

# 地方公共団体に対する新しい再建・再生制度と 連結実質収支比率の動向

—地方公共団体財政健全化法の意義—



経済調査部門主任研究員 石川達哉

ishikawa@nli-research.co.jp

## [要旨]

- 1 2009年4月から本格施行される「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」の下での新しい再建・再生制度は、現行制度を抜本的に改めるものというより、現行制度を再編・強化する性格が色濃い。特に、地方公共団体の財政上の健全度を測る財政指標として採用される4指標のうち、「実質赤字比率」と「実質公債費比率」の現行2指標については、「財政再生団体」として予算編成上の直接的な制限を伴う形で国の関与の下での再生を義務づける際の基準値が、現行再建制度及び地方債協議・許可制度における基準値と実態的に変わらない。
- 2 予算編成上の直接的な制限は伴わないが、「財政健全化団体」として健全化計画の策定・公表と自主的な健全化への取組みを義務づける際の基準値は新設のものであるが、前述の基準値と、地方債協議・許可制度下で「財政健全化計画」や「公債費負担適正化計画」の策定を求める際の基準値の中間に位置する値となっている。その意味では、地方債協議・許可制度では財政状況が軽度に悪化した団体に対する早期是正機能を担っているのに対して、「財政健全化法」は財政状況の悪化が相当程度進んだ団体に対する早期是正機能を担うものと言える。
- 3 新たに導入される2指標のうち、「連結実質赤字比率」は現行の「実質赤字比率」を全会計ベースに拡張したものであり、現行指標の弱点がカバーされる。現行制度下では、普通会計と公営企業会計は、会計毎に実質赤字、ないしは資金不足の大きさが問われるが、会計間の繰入れ・繰出しによって赤字が表面化しないことがある。これに対して、他の特別会計も含めて、地方公共団体が直接運営・管理する全会計を対象に資金不足/資金剰余（公営企業会計）、ないしは実質収支（公営企業会計以外の会計）を合算して赤字を問う「連結実質赤字比率」には会計間の繰入れ・繰出しの影響を受けないという利点がある。「財政再生団体」及び「財政健全化団体」の判定の両方に採用されている点でも、短期の資金繰りの逼迫度を示す実質赤字を重視する現行制度の理念を引き継ぐものと言える。

- 4 新たに導入されるもうひとつの指標である「将来負担比率」は、「実質公債費比率」の考え方をストック概念に拡張したうえ、実情に応じて地方公社や第三セクター法人に対する損失補償・債務保証までも地方公共団体の債務に計上するなど、現金主義的な会計方式の普通会計に発生主義の考え方を適用したものと言える。ただし、再生団体の判定はフローの指標に基づくべきという考え方に従い、「財政再生団体」の判定には用いられず、「財政健全化団体」の判定のみに用いられることとなっている。
- 5 「財政健全化法」の成立後、行財政改革を加速させている地方公共団体もあり、その成果や「財政健全化法」自体の効果を正当に評価する観点からは、同法成立前の会計年度を対象に指標を試算し、同法施行後と比較することが有益である。2つの新指標に関して、現在公表されている決算資料の範囲では「将来負担比率」は概算するのも困難なのに対して、「連結実質赤字比率」は「地方公営企業年鑑」における個票データと、各地方公共団体が個別に公表している「財政状況等一覧表」とを組み合わせることにより、公式の定義式に近い算式に基づいた試算が可能である。
- 6 すべての都道府県、すべての市町村を対象に、全会計の2005、2006年度の決算データに基づいて、「連結実質収支比率」を独自に算出すると、都道府県に関しては、赤字に該当するのは2005年度は1団体、2006年度は該当なしであった。一方、市町村に関しては、2005年度は80団体、2006年度は86団体が赤字であった。この結果は、国民健康保険、老人保健、介護保険の運営主体が市町村であり、生活に直結する地方公共サービスを提供する公営企業の数も市町村の方が都道府県よりも多いことを反映している。
- 7 普通会計ベースの実質赤字の団体は、2005年度は都道府県2団体、市町村24団体、2006年度は都道府県1団体、市町村24団体であり、市町村の実質収支は普通会計と比べて連結ベースが芳しくないことが確認できる。また、「連結実質収支比率」と「実質公債費比率」との間には直接の相関関係は見られない。これらの点で、財政上の健全度を測る指標として「連結実質赤字比率」が新たに導入されることには大きな意義がある。
- 8 「連結実質収支比率」が赤字の団体は、北海道内、大阪府内、青森県内の市町村が多く、他方では赤字市町村が全く存在しない都県も半数あるなど、地域的な偏りが見られる。したがって、他の市町村との比較を通じて相対的な財政状況を判断する際に、同一都道府県内の市町村と比較するだけでは不十分であり、全団体の指標が一括して公表されることの意義は大きい。また、連結赤字団体において、実質赤字（資金不足）を計上している会計は、主として、国民健康保険、病院、老人保健、下水道、宅地造成である。政令市等では交通事業の影響が非常に大きい。逆に言えば、財政上の健全度を回復するには、これらの事業の改革が不可欠だと言える。
- 9 下水道、交通、宅地造成など性質の異なる会計の集計に際して、「解消可能資金不足額」を算定対象から除外したり、販売用土地を流動資産として計上したりするなど、既存資料の範囲では容易

に再現できない特殊な取扱いが公式の「連結実質赤字比率」には適用される。これらの措置には合理性があり、監査委員による検証も経るとはいえ、指標の公表に際しては、背景資料を添えたうえで、当該措置を適用した場合と適用しない場合の両方を開示することが望まれる。

# 目次

1—はじめに	5
2—地方公共団体財政健全化法による再生・再建の枠組み	7
1   地方公共団体財政健全化法の骨格	7
①財政健全化法制定の背景	7
②「財政再生団体」と「財政健全化団体」の判定	8
③判定のための4指標の採用	8
(a) 実質赤字比率	9
(b) 連結実質赤字比率	10
(c) 実質公債費比率	11
(d) 将来負担比率	12
④第三者によるチェック機能の担保	13
⑤施行期日	14
2   現行再建法との比較	14
①再建・再生団体の判定基準に関する共通点と差異	14
②計画策定義務に関する共通点と差異	15
③4指標に設定された基準の詳細	16
3—2005、2006年度決算データに基づく「連結実質収支比率」の試算	18
1   基本的な考え方	18
2   「連結実質収支比率」の試算結果	19
①赤字が生じやすい会計	19
②都道府県の試算結果概要	22
③市町村の試算結果概要	24
3   連結実質赤字市町村の特徴	27
①赤字市町村の分布状況	27
②赤字市町村における会計別赤字内訳	28
③「病院特例債」発行による効果	30
4—おわりに	31
巻末付論 利用可能な基礎資料と「連結実質収支比率」の試算方法	32

## 1—はじめに

夕張市の事件以来、地方財政に対する国民の関心が高まるなか、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」（以下、「財政健全化法」と略記）が2007年6月22日に成立し、深刻な財政危機に陥った地方公共団体（都道府県と市町村の意）に対する再建・再生制度は約50年ぶりに改編されることとなった。新制度への移行には十分な準備期間が設けられ、関連法令の整備もきわめて慎重に進められている。まず、現行の「地方財政再建促進特別措置法」（以下、「再建法」と略記）が廃止され、「地方公営企業法」における地方公営企業の再建制度に関する規定も削除されて、「財政健全化法」に一本化されるのは2009年4月からである。「財政健全化法」の内容を具体的に実践する上で必要な法令については、整備の過程で地方公共団体に対する意見照会が行われ、その結果を踏まえたうえで策定された政省令や総務省告示が順次公布されている。新制度においては、国の強い関与の下で再建・再生を行うべき団体（「財政再生団体」）、これに近づきつつある要注意団体（「財政健全化団体」）の判定には、新たに導入される「連結実質赤字比率」と「将来負担比率」を含む4つの指標が用いられる。「財政健全化法」の本格施行に先立って、これらの指標の公表に関する規定に限って、2008年度から適用される。指標算定の細部に関わるルールや算定に必要な実務に関する地方公共団体向け説明会が数次にわたって開催され、算定様式書も既に配布された模様である。

基本ルールや検討段階での議論の一部を紹介した資料はすでに総務省から公表されているが、残念なことに、指標算定ルールの細部が規定されている施行規則・告示に関する平明な解説や新指標の具体的な試算値などは含まれていない。すべてのルールが完全に固まる前に試算値が公表された場合に一部で混乱が生じる可能性がないとは言えないが、高い関心を抱いている国民には、その時点での暫定的な試算値でも知りたい、現実感を伴うかたちで新しい制度の仕組みを事前に理解したいという強い欲求があるはずである。何よりも、地方公共サービスの受益者であり、本質的には、地方公共団体の財政運営に対する最終的な責任を負うはずの住民、国民が当事者として新制度に向き合うためには、途中段階であっても、新たに導入される指標についての具体的な情報提供がなされることが重要であろう<sup>1</sup>。

2008年9月末には指標の速報値が公表される予定であるが、指標算定の対象となる決算データは、年度途中で「財政健全化法」が制定された2007年度の数値となるはずである。法律の公布を契機として、すでに行財政改革への取組みを強化させた地方公共団体も現れており、そうした行動を正当に評価するうえでも、また、新しい制度の効力を評価するうえでも、比較の対象として、同法が成立する前の財政状況を新指標で測れるようにしておくことは、有益であろう。本稿はこれらの課題認識を出発点としており、2005年度及び2006年度決算データに基づき、すべての都道府県、すべての市町村について、各団体が保有する全会計の実質収支、ないしは資金不足/資金剰余を対象として「連結実質

<sup>1</sup> ルール決定の進捗状況に応じて、暫定的な試算値という位置づけで、青森県が域内市町村の2006年度「連結実質収支」を基礎資料とともに二度にわたって公表している。奈良県も域内市町村の「連結実質赤字比率」の試算値を公表している。これらは高く評価すべきであろう。

収支比率」を試算することを分析の中心に据える。既存の公表資料では、新たに導入される指標の試算に必要なデータが一部把握できない部分もあり、そうした部分の潜在的な影響も含めて、第三者による指標の再現性についても言及する。

以下の構成は次のとおりである。

第2節では、「財政健全化法」に基づく新制度の骨格について解説する。特に、再建・再生の判定に用いられる指標とその基準値に着目して、現行の「再建法」による再建制度からどのような部分を継承し、どのような点を拡充・強化しているのかに力点を置く。その際、「財政再生団体」及び「財政健全化団体」の判定に用いられる4指標のうち、現行制度下でも重要な役割を果たしている「実質赤字比率」と「実質公債費比率」の2指標と新たに導入される「連結実質赤字比率」と「将来負担比率」との関係についても、説明を行う。

また、「早期是正」のための仕組みとされている新制度は、財政状況の悪化が相当程度進行した団体の早期是正を担うのに対して、財政状況の悪化が軽度の団体に対する早期是正機能は現行の地方債協議・許可制度が担っており、両者が相互補完関係にあることも示す。

第3節では、すべての都道府県、すべての市町村<sup>2</sup>を対象に、2005、2006年度決算データに基づき、全会計の資金不足/資金剰余（公営企業会計）、ないしは実質収支（公営企業会計以外の会計）を合算して、「連結実質収支比率」の独自試算を実施した結果を報告する。これに先立って、基礎資料の利用可能性や判定指標としての位置づけなどの観点から、新規導入される2指標のうち、「連結実質赤字比率」の方を試算対象とすることの理由についても述べる。なお、後述の通り、公式の「連結実質赤字比率」には連結上の例外措置があるが、ここでの「連結実質収支比率」試算には適用しない。

そして、「連結実質収支比率」が赤字の団体について、特徴を整理する。具体的には、まず、赤字市町村数の都道府県別の分布と人口規模別の分布を示す。続いて、会計別の内訳について、赤字を計上している会計の事業種類の分布を示す。

公式の「連結実質赤字比率」は、下水道、交通事業等において、事業開始後一定期間は構造的に資金不足が生ずるが将来は解消可能とされる場合に、「解消可能資金不足額」を連結赤字から除外したり、宅地造成事業における販売用土地の収入見込み額を黒字要素として計上したりする特殊な算定ルールがある。また、算定上の措置とは別に、近年急激に財務状況が悪化している病院事業に対して、経営再建を支援する観点から、「病院特例債」を発行して資金繰りを改善させることが2008年度限り認められることになっている。したがって、公式の「連結実質赤字比率」は本稿試算の「連結実質収支比率」の赤字絶対値よりも低くなるはずである。これらの点についての検討も行う。

