

<研究ノート>

## 限界にきた交付税特会借入れ

柴田 啓次

### 1. 大蔵原案内示前の「地方財政対策」の意義

国の財政と地方財政とは、しばしば、車の両輪にたとえられる。国の政策目標とする事業も、国自らが実施するものは少なく、地方自治体が最終・直接の実施主体となっている場合がほとんどである。しかも、その際に、地方自治体が、所要の財源の一部を負担することとされていることが少なくない。したがって、次年度の国庫予算を編成する場合には、その国庫予算に伴う地方自治体の収支の全体像を把握し、総体としての地方財政の収支バランスが成り立つことを確認する必要がある。いわゆる政府案決定後の作業として、経済見とおし等に基づく収見積りや個別の事業別に積算される地方自治体の負担すべき額の総額の集計等を経て「地方財政計画」が策定され、国庫予算とほぼ同時に公表され、国会に提出されるのだが（地方交付税法第7条参照）、それに先立って、おおよその計算とそれに伴う対処の方針は、いわゆる大蔵原案（平成14年度予算以後は、財務原案とでも呼ぶことになるのか）内示前に定められていなければならない。それが「〇〇年度地方財政対策」といわれるもので、もう何十年もの間、大蔵原案内示の前日までに、自治・大蔵両大臣の折衝を経て決定されてきている。

平成13年度国庫予算大蔵原案は、平成12年12月20日午前の臨時閣議で提示されるとともに、同日から各省庁に正式に内示されたが、それに先立って、12月18日、「平成13年度地方財政対策」が自治・大蔵両大臣の折衝を経て決定された。

平成13年度対策に限らず、地方財政対策は、結局は、足りない財源を交付税と地方債でどのように受け持つのか。また、それを将来、国、地方自治体のい

ずれの責任として措置しようとするのかに帰着する。折衝が行われる時点では、税制については、すでに大綱が決定しており、歳出を構成する各種事業についても、それまでの関係者の検討の積み重ねがあつて、事業規模や国庫補助負担率を含め、大きな修正はできないのが現実である。だから、帳尻をどう締めるかということしか国・地方双方の財政当局の協議の対象にはなりにくい。もちろん、地方単独事業の規模をはじめ、その際決定されていくものも少くはないが、究極のところは、収支の過不足を、交付税と地方債でどう措置するか、その措置の後始末を国、地方どちらの責任でどのようにつけていくのかということになる。

## 2. 地方財源不足への対処方法

地方交付税法には、前掲の「地方財政計画」（同法第7条の規定では、「地方団体の歳入歳出総額の見込額に関する書類」）の条文の前の条（第6条の3第2項）に、各地方団体について算定した普通交付税所要額（基準財政需要額が基準財政収入額をこえる額）の合算額と「引き続き」、「著しく異なる」こととなった場合には、地方財政若しくは地方行政に係る制度の制度改正又は「交付税率」（対象となる国税への交付税のリンク率）の変更を行うことが定められている。

ここでいう「引き続き」は2年度間不足状態が続き、3年度目以降もその状態が続くものと見込まれる場合を指し、「著しく異なる」とは、不足額が交付税総額の1割以上になる状態を指すとされている（既往の国会答弁など）。

「交付税率」は、現在、所得税及び酒税については、32%、法人税については、35.8%、消費税については、29.5%、たばこ税については、25%と定められており、最近では、平成11年度からの法人事業税の減税（11%→9.6%）による減収額の10分の8（交付団体相当分）を法人税に係る交付税率の引上げにより補てんすることとし、従来の32%を35.8%（平成11年度については、法人事業税の減税による減収が平年度化しないことから経過的に32.5%）に引き上げること

とする改正があったが、昭和40年代以降はひんぱんには行なわれておらず、最近では、「引き続き著しく異なる」ことへの対応は地方行財政制度の改正という方法によって行なわれている。その方法として、多用されてきたのが「交付税特会の借入れ」という方式である。

