

# 基礎研 レポート

## 「地方財源不足額」は本当に解消されているのか？

—先送りされ続ける臨時財政対策債の償還財源確保

経済研究部 主任研究員 石川 達哉

(03) 3512-1820 ishikawa@nli-research.co.jp

### 1—はじめに

地方財政のあり方を議論した4月25日開催の財政制度審議会財政制度分科会では、地方財政計画において財源余剰が生じた場合には、これまでの財源不足期に積み上がった債務の縮減に充てるべきではないかという見解が示された。地方全体の予算に相当する地方財政計画は、最終決定段階までに何ら財源措置が講じられなかった場合には不足額（いわゆる「地方財源不足額」）が生ずる構造が永らく続いており、総務省と財務省の協議を通じて事前に解消策（「地方財政対策」）を講じることで、潜在的な不足額を顕在化させない対応が毎年度行われている。その潜在的な財源不足が財源余剰に転じた時に備えて、歳出の拡大に使うのではなく、過去の「地方財政対策」が残した債務の償還を優先させる土台作りを意識した議論とみられる。おそらく、公式の場で「地方財政対策」が残した債務の償還と地方財政計画上で生じ得る財源余剰とがセットで議論されたのは初めてのことである。

ただし、税収に恵まれた1980年代末から1990年代初頭にかけてのバブル経済期も含めて、地方財政計画策定途上での「地方財源不足額」がゼロになったことは過去に一度もなく、2018年度も前年度に続いて6兆円台の不足額が生じている。6月15日に公表された「骨太の方針」において、国と地方を合わせたプライマリー・バランスを黒字化する目標時期が2025年度まで延期されたことと考えると、地方財政を財源面で支える立場にある国がきわめて厳しい財政状況にあるため、少しでも国からの財源移転を減らすことに狙いがあるものと見られる。つまり、地方財政計画上の財源余剰が生ずる状況が近々に到来することを期待できるというよりは、過去の対策が残した債務に向き合うことが真剣に求められる状況に至っていると認識すべきであろう。

それにもかかわらず、切迫した議論は行われていないのは、地方全体の債務やその償還財源の確保の仕組みが以前と比べて複雑になって、真実が見えにくくなっているためであろう。

当レポートでは、地方財政計画上の財源不足額、その解消策として講じられてきた「地方財政対策」の内容、年々残高が増える臨時財政対策債とその償還財源に焦点を当て、問題があるのか否か、あるとしたら何が真摯に問われなければならないのかを考えることとしたい<sup>1</sup>。

<sup>1</sup> 「地方財政対策」と交付税特会（交付税及び譲与税配付金特別会計）の動向については、拙稿「[再び問われる交付税特会の行方—地方財政の健全性は高まったのか?](#)」（『基礎研レポート』2017-8-31）も参照されたい。

## 2—地方財政計画上の「地方財源不足額」とその解消策

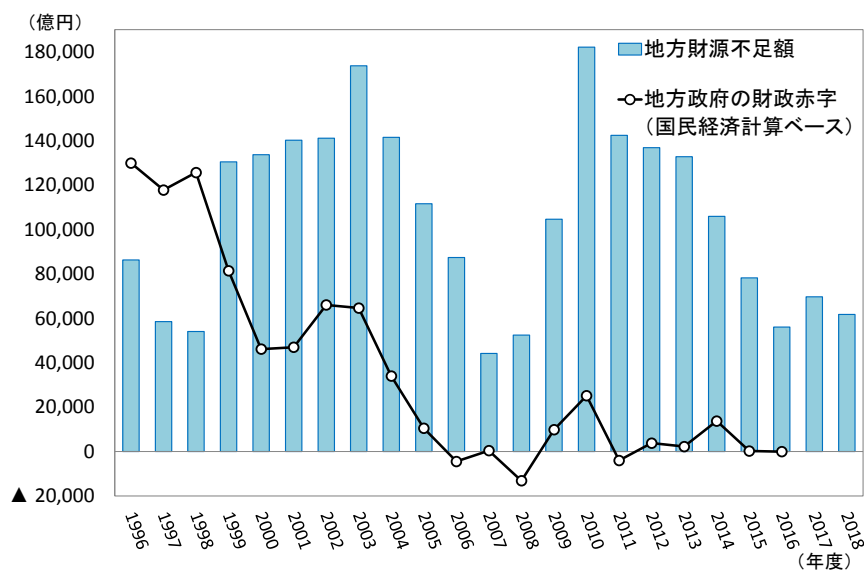
### 1 | 「地方財源不足額」とは？

当レポートの題目である『地方財源不足額』は本当に解消されているのか？という自問に「イエス」か「ノー」で自答するとすれば、その答は「イエス」であり、また、「ノー」でもある。解消策が講じられた結果として、当面の資金手当てがなされているという意味では「イエス」である。しかし、その解消策の中心的な手段がかつては借入金、現在は起債であって、しかも、それらの償還財源に恒久的な財源が確保されていないという意味では「ノー」である。根拠は、以下で述べることにしたい。

まず、地方財政計画とは、例年、2月に内閣によって国会へ提出され、一般公表される「翌年度の地方団体の歳入歳出総額の見込額に関する書類」のことであり、①地方財政運営の指針、②国の施策との整合性確保、③国による財源保障という役割を担っている。そこには、地方税、地方交付税、国庫支出金、地方債の発行額などの歳入の内訳と、国庫支出金の対象となる経費や地方債の元利償還金のほか種類毎の歳出額が記載されることとなっている。

このうち、地方交付税に関しては、歳出総額と他の歳入総額との乖離を埋める調整項目としての役割が期待される場所であるが、地方交付税の財源は、国税5税（所得税、法人税、消費税、酒税、地方法人税）の一定割合とすることが法定されているため、追加的な財源措置を講じなければ、国が妥当と考える各種歳出の総額を賄う歳入の総額を確保するうえで必要な地方交付税の総額に不足する状況が生じ得る。現実には、そうした状況が毎年度生じている。

図表-1 「地方財源不足額」と地方政府の財政赤字の推移



(注) 国民経済計算ベースの「財政赤字」は「地方政府」の「純貸出/純借入」の符号を反転させた。最新実績値は2016年度。  
(資料) 総務省「地方財政計画」内閣府「国民経済計算年報」に基づいて作成

その不足額は「地方財源不足額」と呼ばれ、翌年度の国家予算案が固められる12月末に、地方財政を所管する総務省と国家予算全体を統括する財務省の間で協議が行われ、これを解消するための財源措置（「地方財政対策」）が講じられる。その結果として最終決定され、公表された地方財政計画には、その「地方財政対策」による財源措置が反映されている。当年度の財政活動に伴って生ずる歳出とそ

れを実現するうえで必要な歳入の計画、すなわち予算として捉えた場合、最終決定された地方財政計画においては、少なくとも表面上は、「地方財源不足額」は解消されていることになる。国民経済計算ベースの財政赤字と同様に、「地方財源不足額」も好況期には縮小する一方、不況期には拡大するが、両者は異質な概念から算定されたものであり、時期によっては逆方向に動くこともある（図表-1）。

