

地方交付税法施行70周年記念懸賞論文

[入選]

地方財政計画の一体的かい離是正と 地方交付税の年度間調整

横浜市財政局財政部財政課担当係長 富樫 雅人

1 概要

地方交付税の総額決定にあたっては、原資となる国税が景気変動の影響等により年度間で変動した場合であっても地方財政運営のために必要な地方交付税総額を確保できるよう、様々な仕組みが用意されている。これらの年度間調整の仕組みは、地方交付税制度70年の歴史の中で、その時々の難局に対応するために、苦心の末編み出されてきたものである。制度の創設・運用に携わった方々の叡智と関係省庁間の折衝の結果が凝縮しているのが年度間調整の仕組みであるといっても過言ではないと考える。このところ地方財政計画において前年度と同水準の一般財源が確保されているという状況が10年以上継続しており、多くの地方団体の財政担当者は年度間調整の仕組み等に関心を抱くことは少ないのかもしれない。しかし、筆者は地方交付税法附則第4条の2以降に規定がなおかれている年度間調整の仕組みが地方交付税の総額確保の根幹を支えていると考えている。国税及び地方税が伸張している現状だからこそ年度間調整の仕組みに着目し、安定的かつ持続可能な地方交付税制度について考察してみたい。

本論文では、年度間調整の仕組みの一つとして、「一体的かい離是正分」に係る覚書加算について取り上げる。この「一体的かい離是正分」とは、2004年度から2006年度にかけて実施された三位一体の改革を実現する中で議論され、地方財政計画における地方単独経費の計上のあり方を見直す形で措置されたものであるが、三位一体の改革から20年近くが経過し、当時どういった議論の中で措置が決定されたのか、そもそも「一体的かい離是正分」とは何か、という基本的な理解が失われつつあるのではないかという懸念を抱いている。管見の限り、一体的かい離是正分について体系的に説明している資料等は見当たらず、筆者も仕組みの理解に難渋した。そこで、「一体的かい離是正分」にかかる覚書加算の全体像を描き出すことを本論文のゴールとして設定したい。

はじめに「一体的かい離是正分」の仕組みについて概括する。次に、そもそも「一体的かい離是正分」に係る覚書加算（以下、「覚書加算」と言う。）はどのような経緯で設けられたものであるか確認する。確認にあたっては、公表されている経済財政諮問会議の議論を中心にみていくが、当時、

三位一体の改革に携わっていた方の論考等を参照し、どのような考えのもと議論が交わされていたのかひも解いていきたい。最後に、今日までの覚書加算の活用状況を整理しなおし、地方財政計画に与える影響を考察するとともに、国税収入、地方税収入が伸張する局面において、覚書加算をどのように活用すべきであるか私見を述べ、論文の締めくくりとしたい。

なお、本論文中の意見等は筆者個人の考えによるものであり、筆者の所属する団体とは何ら関係のないものであることをお断りしておく。

2 「一体的かい離是正分」に係る覚書加算とはなにか

まず、覚書加算の仕組みの概要について述べる。覚書加算は、他の法定加算と異なり、地方交付税法附則第4条の2にあらかじめ後年度の加算額が定められているものではない。過年度に交わされた総務大臣と財務大臣の覚書を根拠に、当該年度の交付税特別会計の借入金償還額の2分の1の額が国一般会計から交付税特別会計に繰入れされることが原則であるが、これまでの運用からはその時々の方財政計画の財源不足額の状況を踏まえ柔軟な運用がなされていることが見て取れる。

2005年度から2007年度の3年間に、地方財政計画の投資的経費（単独）と一般行政経費（単独）の決算かい離額の是正が図られた。これは当時、地方財政計画の計上額に比べ投資的経費（単独）は決算額が少なく、一般行政経費（単独）は決算額を上回るという状況が続いていたものを、一般財源ベースで投資的経費（単独）を減額し、その減額分と同額の一般行政経費（単独）を増額することで、地方財政計画計上額を適正化したものである。その際、かい離額の是正に伴って拡大する財源不足額を臨時財政対策債の発行で穴埋めし、後年度、臨時財政対策債で対応した額の2分の1を国一般会計から交付税特別会計へ繰り入れることとした。国が2分の1を負担する理由は、是正に伴って拡大する財源不足額は本来、通常の財源不足額と同様に国と地方が折半してこれに対応すべきであるためである。しかし、三位一体の改革では地方交付税総額の圧縮や地方交付税に頼らない地方財政の姿を志向していたことから、国一般会計からの繰入れを増やすことなく臨時財政対策債で全額を措置することとされたものである。このため、本来国が負担すべき部分2兆9,224億円について将来の地方交付税財源として加算する措置が図られた。覚書加算は2011年度以降当該年度の交付税特別会計の借入金償還額の2分の1を目安に一般会計から加算されている。以上が覚書加算の概要である。

そもそも地方財政計画計上額と決算額は完全に対応するものではないため、決算かい離額が存在すること自体は不自然なことではない。決算かい離が存在する理由は、地方財政計画は個別の地方団体の予算の積み上げではないからである。決算かい離額の財源は、地方財政計画歳入に計上されていない超過課税や、各種基金繰入金、財産収入等によって賄われている。当時の議論では、かい離額が余りに巨額となっており地方財政計画が地方財政の実態を反映していないという点が問題となった。地方財政計画には「地方団体の毎年度の財政運営の指針」を示すという役割がある。決算かい離が大きくなるとこの役割を十分に果たせなくなる懸念があるため、あまりに大きな決算かい離は是正する必要があるというのが、総務省サイドの考え方であった。一方、この問題を議論の場

に持ち出した財務省サイドとしては、決算かい離額の是正を通じて、地方財政計画歳出の縮減を図り、地方交付税総額の抑制を図りたいというねらいがあったと推測される。このように各省の異なる思惑、目的意識がせめぎ合った結果として、覚書加算が措置されたという経緯は非常に興味深いものがある。

次節以降で、一体的かい離是正がどのような議論を経て実施されたものであるか具体的に確認していく。

3 一体的かい離是正をめぐる議論と地方財政対策

(1) 一体的かい離是正の議論の前景

一体的かい離是正については、2004年の経済財政諮問会議の議論の中で取り上げられ、2005年度地方財政計画の策定時に初めて反映されたものである。本節では一体的かい離是正がどのような議論の結果実現したのかを確認する前に、2002年度から検討が始まった三位一体の改革について簡単に整理をしておきたい。一体的かい離是正の問題を考えるうえで、前景として当時地方財政に関してどのような議論が行われていたのかを理解しておく必要があるためである。なお、三位一体の改革の全体像については、論点が多岐にわたり、筆者の能力ではその全てを詳述することはできないため、一体的かい離是正の議論に繋がりのある部分にフォーカスしながら、論点や議論の結果をピックアップするにとどめたい。

2002年6月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」（以下、基本方針2002という。）では、「国庫補助負担金、交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討し、それらの望ましい姿とそこに至る具体的な改革工程を含む改革案を、今後一年以内を目途にとりまとめる」とされた。基本方針2002では、三位一体の改革を通じて「交付税の財源保障機能全般を見直し、『改革と展望』の期間中に縮小していく」ことが明記された。ここで言う財源保障機能の縮小とは、マクロの面では国の歳出見直しと歩調を合わせて地方財政計画の歳出を計画的に抑制し、ミクロの面では地方交付税の算定方法の見直しの中で、事業費補正等の財源保障的要素の強いものを縮減していくことを指している¹。2003年度予算編成を経て、経済財政諮問会議において議論が進められ、2003年6月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」（以下、基本方針2003という。）では、三位一体の改革の基本理念として、地方分権の推進と国・地方を通じた行財政改革の推進が掲げられた。また、三位一体の改革の望ましい姿として、①地方一般財源の割合引上げ、②地方税の充実と地方交付税への依存の引下げ、③効率的で小さな政府の実現の3つが提示された。②に関しては、基本方針2002の中に、「不交付団体（市町村）の人口の割合を大幅に高めることを目指す」と明記されていたことを踏まえたものである。基本方針2003においても、

