

臨時財政対策債の自治体の行財政運営への影響 ——普通交付税の不交付団体である指定都市の事例を中心として——

Influence of Extraordinary financial measures loan to local government administration

The case of large designated cities not in receipt of Local Allocation Tax

キーワード：『臨時財政対策債』『指定都市』『不交付団体』

鈴木 洋昌

SUZUKI, Hiromasa

(川崎市役所)

1. はじめに

地方分権改革以前の自治体の歳入は、各種教科書で三割自治と指摘されている（阿部ほか 1997:72、磯崎ほか 2007:187、佐々木 2009:234 など）¹ように、歳入に占める地方税の割合は3割に過ぎず、地方交付税、国庫補助負担金など、国からの財政移転が歳入の大部分を占めていた。さらには、地方債の発行は許可制であり、法定外普通税も国の許可が必要であるなど、自治体の裁量は非常に限定的であった。こうした中で、東京都の「財政戦争」の事例を挙げるまでもなく²、財政力指数の高い普通交付税の不交付団体であっても、国が規定する制度を超えて、一般財源として、義務的経費等に充当するため、自らの意思で借金を行うことはできなかった。

そして、2000年の地方分権改革以降、2002年度から実施された「国庫補助負担金改革」「国から地方への税財源の移譲」「地方交付税改革」の三位一体改革により、3兆円の税源移譲が実施され、自主財源の充実が図られてきた。また、一定の条件はあるものの、地方債の発行は、2006年度には許可制から協議制へ移行し、さらに2012年度には一部の団体に届出制が導入された。

しかしながら、2000年の分権改革後であっても自治体のマクロレベルでの歳入・歳出の大枠は地方財政計画で定められ、財源保障がなされるほか、ミクロレベルでも交付税等により財源が保障されるという状況に変わりはない。さらに、国からの財政移転が依然として自治体歳入の多くを占めており、各自治体が国の定める地方財政制度の枠組みに依拠している部分は大きい。

こうした中、財源不足を国と地方が折半するという趣旨で、2001年度から「臨時財政対策債（以下「臨財債」という。）」が導入されている。この臨財債は、その元利償還金相当額の全額が後年度の交付税の基準財政需要額に算入されることで、財源が保障される。また、臨財債は、当初3年間の時限であったものが延長されるとともに、度重なる制度変更が行われ、自治体の財政運営にも影響を与えてきた。特に、臨財債が普通交付税の代替

財源として、一般財源に位置づけられることから、地方債でありながら、人件費、公債費などの義務的経費にも用いることができ、経常収支比率の上昇が顕著な中であって、自治体の資金確保に寄与した側面もある³。

本稿は、地方分権改革が進んできたとされる中であって、財源保障という視点から、臨財債を取り上げる。そして、指定都市、その不交付団体を対象として、臨財債の活用実態等とともに、国の地方行財政運営の変更等がいかなる影響を与えてきたかを分析し、今後の自治体の財政運営への示唆を得ることを目的としている。

なお、本稿の内容は私見であって、筆者の所属する団体の見解でないことをあらかじめお断りしておく。

2. 本稿の目的・視点、研究対象・対象期間

2.1 目的・視点

本稿は、地方分権改革が進み、地方の自立性が高まってきたとされる中であって、地方財政計画の財源不足の折半として発行が認められる臨財債の活用実態等やその財政運営への影響について、指定都市と、その不交付団体を取り上げ分析しようとするものである。

国は、財源、人員をはじめとする自治体が管理する資源に対して、さまざまな形で関与している。本稿が対象とする臨財債の発行を含めた財政という面では、地方税、交付税、国庫補助負担金、地方債などが複雑に絡み合いながら全体として成り立っている。それぞれに、国は一定の関与を有しており、また、依然として国から地方への財政移転が大きい状況にある。

さらに、地方財政全体は、国が策定する地方財政計画で歳入歳出総額の見込みが定められるものの、この計画で歳入と歳出にかい離（財源不足額）が生じることが恒常的となっている。地方の財源保障の観点から、このかい離がどのように補てんされるかは地方財政対策⁴として毎年度の自治体の財政運営に大きな影響を与えている。この財源不足への対応は、本来交付税の増額により行われるべきであるが、臨財債導入以前も、財源対策債による起債充当率の引き上げをはじめ、地方債の発行による対応がなされてきた。

こうした中で、臨財債を取り上げ、その財政運営等に与える影響を分析しようとする本稿の視点は次の3点に集約される。

1つ目が臨財債を指定都市がどのように活用し、その償還に備えているか、その実態を明らかにすることである。臨財債は、自治体ごとに発行可能額が割り当てられ、基準財政需要額は当該可能額について振り替えられる（減額される）。結果として財源不足額が減少し、普通交付税額の減額につながる。この臨財債は、発行しないこともできるが⁵、普通交付税がその分減額されることからすれば、住民サービスの提供に大きな影響を与えることも考えられ、こうした対応は容易ではない。

また、臨財債は、各自治体の予算や決算の説明資料において通常の地方債と別に扱わ

れ、自らの借金ではないような記述がなされ、借り手意識がないことも指摘されている（土居 2007:95-100）。こうした自治体の対応の背景には、臨財債の元利償還金相当額が基準財政需要額に算入され、国が面倒をみてくれる財源として保障されているという考えがある。普通交付税として実際に交付されるかは別としても、安定的な財政運営の観点からは、償還時にすべての資金を手当てするには課題も多く、30 年一括償還など、自治体ごとの償還手法に応じて償還・積立⁶しておくべきとの指摘の妥当性は否定しえない。そして普通交付税の使途は定められていないが、基準財政需要額算入額の累計額に対して償還・積立が不足している場合には、他の用途に用いたことになり（石川・赤井 2013）、後年度の償還財源の確保が厳しくなる事態も想定される。

こうした主張も踏まえながら、指定都市が臨財債をどのように発行し、償還・積立を行っているかを明らかにすることが1つ目の視点である。

2つ目が指定都市について臨財債の償還・積立を促す要因を明らかにすることである。単年度の予算編成にも苦慮するなど、自治体の財政状況によっては、適切な償還・積立を行えない事態も想定される。一方、実質公債費比率をはじめ、各種財政指標が一定の危険水域に近くなり、起債に許可が必要となったり、そもそも起債が制限される状態は回避しようとする意向が働き、償還・積立を促進することも想定される。このように指定都市が償還・積立を行う要因を分析するのが2つ目の視点である。

3つ目が臨財債の導入が、指定都市の不交付団体に与える影響を分析することである。臨財債は、地方財政計画全体というマクロレベルでは、財源不足額を国と地方が折半するという趣旨で導入されながらも、当初、個々の自治体に着目したミクロレベルでは、臨財債の発行可能額の算定に人口基礎方式等⁷が採用されていた。この結果、財源不足が生じていない不交付団体でも発行可能額が割り振られていたことが指摘されている（諏訪・森 2012、森 2013）。

また、不交付団体といっても、一部の団体は別として、その状況が継続されるわけではなく、景気の影響を受け、交付と不交付を行き来している団体も多い。こうした交付と不交付が指定都市の臨財債発行の決定に影響を及ぼすことも考えられる。

