

「デンマーク版道州制改革」と日本の地方債市場への示唆

江夏 あかね

■ 要 約 ■

1. 日本において、道州制をめぐる議論が本格化している。仮に道州制の導入が視野に入る場合、地方債市場においては、地方財政や地方債の信用力にどのような影響が及ぶかに注目が集まると予想される。
2. 本稿では、道州制のような仕組みが導入されたデンマークをケースとして取り上げた。2007年に行われた地方自治構造改革（「デンマーク版道州制改革」）の内容及び地方財政制度等への影響を概観し、デンマークと日本の地方財政・地方債の相違点を踏まえた上で、仮に日本に道州制が導入される場合に地方債市場の安定性を維持するために必要な制度設計を検討した。
3. 「デンマーク版道州制改革」においては、レジオンとコムーネという行政単位に再編され、歳入構造等の変更が行われたものの、地方財政の安定性や地方債の信用力の根幹を成す地方財政制度は維持された。デンマークと日本の地方財政制度には、財源保障の仕組み、地方債に関する厳格な規制等といった共通点がある。その意味では、仮に日本に道州制が導入される場合、「デンマーク版道州制改革」でも示唆されたように、国の良好な関与及び財源保障・財政調整の仕組みの維持や行政範囲と財源の適切な配分といった点がカギになろう。
4. 一方、日本の場合、デンマークに比して、地方債残高の規模も大きい上、市場公募化も進んでいる。つまり、仮に日本に道州制が導入される場合、「デンマーク版道州制改革」とは異なり、地方債市場の安定性を維持するために、地方債の承継方法と激変緩和措置や道州債の発行といった要素が制度設計における焦点になると予想される。

はじめに

日本において、道州制をめぐる議論が本格化している。近年には、政府等で道州制をめぐる複数の進展があり、2013年6月14日に閣議決定された骨太の方針においても、「道州制について、道州制に関する基本法案の動向を踏まえ、必要な検討を進める」¹と明記された（図表1参照）。

¹ 閣議決定「経済財政運営と改革の基本方針 脱デフレ・経済再生」2013年6月14日、23頁。

図表 1 近年の道州制をめぐる主な動き

年月	詳細
2006年2月	第28次地方制度調査会が「広域自治体として、現在の都道府県に代えて道又は州（仮称。以下「道州」という。）を置く。地方公共団体は、道州及び市町村の二層制とする」と「道州制のあり方に関する答申」に明記
2006年12月	北海道で道州制を先行実施することを念頭に置いた「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律」（道州制特区推進法）成立
2007年1月	「道州制ビジョン懇談会」設置。道州制の導入に関する基本的事項を検討（同懇談会は、2010年2月に廃止）
2013年6月	「経済財政運営と改革の基本方針 脱デフレ・経済再生」（骨太の方針）閣議決定。「道州制について、道州制に関する基本法案の動向を踏まえ、必要な検討を進める」と明記

（出所）野村資本市場研究所

道州制は、現時点では明確な定義があるわけではない。また、道州制の実現可能性や仮に日本に道州制が導入される場合の具体的な時期及び制度設計等も明らかになっていない。しかしながら、仮に道州制の導入が視野に入る場合、地方債市場においては、地方財政や地方債の信用力にどのような影響が及ぶかに注目が集まると予想される。

本稿では、道州制のような仕組みが2007年に導入されたデンマークをケースとして取り上げ、「デンマーク版道州制改革」の内容及び地方財政制度等への影響を考察する。次に、デンマークと日本の地方債制度等の相違点を分析した上で、仮に日本に道州制が導入される場合に地方債市場の安定性を維持するために必要な制度設計を検討する。

「デンマーク版道州制改革」の仕組み

デンマークは、日本と同じ単一国家²で、その政府構造は現在、国と地方公共団体（レジオン〔Region、州に相当〕とコムーネ〔（Kommune、市に相当）〕〕となっている。デンマークは、他の北欧諸国と同様に、地方公共団体が福祉国家の提供する公共サービスの責任を担うなどの特徴を有する「北欧モデル」の地方自治を営んでいる（図表2）。

デンマークの地方自治の現代史の中では、2度の大規模な地方自治制度改革が行われている。1度目の地方自治制度改革は1970年で、2度目は2007年の「デンマーク版道州制改革」である。

図表 2 「北欧モデル」の地方自治の特徴

<ul style="list-style-type: none"> • 地方自治が強調されており、憲法で保障されている • 民主主義に基づいた決定と公開性が重要と考えられている • 地方財政において地方税が重要な役割を占めている • 地方公共団体が福祉国家の提供する公共サービスの責任を担う • 地方における政治と行政の一体的な協力関係が確立している

（出所）山田真知子「フィンランド」竹下譲編『よくわかる 世界の地方自治制度』イマジン出版株式会社、2008年、289頁

² 単一国家：立法権が単一の中央政府に集約化されている国家。

1. 「デンマーク版道州制改革」に至るまで

デンマークの1970年の改革以前の地方公共団体は、25の広域自治体（アムト、amtskommune、県に該当）、都市部にある86の交易都市コムーネ（købstadskommune）、農村部にある約1,300の教区コムーネ（sognekommune）で構成されていた。しかし、（1）都心部の建築物が越境して広がったため、都市部と農村部の区別が不明瞭になったこと、（2）ほとんどの教区コムーネの規模が極小で、住民のための役務の担い手が足りず、他の教区コムーネと協働せざるを得ずに地方自治が制約されていたこと、を背景に、1970年の改革を通じて14のアムトと275のコムーネ（kommune）の2層制に再編された。また、改革により、行政サービスの管轄と歳出負担が国からアムト及びコムーネに移管される基盤が築かれた。コムーネは市に該当し、「地元の利益」に関する事務（初等教育、環境等）を担い、アムトは、広域自治体として「地域の利益」に関する事務（病院、保健衛生、中等教育、その他広域にわたる事務等）を担うこととなった。

デンマークでは、1970年の改革や1980年代に北欧で導入されたフリー・コミュニケーション・プログラム³等を背景に、地方分権が進展していった。そして、2001年11月に発足したラスムセン自由党・保守党連立政権（当時）により、さらなる地方公共団体の構造改革が進められることとなった。

2. 「デンマーク版道州制改革」

1) 5つのレジオンと98のコムーネに再編

ラスムセン自由党・保守党連立政権（当時）の下では、地方公共団体の合併を含む地方自治構造改革が進められた。改革の目的は、住民の生活により近い行政単位であるコムーネへの権限委譲を進めるとともに、福祉社会への発展及び質の高い福祉サービスを住民に提供することである⁴。このように、公的部門が担う責務は最も住民に身近な地方公共団体が担うというのは、1985年に採択された欧州地方自治憲章で謳われた補完性の原理⁵に基づくものと解釈される。

