

# 日医総研ワーキングペーパー

地方公共団体（年金運用先）の財政分析

- どこに行った年金積立金 Part. -

No. 55

平成 13 年 10 月 12 日

日 医 総 研

土居 丈朗（慶應義塾大学）

森 宏一郎（内線 2226）

## 地方公共団体（年金運用先）の財政分析

～どこに行った年金積立金 Part. 1～

慶應義塾大学 専任講師 土居 丈朗  
日医総研 主任研究員 森 宏一郎

### キーワード

年金積立金  
地方公共団体  
インタレスト・カバレッジ・レシオ(地方交付税を除く)  
元利返済余力  
債務完済年数

### ポイント

年金積立金約 144 兆円は、郵貯などの他の資金とともに旧大蔵省資金運用部に全額預託され、そこから約 66.5 兆円が地方公共団体に運用されている。地方公共団体の財政状況の健全性を分析・評価するために、本論文独自の 3 つの分析評価指標を創出した。

インタレスト・カバレッジ・レシオ(地方交付税を除く)は、独自の収入によって利払費を賄えるかどうかを評価する。1 (倍)未満の地方公共団体は、独自の収入だけでは利払費を賄えない不健全なところである。もし、1 未満の不健全な地方公共団体への貸出の清算を行って、旧大蔵省資金運用部資金に占める年金積立金の割合に応じて負担を求められるとすると、約 19.6 兆円の年金積立金が不良債権化している。

元利返済余力は、単年度要公債費に対して元利返済に充当可能な財源がどれくらいあるかを評価する。100%未満の地方公共団体は、単年度要公債費よりも充当可能な財源が小さい不健全なところである。もし、100%未満の不健全な地方公共団体への貸出の清算を行って、旧大蔵省資金運用部資金に占める年金積立金の割合に応じて負担を求められるとすると、約 18.1 兆円の年金積立金が不良債権化している。

債務完済年数は、要返済債務残高を債務返済に充当可能な財源で返済すると何年かかるかを評価する。10 年超の地方公共団体は、財投債の通常の設定償還年数 10 年よりも長い返済期間を要する不健全なところである。もし、10 年超の不健全な地方公共団体への貸出の清算を行って、旧大蔵省資金運用部資金に占める年金積立金の割合に応じて負担を求められるとすると、約 18.3 兆円の年金積立金が不良債権化している。

これらの 3 つの指標の全てで不健全な地方公共団体についてみると、約 17.7 兆円の年金積立金が不良債権化している。3 つの指標の全てを考慮しているため、この数値の信頼性は高い。つまり、少なくとも約 17.7 兆円もの年金積立金が不良債権化していると言わざるを得ない。

## 目次

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| 1 . はじめに                       | 1  |
| 2 . 年金積立金の資金フロー：地方公共団体の位置づけ    | 2  |
| 3 . 地方公共団体の財政分析概説              |    |
| 3 - 1 . 地方財政の仕組み               | 6  |
| 3 - 2 . 分析方法の概説                | 8  |
| 4 . インタレスト・カバレッジ・レシオ(地方交付税を除く) |    |
| 4 - 1 . 分析・評価の方法               | 10 |
| 4 - 2 . 分析・評価の結果               | 11 |
| 5 . 元利返済余力                     |    |
| 5 - 1 . 分析・評価の方法               | 16 |
| 5 - 2 . 分析・評価の結果               | 19 |
| 6 . 債務完済年数                     |    |
| 6 - 1 . 分析・評価の方法               | 23 |
| 6 - 2 . 分析・評価の結果               | 24 |
| 7 . 3つの指標の全てで不健全な地方公共団体        | 28 |
| 8 . まとめ                        | 29 |
| 補論 A . 単年度要公債費の計算              | 32 |
| 補論 B . 元利返済充当可能な財源の実際の計算方法     | 34 |
| 補論 C . 元利返済余力：償還年数 30 年のケース    | 36 |
| 補論 D . 債務完済年数の定義の検討            | 39 |

参考文献・資料等

謝辞

## 1. はじめに

1999 年度末時点で年金積立金は約 144 兆円ある。年金積立金は、国民年金・厚生年金加入者のための年金給付の将来原資であり、年金積立金がどのように運用されているのかを明確に把握しておくことは非常に重要である。2000 年度まで、年金積立金は旧大蔵省資金運用部に全額預託され、財政投融资の一環として、特別会計、地方公共団体、特殊法人などの財投機関に貸し付けられ運用される。しかし、日医総研報告書 第 27 号『特殊法人(年金運用先)の財務的研究～どこに行った年金資金～』によって判明したように、運用先の特殊法人の大部分が追い貸し状態に陥っており、年金積立金の多くは不良債権化している状況にある。だが、これで年金積立金の運用先の全容を解明したわけではない。年金積立金の運用先は特殊法人だけではなく、他の重要な運用先として「地方公共団体」がある。

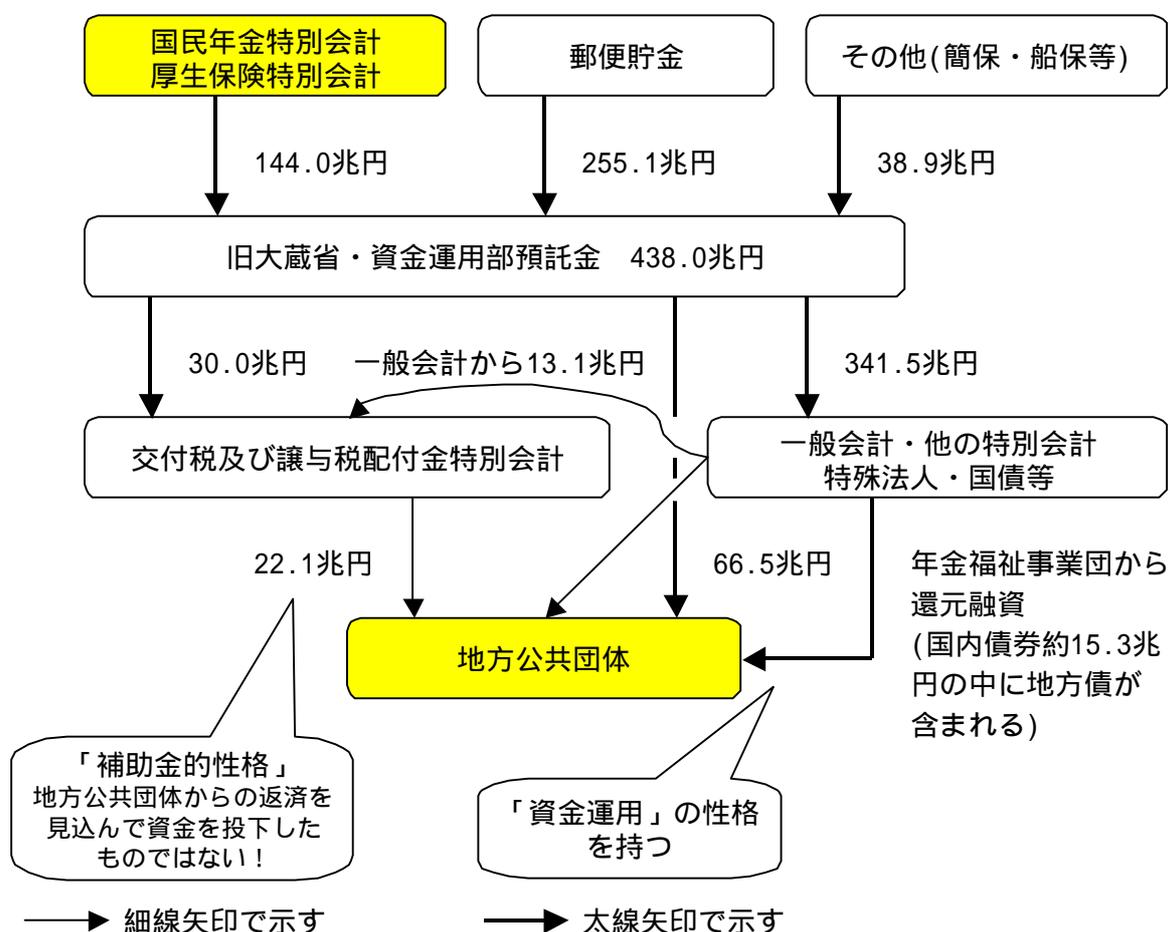
そこで、前回の我々の研究の継続として、本論文では「地方公共団体の財政分析」を行う。本論文の目的は、地方公共団体が年金積立金の運用先として健全な状況にあるのかどうかを検証することである。現行の地方財政制度に即して本論文で独自に開発した、インタレスト・カバレッジ・レシオ(地方交付税を除く)、元利返済余力、債務完済年数、の3つの指標を用いて各地方公共団体の財政状況を分析・評価する。

本論文の構成を概観しておく。第2節では、年金積立金の資金フローの全体像を示し、その中で地方公共団体の位置づけを明確にする。第3節では、本論文の分析を行うに当たり、地方財政の仕組みとそのポイントを概説し、本論文の分析方法を概説する。本論文では、インタレスト・カバレッジ・レシオ(地方交付税を除く)、元利返済余力、債務完済年数の3つの指標によって、地方公共団体の財政状況を分析・評価する。第4節では、インタレスト・カバレッジ・レシオ(地方交付税を除く)の分析方法と結果について述べる。第5節では、元利返済余力の分析方法と結果について述べる。第6節では、債務完済年数の分析方法と結果について述べる。第7節では、3つの指標の全てで不健全な地方公共団体について、年金積立金の不良債権額の集計を行う。最後に、第8節で、本論文のまとめを行い、地方公共団体の多くが年金積立金の運用先として必ずしも健全な状況にはないと結論付ける。

## 2. 年金積立金の資金フロー：地方公共団体の位置づけ

国民年金特別会計と厚生年金保険特別会計で積み立てられている年金積立金は、約 144 兆円ある。この年金積立金がどのように地方公共団体に流れているのかを概観しておこう。図表 2-1 は、年金積立金から地方公共団体への資金の流れを中心に、年金積立金の資金フローを描いたものである。

【図表 2-1】 年金積立金から地方公共団体への資金フロー（1999 年度）



まず、この年金積立金は、郵便貯金（約 255.1 兆円）とその他（簡保など約 38.9 兆円）とともに、旧大蔵省資金運用部に預託され、資金運用部から、一般会計、特別会計、特殊法

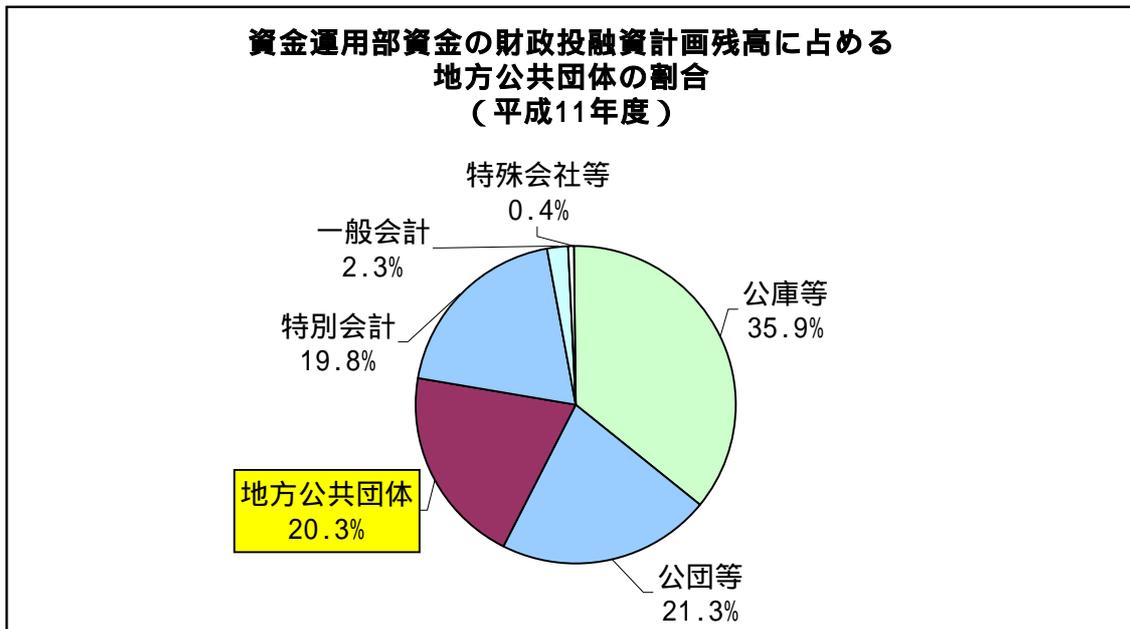
人、国債等に運用される<sup>1</sup>。約 438 兆円の資金運用部資金のうち、約 30 兆円が交付税及び譲与税配付金特別会計に入り、さらに、交付税及び譲与税配付金特別会計から地方公共団体へ約 22.1 兆円が流入している。しかし、この 22.1 兆円は「補助金」の性格を帯びている。政策の選択として誤りがあったとしても、交付税及び譲与税配付金特別会計は地方公共団体からの返済を見込んで資金を投下していない。他にも、いくつかの他の特別会計から地方公共団体へ資金が流れているが、それらは地方公共団体で事務にかかる経費として出費されているものであり、運用資金というわけではない<sup>2</sup>。また、資金運用部資金のうち、約 66.5 兆円が地方債引受として直接地方公共団体で運用されている。この 66.5 兆円は明らかに利払償還を見込んだ融資である。さらに、年金福祉事業団は資金運用部資金から年金積立金を借用し、資金運用事業を行っている。そして、年金福祉事業団は地方債引受によって地方公共団体へ融資している。年金福祉事業団が国内債券に運用している部分は、約 15.3 兆円ある。正確にどれぐらいの資金が地方債に回っているのかは公表されていないが、この 15.3 兆円の中に、地方債での運用部分が含まれている。資金運用部からの約 66.5 兆円と年金福祉事業団からの運用部分は、利払償還を見込んだ融資であるため、地方公共団体の財政状況が悪ければ、不良債権化することになる。そして、元を辿ると、それは年金積立金の不良債権化を意味することになる。だからこそ、この視点から地方公共団体の財政状況を分析、評価することが重要となる。

