

第1章 コロナ禍による国の財政健全化政策の破綻と 地方財政健全化政策の挫折

町田俊彦

はじめに

コロナ禍は地方財政に深刻な影響を及ぼしている。21世紀に入り国の財政政策の最優先課題となってきた財政健全化政策に呼応して、地方財政ではマクロ

の健全化政策が主要課題の一つとなってきた。本稿では、国の財政健全化政策に呼応した地方財政健全化政策の展開とコロナ禍による挫折を明らかにする。

1. 国の財政健全化政策の展開と破綻

(1) 小泉内閣の健全化目標の設定と財政健全化の進展

橋本政権は1996年12月に国・地方の財政赤字の対GDP比を2025年度までに3%以下（EUのマーストリヒト条約の収斂条件）とし、以後政府債務残高を累積しないという財政健全化目標を閣議決定した⁽¹⁾。財政赤字3%は基礎的財政収支の均衡に相当する。財政健全化政策は、1990年代末の山一証券、北海道拓殖銀行の破綻に示される金融システムの麻痺を伴う不況の下で挫折した。

2001年4月に発足した小泉内閣下で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」（「骨太の方針2001」）では、2002年度一般会計当初予算で新規国債の発行額を30兆円以下に引き下げ、次に基礎的財政収支の黒字化を目指すとした財政健全化目標を掲げた⁽²⁾。「骨太の方針2001」では基礎的財政収支の黒字化が健全化目標の新たな指標として設定された点が特徴的である。

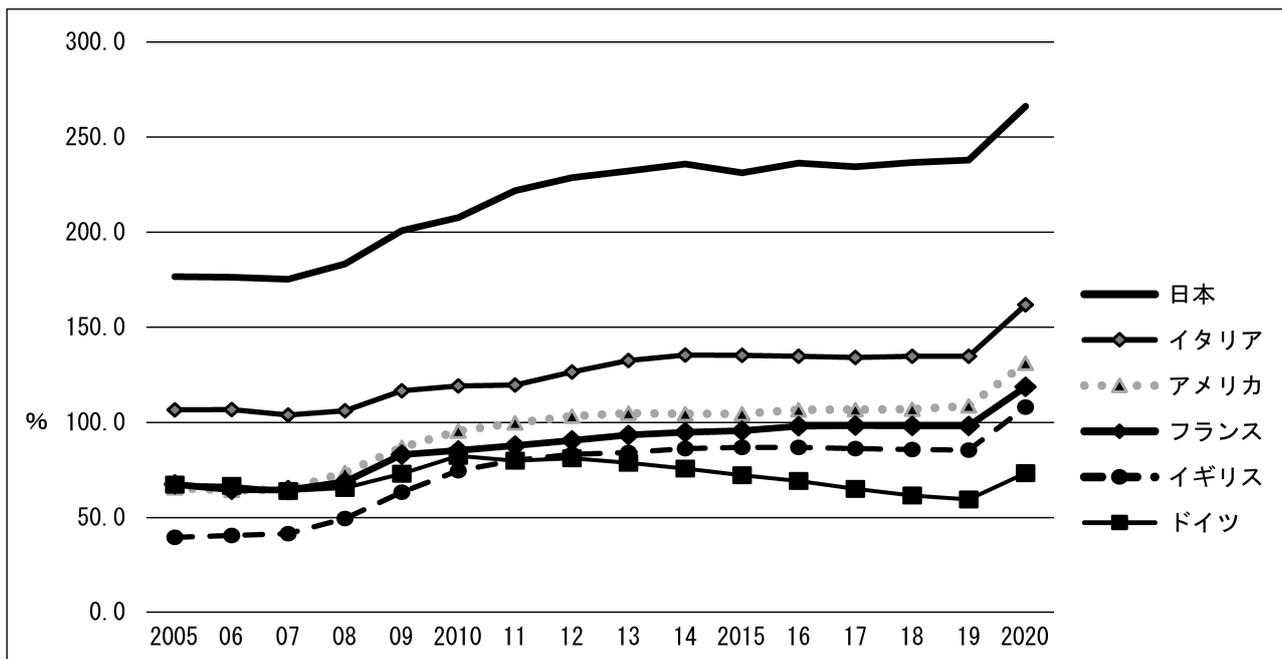
基礎的財政収支（プライマリーバランス、PB）は、その年度に必要とされる政策的経費（歳出総額マイナス国債費）が、その年度の税収・税外収入（歳入総額マイナス公債金）でどの程度賄うことができているかを示す指標である。PBが均衡していれば、その年度の政策的経費を新規国債に

頼ることなく、税収・税外収入で賄うことができている。PBが均衡していても、利払費相当分だけ政府債務残高は増加する。従ってGDP比政府債務残高を安定的に低下させるには、一定水準以上のPB黒字化を達成する必要がある。

GDP比政府債務残高を国際比較した図1によると、日本は突出して高く、上昇テンポが速い。そこで国の財政健全化政策の最終目標は、GDP比長期債務残高の引き下げに設定された。財政健全化政策で扱われるPBは国民経済計算（SNA）ベースの国・地方（一般政府）のPBである。国（中央政府）には一般会計だけではなく、特別会計の一部と独立行政法人の一部が含まれる。地方の長期債務残高には地方債と企業債（一般政府としての普通会計負担分）の残高だけではなく、交付税特別会計借入金残高のうちの地方負担分が含まれる。なお国負担分の借入金残高については、2007年度末に全額を国の一般会計へ承継したため、2007年度末以降の交付税特会借入金残高は全額地方負担分である。

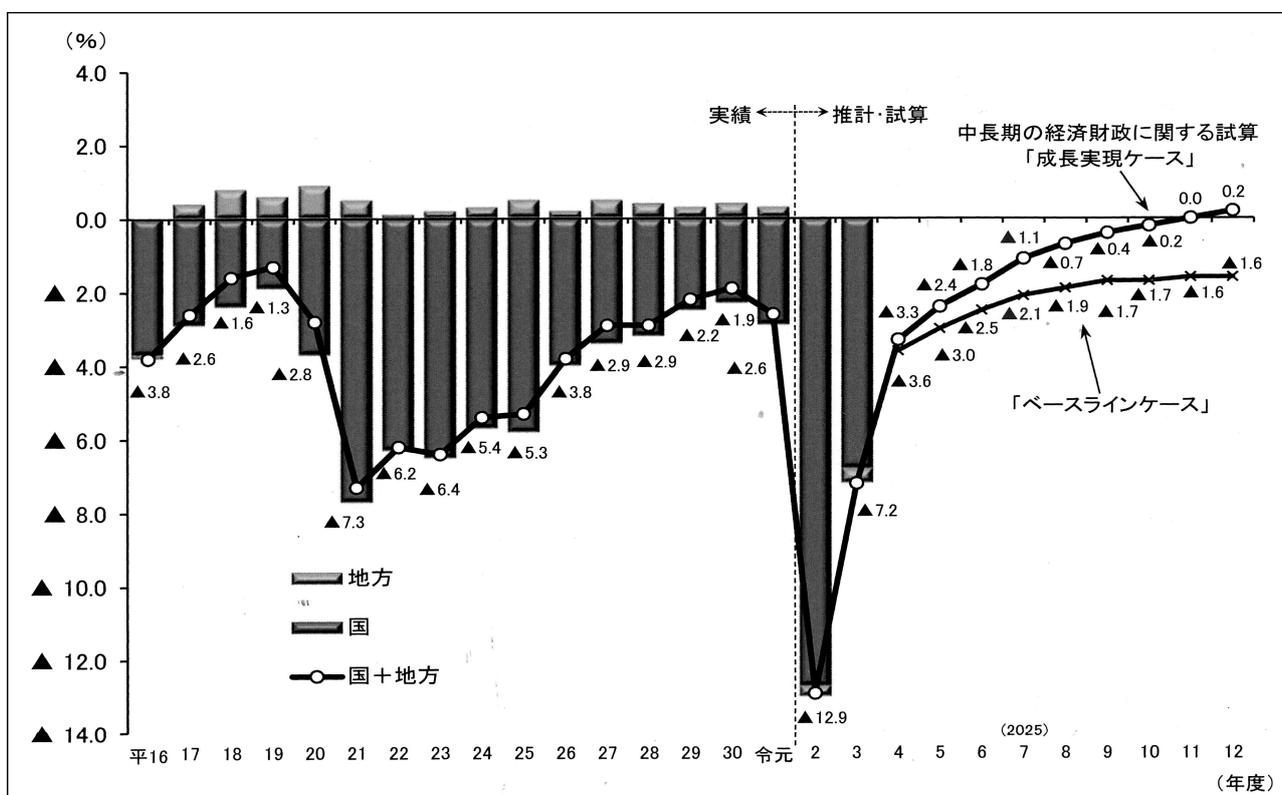
2003年1月に閣議決定された「改革と展望——2002年度改定」においては、2010年代初頭におけるPB黒字化を目指すとして、財政健全化目標を具体化した。小泉政権で最後となる「骨太の方針2006」では、2011年度のPB黒字化を目指すとし

図1 GDP比政府債務残高の国際比較



(注) 日本では2019年と2020年は推計値、日本以外の国では2020年は推計値。
 (出所) 財務省主計局「我が国の財政事情」(令和3年度政府予算案)2020年12月。
 原資料はIMF, *Economic Outlook*, October 2020.

図2 国・地方の基礎的財政収支(対GDP比)



(注) 1. 令和元年度までは実績、2年度以降は内閣府「中長期の経済財政に関する試算」(3年1月21日)による。
 2. 平成23年度以降は復旧・復興対策の経費及び財源の金額を除いたベース。
 3. 平成20年度は一般会計による日本高速道路保有・債務返済機構からの債務継承の影響、23年度は日本高速道路保有・債務返済機構からの一般会計への国庫給付を特殊要因として控除。
 (出所) 参議院予算委員会調査室『財政関係資料集』令和3年版。

てより明確化した。この財政健全化目標は、第一次安倍内閣、福田内閣へと引き継がれた。

国・地方のP B赤字比率（対GDP比）をみると、2002年度の5.5%、2003年度の5.3%から2007年度の1.3%まで大幅に低下しており、輸出主導型景気上昇を背景として、2008年秋のリーマンショックまで財政健全化は順調に進捗した（図2参照）。

(2) リーマンショックによる財政健全化の行き詰まりと健全化目標の先送り

順調に進捗してきた国の財政健全化政策は、リーマンショック後の世界金融危機・同時不況によりブレーキがかかった。国・地方のP B赤字比率（対GDP比）は、2008年度に反転して2.8%となり、2009年度7.3%、2010年度6.3%と急上昇した。P B黒字化を2011年度に達成することは不可能となり、財政健全化目標の修正は不可避となった。

麻生政権下で策定された「骨太の方針2009」では、5年以内のP B赤字比率（対GDP比）の半減、10年以内のP B黒字化の確実な達成が掲げられ、財政健全化目標の達成年度が先送りされた。

2009年9月に民主党政権が成立すると、鳩山首相の直属機関として内閣官房に設置された国家戦略室における検討を経て、同年12月に「予算編成の基本方針」が閣議決定された。