---

2 当該年度の決算が行われた市町村の意。東京23区も含めると、2005年度は1844市区町村、2006年度は1827市区町村が該当する。

## 2—— 地方公共団体財政健全化法による再生・再建の枠組み

### 1 | 地方公共団体財政健全化法の骨格

#### ① 財政健全化法制定の背景

今日に至るまでの54年間、地方公共団体の財政再建制度として適用されてきたのは「再建法」による規定である。この「再建法」は普通会計を対象としたものであり、もともとは1954年（昭和29年度）の赤字団体の財政再建のための手続き（本再建）を定めた特別措置法であり、赤字団体の申出により財政再建計画を策定し、国の承認を得て、国の管理の下で財政再建を図る仕組み（本再建）を内容としている。そして、1955年度以降の赤字団体については、年度等に関する記述を読み替えるとともに、歳入不足債の発行を認める措置は除外するなど、本再建の規定を準用しながら再建を行う仕組み（準用再建）を適用してきたため、同法の適用を受ける団体は厳密には再建準用団体と呼ばれている。2006年に深刻な財政危機が発覚した夕張市は、現行法にしたがって「再建準用団体」となり、すでに再建への取組みを始めている。

普通会計を対象とする財政再建制度とは独立して、地方公共団体が直接運営する公営企業については、1965年度の赤字企業の財政再建のための手続きが「地方公営企業法」に規定され、その後の赤字企業については、この規定を準用しながら再建を行う仕組みが採られてきた。

そして、これらの現行法による仕組みに替わる制度を定めたものが、2007年6月22日に公布された「財政健全化法」であり、その内容は、総務省に設置された「新しい地方財政再生制度研究会」が2006年12月にとりまとめた報告書の考え方に基づいている。同研究会は、政府の「基本方針2006」において「再建法制等も適切に見直す」方針が示されたこと、また、地方分権21世紀ビジョン懇談会が「いわゆる“再生型破綻法制”の整備」を指摘したことを踏まえて設置されたもので、現行再建制度の課題として、以下の点を挙げている。

第一に、分かりやすい財政情報の開示がなされていないこと。また、財政指標及びその算定基礎の客観性・正確性等を担保する手段が十分でないこと。

第二に、再建団体の基準がなく、早期是正機能がないこと。

第三に、ストックベースの財政状況が悪化した団体の捕捉が十分でないこと。普通会計と公営企業や地方公社等との関係が考慮されていないこと。

第四に、再建を促進するための仕組みが限定的であること。

これらの課題への対応が盛り込まれたものが「財政健全化法」であると位置づければ、内容は理解しやすい。ただし、同法の中では、現行法の廃止や現行法を参照する条文以外には、「再建」の文言は使われておらず、これと同内容の意味を指し示す言葉としては「再生」、ないしは「健全化」が用いられている。また、「破綻」という文言は一切使われていない。

そこで、本稿では、危機的な財政状況に陥った地方公共団体を国の関与の下で立て直すという意味で常用されてきた「再建」と同義の言葉として「再生」を用いる際は、敢えて、「再建・再生」と表記する。

「財政健全化法」は、主として、「財政再生団体」及び「財政健全化団体」の判定方法と当該団体の責務、判定に用いられる4指標の定義、指標の算定・検証・公表の当事者と従うべきルール、同法の施行期日に関する条文から構成されている。

なお、4指標に基づいて「財政再生団体」と「財政健全化団体」を判定する際の設定数値については、同法の施行令において定められている。

## ②「財政再生団体」と「財政健全化団体」の判定

国の関与の下での再建・再生が必要なほど財政状況が著しく悪化した自治体は、現行制度下の「財政再建準用団体」に相当する「財政再生団体」として判定される。これは、俗に「レッドカード」の提示に喩えられる。こうした俗称には必ずしも適切ではない面もあるが、分かり易さという点では的を射た表現だと言える。国の関与によって予算編成の面での制約を受けつつも、地方行財政の現場から撤退する訳ではなく、その責務を継続する。これは、スポーツの世界において、「レッドカード」を提示されて試合から退出したからといっても、当該競技から追放されるのではなく、ルールに従って責務を果たしたうえで再び競技に復帰することができるのに似ている。「財政再生団体」には、「財政再生計画」の策定・報告・公表が義務づけられている。

このような状況に至る前に、悪化が相当程度進行した団体として警告し、自律的な財政健全化を促す対象として判定されるのが「財政健全化団体」である。こちらの判定は、「イエローカード」の提示に喩えられる。「財政健全化団体」には、「財政健全化計画」の策定・報告・公表が義務づけられている。

後述の通り、地方債協議制度移行時に導入された「早期是正」の対象を“軽度の財政状況悪化団体”とするならば、それと「財政再生団体」の中間に位置づけられるのが「財政健全化団体」である。

なお、当該団体による公表とは別に、総務省は全団体の再生計画・健全化計画の概要をとりまとめて国民に公表することになっている。

## ③判定のための4指標の採用

「財政再生団体」を判定する際の「再生判断比率」としては、現行制度で用いられている「実質赤字比率」、「実質公債費比率」と新規導入される「連結実質赤字比率」の3指標が用いられる。そして、3指標のうち、どれか1指標でも、それぞれに設定された「財政再生基準」以上の数値となれば、「財政再生団体」と判定される。

一方、「財政健全化団体」を判定する際の「健全化判断比率」としては、上記3指標に新規導入される「将来負担比率」を加えた4指標が用いられる。4指標のうち、どれか1指標でも、それぞれに設定された「早期健全化基準」以上の数値となれば、「財政健全化団体」となる。

「再生判断比率」と「健全化判断比率」の両方に採用される3指標については、指標の内容自体は同じだが、財政状況の悪化度合いに応じて、判定の際の基準値が「再生判断比率」には「健全化判断比率」よりも高い値（絶対値）が設定されるということである。

4指標はすべての都道府県とすべての市町村が自ら算定し、公表する。それとは別に、都道府県は域内市町村分のとりまとめ結果を、総務省は全都道府県と全市町村のとりまとめ結果を公表する。

4指標の概要は以下のとおりである。

#### (a) 実質赤字比率

「実質赤字比率」は現行再建制度及び地方債制度における中心指標とも言える存在であり、算定対象は普通会計である。「実質赤字比率」とは「実質収支」が赤字の場合に、その金額を「標準財政規模」で除した割合を指すから、ベースになるのは「実質収支」および「実質収支比率」である。これらの定義式は次の通りであることから、現金主義的な色彩の強い所謂「官庁会計」において、「実質赤字比率」は短期的な資金繰りの逼迫度を示す指標と言える。「収支」といっても、民間企業における「損益収支」概念とは異なる点、注意が必要である<sup>3</sup>。

**実質収支＝歳入－歳出－繰越事業費に関する翌年度への繰越額－支払繰延額**

**実質収支比率＝実質収支÷（標準財政規模＋臨時財政対策債発行可能額）**

(注) 歳入には、前年度からの純繰越額や繰越事業費に関する繰越額、地方債発行が含まれる一方、歳出には前年度繰上充用金（前年度赤字の繰越額に相当）や地方債償還のための積立も含まれる。

ところで、「新しい地方財政再生制度研究会」は「現行財政指標にはストック概念の指標がない」としているが、ストックの要素も併せ持っている指標が存在することまでも否定するものではないはずである。というのは、「実質収支」は現金主義的な会計原則の中で前期からの純繰越額を含んでいるからである。歳入における「純繰越額」は累積的な収支残のようなものであり、翌年度以降の支出が予定されている「繰越事業費」とは別概念の項目である。「実質収支」の定義式における控除項目である「翌年度への繰越額」は「繰越事業費」に限定されるため、「前年度からの繰越額」のうち、「繰越事業費に関する繰越額」は相殺される可能性が高いが、「純繰越額」はそのまま残る可能性が高い。

この「純繰越額」が相対的に小さければ、フロー指標としての性格が強く反映されるが、「純繰越額」が相対的に大きければ、ストック指標に近くなる。黒字・赤字と形容されるにもかかわらず、「実質収支」は少なくとも純粋なフロー指標とは言い難い<sup>4</sup>。「実質収支」の赤字が数年度にわたって続

3 地方公共団体の決算は独特な会計原則に基づいて行われており、財政状況を分かりやすく住民に開示する観点から、公式決算とは別の参考資料という位置づけで、企業会計原則を取り入れて作成した「行政コスト計算書」と「バランスシート」を都道府県や政令指定都市等が公表している。このうち、「行政コスト計算書」が民間企業の損益計算書に相当する。

4 前年度と当年度の「実質収支」の差として定義される「単年度実質収支」も決算統計には掲載されている。

くことが多いのは、こうした事情を反映したものである。

2006年度決算の結果、赤字団体は1府24市町村にとどまっており、46都道府県と1803市町村の「実質収支」は黒字かゼロである。「実質収支」の黒字は、財政収支の黒字とはほとんど無関係であり、「現金出納簿上に残がある」という状況に近い。

また、地方債の発行が歳入に、償還と積立が歳出に含まれていることは、この「現金出納簿上の収支残」が地方債発行を増やしたり、償還・積立を減らしたりすることによって、増加させ得ることを意味している。もっとも、地方債の発行増加や償還・積立の抑制は、後述の「実質公債費比率」を高めることになるので、「実質収支」を黒字化させるための手段として用いられることは稀であろう。

むしろ、その手段として用いられている可能性があるのは、積立金・基金の取崩し（積立金・基金からの繰入れ）と他会計からの繰入金である。歳入には積立金や基金の取崩し、他会計からの繰入れ、歳出には積立金や基金の積増し、他会計への繰出しがあり、これらの歳入要因を増やすか、歳出要因を減らすことができれば、純粋に当該年度の財政活動に由来する収支が赤字になる場合でも、最終的に赤字を表面化させないことは可能である。

積立金や基金の取崩しや他会計からの繰入れ等の方策を伴わずに、「実質収支」が赤字となれば、短期資金として一時借入金を金融機関から調達することになる。

「実質収支」を短期的な資金繰りの逼迫度を示す指標と位置づけたのは、これらの理由に基づいている。

なお、新制度下の「実質赤字比率」の算定対象は「一般会計等」（一般会計とそれに準ずる一部の特別会計）であり、現行制度下の「普通会計」とほぼ一致する。もともと、特別会計の数も、個々の特別会計のカバレッジも地方公共団体によって異なるため、概念を統一して仮想的な会計として算定したのが「普通会計」であり、「普通会計」は実在する会計ではない。このため、厳密に言えば、新制度下の「一般会計等」と「普通会計」とは一致しないケースもあるが、両者の間には大きな差はないと考えられるため、本稿では、新制度下と現行制度下の「実質赤字比率」は便宜的に同じものとして扱う。

同様に、「臨時財政対策債発行可能額」を含めた「標準財政規模」についても、単に「標準財政規模」と表記する。

## (b) 連結実質赤字比率

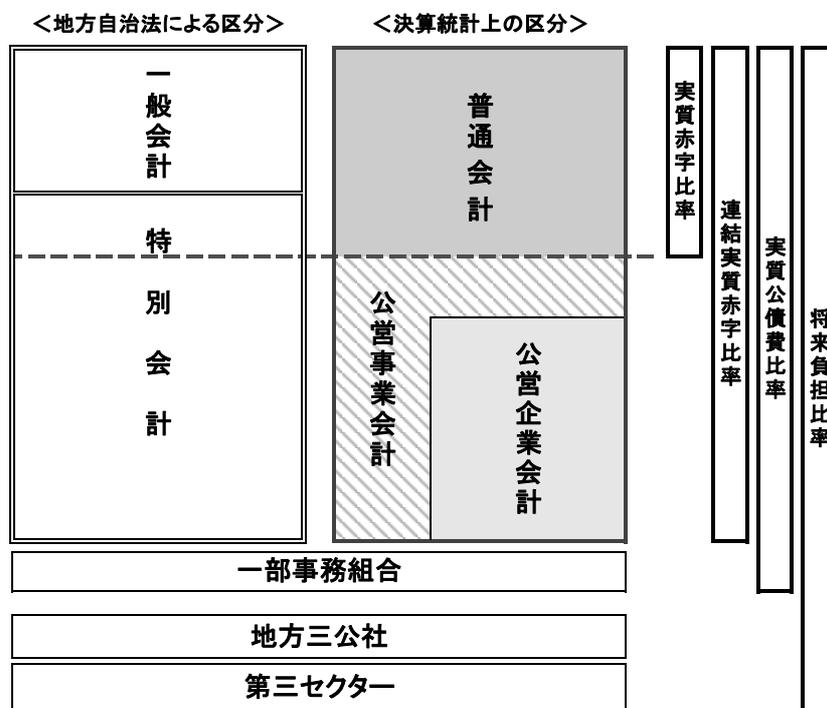
「連結実質赤字比率」は、「実質赤字比率」概念を全会計に拡張した初の連結ベースの新指標である。公営企業なども含めて地方公共団体が直接運営するすべての会計を対象に、「実質赤字」（ないしは資金不足）と、「実質黒字」（ないしは資金剰余）を総合計し、その結果が赤字となる場合の赤字額の標準財政規模に対する割合を示す。会計間の繰入れ・繰出しは連結収支には影響しないため、地方

