

地方公共団体の債務償還と実質公債費比率

—地方債協議制度移行後の普通会計決算を踏まえて—

経済調査部門 主任研究員 石川達哉

ishikawa@nli-research.co.jp

<要旨>

1. 2006年度から地方債協議制度への移行が実施された。この中で、地方財政計画の下で償還財源が保障される枠組みは堅持されており、地方債発行に対する管理のあり方が再編されている。すなわち、元利償還費や決算赤字が一定水準を超えない団体における地方債発行が原則的に自由になった一方、その条件を満たさない団体は公債費負担適正化計画の策定を求められ、地方債発行に許可を要するという所謂「早期是正措置」の対象になっている。そのための適切な管理を行うために導入された新しい決算指標が「実質公債費比率」である。
2. 実質公債費比率の基本的な考え方は従前の起債制限比率と同内容ながら、元利償還費を測る指標としての細部の規定が明確化され、具体的かつ詳細な基準が列挙されている。特に大きな改正点は、満期一括償還方式地方債の減債基金に係る積立に関して、積立不足の算入も含めてルールが統一化されたこと、普通会計が負担する他会計や関連団体の準公債費の算入範囲が明確化され、実態的に拡大したことである。その結果、2005年度決算における実質公債費比率は、47都道府県の平均値が14.5%、777都市の平均値が15.3%と、それぞれの起債制限比率の平均値を2.1%、4.2%上回る結果となっている。都市を人口規模で分類すると、実質公債費比率の水準も、実質公債費比率と起債制限比率の差も、政令指定都市を除けば、人口規模が小さいグループほど平均値が高く、小規模都市における公債費負担の重さを示している。
3. 「早期是正措置」の対象団体判定に際して、起債制限比率14%という旧基準と実質公債費比率18%という新基準の整合性は、実際の決算数値において保たれている。まず、都道府県に関して、「起債制限比率14%以上かつ実質公債費比率18%以上」の3県、「起債制限比率14%未満かつ実質公債費比率18%未満」の37都府県を合わせた40都道府県(全体の85%)に対しては、新旧どちらの指標を採用しても判定結果が変わらない。都市に関しても、「起債制限比率14%以上かつ実質公債費比率18%以上」の75都市、「起債制限比率14%未満かつ実質公債費比率18%未満」の591都市を合わせた666都市(全体の86%)において、新指標と旧指標に基づく判定結果が一致する。残りの都市に関しては、「起債制限比率14%未満、実質公債費比率18%以上」に79都市が該当するのに対して、「起債制限比率14%以上、実質公債費比率18%未満」には32都市しか該当せず、新指標の方が相対的に厳しい判定結果を示すと言える。

4. 実質公債費比率の算出ルールが細部まで明確化している半面、算出過程が複雑なために、一覽性のある既存の決算統計の範囲では、公表値を再現することが極めて困難である。ただし、実質公債費比率と起債制限比率との差と、積立金現在高や地方債現在高などとの間には約0.5の相関係数が観測できる。人口規模に基づく分類など財政構造の類似した団体毎に、これらのデータを併せ見ることを通じて、各団体における実質公債費比率の公表値がどのような要因に基づくものであるかをおおまかには推測することができる。
5. 実質公債費比率が表しているのは、基本的にはフローの公債費負担の重さである。債務償還を最優先した場合に何年で完済できるかという意味での債務償還能力は、「地方債現在高－財政調整基金現在高－減債基金現在高－実質収支＋債務負担行為による翌年度以降支出予定額」を分子、「償還元金＋追加的に充当可能な一般財源等－災害復旧事業費」を分母とする算式で定義することができる。この債務償還能力指標を計測すると、都道府県に関しては、その計測値と実質公債費比率との間には相関関係は見られず、実質公債費比率と起債制限比率の差との間に緩やかな正相関が観察される。都市に関しては、債務償還能力指標と実質公債費比率との間に正相関が見られるが、相関係数は高くない。このように、実質公債費比率は、地方公共団体の債務償還能力も含めて、ストックの要素も体现しているが、完全なものではない。
6. 実質公債費比率は数値を見るだけでも意義のある指標であるが、それだけでは多くのことを把握することは出来ない。指標として一層信頼され、活用されるためにも、一覽性のある決算統計の上で背景情報の開示が望まれる。

目次

1. はじめに	85
2. 地方債発行管理指標としての実質公債費比率の根拠と具体的な内容	87
(1) 実質収支比率と実質公債費比率に基づく協議団体と許可団体の区分	87
(2) 実質公債費比率の定義式	89
3. 都道府県及び都市別に見た2005年度決算における実質公債費比率	92
(1) 実質公債費比率と起債制限比率の関係	92
(2) 実質公債費比率と他の指標との関係	98
(3) 実質公債費比率と特定の歳入歳出項目やストック項目との関係	100
4. 債務償還能力を示すストックベースの指標と実質公債費比率	104
(1) ストックベースの債務償還能力指標の考え方	104
(2) ストックベースの債務償還能力指標の試算結果と実質公債費比率との関係	109
5. おわりに	114

1. はじめに

2006年度に実施された地方債協議制度への移行によって、健全な財務状況にある地方公共団体による地方債発行は原則自由になった。しかし、地方債の発行から償還までを地方公共団体が全く制限を受けることなしに完全な自己責任の下に実施し、国は一切関与しないというような意味での自由化とは性格が異なっている。三位一体の改革を通じて国と地方の財政関係が大きく変容しつつあるとはいえ、地方行政の遂行に伴って必要とされる歳出を地方固有の財源で全て賄える状況にはなっておらず、地方交付税や国庫支出金など国からの移転資金を重要な財源とする構造は続いている。地方財源の保障、地方財政運営の指針、国の施策との整合性確保などの目的を担って、地方公共団体全体の歳入と歳出の見積りとして国によって策定されるのが地方財政計画であり、地方財政計画の下では、地方債の償還費負担も含めた歳出に見合う歳入が確保される財源保障の枠組みは変わらない。協議制移行に際して、地方分権化の流れに即して、各団体の自主性を尊重しつつも、総体としての地方債の信用維持を目的とした地方債発行管理の仕組みは堅持されている。重要なことは、自由な地方債発行が許される協議団体に関して、地方財政計画の枠内で発行される同意債については、財源保障されることは従来と変わらない点である。

したがって、地方債発行に際して、マクロ的な財源手当てに見合う国の関与や総合的な管理がなされることは従来通りと言える。特に、元利償還費や決算赤字が一定水準以上の団体は、公債費負担適正化計画の策定を求められ、地方債の発行に許可を要するという所謂「早期是正措置」の対象となり、これらの数値が特に大きい団体は起債制限を受けるという形で、許可制度下における起債制限の考え方が継承されている。そして、実態に即して、より適切な管理を行うために導入された新しい決算指標が「実質公債費比率」であり、当面は、従前の「起債制限比率」も併用されることとなっている。指標としての「実質公債費比率」が導入された最初の普通会計決算の対象は2005年度決算であり、その速報値が2006年9月末から漸次公表されている。

一方、地方債の発行市場及び流通市場でも新たな動きが起きている。夕張市が制度本来の趣旨とはかけ離れた会計処理を続けてきたことや、そうした対処が持続可能ではなくなって国の管理の下での再建を図る「財政再建準用団体」への申請を行ったことが報道されて以来、銘柄間の流通利回り格差が拡大している⁽¹⁾。発行市場においても、東京都以外の団体が発行する市場公募債の表面利率は同一発行日ならば全て同じという横並びの構図も、総務省が「個別条件交渉方式」への移行を促した8月14日の事務連絡後は、9月債の起債時から崩れている。こうした利回り格差を協議制への移行や「地方分権21世紀ビジョン懇談会」が検討に着手すべきだと提言した「破綻法制」などと性急に結びつけた議論も一部に見られる。しかし、発行金利や流通利回りに銘柄間の格差が生じることは、それが合理的な理由によるものであれ、合理的な理由では説明がつかないものであれ、市場においてはごく自然なことであり、協議制移行とは直接は関係がないはずである。また、銘柄間の利回り格差には地方公共団体の財政的な健全度の違いに対する市場の評

⁽¹⁾ 大山・杉本・塚本(2006)が客観的な事実の整理と計量的な分析を行っている。

価が反映されているとしても、格付け機関による格付けが概ね高水準であることに象徴されるように、各団体が当面の償還に支障をきたすかどうかという次元で市場に疑心が生じているとは考え難い。発行市場や流通市場で利回り格差が生じた時期に関しても、2005年度決算が公表される前であり、協議制移行に伴って再編された地方債管理に関わる決算指標の結果については、議論は未だなされていない。それどころか、これまでの地方公共団体の決算統計数値についても、一部の研究者を除けば、分析的な見地から十分な吟味や検討が行われてこなかったとさえ言えるかもしれない。今後に関しては、地方分権と国と地方を巡る財政構造改革の展開、そして個々の地方公共団体の財政運営次第では、各団体の潜在的な債務償還能力の格差が顕在化する可能性は否定できない。そうした問題意識が広く浸透する一方で、現実の公表統計に基づく分析が十分に行われているとは言い難い。冒頭で述べたように、財源保障の枠組みを堅持した中での地方債協議制度移行が、地方債の発行と償還に対する洗練されたかたちでの管理を伴う必要がある以上、新たに導入された指標が、地方公共団体の自己規律を促すうえで有効か、早期是正措置の管理指標として十分かどうか、現実の決算指標に基づいて吟味されなければならないであろう。

本稿は、その第一歩として、2005年度普通会計決算において初めて公表された「実質公債費比率」の水準が地方公共団体の規模や財政力によってどのような分布を示しているか、「起債制限比率」や他の公表指標とはどのような関係にあるのか、ストックの債務償還能力を示すシグナルとなり得るのかについて、47都道府県と777都市（2005年度末に存在した都市）を対象として分析検討を行うものである。分析に際しては、総務省「都道府県決算状況調」「決算カード」「地方交付税等関係計数資料」、地方財務協会「市町村決算状況調」、地方債協会「地方債統計年報」のほか、各団体の決算速報や都道府県が試験的に公表している普通会計並びに連結ベースのバランスシートの情報を利用することとした。

なお、市町村合併によって、2004年4月1日から2005年4月1日までの間に市町村数が705減少し、2005年4月1日から2006年4月1日までの間にも575減少している。この間の都市増加数はそれぞれ44、40であるが、新しく誕生した都市だけではなく、名称が存続している都市も合併の当事者になっているケースが多々あり、現存都市の1/3は近年の合併に関わっていると言われている。合併時は、特別な歳出が生じるだけでなく、合併特例債、国庫支出金、地方交付税などの面で歳入の構造も平時とは大きく異なっている可能性が高い。今回の分析対象からこうした合併の影響だけを除去することはできないため、そうした影響も含めて、結果としての決算指標がどのような実績値となっているか、という事実に着目して、分析に臨むこととした。

以下の構成は次のとおりである。第2節では、地方債協議制度下における発行管理の指標の内容を許可制度下と比較しつつ、法令・告示等における根拠規定に即して概説する。第3節では、2005年度の決算統計に基づいて、類似団体毎に「実質公債費比率」の水準や「実質公債費比率と起債制限比率の差」に焦点を当て、その分布の状況や決算統計における特定項目との相関関係についての分析を行う。第4節では、先行研究の方法を参考にして、ストックの債務償還能力を示

す指標を新たに計測し、「実質公債費比率」と債務償還能力の関係についての検討を行う。最後に、分析結果を総括する。

2. 地方債発行管理指標としての実質公債費比率の根拠と具体的な内容

(1) 実質収支比率と実質公債費比率に基づく協議団体と許可団体の区分

2006年度に地方債協議制度に移行すること自体は、すでに実施されている「地方分権一括法」によって定められており、協議制下においても地方債全体の信用を維持するために一定の発行制限や許可制度を設ける考え方は1998年5月に閣議決定された「地方分権推進計画」において示されたものである。協議制移行に際しての地方債の信用維持のため、財政状況の悪化している団体に対して「早期是正のための措置」が必要なことは、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005」において再確認されている。そして、具体的な法整備の結果として、2006年2月、3月を中心にして、地方財政法施行令の改正や新しい総務省令などの公布が行われたのである⁽²⁾。協議後の同意、不同意にかかわらず、地方債発行の原則自由が認められる「協議団体」と、発行制限や条件付き許可の対象となる団体、すなわち「許可団体」とは峻別されること、及び、両者を分かち具体的な基準が、地方財政法施行令や「地方債に関する省令」、「平成18年度地方債同意基準」において定められている。

