

<b>Title</b>	地方債の理論的枠組みと制度改革
<b>Author</b>	長沼, 進一
<b>Citation</b>	経済学雑誌. 別冊. 108 卷 1 号
<b>Issue Date</b>	2007-04
<b>ISSN</b>	0451-6281
<b>Type</b>	Learning Material
<b>Textversion</b>	Publisher
<b>Publisher</b>	大阪市立大学経済学会
<b>Description</b>	

Placed on: Osaka City University Repository

## 地方債の理論的枠組みと制度改革

長 沼 進 一

### 1 地方債とはなにか

地方債とは財政資金の調達のため、借入によって発生する地方公共団体の債務であるが、借入は債券を発行して引き受けてもらう場合（証券形式）と、証書借入による場合（証書形式）がある。地方債として計上されるのは一会計年度内において現金不足を一時的に補填するために借り入れられる一時借入金は地方債として計上しないが、現金の支払いの代わりに交付される交付公債は地方債として計上される。

地方財政法第5条の定めにより、地方公共団体は地方債以外の歳入をもって賄うことを原則としており（5条債）、赤字公債の発行を禁止している。

起債が認められるのは災害の発生により、臨時的に突発的に多額の出費を余儀なくされる場合や、収益的投資のように将来収益によって元利返済が可能である場合や公平の観点からサービスの帰着と経費の分担をバランスさせる必要がある場合である。地方債を財源とすることのできる事業（起債対象事業）は同法にもとづけば以下のようなものである。

- ① 公営企業に要する経費（交通、ガス、上水道など）
- ② 出資金および貸付金
- ③ 地方債の借り換え
- ④ 災害応急事業、災害復旧事業および災害救助事業
- ⑤ 学校その他の文教施設、保育所その他の

厚生施設、消防施設、道路、河川、港湾その他の土木施設などの公共施設または効用施設の建設事業費、および公共用もしくは公用に供する土地またはその代替地としてあらかじめ取得する土地（先行取得用地）の購入費

これらは一般債と呼ばれるものであるが、それ以外に特例法によって発行が認められている地方債がある。この特例債は地方財政法第5条によって発行が禁止されている赤字債（したがって、特例法に基づく）であるもの、第33条の規定にもとづくものなどであり、5条債以外の地方債である。

主な特例債には以下のようなものがある。

- ① 減税補填債（地方特例交付金等の地方財政の特例措置に関する法律13）
- ② 鉱害復旧事業債（地方財政法33条の6）
- ③ 財政再建債および退職手当債（再建法12・24 I）
- ④ 辺地対策事業債（（辺地に係わる公共的施設の総合整備のための財政上の特別措置等に関する法律5）
- ⑤ 歳入欠陥等債（災害対策基本法102）
- ⑥ 臨時財政対策債（地方財政法33条の5の2）
- ⑦ 過疎対策事業債（過疎地域自立促進特別措置法12）
- ⑧ 公害防止事業債（公害の防止に関する事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律4）

- ⑨ 防災集団移転促進事業債（防災のための  
集団移転促進事業に係わる国の財政上の特  
別措置等に関する法律 8）
- ⑩ 避難施設整備事業債（活動火山対策特別  
措置法 7）
- ⑪ 地域総合整備事業債及び一般単独事業債  
（一般事業）の一部（地方拠点都市地域の  
整備及び産業業務施設の再配置の促進に関  
する法律 16、多極分散型国土形成促進法  
18・26、特定農山村地域における農林業等  
の活性化のための基盤整備の促進に関する  
法律 18、総合保養地域整備法 13等）
- ⑫ 地震対策緊急整備事業債（地震防災対策  
強化地域における地震対策緊急整備事業に  
係る国の財政上の特例措置に関する法律  
5）
- ⑬ 合併特例債（市町村の合併の特例に関す  
る法律 11 の 2）

さて、減税補填債、財政再建債、歳入欠陥債、臨時財政対策債などは明らかに経常的収入の不足を補うための赤字債である。その他の起債は国の財政上の特例措置であるから、国の補助金に代わる財政措置であり、国の財政負担を肩代わりするものである。したがって、起債にともなう地方負担を軽減するためには、元利償還費を基準財政需要額に算入し、交付税措置を施さざるをえない矛盾に満ちた財政措置である。

