

# 第21回 E S R I - 経済政策フォーラム

## 「地方債と地方財政規律」

平成17年5月9日

経済社会総合研究所

第21回 ESR I - 経済政策フォーラム

「地方債と地方財政規律」

議事録

---

経済社会総合研究所

第21回 ESR I - 経済政策フォーラム

「地方債と地方財政規律」議事次第

日時： 平成17年5月9日(月) 15:00 - 17:30

会場： アークアカデミーヒルズ36 アカデミーホール

1. 開会

2. 基調講演：

土居 丈朗 慶應義塾大学経済学部助教授  
内閣府経済社会総合研究所客員研究員

3. パネルディスカッション

(パネリスト)

吉川 洋 東京大学大学院経済学研究科教授・経済財政諮問会議議員  
吉野 直行 慶應義塾大学経済学部教授  
熊野 順祥 東京都財務局主計部長  
小川 隆平 スタンダード・アンド・プアーズ  
ディレクター兼日本・韓国地域ソブリン及び公共部門格付チーム  
リーダー  
山本 淳 みずほフィナンシャルグループ経営企画部付参事役  
土居 丈朗 慶應義塾大学経済学部助教授  
内閣府経済社会総合研究所客員研究員

(モデレータ)

林 伴子 内閣府経済社会総合研究所主任研究官

4. 会場との質疑応答

---

本議事録は、フォーラム事務局の責任において作成したものであり、ありうべき誤りはフォーラム出席者に属するものではない。

司会 お待たせいたしました。

それでは、ただいまから第21回 E S R I - 経済政策フォーラム「地方債と地方財政規律」を開催させていただきたいと思います。

早速でございますけれども、本日モデレータを務めます、当研究所の林伴子主任研究官に進行をお願いしたいと思います。それでは、よろしくお願いいたします。

林 内閣府の経済社会総合研究所の林でございます。よろしくお願いいたします。

それではまず最初に、基調報告をしていただく土居先生をご紹介いたします。

土居先生は、慶応義塾大学経済学部の助教授で、また私ども内閣府の研究所の客員研究員としてもご活躍いただいております。ご専門は財政学で、地方財政や地方債の問題について研究されています。

それでは、土居先生よろしくお願いいたします。

土居 ただいまご紹介いただきました慶応義塾大学の土居と申します。よろしくお願いいたします。

きょうは「地方債と地方財政規律」と題しまして、私がいま口火を切らせていただきたいと思います。それでは、座らせていただきます。

ちょっとスライドの方がまだ整っていないということですので、お手元に私の名前で、少し厚めのレジユメを用意させていただいておりますので、そちらをごらんいただきながらお話をさせていただきたいと思います。

私は、縁ありまして経済社会総合研究所の客員研究員として、地方債と地方財政規律に関して、昨年度からずっと研究をさせていただいております。現在、皆さんは大なり小なりご存じだと思いますが、我が国において地方債の問題は、かなり喫緊の課題としてだんだん大きくなってきております。その問題を、経済学の立場から研究させていただく機会をいただきまして、その研究成果の一端をきょうはご紹介させていただくことにいたしたいと思います。

きょうお話しさせていただく内容は、レジユメの1ページ目にありますように、簡単に我が国の制度を概観しまして、その中で現在改めるべきと思われる問題点を論点整理いたしまして、その後で今後、分権時代にふさわしい地方債のあり方について議論をさせていただきたいと思っております。

それでは、おめくりいただきまして、ご存じのように、スライドの2にありますような地方債の累増というものが90年代ありまして、今日に至っては、地方の借入金残高は対GDP比で40%を超えるというほどにまで累増しております。スライドの3をごらんいただきたいと思います。

ますが、その中で、小泉内閣では三位一体改革を進めておるわけでありませうけれども、では分権後の地方財政において、この地方債をどのように位置づけていくのかということについては、さらに深く検討していく必要があるだろうと考えております。さらには、目先の話といたしまして、平成18年度からはこれまでの起債許可制度から起債協議制度へと移行するということが決まっております。そのもとでは、不同意債の発行も可能になるということで、このあり方どのようにあるべきなのかということも含めて議論をいたしたいと思っております。

それから最後に、そもそも小泉内閣で、経済財政諮問会議でも議論されておりますように、プライマリーバランスの黒字化を2010年代初頭に向けて行っていこうということになっているわけです。その中で、国と地方が共同歩調で一体どのように進めていくか、地方は地方で独自に分権的に進めていくことはあるのだけれども、やはり財政の健全化は、これは国だけでなく地方にも求められるところで、地方債をどう位置づけていけばよいかを議論させていただきたいと思っております。

スライドの4でありますけれども、小泉内閣でそもそも三位一体改革が取り上げられているわけですが、簡単な説明ですが、我が国の地方自治体の主な収入源は、この4ページに挙げましたように地方税、地方交付税、国庫支出金、地方債と、大体税収が多い、少ない、いろいろな自治体がありますが、その中でも、この4つの収入源で約8割の収入を占めているということが、ほとどの自治体でも言えると思っております。その中で、三位一体、とあえて「3」という数字にこじつけて言えば、実は、その4つの収入源のうちの3つしかまだ表立って改革のメスが入られていないという状況で、地方債がややもすると独立した形になっているのではないかというふうに思います。

そこで、この地方債の改革をさらに今後も、これらほかの制度と補完性を持っているがゆえに、密接な関係を持っているがゆえに、地方債を単独で考えるのではなくて、この地方財政制度の一環として地方債制度をどのように考えていくべきなのかということが、ここで私が議論をさせていただきたいと思っております。

釈迦に説法の部分もありますが、地方債制度について、現行制度を簡単にご紹介させていただきたいと思っております。

我が国の特徴のある地方債許可制度というのは、そもそも自治体は自由に地方債を発行してはいけません。都道府県は総務大臣に、市町村は都道府県知事に許可を仰がなければ地方債を発行できないということになっております。ただ、許可をするかしないかというだけの問題が、我が国の地方債許可制度の問題ではありません。実は、許可をすると同時に、その使い道と貸

し手を同時決定しているというところが、この最大の特徴であります。

特に、今ここで取り上げたいところは、貸し手というところであります。地方債はどのような借り手があるかと申しますと、政府資金と呼ばれている、いわゆる財政投融资の資金、それから公営企業金融公庫からの資金、それから民間からの資金というのがあります。その中で、最近では民間からの資金がふえてきているということではありますけれども、このスライドの9にありますように、半分は財政投融资関係の資金、公的資金になっています。ただ、顕著に言えることは、最近この棒グラフの右端にありますように、市場公募債がふえてきているということも、これは特筆すべきことであると言えます。

その中で、なかなか借り手意識を生んでいないのではないかというような問題意識を私は持っております。と申しますのは、実は我が国の地方債、借り手をそもそも許可する段階で決めるわけですけれども、特に決定的なのは公的資金であります。公的資金、財政投融资の資金ですべてを賄えない、最近では発行ベースで5割とか4割ぐらいになってきてはいますけれども、残高ベースで見ると約半分は公的資金です。これは、実は民間資金よりも長期で低利に借りられるというところで、自治体から見ると非常に魅力的な資金なわけでありまして、そうすると、極端に言えば、民間金融機関に頭を下げるよりも、まずは総務省にその資金の割り当てを請うと、直接請えるものではないんですけども、極端に言えば、国にお願いしてお金を借りられれば、より低い金利で借りられるという、そういうその努力のインセンティブ構造が埋め込まれているというところでありまして。

特に、その公的資金の自治体への貸出先の割り当ては、総務省がほぼ主体的に決めているものでありまして、その自治体はどういう自治体に貸しているかということ、実はこれは明言してはばからないわけでありまして、財政力の弱い資金により多く公的資金を張りつけようということになっているという意味で、公的資金があるがゆえに、ややもすると必ずしも財政力、つまり税収が多くない自治体でも借金ができてしまうというような構図があると考えられるわけです。

自前の税収がそれほどないのに、なぜ借りられるのかということ、そこには国による「暗黙の保証」というものがあるからだとされています。「暗黙の保証」を支える3本柱は、今申し上げた地方債許可制度もありますけれども、これからご紹介する地方債元利償還金の交付税措置というものと、財政再建制度というものから成っております。これら3つがあるがゆえに「地方債はデフォルトしない」という公式見解もあって、そもそも地方債は国によって「暗黙の保証」がなされているから安全なんです、安心なんですというふうに言われているわけです。安

全なのはめでたいことなのですからけれども、さあそれに伴って、何ら国民に過度な負担を求めているかというところが、非常に気になるところなのであります。

そこで次に、「暗黙の保証」の一つの柱である交付税措置の件ですけれども、そもそも地方交付税というのは、支出の見込み額である基準財政需要額と税収の見込み額である基準財政収入額の差額に応じて地方交付税を配分する、つまり支出の見込み額が多ければ、交付税がたくさんもらえるというわけです。そこに、実は支出の見込み額の中に元利償還金の一部が算入されるということになっていて、元利償還金が多ければ基準財政需要額が多くなって、交付税が増えるという構図になっている。極端に言えば、必ずしも自分たちの税収が多くなっても、地方交付税、もとをたどれば国税が財源ですけれども、国税に元利償還の負担を転嫁するという形で借金ができるという構図になっているというところであります。

例えば義務教育の施設整備費をとってみますと、今、義務教育の国庫負担の問題は別のところで話題になっておりますけれども、財源の半分はひもつきの補助金、国費であります。もう半分は自前の財源ということなのですが、その支出するべき当該年度において一般財源で負担するのは全体の5%でよいと、残りの45%は当該年度においては地方債を発行して財源を賄ってよしいということになっております。そこで、その45%分について、その元利償還をどうするかということですが、そのうちの15%相当は自力で返済してください、そのかわり30%相当は交付税で後年度負担をいたしますということが、事業を行う最初の段階でスキームが決められているということになっているわけです。そうすると、自治体はこれをどう見るかということ、実は交付税措置されている地方債というのは、自分の借金じゃないという認識が実際あるわけです。これは他意なく、京都府や岐阜県の例を、このレジュメで挙げておりますけれども、岐阜県や京都府だけがそうしているわけじゃなくて、多くの自治体でそういう認識があるというふうに私は理解しております。

例えば京都府の場合でいいますと、地方債の総残高は1兆2,187億円というスライドの17の右下に書いてある数字なのですが、その左に6,361億円という数字が書いてあります。これは、実は交付税措置されている分だと認識されていて、残りの5,826億円が、これが実質的に府民が負担すべき地方債であって、残りの6,361億円は、これは府民の負担ではないかのような書きぶりになっている。ところが、実際だれかがこの返済財源を捻出しなければいけないわけですけれども、実は何を隠そう、これは国税、つまり地方交付税の財源である国税に負担を転嫁しているということになってはいないかということであります。

実際、その交付税措置されている額というのは、年々近年では増えております。20ページで

ありますけれども、これは90年代に約束したからだということで増えているということは予想されていることなのではありますけれども、実際の元利償還費に比した、その措置の額の比率を推計しますと、実は近年では4割に達しているという、そういう数字が出ております。

それはさておき、また違った側面で地方債の問題について触れたいと思いますが、最近実は、実際にいろいろな新たな取り組みが行われております。例えばミニ市場公募債を発行するだとか、市場公募団体の中で2テーブル方式を採用するだとか共同発行を試みるだとか、これは市場化に向けたよい取り組みであると言えます。ただ、問題なのは、国による「暗黙の保証」は維持したままである。新たな取り組みは望ましいのですが、「暗黙の保証」があったままで、この取り組みでよい芽が出て花開くであろうかというところを、私は懸念しております。

案の定と言ってはちょっと失礼ですが、2テーブル方式の結末として、2002年の4月に始まったのですけれども、半年たった9月には、その両者の差異はなくなってしまった。これは、もともと金利の差異は、流動性の差異によって生じるということを言っているわけですが、それほどその流動性に差異がないと認識すれば、財政状況に差異があったとしても、国は暗黙に保証しているわけだから、金利に差をつける必要はないというようなことにすらなりかねないのではないかと考えております。

さらにもう少し酷な言い方、自治体関係者、金融機関関係者の方には大変酷な言い方もしませんが、私は経済学者ということなので、この点をお許しいただきたいのですが、自治体と金融機関が、ある意味で「結託」をしているのではないかと。もちろん金融機関は、みずからの利益を最大化するということが、当然まず第一義的な目的としてあります。自治体も当然のことながら、地元の負担をより軽減した形で行政サービスを行うという目的があります。これらの目的とコンパティブルな形で、実は現行制度がとりあえずはうまく回っている。だけれども、実はそのツケが地方交付税に伴う国税納税者につけ回されていないかというところが、私は大変懸念しているところであります。

極端に言えば、当事者である金融機関と自治体は、特に今の制度であって、何も制度のもとで特段大きな不満もなければ困ったこともないと、円滑な取引ができていたということであれば、何ゆえわざわざ波風を起こして改革しなければならないのかというような議論があるかもしれません。私は、波風をあえて立てようとする側の人間かもしれません。しかし、それには重要なポイントがあって、実はその暗黙の「結託」の中に、実は負担が国税納税者、これは今の国税納税者であるとも言えますし、将来の国税納税者ということも言えます。彼らに負担を転嫁してはいないかとかいうことを大変懸念しております。

少し時間がなくなってまいりましたので、先に進めたいと思いますが、そもそも金利に差がないということ自体をどう見るかということなのですけれども、特に公的部門の資金調達において、最も信用があるのは公的部門の中では国債とされているわけでありますが、その国債で一番低い金利で調達して、それを公的部門の中で生かしていけば、より安いコストでよりよく行政サービスができて、めでたいではないかという議論があります。ただ、問題は、低い金利で調達できることのメリットの反面、それによってコスト意識を失ってしまうというデメリットがあるのではないかと、これらを両者比較衡量した上で、金利差を活用していくという必要があるのではないかと考えております。

特に、冒頭申し上げた地方債の累増という局面においては、できるだけ債務を抑制していくというメカニズムが働いてもらいたいわけです。より安い資金で公共施設ができればめでたいという時代ではなくなったわけであります。できるだけ債務に依存しない形で財政運営を行うにはどうすればいいか。自治体側の悩みとしては、いろいろ行政サービスをするためには箱ものもつくりたい、だけれども、そのためには当座の税収が上がらないならば、地方債を発行せざるを得ないんだけど、地方債は既に既存債務だけでも相当多く持っているという中で、さらに積み増すというのはかなり困難なところがあると。ややもすれば、高い金利を払わなければならないなどということになるかもしれない。ならば、今の制度のままで低い金利で借りられるという体制を維持してくれた方がいいのではないかと、ないしは交付税措置されて地元負担が軽減されて、めでたいではないかという話になるわけなのですけれども、果たしてそれで国全体で見たときにそれでよいのかということに、私は疑問を感じているわけであります。

