

コロナ禍に対する経済的諸対策の特徴点

加 瀬 和 俊*

- | | |
|-------------------|-----------------------------|
| 1. はじめに | 4. コロナ禍に対する経済的対処策の特徴点 |
| 2. 補正予算の概況 | |
| 3. 経済的諸対策の内容 | 4.1. 拡張財政の弊害 |
| 3.1. 個人への給付金・貸付金 | 4.2. 従前の社会保障制度の不十分性の露呈 |
| 3.2. 賃金・休業手当の公的負担 | 4.3. 潤沢な金融的支援は逆の結果をもたらし兼ねない |
| 3.3. 事業主への給付等 | |
| 3.4. その他の支援策 | 5. おわりに |

要 旨

2020年と2021年において世界は新型コロナウイルスによる感染症によって打撃を受け、その結果として、経済界も大きな混乱状態に陥った。それによる経済的被害は深刻であり、産業別の売上高では観光業、飲食産業、サービス産業などが大幅な下落を記録した。特に非正規労働者、自営業者、フリーランサーたちが職を失い、苦しい経験を味わった。政府は従来見られなかったほどの多額の給付金を人々に支払わざるをえなかったが、このことは困窮した人々にとって政府の採った対処方策が効率的であったとか、満足できるものであったことを意味してはいない。なぜなら多くの給付金はコロナ禍の被害を直接には受けなかった人々を含めて全住民に平均的に配分されたり、逆進的に配分されたりしており、被害を受けた人々にとっては被害額に比較してごく少額なものに止まってしまったからである。また、予算の多くは公共事業に投じられたが、それは労働市場を拡大して失業した人々を吸収するような事業ではなかったからである。

キーワード：コロナ・ウイルス 非正規労働者 補正予算 全住民向け給付金 公共事業 福祉行政

1. はじめに

2020～2021年にかけて世界のほとんどの国を襲った新型コロナウイルスは、各国の医療体制の弱点・課題を暴露するとともに、人々の就労

機会の急変動によって生じた特定階層の人々の所得低下・貧困化に対する支援策のあり方に関しても深刻な反省を迫るものとなった。感染症という時間的猶予無しに対応しなければならぬ脅威のゆえに、各国はそれぞれの従前の衛生・

*帝京大学地域活性化研究センター研究員・帝京大学経済学部元教授

社会福祉行政によって緊急の経済・社会問題の発生に対処しなければならなかったために、各国それぞれが関連する諸行政分野の弱点を自覚させられたのである。その意味で、今後の福祉政策の研究にとって、このコロナ禍の二年間の経験は、詳細に検討することが必要になっているといえる。

コロナ禍に対する社会福祉面での行政的諸施策に対するマスコミの報道は、各種の施策に対して、その効果の限界（規模の小ささ、実施の遅れ、効果が行き渡らない人々の存在など）を強調するという批判的論調が多かった。そうした批判的情報は、緊急時において見落とされがちな問題点に注意を向けさせる点では必要であったが、医療的課題が急拡大するという危機的状況がひとまず緩和された時点においては、そうした指摘にとどまることなく、福祉行政への全体的視点に立脚した客観的検討が必要とされているといえる。

以上のような観点に立って本稿は、多面的に実施された各種の措置をそれぞれの手法別に簡潔に整理した上で、各種の施策がその必要性に見合った内容と規模を持ちえたのか否かについて暫定的な検討を行うことを課題とする。検討にあたっては、施策の不足とともに、施策の過剰ないし施策の必要性とその効果とのズレについても注意を払いたい。

2. 補正予算の概況

2020年3月前後において、新型コロナウイルスが重大な事態をもたらしつつあり、それに対する対処策が各国で展開され始めたが、日本においては4月7日に安倍首相が緊急事態宣言を発するとともに緊急経済対策の骨子を発表し、合わせて当面の外出自粛、休業を要請することによってにわかに対策が本格化することになった。そのための財政措置も急がれて2020年度の

本予算が成立した後で、補正予算が第一次（4月30日成立）、第二次（6月12日成立）と採択され、さらに第三次（2021年1月28日成立）を加えて、もっぱらコロナ対策経費のみからなる合計80兆円近い大規模な追加予算が用意されたのである。一般会計の本予算が公債費を含めて100兆円前後であるのだから、通常の災害対策予算では考えられない多額の財源が準備されたのである。

その内訳を概括的に示した表1によると、コロナ禍に直接に対処するための医療関係の諸経費（検査・ワクチン接種関係、感染防止策・医療体制整備など）は全体のごく一部であり、大半は住民や民間事業所への給付金等、広義の経済的対処策に充てられていることがわかる。また、支出内容を定めていない「予備費」が20兆円強も用意されており、必要に応じて内閣府を中心とする政権が、自由に支出の内訳を決定できる方式が採られていたといえる。専門家や担当官庁の実質的な検討を経ているとは思えないいわゆるアベノマスクなどの支出は、こうした体制の下で衆議に基づくことなく決められたものと推察される。

補正予算の費目の変化に注目すると、第一次補正は住民一人当たり10万円の給付という日本初の「特別定額給付金」の支払いが最も大きな比重を占めている。これに対して第二次補正予算のうち予備費を除いた約20兆円余は、ほとんど事業者向けの給付金であり、特に企業の資金繰り対策と「持続化給付金」に向けられている割合が高い。また第三次補正予算にあっては、患者数の増加に対応した拡大防止策が増加しているほかには、デジタル改革・生産性向上・国土の安全安心強化など、実態はコロナ対策を離れて公共事業中心に傾斜していることが読み取れる。三次にわたる補正予算の未執行額が累増している下においては、緊急度の低い予算費目が増加し、「地方創生」を含む公共事業等の比