### 3. 交付税特会借入れの歩み

第1次石油ショックの翌年度の昭和50年度からの連年の地方財源不足への対処も、かなりの部分は交付税特会（交付税及び譲与税配付金特別会計）の借入れによっていた。その借入金は、ずいぶん累積されたこともあったが、平成3年度当初予算段階では、同年度の返済予定（10,719億円）を実行して残額4,502億円となる予定にまでこぎつけた。もっといえば、同年度の地方交付税の特別減額5,000億円をやらなければ、前記同年度返済予定額10,719億円をもう4,402億円増やして完済可能ですらあった。

このころは、「地方財政余剰論」が一部で喧伝されるほどに国・地方とも税収が順調であって（バブル景気）、平成4年度当初予算でも交付税について8,500億円の特例減額がされたほどで、地方制度調査会は、平成3年12月6日、わざわざ、「地方交付税制度に関する基本的な考え方についての意見」を出して、「（地方交付税率の引下げを行なうべきであるとの）議論は、地方交付税が国と地方の事務分担と経費負担区分に見合って国と地方との間の税源配分の一環として設けられている地方団体固有の財源であるという本質を十分理解しているものとは考えられない。……仮に、国と地方との間に財源配分について論ずる必要があるとしても…地方分権の推進という観点から事務配分の見直しや国庫補助金等の整理合理化をまず推進すべきであって、地方固有の財源を削減しようとする地方交付税率の引下論は到底容認できるものではない。」と自治体の立場を主張したほどである。

しかし、景況急変の1年近く後に公表された景況判断で明らかになったとこ

ろであるが、平成3年1～3月期をピークにわが国の景気は、バブル崩壊とその後の複合不況に入っていたのであり、平成3年の後半から法人税などの急激な落ち込みが早くも始まり、平成3年度補正で交付税特会は2,231億円の新たな借入れをせざるを得なかったわけで、次の平成4年度でも、前述のように、当初段階では、8,500億円の特例減額を行なうほどの勢いであったが、8月28日の経済対策閣僚会議で総規模10兆7,000億円にのぼる財政措置を中心とするパッケージとしての総合的な経済対策を決定し、10月30日には、この総合的な経済対策の実施を図るとともに、年度途中における国税収入の減等に対応する補正予算が閣議決定され、同日召集された第125回臨時国会に提出することになって、またまた交付税特会は巨額の新規借入れが必要となった。

すなわち、この補正予算では、租税及び印紙収入を4兆8,730億円も減額せざるを得なかったのである。そして、地方交付税も入口ベースで1兆5,682億円の減額となり、出口ベースでの額を当初予算どおりに確保するために、交付税特会が1兆5,682億円を借入れざるを得なくなり、平成4年度末の交付税特会借入金残高は平成3年度末よりも1兆5千億円ふえて2兆2千億円となり、ここからまた交付税特会の借入金の累増が始まったのである。

#### 4. 交付税特会借入金残高の現状

平成5年度は、当初予算ベースでは交付税特会による新たな借入れは計上されていなかったが、補正、とくに第2次補正によって、結局借入金約1兆6千億円増えた。

平成6年度は、当初、補正あわせて3兆6千億円、平成7年度は、当初、補正あわせて4兆3千億円、平成8年度は、当初計上の3兆7千億円（なお、約1兆円に係る償還額は国が負担することとし、その旨法定されるので、差引2兆7千億円）と続いており、平成9年度以降も、多額の財源不足と借入金残高の急増が続いてきた。

その結果、交付税特会の借入残高は、平成12年度末で38兆円となり、現状の国税5税に係る交付税率分（平成13年度の国税収入見込額を基にして試算してみると約14兆円）の約3年分もの借入れをすでに抱えているうえに、毎年数兆円ずつ残高がふえることは好ましくない。しかも、財政投融资改革等に伴い、資金調達面からも制約が高まり、実際、平成12年度の不足額、約8兆円については、「資金運用部の手元が非常に不如意なので、一般の市中銀行から借りる。」（平成12年2月15日衆議院予算委員会における宮沢蔵相答弁）というような事態も生じてしまった。

