

急増する赤字地方債と地方交付税制度

—赤字地方債発行の動向とその背景—



経済調査部門 主任研究員 石川達哉
ishikawa@nli-research.co.jp

[要旨]

- 1 地方公共団体の普通建設事業額は1990年代末から縮減が続けられたことにより、2008年度決算時にはピーク時の41%の水準にまで低下し、歳出総額の15%を占めるにとどまっている。事業資金を賄うために発行される建設地方債の発行額も95年度は14兆円を上回っていたが、2008年度は6兆円を下回っている。
- 2 近年は臨時財政対策債、減収補填債、退職手当債などの所謂「赤字地方債」の発行額が増加し、2009年度は普通会計における地方債発行同意額の1/2以上をこれら3種類の地方債が占めるまでに至った。さらに、2010年度の地方債計画では、臨時財政対策債単独で普通会計における発行総額の1/2を超える7.7兆円が予定されている。
- 3 臨時財政対策債は国による地方交付税算定の過程で基準財政需要額からの一部振替分として発行が計画されるもの、減収補填債は交付税算定時の地方税収見込額と正確な実績見込額との差額を精算調整する際の一手段として年度末に発行予定が決まるものであり、地方交付税を補完する仕組みとして、国の定めたルールに基づいて発行可能額が算定される。このため、個々の地方公共団体の財政運営の結果や財政規律と発行額とは関係がない。
- 4 臨時財政対策債や減収補填債が地方交付税に準ずる役割を果たせるのは、後年度に元利償還金が交付税の算入対象とされて、実質的に資金補填されるためである。発行額が急増した理由は、法定率に基づく地方交付税のみでは不足する額をすべて加算措置で対応したり、交付税の精算調整をすべて翌年度の交付税算定時に行ったりするには、国の財源も足りないからである。
- 5 臨時財政対策債や減収補填債に恒常的に依存する状況は、地方交付税制度の基盤が揺らいでいることを示すものでもある。国と地方の歳出の総額に改めるべき部分がないのなら、国税と地方税の水準が低過ぎると言える。歳出水準に見直しの余地があるのならば、国と地方の行政領域の分担や分野毎の「ナショナル・ミニマム」の水準にまで踏み込んだ再検討が必要である。

【目次】

1——はじめに	3
2——減少基調が続く建設地方債と急増する赤字地方債	4
1 縮減傾向が続く普通建設事業と建設地方債の発行	4
2 急増する赤字地方債の発行	6
3——赤字地方債発行増加の背景：地方交付税制度と赤字地方債発行の関係	9
1 地方交付税制度と地方財政計画の役割	9
2 地方財政対策と臨時財政対策債	13
3 地方交付税の精算調整と減収補填債	17
4——おわりに	20
補論——退職手当債について	21

1—はじめに

2010年度の国の一般会計においては、戦後初めて公債金収入が租税収入を上回る異例の当初予算を編成し、プライマリーバランスは23.7兆円もの赤字に達している。一方、地方公共団体に関しては、2010年度地方財政計画におけるプライマリーバランス¹が1.7兆円の黒字と、収支尻だけを見ると厳しい財政状況にあることはうかがい知れない。しかし、地方税が歳入に占める割合は39.6%と、戦後最低の40.5%となった国の一般会計予算における税収の割合とほぼ同じ低さであり、予算規模も2001年度の89.3兆円をピークに2010年度は82.1兆円にまで抑制されている。それにもかかわらず、地方債発行総額は2003、2004年度に次いで大きい²13.4兆円が計画され、しかも、このうちの過半が赤字地方債によって占められている。かつては、地方債と言えば、地方単独事業を中心に建設事業の資金を賄うための「建設地方債」とほぼ同義であったが、2000年代に入ってから増え始めた「赤字地方債」がとうとう「建設地方債」を上回ってしまったのである。

本稿では、このように赤字地方債の発行額が急増したのは何故か、特に、地方交付税制度を補完する仕組みとして赤字地方債が利用されていることに焦点を当てて、発行の実態を明らかにし、その背景にある諸問題を検討する。

以下の構成は次のとおりである。

第2節では、まず、1990年度以降の建設事業と地方債発行の潮流変化を概観し、個々の地方公共団体が選択した結果であるか否かを意識しながら、赤字地方債と建設地方債とは何が異なるのか、そして、どのような種類の赤字地方債が発行されているのか、について事実を整理する。第3節では、地方公共団体に対する国の財源保障が地方交付税制度を中心に行われていることの実態、国税及び地方税の減収によってその基盤が不安定化し、財源不足の解消策として赤字地方債への依存度が高まっている実態について、制度と統計数値の両面から解説を試みる。特に、赤字地方債のうち発行額の大きい「臨時財政対策債」と「減収補填債」を対象に、元利償還金に対する後年度の交付税措置が持つ意味も含めて、交付団体と不交付団体、大都市圏と地方圏の違いも考慮しながら、検討を行う。最後に、現在の仕組みが抱える問題点を指摘し、総括を行う。

¹ 地方財政計画におけるプライマリーバランス＝「地方債を除く歳入」－「公債費と企業債償還費普通会計負担分を除く歳出」とした。なお、国の一般会計ベースのプライマリーバランス＝「公債金収入を除く歳入」－「公債費を除く歳出」。

² 当初計画ベースの普通会計分。

2—減少基調が続く建設地方債と急増する赤字地方債

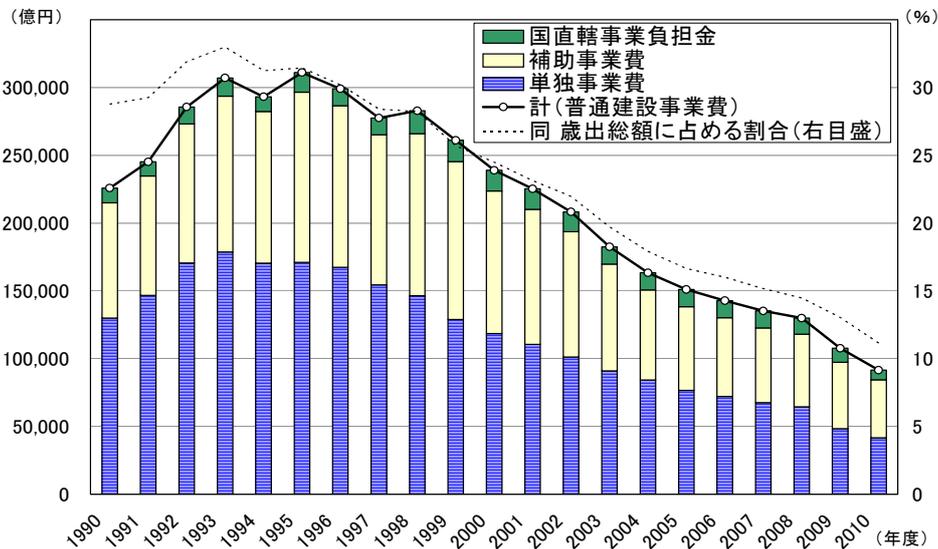
1 | 縮減傾向が続く普通建設事業と建設地方債の発行

2008年度における地方公共団体³の普通建設事業実績値は、ピーク時の1995年度のわずか41%の水準にまで低下し、歳出総額に占める割合も15%にとどまっている（図表-1）。

そもそも、1990年代半ばまで公共事業の増加が続いたのは、1980年代末は高成長に伴う税収増を背景に「ふるさとづくり」のための生活基盤整備やリゾート開発などの「地域経済振興」が地方単独事業中心にして積極的に推進されたためであり、また、バブル崩壊に伴って長期にわたる景気低迷が始まった1990年代前半は数次にわたる大型景気対策の柱のひとつとして建設事業の拡充が行われたためである。地方公共団体が国から補助を受けずに独自に行う事業の「単独事業費」、国から補助金を得て共同で行う事業の「補助事業費」、国主導の事業に地方が一部費用分担する「国直轄事業負担金」の3種類の普通建設事業費のうち、単独事業費と補助事業費の2種類で9割以上を占めてきたが、その中で単独事業費が補助事業費を初めて上回った1988年度以降は普通建設事業費全体に占める国の補助金の割合が低下を続け、財源を以下で述べる「建設地方債」発行に依存する度合いが急速に高まっていった。

しかし、政府による景気下支え策にもかかわらず、経済成長率はさほど回復せず、地方公共団体は税収が低迷する中で公共投資を継続的に増額したために、財政赤字が大幅に拡大し、債務残高も大きく膨脹した。結局、減量経営へと転換せざるを得ない状況となって、1990年代末からは10年間以上にわたって公共事業を中心に歳出の縮減・抑制が行われてきた。

図表-1 地方公共団体の普通建設事業費の推移



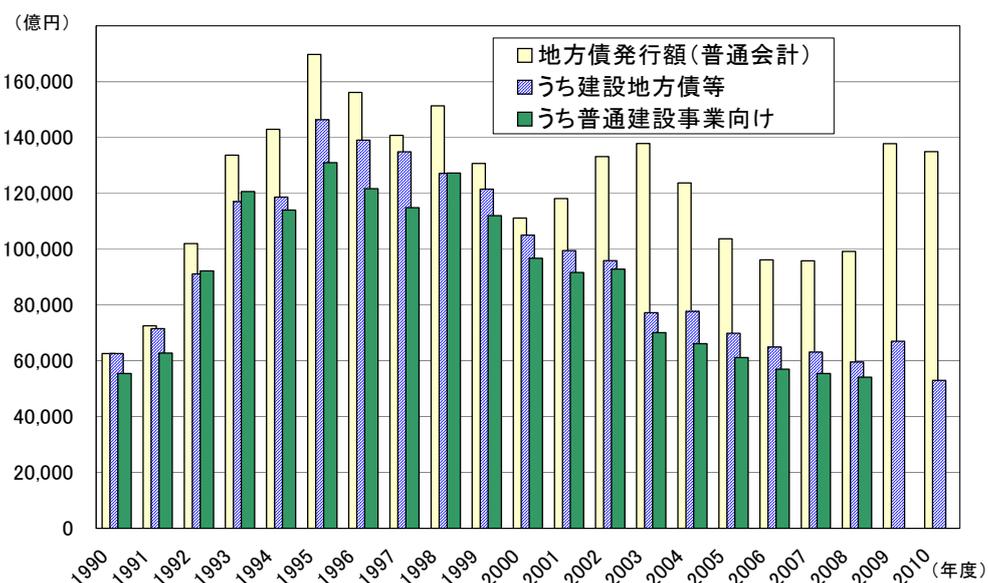
(注) 2008年度までは決算ベース、2009年度以降は地方財政計画（当初）ベース
 (資料) 総務省「地方財政統計年報」「地方財政計画」に基づいて作成

