

大きな局面変化を迎えた経済状況と経済財政政策の諸課題

— 令和元年度補正予算及び令和2年度当初、補正予算審査を中心に —

佐藤 千尋

(前予算委員会調査室)

1. はじめに
2. 消費税率引上げ前後の経済状況及び各種施策の効果
3. 令和元年度補正予算及び令和2年度当初予算における財政面からの議論
4. 8年目を迎えた経済財政政策と全世代型社会保障制度改革
5. 新型コロナウイルス感染症に係る政府対応等
6. 悪化する財政指標と財政金融政策の協調による財政規律の緩みのおそれ
7. おわりに

1. はじめに

第201回国会は令和2年1月20日に召集された。召集日に提出された令和元年度補正予算及び令和2年度当初予算は、衆参両院での審議を経て、令和元年度補正予算は1月30日に、令和2年度当初予算は3月27日に成立した。令和元年12月5日に閣議決定された「安心と成長の未来を拓く総合経済対策」（以下「総合経済対策」という。）の内容が盛り込まれた令和元年度補正予算では、災害からの復旧・復興や経済の下振れリスクへの備えなどを念頭に4.5兆円¹の歳出追加額が計上された。令和2年度当初予算においては、消費税率引上げによる影響の緩和を目的に臨時・特別の措置が講じられたほか、消費税増収分を活用した社会保障の充実策が盛り込まれるなど、当初予算として過去最大の102.7兆円が計上された²。予算委員会では、我が国の経済情勢、「総合経済対策」、全世代型社会保障のほか、検察官の勤務延長や桜を見る会などについて多種多様な観点から議論が行われた。

¹ 「総合経済対策」の実行に伴う国費（4兆3,030億円）及び国際分担金等の追加財政需要（1,692億円）について、一般会計において4兆4,722億円の歳出追加。一方、既定経費の減額等も行われ、一般会計の歳入歳出の差引追加額は3兆1,946億円。

² 令和元年度補正予算及び令和2年度当初予算の概要は、拙稿「歳出膨張の歯止めがきかなかった令和2年度予算－3年振りの経済対策で「15か月予算」の編成－」『立法と調査』No.420（令2.2.7）を参照されたい。

令和2年1月に国内で初めての感染者が確認された新型コロナウイルス感染症（COVID-19）は、各地で感染拡大が続いていた。感染拡大防止の観点から様々な社会経済活動が制限され、日常生活や企業活動等への影響が顕在化した。3月27日の令和2年度当初予算成立以降も、「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」（以下「緊急経済対策」という。）が取りまとめられ、年度開始直後の4月中に令和2年度第1次補正予算が、6月には令和2年度第2次補正予算が成立するなど、我が国の財政事情も日々刻々と変化している。予算委員会においては、新型コロナウイルス感染症をめぐる政府対応等についても、幅広い観点から議論がなされてきた³。本稿では、こうした新型コロナウイルス感染症をめぐる直近の動き⁴に触れつつ、第201回国会で成立した4つの予算を中心に⁵、予算委員会における経済・財政・金融に関する主な議論を整理することとする。

2. 消費税率引上げ前後の経済状況及び各種施策の効果

（1）消費税率引上げ前後の経済状況への政府の認識

令和元年10月の消費税率引上げに際しては、飲食料品（酒類及び外食を除く）等への税率を8%に据え置く軽減税率制度が導入されたほか、「引上げ前後の消費を平準化するための十分な支援策を講ずるなど、あらゆる施策を総動員し、経済の回復基調が持続するよう、2019・2020年度当初予算において臨時・特別の措置を講ずる」⁶とされ、臨時・特別の措置として令和元年度当初予算に2兆280億円、令和2年度当初予算に1兆7,788億円が計上された。西村経済財政政策担当大臣は、第201回国会冒頭の経済演説で、「軽減税率制度や臨時・特別の措置など各種の対応策を講じたこともあり、引上げ前の駆け込み需要やその後の落ち込みは現時点では前回引上げ時ほどではない」⁷旨の認識を示していた。

その後、2月17日に公表された実質GDP成長率の1次速報値（令和元年10-12月期）は、前期比1.6%減、年率換算で6.3%減と5四半期ぶりのマイナス成長となった（図表1）。このマイナス幅の受け止めについて、西村経済財政政策担当大臣は、想定していたよりもマイナス幅が大きかったと認めつつも、消費税率引上げ前後の駆け込み需要とその反動減のほか、「台風や11月、12月の暖冬の影響もありまして、より大きな落ち込みとなった」⁸として、需要変動の度合いは前回の税率引上げ時（平成26年4月）ほどではないとの見方を引き続き示した。

³ 例えば、参議院予算委員会の令和2年度当初予算審査では、全国一斉休校の決定の経緯と出口戦略、フリーランスや自営業者も含めた経済的支援の必要性、中小・小規模事業者に対する資金繰り支援、大規模イベント自粛要請等に伴う損失補償、PCR検査数増加に向けた取組、放課後児童クラブ・高齢者施設等への支援、情報通信技術を活用した医療や学習の推進、緊急事態宣言における私権の制限、歴史的緊急事態における公文書管理の在り方、東京オリンピック・パラリンピックの開催延期による影響などについて指摘がなされた。

⁴ 本稿の内容は、特に断りのない場合、令和2年6月17日時点までに得られた情報を基にしている。

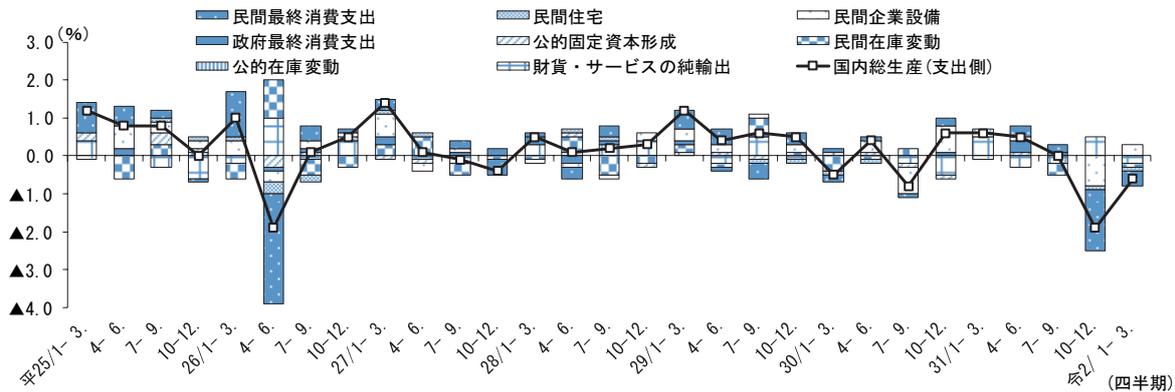
⁵ 第201回国会では、令和元年度補正予算、令和2年度予算、令和2年度補正予算、令和2年度第2次補正予算が成立した。常会において4つの予算が成立したのは、阪神・淡路大震災が発災した平成7年の第132回国会以来25年ぶりとなる。なお本稿では、4つの予算を明確に区分するため、令和2年度予算を令和2年度当初予算、令和2年度補正予算を令和2年度第1次補正予算と記載している。

⁶ 「平成31年度予算編成の基本方針」（平成30年12月7日閣議決定）

⁷ 第201回国会参議院本会議録第1号8頁（令2.1.20）

⁸ 第201回国会衆議院予算委員会議録第14号39～40頁（令2.2.19）

図表1 実質GDP成長率の推移（季節調整系列、前期比）



(注) 令和2年6月8日公表時点のデータによる。
 (出所) 内閣府「四半期別GDP速報」より作成

また安倍総理大臣も、参議院本会議において、「我が国経済は、引き続き、雇用・所得環境の改善を背景に緩やかに回復している」⁹との認識を示したほか、予算委員会において、「一時的な要因を除いた基調を見ると、雇用・所得環境の改善が続く中、1月まで、消費税率引上げの影響は薄らいできていた」¹⁰旨の答弁を行うなど、消費税率引上げの影響が一定程度表出しながらも、我が国経済の回復基調に変化はないとの認識を示していた。

(2) 新型コロナウイルス感染症の感染拡大による経済への影響の深刻化

国会では閣僚から上述のような認識が示され、月例経済報告の景気の基調判断においても「回復」との文言が長らく用いられてきた一方、景気動向指数（C I一致指数）の基調判断では、令和元年中に景気の山を迎えた可能性を示唆する月があるなど、判断が「食い違う」状況があった。予算委員会では、昨年来の経済認識の妥当性¹¹や、消費税率引上げが個人消費など経済に与えた影響¹²等について質疑がなされた。

