

< 2022 年度 地方財政セミナー >

## 2022年度 地方財政の動向

京都市自治総研理事長・龍谷大学政策学部教授

只 友 景 士



### 2020 年度予算案は10年連続

#### 過去最大の当初予算

みなさん、こんにちは。今日の地方財政セミナーは、ハートピア京都での対面開催とZ o o m配信、そして後日、オンデマンドでも配信させて頂く予定となっております。このセミナーは、私が担当させていただいてから、多分 10 回目くらいになるかと思いますが、これまで長く安倍政権が続き、そして菅政権で一回、今回は岸田政権に代わって、また新しい感じの地方財政セミナーとして、お話をさせて頂けるのではないかと考えています。

2022 年度の政府当初予算案は 107 兆円で、10 年連続、過去最大の当初予算となりました。支出総額は 2021 年度の当初予算よりも 0.9 % 増加しています。また、税収見込みは 65 兆 2,350 億円で過去最高となっています。これですが、とある新聞記事によると「どうも景気がいいらしい」、財務省の職員が自嘲気味に「景気回復で企業から税収が返ってきている」と報じています。まさに今、コロナ対策でエンジンを吹かしているということであり、好調なところからしっかりと税収をとるという税制改革が、おそらく必要なのではないかと思えます。最後にまた触れたいと思いますが、こんな状況です。

税収増により、国債発行額が昨年よりも減少する見込みで、36 兆 9,260 億円。国の国債依存度は 34.3 % となっています。歳出は膨張圧

力が高い中で、安倍政権の時から財政規律が緩んだままになっている状況です。社会保障費は 36 兆 2,735 億円、防衛費が 5 兆 3,687 億円と過去最高を計上しています。さらに新型コロナウイルス感染症予備費が 5 兆円と、2021 年度と同額になっています。これについては政府の答弁でも「5 兆円の中身については積算根拠があるものではない」という言い方をしています。2021 年度はこの 5 兆円の中から、子育て世帯への 10 万円の給付金の財源が捻出されました。

歳出の方ですが、地方交付税が全体の 14.8 %。国債費が 22.6 % と硬直化している状況です。歳入は史上最大の税収で、その税収も所得税、法人税、消費税とあり、特に消費税が歳入額の 2 割を占めます。所得税 18.9 % と法人税 12.4 %、そして消費税が 20.0 % の見込みで、消費税がいつの間にか所得税や法人税を超える基幹税になっています。また公債費が減ったと言いつつも歳入の 34.3 % であり、建設公債が 5.8 % なのに対して特例公債が歳入の 28.5 % を占めており、総額で 30 兆円の特例公債を発行している状況です。

これは当初予算にかかわって、一般会計の税収、歳出総額及び公債発行額の推移がどうなっているかを示したグラフです。コロナ対策で一般会計の歳出がドンと上がっているのが 2020 年と 2021 年、今は下がっている状況ですが、これについては後でお話します。ここまです「歳入の総額とその推移」になります。

## 補正予算との一体化による

### 財政膨張と巨額の繰越金

さて、「政府予算案」について、2022 年度当初予算案は、2021 年度の補正予算と一体で、今年は「16 カ月予算」であると言われていきます。2021 年度の補正予算は 35 兆 9,895 億円で、過去最高の補正予算でした。それにプラスする 2022 年度の当初予算も過去最大の当初予算と言われ、107 兆円ですから合計 143 兆 5,859 億円となります。

毎年、地方財政セミナーでお話をする時、「前年度の補正予算と新年度の当初予算をセットで考える」と言っていますが、参考までに年度予算を変則的に把握して見たいと思います。2020 年度は 163 兆 4,554 億円でした。2019 年度の補正プラス 2020 年度の 1 次、2 次補正を足すと 57 兆円でしたから、2020 年度は合計で 163 兆円という膨大な予算を持っていました。1 次、2 次を外して 2019 年度補正と 2020 年度当初の 15 カ月予算では 105 兆円。2020 年度は、総額 163 兆円の予算を組んで何が起きたか。30 兆円を超える繰越を出していました。必要で組んだはずが、30 兆円の繰越が出ている。今年の補正予算の時も「本当に必要なのか」と議論がされました。

