

特別企画

第2次補正予算における 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

本誌2020年6月号では、政府の第1次補正予算に伴う自治体に対する新型コロナウイルス対策の財政措置について取り上げたが、第2次補正予算成立に伴って、自治体に対する新型コロナウイルス対策の財政措置が拡充されたので、本稿ではその続編として、財政措置の概要を紹介し、自治体の財政運営のあり方について考察する。

一 令和2年度 第2次補正予算の成立と補助事業の拡充

新型コロナウイルス感染症拡大の影響で、経済活動が経験したことのない規模で落ち込んでいる。その結果、国税、地方税収それぞれに深刻な影響が生じるとみられる。一方、自治体は新型コロナウイルス対策のために財政支出の追加を行っている。そのために、自治体財政は早晚深刻な状況に陥るといふ見方が一部のマスコミでさされている。事業者への休業要請に伴う協力金等の交付を行うために、特定の自治体では、財政調整基金をすべて叩いたかたちで補正予算を組んだなどの紹介記事のなか

では、新型コロナウイルス対策が自治体財政を直撃するとの論調で取り上げられがちである。

もっとも、国の補正予算に伴う地方財政措置の額が確定しない段階で、自治体としての対策を急ぐために補正予算を早期に成立させようとすれば、歳入には当面財政調整基金からの繰入金を充てておいて、国からの財政支援の額が確定した後に、再度の補正予算で財源充当をやり替えることになる。そうなれば、財政調整基金が本当に枯渇することは考えられない。また、新型コロナウイルス感染症拡大の影響で、当初予算で予定していた歳出予算の執行が一部影響を受けており、減額補正をせざるを得ないものもあるので、その点からも、基金の枯渇は考えにくい。地方税は減収見込みであるが、減収補填債を発行すれば、減収分の相当程度まで歳入は確保できる。むしろ、自治体関係者は、歳入確保に不安を感じているというよりも、新型コロナウイルス対策関係の予算の執行に課題を感じているところであろう。前稿で紹介したように、政府の令和2年度第1次補正予算は4月30日に成立し、翌日には、それに伴う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、「臨時交付

金」という）に係る「制度要綱」が発出されたことで、特別定額給付金などを含む、第1次補正予算に伴う一連の新型コロナウイルス対策のための財源フレームが明らかになった。

ついで、5月22日には、総務省の地方債課・公営企業課・財務調査課連名の事務連絡「令和2年度内の資金繰りへの対応について」が発出され、以下のような措置を講じている。

- ① 地方税の徴収猶予等に伴う減収への対応
↓ 猶予特例債の発行（財融資金を市町村に優先配分）
- ② 減収補填債の公的資金の確保
↓ 市町村分に機構資金を優先配分（従来は民間資金対応）
- ③ 共同発行債の増額（特例措置として、共同発行債の償還年限を多様化したうえで増額発行、共同発行債不参加団体や非公募団体である都道府県及び指定都市についても参加可能）
- ④ 公営企業における特別減収対策企業債の発行
↓ 当該地方債の償還利子の2分の1の額を一般会計から繰り出すことができることとし、当該繰出額の

80%を特別交付税により措置

⑤ 地方債の早期発行を可能とする手続きの弾力化

↓当初予定していた1次協議（7月同意）、2次協議（2月同意）の間に、9月臨時協議を実施（9月臨時協議の協議対象事業は減収補填債を含む全地方債）

すなわち、地方税の猶予特例債、共同発行債、公営企業の資金繰りの手当て、減収補填債等の地方債発行協議の弾力化などを通じて、自治体の資金手当てが円滑に進むように配慮されている。一時借入金などの資金手当てをできるだけしなくて済むようにした措置である。

一方、臨時交付金については、1兆円の交付額に対して追加を求める声が自治体から起きるなど、さらなる財政措置が必要との声があり、政府はそれに応えるかたちで、5月27日に閣議決定し、6月12日に成立させた第2次補正予算のなかで、臨時交付金の増額を含む自治体への財政支援策を拡充した。第2次補正予算の概要は、図1で示されている。

補正予算の総額は31兆8171億円と異例の大きな額であり、雇用調整助成金の拡充等で4519億円、（民

間企業に対する）資金繰り対応の強化として11兆6390億円のほか、それまで一部の自治体が行ってきた飲食店等の休業に伴う家賃支援給付金（2兆242億円）が創設されている。

また、自治体に関係したところでは、医療提供体制等の強化として2兆9892億円が確保され、そのなかで新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金2兆2370億円が追加されている。それについては、5月27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2号）に伴う対応等について」において、次のように説明されている。

「新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金について、補正予算（第1号）分も含め全額国費による負担とした上で2兆2370億円（医療分1兆6279億円、介護・福祉分6091億円）増額するとともに、全額国費により、雇用調整助成金の拡充等（4519億円）、家賃支援給付金の創設（2兆242億円）等に係る事業を計上することとされている」

