

今月の視点

新型コロナウイルス対策と 自治体の財政運営

小西 砂千夫

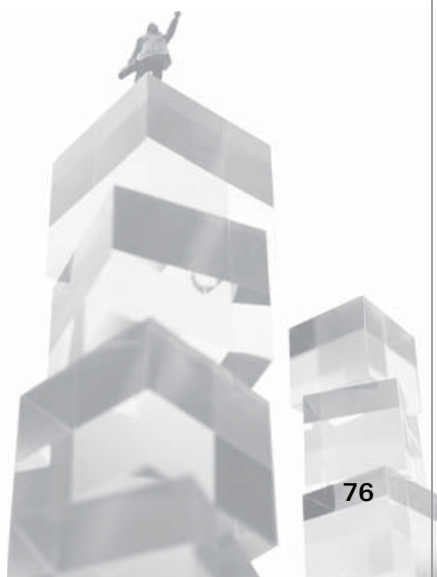
関西学院大学

一 令和2年度補正予算の成立

令和2年度一般会計補正予算（第1号）は、4月30日に成立した。衆議院では全会一致、参議院では予算委員会で全会一致、本会議では与党と主要野党、日本維新の会の賛成多数で成立した。国会論戦では、野党から新型コロナウイルス対策に対する政府方針への反対意見も出されたが、補正予算の早期成立には野党も協力姿勢を示した。一日も早く、新型コロナウイルス対策を推進する

必要があるとの判断からであろう。

もっとも、補正予算成立までには、その前提となる経済対策が変更されたことで、異例の経緯となった。4月7日に、政府は「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」（以下「緊急経済対策」という）を閣議決定した。総額108・2兆円とこれまでにない規模である。外出自粛などを伴う緊急事態宣言の発出と同時に決定したものである。そこでは、感染症拡大の収束に目途がつくまでの間の「緊急支援フェーズ」と、収束後の反転攻勢に



今月の視点

向けた需要喚起と社会変革を推進する「V字回復フェーズ」に分けて考えられている。具体的には、次の5つの柱からなる政策を展開するとしている。

- 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
- II 雇用の維持と事業の継続
- III 次の段階としての官民を挙げた経済活動の回復
- IV 強靱な経済構造の構築
- V 今後への備え

しかし「II 雇用の維持と事業の継続」の箇所の「4. 生活に困っている世帯や個人への支援」に盛り込まれた内容に対して批判が起き、公明党が強く反対するなど、与党からもそれに同調する動きがみられた。ここでは次のように書かれていた。

感染症の影響を受け収入が減少し、事態収束も見通せず
に日々の生活に困窮している方々に対し、迅速に、手厚
い、思い切った支援の手を差し伸べる観点から、休業等
により収入が減少し、生活に困っている世帯に対して、
生活維持のために必要な資金を迅速に交付する新しい給
付金制度を創設する。具体的には、世帯主の月間収入

(本年2月～6月の任意の月)が、①新型コロナウイルス感染症発生前に比べて減少し、かつ年間ベースに引き直すと個人住民税均等割非課税水準となる低所得世帯や、②新型コロナウイルス感染症発生前に比べて大幅に減少(半減以上)し、かつ年間ベースに引き直すと個人住民税均等割非課税水準の2倍以下となる世帯等を対象として、1世帯当たり30万円の給付を行う。給付に当たり、収入状況を証する書類等を付して市町村に申請を行うこととなるが、市町村の事務負担を考慮するとともに、文化芸術をはじめとする業態の特殊性も含め、申請者の事務負担を考慮して、可能な限り簡便な手続とする

そこにあるように、低所得であることや収入が激減した世帯に対して30万円の給付(生活支援臨時給付金(仮称))を行うとされていた。しかし、「新型コロナウイルス感染症拡大に伴う緊急経済対策の目玉である30万円給付は、『対象が狭い』『制度が分かりにくい』と反発を招いていた。布製マスク配布や、シンガー・ソングライターの星野源さんの歌に合わせた動画も不興を買った」(『讀賣新聞』4月18日朝刊1面「政治の現場」新型コロナウイルス(6)現金給付 揺れる「1強」(連載)」と報道されてい

るように、大きな社会的反発を買うことになった。そこで、政治判断によって、一律10万円給付に切り替えられることとなった。

4月20日の閣議決定で修正された緊急経済対策（以下、本稿では、修正後の対策を指すこととする）では、先の引用箇所は次のように改められた。

新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づく緊急事態宣言の下、生活の維持に必要な場合を除き、外出を自粛し、人と人との接触を最大限削減する必要がある。医療現場をはじめとして全国各地のあらゆる現場で取り組んでおられる方々への敬意と感謝の気持ちを持ち、人々が連帯して、一致団結し、見えざる敵との闘いという困難を克服しなければならない。このため、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こととし、一律に、一人当たり10万円の給付を行う

10万円の給付である特別定額給付金は一律の給付であるが、困窮者に対する支援はそれだけではなく、この引用箇所のあとに、次のような個別の施策が列挙されている。

- ・子育て世帯への臨時特別給付金（内閣府）
 - ・国民健康保険料、介護保険料等の減免を行った市町村等に対する財政支援（厚生労働省）
 - ・収入が下がった方に対する国民年金保険料の免除（厚生労働省）
 - ・個人向け緊急小口資金等の特例貸付の継続（厚生労働省）
 - ・住居確保給付金の支給対象見直しによる支援の拡充（厚生労働省）
 - ・奨学金や授業料の減免を通じた支援（文部科学省）
 - ・未払賃金立替払の迅速・確実な実施（厚生労働省）
 - ・セーフティネット住宅の家賃低廉化など住まいの確保支援（国土交通省）
 - ・自殺リスクの高まりに対応するためのSNS相談事業等の拡充（厚生労働省）
 - ・配偶者暴力の深刻化に対応するための相談体制の拡充（内閣府）
 - ・法的トラブル解決に向けた法テラスによる支援の充実（法務省）
 - ・消費生活センター等における相談体制の強化（消費者庁）
- 一律給付の特別定額給付金に切り替えたものの、「生活に困っている世帯や個人への支援」という表題は変え

