

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	新型コロナウイルスの感染拡大の地方財政への影響
他言語論題 Title in other language	Dealing with the COVID-19 Pandemic: Financial Issues of Local Governments
著者 / 所属 Author(s)	瀬古 雄祐 (SEKO Yusuke) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 財政金融課
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	838
刊行日 Issue Date	2020-11-20
ページ Pages	71-93
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	新型コロナウイルス対応に向けた地方の歳出は拡大しつつあり、各自治体では財源確保が課題となっている。現状を踏まえ、感染拡大による地方財政への影響や論点、今後の見通しについて考察する。

* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

新型コロナウイルスの感染拡大の地方財政への影響

国立国会図書館 調査及び立法考査局
財政金融課 瀬古 雄祐

目 次

はじめに

- I 地方の歳出拡大の概況
 - 1 国内における新型コロナウイルス対応の概要
 - 2 自治体における補正予算の編成状況
- II 地方の歳出拡大等に対する国の財政面での対応
 - 1 令和元年度予算の下での対応
 - 2 令和2年度予算の下での対応
 - 3 課題及び論点
- III 地方の歳出拡大に伴う財源確保
 - 1 財源確保をめぐる動向
 - 2 課題及び論点
- IV 地方税収の減少見込み及びその影響
 - 1 地方税収の減少
 - 2 地方の一般財源の確保への影響

おわりに

キーワード：新型コロナウイルス感染症、COVID-19、地方財政、補正予算、財政調整基金、財政力格差、地方税、減収補填債、地方交付税、地方一般財源総額実質同水準ルール

要 旨

- ① 新型コロナウイルスの感染拡大を受け、都道府県及び市区町村（以下「自治体」）は累次の令和2年度補正予算を編成し、医療体制の整備や事業者への経済的支援、休業要請に応じた事業者への協力金の支給等を実施している。地方の歳出は異例の規模に達しており、各自治体では財源の確保が課題となっている。
- ② 国は、特別交付税による措置や新たな交付金の創設等を通して、地方に対して財政面での支援を行っている。しかし、地方の歳出はこれらの充当により賄える水準を超えており、各自治体の間では、財政調整基金の取崩し等による財源確保を図る動きが広く見られる。こうした中、自治体間の財政力格差が、新型コロナウイルス対応における支援策の手厚さ等の格差につながることも懸念されている。
- ③ また、自治体の主たる歳入である地方税収については、地方法人二税や個人住民税について大規模な税収減が見込まれている。地方税収の減少は複数年度にわたって続く懸念もあり、自治体においては、減収補填債の発行など、歳入確保に向けた取組がなされることも予想される。こうした中で、現行の地方税体系の問題点を指摘し、その在り方を見直す必要性を説く見解も示されている。
- ④ 加えて、地方税収の減少は、地方の一般財源の確保をめぐる動向にも影響を与え得る。令和3（2021）年度の地方交付税総額の算定は、国税・地方税ともに減収が見込まれる中で「地方一般財源総額実質同水準ルール」が適用される初めてのケースとなると見込まれる。地方の財源不足額が大きく拡大した場合、国の一般会計からの加算や臨時財政対策債の発行額の増大等、財源不足額の解消のための措置は、税収減と歳出拡大に直面する国・地方の双方にとって、大きな負担となることも予想される。
- ⑤ 新型コロナウイルス対応において、地方財政が従来抱える課題が改めて浮き彫りになった面は否めない。今後、今般の一連の対応において浮かび上がった課題を検証するとともに、地方財政の在り方をめぐる議論が求められるであろう。

はじめに

令和2（2020）年1月以降、新型コロナウイルス感染症は我が国の社会・経済に甚大な影響を与え続けている。同感染症は、未だ収束の兆しを見せておらず、早期収束に向けた各種の取組が継続されている。

新型コロナウイルスの感染拡大を受け、国は、各種の緊急支援策等を盛り込んだ一連の緊急経済対策を策定し、その実施のために令和元年度予算の予備費を活用した対応が図られたほか、令和2年度第1次補正予算及び同年度第2次補正予算が編成された⁽¹⁾。これらの補正予算を織り込んだ令和2（2020）年度の国の一般会計歳出・歳入総額は160.2兆円を超え、過去最大の規模に達している。

一方、都道府県及び市区町村（以下「自治体」）においても、感染拡大の防止や事業者支援等の実施のために、累次的に補正予算が編成されている。これらの補正予算により、地方の歳出額もまた異例の規模に達しており、各自治体にあっては、その財源の確保が喫緊の課題となっている。

本稿では、新型コロナウイルスの感染拡大がもたらす地方財政への影響に焦点を当て、自治体の歳出拡大とその財源をめぐる現況を示しつつ、そこに見られる課題や論点、今後の見通しについて考察する。まず、各自治体における令和2年度補正予算の編成状況を概観し、感染拡大を受けて自治体が大規模な歳出を行っている現状について概説する（第I章）。また、そうした地方の歳出への国の財政面での対応について説明する（第II章）。その上で、自治体における財源確保が決して容易ではない現状及びそこに見られる課題等について触れ（第III章）、さらに、今後見込まれる地方税の減収により生じ得る中長期的な課題及び論点について考察する（第IV章）。

I 地方の歳出拡大の概況

1 国内における新型コロナウイルス対応の概要

国内における新型コロナウイルス感染事例の増加を受け⁽²⁾、国は令和2（2020）年2月13日に「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策」⁽³⁾を、3月10日には同第2弾⁽⁴⁾を、それぞれ決定し、帰国者等への支援、医療提供体制の整備、学校の臨時休業に伴う課題への対応等の措置が、令和元年度予算の予備費を活用することにより順次講じられた。3月13日には、

* 本稿におけるインターネット情報の最終確認日は、令和2（2020）年10月29日である。

(1) 詳細は、鎌倉治子「新型コロナウイルス感染症と経済対策—令和2年度第2次補正予算まで—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.1102, 2020.7.7. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11510678_po_1102.pdf?contentNo=1> を参照。

(2) 新型コロナウイルスの感染拡大及び政府の対応については、竹内優平「新型コロナウイルス感染症の状況—感染拡大防止に向けた経緯と課題—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.1099, 2020.6.15, pp.4-6. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11502549_po_1099.pdf?contentNo=1> を参照。

(3) 「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策」(令和2年2月13日新型コロナウイルス感染症対策本部決定) 首相官邸 HP <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/kinkyutaiou_corona.pdf>

(4) 「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日新型コロナウイルス感染症対策本部決定) 同上 <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/kinkyutaiou2_corona.pdf>

新型インフルエンザ等対策特別措置法(平成24年法律第31号。以下「特措法」)が改正され(令和2年法律第4号)、新型コロナウイルス感染症が同法の対象に加えられた。4月7日には、同法に基づく緊急事態宣言が東京都等7都府県に発出され、同月16日に同宣言の対象地域は全国に拡大された。

特措法の規定により、政府対策本部の設置後、都道府県の知事は「公私の団体又は個人に対し」協力を要請できる(第24条第9項)ほか、緊急事態宣言の発出後は、同宣言の対象地域の都道府県の知事は、感染防止のために、多数の者が利用する一定の「施設の使用の制限若しくは停止」等の要請を行うことができる(第45条第2項)。国による緊急事態宣言の発出後、多数の都道府県では、業種等を指定した上で、事業者を対象とした休業要請が行われた。各自治体においては、医療体制の整備や事業者への経済的支援、休業要請に応じた事業者への協力金の支給等を実施するために、令和元年度補正予算及び令和2年度補正予算が累次的に編成されている。

2 自治体における補正予算の編成状況

各自治体における累次の補正予算の編成により、6月時点の調査では、既に歳出規模が過去最大の水準に達している都道府県も多いとの結果も示された⁽⁵⁾。同調査では、ほとんどの都道府県において、追加で補正予算を組む可能性があるとの回答があった旨が示され、地方全体の歳出額は更に増加することも見込まれる状況が報じられた⁽⁶⁾。

ここで、令和2(2020)年10月中旬時点での、都道府県及び政令指定都市における令和2年度一般会計補正予算の編成状況等を概観したい。表1及び表2からは、各自治体において実際に、これまでに複数回にわたり補正予算の編成が行われていることが確認できる。国内で新型コロナウイルスの感染が拡大する以前に編成された各自治体の令和2年度当初予算額との比較では、当初予算額の約5割に達する額が補正予算に計上された自治体も見られ、補正額は都道府県だけでも全体で10兆円を超える規模に達している。この額のほとんどは、新型コロナウイルス対応に充てるための予算として計上されていると考えられ、実際に、各予算中に示されている事業内容を見ると、感染拡大の防止や医療提供体制の強化、地域経済の立て直し等が大きな割合を占めている⁽⁷⁾。また、表中に示した都道府県及び政令指定都市においては、福島県を除き、令和2年度当初予算額と同年度補正予算額を合わせた現時点での予算額が、平成25(2013)年度から平成30(2018)年度までの6年間の各年度決算の平均歳出額を既に上回る水準に達している。当該平均歳出額と比較したときの規模は、現時点で既に都道府県では120%台、政令指定都市では140%台の水準に達している自治体も少なくないことが分かる。

(5) 例えば、「医療・地域経済 下支え」『日本経済新聞』2020.7.27; 石川正浩「コロナで5.5兆円、「新様式」探る」『日経グローバル』392号, 2020.7.20, pp.6-21.