図1で示されているように、その他の支援4兆7127億円のうち、次節以下で述べるように臨時交付金が2

図1 令和2年度補正予算（第2号）の概要

1. 新型コロナウイルス感染症対策関係経費	318,171億円
(1) 雇用調整助成金の拡充等	4,519億円
※上記は労働保険特別会計への繰入や週所定労働時間20時間未満の労働者にかかる事業について、一般会計で措置した額であり、この他、同特別会計で8,576億円を措置している。	
(2) 資金繰り対応の強化	116,390億円
・中小・小規模事業者向けの融資〔88,174億円〕	
・中堅・大企業向けの融資〔4,521億円〕	
・資本金性資金の活用〔23,692億円〕	
金融機能の強化	
金融機能強化法に基づく民間金融機関に対する資本参加スキームの期限を延長するとともに、資本参加枠を15兆円に拡充。	
(3) 家賃支援給付金の創設	20,242億円
(4) 医療提供体制等の強化	29,892億円
・新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金〔22,370億円〕	
※うち医療〔16,279億円〕、介護等〔6,091億円〕。	
・医療用マスク等の医療機関等への配布〔4,379億円〕	
・ワクチン・治療薬の開発等〔2,055億円〕	
(5) その他の支援	47,127億円
① 新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金の拡充	20,000億円
② 低所得のひとり親世帯への追加的な給付	1,365億円
③ 持続化給付金の対応強化	19,400億円
④ その他	6,363億円
・持続化補助金等の拡充〔1,000億円〕	
・農林漁業者の経営継続補助金の創設〔200億円〕	
・文化芸術活動の緊急総合支援パッケージ〔560億円〕	
・自衛隊の感染症拡大防止・対処能力の更なる向上〔63億円〕	
・地域公共交通における感染拡大防止対策〔138億円〕	
・個人向け緊急小口資金等の特例貸付〔2,048億円〕	
・教員、学習指導員等の追加配置〔318億円〕	
・教育ICT環境整備等のための光ファイバ整備推進〔502億円〕	
・学校再開に伴う感染症対策・学習保障等〔421億円〕	
・スマートライフ実現のためのAIシミュレーション事業〔14億円〕	
(6) 新型コロナウイルス感染症対策予備費	100,000億円
2. 国債整理基金特別会計へ繰入（利払費等）	963億円
3. 既定経費の減額（議員歳費）	▲20億円
補正予算の追加歳出計	319,114億円

(注) このほか、令和2年度補正予算（第1号）で措置した新型コロナウイルス感染症対策予備費を活用し、学生支援緊急給付金531億円（令和2年5月19日閣議決定）、医療用マスク等の医療機関等への配布1,680億円及び診療報酬上の特例的な評価（国庫負担分）159億円（令和2年5月26日閣議決定）を措置。

(出所) 財務省ホームページ

兆円上積みされたほか、低所得のひとり親世帯者への追加的給付1365億円、持続化給付金の対応強化として1兆9400億円が講じられている。また、第1次補正予算の予備費から、学生支援緊急給付金531億円（令和2年5月19日閣議決定）、医療用マスク等の医療機関等への配布1680億円、診療報酬上の特例的な評価（国庫負担分）159億円（令和2年5月26日閣議決定）が措置されている。

政府の第1次補正予算に伴う財政措置の関係で、自治体の財政担当者から聞かれた声のなかに、公立病院の経営が新型コロナウイルス感染症拡大によって大きな影響を受けており、それに対する財政支援の拡充を要請したいというのがあった。それに対して、第2次補正では、公立病院に限らず、医療関係での財政措置が格段に拡充された。

図2で示したように、第1次補正予算では、新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金（以下、「包括支援交付金」という）は国費ベースで1490億円であり、そのなかで、診療報酬では対応が困難な、空床確保、宿泊療養の体制整備、応援医師等派遣など、支援などへの

財政措置を行っていた。それに対して第2次補正予算では、包括支援交付金は、医療分だけで1兆6279億円と10倍となり、全額国費で対応されることとなった（それに伴い、第1次補正分で予定されていた都道府県分の1490億円も国費での措置に振り返られた）。包括支援交付金の拡充で実施できることになった新規事業追加分として、以下が設けられている。

- 重点医療機関（新型コロナウイルス感染症患者専用の病院や病棟を設定する医療機関）の病床の確保
- 重点医療機関等における超音波画像診断装置、血液浄化装置、気管支ファイバー等の設備整備
- 患者と接する医療従事者等への慰労金の支給
- 新型コロナウイルス感染症疑い患者受入れのための救急・周産期・小児医療機関の院内感染防止対策
- 医療機関・薬局等における感染拡大防止等のための支援

それらの措置の結果、新型コロナウイルス感染症に対応した空床確保に対する財政支援が講じられるほか、新型コロナウイルス感染症の重点医療機関等における設備整備の支援等が行われるなど、財政支援は相当程度拡充されてい

図2 二次補正予算案における医療機関支援の概要

○新型コロナウイルス感染症の事態長期化・次なる流行の波に対応するため、新型コロナウイルス対応を行う医療機関に対する支援と併せて、その他の医療機関に対する支援を実施

