

日本の地方財政の健全化と課題

野村資本市場研究所
主任研究員

江夏あかね

2015年5月23日

本資料は野村資本市場研究所の研究員による資料をもとに作成した、野村證券の著作物です。
巻末に記載されている重要なディスクレイマーをお読み下さい。

STRICTLY PRIVATE AND CONFIDENTIAL
株式会社野村資本市場研究所

本資料の要点

日本の地方財政の現状

- 1990年代から悪化した地方財政は、財政健全化や制度改革等を通じて、近年になってようやく緩やかな改善傾向へ

地方財政の健全化に向けた取組み

地方債協議制度及び地方債届出制度への移行	地方公会計の整備促進	公営企業金融公庫から地方公共団体金融機構へ	地方公共団体財政健全化法に基づく新たな地方財政健全化制度	第三セクター等の抜本的改革	公共施設等の総合的かつ計画的な管理の推進
----------------------	------------	-----------------------	------------------------------	---------------	----------------------



効果

- 連結ベースかつ偶発債務を含めた財政健全化・効率化の促進
- 全地方公共団体の資金調達の円滑化に寄与する制度の拡充
- 行財政運営の透明性確保・説明責任の遂行

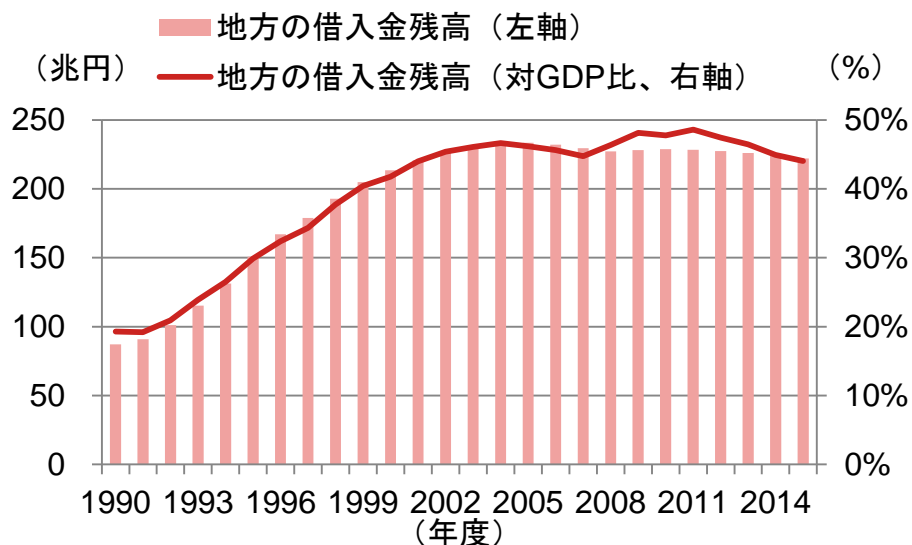
今後の課題

- 国・地方ベースの財政健全化の促進
- 民間セクターのさらなる活用
- 地方公共団体間の連携の強化

歯止めがかかりつつある地方財政の悪化(ストック)

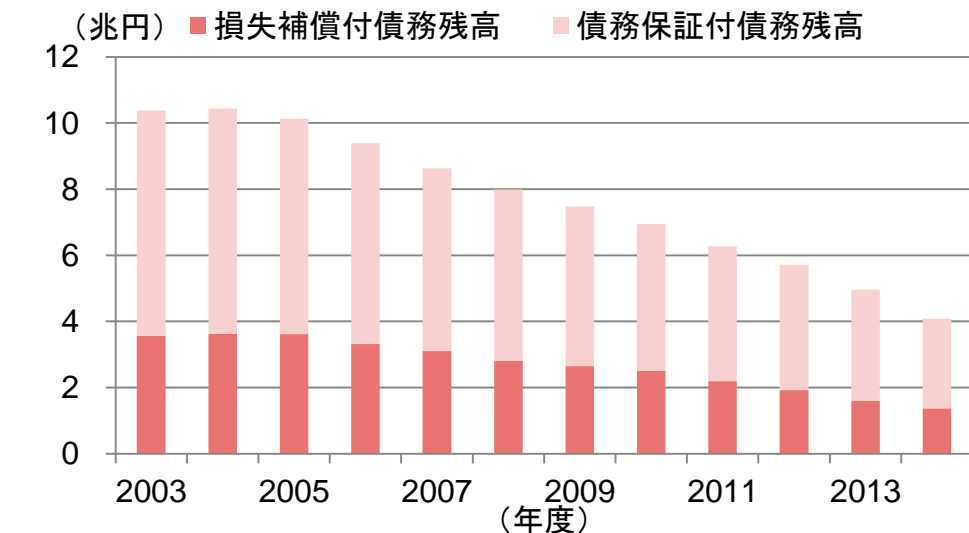
- 1990年代前半のバブル経済崩壊後、低迷する地域経済への景気対策を通じて、地方債務残高は大きく増加し、財政構造は硬直化
 - 日本の場合、バブル経済崩壊後の景気対策は十分な効果が上がらず、中央・地方ともに債務残高が累積
 - 地方公共団体が担っている行政範囲が比較的広い上、公的資本形成の大部分は地方公共団体が主体のため、多額の財源が必要
 - 近年は、財政健全化をはじめとした制度改革等により、地方の借入金残高や第三セクター(※)等に係る偶発債務残高も減少に転じ、地方財政の悪化に一定の歯止め ※ 第三セクターは、国・地方公共団体と民間の共同出資による事業体

