

最近の地方財政における基金積立金を 巡る議論について

～英国での議論も参考に～

兼 村 高 文

はじめに

最近の地方財政において、増加してきた基金の積立残高について議論が起こっている。確かに、平成28年度末の基金残高は21.4兆円に上り、バブル期の20.7兆円を超えて過去最高を記録している。このことに関して平成29年5月の経済財政諮問会議で取り上げられ、総務省にその要因等について調査すべきと委員からの指摘があった。また平成30年度の予算編成に際しては、財務省は地方財政計画の財源保障に言及した。

地方自治体の基金に関しては、余裕資金から積立てられたものではなく、計画的で持続可能な財政運営のための財源として積立てているのであって、決して余裕があるからではないことは、現場の財政状況をみれば明らかである。地方自治体の基金を巡っては、英国でも2010年度から国の緊縮財政政策のもとでも準備金（reserves）が増加し、このことについて議論がみられる。

本稿では、厳しい財政運営が強いられている地方財政において、基金の位置づけを整理したうえで、最近の基金残高に関する議論をサーベイし、その意義について英国の議論も参考にしながら検討してみたい。

1. 地方財政における基金の現状と議論

1-1 地方自治体の基金の位置づけ

地方自治体の基金に関し、はじめに法的な根拠から整理してみたい。地方自治法が昭和22年に制定された当時、基金は、基本財産又は積立金穀（つみたてきんこく）として議会

の議決で設置していたが、昭和38年の改正により基金として整理され、その設置廃止は必ず条例により設置することが規定された。地方自治法第241条は「普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、特定の目的のために財産を維持し、資金を積み立て、又は定額の資金を運用するための基金を設けることができる。」とし、条例により基金を設置することになった。なお基金の設置が義務付けられているのは災害救助基金と災害対策基金であるが、ここで決算（歳計）剰余金が生じた場合には原則として翌年度の歳入に編入しなければならないが条例の定めまたは議会の議決があれば、剰余金の全部または一部を基金に編入することができるのである（地方自治法第233条2項）。

ここで決算剰余金が生じる場合とは、決算で歳入が予算を上回って収入されたか、あるいは歳出が予算を下回って支出されたときに、収入済額が支出済額を上回った分が剰余金として計算される。なお、剰余金が予算執行により生じる場合には予算査定上の問題が指摘されることもある。剰余金の処分は2分の1以上は積立てるか地方債の繰上償還の財源に充てることが義務付けられている（地方財政法第7条）。

地方自治体が設置する基金は財産として位置づけられ、①特定の目的のために財産を維持し資金を積立てるために設置するもの、②特定の目的のために定額の資金を運用するために設置するもの（地方自治法第241条1項）に分けられ、それぞれ元金を設けない特定目的基金と元金を設けて運用する定額運用基金である。また決算統計上で分けられている基金別の積立現在高は、①年度間の財源の不均衡を調整するための財政調整基金、②満期一括返済の地方債の計画的な償還を行うための積立である減債基金⁽¹⁾、③将来の特定の財政需要に備えるために設置する特定目的基金の3つである。

基金の運用に関しては、‘確実かつ効率的’に運用しなければならないことが規定されている（同条2項）。ここでは具体的な運用方法等は述べていないが、‘確実’な運用は基金財産が毀損しないようリスク管理を確実に行うことであり、‘効率的’な運用は確実性ととともにリターンを求めることである。また基金として積立てられた積立金の処分は、特定の目的のために財産を維持しまたは資金を積立てるために設置した基金は、条例で定めた設置目的のためにでなければ処分できないと定められている（同条3項）。また地方財政法第4条の4は積立金の処分について、経済事情の著しい変動や災害により生じる減収など5項目を具体的に列挙し、年度間の財源調整や非常時の備えとして基金を位置づけ

(1) 地方債現在高の状況及び公債費負担の今後の見通しに応じて計画的に積立てるよう総務省が要請している。実質公債費比率の算定上は毎年度の積立額を発行額の30分の1を下回る分は減債基金の積立不足となる。

ている。

以上のように地方自治体の基金は、議会で条例で定めて設置し、目的に沿って積立てている。したがって基金残高が増えてきたのは、地方自治体の裁量で積立金を増やしてきた結果でもある。このことについて、後述するように、地方財政計画をとおして財源保障を行っている国の立場からは、‘貯え’や再び‘埋蔵金’という言葉を使って問題視してきたのである。