実は、実質収支の赤字や地方債の元利償還金および準元利償還金の負担水準を基準として起債制限を行うことを概念として定めた地方財政法第5条の4第1項の規定自体は変わっていない。しかし、指標の内容と具体的な基準数値、指標算定の対象となる地方債の範囲など、従前は閣議決定、政令や総務省令に委ねられていた細部の規定についても、多くが改正後の地方財政法施行令の中に明示的に盛り込まれている。それを上回る詳細な規定や、時限的な取扱いなどは、「地方債に関する省令」（総務省令第54号）のほか、「平成18年度地方債同意基準」（平成18年総務省告示第211号）、「平成18年度地方債同意等基準運用要綱」（2006.3.31付総財地第109号自治財政局長通知）、「平成18年度地方債取扱い上の留意事項について」（2006.3.31付総財地第112号・総財公第48号・総財務第108号）、「地方債の総合的な管理について」（2006.3.31付総務省自治財政局地方債課長通知）などの告示や通知の中で示され、専門的な知識を持たなくても、地方債発行管理に係る根拠規定を誰もが容易に知り得るような形へと大きく変貌している。2006年度入り後に実務的な計算書や計画書の様式を提示するために地方公共団体に対して通知された「実質公債費比率について」（2006.5.1付総財地第151号総務省自治財政局地方債課長通知）や「公債費負担適正化計画等について」（2006.7.6付総財地第180号総務省自治財政局地方債課長通知）も、前述の告示や通知と同様にインターネット上で総務省のホームページにおいて公開されており、地方債発行管理のルールについて、積極的に一般開示を行っていることが分かる。

地方債発行管理の指標として採用されているのは、普通会計決算における実質収支比率と実質

⁽²⁾ 地方債関係の特に重要な法令・告示等の概要については、平嶋（2006）による解説を参照。

公債費比率であり⁽³⁾、一定水準に達しない団体は「協議団体」として原則的に自由な地方債発行が可能とされている。これに対して、基準数値に達している団体は「許可団体」として起債制限の対象となるものの、「許可団体」においては地方債発行が全面的に制限されるというのではない。実質収支比率や実質公債費比率が一定範囲にとどまるならば、「公債費負担適正化計画」を策定し、計画が適正な団体については、発行を許可するという「早期是正」の考え方が採用されている。

まず、実質収支比率に関しては、標準財政規模で測った団体規模に応じて、2.5% (1/40) から10% (1/10) までの基準値が設定されている。「許可団体」として財政健全化計画の策定を求められる実質収支赤字の水準は、具体的には、次のとおりである。

図表－1 実質収支による基準

標準財政規模に基づく団体区分	実質赤字の標準財政規模に対する割合
標準財政規模 500億円以上	標準財政規模の1/40 以上
同 200億円以上500億円未満	(標準財政規模 + 1000億円)/120 以上
同 50億円以上200億円未満	(標準財政規模 + 100億円)/30 以上
同 50億円未満	標準財政規模の1/10 以上

上記の団体区分における「標準財政規模 500 億円以上」という区分は都道府県や政令指定都市を対象としたものであり、次の区分は一般的な都市をカバー、その次の区分は小都市・大町村をカバー、「標準財政規模 50 億円未満」という区分は町村の9割をカバーするものとされている⁽⁴⁾。これまでは、実質赤字比率が、都道府県においては5%以上、市町村においては20%以上になれば、財政再建（準用）団体となって地方債発行が制限される仕組みのみしかなかったが、基準値の水準を概ね1/2に引き下げた制限措置が加わったことで、再建団体に至る前にそれを防止する「早期是正」の効果が期待される⁽⁵⁾。

⁽³⁾ 公営企業に関しては、赤字比率（営業収益に対する資金不足の割合）が対象。

⁽⁴⁾ 佐藤(2006)に拠る。

⁽⁵⁾ 小西(2006)は、今回の改正で導入された実質公債費比率に基づく基準及び実質赤字に基づく基準と、財政再建準用団体に関する実質赤字に基づく従来からの基準とを併せて、早期是正の機能が有効に発揮されるような整合的な関係が実質公債費比率と実質赤字率の基準値の間に設定されているか、という問題提起を行っている。

図表－2 実質公債費比率による基準

～2005年度 許可制度下		2006年度～ 協議制度下	
30	起債制限団体：一般公共事業債の起債不可	35	起債制限団体：一般公共事業債の起債不可
20	起債制限団体：一般単独事業債の起債不可	25	起債制限団体：一般単独事業債の起債不可
14	一般的許可団体B：公債費負担適正化計画を前提に起債許可	18	一般的許可団体：公債費負担適正化計画を前提に起債許可
	一般的許可団体A：一般的な基準により起債許可		協議団体：一般的な基準により同意。同意がなくても起債可能
起債制限比率		実質公債費比率	

(注)「平成17年度許可方針」に定める起債制限比率に基づく経過措置的な基準は省略

実質公債費比率については、18%以上の団体が許可団体となり、公債費負担適正化計画を策定しなければならない。このうち、25%以上の場合は、一般単独事業債及び公共用地先行取得事業債の発行が許可されず、35%以上の場合は、それらに加えて一般公共事業債などの発行が不可とされる。他方、実質公債費比率が18%以上25%未満の団体に限っては、公債費負担適正化計画が適正で、その実施が着実に行われているならば、協議団体に準じて、発行が許可される。また、許可移行直後の経過措置として、当面は指標として起債制限比率も併用され、実質公債費比率が25%以上であっても、2005年度許可方針に基づく起債制限比率20%未満の団体については、公債費負担適正化計画の内容と実施の状況に応じて、実質公債費比率に基づく基準では発行が制限される地方債も許可される。

注目されるのは、公債費負担適正化計画の策定という早期是正措置の発動対象となる臨界水準は、従前の許可制下の起債制限比率14%が、協議制下における実質公債費比率18%に改正されたことである。18%と14%の差である4%は、総務省に設置された研究会等における新しい管理基準の検討過程で、2004年度決算に基づいて試算した実質公債費比率が起債制限比率を平均4%上回っていたことによるものと言われている⁽⁶⁾。したがって、この差こそが、実態に即して、より適切な管理を行うために導入された実質公債費比率に体现された部分だと考えることができる。

(2) 実質公債費比率の定義式

前述のとおり、実質公債費比率の基本的な考え方は地方財政法第5条の4第1項第2号によって与えられており、以下の算式による数値の三年度平均値と定められている。

⁽⁶⁾ 例えば、八矢(2006)、佐藤(2006)を参照。

$$\frac{a_1 + a_2 - (b_1 + b_2 + c + e)}{(d + f) - (c + e)}$$

ただし、

a_1 ：地方債の元利償還金(繰上償還等を除く)

a_2 ：準元利償還金

b_1 ： a_1 に充てられた特定財源

b_2 ： a_2 に充てられた特定財源

c ：単位費用計上により基準財政需要額に算入された公債費

d ：標準財政規模

e ：事業費補正により基準財政需要額に算入された公債費

f ：臨時財政対策債発行可能額

(前記 a_1 からの除外対象となる元利償還金)

①繰上償還

②借換債を財源とした償還

③満期一括償還方式の地方債の元金償還金

④利子支払金のうち、減債基金の運用利子を財源とするもの

(前記 a_2 に該当する準元利償還金)

①満期一括償還方式地方債の1年当たりの元金償還金相当額(当初発行額の3.3%)

②公営企業債の元金償還金に対する一般会計からの繰出金

③一部事務組合等が起こした地方債の元金償還金に対する一般会計による負担金・補助金

④債務負担行為に基づく支出のうち公債費類似経費(PFI事業に係る委託金・利子補給等)

誤解されやすいが、基本的な定義式自体は起債制限比率と何ら変わるものではなく、協議制移行に伴って地方財政法施行令の改正や平成18年度地方債同意基準をはじめとする各種の告示・通知などを通じて変更されたのは細部の規定である。定義式を構成する諸項目のうち、準元利償還金を公債費に含めて計算することは従来から定められていたが、その範囲を具体的に列挙したことが、改正の第1のポイントである。第2のポイントは、満期一括償還方式の地方債に関するルールの一掃である。減債基金に対する理論的な積立額を算入するだけでなく、減債基金に積立不足額がある場合は、その分も計算上上乘せすることを定めたことが重要である。その背景について、補足説明したい。

もともと、償還方式にかかわらず、地方債の償還のための減債基金の設置と償還財源の減債基金への積立については、1978年9月の自治省財政局財政課長・地方債課長内かん「減債基金の設置等について」によって勧奨されてきたものである。しかし、元利均等返済方式や元金均等返済方式に比べて満期一括償還方式は償還時の資金繰りへの影響が大きいため、事前の積立が重要で

あることに鑑み、1992年1月の自治省地方債課長内かん「市場公募地方債に係る満期一括償還方式の導入について」においては、発行後4年目から毎年度元金の6%相当額を既設の減債基金に積立てることが推奨された。しかも、減債基金への積立額は、地方自治法施行規則第15条第1項の定めによって予算決算上の公債費として扱われることに対する留意も喚起されていた。

この通達は、1992年以降は市場公募債の償還方式は満期一括償還方式に拠ることとなったことや、縁故債においても満期一括償還方式によるケースがあること、地方債引受けにおける民間資金のウェイト上昇が見込まれることを踏まえてのものであろう。実質公債費比率や起債制限比率の定義式からも明らかのように、地方債の元利償還金に対しては交付税措置があり、その金額は現実の公債費の約半分に相当する大きさである。しかし、その措置は、地方債の発行から償還までの期間において、地方交付税を算定する際の基準財政需要額に算入することを通じたものであり、地方債の償還時にそのための資金が国から地方に支払われるというようなものではない。逆に言えば、交付税措置相当額は減債基金への積立財源となり得る存在であり、自発的に積立てを行うことが重要であると言える。

そして、2001年度に実施された財政投融资制度の抜本改革によって、財投資金による地方債引受け割合低下のトレンドは加速し、満期一括償還方式の地方債に係る償還財源を減債基金へ積み立てることの重要性は一層高まっていたはずである。しかし、1992年1月の通達に対する解釈は地方公共団体によってかなりの幅があり、減債基金への積立てに対する取組みがまちまちであることも、しばしば指摘されてきた。極論すれば、将来の償還に備えた減債基金への積立てを積極的に行うほど、算定された起債制限比率は押し上げられることになり、通達に解釈可能な幅があることが減債基金への積立を阻害する可能性に結びついていたと言える。

今回の改正では、指標算定上の積立ルールに関して、現実の積立額に基づくのではなく、1年間の標準的な積立ペースとして当初発行額の3.3% (1/30) を基準とすることが明確化された。しかも、このペースを下回る積立不足額を公債費負担に計上することが定められた。こうした取扱いは、満期一括償還方式の地方債に係る減債基金への積立を促進する誘因を与える仕組みとして評価できる。ただし、元金の3.3%という毎年度の積立ペースに関しては、発行後4年目から毎年度6%を推奨した1992年1月の通達と比較すれば、基準値を後退させた印象を受ける。この点に関しては、償還期限10年の地方債が2回借換えられて、事後的には償還期限30年の地方債として機能する状況を基準ケースとして想定したものと考えられる。それが基準ケースとして設定されるほど地方債の借換えが現実的に常態化しているものと推測できる。

