

# NIRA 政策レビュー

www.nira.or.jp

June 2008 No. 27

## 地方債発行に市場規律を

総合研究開発機構 (NIRA) 理事長 伊藤元重

### 地方財政のガバナンス

経済社会のすべての面においてガバナンスという視点が重要な意味を持っている。世の中の動きや仕組みが複雑になるほど、外から見えにくい形で腐敗が起き、無駄な支出が行われる可能性が大きいからだ。地方政府もその例外ではない。

地方政府のガバナンスをどう確保したらよいのだろうか。いくつものガバナンスのチャンネルがある。一つは国によるチェック、第二は住民による統治である。そして第三に、今回のテーマである地方債という点から見れば、市場によるガバナンス機能が重要な意味を持つ。

夕張市の財政再建団体への転落は地方財政のガバナンスの在り方を考え直す重要な契機となっている。地方財政はあまりにも国に頼りすぎてきた。その結果、通常の組織では考えられないような放漫な財政運営が行われてきた。それが夕張市の事例である。

もちろん、自治体は財政制約の中で運営されている。しかし、地方債には国の暗黙の保証がついている。税収についても、税率などは大半が国のレベルで決められるものであり、自治体が政治的な困難を覚悟で増税をするというようなことはない。地方分権とは、このように一方で国に縛られると同時に、他方で国に庇護されてきた地方政府に、より大きな自由度を認めようとするものである。そしてもっと重要なことは、地方政府により大きな責任を持たせようというものである。

### 地方財政の市場による規律

地方政府運営の健全性を確保するために、市場の規律というガバナンスメカニズムを活用しようというのが地方債の改革のもっとも重要な目的ではないだろうか。地方債には国の暗黙の保証が付いており、どのような財政状態でも同じ発行コストで地方債が出せるというこれまでの状況では、市場からの財政規

律を期待することはできない。国の暗黙の保証は地方債市場を安定化する上でそれなりの役割を果たしてきたかもしれないが、同時に財政規律が弱まるというモラルハザードの原因となったのだ。

市場から財政の健全性を評価してもらう。そのために積極的に格付けを求めていく。高い評価を得られない自治体は地方債の発行コストが高くなる。企業であれば当たり前のこうしたメカニズムを自治体の財政にも持ち込む時代に来ているのだ。

### 市場メカニズムは万能ではない

ただ、地方債改革を進めていく上で多くの留意点があることも確認する必要がある。一つは、日本の地方債改革が厳しい財政状況の中で行われなくてはいけないということだ。地方債改革は健全な財政運営のために必要ではあるが、地方債の改革によって財政的に弱い一部の地方政府がさらに厳しい状況に追い込まれる可能性がある。

もう一点、これは5頁で林氏が指摘しているように、地方債における市場規律は地方政府の活動の健全性を全般的に保証するものではないということだ。極論を言えば、大した行政サービスもしないでひたすら歳出カットに走る地方政府の発行する債券の方が市場では高い評価を受けるということもありうるのだ。行政評価、住民の声を吸い上げるメカニズム、国によるチェックなど、多様なガバナンス機能との連携の中で地方債の市場規律を捉える必要がある。

伊藤元重 (いとう・もとしげ)  
 東京大学経済学部卒。米国ロチェスター大学Ph.D。  
 専攻は国際経済学、流通論。1993年東京大学経済学部  
 教授、96年同大学大学院経済学研究科教授、現在に至る。  
 2006年2月よりNIRA理事長。最新著書は『キーワードで読み解く経済』[2008] NTT出版。



# 地方債をめぐる最近の動向

慶應義塾大学 経済学部 准教授 土居丈朗

## 地方財政健全化法の影響

最近、地方債に関するニュースは事欠かない。2006年度に北海道夕張市が財政再建団体になったり、自治体の中で格付会社から依頼格付けを取得する動きが始まったり、2007年末に大阪府が不適切に府債を借り換えていたことが発覚したり、そして地方財政健全化法（後述）が今年度決算から適用されることとなり、全国的に自らの財政状況の再確認が進んでいる。中長期的な流れから言えば、これまでの地方債は、郵貯や年金積立金を使った財政投融资から借りるものが圧倒的に多かったが、2001年の改革で財政投融资からの融資が減少したのを受け、民間金融機関による借入に振り替わっている。

さらに最近では、昨年6月に成立した地方財政健全化法の適用が今年度決算から始まることを受けた動きがある。地方財政健全化法では、「夕張ショック」の反省を踏まえ、外郭団体などに隠した借金の残高や返済を監視対象として、より厳格に財政破綻を未然に防ごうとしている（表参照）。これまでは、自治体の代表的会計である普通会計だけの収支をきれいにしていればお咎めなしだったのが、そうはいかなくなった。

決算を締めてから対応するのでは遅い。予算段階から、不健全な経営状態にある公立病院や公共施設、赤字垂れ流しの第三セクターなどをどう立て直すかが問われている。借金はできるだけ減らす必要があるのだ。さもなくば、2008年度決算が公表

