

# 地方財政健全化法と今後の自治体財政運営

～投資抑制時代の財政運営～

高木健二（地方自治総合研究所研究員）

はじめに～夕張市の教訓

夕張市は、国のエネルギー政策の転換に伴い、市の命運を賭して観光開発事業を展開してきたが、バブル崩壊に伴いこれら観光関連施設の事業収入が激減し、観光関連の各種特別会計が膨大な実質的赤字を抱え込んでしまった。

夕張市は、普通会計において民間金融機関から借り入れた一時借入金（年度内に償還義務）を財源にして（一部の特別会計は直接民間金融機関から一時借入金を行っていた）、これら特別会計に貸付金を貸し付け、実質的赤字を補てんしつつ、何とか救済を図ろうとしてきた。一方これら特別会計は、普通会計からの貸付金については、本来ならそれぞれの事業収益から償還すべきであるが、実質的赤字のためそれができず次年度分の収入を繰上げ充用して、この貸付金の償還に充ててきた。普通会計はこれらの償還金を財源に一時借入金を民間金融機関に償還していた。

民間金融機関、普通会計、特別会計のそれぞれの間の一時借入金、貸付金の償還は会計年度内の特定の日に一挙に精算し、それぞれの会計ごとの決算時点では実質的赤字が表面化しないようにしてきた。翌年度からはまた同様なことを繰り返してきた。

しかし結局、これら特別会計の収益は上がり構造的な実質的赤字は年度ごとに累積し、一時借入金、貸付金あるいはそれぞれの償還金も膨れあがってくる中で、一方では借入金償還財源である交付税が削減傾向に入り、日銀のゼロ金利解除により普通会計の一時借入金の利子負担も増大する状況に直面し、この一時借入金のヤミ起債的運用は完全に行き詰まってしまった。そこで夕張市は、道庁等の助言を受け入れ、普通会計をはじめとしてすべての特別会計の実質的赤字を晒け出し、地方財政再建特別措置法に基づき財政再建団体の準用指定を受け、財政再建を図ることとなったといえよう。

現行の地方財政制度ではこのような一時借入金の「ヤミ起債的運用」はチェックできないとの意見もあるがそれは間違いである。夕張市の普通会計の決算報告をみれば、①一時借入金の利子、②貸付金、③諸収入（貸付金の償還）には、ケタ違いの異常な金額が計上されており、チェックは可能であった。夕張市で予算・決算審議で首長、議会の二元代表制のチェックアンドバランスが機能していれば、議会が早い段階で市長の暴走を食い止め、ケタ違いの財政破綻を防止できたのである。市長の責任は当然であるが、市長に翼賛してきた議会にもまったく同様の責任がある。

## (1) 従来の財政運営の健全性確保

そもそも現行地方財政制度では、自治体の発行する地方債（年度を超える借入金）については、地方財政計画、地方交付税制度により、その元利償還金に対する実質的な財源保障が行われており、また地方債に対する国、都道府県の従来の許可制、2006年度からの協議制に基づく規制が実施されており、しかもこの協議制の外側で、自治体が完全に自由発行する地方債が全くない状況の下では、地方債の不良債権化により自治体財政が破綻することはありえない。

ただし自治体の債務負担行為、第3セクター等他の特別会計の債務に対しては、当該自治体の普通会計から、これら会計の起債に対する繰出金による財源保障や損失補償等が行われている場合以外は、国・都道府県などによる財源保障は行われておらず、これらを理由とした財政破綻はありうる。それでも夕張市のようなケタ違いの実質的赤字を累積する自治体はなかった。

これまで自治体は、①実質収支比率（都道府県5%、市町村20%）、②経常収支比率（町村70%、市75%、都道府県80%）とその中に占める人件費、公債費の比率、③公債費負担比率（15%～20%）、④公債費比率（10%）、⑤起債制限比率（20%以下）、⑥起債残高比率（起債残高の標準財政規模の2倍程度）などの財政指標の適正基準を参考に財政破綻しないような財政運営を行ってきた。

しかしバブル崩壊後、国は公共事業中心の景気拡大政策を打ち出し、自治体に対して補助事業のみならず投資的単独事業を地方債の増発や交付税の増額を財源にして大盤振る舞いし半ば強制的に実施させた。自治体の方も、これに対応して地域総合整備事業債などの交付税措置を有利として、普通会計のみならず第3セクター等をフル動員して財政の身の丈以上の過剰投資を実施してきた。こうした中で、上記の財政指標は、起債制限措置のある地方債許可制限比率を除き、軒並みそれぞれの適正水準をはるかに突破したため、これらは財政指標の適正基準としての意味を喪失してしまう事態となった。景気回復とともに、国は今度は財政再建を理由に公共事業費、地方単独事業費を大幅カットし、その財源保障としての地方債、交付税を大幅削減したため、借金だけが自治体に残される結果となった。

