

# 危機対応における国と地方の行財政関係—コロナ禍と自然災害の比較からの考察—

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2024-05-16 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 武田 公子, Takeda Kimiko メールアドレス: 所属:
URL	<a href="https://doi.org/10.24517/0002000551">https://doi.org/10.24517/0002000551</a>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License.



# 危機対応における国と地方の行財政関係

——コロナ禍と自然災害の比較からの考察——

武 田 公 子

## I はじめに

自然災害やパンデミック、社会経済的危機等、さまざまな危機に直面した際、政府諸部門（ここでは特に中央政府と地方政府）は、危機対応においてどのような役割分担・連携関係を持つのだろうか。また、危機対応の最前線に立つ地方政府にとって、対応に必要な財源の多くは上位政府部門からの財政移転に頼らざるを得ないのが現実だが、その際に最適な財政配分のあり方とはどのようなものだろうか。

本稿は、自然災害とパンデミック——特に記憶に新しいCovid-19（以下、コロナ禍）——の事例を中心にこの課題に対する考察を試みる。

### 1. 「危機」の多様性と共通課題

日本はこれまで多くの自然災害に見舞われ、また今後も南海トラフや首都直下型といった大規模地震が想定されている。また、日本に限らず2020年から約3年間にわたって影響を及ぼしたコロナ禍も世界的な混乱をもたらした危機であった。これらの危機に際して、地方政府は人々に最も近い政府部門としてその対応にあたり、対人サービスや物的給付等の生活支援を行い、支援に必要なインフラの復旧や構築を行いつつ、平時の業務を維持あるいはできる限り早急に回復する役割を果たしてきた。

その際、これらの危機への対応は自治体のみの責に帰すべきものではな

い上、自治体の財政力による対応差を生むべきではないことから、中央政府は危機対応の原則を整備するとともに、自治体に対する財政支援を行っている。とはいえ、危機対応に要する経費は予測が困難であり、復旧復興の計画規模によっては自治体の財政負担を大きくすることもある一方、国からの財政支援がその使途を制限した場合や、逆に過大な見積に即して配分された場合には、不効率を生むこともあり得る。

このような問題に鑑み、本稿は危機対応における中央・地方政府間の権限・役割分担と財源配分のあり方について検討を行う。自然災害とパンデミックは性格の異なる「危機」であり、被害発生期間や予見可能性も異なる。しかし、生活手段・生業手段を失うリスクのある人々への支援ニーズが突然に発生し、自治体が二次被害を食い止めつつこれに迅速に対応しなければならないという点を含めいくつもの共通性をもつ。国内の諸研究では、コロナ禍の際に東日本大震災等の大規模自然災害との類推・対比もしばしばなされている。

その一方で、分権化が世界的潮流となった1990年代以降において、中央政府と地方政府の権限・財政負担関係にしばしば「揺らぎ」がみられるに筆者は注目する。こうした政府間関係の揺らぎは主に、大規模災害や経済危機等の危機的局面において、中央政府からの財政移転が増加するとともに地方政府がその財源によって動員・誘導される傾向として現れる。地方側は中央政府からの財政移転に依存せざるをえないが、分権化の観点からはこの移転財源の弾力的な運用が求められる一方で、地方政府の財政規律をどのように担保するかという問題を伴う。本稿は、このような危機時における財政移転に焦点を当てつつ、平時財政運営と異なる「危機対応財政」における政府間関係の共通解を見出したいと考える。

## 2. 都市のレジリエンスをめぐる議論が示唆するもの

自然災害やパンデミックだけでなく、地域紛争に伴う難民の発生、気候変動、経済変動といったさまざまな問題を「危機」と捉えることは概ね共通理解となっているが、近年ではデジタル化と自動化の加速といった急速な社会経済上の構造的变化や、社会におけるさまざまな格差の拡大をも「危機」の

枠組みで捉える考え方も登場している。このように「危機」を広く捉え、「レジリエンス」という概念を用いて、危機からの回復・順応・再構築への条件を検討する研究は多くなされている。「レジリエンス」とは、さまざまな危機からの適応的再構築能力を指す概念であり、2013年ダボス会議のメインテーマとしても取り上げられたものである。そのなかで特に地方政府・地域社会に焦点化したものとして、2012年の国連防災戦略事務局の“Making Cities Resilient” キャンペーンが嚆矢として挙げられる(川久保他2017, 兼村2021他)。

このキャンペーンに関連して開発された指標のひとつに、City Resilience Index (CRI) (2014) がある。都市コミュニティが重大な社会的、環境的、または経済的ストレスと混乱の後に生き残り、繁栄できるようにするための都市パフォーマンスの測定を提案したものであり、世界100都市がこの評価に参加している。CRIは、①生活基盤の脆弱性の最小化、多様な生活、健康と人命の保護に関する「健康と福祉」、②持続可能な地域経済と相互支援等に関する「経済と社会」、③自然災害からの暴露の低減や重要サービス・インフラの継続性に関する「インフラと生態系」、④マネジメント力や自助・共助力の強化等に関する「リーダーシップと戦略」、の4領域からなる計52指標を掲げ、それぞれ柔軟性、余力、頑健性、資源力、省察力、包括性、統合性等の特性を組み合わせた評価方法を打ち出した。

また、OECDも「レジリエントな都市」を掲げたプロジェクトを2016年に開始している<sup>1)</sup>。そこでは、都市のレジリエンスをけん引するドライバーとして、①多様な産業、イノベーション、労働力の質、インフラを含む「経済」、②包摂性、市民ネットワーク、公共サービスの非排除性を含む「社会」、③持続的な都市開発、インフラ、自然資源を含む「環境」、④リーダーシップ、財源、他政府との連携、市民参加を含む「制度」が挙げられている。こうしてみると両指標とも、社会の包摂性、地域経済の持続可能性、自然とインフラの整合、そしてガバナンスという基本的な着眼点は共通していることがわかる。

災害リスクに焦点化して都市レジリエンス評価を行ったものとしてはOECD(2018)がある。津波災害を幾度となく経験してきた東南アジア5か国の都市に関して、災害リスク管理政策を比較評価したものである。ここでは、

備え、土地利用、都市インフラ、ガバナンス、ステークホルダーの参画、財政、保険といった観点からリスクマネジメントを検討し、都市のレジリエンスを高める行動として次のような提言を行っている。①包括的な脆弱性とリスクの評価を実施し、地域の防災行動計画を策定する。②規制と財政を組み合わせたリスクに配慮した土地利用政策を採用する。③災害リスク管理政策と都市のグリーン成長政策を統合する。④災害対応のバックボーンとなるべき財源調達メカニズムを開発する。⑤情報通信技術の活用を促進する。⑥政府部門間の垂直的・水平的な調整を促進する。⑦利害関係者を巻き込んで、包括的な災害リスクマネジメントを構築する。

同報告書は東南アジア都市の災害リスクマネジメントという性格もあって、レジリエンスを主導する政府部門のインフラ管理政策とガバナンスの問題に重きを置いているように見える。

レジリエンス論の観点からコロナ禍に関する都市政策を横断的に紹介したものとしては、OECD (2020a) がある。同報告は、加盟国からの事例収集をもとに、パンデミック対策のなかで得られた教訓と、長期的な回復・レジリエンスのための都市戦略を中心に述べている。都市は経済活動のハブとして人流が多いことから感染リスクが高く、ロックダウンによる経済的、社会的、環境的影響を大きく受けた。行動制限やロックダウンによる移動困難者の社会的孤立、貧困層の集住する地区での感染拡大、デジタルツールの急速な普及の一方でのデジタルデバイド、というように、都市の脆弱性は格差問題とともに顕在化している。こうした状況下で都市の回復やレジリエンス強化に向けた戦略のポイントとしては、「15分間都市」に象徴されるヒューマンスケール単位で捉える包摂的なまちづくり、低炭素経済に移行するグリーンシティおよびスマートシティ、そして自治体間・国際協力・官民パートナーシップ等を通じた機敏で柔軟な都市ガバナンス、等が挙げられている。

同報告は、パンデミックのさなかで出口の見えない時期に各国の状況や取り組みを収集して作成されたものという性格上、悲観的な現状認識とユートピア的な未来像の提示に尽きている印象が否めない。経験が蓄積されてきた自然災害に対し、パンデミックがいかに先の見えないものであったかを窺わせる。とはいえた報告の目指すレジリエンスとは、コロナ禍前への復旧では

