情勢

地方財政の変化と問題

――財政健全化法施行とリーマン・ショック後の地方財政運営――

理事研究員　渡部喜智

はじめに

2006年６月の北海道・夕張市の財政行き詰まりをきっかけに，地方公共団体（以下「自治体」という）の財政への注目が高まった。これを受け，自治体の財政再建法制の見直し―「地方公共団体の財政健全化に関する法律（以下「財政健全化法」という）」の立法が急ぎ行われた。また，リーマン・ショックに伴う不況により自治体は税収の減少に直面するとともに，国の政策下，景気対策や生活支援の施策拡充を迫られた。一方，超高齢化進行に伴い，財政需要は社会保障関連へシフトしている。

以上のように近年の地方財政をめぐる環境変化は大きなものであった。地方財政はマクロ的な財政需要と財源調達の決定と，その財源配分を受けた自治体の財政運営に関するミクロ面に分けられるが，本稿ではまず財政健全化法のもとでの自治体財政状況を，財政指標分析を踏まえ検証する。このミクロ的な分析の後，景気悪化のなかで厳しさを増した地方財政のマクロ的な構造問題をみることとする。

1　夕張問題受け財政再建法制見直しの急展開

まず，自治体の財政再建法制の見直しを簡単に振り返る。

06年６月，夕張市は長年にわたる一時借入金の年度越え借換え等による資金繰り操作に行き詰まり，当時の地方財政再建促進特別措置法のもとでの「（準用）財政再建団体」の申請を表明した。夕張市以外の自治体でも，資金繰り逼迫事案の表面化がみられた。(注1)

これに先立ち，小泉政権は06年１月に「地方分権21世紀ビジョン懇談会」において「地方分権推進」の流れに沿って地方公共団体の責任の明確化の具体的議論を開始。同年７月初め「早期是正措置」を取り入れた「再生型破綻法制検討」の早期着手，３年以内の整備を提言し，「基本方針2006」にも記載された。ただし，前述の夕張市等の財政問題を受け状況が変化したこともあり，法制見直し論議は同年８月に設置された「新しい地方財政再生制度研究会」のもとで急速に進んだ。同研究会の12月の最終報告をベースに法案が作成され，翌07年３月９日に国会に提出された。注目された自

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

治体の破綻法制に基づく債務調整（債権の放棄・減額等）導入は研究会報告でも論点整理にとどまり，法案には盛り込まれなかった。法案は，同年５月14日の国会審議入りから１か月余りを経て成立し，07年６月22日に「財政健全化法」が公布された。(注2) 以上の流れをたどると，財政再建法制の見直しは夕張市等の財政問題の表面化を受け，かなりの急展開だったことが改めてうかがえる。

同法は09年４月から全面施行となったが，後述の自治体の「健全化判断比率」等の公表に関する規定は先行して08年の４月１日より一部施行され，07年度決算に基づく健全化判断比率等から公表が始まった（現在は10年末に09年度分までが公表済み）。

多くのメディアが夕張市の財政悪化の事例を報道した。これにより，自治体の財政悪化が行政サービスの見直しや税・利用料等の住民負担の引上げをもたらし，住民生活に直接的な影響を及ぼす可能性があることが，多くの国民に認識された。自治体の財政運営への国民的関心――自治体財政のガバナンス強化と住民監視の必要性――が強まる重要な契機となったことは確かである。

（注１） 自治体の準用財政再建指定は92年２月の福岡県・旧赤池町以来。また自治体の財政悪化とその後の事態収拾のルポルタージュとして，伯野卓彦（2009）を参照。

（注２） このあたりの経過については，前澤貴子（2007）参照。

2　「財政健全化法」での財政指標の改善

財政健全化法においては，自治体の財政情報開示の重要性にかんがみ，次のような財政指標の改善がはかられた。(注3)

