

〈論 説〉

三位一体改革後の地方債と金融機関

代 田 純

(駒澤大学経済学部教授)

1 はじめに

地方債が変化しつつある。従来、地方債は「戦後日本の経済システムにおける最後の護送船団方式」¹⁾と言われてきた。これは地方債が総務省による許可制によって発行され、「暗黙の政府保証」²⁾を背景にして、東京と横浜以外の地方債が一律の発行条件によって発行されてきたためである。

地方債には、東京都が公募で証券発行する都債から、市町村が簡易保険等から借り入れる債務（証書貸付）まで含まれ、その範囲は広い。しかし証券形式で発行される公募地方債の利率や応募者利回りの場合、東京や横浜以外の地方公共団体は実質的に差がない発行条件で、従来発行可能となってきた。

しかし最近、地方債を取り巻く環境が変化しつつある。第一には、いわゆる「三位一体改革」によって、地方自治体の財政が厳しさを増したためであろう。第二には、従来の地方債が許可制であったが、2006年4月から協議制へ移行したことである。従来は、地方自治体が地方債を発行する場合、総務省の許可を必要としたが、2006年4月からの協議制においては、地方自治体と総務省が協議のうえ、総務省の不同意債が発行される可能性もゼロではない。³⁾しかし不同意債には、地方交付税による元利償還分の予算措置がつかない可能性がある。このため実質的に許可制が継続している、といった見方がある。

第三には、財政投融资改革の影響もあり、簡保など政府資金による比率が減少する一方で、銀行等引受や市場公募による比率が上昇している。簡保を含む政府資金の地方債計画における比率は 2000 年度以前までは 50% 近かったが、2001 年度の財政投融资改革以降、傾向的に低下し、2005 年度には 30% 程度に低下した。逆に、銀行等引受や市場公募の比率は 50% を超えるに至った。地方債が市場メカニズムにさらされつつあるし、今後は地方債が金融・証券市場のなかで金融商品として定着するか、問われている。

以下では関西圏の地方自治体の財政事情を踏まえ、関西の地方債の現状について検討する。結論を先取りすれば、関西の自治体には財政事情が厳しいケースが多く、特に公営企業（公共交通を中心に）で指標が悪い。このため、自治体（地方）財政健全化法による、いわゆる連結ベースでの赤字が関西の自治体で大きくなると予想される。他方、全国銀行ベースでの貸出残高における地方公共団体向け貸出の比率は 2000 年以降 2006 年にかけて上昇傾向にある。また関西圏での銀行についても、保有有価証券残高に占める地方債の比率を見ると、銀行間で大きな差異がある。現状では地方債の格付けを見ると、全国的にほとんど格差がないに等しい。しかし地方債の流通市場では、2006 年に流通利回りに大きなスプレッドが生じた。したがって銀行としては格付けをあくまで参考指標と位置づけ、独自に判断することが必要であろう。

2 地方債の増加と地方財政の逼迫

まず地方債の残高を全国的に確認しておきたい。ここでは便宜上、残高とならび、借入れ先別内訳を検討し、地方債への資金の流れを明らかにしておく。ここでの地方債残高は証書形式を含んでいる。

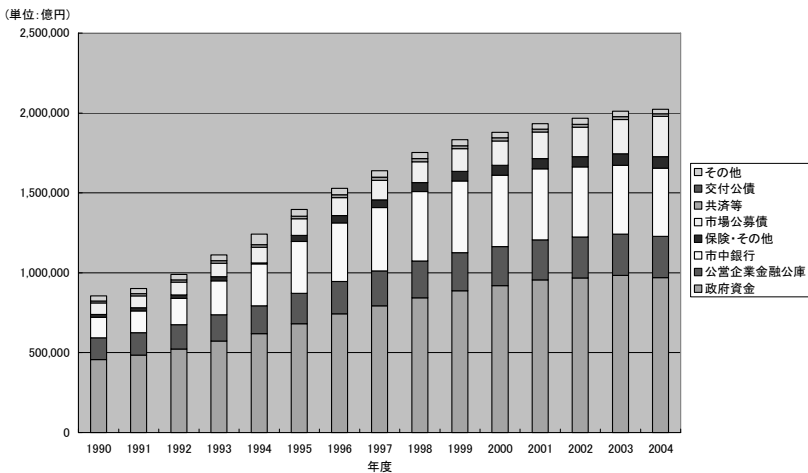
図表 1 が借入れ先内訳を伴う、残高の推移である。地方債残高については、1990 年度には約 89 兆円であったが、2004 年度には約 202 兆円と倍増以上に増加した。2000 年以降には増加のペースはやや抑制されたものの、1990

三位一体改革後の地方債と金融機関（代田）

年代における地方債の残高は著しいペースで増加した。1990年代に地方債残高は、ほぼ毎年10兆円程度の増加を続けた。特に、1994年度は約15兆円、1995年度は同じく約13兆円、1996年度は約11兆円、1997年度は約12兆円の増加となった。2000年以降、やや増加のペースは抑制されたとはいえ、増加していることに変化はない。1990年代における地方債残高の増加は、後述するように、地方財政の負担による公共事業の増加が主因である。また2000年以降、過去の地方債発行に起因する公債費負担が増加し、地方財政が逼迫している。

こうして地方債残高の増加が継続してきたが、これを借入れ先の資金別に見ていくと、以下のような特質を指摘できる。第一に、政府資金の比率が低下してきたことである。1990年に政府資金が占める比率は51.4%であったが、1994年に49.9%と50%を割り込み、2003年には48.9%へ低下した。内訳として、財投改革前の資金運用部による比率が1990年には40%あったが、1990年代半ばには38%台へ低下した。財投改革によって資金運用部は

図表1 地方債残高（借入れ先別）



（出所）『地方債統計年報』から作成

財政融資資金となったが、改革後の 2001 年には財政融資資金の比率は 39.1%であったが、2003 年には 37.5%へと低下した。2006 年以降、更なる低下が議論されている。また財投改革後、財政融資資金から郵貯は独立したが、郵貯の比率は 2003 年現在で 1.4%となっている。簡易保険は旧財投に「資金協力」という関係であったため、財投改革前から独自に地方債を保有してきた。しかし簡易保険の保有比率も、1990 年には 11.5%あったが、1999 年には 9.6%へ低下した。簡易保険の比率は 2003 年には 10.1%とやや回復したものの、2007 年現在で郵貯と簡保による地方債の新規引受は停止された。政府資金の比率が低下してきたことには、複数の要因が関わっていると見られるが、財投改革で郵貯や簡保は市場運用が基本となり、地方債の商品性が乏しいことから低下してきたと見られる。

第二に、公営企業金融公庫の比率も傾向的には低下してきた。公営企業金融公庫は 1957 年に設立され、地方公共団体が営む水道、交通、病院など地方公営企業に長期かつ低利の資金を供給し、地方債を引き受けてきた。公営企業金融公庫は財政投融資計画の一環としての政府保証債を発行することで資金を調達し、また 2001 年度からは財投機関債も発行してきた。また競輪やオートレースからの納付金もあり、公営公庫の資金調達は多様である。公営公庫はこうして資金を調達し、地方債を引受けてきた。1990 年度には地方債における公営企業金融公庫の引受シェアは 15.3%であったが、1995 年度には 13.6%へ低下し、2003 年度には 12.8%へ低下した。公営企業金融公庫の調達は 10 年を基本としているが、運用の貸出期間は平均で 25 年となっており、期間リスクをかかえている。また公営企業は病院や交通を中心に大きな赤字構造となっている。これらの要因が、地方債引受における公営公庫のシェア低下に関連していると見られる。

第三に、市中銀行による引受シェアは傾向的に上昇してきた。1990 年における市中銀行の引受シェアは 14.4%であったが、1995 年には 23.2%へと 10 ポイント近く上昇し、1998 年には 24.8%へ達した。すなわち 1990 年代の前半から半ばにかけて、銀行により引き受けられる地方債（縁故債）

が急増したことになる。この時期は政府によって公共事業が増やされた時期であり、地方財政による単独事業も増加した。したがって市中銀行により引き受けられた地方債で、単独公共事業がファイナンスされたことになる。4) 地方公共団体には、政府資金による地方債発行が狭隘化するなかで、地方単独の公共事業を遂行するため、地方銀行を中心とした市中銀行に依存する事情があった。他方、市中銀行においても、バブル崩壊後に不良債権が増加し、また優良企業は銀行離れをしており、貸出が伸び悩む環境にあったことが大きい。地方債は、地方交付税交付金によって国が実質的に「政府保証」しており、銀行にとっては「無リスク」資産と認識されていたためである。5) したがって地方公共団体と地方銀行など市中銀行の利害が一致していたといえよう。