令和元年度の先行きに関しては、そもそも令和2年1月20日に閣議決定された「令和2年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」では、令和元年度のGDP成長率（実績見込み）は実質0.9%程度、名目1.8%程度を見込んでいた。しかし、西村経済財政政策担当大臣は、これらの見込みの達成には令和2年1-3月期に前期比で実質2.6%程度、名目3.3%程度の成長率が必要¹³だとし、新型コロナウイルス感染症の感染拡大が続く中で、これらの成長率の実現性について「これはなかなか厳しいもの」¹⁴との認識を示した。

その後、新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴う経済への影響が顕在化してきたことから、3月26日に公表された月例経済報告では、我が国経済の基調判断を「景気は、新型コロナウイルス感染症の影響により、足下で大幅に下押しされており、厳しい状況にあ

⁹ 第201回国会参議院本会議録第6号11頁（令2.3.6）

¹⁰ 第201回国会参議院予算委員会会議録第11号23～24頁（令2.3.16）

¹¹ 同上

¹² 第201回国会衆議院予算委員会会議録第7号43～45頁（令2.2.5）

¹³ 令和2年3月9日公表時点のデータ（令和元年10-12月期2次速報値）による。

¹⁴ 第201回国会参議院予算委員会会議録第9号32頁（令2.3.9）

る」として6年9か月ぶりに「回復」の文言が用いられなかった。西村経済財政政策担当大臣も、記者会見において「緩やかな回復基調は明らかに転換をして、下降局面に入っているという認識である」¹⁵旨、厳しい認識を示した。令和元年度補正予算及び令和2年度当初予算には、新型コロナウイルス感染症を念頭に置く経費は計上されておらず、この後政府は、2度にわたる大規模な補正予算を相次いで編成し、その対応が求められた。

6月8日に公表された令和2年1-3月期の実質GDP成長率（2次速報値）は前期比0.6%減（名目GDP成長率は前期比0.5%減）と2四半期連続のマイナス成長となった。さらに、令和元年度のGDP成長率は実質0.0%、名目0.8%となり、令和元年度の経済成長率（実績見込み）の実現は、名目・実質ともに困難となった。

（3）臨時・特別の措置による各種施策の政策効果等

消費税率引上げに際しては、幼児教育・保育の無償化の実施などにより家計の負担増が2兆円程度に抑制され、さらに、令和元年度当初予算の臨時・特別の措置や税制上の支援でこれを上回る2.3兆円程度の措置を講ずることとされていた。令和2年度当初予算においても、「総合経済対策」を着実に実行して個人消費や投資を切れ目なく下支えする観点から、1.8兆円が計上されていた。予算委員会では、こうした臨時・特別の措置による各種施策の政策効果等について質疑が行われた。

ア キャッシュレス・消費者還元事業

キャッシュレス・消費者還元事業は、令和元年10月から令和2年6月までの9か月間で実施される、中小・小規模事業者において消費者がキャッシュレス決済を使った場合のポイント還元を支援する事業である。中小・小規模事業者の小売店等においてキャッシュレス決済を利用した場合、政府の補助によってポイントが付与される。関連経費として、臨時・特別の措置で令和元年度当初予算においてポイント原資1,786億円を含んで2,798億円が、また、令和2年度当初予算には2,703億円が計上されていた。

この還元事業については、令和元年度当初予算による措置額では不足する事態が見込まれたことから、令和元年度補正予算で追加措置（1,497億円）がなされた経緯がある。この理由について、梶山経済産業大臣は、参加店舗数やキャッシュレス決済の利用が大幅に増加したとして、そういった意味では「当初の想定が甘かった」¹⁶との見方を示した。

予算委員会では、キャッシュレス決済利用率が低い高齢世代などに恩恵が行き渡らない不公平性への指摘¹⁷や、所得状況や地域間で効果に差が生じることへの懸念¹⁸などが挙げられた。梶山経済産業大臣は、恩恵が全ての国民に行くというわけにはいかないとしつつも、この施策の目的が、消費の平準化、中小店舗の支援、中小店舗への端末の導入の3つだとし、「この目的に即して、しっかりとした成果は上げている」¹⁹との認識を示した。また、安倍総理大臣は、「参加店舗に対するアンケート調査では、約4割の中小事

¹⁵ 「西村内閣府特命担当大臣記者会見要旨」（令2.3.26）

¹⁶ 第201回国会衆議院予算委員会議録第11号40頁（令2.2.12）

¹⁷ 第201回国会衆議院予算委員会議録第11号40～42頁（令2.2.12）

¹⁸ 第201回国会参議院予算委員会議録第11号24頁（令2.3.16）

¹⁹ 第201回国会衆議院予算委員会議録第11号41頁（令2.2.12）

業者が売上げに効果があったと回答しております」²⁰と答弁するなど、還元事業が一定の効果を上げたとの見方を強調した²¹。

我が国は海外に比べキャッシュレス決済比率が低いとされ、その要因の一つとして、各店舗が決済事業者を支払う加盟店手数料の高さが指摘されることがある。今回の還元事業の実施に際しては、決済事業者に対し、実施期間中において対象となる中小・小規模事業者から決済事業者を支払われる手数料に3.25%の上限を設けることや、還元事業終了後の手数料の取扱いを公表することを決済事業者の還元事業参加への条件としていた²²。梶山経済産業大臣は、こうした取組の結果、「決済事業者間で市場競争が働いて、本事業に参加している店舗が支払っている手数料の平均は約2.5%まで下がってきており、また、参加決済事業者のうち半数強がこの手数料を事業期間終了後も維持するとしている」²³旨答弁した²⁴。

政府は、キャッシュレス決済比率を令和7（2025）年までに4割程度に高める目標を掲げており、キャッシュレス決済推進に向けて、今回の還元事業や統一QRコードの普及など予算外事業を組み合わせながら進めていく²⁵としている。期間限定とはいえ、2か年度にわたって約8,000億円²⁶が措置された本事業については、その政策効果の検証とともに、中長期的な目標達成に向けた取組の行方も注目されよう。

イ マイナポイント事業

マイナポイント事業は、令和2年9月から令和3年3月までの期間において、マイナンバーカードを活用した、キャッシュレス決済に紐づいた消費活性化策として実施される。マイナンバーカードを取得した者が決済サービスの利用額に応じてマイナポイントの付与を受けることで、ポイントを利用した消費活動を可能にする。関連経費として、臨時・特別の措置で令和元年度当初予算に準備経費としての119億円が、令和2年度当初予算に2,478億円が計上されていた。予算委員会では、予算の積算に当たって、マイナポイント付与対象者を4,000万人と見込み、5,000円相当分を付与するものとして2,000億円の事業費が計上されている²⁷ことが明らかにされた。付与対象者4,000万人の想定根拠については、令和2年7月末時点のマイナンバーカードの交付枚数の想定²⁸を

²⁰ 第201回国会参議院予算委員会会議録第11号24頁（令2.3.16）

²¹ ここでのアンケート調査は、一般社団法人キャッシュレス推進協議会が実施したアンケート調査を指すものと考えられる。それによれば、還元事業参加店舗の約4割が売上げへの効果を実感する一方、残りの約6割は効果の実感がない旨回答をしていることが確認できる。予算委員会でも、同様の指摘（例えば、第201回国会参議院予算委員会会議録第11号24頁（令2.3.16）など）がなされた。

²² 第201回国会参議院予算委員会会議録第3号3～4頁（令2.1.31）

²³ 同上

²⁴ 経済産業省が6月23日にまとめた「キャッシュレス決済事業者の中小店舗向け開示ガイドライン」では、決済事業者に対し、加盟店に適用している決済手数料の水準の開示・公表を推奨する方針が示された。

²⁵ 第201回国会参議院予算委員会会議録第1号44頁（令2.1.29）

²⁶ さらに令和2年度第1次補正予算において、キャッシュレス・消費者還元事業費755億円が計上された。

²⁷ 第201回国会参議院予算委員会会議録第14号30頁（令2.3.25）

²⁸ デジタル・ガバメント閣僚会議（第5回）（令元.9.3）において示された資料「マイナンバーカード交付枚数（想定）・マイナンバーカードの健康保険証としての医療機関等の利用環境整備に係る全体スケジュール」によれば、令和2年7月末におけるマイナンバーカード交付枚数は3,000～4,000万枚と想定されている。〈<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/dgov/dai5/gijisidai.html>〉（令2.6.30最終アクセス）