また、交付税特会の借入れは、地方団体共同の借金であるが、出口ベース、個々の地方自治体が交付を受ける立場としては、その原資が借入れであることが認識されないままに経過するということが指摘されていた。

## 5. 地方財源不足への対処の新ルール

平成13年度から平成15年度までの間について定められた新しいルールは、概略、次のとおりである。

### ◎通常収支不足分

- (1) 財源不足は、国・地方が折半して補てんするという考え方は堅持する。
- (2) 国負担分については、一般会計からの繰入れにより、地方負担分については、特例地方債（「臨時財政対策債」と名づけられる。）の発行枠を認める。
- (3) 平成13年度に限っては、地方交付税の減少による影響、国の一般会計の歳出増等を勘案し、所要措置額の2分の1は、従来の交付税特別会計借入金により補てんする。
- (4) 上記の措置は、(ア) 従来の交付税特会借入金の償還を平成19年度以降に繰延べ、また(イ) 地方自治体が投資的経費についての通常の充当率を上回って発行する建設地方債（「財源対策債」と呼ばれる。）の額を除

き、更に（ウ）平成12年度以前の地方財政対策に基づき、地方交付税法において平成13年度に加算することとされていた額（「既往法定分」と呼ばれる。）を除いたうえで行なう。

この結果、平成13年度の地方財政の財源不足のうち、通常収支の不足（10兆5,923億円）の措置は、次の第1図のように行なわれ、従来に比して、交付税特会からの借入れは、約2兆9千億円圧縮された。