されたとき、その自治体は地方財政健全化法に基づく厳しい「財政再建」を強いられることとなる。

税収が少ない自治体では、苦しい財政状況の中、不要不急の支出を削減したり、手を広げすぎた公営事業などを店仕舞いしたりするしかなく、あまり選択の余地はない。増税や利用料引上げなどもあり得るだろうが、人口が少なれば大きな収入源にならない。そんな地方部の自治体であっても、従来からの指定金融機関（多くは地方銀行）が、これまで通り自治体に貸し出し続ける向きが強い。地方自治体への貸出しは、金利が国債の利回りよりも高く、総務省が公言する「暗黙の政府保証」により債務不履行にならないとされているから、うまみがある。国が自治体の債務を、法的に保証しているわけではないが、補助金などを使って債務不履行にならないように統制している、とみているのである。

しかし、「暗黙の政府保証」をいつまでも従来通り続けられる状況ではない。国の財政再建は不可避で、自治体を過保護に守る財政的余裕はない。それとは別に、地方分権改革も進行中である。自治体は、国からの依存を断つことを求められている。

他方、都市部の自治体では、近年での税収増の追い風を受けて、先手を打って借金を減らしたり、お金の借り方を工夫したりしている。自治体の資金調達で二極化ともいえる動きが顕著になりつつある。そうした先駆的な自治体に対しては、メガバ

	定義(概要)	早期健全化基準		財政再生基準	
		都道府県	市町村	都道府県	市町村
実質赤字比率	$\frac{\text{一般会計等の実質赤字額 (注1)}}{\text{標準財政規模 (注2)}}$	3.75%	11.25 ~15%	5%	20%
連結実質赤字比率	$\frac{\text{全会計を対象とした実質赤字額等}}{\text{標準財政規模}}$	8.75%	16.25 ~20%	15% (注3)	30% (注3)
実質公債費比率 ※右記の3か年平均	$\frac{\text{地方債元利償還金等} - \text{元利償還等に充てられる特定財源} - \text{元利償還金等に係る標準財政規模}}{\text{元利償還金等に係る標準財政需要算入額}}$	25%		35%	
将来負担比率	$\frac{\text{地方債現在高} + \text{債務負担行為等に基づく将来の支出予定額等} - \text{地方債現在高等に係る標準財政需要算入見込額等}}{\text{標準財政規模} - \text{元利償還金等に係る標準財政需要算入額}}$	400%	350%		

(注1) 実質赤字額 = 歳入決算総額 - 歳出決算総額 - 翌年度へ繰り越すべき財源 (注2) 標準財政規模 = 標準税収入等 + 普通交付税額 (注3) 連結実質赤字比率に係る財政再生基準は、当初3年間、基準を表記載の値より10%~5%引き上げ。

ンクや外資系金融機関がビジネスチャンスとして待ち構えている。金融のグローバル化、自由化の波は、地方債にも確実に押し寄せている。

## 依頼格付けの効果

さらに、自治体の中には、民間の格付会社から審査料を払って依頼格付けを取得するところが急増している。これまで、自治体関係者の中には、なぜ住民でも政府機関でもない民間の格付会社から、自らの財政運営について評価を受けなければならないのか、と批判的だった。「暗黙の政府保証」も手伝って、債務不履行がないように国が助けてくれるのだから、格付けなど無意味だとさえ公言してはばからなかった。ところが、時代は変わったのである。

確かに、依頼格付けを取ったからといって今すぐ他の自治体より顕著に低い金利で借りられるほどの利点はまだないだろう。しかし、真に必要となったときに慌てて格付けを取るのではなく、格付会社からの評価を長年にわたり受け続けて信頼関係を構築した方が、必要なときにその効果が大きく発揮できよう。日本国債の金利が2%を下回る今日では、格付けがあることで低くなる金利は小さいが、いつまでもこんな低い金利が続くはずがない。将来日本経済が正常化して、国債金利が4%前後になれば、地方債金利は平均的にみて6%前後になっても不思議ではない。そのとき、格付けによって0.5%でも低くなれば、その利点は明白になるだろう。

自治体間で金利差が出ることを歓迎しない向きもあろう。しかし、ここで強調したいのは、財政運営が不健全だった自治体が高い金利でしか借りられなくなるということより、財政運営を健全にする努力をした自治体が高い金利で借りられる形で報われることである。目下、いわば護送船団方式のように、財政状況が異なる自治体でも金利差がさほどない状態である。このまま特に健全化努力を促すことでもしなければ、大半の自治体は、この護送船団の中で、さほど高い金利でもない形で漫然と借金を続け、財政はなかなか健全化しないだろう。民間金融機関側も、多少不健全な財政運営の自治体だとしても、さほど高い金利をつける誘因は出てこないだろう。

しかし、財政状況のよい自治体は、依頼格付けを取らないまでも、地方財政健全化法で用いられる新指標をも活用して、健全な財政運営をPRして、民間金融機関との間で信頼を醸成して、より低利で資金調達ができるようになるだろう。また、前述のように、我が国の自治体向け貸出しへの新規参入が起こっており、そうした金融機関からは、自治体側の金利負担軽減の

