

## 参議院常任委員会調査室・特別調査室

<b>論題</b>	新型コロナウイルス感染症対策に関連する各種施策の検証
<b>著者 / 所属</b>	松本 英樹 / 決算委員会調査室 網谷 優宏 / 前決算委員会調査室
<b>雑誌名 / ISSN</b>	経済のプリズム / 1882-062X
<b>編集・発行</b>	参議院事務局 企画調整室（調査情報担当室）
<b>通号</b>	225 号
<b>刊行日</b>	2023-7-24
<b>頁</b>	1-20
<b>URL</b>	<a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/r05pdf/202322501.pdf">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/r05pdf/202322501.pdf</a>

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75044） / 03-5521-7683（直通））。

# 新型コロナウイルス感染症対策に関連する各種施策の検証

決算委員会調査室 松本 英樹  
前決算委員会調査室 網谷 優宏

1. はじめに
2. コロナ対策に関連する各種施策に係る予算の執行状況等
3. コロナ関連事業に係る予備費使用の状況等
4. コロナ関連事業に係る予備費使用をめぐる論点
5. コロナ対策に関連する各種施策に係る検証
6. コロナ対策と行政のデジタル化
7. おわりに

## 1. はじめに

令和2年春から新型コロナウイルス感染症の流行が深刻化し、大規模な財政出動による対応が行われている。同感染症は5年5月に指定感染症としての位置付けが5類感染症に変更されたとはいえ収束は見通し難く、今後再び多額の財政出動を伴う対応が迫られる可能性も残っている。こうした中、筆者ら参議院常任委員会（予算<sup>1</sup>・決算・行政監視<sup>2</sup>）調査員有志は、多額の国費が投じられている新型コロナウイルス感染症対策（以下「コロナ対策」という。）について、企画調整室の支援スキームを活用し、3年10月から「新型コロナウイルス感染症対策に係る財政、政策評価面から見た検証に関する調査・研究会」（以下「研究会」という。）を開催してきた。これまで自主的勉強会を始め、有識者ヒアリングや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「コロナ交付金」という。）の活用実態調査等のため現地視察を行うことなどもしてきた。

本稿では、研究会の活動を踏まえ、コロナ対策に関連する各種施策について検証するとともに、論点を取り上げたい。

---

<sup>1</sup> 予算面から見た検証については、大石夏樹・秋山啓介「新型コロナウイルス感染症対策に係る財政面での課題」『経済のプリズム』No. 224（令5.6）1～13頁を参照。

<sup>2</sup> 政策評価面から見た検証については、根岸隆史・木村克哉・嵯峨惇也「政策評価におけるコロナ禍の影響」『立法と調査』No. 444（令4.4）101～114頁、伴野誠人・木村克哉・嵯峨惇也「コロナ禍で政策評価制度を考える」『立法と調査』No. 451（令4.11）123～132頁を参照。

## 2. コロナ対策に関連する各種施策に係る予算の執行状況等

### (1) 令和元年度から3年度までのコロナ関連事業に係る予算の執行状況等

政府の新型コロナウイルス感染症対策本部（令和2年1月設置。以下「政府対策本部」という。）等は、コロナ対策を決定し、多額の予算を計上して、関連する各種施策を実施してきた。

現行の財政会計制度上、予算執行は、予算科目ごとの歳出予算現額<sup>3</sup>に基づいてなされ、補正予算又は予備費使用額は、当初予算等の既定の予算と一体として執行される。したがって、当初予算、補正予算、予備費使用額等の財源別により予算の執行状況を網羅的に把握することは困難となっている。

一方、政府対策本部等は、コロナ対策の取りまとめに当たり、各府省等に対して各種施策の情報を登録するよう求めており、各府省等は、予算の執行管理に当たって、法令上の予算科目別の管理とは別に、施策を更に細分化するなどした事業別の管理を行っている。

会計検査院は、コロナ対策における施策を目的別に4種類の経費項目に分類するとともに、各府省等が元年度から3年度までの間に実施しているコロナ対策に関連する各種事業（以下「コロナ関連事業」という。）を1,529事業<sup>4</sup>と特定した上で、施策登録を基に予算執行の区分管理がされていた1,367事業<sup>5</sup>について、3か年度分の予算を通算して執行状況を見ることにより全体像を示している（図表1参照）<sup>6</sup>。

コロナ関連事業に係る予算は、3か年度にわたり多額の支出が行われてきており、支出済歳出額が最も大きいのは、特別定額給付金給付事業（6.参照）の12兆7,723億円<sup>7</sup>であった。そして、3年度から4年度への繰越額13兆3,254

<sup>3</sup> 歳出予算額（当初予算額、補正予算額及び予算移替額の合計）に前年度繰越額、予備費使用額及び流用等増減額を加減したもの。

<sup>4</sup> 例えば、「国民の命と暮らしを守る安心と希望のための総合経済対策」（令和2年12月8日閣議決定）は、①新型コロナウイルス感染症の拡大防止策、②ポストコロナに向けた経済構造の転換・好循環の実現、③防災・減災、国土強靱化の推進など安全・安心の確保を内容とするが、このうち②の一部及び③はコロナ対策に関連しないため1,529事業に含まれていない。

<sup>5</sup> 例えば、雇用調整助成金のうち令和2年度に労働保険特別会計を財源とした分は、通常時の対策とコロナ対策とを「区分管理することが困難な事業」であるため1,367事業に含まれていない（大柳涼「令和2年度決算の概要」『立法と調査』No.442（令4.2）205～206頁を参照）。

<sup>6</sup> 会計検査院『令和3年度決算検査報告』481～509頁を参照。

<sup>7</sup> 本稿では、金額については原則として億円単位で記述し、1億円未満を切り捨てて表示する。そのため、各計数を合計しても合計額と一致しない場合がある。なお、%表示については単位未満四捨五入としている。また、図表中の「▲」は負数、「0」は単位未満、「－」は皆無又は計算不可能である。

億円のうちコロナ交付金が5兆7,021億円を占めている<sup>8</sup>。また、3か年度分の不用額も4兆6,744億円と多額に上っており、このうちサービス産業消費喚起キャンペーン事業（Go To トラベル事業）の7,743億円が最大となっていた<sup>9</sup>。

図表1 コロナ関連事業に係る予算の執行状況（令和元～3年度）

（単位：事業、億円、%）

経費項目	事業数	予算総額 A	支出済 歳出額 B	4年度への 繰越額 C	不用額 D=A-B-C	執行率 B/A	不用率 D/A
感染症防止策	533	18兆6,564	15兆8,855	2兆1,057	6,650	85.1	3.5
経済・雇用対策	641	60兆2,710	50兆7,807	5兆5,174	3兆9,728	84.2	6.5
国際協力	186	3,883	3,883	-	0	99.9	0.0
コロナ交付金	7	15兆1,761	9兆4,375	5兆7,021	364	62.1	0.2
計	1,367	94兆4,920	76兆4,921	13兆3,254	4兆6,744	80.9	4.9

