

# 自治研 かんがわ

2022 **2** No.194  
(通算 258号)

## CONTENTS

### 巻頭言 「市民が選択する未来」実現のために

#### 2021年の政治を振り返る

公益社団法人神奈川県地方自治研究センター顧問 上林 得郎 …… 1

#### 2022年度政府予算と地方財政計画

公益財団法人地方自治総合研究所研究員 其田 茂樹 …… 14

#### 【連載】第5回

#### ドイツで実体験した新型コロナウイルス感染症対策について

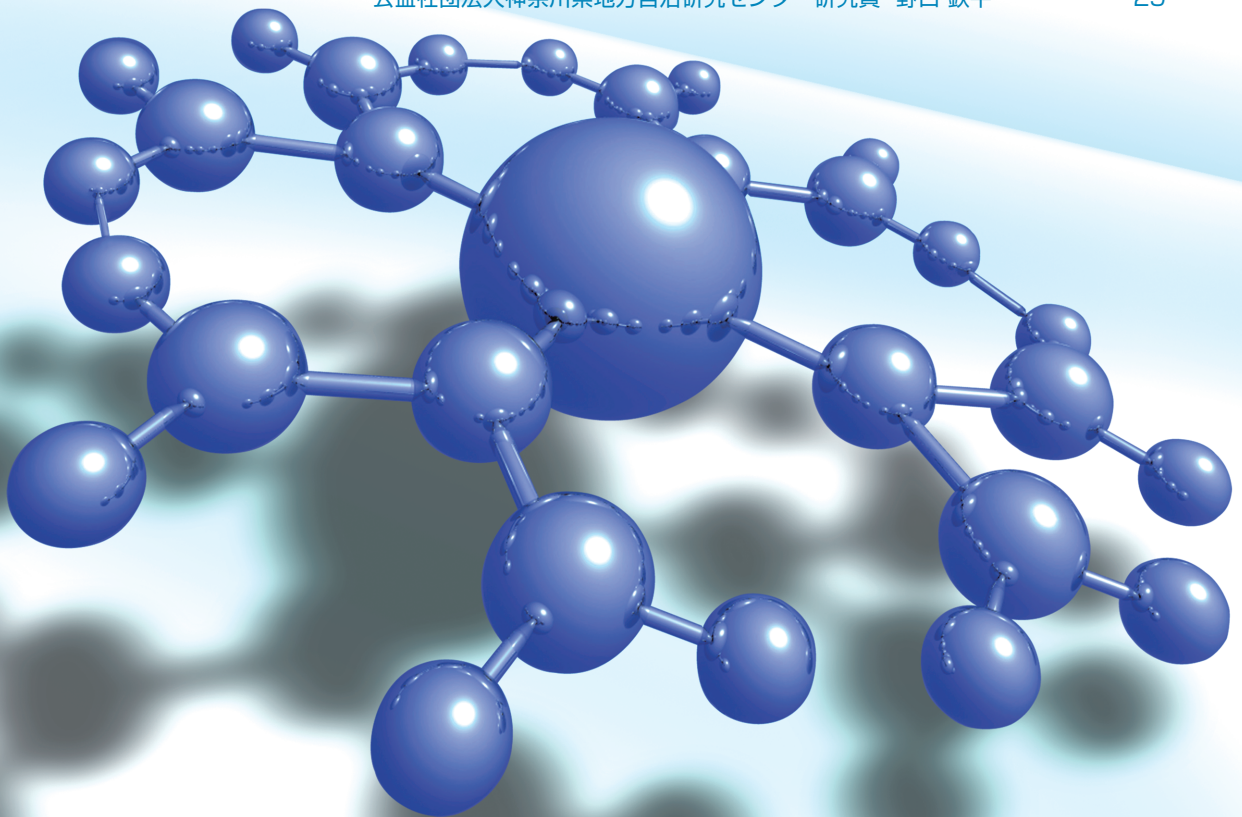
—2019年9月から2020年8月までの海外研修報告を兼ねて—

山梨県立大学国際政策学部教授/公益社団法人神奈川県地方自治研究センター理事 熊谷 隆一 …… 23

#### 【リレー寄稿】日本のビジョンを考える～未来のための選択

#### 政府の役割・給付と負担を問い直す

公益社団法人神奈川県地方自治研究センター研究員 野口 鉄平 …… 29



公益社団法人 **神奈川県地方自治研究センター**

「市民が選択する未来」実現のために

新型コロナウイルス感染症に翻弄され続けている数年間！社会も経済も、自治体も議会も、それぞれの個人生活も大きな影響を受け続けている。

普通だと思っていたことが、きっかけがあればいつでも崩れていくということ、こんなに思い知らされたことはない。しかも、世界規模で。

地域での様々な活動も、休止せざるを得ない場面が続出した。できる限り人の繋がりを維持しようと、休止する際や再開時には一人ひとりに葉書を出して、お見舞いかたがたお知らせした。この葉書には大きな反響があり、人々の不安な気持ちがよく分かった。

振り返ると、2020年1月に、コロナ感染症のため封鎖された武漢へ、日本政府が民間チャーター機を送って邦人を帰国させた。帰国を希望する人が無事に空港までたどり着けるのか？息をのんでテレビの画面を見つめた記憶がある。

翌2月には大型クルーズ船「ダイヤモンドプリンセス号」が横浜港に停泊し、多くの救急車が待機している様子を、忘れることはできない。

その後、特別措置法による緊急事態宣言や蔓延防止等重点措置が繰り返される間に、職を失い、あるいは営業を継続することが難しくなって、生活そのものが限界を超える厳しさにさらされる人たちが多く出てきている。

コロナの蔓延で、社会・経済・環境など、今の日本が抱えていた課題が、一挙に多くの人の目に触れるようになってきた。

しかし、様々な課題解決の道筋をつける大事な場である国会の、しかも衆議院選挙の結果は、私には思いがけないものだった。選挙報道を見ながら、身近な人たちとも、もっと日常で話し合いの場を作るべきだったと悔いた。

地方自治体は、目の前の事態への対応で追われているが、政府は、どんな政策を検討しているのか、知りたくなった。

内閣府は2020年に「選択する未来2.0」という会議を設置している。その第3回に、竹中平蔵元大臣の名前があった。現在の日本社会の困難な課題の幾つかを作った方と思っていたので、コロナ対応に名を借りて、自分たちの都合の良い政策を進めようとしてはいないかと疑いたくなる。

この事態の中で、何かできることはないか、一生懸命考えてたどり着いた結論は、平凡なものだった。

今、市民がすべきことは、気がついた人が、気がついたことを地道に実践し、周りの人たちに伝えること。政治への発言も臆せず、面倒がらずに、できるだけ多くの人とともに発信し続けること。これが回り道に見えても、一番必要な行動なのではないか。

「市民が選択する未来」への道を、しっかり議論すること。その目標に向かって、諦めずにコツコツと進む。すなわち今までの取り組みをパワーアップして続けるべき、ということだった。

しかし、市民の活動が力を持つためには、現状分析をし、課題を明確にして多くの人に伝える非営利の活動の存在が不可欠となる。大量の情報を流し、自分たちに有利な政策を進めようとする力に対抗するためには、市民の自由な発言にもバックボーンが不可欠だ。

コロナ禍の影響で、まさに市民としての生き方を問われる時代になっていると思う。

【寄稿】

## 2021年の政治を振り返る

公益社団法人神奈川県地方自治研究センター顧問 上林 得郎

### 1. 新型コロナ感染状況の拡大 —政府の措置を中心に

#### (1) 新型コロナ感染拡大「第3波」

2021年の年明けは新型コロナウイルスの感染拡大ではじまった。元日の新聞は、大晦日の31日に新規感染者数が全国で4520人、東京で1337人、神奈川県で588人とそれまでの最多を更新していたと報じていた。新型コロナウイルス感染の「第3波」の到来であった。

これを受け、東京都の小池百合子知事が提唱して神奈川、千葉、埼玉3県の知事と協議した上で、4知事が政府に「緊急事態宣言」の発出を要請した。

菅義偉首相は、2020年9月の就任以来、緊急事態宣言には一貫して消極的で、経済活動への悪影響を懸念したものとされていた。1都3県の知事からの要請を受け、関係閣僚と協議の上で宣言発出を決めたが、政権のコロナ対応への批判がこれ以上高まるのは避けたいとの思惑が本音であったものといえる。

1月7日に第2回目となる緊急事態宣言を首都圏4都県に出した。その後、大阪、京都、兵庫の3府県と、愛知、岐阜の東海2県、栃木、福岡の両県からも緊急事態宣言の要請があり、ようやく13日になり7府県にも緊急事態宣言を拡大することを決めた。

菅首相は春までに一定の成果を示し、東京

五輪・パラリンピックを実現できる環境を整えたいとする思惑が透けて見え、危機感や切迫感が伝わってこないとの批判が続いていた。

2月に入ると感染者数が徐々に減少し、2月28日に岐阜・愛知・京都・大阪・兵庫・福岡の6府県の宣言が解除されたが、首都圏の宣言は3月7日まで継続されることになり、さらに2週間の再々延長の末、3月21日で宣言が解除されることになった。

オリンピックの聖火リレーの開始が25日に迫っており、それにむけた解除という政治的思惑が垣間見られる決定であった。

第3波の全国での新規感染者は1月8日の7882人、死亡者は2月10日の121人、重症者は1月27日の1043人が最大であった。

#### (2) イギリス型（アルファ株）による 「第4波」

3月末になると大阪で300人以上の新規感染者が続くようになり、3月28日には東京の感染者数を上回るようになった。大阪府の吉村洋文知事は「まん延防止等重点措置」の要請に踏み切り、全国知事会は、感染再拡大を避けるための緊急提言として、大規模なPCR検査の実施など対策の徹底を政府に求めた。

政府は当初慎重な姿勢を示していたが、4月5日から大阪、兵庫、宮城の3府県で初めて重点措置が適用された。感染拡大はさらに全国に

広がり、特に重症病棟の使用率が満床になるなど、医療の逼迫状況が明らかになり、東京都、京都府、沖縄県にも「まん延防止等重点措置」が4月12日から適用されることになった。さらに続いて埼玉、千葉、神奈川の首都圏3県と愛知県にも重点措置の適用が拡大された。

4月21日には新規感染者が5千人を超え、菅義偉首相は23日になり、緊急事態宣言を東京、大阪、京都、兵庫の4都府県に出すことを決定し、酒類を提供する飲食店や大型商業施設などへの休業要請で人の流れを抑制し、感染拡大を防ぎたい考えを明らかにした。「短期集中」と強調したが、状況は改善せず、延長や対象地域の拡大を続けることになった。

しかし、死者も増加傾向が続き、26日には国内での死者数が累計で1万人を超え、60代以上が95%超を占める状況であった。

5月の連休に入っても感染者は5千人台で高止まりしており、新たに愛知県、福岡県に沖縄県を加え、宣言の対象を7都府県に拡大することになった。

5月末になって新規感染者は4千人台とやや少なくなってきたが、緊急事態宣言を解除する状況にはならず、重点措置についても延長することになった。

菅首相は記者会見で「今回の延長を最後にする覚悟」が問われ、「国民の間に自粛疲れや慣れが出ていると承知している」などと応じたが、明確な返答は避けていた。宣言を「小出し」にして延長や再発出を繰り返す対応が首相への不信感を招き、国民の協力姿勢を低下させていると批判されるようになった。

第4波の全国での新規感染者は5月8日の7244人、死亡者は5月7日の146人、重症者は5月23日の1304人が最大であった。

### **(3) 東京五輪、緊急事態宣言下に無観客で開催**

東京五輪を控えた6月17日に、東京など7

都道府県の緊急事態宣言を「まん延防止等重点措置」に引き下げたが、対策を緩めたのは五輪開催のためだとの見方が強まり、感染拡大中の五輪開催に反対する世論が強まっていった。菅首相が掲げる「安心・安全な五輪」「新型コロナウイルスに打ち勝った証しとしての五輪」が本当に実現できるのか、首相に中止を求める直言も相次いだ。

すでに3月20日に、政府、東京都、大会組織委員会などの五者協議で、海外からの五輪観客の受け入れを中止することを決めていたが、世論調査では、「開催中止」が3割強、「再延期」が4割などと中止・延期を求める声が7割以上と高くなっていた。

6月18日には、コロナ対策の政府分科会の尾身茂会長ら有志は、五輪の無観客を推奨し、観客を入れる場合でも制限は一般の大規模イベントよりも厳しくする「注文」をつけた提言を政府などに提出した。

一方、オリンピック組織委は、「選手らは8割以上がワクチン接種して来日する」と繰り返し、検査を徹底し、一般とは隔離するバブル方式で対応するので安全は確保されると強調していた。

感染拡大がさらに続き、7月8日には東京都に4度目の緊急事態宣言を出すことになり、沖縄県の宣言も延長するほか、埼玉、千葉、神奈川、大阪の4府県への重点措置も延長することとなった。

この日、東京五輪は1都3県の会場で無観客とすることが決まった。政府、東京都、大会組織委員会などの5者は、五輪の観客についてすでに6月21日に、緊急事態宣言か重点措置が出された場合は「無観客も含めた対応を基本とする」ことで合意していた。五輪開催の是非が議論されて、観客数も「世界からの観客」から「海外観客中止」に、「上限1万人」そして「無観客」へと、混迷の果ての五輪開催となった。

