

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—

中 村 悦 広

はじめに

地方交付税の財政調整機能とは、第一に、財源保障機能（マクロの財源保障機能とミクロの財源保障機能）、第二に、財源調整機能と呼ばれるものである。まず、財源保障機能のうち、マクロの財源保障機能とは、地方財政全体の財政需要の充足を要求するものであり、地方財政が計画的運営を維持するために必要な財源を国が保障するというものである。また、ミクロの財源保障機能とは、個別の地方自治体（以後、「自治体」と表記する）の財政需要の充足を要求するものであり、地方団体が法令等に基づき実施する一定水準の行政の計画的運営を保障するものである。次に、財源調整機能（財政力格差是正機能）とは、税源の偏在による自治体間の財政力格差を是正することを要請するものである。

2001年度より導入された個別の自治体の臨時財政対策債（以後、「臨財債」と表記する）には、基準財政需要額の一部の臨時財政対策債発行可能額への振り替えを通じて、普通交付税の機能を補填することが要請される。つまり、普通交付税と同様に臨財債にも財政調整機能を部分的に果たすことが求められるのである。ここで、地方交付税は、国が各自治体に配分する交付金であるが、

一方、臨財債は、将来返済する必要がある個々の自治体の借金である¹⁾。したがって、元々は地方交付税と臨財債の性質は異なるものであるから、臨財債の制度設計の問題や国と自治体それぞれのインセンティブの問題などによって、臨財債の財政調整機能がうまく機能しないという可能性が指摘される²⁾。

臨財債に関する先行研究としては、臨財債の「発行」の側面に焦点をあてた研究と臨財債の将来の「償還」の側面に焦点をあてた研究に分けられる。臨財債の「発行」に関する研究としては、2007から2009年度まで採用された人口基礎方式及び2013年度から現在まで用いられている財源不足額基礎方式（2010から2012年度は両方を組み合わせた方式）によって算定された臨財債発行可能額（あるいは臨財債発行額）と個々の自治体の人口規模や財政力指数との関係がモデルやデータで分析されている。分析結果より、大規模な自治体ほど財源不足を上回る額の臨財債が発行された可能性が明らかとなった。したがって、大規模な自治体ほど臨財債（赤字地方債）の発行による将来の財政負担が増大していることが指摘された（諏訪・森（2012）、森（2013、2015）、中村（2016）など）。一方、臨財債の「償還」に関する研究としては、普通交付税の基準財政需要額に算入される元利償還金相当額（理論値）と当該年度の元利償還金（実現値）との差に関して、理論値が実現値を上回る場合、実現しない分の元利償還金を将来の償還（公債費支出）に備えて積立てておく必要がある。しかし、実際には、積立不足が生じており、将来の財政負担が増大していることが示された（石川・赤井（2013））。また、森（2015）は、将来の償還に備えた積立てを考慮した場合、臨財債の財源保障効果は普通交付税に比べて小さいことを指

1) 臨財債が特殊なものだとされる理由は、第一に、地方公共団体が発行する地方債でありながら、地方交付税に準ずる財源として、発行可能額を国が決定していること、第二に、調達した資金には使途の制限は課せられないということ、第三に、元利償還金に対して、その100%が次年度以降の地方交付税算定過程において国から補填を受けること、にある。臨財債の償還に関わる責務を負うのが発行した地方公共団体である点は、他の地方債と何ら変わらない。財源補填は、通常、20年ないしは30年かけて行われるため、償還が満了するまで厳格な資金管理も求められる。臨財債の概要等に関しては、中村（2016）を参照されたい。

2) 諏訪・森（2012）、石川・赤井（2013）、森（2013）、森（2015）、中村（2016）によるモデル分析やデータによる検証を参照されたい。

摘した³⁾。

そこで、本稿では、臨財債制度のマクロの財源保障効果とミクロの財源保障効果についてデータを用いた実態分析を行う。具体的には、大阪府内市町村を分析対象として臨財債制度導入以後において、地方交付税と臨財債に関するマクロの財源保障の仕組みとミクロの財源保障の仕組みの関係性を明確にしたいうえで、国による個々の自治体に対する財源保障が正常に機能しているのかどうか実態を明らかにする。特に、2007から2014年度の期間で大阪府内市町村の交付団体のデータを用いて、ミクロの側面における臨財債の財源保障効果の実態に焦点を当てた分析を行う。これまでの研究において、市町村別の実際のデータを用いて、臨財債制度の財源保障効果の実態を検証したものは存在しない。

本稿の構成は、以下のとおりである。1節においては、まず地方財政計画及び地方財政対策に基づいて、マクロの側面から臨財債の財源保障の仕組み（マクロの臨財債発行可能額の算定過程）を解説する。次に、マクロの側面における臨財債の財源保障効果について、臨財債発行可能額の全国集計データの推移を景気変動との関係から分析する。2節では、ミクロの側面における臨財債の財源保障の仕組みを解説する。ここでは、個々の自治体の財源不足（普通交付税）の算定過程において、臨財債償還費（過年度の臨財債の元利償還金相当額）や臨財債発行可能額がどのように考慮されているのか、また、マクロの臨財債とミクロの臨財債がどのように関係しているのかを検討する。次に、大阪府内市町村の集計データを用いて臨財債のミクロの財源保障効果を検討する。最後に、大阪府内市町村における交付団体別のデータを用いて臨財債のミクロの財源保障効果を検討する。具体的には、当該年度の元利償還や将来の公債費の積立てを考慮して臨財債の財源保障効果を計測し、また財源保障効果と自治体の財政力との関係を分析する。ここでの分析を通じて、大阪府内市町村（交付団体）において、臨財債導入以後の交付税制度の財源保障効果の実態を明らかにする。最後に、分析結果をまとめる。

3) 臨財債に関する先行研究は、中村（2016）を参照されたい。

1 マクロの側面における臨時財政対策債の財源保障

臨財債制度においては、臨財債発行可能額の総額の決定（マクロの側面）と各自治体に対する個別の臨財債発行可能額の決定（ミクロの側面）がある。総額決定と個々の決定は、まず、地方財政計画及び地方財政対策を通じてマクロの臨財債発行可能額（総額）が決定され、次に、人口や財政力を基礎とする計算式に基づいて、臨財債発行可能額の総額を割り当てるようにして、ミクロの個々の自治体の臨財債発行可能額が決められている。つまり、個々の自治体のミクロの額を足し合わせて、マクロの総額を決めているのではない。したがって、個々の自治体の臨財債は、総額の増減に大きく影響を受けるし、また、臨財債の総額の増減は、算定年度の景気（税収の増減）に影響される。

以下では、地方財政計画及び地方財政対策における臨財債のマクロの側面における財源保障の仕組みについて解説し、続いてマクロの側面における臨財債の財源保障の効果を景気との関係から検討する⁴⁾。

1.1 マクロの側面における臨時財政対策債の財源保障の仕組み

ここでは、総務省の地方財政計画の原案作成から、財務省（主計局地方財政係）の地方財政計画の財源調整の流れ（地方財政対策）に沿って、マクロの側面における臨財債の仕組みを解説する⁵⁾。具体的には、地方財政計画（原案）

