

自治体の財政破綻について考える 英国自治体で続発している財政破綻を参考に

兼 村 高 文

<要 旨>

英国の自治体では、2000年頃から相次いだ女性職員による男性との差別的賃金の支払いを求めた裁判で女性職員の訴えが認められ、いくつかの自治体は差額分の支払いで財政破綻に追い込まれてきた。とくにバーミンガム市では2度も財政破綻となった。この要因は男女間の同一賃金問題であるが、加えて国の補助金が大きく削減されてきたこともある。自治体の財政破綻はわが国では2007年の夕張市破綻以来起きていないが、今後、こうした問題がわが国でも提起され財政危機に追い込まれる事態が発生しないとも限らない。ジェンダー平等の広がりとともに、同一賃金問題は再認識されることも考えられる。さらに赤字国債でファイナンスされた国家予算が、いつまでこれまでの規模で地方への補助金を確保できるのか不安である。英国の事例を参考にしながら、わが国の自治体の財政破綻の危険性について考えてみる。

はじめに

自治体の財政破綻については、本誌2013年4月号に「英国バーミンガム市の財政破綻騒ぎ」と題した英国の事例に関する論文を寄稿させてもらった。それから10年が経過した2023年9月、再びバーミンガム市が同じ事由で財政破綻した。英国もわが国と同様に自治体の財政破綻を規定した法規はないが、実質的な財政破綻の事例が数は多くはないものの現在も継続して発生している。財政破綻の事由の1つは、直接的には自治体の女性職員が起こした男女間の同一賃金規定に反した差別的賃金の請求が認められその支払いに由るものであり、もう1つは国の補助金が継続して大幅にカットされてきたことである。前者は、自治体が同一価値労働同一賃金の規定を無視してきたツケによるものであり、わが国の自治体では同様の訴えは見当たらないが職種別などに広がる可能性もあり検討しておく必要はある。後者は、社会保障関係費のシェアが膨れインフレが継続してい

る状況下では財政力の弱い自治体は国の補助金の削減はどこでも財政危機に陥る可能性が高まる。

本稿では、自治体の財政破綻について日英の規定をみたうえで、英国の破綻事由の1つである同一賃金問題についてバーミンガム市の事例を解説し、この問題とわが国の現状について考察してみたい。またもう1つの事由に関しては、わが国も年々硬直化する経費構造と国の補助金動向をみながら、とくに財政力の弱い自治体を中心に財政破綻の危険性を検討してみたい。

1. 日英の自治体財政破綻の規定

1-1. 英国の自治体財政破綻の規定：地方財政法第114条通知

自治体に適用される破綻法は日英ともにない。ただし、先進国で唯一米国では連邦破産法（Bankruptcy Code）第9章に自治体の債務整理（Adjustment of Debts of a Municipality）が規定されており、債務返済が不能となった際には自治体の申

請により州政府の下で債務整理（消滅ではない）の手続きが始められる⁽¹⁾。自治体の破産が連邦法で規定されているのであるが、日英ではこうした自治体の破産法制はない。したがって‘自治体の財政破綻’は正確にはありえないのであるが、自治体が自主的な財政運営が困難な状況を捉えて‘破綻’と象徴的に表現し、予算編成など自主的財政運営が国により制限される。米国の破産法第9章も破産手続きは州政府の下で自治体の再建計画が債権者等とともに作成されて進められるのであるが、その過程では自治体の年金基金まで削減の対象とされたケースもあり厳しい再建計画が進められる⁽²⁾。

英国自治体で言われる財政破綻は、1988年地方財政法第114条（Local Government Finance Act 1988, Section 114）に規定されている手続きが公表された場合である。同条の（3）には、最高財務責任者（The chief finance officer）⁽³⁾は期中に歳入予算で支出が賄えない状況が判明した際には、同法第114条の通知（notice）を発行することが定められている。この通知の発行をもって一般に財政破綻⁽⁴⁾とされている。

こうした事象が判明するのは、国に設置されている全自治体を監査する外部監査部局⁽⁵⁾による指摘や議会の調査によるものであり、最終的には自治体の最高財務責任者が判断して通知を発行することになる。第114条通知が発行されると、法定された支出（福祉サービスや教育など）を除いて直ちに支出が止められる。また国の監督官庁であるレベルアップ・住宅・コミュニティ省（Department for Levelling Up, Housing and Communities）から委員が送られ、議会と協議して通知が発行されてから21日

以内に新たな予算を編成して議決を受け、新たに議決された予算で執行が継続される。

英国の自治体財政破綻制度は、地方財政法で予算執行中に収支赤字が明らかになった時点で、予算執行を止めて赤字決算を回避するために予算を組み直すことを定め、この手続きの開始をもって財政破綻としている。

1-2. 日本の自治体財政破綻の規定：自治体財政健全化法

わが国の自治体の財政破綻に関する規定では、期中に予算執行が止められることはないが、必要に応じて補正予算を組み起債により手当てが行われ、自治体で対応できないほどの支出が見込まれる場合には、国に申し出て財政再生団体の指定を受け、この時点で財政破綻と一般にみなされる。

これまで自治体の財政破綻制度は、1955年に制定された「地方財政再建促進特別措置法」の準用規定で財政再生団体の指定を受け破綻団体とされてきたが、2007年3月の夕張市破綻で制度の見直しが行われ、同年6月に「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」（以下、健全化法）が公布され、2009年4月（2008年度決算）から施行され現在に至っている。健全化法は財政破綻を未然に防ぐために決算ごとに法定された健全化判断比率（実質赤字比率、連結赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率）を自治体が決算書に記載し、比率の数値をもとに、財政破綻とされる財政再生団体と早期に健全化を促す早期健全化団体が公表されている⁽⁶⁾。