年金積立金の運用状況を考える上で、地方公共団体が重要な位置を占めていることを示しておこう。資金運用部資金の財政投融资計画残高（国債へ流れる部分を除く部分に該当）で見ると、図表 2-2（次ページ）が示すように、地方公共団体は約 20.3%（66.5 兆円 ÷ 328.2 兆円）を占めている。財政投融资計画残高の約 5 分の 1 を占めており、その重要性は高いと言える。

<sup>1</sup> 取得可能なデータは 1999 年度までであるため、2000 年度までの制度で説明する。2001 年度から、郵貯や年金積立金が資金運用部へ全額預託される制度が廃止され、財投期間等への融資が原則廃止されて、金融市場を通じた自主運用が行われることになっている。土居・畑仲・森『特殊法人(年金運用先)の財務的研究～どこに行った年金資金～』日医総研報告書，第 27 号，平成 13 年 5 月 を参照。

<sup>2</sup> 特別会計の分析は別に Part. として行う予定であるため、ここでは扱わない。

【図表 2-2】 地方公共団体への融資残高の大きさ



注：財政投融资計画残高とは、資金運用部から国債へ流れる部分を除く部分。

資料：大蔵省『財政金融統計月報 第579号』から計算。

また、お金に色がついているわけではないので、年金積立金から、どれぐらいの資金が地方公共団体に運用されているのかを正確に把握することはできない。しかし、この融資の対応関係があいまいであることが災いして、財政投融资資金の運用先が返済不能に陥り不良債権が発生した場合、事後的に年金積立金に不良債権処理の負担（つまり年金積立金の一部が運用先で焦げ付いて返ってこない）を負わされる可能性がある。これは、非現実的な話ではなく、すでに財政投融资では実例がある。その実例とは、国鉄である。かつて国鉄は、年金積立金・郵便貯金を元手とした資金運用部から融資を受けていた。しかし累積赤字が巨額となり、分割民営化時にその債務の一部を返済不能として処理することを決めた。つまり、貸し手側から見れば国鉄への融資が不良債権化したのである。その後、1998年に最終処理を確定した際、約28兆円が返済不能となり、そのうち1兆円分を郵便貯金が負担する（本来預金者に利子として還元されるはずだったお金を不良債権処理に充てる）結果となった。このように、資金運用部の融資で不良債権が発生したため、資金運用部に預託している郵便貯金にはそのしわ寄せが既に及んでいるのである。今後新たに不良債権が発生すれば、郵便貯金のみならず、年金積立金にもそのしわ寄せが及ぶ可能性は否定できない。

さらに、年金積立金は郵便貯金と異なり、名義人が不明確なため、個人でいくらの年金積立金があるのかは不明である。そのため、郵便貯金でははっきりと個人に返済しなければならない金額が決まっているが、年金給付額は可変的である。したがって、最終的に不良債権のしわ寄せは郵便貯金ではなく、年金積立金に行く可能性もある。つまり、年金積立金を利用した年金給付をしないという選択もできるということである。実際に、年金積立金を利用した年金給付の計画は今のところ発表されていない<sup>3</sup>。

ここで、資金運用部が地方公共団体に貸し付けている額の大きさを考えると、もし不健全な地方公共団体が事実上債務不履行（独自の税収で返済できない状態）になれば、どの程度の影響が年金積立金に及ぶかを考えてみよう。まず、1999年度末において、旧大蔵省資金運用部資金の全残高（国債へ流れる部分を含む）は約438兆円あり、このうち年金積立金は約144兆円（約32.9%）を資金運用部に預託している。資金運用部は地方公共団体に約66.5兆円貸し出されている。資金運用部資金残高に対する地方公共団体への貸出の比率は、約15.2%（66.5兆円÷438兆円）に当たる。仮に、この半分が不良債権化すると、約33.3兆円の貸出が焦げ付くことになる。この不良債権を処理するために、資金運用部に資金供給している年金積立金にも、預託している比率（約32.9%）に応じて負担してもらうことになれば、約11.0兆円（33.3兆円×0.329）の年金積立金が失われることになる。これは、約7.6%（11.0兆円÷144兆円）年金積立金からの年金給付がカットされることを意味する。これはあくまでも仮の話だが、地方公共団体への貸付が不良債権化したときの、年金積立金への影響の大きさをうかがい知ることができる。したがって、年金積立金の健全性を見るうえで、特殊法人の分析・格付け・評価に加えて、地方公共団体の財政状況も分析・評価しておくことが重要である<sup>4</sup>。

---

<sup>3</sup> この点については、森「年金積立金の過去と未来-年金積立金の意味と将来シミュレーション」日医総研ワーキングペーパー，No.49，平成13年7月を参照。

<sup>4</sup> 特殊法人の格付については、土居・畑仲・森『特殊法人(年金運用先)の財務的研究～どこに行った年金資金～』日医総研報告書，第27号，平成13年5月を参照。

## **3 . 地方公共団体の財政分析概説**

### **3 - 1 . 地方財政の仕組み**

ここで、本論文で必要な範囲で、簡単に地方財政の仕組みを説明しよう<sup>5</sup>。地方公共団体の主な歳入として地方税、地方交付税、国庫支出金、地方債があり、これらが歳入の大半を占めている。

地方交付税は、国税の一定割合と借入金を財源として、総務省が定めた算定方法で用途を特定せずに国から地方公共団体に交付するものである。各地方公共団体ごとに、今年度の税収の見込み額（基準財政収入額）と支出の見込み額（基準財政需要額）を統一した基準で総務省が算定する。そして、基準財政需要額の方が基準財政収入額よりも多い地方公共団体のみ、その差額に比例して交付税が交付される。東京都など基準財政収入額の方が多い地方公共団体には交付されない。

国庫支出金は、地方公共団体が分担した国の業務や国が奨励する施策などに対して、国が地方公共団体に用途を特定して配分する補助金等である。この用途について、地方公共団体に裁量の余地はほとんどない。

地方債は、用途を特定した地方公共団体の借金だが、原則的に地方公共団体は自由に発行できない。地方債を起債する際に、地方公共団体は総務大臣または都道府県知事の許可を受けなければならないという制度（起債許可制度）がある。この制度は単に許可するだけのものではない。許可と同時に地方債の引受け手（貸し手）までもセットで予め総務省が決定することになっている。地方債の引受け手として、発行総額の6割が郵便貯金や年金積立金などの財政投融资資金、3割が民間金融機関、そして残りが市場における公募などを予定している。許可を下す前に国の予算編成と同時進行で、総務省が関係省庁との調整を済ませて、

---

<sup>5</sup> 詳細については、井堀・土居『財政読本（第6版）』東洋経済新報社、2001年、第8章。や、土居「地方財政の将来」日本経済新聞朝刊『やさしい経済学』2001年3月5日～13日。を参照。

これを決めてしまう。したがって、総務省が起債許可を事実上統制している。

そもそも、地方債の利払いや償還は、将来の各地方公共団体の地域の税収で行うべきである。地方債の利払償還のための資金を調達できない見通しならば、現時点での起債、ひいては当該事業を中止するという財政規律を働かせるべきである。しかし、現行の地方財政制度は、その財政規律がほとんど働かない仕組みとなっている。それは、次のような仕組みである。

地方交付税の交付に際しては、基準財政需要額の中に元利償還費（公債費）が算入されることになっている。したがって、過疎の町村などそもそも税収が少ない地方公共団体では基準財政収入額が少ないので、基準財政需要額の中に元利償還費をカウントしてもらえると、その分だけ地方交付税が多く手に入ることになる。この仕組みは、結果的に地方債の元利償還費の財源までも国税である地方交付税で手当てしてもらうことを可能としている。つまり、税収が少なく将来自力で償還できない状況下で該当する事業の支出を地方債で調達すれば、その行政サービスの便益を享受するにもかかわらず、償還費は将来の各地方公共団体の税収ではなく、都市部で多く徴税される将来の国税（地方交付税）で手当てしてもらえることになる。しかも、算入対象となる地方債収入を用いる事業を優先的に実施すれば、基準財政需要額は増加するから、受け取る交付税額が増加することになる。だから、そうした税収が少ない地方公共団体では、公債費について自地域で租税負担をほとんど負わずに起債できるため、敢えて地方債を発行して事業を実施しようとする。こうして、財政規律が働かず、必要以上に将来あるいは他地域の負担に転嫁するインセンティブが生じているわけである。

さらに、現行の起債許可制度の下では、前述のように、地方公共団体にとって、地方債は総務省の許可さえ下りれば、その時点で発行が許可された地方債の引受け手（貸し手）は既に決まっている。だから、地方債の消化について、地方公共団体は貸し手を探す努力をする必要がほとんどない状態になっている。地方公共団体が起債の際に直面している状況は、民間企業が市場で社債を発行するために情報公開や経営健全化に躍起になるのとは異なり、借入れに伴う規律の動機付けが大きく失われた状況になっている。結局、現行制度では、地方

公共団体が起債のために財政運営を健全化・透明化するインセンティブはほとんどなく、起債が「借り手」という意識を生まない制度になっている。

特に、年金積立金などを元手とした財政投融资資金は、旧自治省の裁量で、税収が多い都市部の地方公共団体よりも税収が少ない地方部の地方公共団体により多く配分されていることが明らかにされている<sup>6</sup>。このことは、年金積立金が最終的には、税収が少ないため独自の地方税収で元利返済することが困難な地方公共団体により多く貸し付けられている、という可能性を示唆している。したがって、年金積立金の運用の健全性を検証することがいかに重要であるかが分かる。

### 3 - 2 . 分析方法の概説

本論文の中心は、債務の返済能力の観点から新たな分析評価指標を創り出すことによって、旧大蔵省資金運用部を通じて年金積立金を借りている地方公共団体の財政状況を、分析・評価することである。ここで、その方法を概説しておこう。

はじめに、地方公共団体の財政データについて、簡単に触れておく。本来、貸出先の財務状況を分析するには、財務諸表（貸借対照表、損益計算書、キャッシュフロー計算書等）が必要である。しかし、地方財政の会計基準は、基本的に現金主義、単式簿記的なものであり、しかもストックに関するデータ（貸借対照表）が近年まで全く整えられてこなかった。最近になってようやく一部の地方公共団体で貸借対照表を作成し始めたところであり、その公表も統一的に行われていない。そのため、今回の地方公共団体の財政状況を分析するに当たっては、基本的に現在利用可能な各地方公共団体の決算統計（歳入歳出のフローと地方債残高、積立金残高等のストック）のみを用いた。

---

<sup>6</sup> 土居「地方債の起債許可制度に関する実証分析」『社会科学研究』第52巻第4号、27-51頁.の分析に基づく。

本論文では、地方公共団体の財政状況を分析・評価するために、本論文独自の3つの指標を創出した。1つ目は、インタレスト・カバレッジ・レシオ(地方交付税を除く)である。地方交付税に依存せず独自の収入で利払いができていのかどうかを見る。2つ目は、元利返済余力である。債務残高を10年間で返済するために、単年度に必要な元利償還費の大きさに対して、元利償還に充てることができる財源がどれくらいあるかを見る。3つ目は、債務完済年数である。元金償還に充てることができる財源によって、債務残高を何年で完済できるのを見る。大きく意味を捉えると、1つ目のインタレスト・カバレッジ・レシオ(地方交付税を除く)は、キャッシュフロー面から見て、地方公共団体が短期的に決済不能に陥らないかどうかを評価するものである。2つ目の元利返済余力と3つ目の債務完済年数は、フローとストックのバランスから見て、地方公共団体が長期的に今負っている債務を返済するだけの余力が今の財政状況においてあるかどうかを評価するものとなっている。

