



RIETI Policy Discussion Paper Series 21-P-005

新型コロナ危機への財政的対応: 2020年前半期の記録 (改訂版)

安藤 道人
立教大学

古川 知志雄
横浜国立大学

中田 大悟
経済産業研究所

角谷 和彦
経済産業研究所



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<https://www.rieti.go.jp/jp/>

新型コロナ危機への財政的対応：2020 年前半期の記録*

安藤道人（立教大学）

古川知志雄（横浜国立大学）

中田大悟（経済産業研究所）

角谷和彦（経済産業研究所）

要 旨

本稿では、2020 年前半期を中心に、新型コロナウイルス危機に対する日本の財政的対応を検証した。この時期の国の財政措置は、2019 年度の 2 つの緊急対応策と 2020 年度の 2 つの補正予算であり、総額は約 58 兆円であり、GDP の 10%以上に達した。2 回に渡る緊急対応策では感染対策や経済支援・教育支援が中心であったのに対し、第 1 次補正予算では特別定額給付金という個人・世帯への支援が最大の支出項目であり、第 2 次補正予算では労働者・事業所・企業支援や医療・介護提供体制の強化などに重点がシフトした。また第 1 次補正予算を巡る政治過程の中で、特別定額給付金は選別的給付案から普遍的給付案へと変化し、総額 25.7 兆円の第 1 次補正予算の約半分を占めるほどの規模となった。一方、第 1 次補正予算では、雇用調整助成金や持続化給付金や Go To キャンペーンを中心に、労働者・事業者・企業への支援にも約 9 兆円が充当された。また本稿では、地方自治体の休業協力金の政策形成過程や既存の社会保障制度における新型コロナ対応についても整理した。

キーワード：新型コロナウイルス、緊急経済対策、2020 年度補正予算、第 1 次補正予算、特別定額給付金

JEL classification: E62, H12, H53, H60, H84

RIETI ポリシー・ディスカッション・ペーパーは、RIETI の研究に関連して作成され、政策をめぐる議論にタイムリーに貢献することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、所属する組織及び（独）経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

*本稿は、独立行政法人経済産業研究所（RIETI）における成果の一部である。本稿は、*National Tax Journal* に掲載された論文(Ando et al. 2020)の内容および統計を、2021 年 1 月時点での情報に基づいて大幅に修正・更新して日本語の論文としたものであり、東京大学社会科学研究所の『社会科学研究』に掲載予定である。また、本稿で使用した図表やデータ等は <https://github.com/michihito-ando/covid19-japan-policies> において公開している。元論文に基づいた日本語論文を公表することを許可して頂いた *National Tax Journal* およびエディターの Naomi Feldman に深く感謝します。また、リサーチアシスタントの脇正哉氏にも感謝の意を表します。なお、本稿に残されたすべての誤りは私たち自身のものである。

1 はじめに

2020 年 4 月に第 1 次補正予算、6 月に第 2 次補正予算が成立し、新型コロナウイルス感染症対策のための財政措置の総額はこの時点で 60 兆円近くに達した。2019 年度の日本の名目 GDP は 552.6 兆円であったため、これは GDP の 10 % を超える規模であった。この財政規模が、新型コロナウイルスによって引き起こされた深刻な社会的・経済的危機（以下、コロナ禍と呼ぶ）に対応するために十分な額であったのか、そしてこれらの財政的対応はコロナ禍の緩和にどの程度貢献したかは、現時点では十分に明らかになっていない。しかし、感染症対策としてはもちろんのこと、一つの社会・経済的危機に対する財政措置の水準として歴史的にみて前例のないものであったことは、すでに議論の余地はない。

本稿の目的は、2020 年前半期（1 月～6 月）において、日本政府がこの未曾有の財政的対応をどのように決定し、その内容や施行状況はどのようなものであったのかを記述することである。同趣旨の研究として、すでに [Ando et al. \(2020\)](#) があるが、本稿は [Ando et al. \(2020\)](#) を踏まえつつ、2021 年 1 月時点のデータを踏まえて内容や記述を大幅に拡充したものである。本稿の内容は、主に以下の 3 つにまとめることができる。

第一に、2020 年の 2 月から 6 月における日本政府の 4 回にわたるコロナ禍に対する財政措置を検証し、それぞれの財政的特徴を明らかにする。具体的には、2020 年 2 月と 3 月の第 1 弾および第 2 段の緊急対応策、そして 2020 年 4 月と 6 月の第 1 次・第 2 次補正予算において、各分野にどのように財源が配分されたのか、その変遷の特徴を明らかにする。

第二に、2020 年 4 月に可決された第 1 次補正予算における歳出プログラムを検証する。第 1 次補正予算は、新型コロナ危機に対する最初の本格的な財政措置であり、2020 年 4 月に総額 25.7 兆円（GDP 比 4.65 %）の法案が成立した。この第 1 次補正予算の政策形成過程や実施過程は、新型コロナウイルスの初期の感染対策と並んで、2020 年前半の日本のコロナ危機の政策論争の中心であった。

第三に、地方自治体独自の政策対応や、生活福祉資金貸付制度・住居確保給付金・生活保護・雇用保険などの既存の社会保障制度における対応についても言及する。これらの政策、とりわけ生活保護や雇用保険はコロナ禍における 2020 年前半の財政的対策の中心的存在ではなかったものの、その事実も含めて、財政措置の全体像の中に位置付ける。

本稿の構成は以下の通りである。第 2 節では、2020 年 1 月から 6 月にかけての日本における新型コロナウイルスの感染の推移、そしてそれに対する疫学的対応やその経済的影響について記述する。第 3 節では、コロナ禍における 2019 年度の 2 回の緊急対応策と 2020 年度の 3 つの補正予算について、財政規模や財政支出の特徴を検証する。第 4 節では、2020 年前半において最も重要な財政措置であった第 1 次補正予算の詳細について記述する。第 5 節は結論である。

2 背景

2020 年前半期（1～6 月）において、日本の新型コロナウイルスの感染確認数や死亡者数は、人口比でみると、欧米諸国と比較して著しく低いレベルに抑えられた。新型コロナウイルスに対して高リスクな高齢者の比率が世界で最も高い日本において、欧米諸国が当初重視していた大規模 PCR 検査や厳格なロックダウン、そして早期の入国禁止措置がなかったにもかかわらず、感染拡大を一定程度に抑えることに成功した。一方で、外出自粛や緊急事態宣言、そして世界的な経済活動の収縮などによって、経済的には他国同様に大きな影響があった。

2.1 2020 年前半期の感染状況

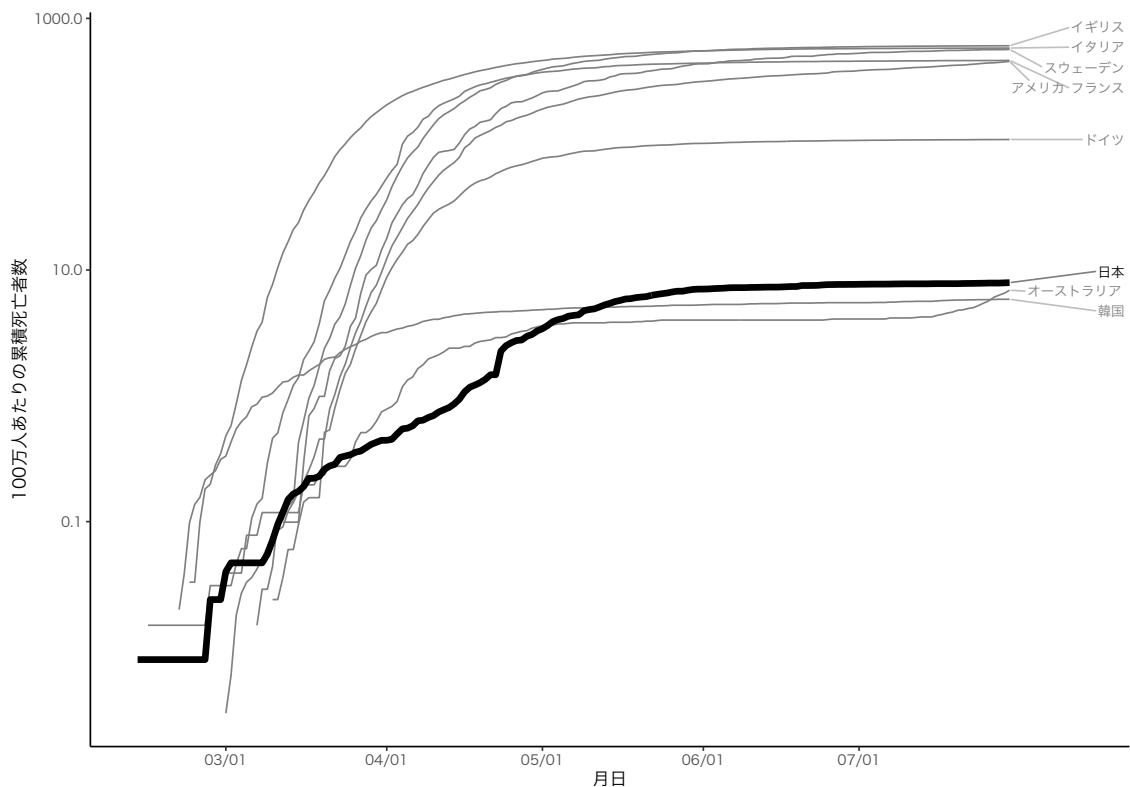
2020 年 6 月末における日本の感染確認数は約 19,000 人、死亡者数は約 1,000 人であった。これらの水準が国際的にみてどの程度であったのかを検証するために、図 1 に欧米主要諸国と日本・韓国・オーストラリアの人口あたりの感染確認数と死亡者数を示している。この図には 2020 年 7 月末までの人口 100 万人あたりの感染確認数・死亡者数の累積値を対数表示で示しており、2020 年前半期における日本の感染・死亡水準は、欧米主要諸国にヨーロッパや北米に比べて少なく、韓国やオーストラリアに近い水準であったことが分かる。このような結果になった疫学的・社会的原因についての見解は未だ定まっておらず、議論が続いている。

次に図 2 は、2020 年前半期（1 月-6 月）の日本における新型コロナウイルスの新規感染者数、死亡者数、そして感染の広がりに対する主要な政治的・政策的対応を示したものである（参考のために 7 月末までの統計および政策的対応を掲載している）。なお本稿執筆現在では、この 2 月、3 月からの感染拡大および 5 月、6 月における感染収束までを「第 1 波」と呼ぶことが定着している。しかし、新型コロナウイルス感染症対策本部の諮問機関であり、この時期の新型コロナウイルス対策をめぐる議論の中心的存在であった「新型コロナウイルス対策専門家会議」（以下、専門家会議）は、この期間の感染拡大を、1 月から 3 月にかけて中国から持ち込まれたウイルスによる「第 1 波」と、3 月から 5 月にかけての欧州からの帰国者による「第 2 波」の 2 つに分けて説明していたため、ここではその区分に従って説明する（[専門家会議 2020b](#)）。

まず「第 1 波」においては、1 月 16 日に中国への渡航歴のある人への初感染が確認され、1 月 28 日に渡航歴のない人への初感染が確認された。これらの初期の感染確認により、マスクや消毒液の需要が急増し、1 月末にはこれらの品薄・供給不足が顕著となった。