また、債務負担行為に基づく支出や公営事業会計債の元利償還金繰入額、一部の事務組合への負担金・補助金のうち準公債費に算入すべき範囲や算入方法に関しても、具体的かつ詳細な基準が列挙されている。ここでは、それらの記述は省略するが、「元利償還費の水準を測る指標の透明化、明確化」の考え方が貫かれている。これは、ルールの公示方法に関しても、出来る限り法令に盛り込む姿勢とも共通しており、市場の信頼や公平性の確保を目的としたものと言える。

もつとも、実質公債費比率算定に際しての具体的で詳細なルールが設定された反面、総務省「都道府県決算状況調」や地方財務協会「市町村決算状況調」のように、一覧性がある団体間の相互比較が可能な決算統計のみから、第三者が実質公債費比率を計算したり、公表値を再現したりすることは現状では極めて困難である。実は、普通会計における既存の決算指標に関しても、「財政力指数」「実質収支比率」「公債費負担比率」についてはこれらの統計の範囲内で計算が可能であり、「経常収支比率」については「決算カード」を利用することによって計算・再現が可能であったが、「公債費比率」や「起債制限比率」についてはそうではなかった。ただし、都道府県に関しては、単位費用計上及び事業費補正による地方債元利償還金に対する交付税措置額、臨時財政対策債発行可能額に関する情報を総務省「地方交付税等関係計数資料」によって把握することができるため、構成項目毎の積算によって「公債費比率」や「起債制限比率」を第三者が再現することは、概ね可能であった。これに対して、「実質公債費比率」の場合は、公営企業債への繰入基準など指標の算出過程で必要とされる計算の範囲が広範かつ複雑であるため、一覧性がある既存統計や既存資料の範囲で指標を正確に再現することは、現状では不可能に近い。したがって、指標としての「実質公債費比率」に関しては、各団体における決算結果が、まずどのような値を示しているのか、起債制限比率や他の指標とどのような関係にあるのかを出発点として、シグナルとしての意義を検討すべきであろう。

もちろん、「実質公債費比率」導入後の決算統計の開示はまだ始まったばかりであり、より詳細な決算関係資料が今後開示される可能性は残っている。

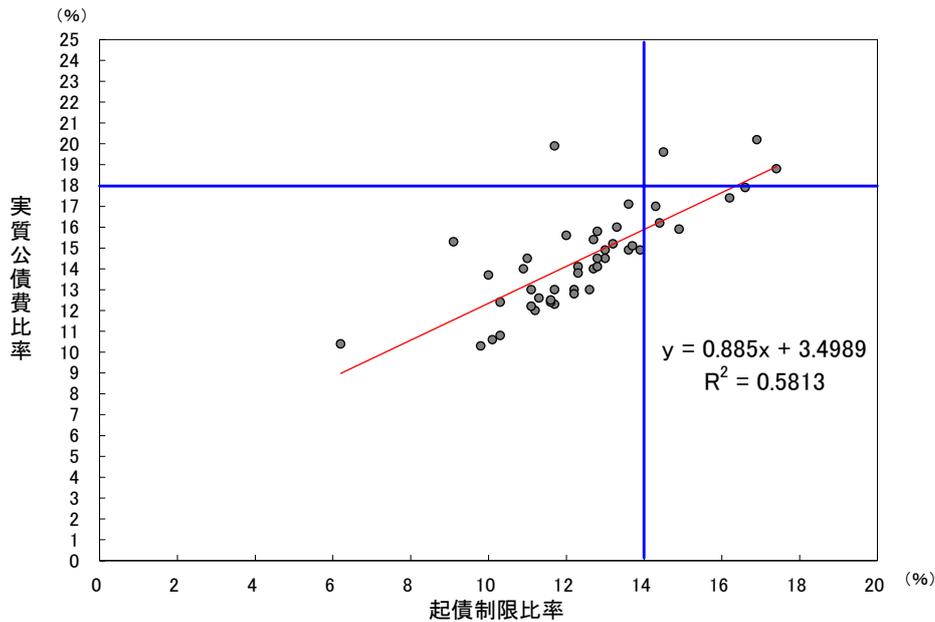
3. 都道府県及び都市別に見た 2005 年度決算における実質公債費比率

(1) 実質公債費比率と起債制限比率の関係

前節で述べたとおり、満期一括償還方式の地方債に係る減債基金への要積立額と準元利償還金としての算入範囲が実態的に拡大することによって、実質公債費比率は起債制限比率よりも平均 4%程度高い値となることが推測される。当然ながら、4%という水準は地方公共団体全体での平均値として予想されるものであり、個別の団体の中には起債制限比率との大きな差が存在するケースも、さほど差がないケースもあり得る。「協議団体」と「許可団体」のいずれに区分されるか、あるいは、早期是正措置として公債費負担適正化計画の策定を求められるかどうかという観点に限定すれば、起債制限比率 14%という従前の基準値ならば下回っているが、実質公債費比率 18%という基準値は上回ってしまうケースや、その逆のケースも十分にあり得るところである。以下では、都道府県と都市(市町村のうち町村を除く)の 2005 年度普通会計決算速報に基づいて、これらの点を実際に確認することとしたい。

まず、図表-3 は、各都道府県の決算速報に基づいて、47 都道府県における実質公債費比率と起債制限比率の関係を散布図として描いたものである。

図表－3 47都道府県の実質公債費比率と起債制限比率の関係(2005年度)



(資料) 各都道府県の決算速報に基づいて作成

実質公債費比率と起債制限比率とは、基本的には右上がりの関係を示している。完全な右上がりの直線とならないのは、実質公債費比率のみに反映される要素が都道府県によって異なること、それが起債制限比率に反映させる要素のみでは説明できないことを示している。「協議団体」と「許可団体」を分かち基準値に基づいて分類すると、「起債制限比率 14%以上かつ実質公債費比率 18%以上」の団体は、長野県、兵庫県、岡山県の3団体のみである。「起債制限比率は 14%未満だが、実質公債費比率は 18%以上」の団体は、北海道のみである。逆に、「起債制限比率は 14%以上だが、実質公債費比率は 18%未満」の団体には、秋田県、栃木県、島根県、高知県、佐賀県、鹿児島県の6団体が該当する。残りの37都府県は、「起債制限比率 14%未満かつ実質公債費比率 18%未満」である。つまり、40都府県に関しては、新旧どちらの指標を採用しても、「協議団体」と「許可団体」の判定結果は変わらない。これらの事実からだけでも、地方債発行の管理指標として見た実質公債費比率が、従前の指標である起債制限比率の特性を概ね継続しつつも、実質公債費比率固有の要因の影響を強く受けている団体と影響をあまり受けていない団体との差も現われていると言ってよいであろう。

図表－4は、47都道府県について、財政力指数区分に基づいて、実質公債費比率と起債制限比率及び両者の差について、団体区分毎に平均値を求めたものである。財政力指数による団体区分は、総務省「都道府県財政指数表」の分類に準じたもので、「財政力指数 1.0以上」「同 0.7以上 1.0未満」「同 0.5以上 0.7未満」「同 0.4以上 0.5未満」「同 0.3以上 0.4未満」「同 0.3未満」の6区分を採用している。実質公債費比率と歳入歳出の特定項目との対応関係について、人口規模や財政力の類似している団体毎の検討を次節で行うことを念頭に置いて、その予備的な考察を

行うことがここでの目的である。

図表－４ 財政力指数で区分した都道府県の実質公債費比率と起債制限比率(2005年度)

	実質公債費比率	起債制限比率	実質公債費比率 -起債制限比率
全体	14.5	12.4	2.1
財政力指数1.0以上： 東京都	17.1	13.6	3.5
同 0.7以上1.0未満： 愛知県、神奈川県	11.4	8.3	3.2
同 0.5以上0.7未満： 大阪府、埼玉県 静岡県、千葉県 茨城県、福岡県	14.6	11.1	3.5
同 0.4以上0.5未満： 栃木県、群馬県 三重県、兵庫県 広島県、宮城県 京都府、滋賀県 岐阜県、岡山県	14.7	12.8	1.9
同 0.3以上0.4未満： 長野県、石川県 福島県、香川県 新潟県、富山県 山口県、北海道 奈良県、山梨県 福井県、愛媛県 熊本県、徳島県	14.7	12.8	1.9
同 0.3未満： 山形県、大分県 佐賀県、和歌山県 青森県、岩手県 鹿児島県、沖縄県 宮崎県、長崎県 秋田県、鳥取県 高知県、島根県	14.4	12.9	1.6

(資料) 各都道府県の決算速報に基づいて作成

まず、都道府県全体については、起債制限比率の平均が12.4%であるのに対して、実質公債費比率の平均は14.5%であって、両者の差は2.1%にとどまり、後述の都市全体に比べると2指標の差は大きくない。財政力指数で区分したグループの平均値を見ると、東京都を除外すれば、財政力指数の低いグループほど起債制限比率の水準が高くなる傾向が見られるのに対して、実質公債費比率に関しては明確な傾向は見られない。実質公債費比率と起債制限比率の差に着目すれば、財政力指数の高い都道府県においては、その差は全般的に大きい。財政力指数の高い都道府県の多くは、市場公募地方債を発行している団体であり、満期一括償還方式の地方債に係る減債基金に対する指標算定上の「積立不足額」が実質公債費比率を押し上げる効果が相対的に大きく現れていると考えられる。

そこで、47都道府県全体を市場公募債発行団体であるかどうかという観点から二分して、再度比較した結果を示したのが、図表-5である。ちなみに、2005年度までに市場公募地方債を発行している都道府県は、北海道、宮城県、福島県、茨城県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈

川県、新潟県、長野県、岐阜県、静岡県、愛知県、京都府、大阪府、兵庫県、広島県、福岡県、熊本県、鹿児島県の 21 都道府県である。

図表－5 市場公募債発行団体と未発行団体の実質公債費比率と起債制限比率(2005 年度)

		実質公債費比率	起債制限比率	実質公債費比率 -起債制限比率
全体	平均	14.5	12.4	2.1
	標準偏差	2.5	2.1	1.6
市場公募地方 債発行団体	平均	14.8	11.8	3.0
	標準偏差	2.9	2.3	1.9
上記以外の県	平均	14.2	12.9	1.3
	標準偏差	2.0	1.9	0.6

(資料) 各都道府県の決算速報に基づいて作成

この区分で比較すると、傾向はより明らかである。起債制限比率の水準に関しては、市場公募債を発行している都道府県の平均値 11.8%に対して、発行していない県の平均値は 12.9%と後者の方が高いが、実質公債費比率の水準に関しては市場公募債発行団体における平均値 14.8%に対して、発行していない県の平均値は 14.2%と前者の方が高い。その結果、実質公債費比率と起債制限比率の差は、市場公募債発行団体における平均が 3.0%と、発行していない団体における平均 1.3%を大きく上回っている。また、標準偏差についての特徴として言えることは、市場公募債発行団体において、実質公債費比率の標準偏差 2.9%の方が起債制限比率の標準偏差 2.3%より少し大きめの水準となっていることである。これは、市場公募債発行団体の中でも、満期一括償還方式の地方債に係る減債基金への積立が順調に行われている団体と大きな不足がある団体との格差が存在することを示しているものと考えられる。

もちろん、市場公募債発行団体における実質公債費比率と起債制限比率の差が大きいからといって、そのすべてが積立不足の大きさを反映しているとは限らない。市場公募債発行団体の多くは財政力指数が相対的に高い団体、すなわち、地方交付税への依存度が相対的に低い団体であり、自主財源の基盤に恵まれていることで、公営事業会計や出資団体の規模も大きくなり、結果的に普通会計による補助金や負担金なども大きくなるということが生じているのかもしれない。そもそも、市場公募債を発行しているかどうかは、地方公共団体の属性の 1 つに過ぎず、それだけで多くのことを推測することはできない。