2009年度から公表されている健全化判断比率では、財政再生団体は現在まで夕張市のみであり、早期健

(1) 州により適用しないところもあるが、最近の財政破産の事例ではアラバマ州ジェファーソン郡（人口66万人、2011-13年）、カリフォルニア州ストックトン市（人口21万人、2012-15年）、ミシガン州デトロイト市（人口71万人、2013-14年）などが破産法の適用を受けている。申請件数は年間10件前後（米国の自治体数は約8万）である（連邦裁判所資料等）。

(2) デトロイト市の事例については大丸（2017）に詳しい。

(3) 地方財政法第151条に規定している財務の最高責任者でS151 Officerとも言う。

(4) 破綻法制はないのでfinancial bankruptcyは正式には用いていないが、financial difficultiesや単にbankruptcyを第114条通知を発行した自治体に用いている。

(5) 国の地方自治体を所管するレベルアップ・住宅・コミュニティ省に監査・報告・ガバナンス庁（Audit, Reporting and Governance Authority）が設置され自治体の監査を行っている。

(6) 健全化判断比率はほかに公営企業を対象にした資金不足比率があり、この比率による早期経営健全化の会計は当初60を超えていたが現在は1桁で公営企業も概ね健全である。

全化団体は当初は20を超えていたが2013年度以降はゼロとなっている。健全化法では夕張市を除いて全ての自治体財政は健全ということになる。ここで健全化判断比率は、決算赤字の有無と地方債の負担状況を基準にした指標であり、健全化法の施行以来、自治体は起債を抑えてきたため公債費負担は低下し、そのため健全という結果が維持されているとすることができる。

2. 英国の自治体財政破綻の事由

英国では2000年頃から、自治体の女性職員が労働組合等の支援を受けて男女間の同一賃金規定を無視してきた自治体に賃金格差の支払いを求めて雇用裁判所に相次いで提訴を行った。裁判ではこの訴えが認められ、自治体には賃金格差の支払いが課されることになった。多くの自治体では提訴の段階で和解して支払いに応じたのであるが、バーミンガム市だけは最高裁まで争って敗訴し結果的に巨額の支払い義務を負うことになり、2012年に財政破綻となった。バーミンガム市では女性職員による提訴は続き、2023年に再び財政破綻となった。英国で自治体財政破綻を引き起こしてきたのは、同一賃金問題（Equal Pay Issue）と国の大幅な補助金カットが事由とされている。以下にこれらについて解説したい。

2-1. 男女同一賃金争議の代償・バーミンガム市の2度の財政破綻

英国第二の都市バーミンガム市（人口114万人）は、かつては産業革命発祥の地として栄えミッドランドの商工業の中心であったが、1970年代頃から英国病の中で衰退と荒廃を経て、現在ではITや観光など新たな産業を中心に発展を続けている。そうした半面、英連邦からの移住者が人口の過半を占め、市街地では荒廃地域（Deprived Area）が多く高い失業率や人種間の所得格差、治安の問題などを抱えている。また高齢化が進み社会福祉関係の支出が増えインフレとともに厳しい財政運営が強いられてきた。

バーミンガム市の最初の財政破綻は2012年11月である⁽⁷⁾。財政破綻の直接の原因は、元女性パート職員などを中心に約5千人が同一賃金法をもとに男性職員との賃金格差の支払いを求めて争ってきた裁判で、最終的に最高裁で市側が敗訴して7億5,700万ポンド（当時のレート£=145円で約1,100億円）に上る支払いが確定したためである。この額は市の年間予算の約2割にも相当していた。ここでバーミンガム市が最高裁まで争ったのは、女性職員の請求期限について当初は離職から6カ月であったが、他の規定を根拠に女性側が期限を6年として争い、結果的にバーミンガム市が敗れて巨額の支払いが確定した。他の自治体では多くは和解して支払いに応じていたため、バーミンガム市ほど巨額にならなかった。

男女の同一賃金については、1970年同一賃金法（1970 Equal Pay Act）に労働者は同一価値労働について同一賃金を受ける権利が定められている。この権利に基づいて2000年頃から女性が労働組合や弁護士等の支援を受けて、男性にのみ支払われていた外勤の特別手当等との賃金格差の支払いを雇用裁判所に訴えていた。賃金格差の支払いは雇用裁判所で認められ、さらに請求期限が6年と大幅に伸びたため長期にわたって請求額も膨れていった。

バーミンガム市は確定した同一賃金に係る支払いについて、2012年度の決算書で確定した支払金額のうち6億9,000万ポンドを準備金に計上し、この他に1億4,150万ポンドを2013年度に支払い、さらにその後に見込まれる支払いは2017年度までに終える見通しを明らかにしていた⁽⁸⁾。しかし女性からの提訴は相次ぎ、支払いは膨れるばかりであった。これらの支払いに関する会計処理は、和解費用を含めて資本準備金（Unusable Reserve）に計上してきたが、2020年度から準備金に関する改正で資本準備金で処理することができなくなり、一般準備金（Usable Reserve）で経理することになった。これにより経常的経費が圧迫されることになり、より厳

(7) 詳細は兼村（2013）を参照。

(8) Birmingham City Council, Statement of Accounts, 2012/2013.

