

Sophia-R

Sophia University Repository for Academic Resources

Title	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
Author(s)	中里, 透
Journal	Sophia Discussion Paper Series
Issue Date	2020-01
Type	research report
Text Version	Publisher
URL	https://digital-archives.sophia.ac.jp/repository/view/repository/20200115001
Rights	



上智大学
SOPHIA UNIVERSITY

DISCUSSION PAPER SERIES

ERSS J19-1

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 —

上智大学 中里透

2020 年 1月



ECONOMIC RESEARCH SOCIETY
OF SOPHIA UNIVERSITY

KIOICHO, CHIYODA-KU, TOKYO 102-8554, JAPAN

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

臨時財政対策債（臨財債）の発行が開始されてから、まもなく 20 年となる。地方消費税率の引き上げや地方法人課税の制度改正などを通じて地方税財源の確保が図られた結果、折半対象財源不足は解消に向かい、新規の財源確保のために臨財債を発行する必要はなくなったが、既往の臨財債の元利償還金を臨財債で措置する状況は今なお続いている。

こうした中、昨年（2019 年）の年末に、臨財債の返済のために国から交付された資金が他の用途に充てられた結果、25 道府県において臨財債の返済資金の積み立て不足が生じているとの報道がなされた（2019 年 12 月 13 日の NHK ニュース）¹。この報道には誤解も含まれているが、返済資金の「積み立て不足」をめぐる議論は、改めて臨財債のことを考えるうえでよい機会を与えてくれる²。そこで、本稿ではこの点について、具体的なデータを踏まえつつ考察してみることとしたい。

1. 臨時財政対策債（臨財債）の概要

臨財債は、従来の交付税特会借入金に代わる新たな財源確保の手段として 2001 年度に発行が開始された。それまでは、地方財源不足について交付税及び譲与税配付金特別会計（交付税特会）による資金運用部からの借り入れをもとに地方交付税交付金（交付税）を増額する措置がとられてきたが、2001 年度からは、国負担分については一般会計からの交付税の加算により財源を確保し、地方負担分については各自治体が臨財債を発行して資金を調達する方法に改められた。

臨財債については、各自治体が発行する赤字地方債という印象がもたれているためか、時として発行の原因が当該自治体の財政運営に起因するものであるかのような誤解を持たれることがあるが、「積み立て不足」の問題について冷静な対応をしていくためには、このような誤解をひとつひとつ解いていくことが有益であろう。

臨財債について理解するうえで留意すべき大事なことのひとつは、ある自治体が他の自治体に比して臨財債を多く発行しているということと、その自治体の財政状況が悪いということは、まったく別の問題であるということだ。というのは、臨財債（発

¹ 2015 年 5 月 11 日の財政制度等審議会においても、財務省から同様の趣旨の説明がなされている。また、2019 年 11 月 26 日付の質問主意書において、野田国義参議院議員からこの点に関する質問がなされている。

² 後述するように、この報道における「積み立て不足」は地方債の元金償還金の減債基金への積み立ての不足とは異なる概念であることから、やや煩雑ではあるがカッコを付して「積み立て不足」と表記することとする。

行可能額)の割り当てが、市町村よりは都道府県に、財政力が相対的に弱い自治体よりは財政の自由度が高い自治体に傾斜配分する形で行われているためである(都道府県への割り当ての状況は図表1の通り)。すなわち、臨財債の発行額が多い自治体は、本来であれば交付税で補填されるべき財源不足の多くを自らの起債によって立て替え払いしているということになる。後述するように、この点は臨財債の元利償還金の基準財政需要への算入がなされていることの意味を考えるうえでも重要なポイントである。

臨財債について理解するうえでのもうひとつのポイントは、各自治体に割り当てられる臨財債発行可能額と実際に発行される臨財債を分けて分析を行うことが必要ということだ。臨財債の元利償還金の基準財政需要への算入は、既往の(過去に発行可能額が割り当てられた)臨財債の発行可能額を算定の基礎としてなされるものであり、各自治体に割り当てられた発行可能額は、将来の交付税措置を通じて国から金銭の給付を受けることができるという意味で、いわば交付国債の性質をもった資産とすることができる³。一方、発行された臨財債は、各自治体が自らの名義で借入れを起こしたものであり、これはもちろんその自治体の負債ということになる。

