### 世紀の狭間の地方財政

――臨時財政対策債制度の創設とその課題―

嶋

津

昭

じめに

は

筆者は、

自治省財政局長として平成一二年度(二〇〇〇年度)と平成一三年度(二〇〇一年度) の地方財政対

し」を行うことにより、その後の地方行財政の運営に少なからぬ影響を与えるとともに、国と地方の財政構造改

策を担当した。特に平成一三年度地方財政対策では、臨時財政対策債制度の創設を含めた

「地方財政対策の見直

革の道筋に一石を投ずることともなった。

平成一三年度の「地方財政対策の見直し」は、このことのみでは地方財政の財源不足のファイナンスの方法を

に繋がったように、この見直しが二一世紀のできる限り早い時期における国・地方の財政健全化に結び付けたい 五九年度 変更したことにとどまり、 (一九八四年度) 国と地方の財政再建への道筋をつけたと言うことは到底できないものであるが、 の地方財政対策の見直しが結果として平成三年度 (一九九一年度) の地方財政 の均衡 昭

という強い願望の表れであることは大方の関係者の理解をいただけるものと信じている。

とともに、「見直し」の後における地方行財政の動向を明らかにすることによって、二〇世紀から二一世紀へと そのため、 本稿では、平成一三年度の「見直し」の前後の地方行財政を取り巻く環境と見直しの内容を述べる

## 一 二一世紀前夜の地方行財政をめぐる環境

連なる世紀の狭間の地方財政の姿を見つめるための手掛かりとしたい。

平成一一年度の第一四五国会において、一連の重要な地方行政にかかわる制度改革が行われた。

説明がなされ、大方の了解を得ることとなった。 れるなど自治省の機能は総務省に完全に継承され二一世紀に向け更なる地方自治の進展を期することとなるとの が寄せられた。これに対し、新総務省に自治行政局、 政を所管する自治省は、総務庁、郵政省と合併され、二○○一年一月から総務省となることが決まった。 その第一は、 中央省庁改革基本法が成立し、一府二二省庁が一府一二省庁に再編されることとなり、 政府の中で自治省がなくなることは地方自治推進の機能が埋没するのではないかとの強 自治財政局、自治税務局のいわゆる「自治三局」が設置さ 地 地方行 い危惧 方行財

で欠くことのできない、地方税財源の充実確保をどう図っていくかが重要な論点となり、附則に一条が追加され 地方自治の歴史に重要な一頁を刻んだ画期的な事であった。 更に、地方分権一括法が制定され、平成七年以降の地方分権推進委員会の答申内容が一挙に実現されたことは、 また、その国会審議の過程で、 地方分権の推

という表現があるが、

財政関係者としては、

平成一二年度こそがまさにその時点であると考えなければならな

応じた地方税財源の充実確保の方途について 政府は、 地方公共団体が事務及び事業を自主的かつ自立的に執行できるよう、 連の地方行財政の改革の方向性を明らかにする重要な修正と受け止められ (中略) 必要な措置を講ずるものとする。」ことが明らかにされた 国と地方公共団 体の役割 分担

この後

**の** 

なり、 本台帳ネット 加えて、延長された国会の会期末のぎりぎりの状況で住民基本台帳法の一部を改正する法律が成立し、 ・地方行政の基本的制度となるだけでなく国民生活の利便の向上へと繋がる重要な行政基盤の整備がな ・ワークの構築が図られることとなり、これがその後のマイナンバー法制の整備へと発展することと

地方財政は未曽有の危機的な状況を迎えることとなり、新たな交付税特別会計借入金が凡そ八兆円となるなど異 恒久的減税による減収の補填三兆八、〇〇〇億円に加え、 このような環境の下で、平成一二年度(二〇〇〇年度) 通常収支の財源不足が九兆八、七○○億円となるなど の地方財政対策においては、 平成一〇年度に行 わ n

