

ウイズ・コロナ下における岸田新政権の政策と日本の財政状況について



一橋大学大学院経済学研究科 教授

佐藤 主光

1. 我が国の財政の現状

一般会計歳出総額を107兆6千億円に上る国の2022年度当初予算が決まった。歳出のうち年金・医療・介護等に充てる社会保障関係費は前年度比で4,400億円増の36兆円程となる。予備費は2021年度当初予算と同額の5兆円として新たな変異型「オミクロン型」などによるコロナの感染再拡大に備える。デジタル化による地方活性化を目指す「デジタル田園都市国家構想」など成長戦略を推進すると

ともに、分配戦略を強化するという。歳入面では、税収は65兆円余りに達することが見込まれる一方、新規国債発行額は約37兆円となった。これに先立ち総額36兆円と過去最大規模の2021年度補正予算が成立した。岸田総理は2022年度予算と2021年度補正予算を合わせた「16カ月予算」として「新型コロナ対応に万全を期しつつ、成長と分配の好循環による新しい資本主義を実現していく」とした。政府は新型コロナ禍の中、大規模な財政支出を続けてきた。政府はワクチンの確保や感染対策に加え、国民一律10万円・持続化給付金の支給、雇用調整助成金の拡充等を補正予算及び当初予算の予備費でもって措置している。三度にわたって実施された2020年度の補正予算の総額は77兆円に上る。2021年度も36兆円規模の補正予算が組まれた。その中には18歳以下の子どもを持つ世帯への10万円給付（所得制限あり）が含まれる。加えてコロナ対策として5兆円余りの予備費が積まれている。

目次

1. 我が国の財政の現状
2. これからの危機
3. 何故、財政再建が進まないのか
4. 検証の視点
5. セイフティーネットの再構築
6. 結語

しかし、財政の現状は芳しくない。国・地方を合わせた一般政府の債務は対GDP（国内総生産比）で250%超と先進国の中でも最悪の水準にある。コロナから脱却しても先行きは芳しくない。社会の高齢化に伴い年金・医療など社会保障給付費は現在の120兆円余りから2040年度には約190兆円まで増えるとの試算もある。この社会保障を経済・財政は支えきれないだろう。日本経済を實力ベースでみた潜在的成長率は1%程に留まる。政府は「成長実現ケース」として名目3%、(物価の変動を除いた)実質2%の成長を見込むが、楽観が過ぎる。本来、「経済成長なくして財政再建なし」を謳うなら、規制改革を含む成長戦略（アベノミクスの第三の矢）を徹底させるべきだった。ところが、必要な改革を怠ったまま「成長さえすれば」痛みを伴う財政健全化は不要という楽観論に繋がった感が否めない。無論、現状において財政破綻（財政の行き詰まり）が生じているわけではない。国債残高の増加にも関わらず、国債金利は極めて低い水準で推移してきた。その背景にはデフレ経済の下で家計や企業の間でカネ余りが生じていること、「異次元の金融緩和」として日本銀行が市中から多額の国債を買い続けてきたことがある。問題はこの状況がいつまで続くかだ。脱デフレが達成されれば民間の資金需要が高まる。金融緩和もいずれ出口を迎えるだろう。このとき、昨年度は借り換えを含めて200兆円に上った国債発行を安定的に消化できるか（買い手が見つかるか）は

疑問が残る。

■ 2. これからの危機

政府も財政の健全化に無策だったわけではない。これまでも国と地方の基礎的財政収支（PB）を2025年度に黒字化するという財政健全化の目標を堅持する方針を掲げてきた。最新の「中長期の経済財政に関する試算」（内閣府）によれば国・地方のPBは従前の試算よりも1年早い2026年度には黒字に転じるとある（図表1）。社会保障費を含む歳出改革を続ければ目標は達成可能というわけだ。その背景にはコロナ禍にも関わらず好調な税収がある。2020年度の国の一般会計税収は60兆8千億円と過去最高を更新、当初の税収見通しを5.7兆円上回った。今年度も好調が見込まれている。ただし、内閣府の試算は2023～2026年度の実質経済成長率が1.9～2.6%となる「高成長シナリオ」を基にする。そのため「民間の試算に比べるとかなり楽観的」との批判も出された。加えて成長によって税収が伸びても、消費税対策・コロナ対策と近年常態化した大型の補正予算が組まれるなら赤字の解消には繋がらない。