「デンマーク版道州制改革」は、2002年10月に政府が地方自治構造改革に関する

³ フリー・コミュニケーション・プログラム：「主体性を持つ地方公共団体」として地方公共団体の内部構造を改革するための政策的実験プログラム。スウェーデンの社会民主党により提唱され、1984年にスウェーデン、1985年にデンマーク、1986年にノルウェー、1988年にフィンランドへ広がっていった。（自治体国際化協会「ノルウェーのフリー・コミュニケーション・プログラム 国主導の福祉国家から、住民の要望に沿う地方自治体へ」 CLAIR REPORT NUMBER099、1995年3月13日、22頁）

⁴ 自治体国際化協会「デンマークの地方自治構造改革」CLAIR REPORT NUMBER298、2006年12月15日、i頁。

⁵ 補完性の原則：欧州地方自治憲章第4条第3項では、「公的部門が担うべき責務は、原則として、最も市民に身近な公共団体が優先的にこれを執行するものとする。国など他の公共団体にその責務を委ねる場合は、当該責務の範囲及び性質並びに効率性及び経済上の必要性を勘案したうえで、これを行わなければならない」とされている。すなわち、個人の自助や家庭の互助を原則として、個人や家族ができないことは地域のコミュニティやNPOなどボランティア組織で個々人が助け合い、それでも解決できない問題に対して、政府が市町村（基礎自治体）、都道府県（中間政府）、国の順で関与することとされている。（中井英雄「国のかたち」中井英雄・齊藤慎・堀場勇夫・戸谷裕之編『新しい地方財政論』有斐閣、2010年、242頁）

特別委員会を設置してから、(1)同委員会が2004年1月に地方自治構造改革に関する提案書を発表、(2)政府が2004年4月末に地方自治構造改革骨子案を発表、(3)2004年5~6月に同骨子案について野党と協議し、合意、といったプロセスを経て、2005年6月に地方自治構造改革関連法が成立した⁶。そして、2007年1月1日から新体制に移行した。この構造改革を通じて、(1)13のアムトを5つのレジオンに合併、(2)271のコムーネを98のコムーネに合併、といった再編が行われた⁷。コムーネをめぐっては、271団体のうち32団体は変更されることなく残り、残りの239団体が合併を経て66団体になった。なお、コムーネの合併は自主的に行われたものの、アムトの合併は国主導の強制色が強いものであった⁸。

この構造改革では、(1)規模の利益の発揮、(2)重複する行政分野の整理、(3)行政にかかる効率性と質の向上、といったメリットが期待されていた⁹。特に、規模の面からは、2007年の改革以前のコムーネの平均人口数は2万人以下であったのが、改革後には約5.5万人に増加することとなった¹⁰。構造改革を通じて、約12億デンマーク・クローネ(DKK)の合併関連費用を要するものの、財政面の効果として、例えば地方議員の給与だけでも毎年3.65億DKK程度の縮減につながると推計された¹¹。

2) レジオンとコムーネの役割—住民に身近な行政はコムーネが担うことに

「デンマーク版道州制改革」を通じて、(1)レジオンは病院、健康保険、特別教育といった広域的な行政、(2)コムーネは、社会福祉、子育て支援、初等教育など住民に身近な行政、を担うこととされた(図表3参照)。なお、国は、コムーネとレジオンに任せることが不適切な事務全般として、警察、防衛、司法制度、外交、経済開発援助(ODA)及び教育・研究等の分野を担っている。

⁶ 自治体国際化協会「デンマークの地方自治構造改革」CLAIR REPORT NUMBER298、2006年12月15日、i頁。

⁷ 1970年の改革では、275のコムーネに再編されていたが、2003年にはボルンヘルム・アムト内の5つのコムーネと同アムトが合併をし、2006年末時点でアムト数は13、コムーネ数は271となった。

⁸ 内貴滋「デンマーク、07年1月から新自治制度に」『日経グローバル』第99号、2008年5月5日、日本経済新聞社産業地域研究所、47頁。

⁹ 地方公共団体の再編の検討を行った構造改革委員会の答申による。(平木省「デンマーク・フィンランドの地方税財政制度について」『地方税』第59巻第11号、地方財務協会、2008年11月、76頁)

¹⁰ Ministry of Interior and Health, *The Local Government Reform- in Brief*, December 2005, p.16.

¹¹ Ministry of Interior and Health, *The Local Government Reform- in Brief*, December 2005, p.10.

図表3 「デンマーク版道州制改革」前後の国・地方が担う行政サービスの変化

行政主体	行政サービス
「デンマーク版道州制改革」前	
国	警察・国防・司法、外交・援助、高等教育・職業訓練及び調査、失業保険及び労働基準監督、農業・漁業・食糧管理、関税及び課税、交通及び環境規制、特定文化活動、貿易・産業に対する補助、難民保護
Amt	病院・健康保険、高等学校・大学検定、生涯学習、自然・環境保護、産業政策・地域開発、精神障害者・身体障害者支援、特定文化活動、公共交通
コムーネ	初等（義務）教育、児童福祉・高齢者福祉、図書館・体育施設・文化活動、社会保障給付金の給付、失業保険未加入者に対する雇用対策、公共サービス・環境保護・緊急対応、住宅、産業政策・地域開発、課税評価
「デンマーク版道州制改革」以降	
国	警察、防衛、司法、外交・援助、保健・医療政策の枠組み、義務教育を除く教育・研究開発、失業保険、課税・徴税、道路ネットワーク・国鉄、自然保護・環境政策、文化振興、産業・経済関連補助金、亡命者庇護
レジオン	病院サービス、地域開発（自然・環境・産業・観光等）、土壌汚染防止、特定福祉サービス、特定教育、公共交通
コムーネ	社会サービス、年金事務、児童福祉、義務教育、社会教育、高齢者福祉、ホームケア（訪問看護・リハビリテーション・精神患者・薬物・中毒患者等）、失業保険未加入者に対する就業支援、移民対策、徴税業務、防災、自然保護・環境対策、産業対策・観光、公共交通、地方道、図書館・文化・スポーツ施設の運営等

（出所） Ministry of Interior and Health, *Local Government Reform- in Brief*, December 2005, pp.28-34; 財務省財務総合政策研究所「『主要諸外国における国と地方の財政役割の状況』報告書」2006年9月、604-606頁、より野村資本市場研究所作成

（http://www.sm.dk/data/Lists/Publikationer/Attachments/291/Kommunal_UK_screen.pdf ;

<http://www.mof.go.jp/pri/research/conference/zk079.htm>)

「デンマーク版道州制改革」に伴う地方財政制度等への影響

2007年の「デンマーク版道州制改革」を通じて、地方財政制度にいくつかの変更点があり、地方公共団体の財政構造にも変化が見られた。しかし、地方財政の安定性や地方債の信用力の根幹を成す地方債制度は維持された。以下において、改革に伴い影響が及んだ部分と地方債制度を明らかにする。