一次補正での対応 → 医療提供体制整備等の緊急対策		二次補正での対応 → 事態長期化・次なる流行の波への対応	
①	新型コロナウイルス緊急包括支援交付金の創設(国費1,490億円) ・診療報酬では対応が困難な、空床確保、宿泊療養の体制整備、応援医師等派遣などを支援	①	新型コロナウイルス緊急包括支援交付金の増額及び対象拡大(全額国費により措置) 16,279億円 ・既存の事業メニューについて、事態長期化・次なる流行の波への対応として増額 3,000億円 ※このほか、一次補正の都道府県負担分(1,490億円)を国費で措置 ・新規の事業メニューとして、以下の事業を追加 11,788億円 ①重点医療機関(新型コロナウイルス患者専用の病院や病棟を設定する医療機関)の病床確保等 ②患者と接する医療従事者等への慰労金の支給 ③新型コロナウイルス疑い患者受入れのための救急・周産期・小児医療機関の院内感染防止対策 ④医療機関・薬局等における感染拡大防止等の支援
②	診療報酬の特例的な対応(一次補正とは別途の措置) ・重症の新型コロナウイルス患者への一定の診療の評価を2倍に引き上げ ・医療従事者に危険手当が支給されることを念頭に、人員配置に応じて診療報酬を引き上げ ・一般の医療機関でも、新型コロナウイルス疑い患者に感染予防策を講じた上で診療を行った場合に特例的な評価	②	診療報酬の特例的な対応(二次補正とは別途の措置) ・重症・中等症の新型コロナウイルス患者への診療の評価の見直し(3倍に引き上げ) ・重症・中等症の新型コロナウイルス患者の範囲の見直し(医学的な見地から引き続き管理が必要な者を追加)等
③	マスク、ガウン、フェイスシールド、消毒用エタノール等の確保、医療機関への配布、人工呼吸器の輸入・国内増産による確保	③	マスク、ガウン、フェイスシールド、手袋等の確保、医療機関等への配布 4,379億円 ※この他、新型コロナウイルス感染症対策予備費により1,680億円を措置
④	福祉医療機構の優遇融資の拡充 ・償還期間の更なる延長(10年→15年) ・(予備費(第二弾)で措置) ・貸付限度額の引上げ(病院：貸付対象外→7.2億円、診療所300万円→4,000万円) ・無利子・無担保融資の創設(利子・担保あり→無利子枠：病院1億円、診療所4,000万円、無担保枠：病院3億円、診療所4,000万円)等	④	PCR等の検査体制のさらなる強化 ・地域外来・検査センターの設置、研修推進、PCR・抗原検査の実施 366億円 ・PCR検査機器の整備、相談センターの強化[新型コロナウイルス緊急包括支援交付金の内数] ・検査試薬・検査キットの確保 179億円 ・抗体検査による感染の実態把握 14億円 等
⑤	福祉医療機構の優遇融資の拡充等 貸付原資として1.27兆円を財政融資 ・貸付限度額の引上げ ・無利子・無担保融資の拡大 ・6月の資金繰り対策としての 診療報酬の概算前払い	⑤	福祉医療機構の優遇融資の拡充等 貸付原資として1.27兆円を財政融資 ・貸付限度額の引上げ ・無利子・無担保融資の拡大 ・6月の資金繰り対策としての 診療報酬の概算前払い

(出所) 厚生労働省ホームページ

る。その結果、民間か公立かを問わず、病院の経営支援は大きく前進した。実態としては、新型コロナウイルス患者を積極的に受け入れている病院では、患者離れが起きてしまつて経営的に圧迫要因になるなどの問題があるが、それを除けば、当面、必要とされる措置の多くは実施されている。

このように、第2次補正予算に伴つて、臨時交付金以外の国庫支出金事業も大きく拡充されている。それに伴い発生する裏負担分は臨時交付金で措置されているが、全額国費対応などあつて裏負担分はそれほど増えていない。

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）は、第2次補正予算成立後の6月24日に改定されているが、そこに補助事業の一覧が示されている（改定前の制度要綱にも同様の表があり、そこから組み替えられている）。

二 地方創生臨時交付金2兆円の増額とその配分

地方創生臨時交付金（以下、「臨時交付金」という）2兆円の増額は自治体が希望したものではあるが、いざ交付額の通知を受けると、意外に大きな額であつたとの声が、自治体関係者から聞こえてきている。最初が1兆円であつたのに対し、次が2兆円であるので、多くて2倍くらいではないかと予想したものの、それを上回る額であつたというのである。

資料は、内閣府地方創生推進室が公表した臨時交付金の概要を示したものである。ここでは、増額の趣旨について「新型コロナウイルス感染症への地方における様々な対応・取組を全力で支援するため、地域の実情に応じた、家賃支援を含む事業継続や雇用維持等への対応を後押しするとともに、『新しい生活様式』等への対応を図る観点から、新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金を拡充する」とある。すなわち、第1次交付では十分に重点がなかった、休業要請をした中小の事業者に対する協力金や家賃補助の支給を含めて事業継続に改

資料 新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金の拡充

新型コロナウイルス感染症への地方における様々な対応・取組を全力で支援するため、地域の実情に応じて、家賃支援を含む事業継続や雇用維持等への対応を後押しするとともに、「新しい生活様式」等への対応を図る観点から、新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金を拡充する。

1. 2次補正予算計上額 2兆円（1次補正予算計上額と合わせて3兆円）
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
 - (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）
 - (2) 交付方法 : 実施計画に掲載された事業^(※)に対し、交付限度額を上限として交付金を交付
 - ※ 第2次補正予算における国庫補助事業の地方負担分については、第1次補正予算の臨時交付金の未配分額により措置
 - (3) 交付限度額：① 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）
人口・事業所数を基礎に、感染状況等に基づき算定
② 「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）
人口、年少者・高齢者の比率、財政力等に基づき算定

4. 用途

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

① 家賃支援を含む事業継続や雇用維持等への対応

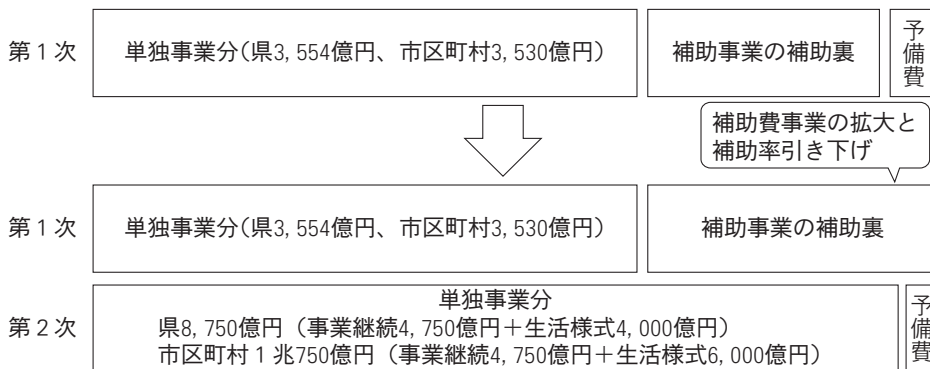
家賃支援、休業要請に伴う協力金等、地域公共交通機関等の維持・確保、旅館・ホテル等の経営支援、臨時休校に伴う子供たちの心のケア、修学旅行等のキャンセル代への支援 等