（注）予算総額は令和元年度から3年度までの各予算における歳出予算現額を経費項目ごとに重複を控除して合計したものの。

（出所）会計検査院『令和3年度決算検査報告』499頁を基に作成

## （2）令和2年度に概算払をした補助金等に係る精算及び余剰額の状況

予算決算及び会計令（以下「予決令」という。）第58条等の規定により、補助金、負担金、交付金、委託費等（以下「補助金等」という。）は、概算払をすることができる経費とされている。概算払は、事後に必ず精算を行い、補助金等の交付先等において余剰が生じた場合には、国は余剰額の返納を求めるとともに、余剰額を当年度の予算に戻入して支出済歳出額から控除することができる。ただし、予決令第6条の規定により、翌年度の4月30日までに戻入できなかった場合、決算においては当年度の支出済歳出額に含まれて計上される。そして、その後返納されたものは翌年度以降の歳入に計上されることとなる。

令和2年度に実施されたコロナ関連事業の中で支出済歳出額が100億円以上で同年度に概算払をした補助金等について会計検査院が検査したところ、3年5月から4年4月までの間に精算が完了した概算払額3兆4,460億円のうち余剰額4,788億円は、交付先等において使われず、国庫へ返納されていたことが

<sup>8</sup> コロナ交付金の繰越額が大きくなった理由は、地方公共団体における効果的な感染防止策や地域生活の支援等の観点に基づく実施計画の策定、地方公共団体における飲食店からの各種申請への対応に係る事務手続等に不測の日数を要したことなどによる（前掲注6 501頁）。

<sup>9</sup> Go To トラベル事業の不用額が大きくなった理由は、令和2年末以降、新型コロナウイルス感染症拡大等から事業が全国的に停止していることなどによる（前掲注6 502頁）。

明らかになった。すなわち、2年度決算に支出済歳出額として計上された概算  
払額には、最終的にコロナ対策に充てられなかった余剰額が含まれ、決算だけ  
では実質的な執行額が把握できない状態となっている<sup>10</sup>。

コロナ関連事業について、今後も引き続き国民の理解と協力を得つつコロナ  
対策を進めていくためには、予算の執行状況等を含めて情報を広く分かりやす  
く伝えることが重要である<sup>11</sup>。

### 3. コロナ関連事業に係る予備費使用の状況等

感染症拡大や経済動向を踏まえて必要な対策を講じるため、令和2年度第1  
次補正予算では、用途を限定した予備費<sup>12</sup>として一般会計新型コロナウイルス  
感染症対策予備費<sup>13</sup>（以下「コロナ予備費」という。）が創設され、5年度当初  
予算までに28兆5,100億円が計上されている。

計上すべき予備費の金額については、特に法律上の制約はない。予見し難い  
予算の不足に充てるという予備費の性格上、計上金額に特別の決定基準は存在  
せず、第一次的には予算を編成する内閣、最終的には予算を承認する国会の判  
断に依存しているが、財政処理については国会の事前議決が原則であり、予備  
費はあくまでも例外と考えられている<sup>14</sup>。一般会計の予備費（以下、コロナ予備  
費と区別して「一般会計予備費」という。）等を含む予備費の計上額が一般会計  
補正後予算に占める割合は、2年度5.78%<sup>15</sup>、3年度3.86%、4年度8.45%と  
なっている。予備費は計上額、比率共に突出した規模に達しており、国の財政

---

<sup>10</sup> 前掲注6 503～504頁を参照。

<sup>11</sup> 令和5年6月、参議院決算委員会は、措置要求決議として「新型コロナウイルス感染症対策  
関連予算の執行状況等に係る国民への情報提供について」を議決している。決議本文は参議院  
ウェブサイト「令和3年度決算審査措置要求決議」〈[https://www.sangiin.go.jp/japanese/gi  
anjoho/ketsugi/211/k028\\_061201\\_01.pdf](https://www.sangiin.go.jp/japanese/gi<br/>anjoho/ketsugi/211/k028_061201_01.pdf)〉を参照。以下、URLの最終アクセス日は、いずれ  
も令和5年6月28日である。

<sup>12</sup> 用途を限定した予備費としては、コロナ予備費のほか、昭和28年度に災害対策予備費、昭  
和51、53、54、平成11、12、13各年度に公共事業等予備費、平成3年度に給与改善予備費、21年  
度に経済緊急対応予備費、22、23、24各年度に経済危機対応・地域活性化予備費、23年度に東日  
本大震災復旧・復興予備費、28年度に熊本地震復旧等予備費、令和4、5各年度にウクライナ  
情勢経済緊急対応予備費がそれぞれ設けられた。その使用範囲は各年度予算の予算総則に規定  
されている。

<sup>13</sup> 令和4年度第1次補正予算で「新型コロナウイルス感染症及び原油価格・物価高騰対策予備  
費」に改称されている。

<sup>14</sup> 小村武『予算と財政法〔五訂版〕』（新日本法規出版、平28.8）311頁

<sup>15</sup> 令和2年度第2次補正予算の時点では7.49%に達した（笹嶋正「予備費審査の充実に向け  
て」『経済のプリズム』No.191（令2.9）1頁）。その後、第3次補正予算でコロナ予備費は1  
兆8,500億円減額されている。

処理は国会の事前議決に基づいて行わなければならないとする財政民主主義（憲法第83条）との関係が問われることになろう（図表2参照）。

図表2 近年の一般会計予算に計上された予備費の状況

(単位：億円、%)

年度	予備費の区分	当初計上額 a	補正増減額	補正後計上額 b	予備費使用額 c	当初予算に占める aの割合	補正後に占める bの割合	予備費使用率 c/b
平成21	経済緊急対応	10,000	▲10,000	—	—	1.52	0.24	25.0
		3,500	▲1,000	2,500	626			
22	経済危機対応・地域活性化	10,000	▲3	9,996	9,996	1.46	1.34	100.0
		3,500	▲500	3,000	1,649			55.0
23	経済危機対応・地域活性化 東日本大震災復旧・復興	8,100	▲8,100	—	—	1.26	0.85	86.8
		—	5,656	5,656	4,909			
		3,500	—	3,500	748			
24	経済危機対応・地域活性化	9,100	▲0	9,099	9,099	1.39	1.25	100.0
		3,500	—	3,500	1,131			32.3
25		3,500	▲500	3,000	254	0.38	0.31	8.5
26		3,500	▲1,000	2,500	1,683	0.37	0.25	67.3
27		3,500	—	3,500	1,800	0.36	0.35	51.4
28	熊本地震復旧	—	2,737	2,737	2,476	0.36	0.57	90.5
		3,500	▲500	3,000	319			10.6
29		3,500	▲500	3,000	872	0.36	0.30	29.1
30		3,500	1,000	4,500	1,945	0.36	0.44	43.2
令和元		5,000	—	5,000	4,668 (2,501)	0.49	0.48	93.4 (50.0)
2	コロナ	—	96,500	96,500	91,420	0.49	5.78	94.7
		5,000	—	5,000	2,838 (838)			56.8 (16.8)
3	コロナ	50,000	—	50,000	46,185	5.16	3.86	92.4
		5,000	—	5,000	4,480			89.6
4	コロナ	50,000	48,600	98,600	70,814	5.11	8.45	71.8
	ウクライナ	—	10,000	10,000	—			—
	5,000	4,000	9,000	5,257	58.4			
5	コロナ	40,000				4.81		
	ウクライナ	10,000						
		5,000						