されることとなった

常な事態となった。

げに伴う先行減税 の経済財政運営をした結果であり、覚悟の上としか言いようの無い状況でもあった。「土壇場で踏み止まる」 (平成六年度) と景気対策のため財政再建法の停止 (平成一○年)と恒久的減税の実施などの

政府としては、本格的な景気回復のため二兎は追わないという基本方針の下に、この数年、消費税率の引き上

ムズのトップ記事を取り上げ、「政府のこの特別会計借入金は、 状況と言えよう。 その後の平成一二年度の予算を審議する予算委員会において、 国債でもない八兆円の異常な借入金 野党の委員はニューヨークタイ (unusua)

のとおり異常な借金である」と答弁された。このことは平成一三年度の「地方財政の見直し」への一つのきっか が計上されている。日本の予算はおかしい」と、宮沢大蔵大臣に迫った。大蔵大臣の答弁は、「その記事

一 平成一三年度 (二○○一年度) の地方財政対策

〈平成一三年度の地方財政対策の前提〉

平成一三年度の地方財政対策の検討に際して、その前提となる論点を整理すると以下の通りである。 第一に、平成一二年度末における国・地方の長期債務残高は六四二兆円 (国四八四兆円、 地方一八四 [兆円)

ع

GDP 比一二五 % となり、欧米先進諸国と比較しても突出した赤字残高となっている。地方の借入金残高一八

増加しているが、このうち以上示した特例的借入金が約四割の五○・五兆円をも占めていることに注目する必要 収補てん債四・六兆円などであり、平成三年度(一九九一年度)末の六九・三兆円と較べ一一五兆円増と大幅に 四兆円の内訳は、 交付税特別会計借入金二六・三兆円、 財源対策債一二・七兆円、減税補てん債七・五兆円、

平成一二年度の法定分の地方交付税一三・二兆円の約二倍に達している。即ち既に二年分の将来の交付税を先食 特に、交付税特会借入金の総額三八・一兆円のうち、地方負担として将来償還すべき額が二六・三兆円に達し、

いしているまことに異常な状況となった。

がある。

されて見えて来ない結果となってい

る

ちなみに、 後述する昭 和 Ħ. 九年度 (一九八四年) の地財対策の見直しの時点での地方負担分の特会借入金は、

五・八兆円、 その時点の法定分の地方交付税は八兆円であり、○・七年分に相当していたことから考えてもこの

借入金総額の厳しさは、

言うまでもない。

こととなった 投融資制度の改革の結果、 での調達が可能となり、 新規借入金八兆円はやむなく、 第二に、交付税特会借入金の主たる借入先である資金運用部 (前述の予算委での論議に結びつくものである。)。 利子負担の面では魅力的でもあるが、 郵便貯金、 交付税特別会計において市中金融機関からの短期借入(六か月) 厚生年金等が自主運用となったため、その原資が涸渇し、 この額が今後増していった場合、 (大蔵省理財局所管の特別会計) 実務的な対応としては運用部借入に較べ、 におい 短期金融市場 により調達する 平成一二年度 低利 財 政

地方の長期債務であることは明らかにされているが、 会計借入金三八兆円は、 第三に、見える化改革の一環として国のバランスシート(平成一一年度末) 国の債務には表示されなかったのである。 国のバランスシートでは、 地方交付税特会での三八兆円の借入金 試算が発表されたが、 特別会計間の債権 ・債務は 交付税特別 は 相 国 殺

動向に左右され、

リスク要因となる懸念を抱えることとなる。

との批判は免れ得ないであろう。 のような政 府内の変則的な債権・債務の取り扱いは、 加えて、 地方負担の交付税特会借入金も、三、三〇〇の 玉 ・地方の将来に対する財政責任を不透明にしてい 個別 0 地方団体にとっ

別会計借入金方式による財源の補填は、 て自らが償還しなければならない現実の借入金として認識することにも無理があろう。 その規模や期間も含めて考えれば、国と地方の双方の財政ルー このような政府内での特 ・ルを麻