いずれにしても、わたくしたちが目にしていく地方財政計画には「地方財源不足額」は実在しない。「地方財源不足額」は、あくまで地方財政計画の策定途上で生じたものである。逆に言えば、公表された地方財政計画上の地方交付税の総額も関連項目も、国の一般会計における地方交付税額も、交付税特会と他の会計の間で行われる会計間取引の項目や金額も、そして、一般会計から発行される赤字国債の金額も、自然体の数字ではなく、「地方財政対策」反映後の数字である。地方交付税に着目すれば、その総額は「地方財政対策」を反映した地方財政計画において最終決定されており<sup>2</sup>、地方財政計画が地方財源を保障する役割を担っているという意味が改めて理解できる。

翻って、「地方財源不足額」が毎年生ずることについて考えると、地方財政計画上の歳出総額が妥当なものであるならば、地方交付税の財源自体が恒常的に不足していることになる。しかし、実際には、地方交付税財源である国税に対する法定率を変更することは稀にしか行われず、「地方財政対策」での対処が常に行われてきた。その背景には、地方財政を支える国の負担が安直に拡大することのないように、各年度の状況に応じて財務省と総務省が協議することで、国と地方が痛みを分かち合いながら、財源対策を模索してきた経緯がある。したがって、この「地方財政対策」における具体的な財源措置には国と地方の苦しい台所事情が反映されていると言えるであろう。

## 2 | 「地方財政対策」における「折半対象財源不足額」とその解消策

「地方財政対策」を通じて解消されるべき「地方財源不足額」に対しては、国と地方が折半して補填措置を講じるという「折半ルール」が1996年度に明確化されたが、2000年度までは主として交付税特会の新規借入金で不足額を補填した後に、その借入金の償還を国と地方が折半して負担するという位置づけのものであった。実際には、償還の繰延べも行われ、増大する交付税特会の借入残高の内訳として国負担分と地方負担分が区分される形をとっていた。

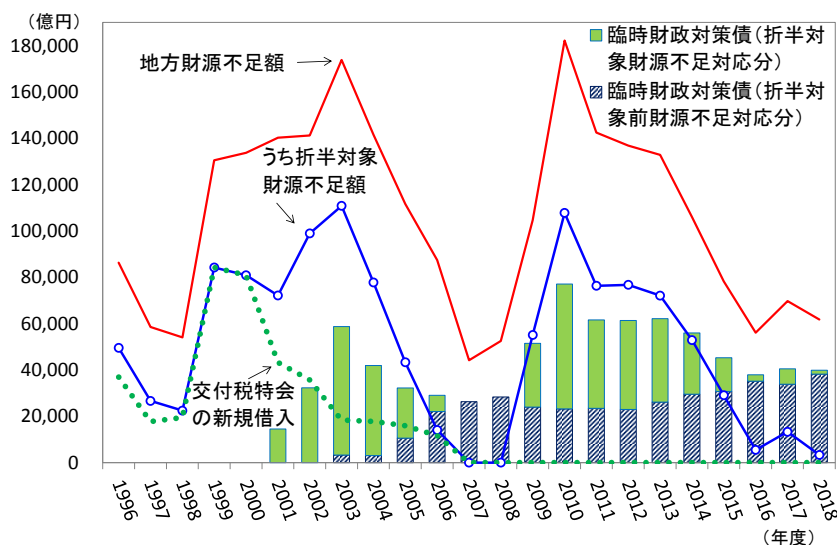
しかし、交付税特会借入残高の増大に歯止めをかけるため<sup>3</sup>、2001年度に折半ルールも見直され、原則的に国負担分は一般会計からの繰入れによって、地方負担分は新たに創設する臨時財政対策債の発行で資金を調達することとなった。折半に際しては、「地方財源不足額」の総額のうち、地方財政計

<sup>2</sup> (マクロの) 地方交付税の総額は、個別地方公共団体における (ミクロの) 地方交付税の積算額としては決定されていない。むしろ、地方交付税の総額が決まった後に、それと整合的な形で個別地方公共団体に対する地方交付税の算定ルールが決まって、実際に、個別地方公共団体に対する地方交付税が決定される。その時期は、例年、7月である。なお、地方交付税の総額が確定すると同時期に、後述の臨時財政対策債発行可能額の総額も確定し、個別地方公共団体に対する地方交付税が決定されると同時期に個別地方公共団体に対する臨時財政対策債発行可能額も決定される。

<sup>3</sup> 1995年度時点では交付税特会借入残高11.7兆円の全額が地方負担分であり、国負担分はゼロであったが、2000年度には地方負担分が26.2兆円、国負担分が11.9兆円まで増えていた。臨時財政対策債が導入された後も交付税特会による新規借入金は完全には停止されなかったため、2006年度まで残高は増えたが(地方負担分33.6兆円、国負担分18.7兆円)、国負担分は2007年度に一般会計に振替えられてゼロとなった。さらに、2010年度に行われた交付税特会に対する「事業仕分け」の結果として、地方負担分についても、償還額を徐々に増やして40年間をかけて借入残高をゼロにする償還計画が立てられ、計画は修正されながら漸進的に実施されている。

画の内部で資金を割当てる「折半対象前財源不足額」を総額から控除した残余を「折半対象財源不足額」として、国と地方が半額ずつ資金手当てをする方式が今日まで採用されている。

図表-2 「地方財源不足額」と解消策としての臨時財政対策債発行可能額の推移



(資料) 総務省「地方財政計画」に基づいて作成

臨時財政対策債は、地方交付税の代替財源として利用される位置づけもあって、発行によって調達された資金に対する用途制限はないこと、発行可能額に基づいて、元利償還費の全額が後年度の地方交付税算定過程で財源補填されること、地方公共団体毎の発行可能額は国が決定していること、その範囲内で地方公共団体が起債額を決めていることなど、きわめて特殊な性格を持っている。この臨時財政対策債（発行可能額）により、「折半対象財源不足額」のうちの地方負担分の全額が賄われている。

元利償還費が実質的には後年度の地方交付税算定過程で補填されることになっているにもかかわらず、臨時財政対策債が折半ルール上の「地方負担分」を賄う財源とされているのは、直接の償還義務を負うのが発行体としての地方公共団体であるからであろう。確かに、発行体毎に償還義務が明示されることは、交付税特会借入金にはない特徴として、重要である。交付税特会の借入残高（地方負担分）はまぎれもなく地方全体の債務でありながら、債務総額の内訳として、個別地方公共団体に帰属する金額が区分されている訳ではないため、地方公共団体が自らの債務として認識することは期待できない。臨時財政対策債は、その問題を解消するために導入されたとも言われる。

