

アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料No.7

日本における新しい地方財政健全化制度

河藤 佳彦

高崎経済大学地域政策学部准教授

財団法人 自治体国際化協会 (CLAIR)
政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター (COSLOG)

本誌の内容は、著作権法上認められた私的使用または引用等の場合を除き、無断で転載できません。
引用等に当たっては出典を明記してください。

問い合わせ先

財団法人 自治体国際化協会（交流情報部国際情報課）

〒102-0083 東京都千代田区麴町1-7相互半蔵門ビル

TEL: 03-5213-1724 FAX: 03-5213-1742

Email: webmaster@clair.or.jp

URL: <http://www.clair.or.jp/>

政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター

〒106-8677 東京都港区六本木7-22-1

TEL: 03-6439-6333 FAX: 03-6439-6010

Email: localgov@grips.ac.jp

URL: <http://www3.grips.ac.jp/~coslog/>

序

(財)自治体国際化協会及び政策研究大学院大学では、平成17年度より「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」を実施しています。同事業は、現在、海外に対する我が国の自治制度とその運用の実態に関する情報提供が必ずしも十分でないとの認識の下、我が国の自治制度とその運用の実態に関する外国語による資料作成を行うとともに、国内外の地方自治に関する文献・資料の収集などを行うものです。

平成21年度には、前年に引き続き、『自治関係の主要な統計資料の英訳』、『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料』、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』、『我が国の地方自治の成立・発展』の作成を行うとともに、比較地方自治研究センターに収蔵すべき国内外の地方自治関係文献・資料の調査を行うこととしました。

本事業の内容などについてご意見があれば、(財)自治体国際化協会国際情報課、又は政策研究大学院大学比較地方自治研究センターまでお寄せいただくようお願いいたします。

平成22年2月

財団法人自治体国際化協会 理事長 香山 充弘
政策研究大学院大学 学長 八田 達夫

はしがき

本冊子は、平成 17 年度より、政策研究大学院大学比較地方自治研究センターが財団法人自治体国際化協会と連携して実施している「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」における平成 21 年度の成果の一つをとりまとめたものです。同事業は、「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」を設置し、それぞれの細事業ごとに、「主査」、「副査」をおいて実施されています。

同事業のうち、平成 21 年度の『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料』(No.6～7 の全 2 冊) の作成は、以下の 2 人の委員を中心にとりまとめられました。

(主査) 横道 清孝 政策研究大学院大学教授

(副査) 河藤 佳彦 高崎経済大学地域政策学部准教授

本冊子は『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料』の No.7 として、日本における新しい地方財政健全化制度について、河藤委員によって執筆されたものです。

その内容は、近年誕生した、地方公共団体における財政健全化のための新制度について、その意義や内容、成立経緯などについて概説したものです。

ご執筆いただいた河藤委員をはじめ、貴重なご意見、ご助言をいただいた研究会の委員各位に、心から感謝申し上げます。

平成 22 年 2 月

「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」座長
政策研究大学院大学教授 井川 博

日本における新しい地方財政健全化制度

高崎経済大学地域政策学部准教授

河藤 佳彦

1 地方公共団体における財政健全化の新制度

近年、地方公共団体における財政健全化のための新制度が誕生した。その制度とはどのようなものか、また、その制度が誕生した経緯はどのようなものであったのかということなどについて概観する。

1.1 新制度の成立

近年における地方財政の状況を見ると、2006年に北海道夕張市が財政破たんし地方財政再建促進特別措置法に基づく再建に向けて取り組むことが表明されるなど、厳しさを増している。夕張市の財政破たんの要因は、炭鉱閉山後の処理負担や、観光・リゾート開発とその失敗に伴う費用負担を夕張市が担ったこと、閉山後の地域振興を目的としていた「産炭地域振興臨時措置法」が2001年に期限切れ失効となったこと、国の行財政改革によって地方交付税が削減されたことなどが挙げられる（保母，2007）。

こうした地方財政の厳しい状況を踏まえ、国は「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」（以下、「地方財政健全化法」という。）を2007年6月に制定した（平成19年法律第94号）。地方財政健全化法の目的は、「地方公共団体の財政の健全化に関する比率の公表の制度を設け、当該比率に応じて、地方公共団体が財政の早期健全化及び財政の再生並びに公営企業の経営の健全化を図るための計画を策定する制度を定めるとともに、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ことにより、地方公共団体の財政の健全化に資すること」（地方財政健全化法第1条）である。

地方公共団体の財政再建制度についての歴史は長い。1955年には、地方財政再建促進特別措置法（昭和30年法律第195号）による赤字の地方公共団体に対する財政再建制度と地方公営企業法（昭和27年法律第292号）による赤字公営企業に対する財政再建制度が設けられていた¹⁾。

従来の財政再建制度の課題を基に、地方財政健全化法による新たな制度の改善点を見ていく²⁾。従来の財政再建制度の課題としては、次のような点があげられる。①分かりやすい財政情報の開示等が不十分である、②再建団体の基準が少なく、早期是正機能がない、③普通会計を中心にした収支の指標のみで、ストック（負債等）の財政状況に課題があっても対象とならない、④公営企業にも早期是正機能がない。この制度では、財政状況が悪化して赤字比率が一定の数値以上となった地方公共団体は、申出により財政再建計画を策定し総務大臣の同意を得たうえで財政再建を行わなければ、建設地方債を発行できない仕組みになっている。

これに対して、地方財政健全化法に基づく新たな制度では、次のような改善がなされた。①指標の整備と情報開示の徹底：フロー指標としての実質赤字比率・連結実質赤字比率・実質公債費比率、ストック指標としての、公社・第三セクター等を含めた実質的負債による指標である将来負担比率の設定と、監査委員の審査、議会への報告・公表、②財政の早期健全化段階における自主的な改善努力による財政健全化：財政健全化計画の策定（議会の議決を要する）・外部監査の要求の義務付け、実施状況の毎年度の議会への報告と公表、早期健全化が著しく困難と認められる場合の総務大臣又は知事による必要な勧告、③財政の再生段階における国など

の関与による確実な再生：財政再生計画の策定（議会の議決を要する）・外部監査の要求の義務付け、財政再生計画の総務大臣への協議と同意の選択（同意無し…災害復旧事業等を除き地方債の起債を制限、同意有り…収支不足額を振り替えるため、償還期限が計画期間内である地方債〔再生振替特例債〕の起債が可能）、財政運営が計画に適合しないと認められる場合などにおいては、国が予算の変更などを勧告。

1.2 新制度成立の経緯

地方財政健全化のための新たな法律の制定に向けた取組みの始まりは、当時の総務大臣の主催による「地方分権 21 世紀ビジョン懇談会」が 2006 年 7 月に提示した報告書に見られる（平岡・森，2008）。この報告書は、問題点として、①行き過ぎた国の関与と地方の財政依存、②地方の累積債務の増大、③人口が減少する中での持続性の劣化、④地域独自の魅力の形成が不十分、⑤住民参加、住民による監視（ガバナンス）が不十分、⑥不透明な地方財政の実態、という 6 点を提示している。さらに、ナショナル・ミニマムを超えたナショナル・アベレージは、支え手が減るなかにあって、その維持は不可能に近く、このまま負担増に歯止めがかからなければ経済活力が失われるという認識を示した。そして分権 5 原則として、①自由と責任、②小さな政府、③個性の競争、④住民によるガバナンス、⑤情報開示の徹底をあげている³⁾。