させる危険な手法であると考えざるを得ない。

最後に、近時の地方財政の歴史をふり返ると昭和五○年代の二度の石油ショックによる我が国の景気の落ち込 地方財政は毎年度二兆円を超す大幅な財源不足の状況が続き、昭和五八年度までに一一・五兆円

にものぼり、 加えてその当時の運用部からの借入金利子は六%強であったため、その借入金利子が単年度で七、〇〇〇億円 利子の国・地方間の負担を巡り、 争いが続いた。そのこともあって昭和五九年度地方財政対策の見

の交付税特会の累積借入金を抱えることとなったことは先にも触れた。

を導入することとなった。 直しにより、 交付税特別会計借入金方式を将来に向け廃止し、

以降は一般会計の負担による特例加

(減)

算制 度

引き上げに伴う特別減税による地方財政の財源不足の補填のための借入まで新たな特会借入が行われることはな かったのである。この見直しとその後の経過は地方財政の運営に当たっても貴重な経験として生かされて行かな ともなったため、 することとされた。その後の経済は、バブルの到来とも言われたが国・地方ともに税収の自然増をもたらすこと その際 既存の借入金の二分の一は、 地方の借入金は、 平成三年度までに全額繰り上げ償還された。その後平成六年度の消費税率の 国の国債整理基金へと引取られ、 残余の五・八兆円は、 地方負担で返済

〈平成一三年度 (二〇〇一年度) の地方財政政策 ければならないと考えられる。

に呼応して、地方単独事業費(一七・五兆円)を確保し、 平成一三年度の地方財政の姿としては、 前年度に較べ地方税収は順調に伸びる一方、 地方公共団体へもその予算化への協力を呼びかけると 歳出面では国

ともに、 創設二年度目になる介護保険制度の実施の支援などの積極的な福祉政策を盛り込むこととなった。

ととなり、それに対して財源対策債等の通常の収支不足対策を講じたのち、 平成一三年度の地方財政の収支見通しとして、 財源不足額は一○・六兆円と前年度より拡大するこ 最終的に五・ 九兆円の財源不足を

国・地方で協議して対応しなければならないこととなった。

たため、地方財政の立場として前述のような国と地方の財政の環境をも考え、白紙の立場から議論が始められた。 ○年度から平成一二年度まで定められた特別会計から借り入れ、 この状況は、 前述の前年度予算審議に際しての宮沢大蔵大臣の答弁は、 当然ながら平成八年度以降六年連続しての交付税法第六条の三第二項に基づく状況となり、 非常に重みのあるものとして受け止めなければなら 国・地方で折半負担するルールも期限を迎え 平成

政関係者の考え方は方向を一つにしていた。財源不足に対して、 けることは不適当と考えられ、抜本的にこれを見直すことが必要であるという認識では、 ールは過去の地方財政対策の経緯及び国と地方の現下の税財源の配分状況からこれを変更すべきものではな 加えて財政投融資制度の改革の動きを踏まえても、 従来の交付税特別会計からの借入方式をこれ以上続 国・地方が折半して対処するという基本的 国・地方双方の地方財

法上 は赤字国債の追加発行) と考えられた。 の特例となる赤字地方債 そのため借り入れを止める以上、 を講ずること、それを前提とし地方負担分は、三、三〇〇の地方団体が、 (臨時財政対策債) を発行し、 国の負担分は一般会計からの借入れによる加算措置 財源調達をすべきとの新しい方式を導入することを 自ら地方財 (実質的

地方の立場から国へ申し入れることとした。これに対して、 見直しを首肯しながらも、現下の国の財政状況から一般会計において巨額の赤字公債の発行を余儀なくされる 国の財政当局は、 基本的な方向として地方財政対策

