

地方自治体の定期健診（自治体の健康管理としての地方財政健全化法）とそのガバナンス効果と改善点

地方財政健全化法と ガバナンスの 経済学

制度本格施行後
10年での
実証的評価

赤井伸郎・石川達哉 著

有斐閣



「地方財政健全化法とガバナンスの経済学
制度本格施行後 10 年での実証的評価」
(赤井・石川(2019)有斐閣より)

2019年12月20日(月)

財政・公共経済ワークショップ

赤井伸郎

大阪大学大学院国際公共政策研究科 教授

akai@osipp.osaka-u.ac.jp

- 何も気を遣わずに、節制に努めることもなく過ごしていると、私たちの身体がじわじわと不健康になっていくように、地方自治体の財政も、持続可能かどうかには注意を払わずに、予算の編成や執行をしていると、じわじわと健全性が損なわれていく。
- そのようにならないようにするためには、私たちであれば健康に気を遣い、自治体であれば財政の健全性に注意を払い、節制と規律を伴う毎日を過ごさなければならない。

- 自分自身でそれが出来れば問題ないのであるが、実際には、そのような気遣いや節制は半ば強制されないと出来ないもの。
- 私たちには、一定の年齢になれば、特定健診や人間ドックを定期的に受診することが推奨されているように、すでに高度成長期から半世紀近く経た今日の自治体においても、財政状況を毎年チェックする仕組みが必要。

- このように、自治体の財政運営は、将来を見据えた形で長期的な戦略に基づいて行わなければならない。将来にわたって安定的で持続可能な地方財政の運営を確保するという意味では、自治体の財政は常に健全でなければならない。そのためには、まず、自分自身の健康状態、すなわち、財政状況の正確な把握が不可欠である。
- しかし、財政が本当に持続可能な状態にあるかどうか、健全性に全く問題がないかどうかは、客観的な診断を受けなければ、自分自身ではなかなかチェックできないもの。

- 実際、自治体の財政を運営するのも人間であり、必ずしも住民の選好についてのすべての情報に基づいた適正な選択がなされるわけではない。それゆえ、住民がその自治体の財政運営の状況を的確に把握し、適正化を促す自己診断と自己規律の仕組みがなければならない。
- **それが、地方財政健全化法！**
- **しかし、健康診断で診断されている症状も。改善点を探る！**

目次紹介

序 章 地方財政健全化法のガバナンス効果

第1章 自治体財政に対する地方財政健全化法の役割：健全化判断比率とは？

第2章 **実質公債費比率のガバナンス効果**：臨時財政対策債の償還財源先食いを解消できるのか？

第3章 **連結実質赤字比率のガバナンス効果**：公立病院特例債発行団体の病院事業における資金不足額を縮減できるのか？

第4章 **将来負担比率のガバナンス効果**：土地開発公社問題の解決を促すことはできるのか？

第5章 **実質赤字比率のガバナンス効果**：旧再建法の抜け穴はどこにあったのか？

第6章 地方財政健全化法に残された課題：現行法のルールに抜け穴はないのか？

第7章 **マクロの地方財政健全化**に向けて：ミクロ合計額との乖離の意識づけと解消策

終 章 さらなる地方財政健全化に向けたガバナンス制度改革

地方財政健全化法と ガバナンスの 経済学

制度本格施行後
10年での
実証的評価

赤井伸郎・石川達哉 著

有斐閣

*Economics of Governance Effect of
Act on Assurance of Sound Financial Status of
Local Governments*

本日の流れ

1. 地方財政健全化法のポイント
2. 地方財政健全化判断指標(4指標)の中身
3. 寄り道: 基金の議論の整理
4. 分析紹介: 実質赤字比率のガバナンス効果: ガバナンス欠如による夕張市破綻ー
5. 地方財政健全化法に残された課題: 地方財政健全化法に残された課題: 改正されたルールに、いまだ抜け穴は残っていないのか?
6. マクロの地方財政健全化に向けて

地方財政健全化法のポイント

表 1-1 旧再建法と地方財政健全化法の概要比較

	旧再建法	地方財政健全化法
財政健全化の仕組み	財政再建団体の基準しかなく、早期是正を図る段階がない	財政再生基準の前段階として早期健全化基準を設け、自主的な改善努力による財政の早期健全化を促す
対象となる会計	一般会計を中心としており、公営企業や一部事務組合・第三セクターなどの経営状況は考慮されない	公社や第三セクターの負債や赤字についても明らかにし、地方公共団体の財政の全体像を浮き彫りにする
財政状況を判断する方法	単年度の現金収支（フロー）の指標のみで、ストック（負債等）の財政状況に課題があっても対象とならない	公社・第三セクター等を含めた実質的負債によるストック指標である「将来負担比率」を導入する
情報開示	わかりやすい財政情報の開示や、財政情報の正確性を担保する手段が不十分	監査委員の審査・議会報告・住民への公表を義務化して、情報開示を徹底する
公営企業の経営に対する早期是正	早期是正の機能なし	「資金不足比率」を用いた経営健全化の仕組みを設ける

（注）旧再建法自体には早期是正を図る段階はないものの、後述の地方債制度における起債制限を通じた早期是正措置はあったと見ることができる。ただし、現行の地方財政健全化法と比べて緩やかなものであった。

（出所）総務省ウェブサイト（<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/kenzenka/index1.html>）資料（表現を一部筆者修正）。

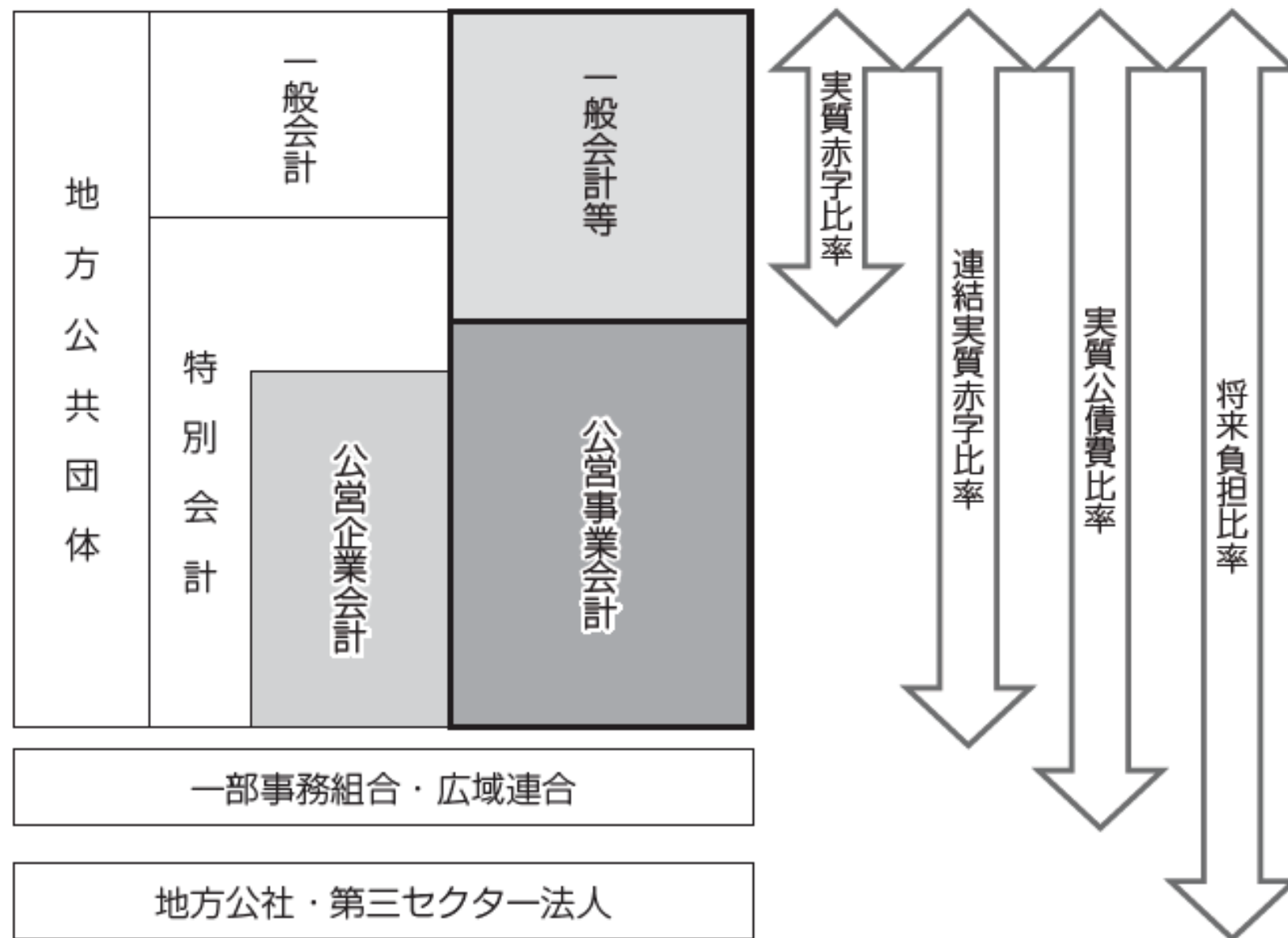
表 1-2 旧再建法と地方財政健全化法の採用指標の比較

	旧再建法	地方財政健全化法
資金繰りの悪化を表す指標	実質赤字比率 (実質収支比率)	実質赤字比率
		連結実質赤字比率
公債費負担の重さを表す指標	起債制限比率 ^(注1)	実質公債費比率
		将来負担比率 ^(注2)

- (注) 1. 起債制限比率は、狭義の財政再建制度のなかではなく、地方債許可制度のなかで定められていた。なお、2006年度の地方債協議制度の創設に伴って、2005年度決算分からは実質公債費比率が採用されている。
2. 将来の公債費負担のほか、特別会計や設立法人の赤字・債務に由来する一般会計の負担によって将来の資金繰りが悪化するリスクも表している。

地方財政健全化判断指標（4指標）の中身

図 1-1 健全化判断比率と算定対象会計との対応関係



この「一般会計等」に含まれる会計は、一般会計のほかは、公営事業会計ではない特別会計、すなわち、公債管理会計、母子寡婦福祉資金貸付金会計、勤労者福祉共済会計などである。
=> 普通会計に相当

(出所) 総務省ウェブサイト (<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/kenzenka/index2.html>)
に基づいて筆者作成。

健全化判断比率の概要(1)

- 実質赤字比率
- 地方公共団体の最も主要な会計である「一般会計」等に生じている赤字の大きさを、その地方公共団体の財政規模に対する割合で表したものの

$$\text{実質赤字比率} = \frac{\text{一般会計等の実質赤字額}}{\text{標準財政規模}}$$

健全化判断比率の概要(2)

- 連結実質赤字比率
- 公立病院や下水道など公営企業を含む「地方公共団体の全会計」に生じている赤字の大きさを、財政規模に対する割合で表したもの

$$\text{連結実質赤字比率} = \frac{\text{連結実質赤字額}}{\text{標準財政規模}}$$

健全化判断比率の概要(3)

- 実質公債費比率

- 地方公共団体の借入金(地方債)の返済額(公債費)の大きさを、その地方公共団体の財政規模に対する割合で表したもの

$$\text{実質公債費比率 (3か年平均)} = \frac{(\text{地方債の元利償還金} + \text{準元利償還金}(\ast)) - (\text{特定財源} + \text{元利償還金} \cdot \text{準元利償還金に係る基準財政需要額算入額})}{\text{標準財政規模} - (\text{元利償還金} \cdot \text{準元利償還金に係る基準財政需要額算入額})}$$

健全化判断比率の概要(4)

- 将来負担比率
- 地方公共団体の借入金(地方債)など現在抱えている負債の大きさを、その地方公共団体の財政規模に対する割合で表したもの

$$\text{将来負担比率} = \frac{\text{将来負担額} - (\text{充当可能基金額} + \text{特定財源見込額} + \text{地方債現在高等に係る基準財政需要額算入見込額})}{\text{標準財政規模} - (\text{元利償還金} \cdot \text{準元利償還金に係る基準財政需要額算入額})}$$

健全化判断比率の評価基準

表 1-3 早期是正の機能から見た健全化判断比率の基準値

地方債制度		届出制 (協議不要)	協議制	許可制		
地方財政健全化制度					早期健全化基準	財政再生基準
都道府県	実質赤字比率	～0	0～2.5	2.5～3.75 実質赤字解消計画	3.75～5 財政健全化計画	5以上 財政再生計画
	連結実質赤字比率	～0	0～8.75		8.75～15 財政健全化計画	15以上 財政再生計画
	実質公債費比率	～18 (従前は16)	←設定なし→ (従前は16～18)	18～25 公債費負担適正化計画	25～35 財政健全化計画	35以上 財政再生計画
	将来負担比率	～400 (従前は300)	← 設定なし → (従前は300～400)		400以上 財政健全化計画	-
市町村	実質赤字比率	～0	0～10 (0～2.5)	10～15 (2.5～11.25) 実質赤字解消計画	15～20 (11.25～20) 財政健全化計画	20以上 財政再生計画
	連結実質赤字比率	～0	0～20 (0～16.25)		20～30 (16.25～30) 財政健全化計画	30以上 財政再生計画
	実質公債費比率	～18 (従前は16)	←設定なし→ (従前は16～18)	18～25 公債費負担適正化計画	25～35 財政健全化計画	35以上 財政再生計画
	将来負担比率 (政令市)	～400 (従前は300)	← 設定なし → (従前は300～400)		400以上 財政健全化計画	-
	将来負担比率 (政令市以外)	～350 (従前は200)	← 設定なし → (従前は200～350)		350以上 財政健全化計画	-
公営企業	資金不足比率	～0	0～10	10～20 資金不足等解消計画	20以上 経営健全化計画	-

日本の自治体の財政状況(都道府県)

表 1-6 健全化判断比率に関して「協議不要基準」を満たす都道府県の数

	2007 年度	2008 年度	2009 年度	2010 年度	2011 年度	2012 年度	2013 年度	2014 年度	2015 年度	2016 年度	2017 年度
実質赤字比率	46	47	47	47	47	47	47	47	47	47	47
連結実質赤字比率	47	47	47	47	47	47	47	47	47	47	47
実質公債費比率	33	36	35	34	30	33	34	39	41	43	44
将来負担比率	44	44	44	45	45	45	45	45	45	45	44
4指標すべて	32	35	34	34	30	33	34	38	41	43	42

日本の自治体の財政状況(市町村)

表 1-7 健全化判断比率に関して「協議不要基準」を満たす市町村の数

	2007 年度	2008 年度	2009 年度	2010 年度	2011 年度	2012 年度	2013 年度	2014 年度	2015 年度	2016 年度	2017 年度
実質赤字比率	1,787 (23)	1,779 (19)	1,737 (13)	1,738 (8)	1,740 (2)	1,742 (0)	1,739 (2)	1,741 (0)	1,741 (0)	1,741 (0)	1,738 (3)
連結実質赤字比率	1,739 (71)	1,759 (39)	1,719 (31)	1,729 (17)	1,733 (9)	1,735 (7)	1,735 (6)	1,740 (1)	1,741 (0)	1,741 (0)	1,740 (1)
実質公債費比率	1,100	1,144	1,220	1,377	1,507	1,586	1,635	1,676	1,699	1,708	1,710
将来負担比率	1,640	1,678	1,675	1,699	1,710	1,722	1,726	1,728	1,733	1,735	1,736
4指標すべて	1,044	1,103	1,193	1,357	1,496	1,578	1,625	1,669	1,701	1,706	1,706
参考:市区町村総数	1,810	1,798	1,750	1,746	1,742	1,742	1,741	1,741	1,741	1,741	1,741

(注) ①②表 1-6 と同じ

健全化判断比率の推移

表 1-7 健全化判断比率の都道府県平均値の推移

	2007 年度	2008 年度	2009 年度	2010 年度	2011 年度	2012 年度	2013 年度	2014 年度	2015 年度	2016 年度	2017 年度
実質赤字比率	▲ 1.2	▲ 0.9	▲ 1.0	▲ 1.3	▲ 1.3	▲ 1.3	▲ 1.6	▲ 1.5	▲ 1.3	▲ 2.0	▲ 2.1
実質公債費比率	13.5	12.8	13.0	13.5	13.9	13.7	13.5	13.1	12.7	11.9	11.4
将来負担比率	222.3	219.3	229.2	220.8	217.5	210.5	200.7	187.0	175.6	173.4	173.1

（注）▲は前年度に比べ減少を示す。

表 1-8 健全化判断比率の市区町村平均値の推移

	2007 年度	2008 年度	2009 年度	2010 年度	2011 年度	2012 年度	2013 年度	2014 年度	2015 年度	2016 年度	2017 年度
実質赤字比率	▲ 3.0	▲ 3.0	▲ 3.6	▲ 4.1	▲ 4.5	▲ 4.3	▲ 4.7	▲ 4.3	▲ 4.7	▲ 4.1	▲ 4.2
実質公債費比率	12.3	11.8	11.2	10.5	9.9	9.2	8.6	8.0	7.4	6.9	6.4
将来負担比率	110.4	100.9	92.8	79.7	69.2	60.0	51.0	45.8	38.9	34.5	33.7

無借金自治体数の推移

表 1-11 実質公債費比率もしくは将来負担比率の分子が負値の市町村の数

	2007 年度	2008 年度	2009 年度	2010 年度	2011 年度	2012 年度	2013 年度	2014 年度	2015 年度	2016 年度	2017 年度
実質公債費比率が 負値	1	2	5	13	22	30	38	53	60	70	77
将来負担比率算定 過程の分子が負値	190	230	253	325	406	488	552	598	641	672	674
参考:市区町村総数	1,810	1,798	1,750	1,746	1,742	1,742	1,741	1,741	1,741	1,741	1,741

寄り道：基金の議論の整理

- トピック1) 財政調整基金(積みすぎ)の議論。
- トピック2) 先食い(臨財債の積み立て不足(交付税措置額との関係)の議論
- トピック3) 減債基金(借り入れ、積み立て不足(実質公債費比率との関係))の議論

トピック1

地方団体が保有する基金（財政調整基金）

- 「財政調整基金」は、年度間の財政調整のために設置される基金。（H元：3.6兆円→H29：7.4兆円）
- 総務省の調査によれば、財政調整基金の積立ての考え方として、「年度間の財政調整」という目的から「標準財政規模の一定割合」を挙げる自治体が多く、その中でもあるべき水準は「標準財政規模の20%以下」とする回答が8割以上となっている。
- 他方、市町村（交付団体）のうち、約6割の団体（994団体）で財政調整基金残高（平成29年度末）の標準財政規模に対する割合が20%を超えている。その超過部分の合計額も約1.1兆円に上っており、必ずしも一般的な「積立ての考え方」と整合的な状況になっていない。

◆ 財政調整基金の積立ての考え方

総務省資料

考え方区分	都道府県	市町村
標準財政規模等の一定割合	15 (31.9%)	421 (24.2%)
標準財政規模の一定割合	14 (29.8%)	376 (21.6%)
予算規模の一定割合	1 (2.1%)	57 (3.3%)
一般財源の一定割合	0 (0.0%)	9 (0.5%)
過去の取崩実績（災害等）から必要と考えられる額	16 (34.0%)	279 (16.0%)
合併算定替による普通交付税措置を踏まえて必要と考えられる額	0 (0.0%)	174 (10.0%)
決算状況を踏まえ、可能な範囲での積立て	16 (34.0%)	1,324 (76%)
その他	16 (34.0%)	200 (11.5%)

◆ 「標準財政規模の一定割合」として回答のあった具体的な積立ての基準

総務省資料

	都道府県	市町村
5%以下	10 (71.4%)	20 (5.3%)
5%超10%以下	4 (28.6%)	147 (39.1%)
10%超20%以下	0 (0.0%)	142 (37.8%)
20%超30%以下	0 (0.0%)	33 (8.8%)
30%超50%以下	0 (0.0%)	28 (7.4%)
50%超100%以下	0 (0.0%)	6 (1.6%)
合計	14	376