基に、9月時点のマイナンバーカードの保有者の大半が申し込むことができるよう見込んでいたという。

予算委員会では、対象者を4,000万人として事業を進める前提を置く不公平性²⁹やポイント付与に至るまでの手続の複雑さ³⁰などについて指摘がなされた。高市総務大臣は、「新型コロナウイルス感染症による景気の落ち込みも予想される中、あらゆる景気対策を打つという観点から、令和2年度にこそ必要な政策である」³¹旨、意義を強調した。

マイナポイント事業は、消費活性化策としての性格のほか、マイナンバーカードの取得率が低調な状況³²下における、マイナンバーカードの普及促進を目的としている向きがある。前述のキャッシュレス・消費者還元事業の場合と同様に、消費の活性化とともにマイナンバーカードの普及促進を目的とする、いわゆる「二兎を追う」本事業の意義・成果等について、事後的な検証が不可欠だろう。

ウ 「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策」

平成30年12月14日に閣議決定された「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策」（以下「3か年緊急対策」という。）は、近年頻発化・激甚化している自然災害に対し事前に備えるべく、期間集中的に予算を増額して対策を行うものである。「Ⅰ. 防災のための重要インフラ等の機能維持」、「Ⅱ. 国民経済・生活を支える重要インフラ等の機能維持」の2つの観点から、特に緊急に実施すべき160項目のハード・ソフト対策について、3年間（平成30～令和2年度）で集中的に実施することとされている。策定時点の事業規模は、財政投融资の活用や民間事業者等による事業を含みつつ7兆円程度がめどとされており、国費として平成30年度第2次補正予算並びに令和元年度当初予算及び令和2年度当初予算の臨時・特別の措置を活用することとされていた。平成30年度第2次補正予算において一般会計で1兆723億円が措置されたほか、臨時・特別の措置で令和元年度当初予算に1兆3,475億円、令和2年度当初予算に1兆1,432億円がそれぞれ措置された。予算委員会では、「3か年緊急対策」の進捗状況について、武田防災担当大臣より「160項目、7兆円の事業規模のうち約7割の5兆円の予算を確保し、令和2年度当初予算においても必要な額を計上した」³³旨、答弁がなされた（図表2）。

図表2 「3か年緊急対策」の進捗状況（事業費ベース）

区分	事業規模 <当初想定>	事業規模 <令和元年度まで>	事業規模 <令和2年度時点>
防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策	おおむね7兆円	約5兆円	約6.8兆円
Ⅰ. 防災のための重要インフラ等の機能維持	おおむね3.5兆円	約2.4兆円	約3.4兆円
(1) 大規模な浸水、土砂災害、地震・津波等による被害の防止・最小化	おおむね2.8兆円	約2.0兆円	約2.8兆円
(2) 救助・救急、医療活動等の災害対応力の確保	おおむね0.5兆円	約0.3兆円	約0.5兆円
(3) 避難行動に必要な情報等の確保	おおむね0.2兆円	約0.1兆円	約0.1兆円
Ⅱ. 国民経済・生活を支える重要インフラ等の機能維持	おおむね3.5兆円	約2.6兆円	約3.5兆円
(1) 電力等エネルギー供給の確保	おおむね0.3兆円	約0.2兆円	約0.3兆円
(2) 食料供給、ライフライン、サプライチェーン等の確保	おおむね1.1兆円	約0.8兆円	約1.1兆円
(3) 陸海空の交通ネットワークの確保	おおむね2.0兆円	約1.5兆円	約2.0兆円
(4) 生活等に必要な情報通信機能・情報サービスの確保	おおむね0.02兆円	約0.03兆円	約0.03兆円

（出所）国土強靱化推進本部「国土強靱化年次計画」より作成

²⁹ 第201回国会参議院予算委員会会議録第14号29～30頁（令2.3.25）

³⁰ 第201回国会衆議院予算委員会会議録第11号41～42頁（令2.2.12）

³¹ 第201回国会参議院予算委員会会議録第14号30頁（令2.3.25）

³² マイナンバーカードの交付枚数は2,136万枚。人口に対する比率は16.8%（令和2年6月1日現在）

³³ 第201回国会参議院予算委員会会議録第1号13頁（令2.1.29）

予算委員会では、「3か年緊急対策」による事前防災対策の具体的な内容³⁴などについて質疑が行われたほか、「3か年緊急対策」期間終了後も当初予算で防災・減災、国土強靱化の取組のための予算を確保することの重要性³⁵、インフラ老朽化対策についても別枠で予算を確保することの重要性³⁶などについて指摘がなされた。安倍総理大臣は、令和3年度以降も「必要な予算を確保し、オールジャパンで防災・減災、国土強靱化を進め、国家百年の大計として災害に強いふるさとづくりを進めてまいりたい」³⁷とし、防災・減災、国土強靱化の取組を引き続き進めていくことに前向きな姿勢を示した。

3. 令和元年度補正予算及び令和2年度当初予算における財政面からの議論

(1) 令和元年度補正予算

令和元年度補正予算は、歳出面では、「総合経済対策」の実行のための国費として一般会計において4兆3,030億円が追加されるなどの補正が行われた。歳入面では、法人税などの税収の減額補正や、公債金の増額（建設公債2兆1,917億円、特例公債2兆2,297億円）などが行われた（図表3）。

図表3 令和元年度一般会計補正予算（第1号）フレーム

歳出		歳入	
1. 災害からの復旧・復興と安全・安心の確保	23,086	1. 税外収入	1,881
2. 経済の下振れリスクを乗り越えようとする者への重点支援	9,173	2. 前年度剰余金受入	8,016
3. 未来への投資と東京オリンピック・パラリンピック後も見据えた経済活力の維持・向上	10,771	3. 公債金（建設公債）	21,917
4. その他の経費	1,692		
5. 既定経費の減額	▲12,908		
6. 地方交付税交付金		4. 税収	▲23,150
（1）税収減に伴う一般会計の地方交付税交付金の減額	▲7,349	5. 前年度剰余金受入（地方交付税交付金財源）	985
（2）前年度剰余金受入見合	985	6. 公債金（特例公債）	22,297
（3）税収減に伴う一般会計の地方交付税交付金の減額の補填	6,364		
（4）地方法人税の税収減に伴う地方交付税原資の減額の補填	132		
合計	31,946	合計	31,946

（注1）計数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一致しないものがある。

（注2）経済対策の国費：4兆3,030億円（1.～3.の合計）。

（注3）前年度剰余金の処理のため、要特例法。

（出所）財務省資料より作成

ア 税収の減額補正

令和元年度補正予算では、当初予算における税収見積りが下方修正され、2兆円超の税収の減額補正がなされた。具体的には、法人税で1兆1,430億円、所得税で8,700億円、消費税で3,300億円の減額などとなっている。安倍総理大臣は、令和元年度の消費税収の減額補正について、「国内消費は引き続き堅調ながらも、世界経済の減速等による

³⁴ 第201回国会参議院予算委員会会議録第6号2～5頁（令2.3.4）

³⁵ 第201回国会参議院予算委員会会議録第2号12～14頁（令2.1.30）

³⁶ 第201回国会参議院予算委員会会議録第5号27～28頁（令2.3.3）

³⁷ 第201回国会参議院予算委員会会議録第2号13頁（令2.1.30）

企業収益や賃金への影響を反映」³⁸したことが要因となった旨、見解を示した。

イ 防衛関係費の追加措置の妥当性

補正予算の編成については、財政法第 29 条において、予算作成後に生じた事由に基づき特に緊要となった経費の支出が発生した場合などに制限することが規定されている。予算委員会では、令和元年度補正予算において防衛関係費として 4,287 億円が追加されたことに関連して、財政法第 29 条の規定との整合性³⁹などについて指摘がなされた。河野防衛大臣は、令和元年度当初予算編成後の北朝鮮、中国及びロシアの情勢、自然災害の発生などを例示しつつ、補正予算として措置を行う妥当性を主張したほか、「FMS 調達による装備品等に係る経費の一部を令和元年度中に支払うことにより、FMS 調達による装備品等の製造が促進され、納入時期の早期化に資する」⁴⁰という認識を示し、具体的には、納入時期が 1 か月程度早まるとの見方を示した。