#### (4) デルタ株による感染拡大「第5波」

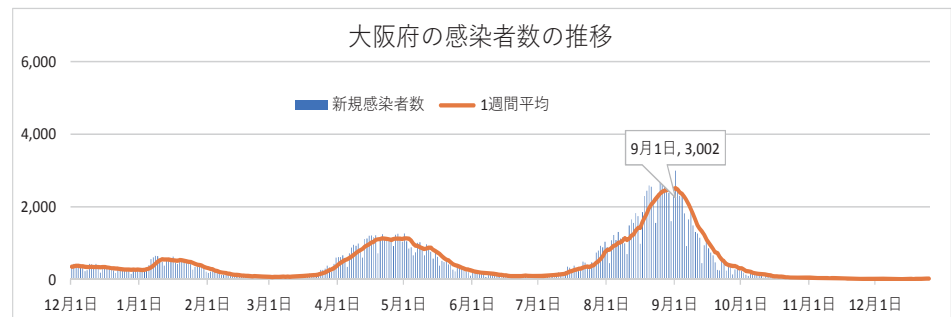
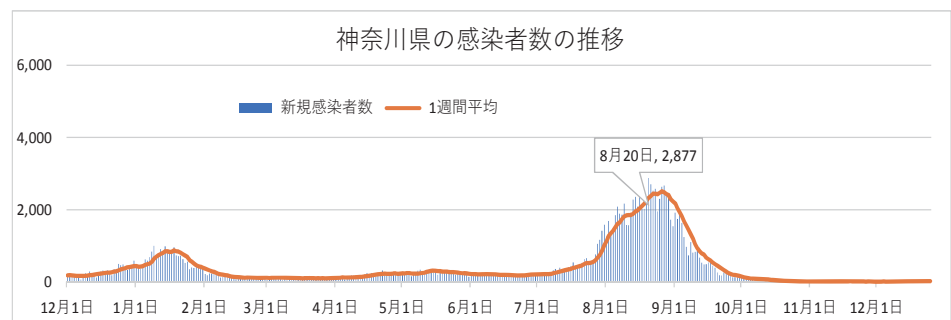
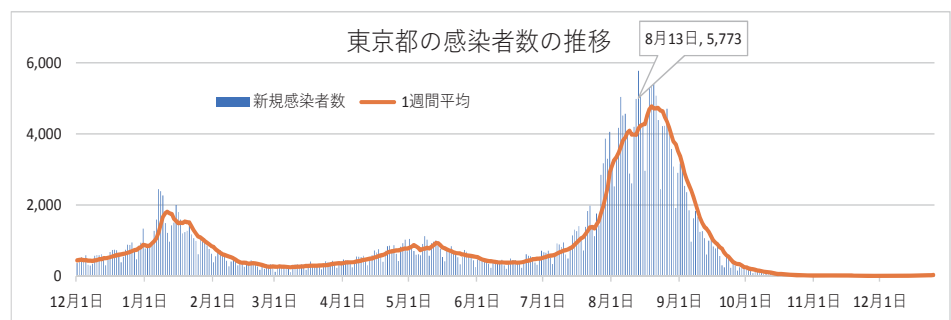
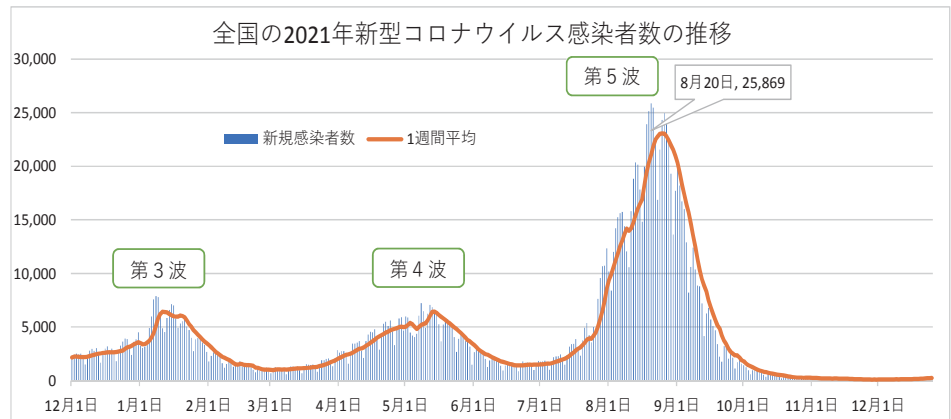
オリンピックの開会式前日の7月22日には新規感染者は5千人を超えるようになった。そのうちインド由来の変異株（デルタ株）は3割と報道されていた。

7月29日には、感染者が1万人、累計感染者数が90万人を超えることになった。この日、政府分科会の尾身茂会長が「（デルタ株により）入院や重症者の数が増えている。入院調整や宿泊療養、さらに自宅で療養している人も急増している」と国会で証言し、医療逼迫の状況が顕著になっていると述べていた。

7月30日になり、政府は東京都と沖縄県に加え、首都圏3県と大阪府に緊急事態宣言を出すことを決定し、北海道、石川、京都、兵庫、福岡の5道府県にまん延防止等重点措置を適用することも決めた。

菅首相は、ワクチン接種が順調に進んでいることから「月内に収束に向かうだろう」と楽観視し「最後の緊急事態宣言にしたい」と意気込んでいた。しかし、専門家からは、「五輪さなかに感染爆

発が起きている」と指摘され、検査体制の整備と医療提供体制の強化、そして「国民に寄り添うわかりやすいメッセージ」を打ち出すよう求められたものの、首相から十分な説明はなされなかった。



(筆者作成)

8月5日には、感染者は1万5千人に、累計の国内感染者が100万人を超えた。東京都での医療逼迫は厳しく、入院できないで自宅療養者数は1万8千人を超えるようになった。

五輪が終わった後の8月13日にはついに2万人を超え、各地でも感染拡大が止まらず、20都府県で過去最多を記録していた。

全国の感染者が2万5千人を超えたのは8月19日で、翌20日から、茨城、栃木、群馬、静岡、京都、兵庫、福岡の7府県が緊急事態宣言に追加され、計13都府県に拡大した。まん延防止等重点措置についても宮城、山梨、富山、岐阜、三重、岡山、広島、香川、愛媛、鹿児島10県が追加され計16道県となった。

奇しくも、この8月20日の新規感染者数が2万5876人と第5波の最多となった。自宅療養中に亡くなった人が首都圏で7~8月に18人に上ることが明らかにされ、軽症・無症状者向けの療養施設で亡くなる人も続いていた。

最終的に「第5波」で自宅で亡くなった人は202人になったと、12月になって発表されている。保健所の業務が逼迫し健康確認が遅れたケースが多くあり、健康観察の電話に出ず、訪問した際に死亡が確認された例もあったとされている。

8月27日から北海道、宮城、岐阜、愛知、三重、滋賀、岡山、広島の8道県に緊急事態宣言を追加することを決め、まん延防止等重点措置を高知、佐賀、長崎、宮崎の4県に新たに適用することとした。

9月10日になり新規感染者がようやく8800人台となり、12日には緊急事態宣言からまん延防止への引き下げや、重点措置の解除が一部で行われ、最終的に全体が解除されたのは10月1日であった。この間に、菅首相の退陣など大きな政治変動が続いていた。

第5波の全国での新規感染者は8月20日の2万5876人、死亡者は9月8日の89人、重症者は9月4日の2223人が最大であった。

## 2. コロナ禍での政治の動き

### —横浜市長選から疑似政権交代

#### (1) コロナ禍の中の横浜市長選

2019年8月、林文子横浜市長は、カジノを含むIR（統合型リゾート開発事業）を横浜の山下ふ頭に誘致することを決めたと突然発表した。2017年の市長選挙では「IRについては白紙」として3選をはたしていたが、それを覆す豹変ぶりであった。市民からは「公約違反だ」「横浜にカジノはいらない」と反対の声が高まっていった。そんな市民の声を無視するように、応募予定事業者から出された計画案をもとにして、一方的に市民説明会を各区で開始した。

多くの市民団体はIRに反対する声の高まりを結集して「IR誘致の是非は住民投票で決めよう」と住民投票条例制定の直接請求を行うことに合意した。直接請求の署名運動は2020年9月に開始され、コロナ禍と重なり困難な状況にあったが、11月までに有効署名数は193,193筆となり、法定必要署名数の3倍を集めて市に提出された。

2021年1月に横浜市会の臨時議会が開かれ、林市長は直接請求の趣旨について「代表民主主義が健全に機能している」ため「住民投票の意義を見いだしたい」との意見を付して議会に提出した。市会では自民・公明の両党の多数により条例制定請求は否決されてしまった。

市民運動側は、市民の多数の意見を否定する暴挙だとして、「IR誘致の是非は市長選挙で決めよう」と改めて結束を確認して、市長選挙に臨むことになった。

8月に予定されていた市長選挙を前にして、候補者の乱立が予想されており、IR反対派の候補者の擁立は遅れていたが、6月半ばになり野党候補として横浜市大医学部教授の山中竹春氏を擁立することになった。それまでに、

元長野県知事の田中康夫氏、参院議員で元神奈川県知事の松沢成文氏、市議の太田正孝氏などが IR 反対の立場で立候補する意思を示していた。

自民党は、4 期目を迎える林市長への推薦はしないことを決め、独自候補の擁立を模索していたが、6 月 22 日になり国家公安委員長の小此木八郎氏が「IR はとりやめるべきだ」と政府と反対の意向を明らかにして市長選への立候補を表明した。

7 月に入って林市長が「IR 推進は横浜市の将来にとって必要」として立候補することを表明し、選挙の構図が固まった。

8 月 8 日に告示、22 日投開票の日程で 8 人が立候補して横浜市長選挙が始まったが、東京五輪の終了直後であり、第 5 波の新型コロナウイルス感染者が急拡大していた時期であった。

この選挙の特徴は、コロナ感染症が拡大する中での選挙戦であったことである。選挙中に最多の新型コロナウイルス感染者が出るという危機的状況を迎え、菅政権の感染対応のまずさに批判が集中していた。

有権者の関心が、告示当初の「カジノを含む IR 問題」から「コロナ感染症対策」に移っていった。感染拡大に伴い政権批判が高まるなかで、菅首相の支持する小此木氏ではなく、山中氏への支持が拡大していったのである。

コロナ対策とカジノを含む IR の是非が焦点となり市民の関心が高く、投票率も前回よりも 11 ポイント高い 49.05%となった。

選挙結果は、山中竹春氏が次点の小此木八郎氏に 18 万票の大差をつけて当選した。この選挙結果は、小此木氏を支持した菅政権にとって大きな打撃となり、後の首相退陣につながっていった。

山中市長はカジノに反対する市民の声を受けて、就任後、ただちにカジノ関連の政策をとりやめることを表明した。

幅広い市民の支持を得て当選した山中市長

だが、政治的経験が皆無の中で、市民からの期待にどう応えられるのか、その手腕が問われている。

具体的には、自らの公約=3 つのゼロとして打ち出した「敬老バス」「子供医療費」「出産費用」をどう実現できるのか。他にも「中学校給食の実施」にも課題が多くあり、財源を含めた実現への道筋をどうつけるのか、難関が控えている。

引き続き市民の監視の継続が求められ、市政運営への注視と検証が必要であろう。

## (2) コロナと五輪に振り回された菅首相、9 月に退陣表明

菅首相にとっての 1 年間は、新型コロナウイルス感染症に翻弄され、世論の逆風の中で五輪開催強行をめざした 1 年であった。

コロナ対策は、就任直後からつまづいていた。「感染対策と社会経済活動の再開を両立させる」と表明してスタートしたが、観光支援策「GOTO トラベル」の対象に東京を含め全国に拡大したが、感染状況の悪化は止まらない。11 月には政府分科会の尾見茂会長から「GOTO」の一時停止の提言がなされたが、首相は継続にこだわり 12 月 14 日に全国で一斉停止するまで続けられた。その対応の遅さが批判の的となった。

2021 年 1 月には、冒頭述べたように、東京都の小池百合子知事らに突き上げられるかたちで、安倍政権以来 2 回目となる緊急事態宣言を発出する事態に追い込まれた。「1 か月後には必ず事態を改善させる」と約束したが、改善することなく、2 回、3 回と延期を余儀なくされてきた。

4 月には新型コロナウイルスの変異株の拡大に見舞われ、3 回目の緊急事態宣言を出すことになった。「小出し」の対策を繰り返す首相に専門家らも不信感を募らせ、政府案を覆して宣言の対象地域を拡大させる異例の事態も起きた。

1年延期となった東京オリンピックを是が非でも実施するとの意気込みのもとで、世論の反対を押し切って五輪開催に踏み切るが、緊急事態宣言下の異例の開催となった。そうした五輪優先の判断が、政権の体力を削ることもなった。その間、感染者は増え続け、過去最多の感染者を出し、菅首相の政治姿勢には再三にわたり、説明や発信力の不足が問われてきた。

8月22日の横浜市長選で、首相が全面支持したのは側近の一人、小此木八郎氏だったが、当初は優勢が見込まれていたものの、結果は18万票差の大敗だった。4月の北海道・長野・広島の衆参補欠・再選挙では、自民党は全敗した。7月の東京都議会選挙では、自民党は第1党には返り咲いたものの、過去2番目に少ない議席獲得にとどまり、注目される選挙ではことごとく敗北していた。

衆議院議員の任期満了と自民党総裁任期が迫る中で、菅政権の支持率は大きく下落していき、解散総選挙を前に「菅首相では選挙は戦えない」という声が大きくなり「選挙の顔を代えるしかない」と総裁選での首相交代論が急拡大していった。

8月末、菅首相は党内世論の反転攻勢を期して党役員人事の刷新を図ろうとした。前年の安倍首相退陣にあたっていち早く「菅支持」を打ち出し、菅政権樹立の立役者だった二階俊博幹事長を交代させ、新たな幹事長を選任することをめざした。二階氏は了承したものの、後任の人選は難航し、党役員の引き受け手がない状況になった。また、衆院を「9月中旬解散」し、総裁選を選挙後に先延ばしする奇策も練っていたが、党内の猛反発を受けて「9月解散」は見送りに追い込まれていった。

人事も政治日程も決まらず、総裁選への「立候補断念」に追い込まれていき、9月3日に自民党役員会で「総裁選に出ずに、自分の任期中はコロナ対策に専念したい」と突然表

明し、自民党総裁選の後に退陣することを明らかにした。

菅氏は、2020年9月に就任後、10月に日本学術会議の任命拒否問題がおき、2月には長男が絡む総務省幹部への接待問題も起きたが、説明を拒んできた。新型コロナ対策でも、その対策の根拠や具体的な効果、対策の見直しなどについてほとんど説明してこなかった。「説明なき政治」が国民からの信頼を失い、自民党内の支持も得られなくなり、退陣に追い込まれたものといえよう。

