

地方財政健全化法と今後の地方財政

高 木 健 二

はじめに

(1) 夕張市の特異な例を一般化していいのか

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「ヤミ起債的な運用」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。

（２） 景気対策で従来型財政健全化基準の有効性喪失

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、都道府県の従来への許可制、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得ない。

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得る。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（起債残高は標準財政規模の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それなりに堅実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、地方単独事業費を通常の水準以下にまでカットし、その財源保障としての地方債、交付税を通常の水準以下にカットしたため、借金とその公債費負担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セクター等の特別会計が累積赤字を抱え込んで四苦八苦する事態となっているのである。

(3) 新たな早期健全化基準・財政再生基準の導入

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、①地方財政計画の廃止、②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、③地方債資金の民間資金による完全調達、④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」（以下、新法と略称）を国会で成立させた（2007.6.15）。

この法律は、①自治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、自治体が財政の早期健全化計画を策定する、③財政再生計画を策定する、④公営企業の経営健全化計画を策定する、⑤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、⑥これらにより自治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、その結果、過剰反応気味の合理化促進も十分予想される。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. 財政健全化基準、財政再生基準の設定

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基準設定は、国による自治体の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。公表については、インターネットの利用及び公衆に見やすいその他の方法で行うことになった（地方財政健全化法施行令第25条、以下政令と略称）。

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。

議会は監査委員の審査の如何を問わず、これら財政健全化判断比率について、その算定方法等についてつぶさに審議し、厳重なチェックを行う必要がある。

また市民に財政健全化基準等の実態を公表することは、それによって市民が自治体の財政運営をチェックできるようにすることであり、財政当局は財政指標等の内容については誰でも理解しやすいように平易なものにする努力が求められる。

(1) 実質赤字比率

一般会計等を対象とした実質赤字の標準財政規模に対する比率である。

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) 標準財政規模は、地方債等の借金の返済に充当可能な一般財源の規模を示した額で地方税の75%、地方譲与税、普通交付税、臨時財政対策債の合計額である。以下同様。

② 適用範囲

普通会計の一般会計、特別会計。この特別会計からは介護保険、国民健康保険等の特別会計は除外される（政令第2条）。

③ 財政健全化基準、財政再生基準

図表1 実質赤字比率

対象自治体	早期健全化基準	財政再生基準
道 府 県	3.75%	5%
市町村・特別区	11.25%~15%	20%

ただし市町村・特別区の実質赤字比率の早期健全化基準については、11.25%~15%の範囲内で、自治体ごとの標準財政規模に応じて、以下のとおりそれぞれ別途計算される（政令第7条1項ハ、地方財政法施行令第8条2項）。

- 標準財政規模500億円~200億円の市町村等の場合は、5分の1に〔（標準財政規模+1千億円）×120分の1〕を標準財政規模で除した数値を加えて得た数値に2分の1を乗じた数値。
- 標準財政規模200億円~50億円の市町村等の場合は、5分の1に〔（標準財政規模+百億円）×30分の1〕を標準財政規模で除した数値を加えて得た数値に2分の1を乗じた数値。
- 標準財政規模50億円未満の市町村等の場合は、5分の1に（標準財政規模×10分の1）を標準財政規模で除した数値を加えて得た数値に2分の1を乗じた数値。

道府県は、実質赤字比率が3.75%以上になると3.75%未満となるよう財政健全化計画を策定し、市町村は財政規模に応じて11.25%～15%以上になると11.25%～15%未満となるよう財政健全化計画を策定することになる。

道府県は5%以上、市町村は20%以上になると財政健全化基準未満となるよう財政再生計画を策定することになる。

実質赤字比率は、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許可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が設定されたものである。早期健全化基準は、地方債許可基準と財政再生基準の中間値をとったとされている（総務省）。

従来、自治体では、中期財政計画等において、標準財政規模に対して都道府県では-5%、市町村では-20%以上の実質収支の赤字になると財政再建団体化するとして、人件費等の削減を強調してきたが、財政健全化基準の数値がそれぞれ半分ずつ前倒しになったため、自治体当局による人件費カット等の合理化の脅し効果は倍加することになる。

④ 財政健全化基準を上回る自治体

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）、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）、守口市、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