1 2002年1月に策定された「構造改革と経済財政の中期展望」において、「改革と展望」の対象期間は2002年度から2006年度までとされている。

2 地方財政2003年7月号「『経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003』について」より

地方交付税の財源保障機能の縮小について言及されており、その具体策として、地方財政計画歳出の「投資的経費（単独）を平成2～3年度の水準以下に抑制」、「一般行政経費等（単独）を現在の水準以下に抑制」すること等が定められた。投資的経費（単独）の抑制が打ち出された考え方は、地方財政計画の決算かい離の問題に着目した結果ではなく、国の公共投資について、「改革と展望」の期間である2006年度までに、景気対策のための大幅な追加が行われた以前の水準を目安として見直しを行うことと歩調を合わせたものである。こうしたことから、基本方針2003をめぐる議論の中では、地方財政計画歳出と決算のかい離は特段、取り上げられていないことがわかる。

基本方針2003を踏まえて、2003年11月18日と28日の経済財政諮問会議において集中審議が行われ、三位一体の改革の具体的な進め方について議論された。11月28日の財務大臣提出資料「三位一体の改革の考え方」の中に、地方交付税総額を抑制するために「投資単独事業について、計画額が実態の額を大幅に上回っている。計画額を実態に合わせて削減（規模是正）すべき」との指摘があるものの、議事録³をみる限り、決算かい離について、特段突っ込んだ議論が交わされていた様子は確認できない。また、同日の総務大臣提出資料において、2006年度までに実施することとされていた投資的経費（単独）の抑制について、目標を一年度前倒して2005年度までに達成することとされ、2004、2005年度2か年で2兆1,200億円を削減することが表明された。

こうした議論を経て策定された2004年度の地方財政計画では、財源不足額の縮減が図られ地方交付税及び臨時財政対策債の合計額が、前年度比△2.9兆円、12%の減という大幅な削減となった。これは、国の財政再建に足並みをそろえる必要があったことに加え、2004年度末の地方の借入金残高（地方債残高、交付税特会の借入金残高等）が204兆円を超える規模となったことを踏まえ、地方歳出を抑制し財源不足額を圧縮することで財政健全化を推進することが待たなしの状況となっていたという背景がある。しかしながら、地方交付税等の大幅な削減の影響は大きく、地方団体においては、2004年度当初予算編成にあたって、それまで積み立てを行っていた基金の取り崩しに頼らざるを得ない地方団体も多く見られた（椎川2005 a）。報道等でも「地財ショック」として大きく取り上げられたことは周知の事実である。

このように、一体的かい離是正に関する議論が行われる前段として、地方交付税の改革及び地方財政計画歳出の抑制が経済財政諮問会議等において議論され、規定路線として方向づけられていたという経緯がある。こうした文脈を踏まえて、一体的かい離是正の議論を読み解いていく必要がある。

(2) 2004年度の経済財政諮問会議における議論

では次に、一体的かい離是正の議論がどのように交わされたのか、2004年度の経済財政諮問会議の様子を詳しく確認していく。

まず、2004年8月31日の平成16年度第22回経済財政諮問会議において、民間議員より、三位一体の改革のうち地方交付税改革に関して、財源保障機能の見直しに関連して、地方財政計画の二分論

3 内閣府ホームページ（国立国会図書館のアーカイブページ）掲載資料より

が提案された。これは、地方財政計画を国の関与の度合いによって二分し、国が義務付けている事業の財源については地方交付税や国庫支出金で保障する一方、地方が採否を判断できる事業の財源については地方税等の自主財源で賄うとするものである。また、地方財政計画と決算のかい離についても是正すべきという主張がなされている。

財務大臣からは、2001年度の地方財政計画と決算を比較した場合に、投資的経費（単独）の部分で、計画額に比べ決算額が6兆円少ない、決算かい離額が生じており、差額の6兆円は人件費や一般行政経費等に充当されていると指摘し、「投資単独への過剰な計画計上によって生じる過剰な財源手当を見直す必要」、「標準的歳出としては不相当と思われる事業にも使われている」という主張がなされた⁴。

こうした民間議員及び財務大臣からの主張に対し、総務大臣からは地方の自主財源は潤沢ではなく、地方財政計画の二分論のように自主財源を切り分けて考えるのは困難である旨の反論がなされた。決算かい離についても、地方団体が住民ニーズをくみ取って国に先行してハードからソフトへ転換した結果として生じているものであって、「乖離というものを是正するのは正しいと思いますけれども、全体で乖離是正をしなければならない」と主張したうえで、一般行政経費の内容を適当、不相当と国が判断することは「地方分権とは全く反する」、「何となく交付税減額的手段」にしているだけであると批判している。このように総務省と財務省及び民間議員の意見が真っ向から対立し、継続して検討・調整することとなった。2004年10月22日の平成16年度第26回経済財政諮問会議において、三位一体の改革について再度議論が交わされている。財務大臣より、①地方財政計画には不適切な過大計上が7兆円から8兆円あり、これを2005、2006年度で是正・削減すべきである、②地方財政計画の適正化によって、財源不足額7.8兆円⁵を解消すべきであるとする主張がなされた。

これに対し総務大臣は、2004年度に地方交付税及び臨時財政対策債の削減を「3兆円やって、あれだけマイナス12%を大騒ぎしたものを、その倍以上を地方に17、18年度でやれなんていう話は、とてもじゃないけれども、できる話ではありません」と反対意見を表明している。

この後、国と地方の協議の場や、与党協議をはさみつつ、2004年11月15日に開催された平成16年度第28回経済財政諮問会議において、総務大臣より2002年度の決算かい離の状況に関する資料が提出され、決算額が地方財政計画計上額に比べ一般財源ベースで投資的経費（単独）が2.6兆円少なく、一般行政経費（単独）が2.9兆円多いことが示された。総務大臣からは、こうした決算かい離について同時一体的に是正し、地方財政計画に適正計上することと、決算かい離を是正したうえで、中期地方財政ビジョンを策定し、歳出の合理化に取り組むことが表明された。

(3) 総務省の受け止め及び財務省のねらい

こうした一連の議論を総務省側がどのように受け止めていたのか、複数の方が論文の形で考えを

4 「」内は内閣府ホームページで公表されている平成16年度第22回経済財政諮問会議の議事録より。

5 2004年度地方財政対策における通常収支に係る財源不足額のうち、国と地方が折半して対応することとされた財源不足額が7兆7,752億円であり、この数字を基にしていると推測される。

表明しており、当時の舞台裏が垣間見えて非常に興味深いのでここに紹介したい。

当時、総務省自治財政局交付税課長等を務めた岡本全勝氏は、月刊地方財務に掲載された論文の中で、かい離是正の議論は、「財務省による『攪乱』」であると批判している（岡本2005）。2004年10月22日の財務大臣提出資料中の地方財政計画に不適切な経費（財務大臣提出資料の中で例示されたのは、ペットの不妊手術代や乳幼児医療助成等であった。）が計上されているという指摘は例示されたような経費は地方財政計画に計上されていないため、事実誤認であるとしている。地方財政計画と決算には規模の差があり、その差額の歳出は財産売却収入や基金取崩し、超過課税等によって捻出した財源で賄われていることを示したうえで、「地方財政計画はあくまで計画であって、各自治体の予算を縛るものではない」、「国が決めたとおりに支出しなければならないのなら、地方自治とは言わない」と反論している。もう1点の地方財政計画の適正化によって7.8兆円の財源不足額を解消できるという財務省の主張は議論のすり替えや論理の飛躍があるとし、国庫補助金改革が争点となるなか「議論をそらす論点を持ち込んだ財務省の意図は不明」、「財務省が補助金廃止に不熱心であることを、国民に明らかにする結果となった」と痛烈に批判している。なお、決算かい離そのものについては、「あまりかけ離れると計画の意義が失われる」ため、かい離是正の必要性があることを否定していない。そのうえで、決算かい離は地方団体が住民ニーズに対応した結果であるため、「実態がおかしいのではなく、地方財政計画を実態に合わせるべき」と主張している。