公共事業を巡るこのような潮流変化を反映して、事業資金を賄うために発行される建設地方債もピーク時の1995年度には14兆円を上回る規模であったが、その後は減少基調へと転じ、2008年度には6兆円を下回るまで縮小が続いてきた（図表-2）。国の財政運営のあり方を定めた財政法が公共事業費

³ 都道府県と市町村を合わせた純計。以下、同様。

の財源調達に限って国債発行を是認している⁴のと同様に、地方財政法でも「建設公債の原則」が貫かれている。具体的には、地方財政法第5条但し書きの規定において、財源を賄うための地方債発行を認める事業や経費として、①公営企業の経費、②出資金・貸付金、③借換債の発行、④災害応急、災害復旧、災害救助事業、⑤公共施設・公用施設の建設事業および公共用土地・公用土地の取得・購入の5種類が定められており、この規定に基づいて発行される地方債が狭義の「建設地方債」である。この規定に拠らずに特例的な地方債を発行するには、何らかの特別な法律によって発行根拠が与えられていなければならない。特定の建設事業を推進するために事業毎に制定されている特別法にしたがって、当該事業に限定して起債を認められる特例的な地方債も20種類以上あり、これらも建設地方債に含めることができる。2000年度頃までは普通会計で発行される地方債の大半がこれらの建設地方債であり、建設地方債の大半が普通建設事業費を賄うためのものであった。

図表-2 地方公共団体の地方債発行額の推移(普通会計)



(注) ①2008年度までは決算ベース、2009年度は地方債同意等予定額(第1~3次通知の合計。補正予算を反映)、2010年度は地方債計画(当初計画)ベース。

②建設地方債等は普通会計ベース地方債発行総額から臨時財政対策債、減収補填債、減税補填債、退職手当債の額を控除した残余(普通建設事業以外の公共事業資金を賄う特例的な建設地方債を含む)

③普通建設事業向けは「建設事業施行状況と財源内訳」によるため、最新データは2008年度実績値

(資料) 総務省「地方財政統計年報」「地方財政白書」「地方債計画」等に基づいて作成

その後は建設地方債以外の特例的な地方債、それも投資的経費⁵だけでなく経常的な経費を含む歳出全般を賄うための「赤字地方債」(後述)が増発されたことによって、地方債発行総額は2001年度から2003年度にかけて増加した。しかし、景気の回復に伴って2004年度以降の起債額は2007年度まで再び前年度比で減少を続け、また、2006年度から2008年度までの3年間は発行総額10兆円未満が維持された。2009年度に地方債発行(予定)額が大幅に増えたのは、2008年央に生じた世界的な金融危機によって日本経済もマイナス成長に陥り、後述の「地方財政計画」策定段階において、何らの対策も実施されなければ10.4兆円もの財源不足が生じることが見込まれたため、地方交付税の増額ととも

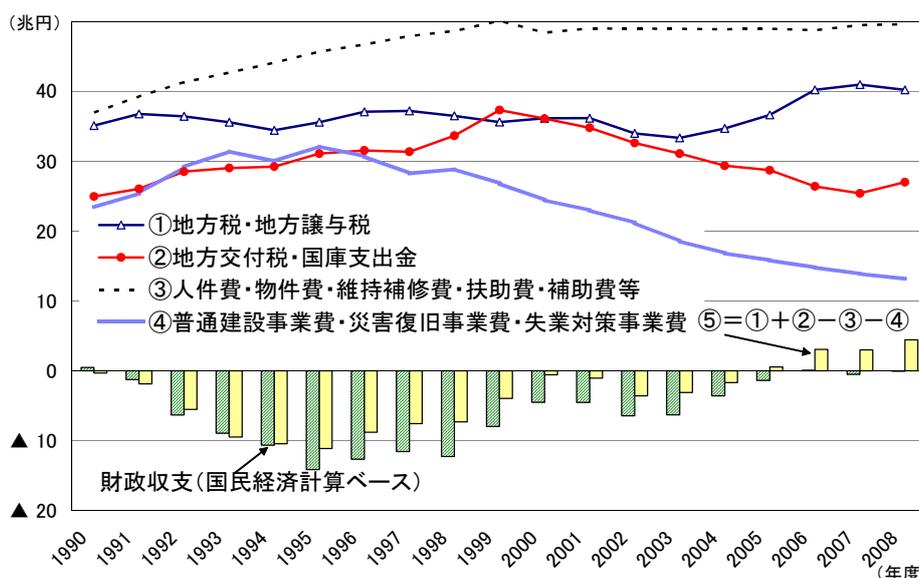
⁴ 赤字国債の発行根拠は財政法上にはないため、当該年度に限って赤字国債発行を認める特例法が予算案とともに国会提出され、立法化されるという方式が毎年繰り返されている。

⁵ 普通建設事業費以外の投資的経費には、災害復旧事業費と失業対策事業費がある。ただし、1990年度以降の決算実績値においては、普通建設事業費が投資的経費の95~99%を占めている。

に赤字地方債による財源調達が拡大したからである。しかも、年度途中においても国の補正予算が編成され、国税収入の減額補正に伴って地方交付税（法定率分）が2.9兆円も減少することになったほか、地方税収見額が交付税算定時と比べて大幅に下方修正されたため、これらへの対応策として、元利償還金を後年度の交付税措置の対象とする仕組みを利用して、赤字地方債の追加発行も行われたからである。

このように建設地方債に関する限り、発行額の縮減・抑制が続けられてきた。国からの交付税や国庫支出金が減少傾向を続けた2000年代において、特に実績値のある2008年度までの期間に関して、地方公共団体の財政赤字がほぼゼロとなるまで改善が進んだのは、普通建設事業を中心とする投資的経費の大幅な縮減が続けられたためである（図表-3）。

図表-3 地方公共団体の主要な歳入歳出項目と財政収支の推移



(注) ①～⑤は普通会計決算ベース、財政収支は「国民経済計算」ベース（地方政府）の「純借入」
 普通会計の歳入歳出には他の項目もあるが、「国民経済計算」ベースの財政収支と関係の深い項目を抽出した
 (資料) 総務省「地方財政統計年報」「地方財政白書」「地方財政計画」内閣府「国民経済計算年報」に基づいて作成

2 | 急増する赤字地方債の発行

地方財政法第5条に拠らずに特別な法律によって発行根拠が与えられている特例的な地方債のうち、経常的な経費を含む歳出全般を賄うために発行される地方債が所謂「赤字地方債」である。近年は、当初予算（地方財政計画）においても、緊急の経済対策に伴って編成された補正予算においても、赤字地方債に依存する傾向が顕著に見られる。

この赤字地方債にも幾つかの種類があり、2000年代に発行された主要な赤字地方債としては、「臨時財政対策債」、「減収補填債」、「減税補填債」、「退職手当債」が挙げられる。これらの性格を簡単に述べると、地方公共団体全体（マクロ）の財源不足に対して地方交付税に替えて発行可能総額が国によって決められた後、個々の地方公共団体に按分される形で決定されるのが臨時財政対策債、個々の地方公共団体における交付税算定の元となる地方税見込額にズレが生じた場合の精算調整の一部として発行されるのが減収補填債、国策として住民税等の地方税減税（制度減税・特別減税）を行った際の歳入減への対処として発行されるのが減税補填債、団塊世代の大量退職を念頭において退職手当額

が総務省令で定める平年度ベースの標準額を上回っている場合に超過額の範囲内で発行が認められるのが退職手当債である（図表-4）。

図表-4 主要な赤字地方債の概要

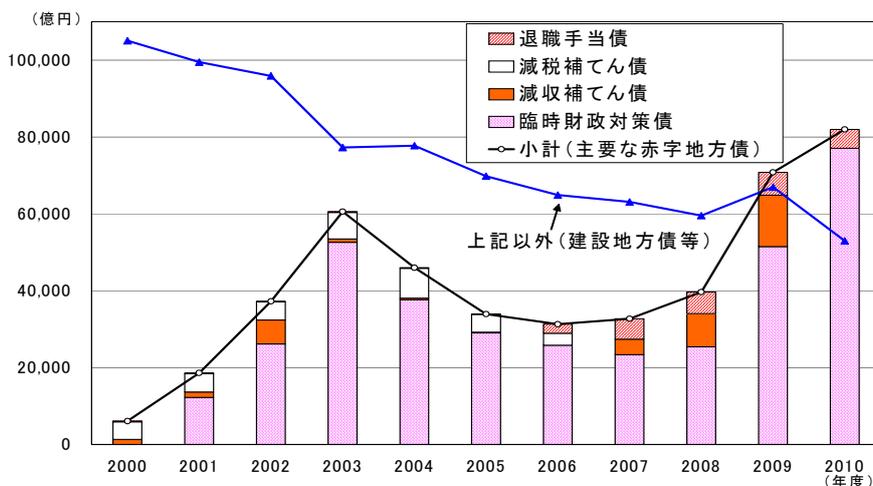
	発行理由・発行額の決まり方	発行に対する 法令上の根拠	元利償還金に対す る後年度の交付税	特記事項
臨時財政対策債	何ら対策を実施しなかった場合に生ずる地方財政計画上の財源不足を解消するための措置として国が行う「地方財政対策」の過程で、地方交付税に替えて本来の基準財政需要額の一部を振替える形で発行可能総額が決められた後、人口等に基づいて個々の地方公共団体に按分	地方財政法 第33条の5の2	100% (発行翌年度以降、償還満了までの期間において、地方交付税算定の元となる基準財政需要額に算入)	地方財政計画と地方債計画に計上。8月末まで(通常7月)に行われる地方公共団体毎の普通交付税決定と同時に発行可能額を決定
減収補填債	個々の地方公共団体における交付税算定の元となる地方法人税等の収入見込額と比べて年度末に判明した税収見込額が小さい場合に、精算調整の一手段として差額の一部を算定年度に発行	地方財政法 第33条の5の3	75%(注) (同上)	年度末に算定。地方債計画では発行される予定のみを記す(性質上、金額は計上できない)
減税補填債	国策として個人住民税等を含む減税が行われた際の当該地方税減収分見合い額を発行。対象年度と税目を指定	地方財政法 第33条の2,3,5	100% (同上)	2007年度以降の発行はない(発行の場合は地方財政計画と地方債計画に計上)
退職手当債	退職手当額が総務省令で定める平年度ベースの標準退職手当額を上回っている場合に、超過額の範囲内で発行額が認められる。2006～2015年度に限る。将来の総人件費削減に取組むことが前提	地方財政法 第33条の5の2,第33条の8	なし	地方財政計画と地方債計画に計上。将来の人件費削減で償還財源を捻出することを想定

