

基礎研 レポート

地方財政の健全化は進んだのか?—その 2:健全化判断比率の読み方と地方公共団体の動向

経済研究部 主任研究員 石川 達哉
(03) 3512-1820 ishikawa@nli-research.co.jp

要旨

2007～2011 年度における 4 種類の健全化判断比率の動向を分析すると、市町村については、「財政状況の悪化が著しく進んだ（早期健全化基準以上の）団体の減少」「問題なしとみなせる（協議不要基準を満たす）団体の増加」「平均値の低下（改善）」が共通して観察される。都道府県については、財政状況の悪化が著しく進んだ団体が当初から存在しないこともあって、実質公債費比率が小幅上昇傾向にあることを除いて、大きな変化は見られない。市町村全般の改善は、実質赤字比率に関しては、人件費抑制による歳出削減、連結実質赤字比率に関しては、病院事業における資金不足縮減と一般会計の黒字増加、実質公債費比率に関しては、十年以上前からの建設事業の抑制と地道な債務償還、将来負担比率に関しては、地道な債務償還と基金の積み増しを、主因として実現されたものであり、健全化判断比率の背後にある財政構造も着実に改善していると評価できる。改善を推進した要因として考えられるのは、地方公共団体財政健全化法の下で、早期健全化基準や財政再生基準に達した団体に例外なく適用されるルールが定められたこと、これらの団体の健全化に対する首長と議会の責任が明確化されたことによって、健全化に対する取組みの実効性が高まったことである。

ただし、団体によっては、地方交付税の増加に伴う標準財政規模の増大など自らの取組みとは直接関係のない要因で健全化判断比率が改善している事例が見られるほか、算定上の特殊ルール適用についての説明がほとんどなされておらず、また、数は少ないながらも、改善が進んでいない団体も存在するなど、情報開示の仕方を含めて課題は残っている。

特に、地方公共団体の行動を律し、財政健全化への取組みを持続させるうえで、住民によるモニタリングは大きな力を発揮するはずであり、結果としての健全化判断比率の数値や「早期健全化基準」に達していないことを示すだけでなく、住民が正しく財政状況を理解するための情報提供と十分な説明を各団体が個別に行う必要がある。

目次

- 1——はじめに
- 2——地方公共団体財政健全化法と健全化判断比率
 - 1 | 地方財政健全化法制定の背景と目的
 - 2 | 4種類の健全化判断比率が持つ意味
 - (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
 - 3 | 本当の早期是正機能
- 3——財政状況は改善したのか?
 - 1 | イエローカード団体数の推移
 - 2 | 問題のない団体数の推移
 - 3 | 全団体における健全化判断比率の平均値の推移
- 4——市町村の健全化判断比率の低下（改善）はどのようにして実現したのか?
 - 1 | 実質赤字の解消：人件費抑制による歳出の削減
 - (1) 実質赤字改善の要因分解
 - (2) 歳出削減による収支改善と一般財源増額による収支改善
 - (3) 当該市町村による自己分析
 - 2 | 連結実質赤字の解消：病院事業と一般会計の改善
 - (1) 事業種類別に見た赤字会計の数
 - (2) 連結ベースと各会計の赤字規模とその後の改善幅
 - 3 | 実質公債費比率：建設事業の抑制と地道な債務償還
 - (1) 実質公債費比率と単年度実質公債費比率
 - (2) 単年度実質公債費比率の改善に対する項目別の寄与度
 - (3) 過去の起債実績から推定可能な元利償還金の推移
 - (4) 繰上償還等の効果
 - 4 | 将来負担比率：債務償還と基金の積み増し
 - (1) 将来負担比率と実質公債費比率の関係
 - (2) 将来負担比率低下（改善）の寄与度分解
 - (3) 繰上償還の効果と実質赤字比率との関係
- 5——おわりに

1—はじめに

都道府県や市町村など個別の地方公共団体の財政状況を論ずる際、著しく状況が悪化している団体に対して最もよく使われる表現は、今では「イエローカード」「レッドカード」という言葉かもしれない。これらは公式の呼称ではないが、決算に基づいて算定される4種類の健全化判断比率のどれかが「早期健全基準」かそれ以上の水準にある団体に対しては「イエローカード」、「財政再生基準」かそれ以上の水準にある団体に対しては「レッドカード」を想起させることで、民間企業の財務諸表とは表象形式が著しく異なるために住民からも疎遠になりがちだった地方公共団体の決算に、より多くの関心が向けられるようになったと言っても過言ではないであろう。この健全化判断比率は財政状況の健全度を自己点検するためのツールとしての役割があり、算定プロセスで採用される項目には、地方公共団体毎の財政のさまざまな側面が反映される仕組みになっている。したがって、結果として算出された健全化判断比率の水準に関しても、「早期健全化基準」や「財政再生基準」に達していないからというだけでは、問題がないことの証しには全くなりえない。それは、「イエローカード」や「レッドカード」を提示されていないからといって、必ずしもフェアプレイをしているとは限らないのと同じである。

しかし、残念なことに、住民に対する公表資料を見ると、「イエローカード」を受けていないことを示すにとどまって、財政状況については十分な説明を行っていない地方公共団体が少なくない。

当レポートでは、まず、健全化判断比率が導入された経緯に遡って、指標として担っている役割を詳細に検討し、公式には言及されていない点も含めて、健全化判断比率から何が判るか、どう読むべきかを解説する。そのうえで、最初の算定値が公表された2007会計年度から最新決算の2011会計年度までの決算分析を通じて、個別地方公共団体における財政状況の改善が本当に進んでいるのかどうか、地方公共団体はそれをどのようにして実現したのかについて、明らかにする。

2—地方公共団体財政健全化法と健全化判断比率

1 | 地方財政健全化法制定の背景と目的

現行の「地方公共団体の財政健全化に関する法律」（地方公共団体財政健全化法）が本格施行されるまで、戦後50年以上にわたって適用されてきた地方財政再建促進特別措置法（旧再建法）の下で、最後の事例となったのが2006年度の夕張市である。実は、再建（準用）団体となる事例は1970年代に急減し、その後も1980年代以降はわずか5市町村にとどまるなど、旧再建法の下でも、自立再建が困難になるまで財政状況が悪化した地方公共団体の事例は近年ではきわめて数が少なかった。理由として考えられるのは、地方財政計画に基づく財源保障や地方債協議・許可制度による起債管理など、様々な地方財政制度の仕組みがセーフティーネットとして一定の機能を果たしてきたことである。

しかし、不適切な会計処理が続いた夕張市において、標準財政規模の約8倍という、それまでの事例とは1桁異なる水準の赤字が存在することが発覚した際は、1857もの地方公共団体の中の特異な1例という認識にとどまらず、地方財政と地方公共団体全般に対する信頼・信認を揺るがしかねないほどの「ショック」をもたらした。時期を同じくして、政府の「基本方針2006」においては「再建法制等も適切に見直す」方針が示され「地方分権21世紀ビジョン懇談会」では「再生型破綻法制の早期検討」への着手が提唱されていた。「再生型」とは、住民に対する基礎的な行政サービスの提供は継続し

ながら、財政危機に陥った地方公共団体が再生して財政健全化を図るという考え方に基づくものである。重要なのは、危機的な状況に陥ること自体を未然に防ぐことにも重きが置かれていることであり、法的な意味で地方公共団体の財政破綻を定義したうえで、破綻後の清算手続きを定めるという所謂「清算型」の考え方とは異なるものである。

こうした流れを受けて総務省に設置された「新しい地方財政再生制度研究会」が、旧再建法の問題点として、財政悪化が進む以前の平時における情報開示が不十分なこと、再建団体の基準しかなく、早期是正機能がないこと、ストックベースの財政状況の把握が不十分なこと、普通会計のみを対象とし、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、再建を促進するための仕組みが限定的であることを指摘し、新しい法制と財政健全化の仕組みについて提言を行った。その結果を踏まえて、2007年に公布されたのが地方公共団体財政健全化法である。

図表-1 旧再建法と地方公共団体財政健全化法との比較

	旧再建法	地方公共団体財政健全化法
財政健全化の仕組み	財政再建団体の基準しかなく、早期是正を図る段階がない	財政再生基準の前段階として早期健全化基準を設け、自主的な改善努力による財政の早期健全化を促す
対象となる会計	一般会計を中心としており、公営企業や一部事務組合・第3セクターなどの経営状況は考慮されない	公社や第3セクターの負債や赤字についても明らかにし、地方公共団体の財政の全体像を浮き彫りに
財政状況を判断する方法	単年度の現金収支(フロー)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	公社・3セク等を含めた実質的負債によるストック指標である「将来負担比率」を導入
情報開示	分かりやすい財政情報の開示や、財政情報の正確性を担保する手段が不十分	監査委員の審査・議会報告・住民への公表を義務化して、情報開示を徹底
公営企業の経営について	早期是正の機能なし	「資金不足比率」を用いた経営健全化の仕組みを設ける

(資料) 総務省ホームページ (<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/kenzenka/index1.html>)

図表-1は、旧再建法との主たる違いを分かりやすく解説した、総務省による資料であるが、地方公共団体財政健全化法には、それ以外にも幾つか固有の仕組みが備っている。大きな特徴として挙げるべき第1の点は、表掲のとおり、従前の再建団体に相当する財政再生団体に関する基準(財政再生基準)に加えて、**財政健全化団体に関する基準(早期健全化基準)が設けられている**ことである。財政悪化が相当程度進んでいるが、深刻化の度合いが財政再生基準よりは軽度だというのが早期健全化基準である。簡単に言えば、「イエローカード」の基準が存在するだけでも、さらに重い「レッドカード」に相当する行為を抑止する効果が働くはずであるが、旧再建法の下では、「注意」と「レッドカード」の間にあるはずの「イエローカード」の基準が存在しなかったのである。

第2の点は、図表-1には掲げられていない点で、財政悪化が進んだ地方公共団体、すなわち、健全化判断比率が**早期健全化基準に達した地方公共団体、財政再生基準に達した地方公共団体には、例外なく適用されるルール、事後的に全うすべき責務が明確化されている**ことである。前者は財政健全化団体と

なって財政健全化計画を策定・実施する責任を、後者は財政再生団体となって財政再生計画を策定・実施する責任を負う。新法の下では、基準に該当したら、例外なく、「イエローカード」や「レッドカード」が提示されるが、旧再建法の下では、自ら審判に「レッドカード」の提示を受けたい旨申告しなければ、「レッドカード」が適用されない可能性——「レッドカード」を受けない代わりに、自主的に退場して、謹慎するという「自主再建」の道があった¹。指摘されることはないが、統一ルールに基づく再建と自主再建のどちらを選択するかを逸巡している間にも財政悪化が深刻化する危険性があったことを意味する。実際、真実が明るみに出るまで時間を要した夕張市のケースと同様に、「イエローカード」もなかった旧再建法の下では、「レッドカード」に対する「統一ルール」が即座に適用されなかったことで、事態が深刻化したケースがあったものと思われる。その危険性が解消されている。

第3の点は、財政健全化に向けた計画策定とその実施に際しては、地方公共団体の自主性を重んじるとともに、責任の所在を明確にすることで、実効性を高めたことである。具体的には、前述の財政健全計画、財政再生計画に関しては、首長・議会によって決定されなければならないことが定められている²。**財政健全計画、財政再生計画の策定・実施に対する首長と議会の関与責任を明示することで、計画の実効性が担保されている。**意外にも、この点も一般には評価されていないが、実効性が高まったことは、早期是正機能が働くうえで、きわめて重要である。というのは、健全化が確実にもたらされる計画を策定することは、大幅な歳出削減や起債抑制などを伴う形で予算編成と政策運営に対して地方公共団体本来の裁量的な選択に自ら縛りをかけることを意味するため、計画を策定しなくてよい状況と比較すれば、住民の便益を低下させる可能性が高いからである。そのため、早期健全化基準に近い水準まで悪化が進んでいる地方公共団体はこれを回避するために、前もって財政健全化を進めるはずである。次にファウルを犯せば、イエローカード提示が予想される状況では、ファウルを控えたり、ファウルを回避できるプレイを選択したりするようになるのと同じである。

第4の点は、**地方公共団体が現実にもっている財政責任に見合うように財政状況のチェック指標を拡充**する観点から、新設の2指標を含む4種類の健全化判断比率を採用したことである。この点は表掲のとおりである。新設2指標のうち、連結実質赤字比率は、全会計を連結して実質赤字を測る指標であり、将来負担比率は、一般会計が負っている債務の大きさを測るストックの指標である。詳しい内容とその意義については、後述する。

第5に、指標算定に対する**第三者によるチェックや情報開示に関わるルールを具体的に示した**ことである。地方公共団体に対しては、決算審査を行う監査委員に健全化判断比率算定の際の基礎資料の提出

¹ 近年では、2001年度に実質赤字比率が27.7%と再建団体の基準である20%を超過した泉崎村（福島県）が、再建法に基づく財政再建ではなく、自主再建を選んだ。県の支援、健全化債発行による赤字の振替え、新村長の下での売れ残り分譲宅地の売却と行革推進、地方公共団体財政健全化法施行後の健全化への取組みを経て、債務償還は順調に進んでいる。

² 新法が施行される以前にも、早期是正効果を意図した類似の計画として、地方債許可制度の下で現状の公債費負担が重い団体に対して「公債費負担適正化計画」の策定が求められていたが、当事者意識が欠如したまま、具体的な改善策を示していない実効性の乏しい計画を形式的に作っていた地方公共団体もあった。財政健全化計画、財政再生計画の策定義務に関しては、そうした反省が生かされているものとみられる。

と報告が義務づけられた一方、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。

また、算定された健全化判断比率の結果に関しては、まず、個別の地方公共団体が自地域の住民に対する公表義務を負っている。そのうえで、都道府県は域内の全市町村について、国は全地方公共団体についてこれを取りまとめて公表するルールがある。地方公共団体による公表に際しては、多くの人が容易に閲覧することができる**インターネットを極力活用するよう勧奨されている**。この点もほとんど言及されることはないが、地方公共団体財政健全化法の施行令に明記されている。

このように、地方公共団体財政健全化法が備える新しい特徴は、旧再建法の不十分だった点や弱点を補強すべく設計されたものと言える。

その一方で、旧再建法における再建基準や地方債協議・許可制度の下での起債管理などが有効に機能した部分については、引き継がれ、尊重されている。それは、以下で述べるように、健全化判断比率として採用されている4指標の内容から確認ができる。

2 | 4種類の健全化判断比率が持つ意味

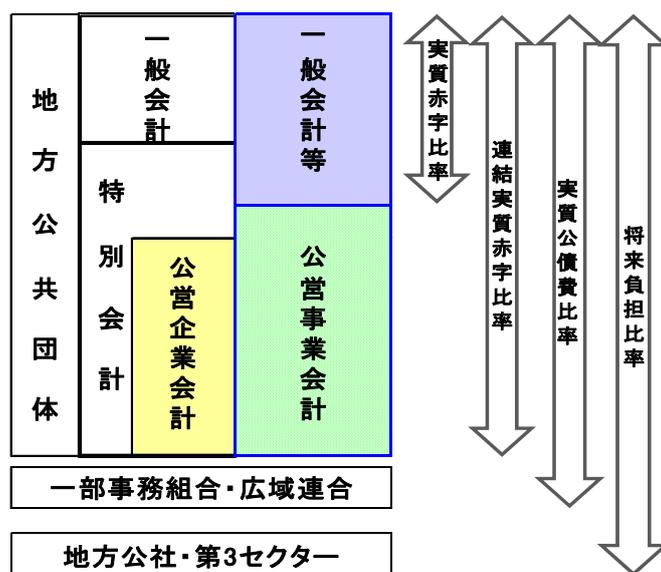
健全化判断比率として採用されているのは、実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率の4指標である。

どの健全化判断比率も、数値が高いほど財政状況が悪いことを示すように設計されており、数値の低下が改善を示す点は共通している。このうち、実質赤字比率と連結実質赤字比率については、算定過程では実質収支と連結実質収支が計算されたうえで、赤字の場合に限って、収支の符号を逆転したうえで正の値を表示する方式を採用している。もともとの収支が黒字の場合には実質赤字比率と連結実質赤字比率は公式には算定されないルールとなっており、変化を見るためには、基礎資料に基づいて負の実質赤字比率や負の連結実質赤字比率を計算する必要がある。特に、住民への説明に前向きな地方公共団体では、敢えて負の実質赤字比率や連結実質赤字比率を公表している場合があり、負の値の拡大は「改善」を示すことを誤解しないようにしなければならない。

また、それぞれの指標がカバーする会計は、図表-2に示すとおりである。これを見て、実質赤字比率のカバーする領域が一般狭く、連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率の順で捕捉範囲が拡大していくと認識するのは、半分は正しく、半分は誤りである。実質公債費比率の算定対象には公営企業会計や一部事務組合・広域連合まで含まれているといっても、あくまで、それらが発行した地方債の償還費のうち、一般会計が実質的に負担している部分に限られ、例えば、公営企業債に係る公債費がすべて計上されている訳ではない。同様に、将来負担比率の算定対象には地方公社や第3セクター法人の保有する債務が含まれているといっても、母体地方公共団体が債権者に対して債務保証契約や損失補償契約を締結している場合など、経営悪化や債務超過などによって一般会計が弁済負担することが見込まれる場合の負担見込額に限定されており、一般会計の地方債残高がそのまま計上されるのと同じように地方公社や第3セクター法人の債務残高が単純に加算されている訳ではない。連結実質赤字比率においては、一般会計と特別会計とが同列に集計・合算されているが、そもそも集計対象となっている赤字（資金不足）とは、各会計に固有の事業収入や地方債発行がありながらも、生

じてしまった現金収支損・流動負債のようなものであり、固定負債は最初から集計対象外である。

図表-2 健全化判断比率と算定対象会計との対応関係



(資料) 総務省ホームページ (<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/kenzenka/index1.html>) に基づいて作成