しい財政運営が強いられてきた⁽⁹⁾。

最初の財政破綻から11年が経過した2023年9月、バーミンガム市は再び同じ事由で財政破綻となった。同年9月5日に最高財務責任者は8,700万ポンド（£=190円、約165億円）の赤字が見込まれたため、第114条通知を発行した。発行に追い込まれた事由は前回と同じ同一賃金に係る支払いであるが、加えて市内のIT化の経費が膨らんだことも影響していた（Bloomberg、2023.9.23）。民間企業オラクルと進めてきた市内のIT化は、当初見込んだ予算は大幅に増額となりこの経費も赤字を膨らませた。議会では同一賃金補償の支払いは予測できたが、インフレによる経費が嵩みさらにオラクルのIT化の経費が予測を超える増額と判明したため当初の歳入予算を超えることが確実となってしまったと担当の議員から説明を受けた⁽¹⁰⁾。

前回の財政破綻からバーミンガム市はこれまでに、支払いに向けて市有財産の売却や図書館や体育施設、公民館等の閉鎖、ごみ収集や各種環境整備など住民サービスの削減、職員数の削減に加え市税（カウンシル税＝住民税＋固定資産税）の増税などを実施してきた。市職員はパートを含めて2012年に約4万人であったが、2024年には2万人台に削減されてきた。市は現在も職員削減を進めており、今年1月にごみ収集職員の削減と配置換えを公表したところ組合が反発しストライキを始めるなど混乱は続いている⁽¹¹⁾。

バーミンガム市が2025年1月に公表した「Birmingham Plan」では、これまで同一賃金に係る支払額は約12億ポンドに上り、そのうち2021年3月までに約11億ポンドが決済され、これらは資産売却や準備金（Reserves）からの引出しなどで調達してきたが、2025年度に1億2,410万ポンドが増加すると予測している。またBirmingham Postの記事では、2023年9月時点で6億5,000万ポンド～7億6,000万ポンドの支払義務が残り、さらに毎月500～1,400万ポンド増えると見積もっている。1回目の財政破綻

で7.6億円の支払いが確定したのであるが、その後も同一賃金の請求が続き、なおも当初に確定した支払額とほぼ同じ支払義務が残っており、さらに毎月支払額が増え続けているという非常に厳しい状況が続いている。

なお、バーミンガム市は2回目の破綻から1年後の2024年9月に労働組合と同一賃金協定（Equal Pay Deal）を再び結んだ（LGC誌、2024.9）。これにより新たな同一賃金に係る請求はないであろうが、現在も続いている返済は引き続き大きな負担を強いている。国の担当大臣も「より平等なパートナーシップを望んでいる」とのコメントを述べている（同誌）。バーミンガム市の同一賃金問題の代償はあまりにも大きい。そしてそのツケはいまでもごみ収集職員の削減など継続しており、最終的には住民に負わされている。

2-2. 国の補助金カットの災禍

バーミンガム市を含めた自治体の財政破綻の要因は、国の補助金の大幅な継続的削減でもあった。2010年に誕生したキャメロン政権（2010-16年）では、小泉政権と同じく小さな政府を進める中で地方への補助金を削減した。図表1は、2010年度からの英国（イングランド）地方財政の歳入総額（決算）とその内訳について、国の補助金の補助財源と地方が調達した地方財源に分けてコロナ禍の影響を受けない2019年度までの推移を示してある。

2010年度の地方歳入総額は1,652億ポンド（£145円=23兆9,540億円）であるが、そのうち国からの補助財源（ほとんど国庫支出金）は1,073億ポンドで歳入総額に占める割合は65%であった。残りの35%の地方財源473億ポンドは地方税が263億ポンドで地方財源に占める割合は55%、その他の地方財源は使用料・手数料や資産売却等である。その後、地方歳入総額は指数が示しているように2019年度までほとんど変わらないが、国の補助財源は額を大きく

(9) 英国の地方公会計制度は企業会計と同様の複式簿記・発生主義で経理され、資本会計と経常会計に分かれ決算書は企業会計類似であるため単純にわが国の財政指標等と比較できない。

(10) 2024.8.24バーミンガム市会議員T. S氏へのインタビューより。

(11) 4月現在もストライキは継続しごみが市中に溢れ大混乱となっており、市は「重大事案（major incident）」を宣言するに至っている。Birmingham City Council HP, 2025.March 25.

図表1 英国（イングランド）の地方歳入の推移

(百万ポンド)

	地方歳入総額		国補助金		国補助割合 (%)	地方財源			
		指数		指数			指数	うちカウンスル税	
2010	165,203	100	107,341	100	65	47,328	100	26,254	100
2011	159,694	97	101,800	95	64	47,899	101	26,451	101
2012	155,305	94	97,692	91	63	48,771	103	26,715	102
2013	157,553	95	90,982	85	58	57,319	121	23,371	89
2014	166,075	101	89,271	83	54	58,335	123	23,964	91
2015	164,045	99	85,690	80	52	58,966	125	24,734	94
2016	177,699	108	92,014	86	52	65,558	139	28,289	108
2017	174,573	106	83,451	78	48	70,886	150	29,471	112
2018	174,858	106	79,047	74	45	75,862	160	30,918	118
2019	169,613	103	74,616	70	44	74,715	158	32,163	123

注：地方歳入総額と国補助金・地方財源との差額は他会計や年度間調整である。

出所：Local Government Financial Statistics, 各年度版より作成。

減らしてきた。2019年度の補助財源は2010年度比で7割であり、地方歳入総額に占める割合も44%まで落ち、2010年度から21%も下落した。補助財源の落ち込みを補ってきたのが地方税のカウンスル税で2010年度比で1.23倍であり、その他に使用料等も引き上げられ資産売却も進められた。

国の補助金の削減で地方財源の割合が高くなったが、マクロではその負担は地方税を中心に移されたことになる。この間のカウンスル税の標準税率（＝バンドDの税額）の推移をみると（図表2）、2010年度から2019年度までの標準税率は2016年度から毎年大幅に引き上げられた。国の補助金が減らされその財源として地方税が引き上げられてきたことを表している。英国の地方税はカウンスル税のみで支払いは居住者に課せられ、所得等に応じた負担軽減がないため現在では標準税率が適用される標準的な家屋でも年間40万円程度の支払いで重い負担となっている⁽¹²⁾。とくにバーミンガム市では最近では毎年10%の税率引き上げが実施され、公共サービスの低下と二重の苦しみに見舞われている（バーミンガム市の2025年度バンドDは£2,237）。

英国の地方財政の規模は国の4分の1程度でわが国に比べれば小さい。地方財政の役割は教育と社会福祉で6割、警察と文化・環境がそれぞれ1割であり、公共事業などインフラ整備は主に国の役割であ