有償援助（FMS）については、会計検査院の検査報告⁴¹において支払済にもかかわらず未納入、未精算となっている事例が挙げられ、予算委員会の質疑の中でも指摘⁴²がなされた。我が国を取り巻く安全保障環境は近年厳しさを増しているとはいえ、納入時期を 1 か月程度早めることが、補正予算に所要の経費を計上する要件とされる緊要性を満たしているのか、また、支払を早めた結果、確実に納入時期が早まるのかなど、政府には丁寧な説明が今後も求められよう。

(2) 令和 2 年度当初予算

令和 2 年度当初予算の一般会計予算規模は 102 兆 6,580 億円と、当初予算として初めて 100 兆円を超える規模となった前年度（101 兆 4,571 億円）を上回り、過去最大を更新した。全世代型社会保障制度の構築に向けて、消費税の増収分を活用した幼児教育・保育の無償化、高等教育の無償化などの社会保障の充実や、臨時・特別の措置を通じた「総合経済対策」の着実な実行に向けた予算措置がなされた。一方、「新経済・財政再生計画」の目安⁴³の達成や、第 2 次安倍内閣発足以来、新規国債発行額（当初予算ベース）が 8 年連続で減額されていることを挙げながら、経済再生と財政健全化を両立する予算と政府は説明している。

ア 特例法を制定した上での決算剰余金の処理

財政法第 6 条第 1 項の規定によれば、各会計年度における歳入歳出の決算上の剰余については、他の法律で定めるもの以外では、その 2 分の 1 を下らない額を公債又は借入金の償還財源に充てなければならない。平成 30 年度決算では、一般会計で 1 兆 3,283 億

³⁸ 第 201 回国会参議院予算委員会会議録第 1 号 35 頁（令 2.1.29）

³⁹ 第 201 回国会参議院予算委員会会議録第 1 号 29～30 頁（令 2.1.29）

⁴⁰ 第 201 回国会参議院予算委員会会議録第 1 号 30 頁（令 2.1.29）

⁴¹ 「有償援助（FMS）による防衛装備品等の調達に関する会計検査の結果について」（令元.10.18）

⁴² 第 201 回国会参議院予算委員会会議録第 3 号 8～10 頁（令 2.1.31）

⁴³ 「経済財政運営と改革の基本方針 2018」（平 30.6.15）第 3 章。具体的には、「社会保障関係費は、実質的な増加を高齢化による増加分に相当する伸びにおさめる。非社会保障関係費は、経済・物価動向等を踏まえつつ、安倍内閣のこれまでの歳出改革の取組を継続する。」旨の目安が示されている。

円の同項の純剰余金が発生していた。政府は今回、特例法⁴⁴を制定し、全額を一般財源として充当することができるようにした上で、令和元年度補正予算では、2分の1を超える8,016億円が一般財源として使用され、令和2年度当初予算では残額の5,267億円が歳入として繰り入れられることとなった。特例法の制定により財源確保を行うのは、平成22年度の決算剰余金を平成23年度の補正予算の一般財源として充当して以来の処理であった（図表4）。

図表4 財政法第6条第1項純剰余金の処理状況

(単位:億円)

	平成21年度	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度	27年度	28年度	29年度	30年度
財政法第6条第1項の純剰余金	16,247	14,652	19,790	16,893	14,494	15,809	2,544	3,783	9,094	13,283
公債等償還財源充当額	(22・1補正) 8,123	—	(24・1補正) 9,895	(25・1補正) 8,446	(26・1補正) 7,247	(27・1補正) 7,904	(28・2補正) 1,272	(29・1補正) 1,891	(30・2補正) 4,547	—
一般財源充当額	(22・1補正) 8,123	(23・2補正) 14,533 (23・3補正) 119	(24・1補正) 7,695 (25当初) 2,200	(25・1補正) 8,446	(26・1補正) 7,247	(27・1補正) 7,867 (28当初) 38	(28・2補正) 1,253 (29当初) 19	(29・1補正) 1,852 (30当初) 39	(30・1補正) 2,364 (令和元当初) 2,183	(元・1補正) 8,016 (2当初) 5,267

(出所) 財務省「決算の説明」等より作成

予算委員会では、特例法制定という例外的な今回の措置の位置付け⁴⁵や、決算剰余金を令和2年度当初予算の歳入として繰り入れることで新規国債発行額（当初ベース）を減額して財政健全化を進めているようにする「見せかけ」策ではないかとの指摘⁴⁶があった。決算剰余金を一般財源として全額充当する趣旨について、安倍総理大臣は、「国債の発行を抑制するという観点から、今般の経済対策の実行に必要となった歳出追加に活用することとしたもの」⁴⁷と説明した。また麻生財務大臣は、「追加の公債発行がマーケットに与える影響を加味した」⁴⁸旨答弁した。

イ 過去最高の税収見積り

令和2年度当初予算の税収は、実質GDP成長率1.4%程度、名目GDP成長率2.1%程度という政府経済見通しを勘案し、過去最高の63兆5,130億円が見積もられた。令和元年度補正予算において税収の減額補正がなされた経緯もある中、予算委員会では、令和2年度当初予算において過去最高の税収を見積もることの妥当性⁴⁹が指摘された。麻生財務大臣は、「消費税率引上げによる増収分や雇用・所得環境の改善が続くことが見込まれていることにより、63.5兆円の税収を見積もった」⁵⁰旨答弁を行った。

しかし、令和2年度の政府経済見通しは、民間予測と比べて高い数値⁵¹となっていた上

⁴⁴ 平成30年度歳入歳出の決算上の剰余金の処理の特例に関する法律（令和2年法律第3号）

⁴⁵ 第201回国会衆議院予算委員会議録第3号40頁（令2.1.28）

⁴⁶ 第201回国会衆議院予算委員会議録第3号15～16頁（令2.1.28）

⁴⁷ 第201回国会衆議院予算委員会議録第3号16頁（令2.1.28）

⁴⁸ 同上

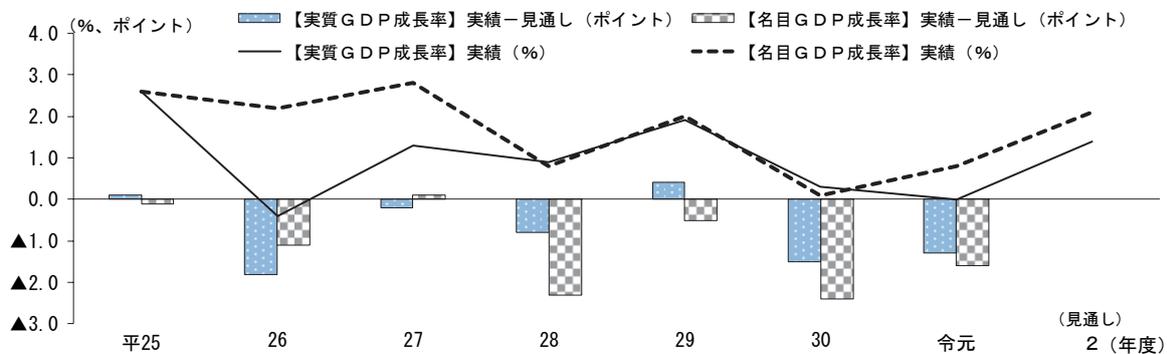
⁴⁹ 第201回国会参議院予算委員会議録第11号25頁（令2.3.16）

⁵⁰ 同上

⁵¹ 公益社団法人日本経済研究センター「ESPフォーキャスト調査」（令2.1.15）によれば、令和2年度の経済成長率は実質0.5%、名目1.1%。

に、過去には、実績が見通しを下回るケースも多く（図表5）、こうした事実は、衆議院予算委員会公聴会において有識者からも指摘⁵²がなされていた。

図表5 政府経済見通し（実質・名目GDP成長率）と実績の乖離



(注) 令和元年度の実績は、令和2年6月8日公表の令和2年1-3月期2次速報値。令和2年度は、政府経済見通し。

(出所) 内閣府「四半期別GDP速報」「経済見通しと経済財政運営の基本的態度」等より作成

予算委員会では、新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴う、税収の大幅な落ち込みへの懸念⁵³や経済見通しの見直しの必要性⁵⁴などが問われた。麻生財務大臣は、「新型コロナウイルスの影響が出てくることは当然予想しており、必要があれば補正予算で対応する」⁵⁵旨答弁した。政府は、現時点における経済の厳しい状況を認めつつも、経済見通しの変更幅や税収補正額の見込みなど、具体的な数字については現時点で明言していない。とはいえ、令和2年度当初予算の編成時点では想定しえなかった、新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴う各方面への影響度合いに鑑みれば、政府にも具体的な判断が求められる場面が今後訪れることも想定される。