もちろん、その自治体で資金調達をするときの金利と、公的部門で最も低い金利であろうと思われる国債の金利との差をどう位置づけていくか、生かしていくかということは、国によって違ってきます。例えば市場指向型のアメリカの制度で言いますと、実は連邦政府は全く自治体の資金調達に対して何らの直接的な保証もしていないわけであります。ただ、そのかわり民間の金融保証保険会社が存在して、彼らが保証するということがあつたりすると、当然その金利差を埋めるような形で彼らが債務保証をしてくれている、そういう形でこの問題を解消しているという例があります。

さらには、カナダの例で言いますと、我が国の公営企業金融公庫に似たような形なのかもしれませんが、ある種の共同発行、自治体が寄り集まって金融公社をつくって、その金融公社で資金調達をして、その資金を自治体の行政サービスのために使うという形で資金調達をし、より高い格付を持つ金融公社がより低い金利で資金調達する形でやっていくように心がけている

ということがあります。

日本はどちらかというと、財政投融资がその役割を果たしてきたということではあるのだけれども、では実際のところどうだったかというと、資金調達するときの起債許可というのは、実際のところは適債性、つまり起債許可方針に従った事業であるのかどうかということは問うのですが、その自治体の債務残高の多寡を問うということは直接的にはないわけです。せいぜいあるとすれば、起債制限比率などのフローの指標ではかっているということはあるけれども、ストックの指標ではかっているということはないわけです。そういう意味では、必ずしも今の起債制限が債務を抑制するというところに、早期是正措置的な意味できいているかどうかには、私は少し疑問を持っております。

さらに、3本柱のもう一つである地方財政再建制度ですけれども、地方財政再建制度は、皆様ご承知のように、いわゆるキャッシュフロー収支である実質収支で、ある一定以上赤字が超えてしまうと起債制限を受けて、財政再建団体にならないと起債できないということでありま。私が調べたところによりますと、実際この財政再建団体になった自治体はどうなっているかということ、確かに職員数を抑制するだとか増税するだとか義務的経費を抑制するということにはできています。そして、実質収支を改善するという点には成功しています。ところが、投資的経費は必ずしも抑制していないし、その財源の構成を見ると、最大の収入源は地方交付税だったりして、税金はほとんど2番手、3番手という収入源であったりすると。

ちょっと、茶化した例で恐縮ですが、今のところ一番最後に再建団体になったという福岡県の赤池町、彼らのウェブサイトには、誇らしげに再建団体になったときの歴史が書かれているわけです。そこを見ますと、我々は再建団体になったときに、今の立派な庁舎を建ててみせましたとあって、再建団体になっているのだけれども新庁舎を建てたということを堂々と書いているわけでありま。もちろん、それは費用を抑制して建てましたということが書いてあるのですが、そもそも再建団体になっているほどにキャッシュフローが傷んでいる中で、庁舎が建てかえられるということはどういうことかということでありま。

そういう意味では、財政再建制度の長短というのは、確かに目先のキャッシュフローを改善するという点にはできているのだろうけれども、根本的な財政健全化というところにはまでは必ずしも至っていない。さらにはもう一つは、既存債務の整理、債務減免は一切求められない。債権放棄は要請できないということになっているので、極端に言えば、地方交付税にその負担を過度に求めているのではないかという部分もあるわけです。場合によっては、債権者と相談した上で、ここで一端既存債務を整理し、債権放棄などの処理を講じて、今後のためにつなげ

るという善後策も考えられるわけですが、今の財政再建制度ではそれは一切認められていないというところであります。

では、その自治体にまつわる債務で、債務減免、債権放棄が全くないのかというと、実はそんなことはないわけでありまして、特定調停というのが既に始まっております。自治体の外堀というべきところで、既に債務処理が進んでおります。そういう意味では、私が思うには、特定調停は、極端に言えば、カードローンに悩む消費者が債務を整理するときに使うだとか、中小企業が商工ローンで悩んでいるところに使うだとか、そういうためにつくられたものなので、多少アドホックなところがあります。それをもう少し明確にルール化した法制度を整えていくことで、自治体関連の債務においても、債権放棄も一つの債務整理の道であることを明示することで、よりよく債務を消化していくということが必要なのではないかというふうに思います。

最後に一点だけ申し上げたいと思いますが、私が思うには、分権化にふさわしい地方債制度としては、やはり自己責任、これが明確になっていなければならないと考えます。そういう意味では、より市場指向型、これは必ずしも直接金融ということだけを意味しているわけではなくて、市場指向型の間接金融も含めて、市場ベースで価格形成がなされて貸借の取引がなされる。国は基本的に、事前に交付税措置をするなどというような形の救済を講じるのではなくて、財政ルールで監視して早期是正措置を講じる、つまり不健全な財政運営をしているとおぼしき自治体に対しては、これ以上債務が膨らまないように警告を発するというような形で行う。

ポイントなのは、なぜ私が先ほど来「暗黙の保証」はよくないということを申し上げているかということ、実は自治体が独自の税収だけで債務を返済できないリスクというのは、今の制度であろうがなかろうが、どこの国であろうが存在するわけです。そのリスクを誰と分かち合うかということが重要なポイントだと考えております。今の地方交付税を通じた制度は、極端に言えば国税納税者がそのリスクをシェアするという形になっているわけでありましてけれども、もっと幅広くリスクをシェアするルートとしては、市場という場所があるわけです。その市場で多くの参加者、これは借り手である自治体、つまりリスクが高いと高い金利を払わなければならないという形で負担をする。さらには金融機関、場合によっては債権放棄を要請されるかもしれないという形のリスクのシェアがある。さらには究極的には、その金融機関にお金を預けている預金者も含めて、リスクを広く多くの人でシェアするという形で、このリスクを消化していくということが、分権化時代にふさわしい地方債制度ではないかというふうに考えております。

そのために私が思うには、今取り組んでいる中で、いい芽が出てきていますので、これをよ

りよく育てていくということが必要だろうと思います。地方債の市場化は進んでいます。ですので、地方債をできるだけ幅広く流通できるようなものにしていく。そのためには、地方債の格付が有用です。自治体の中には民間の格付機関などに、自分たちの評価をされてたまるものかと言って格付を忌避する向きもなくはないんですけども、私は決してそういう問題じゃないと。つまり、第三者評価するためのものだけでなく、実は市場において金融商品を基準化していく機能もあります。つまりシングルA格の地方債であれば、どこの自治体の地方債であれ同じようなリスクに直面しているものなのだとすることを市場参加者が理解して、そのリスクに見合った金利で発行できるという、そういうシグナリング効果を発揮することで、ロットが少ない自治体でも流動性プレミアムを小さくして発行することができるメリットが享受できる。さらには、民間でも債務保証はできるので、まさに小泉内閣でも掲げているように、民間でできることは民間でやっていくと。つまり、国でしか「暗黙の保証」はできないというわけではないということでもあります。

その上で、国は市場の失敗を補完する役割を果たしていく。つまり、不健全な財政運営を行おうとする自治体に対しては、財政ルールをもって監視すると。その財政ルールというのは、例えばプライマリーバランスを継続的に改善するという兆候が見られないような場合には、極端に言えば、今もある起債制限をそういう場面で行使するということがあっていいのではないかと考えます。

以上で、私の方から基調報告を終わらせていただきます。どうもありがとうございました。

林 ありがとうございました。

それでは、これからパネルディスカッションに移りますので、パネリストの方々にはステージにご登壇お願いいたします。

それでは早速ですが、本日のパネリストの皆様をご紹介いたしたいと思います。

会場の皆様から向かって左から、東京大学大学院経済学研究科の吉川洋教授でいらっしゃいます。経済財政諮問会議の議員でもいらっしゃいます。

林 そして、そのお隣が慶応義塾大学経済学部、吉野直行教授です。財政、金融をご専門とされています。また、財政制度審議会の委員、金融庁の金融研究研修センター長もいらっしゃいます。

そのお隣、東京都財務局の熊野順祥主計部長でいらっしゃいます。東京都は市場公募債を多く発行されていまして、昨年度は1兆円を超える市場公募債を発行されています。本日は、地方公共団体の立場から貴重なお話を伺えるものと思います。

そして、そのお隣、スタンダード・アンド・プアーズ、ディレクター兼日本・韓国地域ソブリン及び公共部門格付チームリーダーの小川隆平ディレクターでいらっしゃいます。本日は格付機関のお立場から、地方債に対するお考えを伺えるものと思います。

そして、そのお隣が、みずほフィナンシャルグループ経営企画部の山本淳参事役でいらっしゃいます。山本参事役は、みずほコーポレート銀行で旧興銀時代から8年以上にわたり、地方債の引き受けを担当しておられました。本日は、そのご経験に基づくお話を伺えるものと思います。

そして、先ほど基調報告をしていただいた慶応大学の土居丈朗助教授です。

それでは、パネルディスカッションに移りたいと思います。

最初に、ただいまの土居先生の発言に対するコメントも含めまして、それぞれのパネリストの方々から約10分ずつご発表をお願いいたします。その後、テーマ別にディスカッションを行いたいと思います。そして、最後に時間がございましたら、会場の皆様方からご質問を受けて質疑応答というような運びでまいりたいと思います。

それでは、最初に吉川先生お願いいたします。

吉川 それではご指名ですので、私からディスカッションを始めさせていただきたいと思います。

本日のこのフォーラムは「地方債と地方財政規律」という、そういうタイトルですが、日本にももちろん地方債というのはございます。200兆ぐらいの残高になってきて、GDPの4割を占める。俗に公的債務残高700兆、GDP比率で140%を超えるといわれるわけですが、その700兆のうち200兆が本日のテーマである地方債、残りが国債ということになるわけです。事実については先ほど土居先生から詳しいご説明がありました。ここに集まられている方は、何らかの形で地方債に関心を持たれている方が多いと思いますので、バックグラウンドはご存じなんでしょうと思いますが、一つの大きな問題は日本で地方債というわけですが、どうも本当の地方債でないようだと、こういうことがあるわけです。

私は、パネラーの最初の一番打者ということですので、やや大きな論点、交通整理をさせていただきたいと考えておりますが、地方債というのが、やや誇張して言えば名ばかりで、実は国債のようなものだということ、本当の地方債というものがないのではないかと、これは第二の大きな論点であるガバナンスの問題あるいは財政規律の問題に当然つながっていくわけです。なぜそう言えるのかというと、先ほど土居先生のご説明の中にもありました若干の細かいルールはありますが、地方債の元利償還のかなりの部分が、基準財政需要額に組み込まれ、国が最

終的には面倒を見てくれるような形になっているという所にあるだろうと思います。翻って考えてみますと、現在の日本ではそういうことになっているわけですが、外国では必ずしもそうでないところもある。それから、日本の過去を振り返ってみると必ずしもそうではない。

外国については、きょうこれから詳しいご説明が、パネラーの方からあるかと思いますが、私の個人的な体験で恐縮ですけれども、今から30年ちょっと前アメリカに行きまして、アメリカに着いて、しばらくして、オハイオのクリーブランドがバンクラプシーするかもしれないというのが新聞の一面トップを飾った。およそ一つの市、クリーブランドという市が破産、バンクラプシーというのは一体どういうことなんだろうと思った記憶がございます。

外国のことはともかくとして、日本の歴史を振り返ってみると、どうやら戦前はかなり現在の日本とは違う状態であったようです。これも後で、吉野先生からレベニューボンドの話がありますが、歴史を振り返ってみると、明治時代には地方が外債まで発行して、特定事業をファイナンスしているということがございます。

それから、有名な例としては関東大震災の復興、いわゆる震災復興というのは、もちろん国が国債を発行してファイナンスするというのもございましたが、シェアでどれくらいでしょうか、3分の1くらいでしょうか、当時の横浜市債、東京市債のしかもドル建、ポンド建債によってファイナンスされています。震災でマクロのネガティブなショックが日本国全体に加わったという事情が当然あったわけですが、当時の東京市債、横浜市債は外債で発行されている。ポンド債、ドル債で東京市、横浜市が発行すると、そういうこともございました。現在の日本の地方債とはかなり違った。

さて、現在の日本の地方債、「地方債」という名前はあるんだけど、本当の地方債ではないようだ、そこが問題だとお話した。では、そもそもなぜ地方債というものがなくちゃいけないのか。まずそのことも考えてみたいと思う。我々が住んでいる経済は市場が基本なんです、市場では提供されないようなものがある。これを公共財と経済学では呼びます。パブリック・グッズですね。しかし、純粹のピュアなパブリック・グッズというのは必ずしも多くない。大半は公共財に準ずるような準公共財だ。公共財は、パブリックセクターが当然提供するんですが、どのようなパブリックセクターが供給するのが効率的であるか。これは当然そこにガバナンスの問題というものが出てくるわけです。具体的には国か地方か、地方といっても都道府県それから市町村、そういうこともあるかと思いますが、今は大きく国、地方と呼ぶことにいたします。公共財の供給者はすべて中央集権でいいのか。もちろんそういうことではないわけでありませう。

現在はそういうことではありませんが、一昔前、しかし、そんなに大昔ではないころ、義務教育については国が負担金を持っているということもあり、例えば九州の小さな町の小学校の食堂を建て直すときでも、霞が関の文部本省の許可がいるというようなことであつたわけであり、現在はそういうことはない。こういうことを聞くと、恐らく皆さん方、九州の小さな町の小学校の食堂を直すというときに、いろんな書類をつくって霞が関の文部本省の決裁が要るといふようなことでは、いろんな事務が滞るのではないかと、そのように考えられるのではないのでしょうか。こうした例からもわかるとおり、さまざまなパブリックサービスに対して、どのようなレベルでそれが提供（意思決定）されるのが効率的であるか、という問題がある。当然、国より地方で意思決定をした方が好ましいというものもあるわけです。現在、国から地方へというわけですが、なぜそんなことを言っているのか。それは今、国に集中しているものをもう少し地方で意思決定をしてもらった方がいいのではないか、当然そういう判断があるわけであり、