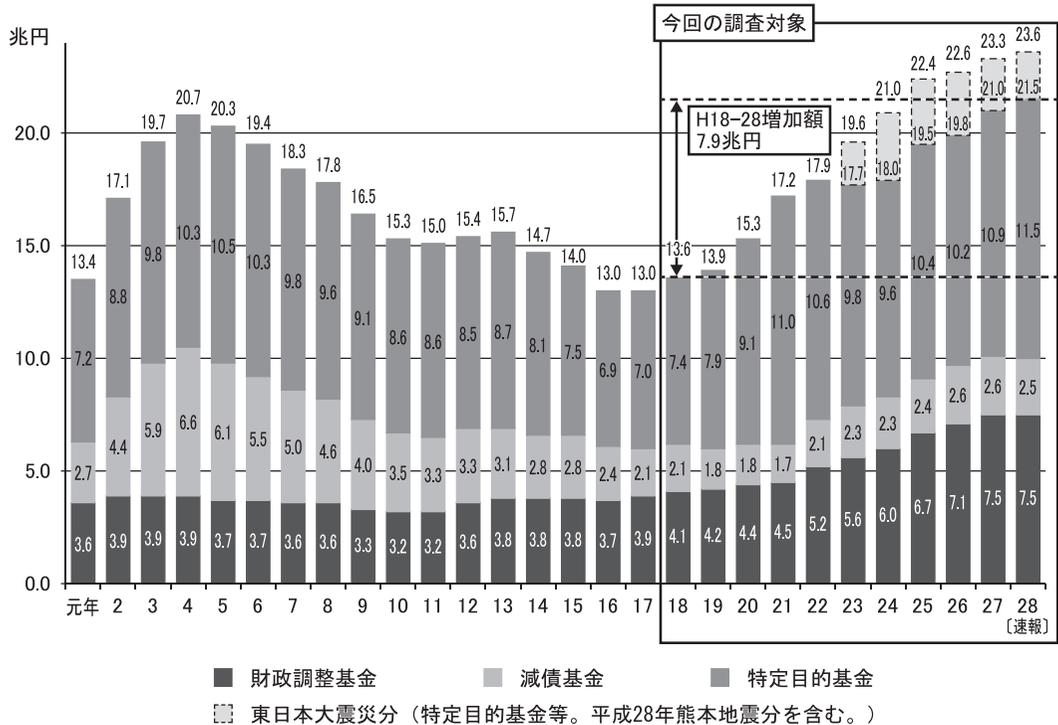
1-2 地方財政における基金の現状

ここで、地方財政の基金残高に関する議論を見る前に、総務省が平成29年5月の経済財政諮問会議等で指摘を受けて同年11月に地方自治体へのアンケート調査とともにまとめた「地方公共団体の基金の積立状況等に関する調査結果のポイント及び分析」等をもとに基金の現状を見てみたい。

図表1は、前記調査結果に掲載された地方財政の基金残高の推移である。基金残高は平成28年度末において、東日本大震災分を除き21.5兆円であり、過去のピーク平成4年度末の20.7兆円を超えて最高額を記録している。基金残高の21.5兆円の内訳は、特定目的基金が最も多く11.5兆円、次いで財政調整基金が7.5兆円、減債基金は2.5兆円である。また基金残高を平成18年度末と比べると、プラス7.9兆円（都道府県3.1兆円、市町村4.8兆円）と約1.6倍（都道府県1.8倍、市町村1.5倍）に増えている。増えた基金の内訳は、特定目的基金が4.1兆円で最も多く、次いで財政調整基金が3.5兆円、減債基金は0.4兆円である。基金残高は特定目的基金が多いが、この間の増加割合は特定目的基金が1.6倍であるのに対して財政調整基金は1.8倍となっている。

また上記の調査結果には、それぞれの基金の積立て理由等が都道府県と市町村別にまとめられている。基金のうち財政調整基金の積立理由としては、第1位は都道府県は「景気変動による法人関係税等の変動」であり、市町村は「公共施設等の老朽化対策等に係る経費の増大」である。2位はそれぞれ「災害」である。都道府県は法人関係税が景気変動を受けやすいのでそのための積立てであろうし、市町村は公共施設整備計画の策定と相まって計画的な投資資金の引当として設置しているものと推察できる。また財政調整基金の積立規模に関する調査結果では、都道府県は「過去の取崩実績（災害等）から必要と考えられる額」、市町村は「決算状況を踏まえ、可能な範囲での積立て」がそれぞれ最も多い。また「標準財政規模等の一定割合」と回答した数も多く、標準財政規模に対する一定割合は、都道府県では5%以下、市町村は5%超から10%以下の割合が多い。

図表 1 地方財政における基金残高の推移



出所：総務省「地方公共団体の基金の積立状況等に関する調査結果のポイント及び分析」平成29年11月 p13。

特定目的基金については、用途別の基金数と残高を集計している。用途別の基金数は、都道府県は「農林水産業振興」、「高齢化対策」、市町村は「庁舎以外の公共施設の整備」、「まちづくり推進」の順であり、残高は、都道府県は「庁舎以外の公共施設の整備」、「高齢化対策」、市町村は基金数と同じく「公共施設以外の整備」、「まちづくり推進」の順である。用途別の基金数と残高からは、「庁舎以外の公共施設の整備」を目的とした基金が基金数と残高で多く、公共施設整備が地方財政に求められていることへの対応と推察できる。