望みに応える用意がある。こうして、護送船団の中から、健全な財政運営をする自治体が、より低い金利を求めて、一つ二つと次第に逸脱してゆくはずである。その筆頭格は東京都や横浜市あたりだろう。その上、こうした動きを、旧態依然として止めようとしても、無理だし百害あって一利なしである。地方分権の流れ、金融の国際化、自由化の流れを踏まえれば、こうした自治体の資金調達をめぐる護送船団の解体は、歓迎されるべきなのである。そして、自治体の「借り手意識」の芽生えは重要で、今後さらに育てゆく制度改革が必要だ。

## 「暗黙の政府保証」を越えて

従来の地方債は、「暗黙の政府保証」の下で、財政力の格差が極力金利に反映しないようにしてきたから、多少不健全な財政運営をしてもあまり高金利にならず、また国も自治体の返済財源を与えるべく手厚くお金を配ってきた。これが自治体の「借り手意識」を希薄にしていた。これでは、財政運営に対して、債権者による負債からの規律付けは働かない。

自治体の行財政運営は、住民による民主主義を通じた規律付け、行政機構の内部統制による規律付けが重んじられてきたが、それだけで地方財政が健全に行われてきたとは言いがたい。特に、我が国の自治体においては、首長と議会は独立して選挙を行う二元代表制でありながら、民主主義を通じた規律付けがとても強いとは断言できない。そう考えれば、民主主義による規律付けや、行政の内部統制による規律付けに並んで、債権者による負債からの規律付けを、三本目の柱として今後より一層活用することが求められよう。

今後は、多様な金融手法の導入で自治体が背負う負債のリスクを分散することが期待できよう。地方債の年限の多様化や、銀行借り入れでも金利スワップやシンジケートローンの活用など民間で使われている洗練された手法が、取り入れられ始めている。他方、町村など小規模な自治体は、分権改革と並行して、過剰な債務を背負わなくて済むよう公共事業の権限を県など広域自治体に移譲する必要もあろう。そうすることで、自治体は大小を問わず、身の丈にあった債務を適切に負い、過剰な返済負担を住民に課さないようにできる。最近の変化の吉兆を生かしてほしい。

土居丈朗（どい・たけろう）

大阪大学経済学部卒。1999年東京大学博士（経済学）取得。専攻は公共経済学、財政学。2002年より現職。著書に『三位一体改革ここが問題だ』[2004] 東洋経済新報社、『地方債改革の経済学』[2007] 日本経済新聞出版社、等多数。

## 地方債制度の問題点と改革の方向

関西学院大学 経済学部 教授 林 宜嗣

### 地方財政危機と地方債

2007年3月、夕張市が財政再建団体に転落し、自治体関係者に大きなショックを与えた。いわゆる「夕張ショック」である。このままでは多くの自治体が同じ道をたどる。「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」はこうした危機感を背景として成立した。同法は財政破たんを未然に防ぐため、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健全化判断比率を用いてチェックし、「早期健全化」と「財政再生」の2段階で自治体の財政悪化を防止する仕組みを規定している。

なぜ、これほどまでに地方財政は悪化したのだろうか。原因は複合的だが、地方債という財源調達手段の存在によることも大きい。地方債の累増が公債費という形で財政を圧迫することはもちろんだが、元利償還の地方交付税による後年度措置、将来世代への負担のつけ回しなど、予算編成時のモラル・ハザードが地方債によって発生し、財政支出の膨張につながっていることは疑いない。

2005年度における地方債の発行額と現在高を内容別に見ると、最も大きな割合を占めているのは一般単独事業債であり、発行総額の30.8%に上っている。1960年度から65年度の平均では、一般単独事業債は全体の17.3%にすぎなかったことを考えると、大幅な増加だ。このことは、社会経済の成熟化とともに自治体がナショナル・ミニマムを超える行政を実施したり、地域独自の施策を展開していくという時代の流れを反映したものと考えられる。

しかし、単独事業債急増の理由をこれだけで説明することはできない。1990年代の前半、バブル崩壊後の経済を立て直すため、数次に及ぶ経済対策の役割を地方の単独事業が担ったことも増加の原因である。財政危機下、地方に景気対策を委ねたいと考える国と、地方交付税でみてもらえるなら事業を拡大したいという自治体の思惑とが一致したことが今日の地方財政危機を招いている。

### 予算制約と地方債

地方自治法第2条は、「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で

最大の効果を挙げるようにしなければならない」と定めている。

経済学的に考えると、この条文は2つの意味を含んでいる。第1は行政サービスの生産効率に関するものであり、自治体は地域目標を達成するうえで、最も効果的かつ効率的な方法を追及しなければならないということである（最少の経費）。第2は予算配分のあり方に関するものであり、自治体は住民のニーズに合った行政サービスを提供しなければならないということである（最大の効果）。これは自治体を企業と同じ「生産主体」として認識すべきことを示している。すなわち自治体経営の考え方である。

しかし、自治体と民間企業との間には大きな相違点があることも認識しなくてはならない。民間企業が完全な生産主体であるのに対して、自治体は住民から与えられた財源という「予算制約」の中で、行政サービスを効率的に、住民ニーズにあった形で提供するという、消費主体と生産主体の両方の性格をあわせ持つということである。

