

地方財政レポート 2020



地域経済と 社会保障

《新型コロナウイルス対応を中心に》

はじめに

ここに、シリーズ第18冊目となる「地方財政レポート2020 地域経済と社会保障 ― 新型コロナウイルス対応を中心に」を刊行する。

当初、本レポートは、「地域経済と社会保障」として企画し、少子高齢化社会の本格化や外国人住民との共生など幅広く検討しつつ研究会で議論してきたところであったが、いわゆるコロナ禍を受け、執筆分担者の多くがそれを意識した論考をお寄せいただいたことから、副題を付すこととした。

その結果、コロナ禍をめぐる多様な財政・経済・社会保障にわたる論点を海外事例も含めた様々なアプローチから整理しつつ、外国人住民の増加と自治体行財政の課題や新型コロナウイルス対策においても臨時交付金が活用された「地方創生」をめぐる財源保障の観点からの論考を加えた構成となった。

今回のレポートをもって長年研究会委員として多くの論考を残してこられた中村良広氏が委員としての役割を終えられることとなった。今後は、オブザーバーとして引き続き研究会には参画いただくが、特に記してその学恩に謝意を表したい。

2021年12月

公益財団法人 地方自治総合研究所

執筆分担

町田 俊彦	(専修大学名誉教授)	第1章
田中 信孝	(元岩手県立大学教授)	第2章
兼村 高文	(金沢学院大学講師)	第3章
星野 泉	(明治大学教授)	第4章
澤井 勝	(奈良女子大学名誉教授)	第5章
中村 良広	(元熊本学園大学教授)	第6章
横山 純一	(北海学園大学名誉教授)	第7章
沼尾 波子	(東洋大学教授)	第8章
飛田 博史	(地方自治総合研究所研究員)	第9章

目 次

第1章	コロナ禍による国の財政健全化政策の破綻と地方財政健全化政策の挫折	町田 俊彦……………	5
第2章	「コロナ禍」の財政問題	田中 信孝……………	25
第3章	人類の危機と政府の感染症対応 — 新型コロナウイルスにおける国・地方の役割	兼村 高文……………	45
第4章	危機への対応余力と地方財政	星野 泉……………	57
第5章	コロナ禍と地方財政 2020年度国補正予算と自治体の補正予算 ゆらぐ財政民主主義	澤井 勝……………	69
第6章	コロナ禍のドイツ市町村財政 — ノルトライン・ヴェストファーレン州の場合 —	中村 良広……………	79
第7章	フィンランドの新型コロナウイルス感染症対策について — 国家による規制と国補正予算を中心に	横山 純一……………	89
第8章	在留外国人の増加と自治体行財政の課題	沼尾 波子……………	105
第9章	「標準的行政経費」と「地方創生」 — 普通交付税における臨時的項目からの脱却 —	飛田 博史……………	119

第1章 コロナ禍による国の財政健全化政策の破綻と 地方財政健全化政策の挫折

町田俊彦

はじめに

コロナ禍は地方財政に深刻な影響を及ぼしている。21世紀に入り国の財政政策の最優先課題となってきた財政健全化政策に呼応して、地方財政ではマクロ

の健全化政策が主要課題の一つとなってきた。本稿では、国の財政健全化政策に呼応した地方財政健全化政策の展開とコロナ禍による挫折を明らかにする。

1. 国の財政健全化政策の展開と破綻

(1) 小泉内閣の健全化目標の設定と財政健全化の進展

橋本政権は1996年12月に国・地方の財政赤字の対GDP比を2025年度までに3%以下（EUのマーストリヒト条約の収斂条件）とし、以後政府債務残高を累積しないという財政健全化目標を閣議決定した⁽¹⁾。財政赤字3%は基礎的財政収支の均衡に相当する。財政健全化政策は、1990年代末の山一証券、北海道拓殖銀行の破綻に示される金融システムの麻痺を伴う不況の下で挫折した。

2001年4月に発足した小泉内閣下で6月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」（「骨太の方針2001」）では、2002年度一般会計当初予算で新規国債の発行額を30兆円以下に引き下げ、次に基礎的財政収支の黒字化を目指すとした財政健全化目標を掲げた⁽²⁾。「骨太の方針2001」では基礎的財政収支の黒字化が健全化目標の新たな指標として設定された点が特徴的である。

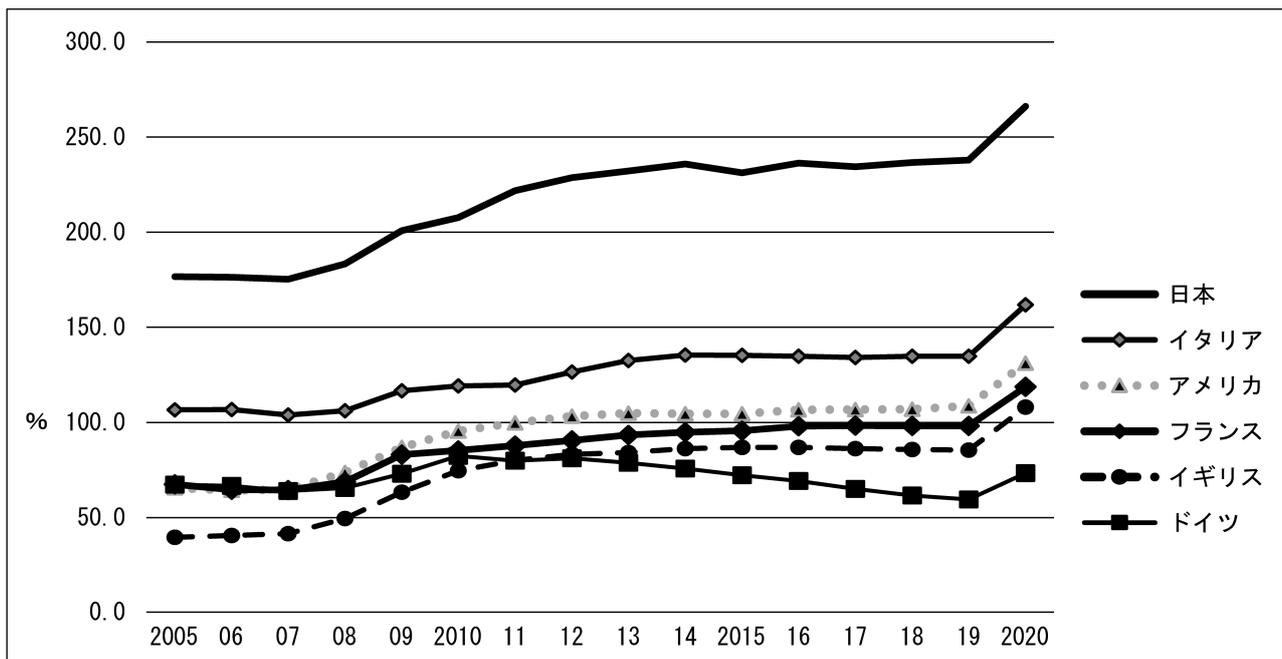
基礎的財政収支（プライマリーバランス、PB）は、その年度に必要とされる政策的経費（歳出総額マイナス国債費）が、その年度の税収・税外収入（歳入総額マイナス公債金）でどの程度賄うことができているかを示す指標である。PBが均衡していれば、その年度の政策的経費を新規国債に

頼ることなく、税収・税外収入で賄うことができている。PBが均衡していても、利払費相当分だけ政府債務残高は増加する。従ってGDP比政府債務残高を安定的に低下させるには、一定水準以上のPB黒字化を達成する必要がある。

GDP比政府債務残高を国際比較した図1によると、日本は突出して高く、上昇テンポが速い。そこで国の財政健全化政策の最終目標は、GDP比長期債務残高の引き下げに設定された。財政健全化政策で扱われるPBは国民経済計算（SNA）ベースの国・地方（一般政府）のPBである。国（中央政府）には一般会計だけではなく、特別会計の一部と独立行政法人の一部が含まれる。地方の長期債務残高には地方債と企業債（一般政府としての普通会計負担分）の残高だけではなく、交付税特別会計借入金残高のうちの地方負担分が含まれる。なお国負担分の借入金残高については、2007年度末に全額を国の一般会計へ承継したので、2007年度末以降の交付税特会借入金残高は全額地方負担分である。

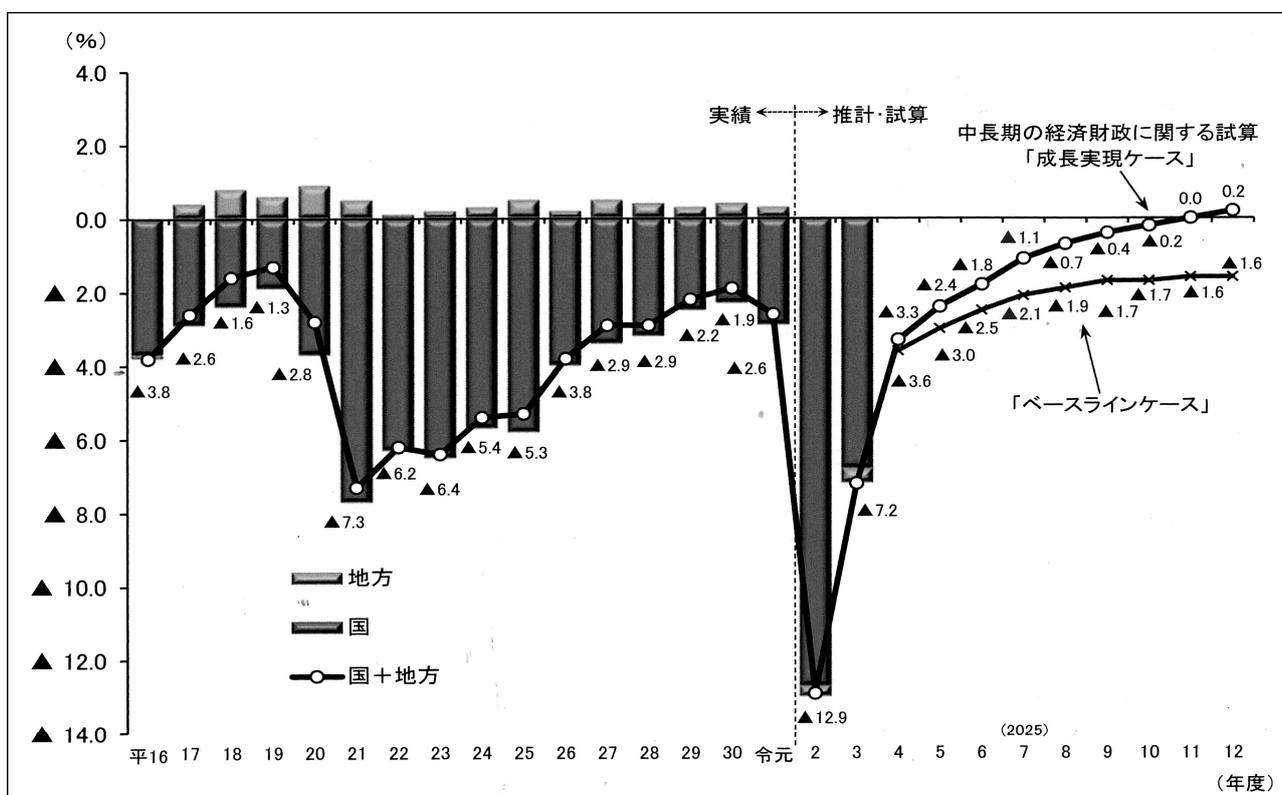
2003年1月に閣議決定された「改革と展望——2002年度改定」においては、2010年代初頭におけるPB黒字化を目指すとして、財政健全化目標を具体化した。小泉政権で最後となる「骨太の方針2006」では、2011年度のPB黒字化を目指すとし

図1 GDP比政府債務残高の国際比較



(注) 日本では2019年と2020年は推計値、日本以外の国では2020年は推計値。
 (出所) 財務省主計局「我が国の財政事情」(令和3年度政府予算案)2020年12月。
 原資料はIMF, *Economic Outlook*, October 2020.

図2 国・地方の基礎的財政収支(対GDP比)



(注) 1. 令和元年度までは実績、2年度以降は内閣府「中長期の経済財政に関する試算」(3年1月21日)による。
 2. 平成23年度以降は復旧・復興対策の経費及び財源の金額を除いたベース。
 3. 平成20年度は一般会計による日本高速道路保有・債務返済機構からの債務継承の影響、23年度は日本高速道路保有・債務返済機構からの一般会計への国庫給付を特殊要因として控除。
 (出所) 参議院予算委員会調査室『財政関係資料集』令和3年版。

てより明確化した。この財政健全化目標は、第一次安倍内閣、福田内閣へと引き継がれた。

国・地方のP B赤字比率（対GDP比）をみると、2002年度の5.5%、2003年度の5.3%から2007年度の1.3%まで大幅に低下しており、輸出主導型景気上昇を背景として、2008年秋のリーマンショックまで財政健全化は順調に進捗した（図2参照）。

(2) リーマンショックによる財政健全化の行き詰まりと健全化目標の先送り

順調に進捗してきた国の財政健全化政策は、リーマンショック後の世界金融危機・同時不況によりブレーキがかかった。国・地方のP B赤字比率（対GDP比）は、2008年度に反転して2.8%となり、2009年度7.3%、2010年度6.3%と急上昇した。P B黒字化を2011年度に達成することは不可能となり、財政健全化目標の修正は不可避となった。

麻生政権下で策定された「骨太の方針2009」では、5年以内のP B赤字比率（対GDP比）の半減、10年以内のP B黒字化の確実な達成が掲げられ、財政健全化目標の達成年度が先送りされた。

2009年9月に民主党政権が成立すると、鳩山首相の直属機関として内閣官房に設置された国家戦略室における検討を経て、同年12月に「予算編成の基本方針」が閣議決定された。

「予算編成の基本方針」では、2010年前半に中期財政フレームと中長期的な財政規律の在り方を含む「財政運営戦略」を策定することとした。2010年6月に鳩山総理が退陣、菅内閣が新たに発足、2010年6月に「財政運営戦略」を閣議決定した。①2015年度までにP B赤字比率（対GDP比）を2010年度比で半減、②2020年度にP Bを黒字化、③2021年度以降に対GDP比長期債務残高を安定的に引き下げという財政健全化目標が設定された。中期財政フレームでは、2011年度～2013年度に「基礎的財政収支対象経費」（国の一般会計歳出総額から国債費と決算不足補填繰り戻しを除いたもの、P B対象経費）について2010年度を下回らないこととすると定められた。

(3) アベノミクス下での健全化中間目標の達成

2012年12月に成立した第二次安倍政権は、①日銀による物価上昇率2%に目標設定した大幅な金融緩和、②公共事業を中心とする積極財政による景気刺激、③成長戦略を「3本の矢」として、先進国で唯一生じているデフレからの脱却を図る「アベノミクス」を展開した。

2013年6月には民主党政権を継承した財政健全化目標が閣議決定され、2014年6月に閣議決定された「骨太の方針2014」にも盛り込まれた。2013年8月に閣議了解された「当面の財政健全化に向けた取組等について——中期財政計画——」では、国の一般会計のP B赤字の目安として2013年度23兆円、2014年度19兆円、2015年度15兆円を設定、2014年度と2015年度に各4兆円の改善が目標とされた。実績をみると、2013年度の23.6兆円から2014年度18.3兆円（前年度比5.2兆円削減）、2015年度13.7兆円（同4.6兆円削減）と目標を上回る改善が見られた。

国・地方のP B赤字比率（対GDP比）は、2012年度5.5%、2014年度3.8%と低下、2015年度には2.9%と中間目標（3.2%以下）をクリアした。

2015年度において財政健全化政策の中間目標が達成された要因としては、第1に輸出主導型景気上昇と円安（輸出関連大企業の円ベースの売上を増大させる）による法人税の順調な拡大があげられる。第2に2014年4月の消費税増税と増収分の財政再建への優先的配分である。「社会保障・税の一体改革」において消費増税分は制度上全て社会保障財源化（社会保障4経費に充当）された。しかし2012年の「税と社会保障の一体改革」を巡る三党合意によると、社会保障に充当する割合は1/5にすぎず、4/5は財政再建等に充当することとされた。2016年度予算における消費税増収額（国・地方8.2兆円）のうち、「社会保障の充実」に充てられたのは1.35兆円（うち子ども・子育て支援6,003億円）、16%にすぎない。

第3に計画的な社会保障関係費の抑制である。「骨太の方針2015」の経済・財政再生計画では、2016～2018年度の集中改革期間における社会保障関係費の伸びを1.5兆円程度とする目安が設定された。実績としては、社会保障関係費の伸びは3

年連続して対前年度4,997億円増となり、目安は順守された。社会保障関係費の伸びを対前年度5,000億円に抑えるために、2016年度予算では1,700億円、2017年度予算では1,400億円、2018年度予算では1,300億円の削減措置が薬価の引き下げ、医療等の自己負担引き上げを中心として盛り込まれた。

財政健全化の順調な進捗を背景として、2015年6月に閣議決定された「骨太の方針2015」では、「デフレ脱却・経済再生」、「歳出改革」、「歳入改革」の3本柱を一体として推進する「経済・財政再生計画」（2016～2020年度）を盛り込んだ。計画期間の当初3年間（2016～2018年度）は「集中改革期間」とする。

財政健全化の中間目標を達成した後、国・地方のPB赤字比率（対GDP比）は2016年度には2.9%で横ばいであり、2017年度2.3%、2018年度1.9%と低下したがテンポは緩慢となった。国の一般会計のPB赤字は2016年度には前年度比で2.6兆円削減されて11.1兆円となったが、2017年には11.2兆円と1,118億円拡大した。2018年度には10.7兆円へ再び縮小したが、改善は1.2兆円で2014～2015年度の4.6～5.2兆円と比較すると小幅なものにとどまっている。財政健全化がスローダウンしたのは、アベノミクスと消費増税の効果が弱まったことに起因する⁽³⁾。一般会計の税収は、2013～2015年度には28.1%増加したが、2016～2018年度の伸びは7.2%にとどまっている。

財政健全化の中間目標は達成されたものの、2020年度におけるPB黒字化という最終目標の達成は見通しが立たなかった。2017年7月に内閣府が経済財政諮問会議に提出した「中長期の経済財政に関する試算」によると、経済成長率が実質で2%以上、名目で3%以上という「超楽観的」シナリオにおいても、2020年度にPBは8.2兆円の赤字となる。PBが黒字化するのには、財政健全化の最終目標より5年間繰り延べられて2025年度となる。この試算は、2019年10月に予定されていた消費税率（国・地方）の10%への引き上げと軽減税率の導入、社会保障・税の一体改革の時点で決まった増収分の用途を前提としている。

(4) 「新しい経済パッケージ」による幼児教育無償化と健全化目標の先送り

「解散の大義がない」「森友・加計学園問題の疑惑隠し」との批判を封じるために、自民党は2017年秋の総選挙の目玉として「人づくり革命」を打ち出し、教育の無償化や高齢者中心の社会保障を低所得者・若年者に向ける「全世代型社会保障」の実現を掲げ、その財源として消費税率引き上げによる増収分を充てるとした。衆議院選挙で与党が勝利すると、政府は2017年12月に2兆円規模の「新しい経済政策パッケージ」を閣議決定した。その中心は幼児教育無償化で、2019年4月から一部をスタートし、2020年4月から全面的に実施する。財源としては消費税の増税分（5.6兆円）の用途を変更、財政再建等に充当する割合4/5を1/2に引き下げ、社会保障に充当する割合を1/5から1/2（2.8兆円）に引き上げる。消費税率引き上げによる増収分の財政再建等への充当割合の引き下げにより、「新しい経済政策パッケージ」においては、2020年度のPB黒字化の達成は困難になると認めている。

2018年6月に閣議決定された「骨太の方針2018」では、2025年度のPB黒字化と対GDP比長期債務残高の安定的な引き下げを目指す新たな健全化目標を打ち出した。財政健全化の目標年度を5年間先送りした理由としては次の点が挙げられた。

- ① 成長低下に伴い、税収の伸びが「経済・財政再生計画」よりも緩やかであった。
- ② 消費税率引き上げ延期（2019年10月まで2年半）や補正予算（税収1.7兆円減額、うち法人税1.1兆円減額）の影響により、2018年度のPB赤字比率（対GDP比）の見込みは2.9%（実績は1.9%）であり、財政健全化の進捗に当初の計画よりも遅れがみられる。
- ③ 「人づくり革命」の安定的財源を確保するため、2019年10月に予定されている消費税率引き上げ分の使い道を見直すこととした。

(5) コロナ禍による国の財政健全化政策の破綻

2021年1月に内閣府が経済財政諮問会議に提出した「中長期の経済財政に関する試算」では、国・地方のPB赤字比率（対GDP比）は、2019

年度には2.6%と高まり反転していたが、2020年度には一挙に12.9%に上昇すると見込まれている。当初予算の7割強に達する巨額の3次にわたる補正により、一般会計の歳出規模は2010年代の約100兆円（決算ベース）から2020年度補正後では一挙に175.7兆円に膨張した。大規模な歳出の追加（79.4兆円）と租税の年度内自然減収（8.4兆円）の発生に伴い、新規国債は80.0兆円増発された。決算ベースの新規国債発行額は、2016年度の38.0兆円から2017年度の33.6兆円に減少した後、2019年度の36.6兆円へ微増したが、2020年度補正後には一挙に112.6兆円に達している。

2021年度の国・地方のP B赤字比率（対G D P比）は7.2%とリーマンショック後の2009年度の水準に匹敵する高さになると試算されている。2020年度第3次補正において「15か月予算」の考え方により多額の経費が先取り計上されたにもかかわらず、106兆円と最大規模を更新した2021年度当初予算案は、大幅な新規国債増発を伴っている。国の一般会計のP Bの赤字額（当初予算ベース）は、2012年度の25.3兆円をピークとして2020年度の9.6兆円まで縮小してきたが、2021年度には20.4兆円へ大幅に拡大している。

「試算」によると、超楽観的な経済成長率（2021年度以降、全ての年度で名目3%以上の高成長）の前提を置いた成長実現ケースにおいて、財政健全化目標の達成年度である2025年度のP B赤字比率（対G D P比）は7.3%であり、黒字化が達成されるのは2029年度である。実現性が高いベースラインケースでは、2025年度のP B赤字比率は12.6%であり、2029年度にも10.4%のP B赤字が残る。2025年度のP B赤字比率7.3%、2029年度にP B黒字化という試算は、3次にわたる大型補正を反映していない2021年7月の試算と同じである。2021年度から2022年度にかけての1年間に、P B赤字が2020年7月の試算では5.9兆円（23.4兆円→17.5兆円）縮小するのに対して、今

回の試算では21.0兆円（40.1兆円→19.1兆円）も縮小するという不自然な試算になっている。P B黒字化の達成年度が2030年代に繰り延べられれば、2025年度のP B黒字化を目標とする財政健全化政策の破綻が露呈するからであろう。

2020年7月17日に閣議決定された「骨太の方針2020」では、コロナ禍を踏まえ、経済活動と感染防止策を両立させる「新たな日常」を前面に出した。一方、2025年度とされているP B黒字化の達成年度については明記せず、「持続可能な財政を実現してゆく」との表現にとどめている。2021年1月21日の記者会見で西村経済財政・再生相は、「これまで同様の歳出改革を進めると（見通しより）3年程度の前倒しは視野に入ってくる」と説明、健全化目標を変更せず、まずは感染防止や生活支援に注力する姿勢を強調した（「日本経済新聞」2021年1月22日付）。2025年度P B黒字化を目標とする財政健全化政策は破綻しているにもかかわらず、菅政権は目標や健全化措置の見直しを行おうとしなかった⁽⁴⁾。

コロナ収束が見通せない状況の下で、拡大した歳出規模の縮減は困難であろうが、増税を視野に入れるべきであろう。高収益をあげながらも課税を回避している米IT大手などが提供するデジタルサービスに独自に課税する国がイギリス、フランス、スペイン、インドと相次いでいる（「日本経済」2021年4月4日付⁽⁵⁾）。2021年10月8日、日本を含む136カ国・地域は国際課税の新たなルールについて、最終合意した。その柱は①法人税に最低税率（15%）の導入、②市場国が課税できる「デジタル課税」の導入である。バイデン米大統領は、2021年3月31日に8年間で2兆ドル超のインフラ投資案を発表したが、その財源としては連邦法人税率の21%から28%への引き上げや「グローバルミニマム税」などで賄う（「朝日新聞」2021年4月2日付）。

2. 小泉政権下の地方交付税と地方歳出の削減

(1) 投資単独事業費を中心とする歳出削減

小泉政権下では2002～2006年度にPBは13.5兆円改善したが、その中身をみると、国は輸出主導型景気上昇に支えられた税収増加、地方は歳出カットでほぼ半分ずつ貢献したとされている⁽⁶⁾。地方財政計画の歳出総額の対前年度比伸び率は、「骨太の方針2001」により小泉内閣の財政健全化政策がスタートした2002年度以降2006年度まで毎年度マイナスになっている（表1参照）。

地方歳出削減のターゲットとなったのは給与関係費と投資的経費であった。国・地方の公共投資の削減は橋本内閣で本格化した。が、「財政構造改革法」が凍結され、小渕内閣の下で景気対策に重点が移行した後も続けられた。公共投資のうち地方の投資的経費は2000年代に入ると2013年度まで一貫して削減された。小泉内閣の財政健全化政策では、投資単独事業が主なターゲットとなった。

例えば「骨太の方針2003」では、①2006年度までに地方財政計画計上人員を4万人以上縮減、②1990～1991年度の水準を目安に投資単独事業費を抑制、③経常的経費（単独分）を現在水準以下に抑制という地方歳出の削減方針が盛り込まれた。2004年度地方財政計画では、「骨太の方針2003」を前倒しして投資単独事業費を対前年度比19.2%も大幅に削減、2005年度8.2%、2006年度13.5%と「三位一体の改革」（2004～2006年度、個人住民税への移譲は2007年度）の時期を通じて大幅な削減が続いた。なお2005～2007年度の投資単独事業費の大幅削減には「乖離是正」も影響している。財務省は投資単独事業費の計画額が決算を超過していることから、地方交付税で過剰な財源保障が行われていると批判した。一方、総務省は一般行政経費単独分では計画額が決算額を下回る逆乖離が生じていると反論した。結局、基準財政需要額

表1 地方財政計画・歳出の推移 — 通常収支分 —

億円／%

	歳出合計		給与 関係費	一般行 政経費	地方再生 対策費	歳出 特別枠	公債費	維 持 補 修 費	投資的経費		単独事業費		公営企業 繰 出 金
	歳出額	増減率							歳出額	増減率	歳出額	増減率	
2000	889,300	0.5	236,642	197,087	—	—	120,991	10,043	284,187	-3.6	185,000	-4.1	32,750
2001	893,071	0.4	236,509	205,994	—	—	127,901	10,165	271,705	-4.4	175,000	-5.4	32,697
2002	875,666	-1.9	236,998	208,068	—	—	134,314	10,124	245,985	-9.5	157,500	-10.0	32,177
2003	862,107	-1.5	234,383	210,263	—	—	137,673	10,068	232,868	-5.3	148,800	-5.5	32,052
2004	846,669	-1.8	229,990	218,833	—	—	136,779	9,987	213,283	-8.4	134,700	-9.5	30,797
2005	837,687	-1.1	227,240	231,307	—	—	133,803	9,817	196,761	-7.7	123,700	-8.2	28,659
2006	831,508	-0.7	225,769	251,857	—	—	132,979	9,768	168,889	-13.5	100,911	-19.2	27,346
2007	831,261	0.0	225,111	261,811	—	—	131,496	9,766	152,328	-9.8	85,884	-14.9	27,249
2008	834,014	0.3	222,071	265,464	4,000	—	133,796	9,680	148,151	-2.7	83,307	-3.0	26,352
2009	825,557	-1.0	221,271	272,608	4,000	5,000	132,955	9,678	140,617	-5.1	80,808	-3.0	26,628
2010	821,268	-0.5	216,864	294,331	4,000	9,850	134,025	9,663	119,074	-15.3	68,683	-15.0	26,961
2011	825,054	0.5	212,694	308,226	3,000	12,000	132,423	9,612	113,032	-5.1	53,558	-22.0	26,867
2012	818,647	-0.8	209,760	311,406	—	14,950	130,790	9,667	108,984	-3.6	51,630	-3.6	26,590
2013	819,154	0.1	197,479	318,257	—	14,950	131,078	9,889	106,698	-2.1	50,030	-3.1	25,753
2014	833,607	1.8	203,414	332,194	—	11,950	130,745	10,357	110,035	3.1	52,279	4.5	25,612
2015	852,710	2.3	203,351	350,589	—	8,450	129,512	11,601	110,010	-0.0	52,758	0.9	25,397
2016	857,593	0.6	203,274	357,931	—	4,450	128,051	12,198	112,046	1.9	54,341	3.0	25,143
2017	866,198	1.0	203,209	365,590	—	1,950	125,902	12,621	113,570	1.4	56,297	3.6	25,256
2018	868,973	0.3	203,144	370,522	—	—	122,064	13,079	116,180	2.3	58,076	3.2	25,584
2019	895,930	3.1	203,307	384,197	—	—	119,088	13,491	130,153	12.0	61,076	5.2	25,394
2020	907,397	1.3	202,876	403,717	—	—	116,979	14,469	127,614	-2.0	61,137	0.1	24,942
2021	898,060	-1.0	201,540	408,824	—	—	117,789	14,694	119,273	-6.5	62,137	1.6	24,430

(注) 歳出特別枠は、地域雇用創出推進費（2009年度）、地域活性化・雇用等臨時特例費（2010年度）、地域活性化雇用等対策費（2011年度）、地域経済基盤強化・雇用等対策費（2012～2017年度）。

(出所) 総務省「地方財政計画関係資料」、参議院予算委員会調査室『財政関係資料集』令和3年度版。

を一般行政経費単独分については増額、投資単独事業費については削減することになった。

投資的経費とは対照的に一般行政経費は年々増加している。ただし「三位一体の改革」で国庫補助負担金が一般財源化された分と「乖離是正」で増額された分を除く「通常分」は2002年度以降はマイナスとなっており、一般行政経費は実質的には削減されている⁽⁷⁾。

(2) 地方交付税の削減

投資的経費を中心とする地方歳出カットは地方交付税の削減と結びついていた⁽⁸⁾。2000～2005年度に基準財政需要額の総額と投資的経費は大幅に削減された（表2参照）。基準財政需要額の削減額をみると、総額に対する投資的経費の割合は、道府県分で88.0%、市町村分で66.1%に達する。投資的経費の基準財政需要額の削減が地方交付税全体のカットをもたらしたのである。2000～2005年度に基準財政需要額に占める投資的経費の割合は顕著に低下している。

地方交付税の大幅な削減は、2004～2006年度に実施された「三位一体の改革」の一環として強行された⁽⁹⁾。都道府県知事会など地方団体は、分散集権型の政府間財政関係の集権的色彩を弱め、自治権を強めるために、国から地方への税源移譲を要求した。その見返りに、日本の特徴である国から地方への巨額の財政移転のうち、国の省庁が地方自治体をコントロールする主な手段となってきた国庫支出金の削減を求めた。その成果をみると、国の所得税から地方の個人住民税へ3兆円の税源

移譲が行われたが、国庫支出金の改革は4.7兆円、地方交付税の削減は5.1兆円に達している。税源移譲を大幅に上回る国から地方への財政移転の削減により、地方団体が求めた分権改革ではなく、国の「小さな政府」指向の地方行財政スリム化、財政健全化最優先の政策として実施されたことになる。地方交付税の大幅な削減により、交付税依存度が高い中小都市や町村は深刻な財源不足に見舞われ、「平成の大合併」に駆り立てられた。

(3) 交付税特別会計借入の廃止と「折半ルール」の設定

第1次石油危機後、国税の一定割合から成る地方交付税総額（マクロの地方交付税）と個々の地方自治体の一般財源不足額の総計（ミクロの地方交付税）には大幅な乖離（マクロの財源不足）が生じた。著しいマクロの財源不足が継続的にみられる場合、交付税法第6条の3第2項では交付税率（国税の地方交付税への充当割合）の引き上げを定めている。しかし国は財政危機を理由として、地方団体が要求した交付税率の引き上げには応じなかった。マクロの財源不足の補填を決める地方財政対策では、建設地方債としての財源対策債の増額と交付税特会の資金運用部からの借入を2本柱とした。

バブルの時期にはほぼ停止していた交付税特会借入（以下、地方負担借入）は、バブル崩壊後1992年度（補正）の1兆5,682億円から再開し、1995年度には4兆2,532億円に達した（図3参照）。第1次石油危機以降バブル期までの借入の

表2 基準財政需要額と投資的経費の推移

		百万円／%		
		基準財政 需要額計(A)	うち投資的 経費(B)	(B)／(A)
道府県分	1990	18,222,317	4,432,157	24.3
	1995	19,381,082	4,604,360	23.8
	2000	22,111,422	4,917,717	22.2
	2005	19,921,769	2,990,651	15.0
市町村分	1990	18,056,370	4,828,833	26.7
	1995	22,265,548	6,323,725	28.4
	2000	25,056,241	6,627,741	26.5
	2005	21,915,441	4,552,970	20.8

(出所) 「地方交付税関係計数資料」各年度版より作成。

ピークである1979年度（1兆1,905億円）の3.6倍もの巨額の発行であった。1996～1997年度に縮小した借入は、1990年代末の金融システムの麻痺を伴う不況下で膨張し、1999年度には4兆4,320億円とピークに達し、2000年度にも4兆441億円と4兆円を超えていた。

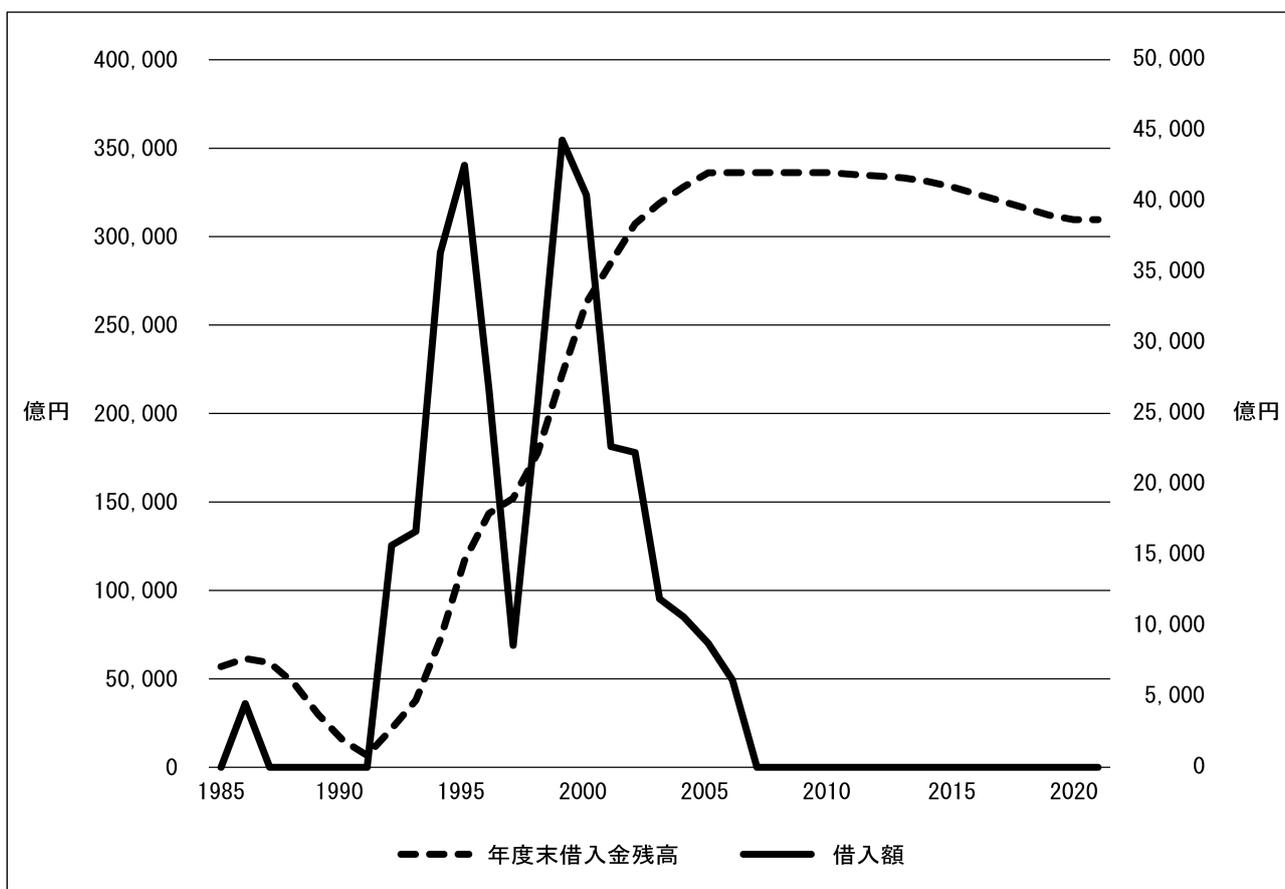
交付税特会借入は、個々の地方自治体が借金と意識することのない「隠れ地方債」であり好ましくないとの判断から、2001年度地方財政対策において「減税分」（国の減税政策に起因する財源不足）を除く「通常収支分」の財源不足については新規借入を停止した。代わって国負担（1/2）は一般会計加算（臨時財政対策加算）、地方負担（1/2）は臨時財政対策債により補填する「折半ルール」を導入した。2001年には財政投融资改革が行われ、資金運用部が廃止されたことも影響した。「通常収支分」については、2002年度まで経過措置として、国負担、地方負担ともその1/

4は交付税特会借入金により補填することとした。

橋本内閣下の1998年度税制改正、小渕内閣下の1999年度税制改正の中心は、貯蓄・投資を促進という供給サイドを刺激することを狙いとする「恒久的な減税」であった。所得税では最高税率を50%から37%へ（住民税では15%から13%）引き下げ、国・地方の法人課税の表面税率は1997年の49.98%から1999年の40.87%へ引き下げられた⁽⁴⁾。

「恒久的な減税」に係る補填措置としては、地方税の減収については、①国のたばこ税の一部移譲、②法人税の交付税率引き上げ（32%→35.8%）、③地方特例交付金、④減税補填債などが充てられた。国税の減税による地方交付税影響分の補填措置としては、交付税特会借入が続けられ、国と地方が折半して償還することとした。2003～2005年度に実施された「先行減税」に係る補填措置については、地方税の減収には減税補填債を充てるが、地方交付税の影響には交付税特会

図3 交付税特別会計の借入額と年度末借入金残高



(注) 年度末借入金残高は左目盛、借入額は右目盛。

(出所) 参議院総務委員会調査室「地方財政データブック」2015年版、「地方財政白書」2016～2021年度版。

借入金を充てることとした。

2007年度以降は、「減税分」についても交付税特会借入が停止された。①国のたばこ税の一部移譲の継続、②法人税の交付税率の引き下げ

(35.8%→34%)、③地方特例交付金の漸減(2009年度廃止)を行い、①と②で補填されない減収相当額は、通常収支の国・地方の「折半ルール」に沿って補填することになった。

3. リーマンショック後の巨額の地方財源不足と補填措置

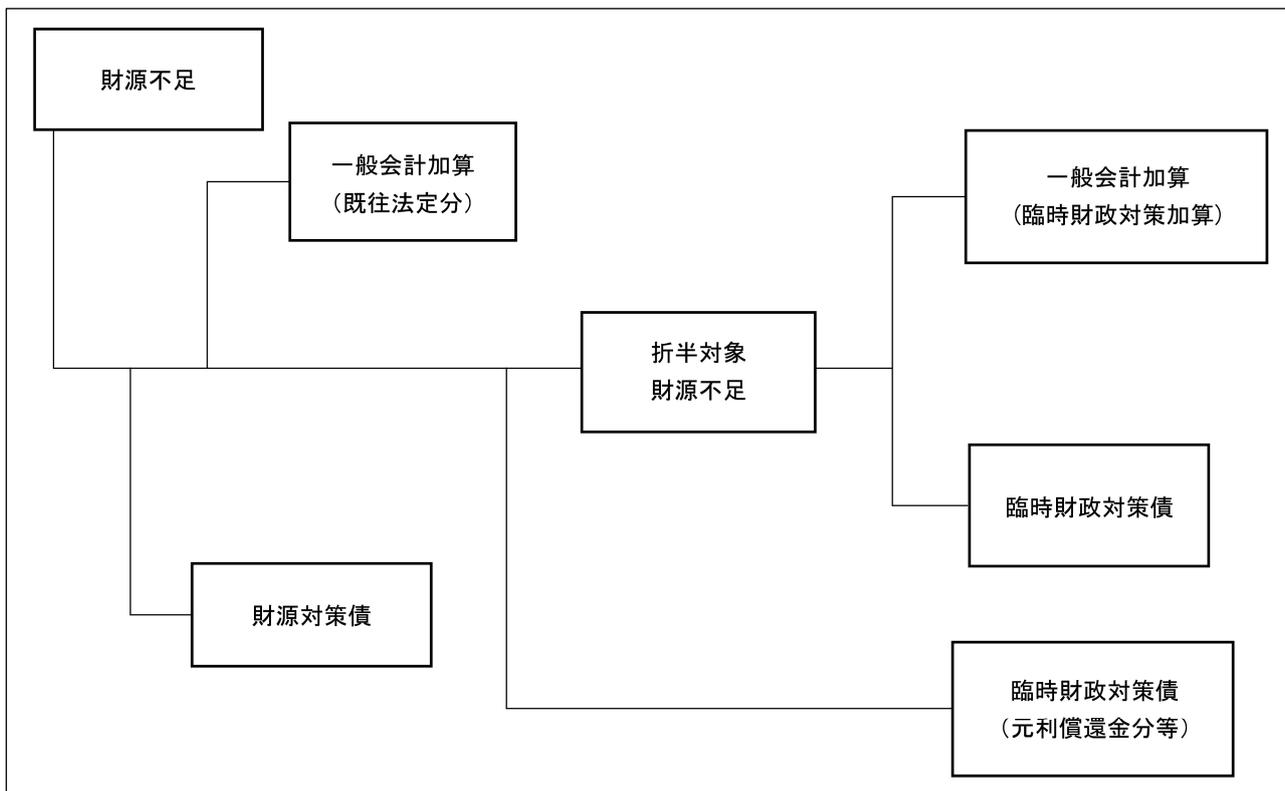
(1) 地方財源不足と補填措置

2007年度における交付税特会借入の停止に伴い、地方財源不足の補填は①財源対策債の発行、②折半対象前財源不足の補填、③折半対象財源不足の補填を3本柱として再編された(図4参照)¹⁰⁾。地方財源不足から財源対策債と折半対象前財源不足を控除した後に残る財源不足が折半対象財源不足である。折半対象財源不足は、「折半ルール」により1/2が一般会計の臨時財政対策加算、1/2が臨財債によって補填される。「折半対象前財源不足」の補填で毎年度継続して活用されているのは一般会計加算(既往法定分)と臨財債(元利償還金分等)である。

一般会計加算(既往法定分)は、国が過去の地方財政対策において後年度に交付税措置することを地方交付税法附則で明記した分である。例えば2005~2007年度に実施された地方財政計画額と決算の乖離是正において、基準財政需要額を一般行政経費単独分については増額、投資単独事業については削減することになった。投資単独事業の計画額の削減額と一般行政経費(単独分)の計画額の増加額の間でバランスがとれずに財源不足が発生し、全額臨財債で補填した。この臨財債については後年度に地方交付税で「既往法定分」として調整することになった。

臨財債(元利償還金分等)はすでに発行された

図4 2007年度以降の地方財源不足(通常収支分)の補填と「折半ルール」の基本的な姿



(出所) 沼尾波子ほか『地方財政を学ぶ』138頁。

臨財債の元利償還に充てるために発行されるもので、借換債としての性格をもっている。これを折半対象に含めると、「折半したものを再び折半することになる」ことになるため、外れている。2008年度以降は、後述する「地方再生対策費」に係る臨財債の元利償還金が含まれている。

折半対象前財源不足に対する補填措置としては、その他に別枠加算、公庫債権金利変動準備金、繰越金、交付税特会剰余金、交付税特会償還金の繰延も活用されている。

(2) 巨額の地方財源不足の発生と「折半ルール」の適用

地方財源不足は、2003年度の17.4兆円をピークとして、2006年度8.7兆円へ縮小し、減税分がなくなった後も2007年度4.4兆円、2008年度5.2兆円と小幅にとどまった（図5参照）。リーマンショック後には地方財源不足は2009年度10.5兆円、2010年度18.2兆円と大幅に拡大し、2011～2013年度には13～14兆円と巨額で推移した。

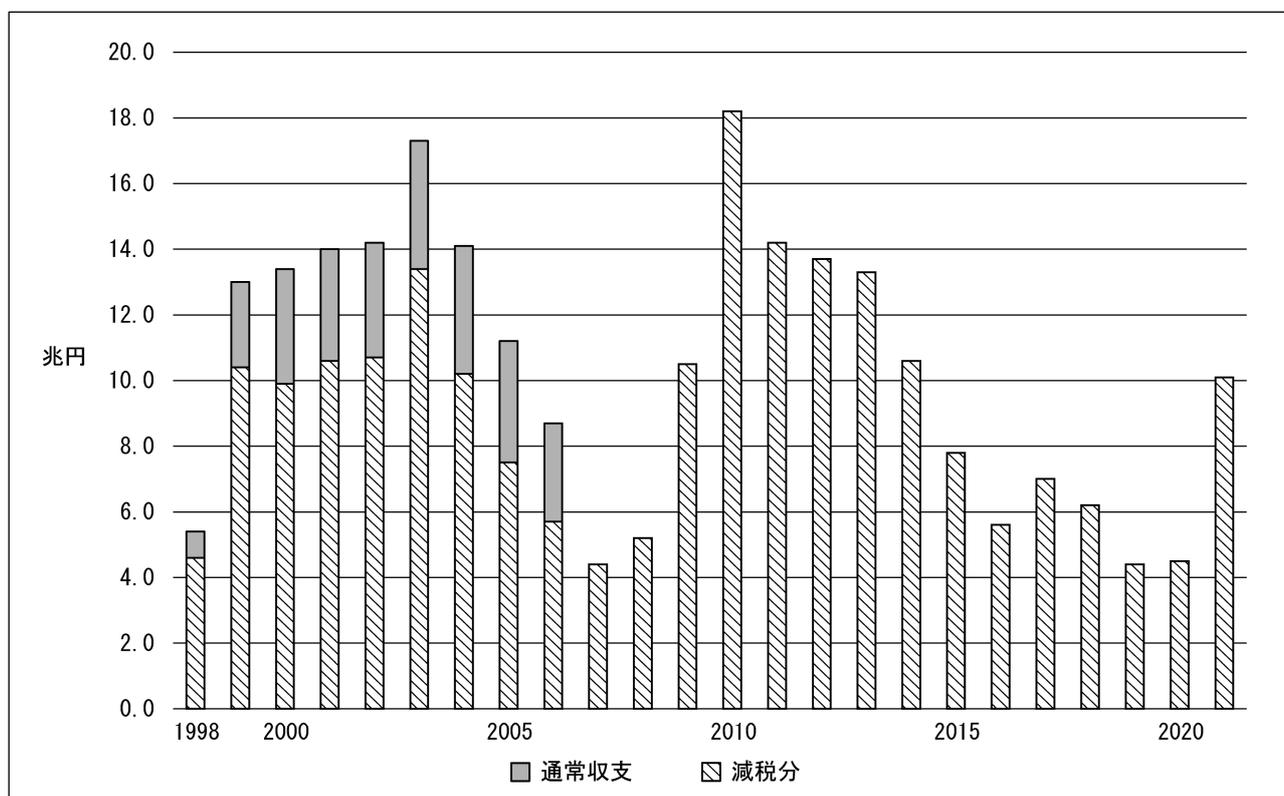
2007～2008年度の地方財源不足は折半対象前財

源不足の補填措置で完全にカバーできたから「折半対象財源不足」は解消された（図6参照）。リーマンショック後の2009年度には、拡大した地方財源不足のうち折半対象前財源不足の補完措置（5.0兆円）でカバーできたのは1/2であり、「折半対象財源不足」（5.5兆円）が再発生し、「折半ルール」が適用されることになった。2010年度には折半対象前財源不足に対する補填措置は7.4兆円に増加したが、「折半対象財源不足」は10.8兆円に倍増した。2011～2013年度は、折半対象前財源不足は6兆円台、「折半対象財源不足」は7兆円台で推移した。

(3) 「危機対応モード」としての「歳出特別枠」・別枠加算の設定

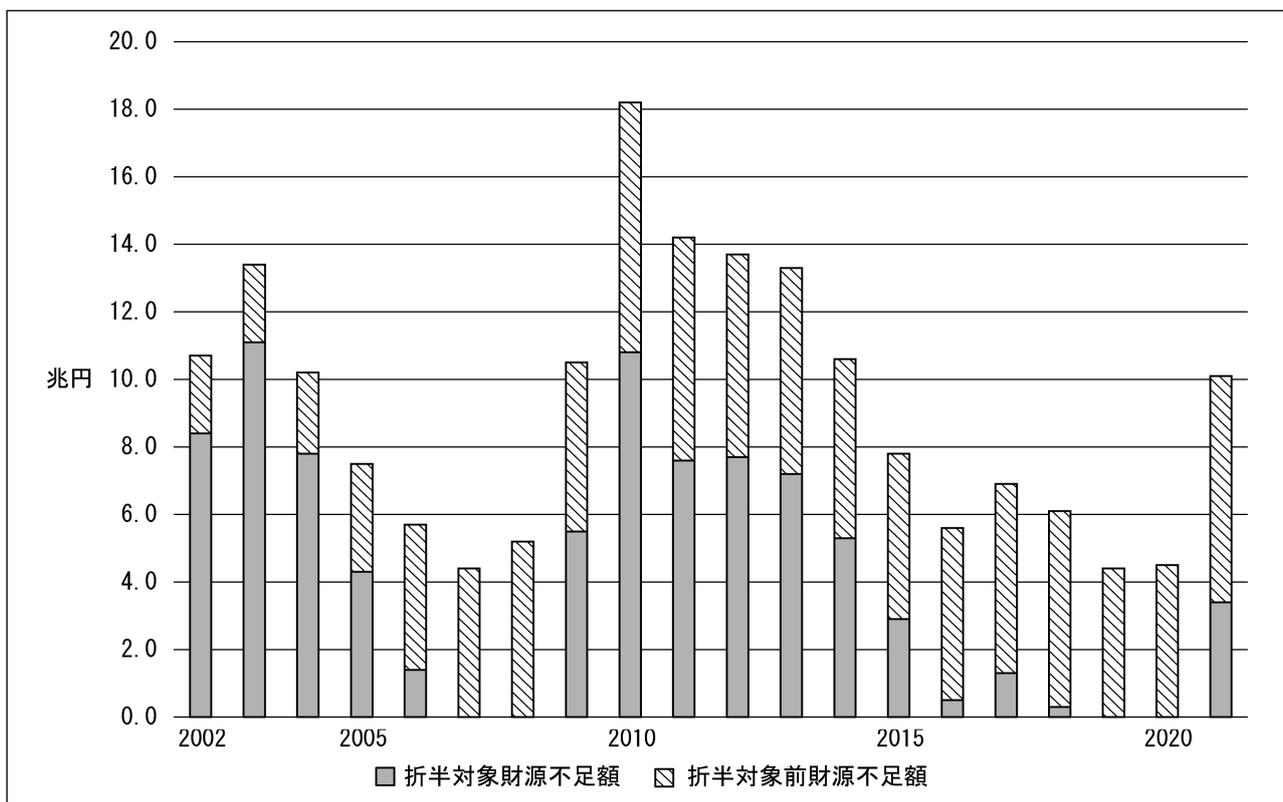
抑制基調の一般行政経費を補強するための特別枠は、2008年度に「地方再生対策費」として創設されている。小泉内閣の下で輸出主導型景気上昇が展開したものの「東京一極集中」が進み、地域間の経済力と地方税収の格差が顕著となった。そこで2008年度地方財政計画では「地方再生対策費」

図5 地方財源不足の推移



(出所) 「地方財政計画の概要」各年度版

図6 通常収支の財源不足の推移



(出所) 「地方財政の概要」各年度版

(4,000億円)を創設、特に財政の厳しい地域に重点的に配分することとした。地方法人特別税・特別譲与税の創設に伴い、事業税の再配分を通じて不交付団体の水準超経費が抑制される。偏在是正効果を財源にするが、偏在是正の効果が出るまでの間は、臨財債の発行により財源を確保することとされた。2012年度には創設された「地域経済基盤強化・雇用等対策費」に統合された。

2008年秋のリーマンショックを契機とする世界金融危機・同時不況に見舞われると、麻生内閣は2008年12月に「生活防衛のための緊急対策」を閣議決定した。それに対応して2009年度地方財政計画では地方交付税「1兆円増額」が盛り込まれた。うち5,000億円を「歳出特別枠」としての「地域雇用創出推進費」の創設に、5,000億円をその他に充当した^(注)。「歳出特別枠」は、地方交付税の増額分を財源としたので、地方財源不足に対して中立的であった。そこで2009年度地方財政計画では1兆円の別枠加算を補填措置から除いている。これを含めると、2009年度の地方財源不足は11.5兆円、折半対象前財源不足は6.0兆円（前年度比

0.8兆円増）になる。

2010年度には、政権交代により与党民主党が掲げる「地域主権改革」の一環で、地方の一般財源を充実させるために別枠加算が1.1兆円に拡大された。これに合わせて前年度の「地域雇用創出推進費」にかわり、「歳出特別枠」として「地域活性化・雇用等臨時特例費」9,850億円を計上し、同額が別枠加算として計上された（表3参照）。2011年度には「地域活性化・雇用等臨時特例費」9,850億円に、子育て支援等の事業を勘案した2,150億円を上乗せ、「地域活性化・雇用等対策費」1兆2,000億円を計上した。別枠加算としては、地方の財源不足の状況等を踏まえた分1兆500億円、歳出特別枠の上乗せへの対応分2,150億円、計1兆2,650億円が計上された。

2011年度の地方財政計画において、地方の財源不足の状況等を踏まえた別枠加算の仕組みは税制抜本改革時まで継続、2012年度以降の加算額は財源不足の状況を踏まえ決定するとした。「歳出特別枠」と別枠加算はリンクしなくなったのである。2012年度には既存の施策を「地域経済基盤強化・

表3 折半対象前財源不足の補填

億円

	計	財源 対策債	一般会計 加算(既 往法定分 等)	臨時財政 対策債 (元利償 還金等)	別 枠 加 算	公庫債権 金利変動 準備金	特別会計 剰余金	交付税 特 会 償 還 繰 延	国税決算 精算繰延	繰越分	特 別 交 付 金	その他 の加算
2007	44,200	15,900	—	26,300	—	—	—	—	—	—	2,000	—
2008	52,476	15,400	6,744	28,332	—	—	—	—	—	—	2,000	—
2009	49,558	12,900	7,231	23,933	—	—	—	—	4,994	—	500	—
2010	74,408	10,700	7,561	23,189	9,850	—	3,700	7,812	6,596	—	—	5,000
2011	66,144	9,400	8,062	23,439	12,650	—	5,000	7,593	—	—	—	—
2012	60,124	8,200	9,752	22,972	10,500	3,500	5,200	—	—	—	—	—
2013	60,717	8,000	8,231	26,086	9,900	6,500	2,000	—	—	—	—	—
2014	53,061	7,800	8,648	29,513	6,100	—	1,000	—	—	—	—	—
2015	49,146	7,800	4,326	30,720	2,300	3,000	1,000	—	—	—	—	—
2016	50,569	7,900	5,536	35,133	—	2,000	—	—	—	—	—	—
2017	56,409	7,900	6,307	33,802	—	4,000	3,400	1,000	—	—	1,000	—
2018	58,472	7,900	2,633	32,568	—	4,000	750	—	2,245	—	—	—
2019	44,101	7,900	5,367	38,210	—	1,000	—	—	—	—	—	—
2020	45,285	7,700	5,187	31,398	—	—	1,000	—	—	—	—	—
2021	66,884	7,700	4,746	37,627	—	2,000	1,500	6,000	4,811	2,500	—	—

(注) 2010年度の「その他の加算」(5,000億円)は別枠加算1兆円のうち地域雇用創出推進費(廃止)以外の加算。

(出所) 「地方財政計画の概要」各年度版。

雇用等対策費」として整理・統合、「歳出特別枠」を1兆4,950億円に拡大した。一方、地方の財源不足の状況を踏まえた別枠加算は地方財源不足の縮小を反映して1兆500億円に減額された。

「地域経済基盤強化・雇用等対策費」1兆4,950億円のうち1,750億円は地域が行う緊急事業に対応するための緊急枠である。2012年度地方財政対策では、地方財源不足を補填(折半対象前財源不足の補填)するために、「地方公共団体金融機構法」附則第4条に基づき、公庫債権金利変動準備金の繰り入れる措置が導入された¹⁰⁾。3,500億円繰り入れられ、その分だけ「折半対象財源不足」が縮小したので、「折半ルール」に基づき一般会計加算(臨時財政特例加算)1,750億円、臨財債が1,750億円削減された。一般会計加算の縮減で余裕ができた分を「歳出特別枠」で「緊急枠」を上乗せしたのである。公庫債権金利変動準備金の活用は中期財政フレームの期間(2012年度～2014年度)中、総額1兆円を目途とされたが、2013年度に6,500億円計上されて1兆円の枠に達し、活用は一旦停止された。

(4) 「一般財源総額実質同一水準」の枠組設定と交付税特別会計借入金償還計画の改定

長期債務残高の縮減という国の財政健全化政策の最終目標に地方財政で直接に寄与するのは、交付税特会計借入金の残高の圧縮である。地方債の場合は、ウエイトを高めている臨財債が現金償還ではなく借換を基本としているので、残高の縮減が困難であることによる。前掲図3に示される通り、2001年度から「通常収支分」について交付税特会借入が停止されて以降も、2010年度まで交付税特会借入金残高は縮減していない。

その要因としては、2007年度以降の償還計画について償還が繰り延べられ、2010年度まで償還実績はゼロであったことがあげられる(表4参照)。いずれの計画も完済年度は2026年度であり、16～20年間で33.6兆円、年度平均1.7兆円から2.1兆円償還するという過酷な計画であった。そこで初年度の償還額は、2007年度計画5,869億円、2008年度計画7,812億円、2010年度計画8,593億円と高い水準に設定された。巨額の地方財源不足が生じる地方財政の状況の下で、過酷な償還計画は実現が不可能であった。

2010年6月に閣議決定された「財政運営戦略」による国の財政健全化目標の修正に際して、地方

表4 交付税特会借入金償還の計画と実績

億円

	計 画								実 績 償還額
	2007年度 当初	2008年度 当初	2010年度 当初	2011年度 当初	2017年度 当初	2019年度 当初	2019年度 補正	2020年度 補正	
	2026年度 完済			2050年度 完済	2052年度 完済			2055年度 完済	
2007	5,869	—	—	—	—	—	—	—	0
2008	6,456	0	—	—	—	—	—	—	0
2009	7,102	0	—	—	—	—	—	—	0
2010	7,812	7,812	0	—	—	—	—	—	0
2011	8,593	8,593	8,593	1,000	—	—	—	—	1,000
2012	9,453	9,453	9,453	1,000	—	—	—	—	1,000
2013	10,398	10,766	10,766	1,000	—	—	—	—	1,000
2014	11,438	12,248	12,248	2,000	—	—	—	—	2,000
2015	12,582	13,920	13,920	3,000	—	—	—	—	3,000
2016	13,840	15,310	15,800	4,000	—	—	—	—	4,000
2017	15,224	16,841	17,380	5,000	4,000	—	—	—	4,000
2018	16,746	18,525	19,118	6,000	4,000	—	—	—	4,000
2019	18,421	20,377	21,029	7,000	4,000	5,000	4,050	—	4,050
2020	20,263	22,417	23,135	8,000	5,000	5,000	5,000	—	2,500
2021	22,289	24,656	25,445	9,000	6,000	6,000	6,000	—	0
2022	24,518	27,123	27,991	10,000	7,000	7,000	7,000	1,000	—
2023	26,970	28,881	29,836	10,000	8,000	8,000	8,000	3,000	—
2024	29,667	30,719	31,770	10,000	9,000	9,000	9,000	5,000	—
2025	32,634	32,634	33,791	10,000	10,000	10,000	10,000	6,000	—
2026	32,634	32,634	33,791	10,000	10,000	10,000	10,000	7,000	—
2027	—	—	—	10,000	10,000	10,000	10,000	8,000	—
2028	—	—	—	10,000	10,000	10,000	10,000	9,000	—
2029	—	—	—	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000	—

(注) 森林環境譲与税剰余金を支弁するための交付税特別会計借入金(2019年度)を除く。

(出所) 参議院総務委員会調査室「地方財政データブック」2015年版、2020年版、参議院予算委員会調査室「財政関係資料集」2021年度版、「地方財政計画」2016～2021年度版。

団体は国と地方を合算した目標を設定することは「三位一体の改革」の経緯からすると、結果として地方への負担転嫁になるのではないかと懸念を示した。地域主権を掲げる民主党政権は、地方財政の自主的かつ安定的な運営を重視する姿勢を示した。急速な高齢化に伴い社会保障関係費では巨額の自然増が発生する。従って中期財政フレームにより2011年度～2013年度にPB対象経費が2010年度を上回らないこととすると、社会保障関係費以外の地方交付税交付金を含むPB対象経費はスクラップを余儀なくされる。地方団体の要望に応じて、地方一般財源総額について2011～2013年度の間は2010年度の水準を下回らないように実質的に同水準を確保することと明記された。「一般財源実質同一水準」の枠組は、政権交代で第二次安倍政権が成立して以降も維持された。「骨太

の方針2018」では、2021年度まで2018年度水準を下回らない一般財源水準を確保すると明記している。2011年度以降2020年度まで実質的な一般財源総額は対前年度比で増加しており、「一般財源実質同一水準」の枠組は堅持されている(表5参照)。

国の財政健全化政策の見直しに対応して、2011年度地方財政対策では交付税特会借入金の償還計画が改定を迫られた⁽⁴⁾。2010年度に策定された償還計画は、借入金償還を2011年度の8,593億円から開始、2026年度の3兆5,898億円で償還を終了するとされたが、巨額の財源不足を考えるとその実現はきわめて困難であると判断され、償還計画を改定することになった。償還計画の改定に際しては、①巨額の地方財源不足が発生している中で実現可能なものであること、②「財政運営戦略」

表5 地方交付税、臨時財政対策債、実質的な一般財源総額の推移

億円／%

	地方交付税	地方交付税	臨時財政対策債 ②	実質的な地方交付税 ①+②	実質的な一般財源総額
	入口ベース	出口ベース ①			
2000	140,163	214,107(2.6)	—	214,107(2.6)	579,956
2001	159,211	203,498(-5.0)	14,488(—)	217,986(1.8)	589,051(1.6)
2002	161,080	195,449(-4.0)	32,261(122.7)	227,710(4.5)	585,548(-0.6)
2003	163,926	180,693(-7.5)	58,696(81.9)	239,389(5.1)	578,115(-1.3)
2004	153,886	168,861(-6.5)	41,905(-28.6)	210,766(-12.0)	556,497(-3.7)
2005	145,709	168,979(0.1)	32,231(-23.1)	201,210(-4.5)	567,998(2.1)
2006	137,425	159,073(-5.9)	29,072(-9.8)	188,145(-6.5)	582,612(2.6)
2007	146,196	152,027(-4.4)	26,300(-9.5)	178,327(-5.2)	592,266(0.9)
2008	151,401	154,061(1.3)	28,332(7.7)	182,393(2.3)	598,858(1.1) [1.3]
2009	161,113	158,202(2.7)	51,486(81.7)	209,688(15.0)	590,786(-1.3) [0.6]
2010	170,945	168,935(6.8)	77,069(49.7)	246,004(17.3)	594,103(0.6) [1.7]
2011	163,969	173,734(2.8)	61,593(-20.1)	235,327(-4.3)	594,990(0.1) [0.0]
2012	164,665	174,545(0.5)	61,333(-0.4)	235,878(0.2)	596,241(0.2) [0.3]
2013	162,672	170,624(-2.2)	62,132(1.3)	232,756(-1.3)	597,526(0.2) [0.0]
2014	160,232	168,855(-1.0)	55,952(-9.9)	224,807(-3.4)	603,577(1.0) [0.7]
2015	154,169	167,548(-0.8)	45,250(-19.1)	212,798(-5.3)	615,485(2.0) [1.2]
2016	151,578	167,003(-0.3)	37,880(-16.3)	204,883(-3.7)	616,792(0.2) [0.1]
2017	154,343	163,298(-2.2)	40,452(6.8)	203,750(-0.6)	620,803(0.7) [0.1]
2018	153,606	160,085(-2.0)	39,865(-1.5)	199,950(-1.9)	621,159(0.1) [0.0]
2019	155,510	161,809(1.1)	32,568(-18.3)	194,377(-2.8)	627,072(1.0) [0.7]
2020	156,085	165,882(2.5)	31,398(-3.6)	197,280(1.5)	634,318(1.2) [1.8]
2021	155,912	174,385(5.1)	54,796(74.5)	229,181(16.2)	631,432(-0.5) [0.4]

(注) 1. 実質的な一般財源総額は、一般財源総額に臨時財政対策債を合わせた額。

2. () 内は対前年度比増減率。 [] 内は水準超経費を除いた交付団体ベースの実質的一般財源総額の対前年度比増減率。

(出所) 「地方財政計画の概要」各年度版。

で2021年度から国・地方の対GDP比長期債務残高の低下を図るとしていること、③中期財政フレームにおいて2011～2013年度の一般財源総額は2010年度を下回らないとされていること、④地方債の償還年限が現行では最長30年であることなどを総合的に判断したとされている。

