

# 地方政府債務問題の抜本解決策

田中 修

## はじめに

経済参考報 2014 年 10 月 17 日は、現在財政部が地方政府債務問題を抜本的に解決するため、「地方政府ストック債務整理・処理弁法（意見徴求稿）」を末端財政部門に意見照会している旨を報じている。本稿では記事の概要を紹介する。

「経済参考報」が末端財政部門から取材したところによると、国家財政部門は先日、地方政府がストックしている債務に対する包括的解決方を初歩的に策定しており、数十兆元のストックされた債務残高の整理・処理が、オペレーション可能な実質的段階に入ることが期待されている。

この方案は「地方政府ストック債務整理・処理弁法（意見徴求稿）」（以下「弁法」とい、既に先日地方財政部門に下達されている。

「弁法」は次のことを規定している。

- ①2014 年末までにストックされた債務残高を、2015 年 1 月 5 日までに上申しなければならない。
- ②ストックされた債務は、分類して予算管理に組み入れる。
- ③財政資金を統一的に企画し、満期債務を優先的に償還する。
- ④2016 年からは、省レベル政府の地方政府債券発行方式を通じてのみ、政府債務を借り入れることができる<sup>1</sup>。

専門家は、「弁法」を整備・修正を経て真に完全実施することができれば、地方政府債務は予算の「鉄の籠」に閉じ込められることになり、地方政府債務が蔓延する道の先を徹底的に切断することとなる、としている。

10 月 2 日、国務院は「地方政府債務の管理強化に関する国務院意見」（以下「意見」）を下達した。これは、地方政府債務管理の綱領的ファイルと見なされている。「弁法」の趣旨は、「意見」の精神を貫徹するものであり、地方政府の債務ストックをしっかりと弁別し、ストックされた債務を適切に処理し、債務リスクを解消することにある。

「弁法」は、地方政府と債務単位に対し、プロジェクト建設の進捗及び債務償還能力等の実況に基づき、政府がストックする債務の処理計画をローリングさせて編制し、債務償還の資金源を明確にし、年度ごとの債務償還・解消目標を合理的に確定するよう要求している。

---

<sup>1</sup> ゴチックは筆者。

ストックされた債務残高を確定する方面で、「弁法」は地方各レベル財政部門が、2014年12月31日までに未清算・未償還の債務残高をひとまとめにして弁別し、省政府財政部門は2015年1月15日までに財政部に上申し、国务院の批准を経て、**政府の一般債務・特別債務及び偶発債務の残高を確定するよう規定している。**

確定後の政府債務及び偶発債務のストックされた債務残高は、減らすのみで増やさない。正常な清算・償還を除き、債務データを調整してはならない。地方各レベル政府は、確定後の政府債務及び偶発債務の状況を、遅滞なく同レベルの人代あるいはその常務委員会に報告し、かつ情報公開関連の要求に基づき遅滞なく**社会に公開しなければならない。**

債務残高を確定して後は、地方各レベル政府・各部門・各債務単位は、政府のストックされた債務を予算管理に分類して組み入れなければならない。このうち、**一般債務は一般公共予算<sup>2</sup>管理に組み入れ、特別債務は基金予算<sup>3</sup>管理に組み入れる。**

社会科学院財經戰略研究院の楊志勇研究員は、「經濟參考報」に次のように述べている。

「債務を予算管理に組み入れることは、改革の既定路線である。これまで、いかに債務を予算管理に組み入れるかが業界で検討されてきたが、未だ結論は出ていなかった。今回の『弁法』は具体的なオペレーションの方式を提供しており、ストックされた債務を部類別に分類し、一般公共予算と政府基金予算にそれぞれ組み入れるよう要求している。これは比較的新しい意義があり、大きな注目点である」。

中央財經大學地方財政融資研究所の温来成所長は、次のように述べている。

「債務を当年の予算に割り振り、予算を通じて当年の元利償還を保証することは、最も有効な方法である。(償還)圧力が再び増大した場合には、債務償還サイクルの調節を通じて、圧力を緩和することができる」。

債務を予算管理に組み入れた後は、債務償還の資金源について「弁法」は明確な答案を提出している。

新たに増えた地方政府公共財政予算・政府基金予算・国有資本經營予算の財源、整理・合理化した財政特別資金、統一的に企画・計上可能な剰余金・繰越金、収入超過の資金、政策が規定した各徴収項目を除いた後の土地讓渡収入等は、原則として満期政府債務の償還に優先的に計上・使用しなければならない、なお余剰が出た場合にはその他の支出に用いることができる。

このほか「弁法」は、さらに各レベル財政部門は、**政府債務残高の一定比率に応じた債務償還準備金を確立しなければならない、と規定している。**

これについて専門家は、「上述の各財政資金を満期政府債務償還に優先的に計上・使用するとしていることは、満期ないしすぐ満期が訪れる債務が政府の関心の重点となっている

---

<sup>2</sup> わが国の一般会計に相当。

<sup>3</sup> わが国の特別会計に相当。

ことを示すものであり、満期ストック債務を清算・償還することに対する中央の決意と程度が相当大きいことが見て取れる」とする。中央财经大学地方財政融資研究所の温来成所長は、「2008年前後に大量に借入を行った結果、最近2年間が集中的な満期となっており、償還圧力が大きい情況下、財政資金を優先的に償還に充てるという理念を更に際立たせなければならぬ」としている。

注目すべきは、財政資金を満期債務償還に計上する際、「弁法」は明確な資金使用順序を規定していることである。

規定によれば、

- ①財政部門は予算の統一的企画を強化し、一般公共预算では満期一般債務の償還財源が不足する場合には、政府基金予算資金と国有資本経営予算資金を繰り入れて償還できる。
- ②政府基金予算では満期特別債務の償還財源が不足する場合には、国有資本経営予算資金を繰り入れて償還することができる。

中央财经大学地方財政融資研究所の温来成所長は、次のように述べている。

「現在、わが国の政府予算は4つに分かれている。公共財政予算・政府基金予算・国有資本経営予算・社会保険基金予算である。しかし、社会保険基金は医療・年金等に係るものなので、流用は許されない。償還資金使用の順序からすれば、これは合理的である」。

このほか、財政部門は改革推進に大鉈を振るうと同時に、新旧メカニズムの平穏な引き継ぎを確保することに注意している。

「弁法」の規定によれば、2015年12月31日までは、条件に符合した建設中・建設継続が必要なプロジェクトのつなぎ融資について、政府債券による資金では十分でない場合には、地方政府がこれまでの資金調達ルートによりプロジェクト建設を推進することを認める<sup>4</sup>。2015年12月31日以後は、省レベル政府の地方政府債券発行方式を通じてのみ政府債務を借り入れることができる。

専門家は、「これは2016年から、地方政府債券が地方の唯一の借入方式となることを意味する」としている。

(10月20日記)

---

<sup>4</sup> これは景気対策と地方財政の健全化対策の妥協を図り、地方政府の不満を和らげるための便法であろうが、運用次第では2015年末までに地方政府による駆け込み的な借入が発生するおそれがあり、債務残高の厳格な監督管理が必要となろう。