表 1 2020 年度補正予算

（単位：兆円）

第一号	コロナ緊急経済対策関係経費		25.6
	拡大防止・医療体制整備	雇用維持と事業の継続	1.8
		特別定額給付金	12.9
	経済活動回復	臨時特別給付金	0.2
		Go To キャンペーン	1.7
	強靱な経済構造構築		0.9
	予備費		1.5
	特別会計繰入		0.1
	小計		25.7
	第二号		31.8
第二号	対策関係経費		31.8
	雇用調整助成金拡充	資金繰り対策	11.6
		家賃支援給付金	2.0
	医療提供体制強化	医療提供体制強化	3.0
		その他	4.7
	その他	地方創生臨時交付金拡充	2.0
		持続化給付金の対応強化	1.9
	緊急小口資金等の特例貸付		0.2
	予備費		10.0
	小計		31.9
第三号	拡大防止策		4.4
	医療体制確保、医療機関支援	検査・ワクチン接種体制整備	0.8
		感染防止対策徹底	1.7
	国際協力	地方創生臨時交付金	1.5
		国際協力	0.1
	ポストコロナへ経済構造転換		11.7
	デジタル改革、グリーン社会	生産性向上	2.4
		地域・社会・雇用の民需主導	6.5
	国土の安全・安心化	Go To キャンペーン	1.1
		防災、減殺、国土強靱化	2.1
総計	国土の安全・安心化	自然災害からの復興	0.6
		安全・安心確保	0.4
	予備費		10.0
	小計		19.2
	総計		76.8

出典：財務省「令和 2 年度補正予算（第一号）の概要」

https://www.mof.go.jp/policy/budget/budget_workflow/budget/fy2020/sy020407/hosei020420b.pdf.

財務省「令和 2 年度補正予算（第二号）の概要」

https://www.mof.go.jp/policy/budget/budget_workflow/budget/fy2020/sy020407/hosei02057b.pdf.

財務省「令和 2 年度補正予算（第三号）の概要」

https://www.mof.go.jp/policy/budget/budget_workflow/budget/fy2020/hosei021215b.pdf.

注：補正予算（第一号）の「臨時特別給付金」は子育て世帯への給付金 1654 億円である。

注 2. 本表では融資事業は融資額で表記されているので、小計・合計はいわゆる真水分を示していない。

重が上昇したことは財政技術的には自然なことであったといえよう¹⁾。「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」は第1次補正予算で1兆円、第2次で2兆円、第3次で1.5兆円、予備費からの振り替え0.5兆円で計5兆円が用意され、地方自治体が自由に決定・実施できる公共事業等のための予算としてその消化が促進されている。この交付金は、公表されている個々の案件によれば、竹下内閣時の1町村1億円事業とは異なって、個別的には少額の身近な事業が件数多く実施される予定であったことがわかる²⁾。他方、仕事が減っても企業が従業員を解雇しないように、企業が支払った給与ないし休業手当の補償を国が行う「雇用調整助成金」は、通常制度ではメリットが少なく、消化が進まない事態が危惧されたため、通常時の給付条件を大幅に上回る条件に変更して適用されるなど、消化促進のための優遇措置が採られているものが多い。

以上から、予算額から見る限り、コロナ禍対策とは個人と事業者への給付金、公共事業を中心とする地方自治体の仕事の追加が中心であり、それにワクチン費用を中心とする医療費が少額加わっているといったものであったことがわかる。そこで、主要な費目の給付額・給付条件等について、検討してみることにしよう。

3. 経済的諸対策の内容

3.1. 個人への給付金・貸付金

3.1.1. 一律平等な給付——特別定額給付金³⁾

コロナ禍の蔓延を抑えるために外出の抑制が要請された結果、産業としては外食産業、交通・運輸業、対人サービス業等が、労働者タイプとしては非正規型・自営業者型（フリーランスを含む）の職種の人々の収入が大幅に落ち込んでしまった。この人々の所得を応急的に引き上げるために、当初は困窮世帯1300万戸に30万円ずつを配分するという計画がほぼ決まっていたが、困窮度の調査無しに素早く実行できか否か等が再検討されて、全住民を対象として一人当たり10万円を支給するという内容に変更された。この費用総額の見通しは約13兆円（10万円×1.3億人＝13兆円）に上り、コロナ対策全体の中で最大の比重を占めた。この措置は各人宛に行政機関から届けられる申請書に署名して提出すればよいという簡単なものであったから、その消化率は高く、4月から7月22日までに総世帯の95.0%＝5560万世帯の1億2120万人に、12兆1200億円が給付済と発表されている（2020年7月28日、総務省発表）。

この給付金については、公務員・大企業労働者等を典型とした雇用者の多くと年金生活者等は減収になってはいないとして、困窮者に限定してより回数多く給付すべきだとする構想もあり得たが、施策が遅いとするマスコミの批判を嫌った政府が、一度だけの与党内議論で財政支出の大幅増額を決めてしまったのである。

1) 日本経済新聞、2021年7月30日「予算繰越額、最高の30.7兆円 昨年度一般会計決算 コロナ対策、規模優先」と題する記事は、「予算の規模を大きく見せるために補正予算の規模ありきで、政策の中身が置き去りになった面もある」と批判的な見方を示している。

2) 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局・内閣府地方創生推進事務局「地方創生」に個々の事業ごとにその名称・事業費・単独事業か否かの区別等が掲載されている。<https://www.chisou.go.jp/tiiki/rinjikoufukin/index.html>。なお、本稿が参照したインターネット情報の最終閲覧日は原則として2021年10月末日である。

