

2014年10月3日 全12頁

《実践》公共インフラ関連ビジネス

地方財政分析と臨時財政対策債

交付税措置の調整前「原数値」の把握の重要性

コンサルティング・ソリューション第三部
主任コンサルタント 鈴木文彦

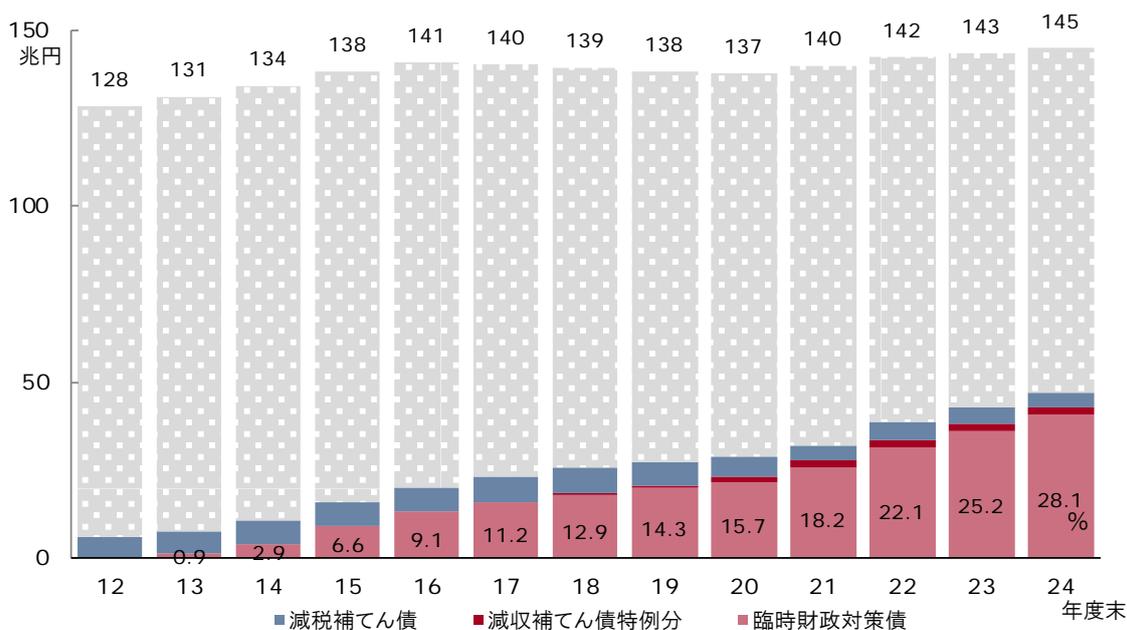
[要約]

- 地方債のひとつ、臨時財政対策債の増加ペースが著しい。臨時財政対策債は、国税5税の一定割合とされる地方交付税の原資が、地方交付税の必要額に足りないために発行される。元利償還に要する全額が、当該地方公共団体に交付される地方交付税の算定に用いる基準財政需要額に算入される(このことを「交付税措置」という)。こうした趣旨を背景に、臨時財政対策債は地方債でありながら、地方公共団体が立て替え払いした地方交付税であるという見方がある。
- 一方、地方税、地方交付税その他の経常収入があって、人件費、物件費その他の経常経費を賄うところ、地方交付税が本来必要な額に満たないので経常収入が不足する。その不足分を臨時財政対策債で埋めているという見方もできる。この見方によれば臨時財政対策債はいわゆる赤字地方債ということになる。臨時財政対策債の債務者は起債した地方公共団体である点も忘れてはならない。
- 現状、地方財政分析におけるフロー指標の経常収支比率、ストック指標の将来負担比率ともに、臨時財政対策債による調整が施されている。臨時財政対策債は赤字地方債であるとの見方に立ち、仮に、これらの調整を無いものとしてみると、ほとんどの場合で経常収支比率が押し上がり、赤字に転落するケースもある。将来負担比率の測定対象である「将来負担額」は、実質債務のうち臨時財政対策債その他の交付税措置の対象となるものが控除されているが、これを戻入のうえ再計算した場合、将来負担額が数倍に拡大するほどのインパクトとなる。
- 当の交付税措置が、単に計算上の話ではなく、キャッシュとして地方交付税が上乘せされるという意味であれば本稿の懸念は杞憂に終わるだろう。ただし、臨時財政対策債が地方債現在高の28%を占めるに至り収束の兆しが見えない中、万一手当されないといった事態が起きた場合に備えておくに越したことはない。臨時財政対策債等の調整を除いた分析指標を把握するのがその第一歩である。