「予算編成の基本方針」では、2010年前半に中期財政フレームと中長期的な財政規律の在り方を含む「財政運営戦略」を策定することとした。2010年6月に鳩山総理が退陣、菅内閣が新たに発足、2010年6月に「財政運営戦略」を閣議決定した。①2015年度までにP B赤字比率（対GDP比）を2010年度比で半減、②2020年度にP Bを黒字化、③2021年度以降に対GDP比長期債務残高を安定的に引き下げという財政健全化目標が設定された。中期財政フレームでは、2011年度～2013年度に「基礎的財政収支対象経費」（国の一般会計歳出総額から国債費と決算不足補填繰り戻しを除いたもの、P B対象経費）について2010年度を下回らないこととすると定められた。

(3) アベノミクス下での健全化中間目標の達成

2012年12月に成立した第二次安倍政権は、①日銀による物価上昇率2%に目標設定した大幅な金融緩和、②公共事業を中心とする積極財政による景気刺激、③成長戦略を「3本の矢」として、先進国で唯一生じているデフレからの脱却を図る「アベノミクス」を展開した。

2013年6月には民主党政権を継承した財政健全化目標が閣議決定され、2014年6月に閣議決定された「骨太の方針2014」にも盛り込まれた。2013年8月に閣議了解された「当面の財政健全化に向けた取組等について——中期財政計画——」では、国の一般会計のP B赤字の目安として2013年度23兆円、2014年度19兆円、2015年度15兆円を設定、2014年度と2015年度に各4兆円の改善が目標とされた。実績をみると、2013年度の23.6兆円から2014年度18.3兆円（前年度比5.2兆円削減）、2015年度13.7兆円（同4.6兆円削減）と目標を上回る改善が見られた。

国・地方のP B赤字比率（対GDP比）は、2012年度5.5%、2014年度3.8%と低下、2015年度には2.9%と中間目標（3.2%以下）をクリアした。

2015年度において財政健全化政策の中間目標が達成された要因としては、第1に輸出主導型景気上昇と円安（輸出関連大企業の円ベースの売上を増大させる）による法人税の順調な拡大があげられる。第2に2014年4月の消費税増税と増収分の財政再建への優先的配分である。「社会保障・税の一体改革」において消費増税分は制度上全て社会保障財源化（社会保障4経費に充当）された。しかし2012年の「税と社会保障の一体改革」を巡る三党合意によると、社会保障に充当する割合は1/5にすぎず、4/5は財政再建等に充当することとされた。2016年度予算における消費税増収額（国・地方8.2兆円）のうち、「社会保障の充実」に充てられたのは1.35兆円（うち子ども・子育て支援6,003億円）、16%にすぎない。

第3に計画的な社会保障関係費の抑制である。「骨太の方針2015」の経済・財政再生計画では、2016～2018年度の集中改革期間における社会保障関係費の伸びを1.5兆円程度とする目安が設定された。実績としては、社会保障関係費の伸びは3

年連続して対前年度4,997億円増となり、目安は順守された。社会保障関係費の伸びを対前年度5,000億円に抑えるために、2016年度予算では1,700億円、2017年度予算では1,400億円、2018年度予算では1,300億円の削減措置が薬価の引き下げ、医療等の自己負担引き上げを中心として盛り込まれた。

財政健全化の順調な進捗を背景として、2015年6月に閣議決定された「骨太の方針2015」では、「デフレ脱却・経済再生」、「歳出改革」、「歳入改革」の3本柱を一体として推進する「経済・財政再生計画」（2016～2020年度）を盛り込んだ。計画期間の当初3年間（2016～2018年度）は「集中改革期間」とする。

財政健全化の中間目標を達成した後、国・地方のPB赤字比率（対GDP比）は2016年度には2.9%で横ばいであり、2017年度2.3%、2018年度1.9%と低下したがテンポは緩慢となった。国の一般会計のPB赤字は2016年度には前年度比で2.6兆円削減されて11.1兆円となったが、2017年には11.2兆円と1,118億円拡大した。2018年度には10.7兆円へ再び縮小したが、改善は1.2兆円で2014～2015年度の4.6～5.2兆円と比較すると小幅なものにとどまっている。財政健全化がスローダウンしたのは、アベノミクスと消費増税の効果が弱まったことに起因する⁽³⁾。一般会計の税収は、2013～2015年度には28.1%増加したが、2016～2018年度の伸びは7.2%にとどまっている。

財政健全化の中間目標は達成されたものの、2020年度におけるPB黒字化という最終目標の達成は見通しが立たなかった。2017年7月に内閣府が経済財政諮問会議に提出した「中長期の経済財政に関する試算」によると、経済成長率が実質で2%以上、名目で3%以上という「超楽観的」シナリオにおいても、2020年度にPBは8.2兆円の赤字となる。PBが黒字化するのには、財政健全化の最終目標より5年間繰り延べられて2025年度となる。この試算は、2019年10月に予定されていた消費税率（国・地方）の10%への引き上げと軽減税率の導入、社会保障・税の一体改革の時点で決まった増収分の使途を前提としている。

(4) 「新しい経済パッケージ」による幼児教育無償化と健全化目標の先送り

「解散の大義がない」「森友・加計学園問題の疑惑隠し」との批判を封じるために、自民党は2017年秋の総選挙の目玉として「人づくり革命」を打ち出し、教育の無償化や高齢者中心の社会保障を低所得者・若年者に向けた「全世代型社会保障」の実現を掲げ、その財源として消費税率引き上げによる増収分を充てるとした。衆議院選挙で与党が勝利すると、政府は2017年12月に2兆円規模の「新しい経済政策パッケージ」を閣議決定した。その中心は幼児教育無償化で、2019年4月から一部をスタートし、2020年4月から全面的に実施する。財源としては消費税の増税分（5.6兆円）の使途を変更、財政再建等に充当する割合4/5を1/2に引き下げ、社会保障に充当する割合を1/5から1/2（2.8兆円）に引き上げる。消費税率引き上げによる増収分の財政再建等への充当割合の引き下げにより、「新しい経済政策パッケージ」においては、2020年度のPB黒字化の達成は困難になると認めている。

2018年6月に閣議決定された「骨太の方針2018」では、2025年度のPB黒字化と対GDP比長期債務残高の安定的な引き下げを目指す新たな健全化目標を打ち出した。財政健全化の目標年度を5年間先送りした理由としては次の点が挙げられた。

- ① 成長低下に伴い、税収の伸びが「経済・財政再生計画」よりも緩やかであった。
- ② 消費税率引き上げ延期（2019年10月まで2年半）や補正予算（税収1.7兆円減額、うち法人税1.1兆円減額）の影響により、2018年度のPB赤字比率（対GDP比）の見込みは2.9%（実績は1.9%）であり、財政健全化の進捗に当初の計画よりも遅れがみられる。
- ③ 「人づくり革命」の安定的財源を確保するため、2019年10月に予定されている消費税率引き上げ分の使い道を見直すこととした。

(5) コロナ禍による国の財政健全化政策の破綻

2021年1月に内閣府が経済財政諮問会議に提出した「中長期の経済財政に関する試算」では、国・地方のPB赤字比率（対GDP比）は、2019

年度には2.6%と高まり反転していたが、2020年度には一挙に12.9%に上昇すると見込まれている。当初予算の7割強に達する巨額の3次にわたる補正により、一般会計の歳出規模は2010年代の約100兆円（決算ベース）から2020年度補正後では一挙に175.7兆円に膨張した。大規模な歳出の追加（79.4兆円）と租税の年度内自然減収（8.4兆円）の発生に伴い、新規国債は80.0兆円増発された。決算ベースの新規国債発行額は、2016年度の38.0兆円から2017年度の33.6兆円に減少した後、2019年度の36.6兆円へ微増したが、2020年度補正後には一挙に112.6兆円に達している。

2021年度の国・地方のP B赤字比率（対GDP比）は7.2%とリーマンショック後の2009年度の水準に匹敵する高さになると試算されている。2020年度第3次補正において「15か月予算」の考え方により多額の経費が先取り計上されたにもかかわらず、106兆円と最大規模を更新した2021年度当初予算案は、大幅な新規国債増発を伴っている。国の一般会計のP Bの赤字額（当初予算ベース）は、2012年度の25.3兆円をピークとして2020年度の9.6兆円まで縮小してきたが、2021年度には20.4兆円へ大幅に拡大している。

「試算」によると、超楽観的な経済成長率（2021年度以降、全ての年度で名目3%以上の高成長）の前提を置いた成長実現ケースにおいて、財政健全化目標の達成年度である2025年度のP B赤字比率（対GDP比）は7.3%であり、黒字化が達成されるのは2029年度である。実現性が高いベースラインケースでは、2025年度のP B赤字比率は12.6%であり、2029年度にも10.4%のP B赤字が残る。2025年度のP B赤字比率7.3%、2029年度にP B黒字化という試算は、3次にわたる大型補正を反映していない2021年7月の試算と同じである。2021年度から2022年度にかけての1年間に、P B赤字が2020年7月の試算では5.9兆円（23.4兆円→17.5兆円）縮小するのに対して、今

回の試算では21.0兆円（40.1兆円→19.1兆円）も縮小するという不自然な試算になっている。P B黒字化の達成年度が2030年代に繰り延べられれば、2025年度のP B黒字化を目標とする財政健全化政策の破綻が露呈するからであろう。

2020年7月17日に閣議決定された「骨太の方針2020」では、コロナ禍を踏まえ、経済活動と感染防止策を両立させる「新たな日常」を前面に出した。一方、2025年度とされているP B黒字化の達成年度については明記せず、「持続可能な財政を実現してゆく」との表現にとどめている。2021年1月21日の記者会見で西村経済財政・再生相は、「これまで同様の歳出改革を進めると（見通しより）3年程度の前倒しは視野に入ってくる」と説明、健全化目標を変更せず、まずは感染防止や生活支援に注力する姿勢を強調した（「日本経済新聞」2021年1月22日付）。2025年度P B黒字化を目標とする財政健全化政策は破綻しているにもかかわらず、菅政権は目標や健全化措置の見直しを行おうとしなかった⁽⁴⁾。

コロナ収束が見通せない状況の下で、拡大した歳出規模の縮減は困難であろうが、増税を視野に入れるべきであろう。高収益をあげながらも課税を回避している米IT大手などが提供するデジタルサービスに独自に課税する国がイギリス、フランス、スペイン、インドと相次いでいる（「日本経済」2021年4月4日付⁽⁵⁾）。2021年10月8日、日本を含む136カ国・地域は国際課税の新たなルールについて、最終合意した。その柱は①法人税に最低税率（15%）の導入、②市場国が課税できる「デジタル課税」の導入である。バイデン米大統領は、2021年3月31日に8年間で2兆ドル超のインフラ投資案を発表したが、その財源としては連邦法人税率の21%から28%への引き上げや「グローバルミニマム税」などで賄う（「朝日新聞」2021年4月2日付）。

2. 小泉政権下の地方交付税と地方歳出の削減

(1) 投資単独事業費を中心とする歳出削減

小泉政権下では2002～2006年度にPBは13.5兆円改善したが、その中身をみると、国は輸出主導型景気上昇に支えられた税収増加、地方は歳出カットでほぼ半分ずつ貢献したとされている⁽⁶⁾。地方財政計画の歳出総額の対前年度比伸び率は、「骨太の方針2001」により小泉内閣の財政健全化政策がスタートした2002年度以降2006年度まで毎年度マイナスになっている（表1参照）。