(注) 交付税算定時に普通税等を基準財政収入額に算入する際の割合も75%。なお、減収補填債で精算されない残額は翌年度以降の交付税算定時の精算対象となる。

(資料) 地方財政法、総務省「地方債同意等基準」に基づいて作成

これらの4種類の赤字地方債のうち、2009年度において発行が同意されたのは臨時財政対策債、減収補填債、退職手当債の3種類であり、その合計額は遂に建設地方債を上回って、普通会計における地方債発行同意等予定額の1/2以上を占めるまでに至った（図表-5）。その結果、地方債発行総額（同意等予定額）も13.8兆円と、2003年度と並んで2000年代では最も高い水準となった。さらに、2010年度の地方債計画では、臨時財政対策債単独で普通会計における発行総額（13.4兆円）の1/2を超える7.7兆円が予定されている。

図表-5 2000年度以降の赤字地方債発行額の推移



(注) ①2008年度までは決算、2009年度は地方債同意等予定額（第1～3次通知）、2010年度は地方債計画ベース

②2010年度も減収補填債の発行が想定されているが、性格上、年度末まで発行予定額が算定されない

③「建設地方債等」には主要な赤字地方債以外の特例的な地方債も含むが、金額は小さい

(資料) 総務省「地方財政統計年報」「地方財政白書」「地方債計画」等に基づいて作成

赤字地方債という呼称からしばしば誤解されることもあるが、歳出に対する地方公共団体の選択に発行の原因を求めることができるのは退職手当債のみであり、他の赤字地方債については、個々の地方公共団体の財政運営の結果や財政規律とは無関係⁶である。

建設地方債に関しては、最初に公共事業の実施という地方公共団体の個別の選択があり、その財源を調達するための手段として起債が行われるという意味で、発行は地方公共団体が選択した結果と言える。

しかし、国が求める地方行財政と歳出の水準、地方税収総額の水準、差額を埋める地方交付税の総額、国策としての地方税減税などは個々の地方公共団体の選択が全く及ばないところで決まるものであり、国による地方交付税算定時の地方税収見込額と年度末に判明する地方税収見込額とのズレも地方公共団体が招いたものではない。後年度に地方交付税制度の中で元利償還金に対する実質的な財源補填があるとはいえ、国の財政状況が良好ならば実現したであろう地方交付税の増額の代わりに、発行を余儀なくされている地方債が臨時財政対策債、減収補填債、減税補填債だとも言える。少なくとも、これらを発行せざる得ない状況は地方公共団体が招いたものではない。

唯一性格を異にする赤字地方債が退職手当債であり、退職金支払い実績と今後の退職金支払い予定額の関係、退職手当債への依存度と退職金の給付水準の関係についての分析結果は巻末の補論で扱うこととする。以下では、1990年代末から財政収支を改善させてきたとはいえ、依然厳しい状況にある地方公共団体が望んではいないであろう臨時財政対策債や減収補填債などの赤字地方債を発行しなければならないのは何故か、特に地方交付税制度を中心に国と地方の財政関係に焦点を当てながら、背景にある様々な問題点を検討する。

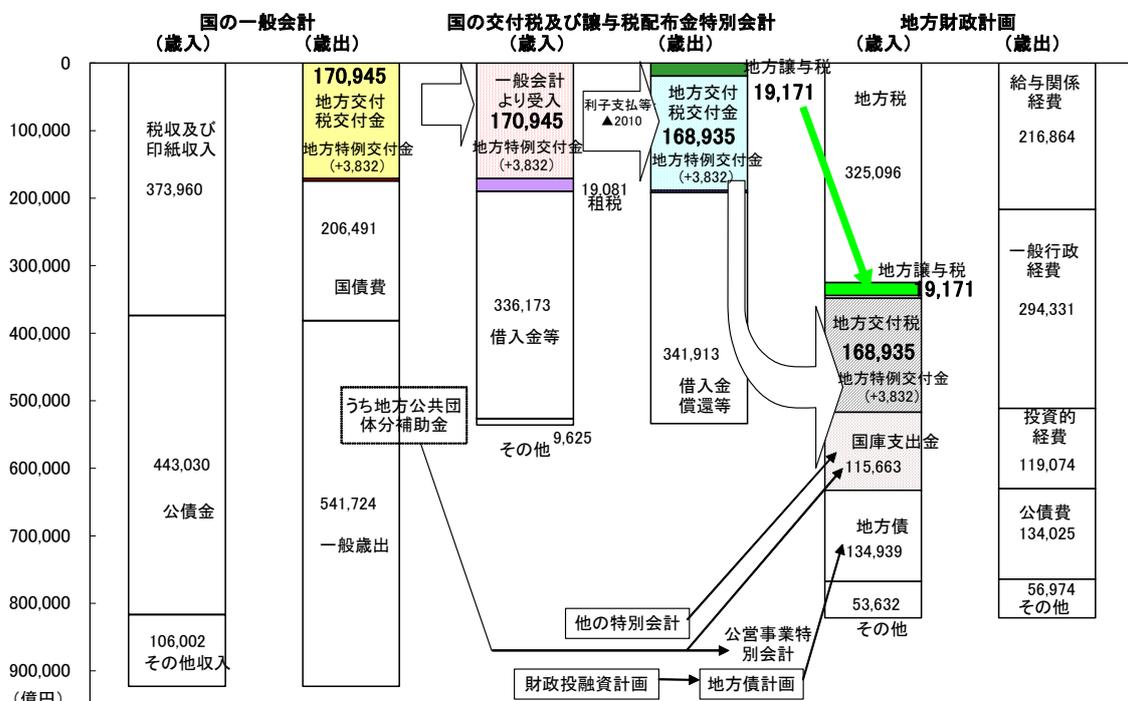
⁶ 地方公共団体が散漫な財政運営を行い、国がそれを追認する形で次年度の歳出水準、地方交付税、赤字地方債発行額を増額した「地方財政計画」を策定するというような状況は想定していない。

3—赤字地方債発行増加の背景：地方交付税制度と赤字地方債発行の関係

1 | 地方交付税制度と地方財政計画の役割

地方債発行を含めて、個々の地方公共団体における歳入歳出予算を最終的に決めるのは当該団体の議会である。しかし、どのような地域の住民に対しても一定水準以上の行財政サービスを確保するため、国は、望ましい地方行財政サービスの水準、歳出の水準を分野毎に設定し、当該の歳出を行うのに必要な財源を地方公共団体に対して保障している。こうした仕組みを支えている中心的な制度が地方交付税制度である⁷。国が例年 2 月⁸に国会提出と公表を行う地方財政計画の目的は、国の施策との整合をはかりつつ、地方公共団体全体の財政運営に対する指針を示し、財源の保障を行うことにあり、すべての地方公共団体が妥当な行政水準を維持するうえで必要な経費に基づいて歳出の総額が計上され、その歳出総額に等しくなるように、地方交付税をはじめ各種歳入項目の割当てが行われている。それこそが、財源保障の実体である。

図表-6 国の一般会計、交付税及び譲与税配布金特別会計と地方財政計画の関係(2010 年度)



2010 年度の地方財政計画を例にとると、歳出総額、歳入総額はともに 82.1 兆円が計上されているが、「国に依存することなく地方固有の財源として収入され（自主財源）」、かつ「資金使途に制限を受

⁷ 地方交付税法は、第 1 条において、地方交付税の目的が「地方行政の計画的な運営を保障すること」にあるとし、第 3 条第 1 項において、「財政需要額が財政収入額をこえる地方団体」に対してその超過額を交付税として交付する義務が国にあることを定めている。一方、第 3 条第 3 項において、「行政について、合理的、且つ、妥当な水準」を維持するよう努めることを地方公共団体に求めている。

⁸ 地方財政計画における財源の確保や、普通会計のほか公営企業会計も含めた地方債発行予定をカバーする地方債計画における引受資金の割当は、国の一般会計、交付税及び譲与税配布金特別会計の歳入歳出や、財政投融资計画における運用対象の一部として明示的に組み込まれる。そのため、国家予算に関する政府原案が策定される 12 月末には地方財政計画の原型も出来ており、総務省関係予算資料の中で「地方財政収支見直し」として公表される。

けない（一般財源）」という両方の要素を満たす地方税と、これに準ずる地方譲与税⁹は、それぞれ 32.5 兆円と 1.9 兆円であり、両者を合わせても歳出総額の 42%を賄えるに過ぎない（図表-6）。一方、国から交付される地方交付税 16.9 兆円（普通交付税 15.9 兆円、特別交付税 1.0 兆円）、地方特例交付金 0.4 兆円、国庫支出金 11.6 兆円を合計すると 28.8 兆円であり、後年度に元利償還金の 100%が交付税措置される臨時財政対策債も地方交付税に準ずるものとして合算すると、地方税と地方譲与税の合計額を上回る 36.5 兆円が国から実質的に補填されていることが分かる。

このうち、国庫支出金の 11.6 兆円は、国と地方が共同で経費負担する事業の総額 25.4 兆円における国庫負担分である¹⁰。この国庫支出金は当該補助事業の支出にのみ充当することのできる「特定財源」である。同様に、地方公共団体の行政遂行に伴って発生する手数料・使用料等の収入も特定事業のための経費として資金使途が限定されている。建設事業に関しても、一定割合を建設地方債によって資金を調達することができるが、建設地方債発行で得られた資金の使途が特定経費に限定されている点は同じである。

