The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	地方政府の新型コロナウィルス対応と財政調整基金
Author(s)	角, 正美
Citation	阪大法学. 2025, 75(1), p. 55-82
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/101424
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

論　　説

地方政府の新型コロナウィルス対応と財政調整基金

角　　正 美

第１章　はじめに

本稿の目的は、「新型コロナウィルス感染症（以下、「新型コロナ」もしくは「コロナ」とする。）」の拡大下において、地方政府の予備的貯蓄である「財政調整基金（以下、「基金」とする。）」がいかに活用されたのかを明らかにすることである。具体的には、住民に最も近い立場で行政サーヴィスを提供する基礎自治体のうち、保健所を有する中核市を対象とし、基金の保有状況がコロナの初動対応にいかなる差異を生んだのか、また、そうした差異は、選挙のタイミングによっていかに左右されたのかを検討する。

2020年以降、全国で猛威を振るった新型コロナも、2023年５月には５類感染症に移行し、「ウィズコロナ」から「アフターコロナ」へと転換された。今般のコロナ対応に関しては、様々な分野で評価されてきたが、政治学や行政学においては、もっぱら官邸主導の初動対応と都道府県知事のリーダーシップに注目が集まり、その両者の関係について議論が重ねられてきたといえる（e.g. 竹中 2020; 曽我 2020a, 2020b; 金井 2021; 永田 2021）。

一方で、基礎自治体である市町村を対象とした研究はそれほど多くはない。コロナ対応を規定する「新型インフルエンザ等対策特別措置法」では、多くの権限が都道府県に付与されていたことも一因であろう。とはいえ、保健所設置市はもちろんのこと、その他の市町村も「特別定額給付金事業」の窓口として事務を請け負ったほか、ワクチン接種や住民の生活支援において重要な役割を

担った。中には、国や都道府県の支援事業に上乗せする形で、子育て世帯や生活困窮世帯、事業者などに独自の支援を行った市町村も存在する。(1)

それでは、こうした自治体のコロナ対応に係る財源はいかにして調達されたのだろうか。一般的に大規模災害などの非常時の場合には、特別交付税等、国によって財政措置がなされるため、自治体が自前で財源を調達する必要はない（北村 2014; 武田 2018）。しかし、国からの移転財源を活用するまでには時間的なラグが生じることから、迅速な初動対応を行うためには、自治体の裁量で取崩しが可能な基金を繰入れて補正予算を編成する必要がある（小西 2018, 2022）。今般のコロナ対応も例外ではなく、国からの財政措置が不確定であった2020年度の上半期には、多くの基金が取崩され、メディア等でも基金の枯渇が危惧されていた。(2)

しかし、そもそも全ての自治体が十分な基金を保有していた訳ではない。平時から基金を取崩して当初予算を編成することが常態化しており、十分な基金が残されていない自治体も一定数存在する。そのような自治体では補正予算に充てる財源が限られるため、最低限の対応にとどまったり、初動が遅れたりする可能性が考えられるのではないか。

これまでの先行研究では、経済不況（Sobel and Holcombe 1996; Douglas and Gaddie 2002; Godwin and Godinez 2010）や災害（Pope and Leland 2019; Lee and Chen 2022; 石田ほか 2022）といった危機が基金残高に与える影響について検討が重ねられてきた。しかし、基金の保有状況が危機対応の「具体的な中身」にどのような差異をもたらすのかまでは、十分な検証が行われているとは言い難い。さらに、同程度の基金残高を有する自治体であったとしても、基金の活用状況には違いが生じており、政治的なアクターによる判断が影響している可能性も考えられるのではないか。

そこで本稿では、埼玉県・千葉県・神奈川県・大阪府・兵庫県内の17中核市の補正予算データと議会議事録を確認し、基金を多く保有している市とそうではない市とでコロナの初動対応にいかなる差異があったのかを検証する。また、コロナ発生前に市長選挙を終えている市とコロナ禍で選挙が実施された市とで基金の取崩状況にいかに違いが見られるのかについても分析を行う。

対象を前述した５府県に絞った理由としては、それらが第１次緊急事態宣言において、同程度の期間対象となっていた地域であり、感染状況が類似していると考えられるためである[(3)]。また、基礎自治体の中でも保健所を有している方が、コロナによる被害を迅速に把握でき、初動の違いがダイレクトに現れると考え、中核市を対象とした。中核市は、保健衛生に関わる事務を広く行う権能があるのに加え、都道府県や行政区を有する政令市とは異なり、市民相談などの窓口業務も自ら行う必要がある。したがって、コロナ対応においても、感染者への対応と市民生活の維持の両輪において重要な役割を果たしたものと考えられる。

本稿の構成は以下のとおりである。第２章では、経済不況や災害といった危機と基金との関係に関する先行研究を概観し、さらにコロナ禍における基金の動向についての議論を確認したうえで、本稿の着眼点を示す。その後、第３章では、分析対象とする17中核市の概要を示し、それをもとに第４章では、基金の保有状況がコロナの初動対応をいかに左右しているのか、また市長選挙のタイミングによる基金取崩状況の違いについて分析する。最後に、第５章では、分析のまとめと今後の課題を示し、結語とする。

第２章　先行研究の検討

本章では、非常時（危機的状況下）における基金活用について、これまでの先行研究ではいかに論じられてきたのかを検討する。「危機」については様々な定義があるが、a)状況を予測できず（不測性）、b)重要な影響があり（重大性）、c)緊急に対応すべき事態（緊急性）との定義（児玉 2019：13）に従うと、本研究の対象である新型コロナの感染拡大も一種の「危機」と捉えることができるだろう。危機には様々な種類が存在するが、ここでは主に財政調整基金の使途として想定されている「経済不況」と「自然災害」に着目し、国内外の研究で、基金との関係がどのように論じられているかを整理する[(4)]。さらに、コロナ禍における基金の動向について論じた研究を確認し、本研究の着眼点を提示する。

2.1. 危機と基金をめぐる議論

まず、経済不況と基金との関係については米国を対象とした研究が参考となる。米国の州政府では、経済不況等によって生じた歳入不足を補う財源として、「一般会計の剰余金（General Fund Balances：GFBs）」や、「財政安定化基金（Budget Stabilization Funds：BSFs）」別名「雨の日基金（Rainy Day Funds：RDFs）」が活用されてきた。

それを踏まえ、先行研究では、どのような条件下で GFBs や RDFs が不況時の財政ショックを緩和できたのかが問われている。例えば、積立ルールが規定されており、好況期に RDFs を積立てることが義務付けられている州では、1990年代前半の不況期に財政ストレスを緩和できたという（Sobel and Holcombe 1996; Douglas and Gaddie 2002）。他方で、カリフォルニア州内の都市を対象とした分析では、90年代の経済危機の経験を踏まえて RDFs が増加しているものの、リベラルな住民の多い地域や警察・消防を自前で提供している地域では、RDFs の規模が小さくなることが示唆されている（Godwin and Godinez 2010）。

こうした危機を起点とした基金増減の傾向は、自然災害が生じた際にも見ることができる。日本国内の自治体を対象とした研究では、東日本大震災を除く2000年以降の自然災害において、発災初年度から応急・復旧のために基金が取崩されており、残高が減少していることが指摘されている（石田ほか 2022）。また、Pope and Leland（2019）は、1992～2010年までの米国の州政府のパネルデータを用いて、RDFs が災害対応に活用されていることを明らかにした。興味深いことに、災害時と選挙の年が重なっており、かつ同じ政党が知事と議会を支配している場合には、RDFs の残高はさらに減少するという。

他方で、Lee and Chen（2022）は、過去の災害による累積被害額が大きいほど RDFs が増加しており、さらにこの傾向は組織能力の高い政府でより顕著であることを明らかにした。また、日本国内の研究においても、東日本大震災の際には、国から復興交付金が措置されたことで、基礎自治体レベルでは基金（ここでは、「特定目的基金」）が大幅に積上がったことが指摘されている（北村 2014）。