◆ 各市町村（交付団体）が保有する財政調整基金残高の標準財政規模に対する割合（平成29年度末）

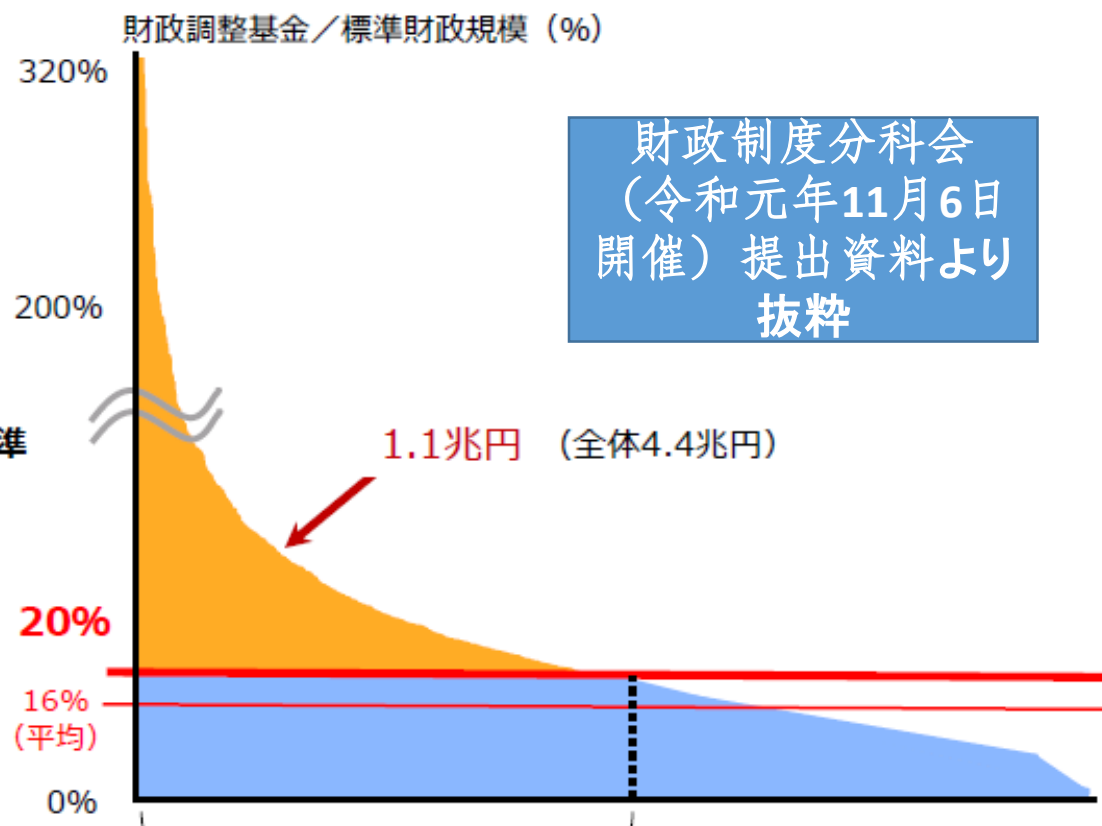


図 2-4 臨時財政対策債に係る理論償還費の基準財政需要額算入額(2018 年度額算定の事例：愛知県)

①測定単位： ②単位費用 ③種別補正係数
 臨時財政対策債 (円, 測定単位 (2001 年度債基準)
 発行可能額 (億円) 1,000 円当たり)

[発行可能年度]

2001 年度	244	62	1.000
2002 年度	458	//	0.989
2003 年度	1,225	//	1.027
2004 年度	876	//	1.045
2005 年度	676	//	0.802
2006 年度	619	//	0.781
2007 年度	560	//	0.771
2008 年度	682	//	0.997
2009 年度	1,378	//	0.968
2010 年度	3,826	//	0.945
2011 年度	2,899	//	0.916
2012 年度	3,152	//	0.879
2013 年度	2,848	//	0.900
2014 年度	2,258	//	0.863
2015 年度	901	//	0.050
2016 年度	944	//	0.027
2017 年度	971	//	0.027

④基準財政需要
 への算入額
 $= \sum ① \times ② \times ③$
 $= 1240$ (億円)

額

トピック 2 を理
 解するための準
 備交付税措置
 (理論償還費)
 の仕組

(注) ②は地方交付税法「別表第 1 (第 12 条第 4 項関係)」に、③は普通交付税に関する省
 令「別表第 1 法第 13 条に規定する補正係数の算定に用いる補正率等の表」に記載されて
 いる。

(出所) 筆者作成。

表 2-1 臨時財政対策債の理論償還費の推移（都道府県）

年度債 年度	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
2001	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
2002	14.00	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
2003	14.00	8.40	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
2004	14.00	8.40	15.50	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
2005	72.00	8.42	14.83	14.98	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
2006	71.00	66.53	14.77	14.98	17.89	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
2007	71.00	66.03	71.92	14.98	17.89	19.10	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
2008	70.00	65.59	71.19	73.57	17.92	19.11	17.99	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
2009	69.00	65.21	70.52	72.73	63.69	19.11	18.01	16.01	—	—	—	—	—	—	—	—	—
2010	68.00	64.80	69.77	71.81	62.97	66.03	18.02	15.98	13.87	—	—	—	—	—	—	—	—
2011	68.00	64.40	69.22	70.92	62.29	65.21	64.19	15.98	13.87	12.51	—	—	—	—	—	—	—
2012	67.00	63.99	68.47	70.08	61.57	64.32	63.38	66.80	13.87	12.53	10.12	—	—	—	—	—	—
2013	66.00	63.29	67.78	69.17	60.92	63.43	62.57	65.87	58.28	12.47	10.10	7.33	—	—	—	—	—
2014	65.00	62.92	66.43	68.32	60.19	62.53	61.69	65.13	57.79	60.39	10.08	7.28	7.22	—	—	—	—
2015	65.00	62.53	65.72	67.41	59.48	61.62	60.91	64.29	61.49	60.00	57.92	7.28	7.22	5.53	—	—	—
2016	64.00	62.08	65.02	66.50	49.98	60.67	60.03	63.49	60.99	59.52	57.60	54.98	7.23	5.50	3.07	—	—
2017	63.00	61.68	64.39	65.58	49.90	48.51	59.22	62.69	60.48	59.03	57.20	54.68	56.07	5.48	3.09	1.70	—
2018	62.00	61.32	63.67	64.79	49.72	48.42	47.80	61.81	60.02	58.59	56.79	54.50	55.80	53.51	3.10	1.67	1.67

（注） 1. 測定単位当たり（1000 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 位に四捨五入した数値を表示。

（出所） 各年度 7 月末時点の地方交付税法「別表第 1（第 12 条第 4 項関係）」および普通交付税に関する省令「別表第 1 法第 13 条に規定する補正係数の算定に用いる補正率等の表」に基づいて筆者作成。

表 1-14 満期一括償還方式地方債と定時償還方式地方債の比較

	満期一括償還方式地方債	定時償還方式地方債
元金の支払い	満期時に一括支払い	据置期間後、満期までの年限のなかで均等に支払い(*)
(元金支払いの) 据置期間	償還年限(満期)に一致	通常は3年
利子の支払い	半年ごとに定額を支払い	半年ごとに残存元金×表面利率を支払い(*)
引受資金(地方債種類)	市場公募債のすべてと銀行等引受債の一部	公的資金の大部分と銀行等引受債の一部
主たる発行体	市場公募債を発行している都道府県と政令市	市場公募債発行団体以外の都道府県と政令市以外の市町村(#)
減債基金に積立した場合の普通会計決算統計上の取扱い	「公債費」に計上	「積立金」(フロー)に計上
減債基金積立金残高の普通会計決算統計への反映	いっさい含まれない	過去の積立額が含まれている
普通会計決算統計上の地方債残高と現実の残高との関係	償還されていなくても、公債費に計上した積立累計額を現実の残高から控除した額が決算上の残高	乖離なし
実質公債費比率算定上の元金償還と実績値の関係	理論値(発行額の3.3%)と積立不足額を計上し、実績値は計上しない	繰上償還以外は実績値を計上
実質公債費比率算定上の「積立不足」概念の適用	あり	なし

(注) 他の償還方式として、「任意償還方式」がある。*：他に元利均等償還方式もある。#：市場公募債発行団体においても、銀行等引受債では定時償還方式も併用することが多い。

(出所) 各種資料に基づいて筆者作成。

世間で話題になった 「先食い問題」

- 満期一括地方債では、満期償還時まで、積み立てを行う。償還は先だという甘い考えから、その積立金から、財源を一時的に借り入れて収支を合わせる状態が横行。=>償還時点で大慌てに。

地方債返済用の交付税

23道府県別目的に使用

大阪府や福岡県など23道府県が、臨時財政対策債（臨財債）と呼ばれる赤字地方債の返済用に配られた地方交付税を、他の目的に使っていたことが大阪大学大学院の赤井伸郎教授らの調査・分析で判明した。2001～10年度の累計は2800億円のほり、大阪府など一部の自治体では将来の財政運営に支障を来す可能性もある。

臨財債の11年度末残高は全国で36兆円強に膨らんでいる。赤井教授らは01～10年度に都道府県が償還のため公債費に計上した額と、交付税算定に

10年間で2800億円
阪大教授ら分析

使われる基準財政需要額を比較した。分析結果は京都市で開く日本地方財政学会で20日発表する。

23道府県は受け取った交付税の一部を償還に充てておらず、借金返済用の減債基金も積んでいなかった。交付税は使途に制限はないが、赤井教授は「今後の財政運営に支障を来す可能性がある」と指摘する。

23道府県 3500億円財源不足

臨財債の返済金、他に流用

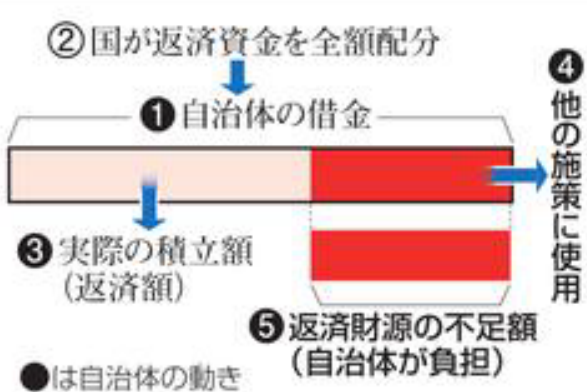
国が地方に配分する地方交付税Ⅱの財源不足を補うため、自治体が借り入れる地方債について、23道府県が返済を事実上先送りし、累積額が11年間で約3500億円にのぼることが朝日新聞の調べでわかった。返済資金は国が全額負担して地方に配分する仕組みだが、先送りした自治体はその資金を他の施策に回しており、返済財源の不足分は自治体が背負うことになる。

この地方債は2001年

度に導入された「臨時財政対策債」（臨財債）。地方交付税の財源不足分をいったん自治体が金融機関などから借金して穴埋めし、

返済資金は国が地方交付税で分割して地方に配分する仕組み。13年度の地方交付税と臨財債の合計は23・3兆円で、うち臨財債は3割近い6・2兆円を占める。

返済について、多くの自



臨時財政対策債の返済財源が不足する仕組み

■23道府県の返済財源の不足額

道府県	差額(円)
大阪府	425億
福岡県	348億
千葉県	331億
山形県	309億
秋田県	235億
北海道	232億
岩手県	230億
静岡県	213億
京都府	211億
長崎県	181億
奈良県	166億
岐阜県	147億
埼玉県	114億
広島県	107億
熊本県	71億
山口県	60億

国が算定した「償還費」から23道府県(普通会計決算ベース)を引いた額

自治体は毎年度の配分額を基に積み立てて、10年ごとの一括返済に備える。

朝日新聞は総務省の資料をもとに、国が毎年度の地方交付税に算入した返済資金の配分額(臨時財政対策債償還費)と、自治体実際に積み立て(返済)した額(普通会計決算ベースの元利償還費)を46道府県を対象に比べた。

積み立て(返済)が始まった02年度〜12年度の累計で、積立(返済)額が配分額より少なかったのは23道府県で、返済財源の不足額(差額)は3578億円にのぼった。自治体別では大阪府(差額425億円)、福岡県(同348億円)、千葉県(同331億円)な

地方交付税

都道府県や市町村の税収不足を補うために、国から一定額が配分される制度。47都道府県の中では財政に比較的余裕のある東京都は受け取っていない。財源は所得税や法人税などの国税の一部だが、国の財政悪化で、01年度から不足分の半分を自治体が臨時財政対策債で補っている。

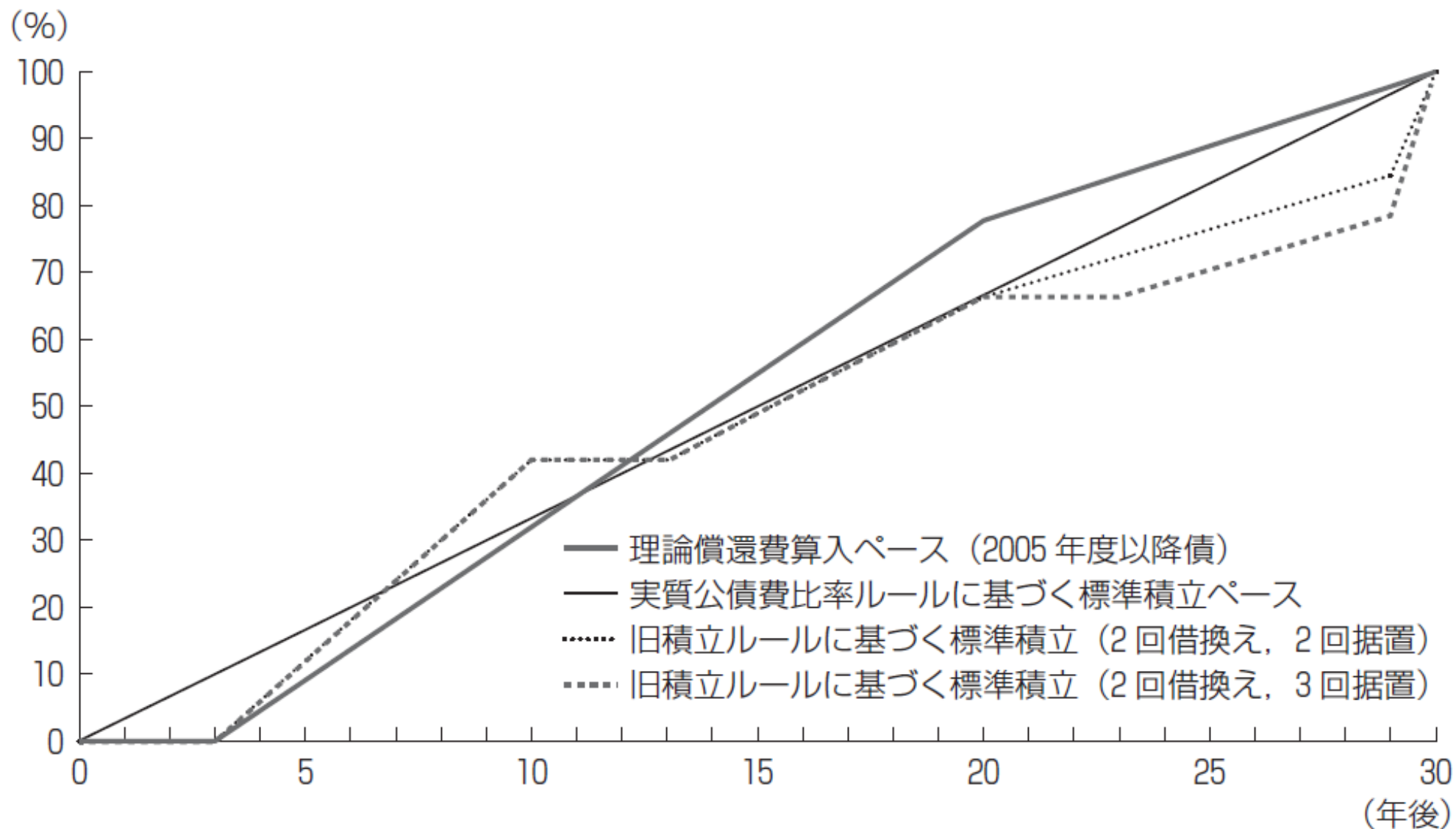
は、今後、本格化する返済

負担の増大

ど。総務省自治財政局は「返済の先送りと言われて

図 2-6 臨時財政対策債における各種積立方式の比較

(20 年償還と 30 年償還が組み合わされた理論償還費算入ペースと, 30 年債に適用可能な各種積立ペース)



(出所) 筆者作成。

減債基金積立不足を考慮して算定した額

●実質公債費比率の算定式(再掲)

実質公債費比率においては、満期一括償還方式地方債に対して、10年債の2回借換え、実質的に30年償還を前提に、毎年30分の1ずつ減債基金に積み立てていくことを標準的な積立ルールとして据えている。そして、この標準ペースに基づく理論値を準元利償還金（「年度割相当額」）として計上する

$$\text{実質公債費比率 (3か年平均)} = \frac{(\text{地方債の元利償還金} + \text{準元利償還金}(\ast)) - (\text{特定財源} + \text{元利償還金} \cdot \text{準元利償還金に係る基準財政需要額算入額})}{\text{標準財政規模} - (\text{元利償還金} \cdot \text{準元利償還金に係る基準財政需要額算入額})}$$

ただし、積立残高（基金残高）が理論値に基づく積立残高（理論積立残高）に満たない場合には積立不足額に基づいて算定する加算額（＝減債基金積立不足を考慮して算定した額）を追加的に加算計上

参考：複雑な計算式

「減債基金の積立不足を考慮して算定した額(52 頁の A_3)」 $= A_{31} \times \{1 - \min(A_{32}/A_{33}, 1)\}$

ただし, $A_{31} = \min(A_{34}, A_{35})$

$\min(\quad)$ は $(\quad)$ 内の小さい方。

A_{31} ：当該年度に償還期限が満了した満期一括償還地方債に係る「年度割相当額」に当該満期一括償還地方債の償還期間の年数（起債後の経過年数）を乗じて得た額（ A_{34} ），もしくは，元金償還額から借換債を財源とする償還額を控除した額（ A_{35} ）のいずれか少ない額

A_{32} ：前年度末における実際の減債基金残高

A_{33} ：前年度末において償還期限が満了していない満期一括償還地方債に係る「年度割相当額」の前年度末までの累計額（理論積立残高）

この式に潜む実質公債費比率の健全化へのガバナンス効果

表 1-15 起債制限比率と実質公債費比率の満期一括償還地方債積立金の違い

	起債制限比率	実質公債費比率
減債基金への積極的な積立を行った場合	上昇	不変（理論値のみ計上）
減債基金への積立を先送りした場合	低下	積立不足額に対応する分だけ上昇
減債基金の積立不足を解消した場合	上昇	低下（積立不足による押上げ分が解消）
積立金を一般会計に貸し付けた場合	不問	貸付分は積立残高から除外して積立不足かどうかを判定

（出所） 各種資料に基づいて筆者作成。

減債基金の借入れ問題の歯止めとなる

分析例：分析紹介

：実質赤字比率のガバナンス効果：
—

ガバナンス欠如による夕張市破綻

表 5-1 旧再建法のもとでの準用財政再建団体の一覧（1975 年度以降）

市町村名	所在都道府県	再建期間	市町村名	所在都道府県	再建期間
豊前市	福岡県	1975～78	紀伊長島町*	三重県	1978～82
竹田市	大分県	1975～78	小田町*	愛媛県	1978～84
米沢市	山形県	1976～80	広川町	和歌山県	1979～89
下松市	山口県	1976～82	金田町*	福岡県	1981～87
行橋市	福岡県	1976～79	方城町*	福岡県	1982～91
中条町*	新潟県	1976～78	香春町*	福岡県	1985～91
犀川町*	福岡県	1976～82	赤池町*	福岡県	1991～2000
上野市*	三重県	1977～82			
高野口町*	和歌山県	1977～81	夕張市	北海道	2006～(26)

(注) 1. 夕張市の財政再建終了年度は財政再生計画における終了予定年度を表示。同市は旧再建法のもとで準用財政再建を開始したが、同法が廃止されて地方財政健全化法が完全施行された 2009 年度に、改めて財政再生計画を策定した。