また基金積立の方策の事由に関する調査では、都道府県は「国費関連分の増に対応」、「税収如何にかかわらず、行革、経費節減等により捻出した額」の順であり、市町村は「税収如何にかかわらず、行革、経費節減等により捻出した額」、「歳出の不用額」の順である。いずれの回答からも積立てが必要な状況にあるときには、経費節減等の経営努力

により捻出していることが窺える。

今後（3～5年程度）の基金残高の増減見込みに関する調査では、都道府県は699基金のうち回答があった509基金の増減額を合算するとマイナス8,299億円、市町村は8,735基金のうち回答があった5,589基金の合算はマイナス1兆7,805億円であり、合計するとマイナス2兆6,104億円と大幅な減少を見込んでいる。この結果は、今後に公共施設の大規模改修等の投資支出や社会保障関連支出の増加が避けられないなかで、基金の目的に沿った取崩しが本格化するため減少を予測するものと思われる。ただし回答には、「分からない」と答えた基金が半数近くあり、基金残高の増加が問題視されてきたことが影響しているのかもしれない。

1-3 地方財政の基金残高に関する議論

最近、地方財政で膨れてきた基金残高について疑義が提起されている。平成28年11月に財政制度等審議会から提出された「平成29年度予算の編成に関する建議」では、地方財政計画見直しの個所で基金残高の増加に関して財源移転の適正規模について精査の必要性が指摘された。このことは平成29年5月に開催された経済財政諮問会議で民間議員によって提出された参考資料「地方自らの行財政改革に向けて」の中で「財政調整基金等の増加」として取り上げられた。そこでは財政力の弱い自治体も含めて基準財政需要額に対する基金積立金残高の割合が過去10年間で1.5倍以上になったことを示し、近年増加の著しい基金について、総務省は①その背景や要因について実態を把握・分析し自治体に説明責任を果たすよう促すべき、②国・地方を通じた財政資金の効率的配分に向けて地方財政計画への反映等の改善方策を検討すべき、という2点について説明を求めた。その後も平成29年10月31日に開かれた財政制度等審議会・財政制度分科会において、委員の間から地方財政で積み上がっている基金について地方財政計画と決算の乖離や特定目的基金の内容について問題視する意見が出された（議事録より）。

ここの議論では、国は毎年度赤字国債の発行や特別会計から捻出する財源によって地方交付税を措置している一方で、結果として地方は地方財政計画の歳出に計上されていない支出を基金として積立てている現状をみれば、国・地方間の財政資金の効率的配分に向けてその要因を分析し検証する必要があると問題を指摘したのである。具体的には、財政力指数の小さい団体で基準財政需要額に対する基金残高の割合が100%以上の団体では「まち・ひと・しごと創生事業費」等として配分された財源が使いこなせておらず、結果として基準財政需要額が過大となっている可能性があることを指摘し、詳細を分析する必要が

あると論じ、広域的な連携や合併等の更なる推進の必要性にも言及した（財政制度等審議会に提出された資料）。国の厳しい財政事情に反して、地方財政では多額の資金を基金として‘貯え’、あるいは‘埋蔵金’として保持しているという意見である。

こうした指摘を受けて、総務省は前述の調査結果をまとめたのであるが、地方財政の基金を巡っては、財務省と総務省がそれぞれの立場から大臣も舌戦を繰り返してきた。麻生太郎財務大臣は「帳簿上は政府に借金という負債が立ち、地方に資産が立っている。有効に使われているのかどうか見えず、政府からすると国債を発行しなくていいということの意味する」（11月10日、麻生太郎財務相記者会見）と述べた一方で、野田聖子総務大臣は「自治体は将来の不安に対する備えとして基金を積み立てている。基金残高（の増加）を理由に地方財源を削ることは全く考えられない」（11月7日、野田聖子総務相記者会見）と主張していた。

これらの基金残高をめぐる議論は、資金の出し手である財務省と受け手である総務省でそれぞれの立場からの主張である。財務省が地方財政の基金を‘貯え、埋蔵金’とみるのは、結果として財源保障が過大であるから貯えられるとする。しかもその財源は国が負担する赤字国債であるから、節減に向けた見直しが必要であると論じる。これに対して総務省は、国の予算とともに決められる地方財政対策と地方財政計画で歳出は適正に決められており、そのもとで各自治体は安定的で持続可能な行政経営のために行革等で捻出した財源で積立てているのであり、これを‘貯え’とするのは見当違いで自治体の行革等の意欲を削ぐものであると反論する。