ただし、政府が2025年度PB黒字化の目標を諦めることは難しい。筆者自身、諦めるべきでないを考える。現在、自民党の内部では岸田総理肝煎りの「財政健全化推進本部」と安倍元総理が主導する「財政政策検討本部」という異なった財政観を持つ会合が立ち上が

(図表 1) 基礎的財政収支の見通し



(出所) 内閣府「中長期の経済財政に関する試算 (2022年 1 月)」

っている。前者はPB黒字化を含む財政の健全化を打ち出す一方、後者は財政赤字を問題視しないMMT（現代貨幣理論）を掲げて更なる財政支出の拡大（積極財政）を要求する。政府からすれば、PB黒字化目標を放棄ないし先送りは積極財政派を勢いづけ、コロナ禍の中で膨張を続ける財政の「タガ」が完全に外れかねない。もっとも目標を堅持するにしても歳出改革の継続、財政積極派に言わせれば緊縮財政が前提となる。これも彼等には受け入れ難いだろう。

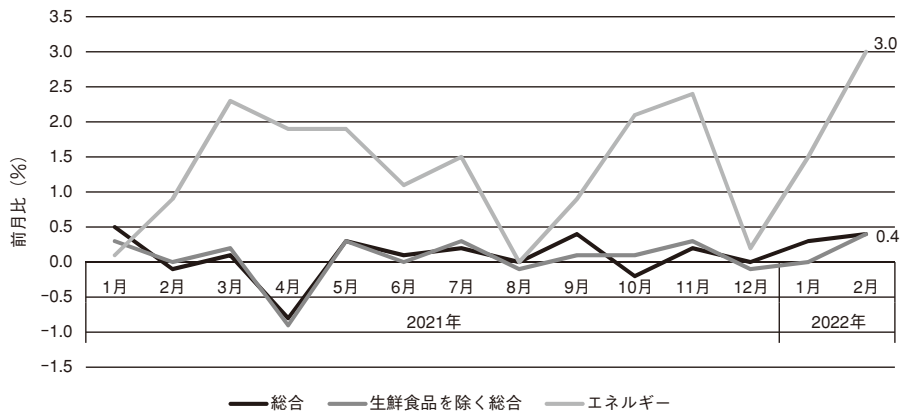
こうした我が国の財政を巡る対立は今に始まったことではない。そもそもMMT自体は政府が完全雇用の実現を担うという「大きな政府」志向の米民主党左派の理論だったが、我が国では政治的信条に拠らず財政赤字を続ける「奇策」として重宝されている。コロナ禍の非常時とはいえ、財政赤字を放置することは財政とそれに支えられた社会保障の行き

詰まり、インフレや金利の高騰といったリスクを将来世代に課すことになるだろう。しかし、「量ありき」の財政拡大を求め続ける政治は足元（現在）しか見ていないように思われる。そこには政治の近視眼化があるのではないのか？

3. 何故、財政再建が進まないのか

これまで政治家や国民の間での危機感は乏しかった。その背景にはデフレ経済の下で国内の投資・消費が低迷した結果、企業や家計の貯蓄は積み重なり、所謂「カネ余り」が生じてきたことがある。我が国の金融資産は約2千兆円、うち現預金は1千兆円に上る。それらの金融資産が国債を吸収する余地を与えてきた。もう一つが日本銀行による「異次元の金融緩和」だ。日本銀行が「年間80兆円」