このように、各自治体は臨財債に関して資産と負債を両建てで持っているということになり、臨財債を発行しても基本的にはその自治体に追加負担は生じないことになるが、後述する理由によって資産サイドと負債サイドのキャッシュフローの流列が異なることがあり、このために両者のキャッシュフローの乖離が「積み立て不足」として認識される場合がある。

臨財債のことを理解するうえでのもうひとつの大事なポイントは、地方債の財政上の区分にとらわれずに、起債運営(あるいはより広く自治体の資産・負債管理)全体の視点から臨財債のことをながめる必要があるということだ。臨財債の返済資金の「積み立て不足」をめぐる議論では、臨財債のみに着目しての問題が論じられているが、これは地方債の財政上の区分にややとらわれがちなきらいがある。臨財債はレベニュー債(特定の収入をもって元金の償還と利子の支払いがなされる債券)ではないから、臨財債だけを取り出してその償還に関する議論を行うことについては慎重な対応が必要となる。

臨財債は他の地方債(普通会計分)と同様に地方税や交付税を原資として元利金の返済がなされるものであり、弁済の順位も異なるから、公債管理上、臨財債と他の地方債を分け隔てする必要はなく、両者を統合して資産・負債管理を行えばよいということになる。その際に重要なのは、いかなるタイミングで、どのような発行形態の地方債を、どの程度の量で発行するか(借換債を含めた発行量の平準化を含む)ということであり、臨財債や一般単独事業債といった地方債の財政上の区分は、資産・

³ ただし、現時点では臨財債の元利償還金は交付税ではなく臨財債によって措置されている。

負債管理の観点からは二次的なものとなる。このことは、国債管理において建設国債と赤字国債（特例公債）という財政運営上の国債の区分を考慮する必要がないということの類推で考えれば容易に理解されよう⁴。以下、これらの視点をもとに、臨財債の返済資金の「積み立て不足」の問題についてさらに考察していくこととしよう。

2. 「積み立て不足」はどのくらいあるか？

昨年末のNHKの報道（2019年12月13日のNHKニュース）では、2017年度末時点で25の道府県と6つの政令指定都市において臨財債の返済資金の「積み立て不足」が生じているとされ、これらの自治体の名称と積み立て不足の額が報じられた（25道府県の状況については後掲図表2のD欄を参照）。ここではこのうち道府県の計数について、「積み立て不足」がどのような形で推計されたものか確認しておこう。

臨財債の発行・償還に関する分析は極めて少なく、現時点で確認できたのは赤井・石川(2019)、石川(2015)、石川(2018)のみであるが、地方財政状況調査（総務省）のデータ（各都道府県の臨財債発行可能額、臨財債発行額、臨財債の元利償還金）と、赤井・石川(2019)に示されている理論償還費の計数（同書第2章の「表2-1 基準財政需要算入の臨時財政対策債理論償還費の推移」）を利用すれば、各都道府県の「積み立て不足」の額を求めることができる。

この推計を行う際に留意が必要なのは、上記の報道で「積み立て不足」とされているものは減債基金への積立の不足を意味するものではないということだ。後述の推計から確認できるように、ここでいう「積み立て不足」は各自治体の既往の（過去に発行可能額が割り当てられた）臨財債に対する元利償還金の基準財政需要への算入額（算入が始まった2002年度から直近のデータのとりえる2017年度までの累計額）と各自治体が実際に支出した臨財債の元利償還金（臨財債の発行が始まった2001年度から直近のデータのとりえる2017年度までの累計額）の差額のことであり、減債基金への積み立てだけでなく債券の保有者や融資を実行した金融機関への元金・利子の支払いも「積み立て」に含まれている。

