

地方政府の債務問題（２）

田中 修

はじめに

審計署は6月10日、地方政府の債務の現状について、36の地方政府¹抽出によるサンプル会計検査の結果を発表した。対象は、903の政府部門・機関、223の融資プラットフォーム会社、1249の経費補助事業単位、83の公益事業単位、273のその他単位、2万2240のプロジェクト、7万5559件の債務に及んでいる。ただ、これはあくまでサンプル検査であり、地方政府債務の全体像を示すものではないので、本稿では検査で指摘された問題点を中心にポイントを紹介したい。

1. ここ2年間、地方政府の債務管理強化の主要な方法と成果

（１）地方政府債務の管理制度は、ある程度整備された

2012年末までに、28政府が地方政府債務の管理制度を打ち出し、31政府が償還準備金制度を確立あるいは予算において償還準備資金を計上しており、準備金の残高は907.60億元である。

（２）一部の債務残高について措置を採用し、処理を進めた

2011年以降、各地は累計で1兆3317.21億元の債務残高を償還・解消した。これは2010年末の債務残高の39.09%を占める。36の政府に所属する大学等の債務残高は、2010年の1747.96億元から2012年の910.81億元に低下し、47.89%の低下率である。

（３）債務の新規増と債務資金使用への監督管理を強化した

12政府の2012年末の債務残高は、2010年より1417.42億元減少した。

（４）融資プラットフォーム会社及びその債務を更に整理・規範化した

2012年末、36政府の223の融資プラットフォーム会社の資本総額は、2010年に比べ10.95%増加し、資産・負債比率は2010年より4.16ポイント低下した。2010年より収入総額は53.04%、利潤総額は13.74%増加した。

2. 地方政府債務の規模・構造及び債務負担の変化情況

（１）債務の規模と変化の情況

2012年末、36政府の債務残高は3兆8475.81億元であり、2010年より4409.81億元増、12.94%増加した。

¹ 対象は、天津市、天津市南開区、河北省、石家庄市、遼寧省、瀋陽市、吉林省、長春市、黒竜江省、ハルビン市、上海市、上海市虹口区、江蘇省、南京市、安徽省、合肥市、福建省、福州市、山東省、済南市、湖北省、武漢市、湖南省、長沙市、広東省、広州市、重慶市、重慶市合川区、四川省、成都市、雲南省、昆明市、陝西省、西安市、甘肅省、蘭州市である。

その内訳は、

- ①政府が償還責任を負う債務 1 兆 8437.10 億元、政府が担保責任を負う債務 9079.02 億元、
その他関連債務 1 兆 959.69 億元
- ②12 政府で計 1417.42 億元減少、24 政府で計 5827.23 億元増加
- ③2010 年及びそれ以前に発生した債務 2 兆 748.79 億元（全体の 53.93%）、2011 年に発生
した債務 6307.40 億元（同 16.39%）、2012 年に発生した債務 1 兆 1419.62 億元（同 29.68%）

（2）債務残高の構造及び変化の情況

①債務の主体

2012 年末の債務残高のうち、融資プラットフォームが全体の 45.67%、地方政府の部門・機関が同 25.37%と、主要な借入主体である。

2010 年に比べ、融資プラットフォームが 3227.34 億元増、22.50%増加、その他単位が 1295.72 億元増、32.42%増加と、伸びがかなり大きかった。

②債務の資金源

2012 年末の債務残高のうち、銀行貸出が全体の 78.07%、債券発行が同 12.06%と、主要な資金源である。

2012 年末の銀行貸出残高は 2010 年に比べ 1533.96 億元増加したが、ウェイトは 5.60 ポイント低下した。債券発行は 1782.13 億元増、62.32%増、その他単位・個人からの借入は 1308.31 億元増、125.26%増と伸びがかなり大きい。債券発行のうち短期融資券と中期手形の伸びは 113.40%に達した。

③債務資金の投資先

交通運輸、地方公共事業建設、土地備蓄、教育・科学・文化・衛生、農林水利建設、生態建設・環境保護、社会保障的性格をもつ住宅等への支出が、既に支出済みの債務額 3 兆 6434.47 億元の 92.14%を占める。

2010 年に比べ、交通運輸は 3295.45 億元増、30.29%増、社会保障的性格をもつ住宅は 720.68 億元増、141.47%増、土地備蓄は 652.83 億元増、21.15%増、地方公共事業建設 407.74 億元増、4.15%増と、債務支出の伸びがかなり大きい。

（3）債務負担の変化情況

①債務率（債務残高と地方政府の総合財政力の比率）

10 政府は、2012 年に償還責任を負う債務率が 100%を超えており、これに政府が担保責任を負う債務を加えると、16 政府の債務率が 100%を超えている。

②債務償還率（当該年の元利償還額と地方政府の総合財政力の比率）

14 政府は、2012 年に償還責任を負う債務償還率が 20%を超えており、これに政府が担保責任を負う債務を加えると、20 政府の債務償還率が 20%を超えている。