それでも、地方公共団体における債務としての認識を本当に高められたかどうかは定かではない。国の特別会計による借入金に含まれる地方債務を、償還義務の帰属が明確な地方債へと切り替えたとは言っても、元利償還費が後年度の地方交付税算定過程で全額補填される臨時財政対策債を地方債残高から控除して実質債務を捉える考え方も広く見られるからである。

一方、「折半対象財源不足額」のうち国の負担分に関しては、国税5税に基づく交付税財源充当分（いわゆる「法定率分」）を超える部分として、一般会計における地方交付税交付金（歳出項目）に対する「臨時財政対策特例加算」を講じる形式としているが、歳入不足から赤字国債を発行している国には財源の余裕などはないから、赤字国債の追加発行で対応していることは明らかである。

なお、近年では税収が最も多かった2007、2008年度においては、「折半対象財源不足額」がゼロだったため、これに対応する臨時財政対策債発行可能額も両年度はゼロであった（図表-2）。

### 3 | 「地方財政対策」における「折半対象前財源不足額」とその解消策

もともと、財源措置が講じられなかった場合の歳入総額と歳出総額の差額が不足額であるから、それが何に由来するかは必ずしも明確ではないはずである。つまり、「地方財源不足額」をどのような配分で「折半対象前財源不足額」と「折半対象財源不足額」に割り振るのか、また、割り振った「折半対象前財源不足額」にどの経費を対応づけるかは、考え次第だとも言える。実際には、「折半対象前財源不足額」の大部分は既往（過去に発行可能額が割当てられた）臨時財政対策債の元利償還費によるものとされている。

そして、その既往臨時財政対策債元利償還費を賄うための財源としても、新たな臨時財政対策債の発行が割り当てられている<sup>4</sup>。地方財政計画においては、公債費に関しても、他の歳出と同様に対応する財源を確保することとし、地方債種類毎に地方交付税を通じて国から一定割合を補填する考え方を採用しているが、元利償還金の全額が財源補填される臨時財政対策債の場合は、その具体的な方策が地方交付税の増額ではなく、新たな臨時財政対策債の発行だという訳である。

つまり、非常に明白な形で借金によって借金を返済している。地方が負担する「折半対象財源不足額」の当面の補填財源を臨時財政対策債で賄っているだけでなく、「折半対象前財源不足額」に分類される既往債の償還費に対して、恒久財源を確保することなく、新たな臨時財政対策債を充てている。特例地方債（赤字地方債）の発行枠は国が決めるだけでなく、金額も限定的であったこと、既往特例債の償還費をその特例債で直接賄うようなことはしなかったことで、臨時財政対策債の登場までは建設地方債を原則とする規律が確かに守られてきたが、今や国債と同様に、地方債にも借金で借金を返す特例債依存の体質が組み入れてしまったのである。

しかも、既往臨時財政対策債の償還財源を新たな臨時財政対策債で賄うことについて、明文化された方針や制度上のルールが存在するわけではない。既存の臨時財政対策債残高から生ずる当年度の償還費を臨時財政対策債で賄うことは、あくまで当年度の「地方財政対策」で決定されているに過ぎない。次年度以降も臨時財政対策債残高に対応する償還費が必要となることは明らかなのに、それを何によって賄うのかは当年度時点では決まっていない。冒頭で紹介した財政制度審議会財政制度分科会における議論を除けば、将来の償還財源としてどのような財源を充てるのかについての議論さえも行われていない。交付税特会借入残高が増加を続けていた時期には、債務償還に対する危機意識が希薄になりやすいことが批判を集めたが、臨時財政対策債も同種の問題を抱えているのである。

驚くべきことに、このようなやり方が2002年度以来継続して選択されてきた。図表-2のとおり、「折半対象前財源不足額」に対応する臨時財政対策債が趨勢的に増大しているのは、その結果である。直近3年間においては、「折半対象財源不足額」対応分はゼロに近いと、既往債の元利償還費を反映した「折半対象前財源不足額」対応分が臨時財政対策債の大半を占めている。その元利償還費は実際に起債された臨時財政対策債の元利償還金ではなく、仮想的な発行条件（3年据置の定時償還方式）に基づく発行可能額ベースの理論償還費として算定されており、顕著な増加とならなかったのは、近年は仮想償還年数を長めに設定することで1年当たりの理論償還費を抑制しているところが大きい。

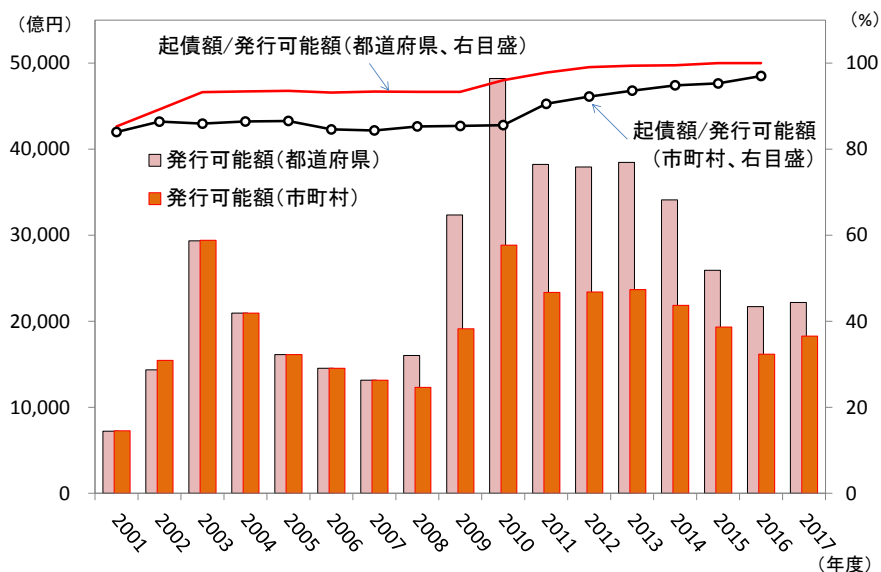
<sup>4</sup> 「折半対象前財源不足額」の残りの部分には、財源対策債（建設地方債の一種）、交付税特会の剰余金、地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金のほか、一般会計からの繰入れ（地方交付税に対する法定加算等）が充てられている。

### 3—高まる臨時財政対策債への依存

#### 1 | 臨時財政対策債発行可能額と実際の起債額

前節で見たとおり、臨時財政対策債は「折半対象前財源不足額」に対する財源としても、「折半対象財源不足額」の地方負担分に対する財源としても使われているため、その発行額は循環的に変動しつつも、趨勢的に増えていくはずである。厳密に言えば、「地方財政対策」で決まる臨時財政対策債の総額も、普通交付税額とセットで決定される個別地方公共団体に対する臨時財政対策債の金額も発行可能額であって、実際にどれだけを起債するかは地方公共団体に委ねられている。

図表-3 臨時財政対策債発行可能額と発行可能額に対する起債額の割合



(注) 起債額の最新実績値は2016年度、発行可能額は2017年度。  
 (資料) 総務省「都道府県決算状況調」「市町村別決算状況調」「市町村決算カード」等に基づいて作成