注(1) 「予備費の区分」が空欄の行は、一般会計予備費である。また、「ウクライナ」はウクライナ情勢経済緊急対応予備費である。

注(2) 令和元年度及び2年度の一般会計予備費のうち、コロナ関連事業に係る一般会計予備費の使用額を括弧書きで記載している。

(出所) 各年度一般会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書等を基に作成

コロナ予備費が創設されるまでは、コロナ関連事業を実施するため、既定の予算のほか、一般会計予備費の使用決定<sup>16</sup>による財源措置がなされており、元年度計上額 5,000 億円のうち 2,501 億円、2 年度計上額 5,000 億円のうち 838 億円がそれぞれ使用されている。コロナ予備費創設以後のコロナ関連事業については、一般会計予備費に優先してコロナ予備費が使用されており、その使用額は、2 年度 9 兆 1,420 億円、3 年度 4 兆 6,185 億円、4 年度 7 兆 814 億円に上っている。また、労働保険特別会計雇用勘定の予備費について、元年度計上額 420 億円全額、2 年度計上額 550 億円全額がそれぞれ使用されている。

このようにコロナ関連事業に係る予備費使用額は、元年度から 4 年度までに 21 兆 2,730 億円に上っている（図表 3 参照）。

こうした巨額の予備費使用に関して、3 年 11 月までに使用決定がなされたコロナ予備費 12 兆 3,077 億円のうち、国会提出資料や省庁への取材により最終的な用途を正確に特定できたのは 8,013 億円にとどまり、9 割以上は具体的にどう使われたか追いつけないとする報道がある<sup>17</sup>。

また、政府は、5 年 2 月、3 年度コロナ予備費の執行状況について、「既定経費から順次支出したと整理するなど、一定の前提を置いて支出済額等を整理したもの」との注記を付した上で各府省のウェブサイトに掲載している<sup>18</sup>。これによると、3 年度コロナ予備費の使用額 4 兆 6,185 億円のうち、4 年度への繰越額は 7,161 億円、不用額は 135 億円となっていた。

予備費に係る予算の執行状況については、予備費が国会による事前議決の原則の例外となっていることに鑑みて、透明性を十分に確保するとともに、特に繰越額や不用額が多額となった場合には十分な説明を行うことが望まれる<sup>19</sup>。

---

<sup>16</sup> 予備費の使用決定とは、予備費から財源を出して予算上の新しい「項」の経費の金額をつくること又は既定の「項」の金額を追加することであり、債務負担を行い、支出を行う予算執行や、その結果としての決算とは異なる（前掲注 14 318 頁を参照）。

<sup>17</sup> 『日本経済新聞』（令 4.4.23）

<sup>18</sup> 財務省「令和 3 年度一般会計新型コロナウイルス感染症対策予備費の執行状況」〈[https://www.mof.go.jp/policy/budget/budger\\_workflow/budget/fy2021/r3yobihisikkou.pdf](https://www.mof.go.jp/policy/budget/budger_workflow/budget/fy2021/r3yobihisikkou.pdf)〉及び「各府省の公開ページのリンク先一覧」〈[https://www.mof.go.jp/policy/budget/budger\\_workflow/budget/fy2021/r3yobihilink.pdf](https://www.mof.go.jp/policy/budget/budger_workflow/budget/fy2021/r3yobihilink.pdf)〉を参照。

<sup>19</sup> 令和 4 年 6 月、参議院決算委員会は、措置要求決議として「予備費等の予算の執行状況に係る透明性の向上について」を議決している。決議本文は参議院ウェブサイト「令和 2 年度決算審査措置要求決議」〈[https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/208/k028\\_061301.pdf](https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/208/k028_061301.pdf)〉を参照。

図表3 コロナ関連事業に係る予備費使用の状況（令和元～4年度）

（単位：億円）

所管	項	主な事項	元年度	2年度	3年度	4年度	計
内閣	内閣官房共通費	市中感染状況の把握	0	80	—	9	91
内閣府			34	33,868	13,364	32,542	79,810
	新型コロナウイルス感染症 対応地方創生推進費	コロナ交付金（営業時間の短縮等協力要請の支援、 地域の実情に応じた事業者への支援等）	—	33,791	5,000	24,000	62,791
	生活支援臨時特別事業費	住民税非課税世帯等に対する給付金の支給等	—	—	—	8,539	8,539
	子育て世帯等臨時特別支援事業費	子育て世帯等臨時特別支援事業	—	—	8,364	—	8,364
	政府広報費 ほか	戦略的な政府広報	34	77	—	2	114
総務省	消防防災体制等整備費	救急隊が使用する感染防護具等の支援	1	—	—	—	1
外務省	国際分担金其他諸費 ほか	国際連携の強化	100	—	—	—	100
財務省			408	—	—	—	408
	政策金融費	中小企業者等に対する強力な資金繰り支援	395	—	—	—	395
	税務業務費	申告所得税等の申告・納付等期限の延長	13	—	—	—	13
文部科学省			182	531	180	10	903
	育英事業費	学生支援緊急給付金給付事業	—	531	—	—	531
	初等中等教育振興費	学校給食費に相当する費用等への支援	182	—	—	—	182
	文化振興費	文化芸術活動の充実支援事業	—	—	180	—	180
	高等教育振興費	大学生等へのワクチン接種促進事業	—	—	—	10	10
厚生労働省			1,409	41,594	32,013	19,236	94,254
	感染症対策費	マスクの配布、ワクチンの確保、緊急包括支援等	209	24,331	27,881	15,631	68,053
	生活保護等対策費	個人向け緊急小口資金等の特例措置	310	10,791	1,548	3,604	16,255
	失業等給付費等 労働保険特別会計へ繰入	雇用調整助成金の特例措置	—	3,487	—	—	3,487
	高齢者等雇用安定・促進費	助成金等の支給等、雇用調整助成金の特例措置	494	1,338	840	—	2,674
	検疫業務等実施費	水際対策の強化、検疫業務の実施	33	330	1,720	—	2,084
	母子家庭等対策費	ひとり親世帯臨時特別給付金給付事業	—	736	—	—	736
	医療保険給付諸費	後期高齢者医療給付費負担金等	—	370	21	—	392
	国際機関活動推進費	ワクチンを共同購入する国際的な仕組みへの参加	50	171	—	—	222
	障害保健福祉費	放課後等デイサービスの体制強化	99	0	0	—	100
	医療提供体制基盤整備費	医療機関における病床確保等	97	—	—	—	97
	厚生労働本省共通費 ほか	帰国者等の生活支援及び健康管理	113	36	—	1	150
農林水産省			29	244	—	2,600	2,875
	国産農産物生産基盤強化等対策費	飼料価格高騰対策事業、肥料価格高騰対策事業	—	—	—	2,257	2,257
	食料安全保障確立対策費 食料安定供給特別会計へ繰入	輸入小麦価格高騰対策	—	—	—	310	310
	国産農産物消費拡大対策費	農林漁業者の経営継続支援	—	244	—	—	244
	農業農村整備事業費 ほか	農業水利施設の省エネルギー化推進対策事業	29	—	—	32	62
経済産業省			298	15,933	627	15,743	32,603
	燃料安定供給対策費	燃料油価格激変緩和強化対策事業	—	—	—	12,959	12,959
	経営革新・創業促進費	持続化給付金、一時支援金の支給	—	11,640	—	1,000	12,640
	サービス産業強化費	サービス産業消費喚起キャンペーン事業	2	3,119	—	—	3,121
	エネルギー需給構造高度化対策費	電気利用効率化促進対策事業	—	—	—	1,783	1,783
	クールジャパン推進費	コンテンツグローバル需要創出促進事業	—	314	627	—	941
	地域経済活性化対策費	サプライチェーン対策のための国内投資促進事業	—	860	—	—	860
	中小企業事業環境整備費	中小企業者等に対する強力な資金繰り支援	287	—	—	—	287
	ものづくり産業振興費	マスク等生産設備導入補助事業	9	—	—	—	9
国土交通省			35	4	—	164	205
	観光振興費	観光事業者等への支援、観光業の基盤整備	25	—	—	89	115
	地域公共交通維持・活性化推進費 ほか	タクシー事業者に対するLPガス価格激変緩和対策事業	10	4	—	74	89
防衛省	防衛力基盤強化推進費	自衛隊の持続的な部隊運用	—	—	—	507	507
厚生労働省【労働保険特別会計雇用勘定】			420	550	—	—	970
	地域雇用機会創出等対策費	雇用調整助成金の特例措置	—	550	—	—	550
	高齢者等雇用安定・促進費	助成金等の支給等	420	—	—	—	420
	計		2,921	92,808	46,185	70,814	212,730