このように経費の全て、または一部を上記の「特定財源」で賄うべき対象が事業分野毎に定められており、歳出に対する歳入の割当て方としては、まず、特定財源を充当し、残余の部分を「一般財源」で賄うのが基本的な考え方である。歳出総額には、国の求める水準を超えて支出される任意的な経費の一部も計上されているはずであるが¹¹、金額は大きなものではないとして捨象すると、特定財源充当分を控除した残余额こそが、「合理的かつ妥当な水準における行政を行い、又は施設を維持するための財政需要額」、すなわち「基準財政需要額」であり、国の求める地方行財政の水準が反映される。

そして、標準的な状態において地方公共団体による収入が見込まれる税額、すなわち地方税（狩猟税、都市計画税、水地利益税、法定外目的税は除く）の 75%と地方譲与税の 100%の合計額として算定される「基準財政収入額」が「基準財政需要額」を下回っているために、その差額が「普通交付税」として国から補填される。こうした基準財政需要額、基準財政収入額、普通交付税額の間関係式は、地方財政計画の見積もり対象である集合体としての地方公共団体（マクロ）に関しても、個々の地方公共団体（ミクロ）に関しても成り立つものである¹²。

同時に、地方財政計画は国の財政運営や施策と整合的でなければならないから、歳入と歳出の見積もりに際しては、前年度と比べた分野毎の歳出の水準やその総額の伸び率などミクロベースの積算とは別の観点も反映されなければならないであろう。特に、国税と地方税を合わせた財源の状況が、マクロの交付税総額をはじめ、国から地方への資金移転に対して制約要因となることは避けられない。

⁹ 国税と一緒に徴収され、その全て、もしくは一部がそのまま地方公共団体に対して譲与される税。このため、形式的には「自主財源」ではなく、「依存財源」（かつ「一般財源」）に分類されるが、「地方公共団体の財源とされているものについて、課税の便宜その他の事情から、徴収事務を国が代行している」という側面に重きをおけば、地方税に準じて位置づけることができる。

¹⁰ 生活保護費や児童手当など建設事業以外の事業に対する国庫補助を含む。

¹¹ 2010 年度地方財政計画中に明示的に計上されているのは「不交付団体における平均水準を超える必要経費」の 6,500 億円のみである。しかし、交付団体・不交付団体の別を問わず、地方税に関しては普通交付税算定に際して「基準財政収入額」に算入されるのは 75%分のみである一方、地方税の全額が計上されたうえでの歳入総額と歳出総額との均衡がはかられているので、留保分（地方税の 25%相当）でカバーされる経費が存在することになる。それは、地方債の元利償還金のうち交付税措置がなされていない部分のほか、国の求める水準を超えて支出される「任意的経費」の一部だと考えられる。

¹² ただし、ミクロの普通交付税合計額がマクロの基準財政需要額と基準財政収入額の差額に一致するのは、交付団体のみを集計対象とした場合である。

ここで問題になるのが、地方交付税の財源と国の求める地方行財政の水準である。まず、地方交付税の財源の基本部分は、国税5税に一定率（交付税率）を乗じて積算される「法定率分」と呼ばれる部分である。景気の良いときには法定率分は自然と大きくなるが、景気が悪いときや政策減税を行ったときは小さくなってしまふ。地方交付税算定における法定率分について、税収の大きな減少が見込まれている2010年度と近年では比較的税収に恵まれた2007年度とを比較すると、2010年度は9.6兆円と、14.7兆円だった2007年度より5.1兆円も低い（図表-7）。

図表-7 2010年度と2007年度の地方交付税算定基礎(法定率分)の比較

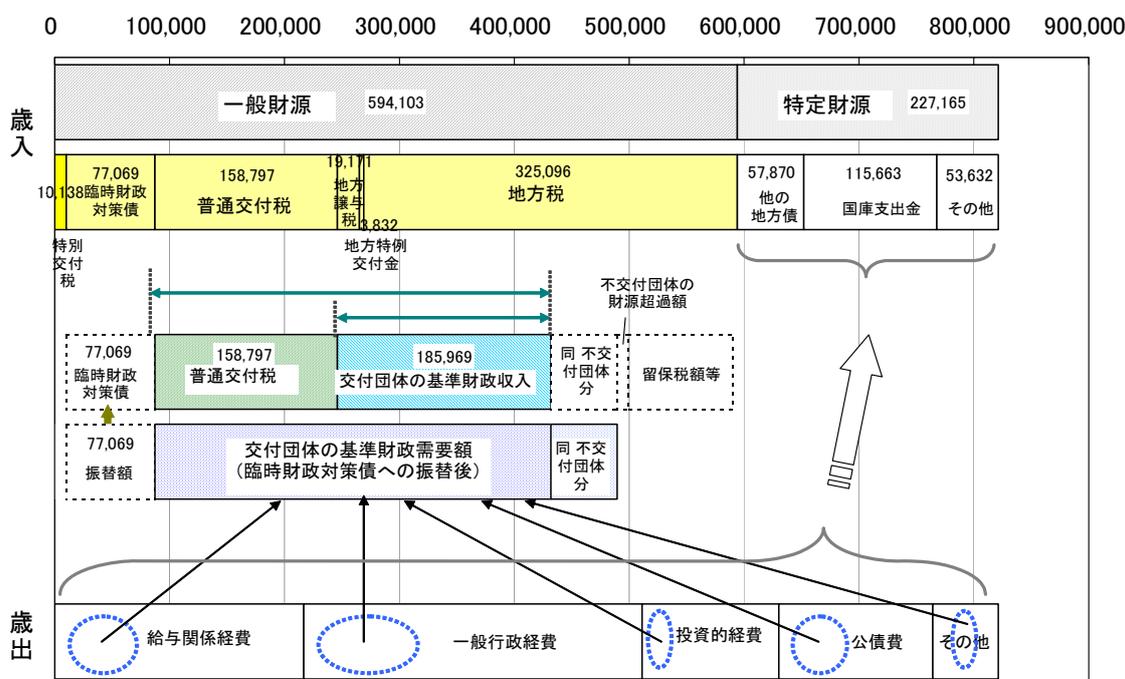
税目	交付税率	2010年度		2007年度	
		税収見込額	算定額	税収見込額	算定額
所得税	32.0%	126,140	40,365	165,450	52,944
酒税	32.0%	13,830	4,426	14,950	4,784
法人税	34.0%	59,530	20,240	163,590	55,621
消費税	29.5%	96,380	28,432	106,450	31,403
たばこ税	25.0%	8,270	2,068	9,260	2,315
交付法定率分		304,150	95,530	459,700	147,066

(注) 単位：億円。法定率分のみを表示。過年度精算額は含まない

(資料) 財務省「平成19年度予算及び財政投融资計画の説明」「平成22年度予算及び財政投融资計画の説明」に基づいて作成

2010年度の最終的な地方交付税額が16.9兆円と前述の法定率分の金額よりも7.4兆円も多いことから推察できるように、法定率分の減少を相殺するような形で別途加算したり、政策の実施に伴う加算を行ったりする仕組みは、もちろん用意されている。しかし、加算を行うためには国が何らかの方法で財源を捻出することが必要となるため、どれだけ無理なく加算できるかどうかは国の財政状況に依存する。そして、国の求める地方行財政の水準も、国の施策と整合性をはかること、国が財源保障を行うことを前提としているため、必然的に国の財政状況に影響される。

図表-8 2010年度地方財政計画における地方交付税の位置づけ



(注) 単位：億円。当レポート執筆時点では計数が判明しない項目も含む。

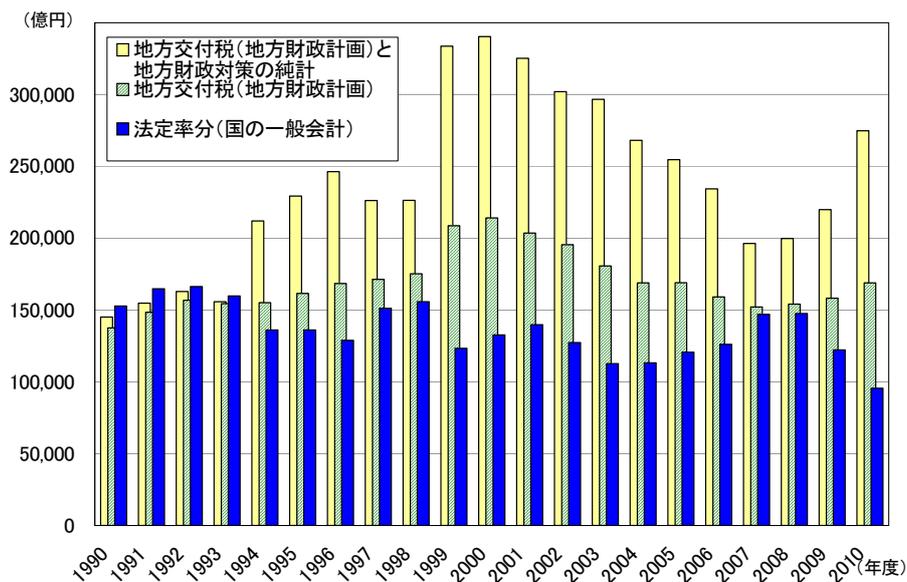
地方交付税制度研究会「地方交付税のあらまし」を参考にした。

(資料) 総務省「平成22年度地方団体の歳入歳出総額の見込額」「平成22年度地方交付税関係参考資料」等に基づいて作成

逆に言えば、こうした要素もすべて考慮に入れたうえで、国の求める地方行財政の水準、必要となる財源の確保、他の歳入項目の水準が整合的に決定されているのが地方財政計画である。その手順は、次のようなものだと考えられる（図表-8）。

