

地方債制度と財政規律

－地方債の交付税措置を通じた地方債許可制度の歪み^{*1}－

中野 英夫^{*2}

要 約

近年、地方財政は大きな変貌を遂げている。1980年代半ば以降、国の補助等を受けず独自の経費で実施する地方単独事業が大幅に増加した。その一方、地方債残高の累増による公債費支払が地方財政の負担となっており、多くの地方団体が危機的状況に直面している。

本稿は、地方団体を取り巻くこれら環境の変化を、地方交付税による後年度負担の財政支援、起債許可の制度的側面から検討し、地方団体の行う公共事業、ひいては地方債のあり方を検討した。地方単独事業の高い伸びの背景には、不況脱却を目指した積極財政の展開のほか、地方債の元利償還金の一部を補填する交付税措置の存在が大きいといわれている。事業費補正によって最高で元利償還金の55%を地方交付税によって補填するこの措置は、措置されない他の経常経費との相対価格を低め、投資的経費へのインセンティブを高めるだけでなく、地方債許可制度が許容する公債費負担の上限を実質的に緩和させる機能を有している。

本分析は、かかる地方交付税の財政措置による財政的、制度的支援がどの程度なのか定量的に明らかにした。公債費負担の上限から計算される地方団体が最大計上可能な投資的経費、すなわちシーリングの規模は、地方団体間で大きな格差が生じている。これは財政力に配慮した事業費補正の算入率の差異、それを加味する起債制限の算定方式が寄与するところが大きく、地方団体間で50倍、都道府県の集計値でも最高3倍の格差がある。シーリングの格差は、事業費補正による投資インセンティブ効果とあいまって、地方債のさらなる増加に拍車を掛け、地方財政の健全化機能を形骸化させる可能性が高い。また、今後大きな展開が予想される市町村間の合併においても、シーリング格差が合併の機会費用として機能し、これを阻害する要因ともなる。

地方団体が財政の健全性を失う要因は何かをプロビット分析によって検証した。数多くの地方団体において、財政が硬直化し、公債費負担適正化計画の策定を余儀なくされる要因として、3カ年の平均値である起債制限比率によるシグナリング機能の遅効性、またこの起債制限比率と他の財政指標との乖離、人口の急増、急減に伴う財政需要見通しのずれ、投資的経費のシーリングに反映する事業費補正等による財政支援措置などが挙げられ、地

*1 本稿は第58回日本財政学会（関西学院大学）での報告を改編したものである。報告にあたって、討論者である同志社大学、伊多波良雄先生、慶応大学、小澤太郎先生には大変有益なコメントを頂戴した。また、神戸商科大学の赤井伸郎先生には貴重なご教示を頂いた。記して謝意を表したい。ただし、本論文に含まれる誤謬は全て筆者にある。

*2 専修大学経済学部助教授

方団体による過度の投資的経費増とその収支の悪化をもたらすことが示された。

I. はじめに

本稿の目的は、地方交付税による後年度負担の財政支援、起債許可の制度的側面からの検討を通じて、これが地方団体の歳出行動にどのような影響を与えるのか検証することにある。

地方団体は、事業にかかわる財源として地方債を発行できる。ただし、地方団体の起債は、その自由な裁量のもとで行われるものではなく、事業の内容、法令、許可制度を通じた広範囲な制限が存在している。特記すべきことは、各団体が毎年負担する公債費は上限が定められており、その上限を超えると新たな起債が許可されないことから、これが地方団体の財政運営上の制約の一つとなっている。

事業費補正等で調整された公債費と標準財政規模との比率である起債制限比率は、地方団体の公債費がその上限、つまり財政の健全性を判断する指標である。これが15%を超えると警戒ラインとみなされ、この上限を超えないように地方債の適正な管理が要請される。

しかしながら、過度な地方債依存を未然に防止するこのような上限の存在にもかかわらず、1980年代半ばより地方団体は公共事業への傾斜を強めた。なかでも独自の創意・工夫が生かせる地方単独事業の伸びは大きなものであった。実際、年間の普通会計予算に匹敵する規模の事業に踏み切る地方団体も見られ、地方債は著しい伸びを記録した。そのために計上される公債費も大幅に伸び、上限を超える団体が続出し、地方財政は極度に悪化している。

本稿は、地方団体を巡るこれら状況の変化を、公債費の後年度負担への地方交付税の財政支援、起債許可の制度的側面から検討する。その結果、現行の交付税措置と起債制限比率の算定には投

資的経費へのインセンティブを高める2つの効果が明らかになった。

一つ目は、事業費や公債費負担の一部について、地方交付税を通じて補填する事業費負担の低減効果である。交付税措置は、地方団体の財政力に応じて調整され、最高で事業費の55%に達し、措置の行われないその他の経常的な経費との相対価格を低め、投資的経費増額のインセンティブを強める。

二つ目は、起債制限比率という制限指標の算定に起因する効果である。起債制限比率は、公債費と標準財政規模を分子、分母とする比率から事業費補正などの交付税措置分を控除して算定するため、その補正措置を多く受ける地方団体ほど、より多額の公債費が制限指標に反映されなくなっている。よって投資的経費の負担意識が希薄になり、結果的にインセンティブを高めることになる。

本分析は、投資的経費へのインセンティブを高めるこれら要因を定量的に示す。最近の地方財政の現状を概観し、地方交付税と一体化した地方単独事業の仕組みを説明する。また、事業費補正の交付税措置を考慮したもとで、各地方団体で計上可能な投資的経費の規模はどの程度か、シーリングの指標を作成し検証する。また、こうした財政支援が地方財政の財政規律にどのような影響を及ぼすのか、1987年度から開始された公債費負担適正化計画の適用団体に着目しながら、プロビット分析を用いて検証する。

Ⅱ．公債費負担の上限と地方団体の財政規律

Ⅱ－１．地方単独事業と交付税措置

1980年代の中頃から、地方団体の財政構造は大きな変貌を遂げている。主要な変化の一つが、国の補助等を受けずに、独自の経費で任意に実施する地方単独事業の大幅な増加とそれに伴う地方財政の悪化である。

図1は、1985年から現在に至るまでの市町村における地方単独事業費、補助事業費の推移である（単位：億円、左側の目盛）。また、図中の折れ線は、公債費負担比率15%以上の地方団体数の推移である（右側の目盛）。公債費負担比率とは、公債費による財政負担の程度を示す指標で、15%という値はかなり重い負担である。1980年代半ば、補助事業費とほぼ同水準にあった地方単独事業費は、その後大幅な伸びを記録し、1994年度には10兆円を超えている。その後は減少に転じているものの、事業規模は依然として補助事業費を大きく上回る規模である。これに若干遅れて、公債費負担比率15%以上の地方団体数も顕著な伸びを示しており、現在は3200余りの全市町村のおよそ半数以上を占めるに至っている。一般に、地方債には3年程度の

