

臨時財政対策債の構造と膨張の実態

－基準財政需要額算定額と
返済額から見た
自治体歳出の実証分析－

2012.7.20

赤井伸郎

(大阪大学大学院国際公共政策研究科, akai@osipp.osaka-u.ac.jp)

(ベースとなる論文は、石川達哉氏(学習院大学経済学部)との共著である。)

地方自治体が発行する赤字地方債が急増している。2012年度末には残高が初めて40兆円を超える見通しだ。赤字債は国から将来受け取る地方交付税を見込んで発行する。国は交付税の財源が不足する場合に赤字債での穴埋めを認めており、結果として交付税を抑制しても、赤字債が将来の国の財政の圧迫要因になるという構図が描かれている。

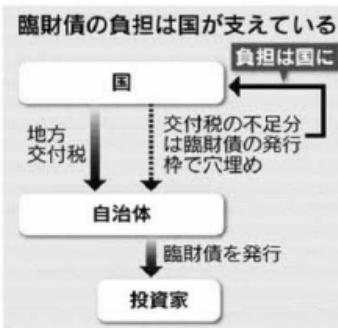
12年度末、40兆円突破見込み

赤字地方債急増 国の財政圧迫

赤字地方債は「臨時財政対策債」（臨財債）と呼ばれる。当初は01、03年度の臨時的な財政措置だったが、延長を重ねて常態化した。ただ米大手格付け会社ムーディーズの丹羽由夏シニアアナリストは「予算を赤字債に依存している自治体は多いが、国の交付税財源も不足しており、将来も国が支えてくれる保証はない」と指摘する。

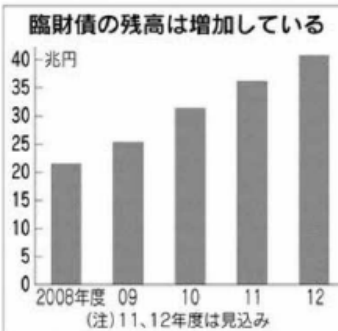
12年度地方債計画（通常収支対応分）では、総額13兆5396億円の地方債発行を予定しているが、このうち赤字債が4割以上（6兆1333億円）を占める。12年度末時点の赤字債残高は前年度比13%増の40兆784

交付税抑制のツケ回し



4億円で過去最高に膨らむ見通しだ。自治体が赤字債で調達した資金は使い道が自由なため、税収が細るなかで国が認めた発行可能枠

の上限まで発行する自治体が多い。例えば、11年度の赤字債発行枠が最大（2899億円）の愛知県は3月末までに発行枠をほぼ使い切った。2位の大阪府、3位の神奈川県も発行枠の上限まで発行する予定。大阪



府の担当者は「現在の仕組みでは、行政サービスを維持するために赤字債を発行せざるを得ない」と漏らす。

一部には発行抑制に取り組む自治体もある。浜松市は11年度に認められた約200億円の発行枠に対して約160億円の発行にとどめる。「長期借入金には変わらない」（財政課）として通常の地方債と併せて起債を抑制する。

自治体から見れば、赤字債は交付税とほぼ同じ

位置づけたが、国からみると、実質的に借金を先送りしているのと同じ。12年度末で過去最高の約450兆円に上る国の赤字国債残高に、地方の赤字債による財政負担がさ

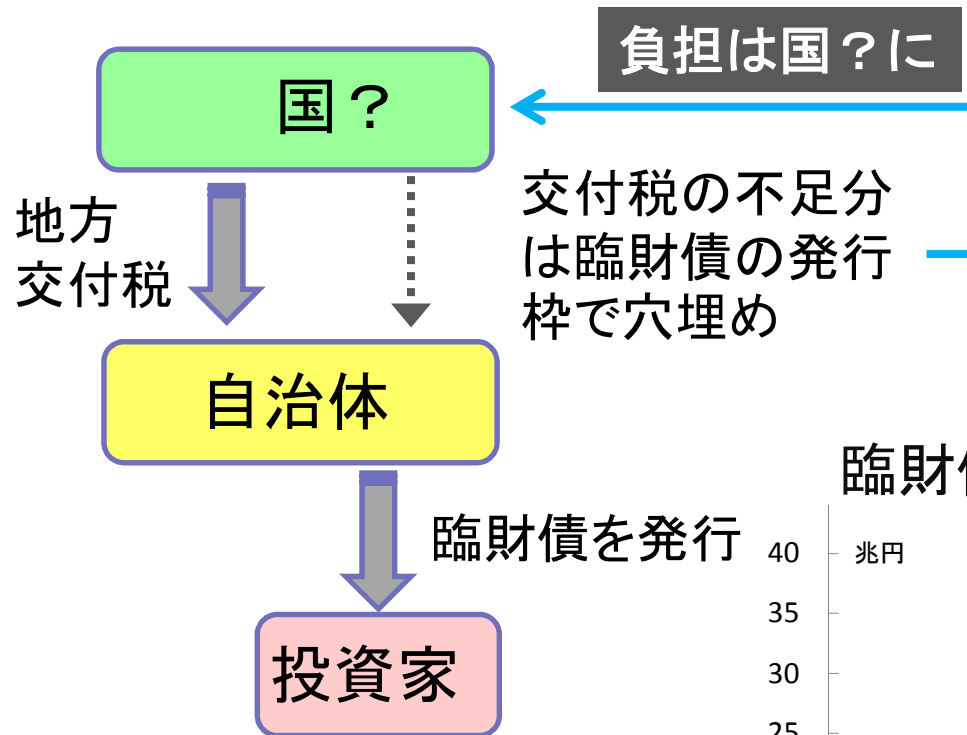
らに積み重なる格好だ。国から地方への税源移譲を進めつつ、自治体に1層の財政規律を求めるといった地方交付税制度自体の抜本改革が必要との指摘も出ている。

府の担当者は「現在の仕組みでは、行政サービスを送り、赤字債を維持するために赤字債を発行せざるを得ない」と漏らす。

一部には発行抑制に取り組む自治体もある。浜松市は11年度に認められた約200億円の発行枠に対して約160億円の発行にとどめる。「長期借入金には変わらない」（財政課）として通常の地方債と併せて起債を抑制する。