以上の先行研究より、経済不況や自然災害などの危機が生じた際には、その対応に充てるため一時的に基金残高が減少するものの、その後は逆に危機の経験が基金積立てのインセンティヴになり得ることが明らかになった。同時にその程度は政治的な状況や行政組織のあり方によって左右されることが示唆されている。とはいえ、いずれの研究においても、基金の大きさによって、危機対応の「具体的な中身」にどのような違いが生じたかまでは十分に検討されたとは言い難い。

また、特に日本の文脈では、危機的状況下において政治的要因が基金の取崩しにどのような影響を与えたのかを分析したものは限定的である。先行研究では、再選を目指す現職の政治家は、有権者の支持を得るため、選挙前に経済政策を実施したり、財政支出を拡大したりする傾向があると指摘されてきた（Nordhaus 1975; Tufte 1978; Drazen and Eslava 2010; Fukumoto et. al. 2020）。こうした現象が平時のみならず、危機的状況下においても生じるのかを検討することには、一定の意義があるといえよう。

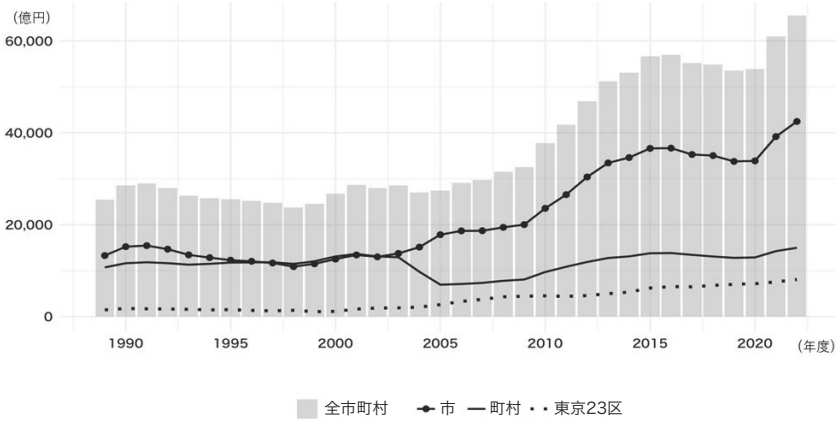
2.2. 新型コロナ拡大下における基金の動向

それでは、新型コロナ対応に関する研究においては、基金はどのように捉えられてきたのだろうか。新型コロナの感染拡大は、前述した経済不況や自然災害とは少し異なるものの、「危機」の一つには変わりなく、まさに基金を活用すべき時機ともいわれている（Walczak and Cammenga 2020）。

しかし、日本の地方政府では、2020年度の決算段階の基金残高に大きな変化がなく、むしろ、2021・22年度末には平成以降最大規模にまで基金残高が拡大することとなった（図１）。それではなぜ、ここまで基金が積上げられたのだろうか。その原因の１つとして、先行研究ではコロナ対応にかかる必要経費を補うために国から措置された「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金（以下、「臨時交付金」とする。）」をはじめとする移転財源の存在が指摘されている（石川・赤井 2022; 武田 2021, 2022）。

臨時交付金は、各自治体が状況に応じて、きめ細やかに事業を実施できるよう設置されたため、コロナ対応に関する取組みであれば、原則自由に使用でき

図１　市区町村における財政調整基金残高の推移（1989～2022年度）



出典：総務省「地方財政状況調査」より筆者作成

る。しかし、その裁量の大きさゆえに、本来は一般財源で実施する予定であった事業にも交付金を活用することができ、その結果、財源に余剰が生まれ、基金へと積増された可能性が高いという（武田 2021）。全市町村を対象に実施されたアンケートでも、回答自治体の83％がコロナ禍前後で「財政調整基金の望ましい水準」には変化がないとしており、コロナ対応で基金の枯渇に苦しんだ自治体は少ないことが示唆されているといえよう（鷲見 2021）。

こうした議論に基づくと、一見、今回のコロナ対応において基金は必ずしも必要ではなく、むしろ交付金によって余剰が生まれるほどであったとも捉えられかねない。しかし、これはあくまでも結果論に過ぎず、コロナ拡大当初において基金を活用した自治体が数多く存在した点を指摘しておく必要があるだろう。その裏付けの一つとして、日本の都道府県・政令市・中核市に対して行われた「コロナ対策と財政に関するアンケート」では、回答した自治体の８割以上が2020年度４～６月の補正予算で、基金を取崩したことが明らかにされている（平岡・森 2020）。

ただし、上記のアンケート結果においても、基金が具体的に何に活用されたかまでは明らかにされていない。また、全ての自治体が十分な基金を保有して

いるとは限らない点にも注意が必要であろう。基金は他の財源と比較すると自治体の裁量で取崩しやすいことから、大規模な事業を実施する際などに政策的な意図で取崩す自治体も一定数存在する（角 2022）。さらに、平時から歳出が歳入規模を超えており、当初予算の段階で基金を繰入れることが常態化している自治体も少なくない[(5)]。そのような自治体では、補正予算に充てるだけの基金残高が残されておらず、初動が遅れたり、最低限の対応にとどまったりする可能性があるのではないか。また、仮に同程度の基金を保有していたとしても、その活用方法が同様とは限らない。政治的な判断により、国からの移転財源の範囲内で対応するのか、それとも国の措置に上乗せする形で対応するのか等の違いが生じる可能性も考えられるだろう。

上記の問題意識に基づき、本稿の分析では、コロナ拡大当初に自由に活用できる基金残高の多寡によって、コロナ対応の初動にどのような差異が生まれたのかを確認する。また、基金の活用状況に差異を生じさせた要因を検討すべく、支出が拡大されやすい「市長選挙」のタイミングに着目し、基金の取崩状況との関係についても分析を行う。

第３章　データ：17中核市の概要

3.1. 分析対象の概要

本章では、分析に先立ち、対象となる埼玉県・千葉県・神奈川県・大阪府・兵庫県内の17中核市に関する概要を確認する。まず、表１から明らかなように、対象となる５府県はいずれも都府県間での移動が多い大都市であり、2020年度末の累計感染者数も人口10万人に対し350人以上を超える状況となっている。同時期に第一次緊急事態宣言が発令されたことで、その対応等においても近隣都市の動向が意識されることとなった[(6)]。

なお、表１で17市ごとの特徴を見ると、東大阪市と姫路市以外は夜間人口が昼間人口を上回っている。つまり、関東圏では東京23区、関西圏では大阪市内に働きに出る人が多く、まさに中核市はベッドタウンとして機能しているのだろう。感染症は領域を超えて広がることから、都市部との往来が多い中核市で

表１　17中核市の基本情報

No	都道府県	コロナ累計感染者数(人口十万人あたり)		市	移行年	人口	65歳以上人口比率	昼夜間人口比率	人口密度	財政調整基金残高(千円)
1	埼玉県	32,828	446.9	川越市	2003	353,456	26.7	96.6	8,128	3,058,388
2				川口市	2018	608,390	22.8	82.0	10,306	11,133,046
3				越谷市	2015	344,682	25.1	87.3	9,341	6,292,133
4	千葉県	29,713	472.8	船橋市	2003	643,971	23.9	84.2	10,189	11,431,695
5				柏市	2008	426,128	25.9	90.4	9,144	11,725,719
6	神奈川県	48,070	520.4	横須賀市	2001	398,508	31.7	91.2	6,724	7,057,139
7	大阪府	52,201	590.6	豊中市	2012	408,518	25.7	88.5	11,162	8,481,096
8				吹田市	2020	373,978	23.8	96.9	10,376	12,786,144
9				高槻市	2003	351,019	29.2	87.9	10,276	14,161,289
10				枚方市	2014	399,953	28.2	88.8	9,582	12,666,026
11				八尾市	2018	265,908	28.3	94.5	8,496	6,975,659
12				寝屋川市	2019	231,189	29.8	88.8	11,975	13,887,722
13				東大阪市	2005	487,772	28.2	103.8	10,134	16,652,820
14	兵庫県	20,058	367.0	姫路市	1996	534,648	26.7	100.5	4,177	13,521,049
15				尼崎市	2009	463,236	27.6	96.8	8,923	9,429,563
16				明石市	2018	303,587	26.1	89.6	7,554	9,241,835
17				西宮市	2008	483,744	24.1	90.0	11,355	17,864,013