旧地方財政再建促進特別措置法のもとでは，自治体本体と一部の特別会計・公営事業にかかる「実質赤字比率」のみが，財政再建自治体の適用基準（市町村では20％以上）であった。ただし，自治体の赤字算出は「現金主義会計」のもとで行われ，基金・積立金の取り崩しや借入等などにより，かなりの幅（操作性）があることも指摘される。この問題は現状も残る。なお，同法の外だが，地方債発行の許可制度(注4)のもとで「起債制限比率」――借入の元利償還額からなる公債費の「標準財政規模」に対する割合の規制があった。支出の弾力性が乏しい公債費負担が高くなると，財政の柔軟性が低下することから，同比率が20％を超える自治体については，一定の地方債（一般単独事業に係る地方債）の起債が制限され，30％を超える団体については，さらに災害復旧等を除き地方債について起債を制限する規制が置かれていた。

しかし，自治体の借入累増のもとで，その償還能力をはかるストック指標の必要性が唱えられていた。これに加え，地方自治法に基づき自治体が運営する多くの特別会計，上下水道・交通関係企業・病院等の公営企業，さらに第三セクターは自治体行政

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

の一翼を担い，かつ自治体が債務保証等を含め返済責任を負っている場合があるにもかかわらず，そのほとんどが外部から財政状況を監視される対象ではなかった。

このため財政健全化法では，財政指標を増やすとともに，指標算出の対象・範囲の拡大が行われた。すなわち，第１図に示されるように，前述の実質赤字比率に，対象を公営事業全体に拡大した「連結実質赤字比率」が加わり，前述の起債制限比率を変更し，引き継ぐ形で公債費の負担の度合いをはかる「実質公債費比率」，および自治体が返済責任を持つ負債の大きさをその自治体の財政規模に対する割合で示したストック指標として「将来負担比率」が「健全化判断比率」として導入された（計算式は参考１参照）。自治体は，以上の健全化判断比率４指標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，公表することを求められている。このほか，公営企業も自治体とは切り離した形で経営健全化が求められており，毎年度，個別にその資金不足比率を監査委員の審査に付した上で議会に報告し，公表することとなった。

第１図　健全化判断比率の対象区分（イメージ）

資料　総務省資料等から作成

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

（参考１）　健全化判断比率の算出式

・実質赤字比率

自治体の「一般会計」等の赤字を、その財政規模に対する割合で表したもの。

$$\text{実質赤字比率} = \frac{\text{一般会計等の実質赤字額}}{\text{標準財政規模}}$$

・連結実質赤字比率

自治体の一般会計等に加え、公営企業などの公営事業の赤字（会計ごとの黒字合計と赤字合計の差額）をその財政規模に対する割合で表したもの。

$$\text{連結実質赤字比率} = \frac{\text{一般会計等の実質赤字額}}{\text{標準財政規模}}$$

・実質公債費比率

自治体本体と公営事業、事務組合等の負担する借入金全体の元金・利息返済額（財政上「公債費」という）の大きさを、その財政規模に対する割合で表したもの。準元利償還金は公営事業や事務組合・ＰＦＩ等の償還義務費が該当するが、従来の起債制限比率には算入されていなかった。

$$\text{実質公債費比率} = \frac{\text{（地方債の元利償還金＋準元利償還金）－（特定財源＋元利償還金・準元利償還金）に係る基準財政需要額算}}{\text{標準財政規模－（元利償還金･準元利償還金に係る基準財政需要額算入額）}} \text{ の３か年平均}$$

・将来負担比率

自治体本体に加え、自治体が負担すべき公営企業、公社・第三セクター企業などの借入金（地方債）など現在抱えている負債の大きさを、その自治体の財政規模に対する割合で表したもの。

$$\text{将来負担比率} = \frac{\text{将来負担額－（充当可能基金＋特定財源見込額等＋地方債現在高に係る基準財政需要額算入見込額）}}{\text{標準財政規模－（元利償還金・準元利償還金に係る基準財政需要額算入額）}}$$

（注３） 健全化法の制度的内容や健全化判断比率の考え方については，小西砂千夫（2008），総務省HP「地方公共団体の財政の健全化」参照。

（注４） 06年度より許可制から協議制に移行したが，実質公債費比率による許可団体の適用や起債制限は引き続き行われている。総務省は法律改正を経て健全性高い自治体に対し11年度から届け出制に変更する方針が報道されている。