ここで注意したいのは、地方債の元利償還は独自の税収で財源を賄うべきであって、地方交付税に頼って元利償還をすべきではないという視点で評価することである。現在、税収は少ないが地方交付税を多く受け取っているために、滞りなく債務の元利償還ができてい地方公共団体がある。しかし、そのような地方公共団体は、実質的には自力で元利償還しているのではなく、国に元利償還を肩代わりしてもらっていることになる。したがって、そのような地方公共団体は「不健全である」と評価する。この評価の背景には、現在、国と地方の財政状況は悪化しており、今後も地方交付税に依存して地方債の元利償還を行っていくことは許されない状況にあるということがある。

実際には、前に述べた起債許可制度の運用のように、起債の段階で既に将来の元利償還費について交付税措置(基準財政需要額に元利償還費を算入する措置)を約束しているため、あたかも地方公共団体が国に元利償還を押し付けることを是認する財政制度となっている。しかし、本論文では、実際の財政運営で地方交付税を財源に滞りなく元利償還を行っていたとしても、元利償還を地方交付税に依存する財政状態は不健全であると評価する立場を取る。

## 4 . インタレスト・カバレッジ・レシオ(地方交付税を除く)

### 4 - 1 . 分析・評価の方法

インタレスト・カバレッジ・レシオ(地方交付税を除く)は、地方交付税に頼らなくても利払いが独自の収入でできているかどうかを見る指標である。民間の格付け機関<sup>7</sup>でもインタレスト・カバレッジ・レシオが計算されているが、地方交付税を含んだものになっているので、注意が必要である。ここでは、地方交付税を除いている(地方交付税に頼らなくても)という点が重要である。地方交付税を除く理由は、第3節で述べたように、地方交付税に元金償還費や利払費を意図的に補填する性格があるからである。国からの利子補給を使うとしても、利払いが滞りなくできれば問題はないという見方がある。しかし、地方交付税制度等の改革・変更によって今後地方交付税が従来通りに得られなくなる可能性を考慮すれば、地方交付税に頼らなければ利払いができない地方公共団体は「不健全」と断定しなければならない。インタレスト・カバレッジ・レシオ(地方交付税を除く)の定義は、次式の通りである。

$$(\text{経常収支} + \text{利払費} - \text{地方交付税}) \div \text{利払費}$$

インタレスト・カバレッジ・レシオ(地方交付税を除く)の値が「1(倍)」を超えていれば、独自の経常的な収入(地方交付税を除く税収を中心とした経常一般財源)で利払費を十分に払える地方公共団体であることを意味する。その値がちょうど「1」であれば、地方交付税を除く独自の経常収入でちょうど利払費をまかなえる状態の地方公共団体を示す。そして、その値が「1」を下回れば、地方交付税を除く独自の経常収入では利払いができない地方公共団体を意味する。この値が低ければ低いほど、地方交付税を除く独自の経常収入によって利払いができない程度が大きく、財政状況が悪い地方公共団体ということになる。(図表 4-1-1 を参照)

インタレスト・カバレッジ・レシオ(地方交付税を除く)は、1以上であることが望ましい。

<sup>7</sup> 例えば、日本格付投資情報センター(R&I)などがある。乾・磯道『地方自治体は大丈夫か』日本経済新聞社、2000年。を参照。

【図表 4-1-1】 インタレスト・カバレッジ・レシオ(地方交付税を除く)

| インタレスト・カバレッジ・レシオ(地方交付税を除く) | 1より大きい                     | ちょうど1                         | 1より小さい                    |
|----------------------------|----------------------------|-------------------------------|---------------------------|
| 財政状態                       | 地方交付税を除く独自の経常収入で利払費を十分に払える | 地方交付税を除く独自の経常収入でちょうど利払費をまかなえる | 地方交付税を除く独自の経常収入では利払いができない |

なお、地方財政における経常収支は、

$$\text{経常収支} = \text{経常一般財源} - \text{経常的経費に充当された一般財源等}$$

と定義できる。ここで、「経常的経費に充当された一般財源等」は一般財源等が充当された経常的経費として解釈されたい。また、インタレスト・カバレッジ・レシオ(地方交付税を除く)の実際の計算は、上述の定義式を展開して、次の計算式を用いている。

$$= 1 + \left\{ \frac{(\text{経常一般財源} - \text{経常的経費に充当された一般財源等} - \text{地方交付税})}{(\text{公債費} - \text{公債費うち地方債元利償還費うち元金})} \right\}$$

$$\text{利払費} = \text{公債費} - \text{公債費うち地方債元利償還費うち元金}$$

$$(\text{公債費うち地方債元利償還費うち利子} + \text{公債費うち一時借入金利子})$$

## 4 - 2 . 分析・評価の結果

この節では、都道府県・市町村の決算のデータからインタレスト・カバレッジ・レシオ(地方交付税を除く)の分析結果を順に見ていく。インタレスト・カバレッジ・レシオ(地方交付税を除く)の評価基準は、1(倍)以上ならば健全であり、1未満ならば不健全であるということである。これに基づき、地方公共団体の分布を2以上、1~2未満、0.5~1未満、0~0.5未満、マイナスの5つのカテゴリーで集計した。

【図表 4-2-1】 都道府県のインタレスト・カバレッジ・レシオ(地方交付税を除く)

|          | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|----------|------|------|------|------|------|
| 2以上      | 0    | 1    | 0    | 0    | 0    |
| 1以上2未満   | 1    | 0    | 2    | 1    | 0    |
| 0.5以上1未満 | 1    | 2    | 0    | 0    | 1    |
| 0以上0.5未満 | 1    | 1    | 1    | 1    | 0    |
| マイナス     | 44   | 43   | 44   | 45   | 46   |
| 計        | 47   | 47   | 47   | 47   | 47   |

【図表 4-2-2】 マイナス値を取らなかった都道府県一覧

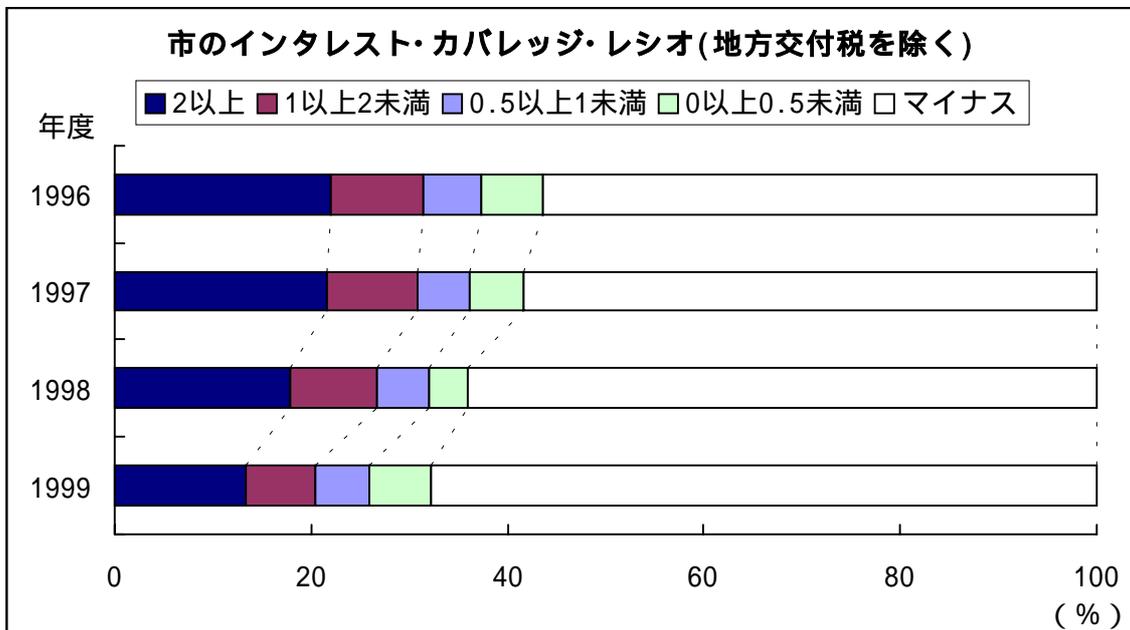
|          | 1995 | 1996  | 1997  | 1998 | 1999 |
|----------|------|-------|-------|------|------|
| 2以上      |      | 東京    |       |      |      |
| 1以上2未満   | 東京   |       | 東京、愛知 | 東京   |      |
| 0.5以上1未満 | 静岡   | 静岡、愛知 |       |      | 東京   |
| 0以上0.5未満 | 愛知   | 大阪    | 静岡    | 愛知   |      |

図表 4-2-1 と図表 4-2-2 は、都道府県のインタレスト・カバレッジ・レシオ(地方交付税を除く)の分析結果を示している。健全な水準の1以上の都道府県は、1995年度～1998年度の東京都、1997年度の愛知県だけで、1999年度にはこの指標が1を超えた都道府県はなかった。しかも、図表 4-2-2 に記載されていない大半の道府県は、この指標がマイナスとなっている。この指標がマイナスであるということは、利払費を除く一般財源が充当された経常的経費が、地方交付税を除く経常一般財源よりも多い状態である。また、地方交付税を控除しないで計算したインタレスト・カバレッジ・レシオ(= (経常収支+利払費) ÷ 利払費)で見ると、東京都、神奈川県、愛知県、大阪府以外では毎年度1を超えている。これらから、近年、先に挙げた都市部の4都府県で財政状況の悪化が深刻化したが、これは地方交付税をあまりもらっていないために、インタレスト・カバレッジ・レシオで見て利払費の財源確保に苦しんでいた状況にあったことが分かる。これに対して、地方部の道府県では、いかに地方交付税に依存して利払いをしているかが分かる。実際の財政運営上は地方交付税を受け取っているため、利払費の財源確保にさほど困らない。しかし、利払費の財源確保にさほど困らないのは、地方交付税に依存しているからであって財政状況が健全だからではない。

【図表 4-2-3】 市のインタレスト・カバレッジ・レシオ(地方交付税を除く)

|          | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|----------|------|------|------|------|
| 2以上      | 152  | 150  | 124  | 93   |
| 1以上2未満   | 65   | 64   | 61   | 49   |
| 0.5以上1未満 | 41   | 37   | 37   | 38   |
| 0以上0.5未満 | 43   | 37   | 27   | 43   |
| マイナス     | 390  | 405  | 444  | 471  |
| 計        | 691  | 693  | 693  | 694  |

【図表 4-2-4】 市のインタレスト・カバレッジ・レシオ(地方交付税を除く)の構成比率

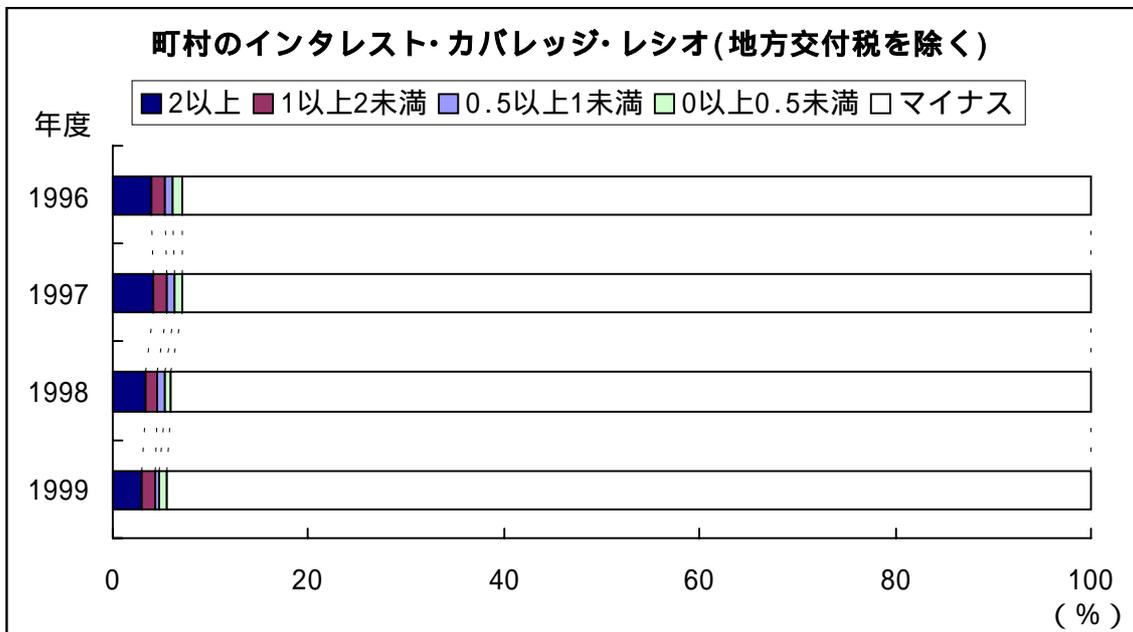


図表 4-2-3 と図表 4-2-4 は、市のインタレスト・カバレッジ・レシオ(地方交付税を除く)の分析結果を示している。健全な水準の1以上の市は1996年度の217(3割強)から1999年度の142(2割強)へと減少傾向にある。1未満の不健全な市の比率は年々増加傾向にあり、1999年度では8割弱の水準に達している。また、過半数の市では、この指標がマイナスとなっている。市の状況は、都道府県に比べれば健全なところの比率は多いものの、全体として悪化傾向にあるのは同じである。

