慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	土居丈朗著『地方債改革の経済学』
Sub Title	
Author	別所, 俊一郎(Bessho, Shunichiro)
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	2008
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.101, No.1 (2008. 4) ,p.193- 196
JaLC DOI	10.14991/001.20080401-0193
Abstract	
Notes	書評
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-20080401-0193

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

「三田学会雑誌」101 巻 1 号（2008 年 4 月）

書評

土居丈朗著

『地方債改革の経済学』

日本経済新聞出版社，2007 年 6 月，312 頁

本書は，著者の土居氏のこれまでの論文を，最近の状況の変化を踏まえ，制度説明を加えて再構成したものである。「気鋭の経済学者が地方債制度を経済学的に分析し，将来への政策提言を行う意欲的な著作」としてすでに権威ある賞をいくつか受けている。もっとも，お気に召さない向きには相変わらずお気に召さないようでもある。そのような本であるから，書評もいささか書きにくい。

本書の分析・主張は非常に明快である。すなわち，日本の地方債制度は，地方交付税制度などの関連する地方財政制度と補完的に密接に連携して運営されており，都市部から地方部への財政移転の手段の一つであった。地方債の引受資金は中央政府によって決定され，元利償還金は地方交付税によって手当てされてきたから，地方政府は借り手意識を持たないままに債務を増加させ，その資金で公共事業を行ってきた。地方債の起債許可制度と交付税措置は，財政再建制度とあいまって地方債に中央政府による「暗黙の債務保証」を与え，そのもとで破綻法制は整備されてこなかった。金融の自由化・国際化，中央政府の財政悪化，財政投融資改革のなかで暗黙の債務保証はもはや維持可能ではない。地方債制度により市場原理を導入し，金融市場から地方財政を規律付けるような仕組みを構築すべきである。

このような主張が，さまざまな実証分析によって裏付けられつつ展開する。日本の地方債制度は他の地方財政制度と複雑に関連していることもあってか，地方債を対象とした実証的な経済分析はかつてはそれほど行われてこなかった。そのようななかで著者は地方債の実証分析を積み重ねてきている先駆者であり，本書で紹介される実証結果のほとんどは著者自らの研究に拠るものである。それゆえにその主張は説得力に富み，分析や主張の限界についても注意深く言及されている。

さて，ここで本書の内容をより詳しく紹介しよう。第 1 章は本書全体の導入部である。第 2 章から第 4 章は，個別の論点についての分析である。第 5 章は国際比較，第 6 章は最近の動きの概観に充てられ，最終第 7 章が政策提言の章となっている。

第 1 章は，地方自治体の普通会計が抱える負債残高が約 200 兆円，対 GDP 比で約 40 %に達する現状を示し，地方財政制度を簡単に紹介している。ここでは，日本の地方財政制度が中央集権的であり，地方政府の収入の主要な部分を占める地方税，地方交付税交付金，国庫補助金，地方債のいずれもがそれぞれに中央政府の制御のもとにあることが強調される。また，地方財政計画の策定過程で地方債発行総額が決定されるようすが描写され，地方債制度が地方税・地方交付税制度と一体的・補完的に運用されていることが示される。また，改革の方向性を考えるにあたっては，ポジショントークに堕することなく社会厚生の増進を考慮するべきだ，という本書の基本姿勢が示される。

第 2 章は，地方債許可制度のもとで，有利な資金である公的資金が各地方政府にどのように分配されてきたかが分析される。地方債許可制度は財政投融資計画と密接に関連し，財政力や資金調達力の弱い地方政府に長期低利な公的資金が配分されてきた。地方債の引受資金として公的資金が割り当てられれば，市場金利との差のぶんだけその地方政府には暗黙の利子補給が行われることになる。第 2 章ではその規模が推計され，暗黙の利子補給は都市部よりも地方部で多いことが実証されている。公的資金の割り当てが多ければ地方債の発行はそれだけ容易となり，その結果，「現行制度では，自治体が起債のために財政運営を健全化・

透明化するインセンティブはほとんどなく，起債が「借り手」という意識を生まない制度になっている（p.59）」。地方債は基本的には公共事業に充てられるから，地方債の金利負担が低ければ，地方政府にとっては公共事業の実施が容易となる。しかし地方債の発行は最近まで許可制であった。これらの事実を組み合わせて，とくに 90 年代の地方債の累増は，中央政府による誘導があるなかで，「「国につき合わされた」かたちにして，この機に乗じて（p.64）」地方政府が公共事業を実施した結果であろう，と述べられる。

