

## 参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	新型コロナウイルス感染症対策をめぐる地方の諸課題 －参議院への意見書における地方議会の要望－
著者 / 所属	根岸 隆史・内藤 亜美・岩崎 太郎・徳田 貴子・永簀 舞衣 / 行政監視委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	433号
刊行日	2021-4-14
頁	52-68
URL	<a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20210414.html">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20210414.html</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 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

## 新型コロナウイルス感染症対策をめぐる地方の諸課題

### — 参議院への意見書における地方議会の要望 —

根岸 隆史

内藤 亜美

岩崎 太郎

徳田 貴子

永簀 舞衣

(行政監視委員会調査室)

1. 新型コロナウイルス感染症対策と地方自治体
2. 地方税財政
3. 国民生活、雇用・事業
4. 観光業・飲食業
5. 医療提供体制
6. 検査体制
7. 学校・学生
8. 今後の新型コロナウイルス感染症対策に向けて

#### 1. 新型コロナウイルス感染症対策と地方自治体

令和2年、新型コロナウイルス感染症（以下「新型コロナ」という。）対策は各国共通の重要課題となり、世界が新型コロナウイルスと闘った1年となった。我が国も例外ではなく、令和2年1月に国内で最初の感染者が確認されて以来、日々の感染者数は常にトップニュースで扱われ、その影響の分析や対策の検討は、国民的な議論を生んできた。この間の主な政府の取組や社会の動向を時系列で振り返ると、図表のようになる。

図表 新型コロナウイルス感染症をめぐる動き

	政府の取組・社会の動向	感染状況
<b>令和2年</b>		
1月		日本国内で初の感染者を確認(15日)
2月	新型コロナウイルス感染症を指定感染症に指定(1日) 安倍総理(当時)が全国の小中学校等に3月2日から臨時休業を要請(27日)	日本国内で初の死者を確認(13日) 全国の累計感染者数が100人に(21日)
3月	新型インフルエンザ等対策特別措置法改正(13日) IOCと東京2020組織委員会が東京オリンピック等の延期を発表(24日) 令和2年度予算成立(27日)	WHOが新型コロナウイルス感染症の流行はパンデミックと表明(11日) 全国の累計感染者数が1,000人に(20日)
4月	7都府県(7日)、全都道府県(16日)に5月6日までの緊急事態宣言を発出 緊急経済対策閣議決定(7日)・変更(20日) 令和2年度第1次補正予算成立(30日)	全国の累計感染者数が5,000人、累計死者数が100人に(8日) 全国の累計感染者数が10,000人に(18日)
5月	緊急事態宣言を5月31日まで延長(4日) 39県(14日)、3府県(21日)、5都道府県(25日)の緊急事態宣言を解除	全国の累計死者数が500人に(2日)
6月	令和2年度第2次補正予算成立(12日)	
7月	GoToトラベル開始(対象発着地から東京都を除く)(22日)	全国の累計感染者数が20,000人に(7日) 全国の累計死者数が1,000人に(28日) 岩手県内で初の感染者が確認され、全都道府県で感染者を確認(29日)
8月		全国の累計感染者数が50,000人に(11日)
9月	GoToトラベルの対象に東京都発着を追加(18日)	
10月		全国の累計感染者数が100,000人に(30日)
11月		全国の累計死者数が2,000人に(24日)
12月	総合経済対策閣議決定(8日) GoToトラベルを全国で停止(28日)	全国の累計感染者数が150,000人に(1日) 全国の累計感染者数が200,000人に(21日) 日本国内初の変異ウイルス感染者を確認(26日)
<b>令和3年</b>		
1月	4都県に1月8日～2月7日まで緊急事態宣言を発出(7日) 7府県に1月14日～2月7日まで緊急事態宣言を発出(13日) 令和2年度第3次補正予算成立(28日)	全国の累計感染者数が300,000人に(13日) 全国の累計死者数が5,000人に(23日)
2月	緊急事態宣言を3月7日まで延長(栃木県を除く)(2日) 新型インフルエンザ等対策特別措置法等改正(3日) 医療従事者向けのワクチン接種開始(17日)	全国の累計感染者数が400,000人に(4日) 全国の累計死者数が7,000人に(15日)
3月	6府県の緊急事態宣言を解除(1日) 4都県の緊急事態宣言を3月21日まで延長(5日) 4都県の緊急事態宣言を解除(22日) 令和3年度予算成立(26日)	変異ウイルスによる日本国内初の死者を確認(16日) 全国の累計感染者数が450,000人に(17日)

(出所) 筆者作成

全国において急速に感染拡大を続け、今なお沈静化が見通せない新型コロナへの対応にあたり、地方自治体は、医療から教育、経済対策まで幅広い対応を求められてきた。こうした過程では、休業要請や休業補償のあり方などをめぐり政府と知事の間に対立も見られるなど、政策の実施には国と地方の間に今なお多くの調整の余地があることが浮き彫りとなった。また、各地において地方の実情に応じた独自の取組も行われた。

これまで定員削減や業務の合理化を進めてきた<sup>1</sup>地方自治体に対し負担の大きさを懸念する声もある中、地方議会においては新型コロナ対策に関連する要望を含んだ意見書が数多く採択され、その数は令和2年に参議院が受理した6,564件の意見書のうち、少なくともおよそ2,200件<sup>2</sup>に及んだ。そこで、本稿では、令和2年に全国の地方議会から提出された意見書のうち新型コロナ対策に関連する要望事項を、地方税財政、国民生活、雇用・事業、観光業・飲食業、医療提供体制、検査体制、学校・学生の各主要分野に整理して示すことで、地方自治体が直面してきた課題を改めて確認する<sup>3</sup>。

## 2. 地方税財政

地方自治体は、感染症対策と地域経済の活性化との両立に加え、コロナ禍で明らかになった地域社会のデジタル化等の各種課題への対応を求められ、財政支出が大きく増加する一方、地方税収は大幅に減少する見込みである。地方自治体は、財政調整基金<sup>4</sup>等の切り崩しや地方債の増発、経費削減のための事業の見直しなどにより増加する支出に対応し、政府は、「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」（令和2年4月7日閣議決定、同月20日変更の閣議決定）（以下「緊急経済対策」という。）において創設することとされた「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「地方創生臨時交付金」という。）等により地方自治体に財政的支援を行っているが、新型コロナの影響が長期化する中、地方財政は厳しい状況が続いている。

### （1）地方税財源の確保

令和2年に参議院が受理した意見書6,564件のうち、地方税財源の確保に対する要望を含む意見書は約1,600件と約4分の1を占めており、そのほぼ全てが、令和3年度地方財政対策及び地方税制改正に向け、①一般財源総額<sup>5</sup>の確保、②地方交付税の総額確保、③減収補填措置の実施、④地方税体系の適切な構築及び⑤固定資産税の安定確保の5項目を求

<sup>1</sup> 例えば、地方自治体の総職員数は、ピークだった平成6年の約328万人から減少が続き、近年は横ばい傾向にあるものの約276万人（令和2年）となっており、ピーク時から約52万人減少している（総務省ウェブサイト「地方公務員数の状況」〈<https://www.soumu.go.jp/iken/kazu.html>〉参照）。

<sup>2</sup> 件名に新型コロナを含むものの総数。実際には、このほかに本文において新型コロナに触れているものは数多く、本稿ではそれらも網羅的に確認しつつ紹介している。なお、このうち約1,600件が地方税財源の確保（2.（1）参照）に関するものであり、全国の地方議会の大半から提出されている。