今月の視点

ていない。先の引用箇所では、医療従事者等に感謝し、国民みんなが連帯する必要性こそ強調されているが、特別定額給付金が困窮者支援に当たるのかどうかは、判断を避けた印象がある。かといって、消費拡大を目的とした経済政策という方針転換ではない。

このようにして取りまとめられた緊急経済対策を受けて、補正予算案を修正する閣議決定が行われた。一度、閣議決定された予算案を修正するのは、補正予算では初めてのことである。その枠組みは、表1で示している。

補正予算の規模は25兆6914億円である。修正前の補正予算案の規模は16兆8057億円に対して大きく伸びている。表1にあるように、歳入のすべては国債発行で賄われ、その大半が特例国債である。一方、歳出の大半が新型コロナウイルス感染症緊急経済対策関係経費であり、その内数である「雇用の維持と事業の継続」は19兆4905億円と大きな割合を占めている。そこに含まれる、特別定額給付金は12兆8803億円である。修正前の補正予算案で、生活支援臨時給付金（生活に困っている世帯に対する新たな給付金）の予算規模は4兆206億円であった。特別定額給付金（全国すべての人々へ

表1 令和2年度一般会計補正予算（第1号）フレーム

（単位：億円）

歳 出		歳 入	
1. 新型コロナウイルス感染症緊急経済対策関係経費	255,655	1. 公債金	256,914
（1）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	18,097	（1）建設公債	23,290
（2）雇用の維持と事業の継続	194,905	（2）特例公債	233,624
（3）次の段階としての官民を挙げた経済活動の回復	18,482		
（4）強靱な経済構造の構築	9,172		
（5）新型コロナウイルス感染症対策予備費	15,000		
2. 国債整理基金特別会計へ繰入	1,259		
合 計	256,914	合 計	256,914

（注） 計数はそれぞれ四捨五入によっているので、端数において合計とは一致しないものがある。
（出所） 財務省資料

の新たな給付金)に変更したことで、予算規模が9兆円近く拡大している。

二 緊急経済対策に伴う 地方税の軽減措置と代替財源

緊急経済対策では、新型コロナウイルス感染症およびその蔓延防止のための措置の影響により厳しい状況に置かれている納税者に対し、緊急に必要な税制上の措置を講ずることを盛り込んでいる。そこで、「収入に相当の減少があった事業者の国税・地方税及び社会保険料について、無担保かつ延滞税なしで1年間、納付を猶予する特例を設ける」とされている。さらに、固定資産税については特に、次のように述べられている。

厳しい経営環境にある中小事業者等に対して、令和3年度課税の1年分に限り、償却資産及び事業用家屋に係る固定資産税及び都市計画税の負担を2分の1又はゼロとする。また、新型コロナウイルス感染症の影響を受けながらも新規に設備投資を行う中小事業者等を支援する観点から、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・延長を行う。これらの措置による減収額につ

いては、全額国費で補填する。

そのほかに、自動車税・軽自動車税環境性能割の臨時的軽減の延長も盛り込まれている。それらを受けて、補正予算関連法として地方税法が改正された。その概要は、資料1のように取りまとめられている。

資料1にあるように、税制上の措置に伴う減収分は、いずれも何らかの財政措置が講じられる。災害時には、災害対策基本法に基づいて、地方税、使用料、手数料その他の徴収金で災害のための減免を行う場合に、歳入欠かん債が発行できるという仕組みがあるが、東日本大震災では復興特別交付税で全額措置する方法がとられた。それに対して、新型コロナウイルス対策では、つなぎの地方債で資金手当をするほかは、全額国費補填が講じられることとなった。

徴収の猶予制度の特例に対しては、資料1では地方債の特例措置の創設としている。4月7日付の総務省自治財政局財政課からの事務連絡「令和2年度補正予算(第1号)に伴う対応等について」では、「地方税の徴収の猶予制度の特例創設に伴う令和2年度の一時的な減収に

今月の視点

資料1 地方税法等の一部を改正する法律の概要〔施行：原則公布の日〕

令和2年4月、総務省

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年2月以降の収入に相当の減少があり、納税することが困難である事業者等に対し、無担保かつ延滞金なしで1年間徴収を猶予できる特例を設ける。

※ この特例創設に伴う地方公共団体の一時的な減収に対応するため、地方債の特例措置を創設。
【地方財政法（昭和23年法律第109号）の改正】

2 固定資産税

◎ 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

- 厳しい経営環境にある^(※)中小事業者等に対して、令和3年度課税の1年分に限り、償却資産及び事業用家屋に係る固定資産税及び都市計画税の課税標準を2分の1又はゼロとする。

(※)令和2年2月～10月までの任意の3ヶ月間の売上高が、前年の同期間と比べて、

30%以上50%未満減少している者	2分の1
50%以上減少している者	ゼロ

◎ 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

- 新型コロナウイルス感染症の影響を受けながらも新規に設備投資を行う中小事業者等を支援する観点から、適用対象に一定の事業用家屋及び構築物を加える。

※ これらの措置に伴う減収については、新たに創設する「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（仮称）」により全額を補填。

3 自動車税・軽自動車税環境性能割の臨時的軽減の延長

- 自動車税・軽自動車税環境性能割の税率を1%分軽減する特例措置の適用期限を6月延長し、令和3年3月31日までに取得したものを対象とする。

※ この措置に伴う減収については、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全額を補填。

【地方特例交付金等の地方財政の特別措置に関する法律（平成11年法律第17号）の改正】

4 その他

- 住宅ローン控除の適用要件の弾力化に係る対応
- 耐震改修した住宅に係る不動産取得税の特例措置の適用要件の弾力化
- イベントを中止等した主催者に対する払戻請求権を放棄した者への寄附金控除の適用に係る対応