言い換えると、**健全化判断比率はすべて、地方公共団体の一般会計が負う財政責任に対応した指標という点で共通している**。特別会計や公営企業、地方公社・第3セクター法人には固有の歳入があっても、債務が増大していった自力のみでは返済できなくなれば、それを負うのは一般会計であろう。平時においても、公営企業に対する国からの財政支援や一般財源で賄うべきと考えられる歳出は、一般会計からの「繰出金」という形で、特別会計や公営企業の重要な歳入項目のひとつとなっている。この意味で、地方公共団体財政の中核にあるのが一般会計であるという構造は今も昔も変わらない。4種類の健全化判断比率の中で敢えて中心指標を1つ選ぶとすれば、それは実質赤字比率である。それでも、一般会計のみに着目したのでは財政状況の実態を捕捉しきれない部分があり、その部分を連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率が担っている。したがって、旧再建法や地方債協議・許可制度の下での仕組みや考え方は、地方公共団体財政健全化法に継承されていると理解すべきである。

4種類の健全化判断比率それぞれの定義式と指標としての意義については、次に述べるとおりである。

(1) 実質赤字比率

定義式: $\text{実質赤字} \div \text{標準財政規模} \times 100$

ただし、実質収支が黒字の場合は、指標は算定されない

実質収支 = 形式収支 - 翌年度への繰越財源 = 歳入 - 歳出 - 翌年度への繰越財源

一見、収支の相対的な大きさを表しているかに見えるこの指標に関して留意すべきことは、第1に、キャッシュフローを重視する単式簿記的な官庁会計においては、資本的取引も経常的取引もすべて計上されたうえでの結果だという点である (図表-3 参照)。例えば、歳入には地方債発行によって調達された資金が計上されているので、国民経済計算などにおける「財政収支」相当概念の金額が赤字で

あっても、実質収支は十分に黒字となり得る。もちろん、地方債を全く起債せずに償還のみ行えば、「財政収支相当額は黒字だが、実質収支は赤字」という状況は生じ得るが、地方債を全く起債しない地方公共団体はほとんどないと考えられる。したがって、実質赤字が生じている状態は、財政収支相当額が赤字のうえに、手元の現金収支(残)までもが赤字だという状況である可能性がきわめて高い。

図表-3 普通会計決算における歳入項目と歳出項目(市町村の場合)

歳入	歳出
地方税	人件費
地方譲与税	物件費
税交付金	維持補修費
地方特例交付金等	扶助費
地方交付税	補助費等
分担金及び負担金	普通建設事業費
使用料・手数料	失業対策事業費
国庫支出金	公債費
国有提供施設等所在市町村助成交付金	積立金
都道府県支出金	投資及び出資金
寄附金	貸付金
繰入金	繰出金
繰越金	前年度繰上充用金
財産収入	
諸収入	

(注) 利子割交付金、配当割交付金、株式等譲渡所得割交付金、地方消費税交付金、ゴルフ場利用税交付金、特別地方消費税交付金、自動車取得税交付金、軽油引取税交付金を「税交付金」と略記した。

第2に、各地方公共団体に対する国庫支出金や地方交付税は、地方財政計画に対応しており、ここでは過去に発行した地方債の償還費を含めた歳出の総額に等しくなるように歳入の総額が確保されている。つまり、通常の予算編成を行っていけば、景気の急激な後退などによって税収の予想外の減少が生じた場合などを除いて、決算段階でも赤字にはならないはずである。

第3に、歳入には財政調整基金からの取り崩し、歳出には財政調整基金への積立を計上することができるので、当該地方公共団体固有の要因で歳入と歳出のバランスが崩れることが予め見込まれている場合には、予算段階から財政調整基金をバッファーとして利用することができることである。

第4に、歳入総額と歳出総額の差額は、「翌年度への繰越財源³」と「純剰余金」から構成されるが、その全額、すなわち歳入歳出差額(形式収支)が翌年度に繰り越されて、歳入項目の中の「繰越金」として扱われることである⁴。繰越に年限などの制約はないため、論理的には、**当年度の歳入歳出差額は、当該地方公共団体発足以来の毎年度の「繰越金を除く歳入総額－歳出総額」の累計値に等しい**。繰越金が小さければ、形式収支や実質収支はフローの指標と言えるが、基本的には累積キャッシュフローという意味でストックとしての性格を有しているので、「収支」という呼称にもかかわらず、**実態は流動資産と流動負債の差額に相当する**。真にフローの収支を表すのは、当年度と前年度の形式収支の差である「単年度収支」である⁵。そして、前年度の収支が十分に大きな黒字であれば、今年度の「単

³ 当該年度の支出予定額が特例的に翌年度にずれ込んだ分に対応する財源。

⁴ 赤字の場合には、「前年度充用金」として翌年度の歳出項目の1つに計上される。

⁵ さらに、「単年度収支」から財政調整基金への積立額を加算し、取り崩し額を控除した後、繰上償還額を加算した額を「実質単年度収支」と呼ぶ。

年度収支」が赤字であっても、最終的な収支は黒字にとどまる可能性が高い。

このように、**実質収支には構造的に赤字を回避できる仕組みが幾重にも組み込まれている**。実質赤字が生じるとすれば、予想外の税収減少による可能性が一番高いが、これを除くと、歳入予定に計上していた公営企業・地方公社・第3セクター法人などに対する貸付回収金が、返済が滞って収入されなかった場合や、歳入歳出予算には計上されていなくても、債務保証契約や損失補償契約が予算総則など掲げられている場合に、これが履行されて、一般会計が弁済したというような状況が考えられる。さらには、債務償還能力に比べて過大な地方債発行、特に、元利償還金に対する後年度の交付税措置率が低い事業に対する起債を過度に行い、その償還のピークが到来して、予算段階から歳入総額では歳出総額を賄えないよう内容であった可能性、所謂「赤字予算」を組んでいた可能性も考えられる。

したがって、**実質赤字がある地方公共団体では特別な事態が生じている可能性**があり、4種類の健全判断比率の中でも早期健全化基準や財政再生基準の値が低いという意味で、最も厳しい基準となっているのも十分に納得できる場所である。あらゆる会計の中で最後の拠り所と言えるのは一般会計であること、公債費負担や特別会計や地方公社・第3セクター法人に問題があれば一般会計が実質赤字になり得ることを考え合わせると、実質赤字しかチェック対象としていなかった旧再建法がセーフティネットとしての効果を挙げてきたのは、基準値を厳しく設定していたからであろう。そして、再建団体に対する実質赤字の基準値は、地方公共団体健全化法においても、財政再生基準に継承されている⁶。

なお、実質収支が黒字の場合は、実質赤字比率は算定されない。赤字にならないことが求められるといっても、黒字が大きければ、大きいほど好ましいとは判断されていないからであろうと推測される。大幅な黒字が出るのが予め見込まれているのであれば、一般的な選択としては、繰上償還を行って地方債残高を減らすこと、減債基金や財政調整基金への積み増しをすることが望まれ、数年度にわたってきわめて大きな黒字が続くのであれば、予算編成や決算剰余金の処分の仕方に問題ありと言えるであろう。逆に言えば、現金収支残・手元流動性の趨勢を見るうえでの適切な指標は、実質収支よりも「実質収支+財政調整基金残高」である。地方公共団体の予算の編成・遂行・決算処理においては、数ある財政指標の中でも実質収支を赤字化させないことは何よりも優先されていると言われ、財政調整基金残高と合算されることなく、実質赤字比率がそのまま健全化判断比率に採用されている理由は、収支が赤字化する前に財政調整基金の取り崩しが行われるため、実質赤字が生じている時は財政調整基金残高もゼロになっているケースが現実にも多いからであろう。

この「実質収支+財政調整基金残高」は俗に「修正実質収支」と呼ばれており、総務省の勧奨によって2010年度決算以降について各地方公共団体が任意で公表している「財政状況資料集」においても、「実質収支比率等における経年分析」というタイトルで情報開示がなされている。しかし、残念なことに、一部の市町村については、この資料は公表されていない⁷。幸い、普通会計ベースならば、総

⁶ 厳密に言えば実質赤字比率の対象会計は、旧再建法下では「普通会計」、健全化判断比率としての実質赤字比率においては「一般会計等」である。地方公共団体によって設置会計も会計毎の範囲も異なる中で相互比較が可能になるよう、一般会計とそれに準ずる一定範囲の会計を集計して、会計間取引による重複部分を控除した仮想的な会計が「普通会計」である。「一般会計等」とは、普通会計の集計対象となる実在の会計群だが、重複部分の調整は行わずに単純合算して実質収支を算定する。

⁷ 2011年度決算分に関して、都道府県分と政令市分については、総務省のホームページにおいて、すべて公表されている一

務省が全都道府県分、全市町村分を一覧性のある形でとりまとめている「都道府県決算状況調」「市町村決算状況調」や「決算カード」を通じて、実質収支(比率)や財政調整基金残高を把握することができる。

(2)連結実質赤字比率

定義式: $\text{連結実質赤字} \div \text{標準財政規模} \times 100$

ただし、連結実質収支が黒字の場合は、指標は算定されない

連結実質収支の集計対象は、(a)一般会計及び公営企業会計以外の特別会計:実質収支、(b)地方公営企業法の財務規定非適用の公営企業会計:実質収支+建設改良費等以外の経費に係る地方債残高、(c)地方公営企業法の財務規定適用の公営企業会計: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

連結実質赤字比率とは、実質赤字比率概念を全会計に拡張し、公営企業会計などすべての特別会計と一般会計とを合算した連結ベースで、実質赤字・資金不足の集計値の大きさを問う指標である。従前も、地方公営企業法によって、個々の公営企業の資金不足のチェックは行われていたが、再建法との連動性がなく、全会計を連結した管理指標を採用していなかった。そのため、連結収支を改善しなくても、会計間の繰入・繰出によって、目的とする会計だけを見掛け上改善させることが可能であった。

連結実質収支は会計間取引では改善することができないため、個々の会計を改善することが必然的に求められる。その意味で、地方公共団体が自発的に全公営事業の事業改善を促す効果がある、この指標を新たに導入したことの意義は大きい。

指標の考え方自体は難しいものではないが、地方公共団体の会計原則は会計によって異なることや、特殊な呼称が用いられていることで、連結実質赤字比率には誤解されやすい部分がある。例えば、公営企業会計以外の特別会計(国民健康保険事業会計や介護保険事業会計など;上記(a))や、地方公営企業法の財務規定が適用されない公営企業会計(簡易水道事業会計、下水道事業会計、市場会計、駐車場事業会計、宅地造成事業会計などのうち公営企業法財務規定を任意適用していない場合;上記(b))は、一般会計と同様の会計原則に従っており、表象項目として「実質収支」が存在する。

しかし、前記(c)の水道事業、工業用水道事業、交通事業、電気事業、ガス事業、病院事業など地方公営企業法の財務規定が適用される公営企業⁸、所謂「法適用企業」の会計には、民間企業会計と同様に、損益計算書と貸借対照表が存在する反面、実質収支という表象項目は存在しない。これらの公営企業会計における「赤字」とは、通常、収益的収支(損益計算書)の純損失を指すが、連結実質赤字の集計対象とはならない。集計対象となるのは、貸借対照表における「流動負債と流動資産の差額」に相当する資金不足⁹である。損益計算書上の純損益に概念的に近いのは、「実質収支」ではなく

方、市町村分については、47都道府県中の44都道府県(市町村課等)のホームページにおいて域内の全市町村分が公表されている(2013年7月末現在)。しかし、残り3都道府県に関しては、個々の市町村に委ねる形となっている。都道府県によって公表されているケースを含めて、この「財政状況資料集」を自身のホームページ上で公表している市町村は多くない。なお、2007~2009年度決算分は、類似の資料として、全地方公共団体分を総務省がとりまとめた「健全化判断比率・資金不足カード」が公表されている。

⁸ 「法適用企業」と呼称される。また、公営企業法財務規定を適用していない公営企業は「法非適用企業」と呼称される。

⁹ ただし、流動資産は翌年度への繰越財源を控除した額である。この値が正の場合、「不良債務」と呼ばれる。また、連結実質赤字への集計対象は、厳密には、前年度末の一時借入金や未払金で建設改良費に係る支払のために当年度に起債される予

「単年度収支」や「単年度実質収支」の方である。貸借対照表上の固定資産と固定負債に変化がなければ、当年度の純損益は、流動資産と流動負債の差額(資金不足/資金剰余)の前年度からの変化額に等しくなるからである。

このように、**連結実質収支の集計対象は、「法適用企業」会計では流動負債と流動資産の差額を基本とする「資金不足/資金剰余」、他の会計では実質収支**と異なっているが、概念的に同一のものを集計しているという意味で正しい取り扱いである。他方、「地方公営企業年鑑」などにおいて「赤字事業」という場合には、「法適用企業」会計においては損益計算書上で純損失を計上している事業、他会計においては実質収支が赤字の事業を指すので、誤解しないよう注意しなければならない。

地方公共団体財政健全化法の下では、公営企業会計の資金不足は、連結実質赤字比率の集計対象となるだけでなく、会計毎の「資金不足比率」も健全化判断比率に準ずる指標として、位置づけられている。健全化判断比率における「早期健全化基準」に相当するのが「経営健全化基準」であり、資金不足比率がこの値に達したら、当該公営企業は「経営健全化団体」となって、経営健全化計画を策定・実施しなければならない。

公営企業会計に関する資金不足比率や連結実質赤字比率に対して注意が必要なのは、集計対象とする公営企業会計の実質収支・資金不足/資金剰余の算定には、幾つかの例外ルールが存在することである。

図表-4 連結実質赤字比率算定上の例外ルール

内容	対象事業(会計)	備考
解消可能資金不足額の控除	-	-
(1)累積償還・償却差額算定方式	公営企業全事業	償還年限が施設耐用年数より短いことが根拠
(2)減価償却前経常利益等による負債償還可能年数算定方式	路面交通事業、鉄道事業、下水道事業	将来、資金剰余が累積的に発生する見込みであることが根拠
(3)個別計画策定算定方式	下水道事業	未利用施設の存在や個別事情に配慮
販売用土地の流動資産への計上	宅地造成事業	
特殊な地方債の起債許可	-	-
公立病院特例債	病院事業	2008年度限り許可。償還年限7年
震災減収対策企業債	被災公営企業	特定被災地方公共団体限定。償還年限15年

(資料) 各種資料に基づいて筆者作成

図表-4 に示すとおり、これらの措置は、すべて資金不足額や連結実質赤字額を減額する効果があることで共通している。流動負債の一部を固定負債に振り替える効果のある地方債が発行されれば、貸借対照表上の流動負債や資金不足額自体が減少するが、「解消可能資金不足額」が計上されれば、貸借対照表上は流動資産を回る流動負債が存在するのに、資金不足比率や連結実質赤字比率を算定するうえでの資金不足額は存在しないということが起き得る。例えば、巨額の施設を敷設した事業開始当初は資金不足が生じていても、施設が本格稼働して事業が軌道に乗れば、資金剰余に転ずることは十分に考えられるところであり、これらのルール自体には一定の合理性がある。

しかし、現実に資金不足が生じているのであれば、金融機関からの一時借入金や他会計の基金による貸付など資金繰り上の対応が必要なことも事実である。したがって、「解消可能資金不足額」を計上

定の地方債の額を「不良債務」相当額から控除した「資金不足額」である。資金不足額が負値になる場合は、「資金剰余額」とされる。

している場合は、資金不足比率や連結実質赤字比率を公表する際に、その金額や計上しなかった場合の指標値も明示すべきであろう。また、順調に事業が進捗して、見込んだとおりに、資金不足が解消して資金剰余に転ずる径路を辿っているのかどうかについては、健全化判断比率にかかわらず、住民に説明することが地方公共団体としての責務と言えるであろう。現状は、残念ながら、健全化判断比率算定値が「解消可能資金不足額」を控除したうえでのものであることを付記している地方公共団体さえも少数派にとどまっている。

また、実質赤字比率と同様に、連結実質赤字比率も、連結実質収支が黒字の場合には算定されない。黒字の場合を含む連結実質収支やそれを構成する各会計の実質収支・資金不足/資金剰余の状況を把握するためには、任意で公表されている「財政状況資料集」の利用が不可欠である。

(3)実質公債費比率

定義式: $(A+B-C-D) \div (E-D) \times 100$ の最新決算 3 年度分の平均値

$$B=B_1+B_2+B_3+B_4+B_5$$

ただし、A: 一般会計等の地方債の元利償還金(繰上償還を除く)、B: 準元利償還金、C: 元利償還金・準元利償還金に充てられる特定財源、D: 元利償還金・準元利償還金に係る交付税措置額(基準財政需要額に算入される元利償還費)、E: 標準財政規模、 B_1 : 満期一括償還方式地方債の年度割相当額、 B_2 : 公営企業債元利償還金に対する一般会計からの繰入金、 B_3 : 一部事務組合が起こした地方債の元利償還金に対する一般会計からの繰入金、 B_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、 B_5 : 一時借入金利子

財政健全化団体・財政再生団体の適用を含めて地方公共団体財政健全化法が本格的施行されたのは2009年4月、2007年度決算に基づく健全化判断比率の算定・公表の規定のみが適用されたのが2008年4月、法律が公布されたのは2007年6月である。これらに先立つ2006年4月には、地方債発行の枠組みが許可制度から協議制度へと移行した。現在でも国の同意を得ずに起債する「不同意債」の発行は未だに行われていないが、財政状況が良好な地方公共団体は国の同意がなくて起債できるという意味では、地方債発行に関する理念は、協議制移行後は「原則自由」へと変わったのであり、必ず許可を必要とする「原則禁止」の理念からは180度の転換であった。この転換に際しては、発行体における自己規律と自己責任が尊重されたいうえで、発行体がその後償還に苦慮する事態に陥って、地方債市場全体の信用が損なわれることのないように、起債管理の仕組みはより緻密で強固なシステムへと変わる必要があった。そこで、財政状況が良好ではない地方公共団体は引き続き国からの起債許可を必要とすることにしただけでなく、起債管理指標やその基準も改められ、2005年度決算分から適用される新しい指標として導入されたのが実質公債費比率であった。

当然、実質公債費比率は、従前の指標である「起債制限比率」の弱点を克服・補強する仕組みを備えたものであるが、基本的な定義式は、ほとんど変わっていない。算式が表しているものは、地方債の償還負担の相対的な重さであり、特に、償還資金として半ば自動的に割当てられる特定財源に拠る分を控除したうえ、資金使途に制限のない一般財源のうちどれだけの割合を元利償還費に充てているのか、それも地方交付税の算定過程で当該償還費が国によって実質的に補填されている部分につい

