

大都市における新型コロナ対策と財政状況 年度決算から2021年度上半期補正予算まで

2020

著者	武田 公子
著者別表示	Takeda Kimiko
雑誌名	金沢大学経済論集
巻	42
号	2
ページ	121-146
発行年	2022-03-31
URL	http://doi.org/10.24517/00065804



大都市における新型コロナ対策と財政状況

—2020年度決算から2021年度上半期補正予算まで—

武 田 公 子

I はじめに

新型コロナウイルス感染症という危機に直面してまもなく2年が経とうとしている。武田(2021)では2020年度途中の段階で、国の第二次補正予算による「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」(以下、臨時交付金)に関する事業計画や、石川県および金沢市を事例とした補正予算の動向を分析した。その段階では、臨時交付金の枠組みの問題性、財政力の弱い小規模自治体に配慮した配分方法と新型コロナウイルス(以下、コロナ)感染拡大地域との齟齬を指摘してきた。またその一方で、同交付金が自治体の追加的財政支出を補填し、結果的に財政調整基金の取崩を食い止める可能性をもつことに言及した。

本稿はその続編として、2020年度の決算速報から2021年度上半期までの補正予算を用いて、コロナ禍の下での自治体財政の動向を分析しようとするものである。ただし前稿と異なり、ここでは大都市におけるコロナ対策支出とその財源に焦点化していく。その理由として第一に、コロナ感染拡大がとりわけ大都市部で深刻であったこと、第二にそれゆえに検査・医療体制の確保や社会経済活動停滞への対処といった政策対応の要請が大きかったこと、そして第三に、大都市部ほど財政データの公開度が高い傾向があり、コロナ対応をめぐる決算・当初予算・補正予算データの入手可能性が高いことである。現在進行形のこの問題に対するアプローチには資料的な制約が伴うが、

本稿では補正予算の詳細が公開されている事例に着目し、可能な限りでその分析を行いたい。

II 研究動向と本稿の分析方法

1. 先行研究の動向

新型コロナウイルスをめぐっては、その感染拡大状況、社会経済的影響、コロナ対策の政策動向や国や地方の財政問題等を包括的に記録した研究(安藤他2021)も登場してきているが、ここではコロナ対策をめぐる財政問題に絞って既存研究の動向を整理しておきたい。ほとんどの既存研究では、問題の焦点は国のコロナ対策にかかる財政問題に置かれ、地方財政に関する研究も、国と地方の権限関係と財源保障のあり方という観点から制度設計に関する論評を行うものが多い。

まず国の財政問題に関しては、2020年度の三度にわたる大型の補正予算とその財源調達のための70兆円にもおよぶ国債発行に関し、財政規律上の問題を指摘し、今後の国債償還財源の明確化が必要とするという論評が多くなされている。財政制度審議会が2020年11月に出した建議¹⁾では、国の大規模補正予算は国民の暮らしを支える役割を果たしたとする一方、その効果に関する事後的検証が必要とし、今後さらに襲来しうるリスクに耐えうる回復力保持のため、財政健全化が一層重要であると指摘している。特に国債償還財源の確保の必要性については多くの論者が指摘しており(金子2020, 佐藤2021他)、中田(2020)は東日本大震災の復興財源としての復興特別所得税の例を引きつつ、消費税財源の可能性を論じている。

他方、国債の大量発行が金融システムの潜在的リスクを拡大する懸念を示す研究も少なくない(翁2021他)。梅原(2021)は、その多くが利払いのない割引短期国債で発行されており、これらの短期債の借り換えと消化を繰り返す自転車操業状態に陥っていると指摘する。また今後これらが中長期債に置き換えられていけば、金利上昇を招き、日銀に対する国債買い入れ圧力がさらに高まるとしている。

他方、国の補正予算の多くは国庫支出金として地方自治体に配分され、事

業者や個人への給付、医療・感染予防体制の確保、社会経済的回復に向けた諸施策の実施という形で執行されていった。この国から地方への財源配分をめぐっては、特に臨時交付金の制度設計を中心に議論がなされている。

小西 (2020.6) および小西 (2020.8) は、第一次・第二次補正予算における国からの財源配分の詳細を解説しており、自治体のコロナ対策は国庫補助事業や臨時交付金によって多くを賄えるだろうと予測した。緊急に必要な支出には当面財政調整基金からの繰入金を充当するものの、国からの財政支援確定後に補正予算で財源充当することになり、最終的には中止事業等の減額補正もあり、財調基金の枯渇は考えにくいとした。また、臨時交付金についてはその配分方法に人口や財政力に関する補正が働き、地域振興的な性格をもつものと指摘している。

飛田 (2021) および星野 (2021) は、第二次までの補正予算を振り返りつつ、21年度地方財政計画を概観した上で、コロナ対策を掲げる一方でデジタル化や国土強靱化を含む成長戦略への誘導に臨時交付金が用いられていることを批判的に論じている。金井 (2021) も指摘するように21年度地方財政計画には、防災・国土強靱化という「古い日常」とデジタル化という「新しい日常」が盛り込まれた一方で、コロナ対応分は十分盛り込まれなかったのである。

これらのように現時点での既存研究では、国からの財源配分のあり方やその運営状況に関するものが多く、具体的な財政データを用いたコロナ対応財政の検証にはまだ至っていないというのが実情である。これは、自治体の決算データが出そろうまでには時間が必要であることと、そもそも決算データにコロナ対策費が明示的に表れるかどうかは予断できないという事情がある。現在進行中の財政問題を取り扱う上では、自治体の予算・補正予算の動向を調査する必要があるのだが、予算の形式は自治体によって異なっており、決算統計のような全国統一的な標準的なデータ収集はできない。それゆえ、個別自治体の予算・補正予算を調査することによってしか、この問題は明らかにならない。例えば瀬谷 (2020) は、同時点での全都道府県の補正予算回数を調査しているが、これには相当な労力を要すると考えられる。また、平岡・森 (2020) は、2020年7～8月時点で全国の都道府県、政令市、中核市の財政担当課にアンケートを実施しており、6月までの各自治体の補正予算にお

ける歳出規模、事業内容、財源等について調査を行っている。詳細はここでは割愛するが、上述のようなデータの制約を考えると、このような全国横断的な実情調査は極めて貴重といえる。

これまでの諸研究を通じて、コロナ対策をめぐる自治体財政のおおよその状況と課題は見えてきてはいる。しかしやはり、実際の財政データを用いての検証という点では未だ手付かずであるといつてよい。

2. 本稿の分析方法と資料について

このような現在進行形の課題を取り扱うにあたって、決算統計による分析に慣れた地方財政研究者には多くのハードルがある。決算統計が出そろうまで会計年度終了から1年以上かかる。したがって、概して自治体のホームページに公開される予算・決算データを用いるしかないわけだが、これらデータの公開度合いや形式は自治体によってそれぞれ異なる。決算統計については総務省による統一形式によるデータ収集を経て、集計データのみならず個票データまで公開が進んできている一方、予算段階に関しては全国統計があるわけではなく、各自治体の当初予算や補正予算のデータを収集することには大きな労力を必要とする。

