

財源保障制度の下での赤字地方債 — 臨時財政対策債発行可能額の補正係数に着目して —

Deficit Municipal Bonds under the Financial Resources Guarantee System:
Adjustment Coefficients for Maximum Extraordinary Financial Measure Loans that
can be Raised

前田 出*
MAEDA Izuru

This study investigates the process of guaranteeing financial resources for extraordinary financial measure loans; that is, formulating a public finance program for the entire local government (i.e., macro-process) and calculating allocation taxes for the respective local governments (i.e., micro-process). Thus far, few studies have systematically described the determining process's approach from the "macro-process" to the "micro-process" for extraordinary financial measure loans—a gap that this study bridges. We also examine the burden at the time of redemption of extraordinary financial measure loans, which depends on the adjustment coefficients for calculating the maximum amount of such loans that can be raised. The results demonstrate that although the financial resources for the redemption of extraordinary financial measure loans are guaranteed institutionally and theoretically on an individual municipality basis, not all municipalities receive the same financial resource security effect. This is because the actual burden differs per the adjustment coefficients set by the financial resource deficit-based method. Were this method to continue, the increase in the burden associated with redemption by small municipalities may become problematic. This means that in the future, smaller municipalities may have fewer financial resources to provide the necessary administrative services.

Keywords: Deficit municipal bonds, Extraordinary financial measure loans, Local allocation tax, Adjustment coefficients, Local public finance program

* 豊橋市役所
Toyohashi City

I. はじめに

地方の財源不足に対応するための臨時財政対策債(以下「臨財債」)は、2001年度の地方財政対策で限定的に導入されたが、抜本的な解消策が講じられないまま、今日でも全国の自治体で発行が続いている(前田 2019)。その性質は、発行が自治体の任意であるものの、本来普通交付税として措置されるべき一般財源の一部が減額され、その分が振り替えられて配分される赤字地方債である。地方の長期債務残高を見ると、2003年度以降200兆円前後で横ばいの状況であるが、その内訳を見ると、臨財債の残高は累増を続けており、2020年度末現在では54兆円に達し、普通会計の地方債総残高に対し37%を占めるに至った。地方の長期債務を国際比較で見ると、OECD加盟国の中で我が国の残高規模が突出しており、統計学上の「外れ値」にあたるほど「異常」な水準であるという(持田 2015)。さらに、財政移転の仕組みがあるが故に国と地方の財政運営は不可分と言われるが、国の政府債務も深刻な状況にある¹⁾。そのような中、当事者である自治体の現場では「このまま臨財債の発行を続けても大丈夫だろうか」という疑問と不安がつきまわっているのではない。臨財債の発行に対しては国による財源保障が見かけ上存在するものの、現実の来るべき償還時には自己負担が重くのしかかってくる懸念があるためだ。いずれにせよ、まずは特例制度としての臨財債の本質や実態を十分理解しておく必要がある。

先行研究では、元利償還金に対して交付税措置がされる場合に、地方債の発行を通じて自治体の支出が促進される効果が検証されてきた(林・石田 2008; 水野 2008; 大野・小林 2010など)。普通交付税の算定において基準財政需要額に算入されることを「交付税措置」というが、地方債を発行して建設事業を行えば、その事業費の一部が後年度に普通交付税によって措置されるため、自治体にとっては事業執行年度に特定補助金を受けると同じ効果が得られるというのが支出促進の要因とされる。一方、臨財債については、自治体に発行可能額が割り当てられると、発行するか否かにかかわらず、後年度にその元利償還金相当額の全額が基準財政需要額に算入されることから、普通交付税の代替財源としての機能をもつ²⁾。しかしながら、建設地方債であれ臨財債であれ、償還に係る交付税措置がされるとしても、現実的に償還時には、地方交付税に限らず、地方税や

臨財債を含む一般財源全体での償還能力が求められる。ましてや、普通交付税の不交付団体や、公債費にも満たない普通交付税しか得られない交付団体ならば、償還財源に地方税を充てるほかない。

そこで本研究では、臨財債発行可能額を算定する際の補正係数と、償還時に及ぶ負担度に着目し、臨財債発行が自治体財政に与える影響を検証した。現行制度における臨財債発行可能額は、「財源不足額基礎方式」によって算定され、その際用いられる補正係数が発行可能額の多寡に関係する。この「財源不足額基礎方式」の財源保障効果に関し分析を行ったものとして、諏訪・森(2012)と森(2015)が挙げられる。諏訪・森(2012)は、過去の「人口基礎方式」の下で財源不足額を超過する臨財債の発行が行われていた事実を明らかにするとともに、大都市自治体の将来負担の抑制のためには新方式の「財源不足額基礎方式」における補正係数と財政力指数のリンケージを緩める必要があると主張した。一方、森(2015)では、「財源不足額基礎方式」の下で臨財債の発行によって得られる財源が、賄われるべき財源不足額の一部しか手当てできないことを理論モデルを使って示した上で、臨財債の財源保障効果は財政力指数の低い地方圏の自治体では比較的高いが、財政力指数の高い大都市圏の自治体では急落すると述べ、臨財債を組み込んだ現在の地方交付税制度が、大都市自治体については財源保障機能をほとんど発揮していないと指摘した。

上記の先行研究と本研究の視点の大きな違いは、臨財債の償還財源が、普通交付税のみで賄われると考えるのか、それとも一般財源全体で賄われると考えるのかという点にある。本研究の検証結果では、臨財債償還費の一般財源全体に対する割合を負担度として見ると、大規模な団体区分ほど臨財債発行可能額への振替率が大きくなる補正係数が適用されるにもかかわらず、大規模団体である指定都市の負担度が最も小さく、小規模団体である町村の負担度が最も大きかった。

本研究の目的は、2つ挙げられる。一つ目は、臨財債の算定にかかわる、地方財政計画の策定(マクロのプロセス)から各団体に配分する発行可能額の算定(ミクロのプロセス)までの一連の過程を解き明かすことにある。普通交付税と併せ臨財債のマクロからミクロに至る決定プロセス全体を体系的に記述した既存の文献はほとんどなく、本研究はそのギャップを埋めるものである。また、地方財政運営

の実態を知ろうとすると、地方財政計画と地方交付税の関係を理解することが最も重要になる（小西2018）。二つ目の目的は、臨財債発行可能額の算定時に用いられる補正係数が償還時の負担にどう影響を与えているのかを明らかにすることである。「財源不足額基礎方式」では、この補正係数の設定如何によって、結果的に団体間で償還時の負担度が異なる可能性があるからである。これらの目的が達成されれば、臨財債の本質が明らかになり、特例的に発行が続けられている制度の問題点を浮き彫りにすることができよう。

本稿の残りの部分は、以下のように構成されている。Ⅱ節では、臨財債の概要を述べた上で、臨財債を含む地方交付税の決定過程をマクロからミクロの財源保障という観点から説明する。そこでは、制度開始後20年余りが経過した現在までの発行と償還の状況についても確認する。今回着目する「財源不足額基礎方式」における補正係数については、実際の数値をもとに、その構造を明らかにする。Ⅲ節では、「臨財債の償還費に係る基準財政需要額への算入額」の「経常一般財源等」に対する割合を算出し、道府県、指定都市、中核市・特例市、一般市、町村の別で臨財債償還の負担度を測る。最後にⅣ節では、本稿のまとめとして今後想定される臨財債の償還負担の問題に言及する。