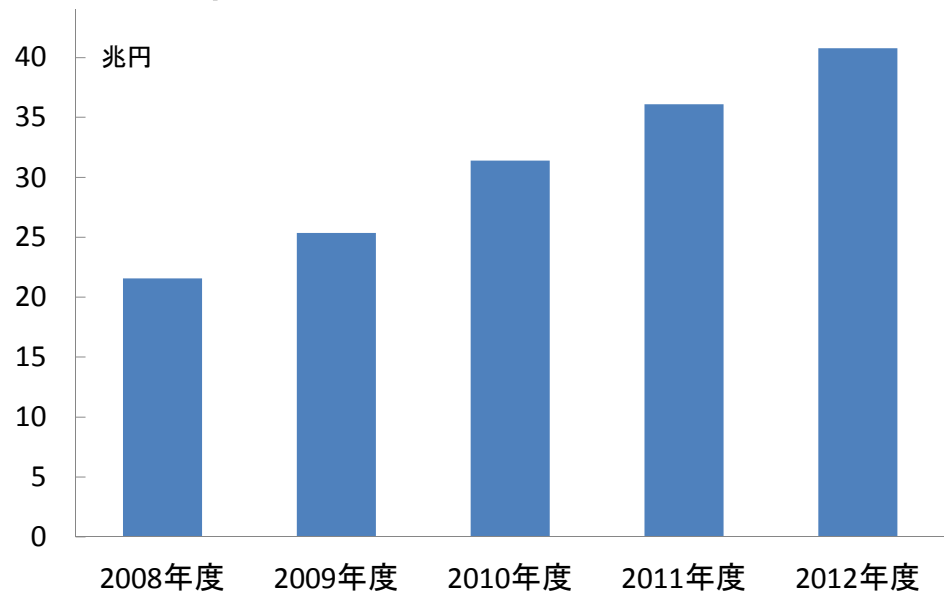
自治体から見れば、赤字債は交付税とほぼ同じ

臨財債の負担は国？が支えている



赤字地方債急増 国？の財政圧迫

臨財債の残高は増加している



(出所)2012年4月5日付
日本経済新聞朝刊4面

20120519日経

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。

本発表で伝えたいこと

- 財源不足を補う臨時財政対策債の制度は、様々な制約の中で、近視眼的に生まれたもの。この制度は、持続可能なの？
- この制度の中身、特殊性、将来性、扱い方を、自治体は十分理解して行動できているの？
- 実は、全額自己負担になっているという実態は理解されているの？
- **起債時のお金は、確かに、交付税の代替物かもしれない=>使途自由！今はうれしい！**
- しかし、その後、**交付税で手当てされた償還費**は、（起債時に交付税の代わりとみなしたからこそ、手当てされたものであり、）**その使途は、自由ではない？**その財源は、しっかりと償還に向けなければならない。使い込んではならないのでは？
- そうだとすると、「将来の財源は制約を受けることに。**将来は苦しい。**」つまり、「起債せずに**今、節約すれば、**将来に制約を受けず、**お得。**」=>自治体はこれを十分認識しているの？**使わなければ、将来の貯蓄に。**
- 実態は？そのように促す仕組みは？そのPOWERは十分なの？



報告内容

はじめに

2. 臨時財政対策債制度の概観

2.1 臨時財政対策債膨張の構造

2.2 元利償還金の基準財政需要額算入の仕組み

2.3 基準財政需要額算入額と現実の償還額との乖離の背景

3. 臨時財政対策債の各種積立ルールと積立不足の実態

3.1 臨時財政対策債の積立ルール

3.2 臨時財政対策債理論償還費の計算ルールと推奨積立ルール

3.3 臨時財政対策債の償還・積立の実態

3.4 自治体の起債方式の選択とガバナンスの効果(実質公債費比率)

4. 行動分析(選択行動の計量分析)

4.1 データと推定モデル

4.2 主要な推定結果

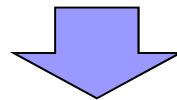
5. 総括

問題意識(1): 臨時財政対策債の特殊性

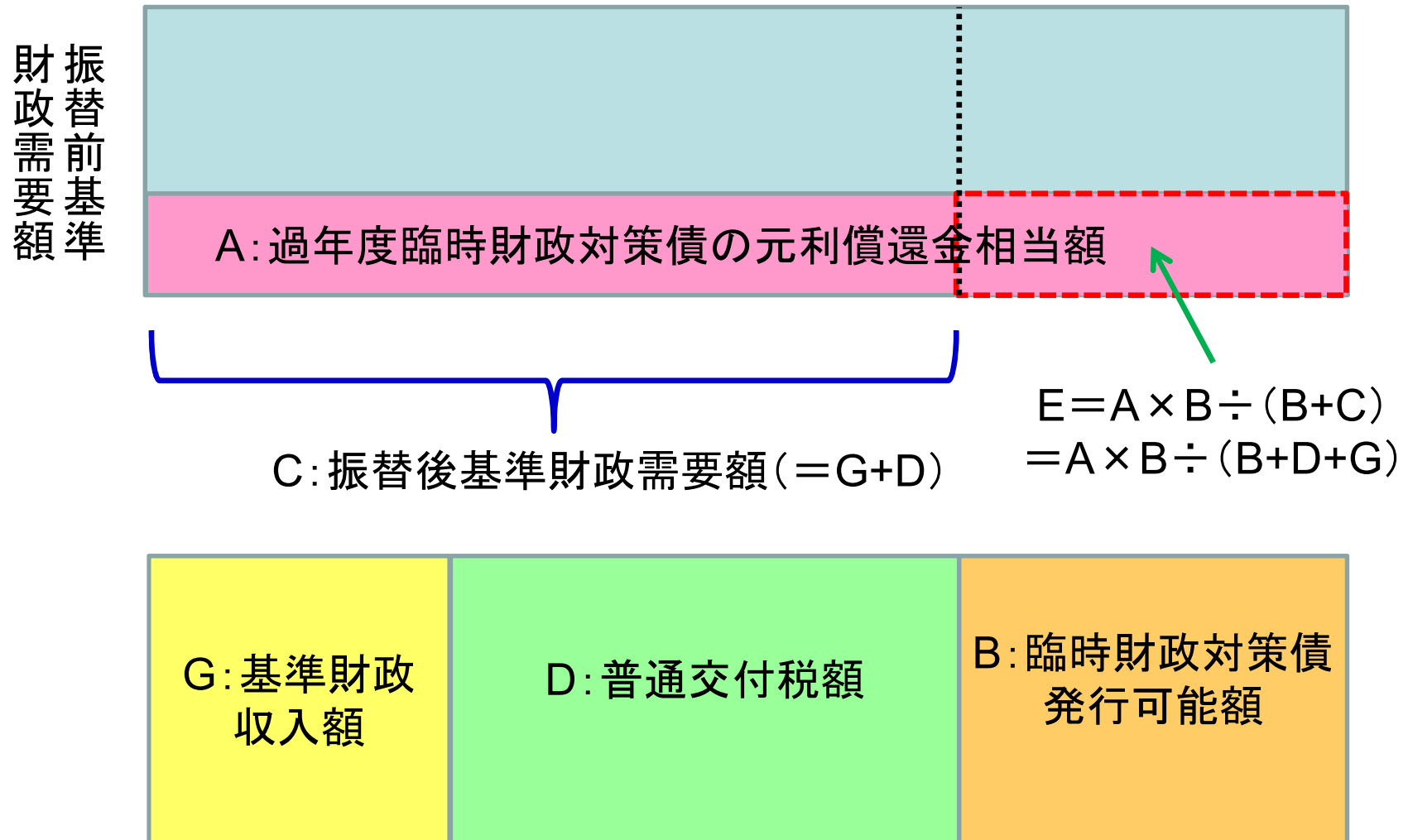
- 臨時財政対策債が、
 - 交付税の補完的財源であるという側面
 - 地方自治体固有の起債であるという側面
 - 交付税でありながら地方全体の財源から返済しなければならないという側面

の板挟みの中で、地方自治体の規律を働かせる形で効果的に運営されているのか?