参考までに、平成10年度から12年度までのルールとして定められていた「通常収支分財源不足補てん措置額」の状況を示すと、第2図のとおりである。

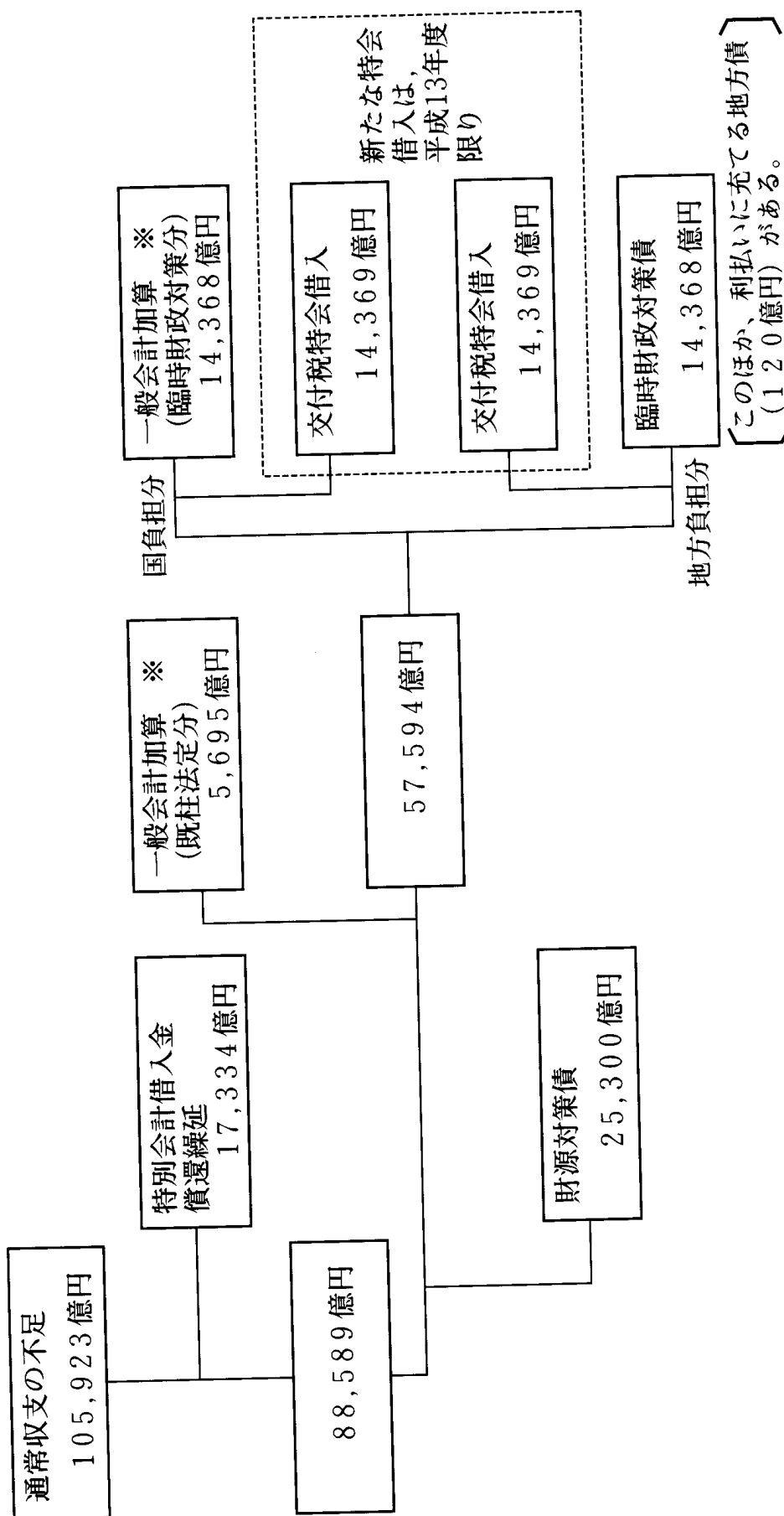
## 6 恒久的な減税による減収への対処

平成13年度の地方財源不足の総額、約14兆円には、前述の「通常収支の不足分」約10兆6千億円とは別に、平成11年度の税制改正 ㉗ 個人住民税所得割の最高税率を15%から13%に引き下げ —市町村民税の最高税率を12%から10%にすることで対応— ㉘ 個人住民税所得割についての15%（限度額4万円）の定額減税 ㉙ 特定扶養親族（16歳以上23歳未満）の扶養控除の額の引上げ（43万円→45万円）㉚ 法人事業税の税率引下げ（一般的な普通法人11%→9.6%） ㉛ 法人住民税の減税（地方税である法人税制自体の制度改正ではないが、法人税の税率が34.5%から30%に引き下げられたことに連動して減収を生ずる。）の影響がもろにあらわれる。

当時、以上の㉗～㉛で、初年度1兆711億円、平年度1兆8,985億円とされた。別途に、地方交付税の対象税目である国税の恒久的な減額に伴う地方交付税の減収（初年度たる平成11年度1兆5,284億円、平年度1兆5,500億円程度）も当然にある。

また、平成12年度及び13年度については、大きな税制改正はないが、基数の変化もふまえて、13年度の影響額は、地方税の減収1兆9,793億円、地方交付税の減収1兆4,537億円とされている。