1. 増加の一途を辿る臨時財政対策債

平成 24 年度末の地方債現在高は都道府県と市町村合わせて 144 兆 7266 億円となった。特徴的なのは、地方債全体に比べ臨時財政対策債の増加ペースが速いことである。5 年前の平成 19 年度末と比べると、地方債現在高が 5%ほどの増加であるのに対し、臨時財政対策債は約 2 倍に膨らんでいる。臨時財政対策債は、地方交付税の財源不足のため、元々は平成 13 年度から平成 15 年度までの 3 か年の臨時的措置として導入されたものであったが、その後も度々延長され現在に至る。平成 13 年に計上されてから増加の一途を辿っており、平成 24 年度末には 40 兆円の大台に乗った。地方債全体に占める割合も 10 年前にはわずか 2.9%だったものが今や 28.1%となった。

図表 1. 地方債現在高の推移



出所) 地方財政白書から大和総研作成。

地方交付税の立て替え分としての臨時財政対策債

臨時財政対策債は、その元利償還金の全額が、当該地方公共団体に交付される地方交付税の額の算定に用いる基準財政需要額に算入される¹。これを「交付税措置」という。

¹ 地方財政法第 33 条の五の二第 2 項

わが国全体でみれば、地方交付税として必要な額とは、地方公共団体の計算上の財政需要から、標準的な税収入の一定割合により算定された額を、全国の地方公共団体の分だけ積み上げたものとなる。一方、原資としての地方交付税の総額は、所得税・酒税の 32%、法人税の 34%、消費税の 29.5%、たばこ税の 25%とされている²。この、国税 5 税に由来する原資に対し、地方交付税の必要額が慢性的に上回っている。ここで、その差分をどのように埋めるかが問題となる。差分は、国の一般会計の繰出しで賄うほか、なお足りない部分は臨時財政対策債の発行で対応する。

ここから、臨時財政対策債は、本来は地方交付税として配分すべきところ、国税 5 税の一定割合である原資が不足するために、個々の地方公共団体が一時的に立て替えたものであるという考え方が生じる。臨時財政対策債の実態は地方交付税であるから資金使途は自由。そして、将来上乗せして支払われるはずの地方交付税で全額補てんされるということになる。

赤字地方債としての臨時財政対策債

しかし、国税 5 税に一定割合を乗じて求められる地方交付税の原資は、近年のピークである平成 19 年度においても 14.6 兆円と地方交付税の必要額を賄うに至らず、同年度においても臨時財政対策債の発行枠を 2.6 兆円設けている。不景気の年にはこの差分がさらに広がる。元利償還金の全額が地方交付税の算定式に加えられるといっても、後年の地方交付税がキャッシュベースで増えるということを目指すも意味しないのだ。臨時財政対策債の返済額は、実態としてはさらなる臨時財政対策債の借入によって賄われる。こうして臨時財政対策債が一方的に増えてゆく。

臨時財政対策債の実態が地方交付税と言ったところで、やはり債務者は臨時財政対策債を起債した地方公共団体そのものである。そして補てんのあるなしにかかわらず返済が必要な借入金には違いない。地方公共団体の経常収支をキャッシュフローで見れば、地方税、地方交付税その他の経常収入があり、人件費、物件費その他の経常経費を賄う。ただし、地方交付税が本来必要な額に満たないので経常収入が不足する。その不足分を臨時財政対策債で埋めている構図となる。この角度から見ると臨時財政対策債はいわゆる赤字地方債ということもできる。

このように、臨時財政対策債には、立て替え払いした地方交付税という見方と、地方公共団体が負う赤字地方債という見方がある。臨時財政対策債が借入金か否かの論点ともい

² 地方交付税法第 6 条

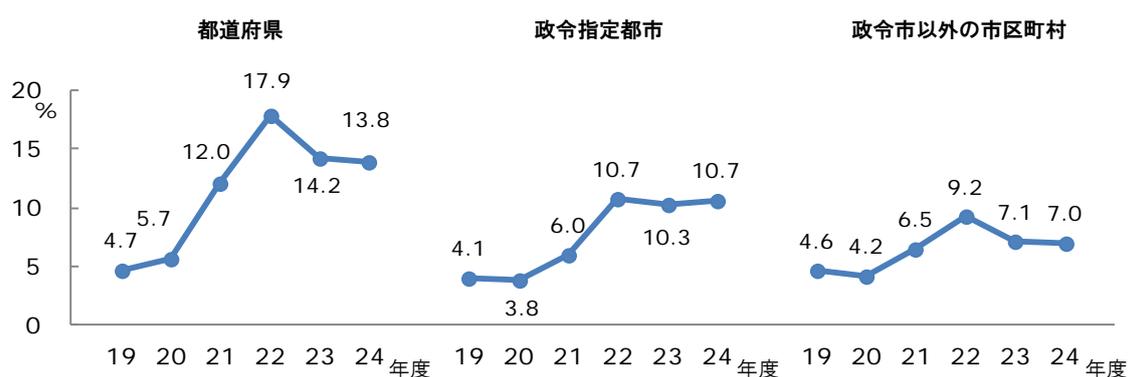
える。いずれにしても、臨時財政対策債が増加の一途を辿っている現状に向き合わなければなるまい。将来、地方交付税が上乗せされ臨時財政対策債が解消に向かうとしても、現在の地方財政の健全性をみるにあたっては、臨時財政対策債を借入金の範疇に置いて判断するに越したことはないと考えられる。