Ⅱ. 制度と現状

1. 臨時財政対策債とは

臨財債は、投資的経費以外の経費にも充てることができる、いわゆる赤字地方債であり、地方財政法第5条の特例として発行される（前田2019）。同条ただし書では、地方債をもって財源とすることができる経費として、地方公営企業の経費、出資金・貸付金、地方債の借換えのための経費、災害関連事業費、公共施設の建設事業費等の5種類が限定列举されるが、地方債の特例として同法附則第33条の5の2において臨財債が規定される。普通交付税の振替財源であることから、元利償還金の理論値が後年度の基準財政需要額に全額算入されること、さらに実際に発行するか否か、発行可能額の範囲内でいくら発行するかが各団体の裁量に委ねられることは、臨財債の最たる特徴である。また、臨財債が建設公債の例外であることは、国の赤字国債と同様であるが、国会の議決を経ることを前提に自由な資金調達

ができる国とは違って、地方自治体は国から示された発行可能額の範囲内で発行額を選択するしかない（石川2015）。

臨財債の導入は2001年度まで遡る。それまでは、交付税総額が所要額に対して不足する場合、その一部分について交付税特別会計が大蔵省資金運用部から借入れをして賄い、その償還を国と地方で折半して負担してきた³⁾。2001年度の地方財政対策になると、交付税特会の借入金残高が膨大に累積している状況やそれまでの特会借入方式の諸課題を踏まえ、2001～03年度の3年間に限り、通常収支不足額に対し財源対策債の発行など必要な財源措置を施した後の残額を国と地方で折半し、国の負担分は一般会計からの加算、地方の負担分は臨財債により補填するという新ルール（いわゆる「折半ルール」）に変更された。それ以降は、幾度もの延長措置を経て、現時点でも当該ルールの運用が継続されている。

2. 財源保障制度

(1) マクロの財源保障

国は毎年度、多様な地方自治体の財政規模や収支構造を地方全体として一元的に捉えるため、地方交付税法第7条の規定に基づき「地方財政計画」を策定する。地方財政計画は、地方が標準的な行政水準を確保できるよう財源保障する役割があり、マクロの財源保障と呼ばれる。この役割が機能するためには、地方財政計画の歳入と歳出が均衡しなければならない。地方全体の予算制約を概念的に示すと、次のように表現できる。

$$\begin{aligned} \text{歳出総額} &= \text{地方税} + \text{地方交付税} + \text{国庫支出金} \\ &\quad + \text{地方債} + \text{その他収入} \quad (1) \end{aligned}$$

まず、地方財政計画の歳出側（(1)式の左辺）では、給与関係経費、一般行政経費、公債費、投資的経費などが一定の考え方に基づいて積み上げられる。歳入側（(1)式の右辺）では、地方税が税制や景気動向等に基づき見積もられ、また、地方交付税の法定率分（所得税・法人税の33.1%、酒税の50%、消費税の19.5%、地方法人税の全額）が計上される。国庫支出金と地方債は、歳出側の経費に連動して決まる。その他収入は、地方譲与税や使用料及び手数料、雑収入などである。なお、地方交付税には普通交付税（交付税総額の94%）と特別交付税（同6%）があるが、ここでは簡単化のため特別交付税を捨象しよ

う。

「地方財政計画」の当初の見積もり段階では、(1)式の左辺と右辺が自動的にバランスする保証はどこにもない。恒常的に財源不足（左辺>右辺）となっているのが地方財政収支の実態である。この段階では、地方交付税は法定財源のみであり、地方債は後述する財源対策債増発前の通常の充当率に基づく建設地方債に限られる。そうすると、次式のように地方全体の財源不足額が算出される。

$$\begin{aligned} \text{財源不足額} = & \text{歳出総額} - (\text{地方税} + \text{地方交付税} \\ & (\text{法定率分}) + \text{国庫支出金} + \text{建設地方債} \\ & (\text{通常充当率分}) + \text{その他収入} \end{aligned} \quad (2)$$

実際、直近10年間における財源不足額は、図表1のように推移してきた。地方税収の伸長を背景に財源不足額は縮小しつつあり、2019年と2020年は折半ルール対象分の財源不足は生じていない。

マクロの財源保障では、(2)式により算出された財源不足額に対し、次式の右辺で示される財源措置、すなわち「地方財政対策」が施される。

$$\begin{aligned} \text{財源不足額} = & \text{建設地方債} (\text{財源対策債分}) \\ & + \text{地方交付税} (\text{一般会計加算分}) \\ & + \text{臨時財政対策債} \end{aligned} \quad (3)$$

この過程を順を追って述べよう。まずは建設地方債の充当率を高める財源対策債が手当てされる。次に、過去の制度改革に伴う既往法定分の一般会計からの加算や、臨財債の既発行分に係る元利償還の財源とするための臨財債の再発行が充てられていく⁴⁾。最後に残った財源不足について、先に述べた折半ルールにより、一般会計からの臨財加算と臨財債の新規発行が充てられる。この様子を整理したのが図表2である。図表にあるように、年度によっては、交付税特別会計の剰余金や地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の活用など様々な補填措置が用いられている。

結果、(3)式で示されたように、財源対策債の発行、地方交付税の増額（既往法定分等+折半ルール分）、臨財債の発行（折半ルール分+既往債の元利償還分）で財源不足額が充足される。

「地方財政対策」を経た後の地方財政計画は、次式に示す最終形によって、(1)式の予算制約が満たされることになる。

$$\begin{aligned} \text{歳出総額} = & \text{地方税} + \text{地方交付税} (\text{法定率分}, \\ & \text{一般会計加算分}) + \text{国庫支出金} \\ & + \text{建設地方債} (\text{通常充当率分}, \\ & \text{財源対策債分}) + \text{臨時財政対策債} \\ & + \text{その他収入} \end{aligned} \quad (4)$$

以上のように、マクロの財源保障は、最終的には地方交付税と臨財債の必要総額を見積もることで達成される⁵⁾。

ここで、マクロ上、臨財債の償還を再度臨財債の発行でファイナンスする形になっていることに注意されたい。現行制度上、地方交付税の法定率が引き上げられるか、あるいは地方税が伸長するなどして地方の折半対象財源不足が解消した上で、過去に発行された臨財債の償還にも財源充当できる状況が生まれ限りは、地方全体の臨財債残高が自然増加する仕組みになっている。

