

地方行財政における評価と効率化¹

地方財政の持続可能性

京都大学 吉田和男研究会

安田 渉

2008 年 12 月

¹本稿は、2008年12月20日、21日に開催される、I S F J 日本政策学生会議「政策フォーラム 2008」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、吉田和男教授（京都大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者個人に帰するものである。

要約

本論文では債務が増加している日本の財政の状況について、財政の持続可能性という観点から地方財政について分析する。そして、自治体はどのような財政運営をすべきなのか、そのような財政運営が出来ていたのかについて述べる。

第 1 章では、地方財政を取り巻く環境について、現在言われている状況やそのことに対する問題意識を述べる。初めに「財政の持続可能性」とは、「将来にわたって破綻状態にならないこと」で、「破綻」とは、「将来を含め、その自治体だけで財政運営を行えなくなる」と、語句の定義をする。日本の財政は危機的状況にあり、財政の持続可能性を達成することが重要であることを、財政の硬直化と世代間の不公平の問題から示す。また、実際に財政破綻した場合にどうなるのかを夕張市を例にして説明し、地方財政健全化法という新しく自治体の財政破綻を予防するためにできた法律とその影響を述べる。そして、自治体を取り巻く状況は大きく変わり、またこれからも変わり続けることから、自治体は環境の変化に対応して財政運営を変える必要がある、という本論文の基本となる考えを示す。

第 2 章では、今の債務増加に対して、債務を何故減らすべきなのかについて経済学的に述べていく。まず一つ目に、公共財の供給という地方財政の役割から、債務全体の四分の一を占める赤字地方債はなくすべきである。二つ目に、建設債であっても債務の累積によって非ケインズ効果が起きる可能性があるため、債務を削減すべきである。三つ目に、債務の負担についての理論として、ラーナー、ボウエン＝デービス＝コップ、リカード・バローらの説を紹介する。中でも公債の中立命題については、現在の日本の地方財政において成り立っていないため、財政の持続可能性は自明ではなく、問題とすべきである。最後に、基礎的財政収支（プライマリーバランス）について説明した後、持続可能性についての先行研究である、Domar と Bohn の持続可能条件について説明する。特に、Bohn の「債務残高 GDP 比が増加した場合に、プライマリーバランスが黒字になるようにして、債務残高 GDP 比が減少するように運営すれば、財政は持続可能である」という条件をこの論文の中心に据える。これは変化に対する対応という考えにも合っている。そこで、債務残高 GDP 比が低下していく条件を

$$\text{プライマリーバランス} / \text{GDP} > (\text{利子率} - \text{成長率}) \times \text{債務残高} / \text{GDP}$$

という式で表す。そして、地方財政の債務残高 GDP 比が以前に比べ明らかに高いため、この条件を満たすことが財政の持続可能性を満たす運営であるとする。

第 3 章では、地方財政の分析の前半として、地方財政全体としての状況や持続可能性を国の財政との比較や経年変化で見えていく。まず、債務残高は、近年増加が著しく現在高い水準にあるが、増加のスピードは弱まり、今では額でも GDP 比で見ても減少している。次に、地方財政全体ではプライマリーバランスが黒字で増加傾向にあることと、条件式 (1) を満たしていることを示す。そして、この財政改善の要因を探するため、平成 8 年度と 17 年度の歳入・歳出を比べ、その原因を一般財源額の維持と公共事業の縮小に見出す。次に現在の経済状況、特に利子率が財政の硬直化と持続可能性にとって、プラスに作用していることを述べる。今度は、経済環境が変化しても持続可能性を維持できるかを、利子率と景気の変化した場合にどうなるのかを分析し、その場合にも財政は持続可能であると予想する。最後に、

地方財政全体では持続可能性を満たす運営が行われており、問題の焦点は第4章で扱う個々の自治体にあることをこの章の結論とする。

前章の結論から第4章では個々の自治体の財政の持続可能性について考察する。流れとしては、個々の自治体を主に都道府県・市・町村という三つに分けた規模別と、都道府県で分ける地域別で持続可能性を見ていく。まず第1節で財政状況として債務残高と支払利子率を、次に第2節でプライマリーバランスと成長率について、そして第3節でそれまでの分析で出した値を持続条件式(1)に当てはめ、自治体の持続可能性を分析する。どの分析においても、東京の状況の良さが際立ち、特定の状況の悪い自治体は無かった。

第4章の結論として、

- 個々の地方自治体の持続可能性は一部の自治体を満たさないが全体としては満たす。
- 財政的余裕は、地域別では東京・分類別では特別区と東京一極集中しており、利子率が上昇した場合にはそれが極端になる。
- 県・市よりも町村のほうが持続可能性がある。
- 市町村の間では持続可能性を満たさない自治体には地域・規模で偏りはあまりない。
- 利子率が上昇した場合には、都道府県と市において、多くが持続可能条件を満たさない。を得る。

政策提言として第5章では、

- 自治体はその経済力や財政力に対して債務残高の比率が長期的に見て一定になるように財政運営をする
- 東京都・区を中心とした財政に余裕のある団体が、将来に備えて資金を積み立てる基金を作り、それを地方債で運用する
- 政府の自治体への関わり方として、個別のセーフティーネットの整備や財政が悪化していないかのチェックに力を注ぐ

という三つのことを提言する。この三つによって自治体は環境の変化に対応でき、持続可能性を高めることが出来る。

要約	2
はじめに	5
第 1 章 地方財政を取り巻く環境	6
第 1 節 現状・問題意識	6
第 2 節 財政の持続可能性について	7
第 3 節 債務累積の悪影響	7
第 4 節 地方財政健全化法	9
第 2 章 地方財政の債務についての理論	10
第 1 節 地方財政の役割から	10
第 2 節 財政政策の理論から	11
第 3 節 債務の負担についてから	12
第 4 節 財政の持続可能性についてから	12
第 3 章 地方財政全体について	15
第 1 節 債務残高	15
第 2 節 持続条件式への当てはめ	18
第 3 節 地方財政の改善要因	20
第 4 節 経済状況の変化の影響	21
第 4 章 個々の自治体について	25
第 1 節 債務残高と利子率	25
第 2 節 プライマリーバランスと GDP 成長率	30
第 3 節 持続可能条件への当てはめ	32
第 4 節 まとめ	38
第 5 章 政策提言	39
第 1 節 自治体の財政運営に対して	39
第 2 節 財政に余裕のある団体に対して	39
第 3 節 国の地方財政への関わり方に対して	439
参考文献・データ出典	

はじめに

現在日本では国・地方ともに財政危機が叫ばれている。地方財政では債務が増大しており、夕張市が財政破綻状態に陥って財政再建団体となるなど財政危機が注目を集めている。地方制度に対しても、三位一体の改革や市町村合併などの制度変更が行われたが、数多い問題の抜本的解決にはなっていない。そんな中で新しく自治体財政健全化法が成立し、新しい指標の元で財政運営に対して改善を求められることが確実になっている。また、自治体を取り巻く環境は近年の緩やかな景気拡大から景気後退へと変化しており、中長期的には少子高齢化などの社会環境の大きな変化が予想されている。このため、持続可能性の高い自治体とは、経済環境や財政状況の変化に対応して財政運営を変えられる自治体だと考える。

このような中、財政の持続可能性についての論文は、将来に対してある一定の経済成長率や利子率やインフレ率、そして行政の財政活動を仮定しており、環境への対応という観点で踏まえたものはあまり無い。また、主に中央政府もしくはそれに地方を含めた国全体という括りが多く、地方財政のみもしくは個々の自治体の持続可能性の論文は少ない。そのため、この論文では地方財政の持続可能性について、地方全体と個々の自治体の両面から考察していく。方法としては、持続可能性という将来のことについて、経済環境へ対応した財政運営が出来ているかという観点から、単年度の財政活動の分析している。この分析を通して、自治体の財政の持続可能性とより良い財政運営のための方策を探りたい。

分析の中でまず地方財政全体がどのような流れの中にあるのかを見ると共に、近年では財政が好転し、持続的な運営に向かっていることを示す。そして、持続可能性にとって大事な環境である GDP・債務残高・経済成長率・利子率がどのような状況にあるかを見ていく。その後、それに対して自治体がどのような財政運営をしているかについて、基礎的財政収支(以下；プライマリーバランス)を基にした条件式を満たすかで分析する。

その結果、その多くが財政環境に適応した財政運営を行っているが、それを満たさない自治体や他よりも格段に財政状態の良い自治体もまた存在することが分かった。そこで政策提言として、第一に自治体の財政運営の指針として今後財政環境に対応した運営を行うこと、そしてその具体化として現在の環境に対応して、財政状態を良くすることを提案する。第二に、財政に余裕のある自治体に対しては、今後の環境の変化に対応する能力を高めるため、基金の設立とその資金の地方債による運用を提案する。そして第三に、政府は自治体のセーフティーネットの整備や財政悪化のチェックをすることを提案する。

第1章 地方財政を取り巻く環境

第1節 現状・問題意識

現在日本では国・地方ともに財政危機が叫ばれている。中央政府と地方の債務を合わせた額や GDP に対する比率は世界の中で突出して高くなっており、財政の持続可能性にまで疑問が持たれる恐れまで出ている。財政の持続可能性が疑われるということは、国債・地方債のリスクプレミアムの上昇を意味する。そして、それはつまりは利子率の上昇を意味し、これは今の財政状況にとって致命的である。このため、持続可能性を上げる対策もせずに現在の状態を維持できる状況ではない、と考えられる。

その対策として政府では財政再建を目標の一つに挙げ、骨太の方針の中で 2011 年に国と地方を合わせたプライマリーバランスを黒字化することを目標に掲げた。この事は 2008 年 9 月に行われた自民党総裁選でも、財政再建派と経済成長重視派の間の政策論争として注目を受けた。その後、金融危機による景気後退に対して景気対策を目的とした補正予算での財政支出が組まれている。

他方、地方自治体もバブル崩壊後の 90 年代の公共事業による景気刺激策の結果として債務が増大しており、三位一体の改革の中で地方が財政危機を訴えている。最近の流れとしては、夕張市が財政破綻状態に陥り財政再建団体となり、大阪府では橋本府知事の財政改革が大きく取り上げられるなどしている。そんな中で新しく自治体財政健全化法が成立し、地方自治体の財政状況を測る新しい指標が定められ、平成 21 年度よりこの指標に基づく財政健全化が行われることになっている。

実際に自治体の置かれる環境は、現在まで続いた長期間の緩やかな景気拡大から今後は金融危機を原因とする景気後退へ、経済活動的な面で大きく変化するとされている。中長期的には少子高齢化などの社会状況の面でも変わり、社会保障経費の増大が予測されている。また、地方制度に対しても、三位一体の改革や市町村合併などの制度変更が行われたが、数多い問題の抜本的解決にはなっていない。

このような中で、財政の持続可能性についての論文は、主に中央政府もしくはそれに地方を含めた国全体という括りが多く、地方財政のみもしくは個々の自治体の持続可能性の論文は少ない。そのため、地方財政の持続可能性について、地方トータルと個々の自治体の両面から考察していき、自治体の財政の持続可能性・より良い財政運営のための方策を探りたい。

また、分析の方針として、「変化に対する対応」という考えを置く。こう考えるのは以下の理由からである。小泉元首相は、平成 13 年所信表明演説において、ダーウィンの進化論について

『進化論を唱えたダーウィンは、「この世に生き残る生き物は、最も力の強いものか。そうではない。最も頭のいいものか。そうでもない。それは、変化に対応できる生き物だ」という考えを示したと言われてます²』

と述べた。この「生き残るのは変化に対応できる生き物だ」という考えを自治体に適応するならば、持続可能性が高い自治体は、最も経済力の強い自治体でもなく、最も制度をうまく利用する自治体でもなく、経済環境や財政状況の変化に対応して財政運営を変えられる自治体と言うことが出来る。特に自治体は合併などを除き半永久的に存在することが前提であり、生き物以上に多様な環境の変化を経験することになる。そして、現在の状況からして自治体は環境の変化の真っ直中にある。また、アメリカ大統領選においてオバマ次期大統領は「change」、変革を唱えて大統領に当選している。そのため、この論文では、変化に対する対応という観点から自治体の財政運営を考察する。

第2節 財政の持続可能性について

まず、財政の持続可能性という言葉について述べる。まず、『持続可能性』であるが、環境やエネルギーの分野で使われることが多く、ブルントラント委員会では持続可能な開発において、「将来世代のニーズを損なうことなく現在の世代のニーズを満たすこと」を条件として挙げている。ここで、この論文で言う持続可能性とは、『将来にわたって破綻状態にならないこと』であるとする。

しかし、自治体における破綻の定義は難しい。そもそも日本の自治体では行政を運営する必要から、民間企業のように清算して消滅するということが出来ず、「破産する」ということが認められていない。つまり、現在の法律には自治体の破産について定めたものはなく、自治体は法的に破産することが出来ないのである。

例を挙げれば、夕張市は一般に財政破綻に陥ったとなっているが、それは地方財政再建促進特別措置法に基づく、財政再建団体となったということであり、国や道の関与の元での財政再建を目指している。実際、夕張市の債務の減免や返済の滞りなどは起こっておらず、20年近くかけて債務を返済して健全な財政状態になることになっている。

そのため、ここでは破綻を「将来を含め、その自治体だけで財政運営を行えなくなること」とする。それは債務累積の結果、地方債を返済できなくなった・将来にできなくなるとわかったときに加え、現在の制度で財政再建団体・再生団体になることを含める。そもそも、健全化指標のうち、実質赤字とは、「歳入不足のため、翌年度歳入を繰り上げて充用する、支払いを翌年度を繰り延べる、事業を繰り越す」などした額であり、資金ショートを起こした状態にある。これは制度として財源が保障されている自治体にとって、起こってはならないことである。また、実質公債費比率が（財政再生基準である）35%を超える状態というもの、かなり財政危機が進んでいる。このため、財政再生団体になることは、破綻状態にあると思われるので、破綻に含める。

第3節 債務累積の悪影響

次に、自治体財政における債務累積の悪影響について述べる。もし破綻せずにその状態を維持できていたとしても、次のような問題が起こっているならば、それは持続可能であってもよい状態とは言えない。

² 実際にはダーウィンの「種の起源」にはこの言葉はなく、あくまで『考えを示した』と“言われている”だけである。

- ・財政の硬直化

債務残高が累積すると、その利払費及び償還費からなる公債費が累増し、その分他に使える財源が少なくなる。しかもそれが原因となって、資源の最適配分を達成できず、景気の悪化や財政赤字の増大を招いたり、不足分を更なる借入金の増加によって補い更に債務増加を起こすなどの負のスパイラルに陥る危険がある。

実際に平成 20 年度予算において歳出に占める公債費の割合は、地方財政計画において 16%、国の予算では 24%にも及んでいる。今後、少子高齢化という経済状況の変化に対応するためには、公債費は少ないほうが良い。

- ・世代間不公平の増大

一般的に地方債発行による利益は主に現役世代が受ける一方、将来世代が増税によって債務を返済する必要があるため、負担がかかる。地方債には、後年にも利益を及ぼす事業の負担を後年世代にも担わせるという考えがある。しかし、景気対策や雇用確保を目的として、負担に対して十分な公共財の利益が得られない公共事業があるため、将来世代は受益に比べて負担が大きいと言える。これによって、負担よりも受益が大きい現役世代と、負担のほうが大きい将来世代の間に世代間の不公平が生まれる。特に自治体においては、この現役世代・将来世代を引越しによって変えることが可能なので、地方債による利益を受けていながらその負担を逃れることができる。