## 2 地方債発行制度の枠組み

わが国の地方財政運営は国の財政制度から独立しては存立しえない仕組みになっている。まず、地方税によって調達する自主財源が少ないということ、およそこれらの割合が 3 割であることから、3 割自治という言葉が創られた。それを補う財源は国庫補助負担金であり、一般財源の不足は地方交付税に頼らざるをえないし、特定財源の不足は地方債の発行に頼らざるをえないという歳入構造になっている。公共事業費は国庫補助金と起債によって調達されねばなら

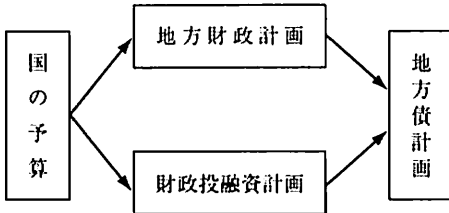
ないから、公共事業費の増加が公債費を増加させ、一般財源を圧迫するため、地方交付税制度の中で元利償還費を基準財政需要額に算入して措置せざるを得ない構造になっている。このような地方財政制度はバブル崩壊によって地方税収が激減し、景気対策として公共事業費が増加することによって破綻することになる。

地方債制度は構造的に危機的要素を含んでいたにもかかわらず、これまで自治体財政が破綻に見舞われることがなかったのはなぜであろうか。地方債のデフォルト・リスクが回避されるシステムが制度的に確立していなければ、不況のたびに地方自治体は次々と破綻していてもおかしくないのが歳入構造からみた自治体の財務内容である。

図 1 は国の財政と地方の財政との関係を地方債制度を介して表したものである。国家政府は原則的には国の予算を通じて地方財政に関与する。国庫補助金、国庫負担金によって地方の事業を支援し、地方交付税によって一般財源の不足を補填し、地方譲与税（目的税の還付）によってインフラ整備をおこなうというのがそれである。第 2 の予算といわれる財政投融资計画を通じて財投資金を地方政府に融資することによって、市場の金融機能に変わる機能を果たしている。国家政府が地方財政を一定の資金枠に納まるようにコントロールするためには、地方財政計画のようなガイドラインが必要になってくる。金融市場へのインパクトを最小限にとどめるためには起債に枠をはめる必要があり、財政投融资計画の枠の中で地方債計画を設定する必要がある。国家政府が地方政府をコントロールするという意味では、日本の政府間財政調整システムは優れた完結性をもっている。このシステムが市場機能と調和的かといえば必ずしもそうではないであろう。地方政府が市場取引との接点をもつのは非常に例外的であり、市場的評価を受けることはごく稀である。起債を通じて事業評価を受けるということは市場取引との

接点を意味し、市場によって予算がコントロールされることになり、議会において政治的に予算がコントロールされるよりも間接的で、社会的資源配分の効率性を考える場合には優れているといえる。

図1 国の財政計画と地方債計画との関係



### 3 借入による資金調達の本拠

財源調達の主たる手段は課税による資金調達 (Tax Finance) であるが、借入による資金調達 (Debt Finance) のほうが負担とサービスのバランスという点から支持される根拠がある。長期にわたってサービスを生み続ける政府固定資本形成のための資金調達がそれにあてはまる。経常的支出を経常的収入でまかなうことができない場合、財政赤字が発生したというが、この財源不足を補填するために借入によって資金調達することは好ましくないと多くの財政学者は考えている。借入による資金調達に過度に依存したために、インフレーションが発生し、市場機能がゆがめられ、社会的資源のミスアロケーションが起こったことは歴史的事実としてよく知られているためである。

わが国においては財政法第4条において赤字国債の発行を禁じているのに対応して、地方債についても地方財政法第5条において赤字債の発行を禁じているのはそうした歴史的経験を踏まえてのことである。現実には、特例法の制定によってこの原則は回避され、特例債として赤字債の発行を実施している。国及び地方の政府債務残高は770兆円を超える膨大な規模になっており、対GDP比でも150%を超す先進国でも例を見ない高さになっている。