(6) 「医療・地域経済 下支え」同上; 石川 同上

(7) 「医療・地域経済 下支え」同上; 石川 同上 両資料では、都道府県へのアンケート調査を基に、都道府県が6月までに編成した令和2年度補正予算につき、計上された額全体に占める新型コロナウイルス対策の経費は97.9%に上ると指摘されている。ただし、自治体の各補正予算に計上されている経費の中には、特別定額給付金の支給(第II章2で後述)等、国による補助等の対象となる事務に係る経費が含まれているほか、国からの交付金等が充当されている項目も見られる。詳細は、第II章を参照。なお、令和2(2020)年1月以降に編成された令和元年度補正予算に、新型コロナウイルスへの対応関連経費が盛り込まれるケースも広く確認できる。

表1 都道府県における令和2年度当初予算額及び同年度補正予算額の概要

都道府県名	当初予算額		補正予算額		当初予算額に占める割合 (C)=(B)/(A) × 100	補正予算編成回数 (※1)	補正後予算額 (D)=(A)+(B)	平均歳出額 (※2) (E)	補正後予算額の割合 (対平均歳出額比) (F)=(D)/(E) × 100
	(A)	(B)	(B)	(C)					
北海道	2,820,093,185	815,056,787	815,056,787	28.9%	6	3,635,149,972	2,413,322,411	150.6%	
青森県	681,600,000	107,307,639	107,307,639	15.7%	8	788,907,639	678,307,558	116.3%	
岩手県	932,313,364	164,851,286	164,851,286	17.7%	5	1,097,164,650	1,000,946,648	109.6%	
宮城県	1,133,564,806	145,516,829	145,516,829	12.8%	5	1,279,081,635	1,275,203,388	100.3%	
秋田県	579,414,000	98,799,023	98,799,023	17.1%	9	678,213,023	607,383,537	111.7%	
山形県	613,364,000	129,137,000	129,137,000	21.1%	6	742,501,000	572,605,834	129.7%	
福島県	1,441,836,087	130,785,091	130,785,091	9.1%	5	1,572,621,178	1,733,948,299	90.7%	
茨城県	1,162,917,015	178,777,000	178,777,000	15.4%	6	1,341,694,015	1,070,636,523	125.3%	
栃木県	837,370,000	231,586,790	231,586,790	27.7%	6	1,068,956,790	746,695,900	143.2%	
群馬県	745,128,000	110,314,097	110,314,097	14.8%	8	855,442,097	733,331,405	116.7%	
埼玉県	1,960,315,000	348,075,153	348,075,153	17.8%	9	2,308,390,153	1,704,364,256	135.4%	
千葉県	1,819,485,294	281,486,009	281,486,009	15.5%	6	2,100,971,303	1,656,321,954	126.8%	
東京都	7,354,000,000	1,663,652,859	1,663,652,859	22.6%	11	9,017,652,859	6,773,559,356	133.1%	
神奈川県	1,903,590,000	407,422,537	407,422,537	21.4%	7	2,311,012,537	1,943,687,481	118.9%	
新潟県	1,219,659,000	264,605,000	264,605,000	21.7%	5	1,484,264,000	1,099,696,398	135.0%	
富山県	571,213,637	143,658,395	143,658,395	25.1%	9	714,872,032	498,155,016	143.5%	
石川県	578,419,000	82,053,019	82,053,019	14.2%	4	660,472,019	535,932,597	123.2%	
福井県	487,238,470	90,848,723	90,848,723	18.6%	12	578,087,193	449,396,431	128.6%	
山梨県	457,684,788	177,626,363	177,626,363	38.8%	4	635,311,151	460,023,144	138.1%	
長野県	947,686,607	173,431,622	173,431,622	18.3%	8	1,121,118,229	814,683,007	137.6%	
岐阜県	841,960,000	161,908,440	161,908,440	19.2%	4	1,003,868,440	758,595,399	132.3%	
静岡県	1,279,200,000	121,754,000	121,754,000	9.5%	8	1,400,954,000	1,138,956,158	123.0%	
愛知県	2,572,245,000	266,518,217	266,518,217	10.4%	13	2,838,763,217	2,241,016,770	126.7%	
三重県	740,658,075	74,373,457	74,373,457	10.0%	7	815,031,532	672,260,938	121.2%	

滋賀県	570,500,000	149,306,354	26.2%	8	719,806,354	504,709,519	142.6%
京都府	901,853,000	285,965,024	31.7%	4	1,187,818,024	902,493,523	131.6%
大阪府	2,636,765,819	1,268,738,002	48.1%	10	3,905,503,821	2,726,539,741	143.2%
兵庫県	1,995,624,000	757,967,000	38.0%	5	2,753,591,000	1,951,453,209	141.1%
奈良県	560,943,000	78,818,750	14.1%	5	639,761,750	486,454,971	131.5%
和歌山県	590,460,898	97,577,021	16.5%	7	688,037,919	541,736,032	127.0%
鳥取県	343,151,000	39,073,087	11.4%	6	382,224,087	344,673,901	110.9%
島根県	475,018,711	51,266,218	10.8%	7	526,284,929	494,440,114	106.4%
岡山県	746,457,377	58,527,703	7.8%	8	804,985,080	690,708,403	116.5%
広島県	1,090,500,000	149,221,685	13.7%	5	1,239,721,685	908,087,635	136.5%
山口県	674,106,498	355,437,647	52.7%	5	1,029,544,145	635,582,986	162.0%
徳島県	505,683,000	58,458,302	11.6%	5	564,141,302	466,572,585	120.9%
香川県	472,029,000	54,239,264	11.5%	6	526,268,264	432,759,730	121.6%
愛媛県	643,050,000	123,599,250	19.2%	7	766,649,250	612,899,293	125.1%
高知県	463,213,000	58,060,014	12.5%	6	521,273,014	444,496,444	117.3%
福岡県	1,851,724,148	368,988,453	19.9%	6	2,220,712,601	1,624,323,133	136.7%
佐賀県	485,581,000	138,529,159	28.5%	6	624,110,159	431,774,195	144.5%
長崎県	725,988,384	114,548,162	15.8%	8	840,536,546	673,944,914	124.7%
熊本県 ^(注3)	715,509,848	345,718,000	48.3%	11	1,061,227,848	848,466,025	125.1%
大分県	654,863,000	120,561,293	18.4%	6	775,424,293	561,648,789	138.1%
宮崎県	612,788,000	80,231,629	13.1%	9	693,019,629	582,917,574	118.9%
鹿児島県	839,853,000	91,981,000	11.0%	10	931,834,000	773,443,537	120.5%
沖縄県	751,404,000	126,321,875	16.8%	7	877,725,875	716,828,391	122.4%
計	52,988,022,011	11,342,680,228	21.4%	—	64,330,702,239	—	—

※ 表中の各金額等には、新型コロナウイルス対応と関連のない経費及びそうした経費のみが盛り込まれた補正予算も含まれる。金額については、一部、百万円単位で表示されているものを含む。

(注1) 補正予算の編成回数については、専決処分や追加提案等についても個別の補正予算として計数した。

(注2) 平均歳出額は、平成25(2013)年度から平成30(2018)年度までの6年間の各年度決算の平均歳出額を意味する。

(注3) 熊本県の令和2年度当初予算は、知事選挙を前にした骨格予算(必要最小限の予算のみを計上した予算)である。

(出典) 各都道府県のホームページ及び議会関係資料、各都道府県の「決算カード」(「決算カード」総務省HP <<https://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/card.html>>)等 (令和2(2020)年11月6日時点で確認できる情報) を基に筆者作成。

表2 政令指定都市における令和2年度当初予算額及び同年度補正予算額の概要

(単位：千円)

都市名	当初予算額	補正予算額		補正後予算額	平均歳出額 (注2)	補正後予算額の割合 (対平均歳出額比)
	(A)	(B)	当初予算額に占める割合 (C)=(B)/(A) × 100			
北海道札幌市	1,029,500,000	359,053,463	34.9%	1,388,553,463	908,915,655	152.8%
宮城県仙台市	541,088,000	147,656,863	27.3%	688,744,863	513,640,032	134.1%
埼玉県さいたま市	562,720,000	172,523,509	30.7%	735,243,509	475,064,520	154.8%
千葉県千葉市	463,600,000	120,197,640	25.9%	583,797,640	400,242,631	145.9%
神奈川県川崎市	792,463,317	199,252,611	25.1%	991,715,928	634,312,408	156.3%
神奈川県横浜市の	1,740,016,406	613,017,528	35.2%	2,353,033,934	1,576,200,705	149.3%
神奈川県相模原市の	307,200,000	89,125,000	29.0%	396,325,000	262,174,421	151.2%
新潟県新潟市の	391,000,000	95,648,066	24.5%	486,648,066	372,435,411	130.7%
静岡県静岡市の	325,300,000	88,270,827	27.1%	413,570,827	285,049,905	145.1%
静岡県浜松市の	349,500,000	102,648,000	29.4%	452,148,000	299,267,097	151.1%
愛知県名古屋市の	1,254,380,000	278,901,278	22.2%	1,533,281,278	1,088,899,425	140.8%
京都府京都市	783,960,000	305,749,000	39.0%	1,089,709,000	730,260,923	149.2%
大阪府大阪市の	1,769,977,903	334,093,143	18.9%	2,104,071,046	1,664,758,444	126.4%
大阪府堺市の	429,300,000	98,641,072	23.0%	527,941,072	365,592,008	144.4%
兵庫県神戸市の	838,709,456	186,213,125	22.2%	1,024,922,581	759,156,418	135.0%
岡山県岡山市	343,262,729	86,181,657	25.1%	429,444,386	290,001,200	148.1%
広島県広島市の	656,372,613	141,331,438	21.5%	797,704,051	578,824,726	137.8%
福岡県北九州市	570,298,000	184,413,534	32.3%	754,711,534	531,660,282	142.0%
福岡県福岡市の	887,458,000	390,257,332	44.0%	1,277,715,332	804,960,588	158.7%
熊本県熊本市	365,100,000	85,709,889	23.5%	450,809,889	342,954,581	131.4%
計	14,401,206,424	4,049,656,512	28.1%	18,450,862,936	—	—

※ 表中の各金額等には、新型コロナウイルス対応と関連のない経費及びそうした経費のみが盛り込まれた補正予算も含まれる。金額については、一部、百万円単位で表示されているものを含む。

(注1) 補正予算の編成回数については、専決処分や追加提案等についても個別の補正予算として計数した。

(注2) 平均歳出額は、平成25(2013)年度から平成30(2018)年度までの6年間の各年度決算の平均歳出額を意味する。

(出典) 各市のホームページ及び議会関係資料、各市の「決算カード」(「決算カード」(「決算カード」)総務省HP <<https://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/card.html>>)等(令和2(2020)年11月6日時点で確認できる情報)を基に筆者作成。

Ⅱ 地方の歳出拡大等に対する国の財政面での対応

地方に対しては、国により財政面での様々な支援措置が講じられている。国の令和元年度予算の下で実施された措置については、地方負担分の補填が特別交付税⁽⁸⁾によって図られたほか、国の令和2年度第1次及び第2次補正予算⁽⁹⁾では交付金の創設等がなされている。