地方歳出削減のターゲットとなったのは給与関係費と投資的経費であった。国・地方の公共投資の削減は橋本内閣で本格化した。が、「財政構造改革法」が凍結され、小渕内閣の下で景気対策に重点が移行した後も続けられた。公共投資のうち地方の投資的経費は2000年代に入ると2013年度まで一貫して削減された。小泉内閣の財政健全化政策では、投資単独事業が主なターゲットとなった。

例えば「骨太の方針2003」では、①2006年度までに地方財政計画計上人員を4万人以上縮減、②1990～1991年度の水準を目安に投資単独事業費を抑制、③経常的経費（単独分）を現在水準以下に抑制という地方歳出の削減方針が盛り込まれた。2004年度地方財政計画では、「骨太の方針2003」を前倒しして投資単独事業費を対前年度比19.2%も大幅に削減、2005年度8.2%、2006年度13.5%と「三位一体の改革」（2004～2006年度、個人住民税への移譲は2007年度）の時期を通じて大幅な削減が続いた。なお2005～2007年度の投資単独事業費の大幅削減には「乖離是正」も影響している。財務省は投資単独事業費の計画額が決算を超過していることから、地方交付税で過剰な財源保障が行われていると批判した。一方、総務省は一般行政経費単独分では計画額が決算額を下回る逆乖離が生じていると反論した。結局、基準財政需要額

表1 地方財政計画・歳出の推移 — 通常収支分 —

億円／%

	歳出合計		給与 関係費	一般行 政経費	地方再生 対策費	歳出 特別枠	公債費	維持 補修費	投資的経費		単独事業費		公営企業 繰出金
	歳出額	増減率							歳出額	増減率	歳出額	増減率	
2000	889,300	0.5	236,642	197,087	—	—	120,991	10,043	284,187	-3.6	185,000	-4.1	32,750
2001	893,071	0.4	236,509	205,994	—	—	127,901	10,165	271,705	-4.4	175,000	-5.4	32,697
2002	875,666	-1.9	236,998	208,068	—	—	134,314	10,124	245,985	-9.5	157,500	-10.0	32,177
2003	862,107	-1.5	234,383	210,263	—	—	137,673	10,068	232,868	-5.3	148,800	-5.5	32,052
2004	846,669	-1.8	229,990	218,833	—	—	136,779	9,987	213,283	-8.4	134,700	-9.5	30,797
2005	837,687	-1.1	227,240	231,307	—	—	133,803	9,817	196,761	-7.7	123,700	-8.2	28,659
2006	831,508	-0.7	225,769	251,857	—	—	132,979	9,768	168,889	-13.5	100,911	-19.2	27,346
2007	831,261	0.0	225,111	261,811	—	—	131,496	9,766	152,328	-9.8	85,884	-14.9	27,249
2008	834,014	0.3	222,071	265,464	4,000	—	133,796	9,680	148,151	-2.7	83,307	-3.0	26,352
2009	825,557	-1.0	221,271	272,608	4,000	5,000	132,955	9,678	140,617	-5.1	80,808	-3.0	26,628
2010	821,268	-0.5	216,864	294,331	4,000	9,850	134,025	9,663	119,074	-15.3	68,683	-15.0	26,961
2011	825,054	0.5	212,694	308,226	3,000	12,000	132,423	9,612	113,032	-5.1	53,558	-22.0	26,867
2012	818,647	-0.8	209,760	311,406	—	14,950	130,790	9,667	108,984	-3.6	51,630	-3.6	26,590
2013	819,154	0.1	197,479	318,257	—	14,950	131,078	9,889	106,698	-2.1	50,030	-3.1	25,753
2014	833,607	1.8	203,414	332,194	—	11,950	130,745	10,357	110,035	3.1	52,279	4.5	25,612
2015	852,710	2.3	203,351	350,589	—	8,450	129,512	11,601	110,010	-0.0	52,758	0.9	25,397
2016	857,593	0.6	203,274	357,931	—	4,450	128,051	12,198	112,046	1.9	54,341	3.0	25,143
2017	866,198	1.0	203,209	365,590	—	1,950	125,902	12,621	113,570	1.4	56,297	3.6	25,256
2018	868,973	0.3	203,144	370,522	—	—	122,064	13,079	116,180	2.3	58,076	3.2	25,584
2019	895,930	3.1	203,307	384,197	—	—	119,088	13,491	130,153	12.0	61,076	5.2	25,394
2020	907,397	1.3	202,876	403,717	—	—	116,979	14,469	127,614	-2.0	61,137	0.1	24,942
2021	898,060	-1.0	201,540	408,824	—	—	117,789	14,694	119,273	-6.5	62,137	1.6	24,430

(注) 歳出特別枠は、地域雇用創出推進費（2009年度）、地域活性化・雇用等臨時特例費（2010年度）、地域活性化雇用等対策費（2011年度）、地域経済基盤強化・雇用等対策費（2012～2017年度）。

(出所) 総務省「地方財政計画関係資料」、参議院予算委員会調査室『財政関係資料集』令和3年度版。

を一般行政経費単独分については増額、投資単独事業費については削減することになった。

投資的経費とは対照的に一般行政経費は年々増加している。ただし「三位一体の改革」で国庫補助負担金が一般財源化された分と「乖離是正」で増額された分を除く「通常分」は2002年度以降はマイナスとなっており、一般行政経費は実質的には削減されている⁽⁷⁾。

(2) 地方交付税の削減

投資的経費を中心とする地方歳出カットは地方交付税の削減と結びついていた⁽⁸⁾。2000～2005年度に基準財政需要額の総額と投資的経費は大幅に削減された（表2参照）。基準財政需要額の削減額をみると、総額に対する投資的経費の割合は、道府県分で88.0%、市町村分で66.1%に達する。投資的経費の基準財政需要額の削減が地方交付税全体のカットをもたらしたのである。2000～2005年度に基準財政需要額に占める投資的経費の割合は顕著に低下している。

地方交付税の大幅な削減は、2004～2006年度に実施された「三位一体の改革」の一環として強行された⁽⁹⁾。都道府県知事会など地方団体は、分散集権型の政府間財政関係の集権的色彩を弱め、自治権を強めるために、国から地方への税源移譲を要求した。その見返りに、日本の特徴である国から地方への巨額の財政移転のうち、国の省庁が地方自治体をコントロールする主な手段となってきた国庫支出金の削減を求めた。その成果をみると、国の所得税から地方の個人住民税へ3兆円の税源

移譲が行われたが、国庫支出金の改革は4.7兆円、地方交付税の削減は5.1兆円に達している。税源移譲を大幅に上回る国から地方への財政移転の削減により、地方団体が求めた分権改革ではなく、国の「小さな政府」指向の地方行財政スリム化、財政健全化最優先の政策として実施されたことになる。地方交付税の大幅な削減により、交付税依存度が高い中小都市や町村は深刻な財源不足に見舞われ、「平成の大合併」に駆り立てられた。

(3) 交付税特別会計借入の廃止と「折半ルール」の設定

第1次石油危機後、国税の一定割合から成る地方交付税総額（マクロの地方交付税）と個々の地方自治体の一般財源不足額の総計（ミクロの地方交付税）には大幅な乖離（マクロの財源不足）が生じた。著しいマクロの財源不足が継続的にみられる場合、交付税法第6条の3第2項では交付税率（国税の地方交付税への充当割合）の引き上げを定めている。しかし国は財政危機を理由として、地方団体が要求した交付税率の引き上げには応じなかった。マクロの財源不足の補填を決める地方財政対策では、建設地方債としての財源対策債の増額と交付税特会の資金運用部からの借入を2本柱とした。

バブルの時期にはほぼ停止していた交付税特会借入（以下、地方負担借入）は、バブル崩壊後1992年度（補正）の1兆5,682億円から再開し、1995年度には4兆2,532億円に達した（図3参照）。第1次石油危機以降バブル期までの借入の

表2 基準財政需要額と投資的経費の推移

		百万円／%		
		基準財政 需要額計(A)	うち投資的 経費(B)	(B)／(A)
道府県分	1990	18,222,317	4,432,157	24.3
	1995	19,381,082	4,604,360	23.8
	2000	22,111,422	4,917,717	22.2
	2005	19,921,769	2,990,651	15.0
市町村分	1990	18,056,370	4,828,833	26.7
	1995	22,265,548	6,323,725	28.4
	2000	25,056,241	6,627,741	26.5
	2005	21,915,441	4,552,970	20.8

(出所) 「地方交付税関係計数資料」各年度版より作成。

ピークである1979年度（1兆1,905億円）の3.6倍もの巨額の発行であった。1996～1997年度に縮小した借入は、1990年代末の金融システムの麻痺を伴う不況下で膨張し、1999年度には4兆4,320億円とピークに達し、2000年度にも4兆441億円と4兆円を超えていた。

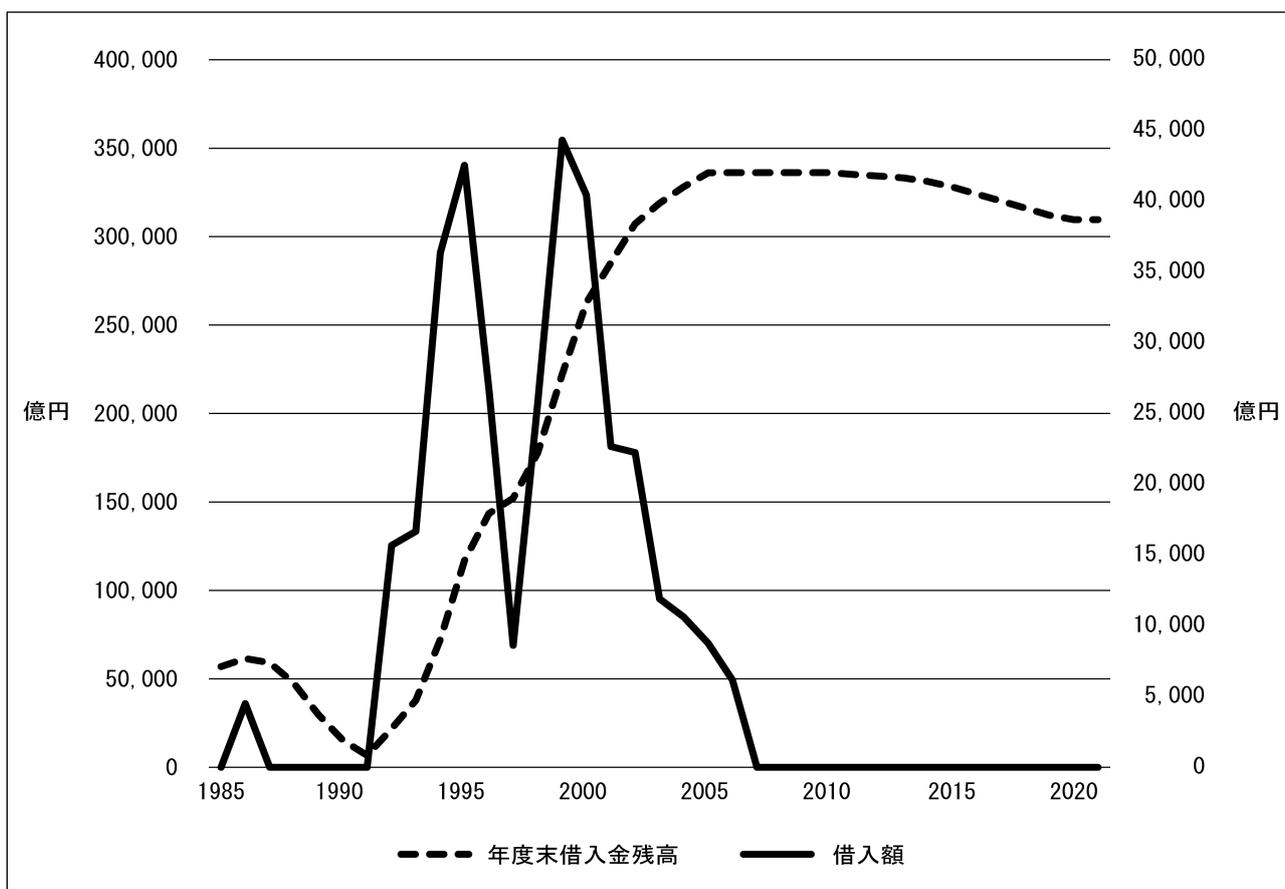
交付税特会借入は、個々の地方自治体が借金と意識することのない「隠れ地方債」であり好ましくないとの判断から、2001年度地方財政対策において「減税分」（国の減税政策に起因する財源不足）を除く「通常収支分」の財源不足については新規借入を停止した。代わって国負担（1/2）は一般会計加算（臨時財政対策加算）、地方負担（1/2）は臨時財政対策債により補填する「折半ルール」を導入した。2001年には財政投融资改革が行われ、資金運用部が廃止されたことも影響した。「通常収支分」については、2002年度まで経過措置として、国負担、地方負担ともその1/