償還据置期間があり、その元利償還額は後年度に負担が高まることを考慮すると、財政収支の悪化と前述の地方単独事業の伸びとの関連性は高い¹⁾。

そもそも1980年代半ばからの地方単独事業の拡大は、竹下登内閣が提唱し、自ら考え自ら行う地域づくりを目指した「ふるさと創生1億円事業」に端を発すると言われている²⁾。地方単独事業は、補助事業と異なり、施設ごとの枠、箇所づけ、事業の年次割り、補助対象率などの制約が一切ないうえに、事業対象も道路整備から公民館、公園、交流施設に至るまで幅広い。事務処理手続きも簡便で、起債の条件も緩やかなことも地方単独事業が好まれる要因として考えられるが、これに加えて、地方交付税と一体化した財政面での支援を挙げることができる。

例えば、1993年度から1998年度までを事業採択期間とする「ふるさとづくり事業」³⁾は、一般単独事業（一般事業）及び厚生福祉施設整備事業債対象事業（社会福祉施設及び宿泊休養施設を除く。）のうち、自主的・主体的な地域づくりを図ることを目的とした事業であるが、その財源の75%を賄う地域総合整備事業債の元利償

1) 平成13年度 地方債の手引（地方債制度研究会編）

2) 詳しくは、町田（1997）、岡田（1997）などを参照。

3) 事業費補正の措置は、地方単独事業に限らず、補助事業にも広く存在しているが、1984年度に地域総合整備事業債（特別分）でこの方式が採用され、続く「ふるさとづくり特別対策事業」などの各種地方単独事業においてもこの算入の措置がとられるに至った。旧自治省によれば、ふるさとづくり事業の、目的趣旨、制度概要は次の通りである（ホームページより抜粋）。

(1) 目的と趣旨

自主的・主体的な地域づくりの取り組みをさらに促進し、誇りと愛着の持てる「ふるさと」を着実に築き上げるとともに、豊かさやゆとりを実感できる地域社会の実現をめざすため、地域主導のふるさとづくりの一層の推進を図る。

(2) 制度概要

一般単独事業（一般事業）及び厚生福祉施設整備事業債対象事業（社会福祉施設及び宿泊休養施設を除く。）のうち、自主的・主体的な地域づくりを図る観点から必要と認められる事業であって地域の総合的整備のための根幹的事業またはモデル事業として知事が必要と認めた事業。

図1 普通建設事業と公債負担比率が15%以上の団体の推移

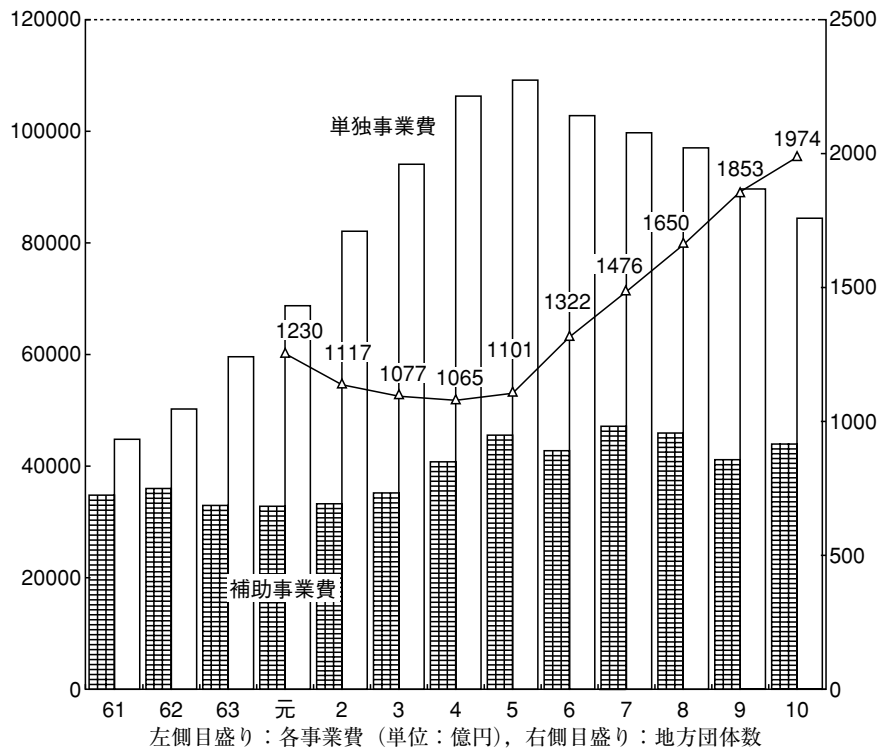


図2 地方単独事業(ふるさとづくり事業)における事業費補正

地域総合整備事業債 75 (交付税：後年度30～55%)	一般財源	
	15 (交付税該当年度)	10

平成8年度以降「交付税当該年度分15」については、地方税の財対分の起債処置に振り替え

還費に対して、地方団体の財政力に応じ償還費の30%から55%を事業費補正と呼ばれる補正係数によって財政需要が算出され、基準財政需要額に算入される。さらに、残りの25%の一般財源による補填分もその5分の3にあたる15%は当該年度に一般財源を充てる部分にも事業費補正の措置が講じられている（1995年度までの措置）。これによって事業費全体の56.25%が地方交付税に算入されることになる。地方単独事業において事業費補正を算入するのは、大規模な事業費が当該団体の財政運営に大きな影響を与えることを排除するためと言われている⁴⁾。わ

が国の地方財政は、人口200人の団体から100万人を超える団体に至るまで多岐にわたり、特に小規模団体の財政基盤はきわめて脆弱である。これらの団体が外部からの財政支援無しに地方単独事業を自主的に行うことは実質的に不可能であることが事業費補正を講じる背景となっている⁵⁾。

事業費補正によって算出される財政需要は、「動態性」という性質において、人口数や行政面積から算出される財政需要とは大きく性格を異にする。人口数や行政面積は客観的かつ動かしがたい指標であるため、それから算定される

4) 内閣府（2001）を参照

財政需要も動かしがたい、「静態的な」性格を有するのに対し、事業費補正による財政需要は、実際の事業費が直接補正の対象となるので、財政需要も地方団体の歳出規模に応じて変動するからである。

本来的には、地方交付税は、全く用途を特定化しない定額の補助、すなわち、「非特定性」と「定額性」という性質を有し、その点で特定化した定率または定額の補助である補助金と区別される⁶⁾。ゆえに、事業費補正を通じて地方単独事業と一体化した現行の地方交付税は、その点で「非特定性」と「定額性」の性質を部分的に失うことになる。