図表1: 地方の借入金残高の状況



(注) 1. 地方の借入金残高は、2013年度は決算ベース、2014年度は実績見込み、2015年度は年度末見込み。
 2. GDPは、2013年度は実績値、2014年度は実績見込み、2015年度は政府見通しによる。
 (出所)総務省資料より、野村資本市場研究所作成

図表2: 第三セクター等に係る偶発債務残高

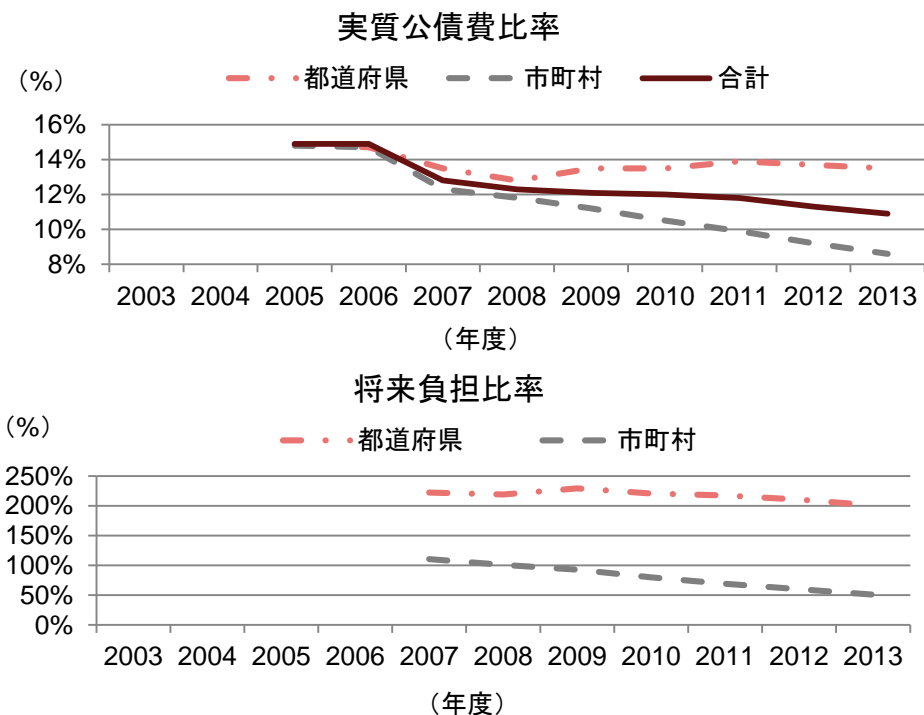


(注) 第三セクター等には、第三セクター、地方三公社、地方独立行政法人を含む。調査開始は2003年度。
 (出所)総務省資料より、野村資本市場研究所作成

歯止めがかかりつつある地方財政の悪化(フロー)

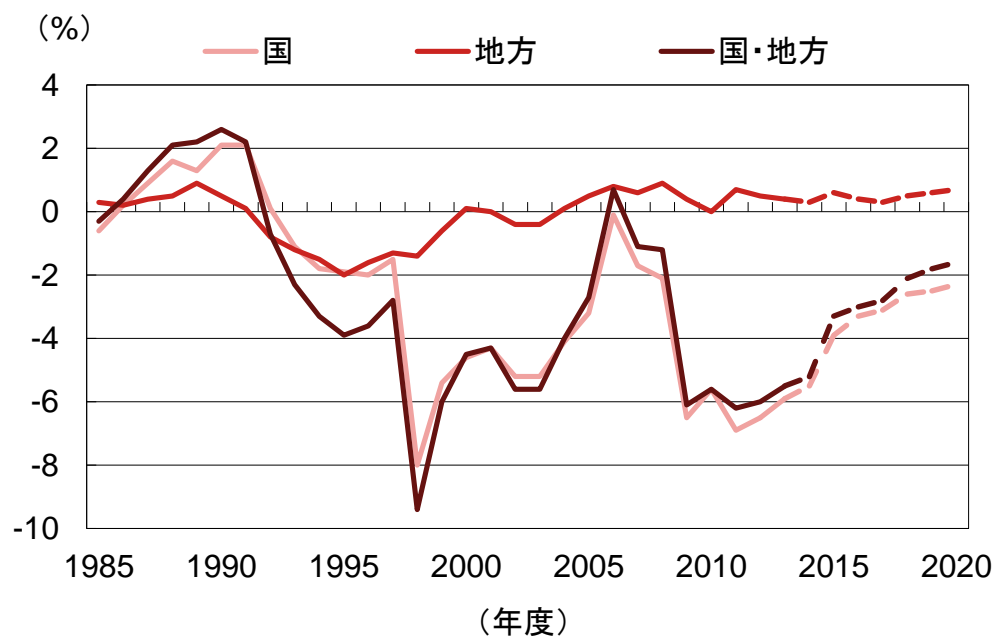
- 日本の地方財政は、1990年代後半からの地方公共団体による財政健全化努力に加え、2000年代に入ってから国主導の制度改革等を経て、ようやく緩やかな改善傾向へ
- ただし、経済状況の変動の影響を軽減してきた国による財政移転による効果も大きく寄与
 - 国家財政が2000年代後半にかけて大幅に悪化する中、地方公共団体の歳入に依存財源(地方交付税及び国庫支出金)が占める割合は、ここ数年30%台前半近辺を推移