公共団体の総合的な資金繰りを見る指標として、普通会計に限定した「実質赤字比率」の弱点を克服する指標と言える。他方、積立金や基金の取崩し如何では見た目の収支の赤字化を回避することができる点については、「実質赤字比率」と変わらない。

また、純粋なフロー指標でないことも「実質赤字比率」と同様であり、公営企業のうち、地方公営企業法の財務規定が適用される「法適用企業」に関して、連結に際して用いられる財務諸表データの基本は、貸借対照表中の流動資産と流動負債の差額である。流動資産が流動負債を上回るケースは「資金剰余」、流動負債が流動資産を上回るケースは「(実質) 資金不足」ないしは「不良債務」という呼称が用いられている<sup>5</sup>。この「法適用企業」に限っては、民間の企業会計原則に近い会計原則に基づいており、「資金剰余」に該当しても、損益収支が赤字のケースは多々見られる。

全会計を対象としているのに、相対的な大きさを測る際の分母として、普通会計の標準財政規模を用いるのは、公営事業の歳出が利用者の料金や国からの補助金等では賄えずに赤字を計上した場合には、最終的には普通会計における税金や交付税などの一般財源によって負担されるからであろう<sup>6</sup>。

図表-1 4指標がカバーする地方公共団体の会計の範囲



(注) ①「普通会計」は「一般会計」と「公営事業会計以外の特別会計」の「純計」  
 ②「全会計」は、「一般会計と特別会計とを合わせた範囲」、または「普通会計と公営事業会計を合わせた範囲」  
 ③ 4指標のほか、公営企業会計の会計毎に適用される「資金不足比率」については省略している。

### (c) 実質公債費比率

「実質公債費比率」は、2006年度に地方債協議制度移行に伴って導入されたフローの公債費・準公債費負担の大きさを測る現行指標である。都道府県や市町村が直接運営するすべての会計に加えて、広域の事務組合の会計も対象としているが、普通会計以外の会計に関しては、公債費や準公債費を普

5 厳密には、「(実質) 資金不足額」とは、「不良債務」から当該決算期日における一時借入金又は未払金で公営企業の建設又は改良に要する経費に係るもののうちその支払に充てるため翌年度において地方債を起すこととしているものの額を控除した額である。

6 連結ベースとは別に、個別の公営企業会計に対する財政指標としては、普通会計の「実質赤字比率」概念に相当する「資金不足比率」が算定され、後述の「早期健全化基準」に相当する「経営健全化基準」(20%)が設定される。

通会計が実質的に負担している部分に限られる。つまり、基本的な算定対象は普通会計だと言える。

従前の指標である「起債制限比率」と異なるのは、実際の償還・積立額ではなく、理論上の積立額を基準に据え、積立不足がある場合にはその不足額も加算項目として扱うことである。また、普通会計が他会計の公債費を実態的に補助している場合は、その金額も分子に加算される。これらの取扱いによって、積立を意図的に遅らせることや公営企業会計の公債費を過度に普通会計に負担させるなどの行動を抑止していると見られる。

「実質公債費比率」を算出する際の分母は標準財政規模がベースとなっている。地方債の元利償還金のうち、交付税が措置されている部分や特定財源が割り当てられている場合は、当該金額を分子、分母から除外（特定財源は分子のみから控除）しているため、公債費のうち、地方公共団体が自ら負担しなければならない部分が一般財源に占める割合を示すものと言える。なお、控除対象に都市計画税が算入される改正も実施される。

この「実質公債費比率」が18%未満の団体は地方債の発行を原則的に自由に行える「協議団体」に分類されるが、18%以上の場合は、事前の許可を必要とし、水準によっては地方債発行の制限を受ける「許可団体」としてのルールに従うことになっている。例えば、35%以上の場合は、災害復旧債以外には地方債の発行は許可されない。一方、新制度においても、「財政再生団体」に判定されるのは「実質公債費比率」35%以上の団体であり、2006年度実績値に当てはめると、3市町村が該当する。

図表-2に示すとおり、この「実質公債費比率」の実績値を人口規模区分別に平均すると、人口の少ない市町村と、企業債残高が並外れて大きい地下鉄事業を有する政令指定都市の数値が大きいことが分かる。また、人口43万人以下の都市においては、人口規模が小さいほど平均値は高くなっている。

図表-2 人口規模別に見た実質公債費比率の分布（2006年度）

	団体数	実質公債費比率の水準別団体数			18%以上団体の割合(%)	平均値(%)
		35%以上	25~35%	18~25%		
都道府県	47	0	0	4	8.5	14.4
都市	782	2	10	188	25.6	15.8
政令市	15	0	1	6	46.7	18.2
43万人以上(政令市以外)	22	0	0	3	13.6	15.0
23-43	60	0	0	4	6.7	14.3
13-23	93	0	0	13	14.0	14.5
8-13	144	0	2	27	20.1	14.9
5.5-8	161	0	1	34	21.7	15.4
3.5-5.5	176	0	2	58	34.1	16.5
3.5万人未満	111	2	4	43	44.1	18.0
町村	1,022	1	33	276	30.3	15.7

(注) ①人口規模の区分は「財政指数表」に準じている。②東京23区（すべて18%未満）は含めていない。  
 (資料) 総務省「都道府県決算状況調」「市町村決算状況調」に基づいて作成

#### (d) 将来負担比率

「将来負担比率」は、「実質公債費比率」をストック概念に拡張して、普通会計の地方債残高と他の特別会計の地方債残高のうち普通会計が実質的に負担する部分の和から基金残高を控除した後、

「連結実質赤字」、職員が自己都合退職した場合の退職金、債務負担行為に基づく支出額、さらには、地方三公社や地方公共団体が出資している第三セクター法人への債務保証額・損失補償額の一部を分子に加算したうえで算出される新指標である。他の3指標と異なり、「財政健全化団体」の判断のみに用いられる。

再建制度の改編と並行して、民間の企業会計原則を公会計に取り入れる公会計改革の取組みも継続・強化されており、「財政健全化法」下の指標においても、発生主義的な考え方が、警告の指標として位置づけされる「将来負担比率」に取り入れられていると解釈することができる。

これまでにない試みとして最も高い社会的関心を集めたのが、債務としては未確定の債務保証額・損失補償額のどの範囲までを地方公共団体の債務として位置づけるかに関してであり、ルール決定に最も時間を割いて議論が行われた部分である。その判定には、地方三公社や第三セクター法人の財務諸表から判別できる経営状況・財務状況の悪化度合いに応じて、地方公共団体の債務として扱う算入率を判定する「標準評価方式」と、首長が任命する第三者委員会の判定による「個別評価方式」とが選択可能となっている。

なお、財政状況が著しく悪化した団体に対して、国の関与の下での再建の必要性を認定する「再生判断比率」としては採用されていない理由は、「新しい地方財政再生制度研究会」が示した「ストック指標は、将来のフロー悪化の可能性を捉えているものの、それ自体では直ちに財政悪化が切迫した状況とは必ずしも言えず、現実に切迫した状況は、実質収支（赤字）比率等のフロー指標で捉えられる」、「再生段階の基準としてはフロー指標のみを用いる方向で検討すべきである」という判断に基づくものである。そこでは、過去のフローの悪化が蓄積された結果としてストックの債務を捉えるのではなく、地方公共団体のキャッシュフローから将来流出する償還金の現在価値という意味でフローの指標の先行指標として捉えているともものと解釈できる。

#### ④第三者によるチェック機能の担保

地方公共団体に対しては、決算審査を行う監査委員（外部監査団体を含む）に指標算定の際の基礎資料の提出が義務づけられている。監査委員には、当該資料に基づく監査と議会への報告書提出が求められている。地方公共団体の決算手続きに関して、より具体的な財政指標のレベルで議会と監査委員の権限と責任が拡大するものと言える。現在も、地方自治法の規定によって、年2回は住民に対して財政状況の報告が行われているが、指標レベルでの説明責任までもが義務づけられているとは言えない。こうした現状を改善するものであり、また、指標算定のための基礎資料の監査委員への提出を義務づけることは、算定指標に対して、第三者による再現可能性を最低限確保するものとして評価できる。

実は、2006年度に地方債の許可制度が協議制度へ移行するのに伴って導入された「実質公債費比率」

に関して、詳細な算定ルールの明示・公表が事前になされたが、実際の算定過程があまりにも複雑なこともあって、結果としての指標値は公表されても、その指標値を第三者が再現するのに必要な背景資料は公表されない状況が現在まで続いている。指標が具現すべき内容を正しく指し示せるように指標の精度を高めると、算定過程が複雑化し、指標としての明確さ、平明さが損なわれることが避けられないことであったとしても、従前の指標である「起債制限比率」と比べて「実質公債費比率」の再現可能性が著しく後退しているのは事実であり、そうした現状を改善するものとして期待できる。

また、住民の閲覧を念頭に置いて、算定用の基礎資料保存も地方公共団体に義務づけている。保存場所は、都道府県庁・市町村庁等の「事務所」である。

地方公共団体の算定指標に対する直接的なチェック機能を監査委員（外部監査団体を含む）や議会が担うとすれば、これらの監査やチェックの妥当性は住民によって問われなければならない。住民の立場にたった時、新制度における情報開示のルールが果たして十分であるかどうかについては、第3節における「連結実質収支比率」の試算結果を踏まえたうえで、論ずることにしたい。

## ⑤ 施行期日

現行「再建法」の廃止と「地方公営企業法」における地方公営企業の再建制度に関する規定削除を伴った「財政健全化法」の施行（以下、「本格施行」と表記）の期日が2009年4月1日であることが、同法の中に記されている。指標の公表に関する規定のみ2008年4月1日から適用することを具体的に定めているのは、2007年12月28日公布の「地方公共団体の財政の健全化に関する法律の一部の施行期日を定める政令」である。同日には、後述の「財政再生基準」及び「早期健全化基準」として4指標に設定された基準数値や、4指標の算定方法に関する補足事項のほか、公表方法としてインターネット等の利用を定めた「地方公共団体の財政の健全化に関する法律施行令」（政令）も公布されている。そして、指標算定の基本ルールは、2008年2月5日公布の「地方公共団体の財政の健全化に関する法律施行規則」（総務省令）に定められている。この施行規則が「総務大臣が定める基準」とした部分に関しては、同年3月31日と4月21日に公告された「総務省告示」において規定されている<sup>7</sup>。

## 2 | 現行再建法との比較

### ① 再建・再生団体の判定基準に関する共通点と差異

以下では、判定に用いられる指標を中心に新制度と現行再建制度との実質的な差異と共通点の比較を行う。

現行再建制度においては、「実質赤字比率」が5%以上の都道府県、20%以上の市町村が「財政再建準用団体」の対象である。また、現行の地方債協議・許可制度においては、「地方財政法」の規定によって、「実質公債費比率」が35%以上の都道府県・市町村に対しては、一般公共事業債、言い換え

<sup>7</sup> 総務省告示第188～190号並びに第242～247号。このほか、2008年3月19日には、現行再建法における地方公共団体に対する寄付等の規定を新法に合致させるための「地方財政再建促進特別措置法施行令及び地方公共団体の財政の健全化に関する法律施行令の一部を改正する政令」が公布されている。

ると、地方債全般の発行が許可されない。

一方、「財政健全化法」における「財政再生基準」（財政再生団体として判定される基準値）は、「実質赤字比率」に関しては、都道府県5%以上、市町村20%以上、「実質公債費比率」に関しては、都道府県・市町村ともに35%以上となっている。

また、地方債協議・許可制度において一般単独事業債発行が不可とされるのは、都道府県・市町村ともに「実質公債費比率」が25%以上の場合であり、この水準は新制度下の「実質公債費比率」による「早期健全化基準」（財政健全化団体として判定される基準値）と同じである。

図表-3 現行制度と新制度の「実質赤字比率」と「実質公債費比率」に関する基準の比較

	地方債協議・許可制度		現行再建制度		財政健全化法			
	一般単独 事業債の 起債不可	一般公共 事業債の 起債不可	再建準用団体		早期健全化基準		財政再生基準	
			都道府県	市町村	都道府県	市町村	都道府県	市町村
実質赤字 比率	-	-	5%	20%	3.75%	11.25%~ 15%	5%	20%
実質公債 費比率	25%	35%	-	-	25%		35%	