2. 表掲の準用財政再建団体のうち、財政力指数が 1 を超えていたのは、下松市のみである。

3. * は合併などによって現在は存在しない。

(出所) 自治省『地方財政白書』（各年版）。

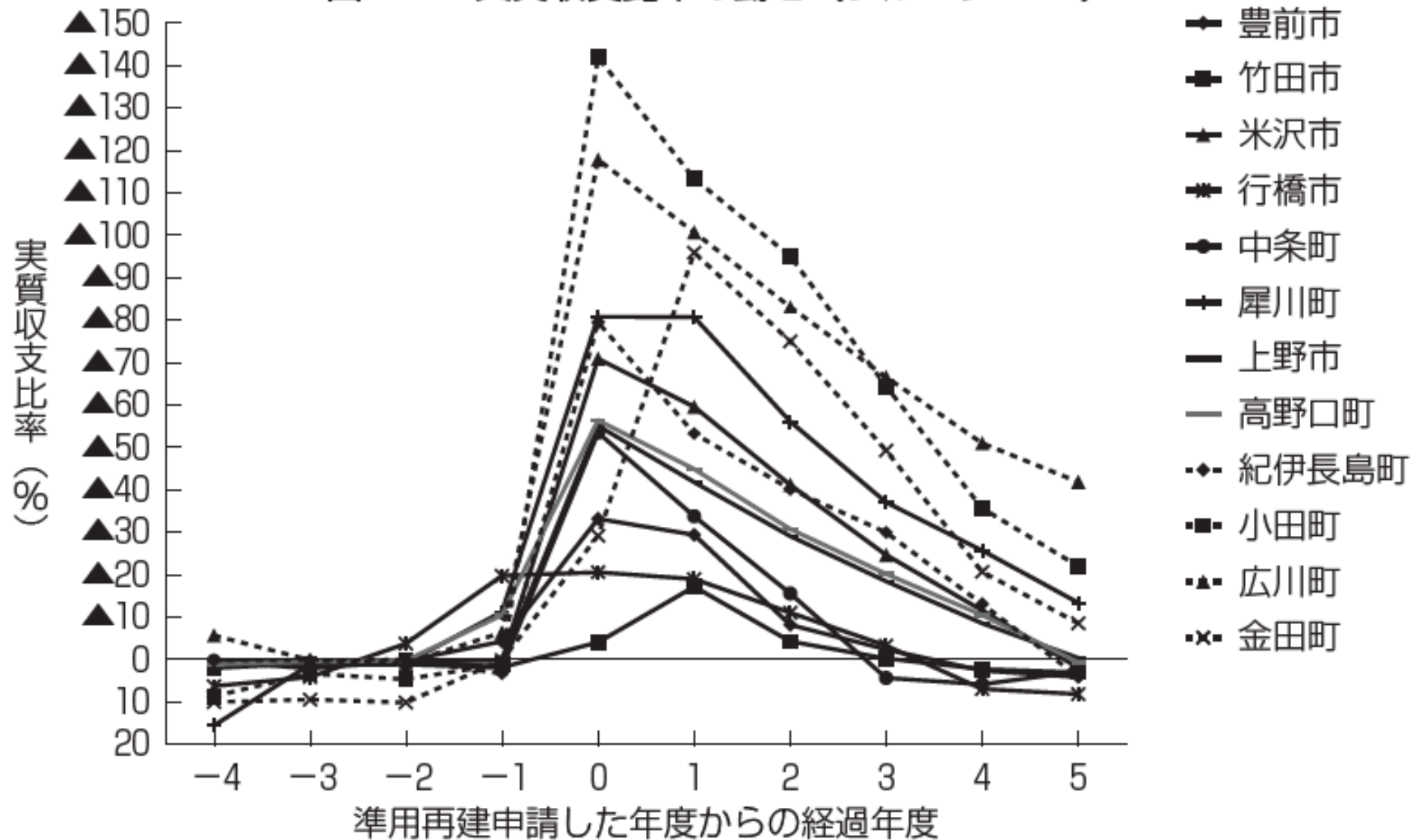
表 5-2 財政再建期間とその前後の実質収支比率の推移

	再建 初年 度	経過年度				申請年度（再 建初年度の前 年度）	経過年度				
		－4	－3	－2	－1		1	2	3	4	5
豊前市	1975	0.3	1.1	0.3	▲4.3	▲33.2	▲29.4	▲8.2	▲2.4	2.6	4.1
竹田市	1975	2.0	0.8	0.0	1.8	▲4.1	▲17.2	▲4.3	▲0.3	2.2	3.0
米沢市	1976	0.3	0.3	0.3	0.1	▲70.9	▲59.6	▲41.2	▲24.7	▲11.6	1.9
下松市**	1976	▲8.3	▲6.2	▲7.8	▲8.7	▲83.4	▲75.8	▲60.6	▲41.0	▲29.9	▲10.5
行橋市	1976	6.2	4.1	▲3.8	▲19.8	▲20.6	▲19.0	▲11.1	▲3.3	6.9	8.1
中条町	1976	0.3	1.4	1.1	1.9	▲53.5	▲33.8	▲15.6	4.3	5.8	2.8
犀川町	1976	15.5	1.1	0.8	▲11.3	▲80.8	▲80.7	▲56.1	▲37.1	▲25.7	▲13.4
上野市	1977	0.3	2.1	0.1	0.2	▲55.1	▲41.8	▲29.1	▲18.5	▲8.6	▲0.4
高野口町	1977	1.1	0.5	0.2	▲10.5	▲56.4	▲44.9	▲30.8	▲20.2	▲10.5	0.6
紀伊長島町	1978	0.2	0.1	0.0	3.3	▲79.5	▲53.3	▲40.2	▲30.0	▲13.1	4.0
小田町	1978	8.6	3.3	4.6	1.0	▲141.9	▲113.3	▲95.1	▲64.4	▲35.7	▲22.0
広川町	1979	▲5.7	0.1	0.8	▲6.4	▲117.8	▲100.7	▲83.1	▲66.6	▲51.0	▲41.9
金田町	1981	10.0	9.4	10.1	0.1	▲29.2	▲95.9	▲75.0	▲49.3	▲20.7	▲8.6
方城町**	1982	▲12.4	▲11.0	▲12.3	▲13.2	▲38.7	▲13.3	▲127.5	▲114.9	▲95.7	▲79.1
香春町**	1985	▲5.1	▲18.4	▲15.3	▲18.7	▲49.8	▲77.8	▲71.8	▲66.6	▲54.2	▲27.4
赤池町**	1991	▲15.1	▲11.3	▲15.2	▲15.9	▲15.7	▲127.7	▲121.8	▲123.0	▲123.9	▲112.9
夕張市	2006	0.0	0.0	0.0	0.0	▲37.8	▲791.1	▲730.6	▲703.6	9.1	10.1

（注） 網かけ欄は、再建取組み中の期間を示す（5年経過時までを表示）。**は、準用財政再建申請の前から実質赤字が続いていた団体。

（出所） 自治省「市町村別決算状況調」、総務省「市町村別決算状況調」に基づいて筆者作成。

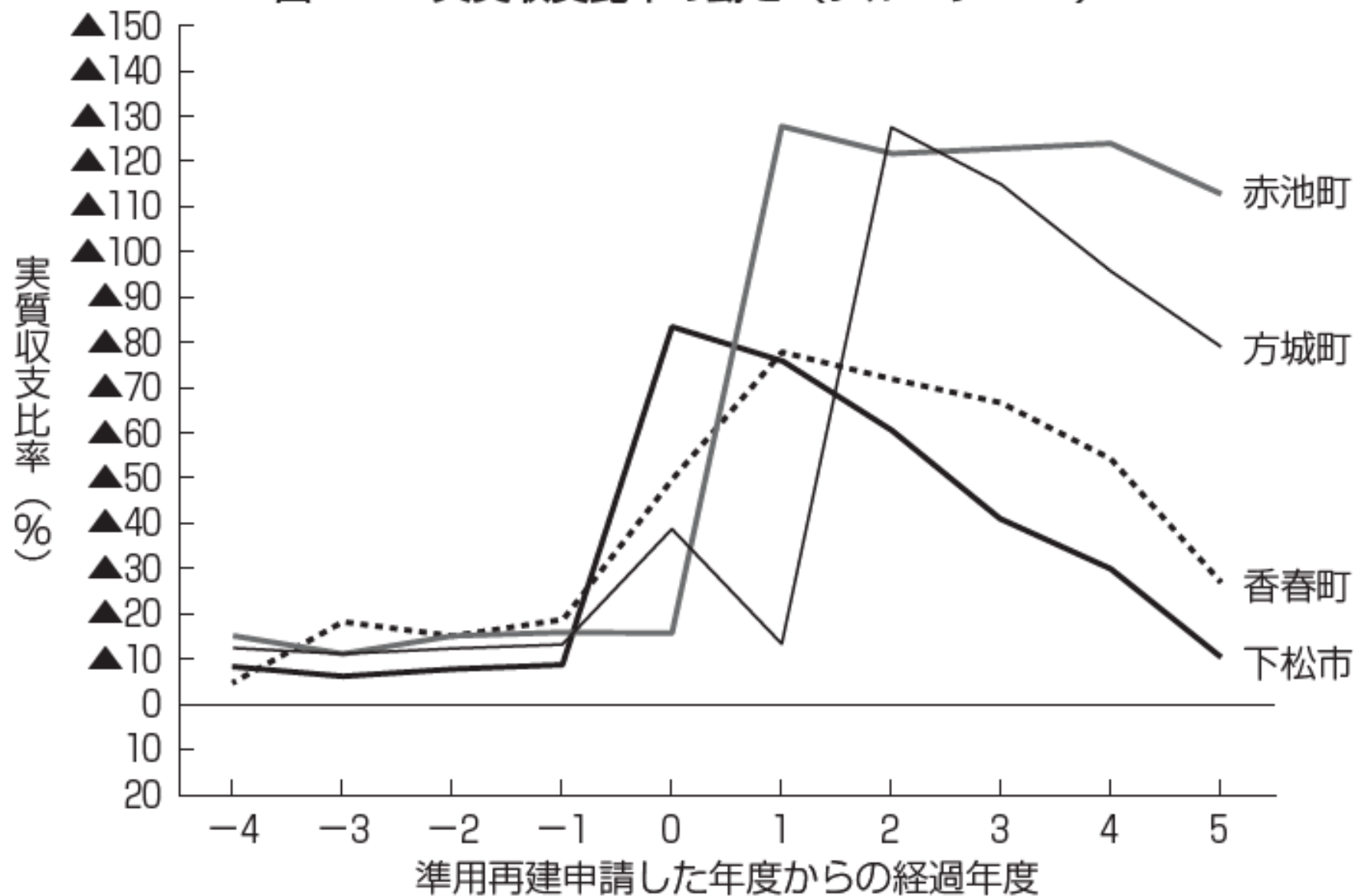
図 5-2 実質収支比率の動き（グループ A^(注)）



(注) グループ A とは、申請年度まで実質収支が黒字、もしくは赤字が小さく、申請時に巨大な赤字が顕在化した団体。

(出所) 表 5-2 と同じ。

図 5-3 実質収支比率の動き (グループ B^(注))

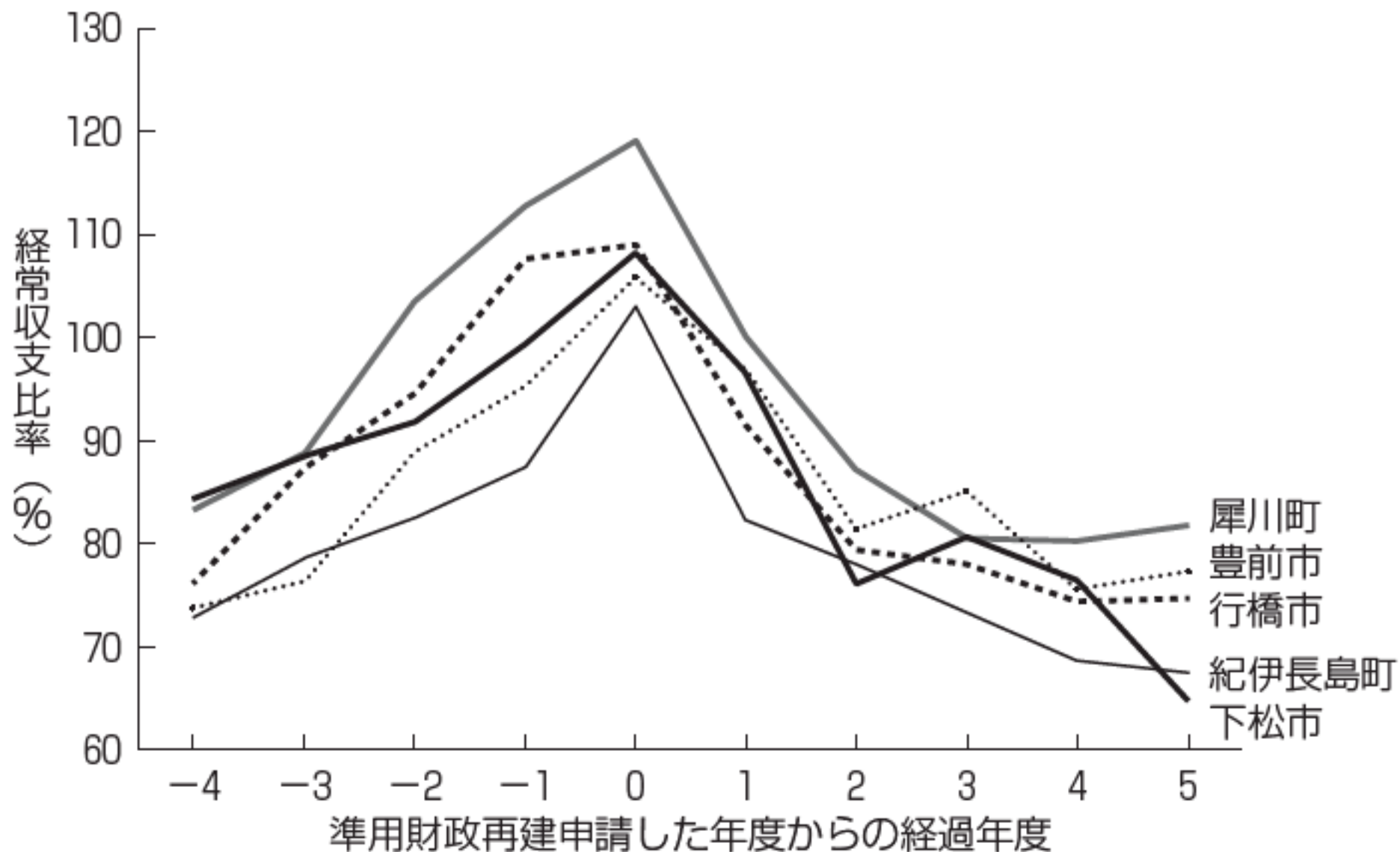


(注) グループ B とは、低水準ながら申請前から恒常的に赤字が存在するなかで、申請時に巨大な赤字が顕在化し、その後も赤字の解消に時間がかかった団体。

(出所) 表 5-2 と同じ。

危険信号は出ていた！

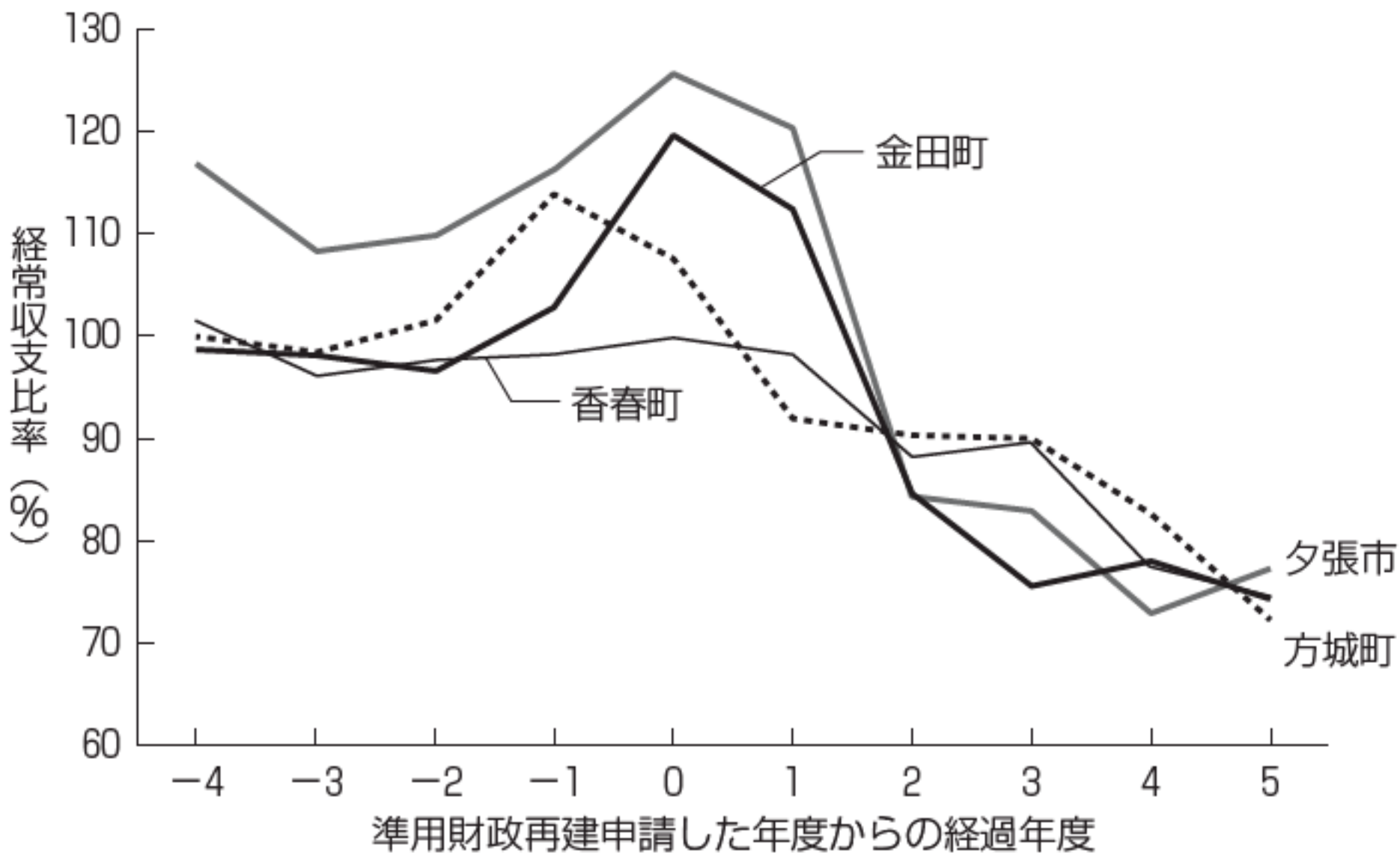
図 5-4 経常収支比率の動き（財政再建申請年度まで単調増加の事例）



(出所) 表 5-3 と同じ。

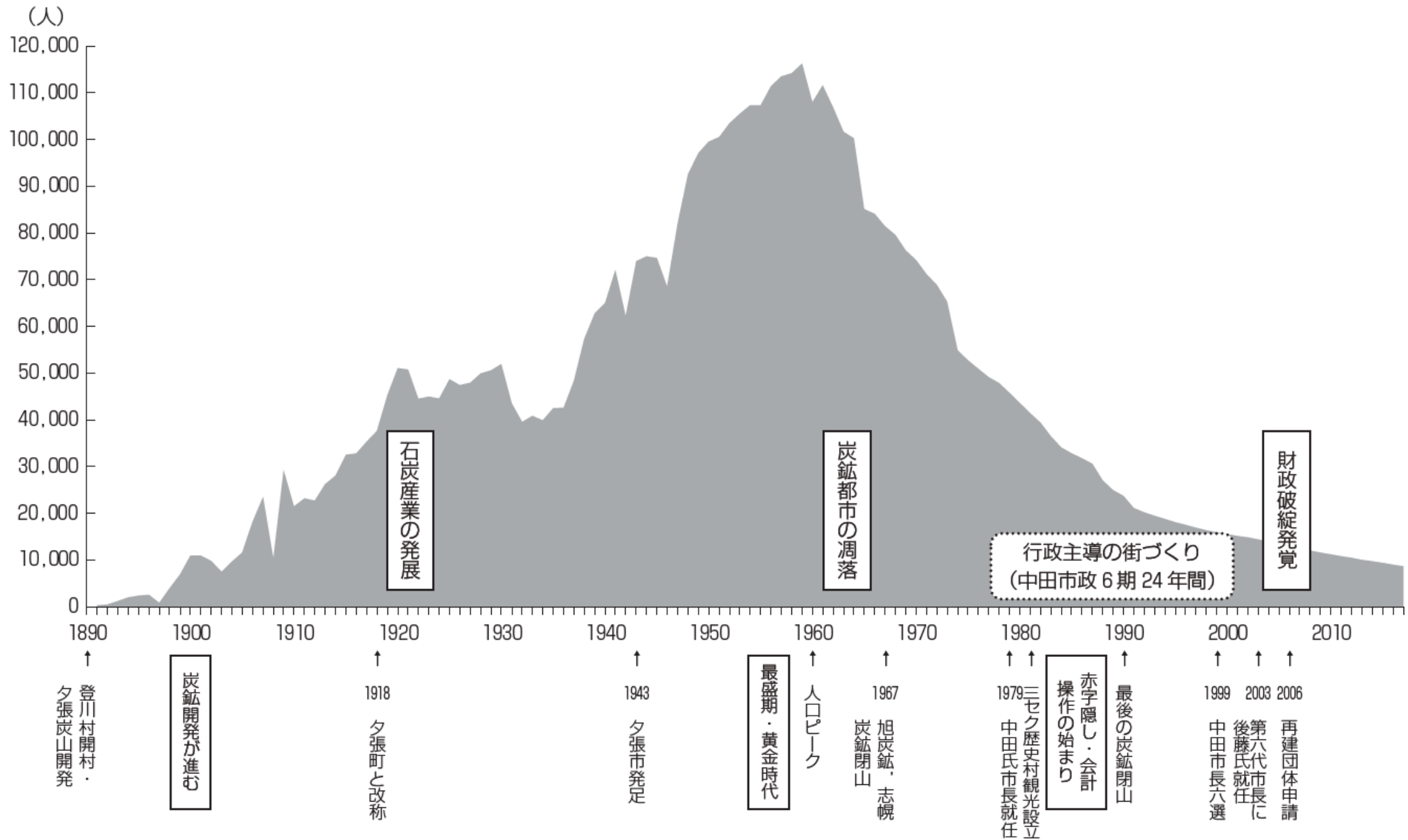
危険信号は出ていた！

図 5-5 経常収支比率の動き（準用財政再建申請年度前から 95% 超の事例）



(出所) 表 5-3 と同じ。

図 5-6 炭鉱都市夕張の誕生から財政破綻までの人口の動きと出来事



夕張のみが破綻：運命を決めた背景

夕張市と同じ空知地域にある旧炭鉱の町は、財政悪化が本格的に進む前に、財政健全化に取り組み、背伸びをしない街づくりをすることを選択した。その結果、実質収支が赤字化する事態を避けることができ、このような制約にとらわれるには至らなかった。

運命が分かれた背景・理由は？

(1) 市長の強い主張に対し、揺らぐ制度の厳格性

- 第1の理由は、観光行政への強力なリーダーシップと交渉力を持つ市長の存在である。
- 国から懸念を表明されたものの、「夕張は国の石炭転換政策の犠牲になったのだから、国が責任を持つべきだ」という強い主張を市長は押し通し、国からの補助金を引き出した。逆にいえば、国庫支出金という地方財政制度に裏打ちされるはずの予算措置が交渉によって揺らいでしまったことは、客観的に見て、ガバナンス制度としての厳格性を欠くものだったともいえよう。