とはいえ、決算統計が出揃った段階にあっても、新型コロナ対策関係費を抽出することはできないだろう。というのは、決算統計は既存の歳入・歳出区分に従ってデータ収集されるため、新型コロナ対策に限定した歳出とその財源を抽出することにはならないと考えられるためである。危機対応という観点からすれば、東日本大震災の復旧・復興事業分にかかる財政データは2011年度決算分から別枠で収集・集計されている。これは、国の2011年度補正予算と2012年度以降の東日本大震災復興特別会計予算に計上された事業、および同復旧・復興に関する単独事業を対象としたものである²⁾。しかし、新型コロナウイルス対策に関しては国に特別会計が設置されたわけではなく、その範囲を限定することは困難と考えられるため、同様に別枠を設けてのデータ収集は行われぬものと予想される。

つまるところ、新型コロナ対策に自治体がどのような財源を用いてどのような歳出を行い、その結果自治体の財政状況にどのような影響を及ぼしたの

かについては、さしあたり個別自治体レベルで検証するしかない。

そこで本稿では、個別自治体の財政データ収集可能性を探る意味で、まずは政令指定都市および東京都に焦点化する。その理由は、新型コロナの感染拡大は大都市ほど深刻であること、緊急事態措置やまん延防止等特別措置もこれらの地域が多く対象とされたことにより、社会経済活動への影響も大きかったと考えられること、そして何より大都市であれば予算・決算資料の公開度合いも高いのではないかと推測したことである。

以下ではまず20の政令指定都市について、2020年度の決算速報から同年度における補正予算の状況を見て、新型コロナ対策の歳出状況とその財源を検討する。そのため、筆者は全政令市のホームページを閲覧し、決算・当初予算・補正予算に関する情報の公開状況をひとつお確認した。しかし、公開されている予算書・予算説明書等の範囲や形式、分類等は都市によって全くことなり、またコロナ対策関係の支出・財源を区別した形で公開している都市は必ずしも多くないことが分かった。従って、まずはこうした決算・予算情報がホームページ上で公開されている限りについて、その情報をとりまとめていき、そこから現段階のコロナ対策の検証を行うこととしたい。その上で、2021年度の当初予算からその後の上半期までの補正については、コロナ対策予算の内容・財源が相対的に明確に示されている大阪市と東京都を事例として検討していきたい。東京都は道府県機能が市町村機能が混在する点で他都市とは異なるため、横断的な比較はできないが、この危機対応における財政の現状をまずは把握することを主目的とする。

Ⅲ 2020年度決算速報にみるコロナ対応財政

1. 2020・21年度補正予算の動向

表1は、20の政令指定都市について、2020年度・2021年度の補正予算の状況を示したものである。当初・補正予算および決算の情報は全ての市町村で公開されているわけではないが、政令指定都市にあっては少なくともこれらの概要については全ての市でホームページ上にアップされている。ただし予算情報の公開の範囲や形式は都市間で異なり、補正予算についても補正号数

を付しているところとそうでないところがある。議会に提案された補正と首長による専決補正を議会で事後承認する際の取扱いも異なり、また議会の会期中に二度三度と追加提案があり、その都度補正号数を付しているところもあれば、補正号数を付さず補正月単位でまとめているところもある。表で*印を付した市は後者のような場合を含み、ホームページで確認できた補正回数にとどまる³⁾。

表1 政令指定都市に一般会計補正予算回数

	20年度	21年度 10月まで		20年度	21年度 10月まで
札幌市*	15	15		名古屋市	15
仙台市	14	14		京都市*	10
さいたま市	22	7		大阪市	13
千葉市	11	9		堺市*	8
横浜市*	6	3		神戸市*	7
川崎市*	9	3		岡山市*	7
相模原市	15	6		広島市	10
新潟市	14	6		北九州市	6
静岡市*	9	3		福岡市*	7
浜松市	10	4		熊本市*	**
					17

*補正予算号数が確認できず、ホームページ掲載数でカウントしたもの

**20年度補正予算情報の公開は一部のみ(2021年10月末現在)。

とはいえ、概して補正予算の回数が多いことがわかる。例えば20年度に22号までの補正を行ったさいたま市では、2018年度、2019年度の一般会計補正予算は9号までであり、20年度に15号までの補正を行った名古屋市では2018年度6号、2019年度5号までであった。20年度の補正回数が相対的に少ない横浜市では2018年度3号、2019年度4号まで、北九州市では2018年度4号、2019年度3号までであったが、これに比べると2020年度には平年にない補正業務を強いられていたことがわかる。2021年度についても、札幌市や仙台市のように、10月末現在で前年度補正回数を上回っている都市もある。

このように自治体の補正回数が増えた要因のひとつには、国の三次の補正予算や予備費執行に伴う補正の必要ということがある。しかしそれにとどまらず、緊急事態措置やまん延防止等重点措置の対象地域に指定されたことに伴う休業・営業時間短縮要請への協力金の配分や、小企業向け融資資金の受

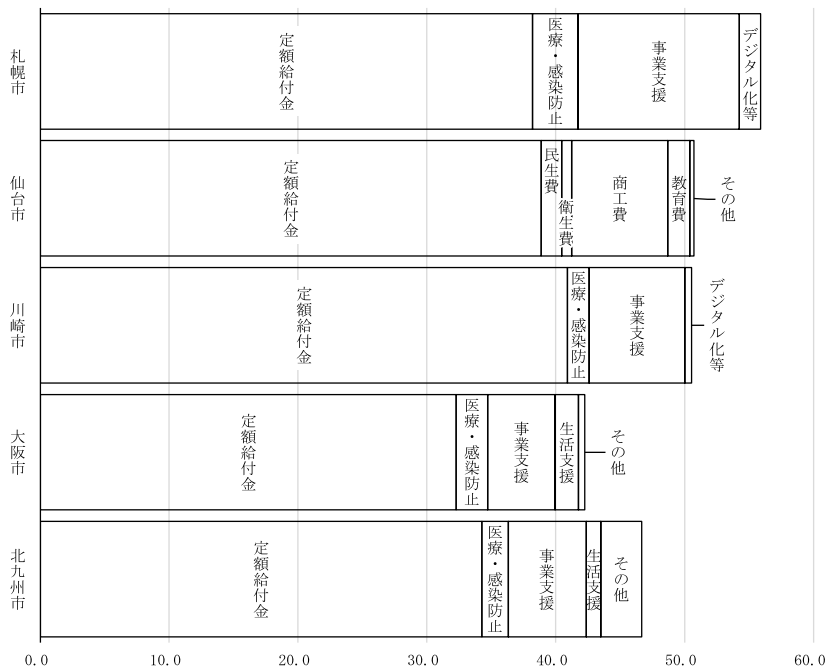
託・追加、臨時交付金の執行、そして資金繰りのための財政調整基金の取崩や中止した事業等の減額補正などといった多様な要因が働いたのである。

では、これらの補正予算によって組まれたコロナ感染症対策の経費はどのくらいに上るのだろうか。補正予算には、概ね例年行われるような9月、2月補正を中心に、コロナ対策以外の経費も多く含まれる。そのため、補正総額でコロナ対策費を測ることはできない。各自治体の2020年度補正予算情報においては、「コロナ対策」を政策の柱のひとつに掲げた予算説明書が多くみられ、この説明書に計上される費目を取り出して集計すれば「コロナ対策費」を把握することはできるだろう。しかしこれは相当な労力を要する作業である。その一方、各自治体が決算段階で示す資料のなかに、2020年度のコロナ対策関係費をまとめたものが散見される。以下ではこうした公表例から各都市の財政状況を垣間見たい。