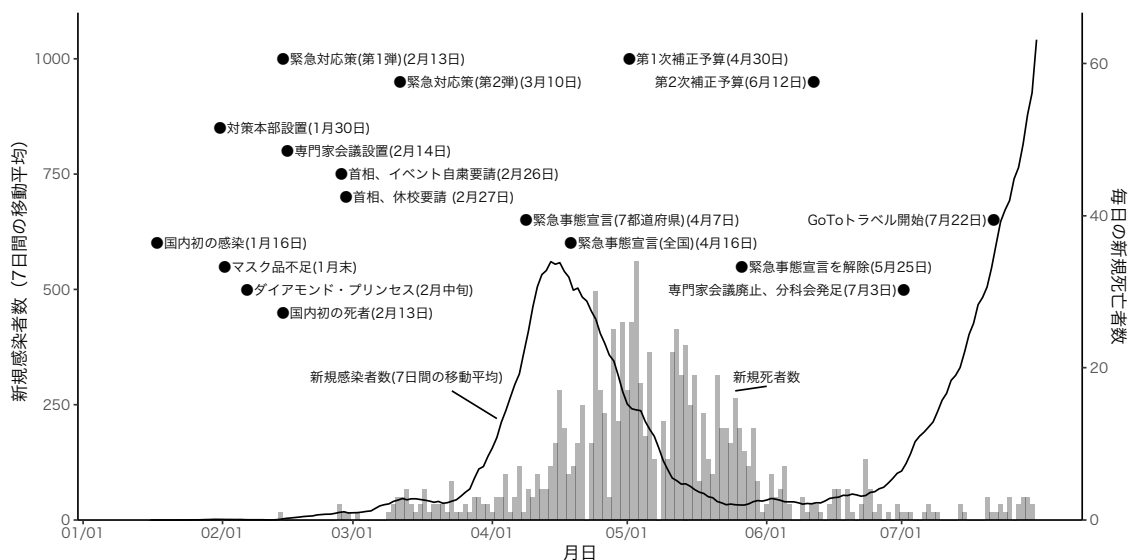
2 月中旬に横浜港で隔離されたクルーズ船「ダイヤモンド・プリンセス」では、700 例を超える大規模なクラスター感染が発生した。またこの時期には、東京などの主要都市で複数のクラスター感染も発生した。そして安倍晋三首相は、市中感染の拡大を

図 1: 100 万人あたりの累積死亡者数



出典：Our World in Data <https://ourworldindata.org/coronavirus> (2020 年 8 月 28 日データ取得)

図 2: 日本における新型コロナの感染・死亡・政策的対応



注：元データの累積死亡者数の連続性がないため、4 月 22 日および 5 月 8 日の死亡者数はゼロとする処理をしている。また埼玉県は 6 月 19 日、「死亡した人の計上方法を、国の示した基準をもとに見直した結果、死亡した感染者が 13 人増えた」と発表し、その分が同日にまとめて計上されているが、その分は差し引いている。

出典：厚生労働省 <https://www.mhlw.go.jp/stf/covid-19/open-data.html> (2020 年 8 月 28 日データ取得)

防ぐため、2 月 26 日に大規模な集会の自粛要請を行った¹。また安倍首相は、専門家会

¹出典：https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/newpage_00002.html

議への事前の通知や協議なしに、2月27日に全学校を一時休校にするよう要請した²。このような初期の安倍政権の判断は、専門家会議がその時点ではそこまで踏み込んだ対応を明瞭には推奨していなかったこともあり、賛否両論があった。

一方、「第2波」は、3月中旬以降、いったん緩やかな減少傾向となった新規感染確認数が、欧州からの帰国者ラッシュもあって再び感染拡大が始まった時期からの感染拡大を指し、これが日本で最初の本格的な感染拡大のピークへと繋がった。

政府は、感染拡大を抑制して医療体制の圧迫を軽減するために、4月7日に大都市圏の7都県（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、大阪府、兵庫県、福岡県）において緊急事態宣言を発出し、16日にはその対象を全国に拡大した。新規感染確認数は4月中旬の1日あたり約700人をピークに減少に転じた。そして、一日あたり感染確認数が20-40人程度に減少していた5月中旬から下旬にかけて、政府は、流行が下火になった地域から緊急事態宣言を段階的に解除していった。

2.2 感染拡大の抑制のための対応

上述したように、2020年6月までの日本の感染確認数と死亡者数は欧米諸国に比べて桁違いに少なかった。このような現実を踏まえて、多くの専門家やメディアの間で、「日本の新型コロナ対策の何が効果的であったのか」について様々な議論が行われた。本稿ではその議論に立ち入らないが、以下では日本の初期の新型コロナ対策の主要な要素を4つに整理して紹介する。

- (i) **クラスター対策**：日本の一部の専門家は、75%の感染者が他人にコロナウイルスを移さない一方で、少数の感染者が複数の人々に拡散するという感染伝搬の特徴を、2月の段階でいち早く認識していた(Nishiura et al. 2020)。そこで、このような感染クラスターを発見して隔離するという「クラスター対策」が初期から重視された。
- (ii) **ソーシャルディスタンス政策**：日本では、「3つの密」を避けることが、3月以降に奨励された。これは、(1)換気の悪い密閉空間、(2)多数が集まる密集場所、(3)間近で会話や発生をする密接場面という3つの「密」が重なる状況を避けることが、クラスター感染の発生を防止することを市民に呼びかけたものであった³。とりわけ、3月25日の東京都知事の会見において「NO!! 3密」という標語が使われて以降、「3密」という略語が広く社会に浸透した⁴。しかし、クラスター対策や「3密」対策による感染制御だけでは感染拡大を抑制することが難しくなり、4月7日、政府は埼玉、千葉、東京、神奈川、大阪、兵庫、福岡の7都府県に

² 出典：https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryu/gaiyou_r020227.pdf

³ 出典：「3つの密を避けましょう！」<https://www.kantei.go.jp/jp/content/000061868.pdf>

⁴ 東京都知事記者会見(2020年3月25日)<https://www.metro.tokyo.lg.jp/tosei/governor/governor/kishakaiken/2020/03/25.html>。「NO!! 3密」<https://www.metro.tokyo.lg.jp/tosei/governor/governor/kishakaiken/2020/03/documents/20200326.pdf>

において緊急事態宣言を行い、4月16日には宣言の対象を全国に拡大した。この緊急事態宣言は、中国や欧米諸国のような強制力を伴う「ロックダウン」（都市封鎖）政策ではなく、要請に従わない個人や組織が罰せられることはなかった。また緊急事態宣言においては、特に感染しやすい環境を避けることで社会的接触を「最低7割、極力8割」削減することが政策目標とされた。この目標は、実効再生産数 R_t を1以下にするために必要な感染率の低下を疫学モデルに基づいて設定されたものであった。

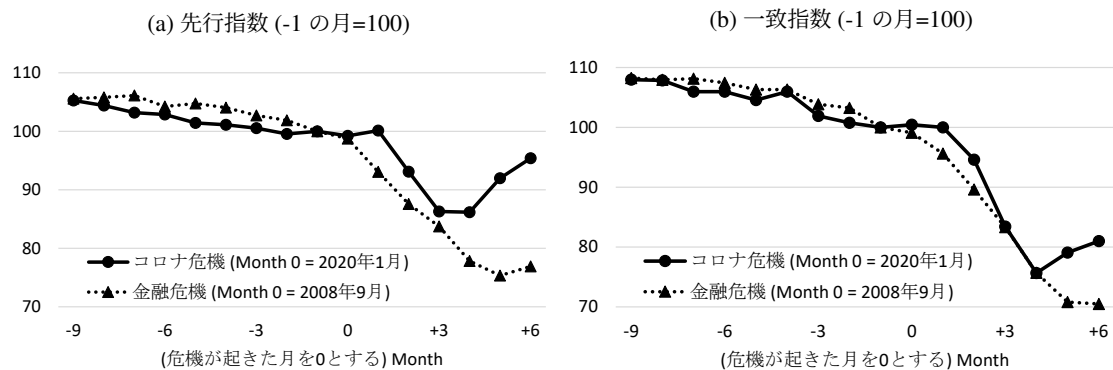
- (iii) **PCR 検査**：新型コロナウイルス感染症を診断するためのもっとも有力な検査方法は現時点ではPCR検査である。日本における2020年前半期のPCR検査体制は、広範な集団検査を実施していた韓国などと比べると、症状が重度の人や、感染確認者の濃厚接触者のみに限定して実施されていた。このようにPCR検査が限定的にしか実施できなかったことは大きな論争の的となったが、[専門家会議 \(2020a\)](#) は、その原因として、保健所の業務過多や検査キャパシティや検査リソースの制約などがあったとしている。また、専門家会議の一員である[押谷 \(2020\)](#) は、診療所や病院における大規模PCR検査は、感染拡大に繋がるリスクがあると医療関係者には認識されていたと述べている。
- (iv) **入国制限**：早くから海外からの入国禁止を断行していた台湾などとは異なり、日本は中国や欧米諸国からの入国禁止措置が比較的遅かった。例えば、新型コロナウイルス・パンデミックの発祥地と考えられている中国の武漢市を有する湖北省からの入国制限は2月1日だったものの、次いでパンデミックの中心地となった欧州からの入国制限は3月27日、米国、英国、中国全土からの入国制限は4月3日であった。このような入国制限の遅れは、4月以降の感染拡大の一因になったと指摘されている([専門家会議 2020b](#))。

新型コロナウイルス感染症対策に関する専門家会議の報告書([専門家会議 2020b](#))では、初期段階において日本での封じ込めが効果的であったのは、早期からのクラスター対策をはじめ、医療制度の充実、早期の自粛、文化的要因などがあるとしている。また、東アジア文化圏として、公共の場でのマスク着用、お辞儀文化、頻繁な手洗いなどの有効性を指摘する声もある。さらに、これも原因は定かではないが、中国の武漢や韓国のテグで生じたような大規模クラスターが、ダイヤモンド・プリンセス以外では発生しなかったことも注目すべき点であった。

4月に緊急事態宣言が出された時点では、多くの人が日本での感染の急増を予想していたと考えられる。高齢社会、高い人口密度、中国に近接しているなどの多くの危険因子があり、より深刻な結果をもたらす可能性があった。

実際、3月から4月初旬にかけて、多くのメディアが政府の感染対策が欧米諸国に比べて寛容すぎると批判していた。結果としては、欧米諸国のような急速な感染拡大はこの時期の日本では生じなかったが、その理由については現在に至るまで議論に決着がつかっていない。

図 3: 景気動向指数



注：X 軸は危機が起きた月を 0 とした相対月であり、コロナ危機は 2020 年 1 月（日本で初めて感染が確認された月）、金融危機は 2008 年 9 月（リーマンショックが生じた月）である。各指数において、-1 の月の数値を 100 に標準化している。先行指数は、在庫指数（2 指数）、新規求人数、機械受注、新設住宅着工、消費者態度指数、日経商品指数、マネーストック、東証株価指数、投資環境指数、中小企業売上見通し DI の計 11 の経済統計で構成されている。一方、一致指数は、生産指数、出荷指数（3 指数）、所定外労働時間指数、商業販売額（小売業、卸売業）、営業利益、有効求人倍率、輸出数量指数の 10 つの経済統計で構成されている。これらの構成要素の詳細については、https://www.esri.cao.go.jp/jp/stat/di/kobetu_gaiyou.html を参照。データは季節調整済み。

出典：景気動向指数（内閣府）

2.3 新型コロナウイルスの経済的影響

日本のこれまでの状況をみると、新型コロナウイルスは、感染拡大それ自体よりも、外出自粛や休業・休校など、感染拡大に対する様々な対策が甚大な経済・社会的影響を及ぼした。ここでは、コロナウイルス対策の経済的影響について、国レベルの時系列データを用いて簡単に概観する。