1 令和元年度予算の下での対応

令和元(2019)年度中に策定された「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策」には、国の同年度予算の予備費等を活用して実施すべき措置として、帰国者等への支援、国内感染対策の強化、水際対策の強化等の対応策が盛り込まれた。これらの措置の実施のために生じる地方負担をめぐっては、「今回の予備費の使用により追加される保健衛生施設等設備整備補助事業、感染症医療費負担事業及び疾病予防対策事業費等補助事業」等について、地方負担額の80%を特別交付税により措置することとされた⁽¹⁰⁾。

同じく、「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策」第2弾には、国の令和元年度予算の予備費を活用して実施すべき措置として、感染拡大防止策と医療提供体制の整備、学校の臨時休業に伴って生じる課題への対応、事業活動の縮小や雇用への対応、事態の変化に即応した緊急措置等が盛り込まれた。これらの実施に当たっては、「今回の予備費の使用により追加される保健衛生施設等設備整備補助事業、感染症予防事業費等負担事業、疾病予防対策事業費等補助事業及び学校臨時休業対策費補助事業」について、地方負担額の80%を特別交付税により措置することとされた⁽¹¹⁾。

2 令和2年度予算の下での対応

地方における新型コロナウイルス対応を財政面で支える観点から、第1次補正予算及び第2次補正予算により、自治体向けの交付金が新設・拡充された(下記(1)及び(2))。また、国による補助や、歳入減に係る補填等の措置が講じられた(下記(3)及び(4))。

(1) 新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金

新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金は、「感染拡大防止策や医療提供体制の整備

(8) 特別交付税は、災害の発生など特別の財政需要が生じた場合等に交付される地方交付税の一種であり、通常は12月と3月に交付される。なお、地方交付税は、普通交付税(全体の94%)と特別交付税(全体の6%)に区分され、このうち普通交付税は、各自治体につき、基準財政需要額(「その地方団体の自然的・地理的・社会的諸条件に対応する合理的かつ妥当な水準における財政需要」とされる額)と基準財政収入額(標準的な地方税収入を基に算出される額)との差額(財源不足額)が年4回に分けて交付される(財源不足額が生じない自治体に対しては交付されない(不交付団体))。詳細は、地方交付税制度研究会編『地方交付税のあらまし 令和2年度』地方財務協会、2020、pp.14-15等を参照。

(9) 以下、本稿では、特に断りのない限り、「第1次補正予算」及び「第2次補正予算」は、それぞれ国の令和2年度第1次補正予算及び同年度第2次補正予算を指す。

(10) 総務省自治財政局財政課「令和元年度一般会計の予備費の使用等に伴う地方負担への対応について」2020.2.14. <https://www.soumu.go.jp/main_content/000669927.pdf> なお、特別交付税措置については、令和元(2019)年度中に調査を実施し、令和元(2019)年度又は令和2(2020)年度に措置を講ずることとされた。

(11) 総務省自治財政局財政課「令和元年度一般会計の予備費の使用等に伴う地方負担への対応について」2020.3.10. <https://www.soumu.go.jp/main_content/000675011.pdf> なお、特別交付税措置については、令和元(2019)年度又は令和2(2020)年度に措置を講ずることとされた。

について、地域の感染状況等の実情に応じて、各都道府県が必要とする対応を柔軟かつ機動的に実行していくこと」を可能とする趣旨で新設された交付金である⁽¹²⁾。同交付金の規模は、第1次補正予算による創設時に1490億円が計上され、続く第2次補正予算では2兆2370億円が追加計上された。

同交付金は、国から都道府県に対して交付された上で、都道府県から該当する事業者等に支給される仕組みである。医療、介護サービス、障害福祉サービスの各分野につき、職員への慰労金の支給や感染症対策の実施等の経費の助成に充当される。

(2) 新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金

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」）は、「新型コロナウイルスの感染拡大を防止するとともに、感染拡大の影響を受けている地域経済や住民生活を支援し地方創生を図るため」、「地方公共団体が地域の実情に応じてきめ細やかに必要な事業を実施できるよう」にすることを趣旨として⁽¹³⁾、第1次補正予算で新設されたものである。同交付金は全ての都道府県及び市区町村を対象としており、各自治体からの実施計画の提出を受けて交付される仕組みである。新型コロナウイルス感染症への対応として必要な各種の幅広い取組への活用が想定されている。

第1次補正予算では、総額1兆円が計上され、各自治体からの実施計画の提出を受けて7月中に交付が行われた⁽¹⁴⁾。これに対して、地方団体からは、総額の増額を強く求める声が相次いだ⁽¹⁵⁾。第2次補正予算では、新たに2兆円分を上乗せして総額3兆円が確保された。拡充分についても同様に自治体からの実施計画の提出を受け、7月末までの受付分については9月中に交付されたほか、9月末までの受付分については11月頃に自治体に交付される。

交付に当たっては、自治体ごとに一定の基準に基づき交付限度額が定められる仕組みである。第1次補正予算計上分（1兆円）については、人口、財政力⁽¹⁶⁾、新型コロナウイルスの感染状況、国庫補助事業の地方負担額等を基準として算定するものとされた⁽¹⁷⁾。第2次補正予算計上分（2兆円）のうち「家賃支援を含む事業継続や雇用維持等への対応分」（1兆円程度）については、人口、事業所数、感染状況等に基づき、「新しい生活様式」を踏まえた地域経済の活性化等への対応分」（1兆円程度）については、人口、年少者・高齢者の比率、財政力等に基づき、それぞれ交付限度額が算定されている⁽¹⁸⁾。

(12) 「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」（令和2年4月7日閣議決定）p.8. 内閣府 HP <https://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/2020/20200420_taisaku.pdf>

(13) 同上, p.7.

(14) 第1次補正予算分については、全自治体から実施計画が提出された。

(15) 例えば、全国知事会会長（飯泉嘉門）ほか「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金の「飛躍的増額」に向けた緊急提言」2020.5.20. <<http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/chihouseirinjikoufukinkinkyuteigen%2020200520.pdf>>

(16) 基準財政収入額と基準財政需要額との相対的な関係をいう。一般に、各自治体の財政力を示すための指標としては、財政力指数が挙げられる。財政力指数は、各自治体の基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の過去3年間の平均値で示され、この数値が高いほど、財源に余裕があるとされる。

(17) 交付限度額を都道府県別に見ると、北海道（約186.0億円）、大阪府（約183.1億円）、埼玉県（約157.2億円）等が上位を占めた（「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金 交付限度額（第一次補正予算分）」首相官邸 HP <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/rinjikoufukin/pdf/gendogaku_dai1.pdf>）。なお、これとは別に、市区町村にも交付される。

(18) 「家賃支援を含む事業継続や雇用維持等への対応分」と「新しい生活様式」を踏まえた地域経済の活性化等への対応分」を合わせた交付限度額を都道府県別に見ると、大阪府（約496.3億円）、東京都（約468.9億円）、北海道（約448.7億円）等が上位を占めた（「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金 交付限度額（第

(3) 特別定額給付金の支給に係る補助

第1次補正予算には、感染拡大防止に留意しつつ、簡素な仕組みで迅速かつ的確に家計への支援を行う趣旨から、全住民を対象に1人当たり一律10万円の特別定額給付金を支給する措置の実施が盛り込まれた⁽¹⁹⁾。同補正予算には、同給付金の支給に係る経費として12兆8803億円（給付事業費12兆7344億円、給付事務費1459億円）が計上された。

特別定額給付金の支給の実施主体は市区町村とされる一方、実施に要する経費（給付事業費及び給付事務費）については国が全額を補助し、市区町村に実質的な財政的負担は発生しない仕組みとされている。

(4) 地方税における負担軽減措置による減収分の補填等

「地方税法等の一部を改正する法律」（令和2年法律第26号）に基づく法改正により、新型コロナウイルスの感染拡大の影響を受けて収入が減少した個人や事業者等を対象として、一連の地方税の負担軽減措置が講じられている。措置の概要は、①収入が減少した事業者等を対象とした徴収猶予⁽²⁰⁾、②固定資産税の軽減措置等（影響を受けた中小事業者等を対象とした固定資産税及び都市計画税の軽減措置、及び、生産性革命の実現に向けた固定資産税の特例措置の拡充）、③自動車税及び軽自動車税環境性能割の臨時的軽減の延長、である（表3を参照）。

表3 地方税における負担軽減措置及び地方の減収への対応策の概要

措置の概要	地方の減収への対応策
①徴収の猶予制度の特例 新型コロナウイルス感染症の影響により令和2（2020）年2月以降の収入に相当の減少がある事業者等に対し、1年間徴収を猶予できる特例を創設。	地方債の特例措置（ <u>減収補填債の発行を許可</u> ）を創設。
②固定資産税の軽減措置等 ・中小事業者等が所有する償却資産及び事業用家屋に係る固定資産税等の軽減措置 売上高の一定の減少がある中小事業者等について、その所有する償却資産及び事業用家屋に対する令和3（2021）年度分の固定資産税及び事業用家屋に対する同年度分の都市計画税の各課税ベースを2分の1又はゼロとする。 ・生産性革命の実現に向けた固定資産税の特例措置の拡充 適用対象に、一定の事業用家屋等を加える。	新たに創設される「新型コロナウイルス感染症対策地方税減収補填特別交付金」により <u>全額を補填</u> 。
③自動車税・軽自動車税環境性能割の臨時的軽減の延長 税率を1%分軽減する特例措置の6か月間の延長（令和3（2021）年3月末までに取得した自動車につき適用）。	「自動車税減収補填特例交付金」及び「軽自動車税減収補填特例交付金」により <u>全額を補填</u> 。

（出典）総務省「地方税法等の一部を改正する法律案の概要」2020.4. <https://www.soumu.go.jp/main_content/000685039.pdf> 等を基に筆者作成。

二次補正予算分）」同上 <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/rinjikoufukin/pdf/gendogaku_dai2_01.pdf>。なお、これとは別に、市区町村にも交付される。

(19) 詳細は、田村なつみ「諸外国における家計向け現金給付—コロナショックへの対応—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』1121号、2020.10.29. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11562801_po_1121.pdf?contentNo=1> を参照。

(20) 令和2（2020）年8月末までに許可された徴収猶予は、全体で16万709件、税額では2284億8600万円に達する（「報道資料 新型コロナウイルス感染症に係る地方税の「徴収猶予の特例」の適用状況（令和2年4～8月分）」2020.10.20. 総務省HP <https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01zeimu02_02000269.html>）。