全会計を対象とした実質赤字（又は資金不足額）の標準財政規模に対する比率である。

① 計算式

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

- (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〕－流動資産（－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) 公営企業の退職手当債は資金不足額から控除する。一般会計からの基準外の繰出金は資金不足額に算入しない。
- (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。計画赤字の額（解消可能資金不足額）は、①累積償還償却差額算定方式（耐用年数の長い事業を中心に、耐用年数と企業債償還年限の差額を算定する）、②減価償却前利益による耐用年数以内償還可能額算定方式（上下水道・工業用水・地下鉄などの施設の利用料金収入が安定し、減価償却前経常利益が出ている場合に、それまでの資金不足について施設の耐用年数期間内に解消しうる額を算定する）、③個別計画算定方式（監査委員の審査で適正となれば、供用開始から利用平準化までの一定期間の資金不足を控除する）のいずれかで算定する。
- (注5) 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（－受託工事収益）〕で計算する。
- (注6) 実質黒字額は、歳入（繰上充用額、支払繰延額、事業繰越額を除く）が歳出を超える場合の当該の超える額である。
- (注7) 資金剰余額（法適用企業）は、流動資産－（流動負債＋建設改良費等以外の経費の財源に充てるため起こした地方債の現在高）で計算する。
- (注8) 資金剰余額（法非適用企業）は、実質黒字額－建設改良費等以外の経費の財源に充てるために起こした地方債の現在高、で計算する。
- (注9) 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。
- (注10) 宅地造成事業会計については、事業の性質上、収入が発生するまでに時間がかかるため、販売用の土地について適切に時価評価（原価と時価を比較していずれか低いほうを評価する「低価法」）した上で流動資産に計上する。

ただし総務省は、①国民健康保険事業は、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、②病院事業は、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、経営努力が不十分等の原因があるのではないかなどと指摘しており、これらについてはやむを得ない資金不足、計画赤字等の控除は基本的にあり得ないとしている（総務省）。

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

対象自治体	早期健全化基準	財政再生基準
道 府 県	8.75%	15%
市町村・特別区	16.25%～20%	30%

ただし市町村・特別区の連結実質赤字比率は、前掲の市町村・特別区の実質赤字比率の計算のように、市町村・特別区ごとに標準財政規模に対応してそれぞれ計算された実質赤字比率の数値に、それぞれ20分の1を加えた数値である（政令第7条2項ハ）。

④ 財政再生基準の経過措置

連結実質赤字の財政再生基準については、普通会計以外の各特別会計が実質赤字の場合が多いため、以下のとおり、3年間の経過的な基準（5%～10%）を設けることになった。

- 2008年度～2009年度の財政再生基準については、道府県は25%、市町村・特別区は40%（政令付則第5条1項）。
- 2011年度の財政再生基準については、道府県は20%、市町村・特別区は35%（政令付則第5条2項）。

これはすでに財政再生基準を超えている自治体が対象となろう。将来、再生基準を超えそうな自治体が出てくる場合は、財政健全化基準で事前にチェックされる。

（注1） 財政健全化基準は実質赤字比率の基準に公営企業会計等の経営健全化を踏まえ5%

加算した（総務省）。

（注2） 財政再生基準は、実質赤字比率の再生基準に10%加算した（総務省）。

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を受け、事業実施が一部不可能になるか、財政再建団体の準用指定を受けるかの選択をすることになっていた。

（3） 実質公債費比率

① 計算式

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

（3ヵ年平均）

（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るもの。

（注3） 一部事務組合等の負担金のうち地方債の償還充充分は、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るもの。

（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。

（注5） 一時借入金の利子を算入する。

（注6） 地方債の元利償還金充充分特定財源の中に都市計画税を都市計画施設等に係る地方債の元利償還金に充てたと確認できる場合には特定財源として算入し控除する。

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

対象自治体	早期健全化基準	財政再生基準
全自治体	25%	35%

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。

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っている。

ただしこれらの起債協議における起債制限の事業区分の規定は撤廃される方向で検討するとしている。

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、当局はそれを回避するためにこれから様々な合理化計画を推進してこよう。

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

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

- (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) 一般会計等からの繰入見込額は、①現在の繰出基準で元金償還金へ繰り出すことが予定されている債務残高の額、②一般会計等以外の会計の元金償還に係る一般会計等の負担割合を地方債残高に乗じた額のいずれかの大きい額を計上する。
- (注3) 一部事務組合等の地方債償還に充当する一般会計からの負担金等見込額は、当該自治体が加入する組合又は当該自治体が設置する地方開発事業団が起こした地方債の元金償還に充てることが認められる額である。
- (注4) 一般会計負担の退職手当支給予定額は、一般職に属する職員（教育長を除く）のうち退職手当を一般会計において実質的に負担することが見込まれる職員全員が退職したと仮定した場合に支給すべき国家公務員退職手当法の基本額、調整額の合算額である。
- (注5) 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。つまり土地開発公社が負っている債務や当該自治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が含まれる。宅地造成事業については事業終了時に一般会計が負担すべき実質的な負債（債務超過＝負債－資産）が含まれる。
- (注6) 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7) 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8) 特定財源見込額に都市計画税を算入し控除する。
- (注9) 地方債残高等に係る基準財政需要額算入見込額は、公債費、事業費補正、密度補正により基準財政需要額に算入することが見込まれる額である。

