

# 潜在的リスクの高まる地方財政

## ～臨時財政対策債(赤字地方債)の累増と償還・積立不足～

堀内 芳彦

### 要旨

近年の地方財政は巨額の財源不足が続いている。その財源不足は、国の一般会計加算等による地方交付税の増額と赤字地方債である臨時財政対策債の増発で補填されている。地方は、社会保障関係費が増加する一方で、行財政改革等により給与関係費や投資的経費を削減し歳出総額は抑制基調にある。しかし、財源不足の継続で臨時財政対策債残高は累増し15年度末に50兆円に達する見込みである。加えて、その将来の元金償還見合いで毎年度加算された地方交付税が半数の道府県で流用され、償還・積立不足が生じている。

### はじめに

2015年7月22日経済財政諮問会議に提出された「中長期の経済財政に関する試算」によれば、15年度の国・地方合わせたプライマリー・バランス(基礎的財政収支)の対GDP比は3.0%程度となる見込みで、13年8月策定の「中期財政計画」における財政健全化目標である10年度水準からの対GDP比赤字半減(対GDP比3.3%)は達成が見込まれるが、20年度黒字化目標は経済再生ケース(中長期のGDP成長率:実質2%、名目3%以上)でも達成できない(対GDP比1.0%)という厳しい財政状況にある。

こうした状況下で、地方のプライマリー・バランスは05年度以降黒字が維持されている。これは、わが国の地方財政制度が全ての地方公共団体に標準的な行政サービスが提供されるよう、国が財源保障する仕組みとなっており、地方の黒字は実質的に国が赤字国債を発行して手厚い財源保障を行うことで成立している。

以下では、バブル崩壊で90年代から悪化した地方財政について、財政健全化に

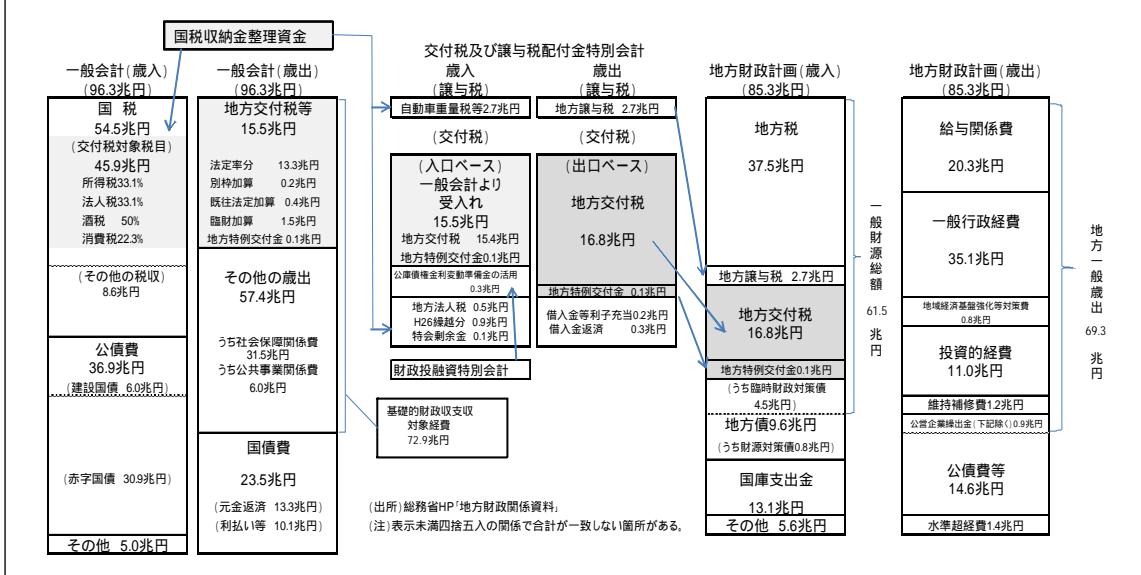
向けたこれまでの取組みと財政状況の推移を概観したうえで、今後の地方財政運営の方向についてみていく。

### 国と地方の財政関係

全ての地方公共団体が、法令によって義務付けられた事務事業を円滑に実施できるよう財源を保障するため、毎年度、翌年度の地方公共団体の歳入歳出総額の見込み額に関する書類(地方財政計画)が策定される。その過程で地方交付税法6条に規定された地方交付税総額(国税5税収の一定割合)で地方財政全体の収支が均衡するか検証され、財源不足がある場合には、一般会計加算等による地方交付税増額、地方債増発等の補填措置がとられる(財源不足の補填措置については後述)。