しかし市中銀行の地方債におけるシェアは1998年における24.8%をピークとして、低下に転じた。2004年現在、市中銀行のシェアは21.1%となった。これは2000年以降、両者の利害が変化したと見るべきであろう。財政指標が悪化する地方公共団体への貸出や地方債引き受けに、市中銀行が慎重になり始めたと思われる。また地方公共団体としても、公債費（利払い費）に苦しんでおり、市中銀行からの借入れは条件次第であろう。6)

第四に、市中公募債も地方債において比率を高めた。市場公募の比率は90年代後半までは7%台であったが、2000年以降に急速に上昇し、2003年現在では10%台に達した。7)公募団体は東京都や横浜市など独自の発行条件で地方債を発行できる地方公共団体から、総務省が一括してシンジケート団と交渉し、同一の発行条件で地方債を発行してきた団体までである。しかし公募団体数は増加してきた。公募地方債は1952年度に東京都、大阪府など8団体によって発行開始となったが、2003年度には19団体、そして2006年度には35団体へ増加してきた。このほかにも、公募団体が共同して発行する共同発行市場公募債が開始されている。これは地方債のロット（発行金額）が小さいといった弱点を改善し、発行条件を地方公共団体に有利にするためと言われる。さらに住民参加型市場公募地方債が加わった。病院などの

特定プロジェクトのため、建設資金を住民から公募する地方債である。

このほか、保険会社や共済による地方債保有も増加している。以上見てきたように、地方債残高の増加を資金別に見ると、大きくは政府系資金など公的資金の比率低下、銀行や公募など民間資金の比率上昇といえよう。地方債残高は、民間資金のシェア上昇と同時進行で増加してきた。

2007 年における特徴としては、外資系金融機関が地方債市場に進出したことである。東京都の引受シンジケート団にも、ゴールドマン・サックスを含め 7 つ（日興シティを除く）の外資系が入っており、その引受シェアは 10%に達している。またフランス系のデクシアが急速に地方債ビジネスに進出したことが話題となった。デクシアはフランスの預金供託公庫（CDC）を母体とする公的ファイナンスの専門機関であるが、2007 年年末時点で日本の地方債 8700 億円を保有している。うち証書貸付が約 3000 億円、証券が約 5700 億円と推定される。取引先は都道府県と政令指定都市が多いが、一般の市へも貸付している。政令指定都市には京都市、大阪市が含まれている。デクシアは、簡保と郵貯など政府資金が地方債市場から撤退しつつあることに照準を合わせ、自治体の長期資金ニーズに対応している。デクシア自身の資金調達には、親会社が債券を発行し、日本法人が借入れているものが中心と見られる。しかし、最近ではデクシア日本法人がわが国のコール市場で独自に調達している部分も増加しており、ここにも超低金利の影響が及んでいると推定される。

外資系金融機関の地方自治体への進出に関連して、仕組み債が注目されている。仕組み債とは、単純な債券（地方債）ではなく、自治体と金融機関が、何らかの取り決めに基づいた「仕組み」を伴う債券である。単純な仕組み債は、長期と短期の金利差に基づくものである。外資系金融機関はコール市場などで超低金利により資金調達してきた。このコール市場等で調達した短期資金を、外資系金融機関が長期資金として貸し出す。その際、短期金利の上昇リスクがあるため、あらかじめ自治体と長期金利の上限を契約し、上限金利を超えた場合に、自治体の負担とする、といった内容である。20 年債や

30年債といった超長期債で仕組み債が多く、将来的に自治体の利払い負担が増加する可能性がある。兵庫県では2007年2月時点で、仕組み債の残高が550億円と言われる。8)

次に地方債残高の増加をもたらした背景として、地方財政の逼迫について検討しておきたい。まず地方財政の歳出額は、1990年代を通じて、ほぼ一貫して増加基調であった。図表2の合計額で見ても、1997年度に対前年度比で減少となったことを除くと、すべての年度において対前年度比増加であった。このため、1990年度に78兆4732億円であった歳出額は1999年度に101兆6291億円に達し、9年間で29.5%増となった。これは同時期の国の一般会計が28.5%増となっていることをも上回っており、90年代を通じて地方財政の膨張が続いた一面を示している。地方財政では対前年度比マイナスとなった歳出は97年度だけであったが、国家財政では97年度以外にも92と94年度においてマイナスの歳出となっていた。9)

第二に、人件費については、地方財政の歳出で一定の比率を占めているものの、ほぼ歳出額に対し26~28%の構成比率で推移しており、歳出額を押し上げた要因とまでは言いがたい。むしろ国家公務員の給与との比較指数である、ラスパイレス指数を見ると、1990年度の102.8からほぼ一貫して低下し、2003年度には100.1、2004年度には97.9にまで低下した。現在では、地方公務員の給与水準は国家公務員よりも低くなっている。10) また地方公務員数は2005年4月現在、262万人(一般会計分)であり、1995年比で8%減少となった。なお、地方公務員数のなかで、警察と消防については10年間で増加しており、教育と一般(つまり小中高校教職員と一般職)分野で減少となってきた。したがって地方公務員は給与水準が抑制され、人数も大枠で減少となり、結果として地方財政全体の歳出抑制のなかで構成比率を一定としている、と言えよう。

第三に、普通建設事業費については、1990年代前半を中心として、地方財政の歳出において、相対的にも絶対的にも増加した。歳出における普通建設事業費の比率は1990年度に28.78%であったが、1993年度には32.99%

図表2 地方財政の歳出構造

(単位: 億円、%)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
人件費①	222,679	233,436	241,194	246,431	252,731	258,283
物件費	51,681	56,173	61,251	65,122	68,369	75,343
扶助費	41,665	43,924	47,065	49,322	52,483	55,251
補助費等	44,303	49,125	52,947	55,135	56,672	58,815
普通建設事業費②	225,846	245,145	285,684	307,061	293,170	311,131
補助事業	85,021	88,020	102,436	114,929	111,836	125,473
単独事業	129,917	146,735	170,645	178,736	170,455	171,043
国直轄事業	10,908	10,390	12,603	13,396	10,879	14,615
積立金	50,821	46,769	36,109	25,261	22,816	19,239
貸付金	38,819	45,578	50,247	56,120	59,292	67,781
繰出し金	21,324	24,807	27,254	26,448	28,109	30,368
公債費③	65,081	68,198	70,828	78,857	80,485	86,127
その他	22,513	24,910	22,961	24,945	23,993	28,851
合計④	784,732	838,065	895,597	930,764	938,178	989,445
人件費比率①÷④	28.37	27.85	26.93	26.47	26.93	26.10
建設費比率②÷④	28.78	29.25	31.89	32.99	31.24	31.44
公債費比率③÷④	8.29	8.13	7.90	8.47	8.57	8.70

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	264,208	269,287	270,451	270,475	268,775	268,383	263,942	259,323	256,133	252,643
	74,142	75,890	78,302	79,873	77,022	78,884	79,510	78,937	79,264	77,733
	57,821	61,621	65,445	69,127	60,964	64,746	67,424	70,349	74,795	76,678
	60,117	61,527	61,455	70,707	66,266	67,464	68,601	70,514	68,340	72,348
	299,067	277,492	282,874	261,119	239,017	225,313	208,242	182,503	163,367	151,043
	119,151	110,607	119,447	116,504	105,138	99,588	92,339	78,735	66,466	61,762
	167,375	154,521	146,497	128,886	118,570	110,546	101,270	91,077	84,276	76,639
	12,541	12,364	16,930	15,729	15,309	15,179	14,633	12,691	12,624	12,642
	20,277	15,528	13,213	25,141	19,474	20,242	13,641	15,642	15,376	18,566
	62,667	58,732	63,594	63,744	59,892	59,837	54,990	53,528	56,111	50,432
	31,742	31,083	32,621	32,462	39,367	40,898	42,505	44,645	45,895	45,823
	94,417	102,660	108,634	117,560	123,462	128,207	130,365	131,549	130,786	139,233
	25,740	22,918	25,386	25,676	21,827	20,047	20,888	18,560	22,412	22,474
	990,261	976,738	1,001,975	1,016,291	976,164	974,317	948,394	925,818	912,479	906,973
	26.68	27.57	26.99	26.61	27.53	27.54	27.83	28.01	28.07	27.86
	30.20	28.41	28.23	25.69	24.48	23.12	21.95	19.71	17.90	16.65
	9.53	10.51	10.84	11.56	12.64	13.15	13.74	14.20	14.33	15.35

(出所) 『地方財政白書』等から作成。

(注) 都道府県と市町村の合計。

まで上昇した。同じ期間で金額としては、22兆5846億円から30兆7061億円へと、約8兆円増加した。この期間で地方財政の歳出増加額は約14兆円であり、普通建設事業費の増加が過半を占めていた。