- 国のガバナンス機能が、自治体行動を規律付ける効果を発揮しているのか、否か?



臨時財政対策債膨張の構造

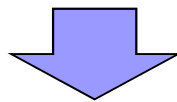


(注)Eは、基準財政需要額に算入される過年度臨時財政対策債の元利償還金のうち、新たに割り当てられる臨時財政対策債発行可能額によって賄われる部分

(資料)筆者作成

問題意識(2): 臨時財政対策債の特殊性

- 交付税算定過程での償還費措置額は起債額からは独立
⇒ 発行可能額に基づいて措置額されるため、起債するだけ将来の償還負担は増す
- 20年間、ないしは30年間にわたる償還費の算入
⇒ 財源補填と実際の償還の乖離の長期化
- 自己増殖性: 償還費の算入によって基準財政需要額が膨張するため、臨時財政対策債発行可能額への振替額も増大

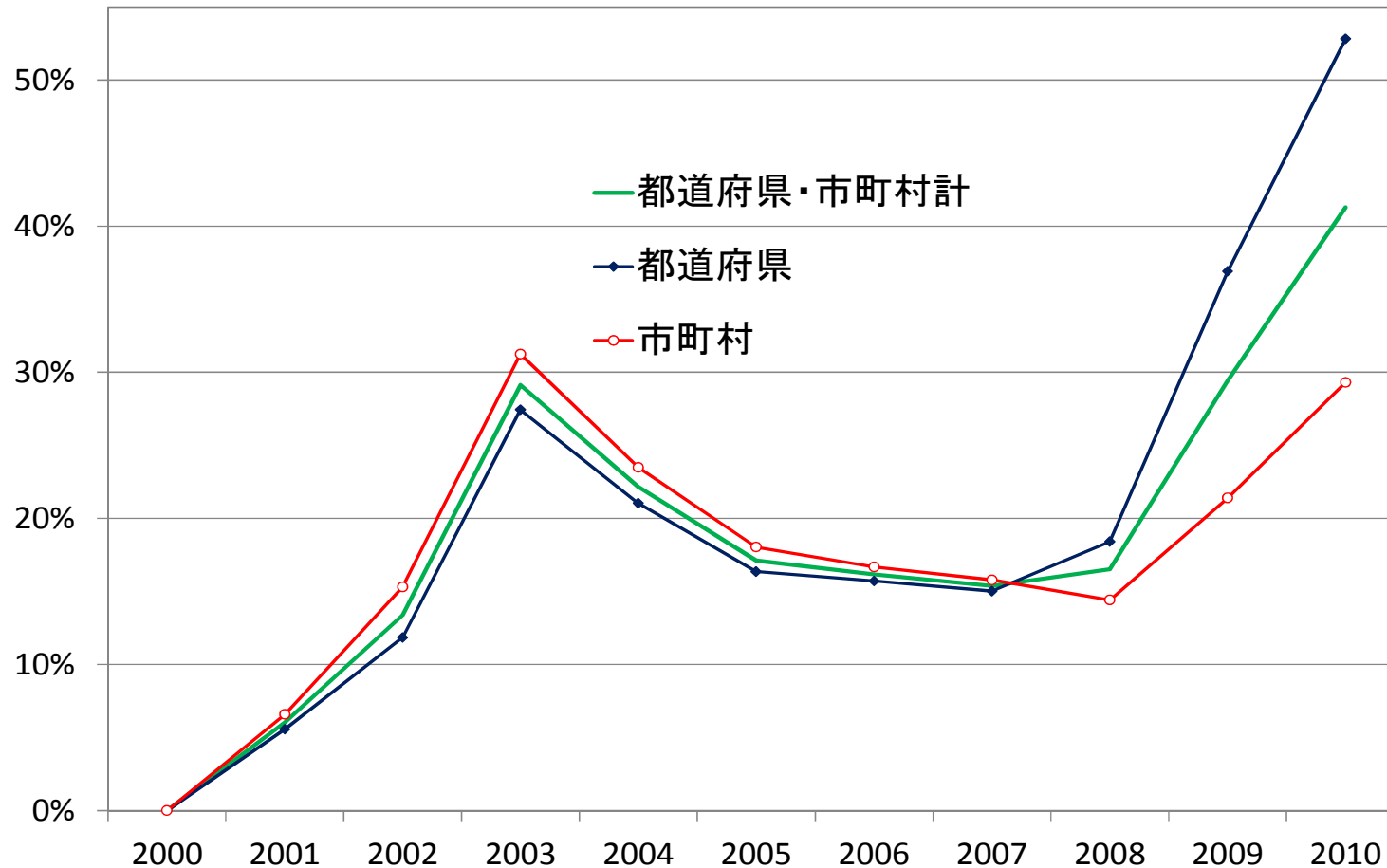


- 将来の償還のために国から措置を受けた財源は積み立てられているか、先食いされていないか?
- 積立てを促進、積立不足を解消する仕組みが制度やルールに内在しているか?

