

地方債における建設公債の原則の 位置付けと健全性に与える影響*

浅 羽 隆 史

要 旨

地方債に対する建設公債の原則の変遷を捉え、その制度上の位置付けを明らかにし、建設公債の原則が地方財政の健全性の確保にどのような影響を有していたかを考察する。

建設公債の原則は、現在に至るまで地方債発行の中核的な規定として維持されてきた。本来であれば各地方自治体は、建設公債の原則に則り、自律的に地方債の発行の有無やその規模を決めるはずの制度だが、他制度との関わりなどから、各地方自治体の公債発行の自治は、ごく限られた部分にとどまっている。それは、2006年度に地方自治法での許可制が廃止され形式的に自治の余地が拡大した後も、財源措置や健全化判断比率による許可制移行などの仕組みによって実質は変わらない状態が続いており、過剰規制といえる。

1990年代の財政悪化の要因は、建設公債の原則の枠組みのなかで、起債充当率の引き上げと交付税措置といった国による運用面の問題が原因であった。一方、2000年代以降の地方債発行の特徴は、建設公債の原則の例外である赤字公債の発行増加にある。また、地方財政健全化法の下、同意債による交付税措置が大きくなり、地方財政全体で見た健全性を歪めている。

目 次

はじめに	2. 建設公債の原則の変遷
I. 建設公債の原則の理論的・歴史的背景	3. 赤字公債関連の規定の変遷
1. 建設公債の原則とは	4. 現在の地方債起債関連の枠組み
2. 日本の建設公債の原則	III. 財政赤字抑制に建設公債原則が果たす役割
II. 地方債における建設公債原則の位置付け	1. 建設公債における健全性確保の考え方
1. 地方財政法制定時の規定	2. 地方債発行の推移と建設公債の原則

*本稿は、公社債市場研究会（2016年2月15日）での報告「建設公債の原則と地方財政の健全性」を加筆・修正したものである。研究会において貴重なコメントを頂いた。記して感謝したい。また、本稿は一般財団法人櫻田會第34回政治研究助成による成果の一部である。

3. 国債との実態の違い

健全性

4. 地方財政健全化法の役割と地方財政全体の健

IV. 地方債における建設公債の原則のあり方

はじめに

地方債には、財源の補完の他、年度間や世代間の財政調整などの機能がある。一方、地方債には弊害も多いことは言うまでもない。そのため、地方債の発行にあたっては、多くの統制が行われていることが多く、日本もその例外ではない。

本稿では、そうした様々な規制のなかで、その中核をなすと考えられる建設公債の原則に着目する。地方債に対する建設公債の原則の変遷を捉えその制度上の位置付けを明らかにするとともに、建設公債の原則が地方財政の健全性の確保にどのような影響を有していたかを考察する。

I. 建設公債の原則の理論的・歴史的背景

1. 建設公債の原則とは

建設公債の原則とは、公共事業等を公債発行の対象として限定（対象規定）、もしくは公共事業等の総額を公債発行の上限として規定（上限規定）することである。ここで言う公共事業等とは、公共事業に加え、出資金、貸付金、そして事業用資金を含むこともある。その目的は財政赤字の歯止めであり、対象規定の場合は負担受益の一致もしくは近似を意図することもある。

建設公債の原則の理論的起源は、神野 [2007]

によれば Wagner [1883] である¹⁾。ワグナーの公債論は、支出を経常的支出（ordentlichen）と臨時的支出（ausserordentlichen）に区分したうえで、公債発行は臨時的支出にのみ充当が許されるとした²⁾。ただし、公債の消化資金について、国内の投資資金を奪うものは不可で、国内の余剰資金・海外の資金は可としている。日本の建設公債の原則とは異なるものの、公債の発行対象を限定する点や、経常的経費を公債発行対象から外す点において共通する。もちろん、臨時的支出には戦費も含まれることなど、相違点も多い。

制度としての建設公債原則の原型は、ワイマール憲法（1919年制定）にさかのぼることができる。第87条において、「国債は、非常に必要のある場合に限り、かつ、通例は事業目的の経費に充てるためにのみ、これを起こすことができる。かかる起債及び、ライヒの負担による担保の引受けは、ライヒ法律の根拠に基づいてのみ、これを行うことができる。」³⁾とした。つまり、事業目的の経費に公債発行の対象を限定するというものである。ここで言う事業目的（Werbender Zweck）とは、企業性を有するものの（貸付金や出資金を含む）であり、対象事業からの収益で元利償還が可能なものに公債発行対象を限定する考え方である。

なお、ドイツでは旧西ドイツ時代の1969年（連邦基本法第20次改正）に建設公債の原則が導入され、2009年に現行のルールに改正（連邦基本法第57次改正）されるまで、建設公債の原則のもとで連邦財政が運営されていた。ドイツ

の建設公債の原則は、起債の上限として投資支出の総額を定めるものであった。投資支出としては、建設事業（除く軍用）、動産の取得（一定価値を持ち耐用年数1年以上、除く軍用）、不動産の取得、公共体や私企業への資本参加、貸付金、保証による要求などが列挙されていた⁴⁾。日本との相違点として、日本では認められない動産の取得が含まれることや、国債の場合は耐用年数が概ね40年程度必要とする日本よりも、投資支出の対象となる公共事業等の範囲はやや広かったと言える。また、経済全体の均衡の攪乱を防止するために発行する公債（例えば減税の財源）が、建設公債の原則の例外として規定されていた点も異なる。

2. 日本の建設公債の原則

日本において建設公債の原則が打ち出されたのは、第二次世界大戦後のことである。1947年に制定された財政法の第4条によって、はじめで規定された。財政法第4条ではまず、「国の歳出は、公債又は借入金以外の歳入を以て、その財源としなければならない。」と公債の原則不発行主義を謳い、そのうえで「但し、公共事業費、出資金及び貸付金の財源については、国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行し又は借入金をなすことができる。」としている。

制定時における公債の原則不発行の趣旨は、戦争財政への強い反省である。戦費調達手段として公債発行を用いて、戦争の拡大や継続に寄与してしまったこと、そして大量に発行された公債が、戦後のハイパー・インフレをもたらした国民生活を破壊する原因となってしまったこと、である。そこで、公債発行を原則禁止した。制定時の第4条第1項但し書きの趣旨は、景気を財政（公債発行）で調整するという公債

政策の新しい考えの採用にあった。しかし、戦争財政への反省があるため、公債発行の規模と発行対象に歯止めが必要である。そこで当時のスウェーデンやノルウェーの予算制度を参考にして、公共投資等を使途とする場合のみ例外的に容認するという建設公債の原則を導入した。当時のスウェーデンでは、予算を経常予算と資本予算に区分し、そのうち資本支出でのみ公債発行を認め景気調整を行うというものであった⁵⁾。そうした予算構造をもった理由として、将来の財政力を直接的あるいは間接的に増加させることができ、償還が容易だったことがあげられる。ポイントのひとつが、財政法制定時において負担受益一致論の意図はなく、公債発行の歯止め論が中心であったということである。その一つの証左として、制定当時償還の仕組みはあったが、実質258.6年償還というもので、負担と受益を一致させることは制度上不可能だったことがあげられる。