なぜ地方で意思決定をしてもらった方がいいのか。効率性もありますが、それと関連してガバナンスあるいはきょうのテーマである規律の問題があります。やはり目に見えて、目の前にあることは、みんな注意してみることがあるんだらうと思います。地方分権、地方自治というわけですから、当然地方に責任を持ってもらわなければいけないということになるわけですが、その上で地方で見てもらった方がいいだらうということになる。こうしたことが有効に働くはずだという前提が地方分権、地方自治のベースには当然考え方としてあるわけであり、

地方分権はどのようにして具体的に働くのか、いろんなことが言われるわけですが、総じて言えばポーティング、投票を通してです。一つは地方の場合にはポーティング・オン・フット、徒歩による投票というものもある。つまり、ひどい自治体だとそこに住むのが嫌になってみんな出ていってしまう。それがポーティング・オン・フットと呼ばれるものであります。国の場合ですと、日本が嫌になって外国に行くと、極端な場合には当然そういうことがあるでしょうが、しかしそう簡単にはできない。しかし、自治体の場合には、地方の場合にはそういうことがあり得る。実際、ある自治体がごみの分別をやり過ぎたら、そこの人たちが随分流出しちゃったということが報じられていましたが、それもポーティング・オン・フットです。

それからもう一つは、普通の選挙、地方の選挙があります。こうした地方の選挙、ポーティング・オン・フットを通して規律が働くはずである。これが地方分権の前提であるわけです。それは財政についても働くはずだ。

地方債が真の地方債であるべきだという主張の背後にはこうした考え方があるんだろうと思います。しかるに、現在の地方債は、初めにも申し上げたとおり、本当の意味での地方債になっていない。したがって、それを本当の地方債にする必要がある。こういう議論だろうと思います。制度的には来年度から、いわゆる許可制から協議制に移るわけですが、一つのイシューは、協議制と呼ばれるものが終着駅なのかどうか。許可制に比べて協議制というのが一步前進であることは間違いありません。それはそのとおりなんです、それは果たして最終のターミナルであるのか、あるいは中間駅であるのか。これは今後の我が国における、地方債をめぐる議論の中で大きな論点になるかと思えます。

林 ありがとうございます。

それでは、吉野先生お願いいたします。

吉野 慶応大学の吉野でございますが、お手元にちょっと英語で書いて、英語と日本語が混じっているのが恐縮なのですが、これを見ながら幾つか私の最初の論点を述べさせていただきますと思います。

1 ページの下の、左側が中央政府、右側が地方政府で、大体支出のところが81兆、あるいは86兆円ぐらい。税収が左の中央政府で43兆、それから地方政府が32兆。一番下に、GDPに対する国債あるいは地方債の残高が出ています。

これを時系列で見たのが次のページです。左の列が全体のGDPに占める、括弧の中が債務残高の比率で、中央政府と地方政府がそれぞれ出ております。両方足して、一番左の数字にならないのはオーバーラップのところがあるからですが、これを見ていただきますと、718兆円というのは2004年であります。

ちょっと書いておいていただきたいのですが、個人の資産が1,400兆円、そのうちの400兆弱が住宅ローンとかそういうものですから、ネットの個人の金融資産というのは1,000兆なわけです。そうすると、この2004年の一番下を見ていただきますと、718兆円がもう中央政府と地方政府の債務であると。ということは、あと残っている資金というのは300兆弱しかないわけです。幸運にも、現在は企業部門が少し黒字を抱えていますので、そこは民間に流れるお金が出ていますと、こういうことだと思います。

もし、これが続きますと、その1,400兆円の個人金融資産は、もうこれからふえることは恐らくないと思いますから、この718兆と書いてある左の数字がふえていった場合に、ではもう全部、個人の金融資産は中央政府と地方政府の債券を買うだけになってしまうと思います。つまり、そういう極端なことになりますと、民間に流れる資金がなくなってしまう。ですから、

やはり早い時期に何とか財政を建て直して、この債務を減らしていかなくちゃいけないと思います。次の2つのページは、先ほど土居先生からご説明がありました歳出と歳入のどんな部分が大きいかというのが書いてあります。

それから次に、右のページの下の方のところ、これだけの地方債をどうやって、だれが保有しているかが示されています。これも、先ほど土居先生の議論がございましたが、一番目の上の方が政府資金、それから真ん中の3番目が民間資金と書いてあります。政府資金が右の上ですと32%とありますけれども、その中に財投と郵政公社の資金、財投の資金は21%ぐらい地方債は持っていますし、1 - 2というところ郵政公社の資金が10.9%ぐらい、これくらい持っているわけです。ただ、今後の郵政改革でいけば、恐らくこれは市場で購入することになると思いますから、この1 - 2のところも減ってくる可能性がありますし、財投改革でこの左の21.2%も相当減ってくる可能性があると思うわけです。

それから、銀行引き受けが一番下の40.7%というところにありますけれども、今後やはりこの地方債でどういう形で事業と、それぞれの債権の結びつきを考えたらいいだろうかということは、もう一つの問題だと思います。ですから、現在はどんな事業にその地方債が使われようが、全く同じ金利で市場で取引されていると。ですから、それが非常に悪い事業に対する地方債の発行であろうが、非常にいい事業に対する地方債の発行であろうが、どちらも同じ金利で市場では取引されると、こういうことになっているところが、ひとつ私は問題点だというふうに思います。これも後で申し上げますが、国債の場合には、次のページの裏側にございますけれども、ご承知のように、預金取り扱い金融機関という銀行などが持っているのは3分の1、保険・年金が20%、あとその他の金融機関が12%、中央銀行も左の下に載っておりますが、大半の場合には金融機関が持っておりまして、家計とかあるいは海外の保有が少ないのは日本の特色であります。

それからもう一つ、今後伸びるところとしては、今後やはり、やっとな最近、次のところにあります住民参加型ミニ公募債というようなものが出ておりますけれども、こういうように個人が直接地方債を買おうと、こういうところも今後はふえてくる可能性があると思います。ただ、そのときも、すべての事業に対して同じ金利で同じ地方債というのではなくて、もう少し事業別に地方債を出していく、それがレベニューボンドという考え方がありますが、そういう形で事業が国民の、あるいは住民の目に見えるという形が今後必要ではないかというふうに思います。

次に、右の上のページをごらんいただきたいんですが、これが債券市場の規模で真ん中のと

ころに比率が出ておりますが、国債とか財投債が約49.9、50%を占めております。それから地方債が6.5%、それから政府関係機関債、これは財投機関債とかそういうものです、これが7%とか6.5%、こんなふうになっているのが債券市場でありまして、やはり公的部門の債券が非常に多く出回っているというのが、この一つの特徴かと思えます。事業債が6.4%ですから、この年で見ればまだまだ低い、事業債よりも地方債の方が大きい規模に発展しているということでもあります。これは金利の動きであります。

こういういろいろな地方債の発行の中で、次のページの上を見ていただきたいと思いますが、個別に発行することと、それから共同発行ということが進められていると思えます。私は、今後やはりこの共同発行をどんどん進めていくべきか、それとも個別でやるべきかというのは、2つに分けていく必要があると思えます。スタートの共同発行の場合には、やはりナショナルミニマムと言われるような事業に対しては、私はこの共同発行で行うべきであると思えます。それは後で申し上げますけれども、例えば教育の問題とか、あるいは上水道、下水道とか、そういうふうにナショナルミニマムのところまでの水準は、この共同発行することによりまして、なるべく低い金利で共同で資金を吸収すると、こういうことが必要だと思えます。

しかし、市場の評価というのが現在ではきちんとできていないと思えます。それは、先ほど土居先生がおっしゃったように、最終的に国がそれを担保している、こういう意識がありますから、そうしますと財政状況がいろいろ違って、あるいは事業がどうであっても、ほとんど似た格付がついてしまう。私は、ここをもっと市場の評価をきちんとつけるような制度、それから下のような、ある程度ナショナルミニマムに関しては共同発行していく、こういう両方の動きでないといけないと思えます。

最後のページに、これはナショナルミニマムの定義、例を挙げたものであります。先ほど吉川先生からもちょっとお話がございましたが、いろいろ調べたらスウェーデンの本の中にこういうのがございました。左側が中央政府が行うナショナルミニマム、右側が地方政府が行うナショナルミニマムです。どこが違うかといいますと、地方政府は、やはり住民に近いところのサービスは提供する、それから中央政府の方は国全体のいろいろな公共サービスに関しては行う。例えば、左の上ですと国防です、ナショナルディフェンス、それから警察とか消防、こういうところは国が全部どんなところでもやると。それから、右の方にいきますと、子供さん保育園、それから小・中学校の教育とか上水道、下水道、こういうものは右の地方公共団体がやる。こういうナショナルミニマムというのが、日本では私は今定義されていないのが、一つの大きな問題だと思えます。ですから、在来線があるところにまた新幹線が欲しいと。在来の道

路があるところにまた高速道路が欲しいと。全部、地方の政治家はこれをナショナルミニマムというわけですが、そういうことが起こってしまうわけです。

前のページの左の下を見ていただきたいと思うんですが、ではそれで事業別にそういう形でどうやって差をつけていこうかと。ちょっとこれは英語で恐縮なんですが、1に書いてあるところのユーザーベースレベニューボンドという考えであります。これは、それぞれの事業を行うときに、その事業からの収益で、その債権に対して金利と元本を払っていくというのがレベニューボンドです。レベニューというのは収入という意味です。ですから、例えば病院を建てたいと。しかし、その病院を建てるのに資金を調達するときに、ナショナルミニマム以上の病院であれば、そういうものをつくりたいのであれば、このレベニューボンドというものを発行して、それで病院をつくるということです。その債権を買った人は、その債権の金利と元本というのは、その病院からの収入によって債権の元本と金利は返ってくる。例えば空港であれば空港の使用料、こういうものから空港の債権を買った人に対して、金利と元本が返済されると、こういうものであります。

そうありますと、このレベニューボンドの場合には、いろいろな地方で非常にいい事業であれば、金利と元本は確実に返ってきますし、高い金利が生まれるわけです。そうすると、そういうものにはお金がつくと。しかし、必要もない高速道路をつくる時には、だれもそういうものを買いたいと思いませんから、レベニューボンドは売れない。つまり、これまで公共サービスというのは市場に見えなかったわけですけれども、それをなるべく市場に見るようにすると。ですから、ナショナルミニマム以上のものであれば、非常に見える形で債券という形で販売すると。いいものであればみんなが買うし発展していくというようなことは、今後必要じゃないかというふうに思います。

以上です。

林 ありがとうございます。

それでは次に、熊野部長お願いいたします。

熊野 私の方からは、大きく2つ。東京都の現状を簡単に申し上げ、基調報告に対する若干の意見を述べさせていただきたいと思います。

まず、お手元にお配りしてございます「東京都の財政状況と都債」という冊子がございます。これは、3月に都債IRに使った資料でございまして、都債の関係だけ若干簡単にご説明します。

まず8ページをお開きいただきたいと思います。

土居先生初め、どうも地方公共団体、性悪説に立っておられて、いろいろ地方公共団体は勝手なことをやっているというふうなことですけれども、決してそういうことではございませんで、8ページの表をごらんいただきたいんですが、東京都の財政規模でございます。一般会計ですけれども、ピーク時1992年ですが7兆2,000億ございました。その後、財政危機に陥りまして、平成12年度から財政再建推進プランというのを一次、二次というふうにつくりまして、18年度は最終年度になるんですが、この間の歳出規模、右の四角の中にございますように、財政再建推進プランの前年度1999年と比較して、17年度予算で7%減となっております。特に、その下の一般歳出で見ますと16%、これだけの歳出削減の努力をしてきている。地方全体も、遅ればせながら最近歳出削減努力を始めまして、地財計画ベースでございますが5.4%、一般歳出が9.9%の減となっている。これに比べまして、国はほとんど減っていないというか、むしろふえているということで、モラルハザードを言うのであれば、まず国の方からいただきたいというふうに考えております。

9ページ、その関係で何を減らしたかということ、一般歳出の16%のうち、投資的経費に31.3%、それから経常経費で12.5%、こういう削減の内訳になってございます。

それから、ちょっと飛びまして、19ページ。今申し上げたように、投資的経費をかなり削減してございますので、19ページ、一般会計の新発債、これの発行規模も、ピークは1兆円を超えておりましたが、最近では3,000億円台、16年度でちょっとふえておりますが、これはご案内の新銀行東京への出資が700億ばかりありましたので、ちょっと例外的にふえておりますが、いずれにしろ非常に安定的に起債を抑制しております。

その結果20ページにございますように、起債依存度は都は6.2%でございます。国の41.8%という異常な数字あるいは地財計画の14.6%という数字に比べて、非常に少なくなっております。

それから21ページ、都債残高でございます。これはバブル崩壊後、ずっと発行規模が多かったものですからふえてまいりまして、最近は横ばいであるということでございます。一般会計における残高が6兆8,000億ということで、これだけ残高がふえてきた理由を我々は2つ考えております。

一つは、バブル崩壊後に、国の政策によって景気対策をやってくださいと、それで先ほどの土居先生のお話にもあったように、償還については交付税の基準財政需要額の中で算定しますよと、こういうインセンティブを与えられて、我々は不交付団体ではありますが、国の政策におつき合いして、膨大な規模の都債を発行して景気対策をやっていると、そのツケがまだ

残っているということ。

それからもう一つは、ちょっと手続的な問題ですけれども、平成3年、平成4年から、従来の定時償還方式から満期一括償還方式に変えましたので、その関係で残高が10年を迎えるまで減らないというふうなことの影響で、このところ発行額は抑制しておりますが発行残高は横ばいで推移していると、こういったものが東京都の現状でございます。

それから、冒頭の土居先生のコメントの中で、いろいろ気になっていることがありまして、今申し上げたように、国がバブル崩壊後に地方公共団体、国がやるべき景気対策を地方公共団体に押しつけて、その起債の償還を交付税で見ますよということで、どんどん地方に景気対策をやらせて、そのツケが今、地方債残高の高騰という現象であらわれている。そういうふうなことを考えると、当然この償還は国が責任を持ってやるべきであります。もう一つ顕著な例を申し上げますと、国が先行減税等々で減税をやった。その分、地方の税収が減る。それは当面減税補てん債で賄っておきなさい、その償還は交付税で見ますよということで、減税補てん債を発行させると。これも、国の責任で当然償還を見るべきであります。

