

## 参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	コロナ禍で厳しさを増す財政健全化への道筋 －令和2年度第3次補正予算及び令和3年度予算審査を中心に－
著者 / 所属	平下 康輔 / 予算委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	436号
刊行日	2021-7-8
頁	75-86
URL	<a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20210708.html">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20210708.html</a>

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

## コロナ禍で厳しさを増す財政健全化への道筋

### — 令和2年度第3次補正予算及び令和3年度予算審査を中心に —

平下 康輔

(予算委員会調査室)

1. はじめに
2. 予算審査に至る経済情勢
3. 第3次補正予算に係る質疑
  - (1) 緊要性に疑義がある経費の計上
  - (2) 雇用対策
  - (3) 家計への支援
  - (4) 事業者への支援
4. 令和3年度予算に係る質疑
  - (1) 財政運営の方針
  - (2) 全世代型社会保障改革
  - (3) 経済成長の柱 (デジタル化・グリーン成長)
  - (4) 金融政策
5. おわりに

#### 1. はじめに

令和3年1月18日に召集された第204回国会(常会)では、令和2年度第3次補正予算(以下「第3次補正予算」という。)<sup>1</sup>及び令和3年度予算が提出され、それぞれ同月28日及び3月26日に成立した。第3次補正予算は、新型コロナウイルス感染症対策を含む「国民の命と暮らしを守る安心と希望のための総合経済対策」(令和2年12月8日閣議決定)を財政的に裏付けるもので、一般会計歳出追加額は21兆8,353億円に及んだ。また、令和3年度一般会計予算は、コロナ対策に加えて菅内閣総理大臣が重視するデジタル化・グリーン成長に係る施策等が盛り込まれ、過去最大の106兆6,097億円が計上された。

<sup>1</sup> 一般会計予算及び特別会計予算の補正のみで、政府関係機関予算の補正はなし。

両予算の審査が行われた衆参の予算委員会では、コロナ対策で拡大した財政の健全化への取組、景気の現状及びコロナ後を見据えた経済政策の在り方、日銀の金融緩和政策への評価を始め、原発施設の不備と再稼働の是非、総務省接待事案の事実関係、放送法の外資規制違反に係る事案への対応など多岐にわたる議論が行われた。

本稿では予算委員会における財政・経済・金融に関する議論を中心に振り返り、その主な内容を整理したい。

## 2. 予算審査に至る経済情勢

我が国経済は、新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴い令和2年4月7日以降順次発出された緊急事態宣言下における外出自粛等の影響により大きく減速し、4－6月期の実質GDPは前期比年率28.6%減と過去最大の減少幅を記録した。5月25日に緊急事態宣言が解除された後は、旅行代金を割り引くGo To トラベルが7月22日から開始された<sup>2</sup>こともあり景気は持ち直しつつあったものの、雇用・所得環境を中心に、依然コロナ前の水準を下回る弱い状態が続いていた。そのため、菅内閣総理大臣は11月10日、感染拡大防止と経済活動の両立を目指した新たな経済対策の策定と、切れ目のない対策を講ずる観点から、令和3年度予算と一体となる15か月予算としての第3次補正予算の編成を指示した。

令和2年11月以降は、新規感染者数が都市圏を中心に再度増加傾向を示し、12月には我が国全体で3,000人に達する日も見られるようになった。かかる状況を踏まえ、政府は12月28日からGo To トラベルを全国一斉に一時停止する等の対策を講じた。しかし、年明け以降も新規感染者数は高止まりしていたことから、令和3年1月7日に1都3県（東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県）を対象に二度目の緊急事態宣言を発出した<sup>3</sup>。一度目の緊急事態宣言発出の際と同様に景気の下振れが懸念されたが、西村経済財政政策担当大臣は、感染拡大による下振れリスクには注意が必要であるものの、回復力の強さはある旨答弁していた<sup>4</sup>。しかし、5月18日に公表された1－3月期の実質GDP（1次速報値）は前期比年率5.1%減少<sup>5</sup>と3四半期ぶりにマイナス成長に転じた。

## 3. 第3次補正予算に係る質疑

### （1）緊要性に疑義がある経費の計上

第3次補正予算の内容について麻生財務大臣は、感染拡大防止に万全を期した上で、ポストコロナに向けた経済構造の転換や防災・減災、国土強靱化の推進等により国民の安心、安全、安寧を確保するため緊要性の高い政策に要する予算を盛り込んだ旨説明した<sup>6</sup>。財政法第29条の規定では、補正予算に計上する経費には緊要性が求められるところ、Go To トラベルは令和2年12月下旬から全国的に停止され、予算審査時も再開の見込みが立って

<sup>2</sup> 東京都発着分は対象外となり令和2年10月1日から開始された。

<sup>3</sup> 11都府県への拡大や期間延長があり全面解除となったのは令和3年3月21日。

<sup>4</sup> 第204回国会衆議院予算委員会会議録第15号10頁（令3.2.22）

<sup>5</sup> 2次速報値（6月8日公表）では、同3.9%減少となった。

<sup>6</sup> 第204回国会参議院予算委員会会議録第1号39頁（令3.1.27）

いなかったにもかかわらず、1兆311億円が計上されたことに疑義が示された。これに対して菅内閣総理大臣は、医療提供体制の確保や医療機関への支援など感染防止策4.4兆円に加え、雇用や事業の支援、さらには新型コロナウイルス感染症対策予備費（以下「新型コロナ予備費」という。）も確保しており感染拡大に十分対応できる旨答弁した<sup>7</sup>。その後、野党は当該経費を撤回した上で医療提供体制の確保や医療機関支援の充実等への予算の編成替えを求めたが<sup>8</sup>、菅内閣総理大臣は、Go To トラベルの政策効果を強調した上で<sup>9</sup>、地域経済の下支えに貢献するものであるため、しかるべき時期に事業を再開するときに備えて第3次補正予算に計上している旨答弁し、編成替えの必要性を否定した<sup>10</sup>。