なく、危機を克服した先にある、持続可能で包摂的な都市への再構築を謳うものであることは明らかである。過去の災害において繰り返された「ショック・ドクトリン」型再開発でなく、孤立しがちな人々を包摂するよりよい復興Build Back Betterを目指すという方向性をここで確認しておく必要があろう。

以上のように、レジリエンス論では危機からの中長期的な回復・復興および新たな局面への適用力涵養という観点からの議論が展開されている。以下ではこのような中長期的観点を念頭に置きつつも、さしあたり危機インパクト直後の局面に焦点化して政府間財政関係を考えていきたい。次章IIではまず、日本における災害時政府間財政関係の考え方をめぐる経緯と現行制度を概観する。その上でIIIではコロナ禍における各国および日本の対応を検討し、最後にIVで自然災害やコロナ禍にとどまらず「危機」全般に適応しうる政府間財政関係の原則を論じる。

## II 自然災害をめぐる政府間財政関係の考え方

### 1. シャウプ勧告から神戸勧告への災害対応財政原則の転換

日本における災害時の政府間財政関係の基本的な考え方は、戦後復興過程に出されたシャウプ勧告に源流があると考えられる。1949年に出されたシャウプ勧告の本文では、災害復旧事業を全て国に移管する、あるいは地方団体の所管として維持する場合にも、全額国庫補助金によって財源保障するべきとしている<sup>2)</sup>。その理由については勧告付録により詳しく、次のように説明されている。

「中央政府は災害復旧に対する財政上の全責任を引き受けてよいであろう。しかし、地方で統制している施設に關係した実際の仕事は地方団体が行なうことができよう。現在は、中央政府はこの負担の一部を引き受けているが、都道府県および市町村もまた負担を負っている。天災は予知できず、緊急莫大の費用を必要とさせるものであるから、天災の勃発は罹災地方団体の財政を破綻させることになる。その結果、地方団体は、起債、非常予備金の設定、高率課税および経常費の節減を余儀なくされる。この問題は中央政府だけが満足に処理できるものである。」<sup>3)</sup>

つまりこの時点では、地方財政の脆弱性ゆえに、災害復旧が財政破綻を引き起こしかねない状況に鑑み、全額国庫負担を原則としたのである。しかしその翌年に出された地方行政調査委員会議（いわゆる神戸委員会<sup>4)</sup>）の国庫補助金制度等の改正に関する勧告では、この原則は転換されている。

「災害復旧費国庫負担制度の改正に関する本会議の方針は、災害復旧事業は、被災施設の管理者がそれぞれの責任と負担とにおいて行うべきであるが、弾力性の乏しい地方財政をもってしては、これに要する経費の全額を負担することは困難であることを認め、地方公共団体はそれぞれの財政力の堪え得る限度、すなわち、それによって地方公共団体がその標準的な行政事務の遂行を著しく妨げられない程度において災害復旧費の一部を負担し、これを超える部分については国庫負担とすることにある。」<sup>5)</sup>

この勧告が先行したため、神戸委員会の「行政事務再配分に関する勧告（第一次）」<sup>6)</sup>には災害復旧に関する叙述は見られない。同第二次勧告<sup>7)</sup>では、「さきに行つた『国庫補助金制度等の改正に関する勧告』によるべき」とのみ記述されているが、その勧告説明では次のような記述がみられる。

「災害復旧事業は理論上は平衡交付金の対象となるべきものであるが、偶然性に影響されることが強く、且つ所要額が莫大であるのみでなく、その支出が数年度に亘ること等の実際的理由により、補助金として支出する方がより賢明である。」<sup>8)</sup>

平衡交付金は現在の地方交付税の前身にあたる財政調整制度であるが、つまり地方税の地域間不均等を調整した後の一般財源で復旧費用を賄うべきものとした点が注目される。このように、シャウプ勧告が全額国費負担を原則としたのに対し、神戸勧告は本来地方の一般財源で賄われるべきとした点で、両勧告の間で負担の原則は大きく異なっているのである。

その上で神戸委員会は次のように補助額算定上の詳細にわたって考え方を示している。第一に、災害復旧事業費の算定範囲は狭義の原型復旧のみならず機能復旧を含める、ただし改良事業はその限りではない。第二に、災害復旧事業は発災年を含め三ヶ年度以内の完成を目指すものとし、被災自治体が復旧事業の計画を立てやすいよう年度間の配分比率を定める。第三に、工事

費が一定金額を下回る場合(小災害)は災害復旧事業とみなさないが、財政力の弱い市町村にあってはこの限度を引き下げる。第四に、国庫補助率は、普通税収入見込み額と前年度の地方財政平衡交付金の合計額に対する災害復旧費の比率によって定められる。第五に、災害復旧にかかる国庫負担については、国が特別会計を設けて毎年度一定額を繰り入れる形で、いわば基金として運用する形をとる、等である<sup>9)</sup>。

このうち、第一点から第三点は概ね現行制度に通底するものであるが、第四点と第五点は現行制度と異なる。特に国庫補助率の考え方については、神戸委員会の第一次勧告と第二次勧告の間の1951年3月に出された「公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法」(以下、国庫負担法)<sup>10)</sup>が前述の「国庫補助金制度等の改正に関する勧告」に即したものとなっている。国庫負担法と神戸勧告(第二次勧告)には次のような齟齬がある。第二次勧告に関する説明の中では、災害復旧費と前年度における標準税収見込額および地方財政平衡交付金額の合計額とを比較し、前者が後者の5%を超えない場合はその全額を、5%を超える場合は、財政状況に応じて5ないし10%に相当する額を当該団体が負担するものとしている。これに対し国庫負担法では、災害復旧費の総額について、標準税収の1/2まで2/3、同1/2を超え2倍までの部分に3/4、2倍を超える部分につき4/4を国庫負担率としているのである。神戸勧告でいう標準税収と平衡交付金の合計とは、大まかにいえば現在でいう標準財政規模に相当するもので、これと災害復旧費との比較は、財政規模に対する被害の大きさを示すに過ぎない。そのために地方団体の財政力に応じた負担調整を示したものとなっていないのである。国庫負担法と第二次勧告の前後関係からすると不可解ではあるものの、この国庫負担法の考え方は制定当時から現在に至るまで堅持されている。

他方、災害救助に関してはシャウプ勧告では言及がなかった。これは災害救助法が1947年に制定されていた<sup>11)</sup>ためではないかと考えられる。制定時の規定では、災害救助は国の責任とされ、内閣総理大臣の管理に属する中央・地方・都道府県災害救助対策協議会<sup>12)</sup>が救助計画を樹立し、救助は都道府県知事が国の機関として実施することとされていた。これに対して神戸委員会第二次勧告は、災害救助に関する事務は府県の責任とし、国及び市町村がこ

れに協力する建前であるべきとし、知事への機関委任事務から府県の責任への変更を勧告したのである。中央災害救助対策協議会は国の機関として継続するが、府県に対する技術的援助のひとつとして実施されることとした<sup>13)</sup>。なお、救助に要する費用は当該都道府県が支弁し、国は都道府県の支弁が一定限度を超えた場合に限りその一部を負担することとなっており、都道府県の通常の財政力をこえる部分について国が補助するものとした。

その後の同法の大規模な改正は、1961年に制定された災害対策基本法<sup>14)</sup>の翌年の改正<sup>15)</sup>に伴ってなされているが、そこでも災害救助は都道府県知事への機関委任事務という性格のままであり、都道府県が「支弁」する費用の一部を国庫が負担するという仕組みはそのままであった。災害救助は都道府県の責任とする第二次勧告の趣旨での法改正は、結局のところ1999年の地方分権一括法によって、機関委任事務という制度が廃止されるまで待たねばならず、そこで初めて都道府県の責任が明確にされたことになる。ただし法定受託事務として都道府県に義務付けられる事務であり、国の関与は最小限とされつつも、自治事務より強い関与がある。

## 2. 現行制度における災害関係費の負担関係

災害に関する現在の財政負担関係を包括的に示すのは、地方財政法<sup>16)</sup>第10条の3における次のような規定である。「地方公共団体が実施しなければならない法律又は政令で定める災害に係る事務で、地方税法又は地方交付税法によってはその財政需要に適合した財源を得ることが困難なものを行なうために要する次に掲げる経費については、国が、その経費の一部を負担する。」