地方公共団体の「売上高」に加算される臨時財政対策債

さらに、臨時財政対策債による収入が経常収入か否かの論点もある。財務分析指標の算式からいえば、原則的には経常収入という考え方に拠っているようだ。地方公共団体の財政規模を示すのに「標準財政規模」という指標がある。地方税や地方交付税など経常的に収入され、かつ特定の歳出に紐づけられていない一般財源の大きさを示している。後述する健全化判断比率の分母ともなる重要指標で、企業会計でいえば売上高のような位置づけだ。

標準財政規模は、後述する「経常収支比率」の分母である「経常一般財源等」と同じ概念で、本来は数値もほとんど一致するのだが、近年は臨時財政対策債による収入の分だけ差が生じている。標準財政規模の計算において、地方税、地方交付税その他の経常一般財源に、臨時財政対策債の発行可能額が上乗せされているからだ。図表2の通り、標準財政規模の1割前後は臨時財政対策債発行可能額である。その割合は拡大傾向にあり、都道府県において著しい。

図表2. 標準財政規模に対する臨時財政対策債発行可能額の割合



出所) 健全化判断比率データから大和総研作成。

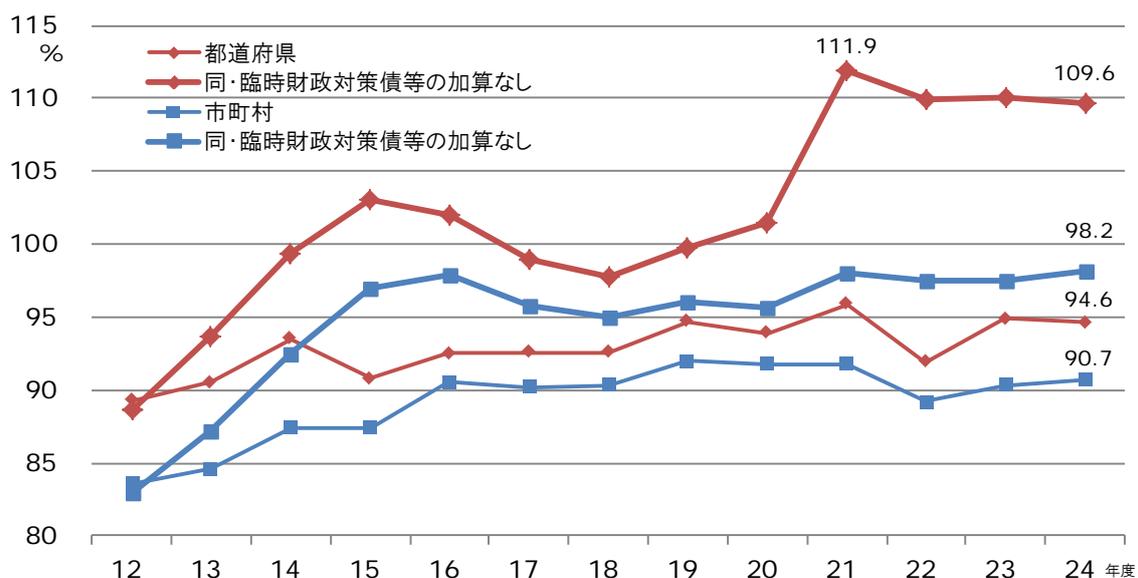
2. フロー指標「経常収支比率」と臨時財政対策債

一般財源のうち地方税、普通交付税のように毎年度経常的に収入されるものを「経常一般財源」という。このうち、人件費、扶助費、公債費等のように毎年度経常的に支出される経費に充当された一般財源を「経常経費充当一般財源」という。経常一般財源に対する経常経費充当一般財源の比率を「経常収支比率」といい、財政構造の弾力性を判断するものとされている。簡単にいえば、経常収入に対する経常経費の割合であり、100%を超えると経常収支が赤字、逆に100%を下回れば黒字で小さければ小さいほど投資その他の政策的な支出に回す余裕があるということだ。エンゲル係数に喩えられることもある。給料に対し食費、被服費、住居費その他の経常的にかかる経費がどれくらいかかるかによって生活の余裕度をみる感覚に似ている。