「地方分権 21 世紀ビジョン懇談会」の提言を地方財政健全化法との関係において見ると、地方財政健全化法との関係が強い「再生型破綻法制」について言及しており、「経営に失敗すれば自治体も破綻という事態に立ち至る、という危機感を持つことが、地方財政の規律の回復のために必要であるとの指摘がある」とし、「再生型破綻法制」の早期検討の着手と 3 年以内での整備を提言した。また、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」（2006 年 7 月 7 日閣議決定）において「再建法制等も適切に見直す」とされた⁴⁾。その後、地方公共団体の財政再建制度のあり方を検討するため、2006 年 8 月、「新しい地方財政再生制度研究会」が設置され、同年 12 月、その検討結果が『新しい地方財政再生制度研究会報告書』としてまとめられた⁵⁾。この中で、これまでの制度について、分かりやすい財政情報の開示や早期是正機能がないことなどの課題が指摘され、その対応として財政指標を整備して公表の仕組みを設けるとともに、財政の早期健全化及び再生のための新たな制度を整備することが提言された。

本稿では、地方財政健全化法が制定されるまでの第 2 次世界大戦後の経過と地方財政の現状について概観したうえで、地方財政健全化法の内容を紹介する。

2 地方財政健全化の歴史と現状

本章では、まず地方財政健全化に関する歴史について、地方財政の厳しさが増していった 1970 年代以降について見ていく。そのうえで、その現状について確認する。

2.1 地方財政健全化の戦後史

地方財政の状況は、1970 年代以降厳しさが増していった。岩波（2001）は、この点に関して次のように述べている。「現在（2001 年時点）の財政赤字と債務の累積は、いわば 70 年代以来の日本の赤字体質のもとでの変貌であると見なければならぬ。そして地方財政の赤字と債務累積は、この財政の構造的体質の最も歪んだ部分を構成し、国の財政赤字体質に支配されて財政赤字を肥大化してきたといえることができるのである」（p6、括弧内は筆者加筆）。

そして、地方財政は 1990 年代に危機を迎える。行方（2001）は、1990 年代における地方財政危機の構造的な特徴として、次の 2 項目を挙げている。①地方累積債務の急増：地方債残高、

公営企業債務残高、交付税特別会計⁶⁾の借入金残高の合計が2000年度で180兆円を超え、対GDP比率で37%に近づく状況になっている⁷⁾。②歪みを拡大する地方税財政制度(政府間財政関係の再編)：具体的には、次のような内容である。(a)政府の政策誘導的な特定の事業に対する起債充当率の引き上げと交付税の補助金化による財源保障機能の衰退、(b)財政力の弱い自治体への財源保障の、都市部の自治体から地方への自治体間水平調整による強化、(c)国庫補助負担金の削減と自治体負担の増大、(d)大都市部を中心とした財政危機の深化。なお(d)の要因としては、バブル崩壊による不況によって法人2税(法人税、法人事業税)を中心とした税収が低落したことなどが挙げられる(pp. 41-56)。日本の国・地方を通じた財政危機の状況は、2000年代に入ってから続いた。

こうした危機的状況に対応するため、小泉内閣が実施した構造改革のなかで、その基本路線を示した経済財政諮問会議の「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」(2001年6月、いわゆる「骨太方針・2001」)において「構造改革」にむけた7つの改革プログラムの1つとして「地方自立・活性化プログラム」を示し、次のような国・地方関係の改革方向を打ち出した。①「均衡ある発展」から「個性と競争による地域の活性化」、②受皿となる自治体行政基盤の強化とそのため各市町村合併、③受益・負担関係の明確化、④補助金・地方交付税などの縮小。さらに、「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針2002」(2002年6月、いわゆる「骨太方針・2002」)は、「国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討し、改革案を、1年以内を目途にとりまとめる」ことを表明した。

その結果打ち出されたのが、「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針2003」(2003年6月、いわゆる「骨太方針・2003」)における「三位一体改革」の基本方針である。それは、2004年度から2006年度までを改革期間とし、次のような内容であった。①国庫補助負担金を概ね4兆円程度を目途に廃止・縮減する、②地方交付税の財政調整機能は維持するが、財源保障機能を抑制する、③補助金削減の8割程度の税源を、基幹税を中心に地方に移譲し、地方の課税自主権を拡大する(「骨太方針・2001~2003」；重森, 2004)。こうした方針に基づいて改革が進められたが、地方財政は依然として厳しい状況にある。次項では、地方財政の現状について概観する。

2.2 地方公共団体の財政の現状

本節では、地方公共団体の財政の現状として、2007年度における普通会計⁸⁾および事業の状況を決算について概観する。

2.2.1 地方公共団体普通会計決算⁹⁾

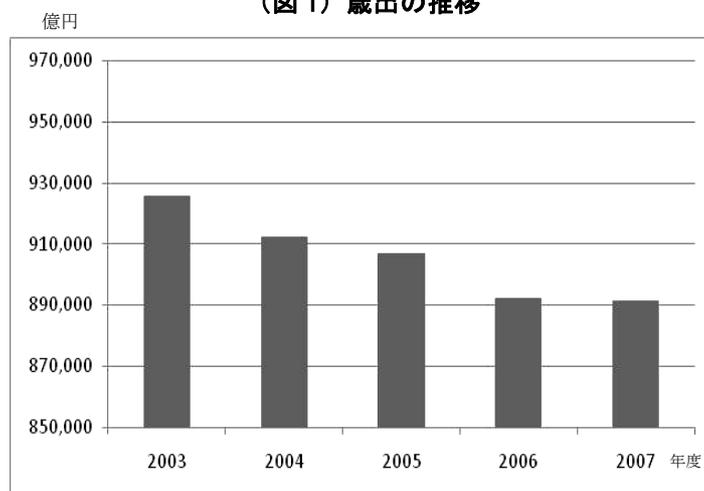
近年における歳出と歳入、決算収支及び財政構造の弾力性については、次のとおりである。

- (1) 歳出：2007年度の歳出総額は89兆1,476億円で、2006年度を630億円下回り、8年連続で減少している(2003年度以降の推移：図1)。2006年度から2007年度にかけての変化は、具体的に次のようになっている。制度改正や自然増などにより社会保障関係経費が増加(民生費は7,176億円増)、団塊世代の大量退職により退職金が4,268億円増加している中で、職員給は2,800億円減少、投資的経費は9,154億円減少するなど、厳しい歳出削減努力を継続している。
- (2) 歳入：2007年度の歳入総額は91兆1,814億円で、2006年度を3,469億円下回り、8年連続で減少している(2003年度以降の推移：図2)。地方税は、所得税からの税源移譲や定率

減税の廃止などにより4年連続で増加したものの臨時財政対策債を含む実質的な地方交付税は4年連続で減少しており、また、国の公共事業関係費の抑制などにより国庫支出金は6年連続で減少している。