3) 総務省「特別定額給付金事業の概要」
https://www.soumu.go.jp/main_content/0000715375.pdf。

3.1.2. 困窮者対策——子育て世帯生活支援特別給付金⁴⁾

一人10万円の特別定額給付金の支給は一度だけであったから、従来からの低所得世帯とコロナ禍で低所得になった世帯にとっては生活を維持することが困難であった。これに対して「子育て世帯生活支援特別給付金」制度が作られ18歳未満の児童一人当たり5万円が支給されることが2021年4月に決定された。この時の事業費予算は1895億円であったから、特別定額給付金に比べればはるかに小額ですんだことになる。以前からの困窮世帯については現に児童扶養手当を受給している者が対象であったため新たな審査は必要なく、迅速に対象者を決定できることも好都合とされた。少子化対策を兼ねていることもあって、当初の一人親世帯に限定した構想から、両親のいる低所得世帯も対象とされることになった。

3.1.3. 使途限定の給付金——住居確保給付金⁵⁾

これは「生活困窮者自立支援法」（2013年制定）によってコロナ禍以前からあった支援制度の給付条件をより有利にした給付金である。家賃滞納で住むべき家を失う恐れのある者に対して家賃全額（上限あり）を3か月間支給する制度であったが、3か月という条件を厳格に適用すればホームレスを増やしてしまうことになるという現実に直面して、3度の延長を経て一年間の継続支給が可能になった。住居を失えばな

お一層の生活難に陥る者が多いと予想されたために、条件を変更せざるをえなかったのである。新型コロナにより利用者・相談者が急増し、その意味で重要な役割を果たした制度であったといえる。家賃は地方自治体から不動産仲介業者等へ直接支払うなど、家計費の中に混同されないように配慮した措置が採られている。原則として労働能力のある者に対象者は限定されており、期限をさらに延長する事態にならないように、2021年1月から規則が改訂され、求職活動要件の強化、支援プラン作成の義務化、ハローワーク・福祉事務所との連携強化などの諸措置が採られている。

3.1.4. 個人への貸付金⁶⁾

生活資金の貸付制度としては、生活福祉資金の特例貸付（緊急小口資金と総合支援資金）がある。緊急小口資金は、「緊急かつ一時的な生計維持」のための貸付、総合支援資金は「生活立て直しまでの一定期間（3か月）の生活費」の貸付を無利子・無保証人で可能とするものである。どちらも世帯員が単身なら6万円、2人なら8万円、3人以上なら10万円を借りることができる。合計で20万世帯、500億円の貸付が予定されていた⁷⁾。

貸付金は給付金とは異なって返済しなければならない上に小額であるため、切羽詰まった世帯が緊急措置として借りて、返済できずに二度と利用できなくなるといった場合が多かったの

4) 厚生労働省「低所得の子育て世帯に対する子育て世帯生活支援特別給付金」

https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_11456.html

5) 厚生労働省「生活支援特設ホームページ」

<https://corona-support.mhlw.go.jp/jukyokakuhokyufukin/index.html>

6) 厚生労働省「生活福祉資金の特例貸付（緊急小口資金、総合支援資金について）」

<https://corona-support.mhlw.go.jp/seikatsufukushi/samout/index.html>

厚生労働省パンフレット「一時的な資金の緊急貸付に関するご案内」

<https://www.mhlw.go.jp/content/000626608.pdf>

7) 世帯員中に要介護者がいる場合、世帯員が4人以上の場合、世帯員の中に新型コロナウイルスの罹患者がいる場合などの条件に該当すれば、貸付金の上限は20万円になる。

ではないかと予想される。実際、政府が用意した資金枠の消化率は低く、低所得者対策として余り役立ったとはいえないといわれている。

3.2. 賃金・休業手当の公的負担

3.2.1. 雇用調整助成金

雇用調整助成金は、労働政策上、以前から重要な政策手法として活用されていたが、コロナ対策としては給付条件を従前よりも大幅に優遇している。その内容は各種の条件の組み合わせによって複雑であり時期によっても異なっているが、たとえば企業が解雇を回避して休業手当を支給していれば、企業が支給した休業手当の四分之三（大企業）ないし十分の九（中小企業）を国が企業に支給するというものである。また1日1人の支給の上限は、通常は8330円のところを15000円に引き上げ、給付日数も延長し、さらに通常は対象から除外されている非正規労働者（アルバイト、パート等）まで支給されるなど、各種の優遇措置が取られている。またこの給付金制度の対象になり得る条件は、通常は企業の生産高が「3か月で10%以上の減少」をした場合とされているのに対して、コロナ関連の場合には、「1か月で5%以上の減少」と

より軽度な打撃でも適用されることになっている。このようにこの制度は思い切った優遇措置がとられているために利用企業は多く、2020年の4月末から2021年9月末日までで5兆円強を支給している。

3.2.2. 休業支援金⁸⁾

パート、アルバイトを含めて契約されていた一定期間の雇用関係が、コロナによって企業が休業を余儀なくされたために実施できなかった場合、企業は労働者に対して休業手当を払わなければならないが、売上が急減した企業側がこれを労働者に支払った場合には、その金額を国が企業に支払い、企業が支払えない場合には（支払わない場合も）国が直接労働者に支払う仕組みがこれである。勤務時間が短くなった者、シフトの日数が減った者も広く救済対象に含んでいる上に、勤務実態の把握等について企業の協力がなくても政府が支払うことなど、労働者保護の度合いが高く配慮されている⁹⁾。なお、休業支援金の額は「休業前賃金日額の80%×休業日数」で、休業前賃金の8割の上限は11000円であった。通常時には企業側の協力がなく、雇用契約がなされていた事実が書類上で確

