

地方分権と地方債務管理の両立

立教大学経済学部経済学研究科・特任教授 平嶋彰英

地方分権と経済効率性

地方分権は、地方自治や民主主義の強化など政治的側面から語られることが多いが、財政的には、地方公共財の提供の効率化により、経済成長を促す効果があるという考え方に理論的な支持が多くあるように思われる。その一方で、報道等の監視が行き届かないことによる権力集中、汚職、利益誘導型政治、密室政治の危険性も指摘される。実証研究の成果は様々なようだが、経済協力開発機構（OECD）が2013年に公表した「地方分権と経済成長」は、地方政府への財政的分権度と一人当たりGDPレベルに相関があるとしている。

地方政府の債務とマクロ経済

財政的・地方分権の要請の下で、各国が悩むのは、地方政府の債務管理だ。地方債を活用した投資は経済成長につながる。一方で、地方政府の債務の膨張を放任すれば、マクロ経済にも悪影響を与えることがある。かつて世界銀行のウェブサイトで調べたところ、1990年代のブラジルやメキシコは、地方政府債務の膨張で、中央政府による緊縮政策の効果が損なわれたとの記述があった。さらに、地方債の規律を市場に全面的に委ねることは実際上難しく、多くの国が法令上の制限を設けていること、その典型例が我が国の地方財政法第5条と同様の公共投資等に地方債発行を限定するマスメイクのゴールデンルールであること、地方債発行の上限設定、地方債発行の個別許可制度など、各国で様々な対応がとられていることも判明した。わが国でも、地方債協議制度への移行に際して、参考とさせていただいたことが記憶に残る。

地方分権推進委員会第二次勧告と地方債制度

わが国の地方分権に伴う地方債協議制度への

移行は、1997年の地方分権推進委員会第二次勧告に基づく。当時、衆参両院が1995年に「地方分権の推進に関する決議」を決議し、地方分権は大きな政策課題だった。一方で各省庁は権限の縮小につながる地方分権には消極的、自治省（当時）が地方分権を推進するなら、「当分の間」の地方債許可制度の見直しが必要、との雰囲気は霞ヶ関には充満していたように思う。ただ、前述のように、地方政府の債務の管理は、一国のマクロ経済に大きな影響を与えかねない問題でもある。そうした状況下で検討し、地方分権推進委員会と合意した内容が第二次勧告だ。勧告は、地方債の発行は国等の同意がなくとも可能な地方債協議制度の導入を提言した。また、地方債全体の信用を維持するため、財政状況が悪化した団体は国等の許可を要する「早期是正措置」の導入も提言し、実施時期は、財政構造改革期間の終了後とした。その後、地方財政再建特別措置法の見直し、破綻法制の検討作業も始まった。

2006年度の地方債協議制度への移行

実際の地方債協議制度への移行はそれからほぼ10年後の2006年度からである。その間に、地方債を取り巻く環境は大きく変化した。国と地方の財政赤字は第二次勧告当時より大きくなり、財政構造改革で財源不足と地方債の大量発行が解消した後に地方債協議制度に移行するという目論見は崩れていた。資金面では、財政投融资改革、郵政事業の公社化が行われ、さらに財政融資資金の縮小、郵政民営化による郵政公社資金の廃止、政策金融改革での公営企業金融庫の見直しが予定されていた。市場化が進展し、市場の信認が極めて重要になっていたのだ。

地方債協議制度への移行に際し、最も大きな課題は、早期是正措置としての地方債許可制度移行の際の「元利償還費の水準」を測る指標だった。いくつかの市場公募団体で満期一括償還方式の地方債に係る減債基金積立不足額があっ

た。これらを指標に適切に反映する等、実態を明らかにする指標が、市場の信認を得るために必要と感じられた。このため、新たに「実質公債費比率」を導入することとした。併せて、公営企業の元利償還金への一般会計繰出し等準元利償還金の算入等を行うこととした。実質公債費比率で許可団体となる水準は、地方団体の納得と同時に、市場からの信認が得られる水準とする必要がある。当時の起債許可に当たり、公債費負担適正化計画の策定を要請していたのと同等の水準の18%とした。