2021 年度予算は 122 兆 368 億円。2020 年度の 3 次補正と 2021 年度の当初予算を足して 15 カ月予算で見ると 122 兆円でした。現段階で前年度と同様に多額の繰越金を生じる可能性があるといわれています。先日、成立しました 2021 年度補正プラス 2022 年度当初予算の 15 カ月予算、ちなみに 2022 年度予算は、例年より 1 カ月早く成立したので「16 カ月予算」という言い方を政府はしているようですが、16 カ月予算、143 兆 5,859 億円です。4 月の段階で 3 カ月前、4 カ月前から始まった前年度補正予算

とあわせて 4 月の段階で財政資金がどれくらい積みれているかということ、2022 年度については 143 兆円、1 年前の 2021 年度は 122 兆円。もう 1 年前の 2019 年度は 105 兆円。4 月当初の段階で財政資金の実弾をどれだけ持っているか。2020 年が 105 兆円、2021 年が 122 兆円、2022 年度が 143 兆円という、危機の中にあって、かなりの財政膨張をしていて、なおかつもう一つ問題は 30 兆円、20 兆円の単位で繰越を出している状況が起きているということがあります。

また、2021 年度補正予算を加えた 2022 年度当初予算の 16 カ月予算は 143 兆円 5,869 億円。2021 年度の補正は過去最大であり、財源の 6 割の 22 兆円が公債金となっています。ただ今年の 2021 年度補正予算は 6 兆 4,320 億円で税収の上振れ分を使っているのと同年度の財政の剰余金 6 兆円を足して財源を確保しているとされています。

次に 2021 年度補正予算の歳出を見てみたいと思います。「新型コロナウイルス感染症の拡大防止」のため 18 兆 6,059 億円、「ウイズ・コロナでの社会経済活動の再開と次なる危機への備え」で 1 兆 7,687 億円、「未来を切り開く「新しい資本主義」の起動」8 兆 2,532 億円などの予算が計上されています。岸田内閣が「新しい資本主義の委員会をつくる」と、ひょっとしたら私にも声がかかったりするだろうかと期待していましたが、やっぱりかかりませんでした。(笑)

ちょっと修行が足らなかったと思って、次に声がかかるのを楽しみにしているところです。「新しい資本主義」という言葉を聞いた時、私は「New ではない、これからの時代は市民の資本主義が必要ではないか」と考えていますので、『資本主義とはどうあるべきか』という議論を活性化してもらったという意味では、岸田首相にはちょっとだけ感謝しています。「資本主義はどうあるべきか？」という議論をしていきたいなと思っています。さて、この『新しい資

本主義」の起動』予算の中に、「大学ファンドの拡充」6,111 億円というものがあります。大学業界、特に旧帝国大学とかは、どう対応すべきかとは胸騒ぎがしているようです。

次に「防災・減災、国土強靱化の推進など安全・安心の確保」のために 2 兆 9,349 億円。この中に「防衛費」も入ってまして、新聞記事の数字ですが「新しい国際情勢に対応するために」と、防衛費 7,738 億円が含まれています。この防衛費 7,338 億円、大学ファンドの拡充 6,111 億円などは「緊急性が高いとはいえ、財政法違反ではないか」と国会での議論になりました。国会で立憲民主党の議員や国民民主党の議員から質問がされたと新聞報道では出ています。財政法上では補正予算はすぐにやらないといけないからやることであって、3 月に前倒しをしないといけないかという、それも含めての議論があった。「大学ファンドの拡充」とかは文部科学省が案として持っていたものを「どんどん出せ」といわれて出させた形跡があります。私も大学で経験したのですが、デジタル・トランスフォーメーション人材育成事業とかに、2022 年度予算で募集されるということで、それに向けて準備していましたが、2021 年度補正予算で出たので「前倒しで提出しようか」という議論をしています。すでに 2022 年度に予算化することは前年の 2021 年 8 月頃に「来年はこんな予算をつけるから」とアナウンスをされて各大学は準備するわけですが、そんな 2023 年度当初予算のメニューが前倒しで補正予算の中に入っているようなことも起きています。

## コロナ下の 2022 年度地方財政の特徴

### ・地方向けの補助金の全体像

2022 年度、地方に対して 27 兆 5,000 億円の

当初予算の補助金があります。このうち「復興関係以外」が 27 兆 3,000 億円、「社会保障」が 78 %、「文教費・科学振興費」が 8 %、「公共事業」が 10 %、いかに地方を通じて社会保障が支えられているかという状況が見てとれます。ちなみに最近 10 年くらい、コロナ対策もあって、かなりの額が増額されています。

