

地方債の基礎理論



日本社会事業大学学長・東京大学名誉教授 神野 直彦

市場社会では政府の収入つまり財政収入は、租税で調達することが原則である。というのも、政府が社会に提供する公共サービスは、中央政府であろうと、地方自治体であろうと、市場で販売することなく、無償で提供されるからである。そのため財政収入も、社会の構成員の合意によって、無償で強制的に貨幣を調達する租税が基本となる。しかし、社会が必要とする公共サービスを提供するための収入が、租税の調達で不足するような事態となれば、政府も借入れつまり公債に頼らざるをえない。

もちろん、公共サービスを市場で販売して収入を得ることのない政府は、公債も租税収入で返済するしかない。そのため公債は、「租税収入の前取り」と表現されることになる。このように財政収入の基本は租税であり、公債収入は例外的だとすれば、どのような場合に公債の発行による財政収入の調達が正当化できるかという基準を、財政学では公債原則として考察してきたのである。

アダム・スミスを始祖とする古典派経済学は、公債による財政収入は正当化できないと、公債を排撃する公債原則を展開した。つまり、「均衡財政の原則」を主張したのである。

それは古典派経済学では、財政支出が家計の消費支出のような不生産的支出だと考えていたからである。租税は民間消費から支払われるのに対して、公債は貯蓄から購入される。そうだとすれば、租税による財政収入の調達は、不生産的支出である民間消費を、不生産的支出である財政支出に振り替えるにすぎない。

ところが、公債は生産的支出である投資支出となる貯蓄から購入される。そのため生産

的支出を不生産的支出である財政支出へと振り替えてしまうので、正当化できないと、古典派的経済学は唱えたのである。

しかし、19世紀後半になり、財政も古典派経済学が前提にしていた「小さな政府」から、「大きな政府」へと転換していく。こうした変化を念頭にドイツ正統派財政学は、財政支出に生産性を認め、公債発行を容認する公債原則を提唱したのである。

ドイツ正統派財政学は財政支出を、経常的経費と資本的経費とに分け、経常的経費については租税収入で賄う必要があるけれども、生産性を高める資本的経費については公債収入で調達することを認める建設公債原則を提唱した。しかも、公共事業費などの資本的経費で建設された施設は、次年度以降も利用され、その便益は後世代も受益する。そうだとすれば、その経費を公債で調達し、利用時払いで後世代にも負担を求めたほうが公平だということになる。

日本の公債制度は、こうした建設公債原則にもとづいている。国債についていえば、財政法第4条で「国の歳出は、公債又は借入金以外の歳入を以て、その財源としなければならない」と公債発行を原則禁止とした上で、同条の但書で「公共事業費、出資金及び貸付金の財源については、国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行し又は借入金をなすことができる」と規定している。

地方債についても、地方財政法第5条で「地方公共団体の歳出は、地方債以外の歳入をもつて、その財源としなければならない」と、原則発行禁止とした上で、「ただし、次に掲げる場合においては、地方債をもつてその財源

とすることができる」として、五項目を列挙している。

第一が公営企業、第二が出資金及び貸付金、第三が借換え、第四が災害関係の復旧事業費など、第五が学校、保育所、道路、河川、港湾などの公共施設である。こうした五項目をみれば、借換え債を除くと、ほぼ資本的経費を対象とした建設公債原則にもとづいているといつてよい。

建設公債原則は財政支出の用途を基準とした公債原則である。ところが、1929年に世界恐慌が生じると、財政政策を景気回復の手段として位置づけるケインズ経済学が登場し、景気状況を基準とする公債原則が提唱されるようになる。つまり、有効需要の不足する不況局面では、財政支出を公債収入によって調達したほうが望ましく、逆に好況局面では増収となる租税収入を、公債の返済に充当すべきだという公債原則が唱えられたのである。

しかし、財政の経済安定化機能は主として中央政府の財政が担うべきで、地方財政の担う重要な機能は公共サービスを提供する資源配分機能にあるとされている。そのため地方債に景気状況基準の公債原則が適用されることはない。そもそも景気政策は財政政策と金融政策とを連動させる必要があるけれども、地方自治体には金融政策にアクセスする権限はない。

しかも、地方財政の資源配分機能は、住民の生活を支える公共サービスを景気状況に左右されずに提供することにある。そのため景気安定化機能を担う中央政府は、不況局面では公債発行をしてでも、財政収入を調達し、日本でいえば交付税制度のような財政調整を通じて、地方財政に安定した財政収入を保障する必要がある。

ケインズ経済学の想定では、外国債は将来世代に負担が転嫁するけれども、内国債では将来世代に負担が転嫁することはない。内国債では発行した時に国民が債務を負うことになるけれども、それは国民が国民に債務を負

うことになる。つまり、返済する際に国民は負担を負うけれども、返済を受け取るのは国民である。

ところが、外国債を発行すると、国民は海外に債務を負うことになる。そのため発行した時には海外から資金が流入し、返済する時には海外に資金が流出するので、将来世代に負担が転嫁することになる。

地方債は外国債のような性格をもつ。住民が地域住民から借入れるのではなく、地域外から借入れる性格をもっているからである。つまり、地方債の負担は確実に将来世代へ転嫁されていく。

逆に将来世代の住民に転嫁されていくので、将来世代の住民へも便益をもたらす公共施設などについては、地方債で調達されたほうが望ましいことになる。境界を管理せず入退自由な地方自治体では、公共施設の建設時に住民でなかった者も移住してきて、その便益を受ける。そのため地方債で建設し、「利用時払いの原則」にしたがって将来世代の住民に負担を求めたほうが公平だからである。

著者略歴

神野 直彦（じんの・なおひこ）

1946年埼玉県生まれ。東京大学経済学部卒業後、日産自動車を経て同大学大学院経済学研究科博士課程修了。大阪市立大学助教授、東京大学助教授、同大学・大学院教授、関西学院大学・大学院教授等を経て、現在、日本社会事業大学学長・東京大学名誉教授。

専攻は財政学・地方財政論。

著書に『「分かち合い」の経済学』（岩波書店）、『「希望の島」への改革—分権型社会をつくる—』（NHK出版）、『地域再生の経済学』（中央公論新社・2003年度石橋湛山賞受賞）、『財政学』（有斐閣・2003年租税資料館賞受賞）、『人間回復の経済学』『教育再生の条件』（岩波書店）、『財政のしくみがわかる本』（岩波ジュニア新書）、『「人間国家」への改革』（NHK出版）、『経済学は悲しみを分かち合うために私の原点』（岩波書店）等がある。