地方単独事業において事業費補正を講じることの問題点は、これが一種の「補助金」として機能していることである。すなわち、補正措置がある事業は措置のない事業と比べて相対的に安価に事業を実施できるために、補助事業と同様、投資的経費を誘導する効果が高い⁷⁾。平成13年度の『経済財政白書』も、この事業費補正の弊害として、地方団体にとって実質的な負担が少ない事業が実施されるようなインセンティブが働き、自ら効果的な事業を選択し、効率的な意欲を損なう点を指摘している。

むしろ、補助事業と地方単独事業とでは、箇所付け、手続き上の差異も大きいことから簡単に同一視することは難しいが、地方交付税と国庫支出金という財源に着目して、地方団体の歳出行動を分析した中村・国崎(1996)の研究では、地方税収で中位に属する地方団体の投資的経費の決定において、地方交付税と国庫支出金が歳出に与える効果はほぼ等しいという等価性が実証的に示されており、その実質的な機能に相違がないことを明らかにしている。

II-2. 地方債発行と起債制限比率

事業費補正を通じ「動態的な」財政需要を地方交付税制度に組み入れることには、「交付税の補助金化」につながるという批判がある。しかし、地方単独事業への交付税措置がその事業へのインセンティブを高めるとしても、その事業規模に一定の歯止めが掛けられれば、財政の悪化の問題は未然に回避できるかもしれない。なぜなら、公共事業にはあらかじめ地方債の充当率が事業ごとに決められ、またそれに係わる公債費負担にも一定の上限が定められているからである。

地方単独事業の財源の多くは起債によって賄われ、それが後年度の公債費となって地方団体の負担になる。その公債費負担の程度を示すのが起債制限比率である。起債制限比率は、公債の利払いを標準財政規模との比率の3ヵ年の平均したものであって、その定義式は次の通りである。

$$\text{起債制限比率} = \frac{A - (B + C + E)}{D - (C + E)} \quad (1)$$

- A：公債費（転貸債及び繰上償還分を除く）
- B：公債費に充てられた特定財源
- C：普通交付税の算定において、災害復旧費等として基準財政需要額に算入された公債費
- D：標準財政規模
- E：普通交付税算定において事業費補正により基準財政需要額に算入された公債費（普通会計に属する地方債に関わるものに限る）

この起債制限比率が15%を超えると公債費負

5) この起債に係る基準財政需要への算入は、(1)公債費の単位費用に計上されるもの「公債費方式」と、(2)事業費補正によって企画振興費等の費目の補正係数に反映されるものとに分かれる（「事業費補正」）。前者については、災害復旧、辺地、過疎対策事業、財源対策などに係わる地方債がこれに該当する。一方、後者は、ふるさとづくり事業（企画振興費）、地方特定道路整備事業（道路橋りょう費）などの元利償還費である。

詳しくは、石原（2000）を参照。

6) 黒田（1986）を参照。

7) 内閣府（2001）。また、こうした議論への批判として、石原（2000）を参照。

担適正化計画策定が要請され、毎年度の歳入の確保と歳出の合理化により7年度以内に起債制限比率を13%に引き下げることが求められている⁸⁾。さらに、これが20%を超えると、起債の範囲などが著しく制限される。一般にこの公債費負担適正化計画の作成が要請される15%が地方財政の「警戒ライン」とみなされており、公債費負担の上限として機能している。

起債制限比率は、一般財源が充当された公債費と標準財政規模との比率であるが、その算定式においても前述の事業費補正が反映することが注目される。(1)式の算定式では、災害復旧費等の公債費算入と並び、基準財政需要に算入された事業費補正分を分子、分母から差し引く構造となっている。起債制限比率の定義式の E の部分⁹⁾が、その事業費補正に相当する。分子、分母の公債費と標準財政規模から差し引かれる事業費補正分(E)に比例して、起債制限比率の水準も緩和される。

C 、 E などの交付税措置を起債の制限指標においても考慮するのは、地方団体間の財政力の格差や公債費、標準財政規模各々それぞれが事業費補正の算入分だけ膨らむことに配慮したもののだが、1976年度までは⁹⁾、起債制限比率の E の部分事業費補正を除いた公債費比率が制限指標であった¹⁰⁾。定義式からも明らかなように、起債制限比率と公債費比率を単純に比較すると、起債制限比率がその算定式の分子、分母から事業費補正分を控除する分だけ、必ず起債制限比率が公債費比率を上回ることになる。

図3は、起債制限比率と公債費比率との散布図である。斜めの直線は45度線を表しており、

両者間に強い正の相関を確認できる。前述のように、起債制限比率が15%を超えると公債費負担適正化計画によって、その比率を実質的に引き下げなければならないので、1996年度における起債制限比率15%超の団体数は100団体、全体のおよそ3%程度にとどまっている。特に、財政力指数が1を上回る地方団体、すなわち不交付団体ではわずか1団体に過ぎない。この点からも、起債制限比率の15%という値が、公債費負担の上限として機能していることが理解できる。

その一方、公債費負担の上限を算定するにあたって、事業費補正などの交付税措置を考慮するか否かの違いは大きい。この補正措置が地方団体間の公債費負担の上限に実質的な格差を生じさせるからである。

図3の分布の傾きは45度線よりも緩やかであり、ほとんどの地方団体の起債制限比率は事業費補正分だけ公債費比率よりも低いことを示している。特に、それぞれの数値について15%で区切って比較すると、起債制限比率15%以上の団体数に比べ、公債費比率15%以上の地方団体は相当数に上っており、両者間にかなりの乖離があることが分かる。特に、財政力指数の低い地方団体は、基準財政需要への事業費補正算入率が高いため、その乖離幅はより大きくなる。これは、起債制限比率によって公債費負担の上限を各地方団体一律に課したとしても、許容される実質的な公債費負担は、当該団体の財政力指数や実施する事業によって地方団体間でかなりの格差があることを示している。

また起債制限比率をもとに公債費負担の上限

8) ただし、その計画目標は、修正起債制限比率と呼ばれ、対象団体の要件となる起債制限比率とは概念が若干異なる。詳しくは、川手(1994)を参照。

9) 町田(1997)を参照のこと。

10) 公債費比率 = $\frac{A - (B + C)}{D - C}$

A: 公債費(転貸債及び繰上償還分を除く)