このように臨財債の発行可能額の動向や、交付・不交付による実際の発行額など、指定都市の不交付団体への影響を分析するのが3つ目の視点である。

以下、先行研究を確認し、地方財政の枠組みを概観したうえで、3つの視点についてそれぞれ分析を行っていく。

2.2 研究対象・対象期間

本稿は、研究対象を指定都市としている。これは、現在の指定都市には全国民の5人に1人が居住しているとされるように、人口で全国の約20%と、大きなウェイトを占めるに至っているためである。なお、後述するとおり、対象期間を2001年度からとするた

め、その時点で指定都市に移行している 12 都市を対象として分析を進める。

また、対象期間は、臨財債が導入された 2001 年度から 15 年間とする。これは、人口基礎方式から財源不足額基礎方式への移行が部分的に開始された 2010 年度、そして完全に財源不足額基礎方式となった 2013 年度以降を含め、分析を行うことで、その変化を明らかにすることができると考えられるためである。

このように研究対象、期間を区切って検討を進めていく。

3. 先行研究の状況

臨財債に係る先行研究には、穴原(2001)、梅原(2001)、諏訪・森(2012)、石川・赤井(2013)、森(2013)、森(2015)、中村(2016)などがある。

穴原(2001)は、栃木県内の市町村を対象として、基準財政需要額、標準財政規模に及ぼす影響を分析している。また、梅原(2001)は、臨財債制度を分析し、地方財源保障をマクロ的にも後退させ、赤字地方債に依拠し、将来の交付税を「先食い」して、交付税の財源保障機能の実質的解体につながるとしている。

両者が実際の数値等を用いた分析であるのに対して、諏訪・森(2012)は、名古屋市を対象としたシミュレーションを行っている。この結果、①人口基礎方式の場合、大都市自治体では、振替前財源不足額が生じていないか、比較的少額である財政好転期でも多額の臨財債の発行が認められ、財政規律を欠いた財政運営をもたらす可能性があること、②財源不足額基礎方式による臨財債発行可能額の算定は、振替前財源不足額が高まる財政ひっ迫期には、その大部分を臨財債の発行で賄い、普通交付税額は圧縮されることから、将来的財政負担をもたらすことを指摘しており、森(2013)でも、同様の結果が導き出されている。また、森(2015)は、臨財債で財源不足額基礎方式が採用されるようになって、普通交付税と比較して財源保障効果が弱まることを指摘しており、大阪府下市町村を対象とした中村(2016)でも、財政力の高い自治体においては将来の財政負担が継続されていくとしている。

そして、石川・赤井(2013)は、都道府県を対象として、基準財政需要額に算入されている臨財債の元利償還金相当額に対する償還・積立不足の存在とともに、満期一括償還方式を主体に臨財債を発行していると考えられる 15 都道府県において、実質公債費比率算定ルールが積立を促す一定の機能を果たしているという実証結果を示している。

このように、臨財債の導入当初は、制度全体の分析がなされ、その後シミュレーションを通じて、人口基礎方式、財源不足額基礎方式が自治体の行財政運営に与える影響の分析とともに、基準財政需要額算入額に対する償還・積立不足について論じられるようになってきた。

本稿では、指定都市を対象として、先行研究のように、指定都市の臨財債の発行状況、償還・積立状況等とともに、財源不足が生じていなくとも臨財債の発行が可能であったか

など不交付団体への影響についても分析していく。

4. 国の財源保障と地方財政

4.1 国の財源保障と地方財政対策

国の財源保障は、①第1段階：地方財源総体のマクロ保障である地方財政計画の策定、②第2段階：個別事業に係るマクロの財源保障である単位費用の作成、③第3段階：個別自治体に対するミクロの財源保障及び財源調整である普通交付税額の算定の3つのレベルで行われる（山内 2005:71）。

このうち、第1段階の財源保障の意義は、①交付税制度とのかかわりにおいて地方財源の保障を行う、②地方財政と国家財政・国民経済等との調整を行う、③個々の地方公共団体の行財政運営の指針となることである。このうち、①の地方財源の保障は図表1を用いて説明できる。この図表では、左側が国の予算、中央が交付税及び譲与税配布金特別会計、右が地方財政計画を示している。右の地方財政計画は、交付税とともに、地方債、国庫支出金が含まれ、地方税などの自主財源はおよそ半分に過ぎない。また、財源不足が交付税等により保障されることが前提となっており、歳入と歳出が均衡した形となっている。

しかしながら、中央に示した通り、入口側の交付税は所得税・法人税の33.1%、酒税の50%、消費税の22.3%、地方法人税の全額というように、国税の法定割合等を原資としており、出口では、必要財源のすべてを保障する形とはなっていない、財源不足が生じる。実際、景気後退期には交付税の原資、地方税が伸び悩み、地方財政計画上、財源不足が生じることとなり、毎年、地方財政対策が講じられてきた。

さらに、地方財政計画の意義の1つである②地方財政と国家財政・国民経済等との調整を行うという点では、自治体が国の景気対策や公共事業拡大⁸に動員されてきた。一方、自治体としては、適債事業の拡大、充当率の引き上げなどにより、手元資金としての一般財源があまり確保できない場合でも、施設建設に取り組むことが可能であった。実際、地域総合整備事業債を中心として、後年度負担をそれほど省みず、箱もの整備を進める結果をもたらした（宮崎 2006、土居ほか 2005）。特に、地方債の許可制度の下で自治体が自由に地方債によって資金調達できない中で、国が認めた地方債の発行枠は重要な財源と位置付けられていたものと考えられる。

図表 1 国の予算と地方財政計画

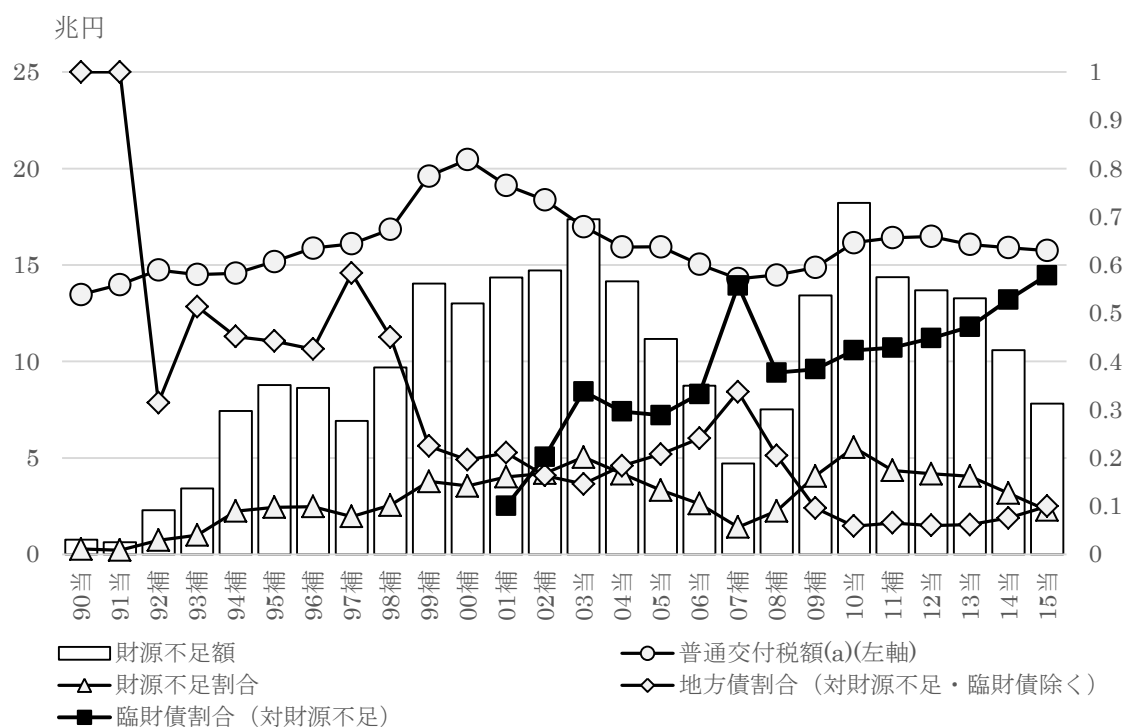
国の予算				地方財政計画				
一般会計（歳入）		一般会計（歳出）		交付税及び譲与税配布金特別会計		歳入	歳出	
国 税	交付税対象税 所得税 法人税 酒税 消費税		地方交付税等		歳入	歳出	地方税	給与関係
			その他の歳出		自動車重量税等	地方譲与税		一般行政経費
					(入口)	(出口)		
					地方交付税	地方交付税		
	その他				借入等		地方譲与税	投資的経費
公債金	建設国債	国債費	元利返済			地方交付税		
	赤字国債		利払い等			臨時財政対策債	公債費	
						地方債		
	その他						国庫支出金	その他
						その他		