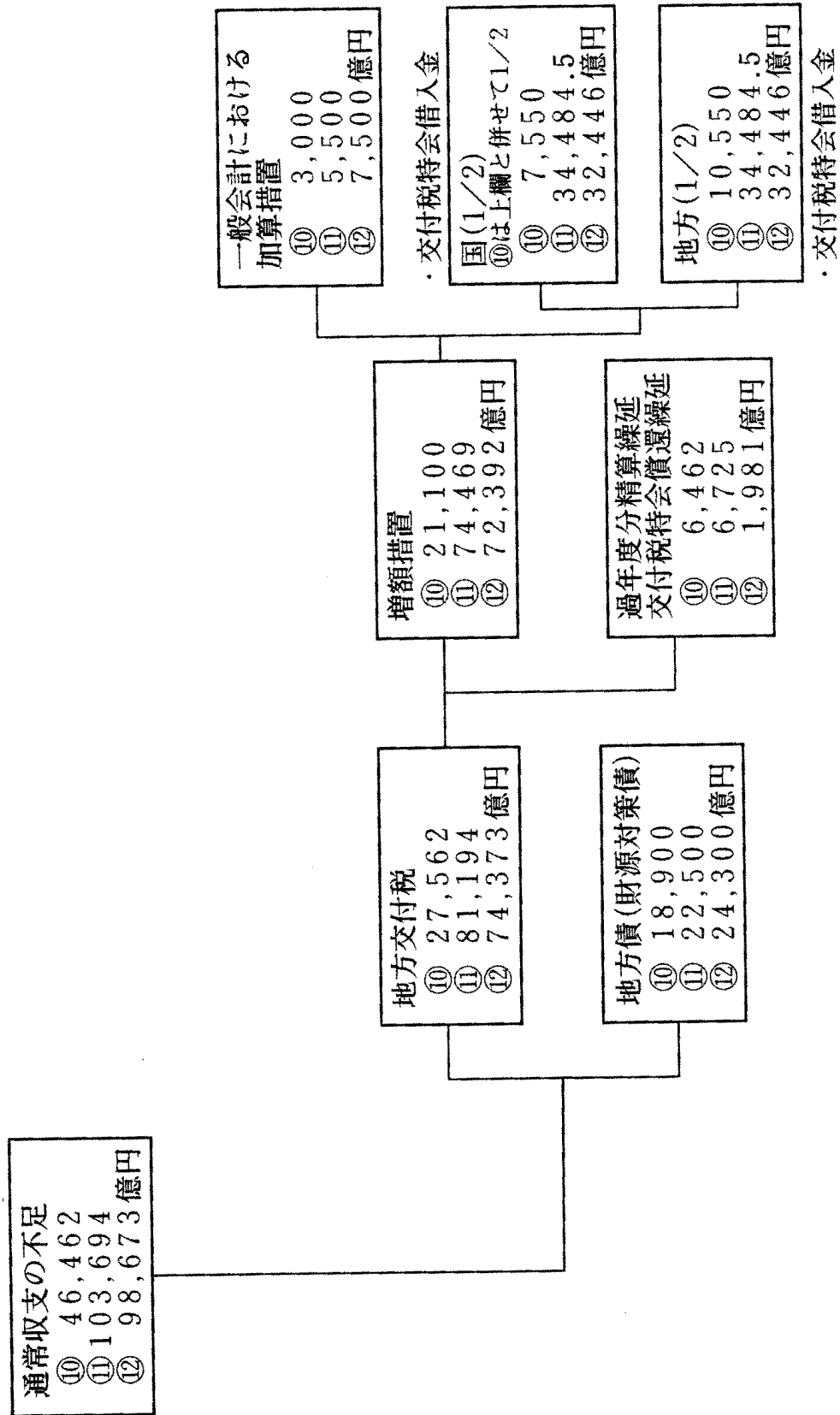
第1図 平成13年度財源不足の補てん措置



(注) ※ 一般会計加算総額  
 $5,695 + 14,368 + 288 = 20,351$  億円  
 (既存法定分) (臨時財政対策分) (恒久的な減税に係る) (特会借入金利子)

