

# 新型コロナウイルス感染症対策と自治体財政の変化

森 裕之

## Government's Measures against COVID-19 and Changes in Local Government Finances

Hiroyuki MORI

Abstract

This study focuses on changes in local government finances related to measures against COVID-19, taking into account the difference in the impact of the initial budget formulation time in FY 2020 and FY 2021, the local government's response to general financial resources and the national treasury expenditure in the pandemic. It evaluates the increase and the impact on the expenditure of local governments, and the characteristics of the temporary grant for regional revitalization.

The temporary grant for regional revitalization is close to general financial resources and the local allocation tax system certainly worked in terms of facilitating the swift response to local finances with it in the pandemic. Considering the large-scale infectious diseases and wide-area disasters that are expected to occur repeatedly in the future, it is important to reassess the fiscal relations of the national and local governments under this pandemic and connect them to the future fiscal system.

### 1. 地方財政システムと自治体財政

新型コロナウイルス感染症のまん延は地方財政の歳入・歳出の両面で大きな影響を与えた。また、それぞれがカバーする住民や事業者への対応において、自治体による違いが大きくあらわれた。

1990年代以降の分権改革の流れの中で、財政の集権的分散システム（神野直彦）は自治体による財政運営の裁量を制約するものとしてネガティブに捉えられてきた。そのため、2000年代から始まった第2次分権改革では歳入構造を変えることで自治体の財政面の自由度を高めることが重要であるとされた。歳出の自治を担保するためには歳入の自治が必要であると考えられたからである。そのためには、国による統制が強い国庫支出金を地方税へと転換し、それによって生じる自治体間の

財政変化を地方交付税で調整することが求められた。しかしその結果は、「三位一体改革」として2004～2006年度にかけて国から地方への所得課税の移譲（3兆円）とともに地方交付税・臨時財政対策債（以下、地方交付税等）の削減（△5.1兆円）となってあらわれ、地方一般財源が大幅に抑制される結果となった。

このときの経験は、地方財政全体をみた場合に依然として国による地方交付税等を通じた財政の地域間再分配の影響力の強さを自治体に認識させることになった。そして実際にも、三位一体改革の前後で国税と地方税の配分割合は大きくは変わらず、その傾向は現在まで続いている（表1）。また歳出割合は2019年度で国：地方＝42.6：57.4となっており、地方歳出の比重の高さも同様に継続している。

自治体にとって一般財源が重要なのは、それが地域の

表1 国税と地方税の配分割合

	国税	地方税
2003年度	60.0	40.0
2007年度	56.7	43.3
2019年度	60.1	39.9

出所) 総務省『地方財政の状況』令和3年3月。

実情に合わせた標準的な行政サービスを行うための財源であること、そして、一般財源が確保できなければ国庫支出金や地方債のような特定財源を十分に確保できないことにある。自治体間の財政力格差が大きい日本でナショナルなレベルでの行政サービスを維持するためには、国の財政調整機能に大きく頼る地方財政システムは不可避である。

このような地方財政システムの下で、今回の新型コロナウイルス感染症が全国にまん延することになった。それがコロナ禍への対応でとられた国による地方財政政策にもあらわれた。

コロナ禍によって自治体財政が受けた影響は大きく3つに分けられる。

第一は、地方税収の減少である。地方税は、個人住民税が前年度所得への課税である点を除けば、基本的には当該年度における課税ベースによって徴収される。そのためコロナ禍のような事態が生じれば、法人住民税や事業税のように法人所得を中心に、地方税は当初予算において予定されていた収入額を大きく下回ることになる。それは一般財源の減少を通じて、自治体が標準的な行政サービスを実施できなくなる可能性を招来する。

第二は、コロナ対策という非常事態に対応した緊急かつ大規模な財政支出が必要となったことである。このような緊急の財政支出に対する自治体独自の方策としては、基金の取り崩しや不要不急の事業・サービスの中止・休止によって必要な財源の捻出が行われる。しかし、事態の深刻化・長期化によって、自治体独自の財政運営上の措置のみでは対応できなくなり、国による適切な地方財政措置が不可避となる。

第三に、コロナ禍のような国民的危機においては国主導による財政運営が発動されざるを得なかったことから、国庫支出金を通じて自治体財政が強く誘導されたことである。その際の国庫支出金がどのような制度的特徴を持ったものになるのかは、コロナ禍の特徴と同時に歴史的に形成された地方財政システムの特徴を通じて決

まってくる。

本稿では、これらのコロナ禍による自治体財政の変化を把握し、今後も生じるであろう大規模な感染症や災害を想定した地方財政のあり方について考える。

## 2. コロナ禍における自治体財政

### 2.1. 地方一般財源と自治体財政

新型コロナウイルス感染症が本格的に危機として認識されはじめたのは、2020年2月頃(=2019年度の終わり)からである。国による翌年度の地方財政対策をあらわす地方財政計画が示されるのは、国の次年度予算案が審議される1月からである。つまり、2020年2月の時点ではすでに地方財政計画の中身が実質的に確定しており、自治体もそれを前提として次年度予算を策定している状況にあった。このことは、2020年度の自治体財政は当初想定していなかった地方税等の減少に見舞われることになり、それに対する財源措置を講じる必要に迫られたことを示している。また、国もそのことを前提として、コロナ禍に対応する地方財政措置を実施することが求められた。

2020年度にはコロナ禍が翌年度も続くことが想定され、2021年度の地方財政計画においては地方税等の減少を前提とした財源措置が行われることになった。これによって、同じコロナ禍となった2020年度と2021年度は自治体財政の運営においては大きな違いが生じることになる。このことを踏まえた上で、コロナ禍における地方財政の変化をみていきたい。

表2 地方財政計画歳入の推移(2019-2021)

単位: 兆円

	2019年度	2020年度	2021年度
地方税	40.2	40.9	38.3
地方交付税等	19.5	19.7	22.9
(うち臨時財政対策債)	3.3	3.1	5.5
国庫支出金	14.7	15.2	14.8
地方債(臨財債を除く)	6.2	6.1	5.8
その他	9.0	8.8	8.0
計	89.6	90.7	89.8
一般財源	62.7	63.4	63.4

出所) 地方財政計画各年度版より作成。

表2は、コロナ禍が始まる前である2019年度から2021年度までの地方財政計画歳入についてみたものである。これによって、当初予算段階における国の地方財源措置がわかる。ここで着目するのは、自治体に対する一般財源（主に地方税と地方交付税等）への措置である。