まず、国の財政状況も勘案したうえで、総体としての地方公共団体全体に対して国の求める地方行財政サービスに見合う歳出の水準が決まり、このうち国と地方が共同で行う事業の国庫負担分や特定財源見合い額を控除した残余が一般財源で賄われるべき経費総額（基準財政需要額）とされる。これと、地方税の一定部分と地方譲与税（基準財政収入額）との差額に相当する金額として地方交付税の総額（マクロ）が決まる。そのとき、当該金額が個々の地方公共団体における地方交付税（ミクロ）の積算結果と大きく乖離することのないように、「単位費用」など積上げ計算用の基準財政需要額算定ルールも経費総額と整合的なかたちで設計される¹³。単位費用とは、各行政分野の経費区分毎に「標準的な行政を行う場合に必要一般財源の額」を人口、職員数、道路の面積など対応する「測定単位」1単位当たりで示したものであり、ミクロの基準財政需要額は、各行政分野において細分化された経費区分毎に「単位費用×測定単位×補正係数」という定義式に基づいて積算される。そのため、国の財政運営やマクロの税源の状況を踏まえた新しいミクロの算定ルールの変更は、主として、単位費用の部分で行われることになる。

図表-9 地方財政対策を反映した地方交付税と法定率分の関係



(注) 地方交付税と地方財政対策の純計は、後者から交付税の「法定率引き上げ」「法定加算」「特例加算」「臨時財政加算」の増額措置を控除した後、交付税特会「出口ベース」の地方交付税額と合算して求めた
 (資料) 総務省「地方財政計画」地方財務協会「地方財政要覧」等に基づいて作成

それでも、先に述べたように、マクロの地方交付税総額の法定率分は国税5税に連動しているため、景気低迷期には、特別な加算や国と地方による特殊な費用分担ルールを時限的に適用することも含め

¹³ 形式的には、「地方交付税法」の中で規定されているルールに基づいて算定が行われる。ただし、マクロの地方交付税総額を歳出に含む国家予算案が国会で審議される時期に地方交付税法改正法案も国会に付され、予算案と同月かその前月（2月頃）に当該法案も成立するパターンが毎年繰り返されているので、新ルールと新年度の地方財政計画は同時決定されていると言える。個々の地方公共団体の積算に基づく正確な交付税総額は7月頃に決定され、そのために必要な当該年度の補正係数などを定めた「普通交付税に関する省令」の改正も同時期に行われる。しかし、その結果と先行的に示される金額が大きく乖離することのないように、地方財政計画におけるマクロの総額算定段階でミクロベースの積算を想定した基準財政需要額算定ルールの検討が行われ、行政分野毎に新年度用の「単位費用」が地方交付税法改正法案の中に盛り込まれている。

て、何らかの対策を講じなければ、地方財政計画上に不足が生じてしまう。この金額は「(マクロの)財源不足額」と呼ばれ、最終的には財源不足額が生じないように、年末に総務省と財務省の協議を経て策定される措置が「地方財政対策」である。公表される地方財政計画やその前身である「地方財政収支見通し」は、この地方財政対策を反映して再調整された後のものであり、財源不足額は見掛け上表面には出てこない。しかし、地方財政対策を通じて措置された金額と地方交付税額の純計を計算すると、法定率分とは反対方向への動きをしており、税収の変動によって地方交付税制度が機能不全に陥らないように地方財政対策がそれを補うきわめて重要な役割を果たしていることが分かる(図表-9)。

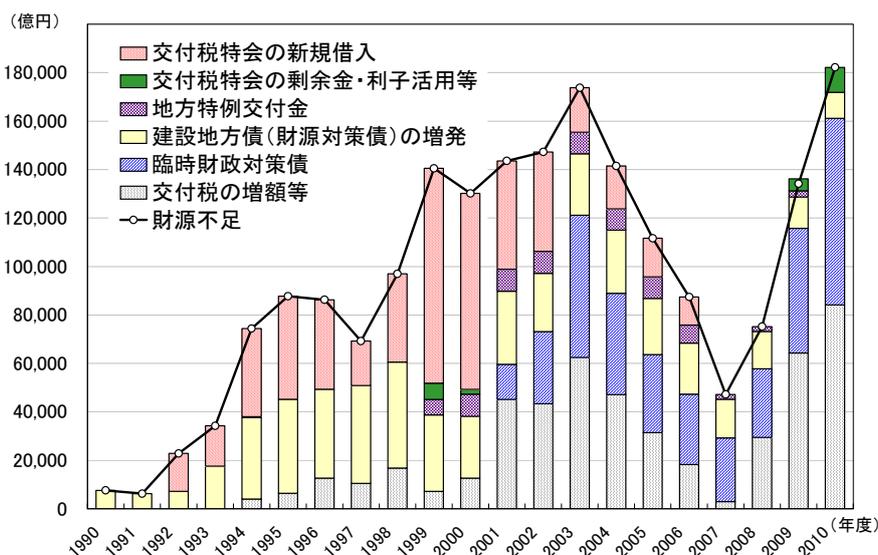
そして、特例加算などによる地方交付税の増額と並ぶ「地方財政対策」の柱として、近年急増しているのが「臨時財政対策債」の発行である。

2 | 地方財政対策と臨時財政対策債

単純化して言えば、税収の低迷と国家財政の悪化によって、地方公共団体に対する財源保障の中心的役割を担っている地方交付税の財源確保を本来的な形で行うことが難しくなり、その中でも枠組みを大きく変えることなく対応するための苦肉の策が、元利償還金に対して後年度に実質的な補填を行うことを前提にした「臨時財政対策債」の増発である。

景気低迷期など地方税が減少する状況下では、個々の地方公共団体におけるミクロの交付税算定ルール上、交付税を受け取る側からの積算額は増加する。そのとき、交付税を交付する側のマクロの交付税総額のうち、国税5税に一定率を乗じて算定される法定率分は、逆に減少するはずである。この乖離が「(マクロの)財源不足額」である。特に、乖離額が大きい場合は、制度改正、もしくは法定交付税率の変更を行うことが地方交付税法によって定められており、国が全額負担すべき部分と国と地方が折半して負担すべき部分とに分けて、財源不足を解消すべく財源の捻出が行われる。一部は交付税算定における加算措置を通じて「交付税の増額」という形で国が負担することになるが、当座の負担を増やさない他の方法も併用される(図表-10)。

図表-10 1990年度以降の地方財政対策における財源不足補填の方法



(注) 「交付税特会の剰余金・利子活用等」には精算繰延も含む。「交付税の増額等」には「法定率引き上げ」「法定加算」「特例加算」「臨時財政加算」のほか、「地方税の増額」も含む
(資料) 地方財務協会「地方財政要覧」に基づいて作成

その中心的な方法として、かつては、「交付税及び譲与税配布金特別会計」（交付税特会）による他会計等からの借入れが行われ、国と地方がそれぞれ将来返済することとしていたが、借入れを行うのであれば負債としての認識を希薄にさせない透明度の高い方法によるべきだという批判もあって、交付税特会の新規借入れは停止された。それに替わるものとして2001年度に初めて行われたのが臨時財政対策債の発行である。すなわち、元利償還金に対する交付税措置を予定するという形で国は実質的な負担を将来に繰り延べ、将来の国の資金使途や歳出の配分に制約を課すこととひきかえに、地方債発行を通じた当面の資金調達、債務の取り入れは地方公共団体に委ねるというものである。財源不足への対処としては幾つもの方法が組み合わせられてきたが、2000年度までは交付税特会の新規借入れと建設地方債（財源対策債）¹⁴の発行による金額が大きかった。しかし、交付税特会の新規借入れが2001～2006年度は通常収支分について、2007年度以降は全面的に停止されたことにより、加算措置による交付税増額と並んで、臨時財政対策債が地方財政対策における主要な手段として常用されるようになっていった。

もうひとつの柱である「交付税の増額」にも何種類かの方法があり、国税5税に基づいて算定される金額を直接増加させる効果のある「法定率引き上げ」以外の特例的な加算を実施した場合、将来当該額を交付税総額から減額するルールとなっている。つまり、将来の交付税総額に制約を課すこととひきかえに交付税額を「先食い」したり、自分自身から将来の交付税を「前借り」したりするようなものである。この方法は、好況期に税収増に伴って「(マクロの)財源超過額」が生ずる構造が成立している場合は合理的な方法と言える。しかし、それが満たされないのに恒常的にこの方法に依存した場合は、過去の特例措置に対応する減額措置と新たな特例措置を同時に実施せざるを得ない状況に陥ってしまう。

そのほか、金額は大きくないが、交付税特会が過去に行った借入れの償還を実質的に繰り延べたり、前年度などの交付税に対して減額精算すべき時にそれを繰り延べたりすることによって、資金を捻出することも行われている。

臨時財政対策債を発行した場合も元利償還金に対する交付税措置という形で将来の国の歳出に制約を課す点は似ているが、現時点で調達資金を利用する地方公共団体の債務として明確になり、国民・住民から認識されやすくなる点に関しては、上で述べた方法にはない特長である。それも、臨時財政対策債が地方財政対策の柱として常用されている理由のひとつであろう。特に、税収の落ち込みによって、交付税算定過程でのマクロの財源不足額が過去最大の18.2兆円に達した2010年度においては、臨時財政対策債の発行予定額が7.7兆円とこれまでの最大額を更新している。その結果、普通会計で新規に発行される地方債総額の57%を占めるまでに至っている。

しかも、地方交付税法において、地方公共団体全体の基準財政需要額の一部を振替えた金額を臨時財政対策債の発行可能総額とし、振替後の基準財政需要額に基づいて地方交付税額が算定される旨定められている（図表-11及び図表-8）。

¹⁴ 「財源対策債」による調達資金は建設事業に宛てられるため、建設地方債に分類されるが、地方財政対策における1手段として利用される理由は、国が後年度に元利償還金の50%を基準財政需要額に算入することにより実質的な財源補填が行われるが故である。交付税増額措置に替えて起債されるが、資金使途が限定されるという意味では、通常の建設地方債とも赤字地方債とも異なる性格を帯びている。

図表-11 普通交付税と臨時財政対策債発行可能額の関係(2009年度当初ベース)

	都道府県		市町村		合計
	財源不足団体	財源超過団体	財源不足団体	財源超過団体	
① 振替前基準財政需要額	209,076	18,536	188,207	47,652	463,471
② 臨時財政対策債への振替額	30,218	2,137	13,717	5,415	51,486
③ 振替後基準財政需要額	178,859	16,400	174,490	42,237	411,985
④ 基準財政収入額	98,075	19,048	106,246	53,809	277,178
⑤ 交付基準額	80,783	0	68,244	0	149,027
⑥ 普通交付税額	80,623	0	68,087	0	148,710