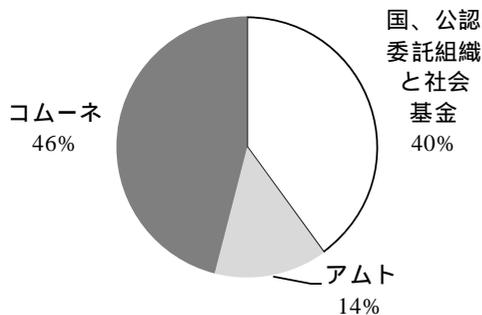
1. 地方財政への影響

1) 歳出割合—コムーネの占める割合が改革を通じて増加

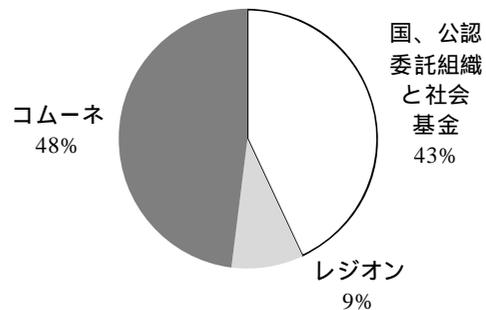
「デンマーク版道州制改革」を通じた行政主体別の歳出割合を見ると、国と地方の内訳では40:60から43:57と地方の割合が若干減少することとなった（図表4参照）。一方、地方の中では、レジオンの割合が国・地方の歳出全体の14%から9%と減少した一方、コムーネの割合が同46%から48%と増加、といった傾向が見られる。これは、コムーネが改革後に行政サービスにおいてより中核的な役割を担うことになったことを反映している。

図表4 「デンマーク版道州制改革」前後の行政主体別歳出構造の変化

「デンマーク版道州制改革」前（2004年）



「デンマーク版道州制改革」以降



(注) 改革以降の歳出構造は、社会サービスや特別教育の分野の数値による内務保健省の推計等とデンマーク統計局のデータに基づく。

(出所) Ministry of Interior and Health, *Local Government Reform- in Brief*, December 2005, p.23.

(http://www.sm.dk/data/Lists/Publikationer/Attachments/291/Kommunal_UK_screen.pdf)

2) 歳入構造への影響

A. アムトからレジオンへ—レジオンは課税権がなく、補助金が歳入の主軸に

「デンマーク版道州制改革」に伴い 13 のアムトが合併して形成された 5 つのレジオンであるが、歳入構造の最大の特徴は、課税権を有せず、国から財政移転される補助金が歳入全体の約 7 割を占めることになったことである（図表 5 参照）。補助金には、一般財源である包括補助金と、用途が限定された特定財源である特定補助金、といった 2 種類があるが、包括補助金が大半を占めている。アムトは、地方所得税の一部及び土地税を徴収していたが、これらの税源は構造改革を通じてコムーネに移管された。また、地方税であった持ち家課税（property value tax）が国税化された。

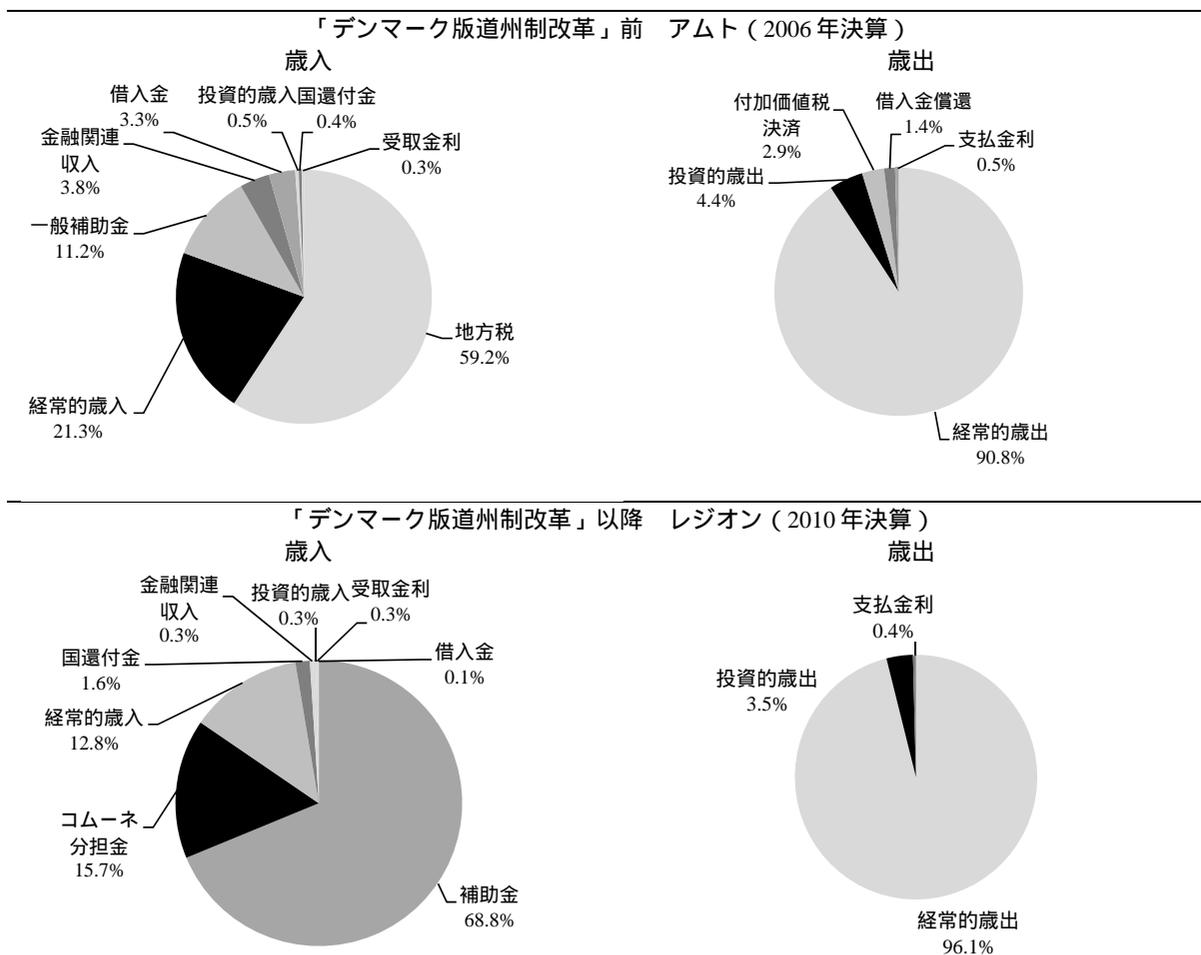
一方、レジオンの歳入の 2 割弱を占めるコムーネ分担金は、「デンマーク版道州制改革」に伴い導入されたもので、（1）基礎的分担金（住民一人当たり 1,500DKK）、（2）医療に係る分担金（入院、外来の件数及び医療従事者数に基づく算定）、がコムーネからレジオンに支払われる。このように、レジオンが課税権を有せず、国とコムーネからの財政移転により歳入のほぼ全てを賄う構造となったのは、改革後のレジオンの行政サービスが病院等の範囲に限定されたことが背景である¹²。