では、分母分子から除外したうえでの割合である。「不交付団体」にとっては、この定義式は見合わないように思われるかもしれないが、国から地方交付税が交付されないのは、それに見合う額以上の地方税収入があるからである。これを「自分自身から受け取っている交付税相当額」とみなして読み替えば、利用可能な財源に関する条件を交付団体と揃えたうえで、「交付税措置額を除いた一般財源の中でどれだけ公債費を負担しているのか」を測っていることになる。

起債制限比率から実質公債費比率への移行で、**変更されたのは準公債費の範囲を明確に定義したことと、満期一括償還方式地方債に関する取扱いを改めたこと**である。地方債が国債とは違う償還方式を採用していること、そのため、決算統計上でも特殊ルールを採用しなければならないこと、そのルールが従前の起債制限比率に対しては弱点となっていたことを理解すれば、これらの変更の意義がきわめて大きいことがわかる。

図表-5 満期一括償還方式地方債と定時償還方式地方債の比較

	満期一括償還方式地方債	定時償還方式地方債
元金の支払い	満期時に一括支払	据置期間後、満期までの年限の中で均等に支払 ^(*)
(元金支払の)据置期間	償還年限(満期)に一致	通常は3年
利子の支払い	半年毎に定額を支払	半年毎に残存元金×表面利率を支払 ^(*)
引受資金(地方債種類)	市場公募債のすべてと銀行等引受債の一部	公的資金の大部分と銀行等引受債の一部
主たる発行体	市場公募債を発行している都道府県と政令市	市場公募債発行団体以外の都道府県と政令市以外の市町村 ^(#)
減債基金に積立した場合の普通会計決算統計上の取扱い	「公債費」に計上	「積立金」(フロー)に計上
減債基金積立金残高の普通会計決算統計への反映	一切含まれない	過去の積立額が含まれている
普通会計決算統計上の地方債残高と現実の残高との関係	償還されていなくても、公債費に計上した積立累計額を現実の残高から控除した額が決算上の残高	乖離なし
実質公債費比率算定上の元金償還と実績値の関係	理論値(発行額の3.3%)と積立不足額を計上し、実績値は計上しない	繰上償還以外は実績値を計上
実質公債費比率算定上の「積立不足」概念の適用	あり	なし

(注) 他の償還方式として、「任意償還方式」がある。

* : 他に元利均等償還方式もある。

: 市場公募債を発行している都道府県や政令市も、銀行等引受債では定時償還方式も併用することが多い。

(資料) 各種資料に基づいて筆者作成

国とは異なり、すべての地方公共団体が市場から広範かつ円滑に資金を調達することは必ずしも可能ではなく、どのような変化が生じるかわからない20年後、30年後の将来においても現在と変わらない歳入を確保できるかどうかは確実ではない。これらを前提にすれば、地方債発行に際しての資金の調達先や償還年限・償還方法も自ずと国のそれとは異なったものになることは避け難い。債券の償還方式と言え、例えば、利付国債のように、「半年毎に利払いが行われ、満期を迎えたら、元金が償還される方式」のものを多くの方は思い浮かべるであろうが、こうした「満期一括償還方式」は地方債においては少数派である(図表-5参照)。財政規模の小さい地方公共団体にとって、起債後の29年間は元金の返済はゼロで、30年後に満額か返済される方式は、他の歳出に歳入を配分する際の選択の

余地やキャッシュフローを考えると、決して好ましい方式とは言えない。住民にとっては各種の歳出額は平準化されていることが望ましく、償還費も起債後満期を迎えるまでは、毎年一定額にとどまった方が好ましい。この方式は「定時償還方式」と呼ばれ、政令市を除く市町村においては、据置期間を伴う元金均等償還方式が採用されているものと推測される。

他方、地方債を引き受ける民間投資家には、国債や社債と同様に、満期一括償還方式が好まれる。その結果、銀行等引受債では、満期一括償還方式の定時償還方式のいずれが採用されるかはケース・バイ・ケースであり、**地方公共団体全体としては、定時償還方式が主流派、満期一括償還方式はむしろ少数派**となっている。

ただし、満期一括償還方式についても、これを市場公募債における標準方式と定める変更がなされた時¹⁰から、償還に伴う支出額を平準化する観点で、減債基金への事前積立が強く勧奨されてきた。

普通会計における決算ルールもこうした現実に対応するものであり、定時償還方式での減債基金への積立は「積立金」に計上されるのに対して、満期一括償還方式地方債での減債基金への積立は「公債費」に計上され、後者の場合は現実の償還が終わっていても、積立額だけ地方債残高から控除される一方、減債基金残高には反映されないルールが採用されている。満期一括償還方式地方債に係る償還負担を平準化する観点から、起債額の一割合を毎年度積み立てていけば、満期時に決算統計上の「公債費」が急上昇することは起きない。

図表-6 起債制限比率と実質公債費比率の比較:満期一括償還方式地方債の積立に係るルールの違い

	起債制限比率	実質公債費比率
減債基金への積極的な積立を行った場合	上昇	不変(理論値のみ計上)
減債基金への積立を先送りした場合	低下	積立不足分だけ上昇
減債基金の積立不足を解消した場合	上昇	低下(積立不足による押し上げ分が解消)
積立金を一般会計に貸付けた場合	不問	貸付分は積立金から除外して積立不足かどうかを判定

(資料) 各種資料に基づいて筆者作成

このルールは、公債費や地方債残高の実勢を見るうえでは適切なものと言えるが、現実の地方債残高・減債基金残高と普通会計決算統計上の地方債残高・減債基金残高の間に乖離をもたらす原因となっている。この乖離は現在も残っているが、問題はそこではなく、従前の起債制限比率の算定時に生じていた。満期一括償還方式地方債に係る償還負担を平準化する観点から事前積立を積極的に行ったり、積立ペースの遅れを取り戻したりするような「積み増し」を行うと、起債制限比率が高く算定される一方、事前積立を一切行わなければ、利払いしか計上されない起債制限比率が低く算定される構造があったからである。つまり、近視眼的な判断で目先の起債制限比率算定値を低く抑えて、**償還負担を先送りし、満期時に現実の償還負担も起債制限比率も跳ね上がる選択がなされていても、起債制限比率の値だけからそれを判別することはできなかった**ことになる。起債管理指標としては、これは大きな弱点であり、様々な側面から問題点を解決したうえで採用されたのが実質公債費比率である(図表-6)

¹⁰ 1992年1月20日付け「市場公募地方債に係る満期一括償還方式の導入について(市場公募地方債発行都道府県総務部長・市場公募地方債発行指定都市市政局長あて自治省財政局地方債課長内かん)」に拠る。

参照)。

実質公債費比率においては、満期一括償還方式地方債に対して、10年債の2回借換、実質的に30年償還を前提に、毎年3.3%、すなわち1/30ずつ減債基金に積立てていくことを標準的な積立ルールとして据え、この標準ペースに基づく理論値を公債費相当額(年度割額)として計上すること、起債以来の積立残高が標準ペースに満たない場合にはストックペースでの積立不足額を公債費相当額に加算計上すること、積立金残高を一般会計に貸付けるなどしている場合には当該部分は積立てられていないものとして積立不足を判定すること、借換を行った場合にも当初の起債額が借換後の理論値に反映されること等、非常に緻密な算定ルールが幾つも採用された。

これらの変更によって、公債費に関しては、現実の償還額、普通会計決算統計上の公債費、実質公債費比率算定過程での償還額の3種類が併存することとなったが、地方公共団体の選択に対して、償還負担の先送りを抑止するだけでなく、積極的な積立を促し、積立不足がある場合にはその解消を強く求める効果があり、地方債発行の自由化の流れの中で発行体の規律と責任を強化しなければならないという文脈においても、きわめて有意義であったと評価できる。

起債制限比率から実質公債費比率への移行で新たに生じた問題点としては、指標の計算仮定がきわめて複雑化し、地方公共団体がそれを自発的に公表しない限り、住民など第三者が指標算定を再現することは事実上不可能になってしまったことが挙げられる¹¹。

しかし、地方公共団体財政健全化法施行後は、その問題も解消されつつある。「健全化判断比率・資金不足カード」や「財政状況資料集」においては¹²、実質公債費比率算定式における分子・分母の項目について、最新3年度分の数値が開示されており、実質公債費比率の水準やその変化が、何に起因しているかを分析できるからである。これらの開示資料からわかることは、準公債費に分類されている項目のうち、満期一括償還方式地方債の年度割相当額と積立不足に起因する額、一時借入金利子は普通会計(一般会計等)に係る項目であり、これらと元利償還金を合わせた金額は分子の中では圧倒的に大きいこと、公営企業債や一部事務組合が起こした地方債の公債費が含まれている(B₂、B₃)といっても、それらは一般会計が負担している分に限られることである。つまり、実質公債費比率も一般会計中心に算定される指標であることが改めて確認できる。

指標としての実質公債費比率に関して、実質赤字比率や連結実質赤字にはない特徴という意味で注意を要するのは、第1に、3年間の平均値として算定されることであり、算定値の前年度からの変化幅は通常は大きくないこと、それゆえに変化幅が大きい場合には、単年度の実質公債費比率とその構成項目がどのような水準にあるか、確認すべきことである。

第2に、定義式における分母の中心項目として、標準財政規模を採用していることは、実質赤字比率や連結実質赤字比率と同様であるが、**分子分母から元利償還金・準元利償還金に係る交付税措置額(基準財政需要額)に算入される元利償還費を控除するため、この金額の変化次第では指標値が大きく変動**

¹¹ 総財地第151号(1992年1月20日付け総務省自治財政局地方債課長通知)「実質公債費比率等について」において、実質公債費率算定のための詳細な計算シート事例が公表されている。

¹² 前述のとおり、総務省が公表した「健全化判断比率・資金不足カード」は単一の資料で全地方公共団体がカバーされているが、「財政状況資料集」の資料形態は地方公共団体毎となっており、しかも、一部の地方公共団体は公表していないという違いがある。

することである。言い換えると、元利償還金や準公債費の負担が何ら変わらない場合でも、この金額が大きくなれば、算定される実質公債費比率は低下（改善）する。したがって、実質公債費比率の水準だけで見ればよいというものではなく、変化が何に起因しているのか理解する必要がある。

地方債の元利償還金に対して、後年度の地方交付税によって措置される総額が発行額の何割に当たるかは起債時点で決まっているが、毎年度の措置額は当該年度の7月にならないと決定されない¹³。元利償還金の100%が後年度に交付税措置される地方債も何種類か存在するが、1回で全額が交付されるのではなく、国が標準的な償還年限と償還方法を想定したうえで、それに基づく理論償還費を想定償還年限と同じ年数をかけて交付する形をとる。したがって、当年度の措置額は、発行額の何割が後年度の交付税算定過程で実質的に補填されるのかという所謂「措置率」の大きさだけでなく、起債後何年が経過しているのか、当該種類の地方債発行が1年度限りなのか、継続的に発行しているのかなどによっても異なる。「措置率」が大きければ、残高に対する措置額の割合が常に大きいとは限らないのは、図表-7に示すとおりである。

図表-7 地方債種類毎の「交付税措置」の実態(都道府県)

	後年度交付税措置額合計の発行額に対する割合	2012年度措置額の2011年度末残高に対する割合	過去の一定時期に発行されたが、2013年度は発行予定がない地方債(該当は○)
臨時財政特例債	100%	82.6%	○
減税補填債	100%	11.5%	○
臨時税収補填債	100%	7.7%	○
地域財政特例対策債	100%	0.0%	○
臨時財政対策債	100%	4.8%	-
減収補填債	75%	6.7%	-
財源対策債	50%	6.8%	-
災害復旧事業債	補助・直轄事業95%、単独事業47.5~88.5%	25.1%	-
旧合併特例事業債	40%、50%	3.1%	○
地域活性化事業債	30%、35%	2.0%	-
旧地域総合整備事業債	30%	13.8%	○

(注) 下記資料のすべてに掲載されている照合可能な地方債のみを例示

(資料) 総務省「地方交付税等関係計数資料」「都道府県決算状況調」地方財務協会「地方財政要覧」等に基づいて作成

例えば、「措置率」100%の地方債に関して、国が想定した標準的な償還年限よりも長い償還年限で発行すれば、元利償還金に対する国からの交付税措置がある間は、実際の元利償還金が分子に加算される以上に分子分母から措置額が控除される反面、措置期間が終わってしまうと、元利償還金負担だけが分子に残り、分子分母から控除される措置額はゼロとなる。このような場合、措置期間内の実質公債費比率は低位にとどまるが、措置終了とともに急上昇するはずである。

しかし、残念ながら、それを見きわめるのに必要な資料、**個別の地方公共団体の発行した地方債がいかなる償還年限といかなる償還方法に拠っているのかを種類毎、発行年次毎に示した統計や公表資料は皆無**と言っても過言ではない¹⁴。そのような詳細な情報を有しているのは、当該地方公共団体と報

¹³ 「普通交付税の決定」に合わせて「普通交付税に関する省令」が毎年7月末頃に改正され、改正後の地方債種類別の公債費補正係数などに反映される。

¹⁴ 地方債協会「地方債統計年報」「地方債便覧」日本証券業協会「公社債便覧」等を通じて、その一部を知ることができるが、全体像は把握できない。

告を受ける国のみであろう。

それでも、実質公債費比率及びこれと関係の深い将来負担比率の分子分母の構成項目を継続的にモニターしていれば、公債費負担の相対的な大きさが順調に低下しているのか、そうではないのかを判別することはできる。

第3の要留意点は、4種類の健全化判断比率の中でも、**実質公債費は、一度指標値が上がってしまうとそれを下げるのが容易ではない**ことである。実質赤字比率や連結実質赤字比率は、歳出項目のどれかを削減することでできれば、単年度で引き下げ効果が現れる。しかし、地方債の元金と利子の支払額と支払年限は予め約定されているため、元利償還費を簡単に削減することはできない。例外的に効果があるのは、繰上償還と満期一括償還方式地方債における積立不足の解消である。繰上償還は実質公債費比率に計上されないため、確かに効果はあるが、後述の将来負担比率ならば繰上償還額だけ分子を減らす効果があるのに対して、実質公債費比率の分子から減額されるのは、それを当初の償還年限で除した額にとどまるからである。また、繰上償還が可能な地方債の範囲も限られるはずである。満期一括償還方式地方債における積立不足の解消の場合には、解消額とほぼ同額が実質公債費比率の分子から減額されるので確かに効果は大きい¹⁵。ただし、満期一括償還方式を主体に地方債を発行しているのは、市場公募債発行の歴史が長い地方公共団体であり、政令市を除く一般市町村では、満期一括償還方式の地方債をほとんど発行していないはずである。

第4の要留意点は、第3の特徴と裏表の性質として、地方公共団体の地方債残高が増大し、その結果としての実質公債比率が高まった場合には、それらが低下（改善）していくためには、実質公債費比率が高い期間は一定期間必要だということである。実質公債費比率は、他の歳出への資金配分の余地が狭められているという悪い意味で償還負担の重さを示す指標であるが、定時償還方式の下では「現実に債務償還を行っていること」をも示している。最初から実質公債費比率は長期にわたって低位にとどまっていることが望ましいが、いったん高まってしまったら、実質公債費比率を近い将来引き下げるには、償還を進めることこそが最短の道だからである。様々な方法を駆使して、償還負担を実質的に先送りして、当面の実質公債費比率を見掛け上低位に保つことよりも、敢えて、高い実質公債費比率を受け入れることの方が、はるかに健全な選択だと言えるであろう。

(4)将来負担比率

定義式： $(A-B-C-D) \div (E-F) \times 100$

$$A=A_1+A_2+A_3+A_4+A_5+A_6+A_7+A_8$$

ただし、A: 将来負担額、B: 充当可能基金額、C: 特定財源見込額、D: 元利償還金・準元利償還金に係る交付税措置見込額(元利償還費に係る基準財政需要額に算入見込額)、E: 標準財政規模、

¹⁵ しかし、過去において、積立不足を解消しないまま借換をして「積立不足を一旦リセット」している場合には、その額が「年度割相当額」に加算されるので、通常のケースよりも、実質公債費比率を下げるのは更に困難になる。実質公債費比率にはこのような仕組が備わっているから、積立不足を放置したまま借換を行うという選択を抑止する効果があると期待される。

F: 元利償還金・準元利償還金に係る交付税措置額(基準財政需要額に算入される元利償還費)、
 A₁: 一般会計等の前年度末地方債残高、A₂: 一般会計等以外の地方債元金償還に充てる一般会計からの繰入見込額、A₃: 一部事務組合等の地方債元金償還に充てる負担見込額、A₄: 債務負担行為等に基づく支出予定額のうち公債費に準ずる額、A₅: 退職手当支給見込額(要支給額)に充てる一般会計等の負担見込額、A₆: 設立法人の負債に係る、当該法人の財務・経営状況を勘案した、一般会計等の負担見込額、A₇: 連結実質赤字額、A₈: 一部事務組合等の連結実質赤字相当額のうち一般会計等の負担見込額

将来負担比率は、一般会計の地方債残高に加えて、連結実質赤字のほか、地方公社や3セク法人などに対する債務保証や損失補償に伴う一般会計の負担見込額を集計し、一般会計が負っている債務の大きさをチェックするストックの指標である。実質赤字比率や連結実質赤字比率が短期的な資金繰りの逼迫度を、実質公債費比率が現在の公債費負担の重さ、他の歳出に対する圧迫度を表しているのに対して、「将来負担比率」は、ストック指標としての側面より、「まだ顕在化していないが、このままの状態が続けば将来負担が顕在化する」という側面が重視され、それが呼称としても採用されたものと考えられる。4種類の健全化判断比率の中で、将来負担比率のみが、財政再生基準は設定されずに早期健全化基準しか設定されていない理由も、この指標は現在の負担を直接示すものではないからという1点に尽きるであろう。