これらの措置による地方への財政的影響⁽²¹⁾を考慮し、②及び③については、その減収分について全額を国が補填することとされている。また、①については、減収分につき、地方債の一種である減収補填債（詳細は第IV章1を参照）の発行が、令和2（2020）年度及び令和3（2021）年度に限り認められている。地方税の負担軽減措置による地方財政への影響については、これらの措置により一定の緩和効果が期待される⁽²²⁾。

3 課題及び論点

上で述べた各種の措置をめぐっては、主に地方の側から、課題等を指摘する声も上がっている。その一つが、地方創生臨時交付金の交付限度額の算定方法である。例えば、東京都からは、第1次補正予算計上分につき、交付限度額の算定において感染者数がどのように反映されたのかわかる明確ではないとの声が聞かれるなど⁽²³⁾、配分方法をめぐっては批判的な見解も見受けられる。

また、同じく地方創生臨時交付金について、地方団体からは、更なる増額を求める声が聞かれるほか⁽²⁴⁾、使途における自由度を高める方向での見直しを求める動きが見られる⁽²⁵⁾。国は、事業者の休業補償に同交付金を充当してはならないとする一方で、休業要請に応じた事業者に対する協力金に充当することは差支えないとしているところ⁽²⁶⁾、こうした協力金の支給等の取組を支援する観点から、同交付金の更なる増額を求める提言も出されている⁽²⁷⁾。

このほか、地方税の負担軽減措置をめぐっては、地方交付税の配分前倒し、地方税の徴収猶予による未収分について、十分な補填などを求める声が聞かれるほか、「固定資産税については、都市自治体の財政を支える安定した基幹税であり、国の経済政策に用いらざるを得なかったことは遺憾」との見解が表明されている⁽²⁸⁾。

(21) これらの措置による徴収猶予や軽減等に係る額は、全体で7兆円規模となると報じられている（「地方の財源不足 最大規模」『日本経済新聞』2020.6.10.）。

(22) なお、減収補填債の元利償還分のうち基準財政需要額に算入されるのは75%相当分の額であるため（第IV章1で後述）、25%相当分の額については自治体の負担が発生する。

(23) 「都財政先行き「黄信号」」『日本経済新聞』2020.6.8；「小池知事「知事の部屋」／記者会見（令和2年5月8日）」東京都 HP <<https://www.metro.tokyo.lg.jp/tosei/governor/governor/kishakaiken/2020/05/08.html>> なお、第1次補正予算計上分について、東京都の交付限度額は約103.5億円であり、全都道府県中9番目に多い額であった（「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金 交付限度額（第一次補正予算分）」前掲注(17)）。

(24) 例えば、全国知事会「令和3年度 国の施策並びに予算に関する提案・要望」2020.6.4, pp.8, 23. <<http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/R3teianyoubou%2020200604-1.pdf>> なお、令和2年度第1次補正予算及び第2次補正予算の衆議院予算委員会における審議では、地方創生臨時交付金の5兆円規模への増額を内容に含む編成替えの動議が提出されたが、いずれも賛成少数で否決された（第201回国会衆議院予算委員会議録第21号 令和2年4月29日 pp.15-18. <<https://kokkai.ndl.go.jp/minutes/api/v1/detailPDF/img/120105261X02120200429>>; 第201回国会衆議院予算委員会議録第27号 令和2年6月10日 pp.15-18. <<https://kokkai.ndl.go.jp/minutes/api/v1/detailPDF/img/120105261X02720200610>>）。

(25) 全国市長会会長（立谷秀清）「「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」に係る国の第2次補正予算案の決定を受けて」2020.5.27. <http://www.mayors.or.jp/p_opinion/documents/200528coronavirus-tuika2ecomment.pdf>; 全国知事会 同上

(26) 「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金 Q&A 第2版」[2020.]6.24, pp.12-13. 首相官邸 HP <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/rinjikoufukin/pdf/20200624_qa_ver2.pdf>

(27) 全国知事会新型コロナウイルス緊急対策本部本部長（飯泉嘉門）ほか「新型コロナウイルス感染症に関する緊急提言」2020.8.8. <<http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/shingatakoronakinkyuteigen%2020200808.pdf>> 当該提言では、都道府県が、休業要請とともに「補償金的な「協力金」の支給を通じて多くの事業者の協力を求めるなど」の取組を行っているとしている。

(28) 全国市長会会長（立谷秀清）「「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」の決定を受けて」2020.4.7. <http://www.mayors.or.jp/p_opinion/documents/200407coronavirus-eecomment.pdf> なお、当該資料では固定資産税が挙げられているが、軽減措置の対象には都市計画税も含まれている。

Ⅲ 地方の歳出拡大に伴う財源確保

新型コロナウイルス対応に係る各自治体の歳出規模は大きく、前章で述べた交付金等の充当のみでは、歳出を賄うための十分な水準に達していないのが現状であり、各自治体は、財源確保の必要性に迫られている。本章では、自治体における財源確保に向けた取組の現状を概観しつつ、課題等を考察する。

1 財源確保をめぐる動向

(1) 財政調整基金の取崩し

一般に、自治体においては、条例により、一定の目的の下に資金の積立て又は運用を行うための基金を設けることができる⁽²⁹⁾。積立基金は更に、①年度間の財源調整を行うための積立てを行う財政調整基金、②地方債の将来の償還費に充てるための積立てを行う減債基金、③将来の特定の財政需要（施設の整備、社会福祉施策等）に備えて積立てを行う特定目的基金に区分される⁽³⁰⁾。

新型コロナウイルス対応の補正予算の編成において、各自治体では、積み立ててきた財政調整基金を取り崩して一般会計に繰り入れ、歳出経費に充てている事例が広く見られる。例えば、東京都は、休業要請に応じた事業者を対象とした協力金の財源として財政調整基金から取り崩した資金を充てており、令和元（2019）年度末時点の同基金残高のうち、一時は9割以上を取り崩した（表4を参照）。各種報道によると、こうした状況は各自治体に見られ、全国42の都道府県で、合わせて1兆円超の財政調整基金が取り崩されたという⁽³¹⁾。

ただし、同基金の取崩しをめぐることは、各自治体の対応は必ずしも一様ではなく、同基金の残高の一部のみを取り崩した自治体や、取崩しを行っていない自治体もあることも注目される⁽³²⁾。自治体の間で対応が分かれた背景には、財政調整基金の残高の差異や、今後の追加的な新型コロナウイルス対応や災害の発生等に備える必要性の考慮等、様々な要素が考えられる。また、近年発生した災害からの復旧費用として既に財政調整基金を取り崩したため、新型コロナウイルス対応において同基金を活用できず、他の基金の取崩しをせざるを得なかった事例（千葉県）も報じられている⁽³³⁾。

このほか、財政調整基金の取崩しを行っている自治体では、東京都を始め感染者数の多い都市部の自治体で取崩し額（絶対額）が多額になる傾向が見られる一方、財政規模が小さい自治体で基金残高に対する取崩し額の割合が高くなる傾向が見られるとの指摘もなされている⁽³⁴⁾。

(29) 根拠法は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第241条第1項である。一般に、積立てを行うために置かれる基金は積立基金、定額の資金を運用するために置かれる基金は運用基金と呼ばれる。

(30) 総務省「地方財政の状況」2020.3, p.29. <https://www.soumu.go.jp/main_content/000675969.pdf> また、立岡健二郎「地方自治体の基金はなぜ積み上がるのか—求められる地方財政制度の改革—」『JRIレビュー』5(66), 2019, pp.77-80. <<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/jrireview/pdf/11084.pdf>> も参照。

(31) 「自治体基金1兆円取り崩し」『東京新聞』2020.7.5; 「42都道府県「貯金」58%減」『朝日新聞』2020.7.12.

(32) 一部報道によると、都道府県では、埼玉、千葉、岐阜、京都、兵庫の各府県はこれまでに財政調整基金の取崩しを行っていないとされる（「42都道府県「貯金」58%減」同上）。これらの自治体では、他の基金の取崩しや特別会計からの繰り入れ等で対応する例が見られるという（「自治体基金1兆円取り崩し」同上）。

(33) 「財源確保 苦しむ都道府県」『朝日新聞』2020.7.12.

(34) 「42都道府県「貯金」58%減」前掲注(31)

表4 東京都における財政調整基金の取崩しの概略

(単位：億円)

予算	一般会計予算 計上額	財政調整基金の 取崩し額	財政調整基金の 取崩し累積額・割合
令和元年度末の財政調整基金残高（見込額）			9,345 (100.0%)
当初予算	73,540	—	—
都区財政調整協議に伴う令和2年度補正予算案	18	18	18 (0.2%)
補正予算（追加分）	335	333	351 (3.8%)
医療提供体制の強化等にかかる補正予算	232	161	512 (5.5%)
4月補正予算	3,568	3,442	3,954 (42.3%)
緊急事態措置の延長等にかかる補正予算	449	112	4,066 (43.5%)
第2回定例会補正予算	5,826	4,474	8,540 (91.4%)
7月補正予算	3,101	▲0.2	8,540 (91.4%)
営業時間短縮の要請に伴う補正予算	▲119	▲119	8,421 (90.1%)
営業時間短縮の要請の延長に伴う補正予算	▲211	▲211	8,210 (87.9%)
令和2年度9月補正予算（案）	3,413	98	8,308 (88.9%)
	23	23	8,331 (88.7%)

(注1) 令和2(2020)年10月15日時点で確認できる東京都の補正予算についてまとめたものである。なお、東京都は、新型コロナウイルスの感染拡大前に編成した令和2年度当初予算において、令和2(2020)年度末時点での財政調整基金残高として9348億円を見込んでいた(東京都「令和2年度(2020年度)東京都予算案の概要」2020.2, p.99. <https://www.zaimu.metro.tokyo.lg.jp/syukei1/zaisei/20200124_reiwa2nendo_tokyotoyosanangaiyou/2yosana ngaiyou.pdf>)。

(注2) 各数値はいずれも、1億円未満を四捨五入した概数である。「各補正予算段階における財政調整基金取崩し額」の各数値は、「財政調整基金の取崩し額」に示した数値等(概数)を基に筆者において仮に算出したものである。一般会計予算計上額の欄の負数(▲)は減額補正を、取崩し額の欄の負数(▲)は基金への積戻しを、それぞれ意味する。

(出典)「令和2年度予算」東京都財務局HP <<https://www.zaimu.metro.tokyo.lg.jp/zaisei/yosan/r2.html>>等を基に筆者作成。