注(1) 令和元年度は、一般会計予備費及び労働保険特別会計雇用勘定の予備費の使用額である。

注(2) 令和2年度は、一般会計予備費、コロナ予備費及び労働保険特別会計雇用勘定の予備費の使用額である。

注(3) 令和3年度及び4年度は、全てコロナ予備費の使用額である。

（出所）各年度予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書等を基に作成

#### 4. コロナ関連事業に係る予備費使用をめぐる論点

##### (1) 予見し難い予算の不足～補正予算か予備費使用か～

令和2年4月の緊急経済対策<sup>20</sup>を実施するために必要な経費の追加措置として編成された2年度第2次補正予算では、10兆円のコロナ予備費が措置されたが、これに関して麻生財務大臣（当時）は「補正予算の編成からその成立までにはある程度の時間を要することなどを踏まえ、事態の急変に臨機応変に対応するための万全な備えとして、新型コロナウイルス感染症対策予備費を10兆円追加することとした」旨説明している<sup>21</sup>。

コロナ対策のように予見し難い経費の財源として、閣議のみで使用を決定できる予備費にするか、国会での議論を経て成立する補正予算にするかについて、憲法、財政法に何ら規定は設けられておらず、政府の裁量に任されている。しかし、予備費は財政処理に関する国会の事前議決の原則の例外であるため、第一次的には補正予算の編成を検討する必要があるだろう。

補正予算を編成し、その成立を待って支出するのではなく、予備費で対応した理由について、鈴木財務大臣は「コロナ感染症予備費を始め様々な予備費は、必要性が出たときに迅速に対応できる。補正予算を編成することになれば、1か月程度時間が掛かり、迅速な対応ができない」旨説明しているが<sup>22</sup>、国会の事前議決の原則を没却するような巨額の予備費の計上は憲法の趣旨に反するとの指摘もある<sup>23</sup>。予備費は緊急的な事態に対応するための制度であるが、財政民主主義の原則にのっとり、安易な巨額の計上及び使用は慎むべきであろう。

##### (2) 国会開会中の予備費使用

平成19年4月3日に閣議決定された「予備費の使用等について」では、「3国会開会中は、第1項の経費及び次に掲げる経費を除き、予備費の使用は行なわない。」などとされている（図表4参照）。しかし、コロナ予備費については、国会開会中の使用決定が頻繁になされている。

<sup>20</sup> 新型コロナウイルス感染症緊急経済対策（令和2年4月20日閣議決定）

<sup>21</sup> 第201回国会参議院本会議録第23号4頁（令2.6.8）

<sup>22</sup> 第208回国会参議院決算委員会会議録第4号15頁（令4.4.11）

<sup>23</sup> 前掲注14 311頁

図表 4 予備費の使用等について

〔 昭和 29. 4. 16 閣議決定 〕 〔 最終改正 平成 19. 4. 3 閣議決定 〕		
1 財政法第 35 条第 3 項但書の規定に基づき、財務大臣の指定する経費は別表のとおりとする。		
2 特別会計に関する法律第 7 条第 2 項により読み替えられた財政法第 35 条第 3 項但書の規定に基づき財務大臣の指定する経費は別表の第 1 号から第 11 号まで及び第 13 号に掲げる経費とする。		
3 国会開会中は、第 1 項の経費及び次に掲げる経費を除き、予備費の使用は行なわない。		
(1) 事業量の増加等に伴う経常の経費。		
(2) 法令又は国庫債務負担行為により支出義務が発生した経費。		
(3) 災害（暴風雨、こう水、高潮、地震等異常なる天然現象により生じた災害及び火災をいう。）に基因して必要を生じた諸経費その他予備費の使用によらなければ時間的に対処し難いと認められる緊急な経費。		
(4) その他比較的軽微と認められる経費。		
4 予備費を使用した金額については、これをその目的の費途以外に支出してはならない。特別会計に関する法律第 7 条第 1 項の規定により増額した経費についても同様とする。		
(別 表)		
1 扶 養 手 当	12 議案類印刷費	24 原爆被爆者医療費
2 地 域 手 当	13 印紙類製造費	25 政府職員等失業者退職手当
3 休 職 者 給 与	14 貨 幣 製 造 費	26 雇用保険国庫負担金
4 公務災害補償費	15 褒 賞 品 製 造 費	27 児童保護措置費負担金
5 退 職 手 当	16 裁 判 費	28 児童扶養手当
6 国家公務員共済組合負担金	17 証人等被害給付金	29 生活保護扶助費負担金
7 賠償償還及払戻金	18 訟 務 費	30 災 害 救 助 費
8 利子及び割引料	19 検 察 費	31 社会保険国庫負担金
9 年金及び恩給	20 矯 正 収 容 費	32 家畜伝染病予防費
10 保険金、再保険金、保険給付費及び保険料還付金	21 貨幣交換差減補填金	33 農業共済組合連合会等交付金
11 消 費 税	22 義務教育費国庫負担金	
	23 感染症予防事業費等負担金	

(参照) 財政法第 35 条第 3 項

財務大臣は、前項の要求〔各省各庁の長の予備費使用要求〕を調査し、これに所要の調整を加えて予備費使用書を作製し、閣議の決定を求めなければならない。但し、予め閣議の決定を経て財務大臣の指定する経費については、閣議を経ることを必要とせず、財務大臣が予備費使用書を決定することができる。

(出所) 一般財団法人大蔵財務協会「令和 4 年度予算事務提要」(令 4.6) を基に作成

国会開会中における予備費使用の要件について、鈴木財務大臣は「予備費の使用にならなければ時間的に対処し難いと認められる緊急な経費については国会開会中も予備費を使用することができる。コロナ・物価予備費として措置する施策はその必要性や緊急性に照らして当該経費に該当するものであると考え

て、予備費を使用することに問題はないと判断した」旨答弁している<sup>24</sup>。閣議決定の内容以上の基準が設けられているわけではないことから、政府は、その時々具体的な状況に照らして国会開会中の予備費使用が可能か否かを判断していると考えられる。しかし、国会の予算審議権との関係からすれば、国会開会中の予備費使用には自ら節度があるべきであり、比較的軽微なもの、義務的経費といったものに限るのが適当との指摘<sup>25</sup>もあるため、実際の運用においてはこうした考え方が重要になろう<sup>26</sup>。

### （３）予備費使用についての国会への報告の在り方

予備費に関しては、憲法第 87 条第 2 項において「すべて予備費の支出については、内閣は、事後に国会の承諾を得なければならない。」と定められており、財政法第 36 条第 3 項に基づいて予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書等（以下「予備費使用調書」という。）が内閣から国会に提出されている。