図表-8 将来負担比率と実質公債費比率の対応関係

将来負担比率		実質公債費比率
分母	標準財政規模	同左
	元利償還金・準元利償還金に対する交付税措置額(当年度)	同左
分子 加算項目	一般会計等の前年度末地方債残高	左記に対応する元利償還金および満期一括償還方式の場合の年度割額
	一般会計等以外の地方債元金償還に充てる一般会計からの繰入見込額	公営企業債の公債費に対する一般会計からの繰入額(当年度)
	一部事務組合等の地方債元金償還に充てる負担見込額	一部事務組合等の公債費に対する一般会計からの繰入額(当年度)
	債務負担行為等に基づく支出予定額のうち公債費に準ずる額	債務負担行為等に基づく支出予定のうち公債費に準ずる額(当年度)
	退職手当支給見込額(要支給額)に充てる一般会計等の負担見込額	なし
	設立法人の負債に係る、当該法人の財務・経営状況を勘案した、一般会計等の負担見込額	なし
	連結実質赤字額	一時借入金利子 ^(注)
	一部事務組合等の連結実質赤字相当額のうち一般会計等の負担見込額	なし
減算項目	特定財源見込額	元利償還金・準元利償還金に充てる特定財源(当年度)
	地方債に係る元利償還金・準元利償還金に対する交付税措置見込額	元利償還金・準元利償還金に対する交付税措置額(当年度)
	充当可能基金額	なし

(注) 連結実質赤字の中の実質赤字に対応する一時借入金から生ずる利子

(資料) 各種資料に基づいて筆者作成

ただし、**指標としての基本的な性格は、「実質公債費比率のストック版」として捉えらる**と、理解がし易い。図表-8に示すとおり、まず、将来負担比率と実質公債費比率の定義式における分母は完全に同じである。また、実質公債費比率の分子に採用されているすべての項目について、それぞれをストック概念

化した項目が将来負担比率に採用されている。加算項目で言えば、フローの元利金の支払いはストックの地方債残高から生ずるものであるし、減算項目で言えば、次年度以降の元利償還金に充てられる特定財源や元利償還金に対する交付税措置予定額の総額は当年度の額をフローとすれば、ストックと言えるからである。

そして、将来負担比率にのみ採用されている加算項目として、「退職手当支給見込額に充てる一般会計等の負担見込額」や「設立法人の負債に係る、当該法人の財務・経営状況を勘案した、一般会計等の負担見込額」がある一方、減算項目としては充当可能基金がある。いずれも、一般会計が負っている実質的な債務残高を表すのに必要な項目という点で妥当なものである。このうち、注意しなければならないのは、地方公社や第3セクター法人が保有する債務に対する債務保証・損失補償契約に係る負担についても、そのままの金額ではなく、一般会計が負担する確率を反映した「期待値」になっている点であり、財務・経営状況に応じて、10~90%の見込率を債務保証額や損失補償額に乗じている。この見込率が適正に設定されているかどうか、例えば、地方公社や第3セクター法人が既に債務超過状態に陥っていれば、通常は最も高い90%が適用されるはずであるが、現実にそうなっているのかどうか、監査委員だけではなく、住民自身がモニターすることが重要である。

3 | 本当の早期是正機能

地方公共団体健全化法の下では、自発的な行動によって、財政悪化が進むことを回避するとともに、健全化を果たすよう地方公共団体に促す仕組みが備わっており、これは「早期是正機能」と呼ばれる。最もわかりやすいのは、早期健全化基準が存在すること自体が財政再生基準に達することの抑止力となっていることだが、より重要なのは早期健全化基準にも達しないように、地方公共団体の行動を改めさせる機能である。地方公共団体は、財政状況の自己点検を行い、健全化判断比率が改善するような予算編成や財政運営に努めているはずだからである。

しかし、早期健全化基準に達していないというだけでは、財政状況に問題がないことにはならない。定期健康診断や人間ドックの受診結果から、緊急手術や長期の入院治療を必要とする疾病には罹っていないことが示されたというだけでは、無条件に自分が健康であると考える人はいないであろう。切迫した状態と何ら対応や改善を必要としないという意味での健康な状態との間には、短期の入院治療や自宅療養、服薬を中心とした治療、勤務制限、生活習慣や食生活の改善を必要とする状況などのように、幾つかの段階があるはずである。健全化判断比率が示す財政状況もそれと同じであり、「問題がない」状態を「グリーン」で表せるのならば、「イエロー」「レッド」との間には、「アイボリー」「パステルイエロー」とでも呼べる「薄いイエロー」の基準が存在する。この点は、あまり認識されていない点である。

例えば、早期健全化基準に達していなくても、**実質赤字比率が一定水準以上であれば、「実質赤字解消計画」の策定と実施を求められるし、実質公債費比率が一定水準以上であれば、「公債費負担適正化計画」の策定と実施を求められる**。そのうえで、起債が「許可」される。これらは地方債協議制移行時に再確認されたルールであり、法的根拠は地方財政法に置かれているが、地方公共団体財政健全化法における早期健全化基準はこれらの基準と財政再生基準の間に位置するものとして基準値が設定された経緯がある。

地方公共団体の自主性と自立性を尊重する流れの中で地方債協議制度もさらに前進し、一定の条件を満たした団体が民間資金引受によって地方債を発行する場合には、**事前届出を行えば国との協議すら不要とする「地方債届出制度」が、2012年度から施行されている。**その条件は健全化判断比率に基づくものであり、**4種類の健全化判断比率がそれぞれに設定された水準よりもすべて低いことが求められる。**公募債市場で発行条件が決まるにせよ、民間金融機関との相対取引の中で発行条件が決まるにせよ、地方公共団体にとって少しでも有利な条件で起債するためには、機動的な対応が必要であり、事前届出で済ませられることが望ましいことは言うまでもないであろう。

このように、財政再生基準から地方債届出制度における「協議不要団体」の基準に至るまで健全化判断比率には様々な基準値が設定されており、少なくとも、「協議不要団体」の要件を満たしていなければ、財政状況に問題がないとはみなし難い。いずれにせよ、きめ細かく基準値が設定されている健全化判断比率を下げれば、より制約の少ない選択が可能になるため、地方公共団体が自発的に財政健全化を進める効果が期待される。早期是正機能は、こうした全体像で捉えるべきである(図表-9参照)。

図表-9 早期是正機能の観点から見た健全化判断比率の基準値

対象		地方債届出制の協議不要基準:問題なし	やや改善要	改善要	早期健全化基準:大きな改善要	財政再生基準:国の指導を受けながらの再生要
都道府県	実質赤字比率	~0	0~2.5	2.5~3.75 実質赤字解消計画	3.75~5 財政健全化計画	5以上 財政再生計画
	連結実質赤字比率	~0	0~8.75		8.75~15 財政健全化計画	15以上 財政再生計画
	実質公債費比率	~16	16~18	18~25 公債費負担適正化計画	25~35 財政健全化計画	35以上 財政再生計画
	将来負担比率	~300	300~400		400以上 財政健全化計画	-
市町村	実質赤字比率	~0	0~10 (0~2.5)	10~15 (2.5~11.25) 実質赤字解消計画	15~20 (11.25~20) 財政健全化計画	20以上 財政再生計画
	連結実質赤字比率	~0	0~20 (0~16.25)		20~30 (16.25~30) 財政健全化計画	30以上 財政再生計画
	実質公債費比率	~16	16~18	18~25 公債費負担適正化計画	25~35 財政健全化計画	35以上 財政再生計画
	将来負担比率 (政令市)	~300	300~400		400以上 財政健全化計画	-
	将来負担比率 (政令市以外)	~200	200~350		350以上 財政健全化計画	-
公営企業	資金不足比率	~0	0~10	10~20 資金不足等解消計画	20以上 経営健全化計画	-

(注) 単位: %。市町村の実質赤字比率と連結実質赤字比率の基準値は標準財政規模によって異なるため、標準財政規模が50億円以下のケースを基本として表記し、500億円以上のケースを()内に記した。実質公債費比率の協議不要基準は2013年度の基準値。
(資料) 各種資料に基づいて筆者作成

3—財政状況は改善したのか?

1 | イエローカード団体数の推移

健全化判断比率で測った財政状況に関して、最初に確認するのは、財政悪化が深刻なレベルにまで進んだ地方公共団体(イエローカード団体)の数が増えていったのか、減っていったのか、そのペースは速かったのか否かである。

図表-10は、早期健全化基準に達した地方公共団体の数が2007年度決算から2011年度決算までの

間にどのように推移したのかを示したものである。この5年度の間は、4種類の健全化判断比率のすべてについて、早期健全化基準に達した都道府県の事例はひとつもない。表に掲載している数字はすべて市町村に関するものである。2008年度に世界的金融危機、2010年度末には東日本大震災に見舞われるなど、地方公共団体にとっても、地方公共団体財政健全化法にとっても、2011年度決算までの5年間は逆風下とも言える環境であったが、早期健全化基準に達した市町村の数は着実に減少している。

図表-10 健全化判断比率が早期健全化以上の市町村の数

	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度
実質赤字比率	2 (1)	2 (1)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
連結実質赤字比率	11 (2)	2 (1)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
実質公債費比率	33 (2)	20 (1)	12 (1)	4 (1)	1 (1)
将来負担比率	5	3	3	2	2
参考:市町村総数	1,810	1,798	1,750	1,746	1,742

(注) 市町村総数は健全化判断比率の算定が行われた市町村の総数。()内は財政再生基準に達した市町村の数。

(資料) 総務省「団体別健全化判断比率」等に基づいて作成

このうち、実質赤字比率と連結実質赤字比率については、2009年度以降は早期健全化基準に該当する団体はゼロである¹⁶。また、2007年度決算時点で早期健全化基準以上の市町村が33団体と最も多かったのが実質公債費比率で、2009年度決算時点でも12団体が該当したが、2011年度時点では2団体にまで減少している。他方、将来負担比率に関しては、2007年度決算時点で早期健全化基準以上の市町村は5団体のみと実質赤字比率に次いで少なかったが、2011年度時点までに財政健全化団体から脱却できたのは3団体にとどまっている。

このように同じ健全化判断比率であっても、早期健全化基準未満の状態へと移行できるペースは指標によって異なっているが、**財政悪化が深刻なレベルに達している地方公共団体の数**という意味において、**過去5年の間にその数は確実に減っている**。

2 | 問題のない団体数の推移

健全化判断比率で測った財政状況に関して、次に確認するのは、「問題なし」とみなすことのできる団体の数である。ここでは、「地方債届出制度」における「協議不要基準」を仮想的に適用した。この条件を満たしていれば、財政状況に関して問題なしと本当に言えるとは限らないが、国が設定している健全化判断比率による基準としては最も厳しい基準であり、財政状況には問題がないとするうえでの必要条件とみなしてもよいであろう。

図表-11は都道府県の推移を、図表-12は市町村の推移を示している。

まず、都道府県に関しては、本来の要件である4指標すべてが基準値未満であった団体が2007年度

¹⁶ 夕張市については、2009年度に実質赤字を固定負債に振り替える再生振替特例の発行が許可されたため、実質赤字と連結実質赤字が解消したという事情がある。しかし、再生振替特例債は将来負担比率に対しては中立的である(集計対象外とはなっていない)。実質公債費比率においても集計対象外とはならず、償還が始まる2012年度決算分からは押し上げ要因として働くはずである。

時点で約 2/3 を占めていたが、その後も全体で見ても、指標毎に見ても、条件を満たしている団体の数には趨勢的な変化はない。

図表-11 健全化判断比率に関して「協議不要基準」を満たす都道府県の数

	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度
実質赤字比率	46	47	47	47	47
連結実質赤字比率	47	47	47	47	47
実質公債費比率	33	36	35	34	30
将来負担比率	44	44	44	45	45
4指標すべて	32	35	34	34	30

(注) ①地方債届出制度の施行は 2012 年度(2010 年度決算)だが、2007 年度決算から適用があった場合について、指標毎に集計
 ②実質公債費比率に関する要件は 2013 年度の条件 (16%未満)
 (資料) 総務省「団体別健全化判断比率」等に基づいて作成

図表-12 健全化判断比率に関して「協議不要基準」を満たす市町村の数

	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度
実質赤字比率	1,787 (23)	1,779 (19)	1,737 (13)	1,738 (8)	1,740 (2)
連結実質赤字比率	1,739 (71)	1,759 (39)	1,719 (31)	1,729 (17)	1,733 (9)
実質公債費比率	1,100	1,144	1,220	1,377	1,507
将来負担比率	1,640	1,678	1,675	1,699	1,710
4指標すべて	1,044	1,103	1,193	1,357	1,496
参考:市町村総数	1,810	1,798	1,750	1,746	1,742

(注) ①②図表-11 と同じ
 ③市町村総数は健全化判断比率の算定が行われた市町村の総数
 ④実質赤字比率と連結実質赤字比率については、条件を満たさない市町村、すなわち赤字のある市町村の数を()内に表示
 (資料) 総務省「団体別健全化判断比率」等に基づいて作成

他方、市町村に関しては、都道府県とは異なる様相を呈している。まず、**実質公債費比率に関する条件を満たしている団体と 4 指標すべての条件を満たしている団体については、毎年度例外なく数が増えている**。その結果、「協議不要基準」を満たす市町村の割合は、2007 年度の 58%から 2011 年度には 86%にまで上昇している。このような基調的な変化があったからこそ、地方債届出制度が施行されたとも言えるであろう。

2007 年度時点で早期健全化基準以上だった市町村の数が最も多いのが実質公債費比率であったことを反映して、「協議不要基準」を満たす市町村の数が 4 指標の中で最も少なかったのが実質公債費比率である。また、実質公債費比率のストック版としての性格を持つ将来負担比率も、2009 年度を除いて条件を満たす市町村の数が毎年度増えている。

市町村総数が減少しているため、実質赤字比率と連結実質赤字比率については、条件を満たす市町村の数では趨勢がわかりにくい、条件を満たさない市町村、すなわち赤字のある市町村に着目すると、その数が年々減少している。このように、実質赤字比率と連結実質赤字比率に関しても状況が改善していることを示している。

もっとも、これらの変化が何に起因しているかを分析しなければ、本当に改善していると断定することはできないであろう。その点については、第 4 節で詳細に検討する。

3 | 全団体における健全化判断比率の平均値の推移

結果としての健全化判断比率に関する数値を通じて、最後に確認するのは、地方公共団体全体の平均値の推移である。実質赤字比率と連結実質赤字比率に関しては、収支が黒字の場合に指標値が公式には算定されていないが、一般会計等を対象会計とする実質赤字比率に準ずる指標として、普通会計に係る実質収支比率が公表されているため、その読み替えを行うことが可能である。

図表-13 は都道府県の推移を、図表-14 は市町村の推移を示している。

図表-13 健全化判断比率の都道府県平均値の推移

	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度
実質赤字比率	▲ 0.9	▲ 0.6	▲ 0.8	▲ 0.9	▲ 0.9
実質公債費比率	13.5	12.8	13.0	13.5	13.9
将来負担比率	222.3	219.3	229.2	220.8	217.5

(注) ①各指標の平均値は加重平均値

②実質赤字比率は健全化判断比率ではなく、普通会計ベースの実質収支比率の符号を逆にして読み替えた

(資料) 総務省「団体別健全化判断比率」「都道府県決算状況調」に基づいて作成

図表-14 健全化判断比率の市町村平均値の推移

	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度
実質赤字比率	▲ 3.4	▲ 3.3	▲ 3.7	▲ 4.0	▲ 4.5
実質公債費比率	12.3	11.8	11.2	10.5	9.9
将来負担比率	110.4	100.9	92.8	79.7	69.2

(注) ①各指標の平均値は加重平均値

②実質赤字比率は健全化判断比率ではなく、普通会計ベースの実質収支比率の符号を逆にして読み替えた

(資料) 総務省「団体別健全化判断比率」「市町村決算状況調」に基づいて作成

まず、都道府県に関しては、「協議不要基準」を満たす団体の数、財政状況に問題がないと便宜的にみなすことのできる団体と同様に、どの指標の平均値にも大きな趨勢的变化はない。ただし、2009年度以降の実質公債費比率は小幅上昇基調が認められる。

一方、市町村に関しては、実質赤字比率は小幅なからも趨勢的にマイナス幅（黒字幅）が拡大（改善）し、実質公債費比率と将来負担比率は趨勢的に低下（改善）している。特に、将来負担比率に関しては、2011年度の水準は2007年度の水準の6割程度にまで圧縮されている。

以上のとおり、5年間の健全化判断比率の結果に基づいて、財政状況が改善したと言えるのかどうかを3つの視点から検討したが、都道府県に関しては、もともと著しく悪化していた団体がなかったこともあり、全般的には大きな変化は見られなかったと総括できる。

しかし、4指標の中では「問題あり」の団体が一番多い実質公債費比率に関して、「問題なし(16%未満)」でも「イエローカード(25%以上)」でもない「財政悪化が軽度に進んだ団体」として「実質公債費比率18%以上の団体」に着目すると、図表-15に示すとおり、その数は年々増えている。その中には、3年度連続して23~24%で踏みとどまっている団体が見られるほか、水準自体は18%未満であっても、4年前と比べて4%以上上昇している団体も何団体もあり、個別には悪化が進みつつある都道府県があることにも留意しなければならない。

図表-15 実質公債費比率が18%以上の地方公共団体の数

	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度
都道府県	2	3	4	6	7
市町村	434	396	302	169	107

(資料) 総務省「団体別健全化判断比率」に基づいて作成

一方、市町村については、特に、実質公債費比率と将来負担比率に関して、「財政悪化が著しく進んだ団体の減少」「問題なしとみなせる団体の増加」「平均値の低下(改善)」が共通して観察され、改善が全般的に進んでいる可能性が高い。「実質公債費比率 18%以上」という条件で抽出した場合も、その数が年々減少しており、都道府県とは対照的である。実質赤字比率と連結実質赤字比率についても、「財政悪化が著しく進んだ団体の減少」と「財政悪化が軽度に進んだ団体の減少」が見られ、全般的に改善が進んでいる可能性が高い。

そこで、次節では、市町村に焦点を当てて、本当に改善したと断言できるのか否かを見きわめるため、健全化判断比率の定義式に基づいて、変化が何に起因しているのかを明らかにする。

4—市町村の健全化判断比率の低下(改善)はどのようにして実現したのか?