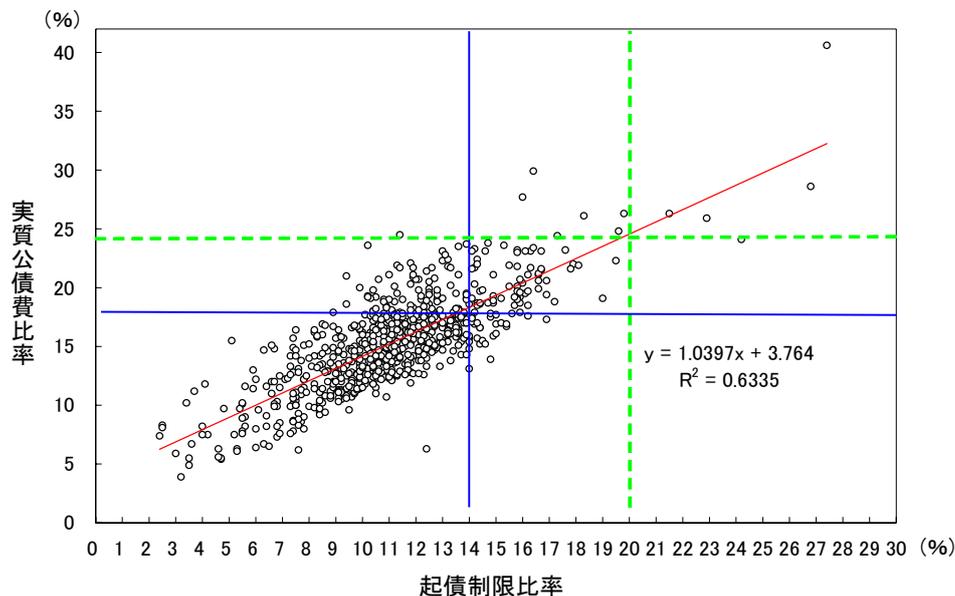
しかし、実質公債費比率という新指標と従来からの起債制限比率との統計値としての差、そして、その結果、地方債発行管理の新指標として実質公債費比率が採用されることの影響については、各都道府県の歳入歳出の構造によって異なることは、確かである。

次に、都道府県についてと同様のことが全国の都市(政令指定都市、中核市、特例市を含む)についても当てはまるかどうか、2005 年度の比較可能なデータがある市を対象に、検討を行った。

図表－6 は、777 都市における実質公債費比率と起債制限比率の関係を散布図として描いたも

のである。

図表－6 777 都市の実質公債費比率と起債制限比率の関係(2005 年度)



(資料) 各都道府県の財政課・市町村課による決算速報に基づいて作成

「起債制限比率 14%以上かつ実質公債費比率 18%以上」の 75 都市、「起債制限比率 14%未満かつ実質公債費比率 18%未満」の 591 都市を合わせた 666 都市（全体の 86%）において、新指標と旧指標に基づく判定結果が一致する。残りの都市に関しては、「起債制限比率 14%未満、実質公債費比率 18%以上」に 79 都市が該当するのに対して、「起債制限比率 14%以上、実質公債費比率 18%未満」には 32 都市しか該当せず、新指標の方が相対的に厳しい判定結果を示す。基本的には、都道府県の場合と同様に、都市に関しても、地方債発行の管理指標として見た実質公債費比率には起債制限比率の特性が概ね継続されつつ、独自の要素が結果に現れていると言える。

次の図表－7 は、人口規模に基づいて分類した団体区分毎に、実質公債費比率と起債制限比率及び両者の差について平均値と標準偏差を求めたものである。人口の区分は地方財政調査研究会「類似団体別市町村財政指数表」による分類に準じたものである。「類似団体別市町村財政指数表」では、中核都市、特例市、都市、町村の別に「人口」と「産業構造」（第二次、第三次産業の割合）による分類に基づいて、態様が類似した市町村（政令指定都市を除く）を幾つかの類型に分けている。本稿の分析に際して、人口のみで分類したのは、人口が多くなるほど、「第三次産業の割合」や「第二次産業と第三次産業の合計割合」も高まるため、人口のみで類型化しても産業構造もある程度は反映できることと、簡便に比較を実施するためである。人口に基づく区分は、「政令指定都市」「43 万人以上(政令指定都市を除く)」「23 万人以上 43 万人未満」「13 万人以上 23 万人未満」「8 万人以上 13 万人未満」「5.5 万人以上 8 万人未満」「3.5 万人以上 5.5 万人未満」「3.5 万人未満」の 8 区分とした。このうち、所謂「市場公募債発行団体」に該当するのは政令都市のみである。

図表-7 人口規模で区分した都市の実質公債費比率と起債制限比率(2005年度)

区分	団体数		実質公債費比率	起債制限比率	実質公債費比率 -起債制限比率
全体	777	平均	15.3	11.1	4.2
		標準偏差	3.9	3.0	2.4
政令指定都市	15	平均	18.2	14.7	3.5
		標準偏差	4.1	3.8	2.9
43万人以上(政令指定都市を除く)	23	平均	14.7	11.5	3.2
		標準偏差	3.0	2.5	1.9
23万人以上43万人未満	58	平均	14.1	10.8	3.3
		標準偏差	3.3	2.6	1.8
13万人以上23万人未満	96	平均	14.2	10.6	3.6
		標準偏差	3.5	2.7	2.0
8万人以上13万人未満	141	平均	14.7	10.5	4.2
		標準偏差	3.7	2.8	2.2
5.5万人以上8万人未満	158	平均	15.0	10.6	4.4
		標準偏差	3.8	2.7	2.6
3.5万人以上5.5万人未満	181	平均	15.8	11.3	4.6
		標準偏差	3.7	2.8	2.5
3.5万人未満	105	平均	17.4	12.7	4.7
		標準偏差	4.4	3.5	2.5

(資料) 各都道府県の財政課・市町村課による決算速報に基づいて作成

実質公債費比率と起債制限比率のいずれに関しても、その平均値が他のグループと比べて相対的に高いのは政令都市と人口3.5万人未満の小規模都市である。政令指定都市は都道府県から委譲された業務があるため、歳出において人件費のウエイトが高くなる傾向がある一方、自主財源に恵まれ、市場公募債を発行するなど歳入の構造も他の都市とは異なるため、他のグループとは峻別して考えるべきかもしれない。

政令都市を除いて比較すると、実質公債費比率と起債制限比率の差は人口規模が小さいグループほど高くなっている。実質公債費比率の平均水準に関しても、人口43万人未満の都市に限定すれば、人口規模が小さいグループほど高くなっている。こうした傾向は起債制限比率の平均値では明確には認識できないものである。政令都市以外の都市にも、民間金融機関が引き受ける縁故債の一部に満期一括償還方式による地方債が含まれている可能性があるが、政令都市や都道府県と比べれば、地方債残高に占める割合は相対的に低いであろう。したがって、実質公債費比率と起債制限比率の差は、主として、普通会計が負担した公営企業などに対する準元利償還金を算入する効果によるものであろう。これは、小規模団体ほど公営企業の財源基盤が弱く、普通会計による一部負担の割合が高いという状況を反映しているものと考えられる。

一般論として、小規模団体における財政的な窮状が指摘されることは多いが、決算指標においてそれを裏付けることが出来たのは、これまでは財政力指数の低さや自主財源比率の低さであり、公債費負担の重さを示す起債制限比率に関しては必ずしも当てはまらなかった。しかし、新しい指標である実質公債費比率の採用によって、小規模団体における公債費負担が現実に大きいことが裏付けられるようになったと言えるであろう。

(2) 実質公債費比率と他の指標との関係

次に、実質公債費比率が起債制限比率や他の指標とどのような関係にあるのかについて、指標値間の相関係数に焦点を当てて、検討を行った。

まず、実質公債費比率の水準と他の指標の水準の相関係数を示したのが、図表-8である。実質公債費比率以外の指標で公債費負担の重さを示す指標としては、起債制限比率のほか、公債費比率、公債費負担比率があり、これらの指標を構成する構成項目には共通部分も多いため、相互の相関係数が高くなるのは当然のことである。そこで、これらの指標の中では比較対象とする指標は起債制限比率のみとした。

図表－8 47都道府県に関する実質公債費比率と他の主要指標との相関係数(2005年度)

	起債制限比率	実質収支比率	財政力指数	経常収支比率
全体	0.77	0.07	-0.05	0.19
市場公募債 発行団体	0.76	0.05	-0.20	0.23
上記以外の県	0.95	0.15	-0.04	0.07

(資料) 各都道府県の決算速報に基づいて作成

指標の水準同士の相関係数を見る場合には、結果として高い相関関係が観察されることは十分にあり得ることであるが、実質公債費比率の水準と高い相関関係を示しているのは起債制限比率のみである。

都道府県の起債制限比率に関しては、総務省「都道府県決算状況調」や「地方交付税等関係計数資料」を利用することによって、各団体の公表値を第3者が再現することが概ね可能であるのに対して、実質公債費比率の再現が現状では極めて困難であることは既に述べたとおりである。個別の団体において実質公債費比率には反映されていて、起債制限比率には反映されていない要素については、両者の差と他の指標との相関関係を見ることで、間接的に知ることで出来るかもしれない。

こうした観点から、「実質公債費比率と起債制限比率の差」と他の主要指標の水準との相関関係をまとめたものが、図表-9である。

図表－9 47都道府県に関する「実質公債費比率と起債制限比率の差」と他の主要指標の間の相関係数(2005年度)

	実質収支比率	財政力指数	経常収支比率
全体	-0.27	0.37	0.43
市場公募債 発行団体	-0.25	0.12	0.53
上記以外の県	-0.07	-0.20	0.19

(資料) 各都道府県の決算速報に基づいて作成

都道府県全体で見るか、市場公募債発行団体のみで見るか、市場公募債を発行していない団体で見るかによって、相関係数の大きさや場合によっては符号までも異なり、実質公債費比率のみに反映されている要素と財政構造との関係が単純なものではないことが改めて確認できる。ただし、変数間の差を対象とする際には高い相関係数が観察されないことが多いのに、市場公募債発行団体においては、「実質公債費比率と起債制限比率の差」と経常収支比率との間に0.5を上回る相関係数が観察され、しかも、実質公債費比率と経常収支比率の間の相関係数を大きく上回っていることは注目に値する。これだけの情報ではその意味を推測することはできないが、一定の類似団体においては特定の歳入歳出項目と実質公債費比率との間に強い関係が存在する可能性を支持するものと言える。

図表-10、11は、777都市を対象に、実質公債費比率と他の主要指標との相関係数、「実質公債費比率と起債制限比率の差」と他の主要指標の水準との相関係数を見たものである。

図表-10 777都市に関する実質公債費比率と他の主要指標との相関係数(2005年度)

区分	起債制限比率	実質収支比率	財政力指数	経常収支比率
全体	0.80	-0.33	-0.40	0.39
政令指定都市	0.75	-0.41	0.16	0.37
43万人以上(政令指定都市を除く)	0.78	-0.21	-0.17	0.23
23万人以上43万人未満	0.86	-0.02	-0.40	0.28
13万人以上23万人未満	0.83	-0.39	-0.60	0.38
8万人以上13万人未満	0.82	-0.25	-0.21	0.34
5.5万人以上8万人未満	0.73	-0.34	-0.37	0.33
3.5万人以上5.5万人未満	0.75	-0.39	-0.31	0.33
3.5万人未満	0.83	-0.40	-0.39	0.45

(資料) 各都道府県の財政課・市町村課による決算速報等に基づいて作成

図表－11 777都市に関する「実質公債費比率と起債制限比率の差」と
他の主要指標の間の相関係数(2005年度)

区分	実質収支比率	財政力指数	経常収支比率
全体	-0.03	-0.17	0.05
政令指定都市	-0.07	0.49	-0.12
43万人以上(政令指定都市を除く)	0.05	0.01	0.01
23万人以上43万人未満	0.05	-0.01	0.01
13万人以上23万人未満	-0.11	-0.29	0.10
8万人以上13万人未満	0.03	-0.02	-0.02
5.5万人以上8万人未満	-0.09	-0.12	0.05
3.5万人以上5.5万人未満	-0.12	-0.07	-0.02
3.5万人未満	0.06	-0.15	-0.04

