

地方自治財政の危機

～財政健全化を目指さない非健全団体～

秋山駿介 川部鷹弘 古川真喜

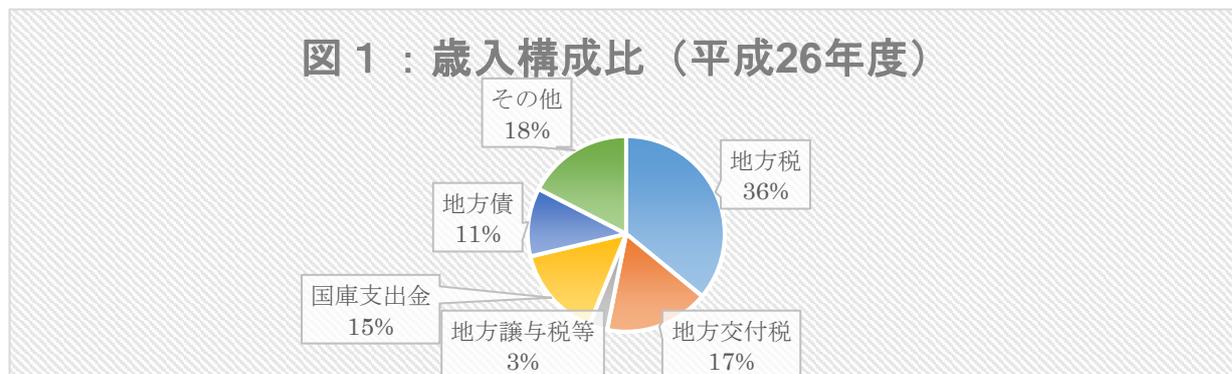
目次

1. 導入	1
2. 現状分析	2
2. 1 自治体財政健全化法	2
3. 問題意識	4
4. 実証分析：財政赤字の原因分析	4
4. 1 地方自治体の財政についての回帰分析	4
4. 2 財政再生団体	6
4. 3 早期健全化団体	8
4. 4 市場規律仮説	10
5. 政策提言	14

1. 導入

平成 18 年、夕張市が財政健全化団体に移行し実質的な財政破綻状態となった。翌年には、これを受けて自治体財政健全化法が成立し、夕張は現在もこれに基づいて財政健全化を図っている。現在のところ、赤字の地方自治体は平成 25 年度に 4 団体、平成 26 年度に 2 団体とその数を減らすことに成功している。

しかし、現在赤字の団体は少なくとも、将来的に赤字になる可能性のある団体はまだ残っているのが現状である。



出所：総務省「平成 28 年版地方財政白書」より作成

図 1 は日本の地方公共団体全体で平成 26 年度の歳入について何にどの程度依存しているかを示すグラフである。これを見ると、歳入の 10%強を地方債で賄っていることがわかる。その年の決算でこれを返しきれない団体が赤字団体となるが、返すことのできている団体でも、高齢化が進み地方税収が減れば、返せなくなる可能性が考えられる。

ここで財政赤字が膨らみ公債に依存することが問題とされる理由をいくつか挙げておく。

○インフレーション

政府は公債が増えれば、税収の増加を目指すと同時に金融緩和を行うだろう。金融緩和とは平たく言えば、様々な施策を打って市場を刺激し、貨幣流通量を増加させる政策全体のことである。貨幣流通量を増やすためには貨幣を多く刷らなければならない。貨幣供給量が増えるとインフレーションをもたらす、過度なインフレは経済の停滞を引き起こす。

○クラウドディング・アウト

政府は資金が足りなくなれば当然公債を発行するが、均衡した金融市場では金利が高くなければ買ってもらえないため、これを高く設定する。公債費が大きすぎる場合、この公債の金利が市場全体にまで影響し、銀行で貸与される資金の金利まで高くなることもある。すると、民間企業は資金を借りにくくなり、結果的に企業の活動は衰え市場の停滞を引き起こされる。このような一連の現象をクラウドディング・アウトと呼ぶ。公債費の増大はこういった現象にもつながる。

○財政放漫化

公債というものは市民が借金をしているという感覚を引き起こしにくいため、行政側の支持率の低下などに直接つながらず、財政放漫化をもたらす。

○財政硬直化

公債費が増大すると毎年の予算に占める公債償還費の割合が増加していく。すると、本来異なる事業に投資するはずだった資金を公債の返済に充てることとなり、税収の増加のための政策などが打ちにくくなる。つまり、ただ借金を返し続けるという財政の硬直化が引き起こされる。

2. 現状分析

2. 1 自治体財政健全化法

現在の地方財政赤字を解決するために、平成 19 年に成立した「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」（財政健全化法）が施行されている。この法律では、これまでの財政再建制度と異なり、早期健全化スキームと再生スキームの二段階の新たな枠組みが存在する。つまり、夕張市のように突然、財政破綻が明らかになるのを防ぐため、破綻直前の地方団

体を見つけ回復させるシステムが存在する。また、財政健全化法の目的は、法律施行以前は見逃されていた公営企業の赤字などを含め、健全性の指標を通して財政を早期の段階で健全化させることである。

財政健全化法には健全化判断比率と呼ばれるセンサーが存在する。このセンサーを用いて、健全な団体、早期に自主的な健全化が必要な団体（早期健全化団体）、国による支援とともに確実な再生が必要な団体（財政再生団体）の3つに自治体の種類を分ける。その健全化判断比率とは、①実質赤字比率②連結実質赤字比率③実質公債比率④将来負担比率の4つである。

また対象に関してもおおきな違いがある。旧再建法では破綻の基準は普通会計のみを対象とし、センサーも実質収支比率のみだった。しかしこの法律では、夕張破綻のような普通会計外の問題の発見が難しくなっていた。そのため本法律では、健全化判断比率の対象が公営企業から一部事務組合、広域連合、外郭団体にまで広げられた。