るため投資的経費はほとんどない⁽¹³⁾。そのため国の補助金削減は社会福祉や教育など市民生活に直結するサービスに影響する。一方、財源は自主財源の地方税はカウンスル税と事業税（Non Domestic Rates）で4割を占め、国の補助金はほとんどが特定補助金であり地方交付税などの一般補助金は極めて少なく、地方債は投資目的のみで1割程度である。

以上のように、英国の地方財政は国からの補助金が減少し地方の自主財源が増加して財政的自治が大きくなったように見えるが、地方税の増税で負担は年々重くなり厳しい状況が続いており、バーミンガム市のような荒廃地域を多く抱えさらに高齢化とインフレが進む中では、国の補助金カットは更なる財

図表2 地方税率の推移

	バンドD (£)	前年比増分
2010	1,439	
2011	1,439	0.0
2012	1,444	0.3
2013	1,456	0.8
2014	1,468	0.8
2015	1,484	1.1
2016	1,530	3.0
2017	1,591	4.0
2018	1,671	5.1
2019	1,750	4.7

出所：図表1に同じ。

(12) 税率はAからHまで8段階あり最小のAから最大のHまでは3倍の開きがある。カウンスル税の詳細は自治体国際化協会（2023）を参照。

(13) 英国の全国平均の値で地方財政制度については自治体国際化協会（2023）を参照。

政破綻の災禍を招きかねない。

実際に地方自治体協会（Local Government Association : LGA）⁽¹⁴⁾は、イングランドの議会の4分の1は今後2会計年度（2025年度と2026年度）に国に緊急の救済措置を申請しなければ財政破綻を回避することが困難になることを警告している（LGCニュースリリース、2024. 10. 22）。

3. 英国の事例から自治体の財政危機を考える

以上にバーミンガム市の事例でみてきたように、英国の自治体ではこれまで同一賃金規定を無視してきたツケが財政破綻となったケースが散見されたのであるが、わが国ではそうした問題はこれまで発生していないものの、今後問題提起されることは十分に考えられる。わが国でこの問題を検討してみたい。

またわが国で補助金が急激に削減されることは現時点では考えにくい、今後の経済情勢によって赤字国債でファイナンスされている国家財政が行き詰まることもありえる。財政力の弱い団体を中心に、国の補助金と財政構造をみながら検討を加える。

3-1. 同一賃金問題への対応

英国ではEC加盟時に同一賃金協定を結んだのであるが、実際には現在でもEUの中では男女間の賃金格差は若干大きく、スウェーデンの7.4%、イタリアの7.6%、フランスの11.8%、OECD平均の11.6%に対して英国は12.3%（OECD、2022）で高い。英国政府は自治体の同一賃金問題もあり、政府のHPにジェンダー賃金格差サービス（Gender Pay Gap Service）のページを設けて全産業の男女間の賃金格差に関する集計値の公表を2018年から始めている。英国に本拠を置く従業員数250人以上の企

業と政府機関は、従業員に支払った男女別の賃金データを毎年政府に報告することが2017年から義務付けられ、2018年から公表されている。

企業・政府機関が報告する内容は、給与の時給換算と賞与額について平均値と中央値の男女間格差データ、賞与を受け取った男女別従業員比率、全従業員を所得別に4階層に分けた各階層の男女別比率などである。2018年の報告書をみると、報告があった約1万社等を集計した結果では、78%の企業・政府機関で女性の給与が低いことが明らかとなり、英国では依然として男女間の格差が大きいことが判明した⁽¹⁵⁾。なおこうした取組みのコンプライアンス状況を監督する機関として、平等人権委員会（ECHR）が設置されている。

わが国の男女賃金格差は英国よりさらに大きく23.5%である。OECDの中では韓国⁽¹⁶⁾の34.1%に次いでワースト2位である。同一賃金に係る訴訟がいつ起きても不思議ではない状況である。日本政府も2022年に「女性の職業生活における活躍の推進に関する法律」により、常時雇用する労働者301人以上の一般事業主と国・地方自治体に職員の給与の男女の差異について公表するよう義務付けた⁽¹⁶⁾。英国と同様の賃金格差に関する実態調査がようやく始められた。

これまで内閣府が公表した公務員の同一賃金の状況についてみると、総務省職員について集計したのが図表3である。男女間の賃金差異（男性給与100に対する女性給与の割合）は全職員で73.1%である。役職段階と勤続年数ではそれぞれ平均は94.7%、84.8%である。全職員では女性職員は70%台で賃金が低く差異が発生しているが、この差異は説明欄にあるように男性には各種手当が支給されているためこのことが反映されているとし、役職段階ではほとんどなく、また勤続年数でも低い。この限りでは国家公務員では男女賃金格差はほとんどみられないこ

(14) LGAは日本の地方6団体のような組織。

(15) 英国政府が2024年12月に発表した「男女賃金格差報告書2024」をみると、男女賃金格差分析結果の主な数値は、平均男女賃金格差：6.9%、平均ボーナスギャップ：12.8%などであった。コメントで理想的な賃金格差は0.0%であるが全てのデータで女性の賃金は依然として男性よりも低いものの、格差は年々縮小していることが述べられている。ただし世界のジェンダーギャップ指数ではドイツ、アイルランド、スペイン、リトアニア、ベルギーなどのヨーロッパ諸国に次ぐ15位にランクされ依然として低い。なお日本はさらに低い118位である。

(16) 詳細については内閣府男女共同参画局のHP参照。

図表3 令和4年度総務省職員の男女給与差異（%）

職員区分	男女の給与の差異
任期の定めのない常勤職員	76.7
任期の定めのない常勤職員以外の職員	88.5
全職員	73.1

役職段階	男女の給与の差異
指定職相当	97.9
本省課室長相当職	92.2
地方機関課長・本省課長補佐相当職	97.4
係長相当職	91.3

勤続年数	男女の給与の差異
36年以上	89.7
21～35年	82.7
11～20年	80.3
1～10年	86.7

【説明欄】世帯主や住居の契約者となっている男性に扶養手当や住居手当を支給している場合が多く扶養手当の受給者に占める男性の割合は94.4%、住居手当は70.8%である。