(2) ミクロの財源保障

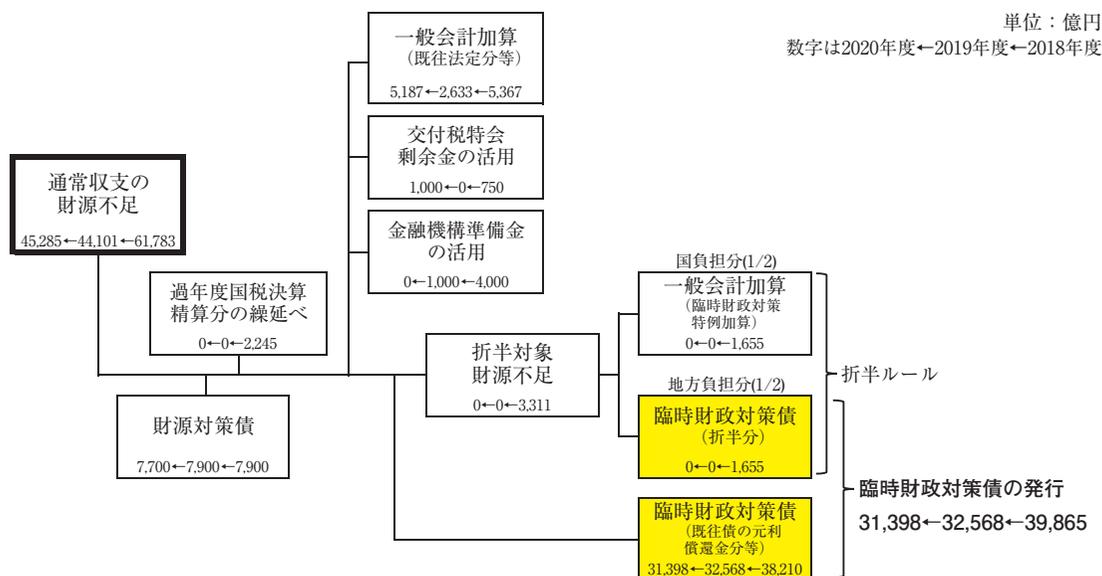
ここからは、符号を用いて、地方自治体*i*におけるミクロの財源保障の過程を説明していこう。各団体の臨財債振替前基準財政需要額を D_i 、基準財政収入額を R_i とし、マクロの財源保障の過程で決定された地方の普通交付税総額 ((4)式右辺の第2項) を K 、臨財債総額 ((4)式右辺の第5項) を B とす

図表1. 地方財源不足額（通常収支分）の推移

年度	通常収支分の財源不足額	
		うち折半対象分
2011	14兆2,452億円	7兆6,308億円
2012	13兆6,846億円	7兆6,722億円
2013	13兆2,808億円	7兆2,091億円
2014	10兆5,938億円	5兆2,877億円
2015	7兆8,205億円	2兆9,059億円
2016	5兆6,063億円	5,494億円
2017	6兆9,710億円	1兆3,301億円
2018	6兆1,783億円	3,311億円
2019	4兆4,101億円	-
2020	4兆5,285億円	-

出所) 各年度「地方財政計画の概要」(総務省)に基づいて筆者作成。

図表 2. 地方財源不足の補填措置



出所) 総務省資料に基づいて筆者作成。

ると、それらの関係は、次式のように表せる。

$$K + B = \sum_i (D_i - R_i) \quad (5)$$

ミクロの財源保障では、(5)式の左辺と右辺を一致させるために、毎年度、地方交付税法や省令が改正され、(6)式と(7)式によるフォーミュラが定められる。ただし、普通交付税と臨時債は財源不足を生じた団体に対して配分するため、(5)式の右辺には $D_i - R_i \leq 0$ となる団体の数値を含まない。

臨時債振替前基準財政需要額 D_i の算定は、次式のように行われる。

$$D_i = \sum_j X_j Y_{ij} Z_{ij} \quad (6)$$

(6)式では、行政項目 j の単位費用 X_j に、各団体における測定単位 Y_{ij} を乗じ、さらに測定単位の数値を割増し又は割落としするための乗率である補正係数 Z_{ij} を乗じる。そうして計算された行政項目別の需要額の総和が、臨時債振替前基準財政需要額 D_i となる。「単位費用」は、標準的条件を備えた地方団体(都道府県であれば人口170万人、市町村であれば人口10万人など)が合理的かつ妥当な水準で行政を行う場合に必要一般財源の額を、測定単位1単位当たりとしたものである。「測定単位」は、行政項目別の行政需要を測る指標である。例えば「道

路橋りょう費」であれば道路の面積および延長、市町村分の「小学校費」であれば児童数、学級数および学校数が用いられる。「補正係数」は、個別の自然的・社会的条件を考慮して定められる係数であり、「種別補正」・「段階補正」・「密度補正」などがある。実際の算定では、行政項目ごとに複数の補正係数が組み合わされて適用される。

2020年度の臨財債償還費に係る基準財政需要額の算定では、図表3に示す単位費用、測定単位および補正係数が設定された。

2020年度の臨財債償還費の単位費用は@61円であり、これは2001年度許可債(市場公募団体)千円当たりの2020年度元利償還金相当額を表す。測定単位は、2001年度から2019年度までの各年度の臨財債発行可能額である。補正係数は、図表中の(参考)に示す償還条件に従い、2020年度の理論償還費を基礎として同意等年度ごとに設定されたものである。既述のとおり臨時債は、実際の発行の有無にかかわらず、その元利償還金相当額が理論償還額により後年度に100%交付税措置されるが、その所以は、臨時債が普通交付税の代替財源とされるためである。

続いて、基準財政収入額 R_i の算定は、次式のように行われる。

$$R_i = 0.75 V_i + W_i \quad (7)$$

図表3. 臨時財政対策債償還費に係る需要額の算定（2020年度）

臨時財政対策債償還費 = ① × ② × ③

①：単位費用

@61円（平成13年度許可債（市場公募団体）千円当たりの令和2年度元利償還金）

②：測定単位

臨時財政対策のため平成13年度から令和元年度までの各年度において特別に起こすことができることとされた地方債の額（臨時財政対策債発行可能額）

③：補正係数

同意等年度	道府県	市町村
平成13年度許可債	1.000	0.815
平成14年度許可債	0.993	0.775
平成15年度許可債	1.021	0.746
平成16年度許可債	1.033	0.800
平成17年度許可債	0.810	1.098
平成18年度同意等債	0.790	1.118
平成19年度同意等債	0.780	1.115
平成20年度同意等債	0.856	1.007
平成21年度同意等債	0.846	1.015
平成22年度同意等債	0.944	1.072

同意等年度	道府県	市町村
平成23年度同意等債	0.918	1.038
平成24年度同意等債	0.884	1.023
平成25年度同意等債	0.907	1.023
平成26年度同意等債	0.870	1.010
平成27年度同意等債	0.841	0.979
平成28年度同意等債	0.818	0.970
平成29年度同意等債	0.028	0.010
平成30年度同意等債	0.030	0.004
令和元年度同意等債	0.018	0.002

※市場公募都市については、上記とは別の補正係数による。

（参考）補正係数の算定の基礎となる償還条件

道府県	平成13～16年度許可債		民間等資金	20年償還（うち3年据置）（半年賦）
			政府資金	20年償還（うち3年据置）（半年賦）
	平成17年度許可債及び平成18～20年度同意等債		民間等資金	30年償還・20年償還（うち3年据置）（半年賦）
			政府資金	20年償還（うち3年据置）（半年賦）
	平成21～令和元年度同意等債		民間等資金	30年償還・20年償還（うち3年据置）（半年賦）
			政府資金	20年償還（うち3年据置）（半年賦）
機構資金			30年償還（うち3年据置（21年度は5年据置））（半年賦）	
市町村	民間等資金	平成19年度以前許可債	15年償還（うち3年据置）（半年賦）	
		平成20年度以降許可債	20年償還（うち3年据置）（半年賦）	
	政府資金		20年償還（うち3年据置）（半年賦）	
	機構資金	平成21年度以降同意等債	20年償還（うち3年据置）（半年賦）	

