

地方債・交付税改革と道州制

宮脇 淳 著

第1部	講演「地方債・ 交付税改革と道州制」	05
1	地方分権改革の論点	05
2	破綻再生制度のあり方	08
3	求められる地方と 国の財政関係の明確化	14
4	諸外国の地方債や財政破綻再建制度	18
5	制度設計の方向性	22
第2部	質疑応答	38



この「ACADEMIA JURIS BOOKLET シリーズ」は、北海道大学大学院法学研究科附属高等法政教育研究センターが開催したシンポジウム・講演会等の内容を記録するものです。

本号には、二〇〇六年三月二十四日に北海道大学人文・社会科学総合教育研究棟W三〇一室で行われた、学術創成研究プロジェクトセミナー「地方債・交付税改革と道州制」の内容をおさめました。

地方債・交付税改革と道州制

コーディネーター(山口二郎) それでは、学術創成研究プロジェクト主催のセミナーを始めます。

本日は、宮脇淳先生に「地方債・交付税改革と道州制」というテーマでお話いただきます。

宮脇先生はご紹介するまでもなく、現在、地方分権改革の非常に有力なプレーンとして活躍中でありまして、総務大臣主催の「地方分権二十一世紀ビジョン懇談会」(以下、「ビジョン懇」 ※(一)内編集部注。以下同様)や地方六団体の地方分権に関する検討会議などの場で、地方分権の具体的な構想に關与しておられます。

この間、新聞報道等で自治体の破綻法制の検討がなされているという、少しショッキングな見出しが出ましたが、中身が今一つよく分からなかったという感じがあります。そこで、一度、宮

脇先生に財政面から、地方分権が何を目指し、どのような方向に進むのかを、少し内幕の話も含めて教えていただきたいということで、本日の研究会を設定しました。

今日はまず一時間程度ご説明をいただいて、後は自由に質疑・討論ということで進めていきたいと思います。それでは、宮脇先生よろしく願います。

第一部 講演「地方債・交付税改革と道州制」

1 地方分権改革の論点

当初は「四位一体」だった「三位一体」改革

宮脇でございます。よろしく願いいたします。

これから一時間程度をいただきまして、財政面を中心とした地方分権改革について、現在行われている議論の中身と、改革の制度設計がどのような方向を向いているかを、ご報告させていただきます。

まず、今回の地方交付税改革の意義ですけれども、なぜこのような議論が始まっているのかという点からお話いたします。ご承知のように、小泉内閣が発足してから既に三位一体改革のも

とで第一ラウンドの改革を行ってきております。ところが、この三位一体改革は、まさに第一ラウンドであって、制度的には非常に不完全な点が多いと考えています。特に、大きな問題としては、地方交付税に関する議論がほとんど行われていない点、税源移譲について抜本的な税制改革を踏まえた議論がされていない点が挙げられます。

さらに、地方債の議論がまったく行われておりません。そもそも三位一体の議論を始める時に、最初に出てきた言葉は「四位一体」だったので、「四位一体」から地方債が消えて「三位一体」になった経緯があり、今回の議論の中では、地方債の問題は完全に抜け落ちていました。ただ、平成十九年度から地方交付税や地方債の改革を進めていくにあたり、十八年度に抜本的な議論をしておかなければならないため、ビジョン懇と地方六団体で、十七年十二月から議論を始めています。ビジョン懇は、各委員それぞれが専門分野について自ら提案する方法で進められており、私の担当分野は、地方債と破綻法制で、公営金融公庫の改革も含まれています。今後のスケジュールは、十八年五月を目途に、ビジョン懇、地方六団体それぞれが議論の取りまとめを行い、七月に発表される「骨太の方針」への反映に向けて取り組むこととなります。「骨太の方針」が出た時点で、一定の整理ができることとなりますので、七月頃からは十九年度の予算制度や予算措置に、その内容を反映させていくこととなります。

地方六団体と連携するビジョン懇

マスコミなどでは、ビジョン懇と地方六団体を対立する構図で捉える見方がありますが、現実問題として、ビジョン懇と地方六団体の議論は、かなり重なり合う部分が多いです。例えば、冒頭で山口先生からご指摘のあった破綻法制についても、「破綻」という言葉が非常にきつく聞こえますが、地方六団体からも、本質的に強い反対があるというような問題になっていないと思います。むしろ、地方交付税の議論に入っていた時に、地方六団体の中でどれだけ踏み込んだ議論ができるのが非常に重要な点で、もしビジョン懇と地方六団体が対立する構図の中で議論を進めていくならば、今回の地方財政改革は成功しないと思います。

したがって、これから四月、五月と、地方六団体とかなり連携を取りながら議論を進めていくこととなります。議論を進めていく根幹は、「暗黙の政府保証」をどうするのかに尽きると思いますが、今までの地方財政制度は、明示か暗黙かはありますが、政府保証の中で財政面も金融面も動いてきました。地方分権の中では、この政府保証の構造を変えていかなければなりません。中央集権から地方分権への動きを進めるのであれば、中央政府の保証から脱却しなければなりません。それが根幹の問題意識です。

2 破綻再生制度のあり方

「破綻法制」から議論を始めた理由

そのような問題意識を踏まえると同時に、若干、抽象的な説明になりますが、地方を考えると、第一段階として都道府県、ないしは都道府県をもう少し広域化した道州制的な単位を前提として整理する必要があります。地方の議論を進めていくと、どうしても都道府県クラスと市町村クラスを混在させてしまうことがあります。道州制的な視野に立った場合、道州政府と市町村の関係は、基本的に各地方政府で判断し、制度設計することになると思います。財政的には、都道府県や道州政府と国の関係を、まずどのように規律するかが最も重要な点になります。

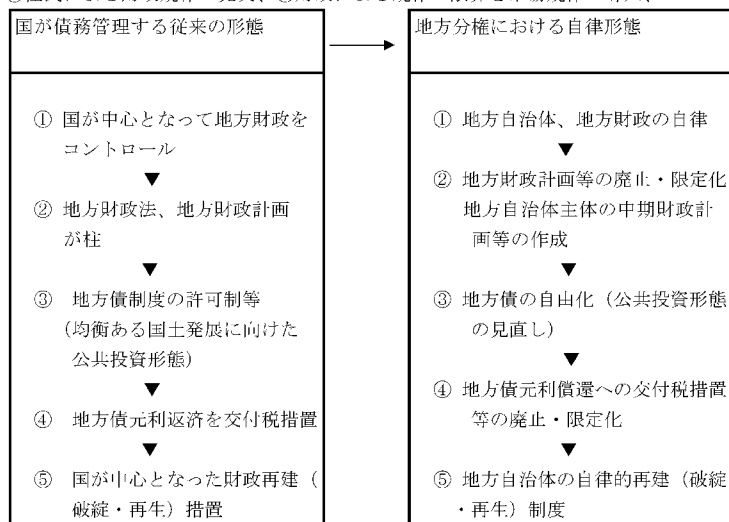
この点を前提として、二月十日のビジョン懇に私が提出した資料（次頁「破綻再生制度のあり方について」）からご説明させていただきます。冒頭で山口先生が、破綻法制がマスコミで非常に大きく取り上げられているとお話しされましたが、なぜいきなり破綻法制の議論から入るのかという疑問が当然生じると思います。これは、戦略の側面が非常に強いのです。国民の皆さんに地方財政議論について常に意識を持ってもらうためには、何らかのトリガー（きっかけ）が必

破綻再生制度のあり方について

<p>問題意識：大田座長の論点メモにおける「完全自由」に向けた「国の関与・規制を廃止する場合」、「補助金を廃止する場合」、「地方債を自由にする場合」という論点に共通する課題として『地方債務の管理・規律統制』の問題が上げられる。</p>
<p>考え方：従来の地方債務の管理は、地方財政法、地方財政計画を基礎に、地方債許可、地方交付税による元利償還保証、財政再建団体制度等暗黙の政府保証による国を中心とする管理を柱としてきた。そこでは、「債務の所有」と「債務の負担」の主体が必ずしも一致しない構図を形成してきた。</p> <p style="text-align: center;">▼</p> <p>現行制度では、恒常的補助金等の存在により地方自治体が自律的な財政規律、債務管理を実現することが出来ていない。地方分権を推進するためには、財源の「調達自由化」と共に「返済責任の明確化」を図り、「債務の所有」（自己決定）と「債務の負担」（自己責任）の主体を一致させることが必要である。そのためには、国に依存しない、住民による財政規律と市場による規律を充実させる新たな破綻再生制度が必要である。</p>

1. 新財政再建（破綻・再生）制度の位置づけ（自律的な地方自治体による財政規律）

①住民による財政規律の充実、②財政による規律の限界と市場規律の導入、



*「地方分権 21 世紀ビジョン懇談会」提出資料（2006 年 2 月 10 日・宮脇作成）

要になります。ただし、国民の側からみると地方交付税は決して身近ではないため、そのトリガーを地方交付税にすることは極めて難しいのです。さらに、地方交付税は今回の「本丸」の議論です。この問題から入ると、総務省や財務省とがっぷり四つに組むことになってしまっています。したがって、国民的な関心を引くと同時に、外堀から埋めていくという意味で、破綻法制から議論を始めたのです。これは、戦術的なレベルの問題であると思っています。