### (3) 自民党総裁選そして解散総選挙へ

新型コロナ第5波のさなかの8月26日、自民党総裁選挙の日程が衆院の解散・総選挙を見据えながら、9月17日告示、同29日投開票で決まった。総裁選は、全国の党員・党友の投票と国会議員の投票で決まる、いわゆる「フルスペック」で行われることになった。

日程が決まると、元外相で前政調会長の岸田文雄氏が早々と総裁選への立候補を表明した。岸田氏は、2020年9月の総裁選で菅氏に大差で敗れて党の役職から離れていたが、「政治生命を賭けて」党内の菅政権への不満の受け皿となる「選択肢を示す」と立候補の決意を述べた。そして、総裁を除く党役員は1期1年、連続3期までとし、権力の集中と惰性を防いでいく方向で党改革を行うことも明らかにした。

菅氏は、五輪開催を成果に、無投票再選を目指していたが、その目論見は外れ、ここから人事を巡る混迷が始まり、前述のように立候補断念に追い込まれた。総裁選は次の総選挙を戦う「選挙の顔」を選ぶことになり、一挙に波乱含みとなった。

9月8日には高市早苗・前総務相が、徹底した歳出拡大を打ち出し、安倍元首相の支持を得て立候補を表明した。10日には河野太郎・行政改革担当相が、中堅・若手議員を中心に



派閥横断的な支援を受けて立候補を表明した。告示前日になり、野田聖子・幹事長代理が、自民党の多様性を示し、女性・子供・障害者などへの施策充実を目指すとして立候補を表明した。こうして総裁選は、初めて複数の女性候補が立候補することになり、男女2名ずつの候補者で戦われることになった。

4 候補による政策討論会や支持者との対話集会など、マスコミは候補者の政策や選挙活動を連日報道した。「総裁選がマスコミジャックした」「メディアはお祭り騒ぎ」とする批判も生じるほどの報道ぶりであった。

9 月 29 日の自民党総裁選挙の結果、岸田氏が決選投票の末に河野氏を破り、新たな党総裁に決まった。第1回投票では岸田氏がわずかに1票上回り、決選投票では、岸田氏は河野氏を大きく引き離し 249 票対 131 票と大差をつけた。議員票での得票の低さが河野氏の敗因だった。

岸田氏の勝因は、安倍・菅路線を正面から否定はせず、部分的に修正しながら政権運営を行おうとする姿勢が評価されたこと。河野氏の目指す大幅な刷新は望まず、総選挙への「選挙の顔」として安定した政権を望む議員心理が大きく作用した結果であった。

自民党の総裁選挙に勝利した岸田氏は、10 月 4 日の臨時国会で第 100 代首相に選出され、自民・公明両党による連立内閣が発足した。国会での首相指名の直後に「新時代共創内閣」と命名して、派閥や「老壮青」のバランスを意識して 13 人の初入閣者からなる新内閣を発足させた。

その首相就任の記者会見で、臨時国会で所信表明演説後に各党からの代表質問を受けたあと、臨時国会の会期末の 14 日に衆議院を解散し、10 月 31 日に総選挙・投開票とする日程を明らかにした。解散から投開票までの期間は 17 日間となるが、これは戦後最短で、衆議院議員の任期満了（10 月 21 日）を超えての衆議院

選は現行憲法のもとでは初めてとなった。選挙日程が最短となったことについて「衆議院議員の空白をできるだけ短くしなくてはならない」と語っていた。

### 3. 4 年ぶりの衆議院総選挙とその後 — 安定を求めた民意

#### (1) 総選挙—全国選挙結果とその特徴

衆院が解散されたのは 10 月 14 日、19 日に公示された衆議院議員総選挙は 10 月 31 日投開票となった。

自民党は、支持率が低迷した菅義偉前首相に代わり、新しい「選挙の顔」として岸田文雄首相を選んで臨んだ。公示前の 276 議席から 15 議席減らしたものの、追加公認を含め、絶対安定多数の 261 議席を単独で確保した。公明党は擁立した 9 つの小選挙区で全勝し、比例代表で 3 議席増やし 32 議席となり、与党で計 293 議席を獲得した。

立憲民主党は、240 人を擁立して議席増を目指したが、小選挙区では 9 議席増やしたものの、比例代表で得票を大きく減らし公示前から 23 議席減となり、結果として 14 減の 96 議席にとどまった。

日本維新の会は大阪で小選挙区に立候補した 15 人全員が当選を果たすなど、公示前の 3.7 倍となる 41 議席を得て第 3 党に躍り出た。国民民主党は、小選挙区に擁立した前議員全員が勝利し 3 議席増の 11 議席を獲得した。

共産党は 2 議席減らし、10 議席にとどまった。れいわ新選組は比例代表で 3 議席を新たに獲得し、社民党は沖縄での 1 議席だけとなった。

#### ① 小選挙区の特徴

今回の衆議院選は、全 289 小選挙区のうち、自民、公明の 286 与党候補に対し、立憲民主、共産、国民民主、れいわ新選組、社民の野党 5 党の統一候補が挑む 217 選挙区が全体の 75% に上ったことが特徴である。

217 選挙区で野党 5 党が統一候補を立て、160 選挙区で立憲民主が、39 選挙区で共産が、18 選挙区で国民民主などの候補者が統一候補となった。候補者の統一への話し合いが解散を挟んで急速に進んだ。前回 2017 年衆院選で当時の民進党が希望の党と立憲民主党に分裂し、候補者が乱立して小選挙区で敗退した反省があったからである。

野党が一本化した 217 選挙区では、自民・公明が 139 議席、野党共闘が 62 議席、維新その他 16 議席という結果となった。残る 72 選挙区では、自民・公明が 59 議席、野党 5 党で 6 議席、維新その他で 7 議席となった。小選挙区全体では、自民・公明が 198 議席（議席占有率 69%）、野党統一が 68 議席（同 24%）、維新その他が 23 議席（同 8%）となった。

前回の総選挙では、小選挙区で自民・公明の議席は実に 226 議席（議席占有率 78%）を獲得したことからすると、今回の自民・公明は 28 議席減と大きく減らし、野党一本化はそれなりの成果を得たものといえる。

小選挙区の当選者を党派別に見ると、与党で自民が 189 議席（前回より 29 減）、公明が 9 議席（1 増）となった。野党では、立憲民主は公示前から 9 増の 57 議席、国民民主は前議員が全員当選して 6 議席となった。両党合わせると 63 議席で、前回の立憲民主（17）、希望（18）の 35 議席より 28 増となった。共産、社民両党は各 1 議席で変わらなかった。

維新は、前回より 3 倍の 16 議席で 13 増となり、2012 年に衆院選に初めて進出して 14 議席、14 年は 11 議席、前回は 3 議席であり、小選挙区では最多の議席となった。

無所属は 10 議席で、前回より 12 減である。前回は民進党の分裂により立憲・希望のどちらにも参加せず無所属として立候補して当選した議員が 12 名いたが、2020 年 9 月の立憲・国民の合流新党結成に併せて立憲民主に合流したことから無所属議員の減少となった。

## ② 比例代表の特徴

比例代表（定数 176）は、自民党が前回の 1852 万票から 133 万票多い 1985 万票を獲得し、6 増の 72 議席を獲得して 4 回連続で比例第 1 党となった。現行制度が導入された 1996 年以降、2005 年の 77 議席（定数 180）に次ぐ、2 番目に多い議席となった。公明党は、前は 697 万票と大台を割り込んでいたが、今回は 709 万票を獲得し、前回より 2 議席多い 23 議席となった。公明党と合わせた与党の獲得議席は 95 議席に達し、比例代表の過半数を確保した。

立憲民主党は 39 議席を得て野党第 1 党の座を維持したものの、得票は大きく減らすこととなった。前回、立憲民主（37）と希望の党（32）と併せると 69 議席であったが、今回は立憲民主 39、国民民主 5 と併せても 44 議席であり、大幅な減少である。前回の立憲が 1108 万票、希望の党が 967 万票を併せて 2076 万票であったものが、今回は立憲が 1146 万票、国民民主が 257 万票で、併せても 1403 万票にすぎず、672 万票の減少となり、大きな敗北となった。2020 年に立憲と国民民主が合流したにもかかわらず、旧民主党の支持層と無党派層の支持をつなぎ止められずに離反したことを表している。

日本維新の会は、前回と比べて得票を 338 万票から 803 万票に 2.4 倍増加させ、北海道を除く全ブロックで議席を獲得し、17 議席を上積みする 25 議席に躍進した。強固な地盤を持つ近畿ブロックでは自民を上回る 10 議席を獲得した。前回の選挙では維新の党が分裂して大阪維新の会を中心にした戦いであったため、2014 年選挙の比例 30 議席（832 万票）を大きく下回って 8 議席にとどまっていた。今回はその得票を回復し、公示前の 11 議席から 2.5 倍に増加したものといえる。

共産党は前回の 440 万票から 415 万票に得票を減らし、議席も 2 減らして 9 議席にとどま

った。多くの小選挙区に候補者を擁立し、併せて比例票を上積みさせた2014年に606万票を得て20議席と大きく議席を伸ばした時からすると、野党共闘によって小選挙区の候補者を擁立しなかったこともあり、比例票が減少することになった。

れいわ新選組は、東京・南関東・近畿ブロックで3議席を獲得し、山本太郎代表が国政に再び咲いた。社民党は現行制度の導入以降、九州ブロックで死守してきた比例代表の議席を失った。

### ③ 小選挙区と比例代表の乖離

立憲民主の敗因は、選挙区での投票先と、比例代表での投票先が大きく違っていたことである。

朝日新聞の出口調査によると、投票者がふだん支持している政党は、自民が支持率41%と、立憲民主の17%を大きく引き離していた。「支持する政党はない」「わからない」を合わせた無党派層は投票者の15%だった。

支持政党別に、比例代表の投票先をみると、自民支持層は77%が自民に投票したと答えた。前回の衆院選で、自民支持層の71%が自民に

## 2009年以降の衆院選の結果、党派別議席の推移

政党名	選挙区分	2009年8月		2012年12月		2014年12月		2017年10月		2021年10月	
		議席数	議席占有率	議席数	議席占有率	議席数	議席占有率	議席数	議席占有率	議席数	議席占有率
自民党	小選挙区	64	21.3%	237	79.0%	222	75.3%	218	75.4%	189	65.4%
	比例区	55	30.6%	57	31.7%	68	37.8%	66	37.5%	72	40.9%
	合計	119	24.8%	294	61.3%	290	60.4%	284	61.1%	261	56.1%
12.14 民主党 17 希望の党 21 国民民主党	小選挙区	221	73.7%	27	9.0%	38	12.9%	18	6.2%	6	2.1%
	比例区	87	48.3%	30	16.7%	35	19.4%	32	18.2%	5	2.8%
	合計	308	64.2%	57	11.9%	73	15.2%	50	10.8%	11	2.4%
立憲民主党	小選挙区							17	5.9%	57	19.7%
	比例区							37	21.0%	39	22.2%
	合計							54	11.6%	96	20.6%
12 維新の会 14 維新の党 17~ 維新の会	小選挙区			14	4.7%	11	3.7%	3	1.0%	16	5.5%
	比例区			40	22.2%	30	16.7%	8	4.5%	25	14.2%
	合計			54	11.3%	41	8.5%	11	2.4%	41	8.8%
公明党	小選挙区	0	0.0%	9	3.0%	9	3.1%	8	2.8%	9	3.1%
	比例区	21	11.7%	22	12.2%	26	14.4%	21	11.9%	23	13.1%
	合計	21	4.4%	31	6.5%	35	7.3%	29	6.2%	32	6.9%
共産党	小選挙区	0	0.0%	0	0.0%	1	0.3%	1	0.3%	1	0.3%
	比例区	9	5.0%	8	4.4%	20	11.1%	11	6.3%	9	5.1%
	合計	9	1.9%	8	1.7%	21	4.4%	12	2.6%	10	2.2%
09~12 みんなの党 14 次世代の党	小選挙区	2	0.7%	4	1.3%	2	0.7%				
	比例区	3	1.7%	14	7.8%	0	0.0%				
	合計	5	2.8%	18	10.0%	2	0.4%				
12 未来の党 14 生活の党 21 れいわ新選組	小選挙区			2	0.7%	2	0.7%			0	0.0%
	比例区			7	3.9%	0	0.0%			3	1.7%
	合計			9	1.9%	2	0.4%			3	0.6%
社民党	小選挙区	3	1.0%	1	0.3%	1	0.3%	1	0.3%	1	0.3%
	比例区	4	2.2%	1	0.6%	1	0.6%	1	0.6%	0	0.0%
	合計	7	1.5%	2	0.4%	2	0.4%	2	0.4%	1	0.2%
その他の党	小選挙区	4	1.3%	1	0.3%					0	0.0%
	比例区	2	1.1%	1	0.6%						
	合計	7	1.5%	2	0.4%			0	0.0%	0	0.0%
無所属	小選挙区	2	0.7%	5	1.7%	9	3.1%	26	9.0%	10	3.5%
	比例区										
	合計	2	0.4%	5	1.0%	9	1.9%	26	5.6%	10	2.2%
合計	小選挙区	300	100.0%	300	100.0%	295	100.0%	289	100.0%	289	100.0%
	比例区	180	100.0%	180	100.0%	180	100.0%	176	100.0%	176	100.0%
	合計	480	100.0%	480	100.0%	475	100.0%	465	100.0%	465	100.0%

(筆者作成)