国債発行に関する財政法第4条は、法制定以来、一切の改正がない。特例国債を発行するための特例法は、1965年度以降ほぼ毎年度制定（現行法は5か年度分）されてきたものの、本質は変わっていない。

Ⅱ. 地方債における建設公債原則の位置付け

1. 地方財政法制定時の規定

地方債における建設公債の原則導入の背景として、第二次世界大戦後における制度の変遷について、ふれておこう。まず、財政法施行（1947年3月31日）のほぼ1か月後、日本国憲法の第8章（地方自治）を具体化する形で、地

方自治法が日本国憲法とともに1947年5月3日に施行された。その頃、地方財政法は制定前であり、地方債については地方自治法制定時の第226条で、「普通地方公共団体は、その負債を償還するため、普通地方公共団体の永久の利益となるべき支出をするため、又は天災等のため必要がある場合に限り、議会の議決を経て、地方債を起すことができる。」と規定していた。つまり、「永久の利益となるべき支出」「天災」「借換」という旧法⁶⁾と同じ対象への起債を可能とし、財政法第4条で国債について規定した公共事業、出資金、貸付金は対象外であった。また、同第250条において、「普通地方公共団体は、第227條の借入金を除く外、地方債を起し、並びに起債の方法、利息の定率及び償還の方法を変更しようとするときは、政令の定めるところにより、所轄行政廳の許可を受けなければならない。」「前項の規定による内務大臣の許可については、内務大臣は、政令の定めるところにより、大藏大臣に協議するものとする。」として、許可制度で国（内務省・大藏省）が地方を統制する形となっていた⁷⁾。

地方債に建設公債の原則が謳われるようになったのは、1948年7月7日に施行された地方財政法の第5条によってである。地方債に対する建設公債の原則は、財政法第4条の制定を受けて策定された。地方財政法制定過程において、旧内務省（1947年12月31日廃止）や後の地方自治庁（1949年6月1日設立）といった強い組織はなく、地方財政委員会や総理庁官房自治課等が地方行財政を所轄していたこともあり、地方債発行のルールについて旧大藏省の意向が強く働き、財政法に倣ったものになった⁸⁾。背景として、地方債発行が膨張するなか、地方財政の健全化が強く求められていたこともあげら

れる。

地方財政法制定当時の規定は、現在のものと異なっている部分がある。まず、本則である第5条において起債を認めているのは、現在でも発行対象として認められている、公営企業（第1項）、出資金・貸付金（第2項）、借り換え（第3項）、災害復旧事業費等（第4項）がある。現在と大きく異なるのは、本則（第5条）で公共事業（災害関連以外）の財源に起債可能なのは、超過課税を実施している地方自治体のみであった点にある。しかも、その対象は戦災復旧事業費及び学校、河川、道路、港湾等の公共施設又は公用施設の建設事業費の財源とする場合に限られた（第5項）。ここでいう公共施設とは住民が使用するための施設、公用施設とは行政目的のために地方自治体が直接使用する施設のことを指す。一方、超過課税を実施していない地方自治体については、地方財政法の附則第33条において、義務教育年限延長、自治体警察創設、消防強化に伴うそれぞれの施設の建設費と、戦災に対する復旧事業費及び公共事業の建設事業費の財源に充てることを認めていた。

このように、地方自治法に基づく国の許可制のもと、限定された公共事業等の財源として、地方債の起債が可能であった。また、公営企業や借り換えのための資金調達を認めているという点において、国では財政法や特例法ではなく特別会計法を根拠として発行する財投債や借換債も含んだ概念であることがわかる。

2. 建設公債の原則の変遷

地方財政法制定後、地方債の発行対象は基本的に拡大していくこととなる。現在に至る主な変遷を見てみよう（図表1）。まず、制定時に

図表1 地方財政法第5条の一項の主な改正

改正年月日	法律番号	内容
1950年7月31日	第226号	標準税率等の1.2倍を削除，第33条の標準税率での起債を削除
1953年8月14日	第208号	対象を拡大（公用施設：庁舎等，学校以外の文教施設，厚生施設，消防施設も可），発行方法の多様化（公募債も可），償還期限の設定（耐用年数内）
1954年5月31日	第132号	税目の変更・追加等
1955年12月29日	第195号	標準税率の定義の変更
1957年5月23日	第127号	他の法律に合わせた表現の変更
1961年4月30日	第74号	標準税率の表記変更
1961年5月30日	第99号	第5条の6（略）の追加（地方債証券の共同発行）
1962年3月31日	第51号	地方税法改正に伴う標準税率規定の改正
1963年4月1日	第80号	地方税法改正に伴う税目名の変更
1964年3月31日	第29号	項数名の変更
1973年4月26日	第23号	標準税率以上とする税目の追加
1973年8月30日	第96号	公有地の取得を地方債の対象に追加
1994年12月2日	第111号	地方税法改正に伴う税目名の追加・変更
1998年5月8日	第54号	地方自治法改正に伴う改正
1999年7月16日	第87号	地方分権一括法により事前協議制等を導入，公共事業の主体の範囲を明確化

〔注〕 文言の修正等は省略

〔出所〕 「官報」各号により作成

は附則においてのみ認めていた標準税率での起債を，1950年に本則で認めるようになった。そして，1953年に起債可能な公共事業の対象を拡大し，庁舎などの公用施設，学校以外の文教施設，厚生施設，消防施設も可能とした。その際，発行方法の多様化で公募債を可能にすることや，償還期限の設定を行ったことも重要な変更であった。これにより，地方債の償還期限（借り換えを含む）は，公共事業で建設される施設の耐用年数を超えないようになり，現在に至っている。これは，後に国債で設定される60年償還ルールとは異なる地方独自の方法である。ただし，耐用年数内の償還については，必ずしも負担受益の一致性を念頭に置いたものではなく，健全性の確保が主なねらいであった⁹⁾。この他，建設公債の原則に関連して比較的大きな変化は，1973年に公有地の取得が起債対象に含まれるようになったことであろう。これによ

り，地方財政法第5条における起債対象については，ほぼ現在のものに近い姿になっている。

一方，地方財政法によらない建設公債の発行もはじまった。1962年4月25日には，「辺地に係る公共的施設の総合整備のための財政上の特別措置等に関する法律」が制定され，辺地対策事業債として起債対象が追加された。以降，様々な法律が追加され，起債対象となる公共事業の対象を広げる形となっている。