改定された償還計画では、「財政運営戦略」のPB黒字化を達成した後、2022年度以降毎年度1兆円償還、地方債の最長の償還年限である30年で償還するとして、2050年度に完済するとした。償還年数は約40年間となり、旧計画と比較して一挙

に24年間延長された。2011～2013年度の償還額は、中期財政フレームとの整合性を図るために、各年度1,000億円に抑えられた。2014年度以降は毎年度1,000億円ずつ逡増させて、2022年度以降は毎年度1兆円償還する。4年目から償還額を毎年度逡増させてゆく方式は、「一般財源実質同一水準」の枠組の下では壁に突き当たる。今後償還額が増加していく状況を踏まえ、2007年度の一般会計加算(6,251億円)を2010年度以降3年間に均等に加算する年度間調整を予防的に導入している。

4. 地方財政健全化の進展と減速

(1) 「骨太の方針2014」と地方財政健全化の推進
輸出主導型景気上昇を背景に第二次安倍政権の下で策定した「骨太の方針2014～デフレから好循

環拡大へ～」では、三本の矢の効果もあって実質GDPは6四半期連続のプラス成長となり、物価動向もはやデフレ状況ではなく、デフレ脱却に

むけて着実に前進している、日本経済が力強さを取り戻しつつあるとした。こうした経済の現状を踏まえて、今後の財政運営の方針として、第一及び第二の矢を引き続き強力に推進して需要の継続的拡大を図ること、第三の矢である成長戦略の更なる推進を行う。

行財政制度の基本的な考え方として、リーマンショック後の危機対応モードから平時モードへの切り替えを進めてゆく。地方財政改革では、「中期財政計画」に定められた方針に基づき、必要な一般財源総額を確保しつつ、地方の税収動向等も踏まえて、できる限り財源不足の解消を目指し、財政の健全化を図るとした。

(2) 別枠加算・「歳出特別枠」の廃止

平時モードへの切り替えとしては、地方税収の状況を踏まえて別枠加算の廃止が先行的に行われた。2014年度には前年度の9,900億円から6,100億円へ、2015年度には2,300億円へ削減され、2016年度には廃止された。

「歳出特別枠」については、「地域経済基盤強化・雇用等対策費」は2013年度の1兆4,950億円から2014年度の1兆1,950億円へ減額されたが、地域元気創造事業への振替分3,000億円を含めて実質的に前年度水準を維持したとしている。2016年度には重点課題対応分や公共施設等適正管理費に4,000億円を確保した上で、同額を「歳出特別枠」から減額して4,450億円計上した。2017年度には公共施設等適正管理費や一億総活躍社会プランに2,500億円を確保した上で、同額を「歳出特別枠」から減額して1,950億円とした。段階的に縮小してきた「歳出特別枠」は危機対応モードから平時モードへの切り替えを進めるため、2018年度に廃止されている。

(3) 地方財源不足の縮小と折半対象財源不足の解消、交付税特会借入金の着実な償還

地方税と交付税法定率分の伸びが本格的に回復したのは2014～2016年度である。アベノミクスによる円安は、輸出拡大と輸出企業の円ベースでの利益急増により、法人税の急激な増加をもたらし、2014年4月の消費増税と相俟って、交付税法定率

分の対前年度伸び率を2014年度8.8%、2015年度14.8%、2016年度8.0%と大幅に高めた（表6参照）。アベノミクスにより雇用拡大・賃金上昇という「トリクルダウン」効果は生まれず、個人所得課税と不動産課税のウエイトが高い地方税の伸びの回復は国税ほど顕著ではなかったが、2015年度には地方消費税増税の効果で7.1%増加した。

この期間に地方財政健全化は順調に進捗した。2014～2016年度の地方財政計画では、一般財源総額を確保した上で、①臨財債を大幅に減額、②交付税特会借入金の計画通りの着実な償還、③折半対象財源不足の大幅な縮減を指標として、地方財政健全化が進展したとしている。

地方財源不足は2014年度10.6兆円、2015年度7.8兆円、2016年度5.6兆円と縮小、うち折半対象財源不足は2014年度5.3兆円、2015年度2.9兆円、2016年度0.5兆円と縮小してほぼ解消された。臨財債発行額は2013年度の6.2兆円から2014年度5.6兆円、2015年度4.5兆円、2016年度3.8兆円と大幅に減額された（図7参照）。臨財債のうち元利償還費等は増大したものの、折半ルール分が大幅に減額されたことによる。交付税特会借入金の償還実績をみると、2011～2013年度各1,000億円、2014年度2,000億円、2015年度3,000億円、2016年度4,000億円と計画通り着実に進められた。

(4) 地方財政健全化の減速

アベノミクスや消費増税の効果が薄れて2017年度には地方税と交付税法定率分の対前年度比伸び率は0.9%、0.1%にとどまり、地方財政健全化にブレーキがかかった。地方財源不足は、2016年度の5.6兆円から2017年度の7.0兆円へ2010年度以来7年ぶりに拡大した。

交付税法定率分の伸びは2018年度2.5%、2019年度4.3%と高まったが、地方税は低迷した。地方財源不足は2018年度6.2兆円、2019年度4.4兆円と再び縮減に向かったが、テンポは減速した。2016年度に0.5兆円まで縮減されていた折半対象財源不足は、2017年度には1.3兆円に反転したが、2018年度から縮小し、2019年度には解消された。折半対象財源不足の反転を反映して、臨財債発行額は2016年度の3.8兆円から2017年度の4.0兆円へ

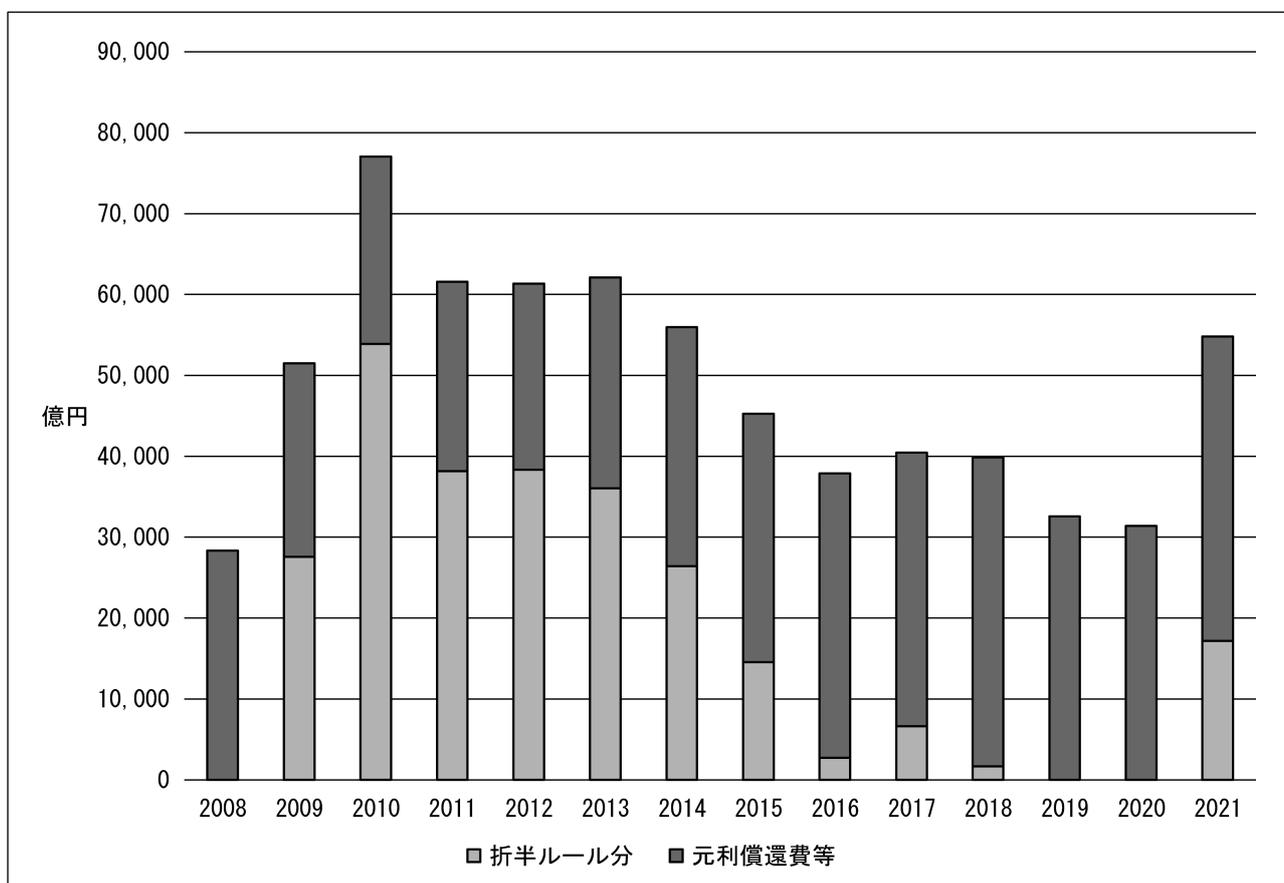
表6 地方税と地方交付税法定率分の推移 — 地方財政計画ベース —

	収入額（兆円）		対前年度比増減率（％）	
	地方税	交付税法定率分	地方税	交付税法定率分
2001	35.6	13.8	1.5	3.8
2002	34.3	12.6	-3.7	-8.7
2003	32.2	10.6	-6.1	-16.1
2004	32.3	11.1	0.5	5.1
2005	33.3	12.0	3.1	7.4
2006	34.9	12.5	4.7	4.6
2007	40.4	14.6	15.7	16.7
2008	40.5	14.7	0.2	0.3
2009	36.2	11.0	-10.6	-24.7
2010	32.5	9.6	-10.2	-13.5
2011	33.4	10.6	2.8	11.1
2012	33.7	11.1	0.8	4.2
2013	34.0	11.2	1.1	1.6
2014	35.0	12.2	2.9	8.8
2015	37.5	14.0	7.1	14.8
2016	38.7	15.1	3.2	8.0
2017	39.1	15.2	0.9	0.1
2018	39.4	15.5	0.9	2.5
2019	40.2	16.2	1.9	4.3
2020	40.9	16.8	1.9	3.5
2021	38.3	15.0	-6.5	-10.5

(注) 2015年度以降、地方法人税の法定率（100％）分を含む。

(出所) 「地方財政計画の概要」各年度版。

図7 臨時財政特例債発行額の推移



(出所) 「地方財政計画の概要」各年度版。

増加した。その後2019年度の3.3兆円まで減額したが、縮小テンポは減速した。

地方財政健全化政策のうち2017年度に早くも挫折したのは、交付税特会借入金の償還計画である。2017年度には償還予定額5,000億円のうち4,000億円を償還、1,000億円を繰り延べて、後年度の財源不足を補填することにした。地方財源不足の算出では、交付税特会借入金償還額の計画通りの償還を想定している。償還繰延は折半対象前財源不足の補填となる。

併せて償還計画の見直しが行われた。4,000億円の償還を2019年度まで3年間続け、2020年度の5,000億円から逡増させて、2025年度以降毎年度1兆円償還するという計画である。償還最終年度

は2050年度から2052年度に2年間先送りされた。2019年度（当初）においては、同年度の償還額を1,000億円増額し、2052年度の償還額を1,000億円減額する償還計画の改定を行ったが、補正において同年度の償還額を当初計画よりも950億円減額した。結局、2017～2019年度の償還額は毎年度ほぼ4,000億円で、2017年度の改定計画通りの実績となった。2019年度の償還額は、2011年度改定計画の7,000億円を3,000億円も下回った。2017年度以降の償還の立ち遅れにより、交付税特会借入金残高は、2010年度末の33.6兆円から2019年度末の31.2兆円へ9年間で2.4兆円縮減されたにすぎない。

5. コロナ禍による地方財政健全化政策の挫折

(1) 2020年度補正による減収補填

新型コロナウイルス感染症の流行により、地方財政は一挙に悪化した。地方交付税の原資となる国税は大幅な年度内自然減収（補正後予算額マイナス補正後予算額）に見舞われた（一般会計分6兆650億円）。地方交付税の法定原資にも大幅な年度内自然減収が発生したが、法人税（交付税率33.1%）が3兆680億円で最大で、消費税（同19.5%）が1兆4,350億円で第2位、所得税（同33.1%）4,650億円、酒税（同50%）890億円の順となっている。

国の2020年度第3次補正予算案では、地方交付税交付金が2兆2,118億円減額された。併せて税収源に伴う一般会計の地方交付税交付金の補填2兆2,118億円、地方法人税の税収源に伴う地方交付税原資の減額の補填4,221億円、計2兆6,339億円の歳出が追加された。

補填額のうち約1/3の8,651億円は国の一般会計加算（臨時財政対策加算）、約2/3の1兆7,668億円は後年度の地方交付税総額から分割で控除する。当初の地方財政計画であるならば、国税減収に伴う交付税法定率分の減収は折半対象財源不足となる。しかし2020年度補正における補填では、国負担は約1/3にとどめられている。約

2/3に高められている地方負担分は、借換を伴う臨財債（元利償還金等）が充てられるのではなく、後年度に地方交付税総額から分割して直接に控除される。

減収補てん債の拡充も盛り込まれた⁶⁾。減収補てん債は、比較的税収の変動が大きい法人関係税等（法人税割、事業税・同交付金など）の実績が基準財政収入額を下回った場合、その乖離を補填する地方債である。減収補てん債は本来算定されるべき税収の代替財源であるため、その元利償還金の75%は後年度に基準財政需要額「公債費」に算入される。2020年度は地方財政計画の段階ではコロナの影響が想定されていないため、実績では基準財政収入額の対象となるほとんどの税目で大きな乖離が生じる。そこで1年限りの措置として、減収補てん債の対象を地方消費税・交付金、たばこ税などに拡大した。

(2) 2020年度補正における交付税特会借入金償還計画の見直し

2021年度地方財政計画では巨額の地方財源不足が見込まれることから、その補填として2020年度償還予定額（5,000億円）のうち1/2にあたる2,500億円を償還（財源は一般会計加算）、2,500

億円を2021年度に繰り越すこととした⁽⁶⁾。

償還予定額の繰り延べにより、国の第3次補正予算編成において、交付税特会借入金償還計画を見直すことを余儀なくされた。2021年度も償還を見合わせ、2022年度の1,000億円から再開する。毎年度逡増させて、8年後の2029年度から毎年度1兆円を償還するという計画である。完済年度は旧計画より3年繰り延べて2055年度とする。逡増方式により一定年数後に1兆円償還に到達させ、以後完済年度まで1兆円の償還を続けるという方式が机上のプランにすぎないことは、2011年度以降4次にわたって策定された償還計画と実績で明らかである。国の財政健全化政策は破綻したが、地方財政健全化政策の中では国・地方長期債務残高の縮減への貢献を目的とする交付税特会借入金残高の着実な縮減も破綻しているといえよう。

(3) 楽観的な2021年度交付税法定率分および地方税の収入見通し

2021年度地方財政計画の特徴は、交付税法定率分と地方税の収入見通しが楽観的であることである。交付税法定率分の2020年度比伸び率はマイナス10.5%であり、法定五税では法人税の減少率が25.4%と際立って高く、所得税と消費税の減少率はそれぞれ4.4%、6.6%である。リーマンショック後の交付税法定率分の対前年度比伸び率2009年度マイナス24.7%、2010年度マイナス13.5%と比較すると落ち込みの度合いは低い。

その基礎には、国の楽観的な経済見通しと国税収入見込みがある。2021年度予算政府案の閣議決定に先立って2020年12月18日に「令和3年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」が閣議了解された。2020年度のGDP成長率（実績見込み）をみると5.2%減と1995年以降で最大の落ち込みとなっている。2021年度のGDP成長率は実質で4.0%、名目で4.4%と見通されている。新型コロナウイルス感染症の流行が鎮静化の兆しをみせない中で、政府の「V字回復」という見通しは超楽観的である。2021年度の国税収入は57兆4,480億円であり、2020年度当初比で9.5%の減少となっている。しかし実績に近い2020年度補正後比では4.2%（所得税0.9%、法人税11.9%、消費税

5.2%）の増加であり、超楽観的な名目GDP成長率（4.4%）と見合っている。地方税の対前年度比減少率は6.5%であり、リーマンショック後の2009年度10.6%、2010年度10.2%と比較すると著しく小幅に見積もられている。

(4) 地方財源不足の拡大と折半対象財源不足の発生

新型コロナウイルス感染症の影響により交付税法定率分と地方税が大幅な減収となる中で、2021年度に地方財源不足は10.1兆円と前年度の2倍以上に拡大し、折半対象財源不足（3.4兆円）が発生する。ただし10.1兆円という地方財源不足は、リーマンショック後の2010年度（18.2兆円）の規模を大幅に下回り、地方財政健全化が進捗し始めた2014年度の規模に近い。交付税法定率分と地方税の楽観的な収入見込みが影響している。

折半対象前財源不足に対する補填は、2020年度の4兆5,285億円から6兆6,884億円へ2兆1,599億円増加している。最大は交付税特会借入金償還の2020年度補正からの繰り延べ（2,500億円）と2021年度の償還予定額の後年度への繰り延べ（6,000億円）の計8,500億円である。交付税法定率分が決算で地方財政計画の見込み額を下回った場合、後年度の交付税総額から控除する精算措置が講じられる。2019年度に4,811億円の乖離が生じ、2021年度の交付税総額から控除する予定であったが、後年度に繰り延べられた。臨財債の残高の累増に伴い臨財債（元利償還金等）は6,229億円増加している。それに折半ルール分が付け加わって臨財債は5.5兆円に増大したが、リーマンショック後と比較すると2014年度の規模に近く、2010年度の7.7兆円、2011～2013年度の6.1～6.2兆円を下回っている。

2020年度第3次補正において行われた赤字国債増発による地方交付税の減収補填と後年度における地方交付税からの控除という方式は2021年度にも採られる可能性が高い。

結局、コロナ禍による地方財源不足の拡大は、主に地方交付税から控除される金額を先送りすることで補填されている。「一般財源実質同一水準」の枠組を堅持すれば地方交付税からの控除には限界があり、先送りは際限なく続けられるであろう。

地方財政健全化政策は明らかに挫折している。

[注]

- (1) 橋本政権下の財政健全化政策については、浅羽隆史『建設公債の原則と財政赤字』、84～86頁、田中秀明『財政規律と予算制度改革』55～57頁による。
- (2) 小泉政権以降の国の財政健全化政策の展開については、町田俊彦「国債累増と財政健全化政策」地方自治総合研究所『地方財政レポート 2016』45～51頁。
- (3) アベノミクスの効果の低下については、田中信孝「剥落する〈アベノミクス〉効果と金融・国債の問題」地方自治総合研究所『地方財政レポート 2016』6～19頁。
- (4) 金子勝氏は、日本政府の中長期の経済見通しをみても、財政再建はほぼ絶望的な状態に陥っており、財政はすでに破綻寸前であるとしている。金子勝『人を救えない国——安倍・菅政権で失われた経済を取り戻す』104～106頁。
- (5) 課税逃れをしている巨大多国籍企業に対する課税については、諸富徹『グローバル・タックス——国境を超える課税権力』を参照のこと。
- (6) 持田信樹「マクロの数値目標論とミクロの役割分担論」『地方財政』2006年6月号、5頁。
- (7) 飛田博史「地財計画の見直しの現状と財源保障」地方自治総合研究所『地方財政レポート 2006』135頁。
- (8) 投資的経費のカットと基準財政需要額の削減の結びつきについては、町田俊彦「政府間財政関係の変容と地方公共投資」（徐一睿・孫文遠編『クールダウン・エコノミー——日本の歴史的経験と中国の現状——』）59頁。
- (9) 「三位一体の改革」については、町田俊彦『歳入からみる自治体の姿』17～18頁を参照のこと。
- (10) 1998年度と1999年度の税制改正については、星野泉「平成不況の租税政策」（地方自治総合研究所（編）『平成不況期の財政分析』・所収）39～41頁による。
- (11) 以下、財源不足額の補填方式については、沼尾波子ほか『地方財政を学ぶ』136～139頁を参考にした。
- (12) 「歳出特別枠」については、飛田博史「地方交付税制度をめぐる4つの論点」地方自治総合研究所『地方財政レポート 2016』158～163頁；「地方財政計画の歳出特別枠等の10年——特別枠の経常経費化と地方創生への質的变化——」地方自治総合研究所『地方財政レポート 2018』111～116頁による。
- (13) 2015年度以降は安倍政権の地方創生枠として、一般行政経費の内数で「まち・ひと・しごと創生事業費」が計上されているが、公庫債権金利変動準備金はその財源の一部として活用することになった（2015～2017年度総額6,000億円以内）。2016年度2,000億円、2017年度4,000億円と3年間で9,000億円計上され、枠を上回った。2017年度には2017年度～2019年度の3年間で総額9,000億円以内という新たな

枠を設定した。2021年度には新設された「地域デジタル社会推進費（仮称）」の財源として、2021年度～2022年度に公庫債権金利変動準備金を各年度2,000億円計上することになった。

- (14) 2011年度地方財政対策における交付税特別会計借入金償還計画の改定については、黒田武一郎「平成23年度の国の予算と地方財政への対応」『地方財政』2011年2月号、33～34頁による。
- (15) 2020年度における減収補てん債の対象拡大については、飛田博史「2021年度地方財政計画について」地方自治総合研究所『自治総研』第508号、71頁による。
- (16) 2021年度地方財政対策については、飛田博史「2021年度地方財政計画について」地方自治総合研究所『自治総研』第508号、54～63頁、町田俊彦「2021年度国家予算案～〈歯止め〉なき財政支出と国債の膨張～」東京自治研究センター『とうきょうの自治』第120号、9～11頁。

[参考文献]

- 浅羽隆史『建設公債の原則と財政赤字』丸善プラネット、2013年
- 金子勝『人を救えない国——安倍・菅政権で失われた経済を取り戻す』朝日新聞出版、2021年
- 黒田武一郎「平成23年度の国の予算と地方財政への対応」『地方財政』2011年2月号
- 総務省「地方財政計画の概要」
- 田中信孝「剥落する〈アベノミクス〉効果と金融・国債の問題」地方自治総合研究所『地方財政レポート 2016』6～36頁、2017年
- 田中秀明『財政規律と予算制度改革』日本評論社、2011年
- 地方自治総合研究所（編）『平成不況期の財政分析』2000年
- 地方自治総合研究所『21世紀初頭の政策課題と税制改正』（『税財政レポート 2002』）、2002年
- 地方自治総合研究所『三位一体改革の決算と第二期改革』（『地方財政レポート 2006』）2007年
- 地方自治総合研究所『新しい地方財政の展望「アベノミクス」を超えて』（『地方財政レポート 2016』）2017年
- 地方自治総合研究所『経済・財政・社会保障のこれまでとこれから』（『地方財政レポート 2018』）2019年
- 飛田博史「地財計画の見直しの現状と財源保障」地方自治総合研究所『地方財政レポート 2006』128～142頁、2007年
- 飛田博史「地方交付税制度をめぐる4つの論点」地方自治総合研究所『地方財政レポート 2016』153～173頁、2017年
- 飛田博史「地方財政計画の歳出特別枠等の10年——特別枠の経常経費化と地方創生への質的变化——」地方自治総合研究所『地方財政レポート 2018』111～126頁、2019年
- 飛田博史『財政の自治』公人社、2013年
- 飛田博史「2021年度地方財政計画について」地方自治総

合研究所『自治総研』第508号、47～120頁
星野泉「平成不況の租税政策」（地方自治総合研究所
（編）『平成不況期の財政分析』・所収）27～48頁
沼尾波子・池上岳彦・木村佳弘・高端正幸『地方財政を
学ぶ』有斐閣、2017年
町田俊彦『歳入からみる自治体の姿；自治体財政・収入
の仕組みと課題』イマジン出版、2012年
町田俊彦「国債累増と財政健全化政策」地方自治総合研
究所『地方財政レポート 2016』37～57頁、2017年
町田俊彦「政府間財政関係の変容と地方公共投資」（徐
一睿・孫文遠編『クールダウン・エコノミー——日本
の歴史的経験と中国の現状——』専修大学出版局、
2021年・所収）45～65頁
町田俊彦「2021年度国家予算案～〈歯止め〉なき財政支
出と国債の膨張～」東京自治研究センター『とうきよ
うの自治』第120号、2021年3月、2～16頁
持田信樹「マクロの数値目標論とミクロの役割分担論」
『地方財政』2006年6月号
諸富徹『グローバル・タックス——国境を超える課税権
力』岩波書店、2020年
参議院総務委員会調査室「地方財政データブック」
参議院予算委員会調査室「財政関係資料集」

第2章 「コロナ禍」の財政問題

田 中 信 孝

1. 「コロナ禍」と現代資本主義

(1) 感染症に脆弱な経済社会

世界経済はパンデミックで混乱と縮小を余儀なくされた。

日本経済も、実質GDP成長率が2019年度のマイナス0.5%（名目プラス0.3%）から2020年度のマイナス4.5%（名目マイナス3.9%）へと戦後最悪の水準にまで落ち込んだ（2021年8月16日、内閣府）。

これまでの新自由主義グローバリズムで国際的な生産構造が変貌し、大量生産・大量消費・大量廃棄の仕組みと同時並行的に地域社会の食料・エネルギー自給率が下げられてきた。また、過度の「密」で感染リスクを高める都市部への企業と人口の集中が進んだ。そのため、自然界の摂理や自立した循環型社会のシステムも壊され、感染症に脆弱な構造となり経済社会の「免疫力」が弱まっているのであろう。自然エネルギーの活用などに基づく持続可能な地域社会の構築が喫緊の課題である。

また、住民への検査機関や医療態勢の脆弱さも無視できない。感染症対策の要となる保健所や専門病床への財政支出が削減されるなど公衆衛生・医療提供に係る公的な領域がおろそかにされてきた。とくに、病床の稼働率の引上げと利益を重視する病床数の削減を背景に、コロナ禍で自宅・施設での療養や入院調整（規制）中に容体が急変し死亡する人が出たり、感染者の治療優先で多くの不急の手術や治療が延期されたりするなど、救急医療時の実質的な「医療崩壊」に陥ってしまった。そして、医療スタッフ不足や自治体との調整でワクチン接種も手間取っている。

「コロナ禍」は企業利益と効率性を最優先する現代の資本主義社会の矛盾を一層鮮明にしているように思える。

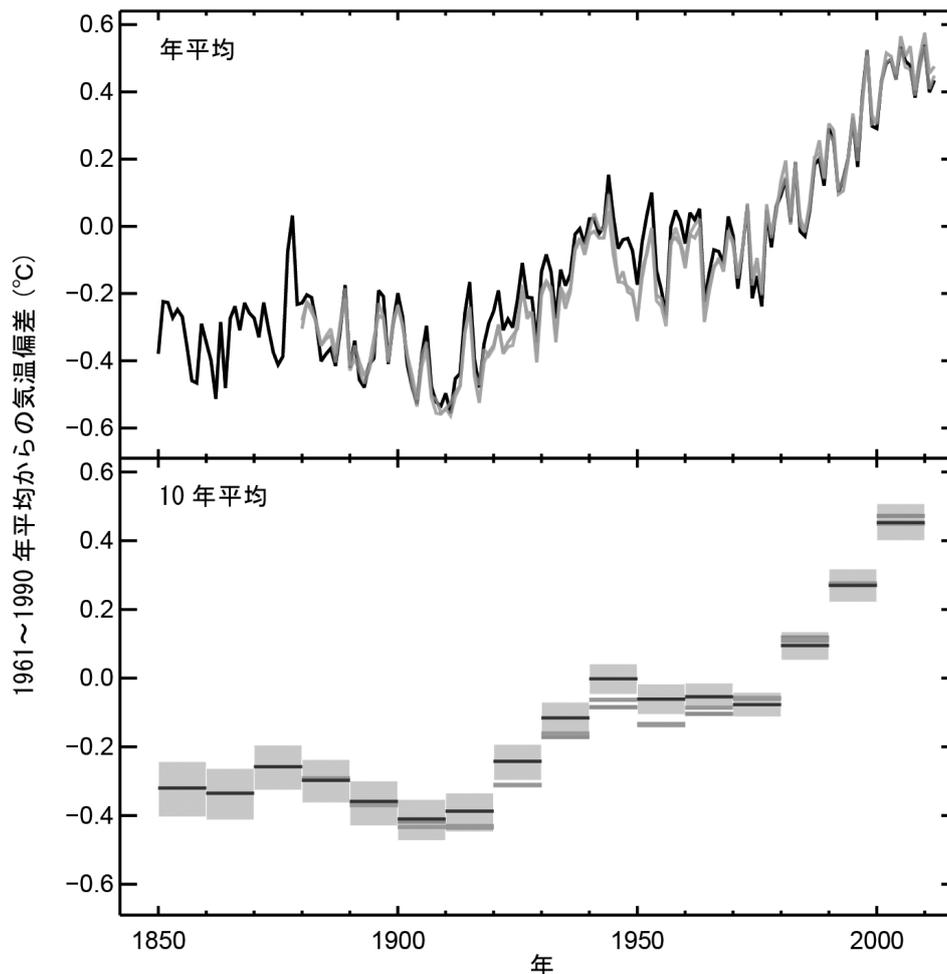
(2) 地球温暖化とパンデミック

周知のように、2002～2003年SARS（重症急性呼吸器感染症）、2009～2010年H1N1/09（新型豚インフルエンザウイルス）、2012年MERS（中東呼吸器症候群）、2019年～COVID-19（新型コロナウイルス感染症）と近年パンデミックが頻発しているが、これらの感染症の拡大とグローバル資本がひきおこす地球規模の自然破壊や気候危機とに因果関係があるのではないか。それにはより慎重な実証分析を要するが、少なくとも資本の利潤追求のための経済活動圏の急速な拡大が自然環境に深刻な影響を与えていることは否めない。

図表1は、「IPCC（気候変動に関する政府間パネル）第5次報告書」（2013年）に基づいて、1850年から2012年までに観測された陸域と海上とを合わせた世界平均地上気温の偏差値を示したものである。産業構造の重化学工業化を反映して20世紀前半に温暖化が進んだが、その後、世界経済がかつて経験したことのない規模でグローバル化する1990年代後半以降、再び温暖化が顕著となっている。2016年に発効した「パリ協定」は2100年までの気温上昇を産業革命以前と比較して、2℃未満（可能であれば、1.5℃未満）に抑え込むとしているが、その実効性を担保する具体策が求められている。

2021年8月に公表された「IPCC第6次報告書」は、人間の活動が温暖化に及ぼす影響を評価しつつ、世界の平均気温が産業革命前と比べてすでに1.09℃上昇しており、対策を進めても今後20年間で上昇率が1.5℃に達する可能性があるとしている。今世紀末には最大3.3～5.7℃上昇する可能性も指摘した。

図表1 観測された世界平均地上気温（陸域+海上）の偏差（1850～2012年）



(注) 1. 1850年から2012年までに観測された陸域と海上とを合わせた世界平均地上気温の偏差。上図：年平均値、下図：10年ごとの平均値（灰色のデータセットについては不確実性の推定を含む）。1961～1990年平均からの偏差。
 2. IPCC（気候変動に関する政府間パネル）、Assessment Report Climate Change（「第5次報告書」2013年）により作成。https://www.data.jma.go.jp/cpdinfo/ipcc/ar5/ipcc_ar5_wg1_spm_jpn.pdf

地球温暖化を巡る問題を並べ立てるとすれば、生態系の攪乱と野生動物との接触（北極圏における永久凍土の融解や生物多様性の危機など）、鉱物資源採掘等による森林の減少（熱波による森林

火災）、環境負荷の第三世界への転嫁とウイルス感染の蔓延（気候危機に関連したClimate Justiceの問題）、資源浪費型の経済システムの矛盾、といった諸事象を挙げなければならない。

2. 格差の拡大と支援措置

(1) 賃金の落込みと地域間格差

日本では、1990年代後半以降、若者の正規雇用比率が急激に減少しはじめるなか、劣悪処遇労働者の人数が増え続けてきた。図表2に示したように、国税庁が公表した「民間給与実態調査」によれば、民間給与労働者のうち年収200万円以下の階層が1995年の793万人から2019年の1,200万人に

著増し、全体に占める割合は同じ時期に17.8%から22.8%にまで増えた。女性労働者に限れば2019年には867万人でその割合は39.1%に上る。また、正規・非正規の平均給与の間で3倍近い開きがあり、非正規の労働者などの低賃金の実態は一段と悪化している。コロナ禍が低賃金労働者に与える影響も深刻で、「ワーキングプア」の問題を浮き

彫りにしている。

企業は経済活動が停滞すれば、所定外労働の削減、次いで雇用者数の削減などの雇用調整で対応することになるが、その際、雇用調整の対象となりやすいのが非正規雇用者である。

2020年度に入っても休業等による労働時間・所定外給与の減少を要因として賃金の落込みは著しい(図表3)。パートタイム労働者等が解雇や雇止めで労働市場から退出し一般労働者の割合が増えれば、一人当たりの給与は増加することになるが、そうした状況下でも平均賃金が落ち込んでいることに注視しなければならない。

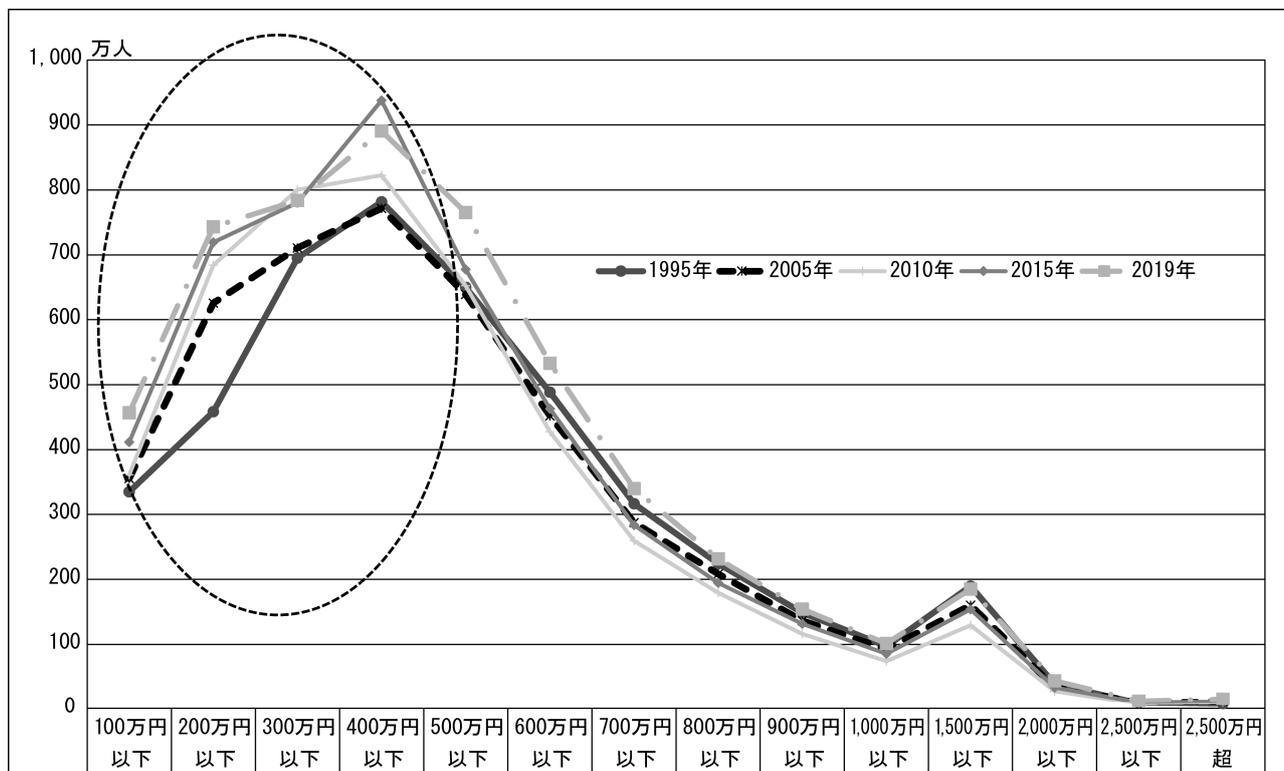
図表4で確認できるように、所定外給与は2019年に急激に減少したあと、2020年の春には底を打ったものの、その後も前年比伸び率ではマイナスの領域に落ちたままである。完全失業率は2020年10月の3.1%をピークにして下がる傾向にある。ただ、「雇用調整助成金」を原資とした企業の「休業手当」や各種の支援措置で失業者の増加が抑制されている。総務省「労働力調査」によれば、2021年5月、失業までに至らない休業者数が212

万人(原数値)に増えている。それだけでなく、失業者が求職活動を行うことなく労働市場から退出する雇用者の非労働力化が進むことで、表面上の失業率は上昇しないことにも留意する必要がある。いいかえれば、企業の求人意欲が伸び悩むなか、この潜在労働力人口が求職活動に入り始めれば失業率は高まらざるをえない。

さらに、コロナ禍は人々の消費行動の変化をもたらした。飲食・宿泊・交通など対面サービス部門を中心とした非製造業の活動が低迷する一方で、「巣ごもり消費」の増加等で一部の製造業の生産活動が回復する傾向にあるなど、産業界が受けるコロナ禍の影響にバラツキいわゆる「K字回復」があることは周知の通りである。中国向けが牽引した輸出の増加と世界的な設備投資需要の取戻し等による製造業の収益が回復する一方で、宿泊・飲食サービス・対個人サービス(生活関連・娯楽サービス)の業種で収益低迷が長期化する、二極化の現象が生じている。

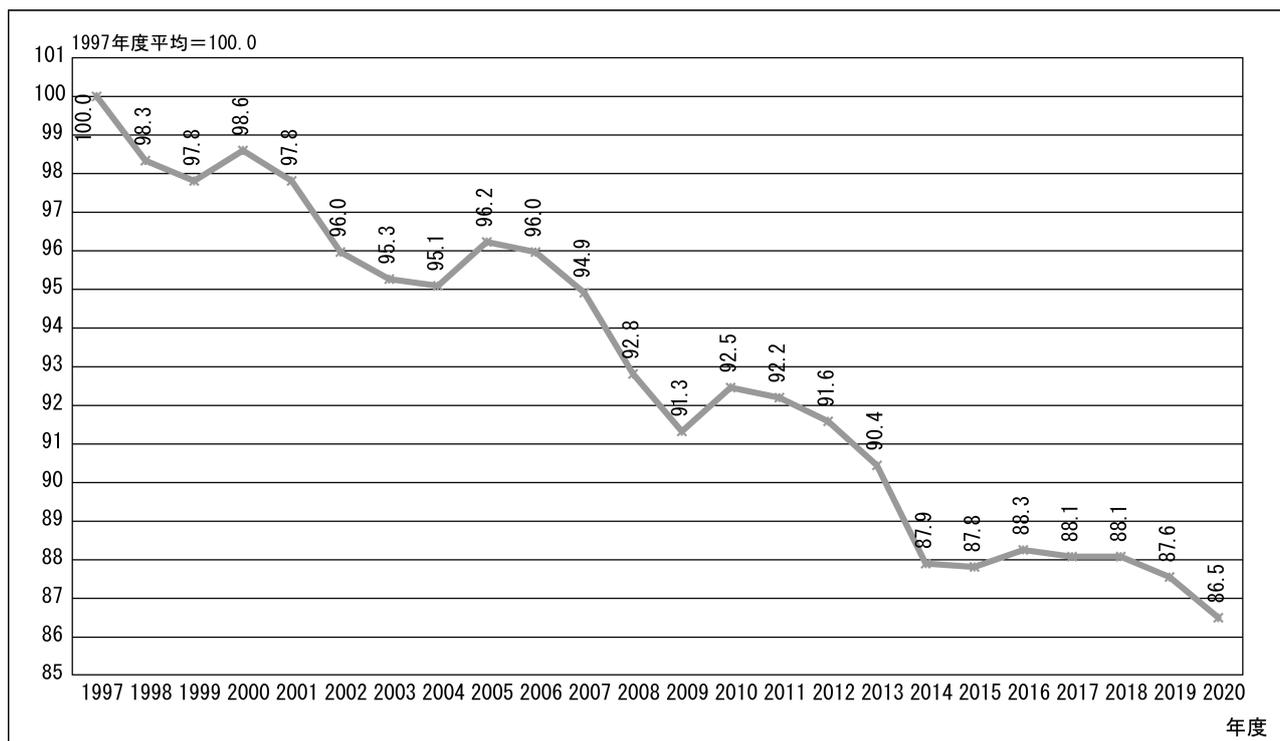
そのため、地域間の格差も拡大している。大都市ほどには感染が広がっていない地方圏での消費

図表2 年収階級別の民間労働者数の推移



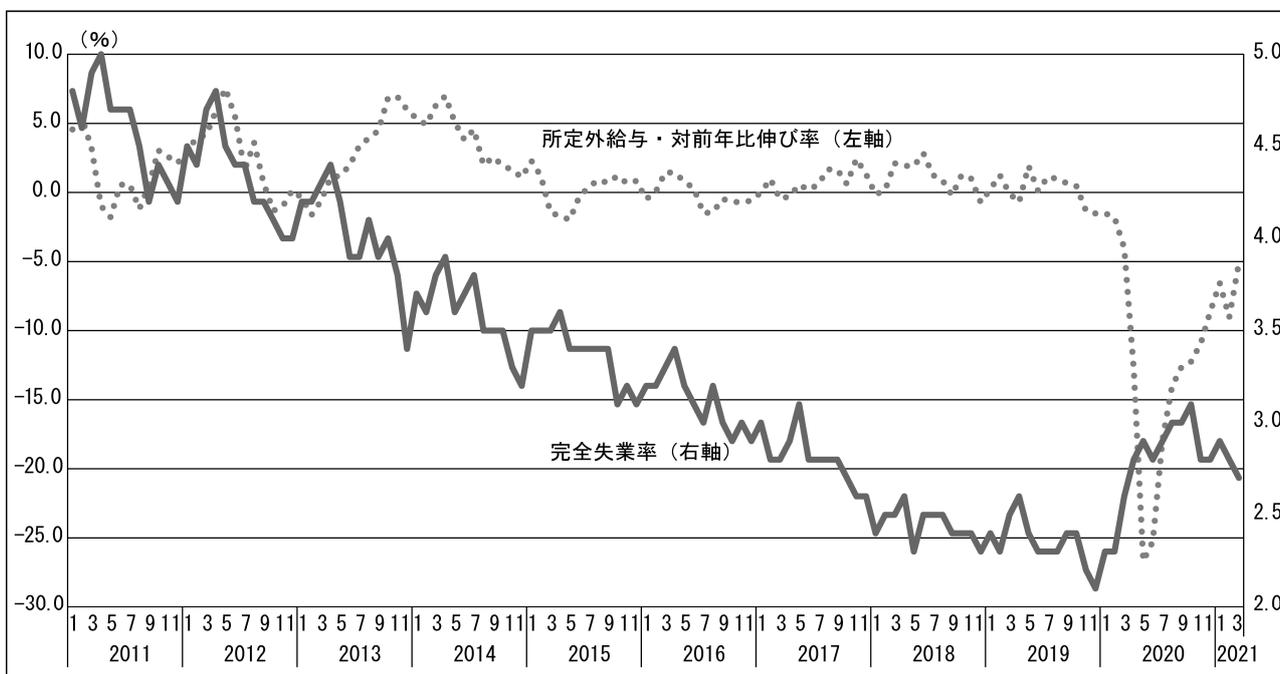
(注) 国税庁「民間給与実態調査」により作成。

図表3 実質賃金指数の推移



(注) 厚生労働省「毎月勤労統計調査（現金給与総額）」（調査産業計、事業所規模5人以上）により作成。

図表4 所定外給与及び完全失業率の動向



(注) 1. 所定外給与と完全失業率は原数値。
 2. 総務省「労働力調査」、厚生労働省「毎月勤労統計（事業所規模5人以上、一般労働者）」により作成。

や収入の落ち込みが深刻となっているのである。それは、①資金繰りが厳しくなりやすい中小企業の比率が地方で高いこと、②地域経済の核になって

いる観光産業がコロナ禍の直撃を受けたこと、などを背景としている（「日本経済新聞」2021年3月30日）。

(2) 「補償」の回避

いうまでもないが、政府による財産権の制限には正当な補償が求められる。憲法第29条3項は「私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる」と定めているが、この規定は、公益実現のため受忍限度を超えた特別の犠牲を受けた者に損失補償をしなければならない、というものである。感染拡大防止という「公益」のために、休業等によって影響を受けた事業者等が「特別の犠牲」を負うこととなるのは否めず、その損失補償の義務が政府に生じないかが問われよう。

今回、営業時間短縮や休業要請等の対象が広いため、「補償」の要件となる「特別の犠牲を特定の者に負わせていない」との理由で、政府に「補償」義務は課せられないとしている。そして、安倍晋三首相（当時）は「直接の自粛要請の対象となっていない分野においても……甚大な影響が生じていることを勘案すると……、さまざまな事業活動の中で発生する民間事業者や個人の方々の個別の損失を直接補償することは現実的ではない」（衆議院議院運営委員会）2020年4月7日）と、具体的な政策措置の困難さを「補償」回避の理由に挙げている。

全国知事会は「新型インフルエンザ対策特別措置法」等に、協力金の制度化・休業補償についての規定を設けるよう「緊急提言」を公表している（2020年7月19日）。

その後、2021年2月3日に「新型インフルエンザ等対策特別措置法」を改正する法律案が成立した。都道府県知事の「命令」に違反した場合の罰則規定を巡る与野党の修正合意を受けたものであった。あわせて「感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律」と「検疫法」も改正された。

法律改正で「協力要請」・「指示」より強制力の強い「命令」の規定や「命令」に違反した場合の過料が導入された。飲食店などの事業者に緊急事態宣言時における時短・休業命令違反で30万円以下、蔓延防止重点措置での時短命令違反で20万円の過料が科せられる。つまり、行政罰ではあるが憲法が保証する職業遂行の自由を「罰則」を設

けて制約することになったのである（また、感染症法に、新型コロナ患者の入院拒否に50万円以下の過料、保健所の疫学調査の拒否に20万円以下の過料がそれぞれ設けられている）。なお、政府は、飲食店の感染症対策を巡り、酒の提供自粛や営業時間短縮に協力しない飲食店に対し、金融機関や酒類販売事業者の取引先経由で働きかける姿勢を示したが、これは政府自らの責任を回避した「優越的地位の濫用」となるものであった（この要請は間もなくして撤回された）。

その一方で、損失補償についてはこれまでの考えを踏襲し「補償」の規定は盛り込まれていない。これに関して、政府は「特定の個人に対する財産権の侵害であって、社会的制約として受忍すべき限度を超えている」場合、損失補償をしなければならないが（このことに関して、政府は憲法第29条の判例として1968年の「河川付近地制限令事件」を根拠に説明）、今回はそれに該当せず、それとは別に「影響を受けた事業者を支援するための必要な措置を講ずる義務を明記」した、としている（西村康稔経済再生担当大臣「衆議院内閣委員会」2021年2月1日）。

過料が付随する罰則規定が設けられる一方で（これに「同調圧力」による社会的制裁も加わる）、「協力金」等の個別裁量的な財政支援でやり過ごすことに整合性があるのかが問われる。

また、「補償」と「個別裁量的な財政支出」とで、財政負担の大きさにどのような違いが生ずるのか問題になりそうだ。つまり、「補償」の要否にかかる法制上の問題とは別に、政策論として見たとき、「補償つきの」感染防止規制の場合、必要となる生活防衛費用は財政資金で手当されるべきものとなる。

一方、「補償」が伴わないことで「経済」に配慮した不徹底な感染防止策になることも懸念されるうえ、自粛・協力要請に対応困難な多くの事業者・生活困窮者の存在も軽視できない。結果的に経済の長期停滞に伴う税収減・財政支援増を通じ財政に与えるダメージも大きくなりかねないのである。「補償」の回避が財政負担の軽減を担保するものではなさそうである。

(3) 各種の財政支援

日本でも、入国拒否や休業要請など感染拡大防止のための各種制限措置が採られ、いわば政府による人為的な経済活動の遮断で実体経済における需要・供給の抑制が突如として生じた。そして、解雇や雇止めが多発するなど雇用情勢は一層悪化した。

自粛・協力要請と「補償」がセットでなければ生活困窮者が増えるのは避けられない。

深刻な所得の減少などそれに伴う痛みについても政府が治癒させる責務を負うべきと思うが、既述したように、「新型インフルエンザ等対策特別措置法」は事業者には休業要請等を行ってもそれに見合う「補償」の規定がない。それとは別に「影響を受けた事業者を支援するために必要な財政上の措置」（同法第63条の2）を講ずるとの規定が新設されたが、様々な支援策が小出しに実施されることとなった。その実効性が問われているなか、一方で、申請の制度の隙をつき給付金詐欺の事件も多発している。

国による主な支援措置として、

- ・従業員に対する「休業手当」（労働基準法第26条）、
- ・休業手当を支払った事業者に対する「雇用調整助成金」（雇用保険法第62条）の対象拡大や助成率の引上げの特例措置（2020年4月～）、
- ・雇用保険被保険者以外の短時間労働者にも一般財源を活用して助成する「緊急雇用安定助成金」（根拠法は2020年6月12日に成立した「新型インフルエンザ感染症等の影響に対応するための雇用保険法の臨時特例等に関する法律」（2020年4月～）、
- ・休業手当の特例措置として、雇用調整助成金を申請しない中小企業の労働者向けの「新型コロナウイルス感染症対応休業支援金・給付金」（根拠法は上記の「臨時特例法」、2020年4月～）（2021年2月から大企業の一部の非正規労働者も対象に）、
- ・従業員を在籍のまま出向させることで、雇用を維持する事業者（出向元と出向先）を対象に支給する「産業雇用安定助成金」（2021年1月～）、
- ・国からの「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」（2020年度～）で自治体が営業時間の短縮や休業の要請等に応じた飲食店などに支払う「協力金等」、
- ・「住居確保給付金」（根拠法は「生活困窮者自立支援法」。支給範囲を離職や廃業した人から勤務先の休業などで収入が減った人に拡大、2020年4月～）、
- ・子育て世帯の生活を支援する一時的な「臨時特別給付金」（2020・2021年度に3回の支給。3回目は二人親世帯にも給付する方針を2021年3月に決めている）、
- ・中小企業に最大200万円を支援する「持続化給付金」（2020年5月～2021年2月）、テナント賃料を補助する「家賃支援給付金」（2020年7月～2021年2月）、
- ・上記二つの給付金の支給が終了する一方、緊急事態宣言の再発令（2021年1月）で外出・移動自粛の影響を受けた中小企業向け（最大60万円）・個人事業主向け（最大30万円）を給付する「一時支援金」（2021年3～5月）、
- ・緊急事態措置または蔓延防止等重点措置に伴い、売上が大きく減少している中小企業等及び個人事業主に1か月あたり最大20万円を支給する「中小企業等月次支援給付金」（2021年4月～）、
- ・政府系金融機関と民間金融機関による無利子・無担保の「特例貸付」（「緊急小口資金貸付」・「総合支援資金貸付」）を新型コロナの影響を受けた人にも対象を拡大（政府系金融機関：2020年3月～2021年12月、民間金融機関：2020年5月～2021年3月）、
- ・「特例貸付」上限額（200万円）に達した生活困窮世帯等向けに、3か月で最大30万円を配る「生活困窮者自立支援金」（2021年7月～）、などがある。

全国的に長期間にわたるパンデミックに対し「場当たり」とも見られる数々の支援措置が講じられるなか、生活弱者である非正規雇用・低賃金・貧困者（コロナ便乗解雇・雇止め・人員削減の犠牲者）、高齢者や基礎疾患を有する人などへの犠牲が強いられているのが実態である。

日本の雇用調整助成金のモデルであるドイツの「操短手当」では、事業所における労使共同決定と産業レベルの労働組合による働きかけでその実効性が担保されている、といわれている（布川日佐夫「コロナ禍のドイツの対応」『世界』2021年5月）。

支給要件が緩和された「休業手当」や「休業支援金・給付金」も非正規労働者に十分行き届いていない。個人に対して直接支給される「休業支援金・給付金」についても、使用者による休業証明が事実上の支給要件とされ、労働者からの申請ができない、といった問題が生じた。支援策についての情報ギャップの問題もある。そして、「休業手当」を巡り企業側と労働組合側との見解が異なり労組側が支援を求める動きもたえない。

医療の弱体化や非正規雇用の拡大など、これまで進めてきた政府の施策が危機を増幅させているからその政治的責任は重い。

無利子・無担保の「特例貸付制度」は、コロナ禍での生活苦にある人々に貸し付けるものだが、危機の長期化で「貸付額が積み上がるばかりで、生活再建まで行き着かない」といった疑問の声が

出ている。返済時に住民税非課税世帯の場合は返済が免除されるが、生活保護などほかの低所得者支援の仕組みにつながることが課題となっている。

また、事業主を対象とした「持続化給付金」などの公的支援により倒産が抑制されている面があるものの、コロナ禍の長期化で弱小企業・組織の経営体力に与える打撃も大きい。

コロナ禍が一因で借金返済や代金支払いができず破綻した事業者が、負債額1千万円未満の倒産も含めて、2020年2月～2021年8月26日の1年半における累計で1,973社にのぼった。東日本大震災を一因とする「震災関連倒産」は2011年3月の発災以来10年間における計1,979社に匹敵する規模である（東京商工リサーチの集計による）。

生活保護の申請件数が2020年度に11年振りに増加に転じており、ヒト（定員管理）とカネ（財政力）に余力のない自治体の対応も切実である。もともと捕捉率が2割と低く、保護基準未満でも受給していない隠れた生活困窮者も多い。「扶養照会」の廃止や貯金等の資格要件の緩和など審査手続の簡素化、追加の金銭的な支援を行うなど、方策の強化が求められる。

3. 「コロナ緊急対策」と財政

(1) 「新型コロナウイルス感染症緊急対策」（2020年4月7日）

「コロナ禍」に対応するため、2020年度当初予算が成立したばかりの時期であったが、2020年4月7日、政府は事業規模117.1兆円、財政支出48.4兆円（一般会計で総額25.6兆円の第1次補正予算）の過去最大規模となる「新型コロナウイルス感染症緊急対策」を策定した。

第1段階「緊急支援フェーズ」で、医療提供体制の整備や雇用維持・事業継続に取り組む。

つぎに、収束後の経済回復と社会変革の推進を図る第2段階「V字回復フェーズ」では、官民一体となった消費喚起策を実施するとともに、サプライチェーンの改革、テレワーク推進等の強靱な経済構造の構築を目指す、としている。

この「感染症緊急対策」の「事業規模」には、

これまで2019年12月と2020年3月に策定された対策にかかるもの（21.9兆円程度）のほか、税・社会保険料の1年間支払い猶予や将来的に返済が必要となる資金繰り支援も含まれている。

26兆円程度と見積もられた税・社会保険料の支払い猶予額は2021年2月1日が申請期限とされ、実際に許可された額は2.8兆円と、想定約1割に過ぎない（「日本経済新聞」2021年4月13日）。

安倍首相が「世界的にも最大級のもの」と強調した「事業規模」だが、「国費」の割合はその28.6%にとどまる。ただ「国費」が「事業規模」の3割弱ではあるとしても、財政支出の追加額それ自体はかつてない大きな金額になっていることも事実である。

また、予算規模の膨張に伴い、執行過程で支援金の制度周知が不十分、自治体の予算執行能力に

図表5 新型コロナウイルス感染症対策の事業規模及び財政支出

(単位：兆円程度)

	事業規模	財政支出			その他
			うち国費（一般会計）	うち財政投融资	
第1次補正等 (2020年4月)	117.1	48.4	33.9 (25.6)	12.5	金融機関などの融資 枠・民間企業の支出 42.7
第2次補正等 (2020年5月)	117.1	72.7	33.2 (31.8)	39.3	納税猶予 26 金融機関などの融資 枠・民間企業の支出 44.4
合 計	233.9	120.8	66.8 (57.2)	51.9	113.1

- (注) 1. 新型コロナウイルス感染症対策予備費0.2兆円が国費で重複するので「合計」から控除している。
2. 財政制度等審議会財政制度分科会（2020年6月1日）「配付資料」等により作成。

限界、などを背景に予算の使い残し（不用額、翌年度繰り越し）が常態化する問題をひきおこしていることは周知の通りである。

ついで第1次補正予算の成立から1か月もたない5月27日に、一般会計で総額31.9兆円の第2次補正予算を決定している。第1次補正で盛り込まれた各種の給付金等の支援策が行き届かないなかでの追加補正であった。

二度の補正予算を賄う財源は国債の追加発行57.6兆円に頼り、2020年度中の新規国債の発行額は過去最大の90.2兆円（うち特例公債71.4兆円）になる。

以上の「新型コロナウイルス感染症緊急対策」における事業規模と財政支出等の関係を図表5に

示した。

(2) 「国民の命と暮らしを守る安心と希望のための総合経済対策」（2020年12月8日）

2020年12月8日、菅内閣（2020年9月16日発足）が新型コロナウイルス感染の急拡大を受けて追加経済対策「国民の命と暮らしを守る安心と希望のための総合経済対策」を決定した。

図表6に示したように、民間の投資分なども加えた事業規模で73.6兆円となった。

その構成は、①コロナ対策（約6.0兆円）、②コロナ後を見据えた経済構造の転換（約51.7兆円）、③国土強靱化（約5.9兆円）の3本柱である。財政支出ベースでは、それぞれ約5.9兆円、

図表6 「総合経済対策」（2020年12月）の事業規模と財政支出

(単位：兆円程度)

	事業規模	財政支出			金融機関の融資枠・ 民間企業の支出
			うち国・地方の 歳出	うち財政投融资	
I. 新型コロナウイルス 感染症の拡大防止策	6.0	5.9	4.5	1.4	0.1
II. ポストコロナに向け た経済構造の転換・好 循環の実現	51.7	18.4	13.4	5.0	33.3
III. 防災・減災、国土強 靱化の推進など安全・ 安心の確保	5.9	5.6	4.4	1.3	0.3
IV. 新型コロナウイルス 感染症対策予備費の適 時適切な執行	(2020年度)	5.0	5.0	5.0	—
	(2021年度)	5	5	5	—
合 計	73.6	40.0	32.3*	7.7**	33.6

- (注) 1. *国費は30.6兆円であり、うち2020年度3次補正予算は20.1兆円（一般会計19.2兆円、特別会計1.0兆円）である。

**2020年度3次補正予算における追加額は1.4兆円で、2021年度以降6.3兆円である。

2. 「国民の命と暮らしを守る安心と希望のための総合経済対策」（2020年12月8日、閣議決定）により作成。

約18.4兆円、約5.6兆円で、合計40兆円となる。そのうち、国費は2020年度3次補正予算に20.1兆円、2021年度予算に10.5兆円、合計30.6兆円が充てられる。

「総合経済対策」のうち、②の事業規模が全体の7割までに膨らんでいるのは、民間金融機関を通じた実質無利子・無担保融資（2020年5月～）の延長と新たな信用保証制度の措置や日本政策金融公庫など政府系金融機関による同融資などが含まれているためである。

2020年度一般会計3次補正予算に19.2兆円計上したが、1次補正（2020年4月30日成立、25.6兆円）、2次補正（同年6月12日成立、31.8兆円）に続く大型補正となった。その結果、2020年度一般会計予算の総規模は当初予算の102.7兆円から3次補正後175.7兆円に膨らんだ。

感染拡大が深刻化するなか、最優先すべきなのは生活弱者を襲っている苦境への「公助」の拡充であろう。医療機関への支援など感染拡大防止策に充てられるのは「予備費」を除けば財政支出のわずか2割にも満たず、感染蔓延への対応に消極的な姿勢が明らかだ。厚生労働省の集計によれば、医療保健業と社会福祉施設の従事者などで新型コロナウイルス感染の労災死傷者が、労働基準監督署に報告された件数だけでも2020年に6,041人（うち、医療保健業者2,961人）にのぼり、2021年に入っても急増している。保健所や病院などの検査・医療提供体制が各地で危機的状態に陥っており、医療機関は受診控えや手術・検査の延期による減収も生じている。緊急事態宣言の対象地域に限らず支援の拡充が求められた。

(3) 「コロナ便乗」の経済対策

「経済対策」に基づく具体的な予算措置については、次節で概観することとするが、「経済対策」のあり方について、いくつか問題点を挙げることにする。

① 「総合経済対策」で、財政支出のうち「ポストコロナに向けた経済構造の転換・好循環の実現」が18.4兆円と46%を占めている。新事業の展開や業態転換への補助金創設をはじめ「デジタル改革」「生産性の向上」「事業再構築」が

主なものだ。次世代通信規格「5G」以後の技術開発促進をはじめ大企業への支援策が並ぶ。

1兆円超のデジタル化推進費や脱炭素化に向けた研究開発支援の基金（2兆円）創設など、コロナ対応を名目に政権の看板政策への支出を膨らませた。問題の所在をすり替えコロナ禍を巧妙に利用した政策手法が採られているといえる。

② 危機に直面している零細中小企業に対する支援などは喫緊の課題だが、2020年度に創設された「持続化給付金」と「家賃支援給付金」は支給の遅れが十分に解消されないまま、申請受付を2021年2月15日で原則終了する。あとは、業態転換などの設備投資を補助するために新設された「事業再構築補助金」（2020年度3次補正予算に1兆1,485億円計上）が柱となるが、菅政権は成長戦略の一環として「経済の新陳代謝を進め」中小企業の再編・合理化を伴った淘汰促進につなげようとしている。

③ 「休業手当」の一部を国（労働保険特別会計及び一般財源）が補填する「雇用調整助成金」の助成率・上限額特例措置（2020年4月～）は段階的に縮小することとなっている。コロナ禍の状況次第で特例措置の期限と中身については流動的だが、その財源確保も問題となっている。「雇用調整助成金」を受け取っても人員削減に踏み切る企業も少なくない。「休業手当」を受けられない労働者には「休業支援金・給付金」の制度があるものの、雇用情勢が悪化するなか「雇用の調整弁」とされる非正規労働者などへの対策も極めて不十分だ。

④ 自治体が「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」（2020年4月に新設。第2次補正予算を活用して「協力要請推進枠」を2020年11月に創設）を財源に、営業自粛・要請に応じた事業者へ「協力金」を給付している。

自治体負担（2割）が伴うため財政調整基金の取り崩しなどで対応しても、なお財政力の弱い自治体では十分に支給できない事態も生じた（後述するように、第3次補正予算で自治体の負担をほぼゼロにする措置が採られている）。また、煩雑な申請手続きと審査職員の不足などから支援（支給率）が捗らない状況にある。事

業者の受けるダメージへの適切な支援を担保する法的な枠組みの構築が求められた。また、事業者への支援措置等にあたって事業規模・業態間の公平性などにも配慮する必要がある。2021年4月から協力金が事業規模別の金額に改められ緊急事態宣言や蔓延防止等重点措置地域で、中小企業が売上高に応じて1日4万円~10万円、大企業は1日最大20万円を上限に売上高減額の4割を支援することとなっている。

- ⑤ 新型コロナの影響を受けた人向けの「特例貸付制度」（「緊急小口資金」、「総合支援資金」）や支払いが困難になった家賃を公費で補助する「住居確保給付金」の申請期間を延長するなどの措置が講じられているが、感染拡大の影響の長期化で、これらの制度の利用期限を超えても生活再建が立ち行かない人が多数発生することが懸念されている。

低所得のひとり親世帯などに対する5万円の「臨時特別給付金」が再支給されるが、継続的な給付ではない。

- ⑥ 政府が人の移動を促進する「Go Toトラベル」事業（旅行代金の50%相当を補助）は、2020年3月に策定した緊急経済対策に「感染拡大抑制後」の景気刺激策として盛り込まれたものだ。政府はトラベル事業を2020年7月に東京除外でスタートさせ、10月1日には全国で実施

した。感染拡大を抑制するためには「人の移動」を止め、公平性を確保したうえで事業者支援策は別途講じるのが筋であろう。感染拡大期になっても政府はブレーキをかけようとせず、2020年1月末の予約期限を2021年6月まで延長し（12月8日決定）、第3次補正予算に追加計上まで行っている。ここにも業界との癒着を背景とした経済優先の愚策が見える。

その後、高まる批判を背景に2020年末に政府は「Go Toトラベル」事業を一時停止するなど、あまりにも場当たりで時機を逸した方針転換の連続で国民は振り回されるばかりである。同事業を停止しても、コロナワクチン確保や医療提供体制の拡充等に向けた予算の組み替えも行わず、多額の予算の使い残しをもたらした。

なお、政府はトラベル事業を停止したのちも、宿泊事業者の感染防止対策や都道府県が行う住民向け旅行割引の財源を補助する「地域観光事業支援」（2021年4月~）など代替の措置を繰り出しているが、感染の収束が見通せずその効果も乏しい。Go Toトラベルの予算規模約2.7兆円（2020年度第1次補正予算1兆3,542億円、予備費3,119億円、第3次補正予算1兆311億円）に対して、支出額が約1.4兆円（うち宿泊補助等6,200億円、地域観光事業支援3,300億円など）で、1.3兆円の使い残しとなっている。

4. 予算措置の概要

(1) 2020年度第1次補正予算

「感染症緊急対策」をうけ、新型コロナウイルス感染症に対応する経費を計上した2020年度第1次補正予算が4月30日に成立した（図表7参照）。

その予算には、

- ・「感染拡大防止・医療提供体制整備」では、PCR検査機器整備や病床・軽傷者等受入れ施設の確保、人工呼吸器等の医療設備整備など、都道府県の医療提供体制を整備する新たな交付金（「新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金」）1,490億円に加え、約5千万の全世帯への布製マスク配布233億円（介護施設利用者