投票しており、今回は自民の支持率が少し上がり、支持層をまとめられたといえる。

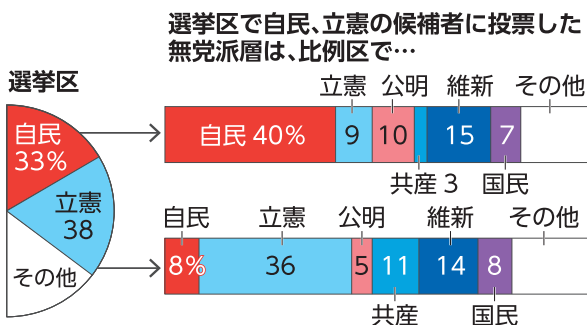
無党派層の比例代表の投票先は、立憲21%、自民19%、維新18%、国民、共産が8%ずつで、れいわ新選組が7%。17年と比べると、立憲はトップを維持したものの29%から21%に減らし、維新は9%から倍増していた。

政党支持層だけでなく、小選挙区で選んだ

政党と比例代表で選んだ先を比較してみると、選挙区で自民の候補者に投票した人の 63% は比例代表も自民を選んでいて、維新を選ぶ人が 8% いた。一方、選挙区で立憲の候補者に投票し、比例代表も立憲を選んだ人は 47% にとどまり、比例代表で維新を選んだ人が 10% で、大きく維新に流れたといえる。

無党派層が選挙区で投票した政党は、自民 33%、立憲民主 38% であったが、自民に投票した無党派層は、比例代表では自民に 40%、維新に 15%、公明に 10%、立憲に 9% など分かれていた。立憲民主に投票した無党派層は、比例代表では立憲に 36%、維新に 14%、共産に 11%、自民に 8%、国民民主に 8% などと分かれており、無党派層が立憲民主から離れて多くの党に分散していることが分かる。

立憲民主が自らの支持層をつなぎ止められなかった一方で、維新が自民、立憲の支持層から比例票の受け皿となっており、維新の得票が拡大していたことが分かる。(以上、朝日新聞の出口調査より)



(朝日新聞 2021年11月19日夕刊より)

#### ④ 神奈川県内の選挙結果

神奈川県内の 18 小選挙区での選挙結果は、自民党が 11 議席、立憲民主党が 7 議席を獲得した。自民は過半数を維持したが、前回 2017 年の 13 議席を下回った。13 区では党幹事長の甘利明氏が立憲の新顔に敗れ、1 区で緊急事態宣言下に銀座のクラブを訪れた問題で自民を離党した松本純氏は落選し、小選挙区での議席を 2 減らした。

立憲民主は、1 区では松本氏に代わって前回とは比例復活当選だった篠原豪氏が勝利し、16 区では前職・後藤祐一氏が小選挙区を勝ち抜いたのに加えて、13 区で新人・太栄志氏が甘利氏を破って初当選した。しかし、6 区で立憲現職の青柳陽一郎氏が自民の新人・古川直季氏に敗れ、復活当選したが、公示前の 2 議席増加にとどまった。

南関東ブロックに属する神奈川の比例代表では、自民は 145 万票 (34.2%) で、比例票は 2014 年の総選挙以来 34% 台と一定の割合を保ってきており、今回は投票率がやや高かったため前回より 11 万票増加となった。そのため、小選挙区で敗れた 6 人全員が比例復活当選を果たした。

立憲民主が 94 万票 (22.2%) で、前回よりも 1 万票の増加にとどまり、立憲民主に合流しなかった国民民主は 21 万票 (5.2%) となっていた。そのため、2017 年の希望の党と立憲民主の比例票は合わせると 160 万票 (得票率 41.1%) と自民よりも上回っていたことから、今回の両党の合計では 116 万票 (27.3%) でしかなく、44 万票も少なくなっていた。そのため、小選挙区で敗れた 3 名だけが復活当選したのにとどまり、議席の増加ができなかった。

前回の立憲・希望両党の得票から今回の立憲・国民の得票の減少率でみると神奈川では 27.6% の減少であるが、全国の減少率が 32.4% であるので、神奈川は「ややまし」ということにはなる。

維新が 53 万票 (5.2%) で得票数で 3 位となり、前回は 15 万票であったことからすると 3.4 倍に増加し、小選挙区で敗れた 2 名が比例で復活当選を果たした。しかし、2012 年に初めて衆院に進出したときは 81 万票を得ており、2014 年にも 64 万票を得て 3 名が比例復活当選を果たしていたことからすると、必ずしも大幅増加と見ることはできない。

公明が 46 万票（10.8%）で前回より 3.5 万票増加している。しかし、2014 年には 46.8 万票（12%）を得ていたことからすると支持が回復したとは言い切れず、南関東での議席は 2 にとどまった。共産は 31.5 万票（7.4%）で、前回より 3 千票の減少だった。2014 年に 47.6 万票（12.2%）を得ていたことを考えると、大幅な減少であり、南関東での比例議席は 1 にとどまっている。

れいわ新選組が、衆院選初参加で 18 万票（4.3%）獲得し、小選挙区での候補擁立はなかったが、南関東ブロックで 1 名の初議席を得ている。

このような神奈川での選挙結果を見ると、自民が小選挙区 11、比例復活 6 と小選挙区の候補者がいずれも議席を確保したものの、大物議員の落選もあり、必ずしも満足する成果とはいえない。立憲民主は、小選挙区 7、比例復活 3 と合わせて 10 議席となり、公示前の 9 議席をわずかに上回ったにすぎない。維新が比例代表で 3 位の票を得て 2 議席の復活当選を果たし、公示前より 1 議席増となった。公明は小選挙区での候補擁立を見送り、比例でも大きく増やすことはできなかった。共産も比例票の伸び悩みを生じた。

このように、神奈川の各党とも満足な結果でなく「勝者不在」ともいえる内容で、投票率も 56.29%と過去 4 番目の低さであったことも加わり、盛り上がり欠けた選挙であった。

## ⑤ 選挙結果から見えること

今回の選挙結果は、自民・公明の政権が引き続き継続されることとなり、国民は大きな変革は望まず、現状の安定を求めた結果だといえる。野党側に政権交代の受け皿となるべき基盤が見えなかったためともいえる。

立憲民主党の支持率は、2018 年以降、6～7%程度で低迷しており、支持基盤が安定せず政権基盤も築けておらず、政権党としての社会的基盤は持てていなかった。その状況で

「政権交代」を声高に叫んでも有権者の心には響かなかったのではないか。

野党共闘は、小選挙区で一定の成果をあげたことは間違いがなかった。しかし、主導した立憲民主が共産党と「限定的な閣外からの協力」という合意を得て候補者の一本化に進んだ。そのことが立憲支持層からは「分かりにくい合意」とみられた。共産党との「閣外協力」について、十分な説明をする時間的余裕もなく選挙戦がすすみ、説明し切れなかった。

自民党からは「基本理念の違う両党の選挙のための野合だ」との批判を受け、「立憲共産党」などの悪口を浴びることになった。それに有効な反論を加えることなく終わったことが敗因でもある。

また、「閣外協力」の言葉だけが流布し、立憲民主の立ち位置が中道左派からさらに左にシフトしたかのような印象を有権者に与えた。そのことにより、中間層の幅広い市民の意識とのずれを生じ、支持層が離れる結果になったのではないか。

「野党共闘」が成立したとの報道が多くあったが、その内実は地域によって大きな温度差があった。「選挙協力」の名目はあったが、実態としては候補者の住み分けにとどまっていたのが実情のようである。

## （2）立憲民主党、枝野氏辞任、泉新代表選出へ

立憲民主党の枝野幸男代表は、衆院選で議席を減らし敗北した責任を取って代表を辞任することになった。2017 年の衆院選直前に、小池百合子東京都知事の立ち上げた「希望の党」と民進党の合流にあたり、リベラル派の議員が「排除」された際に、合流を拒み、枝野氏ただ一人で立憲民主党を立ち上げた。その総選挙では「原発ゼロ」や「まっとうな政治」を掲げて戦い、リベラルの姿勢を鮮明に

したことに支援が集まり、野党第1党に躍進した。

その後、支持率が徐々に下がり、2020年9月には国民民主党の一部と合流して衆参150人に拡大したが、支持率は6~7%と低迷したまま今回の総選挙を迎えることになった。

選挙結果は前述の通りであるが、枝野氏の辞任には党内で一部に異論もあったが、執行部の刷新を求める声が多くなっていた。党内には「政策を少数幹部で決めている」と意思決定過程に不満もあり、責任論が強まり枝野氏一人で辞任を決断したものといえる。

11月19日に告示された代表選には、逢坂誠二元政調会長、小川淳也元総務政務官、泉健太政調会長、西村智奈美元厚生労働副大臣の4氏が立候補した。いずれも民主党政権時代では閣僚経験がなく、一般には知名度は低く、指導力も未知数となっており、政策的な違いも明確になってはいなかった。

主な主張としては、逢坂氏は「人への投資」を挙げ、教育や文化芸術に重点投資する考えを示した。小川氏は「国家主義的な強者の保守政治か、普通に暮らす人々の立場に立ったりベラルな気風を基調とする政治か」と訴えた。泉氏は「権力者や富裕層が強くなる政治ではなく、庶民や国民が元気になる（政治）」を挙げた。西村氏は「自民党の政治は自己責任に傾いている」として「みんなで分配して頑張れる足場をつくる」と主張した。

11月30日の臨時党大会で代表選挙の投開票が行われ、泉健太氏が新代表に選出された。第1回投票では、泉氏は国会議員と「地方票」とともに最多の計189ポイントを獲得して首位に、逢坂氏が計148ポイントで次点につけ、小川は計133ポイント、西村は計102ポイントだった。上位2人による国会議員らの決選投票の結果、泉氏が205ポイントで128ポイントの逢坂氏に大きく差をつけて勝利した。

泉健太新代表は、12月2日の両院議員総会

で、幹事長に女性で初めて西村智奈美氏を起用し、逢坂誠二氏が代表代行、小川淳也氏が政調会長とするなど代表選を戦った3氏を要職に起用することを決め、挙党一致体制で「政策立案型政党」をめざすとした。

立憲民主党の刷新された新体制には、大きな課題が山積している。2022年夏の参院選が控えており、それへの体制づくりがまず求められている。衆院選で「野党共闘」が一定の成果を上げたものの、比例代表で大きく議席を減らし、その要因とされる「野党共闘」のあり方が問われている。最大の支持母体である連合の芳野友子会長が、共産党との共闘の見直しを強く迫っていると報道されており、特に参院選の1人区の候補者一本化をどう目指すのか、難問を抱えている。

また、国会運営のあり方として、これまで立憲民主は「批判ばかりしている」と見られているので「提案型、政策立案型」にする方向も打ち出している。閣僚や党幹部を経験していない若い布陣での再出発であり、ともすれば批判の矛先が鈍り、行政監視機能が弱まらないか、政権に絡みとられないか危惧される見方もあり、その対応が試練となる。

立憲民主の党再生にむけて、自律した組織体制の構築が求められている。それについて、1970年代に社会党の成田知己委員長が、社会党の党勢不振の理由として①議員党的体質、②労組依存、③日常活動の不足の3つの要因をあげていた（成田三原則）。労働組合の組織票に依存することなく、日常的に市民の中に政治を根付かせる運動を地道に積み重ねることの必要性を指摘していた。

市民の中に政治を根付かせ、地域から組織を作りあげ、議員だけの政党にならないような組織原理にしていくこと、そのための地域での活動を作り上げることが求められているといえよう。

### (3) 安倍・菅政権からの脱皮になるか、岸田政権

総選挙では自民・公明で安定多数の議席を獲得し、第2次岸田政権の発足となった。総選挙の小選挙区で敗れた甘利明幹事長が辞任し、後任に外相だった茂木敏充を幹事長に指名した。11月10日に特別国会で首班指名を受けると、外相の後任に林芳正氏を任命し、第1次岸田内閣の閣僚を据え置いて第2次岸田政権が発足した。

岸田文雄首相の最初の打ち出した政策は、コロナ禍の支援策として18歳以下の子どもに「10万円給付」する政策で、公明党に配慮してスピード決着にこぎつけた。公明党が強く求めていた「一律給付」ではばらまきとの批判があり、親の年収が960万円以下を対象とするよう所得制限をかけることで合意した。また所得の低い住民税の非課税世帯にも一律10万円を給付することも決めた。

与党で合意したこれらの現金給付策を目玉とする大規模な経済対策を11月19日に決定し、財政支出は過去最大の55.7兆円、事業規模では78.9兆円に上るものである。過去最大だった2020年4月の48.4兆円や同年12月の40兆円を大きく上回る規模である。

国会でのチェックが厳しい当初予算ではなく、短い議論で成立する補正予算に、当初に盛り込むべき事業を入れることが近年、常態化している。20年度に決めた経済対策は執行が一部滞り、予算全体の約2割に当たる30.7兆円が使い切れず、21年度に繰り越された経過もあり、「緊急性の高いものに限る」という補正予算の趣旨から外れるような事業も計上されており、批判を呼んだ。

55.7兆円に上る補正予算は、12月6日から開かれた臨時国会に提出され、21日の会期末の前日に可決成立した。しかし、「10万円給付」の方法が、現金で年内に5万円、残り5万円は

翌年にクーポンで給付する案となっていたが、クーポンにすると事務処理に必要な費用が1200億円に上ることが判明した。事務を執行する自治体関係者からも批判が続出し、国会審議の過程で「分割現金給付」「全額現金給付」も容認する方針変更を行い、決着を見た。

11月29日には、新型コロナの変異株として南アフリカで発見された「オミクロン株」への水際対策の強化策として「外国人の新規入国の禁止」をいち早く決めた。同時に検疫でオミクロン株が検出された人の飛行機に同乗者は全員を濃厚接触者として隔離することとなった。変異株の国内への侵入を遅らせる手段として、評価された。

しかし国土交通省が日本に到着する国際線の新規予約を12月末まで止めるよう航空会社に要請したことを受け、海外滞在の日本人が帰国できなくなる可能性が指摘されて批判が噴出した。すると岸田首相は3日後にこの要請を撤回する指示を出した。「一度決めたとしても状況が変化すれば、柔軟な対応をする」として、批判を受ければ、ためらうことなく方針を転じる変わり身の早さをみせ、安倍・菅政権との違いを強調している。