問題意識(3): 満期一括償還方式地方債

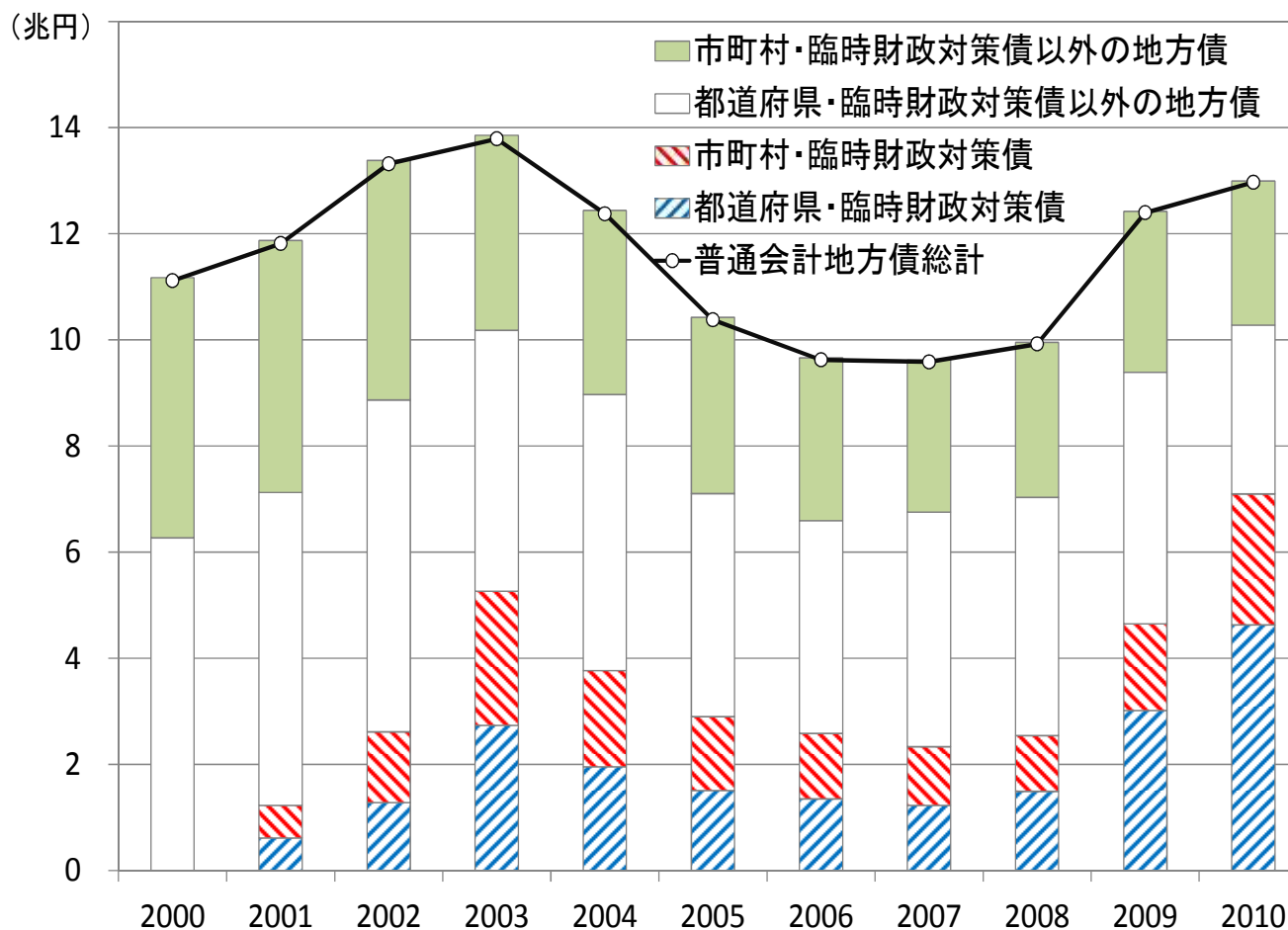
- 満期一括償還方式地方債には**実質公債費比率**算定上、特別な取扱いが適用される
- 満期一括償還方式地方債は市場公募債と一部の縁故債
- 臨時財政対策債のうち満期一括償還方式分というようなデータは開示されていない
- ◆ 満期一括償還用減債基金への積立ては、決算統計上、基金積立額ではなく、公債費の一部として扱われる
- ◆ 公債費(償還費)の内訳数値としては開示されていない
- ◆ 満期一括償還方式分は減債基金残高には全く含まれていない=普通会計決算統計上は存在しない
- ◆ 同決算統計上は、積立不足額という概念も存在しない

地方交付税に占める臨時財政対策債の割合



出所)総務省「都道府県決算状況調」「市町村決算状況調」
「地方財政統計年報」(各年度版)をもとに筆者作成

臨時財政対策債と他の地方債の発行額(各年度フロー)




出所)総務省「都道府県決算状況調」「市町村決算状況調」
「地方財政統計年報」(各年度版)をもとに筆者作成

臨時財政対策債発行可能額の 市町村から都道府県へのシフト

		2003 年度	2004 年度	2005 年度	2006 年度	2007 年度	2008 年度	2009 年度	2010 年度	2011 年度
発行可能額 集計値 (億円)	(A)都道府県	29,348	20,952	16,116	14,536	13,150	16,016	32,355	48,218	38,235
	(B)市町村	29,348	20,953	16,121	14,536	13,150	12,316	19,132	28,852	23,359
	(C)=(A)/(B)	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.30	1.69	1.67	1.64
人口当たり 割当額(円)	(A)都道府県	24,858	17,746	13,725	12,400	11,173	13,608	27,491	21,992	9,063
	(B)市町村	17,308	12,801	10,001	9,108	8,116	7,624	11,844	18,444	5,660
	(C)=(A)/(B)	1.44	1.39	1.37	1.36	1.38	1.78	2.32	1.19	1.60

(注)2010年度以降は、人口に基づく算式のほかに、財源不足額に基づく算式も適用されているが、上表には掲載していない

(資料)地方交付税法および総務省「地方交付税等関係計数資料」等に基づいて筆者作成



臨時財政対策債元利償還金の 基準財政需要額算入の仕組み

- 実際の起債額ではなく、発行可能額に基づいて算定
- 実際の償還費ではなく、理論償還費を算入
 - 都道府県、政令市、他の市町村の3区分で理論額を算定
 - 共通の標準的な償還年限・償還方法と表面利率を想定

[都道府県]

- ◆ 2001～2004年度債：据置期間3年の20年債、定時償還
- ◆ 2005年度債以降：据置期間3年の20年債、定時償還（政府資金）
及び据置期間3年の30年債、定時償還（民間資金）
- 千円当たりの金額を経過年度に応じて設定：単位費用×発行年
度毎の補正係数

理論償還費算定の前提となる 臨時財政対策債の償還年限

	都道府県		市場公募都市		市場公募都市以外の市町村	
	政府資金	民間資金	政府資金	民間資金	政府資金	民間資金
2001年度	20	20	20	20	20	15
2002年度	20	20	20	20	20	15
2003年度	20	20	20	20	20	15
2004年度	20	20	20	20	20	15
2005年度	20	30	20	30	20	15
2006年度	20	30	20	30	20	15
2007年度	20	30	20	30	20	15
2008年度	20	30	20	30	20	20
2009年度	20	30	20	30	20	20
2010年度	不明	不明	不明	不明	不明	不明

(資料)地方財務協会「地方交付税制度解説・補正係数編」

種基準財政需要額に算入される臨時 財政対策債償還費の推移(都道府県)