(図表 2) 消費者物価の推移



(出所) 総務省「消費者物価指数」より作成

を目標に市中から多額の国債を買い続けてきた。日銀が買い手であることが明らかな限り、市中の投資家は安心して国債を購入できる。ここで投資家が信認しているのは国・財政ではなく日銀の金融緩和ともいえる。諸外国では国の財政赤字への警鐘は金利の上昇という形で市場（投資家等）から発せられてきた。しかし、我が国では投資家等は日銀が国債を買い支えることを当てにして目先の利ザヤを稼ぐことに終始しているようだ。もっとも、デフレ下のカネ余りと金融緩和は「危うい均衡」だ。仮に今後、経済が上向いて（脱デフレして）民間のカネが消費や設備投資に回れば余剰資金は目減りする。金融緩和もいずれ出口を迎えるだろう。このとき、昨年度は借り換えを含めて200兆円に上った国債発行の安定消化は困難になるだろう。将来にはもう一つのシナリオがあり得る。経済の停滞が「ニューノーマル」として継続、デフレやカネ余

りが解消されないことだ。赤字のままだでも財政は持続するかもしれない。家計や企業の膨大な現預金も財政赤字に充てられ成長分野に回らないという意味で「死に金」に等しい。賃金は低迷、格差も拡大するだろう。

とはいえ、その足元でも潮目は変わり始めている。資源価格の上昇もあり、各国経済はインフレ基調に転じてきた（図表2）。これまで積極財政を支持してきたサマーズ氏など米国の経済学者も慎重な姿勢を示し始めている。我が国でも日銀は2022年度の物価上昇率の見通しを従来の0.9%から1.1%へ引き上げた。インフレの高まりを受けて米国をはじめ金利にも上昇圧力がかかっている。財務省は金利が1%上昇すれば国債の元利払いに充てる国債費が2025年度まで3.7兆円上振れすると試算する。実際、4月5日に実施された10年物国債入札で表面利率が0.2%と従前の0.1%から引き上げられた。利率の引き上げは

2015年3月以来7年ぶりで米欧の金融緩和縮小等で市場金利が0.2%程度まで上昇したことを反映させたという（日本経済新聞（2022年4月6日））。いずれにせよ国債が安定的に消化される前提条件だった低金利とデフレが今後も続くことは見通せない。

構造的な要因にも留意が必要だ。これまでギリシャなど海外とは違って我が国の国債は国内で消化されてきた（海外投資家の国債保有比率は13%程度）。その背景にあるのは経常収支の「黒字」（海外に対する債権を有する）だった。しかし、原油高などエネルギー価格の高騰を背景に今年1月の経常収支はマイナス1兆1,887億円を記録した。経常収支の赤字は慢性化する懸念もある。いずれ国内の資金が不足して海外に依存する可能性は否めない。ところが我が国の国債への海外からの評価は低い。海外投資家からの信頼度を指標化した「格付け」をみると欧州諸国はおろか米国や韓国よりも低い。彼等は高い金利を要求するだろう。あるいは財政破綻は非連続的（突発的）に生じるかもしれない。それが巨大災害の発生である。例えば、首都直下地震が発生したとすると、インフラ等の直接的な被害は66兆円余り（経済活動の遅滞などに起因する経済損失を含めば約100兆円）と試算されている。仮にその復興費用を国が賄うとすれば国債発行は急増する。しかし、この国債を国内で消化するのは難しい。家計や企業も自身の生活再建や事業の再開に向けた資金を必要とするからだ。海外から資金を受容すると

なれば、前述の通り金利が高く付くだろう。経済力の回復が見込めないとなれば、（償還財源に不安が生じて）日本国債への信認が低下、国債金利が跳ね上がり財政を更に悪化させかねない。