国の信用供与で成り立つ地方財政

この資料で「問題意識」とあるところですが、「国の関与や規制を廃止する場合」、「補助金を廃止する場合」、「地方債を自由化する場合」の三点を取り組むべき課題として一回目のビジョン懇の時に委員間で相互に確認しました。この三つの課題を議論していくにあたり、整理すべき重要な点として、『地方債務の管理・規律統制』が浮上しました。その理由を考えると、なぜ地方自治体には「破綻」がないのかという問題に突き当たります。現状では、国が中心となって地方財政をコントロールしています。国が中心となる根拠法としては、もちろん憲法はありますけれども、それ以外では地方財政法（以下、地財法）と、それに基づく地方財政計画（以下、地財計画）が根本になっています。

地財法と地財計画では、地方自治体が必要な財政需要に何があるかを定めています。財政には入りと出があり、通常の財政は「入りをはかって、出を制する」とよく表現されますが、日本の地方交付税制度は「まず出をはかって、その上で出の需要を担保するための入りを調達する」システムです。東京都のように、入りをすべて税金で賄える（地方交付税の）不交付団体であればそれで良いのですが、それが満たせない地方自治体は、地方交付税で措置し、地方交付税で満たせなければ、さらに国が地方債の発行を許可する制度を続けてきました。このため、地方自治体は「出をはかる」ことから始めます。これは、国が地方自治体に対して、何をやらなければいけないかを地財法などで決めてきた経緯があるからです。交付税措置が必要な理由は、国の制度によつて必要な地域での需要を決めてきたからです。

ご存知の方も多いと思いますが、そもそも地方債ができた背景は、国の直轄事業の裏負担分の資金を調達するための制度としてスタートしており、出を担保するための制度です。出を担保するための財源措置として、国が地方債を許可したのであれば、当然、地方債の元利償還や返済も国が担保すべきという考えで地方交付税の元利償還措置が行われています。この措置によつても、地方自治体の財政運営に問題が生じた時は、国が財政再建制度で担保するしくみになっています。つまり、最終的には国の信用供与が地方財政の背骨として存在しているため、最終措置も国が行

うのが地方財政制度の全体像です。

地方分権後に自律する地方財政

地方分権が進み、地方自治体が財政的にも自律すると、地財計画は非常に限定的になります。地財計画は廃止すべきとの極端な議論もありますが、本当に廃止してもよいのかどうかは疑問のある点で、地方交付税、地財計画とも、とりあえずは限定化される取り組みを行うこととなります。ただ、地方債は限定化された範囲を除いて自由化されます。自由化とは、国の許可を必要としない、地方自治体が自らの信用によって資金を調達する制度で、これが実現すると、地方債の元利償還の交付税措置は原則的には無くなります。地方自治体が地方債を自由に発行できる制度に移行するならば、国がコントロールする財政再建団体制度も見直さなければいけません。見直した時の制度として、「破綻法制」を掲げていることとなります。

地方財政制度のもう一つの大きな問題として、債務の所有者と負担者が異なる点が挙げられます。現状の債務の所有者は地方自治体ですが、実際に負担しているのは国で、この制度が地方自治体の信用を非常に歪んだものにしており、債務の所有者と負担者を一致させる必要性があります。もちろん中央集権型で、すべて国に一致させる方法もあります。これまで発行した地方債に

についても破綻法制の対象とするのか、という指摘を以前に受けましたが、発行済の地方債は、暗黙な形でも「政府保証」が付いていましたので、当然、国側でこれまでの制度に沿った措置をし、新しい制度で発行する地方債については、地方側の責任で債務の所有と負担を担うべきであると考えています。これらをまとめたのが、前掲資料（九頁）の「1. 新財政再建（破綻・再生）制度の位置づけ（自律的な地方自治体による財政規律）」です。

PHP総合研究所『政策研究レポート』のために書いた論文（注1）で整理させていただきましたが、負債管理の形態について、国を中心とする「従来 of 形態」と、地方分権における「自律的な形態」の本質的な違いには、五つのポイントがあります。一点目の「国から地方へ」と、二点目の「負債負担能力の明確化」は、これまでお話ししましたが、「負債負担能力」については、後ほどさらにご説明いたします。

三点目は、「資金調達キャッシュフロー規制の有無」です。これは地方債の公的資金依存度に関する問題で、我が国の場合、公営企業金融公庫も含めると全体の四割が公的資金となっています。外国の例をみると、最も公的資金の比率が高いのはイギリスで九割に上ります。一方、フランスやスウェーデンでは、公的資金はほとんど入っていません。イギリスと日本ではなぜ公的資金が多いのかという議論はあると思いますが、日本では四割の公的資金を使って、ある意味で財政再

建団体制度をコントロールしています。その点も後ほどご紹介いたします。

四点目は、これは当然ですけれども「市場からのシグナル」が非常に不明確である点です。この場合のマーケットとは、別の言葉を使うと地方債の債権者を意味します。

五点目として、「債務再構成のルールが不明確である」ことです。これらの問題意識の中でさらに具体的な制度設計が必要となります。

●編集部注

注1 この論文は「シリーズ論説『地方交付税制度改革の選択肢』」としてPHP総合研究所『政策研究レポート』に二〇〇六年二月から三月に連載された。該当論文は以下の通り。「財政再建制度と地方債（1）」
二〇〇六年二月、「財政再建制度と地方債（2）」
「新制度への移行プロセス」三月、「財政再建制度と地方債（3）」
「再生型破綻法制の概要」同。

3 求められる地方と国の財政関係の明確化

財政再建団体の指標は何か

負債負担能力が不明確である、あるいは現行の財政再建団体制度がなぜ不明確なのかという点

についてご説明いたします。例えば、北海道庁は財政再建団体へ転落する危険性があるとよく言われています。しかし、道民からは実際の危険度は見えません。裏返して言うくと、道庁がどれだけの債務負担能力を持っているのか、道庁も道民も市場も分らないまま、数字を色々コントロールできるのが今のシステムです。また、財政再建団体へ転落すると言って、転落しない状態が続くと「狼少年」のようになり、財政のモラルハザードを引き起こす要因の一つになります。

財政再建団体へ転落する時の大きな目安として、「実質収支赤字／標準財政規模」（前年度決算赤字比率）が、ものさしとして非常に明確な形であるのは間違いありません。しかし、この指標を形成するプロセスにおいて、いろいろとやり繰りができる点に問題があります。

財政再建団体へ転落するステップを考えると、第一ラウンドは、実質収支赤字などの地方交付税による措置です。地方交付税によって措置し、実質収支赤字を減らすという手法はよく使われています。具体的には、普通交付税による補填（ほてん）措置です。第二ラウンドは、地方債による資金供給で、具体的には、特別交付税や減収補填債などによる補填が行われます。第三ラウンドは、政府資金の供給で、先ほど地方債の四割が公的資金であると説明しましたが、残り六割の民間資金引受分を政府資金により借り換える、つまり公的資金と入れ替えるという措置が行われます。最終段階では、一時借入金への政府資金供給が行われます。要するに、政府が地方自治

体の数カ月分の運転資金を供給する方法です。

これらの措置を講じても、財政再建団体が債務不履行を起こす可能性はあります。キャッシュフローが多い自治体では起こりにくいのですが、例えば市町村など小さな自治体では起こり得るわけです。最終的には、一時借入金由政府資金に乗り換えた分を、さらに地方債に入れ換えることができないと、財政運営が確保できないわけです。

これまで説明してきた現行制度では、地方自治体の負債負担能力を非常に見えにくくしていると思います。つまり、現行の財政再建団体制度において、地方財政のガバナンスは利いていないということなのです。地域的にみても、債務負担能力が不明確なため、自分たちの地域を支えてくれる地方財政がどの程度傷ついているのか分かりにくいという問題があります。

許可制から協議制に変わる地方債

平成十八年四月より地方債の発行が許可制から協議制へと移行します。ただし、図表1「地方債協議制度における早期是正措置」に示したように、「赤字比率（普通会計）」、「実質公債費比率（普通会計）」、「公営企業の赤字比率」が一定の水準を越える場合には、地方債の発行を許可制にするしくみです。

懸念されるのは、「実質公債費比率（普通会計）」と「公営企業の赤字比率」で、特に公営企業の赤字については、地方自治体本体とその自治体が出資する公営企業を連結対象とした場合、かなりの地方債が許可制で残る可能性があります。これまで政府保証のもとで地方債を発行し、財政運営をしてきたので、ある意味で当り前の結論ですが、この比率を考える時に、地方公営企業が担っている地方のインフラ整備をどう考えるかがポイントとなります。これまで私たちが地方財政を考える場合、地方公営企業はすべて地方自治体または最終的には国の信用に依っているのだから、当然連結対象とすべきという考え方で議論を進めてき