図 3 は、内閣府が算出している景気動向指数をプロットしたものであり、2020 年のコロナ危機と 2008/2009 年の金融危機を比較するため、それぞれの顕著な危機が始まった 1 か月前の数値を 100 に基準化している。パネル (a) は先行指数を、パネル (b) は一致指数の推移を示している。まずコロナ危機における 2020 年 1 月、2 月 (Month=0,1) をみると、両方の指数ともにそれ以前のトレンドの延長上にあるが、3～5 月 (Month=2,3,4) は明瞭に下落し、6 月、7 月 (Month=5,6) に回復するという趨勢になっている。一方、2008/2009 年の金融危機の場合は、リーマン・ブラザーズが破綻した 2008 年 9 月を Month=0 としているが、その後、2009 年 2 月、3 月 (Month=5,6) まで下落を続けている。

コロナ禍の経済危機と 2008/2009 年の金融・経済危機は性質が大きく異なるため、直接的な比較は難しい。しかし、コロナ禍では緊急事態宣言が発出された 4 月から 5 月にかけては大きく景気動向指数は落ち込んだものの、解除された 6 月にはすぐに回復傾向を見せるなど、経済危機が感染対策と関連していることがうかがわれる。

図 4 のパネル (a) および (b) は、コロナ禍前後の男女別の失業率および労働力をプロットしたものである。パネル (a) を見ると、コロナ禍が日本において本格化した 4 月

から7月の間、失業率は上昇傾向にある。しかし、他の多くの先進諸国よりも穏やかな上昇傾向にとどまっていた⁵。その理由としては、労働市場の文化や制度などに関連した以下の2つの理由が考えられる。第一に、コロナ禍においては、仕事を失ったにもかかわらず求職せずに労働力および失業者としてカウントされなかった人々がいて、そのような人々の存在が失業率の上昇を抑制したと考えられる。実際。パネル (b) にみられるように、労働力人口は4月以降に男女ともに減少しており、とくに女性において急落している。

第二に、企業は従業員を解雇するのではなく、休職させることで経済危機に耐えた可能性がある。これは、第4節で説明するように、雇用調整助成金などによって支えられたと考えられる。パネル (c) によると、休業者数は緊急事態宣言が発令された4月に跳ね上がっており、2月と比べた4月の休職者数は3倍に上っており、約400万人増加している。またパネル (d) にあるように、4月における就業者数の減少も100万人程度に上っているものの、休職ではなく解雇や雇い止めという形が一般的であれば、失業率の増加や就業者数の減少はより急激なものであったと考えられる。

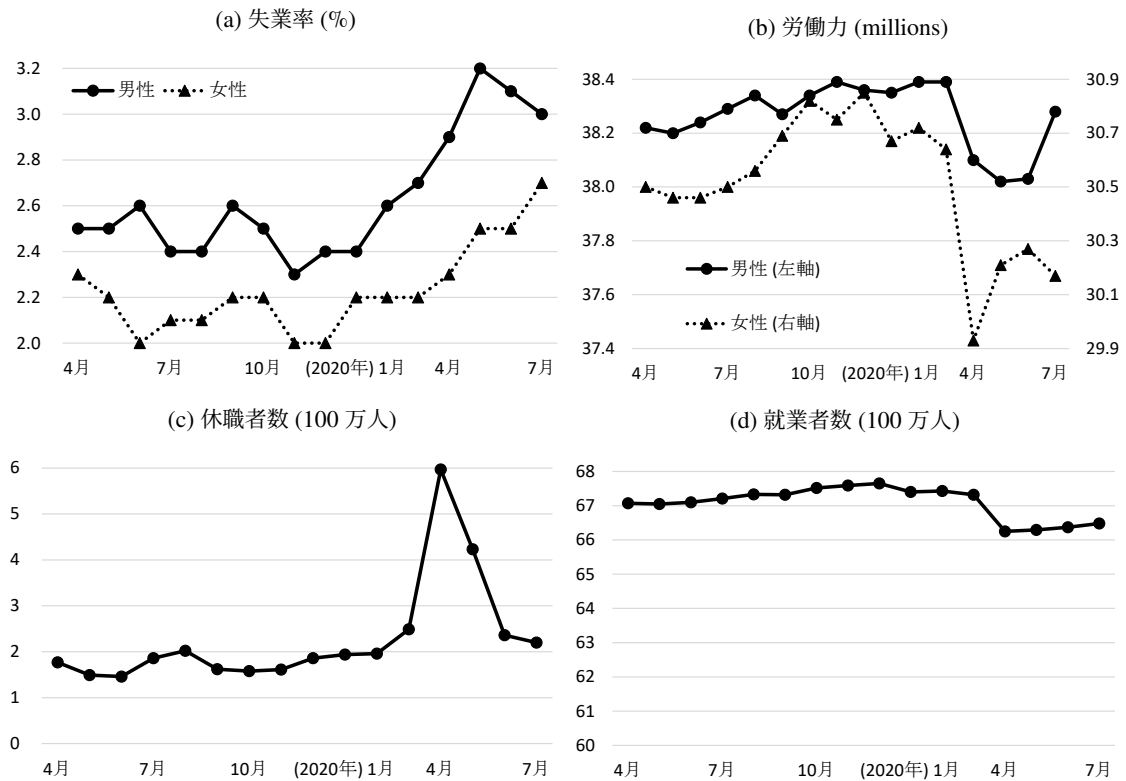
図5のパネル (a) は、二人以上の世帯の消費支出とその内訳の一部（被服・履物および教養娯楽）をプロットしたものである。2020年2月以降、コロナ禍の影響を受けて消費は徐々に減少しており、とくに被服・履物および教養娯楽の落ち込みが激しかったが、5、6月には回復傾向となった。一方、パネル (b) は、2人以上の勤労者世帯の可処分所得と消費支出をプロットしたものである。景気の悪化にもかかわらず、可処分所得は4月まで安定的に推移している。ただし、その一つの理由として、低所得世帯が失業して共働き世帯のサンプルから外れるという共働き世帯の構成変化もあると考えられ、その点は留意が必要である。また、5月から7月における可処分所得の上昇は、6月のボーナス支給に加えて、特別定額給付金の影響と考えられる。消費支出に関しては、3月から5月にかけて減少しているのは、外出自粛や緊急事態宣言下で消費活動が停滞したことや将来見通しの不透明化などが影響していると考えられる。

3 2020 年前半の財政的対応

新型コロナウイルスの感染拡大に対する財政面での政策的対応は、感染の拡大と長期化に伴い、財政規模が次第に拡大する形で実現してきた。まず2019年度の緊急対応策（第1弾）は武漢市を中心とする中国からの避難のための予算増を中心とした対応から始まった。その後、緊急対応策（第2弾）を経て、2020年度の5月と6月に第1次、第2次補正予算が組まれ、企業や労働者に対する支援、さらには個人・世帯に対する支援、そして企業や医療・介護業界に対する長期的な支援へと重点がシフトしていった。また、2020年12月には第3次補正予算が閣議決定された。

⁵例えば、労働政策研究・研修機構の「新型コロナウイルス感染症関連情報：新型コロナが雇用・就業・失業に与える影響 国際比較統計：完全失業率」<https://www.jil.go.jp/kokunai/statistics/covid-19/f/f01.html> を参照。

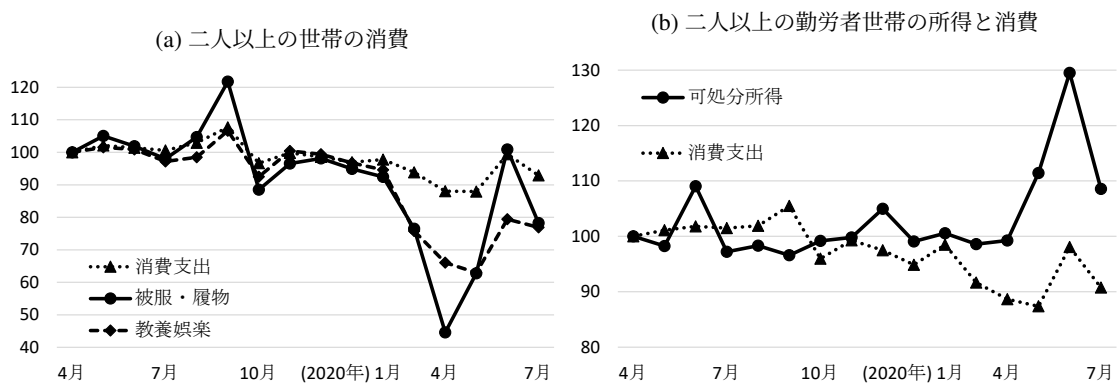
図 4: 労働市場の状況



注：データ制約のため、二人以上の世帯のみの統計となっており、可処分所得は就労世帯のみのものとなっている。2019 年 1 月の値を 100 としている。また、データは季節調整されている。

出典：労働力調査 (総務省)

図 5: 消費と所得（実質、2019 年 1 月 = 100、季節調整済み）



注：データ制約により、二人以上の世帯の統計を用いている。また、可処分所得については勤労者がいる世帯のみのものしか入手できないため、パネル (b) は二人以上の勤労者世帯に限定した統計である。2019 年 1 月の各項目の数値を 100 に基準化している。各統計の元データは実質化されており、季節調整済みである。なお 2019 年 9 月に消費が急増しているのは、10 月の消費税増税前の駆け込み消費である。

出典：家計調査 (総務省)

本稿は2020年前半期の財政的対応の検証を主たる目的としているが、本節では、第3次補正予算を含む5回にわたる緊急的な財政支出案の支出項目や支出規模の変遷を検証し、それらの特徴を整理する。また地方自治体の対応や、生活福祉基金・住居確保給付金・生活保護・雇用保険などの既存の社会保障制度がコロナ危機にどのように対応したかについても言及する。

3.1 2019年度の緊急対応策⁶

政府による新型コロナウイルスへの財政的対応は、2月中旬から始まった。日本政府は、2月13日、財政規模153億円の「新型コロナ緊急対応パッケージ」を発表した⁷。著者らが独自に財政対策を支出項目別に分類した表1の1列目によると、この第1弾の緊急対応策では、「感染対策と医療・介護強化」が最大の支出項目であり、「その他・分類不能」として帰国者等への支援に30億円、国際連携の強化等に18億円が配分された。なお日本の財政年度は4月から次の年の3月であるため、第1弾および第2弾の緊急対応策の財政支出は、2019年度の予算枠内で行われた。

表1: 新型コロナウイルス対策の財政規模（単位：億円）

分野	緊急対応策 (第1弾) 2020.2.13	緊急対応策 (第2弾) 2020.3.10	第1次 補正予算 2020.4.27	第2次 補正予算 2020.6.12	第3次 補正予算 2021.1
感染対策および医療・介護強化	78.3	458	7,581	27,837	26,975
ワクチンや治療薬等の研究開発	20.7	28	516	2,055	1,606
生活支援（個人・世帯）	-	207	130,457	3,413	4,339
経済支援（企業・労働者）	6.0	2,760	89,810	162,311	77,688
教育支援（教育機関・生徒）	-	682	2,362	1,456	1,197
地方創生臨時交付金	-	-	10,000	20,000	15,000
その他・分類不能	48.0	174	1,189	2,041	64,956
予備費	-	-	15,000	100,000	-
予算合計	153	4,308	256,914	319,114	191,761
労働保険特別会計分（雇用調整助成金等）			7,640	8,576	9,320
労働保険特別会計分を含めた予算合計			264,554	327,690	201,081

注：研究開発関連の支出の中には、「感染対策および医療・介護強化」の項目に分類されているものもある。また「教育支援（教育機関・生徒）」は、教育目的の支出に限定し、学校における感染予防のための支出は除外するようにしたが、一部に学校の感染予防のための支出が含まれている可能性がある。また、第3次補正予算における規定経費の減額は考慮していない。