-
- 4) マクロの地方交付税及び臨財債の決定の仕組みに関しては、中村（2016）を参照されたい。
- 5) 地方財政計画とは、地方交付税法第7条の規定に基づき作成される地方団体の歳入歳出総額の見込額に関する書類であり、国会に提出するとともに、一般に公表するものである。地方財政計画の作成は、まず総務省（財政課）によって地方歳入の積み上げ、地方歳入の見積もりが行われ、地方財政対策のもととなる地方財政計画の原案が作成され、財務省主計局の地方財政係に持ち込まれる。財務省主計局地方財政係は、地方財政計画の規模の調整及びその財源をまかなうための地方財政対策の議論（地方の財源不足額を、国・地方でどう対応するのかという議論）がなされる。地方財政対策が固まれば、国の予算案も地方財政の裏付けが確保されることとなり、その背後で地方財政計画の大枠が固まり、国費分は国の予算原案となって国会へ提出される。総務省は、国の予算が国会に提出されるのと同じ時期に、地方財政対策を基にした地方財政計画が国会に報告される（吉田・赤井（2003）より）。

において歳出が歳入を上回る場合、その差額（歳入不足）を地方財政対策において、地方交付税と臨財債で補填するという仕組みを経て、どのようにマクロの臨財債発行可能額（臨財債発行可能額の総額）が算出されるのかをみていく。図1には、地方財政計画及び地方財政対策におけるマクロの地方交付税及び臨財債の算出過程を示した。図1より、地方財政計画における歳出から地方税、地方譲与税、国庫支出金、地方債などの歳入を差し引いて、なお歳出が歳入を上回る場合、歳入不足となる。ここで、地方財政計画における歳入不足は、図1に対応させて「歳入歳出ギャップ」と「財源不足額」に分類して以下のように定義する。

$$\begin{aligned} \text{歳入歳出ギャップ} &= \text{歳出（既往臨財債元利償還分の公債費を含む）} \\ &\quad - \text{歳入（既往臨財債元利償還分の地方債を含む）} > 0 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{財源不足額} &= \text{歳出（既往臨財債元利償還分の公債費を含む）} \\ &\quad - \text{歳入（既往臨財債元利償還分の地方債を含まない）} > 0 \end{aligned}$$

したがって、歳入歳出ギャップは、歳入として既往臨財債の元利償還分（歳出の公債費）に相当する額の地方債を含めたうえで、歳出が歳入を上回る額として定義し、一方、財源不足額は、歳入として既往臨財債の元利償還分に相当する額の地方債を含めずに、歳出が歳入を上回る額として定義する。ここで、マクロの臨財債の制度的な特徴の一つは、過去に発行された臨財債の当該年度の元利償還分⁶⁾（公債費）が地方財政計画の歳出に算入されて、その相当額は、歳入の地方債（うち臨財債、既往債の元利償還分）によって補填されるというものである。以下では、地方財政対策を通じて、地方交付税と臨財債の新規発行分（折半ルール分）によって歳入歳出ギャップが埋められていく過程を解説する。

6) 元利償還分（元利償還金）は、元利償還金実額ではなく、国が想定した標準的な償還方法と償還年数に基づく理論償還費（理論値）である。理論償還費の算定方法の詳細は、石川・赤井（2013）や石川（2015）を参照されたい。

歳入歳出ギャップに対して、まずは、国税の一定割合を財源とする地方交付税の法定率分が充当される⁷⁾。地方交付税の法定率分によって埋め合わせた後にも不足額が生じる場合は、一般会計や特別会計からの加算によって埋め合わされて、年度によってはさらに別枠の加算（別枠加算）による補填も行われる。

以上の埋め合わせの措置を施しても歳入不足が生じる場合、その不足額は、国と地方の折半対象財源不足額と呼ばれ、国と地方が折半して財源を出し合うことになる。

この最終段階の措置が、いわゆる「折半ルール」である。この折半ルールに基づいて、国は地方交付税による一般会計における「臨時財政対策債特例加算」を施し、一方、地方には「臨時財政対策債の新規発行」が課されることになる。

したがって、マクロの側面による地方交付税は、「法定率分等」と「一般会計・特別会計からの加算措置（折半対象財源不足分（1/2）が含まれる）」の合計として決定され（図1を参照）、また、マクロの側面における臨財債（発行可能額）の総額は、地方財政計画における歳入（総額）に臨財債として算入されている「臨財債、既往債元利償還分等」と折半ルールに基づく地方の「臨財債の新規発行分」（折半対象財源不足分（1/2））の合計として決定される（図1のA+B）⁸⁾。

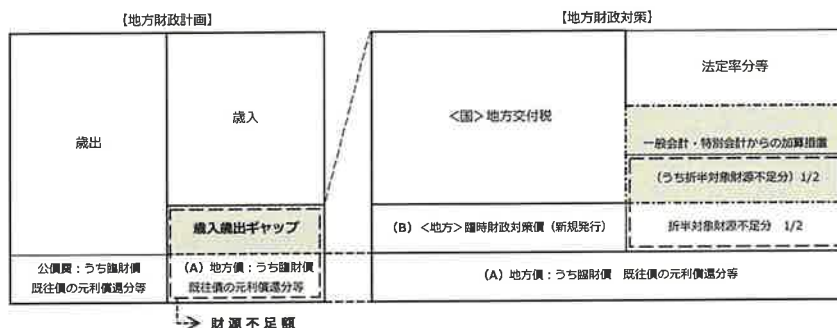
以下の図2で、マクロの側面における地方交付税と臨財債による財源不足額の補填措置の構造をもう少し詳細に解説する。図2より、上で定義した「財源不足額」は、マクロの地方交付税額とマクロの臨財債発行可能額によって補填される。さらに、マクロの臨財債発行可能額は、地方財政計画の歳出に公債費

7) 地方交付税の法定率は、2015年度、現行の国・地方の税財源配分等を踏まえた交付税原資の安定性の向上等の観点から見直された。地域間で変動の大きい法人税の割合は引き下げられ、相対的に安定的な所得税の割合が引き上げられた。地方交付税法の改正前は、所得税及び酒税の収入額の32%、法人税の収入額の34%、消費税の収入額の22.3%、たばこ税の収入額の25%、改正後（2015年度より）所得税の33.1%、法人税の33.1%、酒税の50%、消費税の22.3%と地方法人税の全額が法定率分と定められた。

8) 中村（2016）は、2014年度の地方財政計画及び地方財政対策を例にマクロの地方交付税額とマクロの臨財債発行可能額の決定過程を実際金額を用いて解説している。

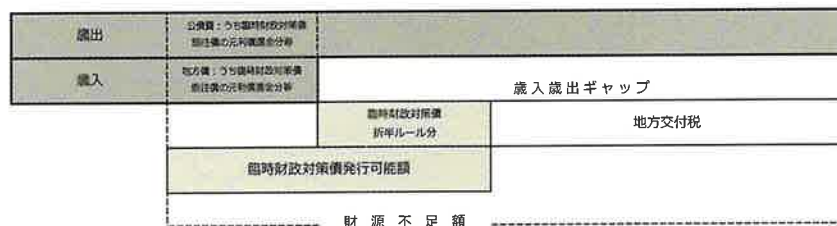
臨時財政対策債と財源保障効果

として算入される既往臨財債の元利償還分（歳入の地方債のうち臨財債（既往臨財債の元利償還分））と折半ルールに基づいて歳入不足の補填に充てられる新規発行分によって構成されている。