出典：筆者作成

注）・コロナ累積感染者数は、厚生労働省「データからわかる――新型コロナウイルス感染症情報――」の2021年３月31日時点のデータに基づく。なお、網掛け部分は、総務省の人口推計（2020年10月１日時点）を用いて算出した「人口10万人あたりの累計感染者数」を示す。

・財政調整基金残高は、総務省「地方財政状況調査」の2020年度末データを参照。

・その他のデータは、中核市長会『令和２年度 都市要覧』から抜粋。

も感染拡大のリスクが強く意識されていたと推察できる。

ただし、中核市への移行年や人口動態等には若干のばらつきが見られる。中核市制度は、全国市長会が、「人口30万人以上の都市及び都市機能の集積度や圏域における拠点性が高い都市に対し、政令指定都市に準じた事務配分を行なうべき」と提言したことをきっかけに議論が進められ、1995年に発足した[(7)]。当時の指定要件は人口30万人以上であったが、その後2014年の法改正によって人口20万人以上となった。よって、現在では、寝屋川市や八尾市といった人口が20万人台の中核市から川口市や船橋市といった人口60万人台の中核市まで存在している[(8)]。

本来であれば、こうした人口規模や高齢化率等によってもコロナ対応の違いを確認することが望ましい。しかし、本分析においてはあくまでも基金残高の多寡によるコロナ対応の違いに主眼を置いていることから、その点については

表１でデータを示すにとどめ、今後の課題とする。

3.3. 17中核市の財政調整基金の推移

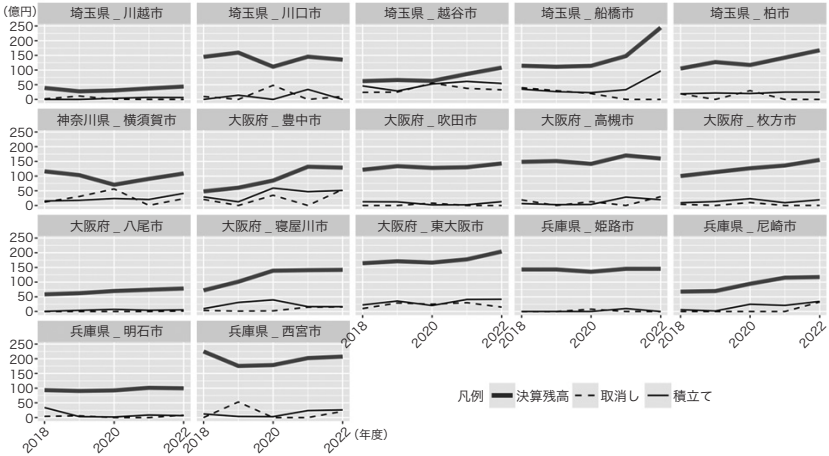
それでは、これら17市では、コロナ禍でいかに基金を活用したのだろうか。図２は、コロナ前の2018年度から2022年度までの財政調整基金の年度末残高および積立額、取崩額の推移を図示したものである。ここから、いくつかの特徴が浮かび上がる。まず、同じ中核市であっても、コロナ禍以前の基金残高に大きな違いがある。川越市、豊中市、八尾市は2019年度の残高が65億円を下回っているのに対し、川口市、高槻市、東大阪市、西宮市は150億円を上回っている。また、図２は実額でグラフ化しているが、標準財政規模に占める比率で見ると、寝屋川市は20％を超えており、他市に比べて多い。

そもそも基金残高に格差が生じている要因としては、市町村合併や国からの移転財源が影響しているとの議論や（宮下・鷲見 2017, 2020）、首長の特性や議会との関係等が左右しているとの議論もある（角 2022）。こうした基金残高の格差がコロナの初動対応にいかなる違いをもたらすのかを検証することが次章前半の課題となる。

さらに、その他の特徴として、コロナ禍前後で残高がほぼ変化していない市とコロナ禍から徐々に増加している市に分かれていることがわかる。前者としては、川越市、吹田市、八尾市、姫路市、明石市などが当てはまり、後者としては、越谷市、船橋市、豊中市、枚方市、東大阪市、尼崎市などの伸び幅が特徴的だろう。

ただし、川口市、柏市、横須賀市、高槻市のように2020年度に基金残高を減少させ、その後、積み直している市も存在する。2019年度末では同程度の基金残高を有するにもかかわらず、2020年度の取崩状況が異なる市が存在することからも、基金の取崩しをもたらす要因についても検討を行う必要があるだろう。この点については、次章後半に市長選挙を手がかりとして検討を行う。

図２　17中核市の財政調整基金の推移（2018～2022年度）



出典：総務省「地方財政状況調査」より筆者作成

第４章　実証分析

本章では、これまでの議論を踏まえ、基金の保有状況によってコロナ対応の初動にどのような違いが生じたのか、また、基金の活用状況になぜヴァリエーションが生じているのか分析を行う。本章の流れは次のとおりである。はじめに、17市の各 HP に掲載されている予算関係資料を参照し、2020年度の当初予算ならびに補正予算の全体的な傾向を提示する。その後、同一府県内の市を比較すべく、大阪府内で基金残高の比較的大きい寝屋川市と小さい八尾市、埼玉県内で基金残高の比較的大きい川口市と小さい川越市に対象を絞り、より詳細なコロナ対応の中身を確認する。最後に市長選挙の実施によって、基金の取崩状況にいかなる違いが生じているのか検討を試みる。

4.1.　基金の保有額と補正予算から見る初動対応

まず、17市の各 HP に掲載されている予算関係資料を参照し、2020年度の当初予算および補正予算の全体的な傾向について確認する。ただし、武田

（2022）でも指摘されているように、予算関係資料については全国統計が整備されておらず、個別の自治体ごとに公表されている資料からデータを収集するしかない。しかし、公開範囲や形式は自治体によって異なるため、統一的なデータを得るには制約がある。不足している内容については適宜、議会議事録等を確認し補っているが、一部欠損値がある点をことわっておきたい。

表２は、対象の中核市における2019年度の基金残高、2020年度の当初予算段階における基金繰入額、補正予算の合計回数、また、第１号補正予算について、それが組まれた時期、専決処分か否か、補正額、基金の繰入額および歳出内容、そして2020年度５月末までに成立した補正予算における基金繰入額の合計を整理したものである。

まず、全体的な傾向として、補正予算の回数および専決処分が行われた市が多いことが分かる。この点については、都道府県や政令市でも同様の傾向があるという（瀬古 2020; 武田 2022）。その背景には、国の３次にわたる補正予算への対応や、緊急事態宣言が発令されたことに伴う休業・営業時間短縮要請への協力金の提供、各種事業等の減額補正等が要因として働いていると考えられる。

また、2020年度の当初予算段階で既に基金を繰入れている市が多いことも分かる。ただし、2020年度の予算編成時（通常前年度の秋以降に検討が始まる）では、コロナ対応の費用が考慮されていたわけではない。したがって、コロナ以外の要因で歳入予算以上に歳出予算が膨らみ、不足分を基金で補填しているか、決算段階で過度な黒字が出ないよう経験的に見込まれる執行残額を基金による繰入金で調整しているのだろう（小西 2018）。後者の場合、比較的余裕のある予算編成となっているが、前者による基金繰入の場合には、危機に柔軟に対応することが難しくなる可能性があると考えられる。[9]