(資料) 各都道府県の財政課・市町村課による決算速報等に基づいて作成

都道府県の場合とは異なり、実質公債費比率の水準との関係については、起債制限比率以外にも全般的に高めの相関係数が観察される指標がある反面、「実質公債費比率と起債制限比率の差」との関係については、全般的に相関係数は低い。このうち、例外と言えるのは、市場公募債を発行している政令都市における財政力指数との関係である。実質公債費比率の水準との相関係数よりも、「実質公債費比率と起債制限比率の差」との間の相関係数の方が高く、0.49 という大きめの値を示している。地方交付税に対する依存度が相対的に低い政令指定都市ほど満期一括償還方式の地方債に係る減債基金の積立不足が傾向的に高いという状況が偶然成立しているのかもしれないし、自主財源に恵まれている政令都市ほど、公営事業会計などに対する準公債費の負担を積極的に行っているためかもしれない。

(3) 実質公債費比率と特定の歳入歳出項目やストック項目との関係

実質公債費比率には反映されていて、起債制限比率には反映されていない要素について、両者の差と他の指標との相関関係を見ることで、個別団体の状況を間接的に知ることが出来るかどうかについては、残念ながら、その試みは成功したとは言い難い。そこで、満期一括償還方式の地方債に係る減債基金の必要積立額や積立不足額の大きさ、あるいは、普通会計が負担している公営企業や一部事務組合に対する公債費類似経費の大きさを反映するという実質公債費比率の考え方を踏まえて、これらと概念的に関連のある歳入歳出項目やストック変数について、それらの標準財政規模に対する割合と「実質公債費比率と起債制限比率の差」との間の相関関係を調べることとした。

分析対象として選択するのは、歳入における普通会計への繰入金と諸収入、歳出における投資・出資・貸付金と普通会計からの繰出金、減債基金等の積立金現在高、地方債現在高である。このうち、普通会計が負担する公営企業や一部事務組合に対する公債費類似経費が直接含まれていると考えられるのは繰出金である。普通会計と公営企業会計との会計間のやりとりが大きい場合には、繰出金だけではなく、繰入金も大きくなる可能性もあるため、繰入金や繰入金（繰入金－繰出金）も候補として考えた。普通会計と公営企業会計や出資法人との重層的な関係はフローとストックの投資・出資・貸付金にも反映されており、過去の貸付元利金の回収額はその他収入に含まれている。満期一括償還方式の地方債に係る減債基金への積立残高は、決算統計における減債基金現在高として表示される額からは除外され、地方債現在高として表示される額からその分だけ減額されている。しかし、減債基金現在高として表示される額や他の積立金も含めた総積立金現在高が大きい団体では、満期一括償還方式の地方債に係る減債基金への積立不足は小さいということが傾向的に成り立っているかもしれない。積立不足額は、普通会計の地方債残高、そのうちの民間資金引受け分、あるいは、積立金現在高を控除したネットの地方債現在高が大きい団体では小さいかもしれない。普通会計以外の地方債現在高が大きい団体では、その元利償還金を普通会計が負担している度合いが大きい可能性がある。分析対象に選択した項目は、これらの可能性を考慮したものである。

これらの項目の標準財政規模に対する割合と「実質公債費比率と起債制限比率の差」との間の相関関係を都道府県について調べた結果は、図表－12 に示している。

図表－12 47 都道府県に関する「実質公債費比率と起債制限比率の差」と他の決算項目との相関係数(2005 年度)

		全体		
			市場公募債発行団体	左記以外の県
フロー の項目	繰入金	-0.03	0.45	-0.05
	諸収入	0.15	0.16	0.04
	投資・出資・貸付金	-0.02	0.02	0.07
	繰出金	-0.06	-0.20	0.04
	繰入金-繰出金	-0.02	0.55	-0.06
ストック の項目	積立金現在高	-0.50	-0.34	-0.30
	うち減債基金現在高	-0.48	-0.48	-0.24
	貸付金現在高	-0.06	-0.16	-0.24
	投資及び出資金現在高	0.20	0.13	0.07
	地方債現在高(普通会計)	0.12	0.25	0.16
	うち政府資金以外の引受	0.52	0.52	0.16
	普通会計以外の地方債現在高	0.22	0.08	0.17
	地方債現在高-積立金現在高	0.20	0.28	0.21
地方債現在高-減債基金現在高	0.17	0.27	0.19	

(注) ① 「実質公債費比率と起債制限比率の差」以外の変数は、すべて標準財政規模で除している

② シャドウ表示は相関係数の絶対値が 0.3 以上のケース

(資料) 各団体の決算速報等に基づいて作成

選択したフローの歳入歳出項目に関しては、普通会計が負担する公営企業や出資団体に対する公債費類似経費との関連を念頭に置いたものであり、市場公募債発行団体であるか否かに関わら

ず、「実質公債費比率と起債制限比率の差」との間に低からぬ相関関係があることを期待していたが、それは実際には当てはまらない。市場公募債発行団体については、繰入金と純繰入金(繰入金－繰出金)が高めの相関係数を示しているが、なぜ符号が負とならないのか、なぜ市場公募債発行団体にのみ該当するか、妥当な理由が見当たらない。

ストック変数のうち、貸付金現在高、投資出資金現在高、他会計の地方債現在高を除く項目に関しては、前述のとおり、主として満期一括償還方式の地方債に係る減債基金の積立不足を念頭に置いたものである。統計上の対応関係ではなく、その不足額が小さい団体においては、他の償還方式による地方債に係る減債基金や積立金全般の水準も相対的に高いのではないかと、地方債残高から積立金を控除した純債務残高は相対的に低いのではないかと、そのような関係があったとしても緩やかなものではないかという考え方に基づいている。実際、47都道府県全体、ないしは市場公募債発行団体を対象とすれば、積立金現在高や減債基金現在高との間に負の相関関係が、政府資金以外の引受けによる普通会計地方債現在高との間には正の相関関係が観察され、相関係数の絶対値は概ね0.5前後となっている。

ところで、地方公共団体における財政状況の総合的な管理を推進する目的で、総務省の提唱した共通書式に基づくバランスシートの試算が各団体で進んでおり、都道府県に関しては、2004年度末における普通会計ベースと全会計、出資法人までも対象に含む連結ベースのバランスシートが公表されている。これらを利用すれば、2005年度の償還予定元金の額を連結ベースについても直接把握することが可能であり、普通会計以外の会計や出資法人における償還予定元金は、普通会計の償還予定元金との差として求めることができる。そのうちのどれだけの金額が普通会計による負担や補助の対象となっているか、どの部分が実質公債費比率に算入する準公債費に相当するかについての情報はないが、普通会計以外の会計や出資法人における償還予定元金は、これまで比較した変数と比べて、「実質公債費比率と起債制限比率の差」とより直接的な関係にあるはずである。しかし、図表-13が示すように、意外なことに相関係数は低い。市場公募債を発行していない団体に関しては、符号条件すら満たしていない。普通会計以外の会計や出資法人における償還予定元金が多い団体だからといっても、普通会計による負担や補助の対象となっている団体とは限らないということになる。そして、それよりも、普通会計におけるストック変数の方が、「実質公債費比率と起債制限比率の差」に対するシグナルとなり得るということである。

図表-13 47都道府県に関する「実質公債費比率と起債制限比率の差」と
連結ベースの償還元金との相関係数(2005年度)

	全体		
		市場公募債発行団体	左記以外の県
連結ベース償還費÷普通会計償還費	0.15	0.04	-0.28
(連結ベース償還費－普通会計償還費)÷標準財政規模	0.23	0.15	-0.21

(資料) 各都道府県の2004年度末普通会計及び連結ベースバランスシートにおける翌年度償還予定額等に基づいて作成

777 都市の決算統計における歳入歳出項目やストック項目と「実質公債費比率と起債制限比率の差」との間の相関関係についての検証結果は、図表-14 に示している。

図表-14 777 都市に関する「実質公債費比率と起債制限比率の差」と他の決算項目との相関係数(2005 年度)

		相関係数								
		全体	政令市	43万人以上 (政令市除く)	23万人以上 43万人未満	13万人以上 23万人未満	8万人以上 13万人未満	5.5万人以上 8万人未満	3.5万人以上 5.5万人未満	3.5万人未満
フロー の項目	繰入金	-0.03	-0.12	-0.07	-0.05	0.20	-0.10	-0.08	-0.13	-0.04
	諸収入	0.01	-0.37	0.07	-0.07	-0.01	0.02	0.21	0.12	0.02
	繰出金	0.26	-0.38	0.41	0.09	0.25	0.30	0.24	0.27	0.36
	積立金	-0.04	0.12	0.06	-0.09	0.09	-0.03	-0.08	-0.04	-0.22
	投資・出資・貸付金	0.01	-0.07	0.00	-0.06	0.00	0.00	0.19	0.10	-0.02
	繰入金-繰出金	-0.16	0.08	-0.39	-0.10	0.05	-0.22	-0.19	-0.24	-0.21
ストック の項目	積立金現在高	-0.16	-0.51	-0.21	-0.45	-0.16	-0.22	-0.15	-0.19	-0.30
	うち減債基金現在高	-0.08	-0.34	-0.28	-0.10	-0.15	-0.14	-0.07	-0.03	-0.21
	貸付金現在高	0.00	0.10	0.39	-0.01	0.35	0.03	-0.01	-0.02	-0.12
	投資及び出資金現在高	0.10	0.04	0.17	0.24	0.01	0.23	0.23	0.06	0.01
	地方債現在高	0.06	0.25	-0.07	0.08	0.18	0.07	0.01	-0.02	0.03
	うち政府資金以外の引受	0.09	0.32	-0.09	0.05	0.26	0.18	0.05	0.06	0.14
	普通会計以外の地方債現在高	0.29	0.16	0.35	0.31	0.40	0.31	0.32	0.29	0.37
	地方債現在高-積立金現在高	0.07	0.26	-0.05	0.09	0.20	0.08	0.02	-0.02	0.05
	地方債現在高-減債基金現在高	0.11	0.31	-0.02	0.17	0.21	0.14	0.06	0.04	0.13

(注) ①「実質公債費比率と起債制限比率の差」以外の変数は、すべて標準財政規模で除している

②シャドー表示は相関係数の絶対値が 0.3 以上のケース

(資料) 各団体の決算速報等に基づいて作成

都市を分析対象にすると、都道府県を分析対象とした場合とは異なる特徴が幾つか見られる。

第 1 に、各変数と「実質公債費比率と起債制限比率の差」との間の相関係数(絶対値)は全般的に低い。第 2 に、都市全体で見ると、観察される相関係数がゼロに近い変数が多数を占めている。都市というだけで一括りにしてしまうと、「実質公債費比率と起債制限比率の差」と関連性のある項目を見つけることはできないと言ってよいかもしれない。人口規模で分類するだけで、そうした傾向は緩和される。第 3 の特徴は、相関係数は低いながらも、いずれのグループにおいても、普通会計以外の会計が発行している地方債の現在高が「実質公債費比率と起債制限比率の差」と正相関していることである。第 4 の特徴は、政令都市と 23 万人以上 43 万人未満の市を除くと、相関係数は低いながらも、繰出金が「実質公債費比率と起債制限比率の差」と正相関していることである。普通会計以外の地方債残高や繰出金の水準が高いからといっても、公営企業や出資団体の公債費を普通会計が部分的に負担していることによる影響が大きいとまでは言えないが、一部の都市の場合にはそうした傾向が当てはまることになる。大都市などを除けば、公営事業会計や市の事務組合が事業固有の財源を確保できる範囲が限られ、普通会計からの補助や負担に依存する可能性が高いためであろう。

一方、都道府県と共通する特徴として挙げられるのは、積立金現在高と「実質公債費比率と起債制限比率の差」とが負の相関を示していることである。ただし、相関関係は都道府県と比べて緩やかなものである。

このように、人口規模によって分類した団体毎に比較するなどの工夫は必要であり、実質公債費比率を、起債制限比率や積立金残高や地方債残高等のデータと併せ見ることによって、個別の団体における公債費負担の重さについて、初めて正しく知ることができるであろう。