このほか、予算委員会における審査では、令和2年度当初予算への決算審議等の反映状況⁵⁶や、地方交付税における普通交付税の基準財政需要額の算定方法を見直す必要性⁵⁷、森林環境譲与税の譲与基準見直しの必要性⁵⁸等について質疑がなされた。

4. 8年目を迎えた経済財政政策と全世代型社会保障制度改革

(1) 8年目を迎えた安倍内閣の経済財政政策

平成24年12月に第2次安倍内閣が発足して7年が経過した。この間のアベノミクス「三本の矢」を始めとした経済政策の成果について、西村経済財政政策担当大臣は、第201回国会冒頭の経済演説で「デフレではない状況をつくり出す中で、GDPは名目、実質共に過去最大規模に達しています。また、生産年齢人口が減少する中であっても、就業者数

⁵² 第201回国会衆議院予算委員会公聴会議録第1号23頁（令2.2.21）

⁵³ 第201回国会参議院予算委員会会議録第13号29頁（令2.3.23）

⁵⁴ 第201回国会衆議院予算委員会会議録第12号26～27頁（令2.2.17）

⁵⁵ 第201回国会参議院予算委員会会議録第13号29頁（令2.3.23）

⁵⁶ 第201回国会参議院予算委員会会議録第5号10頁（令2.3.3）

⁵⁷ 第201回国会衆議院予算委員会会議録第6号34～35頁（令2.2.4）

⁵⁸ 第201回国会参議院予算委員会会議録第11号27頁（令2.3.16）

は大きく増加し、過去最高となっております。」⁵⁹と述べ、安倍総理大臣も、「我が国経済は、7年間にわたるアベノミクスの取組によって力強い成長を続けてきたのは事実」⁶⁰だとし、アベノミクスの成果を強調した。しかし、平成24年11月を谷にして始まった景気回復期も、足下では実質GDP成長率が2四半期連続のマイナス成長となるなど、景気後退の認定に必要な条件を満たした可能性も高いとして今夏にも最終判断を行うとの報道⁶¹もあり、景気循環の局面変化の認定も現実味を帯びてきた。

安倍総理大臣は、現下の状況について「我が国の経済は、百年に一度の危機とも言うべき厳しい状況」⁶²と表現している。今後の経済財政運営の方向性を描く「経済財政運営と改革の基本方針2020」や「成長戦略実行計画」は、新型コロナウイルス感染症の感染拡大の状況を受けて、例年6月中に取りまとめられているところ、7月半ばの策定を目指すこととされた⁶³。国内外の経済環境が様変わりする中、今後の経済財政政策は、改めて真価が問われてくることになる。経済活性化に向け、我が国として進むべき新しい方向性がどのように打ち出されるか、注目される。

（2）全世代型社会保障制度改革

少子高齢化が進展する中であって、持続的な社会保障制度の構築は待ったなしの状況にある。令和7（2025）年には、いわゆる「団塊の世代」の全てが75歳以上の後期高齢者になるなど、高齢化の進展による医療・介護需要の高まりが想定され、将来の社会保障給付費の増大は避けられない状況にある。他方、少子化対策も見据え、幼児教育・保育の無償化や真に支援を必要とする者への高等教育の無償化など、子育て負担軽減に向けた取組の充実も求められている。

政府は、高齢者や子ども、子育て世代、現役世代を広く包含した社会保障制度の構築に向けて、令和元年9月に全世代型社会保障検討会議を設置し具体的な検討を進め、12月には、中間報告が取りまとめられた。中間報告では、人生百年時代の到来も見据え、「働き方の変化を中心に据えて、年金、医療、介護、社会保障全般にわたる改革を進めることで、現役世代の負担上昇を抑えながら、全ての世代が安心できる社会保障制度を構築する」⁶⁴とされるなど、現役世代の負担上昇の抑制や、多様化するライフスタイルに適応できる制度改革を目指すこととされた。予算委員会では、こうした全世代型社会保障制度の構築に向けた基本理念や具体的な制度改革の内容等について質疑が行われた。

ア 年金制度改革

年金制度の「定期健診」とも称される年金財政検証は、令和元年8月に公表された。年金財政検証では、経済成長と労働参加が進むケースにおいて、マクロ経済スライド調整後の所得代替率が50%を上回ることが示された。安倍総理大臣は、「意欲ある女性や

⁵⁹ 第201回国会参議院本会議録第1号8頁（令2.1.20）

⁶⁰ 第201回国会衆議院予算委員会議録第3号16頁（令2.1.28）

⁶¹ 『日本経済新聞』（令2.5.19）

⁶² 「令和2年第8回経済財政諮問会議議事要旨」（令2.5.29）

⁶³ 「西村内閣府特命担当大臣記者会見要旨」（令2.5.19）

⁶⁴ 全世代型社会保障検討会議「全世代型社会保障検討会議中間報告」（令元.12.19）

高齢者の就業により、厚生年金の支え手が500万人増加した」⁶⁵旨述べ、生産年齢人口が減少する中でも制度の支え手が増えている現況に前向きな見方を示した。一方、年金財政検証では、マクロ経済スライドによる基礎年金の給付水準調整期間が、厚生年金（報酬比例部分）の同期間に比べて長期化することが示された。安倍総理大臣は、「厚生年金の運用拡大を進めていくことで、厚生年金のみならず基礎年金の給付水準も向上させる財政効果を持つ」⁶⁶とし、全世代型社会保障改革により制度の支え手を増やすことを通じて、基礎年金の水準の向上を図っていくとの方針を示した。

イ 医療制度改革

75歳以上を対象とする後期高齢者の医療給付制度は、その財源を、原則として公費5割、後期高齢者支援金4割、後期高齢者自身の保険料1割で賄うこととされている。一方、現役並み所得区分の被保険者の医療給付については、公費負担の対象とはならず、後期高齢者支援金9割、後期高齢者自身の保険料1割で賄うこととされている⁶⁷。こうした財源構成について、現役世代の負担抑制のため、現役並み所得区分の被保険者の医療給付財源についても5割を公費負担とすべきとの指摘⁶⁸があった。

現在、後期高齢者医療制度の窓口自己負担割合は原則1割であり、現役並み所得区分の高齢者が3割負担となっている。中間報告では、現役並み所得区分を除く後期高齢者についても、一定所得以上の場合には窓口自己負担割合を2割にするとの方針が示されている。予算委員会では、こうした方針への前向きな声が挙げられる⁶⁹一方、高齢者の疾病の状況や生活に与える影響を十分に考慮する必要性⁷⁰について指摘がなされた。

ウ 労働市場改革

人生百年時代を見据えれば、働く意欲のある高齢者の就業機会を確保することや、多様で柔軟な働き方を広げることで、人生における労働の選択肢を広げることが重要となってくる。また、それに応じた制度設計も肝要となる。

政府は、多様で柔軟な働き方を可能とする仕組みの一つとして、フリーランスなど雇用によらない働き方を後押ししている。予算委員会では、こうした、雇用によらない働き方の保護の在り方⁷¹について指摘がなされた。安倍総理大臣は、労働政策上の保護の観点などについて現行の労働法制に課題があることを認めつつ、「一元的に実態把握を進めた上で、最終報告に向けて検討を進める」⁷²旨、答弁した。このほか予算委員会では、雇用の流動性を高める観点から、税制上の課題⁷³や、セーフティーネットの充実と一体化した取組の重要性⁷⁴などについても質疑が行われた。