2. 2020年度決算速報にみるコロナ対策

決算段階で自治体が示す財政資料としては、概ね次の三種類がある。第一は、次年度予算案の参考資料として、2月頃までの執行額を示すものである。未執行額や翌年度繰越に関する整理はされていないものの、年度内執行状況で決算見込みを推測することはできる。ただし、会計年度の最終補正は年度をまたいでから行われることもあり、2月段階の補正は必ずしも最終補正とはならない。第二に、半年ごとに住民向けに公表することが義務付けられている「財政事情の公表」である。前年度の下半期までを総括したものは、例年6月前後に公表され、その公表範囲や公表内容は自治体によってかなり異なっているが、ここで決算見込みが示されることもある。第三に、8月前後に公表される決算速報である。概ね9月議会に提出する決算資料の作成のタイミングであり、自治体によっては決算カードの速報版を作成したり、住民向け広報を行ったりしている。ここでは、この第三のタイミングで公表されている資料から、各都市の2020年度決算の状況を見ていくこととする。

図1はこのような決算速報のタイミングで各都市が公表した決算速報のなかで、新型コロナウイルス対策費の内訳が示されている都市のデータ⁴⁾を表したものである。都市による財政規模の相違を勘案して、この図では2019年



＜資料＞各都市の2020年度決算速報（注4参照）より作成。以下表2、図2も同様。

図1 2020年度コロナ対策費の内訳（対2019年度標準財政規模、%）

度標準財政規模に対する比率で表している。また、歳出区分も都市によって異なり、仙台市は目的別区分、他都市は2020年度の国の補正予算で示された項目区分に準じているものの、その区分は一律ではない。これらのデータに基づきつつ、筆者は支出区分を適宜整理するとともに、特別定額給付金の事業費は別枠とした。図からわかるように、定額給付金事業の規模は格段に大きく、各都市のコロナ対策費の7割～8割を占めている。定額給付金を除けば、各都市のコロナ対策費は標準財政規模の10～15%相当であったことがわかる。

どの範囲をコロナ対策費としているかは各都市の判断によるため、その規模を単純に比較することはできないが、各都市に共通していることは、地域の事業者向け支援がいずれも定額給付金に次ぐ規模であることがわかる。札幌市と川崎市では事業者向けの支援と個人向け支援を区分していないが、こ

のうちの多くを事業者向け支援が占めているものと推測される。仙台市の場合には商工費がこの区分に相当するだろう。これら大都市は時期や期間に相違はあるにせよ、いずれも緊急事態措置の対象となった地域であり、休業や時間短縮を実施した事業所への協力金や、雇用や事業を維持するための給付や融資が多く行われたことが窺われる。

これに次ぐ規模の支出が医療・感染防止にかかるものであるが、感染状況の地域差からか、都市によって若干の相違はある。仙台市の場合には「衛生費」区分がこれに該当するだろう。生活支援については、国の10割補助による子育て世帯・ひとり親世帯への給付や、各都市によるこれらへの上乗せを含む他独自の給付等が含まれている。また、武田(2021)では地方圏の自治体でGIGAスクール構想を含むICT環境の整備が比較的多いことを指摘したが、大都市ではこれらの支出は「デジタル化」、仙台市では「教育費」において計上されているとみられる。また、ポストコロナを想定した観光振興、商品券・食事券等による消費喚起策等は大都市では限界적であるように見える。特に感染拡大が深刻であった大都市圏では医療体制の確保と時短等協力金がより多くを占め、デジタル化を含む社会経済のウィズコロナ対応や消費喚起は相対的に低位であるように見受けられる。

3. コロナ対策の財源

表2はこれらコロナ対策支出の財源内訳を示したものである。図1に挙げた都市でも財源が示されていないところもあり、逆に支出内訳は示されず財源内訳が判明した都市もある。また、表に示されるように、財源内訳の示し方も都市によって異なるため、横並びの比較はできない。とはいえ、概ねコロナ対策支出の9割前後は臨時交付金を含む国庫支出金で賄われていることがわかる。国庫支出金と県支出金を合算して示している都市もあるが、前述のように特別定額給付金が給付にかかる事務費用を含め10割の国庫負担であったことや、その他にも子育て世帯生活支援特別給付金や生活困窮者自立支援金等、10割国庫負担の事業が多いことから、国庫支出金の比率の高さは当然といえる。

表2 2020年度のコロナ対策歳出とその財源

	総額 (億円)	対2019標準 財政規模 (%)	その財源内訳 (%)				
			臨時 交付金	国庫 支出金	県支 出金	他特定 財源	一般 財源
札幌市	2,885	55.9					
仙台市	1,400	50.7	7.1	81.7	5.0	4.8	1.4
川崎市	1,891	50.5					
名古屋市	3,076	47.6	92.8		2.8	1.5	2.9
大阪市	3,599	42.2	10.0	82.1	7.0	-3.1	3.9
岡山市	933	47.6	8.2	87.0			4.8
北九州市	1,304	46.7	8.7	86.3		12.6	1.2

「他特定財源」で示したものの中には、大阪市のように中止した事業等の予算を減額補正の上コロナ対策に充当したと思われるものや、北九州市のように減収補填債や猶予特例債といった新型コロナ関連市債を含む例もある。また、融資資金受託や融資の回収金等も「他特定財源」に含まれている。

これらの特定財源による財源確保の結果、各都市の一般財源の充当は5%に満たない。新型コロナ対策で自治体の財政状況が厳しくなることが懸念されていたが、2020年度の決算でみる限り、自治体の財源持ち出しは限定的であると推測される。その結果、2020年度末の財政調整基金残高(図2参照)は、さいたま市においてのみ大きく減少しているが、それ以外においては2019年度末に比べて横ばいか若干の増加すら示している。コロナ禍が始まった当初はおそらく財政調整基金を取り崩しての対策が採られたかもしれないが、その後国の三次にわたる補正予算によって国庫支出金や臨時交付金による補填がなされ、それによって財源が振り替えられた結果、決算時には財政調整基金の取崩分を回復したのではないかと考えられる。

なお図には示していないが、各都市が示す2021年度末の財政調整基金残高見込みは、2021年度当初予算段階のものであり、この時点ではいずれの都市も財政調整基金を大きく取り崩す見込みを立てている。とはいえ、決算段階での2020年度末残高のように、今後国による臨時交付金等の配分がなされれば、財源の置き換えが行われ、結果的に基金取崩は限定的となる可能性はある。つまり2021年度末における基金残高の行方は、今後の国による財源補填如何に規定されていると言わざるをえない。