このように、現行制度における災害関係経費負担に関する考え方は、前述の「国庫補助金制度等の改正に関する勧告」を概ね踏襲しているように見受けられる。なお、「次に掲げる」経費として地方財政法では、災害救助の他、復旧費としては公共土木、農水施設、公営住宅、学校、福祉・保健衛生施設等が挙げられている。これは、前出「国庫補助金制度等の改正に関する勧告」の中で、「土木、農林、水産、公用建物等地方公共団体の管理に属するすべての施設」を対象としていることの延長線上にあると言える。

地方財政法におけるこのような列挙は、個別法を踏まえてのこととであ

る。公共土木については前述の「公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法」があり、その他にも「農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律」<sup>17)</sup>、「公立学校施設災害復旧費国庫負担法」<sup>18)</sup>などが個別に国庫負担を定めている。またこの他に、災害に限定した法ではない個別法のなかで災害時の取り扱いを定めたものもある。例えば、公営住宅法<sup>19)</sup>は、災害の場合の公営住宅の建設等に係る国の補助の特例等として建設費の2/3の国庫補助を定めている(第8条)。また、廃棄物処理法<sup>20)</sup>は、災害時の廃棄物処理費の一部を国が補助することができると定めている(第22条)。

これらに加え、激甚災害の場合には特別の財政支援が行われる<sup>21)</sup>。前述個別法に規定される各種国庫補助負担に関して、被災都道府県の本則負担分の標準税収入に対する比率に応じて特別財政援助が交付される(第4条)。また、その他にも個別法に規定されない被害に対する各種支援措置が列挙されている。

このように国庫補助負担率の嵩上げが行われたとしても自治体負担は生ずる。これに対しては特別交付税による財政措置が行われている。特別交付税は、地方交付税法<sup>22)</sup>第6条の2により、毎年度分としては交付税総額の6%とされ、同15条では災害等のため特別の財政需要があるなどの特別の事情がある場合、総務省令で定める方法で当該事情を考慮して交付することとしている。これを受けて「特別交付税に関する省令」<sup>23)</sup>では、次のように算定方法を定めている。災害復旧分として、国庫関連の災害復旧事業費の1.5%(都道府県分)および3%(市町村分)、応急対策分として、罹災世帯数、罹災家屋戸数(判定区分ごと)、農作物災害面積、死者行方不明者数、障害者数に関してそれぞれ単価をかけたものの合算である。災害復旧費の1.5%あるいは3%は低いように見えるが、前述のように標準税収に対する被害規模の大きさにより2/3から4/4の国庫補助負担がなされるのであり、その後の自治体負担分を考えれば、この災害復旧分と応急対策分とで自治体負担のかなりの部分は補填されることが想像できる。

災害救助費については、都道府県の標準税収入に対する救助費の割合に応じて5/10~9/10の国庫負担がなされることとされており、さらに最大40%を特別交付税措置することとなっている。つまり、国庫負担率が6/10以上であれば実質的な地方負担はゼロになる仕組みである。特別交付税措置残の

地方負担額については、災害対策債を100%充当でき、後年度の元利償還費の57%を特別交付税で措置することとされている。

なお、特別交付税は災害対応のみでなく、主に過疎地域における地域交通、地域医療や除排雪等に関しても措置されている。図1は特別交付税の算定内訳を示したものであるが、災害関連が決して大きな比率を占めているわけではないことがわかる。ただし、2016年には熊本地震、2018年には大阪北部地震と北海道胆振東部地震や豪雨、2019年には房総半島台風や東日本台風等、大規模災害が相次いでおり、これらの年には特別交付税は増額されており、交付税総額の6%を上回る形になっている。

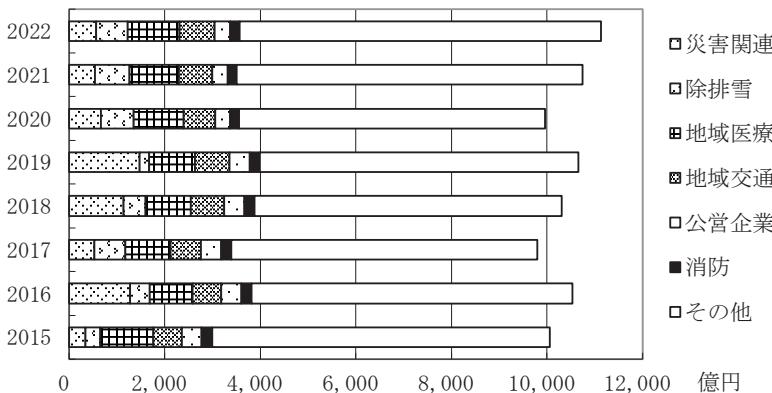


図1 特別交付税の算定内訳(都道府県・市町村合計)

因みにコロナ禍対策としては、特別交付税はほとんど措置されていない。唯一の対象は、コロナ禍によって交通や病院などの公営企業の減収によって資金不足が生じた場合に、特別減収対策企業債を発行可能とし、その償還利子について特別交付税措置を講じたことである。

また、災害復旧事業債も国による財政措置のひとつである。例えば公共土木復旧事業の場合、補助事業ならば自治体負担分に関して起債充当率100%で、後年度元利償還費の交付税算入率95%，単独事業の場合も充当率100%で、交付税算入率47.5%～85.5%となっている。これらは特別交付税でなく普通交付税による財政措置である。

さらに、阪神淡路大震災や東日本大震災に際しては特別法が制定され、さらなる財政措置が設けられた。このうち「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」<sup>24)</sup>ではこれまでの災害対応を上回る財政支援と包括化(復興交付金)が行われ、前述の特別交付税とは別枠に復興特別交付税が設けられるなどして、集中復興期間5年間には被災自治体の実質的な財政負担をゼロとし、さらにそれに続く5年間の復興・創生期間にも引き続き自治体負担の大幅な軽減が実施された。

以上のように現行の災害時財政措置をみると、シャウプ勧告が打ち出していた「全額国庫負担」にはなっていないものの、自治体の一般財源で賄うことを原則とした神戸委員会第二次勧告の考え方とは異なり、被災自治体の財政負担ができるかぎり軽減する運用が行われているといえる。神戸勧告はそもそも機関委任事務の存在を認めず、自立的な地方政府を前提とした行政事務配分の理想像を描いたものであったのだが、占領政策の転換のなかで未実現に終わったという経緯がある。とはいっても、地方財政の自立はますます困難化しており、現実的な方策として国からの財政移転は不可避であろう。

### III コロナ禍対応と政府間財政関係

#### 1. 各国地方政府のコロナ対応財政

さて、コロナ禍は自然災害とは異なる性格をもつ「危機」であったが、そこで各国の政府レベルはどのような行財政関係をもしながら対応にあたったのだろうか。コロナ禍に直面した各政府部門は、感染拡大開始から回復過程に至るまで、大幅な歳出拡大と税収減により、財政赤字や政府債務を増加させた。GDPに占める政府債務の割合は過去数十年で最高水準となり、財政・金融政策的脆弱性を高める結果となった。このようなコロナ禍に対する現場対応は地方政府が多くを担っている。中央政府レベルに関する研究や報告類は多数出されているが、各国の地方政府あるいは政府間関係に言及したものも垣間見られる。

例えばGreen(2021)は、アメリカにおけるパンデミックの最初の数ヶ月間での、州および地方政府の財政的圧力と、これら政府部門の雇用の縮小を指

摘している。アメリカでは、失業給付、教育、公安、保健等の公共サービスの担い手は圧倒的に州・地方政府であり、パンデミックはこれらの支出圧力をもたらした。その一方で、消費課税や所得・資産課税の減収や繰延納税の下でこれらをどう賄うかが課題となった。州政府や地方政府にはハードな予算制約があるなかで、とりわけ消費税への依存度が高く減収の影響の大きい地域では、他地域よりも多くの職員のレイオフで対応する状況がみられた。他方で連邦政府の緊急資金配分が多かった州や、備荒基金の備えがあった地方政府では公共部門の雇用が維持されたとのことである。財政均衡が強く求められるアメリカでは、何らかの資金調達措置がなければ、地方政府のサービス提供が著しく困難化する。急激な税収減に際して、不可欠な公共サービスを提供し続けることができることを保証する普遍的な安定装置が欠如していると筆者は主張している。