図表-3は、都道府県と市町村に分けて、発行可能額と発行可能額に対する起債額の割合を示したものである。当初は都道府県全体と市町村全体に対して、同額の発行可能額が割当てられていたものの、2008年度以降は都道府県に傾斜する配分となっている。顕著に都道府県に加重したのは2009年度からで、2008年度の都道府県の発行可能額を基準にすると、2009年度は2倍、2010年度は3倍の割当が行われていた。これには、リーマンショック後の景気後退によって地方税収が大幅に減少したことで、2010年度の「地方財源不足額」が過去最大規模の18.2兆円に達し、7.7兆円の財源補填を臨時財政対策債で行わなければならなかったことも影響している。

臨時財政対策債の発行可能額は、2012年度以前は不交付団体（十分とみなされる地方税収があるために、国からの地方交付税の交付対象とはならない地方公共団体）にも付与されており、例えば、個別地方公共団体に対する発行可能額の算定方式として「人口基礎方式」が採用されていた2009年度においては、全地方公共団体中で最大の発行可能額が東京都に割当てられていた。臨時財政対策債の元利償還費は、後年度の地方交付税算定過程で交付基準額に算入されるため、地方交付税の増額を通じて、元利償還費に対する財源補填がなされるが、不交付団体の場合は実質的には財源補填額は生じない。堅実な財政運営に努める地方公共団体であれば、臨時財政対策債発行可能額が割当てられても、

不要な起債は行わないはずであるが、当時の不交付団体の中には臨時財政対策債を発行する団体もあった。そこで、不要な起債をルールが誘発かつ許容することのないように、2010年度から「財源不足額基礎方式<sup>5</sup>」への段階的移行が始まり、2013年度に算定方式が完全に切り替えられると、東京都をはじめとする不交付団体の発行可能額はゼロとなった。

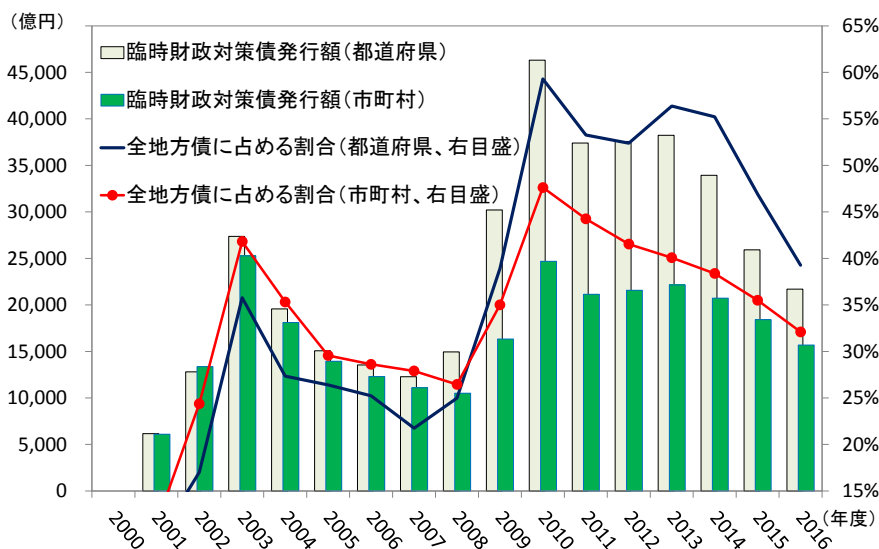
東京都は臨時財政対策債を起債することは一貫してなかったが、付与された臨時財政対策債発行可能額は時期によって大きく異なるため、都道府県全体の発行可能額に占める起債額の割合は、その影響を受け、2003～2009年度は93%、その後上昇して2015年度以降は100%となっている。交付団体（国から地方交付税の交付を受ける地方公共団体）の場合は、もともと税収が十分ではないこともあり、東京都を除く46道府県では、幾つかの例外的ケースを除いて、発行可能額の全額を起債している。

市町村の起債状況についても、ほぼ同様の傾向が見られる。市町村には70ほど不交付団体が存在するため、不交付団体にも発行可能額が割当てられていた2009年度以前の時期においては、発行可能額に占める起債額の割合は概ね84～87%の範囲で推移していたが、算定方式の「財源不足額基礎方式」への移行によって上昇し、2016年度には97%まで上昇している。きわめて少数派ながらも、交付団体の中にも発行可能額の全額を起債していない市町村があることは、現在の起債と将来の償還を抑制することで将来の歳入の使い道の幅を広げる事例として、大変注目されることである。

## 2 | 全地方債の発行額と残高に占める臨時財政対策債の割合

以上のとおり、地方全体で見た臨時財政対策債の起債額には、発行可能額の総額のほか、個別地方公共団体に対する発行可能額の算定方式、都道府県と市町村あるいは交付団体と不交付団体に対する実際の割当の状況、起債に対する個々の地方公共団体の選択がすべて影響することになる。

図表-4 臨時財政対策債起債額の推移



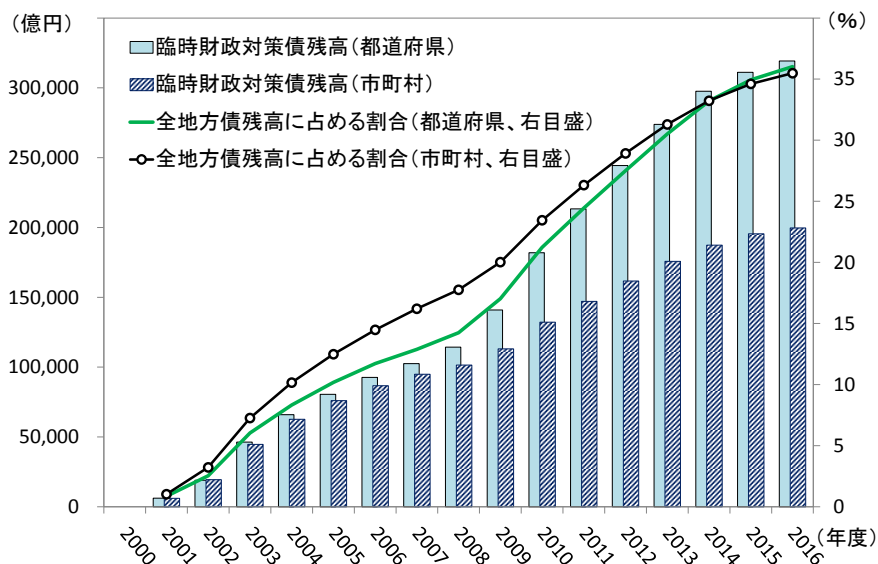
(資料) 総務省「都道府県決算状況調」「市町村決算カード」に基づいて作成

<sup>5</sup> ここでの「財源不足額」とは、個別地方公共団体に対する地方交付税（普通交付税）の算定式における「基準財政需要額」と「基準財政収入額」の差額（負の場合はゼロとみなす）を指し、「交付基準額」とも呼ばれる。「地方財政対策」における「地方財源不足額」とは無関係である。

