

新型コロナウイルスが地方公共団体の歳入・歳出に与えた影響

—コロナ禍において地方公共団体の収支は悪化したのか?—

石川 達哉^{*1}

赤井 伸郎^{*2}

要 約

2020年度の地方財政計画にも個別地方公共団体の地方交付税にもコロナ対策は全く織り込まれていなかったが、国が3次にわたって編成した補正予算を通じて、地方が担う事業に対する財源が措置され、コロナ対策のための国庫支出金が20兆円も交付された。その多くは、国民1人当たり10万円の特別定額給付金をはじめ、ほぼ同額の補助費等の歳出増に対応するためのものであった。個人・中小企業向けの制度融資拡大も、歳入と歳出を増加させ、地方全体の歳入総額は前年度比26兆円超、歳出総額は前年度比25兆円超の増加となり、収支は小幅改善した。

新設の国庫支出金の多くが収支に対して中立的だと言えるが、特定財源と一般財源の両方の役割を担った新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金の使い方や実施事業によっては、収支が改善するケースと悪化するケースの両方があり得る。そこで、都道府県と市町村、交付団体と不交付団体、人口規模の属性毎にグループ分けして個別地方公共団体の2020年度決算状況を見ると、都道府県では8割超、市町村ではいずれのグループにおいても2/3程度の団体の修正実質単年度収支(「実質単年度収支」の概念を修正した指標)が改善していることが明らかとなった。ただし、この収支を単年度収支と財政調整基金残高の変化に分解すると、両方が改善した団体が4割、前者のみが改善した団体が2割、後者のみが改善した団体が3割、両方が悪化した団体が1割であり、収支変化の内訳は一様ではないことも明らかとなった。2021年度および2022年度も、コロナ禍の影響は残っており、引き続き、このような分析を継続していく必要がある。

キーワード：単年度収支、財政調整基金、新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金
JEL Classification：H70

* 1 九州共立大学経済学部兼大学院経済・経営学研究科教授、大阪大学大学院国際公共政策研究科招へい教授

* 2 大阪大学大学院国際公共政策研究科教授

I. はじめに

新型コロナウイルス感染症は瞬く間に世界各地で感染が拡大し、日本においても、2020年4月7日には最初の緊急事態宣言が発令された。コロナ禍は政府に対する収税減少圧力と歳出増加圧力をもたらすが、2020年度¹⁾においては、国の当初予算、地方財政計画、それらを反映した個別地方公共団体の地方交付税のいずれもがコロナ禍の影響と対策事業の実施を織り込んでいたものではなかった。言い換えると、コロナ禍への対応は年度中に編成される補正予算に委ねられる状況であった。公債発行のための特例法の制定・施行を前提とした補正予算の編成はできない地方公共団体においては、当初は、コロナ対策事業の実施と収税減に伴う実質収支の赤字化や財政調整基金の枯渇など深刻な財政悪化が懸念されていた。

実際、地方公共団体は多様なコロナ対策事業を実施したが、その多くに対して年度途中に国からの財源措置が講じられた。国は3次にわたって編成した補正予算を通じて73兆円という空前の規模での増額補正を行い、追加計上された経費の中で地方に対する交付財源を確保していたのである。そして、一部の事業は年度を跨ぐこととなり、財源の一部も2021年度以降に繰り越されることとなった。

2020年度決算には、これらの要素がすべて反映されている。地方公共団体の財政状況はコロナ禍によって悪化したのであろうか、それとも、改善したのであろうか、変化は一様であったのであろうか。残念なことに、公表された決算統計個票からはコロナ対策事業に係る経費を抽出することはできない。国から交付された国庫支出金など数項目がコロナ禍対応財源として把握できるに過ぎない。それどころか、政府が

行ったコロナ対策事業のうち具体的に地方が何を担ったのか、そのための財源として何がどれだけ充当されたのか、国が確保した経費のうち何がどれだけ金額で地方を経由したかについては、全体像が明確にわかる資料は意外にも公表されていない。

そこで、地方の決算データと国の補正予算書、予備費使用総調書、決算書、国からの交付金に関する説明資料から得られる情報を照合することで、国のコロナ対策事業経費のうち何がどれだけ地方公共団体に交付されたのかを明らかにしたうえで、収支に対する影響があった経費・財源は何であったのか検討する。そして、すべての歳入歳出の結果が反映される実質収支と財政調整基金残高の変化について、地方公共団体毎の分析を行う。

当論文の構成は次のとおりである。

Ⅱ節では、国の2020年度補正予算に計上された経費を、地方公共団体が実施するコロナ対策事業に対する国からの交付財源として抽出し、事業種類、事業の実施主体（財源の交付先）、補助率・負担率、金額についての整理を行う。国から地方に通知された交付要綱・支給要領と照合することで、主要なコロナ対策事業に対応するための国庫支出金の種類毎に性格を明らかにすることが目的である。また、一般財源については、地方税収見込額の下方修正に伴ってマクロ及びミクロの地方交付税に対して講じられた措置、コロナ禍に見舞われる前から実施が決まっていた税制改正の効果を含めて、大きな変化はなかったことを確認する。

Ⅲ節では、2020年度決算における都道府県全体と市町村全体の歳入、歳出が大幅増加したこと、それらが歳入面では国庫支出金、歳出面

1) 令和2年度の意。本稿では、分析・考察上の便宜を考慮して、会計年度の表記もすべて西暦で表記する。

では補助費等の増加による部分が大きいこと、単年度収支と財政調整基金残高の変化を合わせた収支（修正実質単年度収支）は小幅改善したことを最初に確認する。

そのうえで、個別地方公共団体に焦点を当て、都道府県については、東京都を除けば、収支が著しく悪化した道府県がなかったことを示す。市町村については、交付団体を人口規模別のグループに分け、収支に対しては中立的な国民1人当たり10万円の給付事業が歳入増加と歳出

増加の主因であることを明らかにする。それでも、新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金の使い方次第では収支への影響が出る可能性があること、実際に、修正実質単年度収支、単年度収支、財政調整基金の変化の正負に関しては、同一グループ内でも団体間格差があり、すべてが正の団体は半数に満たないことを明らかにする。

最後に、2020年度決算結果についての総括を行う。

Ⅱ. 地方におけるコロナウイルス禍対応と国による財源措置

Ⅱ-1. 新型コロナウイルス感染症拡大の始まりと政府の対応

新型コロナウイルス（COVID-19）感染症の日本国内での感染事例が最初に報告されたのは2020年1月15日のことである。その後は、同年3月27日に日本国内における新規感染者数が100人を超え、累計感染者数は4月18日に10,000人を超えるに至った。

政府は同年1月30日に新型コロナウイルス感染者対策本部を設置するとともに、2月13日には財政措置153億円の「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対策」を決定したほか、3月10日には、財政措置4308億円、金融措置1.6兆円の「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対策第2弾」を講じた²⁾。2回の緊急対策に伴う経費は、補正予算の編成を伴うことなく、2019年度予算の予備費を活用する形で支出された。これらと並行して、全国規模でのイベントの中止、延期、規模縮小の要請や小中高校に春休みまでの臨時休校の要請、さらには、入国制限措置や海外渡航に対する自粛勧告が行われた。

他方、2019年12月20日に閣議決定された後に国会での審議を経て2020年3月27日に成立した国の2020年度当初予算には、新型コロナウイルス感染症への対応は織り込まれていなかった。感染拡大を受けて、政府は4月7日に7都府県を対象とした最初の緊急事態宣言を发出し、さらに16日には対象地域を全都道府県に拡大する一方、20日には国費33.9兆円、事業規模117.1兆円の「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」を決定した³⁾。この緊急経済対策を具現化する形で4月7日に閣議決定された2020年度第1次補正予算案は25.7兆円の追加歳出を伴うものであり、4月30日には政府案通りに成立した。

その後、31.9兆円の追加歳出を伴う第2次補正予算は6月12日に成立し、さらに15.4兆円の追加歳出を伴う第3次補正予算は2021年1月28日に成立した。これらの3次にわたって編成された補正予算による一般会計の増額規模は73兆299億円、第3次補正後予算は総額175兆6879億円、うち公債金収入が112兆6240億円と、過去に例を見ない大規模なもの

2) ここでの記述の多くは、内閣府（2020）『令和2年版経済財政白書』8～9頁に拠っている。

3) 2020年4月7日の決定を変更した。

となった。このうち、「新型コロナウイルス感染症対策予備費」は第1次補正で1.5兆円計上、第2次補正で10.0兆円追加計上、第3次補正で1.85兆円減額されて、総計9.65兆円を占めることとなった。

これほどの予算措置を必要としたのは、コロナ禍が経済社会に与えた影響が過去に例を見ないほど大きなものであったからだと言えよう。日本経済は、2018年10月を景気の山として⁴⁾、既に景気後退期間に入っていたが、2020年1-3月期の実質GDP成長率は前期比年率換算2.3%とプラスの値を維持したことで、2019年度の実質GDP成長率は▲0.9%と小幅な落ち込みにとどまっていた⁵⁾。しかし、緊急事態宣言が発出された2020年4月以降は人の移動、人と人の接触や人が介在する物流が大きく制限されたことで、経済は需要と供給の両面から大きく下押しされた。生産活動が著しく停滞するとともに、消費や投資の支出水準も大きく低下した。その結果、2020年4-6月期の実質GDP成長率は前期比年率換算で▲28.5%と過去に例がない程に落ち込み、通年でも2020年度の実質GDP成長率は▲4.6%と、現行系列、旧系列を問わず、GDP統計の公表開始以来最大の落ち込み幅を示した。日本の経済と社会が手探りながらも幾分平静を取り戻したように見えた翌2021年度の実質GDP成長率は2.3%となった。しかし、四半期ごとの動きを見ると、2021年1-3月期と7-9月期にマイナス成長となるなど回復のペースは遅く、2020年1-3月期の実質GDP水準を回復したのは、2022年4-6月期になってからである。

産業別に見ると、製造業、非製造業ともにコロナ禍から大きな打撃を受けたものの、人と人との接触が制限されることの悪影響は、「生産と消費が同じ場所、同じタイミングで行われる⁶⁾」特質を持つサービス業を中心に、非製造

業において深刻に現れた。

以上のとおり、経済への悪影響と財源措置を伴う政府の対応を年度単位で総括すれば、コロナ禍の本格的な影響が現れたのも、補正予算を中心とした政府（国）の対応が行われたのも、2020年度に入ってからだということは明白である。

II-2. コロナ禍と2020年度補正予算段階での地方に対する国の財源措置

予備費計上分を含めて、地方に対する財源措置は、2020年度中に3次にわたって編成された国の補正予算においてなされた。地方に対する財源措置の主なものは、表1に金額順にまとめられている。金額が特に大きい措置としては、①特別定額給付金に係る給付事業費・事務費補助金（12兆8803億円）、②新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金（7兆8791億円）、③新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金（4兆6040億円）が挙げられる。

これらについて、以下で概要を述べることにしたい。

II-2-1. 特別定額給付金に係る給付事業費・事務費補助金

2020年4月7日に閣議決定された「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」が13日後に変更された際、「生活に困っている人々の支援」の柱の施策として盛り込まれたのが「全国全ての人々への新たな給付金（特別定額給付金）」、いわゆる「国民1人当たり10万円の定額給付金」の給付である。

国の一般会計において25兆6914億円の増額補正が行われた第1次補正予算（4月30日成立）の中で、単一経費では最大の歳出額が計上されたのが、特別定額給付金事業に係る経費（①「特別定額給付金に係る給付事業費・事務

4) 現時点では、内閣府経済社会総合研究所による「暫定」の山としての位置づけ。

5) 計数は2022年9月時点での公表数値である。

6) 経済産業省（2020）『令和2年版 通商白書』15頁では、サービス業における生産と消費の同時性をコロナ禍と関連づけて分析している。

表1 コロナ禍に対応するための国から地方に対する主要な交付金(2020年度)