この結果自治体は、普通会計の財政は健全であるが、下水道・病院などの公営企業会計、競馬・競輪など収益事業会計、リゾート開発などの第3セクター等の他会計が累積赤字を抱え込んで四苦八苦する事態となった。

## (2) 新たな早期健全化・財政再生措置の導入

こうした中、経済財政諮問会議、21世紀ビジョン懇談会、新しい地方財政再生制度研究会などは、総務省、地方6団体に対して、地方財政計画の廃止、地方交付税の人口・面積配分や住民税1人あたり平均額に基づく配分、地方債資金の民間資金による完全調達、地方債の債務調整（債権放棄）、民間並みの破産法の導入などを押しつけようとしてきた。

総務省は、これらに対抗するため、夕張市の財政破綻を好機として、普通会計以外の他会計を包括し、フロー・ストックの両面からの財政健全化に乗り出すことになった。

確かに現行の地方財政の健全化を計るための財政指標は、普通会計、公営企業会計などに限定されており、他の特別会計を包括した連結ベースでの財政指標も設定されておらず、毎年度のフローの数値の健全性確保に限定されており、他会計のストックの数値の健全性確保は、起債残高比率を除き、事実上対象外とされているという問題はある。

こうして総務省は、現行の地方財政再建特別措置法（以下、旧法と略称）の廃止の上で、新たに「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」を国会で成立させた（2007.6.015）。

この法律は、①地方公共団体の財政の健全性に関する比率を公表する、②当該比率に応じて、地方公共団体が、a) 財政の早期健全化、b) 財政の再生、c) 公営企業の経営の健全化を図るための計画を策定する、③当該計画の実施の促進を図るための行財政上の措置を講ずる、④これらにより地方公共団体の財政の健全化に資する等を目的にしている(同

法第1条)。

この法律が旧法と異なるのは、旧法は財政再建団体に対する対策を中心としていたが、新法では、財政の早期健全化から財政再生までを対象としており、通常の自治体の財政運営にも多大な影響を及ぼすことになるという点である。自治体では、毎年度ごとの財政運営において、以下の財政健全化比率、財政再生比率を常に意識した財政運営を強いられることになる。同時に総務省は、これらの財政指標の法定化を通じて自治体財政の日常的な財政運営をコントロールしていくようになったのである。以下でその内容を具体的に検討してみよう。

## 1. 財政健全化判断比率の公表

都道府県、市町村、特別区は毎年度、以下の「財政健全化判断比率」を、①監査委員の審査に附した上で、②議会に報告し、③公表することになった。

それぞれの比率について、「早期健全化基準」がどの程度の水準に設定されるかによって自治体の日常の財政運営に多大な影響を及ぼすことになる。総務省による自治体の財政運営の実態にそぐわない度の過ぎた比率設定は、国、都道府県の自治体予算編成権に対する侵害となり、自治体財政運営にとってのいたずらな障害となるだけであり、厳に慎まなければならない。

また監査委員の審査が前提とされているが、都道府県、政令指定都市等では公認会計士など専門家が監査委員となっているが、その他の市町村では専門家の配置が少ないため、首長の提示する財政健全化判断比率をそのまま鵜呑みにすることも考えられる。

### (1) 実質赤字比率

#### ① 計算式

$$\text{普通会計実質赤字比率} = \frac{\text{繰上充用額} + \text{支払繰延額} + \text{事業繰越額}}{\text{標準財政規模}}$$

(注1) 繰上充用額は、歳入不足のため翌年度歳入を繰り上げて充用した額。

(注2) 支払繰延額は、実質上歳入不足のため支払いを翌年度に繰り延べた額。

(注3) 事業繰越額は、実質上歳入不足のため事業を繰り越した額。

(注4) 標準財政規模には臨時財政対策債も含まれる。以下同様。

#### ② 適用範囲

普通会計の一般会計、特別会計。

### ③財政健全化基準、財政再生基準

図表 1.実質赤字比率

	財政健全化基準	財政再生基準
都道府県	2.5%以上	5%以上
政令指定都市		20%以上
市（標準財政規模 500 億円以上）		
市町村（標準財政規模 50 億円未満）	10%以上	

都道府県、政令指定都市、標準財政規模 500 億円以上の市は、実質赤字比率が 2.5 % 以上になると 2.5 % 未満となるよう財政健全化計画を策定し、都道府県は 5 % 以上になると 2.5 % 未満となるよう財政再生計画を策定することになる。