図表3: 地方公共団体の主要財政指標の推移



(出所)総務省「平成25年度 地方公共団体の主要財政指標一覧」、より野村資本市場研究所作成

図表4: 国・地方のプライマリー・バランス(対GDP比)の推移【SNA】



(注) 内閣府「国民経済計算確報」に基づく。ただし、2013年度以降は、「中長期の経済財政に関する試算」(2015年2月12日、内閣府)の経済再生ケースに基づく。

(出所)財務省「日本の財政関係資料」2015年3月、35頁、より野村資本市場研究所作成

地方財政の健全化を後押しするための改革

- 政府は、2000年代に入り、地方財政の健全化の促進、持続可能性の確保に向けた複数の制度改正や取組みを進めてきた

図表5: 地方財政の健全化及び持続可能性確保に向けた主な制度改正・取組み

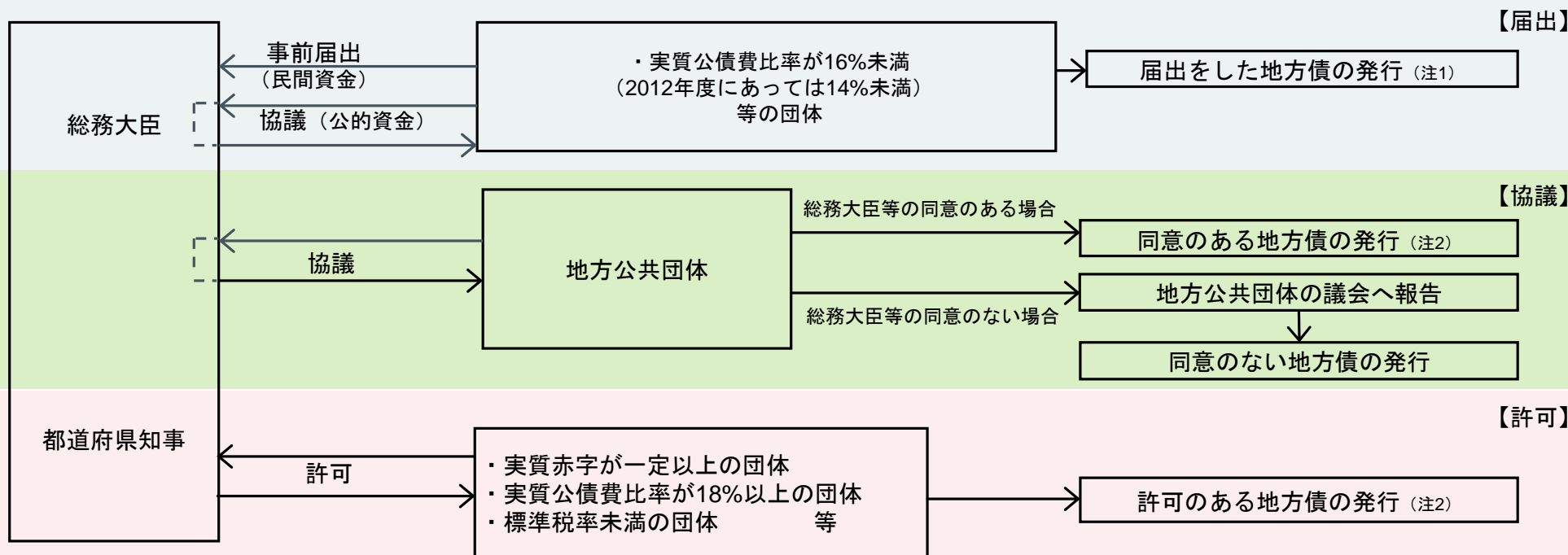
制度改革・取組み	時期	効果		
		財政健全化・効率化	資金調達の円滑化	財政の透明性確保と説明責任
地方債協議制度及び地方債届出制度への移行	2006年度～	○	○	
地方公会計の整備推進	2006年度～	○		○
公営企業金融公庫から全地方公共団体出資の地方債資金共同調達機関へ	2008年度～	○	○	
地方公共団体財政健全化法に基づく新たな地方財政健全化制度	2009年度～	○		○
第三セクター等の抜本的改革	2009～2013年度	○		○
公共施設等の総合的かつ計画的な管理の推進	2014年度～	○		○

(出所)野村資本市場研究所

地方債協議制度・届出制度への移行

- 従来は地方債の発行に際して、総務大臣又は都道府県知事の許可が必要だったが、財政状況が一定水準以上の団体は、協議により(2006年度～)、さらに財政状況が良好な団体は、届出により(2012年度～、民間等資金のみ)、起債が可能に
 - 事務負担軽減、国等との手続き時期の柔軟化を通じた年度のより早いタイミングでの起債、発行時期の平準化といったメリットを享受すべく、地方公共団体が財政健全化をより意識する傾向に

