

三位一体改革と地方債務

～ 交付税改革の先送りで増える地方債務 ～

丹羽 由夏

三位一体改革において、特に交付税改革が進んでいない。さらに、この影響で責任主体が明確でなく、償還計画が不透明な 交付税措置された地方債と 交付税特会の借入金という「二つの債務」が拡大している。抜本的な交付税改革と同時に、過去の債務への対応策を早急に提示することが必要である。

2002 年に三位一体改革という言葉が初めて登場した。その後、経済財政諮問会議や様々な場で議論が行われてきたが、改革の進捗は緩やかである。本稿では、三位一体改革、特に地方交付税改革が先送りにされる中で拡大する債務について検討する。

三位一体改革の動向

三位一体改革とは、国庫補助負担金の廃止・縮減、税源移譲、地方交付税の見直しという3つを合わせた地方税財政改革のことである。数的に三位一体改革の動向をみると、2004 年には 1.2 兆円の交付税削減が行われ、1 兆円の国庫補助負担金の削減、0.6 兆円の税源移譲が行われた。05-06 年度で合計して国庫補助負担金 3 兆円の削減と 3 兆円の税源移譲をすることが決定されており、05 年度は 1.8 兆円の国庫補助負担金の削減と 1.1 兆円の税源移譲が行われた。税源移譲については、現在税源移譲予定交付金と所得譲与税を積み上げている状況で、06 年度に地方税として税源移譲をする予定である。

このような中、04 年度の交付税の大幅な縮減後、05-06 年度では地方交付税総額の確保が決定され、交付税制度改革自身もあまり進展がみられない。人口で 1/3 に相当する団体が不交付団体になることが一つの目標にな

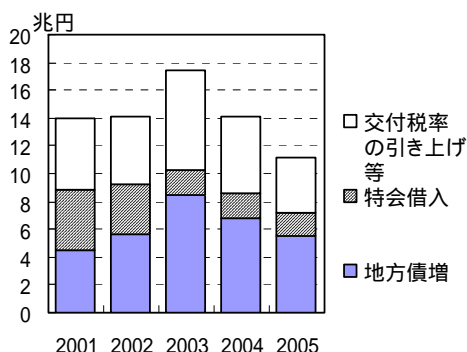
っているが、具体的には 2007 年度以降の検討ということで先送りされている状況である。しかし、地方交付税制度の改革の遅れは、本稿で紹介する責任主体や償還計画が曖昧な「二つの債務」を増大させ、今後地方の財政運営に大きな影響を与えることになると考えられる。同時に、地方交付税制度の抜本的改革への大きな障害になると推察され、この「二つの債務」について以下で紹介する。

地方財政対策と交付税制度

例年、年末の地方財政計画策定の前に、財務省と総務省の間で地方財政対策が行われる。地方財政対策はマクロ的にみた地方の財源不足への対応策である。

図 1 のとおり、近年の財源不足額は 10 兆円を超えている。2003 年度には過去最高額の 17.4 兆円を記録した。このように続く地方の財源不足に対しては、地方交付税法の第 6 条において、「地方財政若しくは地方行政に係る制度の改正又は第 6 条第 1 項に定める率の変更を行うものとする」とされ、制度の改革が必要とされる。しかし、実際は、抜本的な対策は後回しにされ、地方債の発行と「交付税及び譲与税配付金特別会計」(以下、交付税特会)での借入れで補填している状況であった。