次に、補正予算（2020年度第１号）の傾向を見ていきたい。時期としては市によって３月末から５月上旬まで１ヶ月半ほどの幅がある。政府が予備費を活用して財政措置を行った「新型コロナウィルス感染症に関する緊急対策（第１段：２月13日、第２段：３月10日）」や、４月７日に閣議決定されて４月30日に成立した政府の第１次補正予算、それに伴う「特別定額給付金事業」の実施

表２　2020年度の当初予算・補正予算状況

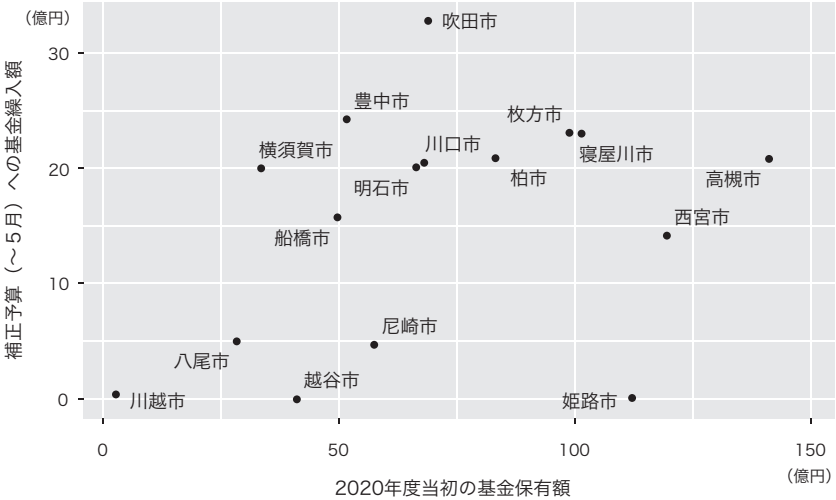
		2019年度	2020年度							
		基金残高（千円）	当初予算基金繰入額（千円）	補正回数	１号補正予算					~5月末までの補正予算基金繰入額（千円）
					時期	専決処分	補正額（千円）	基金繰入額（千円）	主な内容［基金以外に活用した財源］	
埼玉県	川越市	2,748,811	2,470,000	16	3月25日		43,555	0	事業者への支援（融資）など［国庫支出金：42,000千円］	38,774
	川口市	15,930,552	9,124,517	10	4月13日	○	1,601,818	1,601,818	小規模事業者への支援金	2,048,068
	越谷市	6,608,633	2,500,000	11	5月１日	○	35,260,000	0	特別定額給付金・子育て世帯臨時特別給付金事業［国庫支出金：35,260,000千円］	0
千葉県	船橋市	11,118,346	3,500,000	11	4月21日	○	1,195,383	1,008,457	事業者への賃料助成、児重･生徒通信躁境整備など	1,574,396
	柏市	12,721,709	2,200,000	8	5月８日		46,249,499	2,085,004	事業者への支援（給付金）など	2,085,004
神奈川県	横須賀市	10,319,389	5,220,000	14	4月30日		45,073,519	2,000,000	「新型コロナウイルス感染症緊急対策基金」への繰入れ	2,000,000
大阪府	豊中市	6,034,712	871,571	18	4月10日	○	497,467	320,632	消毒などの購入事業者への支援（融汽）など	2,423,583
	吹田市	13,381,519	6,500,000	18	4月30日		2,751,931	2,339,691	給食費の無償化、事業者への支援（休業要請支援）など	3,275,883
	高槻市	15,116,884	1,000,000	12	4月24日	○	113,422	0	介護保険料の軽減［国庫支出金・府負担金・市の予備費］	2,080,000
	枚方市	11,357,178	1,467,679	15	4月30日		42,007,394	1,235,078	事業者への支援（休業要請支援）、学校 ICT 整備など	2,309,684
	八尾市	6,236,353	3,400,000	19	3月26日*		22,404	0	放課後デイサービスの負担軽減、消毒液購入など［国庫支出金：600千円、府支出金：21,804千円］	501,500
	寝屋川市	10,140,647	0	15	4月30日	○	23,427,646	0	特別定額給付金［国庫支出金：23,427,646千円)］	2,299,128
	東大阪市	17,105,320	3,748,000	11	－	○	－	－	－	－
兵庫県	姫路市	14,315,076	3,100,000	10	4月30日		56,568,707	8,002	給食費の保護者負担軽減	8,002
	尼崎市	6,954,971	1,200,000	16	4月20日	○	403,000	3,000	事業者への支援（テナント料）	470,453
	明石市	9,053,318	2,400,000	13	4月17日		609,000	609,000	事業者への支援（テナント料)、ひとり親世帯・高齢者への支援など	2,010,708
	西宮市	17,558,381	5,608,042	12	3月23日		54,968	54,968	事業者への支援（融資／資金繰り）	1,419,335

出典：各市 HP（予算状況・議会議事録）より筆者作成

注）補正予算の合計回数は、「号数」を付けている市は最終号数を、付けていない市は HP 上で確認できた補正予算回数を記入している。また、八尾市のみ第１号補正予算が2020年２月28日に行われているものの、コロナ対応分ではなかったため、第２号の時期と内容を示すこととした。なお、「-」を入れている箇所はデータが確認できなかった項目であり、尼崎市については財政調整基金の取崩額が確認できず、繰入金として表記されていた額を記入している。

など国の動きに応じて補正予算の編成を行った自治体も少なくない。また同時に、４月７日には東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県、大阪府、兵庫県、福岡県で「緊急事態宣言」が発令され、都道府県ごとに飲食店等へ休業要請を出したことから、休業補償金の支給を行なっていたり、国の「持続化給付金」に先駆け、上乗せしたりする形で事業者にテナント料の補助や制度融資の促進を

図３　2020年度当初の基金保有額と補正予算への繰入額の関係



出典：総務省「地方財政状況調査」・各市 HP（予算状況・議会議事録）より筆者作成
注）データの制約上、東大阪市を除く。

行った市も見受けられる。

それでは、コロナ禍前に保有していた基金の多寡は、コロナ対応の初動にどの程度影響をもたらしたのであろうか。事例を検討する前に全体的な傾向を確認しておきたい。図３は2020年度当初の基金保有額と2020年５月末までに成立した補正予算への基金繰入額の関係を示したものである。「2020年度当初の基金保有額」とは、2019年度の財政調整基金残高から2020年度当初予算への基金繰入額と決算剰余金の処分によって積立てられた額とを引いたものである。[(10)] 図３から明らかなように、基金保有額が50億円を下回っている場合、補正予算において基金を繰入れていない市が多い。対して、50～100億円ほどの基金を保有している市については、補正予算の繰入金として相当額の基金を活用している。

例外として、姫路市については、基金保有額が高いにもかかわらず、５月末までの補正予算では殆ど活用していない。議員からも４月の臨時会の一般質問において、基金を有効活用して市独自の施策を打つよう要望があったが、姫路

市長は元医師ということもあり、状況を冷静に判断して基金のばらまきに慎重な姿勢を見せた[11]。とはいえ、その後、姫路市は6月の補正予算にて基金を約16.8億円繰入れ、妊婦とその配偶者を対象にしたPCR検査の実施、地域外来・検査センターの開設、ひとり親世帯への地場産品提供、経済的に厳しい環境に置かれた大学生等への給付金、休業要請等に協力した事業者への支援等を行なっており[12]、他市と遜色ない独自対応を行なったといえるだろう[13]。

4.2. 同一府県内の初動対応の違い

さて、これまでの分析からコロナ禍前の基金の保有額によって、補正予算での基金の活用状況に違いが見られることが明らかとなった。しかし、基金残高が僅かな市はどのように財源を調達しコロナ対応にあたったのか、また基金を多く保有している市では、そうではない市に比べ手厚いコロナ対策が行われたのか等、さらに踏み込んで検討する余地がある。その際、府県が行なったコロナ対応の規模や内容によって中核市の行動にも影響を与え得る可能性を考慮すると、同一府県内の市を比較するアプローチが妥当と考えられる。

