

コロナ緊急対策と 日本の財政状況について



一橋大学経済学研究科 教授

佐藤 主光

1. 弛緩する財政規律

本稿を執筆している時点（2021年1月）で我が国は新型コロナの第三波に見舞われている。東京都の新規の感染者数が2千人、全国で7千人を超えるなど、感染拡大で医療提供体制のひっ迫度がましてきた。政府は「全国のかつ急速な蔓延により、国民生活や国民経済に甚大な影響を及ぼす恐れがある」として緊急事態宣言を再発令した。こうした中、令和3年度予算案がまとまった。新型コロナの感染拡大防止に加え、デジタル化など「中長

期的な課題」にも対応するとしつつも一般会計総額は106兆円を超えた。総額が膨らんだ背景には、高齢化に伴い医療・年金等社会保障費が約36兆円に上ったこと、新型コロナ禍に係る「予期せぬ状況変化」に備えた予備費を5兆円積んだことがある。つまり、社会保障等「構造的」及びコロナ対策に係る「非常時」の要因の双方が反映された格好になっている。他方、税収は、新型コロナの感染拡大の長期化に伴い57兆円程度とされる。このため、新規国債の発行額は43.6兆円程度、歳入の公債依存度は41%余りになる見込みだ。新規の国債発行額はコロナ禍前の今年度の当初予算より11兆円多い。基礎的財政収支（プライマリーバランス）も今年度当初の9.6兆円の赤字から20兆円の赤字に倍増する。コロナ禍の中、既に国の財政は悪化してきた。今年度の当初予算は102.7兆円だったが、三度に亘る補正予算（コロナ対策）で175.7兆円まで膨れ上がっている。補正予算の中には国民

〈目次〉

1. 弛緩する財政規律
2. 将来を見据えた財政支出を
3. 非常時と平時の財政を分ける
4. 三兎を追う
5. 国と地方の関係の再構築

一律10万円の支給（特別定額給付金）や中小事業者への持続化給付金、Go toトラベルなどが含まれる。新規国債発行額は補正後112兆円に上った。

菅総理は第3次補正予算（19兆円規模）と令和3年度予算を一体とした「15か月予算」と位置づける。（財政投融资等を含む）政府が講じた事業規模約73.6兆円の経済対策の中では両予算を合わせて国費30.6兆円を投じている。もって「感染拡大の防止に万全の対応を行いつつ、次の成長の原動力となるグリーン社会の実現、デジタル化を着実に対応する」とする。とはいえ、「34兆円」（2020年7月～9月期の年換算）を試算される需要不足を埋め合わせるよう財政支出の中身よりも「規模ありき」の感が否めない。例えば、第3次補正予算には脱炭素に向けた基金（2兆円）の創設が含まれる。こうした基金の執行には時間を要する見込みだ。同じことは今回、5兆円積み込まれた予備費にも言える。支出のタイミングや用途が決まらないのでは需要を喚起するにも即効性に欠く。特別定額給付金の支給に際してはマイナンバーが活用できないこともあり、手続きが遅れるなど自治体の現場が混乱した。執行段階で「目詰まり」が生じては機動性にも乏しくなる。財政の規模だけでなく、執行にも目配りが必要だろう。そもそも、雇用調整助成金、みなし失業給付、持続化交付金などの支援は要件や支給額が異なるなど制度が乱立気味で複雑になっている。手続きにも煩雑さがある。このため収入が減っ

た家計・事業者への支援が行き渡り難い。各種申請の窓口はワンストップにするとともに収入証明など同じ書類は一度提出すれば済む「ワンスオンリー」を徹底させることが望ましい。また、5年間で新たに15兆円規模の「国土強靱（きょうじん）化」を打ち出しており、15か月予算に盛り込まれている。しかし、「看板」（＝名目）を変えた従来型の公共事業が含まれるなら、「次の成長の原動力」に合わないだろう。なお、政府は「立地適正化計画」等を通じて安全な地域への人口の誘導、コンパクト化を図ってきた。危険な地域での居住をそのままに強靱化＝防災を進めるのであれば、こうした流れに反することとなる。成長や安全に寄与するのは支出の規模ではなく、その中身＝質である。

■ 2. 将来を見据えた財政支出を

規模ありきになる背景にはケインズ経済学でいう「穴を掘って埋める」類の公共事業への信仰があるのかもしれない。一見無駄に思われる事業であっても所得や雇用を生み出せば需要を喚起できるというわけだ。（日本人好みの「奇策」のようでもある。）カネが経済に回るなら一律10万円でも高額な委託費でも構わない。しかし、ここで欠けているのは未来への視点だ。欧州諸国では経済のデジタル化やグリーン化を見据え、財政出動をこれらの分野に重点化させてきた。今日の需要喚起に留まらず、将来の経済の成長力の向上や