そして、破綻した場合の悪影響であるが、地方財政における破綻ではこの債務増大の問題点がより大きい形で現れる。

- ・財政の硬直化

まず、現在の制度の下で破綻すると、財政再生（再建）団体になる。その場合自治体は、再建計画を策定した上で国の許可を受ける必要があり、その計画に縛られる。そうになると、その計画も財政再建が第一なため自由な出費をすることができず、必要最小限度の行政サービスになるため、財政は極端に硬直化する。

- ・世代間不公平の増大

財政再建のためには増税か歳出の削減、多くの場合その両方がなされる必要があり、そのどちらもが住民に負担を強いる。

夕張市を実際の例として説明すると、破綻前の住民は明らかに本来標準的な住民サービスや経済対策よりも過度の歳出による利益を受けていたと考えられる。しかし、夕張市が破綻した後は多くの住民が夕張から去り、人口が激減している。生活が出来る・出来ないという問題や足による投票という側面もあっただろうが、彼らは受益に対して本来負担すべきものを負担していない。それに対して現在も夕張に残る人たちは、引越した人たちの分も負担することになる。特に、それまでの受益をあまり受けていない若者世代にとっては明らかに過度の負担となっている。

このことから、債務残高の増大とその先にある財政破綻のコストは過度に大きく、それを防ぐことが重要であると考えられる。

では実際に財政再建団体となった夕張市がどうなったかについて述べる。夕張市では、一般会計と他会計間での出納整理期間中の年度をまたがる会計間の貸付・償還という会計間の操作により、実質赤字、資金不足を埋め合わせてきていた。その結果夕張市の債務は、一般会計で 270 億円、住宅管理会計で 50 億円、上下水道で 45 億円、病院事業で 30 億円、観光事業で 160 億円、土地開発事業で 40 億円、など合計で 630 億円にもなっている。

再建計画では、このうち約 360 億円を 18 年かけて返済するが、住民の負担として市民税の均等割をはじめとする税金の引き上げや、住民サービスの全国最低水準までの引き下げが行われている。また、公務員の人件費についても人数が四分の一近くに、給与 3 割減となり、それまで高い水準にあったことと比べ、これも世代間格差の一つと言える。

第4節 地方財政健全化法

自治体の財政再建制度の見直しを目的とした地方財政健全化法が成立した。この法律は、正式名称を「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」といい、夕張市の破綻を事前に防げなかったことを反省した、新しい財政再建制度を規定している。

この制度では、新しく4つの財政指標を使って財政の健全度を判定し、その指標が早期健全化基準や財政再生基準を上回った場合にそれぞれ財政健全化計画・財政再生計画を策定することになる。この指標は自治体の活動の変化に対応し、公営企業や第三セクターなどに範囲を広げた連結ベースでの財政評価を行うことを特徴としている。4つの財政指標は以下の通りである。

- ・実質赤字比率＝一般会計等の実質赤字額 / 標準財政規模
- ・連結実質赤字比率＝連結実質赤字額 / 標準財政規模
- ・実質公債費比率＝（地方債の元利償還金 + 準元利償還金）³ / 標準財政規模⁴
- ・将来負担比率＝将来負担額⁵ / 標準財政規模⁵

この法律の施行は平成21年度からであり、実際に健全化計画を策定する必要があるのは平成21年度決算以降である。そして、平成19年度決算に基づくその指標の公表が行われた。以下の表1がその値が悪かった自治体である。早期健全化基準に該当するものは黄色、財政再生基準に該当するものは赤で塗りつぶしてある。

このままだと、財政再生団体になるのが夕張市を初め3団体、早期健全化団体になるのが42団体である。北海道や青森などの地方の自治体が多くなっている一方、大阪の守口市・泉佐野市や和歌山市などの大規模な自治体でも財政が厳しくなっている。

表1 財政健全化法による基準を上回る団体 総務省報道資料より

財政再生基準を超える自治体

北海道 夕張市	北海道 赤平市	長野県 王滝村
---------	---------	---------

早期健全化基準を超える自治体

大阪府 守口市	北海道 歌志内市	高知県 安芸市	長野県 泰阜村
和歌山県 和歌山市	鳥取県 日野町	北海道 利尻町	沖縄県 伊是名村
大阪府 泉大津市	北海道 浜頓別町	北海道 江差町	島根県 西ノ島町
北海道 美唄市	福島県 双葉町	北海道 赤平市	長野県 根羽村
青森県 大鰐町	沖縄県 伊平屋村	兵庫県 香美町	島根県 飯南町
青森県 黒石市	北海道 洞爺湖町	山形県 新庄市	青森県 深浦町
北海道 積丹町	北海道 中頓別町	青森県 西目屋村	北海道 南幌町
北海道 留萌市	沖縄県 座間味村	長野県 平谷村	北海道 三笠市
大阪府 泉佐野市	群馬県 嬬恋村	福島県 泉崎村	青森県 黒石市
青森県 鱒ヶ沢町	島根県 浜田市	青森県 田舎館村	
兵庫県 淡路市	島根県 奥出雲町	島根県 斐川町	

³ 特定財源 + 元利償還金・準元利償還金に係る基準財政需要額算入額を除く

⁴ 元利償還金・準元利償還金に係る基準財政需要額算入額を除く

⁵ 充当可能基金額 + 特定財源見込額 + 地方債現在高等に係る基準財政需要額算入見込額を除く

第2章 地方財政の債務についての 理論

この章では、現在の地方財政で何故債務を減らすべきなのかについて、理論的に述べていく。地方財政においては、債務それ自体が悪いというわけではなく、債務にも役割があり最適な債務水準というものも存在するはずである。当然のことながら、最適水準は財政危機の恐れが無いような水準に位置する。

この章では、地方財政において債務を減らすべきである、つまり地方債の水準は最適水準よりも高いということ、

1. 地方財政の役割から
 2. 財政政策の理論から
 3. 債務の負担についてから
 4. 財政の持続可能性についてから
- の、4つの観点で示す。

第1節 地方財政の役割から

マズグレイブによると財政の役割は、資源配分機能、再分配機能、景気安定化機能の3つに分けられ、資源配分機能を地方財政が、再分配機能と景気安定化機能は国が担うのが効率的である。地方財政の資源配分とは公共財の供給であり、景気安定化つまり景気対策は国の役割であって地方政府には合わない⁶とされている。この点から、地方の債務というのは、公共財の建設に当てられた資金の債務である建設債であるべきだと言える。

建設債とはいわゆる「良い債務」で、地方債を発行するとしても公共財という財産を後に残す。また、その公共財から利益を得る後世代にも負担を求め、負担の均一化を行うなどの役割がある。

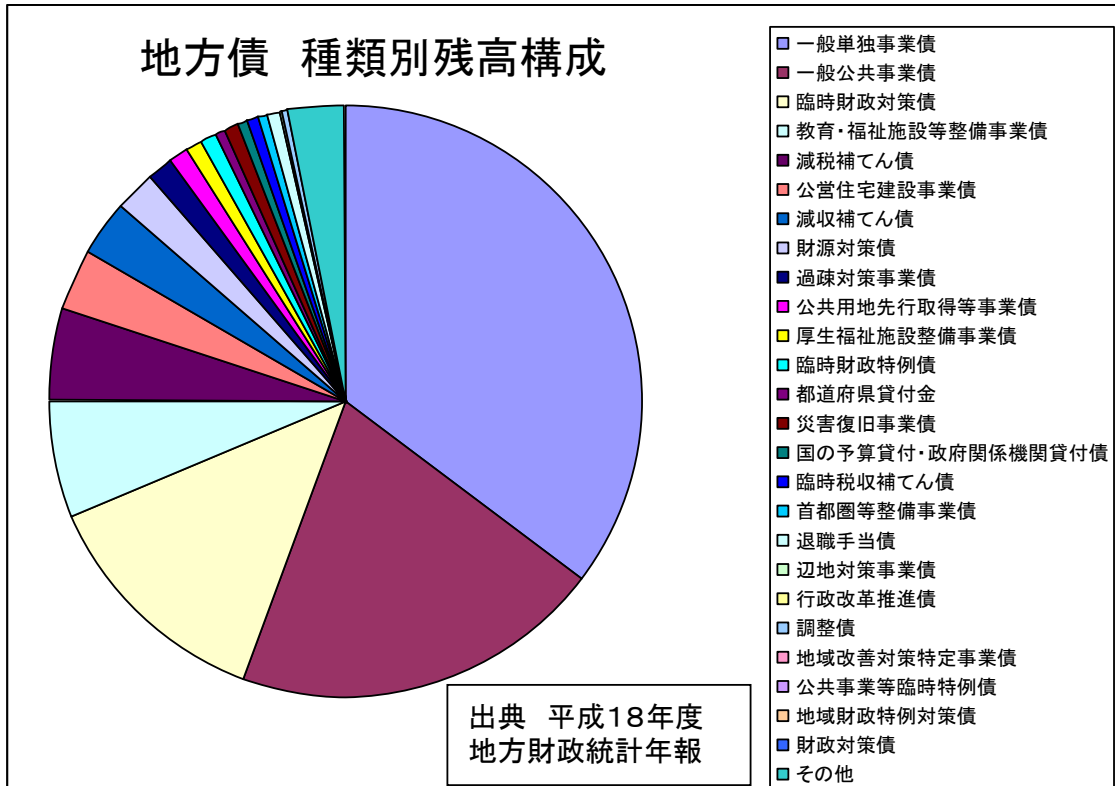
それに対し、グラフ1が現在の地方自治体の一般会計の債務、合計139兆円の地方債の種類の内訳である。一番割合の大きい一般単独事業債、二番目に大きい一般公共事業債は建設債だが、3番目に大きい臨時財政対策債は建設債ではなく、経常経費に当てられたいわゆる赤字地方債である。

地方債の内訳を建設債と赤字地方債で分けると、建設債が一般単独事業債、一般公共事業債、教育・福祉施設等整備事業債など全体の7割で約100兆円である。それに対して、赤字地方債が臨時財政対策債、減税補填債、減収補填債全体の四分の一で35兆円になる。この赤字地方債は、歳出に税収が足りないときに経常経費などに当てるために発行されており、後年に負担のみを残すので、「悪い債務」と呼ばれて地方財政の役割として合っていない。

そのため、赤字地方債は減らすべきである、つまり、債務残高を減らすべきであるということになる。

⁶ 景気対策を地方政府が行っても、その効果が他地域に多くスピルオーバーするため。

グラフ 1 地方債 種類別残高構成 データ出典 平成 18 年度地方財政統計年報



第2節 財政政策の理論から

前節の建設債にしても、100兆円という水準は今までの建設債の水準よりもかなり高くなっている。これは90年代の公共事業による景気対策で、事業債を大量に発行したことが要因である。不況時の公共事業、これがいわゆるケインズ政策である。そしてケインズ政策は好況時の増税でこの債務に対応するとされており、その後の債務減少がセットになっている。

また、債務累積が進むと、非ケインズ効果が起こる可能性がある。非ケインズ効果とは、財政の持続可能性が危ないと予想するとき、歳出増加や減税が将来の増税や歳出削減などの負担増加を引き起こすと思われ、ケインズ政策の狙いとは反対に、消費の減少など、総需要の減少を招くことである。これは消費のライフサイクル仮説や中立命題と関係している。2008年11月現在、政策として定額給付金と景気が回復した場合の3年後の消費税率の引き上げが提案されている。非ケインズ効果起こるならば、この給付金が消費に回されずにこういった消費税引き上げの負担に備えるために貯金される。

非ケインズ効果が起こっている場合、債務残高を削減する政策により、将来の負担が減ることになるという予想から、消費の増加など総需要の拡大が起きる。そのため、この場合は債務残高を削減すべきである。

しかし、現在の日本では債務が大きいにも関わらず、中里（2002）などの実証分析では非ケインズ効果はあまり見られなかった。

第3節 債務の負担についてから

1 章第 3 節の世代間不公平で見たように、政府の債務は企業・個人の借金と同じように、債務の発行時に負担の先送りが起き、債務の償還時にその分の負担が行われるという考えが一般的である。それに対して、国や自治体における債務においてはそれが当てはまらないという考えと、それに対する反論がある。ここでは 3 つの考えを示す。

まず、ラーナーは債務における負担を利用可能な資源の減少と考え、外国債の場合は償還の際に利用可能な資源が外国に流出するため負担であるとした。その一方内国債の場合、国全体で見れば債務の償還は所得の移転に過ぎず、利用可能な資源は減少していないため、負担は転嫁しないと主張した。

これに対し、ボウエン＝デービス＝コップは、負担をその世代の総消費量の減少と考えた。そのため、世代を超えて公債の償還が行われると公債の償還する世代の生涯消費量が減少するので、負担を転嫁していると主張した。

他に重要な説として、リカード・バローの中立命題がある。これは合理的期待形成の立場から、人々は公債の発行に対して将来の増税を予想し、あらかじめその分だけ貯蓄をして増税に備えるという説である。特に、バローは公債の発行と償還の世代が違っていても、親が子のためを思って、増税される際の負担に対応する遺産を残すため、世代を越えて中立命題が成り立つとした。中立命題が成り立つ場合には、財政政策の有効性は否定されることとなり、同時に財政の持続可能性は達成されていることになる。何故なら、いくら債務が累積していたとしても、すでに増税に耐える準備が出来ているため、増税によって返済することが可能だからである。

この中立命題に対して、本間（1996）、畑農（2004）などの実証分析では日本において中立命題が成り立っていないという結果だった。また、地方財政においては以下の 3 つの点から、より中立命題が成り立ちにくいと考えられる。

- 地方交付税などの財政移転が活発であるため、債務の返済の負担がその自治体以外の他地方に及ぶ。そのため、自身の負担がどれだけになるかわからないので、増税に備えることが出来ない。特に現在のように基準財政需要額に元利償還費が算入されていると、これが顕著になる。
- 自治体の場合は国と違い、将来引越しもしくは市町村合併などで所属する自治体が変わり、それによって償還で負担する額が変わる可能性がある。特に世代をまたぐ場合は、どれだけ備えれば良いか事前にわからない。
- 地方財政の場合、第三セクターや公営企業の債務・債務保証などがあるので、合計した債務がどれだけになるかが分かりにくい。それに加えて国の債務に比べ、自身の住んでいる自治体の債務がどれだけあるかを認識する機会が少ない。

このため、地方財政における中立命題は成り立たないと考えられ、持続可能性が問題となる。

第4節 財政の持続可能性についてから

まずプライマリーバランスの理論について説明する。プライマリーバランスとは、税収等から一般歳出等（＝歳出総額から公債費（償還及び利払い）を除いたもの）を差し引いた収支のことである。つまり、税金でその時点の行政サービスにかかる費用（これが一般歳出）を賄っているのかどうかを示している。このプライマリーバランスは財政収支・政府の予算制約の持続可能性にかかわる概念であり、財政赤字の累積を分析するのに役立つ。