そこで以下の分析では、図3が示す2020年度時点の基金保有額を基準に、同一府県内で比較的額が大きい市と小さい市をそれぞれ選定し、比較を行うこととした。具体的には、大阪府内で基金保有額が比較的大きい寝屋川市と小さい八尾市、埼玉県内で基金保有額が比較的大きい川口市と小さい川越市を対象としている。

4.2.1. 大阪府―寝屋川市と八尾市のコロナ対応

それでは、大阪府から見ていこう。大阪府では、吉村洋文知事のリーダーシップのもとで、「大阪モデル」に基づく自粛要請の解除や府・市町村共同での「休業要請支援金」（中小企業 100万円／個人事業主 50万円）、「大阪コロナ重症センター」の設置など独自の施策が行われてきた。そうした中で、府内の市町村はどのような対応をとったのだろうか。

まず、寝屋川市は、2019年度の基金残高が、100億円強と標準財政規模の20％を超える額を保有している。また、当初予算段階では基金を繰入れていな

いため、活用できる財源も多いといえるだろう。寝屋川市では、４月30日に専決処分にて「特別定額給付金事業」に関する補正予算を組んだのち、５月の市議会臨時会にて「新型コロナウイルス感染症対策緊急支援パッケージ」と銘打ち、財政調整基金を約18.5億円繰入れ、約26.4億円の補正予算を成立させている。その中には、全額国庫負担の事業も含まれるが、小学校・中学校や保育所等の給食費の無償化や府基準を満たさない事業者を対象とした寝屋川市版休業要請支援金、デリバリー・スタートアップ支援、濃厚接触者等の自宅での健康観察支援、感染拡大防止協力金など、市が全額負担する独自対策も多く含まれた。(14)

さらに５月29日の３回目の臨時会では、財政調整基金を約４億円繰入れて約17.5億円の補正予算を成立させ、「新型コロナウイルス感染症対策緊急支援パッケージ――第２段――」を打ち出している。このうちの大半は、「GIGAスクール構想」の加速を目指した１人１台の端末支給に充てられているが、水道料金２ヶ月分の免除や妊婦特別支援給付金など市独自の生活支援も追加されている。(15)

寝屋川市の注目すべき点としては、2020年３月31日に専決処分にて2019年度の補正予算（第７号）を組んでおり、財政調整基金に22.5億円ほど積立てていることだろう。５月の臨時会の中で財務部長からは、「令和元年度の財政運営において経費の節減並びに財源の確保に努めたことで普通会計決算見込みにおいて黒字が見込める状況になったため、今後のコロナ対応等に係る財源を確保するため財政調整基金への積立て、および後年度の市債償還財源としての減債基金への積立てをしたい」との説明がなされている。(16)あらかじめ自衛的に基金を積立てたことによって、前述した2020年度の補正予算案においても積極的に基金を活用できたのだと推察できる。

それでは、八尾市はどうだろうか。八尾市は寝屋川市と類似した人口規模であるが、2019年度時点での基金残高は62億円強であり、さらに34億円ほどは既に2020年度の当初予算に繰入れられている。したがって、コロナ拡大当初に自由に活用できる基金は実質30億円を切る状況であった。現職を破って2019年４月に当選した市長は、総額約169万円と僅かではあるものの、「身を切る改革」

として、2020年６月に支給される市長やその他管理職の期末手当を減額する措置（市長30％、両副市長10％、教育長らその他特別職が５％）まで講じている。[17]

寝屋川市が「緊急支援パッケージ」を行ったのと同様に、八尾市でも「新型コロナウイルス感染症に係る緊急対策」を実施しているものの、第１弾においては、「子育て世帯への臨時特別給付金事業」や「特別定額給付金事業」など国の補正予算に対応したものが中心であり、５億円ほど繰入れた基金も府市共同の「休業要請支援金」に充てられた。第２段では市独自の対策がなされているものの、府の支援対象外の保育園児や在宅保育児への「図書カード配布」として、活用されたのは「こども夢基金」1500万円程にとどまっている。

もちろん、八尾市も独自政策を行わなかった訳ではない。５月22日には専決処分にて、7.5億円ほどの財政調整基金を取崩して、国民健康保険料の負担緩和と「事業者サポート給付金事業」に充てているほか、インターネット出前代行サービスや非対面型ビジネスモデルの転換などを図った事業者への支援、さらには水道料金の減免等が独自で行われてきた。[18] しかし、厳しい財政運営状況の中で2019年度に策定された「新やお改革プラン」では、基金の確保が目下の課題とされていたこともあり、国の財源措置に先駆けて基金を積極的に取崩し、コロナ対応に充てることは困難であったと推察できる。

4.2.2. 埼玉県―川口市と川越市のコロナ対応

続いて、埼玉県内の２市を見ていきたい。埼玉県は大野元裕知事のもとでコロナ対応が進められたが、隣県の方針に影響を受ける傾向にあったといえる。事業者への休業支援金についても、東京都や神奈川県、千葉県の追加支援を受け、埼玉県でも最大30万円から10万円増額し、40万円へと変更した。[19] また、埼玉県は、人口10万人あたりの一般病床の数が全国で最も少なく、医療体制の確保が課題であることも特徴の一つだろう。[20] それでは、基金に比較的余裕のある川口市と枯渇状態に近い川越市とでは、コロナ対応にいかなる違いがあったのだろうか。

まず、川口市は、2020年度の当初予算で90億円以上が繰入れられているものの、元々2019年度の基金残高が160億円近く（標準財政規模の14.8％）あるた

め、他市と比較しても基金規模は大きい。そうした川口市の特徴としては、４月13日と30日に合わせて20億円ほどの基金を繰入れ、二度にわたって専決処分の補正予算を組んでいることである。１回目は売上が減少した小規模事業者に、２回目は医療の提供体制の強化を行う市内医療機関に対して支援がなされた。具体的には、感染防止に必要な設備投資や医療従事者の体制整備にかかる費用を独自に補助したほか、スタッフのコロナ感染などで休業した医療機関には減収分の一部を補っている[21]。こうした取組みは、川口市がとりわけ人口に対する病床数が少ないことも影響しているのだろう。

川口市では、６月以降しばらくは前年度の繰越金や国庫を活用して補正予算が組まれていたが、12月以降さらに５億円以上の基金を取崩して、県の時短要請に対応した飲食店等に対する協力金の上乗せ支給やひとり親家庭に対する支援金の追加給付、新型コロナ入院対応医療機関の従事者に対する慰労金給付等を行っている。その後、臨時交付金等の活用により、基金の取崩額は減額されているものの、当初予算時に繰入れた額まで積み直すことはできず、結果的に2020年度残高は110億円ほどと2019年度末に比べて大幅に減少した。しかし、比較的早い段階で基金を活用し、医療体制の確保に一般財源を投入したことは、特筆すべき点であろう。

他方、川越市はどうであったか。川越市の財政規模は川口市に比べて全体的に小さいが、2019年度の基金残高は約27億円とさらに小規模である。標準財政規模に対する割合を比較すると、川口市が約14.8％であるのに対し、川越市は約4.3％にとどまり、標準化してもその小ささが際立つ。また、当初予算で既に24億円ほど基金が繰入れられており、自由に活用できる基金はさらに限られていた点も特徴的であろう。川越市の中期財政計画では年度末において50億円以上積立てることが目指されており、実際に、財政部長は議会において、「税収の急激な落ち込みや災害等の不測の事態の備えとして十分な額でない」と言及している[22]。

したがって、１回目の補正予算は３月25日と時期こそ早いものの、国庫支出金（生活保護費等負担金）を活用した事業者への制度融資支援が中心であり、その後も５月に約3,800万円、６月に約1.1億円程度の基金を繰入れるにとど

まっている。そうした中で、2020年５月８日には、外出自粛や自主休業で売上減に苦しむ川越市の飲食店約150店が、有志団体「頑張ろう飲食店@川越」を結成し、市長に対して国の緊急経済対策や雇用調整助成金などで賄えない部分を市独自に補助するよう要望した。[23] ５月の補正予算では、臨時交付金を充当して、「川越市飲食業出前支援（コロナ拡大によって経営継続が困難となっている小規模の飲食店に対して出前代行サービスを実施）」は実施しているものの、議員からも、「地域があまりに限定的で、予算に対して支援を享受できる店舗対象が少ないのではないか」との指摘がされている。[24]

