しかしながら、地方の財源不足については、これまでも、政府として、財源不足には過去に発行された臨時財政対策債の元利償還分も含まれるものと整理した上で、地方交付税法第６条の３第２項の規定に基づき、臨時財政対策債の元利償還分については臨時財政対策債の発行で対処する等の補てん措置を講じるとともに、これらを除く財源不足について、国と地方が折半して補てん措置を講じてきている。

平成30年度の地方財政計画においては、こうした考え方により、6.2兆円の地方の財源不足について、過半を臨時財政対策債の増発等によって対処することにより、折半対象は0.3兆円のみとなっている（資料６）。

したがって、地方の財源不足を折半対象のみと捉え、折半対象財源不足の解消をもって、地方に「財源余剰」が生じるとの見解は誤りである。仮に折半対象財源不足が解消された場合には、過去に発行された臨時財政対策債の元利償還に係る臨時財政対策債の発行額を縮小し残高の圧縮に取り組むとともに、交付税特別会計借入金の更なる償還等に取り組む必要がある[6]。

また、地方自治体が標準的な行政サービスを行うために必要な財源を保障することは、地方交付税法上の国の責務である。当審議会が繰り返し述べてきたように、本来、地方の財源不足については、地方交付税法第６条の３第２項の規定に基づき、地方交付税の法定率の引上げ等により、その全額について国が対処すべきものであるところ､国の財政状況を踏まえ、いわば次善の策として、国と地方の折半により対処してきたものである。地方の必要な財源を保障することが国の責務であるにもかかわらず、国が法定率分以外にも負担をしてきたという経緯を取り上げて、地方の努力による財政健全化の成果を、国の債務縮減につなげるべきとの議論は不適当である。

③　国と地方の財政の違い

地方財政の状況について、国と異なり、プライマリーバランスは黒字が継続し、長期債務残高も国が増加しているのに対して地方は微減となっている等、国と地方全体の財政状況を比較した議論がある[7]。

そもそも地方は、小さな町村を含め1,788のそれぞれ事情の異なる地方自治体の集合体であり、個々の地方自治体において、住民の選択に基づき、地域の実情に応じた行財政運営が行われている。したがって、地方を国と対比しうる単一の財政主体として認識すべきではない。金融・経済政策、税制等の権限の差異からも、国と地方自治体の財政状況を単純に比較することは不適当である。

なお、諸外国においても、地方の財政赤字や債務残高は、国と比較して大幅に小さく、諸外国と比較して我が国では、地方が多額の債務残高を抱えている状況にある（資料７）。

また、地方自治体は、例外的に認められている範囲内でしか赤字地方債を発行することができない。そのため、収支均衡を図るためには歳出を削減せざるを得ず、プライマリーバランスや債務残高の数値が国と比較して良くなっているのは、住民合意の下、歳出抑制に努力してきた結果である。地方の努力による財政健全化の成果を、国の財政収支の改善に用いるような考え方は、地方が行財政改革を進める意欲を削ぐことになりかねず、適当ではない。

④　地方自治体の基金

ⅰ）各地方自治体の基金積立て

地方自治体の基金は、年度間の財源調整や、特定の事業の複数年度にわたる安定的な運営等のために設けられるものである。各地方自治体においては、長期的視野を持って財政運営を行う中で[8]、それぞれの地域の実情も踏まえ、景気の動向による法人関係税等の変動、人口減少による税収減、公共施設等の老朽化対策等の推進、災害への対応、社会保障関係費の増大等、将来の歳入減少や歳出増加への備えとして基金の積立てを行っている（資料８）。また、多くの地方自治体において、その財源は、行政改革や経費削減等により捻出されている[9]。

基金の積立てに当たっては、基金設置に係る条例の制定[10]や、毎年度の議会における予算・決算の審議[11]を経ることにより、各地方自治体において説明責任が果たされた上で、それぞれの判断で行われるものである。基金残高の増減の状況は地方自治体によって様々であり、各地方自治体の自主的な判断に基づく健全な財政運営の結果として、尊重されるべきである。

したがって、地方全体として基金の残高が増加していることをもって、地方財政に余裕があるかのような議論や、地方の財源を削減するような議論は不適当である。

ⅱ）基金残高の水準

地方自治体は、例外的に認められている範囲内でしか赤字地方債を発行することができないため、歳入・歳出の変動は、基金で対応することが地方財政制度上の前提であり、一定水準の基金の確保は、財政運営上当然に必要なものである。

基金残高の総額の推移を見ると、平成元年度以降で基金残高が最低水準であった平成17年度においては、半数以上の地方自治体が給与削減を実施しつつ、基金残高を確保している状況にあった（資料９）。

平成18年度から平成28年度にかけて基金残高は増加しているものの、全体の増加額の１／３程度は不交付団体の増加額である（資料８）。東京都及び特別区を除いた平成28年度の基金残高の標準財政規模に対する割合は、平成元年度以降の平均と同程度で、近年はほぼ横ばいの状況にある（資料10）。

ⅲ）基金残高と臨時財政対策債

地方自治体の基金残高の増加について、臨時財政対策債の発行残高の増加と関連付ける議論がある[12]。臨時財政対策債は、地方の財源不足に対処するため、地方交付税の代替措置として発行される赤字地方債であり、その元利償還金の全額が地方交付税で措置されている。このような性格から、多くの地方自治体では、当初予算の段階で臨時財政対策債と地方交付税を一体的なものとして歳入に計上した上で、年度を通じての財政運営を行っている。

一方で、基金の最終的な積立て・取崩しの額は、財政運営の結果として年度末の歳入・歳出全体の見込みを踏まえて決定されるものである。

したがって、基金残高と臨時財政対策債の発行残高との間に直接的な関連性はなく、両者を関連付けて議論することは不適当である。

また、予算の執行状況等を踏まえ一定の決算黒字が見込まれる場合には、地方債の発行取りやめを検討すべきとの議論があるが[13]、予算の執行状況等を踏まえて地方債の発行額を調整するといった運用は、現に地方自治体で行われている。こうしたことも含めて、地方債の発行については、各地方自治体において、地域の実情を踏まえて財政運営を行う中で、それぞれの判断と責任の下、実施されるべきものである。