【図表 4-2-5】 町村のインタレスト・カバレッジ・レシオ(地方交付税を除く)

|          | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  |
|----------|-------|-------|-------|-------|
| 2以上      | 100   | 106   | 88    | 75    |
| 1以上2未満   | 35    | 35    | 28    | 34    |
| 0.5以上1未満 | 22    | 19    | 18    | 11    |
| 0以上0.5未満 | 27    | 22    | 20    | 20    |
| マイナス     | 2,380 | 2,380 | 2,408 | 2,418 |
| 計        | 2,564 | 2,562 | 2,562 | 2,558 |

【図表 4-2-6】 町村のインタレスト・カバレッジ・レシオ(地方交付税を除く)の構成比率



図表 4-2-5 と図表 4-2-6 は、町村のインタレスト・カバレッジ・レシオ(地方交付税を除く)の分析結果を示している。健全な水準である1以上の町村は全体の4～5%に過ぎない。ほとんどの町村では、この指標がマイナスとなっている。

【図表 4-2-7】 不健全な地方公共団体の債務残高（1999 年度）

|      | 地方債残高 + 債務負担行為額<br>- 積立金残高 - 実質収支 |
|------|-----------------------------------|
| 都道府県 | 68,239,577                        |
| 市    | 29,442,991                        |
| 町村   | 10,307,402                        |
| 合計   | 107,989,970                       |

本論文は、地方公共団体を年金積立金の運用先として評価することであるので、インタレスト・カバレッジ・レシオ（地方交付税を除く）に対応して、不健全な状況にある資金がどれくらいあるのかを検討したい。不健全な地方公共団体について「地方債残高 + 債務負担行為額 - 積立金残高 - 実質収支」を集計する<sup>8</sup>。すなわち、積立金残高と実質収支の黒字は償還費に充てることができるため、それらを控除した債務残高の大きさを見る。図表 4-2-7 は 1999 年度のデータを用いた集計結果を示している。インタレスト・カバレッジ・レシオ（地方交付税を除く）が 1 未満となった都道府県・市町村について合計すると、「地方債残高 + 債務負担行為額 - 積立金残高 - 実質収支」は約 107 兆 9,900 億円になる。このことから、今の時点でこの不良債権化している地方公共団体の債務を全て清算するとし、地方公共団体が所有する資産の売却収入が使えなければ<sup>9</sup>、約 108 兆円の資金が返済不能になる。

ところで、地方公共団体合計の「地方債残高 + 債務負担行為額 - 積立金残高 - 実質収支」は、約 120 兆 3,229 億円あり、この約 108 兆円の不健全な資金は全体の約 89.8%に当たる。この比率で概算すると、旧大蔵省資金運用部から地方公共団体へ流れている約 66.5 兆円のうち、約 59.7 兆円が不健全な資金になっている。さらに、約 438 兆円の旧大蔵省資金運用部資金のうち、年金積立金は約 144 兆円（32.9%）である。この不健全な地方公共団体への貸出の清算を行って、この比率（32.9%）で負担を求められるとすると、約 19.6 兆円（ $59.7 \times 0.329$ ）の年金積立金が不良債権化していることになる。

<sup>8</sup> これは要返済債務残高である。要返済債務残高については、5-1 節で詳述する。

<sup>9</sup> 地方公共団体の債務を清算できたとしても、地方自治の遂行上、地方公共団体を解散することはできない。そのため、地方公共団体が所有する行政施設等は、資産であっても実質的には売却できない。したがって、資産の売却収入は債務の清算に使えない可能性が高いということになる。

## 5 . 元利返済余力

### 5 - 1 . 分析方法

元利返済余力とは、要債務返済額（以後、「単年度要公債費」と呼ぼう）に対して、債務返済に充当可能な財源がどれくらいあるかを示す指標である。当該年度末現在で地方公共団体が抱えている要返済債務残高を、ある年数（ここでは 10 年間）で完済するために必要な単年度の公債費の大きさを計算する（単年度要公債費）。単年度要公債費を、当該年度の債務返済に充てることができる財源の大きさと比較して、どの程度の返済能力があるかを見る。

$$\text{元利返済余力(\%)} = \text{当該年度の元利返済に充当可能な財源} \div \text{単年度要公債費}$$

まず、要返済債務残高の中身について説明する。地方公共団体には、今後返済しなければならない地方債残高がある。それだけではなく、今年度末時点では地方債の形で債務を負わないが、次年度以降に支払が発生する契約を今年度に結ぶことがある。この行為を「債務負担行為」と呼び、今後財源を調達しなければならない債務となる。したがって、地方債残高と債務負担行為額が地方公共団体の負った債務となる。また、地方公共団体は今後の財政運営のために、財源に余裕がある年度に資金を積み立てておく基金（積立金）を設けることができる。この積立金は、すぐに支払う必要はないが、今後支払う必要が出たときには取り崩して使うことができるものであり、資産と見なすことができる。また、今年度の歳入歳出において、最終的な現金の収支尻（「実質収支」と呼ぶ）が黒字の場合、この黒字額も今後支払いが必要な場合の財源として使うことができる（赤字の場合は、逆にその額だけ追加的に債務を負うことになる）。したがって、以上から地方公共団体が年度末現在で抱える要返済債務残高は以下のようなになる。

$$\text{要返済債務残高} = \text{地方債残高} + \text{債務負担行為額} - \text{積立金残高} - \text{実質収支}$$

尚、要返済債務残高がゼロ以下になる場合には、元利返済余力を計算しない。この要返済債務残高をある年数で完済するために必要な単年度の公債費の大きさを「単年度要公債費」とする。単年度要公債費の計算方法は補論 A で詳述しているので、そちらを参照してほしい。

償還年数については、10年に設定するケースを考える。財投改革に伴い発行される財投債はほとんど10年債で、これを元手に地方債を引き受ける（つまり地方公共団体に貸す）。そのため、財政融資資金のALM（資産負債管理）の観点から言えば、財政融資資金から10年で資金を貸し出したのであるから、10年以内に資金を返済してもらうのが望ましいということになる。したがって、償還年数を10年に設定して議論するのが妥当である。ただし、実際には地方公共団体に対する10年満期での貸出は少なく、最大30年満期の貸出となっている。そのため、参考として、償還年数を30年に設定するケースについても計算するが、本論文の主軸ではないため、補論Cで示す。

次に元利返済に充当可能な財源を定義しておく。地方公共団体の財政運営では、用途が特定されている国からの補助金などの特定財源は、地方公共団体の裁量で債務返済に充てることはできない。また、用途を特定していない一般財源のうち、人件費や扶助費などの経常的経費に用いるものは、削減して債務返済の財源に容易に充てることはできない。したがって、債務返済のための財源が不足するときに、地方公共団体の裁量で債務返済に充てることのできる財源としては、そもそも元利償還費として充てることとされている財源と、経常的経費ではない臨時的経費に充てる予定の一般財源の2つということになる。臨時的経費には、普通建設事業費などの投資的経費が該当するが、これらは経常的経費に比べて相対的に削減が容易な経費である（建設計画があるような場合は、必ずしも削減は容易でない）。そのため、臨時的経費に充当される一般財源は、いざというときには債務返済のための財源として使用できると考えることができる。ある程度裁量的に支出を決めることができる臨時的経費のうち、特定財源（国からの補助金等）が充当される部分は、地方公共団体の裁量で債務削減に充当できないので、その部分は含めない。以上より、「債務返済に充当可能な財源」は次式のようになる。（表による整理は図表5-1-1を参照）

元利返済に充当可能な財源 =

公債費（に充当した地方交付税を除く歳入）+ 臨時的経費に充当した税金等<sup>10</sup>

<sup>10</sup> 公表されている統計では、臨時的経費に充当される一般財源 = 投資的経費に充当される一般財源となっている。市町村データでは、投資的経費に充当される一般財源という項目名になっている。

【図表 5-1-1】 元利返済に充当可能な財源

|      |       | 経常的経費<br>(公債費除く) | 公債費 |       | 臨時的経費 |
|------|-------|------------------|-----|-------|-------|
|      |       |                  | 利払費 | 元金償還費 |       |
| 一般財源 | 地方交付税 | ×                | ×   | ×     | ×     |
|      | 税収等   | ×                |     |       |       |
| 特定財源 |       | ×                |     |       | ×     |

：元利返済に充当可能な財源

ここで、注意してほしい点がある。上の式の「元利返済に充当可能な財源」には、地方交付税による部分を含めていないということである。現行制度下では地方交付税が厳然と存在する。しかし、債務の元利償還のための財源を独自の税収だけではまかなえない地方公共団体は、本来負担すべき元利償還費の一部を国税（地方交付税）に付け回していることになる。したがって、ここでも、地方交付税に頼るということは元利償還の負担を国に転嫁しているという意味で不健全であるという立場を取る。もちろん、実際には、3-1 節で述べた起債許可制度の運用のように、起債の段階で既に将来の元利償還費について交付税措置（基準財政需要額に元利償還費を算入する措置）を約束しており、あたかも地方交付税を元利償還費に充当することを是認する財政制度となっている。しかし、本論文では、実際の財政運営で地方交付税を財源に滞りなく元利償還を行っていたとしても、元利償還を地方交付税に依存する財政状態を不健全であると評価する。したがって、実際の財政運営で地方交付税を元利返済に充当できるとしても、ここでは地方交付税部分を「元利返済に充当可能な財源」と見なさない。

最後に、元利返済余力指標の見方を説明する。単年度要公債費に対して、どれだけの元利返済に充当可能な財源を持つかという指標であるので、元利返済余力の数値は少なくとも100%以上でなければならない。100%を下回っている場合、単年度要公債費よりも小さい財源しか持たないということになり、不健全な財政状況にあると言える。

元利返済余力は100%以上であることが望ましい。100%未満は不健全な財政状況。

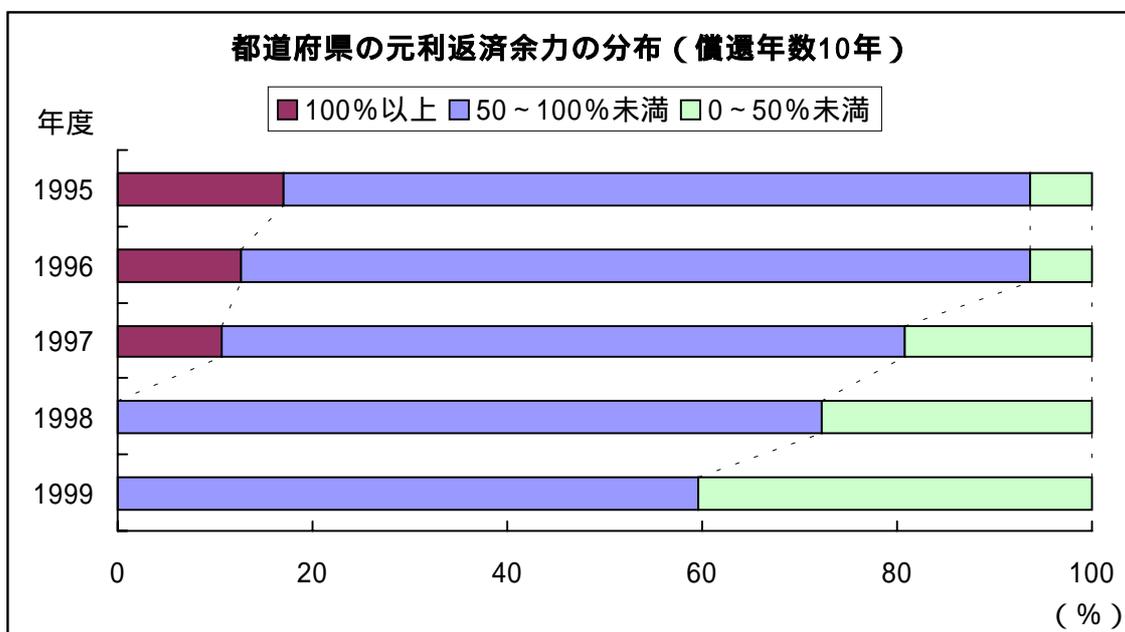
## 5 - 2 . 分析結果

この節では、都道府県・市町村の実際のデータによる元利返済余力の分析結果を順に見ていく。元利返済余力の評価基準は、100%以上ならば健全であり、100%未満ならば不健全であるということである。そのため、100%以上、50～100%未満、0～50%未満の3つのカテゴリーで集計した。