出典：新型コロナウイルス感染症対策本部（2020a;b）、財務省（2020a;b;c）、財務省及び文部科学省の公文書等に基づき著者が分類。分類の詳細については、冒頭にリンクが記載されているGitHub中の資料を参照。

3月10日に発表された緊急対応策（第2弾）の支出規模は4,308億円であった⁸。表1の2列目を見ると、第1弾の緊急対応策と比較して、生活支援や経済支援への支出規模や支出割合が大きくなっている。また、「経済支援（企業・労働者）」のうち約1,560

⁶本節の統計は、新型コロナウイルス感染症対策本部（2020a;b）に基づいている。

⁷また財政支出と合わせて5,000億円の緊急融資・保証枠で確保した。

⁸また、緊急融資・保証枠として約1兆6,000億円が確保された。

億円は休校の影響を受けた企業・労働者への支援であり、1,190 億円は企業活動や雇用への支援であった。このように、第 2 弾の緊急対応策の中で学校関連の支出が多かったのは、2 月 27 日に安倍政権が学校休校を要請したことと関連があると考えられる。

3.2 2020 年度の補正予算⁹

第 1 次補正予算 4 月 20 日、新型コロナウイルス感染症緊急経済対策の要として、2020 年度の第 1 次補正予算が可決された(内閣府 2020)。第 1 次補正予算の金額は 25 兆 6910 億円であり、2 月、3 月の 2 回の緊急対応策を大きく上回った¹⁰。

表 1 の 3 列目は、第 1 次補正予算の財政規模と構成を示したものである。この予算の特徴は、最大の支出項目である「生活支援（個人・世帯）」(13 兆 4,460 億円)が、本予算の約 50 %を占めていることである。このうち 12 兆 8,800 億円は、全ての住民に対する 1 人当たり 10 万円の特別定額給付金のための支出であり、第 1 次補正予算の中で最も注目された。

次に大きな支出項目は、「経済支援（企業・労働者）」(8 兆 9,810 億円)であった。この主要な内容としては、中小・小規模事業者等の資金繰り対策が 3 兆 8,316 億円、中小・小規模事業者等に対する新しい給付金（持続化給付金）が 2 兆 3,176 億円であった。また既存の「雇用調整助成金」（企業に対する休業手当の助成金）の拡充に 690 億円が計上された（なお労働保険特別会計にも 7,640 億円が計上された）。さらに感染拡大による経済活動の収縮の影響を大きく受ける産業（観光、飲食、娯楽等）に対する支援を目的とした Go To キャンペーン事業として、1 兆 6,794 億円が確保された。

感染対策や医療・介護強化への支出は相対的に控えめ（7,580 億円）であった。この中で最も多いのは「緊急包括支援交付金」（1,490 億円）で、主に医療施設の医療提供体制の強化を目的としたものであった。もう一つ注目すべきは、「地方創生臨時交付金」（1 兆円）である。これは、原則として地方公共団体（都道府県、市町村）が実施する新型コロナウイルス対策関連事業の費用を一括して地方公共団体に交付するものであった。

第 2 次補正予算 6 月 12 日には、新型コロナ対策のための第 2 次補正予算が成立した。この補正予算の財政規模は、表 1 の 4 列目に記載されているとおり、予算額の合計は 31 兆 9,110 億円であり、第 1 次補正予算よりも大きくなった。第 1 次補正予算と比較した際の第 2 次補正予算の特徴としては、以下の 4 点が指摘できる。

第一に、「感染対策および医療・介護強化」のカテゴリーの総額は 2 兆 7,837 億円で、第 1 次補正予算の同カテゴリーの約 4 倍であった。内訳で最大のものは「緊急包括支援交付金」で、医療分が 1 兆 6,279 億円、介護分が 6,091 億円であった。このカテゴ

⁹本節の統計は、財務省の補正予算に関する公式資料(財務省 2020a;b;c)をベースにしており、それに加えて厚生労働省、文部科学省、経済産業省の補正予算に関する公式資料も参照している。

¹⁰なお日本政府は、この第 1 次緊急経済対策全体の規模は 117.1 兆円であると発表した。これは財政投融资プログラム (FILP) や民間部門からの関連融資も含む金額である(内閣府 2020)。なお第 1 次補正予算の詳細については第 4 節で解説する。

リーの支出の大幅増の理由としては、医療・介護の供給力を強化し、中長期的な感染予防・感染制御を進めることであったと考えられる。

第二に、「生活支援（個人・世帯）」は3,413 億円に過ぎず、その支出額は第1次補正予算よりもはるかに小さかった。これは、第2次補正予算では、第1次補正予算の約5割を占めた特別定額給付金に相当するものが存在しなかったためである。

第三に、「経済支援（企業・労働者）」は16兆2,311 億円で、第1次補正予算の2倍近い財政規模となった。このうち、資金繰り対応の強化に11兆6,390 億円、家賃支援給付金の創設に2兆2,240 億円が確保された。また第1次補正予算で創設された持続化給付金の対応強化のために、1兆9,400 億円が確保された。

第四に、予算案成立時には使途が確定していなかった予備費が10兆円計上され、第2次補正予算の3分の1近くを占めた。これは与野党間で政治的な論争を巻き起こし、野党からは「このような大規模予算については、より具体的な財政計画を事前に決めるべき」と批判された。この批判に応じて、最大与党の自民党は、予備費のうち約1兆円を労働者や世帯への支援、約2兆円を企業支援、約2兆円を医療・介護支援に充当すると約束し¹¹、財務大臣も国会演説においてこの点に言及した¹²。

第3次補正予算 2021年1月には第3次補正予算が成立した。本稿の主たる検討対象は2020年前半期の分析であるが、第1次、第2次補正予算の特徴を理解するためにも、第3次補正予算案の内容を第1次、第2次補正予算と比較する¹³。第3次補正予算の財政規模は表1の5列目に提示している。

まず、第2次補正予算と比べた第3次補正予算（総額19兆1761 億円）の特徴は、「その他・分類不能」（6兆4,956 億円）の規模が非常に大きいことや、「経済支援（企業・労働者）」（7兆7,688 億円）の財政規模が半減したこと、「予備費」がないことである。一方で、これら以外については、概ね第2次補正予算と似通った項目別の支出水準となっており、「感染対策および医療・介護強化」（2兆6,975 億円）も第2次補正と同水準である。その結果、特別定額給付金を中心であった第1次補正予算と比べると、第2次補正予算と同様に、対個人・対世帯の生活支援ではなく、対企業・対労働者の経済支援および感染対策や医療・介護強化体制に多くの支出が割り当てられた。

また第3次補正予算案には、新型コロナウイルス対策とは直接的には関係のない支出項目が多く含まれており、そのために「その他・分類不能」が第1次、第2次補正予算と比べて突出して大きくなった。例えば、「デジタル改革・グリーン社会の実現」（2兆8,256 億円）、「防災・減災、国土強靱化の推進」（2兆936 億円）、「自然災害からの復旧・復興の加速」（6,337 億円）、「国民の安全・安心の確保」（4,141 億円。うち3,017 億円は「自衛隊の安定的な運用態勢の確保」）などがこの項目に含まれており、これらは広い意味での経済対策や企業支援としての側面が大きいと考えられる。

補正予算の規模と財源 図6は、日本の中央政府の一般会計の年間の歳出、税収、公債

¹¹ 出典：<https://digital.asahi.com/articles/ASN65439RN65UTFK008.html>

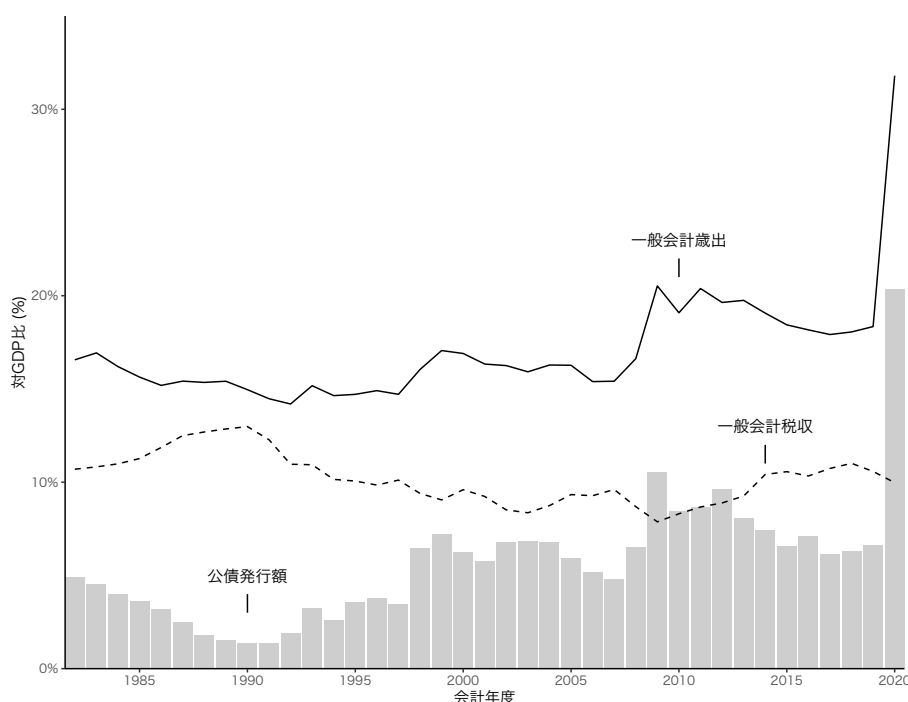
¹² 出典：https://www.mof.go.jp/public_relations/statement/fiscal_policy_speech/20200608.pdf

¹³ なお本稿執筆時点における第3次補正予算の情報は、2020年12月15日時点での補正予算案である

発行額の対 GDP 比の推移を示したものである。2020 年度については、第 3 次補正予算までを考慮している。この図によると、2020 年度の歳出と公債発行額は 2019 年度よりも対 GDP 比で約 14% ポイント程度的大幅増となった。なお 3 回の補正予算による歳出と公債発行の追加額は、それぞれ単純に足し合わせると約 77 兆円と約 80 兆円である¹⁴。

2020 年度の当初一般予算の歳出額は 102.7 兆円、公債発行額は 32.6 兆円であったため、3 回の補正予算における歳出・公債発行の追加額の合計は、それぞれ当初の予算規模の約 75% と約 245% ということになる。

図 6: 日本政府の一般会計（対 GDP 比,%）



出典：歳出・税収・公債発行については、1982～2018 年度は一般会計決算統計、2019 年度は補正予算を含む一般会計決算額を使用。2020 年度は、第 1 次から第 3 次補正予算を含む一般会計予算案の金額を使用。年度 GDP については、1982～2019 年度は国民経済計算書の統計を使用。2020 年度の GDP は本稿執筆時にはまだ入手不可能のため、2019 年度の GDP を代用している。2019 年度の決算額および 2020 年度の予算額は財務省資料による。https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia20200601/01.pdf).