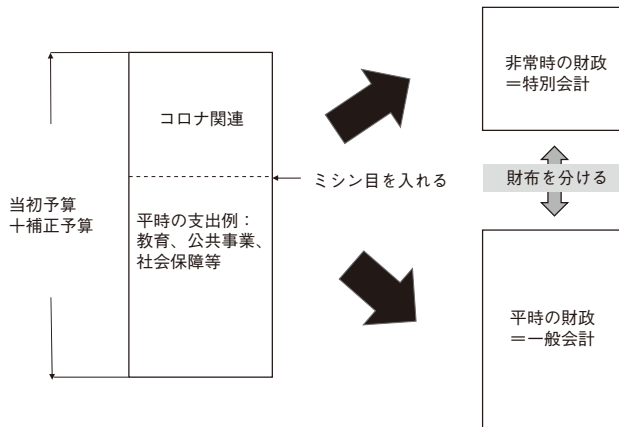
地球温暖化対策に繋げる狙いがある。対照的に我が国の財政政策は近視眼が過ぎるのではないか。デジタル（オンライン）化の遅れなどコロナ禍で顕在化した課題も多い。国民への「一律10万円」の支給に係る混乱にしてもマイナポータルを用いたオンライン申請自体に欠陥があるのではなく、平時からオンライン申請を活用してこなかった国民や自治体等の「不慣れ」が問題の根本といえる。テレワークや遠隔授業、オンライン診療とコロナ以前から経済・行政のデジタル化は求められてきた。これが遅々として進まなかった結果、韓国や台湾などにもコロナ対策で遅れを取ることに繋がった。この「周回遅れ」を挽回すべく、オンライン診療、テレワークを更に普及させるための環境整備を進める。問われるのは経済・行政のデジタル化は進めるべきか否かではなく、どのように進めるかである。この際、ボトルネックとなる商慣行や規制を見直す。中小・零細企業については、そのデジタル投資を促すよう補助金。政策減税を行う。将来に向けたワイズスペンディングが今こそ求められている。

我が国の危機は現在のコロナ禍だけではない。コロナ禍が「いまの危機」とすれば、人口減少・社会の高齢化は「これからの危機」だ。我が国では今後、年金、医療・介護等社会保障費が増加、大きな財政負担になることが見込まれている。政府は「いまは財政再建を考える時期ではない」とするが、いずれ考えなければならない時期がくる。従前、政府は「最

後の拠り所」として家計・企業への支援、医療提供体制の拡充を含めて経済損失に係るリスクを一手に引き受けてきた。主流派の経済学者もリーマンショック後の不況時のように消費・投資等マクロの需要が不足しているとき、「例外的な環境における需要管理手段」として財政赤字による財政出動には同意する。しかし、野放図に財政が膨張すればコロナ禍が財政危機に「転化」するリスクがある。コロナ以前から我が国の財政状況は諸外国と比べても突出して悪い。当面の間は民間のカネ余り（資金余剰）が続き、国債金利は低水準に留まると財政の先行きを楽観視する向きもある。しかし、こうした所謂「ニューノーマル」の長期化はデフレ、即ち物価・賃金の低迷と雇用の不安定の継続を意味する。仮に財政危機は避けられても、経済の今後には悲観的にならざるを得ない。政府は「成長なくして財政再建なし」を標榜してきたが、財政の持続可能性なくして、成長も持続しえない。

無論、医療の資源配分を含め社会保障の「適正化」も必須である。コロナ禍を契機に医療の更なる拡充を求める向きもあろうが、規模ありき＝量ではなく、医療資源配分の適正化＝質で対応するべきだ。コロナ禍において医療機関の間での連携は十分とは言えなかった。集中治療（ICU）病床が諸外国に比べて少ないことが指摘されるが、その一方では一般病床の人口当たりの数は世界的にも高い水準にある。医療の絶対的なキャパシティーが不足していたというよりも、その活用・配分

(図表) 勘定の分離



に課題があったことは否めない。ここで医療機関の間の連携と「かかりつけ医」の役割が重要になる。我が国の医療提供体制は平時において患者が病院等を選ぶフリーアクセスを保証してきた。しかし、非常時は感染が疑われる患者が検査や治療を求めて特定の病院に殺到する事態を引き起こしかねない。本来、かかりつけ医が検査の有無の判断や必要に応じた病院の紹介といった「ゲートキーパー」の役割、及びオンラインでの診療を含めた軽症者への対応などを担うべきだろう。元々、高齢化と人口減少を見据え病床の機能分化と連携を進め、「効率的な医療提供体制」を実現することは地域医療構想として謳われてきた。感染拡大という非常時において医療提供体制の見直しを進める。医療機関の間で患者を移動させるには診療（カルテ）情報を共有していることが、検査の重複を回避する上でも有用だ。