※道府県の民間等資金のみ平成17年度許可債より10年毎に借り換える前提とし、それ以外の資金区分は10年利率見直し方式による。
 ※市場公募都市については、上記とは別の償還条件による。

出所)「地方交付税制度解説」(地方債協会) 基づいて筆者作成。

(7)式では、住民税、事業税、固定資産税などの法定普通税（標準的な税率と徴収率で計算）と地方特例交付金等の合算額 V_i に基準税率である75/100を乗じ、それに地方譲与税と税源移譲相当額等の合算額 W_i が加えられる。このとき、基準税率の残りの25/100分を留保財源という。総務省の説明によれば、「基準税率を用いているのは、地方団体の自主性、独立性を保障し、自主財源である地方税の税源かん養に対する意欲を失わせないようにする」ための措置とされる⁶⁾。

次に、各団体の臨時債発行可能額 B_i を算定する過程は、各団体の財政力指数に応じて設定される補正係数を G_i とすると次式のように定式化される⁷⁾。

$$B_i = (D_i - R_i) \times \frac{B}{K + B} \times G_i \quad (8)$$

(8)式による臨時債の配分方法を「財源不足額基礎方式」と呼ぶ。具体的に、2020年度における臨時債発行可能額の算定では、図表4に示す補正係数等が適用された。このとき、 $D_i - R_i \leq 0$ となる団体に対しては臨時債の配分はない。

この算定式では、臨時債振替前の基準財政需要額から基準財政収入額を控除した額に対し、道府県分・市町村分それぞれの全国総額で計算される臨時債への振替率を乗じ、さらに道府県・指定都市・中

図表 4. 臨時財政対策債発行可能額の算定 (2020年度)

臨時財政対策債発行可能額 = ① × ② × ③ × α

① : 基準財政需要額 (臨時財政対策債発行可能額振替前) - 基準財政収入額

② : 0.1682 (道府県), 0.1664 (市町村)

③ : 補正係数

P		補正係数				
道府県	~ 0.20	0.4913	×	P	+	0.2758
	0.20 ~ 0.30	0.9199	×	P	+	0.1900
	0.30 ~ 0.40	1.8921	×	P	-	0.1019
	0.40 ~ 0.50	3.0054	×	P	-	0.5469
	0.50 ~ 0.60	4.6727	×	P	-	1.3804
	0.60 ~ 0.70	6.5073	×	P	-	2.4814
	0.70 ~ 0.80	6.8941	×	P	-	2.7518
	0.80 ~	7.1920	×	P	-	2.9901
指定都市	~ 0.10	0.7679	×	P	+	0.4855
	0.10 ~ 0.20	0.8149	×	P	+	0.4808
	0.20 ~ 0.30	1.1374	×	P	+	0.4163
	0.30 ~ 0.40	1.5713	×	P	+	0.2861
	0.40 ~ 0.50	2.8732	×	P	-	0.2345
	0.50 ~ 0.60	4.0926	×	P	-	0.8444
	0.60 ~ 0.70	5.7814	×	P	-	1.8576
	0.70 ~ 0.80	7.5287	×	P	-	3.0807
	0.80 ~ 0.90	8.2327	×	P	-	3.6437
	0.90 ~	8.5901	×	P	-	3.9656

P		補正係数				
中核市・施行時特例市	~ 0.10	0.4985	×	P	+	0.1337
	0.10 ~ 0.20	0.6799	×	P	+	0.1155
	0.20 ~ 0.30	0.9674	×	P	+	0.0580
	0.30 ~ 0.40	1.4894	×	P	-	0.0985
	0.40 ~ 0.50	2.5098	×	P	-	0.5066
	0.50 ~ 0.60	3.6706	×	P	-	1.0871
	0.60 ~ 0.70	5.8989	×	P	-	2.4240
	0.70 ~ 0.80	8.4262	×	P	-	4.1931
	0.80 ~ 0.90	8.8071	×	P	-	4.4980
	0.90 ~	9.1826	×	P	-	4.8357
その他の市町村	~ 0.10	0.3110	×	P	+	0.1337
	0.10 ~ 0.20	0.5690	×	P	+	0.1079
	0.20 ~ 0.30	0.8209	×	P	+	0.0574
	0.30 ~ 0.40	1.2784	×	P	-	0.0797
	0.40 ~ 0.50	2.1053	×	P	-	0.4105
	0.50 ~ 0.60	3.1252	×	P	-	0.9206
	0.60 ~ 0.70	5.2130	×	P	-	2.1731
	0.70 ~ 0.80	8.0977	×	P	-	4.1925
	0.80 ~ 0.90	8.4437	×	P	-	4.4693
	0.90 ~ 1.00	8.9012	×	P	-	4.8809
	1.00 ~	8.9012	×	P	-	4.8809

P : 基準財政収入額 / 基準財政需要額 (臨時財政対策債発行可能額振替前) の2015~2019年度の平均

α : 0.9958527 (道府県), 0.9942731 (市町村)

出所) 「地方交付税制度解説」(地方財務協会) に基づいて筆者作成。

核市と特例市・その他の市町村の別で臨時債振替前の財政力指数(過去5か年平均)に応じて設定される補正係数を乗じる⁸⁾。最後に、マクロの過程で決定された道府県・市町村の臨時債総額に合致させるための調整率がかけられる(8式では簡単化のため捨象)。

各団体に配分される普通交付税 K_i は、最終的に次式によって決定される。

$$K_i = (D_i - B_i) - R_i \quad (9)$$

このとき、 $(D_i - B_i)$ は臨時債振替後基準財政需要額と呼ばれる。算定の結果、 $K_i \leq 0$ となる団体に普通交付税は交付されず、拠出義務もない。

各団体において普通交付税額と臨時債発行可能額が決定されるイメージを図式化したのが、図表5である。本来の基準財政需要額から、上述の「財源不足額基礎方式」に基づき算出された額を控除し、当該控除額が振り替えられて臨時債発行可能額とな

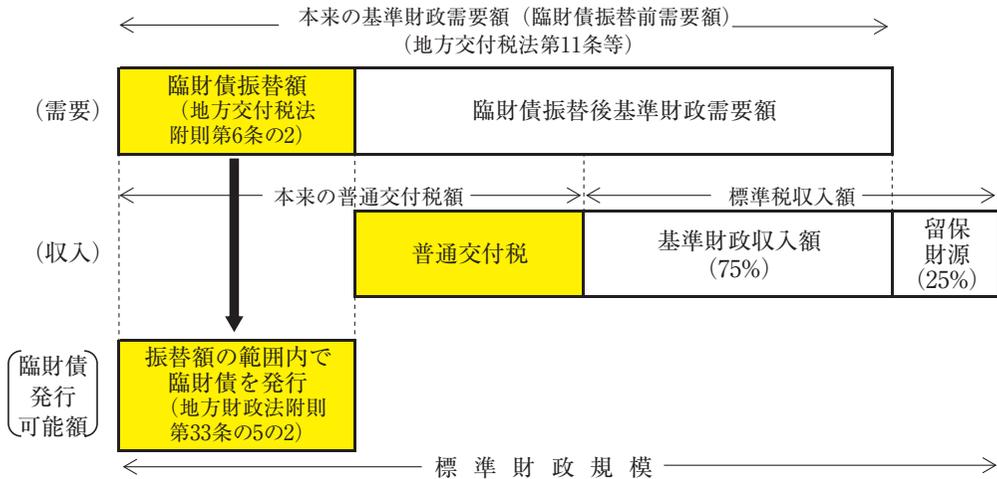
る。マクロの臨時債総額は新規発行分(折半ルール分)と既往債の元利償還分を明確に区別して決定されるが、図表からわかるように、ミクロで決定される臨時債発行可能額にはそのような区別は存在しない(中村 2017)。普通交付税額は、臨時債振替後の基準財政需要額から基準財政収入額を差し引いて求められる。