	財源措置の呼称	所管	地方公共団体の歳入としての位置づけ	交付の目的	補助率等	交付を受ける地方公共団体	2020年度補正予算計上総額
①	特別定額給付金に係る給付事業費・事務費補助金	総務省	国庫補助金	国民1人当たり10万円の給付金の給付と付随事務の経費補助	補助率100%	全市区町村	12兆8803億円
②	新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金	内閣府・総務省	国庫補助金	新型コロナウイルスの感染拡大の防止及び感染拡大の影響を受けている地域経済や住民生活の支援等	地方単独事業は補助率100%、国庫補助事業	実施計画を策定する全都道府県、全市区町村	7兆8791億円
③	新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金	厚生労働省	国庫補助金	感染拡大防止や医療提供体制の整備に伴う事業(病床の確保、医療機器導入の支援等)経費の補助	補助率100%	全都道府県	4兆6040億円
④	生活困窮者就労準備支援事業費等補助金(主として、個人向け緊急小口資金等特例貸付事業費)	厚生労働省	国庫補助金	個人向け緊急小口資金等の特例措置	補助率100%	全都道府県	1兆5105億円*
⑤	新型コロナウイルスワクチン接種対策費国庫負担金	厚生労働省	国庫負担金	ワクチン接種に係る直接経費(ワクチン購入費を除く)の補助	負担率100%	保健所のある市区町村、全都道府県	4319億円
⑥	新型コロナウイルスワクチン接種体制確保事業費国庫補助金	厚生労働省	国庫補助金	ワクチン接種に必要な体制を接種前に整備することに伴う経費の補助	補助率100%	保健所のある市区町村、全都道府県	3467億円
⑦	新型コロナウイルス感染症セーフティネット強化交付金(主として、子育て世帯生活支援特別給付金給付事業)	厚生労働省	国庫補助金	低所得の子育て世帯(ひとり親世帯除く)に対する特別給付金給付の経費補助	補助率100%	全市区町村	2325億円
⑧	母子家庭等対策費補助金(主として、ひとり親世帯臨時特別給付金給付事業交付金)	内閣府・厚生労働省	国庫補助金	低所得のひとり親世帯への臨時特別給付(児童1人5万円)	補助率100%	福祉事務所のある町村、全市・特別区、全都道府県	2105億円*
⑨	自動車税減収補填特例交付金	総務省	地方特例交付金	自動車税環境性能割の臨時的軽減による減収を補填	—	全都道府県、全市区町村	(補正分)226億円*
⑩	軽自動車税減収補填特例交付金	総務省	地方特例交付金	軽自動車税環境性能割の臨時的軽減による減収を補填	—	全都道府県、全市区町村	(補正分)23億円*
	地方交付税原資減少による地方交付税減少を回避するための財源措置	総務省	地方交付税交付金	—	—	交付団体	新たな財源措置は2兆6339億円、地方への交付総額は当初比不変

(注) *は国の2020年度補正予算書(第1~3号)及び新型コロナウイルス感染症対策予備費使用総調査に基づく。他は国の2020年度決算および決算参照による。

費補助金)である。事業の実施主体は市町村に決まり、給付事業費12兆7344億円と事務費1459億円が補助率100%で国から交付されることを前提に、合計額12兆8803億円が計上された。給付対象者は住民基本台帳に記録されている者、受給権者はその者の属する世帯主とされた。

全市町村の2019年度決算額が歳入61.4兆円、歳出58.6兆円であったことを踏まえれば、市町村にとっての特別定額給付金事業は、歳入における国庫支出金と歳入総額、目的別歳出における総務費と歳出総額、性質別歳出における補助費等と歳出総額を大きく押し上げることが容易に想像される。

もっとも、市町村(地方公共団体)の選択行動という観点からは、この事業の実施に伴う歳入も歳出もほぼ外生的に決まると言ってよい。事務費は1459億円であるから、2020年4月時点の日本における総人口1億2596万人で単純に除すことにより、1人あたりに換算すると1,158円の事務費が発生することが想定されていたことになる。市町村として求められた対応は、住民基本台帳に基づいて給付対象者を世帯ごとに抽出すること、通知書を送付すること、振込口座指定書を受領すること、金融機関による口座振込を手配することである。もし、事務費が国の設定した金額通りに収まるのであれば、歳入と歳出は同額となって、収支に与える影響はゼロになると考えられる。

住民に対する現金給付に際して、財源を確保した国と最終受益者である住民を実質的に媒介する役割を果たす実務を担当したのが地方公共団体である。その意味において、この特別定額給付金事業に係る補助金と類似の性格を有しているのが、厚生労働省所管の⑦「子育て世帯生活支援特別給付金給付事業」に対する交付金と内閣府および厚生労働省所管の⑧「ひとり親世帯臨時特別給付金給付事業」に対する交付金である。

⑦「子育て世帯生活支援特別給付金」は、ひとり親世帯以外の低所得の子育て世帯に対して給付されるもので、当該給付事業実施主体であ

る市町村に対しては、補助率100%の国庫支出金が「新型コロナウイルス感染症セーフティネット強化交付金」として交付されることとなった。国の2020年度補正予算のうち、主として予備費使用によって交付財源が捻出され、2325億円が計上された。

一方、⑧「ひとり親世帯臨時特別給付金」はコロナ禍によって支援を要する状況に陥った低所得のひとり親世帯に対して、児童1人当たり5万円を特別給付するというものである。給付事業費と付随する事務経費が国庫支出金として、事業実施主体である市、社会福祉事務所のある町村、社会福祉事務所のない町村をカバーする都道府県に対して、補助率100%で交付されることとなった。国からの交付財源については、2020年度第1~3次補正予算と新型コロナウイルス感染症対策予備費で手当てされ、「母子家庭等対策費補助金」の内数として、2105億円が計上された。

II-2-2. 新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金

②「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」は、「感染拡大の影響を受けている地域経済や住民生活を支援し地方創生を図るため、『新型コロナウイルス感染症緊急経済対策(2020年4月7日閣議決定(4月20日変更))』及び『新型コロナウイルス感染症総合経済対策(2020年12月8日閣議決定)』への対応として、地方公共団体が地域の実情に応じて、きめ細やかに必要な事業を実施できるように」創設されたものである。

その交付限度額として、都道府県および市町村が作成した事業実施計画に記載された事業に対応する金額が限度額の範囲内で個別地方公共団体に概算交付された。その後、未実施の事業があれば、決算後、すなわち翌年度に当該地方公共団体から国庫へと返還されることになっている。地方公共団体毎の限度額は人口・事業所数、年少者・高齢者の比率、財政力指数、感染状況等に基づいて算定された。交付総額は、国

の2020年度第1次補正予算で1兆円、第2次補正予算で2兆円、第3次補正予算で1.5兆円の合計4.5兆円が計上されたほか、予備費を活用した協力要請推進枠の追加が3.3兆円あり、総額は7兆8791億円に達した。これらの経費は全額国庫負担である。しかも、国の予算における繰越明許費とされ、国の経費として交付総額は2021年度以降に繰り越すことが可能な位置づけがなされた(本省繰越額)。

この交付金の個別地方公共団体(都道府県、市町村)にとっての最大の特徴は、単独事業にも補助事業にも充当できること、ハード事業⁷⁾にもソフト事業にも充当できることであり、緊急経済対策および総合経済対策に掲げられた「感染拡大の防止及び感染拡大下にある地域経済や住民生活の支援を通じた地方創生に資する事業」であれば、どのような事業にも利用可能なことである。特に、単独事業においては、補助率が100%であるうえ、一般財源に限りなく近い機能を発揮する可能性がある。さらに、対策事業がコロナ禍がなくても実施された事業と重なれば、元来充当される予定であった財源の一部を節約する効果も持つはずである。

2020年度の地方財政計画における地方交付税総額(マクロの地方交付税)及びそれに対応する個別地方公共団体に対する地方交付税額(ミクロの地方交付税)が、国の2020年度当初予算と同様に、コロナ対策を全く織り込んでいなかったことを考えれば、一般財源としての性格をも有する交付金を地方公共団体に確保することはきわめて妥当な措置と言える。というのは、国の補正予算で歳出が想定された地方におけるコロナ対策事業の多くが補助率100%の補助事業だとしても、補助率が100%ではない補助事業や地方単独事業が存在すれば、国庫支出金では賅われない分に充当する一般財源が必要になるからである。

妥当性が吟味されるべきは金額であり、2020

年度以降の新規交付額を財源繰越最終年度まで集計したうえで、その期間における歳出額や実質収支・財政調整基金残高の変化などに照らし合わせて、検討すべきことと言えよう。

Ⅱ-2-3. 新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金

③「新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金」は、前述の『新型コロナウイルス感染症緊急経済対策』において、「新型コロナウイルス感染症への対応として緊急に必要な医療提供体制の整備等について、地域の実情に応じて、柔軟かつ機動的に実施することができるように創設された、都道府県の取組を包括的に支援するための交付金」として講じられた財源措置であり、最終的には市町村が実質的に受け取る分と都道府県固有分とを合わせた金額が各都道府県に交付されている。

想定された事業は、入院患者を受け入れる病床の確保、消毒等の支援、入院医療機関における設備整備、重症患者に対応できる医師、看護師等の入院医療機関への派遣、医療機関・薬局等における感染拡大防止等のための支援など多岐にわたっている。

第1次補正予算が編成された際には、対象事業に対する国と地方の負担割合は、国1/2、都道府県1/2であり、市区町村事業は、国1/2、都道府県1/2の間接補助の対象とされていた。しかし、第2次補正の際に、補助率100%に改められ、第1次補正分にも遡って適用されることとなった。国の所管官庁は厚生労働省であり、この交付金は地方公共団体にとっては国庫支出金・特定財源として位置付けられている。

国の2020年度第1次補正予算で1490億円、第2次補正予算で2兆2370億円、第3次補正予算で1兆1763億円が計上され、予備費からの充当分も合わせると、新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金の総額は4兆6040億

7) 公共事業に関しては、この新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金を充当しなかった場合には、事業に要する資金の全額を地方債発行で賅うことができ(起債充当率100%)、かつ、元利償還金の50%が後年度における個別地方公共団体の地方交付税算定過程で基準財政需要額に算入される措置も講じられている。

円に達した。

Ⅱ-2-4. 国庫負担による地方に対する資金繰り支援のための経費補助

既に述べた通り、コロナウイルス禍への対応として講じられた措置には、地方公共団体が事業の実施主体となり、そのための財源として国庫支出金が国から交付される事業もあれば、地方公共団体は経由せず、国の地方における出先機関を中心に行われる事業もある。コロナ禍によって経営に深刻な影響を受けた中小企業や個人企業の事業主を支援するために講じられた措置のうち、措置額が大きいものとして、経済産業省所管で国が直接実施する「新型コロナウイルス感染症対策中小企業等持続化給付金」(6兆2010億円)を挙げることができる。

一方、地方公共団体を經由する資金繰り対策事業のうち、金額が大きいものとしては、生活福祉資金貸付制度における④「個人向け緊急小口資金等特例貸付事業費」を挙げることができる。当該経費は厚生労働省所管の「生活困窮者就労準備支援事業費補助金」の内数として財源が確保され、地方公共団体に対する補助率は100%、予備費充当分も含めた補正予算での計上総額は1兆5105億円に達した。

また、資金繰り対策経費については、第1次補正予算で3兆8380億円、第2次補正予算で11兆6390億円が計上されたが、その多くは日本政策金融公庫、沖縄開発金融公庫、商工組合中央金庫を經由するものである。経済産業省による補正予算の説明資料によれば、第1次補正予算では「民間金融機関を通じた資金繰り支援は2兆7014億円(うち財務省計上1兆2062億円)」、第2次補正予算では「民間金融機関を通じた実質無利子融資の継続・拡充は3兆2375億円(うち財務省計上1兆4250億円)」であり、その内容の一部には「都道府県による制度融資を活用した実質無利子融資」が含まれている。

「制度融資」を利用した利子補給事業に国から地方公共団体(都道府県)に補助が行われているとすれば、その補助額が大きい場合で

も、融資額等の規模は大きいと考えられる点で注意を要する。

たとえば、年度初めに地方公共団体が民間金融機関に対する預託・貸付を行い、年度末に同額の返済・貸付金回収を行ったうえで、その間の受取利子をゼロにすれば、地方公共団体は逸失した利子収入額だけ金融機関に補助をしているのと同じ効果がある。その方法で地方公共団体は地域の金融機関に個人や中小企業向けの融資のための原資を貸付ける一方、金融機関に利子補給することが可能である。貸付に伴うリスクは、保証会社がこのスキームに加わり、信用保証料の一部を地方公共団体が負担することで、個人や中小企業に対する金融機関の低利子融資や無利子融資を促進させることができるはずである。

Ⅱ-2-5. その他の新型コロナウイルス感染症対応の国庫支出金

②「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」と③「新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金」のほかにも、地方公共団体が新型コロナウイルス感染症に対応するうえで必要な事業の実施に際して、国庫支出金が交付される事業が幾つか存在する。その際、国との共同責任で行う事業の場合に交付されるのが国庫負担金、地方公共団体の事業に対して国が援助する場合に交付されるのが国庫補助金である。その多くが厚生労働省所管事業である。

そのなかで最も代表的な事業として、ワクチン接種事業が挙げられる。ワクチンの購入と購入ワクチンの卸売業者への流通の委託は国が行うが、その卸売業者との調整は都道府県が担い、医療機関への委託や集団接種会場での接種及び付随事務は基本的に市区町村が担う。優先度がきわめて高いワクチン接種の事業主体は、保健所がある地域では市区町村、保健所がない地域では都道府県となる。

このうち、被接種者1人に対して発生する接種1回当たりの直接費用の単価と接種実施回数、予診のみのケースの1回当たりの単価と予

診回数に基づいて、実施地方公共団体に交付されるのが⑤「新型コロナウイルスワクチン接種対策費国庫負担金」である。経費の国庫による負担率は100%である。国の2020年度補正予算で4319億円が計上されたが、地域住民に対する接種開始予定日は2021年2月17日であり、その大半が翌年度へ繰り越されることとなった。

一方、住民への接種勧奨、接種券の郵送や個別通知、集団接種会場の確保に伴う費用や会場での接種担当の医師・看護師・その他のスタッフに対する人件費を賄うための国庫補助金が⑥「新型コロナウイルスワクチン接種体制確保事業費国庫補助金」である。国による補助率は100%であるが、厚生労働省が定める経費分類毎の金額と実支出額のうち少ない方の金額が全額補助される形式である。