（出所）筆者作成。

図1 マクロの地方交付税及び臨時財政対策債の決定過程



（出所）筆者作成。

図2 マクロの地方交付税及び臨時財政対策債による財源不足の補填措置

最後に、マクロの臨財債制度の特徴としては、第一に、毎年度のマクロの臨財債発行可能額は、既往臨財債の元利償還分と折半ルール分（当該年度の歳入不足を新たな臨財債発行によって埋合せする部分）の合計として算定されるということである。

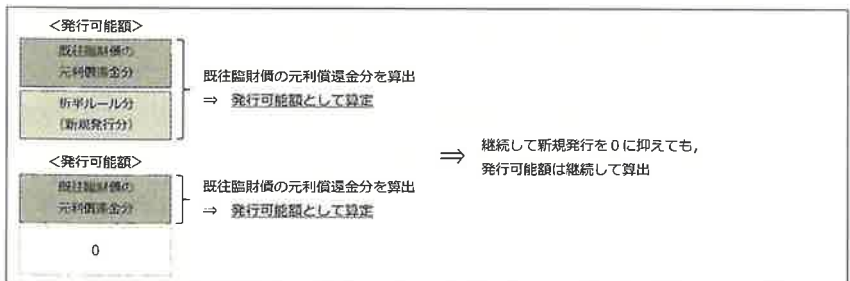
第二に、地方財政計画における歳出には、公債費として既往臨財債の元利償還費が算入され、歳入にはその既往臨財債の元利償還分の地方債が含まれるこ

とから、過去の臨財債の元利償還費を新規の臨財債発行によって補填する仕組みとなっていることである。このことは、過去に発行された臨財債（赤字地方債）の元利償還分（過去の借金）を当該年度の臨財債発行（新たな借金）で返済する仕組みになっていることを意味する。

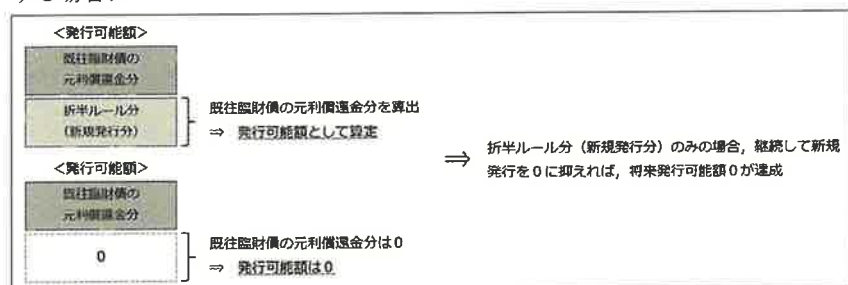
第三に、既往臨財債の元利償還金相当額は、マクロの臨財債発行可能額（既往臨財債の元利償還分＋折半ルール分）に基づいて計算される理論値であることから、仮に、当該年度は、景気回復などの要因によって折半ルール分をゼロに抑えたとしても、後年度において既往臨財債の元利償還分は算定されるため臨財債発行可能額はゼロとはならない。つまり、マクロの臨財債発行可能額には、既往臨財債の元利償還分が含まれる。その臨財債発行可能額に基づいて後年度の元利償還金相当額が計算される。仮に、毎年度、新規発行分（折半ルール分）をゼロに抑えることができたとしても、既往臨財債の元利償還分に対する臨財債発行可能額が算出されるのである。したがって、制度上将来臨財債（赤字地方債）の発行が解消されることはないのである。

そこで、この問題を解消し、臨財債の新規発行を抑えることで将来臨財債の発行をゼロにするためには、既往臨財債の元利償還金分を除いて、当該年度の新規発行分（折半ルール分）のみによって、後年度の元利償還金相当額（理論値）を計算するような仕組みにすべきであろう（図3参照）。

＜臨財債発行可能額（元利償還分＋新規発行分）により既往臨財債の元利償還金を算出する場合＞



＜臨財債発行可能額（新規発行分のみ）により既往臨財債の元利償還金を算出する場合＞



（出所）筆者作成。

図3 臨時財政対策債発行可能額の算出に関して

1.2 マクロの側面における臨時財政対策債の財源保障効果

ここでは、マクロの側面における臨財債の財源保障効果について検討する。図5には、2007から2016年度の期間における歳入歳出ギャップ（歳入不足）と、歳入歳出ギャップに対する国の補填である地方交付税の交付額とそのうちの法定率分等、更に地方の補填である臨財債の折半ルール分の推移、また、地方財政計画の歳入（総額）のうち地方税の推移を示した。

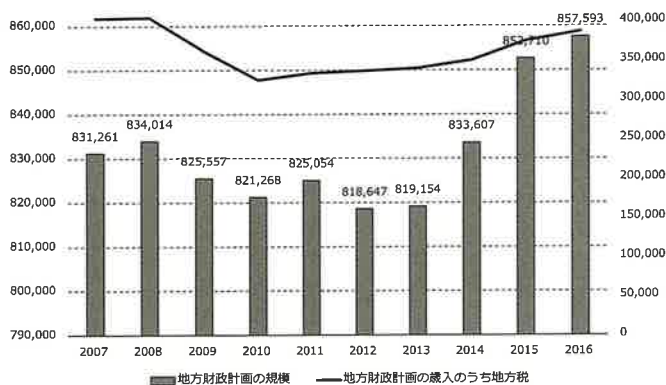
歳入不足額、地方交付税や臨財債の増減は、景気変動と連動することが指摘されている（石川（2015）など）。まず、歳入不足は、景気拡大期においては地方税収の増加により縮小し、景気後退期には地方税収の縮小により拡大する。2008から2010年度にかけての景気後退期には、歳入不足が急増したことで、歳入不足と地方交付税の差額（地方交付税のみでは補填できない額）が拡大する。したがって、この時期は、地方交付税の財源保障効果が低下した。ここで、地方交付税の内訳である法定率分をみると、その財源が所得税や法人税など景気の影響を受けやすい税目であるために、2008から2010年度にかけて急激に減少した。そこで、地方交付税とその法定率分との差額は、一般会計や特別会計からの加算措置（年度によっては別枠加算を含む）によって埋め合わされた。

次に、臨財債の財源保障機能について検討する。歳入不足が増大する景気後退期（例えば、図5の2008から2010年度にかけて）は、地方交付税の法定率分の減少幅が拡大し、歳入不足に対する法定率分の補填率は低下した。したがって、国と地方の折半対象財源不足は増加することになり、財源保障機能を維持するためには、臨財債の折半ルール分を増やす必要があった。2007年度及び2008年度には、臨財債の折半ルール分は、ゼロだが、その後の景気後退により2009年度には再び歳入不足を補填するために臨財債の折半ルール分が投じられた。図5より、地方交付税の法定率分と臨財債の折半ルール分とは反比例の関係にあり、景気後退期において前者は減少し後者は増加する。臨財債の財源保障機能は特に景気後退期において地方交付税の法定率分の減少を補うための手段として、その効果を発揮したのである。