B: 公債費に充てられた特定財源

C: 普通交付税の算定において、災害復旧費等として基準財政需要額に算入された公債費

D: 標準財政規模

図3 市町村における公債費比率と起債制限比率

縦軸：起債制限比率、横軸：公債費比率（いずれも％表示）

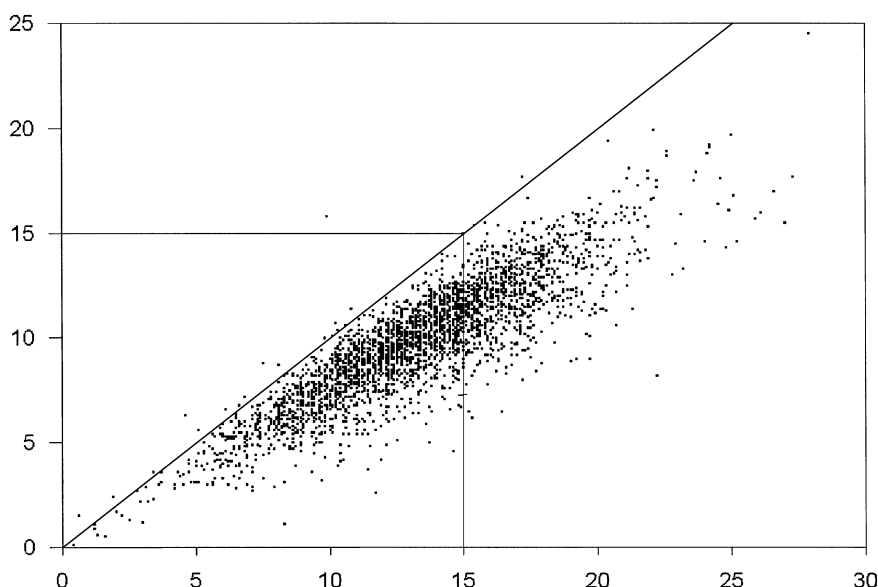


表1 財政指標の相関係数行列（平成8年度）

	公債費負担比率	公債費比率	起債制限比率	実質収支比率	地方債残高比率
公債費負担比率	1.000	0.687	0.644	-0.224	0.708
公債費比率	—	1.000	0.881	-0.232	0.625
起債制限比率	—	—	1.000	-0.252	0.579
実質収支比率	—	—	—	1.000	-0.249
地方債残高比率	—	—	—	—	1.000

（注） 地方債残高比率は標準財政規模との比率

を定めることは、制限指標としてのシグナル効果の遅効性という点でも問題がある。同じ地方単独事業であっても、投資的経費の中に占める事業費補正の割合が大きいほど、地方債残高との関係があいまいになるからである。表1の財政指標間の相関係数行列を見ると、公債費負担比率をはじめ公債費の負担度を示す財政指標はいずれも、地方債残高比率（対標準財政規模）とプラスの相関を示しているが、その大きさは公債費負担比率（0.708）、公債費比率（0.625）、起債制限比率（0.579）と順を追って相関があいまいになっているのが分かる。これは財政収支の悪化を示すシグナル効果を後退させることを意味し、財政の健全化へも対応が遅れることになる。

また、財政の健全性は、資金フローの収支である実質収支からも評価できるが、公債費負担の財政指標と実質収支との相関は、いずれもマイナスの符号を示しながらも、ここでは有意な相関は得られていない。その理由は、実質収支が歳入、歳出それぞれに地方債収入、公債費も計上する現金主義に基づく会計のため、真の経済的な負担を反映しないことによる。地方団体が地方債への依存度を高めるにつれて、両者の相関は希薄の度合いを強めており、今後の財政運営の評価のあり方に大きな課題を残している。

Ⅲ．交付税措置による起債制限の緩和効果

Ⅲ－１．投資的経費のシーリング格差

前節は、事業費補正等、公債費算入などの交付税措置には、「補助金」として投資的経費へのインセンティブを高めること、また、起債制限比率によって一律に課せられる公債費負担の上限についても、事業費補正などの交付税措置を通じて地方団体間で実質的な格差が生じていることを示した。そこでこれら格差が、地方団体の歳出行動にどのような影響を及ぼすのか、地方団体が直面する制約条件を例示しながら考察する。

地方団体間で生じる負担可能な公債費の格差は、ただちに各団体で計上可能な投資的経費の規模に反映する。公債費負担の上限を前提として、その上限いっぱいの公債費負担に対応する投資的経費の大きさを投資的経費のシーリングと定義し、これがどの程度か明らかにする。以下では、事業費補正措置の有無、制限指標の算定式の違いから、地方団体が直面する制約を3つのケースに分けて考える。

図4は、地方団体が直面する投資的経費のシーリングと予算制約式が図示されている。地方団体は経常経費と投資的経費の2種類の歳出を行い、歳入は税収と普通交付税で構成される。

はじめにケース1として、基準財政需要、制限指標のいずれにおいても事業費補正を全く考慮しない場合を考える。これは制限指標に公債費比率を用いるケースに相当する。仮に、公債費負担の上限から計算される投資的経費のシーリングの水準を I_0 とすれば、最も内側に位置する $AE_0 I_0$ の領域が、地方団体の予算制約式である。

次にケース2として、制限指標の算定式をそのままに、投資的経費の事業費補正分を基準財政需要へ算入する場合の予算制約を考える。こ

の措置によって投資的経費が経常経費に比べ相対的に安価となるため、予算制約線の傾きは点Aを軸に緩やかになり、支出可能な投資的経費の水準も I_0 からわずかに引き上げられ、予算制約式は右方向へ拡大する。これは、事業費補正の算入によって、指標の分母である普通交付税が増えることで、シーリングに余裕が生じることによるものである。

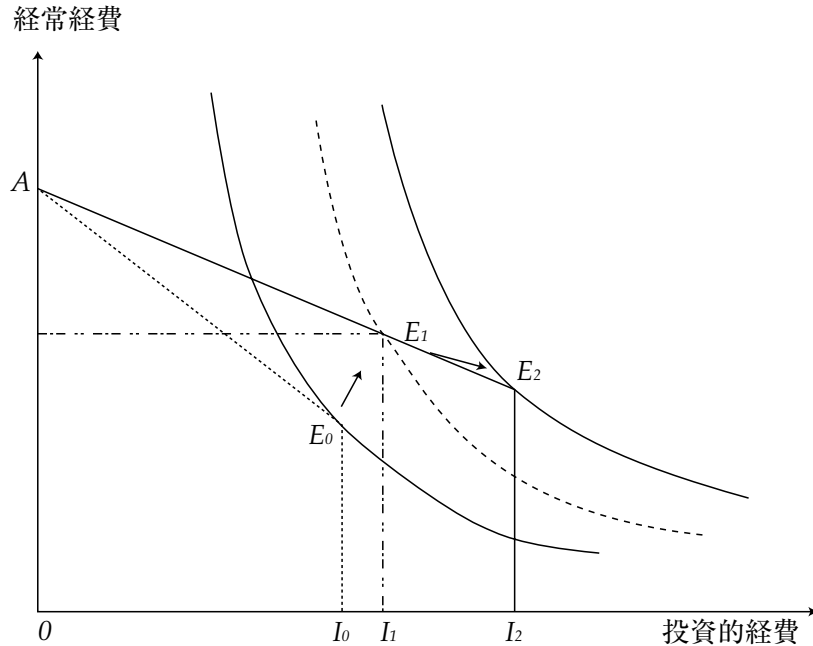
ケース3は、基準財政需要と制限指標両方において事業費補正を考慮する。すなわち、起債制限比率のように制限指標の算定式の分子、分母それぞれから事業費補正の措置分を控除する。事業費補正の控除によってシーリングもかさ上げされ、予算制約式の傾きが不変のまま、実行可能な投資的経費の規模は I_1 から I_2 へ拡大する。