Ahrens (2020) は、イギリスの地方政府に関して、リーマンショック後の財政難やBrexitを受けて緊縮的地域主義ともいえる10年間を経てきた状況を指摘する。コロナ禍に直面してこの緊縮財政は中断され、中央政府は保健医療、各種公共サービス、個人向け給付等にむけて相次いで追加支出を打ち出すとともに自治体への財源配分を行った。配分は福祉支出が大きく財政力の弱い地域に重点的に行われたが、結果的に地方政府の財源調達や設備投資に大きな地域間不均衡が生じ、自治体によっては財政危機の見通しを表明するところも現れた。コロナ禍は自治体の重要性に脚光を当てたといえるが、緊縮財政の10年間に自治体のリスク対応力が弱められたことが問題とする。特に、統計情報の収集・分析業務が廃止されたことにより、信頼できる統計と財政データが得られなくなり、感染状況を把握し必要なサービスを予測し、動員可能な財政資源を管理することが困難となっている。自治体の財政計画・決算の信頼性、そして危機対応力を回復させることが急務であるとしている。

さらにOECD (2020b) は、パンデミック初期の段階ではあるが、加盟国の地方政府に関する横断的な報告である。以下、少々長くなるが同報告の概要を示しておきたい。

歳出分野については、医療、社会支出、経済対策にかかる歳出分野に重点的に言及している。まず医療については、ほとんどの連邦諸国では州政府の

主要な責任とされ、州が二次医療や専門医療サービスを担当するのに対し、单一制国家では、国が主たる責任を負うとともに、地方政府はプライマリケアと予防を中心に、住民に身近な医療サービスの担い手となる。パンデミックのなかで、医療機器や消耗品(マスク、人工呼吸器、検査薬、保護具等)の購入、人件費(臨時医療スタッフの雇用、手当等)、清掃や消毒等の追加業務、臨時緊急施設の建設と運営、医療輸送など、地方政府における医療・公衆衛生支出への圧力が高まった。また、地方政府は中央政府や州政府と協力して検査や接触者追跡プログラムを担っている。

次に社会支出への影響は大きく、長期にわたる可能性がある。パンデミックとそれに伴う社会経済活動の抑制は、高齢者や慢性疾患を持つ人々、低所得世帯、ホームレス、非正規労働者、移民、若者、障害のある人々など、多様で複雑なニーズを持つ人口集団に影響を与えるため、公的扶助支出に大きな圧力をかけることになる。もともとOECD諸国の中で、公的扶助は公的社会支出総額の14%を占めるが、その実施主体が地方政府である国とそうでない場合とでは状況は大きく異なる。地方政府が公的扶助の実質的担い手となっている国では、平時より地方政府の歳出に占める社会給付の比率が極めて高い傾向にある。最低生活保障は最終的には中央政府の責任に帰するとしても、地方政府は社会的緊急事態への対応を迫られ、社会支出への圧力がさらに高まるだろう。

経済対策の面では、中小企業、自営業者、非正規労働者に加え、観光、貿易、サービス業など大きな影響を受けたセクターに重点を置き、地域経済を支援するために早期の措置を講じた地方政府も少なくない。長期的には、民間投資の減少を補うために地方政府が公共投資を対象とした景気刺激策に動員される可能性もある。

こうした歳出圧力の一方で、歳入面では不安要素がある。財政的な自立性の高い地方政府にあっては、税収や料金収入、各種資産収入の減少が予想される。特に消費課税の比重が高い場合にはこのリスクは大きくなる。他方、地方政府の財源の大部分が上位政府からの移転によって賄われている国では、中央・州政府からの財政移転が増加する可能性が大きいが、これら上位政府の財政的余力にも規定される。

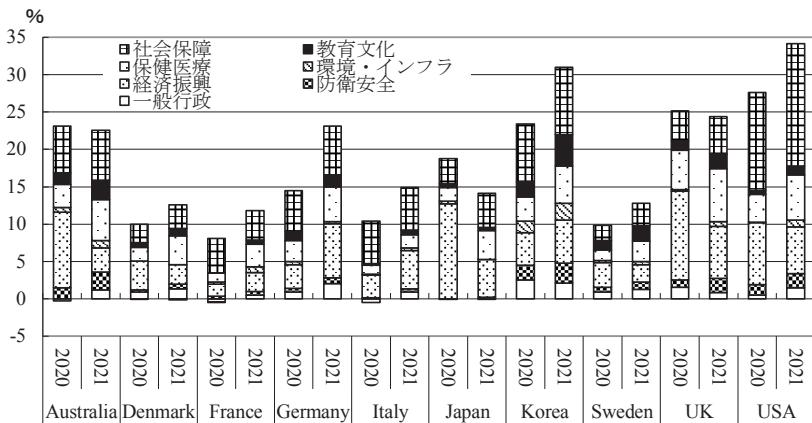
歳入の減少と支出の継続的な増加との鉗状化によって、地方政府の債務が増加する可能性があるが、地方政府の資金調達力には限りがある。多くの政府は感染症対応の融資枠や短期借入へのアクセスを促し、また国によっては資本市場における長期借入に対する規制を緩和した。こうしたなかで地方政府が地域経済を支援し雇用を維持するために、反景気循環的な財政政策を適用する可能性が高い国では、地方債務の大幅な増加が予想されている。今後の地方政府の借入は、危機の深さと長さ、中央政府からの追加資金供給の有無、反景気循環的な金融政策を追求する地方政府の意欲に左右される一方、地方政府の信用力の限界にも直面する。地方政府の現在の債務水準によっては借入能力が制限されることもありうる。

以上のようにOECD(2020b)は、かなり悲観的な論調に傾いている。ただしこれは、2020年11月時点での報告であり、パンデミック初期の混乱に影響されている面があるほか、決算を経ていない段階で、最終的な自治体の財政状況を捉えていない。その後アップデートされた報告書が出ているわけではなく、OECDも次なる様々な問題——国際紛争と難民問題、気候変動の激化、グリーン化とデジタル化等々——に関心の中心を移してしまっており、コロナ禍に関する総括的な報告書が出される見込みは薄いように思われる。そこで次には、すでに出そろっている決算データを用い、コロナ禍の下での各国の政府部門財政を総括したい。

## 2. 2021年度決算を踏まえた各国状況

以下では、コロナ禍に見舞われた2020-2021年の政府部門の財政状況について、OECD統計を用いた実態把握を行っていく。以下で例示するのは、OECD主要国で政府レベルの構成や地域性等のバランスを考えつつ選定した諸国であるが、地方政府レベルのデータが利用可能か否かで図によって例示国が異なることを断っておきたい。

まず図2は、コロナ禍前の3年間(2017~19年)平均に対する2020、21年の各一般政府支出増加率に関して、各行政分野の寄与度を示している。パンデミックが本格化した2020年には各国とも支出増がみられるが、デンマークやスウェーデンでは増加が抑制的であるのに対し、オーストラリア、韓国、イ



資料：OECD.Statより作成。以下図3～4も同じ。

図2 2017-19年平均に対する一般政府支出変化率への分野別寄与度

ギリス、アメリカでは相対的に大きな支出増を示している。北欧諸国で相対的に歳出増加率が小さいのは、平時より大規模な財政出動や政府融資を行うことが少ないことや、既存のセーフティネットや積極的労働市場政策を活用しつつ、労使合意による賃金補償スキームを打ち出したためと考えられる<sup>25)</sup>。

特に支出増加率の高い国における主な増加要因は経済振興分野である。日本についてはおそらく特別定額給付金事業や持続化給付金、休業協力金等が経済振興分野に区分されていると考えられる。いずれの国においても共通して支出増加要因となっているのは、保健医療分野および社会保障分野であり、抑制的な分野は環境・インフラ分野、防衛・安全分野、そして一般行政である。平時の公共サービスを抑制しつつ、優先分野に重点配分した状況が窺われる。保健医療分野の支出が2021年に増加している国が多いのは、さらなる感染拡大のための医療支出に加え、ワクチン接種にかかる支出が追加されているためであろう。社会保障分野は、失業予防や所得減少等生活困窮への対応、孤立する社会的弱者への支援といった支出の増加を示すものと考えられる。

次に、この支出増加を政府レベルに分解したのが図3である。オーストラリア、ドイツのような連邦制国家では、地方政府の支出増加は相対的に抑制されているのに対し、デンマーク、日本、韓国といった単一制国家では地方