等への配布分を合わせ961億円）、アビガン200万人分の備蓄確保139億円、「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」（自治体の休業要請に応じた事業者を支援する「協力金」の財源にも充当可能に）の創設1兆円、

- ・緊急事態宣言下での外出・営業自粛要請に伴って、「雇用維持・事業継続」では雇用維持を図るため「雇用調整助成金」の助成率引上げ690億円、事業継続を支えるために中小企業200万円・個人事業主100万円を上限とする「持続化給付金」2兆3,176億円、家計支援のため一人一律10万円の現金給付を実施する「特別定額給

図表7 2020年度一般会計第1次補正予算フレーム

(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) 感染症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) 財務省の資料により作成。

付金」12兆8,803億円（給付事業費12兆7,344億円、事務費1,459億円）、子育て世帯を支援するために児童手当に一人1万円上乗せする「臨時特別給付金」1,654億円、

- ・「経済活動の回復」では、新型コロナウイルス感染症収束後に需要を喚起する「G o T o キャンペーン事業」（トラベル・イート・イベント・商店街の各事業で民間委託費2,667億円を含む）1兆6,794億円、企業の新事業開拓を後押しする日本政策銀行の「新型コロナリバイバル成長基盤強化ファンド」の創設1,000億円、
- ・「強靱な経済構造の構築」では、製造拠点の国内回帰を進めるサプライチェーン対策のための「国内投資促進事業補助金」2,200億円、児童生徒一人1台のPC配備2,292億円、
- ・感染拡大が長期化した場合に備えた「新型コロナウイルス感染症対策予備費」1.5兆円、などが計上された。

これらの経費を賄うため、建設公債2.3兆円と特例公債23.4兆円の合計25.7兆円が増発された。

(2) 閣議決定のやり直し

2020年4月7日に2020年度補正予算概算が閣議決定された後、国会提出は当初は4月20日に予定されていたものが、盛り込まれていた「生活支援臨時給付金」の予算を取り下げ、代わりに「特別定額給付金」（給付事業費12兆7,344億円、事務費1,459億円）を支給することとしたために、4月20日に改めて閣議決定され4月27日に国会に提出されたものである。

当初、感染症を防止するための休業等によって収入が減少している世帯に対する支援を目的として、一定の制限を設けたうえで1世帯30万円の現金を給付する「生活支援臨時給付金」4兆206億円を計上していた。これに対して、給付対象を世帯主収入で判断する仕組みは複雑で不公平が生じかねないなどの批判から（とくに公明党は「連立離脱を辞さない構えで反対した」との報道も）、すべての国民に一律10万円を支給する「特別定額給付金」に組み替えることになった。それには、①一律のバラマキで低迷する内閣支持率の回復や「集票」に結びつける狙いが見え隠れする、②コロナ禍で収入が激減した生活困窮世帯へのきめ細かな支援を優先すべき、③家族が複雑化するなか、世帯主を対象に合算給付することの問題、④給付金を所得税の課税対象（「一時所得」の扱い）にして一部を国庫に取り戻す方策も必要、⑤一律給付で保有資産の情報等が加味されていない、などといった批判もあった。

消費性向に格差がある家計の経済状況などによって給付金が消費に与える影響も異なった。給付金の支給効果の反動で2021年6月の消費支出が落ち込んでいることから、支給が家計消費を後押しした効果も認められる。また、困窮世帯など給付金をより多く消費に回していたことが推測される。ただ、实体经济の活動が麻痺状態にあるなか総じて貯蓄増加にまわり景気対策としての効果は限定的であったと思われる。もともと消費の増加は感染拡大のリスクを高めるから需要刺激効果が期待しえないという矛盾も内包していた。

なお、総務省が行った集計（2021年4月）によれば、「特別定額給付金」の実際の給付額は予定額の99.7%にあたる12兆6,700億円で、差額は「不用額」として処理された（給付を受けた世帯は5,915万世帯で対象世帯の99.4%）。政府は「迅速な給付」を目指しマイナンバーカード所有者向けにオンライン申請を促したが、自治体のシステム障害や手作業による膨大な確認作業に追われ、各地で混乱を極め、2020年4月の閣議から給付終了まで半年かかった。この経験に便乗する形で国・地方のデジタル化を促進するデジタル庁が設置されることになった（2021年9月1日）。個人情報保護が十分担保されないまま、政府が独占的に情報を管理することの問題は軽視できない。

ともかく、安倍政権で2019年度当初予算（「毎月勤労統計」で不正処理が発覚し、雇用保険・労災保険等の給付額の過少計上から過去に遡って追加給付を要し、一般会計で6.5億円、労働保険特別会計で585億円を計上）に引き続く閣議決定のやり直しとなった。2020年度の補正予算については、組み替え後の規模が16.8兆円から25.7兆円に1.5倍も拡大した。基幹統計で意図的なデータ改竄を平然と行う政治姿勢や場当たりの政策決定に注目しておく必要がある。

(3) 第2次補正予算

2020年6月12日に成立した一般会計第2次補正予算の追加補正額は31兆9,114億円となった（図表8参照）。

歳出は、

- ・中小企業等に対する融資の拡大、資本性資金（資本性劣後ローン）の供給など資金繰り支援11兆6,390億円、
- ・事業者向けの家賃支援給付金の創設2兆242億円、
- ・児童扶養手当の受給世帯への「臨時特別給付金」1,365億円（ほかに、2度目の支給で2020年度予備費から737億円、3度目の支給は二人親世帯も対象に2021年度予備費から支出）などが計上されたほか、
- ・「新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金」の拡充（医療・介護従事者への慰労金など

も含む）2兆2,370億円、「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」の拡充に2兆円、

- ・「持続化給付金」の対応強化（フリーランスにも対象を拡大するなど）に1兆9,400億円、
- ・「雇用調整助成金」の拡充（「休業手当」を日額8,330円から1万5千円に、「休業者支援・給付金」の創設等）に4,519億円など、第1次補正予算で措置された施策について追加計上されている。
- ・このほか、感染拡大の第2波以降に備えるため、第1次補正予算で1.5兆円が措置された「新型コロナウイルス感染症対策予備費」の追加として10兆円を盛り込んでいる。

歳入は、建設公債9.3兆円、特例公債22.6兆円の合計31.9兆円が増発され、補正予算における公債の新規発行額としては過去最大となった。

自治体向けの「新型コロナウイルス感染症対応臨時交付金」は第1次補正と合わせて総額3兆円となった。政府は休業や営業短縮を自治体が要請した際に同交付金の「感染拡大防止協力金（休業協力金）」等への活用を認めることとしている（2020年4月19日）。「協力金」の給付は自治体の判断に委ねられており、その金額も財政力が伴わなければ不十分なものにならざるをえない。

第2次補正予算では10兆円とかつてない大規模の「予備費」が計上された。与野党の合意（6月5日）で、5兆円分の用途を雇用維持や生活支援（約1兆円）、事業の継続支援（約2兆円）と医療体制の強化（同）に向けることとなったが、それも大枠が示されただけで政権による恣意的な歳出は阻止できない。国会を開いていれば（通常国会は延長されず6月17日に閉会）、追加の支出が（3次）補正予算で対応が可能はずであった。血税の使用目的は国会で審議をして決めるのが財政民主主義の正しい姿だ。

また、「持続化給付金」や「GoToキャンペーン事業」などの給付金事業で、それを請け負う企業の丸投げ・利益の中抜き疑惑などの報道が絶えず、巨額な予算が利権的事業に浪費されている実態も見逃してはならない。

図表 8 2020年度一般会計第2次補正予算フレーム

(単位：億円)

歳 出		歳 入	
1. 新型コロナウイルス感染症対策関係経費	318,171	1. 公債金	319,114
(1) 雇用調整助成金の拡充等	4,519	(1) 建設公債	92,990
(2) 資金繰り対応の強化	116,390	(2) 特例公債	226,124
(3) 家賃支援給付金の創設	20,242		
(4) 医療提供体制等の強化	29,892		
(5) その他の支援	47,127		
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		
②低所得のひとり親世帯への追加的な給付	1,365		
③持続化給付金の対応強化	19,400		
④その他	6,363		
(6) 新型コロナウイルス感染症対策予備費	100,000		
2. 国債整理基金特別会計へ繰入（利払費等）	963		
3. 既定経費の減額（議員歳費）	△ 20		
合 計	319,114	合 計	319,114

- (注) 1. 「資金繰り対応の強化」には国債整理基金特別会計へ繰入（日本政策投資銀行の保有する交付国債の償還4,432億円）を含む。
2. 財務省の資料により作成。

(4) 第3次補正予算

2020年12月15日、政府は2020年度第3次補正予算を決めた（2021年1月28日に成立）。

12月8日にまとめた「総合経済対策」関連経費を一般会計歳出に19.2兆円を追加計上し（図表

9）、2020年度の一般会計歳出総額は175兆円超に膨らんだ。

歳出では、「感染症の拡大防止策」で4兆3,581億円、「ポストコロナに向けた経済構造の転換・好循環の実現」に1兆6,766億円、「防災・

図表 9 2020年度一般会計第3次補正予算フレーム

(単位：億円)

歳 出		歳 入	
1. 新型コロナウイルス感染症の拡大防止策	43,581	1. 税収	△83,880
2. ポストコロナに向けた経済構造の転換・好循環の実現	116,766	2. 税外収入	7,297
3. 防災・減災、国土強靱化の推進など安全・安心の確保	31,414	3. 前年度剰余金受入	6,904
小計（経済対策関係経費）	191,761	4. 公債金	223,950
4. その他の経費	252	(1) 建設公債	38,580
5. 地方交付税交付金	4,221	(2) 特例公債	185,370
(1) 税収減に伴う一般会計の地方交付税交付金の減額	△22,118		
(2) 税収減に伴う一般会計の地方交付税交付金の減額の補填	22,118		
(3) 地方法人税の税収減に伴う地方交付税原資の減額の補填	4,221		
6. 既定経費の減額	△41,963		
(1) 新型コロナウイルス感染症対策予備費	△18,500		
(2) その他	△23,463		
合 計	154,271	合 計	154,271

- (注) 1. 前年度剰余金の全額受入れのため、財政法に係る特例措置の立法を要する。
2. 財務省の資料により作成。

減災、国土強靱化の推進など」に3兆1,414億円
のあわせて19兆1,761億円を計上している。

感染拡大防止策としては、

- ・病床や宿泊療養施設の確保などに使う都道府県
向けの「緊急包括支援交付金」を増額1兆
3,011億円、
- ・検査体制の充実・ワクチン接種体制などの整備
8,204億円、
- ・各都道府県が飲食店に営業時間の短縮や休業を
要請する際の協力金などの財源として2020年度
1次補正1兆円、2次補正2兆円を盛り込んで
いた「新型コロナウイルス感染症対応地方創生
臨時交付金」を拡充した（1.5兆円。うち、1
兆円は自治体単独事業分、0.3兆円は国の補助
事業の地方負担分、0.2兆円は別枠の「即時対
応分」）。これまで、協力金の2割を自治体が
負担していたが、自治体の財源不足を受け、同
交付金のうち感染状況に応じて各自治体に金額
を配分する「感染症対応分」を協力金に使える
ようにし、それでも不足する自治体に対しては、
その95%を「即時対応分」として後日交付する
こととしたのである。2020年11月にこの制度が
導入された時期に遡って適用される。なお、
2020年8月8日に、全国知事会が同交付金の増
額について「緊急提言」を決めている。

そのほか、2021年夏に延期された東京五輪・
パラリンピックについて、感染対策など計857
億円を計上した。

- ・「雇用調整助成金」1兆3,352億円、「緊急雇
用安定助成金」（雇用保険被保険者以外の短時
間労働者に係る助成）1,327億円、

ポストコロナに向けた経済構造の転換や好循環
の実現としては、

- ・中堅・中小企業が事業転換を行うための設備投
資などを最大で1億円を補助する「事業再構築
補助金」1兆1,485億円、
- ・行政サービスのデジタル化を進めるため、自治
体のシステムを統一するための基金等に係る費
用など1,788億円、
- ・脱炭素社会を実現するため企業の研究開発（再
生可能エネルギーや水素・蓄電池等の技術開発）
を支援する「基金」を創設2兆円、

・国内の感染再拡大で全国一斉の一時停止が決
まった旅行需要喚起策「Go Toトラベル」
にも事業延長のため1兆311億円（Go To
イート515億円）、

・経済的な理由による生活困窮者や自殺対策など
として「コロナ感染症セーフティーネット強化
交付金」140億円、

そのほか、防災・減災や国土強靱化を推進する
関連予算として（新しい国土強靱化計画〈5年間
の事業規模15兆円〉の初年度分）3兆1,414億円、
などを盛り込んだ。

年度末まで約2か月しかない時期での大規模な
補正予算は、実質的に多額の「繰り越し」を前提
としており、財政規律を緩ませるものとなった。
2020年度予算では、30兆7,804億円を繰り越して
いる。

歳入では、2020年度の税収見込みを55.1兆円
（当初見込み比約8兆円減）に減額したうえ、
22.4兆円の特例公債を追加発行する。2020年度の
新規国債発行が当初の32.6兆円から3度の補正で
過去最大の約112.6兆円（うち、特例公債90.0兆
円）に膨らみ、公債依存度も64.1%と戦後最悪の
水準となる。

そのうえ、表向きの公債依存度を引き下げる
「苦肉の策」が講じられている。

2019年度の剰余金6,904億円の全額を財源に繰
り入れる。剰余金は財政法で半分以上を国債償還
に回すよう定められているが、法律の改正を前提
に全額一般会計に繰り入れる。

また、記念硬貨製造用に国が備蓄している金の
売却（約5千億円）などで「税外収入」を7,306
億円かき集めた。金の売却益の用途は「大学の国
際競争力」を強化するため研究資金を支援する
「大学ファンド」の関連費用である。「大学ファ
ンド」（国立研究開発法人「科学技術振興機構」
に設置）の創設費用は、財務省が記念硬貨製造の
ために保有していた金塊の売却益約5千億円で捻
出する。政府は記念硬貨の発行のため金を備蓄し
ており、東京五輪・パラリンピックや天皇陛下の
代替わりに関連した発行が一段落したため、余剰
分を一部売却することとしたのである。

この大学ファンドの財源捻出の仕組みは複雑で、

財務省の外国為替資金特別会計が保有する外貨（60億米ドル）を日本銀行に売却し、外為特会が日銀から取得した円貨で造幣局の金塊（30ト）を購入する。造幣局の売却代金（約5千億円）を国庫に納付する、というものだ。大学ファンドは、大学からの出資も募り、将来的には10兆円規模とし、外資系の運用会社に委託するが、世界的な低金利で安定的な運用益を得るのは容易でない。また、資金配分に当たって学問の自由に無理解な政権に誘導介入の手段を提供することになるのでは、という懸念もある。

(5) 2021年度予算

2020年12月21日、政府は2021年度予算を決定した（2021年3月26日に成立）。図表10に2021年度一般会計予算のフレームを示した。

一般会計の歳出総額は106兆6,097億円で、9年連続で過去最大を更新し、当初予算段階で100兆円を超えた。3年連続の100兆円超過である。

感染拡大防止策としては、

- ・「新型コロナウイルス感染症対策予備費」5兆円を計上した（通常、予算に計上する5千億円のほか）。2020年度予算の同予備費の残額約5兆円と合わせて、約10兆円となる。予備費の支出状況を図表11に示した。2021年度予算の予備費5兆円から、4月に、都道府県が中小企業者などを支援できるよう5千億円の「地方創生臨時交付金」の特別枠への支出、5月と8月に約1.4兆円のワクチン確保等の費用、などを決定している。予備費の用途と執行については、その規模が大きいだけに、「財政民主主義」の見地からもより丁寧な説明が求められていることはいうまでもない。
- ・感染症危機管理体制・保健所体制の整備に係る経費として、感染症専門家の応援派遣及び潜在保健師等の人材バンク創設等（5.6億円）、国立感染症研究所の人材育成及び増員9.9億円、国立国際医療研究センターにおける感染症研究の体制強化12.7億円等、
- ・検疫における検査体制の確保等207億円、
- ・雇用対策については、「雇用調整助成金」に係る経費として6,240億円（うち「雇用調整助成

金」6,117億円、「緊急雇用安定助成金」124億円）、

- ・感染症の影響を受けた事業者に対する資金繰り支援として、日本政策金融公庫及び沖縄振興開発金融公庫に25兆2,407億円、医療事業者等への支援として、福祉医療機構に財政融資（1兆6,898億円）、

このほか、地域企業等の回復・成長を支援する地域金融機関や民間ファンド等に対する資本金として、産業投資（1,000億円）、などを計上した。

税収が57兆4,480億円（前年度当初比で9.5%減）となり11年ぶりに減少した。政府の甘めの経済見通し（名目でプラス3.5%程度の経済成長率）に基づいているから、下ぶれする可能性が高い。

なお、2020年度は当初の63.5兆円から第3次補正後に55.1兆円まで下方修正した。年度後半以降、ゲーム通信機器等の販売増加をもたらした「巣ごもり需要」や自動車などの輸出企業で好調だったことを反映して企業の法人税が伸びていることや消費税の税率引上げ（2019年10月）の通年化による増収効果で、2020年度の一般会計税収は60.8兆円まで回復している。コロナ禍に翻弄された企業はもともと赤字企業が多く税収への影響は限定的であった。コロナ禍での税収増は業績回復が顕著な大手製造業と低迷が続くサービス業等との格差が開く「K字回復」の実情を物語っている。

一方、新規国債発行額は当初予算で11年ぶりに増加し、43兆5,970億円となる。外国為替資金特別会計からの受入6,695億円や日銀納付金3,348億円など「その他収入」5兆5,647億円をかき集めても、高い公債依存度（40.9%）は避けられなかった。

政府は2021～2025年度の5年間、予算の国会決議のみで特例公債を発行可能とする法案を国会に提出している（なお、単年度立法で授権する特例公債発行の仕組みは2012年度以降停止されている）。

借金の元利払いに充てる国債費は1.7%増の23兆7,588億円となった。国債費の膨張は近年の発行残高の増加を反映したもので、歳出予算の22.3%を占める規模だ。2021年度末の普通国債発

図表11 一般会計「新型コロナウイルス感染症対策予備費」の使用状況

(単位：億円)

年 度	閣議決定日	事 項	金 額	
2020		第1次補正追加額	15,000	
		第2次補正追加額	100,000	
		第3次補正修正減少額	△18,500	
		5月19日(火)	学生支援緊急給付金	531
		5月26日(火)	医療用マスク・ガウン等の優先配布	1,680
			診療報酬上の特例的な措置	159
		8月7日(金)	持続化給付金	9,150
			個人向け緊急小口資金等の特例貸付	1,777
			検疫体制の強化	330
		9月8日(火)	ワクチンの確保	6,714
		9月15日(火)	検査体制の抜本的な拡充	131
			医療提供体制の確保	11,946
			ワクチンの確保等	948
			個人向け緊急小口資金等の特例貸付等	3,361
		10月16日(金)	雇用調整助成金の特例措置	4,391
			サプライチェーン対策のための国内投資促進事業費補助金	860
			農林漁業者の経営継続補助金	241
		12月11日(金)	ひとり親世帯臨時特別給付金	737
			G o T o トラベル	3,119
		12月25日(金)	更なる病床確保のための緊急支援	2,693
			新型コロナウイルス対応地方創生臨時交付金	2,169
		1月15日(金)	新型コロナウイルス対応地方創生臨時交付金	7,418
		2月9日(火)	新型コロナウイルス対応地方創生臨時交付金	8,802
	一時支援金		2,490	
	P C R 検査(モニタリング検査)による感染拡大の端緒の早期探知		81	
	3月23日(火)	個人向け緊急小口資金等の特例貸付	3,410	
		子育て世帯生活支援特別給付金	2,175	
		新型コロナウイルス感染症対応休業給付金	294	
		孤独・孤立対策に取り組むN P O 等への支援	46	
		政府による対策の広報の強化	50	
		新型コロナウイルス対応地方創生臨時交付金	15,403	
		コンテンツグローバル需要創出促進事業費補助金	315	
		予備費残額	5,080	
2021		2021年度予算額	50,000	
		4月30日(金)	新型コロナウイルス対応地方創生臨時交付金	5,000
		5月14日(金)	ワクチンの確保	5,120
		8月27日(金)	ワクチン接種の促進	8,415
			適切な患者療養の確保(治療薬の確保等)	2,373
			検疫体制の確保	241
			緊急雇用安定助成金等	841
			緊急小口資金等の特例貸付	1,549
			コロナ禍で公演を延期した音楽・演劇等に関する開催支援	627
			コロナ禍を乗り越えるための文化芸術活動の充実支援事業	180
		予備費残額	25,654	

(注) 1. 2021年度は2021年8月27日現在。
2. 財務省の資料により作成。

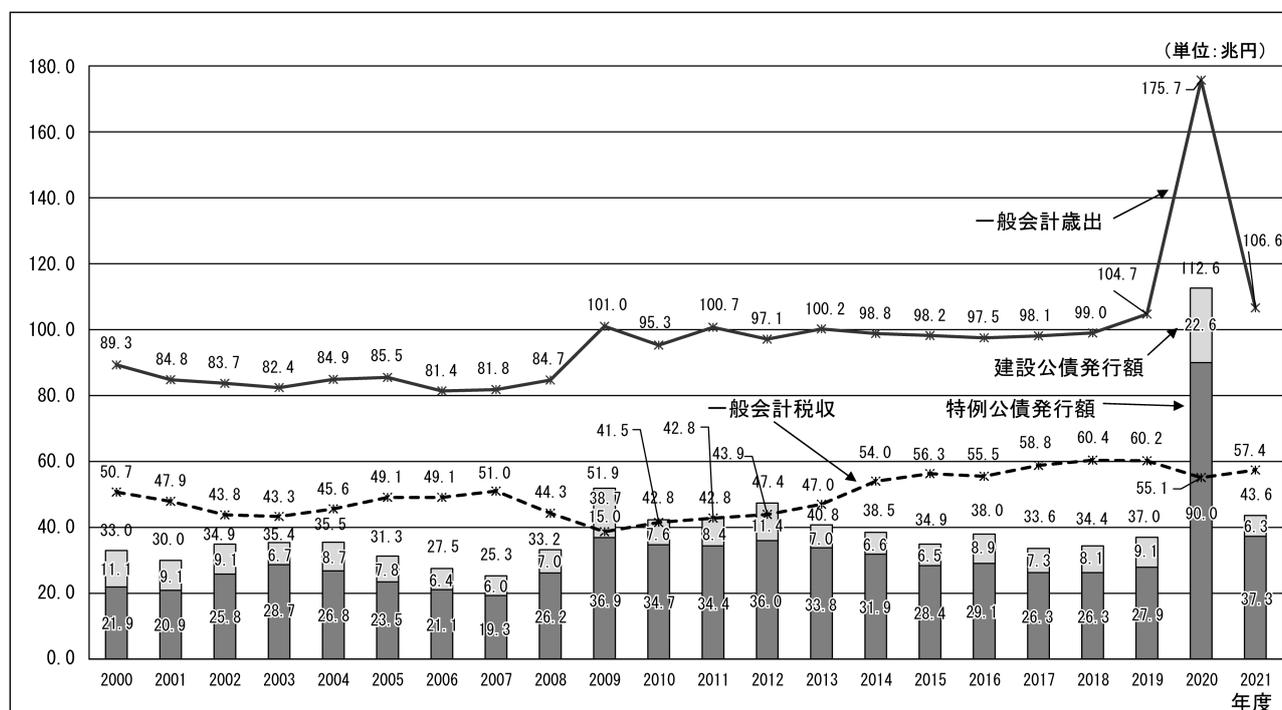
5. おわりに

(1) 加速化する財政赤字の拡大

歯止めを失った財政赤字の膨張など、日本財政の抱える課題も重大だ（図表12参照）。株価対策のために行われる財政出動と金融政策の側面にも注目しなければならない。政府・与党内には、2021年秋までに実施される衆院選をにらみ、追加経済対策を求める声もある。

財政が行き詰まれば、所得・資産の乏しい人、医療や年金などの社会保障サービスをどうしても欠かせない弱い立場におかれた人々にしわ寄せがいくだろうし、格差拡大と国民生活の将来不安に拍車をかけることになる。コロナ危機からの経済再生をめざすなら、人々が安心して暮らせる社会の構築に向けた抜本的な変革が要請される。

図表12 一般会計収税、歳出総額及び公債発行額の推移



- (注) 1. 2019年度までは決算、2020年度は3次補正後予算、2021年度は予算による。
 2. 公債発行額は、2011年は東日本大震災からの復興のために実施する施策の財源を調達するための復興債、2012年度・2013年度は基礎年金国庫負担2分の1を実現する財源を調達するための年金特例公債を除く。
 3. 財務省の資料により作成。

政府の財政健全化方針（2025年度に国と地方の基礎的財政収支＝PBを黒字化）はコロナ対策で打ち砕かれ短期間で修復は不可能となってしまった。もともとPB黒字化の目標達成はとても無理となっていたところ、「コロナ対策」を口実に赤字拡大を加速させたというのが真相に近い。

当面、日本財政は金融政策によって支えられており、日本銀行は政府の新型コロナ対応の補正予算等の財源として発行された国債を市場経由で大量に買い入れているほか、CP・社債の購入枠の

拡大やコロナ対応融資を手掛ける民間金融機関向けの特別オペなどを行っている。

①金融情勢の変化次第で積み上がった借金の利払いが国民に重い負担としてのしかかってくる。
 ②日銀の財務内容の悪化による金融システム上のリスクも高まる。企業部門の資金余剰（貯蓄超過）や対外的な経常収支の黒字基調といった日本の実体経済（フロー経済の側面）の状況を勘案したとしても、日銀による「財政ファイナンス」は金融市場（ストック経済の側面）で大きな波乱要素に

急変しかねないのである。さらに、③何らかの地政学リスクを要因とする輸入物価の高騰など「供給ショック」（物価の急上昇）に対処するとき、日銀は国債買入れの持続は難しくなろう。

(2) 「コロナ禍」対策と財政

「コロナ禍」対策における規制や負担のあり方を巡ってやや図式化していえば、「迅速で強固な感染対策（恣意的な措置を排除し、明確に設定された目標や法令を根拠にした「規制」とワクチン開発・接種）→生活弱者への負担転嫁を回避（国民が納得する「補償」）→充実した保健・医療等の公的サービスや現金給付に伴う政府支出の増加→財源確保策」ということになろう。コロナ対策の現状を丁寧に説明し、国民の信頼を得ることが何よりも重要で、強権的な「規制」ですべて解決される訳ではない。

コロナ危機を理由に膨大な予算を漫然と編成したとしても、困窮化する生活者に回るとは限らない。東京五輪の開催による政権浮揚効果（オリンピックの政治利用）や総選挙対策などの思惑で、国民の命と暮らしが脅かされることがあってはならない。

そして、政府が「補償」負担を回避したとしても、コロナ禍が及ぼす財政へのダメージ（税収減・歳出増→財政赤字の膨張）も大きい。

財源確保策にあたっては、利益・効率至上主義の現代の資本主義社会からの脱却と所得再配分機能を発揮させたうえでの財源確保策を遂行することが欠かせない。英米では、法人税の引上げや富裕層への増税（株式譲渡益課税等）などの税収確保で、コロナ対策で悪化した財政の立て直しの議論が具体化されつつある。

コロナ禍は企業業績や人々の所得に格差の増幅をもたらし、富が富裕層に集まる構図を強めた。

日本の財政赤字の規模を考えればその算段も長期に及ぶが、所得税の総合累進課税化、法人税や資産課税の強化などは喫緊の課題であろう。具体策について責任をもって国民に提示し遂行することが政府に求められている。

第3章 人類の危機と政府の感染症対応

— 新型コロナウイルスにおける国・地方の役割 —

兼 村 高 文

はじめに

2019年末頃から新型コロナウイルス(CO₂ronaVirus Disease 2019)による感染症が世界に広がり、2020年3月には世界保健機構(WHO)はパンデミック(世界的大流行)を宣言した。わが国も翌4月に最初の緊急事態宣言を感染が広がる地域に発令した。その後1年が過ぎた時点でウイルスは変異を繰り返し終息はまだ完全には見通せず、コロナ禍から世界は抜け出せない状況におかれていた。

感染症が引き起こしてきた人類への脅威はこれまでに何度か経験しているが、今回は人口膨張が続く中で多くの人々が高速で世界を移動する状況下で発症したため、医療体制がこれまでとは格段に改善したとはいえ、瞬時にウイルスが拡散し改めて脅威を

認識することになった。COVID-19が世界的な危機を引き起こしていることに対して、各国政府は防疫体制など連携するとともに、史上最大規模の財政支援で対応してきた。また併せてもう1つの危機である地球規模の温暖化への対策として、脱炭素社会への取組みを先進諸国が中心となって本格化させた。菅政権も感染症対策と脱炭素・デジタル社会への取組みを始めた。

感染症対策と環境対策はそれぞれ短期と長期の喫緊で重大な課題である。国・地方が国民・地域住民に責任をもって対応しなければならない。感染症の問題を中心に政府のこれまでの対策と現状を2021年8月時点でまとめてみた。

1. 感染症と人類の関わり

1-1 感染症と人類の戦い

人類を襲う災害は、地震や台風などの自然災害と紛争や経済危機などの人的災害とに分けられるが、ウイルスなど病原体による災害はどちらであろうか。わが国の法律では、地震や台風による自然災害には災害関連法が適用され政府の補償等が明記されているが感染症による災害は適用されないため、この限りでは自然災害ではないことになる⁽¹⁾。しかしウイルスなど病原体そのものは自然界にあったものが人にうつり感染症を引き起こしているのであるから、自然災害といえなくもないが、人類の増加と開発が地球規模の温暖化を引き起こして原因をつくってきたことから考えると、人的災害とみることもできる。いずれにしても、今回のパンデミックは甚大な被害を人類に及ぼしている。

ウイルス(virus、語源は病毒)や細菌などの病原体による感染症と人類の関わりは、山本太郎『感染症と文明』(岩波新書2011)によると、約1万年前に人類が定住する頃から人口が増えるなかで寄生虫などによる感染症が人口増を抑えてきたとある。食料生産のために土地を耕し家畜を飼うことで、それまで動物を宿主としてきたウイルスは変異して人に感染して害を発症させてきた。感染症の歴史は、古代から近代まで長きにわたりその時々で悲惨な記録として残されている。14世紀に世界的な広がりでも多くの犠牲者を出したペスト・黒死病は、1334年に中国河北省で約500万人(人口の9割)の犠牲者を出し、シルクロードを経て欧州にわたり1350年代には全域に広がり人口減で終息したとある(石弘之『感染症の世界史』角川ソフィア文庫2014)。また16世

紀の天然痘も世界で多くの犠牲者を出している。しかし映像で見られる最も悲惨な事例は、1918年から1920年の間に世界人口（約18億人）のおよそ3割（約5～6億人）が感染し死者は5千万人から1億人を記録したと報じられているスペイン風邪であろう。わが国でも死者は約39万人（死亡率0.7%）に上った。当時は感染症に対して人類は有効なワクチンという武器をもたず無力であった。ようやく武器をもったのは1929年に開発されたペニシリンである。これにより感染症の犠牲者は減少してきたが、依然として世界の戦死者を上回っていた。世界で感染症による死者が戦死者を下回ったのは、第2次世界大戦が初めてであった。それまで幾多の戦争で犠牲者をだしても感染症の死者が多かったのである。

感染症は近代まで人類の脅威で人口増加を抑えてきたとされるが、現代（20世紀初頭から）においては、人口増加を抑えるほどの猛威は振るっていない。人口は19世紀に入って歴史的に膨張し始めた。19世紀初頭に約10億人であった世界人口は20世紀には60億人を超え、21世紀後半には100億人を超えるとの推計がある（90億人台でピークアウトの推計もある）。かつてマルサスは『人口論』（1798）で、人口は抑制されなければ幾何級数的に増える一方で食糧は算術級数的にしか生産されないという原理を論じた。このことは、現在の世界人口76億人のうち飢餓人口が約8億人（ユニセフ2019年推計）である現状から考えると、幾何級数的に増えてきた人口を食糧は賄えていないことになる。確かに世界の食糧生産は各地の異常気象や乱獲による資源の枯渇などの問題に直面し地域的には厳しい状況にあるが、途上国への支援体制を整えれば飢餓は救える現状にはある。

感染症に対する人類の防御は、WHOは1980年に天然痘を根絶したと宣言し、人類は感染症に勝利したかのように喧伝された。WHOはワクチンで毎年200万人から300万人の命を救っていると公表した。しかしその後エイズを発症させるHIVウイルスが出現し、致死率が100%近いエボラ出血熱に襲われ、さらに結核が再び勢力を強めてきた。今回のCOVID-19は、2004年に中東で発見されてその後、韓国で広まったコロナウイルス（COVID）が2019年に発見された新種であることから19が付けら

れ、わが国ではコロナウイルスに‘新型’が冠されている。この新種のウイルスはさらに変異を繰り返し、感染力を強めた変異株（デルタ株、ミュー株など）となって人類を襲い続けた。

人という宿主はグローバル社会で広範囲に瞬時に大量に密になって移動しているため、ウイルスは容易に活動する場所を広げながら世界に瞬く間に拡散する機会をえた。人類を攻撃するウイルスは、この先も自然界から変異して忘れたところに人に襲い掛かってくるのであろう。人類と感染症の戦いは、火種を見逃さず広がる前に抑え込み、ワクチンという武器を早急に開発して備えることになるのであろう。

1-2 感染症と今日社会

感染症によるパンデミックは忘れたところにやって来た。前回のスペイン風邪によるパンデミックから1世紀が経ち、日常では感染症は冬場のインフルエンザ・ウイルスによる感冒程度であった^[2]。しかし今日社会に遠い過去の想定しえなかったパンデミックが2019年末から起きてしまった。スペイン風邪当時の悲惨な記録映像は、今日では環境衛生や医療体制など格段に改善し整備されているので非現実的な光景として映っていたのではなかろうか。しかし見えないウイルスの恐怖は、犠牲者が増加することで当時の恐怖が現実となりつつあった。わが国は海外に比べれば行動規制等は緩やかであったが、緊急事態宣言が発令されるに至って日常生活は一変し、経済成長率はマイナスに落ち込んだ。1世紀前の感染症による悲劇が再び今日社会に起きた。

スペイン風邪は当時の記録によると、1918年8月から始まった第1波から1921年7月に至る第3波まで観測され、累計で2,380万人が感染し死者は39万人に上り、それぞれ当時の人口比で42.5%と0.7%であった（図表1参照）。一方、今回の新型コロナウイルスは2021年8月末時点で5波を観測していたが、この時点で感染者と死者の数はそれぞれ149万人と1.6万人であり、人口比は1.2%と0.0%である。スペイン風邪と比較すると新型コロナウイルスの感染者と死者ともに非常に少ない。

スペイン風邪がもたらされた感染経路は、横須賀などに入港した軍艦の乗組員が海外から持ち込んだものと分析されている。人流は都市部では密であっ

たので都市で急速に感染は広まり、徐々に地方へと拡散していった状況が内務省衛生局の記録に残されている。当時の感染者の把握は、地方の警察署の協力もえながら詳細に把握していた。また市郡ごとにもまとめられ、地域的な広がりも分析されていた。今回の新型コロナウイルスの感染状況も都市から地方へと広まった。

1世紀前のパンデミックと今日社会は確かに環境等大きく改善しワクチンの開発も進んで犠牲者も抑えられているが、スペイン風邪当時の状況を振り返ると、わが国でもすでにワクチンの研究が進められ

患者に投与されていたことが内務省衛生局の報告書にまとめられている⁽³⁾。当時のワクチンの有効性は治験の結果からは確認できなかったようであるが、マスクの有効な構造と装着方法が紹介され、予防宣伝のポスター「咳をする人に近寄るな、鼻口を覆え、予防注射を、うがいせよ」の配布とともに、マスクの着用と予防接種の奨励が各府県の長官宛に衛生局長から発せられていた（図表2、政府のマスク着用奨励ポスター）。1世紀前のパンデミックであっても、感染症対策の基本は今日と変わっていないことが窺える。

図表1 日本におけるスペイン風邪と新型コロナウイルスの感染状況

	スペイン風邪			
	感染者	人口比 (%)	死者	人口比 (%)
第1波 (1918. 8-1919. 8)	21,168,398	37.8	257,363	0.5
第2波 (1919. 10-1920. 7)	2,412,097	4.3	127,666	0.2
第3波 (1920. 8-1921. 7)	224,178	0.4	3,698	0.0
累計	23,804,673	42.5	388,727	0.7
	新型コロナウイルス			
累計 (2020. 1-2021. 8)	1,491,471	1.2	16,080	0.0

資料：スペイン風邪のデータは内務省衛生局『流行性感冒』104頁。COVID-19は2021.8月末の数値。

図表2 スペイン風邪当時の政府の感染予防啓発ポスター



資料：内務省衛生局（国立保健医療院資料）

スペイン風邪は1921年7月に終息するのであるが、この要因については集団免疫が作られたことがあげられている。感染当初、国民の4割近くが感染し犠牲者も多かったが感染者が減り続けたのは、徐々に集団免疫ができたことが要因として上記報告書に述べられている⁽⁴⁾。感染症は人々の集団免疫が6～7割に達すると終息に向かうといわれている。今日、確かにワクチン接種の進まない国・地域では感染者数は増加し続けている一方、ワクチン接種が進んでいるところでは終息に向かってきた。米国では2021年6月にはニューヨーク市やカリフォルニアの主要都市ではレストランや劇場が再開に動き始めた。全米での感染者はピーク時の1日当たり20万人台から1万人近くまで大幅に減ってきた。この時点でワクチン接種は全米で6割を超えていたことが要因としてあげられた。

ここで、人類に襲い掛かっている危機について、感染症より怖い危機があることを指摘しておきたい。それは地球規模で進行している地球温暖化に起因する自然災害の危機である。この危機の怖さは、感染

症による犠牲者は明確に関連付けられるため早期に直接的な対応ができるが、温暖化に起因する自然災害や環境破壊による犠牲者は明確には関連付けられないため、危機意識が低くなることである。洪水や干ばつの地域が増え台風は年々勢力を増してきているが、犠牲者はそれらが引き起こした自然災害によるものであり対策は直接的な防災となる。そのため自然災害の規模を巨大化している温暖化への対策までは及ばないし、地域や一国では有効な対策は限られ予算措置も取りづらい。100年に1度の洪水で多くの犠牲者をだせば国土強靱化が予算付けされ、温暖化対策までは求められない。温暖化による危機の認知と対策のログは感染症という直接の脅威よりは

るかに長くなり、危機は地球規模で巨大化する。

世界で取り組まれている地球温暖化対策は、1994年に「気候変動に関する国際連合枠組条約」が締結され、条約国会議（COP）で具体的な取決めが行われ始めた。最近では2015年のCOP21で採択された「パリ協定」が国際的協調体制で進められている。2021年1月に就任した米国バイデン大統領はトランプ前大統領が離脱したパリ協定に復帰し、気候変動対策を感染症対策とともに打ち出した。脱炭素社会への具体的な取組みが大国で再び動き始めた。わが国も脱炭素社会の実現を菅首相が目標年次を定めて官民で始めた。手遅れにならなければよいのであるが。

2. 新型コロナウイルスと各国の対策

2-1 新型コロナウイルスの感染状況（2021年5月末時点）

WHOのテドロス事務局長は2020年3月11日、COVID-19による感染症はパンデミックとなったと宣言した。当時は世界の感染者は119,041人、死者は4,267人、わが国はそれぞれ585人、13人であった。同年1月の時点では世界で1千人にも満たない感染者であったが急速に拡大していく中でWHOがパンデミックを宣言したことは、時期の問題など賛否はあったがその後の状況から考えると妥当であった。WHOは1年後の2021年4月の会見において「世界全体におけるCOVID-19の1週間当たりの新規感染者が7週連続、死者も4週連続で増加している」と現状を説明し、同じく技術責任者のバンケルコフ氏は「危機的な時期に入っている。パンデミックは急激に拡大している」と述べて、警戒を緩めないよう呼び掛けた。1年半近くが経過してもアジア地域などを中心に感染者は増え続けていた。

わが国ではWHOのパンデミック宣言もあり新型コロナウイルスの恐怖が募っていった。当時の安倍首相は4月7日（期間は5月6日まで、その後31日まで延長）に埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、大阪府、兵庫県及び福岡県（その後、全都道府県に拡大）に緊急事態が発生したことを宣言した。その後、感染者数は減少したが再び7月から第2波、11

月には第3波が観測され、政権を引き継いだ菅首相は2021年1月7日（期間は2月7日まで）に2回目の緊急事態宣言を埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県（その後、栃木県、岐阜県、愛知県、京都府、大阪府、兵庫県及び福岡県を追加）に発令した。しかし感染者数は感染力を増した変異ウイルスが再び全国で猛威を振るい第4波を観測するに至り、3回目の緊急事態宣言が4月23日（期間は25日から5月11日、その後5月31日、さらに6月20日まで延長）に東京都、愛知県、京都府、大阪府、兵庫県及び福岡県、あとから北海道、沖縄県に発令された。これに加えて感染状況に応じて区画や市町村単位でまん延防止等特別措置による感染地域が指定され実施された。

2020年初から1年8カ月が経過した2021年8月末時点で、累計感染者数は世界で2億2千万人（世界人口比2.8%）に達し死者は451万人を記録した。わが国でも同時点で累計感染者数は149万人、死者は1.6万人に上った。国別では、米国が感染者・死者それぞれ3,916万人、64万人で最も多く人口の約1割が感染した（3割という報告もある）。次いでインドで3,277万人、44万人であるが人口が13億人を上回るので人口比では2%ほどである。累計の感染者数が1千万人を超えているのは、ブラジルの2,075万人であり、その他の国はフランスは683万人、

トルコ636万人、ロシア683万人、英国682万人、イタリア454万人などである。人口比では米英仏を除いては一桁台である。わが国は人口が1億人を超えているので人口比で見ると1.2%と低い数値である。

感染の世界的な拡大にともなってワクチンの開発が急がれた。2020年末には米国をはじめ英国、中国、ロシアで開発されたワクチンの接種が始まった。接種は欧米が先行して実施された。2021年8月時点でワクチン1回以上の接種率（年齢比で算出して分母は異なる）は先進国で5割を超えた。この辺りから感染者数は減少し始めた。先進国では飲食店や劇場の営業を再開し始めた。これに対してワクチン接種が遅れていたアジア諸国では、一度は収まりかけていた感染者数は変異したウイルスにより再び増加に転じ、インドは世界最大のワクチン生産能力がある

と言われたが接種が行き渡らず、2021年5月に入り感染者数は毎日40万人、死者も4千人を超えて医療崩壊の状況がしばらく続いた。

感染対策としてワクチン接種の有効性が医学的に証明され接種が進められている一方で、接種を拒否する人々が増えてきたことも問題として浮上してきた。世界フォーラムが2020年12月時点で調査した結果によると、接種に同意しない（strong and somewhat disagree）人の割合はフランスが最も高く60%、次いでロシアが57%、ドイツが35%、米国が31%、英国が23%、中国が20%などであり、日本は40%と比較的高い数値が示されていた⁵⁾。英国ではワクチン接種に関する誤情報等への対策として国民保健センター（NHS）などをとおして啓発活動が行われた。

図表3 世界のCOVID-19感染者数・死亡者数とワクチン1回以上接種割合（2021.8月末時点）

	感染者数 (千人)	人口比 (%)	死者数 (千人)	ワクチン接種 人口比 (%)
世界	217,526	2.80	4,516	27.2
米国	39,165	11.80	639	60.9
インド	32,769	2.40	438	35.6
ブラジル	20,752	9.95	579	62.8
フランス	6,835	10.45	114	71.6
トルコ	6,366	7.55	56	56.7
ロシア	6,827	4.66	180	30.0
英国	6,821	10.07	133	70.5
イタリア	4,540	7.43	129	70.6
スペイン	4,855	10.27	84	77.9
ドイツ	3,955	4.67	92	64.7
アルゼンチン	5,179	11.63	111	61.1
日本	1,491	1.17	16	57.4
韓国	251	0.58	2	57.0
中国	95	0.00	5	74.2

資料：NHK、日経新聞感染情報等より作成。

わが国のワクチン接種は世界で遅れをとり接種率は低位の状況がしばらく続いた。感染拡大は2021年になっても収まらず、8月にはこれまでで感染者数が最も多い第5波が観測された。重症者数も過去最大となり、一部の地域では医療崩壊が現実のものとなりつつあった。また感染者は首都圏から地方への広がりを見せた。これはスペイン風邪のときもそうであったが、この史実は今回のパンデミックに活か

されなかった。感染拡大はワクチン接種率が上がることで抑えられることが英米で証明されつつあった。経済もそのことを映して急速に回復に向かっていた。世界銀行によると、わが国の経済成長率はワクチン接種が遅れると2.5%から1.6%に低下すると予測していた（図表7参照）。2020東京五輪の開催が2021年7月に迫る中、開催をめぐる賛否の議論が交錯していたが、ワクチン接種の遅れは開催国にとって

大きな失策であった⁶⁾。

2-2 各国の感染症対策：財政出動とその効果

世紀のパンデミックに対して各国は2020年に巨額の財政支出で感染症対策を行った。IMFによると、2020年末までに日米欧アジア主要国の金融支援を含めた財政支出は約14兆ドル（約1,500兆円）と推計していた（2021年央では約16兆ドルと推計された）。これは世界の国内総生産（GDP）の5%に相当し、リーマン危機の1.6%を大幅に上回った。歴史的な規模の財政支出がパンデミック対策として1年間に行われたことになる。そのため政府債務も巨額に上り、2021年末に先進国の政府債務はGDP比で125%になり、これもリーマン危機後の89%、さらに第2次大戦後の124%も超えると推計された。まさに世紀の財政出動が実施されてきたことになる。

各国の感染対策をみると、米国は世界最大の感染国となったため財政支出も当初から巨額の支出を決めた。2020年初、当時のトランプ大統領はCOVID-19を侮っていたが自ら感染するなどして3月までの早期の段階で2兆ドル規模の救済措置を決めた。その後も追加の支援を行い総額では4兆ドルに上る財政支出が執行された。さらに2021年1月に就任したバイデン大統領も就任早々に1.9兆ドルの追加対策を決め実施してきた。米国は世界で最大の感染者数を記録したが一方でワクチン接種が早い時期から進められ、2021年第一四半期には年率で6.4%の高い成長率が報告された（日本は同▲5.1%）。感染者数は2021年1月にピークをつけて徐々にではあるが以前の生活に戻りつつあった。そのため連邦準備制度理事会（FRB）はこれまで維持してきた金融緩和措置を前倒して縮小することなどの議論を始めた。

欧州では、各国の財政支出に加えてEU諸国はEUからの支援金（財政規律から給付金ではなく補助金を含む）により対策が進められた。とくに英国やドイツ、フランスでは早期に厳しいロックダウンとともに救済対策が実施された。しかし規模としては米国ほど大規模には実施されず、EU諸国のうち財政余力の小さい国に対しては給付金と補助金が支給されそれぞれの国で対策が講じられた。

アジアでは、中国については国の強制的な都市封

鎖などで抑え込んだため他国に比べれば早期に終息し、公表された数値では財政支出はそれほど多くはない。東南アジア諸国でも強制的なロックダウンが実施されたが2021年になってもワクチン接種が進まず、また変異株による感染拡大で厳しい対応が迫られていた。

そうしたなかで韓国では、2015年5月に中東呼吸器症候群（MARS COV）が持ち込まれた際に、初動対応の遅れやその後の失策から38人であるが犠牲者をだし国民や世界から批判された。MARSは同年12月に終息したが翌年には韓国政府は感染対策を組織再編とともに整備した。今回、同時に新設された疾病管理本部が権限をもって迅速に指揮にあたったことが功を奏したと報道された（2020年5月11日読売新聞朝刊）。MARSの教訓として評価されたことは、正確な情報を国民にいち早く伝え信頼を確保することである。政府の透明性と信頼性があるからこそ、個人情報を政府が利用でき私権の制限が可能となったと評価された。

さて、巨額の財政出動を公債で賄ってきた各国は、今後の財政規律をどう回復するか議論が向けられてきた。バイデン大統領は自国のインフラ投資計画もあり、トランプ前政権時代に35%から21%に引き下げられた連邦法人税率の引き上げに言及し始めた。法人税率をめぐっては、2021年6月に英国で開催されたG7でも議論され、世界的に引き下げられてきた法人税率について最低税率を15%以上とすることで合意した。英国でもすでに3月に19%まで引き下げられた法人税率を2023年までに25%に引き上げることを蔵相が表明した。

こうした財政健全化が議論される背景には、英米などワクチン接種が進み感染が終息に向かい、経済が急速に回復してきたことがある。英国ではワクチン接種は国民保健センター（NHS）が中心となり登録が義務付けられている開業医院（GP）をとおして実施され、死亡率の高い順に「介護施設の入居者とそこで働く職員」「80歳以上のすべての人々と最前線の医療従事者および社会福祉施設職員」など6つのグループに分けて始められた。基礎疾患のある人などは年齢に関係なく接種が行われた。

歴史的に巨額の財政出動の結果を論ずるのはまだ早いであろうが、感染者数が減少し経済活動が戻り

図表4 主要国の感染症対策（2020年末）

	財政支出の規模	GDP比
全世界	13.9兆ドル (1,445兆円)	
アメリカ	4兆ドル+1.9兆ドル	20%+10%
	所得制限現金給付、中小業者への支援等。 *2021年3月バイデン大統領追加対策1.9兆ドル含む（1人最大1,400ドル支給）	
イギリス	0.7兆ドル	26%
	賃金の8割保障、小売事業等への支援金、融資利子を政府が負担等。	
ドイツ	1.5兆ドル	39%
	個人・事業者への現金緊急給付、事業支援・融資等。	
中国	0.9兆ドル	6%
	失業者支援、市場安定化基金の設置、銀行からの融資等。ただしリーマン危機よりは慎重。	
日本	2.4兆ドル	49%
	個人全員に現金給付、事業者等への現金支援、融資。	

資料：IMF報告書等をもとに作成。

つつあることを映して、各国の経済成長率予測は2021年には2020年のマイナス成長から大きくプラス成長に改善し、翌2022年も成長が持続するとの見通しが研究機関等から公表されている。国際通貨基金（IMF）が2021年10月に推計した予測では、2021年と2022年の世界全体のGDP名目成長率はそれぞれ5.9%と4.9%である。先進国の中では米国がそれぞれ6.0%と5.2%、英国が6.8%と5.0%、ドイツが3.1%と4.6%であり、日本は2.4%と3.2%で先進国の中では高くない。新興市場国はそれぞれ6.4%と5.1%であり、そのうち最も高いのはインドで9.5%と6.8%で中国の8.0%と5.6%を上回っている。中国の成長率は2020年の早い時期に感染を抑え込んだとみられプラス成長となっている。

その後の成長率見通しも楽観的なものが多い。米国は前述のように年率で6%台である。しかし感染力を増した変異ウイルスが2021年央時点で世界で感染者数を増加させている。それに対するワクチンの有効性の検証も行われているが、まだ終息宣言が出される状態には至っていなかった。COVID-19は2021年中には消滅しないのかもしれないが、犠牲者は徐々に減少しつつあった。ウィズ・コロナの社会の模索も始まっていた。

図表5 主要国の経済成長率予測

	2020	2021	2022
世界全体	-3.1	5.9	4.9
先進国	-4.5	5.2	4.5
米国	-3.4	6.0	5.2
英国	-9.8	6.8	5.0
ドイツ	-4.6	3.1	4.6
フランス	-8.0	6.3	3.9
日本	-4.6	2.4	3.2
ユーロ圏	-6.3	5.0	4.3
新興市場国	-2.1	6.4	5.1
ブラジル	-4.1	5.2	1.5
中国	2.3	8.0	5.6
インド	-7.3	9.5	6.8
ロシア	-3.0	4.7	2.9

資料：IMF 2021.10見直し。

2-3 わが国の財政出動と経済成長見直し

わが国も前述のように巨額の感染症対策として財政支出を実施してきた。2020年度の国の一般会計当初予算は過去最高額の102.6兆円であったが、これに3次の補正予算（第1次25.7兆円+第2次31.9兆円+第3次19.2兆円）を加えた予算総額は179.4兆円に上った。このうち国債発行は112.5兆円であり、うち赤字国債は90兆円であった。国の債務は2020年度末で1,216.4兆円になりGDP比は226%となった。前年同期から101.9兆円増えて過去最高を更新した。続く2021年度一般会計予算も106.0兆円で過去最高を更新し、うち感染症対策予備費として5兆円が計上された。2021年度の予算については、2020年度第3次補正予算と一体で編成する15か月予算として組まれた。これにより途切れないコロナ対策を推し進めるとした。一方で税収は前年度より6兆円減（63.5兆円から57.4兆円）を見込み、公債依存度は再び40%（国債発行40.9兆円、うち赤字国債37.2兆円）を超えて厳しい状況となった。公債頼みの財政運営がコロナ禍で続けられていた。

新型コロナウイルス感染症は巨額の財政支出で2020年度中には終息するという楽観的な観測もあったが、年末にかけて感染者が増えて第3波を観測し年明けには2度目の緊急事態宣言に追い込まれた。菅政権は12月に追加経済対策として、コロナ感染症対策とデジタル化・脱炭素社会などの成長戦略を公表した。事業規模は73.6兆円、うち財政支出は40.0兆円である。コロナ感染拡大防止に6兆円を計上し、

菅政権が成長戦略として掲げたデジタル化と脱炭素社会の実現に向けた経済構造転換に51.7兆円、防災・減災の国土強靱化に5.9兆円、予備費が10兆円でうち5兆円は感染症対策であった。

図表6 菅政権の追加経済対策（2020年12月）

(兆円)

	財政支出	事業規模
コロナ感染拡大の防止	5.9	6.0
デジタルや脱炭素など成長戦略	18.4	51.7
防災・減災など国土強靱化	5.6	5.9
予備費	10.0	10.0
計	40.0	73.6

資料：日経新聞2020.12.8。

わが国の2021年の経済は、当初のワクチン接種の遅れはあるもののプラス成長が確保できるというのが内外のコンセンサスとなった。政府は5月の時点

で民間の成長率見通しより1%ほど高い4.4%を予測していた。2019年度実績がほぼゼロ成長となり、2020年度がマイナス4.6%と大きく落ち込んだことに比べると、大きく回復することになる。しかし2021年度の回復はコロナ禍で抑えられた反動でもあり、コロナ後の新たな成長戦略が求められた。

政府が危機対応で給付金や補助金で支援することは必要であるが、同時にその効果を検証しながら支援することも重要である。緊急事態宣言で行動が制限されたことで3次の補正予算を成立させてさまざまなコロナ対策を実施してきた。2020年5月に国民1人当たり10万円、総額で約12兆円の給付金が支払われた。さらに雇用調整助成金、家賃支援給付金、感染症緊急包括支援金、地方創生臨時交付金、持続化交付金などで予備費とともに30兆円を超える支援が計上された。

図表7 日本経済名目成長率見通し

	2019 (実績)	2020 (実績)	2021 (予測)
内閣府 (2021.5)	0.5	▲4.6	4.4
同GDP兆円	561.3	539.1	559.5
みずほ総研 (2021.2)	▲0.3	▲5.0	3.0
ニッセイ基礎研究所 (2020.12)	▲0.3	▲4.4	3.1
IMF (2021.10)	▲0.3	▲4.6	2.4
世界銀行 (2021.1)		▲5.3	2.5
ワクチン接種遅れのケース			1.6

資料：各所ウェブサイト等により作成。

これらは確かに緊急事態宣言の下に必要な支援であるが、一部の給付金は貯蓄に回るなど超低金利下で先進諸国の株価を押し上げた要因とも指摘された。とくにコロナ禍で富裕層と貧困層の所得格差が広がり、いわゆるK字経済の様相が表れてきた。持てる者と持たざる者との格差がコロナ禍でより鮮明になってきたのであるが、政府はこれまでほとんどこのことに言及していない。2年目に入ったコロナ禍の中で、全額が公債による支援であるのでより有効な支援策とその検証をそろそろすべきである。

さて、コロナ後を政府はどう描くのか、6月18日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針」（骨太の方針2021）をみると、特徴としては報道各社のコメントを含めて、評価はコロナ後の明確な方向付けがなされていないなど厳しい。デジタル化と脱炭素は先の追加経済対策でも示されており、コ

図表8 2021年骨太方針のポイント

デジタル	行政手続きの大部分を5年以内にオンライン化
	中央銀行デジタル化通貨の発行の実現可能性を検討
脱炭素	洋上風力など重点分野の研究開発・設備投資を進める
	カーボンプライシングの活用
経済安全保障	外為法の「みなし輸出」の管理強化を2022年度までに実施
	半導体、レアアース、電池、医薬品などの供給網強靱化
新型コロナ対応	ワクチン開発・生産体制強化
	ワクチン希望者の接種を10月～11月に終えることを目指す
財政・社会保障	2025年度のPB黒字化目標を維持するものの、21年度内に再確認
	社会保障の伸びを高齢化による増加分に抑える方針の継続

資料：日経新聞2021.6.19。

ナ対応はこれまで進められてきたものである。また財源裏付けが示されていないことも指摘された。政府と同じく歳出ありきで、史上最大の政府債務を抱え込んでいながら財源に言及しないのは民間議員を含めた経済財政諮問会議としては、財政健全化の意識に欠けた内容である。また基礎的財政収支（P B）の黒字化目標を2025年度に維持することを掲げたことも、21年度中に再確認するとしてはいるが具体的

な財源の見通しを示さないままでは内容そのものを疑いたくなる。緊急事態への対応で財政規律は諮問会議でも弛緩してしまったのであろうか。バイデン大統領は今後の税収確保に向けて法人税率の引き上げを各国に提案し、EU委員会もすでに公的債務の返済に向けた増税が具体化しつつある。諮問会議からは財源の裏付けのある方針を示してもらいたかったものである。

3. 地方自治体の危機対応

3-1 地方自治体の危機対応の基金と地域経済

地方自治体は今回のコロナ感染症対策として国とともに最大限の支援を財政出動とともに実施してきた。しかし自治体間の財政力格差が広がったこともあり、財源をとまなう支援には差が出ていることも事実である。国は感染症対策として地方創生交付金等で財源手当てをしてきたが、自治体がより手厚い独自の支援を実施するには財政力により格差もみられ、住民には改めて自治体間での不公平が感じられたところである。

こうした危機に備えるため地方自治体は財源措置として、財政調整基金（財調）を決算で計上している。財調は年度間の財源の不均衡を調整するための積立金であり、地方自治法241条に基づく基金で財産として位置づけられる。各自治体の財調は条例により設置することができ、その計上は交付税算定と決算剰余金から行われ、支出は緊急時等の場合に限って認められている。

今回のコロナ禍において財調がどの程度取り崩されたかをみると、全都道府県で2019年度末の財調の残高は1.9兆円であった（図表9参照）。2020年度末の残高（推計）は1.5兆円であるので、予算で計上されても未執行もあり大半の財調が取り崩されたわけではない。積立金のうち特定目的積立金を議会の議決で財調に移すなどの対応も行われたため2020年度末で確定はしていないが、2019年度に比べて増えている自治体もあった。

都道府県で唯一の不交付団体である東京都は、その豊かな財源から2019年度末には9千億円を超える財調の残高があったが、2020年度中に2度の緊急事

態宣言やまん延防止特別措置が発令されて、多数の飲食店や百貨店など大型商業施設を抱える東京都は休業要請にとまなう協力金等で8千億円以上の財調の取り崩しが見込まれ、2020年度末には枯渇すると予測された。その後、2021年度に3度目の緊急事態宣言が発令されると、東京都の小池百合子知事は大型商業施設への休業要請にとまなう協力金の支給等の支払が不可能になるとの見通しを述べた。2021年度は支給金等の国の負担割合が下がり、自治体の財政負担は大きくなることが懸念された。飲食店など休業要請が長引くにつれて廃業に追い込まれる店も後を絶たない状況であった。財政支出で支給金等の支援を国と地方がどう負担していくまで続けるのか、難しい判断が迫られていた（実際には2020年度決算が6月にまとめた段階で財調の残高見通しは従来の2,511億円から5,327億円に上方修正された）。

財調をめぐるのは、2016年度末の地方財政の積立金基金残高が21.5兆円に上りバブル期の20.7兆円を超えて過去最高を記録したことが2017年5月の経済財政諮問会議で取り上げられ問題視された。すなわち、財調等の積立金基金を地方財政のゆとりと見做して地方交付税の削減が議論されたのである。基金残高は2016年度末において、東日本大震災分を除き21.5兆円であり、過去のピーク1992年度末の20.7兆円を超えて最高額を記録した。基金残高の21.5兆円の内訳は、特定目的基金が最も多く11.5兆円、次いで財政調整基金が7.5兆円、減債基金は2.5兆円であった。また基金残高を2006年度末と比べると、プラス7.9兆円（都道府県3.1兆円、市町村4.8兆円）と約1.6倍（都道府県1.8倍、市町村1.5倍）に増え

図表 9 主要都道府県の財政調整基金残高比較

(億円)

	2019年度末	2020年度末	増減額	増減比 (%)
埼玉県	123	173	50	40.7
千葉県	506	398	-108	-21.3
東京都	9,345	5,327	-4,018	-43.0
神奈川県	616	1,023	407	66.1
愛知県	954	954	0	0.0
京都府	211	0	-211	-99.9
大阪府	1,562	1,442	-120	-7.7
兵庫県	33	33	0	0.0
	⋮	⋮	⋮	⋮
全都道府県計	19,716	15,318	-4,398	-22.3

資料：2019年度決算は総務省、2020年度は東京新聞2021.5.30より作成。

た。増えた基金の内訳は、特定目的基金が4.1兆円で最も多く、次いで財政調整基金が3.5兆円、減債基金は0.4兆円であった。基金残高は特定目的基金が多いが、この間の増加割合は特定目的基金が1.6倍であるのに対して財政調整基金は1.8倍となった。

財務省はこうした財調をめぐって地方財政計画の財源保障について言及した。国は毎年度赤字国債の発行や特別会計から捻出する財源によって地方交付税を措置している一方で、地方は地方財政計画の歳出に計上されていない経費を基金として積み立てている現状をみれば、国・地方間の財政資金の効率的配分に向けてその要因を分析し検証する必要があると問題を指摘したのである。これに対して総務省は、地方自治体の積立金の調査を行い、自治体へのアンケート調査から財調の積立水準については、過去の経験から1つの目安として標準財政規模に対する割合は都道府県は5%以下、市町村は5%から10%未満程度とされた。こうした数値は、リーマンショックなど財政危機などを参考とした経験値をもとにしていた。危機対応としての財調は、一定の規模の積立は必要であり、英国においては財調に相当するreserveの積立は法律で義務付けられている⁷⁾。

2021年に入ると感染地域は地方中核都市に広がりを見せてきた。北海道や広島県、岡山県、沖縄県などで感染者数の記録を更新した。感染が収まりつつある東京都や大阪府、兵庫県、福岡県に対して、北海道や沖縄県など地方都市で感染者が増加傾向を示した。高齢化が進む過疎地域を抱える地方では、コロナ禍で衰退がさらに加速していた。そうした地域経済で懸念されるのは前述のK字経済である。一度

衰退した地域の回復は遅いのに対し、経済資源が集中している都市部では回復は早い。地域の経済格差がコロナ後に拡大する懸念も言われてきた。地方創生交付金が地方の回復を早期に支援するために早く使われるように支援を取り組まなければならない。

感染者の動向はスペイン風邪においてもそうであったが、時間が経過するにつれて都市部から地方へと移った。わが国はワクチンの接種率が2021年央まで低かったため、人流を抑制して感染症の広がりを抑えるしか有効な手立てはなかった。過去の感染症の史実は、感染が都市から地方へと広がりを見せ終息したことが内務省衛生局の記録に残されている。地方の感染防止と経済復興を両にらみの難しい戦いが続くことは歴史が示していた。

3-2 地方自治体のリーダーシップの重要性

2020年から2021年央までの1年半、歴史的にも大変な危機の只中にいた。戦時という異常時を除けば、日常生活がこれほど制限されてきたことはない。危機に対しては、わが国は自然災害が多いことから平時から危機対応を真剣に取り組まなければならないことを国も国民も痛感している。とくに地方自治体は住民の安心安全を守る最前線にいるため、危機対応はハザードマップなど備えに万全を期している。しかし感染症による危機はまさに想定外だった。リスクマネジメントの重要性が改めて認識された。

これまで地方自治体では、水害や津波、土砂崩れなど自然災害に備えて防災マップなどを作成し公表してきた。しかし感染症による災厄は今回のようなパンデミックはほとんどの人が経験していないため

新たな備えが求められる。感染症による災害は歴史からは世紀単位でしか起こってこなかったので備えを求めても非現実的であった。しかし世紀単位でも起きたのであるから、今後は危機対応の備えはしておかなければならない。

そこでレジリエンスの取組みを紹介したい。レジリエンス (Resilience) という言葉は、意味は‘跳ね返り’、‘弾力’、‘回復力’などで心理学や経営学、組織論などで使われている。この用語は2001年ニューヨークで起きた9.11同時テロや2011年3月の東日本大震災で危機対応のキーワードで用いられたが世界的に話題となったのは、2013年ダボス会議のメインテーマとして取り上げられてからである。同会議の報告書では、国の危機管理においてレジリエント・ダイナミズム (強靱な活力) を強力なリーダーシップによって確保するなどとしてまとめられた⁽⁸⁾。