(出所) 総務省資料

対応するため、地方財政法第5条の特例債である資金手当のための地方債を発行することができることとしている」と記されている。償還期間の短い地方債で減収分を措置するという趣旨と思われる。

次いで固定資産税については、資料1によると、「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」「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・延長」が行われるが、どちらも減収分は全額国費で補填される。国費補填分は、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って措置され、令和3年度からの課税分が対象となる。また、4月20日に成立した地方税法等の一部を改正する法律の附則で基準財政収入額の算定方法の特例を設け、特別交付金の額は基準財政収入額に算入しないとされた（減収補填特別交付金は基準財政収入額に算入する）。

さらに、自動車税、軽自動車税環境性能割の臨時的軽減を6か月延長して、令和3年3月31日までに取得したものを対象とすることとし、その減収額については、減収補填特別交付金で補填するとされている。

三 特別定額給付金とその運用

特別定額給付金の概要は、資料2に示しているように、市区町村が実施するものであり、実施に要する経費（給付事業費及び事務費）については、国が補助（補助率10分の10）するものである。給付対象者は、基準日（令和2年4月27日）において、住民基本台帳に記録されている者であり、受給権者は、その者の属する世帯の世帯主である。給付額は給付対象者1人につき10万円である。

定額給付金は、その創設の経緯に照らせば、いかに早期に国民に手渡せるかが重要とされている。4月20日付の総務大臣通知「特別定額給付金（仮称）事業の実施について」では、冒頭部分で、「本日、『新型コロナウイルス感染症緊急経済対策』（令和2年4月20日閣議決定）が閣議決定され、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ため、特別定額給付金（仮称）事業が実施されることになり」とある。すなわち、迅速かつ的確に家計支援を行うことが重要とされる。

取りやめになった30万円の生活支援臨時給付金は、低

今月の視点

資料2 特別定額給付金（仮称）事業（案）の概要

1. 施策の目的

「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」（令和2年4月20日閣議決定）において、「新型インフルエンザ等対策特別措置法の緊急事態宣言の下、（中略）人々が連帯して一致団結し、見えざる敵との闘いという国難を克服しなければならない」と示され、このため、感染拡大防止に留意しつつ、簡素な仕組みで迅速かつ確に家計への支援を行う。

2. 事業費（令和2年度補正予算（第1号）案計上額）

12兆8,802億93百万円

・ 給付事業費	12兆7,344億14百万円
・ 事務費	1,458億79百万円

3. 事業の実施主体と経費負担

- ・ 実施主体は市区町村
- ・ 実施に要する経費（給付事業費及び事務費）については、国が補助（補助率10/10）

4. 給付対象者及び受給権者

- ・ 給付対象者は、基準日（令和2年4月27日）において、住民基本台帳に記録されている者
- ・ 受給権者は、その者の属する世帯の世帯主

5. 給付額

給付対象者1人につき10万円

6. 給付金の申請及び給付の方法

感染拡大防止の観点から、給付金の申請は次の①及び②を基本とし、給付は、原則として申請者の本人名義の銀行口座への振込みにより行う。

(※) なお、やむを得ない場合に限り、窓口における申請及び給付を認める。その際、受付窓口の分散や消毒薬の配置といった感染拡大防止策の徹底を図る。

① 郵送申請方式

- ・ 市区町村から受給権者宛てに郵送された申請書に振込先口座を記入し、振込先口座の確認書類と本人確認書類の写しとともに市区町村に郵送

② オンライン申請方式（マイナンバーカード所持者が利用可能）

- ・ マイナポータルから振込先口座を入力した上で、振込先口座の確認書類をアップロードし、電子申請（電子署名により本人確認を実施し、本人確認書類は不要）

7. 受付及び給付開始日

- ・ 市区町村において決定（緊急経済対策の趣旨を踏まえ、可能な限り迅速な支給開始を目指すことを願う）
- ・ 「①郵送申請方式」「②オンライン申請方式」それぞれに受付開始日を設定可能
- ・ 申請期限は、郵送申請方式の申請受付開始日から3か月以内

所得であって収入が激減したことを給付の要件としていたので、申請時にその条件を満たす書類等を提出する必要があり、その審査の手続きを考えると、給付までの相当な時間がかかる。一律10万円の給付に切り替えたのは、手元に現金をできるだけ早く届けることに主眼があった。

補正予算成立後の5月1日の高市早苗総務大臣の記者会見では、「令和2年度補正予算の成立を受けまして、本日の閣議で内閣総理大臣から本補正予算を含めた緊急経済対策の各施策を迅速かつ着実に実施するよう指示がなされました。私からも、可能な限り迅速な給付に向けて準備が進められている特別定額給付金事業をはじめ、地方公共団体に対し迅速かつ適切

な事業執行に取り組んでいただく旨の要請を行うことを発言し、本日、その通知を発出いたします」と述べている。

迅速な実施を実現するために、給付手続きの簡素化が図られなければならない。資料2では、「給付金の申請及び給付の方法」について、「感染拡大防止の観点から、給付金の申請は次の①及び②を基本とし、給付は、原則として申請者の本人名義の銀行口座への振込みにより行う。」「なお、やむを得ない場合に限り、窓口における申請及び給付を認める。その際、受付窓口の分散や消毒薬の配置といった感染拡大防止策の徹底を図る。」とされている。2つの方式とは、