図6には、2007から2016年度の期間におけるマクロの臨財債（発行可能額）とその内訳である既往臨財債の元利償還分と折半ルール分の推移及び総額に占める既往臨財債の元利償還分の割合の推移を示した。マクロの臨財債（発行可能額）は、都道府県分と市町村分の合計値である。2007年度及び2008年度は、折半対象財源不足は生じていないためマクロの臨財債は元利償還分に等しい。2009年度以降は、折半対象財源不足が生じたことからマクロの臨財債は元利償還分と折半ルール分の合計になる。

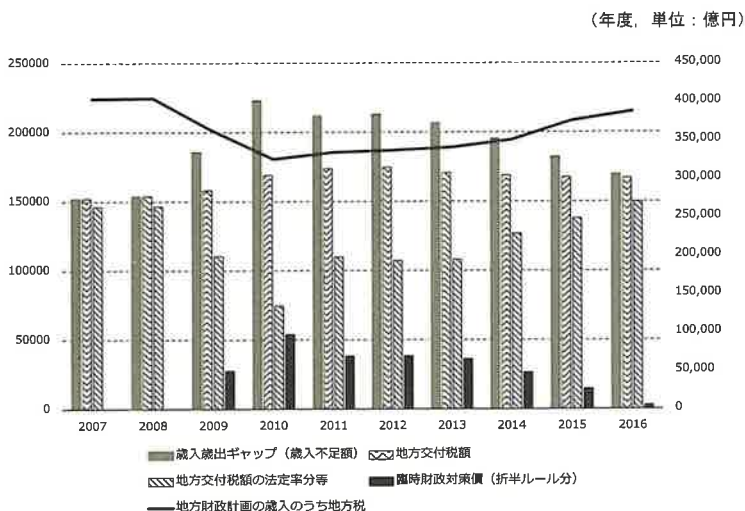
2010年度は、マクロの臨財債が最も大きくなるが（7兆7,069億円）、その後は減少していく。また、2010年度は、新規発行分である折半ルール分も最も大きくなる（5兆3,880億円）。2010年度以降、新規発行は減少傾向にあり、2016年度にはマクロの臨財債は、3兆7,880億円にまで減少し、ピーク時（2010年度）と比べて約半分の額となった。また、折半ルール分も2,747億円にまで減少した。一方で、元利償還分は徐々に増加しており、2014年度には新規発行分を上回り、2016年度は3兆5,133億円にまで増加した。償還金割合の推移をみると、2010年度から急増し2016年度には過去に発行された臨財債の元利償還分が総額の93%にまで達した。

臨時財政対策債と財源保障効果



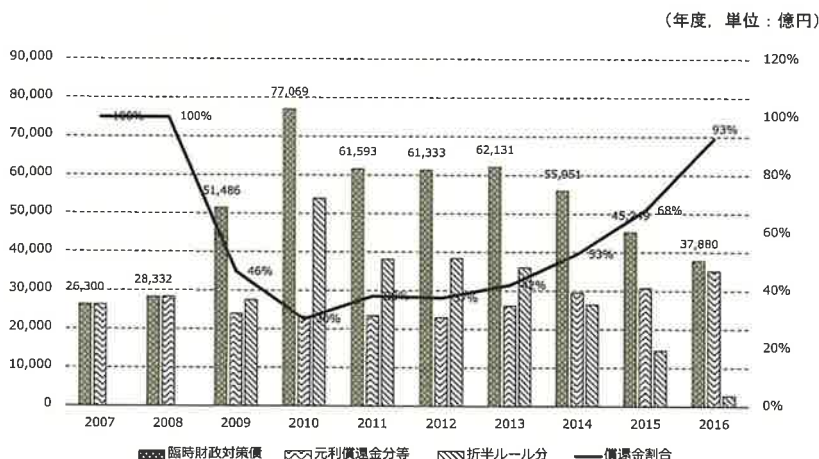
(出所) 2007 から 2016 年度「地方財政計画の概要」及び「地方財政計画のポイント」より筆者作成。

図 4 通常収支分、地方財政計画の規模の推移



(出所) 2007 から 2016 年度「地方財政計画の概要」及び「地方財政計画のポイント」より筆者作成。

図 5 歳入歳出ギャップ（歳入不足額）及びその内訳の推移



(出所) 2007 から 2016 年度「地方財政計画の概要」より筆者作成。

図6 マクロの臨時財政対策債発行可能額及びその内訳の推移

1.3 マクロの臨時財政対策債の特徴と問題点

ここでは、本節のまとめとして、マクロの臨財債の財源保障の特徴を整理し問題点を指摘する。以下に、臨財債の財源保障の仕組みの特徴を述べる。

特徴1：地方財政計画において、既往臨財債の元利償還費（公債費）が歳出に算入されると同時に歳入には既往臨財債の元利償還分の地方債が算入される。

特徴2：地方財政計画と地方財政対策において、臨財債発行可能額は、既往臨財債の元利償還分と折半ルール分（当該年度の歳入不足を新規臨財債発行によって補填する分）の合計として算定される。

特徴3：既往臨財債の元利償還費は、臨財債発行可能額（既往臨財債の元利償還分+折半ルール分）に基づいて算定される。

これらの特徴より、マクロの臨財債は、過去の臨財債の元利償還費を新規の臨財債の発行によって賄う仕組みとなっており、したがって、過去に発行した臨財債（赤字地方債）の元利償還金分を新たに当該年度の臨財債発行によって

返済するという仕組みであると言える。つまり、借金を新たな借金によって返済することになる。

また、仮に、当該年度は、景気回復、法定率の引上げや別枠加算の増大などによって、折半ルール分が解消されたとしても、既往臨財債の元利償還分が臨財債発行可能額として算定されることになる。ここで、特徴3より、後年度の元利償還金相当額は臨財債発行可能額に基づいて算定される。つまり、今後も継続して新規発行（折半ルール分）をゼロに抑えたとしても、特徴3によって、既往臨財債の元利償還分に対しての臨財債発行可能額を基にして、後年度の元利償還金相当額が計算されることから、現在のマクロの臨財債制度においては、将来時点において赤字地方債である臨財債の発行が解消されることはないのである。したがって、臨財債の元利償還金相当額は、その全額が後年度の地方交付税の基準財政需要額に算入される（国によって補填される）とされているが、実際は、臨財債（赤字地方債）をさらに発行することで補填するような仕組みであると言える。2016年度、臨財債の折半ルール分は総額の2%にまで低下したが、臨財債の発行は制度上解消されることなく、今後も発行可能額が算定され続けるのである。

そこで、第一に、各自治体は、当該年度の臨財債発行可能額（ミクロの臨財債）を、元利償還分と財源保障分に明確に分けて、適切に償還と（理論値が実現値を超える部分は）積立てを行なう必要がある。第二に、現行の臨財債における臨財債発行可能額の算定ルール及び既往臨財債の元利償還金相当分の算定ルールのもとでは、借金を永遠に借金で返済し、更に借金の返済が完了しても新たな借金を生じさせ得る仕組みであり、したがって、現在のマクロの制度では、各自治体が将来の償還（公債費支出）に備えた積立てを行なうようなインセンティブは失われ、将来の財政負担を増大させる方向へと誘導する可能性が高いであろう。そこで、折半ルール分の臨財債発行可能額のみに基づいて既往臨財債の元利償還金相当分を計算するような制度への改正を検討すべきであろう⁹⁾。