(2) ダムの補償金を背景にした開発路線の継続

- 第2の理由は、ダムの補償金などによって、一時的に資金繰りが好転したことが、長期的には災いしたといえる。夕張シューパロダムの建設に伴う補償金が支給されることが決まったのは、1996年度である。この補償金は2000年度までに64.5億円に上ったが、一時的に資金繰りを改善するにすぎなかった。しかし、資金を債務返済に充てず、開発路線を継続したために、債務が拡大し、後の財政再建時に課せられるハードルをいっそう高いものにしてしまったの

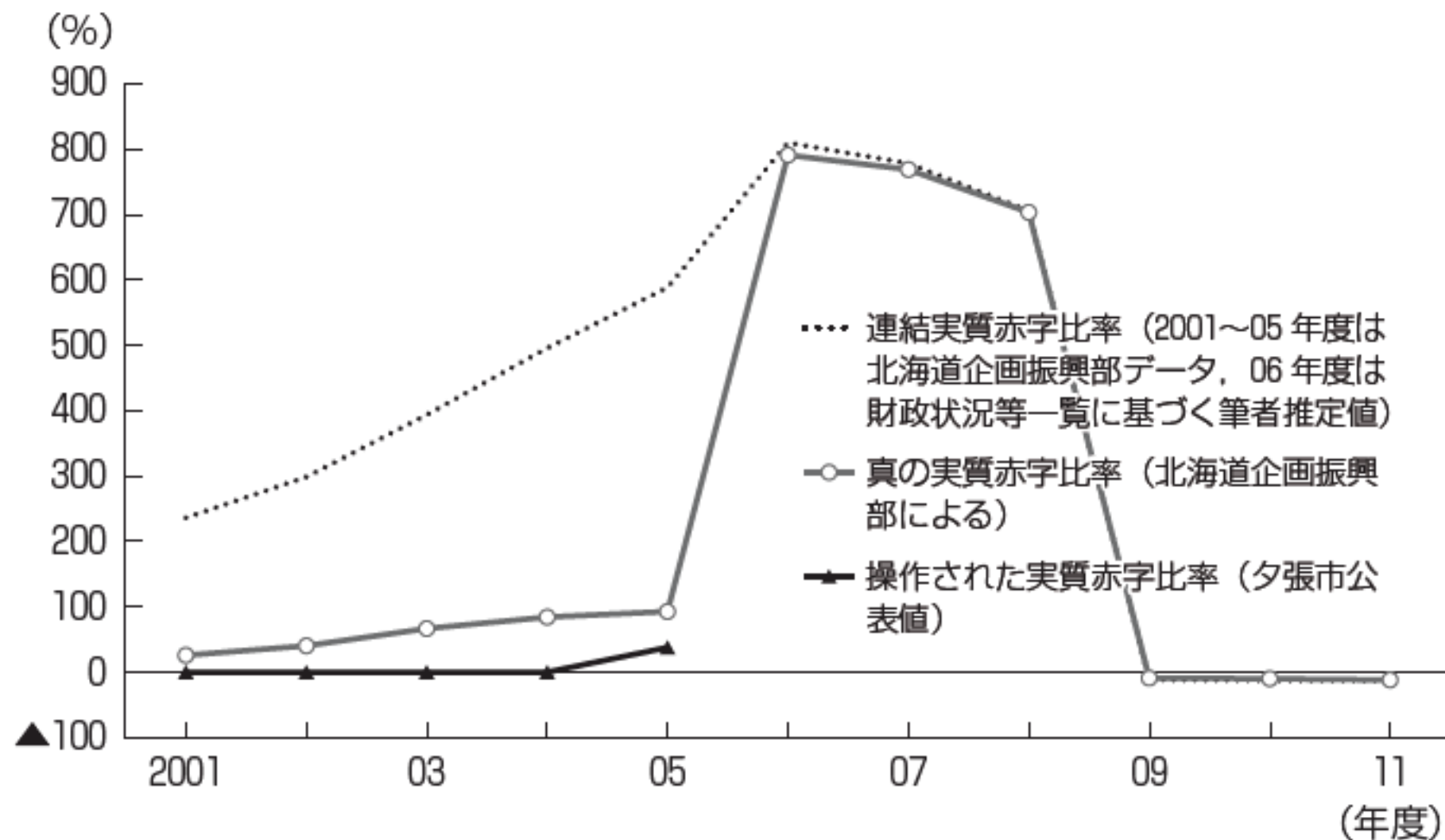
(3) 「赤字隠し」以外の不正経理(「ヤミ起債」)

- 第3の理由は、「赤字隠し」以外にも「ヤミ起債」(自治体が国の許可を得ずに実質的な長期の借入契約を締結すること)などの不正経理や会計操作が行われていたことである。「ヤミ起債」も不正経理・予算外取引の一種であり、無許可の起債を行うに等しい行為である。
- 旧再建法下では、公営企業や第三セクター法人の債務の一部を算入する将来負担比率のような指標は採用されていなかったこと、公営企業や第三セクター法人の財政状況も含めた情報開示が十分には行われていなかったことも、「ヤミ起債」を可能にした

(4) ガバナンス制度の限界

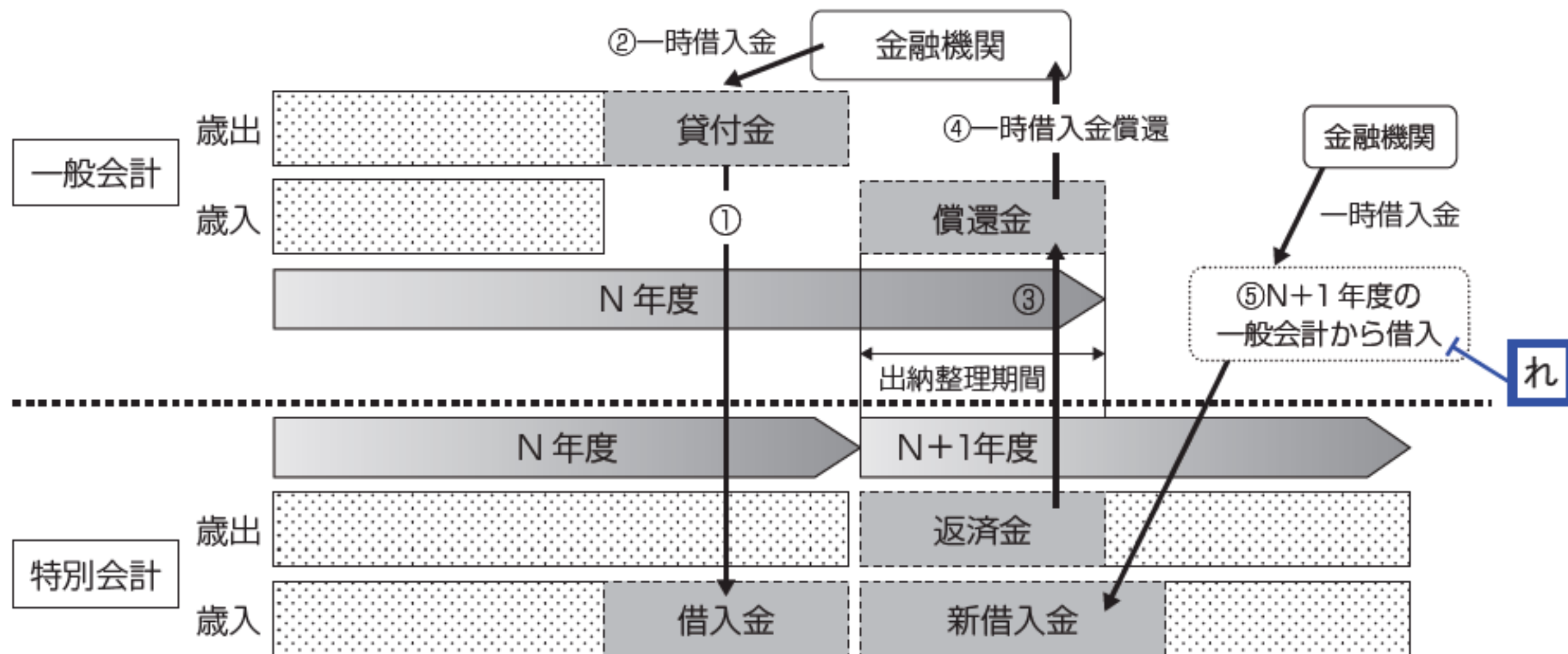
- 第4 の理由は、会計操作に対して、住民によるモニタリング効果が働かない情報開示の仕組みと不適切な財政運営を強制的には是正できないガバナンス制度の限界である。
- 住民が簡単にチェックできるような形式での情報開示は行われていなかった。

図 5-8 夕張市の再建申請前の公表実質赤字比率と真の実質赤字比率（2001 年度以降）



(注) 1 財政再建期年度の 0000 年度は 財政再建期年度の前年度に置き換えて算出する。

図 5-9 会計操作のイメージ図

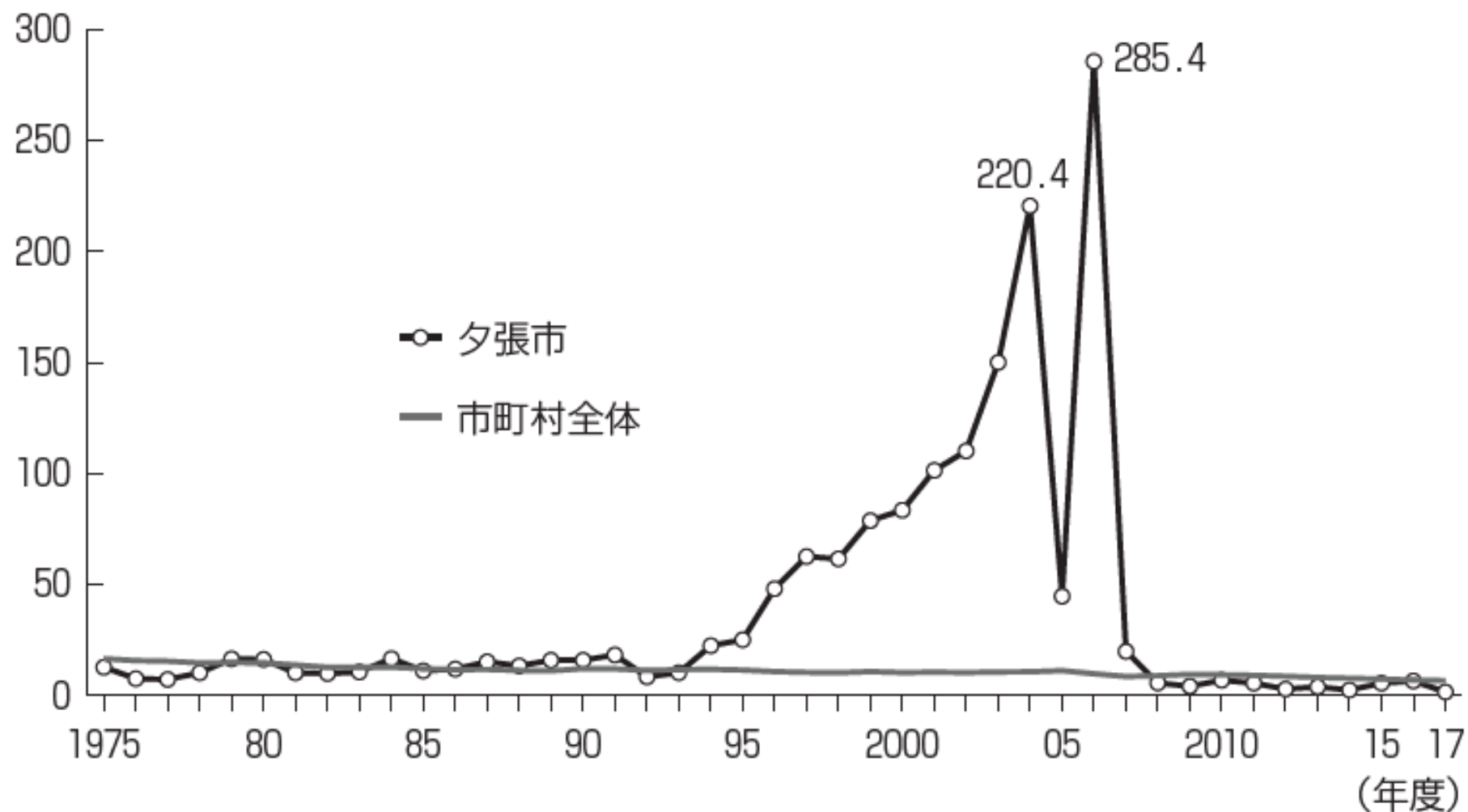


(注) この手法が繰り返されると、特別会計の赤字が毎年度同額とすれば、その額だけ一般会計の特別会計に対する貸付金が増加するとともに、その資金手当となっている一時借入金額もその分だけ毎年度増加することになる。

(出所) 新しい地方財政再生制度研究会 (2006c)「地方債と一時借入金について」『第2回研究会配布資料』参考資料2。

図 5-10 会計操作の影響が色濃く反映される「諸収入」の推移

(標準財政
規模比, %)



(出所) 総務省「市町村別決算状況調」(各年度)に基づいて筆者作成。

表 5-5 夕張市の普通会計と各会計の間で“ジャンプ方式”による経理が行われた時期

会計区分			不正処理の時期
公営企業会計	法適用	水道事業	2004 年度以降
		病院事業	2005 年度以降
	法非適	公共下水道事業	1992 年度以降
		市場事業	—
		観光事業	2003 年度以降
		宅地造成事業	1995 年度以降
非公営企業事業会計		国民健康保険事業	—
		老人保健医療事業	1994 年度以降
		介護保険事業	2002 年度以降

(出所) 北海道企画振興部 (2006c)「夕張市の財政運営に関する調査
(平成 18 年 9 月 11 日)」。

強化されたガバナンス

ない。その結果、公布された地方財政健全化法においては、4種類の健全化判断比率によって、より多面的かつ網羅的に自治体の財政状況を測ることが可能になっている。これを広く開示することを義務づけたこと、また、その算定基礎資料ともいえる財政状況資料の公表を伴うことで、公営企業や設立法人も含め、自治体の財政的責任が及ぶ範囲について、住民が状況を把握し、監視することが従前に比べて容易になっている。さらに、財政再生基準（レッド・ゾーン）に加えて、早期健全化基準（イエロー・ゾーン）を設定し、健全化判断比率がこれらの水準に達したときの首長と議会の責務（財政再生計画、もしくは財政健全化計画の策定・実施・公表）を明確にしたことで、これらの水準に到達しないよう、自発的に財政健全化策を講じることで、健全化判断比率を引下げるインセンティブを自治体に与えている。

万全ではない健全化法

それでも、一時借入金に関しては、緩やかなルールが定められるにとどまっているため、趣旨を逸脱することなく利用されることを完全には担保できない。とくに、一時借入金を原資とするような「単コロ」が行われた場合、「単コロ」自体は将来負担比率の算入対象とはなっても、「単コロ」という行為が禁止されてはおらず、現行の地方財政健全化制度もいまだ万全とはいえない。

地方財政健全化法に残された課題：

改正されたルールに、いまだ抜け穴は
残っていないのか？

改善点の提示

改善の提案

- 提案1-1: 算定の仕組み自体は現行の制度の方法を継続しつつ, 「減債基金の積立不足を考慮して算定した額」の算定で用いた実際の積立不足率($1 - B/C$)とその構成項目B, C, さらにはA とA の算定に用いられる元金償還額, 借換債発行額, 「年度割相当額 × 経過年数」をすべて明示する, すなわち, スtock・ベースの積立不足額と満期を迎えた満期一括償還方式地方債の償還に関わる全データの開示義務を課す。
- 提案1-2: 「減債基金の積立不足を考慮して算定した額」の算定に際して, A を「年度割相当額」に起債後の経過年数を乗じた額とした場合の実質公債費比率を参考系列として開示する義務を課す。また, 実際の算定結果を踏まえて, 将来的には, この方法を正式な算定式として採用する。

改善の提案

- 提案2: 定時償還方式地方債に関しては、現行の「年度割相当額」(発行額の30分の1)を標準的な償還額として、これと現実の償還額との差額を経過年数に応じて集計した累計値を、ストック・ベースの償還不足額として明示する。地方債種類ごとの積立不足率・償還不足率の開示義務を課す。
- 提案3: 地方債ごとに元利償還金に係る交付税措置額の累計額と現実の積立額(満期一括償還方式地方債の場合)・償還額(定時償還方式地方債の場合)の累計額についての開示義務を課す。
- 提案4: 「一般会計が減債基金や財政調整基金から借入れをして、年度内に返済しない場合」は当該借入金を歳入額から除外した場合の実質赤字比率も計算し、参考系列として公表する。
- 提案5: 「解消可能資金不足額」を計上しているか否か、計上している場合はその金額や計算根拠、対象会計をウェブサイト等を通じて広く一般開示する義務を課す。また、「解消可能資金不足額」を計上しなかった場合の連結実質赤字比率も参考系列として公表する義務を課す。

提案内容のイメージ

1. 第1 は、すでに現行ルールのもとで健全化判断比率算定に使われているが、開示はされていない項目、あるいは健全化判断比率（実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率の4 指標）の定義式を構成する項目や算定過程における中間的指標を開示するというものである。
2. 第2 は、健全化判断比率（うち、実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率の3 指標）の現行の算定方法の弱点に調整を施した代替的な算定方法による結果を参考系列として明示するというものである。
3. 第3 は、将来負担比率に関して、内数として確定債務部分と未確定債務部分に分けた数値も算定するとともに、確定債務部分の将来負担比率に対する早期健全化基準と協議不要基準を新設するというものである。

マクロの地方財政健全化に向けて

ポイント

- 地方財政健全化法の下で将来負担比率によって測られるミクロの地方債務の集計額が、地方全体で将来負担しなければならない現実のマクロの地方債務からは乖離している実態、その乖離が拡大している実態を明らかにする。
- マクロとミクロ合計の乖離額のうち、臨時財政対策債償還費に係る今後の基準財政需要額算入見込額は、交付税特会借入残高と同様に、将来の財源が確保されておらず、先送りが続いている債務の総額であること、それにより地方財政の持続可能性が本当に問題ないのか否かを判断できなくなっていること、を指摘する。
- 臨時財政対策債償還費に係る今後の基準財政需要額算入見込額（非公表）を元金ベースで試算し、2018年度末時点で57.7兆円に達していること、この債務と交付税特会借入残高をミクロの地方債務集計値に合算した金額は年々増大を続けていることを示す。
- 乖離額の具体的な解消策を提示し、その影響・負担の変化について試算する。

はじめに

- 地方財政健全化法によって定められた4種類の健全化判断比率は、個別の自治体に自発的な財政健全化を促す効果を持っている。
- 地方財政健全化法の枠組みで評価する限り、実際に、個別自治体における財政健全化は大きな成果を挙げている。
- しかし、それは、グロスの地方債残高の1/3を占める臨時財政対策債を実質債務から除外する**効果を持つ**算定方法に依存している。**臨時財政対策債は、当面の歳出を賄ううえで足りない資金を埋め合わせることで国による財源保障を成り立たせている。その足りない財源とは、地方財政計画策定で生ずる「地方財源不足額」のこと。**

- 「地方財政対策」を通じて当年度の臨時財政対策債償還費に係る財源として新たな臨時財政対策債発行を充てることは、**実質的な借換えを自治体に行わせているに等しい**
- しかも、それは当年度限りの措置であって、将来の償還財源を国が確保しているわけではない**から、本質的には、地方における将来世代の負担として先延ばしされているに過ぎない。
- この臨時財政対策債を除外して自治体の実質的な債務を測ることに象徴されるように、**地方財政健全化法の下でミクロ的に見た財政健全化は、マクロ的に見た財政健全化とは同一ではない**
- 健全化判断比率で測られた個別自治体の財政状況を集計値で捉えても、地方財政の持続可能性が危ぶまれる状態に陥っているのか否かは明らかではない**