15年度地方財政計画でみると、歳出85.3兆円と地方税・地方譲与税、特例交付金、地方債(除く財源対策債、臨時財政対策債)、国庫支出金(生活扶助費負担金等の国庫補助負担金)、その他を合計した歳入64.2兆円との収支差額21.1兆円に対する地方交付税の法定率分13.3兆円との差額が

図表1 国の予算と地方財政計画(通常収支分)との関係(平成27年度)

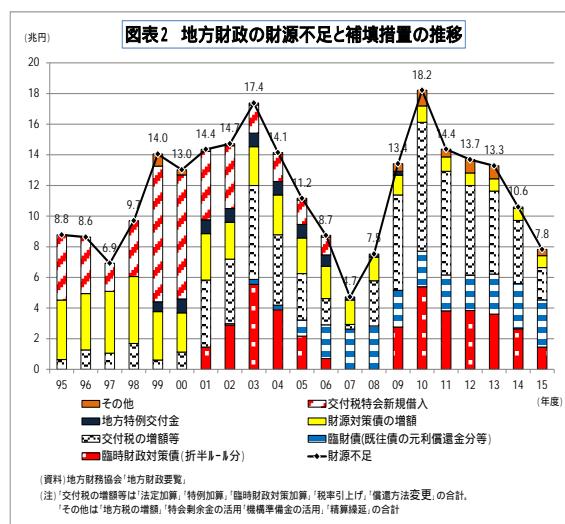


財源不足(7.8兆円)となっており、これが地方交付税の増額2.5兆円と地方債の増発5.3兆円(臨時財政対策債4.5兆円、財源対策債0.8兆円)で補填されている(図表1)。

そして、地方財政計画で決定された地方交付税は、各地方公共団体に対し、基準財政需要額(国が定めた人口、面積や単位費用等に基づき算出される標準的な行政サービス費用)と基準財政収入額(標準的地方税収見込み額×75%)の差額という形で交付される仕組みとなっている。

## 巨額の財源不足が継続する地方財政

地方財政は、90年代前半以降、景気低迷による減収に加え、社会保障関係費の自然増、減税や公共投資拡大など国の施策に地方が協力してきたことによる公債費の増嵩等を主な要因として財源不足が急激に拡大し、03年度には17.4兆円に拡大。景気回復で一旦は07年度4.7兆円に縮小したものの、リーマンショックで10年度には過去最大の18.2兆円にまで拡大。その後、景気回復で縮小傾向にあるものの、15年度は7.8兆円と依然巨額の財源不足が継続している(図表2)。



## 近年の主な地方行財政改革の動向

### 平成の合併

90年代以降悪化した地方財政に関連した主な政策として、99年に、人口減少・少子高齢化等の社会経済情勢の変化や地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政規範の確立を目的として、市町村の合併の特例に関する法律が改正され、いわゆる「平成の合併」がスタートした。

この政策により、市町村数は98年度末の3,232から05年度末で1,821、14年4月には1,718に減少している。10年3月に総務省が公表した「平成の合併について」によれば、合併の主な効果として「適正な職員の配置や公共施設の統廃合など行財政の効率化」が挙げられ、「概ね合併後10年経過以降においては、人件費等の削減により年間1.8兆円の効率化が図られる」という推計結果が報告されている。

### 三位一体改革

01年4月に発足した小泉内閣は聖域なき構造改革を掲げ、国と地方の財政悪化、国と地方の財政関係の不均衡、地方分権の進展という状況のもと、「骨太の方針2002」で国庫補助負担金改革、税源移譲、地方交付税改革のいわゆる「三位一体改革」を打ち出した。具体策として、04~06年度の3年間で国庫補助負担金4.7兆円の削減、国から地方へ3兆円の税源移譲、地方交付税及び臨時財政対策債の5.1兆円の削減が実施された。