政令指定都市、市（標準財政規模 500 億円以上）、市町村は実質赤字が 20 % 以上になると財政再生計画を策定することになる。

従来の実質収支の赤字比率のことであり、旧法の政令では都道府県は - 5 %、市町村は - 20 % になると財政再建団体の準用指定を受けない場合は、災害復旧等を除き地方債の発行を制限されることになっていた。

2006 年度以降は、実質公債費比率が地方債制限比率の代わりに導入された。その際、都道府県で 5 %、市町村で 20 % の実質収支比の赤字比率のそれぞれ 2 分の 1 をベースに、実質公債費比率が、都道府県、政令指定都市など標準財政規模 500 億円以上の都市で 2.5 %、200 億円以上で 5 %、50 億円以下で 10 % をそれぞれ上回った場合は、地方債発行を協議制から許可対象にすることになっている。これらの基準をベースに、実質赤字比率の財政健全化基準、財政再生基準が設定されたものである。財政健全化基準、財政再生基準を超える場合には、これらの起債制限が適用されることになる。

### ④該当自治体

2005 年度決算では、以下の自治体が財政健全化基準を超えている。

夕張市 37.8 %（北海道）、むつ市 15.6 %（青森県）、守口市 10.5 %（大阪府）、御所市 15.2 %（奈良県）

以下の自治体は財政健全化基準未満であるが、赤字団体となっている。

小樽市、留萌市（北海道）、黒石市、深浦町、野辺地町（青森県）、宮津市（滋賀県）、大山崎町（京都府）、泉佐野市、羽曳野市、四条畷市（大阪府）、大和高田市、大和郡山市、桜井市、平群町、高鳥町、上牧町（奈良県）、小松島市（徳島県）、大牟田市（福岡県）、人吉市、荒尾市（熊本県）

## (2) 連結実質赤字比率

### ①計算式

$$\text{連結実質赤字比率} = \frac{\begin{aligned} &〔(普通会計実質赤字額 + 収益事業等実質赤字額 + 国民健康保険 \\ &\cdot 介護保険事業等実質赤字額) - これら会計の実質黒字額〕 + \\ &(法適用・非適用公営企業の資金不足額 - これら公営企業の資 \\ &金剰余額) \end{aligned}}{\text{標準財政規模}}$$

(注 1) 地方公営企業法が適用・一部適用される公営企業の資金不足額 = [流動負債 + 建設改良費以外の財源に充てるために起こした地方債の現在高] - 流動負債 (- 計画赤字の額)。

(注 2) 地方公営企業法が非適用の公営企業の資金不足額 = (繰上充用額 + 債務支払繰延額 + 事業繰越額) - (計画赤字の額)。

(注 3) 資金不足比率は、地方財政法上の赤字公営企業の起債制限の規定に準じて、[資金不足額 ÷ 営業収益] で計算する。なお営業収益から受託工事収益を控除する。

(注 4) 計画赤字額については、地下鉄、下水道など、①事業開始後に巨額の初期投資が必要で、黒字転換まで相当長期間要するもの、②事業開始後、徐々に利用率が上がり収入確保が得られるものなどについては、「やむを得ない資金不足」としての「計画赤字額」とする。つまり施設の耐用年数と起債の償還期間のズレがある部分については、資金不足比率の算定から控除することを検討中である。

(注 5) 宅地造成事業会計については、1年以内に確実に売却できる宅地、土地は流動資産に入れる。また分母となる営業収益についても別途考慮する。

(注 6) 国民健康保険事業については、保険料の負担額が低い、徴収率が低いところがあり、改善余地がある。

(注 7) 病院事業については、事業の性質上、能率的な経営を行ってもなお採算がとれない場合には、地方公営企業法上、一般会計等が負担することになっており、資金不足が生じている場合は、経営努力が不十分などの原因があるのではないかと考えられる。

(注 8) 基金については、実質赤字が生じているような場合は、基金を取り崩して赤字を解消すべきものであり、基金は控除しない。

### ②適用範囲

普通会計の一般会計、特別会計、収益事業等、国民健康保険・介護保険等、公営企業(法適用・法非適用)。

### ③財政健全化基準、財政再生基準

図表 2. 連結実質赤字比率

財政健全化基準	財政再生基準

普通会計の実質赤字比率を、収益事業会計等、国民健康保険・介護保険等、公営企業（法適用・非適用）などに拡大し、かつ連結させた新たな指標である。旧法では普通会計については、都道府県で－ 5 %、市町村で－ 20 %の実質収支の赤字比率になると起債制限が財政再建団体の選択となっていた。

### (3) 実質公債費比率

#### ① 計算式

$$\text{実質公債費比率} = \frac{\text{(地方債の元利償還金} + 30 \text{年満期一括償還の} 1 \text{年あたり元金償還額} + \text{一般会計繰出金の公営企業債償還金} + \text{一部事務組合等の負担金等のうち地方債の償還金充当分} + \text{公債費に準ずる債務負担行為額}) - \text{(地方債等の元利償還金充当特定財源} + \text{元利償還金等の基準財政需要額算入額)}}{\text{標準財政規模} - \text{元利償還金} \cdot \text{準元利償還金の基準財政需要額算入額}}$$