出典：総務省資料などを基に筆者作成

実際の地方財政計画の財源不足額と普通交付税等の推移は図表 2 のとおりとなっている。本稿の対象である 2001 年度以降に加え、比較対象として 1990 年代の状況を示した。1990 年代は、当初こそ景気動向もあり、財源不足はほとんど生じていず、わずかな財源不足額に対し、財源対策債を発行することで対応できていた。しかしながら、その後のバブル経済の崩壊に伴う景気の低迷に伴い、財源不足額への対応に加え、景気対策、さらには公共投資基本計画の実現のために、公共投資が行われていく中で、財源不足に対する地方債での対応割合が増加していく。特に、2003 年度は、およそ 20%に相当する 17 兆円の財源不足、さらにリーマンショックを受けた 2010 年度はおよそ 22%に相当する約 18 兆円の財源不足が生じる。こうした財源不足に対して、1990 年代から 2000 年代前半にかけては臨財債を除く地方債の増発により対応され、2003 年度は約 20%を地方債の増発が占めている。そして、2001 年度の臨財債導入以降、臨財債による対応割合が増加し、2015 年度はおよそ 6 割を臨財債が占めるようになる。

このように、1990 年代は財源不足に対して、財源対策債等の地方債発行により対応されるが、2000 年代は、臨財債の財源不足額に対する割合は増加し、その分、他の地方債の割合は減少していく。

図表2 財源不足額と普通交付税額等の推移



※当は当初予算、補は補正後を示す

出典：地方財政便覧を基に筆者作成

4.2 単位費用の作成と交付税制度、臨時財政対策債

第2段階の保障とされる単位費用の作成は、第1段階の地方財政計画というマクロレベルの財源保障と、交付税制度というミクロレベルの財源保障の橋渡しをするものである(山内 2005:76)。この中で注意すべき点として、山内があげるのが、「地方財政計画が策定された時点で、既に基準財政需要額及び基準財政収入額の全国の大枠が決まってしまう」ことである。

通常、自治体ごとのミクロレベルでの普通交付税交付額は、毎年7月下旬ごろに地方交付税法に基づき国が普通交付税大綱を閣議決定するまで確定しない⁹。だが、山内の指摘からすれば、地方財政計画の段階でミクロレベルでの基準財政需要額等の積み上げも一定程度なされ、ほぼ近似した数値になるか検証・確認されている(山内 2005:78~79)。つまり、自治体が一般財源として活用可能な交付税額はほぼ決まっているのである。この点で、年末の予算の閣議決定にあわせ、地方財政計画の収支不足への対応として決定される地方財政対策が自治体の財政運営に与える影響は非常に大きい。

そして、第3段階の保障が、先述のとおり、毎年7月下旬ごろに確定される自治体ごとの普通交付税の算定である。

図表3に示したように、交付税の制度では、

基準財政需要額＝単位費用（法定）×測定単位（国調人口等）×補正係数（寒冷地補正など）

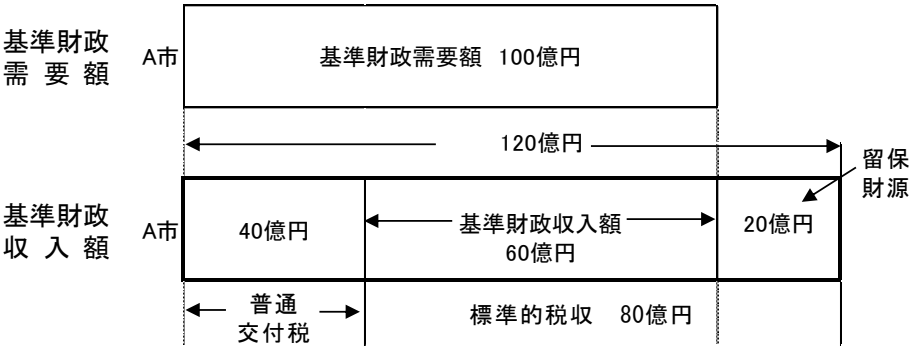
基準財政収入額＝標準的税收×75%¹⁰

の差額が普通交付税として支払われることになる。

なお、基準財政収入額については、標準的税收の 25%が留保財源として除外されている。これは、自治体の自助努力により税收が増加した場合には自由に使える一般財源が増え、税收確保努力へのインセンティブを高めるためとされている。

このように自治体ごとのミクロレベルの普通交付税額は基準財政収入額と基準財政需要額の差として算定されるが、先述のとおり、マクロレベルでの交付額総額は年末の地方財政対策の中で決定されており、単位費用等で調整されることになる。

図表 3 普通交付税の算定



出典：総務省資料などを基に筆者作成

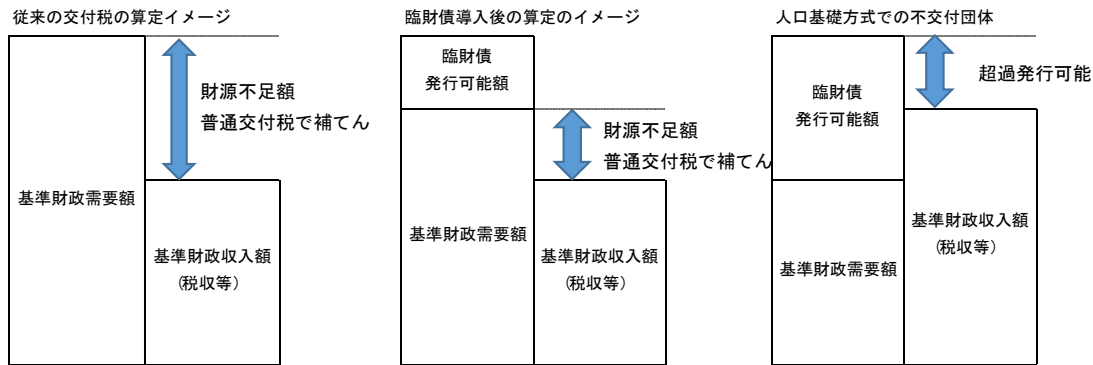
4.3 臨時財政対策債制度の概要

こうした地方財政制度の枠組みの中で、臨財債は、普通交付税の代替として発行が認められるものとなっている。マクロ的には財源不足額を国と地方が折半する形で負担するものと説明され、地方財政法5条の例外として、その附則で発行が認められている（地方財政法附則33条の5①）。