	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
2001年度	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2002年度	14.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2003年度	14.0	8.4	-	-	-	-	-	-	-	-
2004年度	14.0	8.4	15.5	-	-	-	-	-	-	-
2005年度	72.0	8.4	14.8	15.0	-	-	-	-	-	-
2006年度	71.0	66.5	14.8	15.0	17.9	-	-	-	-	-
2007年度	71.0	66.0	71.9	15.0	17.9	19.1	-	-	-	-
2008年度	70.0	65.6	71.2	73.6	17.9	19.1	18.0	-	-	-
2009年度	69.0	65.2	70.5	72.7	63.7	19.1	18.0	16.0	-	-
2010年度	68.0	64.8	69.8	71.8	63.0	66.1	18.0	16.0	13.9	-
2011年度	68.0	64.4	69.2	70.9	62.3	65.2	64.2	16.0	13.9	12.5

(注)単位:過年度発行債千円当たり。網掛け部分が、利子に対応
(資料)各年の地方交付税法及び普通交付税に関する省令に基づいて筆者作成

臨時財政対策債償還費の基準財政需要額算入の方法(2011年度愛知県のケース)

[発行可能年度]	①測定単位(円): 臨時財政対策債 発行可能額	×	②単位費用 (円、測定単位 千円当たり)	×	③種別補正 係数(2001年 度債基準)	
2001年度	244億		68		1.000	389億円 ④基準財政需要 算入額 $= \sum ① \times ② \times ③$
2002年度	458億		//		0.947	
2003年度	1225億		//		1.018	
2004年度	876億	×	//	×	1.043	
2005年度	676億		//		0.916	
2006年度	619億		//		0.959	
2007年度	560億		//		0.944	
2008年度	682億		//		0.235	
2009年度	1378億		//		0.204	
2010年度	3826億		//		0.184	

②は「地方交付税法」
第13条に根拠、数値は
別表第1に記載

③は「普通交付税に関
する省令」第6条に根拠、
数値は別表第1

(資料)各年の地方交付税法及び普通交付税に関する省令、総務省「地方交付税等関係計数資料」
に基づいて筆者作成

臨時財政対策債の発行可能額と起債額の関係

- 2001年度を除き、46道府県は発行可能額のほぼ全額を起債

現実の起債額が発行可能額の95%未満だった事例

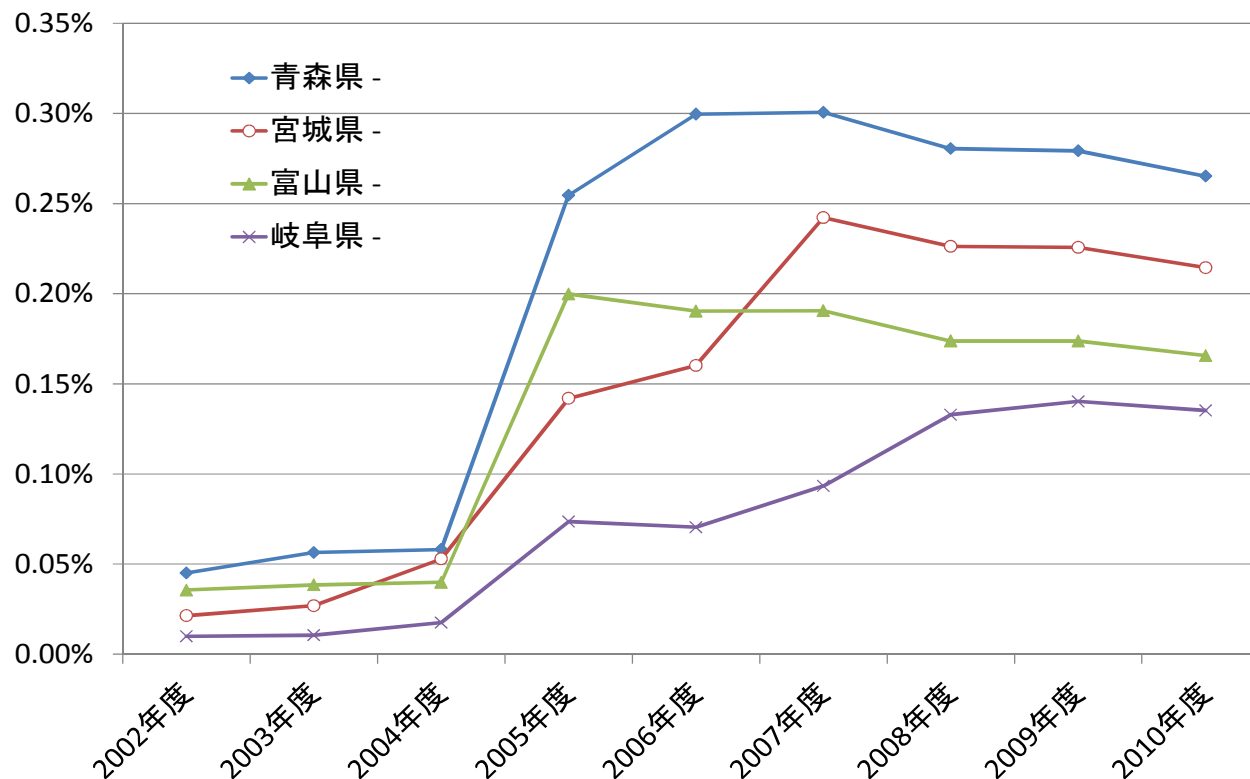
	発行せず	30%台	40%台	70%台	80%台	90%台
2001年度	青森県 0.0%	富山県 30.4%	宮城県 49.2%	岐阜県 74.5%	-	長野県 94.6%
2002年度	-	-	-	-	青森県 85.8%	宮城県 92.3%
2003年度	-	-	-	-	宮城県 87.7%	岐阜県 96.5%
2004年度	-	-	-	-	岐阜県 89.4%	-
2006年度	-	-	-	-	島根県 84.9%	-
2010年度	-	-	-	-	岐阜県 85.4%	島根県 92.6%

(注) 臨時財政対策債起債額 ÷ 臨時財政対策債発行可能額

(資料) 総務省「都道府県決算状況調」「地方交付税等関係計数資料」に基づいて筆者作成

臨時財政対策債の節約は将来への貯蓄

臨時財政対策債を起債しなかったことによる後年度資金余剰効果(対標準財政規模費)



(注)国が発行可能額に基づいて算定した理論償還費の再現試算をすべての年度について行い、次に、実際の起債額に対応する理論償還費を算出し、両者の差を標準財政規模で除したもの

(資料)総務省「都道府県決算状況調」「地方交付税等関係計数資料」に基づいて筆者作成

算入償還費と現実の積立・償還額の乖離の背景


- 臨時財政対策債の算入償還費(単価)は、全国统一の理論額
- 個々の自治体が実際に発行する臨時財政対策債の償還年限・償還方式は様々

⇒ 理論償還費と現実の積立・償還額は乖離

- 満期一括償還方式で起債し、積立を全く行わないケース
- 定時償還でも国の想定とは異なる償還年限・据置期間

[統計値としての積立・償還額の注意事項]