基金に関する議論は学会でも散見される。そこでは地方財政法等の法的論拠をもとに基金の役割と意義を説得的に説く論文⁽²⁾や財政保障の観点から基金を検討した論文⁽³⁾あるいは基金増加の合理性を要因分析した論文⁽⁴⁾などが発表されている。地方財政論者からは、基金は地方自治の観点からも適正な資金であり、そもそも問題視すべきことではないとする。またデータ分析からは、基金の妥当性（効率性）を検証する。基金の議論はまだ十分論じられてなく、今後待つところもある。

現状では、この問題は国から提起された議論であり、実務上は資金を削る側と受け取る側の攻防である。攻防は国と地方の間で財源調整が行われている限り繰り返されるであろうが、問題の整理はしておく必要がある。ここでは基金をマクロとミクロの視点で捉えて

(2) 小西砂千夫 (2018)

(3) 池上岳彦 (2018)

(4) 足立・赤井・石川 (2017)

整理してみたい。マクロで基金を捉えると、財務・総務両省で合意して決めた地方財政計画では積立金は計上されていないので、財政運営の結果として積立てられた基金は決算で計上された金融資産である。今回はこの金融資産残高の‘多さ’が問題とされた。しかし‘多さ’といっても、適正性や妥当性を判断する基準がない。国は過去と比較して過大と評価し、地方は危機や将来への備えであるから基金そのものの正当性を主張する。

つぎにミクロから基金をみると、個別自治体には基金残高がかなり大きい自治体があることは確かである。標準財政規模に対する財政調整基金残高の比率の調査からは、都道府県では東京都16.32%、大阪府9.01%、山梨県8.79%、政令市では大阪市21.82%、仙台市12.30%、岡山市12.08%、中核市では豊田市26.92%、高槻市23.04%、西宮市20.39%（いずれも平成28年度決算）など、かなりの基金が積上がっている。加えて財政力指数の低い自治体でも積立の比率が高い。しかし基金の積立は法的にも認められ財政運営上も必要性が高い。ここでも比率が高いか低いかという合理的基準はないので、結局は水掛け論に終始する。

マクロで基金残高が過去最高を記録し、ミクロでも交付団体で小規模自治体の基金残高も積上している実態からは、赤字国債で地方への財源移転を行っている国（財務省）にとって、地方財政計画から生み出される基金を問題視することに首肯できなくはない。しかし個別地方自治体にとっては、地方財政計画にそって執行した決算で生み出した基金は、赤字地方債の発行が認められていない自治体では安定的で持続可能な財政運営に基金は不可欠な資金であり、その捻出は行革等の努力による成果であるから、国から問題視される理由はないとするのも尤である。

こうした意見の対立は、国と地方で合意できる基金残高の水準であろう。基金そのものは後述する英国でも必要性が法的にも明記されており、疑問の余地はない。マクロで基金残高が過去最大の21兆円に積上がっていることの合理的な説明ができれば、ある程度の議論の方向性は見つけられる。ここで基金の合理的な水準を論ずるのは難しいが、総務省の前述の自治体アンケート調査結果を参考にすると、財政調整基金の積立水準について過去の経験から1つの目安として、標準財政規模に対する割合は都道府県は5%以下、市町村は5%から10%未満が最も多かった。これはリーマンショックなど財政危機などを参考とした経験値であり、参考になるのではなかろうか。また特定目的基金の残高水準については、計画的な公共施設整備や地域開発等のための積立と引当財源として必要性は認められても、基金残高の適正水準についてはなお議論の余地がある。

2. 英国（イングランド）⁽⁵⁾の地方財政における 準備金（reserves）の現状と議論

2-1 英国の地方財政の窮状

英国の準備金の議論に入る前に、英国の地方自治体⁽⁶⁾が現在直面している危機的状況について説明しておきたい。

英国の地方財政は現在、2つの巨大な外からの力によって危機に晒されていると言われている⁽⁷⁾。1つの力は、欧州連合（EU）からの離脱（Brexit）で被るであろう危機である。英国は2019年3月にEUから離脱することが決まっており、これにより地方自治体にEUから直接に支払われている補助金がゼロになる可能性がある。EUからの資金は、2014年～2020年の間に400億ユーロ以上が予定されており、そのうち170億ユーロ（英国人1人あたり年間36ユーロ）は経済的・社会的不平等を軽減するために構造・投資資金として地方自治体に支払われている。しかしEU離脱により、これが2019年からはゼロになる可能性が生じてきたのである。

現在、2019年3月以降のEUの補助金の行方は未確定であり、地方自治体協議会（LGA：イングランド・ウェールズの地方自治体を代表する機関）はその代替に関する保証を国に求めてきた。与党保守党はマニフェストに「コミュニティ間の不平等を減らすように設計された英国の共同繁栄基金の創設」（Conservative Party, 2017, p. 35）を掲げているが、LGAは懐疑的にみている。マニフェストに書かれた基金は、EUから引き継がれる資金の内容と金額は現行のEU補助金と同じでなければならず、期間を空けずに複数年にわたり実施すべきであり、また最大限の分権と他の資金の統合をとまなう長期計画も作成すべきであるとの討議書を発表している（LGA, Discussion Document, Jul 2017）。