図表1 地方債協議制度における早期是正措置

趣旨		
<p>新しい地方債協議制度においては、地方債の信用維持等のため、「元利償還費」又は「決算収支の赤字」が一定水準以上となった地方公共団体は、地方債の発行に許可を要することとする等の早期是正措置を講ずる。</p>		
早期是正措置		
<p>次の各指標が一定の水準を超える場合は、赤字・公債費負担の適正化のための計画（各指標の数値改善のための歳出削減、歳入確保等の計画）を策定、総務大臣等はこれを踏まえて許可</p>		
赤字比率（普通会計）	実質公債費比率 （普通会計）	赤字比率（公営企業）
<p>○標準財政規模に応じ、2.5～10%以上の赤字 (例) ・県、政令市、標財規模500億円以上の市：2.5%</p>	<p>○18%以上</p>	<p>○10%以上</p> <p>※赤字比率は、事業ごとに判定</p>

*「地方債協議制度の概要」総務省

ました。過去の議論では、この前提は適切だったと思いますが、今後の制度において、地方公営企業を連結対象とすべきかという問題は非常に大きな論点の一つになると思います。また一方で、新しい制度を考える場合に、今までの「暗黙の政府保証」等を前提とした数値を使っているのかという議論が当然出ています。

4 諸外国の地方債や財政破綻再建制度

諸外国の地方債や財政破綻再建制度について簡単に説明いたします(図表2参照)。制度設計を進める中で非常に注目しているのは、フランスとスウェーデンです。破綻法では、よくアメリカの制度が取り上げられていますが、破綻とか破産と言っても、連邦法という破綻や破産は再生型の破産制度で、当然、統治機関ですから企業に適用される清算型を前提にしていません。再生型の破産制度を破綻と呼ぶかは非常に微妙な問題ですが、アメリカでも州政府と市町村間で、債務不履行に清算型の破綻は基本的に無いのです。

「破綻」という言葉が適当かという議論はあったとしても、「債務不履行」で自治体のあり方に何らかの見直しをかける制度は多くの国に存在します。この十年間で大きな変革を遂げたのはフ

図表2 諸外国の地方債制度と財政破綻再生に関する制度
(中央政府と地方政府の関係を中心に比較)

	地方債管理類型	中央政府の地方債発行 に対する関与	財政危機に対する対応
日 本	中央集権型管理	・許可制（協議制移行）、 地方債発行制限措置有 ・政府資金の比率高い。	・地方財政再建制度による 国の再建支援型
英 国	準中央集権型管理 (2004年以降 限定的管理型へ)	・発行可能額許可（緩和） 資本支出限定等規制有。 ・政府資金の比率高い。	・基本的にメリュエリ化した発 行規制等により実施
フランス	市場規律型管理 (原則自由)	・予算の実質均衡原則、資 本支出財源限定、会計検 査の事後監督ルール等 の規制有り。 ・ほとんどが民間資金	・極めて限定的な助成金制の み（4億円弱）。 ・債務不履行率0.05%程度 ・中央の保証はなく、破綻団 体へは、赤字是正措置があ るのみ。
カナダ	市場規律型管理 (原則自由)	・中央からの制約なし、市 町村へは、州政府から上 限規制、許可制等有。 ・民間資金、ボンドバンク 的機関による引受け	・中央から地方政府への支援 なし ・中央政府と地方政府間の 破綻に対する法的枠組みな し。
スウェー デン	準市場規律型管 理（原則自由）	・予算均衡原則、不動産担 保禁止、起債の投資目的 限定の規制有。 ・民間資金と地方自治体 構成員連帯保証の地方 金融公社で引受け	・明示的保証はないものの、 暗黙の政府保証の認識が 一般的。破綻自治体への資 金支援の例有。
ドイ ツ	準市場規律型管 理（協議規制） 中央の関与なし	・市町村に対して州政府、 郡から許可制、資本支出 限定条件付有。 ほとんどが民間資金	・財政再建特別補充交付金 制度有。
アメリカ	準市場規律型管 理（ルール規制） 中央の関与なし	・市町村に対する上限規制 州による許可、住民投票 等規制有。資本支出限定 ・民間資金、ボンドバンク による引き受け	・中央による支援措置なし、 ・市町村等に対する州政府 支援措置有。 ・連邦に再生破産制度あり。 ・債務不履行率0.0-0.03%(A 格)

* IMF、各国資料等による。注) 上記の他、中央集権型管理は、オーストリア、スペイン等、市場規律型は、フィンランド、ポルトガル、準市場規律型は、オーストラリア、ベルギー、デンマーク、オランダ等。

* 「地方分権 21世紀ビジョン懇談会」提出資料(2006年2月10日・宮脇作成)

ランスです。フランスで注目している理由は、非常に小規模な自治体が多く、八〇年代まで日本と同様に国の信用保証のもとで動く公営の地域投資銀行が複数存在し、そこからの資金調達で市町村に投資されるシステムがあつたことです。ただ、そのシステムも九〇年代には廃止となり、現在では、公的資金がほとんど入らないしくみが出来上がっています。

フランスの旧公営企業金融公庫は、現在、公的部門に対する世界最大の金融グループ Dexia という機関（一九九六年にベルギー市町村金融公庫と合併）になりました。Dexia の融資対象地域は、七割がユーロ圏、三割がアジアです。本社をベルギーに移しているはずですが、ランスの公営企業金融公庫を業務の中心に組み立てています。Dexia は、日本政策投資銀行の民営化が決まったと同時に東京事務所を開設し、日本政策投資銀行との連携を模索しています。日本への進出をどう評価するかは、グローバル化の影の面もあり、また別の議論だと思えますけれども、フランスの公的投資の改革は非常に大きく進んでいます。

また、スウェーデンにおける中央政府の地方債発行の関与をみると、地方金融公社を形成しています。アメリカ、カナダ、フランスでも類似の制度がみられますが、いわゆるボンドバンク (Bond Bank) と言われる金融機関です。ボンドバンクをたとえると、北海道という地域で一括して地方債を発行したり、自治体が相互保証をする中で地方債を発行する金融機関で、ボンドバンクの発

行する地方債は、民間資金が引き受けます。これまでの公営企業金融公庫との違いは、地域ごとにポンドバンクを設ける点です。

日本でも公営企業金融公庫の廃止は、閣議決定事項です。そこで、ポスト公営企業金融公庫として考えられるのは、全国規模で政府保証付の地方債を発行する共同機関ですが、これでは今までの制度とほとんど変わりありません。地方分権を促し、地方債の多様化を進めるのであれば、道州制などの単位で地方債の発行機関を設けるなど、幅広い選択肢の検討が必要です。

地方債を自由化すると市町村単位の地方債を発行できないのではないか、と指摘されることも多いですが、市町村単位で地方債を自由に発行している国はほとんどありません。フランスでも、市町村ごとに債券を発行するのではなく、レベニュー債（事業の将来性に応じて利回りが決まる債券）や、さらに上位の自治体が一定の信用供与や相互保証をするシステムを組み込んでいます。したがって、日本の制度設計においても、海外の事例を参考にしながら、国が一括してすべて行うシステムにはしないようにした方がよいと考えています。

5 制度設計の方向性

新たな破綻法のあり方と移行時の課題

次に、ビジョン懇へ提出した資料の一つ「破綻法制構築の流れと地方財政の方向性」(図表3)を参考に、破綻法制度、地方債、地方交付税、地方税について、現行と移行後のイメージや、整合性をもって新しい制度に移行するためにガバナンスを利かせるポイントを考えてみます。

現行の制度を眺めると、早期是正・予防措置といった点では、国による強い監督と暗黙の政府保証、政府資金等による資金調達が非常に大きなウエイトを占めています。制度としても、地方債許可(協議)制度、地方交付税制度による地方債の元利償還金確保、起債制限制度、準用財政再建団体制度などにより、国がコントロールしている状況にあります。

それを移行後にどのような制度にするのか。早期是正・予防措置では、一点目として納税者である住民、議会、さらに債権者である市場に対して負債負担能力を明確化することです。二点目として、第三者機関による是正措置です。現在の財政再建団体制度では、財政繰りを判断する指標は、政府を中心としてコントロールを受けてしまいましたが、新しい制度では、第三者が財政指