したがって、地方公共団体の債務ではないという認識を持っているというふうなことは、私どもは決してございませんで、これは東京都だけではなくて、ほかの府県それから市町村の財政担当者の名誉のために申し上げておきますが、予算査定の中で、確かに交付税で将来起債の償還が算定されるかどうかというのは、どちらをとるかというふうな判断の一つの基準にはなると思いますが、少なくとも、これは将来交付税で見られるからどんどん出しちゃえとか、そういう予算査定をやっているということは絶対にあり得ない。ましてや今後その三位一体の中で、交付税総額がどうなるかわからない中で、こんな放漫な財政運営をやっているところは絶対ないということは断言しておきたいと思います。

したがって、これは交付税で償還を見ていることは国税への転嫁だというふうなお言葉もございましたが、少なくとも地方交付税、地方税構成の一定割合というのは、国税ではなくて地方の財源なんですね。だから、国税への転嫁という言葉は非常に不適當であるだろうし、それから交付税に算定するかどうか、将来交付税で償還を見るかどうか、これはその当時、例えば景気対策をやるときに総務省と 当時自治省ですか、総務省と大蔵省が、国が決めたことじゃないですか、それを算定するのは今ごろおかしいというのは、私どもにとっては決して納得できる話ではない。

それから、交付税で起債の償還を見ること、一つ交付税の財源調整機能ということについては、もちろん今、三位一体改革の中で議論をしておりますけれども、これは地方債との関係の

みで議論されるべきではなくて、やはり税源移譲あるいは国庫支出金これをどうするか、こういった中でトータルに判断されるべきものであろうというふうに思っております。

それから、政府資金の話が出まして、コストが低いという認識を持っているので、こういったこと、政府資金がとられると過剰に事業を行うというふうなこともございましたが、こんなことは決してあり得ない話で、我々も政府資金というのは、確かに民間資金より安いというのはありますが長期的に見れば損する場合もあって、例えば金利が高いときに8%で借りた政府資金が繰上償還できないものですから、30年の下水とか水道の政府資金が入っていると、これはなかなか負担になりまして、今、低金利時代ですので大荷物になっているというふうな現状もございまして、決して政府資金が民間資金よりも有利だということはございませんし、弱小団体に対する資金手当というのは、共同発行をやるのが、今の段階では必ず必要な資金手当だというふうに思っております。

なぜならば、私どもは資金調達をする際に、大きな2つのことを考えつつやる。一つは、もちろんできるだけ低コストで資金調達をするということ、これはもう民間も同じだと思います。ところが、我々は民間と違うのは安定的に資金調達をしなきゃいけない。ことしは資金調達できたけれども、来年資金調達できないということは、住民のサービスの低下を招くわけですから、これは絶対に安定的に資金調達をしなきゃいけない。そうしたことを考えたときに、確かに流れは市場原理、市場原理というふうに流れていきますけれども、僕らは常に市場原理だけでいいのか、市場原理に基づいた資金調達だけでいいのかというのは、常に頭に置いています。

東京都の場合は、88~89%もう民間資金ですので、もうここから抜け出せはしないんですけども、しかしながら、では一体この後、郵政の民営化等々で資金がタイトになったときにどうするんだと。私ども年間1兆円もの資金を調達していますけれども、市場で調達できなくなったら我々どうすればいいんだと、これは常に頭において問題意識を持って資金調達をする、そのためにいろいろ外債だとか資金調達の多様化を図っていきたい。もちろん銀行、縁故も大切にしていく。引き受け先もできるだけ多様化しておく、こういうことを念頭に置いて資金調達をしている。したがって、どんどん時代の流れで市場原理のみの資金調達というのも、一つの流れではあろうかと思いますが、それだけで自治体の実際の資金調達はできないということでございます。

それから最後、地方債でデフォルトはあり得るべしというご意見ですが、これは原則的には私も反対はいたしません。しかしながら、責任を負わされるのであれば、権利を与えていただかないと責任は負えないということです。我々は、課税自主権も何も無いわけです。税目も税

率もほとんど国が法律で決めて、我々はそれに従って税収が上がってくる。税収が足りないからデフォルト起こせばいいじゃないかという論理は、では我々は課税自主権を与えてくれれば、もちろん責任を、もし税が足りなくて払えなくなればデフォルトという責任をとりましょうと。しかしながら、すべて財政制度を国が決めておきながら、払えなくなったらデフォルトという責任だけ地方がとれというのは非常に納得がいかない。

だから、基本的には今後、今回の三位一体はあまり期待できないんですけれども、課税自主権、道州制の議論とも結びついてくると思うんですけれども、課税自主権をどうするかといった根本的な地方財政制度の改革と、それと並行して地方債のデフォルトの問題も考えていかないといけないというふうに考えております。

以上でございます。

林 どうもありがとうございました。

土居先生の基調報告に対するコメントもございましたが、それは後ほど土居先生からまたお答えいただくとして、では小川ディレクター、お願いできますでしょうか。

小川 まず、この中で資料にはいろいろ書いてありますけれども、時間が限られておりますので、簡単にかいつまんでポイントだけ話をさせていただきたいと思います。

地方債急増の背景、皆さんいろいろ、もう既にお話しされております。私のポイントから見ると、やはり一番根本にあるのはチェック・アンド・バランス、何に一体どういうコストがかかって、それをだれが負担するのか。そして、そういうコストに対してだれがチェックをしていくのか。この部分に関して、日本の場合は大変残念ながら、これまでかなりあいまいに物事が進んできた。

あと、それからもう1点、今、熊野部長がいろいろおっしゃっていただきました。国と地方の財政システムだとか、あるいは国の事業を地方が行う、あるいは共同事業で行う、それに対してどういうインセンティブがついてくるか、この辺のところ、地方が地方単独でなかなか意思決定できないようなシステムになって、あるいは地方の自助努力によって財政を健全するということに対してインセンティブがほとんどついていない、こういうようなシステムになっております。

多分70年代あるいは80年代ぐらいまでは、このシステムが非常にうまく機能してきたと思うんですけれども、例えば低成長が続き、しかも少子化・高齢化、いろんな形で今までのシステムの枠組みの前提となってきたようなことが大きく変わってきている。ですから、最近になって三位一体の改革だとか、あるいは地方債の発行システムの変更だとか、いろんなことが起こ

ってきているわけですが、ただ果たして、今のこの時点で、現在進んでいる物事でこれで済むのかどうかというとまだまだ問題が多いと、こういうふうに考えております。

一番やはり、もう一つ気になるのは、日本国民全体、個人的にはそれぞれ皆さん不満をお持ちです、文句もおっしゃっていますけれども、実際自分たちの負担に対してどれだけサービスが返ってくるのか、これは国に対してもそうですし、地方に対してもそういうことだと思いません。

簡単に、非常にステレオタイプの図式をしておりますが、地方債に対する国の関与ということで、今のところは起債規制が本当に厳しい状態になっています。これが緩和される方向になっている。ただ、非常に厳しい起債のコントロールというのは、実は裏側に地方財政に対する保護、支援関係あるいは体制があって、これで一つのシステムとして機能してきたわけですが、今後その規制緩和になったときに保護、支援の低下、こういうことがやっぱり問題になってくると思います。特に、三位一体の改革でも、ともすれば国の財政状況をよくするかのような観点での財源のトランスファーだとか、あるいは業務の地方自治体に対する移転みたいなことが起こるとすれば明らかに、国から地方に対して負担がふえて、しかもそれに対する財源の裏づけが出てこないような形の改革になってしまう可能性があるというところではあります。

それからもう一つは、起債コントロールを規制緩和で緩めていって、地方が比較的、自由に市場で資金調達ができるという方向に向かうとすれば、今度は、国が今まで自分たちでいるんな事前にすべて、どこの金融機関を通じてどれだけ、どの地方自治体が資金調達をするというような形での意思決定の仕方から事後モニターで、しかもそのモニターをして、その中でどうやって地方財政の健全性を保っていくか、あるいは悪化してくるところに対してどういうふうな対応ができるか、こういう部分の改善が問題になってくると思います。

外国の制度はいろいろありますけれども、国によってまちまちで一概には言えません。国によっては、逆に中央集権化が進む、イタリーみたいにちょっと中央集権が進みかけている、あるいは進みつつあるような国もあります。もう片一方ではドイツのように、今まで国から地方に対して、非常に保護あるいはもう本当にギャランティーですね、保証がいっぱいしていた、これがEUのユーロランドの規制によってつけられなくなっている、そういうような部分もあると思います。

ですから、国によってはいろいろですが、やはり日本の場合は、地方と国との行政サービスの割り振りとそれに対するの財源の裏づけという、この部分のところの関係が、かなりあいまいだという部分が非常にやっぱり問題ではないかということが言えると思います。

それからレベニュー債、これは極端な言い方をすれば、既に上水道、下水道、ガスその他、こんなような形でレベニューボンドもどきですけれども が発行されています。ただ、もどきというのは、完全に地方自治体がこうした債権の支払い業務を切り離しているとは言えない。事業自体で単独で全部処理してしまうという、こういう形にはなっていないという意味では、もどきに過ぎない。

それからもう一つは、日本の場合はやはり、非常にそれぞれ、例えば上水、下水のような水道ビジネスであれば、その中身ですね、ディスクロージャーが非常に悪いので、こういうところを改善していく必要が非常にあるのではないかと、こういうふうに思います。

それから、日本の場合、2つ目に書いてありますように、税収そのものを償還資源にして、それで発行するようなレベニューボンドというのは、今の段階ではちょっと難しい、こういう気がいたします。

政府系機関の民営化、一番上のところの「金融公庫類似」と書いてありますけれども、こういう形で今一番直接関係してくるのは、多分公営企業金融公庫みたいな機関だと思いますが、国によってはそういった形での民営化が行われている事例も実際あります。ただ、民間資本が関与するということだけで当社が格下げしているということではなくて、むしろその機関の政策重要性、こういったものを考慮しながら格付をしておりますので、必ずしもこういった機関の民営化あるいは資本の一部民有化が起こったとしても、必ずしも格付につながらないという点。

それからもう1点は、大規模都市、大都市あるいは都道府県の大きなところというようなところに対する資金調達という部分においては、世界に例を見ないようなユニークな存在ではありますが、例えば比較的規模の小さい自治体に対する、こういった機能というのはやはりいろんな国でありますし、日本においてもそうした機能というのは今後とも必要になってくる、こういうふうに考えております。

簡単に表にしてみました。これは当社が外国で格付をしている自治体の、それぞれ格付ごとの幾つかの財務指標の平均をとって見たものです。では、地方債というのはどういうふうに考えた方がいいのか。これはいろんなことがあると思います。インフラ整備だとか、あるいは赤字ファイナンスということですが、成熟した先進国の場合だと、経済が停滞したときの赤字ファイナンスというパターンが多いわけですが、日本の場合は、国で言えば建設国債だとか赤字国債だとかそういう区分けがあって、建設国債は発行できるけれども赤字国債というのは本当は例外だったはずなのが、いつのまにか恒常化して、そのうち建設も赤字もあま

り中身がはっきりしない。それからもう一つは、本来の目的と、それから実際の使われ方というところで、非常にずれが多いようなケースが目立っているという気がいたします。

基本的には、先ほど申しました原則、赤字国債を発行しない、地方自治体においても同じことだと思います、原則は社会資本整備のための債権を発行するということが原則だったのが、今やかなりの割合でマーケットで資金調達をしたり、あるいは金融機関からの借り入れというような形が進んでいるわけですけれども、もう片一方で制度としての財源保証を、もう片一方で継続していくというのは、だんだん困難になってきているというようなことで、最近の一連のいろんな地方財政の改革が進んでいるのかなと、こういうふうに思います。

あまりこの後、触れませんが、やっぱり地方債を発行するときにいろんなポイントをいろいろ見ながら、もう既に地方財政かなり悪くなってから、いろんな地域で、これは首長さんにもよりますけれども問題意識があって、しかも財源的に何とかかなりそうだとところから、だんだんいろんな切り口が進んできていると思いますが、いろんな形でやはりチェックをしながら、不必要な債権はなるべく発行しないと、こういうような当たり前の話ですけれども、ポイントに戻るといふふうに思います。

とりあえず、今のところは私の方からは、ここまでにさせていただきたいと思います。

林 ありがとうございます。

それでは、山本参事役お願いいたします。

山本 みずほフィナンシャルグループの山本でございます。よろしくお願いいたします。

先ほど土居先生から、地方公共団体と金融機関は結託しているということのようでございましたけれども、結託というのは、金田一先生の国語辞典なんかを見ますと、「悪いことに関して心を通じ力を合わすこと」だと書いてあるのですけれども、一般論としてはイメージの悪い言葉ということになります。しかし、よくよく考えてみますと、ゲームの理論なんかでも結託という言葉が使われておりまして、何でcoalitionがそういうふうに訳されたかよくわかりませんが、ここでは、日本語の結託というよりは、coalition、すなわち、共同だとか連立だとか、そういう前向きな言葉であると定義し直していきたいと思っているところであります。

先ほど熊野部長から地方公共団体性悪説みたいな話に対する反論があったわけでありましてけれども、ずっと地方公共団体や特殊法人を取引相手先として担当していた私としましては、財政の最前線で国民に接しておられる職員の方々は、極めて高いモラルを持って仕事をしているんじゃないかというふうに感じておりましたので、いろいろ言われることと、実際に経験して

みて感じられることとはやっぱりずれがあるのかなというふうに思っております。

確かに、平成バブルの時代、税収が非常に良かった頃なんかがそうなのでしょうけれども、豪華な庁舎を作ったり要らない施設を建てたり、あるいは職員の福利厚生のように最近でも批判されているものもありますけれども、そういった無駄は実際にあると思いますし、直すべきところもあるのは確かだと思います。しかし、基本的には、多くの地方公共団体は国民に近いところで一生懸命行政に取り組んでいる。そんな感じがしております。

また、金融機関からしますと、恐らく多くの地方公共団体とお付き合いのある地方銀行さんなんかは、私が見ている限りでは、「地方公共団体は非常に金利に対して厳しくて、なかなか利益を上げることができません。」という人が多いはずでありまして、こちら辺も含めまして先ほどの土居先生の話は全く実態と違うんじゃないかなというふうに感じているところであります。