① 郵送申請方式

・ 市区町村から受給権者宛てに郵送された申請書に
振込先口座を記入し、振込先口座の確認書類と本人
確認書類の写しとともに市区町村に郵送

② オンライン申請方式（マイナンバーカード所持者が利用可能）

・ マイナポータルから振込先口座を入力した上で、
振込先口座の確認書類をアップロードし、電子申

請（電子署名により本人確認を実施し、本人確認書類は不要）

というものである。ところで、②のマイナポータルを利用したオンライン申請については、全市区町村で利用可能というわけではない。そこで、先に紹介した総務大臣会見でも、次のようにその必要性を強調している。小規模町村で、世帯数が限られているので、オンライン申請がなくても早期に実施が可能な場合を除いて、マイナポータルを通じた申請ができるような取り組みが、市区町村に要請されている。

オンライン申請については、内閣府においてシステムの整備を行い、マイナポータルにおいてマイナンバーカードを活用した申請受け付けを全市区町村が実施できる状況を本日までを整えました。これまでマイナポータルとつないでいなかった市区町村も利用できるということになりました。受付開始日は各市区町村のご判断でございますが、早速本日から679市区町村で申請受け付けが開始されておりますので、オンライン申請につきましても引き続き市区町村に積極的な活用を促したいと思っております。

今月の視点

現在の状況では、新型コロナウイルス感染症の拡大を抑え込むことが急務であるが、それに成功したとしても日常生活は大きく変わることが予想される。市区町村の窓口に住民が列をなすというような状況を避けるために、マイナンバーカードの普及を前提として、電子申請を大幅に拡大しなければならぬ。新型コロナウイルス対策の一環として電子マネーの普及が進められているように、新型コロナウイルス対策を機会に多くのことが変化すると予想される。自治体もそのことへの対応が求められている。

特別定額給付金の事務費については、10分の10の補助率で、総額で1458億79百万円が予算化されており、4月20日付の事務連絡で、市区町村の世帯数の規模ごとに、交付の目安額が示されている。その算定式は、

9241円（全自治体共通）

+ 世帯数×1871円（世帯数に比例する経費）

とされており、給付にかかるシステム改修費用などを見込んだものとなっている。事務費負担で市区町村に迷惑をかけたための配慮と考えられる。

運用に当たっては、DV被害等への配慮が必要となる

ことから、4月22日には、総務省自治行政局地域政策課特別定額給付金室長から事務連絡「配偶者からの暴力を理由とする避難事例における特別定額給付金関係事務処理について」が発出されている。また、給付金にかかる詐欺行為の防止にも自治体としては目を配らなければならない。

四 臨時交付金とその運用

1 臨時交付金とは

新型コロナウイルス対策の地方財政措置では、相当早い時期から、自治体に1兆円の一般財源を臨時交付金として交付することが浮上していた。それはリーマンショックの際の臨時交付金の例に倣うという発想があったと考えられる。平成21年度補正予算（第1号）に計上された1兆円の「地域活性化・経済危機対策臨時交付金」は、内閣府に一括計上され、各府省に移し替えて執行する方式をとり、対象は実施計画に基づく地方単独事業と国庫補助事業の地方負担であり、その合計額に対して、基準財政需要額の算定方法に準じる外形標準に基づ

き算定された交付限度額を上限として交付するものであった。このスキームは、新型コロナウイルス対策の臨時交付金でも基本的に踏襲されたが、配分基準等では異なる点も多い。

令和2年度補正予算成立の翌日の5月1日、「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金制度要綱」（以下「制度要綱」という）が各都道府県知事に発出された。また、同日、内閣府地方創生推進室は「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金（脱コロナに向けた協生支援金）」（以下「臨時交付金説明資料」という）を公表している。

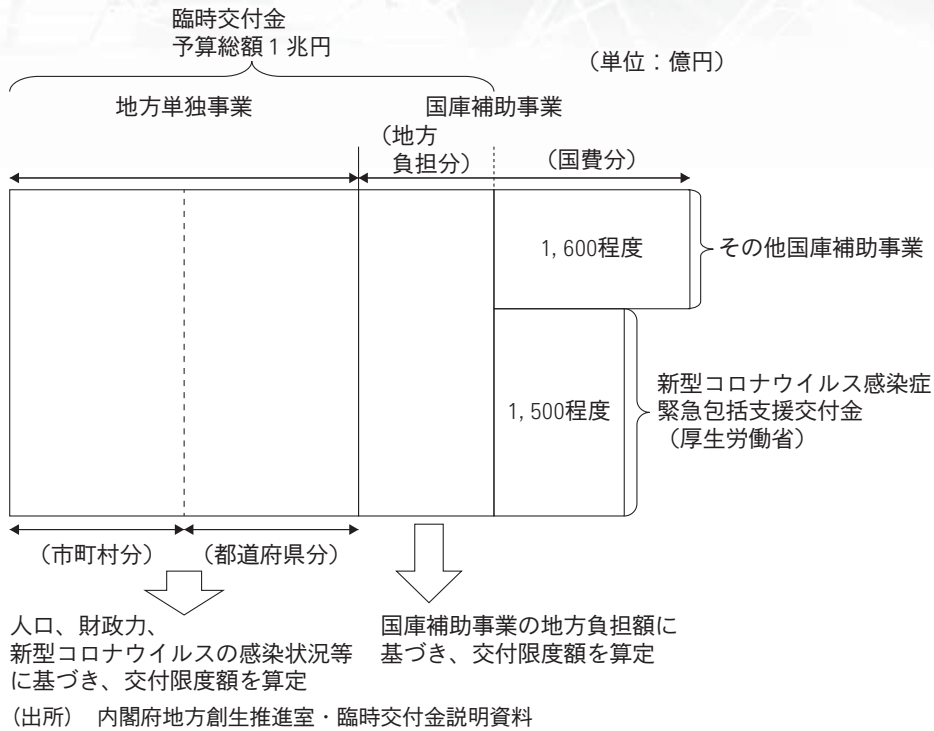
臨時交付金説明資料によると、臨時交付金の概要は表2のとおりである。図1で示したように、交付限度額の算定方法は、大きく地方単独事業と国庫補助事業の補助裏に区分される。地方単独事業は、市町村分と都道府県分に区分され、それぞれ人口、財政力、新型コロナウイルスの感染状況等に基づき、交付限度額を算定する。一方、国庫補助事業分は、新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金1500億円程度の補助裏と、その他国庫補助事業1600億円程度の補助裏に対して、国庫補