分析対象とするのは、財政状況に何らかの問題ありと認められる市町村であり、2007年度から2011年度に至る変化に着目した。対象市町村の抽出に際しては、基本的には、地方債届出制度における「協議不要基準」を基本に考え、これを満たさなかった年度が一度でもある市町村とした。ただし、実質公債費比率に関しては対象団体が多くなってしまったため、利用可能な資料との関係から、早期健全化基準に達したことのある市町村に絞った。具体的には、実質赤字比率と連結実質赤字比率に関しては、2007～2011年度決算において、一度でも赤字を計上したことのある市町村、実質公債費比率に関しては、2007～2011年度決算において、一度でも25%以上に達したことのある市町村、将来負担比率に関しては、一度でも200%以上に達したことのある市町村である。

なお、夕張市については、財政悪化が認められる他の市町村と比べても健全化判断比率の水準が飛び抜けて高く、旧再建法下では財政再建団体、地方公共団体財政健全化法の下では財政再生団体として、国と密に連携しながら、時間をかけて再建・再生に取り組むなど、他の市町村と同列の比較には適さないことから、以下での分析対象から除外した¹⁷。

1 | 実質赤字の解消: 人件費抑制による歳出の削減

(1) 実質赤字改善の要因分解

2007～2011年度決算において、「一般会計等」が一度でも赤字を計上したことのある市町村は29団体ある。これらのうち、2007年度時点で赤字を計上していた市町村は22団体、2011年度時点では2団体である。

図表-16は、歳入歳出差額、実質赤字、実質赤字から財政調整基金残高を控除した修正実質赤字と、これらに関係する主要項目について、2007年度から2011年度にかけての変化について見たものであ

¹⁷ したがって、本節での分析対象市町村は、図表-10及び図表-12における該当市町村数よりも1団体分少ない。

る。第2節で述べたとおり、当年度の収支残（剰余）が翌年度以降に繰り越されるため、歳入歳出差額や実質収支にはストック指標としての側面があり、2時点間の比較であっても、差額には2008～2011年度における期中の「繰越金を除く歳入総額」「歳出総額」のすべてが集約されている。

図表-16 実質赤字を計上したことのある29市町村の実質赤字等の変化(2007～2011年度)

29市町村	①実質赤字の縮小				⑤翌年度への繰越財源の減少	⑥財政調整基金残高の増加	⑦修正実質赤字の縮小	⑧人件費の減少	⑨職員数の減少率
	②歳入歳出差額における赤字縮小	③一般財源計の増加	④一般財源対応歳出の減少						
平均値	7.7	9.3	8.6	0.8	▲ 1.6	6.8	14.5	3.8	9.1
最大値	21.1	44.6	59.9	16.4	0.5	33.6	42.0	16.7	26.0
最小値	▲ 4.1	▲ 4.1	0.7	▲ 15.3	▲ 36.3	▲ 4.3	▲ 2.6	▲ 7.4	▲ 13.3
中位値	7.2	8.0	6.1	0.5	0.0	4.2	13.9	3.7	9.1
改善団体数	26	25	29	16	11	25	27	27	27
悪化団体数	3	4	0	13	18	4	2	2	2
参考:全市町村の平均値	1.6	2.3	2.5	▲ 4.0	▲ 1.9	4.4	6.0	3.1	8.0

(注) 普通会計ベース。数値はすべて実質赤字、修正実質赤字の縮小および赤字縮小（黒字拡大）に対する寄与度が大きくなる場合に正の値となるように表示している。①②⑦の▲は赤字拡大・黒字縮小、③⑥の▲は減少、④⑤⑧⑨の▲は増加を表す。

改善団体数は赤字および赤字要因が縮小した団体、悪化団体数は赤字および赤字要因が拡大した団体数を示す。

⑨以外は2011年度実績値と2007年度実績値の差額の2007年度標準財政規模に対する割合（単位：%）

⑨は2007年度実績値に対する2011年度実績値の変化率（単位：%）。①=②+⑤、②=③+④、⑦=①+⑥

(資料) 総務省「市町村決算状況調」に基づいて作成

まず、全市町村の平均値と29市町村の平均値を比較すると、実質赤字、修正実質赤字の縮小幅と、赤字縮小に貢献する項目の変化幅寄与度はすべて29市町村の方が大きい。例えば、全市町村の実質赤字比率は平均で1.6%ポイント改善しているが、29市町村における改善幅は、平均7.7%ポイントとはるかに大きなものである。

実質収支が赤字に陥ったことのある29市町村に焦点を当てると、期中に実質赤字が悪化した市町村は、わずか3団体にとどまり、26団体の収支が改善している。さらに、修正実質赤字比率の変化は平均14.5%ポイントの改善、悪化した市町村は2団体のみと、改善傾向は一層顕著である。

また、翌年度への繰越財源については、非常に大きな市町村もあるが、平均値と中位値からは、これらの変化は大きなものではなく、実質赤字の変化は、基本的に歳入サイドか、歳出サイドによるものであると言える。ここで、「一般財源対応歳出」とは、歳入が地方税、地方譲与税、地方交付税、臨時財政対策債など資金使途が限定されない「一般財源」と、国庫支出金、手数料・使用料、建設地方債など特定使途にしか充当できない「特定財源」とに分けられることを踏まえて、「一般歳出総額から特定財源合計額を控除した残余」として便宜的に算出したものである。特定財源を歳入・歳出から除外した「一般財源」と「一般財源対応歳出」の変化を見れば、実質赤字の改善が歳入サイドと歳出サイドのいずれに起因しているかを判断しやすいからである。この「一般財源対応歳出」は、減少幅の標準財政規模比が平均0.8%（変化幅-0.8%）と、歳出抑制・歳出削減の傾向を示しており、団体毎に見ても、過半の16市町村において減少が観察される。

他方、一般財源合計額の標準財政規模比も平均8.6%ポイント増加している。この中には59.9%ポイントも改善している市町村が存在するなど、歳入増と歳出減のいずれが実質赤字改善の主因である

かについては、団体によって状況が異なる可能性がある。

(2) 歳出削減による収支改善と一般財源増額による収支改善

そこで、29 市町村のうちから、一般財源対応歳出の減少幅が大きい上位 3 市町村と一般財源合計額の増加幅が大きい上位 3 市町村を抽出して、比較した結果が図表-17 である。

図表-17 歳出削減幅と歳入増加幅の大きい市町村の実質赤字等の変化(2007～2011 年度)

	①実質赤字の縮小					⑥財政調整基金残高の増加	⑦修正実質赤字の縮小	⑧人件費の減少	⑨職員数の減少率
	②歳入歳出差額における赤字縮小	③一般財源計の増加	④一般財源対応歳出の減少	⑤翌年度への繰越財源の減少					
④の減少幅が大きい市町村1	21.1	20.9	4.5	16.4	0.2	12.0	33.0	4.4	7.5
同 市町村2	18.3	19.0	2.8	16.2	▲ 0.8	0.0	18.3	16.7	15.4
同 市町村3	15.6	15.6	3.1	12.5	▲ 0.0	▲ 0.1	15.4	10.0	19.0
③の増加幅が大きい市町村1	8.3	44.6	59.9	▲ 15.3	▲ 36.3	33.6	42.0	1.5	▲ 13.3
同 市町村2	10.9	10.7	21.2	▲ 10.5	0.3	26.1	37.0	▲ 7.4	8.5
同 市町村3	2.8	9.5	19.7	▲ 10.1	▲ 6.7	14.1	16.9	0.9	1.9

(注) 図表-16 と同じ

(資料) 総務省「市町村決算状況調」に基づいて作成

これを見ると、一般財源対応歳出の減少幅が大きい 3 市町村では、一般財源の増加幅は全体平均よりも低位にとどまっている。両者を合わせた額が実質赤字の改善幅とほぼ等しいが、その大きさは標準財政規模比 15%を上回っている。29 団体中の 27 団体において、職員数の減少が観察されるが、3 市町村ともに職員数の減少幅は平均値を上回っているほか、2 市町村では 10%以上の人件費削減を実現している。したがって、この 3 市町村は歳出削減で実質赤字改善を果たした典型と言える。

一方、一般財源総額の増加幅が大きい 3 市町村においては、職員数と人件費に関して、増加している団体が 1 団体ずつあり、歳出削減で実質赤字改善を果たした 3 市町村とはきわめて対照的である。そして、実質赤字の改善幅も歳入改善幅と比べて緩やかなものにとどまっている。このように、一見ただけでは、歳入増加は実質赤字改善よりも歳出増加をもたらしたかのように映る部分があるが、実は、これらの市町村でも大きな改善が進んでいる。

注目すべきは、財政調整基金の積み増し額が標準財政規模比 10%を超えている点であり、それを実質赤字に反映した修正実質赤字で見ると、改善幅は 15%ポイントを上回っている。さらに、このうちの 1 市町村では、修正実質赤字改善幅の方が一般財源増加幅よりも大きいので、歳出削減も併せて行われていることを示している。総じてみれば、この 3 市町村については、一般財源増加を拠り所として、修正実質赤字の改善を実現したと言える。なお、2011 年度時点の地方税収は、まだ回復途上にあつて、2007 年度の水準を下回っており、3 市町村における一般財源の増加は地方交付税、ないしは臨時財政対策債の増加によるものである。

これらの結果を踏まえて、29 市町村全体の歳入面を再考すると、一般財源増加幅が標準財政規模の 10%を超えていたのは 5 団体に限られるため、**実質赤字や修正実質赤字の改善は歳出削減を中心に実現されたもの**だと言える。その意味では、全般的には、財政構造の改革を伴う実態的な改善があったと見なしてよいであろう。

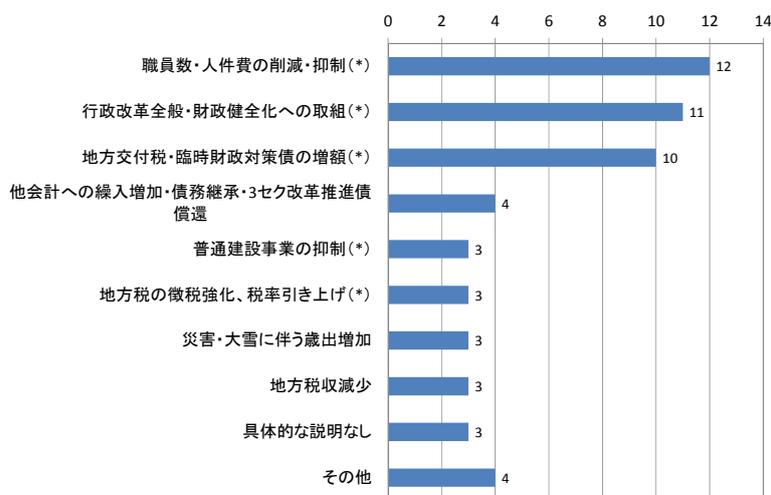
ただし、「一般会計等」の実質赤字比率は、通常は、他の指標以上に重視される指標であり、黒字化

が求められる団体の中で、修正実質赤字がむしろ悪化している市町村が2団体あることも軽視はできない。この2市町村のうち、一方は2011年度の将来負担比率が364.9%（早期健全化基準超）、もう一方は実質公債費比率が23.9%であり、実質赤字比率よりも深刻な状況にある健全化判断比率の改善を優先せざるを得なかったものと推測される。これらの事例については、将来負担比率分析の際に再検討する。

(3) 当該市町村による自己分析

以上は、分析対象とした市町村がこの期間における実質赤字の変化の要因について自己分析した結果とも整合的である。

図表-18 実質赤字を計上したことのある29市町村の実質赤字経年変化に対する自己分析



(注) 「実質収支比率等に係る経年分析」の「分析欄」で挙げられている要因を分類して集計。(*)は収支改善要因。

(資料) 各市町村「財政状況資料集」に基づいて作成

図表-18には、自己分析資料における実質赤字を改善させる要因と悪化させる要因の両方を示している。改善させる要因の中では、「職員数・人件費の削減・抑制」「行政改革全般・財政健全化への取組」「地方交付税・臨時財政対策債の増額」を挙げている市町村が多い。また、地方税課税における超過税率の適用や徴税強化など、定性的には収支改善の理由となる要因だとしても、統計面から判断すると、量的な効果はさほど大きくなかったと思われる要因も挙げられている。それでも、自己分析の結果を公表することは、今後の財政運営に対する住民の理解と支持を得るうえで、きわめて有意義なことであろう。

2 | 連結実質赤字の解消：病院事業と一般会計の改善

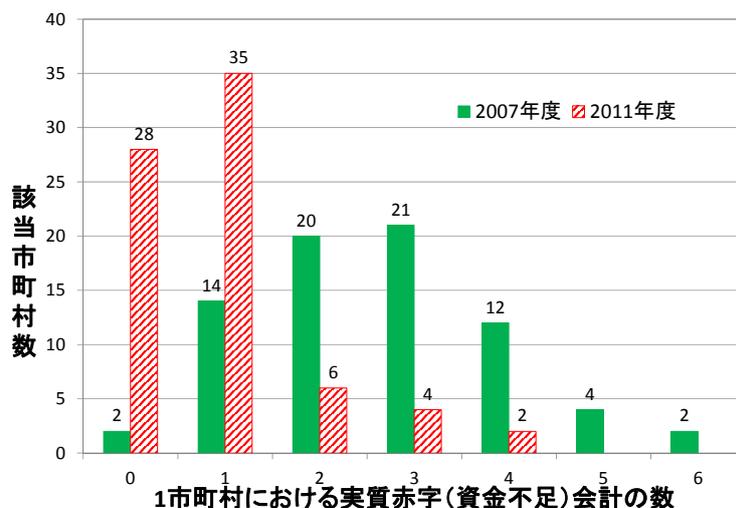
(1) 事業種類別に見た赤字会計の数

2007～2011年度決算において、一度でも連結実質赤字を計上したことのある市町村は75団体あり、そのうちの70団体が2007年度時点で赤字を計上していたが、2011年度時点では8団体にまで減っている。

まず、図表-19は、75市町村が設置しているすべての会計、すなわち、連結実質赤字比率算定対象

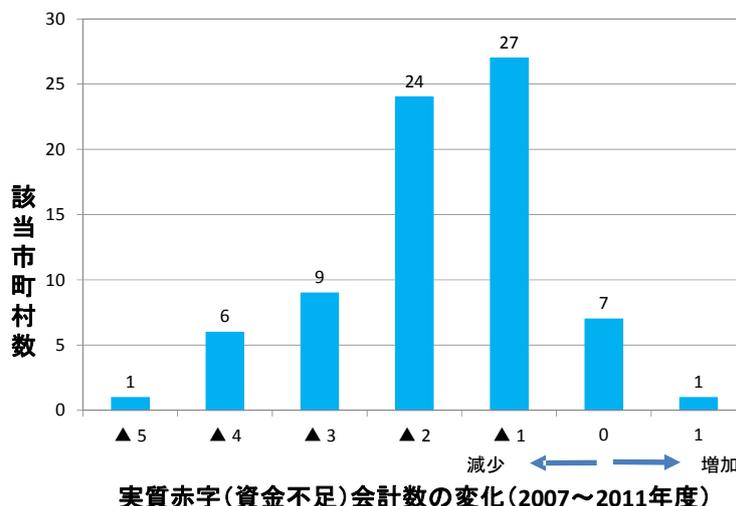
会計¹⁸のうち、何会計が赤字(資金不足)¹⁹に該当するのか、赤字会計数を市町村毎に集計して、2007年度と2011年度の分布の状況を比較したものである。

図表-19 連結赤字市町村における実質赤字(資金不足)会計数の分布(2007年度・2011年度)



(資料) 総務省「健全化判断比率・資金不足カード」各市町村「財政状況資料集」に基づいて作成

図表-20 連結赤字市町村における実質赤字(資金不足)会計数変化の分布(2007～2011年度)



(資料) 総務省「健全化判断比率・資金不足カード」各市町村「財政状況資料集」に基づいて作成

2007年度においては、赤字会計の数は、平均で2.6であった。最頻値は3であり、21団体が該当した。また、最大値は6で、赤字会計数が4以上の市町村が18団体あった。これが、2011年度の赤字会計は、最大値が4で該当市町村は2団体のみとなる一方、平均値も0.9に低下した。最頻値の赤字会計1は35団体、赤字会計ゼロも28団体と、赤字会計数1以下に84%の団体が集中する分布へと大きく変わった。

また、図表-20は、各市町村において、2007年度から2011年度にかけて、赤字会計数がどれだけ変化したのかを示している。赤字会計数が増加した市町村は1団体にとどまり、1会計減少の市町村が

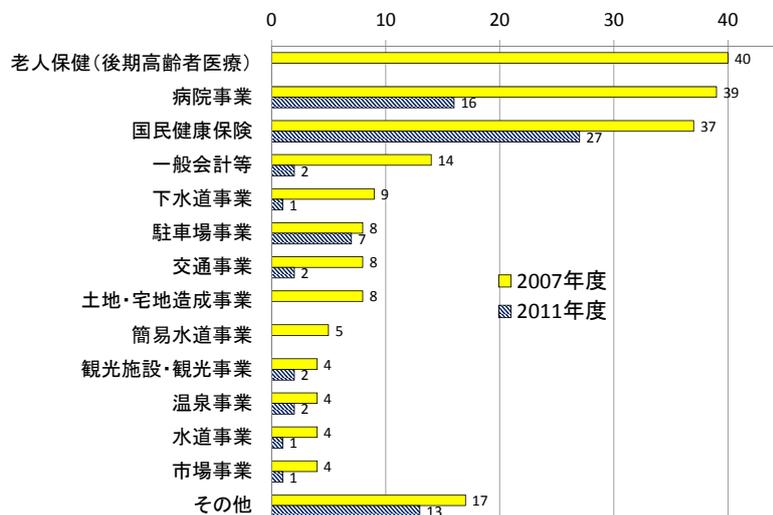
¹⁸ 一般会計の担っている行政領域が市町村によって異なり、例えば、「住宅新築資金等貸付金特別会計」を独立した会計として設置する市町村と、当該事業を一般会計の中で行う市町村とがあるため、「一般会計等」に分類されている会計群は、擬制的に単一の会計とみなして、集計した。

¹⁹ 当レポートで、公営企業会計を含む個別会計について「赤字」と表現する場合、実質収支が表象項目として存在しない「法適用企業」会計に関しては「資金不足」を指す。損益計算書上の赤字(純損失)は指さない。

27 団体、2 会計減少の市町村が 24 団体である。

次に、このような変化が、どのような種類の会計、どのような事業を中心にして起きたのかを把握するため、2007 年度と 2011 年度について、75 市町村における赤字会計の総数を会計事業種類毎に集計した結果が、図表-21 である。