3.3 地方自治体による休業協力金

2020 年前半期の新型コロナウイルス対策においては、国だけでなく、都道府県をはじめとする地方自治体も大きな役割を果たした。一方で、本稿の対象である財政的対

¹⁴ 3 回の補正予算それぞれの支出額は表 1 を参照。ただし第 3 次補正予算案において、税収減や地方交付税交付金や既存経費の減額（新型コロナウイルス感染症対策予備費の 1 兆 8,500 億円の減額を含む）があったために、第 3 次補正予算によるネットでの歳出増は 15 兆 4,271 億円となった。また第 1～3 次補正予算の国債発行額（公債金）は、それぞれ 25 兆 6914 億円、31 兆 9114 億円、22 兆 3,950 億円であった。

応については、主たる資金の拠出主体は国であり、その財源として巨額の国債発行が行われた(図6)。

ただし、4月からの緊急事態宣言下では、飲食店をはじめとする店舗や事業所に対する休業要請に関して、その経済的保障の財源を誰が負担すべきか、国と自治体の間で活発な議論が行われた。以下ではその経緯について簡単に記述する。

4月7日、安倍首相は埼玉、千葉、東京、神奈川、大阪、兵庫、福岡の7都道県に緊急事態宣言を行った。また、宣言に含まれていない都道府県の知事が不満を表明し、独自の緊急事態宣言を発表した¹⁵。4月16日には、緊急事態宣言が全国に拡大された。

新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づいて緊急事態宣言を行うのは首相の公的な権限である一方で、緊急事態宣言の指定地域において、住民への外出自粛や企業への休業要請を行うのは各都道府県知事であった。安倍政権の緊急事態宣言後、各都道府県は国と協議の上、どのような事業者に休業を要請するかを決定した。この緊急事態宣言下において、国も都道府県も、休業要請に従わなかった場合に強制的に休業させる権限も罰則を課す権限もなかったが、多くの企業は、当初は補償金がなかったにもかかわらず、休業要請に応じた。

企業の事業活動が抑制された結果、一部企業は損失を被ったが、当初、国は「例えば飲食店等々についてそういう要請をしたとすると、飲食店そのものだけではなくて、そこに仕入れをしている人たちもこれは当然大きな影響を受けていくわけであります。ですから、要請をした方々だけにその全額を補償するということは、これは、いわば他とのバランスの上においても現実的ではない、こう考えているところでございます。」(4月7日の衆議院での安倍総理大臣の発言)として、特定産業の事業者の損失補償には消極的であった¹⁶。

地方自治体(都道府県、市町村)は、当初は国が経済的補償をすべきだと強く主張したが、その後、独自の休業・営業短縮協力に関する支援金の給付制度を東京都が創設し、休業要請に応じた店舗や事業者に対し、50万円から100万円の休業協力金を一括して支給することを決めた。その後、他の都道府県も東京都に続いたが、多くの都道府県では東京都よりも低い水準の給付となった。

また第1次補正予算において、安倍内閣は、「地方創生臨時交付金」と呼ばれる1兆円規模の地方自治体に対する特別交付金をによる財政支援を決定した。これらの交付金は、地方自治体の新型コロナウイルス対策事業に対して高い自由度で使用する事ができるものであった。

しかし当初、国はこの予算を臨時休業の補償に充てることを認めなかった。民間企業の損失を直接補償することは、緊急対策の趣旨にそぐわないというのが政府の立場だった。しかし最終的に、西村康稔経済再生担当相は、閣内で調整した上で、この予

¹⁵例として、愛知県の単独緊急事態宣言 (https://www.pref.aichi.jp/uploaded/life/324208_1266277_misc.pdf) など。

¹⁶衆議院平成29年会則管理委員会記録第18号 http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/002020120200407018.htm

算は「企業の損失補填には使えないが、要請に応じて協力してくれた企業への定額謝礼には使える」という形で、事実上、地方創生臨時交付金を休業補償に使うことを許容した。その結果、多くの自治体がこの予算を使って休業中の事業者への財政支援を行った¹⁷。

3.4 既存の社会保障制度による対応

政府は、第1次および第2次補正予算の下で、様々な支援制度を創設するとともに、既存の社会保障制度についても政策的対応や窓口対応を行った。ここでは、対象世帯や給付・貸与期間を変更した住居確保給付金や生活福祉資金、制度的にはほぼ変更がなかったものの窓口対応の変更を厚生労働省が指示した生活保護、そして2020年6月まで制度変更がなかった雇用保険について概観する。

生活福祉資金と住居確保給付金 コロナ禍以前から存在する生活福祉資金貸付制度における緊急小口資金・総合支援資金や生活困窮者自立支援制度における住居確保給付金については、大幅な要件緩和が実施され、補正予算でもそれに対応する財源が充当された(財源規模については第4節参照)。

第一に、生活福祉資金貸付制度は、緊急小口資金と総合支援資金の2種類があり、前者は「緊急かつ一時的な生計の維持」のための10万円を上限とした無利子・無担保の貸付制度であり、後者は「生活再建までの間に必要な生活費用」のための月額15～20万円を上限とする原則3ヶ月の無利子・無担保の貸付制度であった。これらの貸付制度は、コロナ禍では「特例貸付」として、「償還時において、なお所得の減少が続く住民税非課税世帯の償還を免除することができる」、「休業状態になくとも収入の減少があれば対象となる」、「貸付金額を20万円に拡大(緊急小口資金)」、「償還期限を2年以内に延長(緊急小口資金)」、「貸付期間の3か月の延長についての条件付き承認」などの要件緩和が行われた。

第二に、住居確保給付金は、離職者や廃業者を対象とした時限的な家賃補助制度であり、原則3ヶ月(最大9ヶ月)の間、家賃相当額を自治体から家主に支給する制度であった。コロナ禍においては、この制度は「休業等により収入が減少し離職等と同程度の状況にある方」に対象を拡大したり、「ハローワークへの求職申し込みを不要とする」などの要件緩和が実現した¹⁸。

これらの要件緩和の結果、緊急小口資金と総合支援資金の特例貸付や住居確保給付金の件数や金額は、コロナ禍とは比較にならない規模に拡大した。例えば、緊急小口資金の決定件数をみると、2019年1月～2020年1月は一か月で400～700件程度で推移していたが、2020年4月～7月には12万7,881件、17万5,213件、17万2,580

¹⁷休業した店舗や事業者に対する各地方自治体の休業協力金の一覧は、独立行政法人の中小企業基盤整備機構が運営するJ-Net21などに掲載された。<https://j-net21.smrj.go.jp/support/kyugyo.html>

¹⁸さらに2021年1月から、支給期間が最大12ヶ月と延長された。

件、12万7,900件と10万件以上の高水準で推移した。また総合支援資金も、2019年1月～2020年1月の全国の決定件数は一か月で20～30件程度で推移していたものが、2020年4月～7月には3,681件、3万7,460件、8万5,180件、11万5,540件と急激な増加となった。また住居確保給付金は、2019年1月から3月の決定件数はすべて300件台だったものが、2020年4月以降は急増し、4月から6月にかけて、2,848件、2万4,961件、3万4,584件と伸び続けた（詳細は安藤・大西(2020)を参照）。

生活保護 日本の社会保障制度において、生活保護は「最後のセーフティネット」として機能しており、収入や資産が生活保護制度が定める基準を下回ったときにのみ利用できる制度である。生活保護基準は年齢、世帯規模、居住地などに定まっており、都内で単身だと生活費と住宅費（家賃相当）を合わせて月に13万円弱ほどである。

コロナ禍が本格化した2020年前半においては、生活保護の運用について厚生労働省から様々な「事務連絡」などがでた。例えば厚生労働省は、3月10日の時点で、生活保護を必要とする人に対して、適正かつ広く透明性のある手続きを求める事務連絡を地方自治体に送付した¹⁹。また、第1次補正予算における10万円の特別定額給付金は生活保護受給者も対象となり、この給付金を生活保護受給者の収入とみなしてその分を生活保護の支給額を減額する、という措置も行わなかった²⁰。

一方で、生活保護の制度的な受給要件そのものはコロナ禍前と変わらなかった²¹。また、多くの自治体で2020年4月時点での対前年同月でみた生活保護の申請件数が急増したとの報道があったものの²²、実際の生活保護の被保護世帯数や受給者数は、少なくとも2020年前半の全国レベルの統計においては、コロナ禍前後で大きな趨勢の変化は見られなかった。例えば、2020年前半期の生活保護の世帯数は163万人台で横ばいで推移し、受給者数は205-206万人台で漸減傾向であった(安藤・大西2020)²³。

雇用保険 日本の雇用保険制度における失業等給付は、当初、要件や受給期間の緩和などは行われなかった。しかし政府は、「新型コロナウイルス感染症等の影響に対応するための雇用保険法の臨時特例等に関する法律」（2020年6月12日施行）において、休業手当を受けることができない労働者に関する新たな給付制度を創設したほか²⁴、雇用保険の基本手当（いわゆる失業手当）の給付日数を60日（一部30日）延長できることとした²⁵。なお厚生労働省の「雇用保険事業月報」（2020年11月版）によると、2020年の基本手当（延長給付除く）の受給者実人員は、1月時点で38万3,602人であり、2月、3月は36万人前後、そして4月は35万1,197人まで減少したのち、一回目の緊急事態宣言が発出されて約1か月後の5月には39万9,241人、6月には48万

¹⁹出典：<https://www.mhlw.go.jp/content/000608930.pdf>

²⁰出典：<https://www.mhlw.go.jp/content/000623584.pdf>

²¹なお本稿執筆時の2021年初頭も同様である

²²出典：<https://digital.asahi.com/articles/ASN615SW3N5WULZU00P.html?pn=8>

²³ただしこれは全国レベルの趨勢に過ぎず、2020年前半期のコロナ禍が生活保護の申請や受給に影響を与えなかったことを意味するわけではない

²⁴新型コロナウイルス感染症対応休業支援金と呼ばれ、雇用保険の被保険者でない労働者にも支給された。

²⁵出典：<https://www.mhlw.go.jp/content/000639623.pdf>

6,371 人、7 月には 53 万 3,170 人と大きく増加した²⁶。

税・保険料の猶予・減免 政府は、コロナ禍の影響で所得が大幅に減少した企業や世帯を対象に、税金や社会保険料の支払い猶予を認めた。まず、税・保険料の支払い猶予については、2020 年 2 月以降のいずれかの月に 20% 以上の減収が発生した企業や個人は、2020 年 2 月から 2021 年 1 月までの間に納めるべき税金や保険料の拠出金について、延滞金や担保を必要とせず、最大 1 年間、税や厚生年金保険料の支払いを猶予できることになった。また、納税者が上記の猶予の基準を満たしていない場合でも、通常の納税猶予の制度を利用することができた。この場合、担保が必要になることもあるが、2020 年中の延滞税率は 8.9% から 1.6% に引き下げられた²⁷。また、主に非正規労働者が支払う国民年金保険料については、保険者の収入が減少し、本来の免除基準を満たしていれば、簡単な手続きで保険料の一部または全額が免除されることとなった。

4 第 1 次補正予算における財政的対応

本節では、2020 年前半期のコロナ禍の財政的対応の中心であった第 1 次補正予算についてより詳しく取り上げる。とりわけ、第 1 次補正予算において個人・世帯や労働者・企業への支援を目的とした施策について、その施策の政策形成過程、財政規模、内容、施行状況などについて記述する。

4.1 個人・世帯への支援

第 1 次補正予算では、多くの新制度の創設や既存制度の拡充が行われた。中でも最大のものは、全世帯を対象とした特別定額給付金であり、日本の財政史上において空前の規模の普遍的現金給付であった。このような政策の決定過程では、政治的見解の対立が見られ、国民の関心を集めた。その他の重要な制度としては、生活福祉資金の特例貸付制度、住居確保給付金、社会保険料免除などがあり、制度の詳細は巻末の補表にまとめている。

1. 特別定額給付金（12 兆 8,803 億円） 外国人を含む日本在住のすべての人に、1 人あたり 10 万円の現金が支給された。受給権者としての世帯主が、世帯員全員分を一括して受給した²⁸。また、家庭内暴力の被害者として家族との別居を余儀なくされている人や、介護施設や児童福祉施設に入居している人、ホームレスの人には、特別な申請手続きが用意され、適正な給付への配慮がなされた。