健全化判断比率の定義を図2にまとめた。

図2：健全化判断比率の説明

①実質赤字比率	自治体の一般会計と公営事業会計を除く特別会計の赤字額の合計の標準財政規模 ¹ に対する比率。
②連結実質赤字比率	自治体の一般会計と特別会計の赤字額の合計の標準財政規模に対する比率。
③実質公債費比率	自治体の借入金の返済額の標準財政規模に対する比率。
④将来負担比率	自治体が現在抱えている負債を外郭団体の地方債や損失補償等まで含んで将来負担額として計算し、それを標準再生規模で割ったもの。

これらの健全化判断比率には早期健全化基準値とそれよりも高い財政再生基準値が定められている。4つの健全化判断比率のうち1つでも早期健全化基準値を超えると早期健全化団体に認定され、財政健全化計画の策定が義務づけられる。また、将来負担比率を除く3つの比率が1つでも財政再生基準値を超えると財政再生団体に認定され、財政再生計画の策定が義務づけられる。

このように基準値が定められていることで、自治体は基準値を超えないように財政運営を行うようになった。しかし、基準値を意識するあまり基準値すれすれの財政運営を行って、財政の健全化が進んでいない自治体が多い。この法律だけでは財政の健全化は促されず、早期健全化団体になる一歩手前の団体を減らすことはできないのだ。

¹ 標準的に収入しうる経常一般財源の大きさ

3. 問題意識

日本の地方財政の現状と財政健全化法をみたことで、早期健全化団体に属さずとも健全団体とは言えない自治体が多くあることがわかる。これを本論文では非健全団体と呼ぶことにした。そこで、日本地方財政の現状をまとめると図3のようになる。

図3：地方自治体の現状

健全団体	非健全団体	早期健全化団体	財政再生団体
少数	多数	地方政府はなし	夕張のみ

(健全団体と非健全団体間には明確な指標はないため、数に関しては抽象的にした)

財政再生団体は、現在進行形で回復が急がれており、目標値に達するまで様々な努力が行われている。また、早期健全化団体が健全な団体に繰り上がる時にも、財政健全化法が十分な役割をこなしていた²。しかし、日本の地方財政赤字は決して小さくないことから、残りのすべての地方政府が健全であるとは言えない。これは、財政健全化法の章でも記述したが、財政健全化法は自治体の財政健全化それ自体は促せていないからである。自治体にとっては、早期健全化団体になる一步手前であったとしてもその位置をキープできていればデメリットはなく、むしろ、歳入最大化を目指すという地方政府の前提理念からすると、非健全団体でありながら歳入を最大化しようとするだろう。よって、現在の日本政府が地方財政赤字に対して取り組むべき課題は残りの非健全団体を健全団体へと移行させるインセンティブを何らかの方法で作りに上げることである。つまり、この問題意識での主体は政府である。

4. 実証分析：財政赤字の原因分析

4. 1 地方自治体の財政についての回帰分析

(1) 分析の説明

地方自治体の財政について表す財政力指数というものがある。この指数は基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の過去三年間の平均値である。この指数が高いほど財源に余裕があると言える。この指数を目的変数として以下の数値を説明変数³として用い、単回帰分析を行う。そして、それぞれの決定係数から、財源に余裕がある地方自治体の特徴を見つけ出す。なお、それぞれが有意であるかについては p-値で判断し、p-値が 0.05 以下であるものを有意であると判断した。

データの抽出方法は、財政力指数が高い順に市を並べ、20 団体ずつ間を空けてデータを得た。そして 41 団体のデータを用いて単回帰分析を行った。データは総務省の平成 26 年度決算財政状況資料集から得た。

² 4.3 早期健全化団体の項で詳しく説明する。

³ 財政法で公開するよう定められている指標ならば相関がある可能性が高いと判断した。

(2) 説明変数

① 経常収支比率

経常的経費に充当された財源を経常一般財源で割った値である。経常的経費とは、自治体が新たに施策を行わなかったとしても支出をしなければならない経費のことであり、この比率が高いほど財政構造の硬直化が進んでいることを示す。

② 人口一人当たり人件費・物件費等決算額

人口一人当たりの人件費、物件費及び維持補修費の合計である。物件費とは、人件費以外の賃金、旅費、備品購入費、委託料など。人口に見合わない人件費、物件費の高さがあれば、この値が高くなる。

③ 将来負担比率 ④ 実質公債費比率 ⑤ 人口千人当たり職員数

⑥ ラスパイレス指数

国家公務員の給与額を100とした時に同等の職種、経歴の地方公務員の給与額がどれくらいかを示したものである。

⑦ 人件費 ⑧ 扶助費 ⑨ 公債費 ⑩ 物件費 ⑪ 補助費等

⑦～⑪のそれぞれは、費用が経常一般財源の総額のうちどの程度を占めるかを示す。

⑫ その他

⑦～⑪以外の費用が経常一般財源の総額のうちどの程度を占めるかを示す。

⑬ 公債費以外

公債費以外の費用が経常一般財源の総額のうちどの程度を占めるかを示す。

(3) 結果

図4：単回帰分析の結果

説明関数	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
決定係数	0.000415	0.237263*	0.075371	0.292309*	0.363312*	0.26109*	0.002473
説明関数	⑧	⑨	⑩	⑪	⑫	⑬	
決定係数	0.297242*	0.344887*	0.573744*	0.026976	0.121889*	0.165322*	

*は有意であるもの

決定係数が大きかった変数は、⑤人口千人当たり職員数、⑨公債費、⑩物件費であった。これらはそれぞれ、⑤⑨が負の相関、⑩が正の相関を持っていた。

(4) 考察

決定係数が大きい3つの説明変数について考察していく。

⑤人口千人当たり職員数は財政力指数との間に負の相関を持っており、人口千人当たり職員数が多ければ多いほど財源に余裕がないことが分かる。これは人口の急激な減少に職員数の削減が間に合っていないことや、立地環境などの影響で効率の悪い行政を強いられ