私の方からは、最近の市場公募地方債の話をしていただきまして、それから私が感じていることを申し上げたいと思っております。

市場公募地方債の見直しが、このところ毎年のように行われておりまして、発行条件の弾力化、これは、それまで政府保証債と一定の差で発行していたものを、その時々の実勢に応じて、水準を調整していくというやり方に変えたのが1998年であります。それから、5年物市場公募債の導入というのが2000年度にありますけれども、それまでは10年債ばかりでありまして、今は銀行等引受債と言っておりますけれども、縁故債なんか10年物にして、できるだけ同じようなものを発行して流動性を高めることで有利な発行条件を確保していきましょうというようなことだったわけですが、そういう方針に修正を加えて多様化の道を選んだということでもあります。

2001年度には住民参加型の、これは巷間「ミニ公募債」と呼ばれておりますが、東京都債は1回200億円とか、「ミニ」とは言えないような金額になることもありますので、ここでは「ミニ」という言葉を外していますけれども、そういった新しいコンセプトのものを入れました。

それから、先ほど土居先生からもご説明いただきましたけれども、起債方式の見直しが2002年度にありまして、東京都債と他の地方公共団体を分け、発行条件の決定をするということをやっております。

それから、2003年度に共同発行債を入れまして、それから東京都さんとか横浜市さんとか、そういったところがありますけれども、超長期債をやるということで、一段と年限の多様化が

進みました。

2004年度になりますと、東京都と横浜市さん、この2つの地方公共団体が普通の一般地方債とは別の日に条件決定をすとか、市場公募債を発行する団体が増えるとか、あるいは東京都さんが政府保証の付かない外債を発行すとか、そういった運営上の見直しがありました。

それから、今年度にはより一層、市場公募債を発行する団体が増えることになっているところであります。

このように、いろいろ変わってきたところでありますけれども、市場公募債も変えていかなくちゃいけないなというふうに強く意識したのは1998年であります。我々は引受けの側だったわけでありまして、引受けの側も意識しましたし、発行をしております地方公共団体の側も多少意識していただいていたんじゃないかなというふうに思っております。

その前年の1997年には、一連の金融システム不安がございまして、北海道とか札幌市の幹事を務めておりました北海道拓殖銀行が経営破綻をすということがあったわけでありまして。それから、電子的な登録請求の開始というのが1997年の12月にございまして、これに対応している地方銀行さんと対応していない地方銀行さんがいまして、決済リスクという意味で地方債の銘柄間に違いが出る、こういうことがあったわけでありまして。

それから、地方債の繰上償還に関する報道というのが大手新聞によってなされまして、これは地方債証券ではなくて証書形式の借入金の方の繰上償還でありまして、そういったものがあるのは当たり前なんですけれども、国債といえばみんなが国債証券を思い浮かべるように、地方債といえば地方債証券を思い浮かべてしまった人がマーケットに大勢いました。当時は金利が低くなってきておりましたので、地方債証券は額面よりも高い値段で取引されておりましたから、繰上償還なんかされちゃ困るとい人がたくさんいまして、そういった人たちから不安の声が寄せられました。

それから、ロシア国債の債務不履行とかLTCMの危機とか、1998年にはそういったことがございまして、世界的な規模で質への逃避というのが進んだわけでありまして。

時を同じくしまして、泉佐野コスモポリタンの経営破綻がございまして、地方公共団体の信用力が裏づけになっていると思っていた第三セクター向けの貸付で金融機関が損失を被るということがありました。それから、GITICと書いてありますけれども、これは広東省だったと思いますが、中国の国際投資会社の経営危機がございまして、中国という政府がバックにいるような場合でさえ信用できないというムードが醸成されました。

また、同じ頃、幾つかの地方公共団体、東京都さんとか神奈川県さんとか、そういったとこ

ろが代表的だと思いますけれども、財政危機宣言というのを出示して、それらの結果としてバックに公的などが付いていても、これはなかなか信用できないぞというムードが蔓延していったわけであります。

そうしたことから、質への逃避が進むとともに、地方公共団体が出す地方債は、国債あるいは政府保証債よりも質的には信用できないと、こういう雰囲気がありまして、市場では利回り格差がかなり付くようになりました。

それから、1998年から3年後の2001年度の話になりますけれども、財政投融资制度の見直しがございます、国債発行が非常に増えることになるのですが、財投債というのが国債の中に混ぜて入れられました。国債が増えれば当然財投債の発行を抑えようとするわけでありますので、地方債計画における公的資金の割合が徐々に、といいますか、かなり減っていきました。

当時の雰囲気としましては、「市場の評価」というのが、私は非常に最もらしい幻想だと思っておるんですけども、魔法の杖として捉えられていました。資料には資金運用審議会懇談会の報告書の記述を書いているんですが、そこには立派な先生方もいらっしゃって、財投機関債の効用に関する表現は非常にマイルドなものにしていたということだと思いますけれども、財投機関債というのを進めようとする人の中には、「財投機関は債券利子率の違いによって市場で淘汰されるべきだ。」と、乱暴なことを言う委員の先生もいらっしゃったわけであります。残念ながら、地方債もこのような乱暴なコンセプトで語られることがあるというのが実情です。

地方債の商品性は、非常に単純なんですけれども、何でこういうセミナーがあるのかという理由にもなるのですが、非常に誤解が生じやすい、あるいは意図的にやっているのかもしれませんが、いろいろな形で議論が混乱しているんじゃないかなというふうに思っております。

まず、デフォルトの論議ですけれども、地方債関係者の間ではもう何年間も、地方債がデフォルトするとかしないとか、全く実益がない論議を延々としているんですね。地方公共団体がデフォルトするとかしないかということですが、いわゆる債務不履行というのは、別に制度とか法的能力とかじゃないわけでありまして、償還金を払わなければ債務不履行になるのですから、お金を払わないという事実行為なのです。したがって、払わないという事実があればデフォルトだというのは当たり前の話なんですけれども、人の行為に絶対ということがない以上、デフォルトの可能性はあるに決まっているにもかかわらず、するとかしないか、こういう議論を延々とやっているわけであります。

それから、都道府県か政令指定市か市町村かの議論であります。いろいろなサイズの地方公共団体がありまして、当時は3,300とかですか、今2,000幾つ、そのうち1,800とか、そういうふうになっていくんだと思いますけれども、そういったものを全く混在したような議論がされるわけであります。市場公募債の話をしているのに、デフォルトの話じゃないんですけども、「どここの村は助役が使い込んで元利金の返済を待ってくれと言った。」とか、都道府県の話をしていたのが、突然、どこかの村に飛んでしまうんですね。残念ながら、そういうことを言う人がたくさんいます。地方債については、当然のことながら流動性という意味では、先ほど東京都債とほかの地方公共団体で分けたことがあるという話をしましたが、証券市場でのサイズだとか知名度だとか、そういったものが全然違うわけありますので、そういったものを全く混乱して使っているケースもあります。

また、地方公共団体なのか地方公社なのか第三セクターなのか、これも混同している人たちがいるんですね。先ほどの土居先生の資料でも、特定調停のところ、32ページになりますけれども、「一部の地方公共団体で、特定調停による破綻処理」というふうに書かれるわけですね。そうすると、地方公社であるにもかかわらず地方公共団体で特定調停が行われたかのように感じてしまうわけです。そういう調子で不正確な議論がなされる、こういうことがございます。

それから、貸し手のニーズと借り手のニーズがすれ違う、これは当たり前の話なんですけれども、特に地方公共団体は長い償還期限のものを好むわけあります。それに対して金融機関は、昨今の時価評価のせいもあるんですけども、短いものの方がいいということでもあります。それから、金利水準によっても望む金利水準は当然違うということでもあります。そういった貸し手ニーズと借り手ニーズのすれ違いがありまして、そういうすれ違いに起因する不満が変な形で批判として出てくることあるのかなと思っています。

地方債に近い分野では、財投機関債という特殊法人が踏み出した債券でありますけれども、それで心地よい経験をした人たちがたくさんいるということも議論の混乱の背景にあります。地方債につきましても、指定金融機関を中心とする起債体制が崩れれば仕事が増えるだろうと、こういう期待感もあって、現在の運営体制を切り崩そうという目的だけで、ためにする議論をしている人たちが世の中にいます。

それで、ここからは、私が感じているところでありますけれども、まず、負債による規律づけのメカニズムでありますけれども、地方債で規律づけをしようというのは非常に難しいんじゃないかなというふうに感じています。どうして負債によって規律づけができるのかというこ

となんですけれども、基本的には債権者による管理、資産清算の可能性があるということであり、会社であれば会社更生とかですね。債権者の代表である管財人が会社を管理することができるわけですから、負債によって規律づけができる、そういったメカニズムがあるということなんですけれども、地方公共団体は、私的な法人にはなり得ないということでもあります。要するに管財人というのは、債権者の代表でプライベートな存在ですから、公選の首長を戴く地方公共団体を、首長に代わってプライベートな存在に管理していただくなんてことはあり得ないということでもあります。

それから、特殊法人債で、先ほどの財投機関債ですけれども、我々はすでにいろいろ経験しているんじゃないかということでもあります。例えば、流動性の差というのが当然のことながらあるわけでありまして、財投機関債なんていうのは、どんなにきちんとした運営をしている特殊法人であっても年間数十億円、最初始めたときは10億円という発行体もあったと思うんですけれども、それぐらいのところから数千億円の発行、住宅金融公庫ですと年間1兆円単位の規模になってきますが、そういう巨額の債券発行をるところまで区々でありまして、市場での評価というのは、そういう流動性の差というものを考えると、要するに信用だとか、規律を持って経営しているとか、そういったものを全く反映しない可能性が極めて強いということでもあります。債券市場の実情として、実際の金利差なんかを見ますと、先ほどの土居先生の話にございました暗黙の保証じゃないんですけれども、結局、政府系金融機関はみんな同じだとか、そういうことになるという現実もあります。

私は、財投改革のときもずっと思っていたんですけれども、金利が高ければ事業を実施しないなんていうのは全くの幻想であります。事業をやると決まったら金利が安かろうが高かろうがやるに決まっているわけでありまして、これが行政の務めであります。そういうふうに思って特殊法人改革なんかを見ていたんですけれども、その過程では高い金利で債券を発行していた特殊法人も存在し、全く無意味なコストを払っていたと思います。

私が担当していました特殊法人なんかでも、市場からの評価が非常に悪くて、例えば、国債の利回りから見て80ベースポイント（1ベースポイント=0.001%）ぐらいの差を付けて発行しているところと、市場からの評価が高くて10ベースポイントぐらいで発行しているところとあったわけでありまして、結局、その差が何かというと、その法人の先行きが不透明かどうかということなんです。この特殊法人がどうなるか分からない、民営化されるのか廃止されるのか独立行政法人になるのか分からない、こういうことで利回り格差が付いたわけでありまして、政治が決めるものであるのに先行き不透明であるがゆえに高いコス

トを払うなんて全くばからしいわけですね。そんなものは速やかに明らかにすればいいわけでありまして、そういう無意味なコストを払ってきたということがございます。

そもそも金利差で規律がつくなんていうのは、私からしますと全くおかしな議論ですね。債券マーケットの現実というのは、市場金利の水準というのは時々刻々と変わっていくということでありまして、要するに、今日、0.0何%か差を付けたって、明日になればもう金利水準そのものが変わっているわけですから全く意味がないと思います。今日、東京都が発行して、明日、横浜市が発行し、発行条件が違いますと言っても、こんなの当たり前の話でありまして、そういうことを考えると、全く同時に発行条件を決めた時の多少の違いで、何か起こるはずがないと思います。仮に差が付いたとしても、別の日に発行条件を決めることと効果の上では変わらないのですから。現実的でない仮定をおいて、仮に金利差が5%、10%ということになってくるような事態を想定しても、将来的には、それでも何年も後でしようが、利払い費が大分変わってきて、多少は予算制約を受けるような気もしますけれども、少なくとも短期的にはほとんど意味がないと考えています。したがって、私としましては、僅かばかりの発行条件の格差というものについて何の意味があるのか全く分かりません。

いろいろやってきて感じたことの最後になりますけれども、結局のところ、地方財政の規律づけには、きめ細かい民主主義のプロセスというのが一番重要でありまして、地方債なんかで規律づけるということ自体が全くおかしいと思っています。もしやるとしたら、予算制約を設けるために事前のルールを作るとか、そういうことがあると思います。ここでは投資目的で枠をはめるといふ、今とられているルールを書いておりますけれども、他にもいろいろあるかもしれないと思っております。イギリスの国家予算ではサステナブルルールがありますが、公債残高で枠をはめるとか、アメリカの一般財源の地方債なんかでは、例えば住民投票が必要だとか、いろいろな枠組みを作っていくということはあるんだろうと思っております。

ただし、地方分権の推進との関係からいきますと、国主導でこうやれというわけには当然いなくなってくるわけでありまして、しかし、多少将来的な話になるかもしれませんが、自由が増えるということは、やっぱり規律づけというのが必要になってくるということでありまして、例えば、商法なんかでも、要するに例えば株式会社なんていうのは資本充実だとか資本不変だとか、そういうようなことで、最後は資本という金で債権者保護がなされているということでありまして、こういったものを、例えば最低資本金を取っ払うとか、そういうふうにして自由を増やしていきますと当然規律というものが必要になってくるということで、コーポレートガバナンスの議論等々がされていると思います。地方財政についても、そういっ

た議論がこれから必要になってくるのも事実なんだろうと思います。

それから、受益と負担のあり方、ナショナルミニマムだとかシビルミニマムだとかいったもの、こういったものについて議論を深めていただくということが必要なのかなというふうに思っております。

最後になりますけれども、レベニュー債のメリットにつきましては、非常によく分かり難いということでありまして、目的や意義そのものは理解できるのですが、レベニュー債でできる事業について地方公共団体が事業主体になることにどんなメリットがあるのかなというのが私の疑問であります。もしもそのプロジェクトの料金等々から元利償還ができて余りが出るくらいであれば、民営化してしまった方がいいんじゃないかなというふうに私としては思っております。アメリカの地方債は免税債でありまして、利子所得が非課税になり、そのため非常に低利で資金調達ができる、そういったメリットが州と連邦の不可侵ということでありまして、地方公共団体が事業主になることにはそれなりにメリットがあると思いますし、それが行き過ぎて、レベニュー債で行う事業の中には地方債にふさわしくない事業もたくさんあるんじゃないかというふうに思っておりますけれども、そういったことを考えますと、わが国では、地方債の中にレベニュー債みたいなものを混ぜるよりは、もうちょっと民営化だとか、民間への全面的な委託だとか、そういったことを考えていくべきじゃないかなというふうに私としては思っているところでございます。