普通建設事業費は、補助事業費、単独事業費、国直轄事業負担金からなる。1990年から2003年に至るまで、常に単独事業費が最大であり、補助事業費を上回っている。単独事業費は国からの補助なしに、地方公共団体が実施する建設事業である。また補助事業費は国から補助金や負担金を配分されて実施する建設事業費である。しかし両者の目的別内訳を見ると、土木費の構成比が単独事業費で56.7%、補助事業費で55.9%とさほど変わらない。11) 要は国からの補助金がつくか、つかないか、といった財源面の違いである。

単独事業費は1990年度における12兆9917億円から、1993年度には17兆8736億円に増加し、その後94から95年度にかけても17兆円台が継続した。単独事業の財源は40%以上が地方債によってまかなわれており、地方債増発の大きな要因となってきた。補助事業の財源では、国からの補助金が50%程度を占め、地方債は30%程度である。12) したがって地方単独の建設事業は90年代から地方債累積の大きな要因といえる。後にやや詳しく検討するように、地方債の一般会計債は一般公共事業債と一般単独事業債からなるが、圧倒的に単独事業債が中心となっている。

第四に、公債費であるが、公債費比率は1990年代後半以降最も上昇している。13) 1990年代の前半では7~8%台にあったが、1996年に9.53%、1997年に10.51%へと上昇し、2000年には12.64%に達した。2003年には14.2%となっている。こうした公債費比率の上昇は、基本的には地方債残高の増加が最も影響している。もともと90年代における建設事業費の増加により地方債が増発され、その後の地方財政逼迫のなかで地方債の純償還が進まなかったため、公債費増加の基本要因は建設事業費増加に求めねばならないだろう。

第五に、金額的に大きな費目ではないが、物件費、扶助費、補助費も様に増加してきたことも無視できない。これら三費目の合計は1990年には約

13.8 兆円であったが、2003 年には約 22 兆円にまで増加している。扶助費は社会保障費といった性格であり、児童福祉費、生活保護費が中心となっている。児童手当の支給対象年齢拡大、被生活保護者の増加などが影響している。14) 物件費は旅費、役務費、委託料等からなるが、近年民間委託の増加に伴い、民間委託料が増加している。補助費等は補助金等からなるが、地方公営企業への補助金、負担金が増加要因とみられる。病院、交通、下水道など地方公営企業の経営は赤字が多く、地方公共団体は負担を余儀なくされている。15)

以上、見てきたように、地方財政の逼迫を歳出面からもたらした要因としては、単独事業費を中心とする普通建設事業費が大きく、これに規定された公債費負担が中心である。さらに物件費、扶助費、補助費などの増加が多様な要因で加わったものと言えよう。

地方財政の歳出構造に関わって、公共事業の内容について若干掘り下げておきたい。わが国の公共事業に関して、地方財政も含めて、比較的包括的な資料として、『行政投資実績』がある。これは国民経済計算におけるすべての公的固定資本形成を原則として対象としており、国と地方の公共事業を包括している。行政投資の合計額は 1993 年度に 51 兆 1270 億円、1995 年度に 50 兆 8944 億円とピークをつけ、2001 年度に 38 兆 4492 億円と減少してきた。

行政投資の減少に伴いいくつかの傾向が読み取れる。第一に、行政投資の金額が最も高まった 1993 年度から 1996 年度にかけて、行政投資における国の比率は 21～22%と低めで推移した。他方において都道府県による比率は 34～35%、市町村による比率は 44～46%であった。これは、いわゆる内需拡大策としての公共事業（行政投資）が、主として市町村や都道府県によって担われたことを示している。

第二に、主要事業別に見ると、道路がずば抜けて高く、かつその比率が上昇傾向にある。1993 年度から 1996 年度にかけて、道路が占める比率は 25～26%であったが、2001 年度には 28.5%まで上昇した。下水道、国土保全、

農林漁業等を含み、10%を超える事業はない。また詳細は定かではないが、国土保全や農林漁業といった事業のなかにも、実質的に道路事業が含まれていると見られる。

第三に、住民1人あたりの行政投資額で見た場合、もともと都道府県別の格差が大きかったが、さらに拡大したことである。全国平均を100とした場合、島根県の住民1人あたりの行政投資額の指数は1990年度に150であったが、2001年度には237まで上昇した。このほか、全国平均に対し200近い指数を示す県として、高知、鳥取をあげることができる。さらに北海道、岩手、秋田、石川、山梨、徳島も2001年度に150以上の指数となっている。こうした県に共通することは、有力政治家の選挙区ということである。公共事業の総額が削減されるなかで、有力政治家の選挙区では削減幅が縮小され、結果として対全国平均指数が上昇したと見られる。16) この問題との関連で注目すべき論点は、公共事業の落札率であるが、島根での落札率は100%に近い状態となっていた。17)

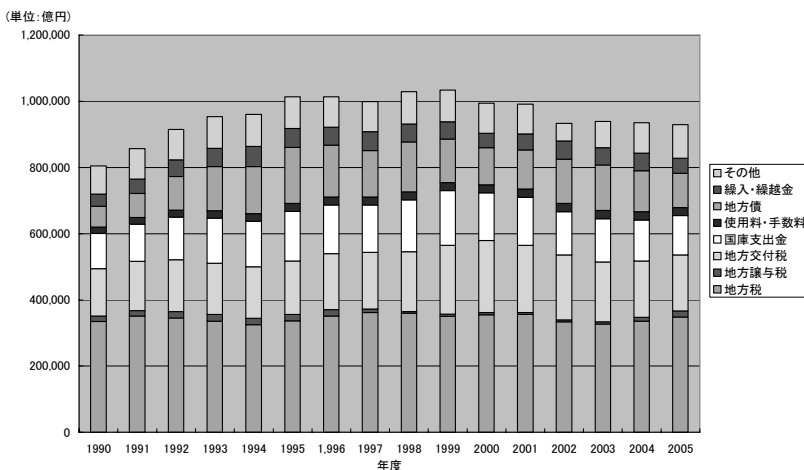
歳出面では地方財政に1990年代を通じ、常に増加バイアスがかかってきたといえるが、次に歳入面から地方財政がどのように資金を調達してきたか、検討する。すでに三位一体改革で繰り返し指摘されているところであるが、わが国の税収は地方対中央で3対7となっているが、支出では4対6となってきた。このため中央政府から地方政府に対し、地方交付税交付金や国庫支出金（補助金）が交付され、財源格差を埋めてきた。しかしこの交付税交付金や国庫支出金が多様な問題点を内包してきた。しかしいずれにせよ、地方財政の税収基盤は脆弱であった。三位一体改革においても、交付税交付金や国庫支出金の削減が先行し、地方への税源移譲についてはあまり進んでいない。図表3が地方財政の歳入構造を示している。

第一に、1990年度に地方税税収合計は33兆4504億円であったが、バブル崩壊に伴い1994年度に32兆5391億円へ減少した。しかし1997年度に36兆1555億円へ増加し、この年度をピークとして減少し、2003年度には32兆6657億円となった。道府県の場合、構成比として道府県民税（個人、

法人) が 23.5%、事業税 (個人、法人) が 30%、地方消費税が 18%、自動車税が 11.8%等といった税収が主要税収である。また市町村の場合、同じく固定資産税 46.2%、市町村民税 (個人、法人) 40.3%、都市計画税 6.5%、たばこ税 4.6%が主要税収である。18) 地方税の中核となる住民税には所得割分と均等割分があり、均等割分のため景気感応度が低い。しかし、減収していることに変わりはない。

第二に、地方交付税交付金については、1990 年から 2000 年まで増加したが、2000 年の 21 兆 7764 億円をピークとして減少に転じ、2005 年には 16 兆 9587 億円へ減少した。地方交付税の総額は基本的に国税五税にリンクしており、1998 年には所得・法人・酒税の 32%、消費税の 29.5%、たばこ税の 25%の合計であった。2000 年以降では、法人税については 35.8%と引き上げられた。しかし国税五税の税収が伸び悩んでおり、交付税総額も抑制されてきた。地方交付税は、普通交付税と特別交付税からなり、普通交付税は基準財政需要額から基準財政収入額を差し引いた不足額について交付される。また特別交付税は災害等に対し交付される。しかし、国が補助金などの

図表 3 地方財政の歳入構造



(出所) 『地方財政白書』等から作成

負担を軽減しつつ、地方公共団体に単独公共事業を増加させる手段として、地方交付税交付金と地方債が動員されてきた。地方公共団体に単独事業を地方債発行によって増加させ、交付税交付金の算定にあたり公債費が算入されてきた。したがって補助金は減少しつつ、交付税交付金が国の政策誘導の手段とされてきた。19)