完全雇用経済（資本の完全利用および労働力の完全雇用）を前提にすれば、公債発行による財源を用いて資源を調達することは、さもなければ民間用途に用いられるべき資源が公共用途に転換されたことを意味することから、民間で用いられる場合よりも有用な目的に使用されなければならない。民間用途と公共用途を限界資本収益率の高さによって比較できないにせよ、真の公共性を持つ用途にその資源は振り向けられるべきであり、民間資本の代替として少なくとも社会資本の形成に用いられるべきであり、消耗的支出に用いられるべきではない。

他方、不完全雇用経済を前提にすれば、どのように考えられるであろうか。未利用資源が存在し、雇用されない労働力が存在する下においては、これらを活用する支出に用いるために政府が借入をおこなうことは合理的な理由が存在する。ケインズの有効需要の原理によれば、このような借入による政府支出の増加は投資が貯蓄を下回る場合、民間投資が大幅に減少し、失業が増加し、国民所得が減少するから、政府支出の増加が民間の有効需要の不足を補うことになり、景気補整的財政政策 (compensatory fiscal policy) の一環として赤字財政を積極的に活用する根拠がある。財政ファクターを景気補整の手段として用いようとするのが A. P. ラーナーの機能的財政論 (functional finance) である。

財政要因をバランス・ファクターと考え、景気補整的に財政政策を用いることをフィスカル・ポリシーと呼んでいるが、本来の財政政策 (public finance policy) は経済的要請にこたえるばかりでなく、社会的要請にもこたえる政策である。財政赤字が容認される要因は景気補整的政策が支持される場合であり、あえて健全財政を放棄させる強い要因がほかにあるわけではない。

地方政府の役割から景気政策を取り除けば、地方政府の財政運営は均衡財政であるべきであ

り、起債の目的は経常的収入を得るためのものではなく、災害復旧対策などの臨時的支出をまかなうためか、インフラの整備や公営企業などの資本的支出をまかなうためのものであろう。収益事業か、非収益事業化にかかわらず、経費の負担配分を通時的に平準化するための手段と考えることができる。これは経費の負担とサービスの帰着をバランスさせるために利用することができる。地域的閉鎖モデルを仮定し、世代交代を考えなければ、D. リカードゥの等価定理が成り立つであろう。地方債を考える場合には、限定的条件の下における理論的枠組みが必要になるであろう。

#### 4 地方債負担を考える理論的枠組み

地方債を考える理論的枠組みは外国債の発行に似ている。境界をもっているということ、この境界を越えて資本と労働力が移動するということはトランスナショナル・フレームワークとトランスリージョナル・フレームワークが同じである。ただ、異なるのは共通通貨を持つか否かということであるが、EUのような国家連合を想定すれば、フレームワークは同じである。地方自治体が歳出権限と課税自主権をもった自立的公法人であることを前提にすれば、主権国家に極めて類似した枠組みで地方債の負担と転嫁を論じることができるであろう。

地方自治体が地方債を発行した場合、その引き受け手は行政区域内に居住する住民あるいはそこで事業を営む法人とはかぎらない。むしろ、多くの場合、東京都や大阪府、大阪市などは別として、行政区域外から資金を調達することが一般的であろう。債券市場における地方債の取引高が多く、公募を前提とする場合は特にそうである。このような場合の債券発行はたとえ共通通貨を用いていたとしても外債 (external debt) と呼ぶことができよう。また、コミュニティ債のように行政区域内の住民に引き受けってもらうような債券は内債 (internal debt) と呼

ぶことができる。この区別は国家政府の発行する債券 (国債) にもあてはまる。前者を外国債、後者を内国債と区別するのがそれである。内国債の場合は通常、邦貨建てであるが、外国債の場合、外貨建てによる外債を外債、邦貨建てによる外債を内外債と区別することができるが、それは調達する資金が外貨であるか、邦貨であるかによって区別しているのである。