(注) 単位：億円。①-②=③。③-④=⑤

(資料) 総務省「平成21年度普通交付税額の決定」「平成21年度普通交付税額の決定に関する調」に基づいて作成

このように、マクロの財源不足解消策として用いられる様々な方法の中で、地方交付税に最も近い位置づけがなされているのが臨時財政対策債であり、地方交付税額と臨時財政対策債の合算額は「実質的な地方交付税」と称されることもある。そして、個々の地方公共団体の臨時財政対策債発行可能額は、総額を人口などに応じて按分する形¹⁵で国が算定し、7月頃に普通交付税額と併せて決定・通知される。臨時財政対策債発行可能額の按分に際して、当初の基準財政需要額やミクロの財源不足額（基準財政需要額と基準財政収入額の差額）ではなく人口を基準としてきた理由は、人口規模の小さい地方公共団体ほど交付団体となる可能性が高いため、小規模団体には極力地方交付税を割当て、臨時財政対策債で地方交付税を代替する金額は人口規模の大きい団体を大きくした方が地方債発行時の資金調達が円滑に行われ易いという判断によるものと考えられる。

臨時財政対策債の元利償還金は全額が後年度の基準財政需要額に算入されるため、恒常的な交付団体（ミクロの財源不足団体）においては、それが実質的に「地方交付税の分割・後払い」として機能する。逆に、恒常的な不交付団体（ミクロの財源超過団体）の場合は、仮に臨時財政対策債を発行して元利償還金相当額が後年度の基準財政需要額に算入されたとしても、基準財政収入額が上回っている限りは普通交付税が交付されず、国からの実質的な補填は行われない。

いずれにしても、臨時財政対策債がマクロの財源不足に由来する赤字地方債だといっても、発行可能枠を個々の発行体が設定することはできないことは、地方公共団体の財政規律を維持するうえできわめて重要である。例えば、他の歳入手段のみでは望んだ歳出額を賄うことができない場合であっても、地方公共団体が臨時財政対策債発行額を任意に設定することはできない。このように制約の強い状況は、赤字国債の発行を当該年度に限り是とする特例法案とセットになった予算案が国会で可決されれば、自らが発行額を決める赤字国債によって歳入不足を賄うことができる国とは、著しく異なる。

¹⁵ 2009年度までは、臨時財政対策債発行可能額＝単価×人口×人口規模別補正係数という算式が適用されてきたが、同じ人口規模であっても振替前基準財政需要額と基準財政収入額の差額（不足額）が大きい地方公共団体に大きな発行可能枠（額）が付与されるよう、2010年度からは人口（単価は都道府県21,992円、市町村11,844円）と振替前不足額の両方を基準として、財政力指数で補正を行う方式へと改められた。

図表-12 交付団体・不交付団体別に見た臨時財政対策債発行可能額と発行実績の関係(2008年度)

			団体数	臨時財政対策債発行可能額	臨時財政対策債発行実績額
都道府県	交付団体	臨時財政対策債発行あり	45	14,276	14,264
		臨時財政対策債発行なし	0	0	0
	不交付団体	臨時財政対策債発行あり	1	682	682
		臨時財政対策債発行なし	1	1,058	0
都市	交付団体	臨時財政対策債発行あり	694	7,440	7,369
		臨時財政対策債発行なし	5	58	0
	不交付団体	臨時財政対策債発行あり	66	1,521	1,424
		臨時財政対策債発行なし	18	206	0

(資料) 総務省「平成20年度都道府県決算状況調」「平成20年度市町村決算状況調」等に基づいて作成

個々の地方公共団体が与えられた臨時財政対策債発行可能枠の下で実際にどれだけの金額を利用して起債しているのか、2008年度決算データに基づいて発行可能額に対する発行実績額の割合を見ると、交付団体のうちでも財政力の低い地方公共団体ではほぼ100%の発行実績となっている(図表-12)。逆に、全く発行を行っていない地方公共団体の大半は東京都に代表される財政力の高い団体であり、都市でも18の不交付団体と、5つの交付団体が臨時財政対策債を発行していない。

ここで重要なのは、交付団体か不交付団体という区分を単年度で捉えるのではなく、将来にわたって普通交付税の交付を受ける団体なのか、受けない団体なのか、中間領域に属する団体なのかという観点で考えることである。特に、選択が微妙に分かれるのは、財政力指数が1.0前後の団体、すなわち年度によって交付団体になる可能性も、不交付団体になる可能性もある団体であろう。このような地方公共団体においては、臨時財政対策債を発行する年度よりも、その元利償還金相当額が基準財政需要額に算入される後年度において、交付団体と不交付団体のいずれに該当するかを見極めることが求められる。

図表-13 財政力指数段階別・臨時財政対策債発行実績の対発行可能額比別の都市分布(2008年度)

	交付団体		不交付団体				
	臨時財政対策債発行可能額に対する発行実績90%未満	同90%以上	同0%	同0%~30%	同30%~60%	同60%~90%	同90%以上
財政力指数0.8未満	5	505	0	0	0	0	0
同0.8~0.9	3	86	0	0	0	0	0
同0.9~1.1	4	83	3	1	2	2	33
同1.1~1.2	1	5	3	0	2	5	8
同1.2以上	4	3	12	0	2	3	8
総計	17	682	18	1	6	10	49

(注) 財政力指数は基準財政収入額÷基準財政需要額の3年度平均値。単年度で見れば交付団体であっても財政力指数が1.0以上の団体、不交付団体であっても財政力指数が1.0未満の団体がある

(資料) 総務省「平成20年度市町村決算状況調」等に基づいて作成

将来、財政力が向上して不交付団体へと転じること自体は好ましいことであるが、過年度に発行した元利償還金相当額の実質的な補填も受けられなくなるので、財政力改善の一部は元利金払いで減じられてしまう。そうした可能性も考慮したとき、現時点で発行可能枠の全額を利用して臨時財政対策

債を発行するよりも、たとえ潜在的な歳入不足が残るとしても、発行額を抑制する方が地域住民のためになると判断できるケースは十分にあり得る。実際、交付団体の中には、全く発行しないという 5 都市を含めて、発行可能枠の利用を 90%に満たない水準にとどめている団体が 17 都市存在する（図表-13）。

他方、現時点では不交付団体であっても、通常の年度は普通交付税なしには財源不足が生じる交付団体であれば、臨時財政対策債を発行して、後年度に元利償還金の実質的な補填も受けるほうが地域住民のためになると判断される可能性は高い。不交付団体のうち、発行可能枠を 90%以上利用している 49 都市のほか、何がしかの金額の発行が見られる団体は 17 都市あり、全く発行がないのは 18 都市のみである。

そして、標準とは逆パターン、すなわち、交付団体なのに発行可能枠の利用を 90%未満にとどめている地方公共団体や、不交付団体なのに何らかの金額は起債している地方公共団体の多くは、財政力指数が 0.8~1.2 の間に位置する団体、「微妙な選択を迫られる」と推測した団体である。

3 | 地方交付税の精算調整と減収補填債

個々の地方公共団体に対する地方交付税の算定基礎となる基準財政収入額は算定時（法令上は 8 月末が期限、例年 7 月中に行われる）の税収見込額に基づいて決定されるため、真の税収が見込額を下回れば、算定された交付税額が本来交付されるべき金額と比べて過小になってしまう。こうした際の精算調整手段のひとつとして用いられているのが減収補填債の発行である。

特に、法人関係の税収は景気変動の影響を受けやすいが、前年度実績をもとに策定された地方財政計画に基づいて個々の団体の算定も行われているため、当初見込額と比べて実績額に過大過小が生ずることは避け難い。その精算調整方法には、①当該年度末における減収補填債の発行、②翌年度以降の普通交付税による精算、③特別交付税による措置の 3 つがあり、このうち、減収補填債については、元利償還金の 75%が後年度の基準財政需要額に算入されることによって、実質的に交付税が補填されるというものである。実績額が過小であった場合の資金繰りへの配慮という点では、減収補填債の発行は最も早い段階で行われる精算調整方法でもあり、正確な税収実績見込額が把握できる当該年度末に、交付税算定時の税収見込額との乖離の範囲内で発行額が同意・許可される。

図表-14 減収補填債発行の算定基礎となる精算対象税目

都道府県分	市町村分
道府県民税法人割	市町村民税法人割
道府県民税利子割	市町村民税利子割交付金
法人事業税	
地方法人特別譲与税	

対象となる税目も、原則として、法人住民税法人割、利子割（交付金）、法人事業税、地方法人特別譲与税¹⁶が指定されている（図表-14）。そして、精算対象額から減収補填債発行同意・許可額の 75%

¹⁶ 総務省「平成 22 年度地方債同意等基準」に拠る。地方交付税法附則第 8 条においては、これらのほかに、道府県民税および市町村民税の所得割も対象税目として掲げられている。

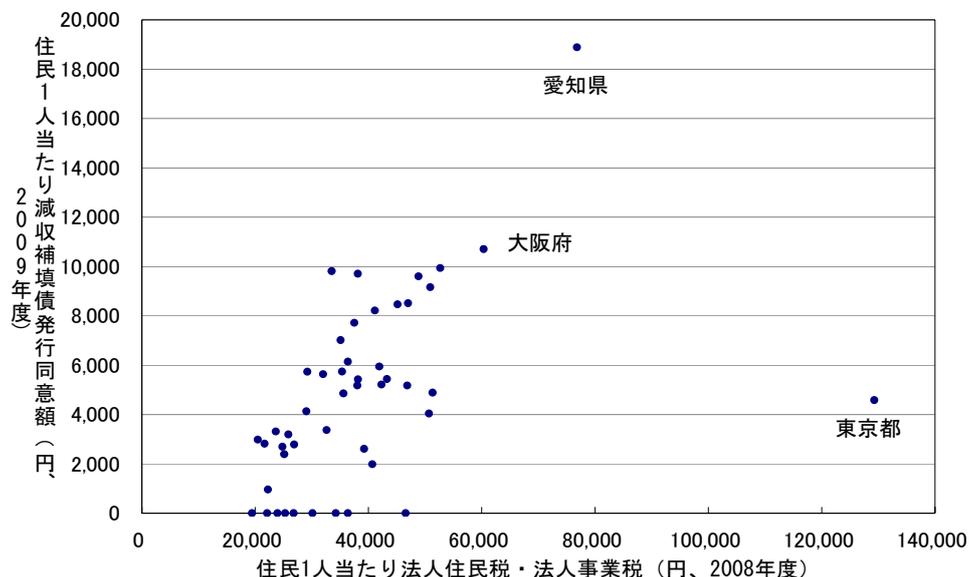
を控除した残額は、翌年度以後3年度以内に新年度の交付税算定の際に基準額に加算（減算）する形で行われる。特別交付税による措置は、主として、実績額が著しく過小であった場合への対処として行われるものである。