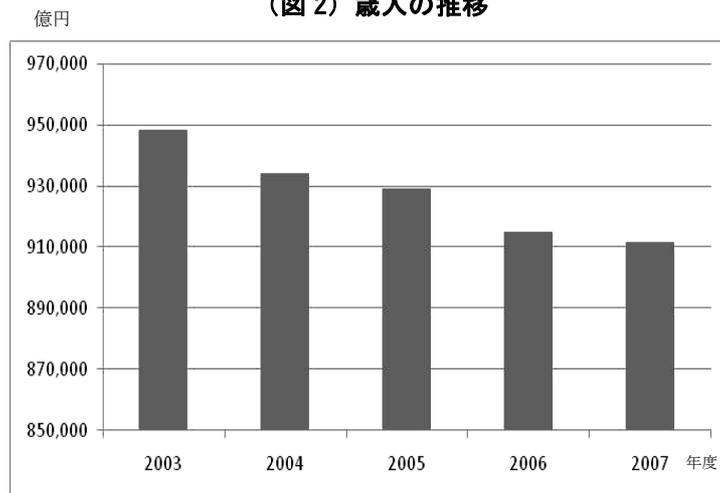
- (3) 決算収支：2006年度から2007年度にかけて、実質収支の黒字は、歳出の減少よりも歳入の減少の方が大きかったことなどにより、全体で1,648億円減少し13,597億円となっている。なお、実質収支が赤字の団体は25団体（1府、24市町村）である。
- (4) 財政構造の弾力性：2006年度から2007年度にかけて、経常収支比率は地方交付税の減少などにより2.0ポイント上昇の93.4%となっており、財政構造の硬直化が進んでいる。しかし、同期間に、実質公債比率（後述の、地方財政健全化法に基づいて設定された指標による数値）については、都市計画税をその実態に即して公債費充当一般財源等額に反映させたことなどにより、全体で2.1ポイント低下の12.8%となっている。

(図1) 歳出の推移



出典：総務省「2007年度地方公共団体普通会計決算の概要」（2008年11月）

(図2) 歳入の推移



出典：総務省「2007年度地方公共団体普通会計決算の概要」（2008年11月）

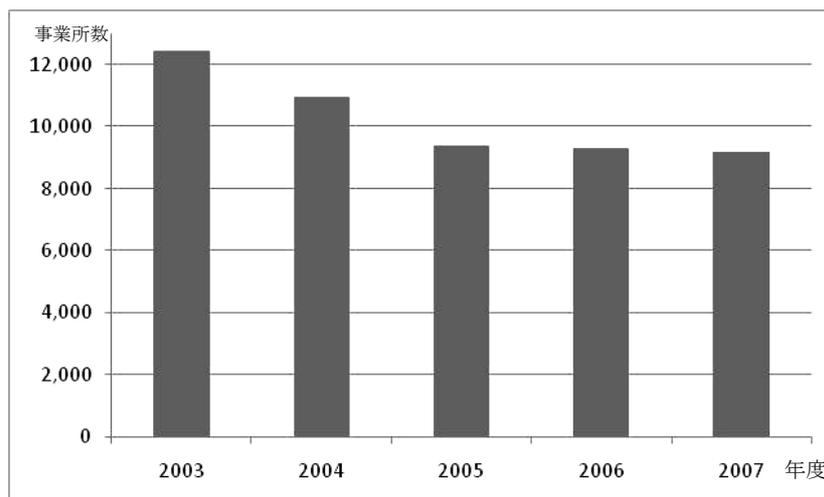
2.2.2 地方公営企業¹⁰⁾

2007年度末における地方公営企業の状況を概観すると、次のとおりである。

(1) 事業数・職員数

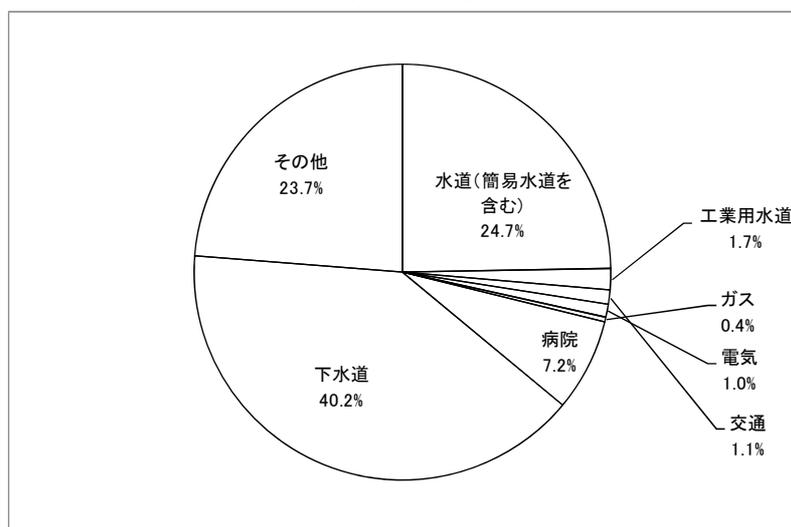
2007年度末において、地方公営企業を経営している団体数は1,863団体（企業団・一部事務組合等でのみ地方公営企業を経営している5団体及び東京都23特別区を含む。）であり、その内訳は47都道府県、17政令指定都市、1,799市町村となっている。

(図3) 地方公営企業の事業数の推移



出典：総務省報道資料「2007年度地方公営企業決算の概況」（2008年9月30日）

(図4) 地方公営企業の事業所数の割合



出典：総務省報道資料「2007年度地方公営企業決算の概況」（2008年9月30日）

これらの団体が経営している地方公営企業の事業数は9,210事業で、近年、減少傾向にあり（2003年度以降の推移：図3）、2007年度末を2006年度末と比べると107事業減少している。また、2007年度における事業所の事業構成は、下水道事業が40.2%と最も大きな割合を占め、

以下、水道事業（簡易水道事業を含む。以下同じ。）24.7%、病院事業 7.2%の順となっている（図4）。

(2) 経営状況

(a) 全体の経営状況

法適用企業と法非適用企業¹¹⁾を合わせた全体の経営状況を見ると、黒字事業数は全体の86.4%、赤字事業数は13.6%で、全体としては4,686億円の黒字となっている（表1）（2006年度は1,933億円の黒字）。

(表1) 全体の経営状況（事業別総収支額）

（単位：億円）

事業	水道	工業用水道	交通	電気
総収支額	2,692	198	102	44

上段から続く

ガス	病院	下水道	その他	合計
△43	△1,947	1,054	2,585	4,686

注：「水道」には「簡易水道」を含む。

出典：総務省報道資料「2007年度地方公営企業決算の概況」（2008年9月30日）

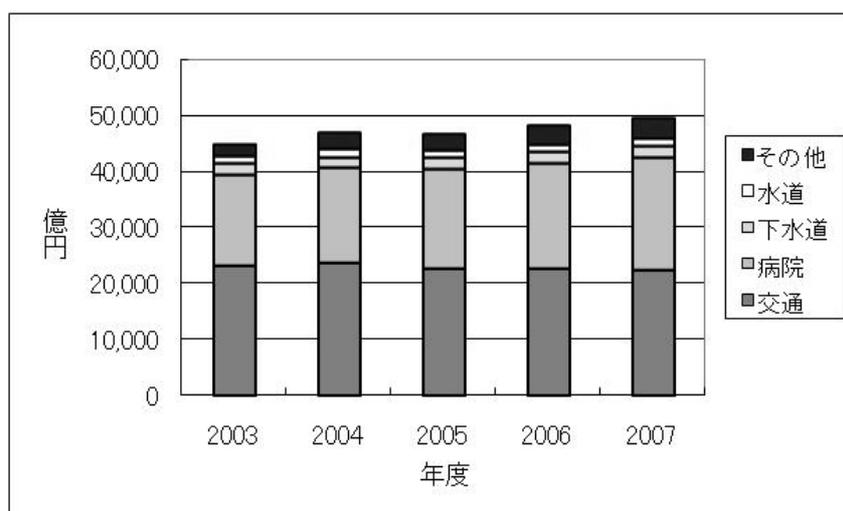
(b) 累積欠損金

累積欠損金は、4兆9,381億円となっており、2007年度は2006年度に比べて1,284億円、2.7%増加している。累積欠損金を事業別に見ると、交通事業が最も多く、次いで病院事業、下水道事業、水道事業となっている（図5）。