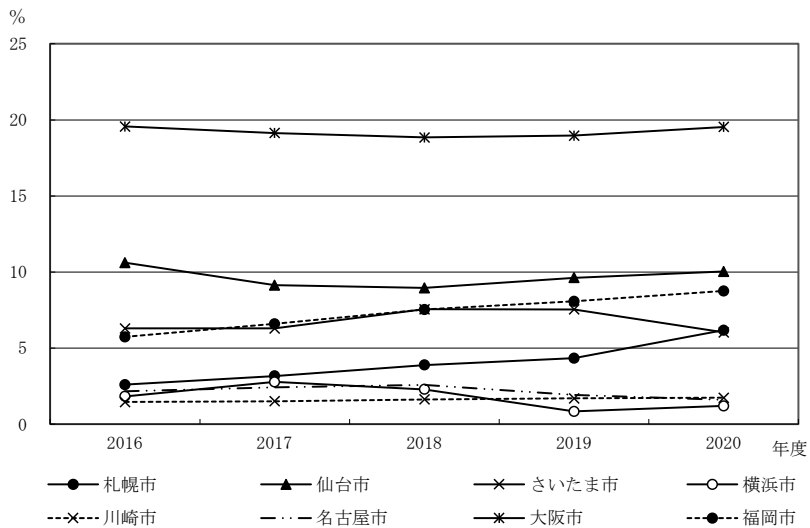


図2 年度末財政調整基金残高対2019標準財政規模

4. 単独事業としてのコロナ対策

これまで見てきたように、各都市におけるコロナ対策支出の大半は特別定額給付金を含む国の補助事業が占めている。とはいえ、各地域の感染状況や経済社会状態に即した単独事業も少なからず行われている。これら単独事業は基金取崩を含む一般財源で賄われているが、それらの多くが臨時交付金で補填されているとみることができる。そこで以下では、臨時交付金の事業計画を用いて、各自自治体が取り組む単独事業を見ていきたい。

そもそも臨時交付金は、2020年4月の閣議決定⁵⁾によって創設され、同年11月に「協力要請推進枠」が、翌年4月に「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金(事業者支援分)」が追加されている。その用途はコロナ対応のための取組であれば用途を問わないとされており、補助事業の自治体負担分と単独事業の双方に充当されている。2020年度においては、第2次実施計画分までについて、「掲載日(2021年1月12日)までに公表意思の確認ができた事業」を全て公表しているが、それ以降については2020年度第3回実施計画、および2021年度の第1回から第3回までの実施計画については集計値しか公表していない(2021年10月末現在)。内閣府からの通知によれば、実

施計画は既提出計画を適宜修正・追加して提出するとされているため、さしあたりこの第2次提出分の実施計画をみることで、2020年度の各自治体の単独事業の動向を把握することができるだろう。

図3は、表2に示した都市のうち、臨時交付金の歳入決算額が判明する5都市について、この第二次提出分実施計画の内訳を示したものである。いうまでもなく臨時交付金実施計画はあくまで計画であるものの、表2から算出される臨時交付金決算額とさほど大きな相違はない。ただし、当該実施計画の最終締め切りは2020年9月30日であったため、その後の感染拡大状況を踏まえればその執行は計画と異なっている可能性はある。なお、同図に示した使途区分は、国が示した対策項目を筆者が適宜整理・要約したものである。補助事業分を計上している都市もあるが、ここでは単独事業分のみを集計した。

いずれの都市においても最大の比率を示しているのが事業所支援であり、その多くを占めているのが休業・営業時間短縮要請に応じた事業所への協力金である。感染の第一波(2020年4月～5月)、第二波(8月～9月)までの時点での営業自粛要請では、国は「休業補償」には否定的な立場をとっていたが、自治体独自の判断で協力金を支給していたことがわかる。それ以外にも、雇用の維持や事業継続のための支援、資金繰り対策、交通機関や公共施設の利用減に対する支援等も含まれている。なお、岡山市は緊急事態措置対象とはならなかったため、休業要請協力金ではなく、売上げが20%以上減少した中小事業者に対する支援金がこの項目の最大金額を占めている。

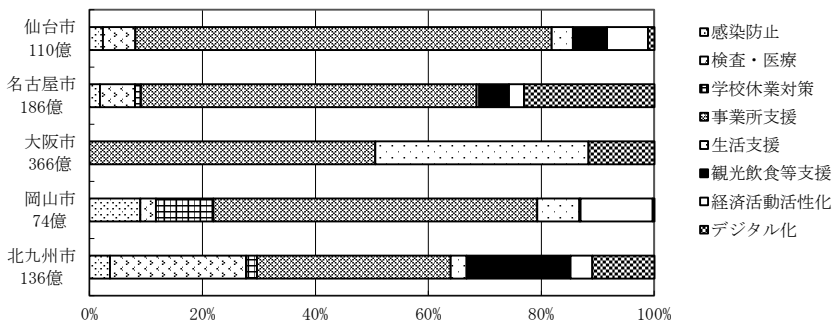


図3 臨時交付金2020年度第二次実施計画の内訳

その他の項目では、北九州市で検査・医療関係の実施計画額が大きい。そのうち最大の事業は医療・福祉施設への特別給付金支給事業である。医療・福祉施設への給付は、その後国が包括支援金として政策に組み込んでいったわけだが、実施計画の時点で自治体が先行的に取り組もうとしていたことがわかる。また、岡山市は学校休業対策が比較的多くなっているが、この多くを占めるのが児童生徒向けのタブレット端末の配布とリモート教育支援であり、同様の事業が大阪市や名古屋市では「デジタル化」に区分されている。これらは、文科省がコロナ以前から推進していた「GIGAスクール構想」に関連するもので、2019年度では学級数の半分程度を目途とした補助事業として展開されていたものを、2020年度の補正予算で全学級対象に拡張したものである⁶⁾。臨時交付金の単独事業として挙げられているこれらの事例は国の補正予算を待たず全児童生徒へのタブレット端末配布と学内通信環境整備等を進めようとしていたことがわかる。

「生活支援」にかかる事業は、大阪市では学校給食の無償化と未就学児のいる世帯への給付金であり、岡山市ではひとり親世帯への給付金と水道料金の減免が主内容である。「経済活動活性化」の内容は都市によってかなり異なっているが、岡山市ではキャッシュレス決済ポイント還元や宿泊クーポン交付、仙台市では事業所の感染防止対策支援事業が主内容となっている。

とはいえ前述のように、これら第二次実施計画は2020年9月段階のものであって、その後の感染拡大を考えると、臨時交付金の実際の用途は異なっている可能性はある。その後の感染拡大の下で都道府県が独自に宣言や措置を講じたところもあり、コロナ禍の長期化のなかでこの状況は変化している可能性がある。

IV 2021年度補正予算の動向

2021年度の補正予算については、前述のように、全ての自治体を包括的に捉えることができず、個別自治体の補正予算資料をもとに分析していく他はない。とはいえ、全ての自治体がひとつひとつの補正予算に関して詳しい資料まで公表しているわけではなく、また特にコロナ対策関係費を別枠で集計

して示している自治体は多くない。以下では、コロナ対策関係事業について、決算・予算を通じて費用や財源を明確に区分して公表している事例として、大阪市と東京都を取り上げる。東京都は道府県機能と市町村機能の一部が同居する地方公共団体という特異性があるが、コロナ禍が最も深刻な影響を及ぼした地域のひとつとして無視できないと考える。大阪市の2020年度決算に関しては前述したため、21年度当初予算および9月末までの補正予算の状況を見ていく。

1. 大阪市2021年度当初予算と補正予算

大阪市では、2021年1月14日から3月7日まで、4月25日から6月20日まで、8月2日から9月30日までの三度にわたって緊急事態措置の対象地域となり⁷⁾、さらにまん延防止等重点措置(6月21日～7月11日)の適用期間もある。特に2021年8月から9月にかけての感染拡大時には深刻な病床逼迫に直面する事態ともなった。こうしたなかで、特に2021年度の補正予算は前年度のペースを上回るものとなっている。前出表1に示したように、2021年度上半期までに大阪市では11回もの補正予算を提出している。このうち2回はコロナ対策外のものであるが、2020年度に引き続き補正作業に追われている状況が窺える。