まず、2019年度から2020年度にかけての地方税の変化をみれば7千億円の伸びを示している。これはコロナ禍以前の時点で地方財政計画が策定されていたため、実際に2020年度に発生した地方税収の減少がここには反映されていないためである。しかし、コロナ禍によって地方税の減収が明らかとなった2021年度については、地方税は2.7兆円（▲6.5%）という大幅な減少が見込まれていることがわかる。これをカバーするために地方交付税等が3.2兆円措置され、そのうち2.4兆円分は臨時財政対策債によるものとなっている。

このような地方財政に対する国の一般財源措置によって、各自治体は通常の行政サービスや新型コロナウイルス感染症対策を行うことになった。そして、2020年度については一般財源が不足するため、これに対応した国による他の財源措置が当然求められることになった。このような状況は地方財政全体のみならず、個別の自治体でも同様である。

2020年度は当初予算の段階では想定されていなかった地方税等の一般財源の減少に対応するため、国による地方財政制度の拡充や新設が行われた。表3はその主なものをまとめたものである。この中で多くの自治体にとって重要だったのは減収補てん債の拡充である。

減収補てん債はすでに運用されてきた財源措置の制度である。これは主として自治体の法人関係税が年度途中で大きく予定よりも減収となった場合に、当該年度における一般財源を確保するために国によって特別に認められている赤字地方債である。発行した減収補てん債

の償還に対しては、地方交付税の基準財政収入額への留保財源率25%（＝基準税率75%）に対応して、起債額の75%が国によって後年度措置されることになっている。また、自治体は減収補てん債の発行をしない場合には、国によって後年度に基準財政収入額の算定を通じて減収分に対する清算措置が行われる。減収補てん債をどれだけ発行するかは自治体の判断による。減収補てん債と清算措置の違いは、減収分に対する現金収入が当該年度にあるか、それとも後年度に収入されるかという点でしかない。

コロナ禍では、これまで減収補てん債の対象税目となっていなかった地方消費税・同交付金をはじめとする他の税目等に対しても対象として加えられた。これらの追加対象税目等に対しては、もともとの基準財政収入額での措置を反映して後年度の交付税措置が100%となっている<sup>1</sup>。また、これらの追加対象税目に対しては既存の対象税目のような清算措置の対象外とされたため、自治体は減収分については減収補てん債を発行しなければ一般財源を失うだけの結果となる。

このことを前提として、2020年度における自治体の当初予算と補正予算（最終）における一般財源の変化をみてみよう。表4は大阪府内の自治体を自治体区分に基づいて抽出を行い、それらの当初予算から補正予算にかけての変化について調べたものである。まず確認できるのは、多くの自治体において地方税の減収が起こっている点である。とくに法人関係税の税収割合が多い大都市や工業都市などにおいて地方税が大きく減少している。また都道府県の財源として大きな割合を占める地方譲与税については、大阪府でかなりの減少となっていることも確認できる。さらには、地方消費税の市町村分にあたる地方消費税交付金についても大都市を中心にかなり減少していることがわかる。

表3 コロナ禍における地方財政制度の主な創設と拡充

猶予特例債の創設	地方税について、収入が相当程度減少した納税者に対し、徴収猶予できる特例措置が講じられ、これに伴い生じる減収に対応する。
減収補てん債の拡充	消費や流通に関わる7税目について、地方財政法を改正して減収補てん債の対象税目に追加し、資金調達のための財政融資資金等の公的資金が増額確保する。
特別減収対策債の創設	使用料・手数料の減収額等に対して投資的経費の範囲内で発行を可能とする。
特別減収対策企業債の創設	公営企業の料金収入等の減少に伴う資金不足に対応する。

これらに対して、多くの自治体では国による地方税等の減収に対する地方財政措置を活用している。その中でもとくに大きいのは減収補てん債であり、多くの自治体で発行されていることがわかる。ただし、自治体の中には地方税等の減収を上回る減収補てん債を発行していたり、清算制度の対象とならない地方消費税交付金の減少を大きく下回る減収補てん債しか発行していなかったりする点も確認できる。その理由は、年度途中における地方税等の減収を正確に見込むことが困難であることによると考えられる。例えば、地方税等の減少を上回る減収補てん債を発行すれば、将来の公債費支出が増加することによって翌年度以降の一般財源が圧迫される要因となる。とくにコロナ禍のような未曾有の事態に直面した中では、将来の国による地方財源措置の不透明性が一層高まることになり、自治体の財政運営は難しい判断を迫られざるをえなかったといつてよい。

さらに、自治体の財政運営に必要な一般財源を補完する財政調整基金の変化についてみれば、自治体ごとに対応が大きく異なっていることがわかる。次節でみる新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金が国によって措置されたことによって、コロナ対策を自らの一般財源によらずに実施した自治体や、同交付金等に加えて積極的に一般財源を投入していった自治体など、自治体によって対応が大きく異なっていたことがあらわれている。

このような 2020 年度における国の地方財政措置と自治体の財政運営はどのように評価できるであろうか。まず、表 4 から明らかなように、国による減収補てん債の拡充が行われたことは自治体の一般財源の減少を補う上で大きな役割を果たしたといつてよい。とくに通常の対象税目ではなかった地方消費税交付金等が追加対象とされたことは、多くの自治体にとって財源確保の点で貢献することになった。もともとコロナ禍での減収補てん債の拡充は全国知事会をはじめとする各地方団体からも要望されていたことであり、それに国が応えたことは現実にも自治体財政を支えることにつながった。

各自治体の財政調整基金の増減に着目すれば、地域における社会経済状況、自治体の政治行政をめぐる文化、自治体の財政状況、将来の財政運営の見通し、行政サービスの優先度の違いなど、様々な要因によって各自治体が一般財源をはじめとする財政支出の内容と金額を決定していったことが読み取れる。それはまさに地方自治そのものであるが、このことが各自治体の政治行政の責任の重さに直結していることは言うまでもない。