図表3は、都道府県と市町村における経常収支比率の推移をみたものである。都道府県は概ね95%を下回っている。5年前とほぼ同水準であり横ばいで推移している。市町村は平成16年度以降90%前後で推移しており、直近ピークの5年前に比べれば改善傾向にあるともいえる。

ただし、財務分析指標としての「経常収支比率」には留意が必要である。分母の経常一般財源には減収補填債特例分と臨時財政対策債が加算されている。いわば、単なる経常収入ではなく、経常収入に借入収入を加算したものをベースに算出している。

図表3. 経常収支比率の推移



出所) 地方財政白書から大和総研作成。

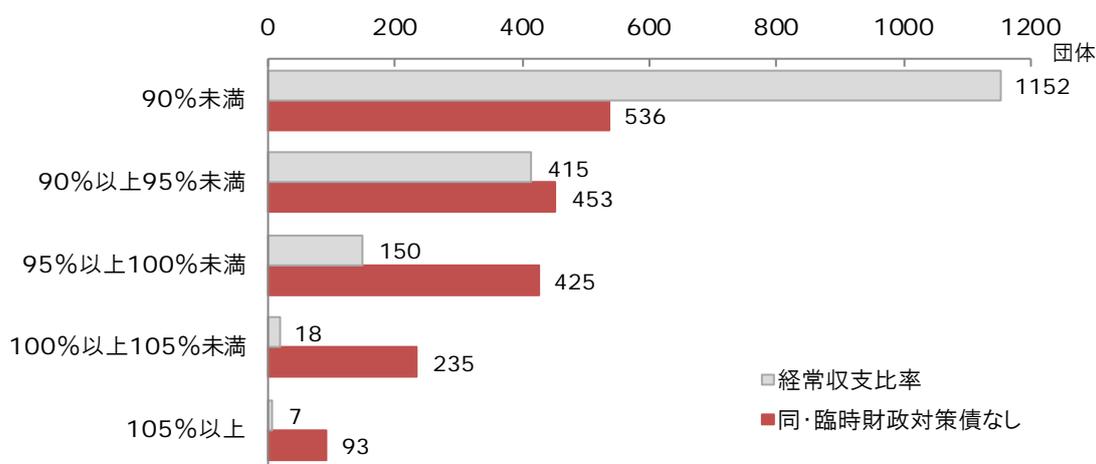
このような調整なしのいわば「原数値」の経常収支比率はどうなっているか。減収補填債特例分、臨時財政対策債を加算しない素のままの経常一般財源をベースに経常収支比率を計算した。都道府県は平成 20 年度に 100%を超え、翌年度には 111.9%と急上昇、以降 110%前後で推移している。市町村をみると、100%超えはないものの直近の経常収支比率がこれまででの最高を更新し 98.2%となった。5 年前までの、95%前後で推移していた時期に比べると悪化しているといえる。

このように、臨時財政対策債等を加算した経常収支比率の推移と、加算することのない原数値の推移で異なった傾向がみられる。一見、地方財政は安定ないし改善傾向にあるようだが、調整前の原数値でみると必ずしも楽観できないように思われる。

臨時財政対策債による調整の有無で経常収支比率の黒字・赤字が変わるケース

図表 4 は、平成 24 年度における市区町村の経常収支比率の分布を示したグラフである。経常収入に臨時財政対策債等を加えた経常収支比率をみると、1742 団体のうち 1152 団体が 90%未満であり、100%以上の団体はわずかに 25 団体だった。しかし、臨時財政対策債等による調整なしの原数値でみると、90%未満の団体は 536 団体と半減。100%以上 105%未満の団体が 235、105%以上で 93 団体に上る。あわせて 328 団体、全体の 18.8%の団体が経常収支比率が 100%を超えている。このうち 303 団体は、臨時財政対策債等による調整後の経常収支比率は 100%未満つまり黒字である。つまり調整の有無で黒字、赤字が変わる先である。