図表6: 地方債協議制度・地方債届出制度の仕組み



(注) 1.届出をした地方債(民間資金)のうち協議を受けたならば同意をすると認められるものに対し、元利償還金の地方財政計画への算入。

2.総務大臣等の同意(許可)のある地方債に対し、公的資金の充当、元利償還金の地方財政計画への算入。

(出所)地方債制度研究会『平成24年度 地方債のあらまし』地方財務協会、2012年、7頁、より、野村資本市場研究所作成

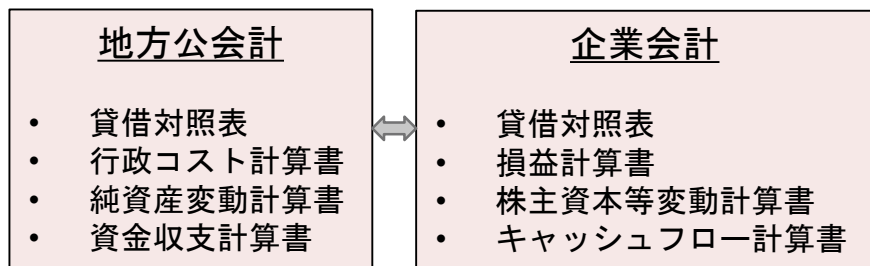
地方公会計の整備促進

- 説明責任の履行や財政の効率化・適正化を目的に、発生主義に基づく財務書類の整備を推進
 - 政府は2006年8月、新地方公会計モデルを活用した財務書類の整備を要請。しかし、2つのモデル(基準モデルと総務省方式改訂モデル)が併存し、活用する住民、投資家等にとって利便性や比較可能性が確保されていない状況に→政府は2015年1月、統一的な基準による財務書類及び固定資産台帳の整備を要請

図表7: 地方公会計の意義

発生主義会計

発生主義により、ストック情報・フロー情報を 総合的・一覽的に把握することにより、現金主義会計を補完



補完

現金主義会計

現行の予算・決算制度は、現金収支を議会の民主的統制下に置くことで、予算の適正・確実な執行を図るという観点から、現金主義会計を採用

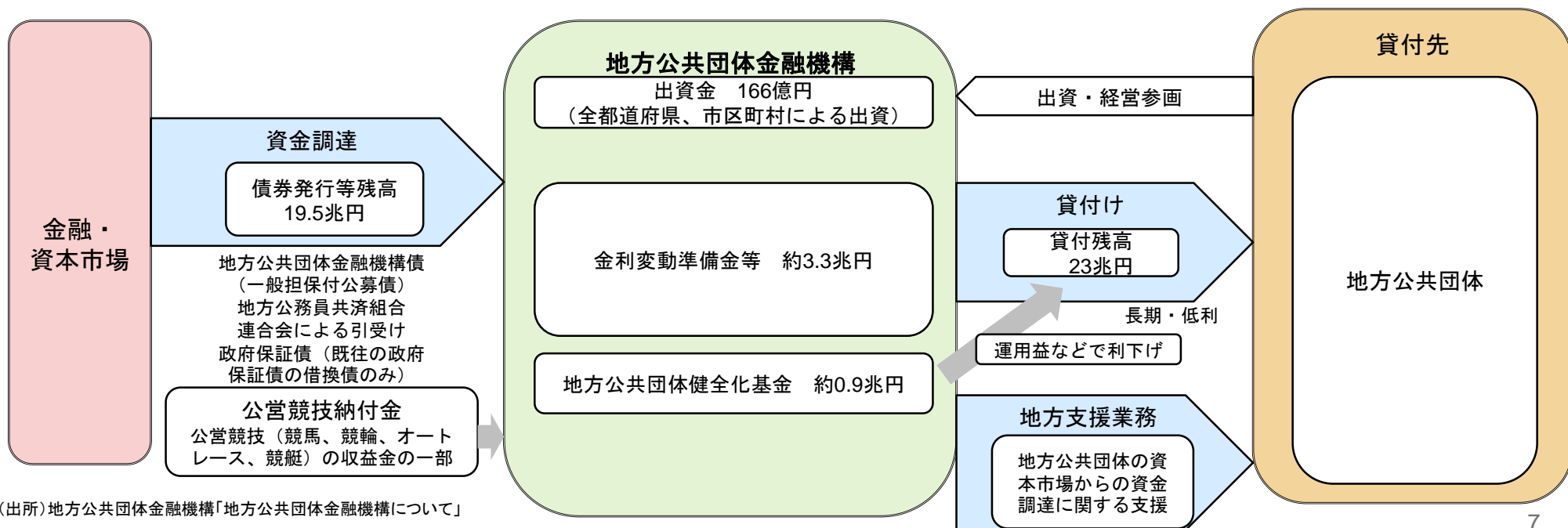
財務書類整備の効果

- 資産・負債(ストック)の総体の一覽的把握
資産形成に関する情報(資産・負債のストック情報)の明示
- 発生主義による正確な行政コストの把握
見えにくいコスト(減価償却費、退職手当引当金など各種引当金)の明示により、ライフサイクルコスト等が把握可能
- 公共施設マネジメント等への活用
固定資産台帳の整備等により、公共施設マネジメント等への活用が可能

公営公庫から地方公共団体金融機構へ

- 政策金融改革の流れで、2度の組織変更を経て、地方債資金共同調達機関として進化
 - － 国全額出資の公営企業金融公庫（公営公庫）から、全地方公共団体が出資した地方公営企業等金融機構に、2008年10月に改組。その後、貸付対象を地方公共団体の一般会計債も対象とすべく、2009年6月に地方公共団体金融機構へ改組
- 長期・低利の資金を安定供給する立場として、貸付範囲の拡大及び貸出条件の改善を通じて、地方債市場におけるセーフティネット機能を強化
- 機構発足後に開始した地方支援業務を通じて、地方公共団体の資金調達・運用等に対する支援を実施