地方債に該当する借入金をめぐって、アムトの既存の借入金は、合併を通じて誕生したレジオンが承継した。なお、後述のとおり、地方公共団体の借入金に関して厳格な規定が存在するため、借入金歳入に占める割合を見ると、アムト（2006 年決算）が歳入全体の 3.3%、レジオン（2010 年決算）が同 0.1%程度といずれも低い水準となっている¹³（図表 5 参照）。

¹² 交信尚史「デンマークの 2007 年地方制度改革に関する調査報告」『比較地方自治研究会による各国の政策研究 第ドイツ・北欧部会号』自治体国際化協会、2009 年 3 月、23 頁。

¹³ なお、アムトをめぐっては、1996 年までは基本的には起債を行うことが認められていなかったが、その後は一定の要件の下、起債が認められるようになった。（財務省財務総合政策研究所「『主要諸外国における国と地方の財政役割の状況』報告書」2006 年 9 月、631 頁）

図表5 「デンマーク版道州制改革」前のアムトと改革後のレジオンの歳入歳出構造



(出所) Statistics Denmark, *Statistical Yearbook 2008*, May 2008, Table 406; Statistics Denmark, *Statistical Yearbook 2012*, May 2012, Table 377-378. (<http://www.dst.dk/pukora/epub/upload/18506/entire.pdf>, <http://www.dst.dk/pubpdf/16251/sty2012>)

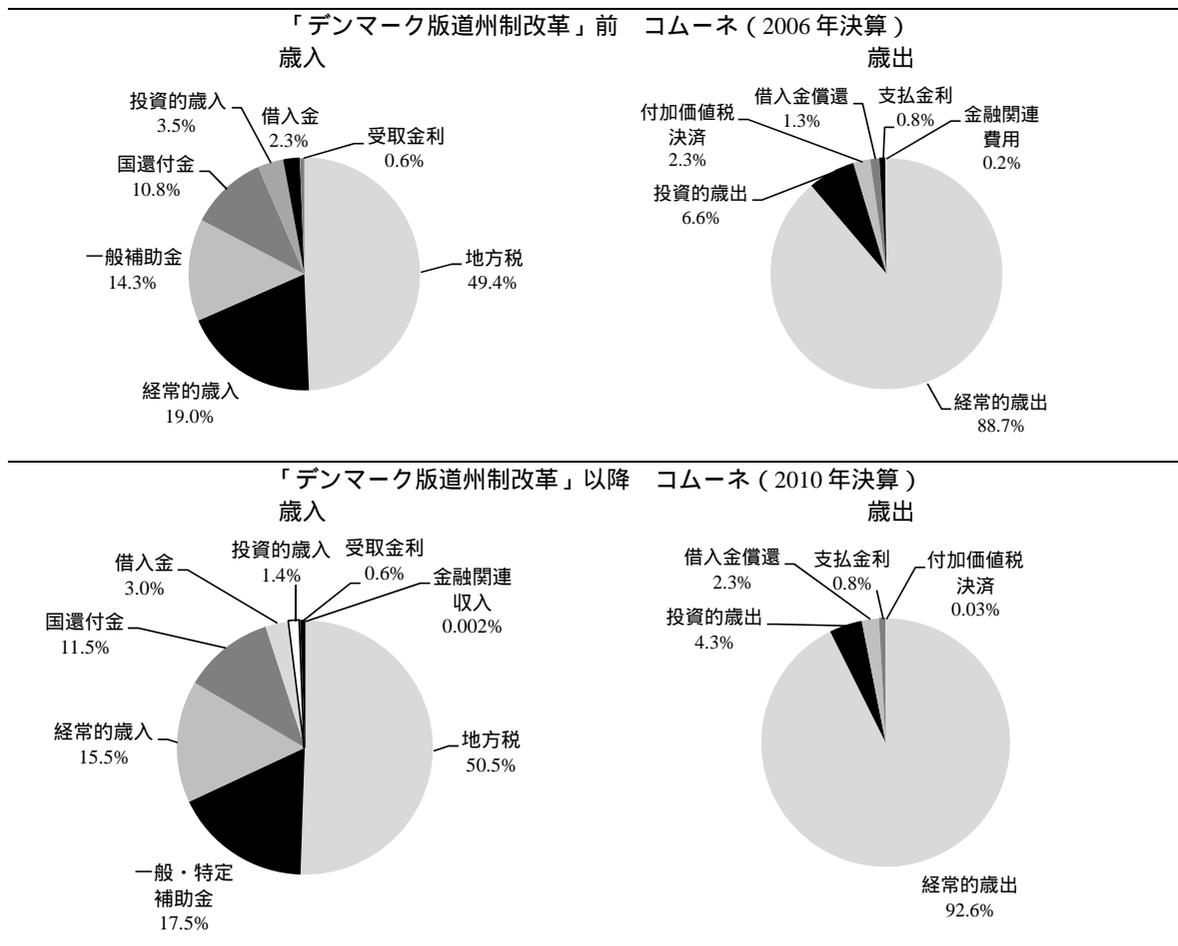
B. コムーネの合併—地方税が主軸の構造は変更がないが、水平調整の割合は高まることに

「デンマーク版道州制改革」に伴い 271 団体から 98 団体になったコムーネの財政構造であるが、歳入においては、(1) 地方税が約半分を占め、補助金等が続く形となっていること、(2) アムトやレジオンと同様に借入金の歳入に占める割合が小さいこと、といった特徴は、改革前後で大きな変化はない(図表6参照)。さらに、コムーネは、改革前後ともに、個人所得税が9割弱、土地税が1割弱占める税収構造となっている¹⁴。そして、改革以前のコムーネの既存の借入金は、改革後のコムーネが全て承継している。

一方、コムーネの財政の特徴としては、コムーネ間の水平調整の仕組みである平衡交付金制度が挙げられる。平衡交付金制度は、1人当たりの税収(課税標準)の規模

¹⁴ 平木省「デンマーク・フィンランドの地方税財政制度について」『地方税』第59巻第11号、地方財務協会、2008年11月、77頁。

図表6 「デンマーク版道州制改革」前後のムーネの歳入歳出構造



(出所) Statistics Denmark, *Statistical Yearbook 2008*, May 2008, Table 406; Statistics Denmark, *Statistical Yearbook 2012*, May 2012, Table 380-381. (<http://www.dst.dk/pukora/epub/upload/18506/entire.pdf>, <http://www.dst.dk/pubpdf/16251/sty2012>)

と歳出（需要）の規模について、一定程度均てん化を図るものである。平衡交付金制度では、基本的に「デンマーク版道州制改革」前は1人当たりの課税標準と需要差の45%分を均てん化していたが、改革後は58%分が均てん化されることとなった¹⁵。言い換えると、全国のムーネ間の財政調整の割合が高められることとなった。

2. デンマークの地方債制度 改革を通じて維持された厳格な仕組み

デンマークにおいては、地方公共団体の借入（地方債）に対する中央政府による明示的な保証の仕組みはない。一方、デンマークにおいては、地方公共団体の借入に対する厳格な規制が導入されている。