図表-4は、都道府県と市町村に分けて、結果としての起債実績を示したものである。ピークを2010年度につけた後、起債額は緩やかに減少したものの、普通会計から発行された全地方債に占める割合で見ると、2009～15年度は都道府県においても、市町村においても、概ね4、5割を臨時財政対策債が占める状況が続いた。

このように、地方債の発行市場においては、臨時財政対策債は非常に大きな存在となっている。

図表-5 臨時財政対策債残高の推移



(資料) 総務省「地方財政統計年報」「都道府県決算状況調」等に基づいて作成

また、図表-5に示すとおり、都道府県と市町村の臨時財政対策債残高は年々増大し、2016年度末時点でそれぞれ31.9兆円と20.0兆円に達している。臨時財政対策債が普通会計地方債残高に占める割合も、2016年度末時点でそれぞれ36%と35%に達している。

残高は国が財源補填してくれるから大丈夫というような楽観視はできない状況にあるなかでは、地方公共団体が臨時財政対策債の償還をこれまで堅実にやってきたとしても、臨時財政対策債の残高が増大を続けているという事実はきわめて重い。

### 3 | 将来の償還財源確保が先送りされている臨時財政対策債

臨時財政対策債が創設される前は、「将来の償還財源確保がなされていない地方債務」、言い換えると、「将来の償還財源確保が必要な地方債務の金額」は、交付税特会借入残高（地方負担分）を見れば事足りた。しかし、臨時財政対策債が登場してからは、そのような地方債務の金額は全く公表されていない状態が続いている。

すべての地方公共団体における臨時財政対策債の現実の償還実績が理論償還費と完全に一致していれば、臨時財政対策債残高が「将来の償還財源確保が必要な地方債務」（交付税特会借入残高以外）の金額に相当する。しかし、償還方式、償還年数、表面金利など理論償還費の前提が現実の起債における発行条件が一致するとは限らない<sup>6</sup>。そのため、「将来の償還財源確保が必要な地方債務」の金額と

<sup>6</sup> そのうえ、理論償還費が想定する償還年数の方が現実の償還年数より短い場合には、地方交付税算定過程での財源補填額

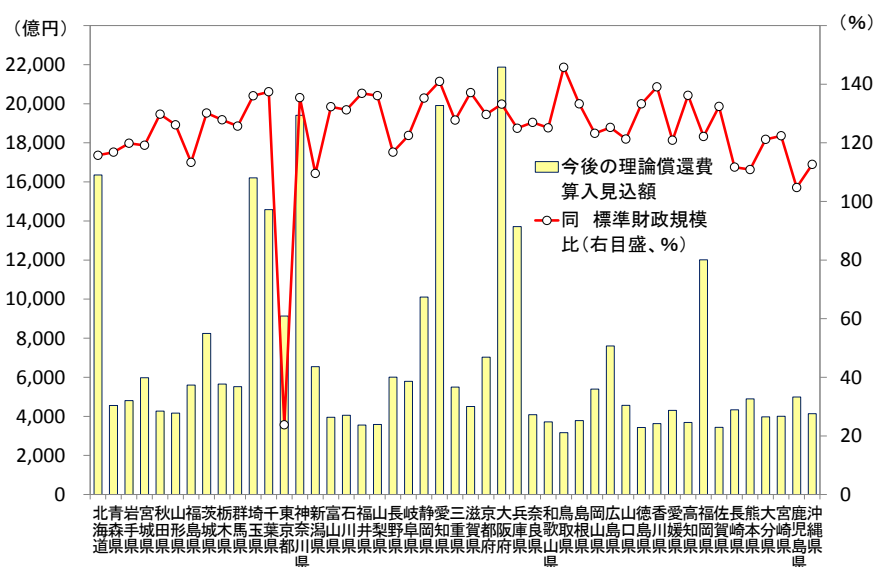


臨時財政対策債残高は一致しない。

今必要なことは、臨時財政対策債の償還財源として、どのような恒久財源を充てるべきかという議論を行って、早急に恒久財源を確保すること、そして、そのためにも、「将来の償還財源確保が必要な地方債務」の金額を明らかにすることである。

臨時財政対策債の理論償還費のうち元金償還費部分を推定することができれば、その金額を把握することは可能である。2002年度以降2016年度までの元金償還費の累計額を求めて、2001～2016年度の臨時財政対策債発行可能額の累計額から控除すれば、その差額が「今後の地方交付税算定過程で財源補填されるべき元金部分の総和」、すなわち「将来の償還財源確保が必要な臨時財政対策債の元本」となるからである<sup>7</sup>。そのためには、毎年改正される地方交付税法と普通交付税に関する省令に記載されてきた、地方交付税算定過程で使われた諸計数を2002年度以降の年度毎に把握したうえで、理論償還費算定式に当てはめて積算することが必要である<sup>8</sup>。

図表-6 将来の償還財源確保が必要な臨時財政対策債の元本(都道府県、2016年度末)



(資料) 総務省「地方交付税等関係計数資料」と地方交付税法及び普通交付税に関する省令に基づいて作成

2016年度末の「将来の償還財源確保が必要な臨時財政対策債の元本」に関して、図表-6は都道府県を対象に試算した結果を示したものである。この試算結果は、今後の地方交付税算定過程で理論償還費として「基準財政需要額」に算入されることで、制度上は財源補填されることとなっている額を求めたものであって、不交付団体の場合は、算定数値は実質的な財源補填額としての意味を持たない。

絶対値で見ると、交付団体でかつ財政規模の大きい大阪府、愛知県、神奈川県が上位を占めている。47都道府県の総額は33.0兆円、東京都を除いた46道府県計では32.1兆円であり、実際の臨時財政

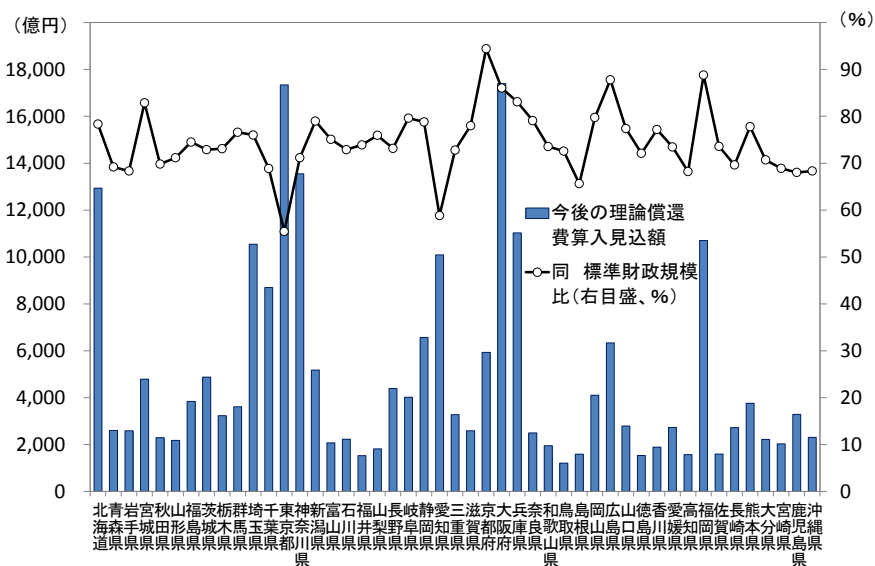
が現実の償還費を上回るが、その差額を減債基金などに積立てず、別の用途に用いてしまう地方公共団体も少なからず存在する。この「償還財源先食い」問題については、拙稿「[地方交付税とは似て非なる臨時財政対策債の本質](#)」(『基礎研レポート』2016-11-06号)を参照されたい。

