

1

地方の財政 [11] 日本の地方債制度 [7.4]

別所俊一郎

日本の地方債制度

3

- **特定財源**としての地方債
 - 地方財政法第5条「地方公共団体の歳出は、地方債以外の歳入をもって、その財源としなくてはならない」
 - 「ただし、次に掲げる場合においては、地方債をもってその財源とすることができる」
 - 公営企業・出資金・貸付金
 - 借換え
 - 災害復旧費
 - 公共・公用施設の建設事業費
 - これらを適債事業という：**適債事業列挙主義**
- 特例法による地方債発行もある
 - 平成13(2001)年度以降、**臨時財政対策債**が発行されている
 - 臨時財政対策債の元利償還金は、全額が基準財政需要に算入される
 - 交付税で「措置」される

前回までのあらすじ

2

- 政府間財政移転の実際
 - 国庫支出金
 - 地方交付税交付金
 - 地方譲与税
- 国庫支出金
 - 特定補助金：財政外部性の内部化、ナショナルミニマムの保証
 - 所管官庁から地方政府へ
- 地方交付税交付金
 - 一般補助金：垂直的財政不均衡、税源の偏在の是正
 - マクロの決定：法定5税の一定割合 + 加算
 - ミクロの決定：基準財政需要と基準財政収入の差

地方債の分類

4

- 会計別
 - 一般会計分
 - 公共事業、公営住宅、災害復旧、防災減災、教育福祉施設等整備、一般単独事業、辺地および過疎対策、公共用地先行取得、行政改革推進、調整
 - 公営企業会計等分：上下水道、交通、電気ガス、港湾、病院、...
 - その他、特別会計分：借換債、臨時財政対策債、退職手当債
- 資金区分（数字は平成24年度地方債計画）
 - 公的資金：5.6兆円
 - 財政融資資金：3.6兆円
 - 地方公共団体金融機構資金：2.0兆円
 - 民間等資金：8.0兆円
 - 市場公募：4.4兆円
 - 銀行等引受：3.5兆円（証書借入、証券発行）

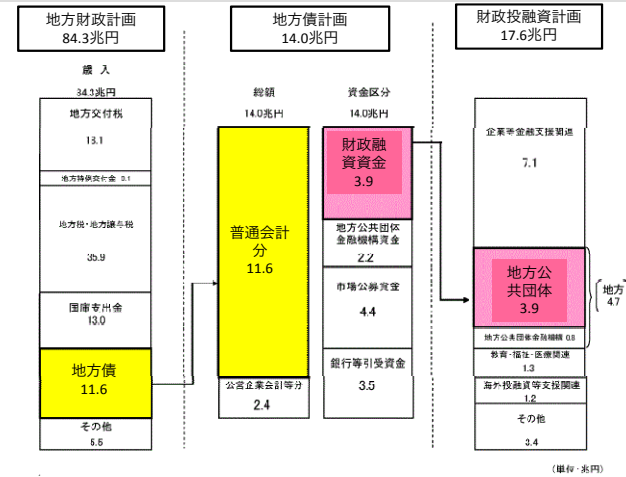
資金区分

5

- 地方公共団体金融機構資金
 - 政策金融改革により公営企業金融公庫が廃止され、地方公共団体金融機構が、全ての地方公共団体からの出資を受けて平成20年度に設立。
 - 地方公共団体に対して長期かつ低利の資金を融通するとともに、地方公共団体の資本市場からの資金調達に関して支援を行う
 - 平成21年度以降は、公営企業金融公庫と異なり、公営企業債に加え、広く一般会計債、臨時財政対策債も貸付対象
- 市場公募資金
 - 広く投資家に購入を募る方法により調達した資金
 - 個別発行と共同発行を実施：発行ロットを大型化し、発行コストの低減、安定的な調達等を図るため
 - 住民参加型市場公募地方債：平成14年3月以降地方債の個人消化及び公募化のため
- 銀行等引受資金
 - 金融機関等から、借入れ又は引受けの方法により調達