地方債協議制度移行後の激動

薄氷を踏むような思いをしながらの地方債協議制度への移行後の2006年に、地方債市場の動揺を誘う出来事が次々と起こる。2月に竹中総務大臣が、破綻法制の検討に当たり債務調整を検討することに言及した。破綻法制の検討は必要だが、債務調整となれば、バーゼル規制における地方債のリスク・ウェイトのゼロは維持できないと市場に動揺が走る。6月には、夕張市が財政破綻、旧再建法による財政再建を申し出た。「夕張ショック」に市場は動揺し、市場公募債の対国債スプレッドは拡大した。9月からは竹中総務大臣の指示で市場公募債の統一条件交渉が廃止、一部団体は休債に追い込まれた。11月には横浜地裁が川崎市KCT事件で市長への損害賠償請求は棄却しつつ、結論と関わりなく損失補償は違法と記述した判決を下す。損失補償の有効性を前提に第三セクターへの貸付を行っていた金融機関は動揺した。

そうした中、地方債協議制度における早期是正措置により、地方債の安全性には変化がないこと、地方公共団体財政健全化法の制定への取組み等について市場に丁寧に説明することを心掛けた。地方公共団体財政健全化法は、地方六団体の意見等も踏まえ、債務調整の検討とは切り離して取組みが進められた。2007年3月には国会提出、6月には成立という、急ピッチの作業だった。それだけに、健全化判断比率の算定方法、地方公共団体の財政健全化計画等の策定のトリガーとなる早期健全化基準等は、政省令、告示等に委ねられていた。法律の成立から9か月余で迎える2008年3月の一部施行、それまでに、公営企業の計画赤字額の算定方法、債務保証や損失補償の将来負担額算定方法等の仕組みを作り上げるのは大変だったが、何とか間に合った。当時の関係者の方々に、感謝を申し上

げなくてはならない。

地方公共団体財政健全化法の施行後

健全化法の施行後、各指標の確かさや総合性等は、地方公共団体にも、市場にも徐々に浸透していったように感じられる。また夕張市を除き、極端に財政状況が悪い団体はないことも明らかになった。さらに、完全施行前の懸命な取組みで財政再生団体入りを回避した団体があったり、厳しい改革で早期健全化団体の多くが予定より早く脱却したりしたことも好印象だったと思われる。健全化法から10年の現時点で、財政再生団体の夕張市以外、早期健全化基準を超える地方公共団体はなくなった。むしろ、将来に向けた必要な投資を積極的に行うことが課題とすら思われる状況である。地方債の金利は、日銀による金融緩和の中でも、国債に準ずる水準だ。なお、損失補償については、2011年10月の安曇野市三郷ベジタブル事件最高裁判決で有効が確定した。

おわりに

制度設計に当たり筆者が必要と感じたのは三点だった。第一は事前規制の緩和に際しての「事後規制の厳格化と情報開示の強化の必要性」、第二には、情報開示に当たっての特別会計や公社等も含めた「連結」、第三には、情報開示に当たっての時価評価等ストック面での「適切な資産の評価」だ。

そして、地方自治を尊重しつつ、地方公共団体の財政の健全性を確保する仕組みとして導入された地方債協議制度と地方公共団体財政健全化法は、それなりに機能しているのではないか。

2017年11月アジア開発銀行研究所が「地方政府及び民間債務の管理」をテーマとして開催した創立20周年の年次総会で、これまでの日本の取組みを説明する機会を吉野直行所長からいただいた。ワーキング・ペーパーを読んだ討論者の世界銀行の方からは、日本の先進的な取組みは大変に興味深い、発展途上国の参考になる、との感想をいただいた。なんとなくほっとしたものだった。