(注) 市町村に対する「早期健全化基準」は標準財政規模に拠る。具体的な算式は後掲の図表-4を参照。

つまり、「実質赤字比率」と「実質公債費比率」の2指標が現行制度下で果たしている役割については、実態的に変わることなく、新制度下に引き継がれると言ってよいであろう。もちろん、「実質赤字比率」による「早期健全化基準」も明示的に設定されている新制度の方が、指標数値に基づく管理体系としてより理解しやすいは言うまでもない。

地方債の発行制限など予算編成上の制限を受けることも含めて、国の直接関与の下で再建・再生をはかる団体の判定、財政指標に関して、現行制度にはないが新制度にはあるものと言えば、「連結実質赤字比率」に尽きると言っても過言ではない。

新たに導入される「連結実質赤字比率」と「将来負担比率」という2つの指標のうち、財政再生基準としても採用されるのは「連結実質赤字比率」のみであり、この指標は現行制度の中心的な管理指標である「実質赤字比率」の概念を継承したものである。会計毎に実質収支を問うのではなく、各会計を連結して実質収支を問うという意味においても、この新指標は現行指標の弱点を補強するものと言える。

## ②計画策定義務に関する共通点と差異

現行再建制度下の「財政再建準用団体」には「財政再建計画」の策定義務が課されているのに対して、新制度における「財政再生団体」には「財政再生計画」の策定義務が課されているので、この点

も実態的にはほぼ同じだと言えるであろう。

厳密には、現行再建法は、同法に基づく再建を行うとする地方公共団体が申し出た場合の責務を定めたものであり、形式的な可能性の次元では、同法に基づく再建を行うという申し出をしないで、法に基づかない再建を行う選択も残されている。「財政健全化法」はその可能性も排除し、「財政再生基準」を上回るすべての団体に対して、計画の策定と地方議会での議決を経ることを義務づけている。現行制度下の再建法に基づかない再建には、建設事業債以外の地方債に関しては発行がなされる可能性が残っているのに対して、新制度下では、再生計画に対する総務大臣の承認が得られない限り、災害復旧債を除く全ての種類の地方債が発行できないことになる。

もちろん、新制度下で「財政再生計画」に対する総務大臣の同意が得られた場合は、現行再建法に基づく再建の場合と同様に、各種の地方債の発行が許可される。しかも、1955年以降の再建準用団体には、資金難をしのぐための「歳入不足債」の発行は許されていないのに対して、これに相当する「再生振替債」の発行が認められる。

新制度における隙のない規定は、実態的な変化をもたらすものではないかもしれないが、危機的な財政状況に陥って、国の関与の下での再建・再生をはかるべき「財政再生団体」の責務を明確にしている点は重要であろう。

また、現行制度には新制度の「財政健全化団体」に相当する概念は規定されておらず、それよりも財政悪化の度合いが軽い「地方債許可団体」に対して、「財政健全化計画」<sup>8</sup>や「公債費負担適正化計画」を求める「早期是正措置」がある。具体的には、「実質赤字比率」が都道府県2.5%以上、市町村2.5%~10%以上の場合には「財政健全化計画」の策定と遂行を、「実質公債費比率」が18%以上の場合に「公債費負担適正化計画」の策定と遂行を求めるものである。

新制度下の「財政健全化団体」に対して策定が義務づけられる「財政健全化計画」に関して注目されるのは、「財政再生計画」と同様に地方議会での議決を必要とすること、及び財政状況が悪化した要因に関する自己分析の結果を盛り込むことを求めている点である。現在の「公債費負担適正化計画」などの中には、財政状況悪化の要因や取り組むべき課題が総花的に述べられているものの、根幹の原因や優先的に取り組む改善策が具体的に述べられていない事例も見られる。計画が実効的な改善策となるためには、問題の所在と対策に対する具体的な分析は不可欠であり、住民の協力を得る意味においても、財政状況悪化の要因分析の結果を盛り込むことや議会での議決を経ることを要件とした点は高く評価できる。

### ③4指標に設定された基準の詳細

ところで、「財政健全化法」が国会で可決された際には「画一的な指標・基準とせず、地方六団体の意見が十分反映されるようにすること」などの附帯決議もなされている。「意見の反映」に関して

8 現行の地方債協議・許可制度において、「実質赤字」が一定値以上の「許可団体」に対して、当該赤字解消をはかるべく、策定が義務づけられた計画の呼称であり、新しい再建・再生制度における「財政健全化計画」とは異なるものである。

は、「財政健全化法」の内容を具体的に実践する上で必要な法令については、地方公共団体に対する意見照会の結果を踏まえたうえで、施行令や施行規則が策定・公布されていることを、冒頭で述べたとおりである。地方公共団体から寄せられた意見に対して総務省が提示した見解、再度寄せられた意見とそれに対する見解なども資料として公表されている。具体的に反映された部分として、最も分かり易いのは、「連結実質赤字比率」に基づく「財政再生基準」に経過措置期間を設けたことである。例えば、市町村の場合、本来は30%が「財政再生基準」に該当するが、2009、2010年度は10%高い40%、2011年度は5%高い35%を適用することが確定している。経過措置を認めた理由としては、「連結実質赤字比率は、法で導入された新しい指標であることに鑑み、財政運営に大きな制約を与える財政再生基準については、3年間の経過的な基準を設ける」としている。

「連結実質赤字比率」に基づく基準が妥当なものであるならば、その基準を緩和したり、適用時期を遅らせたりすることは、一般的には好ましくないであろう。しかし、「財政健全化法」の目的が「財政再生団体」に責務を遂行させることよりも、「財政再生団体」となる事態を回避させることにあるとすれば、新規導入の指標にもスタート時点で「早期是正」のための猶予期間を設定することには一定の合理性がある。

それでも、事後的にこの措置が有益な結果をもたらしたのかどうか、経過措置期間中に行財政改革を断行し、財政状況を改善して「財政再生団体」となる事態を回避する事例が見られたのかどうか、2012年度時点で検証する必要はあるだろう。

また、「画一的な指標・基準としない」という点に関しては、4指標のうち、「実質赤字比率」と「連結実質赤字比率」による基準値が標準財政規模に連動していること、具体的には、標準財政規模が小さいほど基準値が高くなること（緩やかな基準値が設定されていること）に反映されている。

4指標に設定された正確な基準値を一覧表としてまとめれば、図表-4の通りとなる。そして、基準数値の大小関係に着目すると、次の3つの関係式が恒等的に成り立っていること分かる。

図表-4 「財政健全化法」による4指標に設定された基準数値の詳細

標準財政規模の区分		実質赤字比率による基準			連結実質赤字比率による基準		実質公債費比率による基準		将来負担比率による早期健全化基準
		地方債許可団体への移行	早期健全化基準	財政再生基準	早期健全化基準	財政再生基準	早期健全化基準	財政再生基準	
市町村	～50億円	10%	15%	20% (全市町村に共通)	20%	30% (全市町村に共通)	25% (すべての都道府県・市町村に共通)	35% (すべての都道府県・市町村に共通)	350% (全市町村に共通)
	50～200億円	$(1+100\text{億円}) \div \text{標準財政規模} / 30$	$(7+100\text{億円}) \div \text{標準財政規模} / 60$		$(10+100\text{億円}) \div \text{標準財政規模} / 60$				
	200～500億円	$(1+1000\text{億円}) \div \text{標準財政規模} / 120$	$(25+1000\text{億円}) \div \text{標準財政規模} / 240$		$(37+1000\text{億円}) \div \text{標準財政規模} / 240$				
	500億円～		11.25%		16.25%				
都道府県	道府県	2.50%	3.75%	5%	8.75%	15%			400% (全都道府県に共通)
	東京都		$B=A/2+1/80$	A:20%と5%の加重平均	$C=B+5\%$	$D=A+10\%$			

(注) ①斜体字は地方債協議制度における協議団体から許可団体への移行基準  
 ②A（東京都に適用される実質赤字比率による財政再生基準）は、標準財政規模のうち23区相当分に20%、他の部分に5%を適用して加重平均  
 ③計算式は「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」「同法 施行令」「地方財政法施行令」等に基づいてニッセイ基礎研究所が作成

- ・「連結実質赤字比率」による「財政再生基準」＝「実質赤字比率」による「財政再生基準」＋10%
- ・「連結実質赤字比率」による「早期健全化基準」＝「実質赤字比率」による「早期健全化基準」＋5%
- ・「実質赤字比率」による「早期健全化基準」＝（「実質赤字比率」による「財政再生基準」＋地方債制度における「実質赤字比率」に基づく許可団体への移行基準）/2

最初の2式は、「実質赤字比率」と「連結実質赤字比率」の関係を示したものである。標準財政規模の大きさに関わらず、「財政再生基準」としての設定数値は、後者が前者より10%高く、「早期健全化基準」としての設定数値は、後者が前者より5%高いことから明らかなように、「実質赤字比率」の方が「連結実質赤字比率」よりも「厳しい」基準が設定されている。この点でも、「実質赤字比率」を重視する現行再建制度の考え方は、新制度に継承されていると言える。

3番目の関係式は、その「実質赤字比率」に関して、地方債協議・許可制度において「許可団体」扱いとなる基準値と「財政再生団体」と判定する基準値（財政再生基準）の中間に、「財政健全化団体」と判定する基準値（早期健全化基準）を設定していることを示すものである。前述のとおり、地方債制度においては、地方債市場全体の信用を維持する観点から、すべての団体を原則的に自由な起債の行える「協議団体」とするのではなく、「実質赤字比率」と「実質公債費比率」が一定の値を上回った場合には、「許可団体」に移行させる。そして、「財政健全化計画」や「公債費負担適正化計画」の策定・遂行を通じて、「協議団体」への復帰を促す仕組みがある。これも「早期是正」の仕組みとされている。

早期是正機能という観点から整理すると、地方債協議・許可制度に関する「地方財政法」上の規定が、財政状況の悪化が軽度の団体に対する早期是正を担っているのに対して、「財政健全化法」における「財政健全化団体」に関する規定は、財政状況の悪化が相当程度進行した団体に対する早期是正を担うものと言える。いずれにしても、ふたつの制度は補完的なものである。

以上を踏まえると、「財政健全化法」による新しい再建・再生制度は、現行制度を抜本的に改めるものというより、現行制度を再編・強化する性格が強いと言ってよいであろう。

### 3—— 2005、2006年度決算データに基づく連結実質収支比率の試算

#### 1 | 基本的な考え方

以下では、すべての都道府県、すべての市町村を対象に、2005、2006年度決算データに基づいて、全会計の実質資金不足/実質資金剰余（公営企業会計）と実質収支（公営企業会計以外の会計）を合算して、「連結実質収支比率」の独自試算を行った結果を報告する。

2指標のうち、「連結実質赤字比率」の方を分析対象とすることの理由については、次に述べるとお

りである。

第一に、「連結実質赤字比率」は「財政再生団体」と「財政健全化団体」の判定の両方に採用されるのに対して、「将来負担比率」は「財政健全化団体」の判定に用いられるにとどまるからである。

第二に、「新しい地方財政再生制度研究会」が示した「現実に切迫した状況は、実質収支（赤字）比率等で捉えられる」という判断に代表されるように、新制度下でも「実質赤字比率」は重要視されるとみられ、「連結実質赤字比率」はその「実質赤字比率」の弱点を補強する指標と言えるからである。

第三に、「連結実質赤字比率」は既存の公表資料を適切に組み合わせることにより、公式の定義式に近い算式に基づいた試算が可能だからである。これに対して、「実質公債費比率」をストック概念に拡張させた「将来負担比率」に関しては、地方債の元利償還金に対する将来の交付税措置総額をはじめ、現状の公表資料の範囲では把握できない要素が多く、概算することさえも困難だからである。

試算に際して、具体的に使用した資料は、各地方公共団体が個別に公表している「財政状況等一覧表」と総務省監修の「地方公営企業年鑑」における個票データ（個別公営企業の財務諸表）である。

なお、本稿における試算は、公式の「連結実質赤字比率」とは厳密には異なること、試算の初期段階では黒字団体を除外しないことから、敢えて「連結実質収支比率」という呼称を用いる。「1. はじめに」で述べたとおり、公式の「連結実質赤字比率」には、下水道、交通事業等において、事業開始後一定期間は構造的に資金不足が生ずるが将来は解消可能とされる場合に、「解消可能資金不足額」を連結赤字から除外したり、宅地造成事業における販売用土地の収入見込み額を黒字要素（流動資産）として計上したりする特殊な算定ルールが適用される。この算定上の措置とは別に、近年急激に財務状況が悪化している病院事業に対して、経営再建を支援する観点から、「病院特例債」を発行して資金繰りを改善させることが2008年度に限り認められることになっている。これらの効果については、試算結果の分析段階で検討する。