第三に、国庫支出金も 1990 年から 1995 年までは増加し、96,97 年に減少した。しかし 98,99 年に一時的に増加したが、その後は抑制されてきた。交付税の場合、ピークの 2000 年に比べ、2005 年には約 4.8 兆円（22.1%）減であったが、国庫支出金の場合にはピークとなった 1999 年から 2005 年にかけて約 4.7 兆円（28.5%）減で、大きく削減されている。公共事業の場合にも、国の補助金や負担金を減らし、地方の単独事業を地方債と地方交付税交付金のセットで増加させてきた。こうした背景からすれば、国庫支出金（補助金）の削減が大きいことは国の財政事情を優先させる限り、当然ともいえよう。

第四に、以上のように地方税が伸び悩み、かつ国庫支出金や地方交付税が抑制ないしは削減され、結果として地方債への依存が高まることとなった。地方債の発行額は 1996 年と 2003 年には約 18 兆円（地方債計画・当初）まで膨れ上がった。その後、発行額は抑制されているものの、償還額を上回り、結果として図表 1 で見たように、地方債の残高は増加を続けている。

すでに、借入れ先（資金）別の地方債残高の推移は図表 1 で検討したので、ここでは地方債計画ベースの発行会計別の地方債発行額を検討する。地方債を発行会計別に区分すると、大きくは一般会計債と公営企業債に区分される。一般会計債は一般会計で発行される地方債であるが、主要な一般会計債として、一般公共事業債と一般単独事業債がある。20)

一般公共事業債は、国が主体となる公共事業の地方負担に対して起債されるものである。国が主体となる公共事業については、国の財源が税収であることから、地方負担についても地方税や地方交付税交付金等の一般財源でまかなうことを原則としている。このため一般公共事業債の通常充当率について

ても 20~40%と低めに抑制されている。また道路のように、特定財源がある場合には、原則として対象外とされてきた。しかし平成 6 年度以降、地方の財源不足に対処すべく、通常分の充当率を引き上げ、また対象も道路を含めている。

一般単独事業債は 1949 年度に地方債計画が開始された時点から存在してきた。当初、一般単独事業とは、災害以外の普通建設事業のうち、国庫補助金を伴わない地方単独事業を指していた。しかし現在では、地方財政法第五条に規定する適債事業のうち、他で措置されない全ての一般事業を対象としている。充当率は、事業ごとに規定されており、県や市の庁舎については 65%であるが、都市再開発については 100%となっている。また最近の市町村合併についても、充当率は 95%とされている。また単独事業債については、元利償還金に地方交付税交付金が措置されている。一例として、都市生活環境整備特別対策事業では、「元利償還金の 40%について事業費補正」とされ、係数を乗じて交付税がついている。市町村合併については、「元利償還金の 70%について基準財政需要額に算入」と手厚い優遇がなされている。

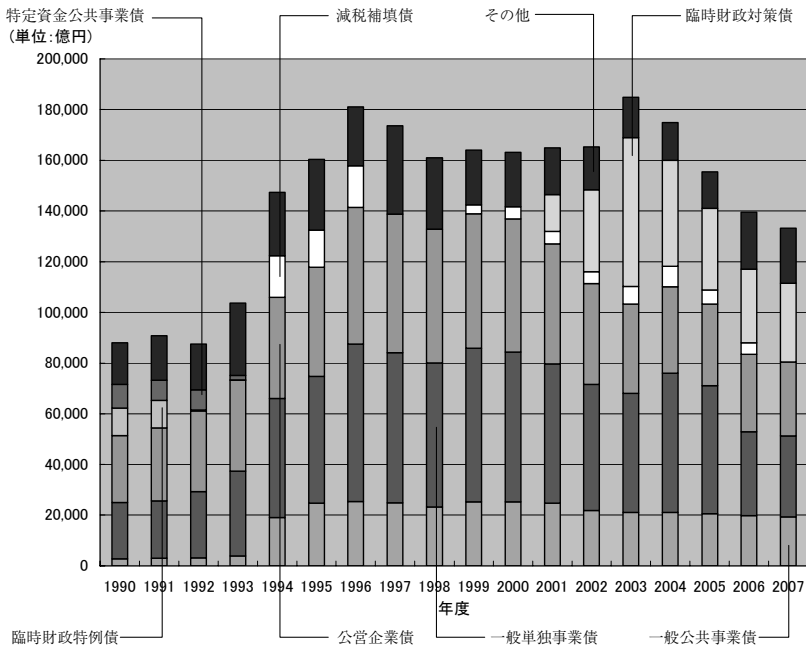
図表 4 は地方債計画における地方債発行内訳を見たものである。これによると、1990 年度から 1993 年度まで、一般公共事業債の発行額は 3000~4000 億円程度であったが、1994 年度から急増した。一般公共事業債の発行額は 1994 年度に 1 兆 9000 億円を超え、さらに 1995 年度から 2001 年度まで 2 兆 5000 億円程度の発行が続いた。2002 年度以降はやや抑制されるようになった。1994 年度から一般公共事業債の発行が急増した背景は、内需拡大という政策課題のもとで公共事業が膨張したためである。

しかし一般公共事業債に増して、単独事業債の増加は一段と急速であった。単独事業債は 1990 年度にすでに 2 兆 2000 億円以上発行されていたが、1993 年度に 3 兆 3558 億円、1994 年度に約 4 兆 7000 円に増加し、1996 年度から 2000 年度まで 6 兆円程度の発行が継続した。すでに明らかにしたように、地方財政の歳出において、普通建設事業費は 1993 年度から 1995 年度にかけて約 30 兆円といった水準で推移した。とりわけ単独事業費は 1992 年度

から 1996 年度にかけて約 17 兆円であった。すでに国の財政は厳しくなっており、国が主体となる補助事業は制約があった。そこで国の負担なしに地方が実施する単独事業が重用され、財源は単独事業債でまかなわれた。すでに指摘したように、単独事業債は地方交付税交付金がセットとなっており、地方公共団体も単独公共事業の増加と単独事業債増発に応じたのである。

公営企業債は上下水道、交通、病院などの公営企業会計で発行される。金額的には下水道の公営企業債が中心である。公営企業債は 1990 年度に 2 兆 6482 億円であったが、1996 年度から 2000 年度にかけて約 5 兆円といった発行が続いた。このうち下水道事業債が最も大きな構成となっており、1990 年度には 1 兆 3222 億円と公営企業債の約 50% を占めていた。また下水道事業債は 1995 年度にも 2 兆 2838 億円と、おおむね公営企業債の 50% 程度で

図表 4 地方債計画（事業別）の推移



(出所) 『地方債統計年報』 から作成

推移してきた。公共下水道の場合、地方債（公営企業債）による充当率は単独事業で 95%、補助事業で 85%と高くなっている。下水道事業債の場合、公的資金、市場公募資金、銀行等引受の場合、元利償還の 50% に交付税交付金がつくことになっている。

上水道事業債については 1997 年度～1999 年度にかけて 9600 億～9700 億円の発行となった。上水道については、公営企業として営まれており、水道料金の地域格差が著しく拡大している。全国で最も安い山梨県の富士河口湖町では一般家庭用 10 立方メートルあたり 335 円であるが、最高の群馬県長野原町では同じく 3255 円と、10 倍程度の格差が発生している。21) 水道料金については、ダム建設費が大きく影響していると指摘されるが、上水道事業債の対象には、「水源開発事業」も含まれ、ダム建設のために上水道事業債が増加している可能性もある。

上下水道以外の公営企業債としては、都市高速鉄道事業債や病院事業債が大きい。これらについては、元利償還金について地方交付税交付金の基準財政需要に算入されている。しかし問題は公営地下鉄や公立病院については赤字が大きく、公営企業はもとより地方財政の大きな赤字要因となっている。22) 都市高速鉄道については、平成 16 年度の場合、全国で 9 事業だが約 600 億円近い最終赤字となっている。また公営病院についても平成 16 年度で 728 病院（うち黒字は 256 病院）だが、1261 億円の赤字である。23) 公営病院はこうした赤字を背景に、統廃合など再編が急速に進んでいる。5 年で 300 施設減少とも言われ、地域医療が深刻な事態に陥っている。24)

さらに 2001 年以降、臨時財政対策債が急増している。25) こうして地方債の増加と累積は、単独事業など公共事業のために発行された一般会計債、上下水道や都市高速鉄道、病院などのため発行された公営企業債、さらには臨時財政対策債が主要な背景となっている。26)

