

コロナ禍における市町村の財政運営の検証

大岡一馬

July 2025

Discussion Paper No. 2517

GRADUATE SCHOOL OF ECONOMICS

KOBE UNIVERSITY

ROKKO, KOBE, JAPAN

コロナ禍における市町村の財政運営の検証

大岡一馬^{*+}

要旨

2020年以降の世界的なパンデミックを背景に、未曾有のコロナ対策が国主導で行われた。日本国内におけるコロナ対策は、感染症対策を中心としつつ、国民や事業者向けの経済対策が行われた。国は政策や施策の企画及び立案を行い、必要な財源を確保し、政府に関わる事業を実施した。一方で、地方自治体に委ねる事業については、事業実施に必要な情報等を伝達し財源を付与した。地方自治体は国が立案した政策や施策に基づきコロナ対策事業を担った。コロナ対策は緊急かつ一時的で膨大な事業量であったために2020年度以降の地方自治体研究には「コロナ対策」の全体像や、その影響を踏まえた研究が必須となる。そこで、住民に一番身近な市町村を対象として、統一かつ継続的なデータが得られる市町村決算統計を用いて、コロナ対策前の2018年度から一定収束した2022年度までの市町村別パネルデータを構築し、コロナ対策による財政状況の変化と要因を推定した。結果、全ての市町村において財政規模は歳入歳出ともコロナ対策によって大きく規模が拡大したこと、国においてコロナ禍における地方税収の減少に速やかに対応するとともに、コロナ対策を概ね全てで財源措置を行ったことで地方財政の健全性は保たれた。また、地方債現在高の減少や積立金現在高の増加は将来に向けた健全性にも寄与すると考える。さらに、国庫支出金の多くを占めた地方創生臨時交付金は一般財源と近似した性質を有したことから地域特性にあったコロナ対策が行われ地域創生にも一定寄与できたものと考えられる。

* 神戸大学大学院経済学研究科・研究員

+ bpccn307@jcom.zaq.ne.jp

1. はじめに

本稿では、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）対策（以下、コロナ対策という）において地方自治体がどのような財政運営を行ったのかを明らかにすることを通じて、2020年度以降の地方自治体¹研究に資することを目的とする。

2020年1月に国内初の「新型コロナウイルス感染症（COVID-19）」感染事例が報告されたことを契機に、2019年度から一定の緊急対策が行われた。その後全世界を巻き込んだ蔓延があり、2020年度から国主導による本格的なコロナ対策が行われた。

日本国内におけるコロナ対策は、国が政策や施策の企画及び立案を行い、必要な財源を確保し国に関わる事業を実施した。一方で、住民に直接的に行う事業に関しては、地方自治体に委ねることとし、事業実施に必要な情報等を伝達し財源を付与した。地方自治体は国が立案した政策や施策に基づき具体的な事業を実施した。一方で、「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、地方創生臨時交付金という。）のように一定地方自治体の自主性を認めた事業については自らが事業選択を行った。

この間、特に2020年度から2022年度において、国予算を用いて未曾有の規模でコロナ対策が行われ、パンデミック対応としての緊急性を要する事業は2023年5月の5類への移行をもって一応収束した。

コロナ対策における地方財政への影響に関して多くの研究²があり、森（2022）は自治体財政が受けた影響を「地方税収の減少」、「非常事態に対応した緊急かつ大規模な財政支出の必要性」、「国庫支出金を通じた自治体の財政運営」とし、石川・赤井（2022）は、2020年度決算においては地方公共団体の収支は悪化していないことを明らかにしている。また、財源としての地方創生臨時交付金に関連した研究³で、森（2022）は特定財源として分類されているがほとんど制約がなく、各自治体への配分の仕組みが地方交付税算定と近似していることなど実質的には一般財源と変わらないとし、評価として地域の実情に対応できるよう幅広い裁量権を認めたこと、緊急事態において原則的に全ての財源支出を容認したこと、地方交付税算定の配分手法を用いて都市間の財源調整機能と迅速な配分を可能にしたことをあげている。また、他の先行研究においても同様の報告がなされている。しかしながら、これら多くの先行研究は、コロナ対策当初時点での研究であり、地方自治体全体や個々の自治体を対象とした研究が多い。今回の一連の地方自治体におけるコロナ対策は、概ね2022年度まで継続して行われたこと、また、保健所業務など都市権限の相違により異なった事業が行われていると考えられたため、それらを踏まえた研究の余地が残されている。

そこで本稿では、住民に一番身近な市町村を対象として、統一かつ継続的なデータが得られ

¹ 自治体の呼称に関して、本稿においては法令等に基づかない場合を除き「地方自治」を尊重する思いを込めて「地方自治体」を用いる。

² コロナ対策の地方財政への影響の研究として、森（2022）、石川・赤井（2022）、武田（2021,2022）、近藤（2024）などがある。

³ 地方創生臨時交付金に関する研究として、小西（2020）、吉弘（2024）、宮崎（2024）などがある。

る市町村決算統計を用いて、コロナ対策前の2018年度から一定の収束した2022年度までの市町村別パネルデータを構築し、コロナ対策によって財政状況がどのように変化したのかを明らかにするとともに、その要因を推定する。推定にあたっては、コロナ対策の中心が感染症対策であり、市町村権限の相違による事業の差異があることから都市区分に応じた影響も推定した。その結果、財政状況については、市町村全体としても全ての都市区分においても財政運営上の支障はきたしておらず、むしろ地方財政は好転していることが明らかになった。

本稿の構成は次の通りである。続く2では、コロナ対策の枠組みや具体的な取組みを国、地方自治体ごとに概説する。3では市町村におけるコロナ対策における財政状況を明らかにし、その要因を議論する。最後に4では、要約と結論ならびに今後の課題を述べる。

2. コロナ対策の概要と枠組み

2.1 コロナ対策の概要

2020年1月に国内初の「新型コロナウイルス感染症」感染事例が報告されたことを契機に、国において2019年度から予備費を用いてコロナ緊急対策が行われた。当初は海外からの侵入を防ぐ検疫対策が中心であったが、国内での感染者が急増しコロナ対策の中心は蔓延防止対策に移っていった。2020年4月には最初の緊急事態宣言を発出し、東京や大阪など一部の都道府県において緊急事態措置を講じ、すぐに対象は全国に拡大された。その後は感染者数の推移に合わせて緊急事態措置の発出と解除が繰り返し行われた。その対策としては、国民や企業、事業者に対して行動制限をかけるもので、結果として国民生活や企業、事業者、行政にも大きな影響を及ぼすこととなった。そこで2020年度から本格的な国主導による「コロナ対策」が行われた。日本国内におけるコロナ対策は、「感染症対策（防疫）」を中心としつつ、国民や事業者向けの経済対策として国民向け個人給付とともに、企業、事業者向けの多様な支援策が行われた。特に2020年度から2022年度において、政府予算を用いて未曾有の規模で対策が行われ、パンデミック対応としての緊急性を要するコロナ対策は2023年5月の5類への移行をもって一応収束した。

2.2 感染症対策の枠組み

コロナ対策に焦点をあてて「感染症対策」の枠組みを法的に整理する⁴と、第1に医療供給関係としての「医療法」では、医療計画で医療提供体制などの確保が規定されている。ほとんどの権限は都道府県に属するが、監視業務は保健所が権限を有している。

第2に公衆衛生関係法として、「地域保健法」「感染症法」「検疫法」「予防接種法」がある。「地域保健法」では、地域保健対策の推進に関する基本指針、保健所、市区町村保健センター、地域保健対策に係る人材確保支援を規定している。「感染症法」では、感染症の分類、基本指針、予防計画の策定、感染症に関する情報の収集及び公表（医師の届出、積極的疫学調査等）、感染

⁴ 感染症対策の法的整理に関しては、小野（2021）を参照した。

症対策に係る措置（検体採取、健康診断や入院の勧告・措置等）、医療（入院患者の医療、感染症指定医療機関の指定等）、新型インフルエンザ等感染症に係る規定、費用負担、罰則等を定めている。予防計画の策定と感染症指定医療機関の指定は都道府県の業務であるが、その他はほぼ保健所の業務とされている。「検疫法」規定する検疫は専ら国の業務だが、都道府県知事等に通知される入国者・帰国者に関する情報をもとに、保健所による健康観察などが行われている。「予防接種法」では市区町村長が接種主体となることを規定している。