## 2.2. 2020 年度地方財政の決算額の変化

このような変化は、2020 年度地方財政全体の決算からも確認できる。

図 1 および図 2 は、2016 年度から 2020 年度までの都道府県および市町村の歳入決算額の推移をそれぞれあ

表 4 2020 年度における大阪府内自治体の予算変化（当初→最終補正）

単位：百万円

区分	市町村	地方税の増減	地方譲与税の増減	地方消費税交付金の増減	減収補てん債	特別減収対策債	猶予特例債	財政調整基金の増減
都道府県	大阪府	▲ 59,900	▲ 28,200	—	66,000	0	6,000	▲ 11,995
政令市	大阪市	▲ 6,800	0	▲ 4,000	0	0	0	4,794
	堺市	▲ 900	0	▲ 3,300	2,477	145	0	3,667
中核市	豊中市	▲ 10	2	▲ 424	126	0	0	1,027
	八尾市	▲ 315	0	0	350	0	0	▲ 620
	寝屋川市	▲ 48	0	0	0	0	0	1,806
	吹田市	513	0	0	0	0	0	▲ 4,402
一般市	茨木市	140	▲ 30	140	0	0	0	▲ 1,568
	河内長野市	▲ 384	0	0	148	0	0	▲ 697
	羽曳野市	0	1	23	86	0	0	▲ 1,317