このうち、元利償還金の基準財政需要への算入額については、赤井・石川(2019)から各年度に発行された臨財債の理論償還費（臨財債発行可能額1000円当たりでみた場合の基準財政需要への算入額）の計数が年度ごとに取得できるから、この計数と各年度の臨財債発行可能額の情報を利用することで、各年度における基準財政需要への算入額を都道府県ごとに算出することができる。したがって、この作業を2002年度から17年度までの各年度について行い、その金額を合計すれば、2017年度までの累計額が

⁴ 発行される国債は銘柄ごとに発行根拠法が官報で公告されているが、根拠法によって商品性や信用力が異なるわけではなく、市場においては建設国債と赤字国債（特例公債）は一体のものとして区別なく（そもそも発行根拠法の違いは意識されずに）取引されている。

得られることになる（図表2のA欄）⁵。

一方、各年度に実際に支出された臨財債の元利償還金のデータ（2001年度～17年度）を合計すれば17年度までの累計額を得ることができる（図表2のB欄）。こうして求められた両者の差額が各都道府県の臨財債返済資金の「積み立て不足」の金額ということになる（図表2のC欄）。C欄とD欄の数字には丸めの誤差によって1億円の乖離が生る場合があるが、その点を除けば両者の計数は一致する。

なお、赤井・石川(2019)においても指摘されているように、未発行の臨財債については元利金の償還のための財源を確保する必要はないから、「積み立て不足」を算定する際には実際の発行分に対する元利償還金の基準財政需要への算入額と、実際に支出した元利償還金の金額をもとに「積み立て不足」を算出することが望ましい。この形で算出された計数が図表2のE欄に示されている。C欄とE欄を比較すると、宮城県と岐阜県についてはC欄の計数がE欄の計数を100億円以上上回っている（「積み立て不足」の過大推計が生じている）ことがわかる。

3. 「積み立て不足」についてどのように理解するか

ここまではNHKの報道に合わせて「積み立て不足」という表現を用いてきたが、これを臨財債の償還資金について現に積み立て不足が生じていることと同視してよいかについては慎重な判断が求められる。また、臨財債の元利償還金として基準財政需要に算入された資金を臨財債の償還以外の用途に充てることが不適切なことであるかについても慎重な配慮が必要となる。以下ではこの点について順を追ってみていくこととしよう。

（理論償還費の算定において想定される資金調達方法と実際の資金調達方法の乖離）

先ほど見たように、臨財債発行可能額に替えて実際の起債額を基礎として元利償還金の基準財政需要への算入額を算定すると、実際の元利償還金の支出額との乖離幅は縮小するが（前掲図表2のC欄とE欄を参照）、それでも22団体において「積み立て不足」が生じている。このような乖離が生じることについては、基準財政需要への算入額の算定が理論償還方式によって行われていることが、その一因と考えられる。

臨財債の元利償還金の基準財政需要への算入に当たっては、特定の償還期間・据置期間の定時償還債を想定して、その元利償還金の流列をもとに理論償還費（臨財債発行可能額1000円当たり）の算定が行われるが（赤井・石川(2019)）、各自治体が行う起債は、理論償還費の算定において想定されているものとは異なったものとなることが予想される。この場合には基準財政需要への算入の際に想定されている元利償

⁵ 2012年度までは東京都にも臨財債発行可能額の割り当てがなされていたが、東京都は不交付団体であることから累計額を表示していない。

還金の流列と実際の起債に対応する元利償還金の流列が異なったものとなり、この乖離分が「積み立て不足」として認識されてしまう可能性がある。

この乖離は理論償還方式において想定されている資金調達の方法に合わせる形で実際の起債を行えば解消することができるが、起債運営は各時点での金融市場の状況や各自治体の資金収支の状況などに応じて機動的・弾力的に行うことが望ましく、上記の乖離幅を解消するように起債運営を行うことは、結果的にその自治体の資産・負債管理の効率性をむしろ低下させてしまうおそれがある。

こうしたもつで「積み立て不足」の解消を図る最も簡単な方法は、元利償還金の基準財政需要への算入を理論償還から実額償還（各自治体が実際に支出した元利償還金の額に応じて元利償還金の基準財政需要への算入を行う方式）に変更することである（未発行分については別途措置）。だが、このような変更には事務コストの増加が予想され、後述する点とも併せて考えると、実額償還方式による算定に移行することの費用対効果は必ずしも高くないものと見込まれる。

