機構(OECD)の公表(3年10月)によれば、法人税への15%の最低税率導入及びデジタル課税の強化について136か国・地域が合意している。

図表10 財政状況の国際比較



(2) 具体策が示されないまま維持された2025年度PB黒字化目標

令和4年1月14日、政府は、3年度内に再確認するとしていた国・地方を合わせたPB黒字化の目標年度について、現行の2025(令和7)年度を維持する方針を決定した。同日、内閣府が公表した中長期の経済財政に関する試算では、成長実現ケースにおけるPB黒字化は2026(令和8)年度と、3年1月及び7月に示された試算と比べて前倒しとなる見通しが示された。この見通しを前提とするならば、2025年度のPB黒字化のためには、実質成長率で2%程度、名目成長率で3%を超える高い成長率を維持することに加え、更に1年前倒すための歳出改革が必要ということになる。しかし、新たな変異株の出現による感染再拡大等経済の先行きは不確実性が高い上、政府は歳出改革の具体策を示しておらず、目標年度の維持こそ決定されたものの、依然として財政健全化への道筋は見通すことができない状況にある。

政府はこれまで財政健全化目標について目標年度の先送りを繰り返してきた。今回維持した2025年度のPB黒字化の実現に向け、政府が今後具体的にどのように取り組んでいくのか、財政は国の信頼の礎だとする岸田内閣の財政再建に対する本気度が問われている。

(いからし まいこ)