ことが公債発行額の縮減を目指そうとする宮沢大蔵大臣の考え方に反し、 国の予算編成の骨格を揺るがす問題で

いては従来の特別会計借入金方式を併用することを最終提案した。宮澤大蔵大臣はこの提案を高く評価され、 発行して直接借入れする財源不足の新たな補填方式を提案した。但し、平成一三年度は財源不足の二分の一につ ため平成一三年~平成一五年度までの制度改正として、国の一般会計からの繰り入れと地方が臨時 あるという基本的な対立状態が年末まで続いた。 一二月一八日の宮澤大蔵大臣と片山自治大臣の折衝において自治大臣から国、 地方の責任分担の明確化を図 財政対策債 則

財源不足の補填は国の一般会計加算と同額の地方団体の特例地方債 方交付税の総額 平成一三年度における新旧方式の併用は、 の影響の激変緩和として行われるものであるから、 平成一四年度対策においても更なる激変緩和措置が加えられたため、 国の予算における赤字公債発行の急増の抑制と地方側においても地 (臨時財政対策債) 平成一四年度以降は新しいルールにより、 の発行により行われるも 結果的には三ヶ年度か

ちに了承されたのであった。

この結果平成一三年度の地方交付税総額は、一般会計による加算二兆四○○億円(うち臨時財政対策分一 兆四、

けて新措置への移行となった。)。

四○○億円程度)を加えて二○兆三、五○○億円程度(前年対比△五%)となった。

円を合わせた地方財政への支出合計は一六兆八、二三〇億円となり前年度と比べて一兆八、九二六億円(一二・ なお、国の予算の一般会計に計上される地方交付税(一五兆九、二一一億円)と地方特例交付金九、○一八億

という大幅な増加となった。

この地方債の元利償還金はその全額を将来の基準財政需要額へ算入することとされた。 を踏まえ、基準財政需要額の一部を振り替えることにより、 またここで新たに創設される臨時財政対策債は、 地方の 一般財源の不足に対処するために発行するという趣旨 個別団体へ発行額を配分するものである。このため

# 三 「平成一三年の地方財政対策の見直し」後の地方財政の推移

#### 〈財政構造改革論争の活発化〉

遵守する上でも大きな障害となり、 年度三・五兆円、 は赤字国債による加算額を加えて急増することとなった。 平成一三年の地方財政対策の見直しの結果、 平成一五年度五・八兆円と急増を続け、 国の毎年度の予算編成の上で社会保障関係費と並んで地方財政関係費が、 国の予算編成の上では表 – 1に見る様に地方交付税の予算計上 特に、 総理大臣の公約である赤字国債の発行限度三○兆円 国の加算額は、 平成一三年度二兆円、 平成 を 四 額

付税総額が毎年減額され、その額は三年間で三兆円に達することとなった。 調達しなければならない赤字地方債 方 地方団 体の眼からみると、見直しの結果、従来の交付税の加算額 (臨時財政対策債)に置き換えられたことなどにより見直しのプロセスで交 (特会借入金) の半分とはいえ、 自ら

大歳出項目として歳出削減のターゲットとならざるを得ない状況となった.

単年度で一般財源である地方交付税と臨時財政対策債合計で二・九兆円がカットされ全国の地方団体へ大きな衝 れに加えて見直し完了時の平成一六年度には、 思い切った地方財政計画 0 歳出 の抑制を行ったこともあり、

付税」に不安の念を強めることとなった。 撃として受け止められた。 地 方団体は、 「止め処なく減り続ける交

られ、 建路線の下で「止めどなく削減される地方交付税」として受け止 税制度の存在を浮き彫りにし、 算を通じて、 の見直し」は一方では、 平成一三年度から平成一五年度にかけて行われた「地方財 結果として地方交付税制度の在り方を一挙に地方財政論争 財政再建の上で見逃すこととできない論点として交付 玉 .の予算の上で増え続ける交付税 他方、 地方団体にとって国の財 の特 政 対 政 例 Ò 策

(地方分権改革の流れと地方財政

表舞台へと押し上げることとなった。

方財政に関する基本的なしくみの改革に関する重要な提案が 平成七年に設置された地方分権推進委員会は、 それぞれ制度の見直しが実行されることとなった。 地方分権の観点に立って、 地方交付税制度、 累次 地 方債 0) 制 勧 告 度など地 0 行 なか