8) 厚生労働省「新型コロナウイルス感染症対応休業支援金・給付金」

<https://www.mhlw.go.jp/stf/kyugyoshienkin.html>。

厚生労働省「休業支援金・給付金の申請方法について」

https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_16953.html。

9) 安藤道人ほか「新型コロナ危機への財政的対応：2020年前半期の記録」（東京大学社会科学研究所『社会科学研究』第72巻第1号、2021年3月）参照。なお、栗原耕平「休業支援金をめぐる首都圏青年ユニオンの取り組み」（首都圏青年ユニオン『ニュースレター』第246号、2021年10月31日発行、2頁）は、休業支援金の運用方式の変化について以下のように述べている。「創設当初の休業支援金は、①企業が休業・雇用を認めて申請に協力することが制度利用の条件とされていたことと、②大企業労働者が利用できなかったという2点において大きな限界を持っていた」が、この点についての批判を受けて、「2020年10月末に、休業や雇用を認めてもらえず企業協力が得られない場合でも受給できるよう運用が変更された」ことを指摘したうえで、さらに「2021年1月には菅元首相と大企業で働く組合員との面会も実現し、翌月に大企業のシフト制労働者への休業支援金の適用が実現した」と述べ、これらの変更点が「休業支援金の権利性を大きく強化するものであった」と評価している。これに対応して、厚生労働省「新型コロナウイルス感染症対応休業支援金・給付金」は、「休業支援金の支給を申請する際、事業主の協力を得て書類を作成すれば、審査が早く進みますので、事業主に相談してください」、「事業主に協力してもらえない場合でも、そのことを書類に書けば申請できます」と説明している（<https://www.mhlw.go.jp/stf/kyugyoshienkin.html> で2021年10月31日に筆者が確認）。

認できなければ支給されることが困難であるが、厚生労働省がホームページで「雇用主が協力しなくても直接支給する」と述べている通り、運用面において通常よりも寛大に扱われている。とはいえこの制度の利用者は予定の規模を大きく下回ったという。なぜそうなったのかについては、今後慎重な検討が必要であろう。

3.3. 事業主への給付等

3.3.1. 持続化給付金¹⁰⁾

この制度は、コロナ禍で売上が急減して打撃を受けた事業主が、それを克服して事業経営を継続させようとしている場合に、経営を支えるための給付金を与える仕組みであり、支給額の上限は、フリーランスを含む個人事業者は100万円、法人は200万円であり、条件としては売上の前年同月比が50%以上減額している月が1つでもあれば対象になる。最終的に申請が441万件、採用が424万件、支給総額は5.5兆円であったとされているので¹¹⁾、支給された1件あたりの平均給付額は130万円に当たっている。

この給付金については政府がなるべく多額の給付を与えようとする姿勢をとっていることが推測される。というのは、前年同月比の売上額が50%以上減額している月が1つでもある事業主は給付の対象になるという条件の下で、給付額は、「2019年の年間売上高－（対象月の売上高×12か月）」で算出されることになっている

からである。すなわち、申請期間（2020年5月1日から2021年2月15日）のうちで最も売上高の少なかった月を選んで申請すれば、最大の給付金を得られることになるのである。したがって、申請期間が残っている場合には、来るべき月のどこか1か月の売上高をゼロに近くすれば、給付金を最大にすることが可能である。しかも支給される金額は販売額を得るために投入した経費は無視した収入＝粗売上高であり、通常の補償額である逸失所得を超える逸失収入である。こうした独特の算定方式を含むこの資金給付手法は、対象者に通常の給付金よりも多額の給付金を支給しようとしたものであったと判断される。

3.3.2. 家賃支援給付金¹²⁾

これは個人の住居の家賃ではなく事業体が店舗等を借りている場合の家賃が、収入の途絶によって払えなくなることに対する補助である。給付額の上限は、法人では600万円、個人事業者では300万円、申請期間は2020年7月14日から2021年2月15日であった。申請期間終了時点までの申請は108万件、採用は104万件で、総額0.9兆円の支払いであった¹³⁾。

3.3.3. 時短営業協力金

この制度はコロナの感染を防ぐために飲酒を含む外食機会を可能な限り減らす目的で、飲食

10) 経済産業省「持続化給付金制度の概要」

<https://www.meti.go.jp/covid-19/jizokuka-kyufukin.html>。

11) 経済産業省「持続化給付金の給付について」

<https://www.meti.go.jp/covid-19/jizokuka-info.html>。

12) この項の記述は主として日本経済新聞の2020年9月11日、10月2日の記事による。ホームページ掲載の経済産業省「家賃支援給付金に関するお知らせ」によると、2021年9月現在においては、この給付金に関する事務はすべて終了している、過去の経過を含めてホームページにおけるすべての情報の公表を終了したとのことである。同じ省が管轄した他の事業の情報が公開されているのに、この案件の公開だけをやめていることは行政の公開原則からみて気になることである。

<https://www.meti.go.jp/covid-19/yachin-kyufu/index.html>。

13) 経済産業省「家賃支援給付金の申請と給付について」

<https://www.meti.go.jp/covid-19/yachin-info.html>。

店等の閉店時刻を20時頃に早めるように行政が飲食店に要請し、要請通りに閉店した場合には、それによる店の収入減少の一部を補填するために協力金を支給するという仕組みである。感染症の伝染を防止するには大きな効果があることが期待できる措置であるが、法的にこれを強制することはできない。したがって、協力金の額が十分ではないとして要請に従わない自由はあるし、より理念的な理由によって開店することも自由であり、伝染を阻止する点では不十分であるとの指摘もあった。

この制度については、協力金額の算定をどのようにすれば事業主の協力を得られるかという点が重要であった。当初は形ばかりの少額のところも多かったようであるが、それでは長期に及ぶ協力は得られないことを行政が認識し、推定逸失利益額を参考にして協力金の額を定めるようになっていった。協力金の金額は地域・床面積・通常売上金等によって千差万別であるが、たとえば千葉県では2021年9月1日～9月12日の緊急事態宣言期間については、中小企業に対しては、前年度1日当たりの売上高によって飲食店を売上高階層別に、①10万円以下、②10～25万円、③25万円以上に3区分して、①は4万円、②は1日売上高×0.4、③は10万円とし、大企業に対しては前年比売上の減少額の4割を支給するという仕組みであった¹⁴⁾。この事例においては、収入減少分の4割が所得の減少分に相当すると単純計算されていることになる。な