<sup>7</sup> 実は、健全化判断比率のうちの「将来負担比率」算定に際しての分子には、全地方債の償還費に係る財源補填見込額に相当する「基準財政需要額算入見込額」という減算項目が存在する。その内数として、臨時財政対策債に由来する金額を把握できれば、ここでの推定方法によって得られた値はそれとほぼ同額になるはずである。

<sup>8</sup> 具体的な推定方法は付論を参照されたい。なお、諸計数とは、「単位費用」と「補正係数」のことである。

対策債の残高である 31.9 兆円をわずかに上回っている。一方、標準財政規模に対する割合で見ると、最大値は鳥取県の 146%、それに次ぐのが愛知県 141%、続いて香川県の 139% というように、相対的に税収が少なく、歳入面で地方交付税や臨時財政対策債に対する依存度の高い地方部の都道府県も上位に位置している。東京都は、2010 年度以降の発行可能額が減少して 2013 年度にはゼロとなったことが影響して、最も低い 24%にとどまっている。47 都道府県全体では 113%、46 道府県計ベースでは 127%であり、これを制度上は財源補填されることになっている額として楽観的に捉えるか、償還財源がまだ確保されていない額として現実的に捉えるかによって、今後の都道府県財政運営のあり方は大きく変わってくる。

図表-7 将来の償還財源確保が必要な臨時財政対策債の元本(市町村の都道府県別集計値、2016 年度末)



(資料) 総務省「地方交付税等関係計数資料」と地方交付税法及び普通交付税に関する省令に基づいて作成

また、図表-7 は市町村を対象に試算した結果を、所在都道府県毎に集計して示したものである。総額は 22.8 兆円であり、都道府県の試算結果と同様に、実際の臨時財政対策債残高である 20.0 兆円を上回っている。地域別に見ると、絶対値では、東京都内市区町村と大阪府内市町村の集計値が突出しているが、標準財政規模に対する割合では、京都府内市町村の 94%、福岡県内市町村の 89%、大阪府内市町村の 86% という順番になっている。4 位以降に関しても、交付団体である政令市を含む県は上位に位置しており、市町村の中では、交付団体である政令市に傾斜して発行可能額が掘り当てられる仕組みとなっていること、政令市に対する理論償還費算定に際して、他の市町村と比べて長い償還年数が仮想されてきたことが、結果に反映されている。市町村全体で見た標準財政規模に対する割合は 74%であり、46 都道府県ベースの 127%と比べれば、低い水準にとどまっている。

それでも、財政上の健全度を問う健全化判断比率のうち、実質的債務の重さを測る「将来負担比率」の平均値が 2016 年度に 34.5%にまで低下している市町村だからこそ、償還財源が制度上は確保されていない債務が標準財政規模の 74%もあることは、大変重みのある事実と言えるであろう。

## 4—おわりに

当レポートでは、地方財政計画策定過程で生じた「地方財源不足額」の解消策として講じられてきた財源措置のうち、臨時財政対策債に焦点を当てて、発行と償還の仕組みを踏まえたうえで、実績値の推移を追跡してきた。当面の資金確保のために臨時財政対策債を発行することの是非は別にしても、その償還費さえも新たな臨時財政対策債の発行で賄うこと、そうすることの拠り所となるような明文化された方針や制度上のルールがないまま、単年度の措置として17年間も先送りが続けてきたこと、制度上の財源補填の対象ながら、今後の償還財源が確保されていない債務分を公表していないことは、大きな問題だと言えるであろう。直ちに恒久的な償還財源を確保することができなくても、確保に向けた議論は行うべきである。

社会的に危機感が広がっていないように見受けられるのは、交付税特会借入金が主要な手段として用いられていた時期とは異なり、今後の償還財源が確保されていない地方債務の額が明らかにされていないことが影響しているであろう。その推定金額は、2016年度末時点で都道府県33.0兆円、市町村22.8兆円と、それぞれの臨時財政対策債の残高を僅かながらも上回っている。これらの数字には不交付団体分も含まれているため、割り引いて見る必要はあるが、その合計額55.8兆円は、交付税特会借入残高地方負担分のピーク(33.6兆円)だけでなく、国負担分も含めたピーク(52.3兆円)を超えてしまっている。その交付税特会借入残高に関しても、長期にわたる償還計画が立てられているとはいえ、2018年度末時点で31.6兆円もの地方負担分が残る見込みである。健全化判断比率で測られる個別地方公共団体の財政健全化が大きな成果を挙げてきた一方で、これらの債務が存在する限り、地方財政の先行きに対する不安は払拭されない。

臨時財政対策債の膨張を抑えるには、「地方財源不足額」自体が生じないように、適正な歳出の水準を経費毎に見直すことも必要であろう。同時に、財政制度審議会財政制度分科会が問題提起したとおり、「地方財源余剰」が生じた時に備えて、償還促進のためのルール作りを今から始めることが肝要である。その際に、交付税特会借入残高の償還を優先させるのか、臨時財政対策債の理論償還費に繰上償還の考え方を適用するのか、具体的に議論すべきである<sup>9</sup>。

地方行政サービスの受益者は住民であるから、究極的には、これらの問題には、わたくしたちひとりひとりが向き合わなければならない。そのためにも、現在の状況、特に将来の償還財源が確保されていない臨時財政対策債についての正確な情報の開示を強く提言したい。

<sup>9</sup> 過去の折半対象財源不足額に対する国負担分が赤字国債の追加発行によって賄われていることから、財政制度審議会財政制度分科会では、「地方の債務縮減に充てるだけでなく、国の債務縮減にもつなげていくべきではないか」という見解も示されている。

## 付論——臨時財政対策債の理論償還費の推定方法

### 1 | 臨時財政対策債の元金償還費

個別地方公共団体の地方交付税算定過程において、「基準財政需要額」に算入される臨時財政対策債の理論償還費は、他の費目と同様に、「単位費用×補正係数×測定単位」として求められた金額の積算値として算定される。その理論償還費は元金償還費と利払費を両方含むものであり、既往債の年度（発行可能額の割当年度）毎に「3年据置の定時償還方式」による「元金均等償還」が仮想されている<sup>10</sup>。具体的には、t年度における理論償還費 $A_t$ は次の算式で表現することができる。

$$A_t = \sum_{i=2001}^{t-1} B_i \times C_t \times D_{i,t} \quad \cdots \textcircled{1}$$