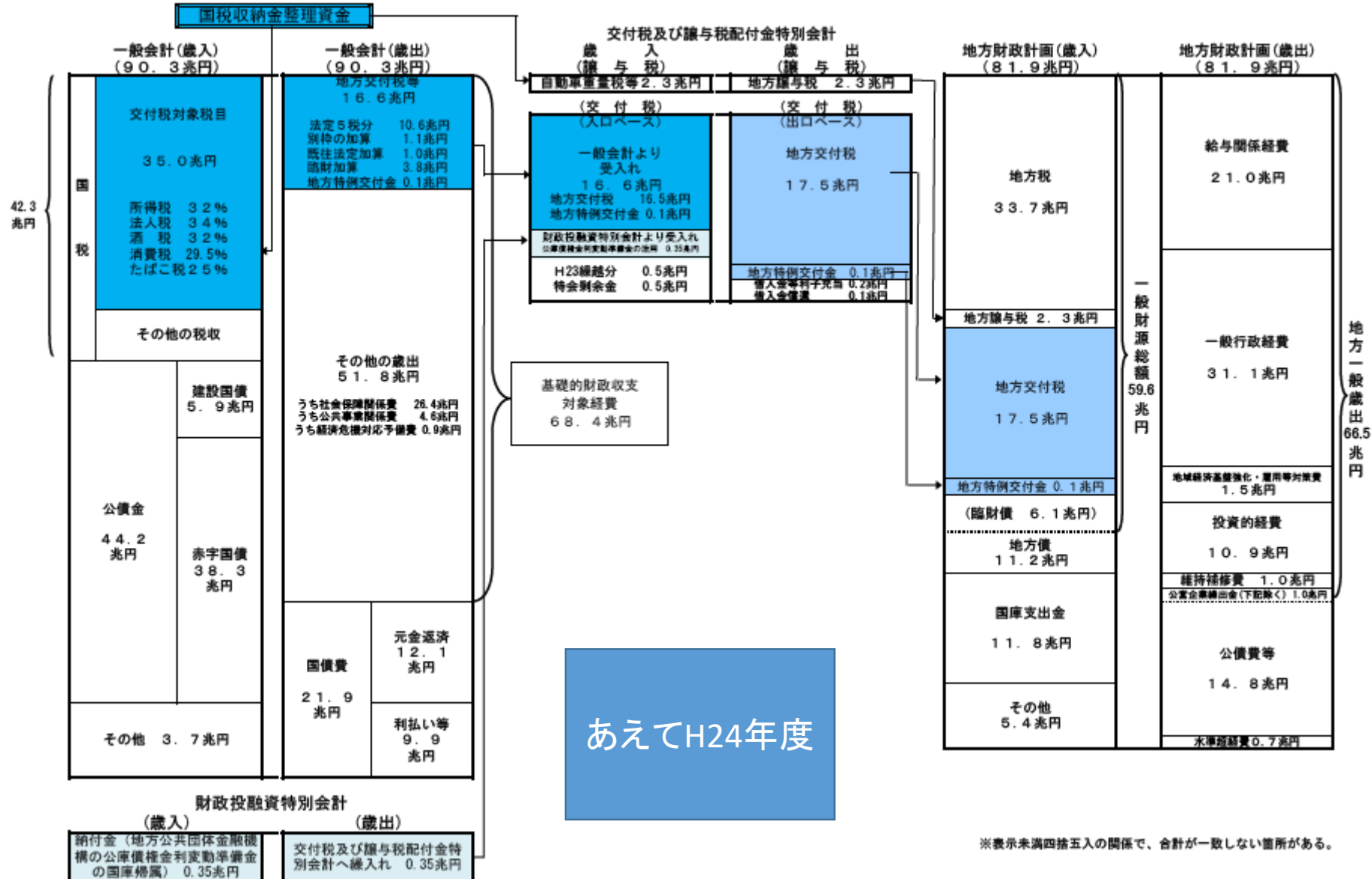
重要な論点と事実

- 第1に、地方全体の債務をマクロ的に捉えることが必要。マクロの地方債務と、個別自治体における地方財政健全化法上の地方債務(地方財政健全化法で問われるミクロ)の積み上げとの間には大きな乖離が生じており、その乖離幅は拡大傾向を続けてきた。
- 第2に、乖離の主因は「全地方債の元利償還金に対する将来の基準財政需要額への算入見込額(以下では、全地方債に関する場合には、「基準財政需要額算入見込額」と簡略化して記述することにする)」にある。その過半を占める臨時財政対策債については、償還財源が確保されていない。

- 第3に、地方財政計画策定過程では毎年度必ず「地方財源不足額」が生じ、それを解消するために総務省と財務省の協議による「地方財政対策」を通じて、当該年度限りの財源手当てを行うことが毎年度繰り返して行われている。
- このような財源手当ての結果として、かつては、交付税及び譲与税配付金特別会計（以後、交付税特会と略記）の借入金残高が累増していった時期がある。現在は、それに代わる手段として2001年度から発行が始まった臨時財政対策債の残高がピーク時の交付税特会借入金残高を超えて膨張している。

「地方財政計画」制度のおさらい

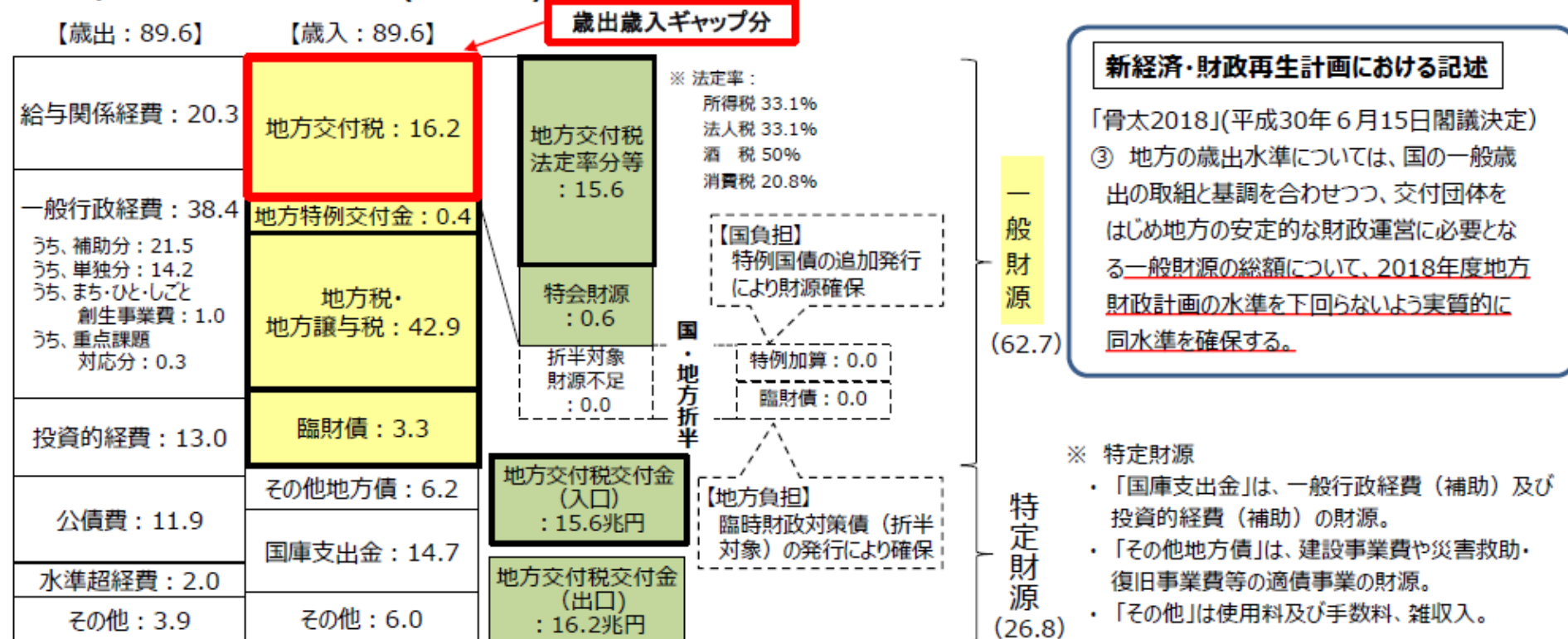
国の予算と地方財政計画（通常収支分）との関係（平成24年度当初）



地方交付税総額（マクロ）の算定と「地方一般財源総額実質同水準」ルール

- 地方交付税総額の算定においては、地方財政計画における歳出歳入ギャップに対し、国税の一定割合である地方交付税の法定率分（国）を充当。
法定率分等で不足する財源（折半対象財源不足）については、特例加算（国）と臨時財政対策債（地方）により国と地方の折半で負担する仕組み（令和元年度の折半対象財源不足はゼロ）。
- 「地方一般財源総額実質同水準ルール」とは、「地方の歳出水準については、国の一般歳出の取組と基調を合わせつつ、一般財源の総額（注）について、2018年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保する」もの。
（注）一般財源総額とは、地方交付税、地方特例交付金、地方税、地方譲与税及び臨時財政対策債の総額。
- 「新経済・財政再生計画」においては、同ルールを令和3（2021）年度まで維持する旨が規定されている。

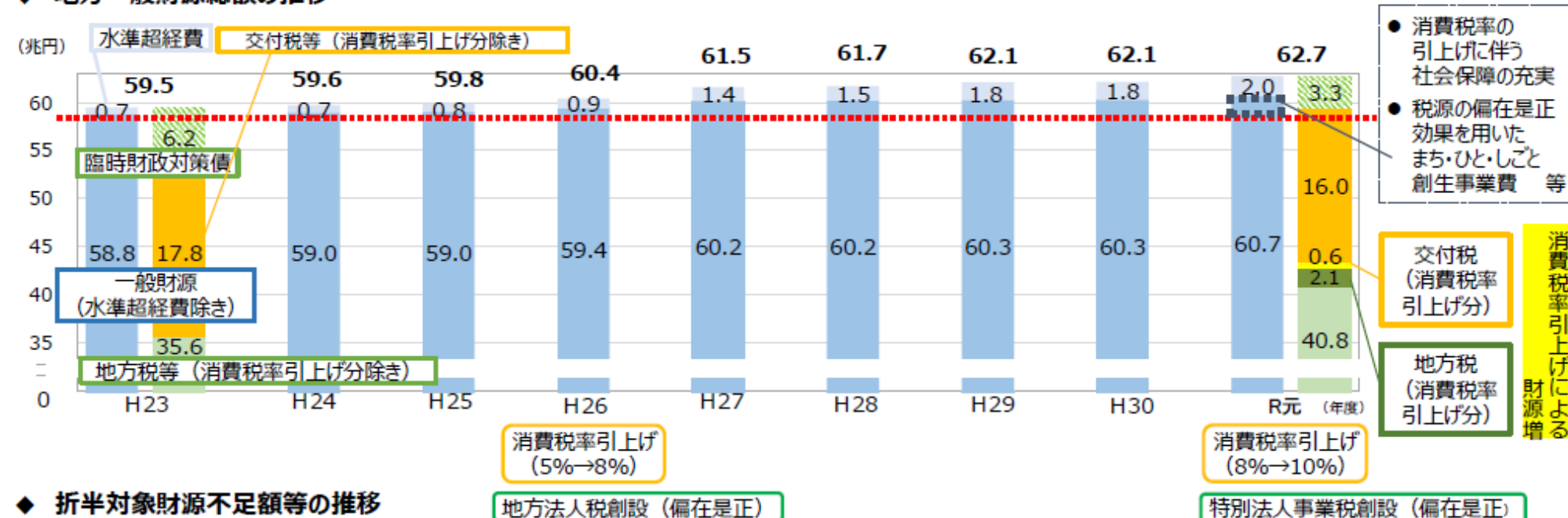
◆ 令和元年度地方財政計画（単位：兆円）



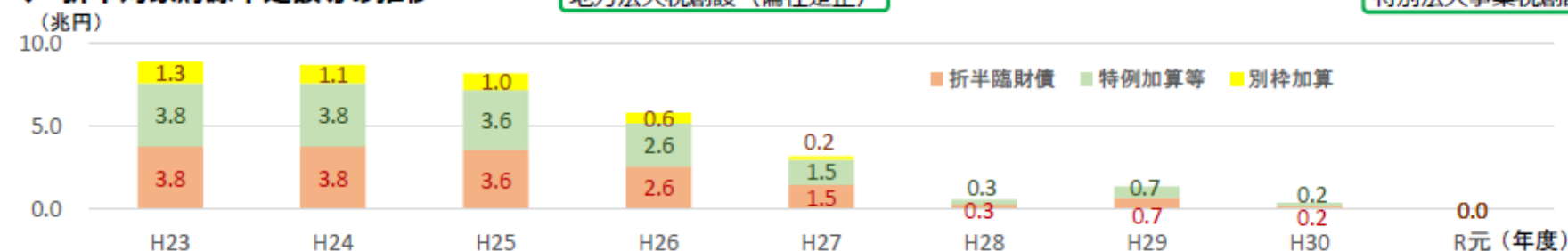
地方一般財源総額と折半対象財源不足の推移

- 「一般財源総額実質同水準ルール」に基づく毎年度の予算編成の結果、地方の一般財源総額は、消費税率の引上げに伴う社会保障の充実や偏在是正効果に相当する分等を上乗せした水準で維持されている。
- 同ルールの下、歳出の伸びの抑制や税収（国・地方）の回復に伴い、折半対象財源不足は縮小。令和元年度においては、同財源不足が平成20年度以来11年ぶりに解消し、臨時財政対策債の新規発行がゼロ、既往債の借換債の発行額を圧縮した。
- 令和2年度においては、消費税率の引上げによる増収（通年度化分）や税源の偏在是正効果が生じること踏まえ、引き続き、一般財源総額実質同水準ルールの下、臨時財政対策債の圧縮につなげていくことが重要。

◆ 地方一般財源総額の推移



◆ 折半対象財源不足額の推移



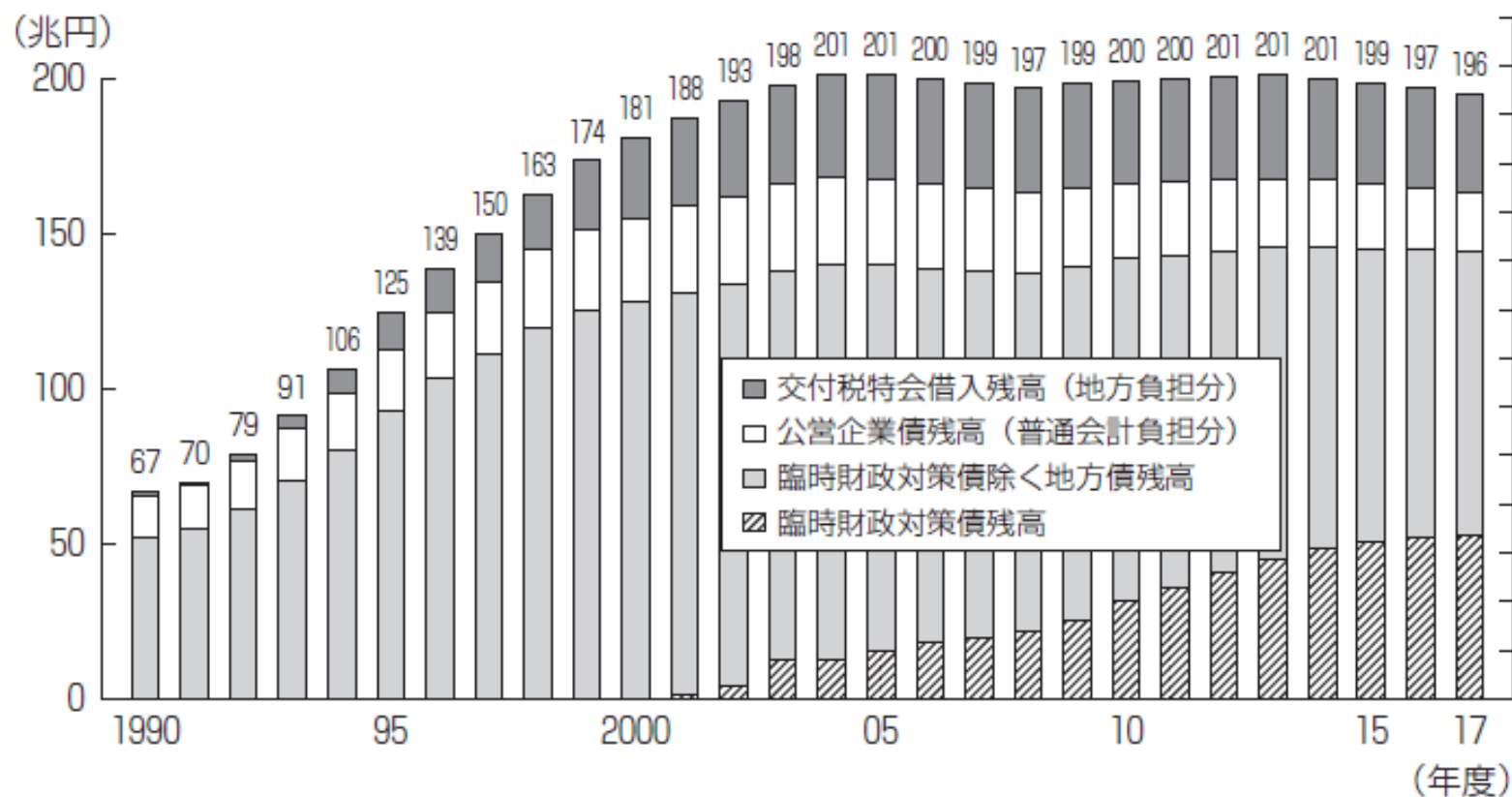
構成

- 第1節では、ミクロの地方債務とマクロの地方債務の乖離の実態を明らかにする。
- 第2節では、地方財政計画策定過程で生ずる「地方財源不足額」が本質的には解消されていないこと、問題が臨時財政対策債に集約されることを述べる。地方債務に関するマクロとミクロ合計の乖離のうち、臨時財政対策債償還費に焦点を当て、推定の方法論を示したうえで、**今後の償還費に対する基準財政需要額見込額を初めて明らかにする。**
- 第3節では、ミクロの財政健全化インセンティブをマクロの財政健全化に直結させるように、**臨時財政対策債に由来するマクロとミクロ合計の乖離を解消させる具体的な方策を提示する。**具体的には、現状では帰属が明確ではない債務を個別自治体に分担させる3つの方法を示し、そのシミュレーション結果を都道府県と市町村に分けて提示する。

1. ミクロの地方債務とマクロの地方債務の乖離の実態

1.1 地方財政全体の借入金残高の状況

図 7-1 地方全体の「借入金残高」の状況



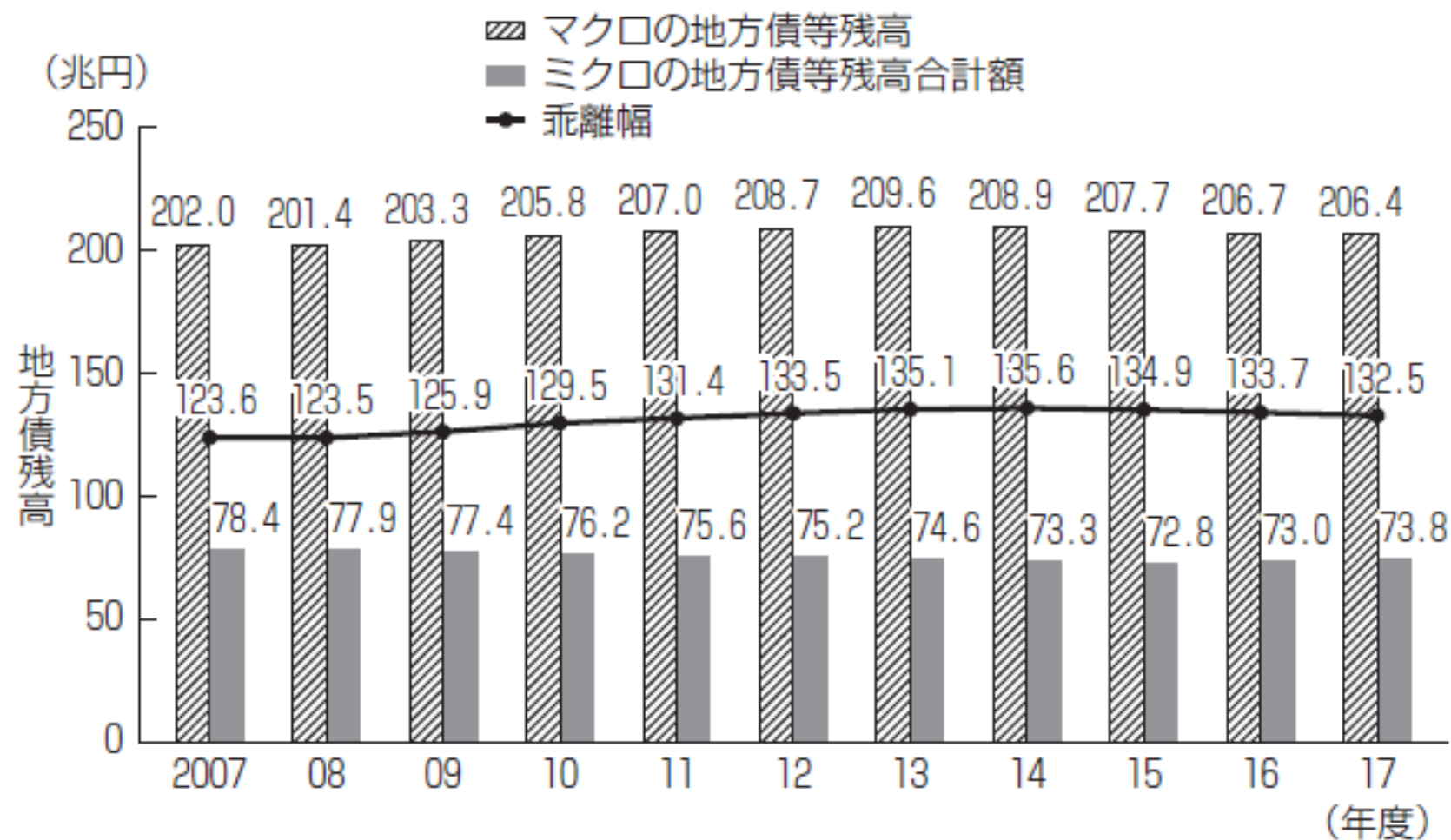
(出所) 総務省「地方財政白書」「都道府県決算状況調」「市町村決算状況調」等に基づいて筆者作成。