第2図 平成12年度通常収支分財源不足の補てん措置

○内は年度を示す。





このうち、地方税の減収については、

- ① 国のたばこ税のうち410円／千本分を地方に移し、道府県たばこ税を176円／千本、市町村たばこ税を234円／千本引き上げる。  
その結果、たばこ税は千本当り国2,716円道府県868円市町村2,668円計6,252円 — 別にたばこ特別税820円がある — となっている。
- ② 法人税の交付税率を32%から35.8%（平成11年度は32.5%）に引き上げる。
- ③ 恒久的な減税に伴う減収見込額の4分の3から上記①、②を控除した額（平成13年度についてみれば、 $19,793 \times 3 / 4 \langle 14,845 \rangle - \{ \text{①の} 1,328 + \text{②の} 4,499 \} = 9,018$ 億円となる。）を地方特別交付金とする。
- ④ 残余、すなわち、恒久的な減額に伴う地方税の減収見込額の総額の4分の1（4,948億円）は特例債である減税補てん債の発行で補てんする。

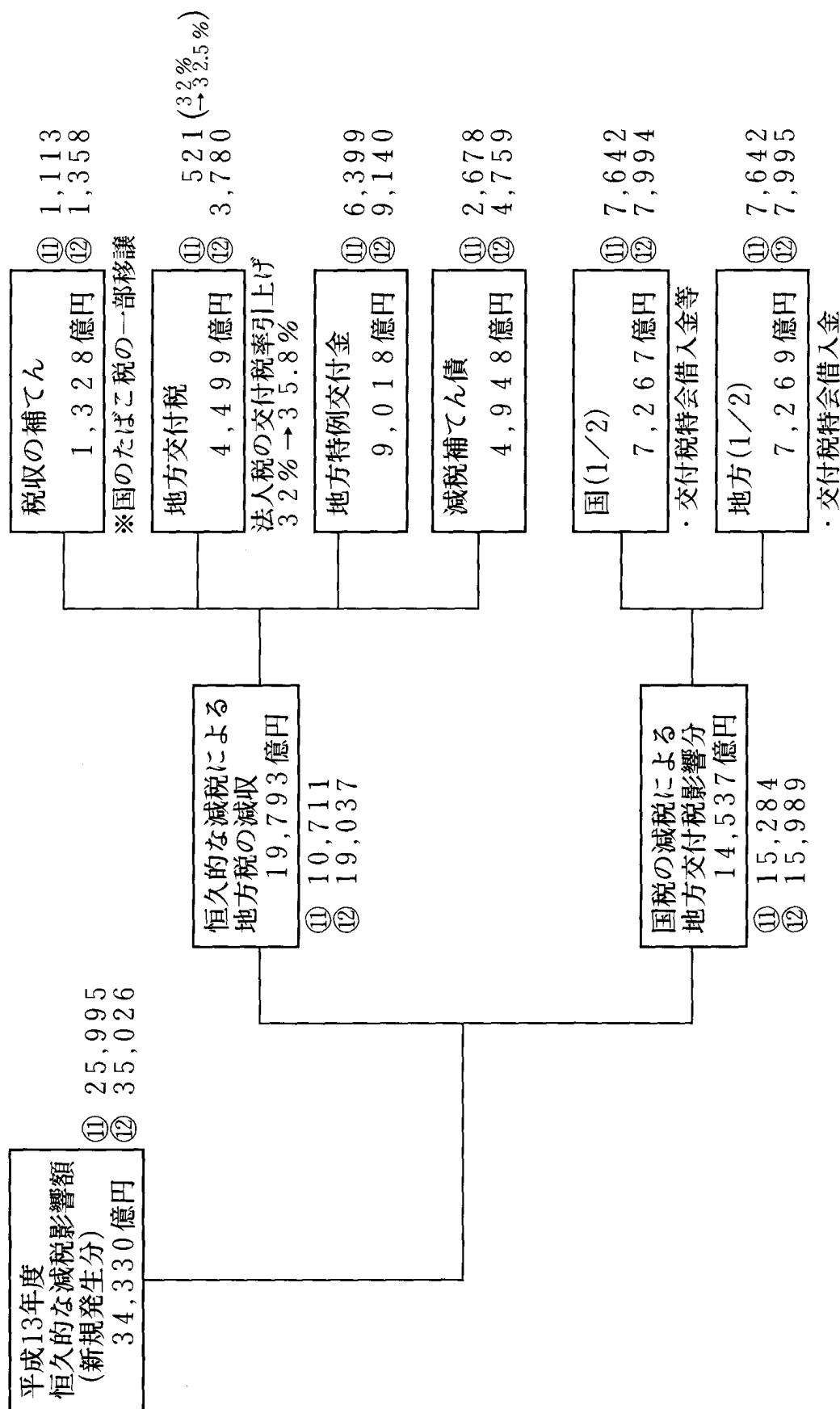
また、地方交付税への影響減収分（前記のように1兆4,537億円）は、国、地方の折半責任で、交付税特会から借入れるという方式がとられることになる。