<sup>3</sup> 本稿は令和3年3月31日現在の情報に基づくものであり、参照URLの確認も同日に行っている。

<sup>4</sup> 地方自治体における年度間の財源の不均衡を調整するための基金。47都道府県の令和2年5月末までの取崩し額は少なくとも全体の約7割に当たる1兆円に達した（「地方の財源不足、最大規模 コロナ対応「貯金」7割減」『日本経済新聞』（令2.6.10））。

<sup>5</sup> 地方税、地方譲与税、地方特例交付金等、地方交付税及び臨時財政対策債の合計額から、復旧・復興事業一般財源充当分及び全国防災事業一般財源充当分の合計額を控除したものの。

めている<sup>6</sup>。

#### ア 一般財源総額及び地方交付税総額の確保

令和3年度においては、地方税の減収に加え、地方交付税の原資である国税5税<sup>7</sup>の減収が予想され、折半対象財源不足<sup>8</sup>が生じることが見込まれた。この財源不足を補填するため臨時財政対策債<sup>9</sup>の増発は避けられない見込みであるが、臨時財政対策債のような赤字地方債に依存する状況が続けば、地方自治体の財政運営を不安定にしかねないとの指摘もある<sup>10</sup>。意見書においては、地方自治体の安定的な財政運営に必要な一般財源総額の確保、臨時財政対策債の発行額の縮減及び償還財源の確保が求められた。また、地方交付税について、財源保障機能と財源調整機能を適切に発揮できるよう総額の確保が求められた。令和3年度地方財政計画（翌年度の地方公共団体の歳入歳出総額の見込額に関する書類）では、一般財源総額について、地方交付税の不交付団体の水準超経費<sup>11</sup>を除く交付団体ベースで前年度に比べて0.2兆円増の62.0兆円<sup>12</sup>が確保された。地方交付税総額については、前年度を0.9兆円上回る17.4兆円を確保するとともに、地方自治体の強い要望に応え、臨時財政対策債の増額は可能な限り抑制された<sup>13</sup>。なお、これらの措置に対して、地方六団体<sup>14</sup>は、地方財政の安定的な運営に必要な資金の確保に配慮したものとして高く評価する一方、財源不足に対しては、地方交付税の法定率の引上げなど、本来の姿に立ち戻り対処すべきであり<sup>15</sup>、今後とも特例措置に依存しない持続可能な制度の確立を求めるとしている<sup>16</sup>。

#### イ 減収補填措置の実施

新型コロナにより国民の消費活動等が大きく影響を受けたことに伴い、景気に対して安定的とされてきた消費や流通に関する地方税についても大幅な減収が見込まれている。

<sup>6</sup> 令和2年6月、全国市議会議長会の理事会において、5項目を内容とする意見書採択を進めていく旨の決議が行われた（全国市議会議長会『全国市議会旬報』第2126号（令2.7.15））。

<sup>7</sup> 所得税、法人税、酒税、消費税及び地方法人税

<sup>8</sup> 地方交付税総額の算定においては、地方財政全体の収支見通しにおいて、地方歳出の総額と、地方税、地方交付税の法定率分（国税5税の一定割合）及び法定加算等、地方債、国庫支出金などの地方歳入の合計額との間に生じた乖離（地方の財源不足）を国・地方で折半して補填する「国と地方の折半ルール」が適用され、国負担分は一般会計から交付税特別会計への繰入れによる加算（臨時財政対策加算）、地方負担分は臨時財政対策債の発行により補填することとされている。

<sup>9</sup> 折半対象財源不足を補填するため、地方自治体が特例として発行する地方債。元利償還金相当額は、全額が後年度地方交付税の基準財政需要額に算入される。令和3年度末の臨時財政対策債残高は55.1兆円となる見込みである（総務省「令和3年度地方財政計画関係資料」（令3.1））。

<sup>10</sup> 金目哲郎「臨時財政対策債、急増する自治体財政の禁じ手」（令元.5.1）日本経済研究センターウェブサイト〈<https://www.jcer.or.jp/blog/kanametetsuro20190501.html>〉

<sup>11</sup> 地方財政計画の歳出は、標準的な行政水準を想定して積算されているが、歳入のうち地方税収については、不交付団体を含む全地方公共団体の標準的な地方税収が計上されており、地方財政計画の収支を単純に均衡させると、不交付団体のいわゆる財源超過額に相当する地方税収分だけ交付団体の財源が不足することとなるため、調整的な項目として地方財政計画の歳出に計上されている。

<sup>12</sup> 令和2年度徴収猶予の特例分（0.2兆円）を除いている。

<sup>13</sup> 総務省「令和3年度地方財政計画のポイント」（令3.1）

<sup>14</sup> 全国知事会、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会、全国町村議会議長会

<sup>15</sup> 地方交付税法第6条の3第2項では、必要な地方交付税総額と地方交付税の原資となる国税収入の法定率分とが著しく異なることとなった場合には、地方行財政の制度改正又は法定率の変更を行う旨が規定されている。

<sup>16</sup> 地方六団体「令和3年度地方財政対策等についての共同声明」（令2.12.21）

意見書においては、減収補填措置を講じるとともに、減収補填債<sup>17</sup>の対象税目についても、地方消費税を含め弾力的に対応することが求められた。政府は、地方交付税法等改正<sup>18</sup>により、令和2年度限りの措置として、地方消費税等、消費や流通に関わる7税目<sup>19</sup>を減収補填債の対象税目に追加することとした<sup>20</sup>。

## ウ 地方税体系の適切な構築

地方自治体が行政サービスを維持しながら新型コロナ対応とともに地域の各種課題に対応するためには、安定した地方財源の確保が不可欠である。一方、現行の地方税は、地域偏在性が高く、景気の影響に左右されやすい法人2税（法人住民税・事業税）に大きく依存した構造になっており、地方自治体の税収を不安定にしているとの指摘もある<sup>21</sup>。意見書においては、税源の偏在性が小さく税収が安定的な地方税体系の構築に努めるとともに、政策税制については、積極的な整理合理化を図り新設・拡充・継続にあたっては有効性・緊急性を厳格に判断することが求められた<sup>22</sup>。

## エ 固定資産税の安定確保

緊急経済対策の一環として行われた地方税法等改正<sup>23</sup>により、コロナ禍で厳しい経営環境にある中小企業者等に対し、令和3年度課税の1年分に限り、償却資産及び事業用家屋に係る固定資産税等の負担を2分の1又はゼロとする措置が講じられることとなった<sup>24</sup>。また、新型コロナの影響を受けながらも新規に設備投資を行う中小事業者等を支援する観点から、生産性革命の実現に向けた固定資産税の特例措置<sup>25</sup>について、適用対象の拡充等が行われた。さらに、新型コロナの影響により、経済状況、事業者の経営環境及び家計の所得環境が悪化する中、固定資産税の負担増が収束後の経済の回復の支障となるおそれがあるとして、土地に係る固定資産税について、令和3年度は評価替えの結果、課税額が上昇する全ての土地について令和2年度税額に据え置くものとされた。

<sup>17</sup> 地方税の収入額が標準税収入額を下回る場合、その減収を補うために発行される地方債であり、令和2年度に限り対象税目とされた7税目（後掲脚注20）の減収に対する減収補填債については、地方財政法第5条に規定する建設地方債を発行してもなお適正な財政運営を行うにつき必要とされる財源に不足を生ずると認められる場合に、同条の特例として発行される。

<sup>18</sup> 地方交付税法等の一部を改正する法律（令和3年法律第3号）

<sup>19</sup> 地方消費税のほか、軽油引取税、不動産取得税、道府県たばこ税・市町村たばこ税、ゴルフ場利用税、地方揮発油譲与税、航空機燃料譲与税が追加される。

<sup>20</sup> このほか、令和2年度及び令和3年度において、減収補填債の対象とならない地方税等や使用料・手数料の減収及び減免額について特別減収対策債を発行可能とするなどの措置が講じられた。