実態としては、個別地方公共団体のワクチン接種事業および付随する事業の実施に際して、個別地方公共団体が申請した経費単価に従って、負担率100%、補助率100%の補助が行われるものとみられる。したがって、国による負担額・補助額と実際の経費との差額を地方公共団体が実質的に負担する状況はこの経費に関しては生じないこととなる。

しかし、一般論として言えば、地方公共団体の収支に対しては、コロナ対策事業の実施に伴う歳出と交付される国庫支出金は、必ずしも中立的とは限らない。当該事業の実施に際して地方公共団体に求められる実務は、全住民への一律の現金給付を旨とする前述の特別定額給付金事業と比べて、はるかに広範囲で複雑であろう。

ワクチン接種体制確保事業に限らず、地方公共団体が実施する事業や経費には固定費用が存在し、規模の経済性が生じる場合もある。保健所が存在するのは、政令市、中核市のほか若干の一般市を合わせた総計110都市に過ぎない。その中で交付される国庫支出金以上の経費が発

生する可能性が全くないとは言えないであろう。

前述のとおり、新型コロナウイルス感染症に対応するための経費は、2020年度の地方財政計画に反映されていないとすれば、個別地方公共団体の普通交付税算定式に用いられる経費分野毎の基準財政需要額にも反映されていないことになる。新型コロナウイルスワクチン接種に限定された特定財源はこれらの国庫支出金のみであると考えれば、差額に相当する費用は一般財源か、「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」で賄われることになったはずである。

⑥「新型コロナウイルスワクチン接種体制確保事業費国庫補助金」は、国の2020年度補正予算で3467億円(うち、170億円が予備費使用)が計上された。本格的なワクチン接種が始まったのは2021年4月以降であったが、接種体制確保事業は準備段階から始まっており、翌年度繰越財源の方が多くとしても、2020年度内に一定額の支出があったと考えられる。

以上のほか、厚生労働省所管の補助金で地方公共団体に交付されるものとして、「新型コロナウイルス感染症感染拡大防止事業費」や「新型コロナウイルス感染症高齢者等検査助成事業費に対する補助金」がある⁸⁾。

なお、総額7242億円が国の2020年度補正予算に計上された(うち、5483億円が予備費使用による)「新型コロナウイルス感染症医療提供体制確保支援補助金」は国から医療機関に交付される補助金であり、地方公共団体は経由しない。

経済産業省所管の「新型コロナウイルス感染症対策中小企業等家賃支援給付金」も第2次補正予算で1兆9300億円が計上されたが、売上の急減に直面する事業者の事業継続を下支えするため、地代・家賃の負担を軽減することを目的として、テナント事業者に対して経済産業省が給付金を支給するもので、地方公共団体は経由しない。民間団体にこの給付金の支給事務を

8) 令和2年度厚生労働省所管一般会計歳出予算補正(第1号)各目明細書および一般会計歳出予算補正(第3号)各目明細書の欄外に記載されている。

委託する際の経費として 941 億円が計上されている。

また、地方公共団体が展開する地域独自の家賃支援事業については、「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金制度要綱」に記されているように、前述の「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」を活用して行う具体的な事業の 1 つとして想定されているが、「新型コロナウイルス感染症対策中小企業等家賃支援給付金」という呼称の歳出は、国から地方へ交付される国庫支出金ではなく、それとは別に国が直接行う経済産業省所管事業の給付費である。

このように、国の補正予算に計上された経費の呼称に「新型コロナウイルス感染症」という文字と、「補助金」や「給付金」という文字が付されているが、それだけでは判断できない。新型コロナウイルス感染症対応の事業を地方公共団体が実施するに当たって、そのための財源措置が国からどれだけ講じられているかについての全体像がわかりにくい主因はここにある。本稿では、国の予算書に計上された個別の経費を予算説明資料や国から地方公共団体に通知された交付金交付要領・支給要領と照合することによって、判断している。

II-2-6. 新型コロナウイルス感染症対応の地方特例交付金

⑨「自動車税減収補填特例交付金」と⑩「軽自動車税減収補填特例交付金」は、コロナ禍への対処として期間延長された自動車税・軽自動車税環境性能割の臨時的軽減に伴う地方公共団体の減収を補填するための「地方特例交付金」であり、減収見込み額に基づいて算定され、都道府県と市町村に交付されることとなった。位置づけとしては、個人住民税における住宅ローン減税（住宅借入金等特別税額控除）の実施に伴う地方公共団体の減収を補填するための「個人住民税減収補填特例交付金」と同列のものである。これまで述べた交付金が国庫支出金・特

定財源であるのに対して、これらの交付金は一般財源である地方特例交付金に分類される。軽減措置は 2019 年 10 月～2020 年 9 月までの措置として講じられたものであり、2020 年度当初予算においてもこれらの特例交付金が計上されていたが、2020 年 10 月以降も軽減措置延長が決定された。ただし、増額補正された交付額は、「自動車税減収補填特例交付金」が 226 億円、「軽自動車税減収補填特例交付金」が 23 億円であり、少額にとどまっている。

同様に、「新型コロナウイルス感染症対策地方税減収補填特別交付金」も、いわば国策として実施された「中小事業者が所有する償却資産・事業用家屋に係る固定資産税と都市計画税に対する特例措置の拡充」に伴って、固定資産税が減収となることに対して、その減収分を補填する目的で国から都道府県・市町村に交付するものである。2020 年 4 月 20 日に公布された「地方税法等の一部を改正する法律（2020 年法律第 26 号）」において、「新型コロナウイルス感染症対策地方税減収補填特別交付金」を創設することが定められ、この時点では交付期間は「2021 年度から 2024 年度までの各年度」であったが、その後の再改正で対象期間は 2026 年度までに拡大されている。

これらの交付金については、その趣旨を踏まえば、措置が講じられなかった場合の地方税減収分と相殺し合うため、地方公共団体の一般財源収入額に対して中立的である。また、金額も大きくない。

II-2-7. 地方交付税原資減少による地方交付税減少を回避するための財源措置

国の 2020 年度第 3 次補正予算においては、国税収入の減額補正に伴って、マクロ交付税原資の法定率分に対応する地方交付税交付金の減額補正が行われ、それを補うための同額の財源措置（増額補正）が講じられた。具体的には、国税収入額の下方修正に伴って減少した地方交付税原資 2 兆 6339 億円のうち、1 兆 7302 億円を国と地方で折半する形で財源が確保されるこ

ととなり、地方が負担する分(折半額8651億円と折半対象外財源不足額9037億円を合わせた1兆7688億円)は、同額の臨時財政対策債を追加発行することはせず、将来の地方交付税総額の減額要素とすることを前提に「臨時財政対策債振替加算⁹⁾」によって措置されることになった。すなわち、国税収入の減額補正とそれに対応する地方交付税の減額補正は行われたが、2020年度においては、「臨時財政対策債振替加算」と「臨時財政対策特例加算」を通じて同額の増額補正も行われ、各地方公共団体には当初通りの地方交付税総額が確保されることになったのである。

これと並行して、個別地方公共団体に対しては、地方交付税算定時に見込まれた地方税収が

実現できないことに伴う地方交付税の精算方法として、減収補填債の発行対象が拡大適用された¹⁰⁾。これらは、地方財政計画策定時の地方交付税総額にリンクした個別地方公共団体におけるミクロの地方交付税および地方税収相当額(基準財政収入額算入対象分)を減額することなく確保するための措置である。

国によって講じられた財源措置について総括すれば、地方公共団体の歳入総額を前年度と比べて増加させる要因として働いたと考えられるのは各種の交付金(国庫補助金、国庫負担金)である。ただし、新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金以外は収支に対しては中立的であった可能性が高い。

Ⅲ. 2020年度決算結果から見た地方財政の収支

Ⅲ-1. 集計値で見た都道府県と市町村の決算概況

Ⅲ-1-1. 歳入総額の大幅増加をもたらした要因

集計ベースの数値に基づいて、全般的な動向について述べれば、最も顕著な変化は歳入総額と歳出総額にある。第Ⅱ節における考察から容易に推察することができたが、2020年度決算

においては、実際に新型コロナウイルス感染症対策事業固有の歳入と歳出が加わることで、歳入総額、歳出総額ともに前年度から著しく増加した。都道府県の歳入総額は61兆8941億円、市町村の歳入総額は78兆341億円であり、前年度と比べて、それぞれ10兆9801億円と16兆6290億円の増加となった。両者の単純合計から重複分を控除した純計ベースで見ると、26

9) この「臨時財政対策債振替加算」は、制度上、地方負担分として位置づけられるものであり、「令和9年度から令和26年度までの地方交付税総額から減額」されることとなっている(交付税法附則第4条の2第5項(改正後)・特会法附則第9条第3項を改正)。また、国庫負担分の8651億円は「臨時財政対策特例加算」として、国の一般会計上で措置されている。国税収入の減額補正に伴う地方交付税総額の減額補正を行ったうえで当初ベースの地方交付税総額を維持するため、「臨時財政対策債振替加算」を用いる方法は、リーマンショック時の2008年度第2次補正予算でも行われている(赤井・石川(2019)80頁を参照)。この方法は、見えにくい形で、地方全体の将来負担を増やすものであることに注意する必要がある。

10) 精算対象税目が、地方消費税(地方消費税交付金を含む)、不動産取得税、道府県たばこ税、ゴルフ場利用税(ゴルフ場利用税交付金を含む)、軽油引取税(軽油引取税交付金を含む)、市町村たばこ税(市町村たばこ税都道府県交付金を含む)、地方揮発油譲与税、航空機燃料譲与税に拡張された。2020年度限りの措置として、これらの税目については、翌年度以降の3年度以内に地方交付税を通じた精算は行われず、減収補填債発行による精算のみとされた。言い換えると、「失われた税収額」が同一年度内の起債でほぼ完全に相殺されることとなった。また、減収補填債の元利償還金(理論償還費)の75%が翌年度以降の基準財政需要額に算入されることは従前と変わらない。

兆 8014 億円の増加である。

歳入を一般財源と特定財源に分けるならば、注目すべきは特定財源である。一般財源の総額は、あまり変化していないからである。その主たる理由は、最終的な決算段階では地方税収の落ち込みが軽微だったことである。2020 年度決算における地方税収は前年度比▲ 0.9%と、3858 億円の減少にとどまった。一般財源総額がほとんど変わらなかった背景には、地方税収見込に対応する形で減収補填債による精算対象税目の拡大措置も講じられたこともあるが、2019 年 10 月 1 日からの地方消費税率の引き上げが実際の地方税収を支えた効果が大きい。その効果が 1 年を通じて初めて現れた最初の年度が 2020 年度ということもあって、6282 億円の増収要因として働いている。

同じタイミングで実施された地方法人特別税および地方法人特別譲与税の廃止、法人事業税率の変更と特別法人事業税・特別法人事業譲与税の創設、法人住民税率の引き下げと地方法人税率の引き上げは、「広義の地方法人 2 税」の改正として捉えれば、税収中立的な税制改正であり¹¹⁾、コロナ禍に見舞われながらも法人利益が堅調だったことで、「広義の地方法人 2 税」の税収額は前年度比 7363 億円の減少にとどまった。

個人住民税と固定資産税は、前年度と比べて、それぞれ 1471 億円と 940 億円増加した。減収補填債特例分は前年度比 5272 億円増加の 6393 億円となったが、リーマンショック翌年の 2009 年度における発行額 9686 億円と比べて少額にとどまったのは、地方税収が大きくは減らなかったためと思われる。

これらの結果として、地方税、地方譲与税、地方交付税、地方特例交付金、臨時財政対策債

発行可能額、減収補填債特例分を合わせた一般財源総額は、地方全体で 64 兆 1056 億円と前年度とほぼ同額（前年度比 0.5% 減）であった。

一方、特定財源においては、国庫支出金とその他収入のうちの貸付金元利収入が大幅に増加した。特に、国庫支出金は、都道府県全体では前年度比 6 兆 4241 億円増の 12 兆 3493 億円、市町村全体では前年度比 15 兆 2293 億円増の 25 兆 531 億円となった。

表 2 に示すとおり、国庫支出金の増加額のほとんどが「特別定額給付金に係る給付事業費・事務費補助金」、「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」、「新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金」、「その他の新型コロナウイルス感染症対策関係国庫支出金¹²⁾」に対応している。合計額は、都道府県が 6 兆 1108 億円、市町村が 14 兆 7466 億円であり、国庫支出金増加額に対する割合は 95.1%と 96.8%である。

これらの中でも歳入増加に最大の寄与をしたのは、①「特別定額給付金に係る給付事業費・事務費補助金」である。これは国民 1 人当たり 10 万円の現金給付事業に対応するものであり、国が確保した金額にほぼ等しい 12 兆 7560 億円が収入されている。市町村の歳入総額増加に対する寄与率で見ても 76.7%である。

この補助金に続く収入額があったのは、②「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」と③「新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金」である。これら 2 つの交付金は個別地方公共団体の申請に基づいて決定されるという性格から、国として予算計上した金額のすべてが 2020 年度中に交付されるとは限らないこと、本省繰越という形で 2021 年度に繰り越される部分が必ず発生することは予算段階から