1.2 乖離を生み出す「地方債元利償還金に対する基準財政需要額算入見込額」

- 地方財政健全化法の下で将来負担比率算定プロセスにおけるミクロの債務残高集計時は「基準財政需要額算入見込額」を控除している

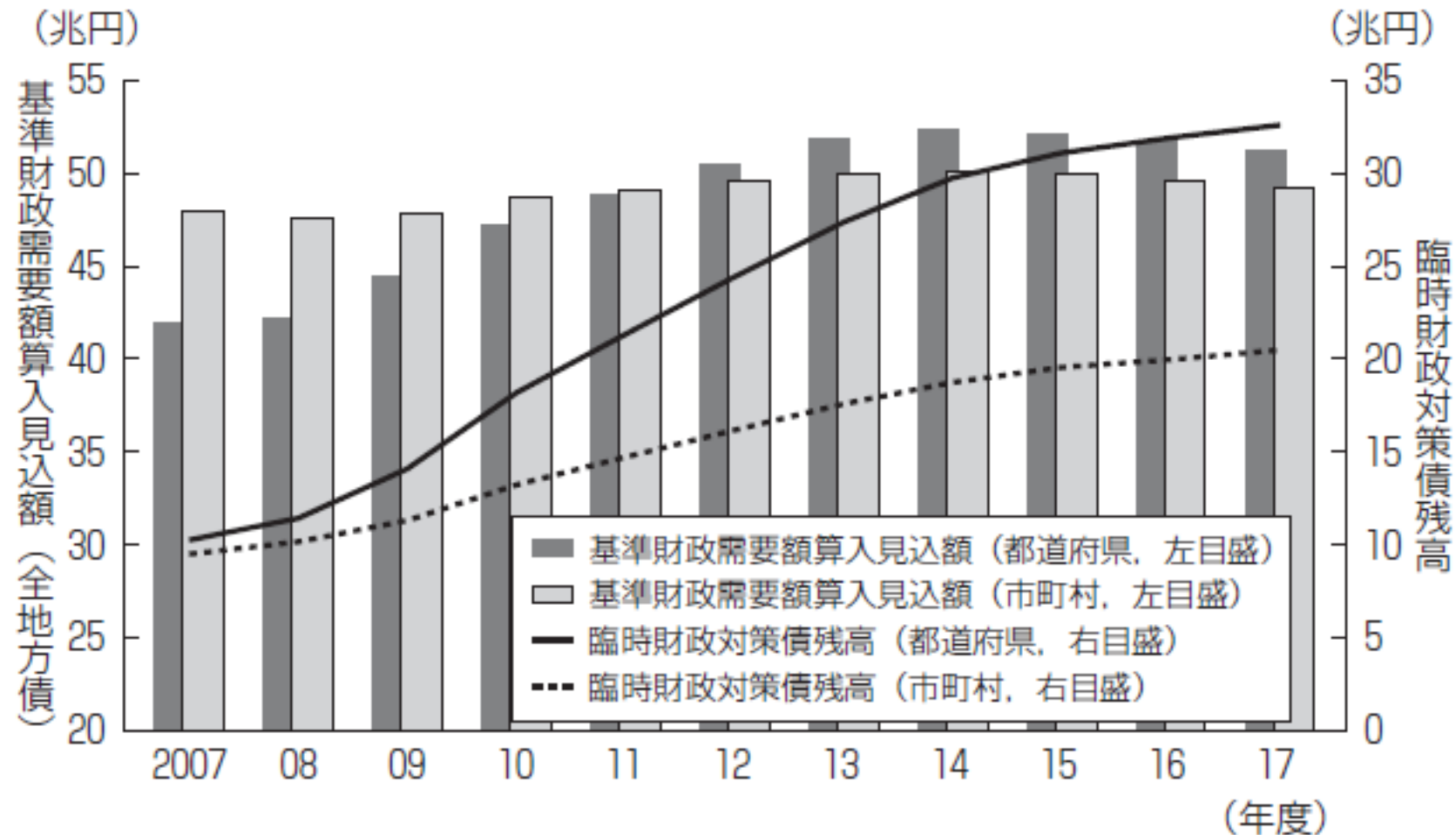
⇒ マクロの債務残高と地方財政健全化法の下でのミクロの債務残高合計値とは一致しない。

図 7-2 マクロの地方債等残高とミクロの地方債等残高合計額



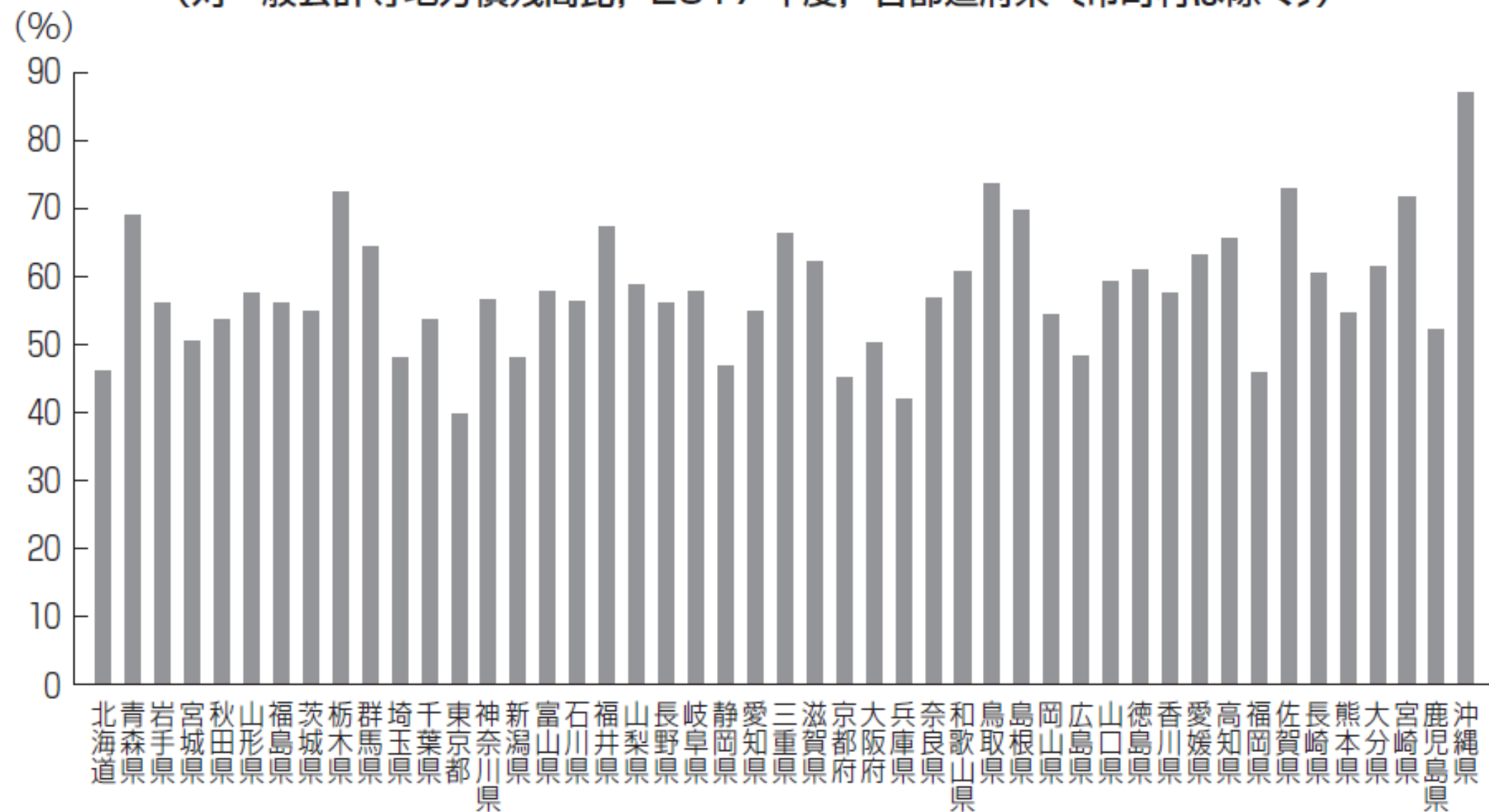
地方財政健全化法の下でのミクロ合計額とマクロの乖離の乖離を生み出す根幹にある、各自治体における「基準財政需要額算入見込額」の集計値の推移

図 7-3 基準財政需要額算入見込額



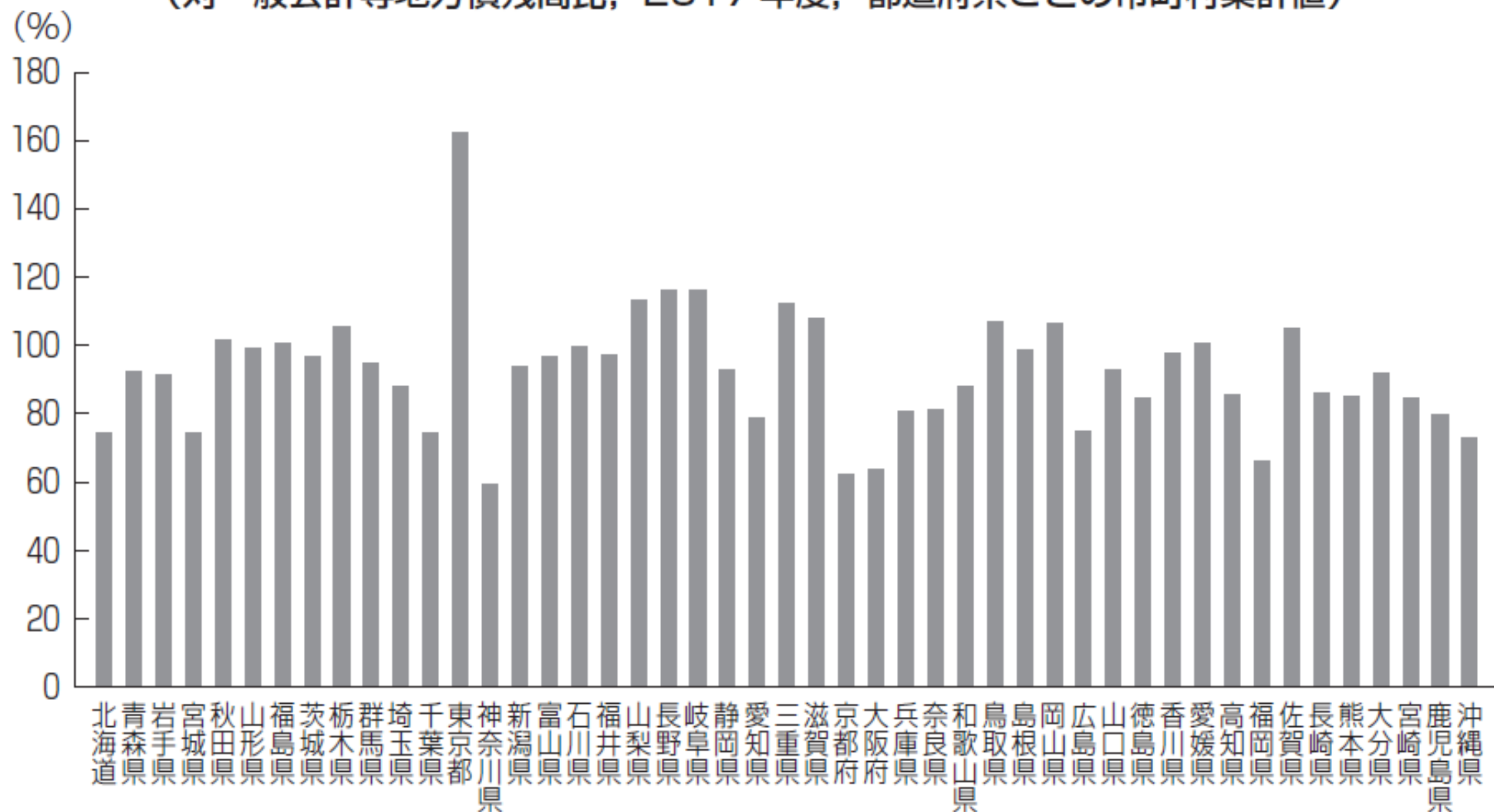
(出所) 総務省『地方財政白書』(平成 21～30 年版), 「健全化判断比率の基礎数値」(平成 29 年度健全化判断比率) に基づいて筆者作成。

図 7-4 全地方債残高に係る今後の基準財政需要額算入見込額
(対一般会計等地方債残高比, 2017 年度, 各都道府県〔市町村は除く〕)



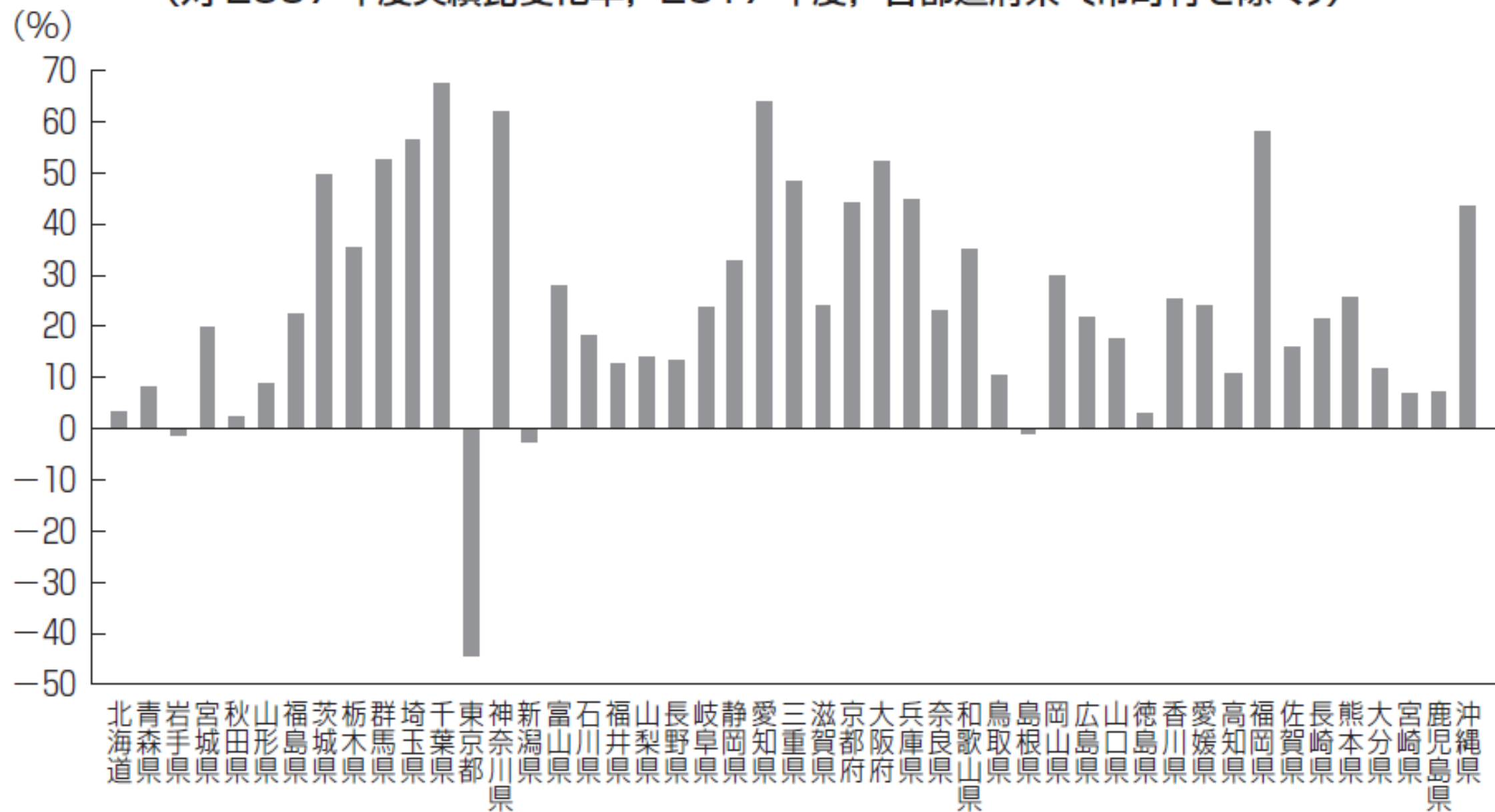
(出所) 総務省「健全化判断比率の基礎数値」(平成 29 年度健全化判断比率)に基づいて筆者作成。

図 7-5 全地方債残高に係る今後の基準財政需要額算入見込額
(対一般会計等地方債残高比, 2017 年度, 都道府県ごとの市町村集計値)



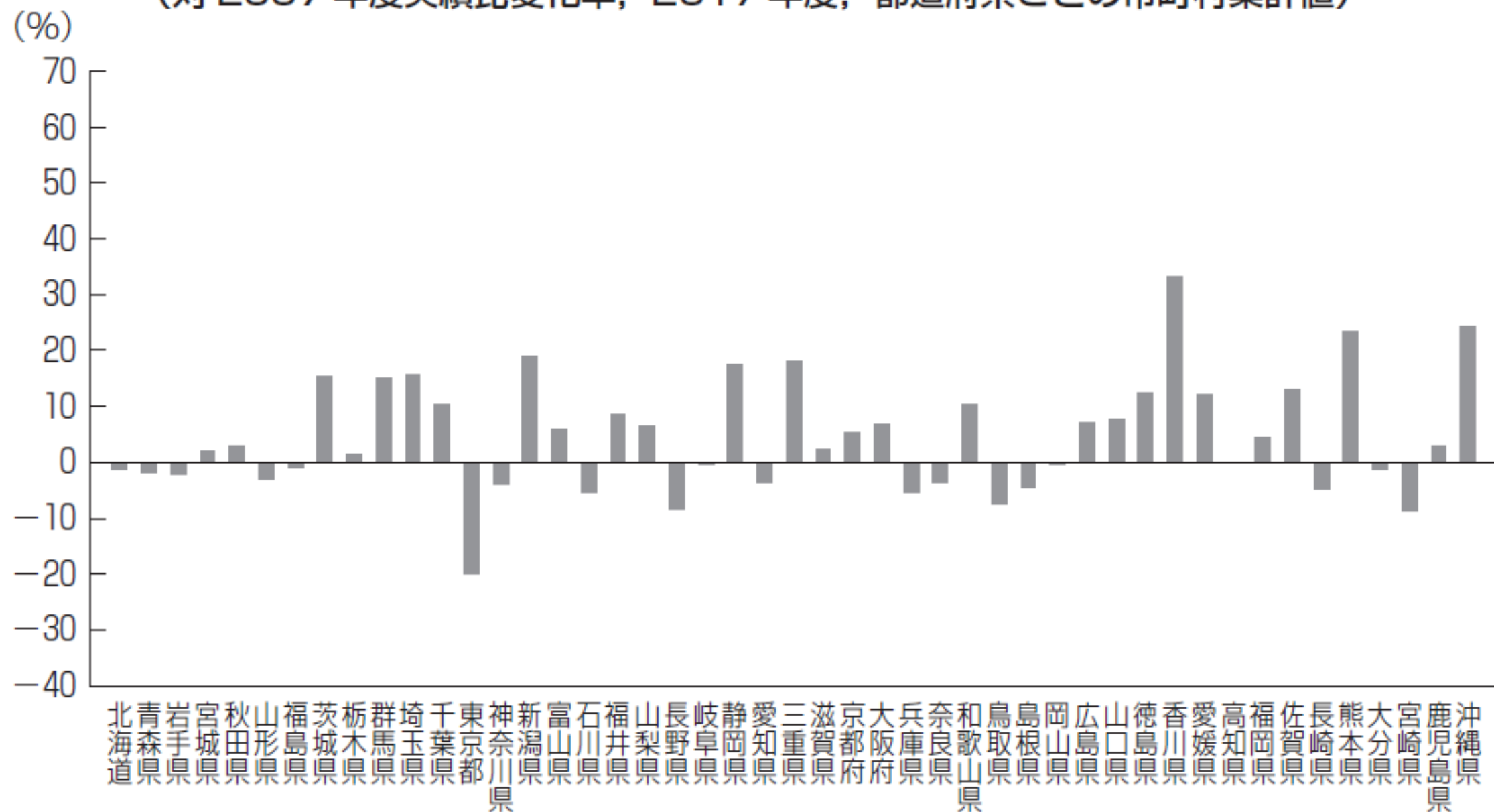
(出所) 図 7-4 と同じ。

図 7-6 全地方債残高に係る今後の基準財政需要額算入見込額の変化率
(対 2007 年度実績比変化率, 2017 年度, 各都道府県〔市町村を除く〕)



(出所) 図 7-4 と同じ。

図 7-7 全地方債残高に係る今後の基準財政需要額算入見込額の変化率
(対 2007 年度実績比変化率, 2017 年度, 都道府県ごとの市町村集計値)



(出所) 図 7-4 と同じ。

2. 地方財政計画上の財源不足額と臨時財政対策債の問題点

2.1 将来負担比率のガバナンス効果が及ばない債務

- 臨時財政対策債の元利償還費は、全額が制度によって後年度に措置（財源補填）されるものと位置付けられており、毎年度の措置額は理論償還費方式で発行可能額に基づいて算定され、基準財政需要額に算入されている。
- しかし、実際には、理論償還費相当額は、地方交付税として現金交付されるのではなく、新たに割り当てられる臨時財政対策債発行可能額の一部に全額が振り替えられている。
- すなわち、既往臨時財政対策債の償還財源が新たな臨時財政対策債によって賄われるという、実質的な借換えが行われているに過ぎず、償還財源確保の実質的な先送りが2002年度以来続けられている。