デンマークの地方債制度は、建設公債主義が採用されており、収支不足を借入によって

¹⁵ コペンハーゲン首都圏や過疎地等の財政力が弱い団体に対する均てん化割合を高くする仕組みも存在する。

解消することはできない。借入に関しては、2011年12月15日付省令第1238号を通じて、基本的には特定の投資目的（高齢者住宅、省エネ対策等）に充当する場合のみ可能である旨が規定されている¹⁶。借入限度額は、一部の例外を除き、基本的には毎年の予算協調制度¹⁷において協議され、合意を通じて確認されることになる。

一方、デンマークにおいては、地方公共団体の債務不履行（デフォルト）の仕組みはないほか、デフォルト事例も存在しない。なお、デンマークの地方公共団体による支払停止・債務再編は認められないとした判決も存在する¹⁸。

前述のとおり、「デンマーク版道州制改革」前の地方公共団体による借入は、改革後の団体が全て承継しており、2012年末現在の地方公共団体の長期債務残高は、976億DKKと、名目GDPの5.4%程度の規模となっている¹⁹。長期債務残高のうち、約8割がコムーネに係るもので、残りがレジオンに係るものとなっている。

デンマークの地方公共団体の借入先に関する規制はなく、国外から調達することも認められている²⁰。しかし、2011年より、為替リスクに晒されないため、DKK若しくはユーロ建て以外での借入が禁止された²¹。地方公共団体の借入は現在、全体の約95%がデンマーク地方金融公庫（KommuneKredit）によって行われている²²。また、2012年のデンマーク地方金融公庫の地方公共団体等への貸付のうち、95%が証書形式で、残りが証券形式となっている²³。

3. 「デンマーク版道州制改革」の特徴

「デンマーク版道州制改革」においては、歳出規模や財源構成を見ても明らかなように、コムーネの役割が大きくなったことが最も大きな特徴であったと考えられる。一方で、地方公共団体の借入については、改革前後を通じて歳入に占める割合が小さいことなどもあり、建設公債主義等の厳格な仕組みは維持されている。

また、地方公共団体の再編を通じて、地方公共団体の規模が大きくなったほか、重複す

¹⁶ その他の充当目的での借入は限定的であるが、一定の要件を満たした場合、中央政府が指定した融資プールに含めることが可能となっている。（デンマーク地方金融公庫「地方自治体と経済」）

¹⁷ 予算協調制度：デンマークの国と地方公共団体間において、翌年度の地方公共団体の予算の枠組みを決定するための仕組み。国と地方公共団体関係団体であるデンマーク自治体連合（Local Government Denmark, LGDK）が参加し、（1）歳出規模、（2）地方所得税率、（3）政治的・経済的に優先して歳出を充当すべき行政分野、（4）包括補助金の規模、等を議論し、合意を目指す。合意は、国会の承認を受けて発効し、地方公共団体は、当該合意を受けて予算案を策定することとなる。なお、当該合意は、政治的なものであるために拘束力は強くないものの、遵守しない場合には包括補助金等の一部を減額する法律が存在する。

¹⁸ デンマーク地方金融公庫「地方自治体と経済」。

¹⁹ ファイナンス・リース関連の債務を除く。（Statistics Denmark, *National Accounts and Government Finances*）

²⁰ 財務省財務総合政策研究所「『主要諸外国における国と地方の財政役割の状況』報告書」2006年9月、632頁。

²¹ 2013年3月に実施したコペンハーゲン市への取材に基づく。

²² 2013年3月に実施したデンマーク地方金融公庫への取材に基づく。なお、デンマーク地方金融公庫によると、デンマーク地方金融公庫以外のシェアは中央政府によって占められている。

²³ デンマーク地方金融公庫の貸付先は、加盟団体となっているデンマークのすべての地方公共団体と公営企業等外郭団体（地方公共団体が全額債務保証したもの）となっている。（KommuneKredit, *Annual Report 2012*, March 7 2013, p.7）

る行政分野の整理も進み、財政面からもコスト削減のメリットを享受したことも大きな意義と言える。

デンマークと日本の地方債の主な相違点

デンマークと日本の地方債には、建設公債主義が採用されており、デフォルトの仕組みが存在しないといった共通点もあるが、相違点が混在する状況となっている。そのため、仮に日本に道州制が導入される場合に望まれる制度設計を論じる前提として、2つの主な相違点（地方債の規模と市場公募化の割合）を明らかにする。

1. 地方債の規模

デンマークと日本の地方債の規模は、フローベース（地方債が歳入に占める割合）、ストックベース（地方債残高〔対 GDP 比〕）双方で大きく異なる構造となっている。デンマークの場合、地方公共団体の歳入に占める借入金の割合は僅か 2.4% にしか過ぎない²⁴。他方、日本の場合、2013 年度地方財政計画において歳入全体に地方債が占める割合は、13.3% にも上る²⁵。

一方、ストックベースで見ても、デンマークの地方公共団体の長期債務残高（対 GDP 比）は、前述のとおり、僅か 5.4% 程度（2012 年末）である。これに対して、日本の場合は、2013 年度末の地方債務残高は 201 兆円程度（対 GDP 比で 41%）に達する見込みである²⁶。

なお、諸外国の地方債が地方公共団体の歳入に占める割合は、時期により相当の変動があるものの、北欧諸国では 2% 程度、英国、イタリアでは 5% 程度、フランス、スペイン、オランダ、ドイツ等が 10% 程度、で分布している²⁷。一方、地方債残高（対 GDP 比）も、例えば英国、フランス、イタリアの平均が 8.9% で、経済協力開発機構（OECD）加盟国平均が 7.0% である²⁸。これらを踏まえると、日本の地方債務残高の水準が諸外国に比して極めて大きい規模であることは明らかである。

このように、日本の地方債の規模が先進国を見ても突出した水準になっている背景としては、（1）1990 年代に入って、バブル経済が崩壊し長期不況に陥ったために、景気対策として巨額の公共事業が実施され、中央・地方ともに財政赤字を累積させたこと、（2）

²⁴ レジオンとコムーネの 2010 年決算に基づく（総計ベース）。（Statistics Denmark, *Statistical Yearbook 2012*, May 2012, Table 377-381）

²⁵ 通常収支分と東日本大震災分の合計。

²⁶ 実績見込み。（財務省「日本の財政関係資料 平成 25 年度予算案 補足資料」2013 年 4 月、15 頁）

²⁷ 山下茂『体系比較地方自治』ぎょうせい、2010 年、387 頁。

²⁸ 2011 年の数値。日本の数値は、46.9%（交付税特別会計借入金のうち、地方負担分〔33.5 兆円〕を含めている）。OECD 加盟国平均について、連邦国家の場合、地方政府に州政府を含めていないほか、日本を含めていない。（総務省「国・地方の債務残高（GDP 比）の国際比較【2011】」）

地方団体の事務量の 7 割以上が機関委任事務²⁹で占められてきたという歴史的な背景により、一般政府部門内における地方支出の比重が高いこと、(3) 道路・橋、あるいは建築物などの公共事業を農山村地域に重点的に配分することによって、経済力や所得の格差の是正が図られてきた経緯があるため、地方資本支出が国際的にみて群を抜いて高いこと、が指摘されている³⁰。