出所) 各自治体の予算書等および聞き取りより作成。

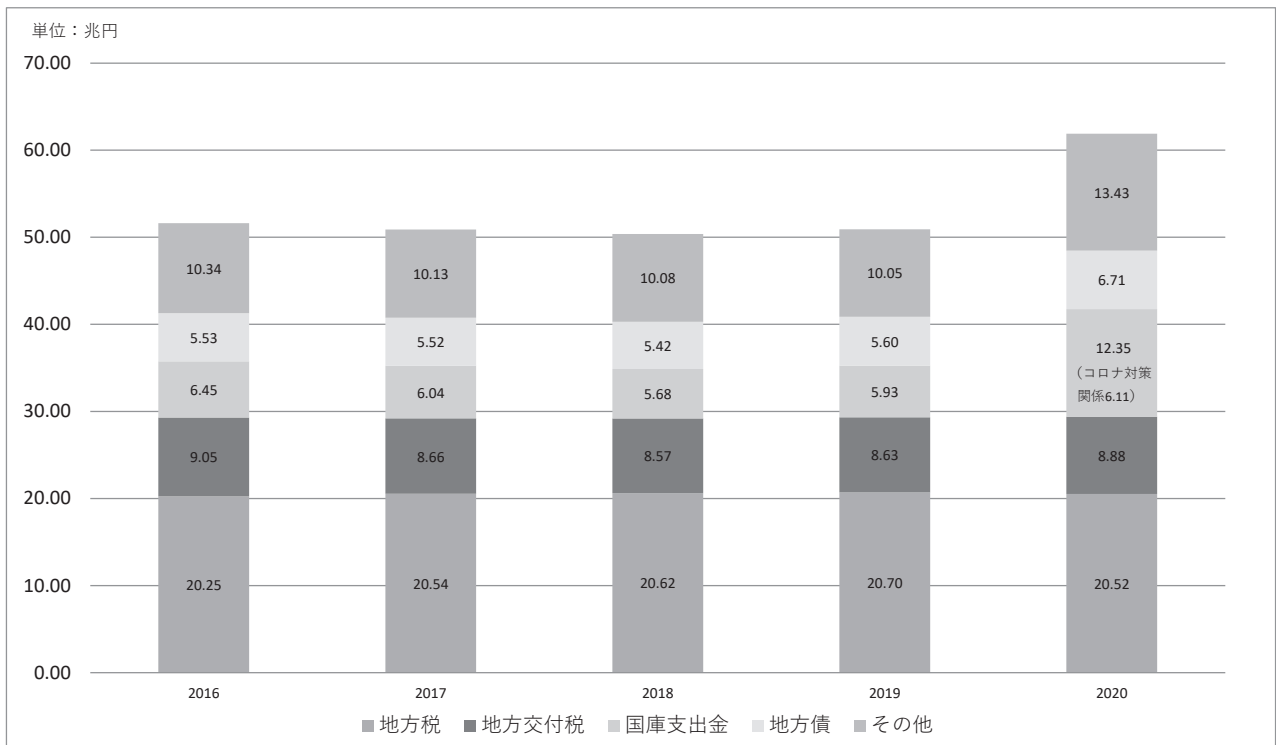


図1 都道府県歳入決算額の推移

出所) 総務省(2021)『令和2年度都道府県普通会計決算の概要(速報)』より作成。

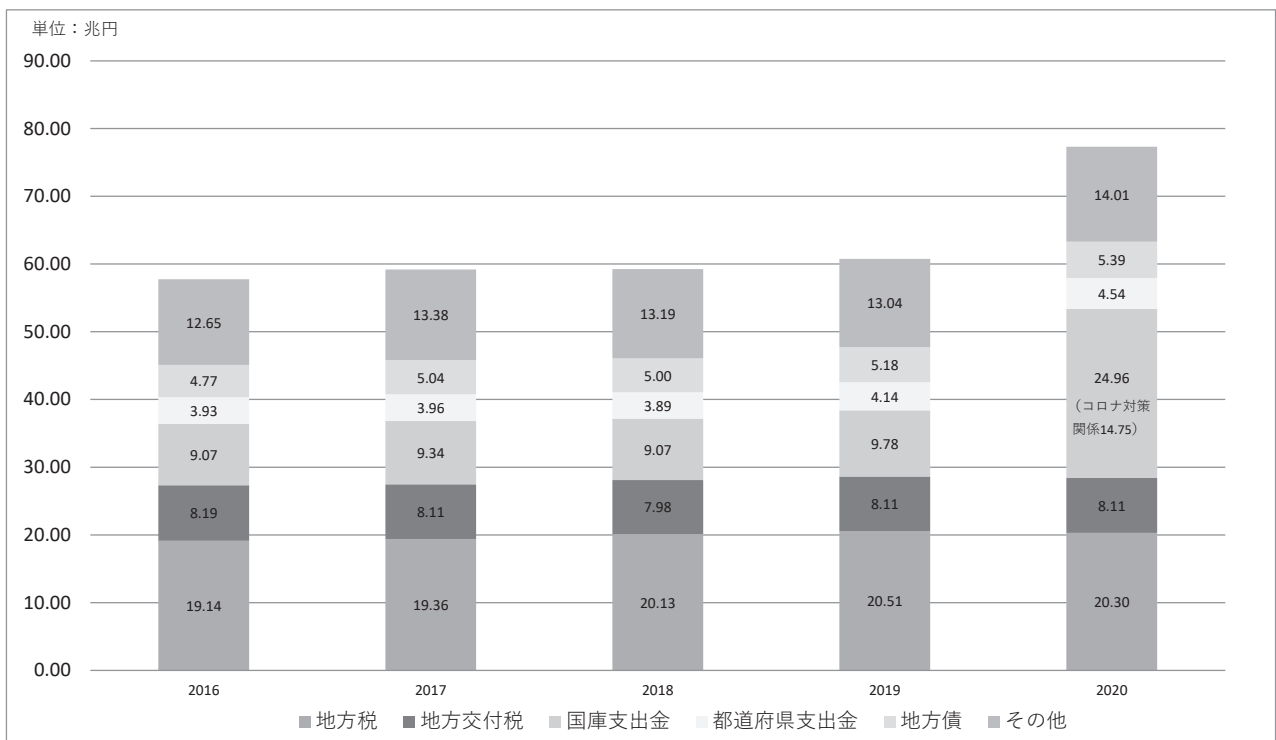


図2 市町村歳入決算額の推移

出所) 総務省(2021)『令和2年度市町村普通会計決算の概要(速報)』より作成。

表5 都道府県および市町村のコロナ対策関係国庫支出金

単位：億円

都道府県	国庫支出金	123,493
	うち新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金	18,359
	うち新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金	30,212
	うちその他新型コロナウイルス感染症対策関係国庫支出金	12,537
市町村	国庫支出金	249,597
	うち新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金	14,216
	うち特別定額給付金給付事業費・事務費補助金	127,561
	うちその他新型コロナウイルス感染症対策関係国庫支出金	5,678

出所) 総務省(2021)『令和2年度都道府県普通会計決算の概要(速報)』『令和2年度市町村普通会計決算の概要(速報)』より作成。

らわしたものである。いずれも地方税が2,000億円近く落ち込む中で、地方債が伸びている。2019年度から2020年度にかけての地方債の内訳をみれば、臨時財政対策債は都道府県で▲643億円、市町村で▲553億円となっており、この間の地方債の伸びは臨時財政対策債以外のものである。この中にはすでにみた減収補てん債が多く含まれている。

ちなみに、2019年度から2020年度における財政調整基金残高の変化についてみれば、都道府県は▲2,935億円、市町村は+313億円となっている。このことは、自治体によって財政調整基金の活用をどのように行うかについて様々な判断があったことを示唆するといえてよい。

さらに、図1および図2で共通にあらわれている明確な変化は国庫支出金の増加である。いずれの図についても2020年度の国庫支出金の内訳としてのコロナ対策関係の金額を記している。これをみれば、2020年度における国庫支出金の増加はほとんどがコロナ関係によることが明白である。このコロナ関係国庫支出金の内訳については表5のようにになっている。都道府県と市町村のいずれにも後述する新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金(以下、地方創生臨時交付金と略する場合がある)が支出されている。その上で、都道府県には新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金、市町村には特別定額給付金給付事業費・事務費補助金がそれぞれ国庫支出金として配分されている。新型コロナウイルス感染症緊急包括支援金は医療機関・高齢者福祉施設・障害者福祉施設の感染拡大防止対策やサービス継続のための支援金や職員に対する慰労金等を給付するものであり、特別定額給付金は日本の住民基本台帳に記録

されている給付対象者1人につき10万円を支給するものである。そのため、これらは事業者や住民に対する直接的な補助費としての性格を持ち、自治体にはそれらを国から事業者・住民へ配分していくための仲介者としての役割が強く求められた。つまり、これら二つのコロナ対策関連国庫支出金については自治体が独自の政策に活用する余地はかなり限定的であったといえる。それは国庫支出金の持つ本来の性格にほかならない。

これに対して、地方創生臨時交付金は歳入上では国庫支出金として分類されてはいるものの、実際の用途においては自治体の自由度が極めて高くほとんど一般財源に近い性格を持っていた。総額でも3兆2,575億円に上っており、個人への給付に当たる特別定額給付金を除けば最大のコロナ関係対策国庫支出金となっている。財源としての性格および金額の両面において、地方創生臨時交付金は地方自治体のコロナ対策事業を支える重要な役割が期待されるものであったことがわかる。それは2020年度において地方交付税等による地方一般財源の措置がとられなかったことを補う機能を付与されたといえる。

これらのコロナ対策国庫支出金の増加は、自治体の歳出決算額の変化としてもあらわれた。表6と表7はそれぞれ2019年度から2020年度にかけての都道府県および市町村の主な歳出決算額の変化を示したものである。いずれも目的別歳出と性質別歳出の両方からみている。

都道府県についてみれば、目的別歳出では商工費が対前年度比で80%以上増加しており、これはコロナ対策の一環としての制度融資等が一気に増えたことを示唆している。次に大きく伸びている衛生費は同じくコロナ対策のための医療提供体制の確保等によるものであり、

表6 都道府県の主な歳出決算額の変化

(目的別歳出)

単位：億円、%

(性質別歳出)

単位：億円、%

区分	2019年度		2020年度		増減	
	決算額	構成比	決算額	構成比	増減額	増減率
総務費	31,091	6.3	29,971	5.0	▲ 1,120	▲ 3.6
民生費	81,829	16.6	97,297	16.3	15,469	18.9
衛生費	15,813	3.2	40,401	6.8	24,588	155.5
商工費	30,314	6.1	85,102	14.3	54,788	180.7
土木費	59,044	12.0	62,955	10.5	3,911	6.6
教育費	101,810	20.6	101,953	17.1	144	0.1
その他	173,489	35.2	179,384	30.0	5,895	3.4
合計	493,390	100.0	597,063	100.0	103,673	21.0

区分	2019年度		2020年度		増減	
	決算額	構成比	決算額	構成比	金額	率
人件費	125,525	25.4	124,738	20.9	▲ 787	▲ 0.6
扶助費	11,087	2.2	11,332	1.9	242	2.2
物件費	17,890	3.6	20,878	3.5	2,988	16.7
補助費等	134,728	27.3	194,659	32.6	59,932	44.5
貸付金	26,026	5.3	65,404	11.0	39,378	151.3
普通建設事業費	79,502	16.1	81,943	13.7	2,441	3.1
その他	98,632	20.1	98,109	16.4	▲ 523	▲ 0.5
合計	493,390	100.0	597,063	100.0	103,673	21.0