<sup>21</sup> 佐藤主光「経済教室 自治体共助へ基金創設も」『日本経済新聞』（令2.8.7）。なお、財源安定化に向けた地方税体系の構築のための具体策として、地方消費税の充実と法人2税依存の是正を挙げている。一方、意見書においては、法人住民税を偏在性の高い財源とすることは地方分権改革の流れに逆行しており、企業誘致の推進等の施策効果が小さくなっているため、努力が報われる仕組みとなるよう十分配慮することを求める意見もあった。

<sup>22</sup> 地方財政審議会「令和3年度地方税制改正等に関する地方財政審議会意見」（令2.11.17）においては、経済対策など国の政策目的のために地方税制を用いることは、地方税における応益課税の原則や税負担の公平性を歪めることにつながり、また、地方の貴重な税財源を国の判断で奪うことにもなることから、可能な限り行うべきではないとされている。

<sup>23</sup> 地方税法等の一部を改正する法律（令和2年法律第26号）による、徴収猶予制度の特例の創設、中小事業者等に対する固定資産税等の軽減措置の創設等

<sup>24</sup> 当該措置による減収額については、全額国費で補填することとされている。

<sup>25</sup> 中小事業者等の生産性向上に資する設備投資につき、一部の償却資産を対象として、固定資産税を軽減する措置。当該措置による減収額についても、全額国費で補填することとされている。

意見書においては、固定資産税は市町村の基幹税であり、制度の根幹に影響する見直しは、土地・家屋・償却資産を問わず行わないこと、また、緊急経済対策として講じた特例措置は、本来国庫補助金等により対応すべきものであり、期限の到来をもって確実に終了することが求められた。生産性革命の実現に向けた固定資産税の特例措置については、令和3年度税制改正の大綱において、延長後の適用期限到来をもって廃止することとされた。

## (2) 新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金

地方創生臨時交付金は、新型コロナの感染拡大を防止するとともに感染拡大の影響を受けている地域経済や住民生活の支援を通じた地方創生を図るため、地方自治体が地域の実情に応じて必要な事業を実施できるよう地方自治体に対して交付されるものであり、令和2年度第1～3次補正予算において総額4.5兆円が措置された<sup>26</sup>。意見書においては、地方自治体間の財政力格差により政策に差違が生じている<sup>27</sup>ことや、地方自治体の厳しい財政状況に加え、新型コロナの影響の長期化が危惧されていることなどを踏まえ、地方創生臨時交付金の増額や継続的な交付等の十分な財源措置<sup>28</sup>が求められたほか、交付限度額の算定方法の見直しや、基金積立を可能とするなどの柔軟な運用が求められた。

### ア 交付限度額の算定方法

第1次補正予算分の交付限度額は、人口、財政力<sup>29</sup>、新型コロナの感染状況、国庫補助事業の地方負担額等に基づき算定することとされ、新型コロナ対応の財政需要はあるが財政力指数が高い東京都は、人口当たりの交付限度額が最も低く算定されていた<sup>30</sup>。意見書においても、特に都市部から、地域の感染状況や社会・経済への影響が十分考慮されていないとして、財政力によることなく各地方自治体が行う対策に必要な額が措置される制度設計が求められた。一方で、地域の実情に即して必要な事業を実施できるよう、特に財政力の弱い地方への配分について配慮することを求める意見もあった。第2次補正予算分においては事業継続等への対応分(1兆円)、第3次補正予算分においては感染症対応分(0.5兆円)が、人口、事業所数を基礎に、感染状況等に基づき算定することとされ<sup>31</sup>、第1次補正予算分に比べ、財政力による調整が緩和されることとなった<sup>32</sup>。

<sup>26</sup> 都道府県が行う営業時間短縮要請やそれに伴う協力金の支払い等の機動的な対応を支援するため、令和2年度第2次補正予算留保分を活用して「協力要請推進枠」が創設された(詳細は4.参照)。

<sup>27</sup> 例えば、休業要請に協力した事業者に対する休業協力金は、地方自治体の財政力に応じて金額・要件が決まっており、平時の財政力格差がそのまま非常時の格差になったとの指摘がある(佐藤主光「経済教室 自治体共助へ基金創設も 国と地方、浮かんだ課題」『日本経済新聞』(令2.8.7))。

<sup>28</sup> 地方六団体「令和3年度予算編成及び地方財政対策について」(令2.12.14)においても、全ての都道府県で地方創生臨時交付金の活用見込額が交付限度額を超えているとして、その増額等が求められた。

<sup>29</sup> 基準財政収入額と基準財政需要額との相対的な関係であり、これを示す指標として、一般に、財政力指数(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)が用いられる。財政力指数が高いほど、普通交付税算定上の留保財源が大きいこととなり、財源に余裕があるとされる。

<sup>30</sup> 平岡和久「新型コロナ対策と自治体財政」『住民と自治』(令2.10)

<sup>31</sup> 第2次補正予算分のうち「新しい生活様式」等への対応分(1兆円程度)及び第3次補正予算分のうち地域経済対応分(0.5兆円)は、人口、年少者・高齢者の比率、財政力等に基づき算定することとされている。

<sup>32</sup> 東京都の第1次補正予算分における交付額は47都道府県中9位(103億円)。一方、第2次補正予算分では2位(468億円、1位は大阪府の496億円)、事業継続等への対応分のみでは1位(413億円)、第3次補正予

## イ 柔軟な運用

地方創生臨時交付金は、新型コロナへの対応とし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いるが、用地の取得費や基金の積立て等、一部の経費は対象外とされている<sup>33</sup>。意見書においては、現時点で将来を見据えた課題を念頭に事前に制度設計をすることは困難な面があるとして、使途を限定することなく、基金積立により複数年での柔軟な運用を可能とすることや、繰越手続の簡素化、実施計画の柔軟な変更を認めることなどが求められた。基金については、令和2年6月以降、取り崩した場合に地方創生臨時交付金の対象事業に充当されることが条例により担保されていることなど、一定の要件を満たすものについては交付対象とすることとされた<sup>34</sup>。なお、個々の事業と経済対策との関係については、各地方自治体において確実に説明責任を果たすことが求められているが、今後、内閣府においても、全国横断的な視点から効果検証を行う予定であり、そのための委託調査費用を第3次補正予算に計上している<sup>35</sup>。

## 3. 国民生活、雇用・事業

令和2年2月以降、事業活動の縮小など諸課題への政府の対策が「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策」<sup>36</sup>等において示される中、意見書においては、事業者への更なる経営支援として直接の損失補填や税等の減免による支援策を講じること、やむを得ず休業し個人の収入が大幅に減少した場合に雇用形態を問わず所得補償を講じることについて要望が見られた。

さらに、政府が令和2年4月に新型コロナウイルス感染症緊急事態宣言（以下「緊急事態宣言」という。）を発出し、国民に対する外出自粛等の要請がなされると、意見書においては、各種要請をしている国が責任をもって、事業者、特に中小企業及び小規模事業者が安心して休業できるような支援策を講じることについて要望が見られた。

政府は、感染拡大の影響による急速な収入減等で生活に困っている人々を支援するため、家計向けの支援（特別定額給付金、住居確保給付金、緊急小口資金・総合支援資金<sup>37</sup>、低所得のひとり親世帯への臨時特別給付金<sup>38</sup>など）や事業者向けの支援（持続化給付金、雇用調

---

算分では2位（262億円、1位は大阪府の294億円）、感染症対応分のみでは1位（234億円）であった。

<sup>33</sup> 地方単独事業分については、上記のほか、職員の人件費、貸付金・保証金、事業者への損失補償、感染症対応と関連しない施設の整備自体を主目的とするものが交付対象外とされている。