第3に、パンデミック対応関係法（新型コロナウイルス対策等特別措置法）は、2020年3月の法改正で暫定的に「新型インフルエンザ等」を読み替えて適用され、さらに2021年2月に「新型インフルエンザ等感染症」に含めるよう改正された。平時の体制整備としての物資等備蓄や医療、医薬品、ライフライン関係等の指定公共機関の指定に始まり、新型インフルエンザ等発生時における国や都道府県の対策本部の設置、さらに緊急事態宣言の発出や発生時の市区町村の対策本部の設置、外出自粛要請、興行場や催物等の制限、医療提供体制の確保、物資の運送の要請、指示等、損失補償等が規定されている。

このように、コロナ対策を含む感染症対策は都道府県が中心となることが規定されている。また、保健所は具体的な実施調整機関として位置づけられており、保健所を設置している「政令指定都市」「中核市」「東京都の区」及び「政令で定める保健所設置市⁵」の役割も多く規定されている。さらに、全市区町村には新型インフルエンザ等の緊急事態発生時の対策本部設置や予防接種の実施機関としての位置付けが規定されている。

2.3 コロナ対策予算等の概要

国の新型コロナウイルス感染症関連事業の総括が令和6年（2024年）7月に、内閣感染症危機管理統括庁内閣府（経済財政運営担当）から公表され、国の新型コロナウイルス感染症関連事業として表1にまとめている。表1によると、支出額91兆5,271.3億円（内、一般会計88兆2,152.3億円）（2019～2022年度）で、一般会計の主な支出額は、事業者支援31兆9,929.3億円（36.3%）、国民向給付事業19兆4,780.6億円（22.1%）、感染症対策17兆3,709.9億円（19.7%）、地方自治体向け新型コロナウイルス感染症対策地方創生臨時交付金13兆2,356.2億円（15.0%）となっていることがわかる。表1の総括は2019～2022年度を対象としているが、2019年度は概ね2020年1月以降の執行で4,461億円と極めて少額であった。

表1 国の新型コロナウイルス感染症関連事業

⁵ 本稿の分析期間中に政令で指定された都市は、小樽市、町田市、藤沢市、茅ヶ崎市、四日市市と大牟田市（2018～2019年度）である。

区分	主な事業	執行額（億円）
①事業者支援	民間金融機関及び日本政策金融公庫等を通じた資金繰り支援（8兆3,194億円） 持続化給付金（5兆6,396億円）民間金融機関を通じた資金繰り支援（2兆5,841億円） 日本政策金融公庫出資金（中小企業向け）（2兆2,381億円） 中小企業等事業再構築促進事業（2兆4,408億円） 事業復活支援金（1兆7,890億円） 家賃支援給付金（9,823億円） GO TO トラベル事業（8,962億円） 地域観光事業支援（7,704億円）	319,929.3
②国民向け給付事業	特別定額給付金支給事業（12兆7,723億円） 個人向け緊急小口資金等の特例貸付（2兆98億円） 子育て世帯等特別臨時支援事業（子育て世帯への臨時特別給付）（1兆7,747億円） 子育て世帯等特別臨時支援事業（住民税非課税世帯等に対する臨時特別給付）（1兆6,278億円）	194,780.6
③感染症対策	新型コロナウイルス感染症緊急包括支援給付金（医療分）（8兆7,005億円） 新型コロナウイルスワクチンの接種体制の確保等（2兆7,225億円） ワクチン摂取体制等整備基金（1兆7,885億円） 新型コロナウイルス感染症の治療薬の確保（1兆4,528億円） ワクチン摂取体制等の整備（9,860億円） 国民へのマスク配布事業（1,537億円）	173,709.9
④コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金	コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金（2020年度 2兆6,145億円 ・2021年度 6兆8,230億円）・2022年度 3兆7,982億円）	132,356.2
⑤その他	失業等給付費等労働保険特別会計へ繰入（2兆4,698億円）GIGAスクール（1人1台端末等）（4,017億円）	28,714.5
小計（1,000億円以上）	（52事業）96.3%執行	849,490.5
一般会計 合計	（741事業）	882,152.3

注：内閣府（経済財政運営担当）から公表された資料に基づき筆者作成

表1によると、国コロナ対策予算を執行額からみれば直接的な感染症対策よりも、蔓延防止のために国民や事業者に行動制限を行ったことによる経済的損失を補うための支援策が中心であったことがわかる。また、直接的としている感染症対策においても医療機関等への支援（8兆7,005億円）が多く、予防対策としてのワクチン接種関連はそれ程の予算規模でなかった。一方で、地方自治体が地域の独自性に応じたコロナ対策を講じるための地方創生臨時交付金は相当の規模であったこともわかる。

地方自治体のコロナ対策予算の執行は、総務省が発行する地方財政白書で公表されている。2019年度はまとまった報告がなく、前述の通り国予算も極めて少額であることから、ここでは市町村の2020年度から2022年度の執行状況を明らかにする。合計執行額は57.8兆円で、主な事業として、特定定額給付金12.8兆円、制度融資等貸付金11.8兆円、営業時間短縮等に係る協力金7.2兆円、病床確保支援事業4.5兆円、子育て世帯等臨時特別支援事業3.2兆円、ワクチン接種事業2.5兆円、（生活福祉資金貸付事業1.0兆円、医療従事者等への慰労金0.6兆円、観光事業支援0.4兆円）、その他で13.8兆円となっている。また、財源内訳としては、国庫支出金42.1兆円、地方債0.5兆円、その他（貸付金元利収入等）12.7兆円、一般財源2.5兆円となっている。この内、国庫支出金として大きな財源となった地方自治体向け地方創生臨時交付金について、実際の市町村における用途については、「感染症拡大防止策と医療提供体制の整備及び治療薬の開発」、「雇用の維持と事業の継続」、「次の段階としての官民を挙げた経済活動の回復」、「強固な経済構造の構築」といった項目に区分され地域特性に合わせた支出が行われた。

このように、予算執行に関しては国と同様に経済対策を中心として感染症対策を進めた。また、財源としては概ね国庫支出金であり、市町村が負担する一般財源は極めて少額であることがわかる。

2.4 コロナ対策の具体的実施手法

コロナ対策という大規模かつ臨時的な業務に対応するため、市町村は総括的役割を担う「コロナ対策本部」を設置する。ここでは、国の各省庁から通達されるコロナ対策事業実施にかかる考え方や手法などの情報を集約し機関決定を行うとともに、庁内体制を整えて業務を遂行するための司令塔となる。このようにして機関決定されたコロナ対策は、「コロナ対策本部」が中心となり庁内調整を行うとともに、議会や住民向けに情報提供を行い実施される。各担当セクションにおいては国の省庁から示された情報に基づき具体的な事業実施マニュアル等を整備し、体制を整えて業務を遂行する。

また、事業実施に必要な財源措置に関しては、国や都道府県からの情報を集約し、緊急措置された財源を基に補正予算を編成し対応を行う。補正予算の編成においてはタイムラグを埋めるための積立基金等を用いることとなる。さらに、2021年度からはコロナ対策の行政需要を反映した地方財政計画に基づき措置された財源を加味した当初予算を編成するとともに、次々と講じられる国の補正予算に伴う補正予算措置を行うこととなる。

このような地方自治体におけるコロナ対策の状況を踏まえて、本稿では、コロナ対策が行われる以前の2018年度から一定の収束を見た2022年度に焦点を当て、地方自治体におけるコロナ対策における地方財政の変化を明らかにし、その要因を検証する。このことにより、コロナ対策以降の地方自治体研究の一助となすことを目的とする。

3. 分析の枠組み

3.1 分析の考え方

先述の通り、コロナ対策に関しては市町村の権限や権能に応じた対応を行っていることから、都市区分を考慮した分析を行う。分析にあたっては、コロナ対策以前の2018年度から一定の収束を見た2022年度の期間として「決算状況」及び「財政状況」に注視する。