③延滞債務率（延滞債務額が債務残高に占めるウェイト）

2012年、政府が担保責任を負う債務の延滞債務率は0.59%であり、2010年より0.16ポイント上昇し、その他関連債務の延滞債務率は0.75%で、同0.48ポイント上昇した。

3. 会計検査で発見した主要問題

(1) 一部の地方・業種の債務負担がかなり重い

①一部地方の債務規模の増加がかなり速く、一部省都の債務リスクが際立っている。

11の省政府・13の省都政府の2012年の債務規模は、2010年よりある程度増加しており、うち4の省政府・8の省都政府の債務の増加率は20%を超えている。

一部省都の債務率・債務償還率の指標がかなり高い²。2012年、9の省都政府が償還責任を負う債務率は100%を超える。最高は188.95%に達し、これに政府が担保責任を負う債務を加えると、債務率の最高は219.57%に達する。

13の省都政府が償還責任を負う債務償還率は20%を超える。最高は60.15%に達し、これに政府が担保責任を負う債務を加えると、債務償還率の最高は67.69%に達する。

債務償還能力が不足しているため、一部省都は新規借入で旧債務を償還するしかなくなっている。5の省都政府が2012年に償還責任を負う債務は、新規借入で旧債務を償還する比率が20%を超え、最高は38.01%に達する。

14の省都政府が償還責任を負う債務で既に延滞しているものは181.70億元であり、うち2の省都政府の延滞債務率は10%を超え、最高は16.36%である。

②一部地方の土地譲渡収入を原資とする債務残高が増加しているが、土地譲渡収入の伸び率が低下しており、債務償還圧力が増大している。

2012年末、4の省政府・17の省都政府が土地譲渡収入を債務償還原資とすることを承諾した債務残高は7746.97億元であり、政府が償還責任を負う債務残高の54.64%を占め、2010年より1183.97億元増加し、比率は3.61ポイント上昇した。

しかし、この地方の土地譲渡収入は、2010年に比べ135.08億元減、2.83%減少しており、これからコスト支出と国家の規定により差し引く各種収入を控除後の支配可能な土地譲渡収入は179.56億元減、8.82%減少している。

これらの地方が2012年に土地譲渡収入を償還原資とする債務は、元利2315.73億元の償還が必要であり、これは同年の支配可能な土地譲渡収入の1.25倍となる。

③一部地方高速道路の債務規模の増加がかなり速く、債務償還圧力がかなり大きい。

10の省政府の2012年末の高速道路債務残高は2010年に比べ、2156.59億元増、36.88%増加した。

債務規模が急増すると同時に、経済成長の鈍化、貨物車の交通量の低下、重大な祭日に料金が免除される小型車の通行料等の要因の影響を受け、高速道路の車両通行料収入に減

² ゴチックは筆者。

収が出現しており、一部地方の高速道路債務の償還圧力がかなり大きい。

2012年、8の省政府が新たな借入で償還した高速道路債務は453.85億元であり、うち4の省政府の高速道路債務の新規借入による旧債務の償還率は50%を超えており、3の省政府では既に延滞債務17.15億元が出現している。

④一部の料金徴収を取り消した地方政府は、二級道路に貸していた債務の償還で大きな圧力に直面している。

近年、一部の省で料金徴収を取り消した後、政府は二級道路に貸していた債務の償還、道路の維持管理・建設資金を完全に財政に依存することとした。中央財政は2008年末までに既に確定した債務残高については、一定の比率で補助金を交付しているが、1) 確定した年度の後新たに発生した債務については補助金を交付していない、2) 中央財政は債務の利息を負担していない、3) 加えて一部地方財政の資金が不十分である、等の原因により、一部地方政府の債務償還圧力がかなり大きく、さらには延滞債務が出現している。

2012年末、2011年末に既に料金徴収を取り消していた15省のうち、12の省政府・9の省都政府が償還責任を負う二級道路に貸していた債務残高は1311.61億元であり、2010年に比べ423.94億元増、47.76%増加している。2012年、6の省政府・1の市政府が新規借入で旧債務を償還している二級道路に貸していた債務は170.69億元で、その比率は66.92%である。3の市政府・1の省政府は、既に延滞債務31.09億元が出現している。

(2) 一部の地方が、信託、ファイナンス・リース、BT及び違法な資金調達等の方式を通じて、形を変えた資金調達を行う現象が際立っている

地方政府債務に対する国家の管理が強化され、地方政府及びその融資プラットフォームに対する銀行貸出が引き締められるにつれて、一部地方は信託貸付、ファイナンス・リース³、リース・バック⁴、財テク商品の発行、BT（建設一移譲）、施工貸付⁵及び違法な資金調達等の方式を通じて、形を変えた起債・資金調達を行う現象がかなり際立っている。