さらに留意が必要なのは、臨財債の返済資金の「積み立て不足」のみを取り出してその不足を解消したとしても、その自治体の財政全体の健全性の向上にはつながらない可能性があるということだ。というのは、たとえば財政調整基金を取り崩してその資金を財源として充当すれば、めぐりめぐって臨財債の償還資金の減債基金への積み立てを増やすことができるが（決算統計上の元利償還金が増えるため「積み立て不足」も解消される）、これは単に会計間の資金の移転を行っているに過ぎないためだ。

もちろん、「積み立て不足」とされている金額の中には、満期一括償還債の償還資金の減債基金への積み立ての不足分など現に不足が生じているものも含まれると予想されることから、その分については歳出の見直しや収入の確保を通じて財源を捻出し、補填していくことが求められる。もつとも、これは起債運営全体の中で取り扱われるべき性質のものであり、臨財債の返済資金の「積み立て不足」の問題とは分けて考えることが適切であろう。

（地方交付税制度との整合性）

地方債の元利償還金の基準財政需要への算入は臨財債以外の地方債についても行われているが、臨財債に対する措置とそれ以外の地方債に対する措置の間には大きな違いがある。臨財債については実際の発行額ではなく発行可能額を対象として基準財政需要への元利償還金の算入がなされるというのが、そのポイントだ。この点を踏まえると、臨財債の元利償還金の基準財政需要への算入は、発行した地方債の償還費用を自治体に支弁するものというよりは、交付税を後払いの形で分割して交付するための措置と理解される（ただし、実際には元利償還金相当額が臨財債によって措置されているため、現時点ではまだ交付税の交付は行われていないことになる）。

こうしたもつで、臨財債の返済資金の「積み立て不足」について改めて考えると、

交付税は使途自由の一般財源であるから、その代替財源である臨財債についても、その発行によって自治体が得た資金は使途を特定することなく自由に使用することが可能なはずであり、別の用途への転用ということはそもそも概念として成立しないという筋合いになる⁶。臨財債は、本来であれば交付税によって措置されるべき財源の一部を、各自治体が立て替える形で発行されるものであるから、その発行や償還に関する規制は地方財政法、地方自治体財政健全化法その他の法令に基づいてなされるべきものであり、その範囲を超えて臨財債の返済資金の「積み立て不足」について自治体に対応を促すことについては、十分に慎重な判断が求められる。

(財政指標としての有用性)

このように、臨財債の返済資金の「積み立て不足」については慎重に考えなくてはならない点が多々あるが、自治体の財政状況を表す指標として有益な情報を与えてくれるのであれば、それを財政運営における参照指標として活用していくことも考えられる。そこで、この点を確認するために臨財債の「積み立て不足」(標準財政規模比)と実質公債費比率、将来負担比率の相関をみると、明確な関係はみられない(図表3、図表4)。また、実質公債費比率の算定の基礎のひとつとなっている減債基金積立不足算定額との相関をみても明確な関係は確認できない(図表5)。

すなわち、財政健全化指標などから観測される各都道府県の財政状況と、臨財債の返済資金の「積み立て不足」の間には明確な関係がないことになる。こうしたもとの、「積み立て不足」にはたしてどのような指標性を求めていくことができるのかという点については、極めて慎重な判断が求められるということになるだろう。

このような状況が生じる理由についてはさらに精査が必要であるが、臨財債の地方債(普通会計債)に占めるシェアが、元利償還金の金額でみて全体の4分の1程度にとどまっていることが、その有力な理由のひとつと考えられる⁷。このことから、地方債の財政上の区分である臨財債の「積み立て不足」にとらわれずに、地方債全般を対象として地方債の円滑な償還が確保されているかを点検していくことが必要となるものと思料される。

(満期一括償還債の償還資金の減債基金への積み立て不足)

ここまでみてきたように、臨財債の返済資金の「積み立て不足」については慎重な取り扱いが必要となるが、このことは地方債の償還資金の積み立て不足が現に生じていないということの意味するものではない。この点については臨財債のみにとらわれ