もし地方団体が、効用関数の最適化行動によって歳出の配分を決定するとすれば、図中の無差別曲線が示すように、ケース1、2、3それぞれの予算制約式での最適な経費の配分は E_0 、 E_1 、 E_2 の各点となり、事業費補正が制限指標にまで広く措置されるに従い、投資的経費の規模も増加する。これはコーナー解という特殊なケースであるが、より一般的なフレームワークでも、事業費補正を活用することで、投資的経費へのインセンティブを高めることが分かる。そのインセンティブ効果は、次の2つの経路に分けて考えると次のようになる。

(1) 価格効果（投資的経費と経常経費との相対価格の変化）

基準財政需要の規模を拡大させる事業費補正が、「補助金効果」として、投資的経費の「相対価格」を低め、投資的経費へのインセンティブを高める効果（図4の E_0 から E_1 への変化）。

図4 地方団体の予算制約と経常経費、投資的経費の選択



(2) 量的効果（実質的なシーリング差）

事業費補正を制限指標の算定式で加味することで、一律である公債費負担の上限が、公債費、事業費補正の交付税措置によって実質的に緩和され、投資的経費へのインセンティブを高める効果（図4の E_1 から E_2 への変化）。

実際、この価格効果、量的効果によってもたらされる投資的経費のシーリングがどの程度緩和されるのか、地方税収比との比率で評価した値を各地方団体について算定する。

まず、地方団体の行う公共事業は全て交付税措置の対象とし、災害復旧費等、事業費補正として基準財政需要額に算入された公債費（ $C + E$ ）は公債費の ρ の割合とする。算入率 ρ の算定は、財政力指数の値に依存する。平成8年度地方交付税制度解説（補正係数、基準財政収入篇）に掲載されている、財政力指数に係わる事業費補正の算入率に従った¹¹⁾。

経常経費、投資的経費は每期一定とし、また公債費（ A ）は投資的経費の一定割合（ γ ）であると仮定する（同時に、特定財源 B は0と

11) 算入率の計算は以下の通りである。

財政力指数区分 算式（ x =財政力指数）

0.60未満 $\rho = -0.1400x + 0.599$

0.60以上0.75未満 $\rho = -0.3400x + 0.695$

0.75以上0.85未満 $\rho = -0.5000x + 0.845$

0.85以上0.95未満 $\rho = -0.9500x + 1.228$

0.95以上 $\rho = -0.5000x + 0.800$

ただし、 ρ が0.300を下回る場合は0.300とし、0.550を上回る場合は0.550とする。

12) $c=0.15$ 、 $\gamma=1.2$ （地方債の償還期間は10年、利率3.5%、元利均等償還（年賦）を仮定、 γ は過去10年に発行された地方債残高に対する1円当たりの償還合計額に相当）。また標準財政規模（ D ）の算定において以下の関係式を用いている。

標準財政規模（ D ）＝地方税収等＋地方譲与税＋普通交付税

＝地方税収等＋地方譲与税等＋（基準財政需要－基準財政収入）

＝地方税収等＋地方譲与税等＋（経常経費＋ $\rho\gamma$ 投資的経費－0.75地方税収等－地方譲与税等）

＝0.25地方税収等＋経常経費＋ $\rho\gamma$ 投資的経費

仮定)。公債費負担の名目上の上限を c と表記し、この値を(1)式の起債制限比率の算定式に代入し整理すると、地方税収1単位当たりの実施可能な投資的経費のシーリングは以下のように求められる¹²⁾。

$$\frac{\text{投資的経費}}{\text{地方税収等}} = \frac{c(0.25 + \frac{\text{経常経費}}{\text{地方税収等}})}{\gamma(1 - \rho(x))} \quad (2)$$

この経常経費は、基準財政需要額で算定される経常経費分に相当する。地方税収等（自主財源）当たりの実施可能な投資的経費は、事業費補正の算入率（ $\rho(x)$ ）の増加関数であり、算入率が高まると実施可能な投資的経費の規模は拡大する。注にも示したように、最も財政力の低い地方団体に適用される算入率は0.550であるから、その有無だけで単純に(2)式で算定される値はほぼ倍になる。

投資的経費のシーリングは、経常経費の対地方税収比の増加関数であり、地方税収入比で経常経費が大きい団体ほど、かさ上げされる度合いは大きくなる。経常経費の財政需要は、普通交付税に反映され、制限指標の分母である標準財政規模を拡大させるために、投資的経費の大きさが一定のもとで、起債制限比率は低下するからである。この地方税収比での経常経費は、固定費によって、人口数の少ない地方団体ほど高くなる傾向がある。よって、小規模団体ほどシーリングも大きくなると思われる。

また、(2)式における係数0.25は、普通交付税の算定における留保財源によるものである。普通交付税の算定においては、地方税収の増加分の25%は留保財源として、基準財政収入額に盛

り込まれないため、自由な裁量でいろいろな経費に充当できる財源の部分が反映している。

(2)式で求められた投資的経費のシーリングをもとに、価格効果と量的効果の2つの要因に分け、各々の効果を検証してみたい。まず、事業費補正を全く考慮しないもとで計算されるシーリングは、(2)式における算入率 $\rho = 0$ の場合の実施可能な投資規模に対応している。次に、ケース2に対応するシーリングは、(1)式の制限指標において E を0として計算されるシーリングに対応する。事業費補正分だけ、算定式の分母である標準財政規模も増加するから、簡単な計算によって(2)式の分母の値は、 $\gamma(1 - c\rho(x))$ となる¹³⁾。この両者の差が価格効果であり、さらに、(2)式で計算されるシーリングとケース2のシーリングとの差が量的効果に対応している。

このシーリング規模を全国3232の市町村について計算し、まとめたものが表2と図5である。図5より、各地方団体のシーリングは0.25から0.50の間に最も多く分布しているものの、市町村間で非常に大きな格差が認められる。最も値が高い団体では10.185、上位5%（すなわち上位約150番目の地方団体）でも、3.772を記録しており、最も値が低い団体（0.179）との格差はおよそ50倍を超える。これは地方税収の3.7倍もの地方単独事業、例えば、1000人規模、地方税収10億円規模の地方団体では、37億円規模の地方単独事業が恒常的に実施できる計算となる。ただし、これらの数値の算定は、地域総合整備事業債での起債を前提にしており、より条件が有利な過疎・辺地対策事業債による起債を考慮していない。よってこれらの地方債の割合が大きい地方団体に対しては過少に見積もられ