⁶⁵ 第201回国会衆議院予算委員会議録第5号8頁（令2.2.3）

⁶⁶ 第201回国会衆議院予算委員会議録第6号5頁（令2.2.4）

⁶⁷ 第201回国会参議院予算委員会議録第4号38頁（令2.3.2）

⁶⁸ 第201回国会参議院予算委員会議録第4号37～38頁（令2.3.2）

⁶⁹ 第201回国会参議院予算委員会議録第4号38頁（令2.3.2）

⁷⁰ 第201回国会衆議院予算委員会議録第5号11頁（令2.2.3）

⁷¹ 第201回国会衆議院予算委員会議録第6号41～44頁（令2.2.4）

⁷² 第201回国会衆議院予算委員会議録第6号44頁（令2.2.4）

⁷³ 第201回国会参議院予算委員会議録第3号5～6頁（令2.1.31）

⁷⁴ 第201回国会参議院予算委員会議録第2号19～20頁（令2.1.30）

5. 新型コロナウイルス感染症に係る政府対応等

(1) 感染症の感染拡大防止に向けた政府対応等

新型コロナウイルス感染症は、令和2年1月に国内初の感染者が確認された。2月中は、水際対策の強化などが感染症対策の中心となったが、国内での感染拡大が確認されるにつれて、感染拡大の防止に主眼を置いた対応も取られるようになった。2月下旬には、全国的なスポーツや文化イベント等の中止等の要請⁷⁵や、全国全ての小学校、中学校、高等学校、特別支援学校等について、臨時休業の要請⁷⁶が行われた。3月13日には、新型コロナウイルス感染症を適用対象とするべく新型インフルエンザ等対策特別措置法の一部改正案が成立、14日に施行され、同法の規定に基づき、不要不急の外出自粛や施設の使用制限の要請といった緊急事態措置を講ずることを可能とする仕組み⁷⁷が用意された。同法の規定に基づく緊急事態宣言は、4月7日に一部区域を対象に行われ、16日には全都道府県が対象とされた。5月4日には、4月16日時点では期限が5月6日までとされていたところ、5月末まで期限が延長された。その後、5月25日には全都道府県で緊急事態宣言が解除され、解除後は、感染拡大の防止と社会経済活動の再開を維持・両立させていく、新たなステージとしての対応が求められる段階にある。

この間、財政・金融面では、令和元年度予備費等を活用した「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策」(第1弾⁷⁸・第2弾⁷⁹)など、令和元年度内から2兆円規模の財政・金融措置が打ち出されたほか、令和2年度に入ってから、4月に閣議決定された「緊急経済対策」を裏付ける令和2年度第1次補正予算が4月30日に、第1次補正予算を強化するための令和2年度第2次補正予算が6月12日に成立した。

日本銀行は、3月16日、新型コロナウイルス感染症にかかる企業金融支援特別オペの導入やCP・社債等買入れの増額、ETF・J-REITの積極的な買入れなどの金融緩和の強化を決定し、4月27日には、新型コロナ対応金融支援特別オペの拡充などの金融緩和の更なる強化を決定した。5月22日には、「新型コロナ対応資金繰り支援特別プログラム」として、総枠約75兆円の企業等の資金繰り支援を表明した⁸⁰。同日発表された麻生財務大臣と黒田日本銀行総裁の共同談話では、「企業金融の円滑化と金融市場の安定に努め、事態を収束させるためにあらゆる手段を講じることとしており、感染収束後に、日本経済を再び確かな成長軌道へと回復させていくために、一体となって取り組んでいく」⁸¹とされるなど、政府と日本銀行の連携姿勢が打ち出された。

⁷⁵ 「新型コロナウイルス感染症対策本部(第14回)議事概要」(令2.2.26)

⁷⁶ 「新型コロナウイルス感染症対策本部(第15回)議事概要」(令2.2.27)

⁷⁷ 緊急事態宣言は、季節性インフルエンザに比べて重篤になる症例が国内で多く発生し、全国的な急速なまん延により、国民生活や国民経済に甚大な影響を及ぼす場合に、政府対策本部長(内閣総理大臣)が、①期間、②区域、③事案の概要を特定して宣言する。宣言の後、都道府県知事は、より具体的な期間や区域を定め、不要不急の外出自粛や施設の使用制限の要請といった緊急事態措置を講ずることができるようになる。

https://corona.go.jp/news/news_20200405_19.html (令2.6.30最終アクセス)

⁷⁸ 令和2年2月13日新型コロナウイルス感染症対策本部決定。

⁷⁹ 令和2年3月10日新型コロナウイルス感染症対策本部決定。

⁸⁰ 令和2年6月16日時点で、「新型コロナ対応資金繰り支援特別プログラム」の総枠は約110兆円にまで拡大された。

⁸¹ 「新型コロナウイルス感染症への対応についての副総理兼財務大臣・日本銀行総裁共同談話」(令2.5.22)

(2) 令和元年度中の財政面における動き

令和2年2月13日に取りまとめられた「緊急対応策」第1弾には、政府チャーター機による帰国者等への支援や検疫所等の検査体制・機能強化などの水際対策、国内での感染症対策などを念頭に、令和元年度の一般会計予備費103億円を活用した総額153億円の施策が盛り込まれた。3月10日の第2弾では、学校の臨時休業に伴う保護者の休暇取得支援やイベント自粛等で影響を受けた事業者への資金繰り支援、医療提供体制整備などを念頭に、令和元年度の予備費2,715億円（一般会計2,295億円、特別会計420億円）を活用した財政措置4,308億円や1.6兆円規模の金融措置が打ち出された（図表6）。

図表6 新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策（第1弾、第2弾）

第1弾:新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策(令和2年2月13日新型コロナウイルス感染症対策本部)

総額	153億円	主な内容	
1. 帰国者等への支援	30億円	帰国者等の受入支援、防衛省による生活・健康管理支援	等
2. 国内感染対策の強化	65億円	検査体制・医療体制の強化、帰国者・接触者外来、接触者相談センターの設置	等
3. 水際対策の強化	34億円	有症者発生時の感染の拡大防止に必要な措置、検疫体制の強化	等
4. 影響を受ける産業等への緊急対応	6億円	コールセンターの設置、雇用調整助成金	等
5. 国際連携の強化等	18億円	アジア各国への検査体制充実への貢献、NGOを通じた支援	等

(注1)あわせて、日本政策金融公庫等に緊急貸付・保証枠として5,000億円を確保。

(注2)総額153億円のうち、令和元年度一般会計予備費103億円を活用。

第2弾:新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策(令和2年3月10日新型コロナウイルス感染症対策本部)

1. 財政措置	4,308億円	主な内容	
(1)感染拡大防止策と医療提供体制の整備	486億円	保育所や介護施設等における感染拡大防止策、需給両面からの総合的なマスク対策	等
(2)学校の臨時休業に伴って生じる課題への対応	2,463億円	保護者の休暇取得支援等、放課後児童クラブ等の体制強化等	等
(3)事業活動の縮小や雇用への対応	1,192億円	雇用調整助成金の特例措置の拡大、強力な資金繰り対策	等
(4)事態の変化に即応した緊急措置等	168億円	WHO等による感染国等への緊急支援に対する拠出	等
2. 金融措置	1.6兆円規模	セーフティネット貸付・保証、新型コロナウイルス感染症特別貸付	等

(注)令和元年度予備費2,715億円(一般会計2,295億円,特別会計420億円)を活用。

(出所)「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策」(第1弾、第2弾)より作成

新型コロナウイルス感染症は、令和2年度当初予算の編成過程において想定されていなかった事柄であったことから、新型コロナウイルス感染症対策と銘打つ経費は当初予算には計上されていない。予算委員会ではこのことについて、令和2年度当初予算の予算修正の必要性⁸²や、令和元年度中に更なる補正予算の編成を検討すべきであった⁸³旨の指摘がなされた。こうした指摘に対し、安倍総理大臣から、「経済の下振れリスクにあらかじめ備える令和元年度補正予算と令和2年度当初予算の着実な実施が求められている」⁸⁴旨や、麻生財務大臣から、「『緊急対応策』(第1弾・第2弾)の範囲内で対応できる」⁸⁵旨の見解が示され、令和元年度内の、補正予算の新たな編成や令和2年度当初予算の修正は行われなかった。

他方、予算委員会では、令和2年度当初予算の審査中ではあるが、新たな経済対策の策定を見据えた質疑⁸⁶も数多くなされた。こうした指摘に対し安倍総理大臣は、新型コロナウ

⁸² 第201回国会参議院予算委員会会議録第6号29頁(令2.3.4)

⁸³ 第201回国会参議院予算委員会会議録第9号24頁(令2.3.9)

⁸⁴ 第201回国会参議院予算委員会会議録第6号29頁(令2.3.4)

⁸⁵ 第201回国会参議院予算委員会会議録第9号24頁(令2.3.9)

⁸⁶ 例えば、第201回国会参議院予算委員会会議録第13号10頁(令2.3.23)など。

ウイルス感染症の感染拡大による「マグニチュードに見合うだけの必要かつ十分な言わば強大な経済財政政策を講じていかなければならない」⁸⁷とするなど、新たな経済対策の策定も視野に入れた答弁がなされていた。