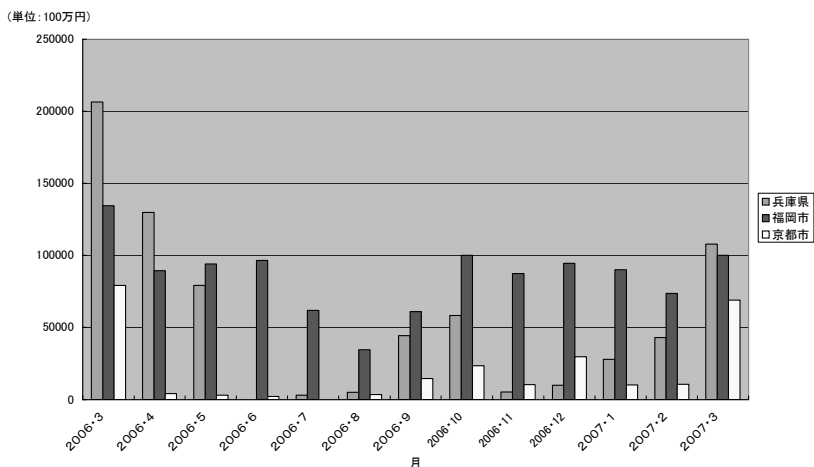
2006 年、北海道の夕張市が財政再建団体としての申請を決めた。27) この夕張市の財政で注目された負債が、「一時借入金」である。この「一時借入金」は年度内に返済しなければならないが、返済することで一般会計には

表れないオフ・バランスとなる。しかも、夕張市の場合、4月1日以降に前年度残高を返済し、同時に今年度分を借り入れるといった「両建て」取引をしていた。観光事業等の事業会計に対し、一般会計から貸付し、その貸付金原資が一時借入金であった。28)

都道府県と政令指定都市の一時借入金残高が毎月公表されている。図表5は2006年3月から2007年3月にかけての2006年度の推移を示している。2006年3月時点での一時借入金残高によると、最高額は兵庫県であり、一時借入金残高は2063億円となっている。この他に、地方債残高として2兆5309億円あり、債務負担行為を除いても、2兆7372億円となる。兵庫県の税収は年5000億円程度であり、税収の5倍以上の負債を抱えている。2006年3月時点では、福岡市が第2位で1345億円、以下秋田県1017億円、栃木県952億円、京都市791億円となっている。毎年4月以降、一時借入金は減少するが、3月期末にかけて再び増加する傾向にある。

3月期末に一時借入金が増加する背景としては、期末前に自治体からの支払いがなされる一方、地方税税収などが4月以降に一部が納付されるため

図表5 一時借入金の推移（2006年度）



(出所)『地方債月報』から作成

ある。また生活保護費の国からの支給も 3 月分は 2 ヶ月遅れとなる。こうした事情があるため、自治体には出納整理期間が 4～5 月に認められており、この期間は旧年度と新年度の歳入歳出が混在する。自治体の財政は 5 月末には帳尻が通常バランスする。したがって 5 月以降も一時借入金が残っている福岡市や、9 月以降に一時借入金が増加している兵庫県はやはり財政が逼迫していることになる。なお後述するように、兵庫を基盤とする但馬銀行、みなど銀行はポートフォリオにおいて地方債の比率が高い。これは兵庫県の資金需要との関係と見られる。

3 銀行から見た地方公共団体向け貸出、地方債

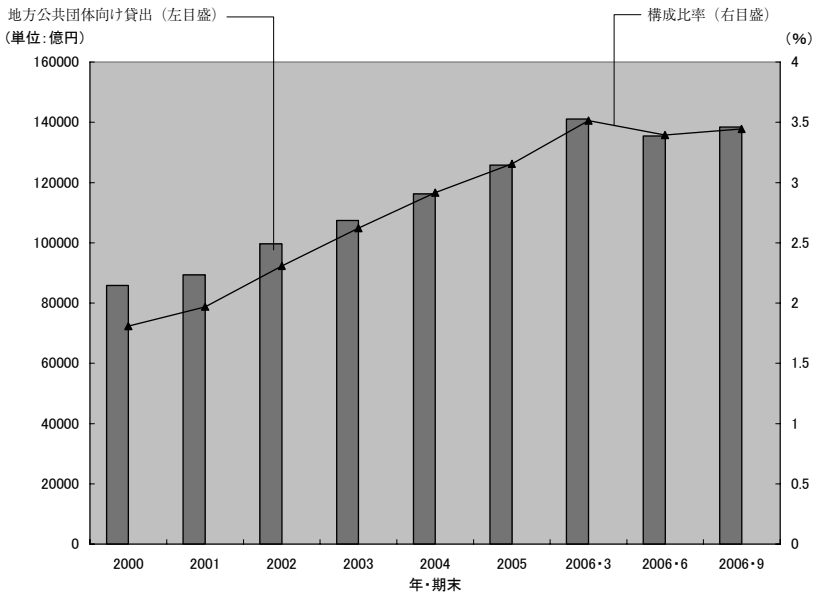
すでに指摘したように、地方債残高における銀行のシェアは 1998 年の 24.8% をピークとして低下に転じ、2004 年現在で 21.1% となった。これは銀行が地方債の引受に慎重になりつつある影響とも読める。しかし銀行の貸出やポートフォリオ構成から見ると、必ずしも「慎重になっている」とは言えない。

図表 6 は全国銀行による地方公共団体向け貸出と、同貸出が貸出総額に占める比率を示している。このように、銀行による地方公共団体向け貸出は 2000 年から 2006 年にかけて増加傾向にある。また貸出における比率も、2000 年における 1.8% から 2005 年には 3.5% へと上昇した。これには複数の要因が考えられる。第一には、政府資金や公的資金による地方債引受の多くが証書形式であったが、この部分が近年減少しており、代替として市中銀行からの借入（銀行からは証書貸出）が増加していると見られる。第二には、図表 5 でも示したように、2006 年 3 月時点で兵庫県の一時借入金残高が 2000 億円超（月中最高額）あったように、地方公共団体の資金需要が根強いことであろう。第三には、地域経済の衰退が指摘されるなかで、銀行として貸出難という構図が続き、少なくとも 2006 年半ばに夕張ショックが発生するまでは地方公共団体向け貸出を増やした可能性がある。

次に関西圏の銀行を中心として、保有有価証券残高に占める地方債の比率を算出し、これを業態平均と比較してみる。まず業態平均であるが、図表7が示すように、全国銀行で2001年の6.4%から2006年の4.5%へと低下している。また都市銀行についても2.7%から1.3%へと低下した。地方銀行については業態平均として水準が高いものの、14.4%から11.2%へとやはり低下した。また第二地銀も7.7%から4.7%へと低下した。これは証券形態の地方債の場合、公募債の増加等を背景として、銀行以外の市場資金が流入しているためと推定される。

しかし関西圏の銀行の同指標を見ると、上昇傾向にあるケースが散見される。また水準自体が業態平均に比較して高い場合が見られる。まず南都銀行は2002年に16.6%に達し、その後低下傾向にある。また紀陽銀行の場合

図表6 地方公共団体向け貸出と貸出残高における比率



(出所) 『日本銀行統計』 から作成

(注) 構成比率＝地方公共団体向け貸出額÷貸出総額 (いずれも全国銀行)

には、2001年における6.2%から2006年に13.6%に上昇している。南都銀行は奈良県、紀陽銀行は和歌山県を地盤とするが、まず奈良県と和歌山県は公募債発行団体ではないため、地元銀行への依存度が高くなる。南都銀行の場合、貸出残高2兆6454億円（2007年3月現在）のうち、地方公共団体向け貸出が3162億円で、貸出の12%を占めている。また紀陽銀行の場合も貸出残高2兆1989億円（2007年9月現在）のうち、地方公共団体向け貸出が2310億円で、貸出の10.5%を占めている。すでに図表6で示したように、全国銀行ベースの場合で、同比率は3.5%前後であり、南都と紀陽の比率は高いといえる。さらに奈良県と和歌山県による公募債発行がないため、地方債は銀行等引受債（縁故債）となり、銀行による地方債引受・保有が大きくなる。また減少傾向にあるとはいえ、両行は「リスク管理債権」を貸出残高の4~5%抱えている。こうした状況のなかで、地方公共団体向け貸出にはリスク管理債権が従来発生しておらず、地方公共団体は「優良な」貸出先と判断されてきたとみられる。

図表7において但馬銀行の地方債比率は34.2%（2006年）に達している。兵庫県および県下市町村の資金需要が強いため、但馬銀行は地方債の保有額が大きくなっているとみられる。しかし同行のホームページに公表されてい