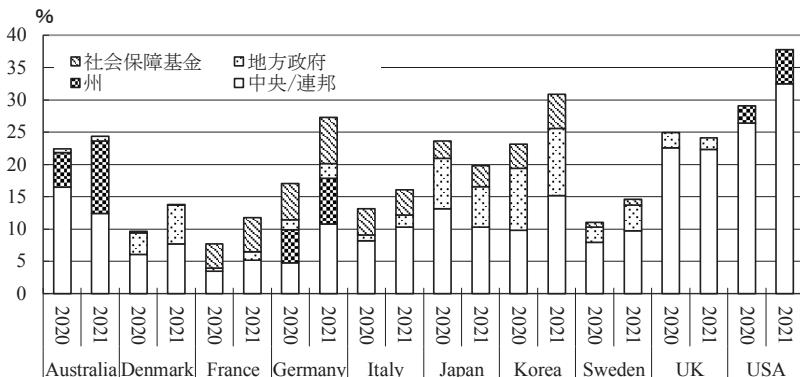


図3 2017-19年平均に対する支出変化率への政府部門別寄与度

政府の支出が相対的に大きく増加しており、経済振興、社会保障、保健医療等を地方政府も担っている状況が窺われる。連邦制国家の間でも、オーストラリアとドイツでは州政府の支出増加が大きく表れている一方、アメリカでは圧倒的に連邦政府に集中している<sup>26)</sup>が、州政府が医療分野をどの程度主導するかによってこの相違があるものと思われる。また、社会保障基金を計上している国の中でも相違があるが、特にドイツやフランスにおいて社会保障基金の増加が大きいのは、雇用保険が果たした役割が大きいと考えられる。ドイツでは連邦雇用エージェンシーが実施する操業短縮手当、フランスは社会保障及び家族手当保険料徴収連合が実施する部分的失業、という既存の枠組みを拡充・要件緩和することで失業を食い止める政策を採った。これに対してアメリカやイギリスでは、同様の仕組みを特例的に設け、連邦・中央政府の資金提供によって実施したという相違がある(JILPT 2021)。

ところで地方政府の支出増は、中央政府や州政府からの財政移転によって補填されている可能性がある。特にコロナ禍のような危機対応に伴う支出の増加は、地方政府自らの財源で賄うことには限界があると考えられるからである。そこで図4では各政府部門の収支状況を示した。2020年には図に示した全ての国で一般政府の収支は悪化しており、2021年には改善に向かっているが、デンマークを除き2017-19年平均の収支水準には回復していない。図では一般政府の収支変化率に対する各政府部門の寄与度を示しているが、前

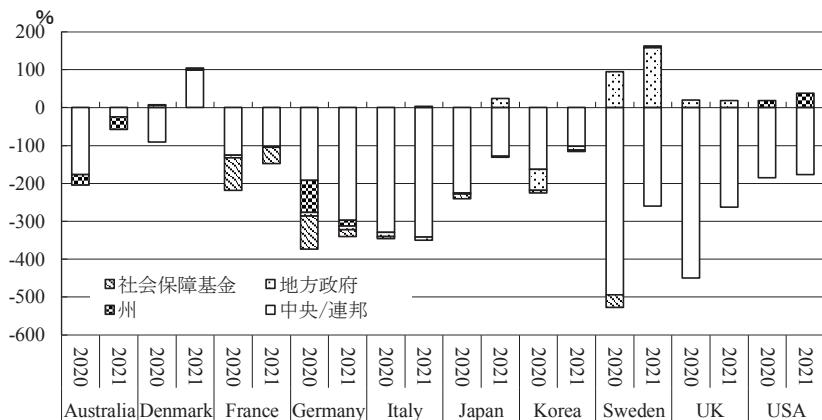


図4 2017-19年収支平均に対する変化率への政府部門別寄与度

出図3で地方政府の支出増が相対的に大きかったデンマーク、スウェーデン、韓国、日本においても、収支でみると2020年の韓国以外ではほとんど赤字傾向を示しておらず、スウェーデンでは収支改善状況すら見られる。赤字のほとんどは中央政府ないし連邦政府に集中しているが、オーストラリアやドイツでは州、フランスとドイツでは社会保障基金も収支を悪化させていることが見て取れる。

このように、概して地方政府の收支があまり悪化していないのは、各国の財政規律が地方政府の起債や借入を厳しく制限しているためと考えられる。また同時に、地方政府における危機対策の財源の多くは中央政府ないし州政府からの財政移転によって賄われたことを意味している。OECD(2020b)が示していた悲観的な見方に対し、実際には地方政府の支出増に対して中央・連邦政府からの大規模な財政移転が行われたことを意味している。

### 3. 日本におけるコロナ禍対応と自治体財政

日本の自治体財政については感染拡大当初より多くの研究がなされてきており、武田(2021, 2022)でも論じたところであるので、ここでは2021年度までの決算データを用いた説明を中心にしていく。

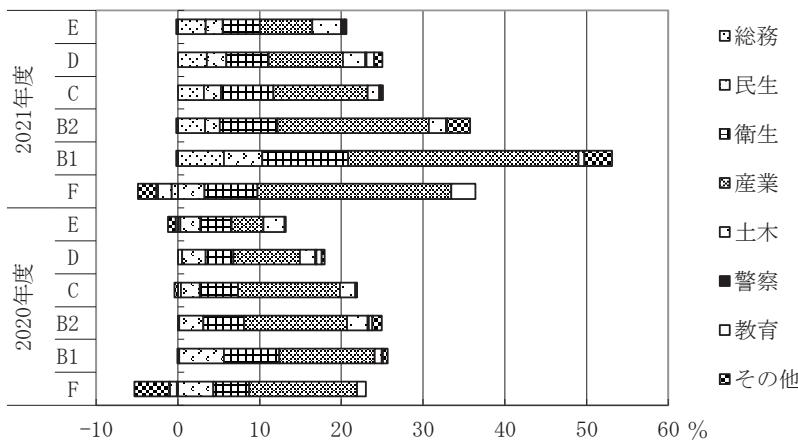
前述のように、OECD統計でみる諸外国との比較では、日本の一般政府歳

出の増加に対する地方政府の寄与度は1/3程度であり、韓国やデンマークとならんで地方政府のコロナ対策支出の増加が大きかった。歳出分野でいえば経済振興、保健医療、社会保障において大きな支出増加を示していた。また、財政収支でいえば政府赤字のほとんどは国に集積した結果となっていた。これらのことを見ていきたい。

### (1) 都道府県と市町村の歳出

まず、コロナ禍対策としてどのような歳出が増加したのかについて、都道府県および市町村の決算データによる分析を行った。なお、以下では都道府県については『令和3年度都道府県財政指標表』における、2019-21年度財政力指数による類型を用いている。すなわち、財政力指数0.7以上1.0未満のB1(5団体), 0.5以上0.7未満のB2(15団体), 0.4以上0.5未満のC(10団体), 0.3以上0.4未満のD(13団体), 0.3未満のE(3団体), そして東京都のみ単独でF類型となっている。また、市町村については『令和3年度地方財政統計年報』他の決算統計で用いられる団体区分を用いており、「中核市」には制定時特例市<sup>27)</sup>を含んでいる。また、「都市」は政令市・中核市を除く市である。

図5で都道府県の歳出増の内訳を見ると、2020年度より2021年度の方が増加率が大きくなっている。目的別内訳で最も大きな増加を示しているのが産業振興分野である。これは、緊急事態宣言の下での飲食業等に対する休業・営業時間短縮要請への協力金や、事業・雇用継続にむけた各種支援金、デジタル化やイノベーション推進等、各種の事業所支援が展開された結果である。特に、21年の1月7日から3月18日までの第二回緊急事態宣言、4月23日から9月28日までの第三回緊急事態宣言(ちなみに第一回はパンデミック初期の2020年4月7日から5月25日まで)は、主に大都市圏を対象地域として発出されており、当該地域の事業所への休業・時短要請は長期にわたった。東京都(F), 愛知県, 神奈川県, 大阪府, 埼玉県, 千葉県(B1)のように、財政力の高い都道府県で経済振興関係費が大きく増加していることにはこのような背景がある。国は当初、休業補償は行わないという方針を示していたが、20年度第三次補正からは後述する臨時交付金に「協力要請推進枠」を設けるなど、補償という用語は用いないものの、休業や時短への「協力金」を後押しす