以上も含めて、使用資料と試算方法、分析方法の詳細については、巻末付論を参照されたい。

## 2 | 「連結実質収支比率」の試算結果

### ①赤字が生じやすい会計

個別の都道府県、市町村に関する「連結実質収支比率」の試算に先立って、普通会計以外の会計に関して、赤字の生じやすい事業・会計、あるいは当該事業・会計が連結赤字に及ぼす影響力という意味で1事業あたりの規模について、全体の実績値を整理しておきたい。

図表-5に示すとおり、まず、公営企業による事業については、あらゆる面で、1企業当たりの平均規模が飛び抜けて大きいのは、交通事業、特に地下鉄事業である。この地下鉄事業を営んでいるのは、東京都と9政令指定都市のみである。交通事業に次いで、規模が大きいのが病院事業である。病院数は地方公共団体の数の約1/3に相当する。これらの事業に続くのが、下水道事業である。下水道事業

総数は地方公共団体の数の2倍に相当する。

図表-5 事業種類別に見た1企業当たりの平均規模（2006年度）

	事業 総数	1企業当たりの平均値							
		職員数	決算規模	企業債発行額	企業債現在高	他会計繰入金	建設投資額	累積欠損金	不良債務
水道(簡易水道を含む)	2,297	24.9	18.9	2.1	50.3	107.2	4.8	0.6	
工業用水道	151	13.8	20.4	3.1		181.1	2.8		
交通	102	305.7	122.2	21.7	429.5	1,929.8	22.5	222.5	19.9
電気	102	21.3	11.7	0.2		4.9	1.6		
ガス	34	43.2	32.6	1.0		37.0	4.2		
病院	669	342.0	70.1	3.7	60.5	1,052.4	4.9	28.0	1.4
下水道	3,709	9.8	17.2	4.2	88.1	528.7	6.1	0.5	0.1
その他	2,253	10.0	9.4	1.3	29.5	127.5	1.9	1.5	0.2
合計	9,317	41.0	20.7	3.1	63.7	367.5	4.8	5.2	0.4

(注) ①単位：事業総数は企業、職員数は人、他は億円。  
 ②2007年3月31日時点で存在する公営企業が集計対象  
 ③「決算規模」は、法適用企業：総費用（税込み）－減価償却費＋資本的支出、法非適用企業：総費用＋資本的支出＋積立金＋繰上充用金  
 ④「他会計繰入金」は、地方公営企業を財政的に支援するため、他会計から繰入れられた金額  
 (資料) 総務省「平成18年度地方公営企業決算の概況」に基づいて作成

つまり、地下鉄事業が東京都と9政令指定都市固有の事業であるのに対して、下水道事業は、全市町村に共通する事業である。そして、両者の中間に位置するのが病院事業と言える。

次に、実際に「実質赤字（法適用企業の場合は、「不良債務」がある事業。以下、同じ）」を計上している事業の割合に着目したのが、図表-6である。この割合が特に高いのは、モノレール（100%）・地下鉄（70%）等を含む交通事業の42.2%である。一定の事業数があるという条件を加えると、実質赤字事業の割合が10%を超えているのは、観光施設（うち「法適用企業」28.6%、「法非適用企業」22.4%）、病院（すべて「法適用企業」15.5%）、宅地造成（うち「法非適用企業」10.4%）、介護サービス（うち「法非適用企業」15.8%）である。

実質赤字事業の絶対数が特に多いのは、下水道（うち「法非適用企業」517）、病院（すべて「法適用企業」104）、介護サービス（うち「法非適用企業」100）、観光施設（うち「法非適用企業」78）、宅地造成（うち「法非適用企業」48）である。

図表-6 事業種類別に見た実質赤字企業の割合（2006年度）

		水道	簡易水道	工業用水道	交通					電気	ガス	病院	下水道	港湾整備	市場	と畜場	観光施設	宅地造成	有料道路	駐車場整備	介護サービス	その他	
					路面電車	バス	地下鉄	モノレール	船舶														
総事業数	(A)+(C)	1,409	891	151	106	5	39	10	2	50	102	35	669	3,709	105	179	78	425	521	4	237	681	35
法適用公営企業	(A)事業数	1,409	24	151	64	5	39	10	2	8	31	35	669	232	8	15	1	77	58	0	10	47	35
	(B)不良債務事業数	4	0	0	27	2	14	7	2	2	0	0	104	22	0	3	0	22	2			3	5
	(B)/(A)	0.3%	0.0%	0.0%	42.2%	40.0%	35.9%	70.0%	100.0%	25.0%	0.0%	0.0%	15.5%	9.5%	0.0%	20.0%	0.0%	28.6%	3.4%			6.4%	14.3%
法非適用公営企業	(C)事業数	0	867	0	42	0	0	0	0	42	71	0	0	3,477	97	164	77	348	463	4	227	634	0
	(D)実質赤字事業数		77		9				9		1			517	8	17	16	78	48	0	9	100	
	(D)/(C)		8.9%		21.4%				21.4%		1.4%			14.9%	8.2%	10.4%	20.8%	22.4%	10.4%	0.0%	4.0%	15.8%	

(注) 集計対象は2006年度決算が行われた事業。このため、事業総数は図表-5と一致しない。  
 (資料) 総務省「平成18年度地方公営企業決算の概況」に基づいて作成

このように、平均的な事業規模のうえでも、実際に赤字を計上している事業の数・割合という意味でも、地下鉄事業、病院事業、下水道事業は「連結実質赤字」への影響が大きい存在と言える。

また、都道府県と市町村の違いとして、国民健康保険、老人保健、介護保険の運営主体は市町村であり、都道府県は国民健康保険・介護保険・老人保健の費用の一部は負担しているが、保険料徴収や各種給付などの運営は行っていない点にも留意する必要があるだろう。国民健康保険に対しては給付費等の43%の国庫補助があるものの、実績値を見ると、いわば「独立した制度とはなっていない」老人保健制度に対して、その70%相当額が拠出されている。その老人保健に関する費用分担の割合は、医療保険からの拠出1/2、国1/3、都道府県1/12、市町村1/12である。また、介護保険の費用分担の割合は、加入者の保険料50%、国25%、都道府県12.5%、市町村12.5%である。

保健・医療に関わる給付は病気やケガという偶発的事象に伴うものであり、その発生頻度を安定的な確率構造とみなせるほど十分な数の加入者がいなければ、収支が不安定に変動することは避け難い。人口の少ない市町村にとっては、収支を安定化させることは容易ではないであろうし、高齢者の多い地域では、給付と負担のバランスを保つことと、加入者負担が過重にならないようにすることを両立するのは非常に難しいであろう。各市町村における1人当たり保険料は最大で5倍もの格差があり、保険料設定が適切ではないケースも含まれているとみられる。

また、病院のない地域では、国民健康保険会計の中で診療所を営む市町村も多く、病院事業と同様に赤字を計上することが少なくない。病院事業、ないしは診療所事業を営んでいる市町村は、公費による補助を通じた政府固有の所得再分配機能のほか、医療機関としての機能と保険者としての機能とを同時に担っていることになる。こうした制度上の構造が「赤字」を生じさせやすくしている可能性は否定できない。

図表-7 単年度収支差引額で見た国民保険事業赤字団体数の推移

年度	実施団体		
	総数	赤字団体数	同割合
1998	3,250	1,817	56%
1999	3,245	1,967	61%
2000	3,242	1,722	53%
2001	3,234	2,012	62%
2002	3,224	2,051	64%
2003	3,144	2,289	73%
2004	2,531	1,489	59%
2005	1,835	1,165	63%
2006	1,818	948	52%

(注) 単年度収支差引額 = 収入 - 支出 - 基金繰入(取崩)金 - 前年度からの繰越金 + 基金への積立金 + 前年度繰上充用金(老人保健事業分も含む)

(資料) 厚生労働省「国民健康保険の財政状況について(速報)」に基づいて作成

図表-7に示すとおり、実際、厚生労働省の集計した「単年度収支差引額」によると、赤字団体が過半数を超える状況が何年も続いている。「単年度収支差引額」とは、基金からの繰入れ・基金への積

立て、前年度からの繰越金・前年度繰上充用金（前年度赤字の繰越）など、純粹な意味では当該年度の収入と支出には該当しない項目を除外して収支を求めたものである<sup>9</sup>。財政統計における「実質収支」概念は、単年度の収支の累積額に近いので、国民健康保険事業における「実質収支」が赤字の団体は「単年度収支差引額」が赤字の団体よりは少ない。それでも、2006年度の実質収支赤字団体が、普通会計ではわずか24市町村にとどまるのに対して、国民健康保険会計に関しては160市町村も存在する。

しかも、国民健康保険事業の支出総額は全市町村合計で11兆円と、普通会計の歳出総額の約1/4の大きさである。収支が赤字の場合は、通常、普通会計が補填することになるため、市町村にとっては重い存在となっている可能性が高い。

なお、国民健康保険事業を市町村が運営すること自体の問題への対処としては、加入者による医療機関の利用実態を踏まえたうえで2005年12月に公表された「医療制度改革大綱」において、「都道府県単位を軸として保険者の再編・統合を進める」方針が明記され、都道府県単位の保険制度としては「後期高齢者医療制度」が2008年4月から開始されている。したがって、この改革の影響が国民健康保険事業と老人保健事業の決算数値に現われるのは、2008年度以降である。

それまでは、国民健康保険事業が連結対象となることによって、市町村の「連結実質収支」に対して赤字要因として働く可能性は高い。

## ②都道府県の試算結果概要

実際に、47都道府県を対象に、2005、2006年度決算データに基づいて、「連結実質収支比率」を算出すると、図表-8、9に示すとおり、赤字に該当するのは2005年度1ケースのみ、2006年度は該当なしであった。

図表-8 都道府県の「連結実質収支比率」の水準別分布（団体数）

連結実質収支比率の水準	団体数	
	2006年度	2005年度
10.0%以上	4	3
7.5～10.0%	6	9
5.0～7.5%	9	5
2.5～5.0%	17	18
0.0～2.5%	11	11
赤字	0	1
全体	47	47

図表-9 都道府県における連結ベースと普通会計ベースの実質黒字と実質赤字の関係

2006年度	連結実質収支が黒字	連結実質収支が赤字	2005年度	連結実質収支が黒字	連結実質収支が赤字
普通会計実質収支が黒字	47	0	普通会計実質収支が黒字	46	0
普通会計実質収支が赤字	1	0	普通会計実質収支が赤字	1	1

9 総務省「地方財政白書」においては、国民健康保険事業の収支を示す指標として、「実質収支－財政援助額－繰入金＋繰出金」という定義式に基づく「再差引収支」が採用されている。「再差引収支」赤字団体は760と、「単年度収支差引額」赤字団体の948よりも少ない。

この試算結果は予想の範囲内のことである。前述のとおり、国民健康保険、老人保健、介護保険の運営主体は市町村であり、生活に直結する地方公共サービスを提供する公営企業も都道府県よりも市町村が営んでいる場合が多い。つまり、都道府県は市町村とは異なり、普通会計に対する公営事業会計のウエイトが小さいため、連結ベースで実質収支を捉えることの影響は市町村と比べれば、小さい。

図表-10 都道府県と市町村における普通会計と公営企業会計の地方債残高（2006年度末）

	(a) 普通会計地方債残高	(b) 公営企業債残高	(c) = (b)/(a)
都道府県	790,801	117,131	0.15
市町村	599,792	456,385	0.76
政令指定都市	166,896	139,170	0.83
他の都市・特別区	339,113	270,189	0.80
町村	74,249	47,026	0.63
事務組合	19,534	19,854	1.02
総計	1,390,593	593,371	0.43

(注) 単位：億円、(c) のみ倍

(資料) 総務省「平成18年度地方公営企業決算の概要」「都道府県決算状況調」「市町村決算状況調」に基づいて作成

この点に関しては、図表-10における普通会計の地方債残高と公営企業の地方債（企業債）残高の比較からも裏付けられる。都道府県（全体）の公営企業残高は普通会計地方債残高の0.15倍に過ぎないが、市町村（全体）の場合は0.76倍もある。このうち、全公営企業債残高の23%を15政令都市分が占め、9政令市の地下鉄だけでも6%を占めるほどである。