例として、平成 20 年度の地方財政計画のプライマリーバランスがどれだけかを図 1 で表している。この場合の黒字額は約 5.6 兆円になる。

図1 平成20年度 地方財政計画 (兆円)
歳入 歳出

借り入れ 9.6	利払い費 2.7) 黒字額 5.6
	債務償却費 12.5	
税金等 73.8	一般歳出等 68.2	

図2

借り入れ	利払い費) この分だけ債務残高の増加
	債務償却費	
税金等	一般歳出等	

このうち、均衡状態（プライマリーバランスが±0）つまり図2の状態では、債務残高は利払い費の分だけ増加する。このとき、

債務残高増加額 = 新規借入金 - 返済金 = 利払い費

という式が成立している。このように利払い費分債務が増加する、つまり債務残高が利子率で増えることになる。この場合の債務残高一名目 GDP の比率の変化を考えると、次年度にかけて、分子の債務残高が利子率で増え、分母の GDP が名目 GDP 成長率で増えることになる。このため、債務残高一名目 GDP の比率が上がるか下がるかは、その2つの数字に左右される。

このことに注目した持続可能性の理論にドーマー条件 Domar (1944) がある。これはプライマリーバランスが均衡しているとき、GDP 成長率 > 利子率という条件が成り立つならば、債務残高 GDP 比率は自然に減少していくというものである。しかしながら、これはプライマリーバランスが均衡しているという特殊な仮定での話であり、また、GDP 成長率 > 利子率という条件は多くの国で成り立っていない。

これに対して、より広い場合で持続可能性を満たす方法が Bohn (1998) にある以下のものである。

「債務残高 GDP 比が増加した場合に、プライマリーバランスが黒字になるようにして、債務残高 GDP 比が減少するように運営すれば、財政は持続可能である」

債務残高 GDP 比が低下していく条件を式で表すと、

$$\text{債務残高/GDP} > \text{次年度債務残高/次年度 GDP}$$

となる。これを变形していき、

$$\text{次年度債務残高/次年度 GDP}$$

$$= [\text{債務残高} (1 + \text{利子率}) - \text{プライマリーバランス}] / \text{GDP} (1 + \text{成長率})$$

$$\text{プライマリーバランス / GDP} > (\text{利子率} - \text{成長率}) \times \text{債務残高 / GDP} \dots (1)$$

という式にまとめることが出来る。なお、GDP 及び利子率は名目である。つまり、利子率 < 成長率の場合、たとえプライマリーバランスが赤字であったとしても、その赤字額 GDP 比が、

(成長率-利率)に 債務残高 GDP 比率をかけた数字より下ならば、債務残高 GDP 比が低下していく。反対に、利率>成長率の場合、たとえプライマリーバランスが黒字であったとしても、その黒字額 GDP 比が、(利率-成長率)に 債務残高 GDP 比率をかけた数字より下ならば、債務残高 GDP 比が増加していく。この時重要なこととして、この場合の利率はその時点で出回っている債権の利率ではなく、政府が債務に対する利払費として支払う場合の実効利率である。

次の章以降では地方財政の状況を見ていくと共に、この理論に基づき、債務残高 GDP 比率を減らしている財政運営をしていることを持続可能性を満たしているとする。なぜなら、地方財政の債務残高 GDP 比が以前に比べ明らかに高くなっているため、現在は債務残高 GDP 比を減らすべきと考えられるからである。また、そういったルールに基づいた財政運営が効率的であると考ええる。

第3章 地方財政全体について

地方財政の分析の前半としてこの章では、地方財政全体としての状況や持続可能性を国の財政との比較や経年変化で分析する。地方財政全体とは、全自治体の財政の総計である地方財政計画や決算である。もし地方財政の合計が持続可能でないのならば、それは地方全体として国からの財源の移転や増税を行う必要が出てくる。また、持続可能ならば後は個別に持続可能でない自治体への対応へシフトすべきである。

第1節 債務残高

現在の債務累積の現状について述べる。まず、債務の範囲について次のように定義する。

①地方が返済する必要のある債務は、

- ・ 自治体が一般会計で発行している地方債
- ・ 地方交付税の原資と給付のギャップを借入金として調達している地方交付税特別会計の借入金のうち、地方が負担する分
- ・ 上下水道、電気、ガス事業など、地方自治団体が経営している公営企業事業が発行している企業債のうち、自治体が普通会計で負担する分

の三つからなる。

②次に比較対象として見る国の債務は

- ・ 建設国債、特例国債、からなる普通国債
- ・ その他の特別会計の借入金

からなる。

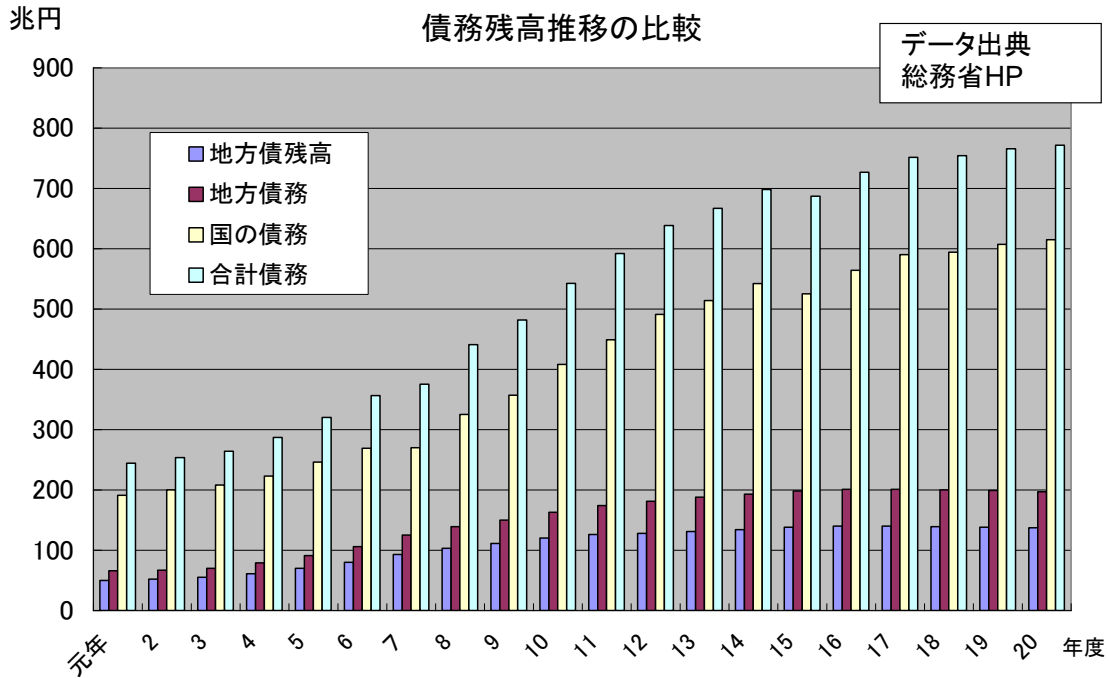
この定義は財務省及び総務省のHPより引用した。このうち特に国の債務については、他に財政投融资特別会計国債、短期政府証券、借入金などがあり、定義の仕方によって大きく変化することがある。

初めに、ストック指標である財政が現在抱えている債務残高の推移について見る。現在の債務残高は予算ベースで平成20年度末の予測で、国の債務が615兆円（GDP比105%）、地方の債務が197兆円（GDP比37.5%）、合わせて重複を除くと、778兆円（GDP比147.6%）にも達する。

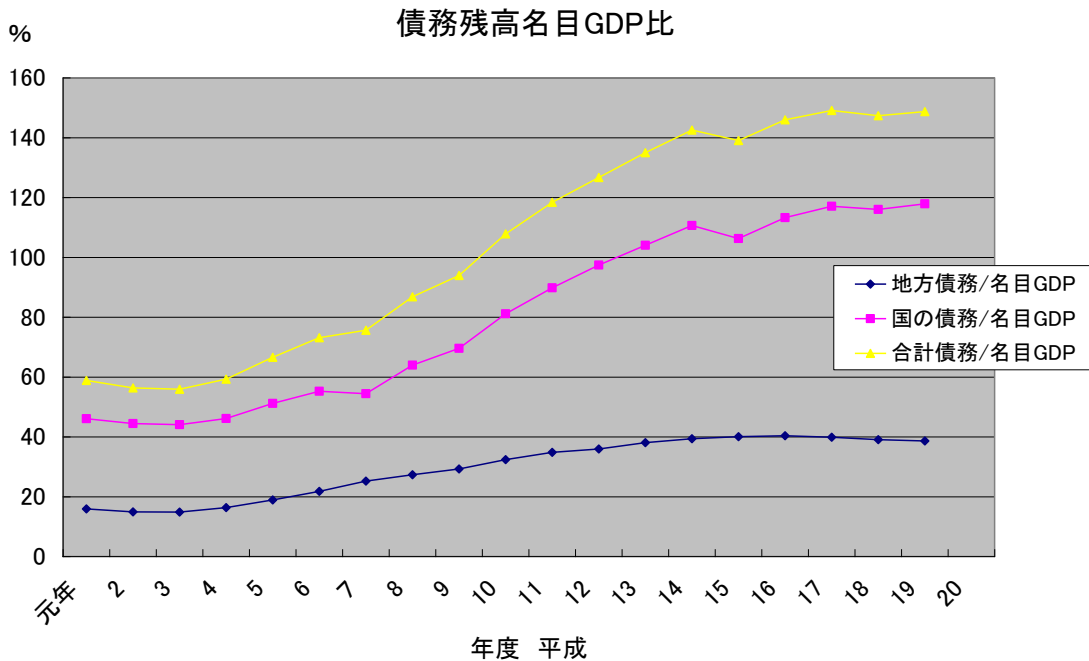
地方財政と国の債務残高、そしてその総計の推移を表したものがグラフ2である。そして、それを債務残高の名目GDPに対する比で見たものがグラフ3である。債務残高が増大するとともに経済とそれに伴う財政規模や税収も大きくなっているため、債務負担を名目GDP比で見ると実質的な負担を大きさがわかる。

20年前の値は、国の債務が191兆円（GDP49比%）、地方の債務が66兆円（GDP16比%）、合わせて重複を除くと、244兆円（GDP59比%）であった。それと比較すると、額面で3倍、GDP比で2倍強という急速な債務累積が進んだことがわかる。グラフのように現在の日本財政は債務が累積し続ける危険な状態にある。

グラフ2 債務残高の推移 データ出典 総務省 HP



グラフ3 債務残高名目 GDP 比 データ出典 総務省 HP・内閣府 HP



また、国の債務の増加額が大きい一方、地方債務は一時期急激に増大したが、近年増加額が減少傾向にある。これを詳しく見るために、同じ時期の債務増加額の推移を表したグラフ4で確認する。債務増加額は、当年度債務残高から前年度債務残高を引いた額とする。

これを見ると、地方財政は平成4年～平成14年度あたり、つまりバブル崩壊後の失われた10年の間に財政悪化が進んだことがわかる。この時期自治体では景気対策としての公共事業の増大があり、その財源を主に地方債の発行によって補っていた。その後債務増加額は

減少傾向にあり、特に地方財政では平成7年度以降一貫して減少し続け、近年は債務残高が減少するまでになっている。その間国は振れ幅が大きいが高平均して高い増加額を示しており、近年になってやっと増加額が減少してきている。

グラフ4 債務残高増加額の比較 データ出典 総務省 HP
債務増加額比較

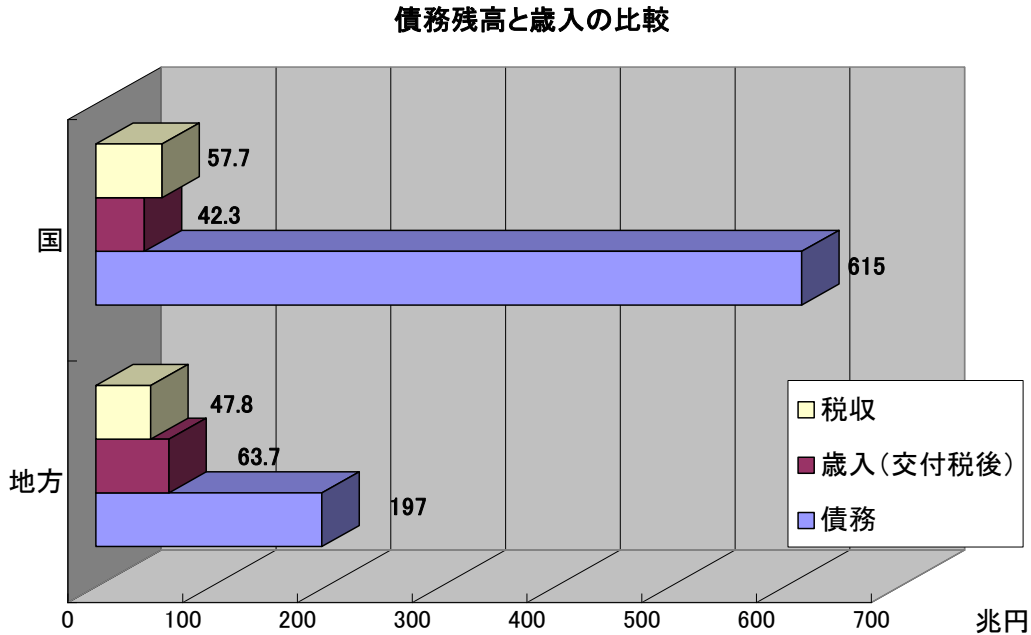


次に、ストックである債務残高とフローである毎年の歳入を比較する。グラフ5では平成20年度予算と地方財政計画における国・地方それぞれの債務残高と歳入の関係を、交付税交付前と後の歳入で比較している。

まず、一つめがそれぞれ国の一般歳入（つまり、歳入総額から公債金収入を除いた額）、地方の歳入（歳入総額から地方交付税、国庫支出金、地方債を除いた額）を、二つめは一つめの額から地方交付税を国から地方へ移転した後の歳入である。国と地方の財政の関係では、国と地方の税率の比率が6：4なのに対し、その後の交付税処置により歳入の比率では国と地方が4：6になるといわれるが、このグラフからもその傾向が読み取れる。

ここで、国の債務残高は歳入の約14.5倍（ $615 \div 42.3$ ）であり、もし歳入をすべて債務返済に充てたとしても15年近くかかることになる。他方、地方の債務残高は歳入の約3.1倍（ $197 \div 63.7$ ）であり、国よりも歳入が多く、債務残高も少ないため、まだマシな状況である。