■ 4. 検証の視点

繰り返すが、従前、我が国のコロナは昨年度、今年度の大規模な補正予算からも「規模ありき」の感がある。しかし、その規模に見合った効果があったとは言い難い。関連して、会計検査院に拠れば国がコロナ対策として2019～2020年度に計上した予算は770事業総額65.4兆円に上る一方、執行率は65%の42.6兆円余りに留まっている。残りの21.8兆円は2021年度に繰り越される一方、約1兆円は不用額とされた。分野別でみると、「経済・雇用対策」で296事業46兆円のうち、繰越額は13兆円余りで、不用額は約5千億円だった。「地方創生臨時交付金」は7兆8,792億円を計上したが、執行率が3割程度に留まっていた。検査院は国に対して「繰越額や不用額が多額に上った原因を分析し、国民に十分に説明する」ことを求めている。多額の繰越額・不用額に限らず、コロナ対策全般に欠けているのは原因の分析、つまり検証の視点だ。政府は「令和4年度予算編成の基本方針」で「EBPMの仕組み等を活用し、適切かつ効果的な支出を推進する」ことを掲げる。にもかかわらず、EBPM（証拠に基づく政策形成）に欠いたま

ま財政出動が続けられてきたのが実態だ。

例えば、18歳以下への10万円相当の給付には960万円の所得（収入）制限も課されることになった。あくまで児童手当の「制度」に即した給付基準のため、生活の困窮度、消費拡大などの「実態」を踏まえていない。実際、生活が困窮していても子どもが居ないワーキングプアなどはこの給付からは排除されている。（非課税世帯への給付は別途あるが、全てのワーキングプアが非課税世帯というわけでもない。）内閣府の試算によると今回の補正予算を含む経済対策（「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」）の経済効果は国内総生産（GDP）5.6%程度だという。仮に経済の浮揚を重んじるのであれば、給付から消費に回す比重（消費性向）の高い家計に重点的に給付しても良かっただろう。給付対象が何故子どもがいる世帯なのか、何故960万円の収入制限なのかエビデンスがないため政府は説明ができていない。海外ではどうか？ここで米国の事例が参考になろう。トランプ政権のときの2回の給付金からの消費動向をクレジットカードの利用履歴データから分析している。その結果、高所得者については2回目の給付からの消費効果は乏しく、消費増の分岐点を年収7万8千ドルと算出した^{（注1）}。バイデンの給付制度は、こうしたエビデンスを参考に、年収7万5千ドルから段階的に給付額を減じて8億ドル超でゼロという設計になった。我が国とは対照的に収入基準の説明が客観的にできる仕組みになっている。

我が国でも昨年度の国民一律10万円の給付（「特別定額給付金」の検証から学ぶところがあつたのではないかと総務省の「家計調査」（二人以上勤労世帯）によると特別定額給付金の支給により2020年の可処分所得は前年度に比べ4.6%増になった一方、消費支出は5.6%減少した。給付金の多くが貯蓄に回ったことが伺える。実際、三菱総合研究所（2020年8月4日）は生活者アンケートに基づき、給付金による消費増加効果は3割程度で、経済効果は約3.5兆円（GDP比で0.7%程度）の押し上げ効果に留まるとした。給付総額（12.7兆円）に比して費用対効果は低い結果になっている。他方、家計によって消費の拡大効果が異なるとの研究もある。経済産業研究所（RIETI）の研究「コロナ禍における特別定額給付金の家計消費への影響」^{（注2）}は家計簿アプリのデータを用いた分析から「労働所得の低い家計、また銀行預金などの流動資産を十分に保有していない家計は、他の家計に比べより多くの給付金を消費として利用した」と結論づけている。特別定額給付金については賛否が分かれるところだったが、実施された以上、その効果を検証して次の給付の制度設計に生かすというPDCA（Plan－Do－Check－Action）の取り組みがあつて然るべきだったのではないかと今回の子育て世帯や住民税非課税世帯に対する給付金を（生活困窮者支援、消費拡大の観点から）効果を高めるよう精緻化できたかもしれない。年収等の線引きについても国民に説得力のある説明

