

参議院常任委員会調査室・特別調査室

| | |
|------------|---|
| 論題 | 原油価格高騰下で編成された令和4年度補正予算 |
| 著者 / 所属 | 二森 陽平 / 予算委員会調査室 |
| 雑誌名 / ISSN | 経済のプリズム / 1882-062X |
| 編集・発行 | 参議院事務局 企画調整室（調査情報担当室） |
| 通号 | 213号 |
| 刊行日 | 2022-6-22 |
| 頁 | 1-7 |
| URL | https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/r04pdf/202221301.pdf |

※ 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 75044） / 03-5521-7683（直通））。

原油価格高騰下で編成された令和4年度補正予算

予算委員会調査室 二森 陽平

1. 国費 6.2 兆円程度となった総合緊急対策
2. 原油価格高騰対策と予備費の積増しから成る令和4年度補正予算
3. 燃料油価格激変緩和対策事業の概要とこれまでの政府対応の経緯
 - (1) 総合緊急対策を踏まえた燃料油価格激変緩和対策事業の概要
 - (2) これまでの政府対応の経緯
4. 本補正予算における論点
 - (1) 原油価格高騰対策の課題
 - (2) 予備費に対する監視の在り方
 - (3) 財政健全化目標達成への道筋

1. 国費 6.2 兆円程度となった総合緊急対策

我が国経済は、新型コロナウイルス感染症の影響から緩やかに持ち直しているものの、ロシアによるウクライナ侵攻等を踏まえて、原油や穀物等の価格が高水準で推移するなど、今後についてリスクを抱える状況にある。

令和4年度当初予算が成立した直後かつ令和3年度中である3月29日、岸田総理は関係閣僚に対して、令和4年度予算の予備費の活用を前提として、物価高への緊急対策を策定するよう指示を行った。これを受けて、4月26日に「コロナ禍における「原油価格・物価高騰等総合緊急対策」(以下、「総合緊急対策」という。)が関係閣僚会議で決定された。

総合緊急対策は、①原油価格高騰対策、②エネルギー・原材料・食料等安定供給対策、③新たな価格体系への適応の円滑化に向けた中小企業対策等、④コロナ禍において物価高騰等に直面する生活困窮者等への支援、⑤今後への備え等を柱としている(図表1)。

また、総合緊急対策の国費は6.2兆円程度、事業規模は13.2兆円程度とされている。令和3年11月19日に閣議決定された「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」では、国費が43.7兆円程度、事業規模が78.9兆円程度であったことと比較すると、今回の総合緊急対策は小規模なものとなった。

図表 1 「コロナ禍における「原油価格・物価高騰等総合緊急対策」」の事業規模等

| | 国費 | | | 事業規模 |
|----------------------------------|---------|----------|---------|----------|
| | | うち予備費使用額 | うち補正予算額 | |
| I. 原油価格高騰対策 | 1.5兆円程度 | 0.3兆円程度 | 1.2兆円程度 | 1.5兆円程度 |
| II. エネルギー・原材料・食料等安定供給対策 | 0.5兆円程度 | 0.1兆円程度 | - | 2.4兆円程度 |
| III. 新たな価格体系への適応の円滑化に向けた中小企業対策等 | 1.3兆円程度 | 0.1兆円程度 | - | 6.5兆円程度 |
| IV. コロナ禍において物価高騰等に直面する生活困窮者等への支援 | 1.3兆円程度 | 1.0兆円程度 | - | 1.3兆円程度 |
| V. 今後への備え（予備費の確保） | 1.5兆円程度 | - | 1.5兆円程度 | 1.5兆円程度 |
| 合計 | 6.2兆円程度 | 1.5兆円程度 | 2.7兆円程度 | 13.2兆円程度 |

（出所）内閣府「コロナ禍における「原油価格・物価高騰等総合緊急対策」」より作成

総合緊急対策を受け、4月28日に燃料油価格激変緩和対策事業等に対して一般予備費3,940億円¹、新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金等に対して新型コロナウイルス感染症対策予備費1兆1,170億円の使用を決定した。その後、5月17日に総合緊急対策を踏まえた令和4年度補正予算の概算が閣議決定され、同月25日に国会へ提出、衆参予算委員会の審査を経て、同月31日に可決・成立した（図表2）。

図表 2 令和4年度補正予算成立までの経緯

| 月日 | 経過 |
|-------|-------------------|
| 3月29日 | 緊急対策の策定指示 |
| 4月26日 | 総合緊急対策の関係閣僚会議決定 |
| 4月28日 | 総合緊急対策に基づく予備費使用決定 |
| 5月17日 | 令和4年度補正予算概算の閣議決定 |
| 5月25日 | 令和4年度補正予算の国会提出 |
| 5月31日 | 令和4年度補正予算成立 |