⁶ 地方交付税法においては「国は、交付税の交付に当つては、地方自治の本旨を尊重し、条件をつけ、又はその使途を制限してはならない」(第3条第2項)とされている。

⁷ 2017年度についてみると地方債(普通会計債)の元利償還金に占める臨財債のシェアは25.5%となっている。

ずより広い視点から地方債全体の状況を点検していく必要がある。この点に関して、実質公債費比率を算定する際に用いられる減債基金積立不足算定額の状況を、都道府県についてみると（図表6）、直近のデータのとれる2017年度については16団体において積立不足が生じている。大阪府については臨財債の返済資金の「積み立て不足」はなかったにもかかわらず（前掲図表2）、減債基金の積み立て不足は標準財政規模比でみると北海道に次ぐ大きさとなっており（実額では888億円で北海道の858億円を上回っている）、このこともあって実質公債費比率は起債許可団体の基準となる18%に近接している（17.9%）。

ここで留意が必要なのは、減債基金の状況に問題がない県の中にもモニタリングが必要な団体があるということだ。岩手県は減債基金の積み立て不足がないにもかかわらず、実質公債費比率は18%を上回り（18.2%）、起債にあたって許可が必要な団体となっている。このことを踏まえると、定時償還債も含め起債運営全体の状況をながめていくことが必要となる。

4. 地方財政の健全性確保に向けて

臨財債の返済資金の「積み立て不足」については慎重な取り扱いが必要であるが、地方財政の健全性確保に向けた取り組みそのものは着実に進めていく必要がある。都道府県についてみると、2017年度の時点で減債基金の積み立て不足が生じている団体は16にのぼっており、このような状況についてはできるだけ早期に解消していく必要がある。

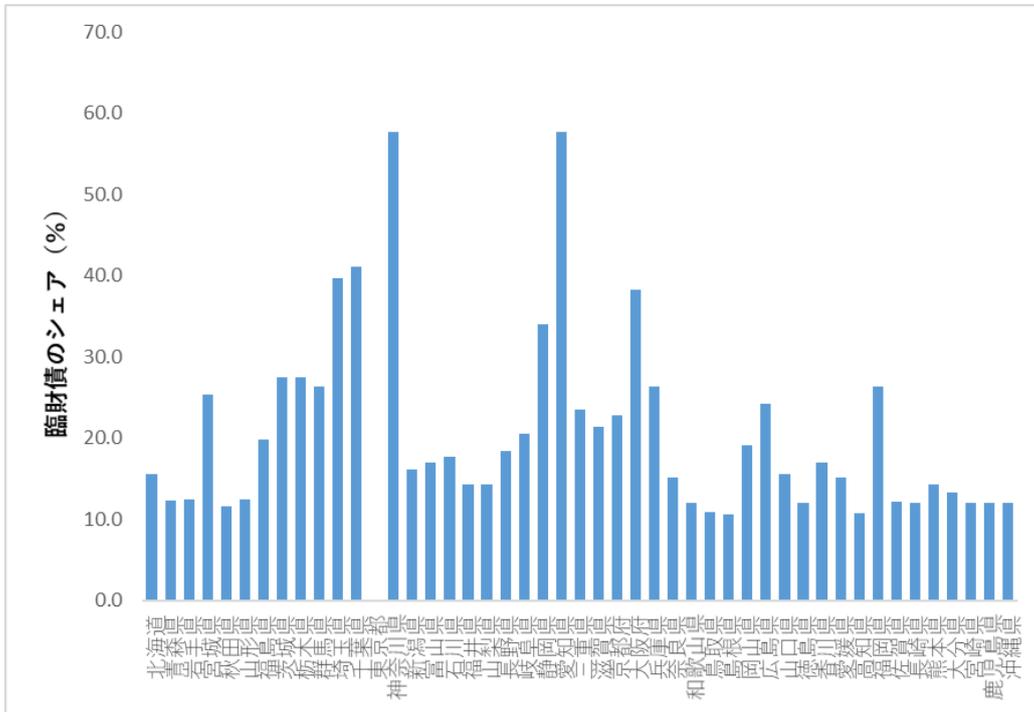
地方団体全体としてみると、現時点では臨財債の元利償還金の財源がすべて臨財債によって措置されているが、この点についても交付税措置への置き換えを漸次進めていくことが必要である。また、交付税特会借入金の償還についても、現行の償還計画に基づいて着実に進めていくことが求められる。