4は交付税特会借入金により補填することとした。

橋本内閣下の1998年度税制改正、小渕内閣下の1999年度税制改正の中心は、貯蓄・投資を促進という供給サイドを刺激することを狙いとする「恒久的な減税」であった。所得税では最高税率を50%から37%へ（住民税では15%から13%）引き下げ、国・地方の法人課税の表面税率は1997年の49.98%から1999年の40.87%へ引き下げられた⁽⁴⁾。

「恒久的な減税」に係る補填措置としては、地方税の減収については、①国のたばこ税の一部移譲、②法人税の交付税率引き上げ（32%→35.8%）、③地方特例交付金、④減税補填債などが充てられた。国税の減税による地方交付税影響分の補填措置としては、交付税特会借入が続けられ、国と地方が折半して償還することとした。2003～2005年度に実施された「先行減税」に係る補填措置については、地方税の減収には減税補填債を充てるが、地方交付税の影響には交付税特会

図3 交付税特別会計の借入額と年度末借入金残高



(注) 年度末借入金残高は左目盛、借入額は右目盛。

(出所) 参議院総務委員会調査室「地方財政データブック」2015年版、「地方財政白書」2016～2021年度版。

借入金を充てることとした。

2007年度以降は、「減税分」についても交付税特会借入が停止された。①国のたばこ税の一部移譲の継続、②法人税の交付税率の引き下げ

(35.8%→34%)、③地方特例交付金の漸減(2009年度廃止)を行い、①と②で補填されない減収相当額は、通常収支の国・地方の「折半ルール」に沿って補填することになった。

3. リーマンショック後の巨額の地方財源不足と補填措置

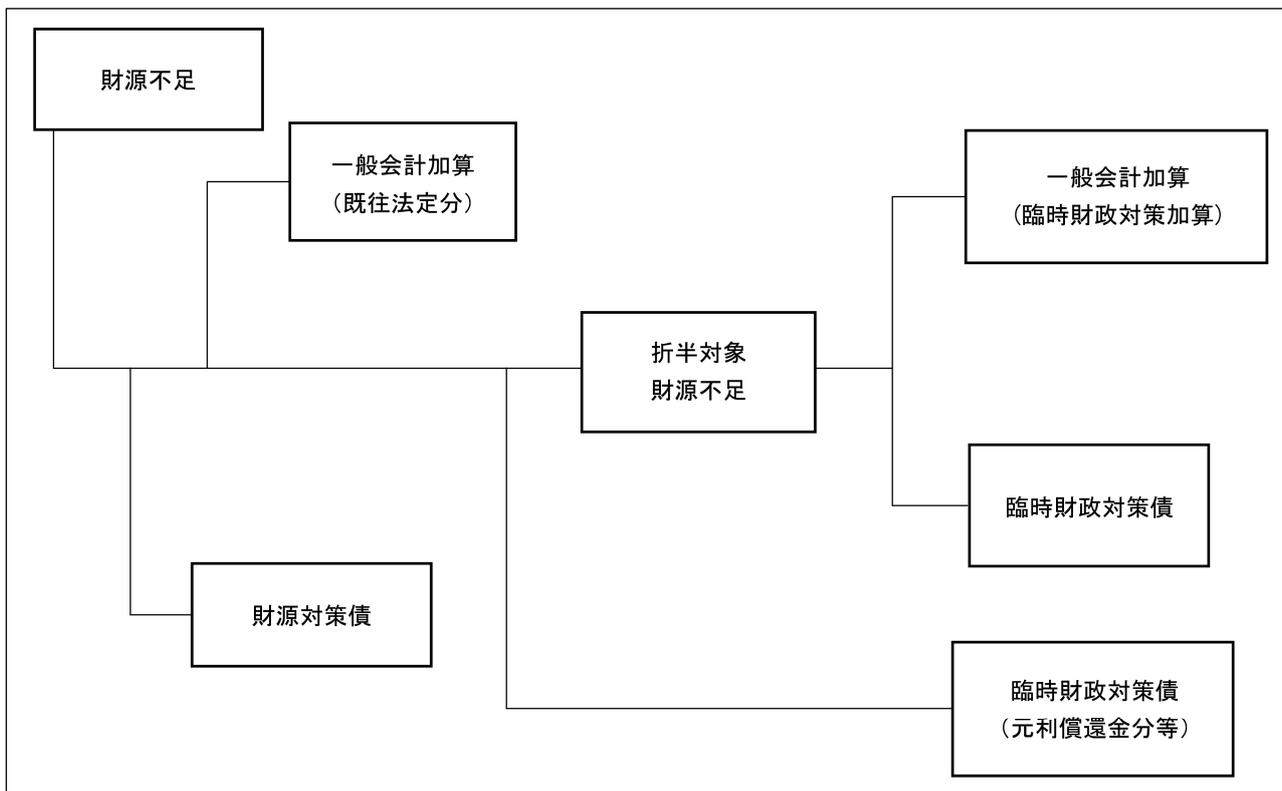
(1) 地方財源不足と補填措置

2007年度における交付税特会借入の停止に伴い、地方財源不足の補填は①財源対策債の発行、②折半対象前財源不足の補填、③折半対象財源不足の補填を3本柱として再編された(図4参照)¹⁰⁾。地方財源不足から財源対策債と折半対象前財源不足を控除した後に残る財源不足が折半対象財源不足である。折半対象財源不足は、「折半ルール」により1/2が一般会計の臨時財政対策加算、1/2が臨財債によって補填される。「折半対象前財源不足」の補填で毎年度継続して活用されているのは一般会計加算(既往法定分)と臨財債(元利償還金分等)である。

一般会計加算(既往法定分)は、国が過去の地方財政対策において後年度に交付税措置することを地方交付税法附則で明記した分である。例えば2005~2007年度に実施された地方財政計画額と決算の乖離是正において、基準財政需要額を一般行政経費単独分については増額、投資単独事業については削減することになった。投資単独事業の計画額の削減額と一般行政経費(単独分)の計画額の増加額の間でバランスがとれずに財源不足が発生し、全額臨財債で補填した。この臨財債については後年度に地方交付税で「既往法定分」として調整することになった。

臨財債(元利償還金分等)はすでに発行された

図4 2007年度以降の地方財源不足(通常収支分)の補填と「折半ルール」の基本的な姿



(出所) 沼尾波子ほか『地方財政を学ぶ』138頁。

臨財債の元利償還に充てるために発行されるもので、借換債としての性格をもっている。これを折半対象に含めると、「折半したものを再び折半することになる」ことになるため、外れている。2008年度以降は、後述する「地方再生対策費」に係る臨財債の元利償還金が含まれている。

折半対象前財源不足に対する補填措置としては、その他に別枠加算、公庫債権金利変動準備金、繰越金、交付税特会剰余金、交付税特会償還金の繰延も活用されている。

(2) 巨額の地方財源不足の発生と「折半ルール」の適用

地方財源不足は、2003年度の17.4兆円をピークとして、2006年度8.7兆円へ縮小し、減税分がなくなった後も2007年度4.4兆円、2008年度5.2兆円と小幅にとどまった（図5参照）。リーマンショック後には地方財源不足は2009年度10.5兆円、2010年度18.2兆円と大幅に拡大し、2011～2013年度には13～14兆円と巨額で推移した。