注) 四捨五入の関係で数字が一致しないところがある。

出所) 総務省 (2021) 『令和2年度都道府県普通会計決算の概要 (速報)』より作成。

表7 市町村の主な歳出決算額の変化

(目的別歳出)

単位：億円、%

(性質別歳出)

単位：億円、%

区分	2019年度		2020年度		増減	
	決算額	構成比	決算額	構成比	増減額	増減率
総務費	69,029	11.7	199,899	26.6	130,870	189.6
民生費	217,541	36.9	224,672	29.9	7,131	3.3
衛生費	47,589	8.1	50,314	6.7	2,725	5.7
商工費	17,931	3.0	31,328	4.2	13,396	74.7
土木費	64,045	10.9	65,432	8.7	1,387	2.2
教育費	75,409	12.8	81,042	10.8	5,633	7.5
その他	97,337	16.6	97,552	13.1	215	0.2
合計	588,881	100.0	750,239	100.0	161,358	27.4

区分	2019年度		2020年度		増減	
	決算額	構成比	決算額	構成比	金額	率
人件費	93,489	15.9	100,061	13.3	6,573	7.0
扶助費	138,223	23.5	142,790	19	4,567	3.3
物件費	77,969	13.2	81,919	10.9	3,950	5.1
補助費等	54,805	9.3	195,015	26.0	140,210	255.8
貸付金	10,247	1.7	16,364	2.2	6,117	59.7
普通建設事業費	78,602	13.3	79,233	10.6	632	0.8
その他	135,546	23.1	134,857	18.0	▲ 689	▲ 0.5
合計	588,881	100.0	750,239	100.0	161,358	27.4

注) 四捨五入の関係で数字が一致しないところがある。

出所) 総務省 (2021) 『令和2年度市町村普通会計決算の概要 (速報)』より作成。

新型コロナウイルス感染症緊急包括支援金を通じた支出はその重要な部分を占めている。他方で、コロナ禍においても都道府県の民生費はそこまで大きな伸びは示していない。

これらを性質別歳出でみると、何よりも貸付金が急増していることがわかる。これは先ほどの商工費の伸びが制度融資等の増加によることを裏付けるものである。ただし、その増加額は商工費のそれを大きく下回っていることから、都道府県は制度融資等のほかにも様々な事業者向けの支援を講じていったことが確認できる。補助費等と物件費の伸びは、いずれもコロナ対策に係る各団体や個人・事業者への支出ならびに業務の委託費の

増加を反映している。この補助費等の中には新型コロナウイルス感染症緊急包括支援金による事業者への支出も含まれている。

次に市町村についてみれば、目的別歳出では総務費が13兆円以上伸びているが、これは特別定額給付金事業の関係によるものである。そして、都道府県と同じく大きく膨らんでいるのが商工費であり、これも制度融資その他の事業者支援にかかるものである。事業者支援については都道府県と市町村の両方がコロナ対策に取り組んできたことが確認できる。それ以外では、民生費が7,100億円以上伸びており、これが都道府県とは大きく異なっている。この民生費の伸びは、予定されていた幼

児教育・保育無償化による児童福祉費の増加に加え、ひとり親世帯臨時特別給付金給付事業などのコロナ対策関連の事業が反映した数字となっている。そして、教育費が5,600億円（7.5%）もの伸びを示している点が歳出の変化において大きな特徴となっている。これは小中学校の児童生徒向けの1人1台端末の整備等のオンライン対応やGIGAスクール構想推進など、コロナ禍による支出の急増が強くあらわれたものである。

性質別歳出では、補助費等の増加が14兆円以上伸びているが、これはすでに述べている特別定額給付金事業が大きな割合を占めている。しかし、この部分を除いても、補助費等は1兆円以上の伸びを示しており、市町村が様々な事業者・団体・住民等への支援を実施したことがわかる。都道府県の場合と同じように貸付金の増加は制度融資等の増大を示しており、市町村の場合も商工費の伸びがここに反映していることがわかる。しかし、貸付金の増加額は商工費のその半分以下であることから、市町村でも様々な事業者支援が行われたことが確認できる。人件費の伸びは会計年度任用職員制度の施行によるものが大きく、その分だけ物件費（賃金）が減ることになる。ところが物件費も4,000億円近く伸びており、これは教育費の増加にあらわれていたオンライン対応やGIGAスクール構想推進による端末の購入費が増えたことによる部分が大きく影響している。

以上の内容からわかることは、コロナ禍以前に当初予算が成立した2020年度では、自治体は地方税等の減少

による一般財源の不足を減収補てん債の発行や財政調整基金の取り崩しによってカバーしてきた点である。その一方で、国は様々なコロナ対策関連国庫支出金の実施を通じて、自治体に対して包括的なかたちでコロナ対策を進めさせてきた。都道府県に対しては新型コロナウイルス感染症緊急包括支援金によって医療機関等での感染拡大防止対策やサービス継続を進めさせ、市町村には特別定額給付金事業を担わせた。これらは国が一義的な責任主体となって進めた補助事業であったといえる。また、自由度の大きい地方創生臨時交付金によって、都道府県と市町村はともに様々な支出を拡大していった。中でも顕著な変化がみられたものとしては、事業者・住民のための制度融資や補助金支出や小中学校のオンライン授業対応などの教育支出があった。

このように、コロナ禍での地方財政は劇的に変化することを余儀なくされた。しかし、コロナ対策関連事業は各自治体が必要に迫られたものであったものの、一般財源が限られている中でそれらを独自に実施することは不可能であった。そのため、各自治体は国の国庫支出金等に大きく依存せざるをえなかった。その際、国は自治体の裁量が限られた給付金・支援金から自由度の強い地方創生臨時交付金まで様々な国庫支出金をメニュー化した。このうち地方創生臨時交付金は自治体の一般財源の不足を補うものとして機能することが期待された。これらの国庫支出金に対応して、各自治体はそれぞれの財政行動をとっていったのである。