2. 地方債の市場公募化の割合

日本とデンマークには、地方公共団体向け公的金融の仕組みという共通点がある。デンマークの場合、1899 年にデンマーク法に準拠した協同組織として、デンマーク地方金融公庫が設立された(図表 7 参照)。他方、日本においても、地方公共団体向け公的金融の仕組みとして、長らく財政融資資金³¹を通じて地方債の一定割合を引き受ける仕組みが根付いてきたほか、1957 年に公営企業に貸付を行う組織として公営企業金融公庫(現・地方公共団体金融機構〔地方金融機構〕)が設立され、地方債の一定割合が引き受けられている³²。

図表 7 デンマーク地方金融公庫と他の地方金融公社等の比較

	デンマーク 地方金融公庫	フィンランド 地方金融公社	スウェーデン 地方金融公社	ノルウェー 地方金融公社	地方公共団体 金融機構
	KommuneKredit	Municipality Finance	Kommuneinvest	Kommunalbanken	Japan Finance Organization for Municipalities
設立年度	1899	1989/1993	1986	1926/1999	1957/2008
出資	地方公共団体 (100%)	地方政府年金基金 (30.66%)、 国(16%)、 地方公共団体 (53.34%)	地方公共団体(100%)	国(100%)	地方公共団体(100%)
保証形態	地方公共団体 (連帯責任及び 個別責任)	地方自治体保証機関 (MGB)を通じた地 方公共団体の連帯責任	地方公共団体 (連帯責任及び 個別責任)	国による支援	解散時に債務超過の場 合は貸付を受けた地方 公共団体により 債務弁済
貸付先	地方公共団体及び 地方公共団体によ る債務保証を受け た団体	地方公共団体及び 公益住宅公庫	地方公共団体及び地方 公共団体が持分の過半 数を有する関係会社	地方公共団体及び 地方公共団体関連 企業等	地方公共団体
市場シェア (2011年)	約 95%	約 50%	45%	49%	14%

(注) 地方公共団体金融機構の 2011 年の市場シェアは、2011 年度地方債計画の資金区分における地方公共団体金融機構資金が全体に占める割合に基づく。

(出所) S&P, *Kommunekredit*, November 29 2012, pp.4-5、地方公共団体金融機構「地方公共団体金融機構を巡る最近の状況」2011 年 10 月 27 日、7 頁、総務省「平成 23 年度地方債計画」2010 年 12 月 24 日、より野村資本市場研究所作成 (http://www.chihousai.or.jp/08/pdf/ir_h23_10_27_03.pdf、http://www.soumu.go.jp/main_content/000096494.pdf)

²⁹ 機関委任事務：法律または政令により、国または他の地方公共団体などから都道府県知事・市町村長などの地方公共団体の機関に委任される事務。2000 年の地方分権一括法による地方自治法の改正により廃止され、自治事務・法定受託事務に再編された。

³⁰ 金子勝「世界と日本の地方財政」林健久編『地方財政読本(第 5 版)』東洋経済新報社、2003 年、48 頁及び 52 頁。

³¹ 2001 年度に実施された財政投融资改革以前は、大蔵省資金運用部資金。

³² 貸付対象は、公営企業金融公庫においては合計 21 事業及び公社貸付となっていたが、2008 年 10 月の地方公営企業等金融機構の業務開始時に、合計 18 事業への絞り込み(公社貸付は廃止)が行われた。さらに、2009 年 6 月の地方金融機構への改組により、それまで主として公営企業債であった貸付対象は広く一般会計債に拡充された。

しかし、デンマークの場合、前述のとおり、地方公共団体の借入の約 95%がデンマーク地方金融公庫によって占められている状況である。すなわち、デンマークにおいては、日本に存在するような市場公募地方債はない³³。一方、日本の場合、2013 年度地方債計画においては、財政融資資金（全体³⁴に占める割合は 27%）、地方公共団体金融機構資金（地方金融機構資金、同 16%）、市場公募（同 32%）、銀行等引受（同 25%）と資金区分が分散している。市場公募が地方債計画に占める割合は、地方分権や 2001 年度に実施された財政投融资改革を契機に、1990 年代後半の 1 割未満から大きく拡大している。市場公募への焦点がより鮮明化しているのは、地方公共団体の間でも、資金調達を含めた財源確保の自己責任の重みが増加する中、資金調達手段を多様化し、透明性が高くかつ安定的で有利な資金調達を目指す一環で、市場のニーズが底堅く流動性が比較的高い市場公募債の発行を選択する動きが増加していることを反映しているとみられる。

証券形式・証書形式の割合を見ると、デンマークの場合、実質的に貸出シェアを独占しているデンマーク地方金融公庫に関して、貸出の約 95%が証書形式で残りの約 5%が証券形式となっている。日本の場合、公的資金（財政融資資金、地方金融機構資金）及び銀行等引受の一部が証書形式になっている。銀行等引受に関して、特に一般市町村は、証書形式を選択するケースが多い。2010 年度末の地方債残高のうち、全体の約 33%が証券形式、残りの 67%が証書形式となっている³⁵。すなわち、日本の地方債の場合、引き受け手が公的セクター・民間セクター共に存在し、その層が幅広いこともあり、デンマークに比して広く流通することを意図した形式のものの比重が高くなったと考えられる。

日本の地方債市場への示唆—望まれる制度設計

「デンマーク版道州制改革」は、地方財政制度に複数の変更点はあったものの、デンマークの地方債の信用力や地方債市場の安定性に対する影響は特に観察されなかった。

日本の場合、現時点では道州制の実現可能性に加え、仮に導入される場合の具体的な制度設計やタイミングも明らかになっていない。しかし、仮に、日本に道州制が導入される場合、地方債市場の安定性を確保するために必要な制度設計としては、以下の 4 点が挙げられる。

1. 地方債の承継方法と激変緩和措置

日本の場合、デンマークに比して、地方債市場の規模も大きい上、市場公募化も進んでいる。その意味でも、仮に道州制が導入される場合、制度変更に伴うネガティブなイメージを地方債市場に与えないための適切な措置が必要であるのは言うまでもない。デンマー

³³ Hubert Grignon Dumoulin and Mogens Kruse, The Regulatory and Supervisory Framework for Fixed Income Markets in Europe, *World Bank Policy Research Working Paper* 3308, World Bank, May 2004, p.72.