お、この事業のための経費は国のコロナ対策費の中の「地方創生臨時交付金」から全額支払われている。

3.4. その他の支援策

3.4.1. 需要喚起・景気刺激策¹⁵⁾

コロナ禍による経済的打撃からの回復を図るために、個人消費の刺激策として実施された事業が「Go To Travel」、「Go To Eat」のキャンペーンであった。いずれも国庫補助によって安価に旅行、外食を行えるようにする仕組みであり、コロナウイルスにより甚大な収入減を余儀なくされた観光業・飲食業等の再建を可能にすることを意図して実施された。Go To Eat 事業の場合では、各地の商工会議所、同連合会等が事務局を構成し、事業者はこの事業に参加するか否かを自由に判断する方式がとられている。コロナの流行期間が長引いたために、遠方への外出を自粛することが求められている時期に旅行の奨励措置が採られるなど、政策の不整合性が批判された面もあった。

3.4.2. 地方創生臨時交付金事業¹⁶⁾

「地方創生臨時交付金は、コロナ対応のための取組である限り、地方公共団体が自由にお使いいただくことができます。」と内閣府のホームページで説明されている通り、この資金は地方公共団体が公共事業からイベントまで幅広く使用できるものである¹⁷⁾。実際、採択され公表

14) 千葉県「千葉県感染拡大防止対策協力金 (2021年9月17日更新)」

<https://www.pref.chiba.lg.jp/keisei/kyouryokukin-12-0908.html>。

15) Go To トラベル事務局「Go To トラベル 旅行者向け公式サイト」

<https://goto.jata-net.or.jp>。国土交通省観光庁「Go To トラベル事業関連情報」

https://www.mlit.go.jp/kankocho/page01_000637.html。

農林水産省「Go To Eat キャンペーン」<https://gotoeat.maff.go.jp>。

16) 「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」

<https://www.chisou.go.jp/tiiki/rinjikoufukin/index.html>。

17) 内閣府「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」

<https://www.chisou.go.jp/tiiki/rinjikoufukin/index.html>。

されている案件についてみる限り、コロナ問題への対処は名目的なものが多く、実態は地方経済への財政支援策によって地域内の小規模な公共事業等を多数実施する内容であり、地元経済を活性化させようとする方策と見られる。

3.4.3. 潤沢な金融的措置

以上にみたように政府はコロナ禍による経済的打撃に対する救済と新たな成長への支援策として、財政再建の課題は当面無視して、未曾有の積極財政方針を展開したが、それと同時に企業の資金繰りを容易にするための金融的措置も強化している。

その一つは、経済産業省が主管するセーフティーネット保証¹⁸⁾の中にコロナ関連の金融拡張策が入ったことである。すなわち、経済産業省が中心となって2020年5月1日から実施されることになった「民間金融機関による実質無利子・無担保融資」制度がこれである。これを公表した同省のポスターによると、「新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴い、中小企業者の資金繰り支援措置を強化するため、信用保証

制度を利用した都道府県等への制度融資への補助を通じて、民間金融機関においても、実質無利子・無担保・据置最大5年・保証料減免の融資を可能とします」という措置が2020年5月1日から翌年3月末日までを実施期間として採られている¹⁹⁾。

これによって資金ショートによる経営破綻のリスクが一旦は軽減できたという成果は得られたとしても、一定期間保有することができる資金を遊ばせておくことはできない資本主義的環境の下では、追加的投資機会にこれが使用され、その返済をめぐる新たな資金不足に直面する可能性も無しとしないのではないか。実際、資金の回収に向けた厳しい交渉はこの間にも継続しているのである²⁰⁾。

これらの措置によって多額の資金が散布されたことは、たとえばコロナ関連資金の経路機関になった日本政策金融公庫の融資実績を表2でみても、2019年度は前年と横ばいの事業規模であったものが2020年度に国民生活事業・中小企業事業で急増を見せ、融資残高が12.2兆円増加していることから明らかである。

表2 日本政策金融公庫の融資実績・融資残高

(単位：兆円)

年度	国民生活事業		農林水産事業		中小企業事業		合計	
	融資実績	融資残高	融資実績	融資残高	融資実績	融資残高	融資実績	融資残高
2018	2.2	7.2	0.6	3.1	1.2	5.3	4.0	17.5
2019	2.1	7.2	0.5	3.2	1.1	5.2	3.9	17.0
2020	9.2	12.8	0.7	3.5	4.6	8.2	18.0	29.2

出典：日本政策金融公庫「ディスクロージャー誌」2021年 No.3.
(<https://www.jfc.go.jp/n/ir/disclosure.html>)。

18) セーフティー保証とは一般保証とは別枠の保証を意味する。

19) これによって融資上限3000万円までについて、個人事業主は売上高が5%以上減っていれば保証料・金利がゼロとなり、小・中規模事業者は売上高が15%以上減れば保証料・金利がゼロ、5～15%減れば保証料が半額になるなど優遇されることになった。中小企業庁「セーフティネット保証制度（4号：突発的災害（自然災害等）」
https://www.chusho.meti.go.jp/kinyu/2021/210726_5gou.pdf。

20) これらの救済型融資の返済をめぐる動向については、日本経済新聞2021年2月8日「中小融資近づく期限 40兆円、返済開始『1年以内』過半」、同6月9日「政府保証融資リーマン超え 昨年度35兆円、迫る返済」などを参照されたい。