(3) 不良債務

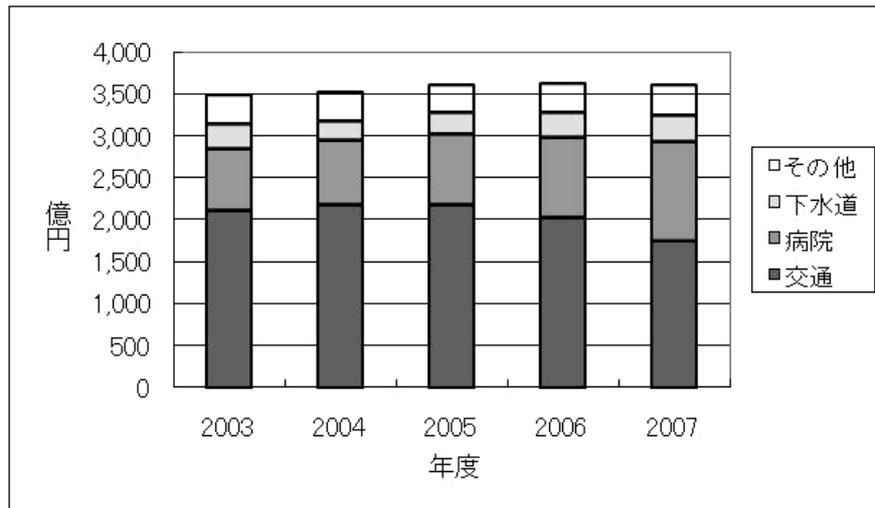
2007年度における不良債務は3,601億円で、ほぼ2006年度並みに推移しており、2006年度に比べて28億円、0.8%減少している。不良債務を事業別に見ると、交通事業が最も多く、次いで病院事業、下水道事業となっている（図6）。

(図5) 累積欠損金の推移



出典：総務省報道資料「2007年度地方公営企業決算の概況」（2008年9月30日）

(図6) 不良債務の推移



出典：総務省報道資料「2007年度地方公営企業決算の概況」（2008年9月30日）

2.2.3 第三セクター等

地方公共団体が出資している第三セクター等の現状について概観する。第三セクター等は地方公共団体の財政そのものではないが、行政目的の達成のために重要な役割を担っているものである。

(1) 対象

第三セクター等の状況を知るための資料として、国によって2008年12月25日に報告された調査資料¹²⁾を使用する（調査時点は2008年3月31日）。この調査の目的は、地方公共団体が出資している次の法人について、「第三セクター等」として出資、経営等の状況を把握することである。

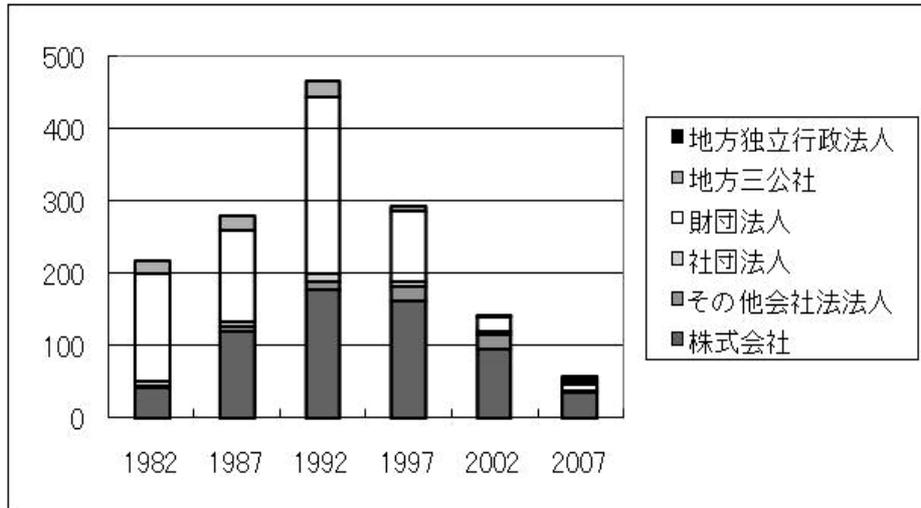
- (a) 地方公共団体及び地方公共団体が過半を出資する団体（以下「地方公共団体等」という。）が出資・出せん（以下「出資」という。）を行っている会社法人及び調査時点における民法法人（第三セクター）
- (b) 地方住宅供給公社、地方道路公社、土地開発公社（いわゆる「地方三公社」）
- (c) 地方独立行政法人

なお、「(4) 経営と財政的支援の状況」および「(5) 情報公開・経営の点検評価の取組み」については、次の法人を調査対象としている。(a) 地方公共団体及び地方公共団体が過半を出資する団体（以下「地方公共団体等」という。）の出資割合が25%以上の会社法人及び民法法人（複数の地方公共団体の出資割合の合計が25%以上の法人を含む。）、(b) 出資割合が25%未満であるものの、財政的支援（補助金、貸付金、損失補償・債務保証）を受けている会社法人及び民法法人、(c) 地方三公社、(d) 地方独立行政法人。

(2) 法人数・設立状況

法人数は減少している。2008年3月31日現在の第三セクター等の数は8,899法人で、2007年3月31日現在に比べて108法人1.2%減少している。また、設立数も減少している。2007年（暦年）中に新たに設立された法人数も2006年中に比べ14法人減少し、58法人となっている（図7）。

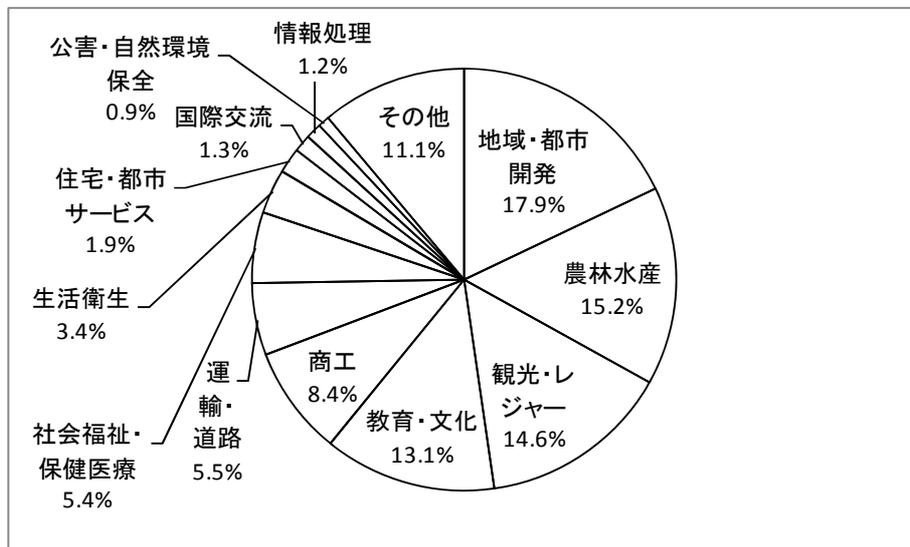
(図7) 法人設立状況



出典：総務省『第三セクター等の状況に関する査結果』（2008年12月）

また、第三セクター等の業務分野の構成は、(図8)に示すとおりである。「地域・都市開発」が17.9%と最も多く、次いで「農林水産」15.2%、「観光・レジャー」14.6%の順になっている。なお、「情報処理」、「運輸・道路」、「観光・レジャー」の分野では株式会社が多く（各々89.7%、79.9%、69.7%）、「国際交流」、「社会福祉・保健医療」、「教育・文化」の分野では財団法人が多くなっている（各々、98.3%、93.4%、90.2%）。