<sup>34</sup> 内閣府地方創生推進室事務連絡「令和2年度第2次補正予算の成立を踏まえ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取扱について」（令2.6.24）

<sup>35</sup> 「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金効果促進事業」（1億円）の内数

<sup>36</sup> 新型コロナウイルス感染症対策本部決定（第1弾：令2.2.13、第2弾：令2.3.10）

<sup>37</sup> 市区町村の社会福祉協議会を窓口とし、休業や失業等により生活資金に苦しんでいる者を対象（特例措置として、新型コロナの影響による収入減があれば、休業等の状態になくても対象となり得る。）に実施される貸付で、いずれも無利子、保証人不要である。緊急小口資金の貸付上限は20万円、総合支援資金の貸付上限は月額20万円（単身世帯15万円）×3か月である。

<sup>38</sup> 子育ての負担増や収入減に対する支援のため、収入の少ないひとり親世帯（令和2年6月分の児童扶養手当が支給されている者等）を対象として、1世帯5万円（第2子以降1人につき3万円）が令和2年8月までを原則に支給された。また、令和2年内を目途に、前回支給対象者に対する給付金の再支給が行われた。

整助成金、家賃支援給付金<sup>39</sup>、民間金融機関における実質無利子・無担保融資<sup>40</sup>など）を順次講じており、各自治体も地方の実情に応じて各種支援を行っているが、意見書においては、事業者の相談・申請を円滑にするための労働局・ハローワーク等申請窓口の体制拡充、支援機関となる地方自治体や商工会議所・商工会への丁寧な情報提供、商工会の人員増による小規模事業者支援体制の抜本的強化について要望が見られた。また、国や地方自治体が行う各種給付金・支援金について、事業者が満額を受け取れるよう非課税とすることについて要望が見られた。

以下、政府が講じた具体的な支援措置の一部について、意見書における要望内容とともに紹介する。

### （１）特別定額給付金（家計向け支援）

特別定額給付金は、簡素な仕組みで迅速かつ的確な家計への支援として、全ての国民（基準日（令和２年４月２７日）において住民基本台帳に記録されている者）を対象に一人につき１０万円を給付するコロナ禍における新規制度<sup>41</sup>であり、令和２年度第１次補正予算に計上された予算総額は１２．８８兆円に上る<sup>42</sup>。令和２年５月以降、各自治体において給付申請手続が順次開始されたが、オンライン申請について申請内容の誤入力や重複申請といった不備・トラブルが続出し、手作業によるデータ照合を要するなど地方自治体の負担が増大した結果、オンライン申請の受付を中止する自治体が相次いだ<sup>43</sup>。

意見書においては、必要に応じて再度の給付を検討することや、感染拡大の収束まで給付を継続することについて要望が見られたが、麻生財務大臣は、既に各種支援措置を講じており、国民への一律１０万円給付を再び行うつもりはない旨を示している<sup>44</sup>。

### （２）住居確保給付金（家計向け支援）

住居確保給付金は、収入減少等により住居を失うおそれが生じている者に対し、家賃の一部を支給することで安定した住まいの確保を支援するコロナ禍以前からの既存制度<sup>45</sup>であり、計上予算３１９億円のうち２５８億円（令和３年１月末時点。地方負担分を含む。）が給

---

<sup>39</sup> 売上げの減少に直面する事業者の事業継続を下支えするため、地代・家賃（賃料）の負担を軽減することを目的として、法人に最大６００万円、個人事業者に最大３００万円が支給される。

<sup>40</sup> 都道府県等による制度融資を活用して、民間金融機関にも実質無利子・無担保・据置最大５年の融資が拡大された。あわせて、信用保証の保証料について半額又はゼロとされた。

<sup>41</sup> 給付金の申請は、①郵送申請、②マイナンバーカードを活用したオンライン申請の二つの方法を基本とする。市区町村を事業実施主体とし、実施に要する経費（給付事業費・事務費）は国が補助（補助率１０／１０）する。

<sup>42</sup> このうち給付事業費は１２．７３兆円であり、令和３年２月時点で１２．６６兆円が給付されている（内閣府「経済対策の実施状況」（令３．２．２４））。

<sup>43</sup> 令和２年５月１日に約７５０自治体でオンライン申請を開始したが、同年７月３０日までに１１１自治体がオンライン申請を中止した（「１０万円給付 混乱のオンライン申請」『朝日新聞』（令２．８．２５））。

<sup>44</sup> 麻生副総理兼財務大臣兼内閣府特命担当大臣閣議後記者会見の概要（令３．１．１９）〈[https://www.mof.go.jp/public\\_relations/conference/my20210119.htm](https://www.mof.go.jp/public_relations/conference/my20210119.htm)〉

<sup>45</sup> 事業実施主体は都道府県・市・区等であり、支給額は地方自治体や世帯の人数によって異なる（国による補助率は３／４）。東京都特別区の場合、上限額は単身世帯５３，７００円、２人世帯６４，０００円、３人世帯６９，８００円とされている。支給期間は原則３か月であるが、特例措置として最長１２か月まで延長が可能とされている。

付決定されている<sup>46</sup>。感染拡大の影響による収入減等や給付要件の緩和を背景に、令和2年4月以降の7か月間における給付決定件数（速報値）は、令和元年度給付決定件数の27.8倍に急増している<sup>47</sup>。

意見書においては、同給付金の支給期間の延長や支給要件の緩和について要望が見られたほか、住宅セーフティネット制度<sup>48</sup>における登録住宅の改修費補助や登録促進に向けた支援の拡充、令和2年度第2次補正予算において創設された居宅生活移行緊急支援事業<sup>49</sup>の恒久化など、居住支援の強化について要望が見られた。

### （3）持続化給付金（事業者向け支援）

持続化給付金は、感染拡大の影響により月の売上げが前年同月比で50%以上減少している事業者に対し、事業継続を下支えし、事業全般に広く使える給付金を支給するコロナ禍における新規制度であり、中堅企業・中小企業、小規模事業者に対して最大200万円、フリーランスを含む個人事業者に対して最大100万円がそれぞれ支給される。令和2年度第1次補正予算や予備費など複数回にわたる予算措置がなされており、その事業規模は5.7兆円に上る<sup>50</sup>。

意見書においては、給付要件の緩和、給付額の増額や複数回の給付、申請から給付までの期間の短縮<sup>51</sup>、委託業務の透明性の確保<sup>52</sup>について要望が見られた。また、給付金の制度継続を要望する意見書も見られたが、当初の申請締切日（令和3年1月15日）が2月15日に延長された後、給付金の受付は終了した。

### （4）雇用調整助成金（事業者向け支援）

雇用調整助成金は、経済上の理由により事業活動の縮小を余儀なくされた事業主が、労働者に対して一時的に休業、教育訓練又は出向を行い、労働者の雇用維持を図った場合に、休業手当等の一部を助成するコロナ禍以前からの既存制度<sup>53</sup>である。コロナ禍の影響によ

---

<sup>46</sup> 内閣府「経済対策の実施状況」（令3.2.24）

<sup>47</sup> 第13回社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会（令2.12.17）配付資料

<sup>48</sup> 民間の空き家・空き室を活用した住宅確保要配慮者（低額所得者等）の入居を拒まない賃貸住宅の供給促進を目的とする制度。制度の三つの柱を、①住宅確保要配慮者の入居を拒まない賃貸住宅の登録制度、②登録住宅の改修・入居への経済的支援、③住宅確保要配慮者のマッチング・入居支援とする。