図表8: 地方公共団体金融機構の基本的な仕組み

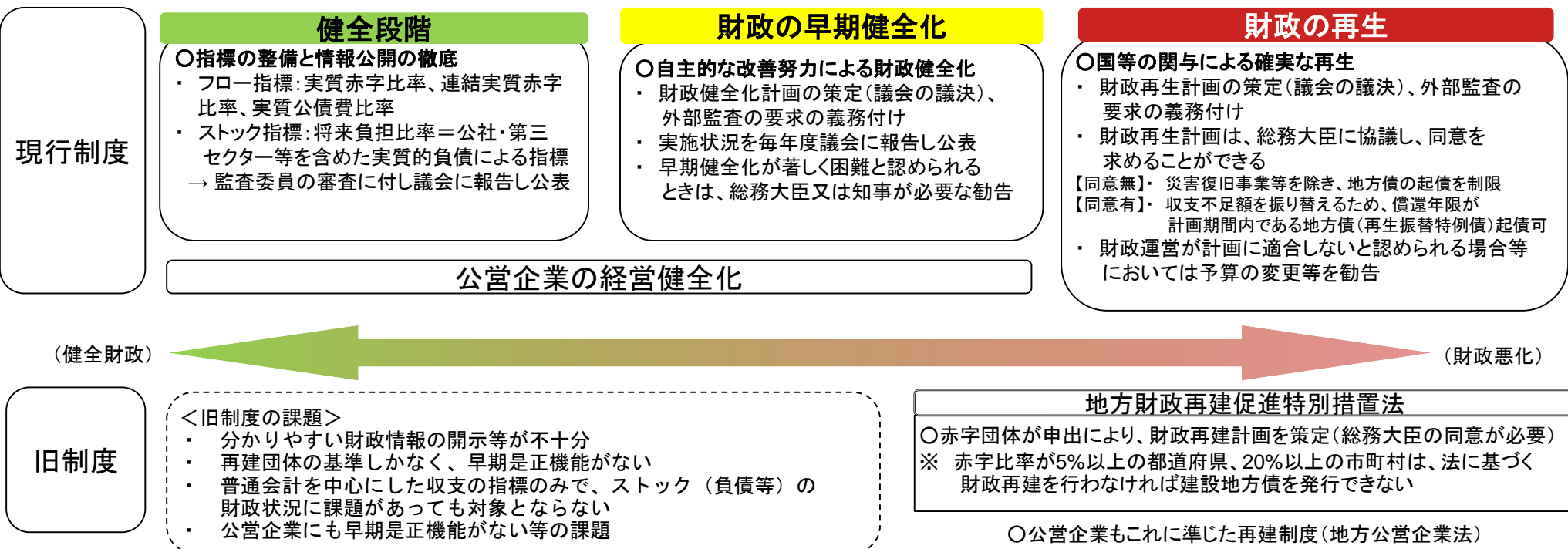


(出所) 地方公共団体金融機構「地方公共団体金融機構について」

地方公共団体財政健全化法に基づく新たな地方財政健全化制度

- 夕張市の財政破綻を契機に、約半世紀続いた財政健全化制度が抜本的に見直された
- 2009年4月に本格施行された新たな制度では、以前の財政健全化制度に比して、地方公共団体が財政破綻に陥る前の歯止めが大きくなり、財政健全化を確実に促す仕組みに
 - 健全化判断比率等の公表（連結ベースも対象とし、潜在的なリスクも把握可能に。フロー指標のみならず、ストックの観点も盛り込む）
 - 2段階の財政再建スキーム（以前にはなかった早期是正の段階を導入し、自主再建は認めない仕組みに）

図表9: 地方公共団体の財政の健全化に関する法律について



第三セクター等の抜本的改革

- 日本の第三セクター等は、地方公共団体の外郭団体として、地方公共団体の関与・支援を受けて、地域経済の発展等の貢献してきたものの、経営悪化するケースが増加
- 将来的に地方公共団体本体の財政に深刻な影響を及ぼす可能性があるため、2009～2013年度にかけて第三セクター等の抜本的な改革が推進された
- 地方公共団体財政健全化法の本格施行もあり、抜本的改革は一定の効果を創出

図表10: 第三セクター等の抜本的改革の内容と効果

公営企業、第三セクター等の抜本改革の集中的取組の促進(2009～2013年度)

1. 処理策の検討
事業の意義・採算性・事業手法(民間的手法を含む)等の検討、外部専門家等の活用
2. 情報開示の徹底(対議会・住民)
経緯、手法の最善理由、損失補償履行の必要性、費用負担
3. 議会の関与
2.の議論、処理策の適切性の確認
4. 債務調整を伴う処理策
手続き・内容等の透明性確保⇒法的整理や私的整理ガイドライン等を活用、新たな損失補償は行わない
5. 残資産の管理等
6. 地方債の特例(第三セクター等改革推進債)の活用

第三セクター等の抜本的改革の進捗状況

年度	2008	2013	増減率
地方公共団体の損失補償・債務保証額	74,784	40,784	-45.5%
借入額	168,413	108,993	-35.3%
地方公共団体からの借入額	46,362	42,446	-8.4%
地方公共団体以外からの借入額	122,050	66,547	-45.5%
地方公共団体からの補助金等交付額	4,379	2,688	-38.6%
法人数(総数)	8,685	7,634	-12.1%
経常赤字法人額	2,783	2,544	-8.6%
債務超過法人額	409	282	-31.1%