もう1つの力は、キャメロン連立政権（2010-2015）からの緊縮財政政策により国から地方への補助金が大幅にカットされてきたことである。キャメロン首相は就任して以来、

(5) 英国は4つの国の連合王国よりなるが本稿で主に議論するのはイングランドとウェールズの地方財政である。他の2つの国（スコットランドと北アイルランド）の地方自治体はそれぞれの国の議会で議論が行われているので、ここではイングランドの国会（ウエストミンスター）の議論であることをはじめに断っておく。

(6) 英語で地方自治体を表す単語はlocal government, local authority, local councilなどで使い分けているが、ここでは地方自治体と表し特定している場合のみ英語で表記する。

(7) このことは次の資料を参照。クリス・ゲイム（2018）。

リーマンショックにより生じた財政赤字の解消を最優先に掲げて強硬に緊縮政策を貫いてきた。消費税増税、年金・医療を含む社会保障費の削減、大学授業料3倍の引上げ、地方補助金3割以上カットなどが実施されてきた。地方自治体への国からの補助金は図表2に示してあるように、2011年度に一般会計経常決算で補助金は64%を占めていたが、2015年度は52%まで12%も削減されている。この削減された財源は、かつては地方税であったビジネスレイト（事業用資産の固定資産税）が再び地方税として50%戻された財源等で補われているが、税収力の弱い自治体にとっては税収が期待できず厳しい状況に置かれることになった。

補助金のカットは、EU離脱による危機よりも確実に大きなネガティブな力であるという見方がある⁽⁸⁾。実際に国は、補助金を含む公共サービスの対GDP比を2009年度に21.2%であった数値を2019年度に12.6%まで削減する計画を発表した。この計画により政府総支出は、予算責任庁（Office for Budget Responsibility）の試算によるとGDP比35.2%にまで縮小することになり、これは1930年代以来の低い数字となると試算している。英国の政権は現在、キャメロン首相が2016年6月に実施した国民投票でEU離脱が決まり辞任した後を同じ保守党のメイ首相が受け継いでいるが、政策に大きな変化はなく、引き続き地方財政には厳しい財政運営が強いられている。

図表2 一般会計歳入決算の推移（イングランド）

（百万ポンド）

年 度	2011	2012	2013	2014	2015
歳入合計	159,694	155,306	157,554	166,075	163,871
国補助金計	101,800	97,692	90,982	89,271	85,516
一般補助金等	24,890	23,577	15,175	12,675	9,520
警察補助金	4,546	4,224	7,565	7,784	7,423
特定補助金等	45,502	41,820	41,760	40,805	40,119
地方自主財源計	47,899	48,771	57,319	58,335	58,966
カウンスル税	26,451	26,715	23,371	23,964	24,734
ビジネスレイト ^(注1)	—	—	10,719	11,331	11,855
使用料・手数料等	11,991	12,201	12,695	11,741	11,666
その他	14,460	14,514	10,534	11,299	10,711
（歳入合計に占める補助金割合）	64%	63%	58%	54%	52%

注1：譲与税であるビジネスレイトの半分が2013年度より地方税に戻された

出所：Local Government Financial Statistic England No27, 2017より作成。

(8) クリス・ゲーム (2018) 参照。

2-2 英国における準備金 (reserves) の現状と議論

英国の地方財政でわが国の基金積立金に相当する用語はreserves (準備金) ないしfund (基金) である。英国の地方公会計は、2011年より民間の会計基準である国際財務報告基準 (I F R S) に準拠して予算決算が行われている。決算書は企業会計と同様の財務諸表が作成され、わが国の官庁会計による決算とは異なる会計処理であるため、決算上の表記や内容など違いがある。したがってわが国の基金準備金の議論と意味合いなど異なる部分もあるが、残高としての準備金reservesが膨れていることが指摘されている点では同じである。以下に英国での議論を見てみたい。

財政上の準備金の要件は法律で規定されている。1992年地方財政法第32条および第43条 (イングランドとウェールズに適用) は、予算で必要な準備金を見積もって計上しなければならないことを定めている。地方自治体が財政的に安全な範囲である要件としては以下のようである。①均衡予算の要件、②財政部長の第114節通知の権限 (内容については後述)、③財務状況に関する外部監査人の監査と報告の責任。現在は廃止になったが以前は監査委員会 (Audit Commission) が均衡予算要求の原則を公表していた。そこでは監査委員会の外部監査に関する年次報告書に示されていたが、イングランドとウェールズの地方自治体は均衡予算の要件が重要でありこの要件は、第114節通知によって強化されている。この第114節通知 (section 114 notice) とは、1988年地方財政法第114節で規定している手続きであり、地方自治体のキャッシュ残高が当該会計年度末までに赤字となることが見込まれる場合には、財政部長はそのことを議会等に報告しなければならない通知であり、弱者等への福祉サービスを除いて議会で適正な措置がとられるまで支出は凍結されるものである。第114節通知が発行されると新たな契約を締結することが禁じられ、議会は21日以内に適切な措置をとらなければならない。