9) 折半ルール分の臨財債発行可能額のみに基づいて、既往臨財債の元利償還金相当額を算定するというシミュレーション分析は、今後の課題としたい。

2 ミクロの側面における臨時財政対策債の財源保障

前節では、マクロの臨時債の財源保障に関して検討を行なった。ここでは、2.1で、ミクロの臨時債の財源保障の仕組みを解説し、マクロとミクロの臨時債の財源保障の仕組みの関連性について検討する。2.2では、大阪府内市町村集計データにより、ミクロの臨時債の財源保障効果の実態を分析する。最後に、2.3において、2007から2014年度の期間において大阪府内市町村、個々の自治体（交付団体）のデータを用いて、臨時債の財源保障効果の実態を財政力との関係から分析する。

2.1 ミクロの側面における臨時財政対策債の財源保障の仕組み

マクロの臨時債発行可能額は、ミクロの側面において人口や財源不足額（財政力）に基づく算定方式によって個々の自治体に割り当てられる。図7には、ミクロの側で通常想定される臨時債の財源保障の仕組みを示した。具体的には、個々の自治体の財源不足額（普通交付税の交付基準額）の算定において、臨時債制度がどのように組み込まれているのかを示した。以下では、財源不足額の算定と臨時債制度の対応関係を解説する¹⁰⁾。

図7-A及びBより、ミクロの側面における臨時債制度の特徴の一つである元利償還金相当額の基準財政需要額への算入について解説する。まずは「振替前」財源不足額を定義する。「振替前」財源不足額とは、基準財政需要額の一部を臨時債に振り替える前の元々の基準財政需要額（「振替前」基準財政需要額）から基準財政収入額を差し引いたとき、「振替前」基準財政需要額が基準財政収入額を上回る場合に生じる収入不足額を意味する。

10) 諏訪・森（2012）、森（2013）、中村（2016）は、ミクロの臨時債発行可能額の算定方式（人口基礎方式、財源不足額基礎方式）の構造的な問題が検討されている。それらの先行研究は、例えば、（振替前）財源不足額を上回る臨時債発行可能額が算定されるケースなども分析されているが、ここでは、臨時債制度が通常想定することを分析の対象とする。

図7-Aには、臨財債制度を考慮しない場合の「振替前」財源不足額が示されている。一方、図7-Bには、臨財債制度を考慮して、元利償還金相当額が基準財政需要額に算入された場合の「振替前」財源不足額が示されている。図7-A及びBより、臨財債制度が導入されたことで、「振替前」財源不足額が公債費（臨財債償還費）の分だけ増加したことがわかる。つまり、臨財債制度が導入されたことで、過去の臨財債の発行によって生じた当該年度の元利償還費（相当額）が、振替前の基準財政需要額（当該年度の自治体に必要な財政需要）として考慮されるのである。

次に、図7-Cより、臨財債制度のもう一つの特徴である基準財政需要額の一部を臨財債に振り替える措置について解説する。図7-Cにおいて一段目には、臨財債償還費を含む「振替前」基準財政需要額が示されており、二段目には、臨財債に振替えられた部分（臨財債発行可能額）を除いた「振替後」基準財政需要額が示されている。更に、三段目には、「振替後」基準財政需要額が基準財政収入額を上回るときの差額である「振替後」財源不足額が示されている。つまり、個々の自治体の普通交付税額は、この「振替後」財源不足額を基準額として、先に決定されたマクロの普通交付税額（総額）を各自治体に振り分けるようにして算定される。よって、各自治体の「振替後」財源不足額と対応する各自治体に配分された普通交付税額とは、完全には一致しない。

7-A	
(ミクロ) 振替前基準財政需要額	
(ミクロ) 基準財政収入額	(ミクロ) 振替前財源不足額
7-B	
(ミクロ) 振替前基準財政需要額	
(ミクロ) 基準財政収入額	(ミクロ) 振替前財源不足額
7-C	
(ミクロ) 振替前基準財政需要額	
(ミクロ) 振替後基準財政需要額	
(ミクロ) 基準財政収入額	(ミクロ) 振替後財源不足額
※ (ミクロ) 普通交付税額	

(出所) 筆者作成。

図7 臨時財政対策債発行可能額のミクロの側面（その1）

次に、臨財債制度の財源保障機能を検討する。図8には、当該自治体の「振替前」財源不足額に対する「国が交付する普通交付税による財源保障」と「自治体が発行する臨財債による財源保障」を示している。そこで、臨財債の仕組みのマクロの側面とミクロの側面の関係を検討する。まず、マクロの側面では、地方財政計画における歳出には過去の臨財債発行可能額に基づいて算定された既往臨財債の元利償還費（公債費）が算入され、歳入にはその分の臨財債（地方債）が算入され、この過去の臨財債の元利償還分と折半ルール分の合計が当該年度の臨財債発行可能額として算定される。ミクロの側面では、個々の自治体の基準財政需要額に臨財債償還費が含まれる。ここで、ミクロの臨財債発行可能額は、人口や財源不足額（財政力）に基づく算定方式に従って、単にマクロの臨財債発行可能額を各自治体に振り分けるようにして決められるのである。つまり、マクロの臨財債発行可能額は、新規発行分（折半ルール分）と元利償還分を明確に区別して決定されているが、ミクロの臨財債発行可能額には、そのような区別は存在しない¹¹⁾。

続いて、図8に従って、臨財債発行可能額を「財源不足の補填に用いることができない部分」と「財源不足の補填に用いることができる部分」に分けて仕組みを検討する。「財源不足の補填に用いることができない部分」とは、基準財政需要額に含まれる元利償還金相当額（理論値）の部分である。つまり、元利償還金相当額（理論値）は、当該年度の実際の元利償還に要する経費（実現値）と比較して、もし理論値が実現値を上回るならその分は将来の償還に備えて減債基金に積立しておく必要がある。もし、将来に備えた積立を怠れば、当該年度の歳出は拡大するが、一方で将来の財政負担も増大する。よって、臨財債発行額のうち基準財政需要額に含まれる元利償還金相当額（理論値）の分は、財源不足の補填に用いるべきではない。したがって、臨財債制度の財源保障の効果は、基準財政需要額に含まれる元利償還金相当額（理論値）の分だけ

11) ミクロの臨財債発行可能額には、新規発行分と将来の元利償還分という区別が存在しない。このことが、自治体に対して、「過去に発行した臨財債は、将来自治体自らが償還する」という意識を低下させているかもしれない。このようなインセンティブの問題が生じている可能性も推察されよう。