(図8) 第三セクター等の業務分野の構成



出典：総務省『第三セクター等の状況に関する調査結果』（2008年12月）

(3) 出資状況

第三セクター（会社法法人および民法法人）の7,686法人に対する地方公共団体等の出資割合は、総額の49.9%となっている（表2）。ただし、地方三公社と地方独立行政法人については、地方公共団体の出資割合が100%であることから除く。

(表2) 第三セクターに対する出資の状況 (金額単位：百万円)

法人区分	出資総額 (A)	地方公共団体等 出資額(Aの内数)	民間等出資額 (Aの内数)	地方公共団体等 出資割合	法人数
会社法人	3,078,398	1,307,897	1,770,501	42.5%	3,713
民法法人	1,320,085	887,377	432,708	67.2%	3,973
第三セクター計	4,398,483	2,195,274	2,203,210	49.9%	7,686

出典：総務省『第三セクター等の状況に関する調査結果』（2008年12月）

(4) 経営と財政的支援の状況

第三セクター等の7,621法人の状況は、次のとおりである（設立後間もない等の理由により財務諸表が作成されていない法人等を除く）。

(a) 第三セクター等の64.8%は黒字、35.2%が赤字となっている。

(b) 第三セクター等の5.6%は負債が資産を上回っている。

また、第三セクター等の7,621法人に対する地方公共団体による財政支援の状況は、次のとおりである。

(a) 第三セクター等のうち、地方公共団体から補助金を交付されている法人は3,020法人（全体の47.1%）であり、交付額総額は3,585億円となっている¹³⁾。

(b) 第三セクター等のうち、地方公共団体から貸付金を受けている法人は631法人（全体の9.8%）であり、貸付金残高は2兆6,780億円となっている。

(c) 第三セクター等のうち、地方公共団体が損失補償契約・債務保証契約に係る債務を有する法人は491法人（全体の7.7%）であり、当該債務残高は1兆9,417億円となっている。

(5) 情報公開・経営の点検評価の取組み

第三セクター等の財政の健全化のためには、その前提として、財政状況や事業の実施状況を公開し、自らの経営を外部機関や社会によるチェックが可能な状況に置くことが求められる。そこで、情報公開の実施状況と経営の点検評価体制の実施状況を、7,612法人を対象に概観する。

(a) 第三セクター等の情報公開

情報公開が積極的に行われている第三セクター等¹⁴⁾は、85.3%となっており、大部分の第三セクター等の情報が公開されている。また、地方公共団体が条例・要綱等により情報開示を定めている第三セクター等は48.8%となっている。

(b) 経営の点検評価体制

委員会等により定期的に経営の点検評価を実施している法人は21.6%となっている。この他の法人について、委員会等によらずに定期的に点検評価が行われている場合もある。

2.3 基本数値に基づく地方公共団体の財政評価

2007年度における、地方公共団体の財政の基本数値に基づく評価を改めて整理する。

普通会計については、歳出総額は削減努力により継続的に減少しているが歳入総額も減少しており、厳しい状況である。また、決算収支についても実質収支の黒字が減少しており、実質収支が赤字の団体もある。さらに、経常収支比率も上昇しており、財政構造の硬直化が進んでいる。

地方公営企業の状況についても、赤字事業数が 13.6%となっており、不良債務が若干減少しているものの累積欠損金が増加している。また、第三セクターの状況については、その約3割強が赤字となっており債務超過も 5.6%ある。また、地方公共団体から補助金、貸付金、損失補償などの支援を受けているものも少なくない。さらに、統廃合や法的整理が行われた第三セクター等もある。

以上のことから、地方公共団体の財政状況は、指標化前の基本数値から概観したところによると、改善の努力は見られるものの漸次悪化の傾向が見られる。これをさらに客観化して把握するために、次章では地方財政健全化法に基づく指標によって地方公共団体の財政状況を見ていく。

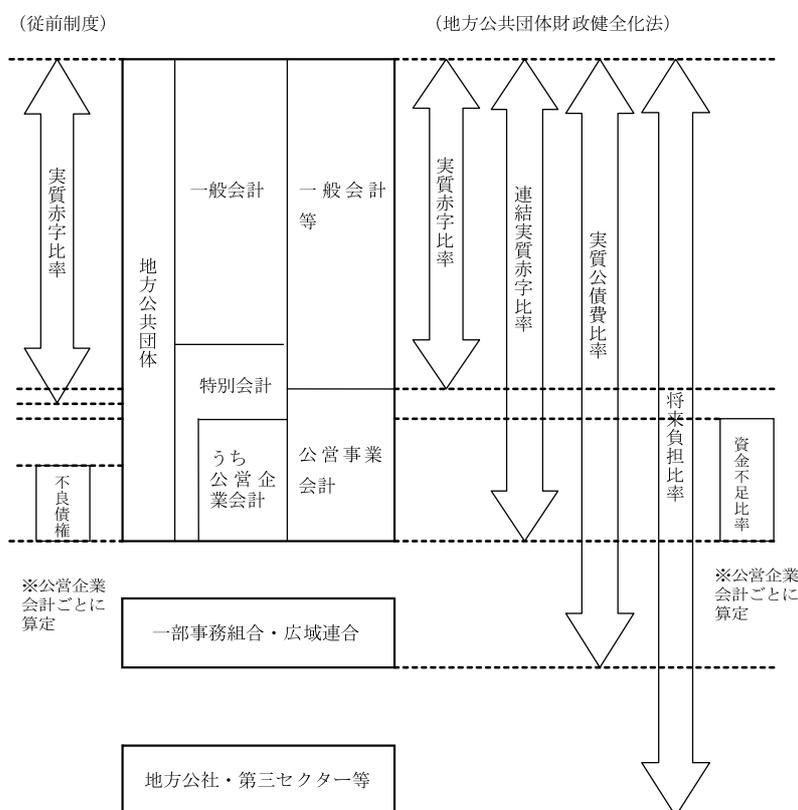
3 地方財政健全化法における指標

地方財政健全化法においては、地方公共団体の財政の健全性を判断するために、健全化判断比率として4つの指標と、公営企業会計の経営健全性を判断するための指標として「資金不足比率」を提示している。これらの指標の内容について見ていく¹⁵⁾。

3.1 4つの財政指標による健全化判断

地方財政健全化法においては、地方公共団体（都道府県、市町村及び特別区）の財政状況を客観的に表し、財政の早期健全化や再生の必要性を判断するためのものとして、以下の4つの財政指標を健全化判断比率として規定している（図9）。

（図9）健全化判断比率等の対象となる会計



出典：総務省自治財政局財政調査課「地方公共団体財政健全化法について」

(2008年6月4日) (http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/kenzenka/exm/pdf/080604_1_3.pdf, 2009. 8. 23 取得)

地方公共団体は、毎年度、前年度の決算に基づく健全化判断比率をその算定資料とともに監査委員の審査に付した上で議会に報告し、公表しなければならない。その4つの財政指標は、次のとおりである。