３　健全化団体の減少等の動き

財政健全化法施行を受け，自治体の財政運営に変化はみられるのか，健全化判断比率などからみることとする。

前述の４指標のいずれかでも第１表の基準より悪化すると，早期健全化団体の指定を受けるが，その該当市町村団体数は減少がみられた。07年度決算では（純計）43団体だったのが，10年末発表の09年度決算では14へ大幅に減少した。

指標ごとにみると，実質赤字比率の基準以上団体が07年度は２市，また連結赤字比率の基準以上団体は公営事業や第三セクターの赤字から11あった。しかし，夕張市が赤字を脱するなど09年度には基準以上団体はゼロとなった。これは人件費など厳しい支出削減と赤字事業の見直しによることが大きい。なお，全国の赤字決算の市町村数も07年度の23から09年度は13へ減少した。

また，実質公債費比率の基準以上団体も07年度の33団体から，09年度には12団体に減少した。建設事業などの投資的経費の抑

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

第1表　早期健全化基準以上の市町村団体数

		07 年度	08	09
健全化基準の4指標	実質赤字比率≧11.25～15%	2	2	-
	うち政令市を除く市 町村	2 -	2 -	- -
	連結赤字比率≧16.25～20%	11	2	-
	うち政令市を除く市 町村	9 2	2 -	- -
	実質公債費比率≧25%	33	20	12
	うち政令市を除く市 町村	8 25	5 15	2 10
	将来負担比率≧350%	5	3	3
	うち政令市を除く市 町村	3 2	2 1	2 1
純計（合計）		43	22	14

資料　総務省資料から作成
（注）　財政再生基準以上の団体を含む。また，実質赤字比率，連結赤字比率は財政規模により基準が変わる。

制傾向が継続するなか，90年代に高い金利で大量発行された地方債の元利金返済がピークアウトし，自治体のプライマリーバランス（＝借入の元利金返済額の公債費－借入などによる公債収入）が黒字となった。加えて，特例繰上償還制度での低利での借換えが進められた。以上が公債費の減少要因としてあげられ，実質公債費比率の基準以上団体の減少にも結びついたと考えられる。

将来負担比率が350％以上の該当団体も５から３に減少した。ただし，同指標は自治体と公営事業，組合・第三セクターを包含する総負債を分子とするストック指標であり，早急には改善しにくい性質を持つ。残る３団体の夕張市，青森県大鰐町，そして大阪府泉佐野市（09年度は交付税・不交付団体）は観光・土地造成・病院などの公営事業や第三セクターの負債が大きいことも特徴的である。

第２表により，市町村の実質公債費比率

第2表　実質公債費比率と将来負担比率の推移

		07 年度	08	09
健全化判断比率	実質公債比率　加重平均 単純平均	12.3 14.5	11.8 14.2	11.2 13.4
	うち市の単純平均 町村の単純平均	13.5 15.3	13.3 14.9	12.8 14.0
	将来負担比率　加重平均 単純平均	110.4 120.5	100.9 110.0	92.8 99.3
	うち市の単純平均 町村の単純平均	126.5 114.6	119.2 103.0	108.5 90.3

資料　第1表に同じ
（注）　加重平均は総務省データ，単純平均は筆者試算。

と将来負担比率の平均値（加重平均，単純平均）をみると，全市町村，市全体，町村全体のいずれのカテゴリーにおいても07年度から09年度にかけて低下しており，改善がうかがわれる。表中にはかかげていないが，平均値からのばらつきを示す標準偏差も縮小傾向にあり，指標好転の一端を示していると思われる。

リーマン・ショックによる税収の落ち込みは09年度より10年度に表れ予断を許さないが，健全化判断比率の公表が始まって以降，同指標は09年度まで改善傾向で推移している。その限りにおいて同法が財政規律を重視する自治体運営を後押しする効果があったと言えよう。しかし，以下のように地方財政の構造的問題はむしろ厳しさを増している。