図1 地方財政対策の推移

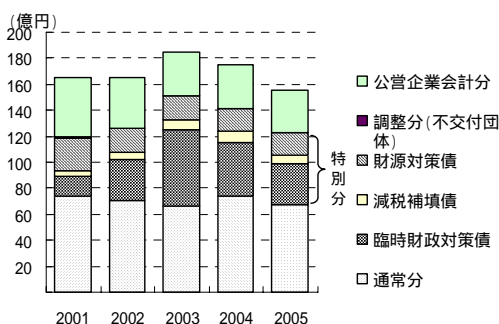


資料) 総務省ホームページより作成

上記のような現状は責任主体や償還計画が曖昧な「2 つ債務」、交付税措置された地方債と 交付税特会の借入金を増大させている。

交付税措置された地方債

図2 地方債計画の推移



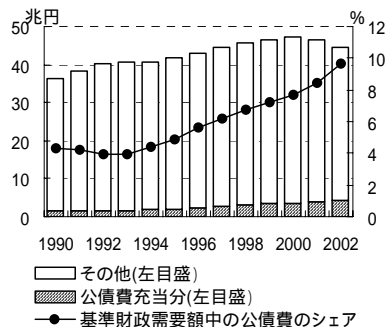
資料) 図1 に同じ

前述の地方財政対策にみられるように増発された地方債を地方債計画から見てみると、臨時財政対策債、財源対策債、減税補填債の発行規模は図2 のようになる。これらの債券は特別分として計上されているが、近年地方債計画に占める割合は非常に大きい。2003 年度は普通会計債の 56%を特別分が占めていた。2005 年度も普通会計債発行分の 45.2%が特別分であり、臨時財政対策債のみで普通会計債の 1/4 を超えている。2003 年度末時点で臨時財政対策債の残高は 9.1

兆円、減税補填債は 6.8 兆円にのぼっている(地方債残高は 138 兆円)。さらに、このような特別分の地方債発行には交付税措置がされている。交付税算定は基準財政需要額 - 基準財政収入額という式の差額補填方式で行われるが、この交付税算定の元になる基準財政需要額に、後年度の元利償還費用が算入されるのである。

交付税措置は、上記のような臨時財政対策債等の地方債だけではなく、対象事業・目的ごとに交付税算入率は異なるが、多くの地方債で行われている。過去において発行された地方債の元利償還費で基準財政需要額に算入される分(公債費充当額)をみると図3 のようになり、近年基準財政需要額総額の1割弱にまで達し、現在4兆円を超えている(東京都試算による)。2001 年度からは基準財政需要額そのものが縮減している中で、公債費充当分の占める割合はより一層上昇傾向にある。

図3 基準財政需要額に占める公債費



資料) 東京都「今後の地方財政を考える」2004 年 7 月及び「地方財政統計年報」により作成

図4 は、起債制限比率注1)と公債費充当一般財源/標準財政規模を公募団体についてみたものである。起債制限比率は、20%以上30%未満になると、地方団体は一般単独事業、厚生福祉施設整備事業にかかわる地方債、30%以上は一般事業債にかかわる地方債が許可されないことになる。

注) 起債制限比率は以下のような式の3年平均。

$$\frac{A - (B+C+E)}{D - (C+E)}$$

$$D - (C+E)$$

A は、当該年度の普通会計債の元利償還金。

B は、A に充てられた特定財源。

C は、普通交付税の算定において災害復旧費等として基準財政需要額に算入された公債費。

D は、当該年度の標準財政規模。

E は、普通交付税の算定において、事業費補正により基準財政需要額に算入された公債費(普通会計に属する地方債にかかわるものに限り、一部事務組合分は除く)。

現在神戸市以外は 20% を超えていない。ここで、交付税措置の影響分(基準財政需要額に算入された公債費)を除いた場合をみるために、簡易的に公債費充当一般財源/標準財政規模の指標を算出した注)。公募団体において 27 団体が 30% を超える。20% 以下の団体は、2 団体のみである。以上の点からも地方の財政運営において交付税措置の影響は非常に大きいと言えるであろう。

注) 上記 A - B の値を公債費充当一般財源で代替し、3 年の平均値ではないなど、単純比較には注意を要するが、起債制限比率から交付税措置の影響を除いた数値の近似値として使用。

このような基準財政需要額に含まれる公債費充当分はすでに発行された地方債の元利償還費用の一部であり、将来的に削減できるような性質のものではない。地方交付税総額が増えない状況下では、将来の交付税収入を一部前借りしてしまったものにすぎない。