もちろん、自治体が住民福祉を最大にするという意味で財政支出の最適規模を実現することができれば、税負担を行政サービスの価格ととらえ、住民が行政サービスを最も望ましい量だけ購入することになり、自治体は企業と同じ生産主体となりうる。しかし日本の場合、税負担が標準税率として決まり、それにあわせて歳出を決定するという仕組みになっていることから、消費主体としての性格を持つとみなすべきであろう。したがって、自治体は税を中心とした収入の範囲内で予算を編成することになる。しかし、実際には予算制約を無視し、「身の丈」に合わない支出を行ったことが現在の財政危機を招いた。

本来、地方財政の運営は各自治体の自己責任の下で行われるべきものである。しかし日本の場合、①地方財政の役割がきわめて大きく、財政破綻は市民生活に多大の影響を与えること、②自治体が国から独立した形で行政を行っているのではなく、国が支出と財源調達の両面で地方に大きく関与していることから、地方債の発行に関して規律を強化する必要性は大きい。とくに、2000年の地方分権一括法施行によって、地方債の発行が許可制から協議制に改められ、起債における地方の自由度が高まっただけに、自治体の財政規律確保の重要性は大きくなってきている。

## 市場による規律確保

地方債の資金は、1951年度までは全額政府資金であったが、翌52年度以降、民間資金が導入された。右の表は地方債資金内訳の推移を示したものである。地方債資金の中心を占めてきた政府資金は、地方債の引き受け余力が減退したことや財政投融资制度改革によってそのシェアを大きく低下させ、代わって民間資金（市中銀行等の引き受けと市場公募債）が大きな受け皿となっている。また、2007年の郵政民営化によって、これまで巨額の地方債を引き受けていた郵貯・簡保が政府資金から姿を消すことになるため、民間資金の役割はさらに大きくなる。

政府資金を中心としたかつての地方債制度は地域間再分配的な色合いを持たせることで、財政力の弱い自治体にも資金を提供できるという特徴を持つ反面、市場を通ずる資金の効率的な地域配分を損なうというデメリットがあった。また、市場によるチェックが行われないために、自治体が自発的に行財政運営を改善するというインセンティブが損なわれるという問題も指摘されていた。

現在、地方債における市場化が本格的に進もうとしている。財政状況の悪い自治体は、資金の貸し手に対してリスク・プレミアムを上乗せした金利を支払う必要が生じたり、場合によっては地方債の引き受けを拒否される可能性すらある。地方債の発行に関して「市場による規律」が強まるのである。市場において取引が望ましい結果をもたらすためには、市場に参加する者（供給者と需要者）が正しい情報を持つことが前提となる。地方債市場が自治体の財政規律確保につながるためには、資金の供給者に対する自治体財政情報の的確な開示が不可欠である。

総務省に設置された新地方公会計制度研究会の「新地方公会計制度研究会報告書」（2006年5月）は、公会計制度整備の目的を、①資産・債務管理、②費用管理、③財務情報のわかりやすい開示、④政策評価・予算編成・決算分析との関係付け、⑤地方議会における予算・決算審議での利用とし、貸借対照表・行政コスト計算書・純資産変動計算書・資金収支計算書の4つからなる財務書類の作成を自治体に求めた。

なお、自治体全体の財政状態を明らかにするために、これらの財務書類は普通会計や各地方公営企業が単体で作成するだけでなく、地方独立行政法人、一部事務組合・広域連合、地方三公社（土地開発公社、住宅供給公社、地方道路公社）、第三セクター（商法・民法法人）等の団体を連結したものも作成することになっている。こうした財政情報の開示は自治体の財政規律を強化するうえで役立つであろう。

## 財政規律確保における政治の役割

たしかに、市場を通じた財政規律の強化は重要である。しかし、税源が豊かで税収が多い自治体は、かりに無駄な財政支出

	1985		1995		2005	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
政府資金	26,636	59.2	63,460	37.4	34,394	33.1
公営企業金融公庫	3,500	7.8	8,510	5.0	2,928	2.8
民間資金等	13,397	29.8	93,954	55.3	65,710	63.3
市場公募	3,934	8.7	12,915	7.6	29,250	28.2
市中銀行等	8,273	18.4	78,808	46.4	35,034	33.8
共済等	1,190	2.6	2,231	1.3	1,425	1.4
その他	1,462	3.2	3,860	2.3	731	0.7
合 計	44,996	100.0	169,785	100.0	103,763	100.0

資料) 総務省「地方財政白書」

を行っていたとしても財務状況は良好かもしれない。税収が少なくても、自治体が仕事をしなければ財務状況は良くなるだろう。つまり、財政収支バランスという財務状況は、予算制約にかかわるものであって、生産主体としての「最少の経費で最大の効果」を担保するものではないのである。ところが、民間は、資金の回収不能に陥るリスクが小さく、資金供給によって利益が得られるなら、自治体がかかりに非効率な行政を行っていたとしても、それが将来の返済能力を喪失させるという予測がないかぎり資金提供を行うだろう。