コロナ予備費については、与野党間の合意を踏まえ「適時適切に国会に報告する」こととされ<sup>27</sup>、現在、使用決定後にその都度、衆参両院の予算委員会理事懇談会において政府から報告を受けている。しかし、理事懇談会は議事録を残さない場であるため、そこでの説明で政府として説明責任を十分果たしていると言えるのか問われると、鈴木財務大臣は「責任を果たしていると言い切るのはちょっと無理があると思う」<sup>28</sup>旨認めた上で「本予算や補正予算と同様に、国会での委員会審議で質問に応じてしっかり答えて議事録に残すこと、予備費使用調書について事後に決算委員会で質疑の上、承諾の判断をいただくことなど、様々な機会を捉えてしっかり説明責任を果たしていくことが重要である」旨答弁している<sup>29</sup>。

巨額のコロナ予備費の計上及び使用は、感染拡大期で迅速なコロナ対策が求められる状況においては、やむを得ない措置であったと考えられるが、なし崩し的な予備費使用は避けるべきであろう。コロナ予備費以外の予備費について

---

<sup>24</sup> 第 211 回国会参議院予算委員会会議録第 14 号 6 頁（令 5.3.24）

<sup>25</sup> 前掲注 14 313 頁を参照。

<sup>26</sup> 令和 4 年 6 月、参議院決算委員会は、内閣に対して「国会開会中に使用決定した各経費の予見可能性や緊急性の観点、平成 19 年の閣議決定との関係について疑念を招かないよう、国会において、より一層の説明責任を果たすべき」との措置要求決議を行っている。決議本文は前掲注 19 のウェブサイトを参照。

<sup>27</sup> 前掲注 21

<sup>28</sup> 前掲注 22 18 頁

<sup>29</sup> 第 208 回国会参議院決算委員会会議録第 8 号 21 頁（令 4.5.16）

も、現行の運用に倣い、適時適切に国会に報告することをルール化するなど、政府としての説明責任を一層果たしていくことが望まれる。また、予備費使用調書は、平成 14 年度分以降、当該年度の 1 月に召集される常会中に内閣から提出されているが、現状では残念ながら、提出された常会中に国会の承諾手続を終えることができていない<sup>30</sup>。予備費審査を当該年度の決算（近年は 11 月に国会提出）の審査につなげていくことを可能にするなど、予備費に関して民主的にどのように統制していくべきか、議論を深めることが望まれる。

## 5. コロナ対策に関連する各種施策に係る検証

### (1) 検証 1 コロナ交付金

コロナ交付金<sup>31</sup>は、令和 2 年 4 月に創設され、2 年度第 1 次補正予算で 1 兆円が計上されて以降、5 回の補正予算への計上と 8 回の予備費使用がなされ、これまでに総額 18 兆 3,260 億円が措置されている<sup>32</sup>。地域の実情に合わせて必要な事業であれば、原則として使途に制限はないとされており<sup>33</sup>、感染拡大防止に万全を期すためだけでなく、「新しい生活様式」の構築に向けた改革を実施するなど、将来を見据えた前向きな対策にできる限り多くの金額を充当し、活力ある地方を創り出すことが重要視されている<sup>34</sup>。一方、一部の地方公共団体では、町長や幹部への感染リスク対応のため新たに国産の公用車を購入するなど（図表 5 参照）、政策目的や効果に疑問符が付くものが紛れているとの指摘もある<sup>35</sup>。

<sup>30</sup> 前掲注 15 2～3 頁

<sup>31</sup> コロナ交付金は、「地方単独事業分」や「国庫補助事業等の地方負担分」のほか、次のような使途に応じた区分が順次創設されている。

- ・時短要請に応じた飲食店等に協力金の支払等を行う「協力要請推進枠」（令和 2 年 11 月）
- ・緊急事態宣言の発出により影響を受ける事業者の支援等に活用する特別枠としての「事業者支援分」（3 年 4 月）
- ・登録事業者が無料で行う PCR 等検査への支援を行う「検査促進枠」（3 年 12 月）
- ・コロナ禍において原油価格や電気・ガス料金を含む物価の高騰の影響を受けた生活者や事業者の負担軽減に活用する「コロナ禍における原油価格・物価高騰対応分」（4 年 4 月）
- ・エネルギー・食料品価格等の物価高騰の影響を受けた生活者や事業者に対する支援に重点的・効果的に活用されるよう、推奨事業メニューを示しつつ対策を一層強化する「電力・ガス・食料品等価格高騰重点支援地方交付金」（4 年 9 月）
- ・低所得世帯への支援を行う「低所得世帯支援枠」（5 年 3 月）

<sup>32</sup> 前掲注 1 8 頁

<sup>33</sup> 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 Q & A」（共通 第 10 版）（令 5.3.29）9 頁

<sup>34</sup> 北村内閣府特命担当大臣記者会見要旨（令 2.7.3）〈[https://www.cao.go.jp/minister/1909\\_s\\_kitamura/kaiken/20200703kaiken.html](https://www.cao.go.jp/minister/1909_s_kitamura/kaiken/20200703kaiken.html)〉を参照。

<sup>35</sup> 特定非営利活動法人 Tansa「虚構の地方創生」〈[https://tansajp.org/investigativejournal\\_category/region/](https://tansajp.org/investigativejournal_category/region/)〉、『朝日新聞』『東京新聞』（令 4.5.31）、『産経新聞』（令 5.6.6）等

図表5 コロナ交付金の使途について国会で問題点が指摘された主な事業

(単位：万円)

地方公共団体名	事業名	事業の内容	総事業費	
			計画額	決算額
東京都港区	キャッシュレス決済を活用した還元事業	新型コロナの影響を受けている区内の観光施設、交通関連事業者の事業支援を図るために、対象施設でキャッシュレス決済を利用した際に利用額の50%分のポイントを利用者に還元する事業	6億1,442	5億3,079
東京都清瀬市	ごみ袋全戸配布事業	新型コロナの拡大に伴い休業等で収入が減少した市民生活を支援するため、外出自粛による家庭ごみの排出量が増えることに伴いごみの指定収集袋を全戸に配布する事業	6,988	6,988
福井県	ハッピーマリッジ応援事業	新型コロナの影響で結婚式のキャンセルが続く中、減収が見込まれるブライダル関連企業等への支援と結婚の機運醸成を図るため、入籍するカップルを対象にカタログギフトを提供し、イベント等を実施する事業	1億8,043	8,682
愛知県	県立学校トイレ環境改善事業	当該県における感染リスクの低下を図るために、便器の洋式化を図る事業	18億6,784	17億5,400
長崎県川棚町	幹部公用車購入事業	町長や幹部への感染リスク対応のため、新たに国産の公用車を購入する事業	467	385
鹿児島県出水市	ソル越冬地入域調整実証実験事業	ラムサール条約湿地に登録された観光拠点において、同地域を訪れる観光客の入域規制に関する実証実験の事業	500	381

注(1) 東京都港区の総事業費は、令和2年度及び3年度の実施計画に基づき、両年度に実施された事業の合計額である。愛知県の事業は、2年度の実施計画に基づき、3年度に実施された。その他の事業は、2年度の実施計画に基づき、同年度に実施された。