全体としまして、市場主義というのは、貧富の格差だとか地域間の格差だとか、そういうのを拡げる方向に作用すると思うんですけれども、それを修正するのが民主主義であります。日本国憲法を見ましても、わが国の場合は、地方公共団体というのはまさに民主主義を体現すべきものだと思っておりますので、市場でどうこうといっても、特にデットの世界で規律づけを行うなんていうのはなかなか難しいんじゃないかなというふうに思っているということを最後に強調しておきたいと思っております。

林 ありがとうございます。

それでは、土居先生、パネリストの方々からのコメントに対する応答をお願いいたします。

土居 いろいろパネリストの先生方からお話をいただきまして、私も大変勉強になりました。私に寄せられた部分について、少し簡単にコメントさせていただきたいと思いますが、私は、先ほどの基調報告の中で、自治体の役人はけしからぬとか、金融機関の職員はけしからぬと言ったことはたしか一度もないと記憶しております。

私は、「制度を憎んで人を憎まず」という立場でこの議論を立てておりまして、要は制度に

ディスインセンティブが内在しているので、せっかく士気が高い、目的意識をちゃんと持っている人たちでも、その制度のもとでは誤った方向に社会を導いてしまうということがなくはない。それを、もし制度が変えられるならば、その制度を是正することでよりよい形で人々のために生かしてもらおうということを考えてはどうかということでもあります。

ですから、私は自治体を性悪説と考えているよりかはむしろ性善説というか、合目的に行動する人たちだというふうに理解をしております、住民のために働こうという目的であれば、その住民のために働いているかといえ、今の制度では少し隔靴搔痒の感がある。やはりよりよいかゆいところにも手が届くには、より市場指向型の制度に変えていけばよいのではないかという、そういう認識を持っております。

そこで先ほど来、市場メカニズムでどこまで地方債を通じて地方財政に規律を与えられるのかという議論がありましたけれども、私は端的に言えば、市場メカニズムを活用して今ほどに大量に地方債を発行できなくなるようにするということだけでも十分にメリットのあることだと思います。今はゼロ金利のもとでかなり異常時の金融市場ですから、なかなか金利が上がるとか、金利についての認識は必ずしも平時のように敏感にはいかないということはあるかもしれませんが、しかし、なぜ今これだけの債務の累増を人々が危惧しているかといえ、将来、金利が上がるかもしれない、そのときに行政サービスが滞るかもしれないということをおそれているからこそ人々が債務累増を危惧しているわけであります。

ということは、翻って考えれば、金利が上がると行政サービスが滞る可能性があるということと人々が理解しているということだとすれば、金利の高低というのは非常に重要な問題であって、金利が高くなればやりたい行政サービスもできなくなる、やめざるを得ないなどという判断を、政治、民主主義によってしなければならないということすらあるんだろうと。

そういう意味では、確かに地方債だけを通じて、ないしは地方債が主たるツールで地方財政をよりよく改善の方向に導くというほどのパワーはないかもしれないけれども、今の債務の累増をとめるためには、まず一つの手段として、市場から、もうこれ以上こんな低い金利では貸せませんよという形で債務の累増に歯どめをかけていただくということが必要なだろうと思います。もちろんゼロ金利が根本的に解消しない限りは、なかなかそういう市場による規律づけはうまくいかないのかもしれませんが、少なくとも平時の金融情勢においては、柔軟に行われるのだろうというふうに思います。

それから、90年代の地方債をめぐる環境で、国から押しつけられたという議論はよく聞く話であります。実際そうだろうとは思いますが、ただ、ちょっと割り引いて言えば、国から押し

つけられたふりをして、本当はやりたい事業もちょっとこっそりあって、それもまぜてやったというところが本音のところではないかと。つまりすべて国の責任だというわけでも必ずしもないと。アバウトに言えば、7割ぐらいは国かもしれないけれども、3割ぐらいは自治体もやりたかったということもあったのではないかとは思いますが、ただ、私が地方交付税を通じて債務の返済を国税に転嫁しているという言い方をしましたが、私は、地方の債務を「霞が関」、国の行政機関に転嫁していると言いたいわけではなくて、国税納税者に転嫁している、特にもっと端的に言えば、他地域の住民である国税納税者に転嫁しているというところが問題だと考えております。

もっと端的に言えば、北海道の関係者がいらしたら恐縮ですが、北海道の債務の幾ばくかは、交付税を通じて東京の国税納税者が払っているということですね。これは何が問題かといえば、先ほど言ったリスクシェアの問題があるので、もっと別な形でリスクシェアをすれば、国税納税者だけでなく北海道にとってもよりハッピーな形でよりよくなるのにそうしていないわけですし、受益と負担という観点からすれば、北海道に何の縁もゆかりもない人が交付税を通じて元利償還の負担を押しつけられているかもしれないという部分であります。もちろん同じ日本国民なのだから、一体感を持って北海道の債務だって払ってやろうじゃないかという限りにおいては許されるのかもしれませんが、さすがに度を過ぎている部分があるのではないかと、ということが私は申し上げたいわけでありまして、その度の過ぎた部分を改める、抑制していくということが必要だろうと。そのためには、官僚や役人の意識改革ということよりは、むしろ制度を変えれば、今でも士気が高いならそれで十分によりよい方向にいくのではないかと私は考えています。

林 ありがとうございます。

パネリストの皆様方からいろいろなお話を伺いまして、たくさんの論点が出たと思います。その中でも、特に3つの論点に今回絞ってみてはどうかと思います。1つ目は、現状の問題点をどう見るかと、2つ目は、外国の事例などから見てどう考えるかと、それから、3つ目として、地方分権化が進む中で、今後の地方財政制度をどうするかということでございます。

どうぞ。

吉川 何人かの方の話を伺っていて、若干議論が混乱しているのではないかと思いました。

1つ確認したいことは、我々のきょうのテーマは確かに地方債、これがキーワードなんです、地方財政について最も大切なことは、債券発行というファイナンスのところではなくて、私は実体的なところにあると思う。つまりはパブリックセクターがどのようなサービス、ある

いは投資的な経費であればどのような投資を行うのか、リアルなインベストメントあるいはリアルなパブリックサービスについてどのようなものを提供するのか、英語で言えば「How to spend money」、そこが最も大切なところだと思います。

その点で、山本さんは金利が高くて何だろうと事業はやると決めればやるんだ、それが行政だというようなことをおっしゃったかに記憶するんですが、それは暴論だ。企業でいえば企業は設備投資をやると決めたらやるんだ、だれが株主の利益なんか考えるかと言っているのとほとんど等しいと私には思えます。

繰り返しですが、最も大切なことは、何に金を使うか、どのようなパブリックサービスを提供するのか、という所にある。それならなぜファイナンスが問題になるかという、現在の地方債にかかわる制度がどのようなパブリックサービスを提供するかというインセンティブをゆがめているのではないか、ガバナンスをゆるめているのではないか、と考えられるからです。ソフトバジェットिंगということを土居先生がおっしゃったと思いますが、これはもともと40年以上前、ハンガリーのコルナイという経済学者が、社会主義諸国の問題点を言うときに出した概念です。地方だけが悪いというのは心外だというお話もあったんですが、きょうのテーマですから、国も問題だとは思いますが、地方公共団体、地方政府のインセンティブについて、ソフトバジェットの問題があるのではないか、これが問われている問題だと私は思います。その点で、私は問題ありだと思います。細かいことは申し上げませんが、その意味で、現在の地方債にかかわる制度というのはやはり問題であって、そこそこが問われるべきことではないかと、このように思っております。

林 ありがとうございます。

それでは、山本参事役、どうぞ。

山本 今、吉川先生からご意見をいただきましたので、私の考えを申し上げたいと思うんですが、そもそも企業、特に社員有限責任で物的会社の株式会社と地方公共団体をそうやって並べること自体がいかげなものであるかというふうに思っております。企業は調達するコストと投資の収益率を勘案いたしまして、利益がとれるかとれないか、株主から見た残余財産を増やせるかどうかですね、将来的な利益を増やせるか、配当を増やせるか、こういったことを考えていくわけですから、当たり前といえば当たりの話なのですが、金利の高い低いとプロジェクトの投資収益率を見比べて投資判断をしていくということになると思います。しかし、地方公共団体がやっているものにつきまして、そういった意味での投資収益率がどうこうというのは、基本的にはあまり考え難い。僅かばかり利子率が高いからという理由で、行政の判断で勝手に、

例えば、必要だと判断された災害復旧事業をしないというような制度が良いとは思えません。

また、特に、実際に債券市場でどれくらいの差が付くかという問題にもなりますけれども、債務者の信用力が全くなくなって、経営破綻すれすれで数%も差が付けば、「さすがにそこまで高いコストを払ってやるな。」というふうに止めるのは多分政治なんだろうと思いますけれども、たかだか0.数%の違いで、政治プロセスで決まった事業を止めるというふうに行政の方から特別な判断で出てくるということは、基本的に考えられないと、こういうことを申し上げた次第でございます。

林 お願いします。

吉川 時間をくって申しわけないが、大変重要なポイントだと思う。今の山本さんのお話の中で、行政と企業は違うんだと、こういうお話があった。それはもちろん確かに違うわけです。

しかしながら、今、我々が話している債券、つまり借金ですね、借金の重みというものをどのように考えるべきかという点については、原理は同じだと、私は考えています。この点で、実はナショナルミニマムとの関係も交通整理をする必要がある。これは吉野先生が言われたわけで、そもそもナショナルミニマムであれば税でファイナンスするというのも一つの考えかもしれません。

いずれにせよ地方債で實際上問題になっているものは、本当にナショナルミニマムにかかわることかと言えば必ずしもそうではない。世情よく言われる、例、何でもいいですが、道路でもいいです、下水道整備でもいいです。あるいはパイプオルガン、唐突のようですが、パイプオルガンがどれだけ現在日本にあるか。これについては私の友人の草野厚氏が大変おもしろい「パイプオルガンと政治」という本が書かれているので、関心のある方は読まれたらいいのではないかと思います。いずれにせよ地方でこうしたものをつくるときに、地方債を発行すれば、まず第一にはこれが借金だと認識される必要がある。もちろん行政は利益をマックスにする主体ではありません。何をマックスにするか。言うまでもなくそれぞれの地方で、そこに住んでいる住民の効用、ユティリティをマックスにする。オーバータイムでのユティリティ、効用、もっと理屈っぽく言えば、効用の割引現在価値を最大化するのが行政の役割だと思います。そこに住む住民の現在から将来にわたり得られるであろう効用の割引現在価値を最大化するという、この問題において、債券をどのように発行するか、それによってどのようなリアルな投資を行うか、この意思決定において、利子率は企業の場合と全く同じ役割を果たす。この点で私は原理的には株主の利益を最大にする企業と全く同じだと、このように考えているわけです。

林 ありがとうございます。

どうぞ。

吉野 あまり時間がないので、私も一言申し上げたいと思います。いろいろご議論があったんですけども、1つは、債券で地方債とか国債という議論をよくするときに、やっぱり我々国民は、それを将来的に税金で返さなくちゃいけないんだということをほとんどの人が認識していないと思います。例えば皆さんとか私も国債を買ったりしているわけですけども、それは資産であるわけですけども、同時にその資産というのは、我々が税金で返さなくちゃいけないと。それを極端に言えばリカードの中立性命題になるわけですけども、そこがないということと、それから今度は地方債とか国債で発行したその支出部分がどれくらいの効率性なのか、そこが見えていないというのが、やはり一番の一つの問題だと私は思います。

それで、もう一つの方で、私のお配りしたフィナンシャルレビューと書いてあるグラフをお示ししたいんですが、これはいろいろなところで使わせていただくグラフなんですけれども、ちょっとあけていただければと思いますが、43ページというところと44ページというところに2つに分かれて出ていると思います。これは縦軸には、上の方は第2次産業の社会資本を投資したときにどれくらい地域によって収益性があるかということですが、そうすると、この上の方の南関東だとか東海とか、近畿地方というのは、いろいろなプロジェクトをするとやっぱり収益率は高いと。

それから、横軸を見ていただきたいんですが、これは民間資本ストックを社会資本ストックで割ったものです。右の方にあれば、その地域は民間資本ストックの方が社会資本ストックより大きいと。ですから、社会資本の方でいろいろなインフラとかいろいろなものを整備すると民間の企業がそこに立地して、それで生産が高まるということです。

北海道や南九州においては、ここは社会資本の効率性は低いですから、社会資本をどんどんやり続けないといけない。それをやるために国債や地方債を発行しているというのが左の現状で、何とかこの左のものを右に持っていかなくちゃいけないというのがやるべきことだと思うわけです。

それで、右のページの下の方をちょっと見ていただきたいと思いますが、ここは公共投資の配分の話をしているわけですが、表の5というところをごらんいただきたいと思いますが、ここを見ていただきますと、上の方は、今、申し上げたいいろいろな効率の数字を調べましたが、下の方を見ていただきますと、農業とか国土保全とか産業インフラという、このインフラが44ページの表の5というところにあると思いますが、このアルファ3と書いてあるところが政治力でありまして、衆議院議員の数を人口で割ったものです。そうすると、ここが非常にプラス

で強いのは農業、国土保全、産業インフラと、こういうところは、政治力によってやっぱりそれを地元を持っていくという力がすごく強いわけです。

それから、最後の列の生活水準の向上というのは、これはいわゆる市街地の再開発とかそういうところですけども、ここは効率が高いんですけども、ここは政治力とマイナスに働いていると。ですから、先ほどの左側の図と見ていただきますと、1より小さい左側の地域は、政治力によってとにかくそこに持っていくと。それで右の方は、本来であれば効率性のあるところですからもっと投資をしていいんですけども、そこがなかなかいかないというわけです。