13) 公債費比率のケースでは、 $C + E = 0$ であるから、起債制限比率と同様の計算を行うと

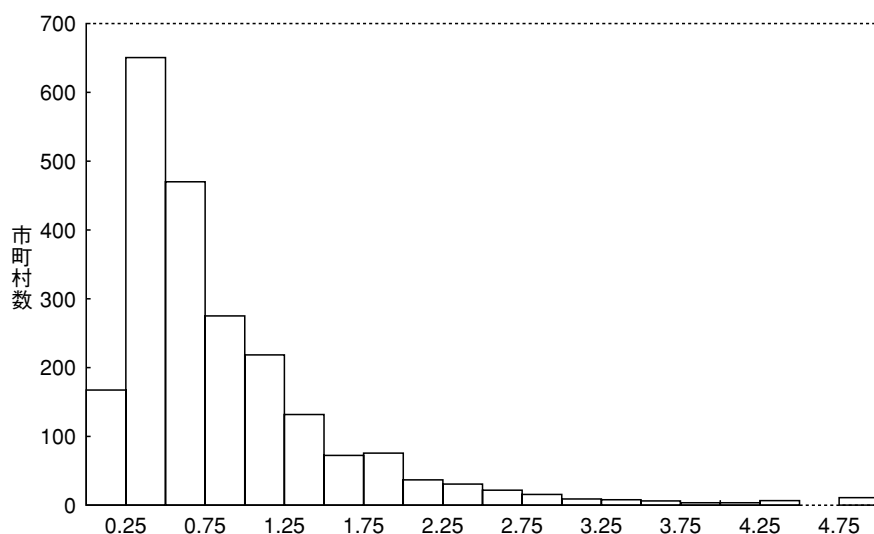
$$\frac{\text{投資的経費}}{\text{地方税収等}} = \frac{c(0.25 + \frac{\text{経常経費}}{\text{地方税収等}})}{\gamma(1 - c\rho(x))}$$

となる。

表2 投資的経費のシーリングの基本統計量

平均	1.482	標準誤差	1.171
最小値	0.179	最大値	10.185
下位 1 %	0.233	上位 1 %	5.600
下位 5 %	0.285	上位 5 %	3.722
下位10%	0.394	上位10%	2.922
下位25%	0.660	上位25%	1.942
中位数	1.178		

図5 投資的経費のシーリングの分布



ている可能性もある。実際、これらの事業債を考慮すると、地方団体間の格差はさらに広がり、一部の団体についてはシーリングが制約として実質的に機能していない可能性が高い。

表3は、表2で求めた各地方団体のシーリングを47都道府県ごとに集計したものである。集計値は、各地方団体の指標値を地方税収によって加重している。47都道府県間の格差に着目すると、基準値が平均0.279、変動係数0.24であるのに対し、(1)～(3)の合計は平均0.464、変動係数0.30と、平均、変動係数の両方で値が上昇し、税収当たりでの投資的経費のシーリングは高まると同時に、地域的な偏在も大きくなる。地域間の比較においては、沖縄（0.724）、島根（0.705）、青森（0.677）と地方圏の地域で高い値となる一方、神奈川（0.242）、千葉（0.258）などの大都市圏の地域ほど値が低くなる傾向が

あり、値の最も高い地域（0.724）と低い地域（0.242）とでは3倍もの格差が生じている。この格差の理由は、財政力の低い地方団体が地方圏に集中していることによるものだが、小規模団体が数多く存在するような現行の行政区分によるところも大きいと思われる。

表3の結果が示すように、都道府県間の投資的経費のシーリング格差は、圧倒的に量的効果によるところが大きい。このように事業費補正等で調整された制限指標は、投資的経費のシーリングの格差となって現れている。特に財政力の低い地方団体に有利となるように作用する。むしろ、地域間格差の是正という観点からは、ある程度の差が生じることもやむを得ないが、過度にシーリングをかさ上げする措置が、結果として地方団体の財政収支を悪化させる要因ともなることを考慮しなければならない。中野

地方債制度と財政規律

表3 都道府県別，投資的経費の実質シーリング

		投資的経費のシーリング（対地方税収比）				自治体数
		(1)基準値	(2)価格効果	(3)量的効果	合計	
1	北海道	0.366	0.030	0.243	0.639	212
2	青 森	0.382	0.032	0.262	0.677	67
3	岩 手	0.357	0.031	0.252	0.640	59
4	宮 城	0.233	0.017	0.131	0.381	71
5	秋 田	0.377	0.032	0.264	0.674	69
6	山 形	0.318	0.027	0.217	0.562	44
7	福 島	0.259	0.021	0.162	0.441	90
8	茨 城	0.219	0.015	0.115	0.349	85
9	栃 木	0.204	0.014	0.098	0.316	49
10	群 馬	0.239	0.017	0.124	0.380	70
11	埼 玉	0.184	0.011	0.074	0.270	92
12	千 葉	0.180	0.010	0.068	0.258	80
13	東 京	0.199	0.010	0.067	0.276	40
14	神奈川	0.179	0.009	0.055	0.242	37
15	新 潟	0.287	0.022	0.174	0.484	112
16	富 山	0.229	0.017	0.123	0.368	35
17	石 川	0.254	0.019	0.147	0.421	41
18	福 井	0.235	0.016	0.122	0.374	35
19	山 梨	0.269	0.021	0.163	0.452	64
20	長 野	0.265	0.021	0.167	0.453	120
21	岐 阜	0.232	0.017	0.124	0.373	99
22	静 岡	0.181	0.011	0.071	0.263	74
23	愛 知	0.188	0.010	0.064	0.261	88
24	三 重	0.240	0.017	0.126	0.383	69
25	滋 賀	0.214	0.015	0.107	0.336	50
26	京 都	0.264	0.020	0.145	0.429	44
27	大 阪	0.213	0.011	0.073	0.297	43
28	兵 庫	0.296	0.020	0.145	0.462	90
29	奈 良	0.238	0.017	0.129	0.384	46
30	和歌山	0.279	0.021	0.161	0.461	49
31	鳥 取	0.375	0.031	0.249	0.655	38
32	鳥 根	0.398	0.034	0.273	0.705	58
33	岡 山	0.256	0.019	0.141	0.415	77
34	広 島	0.246	0.018	0.133	0.397	85
35	山 口	0.269	0.020	0.150	0.439	55
36	徳 島	0.324	0.026	0.204	0.554	49
37	香 川	0.254	0.018	0.132	0.404	42
38	愛 媛	0.283	0.023	0.177	0.482	69
39	高 知	0.381	0.032	0.260	0.673	52
40	福 岡	0.286	0.023	0.176	0.485	96
41	佐 賀	0.325	0.027	0.217	0.569	47
42	長 崎	0.377	0.031	0.249	0.657	77
43	熊 本	0.341	0.029	0.232	0.601	93
44	大 分	0.292	0.022	0.174	0.488	56
45	宮 崎	0.338	0.029	0.230	0.596	41
46	鹿児島	0.369	0.031	0.255	0.655	93
47	沖 縄	0.408	0.035	0.281	0.724	50
	平均	0.279	0.021	0.164	0.464	
	変動係数	0.24	0.35	0.40	0.30	