2004年当時総務省自治財政局財政課長であった椎川忍氏は、「地方財政計画の歳入には、地方税や交付税といった用途の特定されない一般財源が多く含まれており、地方財政計画歳出と決算の間でずれが生じることは制度上予定されているものとはいえ、これを長年にわたって放置することは決して好ましいことではなく、また財政当局からはマイナスのかい離は生じている投資的経費（単独）についてのみ、そのかい離是正を進めるべきであるとの主張が強くなされていたことから、両者の一体的な是正が平成17年度地方財政対策の大きな課題であった。」と振り返る（椎川2005b）。この論文の中で経済財政諮問会議への総務大臣提出資料にふれ、投資的経費（単独）と一般行政経費のかい離是正をなぜ一体的に行う必要があるのか、という点について説明している。椎川氏は、「決算乖離の問題は、（中略）地方が『ハードからソフトへ』という政策転換を国よりも先取りして行っていることに起因しているもの」であり、「地方財政計画は、毎年毎年、国の予算とパラレルに各歳出項目の伸び率などをセットして策定しており、地方単独の経費もどうしても国の予算の中身に引っ張られて積算せざるを得ない」が、「地方団体の現実の予算は住民ニーズに応じて柔軟に転換してきている」としたうえで、「実績が足りない投資的経費（単独）の部分だけを落とし込んでいくのでは地方財政の規模がどんどん縮小していきただけであって、これは地方財源を減らす理屈にはなるとしても、適切な地方財源の確保や安定的な地方財源の確保にはつながらない」ため、両者の決算かい離を同時に是正しなければならない旨を主張したとしている（椎川2005a）。椎川氏は「決算乖離の問題については、これまではもっぱら専門家の間で問題が議論されてきたような感があった」と書いており、2004年度になって経済財政諮問会議で大きく取り上げられたことに対して、唐突感、違和感を抱いていたことが伺われる表現をしている。

もう一つ、興味深い指摘を紹介したい。自治省財務局長や自治事務次官を歴任した遠藤安彦氏は、2004年10月14日に関西学院大学主催で行われた講演会⁶の中で、「地方の投資単独の決算乖離が非常に問題になっています。これについては、私が現職であった頃は、大蔵省もあまりやかましく言いませんでした。」と述べている。遠藤氏が財務局長であったのは1994年からであるため、「現職であった頃」というのは、1995年度あたりを想定しているものと考えられる。バブル経済がはじけた後、阪神・淡路大震災の発災や地下鉄サリン事件の発生等も重なって、社会不安が増大していた時代である。遠藤氏は大蔵省が決算かい離について細かく指摘してこなかったことに関連して2つ理由を述べている。1点目は、当時景気の悪化に伴い国として公共事業を増やす必要があり、決算かい離は存在していたものの地方財政計画に、投資的経費を減額計上してしまうと地方団体も予算計上額を絞ることが見込まれたため、あえて地方財政計画では決算かい離を反映していなかったことが理由であるとしている。2点目がこの段階になって財務省が決算かい離を問題として指摘し始めた理由について言及している。2001年度以前の地方財政計画の財源不足額は、交付税特別会計借入金で対応が可能であり借入金の償還繰延を行うことで国負担の2分の1についても国一般会計からの負担を回避することができたが、2002年度以降の財源不足額の折半ルールでは、国が負担する財源不足額は国一般会計からの臨時財政対策加算で対応することとされており、財源不足額が生じた場合は国一般会計からの繰出しが不可避となっている。遠藤氏はこのルール変更が財務省の態度を変える要因の一つになったのではないかと推測しており、示唆に富んだ指摘と言える。

続けて遠藤氏は「投資単独の決算乖離というのは私も問題だと思います」とも述べている。バブル期には投資単独の決算額が計画額を上回る時期もあったが、その後決算が計画を下回るようになったため、決算かい離が1兆円ぐらいになった際に全国の総務部長会議で計画通りに投資的経費の単独事業を実施するよう依頼したと振り返っている。

ここまで、総務省サイドの受け止めを確認してきた。もう一方の財務省側のスタンスについては、資料が少ないため内幕を推し量ることは難しいが、財務省の政策広報誌である「ファイナンス」の記事にその一端が垣間見える。地方財政計画の策定が終わった2005年2月号に財務省主計局主計官の宮内豊氏が「平成17年度地方財政対策について」という論文を掲載している。宮内氏の論文では、10月22日の経済財政諮問会議での財務大臣提出資料と同様の主張がなされており、2005年度地方財政計画において、一定の計上の適正化が図られたものの、「既存の計画計上部分についての具体的な内訳の解明については、なお課題が残る」、「投資単独事業をはじめとして18年度以降においても更に適正化の取組みを強化すべき」、「地方財政計画の適正化・合理化を進め、計画規模の抑制を通じて、地方交付税の抑制に努めていくとともに、地方交付税の財源保障機能の縮小等」に取組み、地方

6 関西学院大学産業研究所主催の関西学院創設者W. R. ランバス生誕150周年記念講演会「地方交付税発足50年、制度の持続可能性を問う」。講演会は交付税の創設より時系列を追って3名の講師によって行われ、遠藤氏の講演は、3日目の2004年10月14日に行われた模様である。講演内容は、地方財政2005年6月号掲載「～講演会『地方交付税発足50年、制度の持続可能性を問う』から～『激動の地方交付税：バブル期とその崩壊後の制度運営』」より

の自立を目指すことが重要」としている（宮内2005）。

また、同論文の中で、国一般会計から交付税特別会計に繰り入れられる入口ベースの地方交付税について、2005年度は2004年度比で△8,177億円削減できたことを国の財政構造改革に貢献したと評価している。このことから、財務省サイドとしては、遠藤氏が指摘したとおり国負担となる折半対象財源不足額の削減を重要視していたことが伺える。

以上のように、経済財政諮問会議を中心に三位一体の改革の一つとして地方交付税改革について議論が交わされる中で、地方財政計画と地方団体の普通会計決算を比較した場合に、投資的経費の単独事業分の決算額が地方財政計画計上額を下回っている状況が複数年度にわたって継続しており、地方財政計画の投資的経費（単独分）について過大計上が疑われるというのが、財務省や民間議員から指摘された論点であった。財務省サイドの資料からは地方交付税の削減が重要事項となることが確認でき、背景には先に述べたように、折半対象の財源不足額を圧縮することで、国一般会計から支出される地方交付税交付金の圧縮を図るねらいがあったと言える。この期間の議論に言及した論文等から、総務省側では、財務省が地方交付税を削る目的で意図的にこの問題を持ち出してきたという受け止めがなされていることが確認できて興味深い。

（4）当時の決算かい離の状況

ここで、当時議論されていた決算かい離について、バブル経済期の1989年度から2008年度までの状況を確認しておく。地方財政計画と決算のかい離額は、毎年発行される「地方財政要覧」において公表されている。ただし、公表資料中では一般行政経費の補助単独の内訳や、かい離額の財源内訳は公表されていない。このため、一体的かい離是正措置後一般財源ベースでかい離額が解消したのかを確認することはできない。