- 地方財政健全化法によって導入された将来負担比率は、自治体の実質的な償還義務も持つ債務に対しては、確実な返済を促すガバナンス効果を持つが、制度によって償還財源が補填される位置づけになっている債務は監視対象とはせず、ガバナンス効果も持たないからである。
- 自らの責任において償還費を負担しなければならないと認識していない債務に対しては、自治体の自発的な財政健全化努力は向けられない

- 基準財政需要額算入見込額として計上されている額に対して、本当に制度として財源を確保しているか否か
- 制度として償還財源が確保していないケースにおいて、確保しているケースと同様に、実質債務からの控除項目として扱うのは不適切
- それが臨時財政対策債対策であり、将来負担比率の監視から実質的に外れてしまう。
- 自治体の債務であるにもかかわらず、将来負担比率の監視から外れる債務、ガバナンス効果が及ばない債務の総額が、まさしく、前節で指摘した「マクロとミクロ合計の乖離額」
- もちろん、将来負担額の集計対象から外れていても、国から償還費が補填されることが確実であれば、問題視する必要はないかもしれない。しかし、臨時財政対策債の場合は、将来の償還財源が全く確保されていない。

＝＞地方財政全体の持続可能性を揺るがしかねない問題

2.2 地方財政全体の持続可能性と地方財政計画における臨時財政対策債：論点

- (1) 地方財政計画の策定過程で恒常的に「地方財源不足額」が生じていること、
- (2) その解消手段として、臨時財政対策債が用いられていること、
- (3) 臨時財政対策債は後年度の地方交付税算定過程で償還費の全額が制度的に措置される前提となっているため、自治体自身に起債とそれに対応する歳出の総額を減らすインセンティブが働きにくいこと、
- (4) 前年度の計画や自治体の歳出の実績を踏まえて策定される地方財政計画にも歳出の総額を減らすメカニズムが働きにくく、「地方財源不足額」が自律的に解消することは期待できないこと、
- (5) 臨時財政対策債の償還費に関して、実際には、制度による償還財源の確保は行われておらず、財源確保の先送りがされているに過ぎないこと、
- (6) 持続可能性の問題を問うべきであるにもかかわらず、国、自治体、住民のいずれにおいても、財源確保の先送りに対する危機意識が醸成されにくい状況が産み出されていること、である。

2.3 臨時財政対策債元金償還費に係る基準財政需要額見込額の推定

(1)臨時財政対策債の理論元利償還費

表7-1 都道府県に対する臨時財政対策債の理論元利償還費算入額

	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	2017年 度債
2001年度	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2002年度	14.00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2003年度	14.00	8.40	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2004年度	14.00	8.40	15.50	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2005年度	72.00	8.42	14.83	14.98	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2006年度	71.00	66.53	14.77	14.98	17.89	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2007年度	71.00	66.03	71.92	14.98	17.89	19.10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2008年度	70.00	65.59	71.19	73.57	17.92	19.11	17.99	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2009年度	69.00	65.21	70.52	72.73	63.69	19.11	18.01	16.01	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2010年度	68.00	64.80	69.77	71.81	62.97	66.03	18.02	15.98	13.87	-	-	-	-	-	-	-	-
2011年度	68.00	64.40	69.22	70.92	62.29	65.21	64.19	15.98	13.87	12.51	-	-	-	-	-	-	-
2012年度	67.00	63.99	68.47	70.08	61.57	64.32	63.38	66.80	13.87	12.53	10.12	-	-	-	-	-	-
2013年度	66.00	63.29	67.78	69.17	60.92	63.43	62.57	65.87	58.28	12.47	10.10	7.33	-	-	-	-	-
2014年度	65.00	62.92	66.43	68.32	60.19	62.53	61.69	65.13	57.79	60.39	10.08	7.28	7.22	-	-	-	-
2015年度	65.00	62.53	65.72	67.41	59.48	61.62	60.91	64.29	61.49	60.00	57.92	7.28	7.22	5.53	-	-	-
2016年度	64.00	62.08	65.02	66.50	49.98	60.67	60.03	63.49	60.99	59.52	57.60	54.98	7.23	5.50	3.07	-	-
2017年度	63.00	61.68	64.39	65.58	49.90	48.51	59.22	62.69	60.48	59.03	57.20	54.68	56.07	5.48	3.09	1.70	-
2018年度	62.00	61.32	63.67	64.79	49.72	48.42	47.80	61.81	60.02	58.59	56.79	54.50	55.80	53.51	3.10	1.67	1.67

市町村(市場公
募債発行市町
村および一般
市町村)の表は、
本文参照

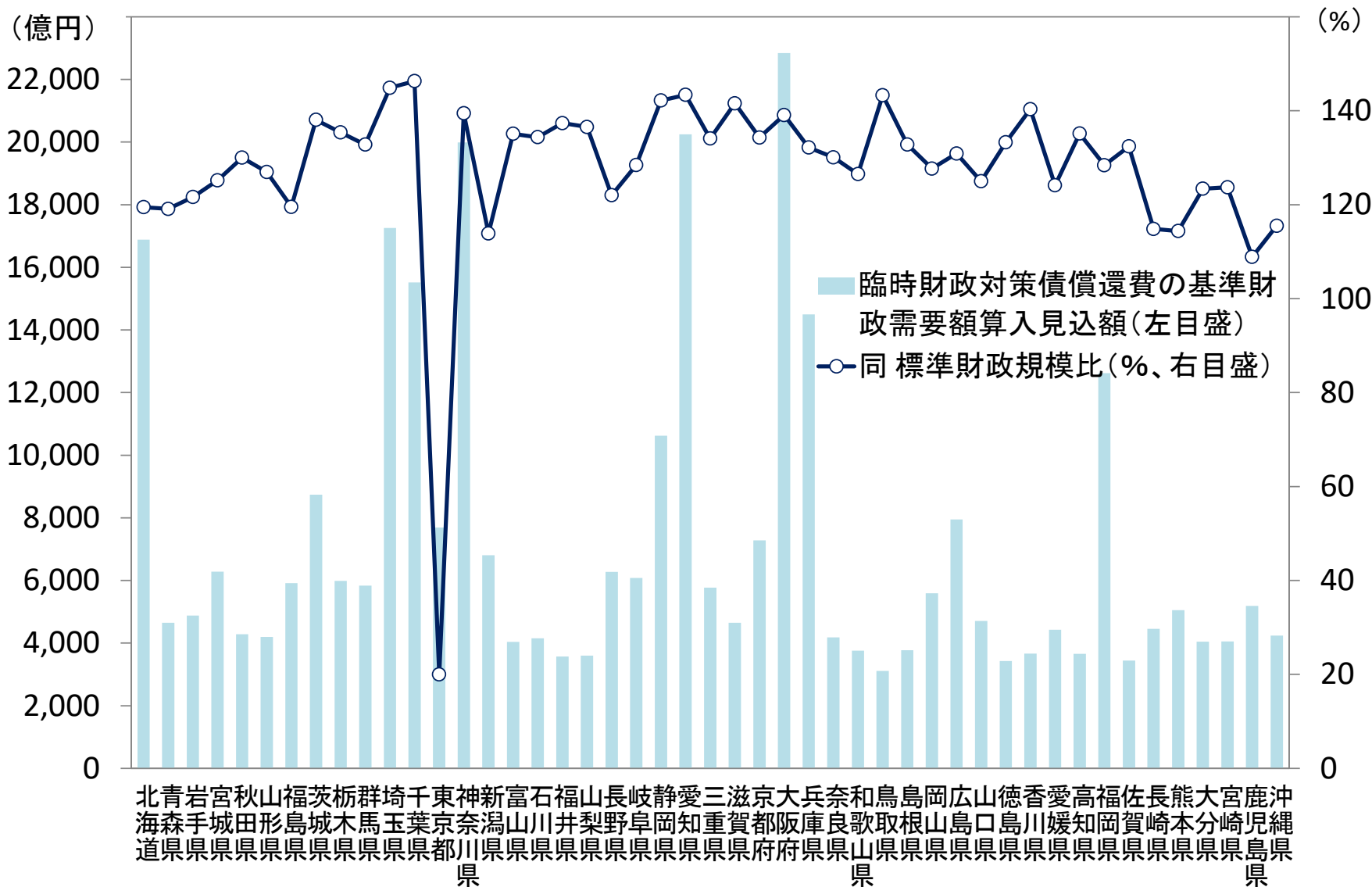
(2)臨時財政対策債の理論元金償還費

表7-4 都道府県に対する臨時財政対策債の理論元金償還費算入額

	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	2017年 度債
2001年度	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2002年度	0.00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2003年度	0.00	0.00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2004年度	0.00	0.00	0.00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2005年度	58.00	0.00	0.00	0.00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2006年度	57.81	58.13	0.00	0.00	0.00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2007年度	58.62	58.12	56.43	0.00	0.00	0.00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2008年度	58.44	58.17	56.57	58.59	0.00	0.00	0.00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2009年度	58.26	58.27	56.77	58.63	45.80	0.00	0.00	0.00	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2010年度	58.08	58.36	56.90	58.59	45.90	46.93	0.00	0.00	0.00	-	-	-	-	-	-	-	-
2011年度	58.89	58.44	57.24	58.58	46.04	47.01	46.20	0.00	0.00	0.00	-	-	-	-	-	-	-
2012年度	58.71	58.52	57.38	58.62	46.15	47.02	46.22	50.79	0.00	0.00	0.00	-	-	-	-	-	-
2013年度	58.54	58.32	57.57	58.58	46.32	47.02	46.24	50.67	44.41	0.00	0.00	0.00	-	-	-	-	-
2014年度	58.35	58.44	57.11	58.60	46.42	47.02	46.19	50.75	44.53	47.87	0.00	0.00	0.00	-	-	-	-
2015年度	59.17	58.54	57.28	58.57	46.53	47.01	46.24	50.71	48.85	48.08	47.80	0.00	0.00	0.00	-	-	-
2016年度	59.00	58.58	57.48	58.54	37.87	46.96	46.20	50.73	49.03	48.21	47.97	47.65	0.00	0.00	0.00	-	-
2017年度	58.83	58.67	57.73	58.50	38.46	35.69	46.22	50.74	49.20	48.32	48.06	47.71	48.86	0.00	0.00	0.00	-
2018年度	58.65	58.80	57.92	58.59	38.98	36.29	35.63	50.68	49.42	48.49	48.13	47.87	48.94	47.98	0.00	0.00	0.00

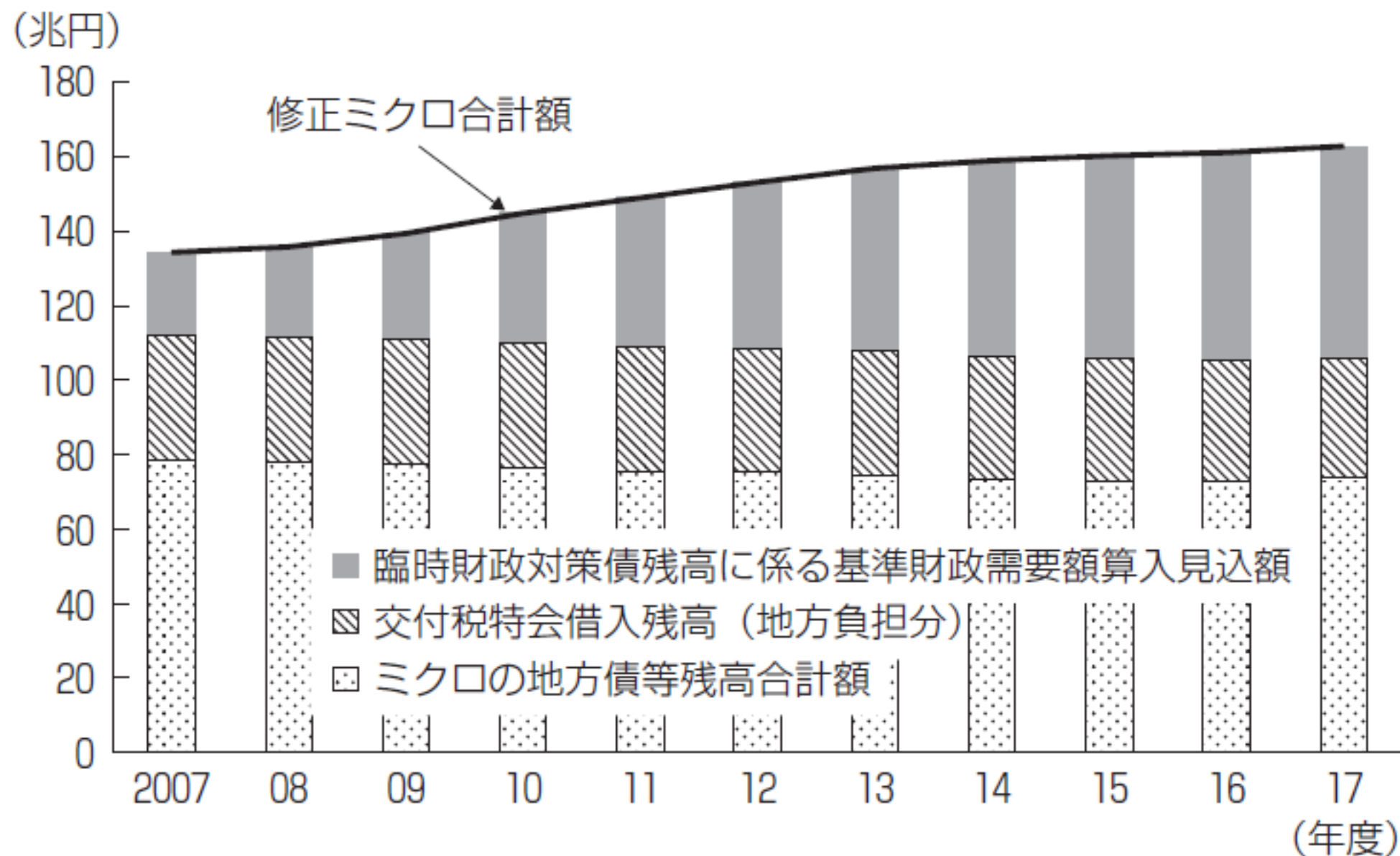
市町村(市場公
募債発行市町
村および一般
市町村)の表は、
本文参照

図7-8A 臨時財政対策債償還費に係る今後の基準財政需要額算入見込額
(2017年度末、都道府県[市町村は除く])



市町村の結果
は、本文参照

図 7-11 修正ミクロ合計額（修正されたミクロの地方債等残高合計額）の推移



3. 乖離解消とマクロの財政健全化に向けた方策：債務割り当てシミュレーション(2018年度末)

- 地方債務の拡大を防ぐためには、ミクロ合計額とマクロの乖離を解消し、ミクロでは負担感のない臨時財政対策債償還費についても、将来負担しなければならないと認識させる必要がある。すなわち、「地方財源不足額」に対する財源措置が講じられるために、起債や他の歳出を抑制するインセンティブが働かず、「地方財政対策」を通じた臨時財政対策債への依存を高め、結果として増大する臨時財政対策債残高の償還財源確保が先送りされ続ける構造を改める必要がある。
- そこで、以下では、解消すべきミクロ合計額とマクロの乖離は、臨時財政対策債償還費に関する基準財政需要額算入見込額と交付税特会借入残高の合計額であると考え、乖離額の解消に向けた3つの方法を提案する。また、それぞれの方法が採用された場合に各自治体が明示的に負うことになる債務の分担額について、都道府県と市町村に分けて、シミュレーションを実施する。

(1)臨時財政対策債に係る基準財政需要算入見込額に基づく按分 (方法A):

- 個別自治体の「臨時財政対策債償還費の基準財政需要算入見込額」をその自治体の負担として帰属させる。言い換えると、各自治体の算入見込額をそのまま戻す。交付税特会借入残高の負担額は、地方全体の「臨時財政対策債償還費の基準財政需要算入見込額」に占める当該自治体分で按分する。

＝＞ 臨時財政対策債発行可能額は、総務省が考える各自治体固有の返済能力を考慮して自治体毎に割り当てられているとみなすことが出来る。既往臨時財政対策債のうち、制度によって償還財源が確保されていない部分を各自治体が自力で償還していくとすれば、その返済能力にたよらざるを得ない。交付税特会借入金を含めて、その返済能力に応じて、自治体毎の負担額を割り当てべきだと考えるものである。

(2) 基準財政収入額に基づく按分(方法B):

- 「臨時財政対策債償還費の基準財政需要額算入見込額」を都道府県集計値と市町村集計値に分け、その額を**基準財政収入額に基づいて按分**し、個別自治体の負担として帰属させる。交付税特会借入残高の負担額は、地方全体の基準財政収入額に占める当該自治体分で按分する。

⇒「方法2」は、基準財政収入額に基づく按分方法である。**将来に繰り延べられた債務を返済する際の財源は、地方の財源しかない**と考えるものである。すなわち、現行の地方税収の中でやりくりする(他の歳出への充当額の減額)か、地方税を引き上げて返済をするか、のいずれかである。

(3) 振替前基準財政需要額に基づく按分(方法C):

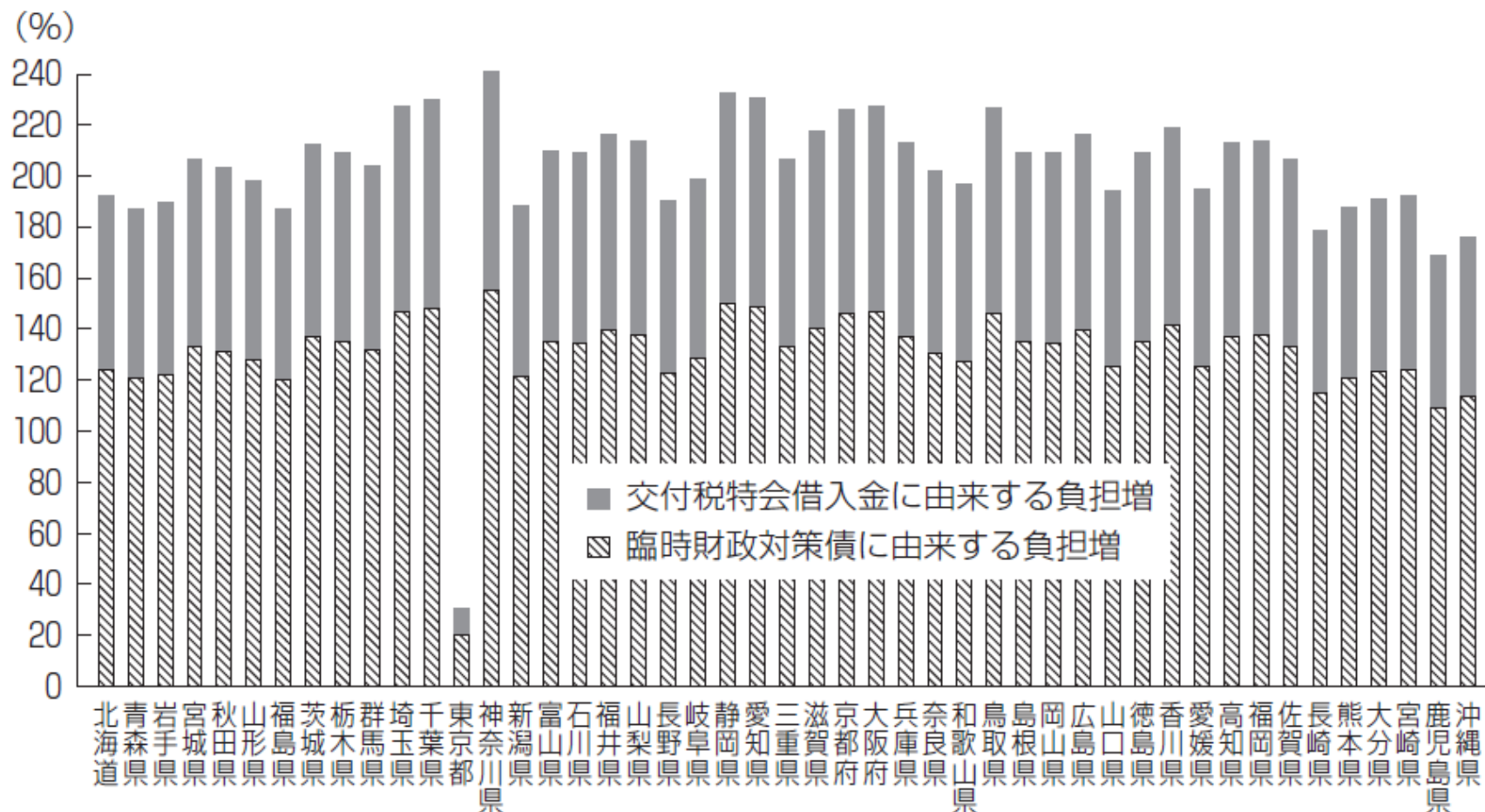
- 「臨時財政対策債償還費の基準財政需要額算入見込額」を都道府県集計値と市町村集計値に分け、その額を振替前基準財政需要額に基づいて按分し、個別自治体の負担として帰属させる。交付税特会借入残高の負担額は、地方全体の振替前基準財政需要額に占める当該自治体分で按分する。

⇒「方法3」は、振替前基準財政需要額(振替後基準財政需要額＋臨時財政対策債発行可能額)に基づく按分方法である。振替前基準財政需要額は、国が自治体に対して保障する地方公共サービスの水準に対応している。将来に繰り延べられた債務を返済する財源は、このサービスの水準を低下させて確保すべきだ考えるものである。