また「新しい資本主義」を目指すと新自由主義的手法を見直すことを明らかにしているが、いまだその具体策は見えていない。岸田首相が11月の経済対策で最もこだわったのは、中小企業に最大250万円を一括支給する「事業復活支援金」だといわれた。中小企業重視の「ビジョン」をこれからつくるにしてもその方向性が見えない。「聞く力」だけでは、めざす社会像を国民に示すことはできないのではないかと批判も上がってきている。

ともあれ、慎重に・安全運転でスタートした岸田政権のゆくえを注視していく必要がある。

【寄稿】

## 2022 年度政府予算と地方財政計画

公益財団法人地方自治総合研究所研究員 其田 茂樹

### はじめに

岸田内閣が 2021 年 10 月 4 日に発足し、大方の想定よりやや早いタイミングでの衆議院解散を経て、同月 31 日には第 49 回衆議院議員選挙の投開票を迎えた。結果について詳述する紙幅はないが、選挙後の内閣改造は幹事長に起用されることになった茂木敏充外相に代わり林芳正新外相が起用されるにとどまった。

政府では、2022 年度の財政運営に向けて、2021 年度補正予算、2022 年度税制改正、2022 年度政府予算編成やそれに伴う地方財政対策が決定し、地方財政対策は、金額がより精緻化されて地方財政計画として公表される見込みである。

執筆時点（2022 年 1 月）において明らかにしている情報から、これらを概括し、地方自治体の予算編成への影響等に若干の考察を加えたい。結論を先取りしておく、予想にやや反する形で堅調な税収を受けて地方の一般財源などについてはそれなりに確保されていると思われる一方、「デジタル」、「グリーン」といった新たな施策に対する地方への財源保障については新味に欠ける印象である。

以下においては、主として補正予算と新年度予算、地方財政対策について政府公表資料等から概括する。

### 1. 2021 年度補正予算

2020 年度は 3 度にわたり編成された補正予算であったが、2021 年度においてはこの補正予算のみの編成であった。例年であれば、次年度の政府予算とともに当該年度の補正予算が閣議決定され、国会の審議に付されるが、2021 年度補正予算については 2021 年 11 月 26 日に閣議決定され、12 月 6 日に国会に提出、同 20 日に成立している。

神奈川県においては、2021 年度になっても年内は毎月補正予算が編成されることになり、同じ月に複数の補正予算が編成されることもあった。その多くが新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金を用いた時短営業への協力金などの対応であった。

財政法第 29 条の規定によれば、政府の補正予算は、「法律上又は契約上国の義務に属する経費の不足を補う」ほか、予算作成後に生じた事由に基づいて「特に緊要」となった経費の支出等のために予算の追加等を行ったり予算に「追加以外」の変更を加えたりする場合に作成されるものである。

一方で、従来から「15 か月予算」との発想から次年度の施策を前倒して実施するため、当該年度の補正予算において財源を確保するという手法が恒常的に用いられている。すなわち、景気対策など次年度から本格的に実



施しようとする施策を経済状況等に照らして切れ目なく実施する「緊要」な状況であるということに財政法上の根拠を求めたものと思われる。このような補正予算の計上は、許容されうる可能性も残るが、本来、例外的なものであるべきことは容易に想像できるであろう。しかし、恒常的に計上されている「自衛隊の安定的な運用体制の確保」などについては、少なくとも、財政法が許容する補正予算のあり方とは乖離していると思われる。

なお、地方自治法において補正予算は、「普通地方公共団体の長は、予算の調製後に生じた事由に基づいて、既定の予算に追加その他の変更を加える必要が生じたときは、補正予算を調製し、これを議会に提出することができる。」（第 218 条）と規定されており、財政法のような「緊要」という表現は用いられていない。日本の国と地方の財政関係からして、今みたように、国の政策変更等により地方自治体の予算執行も変更を余儀なくされることが避けられない。法律における規定ぶりの違いは、このような事情を反映したものであって、必要度の低い不要不急の変更が望ましくないのは言うまでもない。

2021 年度の補正予算は、2021 年 11 月 26 日に閣議決定され、国会には同年 12 月 6 日提出されている。補正予算編成に先立つ 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」（以下、単に「経済対策」という）を財政的に裏付ける役割を担うものである。したがって、補正予算の概要にあるⅠ．新型コロナウイルス感染症の拡大防止、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、Ⅲ．未来を切り拓く「新しい資本主義」の起動、Ⅳ．防災・減災、国土強靱化の推進など安全・安心の確保という項目は、経済対策と共通のものである。

補正予算における項目ごとの規模はⅠ：18兆 6,059 億円、Ⅱ：1兆 7,687 億円、Ⅲ：8兆

2,532 億円、Ⅳ：2兆 9,349 億円となっている。こうしてみると、感染拡大防止に注力していることになるが、もう少し具体的にみてみよう。

Ⅰについては、1．医療供給体制の確保（4兆 4,783 億円）と 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）に大別される。前者は、病床確保のための支援金やワクチン接種体制の整備、病床確保等に充てられ、後者は、(1) 事業者への支援として事業復活支援金（2兆 8,032 億円）、地方創生臨時交付金を通じた飲食店等への協力金（6兆 4,769 億円）等、(2) 生活・暮らしへの支援として住民税非課税世帯に対する給付金（1兆 4,323 億円）、雇用調整助成金の特例措置等（6,547 億円）等、(3) エネルギー価格高騰への対策として輸送用燃料に係る負担軽減制度等（800 億円）にそれぞれ充てられる。

Ⅱについては、1．安全・安心を確保した社会経済活動の再開（8,336 億円）と 2．感染症有事対応の抜本的強化（9,351 億円）に大別される。前者は、「新たな Go To トラベル事業」（2,685 億円）、地方創生臨時交付金を活用した予約不要の無料検査の拡大（3,200 億円）等に、ワクチン・治療薬の研究開発・生産体制の整備（7,355 億円）等にそれぞれ充てられる。

Ⅲについては、1．成長戦略（6兆 2,579 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）に大別される。前者は、(1) 科学技術立国の実現として大学ファンド（6,111 億円）、蓄電池の国内生産基盤の確保（1,000 億円）等、(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」として地方のデジタルインフラ整備（571 億円）、マイナポイント第 2 弾（仮称）（1兆 8,134 億円）、デジタル田園都市国家構想関連地方創生交付金（仮称）（660 億円）等、(3) 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）等にそれぞれ充てられる。

Ⅳは、5 年加速化対策（1 兆 2,539 億円）、災害復旧（4,870 億円）、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）等に充てられる。

また、好調な税収見込みを背景として、地方交付税の追加も実施された（3 兆 5,117 億円）。これらを含めて、総計 35 兆 9,985 億円の規模となった。

## 2. 2022 年度政府予算

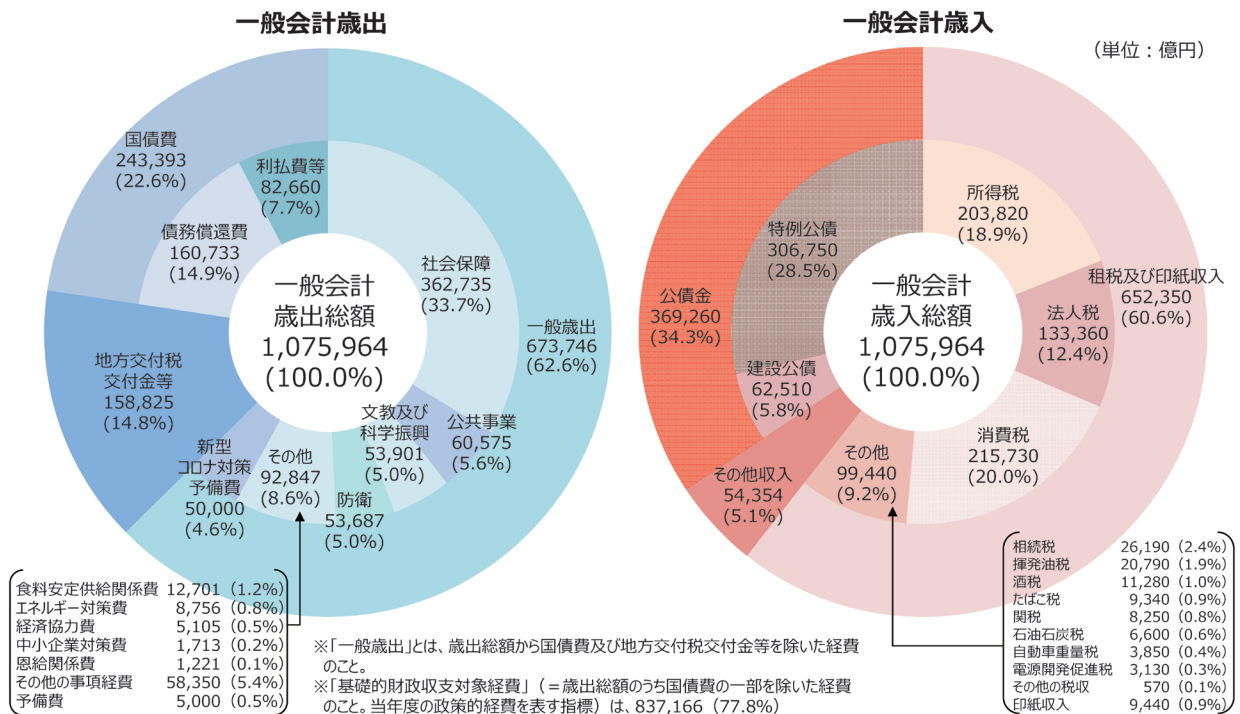
政府の 2022 年度予算は、2021 年 12 月 24 日に閣議決定され、2022 年 1 月 17 日に国会に提出、現在審議中である。概要資料によると「令和 3 年度補正予算と一体として、新型コロナウイルス対策に万全を期しつつ、『成長と分配の好循環』による『新しい資本主義』の実現を図るための予算」とされている。歳出・歳入の構成は図表 1 のとおりである。

主要経費について 2021 年度当初予算と比較すると、①社会保障関係費は 0.7%増、②文教及び科学振興費は 0.0%減（うち科学技術振興費は 1.1%増）、恩給関係費は 15.7%減、防衛関係費は 1.0%増、公共事業関係費は 0.0%増、経済協力費は 0.1%減（うち ODA は 0.2%増）、中小企業対策費は 0.8%減、エネルギー対策費は 1.5%減、食料安定供給関係費は 0.2%減、その他事項経費 0.3%増、地方交付税交付金等は 0.4%減、国債費は 2.4%増となっている。

また、前年度と同様に予備費として 5,000 億円、新型コロナウイルス感染症対策予備費として 5 兆円がそれぞれ計上されている。

分野別の特徴について一部触れておこう。診療報酬については、看護の処遇改善と不妊

図表 1 2022 年度一般会計予算 歳出・歳入の構成



（注 1） 計数については、それぞれ四捨五入によっているので、端数において合計とは合致しないものがある。  
 （注 2） 一般歳出における社会保障関係費の割合は 53.8%。

（出所）財務省資料

治療の保険適用の実現、リフィル処方箋の導入等によりメリハリのある改訂を行い、国民の保険料負担を抑制したとする。リフィル処方箋とは、一定の期間であれば、繰り返し使うことのできる処方箋のことである。これにより、診察を受けることなく日常的に服用する薬の処方薬局で受けられるというものである。

デジタル・地方創生関係では、地方創生推進交付金 1,000 億円のデジタル重点化を進め、補正予算で措置したデジタル田園都市国家構想推進交付金等と併せ、自治体の創意によるデジタル技術の実装・地域の課題解決を支援するという。2021 年にデジタル改革関連法が成立し、地方自治体は、個人情報保護や情報システムの標準化を中心にその対応を迫られることになる。一方で、先端技術の実装を国家戦略特区において推進する「スーパーシティ」については、提出された 31 提案に対して区域指定に関する専門調査会からそのすべてに対して再検討が求められ、2021 年 10 月 15 日の期限までに 28 提案が再度提出されている。これらを見ると、政府・自治体・事業者それぞれにおける「デジタル」に関する認識が一致していない可能性があると思われる。

地方交付税交付金等については 664 億円の減少が見込まれているが、これは、特例加算や地方特例交付金等の減少が見込まれているもので、地方交付税の法定率分に限れば 2 兆 2,312 億円の増加を見込み、地方の一般財源総額については前年度と実質的に同水準が確保されたものとなっている。

財政指標を確認すると、一般歳出 (67.4 兆円) は前年度比で増加しているものの、それを上回る税収の伸びが見込まれることにより (税収は 65.2 兆円)、公債金収入 (36.9 兆円) は減少し、基礎的財政収支の赤字 (13.0 兆円) も大幅に改善している。

新聞各紙における識者の評価を端的にまと

めておこう。積極的な評価としては、新規国債発行の抑制や医療従事者の待遇改善に向けた施策、基礎的財政収支の改善などが挙げられる一方で、財政規律の緩みや政策課題に関する優先順位等についての課題が指摘されている (『朝日新聞』、『毎日新聞』、『讀賣新聞』、『東京新聞』、『日本経済新聞』の 2021 年 12 月 25 日朝刊紙面より)。

政府資料によれば、予算の質の向上として、単年度主義の弊害是正、デジタル化の推進による効率化、政策目的に応じたインセンティブ機能の導入、防衛力整備の効率化・合理化を挙げている。

このうち、単年度主義の単年度主義の弊害是正においては、公共事業における約 2.1 兆円の債務負担行為の新規設定による施工時期の平準化、科学技術や経済安全保障の分野において基金を活用した複数年度にわたる事業の支援など、デジタル化の推進による効率化については、新たな府省間ネットワーク (GSS: ガバメントソリューションサービス) への順次移行、登記情報のデータベース拠点の集約によるコスト削減などを、政策目的に応じたインセンティブ機能の導入については、文化関係 4 独法の運営交付金について競争的資金枠の設定など、防衛力整備の効率化・合理化としては、重要度の低下した装備品の運用停止や長期契約の活用、原価の精査等による調達最適化などによってそれぞれ実現されるものであるという。