1989年度からの主な項目の決算かい離額の状況は、図1及び表1のとおりである。一般行政経費については、1989年度から2008年度の間一貫して決算額が地方財政計画計上額を上回る状況が続いており、そのかい離額は最大9兆1,276億円（1998年度）となっている。

次に、投資的経費（単独）の状況であるが、1989年度から1992年度においては、投資的経費（単独）の決算額が地方財政計画計上額を上回っており、マイナスの決算かい離は生じていないことが確認できる。バブル経済の崩壊に伴い、公共投資等のマクロ経済対策による景気刺激が実施された1993年度以降、決算額が地方財政計画計上額を下回るようになり、1994年度には1兆円を超える状況となっている。これは、国が実施した経済対策に地方団体が十分に伴走できなかったことを示しているのではないだろうか。計画が先行していた様子がかがえる。かい離額の最大は、2000年度の△6兆1,224億円である。三位一体の改革が議論されていた2002年度から2004年度時点では、その時点で確認できる2000年度決算から2002年度決算の決算かい離額が、毎年度約△6兆円から△5兆円程度で推移し、最もかい離が大きくなっていた時期であった。

図1 1989年度から2008年度の決算かい離の状況

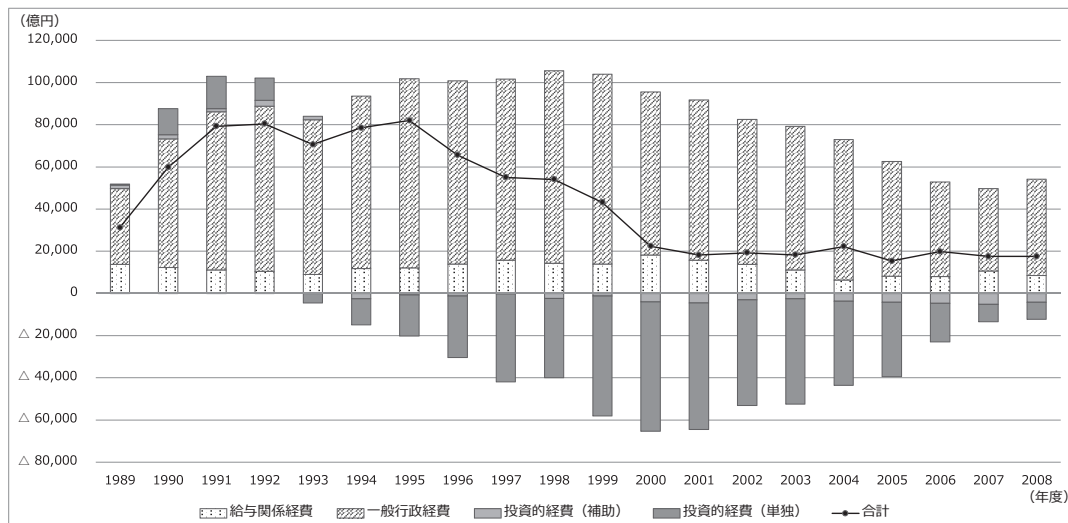


表1 1989年度から2008年度の決算かい離額⁷

(単位：億円)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
給与関係経費	13,816	12,281	11,086	10,445	9,090	11,883	12,170	13,890	15,778	14,307
一般行政経費	35,833	61,067	75,140	78,262	73,308	81,637	89,658	86,896	85,898	91,276
投資的経費(補助)	1,701	1,995	1,457	2,952	1,677	△ 2,441	△ 647	△ 1,182	△ 130	△ 2,399
投資的経費(単独)	598	12,222	15,344	10,527	△ 4,567	△ 12,431	△ 19,542	△ 29,221	△ 41,736	△ 37,531
合計	31,247	59,803	79,230	80,450	70,644	78,519	82,025	65,556	55,079	54,032

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
給与関係経費	13,985	18,311	15,720	13,868	11,231	6,401	8,268	8,081	10,649	8,516
一般行政経費	90,007	77,264	76,091	68,709	68,064	66,567	54,314	44,755	39,035	45,717
投資的経費(補助)	△ 1,235	△ 4,039	△ 4,529	△ 3,037	△ 2,522	△ 3,709	△ 4,084	△ 4,594	△ 5,138	△ 4,181
投資的経費(単独)	△ 56,781	△ 61,224	△ 59,920	△ 50,135	△ 49,966	△ 39,857	△ 35,308	△ 18,349	△ 8,178	△ 8,108
合計	43,153	22,380	18,218	19,301	18,282	22,238	15,435	19,875	17,543	17,583

(出典：各年度の地方財政要覧より筆者作成)

(5) 2005年度地方財政対策における決着

経済財政諮問会議等における議論を踏まえ、2004年12月18日に決定した地方財政対策では、投資的経費(単独)を7,000億円(一般財源ベースで3,500億円)減額し、一般行政経費(単独)を3,500億円(全て一般財源)増額する形で、一体的にかい離は正を実現することとなった。なお、増額することとなった一般行政経費(単独)には、事業内訳が存在しており、それぞれ市町村合併推進事業1,250億円、地域情報化推進事業500億円、公立保育所の職員人件費の地方超過負担分の解消1,750億円となっている⁸。この点に関し財務省の宮内氏は、「必要性・積算を精査した上で、真に増額が

⁷ 投資的経費は、普通建設事業費の額を抽出している。2003年度分は、2006年度に公表された地方財政要覧にて数値が更新されているため、更新後の数値を採用している。

⁸ 平成16年12月18日付け総務大臣・財務大臣覚書より

必要な行政需要と認められる経費」であるとしている（宮内2005）。

また、一般行政経費（単独）の増額に伴って必要となる財源については、他の財源不足額と同様、基本的にはその2分の1を国が、残り2分の1を地方が負担することとなっているが、「交付税に頼らない形で財源手当を行う観点から」（宮内2005）、2005年度については、臨時財政対策債により措置することとされた。この措置はその後5年かけて段階的に通常の財源不足の補てん措置に移行することも併せて合意された。

この本来であれば国が負担すべきであるが、国地方の財政状況及び三位一体の改革の趣旨を鑑みて、一時的に臨時財政対策債で措置することとされた部分については、後年度の地方交付税総額に加算されることとなった。少し長いが、地方財政対策に係る総務大臣・財務大臣の覚書より該当部分を次に抜き出す。

- 五、 地方財源の不足額のうち決算乖離是正に係る財源不足額（17年度にあつては、3,500億円。以下、この項において「決算乖離是正分財源不足額」という。）については、地方財政法第5条の特例となる地方債を発行することにより補てんすることとし、この旨を法律に定める。決算乖離是正分財源不足額は、平成22年度までの間に段階的に前項の地方財源不足額に移行させるものとし、その間における各年度において必要となる決算乖離是正分財源不足額と移行済みの額との差額の2分の1に相当する額については、平成23年度以降において、別途定めるところにより、一般会計より、交付税の特例措置（精算不要）として交付税特別会計に繰り入れるものとする。

（出典：「平成17年度地方財政対策に係る総務大臣・財務大臣覚書」

なお、読みやすさを考慮し、漢数字をアラビア数字に置き換えている。）

一般財源ベースで同額の是正措置を行うわけであるから、単に相殺すれば足りるように思われる。わざわざ全額を臨時財政対策債で一度措置したうえで、国負担分は後年度、地方交付税総額に加算するという措置は回りくどく、わかりにくい。しかし、仮に3,500億円をそのまま折半対象財源不足額に組み込んでしまうと、国一般会計からの繰入額の削減幅がそれだけ縮小してしまう。前述のとおり、財務省サイドとしては国一般会計から交付税特別会計への繰入額を削減する必要に迫られていたことが推測できるため、財源不足額は従来のルールどおり国と地方が折半して対応すべきとする総務省と、国一般会計からの繰入額の縮減を図りたい財務省双方の落としどころとして臨時財政対策債で対応するという案が採用されたものと考えられる。