ところで、その公債費負担の重さは、基本的には、フローの重さである。ストックの公債費負担を返済する能力と実質公債費比率との関係については、次節で検討を行うこととしたい。

4. 債務償還能力を示すストックベースの指標と実質公債費比率

(1) スtockベースの債務償還能力指標の考え方

協議制移行に伴って導入された実質公債費比率には、細部において、起債制限比率では対応できなかった面で新たな要素を反映するなど、指標として数々の工夫がなされている。しかし、フローの公債費負担を表す指標であることは基本的に変わらない。長期的にはストックの公債費負担の重さがより重要であり、ストックの債務返済能力を実質公債費比率がどの程度体现できているか、ということも問われなければならない。もちろん、実質公債費比率と起債制限比率との差が地方債現在高や積立金現在高と相関していることから想像できるように、実質公債費比率にストックの債務負担の要素は確かに反映されている。しかし、ストックベースの債務負担の重さと償還能力は別物であるし、実質公債費比率がそれらとどのような関係にあるのかについては定かではない。それを確かめるために、債務償還能力を示すストックベースの指標を作成し、それと実質公債費比率の関係を検討することとしたい。

フローの公債費負担だけでなく、ストックの公債費負担も問題視しなければならないという課題認識は決して新しいものではない。例えば、自治省財政局指導課編(1969)による『財政分析—市町村財政効率化の指針』の初版から、「地方債は将来の債務であるから、現債高をつねに把握しておき、標準財政規模に対し、一定の割合をこえないように配慮しなければならない」と明記されている。満期一括償還方式の地方債が一般化する以前の時代においても、フローの指標が真の負担の重さを過小評価する可能性があったからである。元金や元利合計額を均等返済としても、それに先立って一定の据え置き期間があれば、償還期限が到来するまでは公債費が大きくなるケースは十分にあったであろう。借換えが常態化し、実質的な償還年限も償還方法も多様化されている現在においては、長期的な償還能力を測ることのできるストック指標を補完的に用いることにより、長期と短期の償還余裕度を総合的に判断することが一層重要になっている。

上記の『財政分析—市町村財政効率化の指針』においては、各団体が類似団体との定量的な比較を通じた総合的な財政状況判断を行うためのツールとして、「5段階評価システム」に基づく「財政状況診断表」が提示されており、1985年発行の第4訂版以来「実質債務残高」などのストック指標が採用されている。1986年度には「地方公共団体のストック分析・評価手法に関する調査研究委員会」によってストック指標を採用した「総合評価の試み」が提言され、そこでの考え方も反映した分析方法の体系が自治省財政局指導課監修・財団法人地方自治協会編(1988)による『自

治体の財政運営と診断5段階評価法による総合分析手法』として刊行されている。その後、分析目的は若干異なるが、研究者や民間調査機関による分析も進み、独自に算出した債務償還能力年数も判定指標の1つとして採用した地方債に関する格付けを日本格付投資情報センターが1999年3月に公表している。それ以来、地方公共団体の財務状況や潜在的な債務返済能力の格差に対して、社会的に高い関心が持たれている。

近年では、地域住民や国民全体に対する説明責任という観点からの情報開示への取組みも強化され、「団体間で比較可能な財政情報の開示」（2005.6.22 総財務第106号総務省自治財政局長通知）によって普通会計ベース並びに連結ベースのバランスシートや行政コスト計算書の作成が各団体に要請されたほか、「財政比較分析表」の公表が2004年度決算分から開始されている。この「財政比較分析表」では、財政力指数、経常収支比率、起債制限比率、ラスパイレス指数、人口1,000人当たり職員数と並んで、人口1人当たり地方債現在高が団体間の比較対象指標として採用されている。

本稿では、このような一連の流れを踏まえ、債務償還能力に関する先行研究を参考にして、ストックベースの債務償還能力指標を作成・計測する。ただし、主たる問題意識は、実質公債費比率がストックの債務償還能力をどれだけ体现できているかという点にある。

通常、ストックベースの債務償還能力は、債務償還を最優先した場合に何年で完済できるかという意味での「償還可能年数」によって測られる。その指標は、地方債残高などの債務と積立金との差額で見た純債務を分子、現実の償還元金（公債費）と追加的に充当可能な財源の和、すなわち、1年当たりの潜在的な償還資金の上限額を分母、として定義されるものである。逆に言えば、分子と分母を構成する項目の範囲をどのように考えるかによって、指標値は大きく変わり得る。

まず、分子を構成する諸項目のうち、債務の範囲について、多様な観点から検討を行い、概念を拡張した債務の範囲に応じて6パターンの指標を計測した最近の研究として、「地方公共団体の財政分析等に関する調査研究会」（2005）が挙げられる。普通会計における最も基本的な債務は地方債残高であり、これに準ずる債務として、債務負担行為、継続費未執行額や実質収支赤字を加え、更には、他会計や出資法人の未済債務のうち普通会計が負担する額や職員の退職手当支給確定額なども含む概念へと、債務の範囲を徐々に拡張している。本稿では、これらのうち、債務負担行為や実質収支のように普通会計決算の中で把握可能な項目を集計対象として選択する。債務負担行為についても、幾つかの範囲を想定し得るが、「限度額」ではなく、「翌年度以降の支出予定額」ないしは、「当該年度末までに相手方の行為の履行があったもの等」の方が妥当と考え、「決算カード」等を通じて全団体の決算値が容易に捕捉できる「翌年度以降の支出予定額」を選択する。退職給与引当金の額については、都道府県などで公表されているバランスシートを通じて把握することができるものの⁽⁷⁾、バランスシートを公表していない都市もあるため、断念した。

⁽⁷⁾ 2004年度末の退職給与引当金は普通会計の地方債残高の17%に相当する(47都道府県の単純平均値)。

実質債務は債務残高から積立金残高を控除した額として定義されるが、その積立金残高についても、幾つかのバリエーションが考えられる。算入対象とする積立金残高の主要候補としては、次の二つが考えられる。

(a) 財政調整基金現在高+減債基金現在高

(b) 財政調整基金現在高+減債基金現在高+その他目的基金現在高

統計上、単に積立金と言う場合には、(b)を指す。債務と相殺できる資産という文脈での(a)と(b)の違いは、「その他目的基金」は特定目的に用途が限定されるという考え方(小西(2002))とそれでも緊急的には解散して償還資金に充当可能(加藤(1999))という考え方との違いに帰することができる。ちなみに、総務省が共通書式を提唱しているバランスシートにおいては、(a)に準じて、財政調整基金現在高、減債基金現在高および歳計剰余金を流動資産に計上しており、本稿でも、この考え方を採用する。ただし、歳計剰余金の代わりに、それに繰越金と継続費の加減調整を行った実質収支を用いることとする。

結局、分子として採用するのは、「地方債現在高-財政調整基金現在高-減債基金現在高-実質収支+債務負担行為による翌年度以降支出予定額」である。

なお、フローの公債費負担を表す実質公債費比率や起債制限比率の算式において、償還費のうち交付税措置額が控除されているように、ストック指標においても、地方債残高のうち今後の交付税措置が予定されている部分を除外するという考え方が成り立つ。人口10万人以上の都市に対するアンケート調査によって、その金額を把握し、フロー指標とストック指標の計測値に基づく総合的な判定や格付けを行った研究としては、関西社会経済研究所(2005)が挙げられる⁽⁸⁾。前述のバランスシートにおいても、将来の交付税措置予定額を控除した地方債残高について、ごく一部の都道府県が欄外注記しているものの、他の多くの団体はそのような取扱いはしていない。このようなデータは一般に公表されていないため、本稿では、地方債残高の全額を対象として分析を進める。

分子を構成する項目と同様に、分母を構成する項目についても幾つかの候補が考えられる。このうち、「公債費に追加的に充当することが可能な財源」とは、「一般財源等のうち、現実には他の費目に充当しているが、公債費への充当を優先することも可能な財源」である。本稿では、經常収支比率の考え方を踏まえて、以下の3つの候補を考えた。

① 經常的経費に充当しなかった經常一般財源等の残余

＝經常的に収入される一般財源等+減税補填債及び臨時財政対策債-經常経費充当一般財源等

⁽⁸⁾ 算出指標には直接反映していないが、日本格付投資情報センター(1999)も同様のアンケート結果を報告している。

②経常的経費に充当しなかった一般財源等総額の残余

＝一般財源等総額－経常経費充当一般財源等

③臨時一般財源等

＝一般財源等総額－経常的に収入される一般財源等

「一般財源等」と表記する際の「等」とは、性質が一般財源に近い特定財源を広義の一般財源として取扱うことによるものであり、資金使途の制限を受けない減税補填債、臨時財政対策債による歳入も「等」に対応する部分に含まれる。2005年度における47都道府県の「経常的に収入される一般財源等」は「経常的に収入される一般財源」より6.9%も大きいから、単なる呼称上の問題にとどまらない、現実的な重みを持つものである。

図表－15 経常収支比率の考え方



(注) 経常収支比率＝(A-B)÷C

(資料) 地方財政調査研究会(1995) P.133より引用

このうち、①は経常収支比率の定義式における分母と分子の差に相当し、経常的な収入と経常的な経費の差という意味での「経常余剰」を表す。減税補填債と臨時財政対策債を除外した場合は、①の算式による値がマイナスになってしまう団体は非常に多い。

②は、「臨時一般財源等から減税補填債、臨時財政対策債を除外した額」だけ①よりも大きい。②と③の大小関係については、その団体が経常経費を経常収入(経常一般財源等)の範囲で賄えているのか、臨時一般財源等の一部も充当しているのかに依存する。一般的には、②よりも③の方がやや大きい団体が多い。

減税補填債と臨時財政対策債を除外すれば、③の臨時一般財源等の実体は、主として、普通税の超過課税分、法定外普通税、目的税と特別交付税である。都市の場合、一般に、超過課税や都市計画税などの目的税の面で大都市の方が臨時一般財源等に恵まれている。自主財源の乏しい都市に対しては、基準財政需要が基準財政収入を超過している場合、差額が普通交付税として交付されるが、その計算過程においても、これらの税目は除外して算定が行われるので、交付税の多寡にかかわらず、これらの税収は地方固有の財源として重要である。

本来、臨時一般財源は特定財源だけでは賄えない投資的経費の財源になるものである。したが

って、③を採用する場合には、国庫負担などの形で特定財源が確保されている公共事業を除けば、基本的に投資は行わず、臨時収入をすべて地方債の償還費に充てるという究極的な状況を想定していることになる。

また、①や②において、「経常経費充当一般財源等」を控除するのは、公債費の他にも人件費や扶助費のように容易に削減できない部分が歳出にはあり、経常経費に充当した一般財源等の金額がこれに対応するものとして考えられるからである。

このように「残余」や「充当」という観点から考えるのは、次の理由による。地方公共団体が経常的な経費に関する予算を執行する過程では、理念上は、費目毎に決まっている特定財源をまず割り当て、経常的に収入される一般財源が次に割り当てられる。そして、その残余と臨時に収入される一般財源及び固有の特定財源が臨時的経費に充当される。特定財源は用途が限定されるため、一般財源の中で任意性の高い経費として用いることのできるものは、経常経費に充当した残余と臨時に収入される一般財源になるからである。そして、追加的に公債費に充当できる財源とはこの部分にならざるを得ない。ただし、投資的経費のうち災害復旧事業分については、この財源までも公債費に充当することはできないと考えられるので、関西社会経済研究所（2005）のように当該分を控除の方が現実的であろう。

いずれにしても、前記の①、②、③の違いについては、潜在的に公債費へ充当可能な範囲をどこまで拡大して考えられるかという潜在性に関わる想定の違いによるものであり、どれが妥当だとは一概には言えない。そこで、本稿では、①、②、③を同列のものとして位置づけ、いずれについても、災害復旧事業費を控除した後に、現実の償還元金を加えた額を分母とする3通りの指標を試算する。その際、この償還元金からは、特殊要因、すなわち、特定財源充当分や繰上げ償還分の元金を除外する。