その後７月には、18億円弱の補正予算が組まれているが、そのほとんどが臨時交付金によるもので、基金の繰入れは1,600万円程度にとどまる。しかし、川越市議会では、「コロナ対応のために基金をもっと活用すべき」との指摘よりも、このままでは「災害時の対応も困難」と基金残高の枯渇を危惧する声の方が多い。財源対策の厳しさについては、市長、議員、職員ともに同様の問題意識を持っており、できる限り国庫の活用を目指したものと推察できる。

4.2.3. 小括

以上、コロナ禍前の基金保有水準が、いかにコロナ対応の初動を左右するのかを検討してきた。2020年２月以降、政府としても「新型コロナウィルス感染症に関する緊急対策」を行っており、その後４月７日には、補正予算が閣議決定され、臨時交付金の給付に向けた申請が始まったことからも、基金残高が小さいことで対応に大きな遅れや格差が出たとまでは言い切れない。しかし、これまでの議論より、寝屋川市や川口市をはじめ基金を十分に保有している市については、基金を取崩し、国や府県の支援策に上乗せする形で、独自対策を実施したことが示唆されただろう。

とりわけ第１次緊急事態宣言時の自粛要請に伴う休業補償の協力金などについては、当初は国は補填しないといわれていたことからも（アジア・パシフィック・イニシアチブ 2020：171）、基金の保有額が休業補償の手厚さに影響したものと考えられる。事実、表２からも明らかなように2020年度の補正予算で基金を繰入れた市の多くが、事業者支援に活用していた。本分析のみでは、

そうした事業者支援の取組みが実質的に事業者のコロナ禍によるダメージをどの程度軽減できたかまでは明らかでないが、自治体の対応にばらつきが生じている背景に基金の保有状況が関係している可能性は示唆されたといえよう。

4.3. 市長選挙が基金の取崩状況に与えた影響

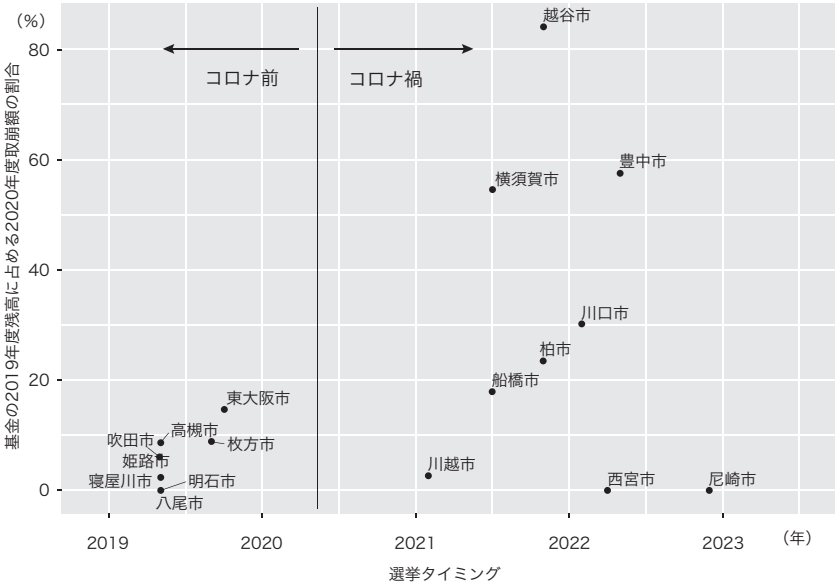
最後に、基金の取崩状況に差異が生じた要因について、選挙を手がかりに検討する。本分析で着目するのは、予算編成過程において大きな権限を有する「市長」の選挙である。これまでの先行研究では、再選を目指す現職の政治家は、有権者の支持を得るべく、選挙前に支出を拡大する傾向があると指摘されてきた（Nordhaus 1975; Tufte 1978; Drazen and Eslava 2010; Fukumoto et. al. 2020）。また、こうした議論は、基金の増減にも影響を及ぼしていることが明らかにされている（Rose 2006; Ryu et. al 2021）。

とりわけリーダーシップが求められる危機的状況下では、対応の成否が市長の再選可能性に直結するといっても過言ではない。したがって、コロナ危機においても、選挙を意識せざるを得ない市長は、一般財源である基金をより多く活用し、市民の目に触れやすい支援策を実施する可能性が考えられる。事実、分析対象外の市ではあるが、いくつかの市長選挙で「市民への現金給付」や「商品券の配布」などを公約に掲げ、当選した候補者も存在した。[25]

以上を踏まえ、本節では、5府県内の中核市を対象に、市長選挙のタイミングが基金の取崩状況にどのような差異を生み出したのか検証を試みる。この際、先行研究と同様に、財政支出の増加額を分析対象とする方法も考えられる。しかし、その場合、国からの移転財源を活用した支出と区別することが難しい。他方で、基金は一般財源かつ自主財源であり、市の裁量によって活用が可能な財源である。したがって、基金取崩しの程度を確認することで、市長が国の移転財源に上乗せをする形で対応しようとした程度を把握できると考えられる。

それではまず、コロナ禍前後で実施された選挙の概要について確認する。2019年度に実施された統一地方選挙を含め、本研究が対象とする17市の内8市ではコロナ直前の2019年度に選挙を終えており、残り9市についてはコロナ禍の2021～2022年度に選挙が実施されている。その中で、前者は八尾市・寝屋川

図４　市長選挙のタイミングによる2020年度の基金の取崩額の違い



出典：総務省「地方財政状況調査」と「選挙ドットコム」をもとに筆者作成

市・姫路市の３市、後者は越谷市・柏市・尼崎市の３市において市長が交代をしているが、2019年の八尾市長選挙を除くといずれも現職は後任候補を立てて辞職しており、新人が現職を破ったわけではない。とはいえ、自分の意志を継いだ後任候補が当選するためにも、選挙を意識した対応が行われたことが推察できるだろう。

それでは、コロナ禍前に選挙が実施された市とコロナ禍において選挙が実施された市とでは、基金の取崩状況にいかなる差異が生じているのだろうか。図４はコロナ禍前後の選挙のタイミングを横軸にとり、基金の取崩額（2019年度残高に占める2020年度取崩額の割合）を見たものである。尼崎市は選挙のタイミングが遅いため例外となっているものの、明らかにコロナ禍前に選挙を終えた市よりもコロナ禍で選挙を迎えようとしている市の方が基金の取崩割合が大きい。とりわけ、2021年度に市長選挙を実施した６市のうち、横須賀市、越谷市、柏市、川口市では、前年度の2020年度に30億円以上の基金を取崩しており、

残高自体も減っている。ただし、これらの市では、当初予算段階からの基金繰入額も大きいため、コロナ禍前から既に選挙を見据えて歳出予算を拡大しており、臨時交付金では賄いきれなかった分が、基金残高の減少につながった可能性も考えられるだろう。

それでは、これらの市の中で選挙前に市民への直接給付を公約に掲げ、実際に当選後に基金を取崩して給付に充てた市は存在したのだろうか。コロナ拡大後に選挙を実施した９市分の朝日新聞に掲載された「候補者の横顔」を確認したところ、市民への直接給付を公約として掲げ当選した市長は見当たらなかった。唯一、新人４人の争いとなった越谷市では、公約に「１世帯10万円、１事業者30万円給付」を掲げる候補者や「全市民に１人２万円の地域振興券配布」を掲げる候補者もいたが、いずれも当選しておらず、「現市政の継承と発展」を強調した福田晃氏が当選している[26]。おそらく、2020年度に実施された市長選挙では、直接給付を公約として掲げやすかったのであろうが、その後の選挙では、臨時交付金なども活用しつつ、既に現職によって給付事業などが実施されていたため、新たな公約になり得なかったのだと考えられる。