3. 赤字公債関連の規定の変遷

財政法に特例法を上乗せして赤字公債を発行する国と異なり，地方債の場合には赤字公債の発行でも地方財政法を用いるのが基本である。ただし，地方財政法施行後初めての赤字地方債の発行は，地方財政法以外を根拠にしたものであった。1955年12月29日に，財政悪化の著しい地方自治体の再建のため，地方財政再建促進特

図表 2 地方財政法附則第33条関連の主な改正

改正年月日	法律番号	内容
1950年 7 月31日	第226号	第33条 2 項の廃止（本則で標準税率での起債が可能になったため）
1953年 8 月14日	第208号	第33条 2 項に 5 条 2 の準用規定を追加
1956年 5 月12日	第98号	第33条の廃止
1959年 3 月31日	第76号	第33条の追加（固定資産税の制限税率引き下げに伴う特例：赤字地方債発行）
1961年 6 月 8 日	第121号	第33条の廃止
1962年 3 月31日	第44号	第33条の追加 地方債の制限に関する普通税の範囲の特例拡大
1963年 6 月 7 日	第96号	第33条の 3 の追加 鉱害復旧事業に係る地方債の特例（項の追加ごとに項数が下）
1964年 3 月31日	第29号	第33条の 1 で減税に伴う地方債の特例， 2 項を廃止
1976年 6 月11日	第65号	第33条の 2 を追加 昭和51年度における地方債の特例
1978年 5 月 1 日	第38号	第33条の廃止
2004年 3 月31日	第15号	第33条の追加 特別減税に伴う地方債の特例（減税補てん債）
2006年 3 月31日	第12号	第33条の 3 を追加 特別減税に伴う地方債の特例（減税補てん債）
2007年 3 月28日	第10号	第33条の 4 を追加 地方消費税等の減収補てん債を追加
2008年 1 月30日	第 2 号	第33条の 5 を追加 特別減税に伴う地方債の特例（減税補てん債）
2008年 5 月29日	第85号	特別減税の拡大に伴う減税補てん債拡大
2009年 7 月16日	第87号	第33条の 7 を追加（2005年度までの許可制適用）
2003年 3 月31日	第 9 号	地方税改正に伴う減収補てん債を第33条の 5 の 4 に追加
2006年 3 月31日	第 8 号	退職手当債を第33条の 5 の 5 及び 8 に追加（地方財政再建促進特別措置法から移管）
2016年 3 月31日	第13号	地方税改正に伴う減収補てん債を第33条の 5 の 9 に追加
2016年 3 月31日	第14号	退職手当債を2025年度まで延長

〔注〕 短期の特例措置の延長や文言の修正等は省略

〔出所〕 『官報』 各号により作成

別措置法が制定され（2009年失効），地方債の起債が可能となった（地方自治法に基づく国の許可は必要）。同法第12条により財政再建団体の財政再建債，同第24条で財政再建団体以外の退職手当債の発行が可能となった。地方財政法以外を根拠とする赤字地方債については，この他にも災害対策基本法（1961年11月15日成立）に基づく歳入欠陥等債や，財政再建債を引き継いだ地方財政健全化法（2007年 6 月22日成立）による再生振替特例債などもある。

地方財政法による赤字公債関連規定では，附則第33条があげられる（図表 2）。地方財政法において初めて赤字公債の発行を認めたのは，1959年度である。固定資産税の制限税率引き下

げに伴う単年度限りの特例措置として，赤字地方債の発行が可能となった。その後附則第33条は，1961年に一度廃止された。それが翌1962年に復活した後，1978年に再び廃止され，しばらくは地方財政法において赤字公債の規定はなかった。しかし，1994年に特別減税に伴う地方債の特例（減税補てん債）のため第33条を改めて復活させると，1990代後半以降は対象を徐々に拡大するようになった。

4. 現在の地方債起債関連の枠組み

地方債発行をめぐる現在の諸制度として，起債対象を限定する規定には，まず地方財政法第 5 条第 1 項があげられる。ここでは主に，建設

公債として対象が規定されている。そして、同法附則第33条では、主に赤字公債に関する規定が明記される。2017年1月現在で第33条は9まであり、対象としては15にのぼる。これらは、基本的に単年度あるいは短期間限定のものとされており、臨時財政対策債は3年間とされているが、多くは短期のものも更新を繰り返している。また、退職手当債のように有期だが長期のものもあり、2025年度までの20年の期間が設定されている。さらに、過疎地域自立促進特別措置法など20本以上の法律が主に建設公債に関して、財政法第5条に対する特別措置などとして対象を拡大している。2016年度において地方財政法の枠外の法律で起債可能な建設地方債は、辺地対策事業債、過疎対策事業債、公害防止事業債など多岐にわたる¹⁰⁾。また、赤字公債に関しても、前述の災害対策基本法や地方財政健全化法にもとづくもののほか、被災者生活再建支援事業債などがある¹¹⁾。これらが、法による起債対象の規制である。

ただし、すべての地方自治体が、法定対象事業の全額を地方債で資金調達できるとは限らない。それが、国による事前協議制の存在である。地方財政法や地方財政健全化法に基づき、起債にあたり地方自治体は総務大臣や都道府県知事に対して、届出、同意または許可が求められる。この際、届出、同意、許可を分けるのは、財政状況や課税状況などである(図表3)。そして、法定対象事業であっても、すべて地方債で資金調達できるとは限らない。同意等に際しては、地方債計画等により、同意基準や起債充当率が決められている。つまり、国による規制が働いている。さらに、同意等がなされた地方債に対しては、公的資金の活用や元利償還金の交付税措置といった財源措置の可能性が用意

されている。

なお、地方財政法や地方財政健全化法によって許可が求められる地方自治体でなければ、同意の対象外あるいは充当率を超える部分についても、地方財政法第5条で認めた公共事業等の建設公債であれば、起債が可能である。それが、不同意債である。不同意債の場合、公的資金の活用はできず、元利償還にあたり地方交付税の算定措置はない。また、起債により実質公債費比率や将来負担比率が上昇すれば、地方財政法や地方財政健全化法のもとで許可制や早期健全化段階さらには再生段階に区分される可能性もあり、地方財政法第5条に示された対象であっても、無原則に起債できる訳ではない。

そのため、不同意債の起債として想定されるのは、比較的財政状態が健全な地方自治体で、起債充当率が100%未満に設定されている事業について、充当率超過分をさらに地方債で財源調達するような場合であろう。しかし、一定の条件をクリアすることによって、行政改革推進債などを用いて起債充当率超過分を同意債で起債可能な仕組みが存在していること、そして財源措置がないことなどから、不同意債を発行する魅力は極めて乏しい。そのため、不同意債の発行が可能になった2006年度から2015年度まで、その実績はない。