図表7 保有有価証券における地方債の比率

(単位:%)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
全国銀行	6.4	5.5	4.7	4.4	4.3	4.5
都市銀行	2.7	1.5	1.2	1	1.2	1.3
地方銀行	14.4	13.7	12.7	11.8	10.9	11.2
第二地銀	7.7	7.2	6.8	6.3	4.9	4.7
近畿大阪	2.2	2.8	2.3	4.9	5.5	5.6
泉州	0.6	1.4	1.3	3.3	2.5	2.4
池田	6.7	2.9	1.7	1	0.7	1.1
南都	15.6	16.6	13.1	11.2	10.2	13.1
紀陽	6.2	3.6	5.6	7.1	11.1	13.6
但馬	15.3	16.1	20.5	24.7	26.5	34.2
びわこ	7.9	10	14.4	9.9	5.3	4.8
関西アーバン	0	0	0	0.2	0.5	0.4
みなと	10.7	12.6	15.8	16	13.4	11.2

(出所)『全国銀行 財務諸表分析』から作成。

る時価情報によると、地方債から評価損が発生しており、2006年3月期には2.87億円の損失となっている。国債、社債も同様に損失が発生しているが、「満期保有目的の債券」以外の地方債でも損失がでている。29)

4 三位一体改革から地方財政健全化法へ

(1) 三位一体改革の影響

地方財政の三位一体改革については、2002年6月の閣議決定「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」（いわゆる骨太の方針第2弾）において、「国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討し」とされて、実質開始された。その後、2003年6月における閣議決定「骨太の方針2003」において、基本方向が定められた。①2006年までに概ね4兆円をメドに補助金を廃止・削減する。②税源移譲については、基幹税の充実を基本とする。義務的経費については補助金の全額を移譲。その他については8割程度を移譲。③2006年までに規模を縮小、とされた。30)

「骨太の方針2003」を受け、2004年度予算では、①公共事業関係、義務教育関係を中心に補助金1兆300億円削減、②税源移譲については、4249億円が所得譲与税、2309億円が税源移譲予定交付金として地方に配分、③交付税改革については、1.3兆円削減、という方向であった。しかし、実質的には①と③、つまり補助金の削減と交付税の削減が実施され、本格的な税源移譲は2007年度から、となった。

2004年度に入り、税源移譲については、所得税から個人住民税の3兆円規模での移譲が提案されるようになったが、実施は2007年度となった。31) 2004年度から2006年度にわたり、補助金はスリム化で1.3兆円、交付金化で8000億円、税源移譲を伴う一般財源化で3.1兆円、合計4.7兆円削減された。この他、2003年度に5000億円削減されており、補助金は5.2兆円削減となる。また地方交付税は5.1兆円削減されたが、税源移譲は2007年度から所得税から個人住民税（所得割の10%比例税率導入）へ3兆円となっ

た。32)

このうち、「税源移譲を伴う一般財源化」は、補助金を 3 兆 1000 億円削減し、代替として所得税から個人住民税へ 3 兆円を移譲するものであった。したがって全国的には、「プラス・マイナス・ゼロ」となるが、個別の都道府県別では大きな差が発生した。図表 8 は全国知事会資料をもとに、一般財源化に関して、朝日新聞が試算したものである。これによると、東京都は補助金を 2355 億円、大阪府は同じく 2138 億円削減された。しかし他方、税源移譲については東京都が 3184 億円の移譲に対し、大阪府では 1965 億円の移譲にとどまり、差し引きの収支は東京都が 828 億円のプラスに対し、大阪府では 173 億円のマイナスとなった。大阪府と同様に、北海道、東北、関西、中国、四国、九州などでマイナスが目立った。結局、プラス収支は関東

図表 8 三位一体改革の影響

(単位:億円)

都道府県	税源移譲額	国庫補助金減少額	収支
北海道	1206	1549	-343
東北6県平均	319	422	-103
関東3県平均	562	537	25
埼玉	1898	1340	558
千葉	1603	1206	397
東京	3184	2355	828
神奈川	2486	1614	871
中部7県平均	363	379	-16
静岡	1019	798	221
愛知	1958	1498	460
三重	460	462	-2
滋賀	346	296	50
京都	584	641	-58
大阪	1965	2138	-173
兵庫	1274	1371	-97
奈良	317	339	-22
和歌山	200	327	-126
中国5県平均	351	400	-49
四国4県平均	208	298	-90
九州7県平均	369	529	-160
沖縄	199	476	-276
合計	約30000	約30100	

(出所) 朝日新聞、2007年10月26日付。

(注) 原資料は全国知事会による。

や愛知などに限定され、多くの地域でマイナスとなった。

従来、個人住民税は課税標準 200 万円までは 5%、700 万円までは 10%、700 万円超では 13%となっていた。この税率 3 本立てを 10%の単一税率と改正した。一般には比例税率化と呼ばれている。このため、課税標準 200 万円以下の住民税増税（税率 5%から 10%へ引き上げ）分と、700 万円超の住民税減税（13%から 10%へ引き下げ）分が発生する。この前者（住民税増税）を国から地方に移譲し、後者（同減税）を国で負担したのである。これは個人の税負担合計に影響がないと言われたが、所得税が源泉徴収に対し、住民税が直接納付というケースが多く（課税標準 200 万円以下の階層では特に）、負担感が増したと言われている。

こうした税制改正を行った場合、都道府県からすれば、「高所得者への地方税減税」のマイナス分と、「低所得者への地方税増税」のプラス分の差し引きが、税源移譲の金額に影響する。特に、低所得者の納税人口が基本動向を規定する。一般に高所得者の納税人口よりも、低所得者の納税人口がはるかに多いからである。東京都の場合、低所得者の納税人口も多く、図表 8 が示すように、税源移譲額は 3184 億円となった。三位一体改革は、東京都等以外の都道府県財政を一層逼迫させたことになる。

（2）地方財政健全化法の成立

三位一体改革が進行するなか、2006 年 1 月には竹中総務相（当時）による私的懇談会「地方分権 21 世紀ビジョン懇談会」が発足した。この懇談会では、「再生型破綻法制検討の早期着手、3 年以内の整備」を 2006 年 7 月に提起した。しかも 2006 年 6 月 20 日に夕張市が従来の再建法（地方財政再建措置法）に基づく財政再建団体への指定申請へ意思表示した。このため地方公共団体の財政問題が喫緊の課題であることが明らかとなり、総務省は 2006 年 8 月に「新しい地方財政再生制度研究会」を発足させ、2006 年 12 月に最終報告書が提出された。この報告書のなかで、従来の再建法での問題点として、①わかりやすい財政情報の開示がない、②早期是正措置がない、

③フロー指標だけで、ストック指標がない、また普通会計だけが対象となっている、④再建促進策が限定的である、等が指摘された。33)

こうした委員会での指摘を受け、2007年6月に成立した、自治体（地方）財政健全化法では、①実質赤字比率、②連結実質赤字比率、③実質公債費比率、④将来負担比率という4指標で自治体財政を判断することになった。しかし同法では細部を規定せず、政令によることとした。この細部の概要が2007年12月に総務省によって決定された。四基準には「早期健全化基準」と「再生基準」が設けられたが、早期健全化では自治体に早期の健全化が促されるが、再生基準に抵触すると、国の管理において財政の再建が進められる。

実質赤字比率とは、従来からの実質収支比率である。

実質赤字比率＝一般会計等の実質赤字額÷標準財政規模

ここで一般会計等とは、一般会計に一部の特別会計を含めたものである。また、実質赤字＝繰上充用額（翌年度の歳入を繰り上げた額）＋支払繰延額（支払いを翌年度に繰り延べた額）＋事業繰越額（事業を繰り延べた金額）となる。

標準財政規模＝標準税収＋普通交付税＋地方譲与税とされ、実質的には標準税収、普通交付税に臨時財政対策債を足したものに匹敵するとされている。34) 図表9が示すように、この実質赤字比率が市町村では20%、都道府県では5%を超すと、財政再生基準に触れる。ただしこの実質赤字比率は、従来からの実質収支比率と基本的には同じ指標である。

連結実質赤字比率は、一般会計等に公営事業会計、公営企業会計の赤字を分子とし、標準財政規模を分母とした指標である。実質赤字＝（一般会計等の実質赤字＋公営企業会計の剰余額）－（一般会計の実質赤字＋公営企業会計の資金不足額）となる。この指標では公営企業会計の資金不足額が反映される。しかし地下鉄など大都市型公営企業については、長期にわたる赤字が発生しやすいため、「解消可能資金不足額（仮称）」を資金不足額から控除する方向であるが、詳細は2007年年末時点では未定となっている。同比率は