4. コロナ禍に対する 経済的対処策の特徴点

本節では、以上にみたような各経済対策・給付金制度等の性格を前提にして、政府のコロナウイルス対策の主要な特徴点を確認しておこう。

4.1. 拡張財政の弊害

コロナ禍に対する経済的救済策は全体として積極政策＝拡張財政の姿勢が強く、現代金融理論・現代貨幣理論²¹⁾（いわゆるMMT）に類似した発想で実施されたと推測される²²⁾。それはコロナ禍による被害の実態を正確に把握して、必要十分で効率的な救済・再建策を見出そうという姿勢ではなく、予算の全体規模で見ても、給付額の算定式等からしても、放漫財政といっていい内容が少なからず含まれているからである。それは内閣府周辺の主要ポストが極端な積極財政論者たちによって占められてきたことと無関係ではないと思われる。その結果、今回の大型財政によって、財政再建の課題が先送りされただけではなく、なおしばらくはこうした拡張的財政運営が続く可能性が高いといえそうである。

こうした傾向を示す事例としては、すでにふれた特別定額給付金が典型的である。「困窮世帯1300万戸に限定、1世帯30万円」で約4兆円とほぼ確定していた特別定額給付金の構想が、困窮世帯の審査に時間がかかることなどを理由として、2020年4月15日の自民・公明両党の1

回だけの折衝によって、「所得制限なし・居住者1人10万円給付」の構想に変わり、10万円×1.3億人＝約13兆円と、全対策中で最大の費目に一挙に増額されたのである。コロナ禍に対する経済対策の冒頭に繰り上げられたこの動きは、この後に展開されたコロナ対策をめぐる省庁間の予算獲得競争につながって、その補正予算規模を急増させた要因になったと判断される²³⁾。

持続化給付金の給付要件は、売上の前年同月比が50%以上減額していることだけで、給付額は前年の売上高から2020年の月間最低売上高の12倍を引いた値である。ゆえに、任意の月の売上高がゼロに近い値になるようにすれば、2019年の売上高と同額か100万円かのどちらか低い金額が支給されることになる。したがって、操業を休んで売上高がゼロの月を作るか、それがまずければ特定月の売上高を前後の月に振り分ければよいことになるだろう。それによって前年の所得ではなく、前年に使用した経費分を含んだ収入が入手できるのであるから、通常の損失補償額の計算に比較してかなり甘い計算といえる。日程的にいっても、この仕組みが発表された2020年の4月から申請締め切りの2021年2月までの11か月間に売上高の低い月を作れば良いのだから、ほとんどの事業主が合法的にその条件を満たせたと推測される。ちなみに、氏名と受給額を公表されたこの給付金の不正受給者（個人）のほぼ全員が上限の100万円を受給していたことは、こうした対応が広く採られたこと

21) 島倉原『MMTとは何かー日本を救う反緊縮理論』角川新書、2019年刊、参照。

22) 同様の評価は少なくない。たとえば、「国はいくら借金しても問題がないという、いわゆるMMT（現代金融理論）が、いつの間にか実践されつつあるかのようだ。」斎藤貴男「菅政権が推進する新自由主義にひそむダブルスタンダードのあさましさ」朝日新聞社『論座』2020年12月30日号。

<https://webronza.asahi.com/politics/articles/2020122900006.html>。

23) なお、この事業の目的には上記の困窮者の救済とともに、国民全体に追加の購買力を付与することによって日本経済全体へのマクロ的効果を得るという目的も指摘されていた。この点でも多額であるほど効果は大きいと考えられていたように見える。

を推測させるものである²⁴⁾。

こうした事態が生じた理由は、政府の姿勢が個人は100万円、法人は200万円という給付額の上限度まで各事業主に給付金を与えて経営への悪影響を解消したいとしたためであったと考えられる。もちろんその方針を支えていた判断の根拠は、個人の善意・同情などではなく、散布する資金額が多いほどマクロ的な効果は大きいだろうという想定であったと思われる。

実際、コロナ禍による被害がほとんど生じなかったと推測される産業の事業体にあってもその過半が給付を受けているのである。経済産業省によれば持続化給付金の申請件数は441万件、審査を通ったものが424万件、交付額は5.5兆円であったという²⁵⁾。政府の当初の計画では申請件数は130万件程度と想定されていたとのことであるから²⁶⁾ 3倍以上の給付がなされたことになり、交付対象者として経営の「持続化」が困難である企業を相当大きく超えて認定されたことが推測される。

以上のように持続化給付金名目の現金散布は、後に触れる巨額の銀行融資枠拡張とともに事業者の手元資金を増加させ、事業体全体に対して広く資金散布を行ったといえる。それは資金ショートによる倒産の激化といった事態を回避するためには無意味ではなかったにしても、

上限の範囲内の給付に限られていたとはいえ、極めて大ざっぱな政策であったといわざるをえない。なお、経済産業省の発表によれば、不正を突き止めた案件は512件、受給額5.1億円であり、支給総額5.5兆円の0.09%に過ぎなかったとのことであり²⁷⁾、調査が本格的になされたとはいえそうもない。関連してNHKが分析・放送した「特設サイト 新型コロナウイルス データで見る新型コロナ 中小企業への影響」²⁸⁾を見ると、アンケートに回答した企業のうち持続化給付金を受け取った企業の割合は、調査対象の11産業でみて、飲食サービス業・宿泊業で8割台、建設業・不動産業・小売業で7割台、製造業・生活関連サービス業・卸売業で6割台、情報通信業で5割台であって、5割未満は医療・介護・福祉と運輸業のわずか2産業に限られている。

以上のように資金散布を主要な目標とした今回の施策は、企業の資金繰りの改善に一定の役割を果たしたといえるが、放漫財政の批判は免れないと判断される。

4.2. 従前の社会保障制度の不十分性の露呈

コロナ禍への対策として福祉関係の既存制度を利用した分野では、従来の支援方式をそのまま適用したのではなく、その内容を相当程度優

24) 経済産業省「持続化給付金の不正受給者の認定及び公表について」（最終更新日2021年10月29日）によれば、氏名・不正受給金額を公表されている670件の個人経営主の受給件数のうち、10件を除くすべてが給付額の上限である100万円を受給したことになる。これは請求額の算定に際して一定の方針が採用されたことを推測させるといえる。 https://www.meti.go.jp/covid-19/jizokuka_fusei_nintei.html。