特別定額給付金の給付設計の決定過程においては、政治的な意見対立が生じた。2020

²⁶なお 8 月から 10 月にかけては、55 万 4,557 人、55 万 6,126 人、53 万 5,676 人と推移し、11 月には 49 万 1,268 人と減少した。

²⁷出典：https://www.nta.go.jp/taxes/nozei/nofu_konnann.htm and <https://www.nenkin.go.jp/oshirase/topics/2020/20200501.html>、なお、2021 年における延滞税率は 8.8% から 1.0% への引き下げとなっている。

²⁸出典：<https://kyufukin.soumu.go.jp/en/>

年3月中旬には、それまでのサプライチェーンの寸断による影響に加え、大規模イベントの自粛要請や学校休校要請などの感染症対策の影響で、景気の減速が顕著なものとなってきたため、与野党からさまざまな経済支援策の立案がなされた。世帯への支援策としては、現金給付の他、商品券の発行、消費税減税などが取り上げられた。これらの議論を踏まえて、与党自民党は内閣に一律の現金給付の実施を提案した。

しかし、内閣は、全国民を対象とした一律給付ではなく、対象を絞った選別的給付の実施を決定した。2008/09年のリーマン・ショック時の緊急経済対策の一環として行われた定額給付金制度が強い批判にさらされたことを踏まえて²⁹、新型コロナ危機の影響で収入が激減した世帯と低所得世帯を対象を限定して、世帯あたり30万円を給付することとし、この給付設計を前提とした第1次補正予算案を閣議決定した。

だが、この世帯あたり30万円の選別的な給付案に対して、有識者や世論からの強い批判が生じた。その論点は多岐に渡ったが、給付条件を満たす世帯と満たさない世帯の間での不連続性が大きいという公平性への懸念、選別的給付によってコロナ禍の困窮世帯に迅速かつ漏れなく支援できるのかという懸念、そもそも事務的に円滑に遂行できるのかという懸念などがあった。そこで連立与党は、4月上旬に、この決定を見直して一律給付とするよう内閣と直接交渉を行い、最終的には国民一人あたり10万円の定額給付が実施されることとなった。

非選別的な定額給付は、制度の簡素化と給付の迅速化を企図したものであったにもかかわらず、その施行には大きな課題があり、給付は必ずしも速やかには実行されなかった。たとえば、日本政府には、住民の銀行口座に、直接、現金を振り込む政策手段がなく³⁰、給付の実務は、基礎自治体である市区町村が実施主体として担当した。そのため、給付の正確性を確保するために、市区町村の担当者が申請書の送付先を目視で確認するなど、電子化されていない膨大な量の事務作業をこなす必要が生じた。この結果、6月5日時点で給付が完了していた世帯は、総世帯の28%であった³¹。

2. 子育て世帯への臨時特別給付金（1,654億円） 第1次補正予算では、中学卒業時までの子どもを養育する親に支給される児童手当に、一度のみ追加的な給付が加算された。通常の児童手当は、子ども1人につき月1万円（3歳未満、第3子以降は1万5千円）であるが、ここに1万円の加算がなされた³²。前述の特別定額給付金が新規の申請手続きを必要としたのに対し、この給付金は既存の制度の加算給付であるため、追加の申請手続きを必要とせず、当初の予定通り、6月には迅速な支給が行われた。

3. 学生支援緊急給付金（530億円） 新型コロナによる経済収縮は、学生にも大きな影響を与えることとなった。大学生や専門学校生などは、親の収入から経済的支援を受けることが一般的であるが、新型コロナ危機によって収入が不安定化した親は多かつ

²⁹2017年第1回参议院会計検査委員会の記録その1 <https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=120114103X00120200401&spkNum=298&single>

³⁰日本では、2015年にマイナンバー制度を創設し、国民に個人番号を付与していたが、これらの番号には銀行口座番号や住民基本台帳がリンクしていない。

³¹閣議後の記者会見の記録 高市早苗総務大臣, https://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/01koho01_02000921.html

³²出典：https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/taiou_coronavirus.html

た。また日本では、学生自身が、小売業やサービス業などでアルバイトをすることも一般的であるが、そのような稼得機会が著しく縮小した。第1次補正予算には、当初は学生への経済的支援プログラムは含まれていなかったが、学生の経済状況の急速な悪化が明らかになったため、政府は第1次補正予算に盛り込まれていた予備費の一部を学生の支援に充てることとした。

この緊急給付金は、日本人学生への公営学資ローンや留学生の支援を行っている文部科学省所管の日本学生支援機構（JASSO）が担当した。学生は、所属する各教育機関に申請書を提出し、各教育機関が申請資格条件を満たしているかどうかを審査し、取りまとめたうえで、日本学生支援機構に申請書を提出することとなった。申請資格として設定された成績要件については、さまざまな議論があったが、各教育機関が学生のニーズを総合的に判断して柔軟に対応することとされた³³。

4. 生活福祉資金の特例貸付（359億円） 新型コロナ対策のための経済活動収縮が、生活の安定性を著しく損なうことが明らかになるにつれて、人々の関心は、いかにして速やかに、政府からの生活支援が実行されるのかという点に集まるようになった。前述のように、特別定額給付金のような現金給付のための新制度は、対象者の選定や給付額の決定、また支給のための施行プロセスを勘案すれば、支援が行き届くまでにある程度の期間を要することが予想された。

そこで政府は、緊急に現金を必要とする人々のニーズに対応するために、既存の生活福祉資金貸付制度において課せられていた失業や所得水準などの要件を緩和し、さらには利用可能な最大貸付額の増額、返済据置期間と償還期間の延長、無利子・無保証人化することで、制度の利用可能性を拡大した。その結果、本制度の利用件数は急増した（第3.4節）。

5. 住居確保給付金（27億円） 新型コロナによって生じた経済危機で、失業で収入が失われた者もいれば、失職までには至らなかったものの収入の多くを失った者も多かった。第1次補正予算では、雇用の維持を前提とした企業および労働者への支援が充実していることもあり、雇用関係が維持された労働者は多かったが、収入の危機的な減少からは逃れ難い労働者もいた。

失職した労働者が家賃を払えなくなり、住居を喪失してしまうリスクに対しては、生活困窮者自立支援制度の一環として、住居確保給付金制度がすでに整備されていたが、利用条件として離職もしくは廃業し、ハローワーク（政府の職業安定所）に登録して求職活動支援を受けて継続的な求職活動を行うことが課せられていた。そこで政府は要件を緩和し、失業していなくても、地域ごとに定められた基準額を収入が下回る者も対象とし、さらに求職活動についても、ハローワークへの登録だけで良いものとして、継続的な求職活動の実施が要件から外された。その結果、本制度の利用件数は急増した（第3.4節）。

6. 生活支援、包括的支援等に関する相談体制の強化（18億円） コロナ禍で生活困窮や

³³ 出典：https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/hutankeigen/mext_00691.html

健康上のリスクに直面する人々に対して、第1次補正予算で整備・拡充された諸制度や既存制度などへの円滑なマッチングを図るために、ソーシャルワーカーなどによる相談体制の強化が図られた。

労働や雇用の問題に関しては、全国の労働局やハローワークに設置されている相談窓口を拡充した。また、コロナ禍における生活不安や社会不安からの自殺を未然に抑止するため、自治体や民間団体が行っている SNS や電話による相談窓口体制の強化を支援した。

7. 社会保険料の免除（365 億円） 新型コロナで大幅な収入減に見舞われた世帯を対象に、社会保険料の特別免除を実施した。勤労者以外の現役世代を対象とした国民健康保険、後期高齢者医療制度、介護保険制度では、世帯主の所得が30%以上減少した場合、保険料の一部または全額が免除されることになった。この減免で保険料収入が減少した保険者である地方自治体には、国が不足分を地方自治体に対して補助することになった。

4.2 労働者・企業への支援

第1次から第3次補正予算にかけて、新型コロナによる雇用危機を緩和するために、政府は労働者や企業への支援を重点的に提供してきた（表1）。第1次補正予算においては、特別定額給付金の規模が注目を集めたものの、9兆円近くの労働者・企業への経済的支援も予算に組み込まれた。

労働者に対する施策 第1次補正予算を通じて、政府は、失業者よりも被用者と自営業者を中心に財政支援を行った。第1次補正予算を財源として、新規の政策（例：小学校等の臨時休業等に伴う保護者の休暇取得支援）の創設や既存の政策（例：雇用調整助成金）の拡充がなされた。一方で、前述のように、失業者を対象とした既存の政策（失業給付など）は、2020年6月までは積極的な制度改正や運用改善はなされなかった（第3.4節）。ここでは、第1次補正予算の労働者への支援策のうち、財政規模が大きい施策の概要を選択的に説明する。また巻末の補表に、より詳細な内容をまとめている。

1. 雇用調整助成金（8,330 億円） リーマン・ショックなどの経済危機における政策対応と同様に、コロナ禍における雇用危機に対する日本の政策対応は、雇用の維持に主眼をおいて行われた。雇用調整助成金は、その政策手段のひとつである。同制度は、新型コロナ危機を受けて8,330億円（第1次補正予算690億円、労働保険特別会計7,640億円）の財源拡充が行われた。

この制度では、一定の条件の下で、従業員を解雇せずに休業手当を支給することで、企業が助成金を受給することが可能になる。ただし、その休業手当は、従業員の日給の60%以上でなければならない。助成金により、中小企業（大企業）の従業員に支給される休業手当の80~100%（67~75%）が助成される。ただし、従業員一人あたりの一日あたり助成額には上限が定められており、当初、これは8,330円であったが、

2020 年 6 月にはこれが 15,000 円に引き上げられた。また、雇用保険被保険者だけを対象としていた条件も、非被保険者まで対象に含めることが可能となり、手続きや企業業績に関する条件も緩和された。

このように、手厚い助成が得られる制度ではあったが、申請事務処理の煩雑さから、初期段階においては、多くの企業が迅速に補助金を受け取れず、2020 年 7 月 3 日までの支給決定件数は 23 万 2,531 件、支給決定額は約 1,810 億円にとどまった³⁴。この問題に対処するため、政府は申請書の記入項目を 50 %削減するなど、申請手続きを簡素化した³⁵。

2. 事業主に対する小学校休業等対応助成金（後述の個人事業主・フリーランスに対する支援金と合わせて 1,673 億円）

2020 年 2 月 27 日、感染者数の増加を受けて、安倍首相は全国の小中学校、高校、特別支援学校に臨時休校を要請した。政府は、3 月 10 日の緊急対応策(第 2 弾)で、就労している保護者の休業に対応した助成・支援制度を創設した（第 3.1 節参照）。第 1 次補正予算では、同制度を継承し、被用者の有給休暇取得への助成金と個人事業主・フリーランスの休業に対する支援金の制度に 1,673 億円の予算を充てた。

被用者の有給休暇取得への助成では、学校の休校などで子どものケアが必要となった労働者に有給休暇（労働基準法上の年次有給休暇を除く）を取得させた事業主に助成金を支給した。助成額は、学校休業期間中に支払われた日給の 100 %であるが、労働者 1 人あたりの 1 日あたり上限額が設定されており、上限は 8,330 円であった³⁶。

3. 個人事業主・フリーランスに対する小学校休業等対応支援金（前述の従業員に対する被用者の有給休暇取得支援と合わせて 1,673 億円） 前述の小学校休業等対応助成金は被用者の有給休暇を対象とした助成であるのに対し、この制度は、子どものケアのために契約業務を中断しなければならなくなった個人事業主・フリーランス（委託を受けて個人で仕事をするもの）を対象とした支援金であった。1 日あたりの支援額は定額で 4,100 円であった³⁷。