<sup>49</sup> 都道府県等を事業実施主体とし、居住が不安定で居宅生活への移行に際して支援を必要とする生活困窮者・生活保護受給者を対象に、転居先となる居宅の確保に関する支援、居宅生活に移行するための助言等の支援、安定した生活を営むための定着支援等を実施する。いずれの支援も対象期間の用途は令和2年度末までとされており、事業費として26億円の予算が計上されている。

<sup>50</sup> 令和3年3月22日までに424万件、5.5兆円が給付されている（経済産業省ウェブサイト〈<https://www.meti.go.jp/covid-19/jizokuka-info.html?fbclid=IwAR2fhcLdpEDTZtL8GG1XjyqaDS3hZBM2tyIGMALKxiFjciJ8csRkGZpNUNM>〉）。

<sup>51</sup> 経済産業省は、申請から給付までの目安を2週間としており、給付済み件数のうち2週間以内に給付された割合は68%（290万件）であった（令和3年3月15日時点）（経済産業省ウェブサイト前掲脚注50参照）。

<sup>52</sup> 事業の再委託や外注が繰り返されていた実態が報道され、事業執行の透明性・効率性等に対する社会的な懸念が生じたことを踏まえ、経済産業省は、令和2年10月に「令和2年度持続化給付金事務事業の中間検査報告書」を取りまとめている。

<sup>53</sup> 助成金の支給は事業主が支払う雇用保険料を財源としている。感染拡大の影響を踏まえ、助成率・上限額の引上げ等の助成内容の拡充や手続の簡素化といった特例措置が講じられた。

り申請が急増したことで、支給決定額は令和3年3月までの累計で3兆円を超えており<sup>54</sup>、財源不足の深刻化が指摘されている<sup>55</sup>。

オンライン申請におけるシステムトラブルが相次ぐ中<sup>56</sup>、意見書においては、更なる手続の簡素化を進めること、制度の最新情報についてあらゆる手段を講じて周知を行い、助成金の利用促進を図ることについて要望が見られた。しかし、同助成金を含む休業補償の多くが労働者本人ではなく事業主が申請を行うものである点について、事業主が申請を渋る可能性を排除できていないとの指摘もある<sup>57</sup>。

#### 4. 観光業・飲食業

新型コロナの世界的な感染拡大は観光需要に大きな影響を及ぼしており、令和2年の訪日外国人旅行客数は412万人（前年比87.1%減）<sup>58</sup>、令和2年1～3月期の訪日外国人旅行消費額は7,071億円（前年比38.6%減）<sup>59</sup>となり、大幅に減少している。また、令和2年の日本人国内旅行者数は延べ2億9,177万人（前年比50.3%減）、日本人国内旅行消費額は9兆8,982億円（前年比54.9%減）とほぼ半減している<sup>60</sup>。意見書においては、観光客の激減やイベント自粛等による地域経済への影響を最小限にとどめるため、観光業等における風評対策や中小企業・小規模事業者に対する経済的支援（緊急の資金融資等）を講じることについて要望が見られた。

政府は、令和2年2月の「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策」において、国民及び外国人旅行者への迅速かつ正確な情報提供と風評対策、観光業等の中小企業・小規模事業者対策等を示し、4月の緊急経済対策においては、売上げ等に甚大な打撃を被っている観光・運輸業、飲食業、イベント・エンターテインメント事業を対象に、官民一体型の消費喚起キャンペーンとして「Go To キャンペーン」（①Go To トラベル、②Go To イート、③Go To イベント、④Go To 商店街の4種類）<sup>61</sup>を実施するとした。同キャンペーンは、令和2年7月から順次開始されるとともに、予算措置も複数回にわたって講じられ

<sup>54</sup> 令和3年3月19日までの支給決定額は、3兆791億円である（厚生労働省ウェブサイト〈[https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou\\_roudou/koyou/kyufukin/pageL07.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/kyufukin/pageL07.html)〉）。

<sup>55</sup> 雇用調整助成金向けの積立金は令和元年度末に約1.5兆円あったが、支給増による財源不足を受けて政府は、特例法で一般会計から約1.1兆円の支出を決めるとともに、失業手当等に使用する別の積立金から令和2年度に約1.1兆円、令和3年度に約6,100億円の貸付を行えるようにした（「雇調金 深刻な財源不足」『読売新聞』（令3.3.10））。

<sup>56</sup> 令和2年5月20日のオンライン申請受付開始以降、個人情報の流出に関連する不具合が重ねて発生し、同年8月25日から申請受付が再開されるまでの間、システムの運用と停止が繰り返された。

<sup>57</sup> 大山典宏「新型コロナ対策で求められる生活保障の必要性」『ガバナンス』（令2.6）27頁

<sup>58</sup> 日本政府観光局（JNTO）「国籍/月別 訪日外客数（2003年～2021年）」

<sup>59</sup> 観光庁「訪日外国人消費動向調査2020年1～3月期の全国調査結果（2次速報）の概要」（令2.7.17）。これ以降の期間の調査は、新型コロナの影響により中止されている。

<sup>60</sup> 観光庁「旅行・観光消費動向調査2020年年間値（速報）」（令3.2.17）

<sup>61</sup> 各事業の内容は、次のとおりである。①Go To トラベル：旅行業者等経由で期間中の旅行商品を購入した消費者に、代金の1/2相当分のクーポン等を付与。②Go To イート：飲食予約サイト経由で期間中に飲食店を予約・来店した消費者に、飲食店で使えるポイント等を付与。登録飲食店で使えるプレミアム付食事券を発行。③Go To イベント：チケット会社経由でイベント等のチケットを購入した消費者に、割引・クーポン等を付与。④Go To 商店街：商店街等による期間中のイベント開催、プロモーション、観光商品開発等の実施。

たが<sup>62</sup>、各地域の感染状況や緊急事態宣言の発出を踏まえ、事業の一時停止や食事券等の利用制限、チケットの新規販売停止、集客を伴う商店街イベントの停止等がなされている。意見書においては、同キャンペーンについて、その効果が全国に及ぶよう地方の取組との連携に配慮することや適切な時期における実施、中小企業への効果波及のための制度・運用改善、観光・輸送事業者等の感染防止策への財政支援等について要望が見られた。

そのほか意見書においては、緊急事態宣言の発出に伴う外出自粛等により多大な影響を受けた観光業や飲食業、休業要請に応じた事業者に対する国による損失補償について要望が見られた。政府は、地方創生臨時交付金に設けた「協力要請推進枠」により、都道府県による営業時間短縮要請やそれに伴う協力金の支払等の機動的な対応を支援している<sup>63</sup>ほか、「緊急事態宣言の影響緩和に係る一時支援金」を創設し、令和3年1月の緊急事態宣言発出に伴う飲食店の時短営業や不要不急の外出・移動の自粛により、売上げが50%以上減少した中小法人・個人事業者等への給付支援を講じている<sup>64</sup>。

## 5. 医療提供体制

一般の新型コロナ対応においては、局所的な病床・人材不足の発生、感染症対応も含めた医療機関間の役割分担・連携体制の構築、マスク等の感染防護具や人工呼吸器等の医療用物資の確保・備蓄など、地域医療の様々な課題が浮き彫りとなった。また、新型コロナ感染患者の治療等に対応する医療機関のみならず一般の診療を行う病院等においても、院内感染の懸念から受診控えの傾向が広がった<sup>65</sup>。

診療報酬の大幅減少など、医療機関の経営への影響は大きく、特に新型コロナ感染患者の入院を受け入れた病院では、救急診療や手術などの抑制が経営状況を悪化させ<sup>66</sup>、こうした状況が続いた場合、地域医療提供体制を維持できなくなることが懸念されるとして、意見書においては、経営が悪化している医療機関に対する経営支援や新型コロナ感染患者の受入病床の確保により診療抑制した減収分の補填に対する支援が求められた。また、医療機関同様、介護施設等においても利用者の減少により収入が大幅に減少しているとして、医療機関及び介護施設等の事業継続に資する支援制度の創設と、これらの機関・施設等で