ただし、 $A_t$ ：t年度における理論償還費、 $B_i$ ：2001年度以降のi年度既往債の発行可能額（千円単位、2001年度以降算定前年度までが集計対象）、 $C_t$ ：t年度における単位費用（測定単位当たりの償還費）、 $D_{i,t}$ ：i年度に発行された既往債に対して適用されるt年度における補正係数

単位費用 $C_t$ に関しては、基準財政需要額算定の各年度において、都道府県と市町村のそれぞれに単一の数値が設定されている。各年度に発行された既往債に対して適用されるt年度の補正係数 $D_{i,t}$ に関しては、都道府県については、基準財政需要額算定の各年度において単一の数値が設定されているが、市町村については、市場公募債発行市町村（政令市と東京特別区）とその他の市町村とで異なった数値が設定されている。これらを踏まえ、t年度におけるi年度債1000円当たりの理論償還費 $E_{i,t}$ を、 $E_{i,t} = C_t \times D_{i,t}$ として定義すれば、都道府県、市場公募債発行市町村、他の市町村の2002年度以降2016年度までの各年度における $E_{i,t}$ は、以下の表のようにまとめることができる。

付論図表-1 都道府県の臨時財政対策債理論償還費（基準財政需要額への算入額）

	2001年度債	2002年度債	2003年度債	2004年度債	2005年度債	2006年度債	2007年度債	2008年度債	2009年度債	2010年度債	2011年度債	2012年度債	2013年度債	2014年度債	2015年度債	2016年度債
2001年度	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2002年度	14.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2003年度	14.0	8.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2004年度	14.0	8.4	15.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2005年度	72.0	8.4	14.8	15.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2006年度	71.0	66.5	14.8	15.0	17.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2007年度	71.0	66.0	71.9	15.0	17.9	19.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2008年度	70.0	65.6	71.2	73.6	17.9	19.1	18.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2009年度	69.0	65.2	70.5	72.7	63.7	19.1	18.0	16.0	-	-	-	-	-	-	-	-
2010年度	68.0	64.8	69.8	71.8	63.0	66.0	18.0	16.0	13.9	-	-	-	-	-	-	-
2011年度	68.0	64.4	69.2	70.9	62.3	65.2	64.2	16.0	13.9	12.5	-	-	-	-	-	-
2012年度	67.0	64.0	68.5	70.1	61.6	64.3	63.4	66.8	13.9	12.5	10.1	-	-	-	-	-
2013年度	66.0	63.3	67.8	69.2	60.9	63.4	62.6	65.9	58.3	12.5	10.1	7.3	-	-	-	-
2014年度	65.0	62.9	66.4	68.3	60.2	62.5	61.7	65.1	57.8	60.4	10.1	7.3	7.2	-	-	-
2015年度	65.0	62.5	65.7	67.4	59.5	61.6	60.9	64.3	61.5	60.0	57.9	7.3	7.2	5.5	-	-
2016年度	64.0	62.1	65.0	66.5	50.0	60.7	60.0	63.5	61.0	59.5	57.6	55.0	7.2	5.5	3.1	-
2017年度	63.0	61.7	64.4	65.6	49.9	48.5	59.2	62.7	60.5	59.0	57.2	54.7	56.1	5.5	3.1	1.7

(注) ①測定単位当たり（千円当たり）の基準財政需要額算入額（円）

②便宜的に、単位費用×補正係数を小数点第2位で四捨五入した数値を表示

(出所) 各年度の地方交付税法「別表第一（第十二条第四項関係）」、普通交付税に関する省令「別表第一 法第十三条に規定する補正係数の算定に用いる補正率等の表」に基づいて作成

<sup>10</sup> 仮想される償還年数が複数の場合は、それぞれの理論償還費の加重平均値として算定される。例えば、後掲の付論図表-3において、2001年度債の16年度目（2017年度）の理論償還費が前年度から急減しているのは、仮想された15年債と20年債のうち、15年債部分の理論償還が完了したことによるものと推察される。

付論図表-2 市場公募債発行市町村の臨時財政対策債理論償還費(基準財政需要額への算入額)

	2001年 度債	2002年 度債	2003年 度債	2004年 度債	2005年 度債	2006年 度債	2007年 度債	2008年 度債	2009年 度債	2010年 度債	2011年 度債	2012年 度債	2013年 度債	2014年 度債	2015年 度債	2016年 度債
2001年度	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2002年度	15.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2003年度	15.0	10.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2004年度	15.0	10.8	14.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2005年度	72.0	10.8	15.7	16.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2006年度	72.0	68.9	15.7	16.0	16.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2007年度	71.0	68.3	73.3	16.0	16.0	20.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2008年度	70.0	67.8	72.5	74.6	16.0	20.0	18.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2009年度	69.0	67.2	71.7	73.6	52.9	20.0	18.0	16.0	-	-	-	-	-	-	-	-
2010年度	69.0	66.6	70.9	72.7	52.3	56.8	18.0	16.0	14.4	-	-	-	-	-	-	-
2011年度	68.0	66.1	70.1	71.7	51.7	56.1	54.8	16.0	14.4	12.5	-	-	-	-	-	-
2012年度	67.0	65.5	69.4	70.8	51.1	55.3	54.2	57.2	14.4	12.5	10.3	-	-	-	-	-
2013年度	66.0	64.7	67.5	68.8	50.5	54.6	53.5	56.6	51.3	12.5	10.3	7.4	-	-	-	-
2014年度	65.0	64.2	67.2	68.9	49.9	53.9	52.8	55.9	50.9	56.6	10.3	7.4	7.5	-	-	-
2015年度	65.0	63.6	66.4	68.0	49.3	53.1	52.2	55.2	55.2	56.2	54.4	7.4	7.5	5.8	-	-
2016年度	64.0	63.1	65.6	67.0	39.9	52.4	51.5	54.6	54.6	55.8	54.1	52.1	7.5	5.8	3.4	-
2017年度	63.0	62.6	64.9	66.1	39.8	38.5	50.8	53.9	54.2	55.4	53.7	51.8	51.6	5.8	3.4	1.8

(注) ①測定単位当たり(千円当たり)の基準財政需要額算入額(円)

②便宜的に、単位費用×補正係数を小数点第2位で四捨五入した数値を表示

(出所)各年度の地方交付税法「別表第一(第十二条第四項関係)」、普通交付税に関する省令「別表第一 法第十三条に規定する補正係数の算定に用いる補正率等の表」に基づいて作成

付論図表-3 他の市町村の臨時財政対策債理論償還費(基準財政需要額への算入額)