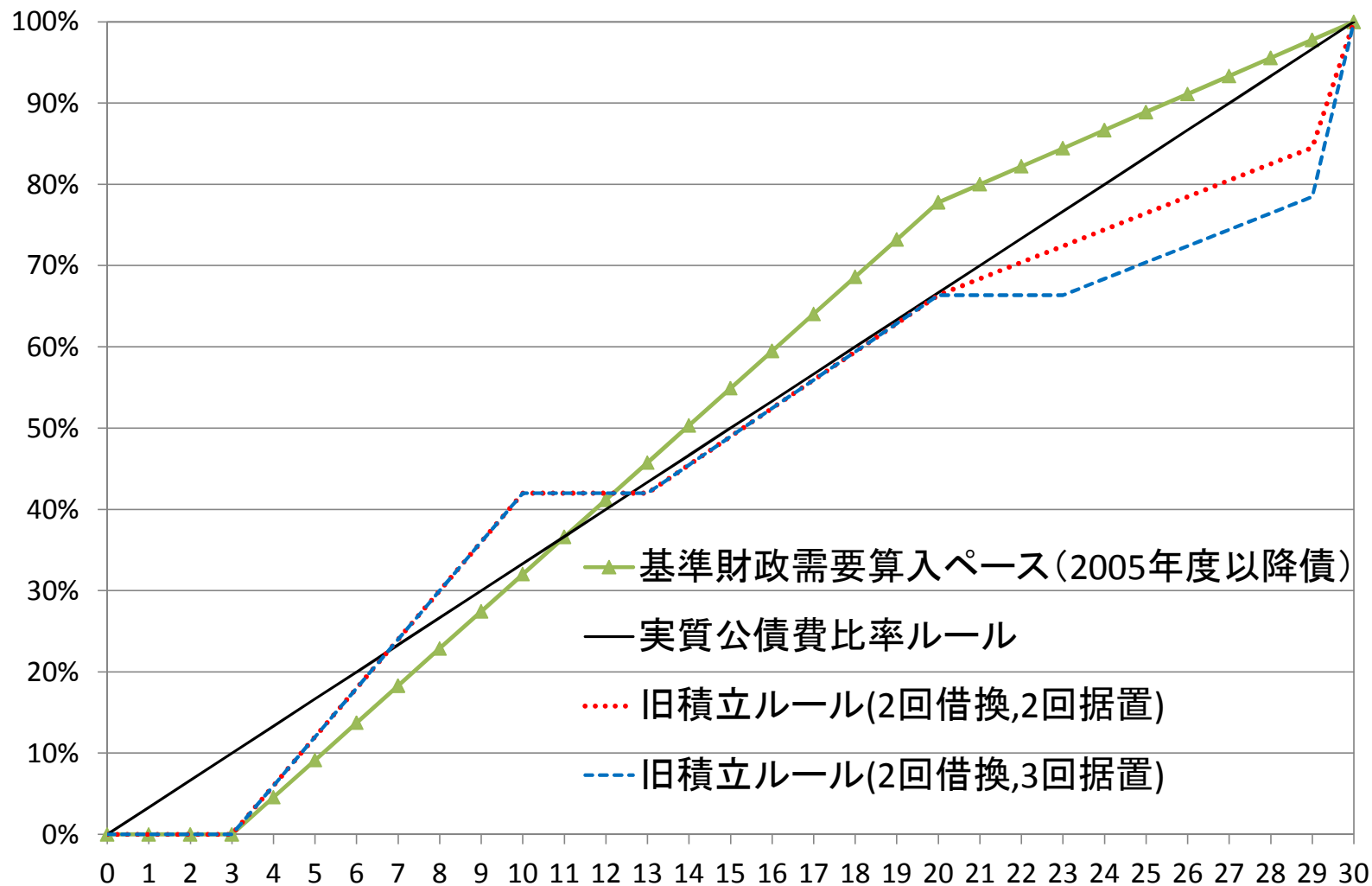
- ◆ 満期一括償還方式地方債減債基金への積立が、普通会計決算上は「積立」ではなく、「償還(公債費)」として扱われる
- ◆ 通常の「償還(公債費)」との合計値しか把握できない



臨時財政対策債の各種積立ルール (積立進捗ペース)

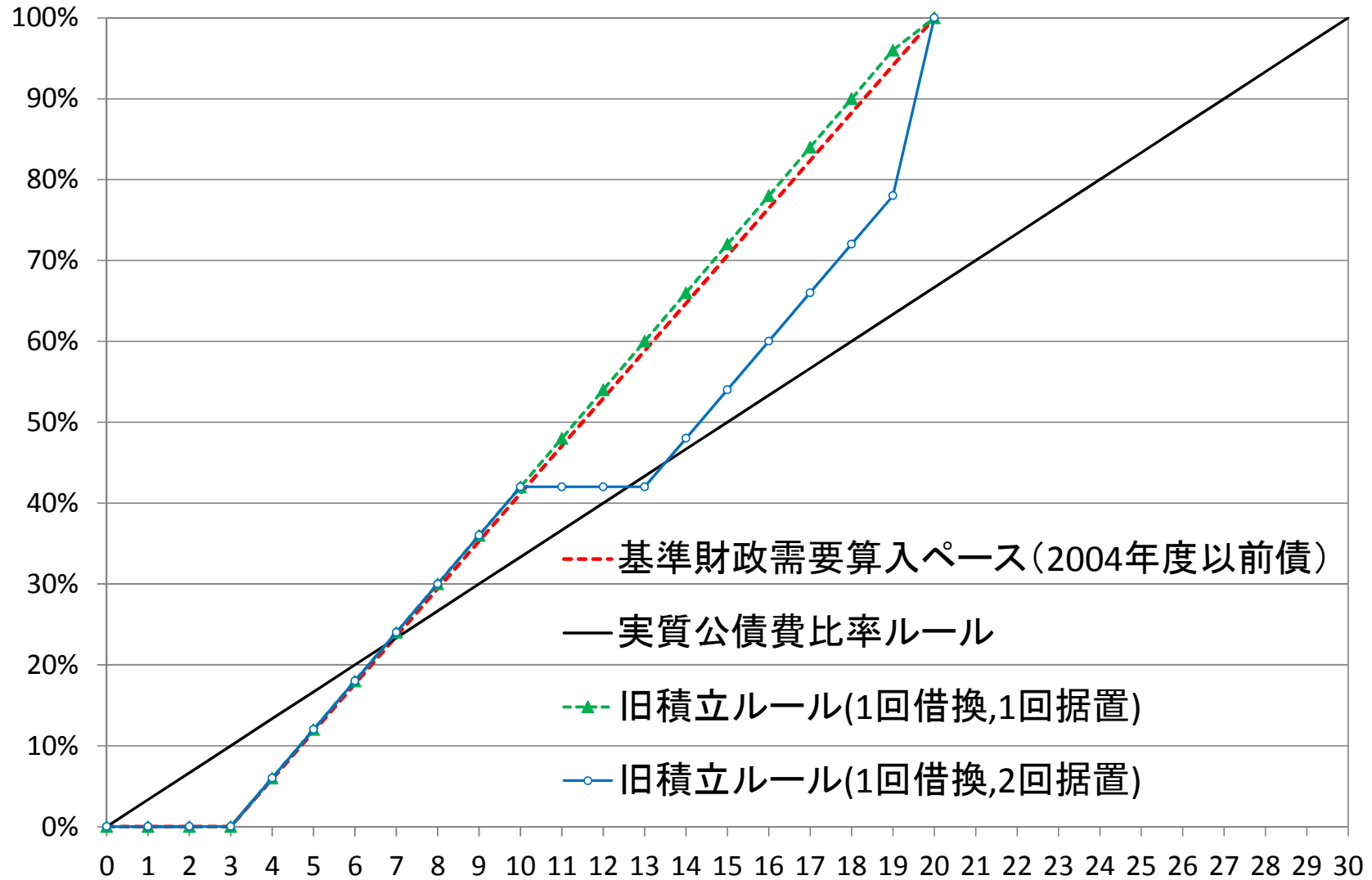
- 臨時財政対策債の理論償還費算入ルール
 - 実際の償還方式が満期一括、定時償還かを問わず適用
 - 償還資金確保の進捗は基金への積立進捗に置換可能
- 旧ルール:
 - 据置期間3年後に毎年発行額の6%を積立て
 - 借換えは1回ないし2回、借換え後の据置は0,1,2回が選択可能
 - 強制力なし
- 新ルール(実質公債費比率算定上の積立ルール):2006年度以降
 - 発行額の1/30が標準積立ペース