以上のような過程を経て、ようやく各団体の臨時債振替額(発行可能額) B_i と普通交付税 K_i の決定額に辿り着く。こうしてミクロの財源保障は、マクロの過程で得られた地方全体の地方交付税と臨時債の総額を、フォーミュラに基づいて各団体に配分することで達成される。

(3) マクロからミクロを通じた財源保障

マクロからミクロに至る過程を見てわかるように、普通交付税や臨時債発行可能額の総額は、個々の自治体への配分額を積み上げた結果で決まるわけではない。実際には、普通交付税や臨時債発行可能

図表5. 臨時財政対策債発行可能額の振替えの仕組み



※簡化のため、地方譲与税等は捨象している。
資料）黒田（2018）227頁を基に、筆者加筆修正。

額の総額が前もって決定された後、その総額に合致させるために基準財政需要額や臨時債の算定方法の改定が毎年度行われ、事後的に自治体ごとの配分額が決まる仕組みになっている。しかも、マクロで既往の臨時債に係る元利償還分が新たな臨時債発行により賄われた上で、ミクロで臨時債の元利償還金が基準財政需要額に計上され、（臨時債振替前）の需要額全体を基準財政収入額と普通交付税・臨時債でカバーする。

つまり、臨時債は見かけ上、マクロで地方財政計画によって財源保障され、ミクロで100%交付税措置がされることによって償還財源が確保されるが、図表5を見ればわかるように、個別の自治体ベースでの償還に要する費用（需要額）は、普通交付税や臨時債だけでなく自前の税収でも賄う格好になっている。したがって、発行時に臨時債の配分が多く、かつ、償還時に交付税の配分が少ない団体ほど、将来の地方税（一般財源）を「先食い」する効果が及ぶ。

3. 発行と償還の現状

臨時債の新規発行額および元利償還額について制度開始以来の推移を見てみよう（図表6）。新規発行額は、制度初年度の2001年度には地方債収入の総額に対し10.7%であったものが、2010年度には実に54.9%と過半を超えるまで伸びたが、2015年頃以降は図表1で示した地方財源不足の傾向と同じくして減少傾向となった。一方、臨時債の元利償還額を見

ると、制度開始後、減少したことは一度もなく、毎年度積み重ねられる新規発行に後追いで増加し、2020年度には地方債の償還総額に対し31.6%にまで伸びた。

ここで、2011年度から3年ごとの臨時債の発行率別団体数の分布がどうなっているのか、ヒストグラムで確認してみよう（図表7）⁹⁾。「発行率」とは、実際に発行した額の発行可能額に対する割合である。発行率「99%以上100%未満」の区分は、他の地方債の取扱いに倣って臨時債発行可能額から10万円未満の端数を切り捨てた額を発行した団体と推察されることから、道府県・市町村ともに、事実上、大部分の団体が満額発行となっている状況が見て取れる¹⁰⁾。しかも、発行率「100%」の団体の割合が年々増加している。この状況から、現行の臨時債制度は、発行可能額の配分であるとはいえ、自治体の満額発行を誘引する制度であることが窺える。

4. 発行可能額の算出方式

各自治体の臨時債発行可能額の算定にあたっては、2001年度の制度導入時は、基準財政需要額の企画振興費やその他の諸費等の特定5費目を減額し、その単位費用相当額を基礎として臨時債発行可能額に振り替える方式が採用された。しかし、この方式に対しては、地方団体から「5費目においてそれぞれ計算を行わなければならない、算定の複雑化を招いている」との声や、単位費用は補助金等の収入を除

図表 6. 臨時財政対策債の発行と償還の推移

(単位：億円)

		2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度
新規 発行額	臨時債 (a)	12,269	26,165	52,647	37,687	29,029	25,840	23,372
	地方債総額 (b)	114,979	130,096	136,968	122,869	102,839	95,627	95,421
	率 (a/b)	10.7%	20.1%	38.4%	30.7%	28.2%	27.0%	24.5%
元利 償還額	臨時債 (c)	24	191	494	1,252	2,556	4,943	7,842
	地方債総額 (d)	126,485	128,292	129,329	128,672	137,294	130,450	127,892
	率 (c/d)	0.0%	0.1%	0.4%	1.0%	1.9%	3.8%	6.1%
		2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度
		25,449	46,537	70,993	58,546	59,158	60,379	54,647
		98,994	123,776	129,430	117,361	122,750	121,910	113,872
		25.7%	37.6%	54.9%	49.9%	48.2%	49.5%	48.0%
		9,879	11,795	14,646	16,529	18,385	21,741	24,327
		129,245	126,582	127,775	127,798	128,529	129,805	132,295
		7.6%	9.3%	11.5%	12.9%	14.3%	16.7%	18.4%
		2015年度	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度	2020年度	期間計
		44,337	37,394	39,883	39,395	32,311	31,116	807,154
		105,793	102,969	105,540	104,138	107,760	120,974	2,274,066
		41.9%	36.3%	37.8%	37.8%	30.0%	25.7%	35.5%
		27,460	29,551	32,080	34,379	35,994	37,727	331,795
		127,973	124,440	125,574	122,565	120,303	119,494	2,550,792
		21.5%	23.7%	25.5%	28.0%	29.9%	31.6%	13.0%

※都道府県と市町村の単純合算額による。
出所)「地方財政統計年報」(総務省)に基づいて筆者作成。

いて算定する旨の地方交付税法の規定に依拠する方式であったものの「単位費用が単純に減額されたと混同され、本来の基準財政需要額がわかりにくくなるのではないかと」の指摘があった(石原 2016)。

そこで、2003年度に算定方法の抜本的な見直しが行われ、臨時債振替前の基準財政需要額を算定した上で、別途、臨時債発行可能額を算定し、需要額から臨時債を控除した額を臨時債振替後の基準財政需要額とする方法に改められた。このとき、臨時債発行可能額は、設定された単価に、各団体の人口と補正係数を乗じる「人口基礎方式」に基づき計算された。この「人口基礎方式」は、算定が簡素で予見可能性も高いという利点があったが、その一方で、地方団体からは「交付税の代替財源という性格を踏まえれば、人口ではなく財源不足や財政需要を踏まえた算定が望ましいのではないかと」いった意見があった(石原 2016)。