図表3 破綻法制構築の流れと地方財政の方向性

	破綻法制度		
	早期是正・予防措置	制 度	住民・議会・市場の監視機能
I 現行	<ul style="list-style-type: none"> ① 国による強い監督と暗黙の政府保証 ② 政府資金等による資金調達に関する規制管理の存在 	<ul style="list-style-type: none"> ① 地方債許可（協議）制度 ② 地方交付税制度による地方債元利償還金確保 ③ 起債制限制度 ④ 準用財政再建団体制度 	<ul style="list-style-type: none"> ① 財政再建団体選択に対する議会議決 ② 監視の前提となる情報の未整備 ③ 住民、市場（債権者）による監視の未整備
II 移行期間 最長10年	<ul style="list-style-type: none"> ① 現行制度により発行した地方債への暗黙の保証等の明確化 ② 現行制度により発行した地方債管理の旧勘定と新制度により発行した地方債管理の新勘定に分けて制度的に管理 ③ 災害等非常時の国の是正措置の明確化 		<ul style="list-style-type: none"> ① 公会計整備 ② 地方債利回り格差などの市場情報による自治体格付け ③ 監査制度改革 ④ 第三者機関による財政情報の整備
III 移行後	<ul style="list-style-type: none"> ① 負債負担能力の明確化による予防 ② 第三者機関等による是正措置 ③ 再生申し立て要件の明確化 	<ul style="list-style-type: none"> ① 早期是正措置明確な指標等のルール化を図る ② 再生措置等に対する事前ルールの明確化と司法関与の構築 	<ul style="list-style-type: none"> ① 公会計整備による完全財務諸表の開示 ② 市場シグナルと第三者機関による監視機能 ③ 違法、不当に対する責任の明確化
	地方債制度	地方交付税制度	地方税制度
I 現行	<ul style="list-style-type: none"> ① 地方債許可制から協議制 	<ul style="list-style-type: none"> ① 財政需要担保型 	<ul style="list-style-type: none"> ① 3兆円の税源移譲
II 移行期間 最長10年	<ul style="list-style-type: none"> ① 地方債の段階的自由化、多様化 ② 公募地方債等の不同意債比率の拡大（50%程度） ③ 地方共同債等の整備・拡充 	<ul style="list-style-type: none"> ① 地方規制等の大幅な緩和措置 ② 地財折衝と地財対策の簡素化 ③ 起債連動の補助金の廃止 	<ul style="list-style-type: none"> ① 6兆円の税源移譲 ② 政府関与縮小 ③ 標準税率の弾力化等
III 移行後	<ul style="list-style-type: none"> ① 地方債自由化 	<ul style="list-style-type: none"> ① 透明性が高い機械的ルールに基づく歳入担保型 ② 財政需要に対する財源保証を原則廃止 ③ 地財折衝と地財対策の廃止 	<ul style="list-style-type: none"> ① 法定5税相当額の税源移譲 ② 政府関与原則なし

*「地方分権 21世紀ビジョン懇談会」提出資料（2006年3月1日・宮脇作成）

標を明確につくることが必要です。三点目は、再生の申し立て要件の明確化です。再生申し立てが起きるケースはやはり債務不履行が多いと思います。制度面では、再生申し立てを裁判所に対して行うなど、司法の関与を認めることが求められます。住民・議会・市場の監視機能では、現行では財政再建団体制度の選択に対する議会議決制度はありますが、財政再建団体制度に指定される前の段階では、議会も自分たちの自治体の財政状況がよく分からないのが実情ですので、情報を明確化していくとともに、違法や不当なケースには、議会や執行機関に対する責任を明らかにすることが必要です。

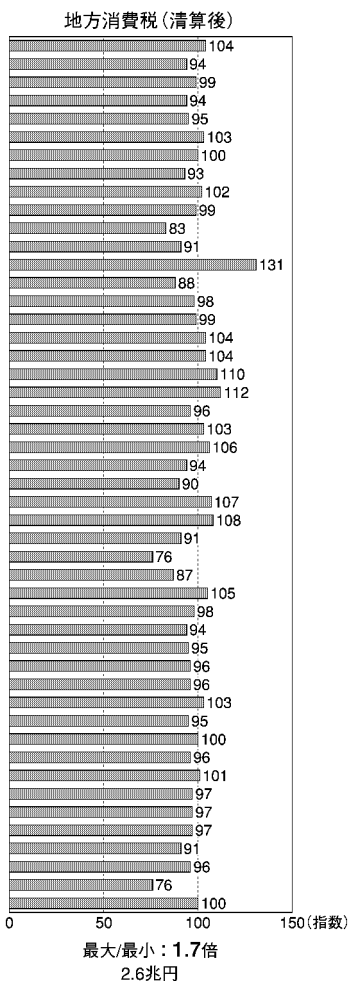
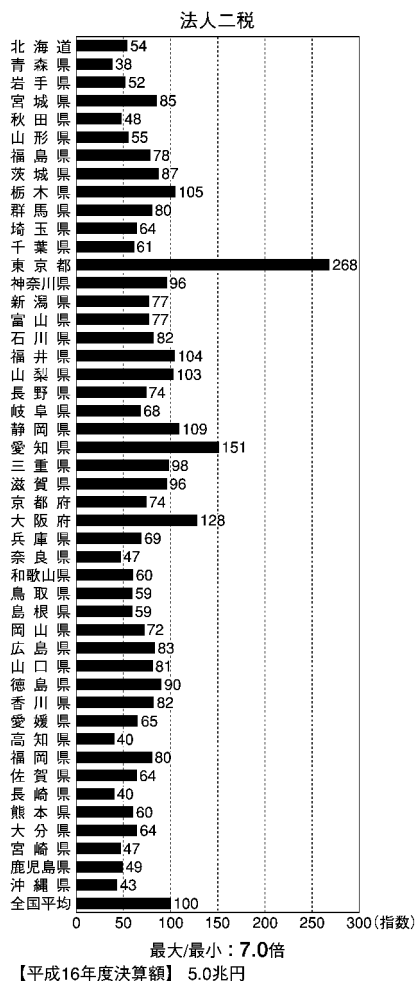
懸念されるのは、新制度への移行期間です。移行期間中には、政府保証が付いている従来の地方財政制度と新しい制度が共存するため、これを分けて考えなければならず、新旧両方の制度の併用が必要となるでしょう。非常に難しいのは、旧制度分の交付税措置を継続するため、旧制度が整備されるまで新しい地方交付税制度もある程度の制約を受ける点です。新しい制度へ移行するのに一応最長十年を想定していますが、現在、都道府県や市町村も含めてどの程度で移行できるか、統計的に検証している段階です。

地方税と地方交付税制度のあり方

破綻再生制度検討において最も重要なポイントは、実は破綻法制ではなく、地方税と地方交付税のあり方です。正直申し上げまして、地方税と地方交付税については、霞ヶ関の中で議論しようとするどぶつかり合う点です。ただ、ここを議論しない地方財政改革はあり得ません。

ご承知のように、これまでの三位一体改革の中で三兆円の税源移譲は既に行われており、国と地方の税源配分比率は六対四からもう少し進展しています。新制度への移行後には、この六対四を四対六にすることが一つの目標です。つまり、現在の国と地方の税源配分比率は六対四ですが、支出面では四対六と逆転しています。この四対六について、少なくとも地方の支出分は、自分たちの税源でまかなえる方向にしたいと考えています。ただし、その中身は議論が必要です。

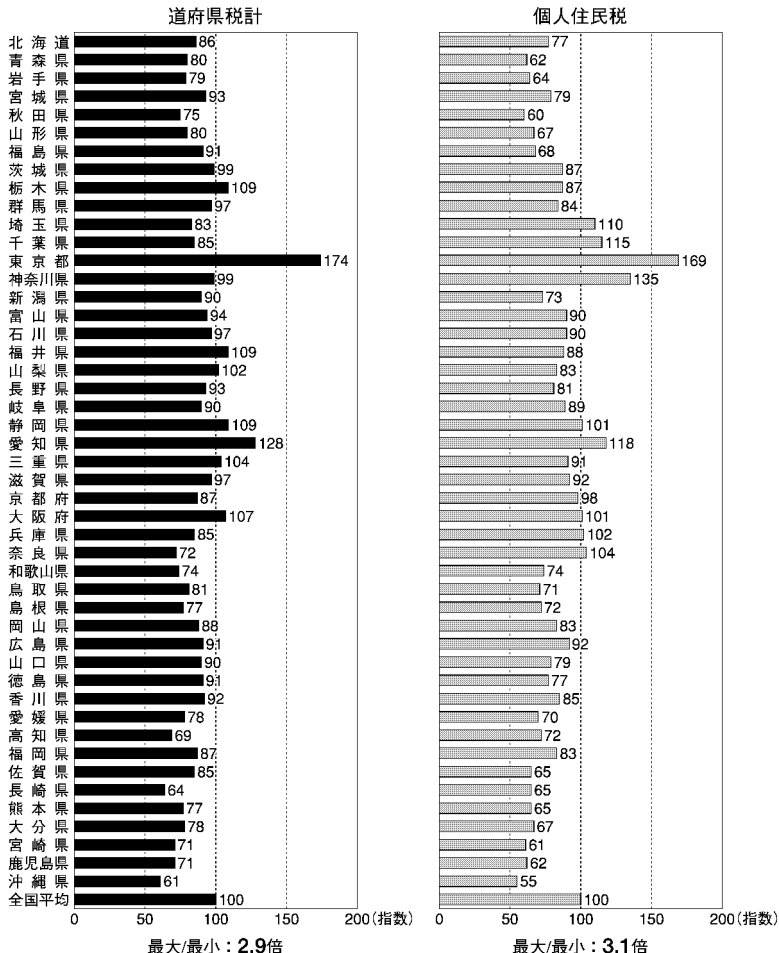
なぜ四対六にターゲットを置くかという点、消費税の増税議論を行う際に、国と地方の配分比率を考える足場をつくりたいからです。どの税目で消費税の増税を行うかも非常に重要ですが、地方消費税をつくる時に、財務省と総務省との間で議論がどれだけ激しかったかということを書いていただきたいです。いろいろな意見はありますが、やはりこれからの時代において、消費税は非常に安定的な税源であることは間違いありません。「都道府県別人口一人当たり道府県税収額の指数」(図表4)をみると、住民税や法人二税などの地域間格差は非常に大きくなってい