一方、ミクロ的にみれば、図表4の中央に示したように、各自治体の基準財政需要額が臨財債の発行可能額によって振り替えられ、財源不足額が圧縮される。その結果、普通交付税として交付される額は減額されることになる。

また、図表4の右図のように、人口基礎方式等における発行可能額の算定は、ミクロでの財源不足にかかわらず行われていた。このため、不交付団体も発行でき、さらには振替前に財源不足が生じていない場合でも発行可能額が割り振られる状況にあった。結果として、人口規模の大きい不交付団体の指定都市では超過発行可能額が大きくなっていたと推定される。

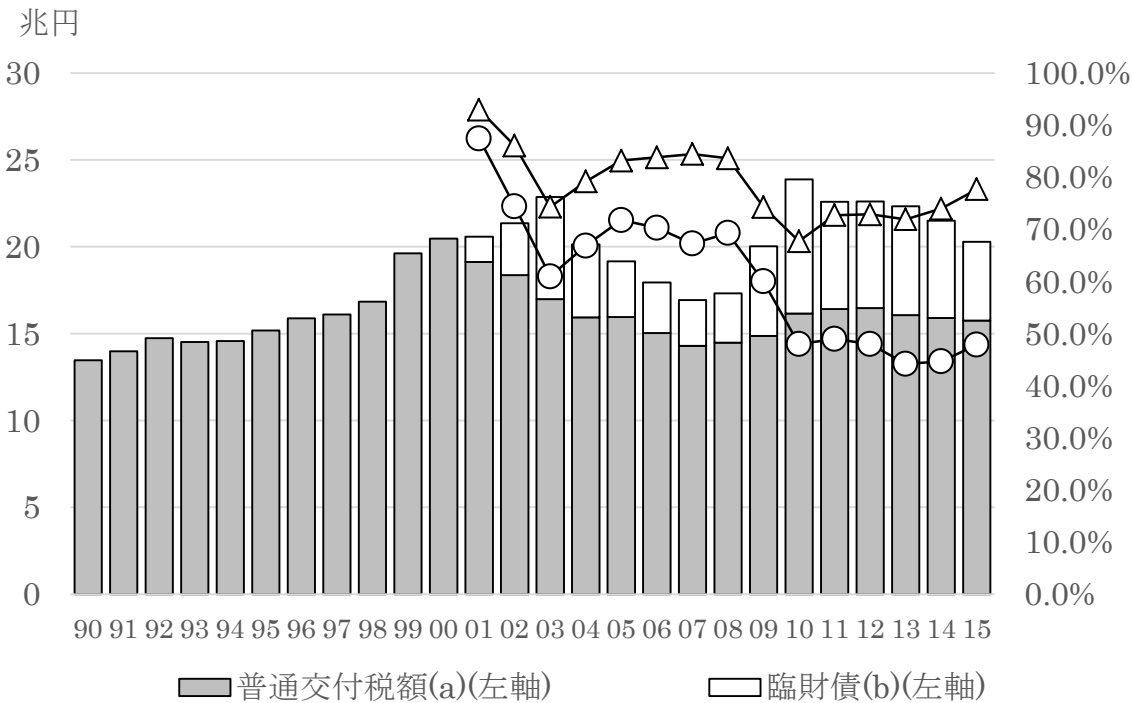
図表 4 普通交付税の算定と臨財債



出典：筆者作成

そして、図表 5 に示したように、2000 年度をピークとして、普通交付税の交付総額は減少傾向にあるが、臨財債も含めると 2003 年度まで増加し、その後は三位一体改革と一体的に行われた交付税減額の影響や景気回復により、圧縮される。そして、2009 年度のリーマンショック以降、普通交付税と臨財債の総額は増加するものの、2010 年度でいえば 3 割以上が臨財債による対応となっている。

図表 5 普通交付税額・臨財債発行可能額等の推移



出典：地方財政便覧などをもとに筆者作成

指定都市は、全国平均と比べると、普通交付税の占める比率が低下している。つまり、他の市町村には普通交付税が交付され、指定都市には臨財債の発行可能額が割り振られている。結果として、指定都市への財源保障は、後年度の臨財債の償還費用が基準財政需要額に算入され、さらに財源不足額に対して臨財債の発行可能額が配分されることによって担保されている。償還費用が基準財政需要額に算入されるとはいえ、本来的には普通交付税で補てんされるべきものが、起債の発行枠を認めることで対応されているのであり、財源保障の意味が問われているといえよう¹¹。

一方、臨財債の元利償還金の基準財政需要額算入額は「理論償還費」を積算する方式がとられている。毎年7月下旬ごろに普通交付税交付額とともに決定される臨財債発行可能額が測定単位となり、地方交付税法で単位費用が、普通交付税に関する省令で種別補正係数が定められる。

図表6に2015年度の横浜市を例とした臨財債の元利償還金の「理論償還費」（基準財政需要額の算入額）の計算を示した。年度ごとの臨財債の発行可能額に単位費用、種別補正係数を乗じ、それを合計した数値が「理論償還費」（基準財政需要額）となる。「理論償還費」の累計額は、この数値を年度ごとに計算し合算した額となる。

図表6 基準財政需要額算入額の計算例（横浜市・2015年度）

発行可能年度	①測定単位 (円) : 臨時財政 対策債発行可能額	②単位費用(円、 測定単位千円当 り)	③種別補正係数 (2001年度債基 準)	④基準財 政需要額 算入額
2001年度	205.2 ×	65 ×	1	330
2002年度	459.0 ×	65 ×	0.978	
2003年度	745.4 ×	65 ×	1.022	
2004年度	538.4 ×	65 ×	1.046	
2005年度	413.3 ×	65 ×	0.758	
2006年度	379.3 ×	65 ×	0.817	
2007年度	344.2 ×	65 ×	0.803	
2008年度	322.4 ×	65 ×	0.849	
2009年度	500.4 ×	65 ×	0.849	
2010年度	773.9 ×	65 ×	0.865	
2011年度	712.6 ×	65 ×	0.837	
2012年度	749.3 ×	65 ×	0.114	
2013年度	809.6 ×	65 ×	0.115	
2014年度	669.8 ×	65 ×	0.089	
①④の単位は億円				

5. 指定都市の臨時財政対策債の発行状況

図表7に指定都市の臨時財政対策債の発行可能額、実際の発行額、その割合を示した。2010年度以降、臨時財政対策債の発行額を発行可能額より10%以上抑制している団体もみられるが、2000年代は、一部を除き、すべての指定都市で発行可能額のほぼ100%が活用されている¹²。こうした状況は不交付団体である指定都市も同様である。不交付団体の場合、臨時財政対策債の元利償還金相当額が単位費用として基準財政需要額に算入されたとしても、普通交付税として交付されることはない。また、将来的に交付団体となり、普通交付税が交付される可能性もあるが、償還していくうえでのリスクを抱えることになる。

本来であれば、不交付団体はリスクを考慮し、その発行を控えるような行動をとることも考えられる。だが、あまり借り手意識がないとされるように、将来の負担を考え、中長期的な視点から起債の意思決定を行っているというよりは、むしろ当該年度の財政運営の中で、一般財源として活用できる財源として臨時財政対策債の発行可能額をとらえていたものと推測される。