4　依然大きい財政力の格差（差異）

自治体間には所得水準や経済規模などに基づく個人や企業の担税能力の差異がある。したがって，同じ税制を持つとしても

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

税収の差が生じる。また，自治体独自の税目や税率の設定にかかる制限(注5)についての考え方が基本的に存在する。

一方，居住地域を問わず国民には，憲法等法律により「ナショナル・ミニマム」と言われる標準的行政サービスが保障される。その執行において，自治体の果たす役割は大きい。日本では海外に比べても政策執行において国から自治体へ多くの事務委任が行われており，その反映として日本の自治体の執行予算比率は連邦制をとる国を含め先進国のなかで高い部類に属する(注6)。以上から自治体間の財政力の差を調整する仕組みが必要となる。

自治体の財政力の強弱は，基準財政収入÷基準財政需要＝「財政力指数」によって示される。第２図のように，分母の「基準財政需要」は標準的な行政サービスを行った場合の財政支出であり，国が定めた人口，面積や単位費用等に基づき算出される。

分子の基準財政収入は自治体の自主的財源というべきものであり，地方税収等の「標準的税収」に75％を掛けたものと地方譲与税の合計からなる。なお，留保財源は，独自財源として標準的行政サービスを上回る施策などに使用できる。

前述の「基準財政需要」が「基準財政収入」を上回る場合，財政力指数は１を下回る。その場合，国からその財源不足の差額は，（普通）地方交付税の形で交付される。

財政力指数が１を超え，普通交付税を受けない自治体の財政運営に余裕があると一概には言えないにしても、財政力指数の差は第３図の示すように大きい。

第2図　財政需要，財政収入と地方交付税の仕組み

資料　第1図に同じ

第3図　全市町村・財政力指数の累積分布

資料　筆者作成

折しも２度にわたる「合併特例法（99～04年度，05～10年度）」のもとで，いわゆる「平成の大合併」が99年度より推進されてきた。国が推進する形での合併推進は09年度に一応終了した。当初目標とされた1,000への集約にはならなかったものの，市町村団体数は99年度当初の3,229から04年度末には2,395へ減り，さらに09年度末には1,727へ，ほぼ半減した。アンケートによれば，合併理由として「財政状況(注7)」をあげる回答が多かった。

第３図により，市町村の財政力指数の累積分布について，前の合併特例法が終わった直後の05年度と直近データの09年度を比較すると，財政力指数が0.2～0.6と極めて

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

低い市町村の比率が低下している。財政力指数が0.6までの市町村数の累積分布の比率は05年度には66.9％だったが，09年度には61.7％へ，５％超低下した。一方，財政力指数が１を超す市町村の比率は３％近く高まる形となった。これを見る限りにおいて，合併の効果は合併特例による様々な財政支援もあり，一定の財政力の向上となって表れていると見て取れよう。

しかし，財政力指数が0.4以下の市町村が現在も700あり，全体の４割を占める。留保財源を考慮しても国からの強い財源調整＝地方交付税を受けない限り，行政サービス執行の成り立たない市町村が多く存在する。

（注５） 国の法令優先主義のもとで，自治体独自の税目・税種を設け課税ベースを拡大する制限を「課税否認」，上限税率を超えた税率引上げへの制限を「課税制限」という。なお，地方分権一括化法により法定外目的税が解禁となった。また判例上も，神奈川県臨時特例企業税・東京高裁判決などで地方税の国税との矛盾抵触を一定の範囲で認めている（鈴木庸夫「地域主権時代の条例案　ジュリストNO1413 10.12.15号」）。

（注６） 林正義（2006）を参照。

（注７） 平成の大合併に関する理由や評価などについては（財）日本都市センターの「市町村合併に関するアンケート調査」参照。

5　揺らぐ地方財政の根幹
―地方交付税の大幅な財源不足―

「ナショナル・ミニマム」＝標準的な行政サービスの執行が求められるのに対し，前述のように自治体の財政力の差は大きい。その財政調整の仕組みとして地方交付税があり，地方財政を支える根幹の制度と言える。