注(2) 総事業費にはコロナ交付金のほか、独自財源を充当しているものがある。

(出所) 第208回国会参議院予算委員会会議録第18号4～6頁(令4.5.30)、各地方公共団体の決算資料等を基に作成

また、3年度決算検査報告では、コロナ交付金の不適切な執行状況等が指摘されている<sup>36</sup>。2年度の実施計画に基づいて交付されたコロナ交付金事業4万5,469事業(コロナ交付金交付額3兆4,058億円(3年度への繰越分を含む。))について会計検査院が検査したところ、①商品券の未換金相当額が事務委託した商工会に滞留している事態(コロナ交付金充当額6,695万円)、②信用保証料の補助等事業における過払分返金が地方公共団体に滞留している事態(コロナ交付金相当額5億4,750万円)、③公的機関の利用に係る水道料金等の減免額にコロナ交付金が充当されている事態(コロナ交付金充当額1億1,616万円)、④交付金事業の効果検証の実施や検証結果の公表がなされていない事態等が明らかとなった。

コロナ交付金が滞留するなどしている事態や交付金事業の効果検証が十分になされていない事態は適切ではなく、内閣府及び総務省において、今後、同様の事態が生ずることのないよう、また、地方公共団体において適切に効果検証が実施され、速やかに検証結果が公表されるよう、改善の処置要求及び意見表

<sup>36</sup> 前掲注6 55～57頁(不当事項)、387～400頁(意見を表示し又は処置を要求した事項)

示がなされた<sup>37</sup>。

#### 【指摘事例 1】商品券の未換金相当額が商工会に滞留

東京都板橋区は、令和 2 年度に、新型コロナウイルス感染症拡大に伴う低所得者への緊急の生活支援及び地域における消費喚起を目的として、世帯全員の 2 年度住民税が非課税の者等を対象に 1 万円分の区内共通商品券等を配布する事業を事業費 10 億 2,303 万円（コロナ交付金充当額同額）で実施している。同区は、同事業のうち、使用期限を 3 年 2 月 28 日とする 1 枚 500 円の区内共通商品券の発行等に係る事務を板橋区商店街振興組合連合会に委託しており、商品券代及び事務費として 9 億 1,588 万円を同連合会に支払っていた。そして、発行された区内共通商品券を 8 万 8,653 人の対象者に配布していた。しかし、同区は、本委託契約の仕様書等において、対象者へ配布された後に使用期限までに使用されなかった区内共通商品券に係る未換金相当額について精算する取扱いとしていなかったことから、4 年 5 月時点においても、使用期限経過後の未換金分の区内共通商品券 10 万 3,155 枚に係る商品券相当額 5,157 万円（コロナ交付金充当額同額）が同連合会に滞留していた。

#### 【指摘事例 2】信用保証料の補助等事業における過払分返金が地方公共団体に滞留

愛媛県は、令和 2 年度に、感染症対策金融支援事業を事業費 43 億 4,864 万円（コロナ交付金充当額 43 億 4,864 万円）で実施していた。同県は、同事業において、中小企業者等に代わって負担した信用保証料 11 億 3,757 万円、利子補給金 9,373 万円及びその他の事業費 31 億 1,733 万円に対して、コロナ交付金 43 億 4,864 万円を充当したとする実績報告書を総務省に提出し、同省から 4 年 4 月 14 日に同事業に係るコロナ交付金の額を同額で確定する旨の通知を受けていた。一方、同県は、融資を受けた中小企業者等からの繰上償還に伴い生じた信用保証料補助金の過払相当分として、2 年度に 2,684 万円、3 年度に 1 億 465 万円、計 1 億 3,150 万円の過払分返金を受けており、これを同県の各年度の歳入に受け入れている。そして、同県は、2 年度の過払分返金額 2,684 万円については、補助対象事業費から除いていたものの、3 年度の過払分返金額 1 億 465 万円については、同事業の完了後に生じた過払分返金であり、同県において、このような過払分返金をコロナ交付金担当部局が把握することにしていなかったため、コロナ交付金相当額 1 億 465 万円が同県に滞留していた。

<sup>37</sup> 令和 5 年 6 月、参議院決算委員会は、措置要求決議として「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金の不適切な執行等について」を議決している。決議本文は前掲注 11 のウェブサイトを参照。

### 【指摘事例3】 公的機関の利用に係る水道料金等の減免額にコロナ交付金を充当

大阪府堺市は、令和2年度に、内閣府に提出した実施計画において、事業の目的を新型コロナウイルス感染症拡大の影響を受けた経済・市民活動への支援とし、経済対策のうち「生活に困っている世帯や個人への支援」に該当するものとして、2年6月から9月までの間に検針した水道料金のうち基本料金の8割を減免する事業を事業費9億8,926万円（コロナ交付金充当額同額）で実施していた。しかし、同市は、市内全ての水道契約者に係る水道料金を減免したため、警察署、刑務所等の市内の公的機関の利用に係る水道料金2,177万円も減免の対象となり、この全額にコロナ交付金が充当されていた。

国の厳しい財政状況を踏まえれば、使途の検証を行い、これまでのコロナ交付金による支援が真に必要なものであったか、精査する必要がある。財務省の財政制度等審議会（以下「財政審」という。）では、コロナ交付金が事実上、地方の一般財源の肩代わりになっているケースもあるため、今後も同様の支援を継続する場合は、事後的な効果検証が適切に行えるようKPI（重要業績評価指標）の設定等の工夫をすべきといった意見が示されている<sup>38</sup>。財政審からの指摘に関して、鈴木財務大臣は「真に必要なものか、精査、検証を行うことが重要である。地方自治体においてこうした検証がしっかり行われるように、財務省としても申し上げていきたい」旨答弁し<sup>39</sup>、コロナ交付金の使途の検証について地方公共団体による検証が重要になるとの認識を示した。また、KPIの設定や事業効果の定量的分析、住民等への事業結果の公表に取り組む地方公共団体の割合についても質疑が行われ、政府は「令和2年度の事業完了の段階で、KPIの設定が5%、事業効果の定量的分析が約2割、住民等への公表が約2割といった状況にあるので、令和3年度補正予算の地方単独事業の実施計画分には成果目標の記載をしっかりと、フォローアップしていただくことを徹底している」旨答弁した<sup>40</sup>。

岸田内閣総理大臣は、コロナ交付金の支出の実情を踏まえた制度設計の見直しについて問われた際、「自治体の判断を尊重する」とした上で、「地方の単独事業分については、地方自治体自身の説明責任と併せて政府としてもしっかり検証し、国民に説明する努力はしなければならない」旨答弁しており<sup>41</sup>、コロナ交付金に関する使途の検証結果の公表等、国民に対する十分な情報提供が注目

<sup>38</sup> 財政制度等審議会「令和4年度予算の編成等に関する建議」（令3.12.3）58頁

<sup>39</sup> 第208回国会参議院予算委員会会議録第18号4頁（令4.5.30）

<sup>40</sup> 同上

<sup>41</sup> 同上 6頁

される。

## （２）検証２ コロナ交付金の使途に係る現地視察

研究会では、コロナ対策に係る財政政策等に関する調査の目的で、静岡県浜松市を視察する機会を得た。同市では、コロナ禍に対応したデジタル化推進を進めてきており、デジタルを活用して、感染抑制（安全モード）と経済活動（経済モード）を両立するデュアルモード社会の構築に重点的に取り組んでいる。こうしたことから、コロナ交付金を活用し、3密対策に係る事業者等への補助のほか、コロナ禍で打撃を受けた飲食店等の支援、サテライトオフィス利用者に対する宿泊費の助成等を実施して、事業者支援・地域産業の活性化等を図っている。視察事例の概要は次のとおりである。