ができただろう。

■ 5. セーフティーネットの再構築

最後に我が国のセーフティーネットについて言及しておきたい。コロナ禍を通じて世界的にも資産・所得の格差が顕著になっている。総じて「新自由主義的政策」からの転換を求める向きもあり、総理も（経済成長が前提とはいえ）分配政策を重視する意向だ。ただし、既存のセーフティーネットでは助けるべき個人が助けられていない。その理由の一つとして国民の多くと行政との「接点」の乏しさが挙げられる。我が国の給付は伝統的に申請主義に拠ってきた。このため平時から給付を受けない多くの国民にとって行政との関わる機会が少ない。実際、国民一律に10万円を支給した「特別定額給付金」でさえ申請に拠らざるを得なかった。給付に限らず、所得税や社会保険料の源泉徴収を含め国民と行政との間の関係は間接的で、事業者（雇用主）が仲介してきた歴史がある。「雇用調整助成金」も同様だ。コロナ禍において1日あたりの上限額を引き上げる等の特例措置が講じられた。しかし、手続きが煩雑なこともあり、雇用調整助成金を申請せず、休業手当を支払わない雇用主も少なくないとされる。結局、事業者の協力がなくしては個人に支援が行き届かない。これに対して、政府は「休業支援金・給付金」を新たに創設して、休業手当の支払い

がない労働者への給付を行ったが、こちらは労働者の方から直接申請を要する形になった。

ではどうするか？平時から国民個々人と行政が接点を持つ機会を増やすべきだ。日頃から繋がりがあれば、「プッシュ型」で速やかな給付が実現できよう。昨年、米国での生活経験がある高齢者の一部にバイデン大統領からの「手紙」が届いているという報道があった。その背景にあるのは、バイデン政権がコロナ経済対策として実施している一人最大15万円の現金給付と日米間の社会保障協定の存在だ。こうした高齢者は社会保障協定により、（自分が保険料を払った）米国から年金を受け取っていた。実際のところ、大半は現金給付の受給資格がないものの、年金情報に基づいて米国から小切手が誤って送られたのである。こうしたプッシュ型支援としては英国の事例も参考になる。昨年3月以降、英国政府はコロナ禍で収入を失った個人事業主等を対象に平時の所得の8割程を補填する支援を講じてきた。申請を待つことなく、対象者を歳入税関庁がデータから割り出している。支給資格が伝えられ、オンライン上で手続きを行えば登録している口座に給付金が振り込まれる仕組みだ。「対象者の過去の所得額を検索すれば、支給額もすぐ算出できる」という、同国には、企業が従業員別の給与を支払日ごとにオンラインなどで報告する「リアルタイム情報システム」と呼ばれるシステムがある。非常時にはこれを使うことでプッシュ型の迅

速かつ正確な支援が可能になっていた。いずれも非常時の支援に際して、平時の制度を活用している。結局のところ、平時から国民との接点を多く持つことが非常時のセイフティーネットとして役立つといえる。

■ 6. 結語

しばしば「成長なくして分配なし」あるいは「成長なくして財政再建なし」とされるが成長、分配、財政再建はいずれかが「先行」するものではなく、本来「一体」的に推し進めるべきだろう。ウイズ・コロナ下においては、これら「三位一体」の取り組み、具体的には①成長に向けた構造改革、②財政健全化のためのワイズスペンディング（EBPM）を含む規律の回復、及び③勤労世代を含む「助けるべき人を助ける」セイフティーネットの確立が求められている。これまでの低金利・デフレという財政赤字（国債の消化）を支えてきた前提条件も変わりつつある。財政の健全化に向けた時間は余り残されていないのかもしれない。

（注1） Oi_Secondstimulus_analysis.pdf
(opportunityinsights.org)

（注2） RIETI - コロナ禍における特別定額給付金の
家計消費への影響—家計簿アプリデータを用いた
実証分析—