また、グリーンイノベーション基金（2兆円）や大学ファンド（5,000億円）など大規模な基金の造成に係る経費の計上の妥当性も議論となった。基金は、複数年度にわたり弾力的な執行ができるなどの利便性がある一方、予算単年度主義の例外であり、緊要性が求められる補正予算への計上が適切かどうかは厳格に判断されるべきであろう。そもそも基金は、執行管理が甘く政策効果が疑わしいケースもあると指摘される<sup>11</sup>。基金の管理体制について問われた麻生財務大臣は、これまでも執行管理について様々な指摘を受けているが、チェックにはPDCAサイクルが極めて重要である旨答弁した<sup>12</sup>。政府は個別の基金の執行状況や残高を確認できる基金シートを公表するなど透明性の向上に努めているが、政府全体の基金数や基金総額の推移など包括的に基金を把握できる資料は整備されていない。基金の有効活用及びチェック体制の強化のためには更なる透明性の向上が求められよう。

## （２）雇用対策

感染拡大による雇用への悪影響を緩和するため、政府は令和2年4月から雇用調整助成金の特例措置を拡大（助成率引上げ等）したほか、新型コロナウイルス感染症対応休業支援金・給付金（以下「休業支援金」という。）を創設した。田村厚生労働大臣は、「両施策は雇用維持に大きな役割を果たし、解雇に至らなかつた例も多々ある」と政策の有効性を主張したが<sup>13</sup>、予算審査中に、非正規雇用の女性<sup>14</sup>を中心に解雇に至らずとも収入が大幅に減少している「実質的失業者<sup>15</sup>」の存在が大きく取り上げられるようになり、雇支

<sup>7</sup> 第204回国会参議院予算委員会会議録第1号20頁（令3.1.27）

<sup>8</sup> 令和2年度一般会計補正予算（第3号）及び令和2年度特別会計補正予算（特第3号）につき撤回のうえ編成替えを求めるの動議（第204回国会衆議院予算委員会会議録第3号45～46頁（令3.1.26））

<sup>9</sup> 菅内閣総理大臣は、8,800万人が利用し、経済効果5兆円、雇用面では46万人の効果があるとも言われている旨答弁した（第204回国会衆議院予算委員会会議録第17号10頁（令3.3.1））。

<sup>10</sup> 第204回国会衆議院予算委員会会議録第2号26頁（令3.1.25）

<sup>11</sup> 第204回国会衆議院予算委員会会議録第2号7頁（令3.1.25）

<sup>12</sup> 第204回国会衆議院予算委員会会議録第2号7～8頁（令3.1.25）

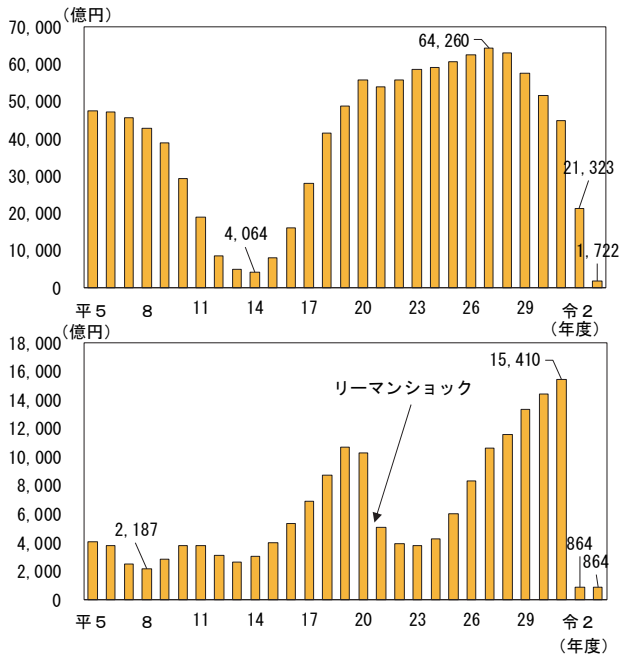
<sup>13</sup> 第204回国会衆議院予算委員会会議録第2号9頁（令3.1.25）

<sup>14</sup> 感染拡大後は経済的な影響等から女性や子どもの自殺者数が増加したことが委員会で指摘され、対策の一つとして孤独・孤立対策が検討された。菅内閣総理大臣からは、感染拡大によって望まない孤独の問題が一層顕在化している旨認識が示され（第204回国会参議院予算委員会会議録第2号25頁（令3.1.28））、令和3年2月12日には孤独・孤立対策担当大臣、同月19日には内閣官房に孤独・孤立対策担当室が新設されるなど体制が整備された。

<sup>15</sup> 株式会社野村総合研究所は調査（コロナ禍で急増する女性の「実質的休業」と「支援からの孤立」～コロナでシフト減のパート・アルバイト女性を対象とした調査結果の報告～）（令3.1.19）の中で、パート・アルバイトのうち、「シフトが5割以上減少」かつ「休業手当を受け取っていない」人を「実質的失業者」と定義し

援策の周知が徹底されていないことが問題となった<sup>16</sup>。その結果、令和3年1月末とされていた休業支援金の申請期限<sup>17</sup>は3月末まで延長されることとなった<sup>18</sup>。しかし、労働保険特別会計の失業等給付に係る積立金<sup>19</sup>は、雇用調整助成金や休業支援金の原資として雇用安定資金<sup>20</sup>へ貸し出していることもあり、残高が大きく減少している（図表1）。質疑で田村厚生労働大臣は、直ちに財源が枯渇する状況ではなく、令和3年度末で1,722億円の残高が残る旨答弁したが<sup>21</sup>、コロナの長期化次第では更なる支出を迫られることになる。先行きが見通せない中、雇用保険財政が破綻しないための方策を早急に検討する必要がある。