2022 年に入りいわゆる「第 6 波」と呼ばれる状況に立ち上がった新型コロナウイルス感染症の状況は、この補正予算や新年度予算において想定されたものではないと思われ、今後の状況が注目される。新規感染者数や重症者数、病床使用率などの状況が悪化すれば、社会経済活動も多大な影響を受け、2021 年度内や新年度早々にも予算の追加等が必要となる可能性も否定できない。

### 3. 2022 年度地方財政対策

まず、地方財政計画の位置づけやと地方財政対策との関係などについて簡単に触れておこう。地方財政計画は、地方交付税法第7条に基づき作成される「地方団体の歳入歳出総額の見込額に関する書類」を指す。総務省ウェブサイトによれば、地方財政計画の役割は、①地方団体が標準的な行政水準を確保できるよう、地方財源を保障、②国家財政・国民経済等との整合性の確保、③地方団体の毎年度の財政運営の指針、であるという。

したがって、地方財政計画の規模や内容は多くの地方自治体により注目されることになる。地方財政対策は、財務大臣と総務大臣の折衝により財源不足にどのように対応するかが決定される段階における呼称である。年度によって例外はあるが、地方財政対策が明らかになった段階で地方財政計画の姿は概ね把握することができる。

地方財政計画の検討に際して、まずは、自治体総体の標準的な歳出の水準と地方税をはじめとする歳入の水準が見積もられる。この結果として標準的な自治体の運営に必要な地方財政計画上の地方交付税の水準も決定する。

一方で、地方交付税法における地方交付税の原資は、所得税・法人税の 33.1%、酒税の 50%、消費税の 19.5%、地方法人税の全額であり、これが政府の予算における地方交付税交付金の額に相当する。この政府予算に計上される地方交付税の水準によって地方財政計画において必要な地方交付税の水準を賄えれば財源不足は生じず、当該年度のみを考えれば折衝も不要となるが、恒常的に財源不足が生じているのが現状である。

すでに述べてきたように、2022 年度は税収の回復が見込まれており、地方財政計画にも例年と比較するとややゆとりが見られる。一方

で、新政権の政策を反映させるべく盛り込まれた新規性の高い費目などはあまり見受けられず、単年度の規模は維持しつつ、特別会計等の償還を進めるといった内容と見受けられる。なお、本稿では、通常収支分を対象として論じる。

まず、地方財政計画の規模であるが、90 兆 5,700 億円程度で、前年度と比較すると 7,600 億円程度、0.9%の増加となった。地方財政計画が公表されると、金額から「程度」が消え億円単位で表示される。

一般財源総額（自治体が使途を指定されることなく使えるとされる財源）は、不交付団体の財源超過額である水準超経費を除いた交付団体ベースで 62 兆 135 億円（前年度比+203 億円、+0.0%）であった。また、地方交付税の総額は、18 兆 538 億円（前年度比+6,153 億円、+3.5%）であった。

このように、規模も拡大し、一般財源総額は微増ながら地方交付税の額も伸びているということで、地方自治体の財源がそれなりに確保されていると思われる。なお、一般財源総額については、いわゆる「骨太の方針 2021」で、2022 年度から 2024 年度までの 3 年間について「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な一般財源の総額について、2021 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。」と記述され、それに沿った地方財政計画となっているものと思われる。

財源不足額は 2 兆 5,559 億円（前年度比▲7 兆 5,664 億円、▲74.7%）と大幅に改善した。臨時財政対策債の発行も 1 兆 7,805 億円（前年度比▲3 兆 6,992 億円、▲67.5%）となったが、2022 年度において折半対象財源不足は生じないため、これはすでに発行した臨時財政対策債の償還のために発行されるものである。

歳出の内訳についても確認しておこう。まず、給与関係経費については、全体で約 19 兆

9,600 億円、退職手当以外では約 18 兆 5,300 億円となり、それぞれ前年度に比して 1.0%、0.8%の減である。この要因としては、2021 年人勧において実施された期末手当の減額を反映したものであると思われる（この「約」についても、地方財政計画では表示が消え億円単位の金額となるが、以下の記述において「約」は省略する）。

一方で、2021 年度に引き続き、保健所の人員体制の強化が実施される方針である。具体的には、2 年間で保健所において感染症対応業務に従事する保健師をコロナ禍前の 1.5 倍となるように増員する（900 人）もので、2020 年度の 1,800 人が 2022 年度には 2,700 人となる計画である。

一般行政経費は、41 兆 4,400 億円（+1.4%）計上され、うち補助分は 23 兆 4,500 億円（+2.2%）、単独分は 14 兆 8,700 億円（+0.3%）となっている。また、前年度と同様に単独分には、まち・ひと・しごと創生事業費（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）が 1 兆円、地域社会再生事業費（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・主体的に取り組むため、2020 年度に創設）が 4,200 億円、地域デジタル社会推進費（地域社会のデジタル化を推進するため、2021 年度に創設）が 2,000 億円計上されている。

維持補修費は、1 兆 4,300 億円（+1.4%）計上されている。前年度と同様、緊急浚渫推進事業費（地方団体が単独事業として実施する河川等の浚渫を推進するため、2020 年度に創設）が 1,100 億円計上されている。

投資的経費は、11 兆 9,600 億円（+0.3%）であり、うち、直轄・補助事業分は、5 兆 5,600 億円（▲1.1%）、単独分は 6 兆 3,100 億円（+1.5%）がそれぞれ計上されている。この単独分には、緊急防災・減災事業費（創設は

2013 年度、その後延長）として 5,000 億円、緊急自然災害防止対策事業費（創設は 2019 年）として 4,000 億円が含まれ、これらは前年度と同額が措置されている。なお、金額の措置に変更はないが、緊急防災・減災事業費の対象事業として、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（一部は従前から実施）、連携・協力によるはしご自動車盗の整備が追加されている。

さらに、公共施設等適正管理推進事業費（創設は 2017 年度）については、前年度よりも 1,000 億円多い 5,800 億円（+20.8%）が措置されることになった。これは、従前から実施されている長寿命化事業の対象施設として新たに空港施設が追加された。

このほか、ダムについては、本体、放流設備にも拡充されることになったのと、新たに脱炭素化事業が加わることとなった。これは、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①太陽光発電の導入、②建築物における ZEB（Net Zero Energy Building）の実現、③省エネルギー改修の実施、④LED 照明の導入を対象事業とするものである。

公営企業関連について簡単にまとめておこう。公営企業操出金は、2 兆 4,300 億円（▲0.5%）うち、企業債償還普通会計負担分は 1 兆 4,400 億円（▲2.2%）である。公立病院の経営強化に向けては、これまでもさまざまに施策が展開されてきたが、総務省では、2021 年度末までに新たに「公立病院経営強化ガイドライン」が策定され、2022 年度から 2 年度間において地方団体では「公立病院経営強化プラン」の策定が求められる。

下水道事業について、広域化・共同化については、当該事業に係る経費について現行一般会計負担が 4 割であるところを流域下水道への統合の場合、5 割に引き上げる等の措置が講

じられることになる。

不交付団体の財源超過分である水準超経費（地方財政計画の歳出として計上される）は、1兆8,500億円（+60.9%）と大きく増加することとなった。

## むすびに代えて

以上において、2021年度補正予算、2022年度政府予算、地方財政対策について概観してきた。これらは、いかにも平板で、これらか

らそれぞれの自治体における施策や住民生活への影響を具体的に見通すのは難しいとも思われる。しかし、身近な財政の課題を考えるにしても、日本においては国と地方の財政関係が政府からの財源の移転を不可欠としたものであることから、このような制度理解は不可欠であると考えられる。

そのうえで、これらの材料をもとに若干の課題を提示しておきたい。まずは、好調な税収についてどのように理解すべきかについてである。図表2は、国税と一部地方税の2021

図表2 国税と地方税（一部）の税収見積と前年度比較

国税				地方税			
	2022年度概算	2021年度当初	差額	道府県税（一部）	2022年度見込	2021年度当初	差額
所得税	203,820	186,670	17,150	道府県民税	52,714	49,595	3,119
うち源泉所得税	170,840	157,440	13,400	うち個人均等割	965	949	16
うち申告所得税	32,980	29,230	3,750	うち所得割	44,042	42,589	1,453
法人税	133,360	89,970	43,390	うち法人均等割	1,463	1,439	24
相続税	26,190	22,290	3,900	うち法人税割	1,963	1,063	900
消費税	215,730	202,840	12,890	うち利子割	267	316	-49
酒税	11,280	11,760	-480	うち配当割	1,614	1,566	48
たばこ税	9,340	9,120	220	うち株式等譲渡所得割	2,400	1,673	727
揮発油税	20,790	20,700	90	事業税	46,170	34,255	11,915
石油ガス税	50	40	10	うち個人	2,258	1,722	536
航空機燃料税	340	370	-30	うち法人	43,912	32,533	11,379
石油石炭税	6,600	6,060	540	<b>道府県税 計</b>	<b>189,892</b>	<b>172,340</b>	<b>17,552</b>
電源開発促進税	3,130	3,050	80	市町村税（一部）			
自動車重量税	3,850	3,820	30	市町村民税	98,753	90,974	7,779
国際観光旅客税	90	300	-210	うち個人均等割	2,249	2,212	37
関税	8,250	8,460	-210	うち所得割	80,641	78,013	2,628
とん税	90	90	0	うち法人均等割	4,536	4,273	263
印紙収入	9,440	8,940	500	うち法人税割	11,327	6,476	4,851
<b>計</b>	<b>652,350</b>	<b>574,480</b>	<b>77,870</b>	固定資産税	95,087	91,056	4,031
				うち土地	35,524	34,852	672
				うち家屋	40,895	30,201	10,694
				うち償却資産	17,779	16,575	1,204
				<b>市町村税 計</b>	<b>223,181</b>	<b>211,108</b>	<b>12,073</b>
				<b>地方税 計</b>	<b>413,073</b>	<b>383,448</b>	<b>29,625</b>

（出所）財務省、総務省資料より作成

年度当初予算における税収と 2022 年度のそれを比較したものである。これをみる限りにおいて、税収は好調でありコロナ禍の影響を脱しているように思われる。さらに、図表3から税収の推移をみると、実は新型コロナウイルス感染症などなかったかのようなのである。ただし、これは 2019 年 10 月に実施された消費税率引き上げの影響を考慮に入れる必要がある。

一方で、新型コロナウイルス感染症は、当然のことながら社会経済活動において大きな影響を及ぼしている。このギャップをどのようにとらえればよいか大きな課題となる。図表3から歳出総額をみると、歳出増加のトレンドはコロナ前にはほぼ戻ったとまではいえないものの、危機対応のフェーズは脱しつつあるようにもみえる。コロナ禍においては、企業や個人に多くの支援が財政支出を通じて供給されてきた。これを平時の歳出水準に近づけたとき、税収に影響が出ないのかが懸念さ

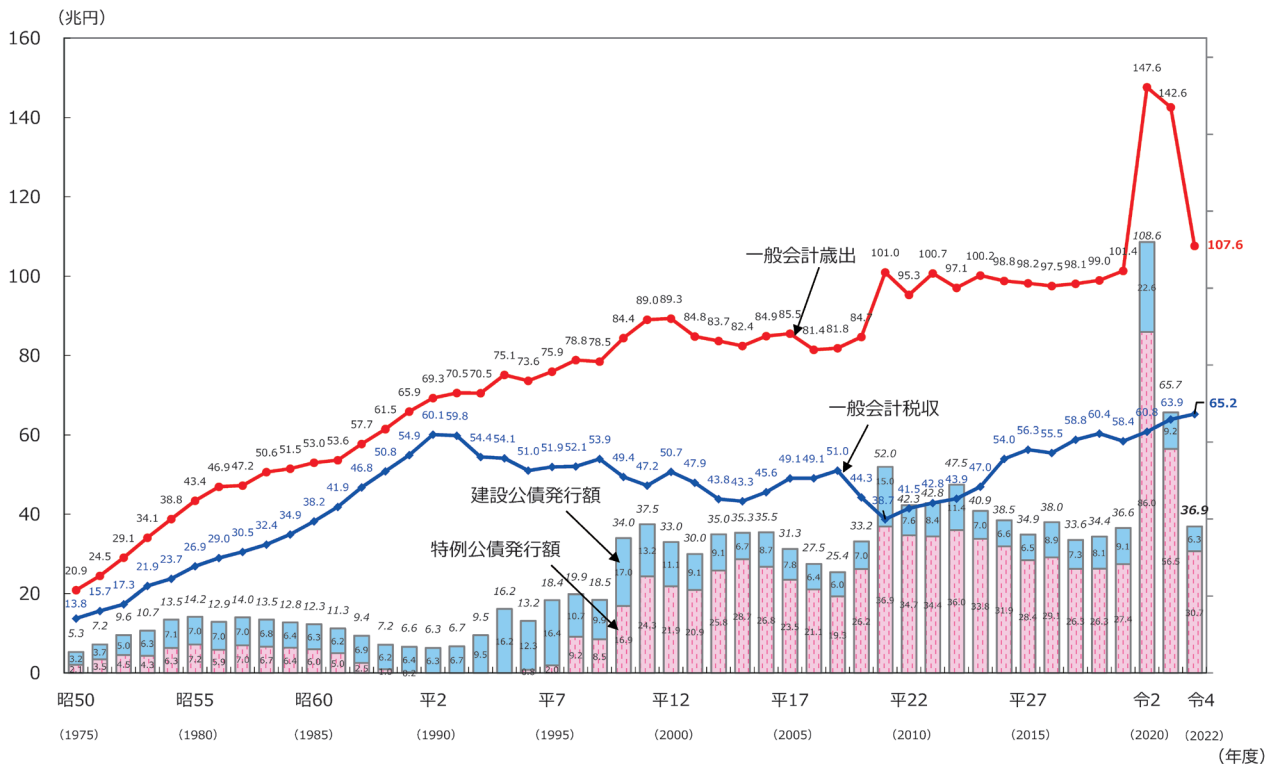
れる。

「緊要」ではない経費の追加が常態化している補正予算や、新型コロナウイルス感染症対策という一定の枠組みはあるものの、5兆円にも及ぶ予備費の存在など、財政民主主義の観点から生じる問題点は改善されていない。