自治体にとって重要なのは、地方債を財源とする社会資本が「住民にとって必要不可欠なのか」、「最少の経費で最大の効果をあげているか」ということである。市場によるテストは財政制約を重視した財政規律を確保するものにすぎず、地方財政運営の効率化にとって第一歩にすぎない。地方財政運営の最適化を実現するには、地方債発行に関する政治による規律強化が不可欠なのである。

だが、政治によるテストも不十分な場合がある。社会資本整備の財源を借金で賄うのは、その便益を享受する将来世代にも負担してもらうという「利用時払いの原則」(pay as you use principle) を満たすためであると一般に考えられている。しかし、ここで注意しなくてはならないのは、社会資本の整備を行うかどうかの決定に将来世代は参加できないということである。将来世代にとって不必要な社会資本が借金で賄われるとなると、将来世代には負担のみが残ることになる。したがって、地方債の発行には、社会経済情勢や地域の将来を展望した決定が必要なのである。

地方債はモラル・ハザードをおこしやすいだけに、財政規律の強化と最少の経費で最大の効果をあげるためのシステムがともに必要である。その意味でも、行政評価と地方債発行のルール化をセットとしたシステム構築が求められている。

林 宜嗣 (はやし・よしつぐ)

1978年関西学院大学大学院経済学研究科博士課程修了。関西学院大学経済学部助手を経て、1988年より同教授、現在に至る。著書に、『都市問題の経済学』（日本経済新聞社）、『新・地方分権の経済学』（日本評論社）、『財政危機の経済学』（日本評論社）他多数。政府税制調査会委員、地方制度調査会委員、国土審議会委員他を務める。

## 地方財政の現状と地方債制度

総合研究開発機構（NIRA）リサーチフェロー 比嘉正茂

わが国の地方債は、自治体の財源調達という面から重要な役割を果たしてきた。しかしその一方で、約140兆円にもぼる地方債の累増が今日の地方財政に深刻な影響を与えている。本稿ではわが国の地方債について法的根拠とその役割を整理し、その後地方債の今後の課題を考えてみたい。

### 地方債の法的根拠

地方債は、地方公共団体（以下、地方自治体という）が財政上必要な資金を外部調達するために負担する債務で、その返済は一会計年度を越えて行われる。わが国では地方自治法において、地方債の発行が認められている（地方自治法230条）。また、地方財政法では、「地方公共団体の歳出は、地方債以外の歳入をもってその財源としなければならない（地方財政法第5条）」とされているものの（非募債主義）、ただし書きとして、①公営企業に要する経費、②出資金・貸付金の財源、③地方債の借り換えのための財源、④災害復旧等に要する経費、⑤公共施設・公用施設の建設の財源、以上の5つの場合には地方債をもって財源とすることができるとされている。また、上述のただし書き以外にも、地方税の減収を補てんするための起債（減収補てん債）や、重要な施策を促進するための起債などが

「特例法」によって認められている。

地方自治体が地方債を発行する際には、これまで総務大臣または都道府県知事の許可が必要とされていた。しかし、地方分権の流れの中で、こうした地方債発行の「許可制」が廃止され、2006年度からは「協議制（事前に総務大臣に協議を行えば地方債が発行できる制度）」へと制度変更が行われた。

### 地方債の機能

地方債が持つ機能には、次のようなものがある。第1には、「負担の世代間公平」を調整する機能である。公共施設等の建設に関わる事業は、その事業の便益が将来世代にも及ぶことになるため、このような事業の負担を現世代の住民のみに求めるのは「公平性」という観点から望ましくない。したがって、こうした事業については地方債をその財源とし、元利償還というかたちで将来世代へも負担を分散させることで“世代間の公平性”が担保される（利用時支払の原則）。第2には「財政支出と財政収入の年度間調整」を行う機能である。公共施設の建設や災害復旧事業など単年度の一般財源で賄うことができない事業については、地方債をその財源として元利償還という形式をとることによって、財政負担を後年度に分散させることができる。第3には

「地方財源不足対策」としての地方債の活用である。減税による財政収入の不足や災害に伴う復旧事業の実施など、一時的に財政収入が不足する場合には、地方債を発行し、財源を確保することで効率的な財政運営が可能となる。

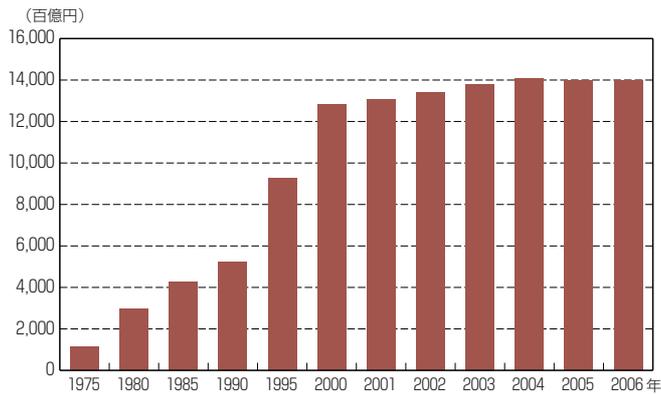
### 形骸化する非募債主義 —地方債の累増—

上述したように、わが国の地方財政は建前上、非募債主義（地方公共団体の歳出は地方債以外をもってその財源とする）を原則としている。しかし実際は、地方財政の恒常的な財源不足を補うための起債や経済対策のための起債が頻繁に行われてきた。