(3 カ年平均)

(注 1) 満期一括償還地方債は、償還期間を 30 年とする元金均等年賦償還をした場合の 1 年あたりの元金償還金相当額。

(注 2) 一般会計繰出金の公営企業償還費は、一般会計等から一般会計以外の特別会計に対する繰出金のうち公営企業債の償還に充てたと認められもの。

(注 3) 一部事務組合等の負担金のうち地方債の償還充当分は、一部事務組合・地方開発事業団に対する一般会計の負担金・補助金のうち当該一部事務組合等が起こした地方債の償還の財源に充てたと認められもの。

(注 4) 公債費に準ずる債務負担行為額は、債務負担行為に基づく支出のうち地方財政法第 5 条の公共事業等の経費と認められるもの。

#### ② 適用範囲

普通会計の一般会計、特別会計、収益事業等、国民健康保険・介護保険等、公営企業（法適用・法非適用）、一部事務組合、広域連合。

#### ③ 財政健全化基準、財政再生基準

図表 3. 実質公債費比率

財政健全化基準	財政再生基準
25%以上	35%以上

実質公債費比率が25%以上になると25%未満となるように財政健全化計画を策定することになる。実質公債費比率が35%以上になると25%未満となるよう財政再生計画を策定することになる。

従来から2006年度以降、起債制限比率の代わりに実質公債費比率が18%を上回る場合は、地方債の協議制が許可制の下に置かれるようになった。25%以上35%未満では一般単独事業債が不許可、35%以上では一般単独事業債、一般公共事業債等が不許可になる。

これらの規定は、財政健全化基準、財政再生基準を超える場合も適用されることになる。

#### ④該当自治体

2006年度決算で見ると、以下の43自治体はいずれも実質公債費比率が25%以上となっており、そのまま推移すれば財政健全化計画を策定することになり、当局がそれを回避するためにこれから様々な合理化計画が推進されよう。

夕張市、赤平市、三笠市、歌志内市、知内町、奈井江町、上砂川町、苫前町、浜頓別町、中頓別町、礼文町、利尻町（北海道）、深浦町、西目屋村、田舎館村、田子町（青森県）、藤沢町（岩手県）、新庄市（山形県）、泉崎村、矢吹町、双葉町（福島県）、横浜市（神奈川県）、清内路村、平谷村、根羽村、泰阜村、王滝村（長野県）、東白川村（岐阜県）、摂津市（大阪府）、芦屋市、香美町（兵庫県）、山添村、東吉野村（奈良県）、日野町（鳥取県）、浜田市、安来市、飯南町、斐川町（島根県）、安芸市（高知県）、長洲町（熊本県）、十島村（鹿児島県）、座間味村、伊平屋村（沖縄県）

#### (4) 将来負担比率

##### ①計算式

〔(一般会計等の地方債残高+公共事業関係債務負担行為支出予定額+地方債元利償還金に充当する一般会計等からの繰入見込額+一部事務組合等の地方債償還に充当する一般会計等からの負担金等見込額+一般会計負担の退職手当支給予定額+法人等の債務の一般会計等の負担見込額+連結実質赤字額+一部事務組合等の連結実質赤字額のうち一般会計等負担見込額) - (充当可能基金額+特定財源見込額+地方債現在高等の基準財政需要額算入見込額)〕

将来負担比率 = 
$$\frac{\text{〔(一般会計等の地方債残高+公共事業関係債務負担行為支出予定額+地方債元利償還金に充当する一般会計等からの繰入見込額+一部事務組合等の地方債償還に充当する一般会計等からの負担金等見込額+一般会計負担の退職手当支給予定額+法人等の債務の一般会計等の負担見込額+連結実質赤字額+一部事務組合等の連結実質赤字額のうち一般会計等負担見込額) - (充当可能基金額+特定財源見込額+地方債現在高等の基準財政需要額算入見込額)〕}{\text{標準財政規模 - 地方債元利償還金・準元利償還金の基準財政需要額算入額}}$$

(注 1) 公共事業関係債務負担行為支出予定額は、債務負担行為に基づく支出予定額で、地方財政法第 5 条各号の公共事業等の経費に係るもの。PFI 事業に係る将来支出見込額も含まれる。

(注 2) 法人等の債務の一般会計負担見込額は、設立した一定の法人の負債の額、その者のために債務を負担している場合の当該債務の額のうち、当該法人等の財務・経営状況を勘案した一般会計等の負担見込額。土地開発公社が負っている債務や、当該地方公共団体が損失補償を行っている第 3 セクターの債務のうち、その財務・経営状況を勘案して一般会計等の負担が見込まれる額も含まれる。