図表-21 会計種類別に見た 2007 年度と 2011 年度の実質赤字(資金不足)会計総数(75 市町村計)



(注)「国民健康保険会計」には、診療所を営む「国民健康保険診療所会計」「国民健康保険直診勘定」は含まない
 (資料) 総務省「健全化判断比率・資金不足カード」各市町村「財政状況資料集」に基づいて作成

まず、2007 年度において、赤字会計の数が突出して多かった会計種類は、旧老人保健(現・後期高齢者医療)、病院事業、国民健康保険の 3 事業で、それぞれ赤字会計数は 40、39、37 であった。このうち、国民健康保険事業と老人保健事業はすべての市町村が営むべきものであるのに対して、公立病院事業は行わない市町村もあり、設置市町村 (42 団体) に限定すれば、病院事業における資金不足 (赤字) 会計の割合は 93% (=39/42) に達していた。

これらの 3 事業のうち、2011 年度までに赤字会計数が最も劇的に変化したのは、老人保健事業会計であり、2011 年度には赤字会計は全く存在しなくなっている。ただし、実質収支がちょうどゼロの市町村が多く、事業規模も国民健康保険事業や病院事業と比べて小さいことを考え合わせると、一般会計による繰入などによって収支を極力均衡させる運営が、老人保健制度から後期高齢者医療制度への移行²⁰を契機に行われるようになった可能性がある。2007 年度時点の赤字の規模やその後の改善幅については、他の事業と併せて、後で検討する。

資金不足会計数 (赤字会計数) の減少が老人保健事業に次いで多いのは、病院事業である。22 会計の資金不足脱却と 2 会計の廃止によって、2011 年度の資金不足会計は 15 会計となっている。2 市町村における公立病院の廃止は、近隣地域を含めた公立病院ネットワークの統合・再編や民間病院による機能代替などを背景に行われたものであり、2007 年度は資金不足に該当しなかった公立病院の中にも、地方独立行政法人化したケースが 1 例ある。こうした変化は、国が後押しした「公立病院改革」の流れに沿ったものである。

²⁰ 医療保険制度の改編によって、後期高齢者医療制度は独立した制度となった。財源も従前の老人保健制度の「公費 50%、各医療保険制度 50%」から「公費 50%、各医療保険制度からの支援金 40%、保険料 10%」に改められた。

一方、国民健康保険事業会計に関しては、黒字化は10市町村にとどまり、2011年度においても27の赤字会計が残っている。

これら3事業会計に次いで、2007年度における赤字会計数が多かったのは、「一般会計」であり、その数は14であった。「一般会計等」が実質赤字に該当した市町村は22団体であり、そのうちの64% (=14/22) が連結実質赤字も計上していたことになる。しかし、「一般会計等」が赤字の市町村は、先に分析したとおり、2011年度には2団体にまで減っている。

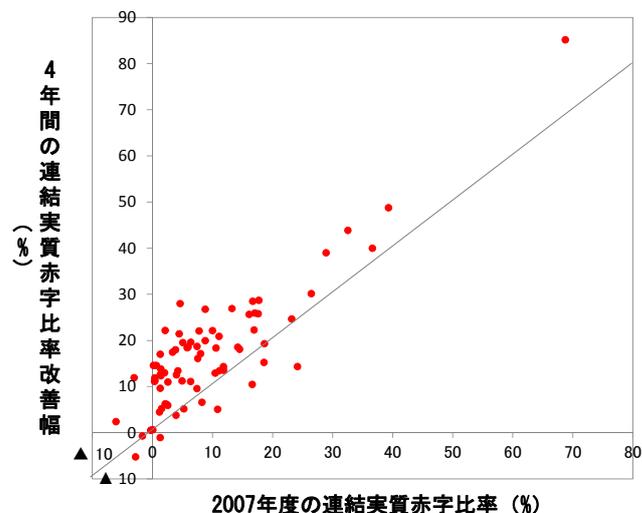
他の事業種類に関しても、概ね全般的に赤字会計の数は減っているものの、駐車場事業に関しては、2007年度8会計、2011年度7会計とほとんど変化が見られない。2011年度時点で駐車場事業を営んでいる地方公共団体は11都道府県、219市町村あるが、実は、赤字事業の割合は決して高くない。実質収支が赤字だった事業の総数は、2007年度17、2011年度20にとどまっているが、連結実質赤字を計上したことのある8市町村の駐車場事業が、その17事業、ないし20事業に含まれている。その意味で、数は少ないものの、注意を払うべき事業であろう。

以上のとおり、赤字会計数に着目した考察からは、連結実質赤字の変化に対して、老人保健(後期高齢者医療)、病院事業、国民健康保険、駐車場事業の公営事業会計と一般会計が重要な役割を担っている可能性が示唆された。そこで、これら6種類の会計に焦点を当てて、連結実質赤字比率がどの程度改善したのか、それに寄与したのはどの会計であったのかを、以下で分析する。

(2) 連結ベースと各会計の赤字規模とその後の改善幅

連結実質収支が黒字の場合、連結実質赤字比率は公式には算定されないが、改善幅を数量的に把握するためには、負の連結実質赤字比率も許容する形ですべてのケースで算定を行う必要がある。幸い、連結実質赤字に陥ったことのある75市町村に関しては、「財政状況資料集」が概ね公表されており、そこに掲載されている個別会計の情報や、「財政状況資料集」が公表されていない場合には、会計別決算資料や総務省「地方公営企業年鑑」の個票データを組み合わせることにより、負値を含む拡大版の連結実質赤字比率を算定することが可能である。

図表-22 2007年度の連結実質赤字比率と2011年度までの改善幅の関係(75市町村)



(資料) 総務省「健全化判断比率・資金不足カード」各市町村「財政状況資料集」等に基づいて作成

図表-23 は、こうした非公式の連結実質赤字比率を算定した後、2007 年度から 2011 年度までの改善幅（連結実質赤字比率の低下幅）を縦軸に、2007 年度の連結実質赤字比率の水準を横軸にして、散布図を描いたものである。図中の角度 45 度の線分は縦軸の数値が横軸の数値に一致する境界域を表しており、この線分の上方に位置する点は、2007 年度の連結実質赤字比率を完全に解消させる水準を上回る改善が果たされたこと、言い換えると、2011 年度の連結実質収支は黒字に、連結実質赤字比率は負の値に転じたことを示す。

実際、75 市町村中の 67 市町村において、連結実質赤字は解消したことを反映して、ほとんどの点が 45 度線の上方に位置している。それ以上に驚かされるのは、散布された点には明らかに右上がりの傾向が見られ、もし、傾向線を描けば、角度がほぼ 45 度の線分が得られることである。2007 年度時点では、財政再生基準を上回る 68.8%の市町村を筆頭に 8 団体の連結実質赤字比率が 20%を超えていたが、わずか 4 年の間に、7 団体が 2007 年度水準以上の改善によって、黒字化を果たしている。

このように大きな改善が、どのような種類の会計における改善によって実現されたのかを理解するため、連結実質赤字と同様に、一般会計等と老人保健、病院事業、国民健康保険、駐車場事業の各会計を対象に、2007 年度の水準とその後の 4 年間の改善幅について、75 市町村の平均値と最大値、最小値、中位値を求め、比較を行った結果が図表-23 である。

図表-23 会計別に見た 2007 年度の実質赤字と 2011 年度までの改善幅(75 市町村)

		連結実質赤字	一般会計等の 実質赤字	老人保健(後期 高齢者医療)会 計の実質赤字	病院事業会計 の資金不足	国民健康保険 会計の実質赤 字	駐車場事業会 計の実質赤字
2007年度 の実績値	平均値	9.5	▲ 0.7	0.2	12.5	3.3	0.9
	最大値	68.8	13.9	3.2	61.2	40.4	6.6
	最小値	▲ 6.1	▲ 9.9	▲ 0.8	▲ 1.5	▲ 3.5	▲ 0.2
	中位値	6.4	▲ 1.4	0.1	10.6	0.0	0.0
2007~ 2011年度 の改善幅	平均値	17.0	3.8	0.3	12.3	2.7	▲ 0.1
	最大値	85.1	19.4	3.2	62.4	40.4	0.7
	最小値	▲ 5.2	▲ 3.9	▲ 0.8	▲ 1.2	▲ 5.6	▲ 1.2
	中位値	14.6	2.1	0.1	10.4	0.8	0.0

(注) 単位：％（標準財政規模に対する割合）。病院事業と駐車場事業は 2007 年度時点で当該事業が営まれている市町村における集計値。2007 年度実績値の▲は黒字を表し、改善幅の▲は黒字の縮小・赤字の拡大を表す。

(資料) 総務省「健全化判断比率・資金不足カード」各市町村「財政状況資料集」等に基づいて作成

まず、平均値に注目すると、連結実質赤字比率の 2007 年度の水準は 9.5%、その後の改善幅は 17.0%ポイントである。これを上回っているのは、病院事業会計であり、2007 年度の水準は標準財政規模比 12.5%、その後の改善幅は 12.3%ポイントである。当該会計を 2007 年度時点で設置していた市町村は 75 市町村の 56%（42 市町村）にとどまっているので、この割合を乗じて、連結実質赤字比率とその変化に対する寄与度に換算しても、それぞれ 7.0%ポイントと 6.9%ポイントと、一般会計等や国民健康保険会計よりも高い数値である。したがって、75 市町村ベースでも、**病院事業が連結実質赤字の主因であり、その後の改善の主因でもある**と言えることができる。

平均値が病院事業に次いで高い会計は、2007 年度の水準に関しては 3.3%の国民健康保険会計、その後の改善幅に関して 3.8%ポイントの一般会計等である。つまり、**国民健康保険会計は連結実質赤**

字をもたらした第2の要因であったが、改善に対する第2の要因は一般会計等だと言える。一般会計等の2007年度時点の赤字水準は平均-0.7%と小幅ながら黒字であったので、黒字の拡大を含めて、一般会計等の収支改善が連結実質赤字の改善に貢献したことになる。

一方、赤字会計数が40からゼロに激減した**老人保健会計については**、2007年度における赤字の水準自体は標準財政規模比で0.2%、その後の改善幅も0.3%ポイントにとどまり、**連結実質赤字比率とその改善に対する平均的な寄与は小さかった**ことが判る。同様に、駐車場事業はそれぞれ0.9%と-0.1%ポイント（悪化）であり、平均的な影響力は小さかった。

次に、最大値に着目すると、2007年度の水準（標準財政規模比）に関しては、連結実質赤字比率68.8%、病院事業61.2%、国民健康保険40.4%、一般会計等13.9%、駐車場事業6.6%、老人保健3.2%の順であり、4年間の変化幅に関しては、連結実質赤字比率85.1%ポイント、病院事業62.4%ポイント、国民健康保険40.4%ポイント、一般会計等19.4%ポイント、老人保健3.2%ポイント、駐車場事業0.7%ポイントとなっている。連結ベース（全体）とこれらの各会計に関して、2007年度の水準の最大値とその後の改善幅の最大値は同一市町村によるものである。この事実は、各会計における赤字水準が突出して高かった場合には、会計種類にかかわらず、それを完全に解消させる大幅な改善が図られ、かつ実現したことを意味する。ただし、駐車場事業は改善幅が2007年度の水準を大きく下回っている点において、例外的事例と位置付けられる。

図表-24 会計別に見た2007年度の実質赤字と2011年度までの改善幅(2007年度赤字団体)

		一般会計等の 実質赤字	老人保健(後期 高齢者医療)会 計の実質赤字	病院事業会計 の資金不足	国民健康保険 会計の実質赤 字	駐車場事業会 計の実質赤字
2007年度 の実績値	平均値	6.1	0.6	13.5	7.5	2.1
	最大値	13.9	3.2	61.2	40.4	6.6
	最小値	▲ 2.0	0.1	2.9	0.1	0.0
	中位値	4.1	0.4	11.6	4.7	1.3
2007~ 2011年度 の改善幅	平均値	8.4	0.6	13.3	5.2	▲ 0.1
	最大値	19.4	3.2	62.4	40.4	0.7
	最小値	▲ 3.9	0.1	3.1	▲ 5.6	▲ 1.2
	中位値	7.7	0.5	10.8	3.3	▲ 0.1

(注) 単位：％（標準財政規模に対する割合）。すべて、2007年度時点で実質赤字（資金不足）を計上していた会計。ただし、一般会計等については、2011年度時点で実質赤字を計上した1市町村を加えた。2007年度実績値の▲は黒字を表し、改善幅の▲は黒字の縮小・赤字の拡大を表す。

(資料) 総務省「健全化判断比率・資金不足カード」各市町村「財政状況資料集」等に基づいて作成

図表-24は、2007年度時点で赤字だった会計に限定して、同様の比較を行った結果である。図表-23との違いが大きめに現れているのは、一般会計と国民健康保険会計である。2007年度の水準に関しては国民健康保険会計が平均7.5%、その後の改善幅に関しては一般会計等が平均8.4%ポイントと数値が高まっており、赤字会計に限定したことで、国民健康会計は連結実質赤字の原因、一般会計等は改善の要因として働いていることが一層はっきりと示されている。

なお、2007年度の駐車場事業が赤字だった8市町村のうち、4市町村は2011年度時点で連結実質赤字が残っている市町村であり、さらに残り4市町村のうち3市町村は、一般会計等の実質黒字比率が0%台か1%台にとどまっている。駐車場事業の赤字自体はそれが連結実質赤字の原因と言える規模ではないため、むしろ、一般会計や他の会計に余裕が乏しいために、会計間取引による繰入で収支を

改善することができなかつたというような状況にある可能性が高い。つまり、一般会計の乏しい黒字や連結実質赤字の結果として現れている可能性が高い。

整理すると、連結実質赤字比率は、その水準が2007年度時点できわめた高かったケースを含めて、2011年度までに完全に赤字を解消している市町村が多数を占めている。原因としても、その後の改善の要因としても、まず挙げられるのは病院事業である²¹。他の原因としては国民健康保険会計が、他の改善要因としては一般会計等が重要である。また、赤字の規模が突出して大きい場合には、事業種類を問わず、大幅な改善が図られ、それが果たされている。例外的な市町村は存在するものの、これらの結果を踏まえると、連結実質赤字比率については、大きな改善が実現したと評価してよいであろう。

ひとつ留保を要するのは、以上の分析では「解消可能資金不足額」の存在は全く考慮していない点である。考慮しなかつた理由は、その有無に関する資料が一般公表されていないからである。見込みに反して事業が軌道に乗るのが遅れたり、収益拡大が遅れたりして、「解消可能資金不足額」が下方修正される可能性があれば、現在の連結実質赤字額は過少評価されていることになる。

3 | 実質公債費比率::建設事業の抑制と地道な債務償還

(1) 実質公債費比率と単年度実質公債費比率

2007～2011年度決算において、実質公債費比率が一度でも25%（早期健全化基準）以上になったことのある市町村は34団体である。2007年度にこの基準に該当したのは32団体であったが、2011年度には3団体にまで減少している。ただし、より基準値の低い「協議不要基準」に照らし合わせた場合、2011年度時点でこれを満たしていない市町村が、実質赤字比率や連結実質赤字比率では10団体未満、将来負担比率でも32団体にとどまるのに対して、実質公債費比率は235団体存在する。図表-14に示したとおり、市町村全体の実質公債費比率は2007～2011年度の間、2.4%の改善にとどまっており、地方公共団体にとって、4種類の健全化判断比率の中で最も改善が難しいのが実質公債費比率であることは間違いないであろう。

注意を要するのは、定義式通りの算定を行った場合に、実質赤字比率や連結実質赤字比率に関しては、指標値が負になる団体が非常に多いのに対して、実質公債費比率に関しては、そうした事例は非常に少ないことである。したがって、多くの市町村にとっては、実質公債費比率の改善とは、正の値を負の値に転換させることではなく、正の領域の中で絶対値を下げることを意味する。定義式で採用されている項目の中には、自らの選択によって、数値を変えられる項目だけではなく、外生的な項目も含まれており、そうした項目の変化だけで実質公債費比率が低下（改善）する部分も見据えながら、実質公債費比率と向き合っていることになる。しかも、分子と分母に共通して採用されている減算項目があることは、実質赤字比率や連結実質赤字比率にはない特徴であり、実質公債費比率が低下（改善）したとしても、それが当該市町村の選択に由来するものか、外生的な項目の変化によるものかを定義式に即して、峻別することが重要である。

²¹ 2008年度に起債した公立病院特例債がなければ、2011年度には連結実質赤字から脱却できなかったと試算される団体も7団体存在する。しかし、いずれも、公立病院特例債の効果をはるかに上回る規模で病院事業の資金不足を改善しており、病院事業中心に連結実質赤字の改善を果たしたという事実は揺るがない。

公式の実質公債費比率が3年度の平均値として算定されている理由も、そうした要因による短期的な変動を均すためと考えられる。しかし、変化の要因を構成項目毎に分解して分析する目的に合致するのは、「単年度」の実質公債費比率の方である。

図表-25 公式の実質公債費比率と単年度実質公債費比率の2007年度実績値とその後の改善幅
(実質公債費比率が早期健全化基準に達したことある34市町村における比較)

	公式の実質公債費比率			単年度実質公債費比率		
	2007年度実績	2011年度実績	2007～2011年度の低下幅	2007年度実績	2011年度実績	2007～2011年度の低下幅
平均値	27.5	18.0	9.5	26.8	16.2	10.6
最大値	41.6	24.5	30.1	42.7	23.5	31.4
最小値	24.3	7.5	0.6	20.4	4.2	1.1
中位値	26.7	18.8	9.3	26.5	16.8	10.8