また都市のレジリエンスも2012年に公表された都市レジリエンス指標について、米国ロックフェラー財団の支援で世界100都市について指標に基づいた評価の実証が試みられた (実証結果の報告書 <https://www.cityresilienceindex.org>。日本は京都市と富山市が参加)。都市のレジリエンスとは、弱者を含めて都市で働く人々がストレスや様々な困難に遭遇しても生存し続け回復力を持つことを意味し、その評価に際しては4つの側面 (①健康と福祉、②経済と社会、③インフラと環境、④リーダーシップと戦略) と都市が回復力を実現させるために目指すべき12の目標が設定され、52の指標をもとに評価が行われた。ここではとくに将来の市民社会の役割に注

おわりに

さて、今回の世紀のCOVID-19の感染症のパンデミックはどのように収束するのであろうか (執筆時の2021年8月時点では第5波が観測され、4回目の緊急事態宣言が首都等に出されていた)。前述のように、スペイン風邪のときは約3年半で終息し、その時は集団免疫ができたのではないかという判断だった。当時も感染症に関する研究は進められていたので、そのような科学的な判断もできたのかもしれない。

目し、参加した京都市では2019年に「京都市レジリエンス戦略」をまとめ京都市のレジリエンスの源泉を「地域力」と「市民力」としてあげている。またそこには国連のSDGsの取り組みも連携して進めることが盛り込まれている。レジリエンスというキーワードをもとに、様々な危機に際して地方自治体と住民がともに対応力を発揮できるよう平時より備えておくことが重要となる。

そこには政治のリーダーシップが不可欠である。今回のコロナ対策においても、ウイルスよりも人々の恐怖心から来るパニックによる災厄も大きな問題である。これまでに医療従事者への差別や感染者をばい菌扱いした報道があった。ネット社会は容易に情報が得られる半面、フェイクの情報でもすぐに拡散しただけで恐怖を煽る。こうしたことが大規模に起これば、このことによるパニックも起こりうる。非常事態ではウイルスより怖いのは人の弱さに入り込む恐怖という‘病闇’であろう。恐怖心で思い起こすのが、原発事故で多くの報道が原発のマイナーな側面 (危険性、コスト高) のみを取り上げて報じたことである。知識をもたない国民は報道されるままに意思決定し、マスクラシーに巻き込まれた。今回はウイルスという得体の知れないウイルスが命を奪い取るのであるから、扇動されたらパニックからパンデミックは容易に引き起こされる。冷静に正確な情報を選んで責任ある行動がいま、求められているであろう。政府が市民とともにまとめる「レジリエンス戦略」のようなものは、普段からの備えを‘見える化’しておくことでも重要であろう。

れない。

しかしウイルスによる犠牲者はパンデミックとはならないまでも、季節的なインフルエンザ・ウイルスが多くの犠牲者を出してきている。1968年の香港カゼでは世界で100万人、米国では10万人の死者を記録した。しかし季節が変わると終息した。では今回の終息はどうなるのか。1つはウイルスに対する集団免疫を6から7割の人が持つことで発症しなく

なり終息に向かうといわれている。英米ではすでに人口の6割以上がワクチン接種を終えて感染者数こそ増減はあるものの死者数はピーク時より大幅に減少し、米国では一部の州ではマスクの着用も解かれて人々の行動の制限がなくなったところもある。これに対してわが国は緊急事態宣言が4度出されたが、人流は自粛疲れとともに多くなり宣言の効果は薄れていった。感染症によるパンデミックの終息は、人流が止まればウイルスの宿主が絶たれて見込める。またウイルスが変異しても発症力が弱まれば終息に向かうであろう。

今回のパンデミックは重要な課題も浮かび上がらせた。とくに地方自治体の役割には難しい課題も求められた。緊急事態等による自粛の‘要請’は、国が休業等の金銭的給付をするにしても自治体によるきめ細かな支援も求められた。またワクチン接種については自治体の臨機応変な対応が求められた。自然災害も年々巨大化する中で、レジリエンスの備えを怠らないことであろう。

[注]

- (1) 感染症に適用される法律は2012年に制定された新型インフルエンザ対策特別措置法があり、今回の新型コロナウイルスの対策において同法の改正が行われまん延防止等重点措置などが実施されたが補償等の規定はない。
- (2) 厚生労働省によると2018年のインフルエンザによる死亡者数は3,325人であるがインフルエンザに罹ったことにより慢性疾患が悪化して死亡した人数は約1万人と発表している。関連死者数で見ると2021年5月現在でコロナ関連死者数とほぼ同じである。
- (3) 内務省衛生局編集(1911)『流行性感冒』(翻訳本は『流行性感冒——スペイン風邪大流行の記録』(東洋文庫2008)平凡社。詳細な状況が統計と海外状況も含めてまとめられている。原文は以下から入手できる。<https://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/985202>)
- (4) 内務省衛生局編集、前掲書、第6章等参照。ただし当時の資料には軍事に関する情報は含まれていなかったと推測されている。
- (5) 調査報告：<https://www.weforum.org/agenda/2020/12/covid-19-vaccine-confidence-world-economic-forum-ipsos-survey/>
- (6) ワクチン接種の遅れの原因として指摘されていたのは、申請から承認までの期間が欧米に比べて特例承認でも3倍も長いことであった。国際的な共同治験への参加など政府の早い段階からの対応のまずさが指摘された。
- (7) 地方自治体の財政調整基金の議論については、兼村高文(2018)「最近の地方財政における基金積立

金をめぐる議論について～英国での議論も参考に～
『自治総研』通巻476号参照のこと。

- (8) 2013年ダボス会議の報告書は『世界経済フォーラム 2013年次総会 レジリエント・ダイナミズム』としてまとめられている。

[参考文献]

- 富士川游(1912)『日本疫病史』国立国会図書館デジタルコレクション。
- 石弘之(2017)『感染症の世界史』角川ソフィア文庫。
- マクルーニ、W.(佐々木昭夫訳)(2007)『疫病と世界史』中公文庫。
- 藤井聡編著(2013)『経済レジリエンス』(産業経済研究所REITブックス)日本評論社。
- 山本太郎(2011)『感染症と文明』岩波新書。
- ダイヤモンド、J.(2012)『銃・病原菌・鉄』(上、下)草思社。
- _____ (2020)『危機と人類』(上、下)日経ビジネス文庫。
- 内務省衛生局編集(2008)『流行性感冒——スペイン風邪大流行の記録』(東洋文庫2008)平凡社。

第4章 危機への対応余力と地方財政

星野 泉

はじめに

経済は活動が活発化すればするほど望ましく、ウイルスは人間の活動が抑えられれば抑えられるほど望ましい。右肩上がりとは右肩下がりのグラフから交点を探しつつ、政策の方向性を決めなくてはならない。そこに補償の問題が入ってくると、やはり財源問題が影を落とす。

税負担は低ければ低いほど可処分所得が増え家族の生活は豊かになり、海外、国内からの投資は増え日本に住みたいという人や企業が増える。反対に、税金が高くなれば生活は厳しくなり、日本経済はパッシングされる。所得税や法人税に頼っていた高度成長＝インフレ時代の昭和であれば妥当性のあった発想、そんな考え方が安直に継続したままバブルを迎え、その崩壊後の平成時代を行政改革とともに歩いてきてしまった付けが回ってきている。公共部門のセーフティネットの存在をないがしろにして、核家族化、少子高齢化時代を家族主義とともに乗り切ろうとする。相対的に公共部門が大きくなれば資

源配分や再分配が可能になり、民間部門、家計部門が大きくなれば、自分で決定できる範囲は広がる一方、自分で対応しなければならない部分も増え、公共部門に頼ることは困難となる。

公共部門と民間部門のバランスを欠いたまま、災害という危機の時代を迎えてしまった。地震と津波に伴う原発事故、感染症の蔓延。今そこにある危機に対応できる基礎体力はあるのだろうか。バブルの崩壊、阪神淡路と東日本の大震災、リーマンショック等々。幾多の困難があったとはいえ、常に今はそういう場合ではないとして、少子高齢化が急速に進んでも増税を先送りし増やしてきた赤字国債。バブルへ向かう頃から減税ばかり続けてきた所得税、法人税。物価上昇をめざして続けてきた近年の金融政策、年金余剰分の運用。安いことは何にも勝るとして、製造拠点や農産物を海外に依存することで、国内産業は疲弊してきた。新型コロナは、経済・財政と生活のあり方再構築の必要性を示すものとなった。

1. 減税国家の基礎を作った1980年代

日本が顕著な減税国家となってきたのは、1980年くらいからである。ドルショック、オイルショック、列島改造ブームの後に戦後初のマイナス成長となり、年度内に歳入欠陥を生じたことで、1975年度補正予算で赤字国債を発行せざるをえなくなった。

税制調査会は、一般的税負担の引き上げを求める方策として、それ以前から何回か一般消費税、売上税、付加価値税等の導入を提言してきたが、1970年代に不況による財政危機に直面し、累積してきた赤字への対応として、国、地方を通じての財政再建が求められるに至り、1979年（昭和54年）、一般消費

税の「試案」および「大綱」がまとめられた。

一般消費税大綱によると、納付税額は「売上高に税率を乗じて算出した税額」から「仕入高に税率を乗じて算出した税額」を控除した額であり、税率5%。年間売上高2,000万円以下の小規模零細事業者については、納税義務を免除すること。また非課税取引として、輸出取引、資本移転、利子、保険新加入、食料品、社会保健医療、学校教育・社会福祉事業、個別消費税との調整の結果、新税が非課税とされるものがあげられていることに特徴があった。この年の「財政収支試算」では、予算規模の年平均

伸び率を11.0%として、1984年度に赤字国債の発行をゼロとする構想をたてていたが、これは一般消費税導入を前提としたものであった。しかし、同年9月の総選挙で与党の議席は減少し、一般消費税を断念せざるをえなくなった。そして、1981年3月、臨時行政調査会の発足によって、表面的には、増税による財政再建から、行政改革を中心にすえた増税なき財政再建へと方針を変えていくのである。

しかし、1975年以来の赤字国債の加速度的累積と、補助金カットや行政改革による財政再建の困難性、そして国際的にはレーガン、サッチャー路線にみられる応能性（能力に応じた負担）より応益性（公共サービスからの利益に応じた負担）を重視する方向、あるいは直接税から間接税への視点の移動、こうした世界の動きを受け、間接税改革の流れは固まっていくことになる。ただ、一般消費税が単なる増税案であり、この点が導入失敗の大きな要因とみて、他の税の中に減税を織り込んでいく。84年には、所得税の税率を15年ぶりに変更、最高税率を75%から70%に引き下げ、税率段階を16段階から15段階へと簡素化した。

1986年政府税調では、4月の中間報告段階で、所得税、住民税の最高税率引き下げ、法人税率の引き下げ、964対策としてサラリーマンに対する必要経費実額控除制、専業主婦に特別控除制導入等が議論され、夏の参議院選をはさんだ10月の最終答申では、これらをより具体化させるとともに、非課税貯蓄制度（いわゆるマル優など）の分離課税化や課税ベースの広い「新しいタイプの間接税」導入を提案した。この新間接税案としては、業者間免税の売上税、製造業者売上税、日本型付加価値税と、3つのプランを提示し、多段階非累積型の間接税である日本型付加価値税の可能性を示唆した。また、税込中立型

2. 減税路線が定着した平成時代

昭和から平成への移行期における日本の財政政策は、国際化の波の中で大きく揺れ動かされた。税制は、レーガノミクス、サッチャリズムにみられる応能性より応益性を重視、直接税から間接税への視点移動に対応しつつ、中曽根臨調路線の中で大平政権

（増減税同額）の税制改革であることが大きな特徴であった。

これを受けて翌87年2月に売上税の創設が法案化されたが、免税点が1億円（1億円以下であれば課税されない）と高額であったことや、51品目に上る非課税品目の多さもあって不公平感が高まった。メーカー、小売業者、消費者いずれも、負担増の影響を最も受けるのは自分ではないか、転嫁できないため場合によっては税率以上の負担となるのではないかと不安、また中曽根首相が大型間接税導入に否定的発言をしていたこともあって、廃案への道をたどることになった。

2度の新間接税導入に失敗した政府は、竹下内閣において、直間比率の是正を含めた所得・消費、資産等の課税バランス論、高齢化社会への対応、個別間接税の問題点への対応として税制改革に取り組み、再度の挑戦を行う。免税点を売上高3,000万円と低くした上に、限界控除制度として売上高6,000万円までの事業者負担緩和措置を設定、売上高5億円までの事業者に簡易課税制度をおく、またインボイス方式や伝票方式をとらず帳簿方式とした。このように納税義務者を狭く限定、税率を3%と前2回の新間接税導入プランより低く設定したことで、収支は減税超過（消費税を入れても所得税や法人税の減税分を回収できない）として、導入の実現性を最優先とした結果、88年12月、消費税導入に対応した税制改革関連法案が成立となった。

この「新税は悪税」とされる典型例を経験したこと、増税より行政改革による歳出削減が国民受けすること、消費税導入前の大減税がバブルを後押しした成功体験、これらがその後の減税国家路線の流れを作ることとなる。

時代の財政規範重視路線が変化したのである。昭和末期10年間ほどの税制改正は、課税ベースの拡大、浅く広く、公正・簡素・中立の税制論に立って、所得税・個人住民税最高税率の引き下げ、フラット化（税率段階の簡素化）、法人税の税率引き下げ、配

当輕課制度の廃止が実施された。また、1980年にいったん法制化された利子・配当所得の源泉分離課税の廃止、他の所得と合算して課税される総合課税への移行と少額貯蓄カード（グリーン・カードという名称で、貯蓄額を管理するカード）制度の導入は、政治的圧力によって延期され、85年改正で廃止となった。総合課税化への流れはせき止められ、88年に、利子課税の源泉分離課税化、少額貯蓄非課税制度の原則廃止、株式のキャピタルゲインについては89年より総合課税を入れず、源泉分離・申告分離選択の道をたどった。

そして、1989年、消費税導入と物品税の廃止、地方の個別消費税の廃止、料理飲食等消費税の特別地方消費税化（税率10%→3%、常に高額のホテル利用者や飲食をしていたものにとっては減税となる）によりシャウブ勧告以来とされた抜本税制改革は完結する。税負担の全体的変化としては、高額所得者、高額の商品やサービスの消費者に減税し、一般的に負担を幅広く広げる形となった一方、細かな地方個別消費税が消費税に統合傾向になることで、税の中央集中化（税の分権化に反する）に寄与することにもなった。財政再建目的で増税超過型として制度設計された一般消費税から税収中立型の売上税へ。そして実現した消費税は3%、減税超過型GDP比の消費課税負担率は、物品税廃止の影響を受け、消費税を導入しても増えることなく1990年代を迎えることになる。

減税がピークに達した時期としては99年度の「恒久的減税」が最も特徴的である。1999年度税制改正は、低迷する景気に対する需要喚起策が柱であった。最高税率の引き下げと定率減税を柱とする所得税・住民税減税、法人税・法人事業税の税率引き下げ、パソコン等情報機器の全額損金算入など投資促進税制の拡充、有価証券取引税廃止などの金融関連税制の緩和のほか、土地・住宅税制にも大きな改革がみられた。

恒久的減税は、所得減税4兆円と法人減税2兆3,000億円を含む6兆8,600億円、政策減税が住宅ローン減税など2兆6,000億円、合わせて9兆4,600億円となった。

詳細は次のとおりである。

① 所得税・住民税の減税

所得税の最高税率引き下げ（50%→37%）と住民税最高税率引き下げ（15%→13%）による制度減税（合わせて65%→50%）、所得税20%（上限25万円）、住民税15%（上限4万円）の定率減税に加え、子育て・教育減税として扶養親族控除（15歳以下）38万円→48万円、特定扶養控除（16歳～22歳）58万円→63万円（所得税）と43万円→45万円（住民税）である。

制度減税について、所得課税の全体的累進構造を見直す抜本的改革はなされず、上2つの税率だけ下げる（50%と40%を37%に）という変則的で大胆ともいえる改革であった。その点では、恒久的定率減税や子育て、教育減税の組み合わせにより税が複雑化したこともやむをえないというべきか。問題を残したところである。

② 法人税制の減税

法人税率（基本税率）が34.5%から30.0%に、法人事業税率（基本税率）も11%から9.6%に引き下げられた。一方、法人事業税について、付加価値や資本金などを課税ベースとする応益的な外形標準課税は見送りとなった。これにより、国、地方の法人課税の表面税率は97年の49.98%、98年の46.36%から40.87%へ下がり、2年間で10ポイント近く減少した。カリフォルニア州の40.75%と同水準で、税率の上では世界水準となった。

しかし、他国の法人税率引き下げが課税ベースの拡大とともに進められてきたのに対し、日本では、幅広い租税特別措置の整理のほか、減価償却における定率法・定額法選択の限度設定や、経費概念の厳格化、移転価格税制の整備などに関する改革が十分でないまま、減税ばかりが先行してきたきらいがある。法人事業税の外形標準課税導入も、法人事業税の引き下げとセットで進められる予定であったが、景気動向から見送られた。税率引き下げのみ先行実施となったのである。法人課税についても抜本改革とはほど遠いものであった。

バブル時代は、湾岸戦争に対応するための法人臨時特別税もあって1990年度の税収60兆円が、決算ベースでピークであった。この水準は平成時代

になかなか復活できなかつた水準であり、2004年度当初予算ベースでは42兆円で1986年度水準となっていたところである。しかし、1982年度に30兆円であったことからみれば、8年で2倍という水準こそ急激といえなくもない。バブルの泡が大きかった故に、その幻想を追いかけていたのである。

財政のビルトインスタビライザー機能は、1984年以来の所得税のフラット化（税率段階の簡素化）によって確実に小さくなった。インフレやスタグフレーションの時代に議論されたような、タックスインデクセーションの議論（物価上昇に応じて所得控除金額を増やさないと実質負担増になるとの論）も出なければ、ブラケット・クリープの問題（所得税の累進階段が急であるため少しの所得増でも次の税率段階に捉えられ、税負担が増し負担感が大きい）が出てくる余地は少ない。

財政学の基本的テキストでは、一般にマスメディアの論をベースに財政の機能が3つ紹介される。資源配分、所得再分配、経済安定化。日本の場合ならば一般会計予算と財政投融资を中心に財・サービス供給をする。所得税、法人税、社会保障などで所得を分配しなおして平準化する。累進課

税など制度的に経済を安定させる効果をもつビルトインスタビライザーと裁量的財政政策により景気循環の中で経済安定を図る。基本的なものが3つある。

しかしながら、この30年、こうした機能は力をなくすばかりである。個人や企業の負担能力に応じた税制は浅く広くの税制に変わり、公共部門の提供する公共財の範囲は狭く限定されてきた。経済安定化も経済成長と読み替え、財政金融政策が硬直的になってきた。かつて第二の予算と呼ばれ高度成長を支えた財政投融资は見る影もない。ようやく、コロナ禍の危機対応で引っ張り出された感はあるが、非効率性や透明性から問題点はあるにせよ、そもそも予算でやるべき分野を財投に回してきたのである。新しいシステムとして一時もてはやされた第3セクターや独立行政法人も経営や独立性を重視して直接的議会統制から離れたことこそが問題であった。民間企業はと見れば、国際競争の中で非正規労働に頼るばかりとなり、結果として今世紀初めには長さではいざなぎ景気を超えるいざなぎ景気、最近はやなぎ景気だったというが、実感はないまま。賃金も労働分配率も低下傾向にある。

3. コロナ禍を前にした地方財政

2019年度自治体決算の速報値では、市町村の場合、歳入歳出とも2.5%、1兆円余りの増加で、歳入は60兆円を超えた（「令和元年度市町村普通会計決算の概要」）。

幼児教育・保育の無償化に係る交付金、普通建設事業費支出金の増等による国庫支出金は前年度比7,024億円増、地方税3,766億円増（2016年度以降、4年連続増加）、幼児教育・保育の無償化に係る交付金の増等による都道府県支出金2,542億円増、歳出は幼児教育・保育の無償化に伴う児童福祉費の増等による扶助費6,064億円増、普通建設事業費4,975億円増、物件費3,233億円増等であった。

都道府県については、歳入歳出とも1%強、6,000億円前後の増加で、歳入は50兆円を超える水準となった（「令和元年度都道府県普通会計決算の

概要」）。

都道府県の歳入増は、防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策に基づく補助事業の増等による国庫支出金2,463億円増、防災・減災・国土強靱化緊急対策事業債の増等による地方債の1,859億円増、地方税834億円増等、歳出増は、東京2020大会準備経費の増等による補助費等の増加2,524億円、積立金の2,266億円増、普通建設事業費1,859億円増（防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策に基づく補助事業費の増加等）等であった。全国的には保育の無償化関連、地域的には、東京の場合オリンピック、その他の地方では災害、危機対応の公共事業に力点が置かれていたといえるが、全体的には穏やかな一年という結果であった。2019年度の地方財政計画と比べてみても、地方税については、計

画ベースでは、1兆円ほど多く41兆2,000億円となった。地方交付税は、16兆7,400億円、1,900億円ほど多く、おもに市町村で伸びを示している。全体的に微増というところであり、この秋に発表された各自治体の決算審査でも、多くの自治体では、基本的に大きな問題は提示されていないようである。

「令和元年度決算に基づく健全化判断比率・資金不足比率の概要（速報）」（2020年9月、総務省）では、健全化判断比率4指標（実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率）については、財政再生団体である夕張市が引き続いて2指標について早期健全化基準を超えているのみである。他に、資金不足の公営企業会計が近年増加傾向にあるが、経営健全化基準以上のものは減ってきている。

2020年度の地方財政計画は、前年度を1兆1,500億円上回り、90兆7,400億円となった。在来型、次世代型インフラの整備に関するもの、地域社会の消滅危機に対応するものに目を向けつつ、財源としては税収増に期待をかけつつも、厳しい財政環境に留意して、首都圏の生み出す水準超経費からなる財源を含めた資金調達を行っている。

通常収支分については、地方団体が、人づくり革命の実現や地方創生の推進、地域社会の維持・再生、防災・減災対策等に取り組みつつ、安定的に財政運営を行うことができるよう、地方交付税等の一般財源総額について、2019年度を0.7兆円上回る額を確保（交付団体ベースの一般財源総額は2019年度を1.1兆円上回る額を確保）となった。

地方交付税は、消費税増税があったものの前年度の国税が期待ほど伸びなかったことで入口ベースでは、所得税・法人税・酒税・消費税の法定率分が前年度を2,000億円ほど下回った影響を受けているが、出口ベースで16兆5,882億円と、前年度を4,073億円上回っている。このうち、一般会計は15兆6,085億円で、国税4税の法定率分が15兆3,253億円であるところから、国税減額補正精算分2,355億円を差し引き地方交付税の法定率分等としては15兆898億円、これに一般会計加算措置（既往法定分等）が5,187億円ある。特別会計は、9,797億円である。地方法人税は制度変更で大幅に伸び1兆4,564億円となり、これに交付税特別会計借入金償還額5,000億円と交

付税特別会計借入金支払利子771億円を差し引き、交付税特別会計剰余金の活用に1,000億円、返還金4億円を加えている。昨年度に引き続き折半対象の財源不足が生じないこと、さらに消費税増税の翌年ということでもあり、臨時財政対策債は抑制的で、前年度を下回っている。

(1) インフラ整備に関連して

2019年の台風15号において倒木による停電被害が拡大したことをはじめ、近年、森林の保水力が低下したことなどにより洪水氾濫、山腹崩壊、流木被害などの甚大な被害が発生しており、森林整備の促進が喫緊の課題となっていることについては、地方公共団体金融機構の金利変動準備金を2,300億円活用し、交付税特別会計における譲与税財源の借入れを行わないこととした上で、森林環境譲与税の譲与額を前倒しで増額することにより、森林整備などを一層推進する。

森林環境整備は、バランスのとれた産業構造、国土、地域の持続的発展を考えれば、極めて大きな課題である。今年度の対応は、この政策を緊急課題に格上げしたということになるが、林業だけでなく、農林水産業全体としてこうした取り組みを進めていくべきである。地方財政を超えた課題として、前倒しや当面の財源確保でない予算確保、より大きな枠組みの中での議論が望まれる課題である。

緊急浚渫推進事業費の創設も目玉事業である。2019年の台風第19号による河川氾濫等の大規模な浸水被害等が相次ぎ、被災後の復旧費用を考慮すると、維持管理のための河川等の浚渫、すなわち堆積土砂の撤去等が重要となる。地方団体が単独事業として緊急的に河川等の浚渫を実施できるよう、新たに「緊急浚渫推進事業費」を地方財政計画に計上するとともに、緊急的な河川等の浚渫経費について地方債の発行を可能とするための特例措置を地方財政法改正で対応する。

浚渫は公共事業的ではあるが維持管理の分野となり、地方債は使えず十分な補助が設定されていなかったことで、対応が遅れがちであった。充当率100%、交付税措置率70%で地方財政措置し、年間900億円、5年間で4,900億円計上する。投資

的経費と経常的経費との関係は、それほど明確ではない。公共施設建設と公共施設の維持管理について同様のことがいえ、財源に関する議論を進めていく必要がある。

次世代型行政サービスのインフラとしては、ICTインフラ整備の推進として、Society5.0の実現に向け、その基盤となるインフラである光ファイバ等の整備状況の地域間格差を是正するため、全国的な整備の推進とともに、高速・大容量の5Gへの移行等に伴う高度化の推進が必要として、地域活性化事業債の「地域情報通信基盤整備事業」の対象を拡充するとともに、過疎対策事業債に「光ファイバ等整備特別分」を創設する。先端的な情報通信技術の導入の推進については、人口減少・少子高齢化が進行する中で、地方団体が5G・IoT・AIなどの先端的な情報通信技術を活用して地域課題の解決に取り組めるよう、これらの技術の導入に要する経費について、地方財政措置を講ずることとされる。

(2) 地域社会の再生に関連して

地方法人課税の偏在是正措置による財源を活用して、地方創生を推進するための基盤ともなる「地域社会の持続可能性」を確保するため、地方財政計画に地域社会の維持・再生に取り組むための新たな歳出項目として「地域社会再生事業費」（4,200億円）を計上、道府県、市町村、それぞれ2,100億円程度配分される。地方財政計画において、不交付団体の水準超経費が同程度抑制されることから、歳出全体としては増とならないものとなる。

算定方法は、測定単位を人口とした上で、地域社会の維持・再生に取り組む必要性が高い団体に重点的に配分を行う観点から、2つの視点による指標が反映される。一つ目の、人口構造の変化に応じた指標は、人口構造の変化によって全国で生じる課題に対応するものであり、人口減少率、年少人口比率、高齢者人口比率、生産年齢人口減少率が算定に用いる指標とされる。これにより、全国平均を上回って人口が減少し、少子高齢化が進行している団体の経費を割増することになる。もう一つの、人口集積の度合に応じた指標は、人

口集積の度合が低い地域で、生活を支えるサービスの提供コストが拡大し、持続可能性が低下することに対応したもので、非人口集中地区（人口密度4,000人未満）の人口を基本とした指標として、人口密度が低く持続可能性の深刻な危機に直面している地域の人口が多い団体の経費を割増するものとなる。

技術職員の充実等（市町村支援・中長期派遣体制の強化）については、自然災害への対応や、公共施設の老朽化を踏まえた適正管理が求められる中で、小規模市町村を中心に技術職員の不足が深刻化していることへの対応である。また、大規模災害時において、技術職員の中長期派遣を求める声が強いの、恒常的に不足している状況から、都道府県等が技術職員を増員し、平時に技術職員不足の市町村を支援するとともに、大規模災害時の中長期派遣要員を確保する場合に、増員された職員人件費に対して、地方財政措置を講ずるものとなる。ここについても、偏在是正措置により生じる財源を活用し、総務省に報告した職員数に係る人件費について、普通交付税措置（「地域社会再生事業費」において、報告数に応じて算定）され、市町村分については特別交付税措置となる。

地域医療の確保としては、地域医療構想の更なる推進に向け、過疎地等で経営条件の厳しい地域において、二次救急や災害時等の拠点となる中核的な公立病院に対し、その機能を維持するための繰出しに対して地方財政措置を創設、また周産期医療・小児医療など、特に公立病院が役割を果たすことが期待される分野については、地方財政措置が拡充される。いずれも、特別交付税で対応される。医療について、集約、病床の削減など効率性重視政策では、地域がもたないことへの対応といえる。

(3) 懸案事項について

懸案となってきたゴルフ場利用税は継続されることとなり、オリンピック級の選手についての非課税措置新設で落ち着いた。当然のことである。少子高齢社会の歳出増、アクセス道路の行政需要を考えつつ、多様な増税を公平性堅持の中で進めざるをえないとなれば、この税の廃止や縮小など

ありえない。電気供給業の収入金額課税の見直し論は、ほぼ収入金額課税、一部外形標準化実施で落ち着いたことは評価できる。減った分の代替財

源についても、租税特別措置の廃止などで対応される。

4. コロナ禍の地方財政計画

2021年度の地方財政計画は、新型コロナウイルス感染症の影響により地方税等が大幅な減収となる中、防災・減災、国土強靱化の推進などの重要課題が目標とされ、通常収支分については、前年度を9,000億円程度下回り、89兆8,400億円となった。地方一般歳出、一般財源総額ともマイナスであるが、水準超経費を除けば交付団体ベースの一般財源総額は若干のプラス、前年度を0.2兆円上回る額が確保された。地方交付税総額も17兆4,000億円で、前年度を8,500億円ほど上回る。

コロナ対策及びポストコロナに向けた対策としては、2020年度の1次、2次補正予算で、合計3兆円の新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金が予算化された。さらに、第3次補正予算で1.5兆円（うち地方単独分1.0兆円、即時対応分0.2兆円）追加された。「コロナ対応のための取組である限り、地方公共団体が自由にお使いいただくことができます。」（内閣府地方創生推進事務局HP）とはいうものの、交付のスピード、PCR検査など他の法律で補助率上限規定によるしぼり、そもそも大きな補正の中でこの程度の金額でいいのか等、課題は残る。柔軟で使いやすいものであってほしい。一部の自治体で、使い道に疑問の声が出るケースもあったようであるが、その場合は、住民がしっかりとみていく。危機の現場は自治体の方が近い。住民自治の役割も大きいといえるだろう。

2021年度の地方財政対策における財源確保の見積もりとしては、地方税38兆802億円（前年度比▲2兆8,564億円、▲7.0%）、地方譲与税1兆8,219億円（同▲7,867億円、▲30.2%）、地方交付税17兆4,385億円（同+8,503億円、+5.1%）、地方特例交付金等3,577億円（同+1,570億円、+78.2%）である。地方税は、やはり、地方法人二税の税収減が心配され、前年度地方財政計画比で2.4兆円の減、昨年12月の推計からも1.3兆円の減少となりそうで

ある。

地方交付税は、出口ベースで17兆4,385億円（前年度比+8,503億円、+5.1%）となり、このうち、一般会計分が、15兆5,912億円である。これは、地方交付税の法定率分等が13兆3,997億円と一般会計における加算措置2兆1,915億円から構成される。法定率分等は、所得税・法人税・酒税・消費税の法定率分13兆7,002億円と過去の国税減額補正精算分▲3,004億円。一般会計加算は、折半対象以外の財源不足における補填（既往法定分）2,246億円、折半対象以外の財源不足における補填（覚書加算の前倒し）2,500億円、臨時財政対策特例加算1兆7,169億円である。また、特別会計に関するものが、1兆8,473億円で、地方法人税の法定率分1兆3,232億円、交付税特別会計借入金支払利子▲760億円、交付税特別会計剰余金の活用1,500億円、2020年度補正において償還を繰り延べた交付税特別会計借入金償還予定額を2021年度へ繰越するものが2,500億円、地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の活用2,000億円、そして返還金が1億円となった。

2021年度の資金繰り対策としては、臨時財政対策債について最も金利が低い公的資金（財政融資資金、地方公共団体金融機構資金）での引受けを1.1兆円増額し、臨時財政対策債全体の4割が公的資金となる。また、減収補填債の対象外である税目や使用料・手数料について、引き続き2021年度も投資的経費の範囲内で「特別減収対策債」の発行が可能となった。病院や交通など公営企業についても、新型コロナウイルス感染症に伴う影響から、2021年度も「特別減収対策企業債」の発行が可能となる。

本年度の主な歳出は以下のとおりである。

(1) 地域デジタル社会の推進

光ファイバーの全国的な展開や5Gサービスの開始、ローカル5Gの導入など情報通信基盤の整

備の進展を踏まえ、今後これらの基盤を有効に活用し、すべての地域がデジタル化によるメリットを享受できる地域社会のデジタル化を集中的に推進するため、地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金を活用し、地方財政計画に新たな歳出項目として「地域デジタル社会推進費（仮称）」を計上する。

地方交付税措置として、新たな基準財政需要額の算定項目「地域デジタル社会推進費（仮称）」を臨時費目として創設し、地域社会全体のデジタル化を推進するために必要となる取組に要する経費を算定するものとなる。算定額は、2021年度及び2022年度、各々2,000億円程度（うち道府県分800億円程度、市町村分1,200億円程度）となる。

(2) 保健所の恒常的人員体制強化

感染症の拡大時に円滑に業務ができるよう、感染症対応業務に従事する保健師の恒常的な人員体制を強化するために必要な地方財政措置を講ずる。

新型コロナウイルス感染症への対応を踏まえ、健康危機管理対応力を強化するほか、関係機関との連絡調整を充実させるとともに、I H E A T登録者等に対する研修・訓練等を実施する体制を平時から強化するため、保健所において感染症対応業務に従事する保健師を2年間で約900名増員（現行の1.5倍に増員、現行：約1,800名⇒2021年度：約2,250名、2022年度：約2,700名）する。普通交付税措置として、標準団体（人口170万人、保健所数9カ所）の措置人数を現行24名から2年間で36名に増員（1.5倍）する。

(3) 防災・減災、国土強靱化の推進

緊急自然災害防止対策事業費の対象事業を拡充し、事業費を1,000億円増額した上で、「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」の期間を踏まえ、事業期間を5年間延長する。追加される対象事業には、流域治水対策に資する地方単独事業、そして道路防災について小規模事業に限るとの現行の要件を撤廃した上で、橋梁・道路の洗掘・流失対策がある。

緊急防災・減災事業費についても、対象事業を拡充した上で、緊急自然災害防止対策事業費と同様に、事業期間を5年間延長する。「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」に伴う地方負担については、これまでと同様、国土強靱化債又は補正予算債により措置される。拡充される対象事業は、避難所における新型コロナウイルス感染症対策、社会福祉法人等の福祉施設等における豪雨災害対策に対する補助等となる。

また、防災重点農業用ため池等の防災対策の強化のため、緊急浚渫推進事業費の対象施設に追加するなど地方財政措置を拡充する。2020年7月豪雨をはじめ、近年、自然災害が激甚化・頻発化する中、防災重点農業用ため池等の決壊等により、人家、公共施設及び農地へ被害が発生していることから、これらの防災工事の推進及び適切な維持管理が必要となった。このため、防災重点農業用ため池の防災工事に係る地方財政措置を拡充するとともに、防災重点農業用ため池等が緊急浚渫推進事業費の対象施設に追加される。

さらに、利水ダム等の事前放流に伴い、一級水系の指定区間及び二級水系を管理する都道府県が行う損失補填に要する経費について、特別交付税措置（措置率0.8、財政力補正なし）がとられる。

5. コロナ禍で生じた課題

(1) 基金の再構築に向けて

2019年度末に1兆9,160億円あった都道府県の財政調整基金残高は、コロナ対応の取り崩し等で9月末には6,601億円になった。東京都は、9,345億円あったものが、中小企業に対する制度融資と

しての金融機関預託金など8,312億円取り崩している（東京新聞2019年10月19日）。全体としては、3分の2の取り崩し、東京都など大幅なところはほとんど9割もの取り崩しである。

2017年11月に総務省自治財政局が発表した「地

方公共団体の基金の積立状況等に関する調査結果のポイント及び分析」では、地方財政における基金残高の状況が示されており、ここ10年ほど基金残高が増加している状況が報告されている。バブルの1992年の20兆7,000億円をピークに減少傾向となっていたが、2005年頃の13兆円を底に上昇傾向に転じ、2016年に21兆5,000億円（東日本大震災分を除く）となった。ただ、その多くは、東京都、特別区の部分が大きい。

また、国の財政再建論議の中では、地方交付税の縮減を求める議論がなされてきており、財政制度等審議会（2017年5月10日）や経済財政諮問会議（2018年4月24日、第5回会議）では、基金の大きさが問題視されてきた。基金残高は近年増加傾向にあることから、リーマンショック後でさえ基金が積めるということは、地方財政計画が過大見積もりではないか、基金を地方財政計画に反映すべき、地方交付税を減らすべきとの論である。財政制度等審議会の提出資料では、交付税の基準財政需要額に対する基金残高の大きさが100%を超える市町村、すなわち財政規模に比して大きな基金を積んでいる市町村数は、財政力指数0.33未満の自治体が多く、0.33以上0.66未満の自治体、財政力指数0.66以上1.00未満の自治体と続く。

すなわち、財政力指数の低い団体（交付税が主たる財源となる団体）は、基準財政需要額に対して高い割合で基金残高を保有し、逆に財政力指数が高くなると「基金残高割合」の低い団体が増えてくる。一方で、財政力指数1以上の団体になっても、税収が極めて大きい等の要因から「基金残高割合」100%以上の団体が増加するというのである。「基金残高割合」100%以上の団体（507団体）が保有する基金残高の合計額は5.2兆円。このうち、財政力指数1.0以上の団体（25団体）が基金残高合計額の約4割（2.0兆円）を占めるという。

地方交付税制度は、年度間調整の仕組みではなく、単年度の財政調整の仕組みであり一般財源である。基金を積んでおくことに問題があるわけではなく、余裕があるということでもない。地方財政健全化法の基準からしても、実質単年度収支を計算する際でも、基金が積んであることは、望ま

しいとされる。現在の事態を考え、どのような基準で基金積み立ての再構築を行うか、自動的な基準設定も含め自治体議会で大きな議論が必要である。自治の問題であり、防戦一方になるべき事柄ではない。

(2) まち、ひと、しごとに向けて

2020年1月1日現在の住民基本台帳人口を、前年同日比で見ると、多くの地域で減少傾向にある。東京、神奈川、埼玉、愛知、千葉、沖縄、滋賀、大阪、の8都府県では人口増となり、増加人数は合計15万2,000人となっているが、増加人数の6割は東京が占めるから、残りはほんのわずかである。日本人だけでみると、増加は東京、神奈川、沖縄だけで、その数の合計7万5,000人のうち東京が6万8,000人余り、9割を超えている。一方、外国人は島根以外のすべての都道府県で増加しており、東京、愛知を含め増加人数1万人以上のところが6都府県ある。増加率でみた場合では、10%以上が13道県に及び、宮崎では20%近い。

すなわち、外国人がいなければ、ほとんどの都道府県で人口減少となっており、人口減少の幅は全国で30万人を超えている。日本人のみでは50万人を超える減少幅であるから、20万人増の外国人が全体の減少幅を小さくすることに貢献していることとなる。日本の総人口1億2,700万人のうち、外国人が286万人、2.25%を占めるに至っている。

さらに、コロナ禍の中で、東京も社会減にさらされている。東京都の人口は、2020年5月1日現在で、1,400万人台に乗せたがその後減少傾向にあり、10月1日現在では区部を中心に3万人ほど減って、1,397万人である。これが、単に、コロナ禍の中で一時的なものなのか。働き方改革として、労働時間の短縮、都心に通わずリモートワーク、ワーケーションに向かう途中の出来事なのかどうか。見極める必要がある。

ただ、他国の客観的情報を見れば、合計特殊出生率が低下する傾向は先進国ばかりではない。途上国でさえ、投資が進んでくればある程度生じてくる性格のものである。日本とは国民負担率が大きく異なる高負担の福祉国家として、子育てしやすい、多くの外国にルーツをもつ人々を受け入れ

ている北欧でも、1.6から1.9ほどである。日本の場合、大都市部では1.5を超えることさえ難しく、全国平均で1.8に到達することは、ほぼ不可能である。まずは、できることから、そしてできることはすべて行う必要がある。

(3) 公共施設の再編

少子高齢化は進み、緩やかな人口減少時代に入った。団塊世代はすでに70歳となり、40代半ばの団塊ジュニア世代が高齢者となる2040年頃が高齢化の一つのピークとされる。今のところ大都市、およびその周辺部では人口減少までには至っていない所も多く、中央、千代田、港の都心3区や政令指定都市などの一部では比較的大きな人口増加数を示す。しかし、地方ではすでに人口減少が顕著になりつつあり、大都市周辺部についても今後10年、20年でいよいよ人口減少地域が多くなると予想される。来年度の出生数の80万人割れも予想される中、地域は、ゼロサムではなくマイナスサムゲームとなる。

そうした中で、多くの自治体で公共施設の再編が主要な中長期的課題となってきた。高度成長期に建設された施設は60年前後の建て替え時期に入り、昭和末期から平成初期の施設もすでに30年ということで、大規模修繕ないし建て替えの選択が迫られる。自治体のあちらこちらに点在する多様な施設についてそれぞれ、どんな対応をしていくのか考えなければならない。昭和の時代には、施設建設が地域の価値を高め将来の税収につながるということで、人件費など消費的な経費より望ましい経費といわれた時代もあったが、公共施設はやがて維持補修、人件費、委託費という形で負担を生み出すものである。廃止する、それであれば簡単である。しかし、もともと必要性があって建設された住民サービスの拠点であり、その廃止は住民生活になんらかの影響をもたらす。

財源の制約を前提とすれば、年齢構成の変化に応じて、高齢者向けの施設を若い世代向けの施設にするなど、ニーズに応じた対応をする。自治体内に一方所あればよいような施設は全域的拠点、例えば役所や駅周辺に集約していくことになる。

しかし、いくつか必要なものもここに集約しては、遠くなって子どもや高齢者など弱者に厳しい。やはり、自治体内にいくつかある地域拠点、例えば小中学校単位に集約していくことが望ましい。学校、公民館、図書館、体育館、高齢者施設など、大規模修繕や建て替えの際、学校単位の施設、地域に集約することで、人件費を含む維持管理関連経費を抑えることができる。ただし、保育施設は別枠で考えていく必要があるだろう。

(4) コロナ対応の財源対策

2021年度地方債計画地方財源の不足に対処するための臨時財政対策債等については、「令和3年度地方財政収支の仮試算【概算要求時】」を踏まえ、所要額を計上することとなる。

2021年度の「通常収支分」に係る地方債計画（案）における計画額の規模は、15兆4,004億円で、前年度計画額に比べ3兆6,668億円、31.3%の増となっている。このうち、臨時財政対策債等の特別分を除いた通常分の総額は、7兆7,438億円で、前年度計画額に比べ100億円の増なので、増加分のほぼすべて臨時財政対策債となる。地方交付税は国税減に伴い4,000億円減の16兆2,000億円、臨時財政対策債は6兆8,000億円規模となる予定である。基本的には、地方交付税の法定率アップに期待がもたれる。地方譲与税を含む地方税収は39兆9,000億円で、前年度を3兆6,000億円下回る見込みとなる。

政府は2020年度1次、2次補正予算で、コロナ対策のため3兆円規模の地方創生臨時交付金を予算化した。都道府県に示した地方創生臨時交付金について、全国知事会は2020年10月1日時点では、都道府県の不足見込み額が計約6,134億円に上っている状況を示した。知事会の調査に対し、全都道府県が不足を見込んでいると回答し、すでに支出した分を含め必要額は中小企業への支援などで計約1兆8,438億円に達したが、交付額は計約1兆2,304億円にとどまった。不足見込み額は、8月に調査した計約5,005億円から拡大していたところである（時事ドットコムニュース2020年11月5日）。

6. 危機管理と自治体

明治大学危機管理研究センターは、2011年に、人口100万人以上の政令市と東京23区住民を対象として防災意識動向調査を実施している。

大地震や水害など自然災害時に誰を信頼し、頼りにするか。とても、ある程度を合わせ、家族と自分自身がそれぞれ79%、75%、区市が50%、都道府県が43%、国は36%に過ぎず、民間企業はさらに低く12項目のうち最低で30%程度となった。ここには、BSEや新型インフルエンザといった感染症からの健康被害についても同じ問いがあり、それぞれ57%、55%、42%、38%、34%、17%で、全体にやや少なめではあるが順位は変わらない。一般論としての行政の信頼度も、高い順に区市49%、都道府県44%、国は25%となっている。さらに、役所、首長、議員との接触度合も、規模が大きくなるにしたがって落ちていく。

先の見えない感染症の蔓延、線状降水帯の影響による自然災害に苦しむ中で、自治体の役割が大きくなり、首長、地方議会の存在意義は高まってきた。そもそも、国に、全国の住民生活をすべて見渡し適切な対応をとというのは、あまりに気の毒というものだろう。基礎自治体であり、総合行政主体としての市区（町村）、補完機能をもつ都道府県、さらにそれを補完する国という関係性を再確認していくべきではないか。市町村規模が小さければ広域連携も必要であり、府県に関してはさらに道州制という考え方もありうるが、あくまで、自治の観点からの連携であり、国の関与を強める方向ではない。

国より都道府県、都道府県より市区町村、それよりコミュニティ。まずは自分で考え、家族で議論することが自治の根本である。政治、行政の透明度を考えても、汚職の疑いが濃厚であった場合、国会議

員より地方議員、首長の進退の方が敏感であることをみれば、どちらが住民を意識しているかは明白である。

財源と権限を地方に。国は、外交、防衛、社会保障、全国計画などに特化し、財源調整と財源保障、個人や世帯の格差調整。都道府県は中継機関として、比較的小規模な市町村行政を中心に補完機能を果たす。行政コストの観点も含めれば、大都市部では基礎自治体の能力が高いところも多く、都道府県は必要かどうかを含めた議論があってもよい。そうしてこそ、住民のための地域経済、地域政策が実現でき、少子高齢化と人口減少、自然災害へのすばやい対応が可能となる。無理な需要喚起策より、地方創生臨時交付金の拡充が求められる。農業を含めた地域産業の再構築に期待したい。

保健所は、感染症より高齢化時代の生活習慣病が主な病気とされるようになって、1990年代半ばより大幅に減らされてきた。平成の大合併で公務員数も大幅に減らされた。コロナ対応の人員不足が問題視され、地方財政対策で保健所体制の強化が盛り込まれても、給与関係経費はマイナスとなっている。今年度の地方財政計画は、税収減に伴う臨時財政対策債の増ばかりが目立つものとなった。

基本的に、国の当初予算が平時をイメージしており危機感が少なく地方財政対策がそれに連動し、危機対応と地方財政の実質的対策は、補正予算頼みとなっているようにみえる。補正予算には、本当にコロナ対応かというものもあった。規範的な当初予算、どさくさの補正予算という図式が変わることが必要だろう。地方財政計画では、新コロナ対策を別枠で設定してもよかったのではないかな。

おわりに

前回東京オリンピック後の不況対策として国債が発行され、その後継続的に建設国債発行、「国債を抱いた財政」といわれた。ドルショック、オイル

ショックの影響でスタグフレーションが生じ、戦後初のマイナス成長となると、1975年以降は赤字国債発行時代となり、「国債に抱かれた財政」となった。

1968年に作られた国債の60年償還ルールは、赤字国債にも適用され、大量の国債発行が可能となる体制ができた。

1975年以降、国債発行による公共投資や減税の政策効果が落ちてくると、今度は行政改革や民営化が進められた。この時期の、供給サイド経済学をベースとする新自由主義的政策は、今世紀に入っても構造改革の中で再度強力に推進され、雇用の不安定化を生み出した。消費税導入以前は、新税導入に向け、所得税、法人税の税率引き下げ、所得税の累進性緩和、所得控除拡大等、減税の10年間であった。大平政権の一般消費課税導入案は財政再建のための増税案であったが、新税導入のための多様な減税の結果、消費税導入時は増収より減収の方が大きくなってしまった。全体として高額所得者向け減税の要素が大きく、バブル出現の一因ともなった。

大量の国債発行、所得税・法人税の大幅削減、公と民で直接間接に進められた人件費削減。日本は、もはや若い成長過程の国ではなく、少子高齢化が進み平均年齢も高い。公債残高は積み上がっている。財投は一般会計を補完できていない。日本の財政政策は、財政規範については後ろ向きで、財源確保についての取り組みも限定的であった。国民に嫌税感が強く、財政再建は行政改革＝歳出削減と同義語となった。1980年代が大きな転換点といえそうだが、シャウブ勧告以後の高度成長期にもその萌芽はあり、さらにバブルの体験が、財源確保より行政改革という流れを決定づけたようである。1979年、一般消費税法が出てから消費税導入まで10年、消費税3%から5%に8年、8%になるまで17年、10%になるまで5年半。導入から10%まで30年半である。この30年間で、社会保障給付費は45兆円から120兆円へ、国民所得比にして14%から30%へ。国債残高は160兆円から930兆円となった。その間、平成の30年間で高齢化率は12%から28%へ。合計特殊出生率は1.6から1.4へ。高齢者への社会保障が大きく若者の分が少ないなどと世代間対立をあおる向きもあるが、現実を見れば50年で出生数は約半分。今の20歳が65歳になる頃には新生児は50万人を切り、その時代の20歳も50万人くらいか。今若者、将来の高齢者はやはり同じように世代間対立の中にいるのだろうか。

1990年、102の自治体に850か所あった保健所は、

2020年に155自治体で469か所まで減少した。1994年の保健所法が地域保健法に改正される中で、中核市以外は大幅な減少となった。特別区は、2か所以上のところが多く53か所あったが、区毎となり23か所となった。地域保健業務を行い、PCR検査の中核機関でもある地方衛生研究所の人員、予算なども大幅に減少傾向にあった。東京大学医科学研究所の石井教授は、ワクチンの開発が治験直前まで進んでいたところ2018年に国の予算打ち切りで頓挫したことを指摘している。長年ワクチン研究を軽視してきたことで欧米と差がついたことになる（『東京新聞』2021年4月5日）。地方公務員数は1990年代に320万人から270万人へ、一般職の国家公務員も90万人近くいたが国立大学の法人化、郵政の民営化などで30万人を切っている。公共部門のあり方を税の問題と絡めて議論し、削るばかりでない新しい行政改革を提示しなくてはいけない。

【参考文献】

「都市住民の防災・危機管理に関する意識傾向——ウェブアンケート調査の結果を通じて——」『自治体危機管理研究』Vol. 7、2011年4月。

「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3版／2020年12月16日）」内閣府地方創生推進事務局。

「令和3年度地方財政対策の概要」総務省自治財政局、2020年12月21日。

「令和3年度税制改正（地方税）の概要」総務省資料、2020年。

「地方衛生研究所の現状と課題」厚生労働省、2020年。

「令和2年度補正予算（第1号、第2号）に計上された新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金のうち国庫補助事業等の地方負担分の執行上の取扱について」内閣府地方創生推進室、2021年1月7日。

第5章 コロナ禍と地方財政

2020年度国補正予算と自治体の補正予算 ゆらぐ財政民主主義

澤 井 勝

はじめに

2020年度の地方財政は、国が3次にわたる巨額の補正予算と、これも多額の予備費を組んでコロナ禍への対策に奔走したため、各自治体は、その地域における受け皿として、10次近くの補正予算を組み、施行することに翻弄されることとなった。それもこれら国の施策が場当たりの外的なものであったため、多くの無駄を強いられ、迷走することになった。

人流を拡大しようとする施策と、人流を抑えようとする施策が混在している。

このため、財政民主主義の擁護という観点から、見逃すことができない状態が中央政府と国会レベルばかりではなく、地方議会レベルで顕著だったのである。すなわち、議会による歳出の監視と歳入

の点検が空洞化したとみられる。これは、多くの地方自治体で行われた、補正予算の専決処分にも見られる。

「補正の乱用に歯止めを」（朝日、2021年7月17日朝刊）という意見は正しい。補正予算は必要である。が、その額について、またその歳出内容について、きちんと議論ができていないところに問題がある。必要な歳出予算であればその財源手当てを、本来は税で賄うことが求められる。消費税率の引き上げ、富裕者の資産課税の引き上げ、所得税の累進性の強化、法人課税の引き下げをしないなど、選択肢を選ぶための議論がもっと行われることが必要なのだ。

1. 国の令和2年度第1号と第2号、そして第3号補正で、合わせて約25兆円プラス

32兆円プラス19兆円。合計で76兆円となっている。財源はほとんどが特例公債、すなわち赤字国債である。

これを受けての自治体の補正は、第1次から第5次、第6次補正予算（6月補正、7月補正）を経て、9月、12月、1月、2月補正となっている。財源としては、ほぼ国庫支出金（負担金、補助金、地方創生臨時交付金）でカバーされているが、なお付随しての地方単独事業などに特別地方交付税が充てられたりもしている。

その他、地方財政への影響としては、まず、財政調整基金の取り崩し、他の関連基金の活用などと、他の事業の財源の転用などがある。これがどの程度かが問われる。現在のところ、これら国の補正予算に伴う、自治体の単独一般財源の動員は、限られている場合が多い。これまで、自治体の単独一般財源を独自に動員してきている自治体の場合、他の事業に影響が出ないか、検証する必要があると考えられる。

2. コロナ禍と経済状況 2020年4－6月期

地域経済へのコロナ禍の影響によって、まず国内の経済活動（個人消費、設備投資、在庫投資など）の縮小、転換のために、需要規模が縮小する傾向が強くなった。それを回避するための国補正予算で、財政規模は大きく拡大することになった。これが回復することが遅れる可能性が高い。

内閣府が2020年8月17日に発表した2020年4－6月期の国内総生産（GDP）は、物価変動の影響を除いた実質で、前期比7.8%減、年率換算で27.8%減だった。これは、2009年のリーマンショックの時の17.8%を超えた。その中でも個人消費が8.2%減ともっとも大きい。自粛要請や市民の自主的な外出規制で、旅行や外食、百貨店で買い物、宿泊などサービス消費を中心に大きく落ち込んでいる。

その後も7月初めからのコロナの第2波にともなう、感染者の再度の増加と規模拡大、その全国化を

受けて、市民の消費活動は、用心深さが定着してきていると見なければならない。輸出も自動車などが落ち込み、外国人訪問客も激減して18.5%減となった。

これらのため、特に、地方税収の回復は、経済活動の再活性化がどのように進むのか、あるいは、打撃から立ち上がれない業種や地域も出てくると思われる中で、どのように計測するかが問題だ。

なお、実質GDPの他の項目では、設備投資は1.5%減で2四半期ぶりにマイナスとなっている。企業収益や国内経済の先行き不安から、機械などへの投資が減っている。民間在庫は0.0%のマイナス。住宅投資は0.2%減。住宅の新規着工に遅れが目立つ。公共投資は1.2%の増加だった。輸入は原油価格の落ち込みで0.5%減となった。

3. 2021年4－6月期のGDPの動向

内閣府が2021年8月16日に発表した、2021年4－6月期のGDP統計では、実質GDPは、前期（1－3月期）比0.3%増、前期比年率1.3%増と、1－3月期のマイナス3.7%から改善した。2四半期ぶりのプラス成長となった。ロイターが実施した民間調査では、前期比0.2%増、年率0.7%の増との予想だったが、これを上回った。

これは、GDP統計の最大のウェイトを占める個人消費が、予想に反して四半期ぶりに増加に転じ、第3回緊急事態宣言（4－6月）による外出自粛の一方で、「旺盛な消費意欲も見られ」（西村経済再生担当相）たことで、経済損失が一部圧縮されたのでは、との見方も示された。

個人消費とともに内需の柱となる企業の設備投資は、前期比1.7%の増だった。設備投資のプラスも2四半期ぶりだ。民間住宅投資は前期比2.1%増。政府の消費支出は0.5%増となった。

なお、名目国内総生産・GDPにおける最終需要構成は、2020年調査では、総額538兆円のうち家計消費が54%、288兆円。民間設備投資が16%で86兆円、政府最終消費支出が21%で114兆円、公的固定資本形成が5.6%で30兆円、民間住宅が3.7%で20兆円、輸出が15.6%で83兆円、輸入が－15.8%で－85兆円などとなっている。

今後の動きとしては、プラス成長を維持するとの見方が多いとされているが、一方では、春闘での賃上げの低迷などを映し、4－6月期の実質雇用者報酬が、前期比マイナス1.4%と前期のプラス2.2%から大幅減少に転じていることは、雇用・賃金の情勢が厳しく、感染症による自粛だけではなく、所得面からは個人消費が抑制されていることに注意が必要だ。一方では、富裕層の株取引や資産運用の金融所得の伸びで、個人消費の上振れを支えている。格差の拡大が進んでいるとの見方もできる。

4. 2020年度税込

財務省が2021年7月5日に発表した2020年度の国の一般会計決算の税収は、前年度より2兆3,801億円多い60兆8,216億円で過去最高となった。2019年10月に税率10%となった消費税の増収分がはじめて年間を通じて収入となり、消費税は所得税を抜いて最大となった。消費税は、財務省が2020年末に予想した税収も1兆7千億円上振れして、20・9兆円となった。

最も大きく伸びたのは法人税で、4,375億円増の

11兆2,346億円となり、2020年末の予想より3兆円以上上振れしている。海外経済の回復に伴い製造業などの回復が予想より早かった。「通信や電機、ゲームなどが好調で、税収増につながった可能性はある、と財務省の担当者が話している」という（朝日新聞7月6日）。

所得税も前年度より191億円多い19兆1,898億円。株価上昇で金融所得が増えた影響などもあるという。

5. 2021年度第1次補正予算

国の令和2年度補正予算（第1号）は、25兆5,655億円で、4月30日に成立している。

主な内訳は以下の通りである。

- ・地方創生臨時交付金 1兆円
- ・コロナ感染症対策緊急包括支援交付金 1,490億円
検査機器や施設の確保。医療従事者、介護事業所、障害者施設従業員への慰労金
陽性者が出た事業所一人20万円、その他5万円
- ・全世帯への布製マスク配布（アベノマスク）、233億円など
- ・雇用調整助成金の特例措置の拡充、690億円

- ・中小規模事業者に対する持続化給付金 2兆3,176億円
個人事業者上限100万円、中小規模事業者上限200万円
- ・全国民への一人当たり10万円給付金 12兆8,803億円
- ・子育て世帯への臨時特別給付金、1,654億円
住民税均等割りが非課税の世帯の18歳未満の児童一人当たり5万円
- ・GO TO キャンペーン事業 1兆6,794億円
- ・予備費 1兆円

6. 2021年度第2次補正予算

さて、国の令和2年度補正予算（第2号）は、31兆8,171億円である。2020年6月21日に成立した。主な内容は次の通りとなっている。国会で特に問題となったのは、予備費10兆円であった。これは、予備費10兆円は国会の議決の対象だが、その予備費をどう使うかは、国会の議決の対象ではないという点である。

- ・雇用調整助成金の拡充 4,519億円
- ・資金繰り対応の強化 11兆6,390億円

うち中小・小規模事業者向けの融資 8兆8,174億円

- ・医療提供体制の強化 2兆9,892億円
うち新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金 2兆2,370億円
- ・地方創生臨時交付金の拡充 2兆円
- ・低所得の子育て世帯への追加的給付 1,365億円
- ・持続化給付金対応強化 1兆9,400億円
- ・予備費 10兆円

7. 2021年度第3次補正予算

国の令和2年度第3次補正予算は、2021年1月28日に成立している。歳出の追加額は19兆1,761億円であった。主な内容は次の通りである。

1. 新型コロナウイルス感染症の拡大防止策 4兆3,581億円

(1) 医療提供体制の確保と医療機関への支援 1兆6,447億円

- ・新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金（病床や宿泊療養施設等の確保など） 1兆3,011億円
- ・医療機関等における感染拡大防止等の支援 1,071億円
- ・医療機関等の資金繰り支援 1,037億円
- ・小児科等の医療機関等に対する診療報酬による支援 71億円

(2) 検査体制の充実、ワクチン接種体制等の整備 8,204億円

- ・新型コロナワクチン接種体制の整備・接種の実施 5,736億円
- ・PCR検査・抗原検査の実施等 672億円

(3) 知見に基づく感染防止対策の徹底 1兆7,487億円

- ・コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金 1兆5,000億円
- ・東京オリンピック・パラリンピックの延期に伴う感染症対策事業 959億円

(4) 感染症の収束に向けた国際協力 1,444億円

- ・アフリカ、中東、アジア・太平洋地域への支援 792億円

2. ポストコロナに向けた経済構造の転換・好循環の実現 11兆6,766億円

(1) デジタル改革・グリーン社会の実現 2兆8,256億円

- ・地方団体のデジタル基盤改革支援 1,788億円
- ・マイナンバーカードの普及促進 1,336億円
- ・ポスト5G・Beyond 5G研究開発支援 1,400億円
- ・カーボンニュートラルに向けた革新的な技術

開発支援のための基金創設 2兆円

- ・グリーン住宅ポイント制度の創設 1,094億円

(2) 経済構造の転換・イノベーション等による生産性向上 2兆3,959億円

- ・中堅・中小企業の経営転換支援（事業再構築補助金） 1兆1,485億円
- ・大学ファンド 5,000億円
- ・持続化補助金 2,300億円
- ・国内外のサプライチェーン強靱化支援 2,225億円
- ・地域公共交通の維持・活性化への重点的支援 150億円

(3) 地域・社会・雇用における民需主導の好循環の実現 6兆4,551億円

- ・中小・小規模事業者等への資金繰り支援 3兆2,049億円
- ・地方創生臨時交付金（再掲 1兆5,000億円）
- ・Go To トラベル 1兆311億円 Go To イート 515億円
- ・雇用調整助成金の特例措置 5,430億円
- ・緊急小口資金等の特例措置 4,199億円
- ・観光（インバウンド復活に向けた基盤整備） 650億円
- ・不妊治療に関わる助成措置の拡充 370億円
- ・水田の畑地化・汎用化・大区画化等による高収益化の推進 700億円
- ・感染症セーフティネット強化交付金（生活困窮者・自殺対策等） 140億円

3. 防災・減災、国土強靱化の推進など安心・安全の確保

(1) 防災・減災、国土強靱化の推進 2兆936億円

- ・防災・減災国土強靱化の推進（公共事業） 1兆6,532億円

(2) 自然災害からの復旧・復興の加速 6,337億円

- ・災害復旧等事業費 6,057億円
- ・災害等廃棄物処理 106億円

- (3) 国民の安全・安心の確保 4,141億円
 - ・自衛隊の安定的な運用体制の確保 3,017億

円

8. 京都市の国の補正に対する対応

このような3次にわたる国の補正予算に対応して、個別の自治体はどう対応したのであろうか。いくつかの自治体の補正予算の動向を見てみたところ、補正予算の情報をホームページ等で公開しているのは、それほど多くはないようである。筆者が日ごろ付き合いのある奈良県の生駒市や大和郡山市などでは、当初予算についての情報はホームページに載っているが、補正については、今のところ公開されていない。

京都市の場合は、2020年4月の補正（第1弾）から、2021年の2月補正（第10弾）まで各補正予算の主な内容が、掲載されている。まず2020年度の当初予算の規模は、7,839億6千万円であった。これは前年度と比較して、104億円のマイナスであった。

京都市の人口は、146万4,890人（2020年国勢調査）。

京都市2020年4月補正（第1弾） 2,288億1,100万円

(1) 新型コロナウイルス感染拡大防止対策 29億2,500万円

- ・社会福祉・教育施設におけるマスク・消毒液等の確保 3億7,200万円
- ・相談・検査体制の強化等 10億4,000万円
- ・社会福祉施設の多床室の個室化支援 9億700万円
- ・福祉サービス提供体制の確保 3,200万円
- ・保育園保育料の還付 1億3,200万円
- ・学校の臨時休業に伴う学童クラブ等の対応に関わる支援 2億4,200万円
- ・本市職員の在宅勤務環境整備 2億円

(2) 市民生活・中小企業等の下支え・支援 2,258億8,600万円

- ・特別定額給付金 家計への支援のため、一律一人10万円の給付を行う 1,430億円

- ・感染拡大の影響で事業休止等を行う事業の減額補正 ▲2,500万円
- ・京都市文化芸術活動緊急奨励金の創設 奨励金の上限30万円 5,000万円
- ・融資制度預託金 800億円
- ・中小企業経営支援緊急対策事業 3,000万円
- ・京都市中小企業等緊急支援補助金 10億円
- ・住居確保給付金の支援拡充 2億7,100万円
- ・子育て世帯への臨時特別給付金 児童手当を受給するに対し、児童一人当たり1万円を上乗せする 15億6,000万円

京都市2020年5月補正（第2弾） 41億8,600万円

(1) 新型コロナウイルス感染拡大防止対策 37億6,300万円

- ・PCR検査等の充実 相談体制の拡充 9,200万円
- ・妊婦を対象としたPCR検査費用の支援 1億500万円
- ・医療機関に対する支援金の創設 1億6,500万円
- ・窓口の混雑解消に関わる郵送対応 3,200万円
- ・障害者就労支援事業所におけるテレワーク等導入支援 1,400万円
- ・障害者福祉分野のICT導入モデル事業 200万円
- ・保育園等における検診再開等に向けた環境整備 5,300万円
- ・総合支援学校スクールバス感染症対策 5,000万円
- ・GIGAスクール構想の早期実現 26億9,600万円
- ・市立高校のオンライン学習環境の整備 7,800万円
- ・修学旅行の日程変更および中止に伴う手数料

等への対応 5,350万円

- ・ 学校園の児童生徒健康診断における消毒液等の確保 2,300万円
- ・ 図書館等における消毒液等の確保 2,600万円
- ・ 教育委員会事務局職員の在宅勤務環境整備 4,050万円
- ・ 本市所管施設の利用料キャンセルの還付 3億2,900万円

(2) 市民生活・京都経済の下支え 4億2,300万円

- ・ 飲食店デリバリーサービスの利用促進 5,000万円
- ・ 市民による京都の魅力再発見 2億円
- ・ 感染拡大の影響で休止等を行う事業の減額補正 ▲2,000万円
- ・ 京都市文化芸術活動緊急奨励金の充実 5,000万円
- ・ 障害者就労支援施設利用者への工賃支援 6,900万円
- ・ ホームレス自立支援事業の充実 7,400万円