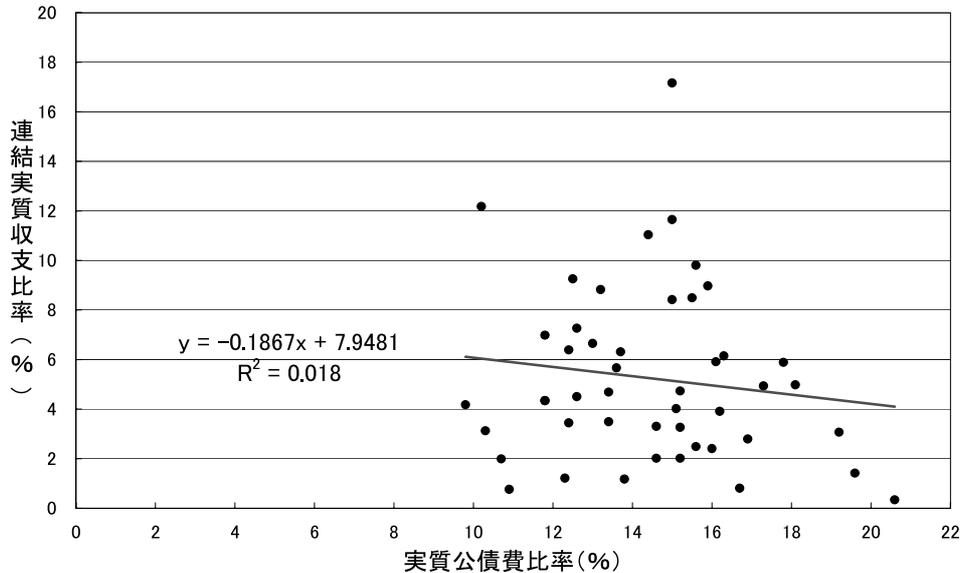
図表-11 「連結実質収支比率」と「実質収支比率」の改善団体数と悪化団体数（2006年度と2005年度の収支比率の差額で区分した団体数）

	連結実質収支 が改善	連結実質収支 が悪化
普通会計実質 収支が改善	26	14
普通会計実質 収支が悪化	1	6

また、2005年度から2006年度にかけての変化を見ると、図表-11に示すとおり、「連結実質収支比率」が改善した都道府県は27団体、悪化した団体は20団体となっている。一方、普通会計の「実質収支比率」に関しては、改善40団体、悪化7団体である。普通会計の「実質収支比率」が改善しているからと言っても、必ずしも「連結実質収支比率」の改善を伴うとは言えないが、「連結実質収支比率」が改善している事例は26/27の確率で「実質収支比率」も改善している事例に対応する。一方、「実質収支比率」が悪化している事例には、6/7の確率で、「連結実質収支比率」の悪化に対応している。また、「連結実質収支比率」は改善、「実質収支比率」は悪化という事例はわずか1団体にとどまっている。

これらの関係は因果関係を示すものとは限らないが、都道府県に関して、全会計に占める普通会計のウエイトが高く、公営事業会計のウエイトが低いという事実と整合的である。

図表-12 都道府県の「連結実質収支比率」と「実質公債費比率」の関係（2006年度）



最後に、4指標のうちの一つである「実質公債費比率」と「連結実質収支比率」の関係も検討した。長期債務である地方債に対する年々の償還負担が上昇すれば、歳入の中から債務償還費に割り当てられる部分が大きくなるため、「実質収支」や「連結実質収支」の黒字を減らす要因として働くはずである。

そこで、「実質公債費比率」を横軸、「連結実質収支比率」を縦軸として描いた散布図（図表-12）を見ると、両者の間には直接の相関関係は全く見られない。この結果には、2006年度の都道府県については、「連結実質収支」赤字団体がなくとも影響しているかもしれない。「実質公債費比率」との相関関係が目に見えて現われるのは、「実質収支」や「連結実質収支」が赤字化した段階になってからという可能性もあるからである。この点は市町村の試算結果を分析する際に、改めて検討する。

いずれにしても、財政上の健全度を測る指標として、直接の相関関係がない指標が採用されていることは、採用指標のあり方としては好ましいことであろう。

### ③市町村の試算結果概要

すべての市町村を対象に、2005、2006年度決算データに基づいて、「連結実質収支比率」を算出すると、図表-13に示すとおり、2005年度は80市町村、2006年度は86市町村が赤字であった。

図表-13 市町村の連結実質収支比率試算結果に基づく赤字団体数

連結実質収支 比率の水準	団体数	
	2006年度	2005年度
▲40%超	6	5
▲35～▲40%	1	2
▲30～▲35%	1	2
▲25～▲30%	6	1
▲20～▲25%	4	4
▲15～▲20%	8	9
▲10～▲15%	14	11
▲5～▲10%	18	19
0～▲5%	28	27
赤字全体	86	80
全体	1,827	1,844

この試算結果を、2009年度と2010年度に適用される40%という「財政再生基準」に照らし合わせると、2005年度は5団体、2006年度は6団体が「財政再生団体」に判定されることになる。ただし、後述のように、公式の「実質連結赤字比率」には算定上の特殊ルールが適用され、その潜在的な影響力が小さくないため、「連結実質赤字比率」に基づいて財政再生団体に判定される可能性がある市町村は、最大で5、ないしは6と読むべきである。この中には、現行再建法下で再建を進めている市や他の市町と既に合併した町も含まれている。

なお、各団体の標準財政規模の大きさに応じて、16.25～20%の数値に設定される「早期健全化基準」に照らし合わせると、2005年度は10団体、2006年度は18団体が該当する。

図表-14 市町村における連結ベースと普通会計ベースの実質黒字と実質赤字の関係（団体数）

2006年度	連結実質収支 が黒字	連結実質収支 が赤字	2005年度	連結実質収支 が黒字	連結実質収支 が赤字
普通会計実質 収支が黒字	1,734	69	普通会計実質 収支が黒字	1,753	67
普通会計実質 収支が赤字	7	17	普通会計実質 収支が赤字	11	13

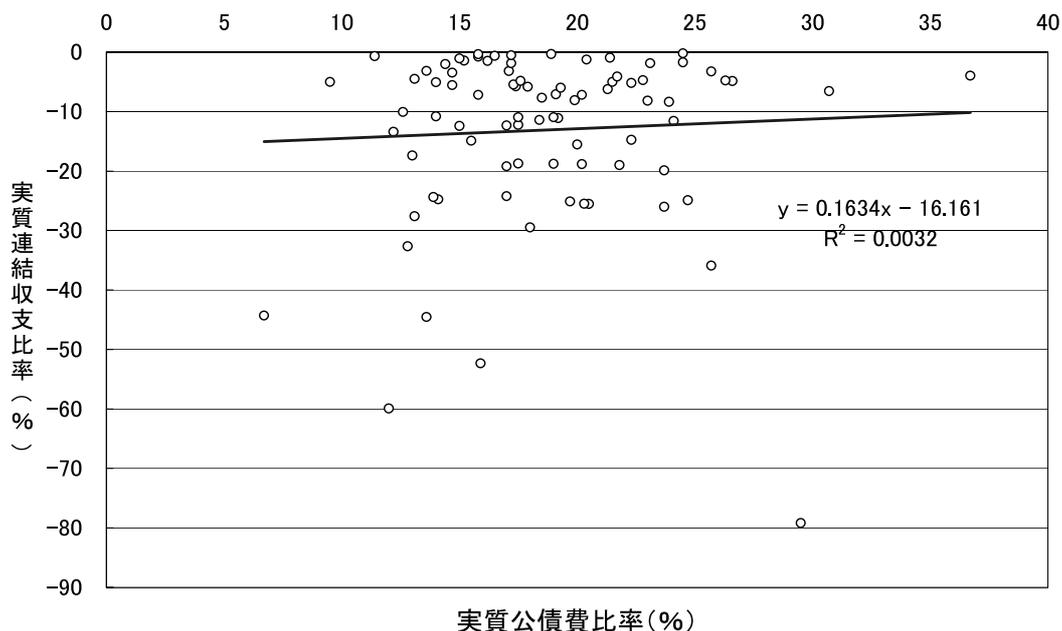
次に、「連結実質収支比率」と「実質収支比率」の正負に基づいて、全市町村を4つのグループに分類すると、図表-14に示すとおり、「実質収支比率」が赤字の場合は、2005年度は13/24、2006年度は17/24という高い確率で、「連結実質収支比率」赤字のケースに対応するが、「連結実質収支比率」黒字のケースも11/24、ないしは7/24という確率で対応するから、普通会計赤字と連結赤字の対応は強固なものではない。

それどころか、「普通会計ベースの実質収支は黒字だが、連結ベースの実質収支は赤字」の事例（2005年度67団体、2006年度69団体）は、「普通会計ベース、連結ベースともに実質収支は赤字」の事

例（2005年度13団体、2006年度17団体）よりも、はるかに多い。言い換えると、「連結実質赤字比率」と「実質赤字比率」とを併用することによって、普通会計ベースに限定した場合と比べて、より広範な連結ベースにおいて、実質収支から見た財政状況、資金繰りが悪い市町村が、2005年度は67団体、2006年度は69団体も現実存在することが裏付けられる訳である。

したがって、財政上の総合的な健全度を測る指標として「連結実質赤字比率」が追加導入されることには大きな意義があると言える。

図表-15 市町村の「連結実質収支比率」と「実質公債費比率」の関係（2006年度）



続いて、4指標のうちの一つである「実質公債費比率」と「連結実質収支比率」の関係を検討した。都道府県とは異なり、市町村には「連結実質収支」が赤字の団体が86団体もあるので、「連結実質赤字市町村」に限定して、「実質公債費比率」と「連結実質収支比率」の関係を散布図（図表-15）として描いた。短期の資金繰りが逼迫している団体の中には、それが地方債の償還負担に起因するケースが論理的には想像できるからである。

「連結実質赤字比率」が約800%という突出して高いケースのみ除外した図表-15においても、「実質公債費比率」と「連結実質収支比率」の間には相関関係は見られない。ちなみに、図表-2において、「実質公債費比率」が35%を上回っている3市町村のうち、1団体については、「連結実質収支」は黒字である。

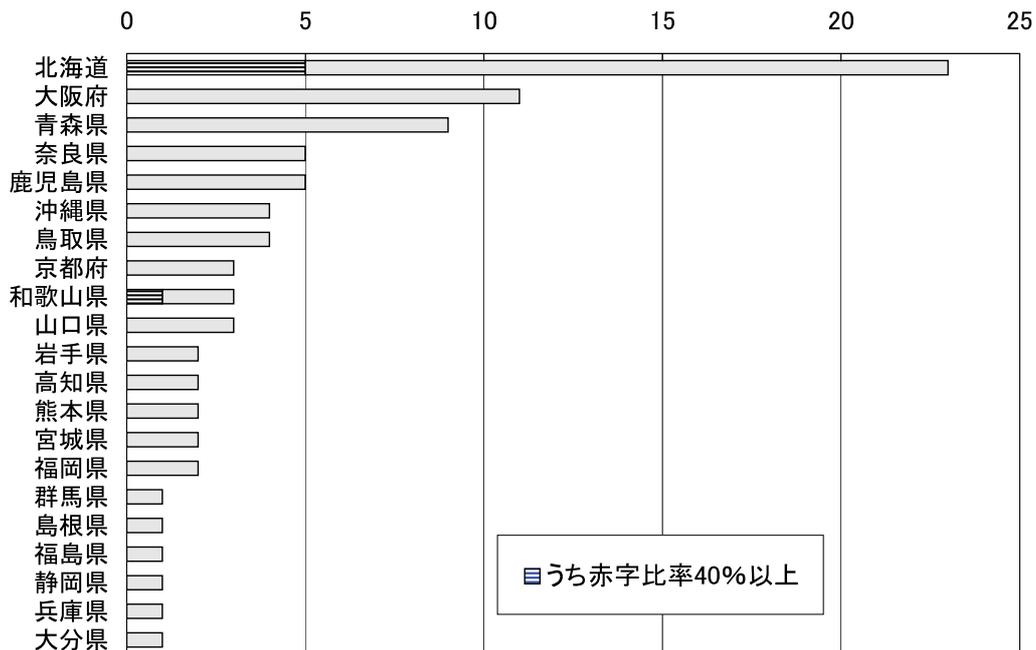
都道府県のケースと同様に、これらの結果も、市町村に対して「連結実質赤字比率」が財政指標として採用されることの意義を改めて支持するものと言える。