ていることなどが要因だと考えられる。

⑨公債費は財政力指数との間に負の相関を持っている。公債費が経常一般財源の総額のうち占める割合が大きい自治体は財源に余裕がないと言える。

⑩物件費は財政力指数との間に正の相関を持っている。物件費が経常一般財源の総額のうち占める割合が大きい自治体は財源に余裕があると言える。しかし、物件費は人件費や扶助費など以外の消費的性質の経費の総称であるため、考察には適さない変数である。

この単回帰分析で注目したいことは、公債費が財政力指数との間に負の相関を持っているということだ。

4. 2 財政再生団体

ここでは最も有名な財政再生団体の例として夕張市について具体的に見ていく。夕張市は現在でも財政再生団体と認定されている。

(1) 夕張市の歴史

夕張市は北海道の中央より少し西側にある菱形をした地域である。夕張市は炭鉱のために生まれた都市であった。炭鉱閉山⁴後、市は観光業に力を入れる。市は次々に観光施設の建設に先行投資を行ったが、そのうち施設づくりが困難になった。そして平成 18 年 6 月 20 日、夕張市長は財政破綻を宣言した。約半年後の平成 19 年 3 月 6 日、政府が夕張市の財政再建計画を認めた。これにより、夕張市は 18 年間国の管理下に置かれることが正式に決定した。

(2) 夕張市財政分析

公債費比率とは標準財政規模に対する公債費の割合であり、公債費比率は高いほど地方債が負担になり、財政運用が硬直化していることを示す。一般には 15%が危険水準と呼ばれているが、夕張市では、平成 10 年度 26.2%だったものが平成 16 年度でも 20.5%であり、金利負担が重荷になり続けていることがわかる。

図 5：夕張市の公債費、起債制限比率、地方債残高/標準財政規模

年度	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17
公債費比率	26.2	21.2	15.4	16.6	16	18.8	20.5	28.4
起債制限比率	24.6	22.8	19.3	16.1	14.5	15.5	17	26.8
地方債残高/標準財政規模	2.2	2.2	2.2	2.5	2.8	3	3	3.4

出所：夕張市「財政状況の公表」より作成

(3) 夕張市が財政破綻に至った経緯

北海道企画振興部による夕張問題の最終報告書「夕張市の財政運営に関する調査」（平成18年9月11日）によると、夕張市の財政破綻の原因として、

- ① 市財政の許容範囲を超えた財政支出
- ② 収入の大幅な減少への対応の遅れ

⁴ 平成 2 年、大夕張炭田閉山ですべての炭鉱が閉山。

③ 不適正な財務処理手法による膨大な実質赤字の拡大が指摘された。この報告書で明らかになった夕張税制破綻の経緯をまとめると図 6 のようになる。

また、「財政再建の基本的枠組み案」（平成 18 年 11 月 14 日）によると、解消すべき赤字額は 353 億円、返済期間は 20 年となった。平成 28 年 10 月 28 日現在（償還終了まで 3826 日）、いまだに 246 億円もの市債が残っている。

(4) 夕張市の健全化判断比率

夕張市は地方財政健全化法に基づき、収支不足分を再生振替特例債で補っている。この再生振替特例債とは、償還年限が財政再建計画の期間内であるため借り入れできる地方債のことだ。これにより統計上は赤字が解消され、実質赤字比率と連結実質赤字比率は平成 21 年度決算から生じていない。将来負担比率は順調に減っている。

図 6：夕張市破綻の経緯

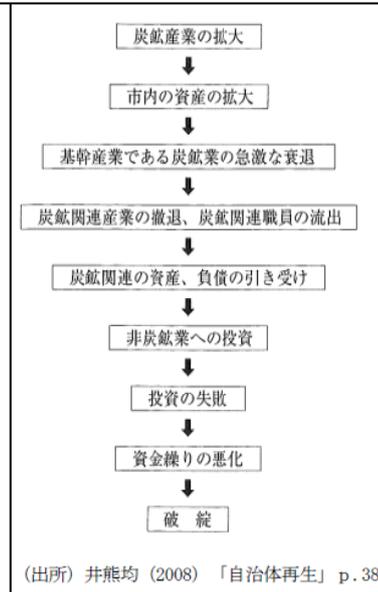
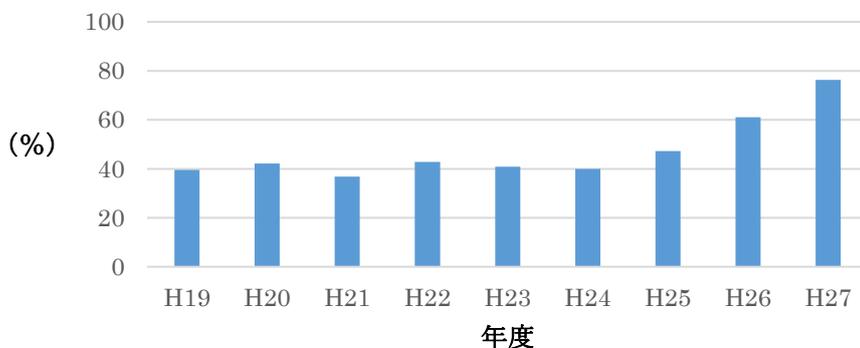


図 7：夕張市の実質公債費比率 (H19～27)



出所：夕張市「財政状況の公表」より作成

炭鉱閉山後の社会基盤整備に多額の地方債を発行したために、公営企業債の元利償還金に対する繰出金などの準元利償還金を含め、その負担額が多額となっていること、平成 25 年度から再生振替特例債の元金償還が始まったことなどにより、実質公債費比率は全国で最も高い水準となっている。