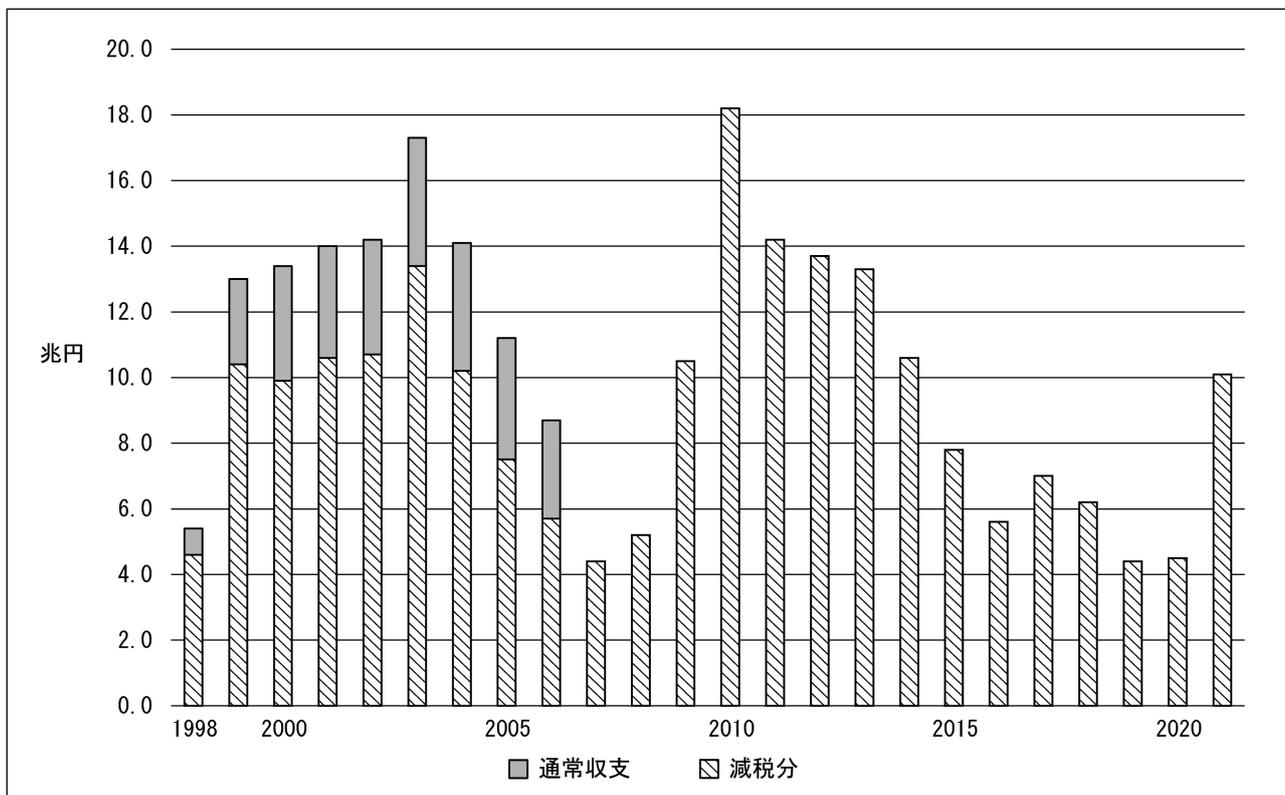
2007～2008年度の地方財源不足は折半対象前財

源不足の補填措置で完全にカバーできたから「折半対象財源不足」は解消された（図6参照）。リーマンショック後の2009年度には、拡大した地方財源不足のうち折半対象前財源不足の補完措置（5.0兆円）でカバーできたのは1/2であり、「折半対象財源不足」（5.5兆円）が再発生し、「折半ルール」が適用されることになった。2010年度には折半対象前財源不足に対する補填措置は7.4兆円に増加したが、「折半対象財源不足」は10.8兆円に倍増した。2011～2013年度は、折半対象前財源不足は6兆円台、「折半対象財源不足」は7兆円台で推移した。

(3) 「危機対応モード」としての「歳出特別枠」・別枠加算の設定

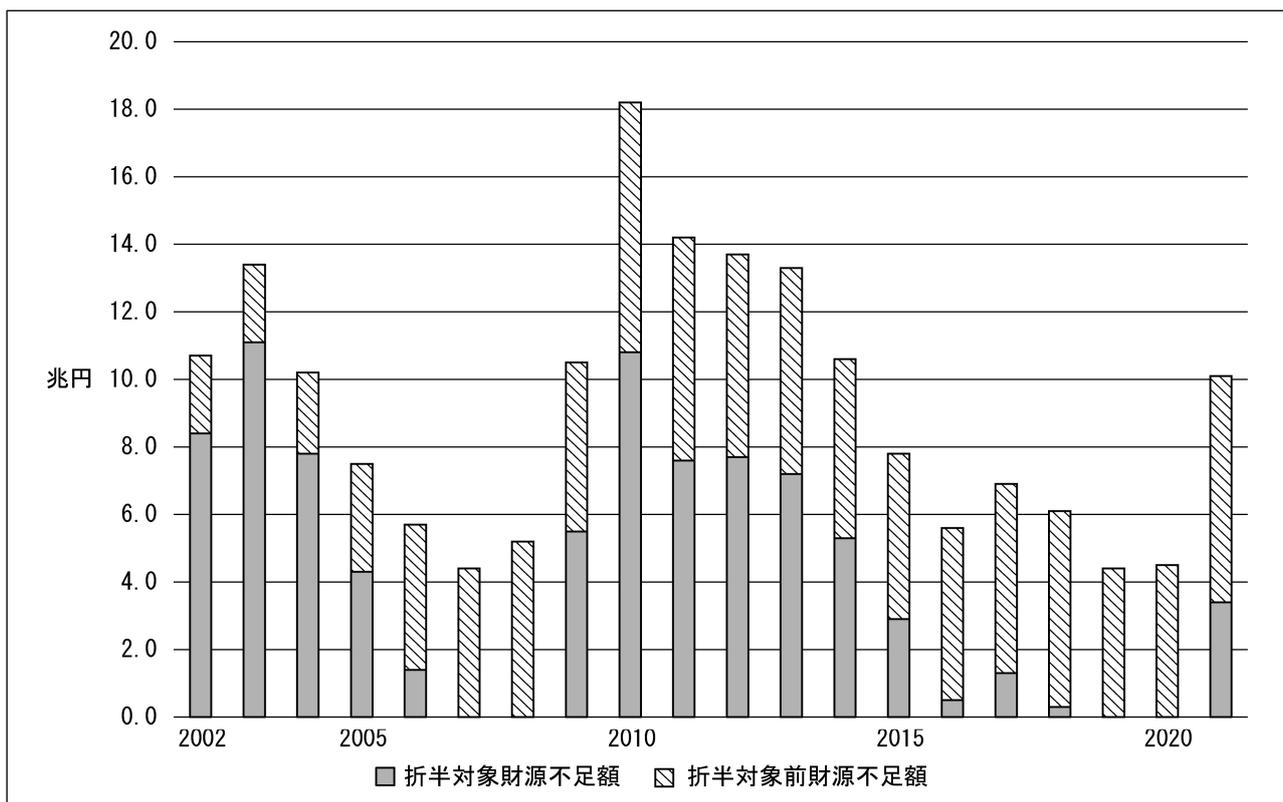
抑制基調の一般行政経費を補強するための特別枠は、2008年度に「地方再生対策費」として創設されている。小泉内閣の下で輸出主導型景気上昇が展開したものの「東京一極集中」が進み、地域間の経済力と地方税収の格差が顕著となった。そこで2008年度地方財政計画では「地方再生対策費」

図5 地方財源不足の推移



(出所) 「地方財政計画の概要」各年度版

図6 通常収支の財源不足の推移



(出所) 「地方財政の概要」各年度版

(4,000億円)を創設、特に財政の厳しい地域に重点的に配分することとした。地方法人特別税・特別譲与税の創設に伴い、事業税の再配分を通じて不交付団体の水準超経費が抑制される。偏在是正効果を財源にするが、偏在是正の効果が出るまでの間は、臨財債の発行により財源を確保することとされた。2012年度には創設された「地域経済基盤強化・雇用等対策費」に統合された。

2008年秋のリーマンショックを契機とする世界金融危機・同時不況に見舞われると、麻生内閣は2008年12月に「生活防衛のための緊急対策」を閣議決定した。それに対応して2009年度地方財政計画では地方交付税「1兆円増額」が盛り込まれた。うち5,000億円を「歳出特別枠」としての「地域雇用創出推進費」の創設に、5,000億円をその他に充当した^(注)。「歳出特別枠」は、地方交付税の増額分を財源としたので、地方財源不足に対して中立的であった。そこで2009年度地方財政計画では1兆円の別枠加算を補填措置から除いている。これを含めると、2009年度の地方財源不足は11.5兆円、折半対象前財源不足は6.0兆円（前年度比

0.8兆円増）になる。

2010年度には、政権交代により与党民主党が掲げる「地域主権改革」の一環で、地方の一般財源を充実させるために別枠加算が1.1兆円に拡大された。これに合わせて前年度の「地域雇用創出推進費」にかわり、「歳出特別枠」として「地域活性化・雇用等臨時特例費」9,850億円を計上し、同額が別枠加算として計上された（表3参照）。2011年度には「地域活性化・雇用等臨時特例費」9,850億円に、子育て支援等の事業を勘案した2,150億円を上乗せ、「地域活性化・雇用等対策費」1兆2,000億円を計上した。別枠加算としては、地方の財源不足の状況等を踏まえた分1兆500億円、歳出特別枠の上乗せへの対応分2,150億円、計1兆2,650億円が計上された。

2011年度の地方財政計画において、地方の財源不足の状況等を踏まえた別枠加算の仕組みは税制抜本改革時まで継続、2012年度以降の加算額は財源不足の状況を踏まえ決定するとした。「歳出特別枠」と別枠加算はリンクしなくなったのである。2012年度には既存の施策を「地域経済基盤強化・

表3 折半対象前財源不足の補填

億円

	計	財源 対策債	一般会計 加算(既 往法定分 等)	臨時財政 対策債 (元利償 還金等)	別 枠 加 算	公庫債権 金利変動 準備金	特別会計 剰余金	交付税 特 会 償 還 繰 延	国税決算 精算繰延	繰越分	特 別 交 付 金	その他 の加算
2007	44,200	15,900	—	26,300	—	—	—	—	—	—	2,000	—
2008	52,476	15,400	6,744	28,332	—	—	—	—	—	—	2,000	—
2009	49,558	12,900	7,231	23,933	—	—	—	—	4,994	—	500	—
2010	74,408	10,700	7,561	23,189	9,850	—	3,700	7,812	6,596	—	—	5,000
2011	66,144	9,400	8,062	23,439	12,650	—	5,000	7,593	—	—	—	—
2012	60,124	8,200	9,752	22,972	10,500	3,500	5,200	—	—	—	—	—
2013	60,717	8,000	8,231	26,086	9,900	6,500	2,000	—	—	—	—	—
2014	53,061	7,800	8,648	29,513	6,100	—	1,000	—	—	—	—	—
2015	49,146	7,800	4,326	30,720	2,300	3,000	1,000	—	—	—	—	—
2016	50,569	7,900	5,536	35,133	—	2,000	—	—	—	—	—	—
2017	56,409	7,900	6,307	33,802	—	4,000	3,400	1,000	—	—	1,000	—
2018	58,472	7,900	2,633	32,568	—	4,000	750	—	2,245	—	—	—
2019	44,101	7,900	5,367	38,210	—	1,000	—	—	—	—	—	—
2020	45,285	7,700	5,187	31,398	—	—	1,000	—	—	—	—	—
2021	66,884	7,700	4,746	37,627	—	2,000	1,500	6,000	4,811	2,500	—	—

(注) 2010年度の「その他の加算」(5,000億円)は別枠加算1兆円のうち地域雇用創出推進費(廃止)以外の加算。

(出所) 「地方財政計画の概要」各年度版。

雇用等対策費」として整理・統合、「歳出特別枠」を1兆4,950億円に拡大した。一方、地方の財源不足の状況を踏まえた別枠加算は地方財源不足の縮小を反映して1兆500億円に減額された。

「地域経済基盤強化・雇用等対策費」1兆4,950億円のうち1,750億円は地域が行う緊急事業に対応するための緊急枠である。2012年度地方財政対策では、地方財源不足を補填(折半対象前財源不足の補填)するために、「地方公共団体金融機構法」附則第4条に基づき、公庫債権金利変動準備金の繰り入れる措置が導入された¹⁰⁾。3,500億円繰り入れられ、その分だけ「折半対象財源不足」が縮小したので、「折半ルール」に基づき一般会計加算(臨時財政特例加算)1,750億円、臨財債が1,750億円削減された。一般会計加算の縮減で余裕ができた分を「歳出特別枠」で「緊急枠」を上乗せしたのである。公庫債権金利変動準備金の活用は中期財政フレームの期間(2012年度～2014年度)中、総額1兆円を目途とされたが、2013年度に6,500億円計上されて1兆円の枠に達し、活用は一旦停止された。