② 「新しい生活様式」等への対応の事業に充当。

地域公共交通機関等の3密対策、福祉施設・観光施設・学校・スポーツ・文化イベント等の「新しい生活様式」の下での再開に向けた支援、地元製品のオンライン販売促進、オンライン教育・テレワーク導入支援、農林水産物の販売促進、観光地の活性化 等

(出所) 内閣府地方創生推進室ホームページ

図3 臨時交付金（第1次と第2次）の総額とその配分



めて財源を充当するとともに、「新しい生活様式」を実現するための事業を推進するための交付金と位置づけられている。

資料で、「3. 交付対象等」の「(2) 交付方法」の箇所
で、「第2次補正予算における国庫補助事業の地方負担分については、第1次補正予算の臨時交付金の未配分額により措置」とあるが、そのことを含めて、全体の配分額を示したのが、筆者が作成した図3である。

図3で示したように、第1次交付分は、単独事業分（県3554億円、市区町村3530億円）と補助事業分の補助裏（第1次交付分の際の交付要綱では第2次交付と呼ばれていたが、第2次交付に伴う交付要綱の改定で第3次交付と言い換えられている）、予備費（新型コロナウイルス感染症の第2波に備えたもの）に分かれており、予備費が500億円程度、補助裏分は残額の2500億円程度であった。それに対して、第2次交付では、補助事業は大きく拡大したものの、包括支援交付金にかかる都道府県の補助裏分1490億円が不要になるなど、補助率の引き下げが行われたことに伴って、結果的に補助裏分は、第1次交付の単独事業分を除く額である30

00億円程度で賄えることとなった。そのために、第2次交付の2兆円については、改めて500億円の予備費を設けるほかは、すべて単独事業分の追加に振り分けることができた。その結果、単独事業分は1兆9500億円となり、その内訳は、

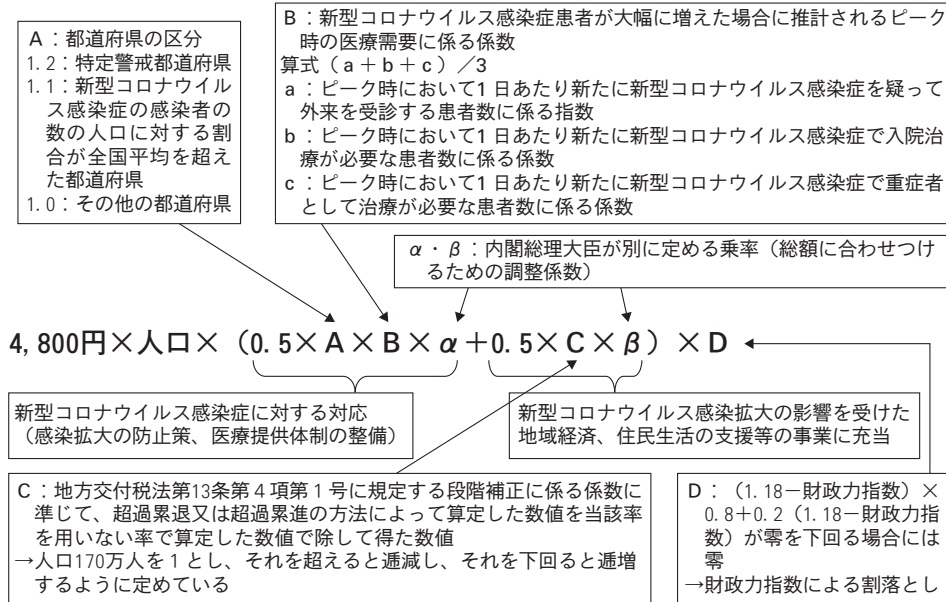
- 都道府県 8750億円
 - 事業継続 4750億円 + 生活様式 4000億円
 - 市区町村 1兆750億円
 - 事業継続 4750億円 + 生活様式 6000億円
- とされた。

したがって、単独事業分だけを比較すると

- 都道府県 3554億円 ↓ 8750億円（約2.7倍）
 - 市区町村 3530億円 ↓ 1兆750億円（約3.0倍）
- となっている。すなわち、市区町村分であれば、2倍程度と予測していたのであれば、平均して3倍程度であるので、予想額よりも多いと感じた市区町村が多かったということになる。