(2000)の分析では、起債制限比率が歳出抑制に効果を発揮するのは、その上限15%間際に限られており、公債費負担に上限までに少しでも余裕があれば抑制効果は機能しないことが示されている。

また、投資的経費のシーリングは、市町村合併推進への障害にもなり得る。現在、市町村合併をめぐる議論が活発になされるなか、地方団体自身の動きはきわめて鈍いと言われている。特に、広域経済圏内でも、シーリングの高い地方団体と低い値の地方団体とが隣接していることは珍しいことではないが、両者が合併してシーリングが平均化されると、従来の高いシーリングにあった旧地方団体の地域は、多額の投資的経費を行う「権利」を失うことになる。もし、合併特例債などの新たな交付税措置が、このシーリングを低めることのロスを補って余りあるものでもない限り、このシーリング格差が機会費用として存在し、地方団体の合併インセンティブへの大きな障害となることが予想される。

Ⅲ－２．投資的経費のシーリング格差と財政健全化の実証分析

地方団体間における投資的経費のシーリング格差は、そのまま投資的経費への選好に反映される。そして、投資的経費への誘因が大きい地方団体が財政運営上で相対する課題は、公債費負担が定められた上限を超えないよう歳出をコントロールし、財政の健全性を維持するかに集約されよう。ところが、シーリングが高い地方団体ほど、以下に掲げる理由により財政の健全化への対応が遅れる可能性が高い。

一つ目は、地方債の償還財源が地方交付税を通じて補填される受益と負担との乖離である。投資的経費のシーリングの高さは、受益と負担との乖離をそのまま表している。受益と負担の意識の乖離は、無理な歳出増や償還計画を策定

する傾向が高い。とりわけ、一般財源の不足する地方団体にとって、交付税措置による一般財源拡充のメリットは大きく、財政の健全性が損なわれる可能性はさらに増すと思われる。

二つ目は、起債制限比率のシグナル効果の遅効性である。肥後・中川(2001)が指摘するように、地方債の元利償還費は発行後5年目ぐらいから急増すること、また、起債制限比率が後方3ヵ年の平均で算出されることから、地方単独事業が実施されてから起債制限比率に反映されるまでの時間にかかなりのラグが生じており、特にシーリングが高い地方団体ほどそのラグは長くなる傾向にある。

三つ目は、公債費負担の上限を超えたときの地方団体が支払うコストの大きさである。公債費負担の上限が過度の歳出増の歯止めとして実効性を保つには、上限を超えた地方団体に何らかのコストを負わせることが必要となる。実際、起債制限比率15%の上限を超え、公債費負担適正化計画の策定に取り組む場合、そのコストとして、標準財政規模の1%額以上の歳入確保または歳出の合理化を図ることなどが求められるものの、償還利子の一部について特別交付税を交付し、既発債の利子負担を軽減するほか、起債条件が有利な辺地及び過疎対策事業債を特別枠として優先充当するなどの救済措置が講じられる¹⁴⁾。

トータルの負担は明らかではないが、上限を超えた地方団体の負担は救済措置でかなり緩和されている。何よりもこの措置の恩恵を享受できるのは、シグナル効果のラグが長いために上限を超える確率が高い団体にほかならない。これは事前に危険回避的行動をとることを怠り、一種のモラルハザードに陥ることにもなる。

以上の理論的考察をもとに、どのような要因が地方団体の財政規律を損なうのかを、プロビット分析を行い検証する¹⁵⁾。推定式は以下の通りである。当該地方団体の財政状態を評価する場合、実質収支、起債制限比率の値はもちろ

14) 川手(1994)

んのこと、それ以外の財政指標などから総合的に判断されるべきであって、厳密な定義は難しい。そこで本分析では、被説明変数を1987年度から2000年度までの間に公債負担適正化計画に取り組んだ団体とし、分析を進める。公債費負担適正化計画の対象団体は、数次の変更を経て、現在は起債制限比率15%以上の団体である。ただし、計画への取り組みは地方団体の任意の事項であり、全ての団体が取り組んでいるわけではないが、ほぼこれに該当するとみなして良い。

説明変数には、当該団体の財政力やシグナリング効果の遅効性などを一元的に指標化した投資的経費のシーリング (CLG_i) を用いる。その他、人口の急増、急減に伴う財政運営上の誤った見通しが財政の健全性を損なう可能性があることから、人口急増地域団体 ($D1_i$)、人口急減地域団体のダミー変数 ($D2_i$) を説明変数に加える¹⁵⁾。さらにその他の要因として、人口密度 (PDY_i)、不交付団体のダミー変数 (NTR_i) を用いた。

$$\begin{aligned} Prob(Y_{it}=1|D1, D2, PDY, CLG, NTR) \\ = \beta_0 + \beta_1 D1_i + \beta_2 D2_i + \beta_3 PDY_i + \beta_4 CLG_i \\ + \beta_5 NTR_i + \varepsilon_i \end{aligned} \quad (3)$$

予想されるパラメータの符号は、人口が急増ないし急減している地方団体ほど、財政見通しを誤る可能性が高いため、 β_1 、 β_2 の符号は負と予想される。人口密度は地方団体の行政経費の大きさに対応したものである。一般に、人口密度の高い地方団体は、面的な整備にかかわる経費が少なくすむため、住民一人当たりの行政経費は低く、投資的経費を通じた財政支援を求めるインセンティブは低いと思われる。また、投資的経費のシーリングの高さは、単に制約が緩いことに加えて、財政上のメリットも大きい

図6 公債費負担適正化計画の対象団体数
(延べ団体数)