（出所）財務省ウェブサイト等より作成

2. 原油価格高騰対策と予備費の積増しから成る令和4年度補正予算

令和4年度補正予算における一般会計歳出、歳入の補正額は2兆7,009億円となった（図表3）。

歳出は、燃料油価格激変緩和対策事業等の原油価格高騰対策のため1兆1,739億円²、予備費の確保による今後への備えのため1兆5,200億円（うち、一般予備費4,000億円、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1兆1,200億円³）、国債整理基金特別会計への繰入のため70億円が計

¹ うち、燃料油価格激変緩和対策事業に2,774億円、その他に1,166億円。

² うち、燃料油価格激変緩和対策事業に1兆1,655億円、タクシー事業者に対する燃料価格激変緩和対策事業に84億円。

³ 既に使用した予備費とほぼ同額の予算を措置することで、補正後の予備費残額は当初予算における予備費予算額（一般予備費5,000億円、新型コロナウイルス感染症対策予備費5兆円）と同水準となる。

上された。なお、新型コロナウイルス感染症対策予備費については、「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」として改組・用途を拡大することとされた。一方、歳入は、2兆7,009億円全額が特例国債の発行で賄われる。

以上の補正の結果、令和4年度一般会計歳入歳出予算総額は110兆2,973億円となった。

図表3 令和4年度一般会計補正予算（第1号）のフレーム

| 歳 出 | | 歳 入 | |
|-----------------------------------|------------------|--------------|------------------|
| 1. コロナ禍における「原油価格・物価高騰等総合緊急対策」関係経費 | 2兆6,939億円 | 1. 公債金（特例国債） | 2兆7,009億円 |
| （1）原油価格高騰対策 | 1兆1,739億円 | | |
| （2）今後への備え | 1兆5,200億円 | | |
| ① 一般予備費 | 4,000億円 | | |
| ② 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 | 1兆1,200億円 | | |
| 2. 国債整理基金特別会計へ繰入 | 70億円 | | |
| 合 計 | 2兆7,009億円 | 合 計 | 2兆7,009億円 |

（出所）財務省資料より作成

3. 燃料油価格激変緩和対策事業の概要とこれまでの政府対応の経緯

今回の補正予算のうち、燃料油価格激変緩和対策事業について、その概要とこれまでの政府対応の経緯を詳述することとしたい。

（1）総合緊急対策を踏まえた燃料油価格激変緩和対策事業の概要

燃料油価格激変緩和対策事業は、昨年秋以降累次にわたって拡充されてきた。現行制度では、レギュラーガソリン価格の全国平均が1リットル168円以上になった場合、1リットルあたり35円を上限（さらなる超過分についても1/2を支援）として、燃料油元売りに補助金を支給する。期間は令和4年9月末までとされており、補助の対象はガソリン、軽油、灯油、重油、航空機燃料となっている。

（2）これまでの政府対応の経緯

世界的にコロナの感染拡大が始まった令和2年4月、各国の経済活動停止に伴う原油需要の大幅減により、ニューヨーク原油先物価格は史上初のマイナスを記録した。その後、コロナによる原油需要の急減は解消されたものの、脱炭素が趨勢となる中、原油増産投資は手控えられ、原油価格が上昇しても増産さ

れにくい環境となっていた。その結果、コロナからの経済正常化に向けて各国の原油需要が高まる中でも、産油国は引き続き原油の増産は行わず、原油の需要と供給のギャップは広がることとなり、原油価格は高騰していった。

こうした状況を受けて、政府は令和3年11月26日、エネルギー対策特別会計の予備費23億円の使用を決定し、燃料油価格激変緩和対策事業を実施することとした⁴。具体的な事業概要としては、令和4年3月末を期限として、レギュラーガソリン価格が170円を超えた場合には、ガソリン、軽油、灯油、重油を対象として1リットルあたり5円を上限に元売り業者に補助金を支給するものである。

その後、更なる財政措置として令和3年度補正予算で800億円の予算が計上された後、令和4年1月24日に実施されたレギュラーガソリン価格調査で初めて全国平均価格が170円を超過したため、同月27日から補助金の支給が開始された⁵。

しかし、令和4年2月24日にロシアによるウクライナ侵攻が始まると、原油価格は更に高騰し、補助金の効果は限定的なものとなった。そこで、令和4年3月4日に「原油価格高騰に対する緊急対策」として、令和3年度予算の一般会計予備費3,500億円の使用を決定し⁶、同月10日から補助金の上限額を25円まで引き上げることとした。

1か月が経過してもロシアによるウクライナ侵攻は続いており、原油価格の高騰は長期化することが見込まれるようになったことから、令和4年3月25日、岸田総理は3月末までの補助金の期限を4月末まで延長することを表明した⁷。