なお、その後の2006年度から2009年度の地方財政対策の内容を確認すると、2006年度にかい離是正措置が図られた3,500億円については、5分の1ずつ5年間で通常の国地方が折半して対応する財源不足額に移行していることが確認できる。結果として一体的かい離是正は、2006年度、2007年度までの3か年で実施され、2006年度及び2007年度も2005年度と同様の財源措置が図られたため、2005年度から2011年度までの間の地方財政対策において、一体的かい離是正の実施に伴って生じた財源

不足額は、臨時財政対策債で措置されることとなった。臨時財政対策債で措置した額及び後年度国が交付税特別会計に繰り入れることとした額は、表2及び表3のとおりとなっている。一連の地方財政対策の結果、2011年度以降に国一般会計から交付税特別会計へ繰り入れることとした額は、合計2兆9,224億円となり、毎年度の地方財政対策に係る両大臣覚書の中で活用額が定められることとなった。このため、一体的かい離是正に係る加算を「覚書加算」としている。以下に示す表2中、2007年度及び2008年度の地方財政対策において、2007年度是正分が5,948億円、4,710億円と端数のある数値となっている。これは、2007、2008年度において折半対象財源不足額が生じなかったことによるものである。詳細はそれぞれ後述する。

表2 各年度における決算かい離是正分財源不足額の臨時財政対策債での財源措置状況

(単位：億円)

	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度	2008年度 補正	2009年度	2010年度	2011年度	計
2005年度是正分	3,500	2,800	2,100	1,400		700			10,500
2006年度是正分		10,000	8,000	6,000		4,000	2,000		30,000
2007年度是正分			5,948	4,710	90	3,600	2,400	1,200	17,948
計	3,500	12,800	16,048	12,110	90	8,300	4,400	1,200	58,448

(出典：各年度の地方財政詳解等をもとに筆者作成)

表3 各年度における決算かい離是正分財源不足額における後年度国が負担すべき額の状況

(単位：億円)

	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度	2008年度 補正	2009年度	2010年度	2011年度	計
2005年度是正分	1,750	1,400	1,050	700		350			5,250
2006年度是正分		5,000	4,000	3,000		2,000	1,000		15,000
2007年度是正分			2,974	2,355	45	1,800	1,200	600	8,974
計	1,750	6,400	8,024	6,055	45	4,150	2,200	600	29,224

(出典：各年度の地方財政詳解等をもとに筆者作成)

(6) 2006年度地方財政対策における一体的かい離是正措置

2006年度の地方財政対策をとりまとめるにあたり、当時の総務省自治財政局財政課長であった佐藤文俊氏は、「関係者の間では、比較的早い段階から、少なくとも平成17年度の規模を相当上回る是正を行わなければならないのではないかと受け止められていたように思う」と振り返っている。決算かい離の是正に関し、大きなかい離額が存在が「地方財政計画の信頼性をゆるがせているのではないかとという抽象的な議論のレベルにとどまらず、是正をすることが、そのやり方によっては直ちに地方歳出と地方交付税の大幅な削減につながる」、「あえていうならそのことを目的としてかい離の問題をもち出す、という面もある」ことを危惧していたとする。このため、かい離是正の規模によって、折半対象財源不足額がどの程度の額となるのか、慎重に見極めながら検討が進められたと回顧している（佐藤2006）。

2005年11月29日の平成17年度第27回経済財政諮問会議において、民間議員より地方財政計画計上額と決算のかい離を2006年度地方財政計画の中で半減させることが提案された。財務大臣からも投資的経費（単独）のかい離がまだ存在しており、引き続き計画の是正が必要であること及び計画の適正化を通じて、財源不足額を解消すべきである旨が重ねて主張された。総務大臣からは2001年度から2005年度までの間に地方財政計画の歳出が6.6兆円削減されており、折半対象財源不足額を解消しようとするれば、一般財源総額を確保するとした基本方針2005に反すること、及び巨額の削減はマクロ経済的にも影響が大きいため慎重に検討すべきであるとの反論がなされた。

結果として、2005年12月18日に決定された2006年度地方財政対策では、投資的経費（単独）と一般行政経費（単独）で1兆円のかい離是正を行うこととなった。なお、2005年度とは異なり、一般行政経費（単独）の1兆円の増額分の内訳については特段提示されていない。この決定について、総務省は2003年度決算におけるかい離の状況を踏まえ、投資的経費（単独）について「一般財源ベースで2.5兆円の乖離がある訳だが、平成17年度にまず0.35兆円の是正を行い、平成18年度に1兆円の是正を行ったわけであるから、民間議員提出資料にある乖離の半減は、十分達成している」としている⁹。

(7) 2007年度地方財政対策における一体的かい離是正措置

2007年度の地方財政計画策定にあたっては、2005、2006年度に引き続き一体的かい離是正に取組み、一般財源ベースで、投資的経費（単独）を6,000億円減額し、一般行政経費（単独）を6,000億円増額する措置を行っている。このことについて、総務省は「乖離是正は平成17年度に開始したが、これまで一般財源ベースで平成17年度は3,500億円、平成18年度は1兆円の是正を行っていることから、3年間で合わせて1兆9,500億円の乖離を是正したことになる。この結果、かい離（投資単独）は概ね解消する見込みとなった」と評価している¹⁰。

なお、2007年度の地方財政計画策定にあたっては、国と地方が折半して対応する財源不足額は発生しなかった。このため、決算かい離是正財源不足額もかい離是正を行った6,000億円全額ではなく、5,948億円だけ臨時財政対策債の発行によって措置することとされた。

同様に2008年度の地方財政計画においても折半対象財源不足額は発生しなかったため、2007年度のかい離是正分の4,800億円¹¹満額ではなく、4,710億円が臨時財政対策債の発行対象とされた。しかし、国税の見込みが当初予算に比して落ち込んだため、補正予算（第2号）において差引90億円が追加で措置された¹²。これは、「平成20年度当初の時点で、既往のルールに基づく財源不足補てん可能額よりも財源不足額が90億円少なかったため、臨時財政対策債の発行可能額を90億円縮減して

9 地方財政2006年3月号「平成18年度地方財政計画について」より

10 地方財政2007年3月号「平成19年度地方財政計画について」より

11 5分の1ずつ通常の財源不足額に移行するため、6,000億円から1,200億円減じた4,800億円となる。

12 補正時点では、全額を国一般会計からの繰入れで対応するものの、将来的の交付税財源から減額する「臨時財政対策債振替加算」として措置された。「臨時財政対策債振替加算」は、臨時財政対策債を発行することに替えて措置するものであるため、将来地方負担として精算するものである。