グラフ5 債務残高と歳入の比較 データ出典 総務省 HP・財務省 HP

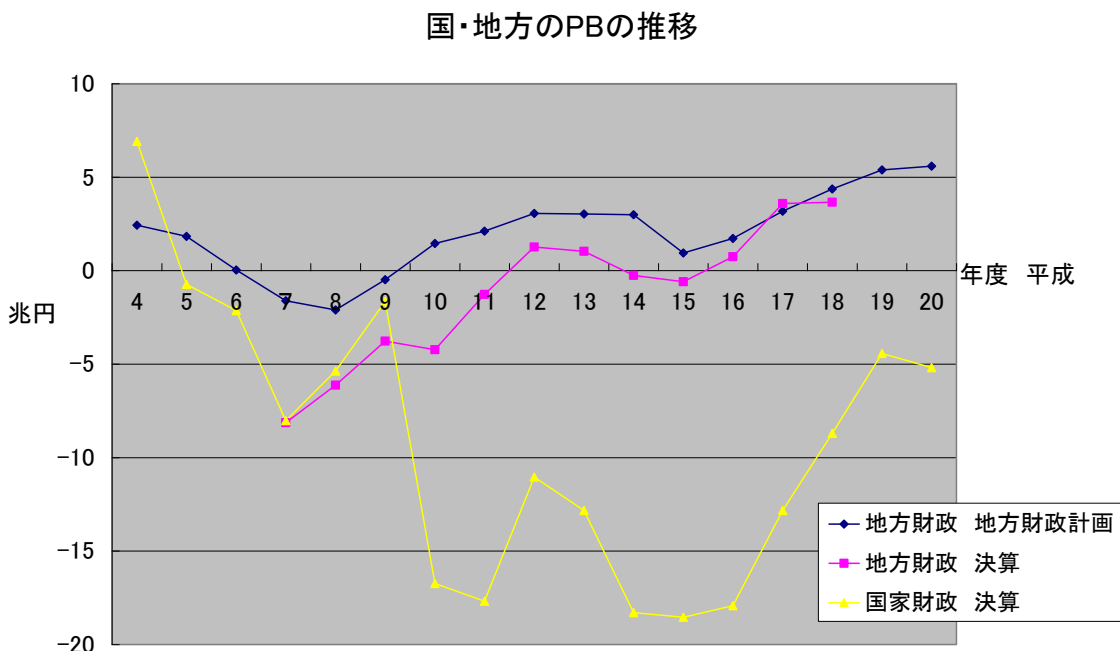


第2節 持続条件式への当てはめ

国・地方におけるプライマリーバランスの推移がグラフ6である。国の場合は、『プライマリーバランス＝国債費－公債費収入』で、地方財政では『プライマリーバランス＝公債費＋公営企業繰り出し金のうち企業債償還費－地方債』で計算している。また、地方財政計画と決算における2つの数値を出した。

このように、地方財政は近年黒字を達成しており、かつ増加傾向にあり、持続可能性が確認できる。

グラフ6 国・地方のプライマリーバランスの推移 データ出典 総務省 HP・財務省 HP・地



そして、前述の債務残高 GDP 比が低下していく条件 (1)

$$\text{プライマリーバランス} / \text{GDP} > (\text{利子率} - \text{成長率}) \times \text{債務残高} / \text{GDP}$$
 を地方財政に当てはめてみる。なお、この時の利子率は、利払費を債務残高で割ることによって出した推定実効利子率を使っている。

この表 2 のように、2005 年以降は債務残高 GDP 比を低下させる条件を満たし、2006 年から実際に債務残高 GDP 比が低下している。右辺と左辺の値の差は 03 年では右辺が 0.5%ほど高かったが、5 年後の現在では左辺が 0.9%ほど高くなっている。この改善要因としては、支払利子率がこの間に 0.6%も低下し続けたこと、名目 GDP 成長率が 2.5%程度一貫して上がり続けていること、そしてプライマリーバランスが約 6 兆円も改善したことによる。このように、財政の持続可能性にとって重要な 3 つの値がそろって良くなっており、5 年の間の経済状況が好都合であったことがわかる。これは特に利子率の面では日銀によるゼロ金利政策が長年続いたこと、GDP 成長率の面ではこの期間ずっと景気拡大が続いていたなどの外部環境による。

表 2 及び表 3 地方財政の持続条件式への当てはめ データ出典 総務省 HP・内閣府 HP

	03 年	04 年	05 年	06 年	07 年
推定利子率 (%)	2.61087	2.3725	2.209	2.095683	2.029275
GDP 成長率 (%)	-0.8	0.8	1	1.1	1.7
利子率 - 成長率 (%)	3.41087	1.5725	1.209	0.995683	0.329275
債務残高 GDP 比	0.40081	0.403614	0.39881	0.390625	0.386408
(利子率 - 成長率) × 債務残高 / GDP	1.367%	0.635%	0.482%	0.389%	0.127%
プライマリーバランス (兆円)	-0.598	0.740	3.587	3.661	5.388
GDP (兆円)	493.75	498.49	503.84	511.88	516.00
プライマリーバランス / GDP (%)	-0.121%	0.148%	0.712%	0.715%	1.044%

	(利子率 - 成長率) × 債務残高 / GDP	大小関係	プライマリーバランス / GDP	債務残高 GDP 比増加率
03 年	1.367%	>	-0.121%	1.331%
04 年	0.635%	>	0.148%	0.693%
05 年	0.482%	<	0.712%	0.280%
06 年	0.389%	<	0.715%	-0.480%
07 年	0.127%	<	1.044%	-0.818%

以上のグラフ・表より、近年地方財政は合計として財政再建が進んでおり、債務残高 GDP 比を減少させるまでになっていると言える。つまり、Bohn の条件にそった財政運営に向かっている。

第3節 地方財政の改善要因

では、いったい何故地方財政はこのように改善したのであるか。プライマリーバランスの一番悪かった平成8年と、9年後の平成17年の歳入・歳出を表4によって比べる。

表4 平成8年と17年の歳入・歳出比較 データ出典 総務省 HP

平成8年と17年の歳入比較(決算)

区分	総額	地方税	地方譲与税	地方特例交付金	地方交付税	国庫支出金
8	101,350,538	35,093,735	1,996,955	0	16,889,102	14,665,677
17	92,936,469	34,804,409	1,848,962	1,518,006	16,958,719	11,778,086
差し引き	-8,414,069	-289,326	-147,993	1,518,006	69,617	-2,887,591

対策特別	使用料・手数料	財産収入	繰入金	繰越金	地方債	その他
86,987	2,411,310	895,235	3,188,331	2,266,760	15,615,337	8,241,109
79,232	2,474,568	684,413	2,419,274	2,093,812	10,376,345	7,900,643
-7,755	63,258	-210,822	-769,057	-172,948	-5,238,992	-340,466

平成8年と17年の性質別歳出比較(決算)

区分	総額	人件費	物件費	維持補修費	扶助費	補助費等
8	99,026,140	26,420,752	7,414,231	1,096,553	5,782,138	6,011,693
17	90,697,342	25,264,252	7,773,327	1,058,639	7,667,782	7,234,778
差し引き	-8,328,798	-1,156,500	359,096	-37,914	1,885,644	1,223,085

	普通建設事業費		災害復旧事業費			失業対策事業費
	受託事業費	国直轄事業負担金		受託事業費	国直轄事業負担金	
29,906,660	307,849	1,254,122	769,372	12,958	15,256	37,337
15,104,285	130,201	1,264,248	708,051	285	8,860	16,542
-14,802,375	-177,648	10,126	-61,321	-12,673	-6,396	-20,795

公債費	積立金	投資及び出資金	貸付金	繰出金	前年度繰上充用金
9,441,694	2,027,700	670,732	6,266,691	3,174,200	6,388
13,923,276	1,856,639	437,037	5,043,210	4,582,326	27,198
4,481,582	-171,061	-233,695	-1,223,481	1,408,126	20,810

平成8年と17年の目的別歳出比較(決算)

区分	総額	議会費	総務費	民生費	労働費	衛生費
8	99,026,140	602,059	9,660,795	12,194,812	506,012	6,647,958
17	90,697,342	488,413	8,737,150	15,692,705	316,952	5,706,683
差し引き	-8,328,798	-113,646	-923,645	3,497,893	-189,060	-941,275

農林水産業費	商工費	土木費	警察費	消防費	教育費
6,802,018	5,371,100	22,476,391	3,383,769	1,853,862	18,844,662
3,978,316	4,625,954	14,417,368	3,317,578	1,824,304	16,577,835
-2,823,702	-745,146	-8,059,023	-66,191	-29,558	-2,266,827

災害復旧費	公債費	諸支出金	前年度繰上充用金
769,403	9,491,146	415,764	6,388
708,067	13,963,540	315,278	27,198
-61,336	4,472,394	-100,486	20,810

歳入に関して平成8年と17年を比較すると、まず総額が8兆円強と大きく減少している。この内訳としては、主に5兆円強が減った地方債借入れと、3兆円弱の国庫支出金の減少がある。つまり、一般歳入は減っていないと言える。これは次に述べる投資的経費の減少によって、単独事業債や公共事業債の発行が減ったことと、公共事業に対する国庫支出金が減少したと考えるのが自然である。

歳出においては、歳入と同じように総額が 8 兆円強減少しているが、特に普通建設事業が 15 兆円弱と大幅に減っており、これが主因である。反対に増加しているのは、公債費が 4 兆 5 千億円増大に加え、扶助費・補助費などの義務的経費が増加している。義務的経費とは、人件費・扶助費・公債費など、形状的に支出する必要がある経費のことで、法律などによって支出する額が決まっていたりするため、減少させにくい経費のことである。ただ、義務的経費の中でも人件費は 1 兆年ほど減少しており、財政削減が見て取れる。しかしながら、この時期に財政の硬直度をあらかず経常収支比率は、84.8%から 91.4%へと 6.6%へと増加し、財政の硬直化が進行している。その原因としては、こうした義務的経費の増大や投資的経費の大幅な減少である。

また、貸付金の 1 兆 2 千億の減少とそれを少し上回る繰り出し金の増加が起きている。この支出の相手先は公営企業や第三セクターであると考えられるが、貸付から繰り出しにシフトするなど一般会計の負担が大きくなっている。

次に目的別の歳出を見るに、減少しているのは、土木・農林・教育が合わせて 13 兆円であり、これは普通建設事業が 15 兆円弱と大幅な減少に対応している公共事業の減った中身だと思われる。同じように増えているのが、公債費の 4 兆 5 千億円の増大と、民生費増加が 3 兆 5 千億円であり、これが扶助費・補助費などの増加の原因と考えられる。

このように現在の地方財政では、公共事業などの投資的経費などを減らし、その代わりに義務的経費として必要なものだけを増やしている。平成 8 年度は公共事業による景気対策が行われている最中であり、それがなくなって本来あるべき地方財政の運営が行われていると考える。

第4節 経済状況の変化の影響

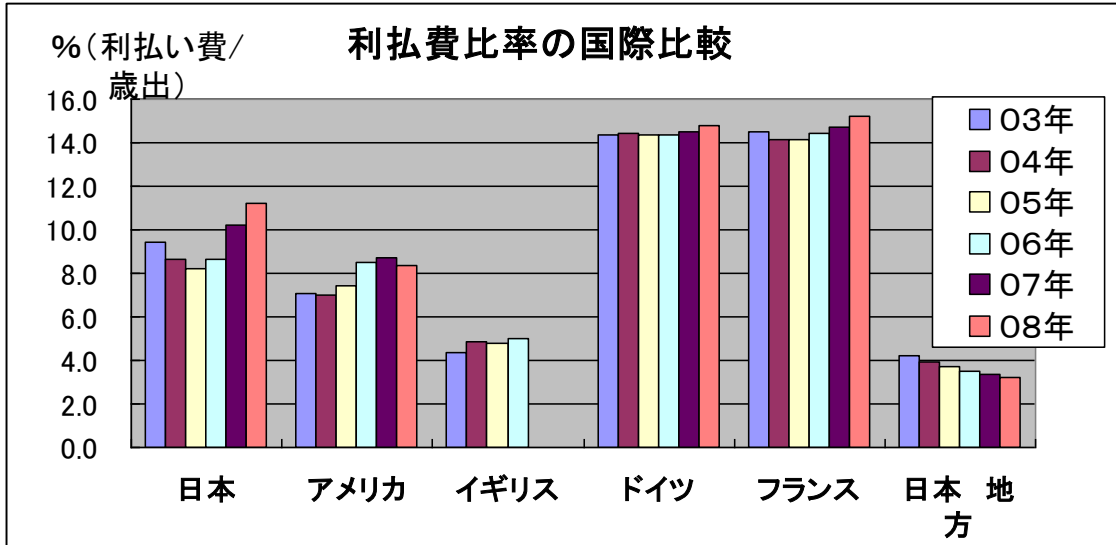
現在地方財政が改善し、持続可能な財政運営になっていることを見てきたが、見方を変えて、そもそも現在の地方財政の水準は問題のあるものなのかを考えてみる。そこで、現在の地方の債務残高で財政の硬直化が起きているのかについて、利払費比率の国際比較をしてみる。比較対象は日本・アメリカ・イギリス・ドイツ・フランスの中央政府である。本来なら各国の地方政府と比べるべきではあるが、データの入手のし易さや各国の地方財政制度の違いの大きさにより、中央政府と比較している。

利払費比率の国際比較がグラフ 7 である。これから、利払費比率で見ると、財政の硬直化はそれほどでもないことがわかる。しかしながら、中央政府と地方政府を比較しているため、この結果はある程度割り引いて考える必要はある。

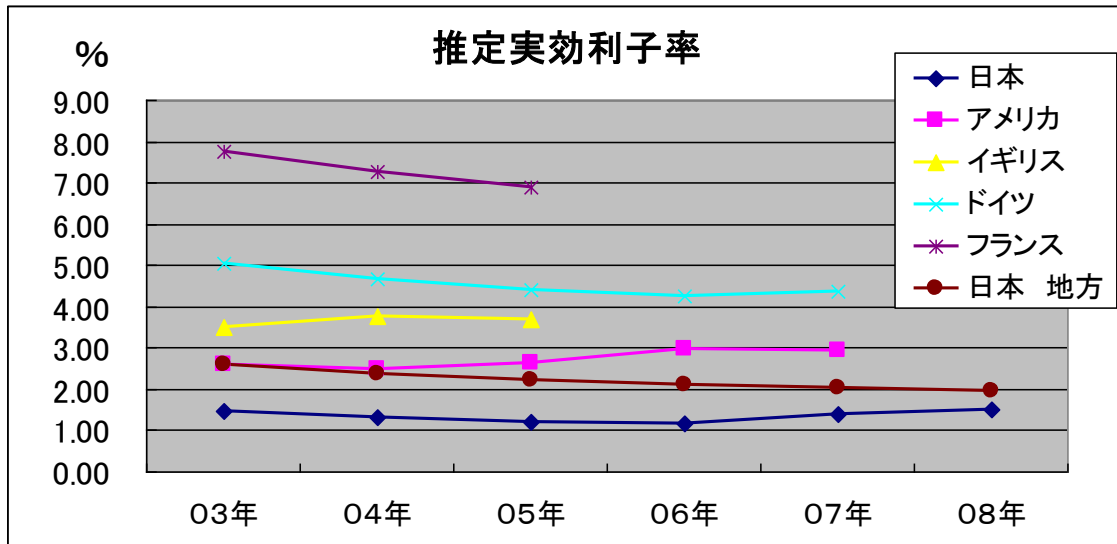
では、債務残高が増加している日本の地方財政において、どうして利払費の負担がそれほどでもないのだろうか。それを考えるために、利払費比率（利払い費/歳出）を、 $\text{利払費比率} = \text{利率} \times \text{債務残高} \div \text{歳出}$ と分解してみる。このうち、利率に注目する。グラフ 8 は各国の利払費を債務残高で割ることによって出した推定利率の推移である。

日本は近年ゼロ金利政策という極端な低金利政策を採り続け、現在においてもその利率は低く抑えられている。この結果公債の実効利率が低いことにより、利払い費比率が低くなっている。また、合わせて地方財政が比較的大きな財政規模を持つことも、値が低く出る要因だと考えられる。

グラフ7 利払費比率の国際比較 データ出典 財務省 HP・総務省 HP



グラフ8 推定支払利率の国際比較 データ出典 日本の財政・総務省 HP



このように資金の大幅な借り手である地方財政は、利率が極端に低いという現在の経済状況から大きな恩恵を受けている。第2節における地方財政の持続条件式への当てはめにおいても、利率の低下という経済状況の変化が持続可能性にプラスの影響を与えていた。また、2002年始めからは戦後最長となる景気拡大期が続いたことが、財政にとってプラスとなっていた。つまり、この財政の改善は外部環境の恩恵による一時的なもので、経済状況が変わればそれだけで持続可能でなくなるかもしれない。特に2008年11月現在、7～9月期のGDPが速報値でマイナス成長となり、2四半期連続のマイナス成長となった。このことから、景気が後退局面にあるとの発表が行われ、今後景気後退の下で財政運営が行われることが示された。よって、経済状況が変わった時にどうなるのかについて予測をする。