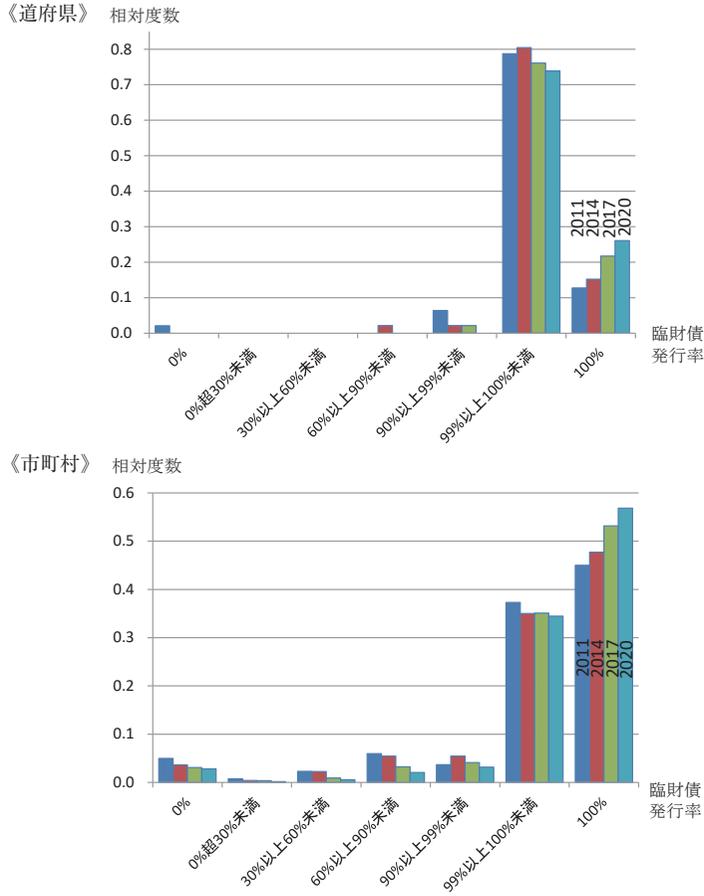
臨時債の急増に対処するとともに、財政力の弱い団体に配慮し、財政調整機能を強化する観点から、2010年度の見直しでは、「人口基礎方式」による発行可能額を基準財政需要額から振り替えた後、なお財源不足が生じる団体について、当該不足額に対し

財政力を考慮して算定する「財源不足額基礎方式」が導入された。この「財源不足額基礎方式」の計算式では、地方債による資金調達力を勘案して財政力指数が高いほど大きくなる補正係数が用いられた(図表 4 を参照のこと)。2020年度の道府県、指定都市、中核市・特例市、その他の市町村について、(臨時債発行可能額振替前)財政力指数と補正係数の関係を視覚化すると、図表 8 のように表せる。

このグラフを見ると、補正係数の値は、財政力に配慮した結果、「指定都市>道府県>中核市・特例市>その他の市町村」となっており、いずれの団体区分も財政力指数が高くなるに従って逡増していることがわかる。つまり、財政力の低い自治体については普通交付税による財源保障の割合を高くする一方で、財政力の高い自治体については臨時債による補填の割合をより高くする算定が行われた(飛田 2014)。

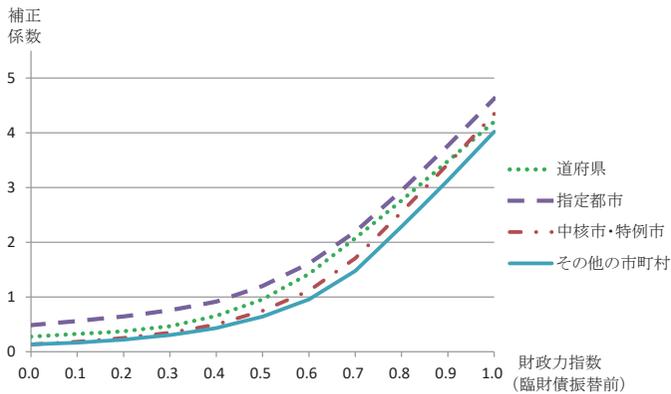
なお、「人口基礎方式」は2011年度から3年をかけて段階的に廃止され、2013年度には「財源不足額基礎方式」による算定に全面的に移行した。その結果、普通交付税の不交付団体に対して臨時債発行可能額の配分がなくなった¹¹⁾。

図表7. 臨時財政対策債の発行率別団体数の推移（2011～20年度）



※臨時債発行率 = 臨時債実発行額 / 臨時債発行可能額
 ※臨時債の未配分団体を除く。
 出所「地方財政状況調査」（総務省）に基づいて筆者作成。

図表8. 臨時財政対策債発行可能額に係る補正係数（2020年度）



出所「地方交付税制度解説」（地方財務協会）に基づいて筆者作成。

Ⅲ. 償還負担の検証

前節では、臨財債の「財源不足額基礎方式」における補正係数の構造を明らかにした。それは、臨財債発行可能額の算定に際し、財政力指数が高くなるほど、財源不足額に乘じられる補正係数の値が大きくなるというものであった。したがって、(8)式右辺中の臨財債振替前財源不足額 ($D_i - R_i$) と補正係数 G_i は、($D_i - R_i$) が大きくなれば G_i が小さくなり、($D_i - R_i$) が小さくなれば G_i が大きくなる関係にある。

ここで、(8)式による臨財債発行可能額の算定結果が、自治体にとってどの程度の負担となって現れているのかを測ってみたい。その際、発行時の基準財政需要額に対する臨財債発行可能額の割合であれば、図表4で示した係数等を使って機械的に算出することが可能であるが、財政負担を測る趣旨からは、発行可能額の算定結果に基づき発行した後の償還時の負担を測るべきであろう。また、前節2で見たように、臨財債の理論償還額を含む基準財政需要額は一般財源全体で賄う格好になっているため、一般財源に対する負担を測る方が制度とも整合的であろう。

中村(2017)は、自治体関係者(財政課職員)のヒアリングから、臨財債の元利償還に関し「基準財政需要額に算入されるということと、全て交付税で措置されているということは、以前から少し違うと感じている。不交付団体(略)になれば、既発債の償還分は交付税ではなく、当該団体の市税等でまかなわれる。財政力指数でいえば、仮に0.7とすると、7割は当該団体の市税等で返済しているのではないかと思われる」とのコメントを得た。また、普通交付税の「措置についてもあくまで基準財政需要額に算入されるということであり、100%地方交付税で措置されているとは考えていない」と記されており、自治体の実務担当者は元利償還金の全てに対し普通交付税で補填されているという認識をもっていない。

まず、縦軸に臨財債負担度、横軸に財政力指数(臨財債振替後)をとって、散布図にしてみた(図表9)。臨財債負担度は、「臨財債の償還費に係る基準財政需要額への算入額」の「経常一般財源等」に対する割合で表す。分子となる「臨財債の償還費に係る基準財政需要額への算入額」は、臨財債の理論償還額であり、前節3で示したようにほとんどの団体が発行可能額の満額を発行していることから実際

の償還額に近似する。分母となる「経常一般財源等」は、自治体の財務状況を示す代表的指標である「経常収支比率」を算出する際の分母であり、経常的な一般財源(地方税、地方交付税等)に減収補填債特例分と臨財債を加えたものである。この理論償還額の一般財源に対する割合で測る臨財債負担度は、将来の一般財源に対する「先食い」効果を測る意味合いをもつ。