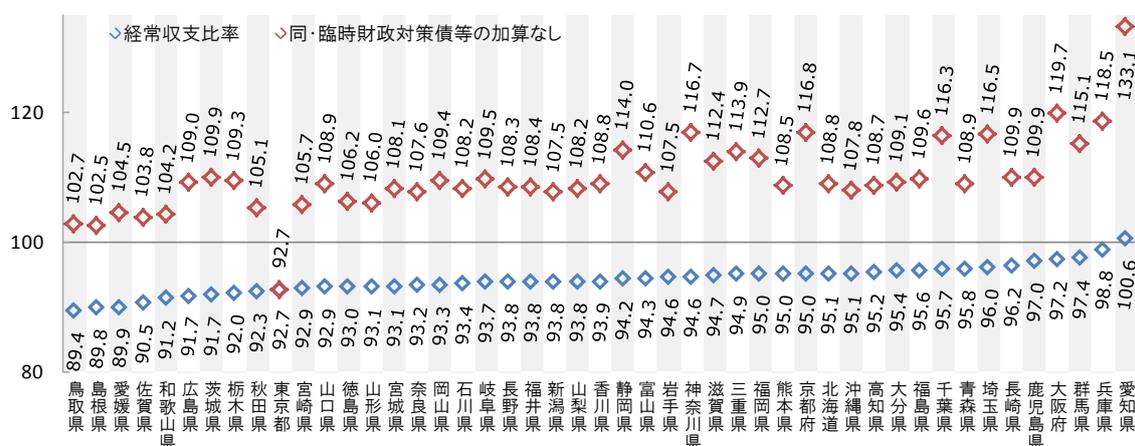
図表 4. 市区町村の経常収支比率



出所) 平成 24 年度地方財政状況調査 (決算統計) から大和総研作成。

次に、同年度における都道府県の経常収支比率をみる。図表5によれば、経常収入に臨時財政対策債等を加えた経常収支比率は愛知県を除き100%を下回っている。一方、臨時財政対策債等の加算をしない経常収支比率の原数値をみると、東京等を除くすべての団体が100%を上回った。

図表5. 都道府県の経常収支比率



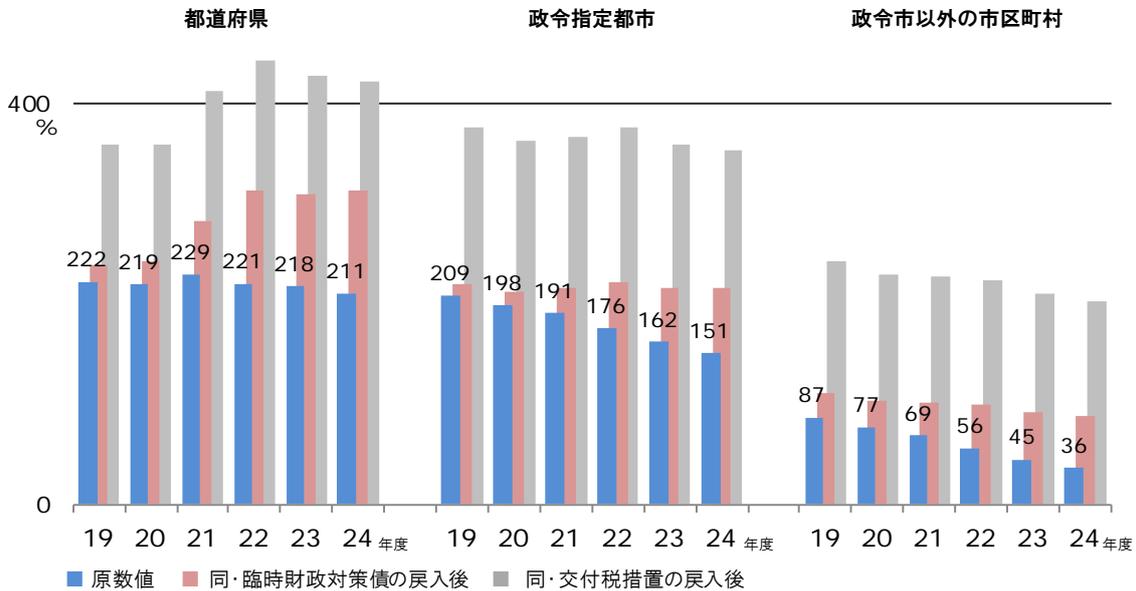
出所) 平成24年度地方財政状況調査(決算統計)から大和総研作成。

3. ストック指標「将来負担比率」と臨時財政対策債

将来負担比率は、将来負担額、すなわち公営事業、一部事務組合、第三セクター等の分を含め一般会計が将来負担すべき債務が財政規模に対して何倍あるかを示す指標である。フロー指標である経常収支比率に対し、将来負担比率はストック指標といえる。経常収支比率と同様に、将来負担比率の計算過程にも臨時財政対策債等の調整が含まれている。