まず、コロナ禍の下での税収減の状況を記しておきたい。2020年度当初予算(2020年3月26日議決)における市税収入は7,420億円を見込んでいたが、同年度決算見込み(2021年9月8日付)7,447億円、結果的に予算額を上回ったものの、2019年度決算比では4.1%減となった。2021年度当初予算(2021年3月26日議決)での税収は7,119億円であり、20年度決算額から4.4%減を見込んでいる。市の予算説明では、国のコロナ対策として創設された徴収猶予の特例による20年度猶予分の回収が見込まれる一方で、法人市民税を中心とした落ち込みが予想されるとのことである。

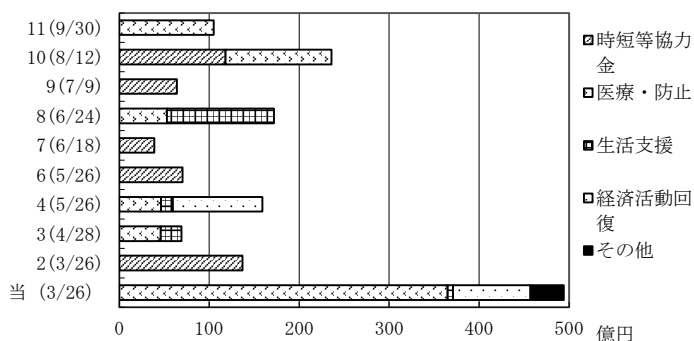
ところで大阪市では、概ね補正予算のたびに「新型コロナウイルス感染症対策における財政規模」という集計表を更新して公表している。これは、2019年度から最新の補正予算まで、各予算の主なコロナ対策を挙げつつ、総額と財源内訳を示すものである。コロナ対策事業を包括的に把握するには大

変わりやすい資料といえ、さらにコロナ対策事業の具体的な内容についてはそれぞれ「補正予算の概要」に示されている。以下では主にこれらの資料を用いて大阪市におけるコロナ対策にかかる財政状況を見ていく。

さて、図4は当初予算および各補正予算に示されたコロナ対策費の内訳、図5はその財源を示したものである。まず、当初予算においてはワクチン接種を中心に医療・感染予防関連事業が多く盛り込まれるとともに経済活動回復に向けた中小企業支援や消費喚起等も盛り込まれた。その財源としては約半分が国庫支出金および府支出金が予定されている。なお、市の予算および補正予算では国庫支出金のうち臨時交付金の額は明示されていないが、ワクチン接種事業は国の10割補助とされている⁸⁾ことから、当初予算ではこの国庫補助が中心であろうと考えられる。

21年度上半期における11回もの補正予算においては、4月から5月にかけての感染の第四波の時期と、8月から9月にかけての第五波の時期を中心に大きな補正が組まれていることがわかる。これらの時期に病床確保等にかかる費用とワクチン接種とが並行していたため、医療・感染防止関係費が同時期に大きくなっていることが窺われる。そして同時期において、時短等協力を中心とする補正が4～5回にわたって組まれていることがわかる。

その一方で財源については、国庫支出金が計上されているのは第8回、第11回の補正時を中心としており、それ以外は一般財源で賄われている状況が



<注>縦軸は補正号数、括弧内は議決・専決の日付。図5も同様。

図4 大阪市2021年度コロナ対策事業費の内訳

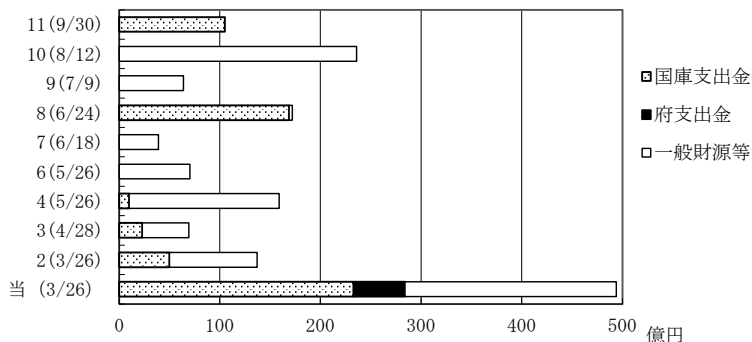


図5 大阪市2021年度コロナ対策費の財源

見て取れる。2021年度の臨時交付金については第1回の交付決定が6月23日、第2回が9月30日とされており、その後も10月、11月の交付決定が予定されているため、おそらく臨時交付金の交付決定を受けて補正予算が組まれていると考えられる。とはいえ図5を見るとこの交付のタイミングと補正予算内容とが必ずしも一致しているわけではない。第8回補正（6月24日専決）はワクチン接種と生活困窮者自立支援事業で、いずれも国の10割補助の事業である。これに対して第11回補正（9月30日議決）では、時短等要請協力金が計上されており、その財源が全て国庫支出金となっているが、これは臨時交付金の協力要請推進枠であろう。概して臨時交付金は時短等要請協力金を中心に充当され、それ以外の事業（例えば飲食店への支援や患者受入病床拡充協力金、消費喚起事業等）は財政調整基金を取り崩して実施しているように見える。

つまるところ、市のコロナ対策の多くは財政調整基金の取崩によって先行的に実施され、事後的に臨時交付金等の国庫支出金で補填（財源振り替え）がなされるものと考えられる。大阪市における2020年度末の財政調整基金残高は1,664億円⁹⁾であったが、第11回の補正予算後の残高は906億円にまで減少している。このような財政調整基金の取崩分が最終的に国からの財政移転によって補填されるのか否かは、2021年度の決算を見なければわからない。

さて、上記のような2021年度の当初予算から9月末補正までのコロナ対策の総額を図6に示した。なお同図では2020年度のコロナ対策歳出から特別定

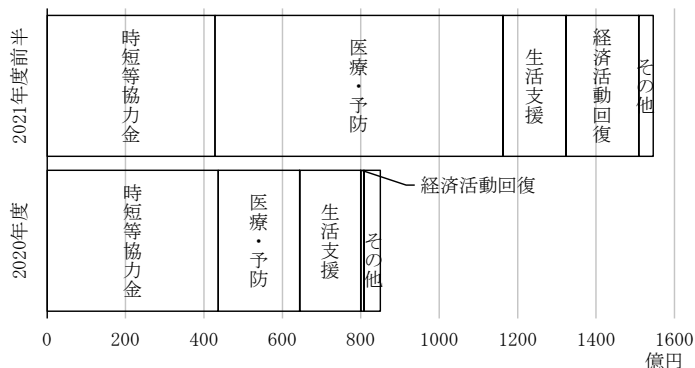


図6 2020/21年度大阪市のコロナ対策事業費

額給付金分を除いたものを並べて比較している。コロナ対策にかかる支出は、2021年度の上半期だけですでに2020年度の規模の2倍近くに達しており、その最大の歳出が医療・感染予防関係の事業であることがわかる。医療・感染予防にはワクチン接種や感染症患者を受入れる医療機関への支援にかかる事業が主である。時短等協力金については、前述のように緊急事態措置やまん延防止等重点措置の適用期間の下、2021年度上半期はほとんど絶え間のない営業時間短縮要請が続いたこともあり、上半期だけで前年度規模の協力金が支出されている。総じて大阪市の場合、コロナ対策費の大半はこの医療・感染予防と時短要請協力金で占められており、それ以外の単独事業、例えば他の自治体にみられるような消費喚起策やICT環境整備といったものはかなり限定的であるといえる。