<sup>62</sup> Go To キャンペーンの前年度第1次補正予算において1兆6,794億円が計上されるとともに、第3次補正予算ではGo To トラベルに1兆311億円、Go To イートに515億円、Go To 商店街に30億円が計上されたほか、Go To トラベルへの3,119億円の予備費使用が決定されている。

<sup>63</sup> 国の一定の関与の下に協力金を支出する都道府県等に対し、営業時間短縮要請等の内容に応じて地方創生臨時交付金を追加配分するものであり、協力要請推進枠等として3兆3,792億円の予備費使用が決定されているほか、令和2年度第2次補正予算から500億円を活用している。なお、飲食店等への協力金支給は都道府県等が実施するが、支給が滞っていると指摘もある（「緊急事態下の時短協力金 都、支給4%どまり」『日本経済新聞』（令3.3.10））。

<sup>64</sup> 営業時間短縮要請等による協力金支給対象の飲食店は給付対象外である。

<sup>65</sup> 医療機関の患者数及び収入の変化について、それぞれレセプト件数及びレセプト点数の前年同月比で見ると、令和2年4月以降減少し、6月には下げ幅に回復が見られた（第141回社会保障審議会医療保険部会（令3.3.4）配付資料「医療保険制度における新型コロナウイルス感染症の影響について」）。

<sup>66</sup> 一般社団法人日本病院会等が加盟病院を対象に行った令和2年4～6月期の経営状況調査では、新型コロナ感染患者の入院受入れ等を行った病院の8割が赤字、その他の病院でも約5～6割が赤字であったとされる（一般社団法人日本病院会ウェブサイト「新型コロナウイルス感染拡大による病院経営状況の調査（2020年度第1四半期）-結果報告-」〈[https://www.hospital.or.jp/pdf/06\\_20200806\\_01.pdf](https://www.hospital.or.jp/pdf/06_20200806_01.pdf)〉参照）。

働く者の雇用の安定確保が求められた。このほか、医療従事者に対する慰労金<sup>67</sup>の速やかな支給とともに新型コロナ感染患者に接する者への手当支給に対する財政支援を求める意見、医療従事者等に対する偏見や差別の撲滅に向けた啓発活動の強化を求める意見、医療用物資の安定供給・確保について国からの供給及び医療機関や都道府県等における備蓄を含めた一体的な体制構築を求める意見が見られた。

政府は、地域医療提供体制の確保に向け、令和2年度第1～3次補正予算及び予備費により、医療機関等に対して「新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金」（以下「緊急包括支援交付金」という。）による支援や診療報酬の特例的な対応、医療用物資の優先配布、資金繰り支援（独立行政法人福祉医療機構の優遇融資の拡充）等を実施している<sup>68</sup>。緊急包括支援交付金は、新型コロナへの対応として緊急に必要な医療提供体制の整備等について、地域の実情に応じて、柔軟かつ機動的に実施することができるよう、都道府県の取組を包括的に支援するための交付金であり、第1次補正予算において創設された後、増額及び対象拡大が図られてきている。意見書においては、新型コロナ感染患者の即時受入れが可能な病床を継続して確保するため、緊急包括支援交付金について、繰越しなど柔軟な執行を認めるとともに、令和3年度以降も継続して拡充を図ることが求められた。

新型コロナ感染患者の入院受入れにおいては公立・公的医療機関が大きな役割を果たしている<sup>69</sup>が、公立・公的医療機関については、地域医療構想の実現に向け、地域の医療需要等を踏まえつつ、地域の民間医療機関では担うことができない高度急性期・急性期医療や不採算部門、過疎地等の医療提供等に重点化するよう医療機能を見直し、これを達成するための再編・統合の議論を進めることが求められている<sup>70</sup>。意見書においては、地域医療構想について、国のガイドラインに沿って策定した結果、急性期病床を削減する計画となっており、必要病床数についてパンデミックを起こすような感染症への対策が考慮されていないとして、新型コロナを教訓に感染症病床対策を含めた内容に見直すことが求められた。地域医療構想の実現に向けた今後の工程については、厚生労働省の医療計画の見直し等に

<sup>67</sup> 令和2年度第2次補正予算では、新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金の対象事業として、医療従事者等への慰労金の支給が追加された。

<sup>68</sup> 新型コロナの影響による医療機関の経営悪化を踏まえ、令和2年度第1次・2次補正予算、9月の予備費により、医療機関に対する支援が実施された（予算額：約3兆円）。さらに、第3次補正予算（1.4兆円）、12月の予備費（0.3兆円）により、病床確保のための支援が緊急的に実施されている。

<sup>69</sup> G-MIS（新型コロナウイルス感染症医療機関等情報支援システム）で令和3年1月10日までに報告のあった全医療機関のうち、急性期病床を有する医療機関は4,297機関（公立699、公的等（日本赤十字社等）590、民間3,008）であるが、新型コロナ感染患者受入可能医療機関の割合は、公立73%、公的等84%に対し、民間30%となっている。なお、その中で受入実績のある割合は、公立86%、公的等94%、民間89%となっている（厚生労働省ウェブサイト<<https://www.mhlw.go.jp/content/10800000/000726034.pdf>>）。

<sup>70</sup> 「経済財政運営と改革の基本方針2018」（平成30年6月閣議決定）参照。地域医療構想は、各都道府県が、医療機能ごとに2025年の医療需要と病床の必要量を推計し、策定するものであり、平成28年度中に全都道府県で策定済みとなっている。平成29年度以降、個別の病院名や転換する病床数等の具体的な対応方針の速やかな策定に向けて、各都道府県が主催する地域医療構想調整会議において2年間程度で集中的な検討を進めるものとされた。同方針については、平成31年3月時点で、公立病院の95%、公的医療機関等の98%において策定済みであったが、公立・公的医療機関等の2025年の病床見込み数は2025年にあるべき病床の必要量と乖離しているとして、「経済財政運営と改革の基本方針2019」（令和元年6月閣議決定）を踏まえ、厚生労働省が診療実績データの分析を行った。同省は、その結果を踏まえ、公立・公的医療機関等の具体的な対応方針について再検証等を求めているが、令和2年8月、新型コロナの感染拡大に伴い、再検証等の期限も含めて地域医療構想に関する取組の進め方については、改めて整理の上、示すこととした。

関する検討会において、新型コロナへの対応状況に配慮しつつ、都道府県等とも協議を行い、令和2年度冬の感染状況を見ながら改めて具体的な工程の設定について検討することが適当であるとの考えが示されている<sup>71</sup>。

公立病院については、民間医療機関の立地が困難なへき地等における医療や、救急・周産期・災害などの不採算・特殊部門に係る医療、高度・先進医療の多くを担い、上述のように新型コロナ対応においても大きな役割を果たしている。その一方で、多くの公立病院において、経営状況の悪化や医師不足等のため、医療提供体制の維持が極めて厳しい状況となっていることから、地域医療構想の実現に向けた取組と並行して、経営効率化や再編・ネットワーク化等の取組が進められている<sup>72</sup>。意見書においては、新型コロナの感染拡大による公立病院の経営悪化は避けられず、本来の役割が果たせなくなる事態が懸念されるとして、病院経営の弾力性を確保し、経営基盤の安定化を図るために状況に応じた制度の検討を行うとともに、国費による財政支援を拡充することが求められた。