前述の通り、地方財政法の下、実質公債費比率または実質赤字比率が一定の数値を超えた場合、起債にあたり許可が必要になる。また、地方財政健全化法における健全化判断比率がひとつでも基準を超えれば、早期健全化段階となり財政健全化団体として財政健全化計画の策定が必要になる。さらに、将来負担比率を除く健全化判断比率が一定の数値を超えれば、財政再生団体として国による管理のもと確実な再生が求

図表3 地方債の届出・同意・許可等の基準

指標	事前届出	協議	許可	早期健全化	再生
実質公債費比率	16%未満	16～18%	18%以上	25%以上	35%以上
実質赤字比率	赤字なし	0～2.5・2.5～10%未満	2.5・2.5～10%以上	3.75・11.25～15%以上	5・20%以上
連結実質赤字比率	赤字なし	0～8.75・16.25～20%未満	－	8.75・16.25～20%以上	15・30%以上
将来負担比率	300・200%以下	300～400・200～350%	－	400・350%以上	－
資金不足比率（公営企業）	0%	0～10%	10%以上	20%以上	－

（注）1） 数値が2種類ある場合、前者が都道府県・政令市、後者が一般市区町村。幅のある数値は、市町村の規模による。

2） 事前届出になるにはすべての条件を充たす必要があり、許可制・早期健全化・再生は、一つでも指標が抵触すれば移行となる。

3） 上記の他、普通税の税率が標準税率未満の場合などは、財政状況が良好でも許可制となる。

〔出所〕 地方債制度研究会編『地方債』により作成

められる。

このように、地方債の発行に関する制度は幾重にも張り巡らされ、建設公債の原則はその一部を占めているに過ぎない。また、建設公債の原則にしても、地方財政法以外での規定や特例公債を認める様々な規定が存在している。しかし、地方財政法第5条における建設公債の原則が地方債発行の中核規定であることは間違いなく、かつ国債に比べそれが実質的にもある程度機能している点に特徴がある。

本来であれば、地方財政法の規定，すなわち建設公債の原則に従い、各地方自治体が自律的に地方債の発行の有無，その規模を決めていくはずの制度である。しかし、他の制度との関わりから、各地方自治体の公債発行の自治は、国が厳格に範囲を定めそして特例や規制なども含めた実質的な枠内でのごく限られた部分のみである。2005年度までは、そうした姿が許可制のもと顕著であり、誰の目から見ても明らかであった。しかし、2006年度から地方自治法における許可制は廃止され、形式的に自治の余地は拡大しても、許可制は前面に出ないだけで残り、かつ許可制が適用されない場合でも財源措

置や地方財政健全化法が存在によって、実質は自治の乏しい状態が続いている。

Ⅲ. 財政赤字抑制に建設公債原則が果たす役割

1. 建設公債における健全性確保の考え方

前述の通り、地方財政法第5条の立法趣旨は、あくまで地方債の発行を抑制し健全化を図るもので、財政法第4条の地方版といえるものであった。そのため、起債の対象を限定していたものの、資産とのバランスを想定していた訳ではない。

一方、建設公債の原則に関して、その健全性への影響を貸借対照表に着目する考え方もある¹²⁾。建設公債の原則に基づき公共事業のみ起債対象とした場合、起債充当率が100%未満で、耐用年数内に償還されれば、負債に計上される地方債に対して、資産側にはそれ以上の費用を投下した社会資本が計上されることになる（ここでは社会資本の実質的な価値は不問）。そうすると、起債充当率や償還制度も含めて建設公債の

原則を墨守していれば、恒常的に資産超過かつ純資産が蓄積され、地方財政の健全性の確保や充実につながる。

しかし、こうした考え方は地方財政の健全性を測るひとつの見方にはなるが、多くの問題点を含んでいる。まず、建設公債の原則によって蓄積される資産は公共財産や公用財産であり、金融負債とバランスさせて考えてよいかという点である。地方政府は企業とは異なり売買の対象となる訳ではなく、もちろん制度上の清算や破産も生じない。政府全体の金銭的価値を示さなければいけない理由はない。そもそも、ほとんどの地方自治体は、大幅な資産超である。例えば財政力指数が2015年度で0.05と日本で最も低い鹿児島県三島村において、2012年度の貸借対照表では、負債及び純資産合計318億円のうち、純資産が290億円となっている（負債28億円）。これは、過去に国庫支出金や県支出金、地方交付税などの移転財源で形成された資産も

多く含むからで、地方自治体の健全性を測る場合、貸借対照表はあくまで一つの材料にする程度でなければならない。

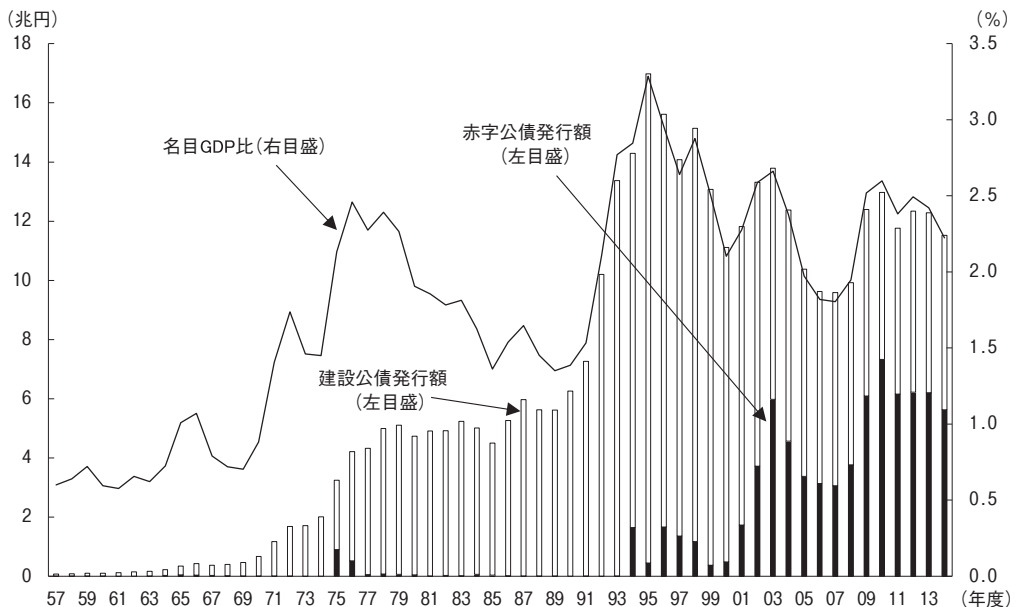
また、こうした議論を認めると、建設公債であれば地方財政法の範囲内で無制限に発行しても、財政の健全性には全く悪影響を及ぼさないどころか健全性が強まるという考え方になる恐れがあり、危険である。いずれにせよ、建設公債の原則が、制度上地方財政の健全性を完全に担保していると言い切るのは無理がある。