出所：総務省HPより転載。

とになる。

つぎに自治体職員の男女間賃金格差については、読売新聞が2022年に調査した結果をまとめている（読売新聞、2023年11月12日朝刊）。都道府県と政令市など主要自治体の調査であるが、全体では72%に相当する87団体で女性公務員の平均給与が男性の7割以下であった。その理由としては、半数以上の自治体で女性非正規職員の多さや給与の高い管理職への女性の登用が少ないことをあげている。

また賃金格差の自治体別（都道府県、政令市および県庁所在市、東京23区）の調査結果によると（図表4）、女性平均給与の男性比が高い自治体（格差が小さい）は、香川県、東京都、東京都大田区、和歌山県、東京都北区と高松市の順であり、低い自治体（格差の大きい）は、長野市、奈良市、山口市、水戸市、秋田市、津市の順である。格差の小さい自治体は東京都と県が入っており、格差の大きい自治体は地方都市となっている。

地方の主要都市でも女性の非正規職員が多く、また給与の高い管理職には女性が少ないのが実態であり、男女別賃金のデータをとるとこうした結果となることは自治体でも把握している。バーミンガム市の同一賃金訴訟はパートの女性職員が起こしたので

図表4 自治体の女性平均給与の男性比

	高い自治体	%	低い自治体	%
1	香川県	93.7	長野市	48.0
2	東京都	90.8	奈良市	54.8
3	東京都大田区	88.7	山口市	55.6
4	和歌山県	87.1	水戸市	56.1
5	東京都北区	86.3	秋田市	58.3
5	高松市	86.3	津市	58.3

出所：読売新聞、2023.11.12。

あり、こうした賃金格差が実際に数値として把握できているのであれば、わが国でもいずれ訴訟が起きないとも限らない。

ただし英国で男女間賃金格差を生じさせたのは、男性職員のうちでも主に外勤職員（道路清掃やごみ収集、墓掘人等）に対して特別にボーナスが支給されていたため内勤の女性職員が同一賃金規定をもとに差額を支払うよう訴えたのが発端であった。わが国に当てはめると、こうした特別のボーナスは支給されていないのでこのケースで事案の発生はないであろうが、同一価値労働同一賃金はなにも男女間のみならず職種別でも適用されるのであるから、職種別で検討されれば賃金格差の問題が浮上することもありえる。実際に英国でこの議論が広がりつつあり、同一賃金の問題は広く捉えて検討する必要がある。

3-2. 財源の国庫依存の動向と対応

英国もわが国ほどではないが高齢化率（19.2%・2023年）は年々高まり、インフレ率（7.31%、日本は3.27%、2023年IMF統計）の高進も地方財政の経費構造を年々硬直化させている。バーミンガム市でも扶助費に当たる社会保障関係費（Social Care Services）の割合は年々高まってきた。いずれの先進国も少子（移民を除いて）高齢化が進み、それとともに社会保障関係費の割合が高まっているのは共通している。福祉国家の経費を地方財政はどう賄うかは共通の課題であるが、この問題はその財源を国とどう分担するかの問題でもある。

英国の地方財政は国の政策で国の補助金が近年大きく削減されてきたことは述べた。英国では以前より政治による均衡財政主義が堅持されてきたため財源調達のための国債（日本で区分される赤字国債）

発行は平時には行われていない。またEU加盟時には財政ルール（財政赤字GDP比3%以内、債務残高GDP比60%以内）の遵守が求められていた。そうした国の健全財政運営のもとで地方への補助金は2006年から一般補助金のほとんどが特定補助金となり、国の政策を強く反映した補助金となってきた。

これに対してわが国の地方財政は、地方財政計画が国によって策定されるため、財源の動向を把握しておくことができる。また一般財源としての補助金も確保されている。こうしたことから、わが国では国の一方的な大幅な補助金の削減は想定しにくい。しかし国の財源の3割が赤字国債であることを考えれば、このまま赤字国債でファイナンスする財政運営はいずれ増税か歳出削減を断行しなければ行き詰まることは容易に想定できる。債務残高がGDP比で200%を超えたのは2010年であり、その後も上昇し続けて2022年には260%と世界最悪の状況となっている。その負担に係る公債費はこれまでゼロ金利政策により低く抑えられてきたが、昨年ゼロ金利解除が行われ2025年度予算では公債費は歳出予算の25%を占めている。こうした財政運営は健全化への大幅な政策転換をしなければ、自治体の財政破綻の前に国が破綻（IMFの介入？）しかねない（もっとも現代貨幣論MMTを支持する論者は国家財政の破綻はありえないと主張しているが）。わが国の国家財政は、かつて世界で経験したことのない借金漬けの財源危機に入り込んでいるのではないか、これまでの財政学を信奉する者にとっては非常に危惧さ

れるところではある。

さて、わが国の地方財政の財源動向を英国と比較してみるため、**図表1**に合せて**図表5**で地方歳入総額を国補助金と地方財源に分けて2010年度から2019年度までの推移を示してある。2010年度の地方歳入総額は97兆円で英国の約23兆円と比べて約4倍の規模である。地方歳入総額の10年間の指数では106を示しほとんど規模は変わらない。これは英国の103と比較しても同程度である。国補助金はここでは地方交付税と国庫支出金の合計としている。政府の一般財源と特定財源の区分ではなく、英国との比較の観点から補助金として集計している。わが国の補助金の地方歳入総額に占める割合は3割台で推移してきており大きな変化はない。これに対して地方財源の指数は10年間で107であり、地方歳入総額の指数とほぼ同じで地方財源に大きな変動はない。しかし地方税の指数が景気の動向を反映して120となり、その分が地方交付税の減額として示されている。