表2 臨時交付金の概要

1	補正予算計上額	1兆円
2	所管	内閣府(地方創生推進室) ただし、各府省に移し替えて執行
3	交付対象等	<p>(1) 交付対象 実施計画を策定する地方公共団体（都道府県・市町村）</p> <p>(2) 交付方法 実施計画に掲載された事業のうち国庫補助事業の地方負担分と地方単独事業の所要経費の合計額に対し、交付限度額を上限として交付金を交付</p> <p>(3) 交付限度額 人口、財政力、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に基づき算定</p> <p>※ソフト事業を中心とし、それに付随するハード事業も対象 また、交付決定前に実施された事業であっても、令和2年4月1日以降に実施された事業であれば遡って対象</p>
4	使途	<p>地方公共団体が地域の実情に応じてきめ細やかに実施する</p> <ul style="list-style-type: none"> ・新型コロナウイルス感染症に対する対応（感染拡大の防止策、医療提供体制の整備） ・新型コロナウイルス感染拡大の影響を受けた地域経済、住民生活の支援等の事業に充当

今月の視点

図1 交付限度額の算定方法



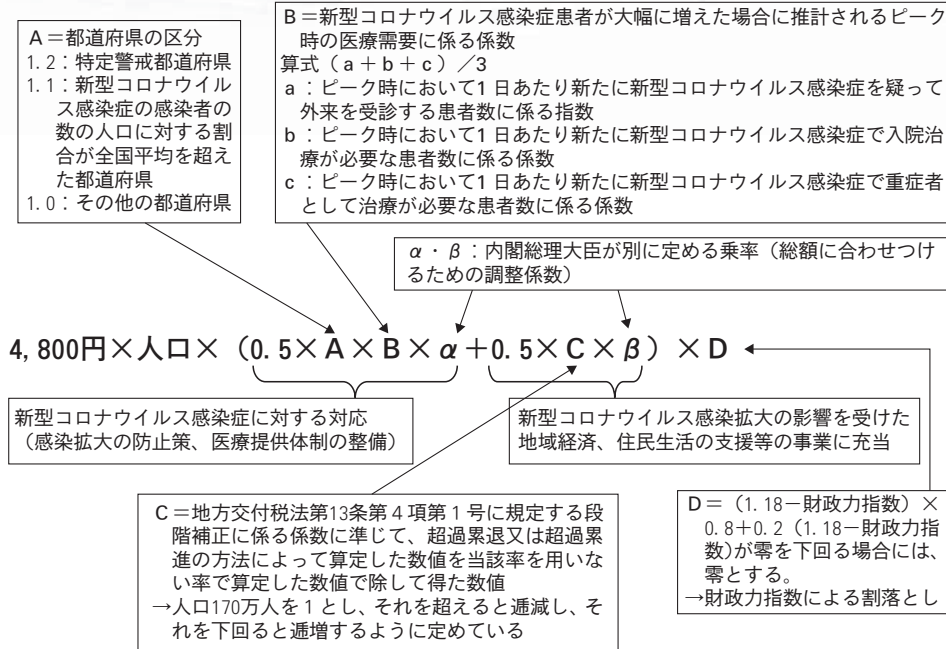
助事業の地方負担額に基づき交付限度額を算定するものである。対象となる補助事業については、制度要綱の別表対象事業に示されている。

交付スケジュールでは、地方単独事業が先行する。5月1日には交付限度額が提示されており、自治体は制度要綱に基づいて実施計画の検討を行う(その参考資料として、内閣府地方創生推進室は「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金の活用事例集」を示している)。単独事業分に係る実施計画(第1次)の提出期限は5月29日であり、その3週間程度で、実施計画の確認をして第1次交付決定となる。その後、補助事業分にかかる交付手続きが始まるが、補助事業分の実施計画(第2次)の提出期限は、現時点では未定とされている。

2 地方単独事業分の算定方法

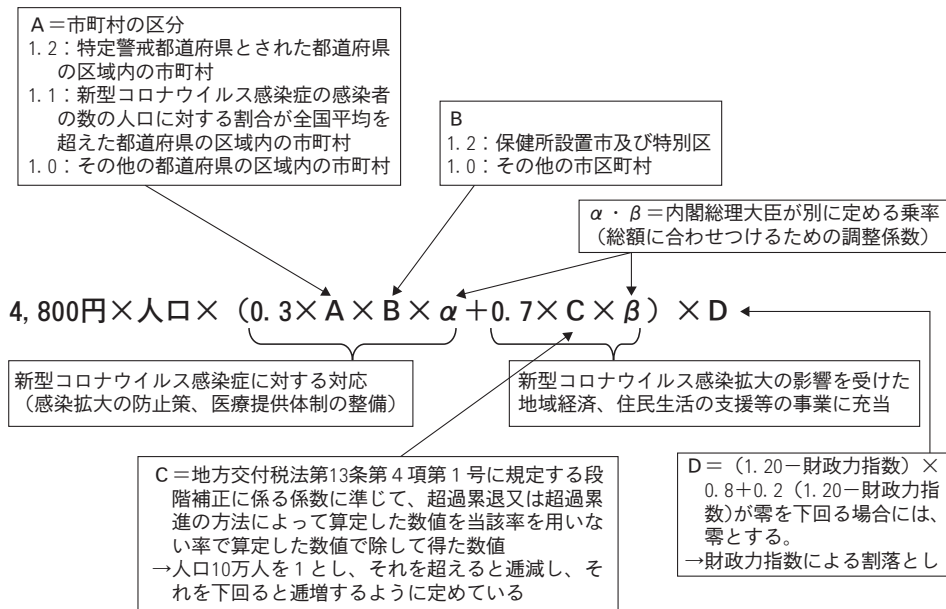
制度要綱の別紙には、地方単独事業分の算定方法が説明されている。その考え方を筆者が整理したものが、図2(都道府県分)と図3(市町村分)である。図2で、都道府県分は、算定式の括弧のなかで、前半の「新型コロナウイルス感染症に対する対応(感染拡大の防止策、