11) 税収（一般財源）中立が成り立つのは地方全体に関してである。この税制改正の目的は地方公共団体間の税源格差の是正にあり、例えば、事業所の多い東京都では徴収される特別法人事業税と比べて譲与される特別法人事業譲与税は少ない。また、不交付団体であるため、交付税特会に直接繰入れられる地方法人税額が増えることの恩恵は及ばない。

12) 地方公共団体に関する最も詳細な個票データが e-Stat 上で公表されている「地方財政状況調査」において、この項目にどのような補助金や負担金が集計されているかについては、説明されていない。

表2 新型コロナウイルス感染症対策関係国庫支出金の実績

「地方財政状況調査」における歳入内訳としての呼称	地方公共団体の決算額			国の予算額・決算額	
	都道府県	市町村	合計	歳出予算現額	決算額 (支出済歳出額)
①特別定額給付金給付事業費・事務費補助金	0	127,560	127,560	128,803	127,724
②新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金	18,359	14,216	32,575	78,791	26,145
③新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金	30,211	0	30,211	46,040	30,565
その他の新型コロナウイルス感染症対策関係国庫支出金	12,538	5,690	18,228	不明	不明
合計	61,108	147,466	208,574	—	—

(注) 単位：億円

(出所) e-Stat「地方財政状況調査」等に基づいて筆者作成。

推測できたが、実際に5兆2646億円と1兆5475億円が国の段階で翌年度へ繰り越されている。それでも、地方公共団体の側から見ると、②「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」は3兆2575億円、③「新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金」は3兆211億円の収入をもたらした。

②「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」に関して、国の決算額と地方の決算額に6430億円もの乖離があるのは、個別地方公共団体における交付対象事業の計画額が概算交付された金額を下回って、翌年度に国庫に返納しなければならない分に相当するものと考えられる。また、地方公共団体が交付対象事業の実施に際して、年度内には事業完了が見込まれないために翌年度に財源を繰り越したケースも少なくないと思われるが、同じ交付金に関する繰越であっても、具体的な事業の有無という意味では国(地方に交付する財源の繰越)と地方公共団体(事業執行に伴う繰越)とでは意味合いが異なるものと言える。

結果として、歳入総額の増加額から国庫支出金増加額を控除した残余は、都道府県が4兆5560億円、市町村が1兆3997億円である。これらを説明することのできる歳入項目が貸付金

元利収入の増加である。

まず、特定財源から国庫支出金、都道府県支出金(市町村のみ)、地方債を除外すると、残りの歳入項目は使用料・手数料、分担金・負担金・寄附金、財産収入と繰入金、繰越金、諸収入である。この中で金額の大きい項目は、繰入金、繰越金、諸収入であり、2020年度においては、繰入金と繰越金は前年度からさほど増えていない。結局、歳入総額の大幅増加に寄与した歳入項目のうち、国庫支出金に次ぐ項目は、諸収入に分類される項目の中にあり、その諸収入における最大の項目が貸付金元利収入である。貸付金元利収入は当年度もしくは前年度以前に支出した貸付金のうち回収した元金と受取利子であり、その貸付先は地域内の住民、企業、地方公共団体が設立した法人である。歳出としての貸付金の目的別内訳においては、2020年度を含めて商工費が大半を占めている。

コロナ禍によって資金繰り困難に直面した個人や企業への対処として、地方公共団体が担ったのは「制度融資」利用の促進である。直接的な経費負担は利子補給や信用保証料の補助ながら、「制度融資」というスキームの性格上、地方公共団体は同一年度の年初に資金の預託を行い、年度末に同額の回収を行う。貸付の期間が

複数年であれば、実質的には貸付の継続ながら、翌年度始めに同額の預託を行う一方、年度末に同額の回収を行うため、普通会計決算上は、同一年度に同額の「貸付金」と「貸付金元利収入」がそれぞれ歳出と歳入に計上されることになる。残念ながら、それらのうち「制度融資」に対応した金額が幾らなのかという内訳は決算書では把握できない。

2020年度における貸付金元利収入は、都道府県が6兆2515億円、市町村が1兆6597億円であり、前年度と比べて、それぞれ3兆6072億円と6076億円の増加となっている。国庫支出金を除く歳入総額の増加額が都道府県4兆5560億円、市町村1兆3997億円であるから、そのうちのかなりの部分が貸付金元利収入の増加によって説明できることになる。

なお、都道府県にはない市町村固有の財源である都道府県支出金については、総額4兆5698億円と、前年度から4038億円の増加にとどまっている。その内数には「国庫財源を伴う都道府県支出金のうち新型コロナウイルス対策に係るもの」が1857億円あり、都道府県が国から交付を受けた「新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金」に自ら拠出した財源を付して市町村に交付した分が含まれているはずである。しかし、③「新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金」の総額が3兆211億円であることを踏まえれば、間接交付分はきわめて小さな割合しかなかったことになる。また、「国庫財源を伴わない都道府県支出金のうち新型コロナウイルス対策に係るもの」は390億円にとどまった。

Ⅲ-1-2. 歳出総額の動向

歳出の分類の1つに、経費の経済的性質に着目した分類としての「性質別歳出」があるが、この分類に従えば、人件費や公債費などの「義務的経費」、普通建設事業費、災害復旧事業費など社会資本整備に関わる「投資的経費」、「その他の経費」に大別することができる。「その他の経費」の中心的項目は、備品購入費など消費的性質の経費に当たる「物品費」、社会保障

制度に基づく給付や地方公共団体独自の判断で行う各種扶助の総称である「扶助費」、他の地方公共団体や設立法人、民間部門に対する支出や各種補助に当たる「補助費等」である。補正予算段階での国の財源措置や歳入決算の結果からは、2020年度の歳出額は、その「補助費等」を中心に大幅増加したであろうことが容易に推察される。同様に、歳入面での貸付金元利収入の大幅増加が制度融資の利用拡大によるものであるならば、歳出面でも貸付金の大幅増加が観察されるはずである。

まず、歳出総額の実績値を見ると、都道府県全体は前年度比10兆3673億円増加の59兆7063億円、市町村は前年度比16兆1972億円増加の75兆6335億円に達している。両者の単純合計から重複分を控除した純計ベースで見ると、25兆7567億円の増加である。

一方、補助費等については、都道府県が前年度比5兆9932億円増加の19兆4659億円、市町村が前年度比13兆9692億円増加の18兆3841億円という実績となっている。歳出総額の増加に対する補助費等の寄与率を計算すると、都道府県においては58%、市町村においては86%である。

言い換えると、補助費等以外の寄与率に関しては、都道府県(42%)の方が市町村(14%)と比べて相対的に大きいということであり、制度融資の利用拡大による貸付金の増加が都道府県中心に行われたとすれば、整合的である。貸付金の推移を時系列的に見ると、都道府県と市町村のいずれにおいても、2020年度に急増している。その貸付金の対前年度増加額は都道府県が3兆9378億円、市町村が6227億円であり、形式的ながら、補助費等を除く歳出額に対する寄与率を計算すると、都道府県が90%、市町村が28%である。直接検証できた訳ではないが、都道府県においては、制度融資の利用拡大が歳出総額と歳入総額の両方を押し上げていると考えてよいであろう。

もちろん、金額の上で大きいのは補助費等の方である。そして、その補助費等と歳出総額の

いずれにおいても、市町村の増加額が都道府県のそれを大きく上回っているのは、国民1人当たり10万円の特別定額給付金事業を実施したのが市町村であったためと考えられる。決算統計からは把握できないが、この特別定額給付金だけでなく、⑦「子育て世帯生活支援特別給付金」と⑧「ひとり親世帯臨時特別給付金」の現金給付事業における財源は全額が国庫支出金によって賄われるとともに、給付額は補助費等を押し上げているはずである。

補助費等の給付対象事業はコロナ対策以外の事業も存在するが、2020年度における純増額のかなりの部分は国庫支出金によって賄われている。実は、コロナ関連の歳入と歳出に関して、決算統計で把握できる項目はきわめて少ない。利用可能なのは歳入側のデータのみであり、それも表2に示した4項目に限られる。新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金や新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金が最終的に何に振り向けられたかについて、統計から統一的に把握することは困難である¹³⁾。②「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」に関しては、単独事業における補助率は100%であるものの、関連事業も含めた総経費がこれらの財源のみで賄われているわけではない。

注意を要する点は、「新型コロナウイルス感染症対策関連経費」が仮に把握できたとしても、その中には、ワクチン接種費用のように新型コロナウイルスがこの世に現れなかったら全く支出されなかった項目や金額のほかに、生活困窮者や経営不振企業に対する支援事業のように新型コロナウイルス禍がなくても支出されたはずの項目や金額も含まれている可能性があることである。後者の経費については、コロナ禍は金額を増加させた効果を持っているはずであるが、既存経費に対する純増効果がどれくらいの比率であるかに関しては、当事者である地方公共団体

でも把握できていないのが現実である。もし、当該経費が②「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」の内枠に収まれば、この交付金は既存経費に対しても充当されたことになり、従前の既存経費に対する充当財源部分が節約されたことになる。言い換えると、収支の改善効果を持つはずである。

また、「新型コロナウイルス感染症対策関連経費」には分類されない経費以外にもコロナ対策で支出された経費が含まれている可能性がある。その支出額が②「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」や③「新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金」だけでは賄えなかった場合には、コロナ対策事業は収支を悪化させる効果を持っていると言える。

コロナ対策経費と国から交付された財源の関係、言い換えると、収支に対する効果は地方公共団体毎に異なっているはずであり、結果としての、実質収支や財政調整基金残高の変化から判断するしかないと言えるであろう。

Ⅲ-1-3. 実質収支と財政調整基金残高の動向

結局、2020年度における地方公共団体の「収支」は改善したのであろうか、それとも、悪化したのであろうか。これまでの考察から明らかになったことは、歳入増加の主因は第1に国庫支出金、第2に制度融資関連の貸付金元利収入であること、それらは歳出面での補助費等と貸付金に対応しており、収支に対しては中立的なものが多いと考えられること、それでも中立的ではないものも存在すると考えられることである。

地方公共団体の普通会計決算における「収支」を測る指標として、最も注目される指標は「実質収支」や「実質収支比率」である。現行法である「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」の下でも、旧再建法の下でも、中心的な指標は実質赤字比率、すなわち、実質収支の赤字

13) 唯一の例外と言えるのが、総務省『令和4年版地方財政白書』188-89頁において、性質別歳出内訳の特別集計として、新型コロナウイルス感染症対策関連経費とその財源内訳が都道府県計と市町村計について示されていることである。しかし、個別地方公共団体に関しては、e-Statの「地方財政状況調査」においても、歳出側の新型コロナウイルス感染症対策関連経費は全く掲載されていない。

額の標準財政規模に対する割合である。その実質収支は、歳入総額と歳出総額の差額である形式収支から翌年度への繰越財源を控除したものであり、地方公共団体の資金繰りの逼迫度が反映される。呼称からはフローの指標に思われがちであるが、決算での純剰余金は期限の制約なく翌年度以降に繰越可能なため、実質収支の中には過去の純剰余金の累積額が含まれており、累積キャッシュフローに相当するストック指標である。そして、実質収支の前年度からの変化額として定義されている「単年度収支」こそが収支尻に相当するフロー指標であり、2020年度は地方全体で5680億円の黒字であった。

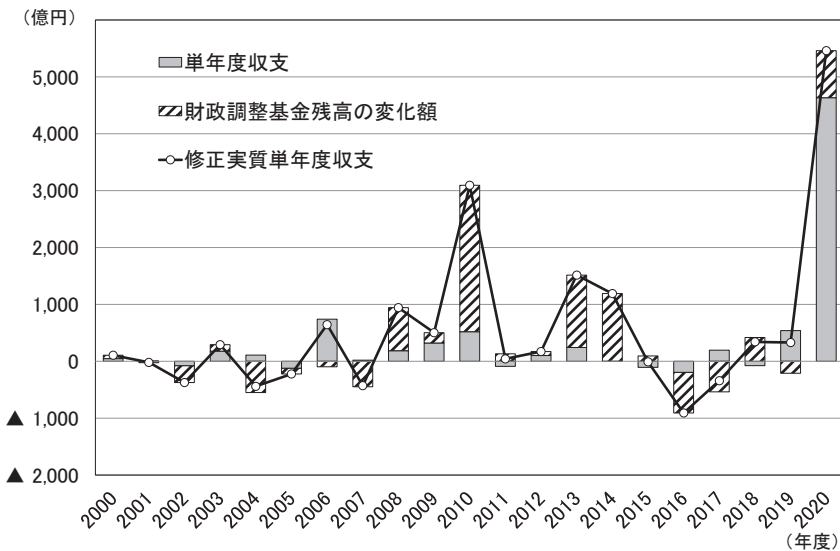
また、純剰余金処分の方法として、実質収支の黒字を増やす方法だけでなく、決算前に財政調整基金への積み増しを行ったり、地方債引受機関の同意を得たうえで繰上償還を行ったりすることがあるため、最終的な歳出額に含まれている財政調整基金残高の積み増し額（純増額）