年の国会で成立し、

その際、

修正追加された地方税財源

の充実確保に関する方策が

また、

最終的な勧告を待って地方分権一括法が提案され

翌二〇〇〇年四月に施行されたことは

既に述べ 九

九

カ

地方財政の状況と交付税総額等の推移 表 - 1

(異母・业田)

	-							(4)	四・兆円)
	平成6年度		平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度
財源不足額	5.9		13.4	14.2	14.1	17.4	14.1	11.2	8.7
国の予算の地方 交付税等 ※2	12.8	年平均	14.9	16.8	17.0	17.3	16.3	15.5	14.6
対前年度伸率		2.6%増		11.3%	1.1%	1.6%	-6.3%	- 5.2%	-6.2%
うち一般会計 加算額	0.2		0.8	2.0	3.5	5.8	4.2	2.6	1.2
地方財政計画上の 地方交付税	15.5	<b>□</b> 年平均	21.4	20.3	19.5	18.1	16.9	16.9	15.9
対前年度伸率		6.3%増		- 5.2%	-4.1%	-8.2%	-7.0%	0.1%	-6.2%
うち特別会計 借入金	2.9		8.1	4.3	3.6	2.0	1.8	1.6	1.2
臨時財政対策債	_	_	_	1.4	3.2	5.9	4.2	3.2	2.9

**※** 1 当初ベースの数値

**※** 2 国の予算の地方交付税等には、地方特例交付金のうち、国庫補助負担金の一般財源化等に伴 うもの (H ⑮1,172億円、H ⑯2,309億円、H ⑰6,292億円) 以外を含めている。

を進めることを明らかにした。この改革には、 その後引き続き議論されることとなった。 玉 庫補助金、 地方交付税、 税源移譲を含む税財源配分のあり方を一体的に検討する「三位一体の改革」 政府はその一環として平成 地方六団体も直ちに賛同し、 四年六月 主体的に参画することとなった。 「骨太の方針二〇〇二」 を閣議

方税への大規模な税源移譲が実現したことはまさに画期的なものであった。 から平成一八年) から地方への税源移譲三兆円 三年後の平成一七年一二月二七日小泉内閣は 一体の改革」を閣議決定した。その内容は国庫補助負担金の改革を平成一六年~平成一八年の間に四・七兆円 五・一兆円という大規模な改革に結実することとなった。 (所得税を減額、 「地方にできることは地方に」とのスローガンを具体化する「三 県民税、 市町村民税の増額)、 特に、これまで例のない国税から地 地方交付税の改革 (平成

の側が市 しをも踏まえた、 九九年末の時点で三、二三二団体の市町村が現在までで一、七四一団体にほぽ半減する成果を見せている。 合併目標「一、〇〇〇」が打ち出された。 大臣と野中官房長官が協議して、 なお、この地方分権改革の大きな側面の一つとして、 0) 推 進に 町村合併へと向かうこととなったと考えても良いのだろう。 は地方財政上、 地方の才出 合併特例債などの特別の措置を講じているが、 の抑制や地方交付税の総額の抑制基調が強まり、 政府・自民党をあげて市町村合併に取り組もうとして、与党としての 政府・与党の一致した取り組みの下で市町村の合併は順 市町村合併の推進の流 大きく考えて、 究極の行政改革として地方自治体 れがあった。 平成一〇年西 地方財政対策 調に進み一九 市 の見 町 田 ح 村 自 0 0)

#### 〈リーマンショック以前の地方財政〉

る道筋を辿ることとなった。或る意味では、昭和五九年度(一九八四年度)の見直しの後、平成三年度(一九九 年までの三位一体の改革が連続することにより、 年)~平成五年度(一九九三年)の地方財政の均衡への道筋と似通った状況とも言えよう。 図-1に見るように、平成一三年度から平成一五年度までの地方財政対策の見直しと平成一六年から平成一八 平成一九年度において前年度での折半対象財源不足の解消に至