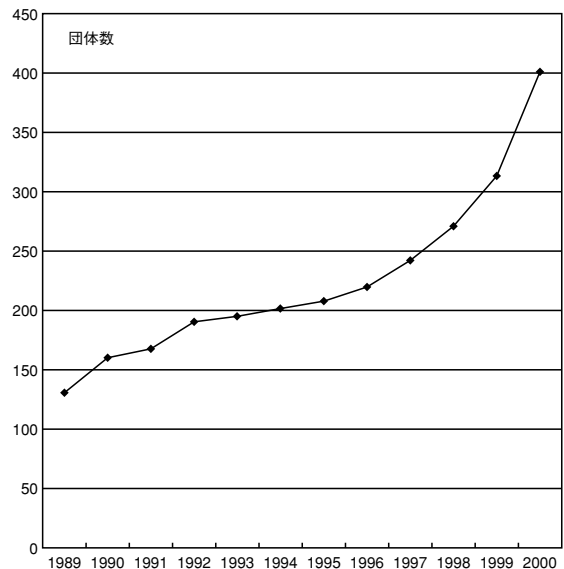


表4 公債費負担適正化計画の有無別の投資的経費のシーリング

	公債負担適正化計画対象団体	同左非対象団体
平均	1.5339	1.1389
標準偏差	1.0293	0.9079
最小値	0.228	0.1659
最大値	7.033	8.261

ことを意味するから、その係数は正と予想される。不交付団体は、地方単独事業のメリットがそれほど高くないので、係数の符号は同じく負と考えられる。

表5の推計結果から、推計されたパラメータの係数はほぼ予想通りの結果が得られている。シーリングの係数は0.138で統計的に有意であることから、より高い水準の投資的経費を許容することは、投資的経費へのインセンティブを高め、ひいては公債費負担適正化計画に取り組む可能性を高めることを示している。その一方

15) 山下、赤井、佐藤 (2002) の推計によれば、地方団体の経常経費の6%から9%は浪費され、また歳入に占める地方交付税の割合の高い地方団体ほど、その浪費の程度が大きいという。

16) 人口増減のダミー変数については、1990年から1995年度までの対人口増減率 (国勢調査) から、人口増加率上位5%の市町村を人口急増団体、下位5%の市町村を人口急減団体と定義している。

表5 財政の健全性が維持されるか否かのプロビット分析

変数	係数	標準誤差	t 値	有意水準
定数	-1.218	0.102	-11.973	0.000
人口急増 (D1)	-0.314	0.125	-2.518	0.012
人口急減 (D2)	0.261	0.092	2.845	0.004
人口密度 (PDY)	-0.071	0.035	-2.050	0.040
投資的経費シーリング (CLG)	0.138	0.032	4.272	0.000
不交付団体 (NTR)	-0.438	0.206	-2.125	0.034

対数尤度 -1107.7

自由度 3246

で、人口急増市町村の係数はマイナス、人口急増市町村の係数はプラスとなった。両者の係数の符号が分かれたのは、人口の減少が大きい団体では、過度の地域振興策に依拠したことによるものであって、人口が急増した地域については、その人口増が税収の増大をもたらし、財政負担を軽減化させたためと思われる。

本推計は、公債費負担適正化計画の対象団体となる可能性に地方団体のどのような属性が反映しているのかを示した。実際、対象団体となることにどの程度地方団体の意思が働くのかが

興味あるところであるが、対象団体となった時期の問題もあり、これについて十分な分析はなされていない。ただ、投資的経費のシーリングが対象団体となる確率に大きく寄与しており、また財政見通しの誤りなど、偶然的なファクターは無視できないものの、後年度の元利償還からリスクを予見することは可能であることを併せて考えると、対象団体となることにはある程度の能動性があることをこの分析は示している。

IV. おわりに

本分析は、地方団体による投資的経費へのインセンティブを高める価格効果と量的効果を示し、両経路を統合した指標を構築した。起債制限比率において交付税措置を加味する現行の制度により、実質的に起債制限のシーリングがかさ上げされ、これが地方団体、特に財政力指数の低い地方自治体による投資的経費へのインセンティブを高め、財政の規律を歪める可能性を

示した。

なお、指標の構築に当たっては、地方自治体の歳出行動についてかなり限定的な仮定を設けている。そのため、ここで導かれた結論がよりインプリケーションの高い結論を導くためには、過去に遡ったデータ分析を進めると共に、指標の緻密化、一般化に努めることが今後の課題となろう。

参 考 文 献

石原信雄 (2000)『新地方財政調整制度論』、ぎょうせい

井堀利宏 (1996)「国と地方の分担システム：

理論的分析」『フィナンシャル・レビュー』第40号

梅原英治 (1996)「地方単独事業の拡大と地方

- 債・地方交付税措置」, 鹿児島経済大学地域総合研究所編『分権時代の経済と福祉』第5章, 134-198頁
- 遠藤安彦 (1998) 「分権時代の地方財政—近年の地方財政対策を回顧しつつ—」, 『地方財政改革の国際動向』, 日本地方財政学会研究叢書第6号, 153-171頁
- 岡崎靖典 (1997) 「地方単独事業における地方交付税の利用 (下)」, 『自治研究』76巻8号, 96-115頁
- 川手晃 (1994) 「公債費負担適正化促進措置の一部改正について」, 『地方財政』1994年12月号, 90-98頁
- 黒田東彦 (1986) 「補助金と交付税に関する理論的分析」, 『フィナンシャル・レビュー』第2号, 29-39頁
- 経済企画庁調査局 (1997) 『地域経済レポート'97; 特色のある地域経済をつくる地方行財政』
- 中村和之, 國崎稔 (1996) 「地方交付税と国庫支出金の等価性」, 『フィナンシャル・レビュー』第40号, 50-64頁
- 土居丈朗, 中里 透 (1998) 「国債と地方債の持続可能性—地方財政対策の政治経済学」『フィナンシャル・レビュー』第47号, 78-105頁
- 土居丈朗 (2001), 「地方債の起債許可制度に関する実証分析」, 『社会科学研究』, 第52巻第4号, 27-51頁, 2001年3月.
- 中野英夫 (2000), 「地方債許可制度と地方政府の歳出行動」, 井堀利宏・加藤竜太・中野英夫・中里透・土居丈朗・佐藤正一「財政赤字の経済分析: 中長期的視点からの考察」, 『経済分析 政策研究の視点シリーズ』, 16号, 139-168頁, 2000年8月.
- 長峯純一 (1999) 「地方交付税の算定構造・配分構造に関する分析」 関西学院大学総合政策学部ワーキングペーパー No. 16
- 肥後雅博, 中川裕希子 (2001) 「地方単独事業と地方交付税制度が抱える諸問題—地方交付税を用いた地方自治体への財政支援策の効果と弊害」, 調査統計局ワーキングペーパーシリーズ No. 01-9
- 町田俊彦 (1997) 「公共投資拡大への地方財政の動員—地方単独事業の拡大と地方債・地方交付税の一体的活用—」 専修大学経済学論集 34巻1号, 131-169頁
- 山下耕治, 赤井伸郎, 佐藤主光 (2002) 「地方交付税制度に潜むインセンティブ効果—フロンティア費用関数によるソフトな予算制約問題の検証—」 本号掲載論文