地方債の場合、たとえ共通通貨を用いていたとしても、資源に対する支払い能力の移転という観点から見た場合には、国内で発行される地方債であっても、それを外債 (external debt) として取り扱ったほうが便利である。もちろん、地方債を外貨建てで発行し、外国から資金調達することも認められている。これまでもドイツ・マルク債やスイス・フラン債を地方自治体が発行した事例がある。

さて、地方債を論じる理論的枠組みを確定することによって、われわれは地方債負担の転嫁と帰着について考えることができる。簡単化のために、以下のような仮定をおくことが便利であろう。

- ① 発行される地方債は行政区域外の個人もしくは法人によって引き受けられる。
- ② 債券発行によって公募され、債券市場で自由に売買することができる。
- ③ 償還期限が定められ、満期になれば償還される。
- ④ 償還は元金一括償還方式を原則とする。
- ⑤ 償還財源は地方税の増税による。

外債 (external debt) による地方債発行は行政区域外からの支払い能力の移転を意味し、行政区域内にせよ、区域外にせよ、地方政府の財やサービスに対する支出能力を高めることになる。区域内であれば、遊休資源の活用に使われ、地域所得を高めることができる。たとえ区域外であっても、公営企業への投資や社会資本整備に使われれば、地域住民の消費可能なサービスの量は拡大する。借入による資金調達

によって、行政区域内の住民の財やサービス(私的財と公共財)の消費を拡大することができる。それとは対称的に、課税による地方債の償還は財やサービスに対する支出能力を削減することになり、支払い能力を行政区域外に移転することになる。起債時の住民にとっては租税支払額を高めることなく、財やサービスに対する消費を高めることができ、償還時の住民にとっては租税支払額の増加によって、財やサービスに対する消費が削減されることになる。起債時と償還時の住民構成が変わらないとすれば、異時点間における支出能力の増減は地方債負担の将来世代の転嫁となって表れることはない。しかしながら、デスクリート(連続的かつ円滑)な住民構成の変化を仮定し、償還期間が短いことを前提にすれば、将来世代への負担の転嫁はかなり小さな規模のものであろう。この場合の負担とは償還にともなう増税によるものであり、支出能力が行政区域外に移転することを指すのであるが、この負担は起債時の代替的資金調達手段として課税による資金調達(tax finance)を選択した場合と等価であり、D. リカードウの定理が成り立つであろう。

他方、たとえ10年以下の償還期間でも住民移動が激しい場合、あるいは償還期間が20年や30年の超長期債の発行を前提にすれば、起債時世代と償還時世代が大きく異なることもありうるから、将来世代への地方債負担の転嫁もありうるということになる。そこで問題となるのが、調達された財源がなにに使われたのか、消費的支出に当てられたのか、それとも資本的支出に当てられたのか、という問題である。消費的支出に当てられた場合、それが遊休資源の活用であったとしても、その経済効果は一時的であり、地域所得の拡大があったとしても、支出にともなうサービスの帰着は起債時の世代にとどまるであろう。他方、それが政府資本形成に充てられた場合を考えると、公共サービスの生産を通じて、その経済効果は持続し、将来世代の

住民もそのサービスを享受することができ、負担の帰着とサービスの帰着をバランスさせることができる。特に元利均等償還方式に基づいて償還する場合には、資本費用の平準化も可能となり、社会的資源を私的財と公共財にどのように振り向けるか、また現在消費と将来消費をどのように配分するかといった問題に政府がどのように関与できるかということに密接に関連してくる。社会的資源を私的部門から公共部門にスムーズに転換させる場合、市場メカニズムを用いたほうが(この場合は債券市場における公募発行、市中引き受けをさす)摩擦が少なく、財源調達の源泉を貯蓄とするか消費とするかの判断を金融市場の金利動向にゆだねることもできる。ただ、残る問題は租税負担の帰着と公共サービスの帰着が所得階層間にどのように分布しているのか、また世代間にどのように分布しているのか、というきわめてクリティカルな問題である。