³⁴ 通常収支分と東日本大震災分の合計。

³⁵ 地方債協会『地方債統計年報（第 34 号）』2012 年、540 頁及び 585 頁より算出。

クと日本における地方債に関する厳格な規制等は、両国の地方債の信用力を大きく下支えている。日本で道州制が仮に導入される場合に、地方債市場の安定性が確保されるためには、これまで培ってきた厳格な規制等が維持されることが不可欠であることは明らかである。また、実際に道州制が導入される場合には、地方債の承継や激変緩和措置が焦点になると考えられる。

1) 地方債の承継方法

「デンマーク版道州制改革」においては、前述のとおり、改革前の地方公共団体による借入は、改革後の団体が全て承継している。日本の場合も、これまでの市町村合併においては、合併前の地方公共団体の既発の地方債は、合併後の団体が承継してきた。そのため、仮に道州制の導入により地方公共団体の合併が発生するようであれば、改革後の団体が改革前の団体の既発の地方債を承継することを地方債市場が期待すると予想される。

一方、「デンマーク版道州制改革」ではそのようなケースはなかったものの、仮に日本に道州制が導入される際に、ある地方公共団体が分離され、2つ以上の地方公共団体と合併されるようなケースが発生した場合、どのように地方債が承継されるかは注目されるところである。

日本においては、地方公共団体と同じ公的セクターである政府系金融機関で近年、1つの組織が統合・分離されたケースが存在する。旧国際協力銀行をめぐっては、政策金融改革を通じて、2008年10月に(1)国際金融等業務は、株式会社日本政策金融公庫(日本公庫)、(2)海外経済協力業務は、独立行政法人国際協力機構(JICA)、が承継した。その際、旧国際協力銀行の既発債券に関しては、日本公庫に承継されたほか、日本公庫とJICAとの連帯債務規定が置かれた³⁶。その後、日本公庫の国際部門であった国際協力銀行は、2012年4月に日本公庫から分離独立し、株式会社国際協力銀行(JBIC)として発足した。その際、日本公庫の債券のうち国際協力銀行業務勘定に係るものはJBICが承継した。さらに、承継した債券には、JBICと日本公庫との連帯債務規定が置かれた。仮に、ある債券が複数の組織による連帯債務となった場合、信用力上ストロング・リンク³⁷の考え方が適用されるため、メリットは大きい。さらに、個別の団体のヘッドライン・リスク³⁸をある程度軽減することが可能となるケースもある。

仮に日本に道州制が導入され、1つの団体が分離され、2つ以上の団体と合併されるようなケースが発生する場合は、連帯債務方式も含めた適切な制度設計の検討が地

³⁶ 2012年4月1日以降は、JBICとJICAの連帯債務となった。

³⁷ ストロング・リンク：特定のある債務者が償還をする資力がなくなっても、連帯債務者はそれぞれが全額について償還責任を負っていることから、最も信用力が強固な債務者に連帯債務の信用力が遡及することが可能という概念。

³⁸ ヘッドライン・リスク：報道等を中心とした「ヘッドライン」に対して、市場が過敏に反応するリスク。

方債市場の安定性の維持の観点からは必要と考えられる³⁹。

2) 激変緩和措置

「デンマーク版道州制改革」においても、導入までに複数の検討プロセスが重ねられたが、地方公共団体の債権者への措置は特段講じられなかった。しかし、デンマークとは異なり、民間セクターの投資家も多く抱える日本においては、地方債保有者に対して激変緩和措置等の一定の配慮が求められるとみられる⁴⁰。

なお、政策金融改革においては、複数の政府系金融機関が再編されたこともあり、「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（行政改革推進法）に「現行政策金融機関の行う資金の貸付けその他の業務の利用者及び現行政策金融機関が発行した債券の所有者の利益が不当に侵害されないようにすること」⁴¹と示されていた。これらの措置等もあり、政策金融改革に伴う、政府系金融機関の既発債の信用力やクレジット・スプレッド等への影響は特段観察されなかった。

2. 道州債の発行

デンマークにおいては、地方債が歳入に占める割合は日本の同割合に比して極めて小さい。しかし、「デンマーク版道州制改革」の導入前後で、各地方公共団体の地方債（借入）を起こす資格（起債権能）は維持された。

日本の場合、地方債が地方公共団体の歳入源の中核を担う構造は、地方税や地方交付税等の依存財源が大幅に伸びることが期待できない現状を踏まえると、仮に道州制が導入されたとしても変化しないと予想される。その意味では、仮に道州制が導入された場合、新たに誕生する道州にも起債権能を与えることが不可欠と言える⁴²。

参考までに、かつて政府の「道州制ビジョン懇談会」（懇談会）が 2008 年 3 月に公表した中間報告⁴³では、「道州は、財政状況について徹底した情報公開を行ったうえで、みずからの責任によって債券を発行することができる」と示されていた。仮に、道州制導入の結果、誕生する道州の財政規模が現在の都道府県より大きくなるのであれば、道州債の発行ロットが大きくなるポテンシャルを期待することができる。発行ロットの大型化は、

³⁹ なお、日本の地方債の場合、共同発行市場公募地方債は地方財政法第 5 条の 7 に基づく連帯債務方式を採用している。連帯債務は、地方公共団体の会計上、債務負担行為として計上される。

⁴⁰ 2010 年度の地方債残高（195 兆 4,280 億円）のうち、48.9%に当たる 95 兆 4,677 億円が民間等資金によって消化されている。（地方債協会『地方債統計年報（第 34 号）』2012 年、585 頁）

⁴¹ 簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律第 13 条 2。

⁴² 現行制度では、地方公共団体の中には、地方債を起こす資格（起債権能）を有する団体と有していない団体がある。起債権能を有するのは、普通地方公共団体では都道府県及び市町村、特別地方公共団体では特別区、地方公共団体の組合及び地方開発事業団、である。特別地方公共団体の 1 つである財産区は起債権能を有していない。（江夏あかね『地方債投資ハンドブック』財経詳報社、2007 年、94-95 頁）

⁴³ 道州制ビジョン懇談会「道州制ビジョン懇談会中間報告」2008 年 3 月 24 日。なお、道州制ビジョン懇談会による最終報告書は当初 2010 年 3 月に予定されていたものの、公表されずに、同懇談会は 2010 年 2 月に廃止された。

流動性の確保や地方債市場全体のベンチマーク債（指標銘柄）としての機能の発揮などのメリットにつながるケースもあると考えられる。

3．国の良好な関与及び財源保障・財政調整の仕組みの維持

地方公共団体の信用力は基本的に、（１）地方財政制度と中央政府による信用補完とその可能性といったマクロ要因と、（２）各地方公共団体の個別要因（地域経済、財政状況等）、により構成される⁴⁴。デンマークの場合、「デンマーク版道州制改革」を経ても、地方公共団体に対する国の関与⁴⁵、財源保障の原則⁴⁶と予算保証の原則⁴⁷、地方債をめぐる厳格な仕組みといった点が維持されたこともあり、マクロ要因には大きな影響が及ばなかった⁴⁸。日本で仮に道州制が導入される場合、デンマークとも一定の共通点がある国による適切な関与、財源保障・財政調整の仕組みといったマクロ要因を適切に維持していくことが地方債の信用力や地方債市場の安定性を確保するカギになると考えられる。