まず、金利が上がったとしても財政の持続可能性は確保できるのだろうか？ 異常な低利率の恩恵を受けている現在の状況が変化した場合に、持続可能性はどうなるのかを分析する。変化に対応するという考えから言えば、その時にも未だ債務残高GDP比を減らさなけ

ればならない場合、更なる財政改善によって対応することになる。しかし、今の時点で自治体は十分な財政改善をしているため、これ以上の効率化は今まで以上に難しい。そこで、財政活動は現在と同じと仮定する。

利率が倍の 4%に上がった時にどうなるかを予想してみる。表 5 が増加する利払費を借入金でまかなうとした場合の、利払費・プライマリーバランス・利払費比率の単純な推計である。単純化のため、平均 2%の利率の地方債を 5 年で 4%の地方債に五分之一ずつ借り替えていき、ちょうど五年後に借り換えが完了して支払利率が倍に上がると仮定する。なお、歳出額は 2008 年度の地方財政計画の 83.4 兆円から歳出が利払費の増加分だけ増えたとする。

表 5 利払費・推定利率・利払費比率の単純な推計

利払費・推定利率・利払費比率の単純な推計

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
利払費	2.7	3.24	3.82	4.32	4.86	5.4
推定利率	2	2.4	2.8	3.2	3.6	4
利払費比率	3.24%	3.86%	4.52%	5.08%	5.68%	6.27%

このように、利払費比率はグラフ 7 の他国と比べても高いわけではない範囲に収まる。なお、この場合国の利払費は、2013 年の時点で 20 兆円近くで利払費比率も 20%以上に達することとなり、危機的状況となる。このため金融政策において利率が急激に上がることは考えにくい。

また、持続条件式 (1) にこの仮定の場合を当てはめると次のようになる。簡略化のため、GDP 成長率・債務残高 GDP 比・プライマリーバランスの額・名目 GDP など 2007・8 年度の値で一定と仮定する。利率が上がるような経済状態では GDP 成長率と自治体の行動は変化するため、あくまでこれは仮定の話である。表 6 のように仮定推定利率が 4%に達する 2013 年度においても、 $(\text{利率} - \text{成長率}) \times \text{債務残高} / \text{GDP}$ の値である「0.889%」が、プライマリーバランス / GDP である「1.044%」を下回っており、持続条件を満たしている。

これより、利率が倍になるぐらいではまだ持続可能な財政運営を今のままで達成できると思われる。ただ、その差は約 0.15%程度であり、ギリギリの厳しい状態に陥るため、さらに利率が上がった場合や GDP 成長率とプライマリーバランスが悪化した場合には持続可能でなくなる恐れはある。そのため、その場合は今以上の財政削減や効率化が求められる。

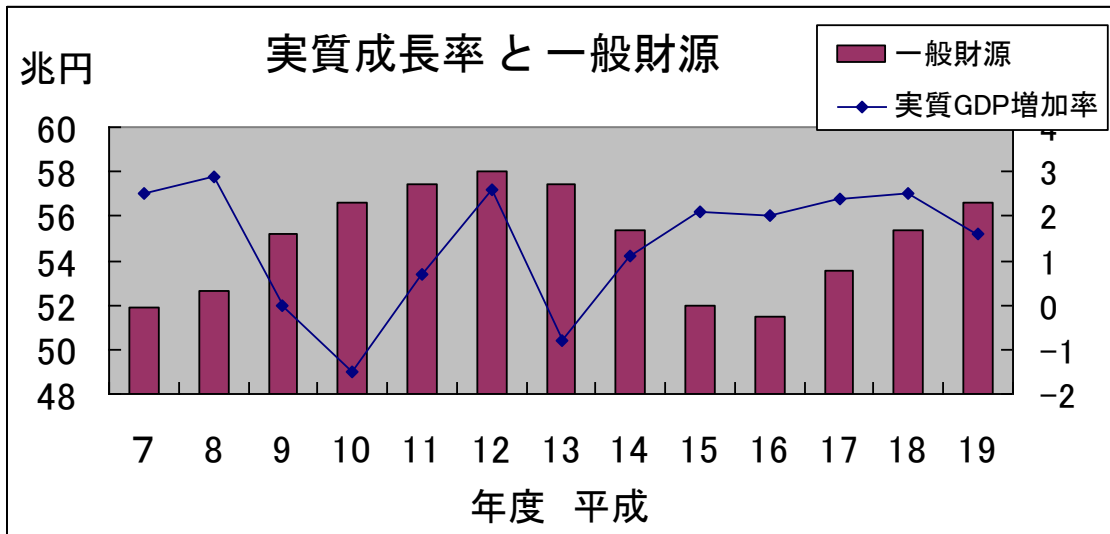
表 6 持続可能性の条件への当てはめ

持続可能性の条件への当てはめ

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
仮定推定利率	2	2.4	2.8	3.2	3.6	4
GDP 成長率	1.7					
利率 - 成長率	0.3	0.7	1.1	1.5	1.9	2.3
債務残高 GDP 比	0.386407767					
$(\text{利率} - \text{成長率}) \times \text{債務残高} / \text{GDP}$	0.116%	0.270%	0.425%	0.580%	0.734%	0.889%
プライマリーバランス	5.388					
GDP	516					
プライマリーバランス / GDP	1.044%					

次に景気が悪化する場合はどうであろうか。グラフ 9 は平成 7 年から 19 年までの一般財源額と実質 GDP 成長率である。これを見ればわかるように実質 GDP 成長率が低いとき、つまり景気が悪いときであっても、一般財源額は減少せず、むしろ増えているぐらいである。このため、景気が悪化したとしても交付税の財源保障機能などを通じて一般財源は確保されており、持続可能であると考えられる。

グラフ 9 実質成長率と一般財源の関係 データ出典 内閣府 HP・総務省 HP



結論として、地方財政合計としては持続可能性を満たす財政運営が行われている。地方財政では公共事業の抑制によってプライマリーバランスの黒字化と債務残高の減少という財政改善を達成しているのに対して、中央政府の財政は未だプライマリーバランスの黒字化を達成していない。それに加え、金融危機による景気悪化への対策として補正予算による歳出の増加が行われ、財政再建が先送りにされる傾向にある。いくら地方財政が持続可能性を満たしても、国の持続可能性が悪いと自治体にも悪影響が出る。その点からも、財政改善を果たした地方財政のためにも、国は財政健全化を進めるべきである。

これまでの分析により、自治体全体の財政状態を心配する必要はなく、個々の自治体の持続可能性に問題の焦点を移すべきだと考える。次の章では焦点を個々の自治体に移して分析を行う。

第4章 個々の自治体について

前章で地方財政全体としては持続可能であることが示された。そのため、次に個々の自治体の持続可能性について考察する。地方財政は全体では持続可能といっても、財政状況における地方格差が大きい。実際総務省の地方財政のデータが公表してある HP には、

※地方財政…都道府県・市町村の財政の総称。地方自治体により財政状況がかなり異なり、特に財政力の弱い市町村が多いので、地方財政を見る場合には、全体の指標ばかりではなく、個々の地方自治体ごとの財政状況もみる必要があります。

とまで書いてある。地方の中でも東京の一極集中ということが問題になっており、持続可能性においても東京の値のみが突出して高いために、全体では条件を満たしているだけという状況もありうる。

地方財政の中で、自治体の規模や立地などで分けてみた場合にある特定の分類の自治体だけが持続不可能である場合はそれを是正する必要がある。そのためこの章では、個々の自治体を主に都道府県・市・町村という三つに分けた規模別と、都道府県で分ける地域別で持続可能性を見ていく。ここでの数値は説明がないものはすべて、決算の数値が手に入る中で最新である、平成 18 年度の資料を基に作成してある。

流れとしては、まず第 1 節で財政状況として債務残高と支払利率を、次に第 2 節でプライマリーバランスと成長率についてみていく。そして第 3 節でそれまでの分析で出した値を持続条件式 (1) に当てはめ、規模別・地域別・個別の自治体の持続可能性を分析する⁷。

第1節 債務残高と利率

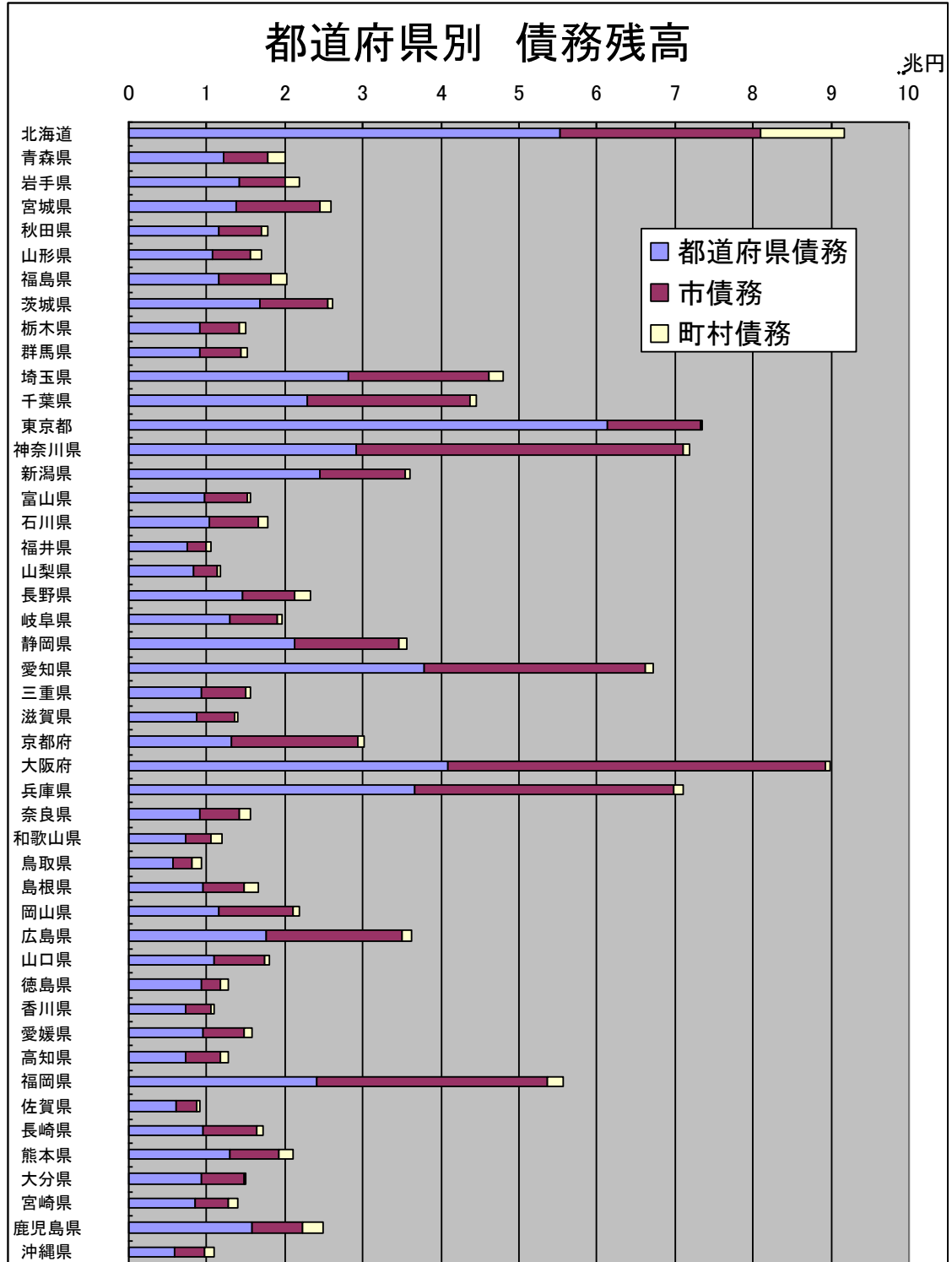
個々の自治体の持続可能性を分析するにあたり、まず初めに財政状況を見ていく。まず債務残高について、自治体の債務残高を額面で、都道府県ごとにわけて、その発行主体を県・市・町村としてわかるようにグラフにしたものがグラフ 10 である。このグラフ 10 に含まれるものはあくまで個々の自治体の普通会計が抱える地方債務であって、交付税特会や公営企業の債務については含まれていない。また、個々の自治体の債務としては、地方債－積立金＋債務負担行為として計算している。積立金は何かの目的で後年度に使用するために貯めている金額であり、債務と相殺すべきである一方、債務負担行為は後年度移行に支出することが決まっている金額であるために債務残高に加える。

債務残高は分類別で合計すると、都道府県が約 76 兆円、市が約 50 兆円、町村が約 6 兆円で、合計 132 兆円になる。都道府県別に見ると、北海道、大阪、東京、神奈川、兵庫、愛知と歳出規模の大きい県が債務残高の大きい地方として並んでいる。しかし、合計では債務残高で北海道・大阪が東京より多いので債務を抱え過ぎていると考えられる。ただ東京では、特別区を含む市が財政規模のわりに地方債発行額が極端に少ないことが、合計債務残高が他よりも少ない要因である。これは多額の積立金を抱え債務がマイナス、つまり余剰資金を持つ区があるからである。その他の都道府県では、約 1 兆円から 2 兆円を少し超えるぐ

⁷前年と比べて債務残高の減少額によって分析する方法もあるが、行政活動の裏づけのある債務現象であるかを見るためと、単年度の情報のみを使って市町村合併の影響を除くためにこうした。

らの地方債を発行している県が多く、その構成も比較的同じである。また、神奈川・愛知・大阪・兵庫・福岡については有力な政令指定都市を抱えているために、都道府県債と市債の額が同じか大きいまでになっている。なお、町村については、北海道の占める割合が大きい。

グラフ 10 都道府県別・分類別債務残高 データ出典 総務省 HP 決算状況調べ H18

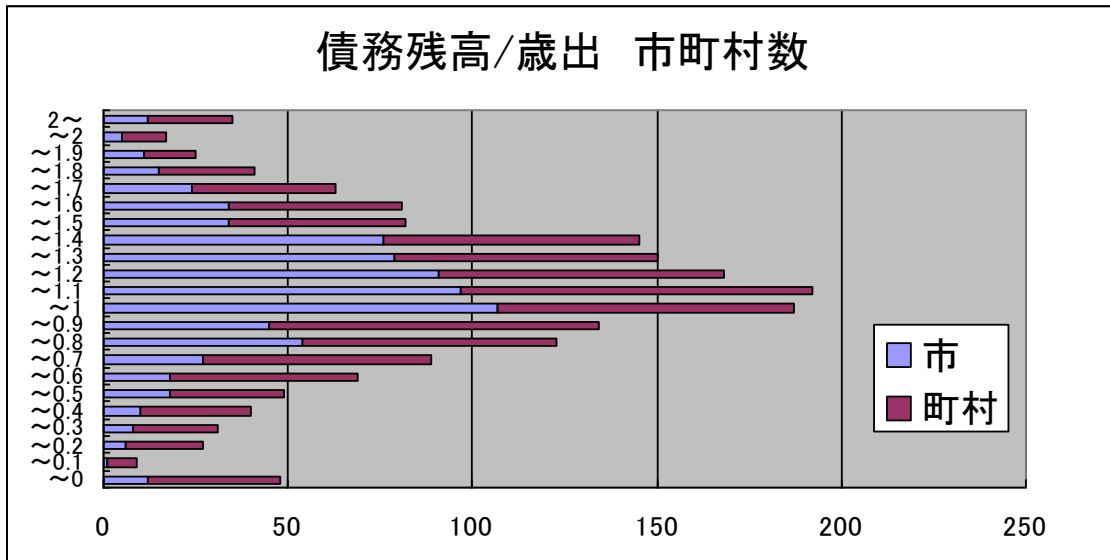


次に、債務残高の大きさを個別の都道府県、市町村で見ていく。しかしながら、特に個別の市町村の場合には財政規模の差が最大で 100 倍以上にもなるなど、大きさが違い過ぎて単純に額のみで見てもよくわからない。そのため、債務残高を歳出で割って、歳出と比較してどれだけの債務があるかを調べる。「債務残高÷歳出」の値で 22 の階層に分け、それぞれの都道府県数・市町村数をとったものが下のグラフである。