図表7 指定都市ごとの臨時財政対策債の発行可能額、発行額、発行割合 単位：億円

	年度	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15
札幌市	発行可能額	100	231	422	287	220	200	181	170	263	511	515	549	605	593	532
	発行額	100	240	420	287	220	150	181	169	263	511	450	490	580	593	520
	発行割合	100%	104%	100%	100%	100%	75%	100%	100%	100%	100%	87%	89%	96%	100%	98%
仙台市	発行可能額	58	130	239	167	128	115	104	98	152	261	272	282	263	245	206
	発行額	58	124	239	167	128	115	104	98	152	261	272	282	263	245	206
	発行割合	100%	96%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
千葉市	発行可能額	51	115	207	148	113	105	95	89	138	225	237	198	214	190	178
	発行額	51	111	207	148	113	105	95	89	138	225	237	198	214	190	178
	発行割合	100%	96%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
横浜市	発行可能額	205	459	745	538	413	379	344	322	500	774	713	749	810	670	553
	発行額	205	447	745	538	413	379	344	322	500	700	660	660	740	670	540
	発行割合	100%	97%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	90%	93%	88%	91%	100%	98%
川崎市	発行可能額	75	168	285	204	157	146	133	124	193	193	156	143	149	86	50
	発行額	75	166	285	204	157	146	133	123	193	193	156	143	149	86	50
	発行割合	100%	99%	100%	100%	100%	100%	100%	99%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
名古屋市	発行可能額	138	307	489	352	270	242	220	206	320	461	404	452	403	341	252
	発行額	138	296	489	352	270	242	220	206	320	461	404	380	280	280	220
	発行割合	100%	96%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	84%	69%	82%	87%
京都市	発行可能額	81	181	334	240	184	163	148	138	215	394	409	415	474	456	391
	発行額	81	185	334	239	184	163	147	138	215	394	409	415	474	456	391
	発行割合	100%	102%	100%	99%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
大阪市	発行可能額	157	351	611	441	338	302	274	256	398	911	861	888	954	759	684
	発行額	157	367	611	441	338	302	273	256	398	911	861	888	954	759	684
	発行割合	100%	105%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
神戸市	発行可能額	83	185	336	241	185	167	151	142	220	423	435	421	476	464	448
	発行額	83	188	336	241	185	167	151	142	220	423	435	421	427	429	413
	発行割合	100%	102%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	90%	92%	92%
広島市	発行可能額	61	136	254	182	139	126	116	108	168	298	320	337	365	354	313
	発行額	61	131	254	182	141	126	116	108	168	298	320	337	365	354	313
	発行割合	100%	97%	100%	100%	101%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
北九州市	発行可能額	62	138	231	165	127	110	100	93	145	291	296	303	334	333	304
	発行額	62	137	231	165	127	110	100	93	145	291	295	303	334	333	304
	発行割合	100%	99%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
福岡市	発行可能額	76	171	303	217	167	153	139	130	202	379	396	408	427	410	358
	発行額	76	172	303	217	167	153	139	130	202	342	396	408	390	360	357
	発行割合	100%	101%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	90%	100%	100%	91%	88%	100%

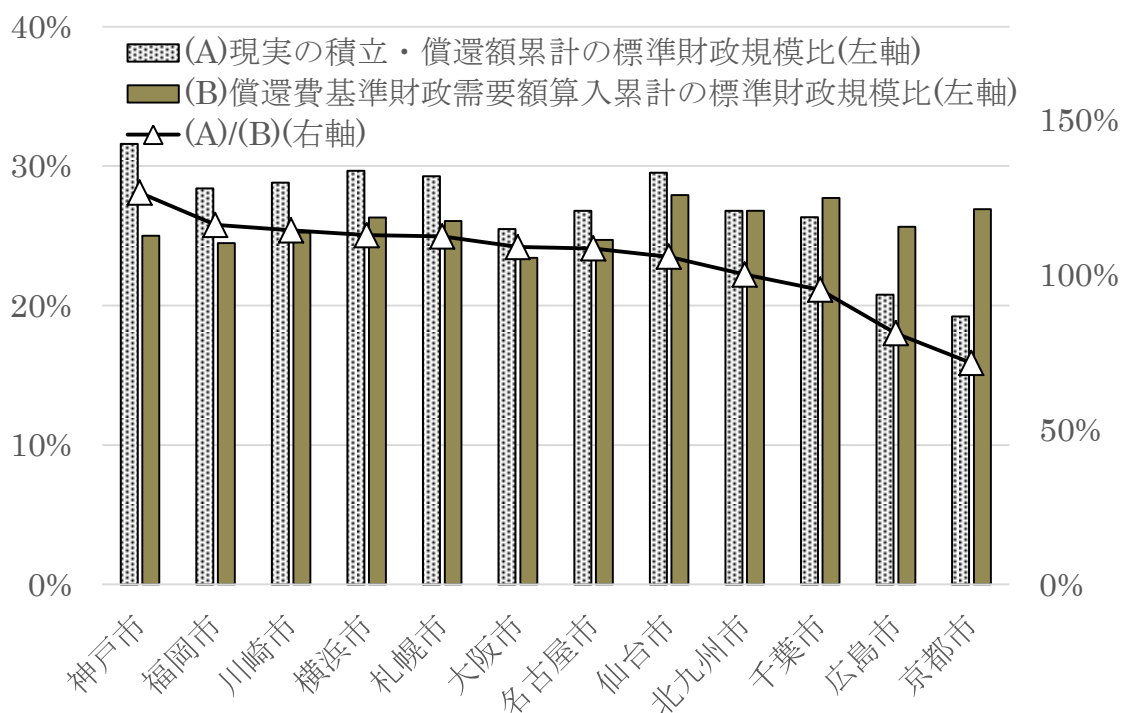
※不交付団体となった部分、発行割合が90%未満の部分に網掛けを施している

出典：地方財政状況調査資料、交付税等係数資料から筆者作成

また、2015 年度までの臨財債の元利償還金相当額の基準財政需要額算入額累計額とともに、地方財政状況調査により、算定した 2001 年度から 2015 年度末までの臨財債の償還・積立額の累計額を 2015 年度の標準財政規模で除したものなどを図表 8 に示した。基準財政需要額算入額は発行後の 3 年間元金は据え置き、その後、元金の償還費相当額が算入されていくことになる。一方、自治体の償還パターンにより異なるが、実質公債費比率算定ルールを用いた場合、毎年度の積立額を発行額の 30 分の 1 (3.3%) として設定していることから、当初は、交付税の基準財政需要額算入額よりも多く積み立てられていくことになる¹³。

こうした中で、千葉市、京都市、広島市では、基準財政需要額算入額累計額に対して、実際に償還・積立が行われた額が下回っている。一方、この 3 市以外は、算入額累計額以上に償還・積立を行っている状況となっており¹⁴、特に、神戸市では、基準財政需要額算入額累計額の 120% 超の償還・積立がなされている。