表8 大阪府内自治体の当初予算の変化（2020→2021年度）

単位：百万円

区分	市町村	地方税	地方譲与税	地方交付税等（臨財債を含む）	国庫支出金	減収補てん債	特別減収対策債	猶予特例債
都道府県	大阪府	▲ 129,381	▲ 57,113	180,800	159,003	21,600	0	0
政令市	大阪市	▲ 30,136	▲ 192	50,600	29,322	0	0	0
	堺市	▲ 4,716	▲ 186	7,797	3,733	0	0	0
中核市	豊中市	▲ 4,485	▲ 496	3,334	4,809	0	0	0
	八尾市	▲ 2,792	▲ 29	1,760	2,296	0	0	0
	寝屋川市	▲ 881	▲ 36	1,873	980	0	0	0
	吹田市	▲ 1,851	▲ 41	3,701	2,606	0	0	0
一般市	茨木市	▲ 786	40	660	3,309	0	0	0
	河内長野市	▲ 1,023	▲ 7	957	491	0	0	0
	羽曳野市	▲ 716	▲ 14	197	77	0	0	0

出所) 各自治体の予算書等および聞き取りより作成。



### 2.3. 2021 年度の自治体予算

2021 年度はコロナ禍が続くことを前提とした予算が各自治体において組まれることになった。表 8 は大阪府内の自治体の 2020 年度から 2021 年度にかけての当初予算の変化を示したものである。表 3 にある 2020 年度の地方税の減収額と比べても明らかのように、2021 年度には地方税の減収が比べものにならない規模で生じると見込まれている。これは法人関係税等の減収が進むとともに、個人住民税の減少が 2021 年度から反映されることを受けている。また、2020 年度にはほとんどみられなかった地方譲与税の減少も確認することができる。

これらに対しては、表 2 の地方財政計画の推移でもみたように地方交付税等による財源措置がとられている。また、地方創生臨時交付金の繰越分を含めた国の補助金の増大を受けて、国庫支出金が大きく伸びている。他方では、減収補てん債等の対応はほとんどの自治体で予算

に入れられていない。これらのことは 2020 年度にはなかった地方交付税等による一般財源措置が 2021 年度は実施されたことを反映したものである。

このような傾向は、企業や住民が集積する大都市自治体ほど顕著にみられる。表 9 は 2020 年度から 2021 年度にかけての当初予算の変化を政令指定都市についてみたものである。これをみれば、どの政令指定都市も概ね数十億円～数百億円の規模で地方税が減少している。また地方譲与税の減少もみられる。これらの減少に対しては、国の地方財政計画で措置された地方交付税等による対応がとられている。国庫支出金については減額した予算額を計上しているところもあるが、ほとんどの政令指定都市では 2020 年度に引き続き国の様々な国庫支出金を活用した事業の増加が見込まれている。

これらの傾向は大都市自治体において典型的にあられるとはいえず、多くの自治体に共通したものであるの

表 9 政令指定都市の当初予算の変化（2020 → 2021 年度）

単位：百万円

	地方税	地方譲与税	地方交付税等（臨財債を含む）	国庫支出金	減収補てん債	特別減収対策債	猶予特例債
札幌市	▲ 15,600	▲ 172	19,200	915	0	0	0
仙台市	▲ 11,831	▲ 135	13,456	3,240	0	0	0
さいたま市	▲ 10,130	▲ 78	13,050	15,059	0	0	0
千葉市	▲ 10,600	▲ 309	11,962	2,131	0	0	0
横浜市	▲ 51,773	▲ 290	51,000	50,779	0	0	0
川崎市	▲ 18,018	▲ 152	3,486	4,915	0	0	0
相模原市	▲ 7,300	▲ 105	3,900	890	0	0	0
新潟市	▲ 7,042	▲ 116	10,307	595	0	0	0
静岡市	▲ 8,017	▲ 76	6,234	2,144	0	0	0
浜松市	▲ 15,200	▲ 252	10,600	4,425	0	0	0
名古屋市	▲ 38,752	▲ 346	35,600	2,452	0	0	0
京都市	▲ 14,000	▲ 109	13,300	11,688	0	0	0
大阪市	▲ 30,136	▲ 192	50,600	29,322	0	0	0
堺市	▲ 4,716	▲ 186	7,797	3,733	0	0	0
神戸市	▲ 14,864	61	12,438	14,575	0	0	0
岡山市	▲ 5,584	▲ 72	7,200	▲ 240	0	0	0
広島市	▲ 8,475	▲ 125	12,000	726	0	0	0
北九州市	▲ 7,815	▲ 105	6,000	▲ 1,613	0	0	0
福岡市	▲ 23,148	418	16,000	▲ 3,303	0	0	0
熊本市	▲ 449	▲ 5	5,163	6,344	0	0	0

出所) 各自治体の予算書等および聞き取りより作成。

は間違いない。

### 3. 新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金

これまでの国によるコロナ対応の主な地方財政措置は、2020年度の1次補正から3次補正、そして2021年度の当初予算というかたちで実施されてきた。そこには事業者支援、家計支援、感染防止対策など様々な領域に対して過去に例のない財政対策が組み込まれてきた。その中でも地方自治体にとって最も重要なものとなったのは、3次にわたる補正予算によって措置された総額4.3兆円にのぼる地方創生臨時交付金である。

表10は、これまでに実施された地方創生臨時交付金に関する主な内容についてまとめたものである。地方創生臨時交付金は主に自治体の単独事業として実施するものに充当することが想定されており、各自治体への配

分は人口を基本として行われてきた。これを基礎にして、事業者数、感染者数割合、財政力指数、人口年齢割合、人口密度、過疎地域など実に細かな係数をかけることによって、各自治体への交付限度額が決定されてきた<sup>2</sup>。

この地方創生臨時交付金の特徴は次のようなものである。第一に、これは国庫支出金（特定財源）として分類されているが、コロナ対策と見なされない人件費や土地購入費などを除けば、その用途についてはほとんど制約がないことである。そのため、自治体による政策裁量の幅がきわめて大きく、実質的にはほとんど一般財源と変わらない。

第二に、進行するコロナ禍への対策として用いられることが求められるために、地方創生臨時交付金は自治体の歳出増加分として支出されることが原則となっている点である。例えば自治体が当初予算において一般財源を充当する予定の支出項目を地方創生臨時交付金に入