このように、減収補てんについての措置方法は、平成11、12両年度と変わりはない。（第3図参照）

## 7 交付税特会借入れの償還計画

さて、臨時財政特例債の方式を導入することによって、仮にそれがない場合に、国庫予算による一般会計加算がどのようになったかとか、地方自治体の投資的経費（社会資本整備のための投資等）についての一般財源措置から起債へ振替える財源対策債の規模は変わったのではないかということまでは追わずに今のままとした場合で、前掲第1図に示されているように、交付税特会の借入れは約2兆9千億円圧縮されている。それでも、減税補てん分の1兆4,537億円を併せると、交付税特会の借入れは、平成13年度4兆3千億円余りふえ12年度末に前記のとおり38兆円余りであったものが42.5兆へとふえる。償還繰延をくり

第3図 平成13年度恒久的な減税に係る補てん措置 (付 11年度, 12年度)



(注) 上記のほか、既往の借入に係る償還金があり、償還繰延、一般会計加算、借入金により対応している。表示単位未満四捨五入の関係で合計が一致しない箇所がある。

かえしてきているが、今のところ平成16年度から償還が開始される。

表 に見るように平成19年度から26年度までは地方負担分だけで、連年、2兆円をこえる。この状態を直視すれば、「臨時財政対策債」という赤字地方債の発行を、それぞれの地方自治体で論議する方法に一部切り換えるのは、もっと早くに着手すべきでなかったかと思う。

## 8. 臨時財政対策債の運用と自治体の対応

この臨時財政対策債は、次のように運用されるようである。

総額は、利払い分を加えて1兆4,488億円（道府県分、市町村分それぞれ7,244億円ずつ、需要額が行政水準確保上所要な経費と直接比較されることのある費目をさげ、経常経費分は、企画振興費及びその他の諸費（人口）、投資的経費分は、その他の土木費、その他の諸費（人口）、同（面積）の地方交付税基準財政需要額算定上の単位費用を引き下げることにより、上記1兆4,488億円だけ、基準財政需要額を引き下げる。そして13年度普通交付税の算定時に、臨時財政対策債発行可能額も併せて算定し、各地方自治体に通知する。

各地方自治体は、臨時財政対策債を通知を受けた発行可能額の範囲内で、どれだけ発行するかをそれぞれ判断する。

将来の各地方自治体の基準財政需要額に、実際に発行したか否かにかかわらず、各団体の発行可能額の100%を公債費方式（理論計算上の元利償還金を償還

表 交付税特別会計の借入金及び償還計画  
(単位：億円)

	合計	国負担分	地方負担分
残高	424,805	140,284	284,521
H16	20,807	10,938	9,869
H17	26,029	12,040	13,989
H18	31,630	13,232	18,398
H19	37,263	15,015	22,248
H20	40,036	15,210	24,826
H21	45,104	17,356	27,748
H22	45,568	19,092	26,476
H23	28,187	4,654	23,533
H24	27,001	4,882	22,119
H25	27,264	5,114	22,150
H26	26,412	5,624	20,788
H27	20,835	6,186	14,649
H28	14,990	6,806	8,184
H29	6,340	2,662	3,678
H30	4,480	1,473	3,007
H31	2,037		2,037
H32	2,127		2,127
H33	2,222		2,222
H34	2,323		2,323
H35	2,428		2,428
H36	3,737		3,737
H37	3,905		3,905
H38	4,080		4,080