京都市2020年5月補正（追加提案）（第3弾） 28億1,200万円

(1) 新型コロナウイルス感染防止対策 7億6,100万円

- ・ 抗原検査の活用等による検査体制の拡充 4,100万円
- ・ 避難所における感染拡大防止対策 5,500万円
- ・ 学童クラブ利用自粛者への利用料金の支援 4億6,500万円
- ・ 学校臨時休業に伴う給食用物資調達の違約金の公費負担 2億円

(2) 市民生活・京都経済の下支え 20億5,100万円

- ・ 京都市中小企業等緊急支援補助金の充実 15億円
- ・ 伝統産業づくり手支援事業 1,400万円
- ・ 和装産地支援事業 5,000万円
- ・ 商店街緊急支援補助金 6,000万円
- ・ スタートアップによる新型コロナ課題解決事

業 4,000万円

- ・ 中小企業等支援策活用サポートセンターの設置 5,000万円
- ・ 京都市文化芸術活動緊急奨励金の拡充 2億円
- ・ 学生の学びの環境祖創出事業 1,100万円

京都市2020年7月補正（第4弾） 180億円

(1) 第2波、第3波に備えた検査体制の強化、感染拡大防止対策 28億円

- ・ 検査体制の強化 4,800万円
- ・ 避難所における感染拡大防止対策 2億6,800万円
- ・ 「支えあい基金」等を活用した、医療機関、社会福祉施設等への「支えあい支援金」の支給 9億2,000万円
病院100万円、診療所10万円 2,500施設、社会福祉施設 10万円 5,500施設

(2) 京都経済の回復と市民生活の下支え 62億円

- ・ 消費・需要回復の下支え 18億5,900万円
- ・ ウィズコロナ社会における担い手確保・育成支援等 8億3,600万円
- ・ ウィズコロナ社会への変革支援 3億9,400万円

(3) ウィズコロナ社会における市民生活の安心安全の支援 75億円

- ・ 学習指導員および校務支援員の全学校園への配置 18億4,500万円
- ・ 児童生徒一人1台パソコン端末の実現 3億2,900万円
- ・ 大学において、困難を抱える学生への支援 1億9,500万円
- ・ 京町家等の宿泊施設について、住まいとしての活用を促進 1億5,200万円
- ・ 介護保険・障害者福祉施設において、オンライン面会が可能となる環境を整備する事業 4億5,700万円
- ・ 京都市文化芸術総合支援パッケージによる一元的な相談・支援窓口 2億3,000万円
- ・ 地域公共交通への支援 16億円 駅・車両の抗菌・抗ウイルス加工など

京都市2020年9月補正（第5弾） 536億6,900万円

(1) 感染拡大防止対策 29億9,900万円

- ・新型コロナウイルス感染症対策の経費および財源更正 25億200万円
- ・保健所運営体制強化 1億6,100万円
- ・妊婦を対象としたPCR検査等費用の支援 1億500万円
- ・乳児の健康診査における個別検診の実施 7,000万円
- ・保育所入所の利用調整における感染防止対策 7,000万円
- ・二十歳を祝う記念式典における感染拡大防止対策 1,000万円
- ・救急活動における感染防止対策 1,700万円
- ・消防団オンライン連携充実事業 100万円
- ・投開票所の感染防止対策 1,500万円
- ・所管施設の一時閉鎖中維持管理経費 1億1,100万円

(2) 京都経済の回復と市民生活の下支え 512億9,100万円

- ・融資制度預託金 500億円
- ・事業継続に向けた中小企業等担い手確保・育成事業 2億2,000万円
- ・中小企業等IT活用支援事業 3億6,000万円
- ・スタートアップによる新型コロナ課題解決事業 1億円
- ・農産物の販路拡大 4,800万円
- ・花を生かした賑わい創出事業 9,400万円
- ・感染拡大防止と文化芸術活動の両立支援補助金 1億7,000万円
- ・中小企業等に対する固定資産税等軽減措置への対応 1,500万円

京都市2020年11月補正（第6弾） 1億4,000万円

(1) 新型コロナウイルス感染症への対応 9,000万円

- ・学校園における感染症発生時の消毒作業 4,000万円
- ・事業継続に向けた中小企業等担い手確保・育成支援事業 3億4,000万円
- ・宿泊観光の促進による地域経済活性化事業

9,000万円

- ・「新しい生活スタイル」対応のための衛生対策等支援 6,000万円
- ・二条城本格修理事業 本丸御殿玄関、御書院、御常御殿の本格修理事業を実施している、当初契約から構造補強等が必要となったため今後3年で5億円の債務負担行為設定になった。

京都市2020年11月補正（追加提案 第7弾） 2億1,700万円

- ・ひとり親世帯への臨時特別給付金の支給事業 2億1,700万円
1世帯5万円（第2子以降1人につき3万円）

京都市2021年2月補正（第8弾） 390億3,400万円

(1) 新型コロナウイルス感染症への対応 275億2,400万円

- ① 感染拡大防止 36億6,000万円
- ・新型コロナウイルスワクチン接種事業 8億9,600万円
2021年度当初予算では81億6,700万円を計上
- ・感染症入院患者受け入れ医療機関への支援金 4億6,400万円
市独自事業で患者一人当たり30万円
国庫支出金（臨時交付金）で全額補填

（以下の事業の財源は同じく国庫支出金＝臨時交付金でカバーしている）

- ・介護施設での職員間情報共有のためのインカム等導入 3,700万円
- ・介護施設等サービス継続支援 2,900万円
臨時交付金等でカバー
- ・感染症拡大防止協力金（第2期分）及び京都府緊急事態措置協力金のうち本市負担分を増額補正する 13億3,000万円 財源は臨時交付金
- ・「新しい生活スタイル」対応のための衛生対策等支援の充実 1億2,400万円
- ・本市所管施設の利用キャンセルに伴う利用料の還付 4,900万円

- ・本市所管施設へのキャッシュレス導入
5,300万円
動物園、区役所、支所、出張所、青少年科学センター
- ・地域公共交通の運行維持対策事業 1億300万円
- ・市バス・地下鉄における運行維持対策事業 4億8,500万円
- ・総合支援学校スクールバスの増車 3,500万円
- ・乾熱滅菌器の整備 4,000万円
- ・市立幼稚園のICT環境整備 1,500万円
- ② 京都経済・市民生活の下支え 201億5,000万円
 - ・中小企業資金繰り対策の充実 200億円
 - ・中小企業相談窓口体制強化事業 1億円
 - ・持続可能な文化芸術の振興 総合相談窓口の継続設置 5,000万円
- ③ その他 9億3,800万円
 - ・二条城使用料 ▲11億7,300万円 減額補正
 - ・感染症対策に伴う臨時的任用職員の採用 6,000万円

(2) 国の補正予算等を活用した事業 44億2,200万円

- ・道路・橋梁・河川・公園等の防災・減災事業 15億2,100万円
- ・住民基本台帳法等の改正に対応するためのシステム改修 3,000万円
- ・障害者共同生活援助事業所整備事業助成

- 3,800万円
- ・不妊治療費助成の拡充 6,400万円
- ・鉄道施設整備助成事業 5,850万円
- ・駅等のバリアフリー化の推進 1,650万円
- ・市営住宅団地再生事業 1,500万円
- ・学校施設環境改善事業 26億6,100万円
- (3) 社会福祉関連経費の不足分の補填 70億8,800万円
 - ・生活保護費 16億7,600万円
 - ・障害者自立支援給付費 17億6,800万円
 - ・後期高齢者医療特別会計繰り出し金 3,600万円
 - ・後期高齢者広域連合負担金（療養給付費負担金） 3億3,200万円
 - ・国・府支出金返還金（子供のための教育・保育給付交付金）超過収入を変換する 13億5,100万円
 - ・職員退職手当 3億7,000万円 退職者が見込みより多く増額補正

京都市2021年2月補正（追加提案 第9弾）

- ・京都市中小企業等再起支援補助金の創設 1億5,000万円

京都市2021年2月補正（追加提案 第10弾）

- ・低所得の子育て世帯に対する生活支援特別給付金の支給 20億円
支給対象者 18歳に達する日以後の最初の3月31日に達するまでの間にある児童を扶養する世帯

9. 補正予算の小括と生活支援の課題

以上、三次にわたる国の補正予算の内容と、個別自治体の例として、京都市の補正予算の内容を見てきた。補正額は4月補正から2月補正の10弾で、合計3,462億円になる。このような補正予算について、その財源確保施策も含めて、十分な議論がなされてきたとは到底言えない。国の場合は、その財源は多くが国債の発行によっている。これは、債券市場が堅調であることで、成立している議論である。もし

債券市場が乱れることになると、超インフレも含めた財政危機が表面化する。そのような危機的状況であることを共通の理解にしなければならないが、これが欠けている。

もう一つは、この補正予算が、十分に機能しているかどうかである。財務省は2021年7月30日、2020年度的一般会計予算のうち、2割の30兆7,804億円が使いきれずに2021年度に繰り越すことになったと

発表した。この繰越額は過去最大である。コロナウイルス対策で予算に計上した巨額の対策予算が使い残しとなった。繰越金の内容は、コロナで打撃を受けた企業向けの実質無利子・無担保の融資資金の6.4兆円が最大である。休業要請に応じた飲食店などへの協力金に充てる地方向けの臨時交付金は、手続的な不備で、給付が追い付かず、3.3兆円が払いきれなかった。

昨年末に停止された観光支援策「GO TO トラベル」は、2.7兆円の予算のうち1.3兆円が繰り越された。公共事業費は4.6兆円が繰り越しとなったが、一つの要因は人手不足だという。

このような2020年度決算での、事業繰り越しに伴う繰り越し明許費や減額補正の状況を、各自治体ごとに把握していくことも重要だ。

2021年7月から支給が始まった国の「生活困窮者自立支援金」の利用が低調で、京都府と滋賀県では国が当初の期限とした8月末までの申請件数は対象の2割にとどまる（京都新聞、2021年9月15日）。要件の厳しさが背景にあるとの報道だ。

「生活困窮者自立支援金」は、生活費を無償で借りられる「特例貸付制度」を限度額までの200万円

借りたが、それでも生活が成り立たない人に対して支援する制度だ。3か月間で単身世帯で18万円、2人世帯で24万円、3人以上で30万円が支給される。

京都府によると、8月末の申請件数は3,719世帯で、対象となる1万3千世帯の約2割にとどまる。京都府の担当者（地域福祉推進課）は「対象となる全員が申請すると思っていた。こんなにすくなくはない」という。

原因として挙げられるのは要件の厳しさだという。要件は3つある。①月収は単身者で12万4千円以下（京都市の場合）、2人世帯で17万8千円以下など、②預貯金が単身で50万4千円以下、2人世帯で78万円以下など、③月に2回以上ハローワークで相談する、など就職活動要件。特にこのうち③の要件が厳しい。「コロナ禍が収まったら仕事を再開したいが、転職しないといけないのか」などの声があがる。

京都市は8月12日、求職活動要件の緩和を求める要望書を厚生労働省に提出した。全国的にも申請が伸び悩む中で、厚生労働省は求職活動要件については、自治体に柔軟に対応することを認めた。市では、ハローワークへの訪問は可能な範囲でいいとしている。

10. 広がる「2人孤独死」の状況を超えるために

この間に多くの人々が雇い止めに遭い、一部はホームレスの状態に陥っている。中小企業者も、倒産や事業縮小、そして一緒にやってきた仲間を失う。特に、一人親である女性や障がい者にしわが寄せられている。ワンストップ相談業務の拡充と、訪問サービスの充実などが求められている。

残念ながらこのコロナ禍で、新しい貧困と孤立が進んでいる。朝日新聞の2021年9月14日から16日にかけて、「2人孤独死」の小特集が組まれた。15日の記事では、福祉の対象ではなかった、また地域の見守りの網の外にいる人たちが孤独のうちになくなっていると伝えた。

「大阪府枚方市の住宅街。70代の女性は、顔なじみの高齢夫婦の家を通りかかり、立ち止まった。玄関扉の隙間から、水が流れ出ていた。『何ごとやろ』。そういえば、ベランダの洗濯物は取り込まれ

ていなかった。夫に相談し、自治会の役員を呼んだ。扉の鍵はかかっておらず、開けて声をかけても反応はなかった。通報で駆けつけた警察官が中に入り、夫婦の遺体を見つけた。2018年12月のことだった。

枚方署によると、妻（当時89）は1階の和室のこたつに足をを入れて横たわり、夫（同80）はそのそばで仰向けに倒れていた。

共に凍死だった。いつ亡くなったのかは定かではない。」（朝日新聞、9月15日）

「10年前の2011年1月、大阪府豊中市のマンションの1室で、63歳と61歳の姉妹が遺体で見つかった。所有する不動産を差し押さえられ、困窮の末、餓死や病死したとみられる。

一帯は福祉ボランティアの活動が充実している地域として知られていた。それでも二人の窮状に誰も気づくことができなかったのはなぜか。『高齢』や

『独居』という従来のキーワードにとらわれない活動が必要ではないか。地元の社会福祉協議会が対策に乗り出した。

中心になったのが、社協で地域福祉推進室長をつとめる勝部麗子さんだった。1995年の阪神・淡路大震災をきっかけに、25年以上『孤独死』の、問題に向き合ってきた地域福祉のスペシャリスト。NHKドラマ『サイレント・プア』（14年）のモデルにもなった。」（以上は、朝日新聞2021年9月16日）。

豊中市社会福祉協議会は、現在、勝部さんのようなコミュニティ・ソーシャルワーカーを8名そろえている。民生・児童委員とボランティアと一緒に、小学校区を単位とし、中学校区程度を基礎とした地区協議会の網の目でカバーしているが、それから漏れる人々のニーズに応えるために、「見守りローラー作戦」を始めていた。

「目下の課題は、コロナ禍だ。飲食店主やタクシー運転手、観光業者ら、多くの人が収入を絶たれた。これまで福祉に無縁だった人がほとんどで、追い込まれても、自らSOSを出さない、出せない傾向がある。」「困りごとを気軽に言い出せる社会にしなければいけないのに、その状況は本人のせい、という『自己責任論』が世の中に満ちている」（勝部）と言う。（この項、同）

この状況を克服していくために必要なのは、やはり人の確保とネットワークの力の構築だろう。そのためには豊中市のように、コミュニティ・ソーシャルワーカーを各自治体に配置するための補助金等として安定した財源が確保されなければならない。地方交付税措置でもよい。

113人いた引きこもりの人を、7年ほどで10人までに引き下げている、秋田県藤里町社会福祉協議会の職員は、51人。引きこもり拠点施設「こみっと」、自立訓練事業所「くまげら館」、特別養護老人ホーム、自立支援・就労支援事業所、介護保険事業所など多岐にわたる事業所を運営する。社会福祉士11人、精神保健福祉士7人、正・准看護師4人、介護支援専門員15人、介護福祉士22人、保育士2人、という。これは、様々な制度の補助金などを組み合わせて、独自の財源確保をしてきている良い事例だ。

いずれにしても、人を雇える事業を進められる、財源手当てを考えていきたい。

第6章 コロナ禍のドイツ市町村財政 — ノルトライン・ヴェストファーレン州の場合 —

中村良広

はじめに

コロナ禍は依然収束の気配を見せず、世界の感染者数は2021年1月7日現在で8,718万6,000人、死者は188万4,000人、同じ時期のドイツにおける感染者数は184万2,000人、死者3万8,000人となっている（いずれも概数。ジョンズ・ホプキンス大発表）。ドイツでは2020年10月下旬から感染者・死者が増え始め、11月以降一挙に増勢を強め、12月には爆発的な増加を見せた。メルケル首相が連邦議会においてクリスマス・シーズンにおける市民の自粛を求める真剣な演説を行ったのは12月9日のことであった。これ以降にもドイツの患者数は増え続け、3月のロックダウン（都市閉鎖）に続き11月初めにレストランなどの営業を禁じる部分的なロックダウンが実施された。12月13日には食料品店などを除く商店や学校が1月10日まで閉鎖されることとなったが、年明けにはさらにこの期間が1月末まで延長された。

コロナ禍が人の命と健康を脅かすことは言うまでもないが、同時に経済にも深刻な打撃を与え、それがさらに人々の生活を危機に陥れている。この非常事態に対処する政治の責任は極めて大きく、それを

経済的に裏付けるのが財政である。わが国の3次及び2020年度補正予算は合計76兆円を超えることになったが、ドイツでも2020年3月および6月の2次にわたる補正予算によって2,185億ユーロ（約27兆円）の公債が追加発行された。また、ドイツでは初の売上税（付加価値税）の税率引き下げも話題になった。

長年不遇をかこってきた市町村の財政は、好調なドイツ経済を背景にこの1～2年ようやく改善されつつあったが、想定外のパンデミックによる景気後退のため、再度深刻な危機に見舞われることになった。市町村への財政支援は連邦国家であるドイツでは基本的に州の任務であるが、しかし、異常な事態に直面して市町村財政の救済に連邦も乗り出すことを余儀なくされた。

本稿ではコロナ禍におけるドイツ市町村財政の状況について最大の人口（総人口の約21%）を擁するノルトライン・ヴェストファーレン（Nordrhein-Westfalen：NRWと略記）州の市町村を事例に概観し、その特徴と問題について考えてみたい⁽¹⁾。

1. 景気後退と減税政策による税収減

2020年3月以来2カ月半のロックダウンは厳しい景気後退とそれによる税収減（所得税、法人税、売上税、営業税）をもたらした。市町村は共同税としての所得税、売上税の一角に参与する。また、州が担当する市町村財政調整の財源としての租税連合（Steuerverbund）は所得税、法人税、売上税への州参与の一部を割いて構成され、市町村への交付金の財源となる⁽²⁾。さらに固有の市町村税としては基幹

税である営業税のほか不動産税がこれに加わる。コロナ禍による急激な景気後退はこれらの税収の減少をもたらすが、とりわけ収益税としての営業税の減収が顕著で、これに大きく依存する都市部の財政への打撃が大きい。

連邦政府はコロナ禍の経済と市町村に対して税制上の支援措置を実施するため、2次にわたる法改正を行った。

まず、2020年6月5日にコロナ危機に対処するための税制上の支援措置を実施する法律（コロナ税制支援法）が成立し、同月19日に連邦大統領の署名を得て同月29日に公布された。同法は全6条から成り、第1条：売上税法改正、第2条：所得税法改正、第3条：組織再編税法改正、第4条：公課法施行法改正、第5条：感染症防護法改正、第6条：施行である。施行日は6月30日である。

その主要な内容は次のとおりである。①外食産業及び食品業への売上税の税率引下げ：レストランとケータリングサービスには、売上税の標準税率19%ではなく、軽減税率7%が適用される（飲料は対象外）。食料品店、パン屋、肉屋等で販売され、これまで標準税率19%が適用されていた調理済食品も、7%の軽減税率の対象となる。期間は、2020年7月1日から2021年6月30日までである。②操業短縮手当（短時間労働手当）に対する非課税助成：操業短縮手当に充てられる事業主からの支払いは、本来の給与との差額の80%まで非課税とされる。非課税扱いとされるのは、2020年3月1日から年末までの支払いに限定される。③コロナボーナスに対する非課税：雇用主から支払われる特別手当（コロナボーナス⁽³⁾）について、最高1,500ユーロまで非課税とされる。

次いで、2020年6月29日には、コロナ危機に対処するための税制上の支援措置を実施する第2次法律（第2次コロナ税制支援法）が連邦参議院で成立し、同日に連邦大統領の署名を得て、翌日30日に公布された。

連邦財務省によれば、同法は国内需要を喚起するための景気刺激策として、低下した購買力の強化、家庭やひとり親の負担軽減、経済回復促進のための企業支援を主な内容とする。同法は全12条から成り、第1条及び第2条：所得税法改正、第3条：売上税法改正、第4条：たばこ税法改正、第5条：営業税法改正、第6条：公課法改正、第7条：公課法施行法改正、第8条：研究手当法改正、第9条：連邦児童手当法改正、第10条：財政調整法改正、第11条：児童ボーナスの非算入のための法律改正、第12条：施行である。同法のほとんどは2020年7月1日に施行され、所得税法の2回目の改正（第2条）は2022年1月1日に施行される。

主要な内容は次のとおりである。①一時的な売上税減税：2020年7月1日から12月31日までの6か月間、売上税の標準税率は19%から16%へ引き下げられ、食料品や書籍などへの軽減税率は7%から5%に引き下げられる。②家族向けのボーナス：親は児童手当の対象となる子供1人につき300ユーロの児童ボーナス（Kinderbonus）を一時金として受給する。これは課税対象の収入とされるが、社会給付関連では収入に算定されない。③ひとり親負担軽減：ひとり親に適用される控除の額が、現在の年額1,908ユーロから2020年と2021年については4,008ユーロに引き上げられる。④企業向け支援：損失を前年の利益と相殺することができる欠損金繰戻しに関して、2020年と2021年は500万ユーロに引き上げられる（合算課税の場合は1,000万ユーロ）。企業投資と購入を支援するため、動産の減価償却は2021年末まで拡充される⁽⁴⁾。

これらの減税措置は、所得税、法人税、売上税を連邦、州、市町村の共同税とするドイツでは市町村財政にとっても減収要因となる。もっとも、法人税は市町村の共同税ではないが、州から市町村への交付金の財源となる租税連合の対象であるので、法人税減税も市町村財政へ影響を及ぼす。

ロックダウンはまた市町村が関係する各種施設からの収入も減少させる。例えば幼稚園、劇場、市民大学、動物園などが閉鎖された。これらのための人件費など経常的経費は発生しながらも収入の道は閉ざされた。また、空港、メッセあるいは地方公共交通など市町村の経営もまた売上の減少によって打撃を受けた。

連邦、州、市町村の予算は税収見積もり作業班⁽⁵⁾の5月見積もり（連邦政府の春季予測に基づく。当年度および以後4年間の対象）に基づいて編成される。各州は5月見積もりに基づいて州および市町村の税収を見積もる。2020年度には変動を組み込んだ臨時見積もりを9月に行い、これが2021年度予算原案とその後の中期計画ローリングの基礎になった。

NRWでは税収見積もりが市町村税収と市町村財政調整に及ぼす影響は毎年8月に市町村に通知され、市町村はこれに基づいて翌年の予算を編成する。2020年の厳しい見積もり結果は2021年度予算に反映されている（ドイツでは暦年と会計年度が一致して

いる)。

2. NRWの市町村歳入への影響

想定外の景気後退と景気対策としての減税は、市町村財政にも厳しい影響を与える。NRWの市町村への影響は表1のとおりである。市町村の税収の2本柱は営業税および市町村所得税参与（以下、所得税と略称）であるが、前者が後者をやや上回っている。営業税は総額から連邦及び州への営業税納付金が控除されるため、市町村の実質的財源として残る営業税純額は削減され、所得税との差はそれだけ縮小するが、やはり営業税の収入規模が最大である。

所得税が連邦・州・市町村の共同税であるのに対して営業税は市町村の固有の税であり、独自に税率決定権が認められている。また、営業税と同じく市町村の固有税として不動産税もあるが、その比重は営業税に比べてかなり低い。売上税参与（売上税の2.2%。以下、売上税と略称）も共同税の一種であり、1998年度に営業税の構成部分であった営業資本税が廃止された際に代替財源として導入されたものである⁶⁾。

最大の税収をもたらす営業税は収益税であり、NRWにおいても2020年度の景気後退の影響を強く受けている。しかし、営業税納付金の州への納付率が2020年度以降34%引き下げられるため、市町村の営業税純額の減少はそれだけ緩和されることになる。所得税は給与所得課税がその大部分を占めるため⁷⁾、

営業税に比べれば景気後退の影響は弱いと見込まれている。

売上税、不動産税は営業税や所得税に比べて安定的である。付加価値税としての売上税は一般的に景気変動にかかわらず安定的な収入をもたらす性質を持っている。売上税については、2020年度の期間限定の税率引き下げによって減収となるが、翌年度以降はその影響が大部分なくなることも景気回復による増収要因と相まって⁸⁾、順調な回復が見込まれている。不動産税は課税物件の評価が長年にわたって据え置かれていたことが問題となり、連邦憲法裁判所による違憲判決を受けて2025年から新制度に移行することになっている。しかし、この改正は「収入中立」とされており、さしあたり市町村の財源としての地位に変化はない。

租税連合からの交付金（市町村財政調整）は2020年度には減少していない。これはその算定が制度上過年度の税収に基づくからである。すなわち、市町村財政調整における支払いの算定の基礎は、過年度の税収（2020年度については2018年10月1日から2019年9月30日）である。したがって、州の減収は1年遅れで市町村に引き継がれるため、2020年度の巨額の税収減の影響は市町村では2021年度の市町村財政調整において現れてくる。

表1 市町村の税収および租税連合からの交付金（見込み）

	2020年度		2021年度		2022年度		2023年度	
	100万€	前年比%	100万€	前年比%	100万€	前年比%	100万€	前年比%
営業税総額	9,593	-24.8	11,857	23.6	12,118	2.2	12,542	3.5
営業税納付金	-720	-60.1	-890	23.6	-910	2.2	-942	3.5
不動産税A及びB	3,829	0.2	3,879	1.3	3,933	1.4	3,968	0.9
所得税参与	8,238	-7.9	8,930	8.4	9,448	5.8	9,996	5.8
売上税参与	1,937	-1.1	2,104	8.6	2,409	14.5	2,465	2.3
その他の市町村税	411	0.2	416	1.3	422	1.4	426	0.9
家族給付調整	759	-9.1	896	18.0	893	-0.7	923	3.4
税法改正	-142		-458		-907		-932	
租税連合からの交付金	12,816	3.5	11,907	-7.1	13,355	12.2	13,832	3.6
合計	36,721	-6.6	38,641	5.2	40,761	5.5	42,279	3.7

(出所) Nees, Martin/Scholz, Birger (2020), p. 15.

家族給付調整 (Familienleistungsausgleich) とは、NRWの市町村が州から追加的に州の売上税の26%を受け取るものである。これは所得税における子育て支援の所得控除である家族給付調整 (Familienleistungsausgleich) の改正 (増額) という所得税減税がもたらす市町村の減収分を補填するための措置である。

なお、景気対策のための税制改正は施行日が2020年半ばもしくは2021年であるため、2020年度の減収

額は比較的小さいが、2021年度以降大きくなっている。

2020年度には特に不況の影響が営業税に強く出たが、営業税納付金の引き下げや租税連合からの交付金の増額によって総収入額の減少は6.6%に抑えられた。翌年度以降は景気回復に伴う税収増加によって毎年回復が続くと見込まれているが、もちろんこれはコロナ禍の収束への期待を織り込んだものであることに注意が必要である。

3. 財政計画と連邦・州の支援

表1で見る限りコロナ禍の収束に伴い地方財源は順調に回復するように見える。しかし、これを市町村の財政計画⁹⁾に照らしてみるとなお不十分であることが分かる (表2)。なによりも「租税見積もり及び家族給付調整」の減収額が大きい。また、上記のとおり2021年度から前年度の州共同税の減収を反映して租税連合からの交付金 (表2の市町村財政調整) も大きく減少する。さらに、これに税制改正が財政計画の策定段階では予定外の追加的減収要因となっている。

財政計画は市町村財政の中期的見通しを示すものであり、財源がこれを下回ることになれば、市町村の義務的経費の支弁に困難をきたし、ひいては投資的経費によるインフラ整備も一層遅れることになる。財政的に困窮する市町村は、投資的経費のための起債を超える財源不足については一時借入金もしくは赤字地方債に近い公金庫債 (Kassenkredit)¹⁰⁾への依

存を余儀なくされる。NRWの市町村に限らず、ドイツ市町村においては長年財源不足によるインフラ整備の遅れが問題とされてきた。そればかりか投資的以外の経費に充てる財源については原理的に起債が認められず (「ゴールデンルール」)、経費削減によって対応しきれない場合には公金庫債によって財源不足を埋めてきた。そのため、本来「つなぎの財源であるはずの公金庫債が恒久的な財源となり、その累積度合いが各市町村の財政危機を判断する指標となってきた。2000年代に入って累増を続けてきたNRWの公金庫債は、ドイツ経済の好調に助けられて2004年度をピークにようやく横ばいに転じていたが、コロナ禍を契機に再度増加に向かうことが懸念されている。

これらの問題に対処するため、連邦は法改正によって市町村の財源強化を図った。以下表3に従って連邦の対応をみていこう。まず、歳入増加要因と

表2 財政計画に比較しての市町村の減収額

(単位: 100万€)

	2020年度	2021年度	2022年度	2023年度	2020~2023 年度合計
租税見積もり及び家族給付調整の減収	4,169	1,952	1,808	1,749	9,678
税制改正 I	2	13	0	0	15
税制改正 II	139	199	505	509	1,353
税制改正 III	0	246	402	423	1,071
市町村財政調整の減収	0	1,799	842	957	3,598
財政計画に比較した総減収額	4,310	4,209	3,557	3,638	15,715
同上百分比	10.5%	9.8%	8.0%	7.9%	9.0%

(出所) Nees, Martin/Scholz, Birger (2020), p. 16.

表3 財政計画に対する市町村歳入・歳出の差額

(単位：100万€)

	2020年度	2021年度	2022年度	2023年度
歳入減少				
租税及び家族給付調整	-4,310	-2,410	-2,715	-2,682
市町村財政調整による交付金		-1,799	-842	-957
使用料・手数料	-149			
出資	-37			
地方公営交通企業（運賃収入）	-750			
歳入増加				
連邦の旅客交通助成金	500			
州の旅客交通助成金	200			
都市開発補助金	132	171		
営業税調整（連邦および州による）	2,800			
財政強化協定による支援	171			
住居・暖房費補助（KdU）	1,070	1,030	990	990
歳出増加				
住居・暖房費（KdU）	-196	-99		
保健・衛生	算出不能			
差し引き	-569	-2,936	-2,567	-2,648
財政計画による歳入総額に対する百分比	-1.4	-6.9	-5.8	-6.3
連邦および州のその他の措置				
スポーツ施設投資補助	16	16		
環境保全支援プログラム	11	11		
保育園整備	108	108		
中心部強化緊急プログラム	70			
都市建設特別助成	47			
維持投資・市町村交通インフラ特別プログラム	100			
全国環境保全運動助成プログラム	50			
旧負債整理	27			
保健所の整備	173	173	173	173

(出所) Nees, Martin/Scholz, Birger (2020), p. 28.

して最大の営業税調整とは、不況によって大きな打撃を受けた営業税の2020年に予想される減収額を連邦と州がその負担を折半して2020年度に限り一括補償するものである。連邦はこのために第2次補正予算に61億ユーロを計上した⁽⁴⁾。州の負担額を合わせれば、総額120億ユーロの規模になるが、その約23%がNRWに配分される。その金額は28億ユーロに上り、前年度実績からすれば減収額は29億ユーロと見込まれているので、1億ユーロだけ不足するがほとんど補償されることになる。

また、連邦はハルツIV制度⁽⁵⁾における住居・暖房給付の連邦負担率（49%）を25%引き上げ、計74%を連邦が恒久的に引き受けることとした。これは社会法典第2編（Zweites Sozialgesetzbuch：S G B II）に基づく求職者基礎保障（Grundsicherung für Arbeitsuchende）の一環として対象者の住居・暖房費を負担するもので、連邦の補助率の25%引き上げ

は2020年度の市町村に財政計画では予定されていなかった10億7,000万ユーロという大きな増収をもたらした。

この求職者基礎保障は市町村の事務であり、コロナ禍による不況下では大きな負担要因となった。独自に財源を調達する途をもたない市町村に代わって、債務ブレーキによる制約を非常事態に関する規定（基本法第115条第2項）に基づいて解除し、大規模な起債が可能になった連邦がその財源を負担することになった。しかし、ドイツにおいて従来50%以上の補助は連邦の委任事務に対してのみ可能であったため、これを市町村に対して行うことは連邦国家としてのドイツでは不可能であった。そこで、緊急事態に対応するため基本法の改正が行われ、その第104条aに「求職者基礎保障の分野における住居及び暖房の給付金支給に際し、連邦が費用の4分の3以上を負担する場合に、当該法律は連邦の委託に

よって執行される。」が追加された。これによって、通常は経費の50%を連邦が負担する場合に連邦委任事務となると、ハルツIV住居・暖房給付については連邦が75%以上負担する場合には「連邦の委託によって執行される」ことになるが、75%未満の負担なら連邦委任事務にあたらないと解釈されることになったのである⁽¹³⁾。

幼稚園、保育園、託児所の収容人員拡充のためにはその改築や新築が必要であるため、多額の資金が必要である。2020年度および2021年度のNRWについてはこれも人口比で1億800万ユーロが配分される。

全国環境保全運動助成プログラムは、毎年3億ユーロのプログラムで市町村の財源も含まれているが、財政力弱体市町村も参加できるように市町村の負担分を引き下げるため、連邦・州はそれぞれ5,000万ユーロを2020年度および2021年度に提供する。これはNRW市町村については1,100万ユーロとなった。

2020年度および2021年度についてスポーツ施設の

ために追加的に1億5,000万ユーロ、そしてスポーツ施設投資計画のために1億1,000万ユーロ、合わせて2億6,000万ユーロが連邦によって提供される。NRWについてはこれを人口比(21.6%)で配分すれば、2020年度および2021年度についてそれぞれ1,600万ユーロになる。

コロナ禍は公的保健制度の充実が喫緊の課題であることを明確にした。保健所の体制強化のためには人材確保が不可欠であり、医師としての報酬を保障しなくてはならず、連邦はそのために40億ユーロの予算を計上し、NRWについては5年間にわたって毎年1億7,300万ユーロが配分される。

ベルテルスマン財団⁽¹⁴⁾は概算的に今回の連邦によるコロナ禍対策におけるNRWの位置づけを明らかにしている。それによれば、人口1人当たりでみて、住居・暖房給付の負担軽減は全国第4位、営業税減収の補償では第3位であるという。住居・暖房給付の負担軽減で第4位なのは社会扶助費の大きさの表現であり、営業税については全国平均で見てその高い賦課率によるものである。

4. NRW市町村の財源難と今後の対応

表3によれば、財政計画に比較して2020年度～2023年度の間不足額は166億5,100万ユーロである。一方、連邦・州の支援による追加額は82億2,500万ユーロであり、その差の不足額は84億2,600万ユーロとなる。これに追加的支出2億9,500万ユーロを考慮すれば、不足額は合計87億2,100万ユーロとなる。

2020年度に限ってみればコロナ禍への緊急対応ということで比較的手厚い支援が行われ、不足額は5億6,900万ユーロと財政計画に対する比率も1.4%にとどまっている。しかし、2021年度以降になると税収は回復に向かうもののなお不十分である上、この年から不況の影響を受けて市町村財政調整による交付金の減少が始まる。それに対して2020年度に最大の増収要因であった営業税調整が1年限りで廃止される。そのほかの連邦・州による財政支援も2020年度限りである。住居・暖房費の補助率は変わらないので、このための補助金の減少は雇用情勢の改善に

より給付額が減少すると見込まれているからである。2022年度以降の財源差額は大きく、計画額に対するその不足率は5.8～6.9%に上っている。

市町村による独自の増収は難しく、まずは経費節減が試みられ、それで不足する部分は公金庫債への依存が再び強まることになる。市町村サイドからは連邦・州の支援継続が求められている。そのためには連邦・州において非常事態に関する基本法の規定を2021年度にも適用して、起債に基づく市町村への救済措置を継続しなくてはならない。さらに、2021年度から急減する市町村財政調整による交付金を少なくとも2020年度並みに確保するためにはその制度改正が必要である。

このうち連邦・州によるコロナ危機対応の支援は、いずれにせよ比較的短期の臨時的措置となるほかはない。それに対して市町村財政調整の拡充は、より長期的に影響を及ぼす制度改正となる。NRWの場合、義務的租税連合における州共同税(所得税、法

人税、売上税)の連合比率(Verbundquote又はVerbundsatz)すなわち拠出割合は現状では23%である。

この割合を引き上げることで、当面、2020年度の不況の影響で減少した交付金を下支えすることができるし、景気回復後には市町村により豊かな財源をもたらすことになる⁽⁵⁾。

しかし、広域州の連合比率を比較すれば、「義務的租税連合」の比率がNRWと同じく23%であるのはヘッセン州、バーデン・ヴュルテンベルク州の2州のみである。富裕州であるバイエルン州の同比率は12.75%、ニーダーザクセン州の同比率も15.5%と低くなっていて⁽⁶⁾、NRWの連合比率は最高水準にあり、制度としてさらに引き上げることは容易ではないが、市町村財政の長期的安定化のためのひと

つの選択肢であることは間違いない。

また、コロナ禍によって市町村の財源として最も大きな打撃を受けた営業税について、その改革を求める議論が再燃する可能性もある。営業税改革の諸提案⁽⁷⁾はすでに80年代半ばに市町村団体や経済団体などから行われ、2000年代に入って政治レベルでもその改革が取り上げられた。そのきっかけは2000年4月における米国のネットバブル崩壊を契機とする世界的な不況であり、ドイツでもその影響下で困難に陥った市町村財政の基盤強化の観点から営業税改革がとりあげられた。この結末は制度の微調整に終わったが、今回のコロナ禍における営業税の不安定性の露呈を契機に、改めて市町村財政の基幹税としての営業税改革が注目されている⁽⁸⁾。

5. 連邦の財政状況

すでに見たようにコロナ禍における市町村財政の窮状に対応するため、連邦は2次にわたる補正予算によって異例の措置を講じてきた。ここではコロナ禍における連邦の財政状況を概観しておきたい。

表4によればコロナ禍の影響がない2019年度までは連邦の財政は黒字基調であり、債務償還額が起債額を上回り債務残高は削減された。年々の歳出増加も税収を基本とする歳入の順調な増加によって賄われた。2019年にはやや陰りがみられるが、なお健全財政は続いている。ところが、2020年には状況は一変し歳出が急増する半面で歳入(起債を除く)は減少している。歳出急増は、市町村財政の支援を含むコロナ禍への対応に基づくものであり、歳入の減少は何よりも景気後退に由来する税収の急減によるものである。この差額は必然的に起債によって賄われ

ることになり、2020年度には久々に1,300億ユーロを超える純起債額となっている。また、景気対策の観点から投資的経費は対前年度比で30%を超える大幅な伸びとなった。うち公共投資の対象としてはアウトバーン整備等の建設事業に82億ユーロが充てられている。

従来厳格な健全財政主義を維持してきたからこそ、コロナ禍において売上税の税率引き下げや大規模な公共投資といった果敢な措置を講じることができたとドイツの政策当局は自賛している。しかし、2021年度になって変異株の急拡大などコロナ禍の収束が一筋縄ではいかないことが明らかになりつつあり、連邦の財政運営における非常事態がどこまで持続可能であるのか注目されるところである。

おわりに

コロナ禍でリーマン・ショックを超える景気後退は、ドイツの中央・地方の財政に深刻な影響を及ぼしている。欧州のコロナ禍はなお収束の気配を見せないが、ドイツでは不安を残しながらも1月末に始

まるワクチン接種の効果に期待が寄せられた。しかし、2021年3月末時点では接種の遅れ(1回接種者割合は英国45%、米国28%に対してドイツ11%)が問題化し、政権への不満が高まっている⁽⁹⁾。表5に

よれば、2020年度に急速に下降した景気は2021年には早くも回復に向かうと期待されている。しかし、その前提となるのはあくまでもコロナ禍の収束である。OECDの予測によれば2021年のドイツの実質成長率は3.0%にとどまるという。

期待通りに景気が回復すれば2022年にはGDPはコロナ禍の前の水準に戻る。しかし、失業者は2021

年まで増加し、2022年になっても2019年の状態には戻らない。これに伴い市町村の住居・暖房給付も高い水準に維持される。こうした市町村財政を連邦・州がどこまで救済し得るか疑問が残る。2021年度についてNRW州政府は「非常時には非常の決定が必要である」として市町村財政調整における救済を打ち出した。しかし、これは制度の抜本改正ではなく、

表4 連邦の財政状況の推移

(単位：10億ユーロ、%)

項目	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1. 歳出 ¹	299.3	310.6	325.4	336.7	343.2	441.8
対前年度増減率	3.5	3.8	4.8	3.5	1.9	28.7
2. 歳入 ²	311.1	316.8	330.4	347.6	356.5	311.1
対前年度増減率	5.2	1.9	4.3	5.2	2.6	-12.7
うち						
租税収入	281.7	289.0	309.4	322.4	329.0	283.3
対前年度増減率	4.0	2.6	7.1	4.2	2.0	-13.9
3. 財政収支	11.8	6.2	5.0	10.9	13.3	-130.7
対歳出比率	3.9	2.0	1.5	3.2	3.9	-29.6
財政収支の内訳						
4. 起債純額	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	130.5
4.1起債総額	170.2	189.9	162.7	169.8	167.9	387.7
4.2その他収入及び会計間振替	18.5	2.8	3.2	16.5	17.1	-21.5
4.3償還	188.7	192.7	165.8	186.3	184.9	235.7
5. 積立金取崩し	—	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
6. 積立金積立て	12.1	—	5.3	11.2	13.5	0.0
7. 硬貨発行益金収入	0.4	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2
(参考)						
投資的経費	29.6	33.2	34.0	38.1	38.1	50.3
対前年度増減率	0.9	12.3	2.5	12.0	-0.1	32.3
ブンデスバンク益金配当	3.0	3.2	0.4	1.9	2.4	2.5

(注) 1. 金融市場での借換債発行、積立金積立て及び歳入欠陥補填のための経費を除く。

2. 金融市場からの借入れ収入、積立金取崩し収入及び剰余金並びに硬貨発行益金収入を除く。

(出所) Bundesministerium der Finanzen (2021)

表5 ドイツ経済の主要指標 (対前年比増減率)

	2019	2020	2021	2022
国内総生産 (実質) (%)	0.6	-5.0	4.0	2.5
民間最終消費支出	1.6	-6.2	4.1	2.0
政府最終消費支出	2.7	3.9	0.4	-1.1
総資本形成	2.5	-3.6	3.8	3.4
設備投資	0.5	-12.5	7.3	5.5
建設投資	3.8	2.0	0.9	2.2
その他固定資本形成	2.7	-3.0	5.7	3.1
国内需要 (%)	1.2	-3.8	3.5	2.2
労働市場				
就業者 (%)	0.9	-1.0	0.0	0.7
失業者 (百万人)	2.27	2.72	2.82	2.58
失業率 (%)	4.8	5.7	5.9	5.4
消費者物価 (%)	1.4	0.5	1.1	1.7
国家財政収支 (対GDP比%)	1.5	-5.1	-3.1	-1.0
経常収支 (対GDP比%)	7.2	7.1	7.2	7.3

(出所) Hintze, Jörg (2020), p. 980.

交付金の臨時的増額によるものである。

ドイツでは債務ブレーキ (Schuldenbremse) が憲法上定められており、政府の起債には厳しい制限が課されている。しかし、基本法第115条第2項には「国の統制能力を超え国の財政状態を著しく損なうような自然災害又は異常な緊急状態の場合には、この借入限度額は、連邦議会議員の多数決に基づいて、これを超過することができる⁽¹⁾」との規定がある。コロナ禍という非常事態ではこの規定が適用され、連邦はさしあたり必要な財源を無制限に緊急に調達することができる。コロナ禍に対応すべく講じられた財政措置は、全政府レベルで3,500億ユーロ余りに上り、さらにこれに連邦が復興金融金庫 (Kreditanstalt für Wiederaufbau) に財源として提供した1,000億ユーロが追加された。このため単年度の政府赤字額はGDPの7.25%、債務残高はGDPの75.25%とマストリヒト基準を明確に超過することになった⁽²⁾。

しかし、市町村にはこのような例外規定は認められていないため、急激な歳入減に独自に対応するには歳出カットもしくは公金庫債の起債にという形で財政危機が露呈する。

コロナ禍による市町村の財政危機は、市町村財政の自立的基盤の脆弱さを暴露し、連邦・州への依存を余儀なくさせた。コロナ禍という「社会的動乱」を機に「集中過程」が進み、市町村財政の連邦・州への依存が中・長期的に深まるのか、それとも営業税改革、市町村財政調整改革を実現して、市町村財政の自治の基盤を打ち固めることができるのか。コロナ禍のドイツ市町村財政は、いまその分岐点に立っているのである。

[注]

- (1) 本稿は多くの内容をNees, Martin/Scholz, Birger (2020) に依拠している。これは2010年から続くver.di NRWによる自治体財政報告の2020年度版の7月の第2改訂版である。ver.di NRWの委託によりMartin NeesおよびBirger Scholzが共同執筆している。ver.di (vereinte Dienstleistungsgewerkschaft) とは2001年に5つの組合の合併によって設立された約200万人の組合員を擁するIG Metallに次ぐドイツ第2位の規模の労働組合である。
- (2) 市町村財政調整 (Kommunaler Finanzausgleich) の財源である租税連合は、「義務的租税連合」と「任意的租税連合」に分かれる。「義務的租税連合」と

されるのは所得税、法人税、売上税の州参与分であり (NRWではこれらの23%)、「任意的租税連合」とされるのは営業税納付金、州間財政調整による増減収、不動産取得税、その他の州税などである。

- (3) 高齢者介護に従事する介護職に、2020年に最高1,000ユーロの非課税の一時金 (コロナボーナス) が支給される。さらに、州及び介護事業主は、このボーナスを最高1,500ユーロまで増額することができる。
- (4) 2次にわたる税制改正については泉(2020a)12-13頁による。
- (5) 税収見積もり作業班 (der Arbeitskreis Steuerschätzungen) は1955年以来存在する財務省の諮問機関であり、各税の税収見積もりを行い、それを連邦、州、市町村およびEUに報告する。見積もりの時期は、第1次見積もりが11月初旬で、さらに第2次見積もりが5月中旬である。これらは翌年度予算及び中期財政計画の基礎となる。
- (6) 1936年の営業税改革以来、営業税の課税ベースは営業収益、営業資本および賃金総額とされた。このうち1980年の改革によって賃金総額が、1998年の改革によって営業資本が課税ベースから外され、以後、営業税は実質的に営業収益税となった。
- (7) 2019年度 (決算) の連邦の所得税1,321億ユーロのうち給与所得税は933億ユーロと70%以上を占めている (Bundesministerium der Finanzen(2020))。
- (8) ただし、レストランとケータリングサービスに対する軽減税率の適用は2020年6月30日から2021年6月30日まで1年間有効である。
- (9) 市町村の財政計画は中期的な見通しを示すものであり、対象期間は実績値である前年度に始まり、当年度及び翌年度以降少なくとも3年間である。したがって、狭義の「計画」は翌年度以降の3年間となる。表2では当年度を含む4年間の数値が示されている。
- (10) Kassenkreditは資本会計ではなく経常会計で行われる起債で固有の財源ではなく、本来の収入があった場合には直ちに返済されるべき一種の立替払いとみなされ、日本の一時借入金に近い。しかし、実際にはこれが恒常化して年度を超えることが続いており、日本の一時借入金と全く同じとも言えない。とはいえ、長期的な償還を予定するわが国の赤字地方債とも異なり、両者の中間に位置するといえよう。
- (11) Freier, Ronny/ Geisler, Rene (2020) p.24.
- (12) ハルツ改革による求職者基礎保障の手法と運用については、武田公子 (2016) を参照。
- (13) 泉 (2020b) 4頁。
- (14) ベルテルスマン財団 (Bertelsmann-Stiftung) は、ドイツを本拠に世界規模で新聞、出版、放送、レコードなどのメディア事業を展開しているベルテルスマン・グループを母体に、1977年に設立され、現

在、年間70以上の公益事業を行い、財団事業予算額が9,020万ユーロ（2017年）を超えるドイツ最大規模の財団の一つである。所在地はノルトライン・ヴェストファーレン州のギュータスロー。

- (15) NRW州政府は2021年度の市町村財政救済のために交付金を135億7,300万ユーロに固定することを決定した。これによって市町村は通常のルールを超えて9億4,300万ユーロを受け取る（NRWのHPより）。しかし、これは連合比率の改定ではなく臨時的な増額措置に留まる。しかも、将来、税収が増加し、市町村の財政状況が改善すればこれは返却される。
- (16) HEINRICH BÖLL STIFTUNG KommunalWiki (2020年1月8日)による。
<https://kommunalwiki.boell.de/index.php/Verbundquote>
- (17) 営業税改革案を大別すれば、一方に納税者層と課税ベースの拡大による営業税の「再生」を目指す提案があり、他方に営業税を廃止して所得税への市町村の付加税権を導入する提案がある。2000年代初頭の営業税改革の動きについては中村（2006）で論じた。
- (18) Döring, Thomas (2020)も営業税改革を実現しなかった政治の責任を指摘している。
- (19) 日本経済新聞2021年4月3日
- (20) 訳文は初宿訳（2018）による。
- (21) 2020年5月時点の見込みである(Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2020b), S.20)。

[参考文献]

- Bundesministerium der Finanzen (2020), *Finanzbericht 2021*.
- Bundesministerium der Finanzen (2021), *Monatsbericht März 2021*.
- Deutscher Städtetag (2020), *Stadtfinanzen 2020. Schlaglichter des Deutschen Städtetages*.
- Döring, Thomas (2020), Corona-Finanzhilfen des Bundes zur Entlastung der Kommunen, in: *Wirtschaftsdienst* 11/2020.
- Eicker-Wolf, Kai/ Nees, Martin/Truger, Achim (2010), *Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen. Eine Studie im Auftrag von ver.di NRW, Landesfachbereich Gemeinden*.
- Eicker-Wolf, Kai/ Nees, Martin/Truger, Achim (2017), *Kommunalfinanzbericht 2017. Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen: Anforderungen an die Bundes- und die Landespolitik. Eine Studie im Auftrag von ver.di NRW, Landesfachbereich Gemeinden*.
- Freier, Ronny/ Geisler, Rene (2020), Kommunale Finanzen in der Corona-Krise: Effekte und Reaktionen, in: *Wirtschaftsdienst* 5/2020.
- Geißler, Rene/Freier, Ronny (2019), Aktuelle Lage der kommunalen Finanzen: Konjunktur löst Strukturprobleme nicht, in: *Wirtschaftsdienst* 8/2019.

- Hintze, Jörg (2020), Coronavirus beherrscht die Wirtschaft, in: *Wirtschaftsdienst* 12/2020.
- Hollen, Benjamin/Anton, Stefan (2018), *Gemeindefinanzbericht 2017. Gleichwertige Lebensverhältnisse von Aachen bis Zwickau*, Deutscher Städtetag.
- Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (2019), *Veröffentlichung des Kommunalfinanzbericht 2017*. https://www.mhkgb.nrw/sites/default/sites/default/files/media/document/file/Kommunalfinanzbericht_2017_ON.pdf
- Nees, Martin/Scholz, Birger (2020), *Kommunalfinanzen in Zeiten der Corona. Kommunalfinanzbericht 2020. Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen: Anforderungen an die Bundes- und Landespolitik. Zweite überarbeitete Auflage. Eine Studie im Auftrag von ver.di NRW, Landesfachbereich Gemeinden*.
- 泉眞樹子 (2020 a) 「【ドイツ】コロナ危機に対処するための税制支援に関する法律」『外国の立法』No. 284-2
- 泉眞樹子 (2020 b) 「【ドイツ】コロナ禍の自治体支援のための憲法改正等及び倒産防止策延長」『外国の立法』No. 285-2
- 伊東弘文 (1995) 『現代ドイツ地方財政論 [増補版]』文真堂
- 初宿正典訳 (2018) 『ドイツ連邦共和国基本法 全訳と第62回改正までの全経過』信山社
- 武田公子 (2000) 「ドイツ自治体間財政調整——ニーダーザクセン州の事例を中心に」『都市問題』第91巻第4号
- 武田公子 (2016) 『ドイツ・ハルツ改革における政府間財政関係 地域雇用政策の可能性』法律文化社
- 中村良広 (1999) 「ドイツ市町村売上税参与の導入と地方自治」『自治総研』1999年12月号
- 中村良広 (2006) 「ドイツ営業税改革の現段階」『熊本学園大学経済論集』第12巻第3・4合併号

第7章 フィンランドの新型コロナウイルス感染症対策について — 国家による規制と国補正予算を中心に⁽¹⁾

横山 純一

1. 問題の所在

(1) 対象とする時期

本稿では、フィンランドの新型コロナウイルス感染症対策について、2つのメインとなる対策、つまり、感染拡大を防ぐための国家による規制措置と国補正予算を論ずることにしたい。新型コロナウイルス感染症の状況は変化しているので、どうしても分析の対象時期を絞り込む必要がある。本稿では、2020年3月中旬から12月20日までとすることにしたい。なぜなら、この期間に2回の感染の大きな波（第1波と第2波）があり、この対策として国家による規制が行われ、さらに、国補正予算が7回にわたって打たれたからである。

フィンランドでは12月下旬から1年半ばにかけて新規感染者数が減少し、第2波は収束した。しかし、2月下旬には第3波に見舞われ、感染力の強い変異ウイルスの出現に悩まされた。そこで、政府は飲食店の営業停止措置など、第2波の時よりも厳しい規制措置をとった。そして、その対策

が効果を上げたことや、ワクチン接種が順調に進んだことにより、4月に入って第3波は収まった。第3波については補論を設けて述べることにしたい。

(2) 分析視角

フィンランド（人口数は約550万人）では、3月中旬から5月中旬にかけて新型コロナウイルス感染症が広まり、感染の第1波を迎えた。3月16日に政府は緊急事態宣言を発出し、3月18日から感染拡大を防ぐ目的で、国民の行動を制限する厳しい国家規制措置をとった。このような国家規制が成果をあげたことにより、その後、感染者数は減少に転じた。そして、これに合わせ、一部の規制を除いて規制の解除・緩和が行われたのである。

しかし、9月に入って再び新規感染者数の増加が明確になり⁽²⁾、ヘルシンキ（Helsinki）やエスポー（Espoo）、ヴァンター（Vantaa）など大都

図表1 フィンランドの新型コロナウイルス感染者数の推移(1)

(人)

月日	3/6	3/13	3/20	3/27	4/3	4/10	4/17	4/24	5/1	5/8	
累積感染者数	21	251	649	1,301	2,107	3,214	3,982	4,725	5,422	6,050	
1週間単位の新規感染者数		230	398	652	806	1,107	768	743	697	628	
5/8	5/15	5/22	5/29	6/5	6/12	6/19	6/26	7/3	7/10	7/17	
6,050	6,493	6,753	6,943	7,055	7,119	7,175	7,231	7,278	7,317	7,352	
	443	260	190	112	62	56	56	47	39	35	
7/17	7/24	7/31	8/7	8/14	8/21	8/28	9/4	9/11	9/18	9/25	
7,352	7,404	7,467	7,618	7,770	7,994	8,130	8,341	8,649	9,047	9,707	
	52	63	151	152	224	136	211	308	398	660	
9/25	10/2	10/9	10/16	10/23	10/30	11/6	11/13	11/20	11/27	12/4	12/11
9,707	10,595	12,266	13,580	14,826	16,215	17,667	19,178	21,407	24,475	27,516	30,457
	888	1,621	1,314	1,246	1,389	1,452	1,511	2,229	3,068	3,041	2,941

(注) 2021年9月11日閲覧時の数値である。

(出所) World Health Organization (WHO) “Coronavirus Data”。

市自治体を多く含むウーシマ（Uusimaa）地域を中心にクラスターが増加した⁽³⁾。さらに、感染経路が不明の症例が半分以上を占めたのである⁽⁴⁾。

10月に入ってからいっそう感染者数が増大した。1週間当たりの新規感染者数は1,500人前後となり、この状況が11月中旬まで続いた（図表1）。明らかに第2波が訪れたのである。累積感染者数も、11月中旬には2万人を超過した。さらに、11月下旬には、1週間当たりの新規感染者数が一挙に3,000人台にのぼった。1日の新規感染者数は11月20日が478人、11月24日が504人、11月25日が471人、11月26日が619人、11月27日が509人、11月28日が456人となった⁽⁵⁾。12月に入ってからも勢いは止まらず、1週間当たりの新規感染者数は3,000人を超過した。死亡者数も感染の広がりの中で、明らかに12月に入って増加した⁽⁶⁾。

第2波時にも、フィンランドでは国民の行動を制限する措置がとられた。ただし、11年半ばまでは、感染状況が悪化しているウーシマ地域やピルカンマー（Pirkanmaa）地域⁽⁷⁾など国内5地域の飲食店（レストラン、バー、カフェなど）の営業時間や客数の制限などにほぼ限られ、春の第1波の時のような強力かつ全国一律の規制措置はとられなかった。しかし、感染状況が厳しさを増す中で、ヘルシンキやエスポーなどの大都市では11月30日から公共施設の閉鎖、10人を超す集会の禁止、イベントの中止などの措置がとられるようになった。飲食店を中心とする対策では到底済まなくなってきたのである。

本稿では、フィンランドの新型コロナウイルス感染症対策について、2つの分析視角によって考察することにした。

まず、国民の行動制限をとる国家による規

制措置についてである。フィンランドの新型コロナウイルス感染症対策の特徴は、感染拡大を抑える施策が遅きに失することのないように、比較的早くに法律にもとづいて国民の行動を制限する措置がとられていることである。このような国家規制には罰則がともなっている。本稿では、第1波の時と第2波の時に分けて、このような国民の行動を制限する措置の内実についてみていくことにしたい。

次に、国の補正予算を考察する。フィンランドにおいては、2020年度には、3月下旬に議会に提出された第1次補正予算を皮切りに、第7次までの補正予算がつくられ、実施に移されている。補正予算の規模はまちまちだが、4月上旬の第2次補正予算と6月上旬の第4次補正予算の規模が圧倒的に大きい。

補正予算の内容についてみると、最初のうちは、新型コロナウイルス感染症にかかわる保健医療対策や、基礎サービスを担う自治体への支援、新型コロナウイルス感染症の広まりや国の規制措置の影響を受けた事業主や企業、個人への支援、演劇や音楽活動でチケット販売が困難になった会社や俳優、音楽家などへの支援など、新型コロナウイルス感染症の拡大に関連して緊急に必要とされたものが中心だった。しかし、第4次補正予算では、鉄道や市電などの公共交通機関の拡充のための財政支援、道路の大規模修繕、高速道路のインターチェンジの増設などの輸送にかかわる政策や、できるだけ安価な住居を国民に提供する住宅政策など、数年先の国民生活や企業活動を展望したものが出てきた。このような多岐にわたる補正予算について分析していきたい。

2. フィンランドの新型コロナウイルス感染症対策（1） — 第1波における対策

（1）緊急事態宣言と国民の行動制限

3月16日にフィンランド政府は緊急事態宣言を発出した。そして、3月18日からは緊急事態法にもとづいて、国民の行動を広範囲にわたって制限

する規制措置をとった⁽⁸⁾。

つまり、3月18日に義務教育学校や大学、高校、専門学校などの学校閉鎖（休校）が行われた。さらに、公共施設（美術館、図書館、博物館、劇場、

図表2 フィンランドにおける規制解除に関する状況（2020年6月1日）

	5月4日～5月13日	5月14日～5月31日	6月1日～7月30日	7月31日～
義務教育、就学前教育など	閉鎖（休校）	可		
高校、専門学校、大学など	閉鎖（休校）	可（リモート授業の推奨）		
集会の制限	10人まで可		50人まで可	
500人超の公開イベント	禁止			
青少年センター、各種団体会館など	閉鎖		可	
レクリエーション施設（スイミングプールなど）	閉鎖	屋外施設のみ可	可（屋内施設も可）	
スポーツ大会	禁止		特別なアレンジメントのもとで可	
図書館（本貸し出し）	可			
屋内公共施設（美術館、劇場、図書館、高齢者デイケアセンターなど）	閉鎖		集客制限のもとで可	
飲食店（レストラン、バー、カフェなど）	閉鎖（テイクアウトのみ可）		一定条件のもとで可	
海外への観光旅行	厳にひかえる	不要不急な旅行はひかえる		
国内観光旅行	当分の間ひかえる		健康と安全のガイドラインを守れば可	
部外者の介護施設、病院への訪問	原則禁止		ケースバイケースで認める	
ウーシマ地方へ（から）の移動制限	3月28日開始、4月15日終了			

- (注) 1. 義務教育学校や大学などは3月18日から閉鎖開始。10名超の集会禁止も3月18日から開始
 2. 飲食店は4月4日から営業停止
 3. 飲食店の一定条件とは、客席を半分に減らす、客同士の距離をとる。営業時間は6時から23時までで、アルコール提供は22時までとするなど

(出所) Finnish Government “Situation regarding the lifting of Restrictions 1 June2020”, 2020

高齢者デイケアセンターなど）や青少年センターの閉鎖が行われた。10名を超える集会も禁止された。スポーツ大会や500人以上が参加する公開イベントは全面的に禁止され、スイミングプールなどのレクリエーション施設も、屋内、屋外問わず閉鎖された。介護施設や病院へのお見舞いなどでの部外者（家族や親族、友人、知人等）の訪問も原則禁止とされた（図表2）。以上のような国民の行動制限に関する措置については、当初3月18日から4月13日までとされていたが、5月13日まで延期された。

また、4月4日には、レストラン、カフェ、バーなどの営業停止が行われた。3月19日から入国制限が開始された。

さらに、ウーシマ地域とそれ以外の地域との移動が、3月28日から4月15日まで禁止された。この措置は新型コロナウイルスの感染者がウーシマ地域に集中していたために、地方（ウーシマ地域以外の地域）の感染者の増加を防ごうとしてとられたものであった。ただし、公的な業務や商用、

通勤、近親者の死亡等による移動には適用されない。このような措置の施行にともなって、主要道路では警察官による監視が行われたのである。

保健医療対策や経済対策は怠りなかった。新型コロナウイルス感染症対策を中心とした保健医療システムの維持、産業企業の倒産防止と支援、個人事業主への支援を主目的にして、第1次と第2次とを合わせて約40億ユーロの補正予算が組まれたのである⁹⁾。

(2) 各種規制措置の解除

フィンランドでは国による規制が効果を発揮して感染者数が落ち着いてきたことを背景に、5月14日からと6月1日からの2段階に分けて規制の解除が行われた¹⁰⁾。

図表2を再びみてみよう。義務教育学校や大学、高校、職業専門学校は5月14日に閉鎖が解除され、授業が再開した。ただし、大学や高校、専門学校などについては閉鎖解除後もリモート授業が推奨された。

スイミングプールなどのレクリエーション施設は5月14日から利用できるようになったが、5月14日からは屋外施設のみが利用でき、屋内施設は6月1日から利用可能となった。集会については5月31日までは10人までの集会が認められていたが、6月1日からは50人を超えない集会が可能となった。5月31日まで閉鎖されていた青少年センターや屋内公共施設については、いずれも6月1日から利用できるようになった。ただし、これらの施設の多くは集客数を制限してのオープンになった。スポーツ大会は5月31日まで禁止、6月1日からは特別なアレンジメントのもとでは大会開催が可能となった。

レストラン、バー、カフェなどの飲食店は5月31日まで終日営業停止措置がとられていたが（テイクアウトのみ認められる）、6月1日から下記の条件を満たせば営業できるようになった。つまり、客同士の距離を十分とるように席の配置を工夫する、客席を半分に減らす（テラス席はこれに該当しないが、テラス席でも客同士の十分な距離がとられなければならない）、客は必ず自分の席に着席して飲食し自分の席以外で食物のとりわけをしない等を実行し、さらに、営業時間は6時から23時までとする、アルコールの提供は9時から

22時までとする等の条件が満たされれば営業できるようになったのである。このようなレストラン、バー、カフェに関する規制緩和は、フィンランドの全域で6月1日から施行された。

500人超の公開イベントは7月1日以降も認められず、500人を限度とするとされた。ただし、ガイドラインに沿って安全衛生面の措置がとられ、観客席をいくつかのブロックに区切るなど感染を防ぐ工夫がなされていれば500人を超過しても認められる場合があるとされた。500人超の公開イベントの全面的な規制解除は8月1日から実施された。

病院や介護施設などへの見舞いなどでの部外者の訪問は、6月1日以降も基本的に禁止の状況が続いた。6月17日に病院や介護施設などへの通院・訪問に関する緩和措置がなされ、介護施設では屋外における場所の確保や隔離された部屋の確保を通じ、利用者が家族と面会することができるようになった。

海外旅行は6月1日以降もひかえることとされたが、国内観光旅行は6月1日からは新型コロナウイルス感染症に関する安全衛生のガイドラインを守る場合は可能となった。

3. フィンランドの新型コロナウイルス感染症対策(2) — 第2波における対策

(1) 10月中旬以降の規制強化

フィンランドの新型コロナウイルスの新規感染者数は9月に入ってから再び増えはじめ、10月と11月にはいっそう増大した。10月に入ってから11月中旬までは、1週間の新規感染者数が毎週1,500人前後となった(図表1)。さらに、11月下旬と12月上旬には、これまでに経験したことのない急速な感染拡大が起こった。1週間当たりの新規感染者数は実に3,000人を超過したのである。感染者数は首都圏(ウーシマ地域)において拡大が顕著だったが、国内のほぼすべての地域で増加したのである。

このような状況を踏まえて、フィンランド政府

は感染を抑制する目的で、10月9日にウーシマ地域やピルカンマー地域など感染状況が悪化している5つの地域において、レストラン、バー、カフェ等の飲食店の営業時間の見直しや客数制限を実施することを閣議決定した。第1波が過ぎ去ってからは、レストラン、バー、カフェ等についての規制は大幅に緩和されていた。9月には営業時間やアルコール提供時間の規制、客数の制限がなくなり、飲食は着席して行うこと、客同士の間に十分な距離をとることなどが、店舗や飲食客に求められたにすぎなかった。しかし、再び新規感染者数が増加してきたため、フィンランド政府は関係法律にもとづき、感染状況が悪化している地域

において規制強化、つまり営業時間の短縮と客数制限に踏み切ったのである。具体的には、次のとおりである⁽⁴⁾。

ア 感染状況が悪化している地域、つまり、増殖急増段階（Leriamisvaihe）にある2次医療圏域の飲食店のアルコール提供時間を22時までとし、同地域のすべての飲食店の営業終了時間を23時とする。

イ アルコールの提供を主にするパブ、バー、ナイトクラブなどについては店内に収容できる客数を許可上限の半数とする。レストラン、カフェなどは4分の3とする。

ウ この規制は10月11日から施行し、10月31日までを期限とする。

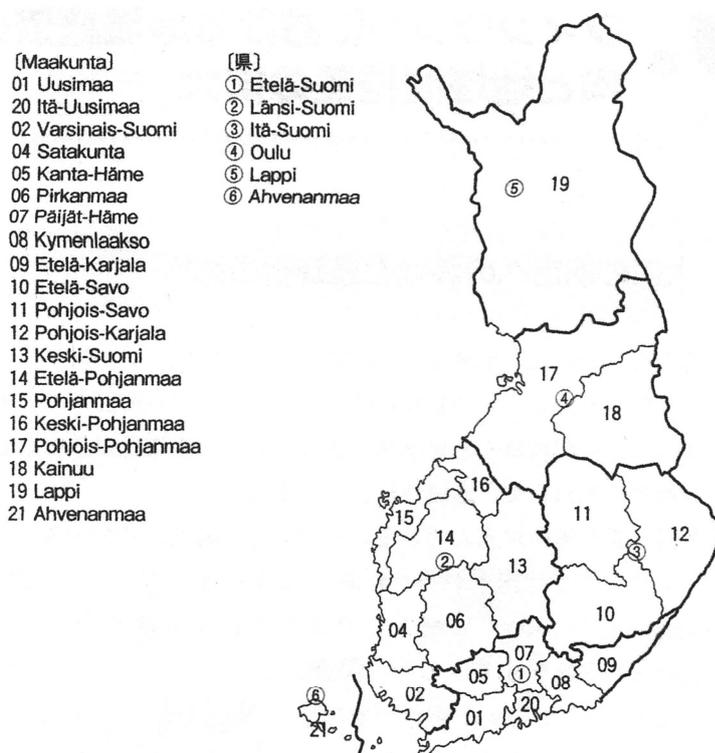
エ この規制が適用される地域は、感染状況が悪化している地域（2次医療圏域）、つまり、Uusimaa（2次医療圏域はHelsingin ja Uudenmaan shp, 主要都市はHelsinkiとEspoo）、Varsinais-Suomi

（2次医療圏域はVarsinais-Suomen shp, 主要都市はTurku）、Pirkanmaa（2次医療圏域はPirkanmaan shp, 主要都市はTampere）、Kanta-Häme（2次医療圏域はKanta-Hämeen shp, 主要都市はHameenlinna）、Pohjanmaa（2次医療圏域はVaasan shp, 主要都市はVaasa）の5地域である。いずれもMaakuntaと2次医療圏域は一致している。

オ 上記地域を除いた地域、つまり、安定段階（Perustasto）にある2次医療圏域においては、これまで通り、飲食は着席して行う、飲食客同士の間には十分な距離をとる、営業時間は4時から25時（午前1時）とする、などの規制にとどまる。さらに、客が自ら自分の席以外の場所において食物をとりわけるとは可能で、店舗内の客数についての制限はない。

なお、フィンランドのMaakunta（図表3）と2次医療圏域（図表4）の地理上の位置を示した。

図表3 フィンランドのMaakuntaと県（Laaninhallinto）

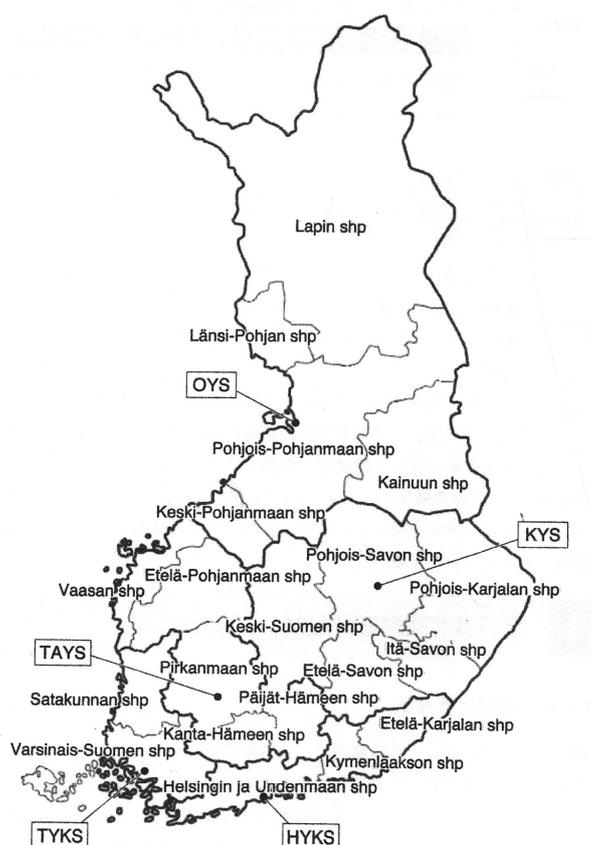


(注) 1. 県は2009年12月31日に廃止された。

2. 現在はItä-UusimaaがUusimaaに統合されたためMaakuntaは19である。

(出所) Tilastokeskus “Suomen tilastollinen vuosikirja 2009”, 2009, S.49.