4. 3 早期健全化団体

次に、以前に早期健全化団体であった自治体の例を見ていく。早期健全化団体の特徴として市債がポイントであり、それが明確にわかる二つの自治体を紹介する。

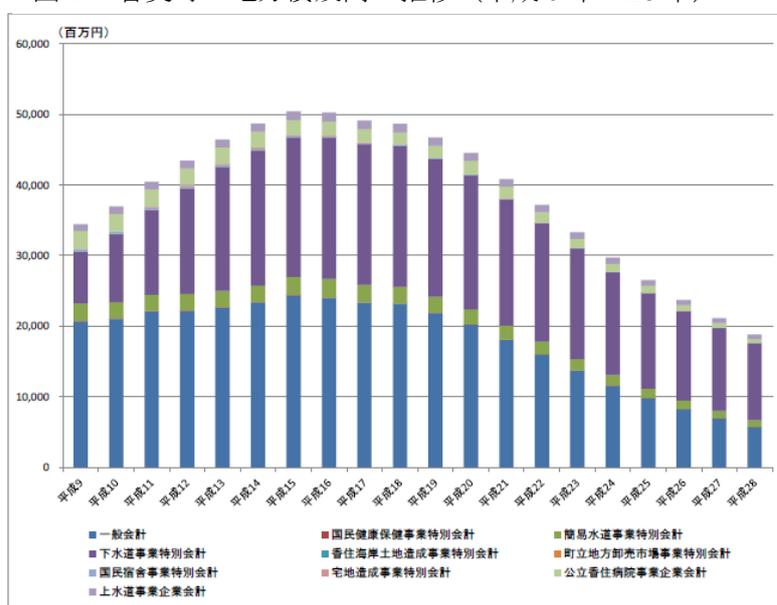
(1) 香美町（かみちょう）

現在の日本の地方自治体の多くは高齢化や過疎化に苦しんでいるが、それによって実質公債費率が早期健全化基準をこえ、早期健全化団体に認定されるまでになった町として、香美町が存在する。

香美町とは平成 17 年の合併（級香住町、旧村岡町、旧美方町）により、誕生した兵庫県内で面積最大の町である。縦長の香美町は海側と山側でそれぞれ豊かな自然に恵まれているが、平成 20 年度から平成 27 年度まで、兵庫県内で最も高齢化率が高かった過疎地域であった。

合併前の旧村岡町と旧美方町は過疎指定地域であったため、過疎対策事業債（過疎債）を活用して、産業を興し雇用を作ろうとする行政が行われた。合併以前は特に観光・レクリエーション事業・町道改良事業・福祉施設・林道改良事業が多く行われ、平成 18 年度からは公立八鹿病院の改築に多くの費用が用いられた。一方、旧香住町は過疎指定地域ではなかったため、平成 8 年度以前は地域総合整備事業債（地総債）を活用することで、海の文化館や福祉村の建設を行った。この過疎債、地総債によって、香美町の地方債残高が最も大きくなる。

図 8：香美町の地方債残高の推移（平成 9 年～28 年）



出所：キャノングローバル戦略研究所

「兵庫県香美町：過疎債と地総債の負担からの脱却」

一般会計のほかにも、病院事業、簡易水道事業、下水道事業でも過疎債と地総債が活用されたために実質公債費率が早期健全化基準を超えてしまった。また、その要因として、

公立香住病院建設費、簡易水道施設建設費、下水道施設建設費のための企業債発行に対する繰出金や公立八鹿病院組合の企業債に対する負担金も挙げられる。

図 9：香美町の実質公債費比率の要因分析（億円、％）

区分	実質公債費比率(単年度)			主な事業等に関する事項		
	平成18年	平成19年	平成20年	実施年度	事業費	起債発行額
一般会計における主な公債費						
村岡中学校旧兔塚中学校建設	21.3	21	19.8			
温泉保養館建設	1.3	1.4	1.3	昭和62～平成2	20.5	13.7
ごみ処理施設建設	1	1	1.1	平成2～5	10.4	8
海の文化館建設	2.6	2.3	1	平成3～5	37.9	27.8
ゴンドラリフト建設	1.1	1.1	1.1	平成4～6	8.9	7.7
特別会計の公債費に対する繰り出し金	0.6	0.6	0.6	平成12～13	12	10.8
公立香住病院建設	3.9	3.1	5.3			
簡易水道施設建設	2.2	2.6	2.4	平成2～3	20.9	18.2
下水道施設建設	1.8	1.9	1.5	昭和49～	97.7	43.9
一部事務組合の公債費に対する負担金	-0.3	-1.5	1.4	昭和61～	396.4	216.9
公立八鹿病院組合	1.4	1.2	1			
その他	1.2	1.1	0.9			
実質公債費比率(単年度)	0.6	0.6	0.6			
実質公債費比率(3か月平均)	26.6					

出所：キャノングローバル戦略研究所「兵庫県香美町：過疎債と地総債の負担からの脱却」

実質公債費比率は、平成 17 年度決算は 28.8%、平成 18 年度 29.4%、平成 19 年度 26.6%と推移した。平成 21 年度に財政健全化団体となった香美町だが、実は平成 19 年度には香美町行財政改革大綱を策定し、財政再建に乗り出していた。この大綱において、歳入に関しては、町税、介護保険料、各種使用料の収納税の向上を図るとともに、未利用公有財産の売却が行った。一方、歳出に関しては、毎年 12 億円程度に記載発行額を抑制するとともに、平成 18 年度より人件費の削減を行った。また、建設事業費については、優先順位をつけて、新規事業をできるだけ抑えることとした。

平成 22 年には、前述の香美町行財政改革大綱をベースにして、財政健全化計画を策定した。実質公債費比率を早期健全化基準未満とするために、一般会計の公債費縮減および特別会計への繰出金・負担金の縮減が行われた。