■ 3. 非常時と平時の財政を分ける

大規模な「財政出動」が求められるからこそ、これを効果的・持続可能にするためにも「財政規律」を失ってはならない。コロナ対策からの「出口戦略」として歳出規模をコントロールできる体制は整えるべきだ。リーマンショック（2008年）の折、80兆円台だった国の一般会計歳出は100兆円まで増加、その後高止まりした。しばしば、一般会計歳出の「伸び」が（年間5千億円程度に）抑えられてきたことから、我が国は「緊縮財政」との批判がなされる。しかし、非常時の歳出「水準」がそのままアベノミクスの「機動的財政出動」（第2の矢）の原資になったことは明らかだ。今後、各省庁の危機対応の予算が「既得権益化」するならば同様のことになるだろう。

実際、「Go Toトラベル」は、感染状況を踏まえて柔軟に対応する一方、期限を今年6月末までを基本に延長されることになった。一般会計のままでは歳出の中身が「玉石混交」であり、非常時を口実にした平時の支出が拡大に繋がりがねない。これを避けるためにもコロナ対策は「別会計（勘定）」として、支出と合わせて収入を一般会計から区分して管理することが有用であろう。平成31年度予算においては消費者へのポイント還元など「消費税引上げによる経済への影響の平準化」に向けた支出（2兆280億円）については「臨時・特別の措置」として、通常予算99.4兆円から区分していた。例えば、「予期せぬ状況変化」に備えた5兆円の予備費は別勘定であって然るべきだろう。東日本大震災の経験を踏まえるのであれば、コロナ対策経費の特別会計化が一案だ。ここで特別会計の対象は感染症対策・医療従事者への助成、コロナ禍で収入の減った企業・家計への給付等とする。このほか医療機関・行政等のデジタル化に係る初期投資についても特別会計から支出しても良い。ただし、コロナ対策の趣旨に適うか否かは厳しく精査の上、政策評価（PDCAサイクル）を実施する。他方、今回のコロナ禍ではフリーランス・非正規等収入が不安定な家計への支援など「顕在化」した課題もある。これらについてはコロナ後の平時の財政には反映させる。従前、我が国では「新しい」財政ニーズについては財政を拡大させて対応してきた。これを改め、既存の事業を見直すな

ど支出のメリハリを徹底するべきだろう。

このようにして非常時の財政の「機動性」と平時の財政の「健全性」の両立を図る。

特別会計からの歳出は全て時限措置として、財源は当面、「コロナ対策債」（＝赤字国債）による一方、その償還財源（＝臨時増税）を明確化する。新型コロナウイルスが収束して経済活動が正常化した段階（例：2025年度）で、将来世代に負担を先送りすることのないよう国債発行で賄った財源を一定期間（例：10年間や20年間）で償還する手段も早急に検討することが望ましい。これに関連して、独では既に2023年度から20年間での償還が計画されている。償還財源＝増税の議論を避けるために特別会計化をしないというなら、規律なく赤字国債が発行され続ける状況に陥りかねない。東日本大震災では、震災の復旧・復興財源を調達するため、政府は「復興債」という国債を発行しており、所得税の2.1%上乗せ（25年間）や個人住民税の年1,000円上乗せ（10年間）等で財源を確保している。新型コロナウイルスの感染拡大が終息した後の債務処理の方法についても予め議論を深め、必要な準備を進めておく。償還財源としては、金融所得課税の強化、高所得層に絞った所得税の増税の他、環境税（具体的には地球温暖化対策税・揮発油税等）の拡充が選択肢になるだろう。実際、菅義偉首相は所信表明で2050までの温室効果ガスの排出を実質的にゼロとする「脱炭素社会実現」を宣言している。EU（欧州連合）においては復興基金に係る共通債券

の返済原資として炭素国境調整メカニズムなどの新たな税が検討されているという。これら欧州諸国に比べて、我が国の環境税の負担は決して高くない。その強化は償還財源の確保に加え脱炭素化の推進という「二重の配当(利益)」をもたらすことが期待できよう。