【図表 5-2-1】 都道府県の元利返済余力（償還年数 10 年）

|           | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|-----------|------|------|------|------|------|
| 100%以上    | 8    | 6    | 5    | 0    | 0    |
| 50～100%未満 | 36   | 38   | 33   | 34   | 28   |
| 0～50%未満   | 3    | 3    | 9    | 13   | 19   |
| 合計        | 47   | 47   | 47   | 47   | 47   |

【図表 5-2-2】 都道府県の元利返済余力の構成比率（償還年数 10 年）



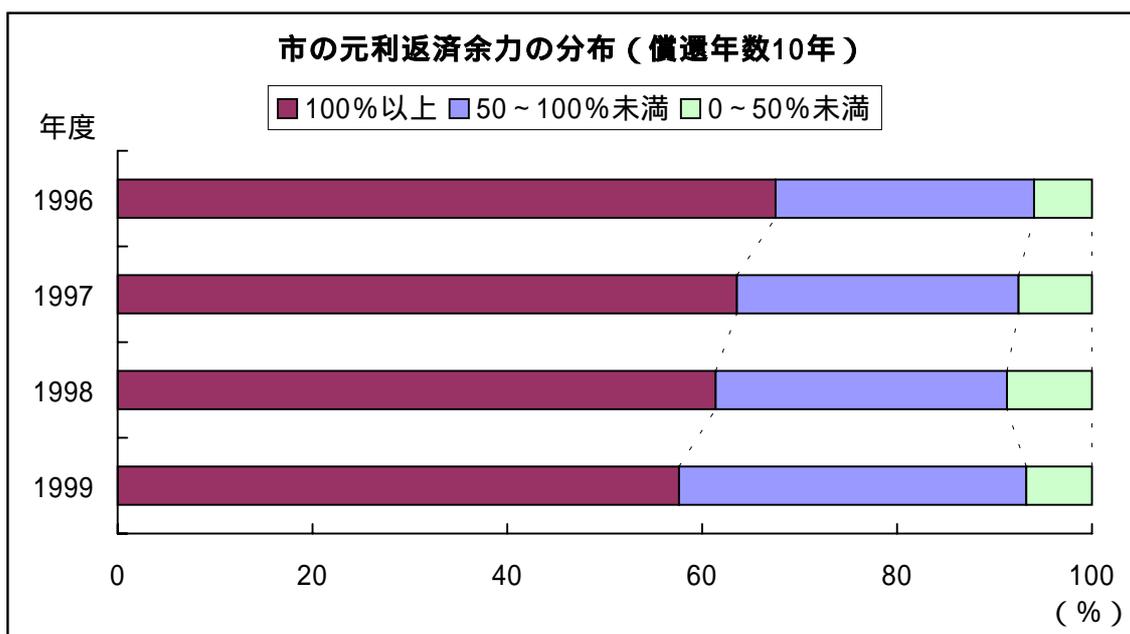
まず、償還年数が 10 年の場合の元利返済余力を見ていこう。図表 5-2-1 と図表 5-2-2 は、都道府県の元利返済余力の分析結果を示している。健全な水準の 100%以上の都道府県は、

1995 年度～1997 年度では 5～8 と少数であり、1998 年度と 1999 年度ではゼロとなっている。一番多いのは、50～100%未満である。また、0～50%未満の範囲にある都道府県の数が増加していることが分かり、全体として悪化傾向にあることがはっきりと分かる。

【図表 5-2-3】 市の元利返済余力（償還年数 10 年）

|           | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|-----------|------|------|------|------|
| 100%以上    | 465  | 439  | 424  | 398  |
| 50～100%未満 | 183  | 200  | 207  | 246  |
| 0～50%未満   | 41   | 52   | 60   | 47   |
| 合計        | 689  | 691  | 691  | 691  |

【図表 5-2-4】 市の元利返済余力の構成比率（償還年数 10 年）

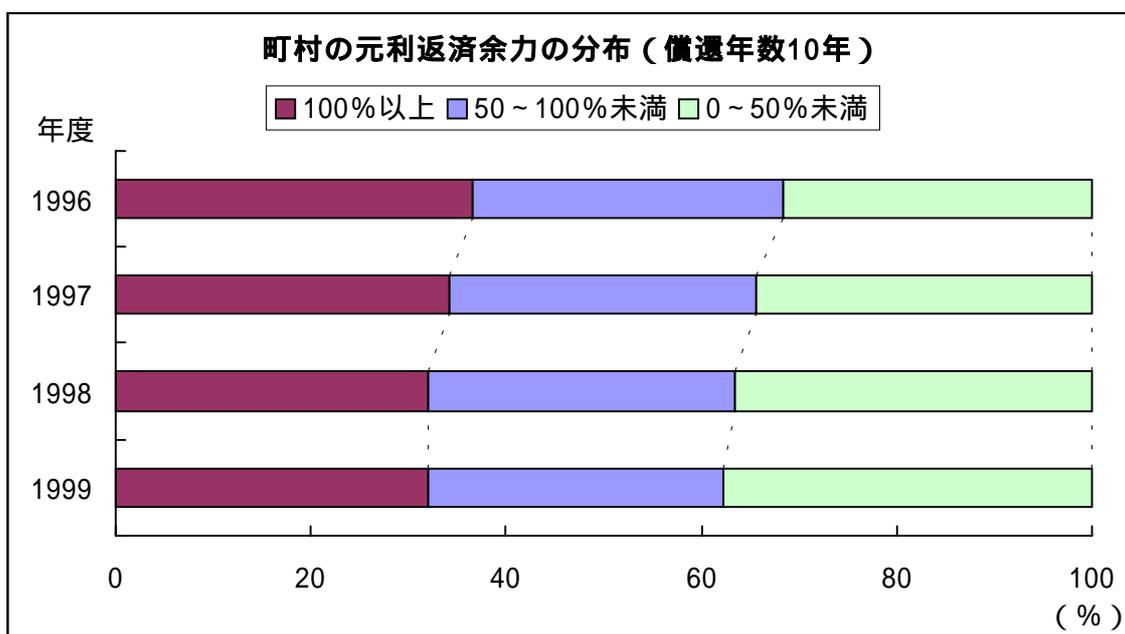


図表 5-2-3 と図表 5-2-4 は、市の元利返済余力の分析結果を示している。健全な水準の 100%以上の市が過半数を占めているが、その比率は年々減少傾向にあることが分かる。100%未満の不健全な市の比率は年々増加傾向にあり、1999 年度では 4 割強の水準となっている。全体としては、都道府県の傾向と同様に、年々悪化傾向にあることがはっきりと分かる。

【図表 5-2-5】 町村の元利返済余力（償還年数 10 年）

|           | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  |
|-----------|-------|-------|-------|-------|
| 100%以上    | 893   | 839   | 784   | 787   |
| 50～100%未満 | 778   | 768   | 773   | 740   |
| 0～50%未満   | 775   | 844   | 898   | 926   |
| 合計        | 2,446 | 2,451 | 2,455 | 2,453 |

【図表 5-2-6】 町村の元利返済余力の構成比率（償還年数 10 年）



図表 5-2-5 と図表 5-2-6 は、町村の元利返済余力の分析結果を示している。健全な水準である 100%以上の町村の数は 3 割強しかないうえ、その比率は年々減少傾向にある。最も多い層は 0～50%未満である。そして、この層は年々増加傾向にある。全体としては、やはり都道府県や市と同様に、年々悪化傾向にある。したがって、都道府県・市町村ともに悪化傾向を辿っていることになる。

【図表 5-2-7】 不健全な地方公共団体の債務残高の大きさ（償還年数 10 年、1999 年度）

単位：100万円

|        | 地方債残高 + 債務負担行為額 - 積立<br>金残高 - 実質収支 |            |
|--------|------------------------------------|------------|
| 債務返済余力 | 50～100%未満                          | 0～50%未満    |
| 都道府県   | 43,924,079                         | 24,315,499 |
| 市      | 22,057,310                         | 1,204,568  |
| 町村     | 3,511,099                          | 4,793,716  |
| 小計     | 69,492,487                         | 30,313,782 |
| 合計     | 99,806,269                         |            |

本論文は、地方公共団体を年金積立金の運用先として評価することであるので、元利返済余力指標に対応して、不健全な資金がどれくらいあるのかを検討しておこう。4-2 節と同様に、不健全な地方公共団体について「地方債残高 + 債務負担行為額 - 積立金残高 - 実質収支」（要返済債務残高）を集計する。すなわち、積立金残高と実質収支の黒字は償還費に充てることができるため、それらを控除した債務残高の大きさを見る。図表 5-2-7 は集計結果を示している。元利返済余力が 100%未満の不健全な都道府県・市町村を合計すると、「地方債残高 + 債務負担行為額 - 積立金残高 - 実質収支」は約 99 兆 8,063 億円になる。このことから、今の時点でこの不健全な地方公共団体の債務を全て清算するとし、地方公共団体が所有する資産の売却収入が使えなければ、約 100 兆円の資金が返済不能になる。

ところで、地方公共団体合計の「地方債残高 + 債務負担行為額 - 積立金残高 - 実質収支」は、約 120 兆 3,229 億円あり、この約 100 兆円の不健全な資金は全体の約 82.9%に当たる。この比率で概算すると、旧大蔵省資金運用部から地方公共団体へ流れている約 66.5 兆円のうち、約 55.2 兆円が不健全な資金になっている。さらに、約 438 兆円の旧大蔵省資金運用部資金のうち、年金積立金は 144 兆円（32.9%）である。この不健全な地方公共団体への貸出の清算を行って、この比率（32.9%）で負担を求められるとすると、約 18.1 兆円（約  $55.2 \times 0.329$ ）の年金積立金が不良債権化していることになる。

## 6 . 債務完済年数

### 6 - 1 . 分析方法

地方公共団体が年度末現在で抱えている要返済債務残高を、当該年度の歳入のうち債務返済に充てることができる財源の大きさを返済していくとすると、どれぐらいの期間が必要となるのかを示す。言い換えると、現在抱えている債務を現在の返済能力で返済していくと、完済するのに何年かかるのかを測るものである。債務完済年数は次式ようになる。

$$\text{債務完済年数(年)} = \text{要返済債務残高} \div \text{債務返済に充当可能な財源(1年度分)}$$

まず、要返済債務残高については、5節の元利返済余力で説明した内容と同じである。

$$\text{要返済債務残高} = \text{地方債残高} + \text{債務負担行為額} - \text{積立金残高} - \text{実質収支}$$

尚、要返済債務残高がゼロ以下になる場合には、債務完済年数を計算しない。

次に、債務返済に充てることができる財源について言及しておきたい。元利返済余力で説明したのと同様に、償還費を地方交付税に依存することは国に償還費をつけ回していることを意味し、不健全な財政状態であると評価する立場に立つ。そのため、ここでも地方交付税部分は「債務返済に充当可能な財源」から除く。したがって、債務返済に充当可能な財源の定義式は次のようになる。ただし、元金償還を完了する年数を計算する指標であるので、公債費（利払費・償還費）ではなく、元金償還費となっている。

$$\text{債務返済に充当可能な財源} =$$

$$\text{元金償還費(に充当した地方交付税を除く歳入)} + \text{臨時的経費に充当される収税等}$$

最後に、債務完済年数の指標の見方を説明する。まず、この指標の値が大きいほど、債務完済に年数がかかるということになり、地方公共団体の財政状態は悪いということになる。また、財政投融资改革に伴って発行される財投債のほとんどは、10年債であることを考慮すると、完済年数の値は10年以下でなければならない。