(注 3) 充当可能基金額は、財調基金、減債基金で特定目的基金は含まれない。

(注 4) 特定財源見込額は、転貸債（自治体以外の者に貸し付ける経費について地方債の対象とするもの）の償還財源として見込まれる転貸資金の償還額、公営住宅債の償還財源として見込まれる公営住宅家賃収入など。

(注 5) 一般会計等の負担について、将来の負担をとらえていこうとするもので、基本的には実質公債費というものの傾向を勘案した算定方法になっている。

(注 6) 公社、第 3 セクターなどについては、一般会計の負担となりうるものを切り分けて算入する。

(注 7) 売却可能な資産については、現金化する、基金化する、償還財源に充当化することとし、軽減資産としては算入しない。

(注 8) 連結の黒字額は控除しない。

(注 9) 地方債の現在高として、利子ではなく元金の償還をとらえていこうとするもので、基準財政需要額への算入も、算入率を掛けていくことを基本にする。

## ②適用範囲

普通会計、収益事業会計、国民健康保険・介護保険等の特別会計、地方公営企業法の非適用・適用企業会計、一部事務組合、地方公社・第 3 セクター等。

## ③財政健全化基準、財政再生基準

図表 4. 将来負担比率

財政健全化基準	財政再生基準

将来負担比率は、すべての会計にまたがり、一応フロー・ストックの実質的債務をカバーしている。ただし普通会計以外の公営企業、公営事業等の債務残高は、普通会計が負担する義務があるもの以外は除外されており、すべての会計のストックベースの債務残高を捉えたものとはいえない。あくまで普通会計中心主義であることには変わりはない。

また将来負担比率は、財政再生判断比率からは除外されているが、早期財政健全化判断比率の対象となっており、自治体の財政運営上大きな問題となろう。普通会計は健全だが、公営企業会計、第 3 セクター会計が膨大な債務を抱え込んでおり、その際それらに対して



一般会計の負担が見込まれる場合は、財政健全化計画の策定に追い込まれるからである。

分子と分母から地方債の交付税の事業費補正算入分、公債費算入分等が差し引かれるが、しかし本当は、地方債残高についても地方財政計画、地方交付税による財源保障が行われており、これも実質負債額から控除すべきであるが、そうすると実質的負債著しく縮小してしまうため控除されていない。

#### (5) 公営企業の経営健全化計画

##### ①公営企業はまず経営健全化

公営企業を経営する地方公共団体は、毎年度、公営企業ごとに「資金不足比率」を監査委員の審査に附した上で、議会に報告し公表する。これが「経営健全化基準」以上の場合は、「経営が悪化した要因」の分析結果を踏まえ、経営健全化計画を定めなければならないとされている。

図表 5.資金不足比率

公営企業	経営健全化基準	経営再生基準
病院		
下水道		

公営企業の場合は、資金不足比率が 10 % 以上になると起債が許可制の対象となる。全公営企業数 8200 事業のうち 249 事業が 10 % 以上となり起債許可の対象となっている。

経営健全化基準を 10 % に設定すると該当する公営企業が多くなるため、10 % の数倍にすることを検討中とされている。この経営健全化基準を超える場合は、毎年度、営業収益の 5 % 程度の経営合理化を行うこととされている。

##### ②経営破綻の場合は経営形態の変更

旧法と異なり、公営企業について経営再生基準が設けられていないのは、早期経営健全化基準で経営再建に取り組むことを最優先し、仮に経営破綻した場合は、①地方独立行政法人化、②指定管理者制度への移行、③民間譲渡など経営形態の見直しで対応することになっている。総務省はすでに公立病院については、公立病院改革ガイドラインを提示し、経営難の公立病院の再編成計画を推進しようとしている。

## 2.財政の早期健全化

### (1) 財政健全化計画の策定

①「実質赤字比率」、②「連結実質赤字比率」、③「実質公債費比率」、④「将来負担比率」の 4 つの財政健全化判断比率のうち、いずれかひとつが「早期健全化基準」以上の場

合は、財政健全化計画を策定する。その際、「財政状況が悪化した要因」の分析結果を踏まえ、必要最小限度期間内に、①から④の財政健全化判断比率を早期健全化基準未満とすることを目標にした財政健全化計画を定めることになった。

以下に述べる財政再生計画の場合も財政健全化基準以内とするようになっており、結局は財政健全化計画が決定的な意味を持つてくる。

また、財政健全化計画だけではなく、以下の財政再生計画、公営企業経営健全化計画でも財政悪化の要因分析を行うこととなっており、国の責任か、当該自治体の責任か、人件費か過剰投資などが明らかにされことになる。旧法ではこれら財政悪化の要因分析は義務づけられておらず、責任の所在が不明確なまま放置され、その結果、財政破綻しても誰も責任をとるものがいなかった。