元金一括償還方式に基づく償還の場合、たまたま償還時に居合わせた住民が償還のために課税され、支出能力を強制的に削減されることになる。J. M. ブキャナンが主張するように、起債時の公募による地方債の引き受けは任意の自発性にまかされているのに、償還時の課税は権力による強制的徴収であるから、不同意の支出能力の削減であり、自発的消費者主権を侵害することになり、この財政錯覚(fiscal illusion)によって将来世代への負担の転嫁はありうる。将来世代は現在の意思決定に対して影響を及ぼすことはできないのである。現在世代と将来世代が一致していない場合には、将来世代への負担の転嫁はこのようにして発生するといえる。

この種の負担の転嫁は調達した資金の使い方とは関係なく発生するものであるが、このことは償還財源の課税形態によって成立しないという結論も導くことができる。今、生死による世代交代ではなく、住民移動によって償還時の住民構成が変わることを考えてみよう。その時、

償還財源に充てるべき税は財産税であるとしよう。このケースは財産税が転嫁するか、あるいは転嫁しないのかと問題と密接に関連している。財産税の転嫁は課税や増税によって資産価値がその税額分だけ減少するという仮説にもとづいて根拠づけられている。償還時の財産税の増税を嫌って旧住民が転出する場合、土地や家屋を売却することになるが、転入する新住民がこの事情を知っていれば、税額分の資産価値の削減を要求することになる。不動産業者もこのことを顧客に知らせる道義的責任を負っているとすれば、転出する住民はこの要求を受け入れざるをえないであろう。そのため、新住民は税負担相当額だけ値引きした資産を手に入れることになり、旧住民から新市民への地方債負担の転嫁はおこらないということになる。また、親から子供への世代交代によって資産が相続されたことを考えてみれば、子供の相続した財産の価値が税額分だけ減少したことになり、親から子供への地方債負担の転嫁はありえないということになる。情報が対称的であり、市場が正しく資産価値を評価するかぎり、財産税による地方債の償還にあたって、将来世代への転嫁はない、という結論になる。

法人住民税の場合はどうかといえば、企業の流出と流入について類似して論理の展開が可能である。流出する企業はあらゆる企業資産を売却して出て行く場合、その企業価値は償還のための増税分だけ税引き限界収益率が減少するから、その企業価値はその分下落することになる。流入する企業は税引き限界収益率を考慮し、企業買収を決定することになるから、将来の増税分がけ安く企業を手に入れようとする。その結果、流出企業から流入企業への地方債負担の転嫁はありえない、ということになる。

他方、個人住民税による償還の場合はどうか

というと、明確な結論は出てこない。個人の流出入は財政要因のみに依存するということはないであろうし、公共サービスの享受と負担とがバランスしていることが考慮される。住民税の税率が低いからといって隣接自治体に転出することよりも、たとえ住民税が多少高くても、教育施設や福祉施設が充実していて、より質の高い政府サービスをできるだけ多く手に入れようとするであろう。世代によって選択嗜好がことなるから、地方債残高の大きさが問題となるのではない。インフラ整備の遅れている自治体は今後、それらに対する投資が増加し、近い将来、起債の増加と元利償還額が増加することも予想されるからである。このようなケースの場合、公共サービスの享受を考慮しない時の地方債負担の将来世代への転嫁はありうるかもしれないが、受け取るべき公共サービスと元利均等償還方式による地方債償還を前提すれば、将来世代への一方的な転嫁はありえないということになる。

#### 参考文献

- [1] R. A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, 1959.
- [2] James M. Ferguson (ed.), *Public Debt and Future Generations*, The University of North Carolina Press, 1964.
- [3] A. A. Walters, *How to make a Benefit of the Burden of the National Debt*, *National Tax Journal*, September 1967, pp. 316-318.
- [4] George G. Daly, *The Burden of The Debt and Furture Generations in Local Finance*, *The Southern Economic Journal*, Vol. XXXVI, No. 1, July 1969, pp. 44-51.
- [5] 長沼進一「公債の経済学」, 林 栄夫監修, 中桐宏文編『財政の構造』世界書院, 1979年の第6章に所収。