分析区分として、東京都の区も含めた「全市区町村」及び都市区分として「政令指定都市」、「中核市」、「施行時特例市」、「市及び東京都の区（以下「市区」という。）」、「町村」を対象とする⁶。また、行政機関の法的位置づけと市区町村の権限についての詳細は補論で明らかにしている。

分析内容として決算状況では、歳入状況について総額及び款別の収入状況、歳出では総額及び

⁶ 多くの先行研究では、権限や財政処理が異なる「政令指定都市」や「東京都の区」を分析対象から除外している事例が多いが、本稿ではコロナ対策が全市町村に大きな影響を与えたと考え全ての市町村及び東京都の区も対象とする。

性質別決算状況を対象とする。また、財政状況では収支状況として実質収支、単年度収支及び実質単年度収支を、財政指標として経常収支比率、公債費負担比率及び財政力指数⁷を、地方債現在高として総額を、積立金現在高として総額と財政調整基金、減債基金及びその他特定目的基金を対象とする。

使用するデータは、2018年度から2022年度決算分（総務省市町村別決算状況調）を用いた。また、都市区分の分析に当たっては、調査期間に都市区分に変化（施行時特例市から中核市への移行⁸）があったために、「都市平均」の数値を用いた。

3.2 分析結果

3.2.1 決算状況

(1) 歳入の状況

全市区町村の歳入の推移については表2に示している。表2によれば歳入総額について、全市区町村の2018年度決算59兆2,564億円であり、対前年度比2019年度2.5%増、2020年度27.2%増、2021年度9.6%減、2022年度2.1%減となっており、コロナ対策の影響で2020年度において大幅に増加し、それ以降は減少しているものの、コロナ対策が一定継続しておりコロナ対策前に比して大きくなっていることがわかる。この傾向は全ての都市区分においても同様である。

次に、主な一般財源⁹と特定財源に分けて詳細の状況を分析する。表2によれば全市区町村の一般財源は、2018年度決算では31兆3,509億円で歳入総額の52.9%を占めており、推移をみると、対前年度比2019年度1.7%増（歳入総額比52.5%）、2020年度0.2%増（歳入総額比41.3%）、2021年度4.9%増（歳入総額比48.0%）、2022年度1.3%増（歳入総額比49.6%）とコロナ対策経費が当初予算に計上された2021年度に大きな値を示している、また、歳入総額に占める割合については、コロナ対策が本格化する前は50%以上あったものが、2020年度では40%近くになり2021年度以降も50%を下回っていることがわかる。この傾向は年度間で若干の差異はあるものの全ての都市区分においても同様である。

一般財源の主なものは、地方税、地方譲与税、地方交付税である。地方税は対前年度比2019年度1.9%増、2020年度1%減、2021年度0.5%減、2022年度3.6%増でコロナ初期の段階で

⁷ 財政力指数に関して、東京都の区は財政処理が異なるために算定されていないことに留意が必要である。

⁸ 施行時特例市は2018年度には31市があったが、2019年度4市、2020年度2市、2021年度2市それぞれ中核市に移行した。

⁹ 総務省の用語解説によれば、一般財源は地方税、地方譲与税、地方特例交付金及び地方交付税の合計額であり、市町村においては、これらのほか、都道府県から市町村が交付を受ける利子割交付金、地方消費税交付金、ゴルフ場利用税交付金、特別地方消費税交付金、自動車取得税交付金及び軽油引取税交付金（大都市のみ）を加算した額をいう。また、一般財源等とは一般財源のほか、一般財源と同様に財源の用途が特定されず、どのような経費にも使用できる財源を合わせたものとして、目的が特定されていない寄附金や売却目的が具体的事業に特定されない財産収入等のほか、減税補てん債や臨時財政対策債等が含まれるとしている。決算データでは一般財源等に含まれる財源の詳細が公表されていないために分析では一般財源を用いた。

減収となっており、2020年度以降のコロナ対策による社会活動の制限等が要因と考えられる。一方で、地方譲与税は毎年増加している。また、地方交付税は対前年度比2019年度1.6%増、2020年度0.04%増、2021年度14.6%増、2022年度2.1%減で、飛田（2021）によればコロナ対策が当初予算で措置された2021年度は、地方財政対策として地方交付税法第6条の3第2項にもとづき、地方交付税の加算が行われ大きく増加した。他に、地方特例交付金は2021年度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が創設されたことから当該年度において大きく増加した。これら一般財源の内、地方譲与税は政令指定都市や中核市において2019～2020年度において減少するなど都市区分により差異はあるものの、地方税や地方交付税は全ての都市区分において同様の傾向である。

次に、特定財源について表2によれば、一番大きな割合を占める国庫支出金は、全市区町村において対前年度比2019年度7.8%増、2020年度155.9%増、2021年度36.8%減、2022年度11.7%減で、コロナ対策が本格化した2020年度において大きく増加し、それ以降減少傾向だが依然として大きな支出となっていることがわかる。この内コロナ関係が国庫支出金全体に占める割合をみると2020年度59.2%、2021年度35.0%、2022年度26.0%と大きな比率である。これは、2020年度は国民向け給付事業としての特別定額給付金給付事業（全国一律10万円支給）の影響で特に大きく増えて、その後も事業者支援や感染症対策、地方創生臨時交付金などの事業が継続されたことが要因と考えられる。次に、都道府県支出金は対前年度比2019年度6.5%増、2020年度9.7%増、2021年度0.6%増、2022年度2.3%増と同様に増加していることがわかる。この内コロナ関係が全体に占める割合をみると2020年度5.0%、2021年度5.5%、2022年度5.8%となっており、国庫支出金に比して構成比率は低い。使用料はコロナ対策による施設等の利用制限があり減少が続き2021年度から回復基調だがコロナ前には回復していなく、手数料も同様の傾向を示している。繰入金は、緊急のコロナ対策が行われた2019年度と2020年度は財源対策として繰入が行われたが、当初予算で財源措置された2021年度に大きく減少している。繰越金はどの年度においても額が大きくコロナ対策事業の残が要因と考えられる。地方債は2019年度3.5%増、2020年度4.2%増、2021年度3.4%減、2022年度19.8%減と2021年度以降減少している、地方債の発行内訳を見ると、2019年度から2020年度の増加は公共事業等債や一般単独事業債の発行と2020年度における交付税措置が間に合わなく制度拡充した減収補填債の増が要因と考えられ、2021年度以降の減少は公共事業等債や一般単独事業債の減少と2022年度の臨時財政対策債が減少でコロナ対策が要因と考えられる。これらの特定財源を都市区分ごとに分析すると、国庫支出金は全て同じ傾向を示すが都道府県支出金については、政令指定都市において2021年から2022年度において大きく増加しているが国庫支出金が都道府県を經由して政令指定都市に支出されたことが要因と考えられる。使用料及び手数料、繰越金は全て同じ傾向だが、繰入金は個々の都市区分において差異が生じている。

表2 全国市区町村歳入の推移表

(単位：千円)

決算年度/項目	2018	2019	2020	2021	2022
歳入総額	59,256,351,462	60,761,599,903	77,307,212,480	69,855,607,272	68,382,673,934
(内、一般財源)	31,350,922,130	31,883,875,887	31,937,130,111	33,500,892,420	33,946,111,970
(内、特定財源)	27,905,429,332	28,877,724,016	45,370,082,369	36,354,714,852	34,436,561,964
地方税	20,131,306,237	20,507,889,611	20,301,043,569	20,205,060,240	20,921,772,147
地方特例交付金	99,453,951	312,488,444	141,320,088	355,204,070	145,323,669
(内、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)				218,423,378	5,442,353
地方交付税	7,980,515,400	8,107,963,627	8,110,894,954	9,294,485,701	9,101,159,503
(内、普通交付税)	6,925,331,070	7,030,443,200	7,096,107,173	8,299,149,938	8,100,807,827
(内、特別交付税)	867,068,135	879,748,798	841,153,162	925,104,076	954,491,343
国庫支出金	9,039,413,508	9,740,807,861	24,923,501,403	15,746,192,227	13,902,109,961
(内、新型コロナウイルス感染症対応地方 創生臨時交付金)			1,421,587,579	921,867,220	1,145,854,796
(内、特別定額給付金給付事業費・事務費 補助金(2020)子育て世帯等臨時特別支援 事業費補助金(2021-2022))			12,756,048,567	1,849,549,418	929,235,408
(内、その他新型コロナウイルス感染症対 策関係交付金等)			568,809,489	2,734,555,451	1,534,615,647
都道府県支出金	3,888,305,403	4,142,462,670	4,544,573,952	4,570,681,922	4,677,056,978
(内、新型コロナウイルス対策に係るも の・国財源)			185,738,754	216,688,903	234,597,809
(内、新型コロナウイルス対策に係るも の・都道府県財源)			39,048,575	35,660,285	36,146,917
繰入金	2,188,641,063	2,180,062,854	2,177,249,681	1,635,828,109	1,919,412,527
繰越金	1,591,048,144	1,630,054,244	1,686,618,816	2,050,042,410	2,495,252,914
地方債	4,998,769,089	5,175,082,809	5,391,100,533	5,101,248,000	4,092,931,672
(内、公共事業等債発行額)	318,016,235	319,350,485	345,204,602	327,175,231	320,434,253
(内、一般単独事業債発行額)	1,388,727,820	1,543,364,724	1,607,220,441	1,358,620,719	1,342,149,102
(内、臨時財政対策債発行額)	1,754,207,603	1,445,841,223	1,390,544,425	1,761,129,761	758,469,704
(内、減収補填債発行額)	8,604,886	15,724,256	187,568,015	419,765	1,733,992

