

2019年1月15日

地方財政研究会

過疎対策事業債に関する一考察

沼尾 波子（東洋大学）

1. はじめに

過疎対策事業債

- ・ 過疎地域自立促進特別措置法により過疎地域とされた市町村が、過疎地域自立促進市町村計画に基づいて行う事業の財源として特別に発行が認められた地方債
- ・ 総務大臣が各都道府県に同意等予定額を通知し、各都道府県知事が市町村ごとに同意（許可）
- ・ 充当率は100%であり、その元利償還金の70%は普通交付税の基準財政需要額に算入

→2010（平成22）年の過疎法改正により、あらたにソフト事業への過疎債充当が可能とされた。

→建設公債の原則に照らして、どう評価するか。

→ソフト事業に対する過疎債の活用について、再考する。

2. 過疎自治体の歳入・歳出構造

歳入

全国市町村と比較すると、地方税収割合が低く、地方交付税依存度は高い
国庫支出金割合は低めで、地方債割合高めの傾向

歳出

全国市町村と比較すると、民生費割合は低く、農林水産業費割合が高い
扶助費割合が低く、普通建設事業費割合が高い

3. 過疎対策と財政措置

(1) 過疎地域自立促進のための対策の目標

- ① 産業基盤の整備、農林漁業経営の近代化、中小企業の育成、企業の導入及び起業の促進、観光の開発等により、産業を振興し、安定的な雇用を増大すること
- ② 交通施設、通信施設等の整備を図ること等により交通通信連絡を確保するとともに、過疎地域における情報化を図り、及び地域間交流を促進すること
- ③ 生活環境の整備、高齢者等の保健及び福祉の向上及び増進、医療の確保並びに教育の振興を図ることにより、住民生活の安定と福祉の向上を図ること
- ④ 美しい景観の整備、地域文化の振興を図ることにより、個性豊かな地域社会を形

成すること

⑤ 基幹集落の整備、適正規模集落の育成を図ることにより、地域社会の再編成を促進すること

(2) 行政上の特別措置

医療の確保（法第16～17条）

高齢者の福祉の増進（法第18～19条）

交通の確保（法第20条）

情報の流通の円滑化及び通信体系の充実（法第21条）

教育の充実に関する配慮（法第22条）

地域文化の振興等に関する配慮規定（法第23条）

農地法等による処分についての配慮（法第24条）

国有林野の活用（法第25条）

⇒過疎地域を対象とした補助金等、補助率かさ上げ、補助等の要件緩和、地方債制度

(3) 財政措置

1) 国の補助率のかさ上げ等（法10条）

①統合に伴う小中学校校舎等（1/2⇒5.5/10）

②公立以外の保育所（1/2⇒2/3）

③公立保育所（1/2⇒5.5/10）

④消防施設（1/3⇒5.5/10）

⑤統合に伴う教職員住宅の建築（事業に要する経費の5.5/10）

2) 過疎対策事業債（法12条） 平成30年度計画額4,600億円

3) 都道府県代行制度（法14-15条）基幹道路・公共下水道

4) 金融措置（法26-28条） 政府系金融機関等の資金確保

5) 税制措置（法29-30条） 所得税・法人税に係る減価償却の特例等

6) 地方税の課税免除・不均一課税に伴う

地方交付税による減収補填措置（法31条）

7) 過疎地域等自立活性化推進交付金

平成30年度交付決定額 6.91億円

4. 過疎債の発行規模と現在高

・ 過疎債計画額は増加傾向

・ 地方債計画（通常収支分）のなかでの過疎債割合は数パーセント

・ 過疎債発行額も増加傾向

・ 道路整備、学校再編、観光レクリエーション施設等の割合が比較的高い

5. 地方財政計画における過疎対策事業

- ・ 投資的経費の大幅な減少→2013年度以降微増。
- ・ 給与関係経費の減少
- ・ 一般行政経費のうち補助事業は大きく増大、単独事業は近年横ばいで推移
- ・ 公債費は横ばい→微減

⇔自治体財政を取り巻く状況

- ・ 教育、子育て支援、公共交通などの分野で自治体独自の単独事業を行う動きが拡大（人材不足への対応・地域の仕組みづくり）
- ・ 財政力指数別にみると、実施状況に差がみられる。（財政力・サービスニーズ）

6. 過疎債（ソフト）

- ・ 過疎債を充当できるソフト事業（過疎地域自立促進特別事業）

「地域医療の確保、住民の日常的な移動のための交通手段の確保、集落の維持及び活性化その他の住民が将来にわたり安全に安心して暮らすことのできる地域社会の実現を図るため特別に地方債を財源として行うことが必要と認められる事業（基金の積立てを含む）」