2. 地方債発行の推移と建設公債の原則

(1) 概観

日本における地方債発行の推移を、普通会計債で検証する。まず、毎年度の発行額から見てみよう（図表4）。1970年代に発行額、名目GDP比ともに増加・上昇したものの、1980年代は5兆円前後、名目GDP比1.5%前後といった水準で比較的安定していた。それがバブル崩

図表4 地方債発行の推移（普通会計債）



〔出所〕 地方債協会編『地方債統計年報』、内閣府経済社会総合研究所編『国民経済計算年報』により作成

壊後の1990年代前半になると大幅な増加基調に転じ、発行額で10兆円超、名目 GDP 比 2 % 超となった。最大の1995年度では発行額が17兆円、名目 GDP 比は3.4 % となった。1990年代後半に入ると大都市圏の自治体などで財政危機が表面化しやや減少したものの、発行額で10兆円超、名目 GDP 比 2 % 超が続いた。アジア通貨危機（1997年）を経た2000年代初頭に再び増加基調となり、2003年度には14兆円、名目 GDP 比2.8 % となるが、三位一体の改革（実施は2004～07年度）などの影響から、2004年度以降は減少した。2007年度は発行額こそ約10兆円だが、名目 GDP 比は1.9 % となり、1980年代にやや近い水準に戻った。しかし、リーマン・ショック（2008年）に端を発した世界同時不況の影響から、再び地方債発行額は増加に転じ、2009年度以降は名目 GDP 比2.5 % 前後で推移している。

次に、毎年度末における地方債残高の推移を検証してみよう。1980年代の地方債残高（普通会計債）は、金額こそやや累増傾向にあったが、名目 GDP 比では12～13 % とほぼ横ばいで推移していた。それが1990年代以降になると、金額での累増はもちろん、名目 GDP 比で見ても上昇が顕著となった。2004年度末に一度ピークを迎え、地方債残高は141兆円、名目 GDP 比28 % に達した。その後、三位一体の改革によって発行額が減少する一方、1990年代に大量発行したものが徐々に満期を迎えたことから若干減少・下落し、2008年度末の地方債残高は137兆円、名目 GDP 比27 % となった。しかし、その後世界同時不況の影響による発行額の増加により再び累増し、2014年度末で146兆円、名目 GDP 比28 % となった。

（2）1990年代の財政悪化の原因

図表 4 の通り、地方債の発行は1990年代に膨張した。その内訳を見ると、赤字地方債の発行はわずかで、建設地方債の増加が著しかった。1990年代で赤字地方債を最も多く発行したのは1996年度の減税補てん債などの1.7兆円だが、普通会計における公債発行額全体の10.6 % に過ぎない。1990年代には減税補てん債の他、臨時税収補てん債という赤字地方債も発行されたがやはり規模は小さかった。一方、建設地方債の発行は、1990年度の6.3兆円（名目 GDP 比 1.4 % ）が、ピークの1995年度には16.5兆円（同3.3 % ）と2.6倍に達した。その後減少傾向に転じたが、それでも1999年度で12.7兆円（同2.5 % ）と高水準を保っていた。

前述の通り、地方債の発行に関する基本的な枠組みは、1980年代も1990年代も同じである。もちろん、1980年代にも地方債の発行に関して様々な問題は指摘されていたが、少なくとも規模の面では抑制されていた。1990年代における地方債発行膨張のきっかけのひとつに、日米構造協議を受けて1990年に策定された1991～2000年度の総投資額を430兆円とする公共投資基本計画がある¹³⁾。公共投資基本計画策定時はバブル景気のピークであり、当初は税収増などである程度賄うこともできたが、バブル崩壊とともに公債への依存を強めた。また、1990年度の公的総資本形成全体の77 % を地方政府が占めていたことから明らかなように、公共事業の増加分を国だけで消化できる訳ではなかった。さらに、国の財政赤字拡大が急激だったため、一部が地方自治体へしわ寄せされたという側面もある。こうして、地方自治体の公共事業も必然的に拡大を迫られた。そして、バブル崩壊が明らかになると、対米公約よりも景気対策として公共事業を拡大させる面が強くなった。

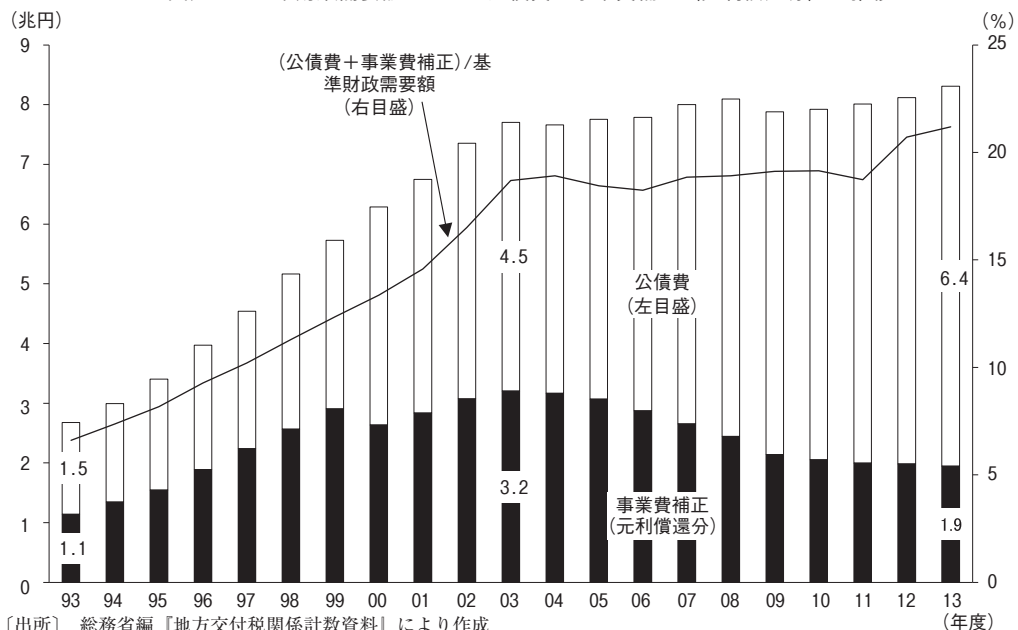
この時期の建設地方債膨張要因のひとつに、地方自治体の公共事業を拡大させる国の誘導があった。国の誘導策として効力を発揮したものに、交付税措置をあげることができる。交付税措置とは、地方債の元利償還費の一部またはすべてを、普通交付税の基準財政需要額に算入することである。東京都のような普通交付税の不交付団体以外では、元利償還費の一部またはすべてを普通交付税で賄える可能性が高い。地方自治体によっては、公共事業依存体質に加え、交付税措置の付く地方債を「優良な県債」¹⁴⁾と称するところもあった。