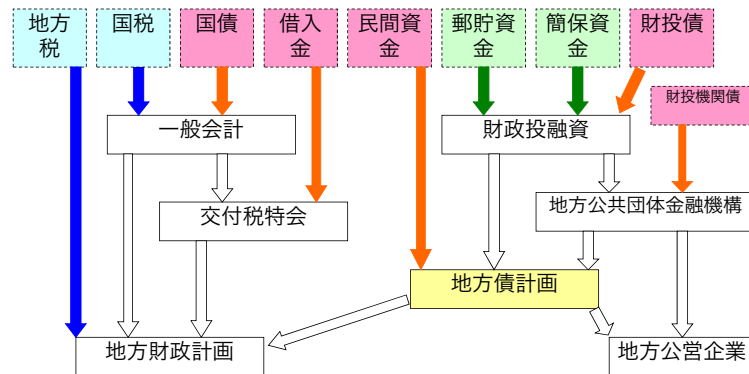
地方債、財投、地財計画 (平成24年度当初)

6



地方債計画とその他の会計

7



起債協議制度

8

1. 地方公共団体は、地方債を発行する場合には、都道府県・指定都市にあっては総務大臣、市町村・特別区等にあっては都道府県知事に協議しなければなりません。
2. 同意のある地方債に対する公的資金の充当地方公共団体は、協議において総務大臣又は都道府県知事が同意をした地方債についてのみ、公的資金を借り入れることができます。
 - 総務大臣は同意又は許可をしようとするときは、あらかじめ財務大臣と協議する
3. 同意のある地方債の元利償還金の地方財政計画への算入
 - 総務大臣又は都道府県知事が同意をした地方債についてのみ、その元利償還金が、地方財政計画に算入されます。
4. 同意のない地方債を発行する場合の議会報告総務大臣又は都道府県知事の同意を得ないで、地方債を発行する場合には、地方公共団体の長は、あらかじめ議会に報告しなければなりません。
5. 同意基準及び地方債計画
 - 総務大臣は、毎年度、協議における同意基準及び地方債計画を作成し公表します。

起債許可制度の見直しと例外

9

- 民間等資金債の起債にかかる協議は一部について不要
 - 地域の自主性及び自立性を高める観点から
 - 平成24(2012)年度から、**事前届出制**を導入
 - 財政が健全な団体：実質公債費比率が16%未満
- 一部の地方債発行には起債**許可**が必要
 - 赤字団体、実質公債費比率の高い団体、赤字公営企業等
 - 財政状況が悪い団体（次のスライド）
 - 地方債を発行する場合には、総務大臣又は都道府県知事の許可が必要
 - 標準税率未満団体
 - 十分に課税を行っていない団体
 - 公共施設等の建設事業（第5条第5号）の経費の財源とする地方債を発行する場合には、総務大臣又は都道府県知事の許可が必要

早期是正措置としての起債許可

10

- 財政状況が悪い地方政府は地方債の発行に**許可**が必要
 - 実質公債費比率が18%以上25%未満
 - 公債費負担適正化計画の策定を前提に一般的な許可基準による
 - 実質公債費比率が25%以上35%未満
 - 一般単独事業債等に係る起債ができない
 - 実質公債費比率が35%以上
 - 一般公共事業（災害関連事業を除く）、教育・福祉施設等整備事業等に係る起債ができない
 - 一定以上の実質赤字額を生じた地方公共団体
 - 都道府県・政令市及び標準財政規模500億円以上の市は標準財政規模の2.5%
 - 標準財政規模200億円以上の市町村は標準財政規模の5%
 - 標準財政規模50億円未満の市町村は標準財政規模の10%

$$\text{算式} = \frac{\text{「公債費相当額に充当した一般財源」} - \text{「普通交付税措置のある公債費相当額」}}{\text{「地方税+普通交付税」} - \text{「普通交付税措置のある公債費相当額」}}$$

かつての起債許可制度

11

- かつては、すべての地方債の発行に許可が必要
 - おおむね、今の制度の「同意」がすべて「**許可**」だった
- 趣旨
 - 地方公共団体の財政の健全化の確保
 - 資金需要の調整と資金の適正配分
 - 財源の適正配分
 - 地方債の発行の保証
 - 公的資金の貸付審査の一元化
- 方針
 - 有力団体への資金の偏重を防止し、資金調達力の弱い団体には長期低利の資金を重点的に配分
 - 地方交付税等の一般財源の配分方式等との関連付けを行いつつ、地方債の配分が行われる必要