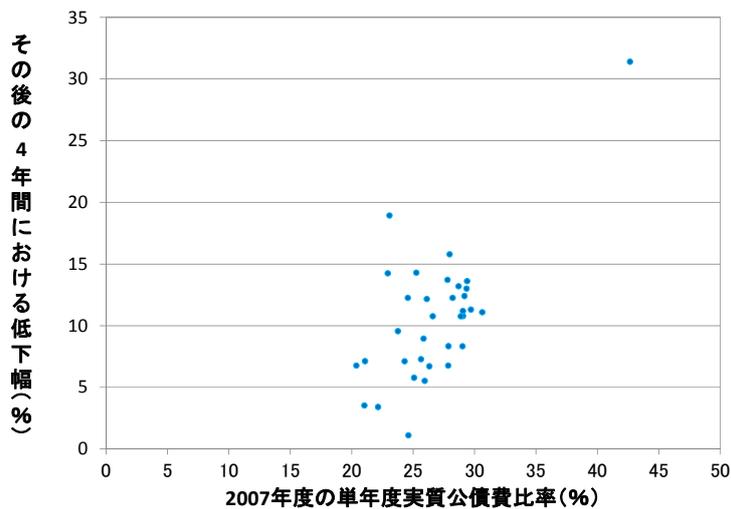
(注) 単位：%

(資料) 総務省「健全化判断比率・資金不足カード」各市町村「財政状況資料集」等に基づいて作成

図表-25は、実質公債費比率が一度でも25%（早期健全化基準）以上になったことのある34市町村を対象にして、公式の値と単年度実質公債費比率について、2007年度実績値、2011年度実績値、2007～2011年度の改善幅（低下幅）を比較したものである。平均値で見ると、公式の実質公債費比率は2007年度時点では27.5%であったが、4年間に9.5%ポイント低下して、2011年度には18.0%となっている。このような平均値のほか、最大値、最小値、中位値に関して、公式値と単年度実質公債費比率の間に大きな違いはないことが確認できる。

そこで、以下では、単年度実質公債費比率に絞って、分析を行う。

図表-26 単年度実質公債費比率の2007年度実績値とその後の改善幅の関係(34市町村)



(資料) 総務省「健全化判断比率・資金不足カード」各市町村「財政状況資料集」等に基づいて作成

まず、図表-26は、2007年度から2011年度までの改善幅（低下幅）を縦軸に、2007年度の単年度実質公債費比率の水準を横軸にして、散布図を描いたものである。2007年度実績が42.7%と最も高か

った市町村がその後の4年間に31.4%もの改善を果たしているが、これは特異な事例で、他の市町村における改善幅の多くは、5~15%の領域に集中している。この団体を除外して、2007年度の単年度実質公債費比率とその後の改善幅の関係を見ると、連結実質赤字比率の場合とは異なり、「元の水準が高ければ、高いほど、その後の改善幅が大きくなる」傾向は明瞭には観察されない。改善の必要性が高く、強い改善意欲があったとしても、元利金の償還スケジュールは基本的には約定されたものであり、すぐに償還負担を下げることはできないはずである。ただし、そうした制約がありながらも、実質公債費比率が低下（改善）したのも事実であり、算定上の構成項目に即して、変化の要因を明らかにすることが、まず必要であろう。

(2)単年度実質公債費比率の改善に対する項目別の寄与度

図表-27は、2007年度から2011年度までの単年度実質公債費比率の改善が何に起因しているのかを、定義式に基づいて、「標準財政規模」「元利償還金に対する交付税措置」「元利償還金²²」「準元利償還金」の4項目の寄与度に分解した結果である。

図表-27 単年度実質公債費比率の2007~2011年度改善幅の寄与度分解(34市町村)

	全体 (2007~ 2011年度の 単年度実質 公債費比率 低下幅)	標準財政規 模(の増大)	元利償還金 に対する交 付税措置 (の増加)	元利償還金 (の減少)	準元利償還 金(の減少)
平均値	10.6	1.4 (4.1)	▲ 3.5 (-10.9)	11.1 (-21.6)	2.6 (-11.2)
最大値	31.4	4.7	3.2	27.2	26.2
最小値	1.1	▲ 3.7	▲ 24.5	3.2	▲ 5.9
中位値	10.8	1.8	▲ 2.2	8.8	0.2

(注) 単位：%。()内は当該項目の変化率(増加率)、他は改善幅に対する寄与度。▲は悪化(上昇)幅を表す。

P.12の定義式を偏微分した結果に実績データを代入することにより算出。各項目の合計と全体の数値は一致しない。

元利償還金は特定財源充当額を控除したベース。準元利償還金の大部分は公営企業債元利償還金に対する一般会計繰入金。

(資料) 総務省「健全化判断比率・資金不足カード」各市町村「財政状況資料集」等に基づいて作成

このうち、「標準財政規模」は、標準税収入と地方交付税および臨時財政対策債発行可能額の和として算定される項目で、基本的には、地方公共団体が自らの選択で変えることは困難なものである。景気後退期など地方税収が減少する時は地方交付税が増額されるが、減収分ほどには増額されない仕組みがあるため、特別な交付税加算措置がなされれば、通常、標準財政規模も景気後退期には縮小する可能性が高い。ただし、国の政策的な判断にしたがって、加算部分にとどまらずに、地方交付税算定過程の様々な項目に毎年度微調整がなされており、標準財政規模が拡大するか、縮小するかは一概には言えないうえ、地方公共団体によって影響度合いも異なる。

実際、分析対象とした34団体における標準財政規模は、2007~2011年度に平均4.1%増加し、単年度実質公債費比率を平均1.4%ポイント押し下げる(改善させる)働きをしている。ただし、34団体

²² 2009年度決算以降の資料では「元利償還金」と「特定財源充当額」は独立した別項目としてデータが開示されているが、2008年度決算以前については、前者から後者を控除した差額データしか掲載されていないため、2011年度データもその概念に合わせた。

の中には、標準財政規模が大きく増加した団体も、大きく減少した団体もあり、前者では単年度実質公債費比率を4.7%ポイント押し下げ、一方、後者では3.7%ポイント押し上げている。したがって、外生的な項目の変化だけで、市町村全体の平均的な改善幅を上回る大きさの効果が生じていることは事実として認識しておくべきである。算定された実質公債費比率が低下したというだけでは、本当の意味での改善とは限らないと言ってもよいであろう。

「元利償還金に対する交付税措置」の増加は、実質公債費比率を低下（改善）させる要因として働く項目だが、2007～2011年度に平均10.9%減少したため、単年度実質公債費比率を平均3.5%ポイント上昇（悪化）させる効果を伴っている。

驚くべきことは、元利償還金に対する交付税措置減少によって、単年度実質公債費比率が24.5%ポイント上昇する（悪化する）影響を受けている団体があることである。十年以上前から発行してきた様々な地方債は、発行年度、発行額、償還年限、元利償還金に対する交付税措置総額の割合、経過年度に応じた理論償還額のすべてが異なるはずであるが、それらの積算の結果として毎年度異なった金額として決まるのが、この措置額であり、元利償還費に対する交付税措置率を急に国が下げた訳ではない。P.16で述べたように、ある地方債についての交付税措置期間が終わったことにより、措置額が急減するケースがあるが、前述の団体の場合は、現実の償還期間を交付税措置期間に合わせる償還年限を設定していたとみられ、現実の元利償還金も激減し、単年度実質公債費比率に対して25.7%ポイントの押し下げ（改善）効果が同時に生じていることが判明した。

地方債の発行時にこのような堅実な条件設定を行う地方公共団体ばかりであれば、問題はないが、懸念されるのは、交付税措置期間が終わった後も現実の償還負担だけ残るような償還年限を設定しているケースである。それを直接把握することのできる公表資料は見当たらないが、**実質公債費比率の変化に対する「元利償還金に対する交付税措置」の寄与度と「元利償還金」の寄与度を算定・比較することにより、事後的な検証を行うことは可能**である。

その「元利償還金」は、2007～2011年度に平均21.6%減少し、単年度実質公債費比率に対して、平均で11.1%ポイントの押し下げ（改善）効果をもたらしている。この元利償還金の減少は、基本的には、過去の起債に対応する償還のピークが過ぎて、逡減トレンドに入ったことによるものと思われるが、本当にそうであるかどうかについては、後で改めて検討する。他の3項目との比較を通じて言えることは、平均値で見た実質公債費比率引き下げ（改善）に対する寄与度が1番大きいこと、元利償還金の寄与度が最も小さい団体においてさえもその値は正で、押し上げ（悪化）方向に働いている団体はないこと、である。したがって、現実には、実質公債費比率に対して最も重要な項目は元利償還金であると言ってよいであろう。

「準元利償還金」については、P.12に示した6項目の合計である。ここでの34市町村の中で2011年度に満期一括償還方式地方債の年度割相当額が存在するのは2団体に限られるうえ、その金額も小さいこと、一時借入金の利子は一般に少額であることから、実態的な構成項目は、次の3項目と言える。第1の項目は公営企業債元利償還金に対する一般会計からの繰入金、第2は一部組合が起債した

地方債の元利金に対する負担金、第3は債務負担行為に基づく支出額の中の公債費に準ずる額である。したがって、**準元利償還金の大部分は、公営企業債元利償還金に対する一般会計からの繰入金とみなすことができる。**

その金額は、2007～2011年度に平均11.2%減少している。ただし、単年度実質公債費比率低下（改善）に対する寄与度は小さく、平均で2.6%ポイントの押し下げ（改善）効果にとどまっている。それでも、最大の寄与度を示した市町村に関しては、26.2%ポイントという大きな押し下げ（改善）効果が見られる。この団体が、2007年度の単年度実質公債費比率42.7%から31.4%ポイントもの低下（改善）を実現した特別な市町村であり、2007年度が公営企業債償還のピークだった模様である。

また、単年度実質公債費比率低下（改善）に対する寄与度が10%ポイントを上回っている市町村は他に3団体があるのみで、10%台と11%台にとどまっている。

その一方では、準公債費の増加に伴って、5.9%ポイントも押し上げ（悪化）効果を受けている市町村も存在する。

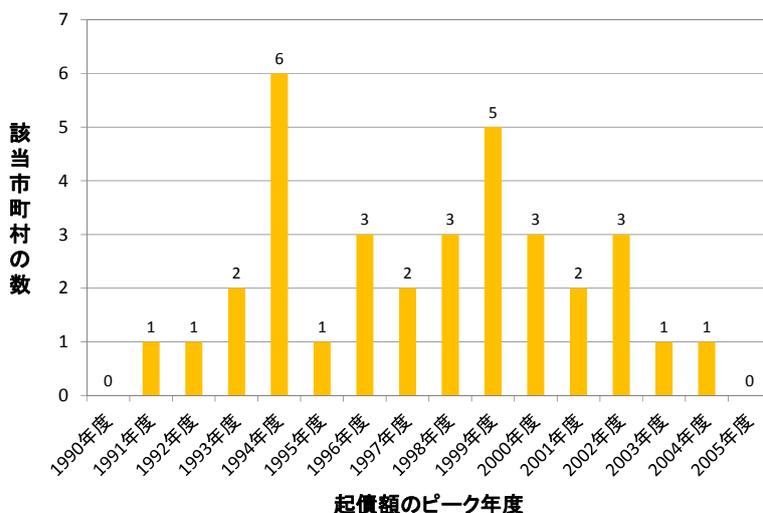
このように算定上の項目毎に見ると、「標準財政規模」「元利償還金に対する交付税措置」「準元利償還金」のいずれに関しても、特異なケースがあり、そのうちの幾つかは単年度実質公債費比率を変化させる大きな効果を伴っている。

それぞれの市町村固有の状況は決して軽視できないが、逆に言えば、他のケースにおいては、単年度**実質公債費比率低下(改善)の主因は元利償還金の減少である**とすることができる。

(3) 過去の起債実績から推定可能な元利償還金の推移

続いて検討するのは、2007～2011年度の間減少した元利償還金が、約定された償還スケジュールに沿ったものか、否かである。もし、完全にそのスケジュールの通りであれば、近年の取組によって実現したものではなく、元利償還金減少は10年以上前の選択の効果が今になって現れたに過ぎないことになる。

図表-28 1990年度以降の地方債起債額のピーク年度(34市町村)



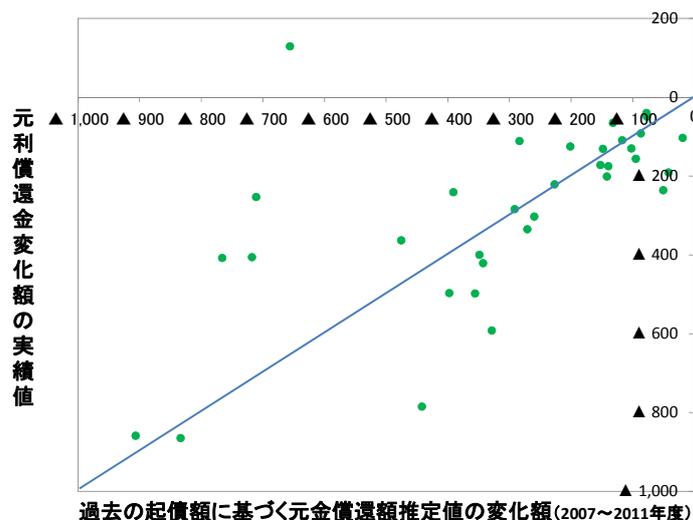
(注) 1990年度以降に何らかの合併を行った市町村に関しては、合併前の市町村の分も集計した。
 (資料) 総務省「市町村決算状況調」に基づいて作成

まず、図表-28 は、1990 年度以降の毎年度において普通会計から発行された地方債に関して、起債額が最も大きい年度はいつであったのか、起債額のピーク年度を示したものである。これを見ると、34 団体中の 24 団体が 1990 年代にピークを迎えており、ピークの年が最も遅かった団体でも 2004 年度に迎えている。しかし、起債額のピーク年度が早かった団体ほど、償還額のピーク年度も早いというような単純な関係は見られない。年度によっても、対象事業や地方債の種類によっても、発行額、償還方法、償還年限、据置期間が異なる可能性があり、残存する地方債個別銘柄のひとつひとつに対応する償還額の合計額が毎年度の公債費に相当するからである。個別の全地方公共団体について、全銘柄の償還スケジュールを網羅した資料や将来の償還予定総額を毎年度洗い替えして時系列データとして開示した資料は公表されていないため、償還予定額の時系列データは何らかの方法で推定せざるを得ない。

幸い、分析対象とする 34 市町村の場合、満期一括償還方式はほとんど採用されていないため、すべての地方債の償還方法が「元金均等償還に基づく定時償還方式」に拠っているとみなすことができる。もちろん、現実には、同じ市町村においても、償還年限や借換割合、据置期間の面では発行銘柄によって幾つものパターンがあるものと思われるが、便宜的に、すべて同じ償還年限と据置期間が設定されているものと仮定した。具体的な推定の手順は以下のとおりである。

- ① 据置期間はすべて 3 年間と仮定
- ② 償還年限（満期）は 10 年、11 年、12 年、13 年、14 年、15 年の 6 パターンを想定する
- ③ 各年度の発行額を（償還年限－3）で除し、均等償還元金額の候補とする（6 パターン。以下同様）
- ④ 起債後 4 年目から満期の年まで、③の金額を銘柄（発行年度）別の償還額として割り当てる
- ⑤ 償還対象年度毎に④の銘柄（発行年度）別の償還額を集計する
- ⑥ ⑤の 2005～2011 年度のデータを抽出し、同期間の「公債費－繰上償還額」との相関係数を計測
- ⑦ 6 パターンの系列のうち、⑥の相関係数が最も高い系列を元金償還額推定値として採用

図表-29 過去の起債額に基づいて推定した元利償還金と実績値の関係（2007～2011 年度の変化額）



(注) 単位: 百万円。実績値、推定値ともに下記金額の 2011 年度と 2007 年度の差額。
 実績値は、普通会計ベースの公債費のうち元利償還金から繰上償還分を控除した額（利払いを含む）。
 推定値は、1990 年度以降に発行された地方債が「3 年据置・元金均等償還方式」に拠るものと仮定して積算した元金償還額。
 (資料) 総務省「団体別健全化判断比率」「市町村決算状況調」に基づいて作成

11年、12年、13年、14年という償還年限は現実にはほとんどないと思われるが、借換割合と借換債の償還年限、元の償還年限の加重平均値として想定するものである。例えば、当初発行債が償還年限10年、借換割合20%、借換債の償還年限10年ならば、償還年限は実質12年とみなすことができる²³。実績値との相関係数を計測する際に、2005～2011年度という短い期間のデータしか利用しない理由は、総務省「市町村決算状況調」における繰上償還額データが公表されているのが2005年度決算以降だからである。償還年限の候補想定の際に、最長を15年としたのは、1990年度以降の元データの範囲でカバーできるのは15年までだからである。

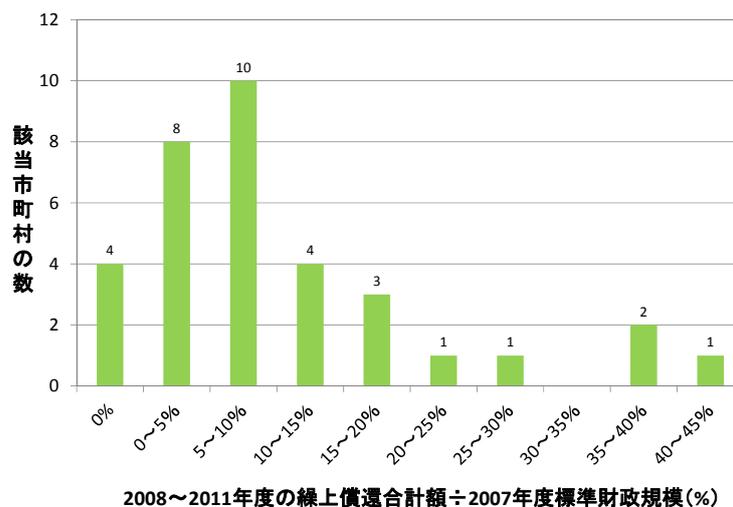
このように、データに制約される部分が大きく、推定方法も機械的なものであるが、図表-29に示すとおり、この方法による元金償還額推定値でも、2007～2011年度における現実の元利償還金の変化額をかなりの程度説明することができる。大きな外れ値になっているのは、標準財政規模の2倍に当たる一時借入金解消のために旧再建法の下で特例的な赤字地方債を発行して、翌年度から償還を始めた特殊な団体であり、それ以外のケースでは、推定値の変化額が実績値の変化額に近い水準にとどまっている。

つまり、2007～2011年度における元利償還金の減少額は、基本的には、約定された償還スケジュールに対応したものであることになる。分析対象団体における地方債発行のピークが2000年代半ば以降であったり、長い償還年限を設定していたりしたら、この期間における元利償還金の減少額も、実質公債費比率の低下（改善）も実現していなかった可能性が高い。2007年度における実質公債費比率が25%以上だった団体の多くは、それ以前に起債額を減らす選択をしていたから、2011年度時点での償還負担が軽減されているということである。