図表4 フィンランドの2次医療圏



- (注) 1. 2次医療圏は20に区分されている。
 2. TAYSなど□で囲まれているのは、3次医療の拠点となる大学病院。
 (出所) STAKESでの入手資料。

さらに、政府は、11月1日から感染状況が悪化している地域において、レストラン、バー、カフェなどの営業時間等の規制を続けることとしたが、10月11日から施行された規制よりも若干柔軟性をもたせた形で規制の変更を行った⁽⁹⁾。つまり、感染状況が悪化している5地域においては、アルコール提供時間を22時までとし、営業終了時間は、アルコールの提供を主とする店舗（パブ、バー、ナイトクラブなど）は23時、その他の店舗（レストラン、カフェ、ピザ屋など）は24時（午前0時）までとした。ただし、ポーヤンマー（Pohjanmaa）地域については、アルコールの提供をしないにかかわらず、すべての店舗の閉店時間を23時とした。客数制限については、5地域すべてにおいて、アルコールの提供を主とする店舗では収容客数の許可上限の半分、その他の店舗では収容客数許可上限の4分の3までとしたのである。

感染状況が悪化していない地域（Perustasto段

階にある2次医療圏域）については、アルコールの提供時間を24時までとし、アルコールの提供を主とする店舗の閉店時間を25時（午前1時）までとした。その他の店舗は、とくに閉店時間を定めることはせず24時間営業できる。また、感染状況が悪化している5つの地域とは異なり、客数制限は設けない。

(2) 11月下旬の感染者数の激増とさらなる規制の強化

フィンランドの第2波時の規制の特徴は、第1波の時のように、多くの公共施設や教育機関などを全国一律に規制の対象として広く規制の網をかけるのではなく、感染状況が悪化している地域に限定したうえで、業種を飲食業に絞って集中的に規制の網をかける方法を選択したことである。そして、第1波の時のように飲食業の営業停止措置をとらなかった。さらに、アルコールを提供する

か否かによって飲食業の規制に差異を設けたのである。

しかし、冒頭で述べたように、11月20日頃から感染者数が急増した。1日当たりの新規感染者数は、11月26日には619人になった。このような新規感染者数の急増を目の当たりにして、11月30日から感染状況が最も悪化しているウーシマ地域の4自治体、つまり、ヘルシンキ、エスポー、ヴァンター、カウニアイン（Kauniainen）に限定して、国民の行動制限をとまなう規制が強化されることになったのである。

具体的には、11月30日から12月13日までの期間、集会は10人までに制限された。これによって10人を超えるグループや団体での懇親会や飲み会はできなくなった。また、図書館、博物館、文化センター、青少年センター、屋内スポーツ施設などの公共施設が閉鎖された。これにともなって、上記公共施設で行われる予定だったコンサートなどのイベントも中止となった。さらに、12月3日からは、高校が全面的にリモート授業に転換することになった。20歳以上の者の屋外のスポーツ施設でのスポーツ活動も禁止された⁽⁶⁾。

4. 国補正予算の動向と内容

次に、フィンランドの国補正予算を検討し、新型コロナウイルス感染症にかかわる政策として、どのような施策が展開されたのかについてみていくことにしよう。

フィンランドの2020年度の国当初予算は約575億ユーロで、税収入が470億ユーロだった⁽⁶⁾。所得税収入が約159億ユーロで、このうち個人分（勤労所得税、資本所得税）が106億ユーロ、法人分（法人所得税）が45億ユーロだった。付加価値税収入は193億ユーロであった。フィンランドの会計年度は1月1日から始まるため、国当初予算には新型コロナウイルス感染症関連の政策は盛り込まれていない。そこで、国補正予算の分析が大変重要になるのである。

フィンランドでは、3月下旬に最初の国補正予算が議会に提出されたのを皮切りに、ほぼ毎月のように国補正予算が提案され、2020年度において国補正

さらに、新型コロナウイルス感染症が全国に広がってきていることを反映して、12月5日からバーやレストランの営業時間の制限と客数の制限が、これまで行われていなかったサタクンタ（Satakunta）、キメンラークソ（Kymenlaakso）、カイナー（Kainuu）などの地域でも行われるようになり、これらの地域のアルコールの提供時間は22時までとなった⁽⁶⁾。また、12月12日からは、ラッピ（Lappi）地域のバーやレストランでのアルコールの提供時間が2時間早まって22時までとなった。ラッピ地域は感染がそれほど広まっている地域ではなかったけれども、冬の観光地として有名であるため、ラッピ地域を訪れる観光客の増大を見越しての措置であった⁽⁶⁾。

なお、以上の規制とは別に勧告が政府から出されている。勧告は国民に行動の変容を求めるものだが、法的拘束力をもたない。主要な勧告はマスク着用とテレワークの勧告である。前者は、どのような場合にマスクが必要になるのかを細かく示しながら国民にマスク着用を勧め、後者は公的企業だけではなく民間企業にも広くテレワークを勧めるものである。

予算は第7次まで出た。フィンランドではしっかりと財政民主主義が根づいているといえるのである。そして、フィンランド政府は補正予算を積極的に策定し、保健医療政策を進めるとともに、新型コロナウイルス感染症によって影響を受けた企業や個人、自治体などに支援を行ったのである。以下、7回にわたる国補正予算の各々についてみていくことにしよう⁽⁷⁾。

(1) 第1次補正予算⁽⁸⁾

2020年3月20日に議会に提出された第1次補正予算は、歳出規模が3億9,789万ユーロで、国債収入により調達した（図表5）。第1次補正予算の目的は、3月に入ってから新型コロナウイルスの感染者数が増えてきたことを踏まえ、新型コロナウイルスとの戦いから発生した費用のカバーと、

図表5 第1次補正予算の歳出

(ユーロ)

歳出総額	3億9,789万
内務省	915万
警察	555万
国境警備隊	300万
財務省	2億
非特定	2億
教育文化省	90万
経済雇用省	1億4,300万
再生エネルギーと脱炭素	1億2,750万
雇用と事業主支援	1,500万
社会保健省	4,380万
感染症の管理・監視	2,600万
国立保健医療福祉研究所運営費	1,280万

(出所) Valtion Talousarvioesitykset, 2020.

企業の財務状況の改善におかれた。財務省関係予算が2億ユーロ、経済雇用省関係予算が1億4,300万ユーロ、社会保健省関係予算が4,380万ユーロ、内務省関係予算が915万ユーロ、教育文化省関係予算が90万ユーロであった。

社会保健省関係予算では、2,600万ユーロが新型コロナウイルス感染症の管理と監視に、1,280万ユーロが新型コロナウイルス感染症対策に大きな役割を果たしている国立保健医療福祉研究所 (Terveyden ja Hyvinvoinnin Laitos、略称はTHL 英語名はFinnish Institute for Health and Welfare) の運営費の支援を目的とした支出だった。経済雇用省関係予算は、新型コロナウイルスの広がりによって厳しい状況におかれた生産チェーンの改善や観光事業への支援、研究開発やイノベーションに充当された。内務省関係予算のほとんどは警察と国境警備隊 (Rejavartiolaitos) に関する支出であった。財務省関係予算は2億ユーロだったが、すべてが非特定支出であった。これは今後の緊急事態に備えるためのものといってよく、いわば予備費的な性格のものといってよいだろう。

以上とは別に注目されるのは、緊急の政府融資がフィンランド航空 (フィンエアー) に対して約6億ユーロ行われたことである。フィンランド航空が旅客と貨物の輸送を通じてフィンランド経済に大きな役割を果たしていることを、政府が考慮したのである。国はフィンランド航空の株式を

55%保有している⁽⁹⁾。

(2) 第2次補正予算⁽¹⁰⁾

第2次補正予算 (図表6) は4月上旬に議会に提出された。予算規模は約36億ユーロで、新型コロナウイルス感染症の拡大と緊急事態法にもとづいて国家規制が広範囲に行われたことを反映して、規模が大きくなったといえる。第2次補正予算の主な目的は、新型コロナウイルス感染症の拡大、国の規制の影響を受けた失業者への対策、新型コロナウイルス感染症と国の規制の影響を受けて企業や事業者、個人の経済活動が停滞したことに対する支援、自治体への財政支援、医療機器、医薬品等の購入であった。

省庁別に予算をみてみよう。最も予算規模が大きかったのは社会保健省関係予算だった。社会保健省関係予算は22億2,290万ユーロで第2次補正予算の歳出規模の約6割を占めたのである。このうち約11億ユーロが失業保障 (Työttömyysturva) で、このうち7億9,400万ユーロは解雇と失業の増加に対応するものであった。

また、これまでは個人事業主 (自営業者) については自治体が相談窓口になって支援金を出していたが、新たに政府は個人事業主が失業保障を一時的に受けることができるように、関係法律の改正を行うとともに予算措置を行った。さらに、基礎的な社会援助サービスと住宅手当に、それぞれ約1億7,000万ユーロが計上された。基礎的な社会援助サービスとは日本の生活保護制度にあたるものといってよいだろう。また、新型コロナウイルス対策費が6億ユーロ計上されたが、これは国が医療機械や医薬品を購入することなどに充当された。

さらに、コロナ禍で仕事を休んで無給になった者は、一時的な給付金の支給を申請できるようになった。つまり、幼児や保育所に通う子どもの世話を家庭でするため仕事を休んで無給となった親が、このような給付金 (月額723ユーロ) を利用できるようになった。そして、このための社会保健省関係予算として約9,400万ユーロが計上されたのである。

社会保健省関係予算に次いで多いのは経済雇用

図表6 第2次補正予算の歳出

(ユーロ)

歳出総額 36億2,477万			
財務省	5億2,522万	社会保健省	22億2,290万
自治体への財政支援	5億4,700万	住宅手当	1億7,700万
教育文化省	6,939万	基礎的な社会援助	1億6,930万
芸術と文化	4,169万	失業保障	10億9,830万
スポーツ	1,960万	医療機器・医薬品の購入など	6億
青少年活動	400万	内務省	880万
農林水産省	4,815万	国境警備隊	838万
農業と地方産業	3,000万		
産業漁業	1,000万		
経済雇用省	7億4,822万		
自治体への助成金 (個人事業主支援)	2億5,000万		
再生エネルギーと脱炭素	2億3,500万		
Suomen Teollisuusijointus OY への 融資	1億5,000万		

(注) 財務省関係予算ではオランダ諸島からの返戻金があったため自治体への財政支援の金額のほうが大きくなっている。

(出所) Valtion Talousarvioesitykset, 2020.

省関係の予算で、金額は7億4,822万ユーロだった。このうち個人事業主を支援する自治体への助成金が2億5,000万ユーロ、Suomen Teollisuusijointus OYへの特別融資が1億5,000万ユーロであった。Suomen Teollisuusijointus OYは、ベンチャー企業やプライベートエクイティファンドに直接投資するフィンランドの国営投資会社である⁽²⁾。さらに、再生エネルギーと脱炭素事業 (Uudistuminen ja Vähähiilisyys) に2億3,500万ユーロが計上された。フィンランド政府は、経済や産業が新型コロナウイルス感染症によって打撃を受けている中で、脱炭素に向けた投資 (蓄電池などの研究・技術開発等) を積極的に行うことによって、経済の回復と二酸化炭素排出量の削減という2つの目標を同時に達成しようと試みたのである。

財務省関係予算は5億4,700万ユーロであった。これはコロナ禍で所得税などの納付の延期や税収が大幅に減少したため、税収不足に直面している自治体に対する国の補償と支援だった。なお、この中には、時期が来れば、自治体が国に返戻を行う部分も存在した。

教育文化省関係予算は6,939万ユーロで、このうち、芸術と文化が4,169万ユーロ、スポーツが1,960万ユーロ、青少年活動が400万ユーロであっ

た。これらは、新型コロナウイルス感染症の広がりや国の規制によって営業ができなくなり、チケット収入などが得られなくなった芸術文化部門への支援 (芸術家、俳優、フリーランサー、劇場、音楽家、オーケストラ、美術館等への支援) や、スポーツ活動・スポーツ団体への支援、青少年活動・青少年団体への支援に充てられた。このような支援は、国の規制が継続している期間に限定して行われるため2020年5月31日まで続けられたのである。

農林水産省関係予算は4,815万ユーロで、このうち農業と地方産業の保護に3,000万ユーロ、漁業の促進に1,000万ユーロが計上された。

内務省関係予算は880万ユーロで、その大部分が国境警備隊関係であった。

(3) 第3次補正予算⁽²⁾

第3次補正予算は5月上旬に議会に提出された。歳出総額は8億3,200万ユーロで、その84%にあたる7億ユーロが内閣府関係の予算であった。つまり、この7億ユーロは、資本の増強を図るため、フィンランド航空の株式取得に充当されたのである。また、経済雇用省関係予算は1億2,300万ユーロであった。これは、国の規制によって商売

ができなくなった飲食業者への支援と、その従業員の再雇用を支援する目的の予算だった。社会保健省関係予算は600万ユーロ、教育文化省関係予算は300万ユーロで、ともに少額だった。

(4) 第4次補正予算²⁸⁾

第4次補正予算(図表7)は6月上旬に議会に提出された。補正予算の中では第4次補正予算の規模が最も大きく、40億4,680万ユーロであった。財務省関係予算、社会保健省関係予算、経済雇用省関係予算の規模が大きく、それぞれ10億ユーロ台であった。

財務省関係予算は10億4,694万ユーロで、その大部分が自治体と2次医療圏域への財政支援であった。うち8億3,270万ユーロは基礎サービスを提供する自治体への財政支援だった。また、フィンランドには20の2次医療圏域があるが²⁹⁾、2次医療圏域に対して合計2億ユーロが新型コロナウイルス対策の国の補助金として支出された。

社会保健省関係予算は10億3,994万ユーロだった。このうち、失業保障が8億1,240万ユーロ、ワクチン購入を含めた新型コロナウイルス感染症対策が1億1,000万ユーロであった。また、金額は小さいけれども、自治体が行っている福祉保健サービスの1つである学生の健康管理に対する助成金が500万ユーロ計上された。

経済雇用省関係予算は10億360万ユーロだった。このうち企業への特別融資など企業への支援が7億240万ユーロ、再生エネルギーと脱炭素事業が1億5,740万ユーロだった。前者については、企業のコストサポートに3億ユーロ、Suomen Teollisuusjoiitus OYへの資本注入が2億5,000万ユーロ、リチウム電池等の開発や、鉱山鉱物資源の確保と技術開発を営む会社であるSuomen Malmijalostus OY³⁰⁾への資本注入が1億5,000万ユーロであった。

教育文化省関係予算は4億2,885万ユーロで、このうち義務教育・幼児教育が1億3,705万ユーロ、職業教育・職業訓練が4,650万ユーロ、高等教育・大学が1億6,608万ユーロ、芸術・文化が2,530万ユーロだった。大学には各種活動を支援するための助成金が6,700万ユーロ計上され、芸術・文化については2,060万ユーロが助成金として計上された。また、政府は高等教育機関の学生を4,800人増やす計画を立てた。さらに、連立与党の1つである左派同盟出身の教育文化大臣は、対人教育や対面授業の長期間の停止は、子どもとりわけ社会的排除のリスクのある子どもたちからの、さまざまな形態の支援ニーズが急増することは明らかであると述べた³¹⁾。

注目されるべきは、第1次、第2次、第3次の補正予算では計上された金額が少なかった運輸通

図表7 第4次補正予算の歳出

(ユーロ)

歳出総額 40億4,680万			
内務省	4,196万	運輸通信省	2億4,029万
警察	1,180万	乗客を運ぶ公共輸送サービスの維持と充実	1億1,810万
国境警備隊	2,200万	輸送運輸のネットワーク	1億1,846万
国防省	2,996万	(基礎的なインフラストラクチャーの整備)	(5,625万)
財務省	10億4,694万	(水深が確保された航路のネットワークの整備・開発)	(3,973万)
基礎サービスのための自治体支援	8億3,270万	社会保健省	10億3,994万
新型コロナウイルス関係での医療圏への支援	2億	失業保障	8億1,240万
教育文化省	4億2,885万	ワクチン購入等	1億1,000万
義務教育・幼児教育	1億3,705万	経済雇用省	10億 360万
高等教育	1億6,608万	再生エネルギーと脱炭素	1億5,740万
(高等教育のうちの大学分)	(6,700万)	企業のコストサポート	3億
職業訓練	4,650万	Suomen Teollisuusjoiitus OY への資本注入	2億5,000万
芸術・文化	2,530万	Suomen Malmijalostus OY への資本注入	1億5,000万
環境省	1億1,052万	農林水産省	9,715万
コミュニティ・建築・住宅	4,836万	農業と食糧経済	7,012万

(出所) Valtion Talousarvioesitykset, 2020.

信省関係の予算が、第4次補正予算で2億4,029万ユーロ計上されたことである。すでにみてきたとおり、これまでの補正予算は、主に失業者への支援や、企業や個人への支援、自治体への支援、医療機器や医薬品の購入など新型コロナウイルス感染症に直接関連するものが大部分だった。第4次補正予算の運輸通信省関係予算においても、新型コロナウイルス感染症の広がりの影響を受け、利用者が減少して収入が少なくなった鉄道などの公共輸送機関に対し、旅客と貨物の輸送サービスの維持・充実を目的にして約1億ユーロが計上された。また、ウォーキングとサイクリングの促進を目的として1,800万ユーロが計上された。

しかし、それだけではなかった。運輸通信関係予算においてはコロナ禍の時だけではなく、コロナ後を見据えた投資が行われていることが注目されるのである。つまり、第4次補正予算では、鉄道、道路などの基礎的インフラストラクチャーの整備に5,625万ユーロが、船による輸送（水路と航路のネットワーク）に3,973万ユーロが予算計上されたのである。

運輸・通信省関係予算を検討する際には、2020年から2031年の期間にかけて輸送のプロジェクト（鉄道、路面電車、道路、水路・航路のプロジェクト）が立ち上がっていることが念頭におかれなければならない。2020年度の第4次補正予算においては、このような約10年超継続するプロジェクトの予算の一部が計上されたのである。そして、このプロジェクトは、コロナ禍で進む雇用の減少と失業者の増加に対し、雇用を創出するという積極的な労働振興策の意味を兼ね備えていたということができらるだろう。

2020年から2031年までの期間において予算が分割されることになるが、当該期間における鉄道、路面電車、道路などの輸送インフラストラクチャーの整備と投資は全部で約7億5,000万ユーロを超える見込みである。プロジェクトでは、道路事業への投資に比べて鉄道と路面電車への投資の比重が圧倒的に大きい。道路事業では新しく道路をつくる事業（道路整備事業）ではなく、修繕事業等がメインであった。

プロジェクトの主な事業は次のとおりである。

つまり、鉄道と路面電車事業では、2017年に新設・運航開始されたタンペレ自治体の路面電車（総額1,395万ユーロ、2020年度第4次補正予算は4万1,000ユーロ、）、エスポー自治体の都市鉄道（総額1億3,750万ユーロ、2020年度第4次補正予算は100万ユーロ）、最も列車本数が多い路線であるヘルシンキとリーヒマキ間をむすぶ鉄道（総額2億7,300万ユーロ、2020年度第4次補正予算は500万ユーロ）等への投資がなされ、道路事業では、高速道路のインターチェンジの建設と改良、道路の大規模修繕工事、アンダーパスやオーバーパスの整備、交差点の改良などへの投資がなされたのである。水路・航路事業では、サルマー運河（Salmaan Kanava）の水位上昇にかかわる工事（総額500万ユーロ、2020年度第4次補正予算は10万ユーロ）がある。

また、鉄道と産業企業とのむすびつきの強化を図る試みが行われた。Metsaグループ⁷⁰が、最北部のラッピ（Lappi）地域の主要都市であるケミ（Kemi）自治体において計画しているバイオ製品工場と鉄道との接続（1,050万ユーロ、2020年度第4次補正予算は100万ユーロ）が行われることになっているのである。

さらに、政府は主要都市であるヘルシンキ、オウル、タンペレ、トゥルクの各自治体と新しい住宅や土地利用、輸送の協定をむすんだ。この協定は政府が交通インフラに投資し、各自治体は住宅開発のゾーニングの拡大をめざすものである。政府は、公共交通機関にアクセスしやすい地域に、手ごろな価格の住宅をつくることを計画したのである。このような住宅開発計画も、プロジェクトと密接に関連しているのはいうまでもないことである。

環境省関係予算は1億1,052万ユーロで、住宅建設、環境保全や自然保護等に用いられる。農林水産省関係予算は9,715万ユーロで、うち約7,000万ユーロが農業関係に使われる。また、漁業プロジェクトに680万ユーロ、産業漁業の促進に175万ユーロが計上された。内務省関係予算は4,196万ユーロで、このうち国境警備隊への支出が2,200万ユーロ、警察費が1,180万ユーロだった。国防省関係予算は2,996万ユーロだった。

(5) 第5次補正予算^⑧

第5次補正予算は9月上旬に議会で提出された。第5次補正予算の歳出はマイナス2億3,377万ユーロになった。歳出がマイナスになったのは、財務省関係予算がマイナス4億340万ユーロになったことが大きい。具体的には、自治体から国への返戻金が4億2,900万ユーロあったからである。実質的な歳出がなされていたのは下記のとおりである。つまり、社会保健省関係予算が6,000万ユーロ、経済雇用省関係予算が7,605万ユーロ、農林水産省関係予算が3,000万ユーロ、内務省関係予算が330万ユーロなどであった。

社会保健省関係予算では、新型コロナウイルス感染症にともなう規制措置による経済的打撃が大きかった困窮家計に対し、一時的な財源支援を行う目的で社会援助サービス費が6,000万ユーロ計上された。また、経済雇用省関係の予算では、ほとんどが再生エネルギーと脱炭素事業だった。それ以外に、旅行会社が破産したために新型コロナウイルス感染症を理由に旅行会社のパック旅行をキャンセルしたいのにできなくなった利用客のために、200万ユーロが計上された。農林水産省関係予算では、農業、園芸、地方ビジネスにおいて生じたコスト増に対して3,000万ユーロが計上されたのである。

(6) 第6次補正予算

9月下旬に議会で提出された第6次補正予算の財政規模は2億ユーロで、すべてが社会保健省関係予算であった。その全額が、自治体が社会保健福祉サービスや公共サービスとして支出した、新型コロナウイルス感染症対策費用に対する国の助成金であった。

(7) 第7次補正予算^⑧

第7次補正予算は10月下旬に議会で提出された。フィンランドでは10月に入ってから新型コロナウイルス感染症が再び広がって、いわゆる第2波を迎えていた。このため第7次補正予算では、新型コロナウイルス感染症関連で支出した費用のカバーと、新型コロナウイルス感染症の拡大による影響で収入が損失したことへの財政支援が中心に

なった。つまり、政府は第7次補正予算を、新型コロナウイルス感染症の拡大によって苦悩している企業や個人、地方自治体などを手助けするための橋渡しの役割を果たすものとして提案したのである。

第7次補正予算の歳出規模は14億8,136万ユーロだった。ただし、通常は国営カジノなどのギャンブルサービスから得られる収入がコロナ禍で減少し、ギャンブル収入の損失分が歳出でマイナスとして計上されたため、実質的な歳出額は14億8,136万ユーロよりも大きくなった。

第7次補正予算で大きな割合を占めたのは財務省関係予算であり、自治体と2次医療圏域への財政支援であった。具体的には、自治体が行っている基礎的な公共サービスの重要性や、自治体が新型コロナウイルス感染症関連の費用を多額に担っている現状を踏まえて7億ユーロが国から自治体に支出されたのである。また、フィンランドにおいては、2次医療の中核病院を中心にして2次医療圏ごとに自治体連合が組まれている。そこで、2次医療圏域（自治体連合）に対して、新型コロナウイルス感染症関連の費用を国が支援する目的で、2億ユーロが支援金として支出されたのである。

経済雇用省関係予算では、新型コロナウイルス感染症の広がりの影響を受けた企業や事業者、個人への支援に4億1,000万ユーロが計上された。これまでの補正予算で計上されながら申請数の不足のために使われなかった1億4,000万ユーロを加えれば、この目的で利用可能な金額は5億5,000万ユーロになった。

さらに、新型コロナウイルス感染症の広がりによって乗客の利用が減ったため、公共交通機関の収入が減少した。そこで、公共交通機関のサービス水準の維持と確保をめざして、運輸通信省関係予算において1億1,000万ユーロが計上された。また、金額は微小だったが、先に述べた輸送プロジェクトの中の道路事業について、2020年度第7次補正予算分の金額が計上された。道路の設計と修繕等に充当されることになっている。

教育文化省関係予算の歳出は実質で1億7,500万ユーロだった。このうち、劇場、オーケストラ、

美術館の運営費への国の補助が5,766万ユーロ計上された。これは、新型コロナウイルス感染症の拡大によって芸術活動や文化活動にかかわる会社や、個人、労働者の収入が減少したため、教育文化省関係予算において収入の損失に対する支援と活動の継続を目的として支出されたものである。また、スポーツ活動とスポーツ活動団体に4,800万ユーロ、青少年活動や青少年団体に1,757万ユーロが支出された。さらに、初等教育、高等教育などの教育分野に予算が計上されたが、注目されるのは学生への支援金が2,780万ユーロ計上されたことである。学生ローンの保証、学生の住宅手当等に充当されたのである。

内務省関係予算では、警察、国境警備隊、税関などへの支出が行われた。フィンランドはコロナ禍で最も厳格な国境管理を行っている国として有

むすびにかえて

フィンランド政府は、第1波の時には、学校や公共施設の閉鎖、飲食店の営業停止などの全国一律の規制や、感染が進んだ特定地域への移動制限など、さまざまに規制の網をかけた。そして、それが第1波を早く収束させることに役立った。ただし、学校の休校が必要だったのか、全国一律に網をかけて国民の行動を制限する方法が良かったのかなど、課題も残った。そこで、第2波の時には、飲食店に絞った規制を行った。その際に、感染が進んでいる地域については、閉店時間、アルコール提供時間、客数の制限等の規制が行われたが、感染があまり進んでいない地域の飲食業の規制は緩やかなものにした。さらに、飲食業を一括りにするのではなく、アルコールを主に提供するところ（レストラン、バー、ナイトクラブ）と、提供しないところ（レストラン、カフェ、ピザ屋など）に分け、閉店時間や客数制限などで差異を設けた。第1波とは明らかに異なった方法がとられたことが注目されるのである。

しかし、11月下旬には、フィンランドの感染状況が厳しくなってきたことを踏まえ、ウーシマ地域の自治体で公共施設の閉鎖が実施されるとともに、10人を超える人の集まりが禁止された。20歳以上の者

名である。そこで、国境警備隊については運営費とは別に、海上巡視船の購入予算として1億2,000万ユーロが計上された。

社会保健省関係予算は実質で1億4,200万ユーロだった。ワクチンの購入など新型コロナウイルス感染症対策や、新型コロナウイルスとの戦いに重要な役割を果たしている国立保健医療福祉研究所（THL）への支援金を中心であった。

外務省関係予算は1億229万ユーロだった。このうち、新型コロナウイルス感染症に苦しむ発展途上国への支援（2,450万ユーロ）や、発展途上国への融資を行うフィンランド産業協力基金（Finnfund）の資本金増加（5,000万ユーロ）などを目的として約1億ユーロが予算計上されたのである³⁰。

の屋外スポーツ施設でのスポーツ活動も禁止された。さらに、感染が全国的に広がってきたことを受け、12月5日からはキメンラークソ、サタクンタ、ラッピ、北東部の過疎地域であるカイヌーなどの各地域でも、飲食店の規制（営業時間の規制、客数制限など）が強化された。また、人の集まりを10人以下に制限することはピルカンマー地域などでも行われるようになったが、12月22日からは、ヴァーサ2次医療圏域（Vaasan shp）や中部ポーヤンマー2次医療圏域（Keski-Pohjanmaan shp）、南ポーヤンマー2次医療圏域（Etelä-Pojanmaan shp）、中央フィンランド2次医療圏域（Keski-Suomen shp）など、より広範囲な地域で行われることになった³¹。

フィンランドの新型コロナウイルス感染症に関する政策から学ぶ点は、とても多いと思われる。政策がほぼ一貫していること、対策が後手になることがないように対策を早めに打ち出していること、補正予算を7回つくることによって個人、企業、自治体などの多様なニーズにこたえようとしていること、7回の補正予算を通じて財政民主主義がしっかり根づいていることが示されていること、政策の内容については原則を踏まえつつも状況に応じて柔軟に考

え方を変えていること、必要な場合は躊躇なく国民の行動を制限する国家規制を行っていること、国家規制については民主主義的な手続きを踏んで国民の理解のもとで行われていること、国民の政府への信頼が高いこと等である。

さらに、フィンランドで国債収入に依存しながら多岐にわたる補正予算が打ち出された背景には、

1990年代半ばから今日まで、一時期を除いてフィンランドが緊縮基調の財政を維持してきたため、国財政が比較的良好であったことがあげられるだろう。ただし、そうはいつでも、時期が来たならば、アフターコロナには増税が避けられないということが、フィンランド政府から国民へのメッセージとして強く投げかけられることになるだろう。

補論 フィンランドにおける感染の第3波と対策

図表8が示すように、12月下旬にフィンランドの1週間当たりの新規感染者数は1,000人台に減少した。以後1月20日頃までほぼ1,000人台の後半で推移したため、新規感染者数を十分抑えきれたとは言いが難かったけれども第2波は一応収束したと判断できた。ところが、それから1か月もたないうちに第3波に見舞われた。2月下旬以降、1週間当たりの新規感染者数は4,000人を超過し、3月13日から3月19日にかけては4,873人と過去最高を記録したのである。

第3波の特徴は、感染力の大変強い変異型ウイルス（イギリス株）が流行したことである。

そこで、3月8日にフィンランド政府は第2波の対策に比べて格段に厳しい規制措置をとった。その内容は、次の2点に特徴づけられた。1つは、フィンランドのほとんどすべての地域の飲食店に対して、3月9日から3月28日まで営業停止措置がとられたことである。つまり、20ある2次医療圏域のうち、

Kainuun shp, Pohjois-Savon shp, Pohjois-Karjalan shp, Etelä-Savon shp, Keski-Pohjanmaan shpを除いたすべての2次医療圏域にある飲食店が営業停止となったのである⁸⁾。もう一つは、13歳以上が通学する学校に対し、リモート授業を義務づけたことである。

さらに、フィンランド政府は、このような厳しい規制措置をとったにもかかわらず、3月中旬を過ぎても新規感染者数が減少しなかったため、ウーシマ地域の大都市を中心にさらなる厳しい規制措置を計画した。これは、ロックダウンともいえるもので、住民は通院や食料品の購入など限られた場合の外出を除いて基本的に自宅で過ごさなくてはならないというものだった（例えば美容院へ行くための外出は不可⁹⁾）。ただし、憲法上の理由等から最終的には、フィンランド政府はこの提案を撤回した。

フィンランドでは2021年4月中旬以降に1週間当たりの新規感染者数は1,000人台と減少し、3月9日からの厳しい規制措置とワクチン接種が開始され

図表8 フィンランドの新型コロナウイルス感染者数の推移(2)

(人)

月日	2020年 11/27	12/4	12/11	12/18	12/25	2021年 1/1	1/8	1/15	1/22	
累積感染者数	24,475	27,516	30,457	32,924	34,875	36,657	38,358	40,113	42,321	
1週間単位の新規感染者数		3,041	2,941	2,467	1,951	1,782	1,701	1,755	2,208	
1/22	1/29	2/5	2/12	2/19	2/26	3/5	3/12	3/19	3/26	4/2
42,321	44,915	47,544	49,990	52,653	56,988	61,506	66,172	71,045	75,387	79,061
	2,594	2,629	2,446	2,663	4,335	4,518	4,666	4,873	4,342	3,674
4/2	4/9	4/16	4/23	4/30	5/7	5/14	5/21	5/28	6/4	6/11
79,061	81,805	83,963	85,618	87,113	88,582	89,943	91,429	92,408	93,188	93,808
	2,744	2,158	1,655	1,495	1,469	1,361	1,486	979	780	620

(注) 2021年9月11日閲覧時の数値である。

(出所) World Health Organization (WHO) “Coronavirus Data”.

たことによる効果が発揮されたことにより、ほぼ第3波を収束することができた。フィンランドはヨーロッパ諸国の中で新型コロナウイルス対策に成功した国として高く評価されたのである。隣国スウェーデン（総人口1,000万人）が2021年の4月中ずっと、1週間当たりの新規感染者数が毎週3万人台もしくは4万人台にのぼっているのとは対照的であった⁽⁸⁾。フィンランドとスウェーデンの新型コロナウイルス感染症に関する政策の明確な違いが示されているとすることができるのだが、これについては注(1)の拙稿を参照してほしい⁽⁹⁾。

[注]

- (1) 本稿は、横山純一「北歐フィンランドにおける新型コロナウイルス感染症対策の現状と課題—感染拡大を防ぐための国家規制、補正予算、スウェーデンとの政策比較を中心に」『学園論集』（北海学園大学）184号、2021年3月を、紙数の都合で、スウェーデンとの政策比較の部分を中心に大幅な削減を行うとともに、同論文であつかった時期以降の状況など一部必要な加筆を行ったものである。
- (2) Finnish Institute for Health and Welfare “Confirmed Coronavirus Cases (COVID19) in Finland”, 2020.
- (3) Valtioneuvosto “Tilannekatsaus Koronavirus Tilanteesta” 1.10.2020.
- (4) Valtioneuvosto “Tilannekatsaus Koronavirus Tilanteesta” 8.10.2020.
- (5) World Health Organization(WHO) “Coronavirus Data”. 数値は2021年9月11日閲覧時の数値である。
- (6) Johns Hopkins Coronavirus Resource Center “COVID19 MAP”.
- (7) フィンランドには19の地域（Maakunta）と20の2次医療圏域（Sairaanhoitopiiri）がある。Maakuntaと2次医療圏域が全く同一の地域が多いが、そうではないケースも存在する。Maakuntaと2次医療圏域、ならびにその地理的位置について、詳しくは横山純一『転機にたつフィンランド福祉国家—高齢者福祉の変化と地方財政調整制度の改革』、第2章、第3章、同文館出版、2019年1月を参照のこと。
- (8) 規制の内容についてはFinnish Government “Situation regarding the lifting of Restrictions 1 June 2020”, 2020.
- (9) 補正予算については4. で詳しく述べる。
- (10) 規制の解除については、Finnish Government “Situation regarding the lifting of Restrictions 1 June 2020”, 2020.
- (11) Valtioneuvosto “Current Restrictions” 15.10.2020.なお、飲食店への規制においては、20ある2次医療圏域を、新型コロナウイルス感染症の感染者数の割合の多寡に応じて、下記の3つに区分し、区分された2次医療圏域ごとに対策が講ぜられている。つまり、増殖急増段階（Leriamisvaihe）、加速段階（Kiihtymisvaihe）、安定段階（Perustasto）に2次医療圏域が区分されているのである。先に述べたように、Maakuntaと2次医療圏域は一部を除いて同一地域になっている。このため、特別な事情がない限り、飲食店規制の地域の叙述に当たっては、Maakuntaの名称で述べることにする。
- (12) Valtioneuvosto “Tilannekatsaus Koronavirus Tilanteesta” 29.10.2020.
- (13) Yleisradio OY 27.11.2020.
- (14) Yleisradio OY 3.12.2020.
- (15) Yleisradio OY 3.12.2020. Yleisradio OY 10.12.2020. ラッピ地域（Lappi Maakunta）には2つの2次医療圏域が存在する。Lapin Sairaanhoitopiiri と Länsi-Pojan Sairaanhoitopiiri である。なお、shp とは Sairaanhoitopiiri を省略したものである。
- (16) フィンランドの2020年度国当初予算については、Valtiovarainministeriö, Valtion Talousarvioesitykset, 2020 を参照。
- (17) 第1次から第7次までの補正予算の内容については Valtiovarainministeriö, Valtion Talousarvioesitykset, 2020 を参照。
- (18) 第1次補正予算については Government Communications Department, Ministry of Finance “Government submits supplementary budget proposal to Parliament due to the Coronavirus” 20.3.2020 を参照。
- (19) Yleisradio OY 21.3.2020.
- (20) 第2次補正予算については Government Communications Department, “Government reaches agreement on second supplementary budget proposal for 2020 and the General Government Fiscal Plan for 2021-2024” 8.4.2020, Ministry of Education and Culture “Government proposed additional funding address impact of Coronavirus on Culture and Sports in its second supplementary budget proposal” 8.4.2020.
- (21) 会社の内容については Suomen Teollisuusijointus OY のホームページ（www.tesi.fi）を参照。
- (22) 第3次補正予算については Government Communications Department, Ministry of Finance “Government decided on third supplementary budget proposal for 2020” 8.5.2020 を参照。
- (23) 第4次補正予算については Government Communications Department, “Government’s fourth supplementary budget proposal, Support for public transport services, walking and cycling, infrastructure projects across the country” 5.6.2020 を参照。
- (24) フィンランドの医療圏には、1次医療圏、2次医療圏、3次医療圏がある。また、2次医療圏ごとに、病院事業の自治体連合が形成されている。詳しくは、

横山純一『転機にたつフィンランド福祉国家 — 高齢者福祉の変化と地方財政調整制度の改革』、第3章、同文館出版、2019年1月を参照のこと。

- (25) 会社の内容については、Suomen Malmijalostus OYのホームページ (www.mineralsgroup.fi) を参照。
- (26) Helsinki Times 3.6.2020. なお、首相は社会民主党出身である。保守系の有力2政党（国民連合党、フィンランド人党）は野党である。
- (27) Metsaグループは、フィンランドの森林関連産業のリーディングカンパニーである。パルプ、木材木製品、ティッシュペーパーなどを生産、販売している。Metsaグループのホームページ (www.metsagroup.com) を参照。
- (28) 第5次補正予算については、Government Communications Department, Ministry of Finance “Government reaches agreement on fifth supplementary budget proposal for 2020” 3.9.2020を参照。
- (29) 第7次補正予算についてはGovernment Communications Department, Ministry of Finance “Government reaches agreement on seventh supplementary budget proposal for 2020” 23. 10. 2020を参照。
- (30) Finnfundのホームページ (www.finnfund.fi) を参照。
- (31) Yleisradio OY17.12.2020.
- (32) Finnish Government, Ministry of Economic Affairs and Employment “Restaurants to close on 9 March in areas where COVID19 Epidemic situations is the most serious” 8.3. 2021.
- (33) “Finlands looming lockdown: What will — and won't — be allowed?” in Yleisradio OY26.3.2021.
- (34) World Health Organization (WHO) “Coronavirus Data”.
- (35) 注(1)の拙稿のうちフィンランドとスウェーデンの新型コロナウイルス感染症に関する政策比較の部分を参照のこと。なお、フィンランドの新型コロナウイルスの新規感染者数は2021年7月上旬から上昇した。8月10日には過去最高の1,034人の新規感染者数を記録した。9月、10月になっても感染はおさまらず、1日の新規感染者数が600人を超過する日が9月と10月においても少なくないのである。この点については、World Health Organization (WHO) “Coronavirus Data” (2021年9月11日と10月29日閲覧時の数値) を参照のこと。

第8章 在留外国人の増加と自治体行財政の課題

沼尾波子

1. はじめに

日本の在留外国人数は年々増加する傾向にある。2000年には170万人だった在留外国人数は2020年末には289万人に達している。2020年春以降、新型コロナウイルス感染症拡大などにより、前年と比較してやや減少傾向にあるが、人口減少が進み、様々なところで担い手確保が課題となっており、今後、外国人にその役割を期待する動きは高まると考えられる。

日本政府は、長期にわたって、移民受入れに消極的な姿勢を貫いてきた。しかしながら、産業界からの人材不足への対応が求められる中で、2018年12月の出入国管理及び難民認定法改正により、外国人受入政策の歴史的転換が図られた。ここでは、新たな在留資格「特定技能」が設けられ、14の特定産業分

野⁽¹⁾において、労働者としての受入れを進めることとされた。政府は5年間で34万5千人を目標と掲げ、人手不足を緩和するために外国人の受入れを進めてきた。

2020年には新型コロナウイルス感染症の世界的な拡大により、国境を越えた人流は大きく制限された。そのため、外国人労働者の入国も抑制されている。しかしながら、人口減少に歯止めがかからない状況もあり、近い将来、ますます多くの外国人が日本で仕事と暮らしを営むと考えられる。本稿では、日本国内の在留外国人数の推移を紹介するとともに、自治体行財政運営において、生じる課題について整理する。

2. 増大する外国人住民

はじめに、外国人の定義について整理しておく。外国人とは、日本国籍を有さない人と説明できる。日本の国籍法では、はじめに日本国民たる要件⁽²⁾を示したうえで、第4条で「日本国民でない者（以下「外国人」という）」との規定が置かれている。

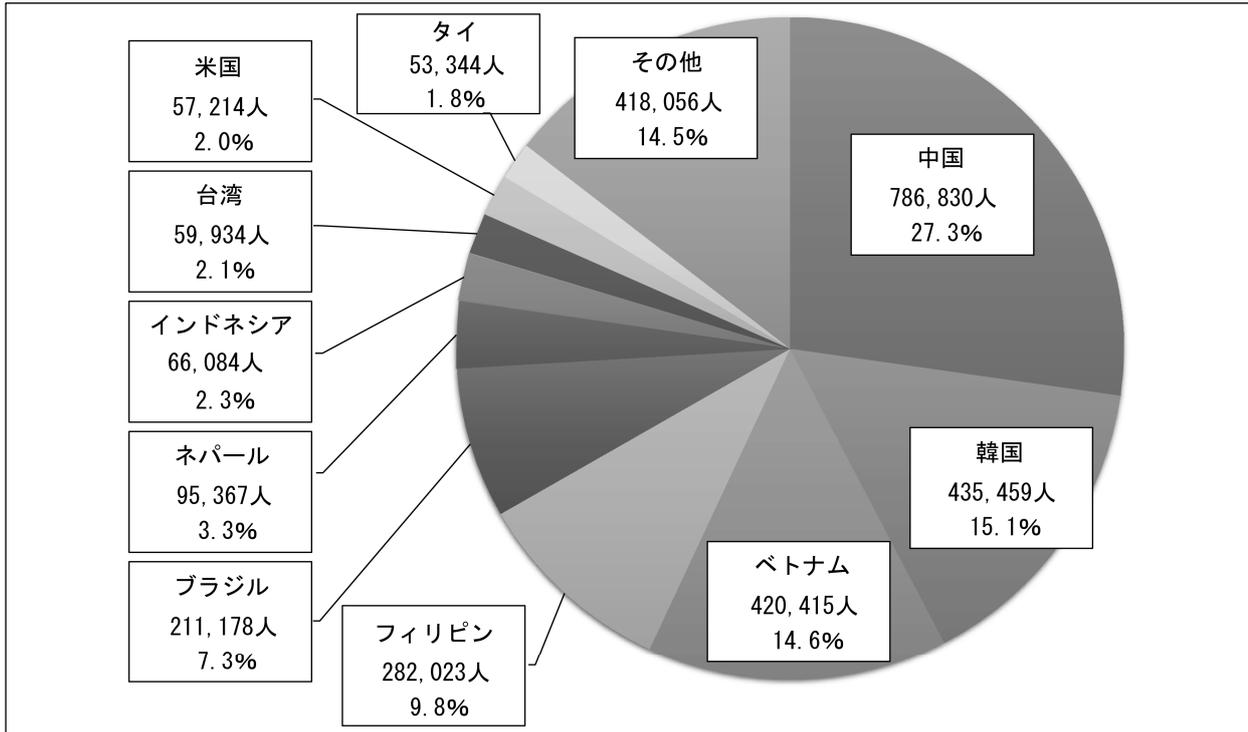
外国人住民数は、戦後ほぼ一貫して増加しており、特に1990年代以降、大きく拡大している。2000年以降をみると、2008年のリーマンショック、2011年の東日本大震災、2020年の新型コロナウイルス感染症拡大の影響で一時期減少するが、それを除けば増加している。

図1は、2020年6月の時点における国・地域別でみた外国人数である。中国、韓国（朝鮮）、ベトナム、フィリピン、ブラジルの順に多い。国・地域は年々多様化しており、2020年6月の時点では、世界

195の国・地域の人々⁽³⁾が日本に居住している。

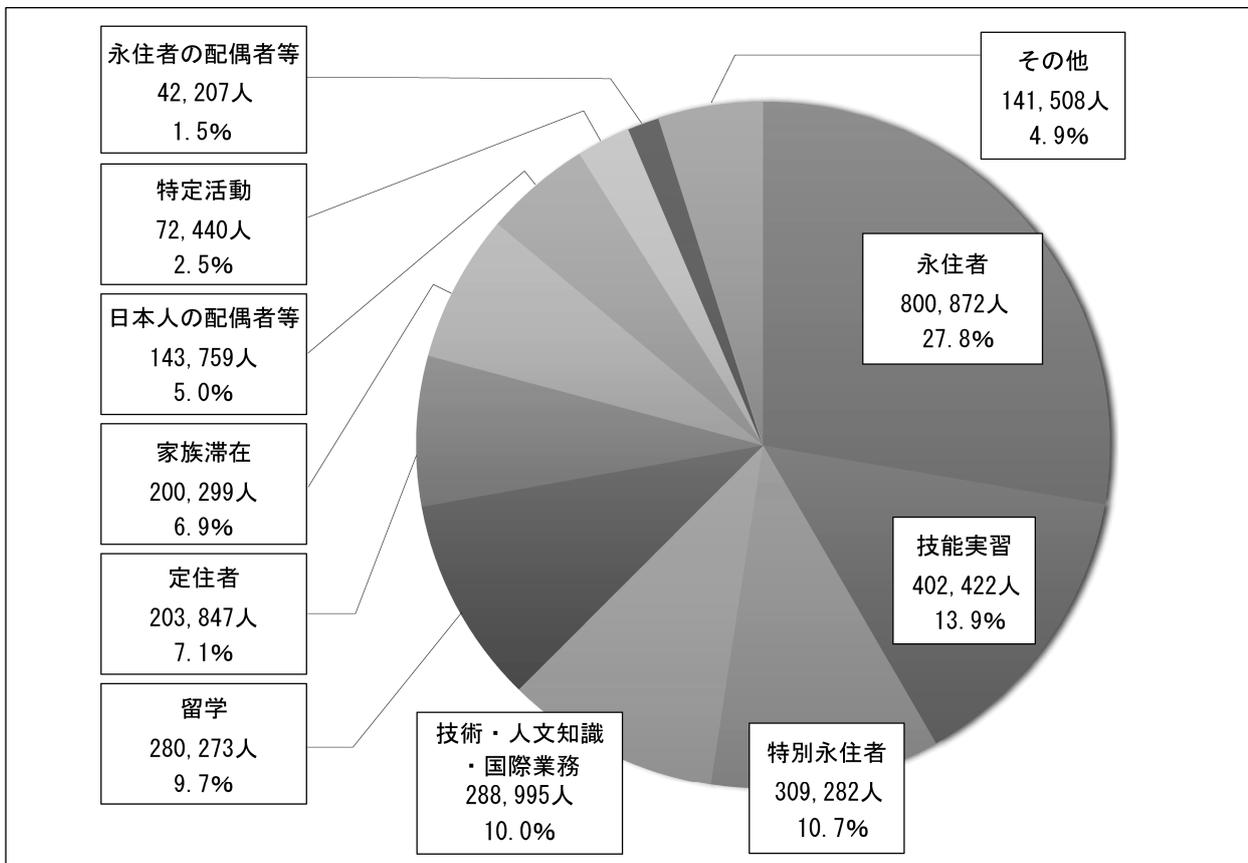
次に、在留資格別の外国人数を確認する。日本では外国人の在留資格について、(1)身分・地位に基づく在留資格である「永住者」「特別永住者」「日本人の配偶者等」「永住者の配偶者等」「定住者」と、(2)就労のタイプ別に、その就労が認められる在留資格「外交」「公用」「教授」「芸術」「宗教」「報道」「高度専門職」「経営・管理」「法律・会計業務」「医療」「研究」「教育」「技術・人文知識・国際業務」「企業内転勤」「介護」「興行」「技能」「特定技能」「技能実習」、(3)就労の可否は指定される活動如何である「特定活動」、(4)就労が認められない⁽⁴⁾「就学」「文化活動」「短期滞在」「留学」「研修」「家族滞在」がある。これらの在留資格別に在留外国人数をみると、図2に示すように「永住

図1 在留外国人の構成比（国籍・地域別）（2020年6月末）



（出典）出入国在留管理庁（2021）「令和2年6月末現在における在留外国人数について」

図2 在留外国人の構成比（在留資格別）（2020年6月末）



（出典）出入国在留管理庁（2021）「令和2年6月末現在における在留外国人数について」

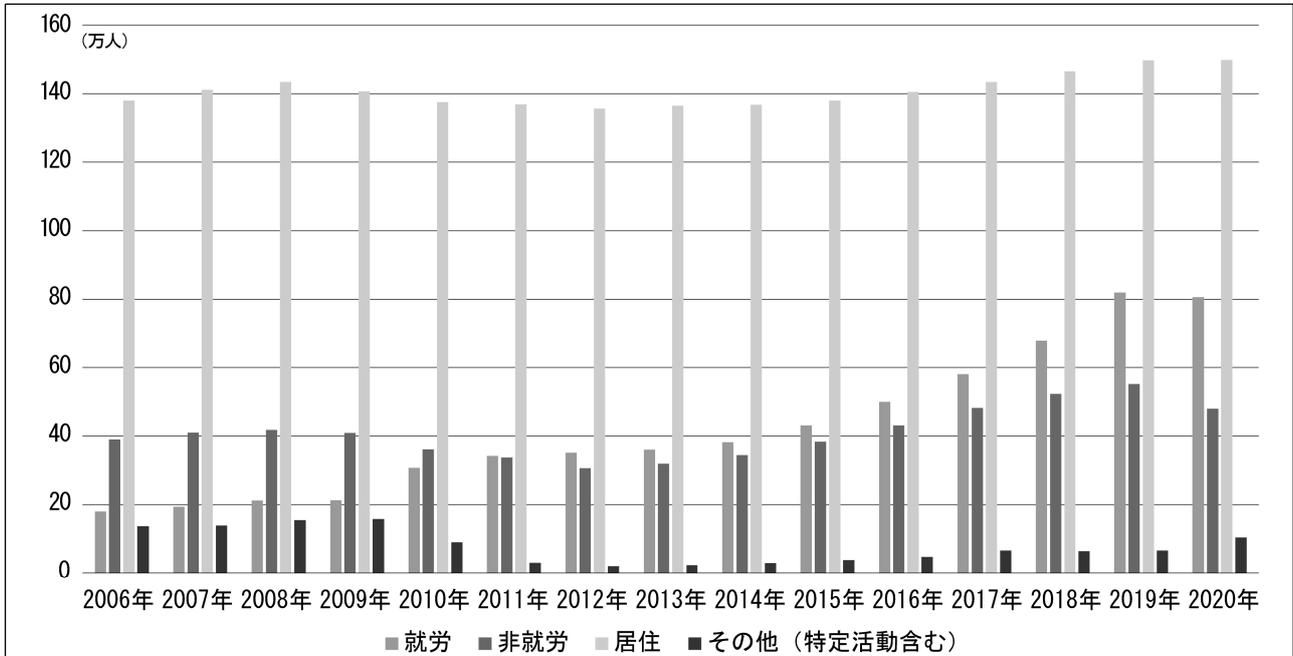
者」「技能実習」「特別永住者」「技術・人文知識・国際業務」「留学」「定住者」「家族滞在」「日本人の配偶者等」の順で多い。

図3は、在留資格を①就労、②非就労、③居住、④その他に区分⁶⁾し、その推移を示した。近年では

就労による在留外国人数が大きく伸びていることが分かる。

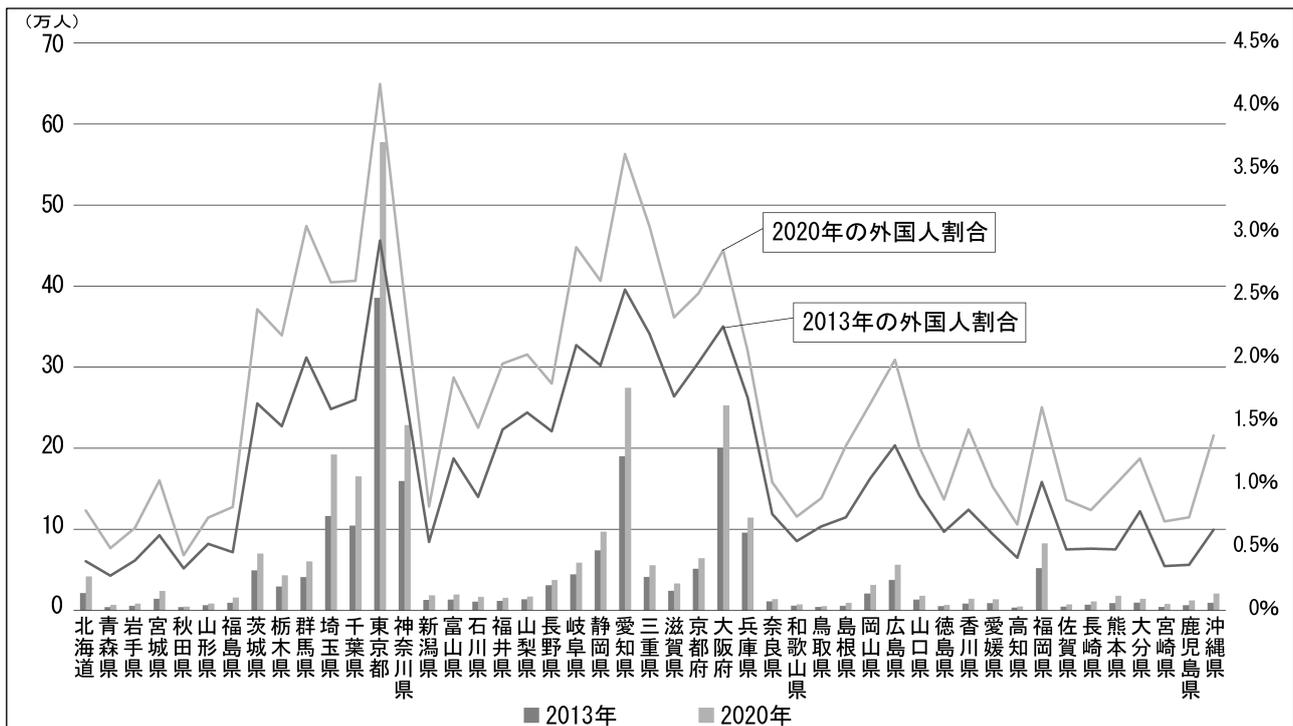
図4は、在留外国人の居住地を都道府県別に見たものである。人口の多い順に、東京都、愛知県、大阪府、神奈川県、埼玉県、千葉県、兵庫県、静岡県、

図3 在留資格累計別にみた在留外国人人数推移



(出典) 出入国在留管理庁 (各年度) 「在留外国人統計」をもとに作成

図4 都道府県別にみた在留外国人人数、および人口に占める外国人割合 (%)



(出典) 出入国在留管理庁 (各年度) 「在留外国人統計」、総務省 (各年度) 「住民基本台帳人口」をもとに作成

福岡県、茨城県となっており、これら上位の10都府県で全体の7割以上を占める。

市区町村でも、外国人数が多い自治体の大半は三大都市圏の市区町村であり、なかでも東京特別区が多い。

いっぽう、外国人住民割合の高い市区町村は、全国に散らばる。表1は、2021年3月時点における住民基本台帳人口でみた外国人人口割合の高い上位20市区町村を示した。外国人を多く雇用する製造業等が集積する地域、北海道や信州など外国人旅行者が多く訪れるリゾート地、農業などで外国人技能実習生を多く抱える地域、コスモポリタンな大都市が挙

がっている。

このように、全国的に外国人数は増加しているが、その数や割合は自治体によって大きく異なっていることが分かる。

では、近年の外国人数が増大する状況をどのように捉えればよいだろうか。OECDでは、移民⁶⁾を把握するうえで、大きな括りとして、永住者、労働者、留学生、亡命という区分を設けているが、この区分を手掛かりに考えてみたい。

図5は2018年のOECD諸国におけるカテゴリー別に見た永住型の移民の割合を示している。日本はOECD加盟38か国中、低いほうから3番目と、永

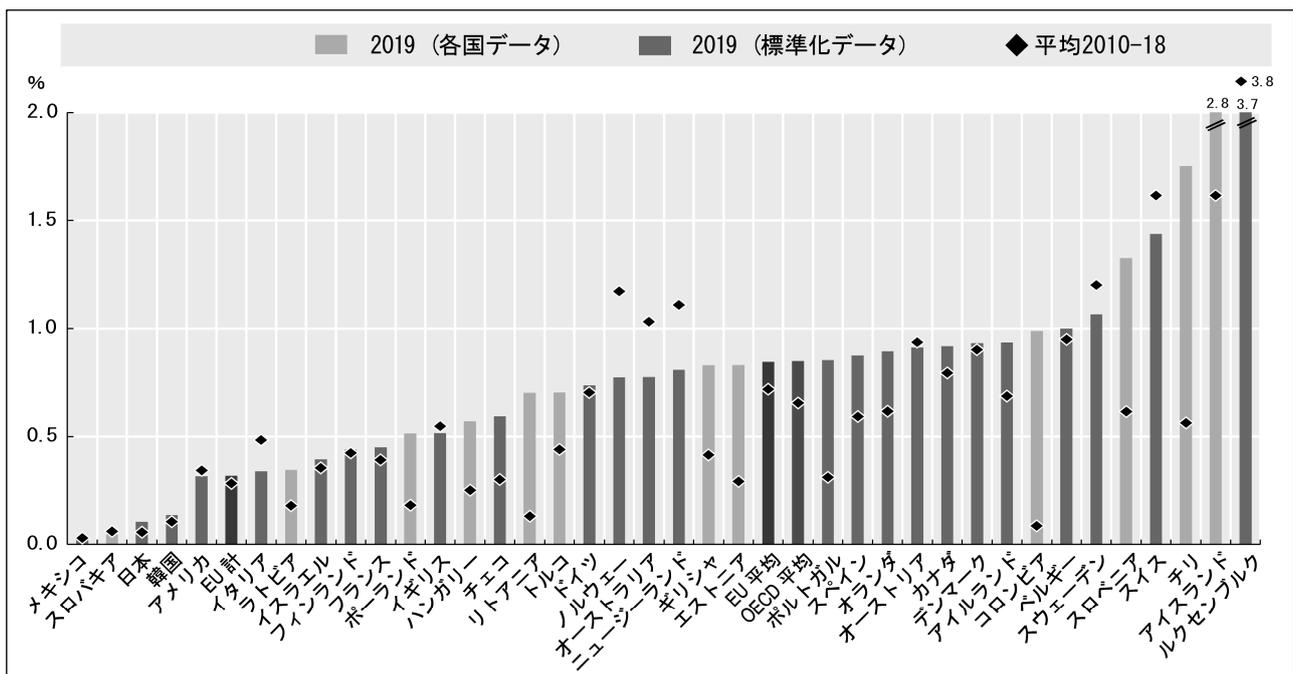
表1 住民基本台帳人口でみた外国人住民割合の高い自治体（2021年3月）

自治体	外国人住民数(人)	人口に占める割合
群馬県大泉町	7,860	18.84%
北海道占冠村	223	16.96%
東京都新宿区	37,827	10.96%
埼玉県蕨市	7,515	9.92%
東京都豊島区	26,458	9.21%
岐阜県美濃加茂市	5,266	9.19%
北海道赤井川村	107	9.10%
長野県南牧村	281	8.89%
茨城県常総市	5,530	8.84%
三重県木曾岬町	525	8.47%

自治体	外国人住民数(人)	人口に占める割合
東京都荒川区	18,264	8.43%
愛知県飛島村	380	7.93%
愛知県高浜市	3,873	7.89%
岐阜県可児市	7,841	7.72%
静岡県菊川市	3,604	7.46%
愛知県碧南市	5,399	7.41%
神奈川県愛川町	2,953	7.39%
東京都台東区	14,788	7.26%
東京都港区	18,718	7.23%
北海道留寿都村	137	7.17%

(出典) 総務省「住民基本台帳人口」をもとに作成

図5 永住型の移民の総人口に占める割合



出典：OECD (2020) "International Migration Outlook 2020"