次のページをごらんいただきたいと思うんですが、ちょっと文章に書いてある45ページの、先ほど申し上げたレベニューボンドというのは、先ほど山本さんの方からちょっと批判はあったのですが、やっぱりこういう何らかの形で事業がうまくできているのかできていないのかということがわかるようなシステムにしませんと困ります。効率のよい事業も悪い事業も全部まざって、地方債で発行するということは、今後は避けるべきではないかと思います。私は地方債は、先ほど熊野部長もおっしゃっていたように、安定的に、長期的に借りる市場ですから、これはナショナルミニマム（シビルミニマム）の事業に対して発行すべきだと考えます。ナショナルミニマム以上の事業に関しては、違う方法で財政規律をつけなくてはいけないと私は思います。その一つのやり方が、レベニューボンドだと思います。

例えば例ですと、アメリカのサンフランシスコ、カリフォルニア州では、高速道路網は随分こういうレベニューボンドでも大きなプロジェクトもつくられておりますし、それからデンバーの空港もレベニューボンドです。さらに、ニューヨーク州でも港湾とそれに続く道路というのは、最近ではレベニューボンドで調達されていまして、最初は上水道とか下水道、そういうところだったんですけども、大きなプロジェクトでもやられているということがないように思います。

それから、もう一つ、最後に、市場規律が財投機関債というので働かないという山本さんのお話ありがとうございましたけれども、やっぱり私はこのとおりだと思います。それは、政治力とか別のところから評価が決まってきます。地方債に関してもやっぱり同じことが起こると思いますので、結論としては、そういう地方債でそれぞれのプロジェクトの規律づけをすることは困難であると思います。地方債でやる部分はシビルミニマムにする。特に国債とか地方債でそれが建設事業（投資的経費）に向けられるのか、それともソフト経費（箱物でない経費）なのかという区別は、私は全く意味がないと思います。特に建設国債で作られた事業が、将来にわたってコストがかかるという建設事業がいっぱいあるからです。例えば本四架橋はその一例です。

建設して橋ができたために、本来であれば建設によって効率がよくなるわけです。しかし、現実には、橋の完成した四国の地域の生産性を見るとどういうであったかということ、工事をしているときは生産性があったのですが、最近どうなっているかって、昔よりも悪くなっている訳です。なぜ悪くなっているかということ、ストロー効果と言われまして、結局、その橋を使ってみんな岡山に買い物に行ったり、神戸に買い物にするわけです。それから、通勤も便利になり、他の地域に行ってしまうことになり、せっかくインフラをつくったのに、その地域を発展させるどころかかえって悪くしちゃう。だからそれは建設国債などで作られたのですが、その建設国債で作られた事業の効率性は悪くなってしまっているのです。つまり社会保障のための支出（箱物でない支出）なのか建設のための支出（箱物のための支出＝投資的経費）なのかということに分けること自身、意味がないと思います。ですから、むしろ事業ごとに分けられるところは分けて、各事業からの収益がはっきりと市場であらわれるというシステムにすることが財政規律を上げることだと私は思います。

ただ、もう一つ重要なことは、ナショナルミニマム、シビルミニマムは何かということをきちんと定義しなくちゃいけないと思います。これを政治家は非常に嫌います。何でもナショナルミニマムが必要だと。ですから、こういうのは学者、土居先生のような方がぱっと切って、これがナショナルミニマムだと、それに対してみんながいろいろ議論するということが必要じゃないかと私は思います。

林 ありがとうございます。

それでは、熊野部長、お願いいたします。

熊野 ちょっと実務家として発言をさせていただきたいんですが、ある事業をやるかどうかという判断は、あくまでも財源は後回しで決めるのが通常だと思います。事業を一つ一つやるかどうかというのは、もちろん行政目的があって、行政ニーズがあって、こういうことをやったらその行政ニーズにこたえられるかどうか、費用対効果はどうか、将来の負担はどうなるのか、もちろん建物を建てればランニングなんかが出ますよね、将来負担はどうなるのか、そういうことを総合的に判断してやるかどうかというのがまず決まる。

財源については、やっぱりそれはちょっと小さい村とか町と東京都の場合は違うかもしれませんが、将来の負担、もちろん起債を充てるかどうかというのは、やるかどうかを決めた後に、じゃあ起債を充てようかどうかというのを考えるんですけども、将来の負担がどうなるかというのは、その個々の事業ではなくて、トータルとして東京都の財政でこういうトータルの起債をやって、将来、その利子負担がどうなるか、元金負担がどうなるか、そういうのをトータ

ルとして判断するというのが最後の仕事になるわけです。

ただし例外がありまして、それは収益性、採算性が問題になる事業ですね。こういうのは、例えばもちろん公営企業もそうですし、一般会計でやっているものでいえば市街地再開発とか区画整理とか、こういうものは、事業ごとにやはり採算がとれるかどうかというのが問題になりますので、それは個々の事業ごとに今起債何%でやって、将来どうなるのかと、これを将来の償還が、この市街地再開発、区画整理の土地の売却収入で賄えるかどうかと、こういったことは検証します。ただ、一般の事業については、やはり起債の償還はトータルの話として判断しているというのが実情でございます。

最後に、ちょっとレベニュー債について申し上げますと、先ほどお話がありましたように、公営企業会計あるいは準公営企業会計、ここら辺はレベニュー債と似たような仕組みでやっているわけなんですけど、似て非なるものと言われればそうなんですけど、じゃあ、しからば残りレベニュー債が適応できる事業がどれだけあるかということ、収益性というか収入があることが前提になりますので、ほとんどない。先ほど申し上げた市街地再開発、区画整理とか、そこら辺しかない。そういう事業に、じゃあ地方公共団体のレベニュー債を導入して、果たしてコストが低く資金調達できるかということと甚だ疑問であろうというふうに考えております。

林 ありがとうございます。

土居先生、手短にお願いします。

土居 一言だけ最後に。

レベニュー債について、私自身も少しいろいろ議論をさせていただいて、そのときに、吉野先生がおっしゃっているような意味で私も賛成なのですけども、既存の地方財政の枠組みからすると、地方債が特定財源であるということからすると、我が国においてレベニュー債というのは導入しやすい側面はあるのですけれども、債権の優先劣後関係がどうなるかというところが大変気になるところです。完全に白地に新規の事業を立ち上げるときにレベニュー債という話は、これは大丈夫だと思いますけれども、例えば既にできている鉄道やモノレールなどのようなものに追加路線をつけ加えるときに新たな資金調達をレベニュー債でということになると、既存債務がまだ残っているという中で、収入をレベニュー債に優先して充てるということになると、既存債権が劣後してしまうかもしれないというような問題があるのかなという懸念を一つしています。ちょっともし吉野先生にお答えいただけるなら、その点をどうかと。

林 吉野先生、お願いします。

吉野 レベニューボンドも幾つかの形態があると思うんです。1つは、100%レベニューボンドを発行してやるという場合と、例えば3割は税金の資金、公的資金で見て、それから7割をレベニューボンドでやるということは可能なわけです。そうしますと、その部分は社会的な外部効果、それができることによって周りにはプラスの効果もあるとすれば、その部分は公的な資金で3割埋める、4割埋めると。そうしますと、レベニューボンドでやった部分は6割とか7割ですから、全体の収入から出てきた資金は60%ですから、その分収益率が上がるわけです。

ですから、今の土居先生のご質問のように、例えば既存の赤字の部分があると、だからそのところはナショナルミニマムとして仕方がないのであれば、その部分は公的資金で認めて、それからさらに新しいところもナショナルミニマムとして最低限必要であるのであれば、その部分は公的資金を見て、それからその部分の上乗せの部分のレベニューボンドですということとは可能だと思います。そうすることによって、住民の方に大体どれくらいその収益率が上がっているのか、あるいはどれくらいそれが悪いのかと、こういうことが明らかになります。

それからあとは、こういうレベニューボンド等はやる事業がないということですが、それだったらもうあまりやらなくていいということだと思います。つまりもうこれだけいろいろなインフラは整備されたと。ですから、ナショナルミニマムのところまでやればいいのであって、それ以上はやる必要がないと、こういうことになると思います。

さらには、北海道とか南九州で、こういう収益率は全般的には低いわけですがけれども、そういう地域でもいいプロジェクトを組めば、その部分の収益率は高い事業というのは幾つかあると思います。だからそういうものが見つければ、レベニューボンドできるということに関して、全般的な収益率は悪くてもやれるということはあると思います。

林 ありがとうございます。

議論がヒートアップしておりますが、格付機関の立場から、小川ディレクター、何かございますか。

小川 実は予定では、この次、私が少ししゃべることになっていたのですが、次は次はと待っていたんですけども、いつまでも順番が回ってきませんで、もう既に現状の話だとか今後の話が出ていると思うんですけども、1つは、例えばインフラ投資なんかにしても先ほどから議論が出ていますように、ものによって全然違うと思います。これはいい悪いは別にしても、例えば上下水道みたいなものは収益的に見れば比較的安定しているケースが多いようです。

ところが、もう片一方で地下鉄、特に最近、地下鉄を着工されたり、あるいはその後竣工さ

れたりしているようなところが、財政に対してストレスがいっぱいかかるケースが多いと思います。ところが、これもまたその住民がどれだけそういう公共財を必要としているのか、あるいは住民の選択としてそういうものがなされているのかどうかということがきちっと議論されているのであれば、それもそれで選択だと思います。

ところが、比較的そういうところはかなり甘いような需要の見通しをもとに、とにかく作ってしまうというのが、多分今までのケースだったと思います。ですから、これからは、もうちょっとそういうところをしっかりと検討してやっていかないといけない。

これは同じ話で、先ほどの吉川先生のパイプオルガンでもそうですけれども、本当に地方自治体が真剣に地方振興あるいはその地域振興をお考えになっていらっしゃるならば、うまくいくかどうかは別にしても、例えばそういうコンサートホールをどういうふうに使ってその地域を振興していくのかということまで含めたような計画があっただけで済ませたいと思いますが、大変残念ながら、多分パイプオルガンのあるかなりのところはそういうふうになっていないというような部分で問題が出ている。

それから、もう一つ、格付会社の立場からしますと、暗黙の保証という言葉が今よく出ておりますけれども、当然のことのように、本来的な法律に基づいた保証とこういった暗黙の保証というのは、当社の格付の基準からいえばはっきり分けております。

先ほど山本さんが例に挙げられました中国のGITIC、広東国際信託投資公司というのがありますけれども、これは、投資家が暗黙の保証を前提として買った結果、デフォルトしてしまっただけで、中国政府、中央政府は全然一切保証せず、それから広東省政府もかなり厳しい条件にしてみました。

だから、日本の場合もそうなんですけれども、最終的に本当に法律的に保証されているのかどうかというところは、投資家の方もはっきりとそういうところは認識をする必要があると、こういうふうに思っております。

林 ありがとうございます。

大分時間も押してまいりました。

それでは、最後に先生方に、今後、地方分権化を進めていく中で、中長期的に地方債制度はどうあるべきなのか一言で、難しいかと思いますが、1分でご発言をいただければと思います。

それでは、山本参事役からお願いできますでしょうか。

山本 基本的には国がいろいろ決めて、その結果、地方公共団体が執行機関としてやっている部分につきましては、財源もないのに自分自身で勝手にやって勝手に償還しろというわけ

にはいかない話だと思います。今後、地方分権の中でそういった体制がどのように見直されてくるか等によって、地方債のあり方というのは変わってくると思います。

現状ですと、「私が申し上げた通り。」というのが私の意見なんですが、今後につきましては、地方分権の推進に伴って自由がより増す方向であるとすると、何らかの形で規律というものも求められてくるということになると思いますので、今のままの政治、今のままの民主主義のプロセスの中での規律というのでは、多分規律が足りなくなるので、民主主義のプロセスにしても、もうちょっときめ細かい民主主義が必要でありまして、その結果として、規律のあり方というものは変わってくるのかなというふうに思っております。私は、基本的には、何らかの形で量的な歯止めをかけて、地方債というのはあまりたくさん発行しない方がいいと思っております。

かなり分権が進んで、勝手に事業をやって、勝手に発行して、勝手に償還していくという体制に、遠い将来なのか近い将来なのか分かりませんが、もしも仮にそうなってくれば、またそのときに市場の中で金融機関と地方債のかかわり方というのは変わってくるのかなというふうに思っております。

林 ありがとうございます。

それでは、熊野部長、お願いできますでしょうか。

熊野 基本的に地方分権というのは、吉川先生もおっしゃったように、受益と負担を住民のより近いところで判断できるという方向に持っていくことだと思っております。

したがって、そのためには地方債の話だけではなくて税の話であり、もろもろのほかの制度の話全部地方公共団体に任せる方向で制度を構築していく、その中で地方債のあり方を考えていくというのが必然ではないかと思っております。

ただ、その際に、やはり地方制度全体、道州制も含めて都道府県制度、市町村制度、これらとも関連するんですが、今3,000近くある地方公共団体を一律の制度にしようとするのがどうかという問題意識は持っておりますが、いずれにせよすべからく住民に近いところで判断できるような制度に持っていくと、これが基本だと思っております。

林 ありがとうございます。

それでは、小川ディレクター、お願いできますでしょうか。

小川 もう既にいっぱい議論が出ました。何がナショナルミニマムなのか、そして、地方と国とどういう行政サービスをすみ分けするか、そして、そのすみ分けに対して今度は財源的な裏づけをどういうふうにはっきり決めていくか、こういうところのよりクリアな改革が必要だ

と思います。どんなに考えても、今までの国が全部決めるシステムはもう通用しないと、こういう状況です。それから、国も地方も相当大きな債務を抱えています。ですから、これからはどうやってその債務をふやさないようにしながら行政サービスを維持していくか。場合によっては、コストがかかっても絶対維持しないといけないような行政サービスもあると思いますし、もう片一方で必ずしもそうでもない、これがシビルミニマムになると思いますけれども、その中で、やはり1つはマーケットメカニズムを使う。ただ、今の状況では、例えば地方債にしても、あるいは財投機関にしてもマーケットメカニズムが働かないような、例えば財投機関にすれば、将来的に財投機関がどんな形ですみ分けが進んでいくのか、非常にクリアではありませんし、それから民営化が決まったような機関に関しても、10年後とか非常に長い先に初めて、しかも不完全な形での民営化しか行われぬ、この辺に問題があると思います。

ですから、地方財政制度、この辺に関しても、やはりもうちょっと見えやすい透明度の高いような形でのシステムができればいいと思いますが、果たしてそれがうまくいくかどうか、その辺が問題になっていると思います。