*「地方税関係資料」総務省

図表4 都道府県別人口1人当たり道府県税収額の指数

(全国平均=100・平成16年度)



【平成16年度決算額】14.5兆円

(注1) 東京都が特別区において都税として徴収した市町村税相当分は控除している。

(注2) 個人住民税は、配当割及び株式等譲渡所得割を含む。

(注3) 法人二税は、法人道府県民税(均等割、法人税割)及び法人事業税の合計である。

ますが、消費税の格差は、最大と最小で一・七倍です。北海道に関しては、全国平均を上回る一〇四となっています。

消費税を増税した時に、国と地方の税源配分比率を決めていきます。目的税にするかといった議論もありますけれども、地方に配分される消費税の比率を上げないと、地方分権を行ったとしても地方の税源が安定しないという問題が出てきます。そのために、今から地方への権限移譲を行っていくと同時に、税源の配分比率の議論を行う必要があると思います。

地方へ税源移譲を進めていくと、地方交付税の財源は小さくなります。地方交付税は、国から地方に一定の財源を再配分するシステムで、現行制度は地方の財政需要を担保する形態ですが、図表3（二十三頁）に示したように、新制度へ移行後は、透明性が高い機械的ルールに基づく歳入担保型にしたいと考えています。「機械的」の意味は、最も単純な方法ですが、東京都から沖縄県までの税収を計算して平均値を取り、平均値を上回っている自治体から下回っている自治体へ財源を移転するいわゆる「地方共同税」型の発想です。あるいは「逆交付税」という言葉を使う場合もあります。外国の例をみると、最高値の東京都と最低値の沖縄県を除外して平均値をとる方法も考えられます。

さらに制度設計を進めると、人口や面積に応じた分配となります。現在、ビジョン懇から総務

省へ、人口や面積に応じたウエイトづけをいくつかパターン化した時に、どのような結果になるか試算してくれとお願いしています。国と地方との税源配分比率も四対六に設定した上で、消費税や法人税がどの程度の税収になるのかシミュレーションをしている状況です。

まだシミュレーション結果は出ていませんが、東京と沖縄を除いた平均値を使い、かつ財源調整の際には東京都も入れることを前提に試算しています。一方、歳出については、各自治体で一割の歳出減が実現したという仮定で、市町村ベースも含めて計算しています。中間結果の状況を見ると、財源移転を受けなければならない自治体は、市町村ベースでみると五五％程度で、今の（地方交付税の）交付団体数の半数程度となります。ただ、非常に地域が偏っており、北海道ではその比率が高くなります。

この中間結果は単なる平均値で試算しており、面積と人口のウエイトづけによっては結果が全く異なるため、おそらくここ二カ月は面積と人口のウエイトづけが議論の対象となるでしょう。先日、地方六団体の方と議論した時に、ある首長さんが冒頭で「地方交付税改革が、歳入担保型になるのもうやむを得ないが、その時に財源調整する際の計算根拠として人口と面積のウエイトづけをどうするのかを、地方六団体としてきちんと議論しておくべきだ」と発言されています。これはもう結論を捉えたご意見ですが、地方六団体がこの議論をきちんとできるかどうか

が重要です。ビジョン懇では、北海道から沖縄までの都道府県単位、あるいは道州制を視野に入れた議論を行います。しかし、そこから先は、地方六団体で、地方分権の中で議論してもらいたいと考えています。面積と人口のウエイトづけの議論がある程度進むと、図表3（二十三頁）には地方交付税が新制度に移行した後は「③地財折衝と地財対策の廃止」と少し強めに書いていますが、これらが極めて限定的にできることとなります。

地方債のあり方

新制度への移行後に自由化されるのは、都道府県単位や道州制の下での地方債だろうと思います。フランスなどの例をみても、ボンドバンクからある程度資金を調達したり、債務不履行が起こった場合に備えて債券そのものに税の先取特権を設定したりしています。これは、先取特権が債券の担保となることにより、地方債の格付けが上がり、発行利回りが落ちるからです。

よく引き合いに出されるアメリカのオレンジ郡のケース（カリフォルニア州の同郡は一九九四年十二月、デリバティブ取引の失敗で財政破綻した）はむしろ非常にイレギュラーな例で、地方自治体のガバナンスが利いておらず、投機が行われた結果の破綻です。こうした事態や、災害が起こった時の扱い、さらには、現行制度では再建が困難な巨額の債務を抱えた場合など、別枠と

して制度設計しなければならぬ点もありますが、今申し上げているのは、通常の経営ベースで発生する破綻を対象としていますので、債務不履行が起る確率は極めて低いのです。

なぜ地方債制度がナーバスな問題かという点ですが、平成十八年一月発行の市場公募十年地方債をみると(図表5)、東京都の応募者利回りは一・四五九%ですが、それ以外は全部一・五一七%です。さらに、公募五年地方債では、すべての公募債の応募者利回りが〇・八七三%と同率です。また、平成十七年十一月発行の市場公募十年地方債における応募者利回りは、東京都が一・五二五%、横浜市が一・六〇六%で、他はすべて一・六三四%です。

これは、東京都債と横浜市債以外はマーケットからのシグナルを聞いておらず、すべて統一の公募条件のため発生する問題で、この点がビジョン懇における地方債の入口の議論となりました。この議論を進めていくと、誰が取引の当事者なのかという問題にあたります。債券を発行する側についてみると、東京都と横浜市を除く他の自治体は、発行に関する交渉権を総務省に委ねています。一方、地方債を引き受ける側の民間金融機関では、契約の交渉権を特定の民間金融機関に委ねています。つまり、公営企業金融公庫や財政投融资といった公的資金、そして民間資金も含めて、ほとんどの資金が管理されているのが我が国の制度です。この制度のまま地方分権を進めると非常に歪んだ形になってしまいます。

図表5 地方債銘柄一覧

平成18年 1月発行市場公募地方債〔10年債〕

銘柄名	発行 年/月/日	償還 年/月/日	発行額 (百万円)	利率 (%)	応募者 利回り(%)
埼玉県平成17年度第7回公募債	18/1/27	28/1/27	20,000	1.50	1.517
東京都公募債(10年)第629回	18/1/27	27/12/18	70,000	1.45	1.459
第286回大阪府公募債(10年)	18/1/30	28/1/29	20,000	1.50	1.517
兵庫県平成17年度第11回公募債	18/1/31	28/1/29	20,000	1.50	1.517
広島県平成17年度第2回公募債	18/1/31	28/1/29	20,000	1.50	1.517
福岡県平成17年度第5回公募債	18/1/27	28/1/27	30,000	1.50	1.517
大阪市平成17年度第10回公募債	18/1/26	28/1/26	30,000	1.50	1.517

平成18年 1月発行市場公募地方債〔5年債〕

銘柄名	発行 年/月/日	償還 年/月/日	発行額 (百万円)	利率 (%)	応募者 利回り(%)
北海道平成17年度第11回公募債(5年)	18/1/31	23/1/31	30,000	0.80	0.873
千葉県平成17年度第8回公募債	18/1/31	23/1/25	20,000	0.80	0.873
神奈川県第20回5年公募債	18/1/31	23/1/31	20,000	0.80	0.873
岐阜県平成17年度第1回公募債(5年)	18/1/26	23/1/26	10,000	0.80	0.873
第19回大阪府公募債(5年)	18/1/30	23/1/28	40,000	0.80	0.873
兵庫県平成17年度第10回公募債(5年)	18/1/31	23/1/31	20,000	0.80	0.873
札幌市平成17年度第7回公募債(5年)	18/1/31	23/1/31	10,000	0.80	0.873
仙台市平成17年度第1回公募債	18/1/31	23/1/31	10,000	0.80	0.873
第12回川崎市5年公募債	18/1/31	23/1/31	10,000	0.80	0.873
京都市平成17年度第3回公募債	18/1/26	23/1/26	20,000	0.80	0.873
福岡市平成17年度第4回公募債(5年)	18/1/31	23/1/31	15,000	0.80	0.873

平成17年 11月発行市場公募地方債〔10年債〕

銘柄名	発行 年/月/日	償還 年/月/日	発行額 (百万円)	利率 (%)	応募者 利回り(%)
群馬県公募債(10年)第2回	17/11/25	27/11/25	20,000	1.60	1.634
埼玉県平成17年度第6回公募債	17/11/25	27/11/25	20,000	1.60	1.634
東京都公募債第627回	17/11/25	27/9/18	70,000	1.52	1.525
新潟県平成17年度第2回公募債	17/11/24	27/11/24	30,000	1.60	1.634
静岡県平成17年度第5回公募債	17/11/25	27/11/25	20,000	1.60	1.634
第284回大阪府公募債(10年)	17/11/29	27/11/27	20,000	1.60	1.634
兵庫県平成17年度第9回公募債	17/11/30	27/11/30	20,000	1.60	1.634
千葉市平成17年度第2回公募債	17/11/22	27/11/20	20,000	1.60	1.634
横浜市平成17年度第3回公募債	17/11/15	27/9/22	40,000	1.60	1.606
静岡市平成17年度第1回公募債	17/11/25	27/11/25	10,000	1.60	1.634
神戸市平成17年度第10回公募債	17/11/24	27/11/24	10,000	1.60	1.634
福岡市平成17年度第3回公募債	17/11/30	27/11/30	10,000	1.60	1.634