(3) 令和2年度当初予算成立から令和2年度第1次補正予算編成に至る経緯

令和2年度当初予算は3月27日に成立し、翌28日、安倍総理大臣は経済対策の策定と補正予算の編成を表明した。4月7日には、事業規模108.2兆円、財政支出39.5兆円の「緊急経済対策」が取りまとめられ、同日、一般会計の歳出補正額が16兆8,057億円となる令和2年度第1次補正予算が閣議決定された。

ところがその後、休業等により収入が減少して生活に困っている世帯に対する30万円の給付金⁸⁸に替わり、全国民への一律10万円の給付金を盛り込む方針が安倍総理大臣より表明⁸⁹されたことから、4月20日に閣議決定された変更後の「緊急経済対策」の事業規模は117.1兆円（財政支出48.4兆円）、補正予算の追加歳出規模についても、変更前から約9兆円増額し、25兆6,914億円となった。

事業規模117.1兆円の「緊急経済対策」は、過去最大規模となる（図表7）。しかし、令和元年12月に策定されていた「総合経済対策」のうち今後効果が発現すると見込まれるもの（19.8兆円）や、「緊急対応策」第1弾や第2弾（2.1兆円）といった、すでに施策の内容が表明、実行が始まっていた額が含まれているという実態もあった。

図表7 「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」

	財政支出	うち国・地方の歳出		事業規模	主な事業
		うち国	うち地方		
I. 感染拡大防止策と医療提供体制の整備及び治療薬の開発	2.5兆円程度	2.5兆円程度	—	2.5兆円程度	・治療薬アビガンを200万人分確保 ・5万人超の病床確保 ・人工呼吸器、人工肺の整備
II. 雇用の維持と事業の継続	30.8兆円程度	21.1兆円程度	9.7兆円程度	88.8兆円程度	・全国民へ1人一律10万円給付金 ・個人事業主、中小企業向け給付金 ・民間による無利子・無担保融資制度 ・雇用調整助成金の助成率引上げ ・税・社会保険料支払猶予26兆円
III. 次の段階としての官民を挙げた経済活動の回復	3.3兆円程度	2.8兆円程度	0.5兆円程度	8.5兆円程度	・観光、イベント支援に割引・ポイント・クーポン券 ・新型コロナウイルス地方創生臨時交付金1兆円
IV. 強靱な経済構造の構築	10.2兆円程度	8.0兆円程度	2.3兆円程度	15.7兆円程度	・生産拠点の国内回帰 ・中小企業のテレワーク支援 ・児童生徒に1人1台のPC
V. 今後への備え	1.5兆円程度	1.5兆円程度	—	1.5兆円程度	・新型コロナウイルス対策予備費1.5兆円
合計	48.4兆円程度	35.8兆円程度	12.5兆円程度	117.1兆円程度	

(注1) 「財政支出」の「うち国・地方の歳出」において国費は33.9兆円、うち令和2年度第1次補正予算は27.5兆円（一般会計25.6兆円、特別会計1.9兆円）。

(注2) 財政投融资の令和2年度第1次補正予算追加額は10.1兆円。

(出所) 「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」（令和2年4月20日閣議決定）等より作成

⁸⁷ 第201回国会参議院予算委員会会議録第13号10頁（令2.3.23）

⁸⁸ 当初は、生活に困っている世帯に対する新たな給付金（生活支援臨時給付金（仮称））として4兆206億円が想定されていた。変更後の、全国全ての人々への新たな給付金（特別定額給付金）には、12兆8,803億円が計上された。

⁸⁹ 「新型コロナウイルス感染症に関する安倍内閣総理大臣記者会見」（令2.4.17）

(4) 令和2年度第1次補正予算

4月27日に国会に提出された令和2年度第1次補正予算は、衆参両院での審議を経て、4月30日に成立した。医療提供体制の整備や治療薬の開発などに1兆8,097億円、雇用の維持と事業の継続に19兆4,905億円、次の段階としての官民を挙げた経済活動の回復に1兆8,482億円、新型コロナウイルス感染症対策予備費に1兆5,000億円が計上された。歳入面では、追加歳出の財源として公債金の増額（建設公債2兆3,290億円、特例公債23兆3,624億円）が行われた。歳入面において、税収の補正は行われていない（図表8）。

図表8 令和2年度一般会計補正予算（第1号）フレーム

(単位：億円)

歳出		歳入	
1. 新型コロナウイルス感染症緊急経済対策関係経費	255,655	1. 公債金	256,914
(1) 感染拡大防止策と医療提供体制の整備及び治療薬の開発	18,097	(1) 建設公債	23,290
(2) 雇用の維持と事業の継続	194,905	(2) 特例公債	233,624
(3) 次の段階としての官民を挙げた経済活動の回復	18,482		
(4) 強靱な経済構造の構築	9,172		
(5) 新型コロナウイルス感染症対策予備費	15,000		
2. 国債整理基金特別会計へ繰入	1,259		
合計	256,914	合計	256,914

(注) 計数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一致しないものがある。

(出所) 財務省資料より作成

(5) 令和2年度第2次補正予算の編成に至る経緯

予算委員会における令和2年度第1次補正予算審査の中では、家賃補助など休業支援の在り方⁹⁰や学生に対する就学支援⁹¹、地方自治体への財政支援拡充の必要性⁹²などについて質疑がなされるなど、追加的な対策が必要との指摘も相次いでいた。

4月7日に一部区域を対象として発出された緊急事態宣言は、16日に全国を対象区域とし、5月4日には、当初5月6日までとされていた期限が月末にまで延長された。その後、新規感染者の拡大ペースに減速傾向がみられたこともあり、5月14日、21日と対象区域は徐々に解除され、25日には、全都道府県で緊急事態宣言が解除された。しかし、感染拡大防止の取組を進めながら、社会経済の活動レベルを引き上げるには時間を要することが想定されていたことから、5月14日、安倍総理大臣は、引き続き、雇用・事業と生活を守り抜くとともに、次なる流行のおそれに万全の備えを固めるべく、令和2年度第1次補正予算を強化する令和2年度第2次補正予算の編成を指示した。

5月27日に閣議決定された令和2年度第2次補正予算は、経済対策のようなパッケージは示されていないものの、事業規模が約117兆円（財政支出約73兆円）規模⁹³とされた。

⁹⁰ 例えば、第201回国会参議院予算委員会会議録第18号9頁（令2.4.30）など。

⁹¹ 例えば、第201回国会参議院予算委員会会議録第17号9頁（令2.4.29）など。

⁹² 例えば、第201回国会参議院予算委員会会議録第18号7頁（令2.4.30）など。

⁹³ 第201回国会参議院本会議録第23号（令2.6.8）

（６）令和２年度第２次補正予算

６月８日に国会に提出された令和２年度第２次補正予算は、衆参両院での審議を経て、６月１２日に成立した。令和２年度第２次補正予算は、新型コロナウイルス感染症対策関係経費として一般会計において３１兆８,１７１億円が追加されるなどの補正が行われた。具体的には、雇用調整助成金の拡充等で４,５１９億円、資金繰り対応の強化として１１兆６,３９０億円、家賃支援給付金の創設に２兆２４２億円、医療提供体制等の強化として２兆９,８９２億円などが計上されたほか、新型コロナウイルス感染症対策予備費として１０兆円が追加措置された。追加歳出の財源は、既定経費の減額のほか、公債金の増額（建設公債９兆２,９９０億円、特例公債２兆６,１２４億円）で賄うこととされた。４月に成立した令和２年度第１次補正予算と同様、税収の補正は行われていない（図表９）。

図表９ 令和２年度一般会計補正予算（第２号）フレーム

(単位：億円)

歳出		歳入	
1. 新型コロナウイルス感染症対策関係経費	318,171	1. 公債金	319,114
（１）雇用調整助成金の拡充等	4,519	（１）建設公債	92,990
（２）資金繰り対応の強化	116,390	（２）特例公債	226,124
（３）家賃支援給付金の創設	20,242		
（４）医療提供体制等の強化	29,892		
（５）その他の支援	47,127		
①新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金の拡充	20,000		
②低所得のひとり親世帯への追加的な給付	1,365		
③持続化給付金の対応強化	19,400		
④その他	6,363		
（６）新型コロナウイルス感染症対策予備費	100,000		
2. 国債整理基金特別会計へ繰入（利払費等）	963		
3. 既定経費の減額（議員歳費）	▲20		
合計	319,114	合計	319,114