いたこと（当初において財源不足が90億円拡大していれば、臨時財政対策債を発行して地方の負担により補てんしていたこと）」¹³という考えのもと措置されたものである。

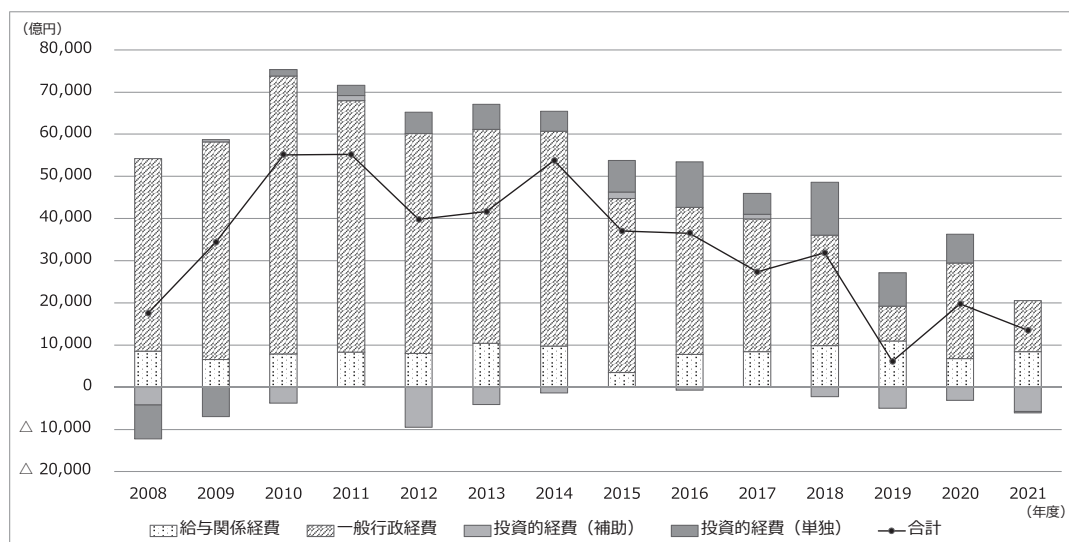
以上のような経過を踏まえ、2005年度から2011年度の間に臨時財政対策債で対応した額の2分の1である2兆9,224億円が、後年度の覚書加算として措置されることとなった。

(8) その後の決算かい離の状況

2006年12月18日に取り交わされた「平成19年度地方財政対策に係る総務大臣・財務大臣覚書」では、第5条のなお書きとして、「なお、決算乖離是正分財源不足額については、平成二十年度以降における歳出の見直しの減は、あり得べきものとする。」と定めている。覚書で言うところの「決算乖離是正分財源不足額」とは、一体的かい離是正を実施した結果として、一般財源の財源不足が拡大した額のことを指し、一体的かい離是正額そのものを指す。このため、なお書きは、2008年度以降も決算かい離の状況によってはかい離是正を実施する旨を定めていると読める。そこで、2008年度以降の決算かい離について、確認してみたい。実際の2008年度以降の決算かい離の状況を整理したものが、図2及び表4である。

図表が示す通り、一般行政経費については、一体的かい離是正を実施した後も、4兆円、5兆円規模で決算額が地方財政計画を上回っていたことが確認できる。なお、2020年度及び2021年度の決算には、新型コロナウイルス感染症対策のための制度融資等年度内の貸付金が多く含まれているため、分析に当たっては、年度内に償還される貸付金分を控除している。

図2 2008年度から2021年度の決算かい離の状況



13 地方財政2009年3月号「平成21年度地方財政計画について」より

表4 2008年度から2021年度の決算かい離額

(単位：億円)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
給与関係経費	8,516	6,539	7,861	8,337	7,951	10,374	9,732
一般行政経費	45,717	51,619	65,992	59,684	52,239	50,800	51,036
投資的経費(補助)	△ 4,181	521	△ 3,800	1,198	△ 9,507	△ 4,091	△ 1,370
投資的経費(単独)	△ 8,108	△ 6,994	1,532	2,350	5,088	5,932	4,679
合計	17,583	34,390	55,147	55,238	39,750	41,701	53,783

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
給与関係経費	3,446	7,724	8,462	9,885	10,929	6,736	8,398
一般行政経費	41,280	34,915	31,413	26,166	8,244	22,748	12,172
投資的経費(補助)	1,546	△ 654	1,150	△ 2,274	△ 4,957	△ 3,121	△ 5,752
投資的経費(単独)	7,466	10,866	4,921	12,527	8,018	6,807	△ 339
合計	37,056	36,554	27,331	31,894	6,126	19,782	13,475

※1 2019年度の金額は、2022年度公表資料において数値が更新されているため、更新後の金額を表示。

※2 2020年度、2021年度の一般行政経費及び合計は、年度内の貸付金を控除した額。

(出典：各年度の地方財政要覧より筆者作成)

投資的経費(単独)についても、2008年度及び2009年度こそ決算額が地方財政計画を下回っているが、2010年度以降は、計画計上額を上回っている。これは、東日本大震災や近年頻発する風水害を受けた防災意識の高まりから、緊急防災・減災事業債や緊急河川等浚渫事業債を活用した事業や、高度経済成長期からバブル経済期に数多く建設した公共施設の耐用年数が迫るなか、公共施設の長寿命化や施設統合等に活用できる公共施設等適正化推進事業債を活用した事業等、単独事業に充当できる地方債メニューの充実が図られ、地方団体が、これを積極的に活用している結果であると考えられる。

決算かい離額全体についても、年々減少傾向にあることが確認できる。特に新型コロナウイルス感染症対策が必要となる前の2019年度決算においては、一般行政経費の決算かい離額も1兆円を下回っており、2004年当時議論されたような決算かい離は生じていないと言えるのではないだろうか。実際に、2007年度を最後に一体的かい離是正措置は実施されていないこともこれを裏付けていると言えよう。

4 覚書加算の活用状況

では、次に覚書加算が2011年度以降どのように活用されてきたのかを確認していく。

2004年12月18日付け「平成17年度地方財政対策に係る総務大臣・財務大臣覚書」の中では、「平成23年度以降において、別途定めるところにより、一般会計より、交付税の特例措置(精算不要)として交付税特別会計に繰り入れる」とされており、その時点では何年度にいくら繰り入れを行うのか明確に定めがなかった。加算額及び時期については、2010年12月22日に交わされた「平成23年度

地方財政対策に係る総務大臣・財務大臣覚書」に規定されている。該当する規定は次のとおりである。

三、 交付税特別会計の既定借入金に係る元金の償還について、次の考え方にに基づき、償還方法を別紙2のとおり変更することとし、所要の法律改正を行う。

(2) 平成16年12月18日付け総務・財務両大臣覚書第5項、平成17年12月18日付け総務・財務両大臣覚書第8項及び平成18年12月18日付け総務・財務両大臣覚書第5項に基づき、一般会計より、交付税の特例措置（精算不要）として交付税特別会計へ繰り入れることを予定している額（以下この項において「乖離是正分加算額」という。）については、第5項の例により、財源不足額のうち従前と同様の例により総務大臣及び財務大臣が協議して定める補てんすべき額を国と地方が折半してそれぞれ補てん措置を講ずる場合（以下「折半対象財源不足がある場合」という。）には、当該「乖離是正分加算額」によって生じる財源不足額の減額相当額については、本来臨時財政対策債の発行額の縮減に充てられるべきであることを踏まえ、別紙2に定める平成34年度までの間における交付税特別会計借入金の償還予定額のうち2分の1相当額及び平成35年度における償還予定額のうち724億円に充てるものとする。

これに基づき、平成23年度における「乖離是正分加算額」は、500億円とし、この旨を法律に定めるとともに、当該加算により生じる財源不足額の縮減相当額については、臨時財政対策債の発行額の縮減に充てるものとする。