2. 東京都2020年度決算

これまで述べてきた政令市と異なり、東京都は道府県機能と市町村機能が混在する地方公共団体である。この点を念頭に置きつつ、都の2020年度決算および2021年度補正予算からコロナ対策財政の状況を見ていきたい。

2020年度の補正予算は、都のホームページで見ると20回を数える。ただし、例えば2020年度最終補正予算案(1月29日)については追加(2月18日)、追加分その2(3月5日)、その3(3月24日)と都合4回にわたって提案されており、これらをそれぞれ1回分とカウントすると20回になる計算である。

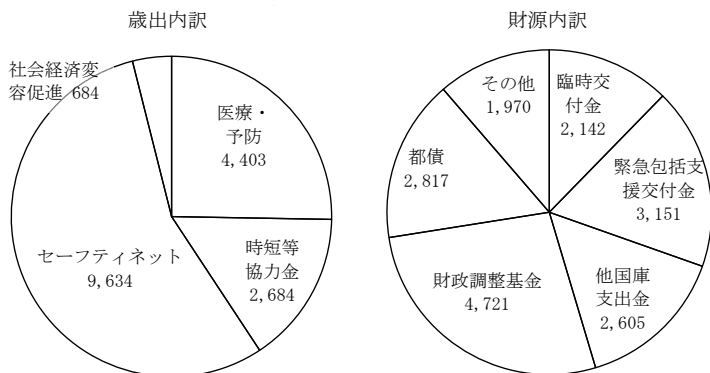
前出表1の政令市の補正回数と比較すると、さいたま市に次ぐ多さとなっている。その詳細についてはここでは割愛し、9月に発表された2020年度決算でその全体像をまず見ていきたい。

東京都の決算は毎年『年次財務報告書』として公表されている。2020年度の報告書では、「コロナ禍における財政運営」という項目を立て、都の新型コロナウイルス感染症対策の概要やその財源、基金取崩の状況をまとめている¹⁰⁾。それによれば2020年度のコロナ対策支出は17,406億円とされており、これは2019年度標準財政規模を基準とすれば、その44%にあたる。報告書ではコロナ対策の柱として、①新型コロナウイルスの感染拡大を阻止する対策、②経済活動と都民生活を支えるセーフティネットの強化・充実、③感染症防止と経済社会活動との両立等を図る取組、④社会構造の変革を促し、直面する危機を乗り越える取組、の四つを掲げている。ただし、①には医療・感染防止策の他に、感染拡大防止協力金(時短等要請協力金)が含まれており、また②には中小企業制度融資等の事業所向けの支援と生活福祉資金貸付事業のような個人向けのものの双方が含まれている一方、前述の指定都市各都市でコロナ対策の半分前後を占めていた特別定額給付金は市区町村が担うため、都財政には含まれていない。また、③④は区分が少々わかりにくい印象がある。そこで図7ではこれらの区分を整理の上、項目名を簡略化するとともに財源内訳をあわせて示した。

まず、歳出中多くを占めている「セーフティネット」は前述②の事業所・個人双方向けを含むが、9,634億円のうち6,674億円を占めているのが「新型コロナウイルス感染症対応緊急融資」として創設された中小企業融資である。概してこのような制度融資は道府県が主体となって実施していることが多く、前述政令市を含む市区町村では支援金や給付金の上乗せ、融資の利子補給といった形での事業者支援が多い。また、政令市を含む市町村では前述のように特別定額給付金がコロナ対策費の多くを占めていたが、東京都においてはこの業務は都下市区町村が担ったため、都の歳出には含まれていない。

また、「時短等協力金」の区分で表したのは、都では「営業時間短縮等に係る感染拡大防止協力金」という名称で実施されている。他地域では、道府県と市町村が負担し合って実施することが多いが、東京都の場合は都が実施す

大都市における新型コロナ対策と財政状況 (武田)



<資料>東京都「令和2年度東京都年次財務報告書」(2021年9月)より作成。

図7 東京都2020年度のコロナ対策財政(億円)

る形のように見受けられる。また、「医療・感染防止」には感染症患者を受け入れる医療機関や福祉施設に対する支援が含まれているが⁵、これは他地域では道府県事務として実施されている。財源内訳にある緊急支援包括交付金¹¹⁾は、感染拡大防止や医療提供体制の整備を目的として都道府県に交付されるものであり、感染防止対策や医療体制確保に関連する各種10割補助金を包括化したものである。都道府県はここから直接医療機関や市区町村への支援を行うため、前述の他の政令市では表れてこなかった歳入項目である。

これら2020年度のコロナ対策に関する財源については、同図に示すように45%が国からの財源であり、その内訳として地方創生臨時交付金12%、緊急包括支援交付金18.1%、その他国庫支出金15.0%となっている。臨時交付金については、このうち都を介して各区に交付されたものが417億円、通常分(感染拡大防止や地域経済・住民支援等)が817億円、協力要請推進枠が909億円とされている。協力要請推進枠は2020年11月に導入されたもので、前述の感染拡大防止協力金の財源として充当されたものと考えられる。

なお前出表2を見ると、各都市の臨時交付金の比率はあまり高くないように見えるが、定額給付金を除く歳出を分母として計算すると、臨時交付金は財源の30~40%を占めることになる。これに比べると東京都における臨時交付金の比率はかなり低いといえる。というのも、臨時交付金の通常分につい

ては、配分方式のなかに人口規模や財政力による割り落としがあり、人口や財政力の高い大都市にあつては感染状況が深刻であつたにもかかわらず、この臨時交付金の配分額は相対的に低水準となっているのである¹²⁾。他方、協力要請推進枠については、その配分は緊急事態措置の対象地域に関して時短要請対象事業者数に応じたものとなっている¹³⁾ため、東京都の場合はこれを活用しているものと考えられる。しかし協力金決算額2,684億円に対して協力要請推進枠909億円であるから、3分の1しか財源補填されていないことになる。

こうしたことから、都はコロナ対策の財源確保のために、財政調整基金の大幅な取崩を余儀なくされたといえる。政調整基金の取崩しが4,721億円であり、これはコロナ対策費の27.1%にあたる。この結果、年度末残高は2019年度末9,345億円から2020年度末5,327億円に減少した。前出図2に示したように、他の政令市では2020年度中に財政調整基金の取崩はあつたものの、決算時点ではほぼ前年度並みの残高を維持していたのだが、東京都の場合は国からの財政移転が相対的に少なく、大幅な基金取崩を行わざるを得なかったといえる。

その他、コロナ対策費の財源としては都債が2,817億円発行されており、これはコロナ対策費の16.2%にあたる。都の報告書によれば、従来の中小企業制度融資に加え、無利子・無担保の「新型コロナウイルス感染症対応緊急融資」を新設して中小企業支援を行ったとされており、都債は主としてこの財源調達のためのものであるが、都税減収のための減収補填債も含まれている。