(2) 予算の見直し等による財源の確保

国からの交付金の充当や財政調整基金からの取崩し分の活用に加え、各自治体においては、様々な方法で歳出分の財源の確保を行っていることがうかがえる。

都道府県を対象とした調査からは、交付金や財政調整基金と並んで、民間金融機関からの短期の借入金、すなわち一時借入金⁽³⁵⁾を歳出の財源に充てているケースも多いとの結果が示されている⁽³⁶⁾。

また、当初予算の見直しを実施し、執行停止となった予算を財源に振り向ける等の工夫も見受けられる⁽³⁷⁾。例えば、補正予算において当初予算に掲げられた事業の見直しを実施し、実施が困難な事業等の予算につき減額補正を行った上で、減額分を新型コロナウイルス対応の財源に充てるという対応を行う自治体の事例(広島県及び徳島県)が報じられている⁽³⁸⁾。

⁽³⁵⁾ 民間金融機関からの年度内の短期の借入れをいう。これに対し、年度をまたいだ借入れは地方債に当たる。

⁽³⁶⁾ 石川 前掲注(5), p.8. 都道府県を対象としたアンケート調査の結果を紹介している同資料では、一時借入金がかつて都道府県の歳入の大きな割合を占めていることが示された上で、その理由として、主に中小企業向けの制度融資に必要な金融機関への預託が反映されたためと指摘されている。制度融資とは、一般に、中小企業が民間金融機関から低利で資金の借入れを受けられるよう自治体が支援する枠組みをいう。具体的には、自治体が信用保証協会を経由する形で、民間金融機関に対し間接的に預託を行うことにより、この預託金を原資とした中小企業等への低利融資が促される。なお、預託金は、自治体の歳出に計上されるほか、年度末の金融機関からの返済につき歳入にも計上される。詳細は、深澤映司「地方自治体の中小企業向け制度融資が直面している課題」『レファレンス』673号, 2007.2, pp.78-80. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999774_po_067305.pdf?contentNo=1>を参照。

⁽³⁷⁾ 「コロナ対応で「貯金」乏しく」『日本経済新聞』(地方経済面 中国) 2020.6.24.

⁽³⁸⁾ 石川 前掲注(5), pp.8-9.

加えて、特別会計からの繰入れ⁽³⁹⁾、減債基金や特定目的基金の取崩し⁽⁴⁰⁾、決算剰余金の活用⁽⁴¹⁾など、様々な方法により財源を確保又はその実施の可能性を模索している事例が報じられている。このほか、地方議会が政務活動費や視察費等を削減した上で返上し、これを新型コロナウイルス対応に係る歳出分の財源に回す動きも見られる⁽⁴²⁾。

2 課題及び論点

地方の歳出拡大及びその財源をめぐっては、主に財政調整基金の活用について、①財政調整基金の意義、及び、その取崩しがもたらし得る課題、②財政調整基金を一要素とする財政力格差が各自治体の支援策等に及ぼし得る影響、という2点について、議論がなされている。

①の観点から、財政調整基金をめぐっては、従来、過剰な積立てとする論調も見られた⁽⁴³⁾。今般の新型コロナウイルス対応においては、同基金の積立て分が有効に生かされる形となったと言える。このことから、財政調整基金について「緊急時に備えて余力を確保しておく意義が示された」と評価する見解も見られる⁽⁴⁴⁾。

ただし、財政調整基金の大規模な取崩しが、自治体の財政面での今後の対応余力を大きく奪う結果となり得ることに留意すべきであろう。有識者等からは、今後、新型コロナウイルス対応での支出が追加的に必要となった場合に「自治体が財政的に耐えられるのか予断を許さない」と懸念する声⁽⁴⁵⁾や、激甚災害等が発生したときの対応に必要な財政的な余裕がなくなるのではないかとの指摘⁽⁴⁶⁾も見られる。前述した財政調整基金の大規模な取崩しを行った自治体においては、今後、新型コロナウイルス対応や不測の事態の発生で追加的な歳出が必要となった場合に、再び同基金に財源を求めることは当面は困難であろう。

また、②の観点から、こうした財政調整基金の利用を含む各自治体の対応全般には、自治体間の従来の財政力格差が、支援等の手厚さにおける格差につながった面があるのではないかとの指摘が散見される。

緊急事態の宣言下において、多くの都道府県では、特措法の規定に基づき、一定の事業者を対象とした休業要請がなされた。休業要請に応じた事業者に対して協力金等が支給されるケースも各地であったが、協力金の支給の有無、また、支給する場合の金額の水準設定において、各自治体の対応はまちまちであり、ここに都道府県間の財政力格差が如実に表れているとの指摘がなされている⁽⁴⁷⁾。実際に、東京都においては、休業要請に応じた事業者に対して、財政調整基金を財源として協力金の支給が複数回実施された一方で、協力金の財源を域内の市町村とともに負担するケース（大阪府、兵庫県）や、休業要請の対象となった事業者を対象とした協力金の支給そのものを断念したケース（和歌山県、福岡県等）⁽⁴⁸⁾もあるなど、都道府県の間

⁽³⁹⁾ 「自治体基金1兆円取り崩し」前掲注⁽³¹⁾

⁽⁴⁰⁾ 「大阪府「貯金」7割減」『日本経済新聞』（地方経済面 関西経済）2020.6.25.

⁽⁴¹⁾ 「都の保有資金 9年ぶり減へ」『日本経済新聞』（地方経済面 東京）2020.6.2.

⁽⁴²⁾ 「財源確保 苦しむ都道府県」前掲注⁽³³⁾等。

⁽⁴³⁾ 例えば、立岡 前掲注⁽³⁰⁾

⁽⁴⁴⁾ 「社説 自治体財政 コロナと災害への準備整えよ」『読売新聞』2020.7.22.

⁽⁴⁵⁾ 佐藤主光「経済教室 自治体共助へ基金創設も」『日本経済新聞』2020.8.7.

⁽⁴⁶⁾ 「名古屋市「貯金」激減」『中日新聞』2020.6.13.

⁽⁴⁷⁾ 「休業協力金予算3829億円」『読売新聞』2020.8.2. この点について、協力金に関する統一的な支給金額や支給要件の基準を作成するなど、自治体同士が連携する余地があったとの見方も示されている（佐藤 前掲注⁽⁴⁵⁾）。

⁽⁴⁸⁾ これらの自治体では、休業要請の対象となった事業者のみならず、売上げが減少した事業者等も対象として支援金を支給した（「協力金「県に余裕ない」」『読売新聞』2020.8.2.）。

で対応に差異が生じた⁽⁴⁹⁾。また、今後、仮に感染が再び拡大局面に至った場合であっても、自治体が協力金の財源不足を考慮して、迅速な休業要請をためらうようなケースが生じるのではないかと、この懸念も示されている⁽⁵⁰⁾。

このように、実施可能な支援策の水準が自治体によって異なり得ることをめぐっては、一方において、「地方自治の結果、生まれたものだという側面がある」として一定程度やむを得ないことであるとする向きも見られる⁽⁵¹⁾。他方、こうした格差の発生は望ましくないとする立場からは、協力金に関する全国的なルールを作るべきであるとの主張が見られるほか⁽⁵²⁾、新型コロナウイルス対応のような国と地方の双方に関わる課題については国も応分の負担をすべきとの見解も示されている⁽⁵³⁾。地方からは、協力金の支給等に係る地方の取組を支援する観点から、国の予備費を活用した地方創生臨時交付金の増額を求める声も上がっている⁽⁵⁴⁾。

IV 地方税収の減少見込み及びその影響

新型コロナウイルスによる影響をめぐっては、より中長期的な視点から取り組まなければならない課題がある。それは、地方における税収減の発生と、それに起因する地方の一般財源⁽⁵⁵⁾をめぐる動向である。

1 地方税収の減少

(1) 地方税収の減少見込みの概要及び背景

第I章で見たように、新型コロナウイルス対応に係る地方の歳出が拡大を見せている一方で、自治体の主たる財源である地方税をめぐっては⁽⁵⁶⁾、新型コロナウイルスの感染拡大及び休業等に伴って生じる個人・法人の所得減少の影響を受けて減収が生じる可能性が高いとの見通しが、広く共有されている⁽⁵⁷⁾。また、税収の早期の回復は見込めないとの見方も示されており、地方の歳入に中長期的な影響を及ぼすことが考えられる。

49) 同上等を参照。なお、東京都においては、緊急事態の宣言下での休業要請等に応じた事業者に対して、申請に基づき、2回にわたって「感染拡大防止協力金」（支給金額は各回50万円（2事業所以上で休業等に取り組んだ事業者については100万円））が支給された。その後、都内の酒類の提供を行う飲食店及びカラオケ店を対象とした営業時間短縮の要請（8月3日から同月31日まで）に応じた事業者に対して、申請に基づき「営業時間短縮に係る感染拡大防止協力金（8月実施分）」（支給金額は一律20万円）が支給されたほか、特別区内の酒類の提供を行う飲食店及びカラオケ店を対象とした営業時間短縮の要請（9月1日から同月15日まで）に応じた事業者に対して、「営業時間短縮に係る感染拡大防止協力金（9月実施分）」（支給金額は一律15万円）が支給された。

50) 「休業要請 問われる対応」『朝日新聞』2020.7.31。

51) 「支援策 自治体で独自色」『朝日新聞』（岐阜県版）2020.6.9。

52) 「休業協力金予算3829億円」前掲注47。

53) 片山善博「現場の指揮 地方の仕事」『日本経済新聞』2020.5.27。

54) 全国知事会新型コロナウイルス緊急対策本部本部長（飯泉）ほか 前掲注27。

55) 地方の歳入のうち、用途が特定されておらず、どのような経費にも使うことができるものをいう。地方税、地方譲与税、地方特例交付金、地方交付税等がこれに当たる。

56) 地方税は、都道府県の歳入全体の40.9%、市町村の歳入全体の33.6%を占めており（平成30年度決算額）、いずれについても各歳入区分のうち最大の割合を占めている（総務省「報道資料 平成30年度都道府県普通会計決算の概要」2019.11.29, p.別3. <https://www.soumu.go.jp/main_content/000657164.pdf>; 同「報道資料 平成30年度市町村普通会計決算の概要」2019.11.29, p.別3. <https://www.soumu.go.jp/main_content/000657163.pdf>）。また、新型コロナウイルスの感染拡大前に策定された令和2年度地方財政計画において、全体の地方税収は40兆9366億円（地方の歳入見込額全体の約45.1%）と見込まれた（総務省自治財政局「令和2年度地方財政計画の概要」2020.2, p.17. <https://www.soumu.go.jp/main_content/000667460.pdf>）。