林 ありがとうございます。

それでは、土居助教授、お願いいたします。

土居 私は、私のレジュメの一番最後の51ページ、52ページに書かせていただいたような形で、地方債改革を四位一体で行うべきだと。つまり三位一体の中に、一体として地方債の改革も進めるといふことが必要だと思っております。

熊野部長がおっしゃったように、地方債の話だけを取り出してやるべきではないと、地方の課税自主権の強化をさらに積極的に進めた上で地方債の話をするということは全くの賛成であります。基本的に体力がないところで借金をするということは非常に危険なわけでありまして、ちゃんと自己決定、自己責任で自治体が債務を負える環境をつくっていく。ただ、そのかわり国は、事前に交付税などで甘えた形の救済はしないという多少厳しい面のところもあります。弱小自治体云々という話がありますけれども、それは債務に依存しない形で国が補助金を出して支出して、それで財源を確保していくという形にし、債務には依存しない形で行うべきであろうというふうに思います。そのためには、先ほど来、吉川先生、吉野先生がおっしゃったようにナショナルミニマムの問題、これをきちんと解決するということがあると思います。

それから、地方債制度全体で言いますと、基本的には市場メカニズムと財政ルール車の両輪でやっていくということが必要だろうと思います。もちろん市場メカニズムというのは、市場公募債だけを言いたいわけではなくて、より市場指向型の間接金融、これもあっていいと思

いますけれども、相対で貸す、つまり基本的に今までの証書発行方式で行う場合でも、今までのつき合いでやってきたからというようなことでやるわけではなくて、基本的には市場でつけられる金利を反映するような形でよりよくやっていく。さらには、証書発行方式から証券発行方式へという形で、より流動化を進めていくということで、含み損を抱えながら証券発行でしぶしぶ引き受けているなんていうようなことが極力ないような形で進めていくということは必要だろうというふうに思います。

林 ありがとうございます。

それでは、吉野先生、お願いできますでしょうか。

吉野 1つは、やっぱり地方の場合には平準化といいますか公平性といいますか、その部分は必ず最後まで残ると思います。どこに住もうが最低限の生活が必要で、そこはナショナルミニマムで、その部分は平等化が必要だと思いますが、それ以上に関しては、やはり規律がわかるような、1つはレベニューボンドのような方法での資金調達が必要だと私は思います。

それから、2番目は、地方債自身に関してですけれども、国債の市場でも変動利付債とか、それから金利の動き、それから個人向け、そういうものがいろいろ出てきております。やはり地方債の市場でも、そういう商品の多様化が必要であると思えますし、それから今度は同時にそれを購入する金融機関のサイドも、ただ直利といいますか金利をねらって長期を買うのではなくて、負債と資産のデュエーションのマッチングを必ずした形で買っていたかないと、やっぱり満期まで持つときの価格の変動のリスクがありますから、それをお願いしたいというふうに思います。

最後は、先ほど申し上げましたけれども、地方債とか国債という債券は、最終的には我々が税金として支払わなくてはならないことであるから、受益と負担がうまくマッチングする制度へと持っていくことが財政規律にもつながると思います。

以上です。

林 ありがとうございます。

それでは、吉川先生、お願いします。

吉川 私も、熊野部長あるいは土居先生がおっしゃったように、この地方債の制度改革というのは、これだけ取り出して少なくとも本格的に制度改革を行うことはできないと思います。税の問題あるいは交付税の問題、あるいは市町村の合併等もかかわってくる問題だと思います。

ただ、それはそれとして、規律ということとの関係でいえば、要はそんなに難しいことではなくて予算制約ということであるわけです。パブリックセクター、行政というのは確かに金も

うけを目的としていない。しかし、それは家計、個人も同じことで、我々個人あるいは家計というのは、金もうけを目的としないで我々自身の個人の効用を大きくしようとしている。しかし、その際に、予算制約というのが大変重要であるわけですね。しかもそれも今月、ことしだけの予算ではなくて、ずっと将来にわたっての予算制約、オーバータイムでの予算制約、これは我々が借金をしてマンションを買う、家を建てるというときに如実にあらわれてくる問題ですけれども、この予算制約が規律として働いているか、その点で地方債の現在の制度というのは、やはり問題があるのではないかと。具体的には、この点で国のかかわりということを見直していかなければいけないのではないかと考えております。

林 どうもありがとうございました。

時間も残り少なくなってまいりましたが、せっかくの機会でございますので、ここで会場の皆様からのご質問をお受けしたいと思っております。ご質問のある方は手を挙げていただければ、こちらからマイクをお持ちいたします。パネリストのどなたにご質問をされたいかということをおっしゃってご質問をいただければと思います。

どなたからでもどうぞ、お願いいたします。

聴衆 A 土居先生にちょっとお伺いしたいと思っております。

今、私、市町村担当課におりますので、県内、今年度末には42市町村になるということで、市町村については、都道府県を含めまして地方公共団体については、地方財政法5条の中で、起債できるものについては制限があります。臨財債を赤字地方債だと思ってしまう方がいますが、基本的には交付税の先取りだというふうに思っておりますので、中で地方債を起こせるものについては制限があります。

当然予算を行う上では、地方の財政担当者におきましては、入りを見て出を制するのは当たり前のお話なものですから、その中で財政運営を行っております。地方議会の議決も得ておりますし、予算としての制約もかなり受けております。市町村においては当然過去の交付税措置で元利償還金に算入ということになっておりますので、ただ、財政需要額と財政収入額の差額分しか交付税は来ませんので、国の方、総務省なんかも3分の1は不交付団体にといいうふうに言っておりますので、不交付団体、不交付なりという形になる状況も見ながら財政運営をしている中で、地方債、四位一体改革って、こういった部分を表面に出していけるのかということのをちょっとお伺いしたいなと思っております。

林 それでは、土居先生、お願いします。

土居 地方債に関しては、独自の税収で返済できるということを大前提とする形の財政運営、

これを基本に考えているわけです。今の財政制度では、地方債は、揶揄した言い方で言えば利子付補助金だ、などという言い方が財政学の中ではあたりして、まさに債務という形に実際上はなっていないというところがあったりするわけです。

極端に言えば、後年度で地方交付税で面倒を見るという点に着目すれば、地方交付税財源の国税を国税と呼ぶのか地方税と呼ぶのかという議論はあるかもしれないけれども、少なくとも国庫を一旦通っているという意味では国税で債務を返済しているといえるのでそう言うのであれば、交付税措置された地方債は、実質的には債務負担を国税で行っているわけですから、それを何ゆえ地方債という名で自治体の債務とするのかというわけですね。

私のレジュメの51ページにも書いているのですけれども、過去の交付税措置については、極端に言えば国が全部引き取って、国の債務として国税で返済するというぐらいの覚悟を持ってやったらどうだということを私は言っているわけです。そういう形で過去を清算した上で、今後については、地方債と自治体本体の名義で借りているお金は、それはさすがに他力本願で返そうなんていうことはすべきではない、基本的には自力で返す、自分の税収で返す、もちろん事業収入も含めですね、独自の収入を前提に返済するというを基本にやっていくんだと、そういうことが必要です。

そういう意味では、地方債だけを取り出して、とにかくこれは今後は自治体の債務だから、交付税で面倒見ませんよという話で切って終わりというのではなくて、課税自主権の強化、どうぞ債務の返済財源のための増税余地を国税を減税することを見返りに差し上げますから、ご自由にそれで返済してくださいという形へ持っていく、そういう一体改革を考えているわけです。

林 ありがとうございます。

ほかのご質問、いかがでしょうか。

聴衆 B 土居先生の方にちょっと続けてご質問させていただきたいんですけども、今の方のご質問で、先生の方で、地方債というのは独自の財源で返せる範囲でというようなお話を聞いているんですけども、ただ、独自の財源といいましても、途中、パネリストの中の話で何回も出てきたと思うんですけども、要は地方公共団体のやっている事務というのは、ほとんどが国の方で決められた事務で、裁量権は極めて小さい。ただ、吉川先生がおっしゃったようなパイプオルガンの話とかは、はっきり言ってパブルの遺産も問題は負の遺産かとは思いますが、極めて裁量範囲が小さいと。ですから、歳出について裁量がない、にもかかわらず収入については自立で、自分の財源で返してやっていきなさい、そこがどうも地方公共団体関係者としては引っかかる部分でございます。

何回か小川ディレクターの方で、役割分担と財源について整理すべきだというお話が出ていたんですけども、ちょっと私がよく聞いていなかったのかわかりませんが、土居先生のご説明の中で、地方公共団体と国の役割の整理の仕方及びその財源の整理の仕方というのがちょっとよくわからなかったので、再度ご説明いただけたらと思います。

林 お願いします。

土居 言葉足らずで申しわけございませんでした。

また、先ほどのレジユメの51ページをごらんいただきたいのですが、私自身は、基本的には当然のことながら歳出権限も移譲すべきであると考えておりまして、単に収入だけ自由に集めてよろしいという話では、全く地方分権ではない。歳入と歳出、両方の権限を合わせて移譲するということが必要だと。国がやるべきことはどこかということをきちんと明確にして、国がやるべき仕事は、仮に自治体に委託するとしても、そのときの財源を工面するのは全部国が責任を持って、だから全額国庫負担と書いてあるのですけれども、全額国が責任を持って負担すべきだと。極端に言えば、半分出すからあと半分自治体でやってねと、それでいて国が全権を握ろうとするという、ある種国のテコの原理というんですかね、そういうやり方はやめるべきだというふうに私は思っております。

それから、国からお金をもらったとしても、弱小自治体では追加的な行政サービスはできないじゃないかという話があるのですが、これは他の先進国との比較で見ると、日本はある種高齢化社会になったがゆえの不幸なのですから、過度に自治体に社会保障の業務を負担させ過ぎているという部分があると私は思います。もちろん自治体の方にとっては、個々にやりたい社会保障のサービスがあると思いますけれども、コアの部分、これはどの自治体だってやるべきだという話、例えば医療保険や介護保険の保険財政の部分ですね、そこは国がすべきといえるのに自治体に重荷を背負わせています。要は、保険者が市町村になっていたりするわけですね。そんな国は先進国ではほとんどないわけでありまして、日本特有の制度で地方自治体に変なところで過度に負担を強いているという部分があるので、やはりそれはナショナルミニマムを見直すことで国が引き取るべきところは国が引き取って、もちろんお金も国が工面するという形に持っていく。その上で、国が自治体にアウトソースするという、機関委任事務というわけじゃないですけども、国が委ねるならば、それはそれでまたゼロベースでもう一度国と自治体の関係を考え直す、思考実験をして再構築していくということが必要なのではないかと、いうふうに思います。

林 吉川先生、お願いします。

吉川 地方でやっている仕事はかなり国で決まっていると言われたが、それは言いすぎだ。そういうものがあることはもちろん認識していますが、ただ、どうでしょうか、どこの都市に行っても、地方公共団体の建物ですね、県庁舎、市庁舎、ものすごく立派なものが建っているのではないですか。あるいは国体をやるといういろいろな競技場や何かを整備する。今は終わったって認識していますが、国体を開催する県が必ず優勝することになっていたんじゃないですか、少し前まで。ほかの県から優秀な選手をお金を出して連れてきて、開催県が必ず優勝することになっていた。先ほどパイプオルガンの例を出しましたが、やはり多くの人が地方の支出にかなり必要ないものが紛れているのではないかと思っているのではないのでしょうか。国にすべてやることが決められているというのは、言い過ぎであって、みずからの裁量の下で本当に必要かと首をかしげたくないようなことを行ってきたことも事実じゃないかと私は思いますけれども。

林 ありがとうございます。

あとはございませんでしょうか。

そちらの方、お願いします。

質問者C 自治体職員の者です。

これはご質問ではなくて意見なんですけれども、当たり前話ではありますが、地方公共団体といいますのは法律に基づいて徴税権を行使して、法律に根拠を置く事務であったり、住民の福祉の増進であるようなサービスを提供しているわけですね。ここは、いわば非営利の組織であるというふうに言えると思います。その非営利の組織が、当該年度の歳入の範囲の中でいかに効率的に施策を進めていくかについては、先ほど東京都の主計部長がおっしゃったような厳しい査定を行いながら事務をやっているわけです。

ただし、そうした中でも、阪神淡路大震災のような極端な事例が起きた場合には、そういう財政バランスを崩すような事象もありながら、それで行政を進めていくと、ここはある種企業とは全く違う行動が求められるところです。

ここから私の言いたいところですが、こうした住民に対してのみ確かに担ってきた説明責任を、市場から資金を調達するという観点で、市場に対してもその自治体は何をやっているか、何をやろうとするか、説明をする必要は当然あるかと思いますが、その格付の取得というところまでに及んで市場にその財政規律をただす機能を求めていくというのは、いささかちょっと議論としては行き過ぎのような気がします。そこだけを1つ申し上げたいと思います。

林 お願いいたします。

小川 最後の一言の格付のところの関連で申し上げさせていただきます。

1つは、市民あるいは地域住民に対する説明責任、大変残念ながら日本の水準は、今の段階でもまだかなり低いというふうに当社は考えております。

もし仮にですけれども、格付なるものがないか悪いかは別にしても、そうしたディスクロージャー、内容の公開、特に財務内容の公開に役に立つとすれば、それも一つの市民に対する、あるいは地域住民に対する説明責任の改善の一環になると、手前勝手であるけれどもこういうふうに思っております。

それから、阪神淡路大震災、これは人間がコントロールできるようなことではありません。ですから、そのときにどういうふうにするのか、国なんかにしても、もうちょっと積極的に支援できるようなシステムが本来ならば望ましいのかもしれないですけれども、これも日本国民全体でやはり考えていくべき問題だと思います。特に地震だとか自然災害の多い日本ですから、もうちょっとこの辺のところはフレキシブルに動けるようなシステムが必要なのもかもしれません。

林 ありがとうございます。

予定の時間を大幅に超過いたしました。本日、地方債をめぐって非常に充実した議論をいただいたと思います。特に地方債は、地方財政全体、国と地方の関係全体のあり方にもかかわる非常に重要な問題だということが明らかになったと思います。今後もいろいろな場で議論し続けるべき問題ではないかと改めて感じております。

それでは、本日の経済政策フォーラムは終了させていただきます。

最後に、パネリストの皆様にもう一度大きな拍手をお願いいたします。

どうもありがとうございました。