(資料)「地方分権 21世紀ビジョン懇談会」資料

また、新制度へ移行したとしても、統一条件方式を残していくと実質公債費比率の低減などの努力をしていた地方自治体が報われなくなります。例えば、横浜市債の応募者利回りは他の自治体より低いため、横浜市はそれだけ有利な条件で資金調達していることとなりますが、実際の公営企業も含めた横浜市の実質公債費比率は二〇％台で、地方債の発行にあたっては協議制の対象自治体とはなりません。この歪んだしくみをどうするのでしょうか。

また、新制度への移行期には、公募地方債の不同意債（地方自治体の議決に基づき発行し、国の元利償還措置を受けない債券）比率を五割程度まで拡大するとしています。これは裏返すと、政府保証のない地方債の比率を五割程度まで引き上げるという意味です。ところが、政府保証のない地方債を五割程度まで引き上げるとは、公的資金の比率が四割に上る現状では実現できません。

さらに、地方自治体と地方公営企業を連結対象とする点については、今までの地方財政では当然の議論でしたが、新制度で地方債の自立発行を行おうとした時に、当然かという問題があります。私は、地方公営企業が単独で債券を発行できる制度をつくりたいと考えています。この制度を活用すると、地方公営企業は、レベニュー債などプロジェクトファイナンス型の資金調達が可能となります。そうすると、上下水道や地下鉄の建設など政策投資金融の機能がもって生きて

きます。さらに、地方公営企業の単独債券発行が進むと、地方自治体本体の財政が明確に出てきます。もちろん明確にできなければ、地方自治体と公営企業を全体で管理するしくみをつくっても良いのです。現在、公営企業は単独で地方債を発行できませんが、そうした制限を取り除くことで、地方債をもっと多様化したいと考えています。

破綻法制のイメージについては、ビジョン懇への提出資料「破綻法制の基本構想」（三六―七頁）をご覧いただければ、私の主張がお分かりいただけるかと思えます。詳しくは「政策研究レポート」の論文（十四頁編集部注）を参照下さい。

最後に、もう一点だけご説明すると、「破綻法制の基本構想」にも示しましたが、破綻法制は、DIP型 (debtor in possession) 債務返済等に関して優先権を持つ債券の発行を認める措置) のファイナンスが可能なくみにしたいと考えています。破綻法制はあくまでも再生型ですので、再生手続きに入っても優先権付の債券は発行できます。ただ、その優先権の性格や、税の先取特権をどう扱うかといった制度設計に関する議論は、当然必要になってくると思います。

ビジョン懇の全体的な整理はまだ六割程度ですので、これから四月、五月と地方六団体とも調整・議論しながら、全体として細かい点を詰めます。シミュレーションも四月には出てきますので、新しい制度に乗った時の財源配分や安定度の議論もできるだろうと思えます。

一応いただいた時間はもう過ぎていきますので、これで終わります。

債務免除等を行い債務整理することを裁判所が決定する。

- ・再生手続きの監督・調査については、裁判所に監督委員会、調査委員会を設置して行う。

④地方自治体の執行機関、議会等の責任

- ・再生地方自治体の財政運営に関して故意、不当等があった場合、裁判所の監督、調査委員会を通じて事実を疎明し責任を明確化する。
- ・元利償還等において再生地方自治体の税収に対して優先権を持つ地方債の検討等を行い、自治体全体の責任の明確化を図る。

2-3. ポスト公営企業金融公庫

基本的考え方

単独での起債が困難な地方自治体に代わって債券等を発行し資金調達する金融制度の導入等多様な資金調達形態を検討する。

たとえば、中央政府の保証等がない共同発行地方債の場合、参加する地方自治体が相互に担保する仕組み（都道府県、道州政府単位等）を導入することで、地方債の自立性と安全性を高めると共に、投資家の投資リスクを低下させることなどである。さらに、保険制度のほか共同発行によるリスク連鎖を防ぐ仕組みも等も導入する（weakest link theory）。

2-4. 移行期

基本的考え方

- ①現行の地方財政制度に基づき発行された地方債等に関しては、「地方財政再建法」に基づく暗黙の政府保証を前提とした措置を行う。
- ②新たな地方財政制度に基づき発行された地方債等に関しては、「破綻法」に基づく措置を行う。
- ③現行制度、新制度に基づく地方債が共存する移行期では、前者を旧勘定、後者を新勘定とし区分管理する。
- ④その他、必要な措置を行う。

*「地方分権 21 世紀ビジョン懇談会」提出資料（2006 年 3 月 1 日・宮脇作成）

破綻法制の基本構想

1. 根本的考え方

国家管理型から脱却し、自由度の高い地方財政を目指す結果、破綻も視野に入れた制度設計が必要。

2. 破綻法制のイメージ

2-1. 根本的考え方

- ①市場原理と民主主義を柱とした地方自治体財政のガバナンス構造の再構築。
- ②自立的再生スキーム、ルールの明確化による国の暗黙の保証からの脱却。
- ③行政機能の継続を確保したDIP型（優先債権等再生中も資金調達できる仕組み等）を基本とする再生スキームの形成。
- ④従来の制度により発行した地方債に対する措置と新制度は明確に区別。
等

2-2. 破綻法制についての基本的枠組み

- ①早期是正、予防措置
 - ・再生手続き申請に至るまでの一定の段階で、早期是正措置の勧告等を可能にし予防措置が機能するよう、客観的なルールを整備する。
 - ・「負債総額／一般財源総額」等客観的指標を使用し、明確な基準の下で国、第三者機関等が地方債の発行制限等を早期是正措置として勧告する。
 - ・早期是正から再生に至る手続きは、当該地方自治体が第三者機関、裁判所等との連携の中で進める。
- ②第三者機関
 - ・第三者機関は、都道府県（道州政府）等を単位として設置（議会の機関として設置も検討）する等の形態が選択肢となる。早期是正措置のほか、シグナルとなる財政情報や予算ルールの検討と改善、住民や市場への情報共有の推進、ベストプラクティスの検証等の機能を第三者機関は担う。
- ③再生手続き
 - ・一定の要件に基づき地方自治体の長等が裁判所に再生開始申請を行う。
 - ・裁判所が再生開始決定をした場合、当該地方自治体は「再生地方自治体」として再生手続きに入る。
 - ・再生地方自治体は、議会の議決を経て「財政再生計画」を作成する。
 - ・財政再生計画が作成、または遂行できない場合は、再生手続きを廃止し、

第二部 質疑応答

コーディネーター（山口）では、早速質疑等に入りたいと思います。いかがでしょうか。

○指標で違う財政状態

質問者 1 少し消化し切れないというか、理解できなかった点がありましたので質問いたします。都道府県別人口一人当たり道府県税収額指数（二十六―七頁・図表 4）の消費税分をみると、北海道は平均値を上回る結果だったのに対して、人口や面積に応じて試算すると、北海道では交付を受けなければならない自治体の比率が高くなるとお話しされていましたが、この二点が結び付かなかったのでご説明をお願いします。

宮脇 その点は前提条件をお話しせずに説明したために分かりにくくなりましたが、人口・面積

で試算すると、北海道全体では交付額が多くなりますが、市町村ベースは少なくなる可能性があります。現在の試算は、現行の税源配分を前提とする段階の試算です。ですから、消費税の配分比率はこの程度であると仮定した計算を行えば、結果はもつと変わってくると思います。

○税源配分比率見直しに伴う地方からの格差不安

質問者2 国と地方との税源配分比率を六対四から四対六へ移したいとの議論で、地方の歳入も四対六に合わせたいとお考えですが、こうした地方分権の議論で不安になるのは、地方によって格差が出てくる点です。国の歳出分にあたる四割はまだ大きいという印象があり、これまで国が担ってきたナショナルミニマム（国が国民に対して保障する最低限の生活水準）やセーフティネットを、どのように考えたらよいでしょうか。

宮脇 まず、性格の違いをご説明しなければならぬことは許していただきたいのですが、なぜ今まで地方分権議論が進まなかったのか、なぜ地制調（地方制度調査会）の議論が進まなかったのかと考えると、現行制度をベースにして、国と地方の役割分担から入るといふ議論をこれまで行ってきたからです。国と地方の機能論から入る、これは現実を考えると非常に重要だと思いま

す。この点を抜きにして議論しても、現実味がないと言われればその通りです。ところが、役割分担から議論を進めると、現行の国と地方の関係をベースにするため、法制度や財政制度の議論は後回しになってしまふのです。

そこで、地方の支出分をできるだけ自由にし、国と地方の役割をかなり明確に切り分けて出来上がった第一目標を四対六とした上で、その比率を議論の前提に据えています。

代表的な例として国の直轄事業を考えると、地方債を国の直轄事業の裏負担分とせず、直轄事業はすべて国で行い、地方で実施する事業はすべて地方で、と割り振った比率を四対六とした時に、国で行う事業はどの程度になるかを描く作業をしています。