表10 新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金の概要

年度	区分	交付時期	予算額	交付対象者	交付対象事業	算定率
2020年度	1次補正	7月～	1兆円	全都道府県 全市区町村	新型コロナウイルス感染症への対応として必要な、以下を目的とした事業であれば、原則として用途に制限はない。 Ⅰ. 感染拡大の防止 Ⅱ. 雇用の維持と事業の継続 Ⅲ. 経済活動の回復 Ⅳ. 強靱な経済構造の構築	100% (一部の事業については80%)
	2次補正	9月～	2兆円	全都道府県 全市区町村		
	予備費 (協力要請 推進枠等)	12月～	3.4兆円 (2次補正予算2兆円のうち0.5兆円も活用)	国の一定の関与の下に協力を支給する 都道府県等	要請に応じた事業者に対する協力金の給付	80%
	3次補正 (繰越分を含む)	2月～	1.5兆円	全都道府県 全市区町村	新型コロナウイルス感染症への対応として必要な、以下を目的とした事業であれば、原則として用途に制限はない。 ・感染拡大の防止 ・雇用の維持と事業の継続 ・経済活動の回復 ・強靱な経済構造の構築 ・ポストコロナに向けた経済構造の転換・好循環の実現	100% (一部の事業については80%) ※その他協力要請推進枠を含む
2021年度	予備費	6月～	0.5兆円	全都道府県	新型コロナウイルス感染症により経済活動に影響を受ける事業者への支援又は事業者に対する感染症対策の強化に関する事業であれば自由度高く活用できる。	100% (一部の事業については80%)

出所) 法田尚己 (2021) 「都道府県に対する財源措置と市町村連携」および内閣府 HP より作成。

れ替えて、浮いた一般財源分を未執行として残すことは原則として認められていない<sup>3</sup>。同様に、基金への積立ても翌年度のコロナ対策に充てることが明確である場合を除いては認められない。

第三に、地方創生臨時交付金の各自治体への配分の仕組みは、地方交付税の算定とかなり類似していることである。地方創生臨時交付金の配分額の決定の際には、国は自治体が行う様々な分野のコロナ対策についての見通しを立てる。それが自治体ごとにどのような傾向としてあらわれるのかも確認されることになる。これらを前提として、人口等を用いた地方交付税の基準財政需要額（測定単位×単位費用×補正係数）と類似した計算式によって、各自治体への交付限度額が示される。そして、各自治体に配分された地方創生臨時交付金は一般財源と同等の扱いとなって、国による費目の積算内容とは関係なく支出される。それらの費目ごとの合算額が国の積算と一致することはない。これは地方交付税の仕組みと同様であり、一般財源として適切に用いることが自治体に期待されていることを示している。

この地方創生臨時交付金については、上記の特徴に対応して次のように評価できる。第一に、地域の実情に応じて対処できるように、自治体に対して幅広い裁量を認めたことである。これはコロナ禍によって発生する地域の社会経済上の問題が多様であり、また限られた資源の中で住民が求める施策の優先度が異なることによる当然の措置であったといえる。ただし、経済活動の活性化を名目にして巨大なモニュメントを建設したり、経済構造のグリーン化を進めるために公用車として電気自動車を購入したりするなど、一般常識的にはコロナ対策とはみなされない支出を行う自治体も少なくなかった。その一因が国の補正予算でそのような支出項目が設定されていることにあるのは確かだが、自治体においては住民の基本的感覚から外れない財政支出を行うべきだったのは間違いない。さもないならば、地方創生臨時交付金のような財源措置が批判の対象となり、今後国による地方一般財源に対する締め付けが強まる可能性が高くなるからである。

しかし、全体としてみた場合には、自治体がコロナ対策として活用した地方創生臨時交付金の事業内容は地域の経済社会のニーズに沿ったものであったと評価できる。表11は地方創生臨時交付金の実施計画を集計したものである。交付金関連事業費でみれば「雇用の維持

と事業の継続」が半分以上を占めている。その主な事業をみると、厳しい経営状況におかれた事業者や生活困窮世帯・個人への支援に充てられていることがわかる。とくに世帯や個人への支援については事業数が全体の9%以上と多くなっている。これは国の支援が行き届かない多くの住民の生活を下支えしたものであったのは間違いない。その次に大きい項目は「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」であり、事業数ではマスク・消毒液等の確保が多い。これらは総じて、自治体が住民や事業者の社会経済状況に対応して地方創生臨時交付金を活用した内容になっているといえるであろう。

第二に、コロナ禍という緊急事態に対応して、自治体が地方創生臨時交付金を原則的に全て支出するという措置をとったことは適切であった。短期間での使い切りが求められる財源には不要不急や不適切な支出がともないやすいが、コロナ禍における住民や事業者の苦難を想起すれば、必要な自治体政策はいくらでも存在する。そのための財源はどれだけあっても足りず、経済対策としても適切に財政を市中に流すことは合理的だと考えられる。かりに地方創生臨時交付金を財政調整基金等の積立てに充当することを認めれば、自治体の中には将来の財政ストレスを念頭に支出額を抑えるところが出てくることも十分に考えられる。自治体によって事情は異なるにせよ、コロナ禍が進行する中でのこのような地方創生臨時交付金の運用は妥当であったといえる。

第三に、日本の地方財政制度の根幹をなす地方交付税制度の仕組みが地方創生臨時交付金の配分においてスムーズに応用されている。これ自体が地方創生臨時交付金を迅速に各自治体へ交付する上で一定の擬制的なコンセンサスをつくり出すという点で機能したといえる。ただし、これと表裏の関係で、地方創生臨時交付金についても地方交付税と同様の地域間での配分傾向があらわれることになった。それは人口当たりの交付限度額をみた場合には、人口が少なく財政力が低い自治体ほど多くなっている点である<sup>4</sup>。それは、交付限度額の積算において、人口ほど合意形成の容易な測定単位が存在しないことによっている。これに対しては、例えば指定都市市長会と中核市市長会が共同で「交付金の算定に当たっては、大都市部に陽性者が集中している現状を踏まえ、・・・市単位の陽性者数に基づき算定するなど大都市における財政需要をより反映するとともに、財政力に