25) 経済産業省「持続化給付金の給付について」（日付なし）
<https://www.meti.go.jp/covid-19/jizokuka-info.html>。

26) 政府・経済産業省自身からは申請者数の見込みは発表されていないようであるが、持続化給付金の資金が不足したために1兆円弱が追加配分されたことを報じた日本経済新聞の記事（2020年8月8日「企業支援、長期戦に減収企業に予備費9150億円」）は、「当初想定130万件を大きく上回る」ことになって資金不足が生じたと解説している。

27) 経済産業省「持続化給付金の不正受給認定者について」（2021年9月17日更新）
https://www.meti.go.jp/covid-19/jizokuka_nintei.html。

28) NHK特設「特設サイト 新型コロナウイルス データで見る新型コロナ 中小企業への影響」2021年1月14日
https://www3.nhk.or.jp/news/special/coronavirus/economic-indicators/detail/detail_14.html。

遇して適用している。このことは、対処方策の立案者たちの発想が、感染症という見えない強敵による経済的被害に対しては通常の対抗策を大きく超えた手厚い施策が必要だと認識していたことを示すとともに、通常の社会保障のための諸制度が、福祉施策としての効果を上げるためには不十分なものであったことを自認していたことを示唆している。このため、通常時の制度のままでは政策の効果が得られないと判断して、大幅な優遇措置がとられたものと想定される。こうした制度の一時的優遇措置としては、以下のような事例を指摘できる。

まず、住居確保給付金については、家賃の支払いが行き詰ったことによって住居を失いそうになった場合、従来は3か月を上限として家賃を支給するとされていたが、同じ窮状がコロナ禍に関連してもたらされた場合には、3回延長して12か月間に渡って家賃の支払いを受けることができるようになった。従来の規則通りに運用していたのでは、多数の賃借人が期限切れとともに住居を失って深刻な生活難に陥ってしまうことが危惧されたために、状況に押されて規則を変えざるを得なかったのであろう。また、同じ生活困窮者自立支援策の一環としての無利子・無担保の緊急貸付金制度についても、「返済時にも同じ経済状態を抜け出せない場合には、返済が免除され得る」という新たな条件を事前に公表して、貸付金制度を事実上、給付金制度に改変することも容認しているのである。さらに、雇用調整助成金についても、すでにふれたように制度適用の要件である操業減少度、

企業の負担額に対する国庫負担の割合、支給日数、1日当たり支給の上限額等のいずれにおいてもコロナ禍関連に限定して大幅な優遇措置を採っているのである。こうした措置がこの制度を利用しやすくさせて、結果的に失業率を抑える役割を果たしていたことは確かである。実際、コロナ関連に限定した雇用調整助成金の支給実績は2020年の4月末から2021年9末日までで4.55兆円に達しており²⁹⁾、リーマンショック直後の2009年の0.65兆円に比較して7倍にものぼっているのである³⁰⁾。

このようにコロナ禍に有効に対処するためには各種の給付金・貸付金を利用する際の要件を緩め、支援のレベルを高めざるをえなかったという事実は、従前の制度の内容がその利用を促進するために十分な水準に達していなかったことを意味していると解釈できる。したがって、ここから導かれる社会保障充実の方向での実践的な指針としては、採用されている各種の優遇措置をコロナ禍が収束するにつれて縮小していくのではなく、通常の制度の内容を今回のコロナ禍対策のレベルにまで引き上げることが、各施策を必要としている人々が実際にそれらの制度の受益者となるためには必要だということになるはずである。

現実にコロナ禍対策のための交付条件改訂の影響は大きく、たとえば緊急小口資金等の特例貸付の貸付件数が2019年の年1万件から2020年の4～11月だけで133万件に激増している³¹⁾。このように制度の利用を誘うべく採用された諸種の優遇措置は、今後の日本の社会保障制度の改

29) 厚生労働省「雇用調整助成金（新型コロナウイルス感染症の影響に伴う特例）」の「支給実績」欄より。

https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/kyufukin/pageL07.html#numbers。

30) 2009年の金額は労働政策研究研修機構『雇用調整助成金の政策効果に関する研究』（労働政策研究報告書、No.187）6頁による。

31) 社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会（第13回）「生活困窮者自立支援における新型コロナウイルス感染症の影響と対応について」2020年12月17日
<https://corona-support.mhlw.go.jp/index.html>。

善方向について有力な示唆を与えていると解釈される。3次にわたる補正予算の未執行分がなお多額に残されている今日、この時期を失うことなく、本体であるべき通常時の諸制度の充実に向けた動きが必要であるとするべきではなかろうか。

ちなみに、桜井啓太（立命館大学准教授）「なぜコロナ禍でも生活保護の受給者数はまったく増えていないのか」³²⁾によれば、2020年度において生活保護の対象者は全く増えていない。従来同様の厳しい審査を生活保護行政が実施しているために、本来ならばコロナ禍の下では生活保護の申請者・受給者が急増すべきであるにも関わらず、その動きは全く見られず、代わりに小額の貸付金への依存者が急増していると同論文は解釈している。

以上は個人や世帯に対する給付等で今後の社会保障のあり方として、改善を要する点についてであるが、逆に目的と範囲を絞って効率的・限定的に制度を作った方が良いと思われる点もないではない。コロナ禍に対する経済的対処策の中には、特別定額給付金や持続化給付金に典型的なように、特にそれを必要としているわけではない人々（大企業の正規労働者、公務員、年金生活者等はコロナウイルスの影響で所得が減ったという事実は無い）に一律に配分した制度や、所得補償を超えて収入補償になっている制度もある。しかし国庫の累積赤字額を増加させながら、マクロ的な購買力の拡充にもつながらずに、単に預貯金の増加をもたらしただけの不特定多数の人・事業体への資金散布がどの程度必要なのだろうか。