そのマクロ的枠組みは年末の国の予算編成に合わせ，総務省と財務省の折衝を経て「地方財政対策」という形で提示される。

基準財政収入と基準財政需要の差額は，本来は地方交付税の「法定財源」(注8)により交付されるべきものである。しかし，国自体の大幅な税収不足から，交付財源が不足する状況が常態化している。これに対処するため第４図に示すように，地方交付税特別会計の借入や03年度以降は「臨時財政対策債」という赤字地方債(注9)で法定財源の不足分を埋め合わせる手立てが長年にわたりとられてきた。このような形での財源不足の調達は，歳出規模の増大と景気低迷により90年代から2000年代初めに増加をたどった後，03～07年度にかけては税源移譲もありいったん縮小する動きをみせた。しかし，リーマン・ショック後の歳出規模増加と税収悪化を受け，財源不足は再び拡大している。民主党政権はマニフェストに基づく新規施策の財政需要に対し加算等の積み増し対応も行ったが，財源不足は増え臨時財政対策債は，08年度の2.54兆円から09年度は5.15兆円へ増加し，さらに10年度は7.71兆円となる見通しである。10年末発表の「地方財政対策」によれば，11年度（当初予算ベース）は税収（地方税と地方譲与税の合計）が景気の立ち直りで3.3％増となる見込みであることもあり，臨時財政対策債は6.16兆円へ減る予想であるが，歳出規模に対する割合は依然7.5％という高さである。

臨時財政対策債は将来の基準財政需要に

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

算入されており，地方財政対策のなかで国が返済財源を手当てする位置付けと解釈される。しかし，将来の財源を先食いしている面は否定できない。財源不足を先送りし続けてることが困難であることは明らかである。また，財源不足の常態化以外にも，交付税制度には基準財政需要の算出過大との意見や財政調整による財政規律上の問題の指摘もある。(注10)

なお，不交付団体（参考２参照）からは本来的に財政需要額に入れられるべきものが入っていないなどの不満等も表明されている。たとえば，東京都の05～09年度の平均財源超過額は1.36兆円であり，リーマン・ショックに伴い税収が沈んだ10年度も0.38兆円が残る見込みである。しかし，大都市首都・東京が実施する行政サービスによる財政需要の算出等は，過小評価であるとの反論が出されている。

地方への税源移譲が進んだとしても，自治体の財政力格差を埋められるものではない。地方交付税を通じた財政調整は地方財政に不可欠な制度である。一方、地方交付税の財源不足について国が将来的にも返済原資を担う責任は重いが，国の一般会計への圧迫要因がもう一つ加わることになる。このまま国と地方の税収改善策が講じられず大幅な財源不足が続けば，自治体間の財政調整の困難が増し，地方歳出規模の縮減の議論が高まる可能性もあろう。地方財政制度の継続可能性も考慮した財政再建策が必要となっている。

第4図　地方交付税（総額）の財源内訳

資料　総務省「地方財政白書」等から作成（決算・補正後ベース）

（参考２）　不交付団体の推移

不交付団体は景気回復に伴い07年度には186市町村、全体の10.3％まで高まったが、リーマン・ショック以降減少し、10年度は70市町村となった。都道府県では東京都のみが不交付団体。

普通交付税の不交付市町村数とその比率の推移

資料　筆者作成

（注８） 10年度は，所得税・酒税の32%，法人税の34%，消費税の29.5%，たばこ税の25%。地方交付税については小西砂千夫（2009），池上岳彦（2003）参照。

（注９） 地方財政法33条の５の２（地方債の特例等）に基づき，同法５条ただし書きにより起こす地方債の特例－投資的経費以外の経費にも充てられるものとして発行される。満田誉「臨時財政対策債についての質問に答える」参照。

（注10） 例えば，浅羽隆史（2002），また，土居丈朗（1996）。

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

6　社会保障支出の増加等による歳出硬直進行

次に歳出面において，義務的で非弾力的な「経常支出」の変化を見てみよう。

自治体（県と市町村の合計）の経常支出のなかで，前述したように公債費が減少に転じ，その構成比率も直近では若干低下した。人件費の減少も緩やかながら進んでいる。05年度の25.26兆円から，09年度には23.98兆円へ減少した。退職金は高止まりしているが，給与費減少によるところが大きい。地方公務員数が県と市町村を合わせ05～10年の間に7.5％減少し，地方公務員の１人当たり給与（全職種：給料＋手当）が同期間に4.2％低下したことが影響している。