と繰上償還額を単年度収支に加算した概念は「実質単年度収支」と呼ばれ、2020年度は地方全体で2485億円の黒字であった。

本稿では、単年度収支に財政調整基金残高の純増額のみを加算したものを「修正実質単年度収支」と定義する。これが純剰余金処分の対象となる真の収支尻を表わすものとして捉える。また、単年度収支と財政調整基金残高純増額のいずれに振り向けられているかにも着目する。地方公共団体の選択としては、実質収支の黒字を増やすことを優先するケースと財政調整基金残高を増やすケースと両方があり得るからである。繰上償還額の加算をしないのは、債務の縮減方法としては、地方債引受機関の同意を必要としない「償還資金を減債基金¹⁴に積み増すこと」の方が普遍性は高く、繰上償還を裁量的に用いることは少なく、収支尻の動向を分析する本稿の目的に合致しないからである。

図1は、東京都を除く46道府県について、「修

図1 46道府県の修正実質単年度収支の推移



(出所) 総務省「地方財政統計年報」「都道府県決算状況調」に基づいて筆者作成。

14) 普通会計決算においては、満期一括方式地方債の減債基金への積立は公債費の中の償還費として扱われる一方、定時償還方式地方債の減債基金への積立は基金への繰入として扱われる。また、公表されている減債基金残高には定時償還方式地方債分だけが反映され、満期一括方式地方債分は全く含まれていない。

正実質単年度収支」を「単年度収支」と「財政調整基金残高の変化額」に分解したうえで、3者の推移を見たものである。東京都を除外する理由は、収支のようにゼロに近い値をとることの多い変数の集計に際して、規模が突出して大きい東京都を含めると、真の傾向を見誤ってしまうことがあるためである。実際、2020年度は東京都が「修正実質単年度収支」の大幅な赤字を計上しているため、東京都を含めると全体の収支は小幅ながらも赤字となる。

2000年度以降の21年間における重要な事実は次の3点である。

第1に、2007年度までは修正実質単年度収支、単年度収支、財政調整基金残高の変化額のいずれもが、ゼロの近傍で推移していたが、その後は振幅が大きくなり、2010年度と2020年度に大きな修正実質単年度収支黒字を計上していることである。

第2に、修正実質単年度収支の振幅が大きくなった2008年以降の13年間において、単年度収支と財政調整基金残高変化額の絶対値を比較すると、単年度収支の方が大きかったのは5回のみであり、残り8回は財政調整基金残高の変化額の方が大きかった。修正実質単年度収支の絶対値が900億円を超えた年度は6回あったが、そのうちの5回において、財政調整基金残高変化額の絶対値が大きかった。つまり、修正実質単年度収支の黒字が大きい年度も赤字が大きい年度も、それが反映されたのは主として財政調整基金残高であり、基金の大幅積み上げや大幅取崩しが行われたのである。

その唯一の例外が2020年度であり、単年度収支が大きな黒字となった。この黒字の中には、新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金に関する要国庫返還分が小さくない規模で含まれている可能性がある。

第3に、単年度収支の符号と財政調整基金残高変化額の符号が異なる年が9回もあることである。実質収支と財政調整基金残高の変化の方向性が異なることが高い頻度で起こる以上、実質収支だけに着目したり、財政調整基金残高だ

けに着目したりすれば、全体像を見誤る可能性があることは明白である。

2020年度に関しては、修正実質単年度収支の黒字額も単年度収支の黒字額も21年間の最大値であるだけでなく、突出して大きい金額となった。概算交付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使用せずに国庫へ返還する分が一定程度含まれている可能性があるとはいえ、資金繰りの逼迫度を測る「収支」としては、良好な結果だったことは間違いないであろう。

図2は、市町村について、修正実質単年度収支を単年度収支と財政調整基金残高の変化額に分解したものである。その推移の特徴は、次のとおりである。

第1に、2007年度頃までは、修正実質単年度収支が交互に正になったり、負になったりする傾向が見られたが、それ以後は同じ符号が数年間持続する傾向へと変化している。

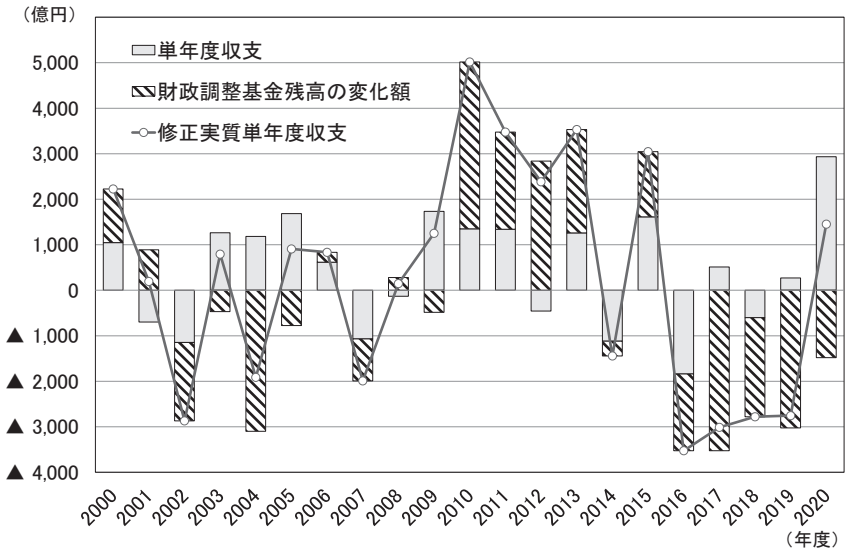
第2に、単年度収支と財政調整基金残高変化額の符号が異なる年が10回あることである。

第3に、2020年度においては、単年度収支の黒字額が財政調整基金残高の減少額を上回って、修正実質単年度収支が4年ぶりに黒字に転換したことである。地方公共団体毎に見る必要はあるが、多くの市町村はコロナ対策事業を実施しつつも、キャッシュフローが改善している団体が多いことが推測される。

Ⅲ-2. 個別地方公共団体における財政状況

続いて、集計ベースでの分析で観察された傾向が個別地方公共団体についても当てはまるか否かを確認する。また、地方公共団体毎の決算数値に基づいた分析をしなければ、明らかにできない部分が必ず存在するはずである。とはいえ、地方公共団体には47の都道府県と1,741の市町村が存在するため、都道府県と市町村に分けたうえで、市町村を交付団体と不交付団体に分け、さらに交付団体を人口規模別に5つのグループに分類し、焦点を当てる指標について、グループ内の平均値、最大値、最小値を比較する。

図2 市町村の修正実質単年度収支の推移



(出所) 総務省「地方財政統計年報」「市町村決算状況調」に基づいて筆者作成。

交付団体と不交付団体を分ける理由は、交付団体では税収が減少しても、その75%は地方交付税の増加によって相殺されるのに対して、不交付団体では税収減少分の100%が一般財源総額の減少と収支の悪化に直結するという構造的な違いがあり、また、資金繰りの調整役としての財政調整基金の重要性も著しく異なると考えられるためである。もちろん、基準財政収入額算定時の税収額を下回った場合はその差額分を減収補填債として発行できるという減収補填制度があり、2020年度限定の措置として、その対象税目が拡大されたため、当面の収支悪化を回避することはできる。しかし、減収補填債の元利償還金に対する交付税措置が実質的に存在しない不交付団体の場合は、将来の償還費負担を忌避して、減収補填債を発行しないケースもあり、結果的に税収減が収支悪化に直結する可能性は小さくない。

また、特別定額給付金給付事業を実施しない都道府県は当該補助金を受け取らないこと、市町村は新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金の交付を直接受けることはないこと、市町村には都道府県支出金も交付されることな

ど、都道府県と市町村の違いにも注意を払う。

Ⅲ-2-1. 都道府県毎の財政状況

(1) 歳入・歳出の概況

表3は、47都道府県の歳入増額と歳出総額の対前年度比変化率、歳入増加に対する新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金(①)、新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金(②)、その他新型コロナウイルス感染症対策関係交付金(③)の寄与率、および標準財政規模に対する割合(④、⑤、⑥)についての記述統計量をまとめたものである。

歳入総額の対前年度変化率については、平均値は20.7%であり、最小値の香川県でも10.3%、最大値の大阪府は46.8%である。大阪府は貸付金元利収入と貸付金の増加額が他の都道府県と比べてきわめて大きく、それが最大の歳出総額増加率をもたらしている。大阪府の決算説明資料によれば、制度融資利用の拡大によるものだという。人口密度が高くコロナ感染者数の人口に占める割合が高かったこと、中小企業や個人事業主が多いこと、資金面での支援に大阪府が積極的であったことが制度融資拡大の

表3 都道府県毎に見た歳入と歳出の概況

	歳入総額の変化率 (%)	歳出総額の変化率 (%)	歳入増加への寄与率 (%)			標準財政規模に対する割合 (%)		
			①新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金	②新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金	③その他新型コロナウイルス感染症対策関係交付金等	④新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金	⑤新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金	⑥その他新型コロナウイルス感染症対策関係交付金等
平均値 (%)	20.7	19.8	17.3	30.5	9.7	5.8	9.9	3.4
最大値 (%)	46.8	47.8	41.6	58.7	33.7	20.0	17.1	10.4
最小値 (%)	10.3	8.2	6.6	14.9	1.3	2.1	6.1	0.5
標準偏差 (%)	8.9	8.8	8.0	10.0	6.6	3.0	2.2	2.4

(出所) 総務省「地方財政状況調査」個票に基づいて筆者作成。

理由であろう。

この歳入総額の対前年度変化率と歳出総額の対前年度変化率の相関係数は0.982であり、多くの都道府県において、歳入の増加が歳出の増加に見合うものであったこと、修正単年度実質収支が著しく悪化した都道府県は少なかったことが推測される。歳出総額の対前年度増加率の平均値は19.8%、最小値は鳥取県の8.2%、最大値は大阪府の47.8%である。

このように、歳入総額と歳出総額は例外なく大幅増加したと言っても、過言ではない。

そして、①「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」、②「新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金」、③「その他新型コロナウイルス感染症対策関係交付金」の歳入増加に対する寄与率を見ると、平均値はそれぞれ17.3%、30.5%、9.7%である。つまり、新型コロナウイルス感染症への対応事業のために交付された交付金だけで57.5%の寄与率がある。最大値は、それぞれ41.6%、58.7%、33.7%である。

②「新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金」の平均値の方が①「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」の平均値より大きい理由は、入院患者を受け入れる病床の確保、消毒等の支援、入院医療機関における設備整備、重症患者に対応できる医師・看護師等の入院医療機関への派遣、医療機関・薬局等に

おける感染拡大防止等のための支援は都道府県が担い、その財源に充てられた②「新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金」が大きかったからであろう。

標準財政規模に対する、④「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金の割合」、⑤「新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金の割合」、⑥「その他新型コロナウイルス感染症対策関係交付金の割合」の平均値は、それぞれ5.8%、9.9%、3.4%である。最大値は、それぞれ20.0%、17.1%、10.4%であり、平均値は⑤「新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金の割合」の方が大きい。最大値は④「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金の割合」の方が大きい。標準規模に対する割合が20.0%という最大値を示しているのは神奈川県である。

単独事業に充当できる①「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」の限度額算定式は、国の第1次、第2次、第3次補正予算ですべて異なり、「単位費用×測定単位×補正係数」という基準財政需要額の算定式に近い算式が採用されている。補正係数には、財政力指数や保健所の有無なども反映された精緻なものである。できる限り、各地域固有の状況を反映して限度額を定めたと言えるであろう。

第Ⅱ節で言及したとおり、2020年度においては、国の当初予算と地方財政計画、それらを

反映した個別地方公共団体の地方交付税と基準財政需要額にはコロナ対策は織り込まれておらず、地方で実施するコロナ対策事業のために国の補正予算で確保された地方への交付財源には、補助事業資金を賄う特定財源だけでなく、補助裏を賄う一般財源も求められる。①「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」の基本的な性格は国庫支出金・特定財源でありながら、実質的には柔軟に一般財源として利用できる側面を持つ交付金となっているのは必然とも言えるところである。

一方、②「新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金」は、都道府県の申請に基づいて、単価×数量として算定・交付される。そのうえで、両者を比較すれば、使い方次第では交付額に比して小さな支出額で済ませたり、既存事業と共通の分野で事業実施して当該交付金を充当することで既存財源を節約したりすることができるのが①「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」だと言えるであろう。特に、「コロナ対策事業」の一部はコロナ禍がなくても実施が必要だった事業と重なって、既に別の財源が確保されていれば、歳入超過となる可能性は高い。つまり、①「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」は修正実質単年度収支の黒字をもたらす要因として働いたケースがあるはずである。これに対して、②「新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金」にはほぼ同額の歳出額が対応し、収支に対する効果は中立的だと考えることができる。

(2) 修正実質単年度収支、単年度収支、財政調整基金残高の変化

続いて着目するのは、収支にかかわるフローの指標である。実際の歳入総額の変化が歳出総額の変化に見合うものであり、その中でコロナ対策事業の歳入と歳出の多くが収支に対して中立的な項目が多かったとしても、すべての地方公共団体の収支がコロナ禍の影響を受けていないとは考え難いからである。

前述のとおり、新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金は修正実質単年度収支の黒字をもたらす要因として働いたケースが想定される一方、実施事業によっては、見掛け上は「コロナ対策事業」には分類されない周辺事業も含めれば当該交付金だけでは不足するケースも想定可能である。言い換えると、他の財源も充当しているケースがあるはずであり、その場合には歳出超過となる可能性は否定できない。つまり、地方公共団体毎の収支という結果でしか、判断できない部分が厳然と存在する。