- ・ 対象経費

以下を除き、将来にわたり過疎地域の自立促進に資する事業を広く対象（出資及び施設整備費を除く）

- ① 市町村の行政運営に通常必要とされる内部管理経費
- ② 生活保護等法令に基づき負担が義務づけられている経費
- ③ 地方債の元利償還に要する経費

- ・ 過疎債（ソフト）の活用状況 →幅広い分野で活用

過疎債（ソフト分）創設される以前から実施されている事業が 55.3%

例：教育の振興

○人的支援・人材派遣

- ・ ALT、特別支援教育支援員、教育相談員、カウンセラーなどの職員雇用

○補助

- ・ 通学費用・下宿費用の補助
- ・ 交通手段（バスなど）の確保

⇒「留保財源」相当分での支出

※「事業効果が一時的にとどまるものや、非過疎地域においても実施されている個人給付もある。」

6. 起債原則

(1) 公債発行：建設公債の原則 →対象・上限の規定

・ワグナーの公債論

支出を経常的支出と臨時的支出に区分したうえで、公債発行は臨時的支出にのみ充当が許される。

・ワイマール憲法（1919）

87条「国債は、非常に必要のある場合に限り、かつ、通例は事業目的（Werbender Zweck）の経費に充てるためののみ、これを起こすことができる。（=対象事業からの収益で元利償還が可能なものに限定）

・日本：1947年財政法制定

財政法4条「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」「ただし、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をなすことができる」（発行対象と規模を規定）

(2) 地方自治体の起債

1947年 地方自治法制定

第226条「普通地方公共団体は、その負債を償還するため、普通地方公共団体の永久の利益となるべき支出をするため、又は天災等のため必要がある場合に限り、議会の議決を経て、地方債を起こすことができる。」（公共事業、出資金、貸付金は対象外）（許可制）

・1948年、地方財政法 第5条

←財政法第4条に倣うかたちで、建設公債の原則が導入

公営企業、出資金・貸付金、借換、災害復旧事業費等

公共事業（災害関連以外）で適用可能なのは超過課税を実施している自治体のみ。

（戦災復旧事業費、学校、河川、道路、港湾等の公共施設又は公用施設の建設事業費）

⇒次第に事業対象範囲が拡大（庁舎などの公用施設、学校以外の文教施設、厚生施設、消防施設など）し、超過課税にかかわらず、起債できるようになった。

⇒公有地の取得も対象へ

・1962年「辺地に係る公共的施設の総合整備のための財政上の特別措置等に関する法律」により辺地対策事業債が創設。（地方財政法によらない起債制度）

・地方債の償還期間を、対象となる資産等の耐用年数の範囲内とする規定（⇔国債の60年ルール）

・許可制のもとで、財政規律のコントロール

・「赤字地方債」

1955年 地方財政再建促進特別措置法にもとづく財政再建債

1961年 災害対策基本法に基づく歳入欠陥等債

2007年 地方財政健全化法に基づく再生振替特例債

・地方財政法に基づく「赤字地方債」

・1959年の固定資産税制限税率引下げに伴う単年度特例措置

・自治体職員の退職金支払いに充てる退職手当債

・特別減税に伴う減税補填債

・予想せざる経済の落ち込みによって歳入不足に陥ったとき発行される減収補填債

・交付税特別会計の不足分を自治体が調達する臨時財政対策債

⇒年度間財政調整機能という側面

負担を次世代に先送りするという点で望ましいものではない

7. 過疎債と財政規律

(1) 自治体の財政規律 (マクロ・ミクロ)

・地方財政計画・地方債計画において、毎年度の発行予定額の枠組みが確定

・財政融資資金・地方公共団体金融機構資金等による場合、協議に基づく同意 (または許可)

・自治体では、財政指標等を参考にしつつ、予算編成を行い、議会での議決、監査によるチェックなどの仕組みを通じた財政運営のコントロールがなされる。

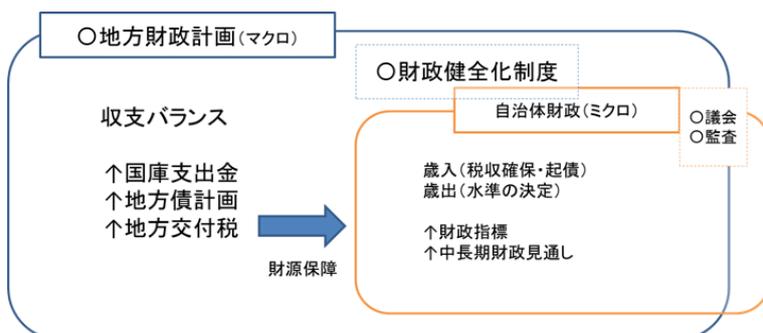
(←財政健全化四指標によるチェック)