(4) 「一般財源総額実質同一水準」の枠組設定と交付税特別会計借入金償還計画の改定

長期債務残高の縮減という国の財政健全化政策の最終目標に地方財政で直接に寄与するのは、交付税特会計借入金の残高の圧縮である。地方債の場合は、ウェイトを高めている臨財債が現金償還ではなく借換を基本としているので、残高の縮減が困難であることによる。前掲図3に示される通り、2001年度から「通常収支分」について交付税特会借入が停止されて以降も、2010年度まで交付税特会借入金残高は縮減していない。

その要因としては、2007年度以降の償還計画について償還が繰り延べられ、2010年度まで償還実績はゼロであったことがあげられる(表4参照)。いずれの計画も完済年度は2026年度であり、16～20年間で33.6兆円、年度平均1.7兆円から2.1兆円償還するという過酷な計画であった。そこで初年度の償還額は、2007年度計画5,869億円、2008年度計画7,812億円、2010年度計画8,593億円と高い水準に設定された。巨額の地方財源不足が生じる地方財政の状況の下で、過酷な償還計画は実現が不可能であった。

2010年6月に閣議決定された「財政運営戦略」による国の財政健全化目標の修正に際して、地方

表4 交付税特会借入金償還の計画と実績

億円

	計 画								実 績 償還額
	2007年度 当初	2008年度 当初	2010年度 当初	2011年度 当初	2017年度 当初	2019年度 当初	2019年度 補正	2020年度 補正	
	2026年度 完済			2050年度 完済	2052年度 完済			2055年度 完済	
2007	5,869	—	—	—	—	—	—	—	0
2008	6,456	0	—	—	—	—	—	—	0
2009	7,102	0	—	—	—	—	—	—	0
2010	7,812	7,812	0	—	—	—	—	—	0
2011	8,593	8,593	8,593	1,000	—	—	—	—	1,000
2012	9,453	9,453	9,453	1,000	—	—	—	—	1,000
2013	10,398	10,766	10,766	1,000	—	—	—	—	1,000
2014	11,438	12,248	12,248	2,000	—	—	—	—	2,000
2015	12,582	13,920	13,920	3,000	—	—	—	—	3,000
2016	13,840	15,310	15,800	4,000	—	—	—	—	4,000
2017	15,224	16,841	17,380	5,000	4,000	—	—	—	4,000
2018	16,746	18,525	19,118	6,000	4,000	—	—	—	4,000
2019	18,421	20,377	21,029	7,000	4,000	5,000	4,050	—	4,050
2020	20,263	22,417	23,135	8,000	5,000	5,000	5,000	—	2,500
2021	22,289	24,656	25,445	9,000	6,000	6,000	6,000	—	0
2022	24,518	27,123	27,991	10,000	7,000	7,000	7,000	1,000	—
2023	26,970	28,881	29,836	10,000	8,000	8,000	8,000	3,000	—
2024	29,667	30,719	31,770	10,000	9,000	9,000	9,000	5,000	—
2025	32,634	32,634	33,791	10,000	10,000	10,000	10,000	6,000	—
2026	32,634	32,634	33,791	10,000	10,000	10,000	10,000	7,000	—
2027	—	—	—	10,000	10,000	10,000	10,000	8,000	—
2028	—	—	—	10,000	10,000	10,000	10,000	9,000	—
2029	—	—	—	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000	—

(注) 森林環境譲与税剰余金を支弁するための交付税特別会計借入金(2019年度)を除く。

(出所) 参議院総務委員会調査室「地方財政データブック」2015年版、2020年版、参議院予算委員会調査室「財政関係資料集」2021年度版、「地方財政計画」2016～2021年度版。

団体は国と地方を合算した目標を設定することは「三位一体の改革」の経緯からすると、結果として地方への負担転嫁になるのではないかと懸念を示した。地域主権を掲げる民主党政権は、地方財政の自主的かつ安定的な運営を重視する姿勢を示した。急速な高齢化に伴い社会保障関係費では巨額の自然増が発生する。従って中期財政フレームにより2011年度～2013年度にPB対象経費が2010年度を上回らないこととすると、社会保障関係費以外の地方交付税交付金を含むPB対象経費はスクラップを余儀なくされる。地方団体の要望に応じて、地方一般財源総額について2011～2013年度の間は2010年度の水準を下回らないように実質的に同水準を確保することと明記された。「一般財源実質同一水準」の枠組は、政権交代で第二次安倍政権が成立して以降も維持された。「骨太

の方針2018」では、2021年度まで2018年度水準を下回らない一般財源水準を確保すると明記している。2011年度以降2020年度まで実質的な一般財源総額は対前年度比で増加しており、「一般財源実質同一水準」の枠組は堅持されている(表5参照)。

国の財政健全化政策の見直しに対応して、2011年度地方財政対策では交付税特会借入金の償還計画が改定を迫られた⁽⁴⁾。2010年度に策定された償還計画は、借入金償還を2011年度の8,593億円から開始、2026年度の3兆5,898億円で償還を終了するとされたが、巨額の財源不足を考えるとその実現はきわめて困難であると判断され、償還計画を改定することになった。償還計画の改定に際しては、①巨額の地方財源不足が発生している中で実現可能なものであること、②「財政運営戦略」

表5 地方交付税、臨時財政対策債、実質的な一般財源総額の推移

億円／%

	地方交付税	地方交付税	臨時財政対策債 ②	実質的な地方交付税 ①+②	実質的な一般財源総額
	入口ベース	出口ベース ①			
2000	140,163	214,107(2.6)	—	214,107(2.6)	579,956
2001	159,211	203,498(-5.0)	14,488(—)	217,986(1.8)	589,051(1.6)
2002	161,080	195,449(-4.0)	32,261(122.7)	227,710(4.5)	585,548(-0.6)
2003	163,926	180,693(-7.5)	58,696(81.9)	239,389(5.1)	578,115(-1.3)
2004	153,886	168,861(-6.5)	41,905(-28.6)	210,766(-12.0)	556,497(-3.7)
2005	145,709	168,979(0.1)	32,231(-23.1)	201,210(-4.5)	567,998(2.1)
2006	137,425	159,073(-5.9)	29,072(-9.8)	188,145(-6.5)	582,612(2.6)
2007	146,196	152,027(-4.4)	26,300(-9.5)	178,327(-5.2)	592,266(0.9)
2008	151,401	154,061(1.3)	28,332(7.7)	182,393(2.3)	598,858(1.1) [1.3]
2009	161,113	158,202(2.7)	51,486(81.7)	209,688(15.0)	590,786(-1.3) [0.6]
2010	170,945	168,935(6.8)	77,069(49.7)	246,004(17.3)	594,103(0.6) [1.7]
2011	163,969	173,734(2.8)	61,593(-20.1)	235,327(-4.3)	594,990(0.1) [0.0]
2012	164,665	174,545(0.5)	61,333(-0.4)	235,878(0.2)	596,241(0.2) [0.3]
2013	162,672	170,624(-2.2)	62,132(1.3)	232,756(-1.3)	597,526(0.2) [0.0]
2014	160,232	168,855(-1.0)	55,952(-9.9)	224,807(-3.4)	603,577(1.0) [0.7]
2015	154,169	167,548(-0.8)	45,250(-19.1)	212,798(-5.3)	615,485(2.0) [1.2]
2016	151,578	167,003(-0.3)	37,880(-16.3)	204,883(-3.7)	616,792(0.2) [0.1]
2017	154,343	163,298(-2.2)	40,452(6.8)	203,750(-0.6)	620,803(0.7) [0.1]
2018	153,606	160,085(-2.0)	39,865(-1.5)	199,950(-1.9)	621,159(0.1) [0.0]
2019	155,510	161,809(1.1)	32,568(-18.3)	194,377(-2.8)	627,072(1.0) [0.7]
2020	156,085	165,882(2.5)	31,398(-3.6)	197,280(1.5)	634,318(1.2) [1.8]
2021	155,912	174,385(5.1)	54,796(74.5)	229,181(16.2)	631,432(-0.5) [0.4]

(注) 1. 実質的な一般財源総額は、一般財源総額に臨時財政対策債を合わせた額。

2. () 内は対前年度比増減率。 [] 内は水準超経費を除いた交付団体ベースの実質的一般財源総額の対前年度比増減率。

(出所) 「地方財政計画の概要」各年度版。

で2021年度から国・地方の対GDP比長期債務残高の低下を図るとしていること、③中期財政フレームにおいて2011～2013年度の一般財源総額は2010年度を下回らないとされていること、④地方債の償還年限が現行では最長30年であることなどを総合的に判断したとされている。

改定された償還計画では、「財政運営戦略」のPB黒字化を達成した後、2022年度以降毎年度1兆円償還、地方債の最長の償還年限である30年で償還するとして、2050年度に完済するとした。償還年数は約40年間となり、旧計画と比較して一挙

に24年間延長された。2011～2013年度の償還額は、中期財政フレームとの整合性を図るために、各年度1,000億円に抑えられた。2014年度以降は毎年度1,000億円ずつ逡増させて、2022年度以降は毎年度1兆円償還する。4年目から償還額を毎年度逡増させてゆく方式は、「一般財源実質同一水準」の枠組の下では壁に突き当たる。今後償還額が増加していく状況を踏まえ、2007年度の一般会計加算(6,251億円)を2010年度以降3年間に均等に加算する年度間調整を予防的に導入している。

4. 地方財政健全化の進展と減速

- (1) 「骨太の方針2014」と地方財政健全化の推進
輸出主導型景気上昇を背景に第二次安倍政権の下で策定した「骨太の方針2014～デフレから好循

環拡大へ～」では、三本の矢の効果もあって実質GDPは6四半期連続のプラス成長となり、物価動向もはやデフレ状況ではなく、デフレ脱却に

むけて着実に前進している、日本経済が力強さを取り戻しつつあるとした。こうした経済の現状を踏まえて、今後の財政運営の方針として、第一及び第二の矢を引き続き強力に推進して需要の継続的拡大を図ること、第三の矢である成長戦略の更なる推進を行う。

行財政制度の基本的な考え方として、リーマンショック後の危機対応モードから平時モードへの切り替えを進めてゆく。地方財政改革では、「中期財政計画」に定められた方針に基づき、必要な一般財源総額を確保しつつ、地方の税収動向等も踏まえて、できる限り財源不足の解消を目指し、財政の健全化を図るとした。

(2) 別枠加算・「歳出特別枠」の廃止

平時モードへの切り替えとしては、地方税収の状況を踏まえて別枠加算の廃止が先行的に行われた。2014年度には前年度の9,900億円から6,100億円へ、2015年度には2,300億円へ削減され、2016年度には廃止された。

「歳出特別枠」については、「地域経済基盤強化・雇用等対策費」は2013年度の1兆4,950億円から2014年度の1兆1,950億円へ減額されたが、地域元気創造事業への振替分3,000億円を含めて実質的に前年度水準を維持したとしている。2016年度には重点課題対応分や公共施設等適正管理費に4,000億円を確保した上で、同額を「歳出特別枠」から減額して4,450億円計上した。2017年度には公共施設等適正管理費や一億総活躍社会プランに2,500億円を確保した上で、同額を「歳出特別枠」から減額して1,950億円とした。段階的に縮小してきた「歳出特別枠」は危機対応モードから平時モードへの切り替えを進めるため、2018年度に廃止されている。