これらの点も含め、地方債と自治体の資産・負債管理の状況について、引き続き関心をもってながめていくこととしたい。

参考文献

- 赤井伸郎・石川達哉(2019)『地方財政健全化法とガバナンスの経済学』,有斐閣。
石川達哉(2016)「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2015-11-06,ニッセイ基礎研究所。
石川達哉(2018)「地方財源不足額」は本当に解消されているのか」,基礎研レポート2018-07-14,ニッセイ基礎研究所。

図表 1 財源不足の補填措置（交付税と臨財債）に占める臨財債の割合
（発行可能額ベース）



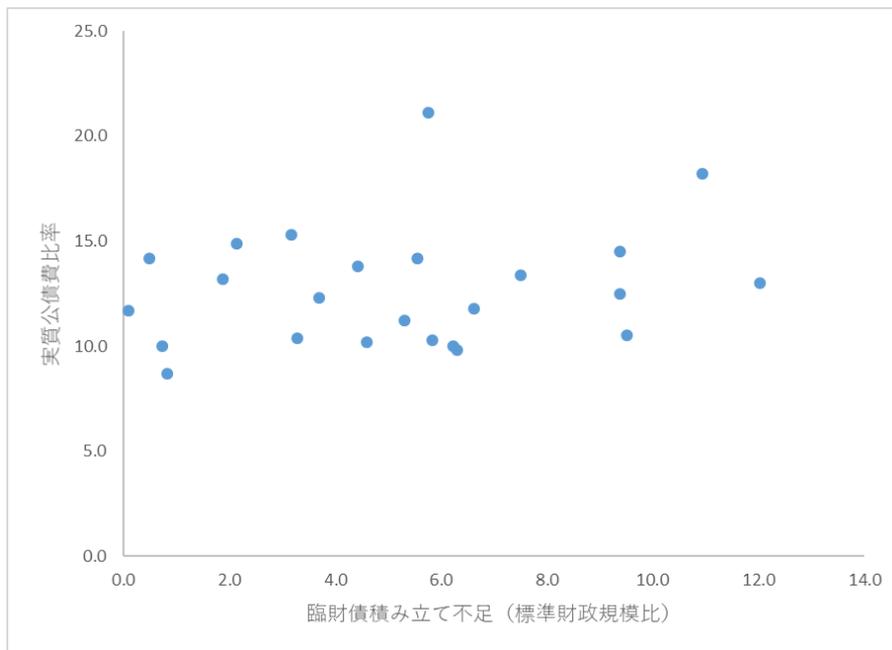
（資料出所） 地方財政状況調査（総務省）

図表2 「積み立て不足」の状況

	基準財政需要 措置額(億円)	元利償還金 累計額(億円)	基準財政需要額と 実際の償還額の乖離幅 (発行可能額ベース)	NHKニュースで報じられた 「積み立て不足」	基準財政需要額と 実際の償還額の乖離幅 (発行額ベース)
	(A)	(B)	(C)=(A)-(B)	(D)	(E)
			「不足」は負値	「不足」は負値	「不足」は負値
北海道	6,489	5,703	-786	-785	-772
青森県	1,937	2,134	198		341
岩手県	2,147	1,710	-437	-436	-432
宮城県	2,285	1,844	-441	-441	-278
秋田県	2,023	1,630	-393	-393	-389
山形県	1,902	1,594	-309	-308	-304
福島県	2,214	2,389	176		181
茨城県	2,777	2,484	-293	-293	-288
栃木県	2,080	2,394	314		319
群馬県	2,055	2,343	288		292
埼玉県	5,382	5,371	-11	-10	1
千葉県	4,878	4,217	-661	-660	-650
東京都	-	-	0		0
神奈川県	6,499	7,883	1384		1401
新潟県	2,405	2,286	-119	-119	-114
富山県	1,726	1,670	-57	-56	13
石川県	1,747	1,768	21		25
福井県	1,655	1,900	245		249
山梨県	1,661	1,694	33		37
長野県	2,288	2,363	75		87
岐阜県	2,127	1,831	-296	-295	-178
静岡県	3,381	2,849	-532	-531	-525
愛知県	6,313	6,968	655		666
三重県	2,001	2,224	223		229
滋賀県	1,798	1,885	88		100
京都府	2,489	2,464	-25	-24	-19
大阪府	6,840	6,945	105		118
兵庫県	4,602	4,268	-335	-334	-325
奈良県	1,747	1,442	-305	-305	-301
和歌山県	1,686	1,662	-24	-24	-21
鳥取県	1,612	1,729	117		121
島根県	1,838	1,920	83		127
岡山県	2,031	2,041	9		14
広島県	2,673	2,357	-316	-316	-311
山口県	1,824	1,657	-167	-166	-163
徳島県	1,628	1,747	119		127
香川県	1,651	1,500	-151	-151	-142
愛媛県	1,792	1,605	-187	-187	-183
高知県	1,817	1,844	27		31
福岡県	4,159	3,551	-608	-607	-601
佐賀県	1,632	1,758	126		130
長崎県	1,794	1,649	-144	-143	-141
熊本県	1,945	1,808	-137	-137	-133
大分県	1,738	1,714	-24	-24	-20
宮崎県	1,812	1,990	178		182
鹿児島県	1,944	1,942	-2	-2	2
沖縄県	1,765	2,224	460		464