図表1 失業等給付に係る積立金（上図）及び雇用安定資金残高（下図）の推移



（注）1. 令和元年度までは決算、2年度は補正後、3年度は当初予算。  
 2. 積立金残高は、雇用安定資金への貸出を織り込んだ額（令和2年度1兆797億円、3年度6,107億円）。  
 （出所）厚生労働省労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会資料より作成

### （3）家計への支援

家計への支援については、令和2年12月10日に公表された研究機関の調査で、コロナ禍で特にひとり親世帯の暮らし向きが厳しいとの結果<sup>22</sup>が明らかとなった。年末年始前にいち早く手元に資金を届けるとの菅内閣総理大臣の意向もあり、同月11日に新型コロナ予備費の使用による、ひとり親世帯臨時特別給付金（737億円）の再給付が決定された。また、令和3年3月16日には「非正規雇用労働者等に対する緊急支援策」が策定され、新型コロナ予備費の使用<sup>23</sup>による、子育て世帯生活支援特別給付金（2,175億円）<sup>24</sup>等の措置が公表された。他方、全国民に一人当たり10万円を支給する特別定額給付金の再実施については、菅内閣総理大臣が、資金繰りや人件費に対する支援を重点的に行っているほか、手元資金への対応としては緊急小口資金の貸付などにより支援を実施しているため、特別定額給付金を再び支給する考えはない旨答弁し、否定的な考えを示した<sup>25</sup>。

ている。パート・アルバイト女性の中の「実質的失業者」は令和2年12月時点で90.0万人と推計された。  
<sup>16</sup> 第204回国会参議院予算委員会会議録第1号19頁（令3.1.27）  
<sup>17</sup> 中小企業のシフト制労働者等の令和2年4月から9月までの休業分。  
<sup>18</sup> 令和3年3月26日には5月末まで、5月28日には更に7月末まで延長されている。  
<sup>19</sup> 将来の失業等給付費（失業者への給付、早期再就職者への給付等）に充てるため、労働保険特別会計徴収勘定から繰り入れられた労働保険料の一部を積立金として積み立てている。  
<sup>20</sup> 将来の雇用安定事業費（雇用調整助成金、労働移動や地域雇用開発を支援する助成金等）に充てるため、労働保険特別会計徴収勘定から繰り入れられた労働保険料の一部を雇用安定資金に受け入れている。  
<sup>21</sup> 第204回国会参議院予算委員会会議録第1号18頁（令3.1.27）  
<sup>22</sup> 労働政策研究・研修機構「新型コロナウイルス感染症のひとり親家庭への影響に関する緊急調査」（令2.12.10）  
<sup>23</sup> 令和3年3月23日閣議決定。  
<sup>24</sup> 低所得世帯の子どもに一人当たり5万円の給付金を支給する。  
<sup>25</sup> 第204回国会衆議院予算委員会会議録第3号16頁（令3.1.26）



#### (4) 事業者への支援

コロナの影響を受ける中小・小規模事業者の資金繰り支援のため創設された実質無利子・無担保融資は、第3次補正予算において同施策の延長に必要な予算が確保されるとともに、緊急事態宣言の再発出を受けて融資の上限引上げなど支援の強化も併せて講じられた。このほか、事業者による新規事業への進出に対して最大1億円まで補助する事業再構築補助金や、事業承継した経営者の新規設備切替え等を支援する事業承継・引継ぎ補助金が創設された。その一方で、持続化給付金<sup>26</sup>と家賃支援給付金<sup>27</sup>に係る予算は第3次補正予算に計上されず、両給付金は令和3年2月15日までの申請期限で終了することとなった<sup>28</sup>。

さらに、飲食店等には、コロナ対策のため地方公共団体による時短要請等に応じた場合に、地方創生臨時交付金を原資とした協力金が支給されており、第3次補正予算で1兆5,000億円が追加された。しかし、その支給額は事業規模を問わず、一店舗当たり日額最大6万円となっており、大型店舗には金額が不十分等の理由から、規模に応じた支援や持続化給付金の再給付を行うべきとの意見が数多く出された。規模に応じた支援に対して西村経済財政政策担当大臣は、一者一者の規模に応じた支援は時間が掛かり、千差万別の中できめ細かな対応は困難であるが、一人最大33万円の雇用調整助成金等により一部は規模に応じた支援となっている旨述べるとともに<sup>29</sup>、実質無利子・無担保融資の上限引上げや出資、劣後ローンでの支援も用意しており、大企業であっても大部分をカバーできる旨答弁した<sup>30</sup>。また、持続化給付金の再給付について菅内閣総理大臣は、これまでの経験を踏まえ<sup>31</sup>、二度目の緊急事態宣言では、飲食店への協力金や、飲食店に対する時短要請等の影響を受ける事業者への一時金<sup>32</sup>を支給することで対応するため、全国、全業種の幅広い事業者を対象とする持続化給付金は実施しない旨答弁した<sup>33</sup>。

<sup>26</sup> 感染拡大により、特に大きな影響を受けている事業者に対して、事業の継続を支え、再起の糧となる、事業全般に広く使える、給付金（法人は上限200万円、個人事業者は上限100万円）を支給する制度。

<sup>27</sup> 売上の急減に直面する事業者の事業継続を支援するため、地代・家賃の負担を軽減することを目的として、テナント事業者に対して給付金（法人は月額上限100万円、個人事業者は月額上限50万円）を6か月分支給する制度。

<sup>28</sup> 持続化給付金は約411万件の申請があり、支給総額は約5.5兆円となった。家賃支援給付金は約108万件の申請があり、支給総額は約9,000億円となった。