割り引いて考える必要がある。

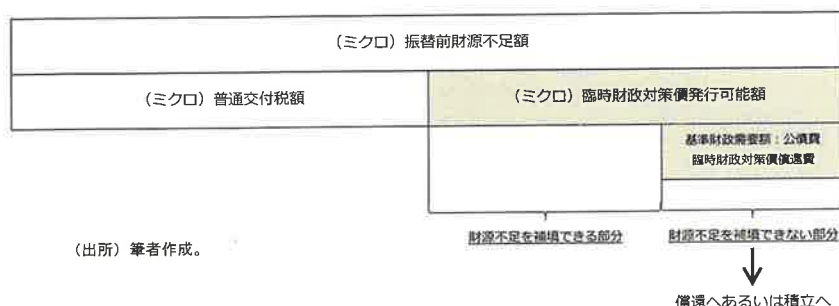


図8 臨時財政対策債発行可能額のミクロの側面（その2）

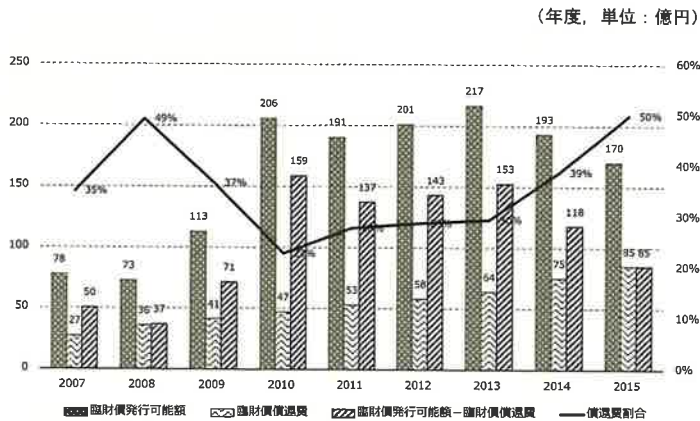
2.2 臨時財政対策債の財源保障効果－大阪府内市町村集計－

ここでは、大阪府内市町村の臨財債発行可能額と元利償還金相当額の基準財政需要額への算入額（臨財債償還費）を用いて（理論上の）臨財債の財源保障効果を検討する¹²⁾。図9は¹³⁾、2007から2015年度の期間における大阪府内の43自治体の集計で、臨財債発行可能額と元利償還費、また臨財債発行可能額に占める償還費の割合の推移を示した。臨財債発行可能額は2008から2010年度にかけて増加し、2010から2014年度は全体で200億円前後が割り当てられた。2013年度、臨財債発行可能額は最大（217億円）となる。その後は減少する（2015年度は170億円）。また、臨財債償還費は、2007年度以降増加し、償還費割合の推移をみると、2008年度は49%と高いがその後低下し2010年度は23%まで低下した。その後は上昇に転じ2015年度には50%に達した。つまり、臨財債発行可能額のうち半分は元利償還を想定したものである。よって、2015年度、大阪府

12) 実際の財源保障効果（財源不足の補填率）を計測するには、元利償還金や積立金の実現値が必要となるが、市町村ごとのデータは入手できなかった。そこで、本稿では、理論値を用いて計測を行った。

13) 本稿では、臨財債発行可能額（理論値）の集計額を用いたが、ほとんどの自治体は発行可能額一杯まで臨財債を発行していることから、理論値と実現値で結果に差はないであろう。大阪府内における個別の自治体の発行可能額と発行額の差は、中村（2016）を参照されたい。

内市町村全体の実際の臨財債の財源保障効果は、発行可能額の半分程度しかないと言える¹⁴⁾。



(出所) 筆者作成。

図9 大阪府内市町村計、ミクロの臨財債発行可能額と臨財債償還費の推移

2.3 臨時財政対策債の財源保障効果—大阪府内市町村交付団体別—

ここでは、大阪府内市町村データ（交付団体のみ）を用いて、自治体の財源保障効果の実態を分析する。具体的には、国からの普通交付税の交付と各自治体の臨財債の発行が、それぞれ自治体の財源不足額をどの程度補填できているのかに関して、自治体の財政力との関係から分析する。つまり、過去に発行した臨財債の元利償還や将来の償還のための積立てを考慮した場合、財源保障効果がどの程度低下するのかに注目する。ここでは、散布図（図10及び図11）を用いて実態分析を行なった。分析に用いたデータの出所及びデータの記述統計

14) 2007年度と2008年度、マクロでみると（図6）、新規発行（折半ルール）分は存在しないが（既往臨財債の元利償還分のみ）、ミクロの側（図9）では、大阪府内市町村において、元利償還費割合は、2007年度35%、2008年度49%であり、よって元利償還分のみではない。つまり、実際のデータからも、元利償還分と新規発行分の分類の視点からマクロとミクロは関係していないことが伺える。

量は、表1及び表2に示した。

図10の散布図には、2007から2014年度の期間における大阪府内市町村の交付団体を対象に元利償還及び積立てを考慮する前と後の全体の（普通交付税と臨財債を合わせた）財源保障効果と財政力指数との関係を示した。図10は、縦軸に、元利償還及び積立てを考慮する前と後の財源保障効果、横軸には財政力指数をとる¹⁵⁾。以下には、縦軸の2種類の財源保障効果の定義式を示す。

① 償還費控除「前」財源保障効果＝

$$(\text{臨財債発行額} + \text{普通交付税額}) / \text{振替前財源不足額}^{16)}$$

② 償還費控除「後」財源保障効果＝

$$(\text{臨財債発行額} - \text{臨財債償還費} + \text{普通交付税額}) / \text{振替前財源不足額}$$

まず、①は、振替前財源不足額に対する当該自治体の実際の臨財債発行額と当該自治体に交付された普通交付税額の比率を表し、それらによって財源不足がどの程度補填されたかを意味する。次に、②は、臨財債から、元利償還あるいは積立てに充当すべき分（基準財政需要額に算入された元利償還金相当額）を除いた場合、普通交付税と臨財債によって財源不足がどの程度補填されたかを意味する。したがって、①と②の比較することによって、元利償還（当該年度の償還と将来の積立て）を考慮した場合、財源保障効果がどの程度低下したか、また低下の大きさに財政力の違いによる地域差が存在するのかの実態を評価する。

図10の散布図より、償還費控除「前」財源保障効果は、自治体の財政力の違

15) 財政力指数に関しては、2007から2012年度は、政府統計の総合窓口の都道府県・市町村のすがたのもの、2013及び2014年度は、『大阪府内市町村ハンドブック』のものをういた（財政力指数の計算方法は同様）。

16) ここで、「振替前」財源不足額に関しては、大阪府内市町村データとして公開されている基準財政需要額は、「振替後」基準財政需要額であり、「振替前」基準財政需要額は、「振替後」基準財政需要額と臨財債発行可能額を足し合わせて算出した。次に「振替前」基準財政需要額から基準財政収入額を引くことによって「振替前」財源不足額を算出した。

いに関係なくほぼ100%（あるいはそれ以上）財源不足が補填されているが、償還費控除「後」財源保障効果をみると、自治体の財政力が高まるにつれて財源保障効果が低下していくことがわかる。財政力指数が0.9を上回る比較的財政力の高い自治体では、20%以上も財源保障効果が低下することが示された。このことは、第一に、臨財債発行可能額の算定構造上財政力の高い自治体ほど発行可能額の割当が多くなる傾向にあること¹⁷⁾、第二に、臨財債の過去からの償還費が累増していること、第三に、臨財債が財源不足に占める割合が高まる一方で普通交付税の割合が低下したこと、以上の結果、比較的財政力の高い自治体においては、元利償還及び積立てを考慮する場合は、考慮しない場合と比較して財源保障効果が大幅に低下するのである¹⁸⁾。また、財源保障を維持するために将来の償還に備えた積立て（「理論値>実現値」の場合）を怠れば、将来の財政負担の増大を招くことになる¹⁹⁾。