単年度主義の弊害を克服し「質の向上」を謳う 2022 年度予算であるが、地方自治体における基金の活用については財政制度審議会において問題視された経緯もある。また、新型コロナウイルス対策のためとはいえ、5兆円の規模で編成される予備費は、可決されれば事実上政府に白紙委任されることになる。

その年度における活動計画を歳出によって示すのが予算である。地方財政計画は、予算そのものではなく、それぞれの自治体において実施する事業は主体的に選択される必要があるが、一方で、地方財政計画のトレンドを検討することなく誤ったメッセージとして受

図表3 一般会計税収、歳出総額及び公債発行額の推移



(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年度は湾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。

(出所) 財務省資料

け取られることも少なくないと思われる。

例えば、2022年度の地方財政計画においては給与関係経費が減となっていることを根拠に給与引き下げの判断を下すのは早計であるが、意図的かどうかは別としてこのようなケースが生じないとも限らない。特に、2022年度の場合は、2021年度中の勧告に基づく期末手当の引き下げを反映したものであるため、当該年度中に対応済みの自治体で2022年度にも引き下げてしまえば二重に引き下げることになる。定数の動向や、保健師確保の必要性等に応じて必要な人材を確保し、適切に処遇すべきであることはいうまでもない。

予算に盛り込まれた事業は当該年度に執行され、執行後には決算が審査される。施策を展開するに際して、予算の使途との関係は常に明らかにできる必要がある。補正予算における新型コロナ対策として住民税非課税世帯に対する給付金が1兆4,323億円計上される一方で、「新しい資本主義」における分配政策として子育て世帯に対する給付1兆2,162億円が計上されている。この給付は、新型コロナ予備費使用分も含めると1兆9,473億円に達するという。これを、「新しい資本主義」という政

策のために新型コロナウイルス対策が不当に利用されたとまではいえないとしても、政策の目的と手段が整理されていないという課題は指摘できるであろう。

一方で、政策に掲げながら予算に盛り込まれないことにも説明責任が問われる。報道によると、横浜市の2022年度予算では「山中市長が公約に掲げた『中学校給食の全員喫食』や『出産費用ゼロ』『子どもの医療費ゼロ』『敬老パス自己負担ゼロ』の3つのゼロはいずれも予算計上しなかったが、4月以降、庁内検討体制を整備する。」という（『神奈川新聞』2022年1月29日）。なぜ、具体的な予算化が困難であったのか、どのような体制が整備されるのかを不断にチェックする必要があると思われる。

公約をめぐっては、愛知県岡崎市の中根市長が選挙で公約した市民への5万円給付をめぐり愛知県警が公選法違反（買収約束）の疑いで名古屋地検に捜査結果を書類送付していたことが報じられている（『朝日新聞』2022年1月21日）。起訴は求めない意見を付けたとみられるようであるが、公約実現に対する法的なプレッシャーという意味で興味深い。



## ドイツで実体験した新型コロナ感染症対策について

—2019年9月から2020年8月までの海外研修報告を兼ねて—

山梨県立大学国際政策学部教授  
公益社団法人神奈川県地方自治研究センター理事 熊谷 隆一

### 目次

(第1回 190号)

1. ドイツ到着—2019年9月
2. 順調に始まったドイツでの研修
3. 身近に迫ってきた新型コロナウイルスの足音—2020年2月
4. ドイツにおける新型コロナウイルス感染者発見と素早い対応

(第2回 191号)

5. なぜドイツではパンデミックに対する備えができていたのか
6. 3月に入って激変したドイツでの研修生活
7. 連邦政府と各州政府の合意に基づく3月の感染症対策
8. 感染症対策の基盤となるドイツの連邦制

(第3回 192号)

9. 3月末から4月中旬にかけての研修生活—ロックダウンとオンライン—
10. 4月中旬から下旬にかけての規制緩和
11. 4月中旬から5月上旬にかけての研修生活—生活必需品となったマスク—

(第4回 193号)

12. 5月上旬における規制緩和
13. 5月上旬から6月下旬にかけての研修生活—徐々に緩和される規制と日常—
14. 6月中旬における規制緩和とコロナ警告アプリ
15. 6月3日に公表された「景気パッケージ」

(第5回 194号)

16. 7月における規制緩和
17. 7月から8月にかけての研修生活—帰国に向けた準備と研修の総括—
18. 8月における規制強化
19. 無事に帰国

### 16. 7月における規制緩和

まず、ドイツ連邦政府は、ドイツへの入国制限緩和について、6月30日のEU理事会勧告を踏まえて、7月1日に第三国からの入国制限を段階的に解除すると発表した（この措置は7月2日午前0時から実施される）。なお、入国制限が解除される8か国には日本は含まれないとのことで、日本からのドイツ入国にあたっての入国制限措置は、当分の間継続される。

次に、州政府レベルであるが、例えばノルトライン＝ヴェストファーレン州政府は、7月12日、新型コロナウイルス感染症防疫州令に関し、行事、スポーツ等に関する規制緩和を内容とする改正州令を公表した（7月15日より施行され、当面8月11日まで有効）。

まず、これまで50名以下であれば実施が認められていた記念行事（記念祭や結婚式、洗礼式、誕生日パーティー、卒業式等）について、今後は、感染防止に関する一定の条件の下、出席者150名以下であれば実施可能となった（葬式の実施についても同様）。

次いで、これまで100名以下に限られていた文化行事（劇場、オペラ、コンサートホール、映画館等）及びその他集会について、今後は、感染防止に関する一定の条件の下、300名以下であれば実施可能とのこと。ただし、

300名を超える場合、衛生及び感染防止コンセプトを策定の上、保健当局の許可が必要である。

さらに、これまで10名までに限られていた屋内における接触型スポーツの実施は、感染防止に関する一定の条件の下、30名以下であれば実施可能となった。なお、これまで100名以下であれば認められていた観客の動員について、今後は、感染防止に関する一定の条件の下、300名以下であれば動員可能とされた。

なお、バイエルン州政府は、7月1日以降、市民が希望すれば症状がなくても無料でPCR検査を受けられる態勢を整えた。クラスターを早期に発見して、さらなる感染を防ぐための対策の一部であるとのこと。

## 17. 7月から8月にかけての研修生活 —帰国に向けた準備と研修の総括—

7月2日(木)午前9時頃、研究室へ向かう。山梨県立大学事務局から、前澤哲爾先生の計報がメールで入り、非常に驚いた。2005年の開学の時から同僚として、様々な地域貢献活動等をご一緒させていただいたこと、また公私にわたっていろいろとお世話になったことが走馬燈のように思い浮かんだ。本来なら、お通夜や告別式に参加したいところだが、遠



写真㉕ 2020年7月11日 ケムナーダー湖でのピクニックの様子

く離れたドイツから、ご冥福をお祈りするのみである。7月3日(金)、デュッセルドルフへ行き、理髪店で髪を切ってもらい、指圧店で施術を受ける。「景気パッケージ」で付加価値税が下がった(19%から16%へ)ということで、指圧の施術料が59ユーロから57.5ユーロになっていた。

7月11日(土)、ドイツ語会話教室の別のクラスメートと一緒に、再びケムナーダー湖へピクニックに出かけた。今回は、南米出身のスペイン語を母国語とする人たちが多かった。他には、アフガニスタン、香港、韓国からの留学生が参加した。なるべく英語を使わず、ドイツ語でコミュニケーションしようという趣旨である。授業とは違って、間違っても構わないという緩い雰囲気が素敵な交流会である。

7月15日(水)、ボグミル教授やルール大学国際交流課の女性職員などに8月25日に帰国する予定だというメールを出しておいた。ま



写真㉖ 2020年7月25日のバーベキュー

た、早稲田大学の縣教授を始め多くの関係者にもメールで連絡した。7月24日(金)、ドイツ語会話教室の教師に、帰国の準備や残務整理のため、8月に入ったら授業に出られなくなることを説明した。前述したように、ノルトライン＝ヴェストファーレン州では6月15日から公共の場でのバーベキューが解禁になっていたのだが、7月25日(土)、ドイツ語会話教室のクラスメートがバーベキュー大会を催してくれた。ボーフムの鉱業博物館駅の近くの公園が会場。今回はアフリカ系の留学生が多かった。他には、インド、イラン、インドネシアからの留学生も参加していた。宗教上の関係から、焼き肉の食材は鶏肉が中心。ドイツ語はたどたどしいが、今回も十分に異文化交流を堪能できた。7月28日(火)、再度ターキッシュ・エアライントルコ航空から帰国便の予定変更の連絡が入り、また一日早くなるとのことだった。

8月に入っても大学図書館は再開されなかった。が、学内の研究棟で学生の姿を見るようになった。8月11日(火)、ボグミル教授と教授の研究室で面談することになった。オンライン授業のため、大学へは出勤されていなかったが、この日は試験を実施するために大学へ出勤されるとのこと。この後、教授は夏期

休暇に入るそうで、お目にかかれるのはこれが最後。少し雑談をさせていただいた後、これまでのお礼を申し述べ、お別れのご挨拶をして退室した。その後、お世話になった助手のハフナー氏とも会って、お礼とお別れの挨拶をした。

8月15日(土)、ドイツ語会話教室のクラスメート約10名が、私のために「さよならパーティー」(Abschiedfeier)をボーフム中心街(バミューダ-トライアングル)にあるメキシコ料理のレストランで開いてくれた。寄せ書きや記念品をいただく。8月24日(月)の帰国日に向けて、この後、住民登録の抹消、定期券の返上、宿舍の荷物の整理、不要な物品をドイツ語会話教室のクラスメートへ譲渡、そして清掃などの雑用をこなした。そうこうしている間に当日を迎えたが、ここで最もショッキングなことが起こった。

というのは、今回の海外研修についての報告書を出発日前日の8月23日(日)の夜、8割程度完成させていた。念のため、外付けハードディスクにバックアップを取っておこうと思い、メインのノートパソコンからハードディスクへのコピーを行った。1年間収集した膨大なデータをコピーするのは時間がかかるので、そのまま作業をさせて就寝した。



写真㉗ 2020年8月15日送別会



写真㉘ 2020年8月18日スーパーマーケットの前で(この時点では、スーパー等や公共交通機関以外でのマスク着用義務はなかった)

出発当日の朝、バックアップできたか確認しようとしたが、ノートパソコンが起動せず、驚いた。結局、ノートパソコンの内蔵ハードディスクがクラッシュしており、外付けハードディスクへのコピーは出来ていなかった。帰国してから、WEB の情報を参考にしてパソコンの修復を自力で図るもうまくいかなかった。最後の手段として、データ復旧サービス業者に内蔵ハードディスクを宅配で送ったところ、残念ながら修復不能とのことだった。

## 18. 8 月における規制強化

シュパーン連邦保健大臣は、7 月 27 日に「新型コロナウイルスが蔓延している危険国から帰国する人に対しては、空港などで PCR 検査を受けることを義務付ける」と発表した。シュパーン大臣は、当初強制検査には慎重な姿勢を示していたが、多くのドイツ人が夏のバカンスを過ごすトルコ、スペインなどで感染者の数が増える傾向にあることから、強制検査に踏み切った。イタリアやオーストリアで謝肉祭や復活祭の休暇を過ごした市民の一部がウイルスをドイツへ持ち込んだことが、2020 年 3 月にドイツで感染者が急増した理由の一つと考えられるので、その再現を防ごうとしたのである。

まず、8 月 1 日から、リスク地域を含め、すべての入国・帰国者に対する任意の無料検査が導入された。そして、8 月 8 日以降は、ロベルト・コッホ研究所が指定するリスク地域から帰国した場合（過去 14 日以内にリスク地域に滞在履歴がある場合）に、PCR 検査が義務化された（検査費用は無料）。空港や主要駅への到着時に受診することが推奨されているが、入国後 72 時間以内であれば、最寄りの保健局または指定医院においても無料検査が可能とのこと。検査の結果が陰性であれば、ノルトライン＝ヴェストファーレン州では 14 日間の自

宅隔離措置は免除されるが、リスク地域への滞在歴を管轄の保健局に申告する必要がある。

PCR 検査の義務化とは別に、「公共交通機関でのマスク着用」の徹底化が図られた。例えば、ノルトライン＝ヴェストファーレン州では、8 月 12 日に、新型コロナウイルス感染症防疫州令に関し、公共交通機関におけるマスク着用義務違反に対する反則金（150 ユーロ、約 18,000 円）適用の厳格化等を内容とする改正州令が施行された。

従来はマスク着用の求めに応じない場合に罰することとされていたところ、以降、当該義務を遵守しない場合は、直ちに罰せられ、反則金が課せられることとなった<sup>13)</sup>。また、これに加えて、これまで発出されている接触制限措置、集会、スポーツ、レストラン等に対する規制、ロベルト・コッホ（RKI）が公表するリスク地域からの渡航者に適用される 14 日間の隔離義務及び PCR 検査受診義務等を定めた各種新型コロナウイルス感染症防疫州令については、引き続き、当面 8 月 31 日（月）まで有効だとされた。

## 19. 無事に帰国

8 月 24 日（月）夜、デュッセルドルフ空港へ向かう。空港内の人影はまばらだった。売店等はほとんど営業していない。レストランやカフェなどの飲食店も営業していなかった。出国審査のコーナーも旅行客がほとんどいなかった。職員が暇だったせいか、身体検査や所持品検査は入念に行われた。イスタンブール行きの飛行機に乗り込むが、空席が多かった。食事はお弁当ボックスだった。イスタンブール空港でトランジット。ここでも、身体検査と所持品検査が行われたが、さすがにトランジットの旅行客が行列を作っていた。とはいえ、こちらでも、空港内の売店などはあまり営業していなかった。いくつかあるラウン