## 6. 検査体制

令和2年3～5月の感染拡大期において、保健所等に設置された帰国者・接触者相談センター<sup>73</sup>では電話相談が殺到したほか、帰国者・接触者外来における診察・検体採取や地方衛生研究所におけるPCR検査の実施に時間を要し<sup>74</sup>、迅速に新型コロナウイルスに関する検査を受けることができない状態が生じた。保健所は、電話相談対応のほか、疑い例の受診調整や検体の搬送、陽性患者の入院医療機関の調整、積極的疫学調査等、多岐にわたる業務を担ったが、集団感染が発生した際には職員の負担が特に過重になったことから、通常業務も含め多くの業務が滞る状況が見られた。意見書においては、同年4～5月の緊急事態宣言期間中、検査体制の早急な拡充が求められたほか、検査機関等におけるPCR検査機器の導入支援など、検査能力の一層の強化を図り、必要な検査が確実に受けられる体制を確保することが求められた。また、保健所については、多岐にわたり過重となって

<sup>71</sup> 「新型コロナウイルス感染症対応を踏まえた今後の医療提供体制の構築に向けた考え方」（令2.12）

<sup>72</sup> 公立病院については、総務省が策定した「新公立病院改革ガイドライン」を参考に各病院が策定する「新公立病院改革プラン」に基づく取組が行われている。同ガイドラインについては令和2年夏頃を目処に改定し、令和3年度以降の更なる改革プランの策定を要請するとされていた。新型コロナ対応を踏まえた地域医療構想に関する動き（前掲脚注70参照）を踏まえ、地方財政審議会が、地域医療構想全体の方向性も考慮し、現行ガイドラインの改定等を含む同ガイドラインの取扱いについて改めて検討すべきとしたことを踏まえ、総務省は、現行ガイドラインの改定等を含む同ガイドラインの取扱いについては、その時期も含め改めて示すとした（総務省自治財政局準公営企業室長「新公立病院改革ガイドラインの取扱いについて（通知）」（令2.10.5））。

<sup>73</sup> 「新型コロナウイルス感染症に関する今後の取組」（令2.8新型コロナウイルス感染症対策本部決定）において、多数の発熱患者の発生が想定される季節性インフルエンザ流行期に備え、発熱患者が帰国者・接触者相談センターを介することなく、かかりつけ医等の地域で身近な医療機関等に相談・受診し、必要に応じて検査を受けられる体制を整備するものとされ、同センターについては、住民が相談する医療機関に迷った場合の相談先（受診・相談センター）として、体制を維持・確保することとされた。

<sup>74</sup> 感染拡大当初は帰国者・接触者外来の数が少なく、検体採取件数が増加した際、帰国者・接触者外来にとって大きな負担となる状況が見られた。また、民間の検査機関が県内にないなど、地方衛生研究所等での検査には限りがあったほか、検査キットや試薬の流通が一時的に停滞し、確保が難しい状況が見られた（関西広域連合広域医療局「検査体制・医療提供等に関する情報共有について」（令2.7）〈<https://www.mhlw.go.jp/content/000692982.pdf>〉参照）。

いる感染対策業務に対し、専門的技術支援や活動経費に対する財政措置の充実を求める意見があった。

緊急事態宣言が解除された後は、感染再拡大の局面も見据え、各都道府県において、検査需要の見通しの作成と、相談・検体採取・検査分析の一連のプロセスを通じた点検が行われ、検査体制の強化のための対策が講じられたことにより、全体的に検査能力の底上げが行われた<sup>75</sup>。保健所については、感染ピーク時における検査実施や相談の件数等の最大需要を想定した上で、業務の外部委託等により業務負担を軽減し、保健師等の技術系職員が専門性の高い業務に専念できる即応体制を構築・保持するものとされた<sup>76</sup>。

令和2年7月以降、再び新規感染者の増加が見られ、また、季節性インフルエンザ流行期を踏まえた検査需要に対応するため、検査体制の抜本的な拡充が課題とされた。意見書においては、検査体制の更なる拡充と検査の幅広い実施が求められた。感染拡大地域等については、医療機関や高齢者施設等に勤務する者全員を対象とする一斉・定期的な検査の実施が要請される<sup>77</sup>中、意見書においては、特に医療・介護従事者に対する定期的検査体制の早急な整備や、医師会・医療機関がPCR検査センターを設置した際の運営費に対する支援制度の構築、検査技師の育成支援に関する長期的な視野に立った取組が求められた。また、保健所については、再編・統廃合により保健所数が減少する<sup>78</sup>中、感染症対応で過度な負担がかかり、感染拡大防止に十分に機能したとはいえないとして、感染症対策等を考慮した機能の充実・強化のため計画的な増員を検討し、非常時に切迫しないよう平時からゆとりのある体制とすることを求める意見があった。令和3年度地方財政計画においては、新型コロナへの対応を踏まえ、保健所の恒常的な人員体制を強化するため、保健所において感染症対応業務に従事する保健師が令和2年度の1.5倍となるよう、2年間で約900名（令和2年度約1,800名、令和3年度約2,250名、令和4年度約2,700名）増員するために必要な措置が盛り込まれた。

令和2年10月下旬以降、新規感染者数の増加傾向が顕著になると、医療機関や高齢者施設等における検査の徹底に加え、集団感染が複数発生している地域における積極的な検査の実施が要請された<sup>79</sup>。意見書においては、国の方針の下で地方自治体が行う検査の費用について、全額国負担とすることについて要望が見られた<sup>80</sup>。

以上のほか、意見書においては、新型コロナが世界的に流行する中、国際的な保健課題への対応にあたっては地理的空白を生じさせるべきではなく、台湾のように公衆衛生上の成果を上げている地域を含め情報や知見を広く共有することが重要であるとして、台湾の

<sup>75</sup> 厚生労働省ウェブサイト「地方自治体における検査体制の点検状況（概要）」〈<https://www.mhlw.go.jp/content/10906000/000657582.pdf>〉

<sup>76</sup> 「今後を見据えた保健所の即応体制の整備に向けた指針」（厚生労働省新型コロナウイルス感染症対策推進本部「今後を見据えた保健所の即応体制の整備について」（令2.6.19付け事務連絡）別添）

<sup>77</sup> 新型コロナウイルス感染症対策本部「新型コロナウイルス感染症に関する今後の取組」（令和2年8月）

<sup>78</sup> 全国の保健所数は、平成元年の848に対し、令和2年は469となっている（全国保健所長会ウェブサイト「保健所数の推移（平成元年～令和2年）」〈[http://www.phcd.jp/03/HCsuii/pdf/suii\\_temp02.pdf](http://www.phcd.jp/03/HCsuii/pdf/suii_temp02.pdf)〉）。

<sup>79</sup> 厚生労働省新型コロナウイルス感染症対策推進本部「クラスターが複数発生している地域における積極的な検査の実施について（要請）」（令2.11.20付け事務連絡）

<sup>80</sup> なお、費用負担のあり方について、全国知事会「新型コロナウイルス感染症対策検証・戦略WT報告書」（令2.8）では、検査体制の拡充に応じて一定の個人負担も検討を行う必要があるとの意見も挙げられている。

世界保健機関（WHO）へのオブザーバー参加<sup>81</sup>に向け必要な支援を行うことが求められた。

## 7. 学校・学生

令和2年2月27日に内閣総理大臣から学校の一斉臨時休業を要請する方針が示されたことを受け、翌28日に文部科学省から都道府県教育委員会等に対し、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校等（以下「小中学校等」という。）における臨時休業が要請された。緊急事態宣言期間中の4月22日には91%の小中学校等が臨時休業していたが<sup>82</sup>、その後は各地域の感染状況に応じて再開が進められ、6月1日には98%の小中学校等が再開している<sup>83</sup>。