3. 東京都2021年度当初予算と補正予算

東京都では、2021年度には9月末までに16回もの補正予算を組んでいる。2月に議会提出された当初予算ではコロナ対策事業はほとんど盛り込まず、2月18日付発表の第1回補正予算に盛り込むという形がとられた。コロナ対策にかかる歳出総額は34,682億円に達しており、すでに21年度上半期だけで20年度決算額の2倍の規模となっている。

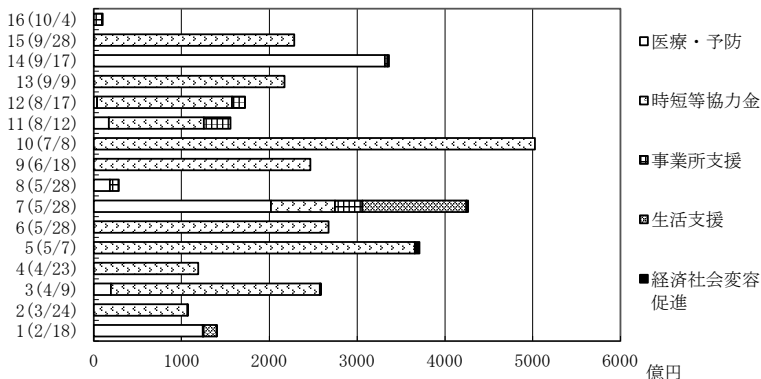
その一方で当初予算では、都税収入の大幅な減少が見込まれている。2019

年度決算での都収入は57,326億円であり、2020年度決算では52,930億円と7.7%の減となった。2020年度の当初予算での税収見込みは54,446億円であったが、これを2.8%下回った。2021年度の当初予算での都税収入は50,450億円であり、2020年度決算額をさらに下回る見込みとなっている。東京都は不交付団体ということもあり、これに対する財源確保が不可避となるが、2021年度当初予算では減収補填債を含む861億円の都債発行が見込まれている¹⁴⁾。

さて、都における各補正予算については、予算書そのものはホームページ上で公表されていないが、コロナ対策関係に関する補正事項は前出①～④の柱建てに即して、その細目とともに示されている。財源については国庫支出金・財政調整繰入金・その他といった括りであり、臨時交付金や包括交付金といった国庫支出金の内訳は示されていない。図8・図9は各補正におけるコロナ対策費とその財源の対応関係を示したものであるが、ここでは②のセーフティネットの項目を事業所支援と生活支援に分けて示した。また財源については、補正予算では緊急包括支援交付金や臨時交付金、その他国庫支出金の区分は示されておらず、図9では全て「国庫支出金」で表している。

2021年度には4月25日～6月20日、7月12日～9月30日に緊急事態措置の適用対象となり、この間の6月21日から7月11日にはまん延防止等適用対象となっている。図8でいえば、第4回から第9回までの補正、第11回から第15回までの補正は緊急事態措置下、第10回補正はまん延防止等重点措置適用対象の時期にあたる。第1回から第3回補正の時期は宣言解除期間ではあるものの、一日当たり400～500人の新規感染者が出ていた時期であったことを考えると、21年度上半期はコロナ対策に追われる日々であったことが窺われる。

まず、第1回、第7回、第14回補正では医療・予防関係の予算が多く計上されている。これらの補正では患者受け入れに向けた空床確保が多くを占めており、第14回では宿泊療養施設の設置運用、自宅療養者支援等の事業費も大きい。特に第五波の感染拡大に直面した都の対応状況が窺われる。なお、ワクチン接種は市区町村が中心となって実施したため、都の歳出に占める金額はおおきくないが、市区町村への支援や都独自の接種会場設置等の事業も行われた。



<注>縦軸は補正号数，括弧内は公表の日付。図9も同様。

図8 東京都2021年度コロナ対策費の内訳

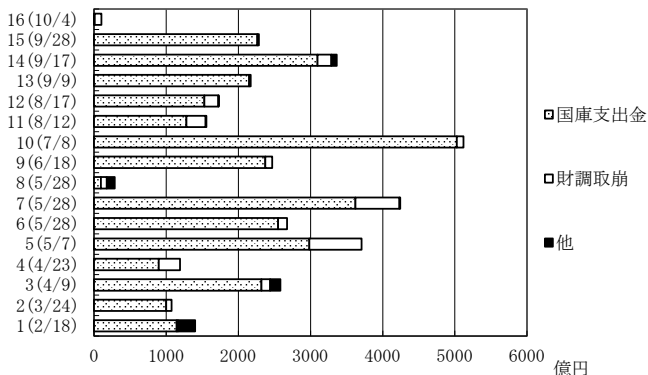


図9 東京都2021年度コロナ対策費の財源

第7回補正で盛り込まれている生活支援分野の支出は、生活福祉資金貸付事業補助であり、小口の支援資金を緊急で貸付ける制度である。図9から、この財源として都債が発行されていることも見て取れる。その他、第7回、第11回補正等に盛り込まれている事業所支援には、中小企業者等月次支援給付事業が含まれており、これは休業や時短によって売上高が減少した事業者に対して国が給付する支援金に都が加算・対象拡大を行っているものである。

これらの支出を除く、全体の7割以上を占めているのが時短等協力金であ

り、この費用構成は2020年度決算とは全く様相を異にしている。緊急事態措置やまん延防止等重点措置の下で、飲食店や大規模施設に営業時間短縮や休業を要請したことに伴う協力金支出がいかに大きかったかが窺われる。

一方、これらの支出に関する財源についてみると、20年度決算とは異なり、8割近くが国庫支出金で補填されている。国の各種10割補助金の他、医療提供体制にかかる緊急包括支援交付金や、臨時交付金の協力要請推進枠が含まれていると考えられる。その結果として、21年度上半期までの都の財源負担は前年度よりやや軽減されているとはいえるが、それでも財政調整基金取崩は約3,000億円に達している。前述のように、2019年度末の財政調整基金残高は9,345億円、20年度末には5,327億円と大幅な基金取崩がなされたのであるが、21年度の9月末補正の段階での基金残高は1,976億円にまで減少している¹⁵⁾。

以上のように、東京都の場合は政令指定都市や他の市町村と異なる歳出構成を持つとともに、長期間にわたる感染拡大の下で大規模な財政支出を余儀なくされている状況が窺われる。またその財源についても、国による財源補填が必ずしも十分でなく、財政調整基金の取崩が大きい。2021年度の決算を待たねば最終的な基金残高はわからないが、これもまた国からの財源移転如何に規定されるといわざるを得ない。

V 結語

以上の分析から、大都市における新型コロナ対策をめぐる財政運営の現況について総括しておきたい。

まず、2020年度の政令市の決算状況から判明したことは以下の諸点である。第一に、コロナ対策にかかる支出規模は、各都市の標準財政規模の5割前後の規模に達していたが、その7～8割は定額給付金給付事業であったということである。それ以外の支出については、緊急事態措置等の適用された都市にあつては休業・営業時間短縮要請協力金、そうでない場合は事業・雇用の維持に向けた支援・融資等が相対的に多く、それに次いで医療・感染拡大防止に向けた取り組みが多かった。