## (2) 財政健全化計画に対する総務大臣、知事の勧告

財政健全化計画は、①議会の議決で定める、②速やかに公表する、③総務大臣、都道府県知事に報告する、④全国的情報として公開する、⑤毎年度、実施状況を議会に報告し公表する、などとされている。また財政健全化計画の実施状況を踏まえ、早期健全化が著しく困難であると認める場合は、総務大臣、都道府県知事は「必要な勧告」を行うことができることとされた。

従来、財政健全化計画は財政健全化債の発行と前提条件として、総務省次官通達で定められていたが、今回初めて法律の定めによって策定を義務づけられることになった。この面では、国の関与が強まったといつてよい。

## 3.財政の再生

### (1) 財政再生計画の策定

①「実質赤字比率」、②「連結実質赤字比率」、③「実質公債費比率」の3つの財政再生判断比率のいずれかひとつが「財政再生基準」以上の場合は、財政再生計画を策定する。その際、「財政状況が著しく悪化した要因」の分析結果を踏まえ、必要最小限度期間内に、①から③の財政再生判断比率を早期健全化基準未満とすることを目標に、また後述の再生振替特例債の償還完了を目標に、財政再生計画（旧法では財政再建計画）を定めることになった。

財政再生計画は、①議会の議決で定める、②速やかに公表する、③総務大臣と協議しその同意を求める、などとされた。また財政再生計画は、毎年度実施状況を議会に報告し公表することになっている。さらに財政再生計画の総務大臣の同意がないと災害復旧以外の地方債は発行できないとされた。

### (2) 再生振替特例債の発行

総務大臣の同意を得た場合は、総務大臣の許可により、償還年限が財政再生期間内の地方債（再生振替特例債）を発行できることになった。

「再生振替特例債」（赤字地方債）は、収支不足額を地方債に振り替えるものであり、実質赤字比率か連結赤字比率（早期健全化基準の数値を控除したもの）か、いずれか大き

い数値を標準財政規模に乗じた額である。夕張市は 353 億円の実質赤字を北海道庁の一時借入金でしのいでいるが、この法律施行とともに再生振替特例債の発行に切り替えることも可能になる。

総務大臣の同意基準も公表される。再生振替特例債の「資金に対する配慮等」、財政再生計画の円滑実施について国、他の地方公共団体は適切に配慮することになっている。この「資金に対する配慮等」の中には、政府資金による引き受け、元利償還金の特別交付税等による利子補給などが含まれるべきである。

財政再生団体の財政運営が計画に適合しないと認められる場合には、総務大臣は、予算の変更等必要な措置を勧告できることになった。この勧告を受けた財政再生団体の長は、当該勧告に基づいて講じた措置について総務大臣に報告しなければならないとされているが、これは地方自治法第 245 条の 4（技術的名助言及び勧告等）、同法第 247 条（助言等の方式等）の関与の原則、手続きを逸脱した関与強化となっている。

その他、地方公共団体の長は、財政健全化判断比率のいずれかが早期健全化基準以上の場合は、個別外部監査契約に基づく監査を求めなければならないとされている。これは市町村では公認会計士等の監査委員配置が未実施であることを考慮したものであろう。

## 5. 求められる財政分析と財政運営の監視強化

財政健全化判断比率は公布 1 年以内、その他の規定は 2008 年度決算に基づく措置から適用になっている。2 年間で自治体の自主的な財政健全化の進展を狙ったものである。

①実質赤字比率、②連結実質赤字比率、③実質公債費比率、④将来負担比率の財政健全化判断比率について、それぞれの「早期健全化基準」を、また①実質赤字比率、②連結実質赤字比率、③実質公債費比率の財政再生判断比率について、それぞれの「財政再生基準」を、総務省は今秋までに政省令等で明らかにするとしている。

この 4 つの財政健全化指標とりわけ実質公債費比率と将来負担比率の設定は、自治体財政運営において、補助事業、地方単独事業を問わず全体として投資的経費の抑制方向を打ち出したものといえよう。総務省は、地方財政計画でも 1998 年度以降 2007 年度まで、公共事業費、地方単独事業費を 10 年間にわたって一貫して抑制してきており、この投資抑制方針を財政健全化指標によってさらに裏打ちしたものといえよう。

こうした状況の中で自治体当局が、従来路線の延長上で過剰投資に走れば、財政健全化計画等の策定に追い込まれることになる。これを回避しようとするれば、地方債等の借金を早急に減らさなければならず、そのための一般財源確保には全額が一般財源である人件費削減が最も手っ取り早い方法になってくる。今、全国の自治体が人件費削減に血眼になっているのはこのためであるといつてよいだろう。