注1：総務省市町村別決算状況調を用いて筆者作成。

注2：強調文字は歳入の「款」を示す。

注3：公共事業等債は補助事業に係る地方負担や国の直轄事業等に係る負担金が対象。

注4：一般単独事業債は国庫補助を受けないで地方自治体が単独で行う事業が対象。

注5：臨時財政対策債は地方の財源不足について、本来は地方交付税の増額で対処すべきところその代替財源として特例的に発行する地方債で使途に制限がなく、その元利償還金相当額については後年度に全額交付税で措置される。

注6：減収補填債は恒久的な減税及び平成15年度税制改正における先行減税による地方公共団体の減収額を埋めるために、地方財政法第5条の特例として発行される地方債で、税の振替わりとしての性格を持ち投資的経費以外の経費にも充当できる。

(2) 歳出の状況

全市区町村の歳出総額及び性質別推移については表3に示している。表3によれば歳出総額について、全市区町村の2018年度決算では57兆4,393億円であり、対前年度比2019年度2.5%増、2020年度27.4%増、2021年度10.7%減、2022年度1.7%減とコロナ対策の影響で2020年度において大幅に増加し、それ以降は減少しているものの歳入で見たようにコロナ対策が一定継続しておりコロナ対策前に比して大きくなっていることがわかる。この傾向は全ての都市区分において同様である。

次に、性質別決算の主要項目の表3による分析では、人件費¹⁰は対前年度比2019年度0.2%増、2020年度1.6%増、2021年度0.6%増、2022年度0.4%増と順次増加していることがわかる。この内、職員給も同様の傾向を示している、また、非正規職員給与は対前年度比2019年度1.3%増、2020年度1.5%増、2021年度3.6%増、2022年3.0%増と2021年度以降大きな伸びを示していることは、コロナワクチン接種事業など住民向け事業が増加したことが要因と考えられる¹¹。さらに、時間外勤務手当は対前年度比2020年度12.0%減2021年度17.4%増で、特殊勤務手当は対前年度比2020年度4.1%減、2021年度15.4%増、2022年度12.5%増となっており、コロナ拡散防止のため住民向け事業を制限した2020年度に一旦減少し、その後のコロナ対策で増加したことが考えられる。物件費はコロナ対策で大きな伸びを示していることがわかる。この内、委託料は対前年度比2020年度8.8%増、2021年度22.5%増、2022年度4.8%増となっており、事業者や住民向けコロナ対策事業を委ねたことが考えられる。扶助費もコロナ対策で大きな伸びを示している。補助費等は対前年度比2019年度3.5%増、2020年度255.8%増、2021年度65.5%減、2022年度5.4%増で2020年度に経済対策としての「特別定額給付金(100千円/人)」が大きく影響し、その後も生活弱者向けの事業が行われている。公債費は対前年度比2019年度1.2%減、2020年度0.9%減、2021年度3.3%増、2022年度0.4%減となっており2021年度が大きく増加している要因は臨時財政対策債元利償還金の増が考えられる。積立金は対前年度比2019年度5.9%減2020年度7.0%増、2021年度64.0%増、2022年度7.7%減となっており2021年度に大きく増加している要因は基金への積立が考えられる。

都市区分ごとに、全市区町村との違いを見ると人件費は各年度において伸び率に差があるが、概ね同様の傾向である。しかしながら非正規職員給与については、2020年度において、政令指定都市や市区の伸びが大きく中核市、施行時特例市や町村において減少しているなど会計年度任用職員制度導入の影響が伺われる。なお、時間外勤務手当や特殊勤務手当は同様の傾向にある。物件費は細節も含め全ての都市区分において概ね同様の傾向であり、扶助費及び補助費等については概ね同様である。公債費については、施行時特例市や町村において増加しており異なった傾向を示した。貸付金は都市規模の大きい政令指定都市や中核市などで伸びが大きくコロナ経済対策が要因と考えられる。積立金については個々の都市区分において大きな差があり異なっ

¹⁰ 人件費については、2020年度の会計年度任用職員制度創設に伴い、物件費の賃金が廃止されたことに対応するために2019年度以前の賃金支出額を人件費に算入した。

¹¹ 2021年度における非正規職員給与の増加は、創設された会計年度任用職員制度の期末手当の標準化の影響もあることに留意が必要である。

た運用が考えられる。

表3 全国市区町村歳出の総額及び性質別推移表

(単位：千円)

年度	2018	2019	2020	2021	2022
歳出総額	57,439,319,868	58,888,132,135	75,023,952,709	67,033,848,047	65,886,843,920
人件費	9,833,034,440	9,853,131,752	10,006,127,015	10,063,140,421	10,098,970,072
(内、非正規職員給)	964,956,489	977,920,850	992,110,060	1,027,420,554	1,058,048,479
(内、特殊勤務手当)	22,636,040	21,549,356	20,658,419	23,840,162	26,812,427
(内、時間外勤務手当)	240,540,133	265,475,880	233,597,544	274,333,754	274,663,917
物件費	6,971,597,807	7,292,600,928	8,191,902,425	9,172,964,410	9,677,626,955
(内、需用費)	1,222,346,287	1,203,858,951	1,304,681,557	1,289,662,536	1,454,236,639
(内、役務費)	333,215,536	359,417,933	412,056,415	474,351,511	493,471,357
(内、備品購入費)	124,657,323	133,656,805	468,819,267	177,073,533	154,587,429
(内、委託料)	4,477,306,141	4,776,678,053	5,195,529,302	6,362,419,193	6,666,547,557
維持補修費	683,794,134	658,820,659	765,388,782	789,341,983	785,538,937
扶助費	13,215,872,269	13,822,344,274	14,279,276,718	17,337,832,188	16,032,526,978
補助費等	5,298,009,856	5,480,973,203	19,501,854,483	6,735,215,824	7,096,422,257
普通建設事業費	7,362,697,178	7,859,559,417	7,924,569,098	7,438,279,681	7,108,483,447
災害復旧事業費	420,048,163	466,778,819	478,460,051	335,060,002	270,284,706
失業対策事業費	33,586	23,596	20,701	13,699	15,553
公債費	5,471,914,220	5,405,800,745	5,356,117,601	5,532,347,543	5,511,596,171
(内、公共事業等債元利償還額)	339,125,904	335,397,333	325,331,125	324,705,723	323,780,513
(内、一般単独事業債元利償還額)	1,675,529,258	1,629,664,071	1,580,627,079	1,575,691,629	1,576,098,641
(内、臨時財政対策債元利償還額)	1,506,035,563	1,593,000,924	1,661,929,274	1,802,752,213	1,802,813,466
(内、減収補填債元利償還額)	57,769,853	62,916,484	42,042,170	41,045,732	48,504,439
積立金	1,765,682,836	1,660,951,812	1,777,599,748	2,915,295,776	2,690,844,071
投資及び出資金	218,177,554	231,510,145	260,587,246	247,651,407	255,813,063
貸付金	1,066,521,721	1,024,698,540	1,636,403,032	1,581,959,287	1,377,069,790
繰出金	5,131,643,056	5,130,684,874	4,845,410,100	4,884,537,614	4,981,459,086
前年度繰上充用金	293,048	253,371	235,709	208,212	192,834