### 3 | 連結実質赤字市町村の特徴

#### ①赤字市町村の分布状況

連結実質赤字市町村が多い道府県は、北海道23（2005年度は17）、大阪府11（同10）、青森県9（同10）となっている。他方では、連結実質赤字市町村が全く存在しない都県も半数あるなど、「連結実質収支比率」の悪い団体は地域的に偏在している（図表-16参照）。

図表-16 連結実質赤字市町村の道府県別分布（2006年度、団体数）



こうした事実からは幾つかの可能性が指摘できる。まず、市町村が行う公共投資、資材・物品調達、人員配置など歳出の各面において、数量・単価の設定が結果的に近隣市町村の影響を受けているケースである。あるいは、地方公営企業による事業が近隣市町村のそれと競合関係にあつて、それが利用者に対する料金設定など歳入面に現われるケースも想像できる。また、地方公共団体による選択を超えた外生的な条件が、共通の負の要因として働いているケースもあるかもしれない。

いずれにしても、財政指標は健全度を測るバロメーターに過ぎず、当事者が本質的な原因の分析と変革のための行動をとらない限り、状況は改善されないであろう。連結実質赤字市町村が地域的に偏在しているという現実を住民の立場から受け止めると、自分の住むまちの財政運営が適切かどうか、他の市町村との比較を通じて相対的な財政状況を判断する際は、同一都道府県内の市町村と比較するだけでは不十分ということになる。

その意味では、各団体の公表に加えて、総務省が全団体の指標をとりまとめて公表することの意義は大きい。

図表-17 連結実質赤字市町村の人口規模分類別分布（2006年度）

	①全団体数	②赤字団体数	③=②÷①
都市	782	44	5.6%
政令市	15	3	20.0%
43万人以上(政令市以外)	22	0	0.0%
23-43	60	4	6.7%
13-23	93	7	7.5%
8-13	144	6	4.2%
5.5-8	161	10	6.2%
3.5-5.5	176	3	1.7%
3.5万人未満	111	11	9.9%
町村	1,024	42	4.1%

(注) 東京23区（すべて黒字）は含まない

次に、86の連結実質赤字市町村の人口規模に着目して、総団体数に対する赤字団体数の割合を見たのが、図表-17である。この割合は、人口3.5万人未満の都市と交通事業を営む政令指定都市が高い。しかし、地下鉄事業という規模の面で特殊な事業を抱える政令指定都市を除いた場合でも、図表-2における「実質公債費比率」とは異なり、人口規模が低いほど赤字団体の割合が高いという単純な関係は見られない。人口は財政状況に影響を及ぼす重要な要因のひとつであるが、資金繰りに対して、どのようなルートで影響しているかは定かではない。したがって、根拠を伴わずに、「人口が少ないと資金繰りが苦しい」というように決め付けることは避けなければならない。

## ②赤字市町村における会計別赤字内訳

86の連結実質収支赤字市町村について、会計種類に着目すると、図表-18に示すとおり、赤字を計上している会計は、国民健康保険（主として、直営診療所事業勘定）、病院、老人保健、下水道、宅地造成の順となっている。

国民健康保険、病院、老人保健の各会計で赤字のケースが多いという結果は、地域医療のあり方を改めることによって、「連結実質収支比率」に関する赤字団体を減らせる可能性を示している。他方、様々な会計で赤字を出している市町村もあり、その場合は、財政運営全般に問題点がある可能性が高い。いずれにしても、財政上の健全度を回復するには、これらの事業の改革が不可欠だと言える。

図表-18 連結実質収支赤字市町村における赤字会計数（2006年度）

公営事業会計の事業分類	赤字会計数
国民健保(診療所含む)	41
病院	37
老人保健	36
下水道	29
宅地造成	20
観光施設・娯楽施設	14
交通	12
水道(簡易水道含む)	10
駐車場整備	10
市場	6
港湾整備	5
介護保険・介護サービス	4
競輪・競艇等	3
と畜場	1
その他	1
合計	229

最初に述べた通り、本稿の「連結実質収支比率」の試算値には、宅地造成事業における販売用土地の評価額や下水道事業・交通事業等における「解消可能資金不足額」の控除は反映されていない。

このうち、宅地造成事業に関しては、貸借対照表を公表している団体もあり、そこでの販売用土地の時価評価額が「不良債務」を上回っているケースも見られる。つまり、販売用土地が流動資産に計上されれば、当該会計における不良債務や実質赤字を解消させることになる。宅地造成事業の個票データは「地方公営企業年鑑」にも掲載されていないため、一般的には、販売用土地の時価を把握することは容易ではない。

そこで、便宜的に、宅地造成事業や下水道事業などを対象に、赤字を計上している会計について、赤字がないと読み替えた場合の「連結実質収支比率」を再試算した。赤字の事例が多い国民健保や病院事業についても、同様の試算を実施した。その結果は、図表-19に示すとおりである。

図表-19 仮想的な状況に対応する連結実質収支赤字市町村数

基本的な試算結果	86
病院事業の赤字解消の場合	69
国民健保の赤字解消の場合	75
下水道事業の赤字解消の場合	82
宅地造成事業の赤字解消の場合	82

会計の種類によって、結果が大きく異なるが、連結実質赤字が解消してしまう市町村さえ少ない。販売用土地の流動資産計上や「解消可能資金不足額」の控除の場合についても、連結実質赤字を解消させないまでも、「連結実質赤字比率」を下げ、「財政健全化団体」として判定されることを回避する程度の効果は持つ可能性は十分にある。

### ③病院特例債の効果

算定上の特殊ルールとは異なるが、指標値に影響を与える可能性の高い「病院特例債」の効果についても、検討が必要であろう。

過去数年間に経営状況が急激に悪化した病院は少なくなく、とりわけ、民間病院のない地域での医療を担っている公営病院の経営再建への支援が必要との政策的判断から、2003年度末から2007年度末の間に増加した「不良債務」（流動資産を上回る流動負債の超過分）を解消させるべく、2008年度に限り「病院特例債」の発行が許可される予定である<sup>10</sup>。ただし、2007年度末の「不良債務」も、実際に発行される「病院特例債」の団体毎の予定額も判明していない<sup>11</sup>。そこで、病院事業の「不良債務」のうち2006年度末までに増加した額を連結実質収支から一律に除外した場合の試算を実施した。

図表-20 「病院特例債」の効果を加味した連結実質赤字市町村数(2006年度)

連結実質収支 比率の水準	団体数
▲40%超	6 (6)
▲35～▲40%	1 (1)
▲30～▲35%	1 (1)
▲25～▲30%	3 (6)
▲20～▲25%	4 (4)
▲15～▲20%	5 (8)
▲10～▲15%	12 (14)
▲5～▲10%	20 (18)
0～▲5%	26 (28)
赤字全体	78 (86)

(注) ( ) 内は「病院特例債」を考慮しないケース

結果は図表-20に示すとおりである。病院事業の「不良債務」全額が解消された場合と比べれば効果は小さいが、それでも最大で22.3%ポイントも「連結実質収支比率」が改善するケースもあり、「実質連結赤字」団体から外れる市町村が8団体も存在する。「病院特例債」が実際に発行され、決算対象となる会計年度は2008年度であるので、2008年秋に公表される2007年度決算に基づく指標値には反映されないであろう。しかし、地方公共団体の財政状況を知るという意味では、決して無視することのできない存在である。

以上のとおり、今後、公式に算定指標が発表される場面において、万一、最終的な算定結果しか公表されない場合には、低い「連結実質赤字比率」の数字が、指標算定上の特殊ルールによるのか、元来の数字なのかは判別できない。販売用土地を流動資産に計上するという算定ルールには合理性があるが、売れるまでは、販売用土地は流動資産と同義ではないのも事実である。その意味では、背景資

10 公立病院に対する国の財政措置全般に関しては、総務省が「公立病院改革懇談会」の検討結果を踏まえて2007年12月24日に公表した「公立病院改革ガイドライン」を参照。

11 2008年度の「地方債計画」において、総額としては600億円が予定されている。

料を添えて、特殊な取扱いを適用した場合と適用しない場合の両方について、指標算定結果を示すことが最も公正な公表の仕方と言えるであろう。

もちろん、指標算定に必要な基礎資料は監査委員(監査団体)に提出され、検証自体は必ず行われるはずである。しかし、多くの人が閲覧するインターネットでの公表を行う際に、その対象を指標算定結果に限定する必要はないであろう。敢えて言えば、監査委員による監査や議会によるチェックの妥当性を問えるのは住民だけである。都道府県庁や市町村庁に保管してある詳細な資料でなければ、算定指標の再現が全くできないことはないであろう。

特殊な算定ルールに拠らない場合も含めて、指標公表時には、背景資料が添えられることを切に望みたい。

#### 4—— おわりに

本稿では、「財政健全化法」によって採用される4つの財政指標の具体的な基準に着目することを通じて、新しい再建・再生制度が現行再建制度を再編・強化するものであることを示した。これまでの中心指標であった「実質赤字比率」の概念を拡張した「連結実質赤字比率」は、普通会計を対象とする「実質赤字比率」のみでは把握できない全会計の総合的な資金繰りの状況の把握ができることを、指標の試算結果を通じて確認した。

連結ベースの指標を採用することの影響は、都道府県と比べて、公営事業会計のウエイトが大きい市町村に強く現れる。そして、全都道府県、全市町村の「連結実質収支比率」を試算し、特殊な算定ルールを適用しない場合には、2006年度の赤字市町村が86に達することを示した。赤字市町村が地域的に偏在していること、国民健康保険、病院、老人保健、下水道、宅地造成の各事業において、赤字が生じやすいことも確認した。他方、連結実質収支が赤字になる市町村の割合と人口規模との間には明確な関係は見られなかった。また、下水道事業、交通事業等に認められる「解消可能資金不足額」の連結対象からの除外や、宅地造成事業における販売用土地の流動資産への計上など、算定上の特殊ルールの影響が小さくないことも検討した。

これらを踏まえると、都道府県、市町村毎の算定指標の公表に加え、総務省が全団体についてとりまとめた結果を公表することや、指標算定のための基礎資料が監査委員に提供されることの意義は大きいと評価できる。

付け加えれば、「財政健全化法」が真に効力を発揮するには、何らかのプロセスへの住民の参画や、何らかの形での住民によるモニタリングが不可欠だと言える。それを支えるためにも、指標公表時には、基礎資料・背景資料が添えられることを望みたい。

最後に、新しい再建・再生制度においても中心な財政指標としての地位を維持する「実質赤字比率」

も、それを連結概念に拡張した「連結実質赤字比率」も、短期的な資金の逼迫度を測る指標であるという意味での「限界」について考えてみたい。

これらが黒字だからといっても、必ずしも総合的な財政状況が良好だとは限らない。その1つの理由は、積立金の取崩しや基金からの繰入れによって、表面上は黒字を計上することも可能だからである。もちろん、それを続ければ、基金が枯渇してしまうので、この方法への依存には限界がある。

もう1つは、長期的な債務償還能力のチェックに関してである。

住民、国民が地方公共団体の財政状況に対して懸念を抱くことがあるとすれば、それは、短期的な資金繰りに関してよりも、むしろ長期的な債務償還能力に関してであろう。もちろん、債務償還に支障をきたす状況に陥れば、短期の資金繰りも悪化すると考えられるが、「早期是正」のレベルでそのチェック機能を担うことができるのは、4つの財政指標のうち、長期債務、あるいは総債務の返済負担の重さを測ることのできる「実質公債費比率」と「将来負担比率」になるであろう。本稿の分析においては、「連結実質赤字比率」と「実質公債費比率」の間に統計的な意味での相関関係がないことが確認できた。これは、チェック指標として、両者の「得意領域」が異なることを示す間接的な証拠と言える。次のステップとしては、「実質公債費比率」や「将来負担比率」の指標としての有効性についても、直接の裏づけを行なうことが必要であろう。

## 巻末付論 利用可能な基礎資料と「連結実質収支比率」の試算方法

本稿の「連結実質収支比率」の試算において、使用する資料は、各地方公共団体が個別に公表している「財政状況等一覧表」と総務省監修の「地方公営企業年鑑」における個票データ（個別公営企業の財務諸表）である。

「財政状況等一覧表」は、「財政健全化法案」の国会提出に先駆けて、2007年1月22日付けで総務省自治財政局長が都道府県知事や指定都市市長に宛てた文書「地方公共団体の総合的な財政情報の開示の推進について」（総財務第8号）に由来する資料である。これにより、決算データに基づいて、①一般会計及び特別会計の財政状況（普通会計に係るもの）、①②以外の特別会計の財政状況（公営事業会計に係るもの）、③関係する一部事務組合等の財政状況、④第三セクター等の経営状況及び地方公共団体の財政的支援の状況、⑤財政指数が1～2頁分の表にまとめられ、インターネット上での公表が始まった。2005年度分と2006年度分では基本書式が若干変更されたほか、公表元の団体が独自の修正を施しているケースも見られる。全都道府県分や全市町村分が年報等の一覧性のある資料の形態で掲載されている訳ではなく、電子ファイルとしての書式が統一されている訳でもないが、ひとつの地方公共団体の全会計の決算諸数値が簡潔にまとめられているという点で、これまでになく非常に有益な資料である（図表-21参照）。