住者の受入れについては極めて限定的であることがうかがえる。

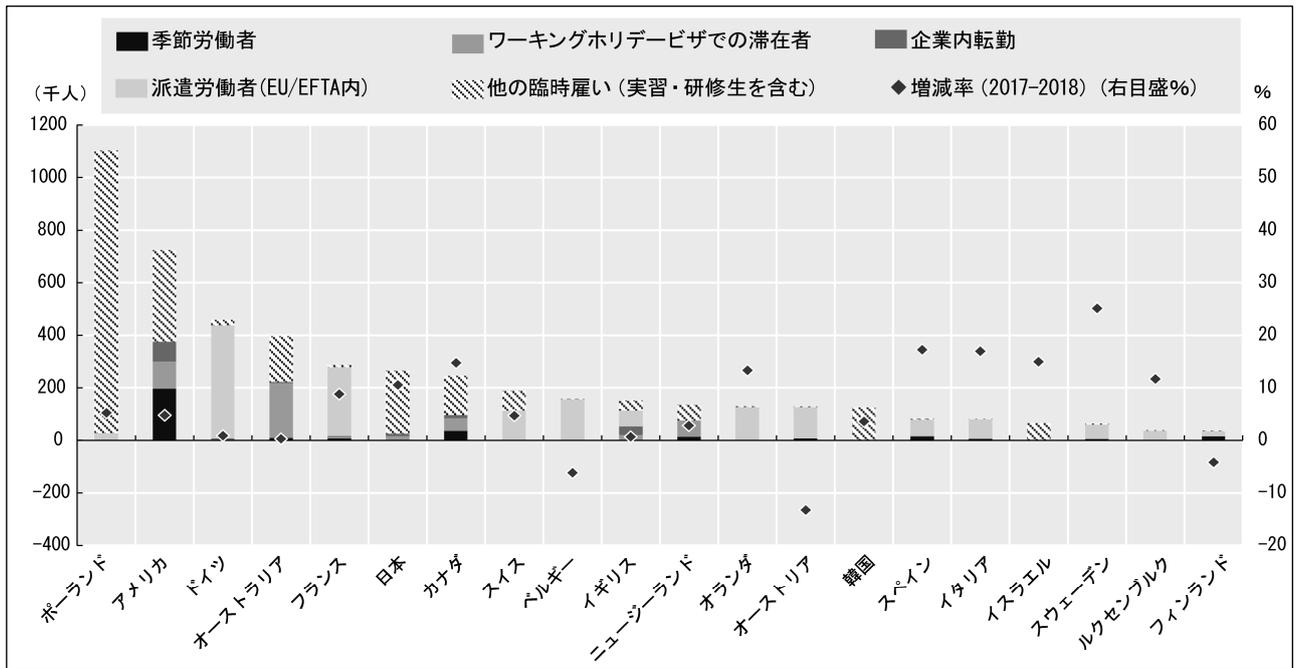
図6は、2018年における期間限定型の労働者としての移民受入数の多い国を示している。日本は24万人を受け入れており、OECD諸国のなかで6番目に多い。また受入れの大半が技能実習生など「他の

臨時雇い」となっている点に大きな特徴がある。

図7は、外国籍人口に占める市民権取得者の割合を示している。日本は市民権取得者の割合は0.5%とOECD諸国の中で4番目に低い。

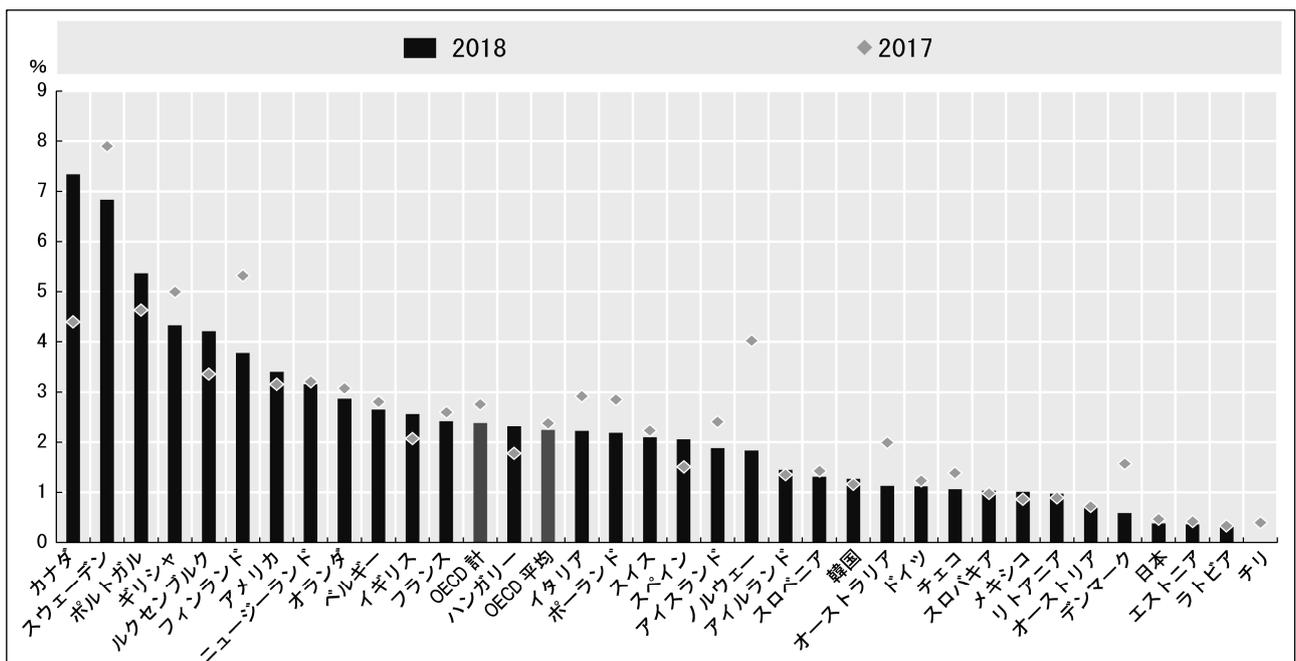
以上のように、諸外国と比較すると、日本では永住型の移民の受入れについては極めて限定的である

図6 期間限定型労働者の受入れ



(出典) OECD (2020) "International Migration Outlook 2020"

図7 外国人に占める市民権取得者の割合



(出典) OECD (2020) "International Migration Outlook 2020"

が、期間限定型での労働者受入数は多い。また、市民権を取得する外国人の割合は低いことが分かる。

3. 外国人政策からみた国・自治体の役割

外国人政策は「出入国管理政策」と「多文化共生政策」に区分することができる（毛受（2016））。出入国管理政策とは、どのような外国人の入国をどの程度認めるかを判断するものであり、日本では、法務省ならびに出入国在留管理庁がその役割を担ってきた。いっぽう多文化共生政策は、入国した外国人を社会の構成員として受け入れる政策であり、国ならびに自治体が様々な役割を担っている。

それぞれの地域における外国人数ならびにその構成は、出入国管理政策に大きく影響をうける。入国した外国人の生活環境の確保など、行政サービスの提供の多くは地方自治体が担うことになるが、それぞれの地域における産業構造や雇用、歴史的背景や、高等教育機関の有無などにより、異なった外国人の分布を生じさせている。

ここでは、毛受（2016）、駒井・渡戸（1997）等を手掛かりに、入国管理政策の変遷ならびに自治体が置かれた状況について概観する。

(1) 入国管理政策の変遷

戦後に日本国籍を一方的にはく奪され「外国人」となった旧植民地出身の人々は帰国を当然視されていたが、1970年代、日韓国交正常化以降、韓国籍の人々は永住資格を取得できることとなった。これらの永住者に対し、公営住宅への入居、児童手当の支給、地方公務員への採用などに関する国籍差別の撤廃を求める運動がおこった。当時、米国の公民権運動のほか、人種差別撤廃条約、国際人権規約の発効など、国際的な人権意識が高揚していたこと、また日本国内でも社会運動が活発だった時代でもあった。こうした運動の成果もあって、当時、建設省は公営住宅への外国人入居を認めるよう通達、国民年金法や児童手当についての国籍要件が撤廃されていった。

1980年代に入ると、日本は自動車や半導体などの製品を海外に輸出し、経済大国ニッポンとして国際化が進んだが、海外からは、外国からのモノ

や人を受け入れる「内なる国際化」が求められ、インドシナ難民受入れ、外国人留学生の増大、近隣アジア諸国からの出稼ぎ労働者が増加していった。

1990年代に入ると、出入国管理及び難民認定法改正により、在留資格の種類が増え、専門・熟練職の外国人受入れ範囲が拡大するとともに、新たに「定住」資格が新設され、日系人が活動制限のない在留資格を取得することが明文化され、日系南米人が急増した。多くが労働力不足に悩む製造業等が多く立地した愛知県、静岡県、群馬県などに定住した。その後、1993年には技能実習制度が導入され、研修終了後に一定期間労働者として働くことを認める制度が創設された⁽⁷⁾。

1990年代後半には永住資格や日本国籍を取得する外国人が増加し、国際結婚も増大するなど、定住化が進んだ。この時期に、最高裁が永住外国人への地方選挙権の付与は違憲ではないという判断を示すなど、外国人の政治参加のあり方についても、各地で模索が続けられた。

2000年代に入り、就労する外国人が増加する自治体から国に対する政策対応を求める動きが起こったが、これについては後述する。

その後、人口減少時代における担い手確保策の一つとして、外国人労働力の受入れが進められていく。2014年4月に、経済財政諮問会議ならびに産業競争力会議では「外国人材の活用」方針が示された。しかしながら、そこでは「移民政策と誤解されないよう配慮」することが謳われ、在留期間の上限を通算5年、家族の帯同は基本的に認めない方針が掲げられるとともに、高度人材や留学生の受入れを推進、さらに経済連携協定による看護師や介護福祉士（候補者）の受入れを実施するとされた。

2015年には国家戦略特区において家事や創業、農業分野の外国人材受入れが実施され、2017年9月には在留資格として新たに「介護」が創設され

た。また、2017年11月には技能実習法が施行され、実習期間が3年から5年に延長されている。

2018年12月には出入国管理及び難民認定法が改正され、2019年4月より、新たな在留資格「特定技能」で外国人労働者が入国できることとされた。政府は5年間に34万5千人の受入れを目標として掲げる。ブルーカラーを含めた14業種における人手不足を緩和するための措置としてこの制度が創設された。また2019年4月、法務省に出入国在留管理庁が設置された。

このように新たな在留資格「特定技能」が創設され、在留期間上限を5年としたことで、ブルーカラーの分野で働き手として外国人を正式に受け入れる体制が整備された。また、低賃金での技能実習制度からの転換を図るルートが創設された。技能実習生の場合、新たな在留資格への移行が自動的に認められるため、8年から10年の滞在が可能となった。さらに一定の試験の合格者を対象とした「特定技能2号」では、家族帯同と定住が認められ、現場で働く外国人労働者に日本に定住する道筋の明確化が図られたとされる。

(2) 外国人受入れのための政策対応と予算

外国人の増加に伴い、外国人住民への行政サービスの確保等に向けた対応も拡大を見せた。

2000年代に入ると、外国人住民が増大する自治体による取組みが進む中で、総務省では2006年に「地域における多文化共生推進プラン」の策定が行われた。また2006年に内閣官房「外国人労働者問題関係省庁連絡会議」において「『生活者としての外国人』に関する総合的対応策」が提示され、2007～2017年度の11年間で総額200億円規模となる事業が展開された⁽⁸⁾。

4. 自治体の多文化共生政策

図7でみたように、日本では外国人の市民権については様々な制約がある。外国人は、日本国民としての義務や責任、権利を享受できない場合があり、それによって、基本的人権の保障が危ぶまれることも考えられる。例えば、日本では外国人に選挙権・

さらに2018年の入管法改正により、こうした政策に対する予算は大きく拡充した。政府は2018年12月25日に「外国人材受入れ・共生のための総合的対応策」として、本格的な外国人労働者の受入れに向けた対応を「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」として取りまとめた。そこでは、多文化共生を目指した社会づくりとともに、日本語学習充実など、生活を改善するための様々な取組みが列挙されている。一連の政策パッケージに対する予算化が図られ、平成30年度補正+31年度予算の総額⁽⁹⁾で、それまでの10倍以上となる211億円が示された。2020年には総務省「多文化共生プログラム」の改定が行われ、外国人住民の増加と多国籍化、在留資格「特定技能」の創設、多様性と包摂性のある社会実現の動き、デジタル化の進展、気象災害の激甚化といった社会経済情勢の変化に対応した施策の推進とともに、自治体による多文化共生推進にかかる指針・計画の策定が求められることとなった⁽¹⁰⁾。

在留手続きのほか、医療、福祉、子育て、教育等の生活にかかる情報や相談場所に迅速に到達できるように、多言語対応や相談窓口など、外国人住民への支援体制を図る動きもある。2019年度より出入国在留管理庁は、外国人住民に対するワンストップ窓口の整備等について外国人受入環境整備交付金を導入している。2020年度については、在留外国人への新型コロナウイルスに関する情報提供や相談対応を多言語で行うにあたり、一元的相談窓口を活用することが効果的であるとして、臨時に特別な体制を執る場合に要する経費について、交付限度額を倍増する措置が採られた。2021年には214の自治体がこの交付金事業を通じて、窓口等の環境整備を行っている。

被選挙権は与えられていない。そのため、政治参加の機会が大きく制限される。また、教育や福祉をはじめとする住民サービスについても、必ずしも日本人とは同様の対応が図られているわけではない。さらに日本語の理解が難しい場合、生活に必要な情報

へのアクセスが難しいこともある。日本とは異なる文化や生活習慣などから、地域社会のなかで孤立してしまうことも考えられる。後述するように、住民に身近な地方自治体では、こうした課題に、現場で対応を図ることが求められてきた。

ここでは地方自治体における多文化共生政策の推移について、毛受（2016）、駒井・渡戸（1997）、駒井（2004）などを手掛かりに概観する。

自治体による外国人住民施策が進められたのは、1970年代前半である。当時の外国人住民の多数を占めていた在日韓国・朝鮮人の多い川崎市や大阪市において、人権の観点からの外国人住民施策の必要性が提起され、模索が続けられてきた。

1980年代後半には、各地で国際化の推進が掲げられるとともに、海外からの留学生の増加や、新たな外国人労働者の受入れが進行した。しかしながら、当時多くの自治体では、国際化に向けた姉妹都市交流などの取組みは推進されたが、自治体内に居住する外国人住民に対する多文化共生政策は限定的であった。

その後、1990年の入管法改正により、東海地方を中心に南米出身の日系人を中心とした外国人が急増し、定住化が進んだ。外国人が急増した公営住宅を中心に、ごみ出しや騒音などのトラブルが発生したり、外国人の子どもが通う学校ではいじめや不就学問題が生じた。こうした課題に直面した自治体では、多言語での情報提供や生活相談、日本語教室の支援、学校での日本語指導体制の整備などへの取組みが進められた。

2000年代に入り、総合的に外国人住民政策を進める自治体が増加するなかで、国籍や民族などの異なる人々が対等な関係で地域社会の構成員として生きていく取組みとして「多文化共生」政策を推進する動きが起こった。2001年には、静岡県浜松市、愛知県豊田市、群馬県大泉町などの13市町で「外国人集

住都市会議」が結成され、同年10月に浜松宣言を出した。そこで、日本人住民と外国人住民とが共生する社会づくりを宣言し、国に対し、外国人受入体制の整備を求めた。また、2004年3月に、愛知県、群馬県、岐阜県、静岡県、三重県、名古屋市が「多文化共生推進協議会」を立ち上げ、国に提言活動を行った。

こうした自治体からの要請もあり、2006年3月に、総務省は「地域における多文化共生推進プラン」を策定、また内閣官房「外国人労働者問題関係省庁連絡会議」で調整が行われ、「生活者としての外国人」という視点に立った政策が打ち出された。

その後、リーマンショックによる景気の急激な悪化により、多くの在留外国人が失業や不安定な雇用環境に置かれたことなどを背景に、2009年1月、内閣府に定住外国人施策推進室が設置され、翌2010年には日系定住外国人施策に関する基本指針が策定された。

2010年代に入ると、自治体のなかで、外国人を地域に活力をもたらす存在として捉え、積極的な受入れに向けた取組みを行う例が出てきた。広島県安芸高田市では2013年に「多文化共生プラン」を策定、また2019年6月に「まち・ひと・しごと創生基本方針2019」のなかで、多文化共生の地域づくりについて、「新たな在留資格の創設を踏まえ、外国人材の地域への定着に向け、受入支援や共生支援を行う」ことが記載されている。また、北海道東川町では、全国初の公立日本語学校を創設し、台湾などから多くの外国人留学生を受け入れている。町ではさらに民間の福祉専門学校を誘致し、介護人材の養成を図り、外国人住民に地域の担い手として活躍してもらう場を設けている。住民同士が交流する機会も積極的に設けるなど、多文化共生という視点から、持続可能な地域づくりの模索を行っている。

5. 自治体による取組み

では、増大する外国人住民に対する自治体の施策や事業として、どのような取組みが推進されているのだろうか。ここでは、言語（およびコミュニケー

ション）・医療・教育等についての課題¹¹¹について概観する。

(1) 言語

自治体の多文化共生政策のなかで、大きな位置を占めるのが、言語に関するものである。第1に外国人に対する日本語教育、第2に住民への情報提供等の場面における多言語対応である。

外国人等に対する公的な日本語教育は、難民定住促進センターでのインドシナ難民への支援（1979年）、中国帰国孤児定着促進センター⁽¹⁾で中国からの帰国者支援（1984年）などから始まった。1980年代半ば以降、国際化への対応から、外国人への日本語教育に関する体制整備が進められ、日本語教師育成の取組みも始められた。その後、1994年には地域日本語教育推進事業、2001年には地域日本語支援コーディネーター研修事業が創設され、日本で暮らす外国人が日本語を学ぶための体制整備が図られていった。しかしながら、予算制約もあり、こうした取組みを自治体として積極的に推進する例は決して多くはなかった。2019年6月に日本語教育推進法が制定され、国・自治体・地域が一体となって外国人に日本語を学ぶ場を用意するべく、文化庁から自治体に対する運営にかかる補助制度（外国人の受入れ・共生のための地域日本語教育推進事業）も創設されたことにより、取組みが広がっている。

また、多様な言語・多様なメディアによる行政や生活情報提供も進められるようになった。多言語による広報誌の発行のほか、外国語によるコミュニティFM、通訳できる市民の登録、図書館による多言語サービスを行う自治体もみられる。出入国在留管理庁による外国人受入環境整備交付金では、窓口での多言語対応のための通訳やタブレットへの補助が行われたことから、補助制度を活用した体制整備も行われている。

(2) 医療

医療分野では、日本語でのやり取りが難しい患者への通訳、医療費の窓口負担についての未収金、医療・看護従事者の多文化への対応能力の向上といった人材育成などの課題が指摘されている。

医療機関を利用する外国人患者は、インバウンド、居住者、医療ツーリズム、難民申請中など、多様化している。なかには健康保険加入者や旅行

保険加入者ではないケースもあり、自己負担での治療となることもある。また、多様な国籍、文化や習慣を持つ患者に対し、多言語による通訳とともに、診察や治療等について説明が必要となる。

こうした状況に対し、厚生労働省は2014年度より「医療機関における外国人患者受入れ環境整備事業」を導入し、多言語対応への補助を行っている。

医療機関等では、マニュアル整備、医療コーディネーター配置、医療通訳、電話通訳などを導入する動きが進められている。石川県医師会では、直接医療通訳サービス事業者と契約し、県内44医療機関で17言語によるサービスを無料で利用できる体制を構築した。

また、医療機関のなかには、手術の場合など、直接的なコミュニケーションが必要な場合の対面通訳の確保や、外国人患者が来院したときに、受付、問診、治療、処方箋発行、清算等で、日本人医師・看護師・事務作業者と患者との間の意思疎通を仲介する医療コーディネーターを導入する動きもある。社会文化的背景や服薬習慣、支払いなどについて説明を行い、理解を通じて安心を確保することも期待されている。

こうした取組みに対し、自治体のなかには、ウェブサイトや医療関係情報を多言語で掲載するほか、三重県のように医療機関への通訳導入を支援する取組みもみられる。また、沖縄県では2018年度よりインバウンド緊急医療対応多言語コールセンター事業を実施し、24時間医療通訳の体制を整備した。横浜市でも2019～2020年度について、24時間利用可能な医療通訳サービス事業を予算化している。新型コロナウイルス感染症の拡大により、インバウンドの需要は大きく減っているが、感染症の収束後には、こうしたニーズも再び拡大することが見込まれる。自治体の取組みに対し厚生労働省は、2018年度以降、地域の受入体制強化に向けた都道府県単位でのモデル構築支援を行っている。

(3) 教育

日本政府は「我が国の公立の義務教育諸学校においては、在留資格の有無を問わず、就学を希望

する外国人児童生徒を日本人児童生徒と同様に無償で受け入れることとしている」（2011年12月16日衆議院内閣総理大臣答弁書）。また、2012年の文科省初等中等教育局長の通知では「仮に在留カードの提示がない場合であっても、一定の信頼が得られると判断できる書類により、居住地の確認を行うなど、柔軟な対応を行うこと」としている。また、文科省初等中等教育局国際教育課は2011年3月に「外国人児童生徒の受入れの手引き」を作成し、日本語指導の問題にとどまらず、在籍の子どもを含めた全体における多様性を肯定し、尊重する教育の必要性をうたっている。

しかしながら、日本の法律では外国人に教育を受けさせる義務はないため、就学を希望しない場合には、学校側から積極的に対応しなかったことで、不就学者が生まれた経緯がある。

これに対し、自治体のなかには、独自の政策を打ち出し、外国人児童生徒の支援に取り組む動きが起こっている。例えば静岡県浜松市では「不就学ゼロ作戦」を展開している。市教育総務課から国際課、国際交流協会へと調査リストを送付し、通訳を伴い727名の全戸訪問が実施され、課題の洗い出しとともに対応が図られてきた。

外国人児童・生徒に対する日本語指導や生活指導の必要性も指摘されている。文部科学省の「日

本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査」によれば、2018年度において、公立学校で学ぶ外国籍児童生徒のうち4万755人が日本語指導を必要としているが、その約2割は日本語指導等特別な指導を受けていないことが明らかになっている。2013年度より文部科学省は「帰国・外国人児童生徒等に対するきめ細やかな支援事業」を導入し、就学支援や日本語指導などの補助を行っている。

自治体のなかでは、愛知県可児市の「ばら教室 K A N I」、岐阜県美濃加茂市の「のぞみ教室」など、外国人児童・生徒の学校教育に必要な生活指導・日本語指導を行う場を設置し、日本語や日本の生活習慣に対する個別の指導を行う動きも進められてきた。横浜市でも、2017年度に日本語指導を集中的に行う拠点施設を設置し、学校と地域が連携して、外国に繋がる子どもをサポートする体制を構築している。外国に繋がる子どもが全児童の半数を超える南吉田小学校のように、学校として多文化共生に取り組む事例もある。

こうした外国人児童生徒等の就学を支援し、学びの環境を整える政策に対する財政措置の拡充に伴い、自治体の取組みは拡がりを見せているが、自治体によって対応に違いが生じている。

表2 多文化共生政策関連予算（2019年度：211億円）

①	外国人との共生社会の実現に向けた意見聴取・啓発活動等 国民及び外国人の声を聴く仕組みづくり、啓発活動等の実施
②	生活者としての外国人に対する支援 暮らしやすい地域社会づくり （ワンストップセンター20億円、多言語音声翻訳システム8億円） 生活サービス環境の改善等（医療・保健・福祉提供体制整備17億円） 円滑なコミュニケーションの実現（日本語教育の全国展開6億円） 外国人児童生徒の教育等の充実（4億円） 留学生の就職等の支援（20億円） 適正な労働環境等の確保、社会保険の加入促進等
③	外国人材の適正・円滑な受入れの促進に向けた取組み 悪質な仲介業者等の排除 海外における日本語教育基盤の充実等（34億円）
④	新たな在留管理体制の構築 在留資格手続きの円滑化・迅速化（オンライン申請12億円） 在留管理基盤の強化（18億円） 不法滞在等への対策強化（5億円）

（出典）出入国在留管理庁HPより

6. 多文化共生政策と財政措置

先述した通り、2019年度以降、政府の多文化共生の予算規模は大きく拡大した。表2は2019年における政府の多文化共生政策関連予算を示している。自治体の多文化共生政策との関連では、ワンストップ窓口の整備や、生活サービス環境改善、日本語教育

などへの補助が行われていることがわかる。

しかしながら、在留外国人に対する生活支援は一時的なものではなく、恒常的に必要な施策である。これらの取組みに対する地方交付税措置についてみていくこととする。

表3 普通交付税算定における「外国人」に関連する基準財政需要額算定費目内訳（標準団体）

道府県分

(単位：千円)

費目	生活保護費	商工行政費	包括算定経費			
項目	生活保護費	観光及び物産振興費	企画費			
細目	中国残留邦人の生活支援給付に関する事務	観光立国推進対策分	国際化推進対策費			
年度		外国人向け観光の企画・調査、宣伝・広告、受入れ体制整備、イベントの誘致・開催、人材育成等	国際化推進施策、外国青年の招致、海外自治体の職員等の受入れ、海外自治体との文化交流等、留学生の支援	うち 外国青年招致事業等	うち 自治体職員協力交流事業	うち 在留外国人向け一元的相談窓口の運営経費
2010	(扶助費込み)	247,000	480,000	242,000	6,000	0
2011		247,000	481,000	247,000	6,000	0
2012		247,000	480,000	247,000	6,000	0
2013		247,000	477,000	247,000	6,000	0
2014		173,000	481,000	247,000	6,000	0
2015		174,000	480,000	246,000	6,000	0
2016		174,000	478,000	244,000	6,000	0
2017		174,000	478,000	244,000	6,000	0
2018		174,000	475,000	244,000	6,000	0
2019		174,000	479,000	249,000	6,000	6,000
2020		174,000	479,000	249,000	6,000	6,000

市町村分

(単位：千円)

費目	生活保護費	戸籍住民基本台帳費	包括算定経費
項目	生活保護費	戸籍費	企画費
細目	中国残留邦人の生活支援給付に関する事務	一般経費	国際化推進対策費
年度		外国人住民の死亡通知に関する事務	国際化推進施策、海外自治体との文化交流等
2010	(扶助費込み)	戸籍費に込み	20,000
2011			20,000
2012			20,000
2013			20,000
2014			20,000
2015			20,000
2016			20,000
2017			20,000
2018			20,000
2019			19,000
2020			19,000

(出典) 地方交付税制度研究会編 (各年度) 『地方交付税制度解説 (単位費用篇)』をもとに作成

表3は、「地方交付税制度解説（単位費用篇）」をもとに外国にルーツのある人々への施策に関連した普通交付税基準財政需要額の算定（標準団体）を示している。道府県分では、①生活保護費（中国残留邦人の生活支援給付に関する事務）、②商工行政費（観光及び物産振興費（観光立国推進対策分））、③包括算定経費（企画費（国際化推進対策費））となっている。また市町村分については①生活保護費（中国残留邦人の生活支援給付に関する事務）、②戸籍住民基本台帳費（外国人住民の死亡通知に関する事務）、③包括算定経費（企画費（国際化推進対策費））である。「国際化推進対策費」の内容をみると、国際交流、観光立国推進対策などが大半であり、多文化共生政策に対する財政措置はほとんどない。

2019年度より、在留外国人向け一元的相談窓口運営経費が算定されているが、道府県分（標準団体）

7. むすびにかえて

人口減少時代に、担い手確保策の一環として外国人労働力に依存する動きがある一方で、政府は移民受け入れには慎重な立場をとってきた。しかし、現実には労働者と生活者を切り分けることはできず、外国人住民の受け入れに係る環境整備に対する財政需要は、在留外国人の増加と多様化に伴い、増大することが見込まれる。国の出入国管理政策の転換により、労働力確保策の一環として在留外国人が増加するなかで、外国人住民に対する行政サービスのあり方、ならびにそれに要する自治体に対する財源保障が求められる。

現在、多言語対応などの支援に対する自治体への財源保障は、出入国在留管理庁における外国人受入環境整備交付金、ならびに裏負担分における交付税措置があるが、自治体のなかには、環境整備の後の、継続的な運営に関する財政措置が存続するかどうかを不安視する声もある。新型コロナウイルス感染症拡大により、2020年以降在留外国人数は減少しているが、近い将来、感染症が収束した際には、再び増大することが見込まれている。相談業務をはじめ、在留外国人の増大に伴い、ニーズが拡大することが

600万円と限定的である。市町村分の一元的相談窓口の整備運営経費については、特別交付税で措置されている。

普通交付税算定において、教育、福祉等の分野をはじめ、基本的には日本人であれ外国人であれ、人口1名分は1名分として需要額がカウントされ、外国人住民であるが故の特別な財政需要について補正等を行われていない。

在留外国人が居住する自治体は特定の地域に集中する傾向にあることや、一言で外国人といっても、日本語能力や生活環境などにより、行政ニーズは大きく異なることから、自治体の財政需要を一元的に測定することは難しい面がある。しかしながら、日本語教育や多言語対応などの体制整備と維持には一定の費用が掛かることから、自治体ではそれに要する経常的な財源確保が模索される。

見込まれる事業に対する財政措置のあり方が問われるだろう。

本稿でみたように、在留外国人が居住する地域は全国的に偏りがある。自治体の地域振興策という視点から整理すれば、①当該地域の産業構造のもとで、事業者等の人材確保策として外国人労働者、外国人住民が増大している地域、②自治体の人口減少対策・担い手確保策として外国人住民の受入れを推進した地域、③住宅政策や福祉、教育等から、結果的に外国人コミュニティが形成された地域という区分ができるだろう。

今後、人口減少が進む地域の担い手として、各地で外国人住民が増えることが考えられる。多様な生活習慣、文化、風習を持った人々が地域のなかで生活するとき、その暮らしを支えるための行政サービスについて、多言語対応を含めた支援のあり方が模索される。多文化共生政策の推進に向けた対応を自治体が安定的に担うための財政措置について、考える必要があるだろう。なお、本稿では租税や社会保険料制度について取り上げていない。これについては別稿に譲りたい。

[注]

- (1) 特定産業分野（14分野）とは、介護、ビルクリーニング、素形材産業、産業機械製造業、電気・電子情報関連産業、建設、造船・船用工業、自動車整備、航空、宿泊、農業、漁業、飲食料品製造業、外食業を指す。在留資格「特定技能」には、特定産業分野に属する相当程度の知識又は経験を必要とする技能を要する業務に従事する「特定技能1号」と、特定産業分野に属する熟練した技能を要する業務に従事（建設、造船・船用工業のみ）する「特定技能2号」が置かれた。
- (2) 日本国民の要件として、国籍法第2条では、出生時に父又は母が日本国民であるとき、出生前に死亡した父が死亡の時に国民であったとき、日本で生まれた場合において、父母がともに知れないとき、又は国籍を有しないとき、とされている。
- (3) この他に無国籍者がいる。
- (4) 資格外活動許可を受けた場合には、一定の範囲内で就労が認められる。
- (5) ①「就労」は（外交、公用、教授、芸術、宗教、報道、高度専門職、経営・管理、法律・会計業務、医療、研究、教育、技術・人文知識・国際業務、企業内転勤、介護、興行、技能、特定技能、技能実習）の合計。②非就労は（家族滞在、就学、留学、研修、短期滞在、文化活動）の合計。③居住は（永住者、日本人の配偶者等、永住者の配偶者等、定住者、特別永住者）の合計。④その他は（特定活動、未取得者、一時庇護、その他）の合計である。
- (6) OECD “migration outlook”では、移民を把握するうえで、当該国の国籍を持たない人（外国人）という整理のほか、外国生まれの人という整理も行っている。外国生まれで、異文化の環境で生活を送ってきた人が帰化して、当該国の国籍を取得することも考えられることから、多文化共生政策を考えるうえで、こうした数字の把握も必要となる。
- (7) 技能実習創設当初は、実習生に対して労働関係法令が適用されなかったため、賃金や時間外労働等に関するトラブルが多発した。2010年に法律が一部改正され、技能習得期間のうち実務に従事する期間中は全て、労働法が適用される労働者として扱われることとなった。その後、2016年に技能実習生の保護に関する法律が施行され、技能実習の適正実施と技能実習生の保護を目的として「外国人技能実習機構」が設立され、技能実習計画を認可制、実習実施者を届出制、管理団体を許可制として、実習生に対する人権侵害行為への禁止規定を設け、違反には罰則が課されることとされた。しかしながら、依然として、人材確保が難しい低賃金で重労働の職場における人材確保策となっている側面がある。
- (8) そこでは、(1)外国人が暮らしやすい地域づくりとして、①日本語教育の充実、②行政・生活情報の多言語化、③地域における多文化共生の取組みの促進、④防災ネットワークの構築、⑤防犯対策の充実、⑥住宅への入居支援、⑦母国政府との連携、諸外国の情報の収集、普及、(2)外国人の子どもの教育の充実

のために①公立学校等における外国人児童生徒の教育の充実、②就学の促進、③外国人学校の活用、母国政府との協力等、(3)外国人の労働環境の改善として、①社会保険の加入促進等、②就労の適正化のための事業主指導の強化、③雇用の安定、そして(4)外国人の在留管理制度の見直し等として、①外国人の在留状況等の正確な把握等、②在留期間更新等におけるインセンティブが掲げられた。これらの事業の予算額として、2007年度8億円、2008年度8.2億円、2009年度25.3億円、2010年度28.3億円、2011年度21.7億円、2012年度17.4億円、2013年度18億円、2014年度17.3億円、2015年度17.7億円、2016年度18.7億円、2017年度19.3億円が、それぞれ措置されている。

- (9) 一部地方創生交付金の内数が含まれる。
- (10) 総務省自治行政局国際室調査によれば、2020年4月1日の時点で、指針・計画の策定を行っているのは874自治体（全自治体の49%）であった。未策定の自治体からは「担当部署の体制が確保されていない」、「特段の問題が生じておらず必要性を感じていない」「策定の機運・要望がない」ことなどが理由として挙げられている。
- (11) このほかにも、在留外国人に対する生活支援として居住支援（公営住宅、賃貸住宅の紹介など）、就労や起業支援、防災（やさしい日本語での情報提供、震災対策セミナーの開催など）、保健・福祉等への取組みも推進されている。
- (12) 現在は閉所しており、その事業は中国帰国者支援・交流センターに統合されている。

[主要参考文献]

- 駒井洋編（2004）『移民をめぐる自治体の政策と社会運動』明石書店
- 駒井洋・渡戸一郎（1997）『自治体の外国人政策』明石書店
- 総務省（2006）「多文化共生の推進に関する研究会報告書」
- 総務省自治行政局国際室（2020）「「地域における多文化共生推進プラン」の改定について」
- 日本弁護士連合会（2018）『「外国人労働者100万人時代」の日本の未来』日本弁護士連合会
- 日本弁護士連合会（2004）『第47回人権擁護シンポジウム第1分科会基調報告書「多民族・多文化の共生する社会をめざして～外国人の人権基本法を制定しよう～」』日本弁護士連合会
- 毛受敏浩（2016）『自治体がひらく日本の移民政策』明石書店
- 山脇啓造（2009）「日本における外国人受け入れと地方自治体」『明治大学社会科学研究所紀要』47巻1号
- 渡戸一郎（2019）「自治体の移民政策の現状と課題」『都市計画』68巻1号、日本都市計画学会

第9章 「標準的行政経費」と「地方創生」 — 普通交付税における臨時的項目からの脱却 —

飛田博史

はじめに

2000年度以降の普通交付税算定における基準財政需要額（以下「需要額」と呼ぶ）は、三位一体改革（2004～2006年度）を底としておおむね増加傾向をたどっている。その増加の特徴は社会保障関連経費（厚生労働費・厚生費）を主体としつつ、2008年度以降の臨時的項目が一定の底上げ効果を発揮してきた。この臨時的項目はリーマンショック対策や地方創生推進など、その時々の方策に応じた包括的な経費項目として算定され、段階補正や経常態容補正を

通じて、小規模自治体（条件不利地域）への交付税の傾斜配分が強い仕組みとなっており、三位一体改革後の交付税復元に事実上寄与してきた。

しかし、安倍政権の地方創生の推進以降、この臨時的項目が事実上定着し、時の政権と表裏一体となった政策誘導的な算定が常態化しつつある。

本稿では地方創生関連項目⁽¹⁾の算定をめぐる現状と課題を指摘した上で、これに代わる標準的行政経費の可能性を検証する。

1. 臨時的項目の状況

(1) 臨時的項目の特徴

本稿で取り上げる臨時的項目とは2008年度の地方再生対策費にはじまる需要額の項目で、地方財政計画（以下「地財計画」と呼ぶ）で独立した歳出の項目として計上され、需要額で算定される項目である。「臨時的」という呼称は必ずしも公式なものではないが、本稿では一連の項目が地方交付税法の本則ではなく、あくまで附則において「当分の間」として規定されていること、また、実際に一定期間に限って算定されてきた経緯から、そのように呼ぶこととする。

一連の臨時的項目が創設された背景を類型化すると3つに区分することができる。

◆地方法人課税の偏在是正効果の活用

地方法人課税の偏在是正効果とは、事業税の一部を国税化し、これを地方譲与税として再配分する制度改革で、不交付団体への税収の偏在が是正される効果であり、その活用とは地財計画上の水準超経費の縮減分を通常の歳出に振り

替えることである。

これを活用した主な項目は2008年度の「地方再生対策費」と2020年度の「地域社会再生事業費」である⁽²⁾。2008年度は事業税の一部を国税化し、全額を地方譲与税として再配分する地方法人特別税・譲与税の創設。2020年度はこれを事実上引き継ぎつつ、偏在是正効果を高めた特別法人事業税・譲与税の創設である。

このうち地域社会再生事業費は、「地方創生を推進するための基盤ともなる「地域社会の持続可能性」を確保するため、地財計画に地域社会の維持・再生に取り組む⁽³⁾」ことを創設の目的としており、経常態容補正では人口減少率などの人口構造の変化に応じた指標、および非人口集中地区人口を用いた人口集積の度合いに応じた指標を採用している。

◆リーマンショック対策

いわゆるリーマンショックにともなう地方財政危機対応として創設されたのが、2009年度以

降の「地域雇用創出推進費」（2009年度）「雇用対策・地域資源活用臨時特例費」（2010年度）「雇用対策・地域資源活用推進費」（2011年度）「地域経済・雇用対策費」（2012～2017年度）である。

麻生政権下の2009年度はもっぱらリーマンショック対策として交付税1兆円増額にあわせて創設されたが、政権交代後は三位一体改革で削減された交付税の復元という目的も兼ねていた。「地域経済・雇用対策費」では海外競争力強化などの通常の経済対策を折り込み、また、2010年6月に閣議決定された財政運営戦略で導入された中期財政フレームを踏まえ、複数年度にわたる設定となった。その後、第二次安倍政権下での「経済財政運営と改革の基本方針2014」において、地方財政危機モードから平時モードへの回帰が打ち出され、2017年度をもって廃止された。

◆地方創生

同じく安倍政権が2014年秋に打ち出した地方創生を受けて、2015年度以降、地財計画の一般行政経費単独事業の別枠として「まち・ひと・しごと創生事業費」1兆円が計上され、需要額算定では「地域の元気創造事業費」「人口減少等特別対策事業費」が創設された。

同経費の財源は、リーマンショック対策の経費縮小にともなう振替分、地方法人住民税の交付税原資化にともなう偏在是正分、地方公共団体金融機構変動準備金などを積み上げたものであり、リーマンショック対策終了後の一般財源総額の水準を確保する役割を果たしている。

2015年度の地財計画の資料では「今後、偏在是正を更に進めること等により恒久財源を確保する方針」と書かれており、臨時的項目の恒久化の狙いもうかがえるが、政府の「まち・ひと・しごと総合戦略」自体が5年ごとの期間で区切る政策であることから、交付税算定においても臨時的性格は否めない。

また、この項目は、政権の政策を強く反映している点が従来の臨時的項目と異なっている。たとえば2017年度以降、政府の改革工程表にもとづき、経常態容補正において地方創生の成果指標等への段階的シフトが行われているなど、指標自体の見直しも地方創生の方針の改定に応じて行われていることなどがあげられる。

(2) 臨時的項目の算定の状況

図表1は臨時的項目の需要額算定ベースの変遷である。なお、参考欄には各項目の地財計画における歳出項目名を併記した。

図表1 臨時的項目の普通交付税算定における変遷

(億円)

臨時的項目名	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	(参考) 地財計画上の項目名
地方再生対策費	4,000	4,000	4,000	3,000										地方再生対策費
地域雇用創出推進費		5,000												地域雇用創出推進費
雇用対策・地域資源活用臨時特例費			4,500											地域活性化・雇用等臨時特例費
雇用対策・地域資源活用推進費				4,500										地域活性化・雇用等対策費
地域経済・雇用対策費					7,400	7,400	5,900	4,400	2,300	1,300				地域経済基盤強化・雇用等対策費
地域の元気創造事業費							3,500	3,900	3,900	3,900	3,900	3,900	3,900	まち・ひと・しごと創生事業費（地域の元気創造事業費は2014年度以降、まち・ひと・しごと創生事業費に算入）
人口減少等特別対策事業費								6,000	6,000	6,000	6,000	6,000	6,000	
地域社会再生事業費													4,200	地域社会再生事業費
* 既存項目単位費用への加算			5,350	7,500	7,550	7,550	6,050	4,050	2,150	650				
算定額計	4,000	9,000	13,850	15,000	14,950	14,950	15,450	18,350	14,350	11,850	9,900	9,900	14,100	

注1) 網掛けはリーマンショック対策の臨時的経費と単位費用加算分による算定

注2) 地域の元気創造事業費100億円が別途特別交付税で算定されている

(資料) 各年度の普通交付税大綱より作成

まず、算定額の合計をたどってみると地方再生対策費の4,000億円に始まり、リーマンショック対策と地方創生が重なる2015年度の1兆8,350億円をピークに、リーマンショック対策の縮小とともに減少に転じたが、2020年度は地域社会再生事業費の創設で再び1兆4,100億円に増加している。

(3) 臨時的項目の増額効果

需要額における臨時的項目の増額効果は、2008年度以来町村を中心に顕著に表れており、事実上、三位一体改革による交付税削減分を復元する役割を果たしてきた。図表2は市町村分の需要額のうち、公債費を除く個別算定経費に占める割合を団

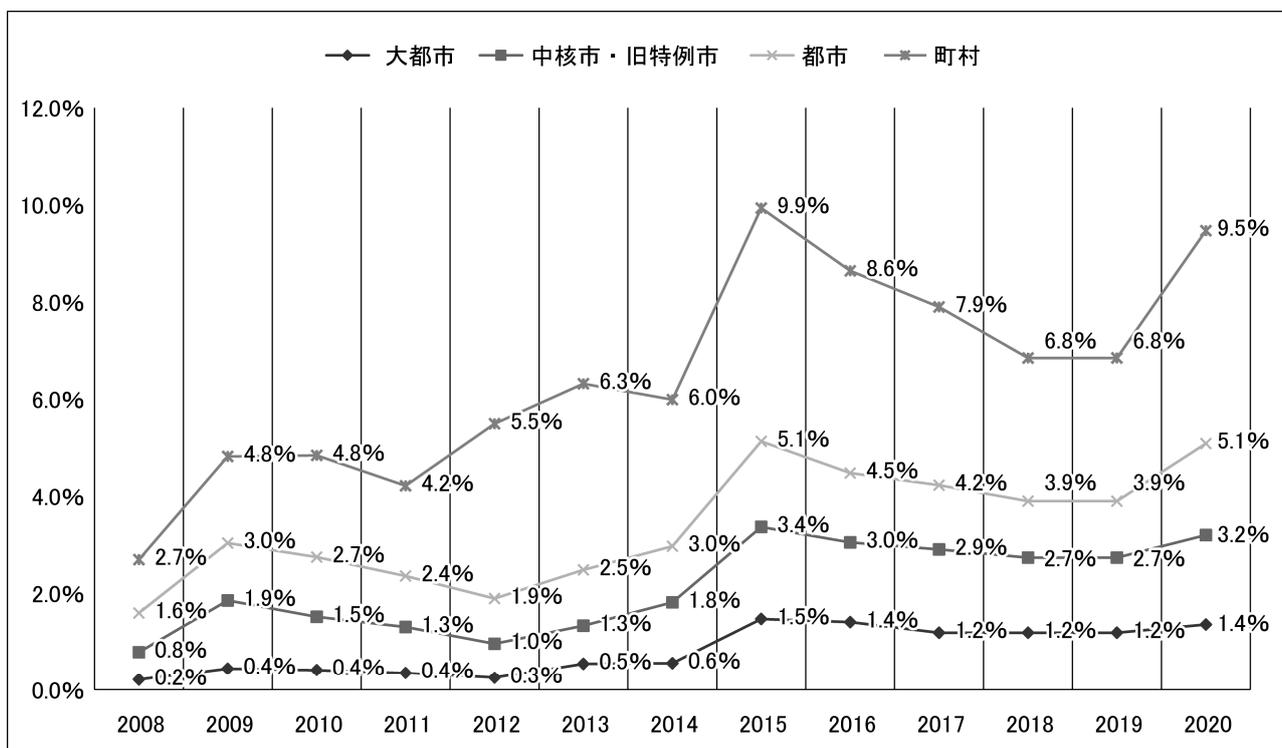
体別の推移でみたものである。

全期間を通じて町村の比率が高く、ピーク時は10%近い水準まで上昇している。これはすべての臨時的項目を通じて、人口を測定単位とする段階補正が適用され、経常態容補正についても条件不利地域への傾斜配分を考慮しているからである。

地方創生関連項目の算定では、道府県分よりも市町村分の需要額の割り当てが高いこと、地方創生の成果指標を採用したことなどから、都市自治体においても割合が上昇しており、市町村全般に需要額の底上げ効果をもたらしている。

次章では地方創生関連の算定に焦点をあて、その算定の特徴をさらに検証していく。

図表2 臨時的項目の個別算定経費（公債費除く）に占める割合（市町村分）



(資料) 総務省「普通交付税算定計数資料」より作成

2. 地方創生関連の特徴

(1) 政策の背景

第二次安倍政権のもとで打ち出された「地方創生」の契機は、2014年5月8日に日本創成会議・人口減少問題検討分科会の提言「ストップ少子化・地方元気戦略」（通称「増田レポート」）で

ある。同レポートでは2040年までに若年女性人口が半減する地方自治体（いわゆる「消滅可能性都市」）が約5割に上る推計結果を示し、その対策の基本目標として、国民の希望出生率の実現と人流のダム機能の役割を果たす地方都市の再構築に

よる東京一極集中の是正をかかげた。こうした取組の体制として、国に「長期ビジョン」や「総合戦略」を策定する「総合戦略本部」を、地方に「地域版長期ビジョン」や「地方版総合戦略」を策定する「地域戦略協議会」の設置を提言した。

「消滅可能性都市」は社会的な注目を浴び、同年6月24日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2014」（以下「基本方針」と呼ぶ）において、「日本の未来像に関わる制度・システムの改革」として「地域の活力を維持し、東京への一極集中傾向に歯止めをかけるとともに、少子化と人口減少を克服することを目指した総合的な政策の推進が重要であり、このための司令塔となる本部を設置し、政府一体となって取り組む体制を整備する」と明記した。

その後、9月3日の第2次安倍改造内閣発足後の記者会見で、初めて「地方創生」を表明し、閣議決定により「まち・ひと・しごと創生本部」を設置し、政府として本格的に取り組むこととなった。11月21日には「まち・ひと・しごと創生法」が成立し（同月28日施行）、12月27日には政府としての地方創生の方向を示す「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」と「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が閣議決定された。

地方自治体に対しては、国の総合戦略を踏まえた地方版総合戦略の策定を求め、その策定に要する費用にあてるため、2014年度補正予算で「地方創生先行型交付金」（1,900億円）が計上された。また、地方交付税制度では、2015年度の地財計画に「まち・ひと・しごと創生事業費」1兆円が計上され、交付税算定では「人口減少等特別対策事業費」（6,000億円）、および従来からの算定項目を増額するかたちで「地域の元気創造事業費」（3,900億円）、残り100億円は特別交付税に算入された。

(2) 算定の特徴

◆人口減少等特別対策事業費

算定の目的は「結婚、出産、子育て支援の充実や住民転入の促進など、各団体が行う人口減少等に係る当該年度の財政需要を算定するものである⁽⁴⁾」。

測定単位は人口減少対策が主な施策であることから人口を採用し、補正係数は段階補正と経常態容補正を適用しており、基本的に小規模自治体への交付税配分に配慮している。経常態容補正Ⅰでは地方創生にかかる「取組の必要度」、経常態容補正Ⅱでは「取組の成果」として、それぞれ割増し補正を講じている。

◆地域の元気創造事業費

2013年度の地方公務員給与の臨時削減にともない、地財計画に計上された「地域の元気づくり事業費」が、地方創生に引き継がれたものである。

算定の仕組みは、測定単位として人口を採用し、補正係数は段階補正と経常態容補正を適用するなど、人口減少等特別対策事業費と同様の算定式である。経常態容補正Ⅰでは「行革努力分」、経常態容補正Ⅱでは「地域経済活性化分」として、それぞれの成果に応じた割増し補正を講じている。

なお、地域の元気創造事業費は、従前の算定を地方創生に取り込むかたちとなったため、行革努力分の地方創生との関係性や地域経済活性化分と人口減少等特別対策事業費の指標との類似性などの点から、地方創生として個別に算定されている意味が未だに不明確である。

(3) 算定の変遷

次に2015年度から現在までの算定の変遷についてみておこう。なお、各年度の補正係数の指標の変遷は図表3を参照しながら解説する。

◆2015年度 ― 創設

人口減少等特別対策事業費の算定規模は、概算ベースで道府県分が2,000億円（取組の必要度1,670億円、取組の成果330億円）、市町村分が4,000億円（取組の必要度3,330億円、取組の成果670億円）と市町村分の割り当てが大きく、また、取組の必要度に重点が置かれていた。

経常態容補正Ⅰ（取組の必要度）および経常態容補正Ⅱ（取組の成果）で採用された指標は、おおむね人口要素、雇用要素、経済活動要素からなり、Ⅰ（取組の必要度）では過去からの伸び率の全国平均と比較して劣位にある場合に係

数が高くなる算式となっており、係数のウエイトは人口増減率について高くしている。Ⅱ（取組の成果）ではⅠで用いた指標（一部除く）の当該自治体の伸び率が全国平均を上回る場合に割増す算式となっており、係数のウエイトはⅠと同様である。同事業費の指標は国の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の基本目標を踏まえて選択されており、全国的な自治体の取組状況を考慮しつつも、あくまで、国が地方創生の基準として認める「取組の必要性」と「取組の成果」で交付税を配分することになり、交付税算定のあり方として疑問が残る臨時項目である。

一方、地域の元気創造事業費は概算ベースで道府県分が975億円（行革努力分750億円、地域経済活性化分225億円）、市町村分が2,925億円（行革努力分2,250億円、地域経済活性化分675億円）と行革努力分に重点が置かれていた。

経常態容補正Ⅰ（行革努力分）では人件費の削減にかかる要素、その他の指標からなり、その多くは全国平均の削減率との比較で優位にある場合に係数が高くなる算式となっている。係数のウエイトは職員数削減率などで高く設定されている。経常態容補正Ⅱ（地域経済活性化分）では産業要素、雇用要素、所得要素などからなり、いずれも全国平均の伸び率を上回る場合に割増す算式となっている。

◆2017年度 ― 地方創生の成果へのシフト等、指標の見直し

・人口減少等特別対策事業費の成果へのシフト

2015年6月30日に閣議決定された「基本方針2015」において経済と財政の一体的再生を行うための「経済・財政再生計画」（2016～2020年度）の策定が打ち出され、地方交付税においても、人口減少対策等の取組の成果を反映させる見直しの方針が示された。同年12月24日には、同計画にもとづき個別具体的な施策内容と実施スケジュールを示した「経済・財政アクション・プログラム」および「改革工程表」が策定され、「まち・ひと・しごと創生事業費」については、成果を反映した配分を集中期間後に5割以上とする目標が立てられた⁵⁾。さらに2016年12月21日に公表された改訂版において、2017

年度から3カ年にかけて人口減少等特別対策事業費の「必要度」から「成果」への1,000億円のシフトを行うことが明記された。これを受けて、総務省では2017年度算定から3年かけて、

「取組の必要度」から「取組の成果」へと1,000億円を段階的にシフトさせる見直しを行うこととなった。ただし、一律の見直しでは都市と町村、あるいは条件不利地域などで成果に差が生じるため、政令市、中核市、都市、町村ごとの改善度合いの比較を行う算定や条件不利地域の割増率の係数を追加した。これにより成果へのシフトにともなう条件不利地域などにおける交付税算定の負の影響を相殺する効果をもたらした。

・地域の元気創造事業費の行革努力分から地域経済活性化分へのシフト

同じ地方創生枠ではありながら、改革工程表などで言及されなかった地域の元気創造事業費についても、総務省は3カ年かけて行革努力分から地域経済活性化分へと1,000億円をシフトさせる算定の見直しを合わせて行った。この理由について同省は「2006年度以降行革努力に応じた算定を行ってきており、地方団体は行革努力により捻出した財源を活用して地域活性化に取り組み、その成果が生じつつあること、このような取組が定着してきている中で、近年は公会計や公共施設等総合管理計画等を活用した財政マネジメントの強化といった係数化しがたい行政改革の取組も求められてきていること⁶⁾」等をあげている。

なお、このシフトについても自治体間の成果の格差が生じることから、団体別の算定や条件不利地域の割増率が導入されている。

このように人口減少等特別対策事業費と地域の元気創造事業費は、地方創生関連項目として同時に算定の見直しが図られているが、その理由は異なることがわかる。あくまで推察の域を出ないが、内閣の成果指標重視の方針にともなう人口減少等特別対策事業費の見直しに乗じて、総務省が地域の元気創造事業費についても、長年にわたる歳出削減を財政需要として算定する限界を見越して、地域活性化指標に乗り換えた

可能性が考えられる。ただし、いずれにしても成果指標で配分されることでは共通しており、全体として成果重視の算定が強まったといえることができる。

・指標の見直し

ほとんどの自治体において地方版総合戦略の策定を終え、そこで採用された地方創生のKPIが集約されたことを踏まえ、指標の見直しが行われた。

人口減少等特別対策事業費のうち「自然増減率」については、自治体間の高齢化の違いが影響するため「出生率」に置き換えた。一方、地域の元気創造事業費のうち、道府県分の「延べ宿泊者」については、地方版総合戦略でインバウンドの観光指標を盛り込んだ自治体が多いことから、日本人と外国人延べ宿泊者数を分けた指標で算定することとした。市町村分では転入者人口比率を廃止した。

◆2020年度 — 第2期地方創生への転換

・第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」にともなう補正係数の見直し

政府は2019年12月19日の「まち・ひと・しごと創生会議」において、2020年度から5年間にわたる第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（案）「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」を示し、地方創生の新たな展開を表明した。

全体的な書きぶりとして第1期で強調されていた「アウトカム」（成果）の文言が消え、長期目標としていた希望出生率1.8の実現については地域差を踏まえた記述に変わり、2050年度までの経済成長率1.5%~2.0%の維持については、明確な目標値を示さず、地域ごとの成長率やICT導入による成長率の見通しなどへと大幅に見直された。また、各基本目標の横断的な目標として、デジタル技術を駆使した社会構築、いわゆるSociety5.0の推進や地方創生版のSDGsの実現、多様な人材の活躍の推進などが盛

り込まれ、目指すべき将来像よりもむしろ目先の政策論に重きが置かれた印象を受ける。

こうした、地方創生の新たな展開を踏まえて、交付税算定では引き続き地財計画において1兆円を確保した上で、人口減少等特別対策事業費の補正係数の指標が見直され、道府県分の「取組の成果」の算定において「東京圏への転出入人口比率」「県内大学進学者割合」「新規学卒者の県内就職割合」が追加された。

また、地域の元気創造事業費でも、行革努力分において「業務システムに対するクラウド導入率」が新設された。このほか、地方創生とは直接関係ないが、児童虐待防止の強化による児童福祉司の増員や防災・減災対策の事業拡大を踏まえて、職員数削減率などの人件費関連の削減指標を廃止し、「経常的経費削減率」「地方税徴収率」を新設した。一方、経済活性化分では「高齢者就業率」を追加した。

一連の地方創生関連の指標の見直しは、第2期の地方創生を踏まえたものであるが、あまたある施策の指標のなかで、なぜ、これらのものが選ばれたのかは明らかではなく、場当たり感が否めない。いずれにしても、これら2つの臨時的項目は地方創生の政策展開にあわせて、わずか数年間で算定の見直しが頻繁に行われて今日にいたっており、標準的行政経費の財源保障としての正当性には疑問がある。

・成果指標へのシフトの継続

基本方針2019において、「人口減少等特別対策事業費において、地方版総合戦略に基づく取組の成果の実現具合等に応じ、「成果」を反映した配分を5割以上とすることを目指す」ことを踏まえ、2020年度から5年間でさらに「取組の必要性」から「取組の成果」へと1,000億円をシフトさせることとした。基本方針では引き続き政策の成果指向がみられるが、その後の「総合戦略」の内容やシフトの期間からみると、成果重視が若干後退したように見える。

図表3 地方創生枠の経常態容補正の指標の変遷

		2015	2016	2017	2018	2019	2020		
地域の元気創造事業費	行革努力分	ラスパイレス指数（前年度）							
		ラスパイレス指数（直近5カ年平均）							
		職員数削減率							
		人件費削減率							
		人件費を除く経常的経費削減率							
		地方債残高比率							
		経常的経費削減率							
		地方税徴収率							
		業務システムに対するクラウド導入率							
	地域経済活性化分	第一次産業産出額（道府県）							
		農業産出額（市町村）							
		製造品出荷額							
		小売業年間商品販売額							
		若年者就業率							
		女性就業者数							
		従業者数							
		事業所数							
		延べ宿泊数（道府県）							
		日本人延べ宿泊者数・外国人延べ宿泊者数（道府県）							
		転入者人口比率（市町村）							
		一人当たり県民所得（道府県）							
		一人当たり地方税収（市町村）							
		条件不利地域の割増率							
		高齢者就業率							
		人口減少等特別対策事業費	取組の必要度	人口増減率／全国平均					
				全国平均／転入者人口比率					
				転出者人口比率／全国平均					
全国平均／年少者人口比率									
自然増減率／全国平均									
全国平均／若年者就業率									
全国平均／女性就業率									
1／有効求人倍率									
全国平均／一人当たり各産業の売上高									
取組の成果	人口増減率								
	転入者人口比率								
	転出者人口比率								
	年少者人口比率								
	自然増減率								
	若年者就業率								
	女性就業率								
	出生率								
	条件不利地域の割増率								
	東京圏への転出入人口比率								
県内大学進学者割合（道府県）									
新規卒者の県内就職割合（道府県）									

（資料）「地方財政」各年度5月および9月号より作成

(4) 地方創生項目の算定効果

ここで地方創生項目の算定が必要額にもたらす増額効果を市町村分に焦点を当ててみていこう。

図表4は人口減少等特別対策事業費および地域

の元気創造事業費の需要額の合計を個別算定経費の合計額で割ったものである。なお個別算定経費は公債費を除いた総額である。

図表4 地方創生項目の算定効果（2020年度 市町村分）

	大都市	中核市・旧特例市	市	町 村
北海道	1.0%	2.5%	4.5%	8.5%
青森県		2.8%	4.2%	9.0%
岩手県		2.6%	4.0%	7.2%
宮城県	1.2%		4.1%	7.1%
秋田県		2.4%	3.9%	9.3%
山形県		2.5%	4.2%	7.4%
福島県		2.5%	3.7%	8.7%
茨城県		3.0%	4.4%	6.6%
栃木県		1.9%	3.8%	6.2%
群馬県		2.7%	4.2%	8.4%
埼玉県	1.3%	3.0%	4.5%	7.6%
千葉県	1.5%	2.7%	4.2%	7.5%
東京都	1.1%	2.3%	4.1%	12.3%
神奈川県	1.3%	3.0%	4.1%	7.6%
新潟県	1.3%	2.7%	3.9%	8.4%
富山県		2.2%	3.9%	7.1%
石川県		2.1%	4.0%	5.5%
福井県		2.9%	4.0%	6.9%
山梨県		3.2%	4.1%	10.7%
長野県		2.5%	3.6%	9.5%
岐阜県		2.2%	4.0%	7.4%
静岡県	1.4%	3.2%	3.9%	7.0%
愛知県	1.0%	2.6%	3.9%	7.3%
三重県		2.5%	3.6%	5.9%
滋賀県		2.1%	3.4%	6.7%
京都府	1.2%		4.1%	10.2%
大阪府	1.2%	3.2%	4.6%	7.6%
兵庫県	1.1%	2.9%	3.6%	5.2%
奈良県		2.9%	4.6%	12.2%
和歌山県		2.7%	4.5%	8.9%
鳥取県		2.4%	4.3%	7.5%
島根県		3.0%	3.6%	7.6%
岡山県	1.5%	1.9%	3.7%	7.9%
広島県	1.3%	2.7%	3.9%	5.8%
山口県		2.6%	3.8%	8.4%
徳島県			3.9%	7.7%
香川県		1.8%	4.0%	6.8%
愛媛県		1.9%	3.7%	5.9%
高知県		2.4%	5.2%	10.9%
福岡県	1.2%	2.4%	4.3%	7.1%
佐賀県		3.4%	4.4%	7.2%
長崎県		2.7%	3.9%	6.9%
熊本県	1.3%		4.0%	8.1%
大分県		2.2%	4.2%	8.0%
宮崎県		2.0%	4.3%	7.5%
鹿児島県		1.7%	4.5%	7.5%
沖縄県		2.6%	4.2%	9.4%
平均	1.2%	2.6%	4.1%	7.9%

(資料) 総務省ホームページ 普通交付税算定結果より作成

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/kouhu.html

おおむね自治体の人口規模が少ないほど需要額に占める割合が高くなっており、全国平均では大都市（政令市・特別区分）が1.2%、中核市・旧特例市が2.6%、市が4.1%、町村が7.9%となっており、町村への配分効果が非常に高いことがわかる。町村分について都道府県別でみると東京都、山梨県、京都府、奈良県、高知県などで10%を超えているが、おおむね人口の平均値が少ない傾向があり、段階補正や条件不利地域の割増率などが影響しているとみられる。さらに市町村数で10%

以上が206団体で北海道の歌志内市を除きすべて町村である。このうち20%以上が13町村に上っている。

かつての三位一体改革で憂き目を見た自治体にとって、リーマンショック対策から地方創生へいたる算定は、交付税の復元を図る面では明らかな効果がみられる。一方で、算定内容が頻繁に見直される臨時的項目に依存する状況は、安定的な財源保障を重視するならば高いリスクを負っているといえる。

3. 地方創生関連項目の問題点 ― 財源保障論からみて

地方創生関連項目は、もっぱら交付税配分の技術論として割り切れれば、効果的な算定といえるだろう。しかし、交付税算定の本来のあり方からみると多くの問題を抱えている。改めて交付税制度の原点に立ち戻り検討していこう。

(1) 地方交付税法における財源保障の理念

◆地方自治の尊重

地方交付税法第1条では制度の目的を次のように規定している。「この法律は、地方団体が自主的にその財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能をそこなわずに、その財源の均衡化を図り、及び地方交付税の交付の基準の設定を通じて地方行政の計画的な運営を保障することによつて、地方自治の本旨の実現に資するとともに、地方団体の独立性を強化することを目的とする」。本条は交付税が財源の不均衡是正と財源保障の2つの機能を果たすとともに、地方自治を尊重する制度であることを規定している。

また、第3条第2項では「国は、交付税の交付に当つては、地方自治の本旨を尊重し、条件をつけ、又はその用途を制限してはならない」として、一般財源を保障するものであることが明記されている。

◆標準的行政経費の財源保障

地方交付税法第3条第3項では運営の基本として次のように規定している。「地方団体は、その行政について、合理的、且つ、妥当な水準

の維持に努め、少なくとも法律又はこれにもとづく政令により義務づけられた規模と内容とを備えるようにしなければならない」。この、「合理的、且つ、妥当な水準」について、逐条解説によれば「地方団体が法令により処理することを義務づけられている事務はもちろん、法令上の義務は少なくとも全国的に行われている事務で地方団体が処理することが適当と考えられるものすべてにわたるべきである⁷⁾」と述べられている。このことから財源保障の射程が法令に義務づけられた行政にとどまらない、普遍性のある一定水準を対象としており、いわば標準的行政の財源保障であるとみなすことができる。

◆補正係数の考え方

地方交付税法第13条の各項では測定単位の補正に関する基本的事項を定めており、同条第2項では「種別補正」第4項では「段階補正」「密度補正」「態容補正」「寒冷補正」第10項では「数値急減・急増補正」第11項では「財政力補正」が法定され、第5項では需要項目別に適用する補正係数が一覧で規定されている。ただし、「数値急減・急増補正」や「財政力補正」は特異な条件のもとにある地方自治体についての特例規定であるため、一覧には記載されていない。

逐条解説によれば、単位当たり行政経費の差異には経済的、社会的、地理的条件等の客観的事由によるものがあり、自治体の需要額の算定

を公正妥当なものとするために、その差異を需要額に反映する手法が補正係数である。ただし、算定方法が複雑にならないよう配慮する必要もあり、「地方行政の経費に差異をもたらしているいろいろな条件のうち、できるだけ一定の共通性を有するものに限り、かつ、その差異を客観的な資料により係数化できるもののみを補正の事由として取り上げている」と説明している⁽⁸⁾。