債務完済年数は10年以下でなければならない

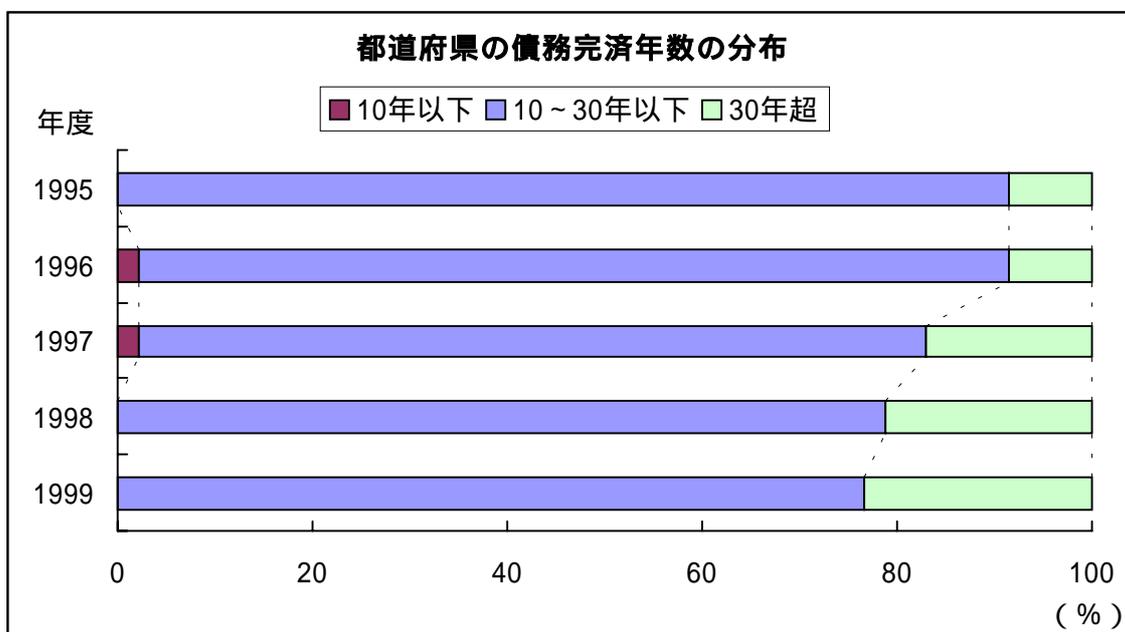
## 6 - 2 . 分析結果

この節では、都道府県・市町村の実際のデータによる債務完済年数の分析結果を見ていく。債務完済年数の評価基準は、10 年以下が健全であるということである。また、既述のように、最大 30 年満期で地方公共団体への貸出が行われているという事実を考え合わせ、10 年以下、10～30 年以下、30 年超の 3 つのカテゴリーで集計した。

【図表 6-2-1】 都道府県の債務完済年数

|          | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|----------|------|------|------|------|------|
| 10年以下    | 0    | 1    | 1    | 0    | 0    |
| 10～30年以下 | 43   | 42   | 38   | 37   | 36   |
| 30年超     | 4    | 4    | 8    | 10   | 11   |
| 合計       | 47   | 47   | 47   | 47   | 47   |

【図表 6-2-2】 都道府県の債務完済年数の構成比率



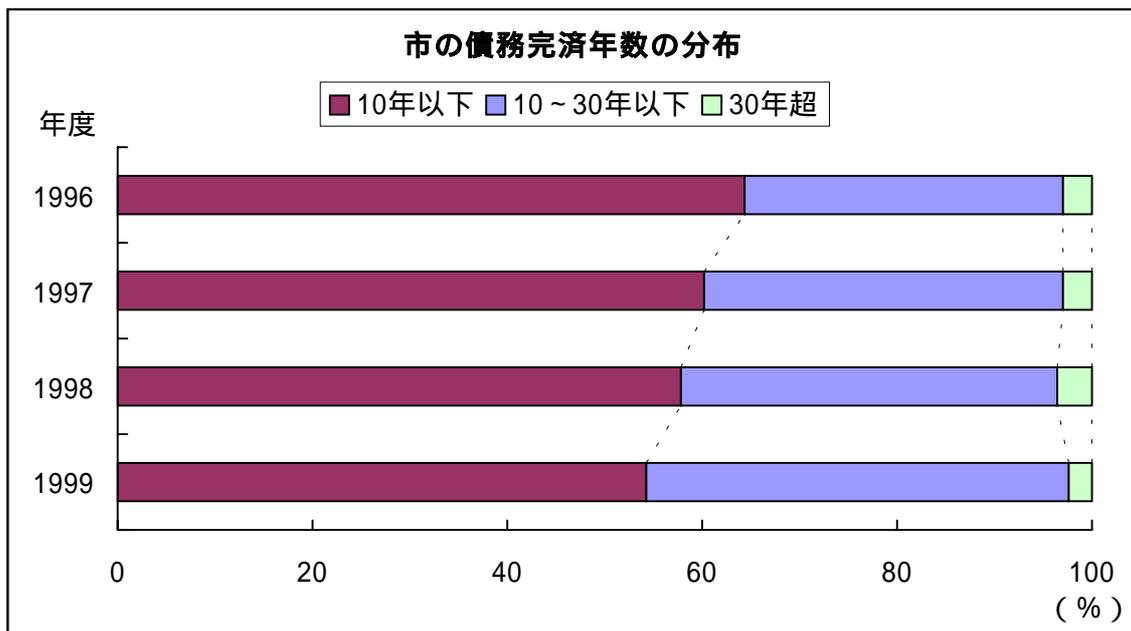
図表 6-2-1 と図表 6-2-2 は、都道府県の債務完済年数の分析結果を示している。債務完済年数が 10 年以下の都道府県は、1996 年度と 1997 年度の 1 都道府県を除いて、皆無である。

大多数は 10～30 年以下のカテゴリーに入っている。しかし、最大 30 年満期で地方公共団体に貸出が行われているにもかかわらず、債務完済年数が 30 年超になっている都道府県が存在する。そして、その数は年々増加しており、1999 年度には 11 都道府県となっている。明らかに悪化傾向にあることが分かる。

【図表 6-2-3】 市の債務完済年数

|          | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|----------|------|------|------|------|
| 10年以下    | 444  | 416  | 400  | 375  |
| 10～30年以下 | 224  | 254  | 267  | 300  |
| 30年超     | 21   | 21   | 24   | 16   |
| 合計       | 689  | 691  | 691  | 691  |

【図表 6-2-4】 市の債務完済年数の構成比率

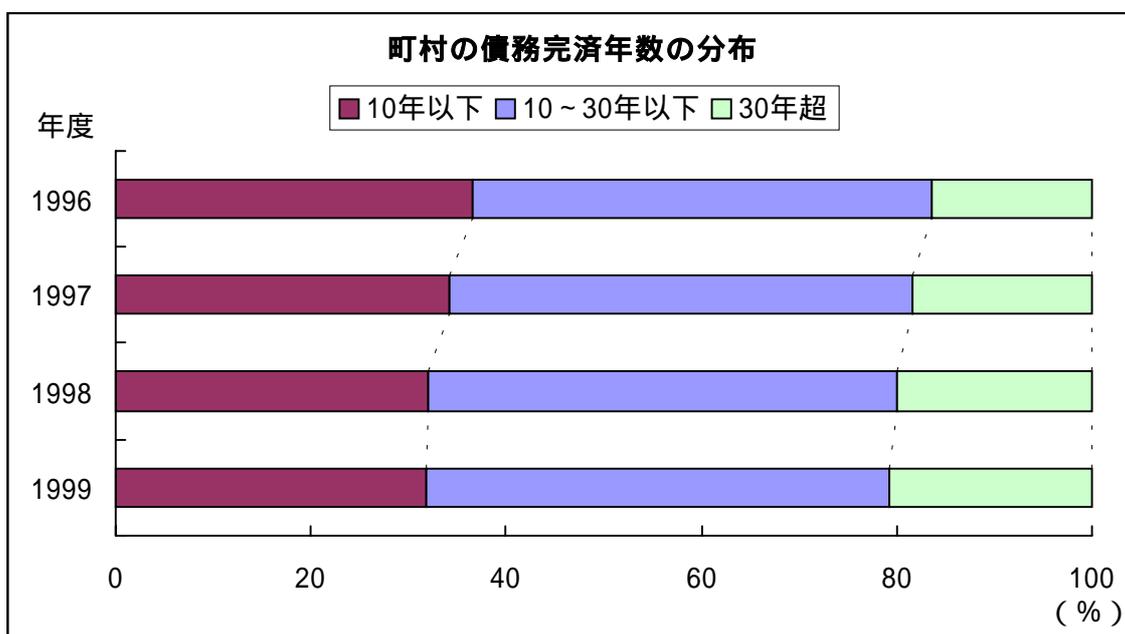


図表 6-2-3 と図表 6-2-4 は、市の債務完済年数の分析結果を示している。健全な水準である 10 年以下の市は 6 割程度しかない。しかも、10～30 年以下の市の数が年々増加しており、明らかな悪化傾向にある。また、最大満期の 30 年を超える水準となっている市が約 20 存在していることに留意しておきたい。

【図表 6-2-5】 町村の債務完済年数

|          | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  |
|----------|-------|-------|-------|-------|
| 10年以下    | 896   | 836   | 788   | 780   |
| 10～30年以下 | 1,148 | 1,166 | 1,175 | 1,163 |
| 30年超     | 402   | 449   | 492   | 510   |
| 合計       | 2,446 | 2,451 | 2,455 | 2,453 |

【図表 6-2-6】 町村の債務完済年数の構成比率



図表 6-2-5 と図表 6-2-6 は、町村の債務完済年数の分析結果を示している。健全な水準の 10 年以下の町村は 3 割程度にすぎず、10 年超の町村が大半を占めている。しかも、10 年以下の健全な町村の数は年々減少しており、明らかな悪化傾向にあることが分かる。さらに、最大満期の 30 年を超える水準にある町村の数が年々増加してきており、1999 年度には 510 となり全体の 2 割強を占めている。結局、都道府県・市町村ともに明確な悪化傾向にあることが分かる。

【図表 6-2-7】 不健全な地方公共団体の債務残高（1999 年度）

単位：100万円

|        | 地方債残高 + 債務負担行為額 - 積立<br>金残高 - 実質収支 |            |
|--------|------------------------------------|------------|
| 債務返済余力 | 10～30年以下                           | 30年超       |
| 都道府県   | 48,428,951                         | 19,810,626 |
| 市      | 23,918,465                         | 407,065    |
| 町村     | 5,700,478                          | 2,667,016  |
| 小計     | 78,047,894                         | 22,884,708 |
| 合計     | 100,932,601                        |            |

ここでも、地方公共団体を年金積立金の運用先として評価するために、債務完済年数に対応して、不健全な状況にある資金がどれくらいあるのかを検討しておこう。4-2 節・5-2 節と同様に、不健全な地方公共団体について「地方債残高 + 債務負担行為額 - 積立金残高 - 実質収支」（要返済債務残高）を集計する。すなわち、積立金残高と実質収支の黒字は償還費に充てることができるため、それらを控除した債務残高の大きさを見る。図表 6-2-7 は集計結果を示している。債務完済年数が 10 年超の不健全な都道府県・市町村を合計すると、「地方債残高 + 債務負担行為額 - 積立金残高 - 実質収支」は約 100 兆 9,326 億円になる。このことから、今の時点でこの不健全な地方公共団体の債務を全て清算するとし、地方公共団体が所有する資産の売却収入が使えなければ、約 101 兆円の資金が返済不能になる。

ところで、地方公共団体合計の「地方債残高 + 債務負担行為額 - 積立金残高 - 実質収支」は、約 120 兆 3,229 億円あり、この約 101 兆円の不健全な資金は全体の約 83.4%に当たる。この比率で概算すると、旧大蔵省資金運用部から地方公共団体へ流れている約 66.5 兆円のうち、約 55.8 兆円が不健全な資金になっている。さらに、約 438 兆円の旧大蔵省資金運用部資金のうち、年金積立金は 144 兆円（32.9%）である。この不健全な地方公共団体への貸出の清算を行って、この比率（32.9%）で負担を求められるとすると、約 18.3 兆円（約  $55.8 \times 0.329$ ）の年金積立金が不良債権化していることになる。

## 7. 3つの指標の全てで不健全な地方公共団体

【図表 7-1】 3つの指標の全てで悪い地方公共団体の債務残高（1999年度）

単位：百万円

|      | 地方債残高 + 債務負担行為額<br>- 積立金残高 - 実質収支 |
|------|-----------------------------------|
| 都道府県 | 68,239,577                        |
| 市    | 21,117,774                        |
| 町村   | 8,254,892                         |
| 合計   | 97,612,243                        |

最後に、これまで見てきた3つの分析評価指標（すなわち、インタレスト・カバレッジ・レシオ(地方交付税を除く)、元利返済余力、債務完済年数)のいずれについても不健全な数値となっている地方公共団体について、「地方債残高 + 債務負担行為額 - 積立金残高 - 実質収支」(要返済債務残高)を集計する。すると、約 97 兆 6,122 億円になる。このことから、今の時点でこの不健全な地方公共団体の債務を全て清算するとし、地方公共団体が所有する資産の売却収入が使えなければ、約 98 兆円の資金が返済不能になる。