図表 8 臨時財政対策債の償還・積立額と基準財政需要額算入額の累計額



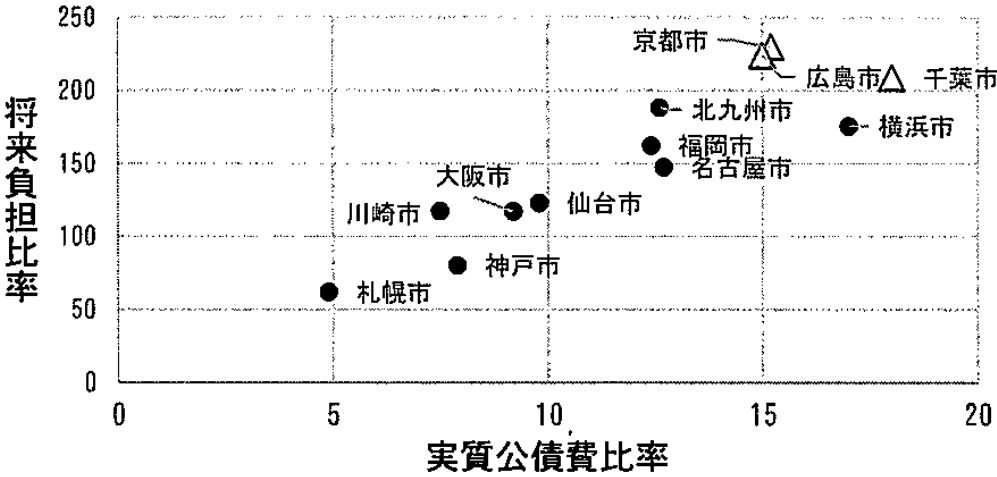
出典：地方財政状況調査資料から筆者作成

このように、償還方法が異なることに加え、発行可能額をすべて活用していないことの影響もあろうが、一部の指定都市では償還に備えるべき基準財政需要額相当額の償還・積立が適切に行われていない可能性がある。この場合には、将来的に厳しい状況での臨財債の一括返済を余儀なくされる場合も想定される。

6. 臨財債償還に向けた償還・積立の要因

実際にこのような償還・積立額にどのような要因が影響を与えているのであろうか。図表9に対象となる12指定都市の将来負担比率と、実質公債費比率を示した。償還・積立不足の可能性のある団体は、千葉市を除き、起債の許可が必要となる18%の水準には達していず¹⁵、また、財政健全化法の早期健全化基準であり、起債が制限される25%の水準には達していないものの、実質公債費比率、将来負担比率が高いことが指摘できる。

図表9 2015年度の将来負担比率と実質公債費率の状況



注) △は償還・積立不足が生じている可能性のある団体

出典：市町村別決算状況調から筆者作成

こうした償還・積立を促す要因を分析するために、財政健全化法施行後の2006年度から2015年度のパネルデータを用いて、償還・積立額／標準財政規模について回帰分析を行う。なお、従属変数の基本統計量は、図表10に示したとおりとなっている。

図表10 パネル分析に用いるデータの記述統計量

	平均値	中位値	最大値	最小値	標準偏差
償還・積立額／標準財政規模*100	2.65897	2.70313	5.29051	0.40542	1.04967
①償還・積立額累計／算入額累計－1	0.03811	0.07951	0.66638	-0.45425	0.18941
②前年度の実質収支比率	0.65833	0.50000	3.20000	-0.90000	0.67990
③前年度の実質公債費比率	14.66583	13.85000	26.20000	5.90000	4.38027
④財政力指数	0.85850	0.85000	1.10000	0.66000	0.12248

従属変数の①償還・積立額累計／算入額累計－1は、基準財政需要額算入累計額に対して実際の償還・積立額累計が少ない場合にはマイナスの値が大きくなり、多い場合にはプラスの値となる。この値がマイナス、つまり償還・積立不足の場合には、一括償還時期が到来した際に、大きな財政負担が生じることになり、償還・積立を促すことから、係数

出典：筆者作成

はマイナスになると考えられる。

②実質収支比率は、黒字、赤字といった収支の標準財政規模に対する割合である。収支が黒字の場合は償還・積立財源を確保しやすいが、赤字の場合、臨財債の償還・積立に用いる財源の確保が困難であり、係数はプラスになると考えられる。

③実質公債費比率は一般会計等が負担する元利償還金等の標準財政規模に対する比率である。この比率が高い場合には地方債発行に許可が必要となる場合もあり、当該数値が高いと、償還・積立を促すインセンティブになり、係数はプラスになると思われる。

そして④財政力指数は、地方公共団体の財政力を示す指数であり、数値が高いほど、普通交付税算定上の留保財源が大きく、財源に余裕がある。この財政力指数が高ければ、臨財債の償還・積立を行なえる財政的余裕があり、プラスになると想定される。

こうした数値を用いた固定効果モデルによる分析結果を図表 11 に示した¹⁶。

対象となる 12 の指定都市では、早期健全化水準であり、起債が制限される 25%の水準等に至っていないこともあり、①償還・積立額累計／算入額累計－1 はプラスの係数となっており、また、③実質公債費比率の係数はマイナスとなっている。①と③からは、基準財政需要額への算入額累計額に比して、償還・積立額累計額が少ないからといって、償還・積立額を増やすようなインセンティブが働いていないこと、実質公債費比率の上昇についても同様に償還・積立額を増やすインセンティブとなっていないことが指摘できる。こうした結果からは、2001 年度からの償還・積立を適切に行っていない団体ほど、単年度でも償還・積立が行われていない状況が指摘でき、標準財政規模比でも相当額の償還・積立不足があることから、満期到来時の対応に苦慮するようなことも想定される。

また、②実質収支比率の係数はプラスとなっていることから、収支のよい団体ほど、償還・積立を行っていることが指摘できる。

なお、④財政力指数は、有意な関係を見出すことはできなかった。

図表 11 臨財債の償還・積立の要因分析

n=12、T=10	係数	P 値	
①償還・積立額累計／算入額累計－1	2.297105	0.00038	***
②前年度の実質収支比率	0.476251	0.00005	***
③前年度の実質公債費比率	-0.217958	0.00000	***
④財政力指数	2.064696	0.35725	
決定係数	0.70304		

注:* **は、0.01%水準で有意なもの

このような結果からは、今後、適切な償還・積立を行っている団体と、^{出典：筆者作成}そうでない団体の二極化が進むことも懸念される。

また、先行研究では、実質公債費比率算定ルールが積立を促す一定の機能を果たしており、また、早期健全化水準である 25%に近くなるほど積立を促進するガバナンス機能

を備えているとの指摘（石川・赤井 2013：79）もなされている。しかし、今回の指定都市のデータでは、全体として比較的健全な財政状況にあることも一つの要因と考えられるが、こうした関係性を見出すことができなかった。

7. 普通交付税不交付団体への臨財債発行の影響

不交付団体の臨財債の超過発行可能額等を分析するため、図表 12 に本稿で対象となる 12 の指定都市のうち、対象期間において不交付団体となったことのある千葉市(2006 から 2009 年度)、横浜市(2008、2009 年度)、川崎市(2003 から 2009 年度)、名古屋市(2006 から 2009 年度)について振替後財源不足額、振替前財源不足額、臨財債発行可能額、普通交付税額、超過発行可能額を示した。超過発行可能額は、財源不足額以上に臨財債の発行が認められた次の額を示した。

振替前財源超過の場合：臨財債の発行可能額

その他の場合：振替前財源不足額－（普通交付税額＋臨財債発行可能額）

網掛けをした不交付団体の期間では、財源不足額以上の超過発行が可能となっており、特に、振替前に財源不足額が生じていない場合でも臨財債の発行が可能であったことが指摘できる。