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

対象自治体	早期健全化基準	財政再生基準
都道府県	400%	
政令指定都市		
市町村・特別区	350%	

将来負担比率は、一見するとすべての会計のフロー・ストックの債務をカバーしているようであるが、実際は普通会計以外の公営企業、公営事業等の特別会計の債務残高は、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実質的な債務残高までは算入しておらず、あくまで普通会計が負担すべき債務を算入したものにすぎない。これら特別会計の債務残高は、料金収入や収益で償還することが原則とされている。

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、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が著しく縮小してしまうため控除されていない。

(5) 公営企業の資金不足比率

公営企業ごとの資金の不足額の事業の規模に対する比率である。

図表5 資金不足比率

事業名	経営健全化基準	経営再生基準
公 営 企 業	20%	

- (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〕－流動資産（－計画赤字の額）で計算する。
- (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）で計算する。
- (注3) 事業の規模（法適用企業）は、営業収益の額－受託工事収益の額である。
- (注4) 事業の規模（法非適用企業）は、営業収益に相当する収入の額－受託工事収益に相当する収入の額である。

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。

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、20%に設定されたものである。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。資金不足比率は公営企業ごとに計算されるが、経営健全化基準は各事業を通じて一定率の20%とされた。

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からである。

(6) 公立病院の経営改善・経営形態変更

総務省は公立病院の経営改善等について、①臨床研修必修化に伴い医師の都市部への集中が進み、地方の医師不足が深刻化した、②診療報酬の削減が続き経営が悪化した、③2003年度～2006年度に不良債務は400億円以上急増した、などとして公立病院改革ガイドラインを提示し、公立病院の経営健全化に乗り出すことになった。

その内容は次のとおりである。①2008年度中に改革プランを策定する、②経営効率化は3年、再編やネットワーク化など経営形態見直しを5年程度で実現する、③一般会計が負担する経費の範囲を限定し、経常黒字を達成する、④病床利用率が過去3年間で70%未満の場合は病床数削減など抜本改革を進める、⑤近隣病院との機能重複を避け統合・再編を行う、⑥地方独立行政法人化、指定管理者制度、民間譲渡など経営形態見直しを行う、⑦再編に伴う経費を交付税で支援する、不良債務軽減のため特例債再発行を認める。

とくに病院特例債については、2007年度決算で不良債務比率が10%以上で、ガイドラインに基づき改革プランを策定し、収支均衡への道筋を示したと認める場合は、2003年度～2007年度に増えた不良債務の額をめぐりに2008年度に限り、600億円の特例債を認める。1年以内の返済義務のある不良債務がその分地方債（公営企業債）に振り替わることになる。ちなみに2006年度決算で、不良債務の公立病院は104事業、そのうち不良債務比率が10%以上は67事業あるとされている（朝日新聞、2007.12.21）。

2. 早期是正措置としての財政健全化計画

(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。また公営企業については、⑤資金不足比率が早期経営健全化基準以上の場合は、経営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、又は⑤の資金不足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、人件費か過剰投資かなどが明らかにされることになる。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が、今後は財政悪化等に対する財政責任、政治責任をより一層厳しく追及していく必要がある。

(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られる場合は、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. 財政破綻の場合の財政再生計画

(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。なお公営企業については、経営再生計画が除外されているのは、公営企業として再生を放棄したことを意味している。

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）を発行できるようになった。

「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ようになった。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（技術的な助言及び勧告等）、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、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る。

4. 財政運営の監視強化と自治体財政分析

地方財政健全化法は、2008年度決算に基づき、2009年4月1日から施行されるが、早期健全化判断比率の計算、公表等は2008年4月1日から施行される。国は、自治体に対して、2年間かけて自治体財政の健全化を強力に進めるよう求めたものである。

国による、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「早期健全化基準」、⑤公営企業の資金不足比率についての経営健全化基準、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「財政再生基準」などの法令規定は、自治体に対して有無を言わぬ財政健全化・財政再建＝行革を強要するものと言えよう。

これらの財政健全化基準のうち、とくに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基準によってさらに裏打ちしたものだといえよう。

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一般財源が充当されてい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っておくべきだろう。

- (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・病院等の公営企業の資金不足の改善措置がとられよう。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る。人口減少自治体では、莫大な金がかかる下水道整備計画も補助金がつくからといって従来の延長上で漫然と続けていくことは不可能である。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る。こ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出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こと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。

自治体がどのような方法で財政健全化を進めていくのか、ムダな公共事業の財源確保のために公立病院の民間移譲も安易に行わせるのか、市民、労働組合も重大な関心を持って監視していく必要がある。

(たかぎ けんじ (財)地方自治総合研究所研究員)

【参考文献】

- (1) 「夕張市の財政再建と財政健全化法」、高木健二、『自治総研』、2007. 4。
- (2) 「新しい地方財政再生制度研究会報告書」、青木信之、『地方財政』、2007. 1。
- (3) 「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」、三橋一彦、『地方財務』、2007. 8。
- (4) 「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資料」(2007. 7. 10)。
- (5) 「地方公共団体の財政の健全化に関する法律に関する説明会資料」(総務省、2007. 11. 15)。