	2001年 度債	2002年 度債	2003年 度債	2004年 度債	2005年 度債	2006年 度債	2007年 度債	2008年 度債	2009年 度債	2010年 度債	2011年 度債	2012年 度債	2013年 度債	2014年 度債	2015年 度債	2016年 度債
2001年度	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2002年度	12.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2003年度	12.6	6.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2004年度	12.6	6.5	14.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2005年度	72.2	6.5	14.0	12.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2006年度	71.9	68.7	14.0	12.6	20.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2007年度	71.7	68.6	74.8	12.6	20.0	18.7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2008年度	71.4	68.4	74.4	72.3	20.0	18.7	18.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2009年度	71.2	68.3	74.1	72.0	75.9	18.7	18.8	14.3	-	-	-	-	-	-	-	-
2010年度	70.9	68.2	73.8	71.7	75.6	77.3	18.8	14.3	12.8	-	-	-	-	-	-	-
2011年度	70.6	68.0	73.5	71.4	75.3	77.0	77.0	14.3	12.8	12.1	-	-	-	-	-	-
2012年度	68.8	67.8	73.2	71.2	75.0	76.6	76.6	67.7	12.8	12.1	8.2	-	-	-	-	-
2013年度	68.5	66.8	71.8	69.8	74.7	76.2	76.2	67.5	66.3	12.1	8.2	6.4	-	-	-	-
2014年度	68.3	66.7	70.2	70.7	74.4	75.8	75.9	67.3	66.3	65.9	8.2	6.4	6.1	-	-	-
2015年度	68.0	66.6	69.9	68.1	74.1	75.4	75.5	67.2	66.2	65.8	63.6	6.4	6.1	5.0	-	-
2016年度	67.7	66.6	69.5	67.8	67.2	75.1	75.2	67.0	66.1	65.7	63.5	62.6	6.1	5.0	1.3	-
2017年度	49.7	66.5	69.2	67.5	67.1	68.3	74.8	66.9	66.0	65.6	63.5	62.6	62.5	5.0	1.3	0.5

(注) ①測定単位当たり(千円当たり)の基準財政需要額算入額(円)

②便宜的に、単位費用×補正係数を小数点第2位で四捨五入した数値を表示

(出所)各年度の地方交付税法「別表第一(第十二条第四項関係)」、普通交付税に関する省令「別表第一 法第十三条に規定する補正係数の算定に用いる補正率等の表」に基づいて作成

これらを①式に当てはめて積算を行えば、都道府県についても、市町村(同一都道府県内集計値)についても、総務省「地方交付税等関係計数資料」に掲載されている臨時財政対策債の理論償還費をほぼ誤差なく再現することができる。

## 2 | 臨時財政対策債の元金償還費

t 年度における i 年度債の理論償還費  $E_{i,t}$  は、本来は元金償還費  $F_{i,t}$  と利払費  $G_{i,t}$  の合計額として決定されているはずであるが（後の②式）、元金償還費と利払費の理論値は公表されておらず、算定方法も開示されていない。そこで、以下の考え方に基づいて、推定された  $E_{i,t}$  を未知の  $F_{i,t}$  と  $G_{i,t}$  に分解する。

まず、発行年度にかかわらず、「据置期間3年の元金均等返済」が想定されているから、起債翌年度から3年度後までの3年間の元金償還額はゼロである（⑤式）。若干の例外を除けば、その利払費の金額は同一である（⑥式）。また、i 年度債の表面金利  $r_i$  は、起債翌年度の償還費を1000円で除した値となる（③式）。すなわち、以下の関係式が成り立つ。

$$E_{i,t} = F_{i,t} + G_{i,t} \cdots \textcircled{2}$$

$$r_i = E_{i,i+1} \div 1000 \cdots \textcircled{3}$$

$$E_{i,i+1} = E_{i,i+2} = E_{i,i+3} \cdots \textcircled{4}$$

$$F_{i,i+1} = F_{i,i+2} = F_{i,i+3} = 0 \cdots \textcircled{5}$$

$$G_{i,i+1} = G_{i,i+2} = G_{i,i+3} = 1000r_i \cdots \textcircled{6}$$

ただし、 $E_{i,t}$  : t 年度における i 年度債の理論償還費（1000円当たり）、 $F_{i,t}$  : t 年度における i 年度債の理論元金償還費、 $G_{i,t}$  : t 年度における理論利払費、 $r_i$  : i 年度債の表面金利

また、起債後4年度目の利払費  $G_{i,i+4}$  は満額の元本残存に対応した額であるため、結果的には、3年度目までと同額である（⑦式）。そのため、4年度目の元金償還費  $F_{i,i+4}$  は理論償還費  $E_{i,i+4}$  からこの利払費  $G_{i,i+4}$  を控除することによって、容易に求めることができる（⑧式）。

$$G_{i,i+4} = 1000r_i \cdots \textcircled{7}$$

$$F_{i,i+4} = E_{i,i+4} - 1000r_i \cdots \textcircled{8}$$

さらに、起債後5年度目以降に関しては、前年度末の元本残存額  $H_{i,t-1}$  に金利  $r_i$  を乗じた額が利払費となる一方（⑩式）、当年度末の元本残存額  $H_{i,t}$  は前年度末の元本残存額  $H_{i,t-1}$  から当年度の元金償還費  $F_{i,t}$  を控除した額となる（⑨式）。これらの関係から、当年度の利払費の前年度からの変化額  $\Delta G_{i,t}$  が負の値をとり、それが前年度の元金償還費  $F_{i,t-1}$  と金利  $r_i$  の積に等しいことが分かる（⑪式）。すなわち、当年度の利払費  $G_{i,t}$  は前年度の利払費  $G_{i,t-1}$  から前年度の元金償還費  $F_{i,t-1}$  と金利  $r_i$  の積を控除した額に等しい（⑫式）。また、元金償還費  $F_{i,t}$  は理論償還費  $E_{i,t}$  と利払費  $G_{i,t}$  の差として求められる（②式）。

$$H_{i,t} = H_{i,t-1} - F_{i,t} \cdots \textcircled{9}$$

$$G_{i,t} = H_{i,t-1} \times r_i \cdots \textcircled{10}$$

$$\therefore \Delta G_{i,t} = \Delta H_{i,t-1} \times r_i = -F_{i,t-1} \times r_i \cdots \textcircled{11}$$

$$G_{i,t} = G_{i,t-1} - F_{i,t-1} \times r_i \cdots \textcircled{12}$$

ただし、 $H_{i,t}$  : t 年度末における i 年度債の元本残存額

同様に、6年度目以降の利払費変化額と元金償還費も逐次的に求めること可能であり、全年度の元金償還費を算出することができる。このようにして求めた各年度の元金償還費推定値は、厳密には、同一額にならないが、その理由は、端数等の年度間調整を施しているためと考えられる。

（お願い）本誌記載のデータは各種の情報源から入手・加工したものであり、その正確性と安全性を保証するものではありません。また、本誌は情報提供が目的であり、記載の意見や予測は、いかなる契約の締結や解約を勧誘するものではありません。