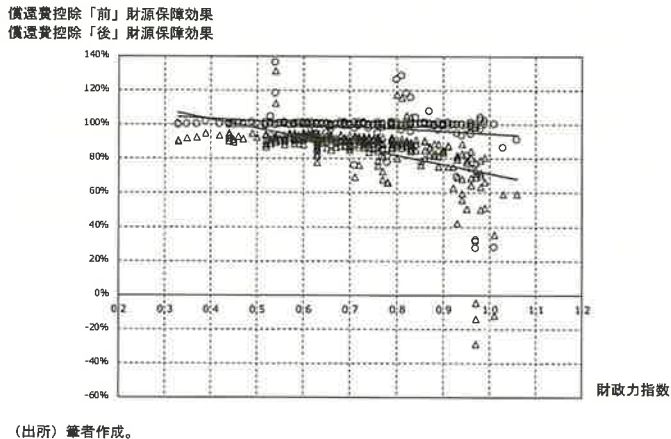


図10 大阪府内市町村（交付団体）における財源保障効果

17) 中村（2016）を参照されたい。

18) 石川・赤井（2013）、石川（2015）、森（2015）の分析も参照されたい。

19) 図10及び図11において、吹田市は、2011から2014年度の期間において臨時財政対策債の発行をゼロに抑制したことから、償還費控除「後」財源保障効果（図10）と償還費控除「後」臨時財政対策債の財源保障効果（図11）の値がマイナスになる。財政力の高い吹田市は、将来の負担に備えて自主的に臨財債の発行を控えたものと推察される。

次に、図11において、財源保障効果を普通交付税の効果と臨財債の効果に分けて実態を分析する。図11は、縦軸に、普通交付税の財源保障効果、償還費控除「前」の臨財債の財源保障効果、償還費控除「後」の臨財債の財源保障効果を取り、横軸には財政力指数をとった散布図である。以下には、縦軸の3種類の財源保障効果の定義式を示す。

③ 普通交付税の財源保障効果 = 普通交付税 / 振替前財源不足額

④ 償還費控除「前」臨財債の財源保障効果 =

臨財債発行額 / 振替前財源不足額

⑤ 償還費控除「後」臨財債の財源保障効果 =

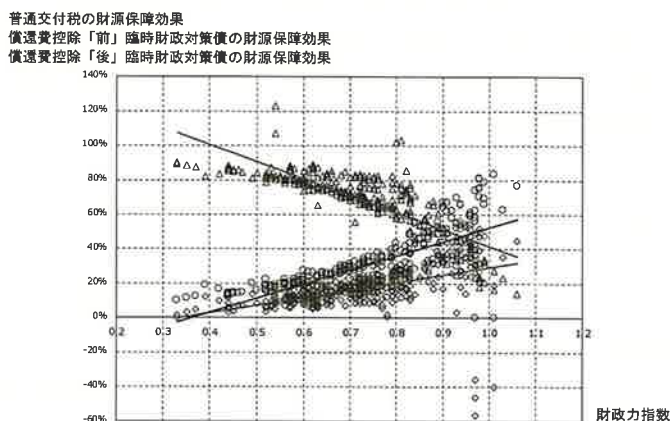
(臨財債発行額 - 臨財債償還費) / 振替前財源不足額

③は、振替前財源不足額に占める普通交付税の割合で、国による普通交付税の交付によって財源不足がどの程度補填されたかを意味し、④は、振替前財源不足額に占める臨財債発行額の割合で、各自治体が発行する臨財債によって財源不足がどの程度補填されたかを意味し、最後に、⑤は、振替前財源不足額に占める臨財債の償還費分を差し引いた臨財債発行額の割合で、各自治体が当該年度において実際に一般財源として発行可能な臨財債によって、財源不足がどの程度補填されたかを意味する。

普通交付税の財源保障効果は、全体的な傾向として自治体の財政力が高まると低下し（右下がり）、償還費控除前及び控除後の臨財債の財源保障効果は、財政力が高まると上昇する（右上がり）関係にある。ここで、償還費控除前と控除後の臨財債の財源保障効果をみると、償還費控除後は財源保障効果が低下するがその低下の程度は財政力が高まるにつれて大きくなることが示される。

このことから、財政力の高い自治体では、比較的財政力の低い自治体と比べて、二つの要因で財源保障効果が低下する構造となっていることが明らかとなる。つまり、第一に、普通交付税の財源保障効果は財政力が高い自治体ほど低いこと、第二に、償還費控除後の財源保障効果の低下幅は、財政力が高い自治体ほど大きくなること、それらの要因により財政力の高い自治体において財源

保障効果は大幅に低下するのである。



(出所) 筆者作成。

図11 大阪府内市町村（交付団体）における普通交付税と臨時財政対策債の財源保障効果

表1 データの出所及び使用年度

使用データ	データの出所	使用年度
基準財政需要額（振替後基準財政需要額）（千円）	大阪府総務部市町村課＜編集＞，（公財）大阪府市町村振興協会＜発行＞『大阪府市町村データ集（税財政編）』：普通交付税	2007～2014 年度
臨時財政対策債発行可能額（千円）	同上	同上
基準財政収入額（千円）	同上	同上
臨時財政対策債償還費（千円）	同上	同上
臨時財政対策債発行額（千円）	大阪府総務部市町村課＜編集＞，（公財）大阪府市町村振興協会＜発行＞『大阪府市町村データ集（税財政編）』：府内市町村決算の状況	2008～2015 年度
普通交付税額（千円）	同上	同上
財力指数	e-Stat 政府統計の総合窓口「都道府県・市町村のすがた」及び「地域別統計データベース」〈 https://www.e-stat.go.jp/SG1/chiiki/Welcome.do 〉 大阪府総務部市町村課＜編集＞，（公財）大阪府市町村振興協会＜発行＞『大阪府市町村ハンドブック』	2007～2012 年度 2013, 2014 年度

(出所) 筆者作成。

表 2 記述統計量

	平均	中央値	最小	標準偏差	標本数
臨財債発行額	3755943	1340600	0	95396000	321
臨財債償還費	1218781	544779	45364	26149129	321
普通交付税額	5725041	3375499	146039	52690593	321
振替前財源不足額	9525900	4844752	863880	141806806	321
財政力指数	0.721	0.72	0.33	1.06	321

(出所) 筆者作成。

まとめ

本稿では、臨財債制度におけるマクロとミクロの財源保障に関して、その仕組みの評価及びその効果の実態を、データを用いて検証した。特に、2007から2014年度の期間において、大阪府内市町村（交付団体）のデータを用いて、ミクロの臨財債の財源保障効果の実態を分析した。