第５章　結語

本稿では、「新型コロナの拡大下において地方政府の予備的貯蓄である財政調整基金がいかに活用されたのか」を明らかにすべく、埼玉県・千葉県・神奈川県・大阪府・兵庫県の５府県内の中核市を対象として、分析を行った。

これまでの先行研究では、基金残高を従属変数として、危機の発生に伴う基金残高の変化について検討される傾向にあった。しかし、本研究では、基金残高を独立変数とし、その多寡によって実際の危機対応の中身にどのような違いが生じたのかに着目している。結果的には、中央政府が臨時交付金をはじめとする財政措置を行ったことで、たとえ基金が枯渇状況に近くとも、基本的なコロナ対応は行うことができた。しかし、少なくとも「初動」においては、基金残高に余裕がある市の方が、国や府県に先駆けたり、上乗せたりする形で独自対策をとる傾向にあることが明らかになったといえよう。

また、ばらつきは大きいものの、コロナ禍直前に選挙を終えた市よりも、コロナ禍に選挙を控えている市の方が、2020年度に基金をより多く取崩す傾向にあったことが指摘できる。これまでの先行研究では、再選を目指す政治家が選挙前に支出を拡大する傾向について指摘されてきたが、こうした傾向が危機的状況下においても生じ得る可能性が示唆されたと考えられる。

ただし、残された課題もある。まず、コロナ対応に関する財政行動について、統一的な統計資料が存在するわけではないため、本研究では５府県内17中核市の HP から補正予算資料や議会議事録等を参照して分析を行なった。したがって、サンプルサイズも小さく、他の要因を統制したうえで計量的に原因を特定できているわけではない。また、今回示された財政行動に伴うコロナ対応が実際に市民にいかに届き、アウトカムとして表れているかは、今後の課題といえるだろう。

さらに、選挙の影響についても、本分析の対象市はいずれも最も市民への直接給付の機運が高まった2020年３～12月までの間に選挙を実施していないため、基金を活用した市民への直接給付を公約に掲げて当選を果たしたとの明確な証拠は得られなかった。今後分析対象を拡張することで、選挙の影響がどの程度見られるのか、またそれは平時と非常時とで異なるのか等、さらなる研究の発展が見込めるだろう。

一般的に、非常時は平時以上に税負担の軽減と財政出動の圧力が高まると指摘されている（石川・赤井 2022）。また、こうした状況に伴い、非常時にはこれまで表面化していなかった組織の問題が露呈する可能性が高い。今般のコロナ禍においても、「冗長性」や「伸縮性」が行政組織内で乏しいことが露わになった（北村 2020; 伊藤 2022）。平時には限られたリソースを最大動員して対応できていたとしても、非常事態に対応するだけの余力や能力（キャパシティ）が不足していると、危機対応は困難といえよう。[27]

こうした議論は主に人員や行政組織について論じられたものが多いが、余剰財源である基金についても同様の考え方が当てはまると考えられる。危機が生じた際に国からの財政措置を待つのではなく、自治体が支援を必要とする住民に迅速に対応するためには、一定量の基金を保有しておくことが求められる。

これは、自治体のレジリエンスを高めるうえでも重要であろう。

しかし、どの程度の基金規模が適正であるかについては、財政学者の中でも統一的な見解がある訳ではなく、これまでの経験を踏まえて必要と考えられる額を積立てていたり、他の自治体の積立額を目安にしていたりする自治体も少なくない（小川 2021）。各自治体の自由裁量に任せられている以上、出来るだけ多く積立てておくことも財政運営上の戦略の一つといえるが、それを負担する住民への説明が伴わなければ、「財政民主主義」が果たされているとはいえないだろう。危機を完全に予測することは難しいものの、被害額を想定し、どの程度の財源不足が見込まれるのかを算出して説明することが求められるのではないだろうか。

［謝辞］ 執筆段階では北村亘先生、芦谷圭祐先生から、査読段階では３名の匿名の査読者の先生方から大変有益なコメントを賜りました。記して感謝申し上げます。なお、残る誤りは筆者の責任に帰するものです。

参考文献

Douglas, J.W. and Gaddie, R.K. (2002). State Rainy Day Funds and Fiscal Crises: Rainy Day Funds and the 1990-1991 Recession Revisited. *Public Budgeting and Finance,* 22, 19-30.

Drazen, A., and Eslava, M. (2010). Electoral Manipulation via Voter-Friendly Spending: Theory and Evidence. *Journal of Development Economics,* 92(1), 39-52.

Fukumoto, K., Horiuchi, Y. and Tanaka, S. (2020). Treated Politicians, Treated Voters: A Natural Experiment on Political Budget Cycles. *Electoral Studies.* Elsevier Ltd, 67, 102206.

Godwin, M., and Godinez, M. (2010). Saving for a Rainy Day (or Years) in California: Tenure, Policy Learning, and Local Government Reserves. In *Western Political Science Association 2010 Annual Meeting Paper.*

Lee, S. and Chen, G. (2022). Disaster Experience and Governments' Savings: The Moderating Role of Organizational Capacity. *Journal of Public Administration Research and Theory,* 32(3), 591-609.

Nordhaus, W. D. (1975). The Political Business Cycle. *The Review of Economic Studies,* 42(2), 169-190.

Pope, J. V. and Leland, S.M. (2019). Isn't a Flood a "Rainy Day?" Does the Political Nature of Disasters Impact the Use of States' Rainy Day Funds? *Social Science Quarterly,* 100, 2555-2566.

Rose, S. (2006). The Political Manipulation of U.S. State Rainy Day Funds Under Rules Versus Discretion. *State Politics and Policy Quarterly,* 8(2), 150-176.

Ryu, S., Cho, I. and Kim, J. (2021). Does the Stringency of State Tax and Expenditure Limitations Discourage Political Manipulation in Fiscal Reserves? *Public Administration Review,* 81(3), 375-388.

Sobel, R. S. and Holcombe, R. G. (1996). The Impact of State Rainy Day Funds in Easing State Fiscal Crises During the 1990-1991 Recession. *Public Budgeting and Finance,* 16(2), 28-48.

Tufte, E. R. (1978). *Political Control of the Economy.* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Walczak, J., and Cammenga, J. (2020). State Rainy Day Funds and the COVID-19 Crisis. *Tax Foundation.*

アジア・パシフィック・イニシアティブ（2020）『新型コロナ対応・民間臨時調査会――調査・検証報告書』ディスカヴァー・トゥエンティワン。

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』149、5-36頁。

石田三成・大野太郎・小林航（2022）「自然災害と地方財政」『フィナンシャル・レビュー』149、37-66頁。

伊藤正次（2022）「『行政における「冗長性」・再考』を再考する：『非階統型組織の行政学』に向けて」『年報行政研究』57、4-21頁。

小川顕正（2021）「地方自治体の基金積立行動に関する要因分析」『日本計画行政学会関西支部年報』40、9-12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。