57) 例えば、金目哲郎「地方税減少は長期化の可能性—人口分散は課題解決の好機—」2020.6.29. 日本経済研究センター HP <<https://www.jcer.or.jp/end-seminar/read-listen/20200629.html>>

最も税収の落ち込みが懸念されているのが、地方法人二税と呼ばれる法人住民税（都道府県及び市町村が課す税）及び法人事業税（都道府県が課す税）である。これら両税目は、主に法人所得を基に税額が算出される仕組みであるため⁽⁵⁸⁾、税収が経済状況に左右されやすいことで知られる⁽⁵⁹⁾。感染拡大、外出の自粛、休業等の影響を受け、地方法人二税に顕著な税収減が生じるおそれが指摘されている⁽⁶⁰⁾。なお、地方税収全体に占める地方法人二税の税収の割合は、法人が多数立地する都市部の自治体において高くなる傾向にあることから、今後、都市部の自治体で、より大きな税収減が生じるおそれがある。

加えて、勤め先の企業収益の減少や失業の増加等に起因する家計の収入減少、また、個人事業者の収入減少等は、個人所得の減少をもたらす。これにより、個人住民税の減収が生じるおそれがある。

これら地方法人二税及び個人住民税の税収は、都道府県及び市町村の税収の相当部分を占めていることから（表5を参照）、上で述べたような減収が生じた場合、地方税収に与える影響は少なくないと考えられる。

表5 主な地方税目の税収及び構成割合（平成30年度決算額）

（単位：億円）

都道府県 ^(注)			市町村		
地方消費税	48,155	26.3%	固定資産税	90,832	40.5%
個人住民税	48,069	26.2%	個人住民税	81,057	36.1%
法人事業税	42,431	23.2%	法人住民税	24,268	10.8%
自動車税	15,504	8.5%	都市計画税	12,914	5.8%
その他	29,121	15.9%	その他	15,164	6.8%
計	183,280	100.0%	計	224,235	100.0%

（注）東京都が課税する特別区に係る法人住民税、固定資産税、都市計画税に係る税収は「市町村」分に算入した。都道府県における法人住民税収は8349億円（全体の約4.6%）である。

（出典）総務省「報道資料 平成30年度都道府県普通会計決算の概要」2019.11.29, p.別4. <https://www.soumu.go.jp/main_content/000657164.pdf>; 同「報道資料 平成30年度市町村普通会計決算の概要」2019.11.29, p.別4. <https://www.soumu.go.jp/main_content/000657163.pdf> を基に筆者作成。

(2) 税収減の長期化の可能性

個人住民税は、原則として前年中の所得を基に税額が算出されるため、新型コロナウイルスの感染拡大等の影響により生じた令和2（2020）年分の個人の所得減少に起因する税収減は、令和3（2021）年度の賦課徴収に大きく現れることが見込まれる。また、法人住民税については、欠損金（赤字）が生じた場合に、その分を後年度の所得金額から控除できるとする繰越欠損金制度（繰越期間は最長で10年）が存在するため、法人所得の減少に起因する同税の税収減は

⁽⁵⁸⁾ 厳密には、法人所得に基づき税額が算出されるのは、法人住民税法人税割及び法人事業税所得割である。

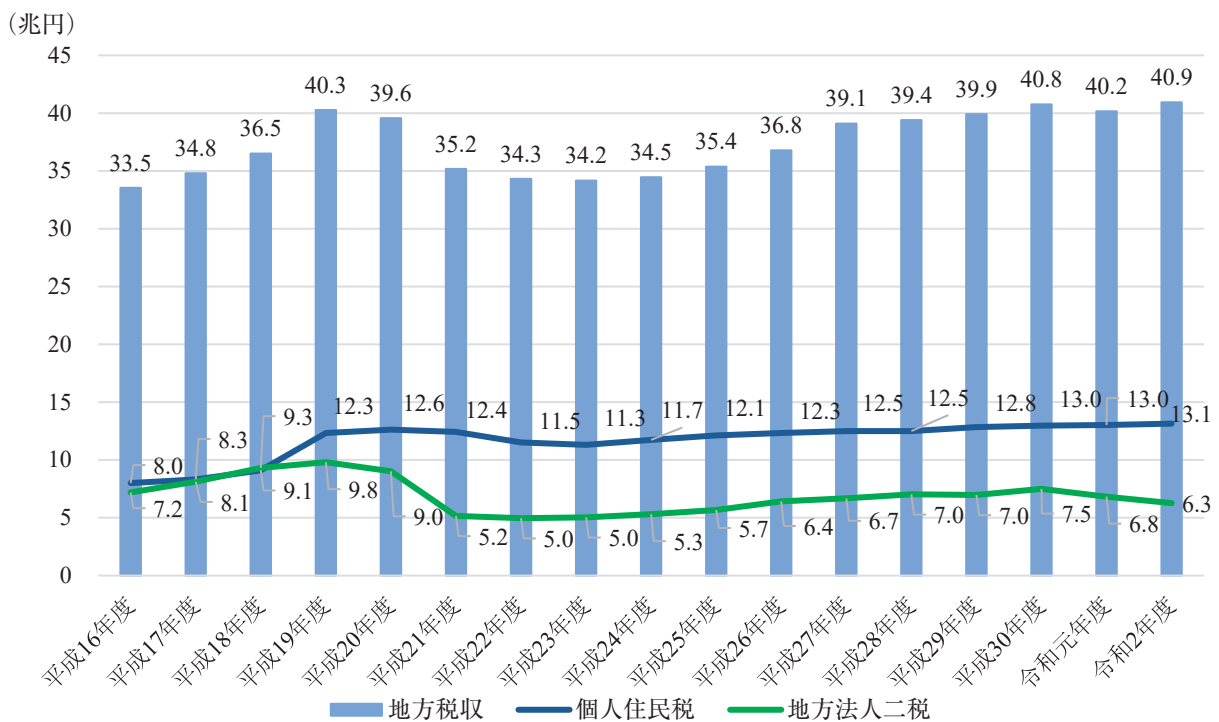
⁽⁵⁹⁾ なお、現行では、税源の偏在を是正するため、地方税の一部を国税化した上で一定の基準に沿って地方に再配分する仕組み（地方法人税及び特別法人事業税・特別法人事業譲与税）が設けられているところ、こうした措置が減収の原因となっている面も指摘される（「コロナ対策で一変も」『日本経済新聞』2020.6.1; 「都の保有資金 9年ぶり減へ」『日本経済新聞』（東京版）2020.6.2.）。

⁽⁶⁰⁾ 一方、新型コロナウイルスの感染拡大等の影響を受けた企業等を支援する目的で、法人を対象とした減税措置の実施方針が示されたケースもある（「法人県民税 コロナ減税へ」『読売新聞』（石川版）2020.9.4.）。この措置を実施する方針である石川県は、法人住民税に係る超過課税（通常よるべき税率として地方税法（昭和25年法律第226号）に示されている税率（標準税率）を上回る税率で課税すること）分の超過幅を2年間に限り縮小する方針である。同県は、この措置により、2年間で9億円程度の減収を見込んでいる。

令和 4（2022）年度以降にも継続する可能性がある⁽⁶¹⁾。

振り返れば、リーマンショックに端を発する世界的金融危機の際には、我が国の国内経済は大きく減速し、業種の垣根を越えて雇用環境や所得環境の悪化が広く見られた。地方税収においても、法人所得等の減少に起因する形で、地方法人二税を中心とする地方税収の大幅な減収が生じたことは記憶に新しい。平成 21（2009）年度の地方法人二税の税収は、対前年度比で、法人住民税法人税割は 59%、法人事業税は 52%にとどまるなど、大きな落ち込みを見せた。同年度には、地方税全体でも対前年度比で 10% 以上の減収が見られた⁽⁶²⁾。この地方税収の減少は、平成 23（2011）年度に底を打つ形となり、それ以降、雇用・所得環境の改善とともに地方税収も緩やかに回復を見せた。（以上、図 1 を参照）

図 1 地方税収の推移



(注 1) 超過課税及び法定外税等は含まれていない。
 (注 2) 平成 18 年度には、「三位一体改革」による地方への 3 兆円規模の税源移譲がなされた。
 (注 3) 国から都道府県に対して譲与されている地方法人特別譲与税（令和 2 年度まで譲与）及び特別法人事業譲与税（令和 2 年度以降譲与）は含まれていない。
 (注 4) 令和元年度及び令和 2 年度については、各年度の地方財政計画額である。
 (出典) 総務省自治税務局「令和 2 年度 地方税に関する参考係数資料」2020.2, pp.33-35. <https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/pdf/ichiran06_r02/ichiran06_r02_00.pdf>; 「平成 31 年度地方団体の歳入歳出総額の見込額」総務省 HP <https://www.soumu.go.jp/main_content/000599204.pdf>; 「令和 2 年度地方団体の歳入歳出総額の見込額」同 <https://www.soumu.go.jp/main_content/000667463.pdf> を基に筆者作成。

ところが、今般の新型コロナウイルスによる影響については、感染の短期的な収束が見通せない状況の下で、国内経済へのマイナスの影響も持続し、その結果、地方税収の回復への足取りはゆっくりしたものとならざるを得ないとの予測も聞かれる⁽⁶³⁾。影響の長期化や地方税収

(61) 佐藤 前掲注(45)等。
 (62) 総務省自治税務局「平成 25 年度 地方税に関する参考計数資料」2013.3, p.37. <https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/pdf/ichiran06_h25/ichiran06_h25_00.pdf>
 (63) 「都財政先行き「黄信号」」前掲注(23)

の回復の遅れが、地方財政への影響をより増大かつ深刻化させることが懸念される。

有識者等からは、影響の大きい観光業への依存度や地方法人二税への依存度によるものの、各自治体では1割から3割を超える税収減が生じ得るとの懸念⁽⁶⁴⁾、世界的金融危機の際の水準を超える影響が出かねないとの見解も示されている⁽⁶⁵⁾。また、自治体が独自の経済対策を迅速に実施できれば効果が見込まれるものの、こうした対策については地域間で格差が出るおそれがあり、それによって地域経済の回復スピードや税収格差の拡大が生じるおそれがあるとの指摘もある⁽⁶⁶⁾。