事業費補正による元利償還分の交付税措置は、1962年度に道府県分の港湾費とその他土木費の一部に適用されて以来、現在に至っている。これを1990年代に、対象事業の拡大と措置率（元利償還費のうち基準財政需要額に算入する割合）の引き上げによって、国は地方自治体を特定の事業などに誘導した。実際の事業費補

正による元利償還分の措置額は、1993年度の1.1兆円からピークの2003年度には3.2兆円まで増加した（図表5）。また、こうした事業費補正を通じた元利償還分の措置の他にも、公債費を基準財政需要額に算定するものもある。これは、特定の事業について起債を許可（現在は同意）された地方債の元利償還分について、公債費として基準財政需要額に算入するものである。こちらも1990年代に大幅に増加し、1993年度の1.5兆円が2000年度には3.6兆円となっている。2000年度における交付税措置された公債費等の基準財政需要額が合計6.3兆円で、基準財政需要額全体の13.4%、公債費充当一般財源（11.4兆円）の55%相当になった。

ただし、建設地方債発行額のピークである1995年度が1990年度の2.6倍に達したのに対して、普通建設事業費の増加は1.4倍にとどまった。金額で見ても、建設地方債が10.3兆円増加したのに対して、普通建設事業費は8.5兆円の

図表5 基準財政需要額における公債費と事業費補正（元利償還分）の推移



増加である。この差の原因は、地方債の起債充当率の引き上げにある。起債充当率は、1993・94年度に大きく引き上げられた。それまで多くの公共事業の起債充当率は40%だったが、1993年度は80%、1994年度には95%が主流となった（その後90%へ引き下げられた）。

このように、地方自治体の公共事業拡大とともに公共事業の財源に占める地方債の比率が上昇し、建設地方債の膨張が誘発されていった。つまり、1990年代の財政悪化は、ほぼ同様の建設公債の原則の下、それまで許可制と低充当率で国が運用において健全性を強制的に確保していたものが、国の運用の変化によってもたらされたものと言える。

（3）2000年度以降の赤字地方債累増の原因

2000年度以降の地方債発行の特徴は、建設地方債が減少傾向の一方、赤字地方債の増加が著しい点にある（図表4）。建設地方債の発行額は2000年度に10.6兆円あったが、2014年度は5.9兆円となっている。1990年代に悪化した財政状況に対して、まずは東京都をはじめとした大都市圏が財政再建をはじめ、三位一体の改革や国の公共事業抑制によって地方圏の地方自治体も地方債発行を縮小していった。また、充当率が1990年代にほぼ上限近くまで達していたこと、地方交付税の財源不足から事業費補正を縮小せざるを得なくなったこと、そして地方財政健全化法の制定などもあり、建設地方債の発行が抑制された。

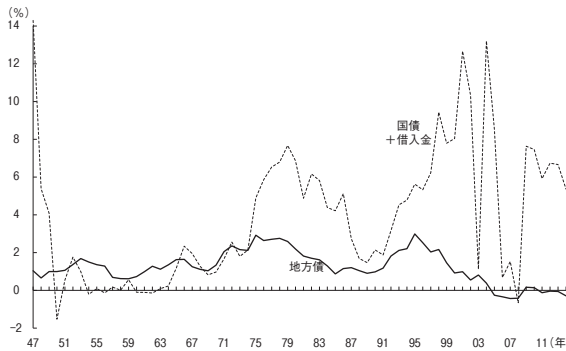
一方、赤字地方債の発行額は、2000年度に0.5兆円とわずかだったが、2010年度に建設地方債の発行額を抜き7.3兆円になった。その後やや減少したものの、2014年度で5.6兆円発行している。公債発行額に占める赤字地方債の比率で見ると、2000年度は4.3%に過ぎなかった

が、最も高かった2010年度は56.5%、2014年度で48.9%にのぼる。地方債発行額全体で見ると、2000年度以降、9.6兆円から13.8兆円の間で推移し、それほど大きな増減は見られない。建設地方債の減少を、赤字地方債の増加が埋めている格好である。

赤字地方債発行の増加については、交付税及び譲与税配付金特別会計（交付税特会）における地方交付税の財源不足に対応するため2001年度に発行を開始した臨時財政対策債が大きい。臨時財政対策債は地方財政計画の歳入に計上され、地方交付税の総額を抑制する効果をもつ。臨時財政対策債の発行以前は、交付税特会の借入金で穴埋めしていた。交付税特会の借入金より臨時財政対策債の方が、債務者を明確にする点などでまだ問題は小さいものの、本来であれば国税からの交付税率の引き上げ、もしくは地方財政計画の歳出抑制、あるいは地方税の増税で対応すべきものである。そのため、位置付けは名称通り臨時のものだが、発行ゼロの目途は立っておらず、建設公債の原則の例外が常態化している。

赤字地方債発行の増加は、地方交付税における公債費としての基準財政需要額算定の増加をもたらしている。地方交付税創設時（1954年度）、公債費として基準財政需要額に算入されるのは、災害復旧事業のために発行された地方債の元利償還費に相当する分だけだった。しかし、2016年度には道府県分として15費目、市町村分として17費目がある。なかでも規模が大きいのは、元利償還費の100%を算定する臨時財政対策債である。2014年度における交付税措置された公債費等の基準財政需要額が合計8.3兆円で、基準財政需要額全体の21.2%、公債費充当一般財源（12.5兆円）の67%相当の規模に達

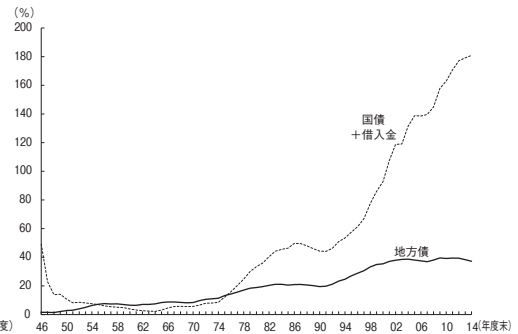
図表6 債務累増額の GDP 比の推移 (広義)



(注) 広義の地方債は、普通会計債と地方公営企業会計債の合計。広義の国債には、普通国債（建設国債、赤字国債、減税国債、国鉄債務借換国債、交付税承継債務借換国債等）の他、交付国債、出資国債、財投債などを含む。

〔出所〕 地方債協会編『地方債統計年報』，財務省理財局『国債統計年報』，内閣府経済社会総合研究所編『国民経済計算年報』により作成

図表7 債務残高の GDP 比の推移 (広義)