<sup>29</sup> 第204回国会衆議院予算委員会議録第3号30頁（令3.1.26）

<sup>30</sup> 第204回国会衆議院予算委員会議録第2号41頁（令3.1.25）。なお、令和3年4月1日には事業規模に応じた支援を行うことが表明され、緊急事態措置を実施すべき地域又はまん延防止等重点措置地域においては、中小企業には売上高に応じて一日最大10万円、大企業には売上高減少額に応じて一日最大20万円が支給されることとなった。

<sup>31</sup> 麻生財務大臣は、昨春は感染拡大が経済に与える影響が未知であった時に迅速な給付が必要であったことから一律の給付（持続化給付金）になった旨答弁している（第204回国会衆議院予算委員会議録第3号23頁（令3.1.26））。

<sup>32</sup> 飲食業の営業の時短による影響を受けた取引事業者、又は不要不急の外出、移動の自粛により直接的な影響を受けたことにより売上高が前年比50%以上減少した事業者（地域や業種の限定はしない）を対象に最大40万円が支給される（令和3年2月2日の緊急事態宣言延長に伴い最大60万円に増額）。

<sup>33</sup> 第204回国会参議院予算委員会議録第1号11頁（令3.1.27）

## 4. 令和3年度予算に係る質疑

### (1) 財政運営の方針

#### ア 財政健全化目標の達成時期

令和3年度予算は、第3次補正予算に引き続きコロナ対策経費が盛り込まれたことにより106兆6,097億円と当初予算として過去最大の規模となった。かかる巨額の財政支出により、3年度末の国の普通国債残高は990兆円に上ると見込まれている。

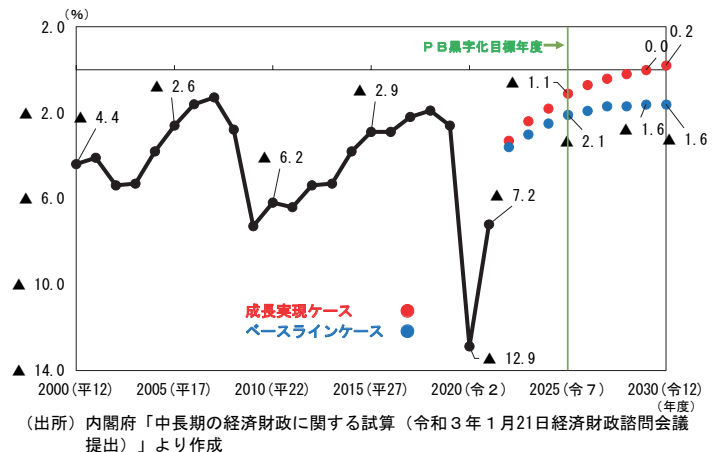
我が国の財政について菅内閣総理大臣は、「大変厳しい状況」との認識を示したものの<sup>34</sup>、「経済あつての財政との考え方の下に、成長志向の経済政策に取り組み、まずは経済を成長させていくことが不可欠」と述べ<sup>35</sup>、財政支出の重要性を主張した。

財政健全化をめぐるのは、令和3年1月に内閣府が公表した中長期の経済財政に関する試算（令和3年1月21日経済財政諮問会議提出）において、国及び地方の基礎的財政収支（以下「国・地方のPB」という。）黒字化はコロナ対応による財政支出の増加により、コロナ前の試算<sup>36</sup>から2年遅れ、2029（令和11）年度<sup>37</sup>になることが示された（図表2）。しかし、政府はこれまで掲げ続けてきた2025（令和7）年度までの国・地方のPB黒字化目標<sup>38</sup>を堅持してきており、それらの整合性が注目された。同目標を達成できるか質された麻生財務大臣は、「残念ながら2025（令和7）年までというのは極めて厳しくなった」と率直に答弁している<sup>39</sup>。一方で菅内閣総理大臣は、我が国の経済財政運営に対する信認を維持するため、財政健全化に向けた目標は掲げ続けたい旨述べるとともに<sup>40</sup>、歳出歳入の両面において改革を進め、2025（令和7）年度の目標達成を目指して経済財政運営を進める旨答弁し<sup>41</sup>、飽くまで目標を維持し続ける姿勢を示した。

#### イ コロナ対策で積み増された国債の償還

コロナ対策を始めとした大規模な支出に必要な資金を調達するため令和2年度及び3年度は大量の国債が発行されることとなった。しかし、国債の償還方法を始めた返済の道筋をめぐる議論はさほど重ねられていない。菅内閣総理大臣は、直ちに負担の議論を進めることは考えておらず、当面は感染収束に全力を尽くす旨答弁している<sup>42</sup>。また、特別会計の設置を念頭にコロナ対策予算を区分経理して必要な財源を調達する意

図表2 国・地方のPB見通し



<sup>34</sup> 第204回国会衆議院予算委員会議録第10号19頁（令3.2.15）

<sup>35</sup> 同上

<sup>36</sup> 中長期の経済財政に関する試算（令和2年1月17日経済財政諮問会議提出）

<sup>37</sup> 技術進歩や労働参加等が一定程度進む成長実現ケースにおける試算。

<sup>38</sup> 「経済財政運営と改革の基本方針2018」（平成30年6月15日閣議決定）で示された。

<sup>39</sup> 第204回国会参議院予算委員会議録第14号（令3.3.19）

<sup>40</sup> 第204回国会衆議院予算委員会議録第10号19頁（令3.2.15）

<sup>41</sup> 同上

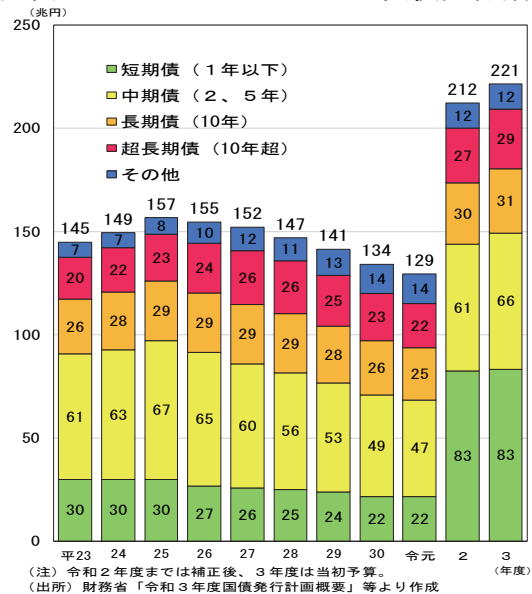
<sup>42</sup> 第204回国会衆議院予算委員会議録第10号46頁（令3.2.15）