2011-2012年、6の省政府・7の省都政府が、信託貸付、ファイナンス・リース、リース・バック及び財テク商品発行等の方式を通じて1090.10億元を資金調達した。12の省都政府・1の省政府がBT及び施工貸付方式を通じて196のプロジェクト建設を実施し、政府債務を1060.18億元形成した。3の省政府・3の省都の一部単位が違法に30.59億元を資金調達した。これらの合計は2180.87億元であり、これらの地方の2年間の新規借入債務総額の15.82%を占める。

これらの資金調達方式は隠蔽性が強く、監督管理が容易でなく、資金調達コストは一般に同期間の銀行貸付金利より高い。たとえば、BT方式の年利は最高で20%であり、資金

3 ユーザーが選んだものを、リース会社が代わりに購入し、ユーザーにリースする方式

4 事業用資産を販売後、それをそのまま使用しながら買主に使用料を支払う方式

5 プロジェクトの進捗を上回る貸付

調達の子利は最高が 17.5%であり、新たなリスクの隠れた弊害を内包している。

(3) 融資プラットホーム会社の退出管理が不十分であり、一部融資プラットホーム会社の資産の質はかなりひどく、債務償還能力は強くない

①融資プラットホーム会社の退出管理が不十分である。

2011 年以降、地方政府の関係部門・融資プラットホーム・債権銀行の 3 者の取決めに
よ、61 社の融資プラットホーム会社が銀行業監督管理委員会の規定に基づき、「退出プラ
ットホーム」とされたが、これらの会社のうち、55 社がまだ元の政府債務を完全に分離せず、
あるいは公益的プロジェクト建設の資金調達の任務を引き続き担当している。

2012 年末の政府債務残高は 7414.83 億元であるが、このうち 4 の省政府・1 の省都政府
の 18 社の融資プラットホーム会社が、「退出プラットホーム」とされたことを理由に、政
府債務を 2479.29 億元少なく計上し、債務監督管理を免れている。

②一部融資プラットホーム会社の資産の質がかなりひどく、債務償還能力が強くない。

2012 年末、36 地方政府の 223 社の融資プラットホーム会社のうち、94 社が年末資産の
中で現金化ができない、あるいは容易でない資産が 8975.92 億元あり、総資産の 37.60%を
占めている。5 社の資本は 56.19 億元に満たない。6 社は 371.07 億元を架空増資している。
3 の省都政府は融資プラットホーム会社に対し、公園・道路等の公共資産 45.53 億元を違法
に注入している。

債務償還能力からみると、68 社の資産・負債比率は 70%を超えている。151 社の 2012
年の収入は、同年満期の債務元利に不足している。37 社は、2012 年度赤字が出現した。2012
年に融資プラットホーム会社が償還した債務元利 3618.85 億元のうち、財政資金による償
還が 1205.75 億元、33.32%を占め、新規借入による償還が 738.93 億元、20.42%を占め、
計 53.74%を占めている。これは 2010 年より 15.81 ポイント低下したとはいえ、融資プラ
ットホーム会社自身の債務償還能力はなお明らかに不足している。

(4) 債務制度の整備が不十分であり、債務資金の管理・使用が十分規範化されていない

①地方政府債務の管理制度の整備が不十分である。

現在国家は、統一的な地方政府債務の管理制度をまだ打ち出していない。一部地方政府
は債務管理制度を打ち出したが、地方政府債務の規模のコントロール、予算管理、リスク
の事前警告等の管理は、なお明らかに脆弱である。

2012 年末、36 地方政府のうち、8 政府が政府債務の管理規定をまだ打ち出しておらず、
13 政府が償還責任を負う債務の借入に関する審査・許認可制度をまだ確立しておらず、19
政府が債務予算あるいは債務収支計画をまだ編成しておらず、24 政府が債務リスクの事前
警告制度をまだ確立していない。

②一部単位が債務資金を違法に取得・使用しており、一部債務資金が未だ適時に手配・使用されていない。

5の省政府・3の省都政府の関係部門は、817.67億円の債務に違法に担保を提供している。一部単位は、虚偽あるいは非合法的な担保物件、担保物件の過大評価等の方式で、192.38億円の債務資金を取得している。一部単位は、企業債券・中期手形70億円を違法に発行している。

一部の債務単位は契約の約定に違反して、378.16億円の債務資金をその他のプロジェクト建設に使用し、満期債務の償還に充て、あるいはプロジェクトの資本金にしている。そのうち、企業債券による資金がまだ許可を受けていない用途に68.84億円使用されている。

271.71億円の債務資金は2010年及びそれ以前の年度の借入であり、2012年末に至っても未だ支出されておらず、2年間放置され、未だ収益をもたらしていない。

(6月18日記)