注1：総務省市町村別決算状況調を用いて筆者作成。

注2：2018年度及び2019年度の物件費賃金は人件費に算入している。

3.2.2 財政状況

(1) 収支状況

収支状況¹²の推移については、表4-1 財政状況の推移表の上段に示している。表4-1によれば歳入総額から歳出総額を引いた「歳入歳出差引額」は全市区町村では2018年度1兆8,170億円の収支残があり、対前年度比2019年度3.1%増、2020年度21.9%増、2021年度23.6%増、2022年度11.6%減となっており、コロナ対策が本格化した2020年度以降大きな残が生じていることがわかる。形式収支から翌年度に繰越すべき財源を差引いた「実質収支」については、全ての年度において黒字となっており、執行率を見ると2018年度97.8%、2019年度97.8%、2020年97.9%で、2021年度96.8%、2022年度97.1%と2021年度以降悪くなっており、コロナ対策事業の執行残が考えられる。また、当該年度の収支差額を示す「単年度収支」は、2018年度は赤字だったが2019年度には黒字転換しており2021年度まで黒字が続き、2022年度は赤字になっている。さらに、積立金の増減や地方債繰上償還を考慮した「実質単年度」は2019年度までは赤字だったが2020年度に大きく黒字転換し2021年度まで黒字だが2022年度は若干の赤字となっており、これらの変動はコロナ対策による基金の取崩しや積立が要因と考えられる¹³。都市区分ごとの収支状況の傾向は図1 都市区分別の財政状況の推移に示しており、同様の傾向を示していることがわかる。

(2) 財政分析指標の状況

総務省では個々の自治体の財政状況を分析できるように財政指標を多く定めており、ここでは代表的な指標について分析を行った。なお、全市区町村の指標が公開されていないため、それ以外の都市区分について表4-2 財政状況の推移表（財政指数の状況）で示し分析を行った。

財政構造の弾力性を判断するための指標で数値が高いほど一般財源に余裕がないとされる「経常収支比率」について、政令指定都市が概ね96~97%を示しやや大きく町村は86~89%とやや低い数値を示しているが、その他の都市区分では概ね92~93%を示しており、大きな変化はないことがわかる。経常収支比率は地方税、普通交付税のように用途が特定されておらず、毎年度経常的に収入される一般財源（経常一般財源）のうち、人件費、扶助費、公債費のように毎年度経常的に支出される経費（経常的経費）に充当されたものが占める割合であり、コロナ対策の影響が表れにくいと考えられる。一方で、全ての都市区分において2021年度に改善したことは、算式の分母に減収補填債特例分と臨時財政対策債が含まれており、当該年度において、新型コロナウイルスの影響で税収が落ち込むと見込まれたことから、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が創設されたことによる一時的に一般財源が増加したことが要因で一過性であったと考えられる。

次に、公債費に充当された一般財源の一般財源総額の割合を示し、15%が警戒ライン・20%が

¹² 財政収支に関する指標として、財政健全化法で定める一般会計等（普通会計）に生じている赤字の大きさを、その地方公共団体の財政規模に対する割合で表した「実質赤字比率」があるが、財政再建中の夕張市を除き近年該当する団体はなく、ここでは収支状況だけを確認する。

¹³ 地方財政法で剰余金については、各会計年度において歳入歳出の決算上剰余金を生じた場合においては、当該剰余金のうち二分の一を下らない金額は、これを剰余金を生じた翌年度までに、積み立て、又は償還期限を繰り上げて行なう地方債の償還の財源に充てなければならないとしている。

危険ラインとされている「公債費負担比率」は、政令指定都市では 15%の警戒ラインを超えているが他の都市区分ではいずれの年度においても警戒ライン未満で、全ての都市区分において順次改善しており、一般単独事業債の減少が考えられる。

最後に、財政力を示し「1」に近いほど財源に余裕があるとされる「財政力指数¹⁴」は、都市規模の大きい順で数値が良く町村が一番低く、全ての都市区分において大きな変化は見られない。このことは、財政力指数が基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の過去3年間の平均値であり、コロナ対策が特定財源でもって執行される臨時的な事業執行であり影響は少ないと考えられる。

(3) 地方債・積立金の状況

全市区町村の地方債・積立金の推移については表4-1の下段に示している。地方債とは、「地方自治体が資金調達のために第三者から借り入れることによって負担する債務」であって、「その返済が一会計年度を超えるもの」である。地方債には大きく2つの役割¹⁵があり、「財政支出と財政収入の年度間調整」と「世代間の負担の公平性」があり、市町村の借金にあたるものとされている。表4-1によれば地方債現在高は、全市区町村で2018年度末において55兆3,690億円で、対前年度比2019年度0.3%増、2020年度0.6%増、2021年度0.2%減、2022年度2.1%減となっていることがわかる。2020年度までは増加傾向だが2021年度以降減少に転じている、個々の都市区分は図1都市区分別の財政状況の推移に示しており、政令指定都市では大きな変化はなく、中核市や施行時特例市では2019年度以降減少に転じ、市区では2020年度までは増加し以降は減少している、町村では2021年度まで増加し2022年度は減少していることがわかる。このことから、地方債現在高のコロナ対策以降減少傾向は、歳入決算で見たように2021年度以降の公共事業等債や一般単独事業債の発行減少や2022年度の臨時財政対策債の発行減少が要因と考えられ、都市区分によって対応に差があることがわかる。

次に、積立金とは、「財政運営を計画的にするためや、特定の支出目的のため、年度間の財源変動に備え積み立てておく資金」として地方自治法上は基金として処理されている。

表4-1によれば積立金現在高は、全市区町村で2018年度末において14兆7,320億円で、対前年度比2019年度1.1%減、2020年度0.6%減、2021年度11.5%増、2022年度7.9%増となっていることがわかる。2020年度まで順次減少したが、2021と2022年度において大きく増加している。その内訳として、財政調整基金は2019年度微減し2020年度は微増、2021年度及び2022年度は大幅に増加した。減債基金は2019年度及び2020年度微減したが2021年度大幅増加で2022年度も微増した。その他特定目的基金についても2021年度以降大幅に増加している。都市区分ごとの推移は図1都市区分別の財政状況の推移に示しており、概ね同様の傾向を示していることがわかる。このことから、積立金現在高は2019年度においてコロナ対策の財源措置のために一旦減少したがコロナ対策が本格化して以降増加傾向にあり、収支状況で見たよう

¹⁴ 東京都の区は財政制度の違いから財政力指数は示されていないことに留意が必要である。

¹⁵ 歳入状況で見たように「臨時財政対策債」や「減収補填債」は、地方の財源不足を補うためのものがあり、通常の地方債と異なっていることに留意が必要である。

に 2021 年度以降の執行残を基金に積立てたことが要因と考えられる。

ここで、収支状況に影響を与えていると考えられる基金積立に関して一般財源及び地方債残の影響を重回帰分析で推定した。推定では全市区町村を対象として積立金現在高及び財政調整基金現在高について、コロナ対策前の 2018 年度から 2019 年度とコロナ対策以降の 2020 年度から 2022 年度の決算数値を用いた。

推定結果は表 5 に示している。推定結果は現在高及び期間のどちらも一般財源は有意に正で一般財源の増加が基金残高を増やす要因であることを示している。また、地方債現在高は有意に負で地方債の減少が基金残高を増やす要因であることを示している。さらに、コロナ以降の期間において全ての係数が高くなっており、より影響が大きくなっていることを示した。基金積立の先行研究として、コロナ対策以前の非合併自治体の財政調整基金決定要因を推定した宮下・鷲見（2020）¹⁶では、国からの財政移転以外の要因で増加させている可能性があり投資的経費の削減や社会保障関連の義務的支出を削減もその要因であるとしており、本稿で明らかにした投資的経費の削減による地方債残の傾向と合致している。