思を問われた麻生財務大臣は、現段階で設置することは考えていない旨答弁し、否定的な見解を示した<sup>43</sup>。

なお、国債発行計画における発行総額は令和2年度212兆円、3年度221兆円だが、いずれもそのうち短期債が83兆円と4割近い比率を占めている（図表3）。その理由について麻生財務大臣は、短期債に偏っているのは調達コストが安いことによる旨述べているが<sup>44</sup>、質疑では、短期債の発行に偏ると金利上昇期の利子負担が増加するとの懸念が示された。これに対して麻生財務大臣は、借換え時の金利上昇リスクも認識しており様々な面を考えて対応する旨述べた<sup>45</sup>。

かつて、平成10年度に経済対策等のため長期債（10年）を大量発行した結果、20年度に国債の満期償還が集中した、いわゆる「平成20年度問題」が発生したこともあり、国債発行時には年限の多様化も重要な課題と言えよう。これに関連し、現下の低金利環境を活用した40年物よりも期限を延ばした超長期債の発行の必要性について、麻生財務大臣は、長期的な課題の一つであるとしながらも、諸外国でも発行に至っていないこともあり我が国で直ちに発行することは考えていない旨答弁している<sup>46</sup>。

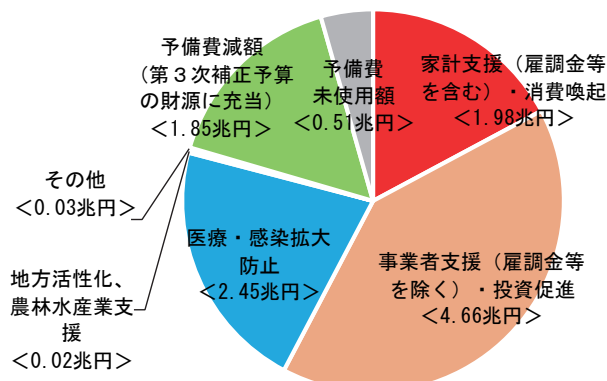
図表3 カレンダーベースの国債発行額



ウ 新型コロナ予備費

新型コロナ予備費は、令和2年度において第1次補正予算で1.5兆円、第2次補正予算で10兆円計上されたが、その後、第3次補正予算での1.85兆円の修正減少と予備費未使用額0.51兆円を除いて使用決定額は9兆1,420億円となった。用途別の金額を見ると、事業者支援・投資促進が4.66兆円と最も多く、医療・感染拡大防止は次いで2.45兆円であった（図表4）。事業者支援関連の用途が多かった

図表4 令和2年度新型コロナ予備費（11.5兆円）の使途



(注) 孤独・孤立対策に取り組むNPO等への支援、政府による対策の広報の強化はその他へ分類。  
(出所) 財務省「令和2年度一般会計新型コロナウイルス感染症対策予備費使用実績（令和3年3月23日現在）」、内閣府「経済対策のフォローアップについて（金融政策、物価等に関する集中審議資料）」等より筆者作成

<sup>43</sup> 第204回国会参議院予算委員会会議録第14号（令3.3.19）  
<sup>44</sup> 第204回国会参議院予算委員会会議録第12号5～6頁（令3.3.17）  
<sup>45</sup> 同上  
<sup>46</sup> 第204回国会参議院予算委員会会議録第12号6頁（令3.3.17）



のは、地方創生臨時交付金から支出される協力金を中心に年末年始以降の使用決定額が多くなったことによる。二度目の緊急事態宣言の発出で追加的な支出を迫られた影響もあるが、年度末を前に確保した財源を使い切ろうとするインセンティブが働いた可能性も考えられ、大規模な予備費が効果的に使用されたか検証が不可欠と言える。

続く令和3年度予算でも、予期せぬ状況変化への備えとして新型コロナ予備費が5兆円措置された。しかし、かかる大規模な予備費の計上は憲法上の財政民主主義に反するとの指摘がなされ、それに関連し予備費の上限の有無について問われた近藤内閣法制局長官は、財政法第24条で「内閣は、予備費として相当と認める金額を歳入歳出予算に計上できる」と規定されており、「計上金額については、第一次的には予算を作成する内閣の判断に委ね、最終的には予算を議決する国会の判断に委ねられているものと考えて」いるとし<sup>47</sup>、明確な回答を避けた。さらに関連して、補正予算を編成することと予備費を使用することとの基準が曖昧であるとの指摘がなされた。これに対し麻生財務大臣は、第3次補正予算は、総合経済対策の策定を受けて新たな考え方の下で施策を実施するため、補正予算での対応が自然であり望ましい旨基本的な見解を示したものの、更に事態が急変する等、臨機応変に対応する必要がある場合には予備費での対応が必要になる旨答弁し<sup>48</sup>、両者の基準を明確にしなかったことに加え、国会開会中の予備費使用の是非等に関しても直接言及しなかった。

## (2) 全世代型社会保障改革

### ア 後期高齢者の窓口2割負担

2025（令和7）年に全ての団塊世代が75歳以上の後期高齢者となる。そのため、医療費の増加とそれに伴う現役世代の負担増大が懸念されている。政府内では、令和元年9月に設置された全世代型社会保障検討会議において現役世代の負担軽減等をめぐる議論が行われ、政府・与党で断続的に協議が行われた後、2年12月に年収200万円以上の後期高齢者の窓口負担を2割へ引き上げるとの結論を得た。同措置による財政への影響について田村厚生労働大臣は、2020（令和2）年度満年度分で給付費1,880億円、後期高齢者支援金720億円、後期高齢者の保険料180億円、公費980億円がそれぞれ減少するとともに、引上げに伴う現役世代一人当たりの支援金の減少が約700円にとどまる旨試算を示した<sup>49</sup>。