(20年と30年が組み合わされた理論償還費 基準財政需要算入と、30年債)



(資料)筆者作成

(20年の理論償還費基準財政需要算入と20年債)



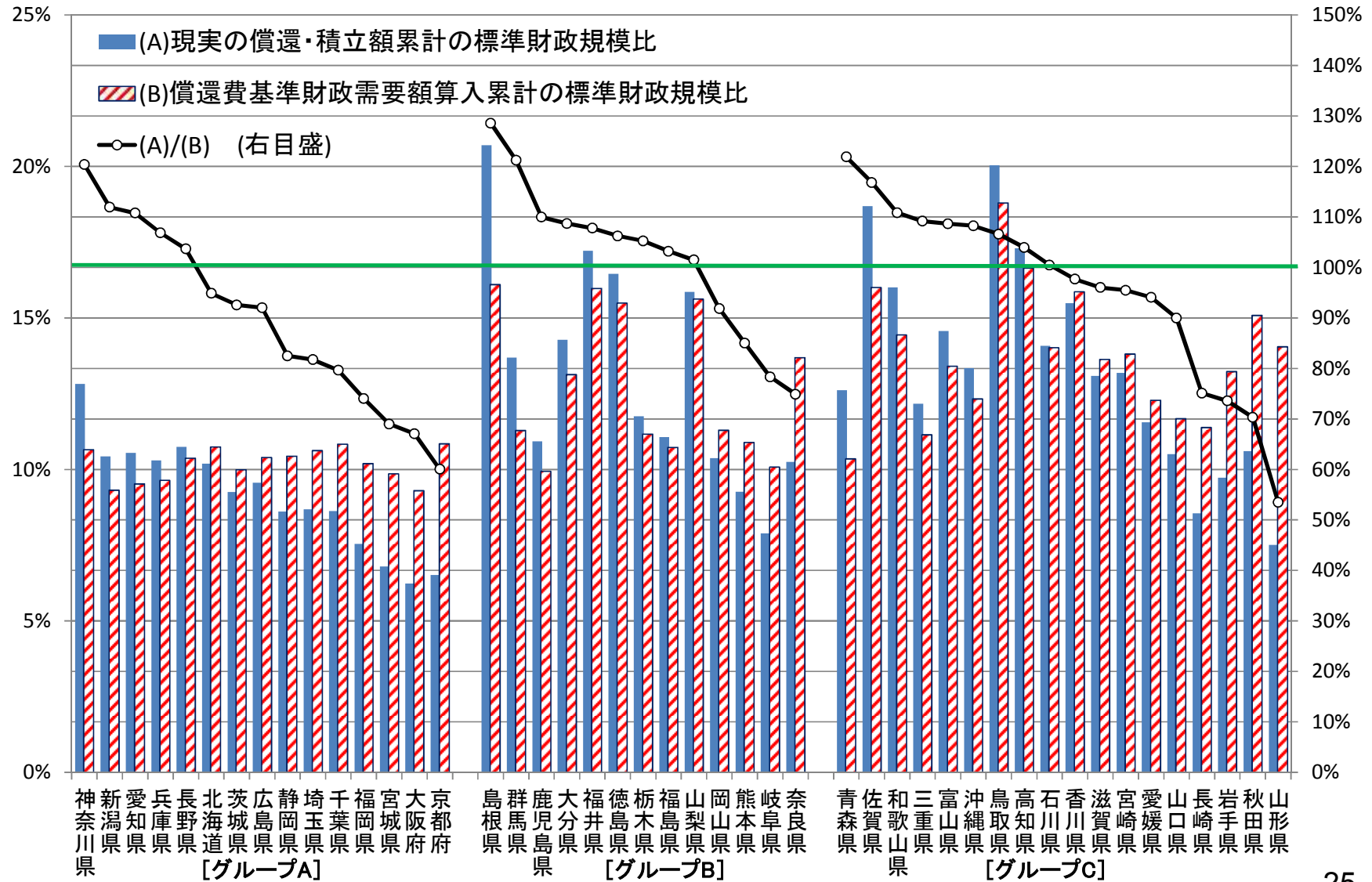
(資料)筆者作成

市場公募地方債発行団体化の時期で分類した 46道府県

A:2000年度以前から 市場公募債発行団体	北海道,宮城県,茨城県,埼玉県,千葉県,神奈川県, 新潟県,長野県,静岡県,愛知県,京都府,大阪府,兵 庫県,広島県,福岡県
B:2001～2009年度に 公募団体化	福島県,栃木県,群馬県,福井県,山梨県,岐阜県,奈 良県,島根県,岡山県,徳島県,熊本県,大分県,鹿児 島県
C:2009年度末時点で 非公募団体	青森県,岩手県,秋田県,山形県,富山県,石川県,三 重県,滋賀県,和歌山県,鳥取県,山口県,香川県,愛 媛県,高知県,佐賀県,長崎県,宮崎県,沖縄県