表 4—1 財政状況の推移表（収支及び地方債・基金残の状況）

（単位：千円）

年度	2018	2019	2020	2021	2022
収支状況					
歳入総額 (A)	59,256,351,462	60,761,599,903	77,307,212,480	69,855,607,272	68,382,673,934
歳出総額 (B)	57,439,319,868	58,888,132,135	75,023,952,709	67,033,848,047	65,886,843,920
歳入歳出差引額 (C)	1,817,031,594	1,873,467,768	2,283,259,771	2,821,759,225	2,495,830,014
翌年度に繰り越すべき財源 (D)	520,368,643	551,560,414	682,917,096	579,352,413	510,657,248
実質収支 (C)-(D)	1,296,662,951	1,321,907,354	1,600,342,675	2,242,406,812	1,985,172,766
単年度収支	56,094,744	25,053,198	278,031,602	641,646,501	257,509,478
実質単年度収支	178,476,215	193,763,749	200,484,871	1,260,294,846	21,046,829
地方債・基金残の状況					
地方債現在高	55,369,025,525	55,522,415,329	55,875,733,430	55,772,475,265	54,611,195,462
積立金現在高	14,731,987,327	14,576,782,294	14,495,502,658	16,161,815,811	17,434,430,497
（内、積立金現在高内訳（財政調整基金）	5,489,585,214	5,357,817,096	5,390,027,969	6,095,893,402	6,550,009,721
（内、積立金現在高内訳（減債基金）	1,369,247,901	1,315,718,591	1,277,024,081	1,580,191,135	1,616,651,609
（内、積立金現在高内訳（その他特定目的基金）	7,873,154,212	7,903,246,607	7,828,450,608	8,485,731,274	9,267,769,167

注 1：総務省市町村別決算状況調を用いて筆者作成。

表 4—2 財政状況の推移表（財政指数の状況）

¹⁶ 宮下・鷲見（2020）では、合併・非合併都市及び都市と町村に分離するとともに東日本大震災など被災都市等を除き、被説明変数を財政調整基金比率（財政調整基金残高/標準財政規模）の前年度からの差分を用いて、フロー変数にしている。本稿では、東京都区の標準財政規模が示されていないことから比率での分析は行っていない。

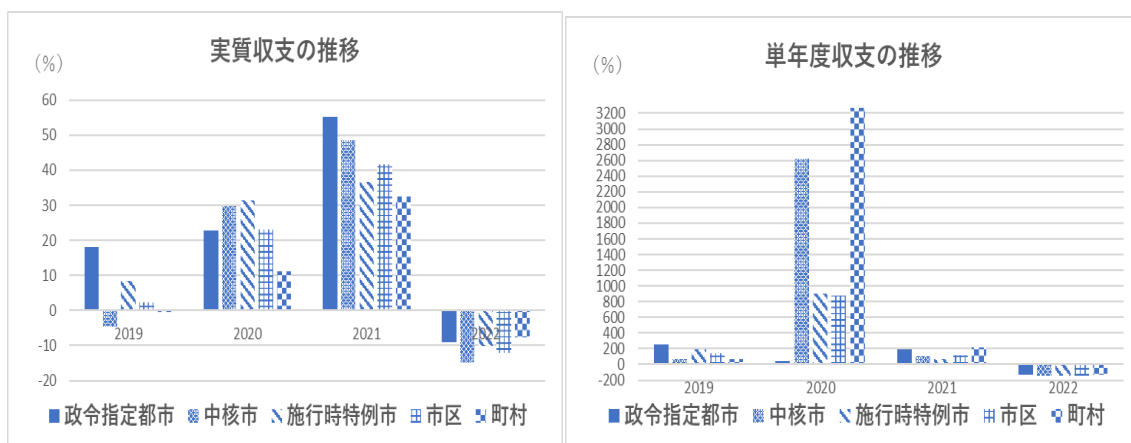
財政指数（政令指定都市の都市数）	20	20	20	20	20
經常収支比率	96.1	97.0	96.7	92.8	96.0
公債費負担比率	16.4	16.3	15.8	15.9	15.3
財政力指数	0.86	0.86	0.86	0.84	0.84
財政指数（中核市）	54	58	60	62	62
經常収支比率	92.5	93.1	92.9	88.7	92.3
公債費負担比率	14.8	14.4	13.5	13.1	13
財政力指数	0.80	0.80	0.80	0.78	0.78
財政指数（施行時特例市）	31	27	25	23	23
經常収支比率	92.4	93.2	92.5	89.1	92.5
公債費負担比率	12.2	11.6	11.4	11.1	11.2
財政力指数	0.88	0.90	0.90	0.90	0.88
財政指数（全市区）	815(792)	815(792)	815(792)	815(792)	815(792)
經常収支比率	92.4	93.0	92.3	88.1	91.5
公債費負担比率	14.0	13.8	13.1	12.9	12.9
財政力指数	0.64	0.64	0.64	0.63	0.62
財政指数（全町村）	926	926	926	926	926
經常収支比率	88.6	89.0	87.7	82.6	86.1
公債費負担比率	13.3	13.4	12.7	12.6	12.9
財政力指数	0.40	0.40	0.40	0.39	0.38

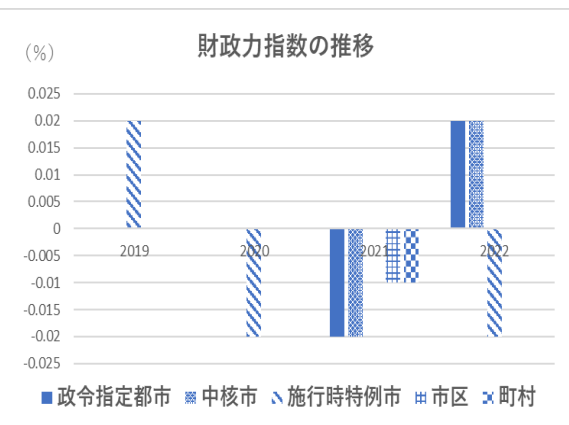
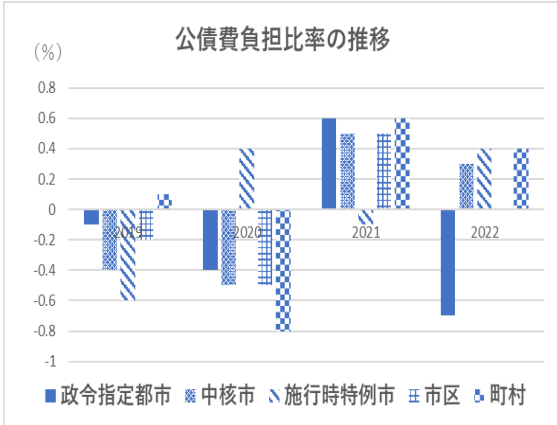
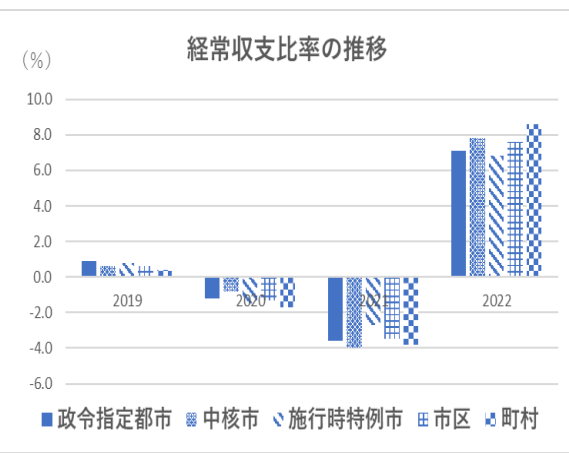
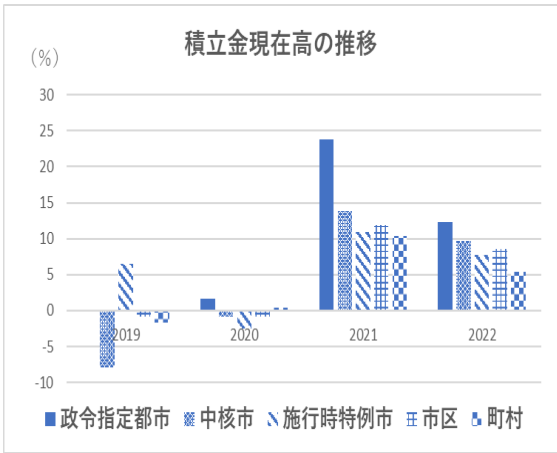
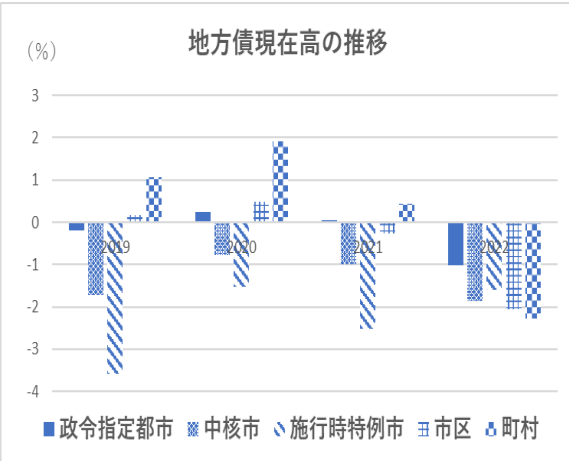
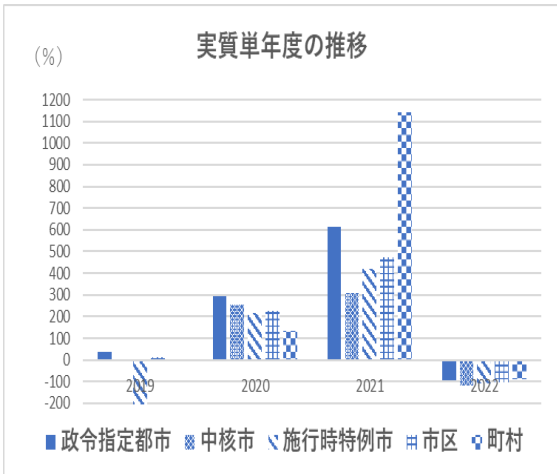
注1：総務省市町村別決算状況調を用いて筆者作成。