### 【視察事例１】3密対策に係る事業者等への補助

「3密対策事業者支援事業」は、感染症の影響長期化を見据え、感染まん延期から収束期において、継続的に感染対策に資する事業を実施した中小企業者等に対して、事業費（工事費・物品購入費）の2分の1（上限30万円）を支援するものである。令和2年6月に創設したが、同年1月6日以降に契約したものまで遡って補助対象としているのが特徴である。

また、「新しい生活様式支援天竜材活用事業」は、在宅勤務の推進、店舗等の3密対策等の感染対策を目的とした木製什器の導入・リノベーションにおいて、市内で生産されるFSC認証材の天竜材を活用した場合に、事業費の3分の2（上限50万円、非住宅のリノベーションは200万円）を支援するもので、3密対策事業者支援事業よりも手厚い助成となっている。



（写真）市内の飲食店における感染対策及び天竜材を活用したパーティション（調査員撮影）

### 【視察事例２】コロナ禍で打撃を受けた飲食店等の支援

緊急事態宣言で冷え込んだ経済活動を回復させるため、浜松市では、消費拡大に向けた起爆剤となるようキャッシュレス決済に注目した事業を企画している。令和2年7月に全国初の取組として、PayPayと連携した最大30%の「ポイントバックキャンペーン」を実施した。第1弾から第4弾までの予算執行額27.3億円に対し、対象決済額は118.7億円となるなど地域経済に波及効果をもたらす対策となった。

また、市内の認証飲食店を利用した際の支払額と同額を抽選で1日最大400名に還元する「1億円キャッシュバックキャンペーン」は、地方公共団体では例のない取組とされ、3年3月から4年5月までの予算執行額約3億円に対し、約50億円の経済効果があったと試算されている。さらに、4年1月には、総務省のモデル事業を活用し、マイナンバーカードと連携した対象の決済サービスを導入している店舗で支払をした場合に決済金額の最大30%を還元する事業を実施した。当初は「スマートフォンを持っていない高齢者やこどもが参加できない、なぜキャッシュレス決済に限定するのか」、「市民でなくても参加できるのはおかしい」などの批判等も寄せられたとのことだが、次第に浸透したという。このように浜松市では、コロナ禍で普及したキャッシュレス決済を活用する様々な事業を企画して、消費活動を活発化させ、地域経済や物価高騰の影響を受けている生活者等をサポートしている。

### 【視察事例3】サテライトオフィス利用者に対する宿泊費の助成

「サテライトオフィス宿泊プラン支援事業」は、多様な働き方の広がりに対応し、首都圏等の市内外の企業人材によるリモートワークの促進を図るために、市内の対象となるサテライトオフィス等利用者に対する宿泊費の助成を実施するものである。既存のサテライトオフィス等だけでなく、宿泊施設の遊休スペースを活用した場合も本事業の対象とし、ワーケーションといった新しい働き方の提案も視野に入れている。

本事業を活用した宿泊施設である浜松市天竜区内の「阿多古屋」(本館・別館)は、山間地域を流れる清流阿多古川に面した木造の古民家を一棟貸し(1日1組限定)の宿泊施設にリノベーションし開業された。コロナ交付金は、本館のWi-Fi整備(10Gbps高速インターネット接続)と別館のリノベーション及びWi-Fi整備に活用されている。サテライトオフィスとしては、創作活動や媒体撮影のほか、企業のワークショップに利用された例があり、天竜区の大自然に囲まれ、日常とは違う空間を楽しみながら仕事をする事で、地域の魅力の再発見につながることも期待されている。地域の伝統的な建物を受け継ぎ、「阿多古屋」を地域と利用者とのコミュニティスペースとして再生させ、地域産業の活性化にもつなげていこうとする理念を実現するため、事業者が市のサポートを受けながらコロナ交付金等を活用した事例といえよう。



(写真)「阿多古屋」別館の外観  
及びWi-fi設備(調査員撮影)

### (3) 検証3 雇用調整助成金等の不正受給

厚生労働省は、事業主が労働者に支払った休業手当相当額を助成する雇用調整助成金について、新型コロナウイルス感染症の影響を踏まえた特例として助成率や日額上限額を引き上げるとともに、雇用保険被保険者以外の労働者も対象とするために緊急雇用安定助成金を創設した。また、休業していながら休業手当が支給されない労働者について、新型コロナウイルス感染症対応休業支援金等を創設した。なお、これらの特例措置は令和4年度末をもって終了した。

同省は、2年4月から4年3月までの間に、雇用調整助成金等に関する不正受給495件（雇用調整助成金47億5,933万円、緊急雇用安定助成金15億6,396万円の計63億2,329万円）及び休業支援金等に関する不正受給221件（休業支援金9,521万円、休業給付金2億5,201万円の計3億4,723万円）が判明したことから、返還を求める措置を講じたとされる<sup>42</sup>。同省は、雇用調整助成金等に係る不正受給への対応の一環として、3年10月に都道府県労働局へ発した通知において、不正受給の増加や顕在化が憂慮されるとして、迅速な支給に影響を及ぼさない範囲で、不正受給への対応を強化するためのチームを編成し、事後確認の一環として、雇用調整助成金等の支給を受けた事業主の事業所を訪問して行う調査に取り組むことなどを求めている。

会計検査院が、2年度及び3年度に支給決定された雇用調整助成金等及び休業支援金等5兆7,888億円を検査したところ、厚生労働省の保有する支給データが十分に活用されておらず、①雇用調整助成金等と休業支援金等の重複支給の有無に関する事後確認が適切に行われていないなどの事態（199事業主に雇用されていた437労働者の休業を対象とする1億17万円の重複支給、重複支給に係るものとは別に雇用調整助成金等5,277万円及び休業支援金等838万円の不正受給、計1億6,133万円を不適正と指摘）、②休業支援金等について二重支給の有無に関する事後確認が行われていないなどの事態（164事業主に雇用されていた185労働者についての二重支給2,271万円を不適正と指摘）などが明らかとなった<sup>43</sup>。これらの一部は、事業主や労働者が不正に申請した可能性があり、中には労働者の休業自体がないにもかかわらず、事業主側が主導して不正受給を行った悪質な例もあったとされる<sup>44</sup>。

雇用調整助成金等や休業支援金等については、経済活動が急速に縮小した状況が続く中、労働者の雇用を維持するために迅速な支給が要請され、申請書類

<sup>42</sup> 前掲注6 181頁

<sup>43</sup> 前掲注6 179～187頁を参照。

<sup>44</sup> 『読売新聞』（令4.8.5）、『毎日新聞』（令5.4.20）等

の簡素化が行われるなどしたが、不正受給に対応するためには事後確認の適切な実施が重要である。厚生労働省には、労働局による事後確認の徹底に資する具体的な方法の策定等のみならず、重複支給や二重支給がなされた助成金等を受給者から返還させる手続を進めることなども求められる<sup>45</sup>。

また、他国で実施されている不正防止策も参考になる。例えば、英国では、企業向けの資金援助事業の申請を管理するシステム上で不審事例を排除する仕組みを設け、300 億円超の不正受給を防いだとされる<sup>46</sup>。業務のデジタル化等により迅速な給付と不正防止を両立させる仕組みづくりを考えていくことなども課題になるろう。