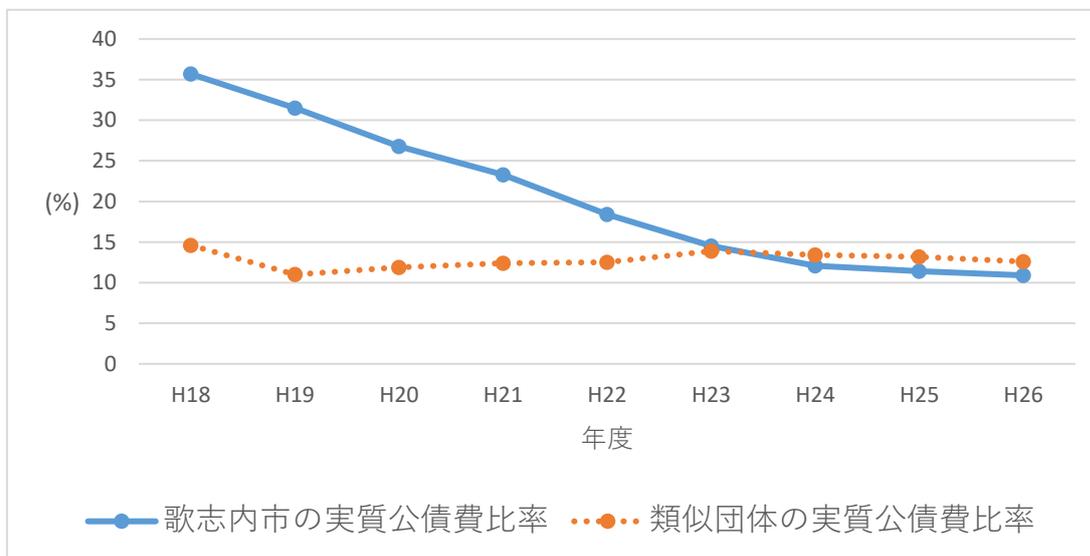
香美町は、このような財政再建の取り組みを行うことで、平成 22 年には早期健全化団体から外れることになった。さらに、同年、第二次香美町行財政改革大綱を策定し、引き続き財政再建に取り組んでいる。

(2) 歌志内市（うたしないし）

北海道にある歌志内市も実質公債費比率が早期健全化基準をこえ、早期健全化団体に認定された例である。原因は、夕張市と同様に炭鉱閉山による中心産業の消失および人口の大幅減少であり、現在では人口最小の都市となっている。また、夕張市同様、ヤミ起債問題により財政再建団体入りしかけたが、産炭地活性化基金の取り崩しを承認されたために解決した。

平成 20 年度の実質公債費比率は 26.8%であり、この値が早期健全化基準をこえていた。炭鉱閉山に伴い実施した地域振興対策の起債償還額が多額なことにより、突出した数値となっている。

図 10：歌志内市の実質公債費比率



出所：歌志内市「財政状況」より作成

歌志内市は財政健全化計画に基づき、地方債の発行を抑制し、平成 19 年度～平成 21 年度の 3 カ年にわたり利率の高い起債を繰上償還した。これにより、実質公債費比率は年々減少傾向にある。

以上より、財政再生団体や早期健全化団体は現行の法律で健全化可能であることが分かった。

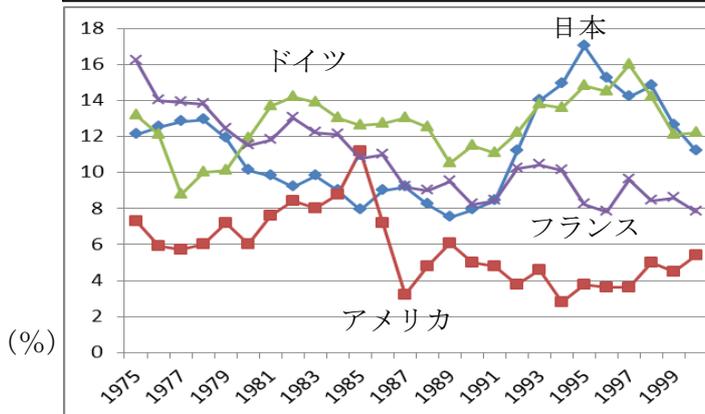
4. 4 市場規律仮説

回帰分析から、市債が財政力に負の相関をもち、また、過去の早期健全化団体及び財政再生団体の歴史から、市債が財政悪化の大きな要因となり得ることが分かってきた。ここではさらに、起債に対する地方自治体の制約について詳しく見ていくため、ある仮説を導入する。その仮説⁵とは、「市場規律が地方財政赤字を決定するものであり、市場規律が機能していないとき地方財政赤字が大きくなる」といったものである。市場規律とは、地方債引き受けに対する市場圧力による規律のことで、地方債引き受けの市場構造によって決定される。つまり、市場規律の強弱は、その引き受けの市場構造が公的資金中心型か、民間資金中心型かによって決定される。この仮説の因果関係は、「地方債引き受けの市場構造が、地方政府の構造を制御し、地方政府の行動が地方財政赤字に影響する」といった、企業組織論におけるハーバード学派の「構造→行動→成果」と類似している。

⁵ 地方財政赤字の実証分析（2014）著：和足憲明 ミネルヴァ書房，図表も同様

地方債引き受けの市場構造が、公的資金中心型か民間資金中心型であるかの基準は、地方債引き受けに占める比率が 50%を超えるか否かである。地方債引き受けの市場構造が公的資金中心型の場合、地方債引き受けに市場原理が働きにくいいため、市場規律が弱くなる。なぜなら、地方政府が大量の公的資金を利用可能であり大部分の地方債が公的資金によって引き受けられるならば、地方債が市場の消化能力と無関係に発行可能だからである。一方、民間資金中心型の場合、地方債引き受けに市場原理が働くため、市場規律が強くなる。