図表1は地方債現在高の推移である。1975年に約11兆円であった地方債現在高は、その後急激に増加し2006年では約139兆円となっている。こうした地方債累増の背景には、地方税の落ち込みや減税による地方税財源の減収を補てんするために「減税補てん債」や「減収補てん債」が幾度となく発行されてきたこと、そしてバブル崩壊後の国の経済対策の一翼を地方が担い、地方債を財源調達の手段として公共事業を積極的に実施してきたことがある。

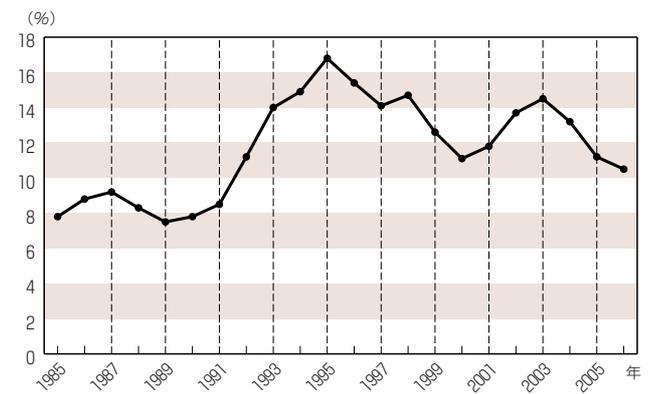
地方債の累増は当然、地方財政の地方債への依存度を高めることになる。図表

◆図表1 地方債現在高の推移



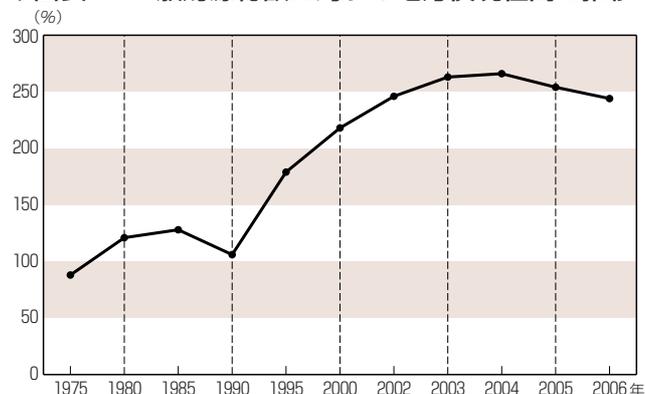
資料：総務省「地方財政白書」

◆図表2 地方債依存度の推移



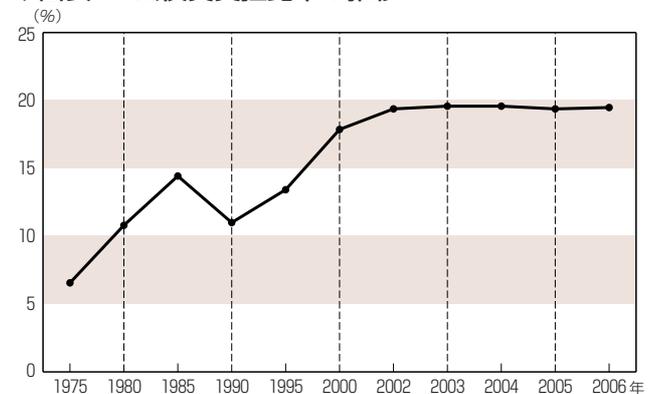
資料：総務省「地方財政白書」

◆図表3 一般財源総額に対する地方債現在高の推移



資料：総務省「地方財政統計年報」

◆図表4 公債費負担比率の推移



資料：総務省「地方財政統計年報」

2は地方債依存度（歳入に占める地方債の割合）の推移である。1990年代以降は地方債依存度が10%を超える水準で推移しており、とりわけバブル経済が崩壊した90年代初めから中頃にかけては、国の経済対策の影響を受けて歳入の15～17%を地方債で賄っていたことがわかる。近年は地方債依存度が低下傾向を示してい

るものの、それでも2006年の地方債依存度は10.5%となっている。

このように、わが国の地方債は非募債主義という原則を掲げつつも、実際はその理念からかけ離れて地方の財源不足対策や国の経済対策として積極的に用いられてきたというのが実情である。