発行事務の概要（市町村のばあい）

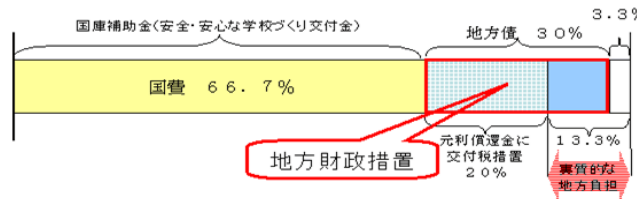
12

	都道府県	市町村	市町村議会
前年度			当初予算議決
今年度		事業着工	補正予算議決
		事業完了	
	起債許可	起債許可申請 起債許可書	
次年度	出納整理期間	地方債発行 事業費支払	決算報告

起債充当率

13

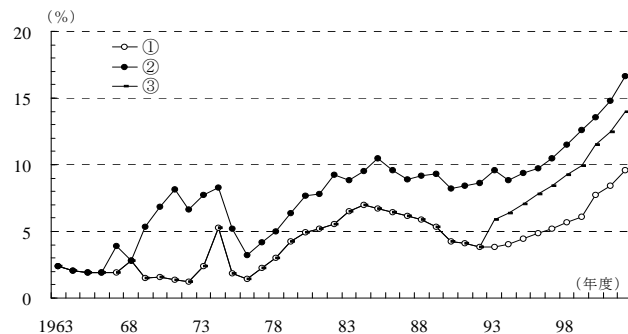
- 事業の費用のうち地方債で賄う部分の比率のこと
 - 総務省の「地方債充当率」で毎年度きめられる
 - 通常の地方債は**特定財源**であることに注意しよう
- 例：公立学校施設整備
 - 耐震補強事業（地震防災対策特別措置法における倒壊の危険性の高い建物の補強）の例 http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/zyosei/zitumu.htm#a004



補助金以外の地方政府が負担すべき額（補助裏）について、起債充当率が90%なので、地方債は全体の30%（=2/3 * 90%）まで発行できる。

交付税措置の 基準財政需要に対する比率

15



(資料) 自治省・総務省『地方交付税関係係数資料』各年版

(注) 基準財政需要額に対する、基準財政需要に計上された公債費の比率。

県・市町村合計。

①は、内訳のうち「その他の経費」のみを計上。

②は、①に、事業費補正による増額分を加えた。

③は、①に、事業費補正による増額分のうち、元利償還分のみを加えた。

地方債の交付税措置

14

- 交付税措置
 - 地方債の元利償還金の一部を基準財政需要に計上すること
 - 地方交付税交付金は基準財政需要と基準財政収入の差になるから、交付団体にとっては、基準財政需要に計上された分だけ交付税が増える
 - 地方交付税として国から地方へ移転が行われる
 - 事業の「価格」を下げることによって事業を推進する役割
- 2つの方法
 - 事業費補正
 - 地方債に関連する事業の単価を増やし、地方交付税を増やすこと
 - 地方債を発行して行う事業の**補正係数**を動かす
 - 「元利償還金」という項目を作る
 - 臨時財政対策債の元利償還金のケース
- 公立学校施設整備では、事業促進の手法が組合わされている
 - 国庫支出金、起債充当率の引上げ、地方債の交付税措置

地方政府の地方債についての認識

16

- 交付税によって「措置」されることが事前に決まっている地方債は別扱いされることがおおい。
- 例：松戸市「松戸市の財政状況」の記述
 - 一般会計市債残高のうち、国の政策的減税や地方財政対策により、地方税や地方交付税の振替財源的性格を有する地方債の借入残高の占める割合が増えています。
 - 減税補てん償は、恒久的な減税等による地方公共団体の減収額を埋めるために地方財政法の特例として発行される地方債。
 - 借入額（平成6～8年度及び10年度～18年度）300億4,390万円、平成23年度末現在高約109億円
 - ・臨時税収補てん償は、平成9年度において地方消費税が平年度化しないことに伴う影響を補てんするために地方財政法の特例として発行される地方債。
 - 借入額（平成9年度）22億680万円、平成23年度末現在高約9億円
 - 臨時財政対策債は、平成13年度の地方財政対策において措置された地方財源不足を補てんするために地方財政法の特例として発行される地方債で、地方交付税の振替財源的性格を持つ。
 - 借入額（平成13年度～23年度）約487億50万円、平成23年度末現在高約428億円
- これら市債の発行総額は約810億円となっており、平成23年度末の残高は約546億円で、これは一般会計市債残高の約61.1%を占めるものとなっています。