北村亘（2014）「東日本大震災の復興をめぐる政治過程」『阪大法学』64(3・4)、253-283頁。

北村亘（2020）「日本の行政はスリムすぎる」『中央公論』134(10)、42-51頁。

児玉博昭（2019）『危機の政治的余波と危機管理の管理――足利銀行破綻をめぐる栃木県の対応を中心に』日本評論社。

小西砂千夫（2018）「地方財源の年度間調整と基金のあり方――地方財政法の考え方

を踏まえて（特集 自治体基金の行方）」『都市問題』109(2)、46-54頁。
小西砂千夫（2022）『地方財政学　機能・制度・歴史』有斐閣。
鷲見英司（2021）「市町村における財政調整基金残高と財政健全化策に関する質問紙調査報告」『経済集志』90(2)、69-92頁。
角正美（2022）「財政調整基金の政治分析――自治体間格差を生み出す『知事』要因に着目して――」『季刊行政管理研究』180、45-59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、71-93頁。
宗前清貞（2022）「医療制度における冗長性――保健所再編の政策過程――」『年報行政研究』57、41-60頁。
曽我謙悟（2020a）「データで読み解く感染症対策 保健・医療体制、コロナ対応の47都道府県格差」『中央公論』134(8)、52-61頁。
曽我謙悟（2020b）「今こそ『つまらない政治』を：データで読み解くコロナ危機と知事のリーダーシップ」『中央公論』134(9)、118-125頁。
武田公子（2018）「災害対応と自治体基金（特集 自治体基金の行方）」『都市問題』109(2)、72-80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』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――」『金沢大学経済論集』42(2)、121-146頁。
竹中治堅（2020）『コロナ危機の政治：安倍政権 vs. 知事』中公新書。
永田尚三（2021）「新型コロナ対応をめぐる危機時の中央地方間のコンフリクトに関する政治・行政過程の研究：組織関係論の視点から」『武蔵野大学政治経済研究所年報』20、241-268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。
宮下量久・鷲見英司（2017）「合併自治体の財政調整基金に関する実証分析」日本地方財政学会編『「地方創生」と地方における自治体の役割』勁草書房、125-149頁。
宮下量久・鷲見英司（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。

（１）「浦安市が独自支援策、14億円規模　地域応援券１人２千円分配布 新型コロナ／千葉県」朝日新聞、2020-04-23、ちば首都圏・１地方、21頁。
（２）「42都道府県、『貯金』58％減 コロナ対応、１兆円超取り崩し 財調基金 朝日新聞社調査」朝日新聞、2020-07-12、朝刊・１総合、１頁。

（３）　厳密には、東京都（4/7～5/25）、福岡県（4/7～5/14）、北海道（4/16～5/25）も含まれる。しかし、関東や関西が近隣都府県の影響を受けやすい状況で類似しているのに対し、福岡県・北海道はエリアが離れており、単独で緊急事態宣言の対象となったため、状況が異なる可能性があることから、分析対象外とした。また東京都は、財政規模や状況が他地域と大きく異なることから、同様に本分析の対象外としている。

（４）　基金の使途は、地方財政法第４条の４「積立金の処分」にて規定されている。その規定によると、① 経済事情の著しい変動等による財源不足の場合、② 災害による経費が生じた場合、③ 緊急かつ大規模な土木やその他建設事業の経費が必要となった場合、④ 長期にわたる財源を育成する場合、⑤ 地方債の繰上げ償還の財源とする場合に処分が認められるという。しかし、本来の目的に鑑みると、⑤については減債基金、③や④についてはその他特定目的金の取扱い範囲にあたるため、財政調整基金の使途に該当するのは①及び②といわれている（小西2018）。

（５）　2024年２～３月に広島・島根・熊本県内の10市の財政担当課にヒアリングを行い、情報を得た。

（６）　本来であれば、各市の感染状況を示すことが望ましいが、市町村別の感染状況データには制約があることから、府県単位のデータを示している。ただし、コロナ感染は人口密度に影響を受けると考えられるのに対し、人口密度が低い市で基金の取崩額が多い場合や、その逆のケースもあることから、コロナ感染状況が基金取崩額に直接的な影響を与えたとは一概に言い切れないと考えられる。

（７）　中核市市長会 HP、https://www.chuukakushi.gr.jp/chukaku/（最終閲覧：2025-01-15）。

（８）　移行したばかりの中核市では、保健所業務を府県職員が担っている場合もある。しかし本稿では、主に市長の打ち出したコロナ対応事業に着目をしているため、中核市への移行時期によって対象の選別は行っていない。

（９）　厳密には、両者の違いを判別することはできないが、基金が一貫して減少傾向にある自治体は前者（当初予算の歳入不足分を基金で補填）、当初予算段階では基金を取崩しているにもかかわらず基金残高にほぼ変化がない自治体は後者（過度な積増しを避けるための調整）である可能性が高い。

（10）　当年度の財政調整基金残高は、前年度の基金残高から当年度の取崩額を差引き、当年度の積立額と前年度の決算剰余金の一部を足し合わせることで算定される。４～５月の段階ではまだ決算は終わっておらず、前年度の２～３月補正段階での基金残高に基づき取崩しを行うと考えられるため、決算剰余金の処分によって積立てられた額も含めないこととした。

(11)　姫路市議会 会議録 令和２年４月臨時会（１号）、2020-04-30。
(12)　姫路市議会 会議録 令和２年第２回定例会（１号）、2020-06-04。
(13)　また、豊中市や吹田市のように、他市に比べて基金保有額に対する基金繰入額が大きい市も存在する。この背景には、府市合同による事業者支援の実施があり、事業者数の多寡が影響している可能性も考えられる。
(14)　寝屋川つーしん「寝屋川市が新型コロナの緊急支援パッケージを策定。総額26.4億円の補正予算を市議会に提案へ」https://www.neyagawa-np.jp/news/covid-19-budget-20200503.html（最終閲覧：2024-07-18）。
(15)　寝屋川つーしん「寝屋川市が新型コロナの「緊急支援パッケージ第２弾」を策定！総額19.3億円の３本柱（市民生活を守る、事業活動を守る、with コロナへの対応）」https://www.neyagawa-np.jp/news/neyagawa-city-covid-19-20200531.html（最終閲覧：2024-07-18）。
(16)　寝屋川市議会 会議録 令和２年５月臨時会（第１日）、2020-05-04。
(17)「大阪・八尾市長は夏の賞与30％カットへ　新型コロナで」産経新聞、2020-04-23、https://www.sankei.com/article/20200423-JP2AFS2ODNPMBNODCLEJ2R3JL4/（最終閲覧：2024-07-18）。
(18)　八尾市「八尾市新型コロナウイルス感染症に係る緊急対策 資料」https://www. city. yao. osaka. jp/cmsfiles/contents/0000065/65773/20200527taisaku. pdf（最終閲覧：2024-07-18）。
(19)「埼玉県、中小支援10万円追加　緊急措置緩和は独自判断」日本経済新聞、2020-05-07、日経速報ニュースアーカイブ、https://www.nikkei.com/article/DGXMZO58828450X00C20A5L72000/（最終閲覧：2024-07-18）。
(20)「埼玉県 感染症対策が不十分な接待伴う飲食店『利用を避けて』」NHK、2020-07-08、https: //www3. nhk. or. jp/news/html/20200708/k10012504761000. html（最終閲覧：2024-07-18）。
(21)「医療機関に補助金　埼玉・川口市　コロナ対応を支援」日本経済新聞、2020-04-21、日経速報ニュースアーカイブ、https://www.nikkei.com/article/DGXMZO58323200R20C20A4L72000/（最終閲覧：2024-07-18）。
(22)　川越市議会 会議録 令和２年第１回定例会（第12日）、2020-03-03。
(23)「＜コロナ緊急事態＞川越市に独自補助要望　飲食150店が団体結成」東京新聞、2020-05-08、Tokyo web、https://www.tokyo-np.co.jp/article/12923（最終閲覧：2024-07-18）。
(24)　川越市議会 会議録 令和２年第３回臨時会（第１日）、2020-05-15。
(25)「コロナ禍で増える“バラ色”公約」NHK 政治マガジン、2021-01-20、https://www.nhk.or.jp/politics/articles/feature/51773.html（最終閲覧：2024-07-18）。

(26)「越谷市長選、候補者の横顔／埼玉県」朝日新聞、2021-10-26、朝刊、埼玉全県・2地方、26頁;「越谷市長選 候補者の横顔」東京新聞、2021-10-27、Tokyo web, https://www.tokyo-np.co.jp/article/139159（最終閲覧：2024-07-18）。

(27)　ただし、たとえ冗長性を備えていたとしても、想定外の事態にも対応できる経験と機能を有していなければ十分に対応をすることはできないことが指摘されている（宗前 2022）。保健所の「キャパシティ問題」（竹中 2020）はまさにそれを体現しているものと考えられる。