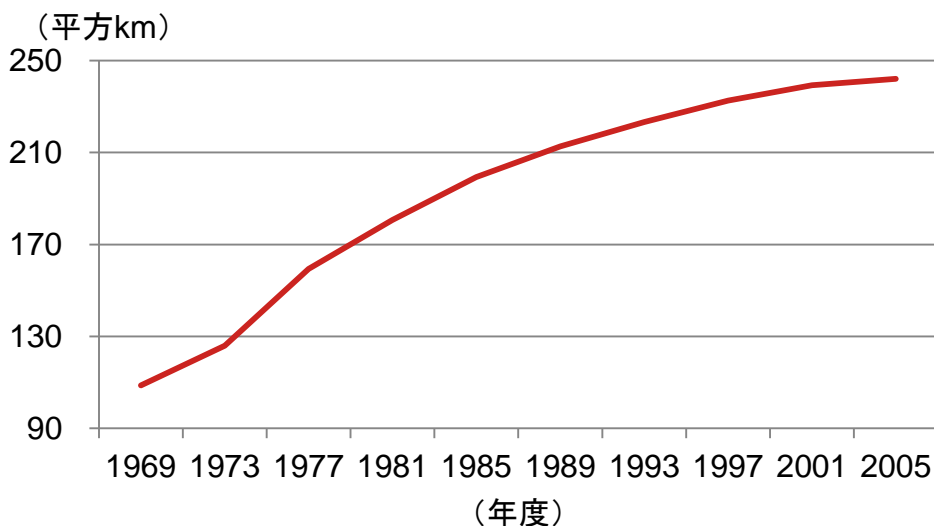
(注)第三セクター等改革推進債は、2009～2013年度に発行が認められた特別の地方債。地方公営企業、地方公社及び第三セクターの整理・再生(廃止、解散、事業再生等)に要する経費について、一定の要件を満たしたのものについて特例的に地方債の対象とするもの。2009～2013年度の許可額は、9,536億円(196件)。

(出所)総務省「公営企業・第三セクター等の抜本的改革について」、1頁、より野村資本市場研究所作成

公共施設等の総合的かつ計画的な管理の推進

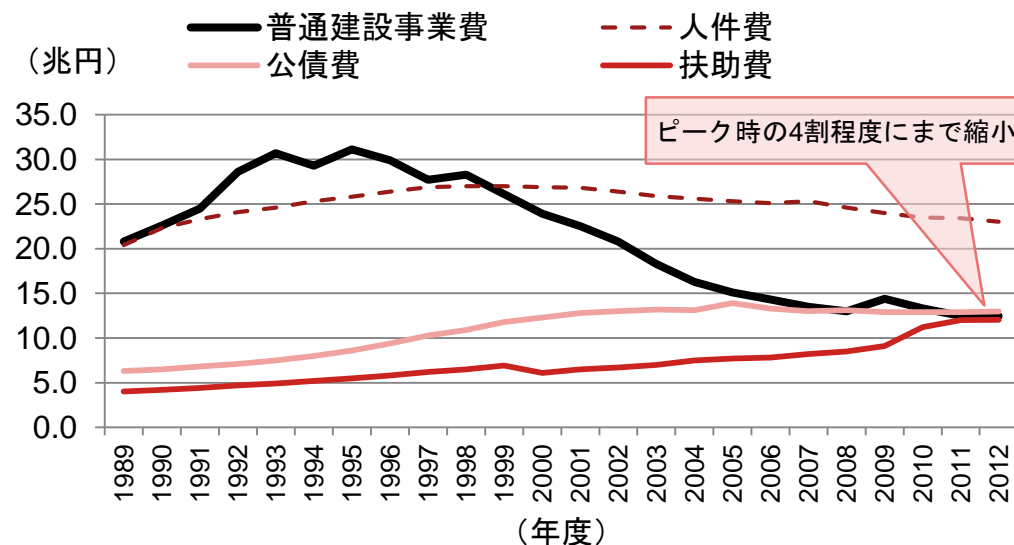
- 社会インフラ・公共施設等は、1960年代後半の高度経済成長期から形成され、学校、公営住宅等を中心に老朽化が進んでおり、財源確保が急務に
- 公共施設等の更新需要が本格化する中、全体像を把握し、公共施設等の配置の最適化を実現すべく、公共施設等総合管理計画の策定が政府により要請されている(2014年度～)
 - － 更新・統廃合・長寿命化を計画的に実施し、財政負担を軽減・平準化する必要性
 - － 総合管理計画には、所有施設及び維持管理・更新費、人口動態の現状及び見通しを踏まえ、10年以上の計画期間の管理方針を盛り込むこととされた