地方公共団体財政健全化法

17

- 地方公共団体の財政の健全化に関する法律
 - 地方公共団体の財政状況を統一的な指標で明らかにする
 - 財政の健全化や再生が必要な場合に迅速な対応を取る
- 以前は「地方財政再建促進特別措置法」

	旧再建法	財政健全化法
財政健全化の仕組み	財政再建団体の基準しかなく、早期是正を図る段階がない	財政再生基準の前段階として早期健全化基準を設け、自主的な改善努力による財政の早期健全化を促す
対象となる会計	一般会計を中心としており、公営企業や一部事務組合・第三セクターなどの経営状況は考慮されない	公社や第三セクターの負債や赤字についても明らかにし、地方公共団体の財政の全体像を浮き彫りに
財政状況を判断する方法	単年度の現金収支の指標のみで、ストック（負債等）の財政状況に課題があっても対象とならない	公社・三セク等を含めた実質的負債によるストック指標である将来負担比率を導入
情報開示	わかりやすい財政情報の開示や財政情報の正確性を担保する手段が不十分	監査委員の審査・議会報告・住民への公表を義務化して、情報開示を徹底
公営企業の経営	早期是正の機能なし	資金不足比率を用いた経営健全化の仕組みを設ける

地方財政健全化法：健全化判断比率

19

- **健全化判断比率**の公表等
 - 地方公共団体（都道府県、市町村及び特別区）は、毎年度、以下の健全化判断比率を監査委員の審査に付した上で、議会に報告し、公表しなければならない。
 - ① 実質赤字比率
 - 実質赤字=繰上充用額+支払繰延額+事業繰延額 ←地方債収入ではない
 - 一般会計の状況を表す
 - ② 連結実質赤字比率：全会計の実質赤字等の標準財政規模に対する比率
 - 一般会計・特別会計を含めた地方公共団体全体の状況を表す
 - ③ 実質公債費比率
 - 地方公共団体だけでなく、一部事務組合・広域連合を含めた状況を表す
 - ④ 将来負担比率
 - 公営企業・出資法人（地方公社・第三セクター）等を含めて普通会計が将来にわたって負担することになる実質的負債の状況を表す
 - ①～③は「再生判断比率」

財政再建制度（準用再建）

18

- 実質収支が一定水準を越えると適用
 - 地方議会の議決と総務大臣の承認が必要
 - 連邦破産法と異なり、**債務調整は想定されていない**
- 財政再建団体の状況
 - 制度創設昭和30年～50年：884（都道府県20，市町村864）
 - 昭和50年以降：
 - 福岡県豊前市，大分県竹田市，山形県米沢市，山口県下松市，福岡県行橋市，新潟県中条町，福岡県犀川町，三重県上野市，和歌山県高野口町，三重県紀伊長島町，愛媛県小田町，和歌山県広川町，福岡県金田町，福岡県方城町，福岡県香春町，福岡県赤池町，北海道夕張市
 - 夕張市は現在も財政再生団体

地方財政健全化法：早期健全化

20

- 財政**健全化**計画
 - 健全化判断比率のうちのいずれかが早期健全化基準以上の場合には、財政健全化計画を定めなければならない。
- 財政健全化計画の策定手続等
 - 財政健全化計画は、議会の議決を経て定め、速やかに公表する。
 - 財政健全化計画を定めている地方公共団体（財政健全化団体）は、毎年度、その実施状況を議会に報告し、公表する。
 - これらについては、総務大臣・都道府県知事への報告、総務大臣・都道府県知事による公表が義務づけられている。
- 国等の勧告
 - 財政健全化計画の実施状況を踏まえ、財政の早期健全化が著しく困難であると認められるときは、総務大臣又は都道府県知事は、必要な勧告をすることができる。

地方財政健全化法：財政再生

21

- 財政再生計画
 - 再生判断比率のいずれかが財政再生基準以上の場合には、財政再生計画を定めなければならない。
- 財政再生計画の策定手続、国の同意等
 - 財政再生計画は、議会の議決を経て定め、速やかに公表する。
 - 財政再生計画は、総務大臣に協議し、その同意を求めることができる。
 - 財政再生計画を定めている地方公共団体（財政再生団体）は、毎年度、その実施状況を議会に報告し、公表する。
 - これらについては、総務大臣への報告、総務大臣による公表が義務づけられている。
- 地方債の起債の制限
 - 再生判断比率のうちのいずれかが財政再生基準以上である地方公共団体は、財政再生計画に総務大臣の同意を得ている場合でなければ、災害復旧事業等を除き、地方債の起債ができない。