特別定額給付金を実現させた発想方法は、真に支援が必要な人を正確に把握するのは困難だから、「全員に支給すれば、その中には必要な

人も含まれるだろう」といった姿勢のようであるし、持続化給付金の「実際の事業所得の減少分には関係なく資金を配っておけば、資金不足で破綻する経営体は減るだろう」といった見通しも、財政の潤沢な時期には許されるかも知れないが、現状にはそぐわない発想である。

コロナ災害への救済策の非効率性については、阿部彩は以下のように批判しているが、同感である。「どんな理由であれ生活が悪化して貧困に陥った時に、素早く『必要な人に』『必要なだけ』給付をするようなシステムが存在すれば、こうした大ざっぱな応急措置は要らなかったはずだ。³³⁾」。また、多くの新聞の社説などで、「財政節度をもって政策を点検すべし」「施策の効率性も重視せよ」などと注文が出されていたが、常識論というべきこの種の議論を「今はそれをいう時期ではない」とみなして無視していることは、将来のためにいささか心許ないところである。この間の政策決定プロセスについての本格的な批判的吟味が求められるが、そうした問題提起がなされない限り、多額の予算を投じながら、単発のイベント的な巨額の交付金散布が繰り返されるだけで、それらが有効な生活保護施設、福祉体制の充実に向けて結実することにはなりにくいように思われる。

4.3. 潤沢な金融的支援は逆の結果をもたらし兼ねない

事業体の売上高急減による資金難に対処するための施策としては、持続化給付金にみられる積極的な給付金散布策だけでなく、政府が政策的低利資金を流す方式と、政府が利子・保証料を払って民間金融機関に無利子・無担保・無保証人（政府保証つき）の貸付金制度を実施させてもいる。政策的金融機関としては前掲の表2

32) President Online, <https://president.jp/articles/-/43315?page=2>。

33) 阿部彩「困窮時対応の改善、平時から」日本経済新聞2021年2月1日。

がその一例を示しているように、政策的必要性に応じて機敏に融資額を増加させていることがわかる。他方、民間金融機関の事業体向けの無利子・無担保融資は融資上限3000万円、据置期間最大5年、信用保証料は半額またはゼロ、利子補給は当初3年間の条件で2020年5月から2021年3月まで申請を受け付ける方式で実施された。

これらの制度はコロナ禍にもかかわらず倒産企業数を抑える効果をもたらしたといえるが、反面では「無コストだから取りあえず借りておく」対応を誘い、手持ち資金がある以上は何らかの形で運用しなければならないという企業行動を通じて、返済難問題をもたらしていることも無視できない。「信用保証協会による保証付き融資額は2020年度に35兆円に膨らみ、08年のリーマンショック時を大幅に上回った。急場の資金繰りを支え倒産抑制に効果を発揮したが、今後は返済が順次訪れる。金融機関は自前融資など対応を迫られる。一部には債務減免を求める声も出ており、重い課題に直面している。³⁴⁾」という記事が報じる現状が放置できない事態になりつつあるという。アベノミクス的な財政政策の積極姿勢とコロナ対策とが重なることによって、これらの積極的な資金融通が不良債権化する可能性は小さくないとみられる。コロナ禍の再流行の懸念も指摘される中で、慎重な政策運営が求められる局面である。

5. おわりに

本稿では、コロナ禍対策の実施のために作成・公表されている関係機関の文書類（主にインターネットで閲覧可能なもの）と新聞記事とを主な資料として使用しつつ、コロナ禍に対する経済対策の概要とその問題点について検討を試みた。コロナ禍による外出自粛の要請等もあって資料収集・聞き取り調査等の面で制約が大きく、分析が制度の表面に止まってしまう、制度運用面での問題点にまで検討が及んでいない中間報告に終わってしまったことは十分に自覚しているが、未曾有の財政支出をともなったコロナ禍に対する経済的対策をどのような視点で検討すべきかについて、取り急ぎ自分の足場を固めておくためにこの小文をまとめた。

人々の行動を二年間にわたって大きく拘束し、ホームワークの急速な普及など、コロナ禍以前には考えられなかった社会の変化をもたらしたコロナ問題は、その影響と対策の評価を含めて、今後、本格的に分析されなければならない。各施策の決定過程の特徴点、外国との比較、国と地方自治体の役割分担に関わる問題群など、時間的制約と能力的限界のゆえに本稿では言及できなかった多数の問題も含めて、引き続き検討していきたい。

34) 日本経済新聞2021年6月9日「政府保証融資リーマン超え 昨年度35兆円、迫る返済」。

Some Characteristics of the Economic Countermeasures against the Pandemic Caused by COVID-19

Kazutoshi KASE

Professor Emeritus, The University of Tokyo, and Former Professor of Teikyo University

In 2020 and 2021, the world was hit by an infectious disease caused by the new type corona virus. As a result businesses were disturbed considerably. The economic damage caused by the disease was so serious and sales decreased significantly especially in the tourism, restaurants and service industries. In particular, many non-regular workers, self-employed and freelancers lost their jobs and suffered from the misfortune. The government had to pay much more benefits than ever. But this did not mean that the measures taken by the government were efficient nor satisfactory for the needy. Because the greater part of the benefits were distributed equally to all people including non-victims so that the amount of the benefits for victims was little. And large part of the budget were invested in the public construction works, which won't enlarge the labor market.

Key words: Corona-Virus, non-regular workers, supplementary budget,
benefits for all inhabitants, public construction works, welfare administration,