(3) 地方財源不足の縮小と折半対象財源不足の解消、交付税特会借入金の着実な償還

地方税と交付税法定率分の伸びが本格的に回復したのは2014～2016年度である。アベノミクスによる円安は、輸出拡大と輸出企業の円ベースでの利益急増により、法人税の急激な増加をもたらし、2014年4月の消費増税と相俟って、交付税法定率

分の対前年度伸び率を2014年度8.8%、2015年度14.8%、2016年度8.0%と大幅に高めた（表6参照）。アベノミクスにより雇用拡大・賃金上昇という「トリクルダウン」効果は生まれず、個人所得課税と不動産課税のウエイトが高い地方税の伸びの回復は国税ほど顕著ではなかったが、2015年度には地方消費税増税の効果で7.1%増加した。

この期間に地方財政健全化は順調に進捗した。2014～2016年度の地方財政計画では、一般財源総額を確保した上で、①臨財債を大幅に減額、②交付税特会借入金の計画通りの着実な償還、③折半対象財源不足の大幅な縮減を指標として、地方財政健全化が進展したとしている。

地方財源不足は2014年度10.6兆円、2015年度7.8兆円、2016年度5.6兆円と縮小、うち折半対象財源不足は2014年度5.3兆円、2015年度2.9兆円、2016年度0.5兆円と縮小してほぼ解消された。臨財債発行額は2013年度の6.2兆円から2014年度5.6兆円、2015年度4.5兆円、2016年度3.8兆円と大幅に減額された（図7参照）。臨財債のうち元利償還費等は増大したものの、折半ルール分が大幅に減額されたことによる。交付税特会借入金の償還実績をみると、2011～2013年度各1,000億円、2014年度2,000億円、2015年度3,000億円、2016年度4,000億円と計画通り着実に進められた。

(4) 地方財政健全化の減速

アベノミクスや消費増税の効果が薄れて2017年度には地方税と交付税法定率分の対前年度比伸び率は0.9%、0.1%にとどまり、地方財政健全化にブレーキがかかった。地方財源不足は、2016年度の5.6兆円から2017年度の7.0兆円へ2010年度以来7年ぶりに拡大した。

交付税法定率分の伸びは2018年度2.5%、2019年度4.3%と高まったが、地方税は低迷した。地方財源不足は2018年度6.2兆円、2019年度4.4兆円と再び縮減に向かったが、テンポは減速した。2016年度に0.5兆円まで縮減されていた折半対象財源不足は、2017年度には1.3兆円に反転したが、2018年度から縮小し、2019年度には解消された。折半対象財源不足の反転を反映して、臨財債発行額は2016年度の3.8兆円から2017年度の4.0兆円へ

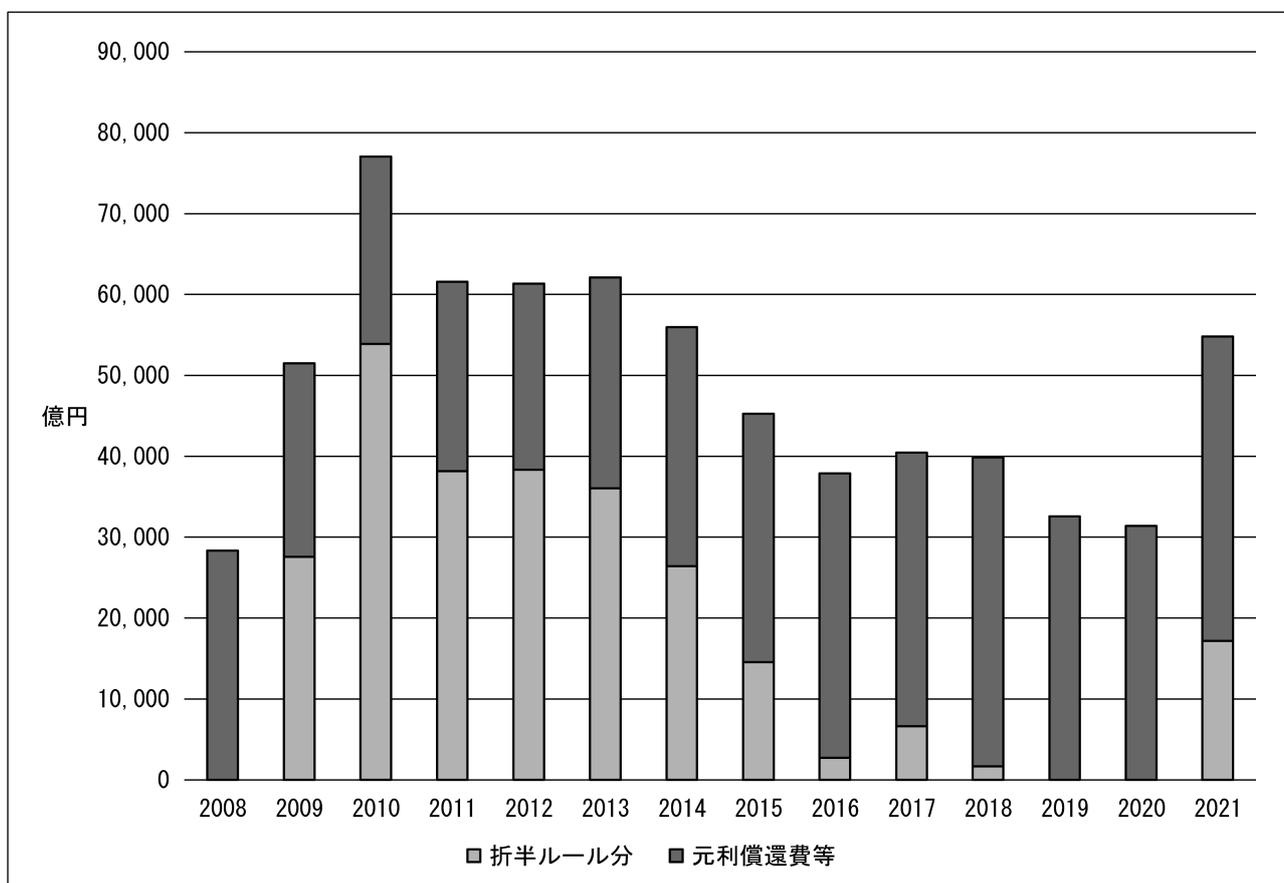
表6 地方税と地方交付税法定率分の推移 — 地方財政計画ベース —

	収入額（兆円）		対前年度比増減率（％）	
	地方税	交付税法定率分	地方税	交付税法定率分
2001	35.6	13.8	1.5	3.8
2002	34.3	12.6	-3.7	-8.7
2003	32.2	10.6	-6.1	-16.1
2004	32.3	11.1	0.5	5.1
2005	33.3	12.0	3.1	7.4
2006	34.9	12.5	4.7	4.6
2007	40.4	14.6	15.7	16.7
2008	40.5	14.7	0.2	0.3
2009	36.2	11.0	-10.6	-24.7
2010	32.5	9.6	-10.2	-13.5
2011	33.4	10.6	2.8	11.1
2012	33.7	11.1	0.8	4.2
2013	34.0	11.2	1.1	1.6
2014	35.0	12.2	2.9	8.8
2015	37.5	14.0	7.1	14.8
2016	38.7	15.1	3.2	8.0
2017	39.1	15.2	0.9	0.1
2018	39.4	15.5	0.9	2.5
2019	40.2	16.2	1.9	4.3
2020	40.9	16.8	1.9	3.5
2021	38.3	15.0	-6.5	-10.5

(注) 2015年度以降、地方法人税の法定率（100％）分を含む。

(出所) 「地方財政計画の概要」各年度版。

図7 臨時財政特例債発行額の推移



(出所) 「地方財政計画の概要」各年度版。

増加した。その後2019年度の3.3兆円まで減額したが、縮小テンポは減速した。

地方財政健全化政策のうち2017年度に早くも挫折したのは、交付税特会借入金の償還計画である。2017年度には償還予定額5,000億円のうち4,000億円を償還、1,000億円を繰り延べて、後年度の財源不足を補填することにした。地方財源不足の算出では、交付税特会借入金償還額の計画通りの償還を想定している。償還繰延は折半対象前財源不足の補填となる。

併せて償還計画の見直しが行われた。4,000億円の償還を2019年度まで3年間続け、2020年度の5,000億円から逡増させて、2025年度以降毎年度1兆円償還するという計画である。償還最終年度

は2050年度から2052年度に2年間先送りされた。2019年度（当初）においては、同年度の償還額を1,000億円増額し、2052年度の償還額を1,000億円減額する償還計画の改定を行ったが、補正において同年度の償還額を当初計画よりも950億円減額した。結局、2017～2019年度の償還額は毎年度ほぼ4,000億円で、2017年度の改定計画通りの実績となった。2019年度の償還額は、2011年度改定計画の7,000億円を3,000億円も下回った。2017年度以降の償還の立ち遅れにより、交付税特会借入金残高は、2010年度末の33.6兆円から2019年度末の31.2兆円へ9年間で2.4兆円縮減されたにすぎない。

5. コロナ禍による地方財政健全化政策の挫折

(1) 2020年度補正による減収補填

新型コロナウイルス感染症の流行により、地方財政は一挙に悪化した。地方交付税の原資となる国税は大幅な年度内自然減収（補正後予算額マイナス補正後予算額）に見舞われた（一般会計分6兆650億円）。地方交付税の法定原資にも大幅な年度内自然減収が発生したが、法人税（交付税率33.1%）が3兆680億円で最大で、消費税（同19.5%）が1兆4,350億円で第2位、所得税（同33.1%）4,650億円、酒税（同50%）890億円の順となっている。

国の2020年度第3次補正予算案では、地方交付税交付金が2兆2,118億円減額された。併せて税収源に伴う一般会計の地方交付税交付金の補填2兆2,118億円、地方法人税の税収源に伴う地方交付税原資の減額の補填4,221億円、計2兆6,339億円の歳出が追加された。

補填額のうち約1/3の8,651億円は国の一般会計加算（臨時財政対策加算）、約2/3の1兆7,668億円は後年度の地方交付税総額から分割で控除する。当初の地方財政計画であるならば、国税減収に伴う交付税法定率分の減収は折半対象財源不足となる。しかし2020年度補正における補填では、国負担は約1/3にとどめられている。約

2/3に高められている地方負担分は、借換を伴う臨財債（元利償還金等）が充てられるのではなく、後年度に地方交付税総額から分割して直接に控除される。

減収補てん債の拡充も盛り込まれた⁶⁾。減収補てん債は、比較的税収の変動が大きい法人関係税等（法人税割、事業税・同交付金など）の実績が基準財政収入額を下回った場合、その乖離を補填する地方債である。減収補てん債は本来算定されるべき税収の代替財源であるため、その元利償還金の75%は後年度に基準財政需要額「公債費」に算入される。2020年度は地方財政計画の段階ではコロナの影響が想定されていないため、実績では基準財政収入額の対象となるほとんどの税目で大きな乖離が生じる。そこで1年限りの措置として、減収補てん債の対象を地方消費税・交付金、たばこ税などに拡大した。