地方財政健全化法：公営企業、監査

23

- 公営企業の経営の健全化
 - 公営企業を経営する地方公共団体は、毎年度、公営企業ごとに資金不足比率を監査委員の審査に付した上で議会に報告し、公表する。これが経営健全化基準以上となった場合には、経営健全化計画を定めなければならない。
- 外部監査
 - 地方公共団体の長は、健全化判断比率のうちのいずれかが早期健全化基準以上となった場合等には、個別外部監査契約に基づく監査を求めなければならない。
- 施行期日等
 - 健全化判断比率の公表は平成19年度決算より、その他の義務付け規定については、地方公共団体の予算編成機会の付与等の観点から、平成20年度決算よりそれぞれ適用されている。

地方財政健全化法：財政再生

22

- 地方財政法第5条（地方債の制限）の特例
 - 財政再生計画に同意を得た財政再生団体は、収支不足額を振り替えるため、地方財政法第5条の規定にかかわらず、総務大臣の許可を受けて、償還年限が財政再生計画の計画期間内である地方債（再生振替特例債）を起こすことができる。
- 国の勧告、配慮等
 - 財政再生団体の財政の運営が計画に適合しないと認められる場合等においては、総務大臣は、予算の変更等必要な措置を勧告できる。
 - 再生振替特例債の資金に対する配慮等、財政再生計画の円滑な実施について国及び他の地方公共団体は適切な配慮を行う。

財政再生団体：夕張市（2007年財政再建計画書による）

24

- 経緯
 - 産炭地域として発展したが、昭和30年代後半以降炭鉱閉山が相次ぐ
 - 人口はピーク時の10.8万人から、現在1.3万3千人までに激減
 - 石炭産業に代わる観光振興、住宅や教育、福祉対策などに多額の財政支出
 - 財政悪化の進行
 - 人口の減少に伴い市税や地方交付税が大幅に減少
 - 産炭地域振興臨時措置法が2001年に失効
 - サービス水準の見直し、組織のスリム化、総人件費の抑制は不十分
 - 観光施設整備による公債費、第三セクターの運営に対する赤字補填の増大
 - 不適正な会計処理
 - 一時借入金を用いた会計間での年度をまたがる貸付、償還
 - 2002年3月、マウントレースイスキー場を26億円で買収（北海道新聞2006/09/02）
 - 北海道は、市債発行を申請した市に対し「財政負担が重過ぎる」と不許可
 - 市は、観光事業と無縁の公営企業・土地開発公社に買わせ、金融機関からの借入金を市が肩代わり返済する「ヤミ起債的行為」で急場をしのいだ。

財政再生団体：夕張市（2007年財政再建計画書による）

25

- 財政再建計画（現在は財政再生計画）
 - 平成18年度を基準として平成36年度まで
 - 市税は法令上の上限の税率を基本、使用料・手数料の引上げ
 - 職員削減（平成18年269人→平成22年103人）、一般職給与30%削減、特別職給与60%削減、物件費4割削減、補助金8割削減
 - 観光関連施設の売却または指定管理者制度による委託
 - 市立総合病院の老人保健施設を併設する有床の診療所への再編、指定管理者制度による公設民営化、南清水沢診療所の民営化
 - 中学校の統合（4校→1校）、小学校の統合（7校→1校）
 - 市民プール（4カ所）廃止
 - 図書館・美術館・養護老人ホーム廃止

財政再建と債務調整

26

- 地方財政健全化法は債務調整を想定していない
- が、第三セクターについては債務調整を含む処理も
 - 1999年9月：北海道・苫小牧東部開発(株)が特別清算
 - 2000年9月：青森県・むつ小川原開発(株)が特別清算
 - 2003年6月：(株)大阪ワールドトレードセンタービルディング・アジア太平洋トレードセンター(株)等が特定調停
 - 2006年5月：(株)東京レポートセンター・東京臨海副都心建設(株)・竹芝地域開発(株)の3社が民事再生手続の開始を東京地裁に申請
- 第三セクターの倒産
 - 地方公共団体や政府系金融機関の損失と負担が大きいことが多い
 - 政府系金融機関と地方公共団体の関係でみれば、実質的には地方債がデフォルトしたのと同じこと？