その段階で初めて、国主体の事業の四割が本当に大きいかが分かってくると思います。おそらく、国の直轄事業のうち、地方債発行による地方負担分は二割程度ありますから、それを一度国に戻し、国と地方それぞれの機能論を一度してみたいと考えています。おそらく四月の下旬くらいから議論できると思いますが、その点が見えてこない、地方から出る格差論や不安論は、払拭できないと思っています。

○改革に対する国の役割や反応

質問者3 もう一つその点に関連しておうかがいたいのですが、国の側からすると、実は国が小さい政府、地方が大きい政府であって、集権型であると同時に融合型の地方自治制度の下でさまざまな公共政策を地方に行わせるのは、実は非常に都合の良いしくみであり、地方のことを地方にと明瞭（めいりょう）に切り分けることは、国にとって非常に勝手が悪いのかもしれませんが。例えば教育や福祉政策など、ある程度の財源やさまざまな規制を残しつつ、国が地方をコントロールするシステムはいろいろな形でみられますが、国の側はこうした議論についてどう反応しているか、つまり、改革が進んだ時の国の役割について、先生のご意見をおうかがいできればと思います。

宮脇 ご質問の中で、国と地方の関係において「融合」という言葉を使われましたが、「融合」する部分があつて当然だと思つています。ところが、これまでのやり方は「融合」する部分が、極めて不明確でした。しかも、財政面や金融面において、国側が主導権やコントロールする力を持っている現状は「融合」というよりも、表現が適当か分かりませんが、「国側の中央集権」といった

側面が非常に強かったのではないかと考えています。

もちろん「融合」を全く無くすのではなく、一度透明化して、その中で議論を行うべきだと思います。特に、財政面や金融面においては、税制改革や政策金融改革が起こっているのです、改革を一度行った結果として融合するしくみが存在しても、まったく問題ないと思っています。

例えば国の直轄事業についても、完全に国側と地方側の事業を切り分けて、本当に機能するのかという議論は当然出てくると思います。しかし、切り分けを不明確にしたまま、国の直轄事業を地方債で担保してきたことが、今の地方財政の非常に厳しい状況をつくっているのです、そこを一度止めましょうということです。

こうした議論に関する国側からの反応ですが、旧自治省である総務省は非常に危機感を持っています。総務省も、ビジョン懇のような懇談会を動かした経験がなく、懇談会の委員の中で面識があるのは本間正明先生と私だけであると話されていましたが、ある意味で非常に困惑しているというのが現状だと思います。

財務省は、現時点では一応静観ですが、新しい破綻法制については、地方に対する財政コントロールをしやすい可能性があるためウエルカム（歓迎）です。ただし、次のポイントで財務省が気にかけてくるのは、当然税の問題です。税の議論が始まった時には、財務省は非常にナーバス

になると思いますが、その時期はもう目前に迫っています。

他の省庁については、補助金の問題が個別に議論されない限りにおいては静観しています。ただ、補助金は個別に議論する必要性はありません。補助金を個別に議論するから相手の土俵に乗ってしまうのであって、地方交付税を改革できれば補助金は自動的に変わります。ただ補助金から議論を始めると、霞ヶ関すべてを敵に回すことになり、私はおそらく霞ヶ関の駅を歩けなくなるでしょう(笑)。総務省だけであれば当面は問題ありませんが、帰着点として補助金を変えなければならなくなった時にはどうなるでしょうか。

ご質問から離れてしまいましたが、北海道庁が検討している道州特区で直轄事業の補助金を交付金化するのは、最もまずいやり方ではないでしょうか。紐付きかどうかは別として、交付金といった瞬間に補助金と同じになり、国はどのようなにもコントロールできてしまいます。逆に地方交付税を改革できれば、補助金を返すと言い出す自治体も出てくるかもしれません。

○破綻法制の受けとめ方の懸念

山口 破綻法制について教えてもらいたい部分があります。というのは、財政難に陥った自治体

を対象に、民間企業と同様の破綻法制をつくることを検討しているというニュースを見た時に、こうした制度をつくるのが、ある種、自己実現的な予言になるのではないかと懸念を覚えたからです。つまり、金融機関が役所や自治体の債券をデフォルト（債務不履行）の恐怖で引き受けなくなるとか、住民もデフォルトが現実的だと思ったら逃げ出していくとか、負のスパイラルが起こるのではないかと頭に浮かんだのですが、これから具体的な制度を考えていく上で、この点はどうお考えなのかというのが最初の質問です。

宮脇 ご指摘の点は、破綻法といった瞬間に、おそらくほとんどの方が思い描いただろうと思っています。「破綻法」という言葉を使ったことが適切であったかという議論は確かにあります。やはり、日本で言う破産法や「破綻」は清算型です。清算型ということは、自治体にとっては市町村も含めて全部無くなることを前提にします。財政状況が悪くなったならば他の場所に移れば済むのかなど、ビジョン懇の三回目くらいの時に、委員である小早川光郎先生を中心に議論している点です。

結論から整理させていただきますと、政令指定都市は別として、市町村が単独でプロジェクト債やレベニュー債といった地方債を発行するケースはあるかもしれませんが、基本的に現状の縁故債（銀行や保険会社など縁故関係のある特定者が引き受ける債券）を発行している自治体が、

単独で公募型の地方債を発行することはほとんど無いと思います。地方債を発行するとしても、道や道州制に移行した後の道府県など上部の地方自治体が一定の信用を供与し、あるいは政令指定都市も含めた相互担保を入れる共同型の地方債になると思います。

この地方債の発行には二つの問題点があります。一つ目は、こうした地方債の発行を行うと、歳出の面でモラルハザードを起こすのではないかという点です。財政情報や財政ルールが不明確な場合や、今までのように横の自治体があるから自分たちも資金が欲しいといった場合には、モラルハザードが起これると思います。ただ、財政情報の透明化と議会のチェック機能がきちんと働く場合には、相互監視が効きますので、モラルハザードに陥ることは想定よりも小さいだろうと思います。

二点目として、そうは言っても、ガバナンスが利かず不正などが発覚した場合など、相互担保の負の連鎖が起き、地域全体が支えられなくなってしまう事態も想定されます。この負の連鎖については、災害時も含めて別の制度にしたり、フランスで採用している道府県段階の税収に対して先取特権を設定し一定部分を担保化する、という二つの措置を考えています。これらの措置を取り入れても、そうした懸念をすべて払拭できませんが、ある程度は可能ではないでしょうか。

しかも、最終段階まで「破綻法」という言葉を使うかは未知数です。「再生」という言葉を使うかもしれませんが。初期の段階では「破綻」という言葉が説明不足の中で少し強く出過ぎたかなという気はしています。

○地方債の最終処理

山口 私を感じた二つ目の疑問は、バブル破綻以後の一連の景気対策で、交付税措置による起債が大幅に増えましたが、地方はこの点を最も問題にしており、この処理をめぐる議論がある種の壁にぶち当たっているという感じがあります。今まで積み重ねてきた地方債の急増や交付税措置、それから先生のご指摘になった非常に癒着した中央と地方の関係のけじめはどうなるのでしょうか。

宮脇 恐縮ですがビジョン懇への提出資料「破綻法制構築の流れと地方財政の方向性」（二十三頁・図表3）をご覧いただきたいと思います。破綻法制度の早期是正・予防措置で、新制度への移行期間において「現行制度により発行した地方債管理の旧勘定と新制度により発行した地方債管理の新勘定に分けて制度的に管理」と記載していますが、これは郵政の民営化処理とまったく

同じ手法です。

ただ問題は、郵政ほど簡単に経理処理できない点です。本音を申しますと、この旧勘定の最も適切な処理方法は、地方債を国債に借り換えることかもしれません。もちろん全部は無理ですが、地方からみると、暗黙とはいえ地方債の発行には政府保証を入れているので、最終的に国債で担保することを想定しているはずです。総務省のホームページ(<http://www.soumu.go.jp/c-zaisei/chhosai/>)でも「地方債の元利償還に必要な財源を国が保障」という記述がなされています。最終的には、国債に借り換える作業をどの時点で行うかがポイントとなります。

地方債を国債に借り換えるもう一つの根拠は、国全体の財政の改善がかなり早く進んでいることです。国の財政はかなり絞り込まれており、精緻に計算できていませんが、今の調子で進みますとプライマリーバランス（基礎的財政収支）はおそらく十年経たないうちに黒字になります。さらに税制が改正されればもっと早く黒字化が進みます。黒字化が早くなるのは結構ですが、地方にも歳出削減を求めているので、国の財政のただけで処理せずにプラス分を地方に配分しなければなりません。その配分方法の一つとして、旧勘定を借り換える時に国債に入れ替えられなしかと考えています。これは制度的にも説明の根拠はつきますので、後は量の問題です。

確か平成十二年ころの数値で、地方債の債務償還可能年数を一般財源総額と負債総額の比率で

計算した時に、最長償還年数は大阪府のおおよそ十一年です。こうした数字を使うと、実は地方自治体の格付けはそれ程悪くなるケースはないと思います。その上に、過去の債務償還の最終的な受け皿をつくることができれば、かなりの地方債は国債へ転換できるのではないのでしょうか。ただし、市町村については、県ベースなどで一定の信用供与をしないと国債へ転換できない地方債がかなり残されると思います。