最終的に採用する定義式は、次のとおりである。

債務償還能力指標 = 「地方債現在高 - 財政調整基金現在高 - 減債基金現在高 - 実質収支 + 債務負担行為による翌年度以降支出予定額」 ÷ 「償還元金 + 追加的に充当可能な一般財源等 - 災害復旧事業費」

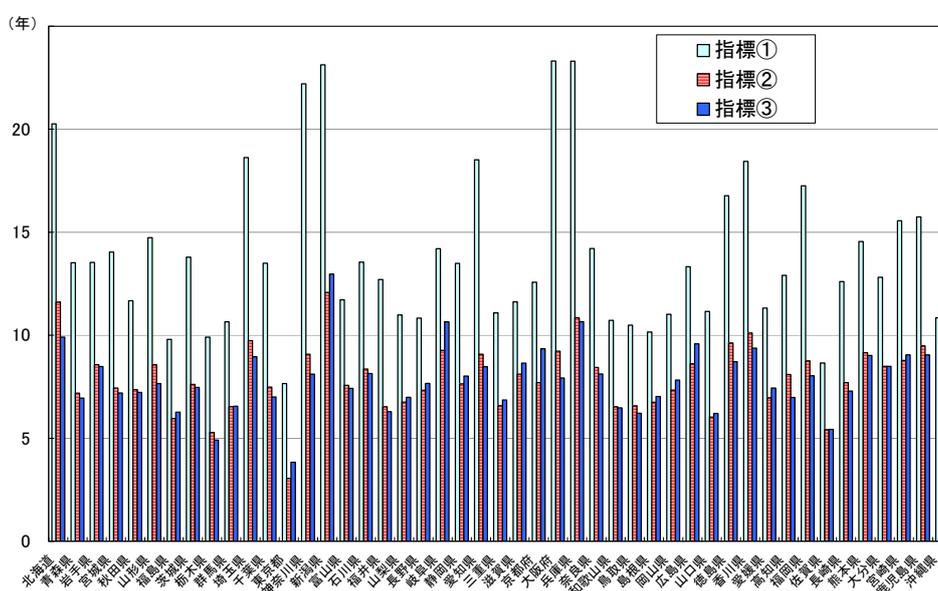
この定義式に基づいて算出される指標の値は、転用ができない経費や資金を除外して、できる限り地方債償還を優先するというような仮想的な状況における「債務償還能力」を表すものである。したがって、現実の実効的な償還年限や償還ペースと比較すれば、短めの年数となることに留意しなければならない。

(2) スtockベースの債務償還能力指標の試算結果と実質公債費比率との関係

図表-16 は、都道府県を対象に、分母を構成する「公債費に追加的に充当することが可能な財源」に関して、前述の①、②、③を採用した場合それぞれについての債務償還能力指標の試算結果を図示したものである。また、図表-17 は、47 都道府県、市場公募債発行団体とそれ以外という分類に応じて、3 指標の平均値と標準偏差を求めたものである。

47 都道府県全体における債務償還能力の平均値は、指標①13.9 年、指標②7.9 年、指標③7.8 年という結果であり、3 指標ともに、市場公募債発行団体の方が発行していない県よりも平均値が高い。

図表-16 47 都道府県に関する債務償還能力指標 (2005 年度)

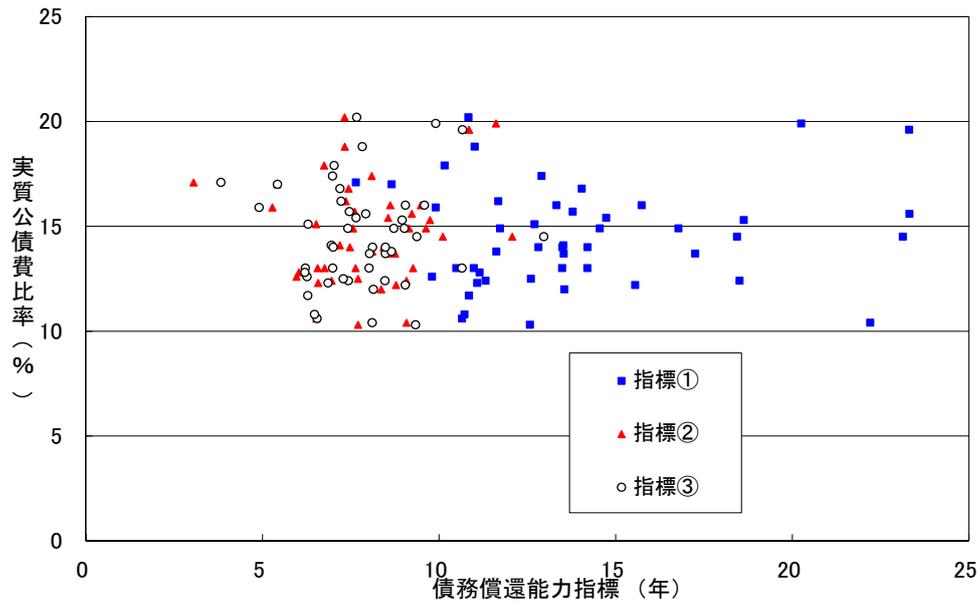


図表-17 47 都道府県における債務償還能力指標の平均値と標準偏差 (2005 年度)

区分		債務償還能力指標①	債務償還能力指標②	債務償還能力指標③
全体	平均	13.9	7.9	7.8
	標準偏差	3.9	1.7	1.6
市場公募債発行団体	平均	15.7	8.5	8.4
	標準偏差	4.7	2.0	1.9
上記以外の県	平均	12.4	7.5	7.3
	標準偏差	2.2	1.2	1.1

図表-18 は、それぞれの指標毎に実質公債費比率との対応関係を散布図として表したものであり、同一平面上に3つの図を描いている。どの指標も実質公債費比率との間に明確な対応関係は観察されない。

図表－18 47都道府県の債務償還能力指標と実質公債費比率の関係(2005年度)



そして、実際に債務償還能力指標と実質公債費比率や起債制限比率との相関係数を求めた結果が、図表－19である。3指標ともに、実質公債費比率の水準、あるいは起債制限比率の水準との間の相関係数については絶対値が非常に低い。他方、47都道府県全体と市場公募債発行団体については、「実質公債費比率と起債制限比率の差」と債務償還能力指標との間に緩やかな正相関が認められる。相関係数の大きさは、指標①、指標②、指標③の順である。

図表－19 47都道府県における債務償還能力指標と実質公債費比率等との相関(2005年度)

区分	実質公債費比率			起債制限比率			実質公債費比率－起債制限比率		
	指標①	指標②	指標③	指標①	指標②	指標③	指標①	指標②	指標③
全体	0.10	0.14	0.06	-0.29	-0.15	-0.12	0.54	0.42	0.25
市場公募債発行団体	0.12	0.18	0.08	-0.23	-0.06	0.04	0.46	0.36	0.08
上記以外の県	-0.11	-0.03	-0.10	-0.17	-0.10	-0.15	0.16	0.19	0.13

777都市に関しても、3種類の債務償還能力指標を計測し、同様の観点から、検討を行った。まず、図表－20は、人口規模で分類した団体区分毎に、3指標の平均値と標準偏差を求めたものである。

図表-20 777 都市における債務償還能力指標の平均値と標準偏差(2005 年度)

区分	団体数		債務償還能力指標①	債務償還能力指標②	債務償還能力指標③
全体	777	平均	9.6	4.9	5.3
		標準偏差	6.1	1.8	1.6
政令指定都市	15	平均	14.5	8.2	8.3
		標準偏差	5.7	2.3	1.8
43万人以上(政令指定都市を除く)	23	平均	8.6	5.3	6.1
		標準偏差	3.3	1.6	1.3
23万人以上43万人未満	58	平均	8.3	5.0	5.8
		標準偏差	4.4	1.6	1.5
13万人以上23万人未満	96	平均	8.3	4.8	5.4
		標準偏差	3.1	1.5	1.4
8万人以上13万人未満	141	平均	8.6	4.5	5.0
		標準偏差	3.8	1.6	1.4
5.5万人以上8万人未満	158	平均	9.5	4.8	5.0
		標準偏差	5.7	1.8	1.7
3.5万人以上5.5万人未満	181	平均	10.0	4.9	5.1
		標準偏差	5.8	2.0	1.6
3.5万人未満	105	平均	11.6	5.3	5.3
		標準偏差	10.8	2.0	1.7

(注) 債務償還能力の指標値が負となった3都市分は集計対象から除外

3指標ともに、他のグループと比べて政令指定都市の平均値が高い。平均値の大きさは、指標①に関しては、23万人以上43万人未満のグループと13万人以上23万人未満のグループが8.3年と最も低く、それより人口規模が大きくても、大きくなるにしたがって、平均値が上昇する。それより人口規模が小さくても、小さくなるにしたがって、平均値が上昇する。指標②の場合は、8万人以上13万人未満のグループの平均値が4.5年と最も低く、それより人口規模が大きい場合は大きくなるにしたがって、小さい場合は小さくなるにしたがって、平均値が上昇する。指標③の傾向も同様であり、平均値が最も低いのは、8万人以上13万人未満のグループと5.5万人以上8万人未満のグループの5.0年である。ただし、政令指定都市を除けば、3指標ともに、各グループ間の平均値の差はそれほど大きいものではない。

次に、グループ毎に、3種類の債務償還能力指標と実質公債費比率の相関係数を求めた結果は、図表-21に示している。

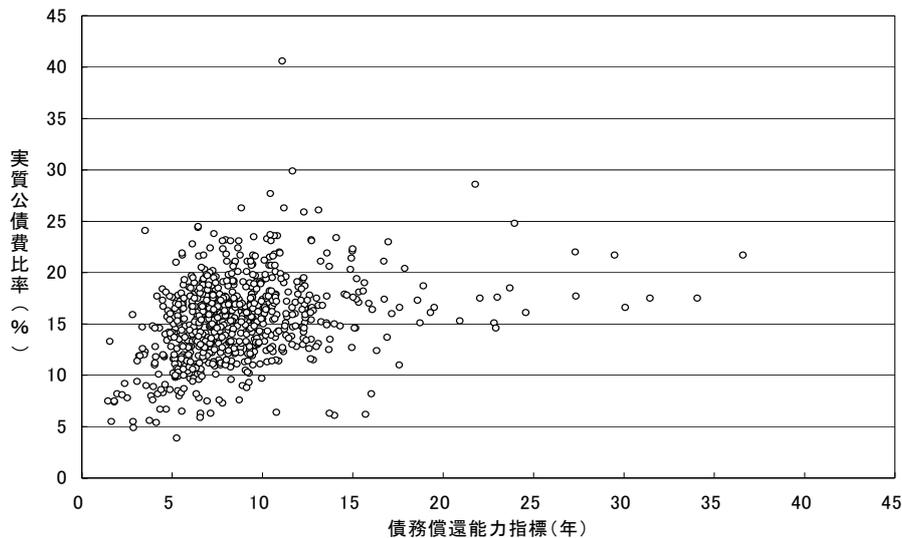
図表-21 777 都市における債務償還能力指標と実質公債費比率等との相関(2005 年度)

区分	実質公債費比率			起債制限比率			実質公債費比率-起債制限比率		
	指標①	指標②	指標③	指標①	指標②	指標③	指標①	指標②	指標③
全体	0.32	0.44	0.33	0.38	0.52	0.39	0.04	0.07	0.06
政令指定都市	0.41	0.50	0.48	0.28	0.36	0.24	0.23	0.25	0.38
43万人以上(政令指定都市を除く)	0.30	0.49	0.51	0.26	0.48	0.52	0.13	0.15	0.13
23万人以上43万人未満	0.34	0.51	0.50	0.39	0.60	0.57	0.39	0.60	0.57
13万人以上23万人未満	0.36	0.43	0.31	0.38	0.53	0.40	0.12	0.04	-0.01
8万人以上13万人未満	0.38	0.43	0.33	0.48	0.51	0.37	0.03	0.07	0.09
5.5万人以上8万人未満	0.29	0.37	0.28	0.22	0.37	0.26	0.19	0.14	0.14
3.5万人以上5.5万人未満	0.25	0.44	0.45	0.36	0.53	0.52	-0.03	0.05	0.08
3.5万人未満	0.27	0.36	0.24	0.43	0.44	0.23	-0.12	0.03	0.10