さて、単独分の交付限度額の配分方法である。その算定式は、図4-1から4-4で示したように、第1次交付の形式こそ踏襲しているが、第2次交付では、内容は

図4-1 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—第1次交付分、都道府県分



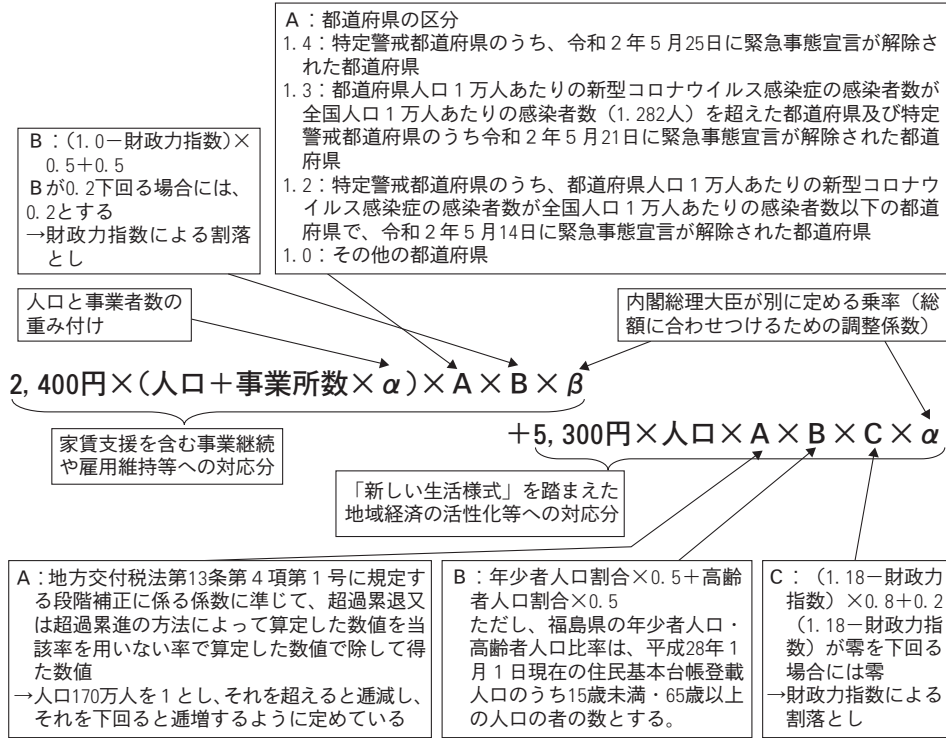
(出所) 「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金制度要綱」より作成

大きく変更されている。都道府県分で、第1次交付分の図4-1と第2次交付分の図4-2を比較すると、図4-1では「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)」と「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」に分けてはいるもの、いずれも人口を基礎として、前者は都道府県ごとの感染者の割合と新型コロナウイルス感染症に伴う医療需要等で、後者は段階補正で補正したうえで、両者のウェイトを0.5ずつとして加算して補正し、財政力補正で補正したうえで「単位費用」に当たる額を乗じている。

それに対して、図4-2では、「家賃支援を含む事業継続や雇用維持等への対応分」(以下、「事業継続分」という)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(以下、「生活様式分」という)に区分しているが、前者は人口とウェイトづけをした事業所数を合計した額を基礎として、それに緊急事態宣言の解除等を勘案した感染者の状況で補正し、さらに財政力指数で補正したものに「単位費用」を乗じたものである。

一方、後者は、人口を基礎として、段階補正と、年少者

図4-2 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—第2次交付分、都道府県分

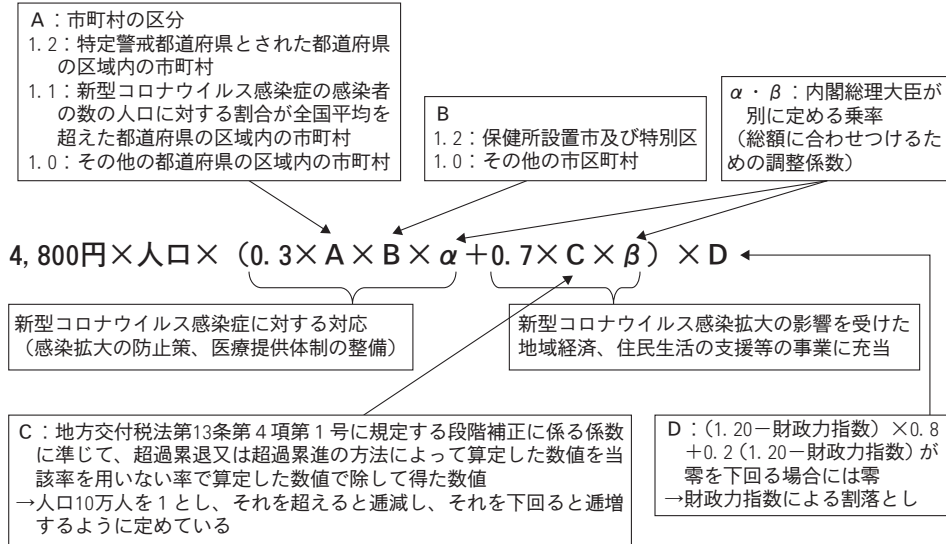


(出所) 「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金制度要綱」(令和2年6月24日一部改正) より作成

人口及び高齢者人口の比率に基づく補正、及び財政力補正で補正したものに「単位費用」を乗じている。「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」にはどちらも財政力補正に係るものの、補正の強さは後者が勝り、「単位費用」の額も異なっている。したがって、前者と後者をあくまで別々に算定し合算した額とされている。ちなみに、第2次交付分では、単独事業分の団体の交付限度額が、前者と後者に区分されたかたちで示されている。

一方、市町村分は図4-3と図4-4で示している。基本的な考え方は同じであるが、図4-3では、「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)」と「新型コロナウイルス感染症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」のウエイトは0・3と0・7であり、都道府県に比べて後者のウエイトが高い。また、