図表6は、将来負担比率の推移を都道府県、政令指定都市、その他の市区町村の別に示したグラフである。将来負担比率の水準を団体区別にみると、最も大きいのは都道府県、次いで政令指定都市であり、その他の市区町村の将来負担比率は都道府県の半分を下回る水準である。いずれの区分においても将来負担比率は減少傾向にあり、都道府県の減少ペースこそ鈍いものの、政令指定都市は5年前の約7割、その他の市区町村で約4割の水準まで落としているようだ。

図表 6. 将来負担比率の推移



出所) 健全化判断比率データから大和総研作成。

ただし、財務分析指標としての「将来負担比率」も臨時財政対策債等の調整を経た計数である。たとえば、将来負担額から臨時財政対策債はじめ交付税措置されるものは控除されている。これを除いた「原数値」でみると将来負担比率の印象が異なってくる。調整後の将来負担額に臨時財政対策債を戻し入れたものでみると都道府県では上昇傾向になる。政令指定都市で横ばい、それ以外の市区町村でも減少ペースが格段に鈍ってくる。交付税措置がゆえに控除された債務をすべて戻し入れた将来負担比率でみるとさらに高い水準となる。

将来負担額から控除される臨時財政対策債

どうしてこのような違いが生じるか。将来負担比率は次の算式で表される。

$$\text{将来負担比率 (\%)} = \frac{\text{将来負担額} - \text{充当可能額財源等}}{\text{標準財政規模} - \text{算入公債費等の額}}$$

将来負担比率は、帳簿上の借入金に外郭団体への繰出しなど簿外負債に相当するものを加算した将来負担額が、企業でいえば売上高のような、財政規模を意味する標準財政規模

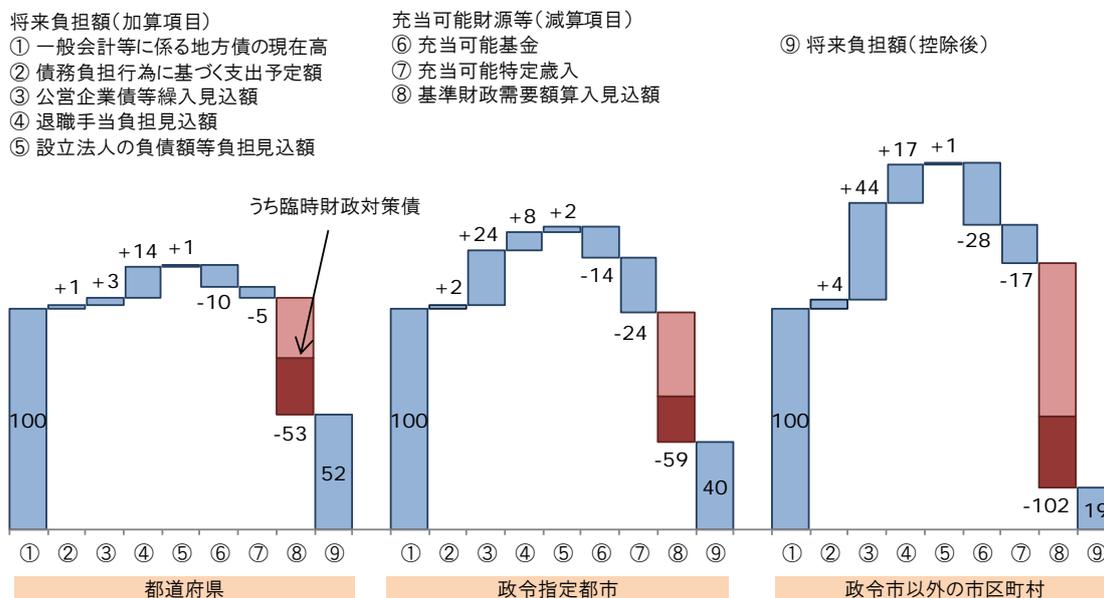
に比べてどれくらいあるかを示す指標である。将来負担額からは基金など充当可能額財源等を差し引く。ここまでみれば、将来負担額は実質債務とも言い換えられる。

ただ、差し引くのは基金だけでない。臨時財政対策債のように、地方交付税の計算上の加算要素に組み入れられる借入金を差し引く。いわゆる「交付税措置」の対象となる債務は将来負担額から控除することになっている。なお当該借入金残高に対応する収入額を、分母である標準財政規模から差し引く。

将来負担額から差し引く充当可能財源等のうち、臨時財政対策債など交付税措置されるものの額が大きい。図表7は平成24年度における将来負担額の内訳である。一般会計等に係る地方債の現在高すなわち帳簿上借入残高に対し、債務負担行為に基づく支出予定高などまずは簿外負債が加算される。ここから充当可能基金、充当可能特定歳入、そして「基準財政需要額算入見込額」が控除される。