このように、減収補填債の発行は、正確な税収実績見込額が把握できる年度末ではなく、7月に普通交付税が算定されることに起因した「テクニカルな精算調整」を目的としたものであり、税収減によって決算上の欠損（赤字）が生じそうな時にそれを回避する目的で発行されるものではない。また、個々の地方公共団体が発行額の上限を任意に設定することはできない点は臨時財政対策債と同様であり、当初予算策定段階から歳入不足を補う目的で発行される赤字国債とは性格が異なる。なお、減収補填債は年度末に発行額が決定される性格上、年度初の地方債計画上には発行される予定のみが注記され、発行額は計上されていないため、地方財政計画上の発行総額を見る際には注意する必要がある。

一般に、不況期は他の税収と比べて法人関連税収が落込みやすいため、減収補填債の発行額が相対的に大きくなるのは、大都市圏の交付団体だと考えられる。逆に言えば、もともと法人関連地方税収が多くない地方部の地方公共団体における発行額はさほど多くないはずである。

実際、2009年度の減収補填債発行同意額を住民1人当たりの金額に換算して見ると、都道府県では愛知県が最も高い値を示し、大阪府がそれに続く一方、青森県、秋田県、和歌山県、鳥取県、島根県、香川県、高知県、佐賀県の8県の発行同意額はゼロであった（図表-15）。東京都を除外すると、住民1人当たりの法人住民税と法人事業税の金額が大きい都道府県ほど1人当たりの減収補填債発行同意額も概ね大きくなる傾向が観察される。

図表-15 減収補填債発行額と法人関係税収の関係（2009年度、都道府県）

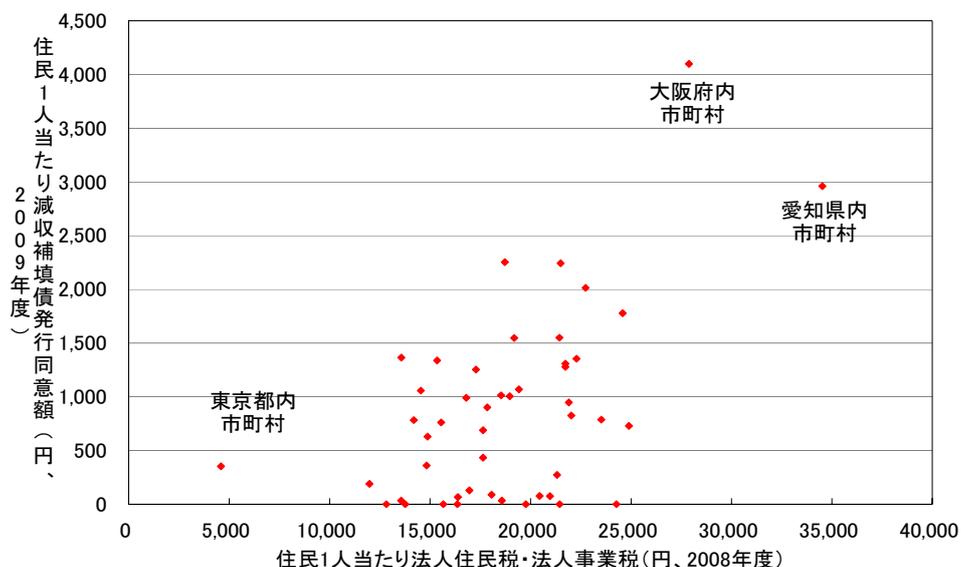


(注) 減収補填債の発行予定がないのは、青森県、秋田県、和歌山県、鳥取県、島根県、香川県、高知県、佐賀県
(資料) 総務省「平成21年度地方債発行同意等予定額の通知」「平成20年度都道府県決算状況調」等に基づいて作成

市町村に関しては、法人住民税が相対的に多くても不交付団体であるために減収補填債発行を予定しない市町村があるため、法人関連税収と減収補填債発行同意額との関係は都道府県ほど明確ではない（図表-16）。それでも、秋田県、岐阜県、長崎県の各県内の市町村における発行同意額がゼロである一方、大阪府内と愛知県内の市町村が大きな値を示していることは、大都市圏の交付団体に起債が

偏りやすいことを裏付けている。臨時財政対策債の発行額も人口の多寡に依存するとはいえ、起債自体はわずかな例外を除いて全国的に行われることと比べると、対照的である。

図表-16 減収補填債発行額と法人関係税収の関係(2009年度、市町村)



(注) 公表資料では都道府県別に市町村分の減収補填債発行同意等予定額が集計されている。

秋田県、岐阜県、長崎県の県内市町村には発行予定が全くない。

(資料) 総務省「平成21年度地方債発行同意等予定額の通知」「平成20年度市町村決算状況調」等に基づいて作成

こうした背景からか、減収補填債が初めて発行された1975年度以来、基本的には全額民間資金（銀行等引受資金）による引受が行われてきた。一方、若干の例外を除いてほぼすべての交付団体が発行する臨時財政対策債に関しては、財投資金（政府資金）、地方公共団体金融機構資金、銀行等引受資金、市場公募資金のすべてを引受資金とし、政令市以外の市町村には財投資金が優先的に割当てられている。このように、割当てる引受資金の種類にまできめ細かく国の関与が及んでいるのは、臨時財政対策債や減収補填債が地方交付税制度を補完する仕組みとして位置づけられているからであろう。

同時に、国にも余裕がない状況だからこそ、補完する仕組みへの依存度が高まっているとも言える。地方交付税額算定時の税収見込額過大見積りの精算調整手段としては、翌年度の地方交付税算定時に調整する方法があるので、国の財源に余裕があれば、そちらの方法に拠るはずだからである。例えば、償還年限が30年の減収補填債を発行して、その元利償還金に対する交付税措置を30年間にわたって受けるよりは、翌年度以降3年間に交付税で調整された方が、地方公共団体にとっては好ましいはずである。地方財政対策における財源不足解消がすべて交付税増額によるのではなく、臨時財政対策債も併用されているのと同様に、交付税の精算調整手段として減収補填債が利用される背景には、国の財政状況の悪化があることは間違いないであろう。

4—おわりに

以上のとおり、今や、臨時財政対策債や減収補填債に代表される赤字地方債は普通会計における地方債発行総額の過半を占めるに至っているが、その理由は、個々の地方公共団体が散漫な財政運営をしたからでも、財政規律が緩んだからでもない。地方公共団体が国の求める水準で歳出を行う際に必要な一般財源を保障する制度として地方交付税制度があるが、国税、地方税ともに減収が続く中では、臨時財政対策債や減収補填債も併用しないと、必要な財源を十分に確保できない。これが、発行額が近年増加していることの主たる理由である。臨時財政対策債や減収補填債は、いわば地方交付税の代わりに発行されるものであり、国の定めたルールの下で発行額が決められるため、個々の地方公共団体がその発行額（上限）を任意に設定することはできないし、資金不足が生じそうだからという理由で発行することもできない。また、景気回復に伴って税収が増えれば、これらの発行額は減少する可能性が高い。

しかし、臨時財政対策債や減収補填債に恒常的に依存することは、問題なしとは言えない。

第1に、地方公共団体の観点に立つと、元利償還金相当額が後年度の基準財政需要額に算入されることは、交付団体にとっては交付税の分割・後払いとほぼ同等の資金補填の効果があるが、償還時に国が直接弁済するわけではないため、償還財源を基金へ積立てるケースを含めて地方公共団体が慎重に資金管理を行わなければならないことである。また、基準財政需要額への算入措置は長い年数をかけて分割実施されるため、年度によって交付団体になったり、不交付団体になったりする可能性がある団体の場合は、不交付団体になった年は資金補填の効果が生じないことも考慮したうえで、与えられた発行可能枠のうちどれだけを使って発行するかを決める必要がある。

第2に、国と地方の財政関係という点では、国の財政状況の悪化によって、地方公共団体の財源確保のために各種の方法を駆使することとなり、算定過程や項目相互の関係が複雑化し、地方財政の実情を正しく理解することが難しくなっていることである。特に、臨時財政対策債や減収補填債など補完的な仕組みに依存せざるを得ない現状は、地方交付税制度の基盤が弱体化していることを如実に示すものと言える。地方交付税を補完する役割を担っている赤字地方債に限定しても、その意義について考え直す必要はあるだろう。少なくとも、独自の判断に基づいて任意の単独事業を実施する地方公共団体が資金を調達するために建設地方債を発行することと、一般財源である交付税の増額に替わる財源を調達する手段として、歳出に対する選択とはかかわりなく、ほぼすべての団体が臨時財政対策債を発行することとは、同列に論じるべきではない。

第3に、国と地方を一体のものとして政府全体で見た場合、現在の政府全体の歳出の総額に改めるべき部分がないのなら、国税と地方税を合わせた税収の水準が低過ぎると言える。歳出水準に見直しの余地があるのならば、国と地方が担うべき行政領域の分担を見直すとともに、究極的には、分野毎に妥当な「ナショナル・ミニマム」の水準について国民的合意を形成することが必要になるだろう。現在、地方公共団体が担っている分野に関しては、ミクロの交付税算定ルールにおいて、国の求める行政水準を反映した「単位費用」案が毎年度国会での審議対象となっているが、より民意が反映されやすい方式、国民が理解しやすい開示方法など工夫の余地は十分にあるはずである。潜在的な歳入と歳出のバランスに関しても、景気が良好な時期においてさえ、地方財政対策における措置対象となる財源不足額が発生し続けているという事実は真摯に受け止めるべきである。