### 地方公共団体財政健全化法

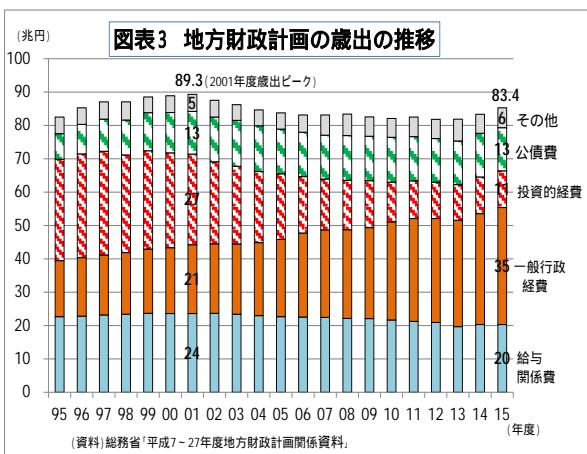
06年6月の夕張市の財政破綻をきっかけに、地方公共団体の財政状況を統一的な指標で明らかにし、財政破綻を早い段階で防止することを目的に、07年6月に地方公共団体財政健全化法が公布された。健全化法では、4つの財政指標を健全化判断比率として設定のうえ早期健全化基準を設け、基準以上となった地方公共団体には財政健全化計画の策定を義務づけている。14年度決算で早期健全化基準以上となっているのは夕張市のみで、実質赤字がある地方公共団体は07年度の24団体から14年度は2団体に減少している。

### 行財政改革により歳出は抑制基調

上記の行財政改革等により、地方財政の歳出総額は01年度の89.3兆円をピークに抑制基調で推移している。

経費別に01年度と15年度を比較してみると、一般行政経費は01年度20.6兆円から15年度35.1兆円と大きく増加(14.5兆円)しているが、このうち国庫補助事業が9.3兆円から18.5兆円へと9.5兆円増加しており、これは社会保障関係費の増加によるものである。一方、投資的経費は、公共投資の縮小により27.2兆円から11.0兆円に16.2兆円減少。給与関係費は、職員数の削減(317千人から276千人に41千人削減)等により23.7兆円から20.3兆円に3.4兆円減少している(図表3)。

要するに、社会保障関係費が増加する中で、投資的経費や給与関係費を大幅に削減することにより総額を縮減してきたといえる。



### 臨時財政対策債の仕組み

次に、歳入面に関して財源不足の補填措置についてみていく。

地方財政の財源不足については、法定率の引上げ等による地方交付税の増額により補填することが本来は望ましいが、

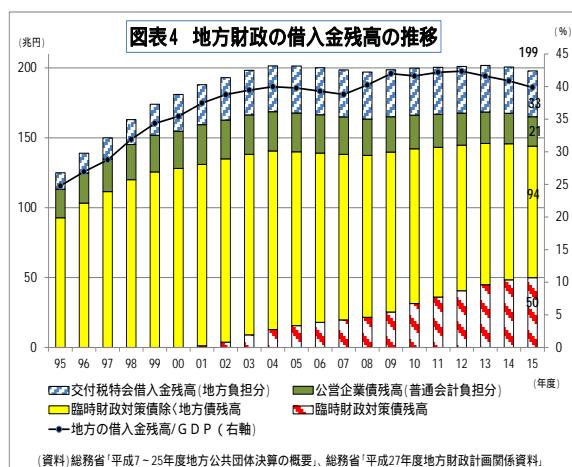
92年度以降、その原資である国税収入も不足する状況から地方交付税特別会計借入金による地方交付税増額を基本として対応し、その償還金を国と地方で折半して負担することとしてきた(地方負担分の償還は、実質的に地方交付税特別会計から交付される地方交付税の減額で措置)。

しかし、このいわゆる特会借入方式は、「隠れ借金」として問題視されたことより、国と地方の責任分担の明確化と、国と地方を通ずる財政の透明化を図るために、01年度に、財源不足のうち財源対策債(投資的経費を充当する地方債の割合を高めるために発行される建設地方債)等を除く残余について、国と地方が折半し、国負担分は一般会計繰入、地方負担分は臨時財政対策債(赤字地方債)(注)により補填する制度変更(いわゆる「折半ルール」)がなされた。この措置は当初3年間の臨時措置とされたが、財源不足の状況は変わらず、現時点で16年度まで継続されることになっている。

(注) 臨時財政対策債は、元利償還金の全額が後年度に地方交付税の基準財政需要に算入されることより、実質的に地方交付税の分割後払いとして機能する。なお、この元利償還金に相当する財源不足については、臨時財政対策債で対応するされ、折半ルールの対象外とされている。