図表-21 「財政状況等一覧表」の記載項目

財政状況等一覧表（平成18年度）

団体名 ○○市

1 一般会計及び特別会計の財政状況（主として普通会計に係るもの） (百万円)

	歳入	歳出	形式収支	実質収支	地方債現在高	他会計からの繰入金	備考
一般会計	aaa	bbb	ccc	ddd	eee	fff	基金から××円繰入
□□会計	ggg	hhh	iii	jjj			
普通会計	kkk	lll	mmm	nnn	eee	fff	基金から××円繰入

2 1以外の特別会計の財政状況（公営企業を含む公営事業会計に係るもの） (百万円)

	総収益(歳入)	総費用(歳出)	<法適用以外>形式収支	純損益(実質収支)	企業債(地方債)現在高	他会計からの繰入金	<法適用企業>経常収支比率	<法適用企業>不良債務	<法適用企業>累積欠損金	備考
○○会計	ooo	ppp	qqq	▲rrr	-	sss	-	-	-	
××会計	ttt	uuu	-	uuu	vvv	www	xx%	yyy	zzz	法適用企業
□□会計	(歳入) ααα	(歳出) βββ	(形式収支) -	(実質収支) γγγ	θθθ	-	-	-	-	法非適用企業

(注) 1. 法適用企業とは、地方公営企業法を適用している公営企業である。

2. 不良債務が～百万円となるときは、「▲～」と表記している。

流動資産>流動負債の場合は、基本的には、数値は表示されない

3 ....

「連結実質赤字比率」の基本的な考え方は、普通会計に国民健康保険・介護保険などの公営事業会計と上下水道・病院・交通などの公営企業会計を加えた「全会計ベース」の実質赤字（公営企業に関しては資金不足）総額の標準財政規模に対する割合という、平明な算式で把握できるはずである。しかし、連結対象となる会計情報が、公営企業会計とそれ以外の会計、公営企業の中でも、地方公営企業法の財務規定が適用される「法適用企業」と、地方公営企業法の規定は適用されないが地方財政法や地方自治法の規定が適用される「法非適用企業」とでは異なるうえ、独特の用語法があるため、公式の定義式は、赤字（資金不足）のケースと黒字（資金剰余）のケースを分けた、非常に複雑な記述となっている。

しかも、宅地造成事業に対しては、保有する販売用土地は他の会計の保有土地とは異質のものであるという判断から、販売見込み額を黒字要素、すなわち流動資産として扱う特別な措置が適用される。

また、下水道事業、交通事業において、事業開始後一定期間は構造的に資金不足が生じていても、将来は解消されると見込まれる場合に限って、一定範囲の赤字額を「解消可能資金不足額」として連結対象から除外する措置がある。これらの事業では、地方債の償還年限が施設の耐用年数より短いため、減価償却額を上回る額の償還・積立が行われていることになる。資金繰りの観点から、その差額（累積額）は一種の「資金剰余」に相当するものと考えて、赤字の場合に控除対象とするという取扱いをするものである。この「解消可能資金不足額」の検討段階では、「計画赤字」、「止むを得ない赤字」などの呼称も用いられており、「止むを得ない赤字」に相当する金額を算定する方法は、前述の「償還額と減価償却額の差額の累積額」に基づく算出方式（累積償還・償却差額算定方式）以外にも2方式が選択できることとなっている。

その2方式とは、「減価償却前経常利益等による負債償還可能額算定方式」と「個別計画策定算定方

式」である。「累積償還・償却差額算定方式」が償還基金の中に資金剰余相当額が含まれていることに着目するのに対して、第2方式は将来資金剰余が累積的に発生することに着目する寛大な考え方と言える。第3方式は、未利用施設の存在や個別の特殊事情に配慮するものである。

「連結実質収支」算定上のこれらの取扱いは一定の合理性がある措置である。しかし、判定指標としての正確さを高める代償として、「連結実質赤字比率」本来の明瞭さ、平明さは後退する。しかも、これらの例外措置に対応する金額を一般的に入手できる公表資料からすべて把握し、試算することは困難である。そこで、本稿では、宅地造成事業の販売用土地が事実上流動資産として扱われることや、下水道事業等の「解消可能資金不足額」が控除されることは、ひとまず考慮に入れずに、単純に収支の連結を行う。この「解消可能資金不足額」を省略すれば、赤字（資金不足）を生じている会計も、黒字（資金剰余）を生じている会計も統合して、集計対象範囲は次のように整理できる。

図表-22 「連結実質収支」の集計対象

一般会計及び公営企業 会計以外の特別会計	実質収支
「法非適用企業」の 公営企業会計	実質収支＋建設改良費等以外の経費に係る地方債残高
「法適用企業」の 公営企業会計	流動資産－流動負債＋建設改良費等以外の経費に係る地方債残高

(注) ここでは「解消可能資金不足額」は除いている。

そして、「法適用企業」の会計に関しては、流動負債が流動資産を上回る所謂「資金不足」に該当する場合、その差額を正数で表した額は「不良債務」と呼ばれ、「財政状況等一覧表」に記載されている。逆に、流動資産が流動負債を上回る「資金剰余」に該当する場合には、「財政状況等一覧表」には「不良債務には該当しないこと」のみが読み取れ、数値は記載されていない<sup>12</sup>。

12 北海道と青森県の市町村に関しては、流動資産と流動負債の差額が正の場合も表示できるように、「不良債務」欄には「流動資産－流動負債」を掲載している。

図表-23 地方公営企業年鑑における「法適用企業」に関する  
個票データの利用可能性（2006年度）

	総事業数	
		うち法適用企業
水道事業	1,406	1,406
簡易水道事業	891	24
工業用水道事業	151	151
交通事業	102	63
路面電車	5	5
自動車運送	38	38
高速鉄道	10	10
懸垂電車	2	2
船舶運航	47	8
電気事業	102	31
ガス事業	34	34
病院事業	669	669
下水道事業	3,709	232
港湾整備事業	105	8
市場事業	179	15
と畜場事業	78	1
観光施設事業	419	74
宅地造成事業	519	58
有料道路事業	4	0
駐車場整備事業	236	10
介護サービス	678	47
その他	35	35
合計	9,317	2,858
データが利用可能な 企業の数（割合）	7,373 (79.1%)	2,635 (92.2%)

(注)「法適用企業」毎の財務諸表データが掲載されているのは、シャドー部分

つまり、「資金剰余」を計上していると判断される「法適用企業」の会計に関しては、「地方公営企業年鑑」において公営企業毎に掲載された貸借対照表データを運営主体である都道府県別、市町村別に集計して、それぞれの「財政状況等一覧表」における実質収支総額（普通会計、公営企業以外の公営事業会計、「法非適用企業」の会計）、「不良債務」総額（「法適用企業」の会計）に合算すれば、「連結実質収支」の基本部分が得られることになる。

図表-23に示すとおり、「地方公営企業年鑑」は2858の「法適用企業」の92.2%に相当する企業の個票データをカバーしているため、必要データが得られない可能性があるのは、残り7.8%の「法適用企業」のうち、資金剰余を計上しているケースのみである。しかし、試算後に、連結赤字団体を対象にこの確認を行ったところ、実際には該当事例はなかった。

なお、建設改良費等以外の経費に係る地方債に関しては、「地方公営企業年鑑」には損益計算書等に新規の発行額に関する情報があるが、貸借対照表中には残高情報は掲載されていない。この部分が反映できないことは「連結実質収支」を過大評価する要因となるが、発行額の情報から判断すると、残高があるケースは少ないと見られる<sup>13</sup>。

逆に、前述の「解消可能資金不足額」や宅地造成事業における販売土地の流動資産計上が反映できないことに伴う過小評価の可能性の方が高いであろう。この点については、「連結実質収支」を試算した後、赤字団体を対象に会計別の検討を行い、特殊な算定ルールが適用される可能性のある事業に

13 熊本県は域内市町村の各公営企業に関する詳細な財務諸表を公表しており、そこでは建設改良費等以外の経費に係る地方債残高の数値も会計毎に明示されている。

ついて、赤字でなかった場合の仮想計算を再度行うことにより、潜在的な影響力を検討した。

## 参考文献

- [1] 青木信之 (2007)「健全化法と公会計」2007年12月28日付『日本経済新聞』朝刊 (広告欄)
- [2] 朝日新聞 (2007)「100越す市町村『連結赤字』05年度公営事業が不振」2007年6月16日『朝日新聞』朝刊
- [3] 新しい地方財政再生制度研究会(2006)「新しい地方財政再生制度研究会報告書(平成18年12月8日)」
- [4] 石川達哉 (2006)「地方公共団体の債務償還と実質公債費比率－地方債協議制度移行後の普通会計決算を踏まえて－」ニッセイ基礎研究所『所報』Vol.44, pp.83-116
- [5] 石川達哉 (2007a)「地方公共団体に対する「財政再生基準」と「早期健全化基準」の読み方(1)」ニッセイ基礎研究所『エコノミストの眼』2007.12.17号
- [6] 石川達哉 (2007b)「地方公共団体に対する「財政再生基準」と「早期健全化基準」の読み方(2)－連結実質赤字比率導入の影響」ニッセイ基礎研究所『エコノミストの眼』2007.12.26号
- [7] 石川達哉 (2008)「地方公共団体に対する「財政再生基準」と「早期健全化基準」の読み方(3)－将来負担比率に込められた意味」ニッセイ基礎研究所『エコノミストの眼』2008.1.21号
- [8] 磯道真 (2008)「求められる地方自治体のアニュアルレポート」公会計改革研究会編『公会計改革』第10章, 日本経済新聞社
- [9] 上村敏之 (2001)「地方公共団体における財政再建について」『地方財政』2001年12月号, pp.34-42
- [10] 公立病院改革懇談会 (2007)「公立病院改革ガイドライン」
- [11] 小西砂千夫 (2007)「安倍内閣における地方財政改革の動向 第3回 再生法制 (財政健全化法) ・新たな財政指標・地方債制度改革」『地方財務』2007年4月号, pp.114-140
- [12] (財)関西社会経済研究所(2005)「都市の財政力2005－自治体経営分析における財政分析」
- [13] 総務省 (2007a)「地方公共団体財政健全化法説明会配布資料 (平成19年9月26日開催)」
- [14] 総務省 (2007b)「地方公共団体財政健全化法説明会配布資料 (平成19年11月25日開催)」
- [15] 総務省 (2008a)「地方公共団体財政健全化法説明会配布資料 (平成20年3月19日開催)」
- [16] 総務省 (2008b)「地方公共団体財政健全化法説明会配布資料 (平成20年5月8,9日開催)」
- [17] 地方公共団体の財政分析等に関する調査研究会(2004)「普通会計の将来的な財政負担」財団法人 自治総合センター
- [18] 地方公共団体の財政分析等に関する調査研究会(2005)「普通会計の将来的な財政負担に関する分析方法」財団法人 自治総合センター

- [19] 長沼進一（2007）「地方財政改革と今後の財政運営のあり方 自治体再生法の行方と財政健全化」『地方財務』2007年4月号, pp.23-31
- [20] 日本経済新聞社（2007）『78市町村が連結赤字 05年度穴埋め対策必要に』2007年6月3日付『日本経済新聞』朝刊
- [21] 三橋一彦（2007a）「地方公共団体の財政の健全化に関する法律案の概要について」『地方財政』2007年4月号, pp.175-191
- [22] 三橋一彦（2007b）「地方公共団体の財政の健全化に関する法律の概要について」『地方債月報』2007年7月号, pp.4-13
- [23] 三橋一彦（2007c）「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」『地方財務』2007年8月号, pp.93-107
- [24] 三橋一彦（2007d）「地方公共団体の財政の健全化に関する法律の概要」『地方自治』2007年10月号, pp.13-29
- [25] 三橋一彦・植田昌也（2007）「逐条『地方公共団体の財政の健全化に関する法律』（第1回）」『地方財政』2007年7月号, pp.121-145
- [26] 三橋一彦・小谷知也（2007）「逐条『地方公共団体の財政の健全化に関する法律』（第2回）」『地方財政』2007年10月号, pp.127-142