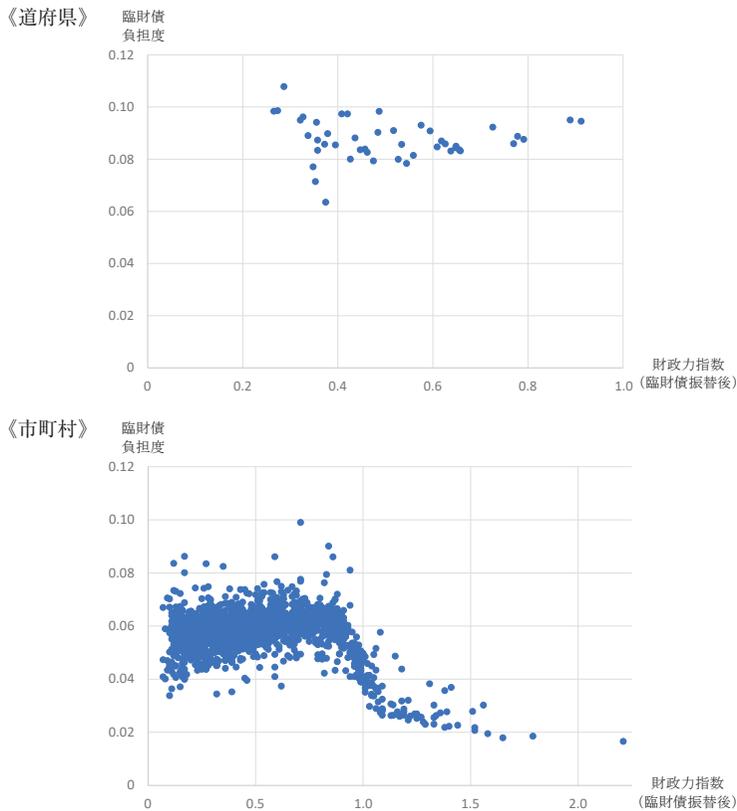
道府県の散布図を見ると、財政力指数にかかわらず、臨財債負担度はおおそ0.08~0.1の間に分布している。一方で、市町村の散布図では、上に凸の形状がはっきりと表れ、財政力指数0.7~0.8付近で最大となっている。このとき、財政力指数1.0以上の団体、すなわち普通交付税の不交付団体も臨財債負担度の点がプロットされているのは、「人口基礎方式」によって借り入れた分の償還が現在も続いているためである。なお、これらの形状は、散布図の縦軸に「臨財債実償還費/経常一般財源等」をとっても大きな差異はない。

次に、道府県、指定都市、中核市・特例市、一般市、町村という団体区分ごとに、財政力指数(臨財債振替後)0.1刻みの臨財債負担度(平均)を数値で見えていこう(図表10)。

道府県では、負担度平均が財政力指数0.2以上0.3未満で0.1016と最も大きくなっているが、全般的に0.09前後を示している。市町村の負担度平均は、どの団体区分も先のグラフで見たように上に凸の形状となる数値を示しており、指定都市が0.7以上0.8未満で0.0531、中核市・特例市が0.6以上0.7未満で0.0593、一般市が0.7以上0.8未満で0.0625、町村が0.8以上0.9未満で0.0657と、財政力指数の中間の領域で最大となっている。

表の一番右の列には、団体区分ごとの負担度の平均値を示した。ここで、道府県で0.0874、指定都市で0.0481、中核市・特例市で0.0543、一般市で0.0564、町村で0.0577という5つの平均値の間に統計的に意味のある差があるかどうかを検定するため、Holm法を用いて多重比較を行った。その結果、全群比較の組合せは10通りあるが、中核市・特定市と一般市との間では平均値に5%水準で有意差が認められ、それ以外の組合せでは1%水準で有意差が認められた。ただし、図表9や図表10で示された分布の形状から、臨財債負担度の多重比較にあたっては、財政力指数や、財政力指数の2乗といった共変量を考慮に入れる必要があるかもしれない。そこで、これら

図表9. 臨時財政対策債の負担度（2020年度）



※臨時債負担度＝臨時債償還に係る需要算入額／経常一般財源等
 ※東京都および特別区を除く。
 出所）「地方財政状況調査」（総務省）に基づいて筆者作成。

図表10. 臨時財政対策債の財政力指数別負担度（2020年度）

		財政力指数（臨時財政対策債振替後）											全体	
		0.1未満	0.1以上 0.2未満	0.2以上 0.3未満	0.3以上 0.4未満	0.4以上 0.5未満	0.5以上 0.6未満	0.6以上 0.7未満	0.7以上 0.8未満	0.8以上 0.9未満	0.9以上 1.0未満	1.0以上		
道府県	負担度平均	-	-	0.1016	0.0848	0.0880	0.0857	0.0846	0.0886	0.0950	0.0945	-	0.0874	
	団体数	-	-	3	12	10	7	8	4	1	1	-	46	
市町村	指定都市	負担度平均	-	-	-	-	-	0.0480	0.0531	0.0493	0.0456	0.0297	0.0481	
		団体数	-	-	-	-	-	1	5	7	6	1	20	
	中核市 特例市	負担度平均	-	-	-	-	0.0543	0.0567	0.0593	0.0588	0.0588	0.0502	0.0334	0.0543
		団体数	-	-	-	-	1	7	10	14	24	22	7	85
	一般市	負担度平均	-	0.0544	0.0540	0.0549	0.0566	0.0585	0.0604	0.0625	0.0613	0.0528	0.0321	0.0564
		団体数	-	2	43	96	109	102	93	74	78	50	40	687
	町村	負担度平均	0.0519	0.0560	0.0575	0.0578	0.0603	0.0624	0.0629	0.0650	0.0657	0.0545	0.0341	0.0577
		団体数	8	191	236	148	99	58	60	39	33	17	37	926

※負担度＝臨時債償還に係る需要算入額／経常一般財源等
 ※東京都および特別区を除く。
 出所）「地方財政状況調査」（総務省）に基づいて筆者作成。

の共変量を調整しながら多重比較を行ったところ、中核市・特定市と一般市との組み合わせのみ平均に差が認められない結果に転じ、それ以外の組み合わせでは依然として1%水準で有意差が認められた。

図表8で示したように、市町村における臨財債発行可能額の補正係数は「指定都市>中核市・特例市>その他市町村」となるように設定されている。しかし、図表10の負担度平均で見ると、全体・全ての財政力指数の区分で「町村>一般市>中核市・特例市>指定都市」という数値になった。この要因を推し測るとすれば、普通交付税の算定上捕捉されずに自治体に留保される財源、すなわち留保財源の大小が関係しているかもしれない。図表5に示す仕組みにより、標準税収入額の25%となる留保財源は財政力が高い団体ほど相対的に大きくなるため、市町村では現行程度の「指定都市>中核市・特例市>その他市町村」となる補正係数を課したとしてもなお、一般財源全体に対する負担度は比較的税収の豊かな指定都市で最も軽く、反対に税収に乏しい町村で最も重くなってしまふのであろう。財政力に余裕のある大都市に大きな負担を負わせることの是非はさておき、財政力の弱い団体に配慮し、財政調整機能を強化する観点から導入された「財源不足額基礎方式」が、制度設計の狙いどおりの機能を果たしていない可能性が指摘できよう。

IV. 結語

本研究では、これからも当分の間、存続が見込まれる臨財債について、財源保障の観点からその仕組みを概観した上で、発行可能額の算定時の補正係数に着目しながら、償還時における自治体負担について分析を行った。