地方財源では英国と同様に地方税の伸びが大きい。わが国では地方税の税率は全国でほぼ標準税率により課されており、英国のように自治体の政策で税率を決められる環境にはない。それゆえ地方税の伸びは景気動向を映した増収によるものであるが、それが地方財政の財政力アップには直結しないのは、地方交付税の交付団体ではその分が地方交付税の減額となるからである。**図表5**にも地方税の指数は増加しているのに対して、地方交付税の指数は減少していることで表されている。地方税の増収効果は不交

図表5 わが国の地方歳入の推移

(百万円)

	地方歳入総額		国補助金							地方財源			
	金額	指数	金額	指数	国補助割合	うち地方交付税	指数	うち国庫支出金	指数	金額	指数	うち地方税	指数
2010	97,511,501	100	31,394,569	100	32	17,193,551	100	14,201,018	100	66,116,932	100	34,316,330	100
2011	100,069,646	103	34,680,231	110	35	18,752,268	109	15,927,963	112	65,389,415	99	34,171,416	100
2012	99,842,882	102	33,715,592	107	34	18,289,826	106	15,425,766	109	66,127,290	100	34,460,760	100
2013	101,099,835	104	34,007,935	108	34	17,595,454	102	16,412,481	116	67,091,900	101	35,374,285	103
2014	102,083,467	105	32,858,756	105	32	17,431,428	101	15,427,328	109	69,224,711	105	36,785,451	107
2015	101,917,496	105	32,577,313	104	32	17,390,640	101	15,186,673	107	69,340,183	105	39,098,563	114
2016	101,459,848	104	32,832,606	105	32	17,239,008	100	15,593,598	110	68,627,242	104	39,392,391	115
2017	101,323,315	104	32,197,478	103	32	16,768,005	98	15,429,473	109	69,125,837	105	39,904,402	116
2018	101,345,285	104	31,346,816	100	31	16,548,225	96	14,798,591	104	69,998,469	106	40,751,442	119
2019	103,245,881	106	32,488,138	103	31	16,739,246	97	15,748,892	111	70,757,743	107	41,211,450	120

注：地方財源は歳入総額から国補助金を除いた額を計上しているため正確には地方財源ではないものも含まれている。

出所：地方財政統計年報各年版より作成。

付団体しか恩恵に与れないことになっている。

わが国の地方財政は英国に比べて財源の面からは直接の国補助割合は10%程度低く、その分が地方財源として財政的自主性を確保しているようにみえるが、実際には事業執行に際してさまざまな通達、指導、規制等が課せられ、結果的に自主的な財政運営はかなり制約されている。これに対して英国では国補助割合は確かに減少してきたが、基本的に個別授權した事業は自主的な執行が可能である。しかし国補助金が限界と言えるような段階まで削減されてきたため、自治体の財政運営自体は限界に近いように思われる。わが国は幸いにも財源の国庫依存は英国よりは低く財政的自治は確保されているようにみえるが、行政的自治はかなり制約されているのが実態である。

つぎに、地方財政を都市財政と町村財政に分けて検討してみたい。わが国は英国と異なり自治体間格差が大きく、とくに都市と町村の間では財政力も大きな差があり、町村では急速な少子高齢化と人口減少により財政運営は極めて厳しい状況におかれている。そのため社会保障関係費の扶助費は増加する半

面それに見合った財源手当ては薄く、これに急速に老朽化が進むインフラ整備が追い打ちをかけている。

図表6は、都市と町村のそれぞれの性質別経費の決算と歳入決算のそれぞれの構成比と2003年度と20年後の2022年度の変化比をみたものである。過去20年で経費の構成比の変化比は、人件費、建設事業費および公債費は都市と町村で1を割って低下した。人件費は職員定数を減らしてきたことが要因であり、建設事業費は公共事業が予算で抑えられそれに伴って公債費も比率を下げた。これに対して1を上回っているのは物件費、扶助費および補助費等で、そのうちとくに扶助費は大きく比率を上げ、都市では20年間に2を超える2.20となり、町村も1.75と他の経費を圧倒している。1を超えている物件費は主には民営化等で民間への委託に係る経費が膨れてきたためであり、職員定数の削減がここに転嫁されているとも言える。また1を超えている補助費等は、上下水道など特別会計への負担金等の増加が要因であり、老朽化に伴う更新投資は今後も都市と町村ともに求められている。

歳入決算の構成比では、国からの補助金である国

図表6 過去20年間の都市・町村別決算構成比の変化

都市性質別経費構成比

年 度	人件費	物件費	扶助費	補助費等	建設事業費	公債費	その他	合 計
2003	19.6	12.5	5.4	12.4	21.8	13.6	14.7	100.0
2022	15.0	16.0	11.9	15.5	13.7	9.1	18.8	100.0
2022/2003比	0.77	1.28	2.20	1.25	0.63	0.67	1.28	

町村性質別経費構成比

年 度	人件費	物件費	扶助費	補助費等	建設事業費	公債費	その他	合 計
2003	21.1	12.5	12.8	9.3	16.0	11.9	16.4	100.0
2022	14.6	15.2	22.4	12.7	10.6	8.7	15.8	100.0
2022/2003比	0.69	1.22	1.75	1.37	0.66	0.73	0.96	

都市歳入構成比

年 度	地方税	地方交付税	国庫支出金	県支出金	諸収入	地方債	その他	合 計
2003	43.5	10.1	9.2	4.3	5.6	11.5	15.8	100.0
2022	28.7	17.9	18.7	7.2	2.6	5.6	19.3	100.0
2022/2003比	0.66	1.77	2.03	1.67	0.46	0.49	1.22	