さらに、4月26日、総合緊急対策がまとめられ、上記(1)のとおり事業を拡充することとなった。なお、その財源としては、令和4年5月分までは令和4年度予算の一般会計予備費2,774億円が充てられ、6月から9月分までは令和4年度補正予算で1兆1,655億円が計上されている(図表4)。

⁴ 財務省「令和三年度特別会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書(その1)」

⁵ 資源エネルギー庁「コロナにおける燃料油価格激変緩和対策事業の発動について」(令4.1)

⁶ 財務省「令和三年度一般会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書(その2)」

⁷ 内閣府「月例経済報告等に関する関係閣僚会議議事要旨」(令4.3.25)

図表4 燃料油価格激変緩和対策事業の推移

| | | | | | |
|---------------------|---|--|---|---|--|
| 予備費使用決定日 補正予算成立日 | 令和3年11月26日 (予備費) | 令和3年12月20日 (補正) | 令和4年3月4日※1 (予備費) | 令和4年4月28日 (予備費) | 令和4年5月31日 (補正) |
| 期限(年/月) | 令和4年3月末(令和4年4月末)※2 | | | 令和4年9月末 | |
| レギュラーガソリン 基準価格 | 170円/ℓ※3 | | | 168円/ℓ※5 | |
| 補助金額上限 | 5円/ℓ | | 25円/ℓ | 35円/ℓ (さらなる超過分についても1/2を支援) | |
| 対象 | ガソリン、軽油、灯油、重油 | | | ガソリン、軽油、灯油、重油、航空機燃料 | |
| 予算 | 令和3年度補正予算エネルギー対策特別会計等：893億円 令和3年度一般会計予備費：3,500億円 | | | 令和4年度一般会計予備費：2,774億円 令和4年度一般会計補正予算：1兆1,655億円 | |
| (内訳) | 令和3年度予算エネルギー対策特別会計エネルギー需給勘定予備費23億円 | 令和3年度補正予算エネルギー対策特別会計500億円+同特別会計エネルギー需給勘定予備費を300億円追加 (令和3年度予算エネルギー対策特別会計70億円も活用) | 令和3年度予算一般会計予備費3,500億円※4 | 令和4年度予算一般会計予備費2,774億円 | 令和4年度補正予算一般会計1兆1,655億円 |
| 備考 | <ul style="list-style-type: none"> ・実際にガソリン価格が170円を超え、補助が開始されたのは1月27日。 ・基準価格は支給開始後は、4週間毎に1円ずつ段階的に切り上げる。 | | <ul style="list-style-type: none"> ※1 実際に事業を拡充したのは3月10日以降。 ※2 3月25日、首相が4月末まで補助継続を表明。 ※3 基準価格は支給開始後は、4週間毎に1円ずつ段階的に切り上げるため、2月24日以降171円、3月24日以降172円まで上昇した。 ※4 エネルギー対策特別会計エネルギー需給勘定予備費300億円も合わせて使用決定した。 | <ul style="list-style-type: none"> ・4月26日、「コロナ禍における「原油価格・物価高騰等総合緊急対策」」を関係閣僚会議において決定。 ・この財源は5月分に充てられる。 ・予備費の使用決定日(4月28日)に実施。 ※5 一定期間経過後、基準価格の見直しを検討。 | <ul style="list-style-type: none"> ・この財源は6月～9月分に充てられる。 ※5 一定期間経過後、基準価格の見直しを検討。 |

(注) 燃料油価格激変緩和対策事業は、基金事業である。

(出所) 経済産業省資料等より作成

4. 本補正予算の論点

(1) 原油価格高騰対策の課題

ウクライナ情勢の終息が見えない中、原油価格は今後も高止まりを続ける可能性がある。政府は上述のとおり高騰する燃料油価格を更に手厚く補助することで価格を抑制する方針を示している。しかし、コスト上昇分が価格に転嫁され、需要者はその消費量を減らすことで対応するのが市場原理であり、燃料油価格の高騰に対してのみ補助金で価格抑制を図ることは公平性の面から課題があるとの指摘もある⁸。

一方、燃料油価格高騰対策としては、補助金ではなくトリガー条項の凍結を解除する方法も考えられる。トリガー条項とは、揮発油(レギュラーガソリン)

⁸ 『日本経済新聞』(令3.11.18)

の平均小売価格が連続3か月にわたり160円/ℓを超えることとなった場合には、特例税率（揮発油53.8円/ℓ、軽油32.1円/ℓ⁹）の適用が停止され、揮発油税等の本則税率（揮発油28.7円/ℓ、軽油15円/ℓ¹⁰）を適用することとし、その後、揮発油の平均小売価格が連続3か月にわたり130円/ℓを下回る事となった場合には、特例税率の適用が再開されることとしている措置¹¹を指す。トリガー条項は平成22年に導入されたものの、23年の東日本大震災をきっかけに復興財源確保を目的として「別に法律で定める日まで」凍結され¹²、現在に至っている。