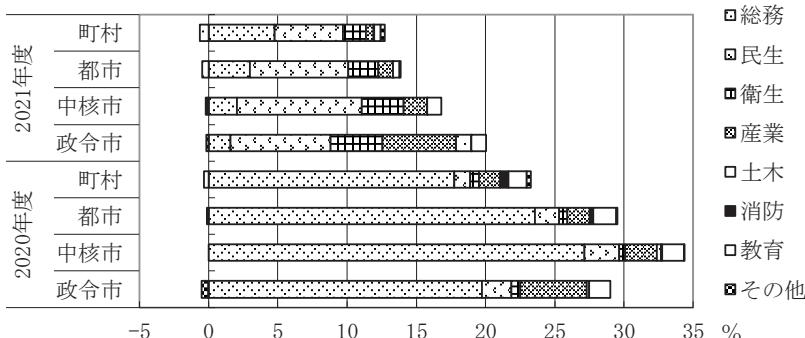
資料:『都道府県財政指数表』各年度版より作成。「産業」は商工費、農水費、労働費、「総務」は総務費と議会費、「警察」は警察費と消防費の合算。

図5 対2017-19年度平均歳出増加率への分野別寄与度(都道府県類型別)

るに至っている。

また、都道府県で次に伸びの多い分野は保健衛生であり、いずれの類型においても同様の伸びを示し、特に21年度に増加している。21年春から夏にかけての爆発的な感染拡大の下で、医療機関や介護施設等に対する支援、感染者の追跡や支援、そしてワクチン接種等にかかる支出がなされたことを示している。社会保障分野については、各種生活支援給付、生活福祉資金や緊急小口資金等の貸付事業、各種福祉施設等での感染拡大防止措置等が含まれる。

次に図6で市町村区分別の状況をみてみよう。都道府県と異なり、2020年に歳出が大きく増加しており、総務分野の寄与度がその7-8割を占める。これは、総額12.8兆円にものぼる特別定額給付金給付にかかる支出がきわめて大規模であったためである。民生分野では生活困窮者やひとり親世帯等に対する給付、福祉施設等の感染防止対策等も含まれているが、2021年度に大きく増加しているのは子育て世帯等臨時特別支援金が大きい。これを除く分野については大都市ほど大きな増加を示しており、その大きな要因は産業振興分野である。都道府県と同様、両年度とも大都市ほどこの分野の歳出増加が大きい。大都市部では、休業や営業時間短縮を要請された事業所への協力金



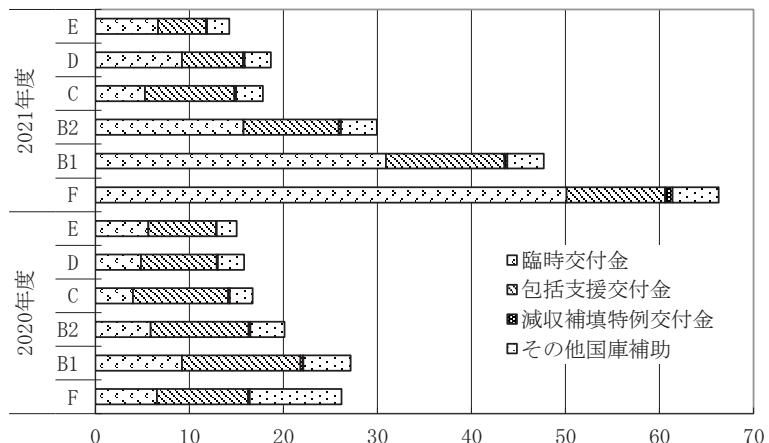
資料:『地方財政統計年報』2021年度版より作成。分野区分は図5と同じ。ただし市町村には警察費はない。

図6 対2017-19年度平均歳出増加率への分野別寄与度(市町村区分別)

を都道府県と共同で、あるいは独自に上乗せして支出したところも少なくない。小規模自治体でも産業振興分野への支出が増加しているのは、人流抑制によって厳しい経営環境に置かれた観光、飲食宿泊業等への支援を中心に、商品券等の消費喚起策が採られたものと考えられる。保健衛生分野については保健所を設置する中核市以上の都市に相対的に多いが、21年度はこれに加えてワクチン接種にかかる経費が増加している。

## (2) 財政移転と財政収支

次に、このような歳出増がどのような財源で賄われたのかについてみていく。図7は前出図5と同じ都道府県類型を用いて、コロナ対策に関連付けて国から交付された国庫支出金や特例交付金の規模を比較したものである。2020年度の財政移転は、全体としては財政力の高い団体により多く配分されているが、その内訳をみると配分状況には相違がある。まず、「包括支援金」としているのは、「新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金」の略で、医療・介護サービスの提供体制にかかる厚労省の10割補助金を包括化して都道府県に交付し、都道府県が地域の実情に応じて柔軟・機動的に医療機関や介護事業所に配分するものである。感染症患者受け入れに伴う機器類や医療介護従事者の確保に伴う費用にかかるものであるため、感染者数の多かった大都市圏の団体、すなわち相対的に財政力の高い都道府県に多く配分



資料:『都道府県財政指数表』の類型に基づき「地方財政状況調査」DBより集計。図9も同様。

図7 コロナ対策関連財政移転対標準財政規模(都道府県類型別)

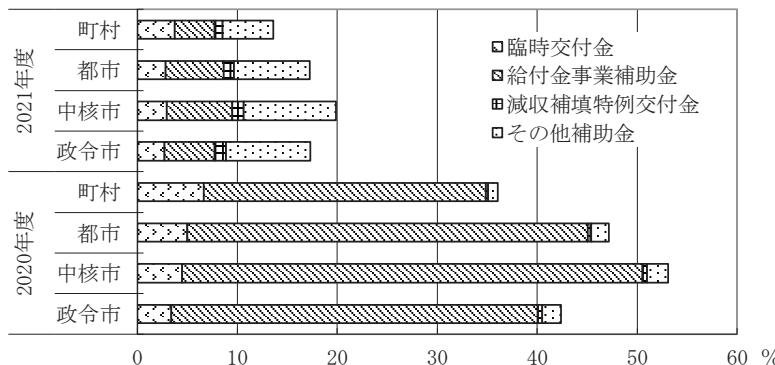
されたことがわかる。「その他国庫補助」には多様なものが合算されているが、全体としてはやはり財政力の高い団体、すなわち感染者数が多く事業活動の抑制や行動抑制による減収の影響を受ける事業所数の多い地域に相対的に多く配分されている。

これに対して「臨時交付金」(新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金)は、コロナ対応のための取り組みである限り、原則使途が自由とされており<sup>28)</sup>、2020年度第二号補正予算までの段階では、財政力の弱い団体に配慮した配分方法が主内容であった。このことから、2020年度においては臨時交付金は財政力の弱いD、E類型でC類型よりも大きな増加を示している。しかし2021年度についてみると、臨時交付金は東京都およびB1(愛知、神奈川、大阪、千葉、埼玉)やB2類型(福岡、兵庫、宮城、京都等15団体)で急増している。これは、2020年11月に導入された臨時交付金の「協力要請推進枠」、2021年4月の第三回緊急事態宣言に対応するものとして創設された「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金(事業者支援分)」のためであろう。図からも、特に東京都においてこの影響がいかに大きかったかがわかる。東京都は、感染症対策は全国共通の問題として国に対して累次にわたり地方負担に対する財源措置を要望し、この「協力要請推進枠」等の創設によって、

感染拡大防止協力金の大部分の財源を国の交付金で賄うことが可能になった, としている<sup>29)</sup>。

同様に, 図8は市町村におけるコロナ対策関連財源を表したものである。「給付金事業補助金」として表したのは, 2020年度の「特別定額給付金給付事業費・事務費補助金」および2021年度の「子育て世帯等臨時特別支援事業費補助金」の合計である。「その他補助金」は都道府県同様, 多様な国庫支出金が含まれているが, 都市に関しては区分に関わらず概ね同程度の増加を示している。ワクチン接種体制確保, 住民税非課税世帯等臨時特別給付金事業, 新型コロナウイルス感染症セーフティネット強化等にかかる国庫支出金がこのうちの大きな事項であり, 町村において相対的に少ないのは, 保健所や福祉事務所の設置などの行政機能の相違のためと考えられる。臨時交付金については, 2020年度の配分が小規模自治体ほど大きく, 政令市では相対的に少ないのは都道府県と同様の現象であるが, この時期には「地方創生」臨時交付金という性格上, 観光への依存度の高い地方圏に重点配分され, コロナ禍対策というよりは「地方創生」や消費喚起にかかる使途に流れた面は否めない(武田2021)。