しかし，社会保障関係費は超高齢化に伴う自然増が大きく，その増加傾向は厳しい。性質別歳出費目において社会保障関係の支出が入る「扶助費」(注11)は00年度が6.10兆円だったのが，05年度は7.67兆円，09年度には9.08兆円へ増加し，その構成ウェイトは00年度の6.2％から09年度には9.5％へ上昇してきた。10年度（当初予算）も民主党のマニフェストに基づく政策実施で大幅増加が見込まれている。

以上の結果，全体の経常支出の増加傾向が続くなか，一般財源に占める経常支出の割合である「経常収支比率」も上昇してきた。07年度以降は頭打ちとなったが，加重平均ベースでは依然90％台を超える状態にある。財政健全化法のもとで財政指標には改善への動きもみられるものの，弾力性の低い義務的経費が全体の９割程度を占めることにより，歳出の硬直化が進んでいることは問題である（第５図）。

逆に公共事業等の投資的経費は減少が継続している。現状はピークの96年度の３割程度の水準であり，前向きないし需要創出的な事業が制約されている状況を物語る。

この経常収支率上昇によって示される財政硬直化は，財政力指数の高い自治体においても同様である。第６図は財政力指数と経常収支率の分布図であるが，05年度は財政力指数（高さ）と経常収支率（低さ）の

第5図　全国市町村の経常収支率の推移

資料　総務省HP，日経Needs　FQ(地方財政)データから作成
(注)　加重平均は総務省データ，単純平均は筆者試算。

第6図　財政力指数と経常収支率の関係

資料　筆者作成

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

間に弱いながら逆相関の関係がみられたが，09年度はその関係が消えた。財政力の強いはずの自治体でも超高齢化や不況深刻化に伴う社会保障関連支出の増加により，歳出の硬直化が進んでおり，構造的問題の根深さを示す。社会保障国民会議（08年11月報告）によれば，社会保障関係費は11～15年度の間に自治体負担分だけで４兆円増えると試算される。これを賄う財源は国にも地方にも見当たらないというのが現状であり，歳出硬直化の進行は避けられない。

（注11） 00年度は減少したようにみえるが，介護保険制度に伴い老人福祉関係費が同保険事業会計からの支出に振り替わったため。

おわりに
―超高齢化下の地方財政の持続性―

標準的行政サービス実施の財政需要を充足させるには，自治体間の財政力格差は余りにも大きい。それを調整する制度として地方交付税は不可欠だが，財源不足が恒常化している。現在の赤字地方債の発行という形で，将来財源を先食いする手法にも限界がある。

人件費や公債費の削減は行われているものの，社会保障関連の歳出が着実に増えている。このため，義務的経費は全体として増加しており，経常収支比率は９割という高さにある。財政健全化法のもとで市町村の財政指標に改善が見られると言っても，地方財政の支出構造は硬直化している。

税源移譲や委任事務の柔軟な実施など地方分権の徹底により，地域の実情にあった行政サービスのあり方を突き詰め行政コスト削減につなげることも重要である。しかし，65歳以上人口比率は今後15年程度の間に３割を超える。超高齢化は中山間地域だけでなく大都市圏においても，程度の差こそあれ進行する。社会保障関連等の財政需要の増大するなかで，その財源をいかにするかは，地方財政においても急務の問題となっている。

＜参考文献＞

・浅羽隆史（2002）『地方交付税の実態・問題点と改革案』富士総研
・池上岳彦（2003）「地方交付税」『地方交付税　何が問題か』第４章
・小西砂千夫（2008）『自治体健全化法』学陽書房
・小西砂千夫（2009）『基本から学ぶ地方財政』学陽書房
・伯野卓彦（2009）『自治体クライシス』講談社
・前澤貴子（2007）「地方自治体の財政問題と再建法制」国立国会図書館『調査と情報』第585号
・土居丈朗（1996）「日本の都市財政におけるフライペーパー効果」『フィナンシャル・レビュー』
・林正義（2006）「国と地方の役割分担」（06年，財務政策総合研究所『主要諸外国における国と地方の財政役割の状況』報告書　第１章）
・満田誉（2009）「臨時財政対策債についての質問に答える」地方債協会『地方債月報』12月号

（わたなべ　のぶとも）

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。