市町村の場合、20%で早期健全化、30%で財政再建化となる。

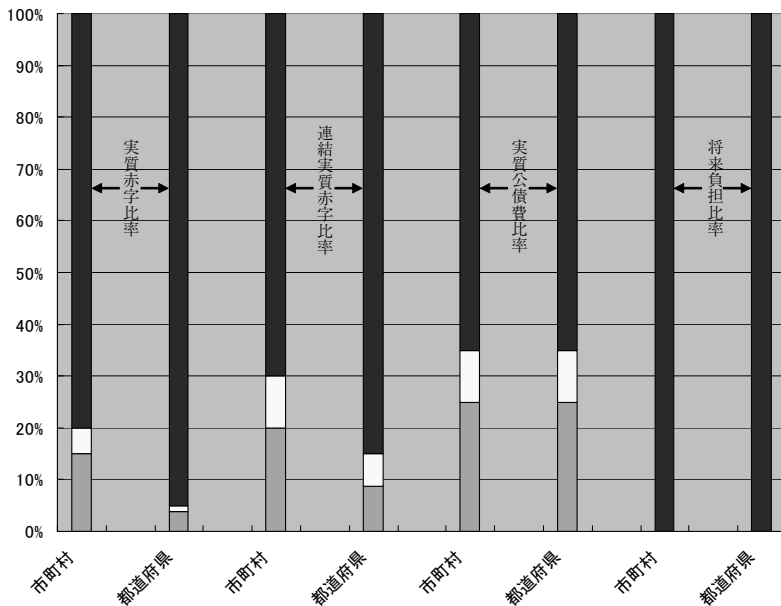
実質公債費比率の分子は、地方債の元利償還金等－（償還のための特定財源＋元利償還等に関わる基準財政需要算入額）となる。また分母は、標準財政規模－元利償還に関わる基準財政需要算入額となる。さらに同比率は最近3年平均となる。同比率は市町村の場合、25%で早期健全化、35%で財政再建化となる。

図表 10 は実質公債費比率と連結実質収支比率についての試算である。まず実質公債費比率については従来からも存在した指標であるが、北海道が20.6% 兵庫県が19.6%、神戸市が22.3%、京都市が19.3%、千葉市が24.8%、横浜市が26.2%といった水準が目立っている。

しかし図表 10 を見ると、実質公債費比率が高い地方自治体と、連結実質

図表 9 地方自治体 財政新基準

(単位: %)



(出所) 総務省資料から作成。

収支比率が高い地方自治体は、必ずしも重複しない。まず連結実質赤字比率の細部が不明のため、連結実質収支比率が図表10に示されている。また連結実質収支比率はすでに触れたように、実質収支を繰上充用額等の合計と定義しているが、その繰上充用額は形式赤字等の合計額からなるが、その形式

図表 10

(単位：%)

地方自治体	実質公債費比率	連結実質収支比率	格付け	格付け機関
北海道	20.6	0.35	AA-	R&I(OP)
埼玉県	15	11.28	AA+	R&I(OP)
千葉県	13.7	9.93	AA+	R&I(OP)
東京都	15.2	19.86	Aa1	M
神奈川県	9.8	6.14	AA+	R&I(OP)
愛知県	12.4	5.93	AA+	R&I(OP)
兵庫県	19.6	7.47	AA	R&I(OP)
大阪府	16.7	3.27	AA	R&I(OP)
京都府	10.7	2.86	AA+	R&I(OP)
福岡県	13.8	1.42	Aa1	M
静岡県	12.4	6.92	AA+	R&I
			Aa1	M
岡山県	17.8		AA	R&I
新潟県	15.2	3.8	Aa1	M
神戸市	22.3	41.22	AA	R&I
大阪市	17.5	0.46	AA-	S
			Aa1	M
京都市	19.3	▲7.05	Aa1	M
堺市	12.6	▲1.30	AA	R&I(OP)
千葉市	24.8	3.03	AA+	R&I(OP)
横浜市	26.2	8.08	AA-	S
さいたま市	12.1	12.21	AA	R&I(OP)
名古屋市	20.9	3.42	Aa1	M
福岡市	23	▲7.76	AA	R&I(OP)
浜松市	15.5		Aa1	M
新潟市	15.1		AA-	S

(出所) 実質公債費は、日本経済新聞、2007年9月8日付

連結実質収支比率は、日経金融新聞、2007年7月4日付

格付けは、日経金融、同、日本経済新聞、2007年11月26日付。

(注) 実質公債費＝実質公債返済額÷自治体収入(税込交付税)

連結実質収支比率＝各会計の実質収支合計÷標準財政規模

実質収支＝歳入－歳出－一次年度繰越財源

OPは依頼にもとづかない、いわゆる勝手格付け。

Sはスタンダード&プアーズ、Mはムーディーズ、R&Iは格付投資情報センター。

赤字という概念自体に地方債の発行額が含まれていない。地方財政の「歳入」には地方債発行額が含まれ、赤字には地方債発行額が含まれない。図表 10 の連結実質収支比率は、資金繰り比率と言ったほうが本来妥当である。したがって地方債発行による資金調達連結実質収支比率で黒字要因となる。東京都や神戸市のように、格付けを取得し、活発に地方債を発行する自治体は黒字となる。したがって実質公債費比率が高い自治体と、連結実質収支比率が高い自治体が一致する。神戸市はその典型である。

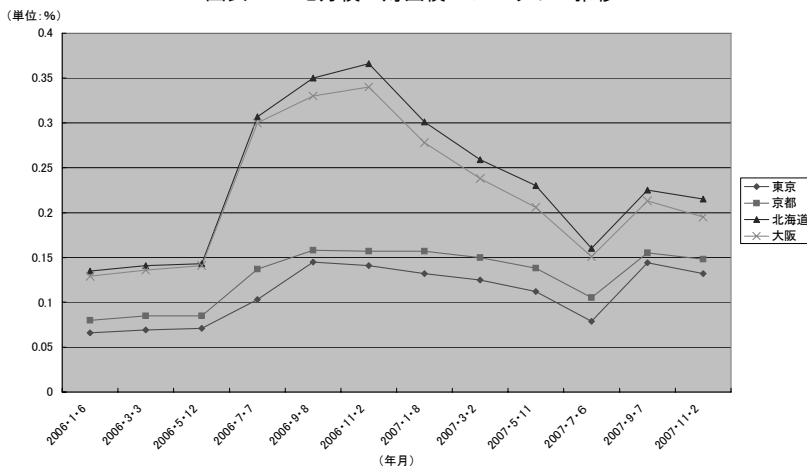
経済学的観点からすれば、公債発行額は財政赤字の一因である。しかし地方債発行額は図表 10 の連結実質収支比率で赤字要因には含まれず、この点は、地方財政健全化法の連結実質赤字比率でも引き継がれている。こうした意味で連結実質収支比率や連結実質赤字比率は制約されているが、それでも関西圏での連結実質赤字比率は厳しい指標と予想される。これは関西での公営企業の資金不足が大きいためである。神戸市、大阪市、京都市等でのバス、地下鉄の実質赤字（資金不足額）はそれぞれ 300 億円前後と指摘されている。35) この点は、「解消可能資金不足額（仮称）」がどの程度控除されるか、にかかっているが、2008 年 1 月上旬時点では不明である。

また格付けも問題である。プラスやマイナスといった若干の差はあるものの、すべての自治体の格付けがダブル A とされている。これは結局、「暗黙の政府保証」を反映したものと推定される。実質公債費比率が高くとも、自治体の財政力に差があっても、すべてダブル A としている。しかしサブプライムの事例もあり、格付けはあくまで参考意見であろう。

市場動向からすれば、地方債に利回り格差が発生しており、格付けが示すように安穏としているわけではない。図表 11 は 2006 年と 2007 年について、東京都、京都府、北海道、大阪府の新規発行 10 年債の流通利回りと、同時期に発行された国債の流通利回りの格差を見たものである。夕張ショックが発生した 2006 年 6 月以降、急速に利回りスプレッドは上昇した。特に北海道、大阪府のスプレッドが上昇した。大阪府債の対国債スプレッドは 2006 年 5 月まで 0.141 であったが、7 月には 0.3、9 月には 0.33、11 月にも 0.34

と拡大した。また北海道債の場合にも、11月には0.366まで拡大した。こうした経緯を見ると、地方債の格付けには疑問が残らざるをえない。しかし、現状では地方債の元利償還について地方交付税交付金の予算措置がとられている。この意味において、地方債の元利償還に関わるデフォルト・リスクが小さく、格付けはこれを反映したものと理解できる。