地方自治体の議会は、将来の政策目的のために、または予期せぬ出来事から収支均衡を確保するための準備金として一定の金額を留保することを予算で決める。準備金から支出を賄う場合には、その年度の経常収入勘定に請求し一般会計の経常経費勘定に計上される。準備金は準備金変動計算書の一般会計残高に繰り戻される。なお支出はカウンシル税に対する控除にはならない。

準備金の規定については、地方自治体の公会計コード等設定機関のC I P F Aも次のように説明している⁽⁹⁾。地方自治体は国とは異なり、投資目的以外には借入ができず、ま

(9) CIPFA Briefing, June 2015.

た決算で厳しく均衡が求められているため準備金の保有は重要であるとし、その目的を3つあげている。①現金変動に対する均衡維持、②偶発事態への備え、③特定目的のための積立。地方自治体は不測の事態や将来の政策目的のために、一定の額を準備金として留保（aside）しておくことができるのである。

こうした準備金に関して、英国でも地方財政の決算で準備金が増えていることに関して議論がみられる。政府（地方自治体を管轄する住宅・コミュニティ・地方政府省 Department for Housing, Communities and Local Government: DHCLG）は、イングランドの444の地方自治体で保有している一般準備金（non-ringfenced reserves）が225億ポンドに達し、過去15年間で1.7倍に増加したことを2015年11月に公表した（Home: GOV.UK）。

これに対して地方自治体協議会（LGA）は、2018年3月に公表したブリーフィングで、国会で与党（保守党）議員が地方財政の赤字が削減され準備金が230億ポンドに上り、2010年度からは80億ポンド増えてきたことで地方財政が健全になったと述べたことを取り上げた。英国の地方財政はキャメロン政権から緊縮財政政策で大きく補助金が減らされ、厳しい財政運営を強いられてきたにもかかわらず、収支均衡を確保するために準備金を積んで健全性を確保してきたことを強調したのである。

準備金の現状は、**図表3**に示すように、2016年度にイングランドの一般会計経常歳出決算で準備金総額は247億ポンドである。歳出決算総額に対する割合は26.1%に達し、2011年度の15.7%から比べて10%以上も増えている。英国でも最近、準備金残高が増えてきたことが明らかである。準備金の内訳をみると、その7割が投資目的やその他の特定目的準備金であり、増加もこの準備金によっている。わが国のおそらく財政調整基金に相当する一般準備金は2割に満たず少ない。

図表3 一般会計経常歳出決算と準備金の推移（イングランド）

（百万ポンド）

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
一般会計経常歳出決算 A	104,256	99,278	94,148	96,419	95,943	94,533
準備金総額 B	16,322	18,913	21,795	23,967	25,188	24,710
うち 教育準備金	2,057	2,414	2,372	2,378	2,414	2,316
保健準備金	—	—	—	207	320	264
その他特定目的準備金	10,503	12,412	14,888	17,084	17,971	17,673
一般準備金	3,762	4,086	4,537	4,299	4,483	4,458
B/A %	15.7	19.1	23.1	24.9	26.3	26.1

出所：DCLG, *Local Government Financial Statistics England No.27 2017*, p21より作成。

英国地方財政が未曾有の危機的状況にあるにもかかわらず、これほどの準備金を保持しているのは、地方自治体では収支バランスを赤字にできない法的制約があるからである。赤字が見込まれた場合には、前述のように財政部長から議会に第114節通知が送られ、直ちに均衡の措置が強制される。また国と地方で財源移転に関して論争がみられないのは、英国では地方財政計画のような国が地方の歳入歳出を見積って財源保障を行っていないからである。現政権は、国の財政収支均衡を最優先にして予算を決定し、その中で地方補助金を決めており、そのもとで地方自治体は財政運営を強いられている。地方自治体が決算で収支赤字となるようなら、住民投票で地方税増税を認めてもらうか、資産を売却するか、行政サービスをカットするなどして収支バランスの確保が求められる。

しかしこうした現状に対してC I P F Aは、もし国が地方財政が持続可能となるような計画を示さなければ、2、3年以内に地方自治体は確実に破産（bankruptcy）することになると警告している。その兆候となる例を次に示そう。