図 11：各国の地方債依存度



出所：地方財政赤字の実証分析（著：和足憲明）

なぜなら、地方政府が利用可能な公的金融が制約され大部分の地方債が市場において消化されるならば、地方政府は市場の消化能力を考慮してしか起債できないからである。実際、地方債の引き受けにおいて、民間資金の割合が高ければ市場による規律を受けるため、地方政府の将来における財政状況が改善するという実証研究が存在する⁶。また、日本の地方債の場合、民間金融機関に地方債引き受けの消化能力がない場合でも、公的資金によって地方債の引受先に困らないのも事実である⁷。こ

の仮説を、日米独仏⁸で図式化すると図 12 のようになる。これを踏まえ、国際比較をする。

図 12：日米英仏の地方債引き受けの市場構造と市場規律

	日本	アメリカ	ドイツ	フランス（民営化以前）	フランス（民営化以降）
地方債引き受けの市場構造	公的資金中心型	民間資金中心型	公的資金中心型	公的資金中心型	民間資金中心型
市場規律	弱い	強い	弱い	弱い	強い
地方財政赤字	大きい	小さい	大きい	大きい	小さい

(1) 日本

日本では、地方債引き受けの約 60%は公的資金（政府資金＋公営企業金融公庫資金）である。さらに、地方債計画に従って公的資金の引受先が決められている。このように、地方政府にとって地方債は、総務省の許可さえ下りれば大半の引受先が決定している。そのため、地方債の消化に対する努力は必要とされない。そして、地方債計画によって地方債引き受け先が確保されているため、地方政府の財元調達努力が行われず、財政悪化の一要

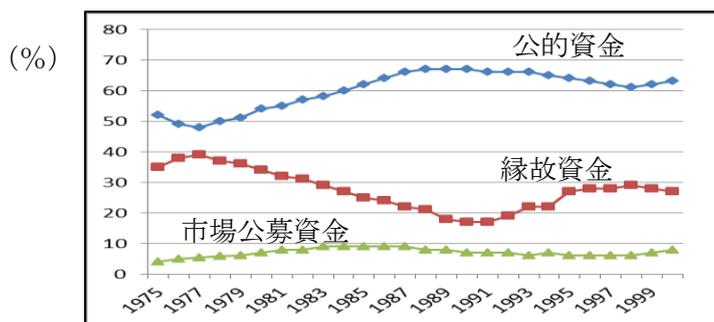
⁶ 公債募の増加は地方財政に市場規律を与えたか『計画行政』（2007）著：水野哲昭

⁷ 市場と向き合う地方債—自由化と財政秩序維持のバランス（2011）著：小西砂千夫 有斐閣

⁸ フランスに関しては、1982年の地方分権改革による地方債に対する中央統制が廃止されたこと、1987年の地方債引き受けの公的金融機関が民営化されたことの二点を考慮する。

因となる。特に、政令指定都市以外の子規模の市町村で発行される地方債の約 70%は、財政力が低くても地方債が発行できるように公的資金に割り当てられている。さらに、公的資金は長期かつ低利であるため、地方政府は比較的には公的資金を望む。

図 13：地方債現在高の借入先別構成比
日本(%)



出所：地方財政赤字の実証分析（著：和足憲明）

(2) アメリカ

アメリカの地方債制度は連邦制の下にあって、州政府・地方政府の起債計画や個別の起債に対して連邦政府が関与することはなく、公的資金による長期的・低利的な融資制度もない。州政府・地方政府が発行する地方債は、基本的には市場を通して民間の経済主体によって引き受けられる。

民間の経済主体が地方債の大半を保有することで、市場を通じて州政府・地方政府の財政運営が評価される。州政府・地方政府にとって地方債の発行金利は資金調達コストに大きな役割を担っており、その大きさは州政府・地方政府の信用力に基づいて決定される⁹。つまり、州政府・地方政府にとって、地方債市場による統治が財政運営努力のインセンティブであり、圧力となる。

実際、アメリカにおける地方債引き受けは、約 100%を民間資金が保有しており、市場規律が強く働く。とりわけ、家計部門やミューチュアル・ファンドでの保有割合がそれぞれ 3 割以上を占める。地方債の民間消費を促す背景には、保有により得られる地方債利子が非課税となっていることがある。以上のように、金融市場と直接につながった地方債市場が、州政府・地方政府に財政規律を与えていることがわかる。

(3) ドイツ

ドイツでは、州政府・地方政府の地方債引き受けの中心が、公的金融機関となっている。金融機関による州政府・地方政府への融資のうち 6 割以上が州立銀行・貯蓄銀行によるものである。州立銀行・貯蓄銀行はそれぞれ、州政府・地方政府の所有であり、このため、

⁹格付け機関による格付けがなされており、一般の投資家はこれを参考に信用リスクを判断し、地方債の購入の判断を行う。

州政府・地方政府による貯蓄銀行グループからの借入は、公的機関による縁故借入の一形態である。

ドイツにおける公的金融機関は、公法によって設立・運営され、業務内容が地域の公共的な政策目的の達成であり、民間企業に比べ商業意識が薄く、収益の最大化を目的としていない。また、1990年代半ばまでは、政府は公的金融機関に対して、無期限かつ無制限の「組織的維持責任」、「保証責任」を有していた。これによって、公的銀行は、いかなる補償コストを支払うこともなかった。しかし、EU 域内での競争上の公平性を損なうと判断され、2005年に「組織的維持責任」が一般的な有限責任へと改定され、「保証責任」も一定の移行期間を設け、段階的に廃止されることになった。