町村歳入構成比

年 度	地方税	地方交付税	国庫支出金	県支出金	諸収入	地方債	その他	合 計
2003	20.3	33.0	7.1	7.9	2.7	11.9	17.1	100.0
2022	19.2	30.1	13.9	7.0	2.2	6.6	21.0	100.0
2022/2003比	0.95	0.91	1.96	0.89	0.81	0.55	1.23	

出所：図表5に同じ。

庫支出金が都市と町村ともにそれぞれ2.03と1.96と高い。20年間に国庫補助金が大きく比率を上げてきたことを示している。また地方交付税は都市では1.77と増加したが、町村は0.91と減少した。町村の地方交付税はもともと比率が高く2003年度は33.0%と都市の10.1%に比べて3倍もあり、その役割としては適当な水準であったように考えられる。他の歳入項目で構成比が1を上回っているのは、都市では県支出金が1.67でこれは国庫補助を伴う支出が増えたからであり、その他は1.22で他会計からの繰入金や諸収入などの増加である。町村については、1を上回るのは国庫支出金を除いてはその他のみであり、これも他会計からの繰入金等である。

経費の動向とともに財源構成を都市と町村についてみたが、いずれも経費構造の硬直化（扶助費の増勢）は進んでおり、少子高齢化の進展とともにこの傾向は避けられないことは明らかである。一方財源は都市ほど国庫依存がみられ、構成比は20年で2倍にもなっている。そこでは地方債の比率は下がり財政の健全化には寄与するが、老朽化したインフラの更新投資が滞り安全安心の社会基盤に不安がよぎる。

3-3. 潜在的な財政リスクの顕在化

計画的な財政運営や災害時等に備えるために自治体では基金を設置している。しかし危機に備えるために購入した債権にリスクが発生していることが日経新聞の調査で明らかにされた（日経新聞、2025.3.14）。記事によると、日銀のゼロ金利政策が昨年解除されて金利が上昇して債券価格が下落し、自治体で運用している国債などの債権に含み損が発生しているという。財政危機に備えて購入した資産にリスクが発生しているのである。

自治体は積立金として条例で定めて基金を設置しているが、基金には年度間の財源の不均衡を調整するための財政調整基金、地方債の計画的な償還を行うための減債基金、将来特定の財政需要に備えるための特定目的基金がある。これらの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（地方自治法第241条2

項）。ここで「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もリターンも求められている。また基金には設置が義務付けられている災害救助基金と災害対策基金がある。

現在、地方財政の積立金残高は2022年度決算で27.6兆円（うち財政調整基金は9.3兆円、特定目的基金は15.4兆円、減債基金は2.9兆円）に上っている。積立金はかつて地方の埋蔵金として押揃されたこともあったが、基金の適正水準などその正当性を議論し収まってきたもののコロナ禍のあとに積立金残高は大きく膨れている。埋蔵金と言われたのは2016年度でその際の積立金残高は23.6兆円である。その後減少しコロナ禍の2020年度には22.6兆円と減少したが、翌年度から大きく増加し2年で5兆円も増えた。この要因はコロナ関連の交付金が積立てられたものであるため、再び財政余剰の積立金とは見なされないであろうが、基金の目的からすれば問題を含んだ積み上がりとはなっている⁽¹⁷⁾。

さて、批判を浴びながらも自治体が計画的な財政運営と危機に備えるために購入して積立てた基金が運用において毀損しているなら重大な問題であり、潜在的なリスクを抱え込むことになる。日経新聞が調査した結果を図表7に記してある。大阪府や新潟県など6府県が保有している債券に含み損が発生していることを明かしている。含み損が最も大きい新潟県では、基金全体の残高は3,498億円であるが、このうち債権で保有している1,980億円に146億円の含み損が発生している。新潟県は全体の基金残高の5割強にあたる1,980億円を国債や地方債などの公共債で運用しており、金利上昇で債券の評価額が下落し保有する計140件のうち139件が購入時よりマイナスになった。満期までの残り期間は平均8年で今後も金利の上昇で含み損は拡大の可能性があるのである。

日経新聞の調査では、債券で運用していても満期償還を原則として含み損を計算していない自治体もあるという。満期まで保有することを原則としても、保守的な会計原則からは発生主義によらなくても含

(17) 当時の積立金の議論については兼村（2018）を参照。

図表7 債券保有額と含み損

	うち含み損	債券保有額	基金残高
新潟県	146	1,980	3,498
熊本県	77	1,000	2,041
大阪府	66	約2,500	15,033
山梨県	32	674	1,372
福井県	27	701	1,505
岩手県	10	226	1,378

出所：日経新聞、2025.3.14。

み損は計上すべきであろう。日銀のゼロ金利解除から今後は確実に金利上昇が予測される中では、災害時等非常時に資産として計上していた金額が減額となると二重の災害を被ることになる。リスクを潜在化せずに適正に計上することもリスク管理として重要なことであろう。

4. 自治体財政破綻制度と財政運営

日英の自治体財政破綻制度を比べると、いずれも赤字地方債の発行が認められず均衡予算のもとで財政運営が強い点では同じであるが、英国では均衡予算の維持が期中であっても厳格に遵守され、赤字が見込まれることが確実となった時点で、法定支出を除いて直ちに支出の執行が最高財務責任者によって止められる厳しい制度である。ここでは国に監査の専門家を擁した監査委員会が自治体の監査・検査に当たり、必要に応じてチェックを行う機関が設けられている。歴史的に専門家による監査体制が確立している英国では、こうした外部の専門監査体制が整備されている。これに対してわが国では外部監査は政令市以上に限られ、公会計の専門監査人も少なく、外部からのチェックは限定的であるため機動的に財政破綻を阻止することは難しい。

また財政運営を担当する財政部課においては、英国では専門の公会計士の資格（勅許財務公会協会CIPFA）を有する職員などが職務に当たり、執行を担う議会議員とともに財政運営等を行っている。これに対してわが国では定期的な配置換えにより財政部課に財政関連の専門家がいるわけではなく、法