前述と同じ論理で、不良債権化している年金積立金の金額を求めよう。地方公共団体合計の「地方債残高 + 債務負担行為額 - 積立金残高 - 実質収支」は、約 120 兆 3,229 億円あり、この約 98 兆円の不健全な資金は全体の約 81.1%に当たる。この比率で概算すると、旧大蔵省資金運用部から地方公共団体へ流れている約 66.5 兆円のうち、約 53.9 兆円が不健全な資金になっている。さらに、約 438 兆円の旧大蔵省資金運用部資金のうち、年金積立金は 144 兆円（32.9%）である。この不健全な地方公共団体への貸出の清算を行って、この比率（32.9%）で負担を求められるとすると、約 17.7 兆円（約  $53.9 \times 0.329$ ）の年金積立金が不良債権化していることになる。この約 17.7 兆円の不良債権化している金額の大きさは、3つの分析評価指標の全てで不健全化している地方公共団体について集計されて、求められたものであるため、信頼性の高い数値である。つまり、地方公共団体に関して、少なくとも、約 17.7 兆円もの年金積立金が不良債権化していると言わざるを得ないということである。

## 8 . まとめ

地方公共団体は年金積立金の一つの重要な運用先となっている。約 144 兆円（1999 年度）の年金積立金は、郵便貯金などの他の資金とともに旧大蔵省資金運用部に全額預託され、資金運用部から約 66.5 兆円の資金が地方公共団体に運用されている（2000 年度までの制度）。その資金の大きさから、年金積立金の運用状況を把握するためには、地方公共団体の財政状況を分析評価しておくことが重要である。そこで、本論文では、年金積立金の運用先として、地方公共団体の財政状況を分析・評価した。分析・評価のために、本論文独自の 3 つの分析評価指標を創出した。最後に、これらの 3 つの分析評価指標に沿って、本論文をまとめておこう。

1 つ目の指標は、インタレスト・カバレッジ・レシオ(地方交付税を除く)である。この指標によって、各地方公共団体が地方交付税に頼らなくても利払いを独自の税収によってまかなうことができているかどうかを分析・評価した。この指標は、1 (倍)以上であることが望ましい。都道府県については、1 未満の不健全なところがほとんどとなっている。しかも、ほとんどはマイナス値となっている。市町村については、1 以上の健全なところもあるが、多くは 1 未満の不健全なところである。しかも、多くは 1 未満どころかマイナス値となっているのである。そのうえ、1996 年度～1999 年度ではっきりと悪化傾向にある。これらの不健全な地方公共団体は、経常収支の改善が強く要求される。また、インタレスト・カバレッジ・レシオ(地方交付税を除く)が 1 未満である不健全な地方公共団体の要返済債務残高は、約 108 兆円ある。これらの不健全な地方公共団体への貸出の清算を行って、旧大蔵省資金運用部資金に占める年金積立金の割合（32.9%）に応じて負担を求められるとすると、約 19.6 兆円の年金積立金が不良債権化している。

2 つ目の指標は、元利返済余力である。単年度要公債費（償還年数 10 年）に対して、どれぐらいの元利返済に充当可能な財源があるのかを測ることによって、地方公共団体の財政状況の健全性を分析・評価した。この指標は、100%以上であることが望ましい。都道府県については、1998 年度、1999 年度では 100%以上の健全なところはなかった。また、はっ

きりとした悪化傾向にある。市については、100%以上の健全なところは約6割しかないうえ、明確な悪化傾向となっている。町村については、100%以上の健全なところは3割程度しかなく、都道府県・市と同様に悪化傾向となっている。100%未満の不健全な地方公共団体は、要返済債務残高を減らすような政策努力が強く求められる。また、100%未満の不健全な地方公共団体の要返済債務残高を計算すると、約100兆円となる。これらの不健全な地方公共団体への貸出の清算を行って、旧大蔵省資金運用部資金に占める年金積立金の割合（32.9%）に応じて負担を求められるとすると、約18.1兆円の年金積立金が不良債権化している。

3つ目は、債務完済年数である。現在の債務返済に充当可能な財源の大きさと、要返済債務残高を償還していくとすると、どれぐらいの期間で完済できるのかを測定することによって、地方公共団体の財政の健全性を分析・評価した。この指標は10年以下であることが望ましい。そして、地方公共団体への貸出の最大満期は30年であることを考えると、30年超になるのは明らかに問題である。都道府県について見ると、1998年度、1999年度では、10年以下の健全なところは皆無である。また、30年超のところも少なからず存在し、その数は年々増加しており、悪化傾向にある。市については、10年以下の健全なところは6割弱程度しかなく、その比率は年々減少しており、悪化傾向にある。また、30年超のところも少数ではあるが存在する。町村については、10年以下の健全なところの比率はさらに減り、3割強しかない。しかも、その数は減少しており、悪化傾向にある。また、30年超のところ全体が全体の2割を占めており、増加傾向にある。10年超、特に30年超の不健全な地方公共団体は、要返済債務残高を圧縮する政策努力が強く求められる。また、10年超の不健全な地方公共団体の要返済債務残高を計算すると、約101兆円となる。これらの不健全な地方公共団体への貸出の清算を行って、旧大蔵省資金運用部資金に占める年金積立金の割合（32.9%）に応じて負担を求められるとすると、約18.3兆円の年金積立金が不良債権化している。

以上、3つの分析評価指標によって、地方公共団体の財政状況を分析・評価してきた結果を考えると、地方公共団体の財政状況は必ずしも健全ではないことが分かる。最後に、3つ

の指標のどれで見ても不健全な状態になっている地方公共団体について集計すると、旧大蔵省資金運用部を経由して地方公共団体に運用されている年金積立金の約 17.7 兆円が不良債権化している。この数値は信頼性が高く、少なくとも、地方公共団体に関して約 17.7 兆円もの年金積立金が不良債権化しているということになる。これは年金積立金 144 兆円の約 12.3%である。この現状を踏まえ、年金積立金の健全化のためには、運用収益を改善するように、さらなる財政投融资改革を行うとともに、地方公共団体の財政状況を大きく改善させることが重要である。

## 補論A．単年度要公債費の計算

単年度要公債費の詳細な計算方法を示しておきたい。まず、単年度要公債費は次式のように分けることができる。

$$\text{単年度要公債費} = \text{単年度要償還費} + \text{単年度要利払費}$$

そこで、単年度要公債費を単年度要償還費と単年度要利払費に分解して考えよう。要返済債務残高を毎年度同じ額ずつ（単年度要償還費）返済して、10年後に債務残高をゼロとするという返し方を考える。要返済債務残高 =  $D_0$ 、単年度要償還費 =  $B$ 、1年後の債務残高 =  $D_1$  とすると、

$$D_1 = D_0 - B$$

となる。そして、同様に2年後の債務残高 =  $D_2$  とすると、

$$D_2 = D_1 - B = D_0 - 2B$$

となる。このように計算していくと、

$$D_9 = D_8 - B = D_0 - 9B$$

$$D_{10} = D_0 - 10B$$

となる。10年で完済するため、10年後の債務残高 = 0 とならなければならない。すなわち、 $D_{10} = 0$  である。したがって、

$$B = D_0 / 10$$

となる。

毎年度の利払費は、「残高 × 利率」となると仮定し、実際に支払った利払費から利率を逆算する（この逆算した利率を「実効利率」と言う）方法で計算する。つまり、実効利率を  $r$  とすると、

$$r = (\text{公債費うち地方債元利償還金うち利子} + \text{公債費うち一時借入金利子})$$

÷ 今年度末地方債残高

で計算する（ここでは分母の「地方債残高」に債務負担行為額は含まれない）。この利払費も完済するまでの間に生じるので、今年度は、債務残高  $D_0$  に対して利率  $r$  の利払費 =  $rD_0$ 、次年度は、債務残高  $D_1$  に対して利率  $r$  の利払費 =  $rD_1$  となる。最終年度は、債務残高  $D_9$  に

対して利子率  $r$  の利払費 =  $rD_9$  になる。以上を合計すると、

$$r (D_0 + D_1 + \dots + D_9) = r (10B + 9B + \dots + B) = 55rB$$

となる。これを 10 年間で年度平均したものが「単年度要利払費」だから、

$$\text{単年度要利払費} = 55rB \div 10$$

となる。

以上より、

$$\begin{aligned} \text{単年度要公債費} &= \text{単年度要償還費} + \text{単年度要利払費} \\ &= B + (55rB \div 10) \\ &= (0.1 + 0.55 \times \text{実効利子率}) \times \text{要返済債務残高} \end{aligned}$$

となる。

同様に、30 年で完済する場合の計算は、 $B = D_0 / 30$  だから、

$$\begin{aligned} \text{単年度要公債費} &= \text{単年度要償還費} + \text{単年度要利払費} \\ &= B + (465rB \div 30) \\ &= (1 + 15.5 \times \text{実効利子率}) \times \text{要返済債務残高} \div 30 \end{aligned}$$

となる。(補論 C の分析結果を示すために必要)

尚、要返済債務残高は、

$$\text{要返済債務残高} = \text{地方債残高} + \text{債務負担行為額} - \text{積立金残高} - \text{実質収支}$$

である。

## 補論 B . 元利返済充当可能な財源の実際の計算方法

実際のデータ上で、地方交付税部分を元利返済充当可能な財源から控除するためには、工夫を必要とする。上記の定義式に即したデータは、公表されている統計からは直接入手できないからである。地方交付税を含む一般財源は、定義上、用途を特定しない財源であるから、地方交付税がどの経費に充当されたかを関連付けることはできない。したがって、本論文では、地方交付税が充当された部分を、一般財源に占める地方交付税の割合で按分することによって控除する。具体的には、次のように推計する。まず、地方公共団体ごとに一般財源等に占める税収等の割合を算出する。本論文では、通常的一般財源等の定義に即して、データの入手可能性を鑑みて次のように定義する。

都道府県では、

$$\begin{aligned} \text{一般財源等} &= \text{地方税} + \text{地方譲与税} + \text{地方交付税} - \text{利子割交付金} \\ &\quad - \text{地方消費税交付金} - \text{ゴルフ場利用税交付金} - \text{特別地方消費税交付金} \\ &\quad - \text{自動車取得税交付金} - \text{軽油引取税交付金} \end{aligned}$$

市町村では、

$$\begin{aligned} \text{一般財源等} &= \text{地方税} + \text{地方譲与税} + \text{地方交付税} + \text{利子割交付金} \\ &\quad + \text{地方消費税交付金} + \text{ゴルフ場利用税交付金} + \text{特別地方消費税交付金} \\ &\quad + \text{自動車取得税交付金} + \text{軽油引取税交付金} \end{aligned}$$

である。

そして、

$$\text{一般財源等に占める税収等の割合} = (\text{一般財源等} - \text{地方交付税}) \div \text{一般財源等}$$

である。次に、

$$\text{臨時的経費に充当した税収等} = \text{臨時的経費に充当した一般財源等}$$

$$\times \text{一般財源等に占める税収等の割合}$$

として推計する。

【図表 B-1】 元利返済に充当可能な財源（図表 5-1-1 再掲）

|      |       | 経常的経費<br>(公債費除く) | 公債費 |       | 臨時的経費 |
|------|-------|------------------|-----|-------|-------|
|      |       |                  | 利払費 | 元金償還費 |       |
| 一般財源 | 地方交付税 | ×                | ×   | ×     | ×     |
|      | 税金等   | ×                |     |       |       |
| 特定財源 |       | ×                |     |       | ×     |

：元利返済に充当可能な財源

さらに、「公債費（に充当した地方交付税を除く歳入）」は、次のように推計する。まず、図表 B-1 にあるように、「公債費（に充当した地方交付税を除く歳入）」は、「公債費に充当した一般財源等」と「公債費に充当した特定財源」に分割できる。都道府県については、「公債費に充当した一般財源等」と「公債費に充当した特定財源」のデータが自治省『都道府県財政指数表』などを元に入手できる。そこで、都道府県では「公債費（に充当した地方交付税を除く歳入）」を次のように計算する。

$$\begin{aligned} \text{公債費（に充当した地方交付税を除く歳入）} &= \text{公債費に充当した特定財源} \\ &+ \text{公債費に充当した一般財源等} \times \text{一般財源等に占める税金等の割合} \end{aligned}$$

市町村については、「公債費に充当した一般財源等」と「公債費に充当した特定財源」のデータを簡単には入手できない。しかし、市町村において「公債費に充当した特定財源」は無視できるほど小さい額であるため、近似的に次のように定義できる。

$$\begin{aligned} \text{公債費（に充当した地方交付税を除く歳入）} &= \\ &\text{公債費} \times \text{一般財源等に占める税金等の割合} \end{aligned}$$