第 3 章は，地方交付税制度と地方債制度の関係に焦点を当て，地方財政制度全体が地方政府の「借り手」意識を損ねるように機能していることを論じている。この 2 つの制度は，地方債の元利償還金の一部が交付税で「措置」される，すなわち，交付税の算出基準の一つである基準財政需要が償還金の額に応じて増額されるという仕組みを通じてリンクしている。この交付税措置の規模はかなり大きく，直近では公債費支出の 50 %近くに達する。この交付税措置は 2 つの副作用をもつ。第 1 は，地方債許可（協議）制度・地方財政再建制度とあいまって，地方債に対する中央政府の「暗黙の保証」を強化するという効果である。つまり，中央政府は地方債に対して法的には債務保証をしていないものの，地方債発行には中央政府の許可が必要であり，償還財源は中央政府から交付税措置されるため，地方債は確実に償還されるとみなされるようになった。民間金融機関にとっても「暗黙の保証」は歓迎できるものであったから，地方政府のあいだに信用力格差はないとされ，金利も同一となった。交付税措置の第 2 の効果は，地方政府の借入を容易にし，地方債を財源とする公共事業を促進するという効果である。もちろん，なんらかの政策意図があって地方債の発行や公共事業を促進しているのかもしれない。しかし公共事業はすべてが効率的であったというわけでもないし，公共事業を推進するのであれば定額補助金を用いるほうがより効率的である。このように，地方債の元利償還金に対する交付税措置は，地方債の累増と非効率な公共事業の増加を進めた装置の一つであった。またこの章では，中央政府が注目してきた実質収支比率と起債制限比率という 2 つの指標が「早期に」是正を促すシグナルとして機能してこなかったこと，すなわち，地方債が過剰になるのを早い段階で押しとどめる仕組みが整備されてこなかったことが示される。

第 4 章は「夕張ショック」を手がかりに地方政府の破綻を，地方政府本体と外郭団体に分けて検討している。まず本体についてである。地方政府本体の「破綻」は法的には規定されていないが，いまのところ，財政再建団体になり，中央政府の支援・監視のもとで財政再建を進めることが「破綻」に最も近い。第 4 章のはじめでは準用再建の状況が検討され，再建団体の債務負担は地方交付税を通じて中央政府，すなわち国全体に回されてきたことが示される。次に，外郭団体である地方公社や第 3 セクターの借入れについてである。これらの借入れも膨張してきており，特定調停制度を利用した破綻処理・債務減免が行われる例も発生している。特定調停による処理は迅速ではあるものの，民間金融機関に債務減免を求める一方で，実質的な債務者である地方政府やその住民に負担を求めることができていない。つまり，地方政府本体についても外郭団体についても，地方政府やその住民が破綻の費用を支払う仕組みができているとは言い難い。

第 2 章から第 4 章までは，これまでの日本の制度では地方債発行は地方政府に財政的に適切な規律付けを与えてこなかったことを示している。しかし第 4 章の終わりで論じられているように，地方債の元利償還を支えてきた地方交付税の総額の抑制と，新型交付税導入，また財政投融資改革により地方債に対する「暗黙の保証」は維持できなくなってきている。そこで今後の地方債改革への示唆を得るべく，第 5 章は，諸外国の地方債制度を概観している。そこでは，一般には上位政府による直接的な債務保証は存在せず，市場もしくは上

位政府による監視や規律付けが制度化されていることが示される。アメリカの地方債制度は市場志向型の代表であり，地方政府の破産法制も存在し，格付け機関や金融保証保険会社などの市場参加者からの圧力が，金利差を通じて規律付けとなっている。他方，間接金融中心のフランスでも，地方債に金利差は発生している。また，中央省庁による地方財政の監視制度が充実している。また，地方債発行額に上限を設ける国や，資本勘定と経常勘定を分離して経常勘定では借り入れを認めない国も多い。

第 6 章では，地方債制度をめぐる最近の動きが概観されている。ひとつは地方債市場にまつわる変化であり，ミニ公募債の発行，発行条件の 2 テーブル方式・個別条件決定方式の導入，共同発行債の導入，シンジケートローンの登場，格付け機関の台頭，地方公営企業金融公庫の改編といったものである。いまひとつは地方債制度そのものの変化ともいうべきもので，地方分権 21 世紀ビジョン懇談会の提言や新しい地方財政再生制度研究会報告書を受けた地方財政健全化法での早期是正措置の法定などである。

第 7 章では，第 6 章までの内容をまとめたうえで最近の改革をさらに加速する政策提言が行われている。その内容は，起債協議制の縮小，元利償還金の交付税措置の撤廃，財政力の弱い地方政府への起債制限，格付け機関の活用，民間による債務保証，地域別共同発行機関の創設，債務調整制度の整備と財政投融資資金の位置づけの明確化，と多岐にわたっている。

最初にも述べたように，本書の主張は明確である。地方債制度のなかにより市場原理を導入し，金融市場の圧力によって地方政府の行動への規律付けを強化する，ということである。この主張の趣旨には評者も賛成するところではあるが，いくつか留意したほうがよい点があると思われるので，それについて述べていくことにしたい。