本稿の主要な分析結果として、まず、マクロの分析より、臨財債制度の特徴は、第一に、本来地方交付税によって国が補填すべきであるが、過去に発行した臨財債の元利償還金相当額を新たに当該年度の臨財債の発行によって返済する仕組みであること、第二に、毎年度継続して臨財債の新規発行をゼロに抑えたとしても、臨財債（発行可能額）はゼロにはならないこと、である。そこで、本稿では、第一に、各自治体は、当該年度の臨財債発行可能額を、元利償還分と財源保障分に明確に分けて、適切に償還と積立てを行なうべきであること、第二に、現行のマクロの臨財債の仕組みでは、自治体が償還に備えて積立てを行なうようなインセンティブは生じず、将来の財政負担を増大させる方向へと誘導する可能性が高いことを指摘し、そこで、臨財債の新規発行分のみを基に、後年度の元利償還金相当額を計算するような制度への改正を検討する必要がある。一方、国は地方交付税による元利償還金相当分の適正な補填を行なうべきである。

次に、ミクロの分析からは、大阪府内市町村（交付団体）においては、第一に、財源保障効果は、自治体の財政力が高くなるにつれて低下すること、第二に、普通交付税の財源保障効果は、自治体の財政力が高くなるにつれて低下すること、第三に、償還費を控除した臨財債の財源保障効果は、控除前と比較し

て低下し、その低下幅は、自治体の財政力が高くなるにつれて拡大することが明らかとなった。したがって、臨財債導入以後、比較的財政力の高い自治体においては、普通交付税による財源保障効果は低下し、更に臨財債発行の多くが過去に発行した臨財債の元利償還のためのものであることから、臨財債の財源保障効果は無いに等しい状態であると言える。仮に、財源保障を維持するために将来の償還に備えた積立て（「理論値＞実現値」の場合）を怠れば、将来の財政負担の増大を招くことになるであろう。

本稿の分析対象とした大阪府内市町村は、その多くの自治体が全国的には財政力が高い自治体であることから、臨財債制度の導入による財源保障効果の低下の影響が大きいといえよう。最後に、国の財源保障機能を維持するには、地方交付税の法定率分の見直しを含めて地方交付税制度及びマクロとミクロの臨財債の仕組みを再度検討する必要があるだろう。

＜補論＞ 本稿に対する自治体関係者のコメント

大阪府内市町村の実務家（自治体財政課）の方から、本稿に対する実務の側面からのご意見を頂いた（2016年5月25日）。以下には、コメントをまとめて記述する。

コメントより、マクロの臨財債発行可能額を個々の自治体に割当てるときに、既往臨財債の元利償還分と新規発行分の区別は、あまり考慮されず算定方式に基づいて振り分けられているように感じている。また、このことは、（本稿で論じられているように）2007年度、2008年度においてマクロでは新規発行分が存在しないにもかかわらず、大阪府内市町村では元利償還分のみではなく新規発行分が存在することからも言える。この理由は、臨財債発行可能額が（算定方式に基づいて）財政力の高い団体に対して割り当てが多くなるためであると指摘する。つまり、大阪府内市町村は厳しい財政状況にあるものの、全国的に見れば、より地方の自治体と比べて総じて財政力指数は高いからであろうと述べる。

したがって、実際に自治体実務に携わる方のご意見からも、マクロの側で発行可能額の総額を決定して、その総額をミクロの側で算定方式に基づいて割り

当てるというだけで、発行可能額の中身（償還分と新規発行分）にはマクロの側とミクロの側は、全く関連性はないということである。

続いて、コメントより、現場での認識は、臨財債はあくまで地方交付税として交付されるべきものが振替えられているものとする。したがって、大阪府内市町村にとっては、（本稿で分析されているように）財源保障機能としては不十分だと感じている。臨財債が起債残高の半分を占めるようになり、その償還が将来の財政負担になるという不安は常に持っているが、先に述べたようにこれまでの発行額はすべて地方交付税として交付されるべきであったものであるとして、償還分はすべて地方交付税で措置されるべきであると考えている。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。また、現実の財政運営において臨財債は、償還費に充てることで精一杯であり、本来一般財源である地方交付税を積立に回す余裕はない。償還財源については後年度の地方交付税で確実に補填されることを願うばかりである。

更に、コメントより、確かに発行する際の臨財債の償還年限が20年なのに対し、交付税への算入は10年であるから一部を積み立てるべきと言う考えは存在するが、本当に積み立てる余裕があるなら臨財債の発行を抑制しようとするのではないかと考える。

また、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とは、以前から少し違うと感じている。不交付団体（本市ではありえないが）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と思われる。

最後に、国による財政力指数の比較的高い団体に対して、臨財債振り替え分を多く割り当てるというやり方は、なんでも一般財源化することとあわせて、財源保障制度を制限しているのではないかと指摘した。

<参考文献・資料>

- 青木孝徳 (2013)「平成25年度地方財政対策について (平成25年度予算特集(3))」『ファイナンス』財務省広報誌、49(2)、52～59頁。
- 青木孝徳 (2014)「平成26年度地方財政対策について (平成26年度予算特集(3))」『ファイナンス』財務省広報誌、50(1)、45～57頁。
- 青木孝徳 (2015)「平成27年度地方財政対策について (平成27年度予算特集(2))」『ファイナンス』財務省広報誌、51(1)、21～33頁。
- 石川達哉 (2015)「地方交付税とは似て非なる臨時財政対策債の本質」基礎研レポート (ニッセイ基礎研究所) 2015-11-06。
- 石川達哉・赤井伸郎 (2013)「臨時財政対策債の構造と拡張の実態—基準財政需要算入額と積立て・償還額から見た自治体行動の実証分析—」『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、65～83頁。
- 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—名古屋市における発行を事例として—」『月刊地方財務』700号、47-66頁。
- 中村悦広 (2016)「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態分析—」『地域総合研究所紀要』大阪経済法科大学地域総合研究所、第8号、53～78頁。
- 森徹 (2013)「地域間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』第3章、勁草書房。
- 森徹 (2015)「臨時財政対策債の地方財源保障効果」『商学論集 (富澤克美教授退職記念号)』福島大学経済学会、83(4)、141～153頁。
- 吉田素教・赤井伸郎 (2003)「地方財政需要の見直しによる地方財政健全化シミュレーション—基準財政需要の算定手法を用いた地方交付税と国庫支出金の削減—」『会計検査研究』、No.27、61～88頁。
- 大阪府総務部市町村課<編集>、(公財)大阪府市町村振興協会<発行>『大阪府市町村データ集 (税財政編Ⅰ)』平成19年度、平成20年度、平成21年度、平成22年度、平成23年度、平成24年度、平成25年度、平成26年度、平成27年度。
- 大阪府総務部市町村課<編集>、(公財)大阪府市町村振興協会<発行>『大阪府市町村ハンドブック』、平成25年度、平成26年度、平成27年度。
- 総務省「市町村普通会計決算の概況」、平成20年度、平成21年度、平成22年度、平成23年度、平成24年度、平成25年度、平成26年度。
- 総務省「都道府県普通会計決算の概況」、平成20年度、平成21年度、平成22年度、平成23年度、平成24年度、平成25年度、平成26年度。
- 総務省「臨財債発行可能額について」、普通交付税の算定結果等、平成21年度、平成22年度、平成23年度、平成24年度、平成25年度、平成26年度、平成27年度。
- 総務省自治財政局『平成26年度地方財政計画の概要』(平成26年2月)。
- 財務省、財政制度分科会、配布資料 (参考資料2)「地方財政 (参考資料)」平成27年10月30日 開催 <https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia271030.html>