なお、前述の懇談会による中間報告では、国と道州の関係について「国の行財政に道州の意見が、道州の行財政に国の意見が反映されることが望ましい」ため、「『国・道州連絡協議会（仮称）』を設けて、両者の調整をはかることとする」とされていた。一方、財政調整に関しては、「みずからが課す税だけでは財源が不足する道州及び基礎自治体については、その役割に応じて必要となる財源を確保することを大前提とした上で、財政調整が必要となる」と指摘された上で、具体的な検討を行うこととすると示されていた。

4．行政範囲と財源の適切な配分

「デンマーク版道州制改革」では、住民に身近な行政はコムーネが担うこととなり、レジオンは課税権を有さずに補助金とコムーネ分担金を中心に財源を確保することとなった。日本に仮に道州制が導入される場合、（１）道州を含めた各地方公共団体の課税権、税収構造、税の設定の自由度がどの程度になるのか、（２）行政範囲に見合った財源が配分されるか、といった点が地方財政の安定性を決めるカギになるとみられる。

⁴⁴ 江夏あかね『地方債の格付けとクレジット』商事法務、2009年、84頁。

⁴⁵ デンマーク憲法第 82 条では、デンマークの地方公共団体は法令に基づき独立して政策執行を担う役割がある一方、中央政府の監督下にあることを規定している。（Ministry of Interior and Health, *Municipalities and Counties in Denmark Task and Finance*, August 2002, p.9.）

⁴⁶ 財源保障の原則：デンマークの地方財政において、新たな法律の施行等により新たな財政負担が地方公共団体に生じた場合には、国がその増加分の手当を行わなければならないという概念。

⁴⁷ 予算保証の原則：デンマークの地方財政において、地方公共団体の裁量が及ばない行政需要の発生により歳出が増加した場合に国が包括補助金で手当てをするという仕組み。

⁴⁸ スタンダード・アンド・プアーズ（S&P）は 2006 年 12 月、「デンマーク版道州制改革」に関して、（１）個別の地方公共団体の信用力は変化する可能性があるが、セクター全体の信用力は不変と予想していること、（２）セクターの信用力は、強固な政府間構造、中央政府と地方公共団体の予算協調の仕組み、国による緊密な関与、適宜に広範な財政調整の仕組みに加えて、国際的に見て低い債務水準や収支均衡した財政パフォーマンスが下支えしていること、を指摘した。（S&P, *Reform Expected To Leave Danish Local Government Credit Quality At Least As Strong*, December 13 2006, p.1.）

なお、前述の懇談会による中間報告では、(1)道州に関して、「基礎自治体の範囲を越えた広域にわたる行政、道州の事務に関する規格基準の設定、区域内の基礎自治体の財政格差などの調整を行う」とされた一方、(2)基礎自治体は、「地域に密着した対人サービスなどの行政分野を総合的に担う」と説明されていた。また、税財政制度の基本原則としては、「国、道州、基礎自治体がそれぞれ担う役割と権限に見合った財源をそれぞれ確保できるように税の性格によって分割された税源を分配するとともに、徴税等の方法も含めた税制の抜本的見直しを行い、基礎自治体や道州にも偏在性が小さく、安定性を備えた新たな税体系を構築することを旨とする」と示されていた。

むすびに代えて

本稿の目的は、2007年に実施された「デンマーク版道州制改革」やデンマークと日本の地方財政制度等の共通点・相違点を分析することを通じて、仮に日本に道州制が導入される場合に地方債市場の安定性を維持するために必要な制度設計を検討することであった。

「デンマーク版道州制改革」においては、レジオンとコムーネという行政単位に再編され、歳入構造等に変更が行われたものの、地方財政の安定性や地方債の信用力の根幹を成す地方財政制度は維持された。デンマークと日本の地方財政制度には、財源保障の仕組み、地方債に関する厳格な規制等といった共通点がある。その意味では、仮に日本に道州制が導入される場合、「デンマーク版道州制改革」でも示唆されたように国の良好な関与及び財源保障・財政調整の仕組みの維持や行政範囲と財源の適切な配分といった点がカギになるだろう。

一方、日本の場合、デンマークに比して、地方債残高の規模も大きい上、市場公募化も進んでいる。日本の地方公共団体の歳入構造においては、今後も地方債が中核的な位置付けを担うと予想されることを踏まえると、仮に日本に道州制が導入される場合、「デンマーク版道州制改革」とは異なり、地方債市場の安定性を維持するために、地方債の承継方法と激変緩和措置や道州債の発行といった要素が制度設計における焦点になると予想される。

<参考文献>

- ❖ Hubert Grignon Dumoulin and Mogens Kruse, The Regulatory and Supervisory Framework for Fixed Income Markets in Europe, *World Bank Policy Research Working Paper* 3308, World Bank, May 2004.
(http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/08/02/000160016_20040802162129/additional/125525322_20041117173554.pdf)
- ❖ Ministry of Interior and Health, *Municipalities and Counties in Denmark Task and Finance*, August 2002. (<http://www.resumedatabase.im.dk/publikationer/Municipalities/html/hele.pdf>)
- ❖ Ministry of Interior and Health, *The Local Government Reform in Brief*, December 2005.
(http://www.sm.dk/data/Lists/Publikationer/Attachments/291/Kommunal_UK_screen.pdf)
- ❖ 江夏あかね 『地方債投資ハンドブック』 財経詳報社、2007年
- ❖ 交告尚史「デンマーク」竹下謙編 『よくわかる 世界の地方自治制度』 イマジン出版株式会社、2008年、147-170頁
- ❖ 交告尚史「デンマークの2007年地方制度改革に関する調査報告」 『比較地方自治研究会による各国の政策研究 第ドイツ・北欧部会号』 自治体国際化協会、2009年3月
(http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/h20_06.pdf)
- ❖ 財務省財務総合政策研究所「『主要諸外国における国と地方の財政役割の状況』報告書」2006年9月 (<http://www.mof.go.jp/pri/research/conference/zk079.htm>)
- ❖ 自治体国際化協会「デンマークの地方行財政制度 地方分権を支える税財政度の概要」 CLAIR REPORT NUMBER140、1997年3月24日
(http://www.clair.or.jp/j/forum/c_report/pdf/140-1.pdf、
http://www.clair.or.jp/j/forum/c_report/pdf/140-2.pdf)
- ❖ 自治体国際化協会「デンマークの地方自治構造改革」 CLAIR REPORT NUMBER 298、2006年12月15日 (http://www.clair.or.jp/j/forum/c_report/pdf/298.pdf)
- ❖ 自治体国際化協会ロンドン事務所「デンマークの地方自治 デンマーク自治体連合 (LGDK, Local Government Denmark) 発行」2009年2月
(http://www.jlgc.org.uk/jp/pdf/information/danisi_local_government_sysytem_2012.pdf)
- ❖ 内貴滋「デンマーク、07年1月から新自治制度に」 『日経グローバル』 第99号、2008年5月5日、日本経済新聞社産業地域研究所、46-49頁
- ❖ 平木省「デンマーク・フィンランドの地方税財政制度について」 『地方税』 第59巻第11号、地方財務協会、2008年11月、75-84頁
- ❖ 山下茂 『体系比較地方自治』 ぎょうせい、2010年