図表 11 地方債の対国債スプレッドの推移



(出所)『日経公社債情報』から作成。

(注) 2006年については、長期国債(274)と新発地方債の流通利回り格差。
2007年については、長期国債(284)と新発地方債の流通利回り格差。

5 まとめに入れて

以上で明らかにしたように、自治体(地方)財政健全化法で導入される連結実質赤字比率においても、地方債発行額は歳入に含まれ、いわば黒字要因となっている。したがって自治体の財政収支実態を示す指標としては、制約されている。しかし、依然として公営企業の資金不足額が大きい自治体では、連結実質赤字が大きくなる可能性がある。金融機関は今後、格付けに安易に依存せず、独自に審査する必要性が高まることになろう。

（注）

- 1) 跡田直澄、『財政投融资制度の改革と公債市場』、税務経理協会、2003年、89ページ。
- 2) 宮脇 淳、「暗黙の政府保証からの移行プロセス」、『週刊 金融財政事情』、2006年4月3日号。
- 3) 地方債の許可制から事前届出制への移行に伴い、実質公債費比率による起債制限が導入された。実質公債費比率は、分母が（税込+交付税交付金）、分子が（地方債返済額+地方公営企業の借入額等）。20%を超えると、起債が制限される。日本経済新聞、2005年10月12日付。実質公債費比率が20%を超えているのは、神戸市の26%だけだが、福岡市、長野県、仙台市も17%台にある。また大阪府と大阪市はいずれも経常収支比率が100%を超えている。『日経金融新聞』、2005年11月17日付。
- 4) 井手英策、「地方債制度の改革」、神野直彦編著、『自治体改革 8 地方財政改革』、ぎょうせい、2004年、124ページ参照。
- 5) 地方交付税交付金と地方債の関係については、秋山義則、「地方債制度の再編と改革課題」、岩波一寛編著、『どうする自治体財政』、2001年、大月書店を参照。
- 6) 民間銀行による縁故債が増加するなかで、民間銀行が売却し、地方債の国債に対する上乗せ利回り（スプレッド）が上昇しやすくなっている。『日経金融新聞』、2005年8月31日付。他方、全国銀行による自治体むけ融資は2006年3月に約14兆1000億円で、前年比7%増加となった。『日本経済新聞』、2006年7月2日付。
- 7) 2006年度地方債計画で、シェアが上昇した部分は、市場公募だけであり、3.5兆円（7.9%増）。銀行引受は5.3兆円（11.2%減）。市場原理が強まり、選別化が進むと見られている。『日経金融新聞』、2005年9月2日付。2006年度地方債計画において、155団体が公募を予定しており、鳥根県や堺市が新規発行する予定である。『日本経済新聞』、2006年5月26日付。
- 8) 「財政自立への自治体戦略」、ぎょうせい、『ガバナンス』、2007年6月号、29ページ。
- 9) 都道府県だけの財政を2004年度決算についてみると、歳出は約48兆円で前年度比1.5%減。投資的経費が9.4%減で19.9兆円。『日本経済新聞』、2005年11月28日付。
- 10) 『地方財政白書』、平成18年度版、74ページ。
- 11) 同上、87ページ。
- 12) 同上、88ページ。
- 13) 公債費増加の要因として、この他に、政府系資金から民間資金に借り換えること

で、当面の返済額は減るが、補償金支払い等で支払い総額が増加する問題がある。『日本経済新聞』、2006年4月4日付。また団塊世代の大量退職に伴う、退職手当債発行といった要因もある。『日本経済新聞』、2006年5月21日付。

14) 扶助費に含まれる生活保護費の増加は地方財政にとって深刻な問題となっている。生活保護率が全国トップ(都道府県)は大阪府で2.32%、特に大阪市では3.81%。最低は富山県で0.22%と、10倍近い格差がある。首都圏、関西圏で高い。高齢化など受給者増加が背景にある。『朝日新聞』、2006年2月5日付。大阪府守口市など企業城下町でも、企業業績悪化から、生活保護費は最近10年で2倍以上に増加した。『日本経済新聞』、2005年11月24日付。東京都特別区も例外ではなく、台東区の保護率は3.88%、足立区でも2.97%へ上昇。足立区の生活保護費支給額は345億円で、区税収入を超えた。高齢化のほか、離婚増加による母子家庭増加が影響していると言われる。『日本経済新聞』、2006年1月26日付。

15) 国民健康保険の財政難により、市町村の一般会計から税金が投入されており、2004年度には税負担は3849億円となっている。退職高齢者の増加やフリーターによる未納率上昇が影響している。『日本経済新聞』、2006年3月18日付。また第三セクターの法的整理(民事再生法適用等)で、自治体が貸付金を債権放棄するケースが増加している。自治体による第三セクターへの貸付金は2004年度末で5兆円ある。『日経金融新聞』、2006年2月14日付。東京都が臨海副都心の第三セクター3社に民事再生法適用したケースが典型であり、東京都の損失は今回だけで381億円。『日本経済新聞』、2006年5月13日付。

16) 鳥根県の2001年度の行政投資額は対前年度比で97.4%にとどまり、全国平均の92.9%を5ポイント上回る。『日本経済新聞』、2006年7月14日付は、鳥根県建設業協会と青木幹雄参院議員会長との関係について報じている。また財政投融资の都道府県別住民1人あたり残高でも鳥根県は全国1位で138万円、最下位の東京都は28.7万円で、5倍近い格差がある。『日本経済新聞』、2005年8月19日付。住民1人あたりの行政サービス額でも、全国1位は鳥根県の32.6万円で、最下位の埼玉県は12.9万円とは、2.5倍の格差がある。これは地方交付税交付金による再分配効果である。『日本経済新聞』、2006年4月7日付。

17) 落札率は、地方公共団体の落札上限価格に対する落札価格の比率。公共事業と入札の改革を進めた長野県では、70%台へ低下したが、鳥根県では100%に近い状態が継続している。『日本経済新聞』、2005年2月8日付

18) 『地方財政白書』、平成18年度版、47ページ。

19) 池上岳彦、「一般財源主義の限界と新たな一般税源主義の課題」、神野・金子編著、

三位一体改革後の地方債と金融機関（代田）

- 『地方に税源を』、東洋経済新報社、1998年、102ページ。
- 20) 以下の説明は、平嶋彰英・植田浩、『地方自治総合講座 9 地方債』、ぎょうせい、2001年、355ページによる。
- 21) 『週刊 東洋経済』、2006年7月1日号、53ページ。
- 22) 横浜市では、2005年に市立病院を民間委託したが、医師の退職が発生した。他方、市営地下鉄の累積債務は2005年3月時点で5000億円を超え、さらに新地下鉄が2007年に開通する予定（総事業費約2500億円）。横浜市の税収は年間6000億円程度である。『朝日新聞』、2006年3月8日付。全国的に自治体病院の再編、撤退が増加しており、5年で300施設減少したと言われる。『日本経済新聞』2006年3月27日付。
- 23) 『地方財政白書』、前掲、146ページ。さらに2006年度決算では、公立病院973について実質赤字（経常収支赤字＋自治体繰入金）は7000億円を超えたとされている。『朝日新聞』、2007年12月28日付。
- 24) 『日本経済新聞』、2006年3月27日付、「自治体病院 再編進む」
- 25) 臨時財政対策費は赤字地方債であり、2004年度までは約5兆円発行され、約3割が財政投融資で引き受けられていた。『日本経済新聞』、2004年10月31日付。また臨時財政特例債は交付税がセットでついている。『朝日新聞』、2006年4月18日付。
- 26) 市町村合併を政策誘導するため、合併する市町村には「合併特例債」が認められ、元利償還の約7割に地方交付税交付金がついた。『朝日新聞』、2006年4月24日付。
- 27) 『日本経済新聞』、2006年6月20日付。一時借入金は約288億円。その他、地方債を含む長期借入金が約261億円、債務負担行為が約82億円あり、負債総額は632億円となった。『日本経済新聞』、2006年6月29日付。
- 28) 『日本経済新聞』、2006年6月30日付。
- 29) データについては南都、紀陽、但馬銀行のホームページを参照。
- 30) 西森光子、「地方財政の三位一体改革の概要と現状」、『調査と情報』、国立国会図書館、第449号、2004年3月。
- 31) 「地方分権推進のための地方税財政改革」、2004年4月26日、総務大臣、総務省ホームページ。
- 32) 小池拓自、「地方税財政改革と税収の地域間格差」、『調査と情報』、国立国会図書館、第593号、2007年9月。
- 33) 前澤貴子、「地方自治体の財政問題と再建法制」、『調査と情報』、国立国会図書館、第585号、2007年5月。

- 34) 『自治体財政健全化法の仕組み』、ぎょうせい、2007年参照。
- 35) 『日経グローバル』、2007年6月18日号、20ページ。

(付記) 本稿は大阪銀行協会による研究助成の成果の一部である。