この他に, 「減収補填特例交付金」として示した財政移転がある。これは, 地方税の減収を補填する趣旨の「個人住民税減収補填特例交付金」および2021年度以降固定資産税の減収を補填する「新型コロナウイルス感染症対策地方



資料:『地方財政統計年報』各年度版より作成。図10も同様。

図8 コロナ対策関連財政移転対標準財政規模(市町村区分別)

税減収補填特別交付金」をあわせたものであるが、都道府県・市町村とも図ではあまり大きく表れないものの、2021年度に市町村において若干の増加がみられる。

さて、このような財政移転の結果、歳出増加分はどこまで補填されたのだろうか。ここでは収支状況を表す指標として財政調整基金残高の変化を示しておく。いわゆる財政赤字を示す指標としては、地方債残高の変化や実質収支比率を用いる方法も考えられるが、地方債はコロナ禍対策の財源調達としては限定的であり、実質収支は歳出・歳入差額に繰越や基金残高の変化を加減したものであるため、財政調整基金の残高変化で実質的な収支状況は把握できると考えられる。図9で都道府県の状況を見ると、F類型を除く道府県では両年度とも基金残高を大きく減少させてはいないよう見える。ただし個別には、2020年度末に17-19年度末残高平均を下回っているのは東京都の他に20県ある。また、いずれの都道府県類型も、財政調整基金残高は21年度には改善傾向を示しているが、東京都ではなお17-19年度末平均水準を回復していない。このほかにも4県では同様の状況にある。図10は市町村における財政調整基金残高であるが、こちらは都道府県とは逆の傾向を示しており、2020年度には政令市以外の自治体において基金残高を減少させている状況が窺える。ただしいずれの区分でも2021年度には基金を増加させている。

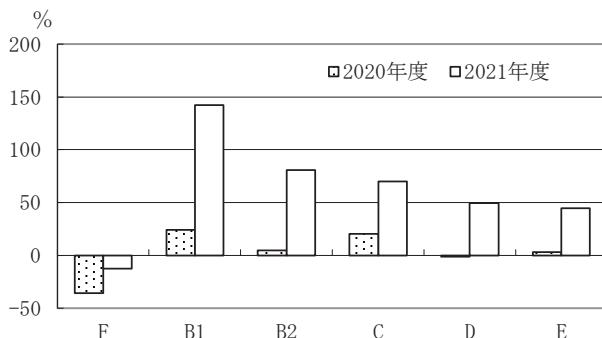


図9 都道府県財政調整基金残高変化率(対2017-19年度末平均)

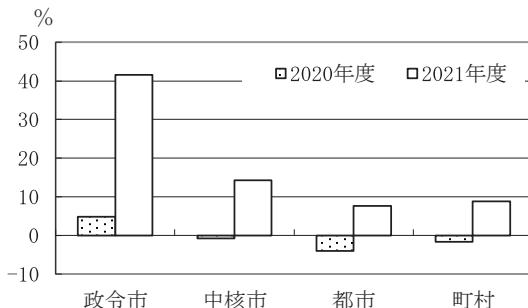


図10 市町村財政調整基金残高変化率(対2017-2019年度末平均)

#### 4. コロナ禍対応と自然災害の比較可能性

ここまで見てきたように、多くの国で地方政府は住民に最も近い政府部門として、感染拡大防止策や個人向け給付、事業者支援等の業務にあたり、歳出を増加させた一方、社会経済活動の抑制・停滞の結果として税収の減少に直面し、財政赤字のリスクを拡大させた。一部の国では借入等に対する規制緩和を行っているが、しかし地方政府の資金調達力には限りがある。日本の場合は財政調整基金の取り崩しによって短期的な財源確保が行われたが、最終的には中央政府からの各種財政移転によって、多くは収支悪化を免れている。

つまりところ地方財政は、財政調整基金のような備荒基金等の備えと、上位政府からの財政移転なしには危機対応が困難であると言わざるを得ない。地方政府は危機対応に必要な経費を見積り、上位政府に適切な財政移転を求める権利とアクセスを保障されるべきということは言うまでもなく、この点に関して我々はむしろ自然災害に関するこれまでの多くの経験から援用して考えることができる。しかしこのコロナ禍に関して、日本では災害対策基本法の枠組みでの対応はなされなかった。コロナ禍は自然災害とどう異なるのだろうか？

この点に関して例えばDzigbede(2020)は、アメリカにおける災害対応体制とパンデミック対応体制を比較し、災害対応では被災地域から州、連邦へというボトムアップが基本だが、コロナ禍ではトップダウンでの対応が主であったとしている。また、自然災害では損害や復旧費用に関する見積りを前提とした財政支援が行われるが、コロナ禍では経済対策にかかる連邦補助金が使途

を限定しない形で地方に配分され、地方政府の裁量で食糧、ホームレス支援、育児等の支援策に充当するなど柔軟な運用が行われた。使途を自治体に委ねることについては賛否両論あったが、これを機にパンデミック対応を含めた災害対応システムを再検討するべきではないかとしている。連邦の支援、州の調整、地方政府の現場対応というアメリカの災害時の政府間役割分担と連携関係の下に、社会的不平等への配慮、コアサービスの維持を前提とした、危機時に共通したシステムに再編する必要があるということである。

日本でも、コロナ禍の政策対応をめぐって、自然災害と対比しつつ論じるものは少なくない。財政学分野からの指摘は、危機対応における財政規律に関心が置かれる。コロナ禍において巨額の「予備費」が設けられたこと、臨時交付金における使途の曖昧さ、国の債務膨張など、問題は多い。佐藤(2021)は、例外的な環境における需要管理手段として財政赤字による財政出動には同意するが、大規模な財政出動を効果的・持続可能にするためにも財政規律を失ってはならないとする。この財政規律を維持するためにも、コロナ対策は東日本大震災と同様に特別会計として収入を一般会計から分けて管理し、コロナ対策債で財源調達し、その償還財源を明確化すべきであった。また国と地方の関係に係る課題として、国の決定とそれを実施する自治体の混乱、両者の対立、責任の押し付け合いがみられたとする。

示唆的なのは行政法分野からの次のような指摘である。金井(2021)は、災害行政の組織として、防災会議・災害対策本部方式と緊急本部方式の二つがあり得るとしている。前者は都道府県・市町村の各層に防災会議を置く、自律・分散・協調的な災害対策体制であるのに対し、後者は非常時に内閣に権限を集中させる形であったが、緊急事態宣言発出へのプロセスを見る限り両類型の間の混乱が見られたことを指摘している。この点については大森(2021)も同様の指摘をしており、都道府県が緊急事態宣言にかかる各種施策を実施することは特措法に基づく第一号法定受託事務であり、その内容に関して国と地方の協議がなされていたものの、実際は国の対処方針が貫徹したことを指摘している。また、定額給付金事業等に見られるように、国が法定外の自治事務を地方への相談なく独断で作り、自治体の責任で実施させたという点についても批判的である。

#### IV 結語

さて、ここまで検討からの論点をまとめつつ、危機対応をめぐる政府間財政関係のあり方に関する結論としたい。

第一に、危機対応の第一義的な責任はどのレベルの政府が担うべきか。自然災害ではボトムアップが基本とされたがコロナ禍対応はトップダウンで行われたという指摘の一方、日本ではボトムアップとトップダウンの間に揺らぎが見られた。コロナ禍対応の緊急事態宣言の発出に関して地方から異議が唱えられたことに見られるように、感染拡大状況や社会経済状態への影響には地域差があり、トップダウンが全てに有効であった訳ではない。自然災害でもパンデミックでも、最低限の基本的業務を維持しつつ、直接被害を受ける人々に最も近接して即応的な対応を行い、現場での情報収集を通じてニーズを把握するのは基礎自治体であろう。その上で基礎自治体では対応できないことを広域地方政府が、さらに全国的な対応が必要な場合は中央政府が補完することが基本ではないかと筆者は考える。もちろん、感染防止のための国境管理や国際的なワクチン配分といった、中央政府でなければ成しえない業務はあり得る。このような政府間関係に関する整理は、現行地方自治法第1条の2第2項が謳うように、基礎自治体が優先的に事務を担い、それが十分にできない場合に上位政府が対応するという補完性原則が貫徹しうるものと考える。