減算項目の中では基準財政需要額算入見込額が最も大きい。帳簿上の借入残高を100とした場合の控除幅は都道府県で53、政令指定都市で59、その他の市区町村で102となる。加算、減算を経て最終的に、将来負担額は都道府県で52と帳簿上の借入残高の約半分、政令指定都市で40、その他の市区町村では19と約5分の1の水準になってしまう。

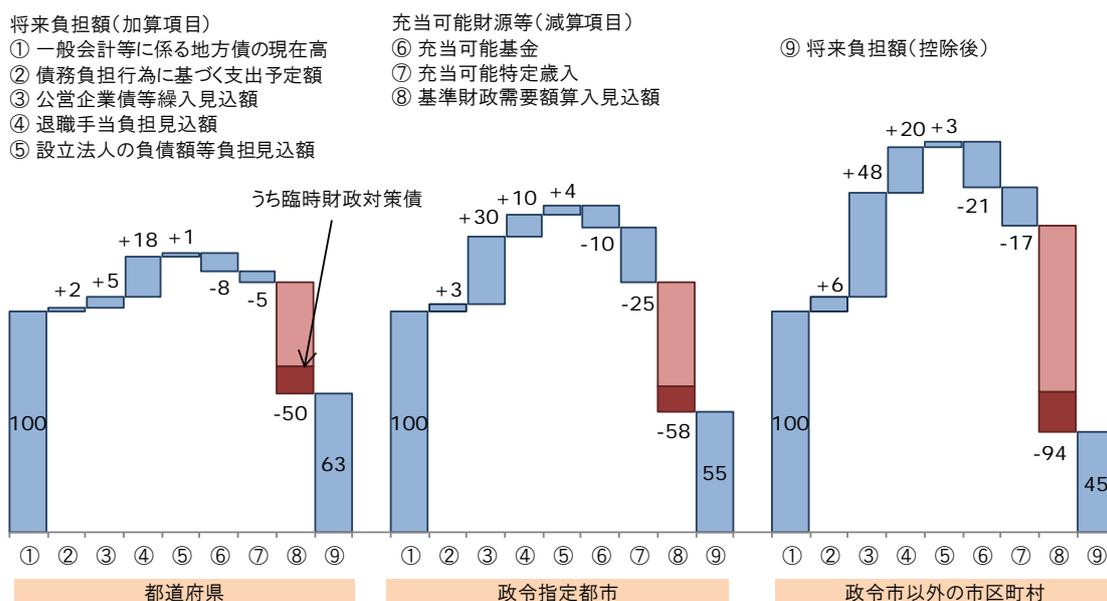
図表7. 平成24年度における将来負担額の内訳



出所) 平成24年度健全化判断比率データから大和総研作成。

同じように、平成 19 年度でみたものが図表 8 である。帳簿上の借入残高を 100 とした場合、減算項目を差し引いた後の将来負担額の水準は都道府県で 63、政令指定都市で 55、その他の市区町村で 45 となっている。これをみると 5 年で乖離幅が拡大していることがわかる。