- (1) 実質赤字比率：当該地方公共団体の一般会計等¹⁶⁾を対象とした実質赤字額(※a)の標準財政規模に対する比率。
- (2) 連結実質赤字比率：当該地方公共団体の全会計を対象とした実質赤字額又は資金の不足額(※b)の標準財政規模に対する比率
- (3) 実質公債費比率：「当該地方公共団体の一般会計等が負担する元利償還金及び準元利償還金(※c)」から「特定財源＋元利償還金・準元利償還金に係る基準財政需要額算入額」を控除した額の、標準財政規模を基本とした額(※d)に対する比率
- (4) 将来負担比率：地方公社や損失補償を行っている出資法人等に係るものも含め、当該地方公共団体の一般会計等が将来負担すべき実質的な負債(※e)の標準財政規模を基本とした額(※d)に対する比率

なお、上記(1)～(4)で使用されている(※a)～(※e)の語句の定義は次のとおりである。

(※a) 実質赤字額：繰上充用額＋(支払繰延額＋事業繰越額)

(※b) 連結実質赤字額：次の項目のうち、①と②の合計額が③と④の合計額を超える場合の当該超える額

- ① 一般会計及び公営企業(地方公営企業法適用企業・非適用企業)以外の特別会計のうち、実質赤字を生じた会計の実質赤字の合計額
- ② 公営企業の特別会計のうち、資金の不足額を生じた会計の資金の不足額の合計額
- ③ 一般会計及び公営企業以外の特別会計のうち、実質黒字を生じた会計の実質黒字の合計額
- ④ 公営企業の特別会計のうち、資金の剰余額を生じた会計の資金の剰余額の合計額

(※c) 準元利償還金：次の項目の、①から⑤までの合計額

- ① 満期一括償還地方債について、償還期間を30年とする元金均等年賦償還とした場合における1年当たりの元金償還金相当額
- ② 一般会計等から一般会計等以外の特別会計への繰出金のうち、公営企業債の償還の財源に充てたと認められるもの
- ③ 組合・地方開発事業団(組合等)への負担金・補助金のうち、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
- ④ 債務負担行為に基づく支出のうち公債費に準ずるもの
- ⑤ 一時借入金の利子

(※d) 標準財政規模を基本とした額：標準財政規模から元利償還金・準元利償還金に係る基準財政需要額算入額を控除した額

(※e) 実質的な負債：「将来負担額」から「充当可能基金額＋特定財源見込額＋地方債現在高等に係る基準財政需要額算入見込額」を控除した額となる。ここで、「将来負担額」は①から⑧までの合計額。

- ① 一般会計等の当該年度の前年度末における地方債現在高
- ② 債務負担行為に基づく支出予定額(地方財政法第5条各号の経費に係るもの)
- ③ 一般会計等以外の会計の、地方債の元金償還に充てる一般会計等からの繰入見込額
- ④ 当該団体が加入する組合等の地方債の元金償還に充てる、当該団体からの負担等見込額

- ⑤ 退職手当支給予定額（全職員に対する期末要支給額）のうち、一般会計等の負担見込額
- ⑥ 地方公共団体が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
- ⑦ 連結実質赤字額
- ⑧ 組合等の連結実質赤字額相当額のうち一般会計等の負担見込額。また「充当可能基金額」は、上記の①から⑥までの償還額等に充てることができる地方自治法第 241 条の基金を指す。

3.2 財政の早期健全化と財政の再生

地方公共団体は、健全化判断比率のいずれかが早期健全化基準以上である場合には、当該健全化判断比率を公表した年度の末日までに、財政健全化計画を定めなければならない。また、再生判断比率（健全化判断比率のうちの将来負担比率を除いた 3 つの比率）のいずれかが財政再生基準以上である場合には、当該再生判断比率を公表した年度の末日までに、財政再生計画を定めなければならない（表 3）。

健全化判断比率及び資金不足比率の公表に関する規定は、2008 年 4 月 1 日から施行し、2007 度の決算に基づく健全化判断比率等から適用される。また、財政健全化計画等の策定義務などその他の規定は、2009 年 4 月 1 日に施行され、2008 年度以降の決算に基づく健全化判断比率等に適用される。

（表 3）早期健全化基準・財政再生基準

	（参考）地方債協議・許可制移行基準	早期健全化基準	財政再生基準
○実質赤字比率 ・一般会計等の実質赤字の比率	都道府県：2.5% 市町村：財政規模に応じ 2.5%～10%	都道府県：3.75% 市町村：財政規模に応じ 11.25%～15%	都道府県：5% 市町村：20%
○連結実質赤字比率 ・全ての会計の実質赤字の比率	—	都道府県：8.75% 市町村：財政規模に応じ 16.25%～20%	都道府県：15% 市町村：30%（注参照）
○実質公債費比率 ・公債費及び公債費に準じた経費の比重を示す比率	18%	都道府県・市町村：25%	都道府県・市町村：35%
○将来負担比率 ・地方債残高のほか一般会計等が将来負担すべき実質的な負債を捉えた比率	—	都道府県・政令市： 400% 市町村：350%	—
○公営企業における資金不足比率 ・公営企業ごとの資金不足の比率	10%	20%	—

注：3 年間（2009 年度～2011 年度）は経過的な基準（都道府県は 25%→25%→20%、市町村は 40%→40%→35%）を設ける。

出典：総務省自治財政局財政調査課「地方公共団体財政健全化法について」（2008 年 6 月 4 日）（http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/kenzenka/exm/pdf/080604_1_3.pdf, 2009. 8. 23 取得）、及び総務省報道資料「平成 19 年度決算に基づく健全化判断比率・資金不足比率の概要（確報）」（2008 年 11 月 28 日）より作成。

3.3 資金不足比率の公表等

公営企業を経営する地方公共団体（組合及び地方開発事業団を含む。）は、毎年度、公営企業会計ごとに資金不足比率（資金の不足額（※f）の事業の規模（※g）に対する比率）を監査委員の審査に付した上で議会に報告し、公表しなければならない。資金不足比率が経営健全化基準以上となった場合には、経営健全化計画を定めなければならない。

なお、上記で使用されている語句（※f）および（※g）の定義は、次のとおりである。

（※f）資金の不足額：

資金の不足額（法適用企業）＝（流動負債＋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－流動資産（※1）－解消可能資金不足額（※2）

資金の不足額（法非適用企業）＝（繰上充用額＋支払繰延額・事業繰越額＋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現在高）－解消可能資金不足額

さらに、（※f）資金の不足額の定義において使用されている語句（※1）および（※2）の定義は次のとおりである。

（※1）流動資産：宅地造成事業を行う公営企業については、土地の評価に係る流動資産の算定等に関する特例がある。

（※2）解消可能資金不足額：事業の性質上、事業開始後一定期間に構造的に資金の不足額が生じる等の事情がある場合において、資金の不足額から控除する一定の額。

（※g）事業の規模（※3）：

事業の規模（法適用企業）＝営業収益の額（※4）－受託工事収益の額

事業の規模（法非適用企業）＝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

さらに、（※g）事業の規模の定義において使用されている語句（※3）および（※4）の補足説明は次のとおりである。

（※3）宅地造成事業のみを行う公営企業の事業の規模については、「事業経営のための財源規模」（調達した資金規模）を示す資本及び負債の合計額とする。

（※4）指定管理者制度（利用料金制）を導入している公営企業については、営業収益の額に関する特例がある。

3.4 地方財政健全化法に基づく新制度の特徴

地方財政健全化法に基づく新制度の大きな特徴は、従来のように「普通会計」の状況だけでなく、4つの財政指標である、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将来負担比率により、別法人を含む全会計を連結して自治体の財政状況を把握することにある。