第二に、臨時交付金の使途についてである。武田(2021)では、小規模自治体や非都市的産業構造の自治体ほど商品券・飲食券等による消費喚起策や観光振興等により多く充当されていることを明らかにしたが、政令市においては、感染拡大状況によって相違はあるが、概して休業・営業時間短縮要請に伴う協力金を中心とする事業所支援の比率が高かった。特に大都市圏の場合はこの傾向が顕著で、医療体制の整備と協力金とがコロナ対策の大半を占めているケースもあった。

第三に、コロナ対策の財源については、2020年度決算を見る限り、臨時交付金を含む国庫支出金によって財源確保がされていたことがわかる。年度当初には財政調整基金を取り崩して対策を進めることが多いが、年度末までには財源が国庫支出金に置き換えられ、結果的に財政調整基金の取崩は限定的なものにとどまっているように見える。ただし例外はあり、東京都の場合は2020年度決算でも財政調整基金を大きく取り崩していたことがわかる。

第四に、2021年度上半期までのコロナ対策について。感染拡大は2021年度に入ってから一層深刻化し、大都市圏では上半期のうち長期にわたって緊急事態措置やまん延防止等重点措置の対象となつたところが多く、また措置の対象とならなくとも都道府県独自の判断で営業時間短縮要請等の経済活動の自粛を求めた都市・時期もあった。そのため2021年度上半期のコロナ対策費は、東京都や大阪市のような大都市圏では医療体制の確保と時短等への協力金とが大半を占めた状況が窺える。2020年度とは状況が一変し、消費喚起やデジタル化等社会経済変容推進等に財源を割く余裕が失われた状況すら垣間見られる。

こうした状況の下で、2021年度上半期の補正予算状況を見る限り、かなりの規模で財政調整基金の取崩が先行して行われており、臨時交付金を含む国庫支出金による財源補填は間に合っていない状況が窺われる。さらに加えて2021年度の地方税収は2020年度に引き続き大幅な落ち込みが予想されており、大都市の財政はかなり厳しい局面に立たされていると言わざるをえない。ただしこの状況は国からの財源補填によって好転する可能性はあるとはいえ、国も巨額の国債残高を抱える状況下にあつて、例えば臨時交付金の大幅増額という見通しは現時点では立っていないのである。

この時点に立って顧みるに、2020年度の国・地方を通じた「コロナ対策」支出が果たして賢明な支出であったのかどうかが問われることになる。従来の自然災害と異なり、その被害規模が予測困難であったという制約はあったものの、被害が長期化する特異な「災害」とあるという認識に立つての国・地方にわたる予算策定が必要だったのではないかと考えられる。今後起こり得る大規模自然災害のリスクを考えると、国・地方双方の財政状態を回復させることは喫緊の課題である。

文献一覧

- 安藤道人, 古川知志雄, 中田大悟, 角谷和彦 (2021): 「新型コロナ危機への財政的対応: 2020年前半期の記録」『社会科学研究』72 (1), 129-158頁。
- 梅原英治 (2021): 「巨額のコロナ対策資金はどのように調達されたか～国債の追加大量発行と国庫の資金繰りの解明～」『大阪経大論集』72 (3), 127-154頁。
- 翁百合 (2021): 「日本のコロナ対応策の特徴と課題 国際比較の視点から見えてくるもの」『NIRA オピニオンペーパー』57, 1-12頁。
- 金井利之 (2021): 『コロナ対策禍の国と自治体—災害行政の迷走と閉塞—』ちくま新書。
- 金子勝 (2020): 「コロナ対策と財政政策の問題点」『都市問題』111 (9), 4-9頁。
- 小西砂千夫 (2020.6): 「新型コロナウイルス対策と自治体の財政運営」『地方財務』792, 76-96頁。
- 小西砂千夫 (2020.8): 「第2次補正予算における新型コロナウイルス対策と自治体の財政運営」『地方財務』794, 2-20頁。
- 佐藤主光 (2021): 「コロナ緊急対策と日本の財政状況について」『資本市場』426, 4-10頁。
- 瀬古雄祐 (2020): 「新型コロナウイルスの感染拡大の地方財政への影響」『レファレンス』838号, 71-93頁。
- 武田公子 (2021): 「新型コロナ禍の下の自治体財政—危機対応と政府間財政関係—」『経済論集』41-2, 131-156頁。
- 飛田博史 (2021): 「2021年度地方財政計画の概要とポイント」『月刊自治研』63(737), 26-40頁。
- 中田大悟 (2020): 「人口高齢化とポストコロナ社会を見据えた財源論」『都市問題』111 (9), 32-37頁。
- 平岡和久・森裕之 (2020): 『新型コロナ対策と自治体財政—緊急アンケートから考える』自治体研究社。
- 星野泉 (2021): 「コロナ禍の中の地方財政」『生活経済政策』289, 32-36頁。

注

- 1) 財政制度等審議会「令和3年度予算の編成等に関する建議」2020年11月25日。
- 2) 総務省自治財政局財務調査課「令和元年度地方財政状況調査表作成要領」57頁。
- 3) 瀬古(2020)は、20年11月時点で同様の手法によって全都道府県と政令指定都市の補正回数調査を行っており、その時点で補正後予算額が2013-18年の6年間平均の120~150%に達していたとしている。
- 4) 以下の図表に示す各都市2020年度決算データの出典は次の通り。札幌市「令和2年度決算の概要(日付不明, 9月議会提出前)」, 仙台市「令和2年度普通会計決算の状況(2021年8月)」, さいたま市「令和2年度一般会計決算の概況(日付不明)」, 横浜市「令和2年度一般会計決算の概要(2021年7月20日)」, 川崎市「令和2年度一般会計・特別会計決算見込の概要について(2021年7月29日公表)」, 名古屋市「名古屋市の財政 令和3年版(2021年11月)」, 大阪市「令和2年度大阪市一般会計等決算見込(速報版)について(2021年7月16日)」, 岡山市「令和2年度決算(案)の概要(2021年9月)」, 福岡市「財政のあらましー令和2年度決算及び財政状況の概要ー(2021年9月)」, 北九州市「令和2年度北九州市決算(2021年8月)」。
- 5) 「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策(令和2年4月7日 閣議決定(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(令和2年12月8日閣議決定)」。内閣府新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金サイト (<https://www.chisou.go.jp/tiiki/rinjikoufukin/index.html>) 参照。
- 6) 文部科学省「GIGAスクール構想について」(https://www.mext.go.jp/a_menu/other/index_0001111.htm)
- 7) 緊急事態措置の経緯については、内閣府「新型コロナウイルス感染症 緊急事態宣言の実施状況に関する報告」2021年10月参照。
- 8) 「新型コロナウイルスワクチン接種対策費用国庫負担金交付要綱」厚生労働省発健0222第1号, 2021年2月22日。
- 9) 令和2年度決算大阪市決算(2021年10月13日)による。
- 10) 東京都「令和2年度東京都年次財務報告書」(2021年9月), 18-21頁。
- 11) 「令和2年度新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金(医療分)交付要綱」2020年4月30日厚生労働省発医政0430第1号他, 最終改正2020年8月5日。
- 12) この点に関しては前出武田(2021)参照。
- 13) 「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」2020年5月1日府地創第127号他, 最終改正2021年10月13日。
- 14) 東京都「令和3年度東京都予算案の概要」2021年2月。
- 15) 東京都「令和2年度東京都年次財務報告書に関する情報の更新」2021年9月17日。