(2) 2020年度補正における交付税特会借入金償還計画の見直し

2021年度地方財政計画では巨額の地方財源不足が見込まれることから、その補填として2020年度償還予定額（5,000億円）のうち1/2にあたる2,500億円を償還（財源は一般会計加算）、2,500

億円を2021年度に繰り越すこととした⁽⁶⁾。

償還予定額の繰り延べにより、国の第3次補正予算編成において、交付税特会借入金償還計画を見直すことを余儀なくされた。2021年度も償還を見合わせ、2022年度の1,000億円から再開する。毎年度逡増させて、8年後の2029年度から毎年度1兆円を償還するという計画である。完済年度は旧計画より3年繰り延べて2055年度とする。逡増方式により一定年数後に1兆円償還に到達させ、以後完済年度まで1兆円の償還を続けるという方式が机上のプランにすぎないことは、2011年度以降4次にわたって策定された償還計画と実績で明らかである。国の財政健全化政策は破綻したが、地方財政健全化政策の中では国・地方長期債務残高の縮減への貢献を目的とする交付税特会借入金残高の着実な縮減も破綻しているといえよう。

(3) 楽観的な2021年度交付税法定率分および地方税の収入見通し

2021年度地方財政計画の特徴は、交付税法定率分と地方税の収入見通しが楽観的であることである。交付税法定率分の2020年度比伸び率はマイナス10.5%であり、法定五税では法人税の減少率が25.4%と際立って高く、所得税と消費税の減少率はそれぞれ4.4%、6.6%である。リーマンショック後の交付税法定率分の対前年度比伸び率2009年度マイナス24.7%、2010年度マイナス13.5%と比較すると落ち込みの度合いは低い。

その基礎には、国の楽観的な経済見通しと国税収入見込みがある。2021年度予算政府案の閣議決定に先立って2020年12月18日に「令和3年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」が閣議了解された。2020年度のGDP成長率（実績見込み）をみると5.2%減と1995年以降で最大の落ち込みとなっている。2021年度のGDP成長率は実質で4.0%、名目で4.4%と見通されている。新型コロナウイルス感染症の流行が鎮静化の兆しをみせない中で、政府の「V字回復」という見通しは超楽観的である。2021年度の国税収入は57兆4,480億円であり、2020年度当初比で9.5%の減少となっている。しかし実績に近い2020年度補正後比では4.2%（所得税0.9%、法人税11.9%、消費税

5.2%）の増加であり、超楽観的な名目GDP成長率（4.4%）と見合っている。地方税の対前年度比減少率は6.5%であり、リーマンショック後の2009年度10.6%、2010年度10.2%と比較すると著しく小幅に見積もられている。

(4) 地方財源不足の拡大と折半対象財源不足の発生

新型コロナウイルス感染症の影響により交付税法定率分と地方税が大幅な減収となる中で、2021年度に地方財源不足は10.1兆円と前年度の2倍以上に拡大し、折半対象財源不足（3.4兆円）が発生する。ただし10.1兆円という地方財源不足は、リーマンショック後の2010年度（18.2兆円）の規模を大幅に下回り、地方財政健全化が進捗し始めた2014年度の規模に近い。交付税法定率分と地方税の楽観的な収入見込みが影響している。

折半対象前財源不足に対する補填は、2020年度の4兆5,285億円から6兆6,884億円へ2兆1,599億円増加している。最大は交付税特会借入金償還の2020年度補正からの繰り延べ（2,500億円）と2021年度の償還予定額の後年度への繰り延べ（6,000億円）の計8,500億円である。交付税法定率分が決算で地方財政計画の見込み額を下回った場合、後年度の交付税総額から控除する精算措置が講じられる。2019年度に4,811億円の乖離が生じ、2021年度の交付税総額から控除する予定であったが、後年度に繰り延べられた。臨財債の残高の累増に伴い臨財債（元利償還金等）は6,229億円増加している。それに折半ルール分が付け加わって臨財債は5.5兆円に増大したが、リーマンショック後と比較すると2014年度の規模に近く、2010年度の7.7兆円、2011～2013年度の6.1～6.2兆円を下回っている。

2020年度第3次補正において行われた赤字国債増発による地方交付税の減収補填と後年度における地方交付税からの控除という方式は2021年度にも採られる可能性が高い。

結局、コロナ禍による地方財源不足の拡大は、主に地方交付税から控除される金額を先送りすることで補填されている。「一般財源実質同一水準」の枠組を堅持すれば地方交付税からの控除には限界があり、先送りは際限なく続けられるであろう。

地方財政健全化政策は明らかに挫折している。

[注]

- (1) 橋本政権下の財政健全化政策については、浅羽隆史『建設公債の原則と財政赤字』、84～86頁、田中秀明『財政規律と予算制度改革』55～57頁による。
- (2) 小泉政権以降の国の財政健全化政策の展開については、町田俊彦「国債累増と財政健全化政策」地方自治総合研究所『地方財政レポート 2016』45～51頁。
- (3) アベノミクスの効果の低下については、田中信孝「剥落する〈アベノミクス〉効果と金融・国債の問題」地方自治総合研究所『地方財政レポート 2016』6～19頁。
- (4) 金子勝氏は、日本政府の中長期の経済見通しをみても、財政再建はほぼ絶望的な状態に陥っており、財政はすでに破綻寸前であるとしている。金子勝『人を救えない国——安倍・菅政権で失われた経済を取り戻す』104～106頁。
- (5) 課税逃れをしている巨大多国籍企業に対する課税については、諸富徹『グローバル・タックス——国境を超える課税権力』を参照のこと。
- (6) 持田信樹「マクロの数値目標論とミクロの役割分担論」『地方財政』2006年6月号、5頁。
- (7) 飛田博史「地財計画の見直しの現状と財源保障」地方自治総合研究所『地方財政レポート 2006』135頁。
- (8) 投資的経費のカットと基準財政需要額の削減の結びつきについては、町田俊彦「政府間財政関係の変容と地方公共投資」（徐一睿・孫文遠編『クールダウン・エコノミー——日本の歴史的経験と中国の現状——』）59頁。
- (9) 「三位一体の改革」については、町田俊彦『歳入からみる自治体の姿』17～18頁を参照のこと。
- (10) 1998年度と1999年度の税制改正については、星野泉「平成不況の租税政策」（地方自治総合研究所（編）『平成不況期の財政分析』・所収）39～41頁による。
- (11) 以下、財源不足額の補填方式については、沼尾波子ほか『地方財政を学ぶ』136～139頁を参考にした。
- (12) 「歳出特別枠」については、飛田博史「地方交付税制度をめぐる4つの論点」地方自治総合研究所『地方財政レポート 2016』158～163頁；「地方財政計画の歳出特別枠等の10年——特別枠の経常経費化と地方創生への質的变化——」地方自治総合研究所『地方財政レポート 2018』111～116頁による。
- (13) 2015年度以降は安倍政権の地方創生枠として、一般行政経費の内数で「まち・ひと・しごと創生事業費」が計上されているが、公庫債権金利変動準備金はその財源の一部として活用することになった（2015～2017年度総額6,000億円以内）。2016年度2,000億円、2017年度4,000億円と3年間で9,000億円計上され、枠を上回った。2017年度には2017年度～2019年度の3年間で総額9,000億円以内という新たな

枠を設定した。2021年度には新設された「地域デジタル社会推進費（仮称）」の財源として、2021年度～2022年度に公庫債権金利変動準備金を各年度2,000億円計上することになった。

- (14) 2011年度地方財政対策における交付税特別会計借入金償還計画の改定については、黒田武一郎「平成23年度の国の予算と地方財政への対応」『地方財政』2011年2月号、33～34頁による。
- (15) 2020年度における減収補てん債の対象拡大については、飛田博史「2021年度地方財政計画について」地方自治総合研究所『自治総研』第508号、71頁による。
- (16) 2021年度地方財政対策については、飛田博史「2021年度地方財政計画について」地方自治総合研究所『自治総研』第508号、54～63頁、町田俊彦「2021年度国家予算案～〈歯止め〉なき財政支出と国債の膨張～」東京自治研究センター『とうきょうの自治』第120号、9～11頁。

[参考文献]

- 浅羽隆史『建設公債の原則と財政赤字』丸善プラネット、2013年
- 金子勝『人を救えない国——安倍・菅政権で失われた経済を取り戻す』朝日新聞出版、2021年
- 黒田武一郎「平成23年度の国の予算と地方財政への対応」『地方財政』2011年2月号
- 総務省「地方財政計画の概要」
- 田中信孝「剥落する〈アベノミクス〉効果と金融・国債の問題」地方自治総合研究所『地方財政レポート 2016』6～36頁、2017年
- 田中秀明『財政規律と予算制度改革』日本評論社、2011年
- 地方自治総合研究所（編）『平成不況期の財政分析』2000年
- 地方自治総合研究所『21世紀初頭の政策課題と税制改正』（『税財政レポート 2002』）、2002年
- 地方自治総合研究所『三位一体改革の決算と第二期改革』（『地方財政レポート 2006』）2007年
- 地方自治総合研究所『新しい地方財政の展望「アベノミクス」を超えて』（『地方財政レポート 2016』）2017年
- 地方自治総合研究所『経済・財政・社会保障のこれまでとこれから』（『地方財政レポート 2018』）2019年
- 飛田博史「地財計画の見直しの現状と財源保障」地方自治総合研究所『地方財政レポート 2006』128～142頁、2007年
- 飛田博史「地方交付税制度をめぐる4つの論点」地方自治総合研究所『地方財政レポート 2016』153～173頁、2017年
- 飛田博史「地方財政計画の歳出特別枠等の10年——特別枠の経常経費化と地方創生への質的变化——」地方自治総合研究所『地方財政レポート 2018』111～126頁、2019年
- 飛田博史『財政の自治』公人社、2013年
- 飛田博史「2021年度地方財政計画について」地方自治総

合研究所『自治総研』第508号、47～120頁
星野泉「平成不況の租税政策」（地方自治総合研究所
（編）『平成不況期の財政分析』・所収）27～48頁
沼尾波子・池上岳彦・木村佳弘・高端正幸『地方財政を
学ぶ』有斐閣、2017年
町田俊彦『歳入からみる自治体の姿；自治体財政・収入
の仕組みと課題』イマジン出版、2012年
町田俊彦「国債累増と財政健全化政策」地方自治総合研
究所『地方財政レポート 2016』37～57頁、2017年
町田俊彦「政府間財政関係の変容と地方公共投資」（徐
一睿・孫文遠編『クールダウン・エコノミー——日本
の歴史的経験と中国の現状——』専修大学出版局、
2021年・所収）45～65頁
町田俊彦「2021年度国家予算案～〈歯止め〉なき財政支
出と国債の膨張～」東京自治研究センター『とうきよ
うの自治』第120号、2021年3月、2～16頁
持田信樹「マクロの数値目標論とミクロの役割分担論」
『地方財政』2006年6月号
諸富徹『グローバル・タックス——国境を超える課税権
力』岩波書店、2020年
参議院総務委員会調査室「地方財政データブック」
参議院予算委員会調査室「財政関係資料集」