図2 都道府県分における新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金・単独事業分の交付限度額の算定方法



(出所) 「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金制度要綱」より作成

図3 市町村分における新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金・単独事業分の交付限度額の算定方法



(出所) 「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金制度要綱」より作成

今月の視点

医療提供体制の整備」と後半の「新型コロナウイルス感染拡大の影響を受けた地域経済、住民生活の支援等の事業に充当」に区分されており、そのウエイトは0・5ずつである。前半は、特定警戒都道府県に指定を受けているか、新型コロナウイルス感染者の割合が全国平均を上回った場合に割り増しになっている。また、新型コロナウイルス感染症患者が大幅に増えた場合に推計されるピーク時の医療需要を勘案して、割り増しがかげられている。後半は、人口に段階補正を乗じたものである。前半には段階補正が適用されず、新型コロナウイルス感染症対策の財政需要を客観的に捕捉する趣旨であるといえる。また、算定式の最後の部分で財政力補正が適用され、財政力の高い団体は割落とされている。もっとも不交付団体でも交付されるように算定されている。

図3の市町村分も、同じように前半部分と後半部分に分けられているが、その割合は、0・3と0・7であって、都道府県に比べて後半の方が手厚くなっている。それは市町村よりも都道府県の方が医療や保健等にかかる財政支出が大きい実態を反映したものといえる。ただし、一般市町村に対して保健所設置市では、当然、保健関係

の支出が大きいので、その割り増し分が反映されている。図2と図3で、 α と β は内閣総理大臣が別に定める乗率（総額に合わせつけるための調整係数）としたが、5月1日付の内閣府地方創生推進室からの事務連絡によると、それぞれの数値は、次のように設定されている。

〔数値〔率〕〕

$$\alpha = 0.884778783 \quad \beta = 1.009008218$$

〔市町村〕

$$\alpha = 0.932245255 \quad \beta = 1.108299981$$

5月1日の制度要綱の通知にあわせて、団体別の交付限度額の通知も行われている。市町村分が合計で3530億円、都道府県分合計も当初は同額であった。後に算定上のミスが判明し、修正した結果、都道府県分は354億円に増えている。この先、自治体の実施計画の策定と申請手続きがあるが、1兆円のうち、7084億円の交付が、事実上、決まったこととなる。

第2次交付では、国庫補助事業の裏負担分が対象となるが、「感染拡大防止策や医療提供体制の整備に関する別表1の事業」と「雇用維持・継続事業や、経済活動の回復、強靱な経済構造の構築に関する別表2の事業」に

分かれており、算定率は、前者については1・0、後者については0・8とされている。

3 使途

制度要綱の公表にあわせて、「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1版)」が示されている。事業対象では、用地取得や貸付金・保証金が対象外とされている。基金として積み立てることはできないが、「基金積立金には、交付金を充当しないこと。ただし、既に基金を取り崩して交付対象となる事業を実施しており、後から交付金を当該事業に充当する場合、地方公共団体における財源振替処理により、交付金が基金の積み立てではなく当該事業に支出された形となる場合は差し支えない」とされている。

職員人件費については対象とされないが、「ただし、新型コロナウイルス感染症対応のための体制拡充等及び雇止め又は内定取消しにあった者等の一時的な雇用等に必要となるもの(任期の定めのない常勤職員の給料分を除く)はこの限りでない」とされている。また、雇止めや内定取消しにあった者等の雇用については「地方

公共団体において、新型コロナウイルス感染症拡大の防止、感染拡大の影響を受けている地域経済・住民生活を支援し地方創生を図るために新たに発生した業務へ対応するための雇用や、既存の職員が上記の業務に従事することに伴い、代わりに既存の業務に対応するための雇用など、本交付金の趣旨に沿った業務に何らか関連した業務の増加への対応であることを想定している」として、「雇用される者が行うべき業務について限定している。とりわけ、注意したいのは次の3つのQ & Aである。

Q9…国の給付金への上乗せに交付金を使用することは可能か。

A…新型コロナウイルス感染症への対応として効果的な対策であり、地域の実情に合わせて必要な事業であれば、原則として使途に制限はない。ただし、内閣府としては、限られた財源の中で、できるだけ効果の高い施策となるよう、現場の実情に通じた各地方公共団体ならではの、知恵と工夫をこらした対策が実行されることを期待している。

Q17…事業者等への休業補償は対象となるか。

A…休業補償の目的で行う支出経費には、交付金を充当しないこと。

今月の視点

Q 18…休業要請を行った事業者等へのいわゆる「協力金」や家賃補助は対象となるか。

A…新型コロナウイルス感染症への対応として効果的な対策であり、地域の実情に合わせて必要な事業であれば、いわゆる協力金や家賃補助も含め、原則として使途に制限はない。ただし、内閣府としては、限られた財源の中で、できるだけ効果の高い施策となるよう、現場の実情に通じた各地方公共団体ならぬのは、知恵と工夫をこらした対策が実行されることを期待している。

Q 9で、給付金の上乗せについては、排除するものではないが、内閣府としては、施策の活用事例を示しているように、自治体が地域のニーズをきめ細かくくみ上げ、新型コロナウイルス感染症に対応した政策を効果的に展開することを期待しているので、国の給付金の上乗せはその趣旨には合わないと消極的である。