図4-3 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—第1次交付分、市町村分

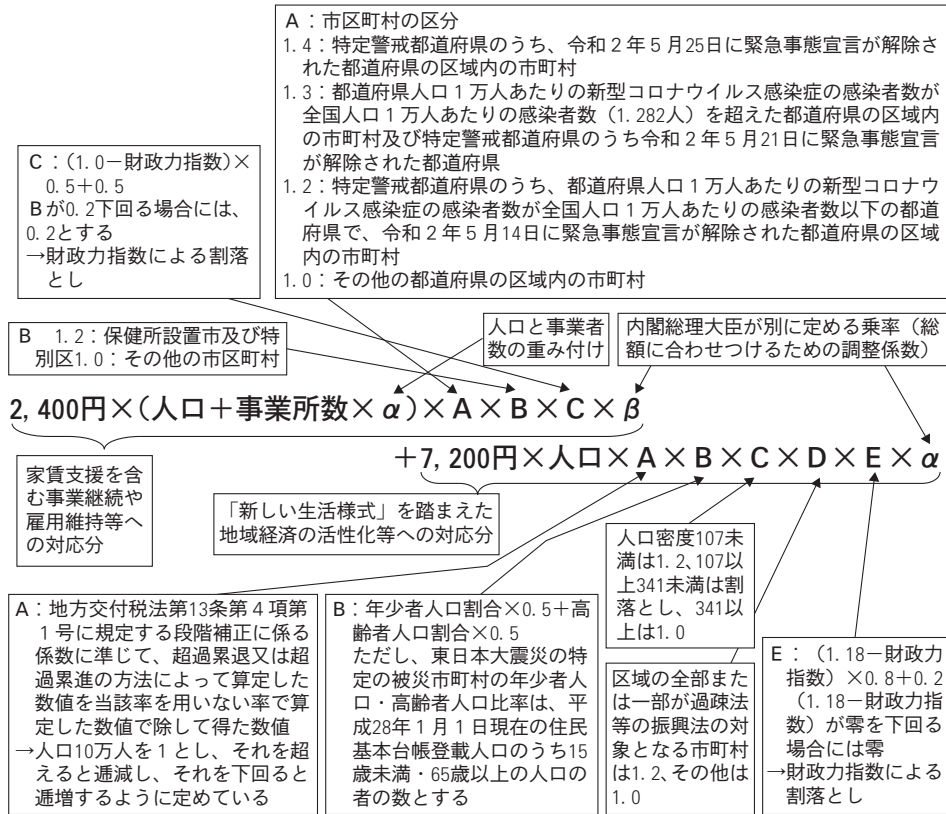


(出所) 「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金制度要綱」より作成

都道府県分に比べて医療需要新型コロナウイルスに係る医療需要の額を直接反映させる部分が小さい。その理由は、医療提供体制の整備に係る財政需要については、もっぱら都道府県が対応していることを反映している。そのことは保健所設置市や政令指定都市においても、基本的に変わらないとみなされているもの、そのような大都市では、医療や保険に関連する支出が一般市町村に比べて多い傾向があることから、「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)」については1.2を乗じた額とされている。

それに対して、図4-4では、事業継続分では、新型コロナウイルス感染症拡大の状況を示す補正は、都道府県と同じものを用いている。そこでは、事業者に対する事業継続の支援のための財政需要を計測しているため、都道府県と同じ補正を行うのが適当とみなされている。保健所設置市等に厚くしているのは、第1次分と同じ理由からである。生活様式分については、都道府県ではなかった人口密度や過疎対策事業法の指定などの地域振興の要素を加えることで、さらに、財政需要をきめ細かく捕捉しようとしている。

図4-4 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—第2次交付分、市町村分



(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」(令和2年6月24日一部改正) より作成

事業継続分は、都道府県と市町村がそれぞれ4750億円と同額の9500億円、生活様式分は都道府県4000億円、市町村が6000億円の1兆円であり、後者は、市区町村にやや厚く配分している。単独事業分に対して、財政力補正を適用することに對しては、政令指定都市の一部などから、都市軽視・中山間地域重視として、不満の声もないわけではない。もっとも、その算定の考え方は、そもそも普通交付税における基準財政需要額のなかでの単独事業に対する算定の裏返しといえる。地方財政計画の歳出のうち、一般財源で対応すべき額については、定義上、特別交付税対応+基準財政需要額に算入+留保財源対応のいずれかに分かれることになる。そのうち、国庫負担金の補助裏については優先的に基準財政需要額に算入されるほか、公債費のなかでも特に算入される部分は優先的

に算入される。基準財政需要額は標準的な額として財政需要を算定して算入するものである。個別自治体の事情の違いに伴う財政需要は主として特別交付税で対応される。それ以外の財政需要は、基準財政需要額に算入されなかった部分や特別交付税で交付されなかった部分も含めて、留保財源対応となる。したがって、単独事業に係る財政需要は、一部が基準財政需要額に算入されているとはいえ、事実上、留保財源対応であるというのが実感であろう。