まず、臨財債のマクロからミクロに至る決定プロセスは、償還財源が地方財政計画や地方交付税制度を通じて制度上保障されているが、個々の自治体ベースでは必ずしも同等の財源保障効果が及ぶとは限らない仕組みであることが確認された。さらには、臨財債償還時の実質的負担の度合は一様でなく、市町村全体では財政力指数0.7~0.8の団体を頂点として負担が重くなっており、また、「財源不足額基礎方式」の制度設計の意図とは逆に、団体区分別で指定都市から町村の順で次第に負担が重くなっていることが明らかになった。

これらの結論は、Ⅱ節2で見たようにマクロ側の

臨財債総額とミクロ側の臨財債発行可能額には算定上の関連がなく、また、臨財債発行可能額の算定時に設定された補正係数や、償還時における個々の自治体ベースの一般財源の多寡が実質的な負担度合いに影響する仕組みから導かれよう。飛田(2014)が言うように、臨財債の元利償還金は後年度に100%交付税算定で算入されるために、最終的には財政力による交付税配分の差は還元される構造になっているが、一般財源の多寡という点で実質的には財政力による保障のあり方には差があるのである。今後、「人口基礎方式」によって発行された分の償還が順次終わるにつれ、「財源不足額基礎方式」での財政力指数に応じた補正係数の効果がこれまで以上に発現することも想定される。臨財債の償還分が交付税措置される趣旨に鑑みれば、いかなる団体種別や財政力指数であっても、実質的に同程度の財政負担になるような制度にすべきではないだろうか。いずれにせよ、臨財債にかかわる財源保障制度が、どのように機能しているかはすぐれて実証的な問題であろう。

2019年度には、地方の折半対象財源不足が解消され、既往債元利償還金分等に係る臨財債発行の圧縮が可能となり、制度開始以来、初めて地方全体の臨財債残高が減少に転じた。これは、現行の地方財政計画の仕組みで中でも現実に残高が減少し得るということ、地方財政関係者に改めて認識させる出来事であった。しかしながら、2021年度の地方財政計画では再び折半対象財源不足が生じており、骨太方針2019で示された「臨時財政対策債等の発行額の圧縮、さらには、臨時財政対策債などの債務の償還」に向けて、未だ道筋が見えたとは言えない。本稿の分析結果を踏まえると、今後、「財源不足額基礎方式」が継続されるならば、小規模団体の臨財債償還に伴う負担の増加が顕在化する可能性もある。より現実的な結果として、小規模な自治体ほど、本来必要な行政サービスを提供するために使える財源が減少し、全国均一のナショナル・ミニマムの確保に影響が及ぶおそれがあることを指摘して、本稿の結語としたい。

付記

本稿の内容は筆者の私見に基づくものであり、所属する団体の見解を示すものではないことを申し添える。

注

- 1) 国の長期債務残高は、2003年度末に493兆円であったものが2020年度末には973兆円へと倍増した（『財政関係基礎データ』（令和4年4月、財務省））。小西（2018）によれば、地方の財源不足へ充当する一般会計加算は、法定加算・臨財加算のどちらであっても、結果的に赤字国債で財源手当てされるといえる。
- 2) 『地方財政計画の概要』（総務省）では、2011年度以降の記載は臨財債を地方交付税と同様の一般財源として位置付けるにとどまっているが、2010年度までは地方交付税と臨財債を合わせて「実質的な地方交付税」と表記していた。
- 3) 従来のスキームのもとでは各自治体の財源不足が全て交付税によって措置できるというメリットがある一方で、地方の財源不足が借入金によって補填されていることについての自治体関係者の認識が希薄になっているとの弊害が指摘されていた（中里 2020）。
- 4) 折半ルールの適用にあたり、過去に発行された臨財債に係る元利償還金相当額は、再び臨財債の発行で対応する。その対応なしに折半ルールを適用すると、累積ベースで見ると「折半」にならないからである（小西 2018）。
- 5) 地方財政計画は、総務省が地方交付税を獲得したいがためにつくった根拠に乏しい計画であるといった見方がされる一方で、小西（2018）は「地方財政計画の歳出項目はそれぞれに根拠があって積み上げられている」と述べている。
- 6) 総務省資料『基準財政収入額』https://www.soumu.go.jp/main_content/000762093.pdf, (参照2022-12-21)
- 7) この定式化は、森（2015）の表記に従っている。
- 8) 2014年度までは、補正係数に中核市・特例市の区分はなく、都道府県、指定都市、その他の市町村の別で係数が定められていた。
- 9) 前田（2019）では、2007年度から2013年度までの発行率の状況を報告しているが、ここでは最新の状況を確認しておく。
- 10) 一般補助施設整備等事業債のうち特別転貸債分、臨時財政対策債、減収補填債及び国の予算等貸付金債を除き、協議等手続の対象とする地方債は10万円未満の端数を付けない取扱いとされる（総務省『地方債同意等基準運用要綱』）。

11) 「人口基礎方式」が存在した2012年度までは、普通交付税の不交付団体を含む全ての団体に臨財債発行可能額の配分があり、臨財債振替前に財源不足があった団体が振替措置により不交付団体に転じる現象（いわゆる「臨財不交付」）があった。

参考文献

石川達哉（2015）「恒常的に発行される“臨時”財政対策債の怪—地方財政計画の読み方 その2」『ニッセイ基礎研究所「研究員の眼」』2015年3月27日。

石原信雄（2016）『新地方財政調整制度論（改訂版）』ぎょうせい。

大野太郎・小林 航（2010）「地方債充当率の経済分析—理論分析と都道府県データからの検証」『ケインズは甦ったか—財政研究第6巻』有斐閣、170-189頁。

黒田武一郎（2018）『地方交付税を考える—制度への理解と財政運営の視点』ぎょうせい。

小西砂千夫（2018）『新版基本から学ぶ地方財政』学陽書房。

諏訪一夫・森 徹（2012）「臨時財政対策債と大都市自治体の財政運営—名古屋市中における発行を事例として—」『地方財務』2012年10月号、47-66頁。

飛田博史（2014）「2013年度地方交付税算定結果の検証と2014年度の展望（上）」『自治総研』40(5)、47-74頁。

中里 透（2020）「赤字地方債の返済資金の「積み立て不足」は存在するか？：臨時財政対策債について考える」『経済セミナー No. 713』日本評論社、52-56頁。

中村悦広（2017）「臨時財政対策債と財源保障効果—大阪府内市町村データによる実態分析」『大阪経済法科大学経済学論集』40(1)、33-58頁。

林 正義・石田三成（2008）「地方単独事業と交付税措置—平均処置効果の推定」『財政再建と税制改革—財政研究第4巻』有斐閣、252-267頁。

前田 出（2019）「特例地方債による財源措置の実証分析—臨時財政対策債と普通交付税との代替性の検証」『日本経済研究』77号、1-24頁。

水野哲昭（2008）「交付税措置の見直しによる地方債発行への影響」『応用地域学研究』13号、59-67頁。

持田信樹（2015）「地方政府債務の持続可能性」『協働社会における財政—財政研究第11巻』有斐閣、141-165頁。

森 徹（2015）「臨時財政対策債の地方財源保障効果」『商学論集』福島大学経済学会83(4)、141-153頁。