### 悪化する地方財政 —地方財政の硬直化—

地方の財源不足や国の景気対策に対応するために地方債が発行されてきた結果、今日の地方財政は極めて厳しい状況にある。

図表3は一般財源総額に対する地方債現在高の割合の推移である。1970年代に

対一般財源比88%であったものが、その後上昇し90年代中頃には150%を超え、さらに2000年には200%を超える水準となった。近年はその値が低下傾向を示しているものの、依然として対一般財源費244%（2006年）と極めて高い水準である。そしてこうした地方債の累増によって、地方財政構造は硬直化が進んでいる。財政構造の弾力性を判断する指標である公債費負担比率<sup>※1</sup>をみると（図表4）、90年代以降、多額の地方債発行によって公債費負担比率が急激に上昇し、2000年以降は18~19%と高い水準で推移している。一般的に公債費負担比率20%が財政運営上危険ラインとされており、わが国の地方財政構造はその危険ラインに近い水準にある。公債費は義務的経費<sup>※2</sup>の中でも特に弾力性に乏しい経費であることから、こうした公債費負担比率を引き下げる努力をしていくことが、柔軟な財政運営を行ううえでも不可欠である。

### 地方債制度の課題 – 国と地方の政府間財政関係の再構築 –

地方財政悪化の要因の一つとして地方債制度の問題を指摘する声は多い。本稿のデータでも地方債の累増が地方財政に深刻な影響を与えていることが示されている。ただ、こうした地方債の問題は、地方自治体の財政運営能力だけに問題が

あるのではない。本来、地方債は地方自治体の自己責任のもとで、みずからの財政力に応じて起債されるべきものである。しかし実際は「地方債の償還に関する地方交付税措置<sup>※3</sup>」にみられるように、中央政府による「暗黙の政府保証」が地方自治体の「借り手意識」を希薄にさせてきたことも事実であり、こうした国（中央）と地方の財政関係の問題が地方債の累増をもたらしたことも否定できない。したがって、地方債の問題を解決していくためには、地方債制度の変更だけにとどまらず、「国と地方の財政関係」も含めたわが国の財政制度全体の枠組みをしっかりと考えていく必要がある。その意味でも、国（中央政府）と地方（地方政府）の役割分担を明確にし、その役割分担に応じた税財源を国と地方が持てるような仕組みを整えていくことが重要である。

地方分権の流れの中で、地方自治体の自主性を高めつつ、その責任を強化しようという動きが強まっている。地方債発行に関する「許可制」から「協議制」への制度変更も地方分権の流れを反映したものであろう。こうした動きは、地方自治体の自主性を高めるうえで評価されるべきである。しかし、田中（2003）が指摘するように、「確固たる地方債の元利償還の財源基盤が地方公共団体に与えら

れてはじめて、起債の自由化も現実性をもってくる」のである。地方自治体が自己責任のもとで、みずからの財政力に応じた適切な起債を行うためにも、地方の財源の強化ならびに地方への権限の移譲を進めていくことが重要である。

※1：公債費充当一般財源（一般財源総額に占める地方債の元利償還金等の公債費に充当された一般財源）が一般財源総額に占める割合。

※2：地方公共団体の歳出のうち、任意に削減できない極めて硬直性が強い経費で、人件費や扶助費、公債費から成っている。

※3：地方債の元利償還金について、地方交付税の基準財政需要額に全額または一部組み入れること。これにより、地方自治体は地方債の償還金を地方交付税で賄うことができる。

#### 【参考文献】

田中信孝、2003年、「地方債とその多様化」（林健久編『地方財政読本』第7章）、東洋経済新報社。

比嘉正茂（ひが・まさしげ）

2005年明治大学大学院政治経済学研究科博士後期課程修了、博士（経済学）。明治大学政治経済学部助手を経て、2005年NIRA研究員、07年より現職。専攻は地域経済学、日本経済論。東京電機大学非常勤講師、日本女子大学非常勤講師。沖縄国際大学産業総合研究所特別研究員。

# 政策研究の最前線

## 公的政策情報を読み解く：将来推計、将来予測を理解するためのヒント

総合研究開発機構（NIRA）リサーチフェロー 辻 明子

### はじめに

政策に関する重要な政策情報の一つとして、将来予測、将来推計がある。政府の公式な計算結果も日々産出されている。日本政府による、あるいは日本政府公認の定期的な将来推計結果としては、社会科学の分野では、人口、労働力人口、世帯、医療費、社会保障費に関するものなどがある。

以下では、政府の行っている「将来」についての推計情報を読み解く際のヒントについて、みていこう。

### 1. 計算の目的は何か

政策情報の産出という推計計算には、何らかの目的がある。特に、計算結果（アウトプット）の活用が想定されているかどうか、つまりアウトカムまで想定した推計計算行為か、想定されている場合それが何か理解できると望ましい。

また、推計情報の利用者が誰かについても認識したい情報だ。政府の公式見解として用いられる推計情報は、広く公表されるものであるが、政策の前提情報となっている場合も多い。情報産出者と情報利用者（政策担当者）との関係を認識する、すなわち、推計のコア・アクターを同定すると、推計情報の目的が見えてくる。

### 2. アカウンタビリティと信頼性は十分か

アカウンタビリティの向上が政策立案に対してより一層必要とされているが、公的部門の政策立案に活用される推計情報についても同様である。アカウンタビリティの確保、アカウンタビリティの向上可能性の有無は、推計情報の信頼性に関わる事柄である。