— 補論 退職手当債について

退職者数や退職金（退職手当）支払は年度によって大きく変動する可能性があり、それによって歳出の配分が制約されたり、資金繰りが逼迫したりする事態は避けなければならないから、地方債の発行とその償還を通じてキャッシュフローを平準化すること自体は妥当だと言える。地方公共団体においても、団塊世代の大量退職が見込まれており、退職手当の財源に充てるため、2006～2015年度に限って特例的に発行が認められるのが退職手当債である。その発行実績は2007、2008年度連続で5,000億円を上回り、2009年度の同意等予定額は過去最大の5,900億円、2010年度は地方債計画ベースで4,900億円と無視できない金額となっている。

地方公共団体職員の退職金は人件費の1要素として地方財政計画に計上されており（2010年度2兆2,800億円）、退職手当額が国の定める給付水準以内にとどまっていれば、地方税や地方交付税によって平年度ベースでの財源は確保されているはずである。もちろん、退職者数が特に多い年度は資金が逼迫する可能性はあるが、民間企業が事前の外部積立で備えているように計画的に基金等への積立を行っておくことも可能だったはずである。もし、退職金支払いに伴う資金の逼迫が恒常的に起きているのなら、それは給付水準が国の定めた標準額を超えていることに起因していると思われるべきである。総務省令で定める平年度ベースの標準退職手当額に対する超過部分の範囲内でしか退職手当債発行が認められていないこと、及び、元利償還金に対する交付税措置額が全くないことの原因は、こうした背景によるものと考えられる。

図表-17 地方公共団体における退職金支払と退職手当債発行額及び退職手当支給予定額の関係

	2008年度歳出総額に占める人件費の割合	2008年度人件費に占める割合					2008年度歳出総額に占める退職金の割合	2008年度退職金支払		
		首長等特別職手当、議員報酬手当、委員等報酬	職員給	地方公務員共済組合負担金	退職金	その他		2008年度退職手当債発行額÷2008年度退職金支払	2008年度退職金支払÷2007年度末退職手当支給予定額	
都道府県	加重平均	31.1	1.7	73.8	13.8	9.9	0.8	3.1	28.2	9.6
	単純平均	31.5	1.6	73.8	14.2	9.6	0.8	3.0	30.4	9.2
	最大	44.3	3.3	75.7	15.1	12.6	1.5	4.6	55.9	12.4
	最小	22.8	1.1	71.5	12.1	7.7	0.3	2.2	0.0	7.3
市町村	加重平均	19.4	7.5	67.7	12.0	12.0	0.7	2.3	13.6	11.3
	単純平均	19.8	10.2	65.5	12.6	11.2	0.6	2.2		11.0
	最大	36.9	29.7	75.6	16.1	33.6	13.8	8.6		157.4
	最小	1.8	2.1	45.7	8.5	0.0	0.0	0.0		0.0

(注) ①単位：％
 ②2008年度中に合併した市町村の2007年度末退職給付債務額は合併後の市町村に合算した
 ③各市町村の退職手当債発行額のみ把握できない
 ④2008年度退職金支払÷2007年度末退職給付債務の値が100%を越えているのは1都市のみである
 (資料) 総務省「都道府県決算状況調」「市町村決算状況調」「健全化判断比率・資金不足カード」等に基づいて作成

退職金を中心に人件費に関する2008年度の実績値を見ると、歳出総額に占める人件費の割合は31.1%、人件費に占める退職金の割合は9.9%、両者の積である歳出総額に占める退職金の割合は

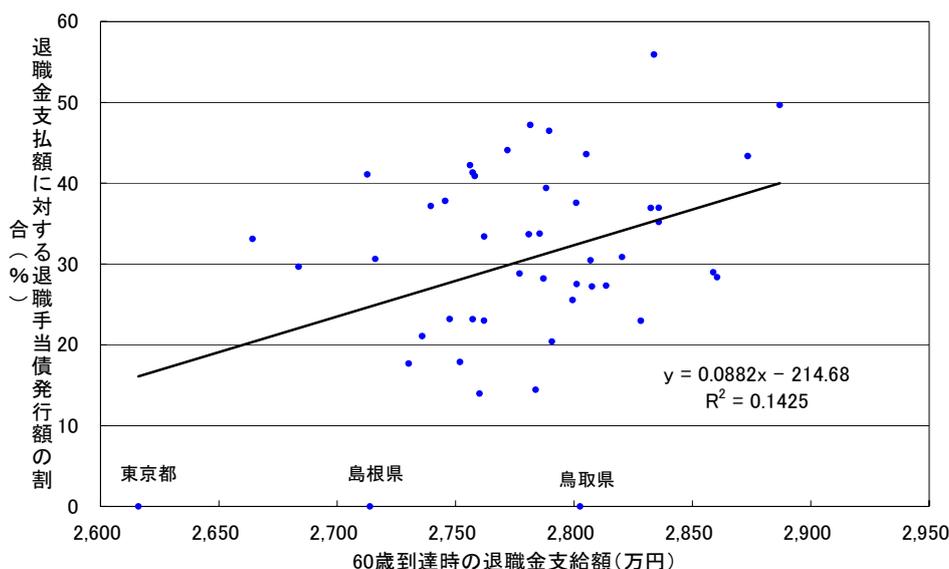
3.1%というのが都道府県の平均である(図表-17)。同様に、市町村の平均値もそれぞれ、19.4%、12.0%、2.3%にとどまっている。このように平均値で議論する限り、単年度の退職金支払額は必ずしも大きくないように見える。

しかし、地方公共団体の人件費負担の中でより重要なのは今後予定される退職金支払の総額という意味でのストックの値であろう。地方公共団体財政健全化法の施行に伴って公表された「健全化判断比率」の1つである「将来負担比率」においても、「退職手当支給予定額」(全職員に対する期末要支給額)が将来負担を構成する1項目として算入されている。この退職手当支給予定額は、全職員が現時点で一斉に退職したケースを仮想的に設定して、前年度末の給料月額に、勤続期間に応じて定められた支給率を乗じて得た基本額をもとに積算されたものである。

そこで、2008年度の退職金支払額を2007年末における退職手当支給予定額との対比で見ると、都道府県平均は9.6%、市町村平均は11.3%であり、ストックの退職金支払い予定額はフローの退職金支払いの9倍ないしは10倍程度もあることが判る。しかも、1年経過することによって、職員の年齢は1歳、通算勤務年数は1年上がり、それに対応する退職手当支給額も上昇すると考えられるので、現職員が全員退職し終わるまでに要する支給額という意味での「退職給付債務」は統計上の退職手当支給予定額よりも相当大きいものだと考えるべきであろう。

次に、2008年度の退職手当債発行額を退職金支払額との対比で見ると、都道府県平均値は28.2%、市町村平均値は13.6%である。特に、都道府県における人件費の項目別の構成比に関しては、一般的に最大値と最大値の差が小さいが、その中では退職金の差がやや大きいこと、標準退職手当額に対する超過額の範囲で起債される退職手当債発行額については、退職金支払額に対する割合が最小ゼロから最大55.9%まで大きな格差があることが注目される。実際、「60歳到達時の退職金支給額」と「退職金支払額に対する退職手当債発行額の割合」の間には正の相関が見られ、退職手当債発行への依存度の「格差」が、国の定める標準額をどれだけ上回る退職手当額を支給するかという給付水準に関する地方公共団体の選択に起因することを裏付けている(図表-18)。

図表-18 都道府県における退職手当債発行への依存度と退職金水準の関係(2008年度)



(注) 退職金支給額は2007年度中に60歳定年で退職した全職種の職員1人当たり平均支給額
 (資料) 総務省「都道府県決算状況調査」「平成20年地方公務員給与実態調査結果」に基づいて作成

個々の市町村に関する退職手当債発行額データは公表されていないが、都道府県と比べて職員規模が小さいので、年々の退職者数や退職金支払額の変動が相対的に大きいものとなる可能性が高いことを考慮すれば、退職手当債発行への依存度合いには、都道府県間格差よりも大きな市町村間格差が存在すると見るべきであろう。もちろん、退職手当債発行への依存度は給付水準のみで決まるものではなく、超過額を余裕資金の範囲でカバーできるかどうかに関わる税源の豊かさなども影響している可能性がある。前掲の「60歳到達時の退職金支給額と「退職金支払額に対する退職手当債発行額の割合の関係図」においても、正の相関関係が緩やかなものにとどまっている。ちなみに、2008年度の退職手当債の発行額と残高がともにゼロという都道府県は東京都、鳥取県、島根県であり、愛知県も2007年度末までは発行がなかったことから、退職手当債発行への依存は税収の多さも影響していることは確実である。

しかし、重要なのは単に税収基盤が豊かかどうかよりも、償還財源と起債のバランスがとれているかであろう。特に、退職手当債の発行が認められるのが「定員管理・給与適正化計画」を策定して総人件費の削減に取り組む団体であるのは、償還財源には将来の人件費削減分を充てることを想定しているからであり、退職手当債発行団体においては計画通りに総人件費の削減が進んでいるかどうか点検されなければならない。退職手当債の元利償還金に対する交付税措置は全くないため、健全化判断比率として採用されている「実質公債費比率」が起債後に上昇する度合いは、他の地方債を発行した場合よりも大きくなるはずである。したがって、償還負担の重さについては、実質公債費比率を通じて住民や議会によるチェックがかかると考えられるが、償還年限や償還方法によっては、起債されてから直ちに指標に影響が現れるとは限らない。同じ地方公共団体が退職手当債を継続的に発行している場合など、特に注意する必要があるだろう。

参考文献

- 伊藤正志（2010）「平成22年度地方財政計画について」『地方財政』2010年3月号，pp.10-66.
- 井堀利宏・土居丈朗（2001）『財政読本 第6版』東洋経済新報社
- 岡本全勝（1995）『地方交付税 仕組と機能』大蔵省印刷局
- 黒田武一郎（2009）「地方債と財政規律」『地方財務』2009年7月号，pp.1-32.
- 地方交付税制度研究会（2009）『平成21年度地方交付税制度解説 単位費用篇』地方財務協会
- 地方債制度研究会（2009）『平成21年度版 事業別地方債実務ハンドブック』ぎょうせい
- 山内健生（2005）「地方財源保障に関する一考察（二）」『自治研究』第81巻第三号，pp.66-90.