(1) 実質赤字比率の健全化には、普通会計の歳入歳出見直しが行われることになる。歳入面では地方税等の徴収率アップ、使用料・手数料の適正化、歳出面では過剰投資の抑制、各種補助費等の見直し、民間委託料等物件費の見直し、人件費削減などが行われよう。

(2) 連結実質赤字比率の健全化には、普通会計の実質赤字比率の健全化にとどまらず、

ギャンブルなど収益事業、国保・介護の実質赤字比率の健全化、下水道・病院等の公営企業資金不足の健全化措置がとられよう。普通会計以外の各種会計の実質赤字比率の健全化には、料金等、保険料等の見直しも行われよう。地域によっては公立病院の維持は地域社会崩壊を防ぐためには不可欠であり病院赤字の解消が最優先課題となろう。莫大な金がかかる下水道整備計画も従来の延長上で漫然と続けていくことは不可能であろう。都市下水道以外の合併浄化槽、農山村集落排水事業の活用等抜本的な見直しが不可避であろう。

(3) 実質公債費比率の健全化には、普通会計の地方債の抑制、普通会計以外の他の会計の起債抑制が必要になろう。これれらすべての会計の過剰投資を放置しておけば、実質公債費比率の上昇は避けられず、財政健全化計画の策定に追い込まれる。それを回避するために人件費等を削減しそこから一般財源を調達し起債償還、他会計の借金償還の繰入金に充当せざるを得なくなることは明らかなことである。

(4) 将来負担比率の健全化には、普通会計の起債残高の削減、公共事業関係の債務負担行為額の抑制、他会計の起債償還に充当する一般会計からの繰入金の抑制、一部事務組合、第3セクター等に対する一般会計の負担金等の削減、退職手当削減のための定数削減、人件費カットなど一般財源を調達し借金返済に充当する措置がとられよう。

#### (5) 財政分析の必要

この法律では、財政健全化計画の策定については、「財政状況が悪化した要因の分析結果を踏まえ」（第4条2項）策定し、また財政再生計画についても「財政状況が著しく悪化した要因の分析結果を踏まえ」（第8条3項）策定することが規定されている。

新法では、自治体財政運営における財政健全化計画の策定に至った要因、財政再生団体に転落することになった要因を分析することが義務づけられているのである。旧法では財政破綻の結果だけが重視されたが、その原因分析を行うことは義務づけられていなかった。その結果、当然にも首長、議会はその財政責任を問われることはなかったのである。

新法では、財政悪化の要因、財政再生団体に至った要因分析が明確に義務づけられており、自治体当局は当然にもこれらの原因を明確化し、その原因に応じた財政責任をとる異が必要になってくるのである。

市民や労働組合としても自治体当局の財政悪化、財政再生の要因分析が不適切であると判断する場合には、独自の財政分析を行い、これらを明確化させるとともに財政責任を厳しく追及していくことが必要になる。

#### おわりに

今回の国の地方財政健全化法による自治体に対する早期健全化基準・財政再生基準の法定化に基づく財政健全化計画・財政再生計画の義務づけは、1800自治体の日常的な財政運営をほぼ完全に総務省の手の内に取り込んだものといってよい。それぞれの自治体が、財政健全化基準、財政再生基準を一步でも踏み出せば、直ちに国のコントロール下に組み敷かれることになっている。国による自治体の首長の予算編成権、議会の予算チェック機能などに対する根本的不信の表れともいえよう。

夕張市の財政破綻はあくまで特殊な事例であるにも関わらず、これが一般的かつ普遍的な自治体財政の将来の姿であるかのように意図的に曲解し、地方財政健全化法の各種財政指標の法定化により、総務省が自治体財政運営を日常的に監視強化するというのは明らかに行き過ぎであろう。

【参考文献】

- (1) 青木信之、「新しい地方財政再生制度研究会報告書」、『地方財政』、2007.1。
- (2) 三橋一彦、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」、『地方財務』2007.8。
- (3) 「地方公共団体財政健全化法に関する総務省との意見交換会」(2007.7.10)

# 地方公共団体の会計

現行指標の対象範囲

指標の対象範囲(イメージ)

実質赤字比率

対象外会計

不良債務  
(会計別)

## 普通会計

### 一般会計

### 特別会計(公営事業会計を除く)

・公債管理特別会計・母子寡婦福祉特別会計 等

## 公営事業会計

○収益事業 ○その他(公立大学附属病院事業・地財法上の公営企業以外の事業かつ地公企法の非適用事業)