なお、総務省ホームページの解説では「行政経費に差をもたらしている事由のうち、その影響が顕著なものであり、かつ、ある程度普遍的なものであって、その影響を客観的な資料によって係数化できるもの⁽⁹⁾」を補正係数の対象としている。

そのほか、交付税の前身である地方財政平衡交付金の補正係数のあり方について、旧地方自治庁の想定問答集では次のように書かれている。「補正係数を算定する場合基礎とする補正事由は、地方経費を決定している各種条件のうち、客観的に明確であり、恣意や作為の介入の余地がないものの中から普遍的且つ重要なものを選ぶ⁽¹⁰⁾」

以上のような補正係数の考え方を踏まえると、本来、自然的、社会的条件等の客観的状况による測定単位当たりの行政経費の差を合わせ付けることが目的であり、政策判断や財政運営の巧拙⁽¹¹⁾により経費差に応じて交付税を配分するためではないこと。また、行政経費の差がある程度普遍性をもっており、その影響が顕著なものを補正するといったことが、補正係数の基本的な役割とみることができる。

(2) 制度運用上の考え方

必ずしも法令等により規定された概念ではないが、交付税制度の論点として総務省官僚が「安定性」「透明性」「予見可能性」をあげていることも注目される⁽¹²⁾。それぞれについて具体的な定義はされていないが、交付税総額と算定方法の両面にわたる論点としてあげられている。

これらは相互に重なる概念であるが、毎年度の交付税総額および算定内容などの制度全般の運営の安定性、地財計画や交付税配分等の決定過程の

透明性、中期的な財源保障の見通しや毎年度の算定の見直しにともなう算定結果への影響の予測性⁽¹³⁾などを意味している。

(3) 交付税制度のあり方からみた地方創生項目

以上のような交付税制度のあり方を踏まえて地方創生項目の問題点を検討しよう。

◆地方自治の本旨との矛盾

地方創生関連項目は安倍政権の地方創生戦略を交付税算定に反映させたものであり、明らかな政策枠の算定である。この枠はすでに見たように地方創生の取組や合理化などの指標にもとづく実績に応じて交付税を配分（需要額を算定）するものである。

交付税制度の目的が地方自治の本旨の実現や自治体の独立性の強化であることに照らして、国が設定する成果指標などを通じて交付税配分に一定の影響をもたらすことは、交付後用途を制限するものではないが、交付に当たり間接的な条件を付けているとみなすこともでき、地方交付税法の第1条や第3条第2項との矛盾がみられる。

ちなみに地方自治法第99条にもとづく地方議会の国会に対する意見書では、近年、交付税における「トップランナー方式」や「インセンティブ改革」が交付税を利用した政策誘導であり、客観性・中立性を欠いているという指摘が散見される。国の「まち・ひと・しごと創生基本方針2015」では頑張る地域への「インセンティブ改革」を掲げており、この指摘の対象といえるだろう。

もちろん、国のさまざまな政策にともなう補助事業や単独事業の交付税措置はすべて「インセンティブ」だということもできる。しかし、地方創生関連項目は国の政策枠を明示的に財政需要として算定しており、こうした算定のあり方が法の趣旨に合うのか疑問である。

◆標準的行政経費としての問題点

地方交付税法第3条第3項で述べられているように、地方交付税制度は一定の普遍性をもった標準的行政経費に対する一般財源保障である。この考え方に照らすと、地方創生項目はあくま

で「まち・ひと・しごと総合戦略」にもとづく期間を区切った財政需要であり、地方交付税法においては「当分の間」の附則で臨時的に規定されていることから、財源保障の対象として不適切である。

◆補正係数の問題点

地方創生項目の補正係数（段階補正、経常態容補正）は、いずれも地方交付税法第13条に基づくものではなく、次のような附則の規定により補正されている。

「当該測定単位の数値は、人口の多少による段階その他の事情を参酌して、総務省令で定めるところにより、その数値を補正することができる」。

これは国がいかなる補正でも弾力的に適用で

きる規定であり、本則の補正係数にもとづかない「恣意や作為の介入の余地」を許容するものである。そのため同項目は単位費用と測定単位よりもむしろ補正係数に重点が置かれた算定となっており、小規模自治体への算定の影響に配慮しているとはいえ、補正係数のあり方として問題がある。

◆安定性、予見可能性からみた問題点

繰り返しになるが地方創生項目が期間を区切った政策にもとづくものであることや、補正係数の指標の見直しが頻繁に行われていることなどを踏まえると、運用上の考え方である安定性や予見可能性などの点からみても不適切な項目といえる⁽⁴⁾。

4. 標準的行政経費の追求 — ポスト地方創生の可能性

(1) 地方創生から通常経費へ — 一般財源水準確保の必要性（図表5）

地方創生項目の算定は、交付税算定のあり方として問題があることを理念や運営面から明らかにした。では、この1兆円の一般財源保障の枠は不要なのであろうか。財政運営の現状からはそうとはいえない。

図表5は2000年度以降の経常収支比率を中期的にみたものである。経常収支比率は地方税や地方交付税等の経常的な一般財源に占める経常的な一般財源充当支出の割合である。

都道府県、市町村いずれも上昇傾向にあり、2019年度決算では都道府県が93.2、市町村が93.6と財政硬直化の程度は極めて高い。市町村については団体別に検証しても程度の差はあれ上昇傾向にある。

2010年度から2019年度の間にリーマンショック対策から地方創生に財源保障枠が移行した上での財政状況であることから、経常一般財源の一部を構成する地方創生による一般財源保障分の規模が最低限必要であることは財政運営の現状からみて明らかである。

課題は地方創生項目に代わる通常経費の充実、

言い換えれば地方創生に代わる標準的行政経費を見出すことである。その可能性の一つとして一般行政経費単独事業について検討する。

(2) 地財計画の一般行政経費単独事業の状況

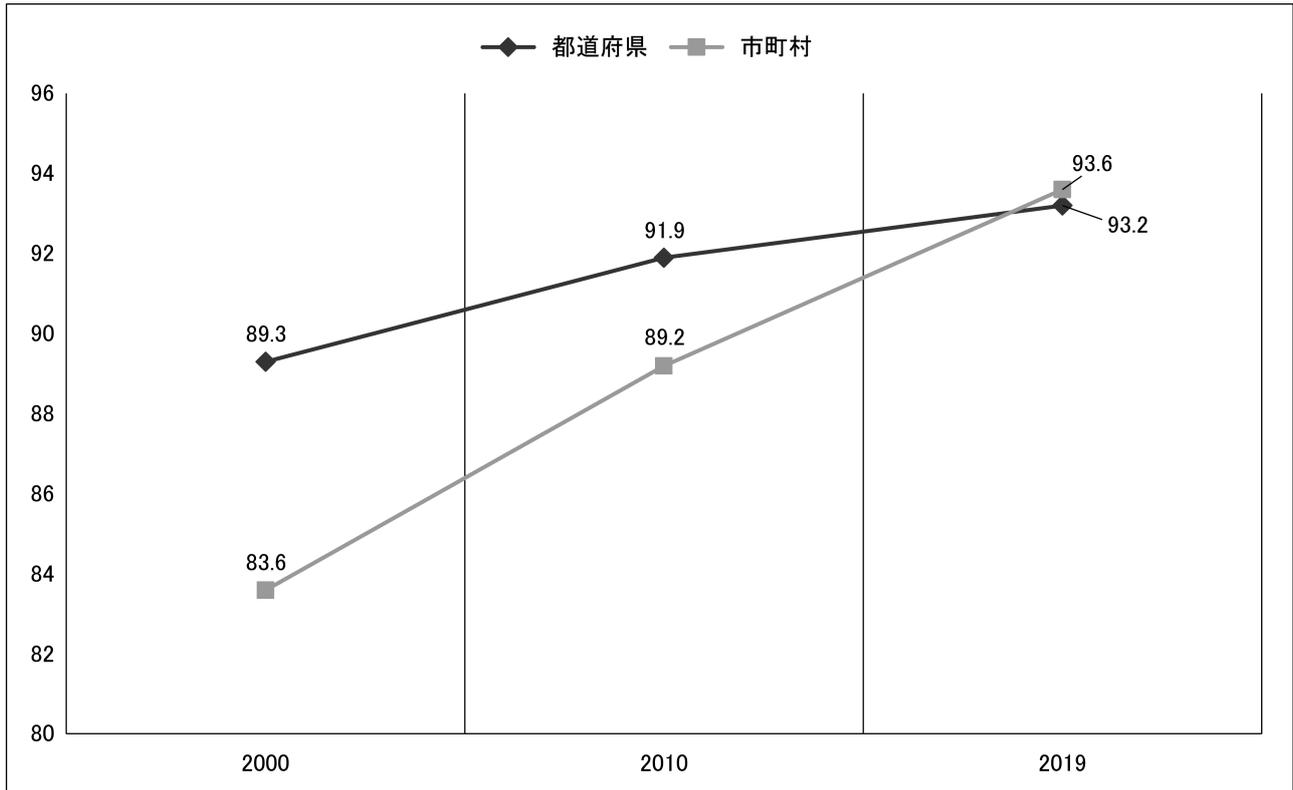
地財計画に計上される一般行政経費の単独事業は、公共サービスの維持管理・運営費やごみ処理、予防接種、乳幼児検診などの住民サービスの経費が計上されており、まち・ひと・しごと創生事業費もこの別枠として計上されている。

同単独事業は決算などを踏まえつつ包括的な枠として計上されており、自治体がかつて「自腹を切る」部分の財源保障であるため、その水準が重要となる。

図表6は2000年度以降の地財計画の一般行政経費を補助、単独別にみたものである。単独事業分は2007年度以降ほぼ横ばいにとどまっており、2015年度以降は地方創生枠により実質的な底上げが図られている。

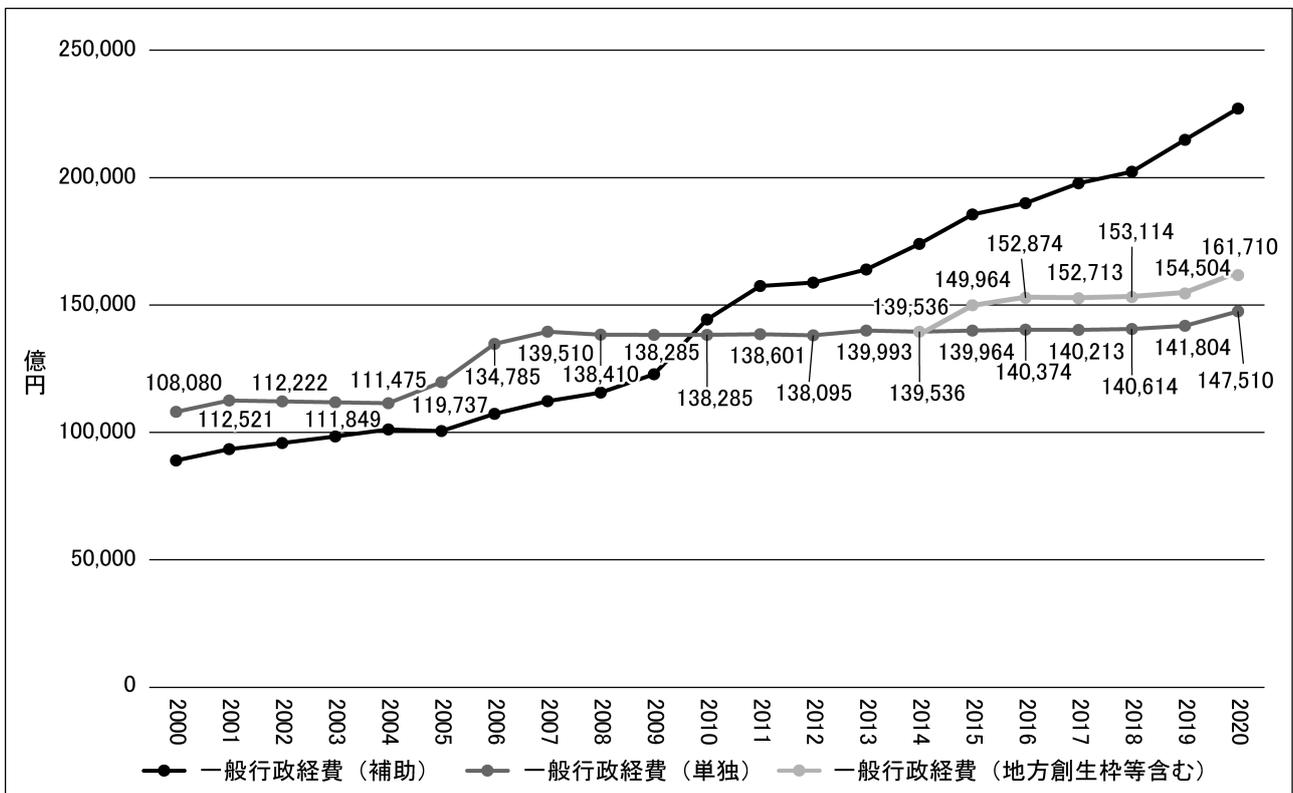
しかし、2018年度の一般行政経費の決算と計画を比較すると、地方創生枠を除いても約4兆円程度の決算超となっており⁽⁵⁾、補助事業分の計画額が決算額に近い金額であると仮定すると、主に単

図表5 経常収支比率の状況



(資料) 総務省ホームページ 地方公共団体の主要財政指標一覧より作成
https://www.soumu.go.jp/iken/shihyo_ichiran.html

図表6 地方財政計画 一般行政経費の推移



(資料) 各年度の地方財政計画より作成

独事業分におけるかい離が大きいものと推察される。また、星野（2020）の分析によれば、一般行政経費単独事業（ソフト分）の歳出決算と地財計画の一般行政経費とのかい離が指摘されている。

以上を踏まえると、地方交付税の算定のレベルにおいても需要額への算入不足の可能性が推察される。そこで一般行政経費単独事業の決算状況について詳しくみていこう。

(3) 一般行政経費単独事業（ソフト）の決算の公表⁽⁶⁾

一般行政経費単独事業に関する決算統計は、近年整備されてきており、2004年度から地方財政状況調査表90表の作成、2013年度から決算状況調べの目的別歳出の参考値として一般行政経費単独事業が費目別に掲載されている。ただし、前者は人件費、投資的経費、公債費が含まれ、後者についてはこれらの項目が除かれているものの、都道府県と市町村の純計が記載されていないなど、地財計画の一般行政経費単独事業との比較が困難であった。そうしたなかで、政府の基本方針2017や経済・財政一体改革推進委員会の「経済・財政一体改革の中間評価」などにおいて、地方単独事業（ソフト）の「見える化」が求められた。これを受けて、2018年5月に総務省に「地方単独事業（ソフト）の「見える化」に関する検討会」（座長 小西砂千夫関西学院大学教授）が設置され、2019年3月には報告書がとりまとめられ、これをもとに決算状況調査を行い、2017年度決算から「地方単独事業（ソフト）歳出決算額」が公表されるようになった。

決算のカテゴリーは「決算状況調べ」と同じであるが、都道府県、市町村の純計も記載されているため、地財計画との比較が可能である。しかも、目的別歳出の具体的な事業内容として小区分317項目が掲載されており、地財計画の一般行政経費単独事業の内容を推定することも可能である。

(4) 一般行政経費単独事業（ソフト）の決算状況

図表7は一般行政経費単独事業（ソフト）の2018年度決算の状況である。都道府県と市町村をあわせた純計額は21.8兆円で、このうち地財計画に計上される「国民健康保険・後期高齢者医療制

度関係事業費」相当分⁽⁷⁾を除くと20.4兆円となる。これに対し同年度の地財計画の一般行政経費単独分は14.1兆円（地方創生枠、重点課題対応分除く）であることから、決算額が6.4兆円上回っている。ただし、決算額には法定外税や超過課税分、また年度間の繰り越し分が含まれているため、両者の厳密な差はこれを下回るが、2018年度の超過課税総額が7,025億円、法定外税が650億円であり、これらすべてを一般行政経費単独事業の財源と見なしても顕著なかい離がある。

大区分別の純計をみると、額が多い順に民生費6.5兆円、商工費3.9兆円、教育費3.5兆円、衛生費および総務費がそれぞれ2.7兆円となっている。

都道府県で最も額が多いのは諸支出金等4.0兆円、ついで商工費2.7兆円、民生費2.4兆円、教育費1.2兆円の順で、諸支出金等は主に市町村向けの移転財源（税交付金）、また商工費のうち2.0兆円は貸付金（制度融資）であることから、実質的な支出は民生費や教育費が中心である。

一方、市町村で最も額が多いのは民生費5.2兆円、ついで衛生費2.9兆円、教育費2.4兆円の順であり、都道府県に比べて歳出額が大きい項目が目立っている。

図表8は項目ごとの純計を歳出規模別にあらわしたものである。

合計額でみると100億円以上の項目が大半を占めており、7割弱は1,000億円以上である。大項目を金額の規模別の小計でみると、1,000億円以上では民生費が4.6兆円（民生費全体の32%以下項目ごとに合計に占める割合）、商工費が3.2兆円（22%）、教育費が2.3兆円（16%）、衛生費および総務費が各1.7兆円（12%）の順となっている。また、100億円以上1,000億円未満では民生費が1.5兆円（23%）、教育費が1.2兆円（19%）、衛生費が0.9兆円（14%）、総務費が1.0兆円（14%）、商工費が0.7兆円（10%）の順となっている。

先述のように商工費は主に貸付金が多いことから、実質的に金額の規模が大きいソフト事業は民生費、衛生費、教育費、総務費が中心とみなすことができる。

では、これらの一般行政経費単独事業は、（普

通) 交付税による算定の対象にどの程度なっているのだろうか、次節において検証する。

図表7 地方単独事業(ソフト) 中項目別決算状況(2018年度)

(億円)

大区分	中区分	都道府県	市町村	純計
民生費		23,836	52,014	64,706
	児童福祉費	4,888	15,390	16,880
	老人福祉費	4,150	18,253	20,398
	生活保護費	262	909	1,002
	社会福祉費	14,483	17,180	26,111
	災害救助費	53	282	316
衛生費		4,029	28,924	27,495
	清掃費	236	16,388	12,160
	保健衛生費	2,755	12,261	13,948
	結核対策費	4	81	80
	保健所費	43	128	170
	医薬費	992	67	1,136
労働費		374	814	1,163
農林水産業費		2,766	2,502	4,898
	農業費	697	1,123	1,665
	畜産業費	211	214	406
	農地費	125	542	560
	林業費	1,473	430	1,823
	水産業費	261	192	445
商工費		26,853	12,582	39,313
	商工費	26,178	10,685	36,905
	観光費	675	1,898	2,408
土木費		3,322	8,569	11,325
	土木管理費	834	805	1,451
	道路橋りょう費	247	1,193	1,441
	河川海岸費	169	225	351
	港湾費	204	437	549
	街路費	57	279	357
	公園費	508	1,742	2,219
	下水道費	37	1,661	1,721
	区画整理費等	67	1,216	1,390
	住宅費	1,067	954	1,746
	空港費	131	56	101
警察費		3,242	0	3,241
消防費		0	8,422	2,511
教育費		11,572	24,473	35,469
	教育総務費	6,398	3,194	9,242
	小学校費	107	4,545	4,705
	中学校費	118	2,669	2,731
	高等学校費	1,862	186	1,981
	特別支援学校費	534	117	669
	幼稚園費	13	450	443
	社会教育費	746	4,651	5,382
	体育施設費等	642	2,500	2,877
	学校給食費	17	5,725	5,733
	大学費	1,135	436	1,706
総務費		9,997	21,635	27,479
	総務管理費/企画費	4,505	18,665	22,377
	徴税費	3,489	1,952	3,171
	戸籍・住民台帳費	1	605	605
	市町村振興費	1,285	8	581
	選挙費	296	298	336
	防災費	400	61	342
	統計調査費	7	29	34
	人事委員会費	10	3	14
	監査委員費	5	14	19
議会費		261	374	685
災害復旧費		0	2	2
公債費		92	48	103
諸支出金等		40,222	119	70
合計		126,567	160,479	218,459

(資料) 総務省「地方単独事業(ソフト)の決算額の状況」より作成

https://www.soumu.go.jp/iken/02zaisei07_04000111.html

図表 8 歳出規模別にみた地方単独事業（ソフト）の状況

億円

	民生費	衛生費	教育費	総務費	労働費	農林水産業費	商工費	土木費	警察費	消防費	その他	合計
1,000億円以上	46,371	17,180	22,519	17,298			32,420	6,215	1,525	1,087		144,615
100億円以上 1,000億円未満	15,381	9,017	12,206	9,543	765	3,944	6,662	4,552	1,715	1,309	749	65,843
10億円以上 100億円未満	2,823	1,295	709	607	379	927	232	544		116	108	7,740
10億円未満	131	3	35	31	19	27		14				261
												218,458

(資料) 同上

(5) 一般行政経費単独事業（ソフト）の検証方法

需要額の算定基礎である単位費用は標準団体の一般財源所要額を積算し、単位当たりの経費として表したものである。したがって単位費用に算入される具体的な経費は交付税の算定の対象に含まれる。そこで、一般行政経費単独事業の小項目とこれを比較することにより、需要額では算定されていない経費項目を抽出し、地方創生関連項目に代わる財政需要を検証することとする。

ただし、この検証にはいくつかの限界があり、あくまで「可能性」の域を出ないことをお断りしておく。

その限界とは、第一に一般行政経費単独事業は普通交付税以外に特別交付税や留保財源による財源保障にも対応している可能性があり、単位費用の検証だけでは地方創生に代わる経費とはいえないこと。第二に単位費用における一般財源所要額には補助事業の裏負担部分も含まれており、単独事業の財源保障自体を直接とらえることができないこと。第三に一般行政経費単独事業の項目が単位費用の算定対象となっている場合でも、それが同単独事業のすべてを財源保障の対象としているかどうか判定できないことなどがあげられる。

以上の限界を踏まえた上で、歳出規模の大きい民生費、衛生費、教育費、総務費に焦点を当て、小区分項目の決算規模が100億円以上のものと単位費用の内訳を比較する。具体的には単位費用の積算内容[※]と単独事業の小区分および事業内容を突き合わせ、該当する経費が含まれている場合には交付税の算定対象であるとみなし、明確な一致がみられなかったり、明らかに単位費用の積算内

容以外の経費であったりする場合は交付税の算定対象外の経費とみなす。

単位費用の項目と単独事業の費目は完全な対応関係とはなっていないため、4つの決算項目に対する需要額の項目は次のように比較する。民生費：生活保護費、社会福祉費、高齢者保健福祉費。衛生費：衛生費（道府県分）、保健衛生費（市町村分）、清掃費。教育費：小学校費、中学校費、高等学校費、特別支援学校費（道府県分）、その他の教育費。総務費：徴税費、戸籍住民基本台帳費（市町村分）、地域振興費、包括算定経費。

なお、本稿では当該経費が道府県分、市町村分のいずれの算定対象かについては検証を行わない。

(6) 検証結果

検証結果は以下の通りであった。なお、詳細は本稿末尾の資料を参照されたい。

① 民生費

◆1,000億円以上

小区分項目では17あり、国民健康保険、介護保険、後期高齢者医療制度の関連経費など、その多くが交付税の算定対象に含まれるとみられる項目であった。

算定対象外の可能性があるものとしては、乳幼児医療費助成（義務教育就学前・就学後分）約2,900億円、老人医療費助成約1,200億円、障害者医療費助成約2,900億円、私立保育所助成費（単独分）約3,300億円があげられる。

◆100億円以上1,000億円未満

小区分項目では46あり、子育て支援施設

(保育所等)、障がい者・高齢者施設等運営費助成、介護予防・地域支え合い事業、災害救助に要する経費など、17項目程度が算定項目に含まれており、決算ベースで約5,400億円である。

算定対象外の可能性があるものとしては、母子(父子)家庭医療費助成、高齢者移動支援、敬老事業、総合福祉施設管理費、障がい者に対する手当給付等の独自施策。子どもに対する現金給付や生活保護関係費等の超過負担。保育料等軽減、養護老人ホームへの入所費用負担の軽減等。その他のサービスなどがあげられる。このうち超過負担、利用者負担軽減、制度上の措置費以外の助成・サービスなどで約2,000億円弱。特定の事業に含まれないその他サービス(子育て安心ステーション、公立介護・介護・高齢者福祉関係サービス、その他生活保護に要する経費等)についても約2,800億円に上る。これらが交付税算定において加味されている可能性はあるが、いずれにしても民生費については、新規の事業とともに既存の項目に対する算入不足の面から、交付税算定の充実を図る余地がある。

② 衛生費

◆1,000億円以上

小区分項目では5つで、廃棄物対策、リサイクル、予防接種、がん検診については算定対象とみられる。

算定対象外の可能性があるものは公立病院等への一般会計負担、約1,700億円にとどまる。

◆100億円以上1,000億円未満

小区分項目では30あり、市町村保健センター管理費、妊産婦健康診査、公立病院等の一般会計負担(繰り出し基準内)、環境保全事業、水道対策事業、保健所管理費等、18項目程度が算定項目に含まれており、決算ベースでは約5,500億円である。

算定対象外の可能性があるものとしては乳幼児医療費助成(義務教育就学前・就学後)⁽⁹⁾が約520億円と比較的大きく、その他では医療関係団体への補助約350億円、その他の各

種経費(環境企画、地域医療確保、医療・保健施設サービス等)で約1,900億円などとなっている。衛生費に関してはこの「その他」が目立っており、交付税算定の追加項目の対象となる可能性がある。

③ 教育費

◆1,000億円以上

小区分項目では11あり、私学助成、小中高等学校・施設管理費、図書館や体育館等管理費など、ほとんどが制度に則したものとして算定項目に含まれている。

算定対象外の可能性があるものとしては、唯一、その他教育総務費関連約1,280億円があげられる。

◆100億円以上1,000億円未満

小区分項目では33あり、私学助成、教育施設管理費、教育研究事業費、私立認定こども園助成、準要保護児童生徒援助、社会教育管理費など、26項目程度が算定項目に含まれており、決算ベースで約1兆円と同金額帯の大半を占めている。

算定対象外の可能性があるものとしては自治体独自の幼稚園就園奨励費助成や私学助成、各その他の経費(小中学校、社会教育関連)などで約1,870億円にとどまり、総額からみると交付税算定の追加項目の対象となる可能性は比較的小さい。

④ 総務費

◆1,000億円以上

小区分項目では7つあり、地域協働事業費、庁舎管理費、税務行政事務費、その他総務費関連(一般管理費等)など、4項目程度が算定項目に含まれており、決算ベースでは約1.1兆円である。

算定対象外の可能性があるものとしては、ふるさと納税関係事業費、その他一般管理費、その他情報・システム管理費の約6,000億円であり、交付税算定対象外とみられるふるさと納税関連を除くと、約3,400億円が交付税算定の追加項目の対象となる可能性がある。

◆100億円以上1,000億円未満

小区分項目では23あり、公有財産管理費、

政策調整事務費、自治体クラウド推進経費、情報セキュリティ構造改革経費、戸籍・住民基本台帳事務費など、19項目程度が算定項目に含まれており、決算ベースでは約9,540億円である。

算定対象外の可能性があるものとしてはICT利活用経費、ふるさと納税関係事業費、その他防災関係経費の約500億円であり、この金額帯については交付税算定の追加項目の可能性は小さい。

(7) まとめ

一般行政経費単独事業（ソフト）の決算と交付税の単位費用の算定内容の比較を通じて、地方創生関連項目に代わる算定について検討してきた。分析の手法上、その結果から明確な結論を導くことは困難であるが、算定対象外の可能性のある項目には、おおむね以下のような特徴がみられた。

◆算定対象外項目の中心は1,000億円未満

全般的に算定対象外の可能性がある項目は1,000億円以上よりも1,000億円未満の項目で散見される。これはそもそも1,000億円以上に比べて1,000億円未満の項目が多いことにもよるが、それだけではなく、1,000億円以上では国民健康保険や後期高齢者医療保険など、当然算定対象となる制度に則った事務事業が多いのに対し、1,000億円未満では4経費とも単位費用の項目と突合できない「その他」の項目がいくつか含まれていることも要因である。

ただし、1,000億円以上の項目でも民生費の乳幼児医療費助成や老人医療費助成などのように、明らかに算定対象外と確認できるものや衛生費の予防接種事業では、定期接種については

算定対象^⑧となるが、任意接種は算定対象外となるなど、事業の一部が交付税算定の追加的経費となる可能性がある。

◆民生費において算定対象外が多くみられる

算定対象外の項目が最も多くみられるのは、金額帯にかかわらず民生費である。すでに指摘した乳幼児医療費助成や老人医療費助成、保育料等の減免、高齢者の移動支援、その他介護・子育て等など多岐にわたっている。今後、地方創生に代わり標準的行政として充実を図れる可能性が最も高い分野と考えられる。

◆算定充実の可能性のある単独事業の類型は3つ

民生費を例に算定対象外と推測される項目の属性を類型化すると①独自の施策とみられるもの（母子（父子）家庭医療費助成、高齢者移動支援、敬老事業等）②制度に即した事務事業の実施にともなう超過負担（子どもに対する現金給付、生活保護関係費等）③制度に即した事務事業の上乗せサービス（保育料等軽減、養護老人ホームへの入所費用負担の軽減等）と3つに整理することができる。このうち②、③については制度に則した事務事業の追加経費であり、国庫補助負担事業の基準単価や利用者負担の水準設定など、国の制度自体にも課題があるものと思われる。いずれにしても社会保障関連の需要額の充実の余地があるものと推察される。

このほか、類型化はできないが、4経費に共通する「その他」に分類される項目なども算定外の需要が含まれる可能性がある。また、総務費については包括算定経費で網羅されている項目が多いが、包括算定経費の単位費用は近年、減少傾向がみられるため需要額の水準自体を改めて検証する必要があるだろう。

結び — 交付税算定の展望

地方交付税は、分離型の国・地方関係を構想するシャウプ勧告のもとで地方財政平衡交付金として生まれ、講和独立後のいわゆる「逆コース」を経て、融合型の国・地方関係のなかで発展してきた。標準的行政をめぐる「合理的、且つ、妥当な水準」に

「法令等により義務づけられた規模と内容」の規定が加わったのは、この分離型から融合型への移行過程においてである。以来、交付税制度は「交付税措置」を通じて国の政策と整合性をもって歩んできた。このこと自体は、国の地方に対する財源なき義務づ

け、いわゆる「無財源マニデート（unfunded mandate）」を防ぐためにも必要なことである。一方で地方交付税法第1条の地方自治の本旨の実現という制度の目的も尊重されるべき原則であり、融合型の国・地方関係といえども、地方創生関連項目は本文で論証した通り許容しがたい。融合型であるからこそ、常にこの原則に立ち戻り、標準的行政経費のあり方を検証する必要がある。

本稿では一般行政単独事業（ソフト）の決算データと単位費用の算定基礎の比較を通じて、地方創生関連経費に代わる標準的行政経費充実の可能性を探ってきた。両者の項目の共通性・類似性から交付税算定の対象か否かを推定する手法については、厳密性を欠いていることは否めないが、少なくとも民生費を中心に算定外と推定される経費が散見され、地方創生関連経費に代わる経費充実の可能性のあることは明らかにできた。本稿はあくまで新たな交付税算定へ向けた試論であり、今後は都道府県、市町村別の経費分析、特別交付税の算定内容の検証、自治体の実態調査などにより、算定外の経費について精度を高めていくことが課題である。

ところで、日本都市センターが814市区に行ったアンケート（2017年9月）によれば、各政策分野における今後10年の歳出見込みについて、「大幅に増える」または「増える」と回答した割合が50%を超える分野は、医療（保険事業、その他事業）、介護・高齢者福祉、子ども子育て、貧困・格差対策等、教育。また、50%に満たないものの地域公共交通や防災・減災も高い割合を示している。すでに日本は本格的な人口減少社会に移行しつつあるが、これらの回答結果を踏まえると、人口減少にかかわらず、多岐にわたる行政分野の取組がさらに必要となることがうかがえる。とりわけ、地域公共交通確保などは人口減少がもたらす政策課題であり、防災・減災も過疎地域の森林や水田等の維持管理政策まで広く捉えれば、同様の課題といえるだろう。

こうした一連の政策見通しを踏まえた場合、少なくとも普通交付税算定については、現行の単位費用、測定単位、補正係数がこうした需要に十分対応できるのか議論の余地がある。特に人口（高齢者人口）を測定単位とする需要額（公債費除く）が全体に占める割合は、道府県分で約5割、市町村分で約9割

弱であり、人口減少社会を見据えた財政需要を踏まえ、新たな項目と測定単位の設定、補正係数のあり方などについて検討が必要である。また、これと併行して特別交付税、留保財源のあり方も議論する必要がある。

地方創生関連項目の見直しを含めた交付税制度の将来を展望するには、地方自治体による具体的かつ詳細な研究が不可欠である。いわゆる一般財源総額実質同水準ルールが、2010年度に政府の方針に盛り込まれて以来、一般財源総額が安定的に確保され、地方側はこれを高く評価しているが、財源保障の規模だけでなく、これを支える標準的行政の内容についてもその適正を検証し、「合理的、且つ、妥当な水準」を精査していくことが求められる。

[注]

- (1) 2015年度以降創設された「地域の元気創造事業費」および「人口減少等特別対策事業費」を指す
- (2) 2015年度地財計画のまち・ひと・しごと創生事業費のうち1,000億円相当は、地方法人住民税の交付税原資化による偏在是正効果を活用したものであるが、主たる財源ではないため文中では割愛した
- (3) 2020年度地方財政計画資料
- (4) 地方財務協会「地方財政」2015年5月号、80ページ
- (5) 「経済・財政アクション・プログラム」17ページ
- (6) 「地方財政」2017年5月号62ページ
- (7) 遠藤（1996）39～40ページ
- (8) 遠藤（1996）152～153ページ
- (9) https://www.soumu.go.jp/main_content/000030007.pdf
- (10) 地方自治庁 第13回国会地方財政平衡交付金法改正関係想定問答集 5ページ
- (11) 遠藤（1996）152ページ
- (12) 「座談会 地方交付税最近10年の歩みと課題を中心に」「地方財政」（2014年11月号）56ページ、黒田武一郎氏。なお、地方財政審議会の意見書「今後目指すべき地方財政の姿と平成30年度の地方財政への対応についての意見」（2019年12月12日）などでも「安定性」「予見可能性」に言及している
- (13) 高知県・市町村交付税制度研究会「地方交付税制度の改革について ― 地域間格差の是正に向けて ―」2006年10月参照
- (14) 石原信雄はこうした交付税法の附則にもとづく算定が近年巨額になっていることについて、普通交付税の安定性や予見性等の観点から、可能な限り通常の費目に移し替えるべきであると否定的にとらえている（石原（2016））。

- (15) 地方財務協会「地方財政要覧」(2020) 参照
- (16) 本節の内容は星野(2020)を参照
- (17) 1兆4,569億円

<内訳>

国民健康保険

(保険基盤安定制度(保険料軽減分)3,858億円、
都道府県繰入金6,179億円、国保財政安定化支援
事業1,193億円)

後期高齢者医療制度

(保険基盤安定制度(保険料軽減分)3,338億円)
※四捨五入のため合計額に一致しない

- (18) 地方財務協会「地方交付税制度解説(単位費用編)」を用いる
- (19) 一般行政経費単独(ソフト)の決算は自治体の調査に基づく集計のため、医療費助成が民生費に計上される場合と衛生費に計上される場合がある
- (20) 減免部分

[参考文献]

- 今井照『地方自治講義』ちくま書房、2017
- 星野菜穂子「地方単独事業の統計に係る整理——社会保障関係の地方単独事業を中心に——」『地方財政』2020年7月号
- 飛田博史「地方財政計画の歳出特別枠等の10年——特別枠の経常経費化と地方創生への質的变化——」『地方財政レポート2018 経済・財政・社会保障のこれまでとこれから』(公財)地方自治総合研究所、2019年5月
- 飛田博史「地方交付税制度をめぐる4つの論点」『地方財政レポート2016 新しい地方財政の展望「アベノミクス」を超えて』(公財)地方自治総合研究所、2017年6月
- 遠藤安彦『地方交付税法逐条解説 第三版』ぎょうせい、1996年
- 自治省財政局交付税課・財政課編『新版 地方交付税制度解説 しくみとその運用』地方財務協会、1981年
- 黒田武一郎『地方交付税を考える 制度への理解と財政運営の視点』ぎょうせい、2018年
- 小西砂千夫『地方財政改革の現代史』有斐閣、2020年
- 石原信雄『新地方財政調整制度論 改訂版』ぎょうせい、2016年
- 地方交付税制度研究会『平成31年度 地方交付税制度のあらまし』地方財務協会、2019年
- 日本都市センター『ネクストステージの都市税財政に向けて～超高齢・人口減少時代の地域社会を担う都市自治体の提言と国際的視点～』2019年

<資料>

民生費（1,000億円以上）

小区分	事業内容	金額（千円）
乳幼児医療費助成（義務教育就学前分）に要する経費	義務教育就学前分	163,650,357
	義務教育就学後分	139,320,870
老人医療費助成に要する経費	高齢者への医療費助成に要した経費	119,177,962
障害者医療費助成に要する経費	障害者（重症心身障害児（者）、心身障害児、精神障害者）を対象とした医療費の自己負担に対する助成（事務費も含む）	290,551,441
公立保育所（地方単独事業分）管理費	公立保育所の運営経費（運営に対する助成を含む）	356,286,414
子ども手当（職員分）給付に要する経費	職員に対して給付する子ども手当（児童手当含む）に要した経費	153,526,614
私立保育所（地方単独事業分）助成に要する経費	私立保育所運営費・特別保育事業に対する助成額（国基準への上乘せ事業又は単独助成分）	332,003,071
後期高齢者医療制度（保険基盤安定制度（保険料軽減分））に要する経費	後期高齢者医療制度に係る保険基盤安定制度（保険料軽減分）の実施に要した経費	333,829,877
後期高齢者医療制度（事務費充充分以外）（地方単独事業分）に要する経費	後期高齢者広域連合に対する一般会計負担分（地方単独事業分）で、事務費充充分以外のもの（保険基盤安定制度に要した負担分を除く）	316,975,193
後期高齢者医療制度（事務費充充分）（地方単独事業分）に要する経費	後期高齢者医療制度に係る一般会計負担分（地方単独事業分）で、事務費充充分（広域連合に対する負担金のほか、特別会計への繰出分を含む）	248,551,416
介護保険（事務費充充分以外）（地方単独事業分）に要する経費	介護保険事業特別会計に対する一般会計負担（都道府県補助を含む）（地方単独事業分）で、事務費充充分以外のもの	239,999,345
介護保険（事務費充充分）（地方単独事業分）に要する経費	介護保険事業特別会計に対する一般会計負担（都道府県補助を含む）（地方単独事業分）で、事務費充充分	219,974,437
国民健康保険（保険基盤安定制度（保険料軽減分））に要する経費	国民健康保険制度に係る保健基盤安定制度（保険料軽減分）の実施に要した経費	385,817,733
国民健康保険（都道府県繰入金）に要する経費	国民健康保険制度に係る都道府県繰入金	617,908,344
国民健康保険（国保財政安定化支援事業）に要する経費	国民健康保険制度に係る国保財政安定化支援事業の実施に要した経費	119,344,521
国民健康保険（地方単独事業分（事務費充充分以外））に要する経費	国民健康保険制度の運営のための一般会計負担分（都道府県は市町村に対する補助、国民健康保険組合に対する補助を含む）で、事務費充充分以外のもの（保険基盤安定制度に要した負担分、都道府県繰入金及び国保財政安定化支援事業を除く）	253,892,678
国民健康保険（地方単独事業分（事務費充充分））に要する経費	国民健康保険制度のための一般会計負担分（都道府県は市町村に対する補助、国民健康保険組合に対する補助を含む）で、事務費充充分（保険医療機関等に対する助言・指導に要する経費を含む）	222,187,656
その他の総合福祉関係サービスに要する経費	上記以外で複数の分野にまたがる社会保障サービスで各分野に区分できない経費（福祉計画策定事業等）	124,075,633

民生費（100億円以上1,000億円未満）

小区分	事業内容	金額（千円）
母子（父子）家庭医療費助成に要する経費	ひとり親家庭等を対象とした医療費の自己負担に対する助成	55,629,717
子どもに対する現金給付に要する経費	地方公共団体独自の子どものための現金給付（児童手当・児童扶養手当の超過負担分等）（母子・父子・遺児等含む）	14,244,880
保育料等軽減に要する経費	多子世帯の保育料や私立保育所・幼稚園・児童福祉施設等の利用料を軽減する事業等に要した経費（認定こども園、幼稚園に係る経費及び関係する施設の運営経費に計上するものを除く）	22,403,523
公立認定こども園（地方単独事業分）管理費	公立認定こども園の運営経費（1号認定分を除く）	48,190,104
公立児童厚生施設管理費	児童館・児童遊園等の運営経費	36,526,514
知的障害児施設等管理費	障害児のための児童福祉施設（知的障害児施設、肢体不自由施設等）の運営経費。心身障害児（者）等のための総合的な医療療育相談支援機関として運営（委託）する療育センター等についても含む	31,513,735
認可外保育所・家庭的保育事業・小規模保育事業等助成に要する経費	認可外保育所、家庭的保育事業、小規模保育事業等の運営に対する助成（待機児童の解消に要した経費を含む）	20,820,683
私立認定こども園（地方単独事業分）助成に要する経費	私立認定こども園の運営に対する助成に要した経費（1号認定分を除く）	64,014,539
放課後児童健全育成事業費（地方単独事業分）	地方公共団体が単独で実施する放課後児童クラブ、放課後子ども教室等の放課後児童対策事業に要した経費	39,642,690
母子家庭等支援に要する経費	母子自立支援員の配置など、母子家庭の支援のために要した経費（母子生活支援施設運営費負担を含む）	12,242,173
子育て支援に要する経費（地方単独事業分）	子育て力の強化（一時預かり）、子育てボランティア（保育ママ）等の支援や仕事と生活の調和（ワークライフバランス）の推進、児童家庭相談、私立子育て支援施設に対する助成、子育て支援情報の発信など、子育て支援に要した経費	17,057,255
その他の子ども・子育て施設サービスに要する経費	その他の子ども・子育て施設サービス（日々雇用職員関係等）	16,264,000
その他の子ども・子育て関係サービスに要する経費	その他の子ども・子育て関係サービス（子育て安心ステーション運営費等）	75,191,956
公立総合福祉施設管理費	総合福祉センター、社会福祉センターなど、社会保障サービスのワンストップによる提供を行っているため、各分野に分けられない施設の運営経費	15,400,064
後期高齢者保健に要する経費（地方単独事業分）	75歳以上の高齢者向けの保健事業に要した経費（健診、人間ドック助成等）	14,643,971
公立養護老人ホーム等管理費（老人保護措置費）	公立養護老人ホーム等における老人保護措置費	59,606,556
公立老人福祉施設管理費（老人保護措置費以外）	老人保護措置費以外の公立老人福祉施設の運営経費（介護保険給付を除く）	42,128,390
養護老人ホーム等入所負担軽減に要する経費	養護老人ホームへの入所の際の入所費用負担の軽減に要した経費	12,011,409
高齢者移動支援に要する経費	高齢者のためのフリーパス・交通費の助成、敬老バスの運営など高齢者の移動を支援するために要した経費	54,482,253
敬老事業に要する経費	敬老者に対する祝金（物）の支給、記念式典の開催等敬老の日記念事業、金婚夫婦への祝金の支給等の敬老事業に要した経費	21,007,628

小区分	事業内容	金額（千円）
私立養護老人ホーム等助成費（老人保護措置費）	私立養護老人ホーム等における老人保護措置費	83,317,822
私立老人福祉施設助成費（老人保護措置費以外）	老人保護措置費以外の私立老人福祉施設の運営費に対する補助に要した経費（介護保険給付を除く）	44,875,392
高齢者日常生活支援事業費	要援護高齢者やひとり暮らし高齢者の在宅での自立と生活の質の確保や家族の負担軽減等を目的に実施する配食サービス、訪問入浴サービス、移送サービス、家事支援、買い物支援、除雪支援等の高齢者在宅生活支援事業、高齢者のための総合相談業務等に要した経費	19,399,155
高齢者の生き甲斐と健康づくり推進事業費	高齢者をはじめ青壮年、女性等の社会の各層及び家庭、地域、企業等社会の各分野における意識改革、スポーツ活動、健康づくり活動及び地域活動等を推進する「高齢者の生きがいと健康づくり推進事業（明るい長寿社会づくり推進事業、高齢者文化活動等）」に要した経費	13,110,775
介護予防・地域支え合い事業費	要援護高齢者やひとり暮らし高齢者、家族介護者に対して、介護予防サービス、生活支援サービス、家族介護支援サービスを提供し、自立と生活の質の向上を図る「介護予防・地域支え合い事業（生きがい活動通所支援、生活支援、家族介護支援等）」に要した経費	10,465,426
その他の公立介護・高齢者福祉施設サービスに要する経費	その他の公立介護・高齢者福祉施設サービスに要した経費（介護保険給付を除く）	28,052,938
その他の介護・高齢者福祉関係サービスに要する経費	その他の介護・高齢者福祉関係サービス	44,789,085
その他の総合福祉関係サービスに要する経費	上記以外で複数の分野にまたがる社会保障サービスで各分野に区分できない経費（福祉計画策定事業等）	22,629,500
生活保護関係に要する経費（地方単独事業分）	生活保護に関する地方単独事業に要した経費（法外扶助や国庫補助事業の超過負担分を含む）	57,576,473
その他生活保護に要する経費	上記に含まれないその他生活保護に要する経費	28,322,023
公立総合福祉施設管理費	総合福祉センター、社会福祉センターなど、社会保障サービスのワンストップによる提供を行っているため、各分野に分けられない施設の運営経費	44,155,791
民生委員に要する経費	民生委員の活動に係る経費	26,505,172
社会福祉団体補助に要する経費	社会福祉協議会や社会福祉事業団、福祉事業を行うNPO等に対する運営費等の補助（負担金を含む）※各分野に区分できないもの（退職手当共済事業に対する補助を除く）	96,289,092
社会福祉施設職員等退職手当共済事業補助に要する経費	退職手当共済事業に対する補助	26,811,562
地域療養・居宅介護等障害児支援事業費	在宅障害児の生活支援のため行う、障害児（者）地域療育等支援事業など、障害児の支援のために要した経費（重度障害児対応含む）	45,567,434
公立障害者施設管理費	公立の障害者自立支援施設等、知的障害者援護施設、身体障害者更生援護施設（身体障害者更生施設等）、リハビリテーションセンター等の運営経費（自立支援給付を除く）	38,355,015
障害者（障害児除く）に対する手当給付に要する経費	各自治体独自の障害者に対する手当（障害者を介護する者に対する手当を含む）に要した経費 ※障害児に対する手当は除く	24,798,968
交通費・燃料代助成に要する経費	障害者のためのタクシー・バス等の運賃助成事業等（交通費助成等）に要した経費	30,792,602
障害者相談事務費	障害者やその家族のための総合相談事業等に要した経費	12,885,586

小区分	事業内容	金額（千円）
居宅介護・活動支援、自立支援・社会参加促進、地域生活支援事業費	障害者の身体介護、家事援助、行動援護などの日常生活全般にわたるサービスを提供する事業、自立支援・社会参加促進、日常生活訓練など地域生活支援に要した経費（相談員配置、療育支援、社会参加促進等を含む）	40,933,472
小規模作業所・地域活動支援センター等運営助成に要する経費	身体障害者・知的障害者・精神障害者などが利用する共同作業所・地域活動支援センター等に対する補助金額	14,381,496
障害者扶養共済事業に要した経費（地方単独事業分）	障害者の加入する扶養共済制度に要した経費（加入者に対する掛金の助成等に要した経費を含む）	11,765,227
その他の障害者福祉関係サービスに要する経費	その他の障害者福祉の実施に要した経費（身体障害者福祉電話設置事業等）	26,970,113
その他の社会福祉施設サービスに要する経費	その他の貧困・格差対策等施設サービス	11,531,693
その他の社会福祉関係サービスに要する経費	その他の貧困・格差対策等関係サービス	30,896,088
災害救助に要する経費	災害救助、災害発生に備えた他地域との連絡調整・情報提供等関係経費（見舞金を含む）	29,949,142

衛生費（1,000億円以上）

小区分	事業内容	金額（千円）
廃棄物対策に要する経費	一般廃棄物の適正処理、産業廃棄物の適正処理、収集委託業者に対する費用、ゴミ処理施設維持管理に係る経費（集約した施設によるし尿処理を含む）	988,471,728
リサイクル実施関係事業費	ごみの発生抑制やリサイクルの周知、ごみの減量、分別の推進に関する経費（リサイクル施設の維持管理費を含む）	158,228,500
予防接種に要する経費	定期予防接種のほか、任意に行われている予防接種（例：Hibワクチン、肺炎球菌ワクチン等）の実施や費用の助成に要した経費（地方単独事業分）	286,633,224
がん検診（地方単独事業分）に要する経費	がん検診に要した経費（費用助成の場合も含む）（地方単独事業分）	111,302,254
公立病院・診療所、公立大学病院、国保病院（一般会計負担）に要する経費	公立病院・診療所、公立大学病院、国保病院に対する一般会計負担（広域病院に対する負担金や市町村立病院・診療所に対する補助を含み、公営企業会計への繰出分及び建設費財源分を含まないこと）	173,314,824

衛生費（100億円以上1,000億円未満）

小区分	事業内容	金額（千円）
浄化槽維持管理促進事業費	浄化槽による生活排水の適正処理に要する経費（し尿処理、特定地域生活排水処理を含む）	36,579,722
その他環境企画に要する経費	その他の環境企画に要する経費	25,407,117
市町村保健センター管理費	市町村保健センターの運営経費	18,523,032
乳幼児医療費助成（義務教育就学前分）に要する経費	未成年者を対象とした医療費の自己負担に対する助成のうち義務教育就学前分（未熟児への医療費助成を含む）	34,188,101
乳幼児医療費助成（義務教育就学後分）に要する経費	未成年者を対象とした医療費の自己負担に対する助成のうち義務教育就学後分	17,877,424
難病医療費助成に要する経費（地方単独分）（超過負担分を除く）	難治性の原因不明の疾病について、治療方法の解明、治療費補助、見舞金の支給、相談・支援等に要した経費 ※超過負担分について含めないこと	18,700,661
乳幼児健康診査事務費	1歳6か月・3歳児健診等の乳幼児に係る健康診査に要した経費	24,288,850
妊産婦健康診査（地方単独事業分）に要する経費	一般の病院等で行う妊産婦健診の費用助成に要した経費及び保健所・保健センター等で行う妊産婦健診に要した経費（地方単独事業分）	67,887,576
健康被害給付に要する経費	健康被害者への給付金	13,030,055
成人健康診査・生活習慣病対策に要する経費	成人に対する各種健診の費用助成、保健所・保健センターなどで行う成人健診、生活習慣病対策（がん対策を除く）に要した経費	36,838,291
歯科保健・口腔衛生に要する経費	歯周疾患健診を含む歯科保健・口腔衛生に要する経費（歯科病院・診療所、障害者の歯科診療等に係る経費も含む）	10,262,970
公立病院・診療所、公立大学病院、国保病院（公営企業会計繰出分）に要する経費	公立病院・診療所、公立大学病院、国保病院に対する一般会計負担のうち、公営企業会計への繰出分（国保直診勘定への繰出分を含む）	93,407,549
救急医療施設運営費等助成に要する経費	救急救命センター等の救急医療施設の運営補助など救急医療対策に要した経費	15,365,496
夜間休日等救急医療体制運営費補助に要する経費	地域内の病院群輪番制、在宅当番医制、休日夜間診療施設の運営等により休日・夜間の救急患者を受け入れるための体制整備の補助（1・2次救急）に要した経費	45,187,958
住民健康増進事業費	高齢者を含む住民に対する健康対策、医療相談、健康相談事業、保健指導活動等に要した経費（地方単独事業分）	11,256,287
医療関係団体補助に要する経費	医療関係団体に対する補助・助成に要した経費（県総合健診センター等）	34,855,386
環境保全事業費	環境美化に対する住民の意識の一層の向上を図るためのポイ捨て防止対策及び市民参加による清掃活動等による経費（啓発費も含む）	11,221,691
公害対策事業費	廃棄物の減量化、再生利用及び適正処理対策に要する経費（水質汚濁調査費等を含む）	35,057,725
地球温暖化対策推進事業に要する経費	地球温暖化対策推進に係る経費	20,750,875
その他環境企画に要する経費	その他の環境企画に要する経費	14,782,801
水道対策事業費	水道事業会計補助金（上水道事業、簡易水道事業、専用水道事業、飲料水供給事業及び法非適用会計事業を含む）	52,962,937
火葬・葬送施設管理費	会館納骨堂、斎場利用等施設の維持管理に要する経費（火葬場・墓地を含む）	41,515,203
その他の地域医療確保に要する経費	その他地域における医療提供体制（歯科休日救急診療所運営費補助等）の確保に要した経費	11,382,707

小区分	事業内容	金額（千円）
その他の医療・保健施設サービスに要する経費	上記以外の医療・保健関係施設サービス	32,227,543
その他の医療・保健関係サービスに要する経費	その他の医療・保健関係サービスに要した経費	60,674,134
保健所管理費	保健所の運営経費	15,924,443
医療関係団体補助に要する経費	医療関係団体に対する補助・助成に要した経費（県総合健診センター等）	26,809,197
医療人材確保に要する経費	医師・看護師・保健師等確保・育成経費（他に計上したものを除く）、返還免除見込みの修学資金貸付金、都道府県の自治医科大学運営費負担金、医師派遣に係る負担金、医師・看護師等の研修経費、看護師・准看護師・保健師・助産師養成所の運営経費、地域医療支援センターに係る経費	31,160,037
その他の地域医療確保に要する経費	その他地域における医療提供体制（歯科休日救急診療所運営費補助等）の確保に要した経費	28,045,768
その他の医療・保健関係サービスに要する経費	その他の医療・保健関係サービスに要した経費	15,490,642

教育費（1,000億円以上）

小区分	事業内容	金額（千円）
私立高等学校助成に要する経費	私立高等学校生徒のために授業料補助、私立高等学校への經常費補助等の私立高等学校への助成事業費	335,682,297
その他教育総務関係に要する経費	他に含まれない教育、学校関係事業費	128,173,816
小学校関係に要する経費	小学校に係る経費全般。小学校に係る需用費等の管理運営費（施設管理費、光熱水費を除く）、初等教育推進事業、小学校教職員費等	212,994,789
小学校施設管理費	小学校の施設管理（光熱水費を含む）、維持補修に係る経費	175,430,558
中学校関係に要する経費	中学校に係る経費全般。中学校に係る需用費等の管理運営費（施設管理費、光熱水費を除く）、中等教育推進事業、中学校教職員費等	130,206,507
高等学校関係に要する経費	高等学校に係る経費全般。高等学校に係る需用費等の管理運営費（施設管理費、光熱水費を除く）、高等教育推進事業、高等学校教職員費等	100,833,209
図書館管理費	図書館に係る管理運営費、需用費、その他活動費	110,804,611
文化施設管理費	博物館、美術館、動物園等の文化施設の管理運営費、維持補修費 当該施設内にて行われるイベントに係る費用	157,092,589
体育施設管理費	陸上競技場、体育館をはじめとした体育施設の管理運営費、維持補修費	183,299,895
学校給食実施に要する経費	給食実施のための経費、給食センター管理運営費	549,260,282
公立大学に要する経費	公立大学への補助金、支援に係る費用（施設関係経費を含む）	168,116,439

教育費（100億円以上1,000億円未満）

小区分	事業内容	金額（千円）
幼稚園就園奨励費助成（地方単独事業分）に要する経費	幼稚園就園奨励費補助事業のうち、地方公共団体の独自事業（都道府県の単独助成分を含む）に要した経費。超過負担分を含めない	15,012,217
障害児教育等幼児教育支援事業費	小・中学校における特別支援教育支援員の配置など、特別支援教育の充実に要した経費	13,942,122
私立幼稚園助成（地方単独事業分）に要する経費	私立幼稚園に対する助成、私立幼稚園児のための授業料補助に要した経費（「預かり保育」の実施など、保育サービスの充実に要した経費を含む）	78,911,007
私立小・中学校助成に要する経費	私立小・中学校生徒のために授業料補助、私立小・中学校生徒への経常費補助等の私立小・中学校生徒への助成事業費	38,404,501
私学助成に要する経費（私立幼稚園、私立小・中学校、市立高等学校、私立大学は除く。）	上記に分類できない私立学校生徒のために授業料補助、私立学校への経常費補助等の私立学校への助成事業費	14,706,057
奨学金貸与・給付に要する経費	高等学校奨学金貸与と事業等就学資金補助に係る費用（地域改善対策奨学金を含む）	49,027,533
教職員人事管理事務費	教職員の福利厚生、研修、給与事務等をはじめとした人事管理とそのシステムに係る経費	45,820,614
教育一般管理事務費	教育委員会の運営費用、教育施策に係る費用 教育に関する他地域との連携、調整費用	46,156,396
教育施設管理費	校舎、設備（エアコン、I C T環境整備等）の維持管理費、教育センター運営費等	44,194,231
国際教育事業費	外国語、外国文化に接し、学習するための事業に係る費用 例：A L T配置推進事業、交換留学生事業、外国人児童生徒支援事業	30,722,633
教育研究事業費	教育、教育指導に係る研究やその研究センターに係る事業費（教職員による指導方法、授業内容の向上のためのもの）	12,964,269
教育振興事業費	学力・学習状況調査、学力向上推進等事業に係る経費（生徒の学習状況把握、学力向上のためのもの）	22,019,999
私立認定こども園（地方単独事業分）（1号認定分）助成に要する経費	私立認定こども園の運営に対する助成に要した経費（1号認定分）	19,362,392
準要保護児童生徒援助・給食援助（地方単独事業分）に要する経費	経済的理由により小学校及び中学校への就学が困難な児童生徒の保護者に対し、学用品・医療費・給食費等の給付に要した経費（地方単独事業分）	39,726,139
障害児教育等幼児教育支援事業費	小・中学校における特別支援教育支援員の配置など、特別支援教育の充実に要した経費	10,486,037
その他小学校に要する経費	上記に含まれないその他小学校に要する経費	31,546,554
準要保護児童生徒援助・給食援助（地方単独事業分）に要する経費	経済的理由により小学校及び中学校への就学が困難な児童生徒の保護者に対し、学用品・医療費・給食費等の給付に要した経費（地方単独事業分）	36,592,547
中学校施設管理費	中学校の施設管理（光熱水費を含む）、維持補修に係る経費	85,268,045
その他中学校に要する経費	上記に含まれないその他中学校に要する経費	17,105,571
高等学校施設管理費	高等学校の施設管理（光熱水費を含む）、維持補修に係る経費	64,736,885
私立高等学校助成に要する経費	私立高等学校生徒のために授業料補助、私立高等学校への経常費補助等の私立高等学校への助成事業費	26,129,037
特別支援学校管理費	特別支援学校の運営、特別支援教育等に係る事業費	59,509,116

小区分	事業内容	金額（千円）
公立幼稚園（地方単独事業分）に要する経費	公立幼稚園の運営経費、幼稚園の施設関係経費、保育教諭確保対策、幼稚園臨時教職員費を含む	22,812,136
公立子ども若者支援施設管理費	青少年の健全な育成を図るための青少年センター等、青少年保護育成の推進のための公立施設の運営経費	11,418,515
社会教育に要する経費	他に含まれない社会教育施設の管理運営に係る費用 人権尊重のための教育事業に係る費用（青少年教育、男女共同参画推進等）	84,902,262
公民館管理費	公民館に係る管理運営費、需用費、その他事務費等	72,773,808
教育施設管理費	校舎、設備（エアコン、I C T環境整備等）の維持管理費、教育センター営費等	12,822,330
文化財保護事業費	文化財保護、保存に係る費用 文化財の普及、調査、記録の編纂に係る費用	30,906,455
文化発信・イベント事業費	文化・歴史に係る情報の発信、イベント関係経費	17,555,821
その他社会教育に要する経費	その他の社会教育に要する経費	39,606,977
スポーツ振興事業費	選手育成、スポーツイベントの開催、スポーツ振興・普及事業、スポーツ団体支援等に係る経費	84,677,736
その他保健体育関係に要する経費	学校における体育指導、保健指導に係る費用 学校の部活動関係経費	19,730,225
準要保護児童生徒援助・給食援助（地方単独事業分）に要する経費	経済的理由により小学校及び中学校への就学が困難な児童生徒の保護者に対し、学用品・医療費・給食費等の給付に要した経費（地方単独事業分）	21,076,259

総務費（1,000億円以上）

小区分	事業内容	金額（千円）
地域協働事業費	自治会の振興やボランティア活動の推進、NPO法人の認定事務等に要する経費（自治会やボランティア団体等に対する補助含む）、高齢者の生活支援等の地域のくらしを支える仕組みづくりの推進に計上される経費	104,775,803
ふるさと納税関係事業費	ふるさと納税の啓発等に要する費用（ふるさと納税を活用した事業経費を含まない）	252,252,180
庁舎管理費	庁舎（支所を含む）の維持管理、運営に要する経費（水道光熱費含む）	263,216,824
その他一般管理費	各歳出小区分に含まれないその他一般管理費（秘書用務、首長交際費等）	111,080,605
その他情報・システムに要する経費	情報・システムに関する経費でその他の区分に該当しない経費	235,466,911
その他総務関係に要する経費	各歳出小区分に含まれないその他総務費（その他一般管理費、その他情報・システムに要する経費に計上するものを除く）	477,153,885
税務行政事務費	税務システムの運用、収納・滞納整理、納税啓発等の税務行政経費	285,841,766

総務費（100億円以上1,000億円未満）

小区分	事業内容	金額（千円）
文化発信・イベント事業費	文化・歴史に係る情報の発信、イベント関係経費	62,176,316
地域防犯対策・交通安全対策事業費	地域防犯力の強化、交通安全対策、交通事故相談等に係る経費（交通遺児対策も含む）	41,387,019
広報・広聴事業費	広報誌の発行、広報番組の放送、ホームページの運用管理等の広報活動に要する経費、広聴活動や住民相談等に要する経費（観光PRに係る経費を除く）	68,745,537
公有財産管理費	公有財産の維持管理に要する経費（庁舎及び特定目的施設を除く）	93,028,728
文書行政事務費	公文書管理、法令審査関係、個人情報保護等に係る経費	32,398,730
政策調整事務費	各種計画策定、広域行政、東京事務所運営等に係る経費	22,289,822
国際交流に要する経費	地域国際化や姉妹都市交流、外国人留学生受け入れ等に係る経費（国際交流関係団体への補助含む）	22,473,573
人事管理事務費	職員の研修、健康管理等に係る経費	74,535,199
出納・契約・監査事務費	出納システムに係る経費、入札・契約に係る経費、外部監査委託費等	32,890,319
自治体クラウドの推進に要する経費	自治体クラウドの推進に関する経費。業務システムの標準化を行うための経費、ハードウェア整備に係る経費、データ移行に係る経費、途中解約等システム移行に係る経費、その他クラウド導入等に係る経費。基幹系システムに加え、基幹系システムとともに共同化する内部管理系システムに係る経費を含む。なお、毎年度発生する経費ではなく、クラウド導入時又は導入に向けた取組のため発生する経費を計上すること	42,843,748
情報セキュリティ構造改革に要する経費	住民情報の流出防止の徹底に係る経費、L G W A N接続系とインターネット接続系の分割に係る経費、自治体情報セキュリティクラウドの構築・運用・管理等に係る経費（市町村から都道府県への負担金等を含む）及びこれらに付随して情報セキュリティ対策の強化に要した経費	57,935,291
マイナンバー制度の基盤になる住基ネット等の運用に要する経費	都道府県ノードの維持管理、L G W A N接続に関する費用等。情報連携端末のリース料及び保守料、団体内統合宛名システムの運用経費。住民基本台帳ネットワークシステムの運用に要する経費	42,446,461
I C Tの利用による住民サービスの向上に要する経費	I C Tの利活用による住民サービスの向上及びテレワーク等による業務効率化の推進に要する経費	18,799,636
地域情報化事業費	情報通信技術（I C T）やデータ活用を通じた地域課題解決に要する経費	16,101,581
地域振興事業費	移住定住の促進、過疎地域における産業振興、中山間地域の振興等に要する経費	38,356,739
交通政策事業費	公共交通の利用促進やバス路線の維持・再編、地域交通体系の企画調整等に係る経費	98,864,968
ふるさと納税関係事業費	ふるさと納税の啓発等に要する費用（ふるさと納税を活用した事業経費を含まない）	19,114,750
その他徴税に要する経費	上記に含まれないその他徴税に要する経費	12,109,074
戸籍・住民基本台帳事務費	住居表示に係る事務費や住民票・戸籍証明書交付等に係る経費	47,532,279
住民基本台帳ネットワークシステム運用事務費	住民基本台帳ネットワークシステムの運用に要する経費	10,492,363
その他市町村振興に要する経費	市町村に対する財政支援、市町村振興宝くじによる交付金等の市町村振興を目的とした経費	53,777,557

小区分	事業内容	金額（千円）
選挙に要する経費	選挙管理委員会の運営、選挙の啓発・執行等に要する経費 （事務費含む）	33,120,591
その他防災関係に要する経費	その他防災に関する経費	12,916,101

（資料）総務省 地方単独事業（ソフト）の決算額の状況2018年度より作成

https://www.soumu.go.jp/iken/02zaisei07_04000111.html

（注）網掛けは交付税算定の対象と推測される項目以下同じ

研究所資料 No.133

地域経済と 社会保障

《新型コロナウイルス対応を中心に》