### 累増する臨時財政対策債

06年度以降、既往債の元利償還金分等の臨時財政対策債の発行額が2兆円を超える規模(15年度は3.1兆円)で継続する中で、折半ルールによる臨時財政対策債の発行額は07、08年度こそ景気回復でゼロになったが、09年度以降は発行が継続している(図表2)。こうしたことより臨時財政対策債の残高は累増し、15年度末は50兆円に達する見込みである。



地方財政の借入金残高(=地方債残高+公営企業債残高(普通会計負担分)+交付税特会借入金残高(地方負担分))をみると、04年度以降200兆円規模でほぼ横這いで推移している(図表4)。これは、臨時財政対策債残高が累増する一方で、公共投資の抑制により、臨時財政対策債を除く地方債の発行額が01年度10.5兆円から15年度5.3兆円にまで減少してきたため、同残高は02年度末のピーク131兆円から15年度末94兆円まで減少する見込みである。

地方の借入金残高の総額は横這いとはいえ200兆円は巨額であり、臨時財政対策債は将来的に全額地方交付税で財源補填されるとしても、各公共団体が返済する赤字地方債であることには相違なく、財政構造としては悪化しているといえる。

また、財源補填措置として、交付税特会借入は、07年度以降、新規借入が行われていないが、地方負担分の借入金残高は06年度末33.6兆円で、07~10年度は償還が繰延となったあと、11~13年度各1,000億円、14年度2,000億円、15年度3,000億円償還となり、15年度末32.8兆円の見込みである。16年度以降、償還額が1,000億円ずつ増えていく計画が作成されているが、現在の国の財政状況から

償還見通しはかなり厳しいとみられる。

### 硬直性の高い財務構造が継続

地方公共団体の財政構造が、経済情勢や地域社会の状況に呼応して変化する行政需要に対応し得るような弾力性のある状態にあるかを判断する指標として、経常収支率が用いられている。経常収支率は、地方税、地方交付税等の経常一般財源に減収補填債特例分(地方税収が標準的な税収を下回る場合に発行される地方債)と臨時財政対策債を加えた合計額に対する、人件費、扶助費、公債費等の経常的経費に充当される一般財源の比率で、100%を超えると経常収支赤字ということになる。

地方公共団体全体での経常収支率は、04年度以降、社会保障関係費の増加を主因に90%を超える状態が継続し、地方税収入の増加があった13年度も91.6%(都道府県93.0%、市町村90.2%)と引き続き硬直性の高い財政状態にある。

ここで、赤字地方債である減収補填債特例分と臨時財政対策債(将来的に地方交付税で補填されるとしても各団体の借金に変わりはない)を分母から控除した修正経常収支率(企業財務でいう通常の経常収支率)でみると、

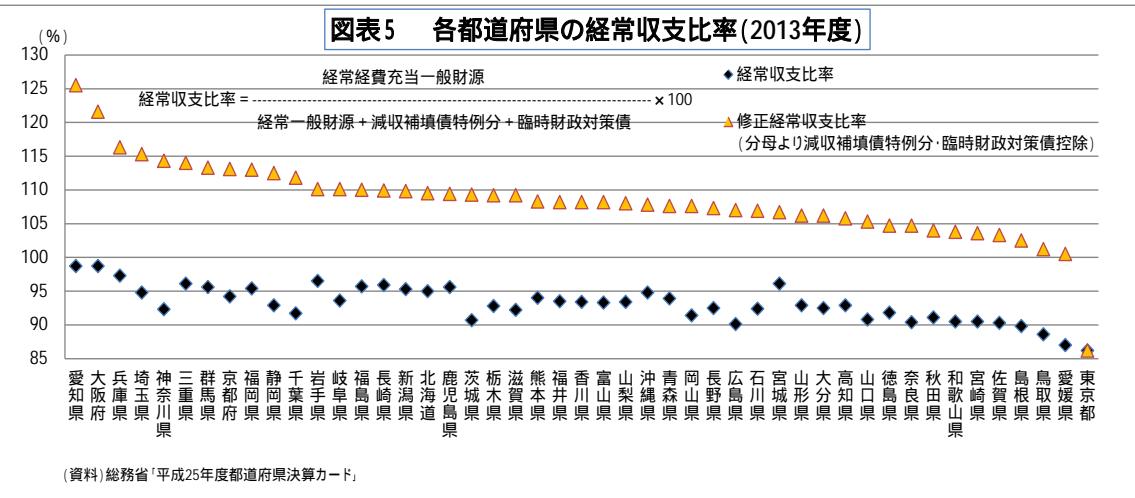
102.5%(都道府県107.6%、市町村97.7%)という状態にある。このうち都道府県を個別にみると、地方交付税不交付団体の東京都を除く全ての道府県が100%を超える(潜在的に経常収支赤字)バラツキも大きいことがわかる(図表5)。