図表11: 市区町村保有の主な公共施設の延床面積の推移



(注) 公共施設状況調査に基づく。
 (出所) 総務省「公共施設等の総合的かつ計画的な管理による老朽化対策の推進」2014年9月10日、8頁

図表12: 普通建設事業費の推移

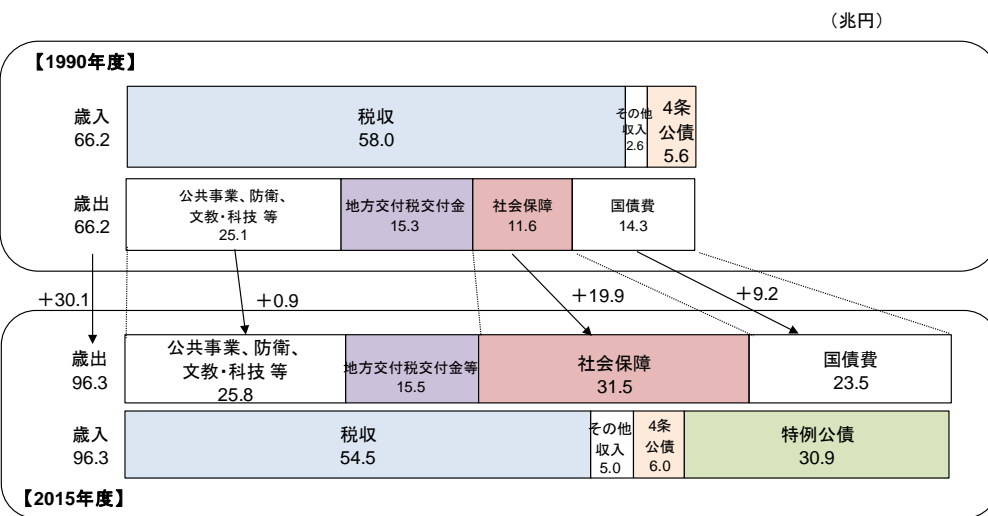


(出所) 総務省『地方財政統計年報』各年度、より野村資本市場研究所作成

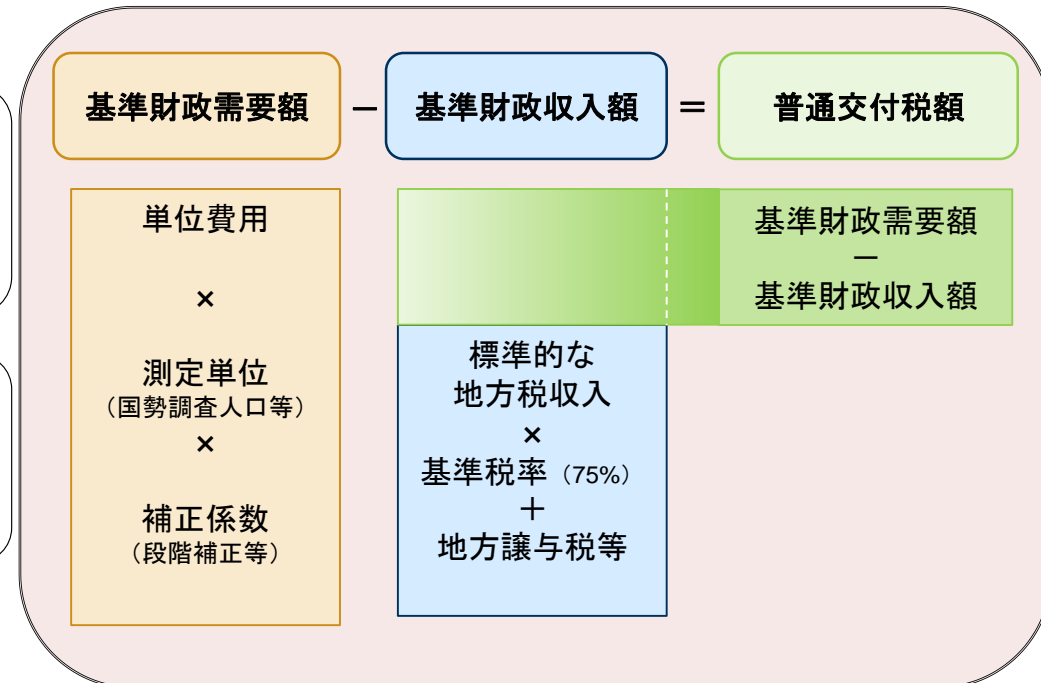
国・地方ベースの財政健全化の促進

- 国家財政は、社会保障関係費及び地方交付税等の負担が重く、硬直化が進んでいる状況
 - 国の債務残高(対GDP比)は先進国の中でも突出した水準に
 - 国家財政のさらなる悪化は、国債金利の上昇を招き、ひいては地方債の調達金利上昇にもつながりかねない
- 地方公共団体の財政効率化を促す方向性での地方交付税の仕組みを見直すことが重要に
 - 行財政改革、地方創生、公共施設等の老朽化対策等の取組みの成果等を地方交付税の算定に反映し、地方公共団体が何らかの形で評価を認識するような仕組みを構築することも選択肢としてあり得る