2-3 財政危機に直面しているノーザンプトンシャー県議会のケース

国の緊縮財政政策の影響により、財政運営の厳しい地方自治体では、前述の第114節通知の発行が余儀なくされている。イングランドの中部に位置し人口73万人の平均的な自治体であるノーザンプトンシャー県議会（Northamptonshire County Council）では、2015年12月の終わりに7億3,800万ポンドの総収入予算に対して8,700万ポンドの支出超過であることが財政当局から報告された。一般準備金はわずか1,200万ポンドであり、対策をとらなければ赤字となることが判明した。その後、十分な対策がとられなかった結果、ノーザンプトンシャー県議会に2018年2月2日、第114節通知が財政部長（Executive Director of Finance）より発行された⁽¹⁰⁾。この通知は直ちに非難的となり、有権者は上級管理職の高給を非難した。議会でも「かなり切迫した状況」であることが認識された。

同県では、2021年までに年間予算約8億ポンドが見込まれているが、これには1億1,100万ポンドを超える財源が必要と推計されている。一方で2018年度当初の準備金残高は図表4のように、特定準備金と一般準備金を合わせて約3,900万ポンドであり、2019年度末には特定準備金のうち予算調整準備金等1,500万ポンドが引出されることが見込まれているので、準備金残高は2,300万ポンドにまで減ることが予測されている。支出のうち42%は成人ケア（24%）と児童ケア（18%）サービスに支出され、いずれも削減できない

(10) ノーザンプトンシャー議会の報道については次のHPから入手した。

<http://www3.northamptonshire.gov.uk/>

経費である。そのため経常的な経費である、ごみ収集や図書館サービス、道路クリーニング、道路補修などの経費をカットせざるをえない状況に直面している。結局は住民サービスの削減によって経費を捻出することになる。

図表4 ノーザンプトンシャーの準備金2018年度から2019年度

(千ポンド)

	2018年度 当初残高	純 変 動	2019年度末 残高予測
特定準備金	26,943	-15,744	11,199
うち 予算調整準備金	20,400	-13,323	7,077
保険準備金	1,370	-538	832
ビジネスレイト準備金	1,279	0	1,279
保健準備金	1,033	-79	954
地方債返済準備金	974	-974	0
街灯PFI	538	-538	0
資産除却準備金	785	-380	405
資本資金準備金	300	-76	224
寄付金準備金	64	0	64
選挙準備金	0	164	164
聖ピーターズ教会事業	200	0	200
一般準備金	12,021	0	12,021

出所：Nothenptonshire county council

ノーザンプトンシャー県議会の監査人の意見によると、財務が非常に不安定であり、2017年度末で収支バランスを確保することはできないことを表明した。外部監査による厳しい評価である。2014年地方監査・責任法の第24節勧告は、全体が見通せる財政改善計画とその将来展望も含めて詳細に外部監査人に調査する権限を与えており、議会は早急に改善計画とともに対策を決めなければならない。

3. 日英比較から地方財政における基金（準備金）を考える

わが国で議論されている基金残高の問題は、前述のように、財務・総務両省の資金の出し手と受け手の立場での攻防である。また学会の議論でもそのあり方に関する主張は、地方自治論を前提にした議論と資金配分の計量的分析から論ずる議論では論拠とする理論が

異なることもあって、交わることは難しい。この問題は、戦後に地方財政論が主に地方自治論から展開してきたところに財政学とは異なった方法論に根差しているように思われる。以下では、英国の事例とともに基金・準備金の問題を考えてみたい。

ここで基金の問題を日英比較する前に、両国の地方財政に関するデータを整理しておきたい。わが国の政治行政制度は、英国に倣いまた近年の行革で参考にしてきたので類似点も多い。しかし公共経営（NPM）や地方分権の改革を経て異同もある。図表5で概要をみると、英国は面積で日本の3分の2、人口は日本の半分である。自治体数は4分の1と少ないため自治体当りの平均人口は日本の倍である。地方政府の数は、英国は日本の4分の1であり、したがって人口は日本が英国の2倍であるが地方自治体当りの平均人口は0.4倍である。財政に関しては、対GDP比の支出は日本が40%であるのに対して英国は25%で小さい。地方の事務は英国は福祉と教育が主であり、公共事業は少ない。地方の課税権は、日本の地方税目は英国よりはるかに多くまた税収も多い。また自治体の裁量で課税が認められているが、税率には制限が設けられている。一方、英国はカウンシル税のみが地方税であり法定外税は認められていないが、税率は住民投票により引上げが可能である。また地方税であったビジネスレイトは譲与税となったが、ようやくその半分の税収が地方に戻された。国との財政調整は、日本は地方交付税で標準的行政サービスが財源保障されているが、英国は特定補助金の教育補助金等が主であり、地方の一般財源は少なく、財政的自治は小さい。英国で地方への補助金は、国が一方的に決める補助金対策（Grant Settlement）によって内容と金額が示される。