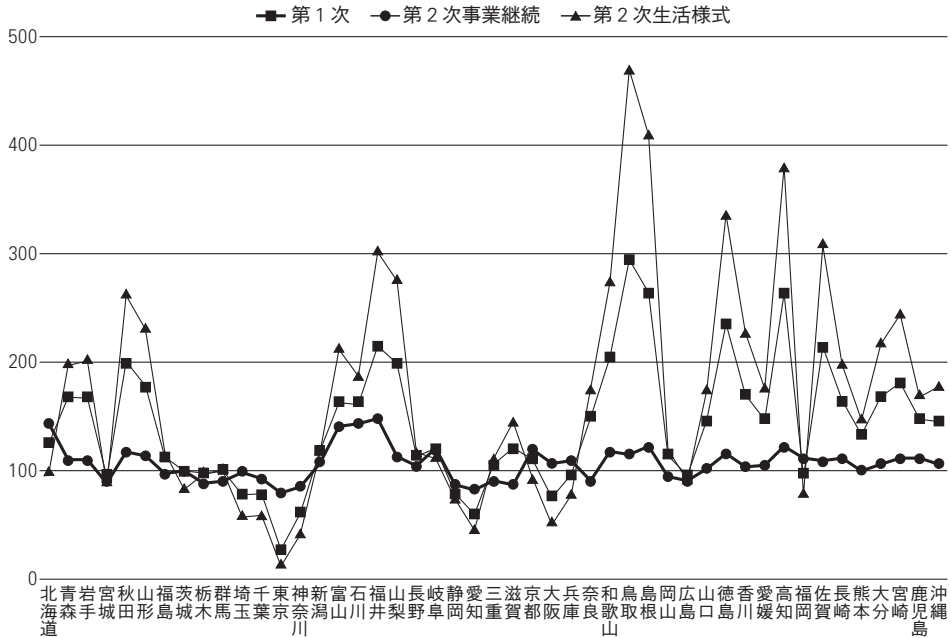
臨時交付金の単独事業分は、趣旨として、自治体が新型コロナウイルス感染症に対して有効な政策を実施するために、国の補助事業だけではなく、単独施策の財源を保障して、地域事情に応じた政策を自由に展開できるようにするものである。したがって、普通交付税の算定において、結果的に財政力指数が高い団体に、単独施策に関する財源が従来から厚く存在していることに鑑みると、臨時交付金の単独事業分の配分は、コロナ対策での単独施策を支援するうえで、財政力補正で割落としかけて、財政力指数の低い団体に厚く配分すべきという論理となる。図4-4で、市町村分で、年齢構成や人口密度、地

域振興の要素で補正をして、単独事業の財政需要が相対的に多く必要な団体への傾斜配分をしているのも、財政需要の大きさを捕捉するという意味で同じ趣旨である。

もっとも、そのことが実感にあうかといえば、その点では自治体にはそれぞれ言い分があるであろう。政令指定都市などでは、財政力指数が高いけれども、経常収支比率が高く、一般財源の使途が既に硬直的であるなかで、新型コロナウイルス対策のために、新規の単独施策を実施しようとしても、財政力指数で割落としかかる分、人口あたりの配分額が小さくなることで所要となる財源確保ができず、十分な施策展開ができないという声も聞こえてくる。その一方で、政令指定都市では、従来から財政規模も大きく、当初予算の歳出の組み替え等の執行の調整をすれば、新型コロナウイルス対策の単独事業の財源確保は可能とみることもできる。

既に述べたように、事業継続分にも生活様式分にも財政力補正は適用されるが、前者に対する方が補正の度合いは小さい。事業継続分は、その趣旨に照らすと、生活様式分に比較して、事業所が多く集中する都市部の自治体に厚く配分されてよいという趣旨であろう。

図5 新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金【都道府県分の単独分(第1次・第2次)】



③ 第2次補正予算による 財政措置を受けた自治体の財政運営

臨時交付金は、第2次補正分として積み増したことで、

図5は、第1次交付と第2次交付の事業継続分と生活様式分のそれぞれについての都道府県に対する配分結果を、人口ひとりあたりの全国平均の額を100として指数化して示したものである。それに拠れば、条件不利地域ほど手厚く配分される傾向は、

第2次補正・生活様式分▽第1次補正分▽第2次補正・事業継続分

となっている。東京都は、第1次補正では103・4億円と、1位の北海道の180・0億円よりも下回るなど、人口に比例して薄い配分であったが、第2次補正では、事業継続分については413・3億円と都道府県のなかではもっとも多く配分されている(それでも東京都が行っている事業者への休業要請等に対する協力金の交付額には遠く及ばない)。それに対して、生活様式分は55・6億円に止まっている。

あたかも第1次補正分と別枠のような印象を与えるが、実施計画は、補助事業分も含めて同一であり、両者を区分して管理する必要がないことは、Q & A（第2版／6月24日）で明示されている。6月24日付の内閣府地方創生推進室からの事務連絡によれば、実施計画の第二次提出期限は、先行受付期限が7月31日、最終受付期限が9月30日となっているので、それまでに実施計画を策定する必要がある。

いうまでもなく、臨時交付金は国庫支出金であって、Q & Aでも、補助金適正化法の対象となる。単独事業や補助事業の補助裏に充てることから一般財源であるかのような錯覚をしがちだが、実施計画に計上した事業にしか充当できず、その対象事業も限定されている。執行にあたっては、繰越ができるので令和3年度も可能であり、一定の要件を満たせば基金を造成することも可能であるが、一般財源のように、執行残が生じても、財政調整基金に造成することはできない。それだけに、実施計画では、今後の執行の見通しを十分に立てて、交付限度額に対して全額執行が可能ないように配慮する必要がある。

Q & Aの1―9では、「第二次交付限度額のうち事業

継続等への対応分と『新しい生活様式』等への対応分について、それぞれに該当する事業をそれぞれの交付限度額の範囲内に収めなければならないのか。流用できないのか。」という質問に対して、

『『新しい生活様式』等への対応分については、『新たな日常』に対応した、(a)社会的な環境の整備、(b)新たな暮らしのスタイルの確立、(c)新たな付加価値を生み出す消費・投資の促進等に積極的に取り組んでいただくことを期待している。／ただし、事業継続等への対応分と『新しい生活様式』等への対応分の交付限度額の合計額の範囲内で相互に融通することは、制度的に可能である。』と回答している。

国庫支出金であるので、実施計画を事業継続と生活様式に区分して、それぞれにしか充当できないとする運用はできないわけではない。しかし、小規模な自治体では区分することが、そもそも意味がないこともありうる。そこで、執行の自由度を確保する観点から、実施計画の範囲内での「流用」を認めている。その反面で、事務連絡では、