注2：財政指標は全国値が示されていないので都市区分ごとの数値を表している。

注3：財政指数（全市区の都市数815）の内、財政力指数には東京都の区は入っていないため792団体である。

図1 都市区分別の財政状況の推移（対前年度比）





注 1：総務省市町村別決算状況調を用いて筆者作成。

注 2：分析期間で都市区分に変更があったため、都市平均数値を用いて、対前年度の増減比率をグラフ化している。

表5 基金積立金（財政調整基金）に係る一般財源と地方債残高の影響分析表

項目	基金積立金現在高		財政調整基金現在高	
	(2018-2019)	(2020-2022)	(2018-2019)	(2020-2022)
一般財源	0.6189 *** (43.0816)	0.6496 *** (59.7671)	0.2635 *** (51.5811)	0.2971 *** (72.4542)
地方債現在高	-0.2043 *** (-33.1279)	-0.2218 *** (-44.6994)	-0.0857 *** (-39.0888)	-0.1001 *** (-53.4915)
定数項	3609527.01 *** (16.9697)	3712081.69 *** (20.9692)	1027880.97 *** (13.5873)	898373.67 *** (13.4522)
重決定係数 R2	0.4443	0.5123	0.5437	0.6146
標本数	3482	5223	3482	5223
市町村数	1741	1741	1741	1741

注1：総務省市町村別決算状況調の数値を用いて筆者分析作成。

注2：（ ）内は標準誤差を示す。*** p<0.01、** p<0.05、* p<0.1。

3.3 考察

3.3.1 決算状況

決算状況については、歳入面で2020年度に大きく増加しそれ以降もコロナ対策以前よりは大きな値を示している、このことからコロナ対策は2020年度において未曾有の財源措置が行われ、その後も継続して措置が講じられたことを示している。その内、一般財源等は順次増加しておりコロナ禍による地方税収の落ち込みを地方交付税や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創設等の地方財政対策を講じたことを示している。また、特定財源においても、コロナ対策経費を国庫支出金や都道府県支出金（国の経由分を含める）を通じて財源措置したことがわかる。繰入金は、コロナ対策の財源措置として2019年度から2020年度にかけて増加したが、コロナ対策経費の当初予算措置が行われた2021年度から減少したと考える。地方債については地方自治体にとって今後どれ程の行政需要が発生し一般財源の持出が発生するかの判断が難しく2019年度から2020年度にかけて財政対策として多くの地方債を発行したこと、2021年度以降は普通建設事業の減少や臨時財政対策債の発行が要因と考える。

このように、歳入面からみると、国が2019年度から2020年度にかけての予備費や補正予算により、2021年度以降は地方財政計画に基づく当初予算等を通じてコロナ対策に係る財源を特定財源とともに、一般財源においても十二分に措置したことによって、地方財政は安定した財源を確保できたことがわかる。また、これらの傾向は繰入金対応に差があるものの、全ての都市区分において概ね同様である。

次に、歳出面でもコロナ対策が本格化した2020年度に大きく増加し以降も大きな額を示している。具体的に見ると性質別について、人件費は毎年順次増加し、職員給とともに非正規職員給与も増加し、2021年度からは時間外勤務手当も増加している。このことはコロナ対策における行

政ニーズの増加を非正規職員¹⁷や正規職員の時間外勤務によってカバーしたと考える。物件費に関してもコロナ対策で大きく増加し、特に委託料などコロナ対策業務を民間で行わせる経費が大きく増加している。扶助費や補助費等についても増加が著しく国民向け経済対策としての給付金事業が大きく影響している。積立金が2021年度において大きく増加し、2022年度も相当の額になっていることは決算処理として基金に積み立てたと考える。貸付金についての2020年度以降の大きな支出は、経済対策として事業者向けの制度融資等が要因と考える。

コロナ対策が市町村歳出に与えた影響に関して宮崎（2024）は、2020～2021年度データを用い歳出からトレンドからの「上方への乖離」をもたらした要因分析を行い、新型コロナウイルス対策の交付金は、市町村における歳出の上方への乖離に寄与していたことを明らかにしているが本稿の分析からも2022年度においても同様の傾向が続いていることを示している。

これらのことから、この間の歳出の増加は概ね全てがコロナ対策での増と考えられる。また、これらの傾向は積立金を除き全ての都市区分において同じである。積立金については、個々の市区町村によって決算調整の要件が異なるために差異が生じているものと考えられる。

3.3.2 財政状況

収支状況では、「歳入歳出差引額」や「単年度収支」の変化はコロナ対策で緊急措置した補正予算等が執行できなく、前述の通り執行率の低下が要因と考える。また、「実質単年度収支」は基金の取崩しや積立の影響を受けており、決算調整後の数値を示しており、基金との関係での考察が必要で、2021年度以降の収支残の基金等への積立は資金余剰の改善傾向を示しているといえる¹⁸。また、石川・赤井（2022）は、2020年度決算状況の分析で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、結果として実質収支や財政調整基金残高の変化から交付団体及び不交付団体、人口規模の属性毎にグループ分けして判断した。結果、いずれのグループにおいても2/3程度の団体の単年度収支と財政調整基金残高を合わせた修正実質単年度収支が改善していることを明らかにした。本稿の分析においてもこのような傾向が2021年度以降も継続し、地方自治体の財政状況は改善していると考えられる。

次に、個々の都市区分で分析した財政指標については、コロナ対策前後において大きな変化は見られなく、改善のあった「経常収支比率」一過性のものでありコロナ対策の影響は少ない。一方で、公債費負担比率において若干の改善がみられることからコロナ対策による地方債発行の減少を通じて健全性が向上したと考える。

次に、地方債現在高については、歳入歳出決算で見たように発行額と償還額の差によって増減するが発行額の影響が大きいと考えられ、2021年度からの公共事業の減少が大きな要因であり、

¹⁷ 2020年度に会計年度任用職員制度が創設されたことからその影響も考えられる。

¹⁸ 小西（2018）では、地方自治体で実質収支が赤字であるとは、それ自体が異常な状況と考えられ、実質収支の赤字団体は資金不足の状態といえる。一方で、黒字の団体は黒字比率をもって資金余剰の規模を表しているとはいえず、資金余剰の規模は、実質収支+財政調整基金+実質的に財政調整基金と同じ性格を持つその他の基金としている。