企業に対する施策 第 1 次補正予算において、政府は、様々な側面から企業に対する財政的支援を行った。以下では、その中から予算規模の大きい 2 つの企業支援施策を取り上げる。これらの制度の詳細については巻末の補表にも記述している。

4. 持続化給付金（2 兆 3,176 億円） この制度は、新型コロナ危機前と比べて売上が 50 %以上減少し、廃業の危機にある中小企業や個人事業主を支援するために創設された。中小企業には最大 200 万円、自営業者（フリーランスを含む）には最大 100 万円が支給されることとなった。補助金給付の施行が遅れた雇用調整助成金とは異なり、2020 年 5 月と 6 月の 2 か月間の給付件数は 219 万件、給付金額は 2.9 兆円にのぼり、

³⁴ 出典：https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/kyufukin/pageL07.html

³⁵ なお 2021 年 1 月 15 日時点での支給決定件数は 228 万 6349 件、支給決定額は約 2 兆 6042 億まで増加した。

³⁶ 出典：https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/kyufukin/pageL07_000002.html

³⁷ 出典：https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_10231.html

初期段階から広く利用された³⁸。この給付金額は第1次補正予算で割り当てられた予算規模を上回るものであり、第2次補正予算では追加で2兆円近くが充当された（第3.2節参照）。

5. 資金繰り対策（3兆7,485億円） 政府は企業向け融資制度を拡充し、10種類の融資や信用保証を提供した。融資の中には、公的金融機関が提供するものもあった。その他のタイプは民間金融機関が提供したが、公的信用保証の対象となった。借入れ可能な金額は最大4,000万円のものから最大7億2,000万円のものまであったが、そのほとんどが無担保・無利息・信用保証料なしの融資であった³⁹。

5 結論

新型コロナウイルスの国内での感染拡大が明確になってきた2020年3月半ば、複数の経済学者が、新型コロナ危機に対応するためには、迅速かつ大規模な財政・金融政策が必要であると主張した（Baldwin and di Mauro 2020）。本稿で検証した日本の補正予算の規模は、日本の財政史上、空前絶後のものであり、彼らの主張と整合性をもっていたと言える。

しかし、このような新型コロナ危機に対する財政的対応の規模については、国内では大きな論点とはならなかった。すなわち、2020年前半期においては、第1次、第2次補正予算に盛り込まれた各施策の内容や施行については様々な議論や批判があった一方で、第1次、第2次補正予算合わせてGDPの一割にのぼる支出水準そのものが過大か過小かという議論は、野党・メディア・専門家のいずれからも大きな論点として取り上げられなかった。

新型コロナ危機以前の日本の財政に関する議論の多くは財政の持続可能性に焦点をあてたものであったことを踏まえると、前例がない規模の補正予算を巡る議論において、財政の維持可能性に関する議論があまり生じなかったことは印象的である⁴⁰。例えば、財務大臣の諮問機関であり、平時には財政再建や財政健全化の必要性を提言している財政制度等審議会の財政制度分科会でさえ、少なくとも2020年6月の会合では、財政赤字の拡大に懸念を示す委員はいても、新型コロナ危機対応としての大規模な財政支出に反対した委員はいなかった⁴¹。新型コロナ危機の過去に類を見ない深刻

³⁸ 出典：「令和2年度持続化給付金事務事業の中間検査報告書」<https://www.meti.go.jp/covid-19/pdf/jizokuka20201012.pdf>

³⁹ 出典：「中小企業向け資金繰り支援内容一覧表」https://www.meti.go.jp/covid-19/pdf/shikinguri_list.pdf（2020年6月15日時点のものを参照）

⁴⁰ 例えば、2008/2009年のリーマン・ショック後の経済危機や経済対策の際には財政の持続可能性に対する懸念の声がでた。また2011年の東日本大震災において、大震災の発生直後、日本を代表する経済学者の中には、災害復興対策の財源としては公的債務に頼ることに反対し、増税を提案した者もいた（Ito and Itoh 2011）。さらにコロナ禍の直前まで、人口高齢化が急速に進展する中で、公的債務残高がGDPの200%にも及んだことから、財政の持続可能性について、多くの財政の専門家やメディアが深刻な懸念を表明していた。

⁴¹ 出典：「財政制度分科会（令和2年6月1日開催）議事録」https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/proceedings/20200601zaiseia.html

さと緊急性や、それにともなう GDP ギャップの急激なマイナス化などが、初期の財政対策をめぐる議論における財政の持続可能性に関する懸念表明を抑制的なものにしたと考えられる。

一方で、補正予算の財政規模が過少であるという懸念も、個別の施策領域においては散見されたものの、全体の予算規模についての議論では多くはなかった。確かに、与党自民党や野党の一部の政治家グループは、消費税減税・廃止や 100 兆円規模の巨額の補正予算の実現など、さらに積極的な財政対策を提案していた。ただし、現実の補正予算においては彼らが提案していたような規模の予算措置はがなされなかったが、支出規模が過小であるとの厳しい批判は少なかった。

しかし、このような財政論議の状況は、新型コロナ危機の長期化とともに、確実に変化しつつある。第 3 次補正予算成立後の本稿執筆時点において、2020（令和 2）年度の公債発行額は 112.6 兆円、歳出総額は 175.7 兆円にのぼり、公債依存度は 64.1% に達することとなった。そのような状況の中で、財政制度等審議会は、『令和 3 年度予算の編成等に関する建議』（2020 年 11 月 25 日）⁴²において、ポスト・コロナ時代における財政健全化を見据えつつ、「選択と集中・ワイズスペンディングの考え方を徹底すべき」と打ち出している。

このような議論が行われる背景には、日本の財政において、中長期的に歳出ニーズが拡大し続けるのに対し、大きな歳入増が見込めないからである。実際、2021（令和 3）年度予算は、当初予算においても、社会保障費用の増加とデジタル化推進を背景にして、歳出額が 106.6 兆円に達しているのに対し、税収額は 2020 年度予算（当初）から約 6 兆円減の約 57 兆円である。

しかし一方で、本稿執筆時点では、新型コロナウイルスの感染終息や経済の正常化の時期が未だ見通せない状況であり、コロナ禍におけるさらなる経済的・財政的支援を求める声も強くなっている。また、コロナ禍が収束した後においても、コロナ禍において経済的・社会的な損失を被った人々に対する経済的・社会的支援の必要性は続くものと考えられる。さらに、新型コロナ危機の収束後においても、それ以前から日本社会が直面している社会保障ニーズの増加という問題は依然として存在する。

つまり日本は、一方では、突如として立ち現れたコロナ禍やその経済・社会的な後遺症、そして中長期的な課題である社会保障ニーズの拡大にどのように対応していくかという問題に直面し、その一方では、(ほぼすべてを国債を財源として賄われた新型コロナ対策費用を含む) 巨額の国債の償還スケジュールをどう管理しながら財政運営をしていくのか、という難題に直面している。

⁴²出典：https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia20201125/zaiseia20201125.html

参考文献

- Ando, Michihito, Chishio Furukawa, Daigo Nakata, and Kazuhiko Sumiya (2020) “Fiscal Responses to the COVID-19 Crisis in Japan: The First Six Months,” *National Tax Journal*, Vol. 73, No. 3, pp. 901–926.
- Baldwin, Richard and Beatrice Weder di Mauro eds. (2020) *Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do whatever It Takes*: CEPR Press, <https://voxeu.org/content/mitigating-covid-economic-crisis-act-fast-and-do-whatever-it-takes>.
- Ito, Takatoshi and Motoshige Itoh (2011) “Proposal of Three Principles for Recovery,” *Discuss Japan: Japan Foreign Policy Forum*, <https://www.japanpolicyforum.jp/economy/pt20110728173811.html>.
- Nishiura, Hiroshi, Hitoshi Oshitani, Tetsuro Kobayashi et al. (2020) “Closed Environments Facilitate Secondary Transmission of Coronavirus Disease 2019 (COVID-19),” *medRxiv*, DOI: 10.1101/2020.02.28.20029272, <https://www.medrxiv.org/content/early/2020/03/03/2020.02.28.20029272>.
- 安藤道人・大西連 (2020) 「コロナ禍で生活困窮者への家賃補助と現金貸付が急増：独自入手した厚生労働省データを用いた検証」, <https://note.com/ohnishiren/n/n7c0773c4f861>.
- 押谷仁 (2020) 「感染症対策「森を見る」思考を一何が日本と欧米を分けたのか」, 『外交』, 第 61 巻, 6–11 頁, http://www.gaiko-web.jp/test/wp-content/uploads/2020/06/Vol.61_6-11_Interview_New.pdf.
- 財務省 (2020a) 「令和 2 年度補正予算（第 1 号）の概要」, <https://www.mof.go.jp/english/budget/budget/fy2020/02.pdf>.
- (2020b) 「令和 2 年度補正予算（第 2 号）の概要」, <https://www.mof.go.jp/english/budget/budget/fy2020/03.pdf>.
- (2020c) 「令和 2 年度補正予算（第 3 号）の概要」, https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2020/hosei021215b.pdf.
- 新型コロナウイルス感染症対策本部 (2020a) 「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）」, https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/kinkyutaiou_corona.pdf.
- (2020b) 「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策—第 2 弾—（令和 2 年 3 月 10 日）」, <http://www.kantei.go.jp/jp/content/000060756.pdf>.
- 専門家会議 (2020a) 「「新型コロナウイルス感染症対策の状況分析・提言」（2020 年 5 月 4 日）」, <https://www.mhlw.go.jp/content/10900000/000629000.pdf>.
- (2020b) 「「新型コロナウイルス感染症対策の状況分析・提言」（令和 2 年 5 月 29 日）」, <https://www.mhlw.go.jp/content/10900000/000635389.pdf>.

内閣府 (2020) 「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策～国民の命と生活を守り抜き、経済再生へ～」, https://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/2020/20200420_taisaku.pdf.

補表

表 A.1 既存の社会保障制度（2020 年 6 月時点）

1. 生活保護

対象者と内容

所得、資産、能力、民法上の扶助義務者（配偶者、子、父母、兄弟姉妹、祖父母、孫など）からの援助など、あらゆる手段を用いても、健康で文化的な最低限度の生活水準を維持することができない者。

世帯あたりの金額

生活保護支給額 = 最低生活費 - 所得額

- 最低生活水準は、消費分布の下 10 分の 1 のパーセンタイルとして決定される。
- 支援の内容は、世帯員の年齢や居住地域など、世帯属性によって異なる。

2. 雇用保険（求職者給付）

対象者と内容

離職より過去 2 年に 12 ヶ月以上、雇用保険の被保険者として働いており（解雇・倒産等の場合は過去 1 年で 6 ヶ月以上）、居住地域のハローワーク（国が運営する職業安定所）に求職者として登録している者。

期間：90 日～360 日（年齢、被保険者期間、離職理由による）

1 人当たりの金額

退職前 6 ヶ月平均日給の 50%～80%。

1 日あたりの最大金額：

30 歳未満の場合は 6,815 円、30 歳以上 45 歳未満の場合は 7,570 円、45 歳以上 60 歳未満の場合は 8,330 円、60 歳以上 65 歳未満の場合は 7,150 円。

3. 税金や社会保険料の猶予・減免

対象者と内容

通常の納税猶予制度の適用を受けるためには、原則として以下の条件を満たす必要がある：

- 納税によって、事業の継続や生計維持が困難になるおそれがある。
- 納税について誠実な意思を有する。
- 納付すべき国税の納期限から 6 ヶ月以内に申請書を提出した。
- 猶予をもとめる国税以外に滞納がない。
- 明らかに可能であれば担保を提供できる。