質疑では、現役世代の負担軽減額が軽微であるため高齢者の負担の在り方について更なる改革が必要との指摘がなされた。これに対し菅内閣総理大臣は、全く同じように考えている旨述べた上で<sup>50</sup>、我が国の社会保障制度を次の世代に引き継いでいくことが私たちの責務であるため、給付は高齢者中心、負担は現役世代中心という構造を見直し全ての人が安心できる社会保障制度改革を進めたい旨答弁した<sup>51</sup>。社会保障に係る費用の

<sup>47</sup> 第204回国会参議院予算委員会会議録第14号（令3.3.19）

<sup>48</sup> 第204回国会参議院予算委員会会議録第2号46頁（令3.1.28）

<sup>49</sup> 第204回国会参議院予算委員会会議録第2号37頁（令3.1.28）

<sup>50</sup> 第204回国会参議院予算委員会会議録第6号40頁（令3.3.8）

<sup>51</sup> 第204回国会参議院予算委員会会議録第5号38頁（令3.3.5）

増加が不可避な状況の中、世代間の負担を平準化し、財政の持続可能性を確保して財政健全化を図るためには、高齢者の負担割合の増加は避けられない。一つの方法として、保有資産額が大きい高齢者に応分の負担を求めるといった資産の保有状況等も勘案した負担の在り方も議論されており、今後の進展が注目される<sup>52</sup>。

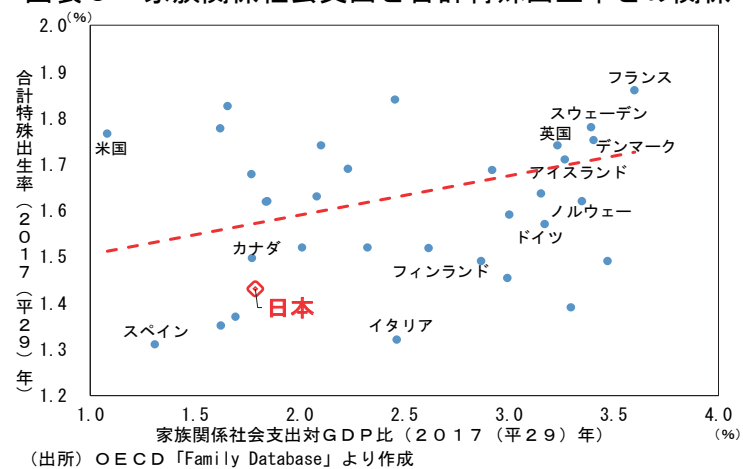
## イ 少子化対策・子育て支援

我が国において少子化対策は長年の課題であるが、感染拡大下の令和2年は出生数（概数）が84万人と過去最少になるとともに、婚姻数（概数）も53万組と前年比で12.3%の減少となった。これら出生数や婚姻数の減少について菅内閣総理大臣は、「コロナの影響が長引く中で、多くの方が日常、将来に不安を感じ、結婚行動や妊娠活動に少なからず影響を及ぼした可能性がある」と所見を示した<sup>53</sup>。

こうした中、政府は近年待機児童の解消に注力し、令和2年12月21日に公表した「新子育て安心プラン」では、6年度末までの4年間で約14万人分の保育の受け皿を整備して、待機児童問題の最終的な解決を図る計画が立てられた。しかしその財源については、保育の運営費として必要な1,400億円を

確保<sup>54</sup>できる見込みがないため、児童手当の所得制限の見直し等で工面されることとなり、一定の所得を超えた場合に児童手当の特例給付が打ち切られることとなった。坂本少子化対策担当大臣は、「全体的な子育て対策を充実させる中でのバランスを考えた上での措置である」と答弁したが、質疑者からは、コロナ禍で加速度的に少子化が進んでいる状況下において、限られた少子化対策費用の中での予算の付け替えにとどまることに苦言が呈された<sup>55</sup>。図表5では、家族関係社会支出対GDP比が高いほど合計特殊出生率が高くなる傾向が見られ<sup>56</sup>、我が国の子育て・少子化対策予算はOECD加盟国の中で最低レベルとの指摘もある中<sup>57</sup>、少子化対策の実効性を高めるには関連予算の拡充が求められるだろう<sup>58</sup>。

図表5 家族関係社会支出と合計特殊出生率との関係



<sup>52</sup> 財政制度等審議会「財政健全化に向けた建議」（令3.5.21）

<sup>53</sup> 第204回国会参議院予算委員会会議録第11号41頁（令3.3.15）

<sup>54</sup> 所得制限の見直しで400億円、民間経済団体からの資金の拠出で1,000億円が支出される（第204回国会参議院予算委員会会議録第15号（令3.3.24））。

<sup>55</sup> 第204回国会参議院予算委員会会議録第11号41頁（令3.3.15）

<sup>56</sup> 財務総合政策研究所「人口動態と経済・社会の変化に関する研究会」報告書（令3.6.2）の第4章（少子化対策のエビデンス）において、山口慎太郎氏（東京大学経済学研究科教授）は、家族関係社会支出と合計特殊出生率との間に正の相関が見られると分析している。