コロナ対策の影響を受け減少したと考える。

積立金現在高は財政調整基金や減債基金において増加している。積立金現在高に関しては、重回帰分析からも一般財源の増加や地方債の減少に影響されて増加していることが明らかになった。また、この時期に収支残が大きかったことで決算調整が特に財政調整基金で行われた傾向を示している。このことは地方財政にとって将来に向けて財政健全性に寄与していると考えられる。

3.3.3 まとめ

地方財政を決算状況及び収支状況から分析した結果から財政規模が大きく膨らんだ要因は全てがコロナ対策に起因することが明らかになった。歳入面からみるとコロナ禍における地方税収の減少に国が速やかに対応したこと、コロナ対策事業費を概ね全て国からの財源措置で行ったことがわかった。歳出面から見ても、2020年度以降の増加は概ね全てがコロナ対策事業による影響に起因することが明らかになった。また、財政状況の分析からは、コロナ対策において地方債の発行減等による大きな収支残が生じ、結果として、地方債現在高の減少や積立金現在高の増加を通じて地方自治体の将来に向けた健全性にも寄与したものと考える。一方で、都市区分ごとに分析した財政状況では、部分的な差異は確認できたが全体としての財政運営は全市区町村と同様であり、コロナ対策において都市規模や権限の相違をこえて画一的で公平性のある財源措置がなされたと考えられる。

このことは未曾有のコロナ対策がいつまで継続するのか、果たして国が継続的にどの程度の財政措置を行ってくれるのか、地方自治体独自のコロナ対策の必要性を見定めることが極めて困難で、普通建設事業の延期や見直しなど事業計画から予算編成、事業執行、決算調整まで出来る限り安全サイドに各自自治体が財政運営を行った証左とも考えられる。

このように、政府が主導し行ったコロナ対策においては財政面だけから見れば地方自治体に影響を与えることなく事業実施ができたと考えられる。また、森（2022）や石川・赤井（2022）が指摘したように、国庫支出金の多くを占めた地方創生臨時交付金は一般財源と近似した性質を有したことから地域特性にあったコロナ対策も行われ定量化は困難だが地域創生へ寄与したとも考えられる。このように、財政状況から地方財政はコロナ対策を行ったことでの課題は少なく、一連の国のコロナ対策は地方自治体の財政健全化に寄与したと考えられる。一方で、2021年度以降大幅に削減した公共事業や先送りした公共サービス等の負の影響は見えてこない。

4. おわりに

本稿では、住民に一番身近な市町村を対象として、コロナ対策前の2018年度から一定の収束した2022年度までの地方自治体におけるコロナ対策の財政運営への影響を分析した。具体的には、地方財政の決算状況及び収支状況を全市区町村や権能の差に着目した都市区分ごとの分析を行った。

結果、全ての市区町村において財政規模は歳入歳出ともコロナ対策によって大きく規模が拡大したこと、国においてコロナ禍における地方税収の減少に速やかに対応するとともにコロナ対策を概ね全てで財源措置を行ったことで地方財政の健全性は保たれたと考えられる。また、地方債

現在高の減少や積立金現在高の増加は地方自治体の将来に向けた健全性にも寄与すると考える。さらに、国庫支出金の多くを占めた地方創生臨時交付金は一般財源と近似した性質を有したことから地域特性にあったコロナ対策が行われ地域創生にも一定寄与できたものと考えられる。しかしながら、本稿での分析はコロナ対策以前から一定の収束をみた期間の分析であり、膨大な緊急対策を行った結果、本来地方自治体が行うべき公共事業を中心としたサービスが繰越されていることを踏まえた分析にはなっていない課題も残っており、継続的な分析が必要である。

補論 行政機関の位置づけと権限

1 行政機関の位置づけ

国と地方自治体が「行政機関」としてどのように位置づけられているのかを地方自治法（昭和22年法律第67号）から整理する。地方自治法では国の果たすべき役割として、①国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、②全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担うと定めている。また、③住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならないと定めている。

一方、地方公共団体としては、普通公共団体を都道府県及び市町村と定め、都道府県は市町村を包括する広域の地方公共団体として、①広域にわたるもの（広域事務）②市町村に関する連絡調整に関するもの（連絡調整事務）③その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるもの（補完事務）を定めている。市町村は、基礎的な地方公共団体として都道府県が処理するものを除き事務を処理することを定めている。市町村の基本的な事務（一般市）として、福祉部門（生活保護・介護・児童福祉・保健衛生・ごみ処理など）教育部門（小中学校・社会教育）、公共資本整備（都市計画・道路・下水道など）、その他（戸籍・住民基本台帳・消防など）がある。また、都道府県が処理する事務のうち「補完事務」については、市町村は、「当該市町村の規模及び能力に応じて、これを処理することができる」とされている（法第2条第3項）。また、普通公共団体としての市町村は「政令指定都市」、「中核市」、「施行時特例市」、「その他の市」ならびに「町村」に区分される。他には、原則として市に関する規定が適用される特別地方公共団体として東京都の「区」がある。

2 市町村における権限の相違

普通公共団体としての市町村と特別地方公共団体として東京都の「区」は、一般市として基本的な事務処理を行っているが規模や能力に応じた都市区分において事務や業務処理に相違がある。都道府県業務のうち一番権限の大きい「政令指定都市」には、「都市計画等に関する事務（都市計画決定、国道や県道管理、河川管理など）」、「福祉関係（児童相談所、保育所等の許認可な

ど)」、「保健衛生(保健所、飲食店営業許可など)」、「環境保全(一般・産業廃棄物施設の設置許可など)」、「学校教育(教職員任免、研修など)」などが事務指定されている。次に大きい「中核都市」には、「都市計画等に関する事務(屋外広告物設置許可、開発行為の許可など)」、「保健衛生(保健所、飲食店営業許可など)」、「環境保全(一般・産業廃棄物施設の設置許可など)」、「学校教育(教職員への研修)」がある。「施行時特例市」には、「都市計画等に関する事務(開発行為の許可など)」、「環境保全(一般粉じん発生施設の設置届の受理など)」がある。一方で「町村」は一般的な市町村事務の内、福祉事務所の設置義務がないこと、知事指定する都市計画区域がなく都市計画決定事務がない場合が多い。また、東京都「区」は一般的な市町村事務の内、上水道や公共下水道の設置管理、消防事務、一定規模以上の都市計画決定事務が都に委ねられていること、また、都区財政調整制度として各特別区に「特別区財政調整交付金」が交付されており、国からの地方交付税がないことが大きな違いである。

参考文献

- 石川達哉、赤井伸郎(2022)「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?—」『フィナンシャル・レビュー』令和4年第3号(通巻第149号)、5-36頁。
- 小野太一(2021)「感染症対策における国と地方の役割」『国際文化研修』2021秋vol.113:22-27。小西砂千夫(2018)「自治体財政健全化法10年を振り返る」『会計検査研究』No.58(2018.9)、5-10頁。
- 小西砂千夫(2020)「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』2020年8月号、2-20頁。
- 近藤春生(2024)「地方公会計指標を用いた自治体財政の持続可能性—コロナ期のデータを含む予備的な分析」『西南学院大学経済学論集』2024、139-156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—」『金沢大学経済論集』第41巻2号、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—」『金沢大学経済論集』第42巻第2号、121-146頁。
- 飛田博史(2021)「2021年度地方財政計画について」『月刊自治総研』通巻508号2021年2月号、47-120頁。
- 宮崎雅人(2024)「新型コロナウイルス対策の自治体財政へのインパクト」『自治総合研究所・コロナ禍の行財政』税財政研究会レポートNo136、53-65頁。
- 宮下量久・鷺見英司(2020)「市町村における財政調整基金の積立要因に関する実証分析」『計画行政』43(4)、39-47頁。
- 森裕之(2022)「新型コロナ感染症対策と自治体財政の変化」『政策科学』29号-2、1-13頁。
- 吉弘憲介(2024)「新型コロナ感染症対策と自治体財政の変化」『自治総合研究所・コロナ禍の行

財政』税財政研究会レポート No136、67-83 頁。