その直後の二○○八年(平成二○年)九月のリーマンショック以降の国・地方の財政悪化に関しては、

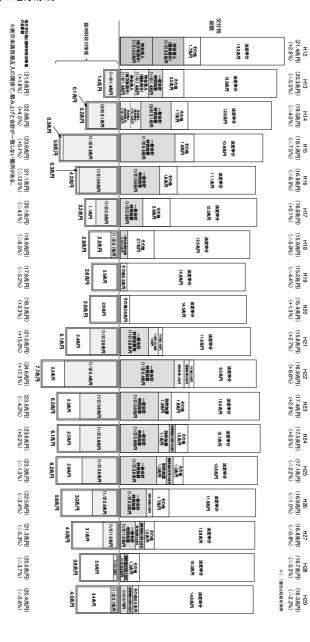
は取り上げないこととしたい。

平成一三年度に創設された臨時財政対策債の発行残高は、平成二九年度末において五三兆円の巨額に達してお 政の借入金残高が平成二九年度の一九五億円に至るまで総体として横ばい状態であることが見てとれる。 平成二九年度の法定率分の地方交付税一四・八億円に対して、三・六倍に達していることは、平成一三年度 方で、図-2に見るように、 現在までの地方財政の借入金残高の状況を見ると、平成一三年度以降の地方財

年度を過ぎて漸減しており、 図-3に見るように、 近年は折半対象分の臨時財政対策債の新規発行額が著しく減少していることは方向 リーマンショック以降における臨時財政対策債の発行額は、 ピーク時の平成二二

想像しがたい状況であることは間違いない。

見直しの着視点からしても到底、



図

1

地方交付税等総額(当初)

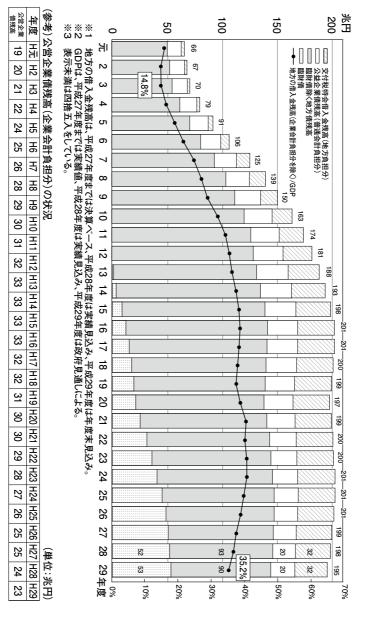
の推移

 $(H12\sim$ 

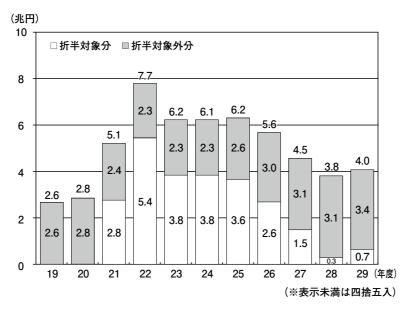
H29)

図-2 地方財政の借入金残高の状況









年度 平成 は、 投資的経費が平成一三年度の二七兆円から平成二九 九年度まで横這いもしくは微減していることは、 投資単独事業の執行に抑制的にならざるを得なく 建設地方債の発行を主たる原資として事業化を図る 兆円へと大幅に減少していることがみてとれる。 的であると言える。 時 るのである。 性として健全化へ ことを全ての地方公共団体で義務づけられた結果 として赤字地方債の発行をして一般財源を調達する の著しい減少の主要な理由としては、 三年度の一七・五兆円から平成二九年度の五 期における国の予算と対比してみると極めて特徴 図 すぐに理解できる。 <u>の</u> 一三年度の八九・三兆円をピークとして平成二 4の地方財 兆円へと激減しているためであること 政計 の歩みを進めているようにも見え その主要な要因は補助 画 特に地方単独事業費は平 0 歳出の 推移を見てみると 地方財政対策 単独