この場合、行為者が誰か（情報産出の出自）、その情報が産

出されるプロセス、第三者の検証可能性、カウンターパートの有無によって推計結果の信頼性が異なってくる。

なかでも情報産出プロセスと第三者の検証可能性はポイントとなる。情報産出の過程として、審議会資料等が公開されているかどうか、公開されている場合どういったメンバーと頻度によるものか、そこでの議論は十分に行われているか検討することにより見えてくることは多い。

また、第三者の検証可能性では、計算のために用いられた政策情報の種類とその公表のあり方（特にアンケート調査などの個票公開の有無）についても留意が必要だ。

### 3. 計算手法とフレーミングについての理解

将来推計の計算手法は、課題に対するフレーミングに左右される。何らかの現象が起きているとき、その原因をどう考えるかという問題設定の観点（フレーミング）が意識・無意識にかかわらず存在している。別の言い方をすれば、推計の手法によって、問題可能性と想定される原因が規定されてしまう。例えば推計手法について主軸となるモデルを切り替えるなら、これらはフレーミングの変更を図っていることを認識しなくてはならない。政府の推計計算行為に対する審議会などでのモデル変更の提案があるが、フレーミング問題を理解したうえでの検討が望ましい。

### 4. シナリオが将来推計の最大のポイント

将来推計の計算が公表されるとその結果ばかりが着目される。しかしながらまず注目すべき事柄は、将来推計計算の結果より、むしろ、計算の前提となった「仮定値」「シナリオ」だ。こういった前提に立っているものなのか、それが説得的な根拠

のあるものかが重要だ。

シナリオを複数設定するなど、幅を持たせることもよく使われる方法だ。この場合、どうして複数設定しているのか、その幅の傾斜のあり方も含め、参考事例（過去や諸外国の方法との比較）を参考に考えると推計結果の位置づけが見えてくる。

また、異なる分野の仮定の重要性についても考える必要がある。例えば、将来推計人口については、人口変動の基本要素である、出生、死亡、国際人口移動について仮定値をおいている。このうち、出生率について注目されることが多いが、死亡や移動についても負けず劣らず重要だ。出生よりも死亡や国際人口移動についての仮定の方が重要な意味を持つ政策も少なくない。このように、異なる分野の仮定について目配りし、重要なものはどれか考えることが正確な理解につながる。

## 5. 結果と精度をどこまで求めるか

将来推計結果は、ある一定の前提・仮定に基づいて描いた将来の姿である。その姿（予測）と現実（実績）とは乖離することが多い。これに対する評価は、将来推計結果を「前提付きのフィクションと理解するかどうか」にかかっている。これは、情報産出者、情報利用者（政策担当者、一般国民）の間で、コンセンサスが得られていることが望ましい。少なくとも、情報産出者と政策担当者間で齟齬がある場合は、政策結果の責任の所在を曖昧にしかねない。

また、予測と実績の乖離状態については、過去の十分な検証（特に想定された事柄であったのか想定以外のこと起きたのか）とフィードバックが行われるべきだ。検証行為は推計計算行為者が行うのではなく、第三者によって行われることが、よ

り高い信頼につながるだろう。

また、特に重要な推計結果に関しては、どの程度の政策費用を投入した計算作業なのか、簡便なものなのかも視野に入れるべきだ。その計算を行うために投入された資源（推計に要した時間、人員数、予算など）について情報を入手することは難しいが、推計結果そのものの検証（予測と実績との乖離）とは別に、事業としての推計計算行為をどう評価するか考える必要がある。

これは推計の精度にも関わる。精度は、投入資源によって左右される面もあるからだ。例えば、ある推計結果の精度に問題がある場合の簡便な改善方法としては、推計手法を増やして結果を出す、第三者に推計計算行為を追加的に発注するなどあげることができるが、どの程度の政策資源（お金と人と時間）が確保されるのかによってこうした方法を採用するかどうか決まってしまう。

## おわりに

ここまで、推計情報を読み解く際のヒントについて述べたが、計算の前提となった「仮定値」「シナリオ」が重要であることを今一度指摘しておきたい。仮定・シナリオ設定の仕方について、十分理解せず、結果を評価する・活用することはほとんど意味がなく、ミスリーディング・誤用につながる危険な行為と認識すべきだろう。

辻 明子（つじ・あきこ）

2001年早稲田大学大学院人間科学研究科博士課程修了。博士（人間科学）。早稲田大学人間科学部助手を経て2007年より現職。専門分野は社会学、人口学。

### 〈NIRAホームページ〉

NIRA政策レビューのバックナンバーをはじめ、NIRAの諸活動を紹介するホームページをご利用ください。  
<http://www.nira.or.jp/index.html>

2008年5月30日発行 ©財団法人総合研究開発機構

**NIRA** 総合研究開発機構  
National Institute for Research Advancement

編集発行人：伊藤元重 NIRA理事長  
編集主幹：加藤裕己 東京経済大学教授

〒150-6034 東京都渋谷区恵比寿4-20-3  
恵比寿ガーデンプレイスタワー34階  
電話 03-5448-1735 FAX 03-5448-1744  
e-mail: info@nira.or.jp <http://www.nira.or.jp/>

**R100**  
国産品の100%採用を推進しています