交付税特会の借入金

地方財政対策では地方債の増発とともに、

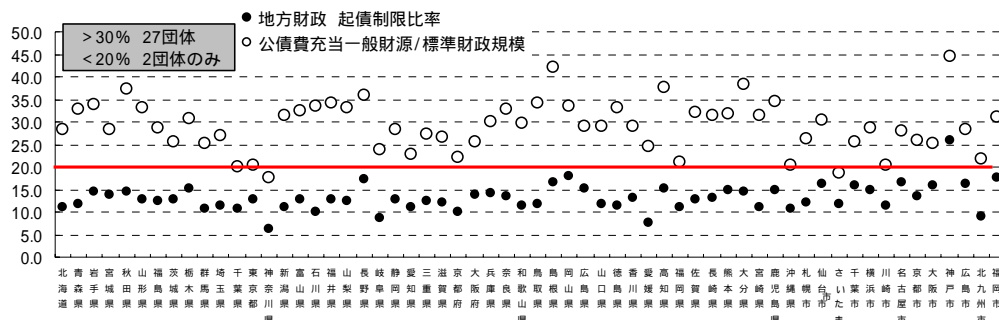
交付税特会の借入れによって、財源不足を補ってきた。

交付税特会の借入金の現状をみると図 5 (次頁) のようになり、現在その残高は 50 兆円を超えている。このうち 33.6 兆円が地方負担分である。交付税特会の借入れは 2003 年度以降、通常収支不足分については停止注) されているが、依然として恒久減税影響分などにおいては借入れが行われており、残高は拡大を続けている。

注) 前述の臨時財政対策債の発行に振り替わっている。

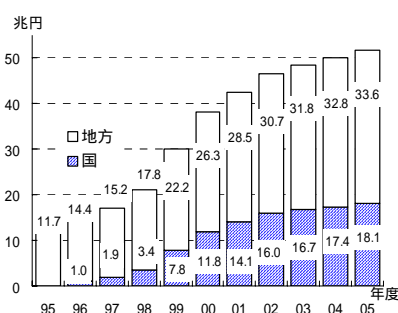
償還計画(次頁図 6) をみると国負担分 18.1 兆円は 2021 年度までに、地方負担分 33.6 兆円は 2026 年度までに返済することになっている。地方負担分は 2010 年度に償還のピークを迎え、3 兆 600 億円を地方の交付税総額から返済しなければならない。地方の各団体に割り振られている債務ではないため、毎年算出される地方交付税総額からマクロ的に返済されることになる。この 3 兆円規模の返済は 2009 年から 2014 年まで続く。地方交付税交付金が毎年 3 兆円少なくなる計算である。2004 年に交付税 1.2 兆円の削減が行われた際は、予算作成に困難を要した地方団体が続出した。しかし、当時以上の削減が 10 年以上続くのである。

図 4 公募団体の起債制限比率等

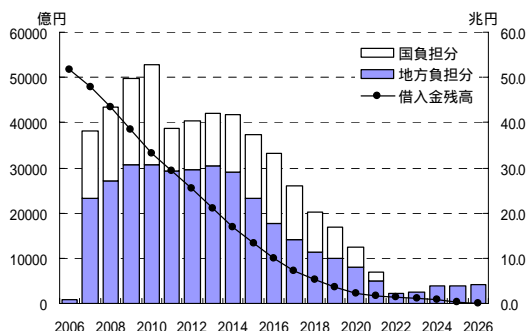


資料) 日経 FQ より作成

図 5 交付税特別会計の借入金の推移 図 6 交付税特別会計の借入金償還計画



資料)総務省ホームページより作成

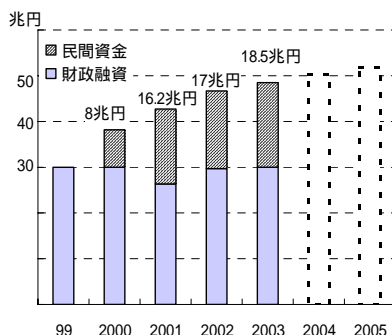


資料)「交付税及び譲与税配付金特別会計法」

これは交付税特会の借入金を償還計画の下で返済すると仮定した場合であり、実際は毎年返済を先送りしているのが現状である。

このような巨額な借入金を資金繰りから見たものが図 7 である。交付税特会の借入金は、従来財投からの短期借入れで調達してきた。2000 年度からは民間資金による調達も開始されている。

図 7 交付税特別会計の資金調達



資料)総務省、財務省ホームページより作成

償還計画をみても実質的には長期債務であるが、調達は毎年短期借入れを繰り返している。これは、地方交付税特別会計法附則 5 条第 2 項により、同会計の借入金は一年以内に返すことになっているためであり、長期の債務が想定されていないのである。しかし、現実には償還計画も非常に曖昧な長期債務であることは明らかであろう。