### ・コロナ禍の地方財政の決算状況

コロナ禍で地方財政の決算状況はどうなっているか、雑誌『地方財務』に資料が出ていました。歳入構造の変化はコロナ対策によってどうなったか。「コロナ対策による国庫支出金の増加がみられる」と 2020 年度の決算が出ています。2020 年の国庫支出金が、それまで 15 %で推移していたのが、全体の歳入額の 27.4 %を占める。国庫支出金が激増している状況が見てとれるかと思えます。

国庫支出金が地方に入ってきて、どのように支出されたか、コロナ禍の地方財政の決算状況を目的別の推移で見ると「総務費」の比率がガンと上がっています。コロナ対策は行政目的には総務費に入ってくる、この比率が上がっている。目的別では「総務費」が一番、性質別で見るとグンと増えているのが「補助費等」、全員に対する補助金、特別給付金が補助費になっています。国から補助費をもらい、個人への特定給付金とか、自粛している事業者への給付金を自治体が補助費として給付する。国庫支出金によって歳出総額が増え、さまざまな補助金として給付している状況が、マクロの視点から観察できます。

### ・2022 年度地方財政計画の概要

2022 年度地方財政計画の概要とこの元のデータである地方財政計画の概要も資料として提供しています。さて、2022 年度の地方財政の

姿ですが、通常収支分は地方財政計画の規模で総額としてプラス 0.9 %、7,858 億円と総額が増えています。地方交付税の総額がプラス 3.5 %で 6,000 億円増えています。一般財源の総額は 203 億円、地方税及び地方譲与税がプラス 9.8 %で 3 兆 9,263 億円。「どうも景気回復をしているらしい」ということになります。業績がいいところから税収が上がってきている。それによって地方税の税収が増えていることから臨時財政対策債を圧縮して 3 兆円あまり圧縮でき、今年は 7,805 億円に止まった。財源不足額も 2021 年度は 10 兆円あったが、今年は 2 兆円で済んだという状況です。財源不足が圧縮され、見た目には地方財政が、かなり改善しているとも見える状況です。

一般財源はどのように確保されているかを見ても、交付団体ベースの額では 62 兆 135 億円、地方税がプラス 3 兆 1,503 億円でプラス 8.3 %、その分、臨時財政対策債を 3 兆円削減することができる。臨時財政対策債は一般財源に充当することができる地方債ですから地方税が増えた分、借金を減らすことができました。地方債は前年度比で 3 兆 6,331 億円減少できた。臨時財政対策債が 1 兆 7,805 億円、臨時財政対策債以外の通常債が 5 兆円、財源対策債が 7,600 億円。

次に地方交付税はどのように確保されたのか、総額は前年度比 6,000 億円増えています。プラス 3.5 %で、18 兆 538 億円。このうち一般会計から地方交付税特別会計に、所得税・法人税、酒税、消費税の法定率分を地方交付税の財源として繰り入れています。これが 15 兆 9,314 億円。国税の減額補正分が 2,910 億円減少になっています。2022 年度に予定していた加算額 2,310 億円のうち、上記 154 億円を除く 2,156 億円については地方交付税総額の安定的確保の観点から 2027 年度以降に加算するように加算時期を調整する。これは 3 次補正をした時、6 兆円ほど国税収入が増えていることから、特別会

計の 4 番目に記載のとおり、2021 年度からの繰越金を 3 次補正の時、国税から地方交付税に繰入なければならなかった分を翌年度に回しています。2021 年度の国税収入のうち、2021 年度に使わずに 2022 年度にもってきた。こういう金額があるので去年、今年と税収が多く、少し余裕がある財政操作がされていることもあり、地方交付税が 18 兆円確保されている状況です。

昨年に比べて地方財源不足額が 7 兆 5,664 億円縮小していることで、去年の「折半対象財源不足」、国と地方が折半で負担すべき財源不足分をゼロにすることができました。臨時財政対策債は 1 兆円に圧縮することができたということで臨時財政対策債等の抑制ができています。地方税が増えたことが最大の理由です。

2022 年度財源不足額 2 兆 5,559 億円を、どのように財源を確保したか。財源対策債の発行、地方交付税増額による補填と臨時財政対策債の発行 1 兆 7,805 億円によって財源不足を何とかファイナンスすることができたという状況です。ここまでが「歳入」の特徴となります。