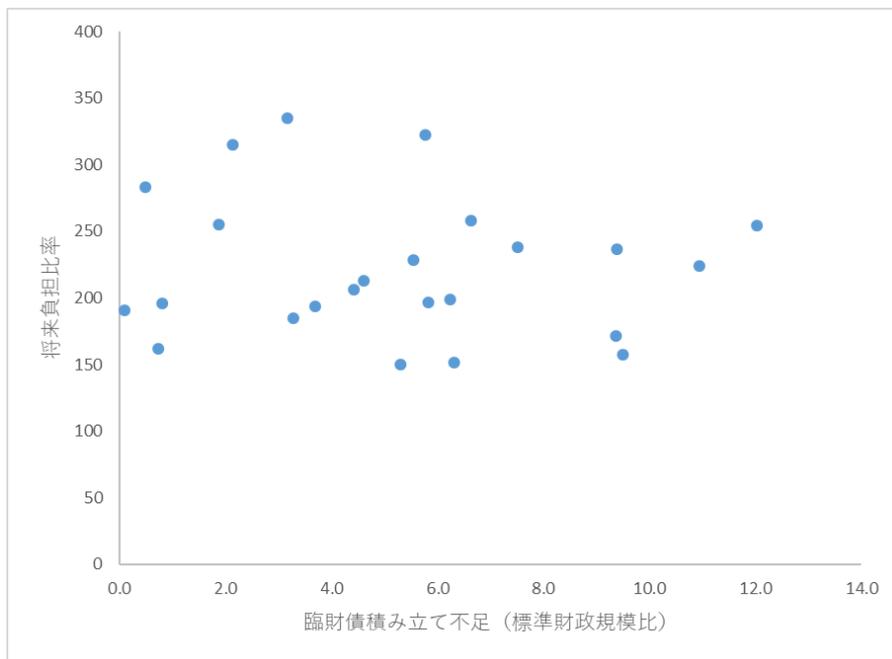
(資料出所) 著者作成

図表3 「積み立て不足」と実質公債費比率の状況



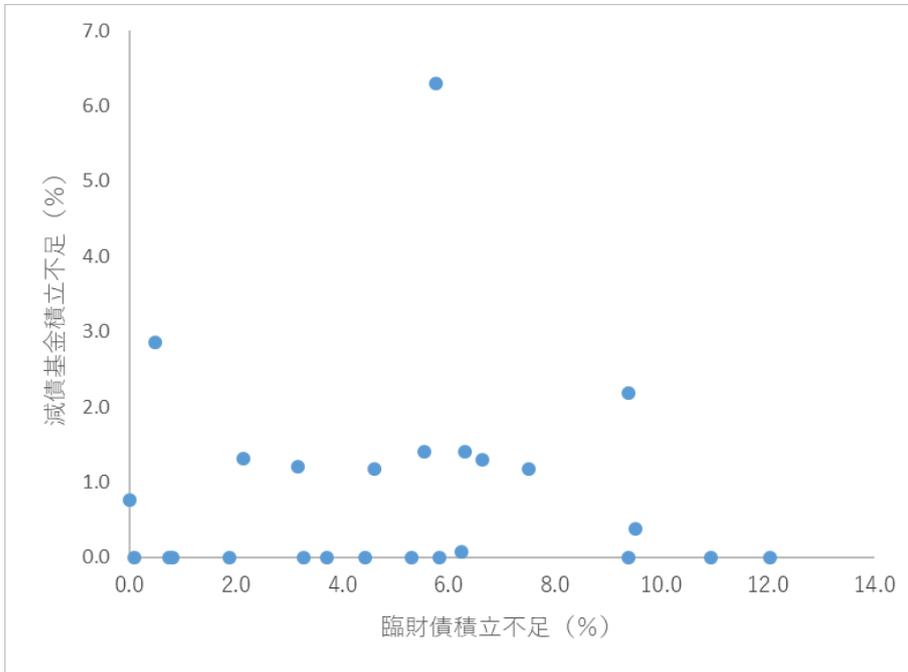
(注) 「積み立て不足」がある25道府県についてデータをプロットしている。
 (資料出所) 地方財政状況調査 (総務省)、日本放送協会

図表4 「積み立て不足」と将来負担比率の状況