こうした点からすれば、不交付団体にとっては、財源として活用できる枠が広がったのであり、川崎市のように対象期間中不交付となっている期間の長い団体にとっては大きな財源の確保につながったといえよう。特に、1990 年代の単独事業の増加、バブル崩壊後の税収の低迷の中で、臨財債の超過発行が財政状況の改善に寄与した側面もあると考えられる。また、5 の発行状況とあわせてみれば、不交付団体も超過発行であるかを問わず、発行可能額をほぼ満額活用しており、利用可能な財源としてとらえていたと推測される。

一方、諏訪・森は「振替前財源不足額にリンクしない人口基礎方式による臨財債発行可能額の算定は、大都市自治体においては、財政好転時に臨財債の超過発行を招き、財政規律の弛緩を誘発する恐れがあると同時に、財政状況の如何を問わず、交付税配分額を超える臨財債の発行を誘発し、大都市自治体住民の将来的財政負担を増大させる可能性が高い」（諏訪・森 2012:55）としている。本来、臨財債は、財源不足を補てんする普通交付税の代替であり、超過発行可能額を経常的経費に充当し、財政支出の拡大を招き、また、適切な償還・積立を行っていなかったとすれば、諏訪・森の指摘は妥当といえよう。だが、川崎市、名古屋市の公債費負担比率や将来負担比率は低く、その使途も含め、さまざまな観点からの分析が必要と考えられる¹⁷。

なお、2010 年度から人口基礎方式を段階的に廃止してきており、2013 年度からは全額が財源不足額基礎方式により算出されている。このため不交付団体であっても臨財債の発行が可能というケースはみられなくなっている。

図表 12 振替前後の財源不足額、臨財債の発行可能額、普通交付税額等 単位：億円

	年度	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15
千葉市	振替後財源不足額	90	70	52	29	37	-13	-42	-35	-1	41	88	74	68	62	71
	振替前財源不足額	141	185	259	176	151	91	53	53	137	266	325	272	282	252	249
	臨時財政対策債発行可能額	51	115	207	148	113	105	95	89	138	225	237	198	214	190	178
	普通交付税額	89	69	50	26	35	0	0	0	0	39	88	72	67	61	69
	超過発行可能額	0	0	0	0	0	13	42	35	1	0	0	0	0	0	0
横浜市	振替後財源不足額	772	582	498	423	314	126	18	-94	-94	143	215	228	210	233	186
	振替前財源不足額	977	1,041	1,243	962	727	505	362	229	406	917	928	977	1,020	903	739
	臨時財政対策債発行可能額	205	459	745	538	413	379	344	322	500	774	713	749	810	670	553
	普通交付税額	767	578	487	413	305	112	8	0	0	139	215	218	207	229	180
	超過発行可能額	0	0	0	0	0	0	0	94	94	0	0	0	0	0	0
川崎市	振替後財源不足額	103	58	1	-47	-79	-125	-164	-204	-244	-10	7	8	11	16	8
	振替前財源不足額	178	226	287	157	78	21	-31	-80	-51	183	163	151	160	102	57
	臨時財政対策債発行可能額	75	168	285	204	157	146	133	124	193	193	156	143	149	86	50
	普通交付税額	101	56	0	0	0	0	0	0	0	0	7	5	9	14	5
	超過発行可能額	0	0	0	47	79	125	133	124	193	10	0	0	0	0	0
名古屋	振替後財源不足額	319	266	208	109	38	-67	-230	-253	-242	36	57	73	64	57	69
	振替前財源不足額	456	574	697	460	307	175	-10	-47	78	497	461	525	467	397	321
	臨時財政対策債発行可能額	138	307	489	352	270	242	220	206	320	461	404	452	403	341	252
	普通交付税額	315	264	200	102	31	0	0	0	0	33	57	66	61	54	64
	超過発行可能額	0	0	0	0	0	67	220	206	242	0	0	0	0	0	0

出典：交付税等係数資料から筆者作成

8. 本稿で得られた知見と今後の課題

本稿では、臨財債を取り上げ、指定都市への影響についてみてきたが、次の点を指摘することができる。

1 点目の臨財債への指定都市の対応については、発行可能額をほぼ満額活用していること、その償還・積立については基準財政需要額の算入額累計額以上に積み立てられている団体と、そうでない団体とに2分されることを明らかにできた。

2 点目の償還・積立を促す要因について、償還・積立が不足していると考えられる団体は実質公債費率が高いものの、起債制限にまでは至っていないため、償還・積立を促すような状況にはないことが指摘できた。特に、基準財政需要額算入額の累計額に比して償還・積立額累計額が小さい場合、交付税に算入された償還額の他の用途への転用による先食いである可能性もあり、償還時を迎えた場合に困難な財政運営を余儀なくされることも想定され、自主的に償還に備える対応が必要といえよう。

3 点目の不交付団体への影響については、臨財債の発行可能額の配分が財源不足でなく、人口基礎方式等で配分されていたことから、超過発行が可能となっており、また、振替前に財源不足が生じていない団体についても臨財債の発行可能額が割り振られていたことが指摘できた。こうした点では、1990 年代の単独事業の増加、バブル崩壊等の影響により厳しい財政状況に直面している不交付団体にとって一定の資金確保に寄与した側面もあると考えられる。さらに、対象期間で交付・不交付の変動があった団体についても、交付・不交付にかかわらず、臨財債の発行可能額をほぼ満額活用していることから、こうした団体も臨財債を利用可能な財源としてとらえ活用していたものと推測される。

また、指定都市については、振替前財源不足額に占める臨財債発行可能額の割合が高く、本来普通交付税で交付されるべき額が臨財債で措置されるようになり、財源保障の意

味が問われている。一方、本稿では臨財債が個々の団体の計画的な行財政運営等に与える具体的な影響にまで言及することはできなかった。

そして、本稿で取り上げた臨財債以外にも、2000 年以降、団塊世代が退職を迎えることから、認められるようになった退職手当債¹⁸や、行政改革推進債など、地方財政法第 5 条の例外となる地方債が増えてきており、こうした地方債が自治体の財政運営に与える影響も大きいと考えられる。

こうした点については今後の検討課題としたい。

[注]