（出典：「平成23年度地方財政対策に係る総務大臣・財務大臣覚書」

なお、下線は筆者が引いた。また、読みやすさを考慮し、漢数字をアラビア数字に置き換えている。）

「平成23年度地方財政対策に係る総務大臣・財務大臣覚書」では、覚書加算の使い途として、「臨時財政対策債の発行の縮減」に充てられるべきとしたうえで、「交付税特別会計借入金の償還予定額のうち2分の1相当額」を毎年度加算すると定められた。過年度の財源不足額を交付税特別会計借入金で補填してきた経緯があるが、その償還財源については将来の地方交付税財源から捻出する整理とされている。償還額が大きくなればその分だけ出口ベースの地方交付税が減り、地方交付税の減を埋めるために臨時財政対策債の発行額が大きくなる可能性がある。これは地方財政の健全化という観点からすれば好ましいことではない。そこで、将来の借入金の償還ペースに合わせて覚書加算を措置することで毎年度の出口ベースの地方交付税総額を確保しつつ臨時財政対策債の縮減を図るという意図が伺える。覚書加算は中長期にわたって安定的な地方交付税財源を確保するという視点に立って立案された制度といえる。

ここで、交付税特別会計の借入金の償還と臨時財政対策債の関係について補足する。毎年度の地方交付税総額の算定のなかで、国一般会計から繰り入れられた入口ベースの地方交付税から、交付税特別会計の借入金の償還額は控除される仕組みとなっている。また、借入金の償還に伴って拡大

する財源不足額については、臨時財政対策債で補填されることとされている。例えば、2024年度の状況を確認すると、2024年1月22日付け事務連絡の「令和6年度の地方財政の見通し・予算編成上の留意事項等について」に臨時財政対策債の積算に関する記載がある。以下にその記載を抜粋する。この事務連絡にあるとおり、2024年度は折半対象財源不足額が発生しないため、積算の合算額の一部である4,544億円が臨時財政対策債の発行対象となっている。

第2 地方財政対策

1 通常収支分

(2) 財源不足とその補填措置

- ② 令和6年度における臨時財政対策債の発行額は、地方の負担である過去に発行された臨時財政対策債の元利償還等に係る次のアからオまでに掲げる額の合算額の一部（4,544億円）とすることとしている。

ア 平成13年度以降に発行した既往の臨時財政対策債の元利償還に

起因する財源不足額 4兆55億円

イ かい離是正分に相当する額 △2,500億円

ウ 交付税特別会計借入金の償還のため発行する額 5,000億円

エ 交付税特別会計借入金の利払費予算額に相当する額 1,965億円

オ 「地方交付税法」附則第4条の2第4項等に基づき令和6年度において交付税の総額から減額することとしている額について国・地方の適切な負担調整を行う観点から発行する額 4,684億円

(出典：「令和6年度の地方財政の見通し・予算編成上の留意事項等について」)

なお、下線は筆者が引いた。）

交付税特別会計借入金の償還計画は、2011年度以降、その時々々の財源不足額の状況に応じて数度見直しが行われている。ここで交付税特別会計借入金の償還実績と覚書加算の実績を確認しておきたい。状況を整理したものが表5であり、2兆9,224億円の覚書加算額がどのように活用されてきたのか確認することができる。表5より、覚書加算は2兆9,224億円中、2024年度までに1兆8,000億円が活用済みとなっており、残余は1兆1,224億円となっていることがわかる。この残額については、表6のとおり2028年度までに加算されることとなっている。

なお、表5の交付税特別会計借入金の償還額と覚書加算の額を比較していった場合、複数の年度において、必ずしも覚書加算の額が償還額の2分の1となっていないことがわかる。年度途中の補正予算によって償還額そのものが変更となったケース（2020年度等）もあるが、各年度の財源不足額の状況や前年度からの繰越額の多寡によって柔軟に加算額を変更する運用を行っていることがわかる。

例えば、2021年度は当初、新型コロナウイルス感染症の流行により経済活動の縮小が見込まれ、

国税収入及び地方税収入の減少が見込まれていた。この結果2016年度以来の10兆円を超える財源不足額が生じると見込まれ、折半対象財源不足額も発生することが見込まれていた。財源不足額への対策として、借入金の償還が繰り延べられ、2021年度の償還額は0とされたが、覚書加算は予定通り2,500億円加算することとし、臨時財政対策債の発行額を少しでも縮減できるように配慮された。

2021年度の事例とは反対に、2022年度及び2023年度は、国税収入決算額の上振れ等により前年度からの繰越金が多かったことを踏まえ、予定通り借入金の償還は行うものの、覚書加算は将来に加算されることとなり、加算時期の調整が行われている。この加算時期の調整については「今後、交付税特別会計借入金の償還額が増加していくことを踏まえ、今後の交付税総額の安定的確保の観点から、加算総額を変更せずに、加算額が大幅に減少する令和9年度以降に加算するよう」にしたものと説明されている¹⁴。

表5 交付税特別会計借入金の償還額と覚書加算及び財源不足額の状況

(単位：億円)

年度	借入金償還額	覚書加算	財源不足額	うち折半対象
2011	1,000	500	142,452	76,308
2012	1,000	500	136,846	76,722
2013	1,000	500	132,808	72,091
2014	2,000	2,000	105,938	52,877
2015	3,000	400	78,205	29,059
2016	4,000	2,100	56,063	5,494
2017	4,000	2,500	69,710	13,301
2018	4,000	2,000	61,783	3,311
2019	4,050	0	44,101	0
2020	2,500	2,500	45,285	0
2021	8,500	2,500	101,222	34,338
2022	5,000	0	25,559	0
2023	10,000	0	19,900	0
2024	5,000	2,500	18,132	0
累計		18,000		

※ 借入金償還額は、当該年度の補正予算で増減があった場合、補正後の額。

それぞれ当初地方財政計画では、2019、2020年度は5,000億円、2021年度は償還なし、2023年度は1兆3,000億円となっていたものを補正予算で増減している。

(出典：毎年度の総務省自治財政局財政課の事務連絡より筆者作成)

14 地方財政2022年3月号「令和4年度地方財政計画について」より

表6 今後予定されている交付税特別会計借入金の償還額と覚書加算の見込み

(単位：億円)

年度	借入金償還額	覚書加算
2025	6,000	3,000
2026	7,000	3,500
2027	8,000	4,000
2028	9,000	724
累計		11,224

(出典：「令和5年度地方財政対策に係る総務大臣・財務大臣覚書」より筆者作成)

ここまで、覚書加算の活用状況について確認した。覚書加算は原則として、交付税特別会計借入金の当該年度の償還額の2分の1の額を繰り入れることとされているものの、その年度の財源不足額の状況などを総合的に勘案しながら、柔軟な運用が行われていることが確認できた。このことから、覚書加算は地方交付税総額の安定確保に寄与しており、地方交付税財源の年度間調整に大きな役割を果たしていると結論づけることができると考える。

5 覚書加算の今後のあるべき姿

論文の締めくくりとして、覚書加算の今後について私見を述べたい。前節で確認したとおり、覚書加算の残額は1兆1,224億円となっており決して潤沢な額とは言えない。

近年の地方財政対策の状況を確認してみたい。直近3年の財源不足額とその財源対策の状況を整理したものが、表7である。

2024年度地方財政対策においては、地方交付税法附則に定められた法定加算額988億円に加えて、

表7 直近3年の地方財政計画における財源不足額と財源対策の状況

(単位：億円)

		2022年度	2023年度	2024年度
財源不足額		25,559	19,900	18,132
財 源 対 策 の 状 況	財源対策債の発行	7,600	7,600	7,600
	法定加算（配偶者控除に係る国負担分）	154	154	154
	法定加算（公共事業等臨時特例債の利子負担額等）	0	0	834
	覚書加算（一体的かい離是正分）	0	0	2,500
	交付税特会剰余金の活用	0	1,200	500
	地方公共団体金融機構の金利変動準備金の活用	0	1,000	2,000
	臨時財政対策債の発行（既往債償還分等）	17,805	9,946	4,544
	折半対象財源不足額	0	0	0

(出典：毎年度の総務省自治財政局財政課の事務連絡より筆者作成)