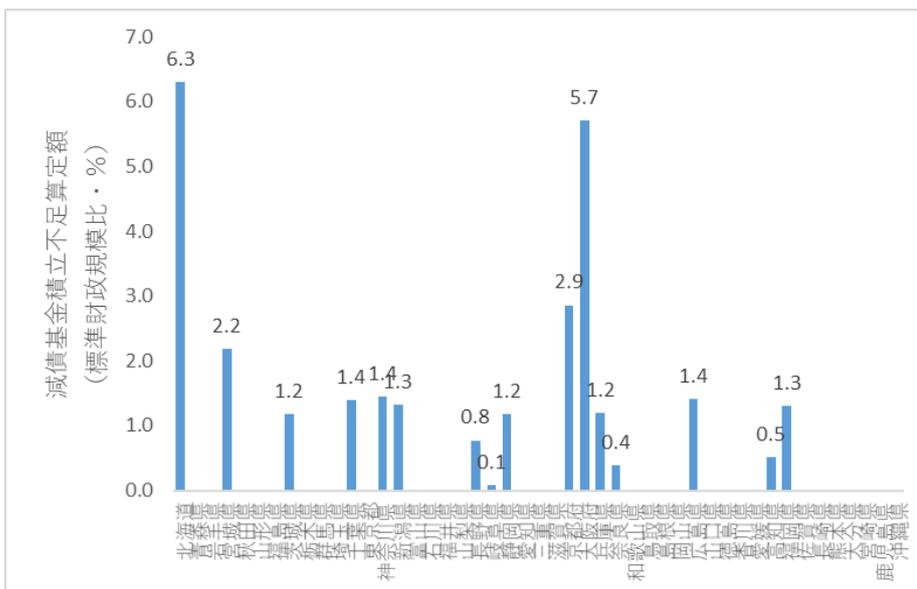
(注) 「積み立て不足」がある25道府県についてデータをプロットしている。
 (資料出所) 地方財政状況調査 (総務省)、日本放送協会

図表5 「積み立て不足」と減債基金積立不足額の状況（標準財政規模比）



(注) 「積み立て不足」がある25道府県についてデータをプロットしている。
 (資料出所) 地方財政状況調査 (総務省)

図表6 減債基金への積み立ての状況



(資料出所) 地方財政状況調査 (総務省)