## 6. コロナ対策と行政のデジタル化

令和2年4月の緊急経済対策の一環として、基準日（同月27日）において住民基本台帳に記録されている給付対象者1人につき10万円を給付する特別定額給付金給付事業が実施された。同給付金の支給業務は、全国の地方公共団体が担い、郵送申請とマイナポータルを通じたオンライン申請の2種類の方式が用意されたが、オンライン申請をめぐるのは、二重申請や誤入力相次いだほか、マイナポータルと地方公共団体のシステムが直接連動していなかったため、職員が住民基本台帳との照合を手作業で行うなど、確認作業に大きな負担が生じる事態となり、オンライン申請を取り止めた地方公共団体もあった<sup>47</sup>。国民全体への給付は、これまでにない手続が必要とされ、地方公共団体がその処理に不慣れなこともあって時間が掛かり、結果として、給付金の支払の遅れなども見られた。こうした手続をスムーズに進めるために、政府はマイナンバーカードの普及を急ピッチで進めており、5年4月末時点のマイナンバーカードの普及率は69.8%となっている<sup>48</sup>。

コロナ第一波の段階では、感染者情報をオンラインで集計しておらず、代わりに「紙とファクス」で情報の運用を行っていた。感染者を確認した医療機関は手書きの発生届をファクスで送付し、受領した保健所では、記入漏れなどを

---

<sup>45</sup> 令和4年6月、参議院決算委員会は、措置要求決議として「雇用調整助成金等における不正受給等の発生について」を議決している。決議本文は前掲注19のウェブサイト参照。

<sup>46</sup> 『日本経済新聞』（令4.8.5）

<sup>47</sup> NHKオンライン「現金10万円給付 オンライン申請 各地で課題が浮き彫りに」（2020.5.19）〈<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20200519/k10012436181000.html>〉

<sup>48</sup> 総務省「マイナンバーカード交付状況について」（人口に対する交付枚数率）〈[https://www.soumu.go.jp/kojinbango\\_card/kofujokyo.html](https://www.soumu.go.jp/kojinbango_card/kofujokyo.html)〉

確認した後、感染症サーベイランスシステム（NESID）に入力していたため、保健所の限られた人的リソースが割かれ、現場に混乱が発生したとされる<sup>49</sup>。

また、3年春から、政府は自衛隊による大規模接種センターを設置するとともに、予約受付用サイトを公開した。同センターにおける接種予約は、各地方公共団体から発送された接種券の「接種券番号」が必要であったが、政府はワクチン接種券番号を管理している各地方公共団体のデータベースに直接アクセスできないため、予約受付用サイトでの予約時に、地方公共団体発行の接種券番号が正しいかどうか照合できない欠陥も生じた<sup>50</sup>。スピード重視でサイトを公開したことは評価されるが、架空の接種券番号を入力しても予約可能であったことは、第三者による偽予約といったセキュリティ上の問題が生じかねず、政府がサイトを運用する際の危機管理の甘さも浮き彫りとなった。

行政のデジタル化は、単に手続の電子化にとどまらず、行政サービスの質を向上させることが本来の目的とされ、行政が国民の情報を把握することで、国民が手続をしなくても自動的に必要な行政サービスを提供する「プッシュ型行政」につなげていくことが重要とされる<sup>51</sup>。従来の行政サービスは、国民が自ら申請することを前提としており、補助金等の存在を知らずに利用されないケースも見られる。行政側から働きかけるプッシュ型であれば、より公平な再分配が可能になると考えられるが、そのためには、利用者である国民の情報を把握する必要が生じる。その際、氏名や住所だけでなく、マイナンバーと口座情報のひも付けができれば機動的な給付等が可能となるが、マイナンバーカードを利用したサービスでは個人情報漏えい事案が相次いで発生していることから、政府が国民の不安を払拭し、信頼性のある基盤整備をどれだけ進められるかがプッシュ型行政実現のカギとなる<sup>52</sup>。

---

<sup>49</sup> 朝日新聞デジタル「紙とファクスで混乱した感染状況 国のデータ戦略どこに」（2020.7.2）  
<<https://www.asahi.com/articles/ASN72659BN6NULBJ009.html>>

<sup>50</sup> 小黒一正『2050 日本再生への25のTODOリスト』（講談社、2022.4）83頁

<sup>51</sup> 同上 96、98頁。例えば、オーストラリアでは、専用サイトから「myGov」というサービスを利用することで、簡単に給付金を受け取る仕組みを提供している。また、スウェーデンでは、スウェーデン版マイナンバー「eID」を基盤としたデジタル政府サービスに力を入れているとされ、「eID」をオンライン認証に使用することで、確定申告、運転免許証の申請・更新、児童手当の申請など、9割以上の行政手続がオンライン上で可能とされる。

<sup>52</sup> 令和5年6月、参議院決算委員会は、内閣に対して「マイナンバーカードを利用したサービスに対する国民の不安を払拭するため、デジタル庁及び関係省庁における連携を強化し、再発防止に万全を期すべき」との措置要求決議を行っている。決議本文は前掲注11のウェブサイトを参照。

## 7. おわりに

コロナ関連事業に係る予算全体の執行状況や、コロナ交付金、雇用調整助成金等の各種施策については、近年、会計検査院の検査報告において多くの指摘がなされている。いずれも国民の生命と生活、経済活動等を支える重要な施策であるが、緊急時に立案され、実施してきたため、制度や予算が必ずしも精緻ではないものも見受けられる。

政府の「新型コロナウイルス感染症対応に関する有識者会議」においては、次の感染症危機に向けた課題について検証が行われ、医療機関等への行政権限の強化など危機に迅速・的確に対応するための司令塔機能を強化することなどが令和4年6月に提言された<sup>53</sup>。第211回国会では、国立健康危機管理研究機構法が成立し、いわゆる日本版CDCが7年度以降に設立されることになった。

同有識者会議の検証は、司令塔機能の強化や感染症法<sup>54</sup>の在り方、保健医療体制の確保等に重点が置かれている。今後は、政府において、財政への影響、財源の在り方、施策の効果等についても多面的に検証が行われることが重要である。今般のコロナ対策を検証し、改善すべきことを早急に実施して、次の危機等に備える体制を整備する必要があるだろう。

また、コロナ禍のような危機に際し、機動的に対策を講じる必要があったことに疑いの余地はないが、巨額の予備費の計上及び使用が常態化していることには懸念が残る。感染症拡大に留意しつつも適切な予算規模に縮減していくことが課題となろう。

今後は国民の生命・財産を守ることを目的とした安全保障分野や少子化といった課題に対応するための歳出が増加することが予想されるが、政策効果をしっかりと見極めるワイズスペンディングを徹底することが不可欠である。財政民主主義の下、正確かつ実態に即した執行状況の把握が可能となるよう、政府には、透明性の十分な確保とともに、分かりやすい情報の提供が望まれる。その上で、国会の決算審査において、ポストコロナの財政規律をどのように回復していくかなど具体的に議論することが求められよう。

5年3月で研究会の活動は終了したが、今後もコロナ対策に関連する財政や施策の効果等の検証について引き続き注視していきたい。

(内線 75342)

---

<sup>53</sup> 新型コロナウイルス感染症対応に関する有識者会議『新型コロナウイルス感染症へのこれまでの取組を踏まえた次の感染症危機に向けた中長期的な課題について』(2022.6.15) 20頁

<sup>54</sup> 法律の正式名称は「感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律」(平成10年法律第114号)である。