「事業継続等への対応分については、主として、当面の事業継続や生活・雇用の維持、一時的な感染症対策等に関する事業を想定しています。また、『新しい生活様式』等への対応分については、主として、『新たな日常』に対応した、(a)社会的な環境の整備、(b)新たな暮らしのスタイルの確立、(c)新たな付加価値を生み出す消費・投資の促進といった事業を想定しています。この趣旨を踏まえつつ、各地域の実情も考慮しながら、交付金の有効な活用策をご検討ください。」と説明したうえで、重ねて、

「特に、『新しい生活様式』等への対応分については、地域の社会経済構造そのものを将来の感染症リスクに対しても強靱なものへと改革することを推進する観点から、交付限度額の算定上特に考慮したものであることを十分に踏まえ、交付金を活用し、先に述べた、『新たな日常』に対応した、(a)社会的な環境の整備、(b)新たな暮らしのスタイルの確立、(c)新たな付加価値を生み出す消費・投資の促進等に積極的に取り組んでいただくことを期待しています。なお、このような『新しい生活様式』の確立に向けて、今後、各地域

に期待される取組として内閣府が想定している20の政策テーマを『地域未来構想20』と名付け、別紙3に示しているので、参考にしてください。(地域未来構想20のさらなる詳細については、今後順次お示ししていく予定です。)」

と説明している。

以上のことから、臨時交付金の使途は基本的に自由度が高いというものの、「新たな日常」の実現に向けた政策展開に重きを置くように促している。裏を返せば、どちらかといえば自治体が事業継続分として事業者等への交付金を厚くすることで、生活様式の政策として例示された分野への政策展開が十分なされないことを警戒しているといえる。内閣府としては、さまざまな事業展開を例示することで、臨時交付金が有効に利用されることを促していることに注意したい。

臨時交付金は、第1次交付の段階では、図4-1や図4-3で示したように、休業要請に係る協力金や家賃補助に充てることを前提にした財政需要の想定にはなっていないかった。しかし、不交付団体である東京都で先頭を切るかたちで協力金等の交付が始まり、他の団体も追隨

する流れとなったときに、臨時交付金が不足しているという声が上がった経緯がある。第2次交付では、そうした財政需要を、事業継続分として改めて捕捉し直したうえで、単独事業分としては、市町村で実に3倍の額を交付した。その結果、新型コロナウイルス対策に対する財源が不足しているという声は、国庫支出金の拡充もあつたことよって、ほとんど聞かれなくなった。むしろ逆に、これだけの額を執行できるのかという声が漏れ伝わってきている。

既に述べたように、臨時交付金は新型コロナウイルス対策に関する包括的な特定財源であって、Q&Aに明記されているように基金造成も目的に照らして限定的にしか認められていないなど、今年度（繰り越し場合には次年度）内に執行することが前提の財源である。実施計画の策定にあたって、十分、実施すべき事業の範囲について吟味する必要がある。

臨時交付金は、新型コロナウイルス対策に充当するとしても、使い道が広いだけに、令和2年度の当初予算に組み込まれた事業のなかで、新型コロナウイルス対策といえる事業に臨時交付金を充ててしまえば（Q&Aでは

限定的ながら認められている）、結果的に自治体の基金を増やすこともできないわけではない。しかし、それは可能な限り避けてほしい。

自治体の基金のあり方については、近年、相当厳しい目が向けられている。基金には種類に応じて造成する目的があるはずであり、財政調整基金の主たる役割は、災害等に備えることなどである。新型コロナウイルス感染症拡大は、大規模な自然災害に似た側面があるので、新型コロナウイルス対策は財政調整基金を崩してでも行うべき事業であるといえる。従前から財政危機の状況でない限り、自治体は財政調整基金の減少を恐れて、新型コロナウイルス対策で萎縮すべきではない。ましてや、新型コロナウイルス対策の財源を活用するかたちで、財政調整基金の積み増しにつなげたとなれば、臨時交付金の増額などを通じて、自治体による新型コロナウイルス対策を積極的に進めることを期待している国民・住民の要請に反することになる。

新型コロナウイルス対策に関する財政運営では、財政担当者は、日常の感覚とは異なるものが要求される。自然災害等に類する事態に、全国の団体が同時に直面した

ものと考えてよい。日頃、財政健全化に努めてきたのは、そうした非常事態に備えるためではなかったのか。すなわち、歳出を抑制し歳入確保に努め、基金を造成してきたのは、財政調整基金に限っては、災害時にあって災害対策が十分に展開できるためである。災害対策が、財政調整基金不足のために十分にできないといったような事態は、住民に対する背信行為となりかねない。すなわち、災害時には、財政担当者は、金庫の扉を開けてみせる姿勢が求められている。新型コロナウイルス対策でも、求められるのは同じことである。逆にいえば、新型コロナウイルス対策以前に財政状況が逼迫していた団体では、限られた財源を有効に使うといった課題に直面することとなるのだが。

臨時交付金の2兆円の増額は、自治体が望んだこととはいえ、いざ実現してみると、その適正な執行には相当な知恵と工夫が必要となっている。事業者支援のための現金給付や、消費喚起のための商品券配付などもまた重要な政策であるけども、特段アイデアが必要でない一方で大きな金額が執行できる事業に頼りすぎることなく、将来の豊かな生活様式の実現につながるような事業の展

開を積極的に進めてほしい。第1次と第2次交付分を合わせた臨時交付金の3兆円という金額の大きさの背景にある住民から付託された責任を重さについて、自治体関係者は改めて思いを寄せて、生きた金の使い方を十分に心がけてほしい。