している（図表5）。

3. 国債との実態の違い

財政法施行後、国債は1965年度当初予算まで財源調達としての発行はなく、財政法第4条の不発行主義を守っていた。しかし、地方債は新発債も法制定当初から発行していた。また、赤字地方債についても、1955年度（地方財政法によるものは1959年度）から発行している。それに対して赤字国債は、1965年度及び1975年度以降（1991～93年度を除く）の発行である。このように地方債の発行は古く、しかも赤字地方債の発行期間も長い。2014年度の赤字地方債の発行額は、建設公債の0.96倍、残高では0.62倍にとどまっている。また、発行額で建設公債を超えたのは2010年度から2013年度までで、2014年度には再び建設公債が上回っている。一方、国債については、新発債における赤字国債の発行額は建設国債の4.4倍、残高でも2.0倍にのぼる（2015年度）。

国債と地方債の定義が異なることから、これまでの推移を決算統計で比較するため、それぞれ広義のもので集計した債務累増額（フロー）

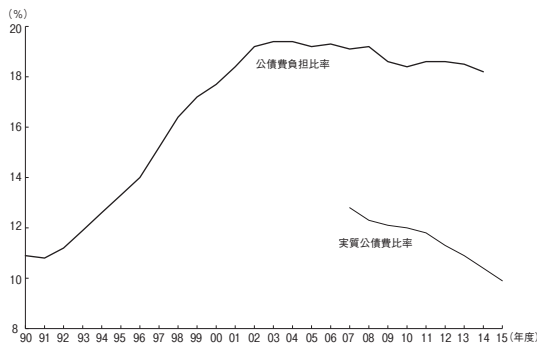
の名目 GDP 比で見ると、新規財源国債発行（1965年度）まで、すなわち1950年代及び1960年代まで地方の財政状況は国より悪い（図表6）。そして、1970年代前半は、国と地方が同様の動きといえる。その後は、国の財政悪化が顕著である。ストックでは、1950年代半ばから1970年代半ばまで地方が財政状況は悪かったことがわかる（図表7）。しかし、1970年代後半以降は国の累増が顕著な一方、地方は2000年代半ば以降横ばいで推移している。

4. 地方財政健全化法の役割と地方財政全体の健全性

2008年度の地方財政健全化法の本格施行時、22市町村が財政健全化団体であった。その後は年々減少していき2014年度にゼロとなり、2015年度において北海道夕張市が施行時から財政再生団体を継続しているのみである。

地方財政健全化法における4つの健全化判断比率は、いずれも劇的と評しても過言ではないほど改善しており、地方財政健全化法上は健全化が達成されている。例えば、健全化判断比率のひとつである実質公債費比率を地方財政全体

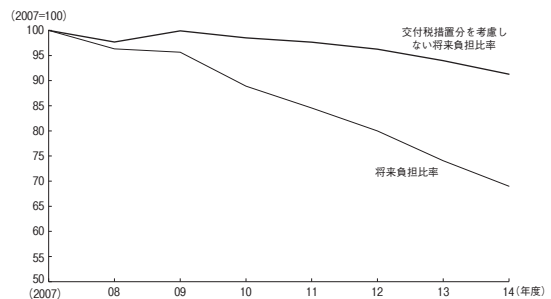
図表8 実質公債費比率と公債費負担比率



(注) 交付税措置分を考慮しない将来負担比率は、分母に算入公債費等の額を含めず、分子に基準財政需要額算入見込額を含めないもの。

〔出所〕 地方省編『地方財政白書』により作成

図表9 将来負担比率の推移（2007年度=100）



で見ると、指標公表開始年度である2007年度は12.8%だったものが、2014年度には10.4%、2015年度で9.9%まで下がっている（図表8）。また、同じく健全化判断比率である将来負担比率も、2007年度の165%が2014年度に113%（2007年度を100とした場合69）まで下がっている（図表9）。これは、地方財政健全化法が、各地方自治体にとり重要度の高いものと強く認識された結果と考えられる。

一方、地方財政健全化法から離れると、財政の健全化はそれほどではない。例えば交付税措置の有無に関わらず、公債費充当一般財源の一般財源総額に対する割合を示す公債費負担比率は、2007年度の19.1%が2014年度で18.2%とほぼ横ばいの水準で推移している（図表8）。金利水準が極端に低くなり、2014年度の利払費1.9兆円は2007年度の2.5兆円と比べ25.2%も減少しており、利払費の減少分が公債費負担比率1.1%分に相当し、2007年度以降の若干の比率低下分を超える。また、交付税措置分を無視して試算した将来負担比率でも、2007年度の298%が2014年度に272%（2007年度を100とした場合91）まで下がっているに過ぎない（図表9）。地方財政健全化法上の健全性との乖離の

多くは、臨時財政対策債に対する100%をはじめ交付税による元利償還金の基準財政需要額算定分になる。2014年度における将来負担¹⁵⁾180兆円のうち基準財政需要額算入見込額が102兆円と57%を占める。

個別の地方自治体では合理的な判断により、同意債でかつ交付税措置の大きい地方債が選択される。しかしこれは、地方交付税の持続可能性にシワ寄せしているにすぎず、地方財政全体で見れば健全性は向上していない。交付税措置分は、各地方自治体にとっては財源措置済みの債務である一方、地方財政全体で見れば純粋に債務でしかない。

IV. 地方債における建設公債の原則のあり方

地方債の発行に関して言えば、現状は1990年代の財政悪化を受けての過剰規制の状態であるといっても良いだろう。形式的に許可制はなくなったものの、実質的な縛りはかえって厳しくなっている。数値の適切性など議論の余地はあるものの、個別の地方自治体の財政状況の健全性を確保する観点で地方財政健全化法は評価で

きるものの、早期健全化段階以前の起債制限は過剰である。また、交付税措置については、ただでさえ財源不足から持続可能性に難のある地方交付税に、さらにしわ寄せしているに過ぎない。

価値観が多様化し地方分権が重視されるなか、建設公債の原則は、財政の健全性確保という観点からより重視されるべきである。1990年代に見られたような公共事業偏重による建設公債の膨張という問題点は、交付税措置を必要最低限に圧縮すれば地方財政健全化法によって抑制可能である。大枠として地方財政健全化法による縛りがあるなか、個別の地方自治体が交付税措置などとは関係なく、建設公債の原則に則り独自の合理的判断で地方債発行の有無やその規模などを選択可能な仕組みが望まれる。

そのために当面必要なこととしては、交付税措置の縮小である。臨時財政対策債と災害復旧債といったもの以外は、原則として交付税措置すべきではない。一種の補助金と同様の効果を、地方債と地方交付税の枠組みのなかで実施する必要はない。起債充当率についても、再考が必要だろう。負担と受益の一致性を狙うのであれば引き下げが必要で、一方で地方自治体の自律性を重視するのであればそもそも起債充当率そのものが不要といえるだろう。少なくとも充当率を設けるのであれば、災害復旧債などを除き一律にすべきであろう。特例措置の整理も不可欠である。現状は、池上 [1989a] が言う「適債事業列举主義」¹⁶⁾であり、地方財政法以外にも20を超える法律で起債対象が示されている。様々な法律の乱立によるのではなく、起債対象は地方財政法第5条で示すべきである。そもそも、包括的な対象として示すべきだろう。また、事前協議制そのものを廃止して、各自治