第 1 は外部性の存在である。本書では，中央政府と地方政府の関係がより強調されていて，地方政府間の相関は後景に退いているように思われる。これは，本書の主眼が中央政府の設定してきた借り手意識を生まない地方債制度のもとでの地方政府の行動パターンの実証とその帰結の提示にあることを考えれば，当然のことかもしれない。しかし，中央政府が地方政府の行動に介入する必要があるのなら，その理由を考慮せずに分析を進めることは適切ではないかもしれない。本書の 2 章から 4 章の分析で明らかになっているように，現行の地方債制度のもとでは，将来の都市部住民から現在の地方部住民へと，時間と空間をまたいだ所得再分配が行われてきている。事実解明的な観点からその規模を明らかにすることには意義があるし，またこの所得再分配が地方政府の「放漫」財政を招き，非効率な公共事業を後押ししたかもしれないが，他方で，地方から都市への人口移動を抑制してきた可能性もある。自由な人口移動は「足による投票」を通じて効率的な資源配分をもたらすといわれるが，地方公共財の供給に混雑効果があるときには均衡の人口分布は非効率になりうる。このようなとき，中央政府が地方政府の行動を誘導できれば効率的な人口分布が達成されるかもしれず，地域間所得再分配は正当化される。こうした観点に立てば，これまでの地方債制度は効率性の面から正当化されうるかもしれない。

第 2 は中央政府と地方政府の権限配分や財源配分についてである。本書でも述べられているように，日本の地方政府が行政執行で果たす役割は，支出額を基準にする限りでは国際的にみても非常に大きい。しかし，支出額の大きさや内訳を地方政府が完全に「自由に」決めているわけではない。支出によっては全国的な基準が定められているものもあるし，中央政府の「直轄」事業への地元負担もある。地方単独事業でさえ，地方交付税交付金によって誘導されている。本書で指摘されている公共事業については，技術官僚によって中央と地方は強いつながりを持っているといわれるし，それ以外についても中央と地方の間の人的交流は多い。もちろん，日本の地方政府は中央政府の出

先機関ではないし，一個の意思決定主体ではあるものの，中央政府と地方政府の高度な融合は日本の地方行財政制度の特徴の一つであった。そのような状況で「借り手意識がなかった」と責めるのはいささか酷なようにも感じられる。もっとも，将来については，中央と地方の融合の程度を下げ，中央政府と地方政府，また地方政府相互間に緊張感を持たせ，公的サービスをより費用効率的に供給させるのが地方分権の意図であり，金融市場からの規律付けもその手段の一つであるから，借り手意識は不可欠となろう。その際には，権限配分が変化することによって生じる監視費用や，金融市場からの規律付けに必要となるコストも，一種の取引費用として検討されなければならないと思われる。

第3は公平性についてである。本書に対する評価のなかには「弱者への温かみがない」といったものもあったし，これまでの公共事業では「国土の均衡ある発展」は錦の御旗ともなってきた。しかし本書は「公平性は長期的には重要ではない（p.274）」という立場を取っている。その理由は，自由な地域移動が起これば各地域の住民の効用水準は均等化されるし，所得再分配が必要であれば個人単位にすべきだし，産業や地域を一種の札（tag）とする所得再分配はその過誤がもたらす厚生損失が大きい，というものである。しかし実際には，人々は勤務場所などによって居住地域を制限されており自由に移動できるわけではないし，生まれる場所も選ぶことはできない。これらの原因により移住に固定費用がかかるとすれば，移住が起きない長期均衡において効用水準は必ずしも均等化しない。あるいは前述したように，移住に費用がかからなくても均衡の人口分布が効率的だとは限らない。また，所得再分配は基本的には個人単位の問題ではあるが，地方公共財からの効用も考慮されなければなるまい。また，本書では地方債が基本的には公共事業への特定財源であることを踏まえて公共事業との関係が多く分析されていたが，現在の日本の地方政府の支出のかなりの部分は対個人の所得再分配的な施策へ向けられており，赤字地方債の発行額も無視できない規模に達している。このような状況を踏まえれば，「長期的に」公平性が重要でないのが仮に正しいとしても，公平性からの議論にもう少し焦点を当ててもよかったのではないかと思われる。本書が主張しているように，所得再分配や地域間財政移転が必要であれば，個人を対象とした再分配や，同時点での補助金を用いるべきだろうし，異時点間の負担の分散が必要なら国債が利用されるべきなのかもしれない。しかし所得再分配の手段も一長一短であろうから，一概に断定することはできないと思われる。もちろん，どのような状況を公平とみなすかという点に合意があるわけではないし，どの程度の所得再分配が望ましいかということも明らかではないから，「公平のために地域格差の是正が必要だ」という結論がすぐに出てくるわけではない。したがって実際のところ，本書が強調している「国民全体の利益」というものもそれほど簡単には定義できないのである。

これまで述べた3つのポイントは，事実解明的な視点からこれまでの地方債制度を見直すにあたって注意が払われてもよい点だと思われる。しかし，これまでの制度の意義を検討することは，ややもすれば「こういう理由があるから今までの制度は必要だ」という現状追認的な結論につながりかねない。少なからず挑戦的な論調と文体の本書は，地方政府に対する改革志向の応援団からの檄文なのかもしれない。

別所俊一郎
（一橋大学大学院経済学研究科／
国際・公共政策大学院専任講師）