（注１）計数はそれぞれ四捨五入によっているため、端数において合計とは一致しないものがある。

（注２）１．（２）には国債整理基金特別会計へ繰入（日本政策投資銀行の保有する交付国債の償還４,４３２億円）を含む。

（出所）財務省資料より作成

令和２年度第２次補正予算については、５月２７日の概算の閣議決定直後から、新型コロナウイルス感染症対策予備費⁹⁴が１０兆円積み増しされたことについて、その計上額の妥当性等について指摘⁹⁵がなされていた。予備費は、憲法第８７条において、予見し難い予算の不足に充てるために国会の議決に基づいて設けることができるとされている一方、具体的な用途をあらかじめ明示しない予備費制度は、予算の事前議決の原則（憲法第８６条）の例外であることから、その運用は抑制的であるべきとの考え方⁹⁶も多い。こうした経緯もあ

⁹⁴ 令和２年度一般会計補正予算書予算総則第１０条『「甲号歳出予算補正」に計上した新型コロナウイルス感染症対策予備費は、新型コロナウイルス感染症に係る感染拡大防止策に要する経費その他の同感染症に係る緊急を要する経費以外には使用しないものとする。』

⁹⁵ 『朝日新聞』（令２.６.５）

⁹⁶ 例えば、大石夏樹「予備費制度の在り方に関する論点整理」『経済のプリズム』第７２号（平２１.１１）。

り、麻生財務大臣の財政演説⁹⁷では、令和2年度第2次補正予算で計上された新型コロナウイルス感染症対策予備費10兆円のうち5兆円の使途⁹⁸について明らかにした上で、残りの5兆円について、予見し難い事態が起きた場合にも迅速かつ十分に対応できるようにするために措置した旨説明があった。予算委員会の審査では、10兆円の予備費計上の妥当性⁹⁹や、医療提供体制の強化策¹⁰⁰などについて質疑が行われた。

6. 悪化する財政指標と財政金融政策の協調による財政規律の緩みのおそれ

(1) 2度にわたる補正予算の編成で悪化する財政指標

新型コロナウイルス感染症対策として編成された、令和2年度第1次補正予算と第2次補正予算を合わせた一般会計の追加歳出規模は57兆円を超え、その財源は、既定経費の減額以外は公債金の増額で賄われることとされた。その結果、各財政指標は当初時点から大きく悪化する(図表10)。令和2年度第2次補正予算後の一般会計プライマリー・バランス(PB)は、当初予算時点のマイナス9.2兆円からマイナス66.1兆円へと赤字幅が大きく拡大し、公債依存度は当初時点の31.7%から56.3%にまで上昇、公債残高(令和2年度末)も当初予算時点から60兆円近く膨らんだ。当初予算編成時点から税収の補正が行われていないため、今後税収の減額補正が行われた場合、財政指標はさらに悪化することも想定される。

図表10 新型コロナウイルス感染症対策の事業規模(左)
令和2年度第2次補正予算後の予算全体フレーム(右)

	事業規模	財政支出		歳出		歳入	
		うち国費 程度	うち財政投融资 程度	一般歳出 程度	国債費 程度	税収 程度	その他収入 程度
1次補正等	117.1兆円 程度	48.4兆円 程度	うち国費 33.9兆円 程度 うち1次補正 27.5兆円 程度	うち財政投融资 12.5兆円 程度 うち1次補正 10.1兆円 程度	一般歳出 当初 63.5兆円 1次補正 25.5兆円 2次補正 31.4兆円	税収 63.5兆円	その他収入 6.6兆円
2次補正等	117.1兆円 程度	72.7兆円 程度	33.2兆円 程度	39.3兆円 程度	地方交付税交付金等 当初 15.8兆円 1次補正 0.0兆円 国債費 当初 24.0兆円 1次補正 23.4兆円 2次補正 0.1兆円 2次補正 0.5兆円	公債金 当初 90.2兆円 1次補正 32.6兆円 2次補正 25.7兆円 2次補正 31.9兆円	
合計	233.9兆円 程度	120.8兆円 程度	66.8兆円 程度	51.9兆円 程度	合計 160.3兆円	合計 160.3兆円	

(注1) 2次補正等の国費の内訳は、一般会計31.8兆円、特別会計1.1兆円、新型コロナウイルス感染症対策予備費0.2兆円。

(注2) 合計の算出にあたり、上記の新型コロナウイルス感染症対策予備費0.2兆円は、1次補正の国費と重複することから、控除している。

(出所) 財政制度等審議会財政制度分科会(令和2年6月1日)配付資料より作成

(注) 国債費の2次補正追加0.5兆円のうち0.4兆円は、日本政策投資銀行の保有する交付国債の償還費であり、資金繰り支援のため、同行の財務基盤を強化するためのものである。

一般会計PB: ▲9.2兆円 → ▲66.1兆円

公債依存度
56.3%

(2) 金融政策との連携による財政規律の緩みのおそれ

令和2年度の国債発行予定額は、当初予算編成時点で153.5兆円だったところ、建設公債や特例公債、さらには財投債の増発を見込むことで、2次補正後では253.3兆円にまで

⁹⁷ 第201回国会参議院本会議録第23号(令2.6.8)

⁹⁸ 雇用調整助成金などの雇用維持や生活支援の観点から1兆円程度、持続化給付金や家賃支援給付金など事業継続の観点から2兆円程度、地方自治体向けの医療、介護等の交付金など医療提供体制等の強化の観点から2兆円程度が必要になるとしている。

⁹⁹ 第201回国会参議院予算委員会会議録第21号(令2.6.11)

¹⁰⁰ 同上

膨らむ。日本銀行は、4月27日に、上限¹⁰¹を設けない積極的な国債の買入れ方針を示し、黒田日本銀行総裁は「イールドカーブ・コントロールのもとで長期国債の金利をゼロ%程度で安定させるため」¹⁰²とその政策導入理由を説明した。黒田日本銀行総裁は、政府の財政資金の調達支援を目的とする、いわゆる「財政ファイナンス」を否定し、金融緩和措置が政府の積極的な財政政策と相まったポリシーミックスの効果を高めることへの期待を示した。しかし、政府の無制限の国債発行を可能とする、事実上の財政ファイナンスの様相が高まったとして財政規律の緩みを指摘する声¹⁰³もある。

7. おわりに

我が国では、5月25日に全国で緊急事態宣言が解除されて以降、新型コロナウイルス感染症の感染拡大を防止しつつ社会経済活動を再開させていくことが模索される段階にある。国際的には、感染拡大の第二波、第三波の発生が懸念されている国も多く、社会経済活動の再開には相応の時間がかかるとの見方も多い。国際通貨基金（IMF）が6月に発表した世界経済見通しによれば、2020年の世界全体の経済成長率はマイナス4.9%と見込まれるなど、世界規模で見ても経済の先行きについては悲観的な見方が多い。

令和2年度は、開始3か月で2度の補正予算が成立し、一般会計の補正後予算は160兆2,607億円と既に過去最大規模となっている。厳しい現下の経済状況にあっては、感染拡大の防止や社会経済活動の回復に資するための適時・適切な規模の財政出動は容認されることになるだろう。しかし、我が国は他の主要国と比較しても厳しい財政事情が指摘されるなど、財政出動の余地は必ずしも大きくないと考えられる。政府が掲げる財政健全化目標¹⁰⁴は、新型コロナウイルス感染症の感染拡大が表面化する前から既に達成が困難な状況となっており、目標達成のためには、歳出改革などを通じた、より一層の努力が求められる状況にあった。積極的な財政拡大路線は、公債の多額の発行を通じてマーケットへの影響をもたらしかねず、将来における、財政健全化の取組への要請を急激に高める可能性も否定はできない。現下のいわゆる「危機対応」としての財政出動余地を着実に用意するためにも、財政健全化に向けた「平時」の取組が不可欠であるということが、今後に向けた教訓の一つになるのではないだろうか。

(さとう ちひろ)

¹⁰¹ 令和2年3月16日の時点では、長期国債の買入れ額について、保有残高の増加額年間約80兆円をめどとしつつ、弾力的な買入れを実施することとされていた。

¹⁰² 日本銀行「総裁記者会見要旨」（令2.4.28）

¹⁰³ 例えば、木内登英「ポストコロナに政策枠組みの再構築を迫られる日本銀行」（令2.6.15）
<https://www.nri.com/jp/knowledge/blog/1st/2020/fis/kiuchi/0615_2>（令2.6.30最終アクセス）

¹⁰⁴ 2025年度の国・地方を合わせたPB黒字化。同時に債務残高対GDP比の安定的な引下げ。