図表5 日英の地方財政比較

	日 本	英 国
総人口（百万人）	127	65
面積（万km ² ）	37	24
地方自治体の数	1,789	444
地方自治体当りの平均人口（千人）	71	146
GDPに占める地方支出の割合（%）	40	25
地方支出に占める社会保障支出の割合	29	36
地方支出に占める資本支出の割合	22	11
地方支出に占める教育費の割合	18	27
税収総額に占める地方税収の割合	46	15
地方収入に占める補助金の割合	45	68
地方収入に占める使用料・手数料の割合	6	13

出所：2015年OECDデータ等より作成。

地方自治体の法的な規定は、日本は憲法で規定されているのに対して英国は明文憲法がなく地方自治体の地位と権限も規定されていない。したがって国会で自治体を廃止することができる（1988年にロンドン都庁が廃止された）。また英国では自治体の権限は法律により個別に授権された範囲しか認められていなかったが、2000年地方自治法により地方分権化が進められ、2011年地域主義法（Localism Act 2011）で包括的権限（general power of competence）が認められて自治体の権限は広められた。

英国はキャメロン政権以前は、地方財政はそれほど厳しくはなく、一般補助金（Revenue Support Grant）を受け取りその中で準備金も積立てることができたが、2010年度以降は前述のように、緊縮財政政策のもとで多くの地方自治体で破産の危機に直面している。それでも年度途中で自治体のキャッシュが赤字となることを見込まれると、前述の第114節通知が発せられるため、準備金の積立は不可欠である。それゆえ厳しい財政状況でありながらも、準備金を増やしてきたものと推察できる。

日本では地方財政は財政健全化法により夕張市を除いて2013年度以降は全ての自治体で‘健全’という評価ではあるが、実態は社会保障関係費や公共施設の更新投資に押されて年々厳しくなっている。そうした中で、安定的で持続的な財政運営のためには、日本でも基金の積立は不可欠であることが英国の例からみても明らかである。英国では準備金の増加を国（地方自治体担当相）が指摘したが、削減するような議論はみられない。準備金の額の決定は、個々の地方自治体が決めることであって、国がその水準を示すことではないとも述べてきた⁽¹¹⁾。今回の準備金の増加に関しても、地方税の動向とともに今後の見通しの情報を提供しているにすぎない⁽¹²⁾。日本では一般財源として標準的行政サービスの財源保障を赤字国債で補てんしている財務省の事情もあろうが、地方自治体の裁量で決めて積立てた基金を‘埋蔵金’と見做すのは違和感を覚えざるをえない。

最後に、基金残高の増加に対する問題提起は、現行の公会計制度の不備に起因していることも指摘しておきたい。わが国の官庁会計（単式簿記・現金主義）による歳入歳出決算では、地方税の収入と地方債発行による収入は同じ歳入と経理され、また人件費等の経常的経費と普通建設事業費の資本的経費も同じ歳出に計上される。さらに歳入に計上される繰越金は、前年度末から繰越された現金残高であり、当該年度の歳入ではない。財政調整基金等の基金に関わる経理もその取崩しと積立は、同じように全て現金フローとして取引年度の歳入・歳出として処理される。こうしたフローとストック、年度帰属の異なる取引

(11) GOV.UK, press release 29 December 2011.

(12) GOV.UK, press release 19 November 2015.

を混同する現行の官庁会計は、基金というフローから積立てたストックの会計上の認識が正しく決算書に表せられていない。これに対して英国の政府会計は企業会計で経理され準備金変動計算書等の決算書が作成されてフローとストックの表示が区分されている。こうした会計情報からも基金の位置づけを適正に把握する必要がある。

(かねむら たかふみ 明治大学教授)

キーワード：地方財政／基金積立金／財政調整基金／
特定目的基金／英国の準備金

【参考文献】

- 足立泰美・赤井伸郎・石川達哉（2017）「地方自治体の財政調整基金残高拡大の要因分析」（日本財政学会第74回大会報告）。
- 池上岳彦（2018）「地方自治体の財源保障と基金」『都市問題』2018年2月号、p. 55－63。
- 藤井亮二（2016）「国庫補助金等により造成された基金の特徴と課題」専修大学社会科学研究所月報、No.632、p. 39－64。
- 小西砂千夫（2018）「地方財源の年度間調整と基金のあり方」『都市問題』2018年2月号、p. 46－54。
- クリス・ゲイム（2018）「英国に学んできた日本の地方行革の『これまで』と『これから』（4）」『地方財務』2018年4月号、p. 130－144。
- ヒラリー・フランク（2018）「英国に学んできた日本の地方行革の『これまで』と『これから』（5）」『地方財務』2018年6月号。
- CIPFA (2003) Guidance Note on Local Authority Reserves and Balances, *LAAP Bulletin* 55.
- DCLG (2017) *Local Government Financial Statistics England*, No.27.
- Local Government Association (2018), Local authority reserves, *Briefing*, March 2018.