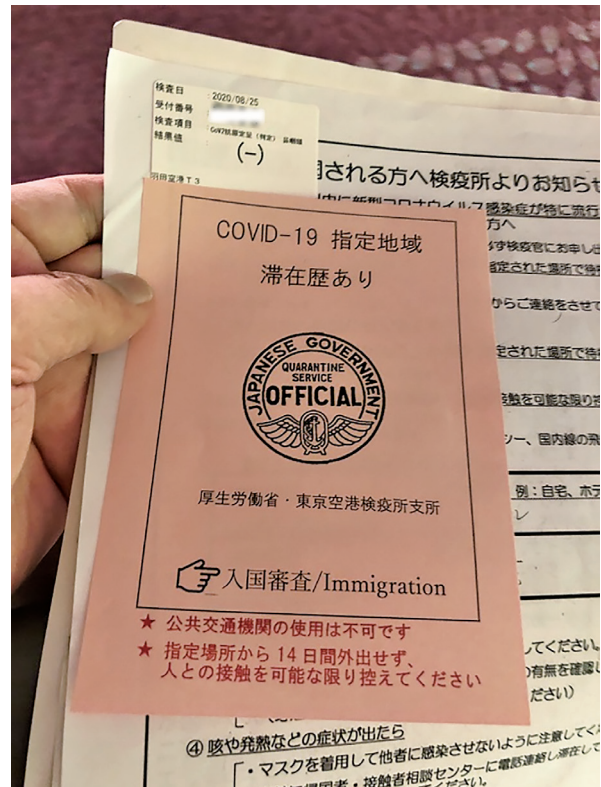


写真㉑ 2020年8月24日閑散としたデュッセルドルフ空港

ジも閉鎖されているところが多かった。数時間待った後、ようやく羽田行きの飛行機に搭乗。やはり、空席が目立っていた。食事は、お弁当ボックスだった。日本時間の8月25日(火)の夜、羽田空港に到着した。

到着後、直ぐに空港内で、PCR検査と抗原検査を受ける。指定された場所で待っていると、2時間ほどで検査結果が出た(ともに陰性)。この後、ドイツでネット予約しておいた羽田空港内のホテルに向かう。当局が無料のシャトルバスを運行していたので、それに乗車してホテルへ向かう。帰宅する算段が付くまで、このホテルで2日間滞在することにした。ホテルのレストランは営業していなかったため、食事についてフロントで聞いたところ、空港内のコンビニエンスストアで調達してくださいとのことだった。

検査の結果が陰性であっても、公共交通機関を使用するの帰宅は禁止ということだった。翌日の8月26日(水)に空港内のレンタカー営業所で乗り捨てレンタカーを予約した。そして翌々日の8月27日(木)、調達した乗り捨てレンタカーを自ら運転して甲府へ戻った。この後、2週間の自宅待機を経て、大学には9月8日(火)から出勤した。厚生労働省からは、自動応答電話で「37.5度以上の熱は無いか、喉の痛みや咳はないか」という連絡が2週間に



写真㉒ 入国後のPCRおよび抗原検査の結果

わたって毎日入ってきた。

9月末から始まる後期授業はオンラインで実施することになっていると聞いたので、さっそくオンライン講義の準備を開始した。ドイツ語会話教室で生徒としてオンライン授業を体験してきたので、今度は教師としてその経験を活かさないかと考えてみた。

前述したように、今回の海外研修についての報告書は、ドイツを出発する前日に8割程度出来ていたが、持参したメインのノートパソコンのデータが飛んでしまったため、一から執筆し直すことになった。手元に残った紙媒体のデータを寄せ集めて、漸く完成させることができた。当初のものはかなり変容してしまったが、ご笑覧いただけたならば幸甚である。(2021年4月2日脱稿)

## 【注】

13) まずは「友好的」に口頭でマスク着用を求め、拒否する者だけを駅と列車から追放し、罰金を課しているそうである。たいていの乗客は、指摘され、あわててマスクをするそうだ。マスクを適切に着用していない、つまり口だけ保護して鼻は保護していないといった場合もあり、それも注意の対象となる。ドイツの規定は「マスクを着用する」ではなく、「繊維製の口鼻保護具の着用」なので、この点は明確である（「公共交通でのマスク着用」に本気で取り組むドイツの姿、『ルール地方よもやま通信』2020.08.26、<http://comej.blog76.fc2.com/blog-entry-272.html>）。

## 【参考文献】

- ⑧ 縣公一郎「感染症対応の日独概括比較－協調性／自立性、そして一元性／多元性の観点から－」（『季刊 行政管理研究』No.171、一般財団法人 行政管理センター発行、2020年9月25日）。
- ⑨ 児玉龍彦「『感染者は報告の10倍』、新宿・池袋『全員検査を』東大で『1日10万件検査可能』、行政官に付度する専門家会議『意味がない』（日本記者クラブ会見、2020年7月3日、小川洋輔〈m3.com 編集部〉、<https://www.m3.com/open/iryoiShin/article/793969/>）。
- ⑩ 津山恵子「無料で希望者全員に検査、ニューヨーク州の実施は1日6万6000人」（『ビジネス・インサイダー・ジャパン』、2020年7月10日、<https://www.businessinsider.jp/post-216231>）。
- ⑪ 宮越リカ「新型コロナに立ち向かうロベルト・コッホ研究所」（『ぐんま日独協会会報』56号、2020年5月18日、<https://www.jdg-gunma.jp/heimat/hm56.pdf>）。

写真（番外）ボーフム市庁舎



写真（番外）ボーフム中心街「相撲寿司」



写真（番外）ボーフム中心街「リトル沖縄」



【リレー寄稿】日本のビジョンを考える～未来のための選択

## 政府の役割・給付と負担を問い直す

公益社団法人神奈川県地方自治研究センター 研究員 野口 鉄平

191号以降、「機能する政府」を掲げる「枝野ビジョン」を手掛かりに、新自由主義の弊害を克服するための新たな道を探るリレー寄稿を掲載してきた。それ以降の政治動向などを踏まえ、今号からは「日本のビジョンを考える～未来のための選択」と改題し、読者の皆様とともに、引き続き社会のあり方について考えていきたい。

コロナ禍において、その最前線として対応にあたる保健所や救急、医療が逼迫する事態に幾度も直面してきた。影響が長期に及び、格差・貧困の問題もより深刻化しつつある。そうした中、昨年10月に「新しい資本主義」を掲げる岸田政権が発足した。与野党第一党がいずれも従来の新自由主義的な政策の転換を掲げる中で行われた第49回総選挙において、社会と政府のあり方をめぐる政党間の論争を期待したが、消化不良に終わった感が否めない。そこで、本稿では、政府の役割を再確認した上で、給付と負担に関する建設的議論に向けた課題を提起したい。

社会が複雑・多様化する中、じつにさまざまな公共的課題が生じている。それへの対処を求められているのが政府（国・自治体）であるが、そうした公共的課題に対処する政府は「適正」な規模といえるのであろうか。内閣人事局が公表している人口千人あたりの公的部門における職員数の国際比較によれば、フランス 90.1人、イギリス 67.8人、アメリカ 64.1人、ドイツ 59.7人に対して、日本は 36.9人で、国際的にみて全雇用者に占める公務員数が少ないことがみてとれる<sup>1)</sup>。

では、公共サービスに対する国民の負担はどうであろうか。国民所得に対する国民負担率（租税負担率+社会保障負担率）でみても、フランス 68.3%、ドイツ 54.9%、イギリス 47.8%に対して、アメリカ 31.8%、日本は 44.3%と低い<sup>2)</sup>。これらから、日本が「小さな政府」であることがうかがえる。

そのことは私たちの生活・人生設計の仕方にも密接に関わっている。小さな政府の下では、税負担は低く抑えられる一方、老後や万一のリスクに備えて自ら貯蓄することが求められる。数年前に老後30年間で2000万円が不足するとの金融庁の試算が議論を呼んだが、将来不安が強まるほど人々の節約・貯蓄志向に拍車がかかることになる。一方、大きな政府の下では、税負担は高くなるが、老後や万一の備えを自前でする必要がなくなる。結局のところ、老後や病気、失業などのリスクに対して個人で備えるか、政府が支えるかの「選択」の問題というわけだ。

政府の重要な役割の1つが所得再分配による格差是正である。国際NGOのオクスファムが2020年に公表した報告書によると、2019年時点で10億ドル以上の資産を有する世界の富裕

層 2153 人の資産が世界の総人口の 6 割にあたる約 46 億人の資産を上回っていたという。また、コロナ禍で貧困が拡大、深刻化する一方、感染拡大後の 2 年間で世界の富豪 10 人の資産は約 80 兆円から約 170 兆円へと増加している現実がある<sup>3)</sup>。顕在化した資本主義の歪みを是正するため、政府のより積極的な介入が求められよう。

1990 年代初頭から今日に至るまで、日本では経済低迷が続いてきた。他の主要国の GDP、平均賃金は 30 年間で大きく伸びているのに対し、日本の GDP は 1.5 倍、平均賃金はわずか 4.4% 増にとどまる。この「失われた 30 年」というべき状況を打開するには、公共サービスの拡充を通じて、国民の生活・将来不安を解消し、内需拡大、賃金上昇の好循環を作り出していくという政府の役割の拡大が不可欠である。問題は、その財源をどう確保するかにある。

そもそも、日本は増税を避けて公債を発行することで、負担を上回る給付を続けてきた。そのため、1000 兆円にのぼる膨大な債務が累積し、現行の公共サービスを税収で賄うにも増税が必要な財政状況にある。サービス拡充にはさらなる増税が必要となるが、給与が伸び悩む中では、家計が悲鳴をあげることは必至だろう。長年にわたる財政の借金依存が給付と負担をめぐる議論を一層難しくしている。

だが、給付と負担に関する議論を回避し続けることは、将来世代への責任転嫁にほかならない。有権者は財政赤字であっても短期的には痛みを伴わない。政治家はそれに乗じて税収を上回る財政支出を決定することで支持を得ようとする。この「赤字の民主主義」を克服できるか、国民と政治家双方の覚悟が問われる。

給付と負担のあり方を議論する際に直面する壁の 1 つに、公共サービスの給付と負担を一

体的に議論することの難しさが挙げられる。民間サービスの場合、サービス内容（給付）と料金（負担）の関係が明確であり、個々の消費者はその内容を検討し、複数のサービスを比較した上で選択することができる。これに対し、税方式による公共サービスの場合は、複数の税目で税収を確保し、数多くの政策経費の総額が決定される。国全体でみた場合、給付総額と負担総額は連動するが、個人単位でみた場合、各人が受給するサービスと税負担は連動しない。所得再分配のように、給付と負担を政策的に変更させる形で実施されているものもある。このように、給付と負担に関する議論は一筋縄にはいかないのである。

こうした特徴を有するからこそ、給付と負担に関する議論を建設的に進めていく前提として、国民から税を預かり、それを使う政府に対する国民の信頼が決定的に重要である。しかし、森友・加計問題や公文書問題に対する政府の消極的対応などを見ていると、今日の政府にそうした認識が欠けていると言わざるを得ない。

国民自らが将来の社会のありようを考え、選択する重要な機会となるのが選挙である。社会的公正を重視した社会・政府像とそれを実現するための具体的政策が提示され、将来展望が開けて初めて、給付と負担をめぐる国民的な議論が可能となろう。来る参院選こそ、政党間の活発な論争を期待したい。

- 1) 内閣人事局「人口千人当たりの公的部門における職員数の国際比較（未定稿）」（[https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/files/2019\\_data.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/files/2019_data.pdf)）
- 2) 財務省「国民負担率の国際比較」（<https://www.mof.go.jp/policy/budget/topics/futanritsu/sy202102b.pdf>）
- 3) OXFAM ウェブサイト（<https://www.oxfam.org/en/press-releases/ten-richest-men-double-their-fortunes-pandemic-while-incomes-99-percent-humanity>）



## 編集後記

国内で新型コロナウイルスが確認されてから2年余り。かつてない急速な感染拡大に見舞われ、「第6波」の最中にある。重症化リスクは低い一方、感染力が強い特性を有するとされるオミクロン株は、感染者や濃厚接触者の急増を招いた。そのことは、医療、福祉、保育、教育、公共交通、ごみ収集、郵便など、さまざまな公共サービスの現場に人手不足をもたらし、業務の縮小や休止など、市民生活にも影響が及んでいる。

昨年実施された選挙も、コロナ禍の影響を多分に受けたといえよう。上林論文では、コロナ対応と政治の動向が時系列で整理されており、コロナ禍の中、市民の不安や不満、政治への期待や失望が政治情勢・選挙結果に影響したことがみえてくる。

財政への影響はどうか。其田論文では、2022年度政府予算における税収は好調で、歳出総額をみると、危機対応のフェーズを脱しつつあるようにもみえることが指摘されている。同予算の見込みのとおり、コロナ禍が収束していくことを願うばかりである。 (野口 鉄平)

2022年2月25日

### 自治研かながわ月報第194号 (2022年2月号, 通算258号)

発行所	公益社団法人	神奈川県地方自治研究センター
発行人	佐野 充	編集人 野坂 智也 定価1部 500円
〒232-0022	横浜市南区高根町1-3	神奈川県地域労働文化会館4F
	☎045(251)9721	FAX 045(251)3199
	<a href="https://kanagawa-jichiken.or.jp/">https://kanagawa-jichiken.or.jp/</a>	E-mail:kjk@kanagawa-jichiken.or.jp

☆センターのウェブサイト (<https://kanagawa-jichiken.or.jp/>) をご利用ください。→



## 会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月 1,000 円、賛助会員月 700 円のどちらかを選び、1 年分をそえてお申し込みください。
3. 詳細は自治研センター事務局  
☎ 045(251)9721へご連絡ください。

## 会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A 5 版・80 ページ程度・定価 762 円+税) が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。