(2) 過疎債の場合

・地方財政計画・地方債計画による総額コントロール+協議制 (マクロの統制)
(過疎債 (ソフト) については、各自治体の毎年度発行限度額も設定)

・発行額の7割が後年度交付税措置されるが、3割は自治体負担

(財政健全化指標、財政の中長期見通し、議会や監査等を通じたミクロの統制)



8. 社会経済構造の変化からみた自治体の財政需要と地方債

- ・人口構造の変化、社会経済情勢の変化により、国や自治体に求められる行政サービスの形は変化を遂げてきた。
- ・インフラや施設整備⇒安心・安全な暮らしを支える制度的枠組みや社会関係資本（ソーシャル・キャピタル）の構築が課題

（1）宇沢弘文（1992）「社会的共通資本」

「一般に、ある特定の希少資源が私有を認められず社会的共通資本として取り扱われるのは、この希少資源自体が社会の存立、形成にとって基本的な役割を果たすか、あるいはそこから生み出されるサービスが、社会の主体的構成員である市民の基本的権利の充足に重要な関わりともつものだからである。」

社会的共通資本

大気、森林、河川、土壌、海洋などという自然資本

堤防、道路、港湾、上・下水道、電力、鉄道、都市のインフラなどの社会資本

教育、医療、司法、金融制度などの制度資本

↑仕事・住まい・社会関係（風土・文化醸成のための制度構築、システム設計、人材育成）

=毎年度の経常的財源によって、維持・存続が図られてきた

←人口減少、財政難

9. 過疎債ソフトを考える

- ・起債：負担を将来に先送り

→対象事業：その収益により元利償還可能なもの

長期的に利用され、将来世代も一定の受益を受けるもの

〈過疎債ソフト〉

- ①人的資本、制度資本など持続可能な地域づくりのために必要な「ソフト」の支出を賄う財源
- ②地方財政計画の枠組みのなかで、地方交付税制度では対応しきれない「コモンニーズ」を支える財源

- ・イベントなど効果が一時的な事業に充当する財源を起債により調達することは望ましくない。
- ・中長期的な地域の資産・財産となりうる事業に対する投資（教育、医療・介護等の体制構築や、人材育成などの人的資本への投資）
- ・市町村過疎計画のなかで、地域づくりの戦略ならびに構築する「制度資本」について明確化。

(総合計画との関連性)

←その受益が将来世代にも及ぶものであるかどうか

(=「将来にわたり過疎地域の自立促進に資する事業」)

・元利償還費の7割が交付税措置されることから、財源保障の対象として妥当かどうかという点が問われる。

【サンプル調査において5%以上(下線は10%以上)の市町村で過疎債(ソフト分)が活用されていた事業】

産業の振興		交通通信・情報化	保健福祉・医療確保	教育振興
・農業生産力強化	・観光施設改良、修繕	・道路修繕維持管理	・出会い・結婚サポート	・特別支援教育充実
・生産調整等奨励金	・観光施設維持管理	・除雪(施設維持、作業)	・出産給付(出産費助成等)	・外国語指導(ALT等)
・間伐支援	・商工会補助	・バス路線維持	・こども医療費助成	・給食費助成(無償化等)
・有害鳥獣・病虫害対策	・観光協会補助	・ <u>デマンドタクシー</u>	・保育料軽減	・遠距離通学費用補助
・地域産品開発支援	・まつり、花火大会支援	・スクールバス	・高齢者障害者等移動対策	集落整備
・地域産品プロモーション	・マラソン等観光イベント		・緊急通報システム貸与	・地域運営組織等交付金
・企業立地支援	・プレミアム商品券		・診療所運営繰り出し	・地域活動支援
・観光プロモーション				・住宅取得等補助

資料：平成30年度第5回過疎問題懇談会資料より

①人的資本、制度資本構築の例 (地域運営組織等交付金、地域活動支援など)

cf. 参加・協働による地域運営組織等に対する支援の考え方

・走りながら考え、制度や仕組みを構築するタイプの地域づくりにおいて、当該年度の事業等に対する財源の取扱い

⇔主体的な参加という意味で、参加者自らが費用負担・出資することも必要

②コモンニーズを支える財源の例 (特別支援教育充実、外国語指導(ALT)など)

(多くの自治体で単独事業として実施されており、留保財源による対応で地域格差が生じている。) →全国的な教育制度のなかで財源保障の対象として整理する (cf. 地方共有税・地方共同税構想)

※まつり、花火大会支援、マラソン等観光イベントなど、一過性のイベント補助への支出としては疑問

※プレミアム商品券 一過性の地元消費喚起策としては疑問