■ 4. 三兎を追う

財政制度等審議会は今後の財政運営に向けた建議において「新型コロナ流行前から危機的な財政状況」にある我が国においては「新型コロナウイルスへの万全な対応」、「経済の回復」及び「財政の健全化」の三兎を追う「厳しい戦い」に迫られているとする。「三兎」は追えるのか？そのためには、医療、経済、財政の各々の在り方を見直していく必要がありそうだ。今回のコロナ禍は我が国の「構造問題」を露呈させた。コロナ禍の第三波が襲来する中、各地で医療体制がひっ迫してきた。コロナ病床の不足が指摘されているが、我が国の病床数は国際的にみても高い水準にある。欠けているのは前述の通り、医療機関（病院・診療所）の間の連携だ。例えば、コロナ感染患者を受け入れる医療機関からの（他の疾患の）患者の受け入れ、外来・手術等の代行などがあって良い。そのためにカルテ等患者情報の共有を進める。加えて、現場の疲弊を是正するには他の病院から医療スタッフ（医師・看護師等）を派遣することが望まれる。経済ではデジタル化の遅れが顕著だった。こ

れを契機にテレワークを推進するとともに、ボトルネックとなる商慣行や規制を見直す。2023年10月に導入予定の消費税のインボイスを完全電子化するなど小売・流通業のデジタル化を加速させる。また、中小企業の経営者の高齢化が進み、後継者の確保もままならない企業も少なくない。2025年には、70歳を超える中小企業の経営者は約245万人、うち約半数の127万人が後継者未定とされる。事業譲渡を含めて中小企業の再編成が急務だ。こうした構造改革がないまま、医療機関・中小企業等への給付金・補助金（雇用調整助成金、持続化給付金など）でもって「帳尻合わせ」を図るのでは、「財政の健全化」はおぼつかない。他方、財政もコロナ対応する医療機関への重点的な支援による医療提供体制の強化、デジタル化・産業再編成を促す減税・補助金等を充実するべきだ。三兎を捕まえるのであれば、この兎たちはポストコロナを見据えて同じ方向を向いて走ってなければならない。

■ 5. 国と地方の関係の再構築

国の予算は地方の財政とも密接に関わる。従前、我が国における国と自治体の関係は「集権的分散システム」あるいは「融合型」とも揶揄されるが、国が政策を企画、補助金・交付税など財源を手当てする一方、政策の執行は自治体に委ねてきた。結果、今回のコロナ禍は政策の立案とこれを実践する現場との乖

離、特に国と地方自治体（以下、自治体）との関係に係る課題を露呈させた。例えば、政府（国）はコロナ禍の第一波に際して学校の休業や国民への「一律10万円（特別定額給付金）」を決定したものの、現場はこれらに準備できていなかった。前述の通り、給付金のオンライン申請は混乱、都市部自治体等では郵送（紙ベース）での申請に時間が要することが明らかになった。マイナンバーが利用できない事情もあるが、「一律」だから「迅速」なわけではないことが政策を決めた国の理解が及んでいなかったようだ。学校休業中、「同時双方向型のオンライン指導を通じた家庭学習」を実施している公立学校（小中高）は全体の5%（2020年4月16日時点）に過ぎなかったという。また、事業者の自粛を巡っても国と自治体の間で対立する局面があった。当初、国は休業に対する損失補填に否定的な立場だった。他方、業界団体は「自粛を要請するのであれば補償とセット」を要望していた。政府の方針と現場の実態の乖離を埋める形で、自治体ごとに金額・基準の異なる協力金が創られた。その後、知事会からの「強い要望」を受けて地方創生臨時交付金を休業補償に充てることを認めるに至った。なお、第1次・第2次補正予算で実施された地方創生臨時交付金は「新しい生活様式」の促進を含めて主にコロナ対策に係る自治体の取り組みを支援する目的だった。しかし、ランドセルの購入やモニュメントの建設など「便乗」と批判されるような使い方も散見されている。

Go toトラベルの見直しを巡っては国が「誰よりも現場の状況を一番良く分かっている」都道府県知事に判断を求める一方、都道府県は「国が責任を負うべきだ」と訴えた。今回の緊急事態宣言についても東京都など1都3県は飲食店の時短要請に法的根拠を持たせるべく早期の再発令を国に要請した一方、国は慎重な構えだった。いずれにせよ「ちぐはぐ感」（温度差）は否めない。このようにコロナ対策については、休業協力金等自治体ごとの取り組みの差異から「行き過ぎた」地方分権を指摘する向きがある一方、知事を「中間管理職」に留める国の関与に対する批判もある。事業者への自粛・時短要請を含めて国と地方が責任を押し付けあっているようにも映る。しかし、ここで求められるのは国の政策決定から自治体・現場対応まで目線と歩調を合わせた「一貫通貫」の体制だろう。コロナ禍のような未経験の事態において現場に近い自治体に裁量を与えることは機動的な政策対応を可能にすることだ。PCR検査の拡充、医療機関の連携を含めてその打開策に係る「優良事例」ができれば、全国展開も期待できる。他方、国の政策決定から地方自治体・現場対応まで目線と歩調を合わせなければ、コロナとの長期戦には望めない。