そこで、都道府県毎に修正実質単年度収支(A)を単年度収支(B)と財政調整基金残高の変化額(C)に分解し、(A)、(B)、(C)の正負に基づいて都道府県の分類を行ったのが表4である。

まず、修正実質単年度収支の正負だけに着目すると、黒字だったのは39道府県(⑩)、赤字だったのは8都県(⑦)である。標準財政規模に対する割合で見ると、最大の赤字率は東京都の15.6%である。その次に赤字率が大きいのは長野県の1.1%であり、残りの石川県、福井県、

表4 修正実質単年度収支、単年度収支、財政調整基金残高変化額の正負(都道府県)

	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
	両方が負 B < 0 かつ C < 0	片方のみ負 B < 0 かつ C > 0	片方のみ負 C < 0 かつ B > 0	片方のみ負 A < 0	片方のみ負 A > 0	両方が正 B > 0 かつ C > 0	A が負 A < 0 ①+②+④	B が負 B < 0 ①+②+③	C が負 C < 0 ①+④+⑤	A が正 A > 0 ③+⑤+⑥
都道府県 の数	3	1	1	4	10	28	8	5	17	39

(出所) 総務省「地方財政状況調査」個票に基づいて筆者作成。

三重県、大阪府、奈良県、大分県の赤字率は0.2%未満にとどまっている。新型コロナウイルス感染症が急拡大した当初は地方公共団体の深刻な財政悪化が懸念されていたことを考えれば、東京都を例外として、収支の著しい悪化は起こらなかったと言ってもよいであろう。

しかし、より細かく見れば、すべてにおいて資金繰りが改善したとまでは言えないことも分かる。例えば、単年度収支(B)と財政調整基金残高の変化額(C)の両方が負(①)だったのは、東京都(単年度収支は標準財政規模比▲5.0%、財政調整基金残高変化額は▲10.6%)、長野県、奈良県の3都県のみだが、両方が正(⑥)だったのも28道府県にとどまっている。裏返して言えば、残りの16府県においては、単年度収支と財政調整基金残高の変化額の正負が異なる(②, ③, ④, ⑤)ということである。つまり、単年度収支のみに着目したり、財政調整基金残高の変化のみに着目したりすれば、全体像を見誤ることになる。実質収支の対前年度変化額である単年度収支と財政調整基金残高の変化額をセットで見たうえで、両者の合計額の変化額である修正実質単年度収支に注意を払う必要がある。地方公共団体の健全化判断比率の算定プロセスも含めた財政状況の説明資料として公表されている「財政状況資料集」において、「(7)実質収支比率等に係る経年分析」の対象を実質単年度収支、実質収支、財政調整基金残高としているのも同じ考え方によるものであろう¹⁵⁾。

単年度収支が負(⑧)であったのは5都府県であり、さらに財政調整基金残高の変化額が負(⑨)であった都道府県は17都府県も存在する。

分類された6グループ(①~⑥)の持つ意味合いはそれぞれ異なる。6グループのどれに属するかは地方公共団体の選択行動の結果として

捉えれば、修正実質単年度収支の黒字幅が非常に大きければ、単年度収支と財政調整基金残高の変化額のいずれも正にする選択が行われるであろうし、赤字幅が非常に大きければ、単年度収支と財政調整基金残高の変化額のいずれもが負になることを容認せざるを得ないであろう。

修正実質単年度収支を単年度収支と財政調整基金の変化のどちらかに加重するかという選択は修正実質単年度収支が確定した後の選択と言える。その際に、修正実質単年度収支の黒字が大きければ、自然体の決算を行っても、単年度収支は黒字で財政調整基金残高も増加させることが可能である。

しかし、修正実質単年度収支の黒字幅が小さい場合や赤字の場合には、そうはいかない。単年度収支の赤字を容認するか、財政調整基金を取り崩すことで単年度収支の黒字を確保するかのいずれかの選択を迫られる可能性が高い。もちろん、前年度の実質収支黒字や期末財政調整基金残高というストックの黒字が大きければ、結果的に当年度のフローである修正実質単年度収支や単年度収支が赤字になったり、財政調整基金残高が減少したりする財政的選択を当年度中に行っても、直ちに問題視されることはないであろう。

一方、前年度までのストックの黒字が小さい場合には、当年度のフローに対しては、住民の厳しい目が向けられているはずである。そうした状況下で修正実質単年度収支が赤字になれば、単年度収支の黒字と財政調整基金残高の増加が両立できないから、決算見込みが判明した時点で補正予算を編成して、財政調整基金を取り崩し、一般会計への繰入によって単年度収支や実質収支の赤字を回避するはずである¹⁶⁾。もっとも、このような対応をした場合も、しない場合も単年度収支と財政調整基金残高変化額

15) ただし、実質単年度収支がフロー変数、実質収支と財政調整基金残高ストックが変数であることや、実質収支の変化分と財政調整基金残高ストックの変化分の合計額が実質単年度収支から繰上償還額を控除した金額(本稿における修正実質単年度収支)に定義的に一致することの言及はなされていない。

16) この方策に対する詳しい考察は、赤井・石川(2019)における第3章付論で扱っている「実質収支悪化が確実視される状況での対応—財政調整基金取崩しの効果」を参照されたい。

の合計額、すなわち修正実質単年度収支は何ら変わらない。これに対して、単年度収支と財政調整基金残高変化額は、修正実質単年度収支が確定した後でも、「いずれかを減らすことで、もう一方を増やす」という意味での純粋な会計上の操作が可能である。

一般的には、当年度の修正実質単年度収支の黒字幅が小さい場合や赤字幅が小さい場合には、それを単年度収支と財政調整基金残高の変化額に振り分けるに当たっては、前年度の実質収支と財政調整基金残高の状況に応じた慎重な選択がなされると考えることができる。実質赤字比率は地方財政健全化制度における健全化判断比率として採用されているから、収支が赤字化することはできる限り避けたいところである。したがって、前年度の実質収支黒字がゼロに近ければ、実質収支の黒字を増やすこと、言い換えると、単年度収支(B)を黒字化することを優先することが通常は行われるはずである。その結果として、財政調整基金残高を取り崩す、すなわち、財政調整基金残高の変化額(C)が負の値となることもあり得る。もっとも、残高自体が負になることはできないから、(C)には前年度の財政調整基金残高以下という制約条件がある。

他方、実質収支の黒字には余裕があるが、財政調整基金残高が枯渇しそうな状況であれば、財政調整基金残高の積み増し、すなわち、(C)を正にすることが優先されるはずである。その結果として、(B)が赤字化することもあり得る。

4種類の健全判断比率との関係については、実質赤字比率よりも優先的に改善がはかられていると考えられるのが実質公債費比率である。2007年に公布されて以来、地方公共団体の財政の健全化に関する法律にはすでに15年の施行実績¹⁷⁾があるが、「イエロー・ゾーン」の水準、すなわち早期健全化基準との差が小さい地方公共団体が4指標の中で最も多かった指標が実質公債費比率であり、その後の改善に最も時間を

要したのも実質公債費比率である。この指標を改善しようとすれば、修正実質単年度収支(A)の悪化要因として働く。

これらの要因がすべて(A)、(B)、(C)には影響していることになる。

たとえば、東京都が公表している「2020年度財政状況資料集」の「(7)実質収支比率等に係る経年分析」におけるコメント欄(分析欄)では、標準財政規模比10.6%という財政調整基金残高の減少は「コロナ禍に伴う突発的な財政需要に対して、取崩して活用した結果」と記されている。従前の財政調整基金残高が十分にあったからこそ出来た選択だと言えよう。

また、単年度収支と財政調整基金残高の変化額が両方とも正の値だった28府県の中には、両者の黒字幅はきわめて小幅だった県もある。歳出圧力が高まる状況下にあっても、可能な限り実質収支の改善と財政調整基金残高の増加を実現するため、慎重な財政運営を行った結果、

(A)、(B)、(C)がすべて小幅な黒字となったケースもあるはずである。これに該当すると思われるのが長崎県と富山県である。(B)が0.01%、(C)が0.04%の長崎県は、「2020年度財政状況資料集」のコメント欄において、「実質収支額は継続的に黒字を確保しており、今後も健全な財政運営に努める。財政調整基金については、近年の残高はほぼ横ばいとなっているため、新型コロナウイルス感染症による影響等を十分に注視しながら、引き続き収支の改善に力を注ぐとともに、より一層の事業の重点化を図るなど、効果的・効率的な事業執行と経費の節減に努めていく」と記しており、推測をほぼ裏付けている。(B)が0.01%、(C)が0.06%の富山県も、「2020年度財政状況資料集」の「(7)実質収支比率等に係る経年分析」におけるコメント欄で「財政調整基金からの取崩しを行わずに財政運営を進めており、標準財政規模比の財政調整基金残高は0.05ポイント増加した」と総括している。

17) ただし、本格施行が始まったのは2009年4月からである。

収支にかかわるフロー指標、ストック指標の状況を踏まえて、都道府県について総括すれば、コロナ禍に見舞われた中では、2021年度以降の財政運営が制約されるような財政悪化が起きた都道府県はなかったと言える。これが第1の評価である。

フローの指標のみで見れば、大きな赤字があった東京都もストックの指標では、最良とも言える状況を維持している。その東京都の実質収支比率6.58%に関しては、「地方消費税に係る他道府県への未清算金が含まれている」と説明されており、その分を除外すると「0.02%となる」とのことであり、東京都といえども、安泰とは言えない。

実質収支の黒字と財政調整基金残高にさほど余裕がない府県も存在し、決算指標にも注意を払いながらの財政運営を続けていると見られると述べたとおりである。フローの指標から見た場合、財政調整基金残高を取り崩した団体が17都府県もあったことと合わせて、著しい改善があった訳ではないことも第2の評価として付け加えることとしたい。

Ⅲ-2-2. 市町村毎の財政状況

(1) 歳入・歳出の概況

市町村は特別区を含めて1,741団体¹⁸⁾があり、1,642の交付団体と99の不交付団体¹⁹⁾に分けた後、交付団体については全体と人口規模で分類した5グループに分けて、個別市町村の歳入・歳出と収支の状況を確認する。一般的に、地方公共団体が担う事業や行財政遂行に伴って発生する経費には規模の経済性・不経済性が発生する分野があるため、簡便にそうした点を考慮に入れる方策として、人口規模別の比較を行

うことは有益であろう。もちろん、コロナ対策事業実施のために国から交付された財源には、「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」のように、そうした人口要素が明示的に考慮されたうえで、交付限度額が決定された財源がある反面、社会として、行政としてコロナ禍に向き合うことは初めてであり、歳入総額、歳出総額、収支に規模効果が現れたのか否かを検討することには意義があると思われる。

5グループは、人口5万人未満、5~10万人、10~30万人、30~50万人、50万人以上の交付団体である。最初のグループと2番目のグループの境目を5万人に設定したのは、地方自治法第8条第1項に定められた「市となるべき要件」が5万人²⁰⁾だからである。その人口5万人未満の市町村には、数のうえでは交付団体全体の71%に当たる1,166市町村が該当する。

表5は、歳入総額の対前年度変化率の平均値、最大値、最小値、標準偏差を人口規模別に集計したものである。どのような人口区分においても、前年度と比べた平均増加率は20%台、30%台に達しており、都道府県平均と比べて、若干増加幅が大きいといえることができる。交付団体全体の平均は24.9%である。不交付団体の平均も28.9%であり、大きな差はない。

その一方で、歳入総額が減少した交付団体が68市町村存在し、そのうちの67市町村が人口5万人未満である。さらに50市町村は人口1万人未満である。特に、人口が少なく、深刻な過疎が進んでいる市町村では、2020年度に限らず、地域特有の事情とそれに対する国からの国庫支出金や地方債発行額次第で歳入総額、歳出総額が大きく変動する傾向がある。コロナ対策の国庫支出金が増加要因として働いても、

18) 東日本大震災で大きな被害を受けた「特定被災地方公共団体」も、幾つかの例外を除けば、現在では平常状態を取り戻している団体が多いため、集計対象から除外しないこととした。

19) 2019年度と2020年度のいずれか、もしくは両方において、普通交付税額がゼロだった76市町村と特別区を合わせた99市区町村を分析上の不交付団体とみなした。したがって、「合併の特例により普通交付税が交付される不交付団体」は本稿では交付団体として扱われることになる。

20) 2005年3月31日までの間に合併が行われる場合は、3万人以上で市政施行の要件を満たすものとして扱われていた。

表5 人口規模別に見た歳入総額変化率の記述統計量（市町村）

人口区分	集計市町村数	歳入総額変化率				歳入減少団体数
		平均値 (%)	最大値 (%)	最小値 (%)	標準偏差 (%)	
交付団体	1,642	24.9	87.0	▲ 37.7	13.1	68
5万人未満	1,166	22.8	87.0	▲ 37.7	14.0	67
5～10万人	236	29.7	61.3	5.1	9.0	0
10～30万人	173	30.6	49.7	▲ 27.3	8.6	1
30～50万人	41	32.2	49.7	15.6	7.5	0
50万人以上	26	27.9	43.4	12.8	6.5	0
不交付団体	99	28.9	60.0	3.4	10.0	0