(資料)筆者作成

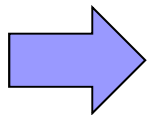
2010年度末における償還・積立累計額と 償還費算入額累計額との比較



(資料)筆者作成

国のガバナンス機能：実質公債費比率の算定ルールと積立インセンティブ

- 満期一括償還方式地方債に対する特別な取扱い
- 早期積立てのインセンティブを阻害しない仕組み：年度割相当額
 - 実際の発行額ではなく、発行額の1/30という理論額を計上
- 積立不足に対するペナルティー（積立不足を解消するインセンティブ）の存在：積立不足を考慮して算定した額
 - 積立不足分は加算計上され、実質公債費比率押し上げ
 - 積立不足解消のための積増しは、実質公債費比率引き下げ



満期一括償還方式地方債の積立を促進

計量分析の枠組み(1)

- 国のガバナンス効果を検証するため、積立不足比率を制度やその他の財政要因で説明するモデルを推定
- 満期一括償還方式主体の場合、実質公債費比率が早期健全化基準である25%に近づくにつれて、積立不足等を解消して実質公債費比率を押し下げようと、現実の積立額を増やす行動をとる
- 観察対象は2000年度以前に市場公募債発行団体化した15道府県、観察年次は2006～2010年度(標本75のbalanced panel)
- 推定モデルは、
$$Y_{it} = X_{it}\beta + u_{it}$$

Y : 被説明変数、X : 説明変数

iは都道府県、tは時間、 u_{it} は誤差項、

μ_i は都道府県間に存在する観察できない効果

$u_{it} = \mu_i + v_{it}$ 、 v_{it} は $v_{it} \sim \text{iid}(0, \sigma_v^2)$ および $\mu_i \sim \text{iid}(0, \sigma_\mu^2)$

計量分析の枠組み(2)

■ 被説明変数

- (1) $(\text{現実の償還・積立額} - \text{基準財政要算入額}) / \text{標準財政規模}$
- (2) $\text{現実の償還・積立額} / \text{標準財政規模}$ の2タイプ

■ 説明変数

<当該自治体の財政指標>

- 前年度修正実質収支比率: $(\text{実質収支} + \text{財政調整基金残高}) / \text{標準財政規模}$ (+) もしくは (-)
- 単年度の財政力指数: $\text{基準財政需要額} / (\text{振替後基準財政需要額} + \text{臨時財政対策債発行可能額})$ (+)
- 前年度までの満期一括償還方式臨財債起債累計額 / 標準財政規模 (+)
- ✓ (2)のみ追加: $\text{理論償還費の基準財政需要算入額} / \text{標準財政規模}$ (+)

<国(総務省)によるガバナンス変数>

- $(25 - \text{前年度実質公債費率比率})$ の逆数 (+)

主要な推定結果

推計式(推計方法: Panel EGLS)	1		2		3		4	
被説明変数:	(現実の元利金積立・償還額-元利金理論償還費の基準財政要算入額)/標準財政規模		現実の元利金積立・償還額/標準財政規模		(現実の元金積立・償還額-元金理論償還費の基準財政要算入額)/標準財政規模		現実の元金積立・償還額/標準財政規模	
理論償還費の基準財政需要算入額/標準財政規模			-1.179				-2.055	
			0.008	**			0.000	**
前年度修正実質収支比率	-0.196		-0.216		-0.194		-0.210	
	0.000	**	0.000	**	0.000	**	0.000	**
(25-前年度実質公債費率比率)の逆数	2.663		2.969		2.461		2.783	
	0.001	**	0.000	**	0.002	**	0.000	**
当年度単年度財政力指数	0.272		-0.747		0.339		-0.349	
	0.793		0.448		0.742		0.706	
前年度までの満期一括償還方式臨財債起債額/標準財政規模	0.144		2.133		-0.060		2.371	
	0.872		0.022	*	0.938		0.002	**
2007年度ダミー	-0.167		1.352		-0.134		1.678	
	0.003	**	0.000	**	0.009	**	0.000	**
2008年度ダミー								
2009年度ダミー								
2010年度ダミー								
定数項								
obs		75		75		75		75
R ²		0.817		0.948		0.787		0.928

クリティカルな値(25%)に近づくほど、理論償還費に近い積立てが実現されている。巻末図表4の2010年度の北海道が、その事例。安定的な財政運営に支障。

係数の下枠はp値(分散不均一性を考慮した標準誤差に基づく)であり、**は1%、*は5%水準で有意であることを示す。



総括

- 国から補填された償還財源の一部は積立・償還に充てられず、積立・償還不足が生じている道府県が広範に観察される
- 自治体行動を規律付ける国のガバナンス機能に着目すると、満期一括償還方式を主体に臨時財政対策債を発行していると考えられる15道府県において、一定の機能を果たしているとの実証結果
- しかし、積立不足の大きな団体は存在する
- 一層の積立促進機能を持つパワフルなガバナンス制度が必要
- 臨時財政対策債などの特殊な地方債に関しては、会計を分離して、その返済度を計測する
- 積立不足率も数値目標化する
- 一層のデータ公表

参考文献

- 自治省財政局財政課長・地方債課長(1978)「減債基金等の設置について」(1978年9月5日付各都道府県総務部長・各指定都市財政局長宛自治省財政局財政課長・地方債課長内かん)
- 自治省地方債課長(1986)「地方債の管理について」(1986年6月19日付各都道府県総務部長・各指定都市財政局長宛自治省地方債課長内かん)
- 自治省地方債課長(1992)「市場公募地方債に係る満期一括償還方式の導入について」(1992年1月20日付市場公募地方債発行都道府県総務部長・市場公募地方債発行指定都市財政局長あて自治省地方債課長内かん)
- 総務省自治財政局地方債課長(2006)「地方債の総合的な管理について」(2006年3月31日付各都道府県総務部長・各指定都市財政担当局長宛通知、総財地第107号)
- 総務省自治財政局地方債課長(2006)「実質公債費比率等について」(2006年5月1日付、総財地第151号)
- 地方交付税制度研究会編「地方交付税制度解説(単位費用篇)」財団法人地方財務協会
- 地方交付税制度研究会編「地方交付税制度解説(補正係数・基準財政収入額篇)」財団法人地方財務協会
- 地方債制度研究会(2006)「地方債講座第5回 実質公債費比率の算定方法等について②」『地方債月報』2006年8月号
- 平嶋彰英・植田浩(2001)『地方債(地方自治総合講座 9)』ぎょうせい
- 平嶋彰英(2006)「地方債協議制度への移行と平成18年度地方債同意等基準について」『地方財政』2006年6月号