体の起債を建設公債の原則と交付税措置をスリム化した地方財政健全化法に基づいたものに改めるべきである。

抜本的な改革としては、地方交付税の財源不足を一時的に負担の先送りをしている臨時財政対策債の解消が必要である。そのためには、地方交付税の維持可能性の向上が不可欠であり、現行制度下で臨時財政対策債を廃止すれば再び交付税特会借入金が増え、より問題を悪化させてしまうだろう。交付税特会借入金については、現状でさえ形式的には2052年度までにゼロにするきわめて長期にわたる実現可能性の限りなく低い計画でしかない。地方交付税の機能が不可欠である以上、交付税の財源確保や税源格差是正といった抜本的な財源策が必要である。

注

- 1) 神野 [2007], 229頁。
- 2) Wagner [1883], pp.131-132.
- 3) 訳は、高田敏・初宿正典編訳 [2016]『ドイツ憲法集 第7版』信山社, 131頁, による。
- 4) 「投資支出」の定義は、連邦基本法とは別に、予算原則法第10条で定められていた。
- 5) スウェーデンにおいて経常予算と資本予算の区分は、1970年代に廃止されている。
- 6) 旧府県制第74条, 旧市制第106条, 旧町村制第106条。
- 7) 旧自治庁・旧自治省・総務省による地方債許可制度は、2005年度まで残っていた。
- 8) 地方財政法制定時における大蔵省等の関連については、大蔵省財政史室編 [1978], 104-123頁, に詳しい。
- 9) 塚田国務大臣 (当時) による改正趣旨説明は、以下の通りであった。「償還年限を耐用年数以上に延長いたしますと、当該地方債によって建設した施設が老朽し、再建のため再び資金を借り入れなければならない際、いまだ旧債が償還されていないということになって、いたずらに債務が加重して参るのであります。その結果は、財政を健全な基盤の上で運営することができなくなつて、地方債償還についての信用をも損するに至るおそれがあるからであります。」「第16国会衆議院地方行政委員会議録」第5号, 和28年6月23日, 13頁。
- 10) この他にも、防災集団移転事業債, 活動火山対策避難施設整備事業債, 地震対策緊急整備事業債, 総合保養地域整備事業債, 多極分散型国土形成事業債, 地方拠点都市事業債, 特定農山村事業債, 大都市事業債, 公共特定事業債, 旧合併特例事業債, 地域公共交通活性化事業

- 債、石綿健康被害救済基金拠出事業債、特定支援除去等事業債、特定間伐等事業債、特定地域再生事業債、などがあげられる。
- 11) この他にも、石綿健康被害救済基金拠出事業債、武力攻撃災害減免補てん債、などがある。
 - 12) 例えば、小西〔2009〕。
 - 13) 1994年10月には、1995～2004年度の総投資額を630兆円（弾力枠を含む）とする新たな公共投資基本計画が策定された。
 - 14) 増田寛也知事（当時）による「地方財政対策として確実に措置される優良な地方債を十分に活用する」『平成9年2月定例会 第9回岩手県議会定例会会議録（第6号）平成9年3月5日』。
 - 15) 将来負担額に含まれるのは、一般会計等に係る地方債の現在高、債務負担行為に基づく支出予定額、公営企業債等繰入見込額、組合等負担等見込額。
 - 16) 池上岳彦〔1989〕、95頁。
- ## 参 考 文 献
- 浅羽隆史〔2013〕『建設公債の原則と財政赤字』丸善
- 浅羽隆史〔2010〕「ドイツの公債発行におけるグローバル・ルールと国内ルール」片桐正俊・御船洋・横山彰編著『（経済研究所研究叢書48）グローバル化財政の新展開』中央大学出版部、263-285頁
- 池上岳彦〔1989a〕「戦後日本の地方債発行規制—適債事業列举主義と地方債許可制」『研究年報 経済学』第50巻第4号、東北大学、95-115頁
- 池上岳彦〔1989b〕「起債自由化論争の展開」『都市問題』第80巻第8号、東京市政調査会、51-74頁
- 池上岳彦〔1988〕「戦前期日本の地方債政策—地方債許可制度を中心に」『研究年報 経済学』第49巻第4号、東北大学、43-60頁
- 石原信雄・二橋正弘〔2000〕『新版 地方財政法逐条解説』ぎょうせい
- 江夏あかね〔2009〕『地方債の格付けとクレジット』商事法務
- 大蔵省財政史室編〔1978〕『昭和財政史—終戦から講和まで—第16巻』東洋経済新報社
- 大蔵省財政史室編〔1977〕『昭和財政史—終戦から講和まで—第4巻』東洋経済新報社
- 大蔵省理財局地方債課長編〔1996〕『地方債と地方資金』大蔵財務協会
- 小西砂千夫〔2009〕「わが国の地方財政制度の特徴と建設公債主義」『経済学論究』第63巻第3号、関西学院大学経済学部研究会、299-314頁
- 小林航・大野太郎〔2011〕「地方債協議制度の経済分析」『フィナンシャル・レビュー』平成23年第4号、財務省財務総合政策研究所、65-88頁
- 代田純編著『日本の国債・地方債と公的金融』税務経理協会
- 神野直彦〔2007〕『財政学 改訂版』有斐閣
- 杉本和行〔2011〕「財政と法的規律—財政規律の確保に関する法的枠組みと財政運営—」『フィナンシャル・レビュー』平成23年第2号、財務省財務総合政策研究所、65-88頁
- 地方債制度研究会編〔2016〕『平成28年度 地方債の手引』地方財務協会
- 地方債制度研究会編〔2013〕『平成25年改訂版 地方債』地方財務協会
- 飛田博史〔2014〕『財政の自治』公人社
- 日本証券経済研究所編〔2016〕『日本証券史資料 昭和統論第1巻』日本証券経済研究所
- 三宅裕樹〔2013〕「地方債と地域金融」重森暁・植田和弘編『Basic 地方財政論』有斐閣、221-239頁
- 山田治徳〔2000〕『建設公債の政治経済学』日本評論社
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno & Franz Klein〔1967〕*Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Luchterhand.
- Statistiska Centralbyrån〔1949〕*Statistisk årsbok för Sverige*, Bureau Central de Statistique.
- Wagner, Adolf〔1883〕*Finanzwissenschaft (Dritte Auflage, Erster Theil)*, C. F. Winter'sche Verlagshandlung.
- （成蹊大学法学部政治学科教授）