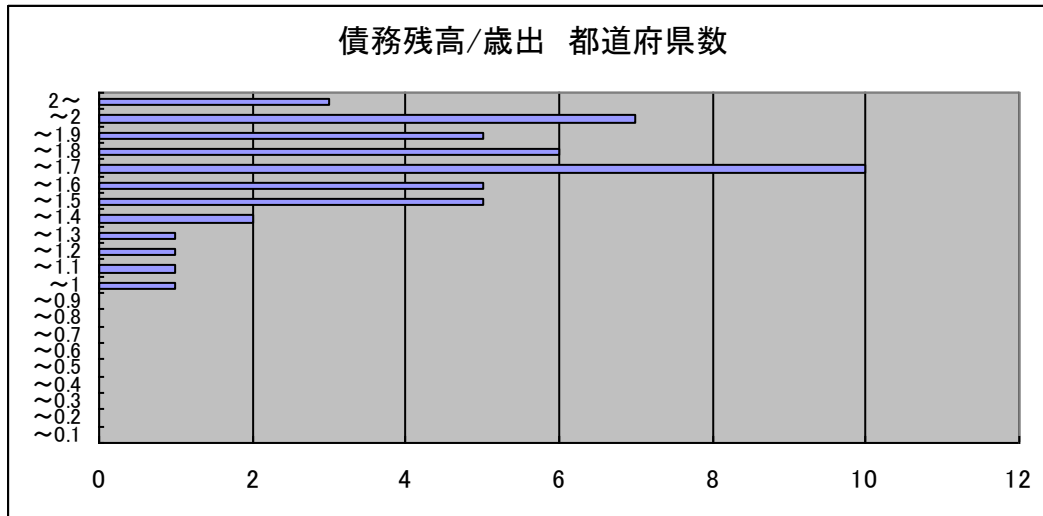
グラフ 11 の市町村数を見れば分かるように、市町村では 1~1.2 あたりの数値を中心としてほぼ正規分布のような分かれ方をしている。ここから市町村においては、歳出額とほぼ同じ額の債務を抱えていることが多いが、自治体による差も大きくあると言える。特に、~0 の区分は合計で 50 団体あり、地方債や債務負担行為よりも積立金のほうが多いのであり、財政にかなりの余裕があると思われる。財政の良い自治体を見ると、市においては~0 の区分の 12 市のうち 10 が特別区で、さらに良い方から 30 市のうち 3 分の 2 を特別区が占めるなど、東京に集中している。町村の場合、刈羽村・泊村・玄海町など財政の良い団体の多くに発電所・ダム・自衛隊基地などが存在しており、そういった施設に対する交付金や固定資産税が財政に大きな影響を与え、債務よりも積立金のほうが大きい理由となっている。

グラフ 12 では、都道府県の債務残高が歳出に比べどれだけあるかを示しているが、市町村に比べて全体に債務残高が大きいことがわかる。ほぼ全ての県で 1.0 を超えているため、債務残高が大きくなるのは都道府県の役割が要因だと思われる。一番良いのが東京で唯一債務残高よりも歳出のほうが大きく、北海道・石川県・新潟県の三つが債務残高のほうが 2 倍以上歳出よりも大きい。

グラフ 11 債務残高/歳出 市町村数 データ出典 総務省 HP 決算状況調べ H18



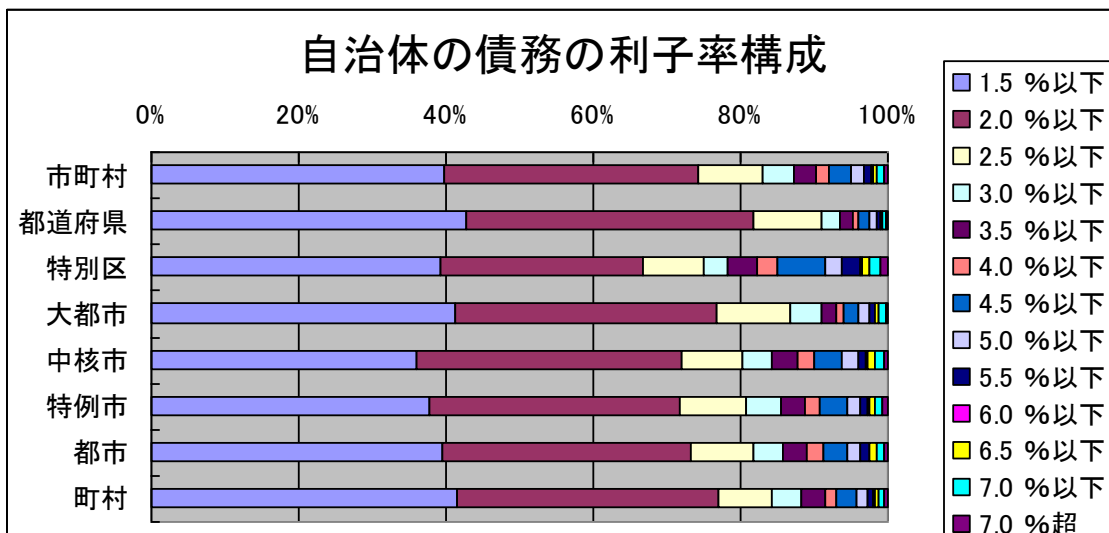
グラフ 12 債務残高/歳出 都道府県数 データ出典 総務省 HP 決算状況調べ H18



次に、自治体が利払いをする場合の利率を推測する。データの出典元である総務省 HP の決算状況調や地方財政統計年報では、自治体ごとでは地方債の返済額と利払費を合わせた公債費しか公表されていない。そのため、利払費÷地方債発行残高で支払利率を個別に計算することが出来ない。そこで、地方財政統計年報にある「地方債借入先別及び利率別現在高の状況」の項目に記載されている、自治体の分類別・利率別の内訳を用いて各分類の自治体の支払利率を計算する。ここでは各分類の自治体の債務の額が、貸し手別・利率別で表になっており、このうち利率は 1.5%以下から 0.5%刻みで 7.0%超まで 13 段階に区分されている。

自治体の債務の利率の構成をグラフ 13 にした。これを見ると 1.5%以下と 1.5～2.0%の債務残高が合わせて約 7 割を占めており、現在の低利子の地方債への借り換えが進んでいることがわかる。そしてその割合は都道府県で 82%と一番高く、特別区が 67%と一番低い。一方で 3%を越える今と比べて高い、長期の債務も 2 割程度残っている。

グラフ 13 自治体の債務の利率構成 データ出典 総務省 HP 地方財政統計年報 H18



そしてこれを元に 1.5%以下の債務の利率を 1.25%、1.5～2.0%の債務の利率を 1.75% というように考えて、分類別の債務残高で利率を平均して、下記の「自治体の分類別推定利率」という表 7 を作成した。計算方法としては、

$$\text{利率} = (1.25 \times 1.5\% \text{以下の債務残高} \div \text{総債務残高}) + (1.75 \times 1.5\sim 2.0\% \text{の債務残高} \div \text{総債務残高}) + \dots + (7.25 \times 7\% \text{超の債務残高} \div \text{総債務残高})$$

となる。

これによると地方全体としての平均利率は約 1.9%であり、それに対して都道府県が低く、市の多く、特に特別区が高くなっている。一番低い都道府県と一番高い特別区の差は 0.45%にも及んでいるが、財務内容のあまり良くない都道府県の利率が低く、財務内容の際立って良い特別区の利率が高いことから、自治体の利率は財務内容で利率が決まっているのではないことが分かる。

その次の表 8 は資金の貸し手による利率の違いを表したものである。これを見ると一般的に考えられている

「政府資金や公営企業金融公庫の資金の利率が低くかつ長期の貸し出しを行い、それが政府資金の多い財政力の弱い自治体への暗黙の利子補給になっている」

という考えが成り立っていない。そして、市場公募債の利率が高く、政府資金の利率が低いというまったく正反対の結果となっている。この理由は、政府資金や公営企業金融公庫資金のうち利率が 4%を超えるものが多くあるのに対して、市場公募債では利率が 3%を超えるものがほとんどないからである。このことから、政府系の資金は長期貸付を行っているがゆえに、利率が高いころの債務が未だ残っているため推定利率が高く出る、逆に市場公募債は利率が下がってから多く発行されているため、利率が低く出ていると考えられる。

貸し手別の借入資金の割合を分類別にまとめたのが表 9 である。これを見ると先ほど都道府県の推定利率が低く、特別区の推定利率が高かったわけが借入先にあることが分かる。都道府県では政府資金の割合が 32%と低く、市中銀行・市場公募債の割合をあわせて 59%ある。対して特別区では政府資金が 76%と一番多く、市中銀行からの資金は平均的であるが、市場公募債がほとんど無い。中核都市・特例市・その他の市・町村では、その規模は中核都市ほど大きく町村ほど小さいと考えられるが、傾向として、規模が小さいほど政府資金の割合が大きく、大きいほど公営企業金融公庫や市中銀行からの資金が多い。

表 7 分類別の推定利率 データ出典 総務省 HP 地方財政統計年報 H18

自治体の分類別推定利率

地方合計	都道府県	市町村	市全合計	(うち 大都市)	(うち 特別区)	(うち 中核市)	(うち 特例都市)	(うち 都市)	町村 合計
1.872	1.785	1.989	1.998	1.893	2.246	2.090	2.059	2.028	1.935

表 8 貸手別の推定利率 データ出典 総務省 HP 地方財政統計年報 H18

貸手別の推定利率

	合計	政府資金	公営企業 金融公庫	市中銀行	その他の 金融機関	市場公募 債	その他
都道府県	1.785	2.115	2.616	1.602	1.642	1.512	
市町村	1.989	2.172	2.428	1.701	1.641	1.541	1.627

表9 分類別・貸し手別の資金割合 データ出典 総務省 HP 地方財政統計年報 H18

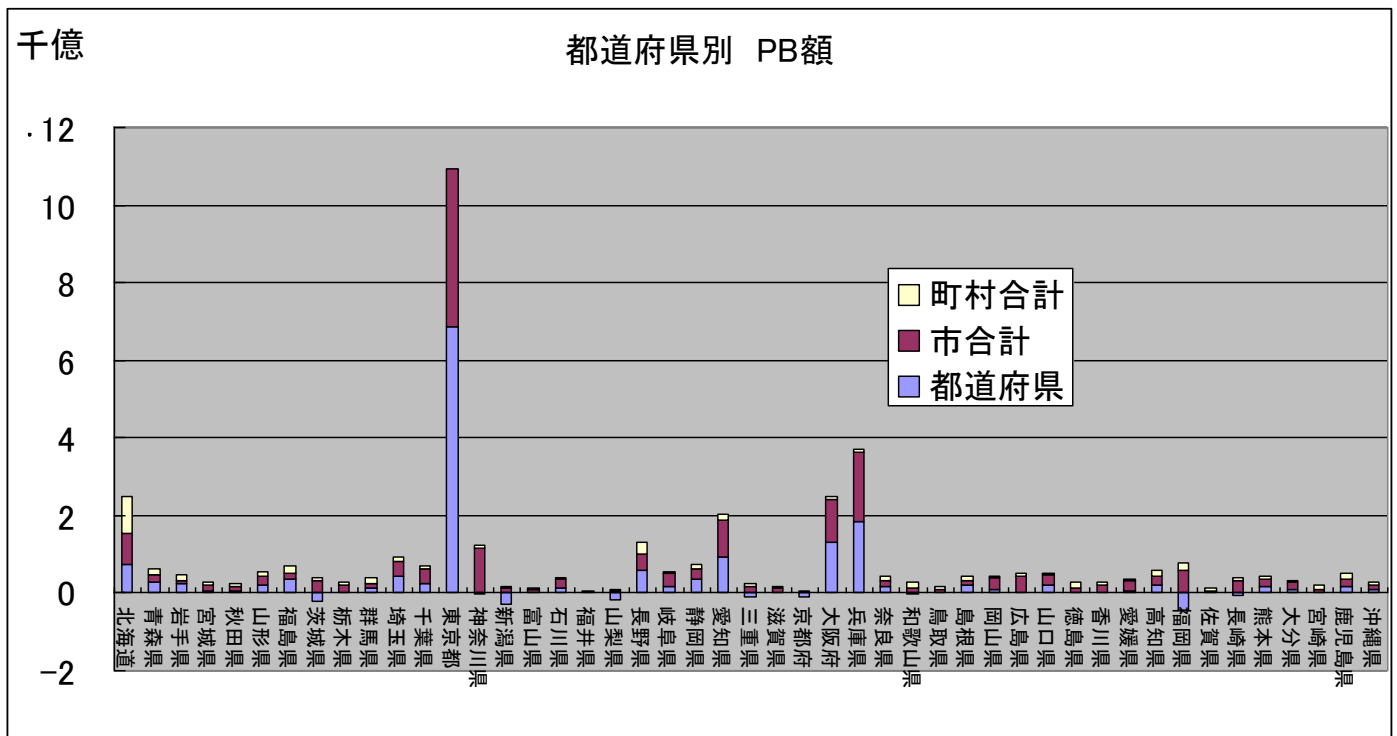
	政府資金	公営企業 金融公庫	市中銀行	その他の 金融機関	市場公募 債	その他
都道府県	32.54%	3.27%	32.81%	4.09%	26.00%	1.28%
特別区	76.00%	2.51%	14.51%		1.41%	5.57%
大都市	27.33%	4.03%	24.42%	2.49%	40.71%	1.01%
中核都市	56.24%	14.81%	19.16%	5.79%	0.50%	3.49%
特例市	61.14%	10.71%	15.36%	7.68%	0.35%	4.76%
その他市	62.07%	10.05%	11.29%	10.11%	0.22%	6.26%
町村	68.28%	7.88%	8.54%	9.70%	0.01%	5.60%

第2節 プライマリーバランスと GDP 成長率

次に、プライマリーバランスを各自治体ごとで見えていく。個別の自治体で把握するプライマリーバランスとは、公債費+積立金-借入金-繰入金となる。地方財政の場合、積立金は特定の支出目的のため計画的に積み立てるものなのでプライマリーバランスにとってプラスとなり、繰入金は他会計から一般会計に繰り入れた資金であるので計算としては歳入に含めないため、こういった式になる。