具体的には、「一般会計等」を評価対象とする「実質赤字比率」を基本としつつ、これに「公営事業会計」を加えた会計を評価対象とする「連結実質赤字比率」、これに「一部事務組合・広域連合」を加えた会計を評価対象とする「実質公債費比率」、更にこれに「地方公社・第三セクター等」を加えた会計を評価対象とする「将来負担比率」の3つの連結指標を設定する構造となっている。このうち「実質公債費比率」と「将来負担比率」は、「一般会計等」による負担の程度を示すものである。

さらに、「資金不足比率」という指標が導入された。この指標は、公営企業会計ごとに算定される単独指標であり、従来から用いられてきた不良債務比率（流動負債－流動資産／営業収益）のベースとなる資金不足額（流動負債－流動資産）から解消可能資金不足額（計画赤字）

を控除した実質的な資金不足額による指標である。

こうした財政指標の導入により、地方公共団体は財政状況を客観的かつ多面的に把握できるようになり、また、その指標に基づく判断によって早期健全化や財政再生が国の関与のもとで発動される手続きが整備されたことによって、地方財政の健全化が体系的・総合的に実施される体制が整った。さらに、指標に関する監査委員の監査の義務づけ、財政健全化計画や財政再生計画、公営企業の経営健全化計画についての議会議決を制度に組み入れ、財政健全化のプロセスに対する行政外部のチェック機能が強化されたことも、新たな制度の重要な特徴である。

3.5 健全化判断比率・資金不足比率の状況¹⁷⁾

2007年度における地方公共団体の健全化判断比率・資金不足比率の状況について概観する。地方公共団体数は、都道府県47団体、政令指定都市17団体、市区（「中核市」、「特例市」、「都市」及び「特別区」）789団体、町村1,004団体の合計1,857団体であり、公営企業会計の総数は、7,448会計である。健全化判断比率が早期健全化基準以上である団体数および資金不足比率が経営健全化基準以上である公営企業会計数は、各々（表4）と（表5）のとおりである。

（表4）健全化判断比率が早期健全化基準以上である団体数

	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	合計
都道府県〔47〕	0	0	0	0	0
政令市〔17〕	0	0	0	0	0
市区〔789〕	2(1)	9(2)	8(1)	3	22(4)
町村〔1,004〕	0	2	25(1)	2	29(1)
合計〔1,857〕	2(1)	11(2)	33(2)	5	51(5)

注1：〔 〕内の数値は、各々の団体数。注2：（ ）内の数値は、財政再生基準（連結実質赤字比率については、2,009年度に適用される40%）以上である団体数であり、内数である。注3：将来負担比率には、財政再生基準はない。注4：「合計」は、延べ団体数であり、早期健全化基準（財政再生基準）以上である団体の純計は、43(3)団体（市区15(2)、町村28(1)）である。

出典：総務省報道資料「平成19年度決算に基づく健全化判断比率・資金不足比率の概要（確報）」（2008年11月28日）

（表5）資金不足比率が経営健全化基準以上である公営企業会計数

	都道府県	政令市	市区町村	一部事務組合等	合計
水道事業	0(26)	0(17)	3(1,262)	0(101)	3(1,406)
簡易水道事業	0(3)	0(6)	6(925)	0(3)	6(937)
工業用水道事業	0(39)	0(7)	0(96)	0(8)	0(150)
交通事業	0(3)	4(20)	13(70)	0(4)	17(97)
電気事業	0(30)	0(4)	1(27)	0(3)	1(64)
ガス事業	0(0)	0(1)	0(33)	0(1)	0(35)
港湾整備事業	0(29)	0(4)	0(36)	0(4)	0(73)
病院事業	0(48)	1(17)	50(520)	2(83)	53(668)
市場事業	0(8)	1(17)	7(142)	1(11)	9(178)
と畜事業	0(3)	0(6)	3(44)	0(12)	3(65)
宅地造成事業	0(54)	0(25)	24(451)	3(9)	27(539)
下水道事業	0(44)	0(27)	13(2,648)	0(22)	13(2,741)
観光施設事業	0(6)	0(6)	22(336)	0(2)	22(350)
その他事業	0(19)	0(1)	2(84)	0(41)	2(145)
合計	0(312)	6(158)	144(6,674)	6(304)	156(7,448)

注：（ ）内は事業種類別の公営企業会計数である。

出典：総務省報道資料「平成19年度決算に基づく健全化判断比率・資金不足比率の概要（確報）」（2008年11月28日）

この状況から、2007年度における地方公共団体の健全化判断比率の状況については、次のようなことが言える。1,857の地方公共団体のうち、早期健全化基準以上の団体が純計で43、そのうち更に厳しい財政状況にあることを示す財政再生基準以上にある団体が3ある。この数字は、全体数に占める割合は小さいが、各々の地方公共団体の住民への行政サービスの安定的な提供の必要性を考慮すれば、見過ごすことのできないものである。また、公営企業会計についても、7,448会計あるうち資金不足比率が経営健全化基準以上である公営企業会計数は156あり、このことも深刻な問題である。健全化判断比率や資金不足比率が厳しい地方公共団体については、数は少なくても、財政健全化のための取組みを着実に実施していくことが求められる。

4 おわりに

地方財政健全化法による新しい地方財政健全化制度の趣旨は、地方財政の実態をより実質的に把握し、問題がある場合には早期に適切な対応をとることにある。これまで地方公共団体の財政の健全性は、普通会計と地方公営企業における実態を基本として個別に判断されてきた。しかし、地方公共団体の財政領域は第三セクターなども含む広範囲にわたり、また、各財政領域は相互に密接な関係のなかで影響を及ぼし合うようになっている。

地方公共団体の活動領域は、人々の価値観の多様化とニーズの高度化に対応するために拡大してきたことから、旧来の活動領域に関する財政状況からだけでは、地方公共団体は自らの正確な全体像を把握することができなくなっている。

本稿において見てきた地方公共団体の複雑な財政構造からも、地方公共団体の活動については、一般会計等、公営事業会計、一部事務組合・広域連合や地方公社・第三セクターの会計など多面的な視点をもって評価することが求められることが分かる。同時に、地方公共団体には、自己の諸活動を統合して一つの活動体として意思決定を行い合理的に行動していくことが求められる。

地方公共団体には、自らの行動に適切な目標を見出すため段階的・総合的に財政評価を行うことが求められるのであり、地方財政健全化法による新しい地方財政健全化制度は、まさにこの要請に応えるものである。

地方公共団体は、地方財政健全化法により自らの財政状況についての多面的・総合的な評価指標を得たが、今後において重要なことは、新制度により財政評価の対象として加えられた財政領域についても、財政状況と併せて現実の活動実態を十分に把握し、課題への対応策を講じていくことである。

【注】

- 1) 総務省編『地方財政白書』2009年版（2007年度決算），p130
- 2) 総務省（http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/kenzenka/pdf/kenzenka_data_1.pdf, 2009.11.9取得）
- 3) 地方分権21世紀ビジョン懇談会『地方分権21世紀ビジョン懇談会報告書』（2006年7月3日）による。
- 4) 新しい地方財政再生制度研究会『新しい地方財政再生制度研究会報告書』（2006年12月8日）による。
- 5) 前掲4)による。
- 6) 「交付税特別会計」の正式名称は、「交付税及び譲与税配布金特別会計」である。交付税と