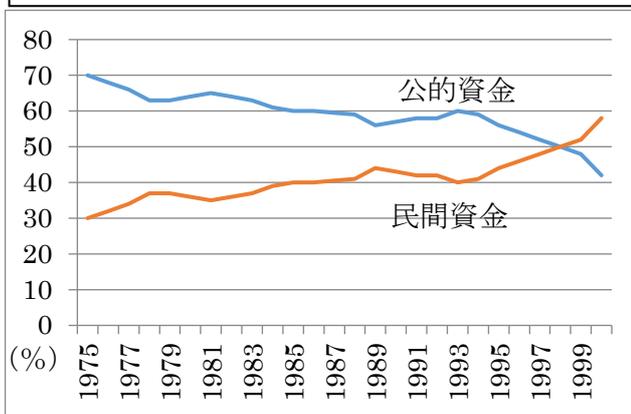
以上より、ドイツでは地方債引き受け先の公的資金割合は高く、地方債残高が多くなってしまっているが、先に述べられた改正でその特徴が変化する可能性もある。

(4) フランス

フランスの地方債引き受けは、民営化以前には、公的金融機関¹⁰からの借り入れが 8-9 割を占め、民間資金はわずかであった。しかし、引き受けとして主力であった地方公共投資事業援助公庫 (CAECL) が民営化されて以降、地方債引き受けは民間資金中心に変わり、民間の大手銀行や金融仲介会社も地方政府への融資を積極的に行うようになった。

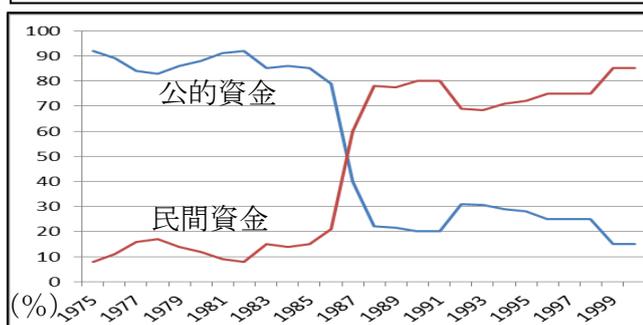
地方債引き受けにおいて公的金融機関が独占的地位を築けた理由は 3 つある。①公的金融機関以外で、起債する場合には、

図 14：地方債現在高の借入先別構成比
ドイツ(%)



出所：地方財政赤字の実証分析(著：和足憲明)

図 15：地方債現在高の借入先別構成比
フランス(%)



出所：地方財政赤字の実証分析(著：和足憲明)

¹⁰ 地方債を引き受ける公的金融機関は、預金供託公庫 (CDC)、貯蓄公庫 (CE)、地方公共投資事業援助公庫 (CAECL) からなる CDC グループと農村部への貸し付けを行う農業信用金庫 (CA) であり、地方債引き受けの 7-8 割を CDC グループが担当し、それに CA の地方債引き受けを加えると、地方債引き受けの 9 割を占めていた。

起債条件の上限および中央政府の許可が必要であること。②CDC、CA の利子率が市場利子率を大幅に下回っていること。¹¹③公的金融機関が国庫補助金と連動した融資¹²を行っていること。しかし、1982 年の地方分権改革によって③が廃止され、1986 年には②が廃止された。これらの改革により、公的金融機関に独占的に行われていた地方公共団体向け融資が民営金融機関にも開放され、市中金利を基準とする融資が広がった。その後、1987,88,99 年と立て続けに CAECL,CA,CE が民営化された。

こうして、民営化以前のフランス（1975-1986）では、公的資金による地方債引き受けが平均 85%以上であり、地方債引き受けが公的資金中心の市場構造であったが、民営化以降（1987-2000）は民間資金による地方債引き受けが平均 75%以上となっており、民間資金中心型といえる。

5. 政策提言

ここまでの内容をまとめると以下のようなになる。

地方財政赤字が増大すると、①公債の安定消化のために金融緩和が行われ、貨幣供給量の増加を通じてインフレーションがもたらされる。②民間資金需要の圧迫により、クラウドディング・アウト¹³がもたらされる。③国民の負担感の希薄さから、財政放漫化がもたらされる。④元利償還費¹⁴の増加により、財政硬直化がもたらされる。これを踏まえ、我々は地方財政赤字の解決策を探る。次に現状分析より、日本の地方財政赤字が無視できない大きさであることがわかる。さらに、回帰分析から地方財政赤字に強い影響を及ぼす要素（説明変数）が市債・地方債であること、その上、地方債の起債要因が、公的金融機関の地方債引き受けに占める比率の大きさであることがわかった。財政赤字に関する因果関係を図示すると図 16 のようになる。

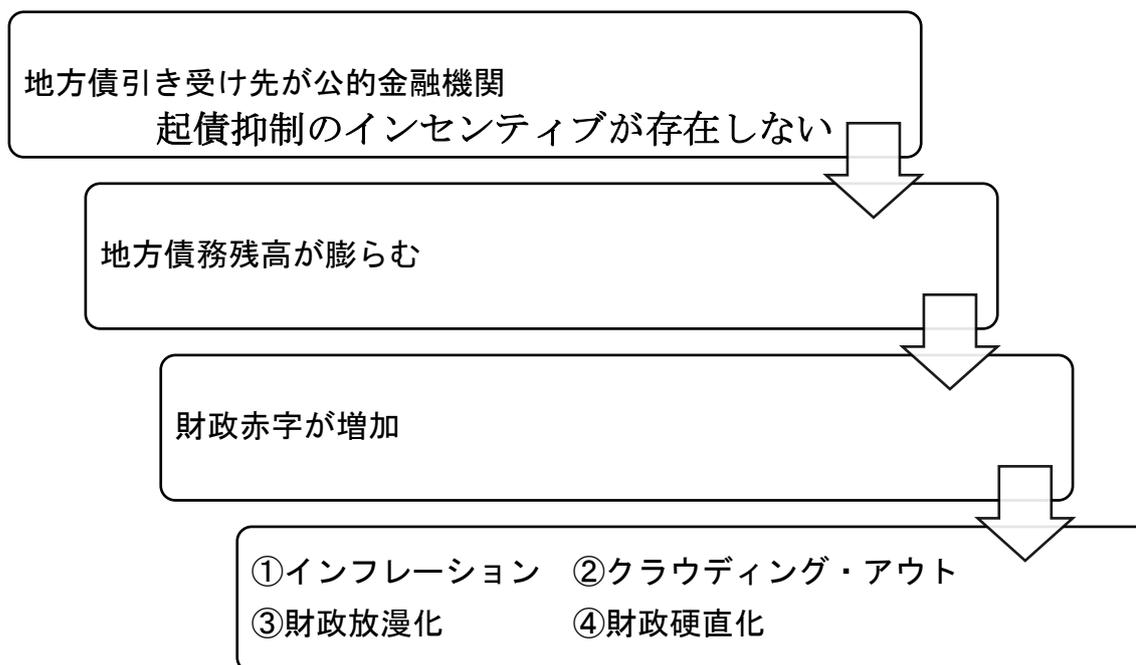
¹¹ CDC グループの場合、所得税免税預金という低コスト資金の利用、CA の場合、中央政府による利子補給の存在、といったことが②を可能にしていた。