（出所）総務省「地方財政状況調査」個票に基づいて筆者作成。

2019年度と比べれば、結果的に歳入総額が減少した市町村が存在するという点であろう。

しかし、人口5万人未満市町村においても、94%に当たる1,099市町村では歳入総額は増加しており、それらの市町村の中での増加率平均値は22.8%である。

また、前年度比変化率の最大値と最小値に着目すると、不交付団体では最大値60.0%、最小値3.4%であり、国庫支出金の増加が税収減をはるかに上回るものであったことが集計値のうえでも裏付けられる。交付団体については、人口規模が小さいグループほどグループ内の最大値が大きくなる傾向が顕著に観察される。人口5万人以下の市町村では、87.0%が最大値であるが、人口50万人以上の大都市においても、最大値が43.4%に達している。同グループでは最小値でも12.8%であるから、一定規模以上の市町村においては、歳入総額の大幅増加は普遍的に起きたと言ってよいであろう。

交付団体の歳入総額変化率と歳出総額変化率の相関係数は0.982、不交付団体は0.973であり、47都道府県と同様に、歳入の増加が歳出の増加に見合うものであったこと、収支（修正実質単年度収支）が著しく悪化した団体は少なかったことが市町村についても推測される。

表6は、歳出総額の対前年度変化率の平均値、最大値、最小値、標準偏差をグループ毎に集計

したものである。どのような区分においても、歳入総額変化率と同様に、歳出総額の平均増加率は20%台、30%台に達している。

交付団体全体の平均は25.4%、不交付団体の平均は30.0%である。交付団体について前年度比変化率の最大値に着目すると、人口規模が小さいグループほどグループ内の最大値が大きくなる傾向が概ね観察される。人口5万人以下の市町村における最大値は81.8%、人口50万人以上の大都市における最大値は43.6%であり、これらの水準も歳入総額変化率に類似している。

一方、歳出総額が減少した交付団体も歳入総額が減少した交付団体とほぼ同じ64団体ある。そのうちの62市町村が人口5万人未満である。人口30万人以上では減少した都市がないことや、人口50万人以上都市の最小値が12.5%であることも、歳入総額とほぼ同じ傾向である。すなわち、一定規模以上の市町村においては、歳出総額の大幅増加も普遍的に起きたことと言ってよいであろう。

続く表7は、歳入が増加した市町村に限定して、歳入増加に対する寄与率の平均値を、①特別定額給付金給付事業費・事務費補助金、②新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金、③その他新型コロナウイルス感染症対策関係交付金、④国庫財源を伴う新型コロナウイルス対策都道府県支出金、⑤国庫財源を伴わない

表6 人口規模別に見た歳出総額変化率の記述統計量(市町村)

人口区分	集計市町村数	歳出総額変化率				歳出減少団体数
		平均値(%)	最大値(%)	最小値(%)	標準偏差(%)	
交付団体	1,642	25.4	81.8	▲40.4	13.6	64
5万人未満	1,166	23.3	81.8	▲40.4	14.6	62
5~10万人	236	30.2	62.6	7.2	9.0	0
10~30万人	173	30.7	49.6	▲27.6	9.2	2
30~50万人	41	32.4	51.2	15.5	7.7	0
50万人以上	26	28.0	43.6	12.5	6.8	0
不交付団体	99	30.0	59.6	▲1.2	10.5	1

(出所) 総務省「地方財政状況調査」個票に基づいて筆者作成。

表7 人口規模別に見た歳入増加に対する項目別寄与率(市町村)

人口区分	集計市町村数	歳入増加への寄与率(平均値, %)				
		国庫支出金			都道府県支出金	
		①特別定額給付金給付事業費・事務費補助金	②新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金	③その他新型コロナウイルス感染症対策関係交付金等	④国庫財源を伴う新型コロナウイルス対策都道府県支出金	⑤国庫財源を伴わない新型コロナウイルス対策都道府県支出金
交付団体	1,574	89.4	21.7	4.0	0.8	0.5
5万人未満	1,099	92.5	26.9	4.1	0.8	0.6
5~10万人	236	81.6	10.8	3.8	0.6	0.2
10~30万人	172	83.4	9.0	3.7	0.7	0.2
30~50万人	41	82.5	7.6	3.8	0.7	0.2
50万人以上	26	80.7	7.8	4.0	1.4	0.2
不交付団体	99	85.0	5.1	3.0	1.5	0.6

(注) 特別区(東京23区の各区)は、不交付団体に含めた。
(出所) 総務省「地方財政状況調査」個票に基づいて筆者作成。

新型コロナウイルス対策都道府県支出金についてまとめたものである。その中で、市町村固有の財源は①、④、⑤である。①に関しては、事業主体が市町村に限定されているという意味での市町村固有の国庫支出金である。④と⑤は都道府県から市町村に交付される都道府県支出金である。

なお、①~⑤の合計値が100%を上回ってし

まう理由は、歳入項目には減少した項目、すなわち、歳入総額の増加に対してマイナスに寄与した項目が存在するからである。

これらの財源の中で寄与率の平均値が最も大きいのは、①「特別定額給付金給付事業費・事務費補助金」であり、どのグループにおいても80%を上回っている。交付団体全体の平均値は89.4%、不交付団体では85.0%である。特別定

額給付金給付事業における市町村の歳入と歳出はほぼ同額と考えられることから、この①「特別定額給付金給付事業費・事務費補助金」と対応する歳出額を除外したベースで見ることができれば、市町村の歳入総額・歳出総額の変化は小幅なものであったことが確認されるであろう。

また、これらの財源の中で寄与率の平均値が小さいのは、⑤の国庫財源を伴わない新型コロナウイルス対策都道府県支出金である。

都道府県においては、決して余裕のある状況ではなかったから、コロナ対策とはいえ、国庫財源を伴わない都道府県支出金をあまり交付できなかったのは当然であろう。また、④の国庫財源を伴う新型コロナウイルス対策都道府県支出金の寄与率が、どのグループにおいても2%を上回っていないことから判断すると、国から都道府県に交付された国庫支出金に基づいて行われる間接補助についても広範には行われなかったことになる。主要なコロナ対策国庫支出金の負担率・補助率が100%であったことから、都道府県と市町村のいずれにおいても、補助事業としてのコロナ対策事業は直接補助中心に行われたということであろう。

これらの①～⑤の財源が果たした役割について、歳入総額が減少した市町村を含めて、より正確に判断する目的で、標準財政規模に対する割合を計算し、各グループ内での平均値、最大値、最小値についてまとめた結果が表8である。

①「特別定額給付金給付事業費・事務費補助金」に関しては、5万人以上の交付団体において、どのグループでも平均値が40%を上回る高い水準になっていることが確認できる。全体の平均値は31.0%である。一方、人口5万人未満の市町村における平均値は26.0%にとどまっている。この補助金は人口にほぼ比例して交付されるが、地方交付税については、その算定基礎となる基準財政需要額が人口比で見れば小規模市町村ほど高額となるため、人口比で見れば地方交付税や標準財政規模も高額となって、当該補助金の標準財政規模比は低めになることを反映したものであろう。ただし、最大値について

は、いずれのグループにおいても、50%台に達している。

②「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」については、交付団体全体の平均値は6.4%である。注目されるのは、グループ内平均値が人口規模の高まりとともに低下することである。不交付団体の平均値は50万人以上の交付団体の平均値よりもさらに低い2.3%であり、この交付金の限度額算定式は精緻なものであり、補正係数に財政力指数を反映することで、財政規模が大きくなるにつれて費用が節約されるという規模効果を反映していると思われる。

交付団体全体の平均値（標準財政規模比）を財源毎に並べると、小さい方から⑤の0.1%、④の0.3%、③の1.3%、②の6.4%、①の31.0%である。①が収支に対しては、中立的であると考えれば、収支に最も影響を与えた可能性があるのは、5財源の中で2番目に大きく、資金使途も幅広いという意味で、②「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」と言えそうである。

(2) 修正実質単年度収支、単年度収支、財政調整基金残高の変化

市町村においても、次に着目するのは、収支にかかわるフローの指標、すなわち修正実質単年度収支、単年度収支、財政調整基金残高の変化である。すべて、標準財政規模に対する割合を求めて、検討を行った。前述のとおり、修正実質単年度収支が確定した後に、単年度収支と財政調整基金残高変化額は「いずれかを減らすことで、もう一方を増やす」という意味での操作・調整が可能であり、決算額は何らかの意図をもってそうした操作・調整が行われた後の数字である。

表9は、都道府県についての表4と同様に、市町村毎に修正実質単年度収支(A)を単年度収支(B)と財政調整基金残高の変化額(C)に分解し、(A)、(B)、(C)の正負に基づいて分類したものである。(A)が正だった市町村

表8 人口規模別に見たコロナ禍対応財源の相対的な水準(市町村)

人口区分		標準財政規模に対する割合(%)				
		国庫支出金			都道府県支出金	
		①特別定額給付金給付事業費・事務費補助金	②新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金	③その他新型コロナウイルス感染症対策関係交付金等	④国庫財源を伴う新型コロナウイルス対策都道府県支出金	⑤国庫財源を伴わない新型コロナウイルス対策都道府県支出金
交付団体	平均値	31.0	6.4	1.3	0.3	0.1
	最大値	58.5	20.2	8.0	8.6	4.1
	最小値	4.5	0.2	0.0	0.0	0.0
5万人未満	平均値	26.0	7.0	1.0	0.3	0.1
	最大値	55.3	20.2	8.0	8.6	4.1
	最小値	4.5	0.2	0.0	0.0	0.0
5~10万人	平均値	40.9	5.2	1.9	0.3	0.1
	最大値	56.8	8.1	5.2	4.1	1.9
	最小値	20.6	0.4	0.0	0.0	0.0
10~30万人	平均値	45.6	4.8	2.0	0.4	0.1
	最大値	58.5	7.8	4.8	5.6	2.0
	最小値	28.3	2.3	0.0	0.0	0.0
30~50万人	平均値	46.8	4.3	2.1	0.4	0.1
	最大値	56.8	6.2	3.7	4.2	1.5
	最小値	33.7	2.1	0.1	0.0	0.0
50万人以上	平均値	40.3	3.8	2.0	0.6	0.1
	最大値	55.4	7.0	3.2	4.4	1.8
	最小値	31.8	2.4	0.6	0.0	0.0
不交付団体	平均値	38.8	2.3	1.4	0.6	0.3
	最大値	53.9	4.9	3.5	2.7	1.6
	最小値	7.0	0.0	0.2	0.0	0.0

(出所) 総務省「地方財政状況調査」個票に基づいて筆者作成。

は交付団体が1,077団体・65.6%、不交付団体が66団体・66.7%である。(B)、(C)ともに正だった交付団体(⑥)は全体で678団体・41.3%であり、都道府県よりも割合が低い。不交付団体においても、(B)、(C)ともに正だった団体は40団体・40.4%にとどまっている。

また、(B)と(C)の符号が異なる交付団体(②、③、④、⑤)は790団体と、48.1%も占めている。不交付団体においても、(B)と(C)

の符号が異なる市町村は48団体と、48.5%も占めており、単年度収支(B)と財政調整基金残高の変化額(C)の片方だけに着目した場合はミスリードに陥ることは明白である。

これらの点を念頭に置いたうえで、(A)、(B)、(C)のそれぞれについて、個別に見ることとする。

表10は、修正実質単年度収支を対象にして、グループ毎に平均値、最大値、標準偏差を比較

表9 人口規模別の修正実質単年度収支, 単年度収支, 財政調整基金残高の正負 (市町村)

人口区分	集計数	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
		両方が負 B < 0 かつ C < 0	片方のみ負 B < 0 かつ C > 0		片方のみ負 C < 0 かつ B > 0		両方が正 B > 0 かつ C > 0	A が負 A < 0 ①+②+④	B が負 B < 0 ①+②+③	C が負 C < 0 ①+④+⑤	A が正 A > 0 ③+⑤+⑥
交付団体	1,642	174	134	202	257	197	678	565	510	628	1,077
5万人未満	1,166	116	111	158	175	119	487	402	385	410	764
5~10万人	236	31	11	22	36	37	99	78	64	104	158
10~30万人	173	19	10	15	34	33	62	63	44	86	110
30~50万人	41	3	1	3	9	6	19	13	7	18	28
50万人以上	26	5	1	4	3	2	11	9	10	10	17
不交付団体	99	11	2	15	20	11	40	33	28	42	66

(出所) 総務省「地方財政状況調査」個票に基づいて筆者作成。

表10 人口規模別に見た修正実質単年度収支の記述統計量 (市町村)

人口区分	集計 市町村数	修正実質単年度収支の標準財政規模比				赤字団体	
		平均値 (%)	最大値 (%)	最小値 (%)	標準偏差 (%)	団体数	割合
交付団体	1,642	1.0	56.6	▲ 92.5	6.0	565	34.4%
5万人未満	1,166	1.0	56.6	▲ 92.5	6.9	402	34.5%
5~10万人	236	1.1	17.9	▲ 23.1	3.6	78	33.1%
10~30万人	173	0.7	7.5	▲ 10.2	2.3	63	36.4%
30~50万人	41	1.2	5.7	▲ 3.4	2.0	13	31.7%
50万人以上	26	0.6	4.3	▲ 2.7	1.4	9	34.6%
不交付団体	99	0.8	25.6	▲ 28.8	6.5	33	33.3%