2000 年度に民間資金による借入れが始まっているが、これは翌 01 年度から始まった財

投改革にともなった措置であった。初年度の 2000 年度は民間から 8 兆円程度の短期借入れが行われ、03 年度末には 18 兆円を超えている。

現在のような状況は、決して安定的な資金調達方法ではない。長期で調達するよりは実際の利払い費用は少なく済んでいるともいえるが、借換時の再調達リスクと金利リスクを負っていると言える。

一方で、財政融資資金特別会計は必要な資金を財投債という国債を発行して調達している。通常、短期運用は余裕資金の運用であり、郵貯等が全額預託をしていた旧財投システムでは、貸出需要とのギャップ等から短期運用資金が大きく生じることもあったが、現在は財投機関で必要な資金を財政融資資金特別会計が財投債を発行して調達している状況である。財政制度等審議会財政投融資分科会 2004 年 10 月 12 日資料「財政融資資金の ALM について」では、04 年度のフローベースの調達平均年限は 6.62 年であり、財投債の最も短い年限も 2 年である。短期貸付を繰り返す交付税特会への貸付分だけをみると、期間のミスマッチを起こしていると言える。つまり、現在は逆鞘の運用になっている可能性が高い。

2005 年度の財投計画をみると 17 兆円であ

った。財投計画とは5年以上の長期貸出を対象にしたものであるが、短期貸出である交付税特会への貸出額は30兆円と財投計画の2倍に迫る額である。実質的に長期貸出となっている以上、見合った調達が必要であろう。また、交付税特別会計にとっては、支払金利が増えることにはなるが、現実に長期債務である以上、容易に変更されない確固とした償還計画を設計し、長期借入れを行う方が望ましいであろう。

おわりに

三位一体改革の中で、交付税改革は後回しにされている課題といえる。しかし、この影響で、地方の債務は明らかに拡大が続いている。さらに本稿で示した債務は返済責任の所在や償還方法において不透明さが否定できない。

現在の交付税改革の議論では、将来的に人口で1/3が不交付団体になるという姿が示されている。財源保障機能についても見直しが提唱され、人口などに基づく簡素な算出方法も検討されている。赤井・岩本・佐藤・土居(2004)において抜本的な改革案も示されている。単なる削減や数字あわせではなく、抜本的な改革、持続可能な制度設計が急務であることは明らかであるが、新たな交付税制度の確立のためには、現在までの債務の清算についても対応が必要である。

05年3月10日の経済財政諮問会議では、2006年協議制移行後の地方債のあり方が議論のテーマとしてあげられたが、地方債の将来像を検討する際にも、交付税措置がある地方債の責任の所在が大きな問題となろう。交付税措置された地方債は、財務省と総務省との調整により交付税改革の先送りから生じた債務の一つとも言えるが、地方側が収入の一

つとしてしか認識していない姿勢は、債務の拡大に繋がりやすく、将来的に維持できるものでもない。新規発行の地方債に関しては早急に交付税措置を廃止し、他の明確な財源へのシフト、あるいは歳出そのものの見直しを行う必要があると考える。また、過去において発行された地方債の後年度元利償還費用の交付税措置分は、絶対額での交付金に変更し、地方は上記交付金を直接自身の公債管理特別会計に繰り入れ、過去に発行された地方債の返済は自らの責任で行っていくなどの案が考えられる。

交付税特会の借入金50兆円を超えているが、現在の短期借入れでの繰り回しは安定的な対処方法とは言えない。償還を考えると、国負担分については、実質国債として振り替えるしかないであろうし、地方分(33.6兆円)に関しては、現実的には返済の見通しはないと言えよう。地方負担分も国負担分も長期債務として新たな償還計画、さらにそれに対応した資金調達方法も合わせ、再構築が必要であると考ええる。

上記のように交付税制度改革を先送りすることで現在までに増大してきた債務に対し、これ以上債務を増大させない仕組みづくり、確固とした返済計画、返済責任の明確化について、早急に検討する必要がある。しかし、これらの大前提として、地方財政対策で毎年10兆円を超える財源不足額を出している現状を、抜本的な地方の歳出構造の見直し等も含め、変革しなければならないことは言うまでもないであろう。その上で、本稿で触れたように、財源不足を安易に資金調達できてしまう仕組みを見直していかなければならない。