3.3 債務割り当てシミュレーションの結果

(1)都道府県に対する債務割り当てシミュレーションの結果

図 7-12 A方式：臨時財政対策債残高に係る基準財政需要額算入見込額ベースの按分
(都道府県別〔市町村は除く〕の財政負担増〔標準財政規模比〕)

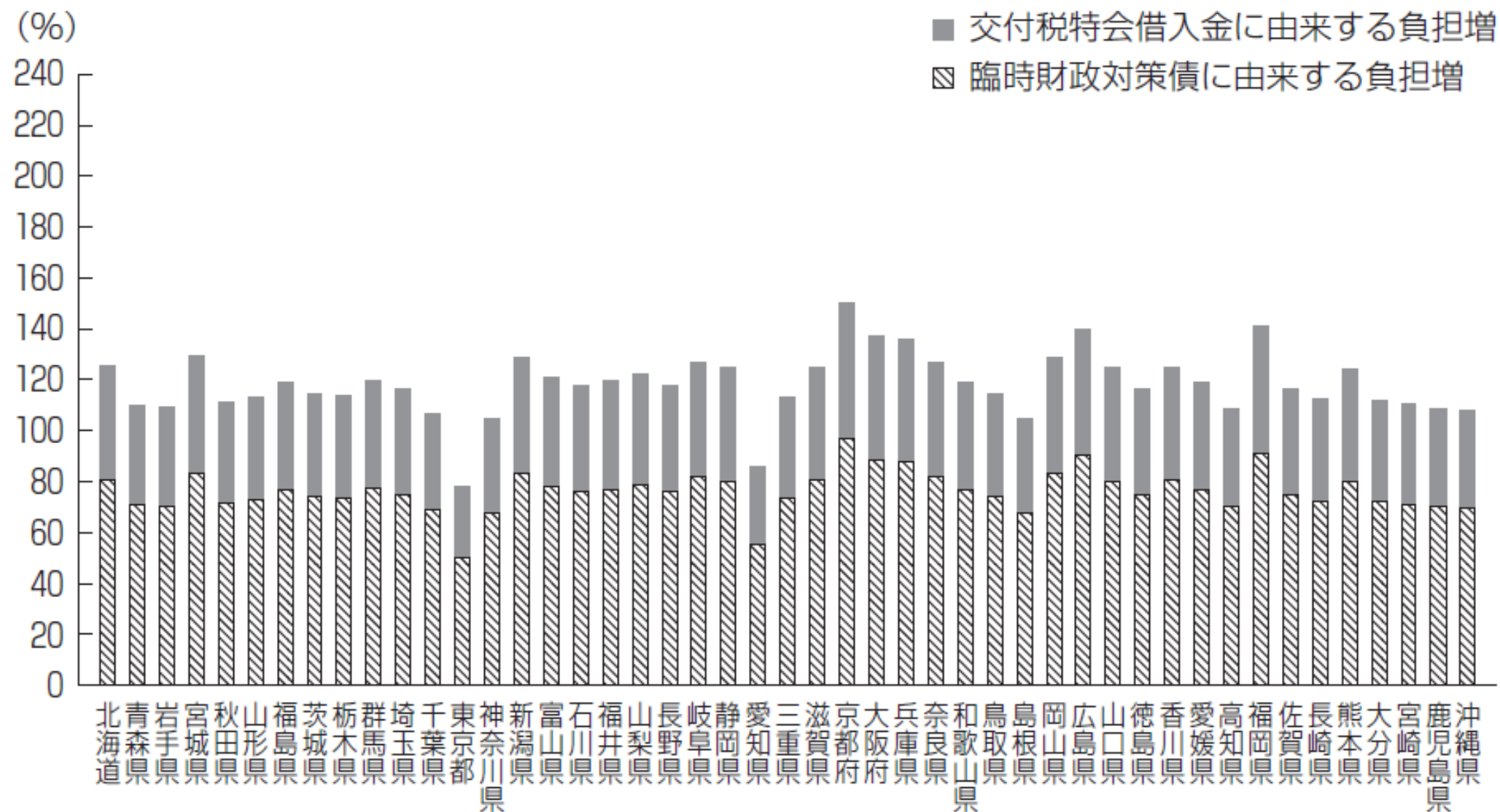


- 最も負担能力が高いと考えられる東京都に関しては、交付税特会借入金に由来する負担増は標準財政規模比11%にとどまっている。

(注) 財政負担増は2018年度時点。ただし、標準財政規模は2017年度実績値を使用。

(出所) 筆者作成。

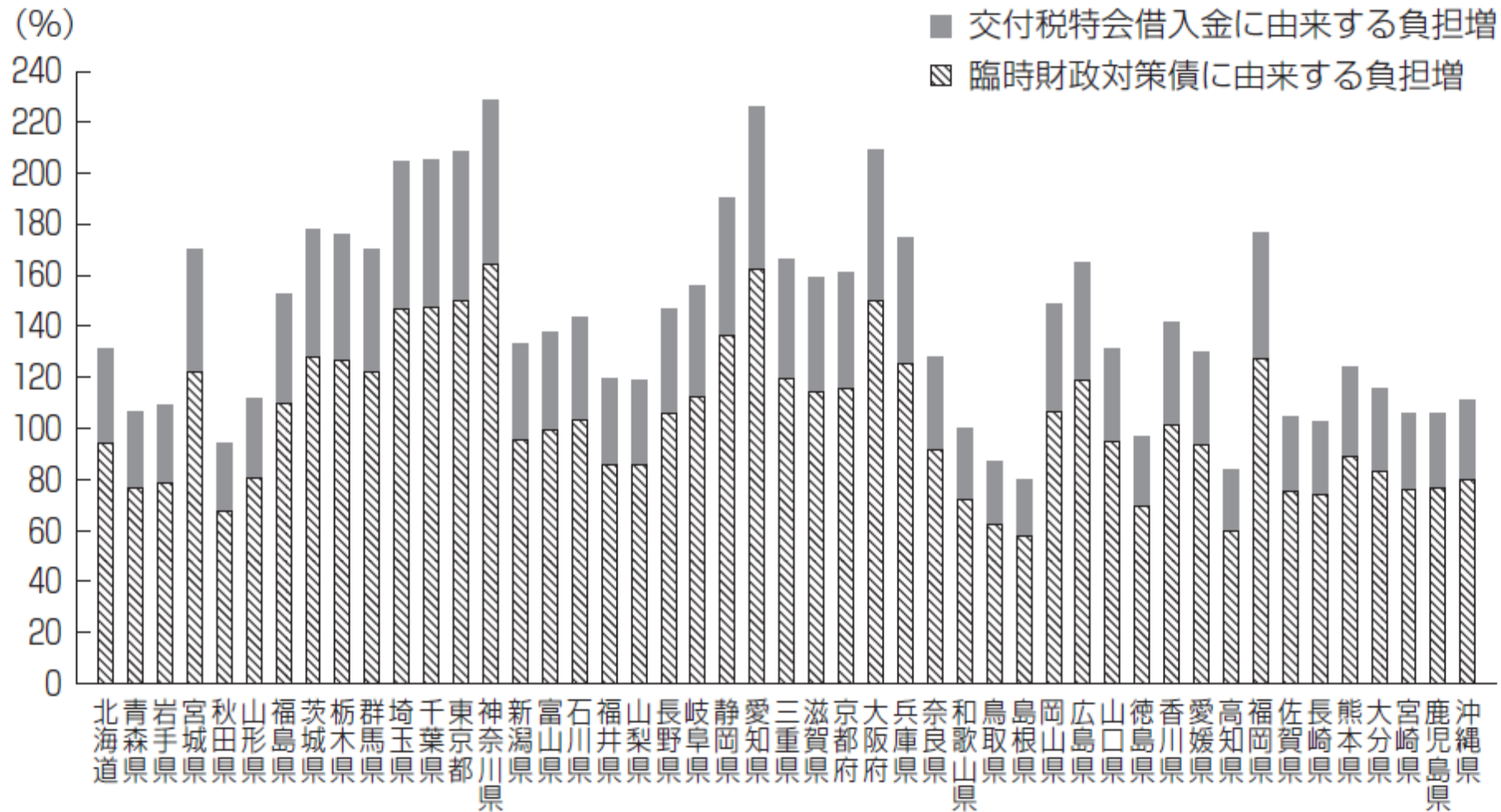
図 7-15 A方式：臨時財政対策債残高に係る基準財政需要額算入見込額ベースの按分
(都道府県ごとの市町村集計値，財政負担増の標準財政規模比)



(注) 図 7-12 と同じ。

(出所) 筆者作成。

図 7-13 B方式：基準財政収入額ベースの按分
(都道府県別〔市町村は除く〕の財政負担増〔標準財政規模比〕)

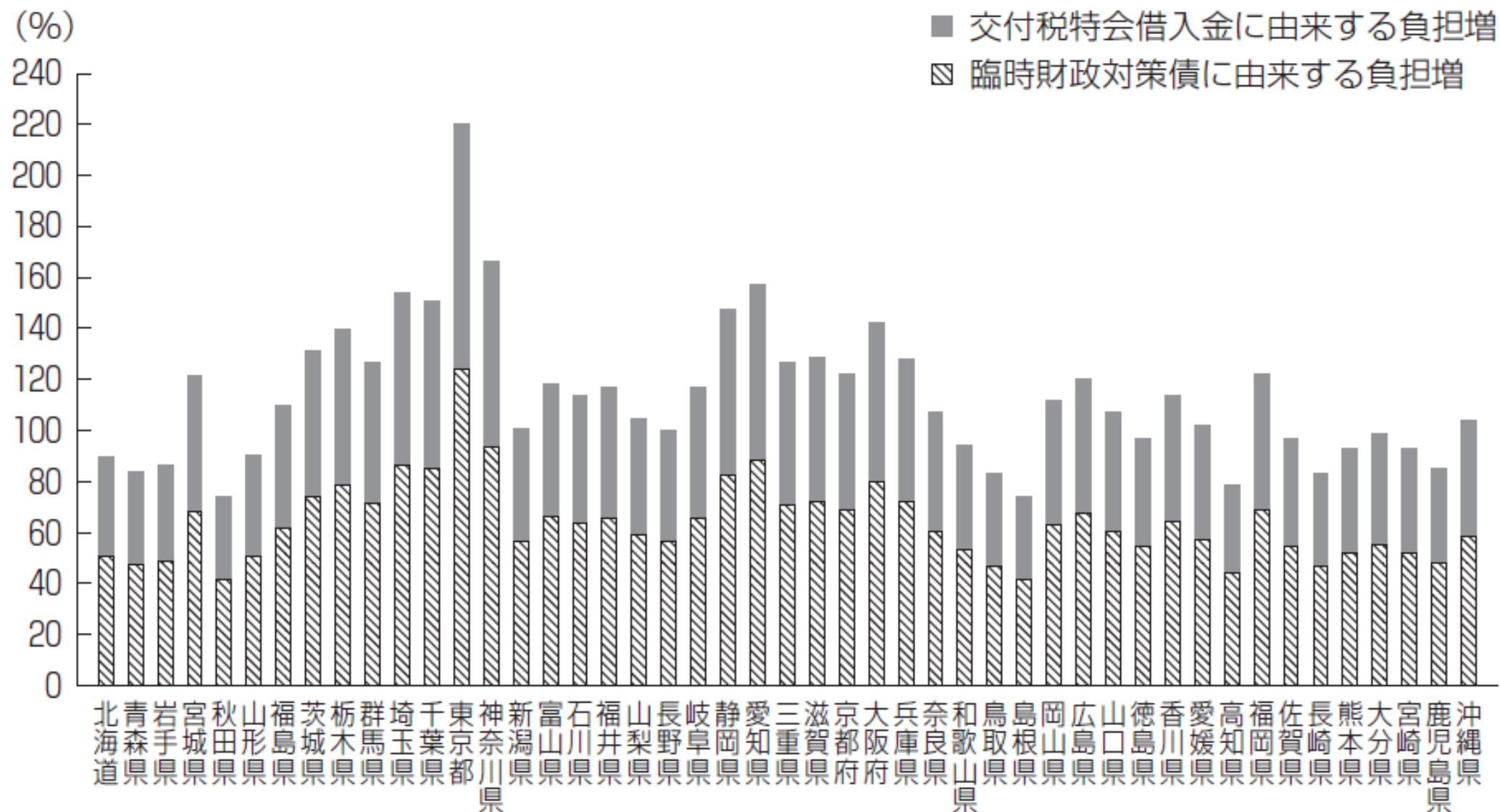


● 都道府県相互の負担増の格差が最も大きい

(注) 図 7-12 と同じ。

(出所) 筆者作成。

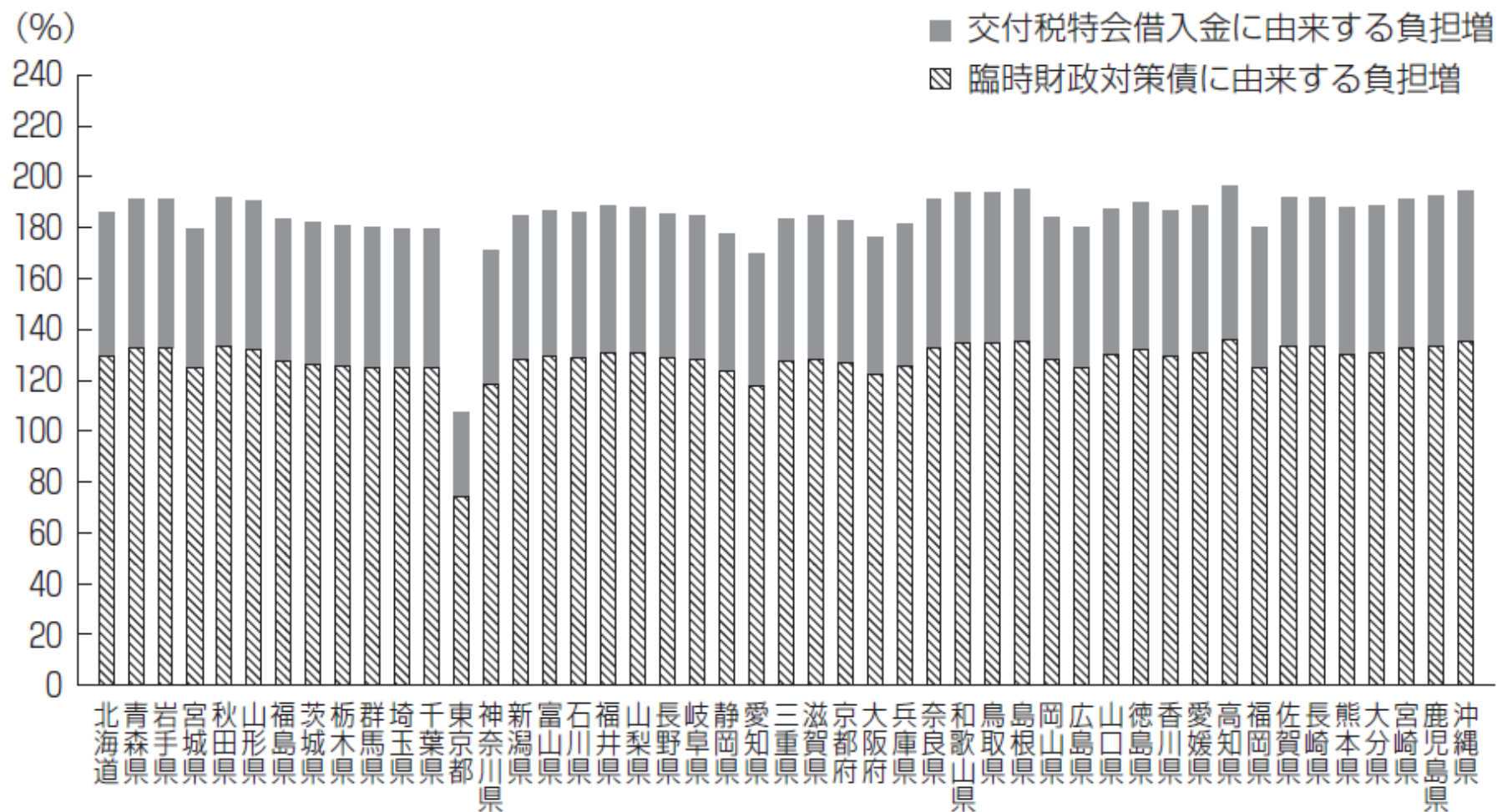
図 7-16 B方式：基準財政収入額ベースの按分
(都道府県ごとの市町村集計値，財政負担増の標準財政規模比)



(注) 図 7-12 と同じ。

(出所) 筆者作成。

図 7-14 C方式：振替前基準財政需要額ベースの按分
(都道府県別〔市町村は除く〕の財政負担増〔標準財政規模比〕)

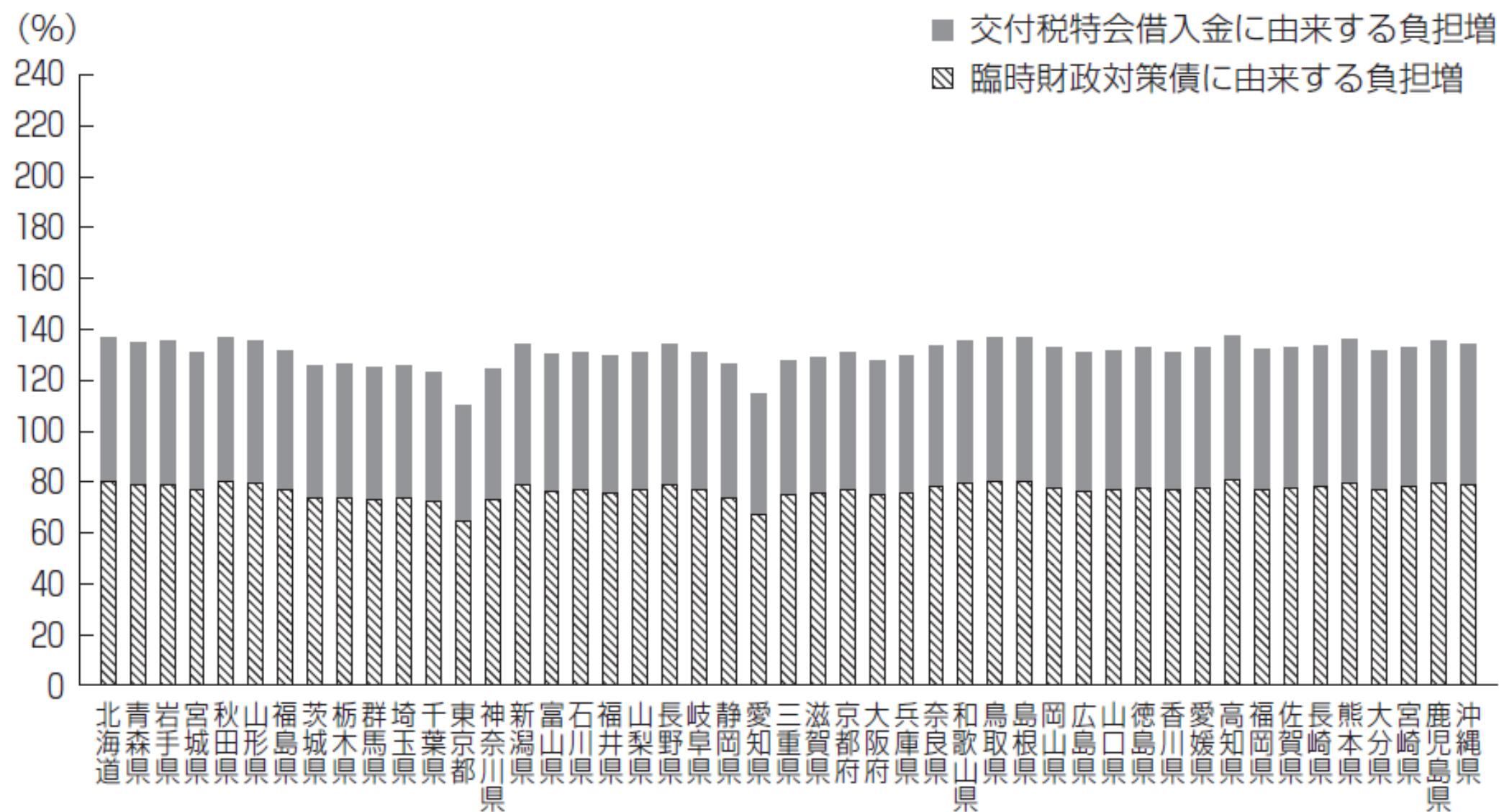


(注) 図 7-12 と同じ。

(出所) 筆者作成。

振替前基準財政需要額の絶対値も振替前基準財政需要額に基づく按分額(負担増)も東京都が突出して高いが、按分額(負担増)の標準財政規模比は東京都が最も小さい。ただし、「方法A」と比べれば、他の道府県との差は小さい。

図 7-17 C方式：振替前基準財政需要額ベースの按分
(都道府県ごとの市町村集計値，財政負担増の標準財政規模比)



(注) 図 7-12 と同じ。

(出所) 筆者作成。

マクロの健全化にむけた3つのステップ

- 第1 ステップ: 認識していない将来負担額の再認識
- 第2 ステップ: マクロとミクロ合計額の乖離の縮小
- => 乖離分も地方全体で返済する必要がある, 個別自治には財政負担が生ずることを再認識させ, その金額を明示することで, 自治体に確実に返済するインセンティブを持たせる
- 第3 ステップ: 個別自治体に再認識された財政負担額分も考慮した健全化判断比率の算定によるガバナンス