また、Q 17で事業者等への休業補償とは、臨時交付金説明資料では、「事業者等に対する施設の使用の制限、催物の開催の制限等の要請・指示に伴い生じる損失を補償する目的で行う」ものとされており、それには充当で

きないとしている。その一方で、Q 18のように、損失の額とは直接結びつかないかたちで、休業要請に応じた事業者への協力金や家賃補助については、当初こそ否定的であったが、ふさわしい使途ではないが可能であるという趣旨で、消極的なかたちで容認している。

五 休業要請に伴う協力金の支給

新型インフルエンザ等対策特別措置法（いわゆる特措法）に基づく緊急事態宣言のもとで、多くの事業者に対して休業要請が行われている。4月7日に緊急事態宣言が発出される直前に、東京都は、要請に応じて休業や営業時間の短縮をする中小企業に対し協力金を支給する方針を打ち出した。特措法は、休業要請をすること引き換えに損失の補償や協力金等の交付を行うことは前提とされていないが、東京都は単独施策として実施する方針を打ち出した。

4月10日の菅義偉官房長官の記者会見では「休業要請の範囲については、国と東京都が感染拡大への危機感を共有しながら綿密に協議を行ってきた結果として、本日

の東京都の休業要請の公表に至ったものであります。政
府としては今後とも各自治体で基本的対処方針に沿った
対応が取られるよう、都道府県と緊密に連携してまいり
たいと思います。また感染拡大防止協力金については、
東京都が地域の実情に応じて東京都の責任において実施
するもの、こういうふうと考えております」と述べてお
り、協力金の支給は東京都の判断との見方を示した。

不交付団体である東京都には可能であっても、その他
の道府県では、財政力に限りがあり、とても東京都と同
じ水準の協力金等は支給できない。しかし、東京都に隣
接する首都圏の県では、事業者から同じような措置を求
めて不満が噴き出すことになり、その対処に苦慮するこ
ととなった。臨時交付金については、休業補償には使え
ないとしており、協力金についても、当初は否定的で
あった。その一方で、全国知事会は、休業要請をする場
合には補償を行うように求めている、発症者の多い府県
の知事からは、特に強く求める声が上がっていた。

その後、多くの道府県で休業要請が広がり、それにあ
わせて協力金の支給を決める動きが顕著になるなかで、
4月19日になって、国は方針を転換し、西村康稔経済再

生担当相は、臨時交付金を協力金に充てることを認める
と表明した。前節で紹介したように、Q&Aで消極的な
がら認めているのはそのような背景からである。

休業要請に伴う協力金の対象、金額、名称などは都道
府県によって異なっている。臨時交付金の充当が可能に
なったことで、4月23日の時点では、休業要請を行う都
道府県の9割弱が協力金の支給を予定しているが、すべ
ての県ではない。また、大阪府では金額は東京と同じで
あるが、府と市町村が費用負担を折半するかたちをとり
市町村が協力しなければ府分の半額のみ支給となる。

休業要請をする以上、当然、協力金等が支給されるべ
きであるという考え方は、特措法では想定していないも
のの、多くの都道府県で進めたことで、定着した感があ
る。臨時交付金という財源もあるので、無理をすれば支
給も不可能ではないという状況である。もっとも、緊急
事態宣言は、当初5月6日で終了するはずであったが、
延長されることになり、休業を要請する期間も、都道府
県によってばらつきはあるが、延長を決定するところが
多い。そうになると、延長するならば協力金も積み増す
か、という声は当然あがってくる。

今月の視点

そうしたなかで、5月5日、東京都は緊急事態宣言の延長に伴う対応策を発表し、そのなかで休業や営業時間短縮の要請を継続し、応じた事業者に対して感染防止協力金の追加支給をする方針を打ち出した。一方、交付団体である他の道府県では、東京都と同水準のことを行う財政的余力はほとんどない。

全国市長会と全国町村会は、4月22日に「医療提供体制の確保と『新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金（仮称）』の拡充等を求める緊急提言」を行っており、そのなかで、「全国の都道府県及び市町村においては、これまでも国の支援措置とは別に、各地域の実情に即し、独自に感染拡大防止のため営業の自粛要請等を行い、飲食店等に対し、協力を支給しているところであり、この財源として『新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金（仮称）』を充当することが想定されている。今後、この取組は更に拡大する状況であるので、この臨時交付金の総額を大幅に増額すること。」と、臨時交付金の拡大を要請している。

与野党には、事業者に対する家賃補助に関する強い要請もあり、臨時交付金の拡充とともに、自治体の新型コ

ロナウイルス対策に関する財源の拡充を求める声は大きい。東京都の休業要請期間の延長に伴う協力金の追加支給は、そうした動きを刺激する可能性がある。

ところで、前節で示した、臨時交付金の交付限度額の算定式に照らせば、そもそも事業者への休業要請に対する協力金等を支給することを前提とした財政需要の測定になっていないことに注意すべきである。人口を基本に、感染者数が多いことで割り増すようなかたちになっているので、結果的に大都市圏の自治体で手厚く配分されるようになっていくが、協力金だけで、臨時交付金を上回るというのは、臨時交付金の趣旨からすると望ましいとはいえない。無論、一般財源であって、その用途については、一定の枠組みのなかで裁量権が認められている財源であるので、協力金を最優先の用途と判断することはあってもいいが、多くの自治体がそれに倣ってしまうと、交付限度額の算定式と実際の配分との間で矛盾が目立つことになる。

本稿執筆時点で第2次補正予算案のなかで臨時交付金を積み増す動きが報道されている。そこでどのような財政需要を想定するかによって、算定の考え方は大きく変

わることも考えられる。

六 新型コロナウイルス対策で求められる 財政担当者の姿勢

新型コロナウイルスは、大災害に匹敵するか、あるいはそれ以上の被害をもたらしている。災害時には、持てる者と持たざる者との格差が広がる悲劇が起きるのが常であるが、新型コロナウイルス感染症拡大も、まさにそのような悲劇をもたらしている。目に見えるものだけでなく見えない悲劇も少なくない。そうしたなかで、自治体は、最大限、住民の生活や経済活動などを守るために力を尽くさなければならない。