図表13: 1990年度と2015年度の財政構造



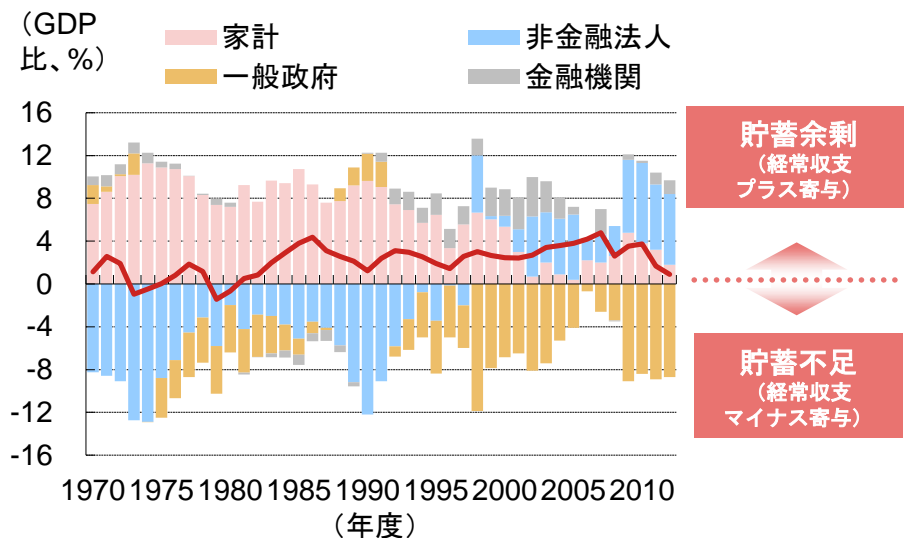
図表14: 普通交付税の算定方式



民間セクターのさらなる活用

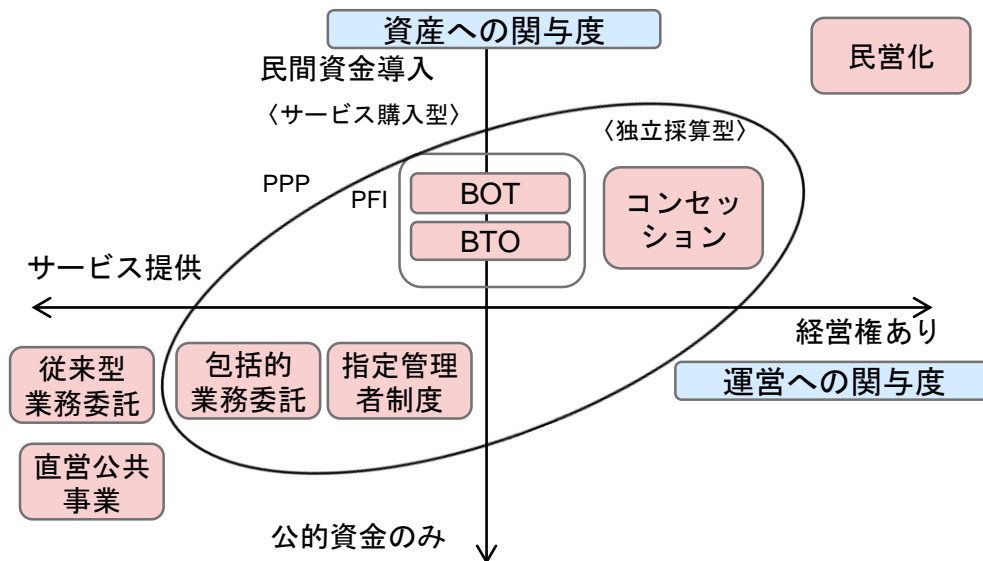
- 国・地方ともに厳しい財政事情を抱えている上、人口構造の変化や価値観の多様化によりニーズが多様化しており、公的セクターのみでの対応には限界
- 日本では、21世紀に入って民間セクターの活用がようやく本格化したものの、さらなる活用の余地も
 - 民間的経営手法(民間委託、指定管理者制度、PFI等)や民間資金の導入は、コスト縮減、民間のノウハウ、技術、経営手法、資金の活用、行政サービス水準の向上、行政サイドの事業リスク軽減、民間への事業・投資機会の創出といったメリットが期待される
 - 民間セクターが参入しやすい仕組みづくり(情報開示の拡充、民間提案制度の導入、格付取得、プロジェクトに対する税制優遇等の拡充、金融規制の緩和等)が重要に

図表15: 国内の貯蓄余剰／不足主体



(出所)内閣府「国民経済計算」、財務省「国際収支」、より野村資本市場研究所作成

図表16: 日本のPPP/PFIの類型



(出所)中村裕司「到来！コンセッション方式(2)」『ケンプラッツ』日経BP社、2011年6月8日、より野村資本市場研究所作成

地方公共団体間の連携強化

- 経済成熟化、人口減少・少子高齢化が進む日本の地方公共団体にとって、行財政運営の効率化の有効な手段の1つが地方公共団体間の連携
- 合併をせずとも、規模の利益を享受し、限られた人材・資金を有効活用することが可能に

図表17: 地方公共団体間の連携強化のための主な仕組み

<p>特別地方公共団体の設置</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 都道府県、市町村及び特別区が、その事務の一部を共同処理するために設ける「一部事務組合」や、広域処理することが適当事務に関して設ける「広域連合」といった制度が存在 ■ 廃棄物処理、消防、医療、福祉等の分野で活用が進んでいる
<p>新たな広域連携の活用</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 「定住自立圏」や「地方中枢拠点都市圏」の仕組みが近年、創設されている <ul style="list-style-type: none"> ■ 「定住自立圏」・・・人口5万人程度以上で昼夜間人口比率が1以上の中心市を核に周辺市町村が相互に役割分担し、必要な生活機能を確認 ■ 「地方中枢拠点都市圏」・・・人口20万人程度以上で昼夜間人口比率が1以上の政令指定都市や中核市が周辺都市と連携協約を締結し、圏域全体の経済成長の牽引や生活関連機能サービスの向上等を目指す ■ 行政サービスの効率化及び経費削減、広域行政を通じた圏域の経済発展による税収増大といったメリットが期待される
<p>地方債の共同発行</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 共同発行を通じて、発行コストの低減、債券発行のノウハウ取得や共同発行団体との情報交換、資金調達手段の多様化といったメリットが期待される ■ 個別の発行体として市場でのプレゼンスを高めるわけではなく、必ずしも機動的かつ柔軟な起債ができないといったデメリットも存在

本資料は、ご参考のために株式会社野村資本市場研究所が独自に作成したものです。本資料に関する事項について貴社が意思決定を行う場合には、事前に貴社の弁護士、会計士、税理士等にご確認いただきますようお願い申し上げます。本資料は、新聞その他の情報メディアによる報道、民間調査機関等による各種刊行物、インターネットホームページ、有価証券報告書及びプレスリリース等の情報に基づいて作成しておりますが、株式会社野村資本市場研究所はそれらの情報を、独自の検証を行うことなく、そのまま利用しており、その正確性及び完全性に関して責任を負うものではありません。また、本資料のいかなる部分も一切の権利は株式会社野村資本市場研究所に属しており、電子的または機械的な方法を問わず、いかなる目的であれ、無断で複製または転送等を行わないようお願い致します。