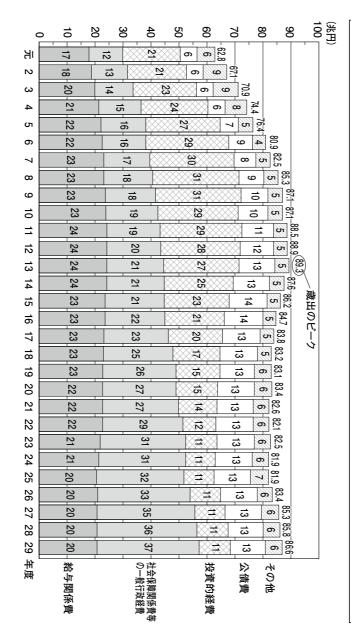
成

同

0)

図-4 地方財政計画の歳出の推移

近年の地方財政計画の歳出は、高齢化の進行等により社会保障関係費(一般行政経費に計上)が増加する一方で、行政改革等に り、給与関係経費や投資的経費が減少していることから、全体としては抑制基調にある。



てきた。

理する公共施設の種類と数が拡大したことなども影響しているとも考えられる。 なったことが大きく影響していることは、 容易に理解できる。 更に市町村合併が進行し相対的に一つの団体の管

#### 五 今後の課題

61 現在の国 ・地方財政の構造は、 平成一三年度と比しても国、 地方ともに深刻な状態にあることは言うまでもな

で、二〇一九年の消費税率引上げを見据えた政策づくりを明確にしている。 玉 の平成三○年度の予算編成を見ても二○二○年の基礎的財政収支の黒字化を先送りすることを宣言したうえ

筆者は現下の国・地方の財政状況から見ても今後とも国・地方それぞれが自らの財政再建目標を立てその目標

に向けてそれぞれが確実な方策を積み重ねていくべきものと考えている。 地方財政に関して筆者の考える財政再建の手順は大略、次の通りである。

第 一のステップは毎年度の地方財政における財源不足を速やかに解消することである。

平成三〇年度の地方財政対策を見ても、 折半対象の財源不足額は限りなく少なくなり、 その解消も視野に入っ

ものと考えるむきもあるが、地方の場合は将来の税と交付税という一般財源を原資として計画的に償還或いは縮 第二のステップは、 交付税特別会計借入金 (三二兆円) の縮減解消である。 これらは国の赤字国債残高と同じ

減していくことになり、言わば、 身銭を払って返還していかなければならないものである。現在の特会借入金

償還計画によれば平成六四年度までかけて償還することにしているが絵に描いた餅のような計画にも見える。 税特会借入金の代替措置であり、 第三のステップは臨時財政対策債、減税補填債などの特別の借入金の計画的な償還である。特に臨財債は交付 将来財政状態に余裕が生じた場合、 減債基金を設けその繰り上げ償還を図るこ

となども必要となろう。

を得ざる措置と位置づけられるものとも考えられる。 から見るとそれぞれの団体の臨時財政対策債残高の累増などの危機的財政状況に対するリスク対応のためのやむ 更に国と地方の財政の着実な再建を進めるためには、 最近、 地方団体の各種の基金への積立額の増加が、 地方財政の余裕を表しているとの指摘があるが、 来るべき二〇一九年の消費税率引き上げの着実な実施と 地方の

その後の財政健全化に向けた新たなステップが必要となろう。その際は、国と地方が手をたずさえて車の両輪 0

ように取り組まなければならないと信じている。

れに呼応して主体的に取り組むことにより、国と地方の財政再建への歩みが揃わなければ実現することができな ものなのである すなわち、真の財政再建は中央政府が孤独に進めてできるものではなく、一、八〇〇の都道府県と市町村がこ

ある。 平成一三年度の「地方財政対策の見直し」はその基本的な方向として、このことを実現しようとするものでも

(公益財団法人ラグビーワールドカップ2019組織委員会事務総長)