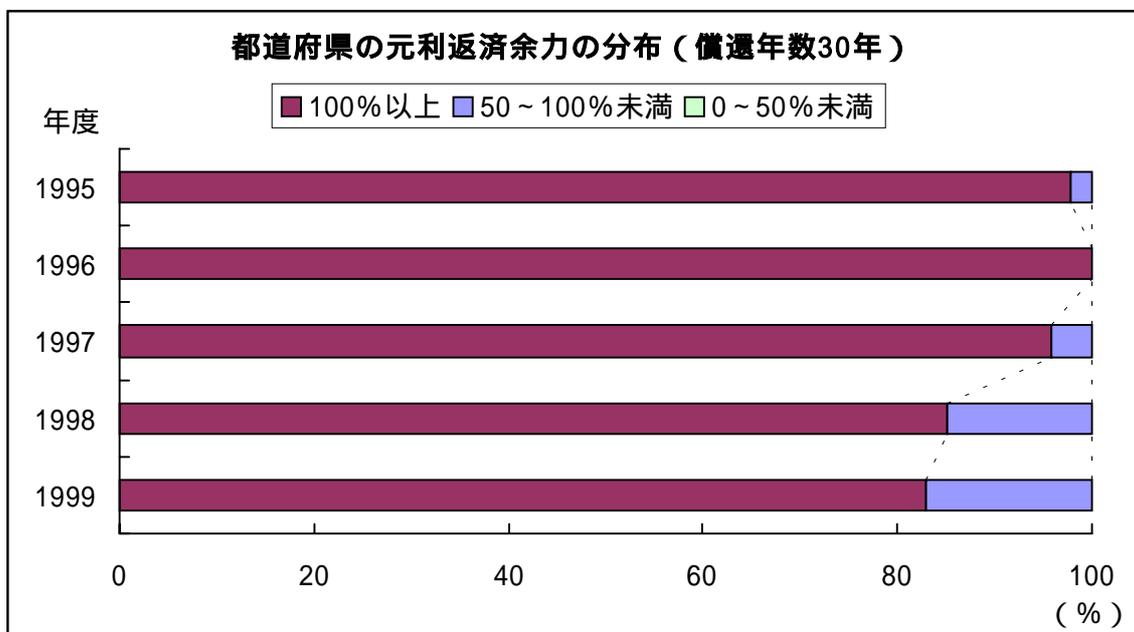
上記のように計算した「公債費（に充当した地方交付税を除く歳入）」と「臨時的経費に充当した税金等」を「元利返済に充当可能な財源」として、評価指標の計算に使用する。

## 補論 C . 元利返済余力：償還年数 30 年のケース

【図表 C-1】 都道府県の元利返済余力（償還年数 30 年）

|           | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|-----------|------|------|------|------|------|
| 100%以上    | 46   | 47   | 45   | 40   | 39   |
| 50～100%未満 | 1    | 0    | 2    | 7    | 8    |
| 0～50%未満   | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    |
| 合計        | 47   | 47   | 47   | 47   | 47   |

【図表 C-2】 都道府県の元利返済余力の構成比率（償還年数 30 年）

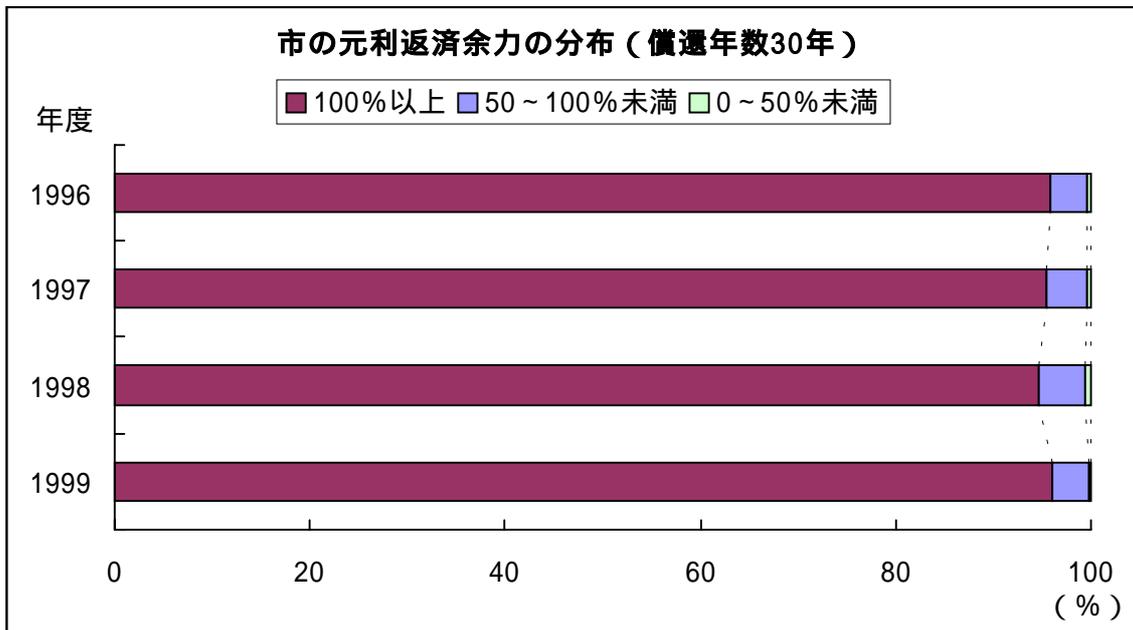


本論で述べたように、ここで、償還年数 30 年の元利返済余力を見ておこう。地方公共団体への貸出は最大 30 年満期となっているため、この指標で不健全な場合、重大な問題があると言わざるを得ない。図表 C-1 と図表 C-2 は、都道府県の元利返済余力の分析結果を示している。ほとんどが健全な水準である 100%以上に該当している。しかし、1998 年度には 7 都道府県が、1999 年度には 8 都道府県が 50～100%未満の層に入っている。さらに悪いことに、全体的な傾向は悪化傾向にある。今後、より多くの都道府県が 100%未満の不健全な状態に陥る可能性がある。

【図表 C-3】 市の元利返済余力（償還年数 30 年）

|           | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|-----------|------|------|------|------|
| 100%以上    | 660  | 660  | 654  | 664  |
| 50～100%未満 | 26   | 28   | 33   | 25   |
| 0～50%未満   | 3    | 3    | 4    | 2    |
| 合計        | 689  | 691  | 691  | 691  |

【図表 C-4】 市の元利返済余力の構成比率（償還年数 30 年）

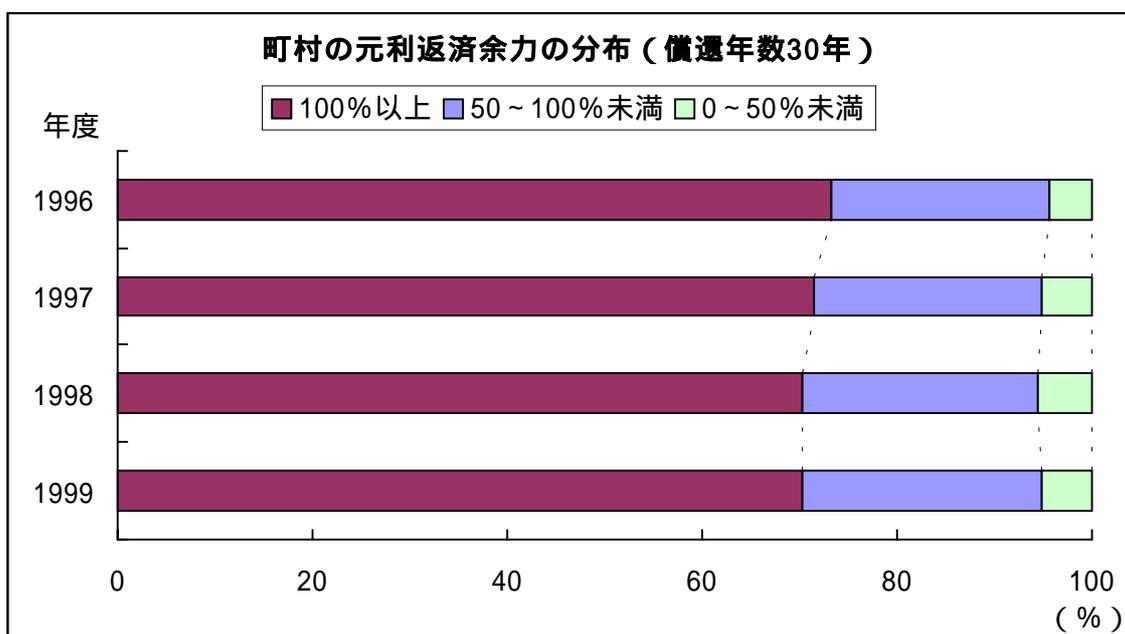


図表 C-3 と図表 C-4 は、市の元利返済余力の分析結果を示している。ほとんどは健全な水準である 100%以上となっている。しかし、償還年数を 30 年にしているにもかかわらず、約 30 の市は 100%未満の不健全な水準にある。

【図表 C-5】 町村の元利返済余力（償還年数 30 年）

|           | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  |
|-----------|-------|-------|-------|-------|
| 100%以上    | 1,792 | 1,751 | 1,724 | 1,726 |
| 50～100%未満 | 549   | 572   | 593   | 603   |
| 0～50%未満   | 105   | 128   | 138   | 124   |
| 合計        | 2,446 | 2,451 | 2,455 | 2,453 |

【図表 C-6】 町村の元利返済余力の構成比率（償還年数 30 年）



図表 C-5 と図表 C-6 は、町村の元利返済余力の分析結果を示している。約 7 割の町村は健全な水準の 100%以上となっているが、健全な町村の比率は微減傾向にある。逆に、償還年数が 30 年であるにもかかわらず、約 3 割の町村は不健全な水準の 100%未満となっている。

## 補論D . 債務完済年数の定義の検討

本論文で用いた債務完済年数と比較的類似した指標が他の論文で用いられているため、その指標と本論文の指標との比較検討を簡単にしておきたい。「債務返済能力指数」という指標が、加藤「地方の借金はどこまで許されるか」『地方財務』1999年1月号、83-96頁. で用いられている。この指標の定義は次のようなものである。

$$\text{債務返済能力指数} = \text{累積債務残高} \div \text{公債費に充当可能な歳入}$$

$$\text{累積債務残高} = \text{地方債残高} - \text{積立金残高} - \text{実質収支}$$

$$\begin{aligned} \text{公債費に充当可能な歳入} &= \text{公債費に充当された一般財源等} \cdot \text{特定自主財源} \\ &+ \text{その他の経費に充当された一般財源等} \cdot \text{特定自主財源} \end{aligned}$$

$$\text{その他の経費} = \text{投資的経費} + \text{積立金} + \text{投資及び出資金} + \text{貸付金} + \text{繰出金}$$

この指標の定義には債務や経費の扱いに混同が見られる。第1に、債務残高として債務負担行為額が含まれていない。発生主義会計の観点から言えば、債務負担行為額は債務として含めるべきである。第2に、公債費に利払費も含まれているため、上記の定義では利払費があたかも債務の元本を返済するのに用いることができるかのようにになっている。公債費のうち債務の元本を返済するのに用いることができるのは、元金償還費だけである。以上の2点から、本論文での「債務完済年数」の定義の方が優れていると言える。

## 参考文献・資料等

- 乾智里・磯道真『地方自治体は大丈夫か』日本経済新聞社，2000年4月。
- 井堀利宏・土居丈朗『財政読本（第6版）』東洋経済新報社，2001年4月。
- 大蔵省『財政統計金融月報 第579号』大蔵省印刷局，2000年7月号。
- 加藤嘉明「地方の借金はどこまで許されるか」『地方財務』1999年1月号，83-96頁。
- 地方財政調査研究会『市町村別決算状況調』地方財務協会，平成10年度版～平成13年度版（収録データは平成8年度～平成11年度）。
- 地方財政調査研究会『都道府県決算状況調』日本加除出版，平成12年度版～平成13年度版（収録データは平成10年度～平成11年度）。
- 地方財政調査研究会『地方財政統計年報』地方財務協会，平成9年度版～平成13年度版（収録データは平成7年度～平成11年度）。
- 土居丈朗「地方債の持続可能性を探る～地方公共団体の公債管理政策を検討する」『地方財務』2000年11月号，2-12頁，2000年11月。
- 土居丈朗「地方債の起債許可制度に関する実証分析」『社会科学研究』第52巻第4号，27-51頁，2001年3月。
- 土居丈朗「地方財政の将来」日本経済新聞朝刊『やさしい経済学』2001年3月5日～13日。
- 土居丈朗・畑仲卓司・森宏一郎『特殊法人(年金運用先)の財務的研究～どこに行った年金資金～』日医総研報告書，第27号，平成13年5月。
- 森宏一郎「年金積立金の過去と未来 - 年金積立金の意味と将来シミュレーション -」日医総研ワーキングペーパー，No.49，平成13年7月。

## 謝辞

本論文の分析に必要な市町村データの中には、公表されている『市町村別決算状況調』にないものがあり、それらのデータ収集において、武見敬三 参議院議員 事務所ならびに阿部崇氏（日本医師会介護保険課）の多大なるご協力をいただきました。ご協力がなければ、本論文の分析は極めて困難でした。末筆ながら、ここに感謝の意を表します。