第二に、財源保障ないし補償のあり方について。シャウプ勧告では原則国費負担としたのに対し、神戸勧告は自治体の一般財源で賄うことが基本であるとした。神戸勧告は、シャウプ税制による地方税の充実と平衡交付金による財政調整を前提に、自治体の高度な財政的自立という理想像に則った考え方を示したものといえる。しかし実際には、地方交付税(当時は平衡交付金)を通じて保障される一般財源は平時の財政需要のみであり、危機対応への追加的財政需要に対応するものではない。従って、国庫補助負担金や特別交付税による財政移転は不可欠と言わざるを得ない。また、財政力の弱い団体での危機対応余力の乏しさを考えると、財政負担軽減のみでなく、広域地方政府による補完的関与も必要である。

第三に、財政移転と財政規律の関係については、次の三方式の対比で考えられる。①自然災害の場合は、被害や救助・復旧費用等を見積もり、それに対して国の補助負担が算定される。②東日本大震災の際はこうした個別の積算が困難であったため、自治体が策定した復興計画に則って包括的に復興交付金の積算を行い、そこで生ずる地方負担に対しては復興特別交付税が措置され、結果的に自治体の「持ち出し」は最小化された。③コロナ禍の場合は、基幹的な事業を10割補助金とした上で、各地域での危機対応には包括補助金としての(あるいはほとんど一般財源に近い)臨時交付金を、財政力を勘案しつつ配分した。この三種の財政移転のなかで、③は使途が広く解釈され、財政規律という観点からは問題を孕むものであったと言わざるを得ない。②の場合も、当初の復興計画が事後的に見れば過大であった場合に不効率性をもたらす面が否めなかった。とはいっても、危機が大規模であり被害予測が困難であれば、①の方式は現実的でない。柔軟な現場対応を保障しつつ、財政規律へのインセンティブをもたせるような財政移転という観点から考えると、②ないし③における自治体裁量部分への配分にあたっては一部自治体負担を入れ、事後的に補償する仕組みもあり得るだろう。実際のところ、特別交付税の交付は発災年度末の3月に行われ、そこで被災自治体の支出計画への精査が行われた上で交付額が決定される仕組みとなっている。無論、その間の資金繰りのためには財政調整基金の取り崩しが不可欠となるが、自治体裁量の危機対応を事後評価して補填することで、年度末には基金取り崩しを取り戻すこともできるだろう。

#### ＜付記＞

本稿入稿後の2024年1月1日、能登半島地震が発生しました。犠牲となつた方々のご冥福をお祈りするとともに、人々の暮らしが一日でも早く元に戻りますよう切に願っております。この災害の急性期の状況を見る限り、平時の脆弱性がその後の回復力を左右するということを痛感しています。包摂的な「よりよい復興」とは何か、当事者の意思決定を尊重し寄り添う復興には何が必要かを引き続き課題とさせていただきます。

注

- 1) この文書は暫定版が国交省サイトに紹介されている(OECD「レジリエントな都市」報告書暫定版の概要、2016年6月、<https://www.mlit.go.jp/common/001136417.pdf>)が、元の文書ないし最終版はOECDサイト上には見つからない。
- 2) 『シャウブ使節団日本税制報告書』1949年8月27日。なお、シャウブ勧告・神戸勧告とも旧漢字・旧仮名遣いを含むが、ここでは現代表記としている。以下同様。
- 3) 同前、勧告付録。
- 4) 同委員会の委員長神戸正雄氏の名前を冠してこのように呼ばれる。
- 5) 「国庫補助金制度等の改正に関する勧告」1950年10月14日、『地方行政調査委員会議資料』(1952年2月)41頁。
- 6) 「行政事務再配分に関する勧告」1950年12月22日、同上3-31頁。
- 7) 「行政事務再配分に関する第二次勧告」1951年9月22日、同上31-40頁。
- 8) 「勧告説明 行政事務再配分に関する第二次勧告について」同上271頁。
- 9) 同上、272-273頁。
- 10) 「公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法」1951年3月31日、法律第97号(最終改正: 2023年法律第36号)。
- 11) 「災害救助法」1947年10月18日、法律第118号(最終改正: 2022年法律第68号)。
- 12) 1962年の災害対策基本法に伴う災害救助法の改正(後述)でこれらの協議会は廃止され、災害対策基本法に基づいて設置される中央防災会議並びに都道府県防災会議及びその協議会の所掌事務に移管された。
- 13) 『地方行政調査委員会議資料』、63頁。
- 14) 「災害対策基本法」1961年法律第223号(最終改正: 2023年法律第58号)。
- 15) 「災害対策基本法等の一部を改正する法律」(1962年5月8日法律第109号)第三条による改正。
- 16) 「地方財政法」1948年法律第109号(最終改正: 2023年法律第2号)。
- 17) 1950年5月10日、法律第169号(最終改正: 2018年法律第23号)。なお、同法は制定後幾度もの改正を経ているが、制定当時から「暫定措置」のままである。
- 18) 1953年9月27日、法律第247号(最終改正: 2016年法律第47号)。
- 19) 1951年法律第193号(最終改正: 2022年法律第7号)。
- 20) 「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」1970年法律第137号(最終改正: 2022年法律第52号)。
- 21) 「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」1962年法律第50号(最終改正: 2022年法律第52号)。
- 22) 1950年法律第211号(最終改正: 2023年法律第2号)。
- 23) 1976年自治省令第35号(最終改正: 2023年総務省令第16号)。
- 24) 2011年法律第40号(最終改正: 2022年法律第37号)。
- 25) 倉地(2021)は、デンマークは他の北欧諸国と同様に、平時からのセーフティネットがコロナ禍における過大な財政出動を抑制する意味を持ったとしている。

- 26) ただし、アメリカは地方政府や社会保障基金のデータを公表していないので、留保が必要である。
- 27) 特例市は2000年の地方分権一括法施行とともに導入された都市区分だが、2015年4月にこの区分は廃止され、現在は中核市と同一となっている。
- 28) 「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>
- 29) 東京都「令和3年度東京都年次財務報告書」(2022年9月16日)。<https://www.zaimu.metro.tokyo.lg.jp/syukei1/zaisei/20220916nenjizaimuhoukokushohonpen.pdf>

#### 【参考文献一覧】

- 大森彌(2021) :「地方分権とコロナ禍対応」『ガバナンス』第240号, 14-16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。
- 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号, 4-10頁。
- 兼村高史(2021) :「人類の危機と感染症対応」地方自治総合研究所(2021)第3章。
- 地方自治総合研究所(2021) :「地域経済と社会保障—新型コロナウイルス対応を中心に—」『研究所資料』No.133。
- 川久保俊, 田中充, 馬場健司(2017) :「公開統計情報に基づく日本の大都市のレジリエンス性評価」『環境科学会誌』30(3), 215-224頁。
- 倉地真太郎(2021) :「コロナ下におけるレジリエンスの検討 デンマーク財政を事例に」『北ヨーロッパ研究』17, 53-63頁。
- 武田公子(2021) :「新型コロナ禍の下での自治体財政—危機対応と政府間財政関係—」『経済論集』41(2), 131-156頁。
- 武田公子(2022) :「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—」『経済論集』42(2), 121-146頁。
- 労働政策研究・研修機構(JILPT)(2021) :「データで見るコロナの軌跡」『国際労働比較』2020特別編集号。
- Ahrens T., Ferry L. (2020) : Financial resilience of English local government in the aftermath of COVID-19. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 32 (5), pp.813-823.
- City Resilience Index (2014) : Urban Measurement Report. CRI Research Report Vol. 3. (<https://www.cityresilienceindex.org/>)
- Dzigbede, K. D., Gehl, S. B., Willoughby, K. (2020) : Disaster resiliency of US local governments: Insights to strengthen local response and recovery from the COVID-19 pandemic. *Public administration review*, 80 (4), pp.634-643.
- Green, D., & Loualiche, E. (2021) . State and local government employment in the COVID-19 crisis. *Journal of Public Economics*, 193, 104321.

OECD (2014) : Recommendation of the Council on the Governance of Critical Risks.

OECD (2018) : Building Resilient Cities, An Assessment of Disaster Risk Management Policies in Southeast Asia.

OECD (2020a) : Tackling Coronavirus: Cities Policy Responses, updated 23 July 2020.

OECD (2020b) : The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government, updated 10 November 2020.