<sup>57</sup> 第204回国会参議院予算委員会会議録第11号41頁（令3.3.15）

<sup>58</sup> 子ども関連政策を一元的に所管する省庁の設置も検討されており、動向が注目される。

### (3) 経済成長の柱（デジタル化・グリーン成長）

#### ア デジタル化

コロナ対応をめぐっては、特別定額給付金の支給遅れや新型コロナウイルス接触確認アプリ（COCOA）の不具合等で行政のデジタル化の遅れが顕在化する形となった。かかる状況を踏まえ、政府は令和3年9月にデジタル庁を創設して、誰もがデジタルの恩恵を受けられる世界に遜色ないデジタル社会の実現を目指している。菅内閣総理大臣は同庁について、「初年度 3,000 億円の予算を持った強力な組織として、国全体のデジタル化を統合するものにしたい」と構想を示した<sup>59</sup>。また、デジタル社会のパスポートと位置付けられるマイナンバーカードは、4年度末までに全国民の取得を完了させる目標を掲げ、第3次補正予算及び令和3年度予算で取得促進に係る予算が計上された。同カードの交付枚数は増加傾向にあるものの、令和3年5月1日時点の人口に対する交付枚数率は30%にとどまる。また、マイナンバー活用の入口ともいえるマイナポータル（各種オンライン手続等が行えるウェブサイト）の利用登録者数は2月8日時点で403万件、全人口の約3.2%であることも質疑の中で明らかとなった<sup>60</sup>。同カードは3月に健康保険証としての利用が一部で開始され、4年度中にはスマートフォンへの搭載、6年度から運転免許証との一体化が予定されており、これら施策により国民の利便性向上及び行政の効率化が図られるか注目される。

#### イ グリーン成長

菅内閣総理大臣は就任後初めて召集された第203回国会（臨時会）冒頭の所信表明演説において、2050年カーボンニュートラルを宣言した。カーボンニュートラルに取り組む意義について、菅内閣総理大臣は、我が国の経済が再び成長していく鍵がグリーン成長である旨述べ<sup>61</sup>、環境政策は経済成長の原動力になるとの認識を示した。経済と環境の好循環につなげるため、令和2年12月に策定された「2050年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略」では、洋上風力や水素などの14の重点分野の実行計画が示され、民間企業等の大胆な投資とイノベーションを促し産業構造の大転換につなげていく方針が表明された。質疑では、同戦略で参考値として公表された電源構成に占める再生可能エネルギーの比率が低すぎるとの指摘がなされた<sup>62</sup>。梶山経済産業大臣は、再生可能エネルギーを最大限導入して主力電源化していくことが政府の基本方針であるものの、2050（令和32）年に向けた再生可能エネルギーの技術開発やコスト低減の見通しの不確実性を考慮した結果である旨答弁している<sup>63</sup>。本年は3年に一度のエネルギー基本計画の改定が予定されており、2030（令和12）年度の電源構成が公表される。政府が同年度の二酸化炭素排出量削減目標を2013（平成25）年度比46%減と掲げる中、再生可能エネルギーのほか、石炭火力や原子力発電等の在り方も含めエネルギー政策の方向性が注視される。

<sup>59</sup> 第204回国会衆議院予算委員会議録第4号4頁（令3.2.4）

<sup>60</sup> 第204回国会衆議院予算委員会議録第9号38頁（令3.2.12）

<sup>61</sup> 第204回国会衆議院予算委員会議録第4号5頁（令3.2.4）

<sup>62</sup> 第204回国会衆議院予算委員会議録第5号12頁（令3.2.5）

<sup>63</sup> 第204回国会衆議院予算委員会議録第15号4～5頁（令3.2.22）

#### (4) 金融政策

##### ア 金融政策決定会合における政策変更の概要

令和3年3月18日及び19日に開催された日銀の政策委員会・金融政策決定会合では、2%の物価上昇率目標の達成に向け、より効果的で持続的な金融緩和を実施していくための点検が行われた。点検では、経済・物価・金融情勢の変化に対して、躊躇なく、機動的かつ効果的に対応していくことが重要との方針が示された。その上で、①貸出促進付利制度の創設、②長期金利の変動幅を±0.25%程度に許容することの明確化及び「連続指値オペ制度<sup>64</sup>」の導入、③ETF（指数連動型上場投資信託）約12兆円、J-REIT（不動産投資信託）約1,800億円を上限とする年間増加ペースの継続、の対応が採られることとなった。特にETF買入れ目標に関しては、今後は必要に応じて買い入れる方針に変更され、これまで年間6兆円程度としてきた購入目安は事実上撤廃された。

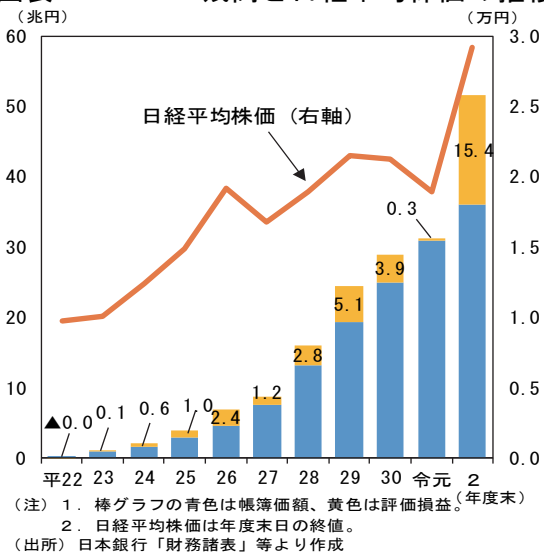
##### イ ETF買入れの妥当性

日経平均株価は令和2年3月に大きく下落したものの、すぐに回復に転じ令和3年1月以降は3万円付近で推移している。コロナ禍で経済が大きく落ち込んでも株価が低迷しないのは、日銀がETF等の買入れにより株価を下支えしているためではないかと指摘された。これに対し日銀の黒田総裁は、ETFの買入れが市場の不安定な動きを緩和する効果があったことは認めたものの、株価の上昇を目的として行っているわけではなく、買入れによって我が国の株式市場がゆがむ等の影響が生じる状況にはなっていない旨述べた<sup>65</sup>。