¹² 各省庁が投資事業に対する国庫補助金の交付を決定すると、その事業に対して自動的に公的金融機関から地方公共団体に低利貸し付けが行われた。

¹³ 公的部門の資金吸収による民間投資の減少

¹⁴ 公債費

図 16：財政赤字に関する因果関係



よって、問題意識「現在の日本政府が地方財政赤字に対して取り組むべき課題は、残りの非健全団体を健全団体へと移行させるインセンティブを何らかの方法で作りに上げること」の解答としては、地方債引き受け先が公的金融機関で独占されていることを解消することである。つまり、地方債引き受けを市場化すること。具体的な政策提言としては、アメリカの格付機関による格付および金利の決定というシステムは有用であろう。アメリカの地方債市場では、格付けに基づいた金利が適用され、格付けに応じて発行条件が異なってくる。格付の指標はその地方財政の信用力で決まる。信用力が低いと低く格付けられるため金利が高くなり、一般投資家が手を出しにくくなるために資金調達が難しくなる。一方、信用力が高いと高く格付けられるため金利が低くなり、資金調達が容易になる。そのため、地方債発行に対して財政規律をもたらすとともに、アメリカの地方自治にとって財政健全化のインセンティブを与えることになる。これを日本に導入するために必要なことは格付機関を設定することだけであり、実現可能性も高い。また、地方債引き受けの民間資金割合が大きくなるまでは、現システムに変更を加えなければ、財政力が低い小規模地方政府の負担にならずに準備をできる。一方で、財政力が高い地方政府は歳入最大化を目指すため、健全化のインセンティブとして有意に働く。また、実証分析で明らかになった理論より、地方財政赤字の解決に十分な役割を担えると予想できる。以上より、我々の問題意識「現在の日本政府が地方財政赤字に対して取り組むべき課題は、残りの非健全団体を健全団体へと移行させるインセンティブを何らかの方法で作りに上げること」に対しての政策提言として、地方債の格付を提言する。

参考文献

- ・「夕張市ホームページ | 財政状況の公表」
<<http://www.city.yubari.lg.jp/contents/municipal/zaisei/jyokyo/index.html>>
(2016/11/13 アクセス)
- ・「歌志内市ホームページ | 財政状況」
<<http://www.city.utashinai.hokkaido.jp/hotnews/detail/00000253.html>>
(2016/11/13 アクセス)
- ・「総務省ホームページ 地方財政状況調査関係資料」
<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/jyoukyou_shiryuu/index.html> (2016/11/13
アクセス)
- ・「キャノングローバル戦略研究所 | 財政再建への道のりーどん底からどのように抜け出したのか<兵庫県香美町：過疎債と地総債の負担からの脱却>」
<http://www.canon-igs.org/research_papers/macroeconomics/20160909_3932.html>
(2016/11/13 アクセス)
- ・「総務省 | 平成 28 年度版地方財政白書」
<http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/28data/index.html>
(2016/11/13 アクセス)
- ・内藤啓介・岡田豊・千野珠衣 (2009) 「各地の地域活性化事例から見た今後の地域振興の課題」『みずほ総研論集』(2009 年IV号) pp71-125. みずほ総合研究所
- ・清水信行 (2013) 「デフォルト (財政破綻) に関する研究」『大学連携ジャーナル』NO. 4
① (2013 年 3 月号) pp101-140. かながわ政策研究
- ・李熙錫 (2014) 「北海道夕張市の地方財政再生計画とその可能性」『城西国際大学紀要』(第
22 巻第 1 号) pp69-90. 城西国際大学
- ・山田明 (2011) 「地方分権改革と地方財政ー東海圏の自治体を事例にして」『名古屋市立
大学大学院人間文化研究科人間文化研究』16 号 pp17-39. 名古屋市立大学大学院人間文
化研究科
- ・和足憲明 (2014) 『地方財政赤字の実証分析ー国際比較における日本の実態ー』株式会社
ミネルヴァ書房 380pp
- ・保母武彦・佐々木忠・平岡和久・河井博司 (2007) 「夕張破綻と再生ー財政危機から地域
を再建するために」自治体研究社 138pp
- ・「地方財政の現状と今後の課題ー地域経営に役立つ公会計制度ー」
<http://www.keidanren.or.jp/2lppi/thesis/990630_04.html> (2016/11/13 アクセス)
- ・辻道雅宣 (2010) 「夕張市の財政破綻の軌跡と再建の課題」『自治総研 384 号』(2010 年
10 月号) pp62-84. 地方自治総合研究所
- ・読売新聞北海道支社夕張支局 (2008) 『限界自治 夕張検証ー女性記者が追った 600 日』
梧桐書院 319pp

- ・ 鷺田小彌太 (2007) 『夕張問題』 祥伝社出版 211pp
- ・ 兼村 高文 (2009) 『図解 自治体財政はやわかり』 学陽書房 159pp