#### ・2022 年度の主要な歳出項目

ここからが「歳出」の特徴として「地方財政計画の概要」の後ろに主要な事業について具体列挙して書かれています。

##### ① 「地域社会のデジタル化の推進」

地域社会のデジタル化を推進するため、「地域デジタル社会推進費」2,000 億円を引き続き計上。

##### ② 「公共施設の脱炭素化の取組等の推進」

公共施設等適正管理推進事業費について 脱炭素化事業を追加、事業費を 1,000 億円 増額。長寿命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。

③ 「消防・防災力の一層の強化」

緊急防災・減災事業費について消防本部における災害対応ドローンの整備や消防救急デジタル無線の機能強化を追加するなど対象事業を拡充。

④ 「まち・ひと・しごと創生事業費の確保」

2015 年に創設されたまち・ひと・しごと創生事業費を 1 兆円確保。

⑤ 「地域社会再生事業費」 4,200 億円。

⑥ 「保健所の恒常的な人員体制の強化」

感染症対策業務に従事する保健師をコロナ禍前の 1.5 倍 (1,800 名から 2,700 名になるように 900 名増員)。

⑦ 「公立病院経営強化の推進」

まさにコロナ禍に対応して公衆衛生への対応や拠点病院をどうするかテコ入れをすることが掲げられています。

⑧ 「下水道事業の広域化・共同化の推進」

数年前から下水道事業について財政や事業のあり方についての検討会がなされていて、その中で、新たに広域化・共同化を進めることが出ています。これも過疎地域の経営が厳しいから財政的な措置をしようと、しかし最初の整備計画がどうだったかを問わずにそれをやっつけていいのかというところもあります。つくってしまったものはしょうがないということです。

⑨ 「社会保障の充実及び人づくり革命等」

幼児教育・保育の無償化、待機児童の解消・保育士の処遇改善、高等教育の無償化、介護人材の処遇改善等の施策推進などを含む。

・ 2021 年度補正予算における地方財政措置

次は 2021 年度補正予算が、地方財政にどのように財政措置されてくるかをまとめたものです。経済対策の柱と財政措置の対応関係として、3 次補正の「4 つの柱」である①新型コロナウイルス感染症防止、②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、③未来社会を切り開く「新しい資本主義」の起動、④防災・減災、国土強靱化の推進など安全・安心の確保、これらの 4 つの項目についてです。地方負担の対応の仕方については、ソフト事業とハード事業に分かれていますが、基本的にはコロナ対策等で補正予算として出てきた臨時交付金で措置をすることとし、加えて地方交付税もしくは臨時交付金となっています。

総務省が今年度の主要な歳出項目を目玉で出すのですが、最近がんばっているものが上がっています。生活保護とか公共事業、義務教育も額が大きいし、毎年、経年でやっていかないといけないものはここには出てきません。むしろ出てくるのは新しい事業で、これから取り組む課題が列挙して出てくるわけですが、こういうところの事業が予算化されています。

基本的には地方交付税で、たとえば「ひと・まち・しごと創生事業費の確保」に 1 兆円確保とありますが、これを地方交付税の中に算定する。それでやりなさいと、それ以外の事業は地方債と、その後に地方債を償還する時の地方交付税の措置によってなされています。そのことを今回、少し説明しておこうと思います。

新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金が総額 6 兆 7,969 億円。これらが交付金で地方単独事業がなされていく。地方財政措置を地方交付税で行う。地方債で行う場合は、補正予算で組まれた事業を、補正予算債を地方で発行して、その元利償還を基準財政事業額に 50 % 参入することで地方債を発行し、それを返

す時に 50 %、地方交付税で面倒をみる。実質的に 50 %は国の負担になるかと思うんですが、そういう措置によって地方財政が導入される状況にあるということです。

#### ・ 2022 年地方財政計画における主要事業の特徴

コロナ禍によって感染症対策の脆弱性が明らかとなり、「保健所の体制強化」「公立病院の経営基盤強化」に取り組むとされている。一時、公立病院とかを「効率的にこなさい、統廃合しなさい」と言っていたのですが、実際にやって大変な目にあっている自治体もあるわけです。

そこで基盤強化に乗り出すようになった。

もう一つは安倍・菅政権の継続性、地方創生とか人づくり革命の継続があり、そんなに路線は変わっていない。そして手法として、地方交付税や地方債と交付税措置によって地方自治体を政策誘導する構造がある。基本的に地方の固有財源であり、共有財源である地方交付税を使って政策誘導がなされていることを、どう考えたらいいかという課題があるということを経験して申し上げ、「2022 年度地方財政計画の概要」についての私からのお話とさせていただきます。ご静聴ありがとうございました。