(注) 債務償還能力の指標値が負となった3都市分は除外

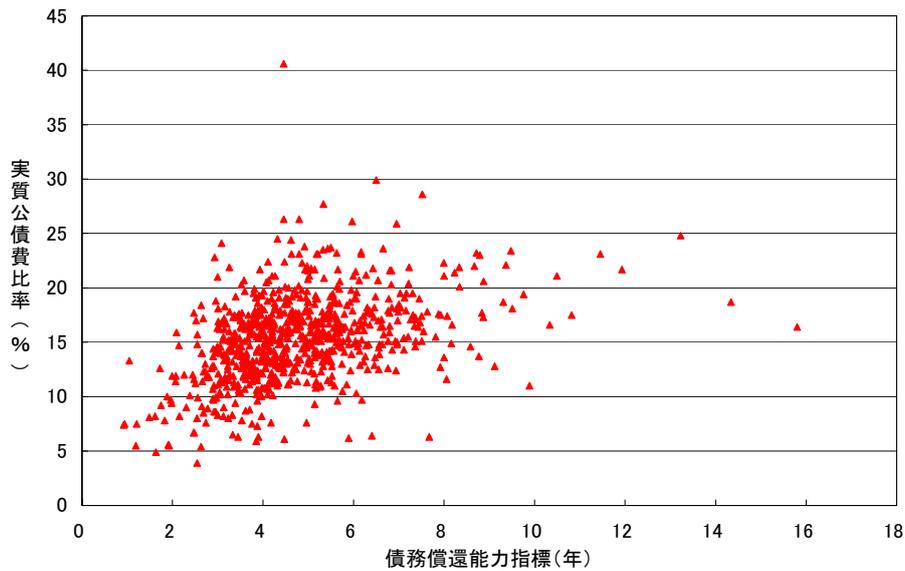
都道府県の場合と様相が異なり、3指標ともに、実質公債費比率の水準や起債制限比率の水準との間に緩やかな正の相関が見られる。その相関係数の符号は正であり、多くのグループにおいて、指標②の相関係数が指標①や指標③の相関係数と比べて大きい。一方、「実質公債費比率と起債制限比率の差」との関係については、23万人以上43万人未満のグループと政令指定都市を除けば、相関関係はほとんどない。

図表-22 777 都市における債務償還能力指標①と実質公債費比率の関係(2005 年度)



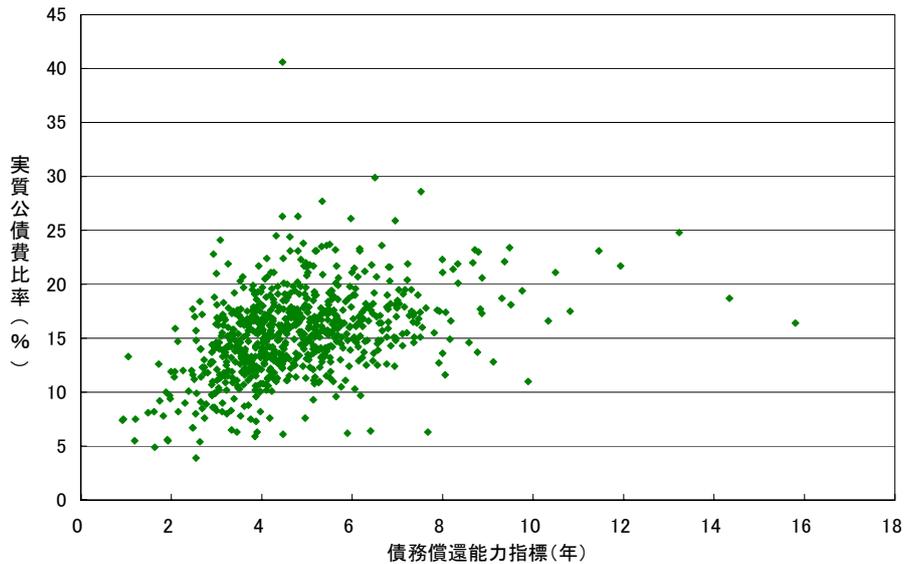
(注) 債務償還可能年数が負となった3都市分は除外

図表-22 777 都市における債務償還能力指標②と実質公債費比率の関係(2005 年度)



(注) 債務償還可能年数が負となった3都市分は除外

図表-23 777 都市における債務償還能力指標③と実質公債費比率の関係(2005 年度)



(注) 債務償還可能年数が負となった3都市分は除外

図表-22～24 は、全都市を対象として、3種類の債務償還能力指標と実質公債費比率の関係を散布図として描いたものであり、分布の状況や緩やかな相関関係を視覚的に確認することができる。

このように、都道府県に関しては、「実質公債費比率と起債制限比率の差」と債務償還能力指標の間に緩やかな正の相関関係があり、都市に関しては、実質公債費比率と債務償還能力指標の間に緩やかな正の相関関係がある。都道府県については、満期一括償還方式地方債に係る減債基金

の積立不足や普通会計が負担している他会計や公営企業の準公債費が標準財政規模に比して大きい場合に、債務償還を優先した際の償還に要する年数が相対的に長い傾向があり、都市については、実質公債費比率が高い場合に債務償還年数が長い傾向が見られるということである。その意味において、実質公債費比率には、ストックの公債費負担を返済する能力も部分的には体现されている。しかし、都市の場合など、実質公債費比率と債務償還能力指標との間の相関係数が、起債制限比率と債務償還能力指標との間の相関係数と比べて低いケースの方が多く、地方債発行管理の指標が起債制限比率から実質公債費比率に変わること、ストックの債務償還能力との対応関係が従来よりも高まるとは言えない。都道府県も含めて、実質公債費比率だけを見れば、債務償還能力のチェックをなしに済ませられるということも言えない。実質公債費比率は単独でも意義のある指標であるが、地方公共団体の債務償還能力については、債務償還能力を直接測る指標に基づいて検討する必要性は残っている。

5. おわりに

以上を踏まえて、地方債発行の管理指標として見た実質公債費比率について、現時点での分析結果を総括したい。

実質公債費比率には、起債制限比率の特性が概ね継承されつつ、独自の要素が反映されている。公債費負担適正化計画の策定を求める「早期是正措置」の対象判定に際して、起債制限比率14%という基準と実質公債費比率18%という基準の整合性は、実際の決算数値において保たれている。都市に関しては、新指標の方が相対的に厳しい判定結果を示す傾向もある。同時に、実質公債費比率の平均値からは、人口の少ない小規模都市における公債費負担の重さが認識できるような結果も得られている。つまり、シグナルとしては、指標値自体に十分な意義があると言える。

他方、各団体における実質公債費比率に関して、公表値が具体的にどのような計算過程を通じて、そして、どのような要因の寄与によってその値を実現しているかについては、容易には知り得ないことも事実である⁽⁹⁾。こうした面での情報を得るには、起債制限比率の値との差を出発点に据えなければならない。残念ながら、実質公債費比率と起債制限比率の差に対して、統計的に完全相関するような指標や決算項目は見出せない。しかし、実質公債費比率の導入によって、積立基準が明確化され、積立不足も初めて算入されることとなった満期一括償還方式地方債に係る減債基金、及び、範囲が具体的に列挙された準公債費に関連する決算項目のうち、積立金現在高や地方債現在高などについては、実質公債費比率と起債制限比率の差との間に0.5前後の相関係数が確認される。こうした関係は普遍的なものとは限らないので、人口規模に基づく分類など財政構造の類似した団体毎に比較するというような工夫も必要である。実質公債費比率を起債制限比率やこれらの項目と併せ見ることによって、個別の団体における公債費負担の重さについて、

⁽⁹⁾ 正確には、一覧性のある既存の決算統計においてという意味であり、各団体が詳細な決算資料を開示している場合はこれに該当しない。

初めて正しく認識することができるであろう。

ただし、実質公債費比率が表しているのは、基本的にはフローの公債費負担の重さである。ストックの公債費負担の重さも反映しているとはいっても、債務償還能力についてはそれを直接測る指標が別途必要である。「地方債現在高－財政調整基金現在高－減債基金現在高－実質収支＋債務負担行為による翌年度以降支出予定額」÷「償還元金＋追加的に充当可能な一般財源等－災害復旧投資額」という算式に基づいて債務償還能力指標を計測すると、都道府県に関しては、その計測値と実質公債費比率との間には相関関係は見られず、実質公債費比率と起債制限比率の差との間に緩やかな正相関が観察される。都市に関しては、実質公債費比率と債務償還能力指標の間に正相関が見られるが、相関係数は高くない。

このように、実質公債費比率は数値を見るだけでも意義のある指標であるが、それだけでは多くのことを把握することは出来ない。指標として一層信頼され、活用されるためにも、一覧性のある決算統計の上で背景情報の開示が望まれる。

参考文献

- [1] 磯道真(1998)「地方債格付けの概要と課題」『地方財務』1998年5月号
- [2] 乾智里(2000)「地方債格付けと自治体財政」『地方自治職員研修』2000年7月号
- [3] 佐藤健(2006)「地方債協議制度について－地方財政法施行令の改正内容の解説を中心に」『地方財務』2006年2月号
- [4] 大山慎介・杉本卓哉・塚本満「地方債の対国債スプレッドと近年の環境変化」『日本銀行ワーキングペーパーシリーズ』No. 06-J-23
- [5] 加藤嘉明(1999)「地方の借金はどこまで許されるか～自治体の『債務返済能力指数』について」『地方財務』1999年1月号
- [6] 小西左千夫(2002)『地方財政改革論』日本経済新聞社
- [7] 小西砂千夫(2006)「協議制移行で求められる地方債の発行管理の考え方と手法 第1回 協議制移行で何が変わったか」『地方財務』2006年1月号
- [8] (財)関西社会経済研究所(2005)「都市の財政力2005－自治体経営分析における財政分析」
- [9] 自治省財政局指導課[編](1969)『財政分析－市町村財政効率化の指針』帝国地方行政学会
- [10] 自治省財政局指導課[監修]・財団法人 地方自治協会[編](1988)『自治体の財政運営と診断5段階評価法による総合分析手法』学陽書房
- [11] 島村真之(2006)「竹中前大臣が開けたパンドラの箱『統一条件交渉方式』 瓦解－市場による財政規律へ」『金融ビジネス』2006年8月号
- [12] 地方公共団体の財政分析等に関する調査研究会(2004)「普通会計の将来的な財政負担」財

団法人 自治総合センター

- [13] 地方公共団体の財政分析等に関する調査研究会(2005)「普通会計の将来的な財政負担に関する分析方法」財団法人 自治総合センター
- [14] 地方財政調査研究会(自治省財政局指導課内)[編](1985)『四訂 財政分析―市町村財政効率化の指針』ぎょうせい
- [15] 地方財政調査研究会(自治省財政局指導課内)[編](1995)『六訂 財政分析―市町村財政効率化の指針』ぎょうせい
- [16] 地方分権 21 世紀ビジョン懇談会(2006)「報告書(2006 年 7 月 30 日)」
- [17] 日本格付投資情報センター[編](1999)『自治体格付け 自治体は本当につぶれないのか』日本経済新聞社
- [18] 八矢拓(2006)「地方債協議制度における早期是正措置」『自治実務セミナー』2006 年 8 月号
- [19] 日向和史(2006)「『地方公共団体の財政分析等に関する調査研究会報告書』について」『地方財政』2006 年 6 月号
- [20] 平嶋彰英(2006)「地方債協議制度への移行と平成 18 年度地方債同意基準について」『地方財政』2006 年 6 月号