は「地方交付税」のことであり、地方公共団体の自主性を損なわずに、地方財源の均衡化を図り、かつ地方行政の計画的な運営を保障するために、国税のうち、所得税、法人税、酒税、消費税及びたばこ税のそれぞれ一定割合の額を、国が地方公共団体に対して交付する税。地方交付税には、普通交付税と災害等特別の事情に応じて交付する特別交付税がある。普通交付税は、基準財政需要額が基準財政収入額を超える地方公共団体に対して、その差額（財源不足額）を基本として交付される。 出典：総務省編『地方財政白書』2009年版（2007年度決算），p(10)

- 7) 2008年度末における借入金残高は197兆円、対GDP比率は37.4%に増えている。
出典：「地方財政の現状」総務省
(http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/genjyo_070518_2.pdf,
2009.9.19取得)
- 8) 「普通会計」とは、地方公共団体における地方公営事業会計以外の会計で、一般会計のほか、特別会計のうち地方公営事業会計に係るもの以外のものの純計額である。個々の地方公共団体ごとに各会計の範囲が異なっているため、財政状況の統一的な掌握及び比較が困難であることから、地方財政統計上便宜的に用いられる会計区分。 出典：総務省編『地方財政白書』2009年版（2007年度決算）
- 9) 総務省報道資料「平成19年度地方公共団体普通会計決算の概要」（2008年11月28日）。都道府県（47団体）及び市町村（市町村1,793、特別区23、一部事務組合1,374、広域連合107、計3,297団体）の普通会計の純計決算額を取りまとめたものである。
- 10) 総務省編『地方財政白書』2009年版（2007年度決算）、総務省報道資料「平成19年度地方公営企業決算の概況」（2008年9月20日）による。
- 11) 「法適用企業」とは、地方公営企業法（昭和27年法律第292号）の全部又は財務規定を適用している事業であり、経理事務を企業会計方式で行っているものである。それに対して「法非適用企業」とは、地方公営企業会計法を適用していない事業であり、経理事務を官庁会計方式で行っているものである。 出典：前掲10)
- 12) 総務省『第三セクター等の状況に関する調査結果』及び同概要（2008年12月25日）による。
- 13) 地方公共団体から補助金を交付されている法人については、経常収益へ計上された補助金だけでなく、その他の補助金についても2,008年度から調査されている。 出典：前掲12)
- 14) 情報公開が積極的に行われている第三セクター等とは、財務諸表等（概要を含む）を開示請求によることなく情報を公開しているものである。 出典：前掲12)
- 15) 総務省報道資料「平成19年度決算に基づく健全化判断比率・資金不足比率の概要（確報）」（2008年11月28日）による。
- 16) 「一般会計等」は、地方公共団体の会計のうち、地方公営事業会計以外のものが該当する。これは、地方財政統計で用いられている普通会計とほぼ同様の範囲であるが、地方財政統計で行っている「想定企業会計」など、一定の会計を区分することはしない。また、地方公営事業会計とは、地方公共団体の経営する公営企業、国民健康保険事業、老人保健医療事業、介護保険事業、収益事業、農業共済事業、交通災害共済事業及び公立大学附属病院事業に係る会計の総称である。 出典：前掲15)、総務省編『地方財政白書』2009年版（2007年度決算）
- 17) 前掲15)による。

【参考文献】

- 行方久生「第1章 地方財政危機の現状と原因」岩波一寛編『どうする自治体財政：再生へのオルタナティブ』大月書店、2001年、pp. 35-82
- 岩波一寛「序章 地方財政危機と赤字・債務の膨張」岩波一寛編『どうする自治体財政：再生へのオルタナティブ』大月書店、2001年、pp. 1-33
- 重森 暁「第8章 分権的税財政システム改革へ」重森 暁、田中重博編著『構造改革と地方財政』自治体研究社、2004年、pp. 265-293
- 平岡和久・森 裕之「第1章 財政健全化法と地方財政改革」平岡和久・森 裕之・初村尤而編著『財政健全化法は自治体を再建するか：事例でみる影響と課題』自治体研究社、2008年、pp. 1-50
- 保母武彦「夕張問題とは何か」保母武彦・河合博司・佐々木忠・平岡和久『夕張 破綻と再生：財政危機から地域を再建するために』自治体研究会、2007年、pp. 11-30

索引

* 下記の単語、句（表現）の記載箇所に関する表示の意味は、次の通りです。
○○○…… 11（7、8、表5、19×3）との表示は、○○○の用語が11頁の7行目、
8行目、表5にそれぞれ1箇所、19行目に3箇所あることを示しています。
なお、行数の数え方は、上段から空行、図表タイトル、図表、注記を含んでいません。

あ

新しい地方財政再生制度研究会報告書……………
2(23)、15(36)
一部事務組合・広域連合……………
10(図9)、13(33)、15(19)

か

健全化判断比率……………
10(11、17、図9)、11(1)、12(10×2、12、15、
16、17、表3)、14(8、9、12、表4×2、表5)、
15(1、7)、16(32)
健全化判断比率及び資金不足比率の公表… 12(15)

さ

財政健全化計画…… 1(37)、12(11、16)、14(5)
財政再生基準……………
12(12、表3×2)、14(表4×3)、15(3)
財政再生計画…………… 2(1、2)、12(13)、14(5)
財政の再生段階における国などの関与による確実
な再生…………… 1(39)
財政の早期健全化段階における自主的な改善努力
による財政健全化…………… 1(36)
財政の早期健全化と財政の再生…………… 12(9)
再生判断比率…………… 12(12、13)
三位一体改革…………… 3(21)
資金不足比率……………
10(12、図9)、12(15、表3×2)、13(1、3、4、
38)、14(8、9、12、表4、表5×2)、15(6、7)、
16(32)

実質赤字比率……………
1(34×2)、10(図9×2)、11(4、6)、12(表3×
2)、13(30×2、32、33)、14(表4×3)
実質公債比率…………… 4(9)
指標の整備と情報開示の徹底…………… 1(34)
将来負担比率……………
1(36)、10(図9)、11(11)、12(表3)、13(31)、
14(表4×2)
早期健全化基準……………
12(10、表3×2)、14(12、表4×2)、15(2)

た

第三セクター……………
1(35)、7(1、2×2、6、8、12、22)、8(図7、1、
図8×2、7)、9(表2×3、2、4、5、6、8、10、
12、16、20、21、22、23)、10(2、4、図9)、
13(34)、15(13、19)、16(26、30)
第三セクター等の情報公開…………… 9(20)
地方公営企業……………
1(23)、5(1、2、4、5、図3×2、図4×2、7)、
6(表1、図5)、7(図6)、10(1)、11(18)、15(12)、
16(20、22、24)
地方公営企業法…………… 1(23)、11(18)、16(22)
地方公共団体の財政の健全化に関する法律（地方
財政健全化法）…………… 1(15)
地方財政健全化法における指標…………… 10(10)
地方財政再建促進特別措置法…………… 1(9、22)
地方財政の健全化が体系的・総合的に実施される
体制…………… 14(4)
地方三公社…………… 7(13、20)、8(8)

地方独立行政法人..... 7(14、20)、8(8)

は

普通会計.....

1(28)、3(29、31)、4(図1、図2)、9(30)、13(29)、
15(12)、16(12、17、19、35)

や

夕張市の財政破たん..... 1(11)

ら

連結実質赤字比率.....

1(34)、10(図9)、11(6)、12(表3)、13(30、
33)、14(表4×2)

4

4つの財政指標による健全化判断..... 10(14)