令等規則にしたがって職務が遂行される。もっともここではルーティン化された作業にしたがって職務が行われるためそれほどの専門性は求められないが、監査部門は中規模以下の自治体では専門家が少ないため、実質的な会計監査が行われていないのが実状である。

日英の自治体財政破綻制度を比較すると、英国では以上のように常時の財政運営において専門家によるチェックが入っており、期中であっても均衡予算原則を厳守する体制が確立されている。そこには公会計の専門機関（CIPFA）などによる整備が1世紀以前から進められてきたという背景もある。もっとも逆の見方をすれば、そうした機関が以前から必要であった裏返しでもある。財政運営に関わる公会計の専門領域では、ある程度の専門知識が求められ、財政運営がどういう状況にあるかを適時に捉えるためには、そうした専門担当官が必要とされる。こうした人的インフラが備わっているがゆえに、期中であっても破綻通知である第114条通知が発行できる。

一方、わが国の財政運営においては前述のように、期中において危機的状況かどうかを判断できる会計情報を把握することは難しい。これは公会計制度の違いによることもあるが、わが国の公会計制度が前近代的ないわゆる官庁会計であることによる。会計情報が有機的に体系化して把握できないためである。ただし決算書には企業会計類似の財務書類が作成されているが、期中においては会計情報からはよほどの問題が発生しない限りは把握できない。

現在、健全化法で公表されている財政指標で財政破綻が懸念される自治体はないが、調査会社等による財政悪化の自治体リストアップでは、長期債務残高に着目して人口1人当りの大きさによりワーストの順位付けなどが行われている。プレジデント・オンラインで公表されている破綻順位をみると（図表8）⁽¹⁸⁾、人口1人当りの実質債務残高をもとに財政ワーストのランク付けをしている。夕張市はいまだに破綻自治体でありまだ再建途上にあるが、現在でも1人当りの実質債務残高は239.7万円で最悪で

(18) <https://president.jp/articles/-/65582>

図表8 自治体財政ワーストランキング

順位	自治体名	都道府県名	1人当り実質債務	2021年度末実質債務	人口
1	夕張市	北海道	239.7万円	169億円	7,055
2	士別市	北海道	132.8万円	235億円	17,676
3	北九州市	福岡県	104.0万円	9,740億円	936,586
4	赤平市	北海道	103.8万円	97億円	9,368
5	土佐清水市	高知県	100.1万円	126億円	12,603
6	深川市	北海道	98.9万円	194億円	19,658
7	京都市	京都府	97.9万円	1兆3,599億円	1,388,807
8	つがる市	青森県	94.7万円	291億円	30,777
9	輪島市	石川県	93.6万円	233億円	24,904
10	宮津市	京都府	93.5万円	159億円	17,025

出所：プレジデント・オンラインページより転載。

ある。次は士別市、北九州市、赤平市などと続いているが、上位に北海道が入っている。まだ炭鉱の後遺症が残っている。また京都市は政令市でも債務残高の大きさと財政破綻が噂されてきたが、トップの収支改善計画などにより回避されそうである。

現状では、わが国の自治体財政破綻は急激な経済変動などなければなさそうである。健全化法でも関連指標からは検知されていない。しかし財政危機への備えは用意しておかなければならない。日英ともに財政上の備えとして自治体には積立金、準備金(Reserve)がそれぞれある⁽¹⁹⁾。いずれも法定された積立金であり、現状でその規模は危機に備えた水準に達しているものと考えられる。しかしリスクと計画的財政運営に備えた資産に潜在的な毀損が発生している事実は、そこまでチェックして危機に備えなければならないことに警鐘を鳴らしている。確実かつ効率的に運用するのは日々の業務では難しいことではあるが、そうしたことこそ監査の任務であり、

専門家を擁した監査体制こそが、財政危機に備えることになる。実際に英国自治体の財政破綻を指摘してきたのは、外部監査によるところが大きい。

最近の災害は忘れる前に襲ってきている。気象現象は毎年記録更新している。気象庁は大規模な南海トラフ地震や富士山噴火など甚大な被害想定を公表している。それらに備えるためには、自治体の財政破綻は絶対に防がなければならない。とくに高齢化と人口減少が著しい地方の過疎化が進んでいる町村では、健全財政の維持こそ必要最低限の防災である。

英国自治体の財政破綻を教訓に、わが国の実状をみたのであるが、そこにはジェンダー問題では教訓として対応が迫られるかもしれない。一方、国からの補助金については、わが国の地方財政は役割も大きく国の一方的な削減は現状では考えられないが、赤字国債でファイナンスされた国家財政には懸念しておく必要はあろう。

(かねむら たかふみ NPO法人市民ガバナンスネットワーク理事長)

キーワード：自治体財政破綻／英国バーミンガム市／同一賃金／自治体財政健全化法

【参考文献】

犬丸淳 (2017) 「デトロイト市の破綻と再建プロセス」、『産研論集』44号 (関西学院大学)、pp. 131-143。
 兼村高文 (2013) 「英国バーミンガム市の財政破綻騒ぎ — 女性職員への差別的未払賃金8億9千万ポンド (約1,335億円) の判決をめぐって —」 『自治総研』2013年4月号、pp. 69-80。
 兼村高文 (2018) 「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～」 『自治総研』2018年6月号、pp. 31-46。

(19) 日英の積立金、準備金については兼村 (2018) に詳しい。

自治体国際化協会（2023）『英国の地方自治（令和5年度改訂版）』。

労働政策研究・研修機構（2012）『諸外国における職務評価を通じた均等賃金促進の取り組みに関する調査』J I P T資料シリーズNo.103。

山浦久司編著（2021）『地方公共団体の公会計制度改革』税務経理協会。

BBC News website, <http://www.bbc.co.uk/news/>

Birmingham City Council HP, <http://www.birmingham.gov.uk/>

Birmingham Post website, <http://www.birminghampost.net/>