※1億円未満の端数は四捨五入している。  
端数処理により、合計が一致しない場合がある。

完了の年まで各年)で算入する。

地方自治体によっては、棒一杯に臨時財政対策債を発行して、事業規模、財政規模の現状維持を図るところもあろうし、一方、合理化、節約につとめて財政規模を圧縮して、20年、30年と分割されてではあるが地方交付税の額にいわば上乘せされる臨時財政特別債の元利償還金相当額によって、既往の財源不足解消の一助に用いようとするところもあろう。

国に比べれば地方自治体は財政調達的手段に乏しい弱い団体である。それだけに、景気対策上あるいはよいのかもしれないが、簡単に事業の積極的实施に踏み切るわけにはいかない。

13年度版地方財政白書(11年度決算)によれば、11年度決算による地方単独事業は、都道府県、市町村の純計で12兆8,886億円で、前年度より1兆7,611億円(12%)減少した。地方財政計画計上額、19兆3千億円の3分の2である。都道府県では、東京都、神奈川県、愛知県、大阪府の大どころ4都府県が平成10年度に続いて2年続けて実質収支が赤字となっていて、事業を圧縮している。そのためもあって、都道府県は前年度比14.3%減、市町村は少しよいが前年度比10.2%減である。

旗が振られても、おいそれと事業拡大はできないのである。

交付税特会の借入れを一部臨時財政対策債に振替えたこともあって、出口ベースの地方交付税は12年度の21兆4,107億円から13年度は20兆3,498億円へと1兆610億円(5.0%)減少し、13年度地方財政計画上の地方単独事業は、事業実績を勘案した規模是正によって12年度より1兆円(5.4%)減の17兆5,000億円とされた。これとても2年前の前記11年度実績の12兆8,886億円と比べると36%も多い。臨時財政対策債方式を導入することによって、更に、各地方自治体の財政運営が慎重になることは予想されるが、もう時代は、その方向に向うべきところにきているように思う。

とくに、地方交付税の不交付団体及びそれに近い団体は、基準財政需要額に算入されても、水面下のいわば“死に数字”であって、現実の交付額に反映さ

れない。現在は、不交付団体はきわめて少なく、平成12年度（再算定後）では、東京都及び74市町村の75団体にすぎないが、例えば昭和63年度は4都府県、4大都市、117市57町村の182団体あったこともある。将来の地方自主財源拡充を考えれば、多くの団体が不交付団体となることが期待される。

## 結びに代えて

交付税特会による借入れの縮小あるいは訣別の試みは、昭和59年度にもされたことがある。

この頃は「増税なき財政再建」の行革路線が始まって、歳出の圧縮が続けられていた。

交付税特会の借入金残高（昭和58年度末11兆5,200億円）の累増も問題とされた。そこで、次の（1）～（4）が決定された。

- （1）59年度以降、交付税特会の新たな借入を停止する。
- （2）特会借入金残高のうち、国庫負担分5兆8,278億円は一般会計の借入金に振り替え、国債費として元利償還する。
- （3）残余の5兆6,941億円の元利償還は地方の負担とする。
- （4）地方財源不足額は、財源対策債としての建設地方債の増発、特会借入金の元利償還の後送り、特例による地方交付税の増額で措置する。

その後、前述のように、平成3年度の補正で新しい借入れが始まり出すまで、昭和61年度補正の際の借入（4,502億円）のほかは、交付税特会の借入れはなかった。そして、このときには、国も一旦は赤字国債からの脱却を宣言することができたのである。

今回の地方財政についての措置も、同じように国庫予算についての野放図な借入れの累積からの訣別へのシグナルであってほしいと思う。

（しばた ひろつぐ 本学教授）