トリガー条項の凍結解除を現在実施されている補助金と比べると、揮発油価格が基準を超えている限り価格抑制を継続的に実施できることや、直接的にガソリン価格を引き下げられること等が特色として挙げられる。一方で、課題としては、トリガー条項を発動した場合、国・地方合わせて令和4年度当初予算ベースで約1兆5,700億円の税収減が見込まれること¹³や、対象となる燃料はガソリン及び軽油のみであり、補助金と比較して範囲が限定的であること、価格が急激に変化するため解除の前後で買い控えや駆け込み需要が発生すること等が指摘されている¹⁴。

いずれの方法にせよ、燃料油価格の引下げは、燃料油の消費を促進することにつながり、脱炭素社会の実現という目標との整合性が問われる。原油価格高騰対策の在り方については、こうした点も含めた、更なる議論が求められよう。

（2）予備費に対する監視の在り方

本補正予算では、予備費を1兆5,200億円措置¹⁵し、当初予算と合計すると7兆200億円に上る巨額の予備費を計上することとなった。また、新型コロナウイルス対策予備費については、「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」として改組・用途を拡大することとした。ここで課題とな

⁹ 揮発油については、国税の揮発油税48.6円/ℓ及び地方揮発油税5.2円の合計、軽油については地方税の軽油引取税である。なお、地方揮発油税は税収の全額が地方揮発油譲与税譲与金として地方に譲与されることとなる。

¹⁰ 揮発油については、国税の揮発油税24.3円/ℓ及び地方揮発油税4.4円の合計、軽油については地方税の軽油引取税である。

¹¹ 揮発油については租税特別措置法第88条の8及び第89条、軽油については地方税法附則第12条の2の9で規定されている。

¹² 揮発油については東日本大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律第44条、軽油については地方税法附則第53条で規定されている。

¹³ 第208回国会参議院予算委員会議録第8号18頁（令4.3.4）

¹⁴ 『産経新聞』（令4.2.22）

¹⁵ うち、一般予備費4,000億円、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1兆1,200億円。

るのは、予備費は内閣の責任で使用を決定できるため（憲法第 87 条第 1 項）、国会において、その用途を精査することが難しい点である。

例えば、今回の総合緊急対策のうち、エネルギー・原材料・食料等安定供給対策として、環境に配慮した持続可能な観光の推進のために 90 億円の新型コロナウイルス感染症対策予備費の使用が 4 月 28 日に先行して決定された。これが新型コロナウイルス感染症対策と言えるかについては、議論の余地がある。

岸田総理大臣は、予備費の使用について、「憲法、財政法の規定に従って適切に使用を判断する、そして、併せて説明責任を果たしていく」との認識を示している¹⁶。

予備費は国会の事前議決原則の例外である。事後承諾（憲法第 87 条第 2 項）に係る国会審議の機会を活用するなど、予備費に対する監視の目をより一層強めていく必要があるだろう。

（3）財政健全化目標達成への道筋

本補正予算では、歳入の 2 兆 7,009 億円全額が特例国債の発行で賄われる。その結果、令和 4 年度補正後予算では、公債金収入が 36 兆 9,260 億円から 39 兆 6,269 億円となり、一般会計基礎的財政収支赤字（政策的支出による赤字相当分）は 13 兆 462 億円から 15 兆 7,401 億円となった。

国と地方を合わせた基礎的財政収支（SNAベース）を黒字化する目標をめぐっては、本年 6 月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針」において、「これまでの財政健全化目標に取り組む」とされるにとどまり、昨年まで 2025 年度（令和 7 年度）と明記されていた具体的な黒字化の目標年度は盛り込まれなかった¹⁷。松野官房長官は、「財政健全化に取り組む姿勢に変更はない」と述べているものの、目標の位置づけは下がった¹⁸との指摘もある。加えて、本年度中には更に大型の経済対策を追加することを求める声もあり¹⁹、その場合には、財政健全化目標の達成は一層遠のくことが見込まれる。

我が国財政は、悪化の一途をたどっている。政府は、財政健全化目標達成に向けた具体的な道筋を示す必要があるだろう。

（内線 75324）

¹⁶ 第 208 回国会衆議院予算委員会議録第 19 号（令 4.5.26）

¹⁷ 「経済財政運営と改革の基本方針（骨太方針）」（令 4.6.7 閣議決定）29 頁

¹⁸ 『日本経済新聞』（令 4.6.1）

¹⁹ 『日本経済新聞』（令 4.6.3）