下のグラフ 14 はプライマリーバランスの額を都道府県ごと、県・市・町村ごとで分けたものである。都道府県の黒字額が約 1 兆 5 千億円、市の黒字額が約 1 兆 8 千億円、町村の黒字額が約 5 千億円で、全部を合計して約 3 兆 8 千億円になる。グラフ 14 のように都道府県・市共に東京都の黒字額が圧倒的であり、1 兆 1 千億円で全体の 3 分の 1 を占めている。その他北海道・愛知・大阪・兵庫が多いぐらいで、債務残高と同じく財政規模にほぼ比例している。ほとんどの都道府県で県・市・町村を合計すればプラスになるが、新潟・山梨・京都では県のマイナス幅が大きいためにマイナスになる。

グラフ 14 都道府県別プライマリーバランスの額 データ出典 総務省 HP 決算状況調べ



次に、個別の自治体のプライマリーバランスについて見てみる。各自治体の分類別にプライマリーバランスが黒字・赤字の自治体数とその割合、その額を表にしたものが次の表 10 の三つである。都道府県と市では、約 8 割が黒字で赤字額の合計が総額の約一割に当たるなど、似た傾向を持っている。それに対して、町村では 9 割以上が黒字で赤字額の合計もプライマリーバランス総額の 3~4%に過ぎず、プライマリーバランスで見ると都道府県・市よりも持続可能性があると言える。

表 10 分類別プライマリーバランスの黒字・赤字数 データ出典 総務省 HP 決算状況調べ

都道府県	黒字の都道府県	赤字の都道府県	合計
自治体数	38	9	47
割合(自治体数)	80.9%	19.1%	100.0%
額(億円)	16,673	-1,477	15196

市	黒字の自治体	赤字の自治体	合計
自治体数	662	143	805
割合(自治体数)	82.2%	17.8%	100%
額(億円)	19325	-1539	17786

町村	黒字の自治体	赤字の自治体	合計
自治体数	959	63	1022
割合(自治体数)	93.84%	6.16%	100%
額(億円)	5522	-184	5338

市をより細かく分類し、歳出に占める割合を示すと下の表 11 のようになる。大都市・中核都市・特例市・その他の市がそれぞれプライマリーバランス/歳出が 3%台なのに対して、特別区だけ 3 倍以上の 12%あり、平均を押し上げている。このことから東京都の中でも 23 区の財政状況が良いことがわかる。また、比較として載せている町村のプライマリーバランス/歳出が約 9%あり、持続可能性が高い一方、都道府県ではプライマリーバランス/歳出が約 3.2%で一番低いことがわかる。

表 11 分類別プライマリーバランス額及び率 データ出典 総務省 HP 決算状況調べ

	都道府県	大都市	中核都市	特別区	特例市	その他の市	市 合計	町村
黒字額(億円)	151,959	3,698	2,184	3,496	1,114	7,292	17,786	5338
PB/歳出	3.20%	3.72%	3.93%	12.02%	3.29%	3.71%	4.29%	8.92%

次に GDP 成長率について分析するが、前述したように成長率は名目の値で見ると、地方財政全体を GDP で比較する場合には、日本全体の GDP と GDP 成長率で見ると良いが、個別の自治体を見る場合にはどの範囲の経済力を見るべきか難しい。債務残高を GDP と比べてみるのは、個人で借金が多くとも十分なだけの収入があれば返済が可能であるのと同じである。GDP が多くてその一定の割合で入ってくる税収が多いため、債務を返済できる。しかし、自治体における歳入は自治体としての地方税収と国からの地方交付税などの歳入移転からなる。そのため、その歳入は自治体経済の GDP と日本全体の GDP の両方の影響を受けることになる。歳入は基本的にその自治体の GDP からもたらされると考え、その自治体ごとの成長率に地域間で格差が出ていることが問題であると考えれば、地域別の GDP 成長率を見るべきであ

る。逆に、自治体の歳入保障やナショナルミニマムを重視する場合に、日本全体としての成長率でみることになる。今回はそれぞれケース1とケース2として、その両方の値を使って分析を行う。

平成18年度の日本全体の名目GDP成長率は1.1%であった。これに対して地域別のGDPのうち最も細かく把握できる単位は都道府県別の県民経済計算であり、その最新のものは平成17年度版である。よって17年度の数値を使うが、17年度の日本のGDP成長率は1.0%で18年度と大きな違いは無い。ただし県単位での名目成長率は公共投資額などの影響を強く受けやすく、年度ごとに大きく変わる傾向があることは注意すべきである。このように把握できる時期が遅いことは自治体が財政運営する際の目安に使うことを難しくする。

17年度の都道府県別名目成長率を表12に一覧した。一番高いのが和歌山県の4.1%で、一番低いのが鳥取県の-2.4%なのでその差が大きいことがわかる。このように、地方同士で差がついている。また、比較のためにその横に実質の値を載せてある。この名目と実質の差が都道府県ごとに異なり、地方ごとのインフレ率が大きく影響していることがわかる。このように都市圏以外の県の方が成長率が高いことは、一般的な実感に即していると言えない。

表12 都道府県別名目・実質GDP成長率 データ出典 内閣府 HP 県民経済計算 H17

	名目	実質		名目	実質		名目	実質		名目	実質
北海道	0.3	1.6	東京都	2.5	2.9	滋賀県	0.7	2.5	香川県	-0.7	1
青森県	-0.6	0.5	神奈川県	1.2	2.4	京都府	1.4	2.5	愛媛県	-1.3	1
岩手県	-0.8	0.7	新潟県	2.0	4	大阪府	0.9	1.6	高知県	0.5	1.6
宮城県	1.4	2.7	富山県	0.4	1.6	兵庫県	0.9	2.3	福岡県	2.6	3.4
秋田県	0.4	1.8	石川県	2.2	3.7	奈良県	-0.0	1.3	佐賀県	1.7	3.7
山形県	0.1	2.5	福井県	3.0	5.9	和歌山県	4.1	4.8	長崎県	1.3	2.6
福島県	1.1	3.7	山梨県	2.2	4.6	鳥取県	-2.4	-0.3	熊本県	1.7	3.1
茨城県	0.2	2.1	長野県	2.6	5.6	島根県	-0.3	1.5	大分県	-1.5	1.1
栃木県	2.1	4.2	岐阜県	2.3	3.7	岡山県	3.3	5.6	宮崎県	-0.5	1.1
群馬県	0.5	2.4	静岡県	2.7	4.9	広島県	2.4	3.3	鹿児島県	1.0	2.6
埼玉県	1.5	2.8	愛知県	3.6	5.1	山口県	3.0	4.7	沖縄県	1.3	2.5
千葉県	1.9	3.5	三重県	2.4	6	徳島県	-1.4	0.4	全県計	1.7	3

第3節 持続可能条件への当てはめ

この節では第1節・第2節で述べた自治体のプライマリーバランス・債務・利率・成長率を条件式(1)に当てはめ、平成18年度において債務残高GDP比率を減らす条件を満たしていたかを計算する。この場合式(1)のように両辺の分母にGDPが入っているとわかりにくくなるので、両辺にGDPをかけた

$$\text{プライマリーバランス} > (\text{利率} - \text{成長率}) \times \text{債務残高}$$

$$\text{プライマリーバランス} - (\text{利率} - \text{成長率}) \times \text{債務残高} > 0 \dots (2)$$

を使って、持続可能条件を満たすか見ていく。

次にこの表13がケース1の、計算に全国一律の成長率を使って、全体を都道府県の地方ごとに、県・市・町村の規模別に分けてあらわしたものである。最終的な合計としては式(2)のプラスは3兆円に上るが、主に県のプライマリーバランス額の赤字が大きかったうちのい

くつかが持続可能条件を満たしていない。持続可能条件を満たさない地域は、茨城・新潟・福井・山梨・三重・京都・福岡で、特に新潟・山梨・京都の額が大きい。その多くが県のマイナスが大きいため、県全体としてもマイナスとなった面が大きい。また、市・町村ではそのほとんどがプラスであり、赤字であった福井と京都は大きな部分を占める県庁所在地が大きな赤字であったことが原因となっている。このように、財政規模が大きい自治体の占める割合は高く、その責任は大きいと言える。

表 13 都道府県別 ケース 1 の条件式 (2) の値 データ出典 総務省 HP など (億円)

団体名	PB-債務額×(推定利率-名目成長率)					PB-債務額×(推定利率-名目成長率)			
	町村	市	都道府県	合計		町村	市	都道府県	合計
北海道	845	587	345	1,777	滋賀県	48	54	-45	57
青森県	154	128	197	479	京都府	55	-140	-185	-270
岩手県	130	22	154	305	大阪府	64	660	1,047	1,771
宮城県	85	47	-34	98	兵庫県	62	1,488	1,600	3,150
秋田県	58	91	-44	106	奈良県	108	114	91	313
山形県	107	180	128	414	和歌山県	110	117	-84	144
福島県	182	110	272	564	鳥取県	62	65	-29	98
茨城県	82	237	-337	-18	島根県	98	41	154	292
栃木県	63	153	-48	168	岡山県	32	223	6	262
群馬県	133	62	81	277	広島県	55	272	-101	226
埼玉県	120	203	241	564	山口県	38	185	144	367
千葉県	53	183	103	339	徳島県	134	79	-30	183
東京都	12	3,946	6,456	10,414	香川県	58	152	-15	194
神奈川県	52	788	-239	601	愛媛県	62	193	0	255
新潟県	41	42	-455	-372	高知県	167	188	152	507
富山県	28	39	-48	19	福岡県	199	304	-614	-112
石川県	38	176	61	275	佐賀県	74	31	-41	64
福井県	31	-17	-29	-15	長崎県	70	245	-124	192
山梨県	30	21	-235	-183	熊本県	71	114	95	280
長野県	299	383	468	1,150	大分県	4	141	44	190
岐阜県	41	278	74	392	宮崎県	116	31	-33	114
静岡県	104	166	211	481	鹿児島県	139	103	73	315
愛知県	153	672	689	1,513	沖縄県	93	49	68	210
三重県	69	102	-177	-6	全国計	4,834	13,306	10,008	28,148

次に、個別の自治体の持続可能条件をどれだけ満たすかについて見てみる。各自治体の規模別に持続可能条件を満たす・満たさない自治体数とその割合、そのプラス・マイナスの額、そしてその自治体が抱える債務を表にしたものが次の表 14 である。自治体数はそれぞれ、都道府県が 47、市が 805、町村が 1022 である。

都道府県では全体の半数近くが条件を満たしておらず、その合計額や満たしていない自治体の債務額の割合など、全ての項目で市・町村より悪い。また、条件を満たさない県の割合に対してその抱える債務の額は少なく、財政規模の大きい県は条件式を満たしていることがわかる。

市では、全体の 3/4 が条件を満たし、そのプラス額はマイナスを補って余りある。自治体数と債務額の占める割合がほぼ同じなので、特に債務額の大きい・小さい自治体で差は出ていない。

町村では、9 割以上の自治体で条件を満たしており、他の値で見ても県・市よりも状態が良い。この場合も、自治体数と債務額の占める割合がほぼ同じぐらいなので、特に自治体の債務額の影響は小さい。

表 14 ケース 1 の条件式 (2) を満たす自治体数 データ出典 総務省 HP など

都道府県	条件を満たす	条件を満たさない	合計
自治体数	26	21	47
割合(自治体数)	55.3%	44.7%	100%
額(億円)	12,953	-2,946	10007.76
債務額(億円)	501,369	256,572	757941.4
割合(債務額)	66.1%	33.9%	100%

市	条件を満たす	条件を満たさない	合計
自治体数	602	203	805
割合(自治体数)	74.8%	25.2%	100%
額(億円)	15713	-2407	13306
債務額(億円)	382788	116096	498884
割合(債務額)	76.7%	23.3%	100%

町村	条件を満たす	条件を満たさない	合計
自治体数	947	75	1022
割合(自治体数)	92.7%	7.3%	100%
額(億円)	5055	-221	4834
債務額(億円)	55626	4700	60326
割合(債務額)	92.2%	7.8%	100%

次に、ケース 2 の都道府県ごとの名目 GDP 成長率で計算した持続条件式 (2) の値についてである。表 15 が全体を都道府県の地方ごとに、県・市・町村の規模別に分けてあらわしたもので、表 16 が各自治体の規模別に持続可能条件を満たす・満たさない自治体数とその割合、そのプラス・マイナスの額、そしてその自治体抱える債務を表にしたものである。

傾向としては表 15・表 16 共に表 13・表 14 とは、いくつか全国成長率と差が大きい地方で差があるぐらいで、それほど大きな違いは無い。条件式 (2) のプラス額はケース 2 の方がケース 1 より、県と市でそれぞれ 2000 億円・1500 億円ほど多い。このプラス額は表 14 と表 16 を比べると、条件を満たさない自治体のマイナス幅が縮まったのではなく、条件を満たす自治体のプラス額が増加したためである。このことから、条件式を満たすような県では経済成長率も高いため、地域間での格差があるということが分かる。

表 15 都道府県別ケース 2 の条件式 (2) の値 データ出典 総務省 HP など (億円)

PB-債務額×(推定利子率-名目成長率)									
(億円)	町村	市	都道府県	合計		町村	市	都道府県	合計
北海道	761	384	-89	1,057	滋賀県	46	36	-78	4
青森県	117	29	-11	135	京都府	58	-85	-142	-169
岩手県	96	-90	-109	-104	大阪府	63	571	973	1,607
宮城県	90	79	7	176	兵庫県	59	1,413	1,518	2,990
秋田県	53	55	-120	-12	奈良県	91	58	-9	141
山形県	93	133	24	250	和歌山県	150	211	134	496
福島県	183	111	274	568	鳥取県	23	-20	-226	-223
茨城県	75	155	-497	-267	島根県	73	-30	21	64
栃木県	72	204	47	323	岡山県	50	431	258	739
群馬県	129	32	31	191	広島県	70	507	136	714
埼玉県	129	281	364	773	山口県	52	310	352	713
千葉県	60	351	288	700	徳島県	113	16	-262	-133
東京都	16	4,117	7,333	11,466	香川県	49	95	-143	1
神奈川県	53	839	-203	689	愛媛県	40	68	-224	-116
新潟県	47	145	-223	-31	高知県	161	160	106	427
富山県	26	2	-114	-86	福岡県	232	759	-245	746
石川県	51	246	174	471	佐賀県	77	47	-3	122
福井県	41	32	112	185	長崎県	72	259	-105	226
山梨県	36	55	-140	-49	熊本県	81	149	167	396
長野県	332	485	693	1,510	大分県	0	-4	-197	-201
岐阜県	49	348	228	625	宮崎県	96	-35	-165	-104
静岡県	119	384	555	1,058	鹿児島県	136	95	55	286
愛知県	179	1,374	1,623	3,176	沖縄県	95	57	79	230
三重県	75	177	-58	194	合計	4,770	14,992	12,189	31,951

表 16 ケース 2 の条件式 (2) を満たす自治体数 データ出典 総務省 HP など

都道府県	条件を満たす県	条件を満たさない県	合計
自治体数	27	22	49
割合(自治体数)	55.1%	44.9%	100%
額(億円)	15,551	-3,362	12,189
債務額(億円)	447,533	310,408	757,941.4
割合(債務額)	59.0%	41.0%	100%

市	条件を満たす自治体	条件を満たさない自治体	合計
自治体数	606	199	805
割合(自治体数)	75.3%	24.7%	100%
額(億円)	17,391	-2,283	15,108
債務額(億円)	396,052	102,831	498,883
割合(債務額)	79.4%	20.6%	100%