##### ウ 金融緩和政策の方向性

日銀の大規模な金融緩和政策の一環として実施している金融資産の大量購入により日銀のバランスシートは拡大を続け、保有ETF残高も増加の一途をたどっている。日銀保有のETF残高（帳簿価額）は、令和2年度末時点で36.1兆円<sup>66</sup>、含み益は15.4兆円となっている（図表6）。この間、株価は上昇したものの物価上昇率は目標の2%に達成していない。目標達成の可否について問われた黒田総裁は、我が国は過去に長期にわたってデフレが続いたことで物価上昇率が高まるのに時間が掛かると前置きした上で、先行き時間は掛かるも

図表6 ETF残高と日経平均株価の推移



<sup>64</sup> 特定の年限の国債を無制限に買い入れる「指値オペ」を強化し、一定期間、「指値オペ」を連続して行うことで、金利の大幅な上昇を抑制する制度。

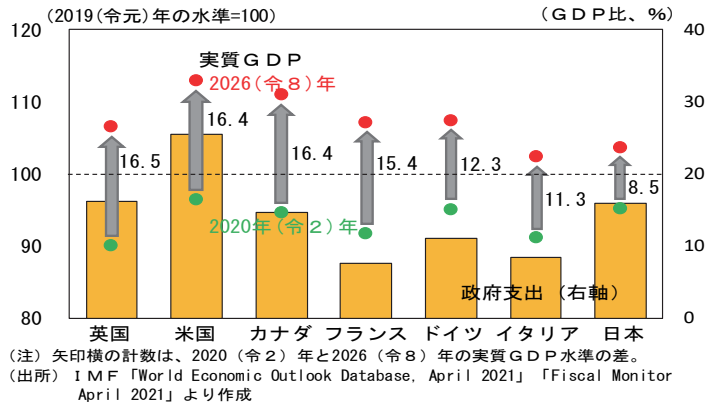
<sup>65</sup> 第204回国会参議院予算委員会会議録第1号23~24頁(令3.1.27)。このほか、日銀の黒田総裁は、ETF買入れはあくまでも2%の物価安定目標を実現するために実施している大規模な金融緩和政策の一環であり、株式市場のリスクプレミアムに働きかけることを通じて市場の不安定な動きが企業や家計のコンフィデンス悪化につながるのを防止し、経済・物価にプラスの影響を及ぼすことを目的としている旨答弁している(第204回国会参議院予算委員会会議録第16号(令3.3.25))。

<sup>66</sup> 信託財産(約定ベース)のみを対象としているため、帳簿価額は貸借対照表価額とは必ずしも一致しない。



の、2%の目標に向けて徐々に物価上昇率を高めていく旨見解を示した<sup>67</sup>。金融緩和の出口について黒田総裁は、現段階において議論する時期には至っていない旨述べ<sup>68</sup>、買入れ額が40兆円近くまで膨張したETFに関しても、処分することは全く考えてない旨答弁している<sup>69</sup>。大規模な金融緩和政策の出口に至る局面では金利の上昇も予想されるが、政府の国債発行残高が積み上がる状況下においては、利払費の増加がもたらす財政負担への影響も大きく、財政健全化の観点からも、今後の金融政策のかじ取りについて注視すべきであろう。

図表7 各国のコロナ対策支出規模と実質GDP見通し



## 5. おわりに

我が国の財政は、コロナへの対応により大幅に悪化した。多額の財政支出は緊急時の対応としてはやむを得ない面があるものの、適切な支出であるかどうかは十分な検証が必要となる。この点、IMFの集計によると、我が国の

コロナに対する政府支出の規模は、GDP比で他の先進国と比較して遜色なく、特に足下の経済状況を見ると、倒産件数や失業率の上昇が抑制されている。一方で、コロナからの中長期的な経済の回復は他の先進国より力強さに欠ける(図表7)。このことは、資金繰り支援や雇用維持を始めとした手厚い支援策を講じたことにより、成長分野への産業構造の転換や労働移動が抑制された結果であるとも見ることができる<sup>70</sup>。菅内閣総理大臣は「経済あつての財政」と述べ、経済の回復を重視する姿勢を見せていたが<sup>71</sup>、中長期的な経済成長を見据えた際に、支出の規模や政策の狙いが妥当だったのか議論する必要はあるだろう。

第3次補正予算及び令和3年度予算の審査ではコロナ対策のほか少子高齢化対策やデジタル化・グリーン成長などの成長戦略等の支出に関する議論は多く行われたが、膨張した財政の健全化に向けた議論はコロナからの回復策が優先されたことにより影を潜める形となった。コロナの影響は現時点も続いており引き続き十分な対応が求められるが、いたずらに支出を増やし、負担を将来世代へ先送りし続けることは避けねばならない。我が国財政の持続可能性が懸念される中、政府には負担をめぐる議論から目を背けることなく<sup>72</sup>、コロナ後を見据えた財政健全化への具体的道筋を早期に国民に示すことを期待したい。

(ひらした こうすけ)

<sup>67</sup> 第204回国会参議院予算委員会会議録第15号(令3.3.24)

<sup>68</sup> 第204回国会参議院予算委員会会議録第1号24頁(令3.1.27)

<sup>69</sup> 第204回国会参議院予算委員会会議録第15号(令3.3.24)

<sup>70</sup> 財政制度等審議会「財政健全化に向けた建議(令3.5.21)において、「政府の緊急避難的な支援を継続し常態化させれば、産業構造の変革の遅れやモラルハザードを通じて、今後の成長の足かせとなりかねない」と指摘されている。

<sup>71</sup> 第204回国会衆議院予算委員会会議録第10号19頁(令3.2.15)

<sup>72</sup> 7か国財務大臣・中央銀行総裁声明(令3.6.5)では、法人税の最低税率15%を目指す旨明記され、国際的な議論の進展が注目される。