○国民健康保険事業、介護保険事業 等

## 公営企業会計

○地財法上の公営企業(§6)かつ地公企法の非適用事業  
 ・地公企法非適用の下水道事業、観光施設事業、港湾整備事業、宅地造成事業 等  
 ○地公企法の任意適用事業(§2③) ・地公企法適用の下水道事業等

## 地方公営企業法

○地公企法の一部適用事業(§2②) ・病院事業  
 ○地公企法の当然適用事業(§2①) ・水道事業、交通事業など7事業

## 一部事務組合等

○一部事務組合・広域連合

○地方独立行政法人 ○地方三公社 ○第三セクター

実質赤字比率

連結実質赤字比率

実質公債費比率

将来負担比率

資金不足比率(会計別)

# 地方公共団体財政健全化法の施行に向けたスケジュールについて

平成19年度			平成20年度			平成21年度		
6/22	～12月	3月	4月～	秋	3月	4月	秋	3月
○ 「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」公布	○ 再生基準等を内容とする政省令の整備 指標の具体的算定ルール及び早期健全化基準・財政 (地方公共団体との意見交換)	(平成20年度予算編成)	○ 指標の公表に係る規定の施行(公布後1年以内)	○ 19年度決算に基づく指標の公表		○ 計画策定義務等に係る規定の施行	○ 20年度決算に基づく指標の公表	○ 財政再生計画を策定(平成21年度内) 計画策定義務に該当する団体は、財政健全化計画・



H17

## 都市別

団体名	標準財政規模	実質収支赤字		実質収支比率 (%)	実質公債費比率 (%)	経常収支比率 (%)	左のうち	
		標準財政規模の-10%					人件費 (%)	公債費 (%)
岡山市	137,734,141	-13,773,414		3.5	21.2	94.1	28.4	25.4
倉敷市	92,051,183	-9,205,118		3.9	17.8	83.5	27.1	16.1
津山市	25,680,705	-2,568,071		3.9	18.1	90.4	26.3	21.7
玉野市	13,512,036	-1,351,204		6.5	14.3	95.9	35.5	17.7
笠岡市	13,593,062	-1,359,306		3.9	24.5	85.3	20.7	18.5
井原市	12,084,489	-1,208,449		11.6	12.0	85.2	24.0	14.7
総社市	14,059,217	-1,405,922		6.4	18.4	90.3	29.2	19.9
高梁市	14,284,304	-1,428,430		0.1	19.8	93.8	29.7	29.5
新見市	15,321,457	-1,532,146		5.3	20.6	92.0	30.1	33.6
備前市	11,053,497	-1,105,350		3.4	23.6	93.3	29.1	17.6
瀬戸内市	9,124,989	-912,499		3.8	17.7	89.2	30.5	17.4
赤磐市	10,758,747	-1,075,875		13.5	12.7	89.4	28.7	16.8
真庭市	18,925,985	-1,892,599		8.2	16.2	91.0	30.8	24.7
美作市	13,874,364	-1,387,436		12.8	16.8	94.0	30.7	28.1
浅口市	7,939,645	-793,965		12.8	13.2	88.4	24.5	12.2
合計	409,997,821	-40,999,782		6.6	17.7	90.4	28.4	20.9



## 町村別

団体名	標準財政規模	実質収支赤字 標準財政規模の -10%	実質収支比率 (%)	実質公債費比率 (%)	経常収支比率 (%)	左のうち	
						人件費 (%)	公債費 (%)
岡山県							
建部町	2,468,617	-246,862	2.3	13.6	93.5	32.8	25.0
瀬戸町	3,556,994	-355,699	12.3	19.9	88.8	24.9	17.8
和気町	5,456,034	-545,603	8.9	20.4	89.5	25.4	15.4
早島町	2,747,606	-274,761	6.2	12.3	87.1	26.8	20.6
里庄町	2,074,397	-207,440	18.1	7.7	85.0	23.6	6.1
		0					
矢掛町	4,077,266	-407,727	7.9	12.5	84.6	22.3	18.1
新庄村	742,812	-74,281	15.0	1.0	87.6	31.1	17.4
鏡野町	6,186,755	-618,676	8.5	17.4	96.8	28.3	31.5
勝央町	3,208,579	-320,858	5.0	16.7	79.7	24.8	17.1
奈義町	1,907,210	-190,721	17.1	15.2	83.5	29.0	18.6
		0					
西栗倉村	948,110	-94,811	4.3	20.3	93.3	26.9	29.3
久米南町	2,234,537	-223,454	5.7	12.8	91.5	25.8	20.4
美咲町	7,341,578	-734,158	5.3	17.9	86.3	22.1	28.7
吉備中央町	5,474,382	-547,438	9.4	20.4	91.3	31.2	24.2
		0					
合計	48,424,877	-4,842,488	9.0	14.8	88.5	26.8	20.7