(3) 税収減に伴う減収補填債の発行

一般の新型コロナウイルス感染症の影響により令和2(2020)年度に見込まれる地方税の減収を補填する目的で、既に一部の自治体では、減収補填債の発行が検討されているという⁽⁶⁷⁾。

減収補填債は、景気変動等の影響を受けて自治体の税収が当初見込額を大きく下振れする場合に⁽⁶⁸⁾、これによる自治体の財政運営への影響を避けるために、景気変動の影響を受けやすい一定の税目を対象とし⁽⁶⁹⁾、その減収分を補う目的で発行される地方債である。減収補填債の元利償還金の75%に相当する額が、後年度の基準財政需要額に算入されることにより、国による財源措置がなされる仕組みである。換言すれば、減収補填債は、自治体にとって、必要な政策経費の財源を直ちに調達できる一方で、元利償還分の25%相当分については、後年度に自治体の負担となる⁽⁷⁰⁾。近年では、大規模な減収が生じた平成22(2010)年度に、各自治体で発行が相次いだ⁽⁷¹⁾。

(4) 税収減の見込みを受けた地方税体系の見直し論議の喚起

新型コロナウイルスの感染拡大に起因して見込まれている地方税収の減少を前にして、改めて現行の地方税体系の見直しの必要性を説く見解も示されている⁽⁷²⁾。この立場からは、現行の地方税体系では税収面で法人所得課税に過度に依存する状態となっており、税収の安定性が阻害されていると指摘される。そして、税収においてより安定性に優れ、地域的な偏在度も低

(64) 金目 前掲注(57)

(65) 「地方の財源不足 最大規模」前掲注(21)

(66) 金目 前掲注(57)

(67) 「減収補てん債」活用検討『日本経済新聞』(神奈川版)2020.5.13.

(68) 厳密には、地方交付税の算定に用いられる基準財政収入額における税収見込額と実際の税収との間の乖離が生じる場合に、減収補填債の発行は、その乖離を是正する方法の一つとされる。なお、基準財政収入額は、地方財政計画の収入見込額を基に算定されるため、そこには当該年度の実際の税収の動向は反映されていない。

(69) 減収補填債の対象となる税目は、法人住民税法人税割、法人事業税、個人住民税利子割、利子割交付金、地方法人特別譲与税である。

(70) なお、一定税目に係る自治体の税収減に際しては、これを普通交付税により精算する措置の適用も可能とされている。この普通交付税の精算措置の場合については、翌年度以降3年間の基準財政収入額を減じることにより精算が行われる。ただし、一般に、各自治体の法定普通税等の収入見込額(原則として標準税率により算定)のうち一定割合は、基準財政収入額には算入されず、地方交付税額に反映されることなくそのまま当該自治体の取り分となる(留保財源)。この割合は「留保財源比率」と呼ばれ、現行では、道府県、市町村ともに25%である。このような仕組みの下で、普通交付税の精算措置においても、法定普通税等の25%相当額は精算対象とはならない。そのため、減収補填債の発行と普通交付税の精算措置との間には、自治体による資金繰りのタイミングの相違が生じ得るのみである。

(71) 「都道府県の税収減最大」『日本経済新聞』2010.1.9, 夕刊。なお、その後も、一部の府県において発行された。

(72) 蜂屋勝弘「新型コロナ対策で見えた地方税の偏在—一求められる住民の選択による地方財政運営—」『Research Focus』No.2020-007, 2020.6.16. <<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/researchfocus/pdf/11873.pdf>>; 佐藤 前掲注(45)

い税目を、地方の基幹税として充実させるべきであるとする。充実すべき税目として、有識者からは、個人住民税所得割、固定資産税、地方消費税が挙げられている⁽⁷³⁾。

このほか、税収減への対応策の一つとして考えられる減収補填債についても、地方消費税が都道府県における税収の一定割合を占めている現状を踏まえ、同税を減収補填債の対象税目に加えるよう要望がなされている⁽⁷⁴⁾。

2 地方の一般財源の確保への影響

新型コロナウイルスの感染拡大に起因する地方の税収の減少は、個々の自治体の財政運営に影響を及ぼすことに加え、我が国の地方財政全体にも、現行の地方交付税の総額決定の枠組みを通して少なからず影響を及ぼし得ると考えられる。以下では、地方交付税の総額決定の仕組みを見た上で、どのような影響が生じ得るのかについて検討する。

(1) 地方交付税の総額決定の仕組み

地方交付税制度は、全ての自治体の住民が最低限の行政サービス（ナショナル・ミニマム）を受けるための財源を保障する（財源保障機能）⁽⁷⁵⁾とともに、地方税収入の偏在を調整して自治体間の財政格差を是正する（財政調整機能）ための制度である。国が各自治体に対して交付する「地方交付税」の原資は、原則として、国税5税目（所得税、法人税、酒税、消費税、地方法人税）の税収の各一定割合⁽⁷⁶⁾とされている。

毎年度の地方交付税の総額確保においては、地方財政計画が重要な意味を持つ。地方財政計画は、総務省を中心に予算編成と並行して策定される計画であり、全国の自治体の普通会計を言わば一つの財政主体とみなし、翌年度の歳入・歳出の姿を一元的に示すものである⁽⁷⁷⁾。なお、ここで示されるのは、国の法令に定められる自治体の行政事務、国の政策方針等を織り込んだ標準的な歳入見込額と、各地方税目の標準税率⁽⁷⁸⁾に基づき算出される標準的な税収等を勘案した歳入見込額であって、全国の各自治体の予算額を合計したものではない。地方財政計画の規模は、地方の標準的な行政水準を示すとされる。

地方財政計画に示された地方全体の歳出規模に、地方交付税の総額を含む地方全体の歳入が届かず、地方に財源不足が生じる場合には、実務上、財務省（財務大臣）と総務省（総務大臣）との折衝により、財源不足を埋め合わせるための調整措置が講じられる⁽⁷⁹⁾。こうした地方財源の確保に向けた政治的な調整過程又は調整結果を地方財政対策という。地方財政対策は、具

(73) 地方法人二税に代えて充実させるべき税目については、有識者の間で見解が分かれている。例えば、蜂屋 同上は、個人住民税所得割及び固定資産税の拡充を説いている。一方、佐藤 同上、及び「社説 コロナ禍が問うもの 地方の多様性残せる自治体制度に」『日本経済新聞』2020.8.13は、地方消費税の拡充を説いている。

(74) 全国知事会会長（飯泉嘉門）・全国知事会地方税財政常任委員会委員長（石井隆一）「地方税財源の確保・充実について」2020.6.25。<<http://www.nga.gr.jp/ikkwebBrowse/material/files/group/2/chihouzeizaigennokakuhojyujitunituite.pdf>>

(75) 地方交付税の財源保障機能には、地方全体の財源を総額として保障する機能（マクロの財源保障）と、各自治体について一定水準の財源を保障する機能（ミクロの財源保障）の2種類があるとされる。

(76) 所得税及び法人税の各33.1%、酒税の50%、消費税（国税）の19.5%、地方法人税の全額である。この割合は、一般に「法定率」と称される。

(77) この性質を捉えて、林宏昭氏（関西大学教授）は地方財政計画を「全地方団体の包括的な予算」に例えている（林宏昭『日本の税制と財政』中央経済社、2019、p.172.）。

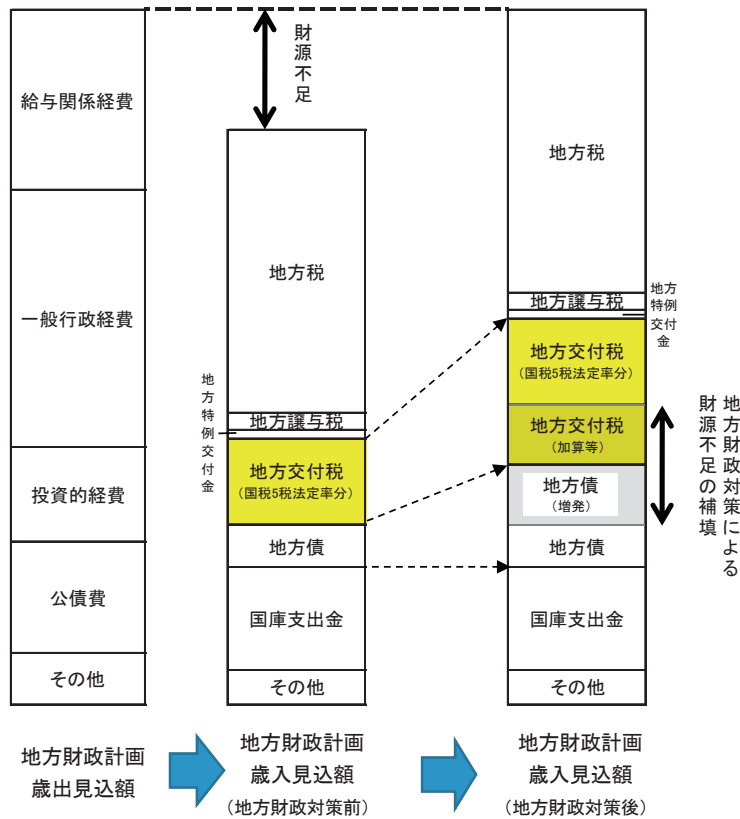
(78) 地方税法に「地方団体が課税する場合に通常よるべき税率」（第1条第5号）として示された税率をいう。

(79) 地方交付税法（昭和25年法律第211号）第6条の3第2項は、交付すべき普通交付税の総額が各自治体の財源不足額の合計と「著しく異なることとなつた場合」には、地方財政・地方行政の制度の改正又は法定率の変更を行うべきことを定めている。ただし、国の財政状況等を勘案し、これまでのところ、財源不足が生じることを

体的には、①財源対策債⁽⁸⁰⁾の発行や国の一般会計からの加算（既往法定分）等による補填が図られた上で、②なお残る不足分（折半対象財源不足）については、国の一般会計からの地方交付税への加算（特例加算）や、地方による臨時財政対策債（臨財債）の発行により、国と地方の折半の下で歳出額に見合う歳入の確保が図られる⁽⁸¹⁾。（以上、図2を参照）

臨時財政対策債（臨財債）とは、平成13（2001）年度以降、基準財政需要額から振り替える形で各自治体により発行されている赤字地方債であり、これを発行して得た財源は地方交付税と同様に一般財源とされる。臨時財政対策債に係る公債費は自治体の負担となるが、この負担については①後年度の地方財政計画に計上されることでマクロの財源保障の対象となるほか、②各自治体の後年度の基準財政需要額に算入される（すなわち、地方交付税により事後的に補填される）ことでミクロの財源保障の対象となっている、と説明される⁽⁸²⁾。

図2 地方財政計画の概念図



(出典) 竹前希美「地方交付税制度の財政的課題」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.730, 2011.12.8, p.5. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3196064_po_0730.pdf?contentNo=1>

理由とした法定率の変更等を行われていない。竹前希美「地方交付税制度の財政的課題」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.730, 2011.12.8, p.10. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3196064_po_0730.pdf?contentNo=1>を参照。

80) 地方の財源不足の補填を図るために増発される建設地方債（地方財政法（昭和23年法律第109号）第5条を根拠として発行される地方債）である。

81) 現行の地方財政対策の概要については、石原信雄『新地方財政調整制度論 改訂版』ぎょうせい, 2016, pp.167-181, 191-196を参照。

82) 竹前 前掲注(79), p.9.