町村	条件を満たす自治体	条件を満たさない自治体	合計
自治体数	945	77	1,022
割合(自治体数)	92.47%	7.53%	100%
額(億円)	5,184	-213	4,971
債務額(億円)	55,142	4,989	60,131
割合(債務額)	91.70%	8.30%	100%

次に、異常な低利子率の恩恵を受けている現在の状況が変化した場合に、持続可能性はどのようになるかを分析する。3章4節で述べたとおり、効率化による削減は今まで以上に難しいし、変化に対応するとしても自治体の行政内容がどう変化するかは予測できない。そのため、今のプライマリーバランスの額のままで経済状況が悪くなると財政健全化がどれだけ厳しくなるかを示す。

債務残高 GDP 比を一定に保つためにどれだけのプライマリーバランスのプラスを出せばよいかは、条件式 (2) では名目 GDP 成長率と名目支払利子率の差がどれだけあるかによって決まる。今回は単純にケース 1 の場合に利子率が 2 倍になった状況ケース 3 を仮定し、先ほどと同じように条件式 (2) に当てはめていく。これは成長率と利子率が 2.5~3%ほどの差がある場合全てに当てはまり、利子率が一定で成長率が下がった場合も同じような値が出てくる。

利子率が 2 倍になったという仮定の元で、分類別で持続可能性条件を当てはめたものが次の表 17 である。都道府県・大都市・特例市においては合計で持続可能性条件を満たしていない。しかし、全部を合計した場合では、持続可能条件を満たす。これは地方財政全体に対して表 7 で利子率を 4%にしたときと同じ結果である。また、特別区では依然として高いプラスを出しているが、これは利子率が一番高くとも、元々の債務残高が他と比べて格段に小さいからである。また、逆に一番利子率が低いはずの都道府県で持続可能性の悪化が大きいのは、その債務の大きさゆえである。

表 17 ケース 3 の仮定条件の分類別の当てはめ データ出典総務省 HP など (億円)

H18年度 (億円)	PB 公債費+積立金 -借入金-繰入金	地方債-積立金 +債務負担行為	推定利子率変化	PB-債務額×(推定利 子率-名目成長率)
都道府県	15,196	757,941	3.569	-3,518
市全合計	17,786	498,884	3.997	3,334
(うち大都市)	3,699	177,260	3.786	-1,062
(うち特別区)	3,497	2,675	4.493	3,406
(うち中核市)	2,184	66,744	4.18	129
(うち特例市)	1,114	38,503	4.118	-48
(うち都市)	7,292	213,702	4.057	974
町村合計	5,338	60,325	3.871	3,666
地方全体	38,320	1,317,151	3.745	6,881

また、この表 18 が表 13・15 と同じように、全体を都道府県の地方ごとに、県・市・町村の規模別に分けたものである。この場合都道府県と市で持続条件を満たさないことを示すマイナスが増えている。特に都道府県レベルでは、東京と兵庫がそれなりにプラスであるがそれ以外がほとんどマイナスとなっており、合計で 3500 億円程度のマイナスになっている。額から考えて、事実上東京が他の県のマイナスを幾分か埋め合わせているだけの状態である。市は合計ではプラスになるなど、都道府県レベルよりも状況はマシであるが、東京の財政力だけが優れているという構図に変わりはない。一方で意外なのが、町村が全都道府県において持続条件を満たしていることである。しかも、その合計のプラス額は他の規模の自治体の合計よりも多くなっている。この事より町村レベルでは富裕な自治体や財政改善に取り組む自治体が多いと思われる。

表 18 ケース 3 の仮定条件の都道府県別の当てはめ データ出典総務省 HP など (億円)

PB-債務額×(推定利子率-名目成長率)									
(億円)	町村	市	都道府県	合計		町村	市	都道府県	合計
北海道	639	72	-640	71	滋賀県	37	-44	-199	-205
青森県	112	13	-18	106	京都府	41	-467	-419	-845
岩手県	95	-98	-98	-101	大阪府	53	-308	318	64
宮城県	55	-166	-280	-390	兵庫県	37	825	945	1808
秋田県	44	-19	-250	-225	奈良県	79	13	-70	21
山形県	79	82	-64	97	和歌山県	84	54	-215	-78
福島県	143	-24	65	185	鳥取県	41	16	-130	-73
茨城県	67	65	-637	-505	島根県	63	-62	-17	-16
栃木県	47	55	-212	-110	岡山県	17	34	-200	-149
群馬県	117	-45	-80	-8	広島県	32	-78	-414	-461
埼玉県	83	-158	-261	-335	山口県	25	54	-50	29
千葉県	36	-233	-307	-503	徳島県	118	28	-196	-50
東京都	7	3,707	5362	9,076	香川県	48	87	-144	-8
神奈川県	40	-52	-758	-771	愛媛県	44	87	-170	-39
新潟県	28	-175	-892	-1,039	高知県	148	100	21	268
富山県	22	-71	-222	-272	福岡県	157	-288	-1043	-1173
石川県	16	49	-122	-56	佐賀県	65	-23	-149	-107
福井県	22	-69	-162	-209	長崎県	54	105	-292	-133
山梨県	21	-38	-384	-401	熊本県	36	-11	-136	-111
長野県	259	251	206	717	大分県	1	29	-121	-91
岐阜県	27	159	-158	28	宮崎県	91	-54	-184	-147
静岡県	86	-103	-168	-185	鹿児島県	88	-28	-209	-149
愛知県	132	104	14	251	沖縄県	70	-29	-36	5
三重県	59	-14	-342	-296	全国計	3666	3,334	-3518	3483

次に、仮定の下で個別の自治体が持続可能条件をどれだけ満たすかについて見てみる。同じように各自治体の規模別に持続可能条件を満たす・満たさない自治体数とその割合、そのプラス・マイナスの額、そしてその自治体抱える債務を表にしたものが次の表 19 である。

県では条件を満たさない県が 40、割合にして 85%と危機的状況に陥ることが分かる。東京・大阪・兵庫という財政規模の大きい県が条件を満たすため、債務額で見ると満たさない分は 72%とマシであるが、危機的なのは変わらない。

市では全体の 55%が条件を満たし、45%が条件を満たさないが、その各自治体が抱える債務の額で見ると、45%と 55%と逆転している。このことから当然ながら、多くの債務を抱える自治体にとって利子率の上昇が厳しい事態となることを示している。これに対し、町村では条件を満たさない自治体数とそれが抱える債務とがほぼ同じく 10%代前半と安定している。

表 19 ケース 3 の仮定条件を満たす自治体数 データ出典総務省 HP など

都道府県	条件を満たす県	満たさない県	合計
自治体数	7	40	47
割合(自治体数)	14.9%	85.1%	100%
額(億円)	6931	-10449	-3518
債務額(億円)	210242	547698	757940
割合(債務額)	27.7%	72.3%	100%

市	条件を満たす自治体	満たさない自治体	合計
自治体数	446	358	804
割合(自治体数)	55.5%	44.5%	100%
額(億円)	9503	-6164	3339
債務額(億円)	221529	277354	498883
割合(債務額)	44.4%	55.6%	100%

町村	条件を満たす自治体	満たさない自治体	合計
自治体数	896	126	1022
割合(自治体数)	87.7%	12.3%	100%
額(億円)	4012	-346	3666
債務額(億円)	51596	8730	60326
割合(債務額)	85.5%	14.5%	100%

第4節 まとめ

以上の分析から、現在の個々の地方自治体の持続可能性は、

- 一部の自治体は満たさないが全体としては満たす。
 - 財政的余裕は、地域別では東京・分類別では特別区と東京一極集中しており、利子率が上昇した場合にはそれが極端になる。
 - 県・市よりも町村のほうが持続可能性がある。
 - 市町村の間では持続可能性を満たさない自治体には地域・規模で偏りはあまりない。
 - 債務残高の多い自治体でも利子率が低い現在では持続可能性はあるが、利子率が上昇した場合には、都道府県と市において多くが持続可能条件を満たさない。
 - 経済成長率は財政の持続可能性にも影響し、地域間の格差の原因と成り得る。
- といったことが言える。

第5章 政策提言

第1節 自治体の財政運営に対して

- ・ 自治体はその経済力や財政力に対して債務残高の比率が長期的に見て一定になるように財政運営をする

自治体の財政運営において、Bohn の条件のように債務残高が増加した場合には債務残高を減らし、その経済力や財政力に対して債務の比率が長期的に見て一定になるようにすべきである。そして多くの自治体では、過去の景気対策で債務を増加させたので、債務残高 GDP 比を安定化させるために、今は債務残高を減少させるべきである。特に現在は低金利であり、分析に使った条件式 (2) のように債務残高 GDP 比を下げやすい環境にある。そうしなければ特に債務が大きい自治体は、利子率が上昇した場合に財政が立ち行かなくなる。

また、分析では持続可能性に東京以外の偏りがあまり見られなかった。つまり、持続可能性は自治体の財政運営に左右される割合が大きいと言える。そのため、そのことを自覚して、持続可能性を中心とした運営力を高めて将来に対して自治体が責任を持つべきである。

第2節 財政に余裕のある団体に対して

- ・ 東京都・区を中心とした財政に余裕のある団体が、将来に備えて資金を積み立てる基金を作り、それを地方債で運用する

東京は現在財政に余裕があるが、景気の変動を受けやすく、もし経済が悪化すれば今回の分析で一定としていたプライマリーバランスが大きく悪化する恐れがある。実際、東京都は景気の良い近年では財政が豊かであるが、10 年前には財政危機宣言まで出している。こうした危機に対しては、あらかじめ資金を積み立てて備えておくことが、持続可能性を高めるのに有効である。そしてその運用として、他の地方債に融資・投資する基金を作ってはどうか、と提案する。

投資先としての地方債は、現在の国の所謂暗黙の政府保証などの政策のため安全であるとともに、自治体という公的な存在が投資する対象としても適している。これによって地方に資金が供給されれば利子率が上がりにくくなり、また小規模自治体の資金調達にも役立つ。また、財政状態の良い自治体の中には、財政運営の優れた自治体・財政活動のコストを減らすことに優れた自治体などが多くある。そうした自治体が投資先の自治体に対して資金として、アドバイスやチェックなどを行うことまで実現すればさらに有益である。

第3節 国の地方財政への関わり方に対して

- ・ 政府の自治体の持続可能性への関わり方として、個別のセーフティーネットの整備や財政が悪化していないかのチェックに力を注ぐ

現在地方財政の持続可能性は達成されている。これに対して、政府は国の財政状況が悪いからといって、地方自治体に負担を転嫁する形での制度変更や政策を行うべきではない。90年代の景気対策では、国よりも余裕のあった地方財政を動員して財政悪化させた。今回同じように経済不況に対して財政出動によって景気対策をするとしても、地方自治体を動員すべきでは無い。

そして代わりに、政府の自治体の持続可能性への関わり方として、個別のセーフティーネットの整備や財政が悪化していないかのチェックに力を注ぐべきである。分析のように持続可能性を満たしていない自治体は一定数存在するし、最近成立した自治体財政健全化法によって再生団体になるだろう自治体も存在する。

また、財政健全化法で定めているのはあくまで悪化してはいけない最低ラインであり、これからも必要に応じて充実させていくべきである。特に財政健全化法では主に資金ショートをしていないか、公債費の額が大き過ぎないか、が規制の中心であり、超えてさえ居れば良いというものではない。将来負担比率のようにストックに対する指標や、最適な財政運営のために目安となるように自治体が目標を設定できるような指標などを付け加えていくのが良い。

ここで分析した債務残高 GDP 比を下げることで、4 指標の関係としては、将来負担比率が似た意味合いを持っている。その中の将来負担の考え方のように、これからの自治体の持続可能性は公営企業や第三セクターなど、地方財政全体の連結で見べきである。この論文では自治体の一般会計のみの分析がメインであり、今後連結会計で分析することが必要である。また、そのためにも必要な情報の公開を行うことを、国は定めるべきである。

以上の3つがこの論文の政策提言である。

参考文献・データ出典

《先行論文》

Bohn, H., 1998, The behavior of U.S. public debt and deficits, *Quarterly Journal of Economics* vol.113, pp.949-963.

池田篤彦 (2008) 「図説 日本の財政」

土居丈朗 (2004) 「税源移譲と地方債改革のあり方」土居丈朗編『地方分権改革の経済学：「三位一体」の改革から「四位一体」の改革へ』日本評論社

《参考文献》

Domar, E.D., 1944, The "burden of the debt" and the national income, *American Economic Review* vol.34, no.4, pp.798-827

井堀利宏 (2000) 「財政赤字の正しい考え方」

井堀利宏・中里 透・川出真清(2002) 『90年代の財政運営：評価と課題』『フィナンシャル・レビュー』第63号

- 井堀 利宏・中本 淳(2004)『財政構造改革とマクロ経済』『フィナンシャル・レビュー』第74号
- 小西砂千夫(2008)『自治体財政健全化法 制度と財政再建のポイント』学陽書房
- 白川一郎(2007)「自治体破産」日本放送出版協会
- 土居丈朗(2004)「政府債務の持続可能性の考え方」『RPI Discussion paper series』(No. 04A-02)
- 土居 丈朗(2007)「地方債改革の経済学」日本経済新聞出版社
- 土居 丈朗(1999)「わが国の政府債務の持続可能性と財政運営」KESDP 9905
- 土居丈朗・中里 透(1998)『国債と地方債の持続可能性－地方財政対策の政治経済学－』『フィナンシャル・レビュー』第47号
- 中里透(2002)「非ケインズ効果は生じているか：財政政策における期待と信認」『経済セミナー』第570号, 日本評論社
- 畑農鋭矢, 林正義, 吉田浩(2008)『財政学をつかむ』 有斐閣
- 畑中鋭矢(2004)『財政赤字のマクロ経済効果－カルマン・フィルタによる中立命題の検証－』『フィナンシャル・レビュー』第74号
- 原田 泰 取越 達哉(2006)「エコノミスト情報 地方財政はなぜ改善したのか」大和総研
- 保母武彦(2007)『夕張破綻と再生：財政危機から地域を再建するために』自治体研究社
- 吉田和男(1983)『財政赤字の経済学』東洋経済新報社
- 吉田和男(1986)『財政運営の安定性』『フィナンシャル・レビュー』創刊号
- 吉田和男(1997)『破綻する日本財政：なぜ財政構造改革が必要か』大蔵財務協会
- 首相官邸 <http://www.kantei.go.jp/> (2008年10月20日 閲覧)

《データ出典》

- 池田篤彦(2008)「図説 日本の財政」東洋経済新報社
- 財務省 HP 統計情報 <http://www.mof.go.jp/siryoku.htm> (2008年9月25日 閲覧)
- 総務省 HP (2008年11月10日 閲覧)
- 決算状況調 http://www.soumu.go.jp/iken/kessan_jokyo.html
- 地方財政の状況 <http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei.html>
- 地方財政白書 http://www.soumu.go.jp/menu_05/hakusyo/index.html
- 平成18年度地方財政統計年報
<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/toukei18.html>
- 地方財政計画 平成4年度～平成20年度
- 内閣府 SNA(国民経済計算) <http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/menu.html> (2008年11月10日 閲覧)
- 日本相互証券株式会社 HP <http://www.bb.jbts.co.jp/> (2008年11月10日 閲覧)
- 夕張市の財政運営に関する調査
<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/NR/rdonlyres/32D41854-83AB-426A-93FC-89E298E34177/0/honpen.pdf>