災害時に、自治体の財政担当者が考えなければならぬ基本姿勢は、財政担当者が、住民生活を守るために必要な政策の足を引っ張らないことである。ときには、財政担当者が前のめりになって、事業担当課の背中を押すくらいのことがあってもよい。

一時期、自治体の財政調整基金が傾向として増えていることに対して、多すぎると批判の声が上がリ、そもそ

も地方財政措置が過剰ではないかという指摘を受けたことがあった。その際、財政調整基金は何のために造成しているのかが問われることになった。筆者は、地方財政法第4条の3や第4条の4の規定に照らすと、基金は、個別法に規定のある基金を除くと、公共施設整備等に対応する基金、減債基金、財政調整基金に区分され、それぞれ異なる役割を負っている。そのなかで、財政調整基金の役割は、赤字決算を避けるための基金であり、災害時の歳入減と歳出増に対応することが主たる役割であると整理した。

それによれば、新型コロナウイルス対策では、財政担当者は、財政調整基金を大きく切り崩すことも辞さないという覚悟を示さなければならない。仮に、自治体の財政調整基金が、新型コロナウイルス対策で大きく減ったものの、自治体のめざましい働きで、新型コロナウイルス対策が大きく前進したということになれば、自治体の財政調整基金の正当性が証明されたということになる。財政調整基金は、災害に備えるという正当な理由があって造成したという根拠になる。

5月1日に通知された臨時交付金の使途に対して、Q

今月の視点

& Aでは、基金造成に実質的に結びつけるなど注意喚起されている。当然のことである（繰越事業はあってもよいとされているが）。財政担当者として戒めるべきことは、臨時交付金の範囲で、新型コロナウイルス対策の予算措置を抑え込もうとすることである。真に必要な政策を実施した結果として、臨時交付金の範囲でおさまったということならばよいが、歳入の制約で歳出を決めるという発想は、この際、望ましくない。

幸いに年度当初であって、新型コロナウイルス感染症拡大の影響で、執行できなくなった予算もある。それらを組み替えれば、臨時交付金に上乘せして事業ができるはずである。財政担当者は、必要な事業の執行は妨げない、財政制約ありきではない、という方針で新型コロナウイルス対策にのぞんでほしい。

その反面で、現に財政調整基金がなければ、そうした強気の姿勢を示すことはできない。財政調整基金を崩してもとよいながら、それは崩せる基金があつてのことである。真に必要な施策を行ったが、その結果、赤字決算になったとしても誰も褒めてくれない。首長が意気盛んで、次々と新型コロナウイルス対策を打ち出すような

場合、財政担当者として、それにできる限り付き合うとしても、平時モードへの財政の「出口戦略」も必要となる。新型コロナウイルス対策は災害に準じる対応であり、それをいつまでも続けるわけにはいかない。

自治体のなかには、財政運営に行き詰まりをみせているところが散見される。一時期に比べると、該当事例がずいぶん増えてきた印象である。新型コロナウイルス対応がなくても収支が均衡せずに、財政調整基金が減る一方の団体では、新型コロナウイルス対策の財源は、もっぱら臨時交付金頼みとなる。そうなると、臨時交付金の範囲で対策費を抑え込みたいというマインドになる。財政運営が日頃から安定していなければ、危機対応が十分にできないことを改めて肝に銘じる必要がある。

七 今後の地方財政措置

新型コロナウイルス対策への財政的な対応とは別に、今後の財政運営では、不安な要素が多い。新型コロナウイルス感染症の拡大によって、経済情勢が大きく悪化し、国税・地方税の大幅な落ち込みが予想されるからである。

まずは、令和元年度の決算対策である。3月決算の企業の業績は、今年1～3月の第4四半期の経済活動の停滞の影響を確実に受けている。法人関係税の落ち込みが予想される。減収補填債の発行実績がほとんどなかった自治体でも、令和元年度決算に関しては減収規模が大きく、検討せざるを得ないこともあるだろう。もっとも不交付団体の場合には、減収補填債は資金繰りの意味しかない。不交付団体は交付団体に比べて税収の落ち込みの影響が直撃するので、財政調整基金がそれだけ必要になる。

令和2年度も地方税収の落ち込みは大きいと予想される。同様に減収補填債の発行等を余儀なくされる可能性もある。減収補填債は、対象となる税目が限られており、地方消費税は対象ではないが、その落ち込みが相当大きくなった場合、制度的な対応が必要となる局面も予想される。地方税収の落ち込みで財政運営が逼迫すると予想される自治体では、新型コロナウイルス対策が終わった時点で、年度途中で歳出予算の大幅な組み替え等を検討せざるを得ない。

令和元年度と2年度の国税収入の落ち込みは、交付税

原資を細らせることになる。交付税特別会計の決算対策が必要となる。そこで穴が空いた部分は、これまでの通例では、将来の交付税財源で調整することになる。また、交付税特別会計に直入される地方法人税の落ち込みは、交付税特別会計にいわばマイナスの剰余金を計上することとなり、それが臨時財政対策債の発行所要額に影響を与える懸念もある。

しばらくすると基本方針が定められ、令和3年度の予算編成が動き出す。新型コロナウイルスの影響が長く続くことすれば、経済の早期回復は望めず、国税・地方税の減収が令和3年度の地方財政対策に影を落とすことになる。そうした事態を少しでも緩和するためにも、いま、徹底した新型コロナウイルス対策を行って経済のV字回復を期さなければならぬが、それでも財政運営という意味では、中期的には厳しい状況が続くことが予想される。