(2) 「地方一般財源総額実質同水準ルール」の概要及び課題

こうした地方財源の総額決定においては、近年、「地方一般財源総額実質同水準ルール」（以下「同水準ルール」）と呼ばれる基準が適用されている⁽⁸³⁾。同水準ルールは、財政健全化目標の達成に向けて、地方が国の取組と基調を合わせた歳出改革に取り組みつつ、安定的な財政運営を確保する観点から、一般財源の総額について、実質的に特定年度（現行では平成30年度地方財政計画）と同水準を確保するというルールである。同水準ルールは平成23（2011）年度に導入されて以来、毎年度の予算編成において考慮されていると考えられ⁽⁸⁴⁾、地方の一般財源総額は、地方交付税の不交付団体の基準財政収入が基準財政需要を超過する額（水準超経費）⁽⁸⁵⁾や消費税率の引上げに伴う社会保障の充実等に相当する分を上乗せした水準で維持されている。政府の現行の財政健全化策である「新経済・財政再生計画」では、同水準ルールを令和3（2021）年度まで維持することとされている⁽⁸⁶⁾。

同水準ルールの導入以来、国と地方の税収はいずれも増加局面にあり、国及び地方の税収の自然増や、消費税及び地方消費税の税率引上げに伴う増収等により、地方交付税総額が増加した分を、臨時財政対策債の圧縮に充てていくことが期待された⁽⁸⁷⁾。ところが、既に述べたとおり、令和3（2021）年度の税収は一転して減収が見込まれている。令和3（2021）年度の地方財源の総額の算定においては、初めて税収減が見込まれる局面において同水準ルールが適用される見込みである。減収により、①地方交付税の原資となる5税目の減収による、地方交付税原資の減少、②地方税の減収による、地方全体の歳入見込額の減少、が同時に生じ、地方の財源不足額が生じることが見込まれる。

地方の財源不足を解消すべく、地方財政対策が講じられるべき場面である。ただし、国・地方ともに減収が見込まれ、かつ、新型コロナウイルスへの対応のためにそれぞれが大規模な財政出動を行っている中での財源不足の解消は、折半を基本とする従来の慣行に従う限り、両者に重い財政的負担を負わせるものとなると見込まれる。これについて、国は「適切に対応」する方針を示しているものの、具体的な姿勢は現段階では必ずしも明確ではない⁽⁸⁸⁾。一方、地

⁸³ 「地方一般財源総額実質同水準ルール」をめぐる政府の説明としては、「地方財政」（財政制度審議会財政制度分科会（令和元年5月22日開催 資料2））pp.8-9. 財務省HP <https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia20190522/02.pdf> がある。

⁸⁴ 例えば、「経済財政運営と改革の基本方針2019—「令和」新時代：「Society 5.0」への挑戦—」（令和元年6月21日閣議決定）pp.51, 66-68. 内閣府HP <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2019/2019_basicpolicies_ja.pdf>（いわゆる「骨太の方針2019」）には、「地方の歳出水準については、国の一般歳出の取組と基調を合わせつつ、交付団体をはじめ地方の安定的な財政運営に必要な一般財源の総額について、2018年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保する」との文言が盛り込まれており、これが同ルールの維持を表明したものと考えられる。一方、「経済財政運営と改革の基本方針2020—危機の克服、そして新しい未来へ—」（令和2年7月17日閣議決定）同 <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2020/2020_basicpolicies_ja.pdf>（いわゆる「骨太の方針2020」）には同様の文言は見られない（ただし、新型コロナウイルス感染症への対応のため、「記載内容を絞り込み、今後の政策対応の大きな方向性に重点を置いたもの」としており、骨太の方針2019に盛り込まれているものの骨太の方針2020に記載がない項目についても、引き続き着実に実施するものとしている。）。

⁸⁵ 仮に、不交付団体の基準財政収入が基準財政需要を超過する額（水準超経費）を含めて一般財源総額を同額とした場合、不交付団体における税収増に伴って交付団体の財源（地方交付税）が減少することとなる。

⁸⁶ 「経済財政運営と改革の基本方針2018—少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現—」（平成30年6月15日閣議決定）pp.52-53. 内閣府HP <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/2018_basicpolicies_ja.pdf>「新経済・財政再生計画」の詳細については、藤本守「平成31年度予算案の概要」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.1033, 2019.1.24, pp.1-4. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11234995_po_1033.pdf?contentNo=1>を参照。

⁸⁷ 「地方財政」前掲注⁸³, p.9.

⁸⁸ なお、国会審議では、地方交付税の原資である国税5税が減収となった場合について、政府参考人（総務省自治財政局長）は「地方団体の財政運営に支障が生じないよう適切な補填措置を講じますとともに、将来の地方財

方からは、地方一般財源総額及び地方交付税の総額の確保・充実が求められているほか、同水準ルール的前提となる地方の歳出削減に向けた努力は限界に近付いているとの声も聞かれる⁽⁸⁹⁾。また、財源の確保の観点からは、臨時財政対策債の発行の増加は避けられないものと見込まれる⁽⁹⁰⁾。

令和3年度予算編成においては、国・地方共に減収となる中で、同水準ルールの在り方等を含めた地方財源をめぐる議論が喚起されることも予想される。

おわりに

現在、新型コロナウイルス感染症の収束に向けた各種の取組が、国・地方の双方で進められている。こうした取組が功を奏し、1日も早く収束することが望まれる。

感染収束に向けた地方の取組の現状に目を向けると、各種の取組の経費として、地方の歳出は増大しつつある。各自治体においては、令和2(2020)年度の歳出に係る財源の確保が喫緊の課題となっている。また、財政的負担の増大は自治体間の財政力格差と相まって、自治体による対応に一定の差が生じるなどの課題も浮かび上がっているのが現状である。

加えて、新型コロナウイルスへの対応の長期化による地方財政への影響も小さくないという点も見据えなければならない。感染拡大等による国内経済への影響は地方税収の減少に結び付き、各自治体の歳入の見通しを不透明にしている。同時に、地方財政全体の視点からは、地方交付税の総額の決定の枠組みを通して、国と地方の双方に負担を課すことになり得る。

地方財政については、今般の新型コロナウイルスの感染拡大の前から既に義務的経費の割合が高い水準にあるなど硬直的であるとの指摘がなされてきたところである⁽⁹¹⁾。そうした中で、新型コロナウイルスへの対応を通して、地方財政を取り巻く問題が顕在化したとの示唆も見られる⁽⁹²⁾。今般のような非常時における自治体の財源を確保するための一つの仕組みとして、自治体の拠出金及びその運用益から成る基金を創設すべきであるとの提案もなされている⁽⁹³⁾。また、本稿で論ずべき射程を超えるため取り上げなかったが、感染症対策をめぐる国と自治体の役割分担について、より根源的な検討の必要性を説く見解も示されている⁽⁹⁴⁾。

政への影響をできる限り緩和するという観点も踏まえ、適切に対応してまいりたいと考えております」と答弁している(第201回国会参議院総務委員会会議録第13号 令和2年4月30日 p.3. <<https://kokkai.ndl.go.jp/minutes/api/v1/detailPDF/img/120114601X01320200430>>)

⁽⁸⁹⁾ 全国知事会 前掲注⁽²⁴⁾, pp.26-27.

⁽⁹⁰⁾ 令和3(2021)年度の臨時財政対策債発行額は約6兆8000億円と見込まれることが報じられている(「地方交付税4000億円減に」『日本経済新聞』2020.9.25.)。

⁽⁹¹⁾ 「きょうのことば 地方財政 自前の税収は4割」『日本経済新聞』2020.6.10. 自治体の歳出の現状について、公債費や人件費等の義務的経費が歳出の9割を超えているとされる。

⁽⁹²⁾ 例えば、東京都について、財政危機は新型コロナウイルスの感染拡大前から始まっており、これに追い打ちをかけられた形だとの指摘もある(「貯金」の9割取り崩し」『読売新聞』2020.6.30.)。

⁽⁹³⁾ 佐藤 前掲注⁽⁴⁵⁾

⁽⁹⁴⁾ 例えば、片山 前掲注⁽⁵³⁾を参照。片山氏は、感染症対策につき、検疫等は国が、感染拡大防止や医療等の対策は都道府県が、それぞれ行うべきであるとし、自治体が主導的な立場に立つて行うべきであるとの見解を示している。また、田中秀明「新型コロナ対策、国と地方の軋轢が示す地方分権の課題」2020.5.27. 日本経済研究センターHP <<https://www.jcer.or.jp/blog/tanakahideaki20200527.html>> も参照。なお、感染症対策の実施を国・自治体のいずれが主導的に行うべきか、という点については、例えば以下のように、様々な見方が考えられる。すなわち、感染症対策の実施が域外へのプラスの外部経済を伴う点等を考慮した場合、個々の自治体による実施規模が過小となる可能性があることから、国が主導する形での実施が望ましいとの帰結が導かれる。一方、各地域の実情に合ったきめ細かな対策の実施を重視した場合には、住民の近くに位置し、地域の実情をよりの確に把握している自治体による主導的な実施が望ましいとの帰結が導かれるかもしれない。

新型コロナウイルスへの対応において、地方財政における課題が改めて浮き彫りになった面は否めない。中長期的には、今般の一連の対応において浮かび上がった課題を検証するとともに、地方財政の在り方をめぐる多角的な視点からの議論が求められるであろう。今後の地方財政をめぐる議論の行方が注目される。

(せこ ゆうすけ)