### 臨時財政対策債の償還・積立不足

臨時財政対策債の償還額は、標準的な償還条件に基づく全国一律の償還条件により各年度の元利償還金を理論的に算出し、その全額が地方交付税の基準財政需要額に算入される。臨時財政対策債を満期一括償還方式で発行した団体は、基準財政需要額に算入された当該臨時財政対策債の元金償還額相当額を減債基金に積み立てていれば、満期時において必要な財源が確保される仕組みとなっている。

しかし、この償還積立金について、都道府県と政令指定都市の積立不足が13年度までの累計で4,367億円あることが15年2月3日の衆議院の質問答弁書で公表された。内訳は、都道府県が、福岡県395億円、千葉県386億円、宮城県365億円、山形県363億円、北海道314億円、岩手県302億円など、23道府県4,010億

図表5 各都道府県の経常収支比率(2013年度)



円。政令指定都市が、京都市 214 億円など、6 市 357 億円である。

修正経常収支率でみて潜在的に経常収支赤字の 46 道府県のうち半数に積立不足があり、不足分は他に流用されていたということであり、それだけ財政状況が逼迫しているといえる。半数の道府県が、将来の満期時に減債基金以外の財源確保が必要となるなど、今後の財政運営に支障を来すリスクを抱えているといえよう。

### 財源保障機能維持も成果主義重視へ

上記の状況を踏まえた今後の地方行財政改革について、財政制度等審議会(15 年 6 月 1 日開催)は「財政健全化に向けて、このような国・地方を通じた財政構造を理解した上で、地方の歳出抑制にしっかり取り組んでいかねばならない」と主張している。

一方、地方財政審議会(6 月 9 日開催)は、「地方は国と異なり歳出全体の伸びを抑制しており、国より財政収支等が良好なのは地方の努力によるもの」、「地方交付税法の定める本来の姿(財源保障機能と財源調整機能)に立ち戻り、地方交付税の法定税率に引上げにより地方の財源不足を解消すべき」と主張している。

こうした相対する主張に対し、6 月 30 日閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2015」では、政策の一つの柱として地方創生を掲げる中、税収増も見込んで、「地方の安定的な財政運営に必要となる一般財源の総額は 18 年度まで 15 年度地方財政計画の水準を確保する」ということで政治決着がなされた。

ただし、地方行財政改革については、経済財政諮問会議の民間議員の意見を反映し、「公的サービスの産業化」「インセ

ンティブ改革」「公共サービスのイノベーション」の視点を盛り込むなど、市場化・民営化による効率化とそのためのインセンティブを付与するという成果主義重視の改革姿勢が強く打ち出されている。

具体的には、公的サービスの産業化・イノベーションの取組事項として、「行政サービスのオープン化・アウトソーシング等の推進、自治体情報システムのクラウド化の拡大、PPP/PFI の拡大、公営企業・第三セクター等の経営健全化などの業務改革の推進」、「公共施設等総合管理計画の策定、地方公会計の整備、公営企業会計の適用拡大などの地方公共団体の財政マネジメントの強化」などが挙げられている。これらの取組事項は、人口減少の中での歳出効率化のために必要な改革だと判断されるが、「インセンティブ改革」については留意が必要だ。

それは「例えば歳出効率化に向けた取組みで他団体のモデルとなるようなものにより、先進的な自治体が達成した経費水準の内容を、計画期間内(18 年度まで)に地方交付税の単位費用の積算に反映し(トップランナー方式)、自治体全体の取組みを加速する。」という点で、トップランナーの低コスト団体に合わせるという仕組みにより、実質的に地方交付税の削減を図ろうとするものである。

平成の合併では行財政の効率化が図られた一方で、周辺部の旧市町村の活力が喪失したという問題点の指摘があつたが、こうした指摘を踏まえ、トップランナーの地方公共団体に追いつけない地方公共団体への実質的な地方交付税削減が、行政サービスの削減などで弱者切捨てに繋がらないような地方交付税算定の改革と行財政運営が望まれよう。