表 11 地方創生臨時交付金実施計画の項目別集計結果（地方単独事業分・国庫補助事業の地方負担分、2020 年度末時点）

項 目		交付金関連事業費 (%)	事業数 (%)
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		9,599 億円 (22.2%)	42,197 事業 (47.2%)
(主な事業)	医療提供体制の強化	3,140 億円 ( 7.3%)	3,972 事業 ( 4.4%)
	マスク・消毒液等の確保	3,097 億円 ( 7.2%)	23,030 事業 (25.8%)
	学校の臨時休業等を円滑に進めるための環境整備	2,425 億円 ( 5.6%)	10,175 事業 (11.4%)
	検査体制の強化と感染の早期発見	668 億円 ( 1.5%)	2,454 事業 ( 2.7%)
II. 雇用の維持と事業の継続		22,502 億円 (52.0%)	22,741 事業 (25.4%)
(主な事業)	事業継続に困っている中小・小規模事業者等への支援	14,494 億円 (33.5%)	11,001 事業 (12.3%)
	資金繰り対策	4,735 億円 (10.9%)	1,612 事業 ( 1.8%)
	生活に困っている世帯や個人への支援	2,704 億円 ( 6.2%)	8,253 事業 ( 9.2%)
	雇用の維持	565 億円 ( 1.3%)	1,812 事業 ( 2.0%)
III. 次の段階としての官民を挙げた経済活動の回復		7,196 億円 (16.6%)	13,797 事業 (15.4%)
(主な事業)	地域経済の活性化	4,832 億円 (11.2%)	8,304 事業 ( 9.3%)
	観光・運輸業、飲食業、イベント・エンターテインメント事業等に対する支援	2,364 億円 ( 5.5%)	5,493 事業 ( 6.1%)
IV. 強靱な経済構造の構築		3,966 億円 ( 9.2%)	10,636 事業 (11.9%)
(主な事業)	リモート化等によるデジタル・トランスフォーメーションの加速	3,358 億円 ( 7.8%)	8,464 事業 ( 9.5%)
	公共投資の早期執行等	349 億円 ( 0.8%)	1,636 事業 ( 1.8%)

出所) 内閣府 HP より作成。

関わらず必要な額を措置するよう、算定方法を見直すこと」という要請書を国にあげている<sup>5</sup>。また指定都市市長会は 2021 年 6 月にも地方創生臨時交付金に関する緊急要請を行い、「人口や人流の集中する指定都市において、より一層の感染拡大防止対策や、近隣市町村を含めた地域経済への影響を最小化するための施策について重点的に取り組む必要があるが、財源の制約により、その実施に支障を来しかねない状況にある」「市町村、とりわけ指定都市による地域の実情に応じたきめ細かな対策が不可欠であることから、指定都市に対し、単独事業分も含めた臨時交付金の追加的な直接交付を速やかに行うとともに、交付金の算定に当たっては、各都市単位の陽性者数に基づき算定するなど各都市における財政需要を適切に反映し、財政力に関わらず必要な額を措置するよう算定方法を見直すなど、大都市に重点的に配分することを強く要請する」としている<sup>6</sup>。このような大都市自治体による地方創生臨時交付金に対する要望は、現実の感染者の数や特徴などをみれば当然のものであろう。地方創生臨時交付金が大都市に相対的に不利な

配分となったのは、その準拠枠として機能した地方交付税制度と無関係ではない。それは全国的に標準的な行政サービスを供給するという現在の地方財政システムそのものから生じている。

#### 4. むすびにかえて

本稿では、新型コロナ感染症対策をめぐる自治体財政の変化について、2020 年度と 2021 年度の当初予算の策定時期による影響の違いを踏まえつつ、①国による地方一般財源への措置と自治体による一般財源上の対応、②コロナ禍における国庫支出金の増加と自治体の歳出への影響、③地方創生臨時交付金の特徴と評価についてみてきた。ただし、本稿での評価は全体的なものであって、個別のケースごとに内容や評価の違いがあることは言を俟たない。

コロナ禍という有事における国の自治体への主な財政措置となった地方創生臨時交付金については、平時の仕組みとして運用されてきた地方交付税制度が援用さ

れてきた。それはコロナ禍における迅速な地方財政への対応をスムーズに進めるという点で機能したのは確かであり、これによって自治体は一般財源に近い性格の国庫支出金を用いて地域の住民や事業者のニーズに対応した財政支出を行うことができた。これは日本においていまだ継続している地方財政システムがプラスに働いた面である。ただし、それによる地方創生臨時交付金の財源配分が大都市において最も深刻さをあらわしたコロナ禍への対応として適切に機能したとは評価できない。

そのため、今後も繰り返し起こることが想定される大規模感染症や広域災害などに際しては、現在の地方財政システムの再評価や地方創生臨時交付金の評価を行うことを通じて将来の財政制度制度へとつなげることが重要である。

#### 注

- <sup>1</sup> 例えば、地方消費税の引き上げに伴う地方消費税と地方消費税交付金の増収分については、その100%を基準財政収入額へ算入する措置がとられている。ほぼ全ての地方譲与税についても同じ措置がなされている。
- <sup>2</sup> 地方創生臨時交付金についての詳細な制度については次の論文に詳しい。小西砂千夫（2021）「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金の運用と課題」（『地方財務』2021年7月号、ぎょうせい、所収）。
- <sup>3</sup> 自治体の予算では予備費を計上していることがあるが、これは災害等が発生しなければ執行されない。そのため、本来は予備費を充当することが妥当なコロナ対策について地方創生臨時交付金を充てることで、この予備費については未執行のままにすることは可能である。
- <sup>4</sup> 平岡和久（2021）「新型コロナ禍と自治体の対応」（平岡和久・尾関俊紀編著『新型コロナウイルス感染症と自治体の攻防』自治体研究社、所収）。
- <sup>5</sup> 指定都市市長会・中核市市長会（2020）『国の施策及び予算に関する指定都市市長会・中核市市長会共同提言』2020年10月。
- <sup>6</sup> 指定都市市長会（2021）『新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金の追加的な直接交付に関する指定都市市長会緊急要請』2021年6月。

#### 引用文献

- 小西砂千夫（2021）「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金の運用と課題」（『地方財務』2021年7月号、ぎょうせい）。
- 指定都市市長会（2021）『新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金の追加的な直接交付に関する指定都市市長会緊急要請』。
- 指定都市市長会・中核市市長会（2020）『国の施策及び予算に関する指定都市市長会・中核市市長会共同提言』。
- 平岡和久（2021）「新型コロナ禍と自治体の対応」平岡和久・尾関俊紀編著『新型コロナウイルス感染症と自治体の攻防』自治体研究社。
- 法田尚己（2021）「都道府県に対する財源措置と市町村連携」（『地方財務』2021年7月号、ぎょうせい）。