このような状況を踏まえ、意見書においては、小中学校等の臨時休業に伴う児童生徒の居場所の確保や心身のケア、学力低下・学力格差への対策、GIGAスクール構想の推進などICT機器を活用した教育の充実、教員・学習指導員等の十分な確保、少人数学級の推進等について要望が見られた。文部科学省は令和2年6月に「新型コロナウイルス感染症対策に伴う児童生徒の「学びの保障」総合対策パッケージ」を策定したほか、3次におたる令和2年度補正予算において、GIGAスクール構想の加速（「1人1台端末」の早期実現、家庭でもつながる通信環境の整備等）や人的・物的体制の整備（教員・学習指導員等の追加配置、学校等における保健衛生用品の購入等）等のための経費を計上している<sup>84</sup>。また、令和3年3月には改正義務標準法<sup>85</sup>が成立し、令和3年度から5年をかけて小学校の学級編制の標準を段階的に全学年35人に引き下げることとなった（改正前は1年生のみ35人、2～6年生は40人）。

このほか意見書においては、小中学校等の臨時休業による影響として、休暇取得を余儀なくされた保護者への経済的支援や、学校給食関係事業者に対する支援等について要望が見られた。政府は、小学校休業等対応助成金・支援金<sup>86</sup>及び企業主導型ベビーシッター利用者支援事業<sup>87</sup>により保護者への支援を行うとともに、学校給食関係事業者への支援<sup>88</sup>や学校設置者に対する学校給食関係事業者への特段の配慮依頼などの措置を講じている。

<sup>81</sup> 台湾は、平成21～28年はWHOの総会にオブザーバー参加していたが、平成29年以降は中国の反対により参加していない。日本政府は、WHO総会への台湾のオブザーバー参加を一貫して支持してきている。

<sup>82</sup> 文部科学省「小中高等学校等の臨時休業の実施状況について（令和2年4月22日時点）」

<sup>83</sup> 文部科学省「小中学校等の再開状況について（令和2年6月1日時点）」。令和3年1月の緊急事態宣言発出時は、文部科学省が学校教育活動の継続等について、地域一斉の臨時休業は避けるべきとの通知を発出した。

<sup>84</sup> 例えば、第1次補正予算ではGIGAスクール構想の加速による学びの保障として2,292億円、第2次補正予算では学習保障等に必要な人的体制の確保として318億円、第3次補正予算では学校等における感染症対策等支援として341億円が計上されている。

<sup>85</sup> 公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律の一部を改正する法律（令和3年法律第14号）

<sup>86</sup> 小学校等の臨時休業等に伴い、子どもの世話が必要な保護者に対し有給休暇を取得させた事業主への助成金及び委託を受けて個人で仕事をする保護者への支援金。

<sup>87</sup> 新型コロナにより小学校等が臨時休業等になった場合に、保護者の休暇取得や放課後児童クラブ等の利用ができず、ベビーシッターを利用した場合の利用料金を補助する事業。

<sup>88</sup> 学校給食調理業者の衛生管理の徹底・改善を図るための職員研修や設備等の購入、学校給食用に納入を予定していた野菜・果実等の代替販路の確保に向けたマッチング、販路が確保できない場合の慈善団体等への寄付のための輸送費等の支援がある。

また、新型コロナによる学生への経済的な影響が懸念され<sup>89</sup>、意見書においては、学生への学費負担軽減や緊急の給付金、奨学金の拡大・返済免除といった経済的支援のほか、私立高校生の学びの保障のための就学支援金制度<sup>90</sup>拡充や私立高等学校の教育環境の整備等について要望が見られた。文部科学省は、令和2年5月に「学生の“学びの支援”緊急パッケージ」を策定（令和2年12月改訂）し、緊急授業料等減免や「学びの継続」のための『学生支援緊急給付金』<sup>91</sup>、緊急特別無利子貸与型奨学金<sup>92</sup>などにより、学生のための経済的な支援を行っているほか、私立高等学校等について、新型コロナ感染拡大による家計急変世帯への授業料減免支援<sup>93</sup>等を行っている。

## 8. 今後の新型コロナウイルス感染症対策に向けて

以上確認してきたように、令和2年には、新型コロナ対策をめぐって全国の地方議会から各政策分野を横断する形で多数の要望が意見書として参議院に提出された。このほかにも、意見書においては、地方のデジタル化の着実な推進を求める観点から、新型コロナ対策が改めて浮き彫りとした政府のデジタル化推進の課題を念頭に、書面や対面・押印に代わりオンラインで実現しうる仕組みの構築や、マイナンバーカードの更新におけるオンライン申請の実現、情報システムの標準化・共通化、クラウド活用の促進などが求められた。令和2年12月に閣議決定された「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」では、地方自治体の情報システムについて、クラウド活用を原則とした標準化・共通化に向けた地方自治体の取組を支援することや、全ての行政手続を対象として書面・押印・対面の必要性を検証し、見直しを行うことなどが盛り込まれた。

今後も新型コロナワクチン接種の本格的な展開が予定されるが、新型コロナへの地方自治体の対応をめぐっては、とりわけ国から地方への通知や事務連絡の数量や内容をめぐり、いわゆる通知行政の限界<sup>94</sup>も指摘されるなど、地方自治体の抱える困難や負担の大きさが懸念されている。デジタル化に向けた取組の推進が地方行政の安定性や効率性の向上に資することが期待される。

---

<sup>89</sup> 「コロナ禍で困窮、休退学 190 大学、「年度末に増加」見込む 朝日新聞・河合塾共同調査」『朝日新聞』（令 2. 11. 29）

<sup>90</sup> 国公立問わず、高等学校等に通り所得等要件を満たす世帯（年収約 910 万円未満の世帯）の生徒に対して、授業料に充てるため、国において高等学校等就学支援金を支給する制度。令和2年4月から私立高校生への就学支援金が大幅に拡充され、私立高等学校授業料の実質無償化が図られている。

<sup>91</sup> アルバイト収入により学費等を賄っており、その収入が大幅に減少した学生に対し、10 万円を支給。

<sup>92</sup> アルバイト収入の大幅な減少により修学の継続が困難になっている学生等が緊急的に新たに有利子奨学金の貸与を希望する場合、利子を国が補填（実質無利子化）。

<sup>93</sup> 私立高等学校等が新型コロナを起因とした経済的理由から授業料の納付が困難となった児童生徒に対し授業料減免措置を行い、都道府県がそれに対して助成を行う場合に国がその助成額の一部を補助。

<sup>94</sup> 新型コロナ対策の具体的な実施においては国から地方自治体に対し多数の通知や事務連絡が発出されており、とりわけ多くの通知等を出してきた厚生労働省の政策執行における困難さについて、通知行政の限界とする指摘も見られる（一般財団法人アジア・パシフィック・イニシアティブ『新型コロナ対応・民間臨時調査会 調査・検証報告書』（令和2年 ディスカヴァー・トゥエンティワン）292-293 頁）。こうした状況について、国会では、各府省職員の負担も考慮しつつ、対応する地方の負担に配慮するよう工夫を求める議論もなされてきた（第 203 回国会参議院行政監視委員会国と地方の行政の役割分担に関する小委員会会議録第 1 号 7 頁（令 2. 11. 30）など）。なお、「コロナ対策で拘束力なき通知、年 900 件 厚労省が連発」『日本経済新聞』（令 3. 2. 18）参照。

地方から国に対し政策的な要望を行う手段は、もちろん参議院への意見書に限られるものではないが、新型コロナとの闘いはすぐに終わりが見通せる状況ではなく、今後も国・地方自治体の緊密な連携が求められることから、多様な意見が集約され、政策の決定・実施がなされていくことが望まれる。

(ねぎし たかし、ないとう あみ、いわさき たろう、  
とくだ たかこ、ながはた まい)