- ¹ 阿部ほか 1997 では、「三割自治」の意味はかなり多様であり情緒的でもあるとしながらも、仮に歳入・歳出額に占める地方税収入の割合を示すならば、おおむね妥当しているとしており、その根拠の妥当性を示している。
- ² 東京都では、美濃部亮吉知事の就任後、国と一線を画した財政運営を行う中で、1974 年に職員給与のベースアップのために起債を行なおうとするが、国が許可せず、財政危機が一気に深刻化する中で、1977 年に都議会に起債訴訟議案を提出したが、最終的に反対多数で否決された（日比野 1987、池上 1987）。こうした事例は、国の制度の中で自治体が財政運営を行わざるを得ないことを示した象徴的なものといえる。
- ³ 地方財政計画の財源不足への対応として、1980・90 年代は、財源対策債の発行が認められてきたが、この財源対策債は基本的に建設事業費に充当が可能であるのに対して、臨財債は、一般財源に充当できると点では自由度が高く、さまざまな用途に利用でき、自治体としてのメリットも大きいと考えられる。
- ⁴ 地方財政対策は、毎年の年末の恒例行事ともなっており、「自治体の利益擁護」を組織目標とする自治省（総務省旧自治省ユニット）と、「国家財政の健全化」を組織目標とする大蔵省（財務省）に加え、政治家も動員された妥協の産物として決定されてきた（北村 2009：72）。具体的には、適債事業の拡大、充当率の引き上げとともに、元利償還費用を後年度の交付税の単位費用に加えることなどによって財源不足への対応が行われてきている。
- ⁵ 赤井は、石川・赤井 2013 をベースとした資料において、臨財債の発行により、将来の財源は制約を受けることになり、将来は苦しくなることから、起債せずに今、節約すれば、将来に制約を受けずお得といった指摘をしている（www.geocities.co.jp/SilkRoad/3841/PPT10-2.pdf 2017 年 7 月 4 日閲覧）。
- ⁶ 普通会計決算のルール上、満期一括償還方式の地方債の償還財源としての積立は公債費として扱われ、減債基金の積立としては計上されない一方、定時償還方式の地方債の返済に向けた減債基金積立は計上されることになる。この点で、市場公募方式を採用している指定都市については、臨財債を満期一括償還方式により調達していることが多いと考えられるが、その区分は公表されていないため、償還・積立としている。
- ⁷ 創設当時の 2001 年度、2002 年度は主として人口を測定単位とする 5 つの基準財政需要額によって、2003 年度から 2006 年度は人口を測定単位とするその他諸費、2007 から 2009 年度は人口基礎方式が採用され、2010 年度から人口基礎方式と財源不足額基礎方式が併用され、2013 年度から完全に財源不足額基礎方式へ移行されている。
- ⁸ 日米構造協議を踏まえた公共投資基本計画で位置付けられた下水道、廃棄物処理などの事業整備の主体地方であったことから、地方単独事業による消化が大きく期待されたという（金澤 2002：55-65）。
- ⁹ 普通交付税法 10 条 3 項で、総務大臣は、交付すべき普通交付税の額を、遅くとも毎年 8 月 31 日までに決定しなければならないと規定されており、通常、7 月下旬に閣議決定され、公表される。
- ¹⁰ 算入率が 100%の税目もあるが、ここでは、簡略化して示した。
- ¹¹ 森 2015 は、財源不足額基礎方式に移行した臨財債を取り上げ、道府県ごとの財源保障率

を推計しており、最も財政力指数の高い神奈川県では 25.3%に過ぎない一方、最も財政力指数の低い鳥取県では 85.2%となっていることともに、補正係数が財政力指数と加速度的に高まるように設定されており、大都市圏において財源保障機能を弱めていると指摘している。

- ¹² 2002 年度は、補正予算によって臨財債発行可能額も増加されているが、この団体のデータを掲載している交付税等係数資料においては補正前の数値となっていることから、この図表で用いた分母は、補正予算前の当初決定の数値となっている。
- ¹³ 石川・赤井 2013 では、30 年債を事例として、基準財政需要額算入額、実質公債費比率等のルールごとに積立額を試算しており、起債後の最初の 6 年間は実質公債費比率ルールが、13 年度目以降 30 年に達するまでは基準財政需要額方式の積立額が最速になるとしている。この点で、償還・積立額は、定時償還、満期一括償還といった償還方式とともに、積立ルールにより異なり、また、発行可能額を満額活用した場合を示しており、不足という概念が妥当するかは一概にはいえないが、基準財政需要額算入額累計額と比較して不足か、否かを示した。
- ¹⁴ 衆議院の緒方林太郎議員の「臨時財政対策債償還に関する質問主意書」に対し、2015 年 2 月 3 日に出された答弁書では、臨時財政対策債の制度が導入された 2001 から 2013 年度までの間において、基準財政需要額に算入された臨財債償還費の累計額と比較して、臨時財政対策債の元利償還額の累計額が少ない指定都市は、千葉市：約 18 億 2,993 万 4 千円、京都市：約 204 億 4,502 万 9 千円、広島市：約 94 億 5,431 万円とされている。
- ¹⁵ 18%を超過した場合、公債費負担適正化計画の策定が必要となる。18%超である千葉市においては 2007 年 3 月に同計画を策定しているほか、川崎市も 2007 年 8 月に策定している。
- ¹⁶ F 検定の結果、Pooling モデルよりも固定効果モデルのほうが、Hausman 検定の結果、random モデルよりも固定効果モデルのほうが適当との結論のため、固定効果モデルによる推計を行っている。
- ¹⁷ 例えば、川崎市では、2014 年度に、普通交付税と臨時財政対策債の発行可能額が当初想定を約 67 億円下回ったことから、一般財源の 1%に相当する額の執行抑制を行っているが、その後も実質公債費比率は順調に下がってきており、何をもって財政規律の弛緩というかはその具体的な事象も含め検証する必要がある。
- ¹⁸ 単なる赤字地方債として評判の悪い退職手当債は（千葉 2007 など）、2015 年までの 10 年間の期間限定であったにもかかわらず、指定都市についていえば、「大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望（平成 27 年度）」で退職手当債の期間の延長を要望しており、こうした自治体の要望を受け、10 年間特例が延長されるに至っている。

[文献リスト]

- 阿部斉・新藤宗幸『概説 日本の地方自治』東京大学出版会、1997
- 穴原達也「臨時財政対策債発行可能額新設がもたらす地方財政への影響―栃木県内市町村のケースから」『月刊自治研』2001年10月号、91～101頁
- 池上岳彦「起債 自由化論争の展開 ―1970～80年代の政府間財政関係に関する一考察―」『都市問題』80巻8号、1987年8月、51～74頁
- 磯崎初仁・金井利之・伊藤正次『ホーンブック 地方自治』北樹出版、2007
- 石川達哉・赤井伸郎「臨時財政対策債の構造と実体―基準財政需要算入額と積立・償還額から見た自治体行動の実証分析」日本地方財政学会編『大都市制度・震災復興と地方財政 日本地方財政学会研究叢書』第20号、2013、65～83頁
- 梅原英治「地方交付税の減額と臨時財政対策債への振り替え措置の検討」『大阪経大論集』第53巻第4号、2002年11月、239～267頁
- 金澤史男『現代の公共事業―国際経験と日本』日本経済評論社、2002年
- 北村亘『大阪市立大学法学叢書 59 地方財政の行政学的分析』有斐閣、2009年
- 佐々木信夫『現代地方自治』学陽書房、2009
- 諏訪一夫・森徹「臨時財政対策債と大都市自治体の財政運営―名古屋における発行を事例として」『地方財務』2012年1月、47～66頁
- 千葉明「地方公務員の退職金を借金で賄う退職手当債 3000 億円超の大矛盾」『エルネオス』エルネオス出版、2007年5月、54～56頁
- 土居丈朗・別所俊一郎「地方債元利償還金の交付税措置の実証分析―元利補給は公共事業を―元利補給は公共事業を誘導したか―」『日本経済研究』(51) 2005-03、33～58頁
- 土居丈朗『地方債改革の経済学』日本経済新聞社、2007
- 中村悦広「臨時財政対策債と将来の財政負担―大阪府下市町村データによる実体分析」『地域総合研究所紀要』第8号、2016、53～78頁
- 日比野登『財政戦争の検証』第一書林、1987
- 宮崎雅人「地方債元利償還金の交付税措置による事業誘導仮説の再検証―地域総合整備事業債を中心に」『都市問題』97巻9号、2006年9月、82～86頁
- 森徹「地域間の財政力格差と地方交付税」森徹・鎌田繁則編著『格差社会と公共政策』勁草書房、2013、63～90頁
- 森徹「臨時財政対策債の地方財源保障効果」『商学論集』第83巻第4号、2015年3月、141～153頁
- 山内健生「地方財源保障に関する一考察(2)」『自治研究』81巻3号、2005年、66～90頁