○地方債の利回り

質問者 4 先ほど地方債の利回りが、発行する自治体により利率が異なる事例を説明されていましたが、このあたりの事情をもう少し詳しく教えてください。

宮脇 地方債の利回りは、公募債を発行する自治体を束ねる総務省と引受側の民間の交渉で決まります。東京都と横浜市は、単独発行した方が低い金利で資金調達できるので、何年か前からこの交渉に入っていません。来年度からは名古屋市もその契約に入らず、交渉から離れていきます。良い条件で資金を調達できるところはその交渉から逃げていくのです。要するにシ団（シンジケート団）引受型を維持してきたということです。これまで総務省はかなりの財政力がないと（シ団）

交渉から離れることを認めませんでした。一方、地方債を引き受ける民間側にとっても、コスト面では個別に自治体と交渉するよりはメリットがありましたので、代表者を置いて交渉してきました。ただ、その代表者も特定の民間機関が続いており、これは独占禁止法違反ではないかとの意見もありました。

○自由化された地方債の金利や価格の変動要因

質問者5 債券市場では地方債の金利がどの程度上がると、地方自治体の財政状態の警告として働くことになるのでしょうか。また、地方債の債券価格は、選挙によって首長が交代した場合に変動するのでしょうか。

宮脇 スプレッド（金利差）により、市場つまり債権者が特定の自治体の債券を引き受けない、あるいは債券を売却するケースはあるかもしれませんが、早期是正措置の指摘を受けることはないと思います。

また、首長交代によって、地方債の信用が判断されることはおそらくほとんどないと思います。例えば北海道の自治体が全部で相互保証をするといった場合、個別の自治体の首長が変わっても

影響はほとんどありません。

ただ、道州政府のトップが変わった時には、影響はないとは言えないですね。その際に考慮すべき点は、道州政府の地方債を買っている人たちが誰かということです。総理大臣が変わっても国債が変動しない理由は、国債はそのほとんどが国内で消化されているからです。外国からの評価が入らないため、首相が小泉さんになろうが小渕さんになろうが、政治的な反動で一時的に変動があったとしても、その変動は継続しません。

道州政府のトップが変わった時の変動を小さくするためには、道州政府内で資金循環をどうつくるかに依りますが、ポンドバンクの設置もその一つです。ポンドバンクをつくることは、地方版の財政投融资をつくることになるため、必ずしも全面的に賛成ではありません。ただ、これまでのように地方自治体の資金調達を郵便貯金が担うのではなく、ポンドバンクが一括で地方債の発行を行いますので、首長が変わった時に、金利が従来ほどまったく反応しないことにはならないと思います。実際にどの程度の影響を受けるか今の段階では分かりません。ただし、首長交代で金利に変動が生じた場合は、その地域に住む有権者の投票行動が市場（債権者）から直接評価を受けることとなりますし、地方債の地域内消化率が高ければ投票者の多くが債権者（市場）と一致しますので、地域に住む人が、投票行動の結果をどのように考えるかという問題になると思

います。

○地方財政改革からみたあるべき国土像

山口 私の方から最後に一つだけお尋ねします。実は学術創成研究費で一月末に行った世論調査で、「経済性が見込める都市部に人を集中させる、経済効率を優先させた国」と「経済性が見込めない地方にも人が住めるよう整備する、経済効率にとられない国」とどちらがいいですかという質問をしたところ、北海道も東京も九割が「経済性が見込めない地方にも人が住めるよう整備する、経済効率にとられない国」を支持する結果となり、驚かされました。

さらに、東京の人にも北海道の人にも、大都市で集まった税金を地方に再分配することについてどう思うかと尋ねたところ、やはり基本的には再分配を支持する人が圧倒的多数となり、北海道的には少し安心する結果となったのですが、今後の交付税改革や自治体がある程度リスクを被ってもらおうという一連の改革を進める中での国土像とは、どういうものなのでしょう。

宮脇 戦後の中央集権型、均衡ある国土の発展に向けたこれまでの国と地方の財政制度は、ある意味で非常に効率性が高いシステムだと思います。ところが、今更申し上げるまでもなく、グロー

バル化や少子高齢化の中で、東京一極集中、均衡ある国土の発展が、我が国にとって次の二十一世紀の国土像として正しいのか、あるいは国力を維持することになるのかと考えると、おそらくそうではありません。つまり、グローバル化の競争に対して一極集中は非常に脆弱(ぜいじやく)な体質になる可能性があるため、国土は分散型になっていきます。分散型になっていく時の効率的な財政のしくみは何かが問題となります。

その効率性を追求する目的は何でしょうか。これまでも効率性を追求してきましたし、これからもおそらく効率性は必要だと思えます。ただ、その効率性で実現すべき目的がこれまでとは違っているのだらうと思います。その中で、地域間配分や地域に分散させるための、つまり地方の特性を出していく財政のしくみを考えると、言葉として適当か議論はありますが「地方共同税」になると考えています。金融面はグローバル化の影響を受けやすいですが、「地方共同税」は国全体で行うのではなく道州単位で実施し、地方税の何割かを徴収しそれを分配するイメージを描いています。この「地方共同税」の議論を、地方六団体が主体となって行っていただければ、ビジョン懇と両輪で議論できますが、まだ地方六団体の動きが見えていません。ある意味で国がそこまでするまで入って議論することが本当に良いのかということもあり、地方六団体の方にも「地方共同税」の議論をお願いしたいと思います。

山口 他にご質問が無ければ、この辺で研究会を終わらせていただきたいと思います。非常に貴重なたぐさんの情報をいただきましてありがとうございます。（拍手）



宮脇 淳（みやわき・あつし）

一九五六年東京都生まれ。日本大学法学部卒業。参議院事務局、経済企画庁等を経て、一九九八年より北海道大学法学研究科教授。二〇〇五年四月からは、北海道大学公共政策大学院院長。専門は、行政学・財政学。内閣特殊法人等行政改革推進会議参与、政府・自治体系の役職も数多く務める。

著書に、『財政投融资の改革——公的金融肥大化の実態』（東洋経済新報社、一九九五年）、『行財政改革の逆機能』（東洋経済新報社、一九九八年）、『公共経営論』（PHP研究所、二〇〇三年）、『PPPが地域を変える——アウトソーシングを超えて——官民協働の進化形』（共編著／ぎょうせい、二〇〇五年）等。

〈コーディネーター〉

山口二郎（やまぐち・じろう） 北海道大学公共政策大学院教授

刊行の言葉

日本社会を覆う改革の潮流の中で、大学も知の孤壘から社会に開かれた知の拠点になるべきことは言うまでもありません。北海道大学大学院法学研究科附属高等教育研究センターも、二〇〇〇年四月の発足以来、社会科学の最先端の研究成果や各界の知的リーダーの叢智を社会にフィードバックすることを目指してきました。

二十一世紀に入り、日本は政治、教育、経済などあらゆる分野で混沌の度を深めています。改革という言葉は政治家の口からもマスメディアにも頻繁に語られています。何が改められるべき課題であり、どのような道筋をたどって改革を進めるべきかという基本的な部分で、議論が十分深められているとは言えません。

改革とは一握りのリーダーによって可能になるものではありません。広範な市民が同時代に存在する政策的課題を認識し、その解決に向けた基本的な理念を共有してこそ、時代は動いていくことができます。市民による同時代に対する認識を深めるための手がかりとして、ここにセンターブックレットを刊行します。

当センターは今まで、国政や地方政治の前線で活躍するリーダー、同時代の日本や世界を鋭く分析する作品を発表した研究者など、様々な方々をお招きし、知的触発の場を設けてきました。それらは、日ごろマスメディアでは伝えられないような生きた現実に関する体験的分析であったり、社会科学の研究の醍醐味を伝えてくれるものであったりします。こうしたゲストのお話が一度限りで消えてしまうのはもったいないことで、そうしたシンポジウムの記録を広く地域社会と共有するために、このブックレットは作られました。

今の日本では、効率優先、実利志向に基づく改革の中で、大学における社会科学の研究の意義が見失われかねないという現実があります。しかし、私たちが真に主権者として、社会の担い手として、自分たちの生きる国や地域社会のあり方を作り変えるためには、一見迅速であり、無益に見えても、政治や社会の課題について考え、議論するという作業を蓄積することが土台になるはずです。このブックレットを通して、大学のそのような活動について理解していただき、議論の広場に参加していただければ、幸いです。

二〇〇二年十一月三〇日

文部科学省科学研究費学術創成研究 14 GS0103
「グローバル化時代におけるガバナンスの変容に関する比較研究」

ACADEMIA JURIS BOOKLET 2006 No. 18

地方債・交付税改革と道州制

2006年7月20日 発行

著者——宮脇 淳

編者——北海道大学大学院法学研究科
附属高等法政教育研究センター

発行者——長谷川 晃

装幀——山本 健二

編集協力——(株)北海道新聞情報研究所

印刷・製本——(株)アイワード

Printed in Japan

ISBN 4-902066-17-3 C 0033

©北海道大学大学院法学研究科附属高等法政教育研究センター