覚書加算として2,500億円が措置されている。覚書加算は、臨時財政対策債の減額に活用されていることから、仮に覚書加算がなければ、臨時財政対策債の地方財政計画計上額は4,544億円から2,500億円だけ増えることになる。このように覚書加算は、地方財政の健全化に大きな役割を果たしており、その影響は無視できない。

参考までに2025年度以降の法定加算について確認しておく。今後の法定加算の予定額は、表8のとおりであり、2032年度までの間に4,385億円が加算されることとなっている。単年度あたりの加算額は最大で961億円が予定されているが、法定加算額は縮減傾向にある。

表8 2025年度以降の法定加算額

(単位：億円)

年度	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	計
法定加算額	775	535	548	599	961	961	3	3	4,385

(出典：地方交付税法附則第4条の2第3項)

ここまで確認してきた覚書加算や法定加算には、将来の交付税財源のための「貯蓄」のような役割を果たしているが、年度間調整はプラスのものばかりではない。過年度の補正予算や決算時に、地方交付税財源が不足した場合に国一般会計が補填した額は、将来の交付税財源から減額することとされている。この精算を要する額は、表9のとおり、2025年度から2044年度までの間に2兆7,707億円となっている。これはいわば「負債」と言うべきものである。近年、国税及び地方税の伸張を踏まえ2023年度に4,922億円、2024年度に2,223億円の精算の前倒しを実施しているものの、覚書加算や法定加算に比べて、精算を要する額は大きな規模となっており、安定的な地方交付税財源の確保にとって課題があると言える。

表9 2025年度以降の精算額の状況

(単位：億円)

精算項目	2025～2026	2027～2030	2031～2036	2037～2044	合計
2008年度補正予算分	827				1,655
2009年度補正予算分	984	984			5,903
2019年度補正予算分	650	650			3,897
2020年度補正予算分		586	586	586	10,543
2016年度決算分	449				898
2019年度決算分		481	481		4,811
合計	2,910	2,700	1,067	586	27,707

(出典：地方交付税法附則第4条の2第4項及び第5項)

2023年度以降、臨時財政対策債は1兆円を切る規模となり、2024年度の地方財政計画においては、財源対策債の発行額よりも少ない4,544億円の発行となった。臨時財政対策債は、2001年度より交付税特別会計借入金に代わる財源対策として導入されたものである。臨時財政対策債の縮減・脱却については、長年地方団体が要望を継続してきた。現下の状況は手放して歓迎すべきものと考えている。また、地方交付税法第6条の規定に照らしても財源不足額は地方交付税の法定率の引き上げによって措置されることが原則である。しかし、国財政と地方財政は車の両輪である以上、国が赤字国債を発行している現状にあっては単純な法定率引き上げは難しいと思われる。長期的な視点に立った場合、当該年度の臨時財政対策債の縮減にこだわるのではなく、将来の財源不足額への対策として、地方団体は一定規模の臨時財政対策債の発行を受容する必要があるのではないだろうか。持続可能かつ安定的な地方交付税制度を実現するために、国税収入や地方税収入が伸張している局面においては、覚書加算を活用せず将来の財源として加算時期の調整を行うことが望ましいのではないかと筆者は考える。

前節で確認したとおり覚書加算の加算時期の見直しは、2022年度及び2023年度の地方財政対策において実際に実施されている。従来の規定では、2022年度には法定加算1,656億円と覚書加算500億円の合計2,156億円が一般会計加算として繰り入れられる予定となっていたが、将来の交付税特別会計借入金の償還額の増加を見越し、加算時期の調整が実施されたところである。今後も積極的に加算時期の後ろ倒しを行っていくべきと考える。

こうして三位一体の改革を振り返ると、地方交付税を巡ってこれだけの熱量をもって議論が戦わされたことに正直驚きを禁じ得ない。議論の中には制度そのものを正しく理解しないまま、誤解に基づく指摘をしているものも数多く含まれており、地方交付税制度にとっては受難以外の何物でもなかったと思われるが、地方交付税がクローズアップされたという意味では制度発足以来70年のなかでも大きなトピックであるように思われる。当時、「財務省の『攪乱』」と批判されたかい離是正措置が、20年の時を経て、なお地方交付税総額確保に影響を与え続けているというのは興味深い事実である。

先に触れた2004年10月の関西学院大学主催の講演会のなかで、小西砂千夫教授が、地方交付税制度のわかりにくさについて言及している。曰く、地方交付税制度は「楽屋話」で、「対外的に説明しようと言う意識を持って作った制度ではない」ため、「片言隻句から全体を理解するよう努力」しないと見えない世界であるとのことである。今回テーマとして取り上げた一体的かい離是正に係る覚書加算は、単年度の地方財政措置だけを見ていってもなかなか全体像が見えてこないものであった。現在から丁寧に遡って、制度ができた当時の状況や時代背景等とあわせて、解きほぐしていくことで初めて制度の目指すところや意味合いが理解できるものとなっていた。業務として地方交付税制度に触れて以来これまで、少しでも地方交付税制度を理解しようと努めてきた。その道程は小さなタイルを拾って、大きなモザイク画を復元しているような心持ちであった。ひるがえって、その一年一年の地方財政対策をひも解いていく過程こそが、地方交付税制度を研究する醍醐味であると筆者は考える。願わくば本論文が、地方交付税制度の理解の一助となることを期待して、締めくくり

としたい。

【参考文献等】

- 遠藤安彦（2005）「～講演会『地方交付税発足50年、制度の持続可能性を問う』から～『激動の地方交付税：バブル期とその崩壊後の制度運営』」『地方財政』2005年6月号，pp. 16-37
- 大沢博（2006）「平成18年度地方財政計画について」『地方財政』2006年3月号，pp. 11-79
- 大沢博（2007）「平成19年度地方財政計画について」『地方財政』2007年3月号，pp. 10-77
- 大沢博・寺崎秀俊・牛島授公（2005）「『経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005』について」『地方財政』2005年8月号，pp. 31-87
- 岡本全勝（2005）「進む三位一体改革—その評価と課題（3）」『地方財務』2005年6月号，pp. 104-161
- 小西砂千夫（2005）「～講演会『地方交付税発足50年、制度の持続可能性を問う』から～『三位一体改革の自治体財政運営：地方債協議制移行をひかえて』」『地方財政』2005年7月号，pp. 24-42
- 佐藤文俊（2006）「平成18年度の国の予算と地方財政対策」『地方財政』2006年2月号，pp. 11-54
- 権川忍（2005 a）「『三位一体の改革の全体像』に至る過程とその評価」『自治研究』第81巻第4号（pp. 3-35）及び第5号（pp. 3-58）
- 権川忍（2005 b）「平成17年度の国の予算と地方財政対策」『地方財政』2005年2月号，pp. 13-87
- 地方財務協会（各年度）『改正地方財政詳解』
- 地方財務協会（各年度）『地方財政要覧』
- 出口和宏（2009）「平成21年度地方財政計画について」『地方財政』2009年3月号，pp. 12-79
- 原邦彰（2005）「平成17年度地方財政計画について」『地方財政』2005年3月号，pp. 19-105
- 原邦彰・川窪俊広・松田浩樹（2004）「『経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004』について」『地方財政』2004年6月号，pp. 10-68
- 前田一浩（2004）「平成16年度地方財政計画について」『地方財政』2004年3月号，pp. 9-96
- 前田一浩・原邦彰・宮地俊明（2003）「『経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003』について」『地方財政』2003年7月号，pp. 12-70
- 宮内豊（2005）「平成17年度地方財政対策について」『ファイナンス』2005年2月号，pp. 54-64
- 吉井俊弥（2022）「令和4年度地方財政計画について」『地方財政』2022年3月号，pp. 40-87