図表 8. 平成 19 年度における将来負担額の内訳



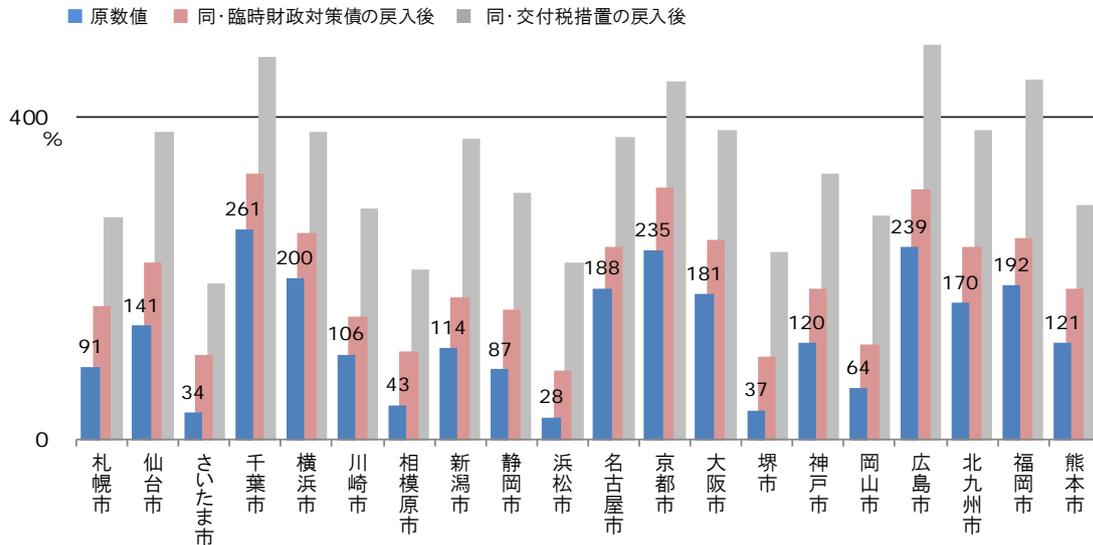
出所) 平成 19 年度健全化判断比率データから大和総研作成。

一般会計等が将来負担することとなる実質債務が、標準財政規模に比べてどのくらい大きいかを示す将来負担比率。一見、簿外負債をカバーする指標のようであるが、控除額が大きく、この指標が対象とする実質債務は帳簿上の借入残高さえ下回っている。

政令指定都市の将来負担比率

事例として、政令指定都市を個別に検証したものが図表 9 である。20 の政令指定都市のうち将来負担比率が最も低いのが浜松市の 28%、次いでさいたま市の 34%、相模原市の 43%となっている。最も高いのが千葉市の 261%。広島市の 239%、京都市の 235%、横浜市の 200%がこれに次ぐ。臨時財政対策債を戻し入れた場合の将来負担比率は 50~70 ポイント上昇し、交付税措置分をすべて戻し入れた場合、最大で 200 ポイント上昇する。その結果、千葉市、京都市、広島市、福岡市で早期健全化基準とされる 400%を上回る水準となった。

図表 9. 平成 24 年度における政令指定都市の将来負担比率



出所) 平成 24 年度健全化判断比率データから大和総研作成。

交付税措置による調整前の「原数値」をベースにした財政分析の重要性

これまで述べたように、臨時財政対策債を赤字地方債とする見方に拠った場合、フロー指標において、企業でいえば売上高に相当する経常収入に借入収入を加算するのは不合理である。ストック指標において、実質債務から当該借入金を控除するのも同様である。この考え方にに基づき、フロー指標である経常収支比率の計算過程から臨時財政対策債による収入の嵩上げを消去し、ストック指標である将来負担比率の計算過程から臨時財政対策債など交付税措置の対象債務の控除分を戻し入れた場合、財務状況の判断にあたって指標値が与える印象が少なからず変わることが明らかになった。フロー指標でいえばほとんどの団体で経常収支比率が押しあがり、ケースによっては黒字が赤字に転落するほどのインパクト。ストック指標でいえば、実質債務が最大で数倍になるほどのインパクトがある。

臨時財政対策債を問題なしとする根拠である「交付税措置」が、単に計算上の話ではなく、キャッシュとして地方交付税が上乗せされることを意味するのであれば本稿の懸念は杞憂に終わる。ただし、臨時財政対策債が導入されてから 10 年以上経過し、残高は累積する一方でこれまで一度も前年を下回ったことがない点に留意が必要だ。今では地方債現在高の 28% を占めるに至りなお収束の兆候が見えない中、万一手当されないといった事態が起きた場合に備え、臨時財政対策債等による調整抜きの「原数値」を把握するのは無駄ではないと思料する。「想定外」の事態が生じたとき返済義務を負うのは他ならぬ地方公共団体なのだから。

筆者が行財政改革推進委員会委員を務める東京都西東京市では、平成 26 年 3 月に公表した西東京市第 4 次行財政改革大綱³において、「将来見通しを踏まえた持続可能で自立的な自治体経営の確立」の基本理念を踏まえ、財政目標を一部改めた。そのひとつに経常収支比率がある。K P I に臨時財政対策債を加えない場合を追加し、平成 30 年度に 100%を超えないことを設定した。このような取り組みが全国に広まることを期待したい。

－以 上－

³ 西東京市第 4 次行財政改革大綱

http://www.city.nishitokyo.lg.jp/siseizyoho/sesaku_keikaku/gyozaisei_kaikaku/4_gyouzaiseikaikaku.files/4jigyoukakutaikou.pdf

臨時財政対策債を加えない経常収支比率の他にも、「財政調整基金現在高比率」や「債務償還可能年数」など先進的な財政目標を設定している。また、これら目標値の管理にあたっては、市民サービスとのバランスをかんがみ、必ずしも改善一辺倒でなく、一定水準の確保と維持を目標としている。企業会計に通じる分析指標を使いながら、利益拡大と成長を至上命題とする企業とは目標管理のニュアンスが異なることに注目されたい。