(出所) 総務省「地方財政状況調査」個票に基づいて筆者作成。

したものである。

まず、注目されるのは、いずれのグループにおいても、平均値は0.5~1.2%の範囲にとどまっていることである。平均値が最も高かったグループは、交付団体のうち人口30~50万人都市の1.2%であり、最も低かったグループは50万人以上都市の0.6%である。また、交付団体においては、最大値と最小値の絶対値、標準偏差は人口規模が高まるにつれて、低下していく傾向が見られる。

赤字比率の高い上位3市町村を挙げると、▲ 92.5%の御蔵島(東京都)、▲ 76.2%の白川村

(岐阜県)、▲ 61.6%の富岡町(福島県)である。御蔵島と白川村の人口は、それぞれ318人と1,608人、富岡町は東日本大震災による福島第一原子力発電所事故で帰還困難区域が現在も残っている町である。いずれも特殊事例と言える。

収支が赤字だった市町村の割合は、交付団体全体としては34.4%(565/1,642)であり、都道府県における赤字団体の割合が17.0%(8/47)であるから、その2倍に相当する。不交付団体においても、赤字団体の割合が33.3%と、傾向は交付団体と変わらない。

それでも、2019年度の赤字市町村の割合は

交付団体が62.2% (1,022/1,642)、不交付団体が68.7% (68/99)であったこと、本格的にコロナ禍に見舞われた2020年度決算において、平均値がいずれのグループにおいても正の値であることを考え合わせれば、悪くない結果であろう。少なくとも、市町村において深刻な財政悪化が起きたとは言えない。

表11は、単年度収支を対象にして、グループ毎に平均値、最大値、標準偏差を比較したものである。

平均値は、交付団体のうちの50万人以上都市が0.4%と低く、5~10万人、10~30万人、30~50万人のグループと不交付団体では1.0%もしくは1.1%となっている。標準偏差については、人口規模が高まるにつれて、低下していく傾向がみられる。

単年度収支比率の赤字幅が最も大きかったのは、▲56.9%の青ヶ島村(東京都)である。修正実質単年度収支比率は56.6%の黒字であったから、その約2倍の額、標準財政規模の111.6%を財政調整基金の増加に振り向けたことになる。このような選択はこれまでの考察の範疇を超えるものであるが、同村の「2020年度財政状況資料集」の「(7)実質収支比率等に係る経年分析」におけるコメント欄では、「実質単年度収支は、増額となったが、基金への積立を行い実質収支額は減となった。基金は増額となっているが、今後、大型事業が控えている

ため、基金の取り崩しなども見込まれるため、計画的に事業を進める」と述べられている。同村の人口も168人であるから、社会資本整備事業を実施すれば、標準財政規模に比してきわめて高額の歳出となるはずであり、2020年度末の財政調整基金残高の標準財政規模比は全市町村で最大の502.0%に達している。このこと自体は特殊なものと言えるが、単年度収支のみに着目したり、財政調整基金残高の変化のみに着目したりすれば、全体像の見誤りにつながる象徴的な事例である。

単年度収支が赤字だった市町村の割合は、交付団体全体としては31.1%であるのに対して、最も低い30~50万人都市では17.1%であり、14.0%ポイントの差がある。30~50万人都市に該当する対象が少ないとはいえ、修正実質単年度収支の赤字団体が13、単年度収支の赤字団体が7であることから、財政調整基金残高の増加よりも単年度収支における黒字を優先させた可能性が示唆される。

また、不交付団体における単年度収支が赤字だった市町村の割合は28.3%であり、交付団体全体と大きな違いはない。

表12は、財政調整基金残高の変化額を対象にして、人口規模別に平均値、最大値、標準偏差を比較したものである。

注目されるのは、全体の平均値が0.2%(標準財政規模比)という小幅増加にとどまってい

表11 人口規模別に見た単年度収支の記述統計量(市町村)

人口区分	集計市町村数	単年度収支の標準財政規模比				赤字団体	
		平均値(%)	最大値(%)	最小値(%)	標準偏差(%)	団体数	割合
交付団体	1,642	0.8	24.1	▲56.9	3.5	510	31.1%
5万人未満	1,166	0.8	24.1	▲56.9	4.0	385	33.0%
5~10万人	236	1.1	6.8	▲6.6	2.1	64	27.1%
10~30万人	173	1.0	7.1	▲2.9	1.6	44	25.4%
30~50万人	41	1.0	6.1	▲3.3	1.6	7	17.1%
50万人以上	26	0.4	4.1	▲0.9	1.0	10	38.5%
不交付団体	99	1.1	6.9	▲4.2	2.1	28	28.3%

(出所) 総務省「地方財政状況調査」個票に基づいて筆者作成。

表 12 人口規模別に見た財政調整基金残高変化の記述統計量（市町村）

人口区分	集計 市町村数	財政調整基金残高変化額の標準財政規模比				残高減少団体	
		平均値 (%)	最大値 (%)	最小値 (%)	標準偏差 (%)	団体数	割合
交付団体	1,642	0.2	113.5	▲ 84.0	5.7	628	38.2%
5万人未満	1,166	0.3	113.5	▲ 84.0	6.6	410	35.2%
5～10万人	236	▲ 0.0	13.0	▲ 17.6	2.9	104	44.1%
10～30万人	173	▲ 0.3	7.8	▲ 14.0	2.2	56	32.4%
30～50万人	41	0.2	3.9	▲ 3.9	1.5	18	43.9%
50万人以上	26	0.1	2.7	▲ 4.3	1.2	10	38.5%
不交付団体	99	▲ 0.3	24.0	▲ 29.0	6.3	42	42.4%

(出所) 総務省「地方財政状況調査」個票に基づいて筆者作成。

ること、人口5～10万人、10～30万人のグループと不交付団体における平均値が小幅ながら▲0.0～▲0.3%という負の値、すなわち減少を示していることである。これらのグループにおいて、平均0.7～1.2%の修正実質単年度収支の黒字がありながらも財政調整基金残高が小幅減少したという事実は、財政調整基金を取り崩しても単年度収支における黒字幅の確保に努めた可能性が示唆される。

また、交付団体における最大値と最小値の絶対値、標準偏差は人口規模が高まるにつれて、低下していく傾向が共通して見られる。人口規模が増すにつれて、グループ内での財政調整基金残高変化の振幅が小さくなるということである。地方公共団体の経費、歳出の中には人口規模にかかわらず一定の水準が求められるものがあり、そのような経費、歳出が前年度から急増した市町村が財政調整基金の取り崩しで対応しているとすれば、そのような対応の必要のない市町村とのグループ内格差が人口規模が小さくなるほど相対的に大きくなって不思議はない。

フロー変数である修正実質単年度収支、単年度収支、財政調整基金残高の変化額は、ストック変数である修正実質収支、実質収支、財政調整基金残高に反映される。選択の結果としての単年度収支と財政調整基金残高の変化額がどのような実質収支と財政調整基金残高をもたらしたかを確認しておくことも必要であろう。

まず、ストック変数である修正実質収支比率の単純平均値は交付団体では35.4%、不交付団体では48.9%である。これまでの交付団体と不交付団体の比較においては、2020年度のフロー変数に関しては大きな違いはなかったものの、税収及び一般財源の変動に対するストックでの備えとしての意味を持つ修正実質収支比率に関して、不交付団体の平均値が顕著に大きいことは合理的なものである。

修正実質単年度収支比率は交付団体1.0%、不交付団体0.8%であるから、2019年度の修正実質収支比率はそれぞれ34.4%と48.1%であったことになる。したがって、コロナ禍に見舞われた時点で十分な手持ち現金・手元流動性があったと言える。都道府県の2019年度における修正実質収支比率の単純平均値は5.9%であったから、対応余力は市町村の方であったと見ることもできる。

2020年度の唯一の修正実質収支赤字団体は京都市であり、修正実質収支の標準財政規模比は▲0.1%である。ストック指標である実質収支比率も▲0.1%である。財政調整基金残高はゼロである。2019年度時点で財政調整基金は枯渇していたために、その取崩しによって単年度収支や実質収支を黒字化する方法が採れなくなっていたと言える。厳しい財政状況だったところにコロナ禍が加わったのであろう。市長が2020年12月28日には財政危機宣言をした後、

翌年6月に行財政改革計画案を公表し、以後は 行財政改革に取り組んでいる。

IV. おわりに

分析結果を要約すれば、以下のとおりである。

2020年度の地方財政計画にも個別地方公共団体の地方交付税にもコロナ対策は全く織り込まれていなかったが、国が3次にわたって編成した補正予算を通じて、地方が担う事業に対する財源が措置され、コロナ対策のための国庫支出金が20兆8574億円も交付された。その多くは、国民1人当たり10万円の特別定額給付金をはじめとして、ほぼ同額の補助費等の歳出が生じる事業に対応するためのものであった。無利子無担保融資など個人・中小企業の資金繰り改善のために地方公共団体が行った制度融資拡大も、歳出における4兆5622億円の貸付金の増加と、歳入における4兆2167億円の貸付金元利収入の増加につながった。

これらの結果として、地方全体の歳入総額は前年度比26兆8014億円増、歳出総額は前年度比25兆7567円増となり、単年度収支は5680億円の黒字、実質単年度収支は2485億円の黒字となった。

制度融資では貸付金と年度末に回収される元利金が同額になる仕組みが採用されており、また、特別定額給付金給付事業費・事務費補助金、新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金に代表されるコロナ禍対応のための国庫支出金の多くは補助率100%の補助事業を実施するための財源であることから、歳入額と歳出額を大きく押し上げる一方で、収支に対しては中立的であったと考えられる。

しかし、単独事業の財源、補助率が100%でない事業の補助裏を賄うための財源としても充

当可能な新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金については、使い次第、実施する事業次第では、収支が改善するケースと悪化するケースの両方が想定され、地方公共団体毎の収支に差異をもたらす要因として働いた可能性が高い。

実質単年度収支から繰上償還額を控除した値を修正実質単年度収支と定義すれば、修正実質単年度収支は単年度収支と財政調整基金残高の変化額に分解できるが、東京都は、修正実質単年度収支、単年度収支、財政調整基金残高の変化額の3つすべてにおいて負となっており、また、46道府県合計においては、その3つすべてが正となっている。一方、市町村合計においては、修正実質単年度収支と単年度収支が正、財政調整基金残高変化額が負となり、対照的な収支状況となっている。

さらに、個別都道府県と個別市町村について見ると、都道府県では8割超、市町村では2/3程度の団体の修正実質単年度収支が黒字となったことが明らかとなった。修正実質単年度収支を単年度収支と財政調整基金残高の変化に分解すると、両方が改善した団体は4割、前者のみが改善した団体が2割、後者のみが改善した団体が3割、両方が悪化した団体が1割であり、収支変化の内訳は一様ではないことも明らかとなった。

最後に、今後の分析上の課題については、次の3点を挙げることができる。

第1に、新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金には、事業実施が伴わずに翌年度に国庫へ返還される分²¹⁾があり、それが単年

21) 地方公共団体が要国庫返還分とは認識していない支出済歳出額の中にも国庫へ返還すべき分が若干含まれていることについては、会計検査院（2022）が指摘している。

度収支の黒字を見掛け上押し上げていることについての留意が必要である。

第2に、本稿では制度融資について掘り下げることができなかったが、制度融資に由来する貸付金とその回収金は同額であっても、実質的な利子補給に伴う費用が発生すること、それに対する補助金を得ていることを考慮に入れるべきである。また、保証協会に対する保証料の支払いがあること、損失補償に係る負担が発生する可能性があること等を含めて、収支に対して、長期的な影響がどのようになるのかについても引き続き留意が必要であろう。

第3に、本稿の分析は、あくまで2020年度が

対象である点を忘れてはならない。2021年度は国の当初予算と補正予算の両方にコロナ禍対応経費が計上されて地方に対する財源措置が複雑化している。そのうえ、新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金、新型コロナウイルスワクチン接種対策費国庫負担金、新型コロナウイルスワクチン接種体制確保事業費国庫補助金などは2020年度予算のうち翌年度へ繰越された財源の割合が高く、これらの財源の使い方次第では、収支への影響は2020年度と2021年度で異なる形で現れてくる可能性がある。これらについても、引き続き検討が必要である。

参 考 文 献

赤井伸郎・石川達哉（2019）『地方財政健全化法とガバナンスの経済学』有斐閣
会計検査院（2022）「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金による商品券等の配布事業等の実施及び効果検証の実施等について」
経済産業省（2020）『令和2年版通商白書』
財政制度等審議会（2022）「歴史の転換点における財政運営」

総務省（2022）『令和4年版地方財政白書』
内閣府（2020）『令和2年版経済財政白書』
日本経済新聞社（2021）「自治体財政格差鮮明 815市区 20年度 NEEDS調査」2021年11月24日付け『日本経済新聞朝刊』14面
日本経済新聞社（2022）「コロナで膨張、自治体財政 総額130兆円、10年間でどう変化したか」2022年3月21日付け『日経グローバル』6～19頁