これらの条件が満たされれば、

- 減速として納税が 1 年間猶予される。
- 猶予期間には延滞税がかかる（通常は年 8.9%だが、2020 年は 1.6%に減額される）

上記の条件に加えて、新型コロナ対応として、以下の条件が満たされる場合には、担保・延滞税が免除される：

- 新型コロナ危機により、2020 年 2 月以降のいずれかの期間（1 ヶ月以上）において、前年同期に比べて収入が約 20%以上減少している。
- 一時的に納税が困難になっている。

厚生年金制度については、以下のふたつの条件を満たしていれば、保険料の納付を 1 年間、担保や延滞税なしで猶予することができる：

- 新型コロナ危機により、2020 年 2 月以降のいずれかの期間（1 ヶ月以上）において、前年同期に比べて収入が約 20%以上減少した。
- 一時的に厚生年金保険料の納付が困難になった。

国が保険者となり、厚生年金に加入していない人が加入している国民年金については、以下のふたつの条件を満たせば、保険料の免除・減免の申請ができる。これらの申請手続きは、通常の申請手続きより簡略化されたものになっている。

- 2020 年 2 月以降、新型コロナ危機で収入が減少し、今後の収入の変化を踏まえた 2020 年中の予想年収は、現行の国民年金保険料免除基準を満たす水準になると予想できる。

表 A.2 第 1 次補正予算：個人・世帯への支援（2020 年 6 月時点）

1. 特別定額給付金（12 兆 8,803 億円）

対象者と内容

2020 年 4 月 27 日時点で住民基本台帳に登録されている人(外国人登録を含む)。受給権者は世帯主。

- 家庭内暴力などの理由で、登録地で家族と同居していない住民は、居住地の自治体に別途申請することができる。その場合、住民登録をしている世帯主は、被害者分を受け取ることができない。ホームレスなど住民登録をしていない人でも、住んでいる自治体で申請すれば給付金を受け取ることができる。

1 人当たりの金額

1 人あたり 10 万円

2. 子育て世帯への臨時特例給付金（1,654 億円）

対象者と内容

児童手当を受給している世帯(外国人登録を含む)。

- 児童手当は中学校卒業までの子供の親が監護者に支給される。
- 児童手当には子どもの数に応じた所得制限があるため、所得制限の対象となる世帯は受給できない。また現在は、所得制限にかかっている一部世帯に、現在特別手当が支給されているが、そのような世帯には、この特例給付は支給されない。児童手当は年 3 回、受給者の口座に振り込まれているため、この特例給付金は 6 月に支給されることになる。

1 人当たりの金額

子供 1 人あたり 10,000 円

3. 学生支援緊急給付金（530 億円）

対象者と内容

経済的に家族から自立し、かつ新型コロナ危機によって経済的に逼迫している学生のうち、原則として以下の条件をすべて満たす者。ただし、これらの条件をすべて厳格に適用するか否かは、各教育機関の柔軟な判断に委ねられている。:

- 家族から多額の仕送りを受け取っていない
- 家族と離れて暮らしている
- アルバイト収入の多くが生活費や学費に充てられている
- 収入の減少等により、家族からの追加支援が期待できない
- 新型コロナ危機により、パートタイム収入（雇用調整助成金を含む）が大幅に減少した（前月比 50%以上の減少）

日本人学生の場合は、既存のシステムに以下のいずれかの追加条件を満たす必要がある:

- 高等教育の修学支援新制度(以下、新制度)の第 I 区分の受給者
- 新制度の第 II 区分または第 III 区分の受給者であって、第一種奨学金(無利子奨学金)の併給が可能なものにあっては、限度額まで利用している者又は利用を予定している者
- 新制度に申込みをしている者又は利用を予定している者であって、第一種奨学金(無利子奨学金)の限度額まで利用している者又は利用を予定している者
- 新制度の対象外であって、第一種奨学金(無利子奨学金)の限度額まで利用している者又は利用を予定している者
- 要件を満たさないため新制度又は第一種奨学金(無利子奨学金)を利用できないが、民間等を含め申請が可能な支援制度を利用している者又は利用を予定している者

留学生の場合は、以下の追加条件をすべて満たす必要がある。

- 学業成績が優秀な者であること。具体的には、前年度の成績評価係数が 2.30 以上であること
- 一か月の出席率が 8 割以上であること
- 仕送りが平均月額 90,000 円以下であること(入学科・授業料等は含まない。)
- 在日している扶養者の年収が 500 万円未満であること

ただし、上記のすべての条件はあくまでも原則であり、JASSO の申請範囲に申請者を含めるかどうかは各教育機関の判断に委ねられている。

1 人当たりの金額

住民税非課税の学生：1 人あたり 20 万円

その他：一人あたり 10 万円

4. 生活福祉資金の特例貸付（359 億円）

対象者と内容

(i) 新型コロナウイルス感染症の影響を受けて、休業等による収入の減少があり(新型コロナ危機の影響で収入が減少している場合は休業していなくともよい)、緊急かつ一時的な生計維持のための貸付を必要とする世帯については緊急小口資金の貸付が利用できる(新型コロナ危機以前は、低所得世帯に対象が限定されていた)。

- 貸付上限: 新型コロナ危機による収入減少の場合 20 万円以内(従前は 10 万円)
- 据置期間: 1 年以内(従前は 2 ヶ月以内)
- 償還期間: 2 年以内(従前は 12 ヶ月以内、なお今回の特例措置では、償還時においてなおも所得の減少が続く住民税非課税世帯の償還を免除することができる)
- 貸付利子: 無利子
- 保証人: 不要

(ii) 新型コロナウイルスの影響を受けて、収入の減少や失業等により生活に困窮し(新型コロナ危機の影響で収入が減少している場合は失業していなくともよい)、日常生活の維持が困難となっている世帯については、総合支援資金の貸付を利用できる。

- 貸付上限: (二人以上世帯)月 20 万円以内、(単身世帯)月 15 万円
- 貸付期間: 原則 3 ヶ月以内
- 据置期間: 1 年以内(従前は 6 ヶ月以内)
- 償還期間: 10 年以内(今回の特例措置では、償還時においてなおも所得の減少が続く住民税非課税世帯の償還を免除することができる)
- 貸付利子: 無利子(従前は保証人がない場合は年利 1.5%)
- 保証人: 不要

緊急小口資金も総合支援資金も、各市町村の社会福祉協議会が各世帯の利用可能額を決定する

5. 住居確保給付金（27 億円）

対象者と内容

以下の要件が満たされる場合、市区町村ごとに定める額（生活保護制度の住宅扶助額）を上限に、実際の家賃額を原則 3 か月間（延長は 2 回まで最大 9 か月間）支給する。

- 主たる生計維持者が離職・廃業後 2 年以内である場合、もしくは個人の責任・都合によらず給与等を得る機会が、離職・廃業と同程度まで減少している場合
- 直近の月の世帯収入合計額が、市町村民税の均等割が非課税となる額の 1/12 と、家賃の合計額を超えていないこと
- 現在の世帯の預貯金合計額が各市区町村で定める額を超えていないこと
- 誠実かつ熱心に求職活動を行うこと

新型コロナ対応の制度変更点は、1) 離職・廃業していなくとも、同程度まで収入減少していれば給付対象とした、2) ハローワークに登録し、求職支援活動を受けることとされていたのが、ハローワークへの登録だけでよいとした、の二点である。

6. 相談支援サービス（18 億円拡大）

対象者と内容

- 各種相談窓口で対応

7. 国民健康保険・後期高齢者医療制度・介護保険への財政支援（365 億円）

対象者と内容

地方自治体が保険者となっている健康保険(国民健康保険・後期高齢者医療制度)について、以下の条件を満たす世帯は、2020 年 2 月から 1 年間、保険料の全額または一部が免除される。この免除により保険料収入が減少した自治体には、国がその減少分を補償する。

- 世帯主が新型コロナウイルスに感染している場合は全額免除
- 新型コロナ危機により 2020 年 2 月以降に世帯主の所得が減少した世帯で、以下の 3 つの条件をすべて満たす世帯は、所得の減少の程度に応じて、全額または一部が免除される：
 - A) 2020 年 2 月以降のいずれか 1 ヶ月間の世帯主の収入が、2019 年の平均月収と比較して 30%以上減少している。
 - B) 2019 年の世帯主の年収は 1,000 万円以下だった。
 - C) 2019 年の世帯主の本業以外の総収入は 400 万円未満であった。

介護保険にも同様のルールが適用される。

表 A.3 第 1 次補正予算：労働者・企業への支援（2020 年 6 月時点）

1. 雇用調整助成金（8,330 億円）

対象者と内容

企業は、前月の収益または生産高が前年同月比で 5%以上減少した場合、休職中の従業員に支給される休業手当の助成金を受けることができる。

- 休業手当（法律で定められている）日給の 60%以上。企業は、正社員・パートタイマーの場合、時間単位、または 2020 年 4 月 1 日から 6 月 30 日までの間に取得した休暇に対して助成金を利用することができる。

1 人あたりの金額

- (i) 中小企業：休業手当の 80%、解雇しない場合は 90%、条件を追加した場合は 100%。最大：従業員 1 人 1 日あたり 15,000 円＋社員教育の場合は 2,400 円
- (ii) 大企業の場合。休業手当は 67%、解雇しない場合は 75%。最大：従業員 1 人 1 日あたり 15,000 円＋社員教育の場合は 1,800 円

2. 事業主に対する小学校休業等対応助成金（3 の支援金とあわせて 1,673 億円）

対象者と内容

事業主は、雇用する労働者が、新型コロナ危機の影響で一時的に学校が休校になったり、病気（疑いも含む）で学校を休んだりしている子どもを養育する必要がある場合、有給休暇（労働基準法上の年次有給休暇を除く）にかかる人件費負担に対して助成金を受け取ることができる。

- 事業主が助成金を受け取ることができる：時間単位、2020 年 4 月 1 日から 6 月 30 日の間に取得した休暇に適用。

1 人あたりの金額

日給の 100%。最大：従業員 1 人あたり 1 日 8,330 円

3. 個人事業主・フリーランスに対する小学校休業等対応支援金（2 の助成金とあわせて 1,673 億円）

対象者と内容

委託を受けて個人で仕事をするものは、パンデミックの影響で学校が一時的に休校になった子どもや、病気（疑いも含む）で学校を休んでいる子どもの世話をするために契約業務を中断しなければならない場合、支援金を受けることができる。

- 個人事業主・フリーランス（委託を受けて個人で仕事をするもの）が支援金を受け取ることができる：休校前に契約した契約業務、2020 年 4 月 1 日から 6 月 30 日の間の就労できなかった日に適用。

1 人あたりの金額

1 日 4,100 円

4. 持続化給付金（2 兆 3,176 億円）

対象者と内容

中小企業や自営業者（フリーランスを含む）は、2020 年の任意の月の月収が前年同月比で 50%以上下落した場合、給付金を受け取ることができる。

金額

2019 年の年収（中小企業の場合は最終年度）－（2020 年の最悪月収）×12

中小企業は最大 200 万円。自営業者は 100 万円

5. 資金繰り対策（3 兆 7,485 億円）

対象者と内容

企業は、公的な金融機関からの融資を受けることができ、公的な信用保証のある民間金融機関からの融資を受けることもできるので、10 種類の融資を受けることができる。

- 融資の種類には、5%以上、10%以上、15%以上、20%以上の減収を条件としたものや、小規模事業者や接客業向けのもの、2 年から 5 年の利息のみの期間があるものなどがある。

金額

最大 4,000 万円～最大 7 億 2,000 万円（ローン）。ほとんどの種類のローンが無担保・無利息・信用保証料なしで利用できる。