(4) 繰上償還等の効果

地方債元利金の償還が基本的には約定スケジュールに沿って行われるものだとしても、実質公債費比率を短期間のうちに下げる最も有効な方策と考えられているのが、繰上償還である。

図表-30 2008～2011年度に行われた繰上償還の規模(34市町村)



(注) 普通会計ベース

(資料) 総務省「市町村決算状況調」に基づいて作成

²³ ただし、この事例では、定時償還される元金は借換前後で大きく変わることになる。

元利償還金が前述の機械的な方法でおおまかには推定できるのに対して、繰上償還が実質公債費比率をどれだけ低下（改善）させたのかという効果については、繰上償還された地方債の発行年度、償還年限、据置期間が正確に把握できない限りは、推定がきわめて困難である。2007～2011年度の元利償還額の減少に影響を及ぼす可能性があるのは2008～2011年度に行われた繰上償還の合計額であり、繰上償還による効果を推定する代わりに、繰上償還の規模を示しているのが図表-30である。

これを見ると、4年間の合計額でも、34市町村のうち22市町村において、繰上償還額の標準財政規模に対する割合は10%未満にとどまっている。その一方で、標準財政規模比で20%以上の繰上償還を行った市町村も6団体あり、2007年度末の一般会計地方債残高との対比では、概ね10%以上に当たる規模となっている。標準財政規模比40.5%と繰上償還の規模が最も大きい団体について、対象地方債がすべて償還年限10年で、3年間の据置期間経過後という前提で試算すると、2007～2011年度における実質公債費比率押し下げ効果は9.2%ポイントもあったことになる。

しかし、他の市町村における繰上償還の規模はこれほど大きいものではないので、実質公債費比率を短期間に低下（改善）させる効果もそれほど大きなものではなかったものと判断される。むしろ、長期的に償還負担を軽減・平準化させる観点から実施した団体も少なくないであろう。

長期的に実質公債費比率を低下（改善）させる方策は、他にもある。端的には、地方債を発行しないことである。地方債の種類も勘案した方法と効果の大きさに関しては、次のような順位づけが可能である。

- ① **臨時財政対策債を発行しない**
- ② **建設地方債を発行しない**
- ③ **元利償還金に対する交付税措置率の高い建設地方債を発行する**

臨時財政対策債は、地方交付税の算定過程で基準財政需要額の一部を振り替える形で発行可能額が算定されるもので、元利償還金の100%が後年度に交付税措置される。重要なことは、実際の起債額ではなく、国によって決定される発行可能額に基づいて、交付税措置額が算定されることである。したがって、発行可能額が付与された団体が、全く起債しなければ、実質公債費比率算定の分子における元利償還金の加算額はゼロで、分子分母から減算される元利償還金交付税措置額のみが増額されるため、総合効果としては、実質公債費比率を大きく押し下げる（改善させる）ことになる。

これに対して、建設地方債を発行しない場合は、分子分母ともに全く変化させないため、単独の効果として見れば、効果なし・中立的である。しかし、過去に発行した地方債は時間の経過とともに償還が進捗していくはずであるから、その効果とセットで考えれば、長期的には実質公債費比率を低下（改善）させることになる。

建設地方債を発行することは、実質公債費比率を上昇させる要因となるが、元利償還金に対する交付税措置率の高い事業や、高い種類の地方債にすれば、分子分母から控除される交付税措置値額が増額するため、実質公債費比率上昇幅が小さくて済む。

実際に、34市町村における2007年度以降の臨時財政対策債起債状況を見ると、ほとんどの団体が

発行可能額の全額を起債している。しかし、2010年度に2団体が発行可能額の75%分だけを起債し、25%分は起債しないという事例が見られた。もともと、臨時財政対策債は地方交付税とほぼ同義の存在とみなす地方公共団体が多く、そうした中で交付団体でありながら、臨時財政対策債を発行しないという選択をしたことは注目に値する。

図表-31 建設地方債を全く発行しなかった回数(34市町村、2007～2011年度)

建設地方債を発行しなかった年度が4回	1団体
同 3回	3団体
同 2回	3団体
同 1回	3団体

(注) 発行額が1000万円未満の場合は発行しなかったとみなした。ただし、厳密な発行額ゼロでも延べ12ケースある。
 (資料) 総務省「市町村決算状況調」に基づいて作成

図表-31は、地方債発行総額から臨時財政対策債と減収補填債の発行額を控除した残余を建設地方債発行額とみなして、発行がなかった年度について、市町村毎に集計した結果である。多くの団体において、建設地方債の発行額はすでにピーク時の半分以下にまで低下しているが、その究極の形態が発行額ゼロである。34団体×5年度(2007～2011年度)の170観察対象事例においては、10団体、延べ22ケースがこれに該当する。

このように、幾つかの市町村は、実質公債費比率の確実な低下(改善)を将来実現できる取組みを行っている。

総括すると、実質公債費比率が25%に達したことのある34団体においては、市町村全体の平均を大きく上回る低下(改善)幅が2007～2011年度の間に観察される。実質公債費比率低下(改善)の主因は、一般会計等の元利償還金の減少であり、この減少は十数年以上前から地方債発行の抑制に努めてきた成果である可能性が高い。他方、地方交付税の増加に伴う標準財政規模の増大など外生的条件の変化のみで大きな実質公債費比率押し下げ(改善)効果が発生しているケースもある。また、少数ながらも、一部の団体においては、積極的な繰上償還が行われているほか、建設地方債を全く発行しないという選択もなされており、将来の実質公債費比率がさらに低下(改善)することが期待される。

4 | 将来負担比率:債務償還と基金の積み増し

分析対象とするのは、2007～2011年度決算において、将来負担比率が一度でも200%以上に達したことのある181市町村である。このうち、2007年度時点でこれに該当する市町村は169団体であったが、2011年度には31団体にまで減少している。

なお、詳細な分析の際は、2011年度決算に対応する「財政状況資料集」が必要なため、これが公表されていない13市町村と合併後に市町村名が残らなかった4市町村は除外して、164市町村を分析対象とした。

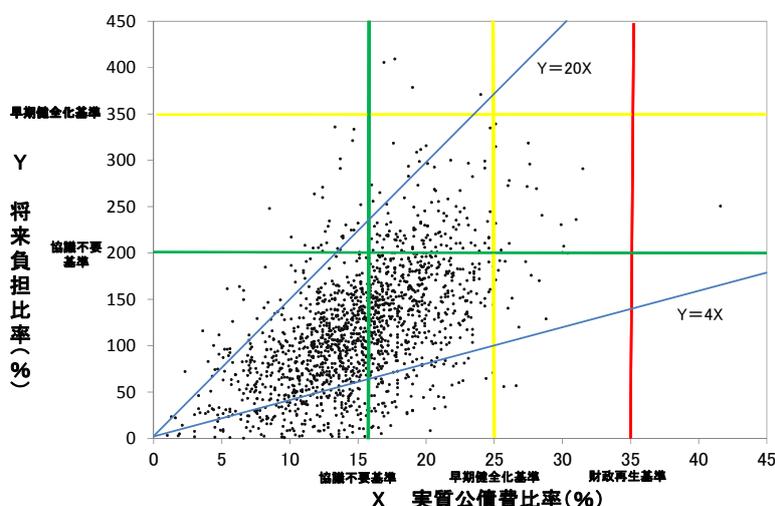
(1) 将来負担比率と実質公債費比率の関係

予備的な考察として、全市町村のデータを用いて、将来負担比率と実質公債費比率の関係について

確認することとしたい。

まず、図表-32 は、縦軸を 2007 年度の将来負担比率、横軸を 2007 年度の実質公債費比率として描いた散布図である。

図表-32 2007 年度における将来負担比率と実質公債費比率の関係(全市町村)



(注) 将来負担比率の分子が負値の市町村と夕張市は除外した。将来負担比率に関する早期健全化基準と協議不要基準は政令市以外の市町村に適用される基準を表示した。

(資料) 総務省「団体別健全化判断比率」に基づいて作成

将来負担比率の構成項目の多くは実質公債費比率の構成項目のストック概念に対応する項目であり、これを反映して、両者には右上がりの関係が見られる。定時償還方式に前提に考えると、一般会計の地方債残高(ストック)は元利償還金のうちの元金部分(フロー)を償還年数倍した金額に等しいはずである。また、前者が将来負担比率の中心項目、後者が実質公債費比率の中心項目であるから、将来負担比率の実質公債費比率に対する倍率は、平均的な償還年数を中心とした一定範囲の大きさとどまるはずである。

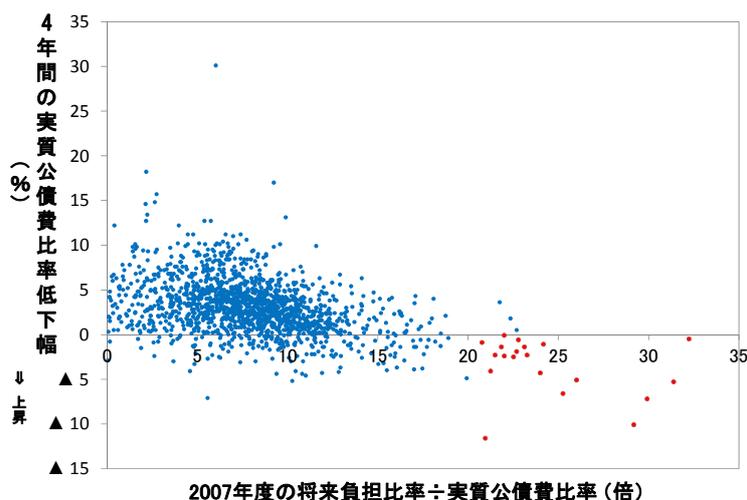
実際にデータを見ると、他の要因が影響していることもあって、この倍率にはかなり幅があり、20倍超や4倍未満の事例も見られる。例えば、平均的な償還年数が同じでも、償還額がこれから増大するケースや、元利償還金に対する交付税措置期間が満了するのに現実の償還は今後も続くというようなケースにおいては、将来負担比率の実質公債費比率に対する倍率は高くなるはずである。逆に、償還が今後通減していくケースや厚い交付税措置がこれからはなされるケースであれば、その倍率は低くなるはずである。

このように考えると、**現在の将来負担比率の実質公債費比率に対する倍率が非常に高い場合には、将来の実質公債費比率は上昇する可能性があり、倍率が非常に低ければ、将来の実質公債費比率は低下(改善)する可能性がある。**

図表-33 は、2007 年度時点の将来負担比率の実質公債費比率に対する倍率と、2007~2011 年度の間の実質公債費比率がとれだけ低下(改善)したかを関連付けて見たものである。2007 年度から4年後の2011 年度は、将来というには近すぎる時点かもしれないが、将来負担比率の実質公債費比率に対する倍率と4年間の実質公債費比率低下(改善)幅の間には、緩やかな右下がりの関係が見られる。特に、注目されるのは、将来負担比率の実質公債費比率に対する倍率が20を超えていた市町村である。多くのケースにおいて、実質公債費比率の低下(改善)幅は負の値を示している、すなわち、4年前

と比べて実質公債費比率は上昇しているからである。

図表-33 2007年度の将来負担比率の対実質公債費比率とその後の実質公債費比率低下幅(全市町村)



(注) 将来負担比率の分子が負値の市町村と夕張市は除外した。

(資料) 総務省「団体別健全化判断比率」に基づいて作成

もちろん、将来負担比率自体も時とともに変わり得るものである。新たな起債を行わずに、償還を続ければ、地方債残高は確実に減るし、繰上償還を行えば、そのペースは加速する。財政調整基金や減債基金への積み増しを行ったり、連結実質赤字がある場合には、それを解消したりする場合も、将来負担比率は低下（改善）する。

つまり、重要なのは、過去において、将来負担比率が高かった団体や将来負担比率の実質公債費比率に対する倍率が高かった団体が、その後に将来負担比率を低下（改善）させる取組みを行ったか否かである。

(2) 将来負担比率低下(改善)の寄与度分解

2007～2011年度に将来負担比率が一度でも200%以上に達したことがある市町村のうち、データが利用可能な164市町村について、4年間の将来負担比率の変化についてみると、上昇（悪化）したのはわずかに7団体のみであり、157団体で低下（改善）を果たしている。

図表-34 2007～2011年度の将来負担比率低下の寄与度分解(164市町村平均値)

将来負担比率の低下		①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪	⑫	⑬
平均値	79.8	14.4 (5.6)	1.8 (▲ 0.1)	30.6 (▲ 7.4)	5.4 (▲ 35.0)	8.3 (▲ 1.1)	6.4 (▲ 24.8)	4.7 (▲ 9.1)	6.3 (▲ 37.7)	2.7 (▲ 91.5)	0.1 (▲ 39.7)	16.3 (200.9)	▲ 3.6 (4.1)	▲ 7.4 (▲ 0.8)

(注) 単位: %。▲は上昇および上昇に対する寄与度。将来負担比率の定義式を偏微分した結果に、実績データを代入して算出した。

()内は原データの変化率。斜体字のみ加重平均値。他は団体毎算定値の平均値。

①:標準財政規模(増加)、②:元利償還金に対する交付税措置額(増加)、③:一般会計等地方債の残高(減少)、④:債務負担行為に基づく元利償還費支出予定額(減少)、⑤:公営企業債の元利償還金に対する一般会計からの繰入見込額(減少)、⑥:組合等の元利償還金に対する一般会計からの繰入見込額(減少)、⑦:退職手当負担見込額(減少)、⑧:設立法人等の負債額等に対する一般会計の負担見込額(減少)、⑨:連結実質赤字額(減少)、⑩:組合等連結実質赤字額負担見込額(減少)、⑪:充当可能基金(増加)、⑫:元利償還金に充当可能な特定財源見込額(増加)、⑬:元利償還金に対する今後の交付税措置見込額(増加)。

(資料) 総務省「健全化判断比率・資金不足カード」各市町村「財政状況資料集」等に基づいて作成

そして、図表-34は、その低下(改善)に対する13項目それぞれの寄与度を定義式に即して算出し、164市町村の平均値をまとめたものである。将来負担比率の低下(改善)に寄与する13の項目とは、

標準財政規模（増加）、元利償還金に対する交付税措置額（増加）、一般会計等地方債の残高（減少）、債務負担行為に基づく元利償還費支出予定額（減少）、公営企業債の元利償還金に対する一般会計からの繰入見込額（減少）、組合等の元利償還金に対する一般会計からの繰入見込額（減少）、退職手当負担見込額（減少）、公社・3セク法人の負債額に対する一般会計の負担見込額（減少）、連結実質赤字額（減少）、組合等連結実質赤字額負担見込額（減少）、充当可能基金（増加）、元利償還金に充当可能な特定財源見込額（増加）、元利償還金に対する今後の交付税措置見込額（増加）である。

まず、対象団体は、2007年度時点の将来負担比率236.3%から4年間で79.8%ポイントもの低下（改善）を実現している。これに対する寄与度が最も高い項目は、一般会計の地方債残高で、その減少によって、30.6%ポイントの押し下げ（改善）効果をもたらしている。これに続くのが、充当可能基金の16.3%ポイントであり、財政調整基金や減債基金の積み増しが貢献している²⁴。

一方、マイナス（悪化）の寄与となっている項目は、元利償還金に充当可能な特定財源見込額と今後の元利償還金交付税措置見込額であり、それぞれ3.6%ポイントと7.4%ポイントである。分子から控除される交付税措置見込額や特定財源の見込額が、2007年度から2011年度の間若干減少したことを反映している。また、他の外生的要因のうち、標準財政規模に関しては、その増大に伴い、平均で14.4%もの将来負担比率押し下げ（改善）効果が発生している。実は、標準財政規模自体の変化は5.6%増加にとどまっているが、定義式上、この変化に由来する将来負担比率の低下（改善）はその2～3倍に達する。この結果は、**地方公共団体自身の行動が何も変わらなくても、外生的項目の少しばかりの変化によって、将来負担比率の10%ポイント低下（改善）が容易に起きる**ことを示している。結果としての将来負担比率低下だけでは、財政状況が実態的に改善しているとは言えないことは、十分に注意する必要がある。

図表-35 2007～2011年度の将来負担比率低下（改善）の寄与度分解（上位5市町村）

	将来負担比率の低下													
		①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪	⑫	⑬
上位市町村1	265.2	11.3	6.8	70.5	15.4	20.2	0.2	8.1	0.0	0.0	0.0	177.0	▲ 4.4	▲ 16.7
上位市町村2	210.7	▲ 9.4	43.0	107.3	0.1	65.6	7.4	8.3	0.0	0.0	0.0	68.6	▲ 4.0	▲ 51.9
上位市町村3	207.1	27.8	7.5	61.0	0.5	64.7	6.2	▲ 1.4	0.0	0.0	0.0	87.1	5.5	▲ 22.6
上位市町村4	200.4	49.4	▲ 11.1	56.5	18.4	▲ 9.6	14.5	7.8	2.4	0.0	0.0	16.3	1.3	86.1
上位市町村5	195.1	▲ 6.6	31.2	69.1	▲ 1.1	▲ 17.7	4.0	14.6	0.0	0.0	0.0	122.5	▲ 24.5	23.2

（注）単位：％。▲は上昇（悪化）および上昇に対する寄与度。将来負担比率の定義式を偏微分した結果に、実績データを代入して算出した。過去の健全化判断比率を遡及的に改訂している団体についても、資料との対応上、公表当初の数値を使用した。

①：標準財政規模（増加）、②：元利償還金に対する交付税措置額（増加）、③：一般会計等地方債の残高（減少）、④：債務負担行為に基づく元利償還費支出予定額（減少）、⑤：公営企業債の元利償還金に対する一般会計からの繰入見込額（減少）、⑥：組合等の元利償還金に対する一般会計からの繰入見込額（減少）、⑦：退職手当負担見込額（減少）、⑧：設立法人等の負債額等に対する一般会計の負担見込額（減少）、⑨：連結実質赤字額（減少）、⑩：組合等連結実質赤字額負担見込額（減少）、⑪：充当可能基金（増加）、⑫：元利償還金に充当可能な特定財源見込額（増加）、⑬：元利償還金に対する今後の交付税措置見込額（増加）。

（資料）総務省「健全化判断比率・資金不足カード」各市町村「財政状況資料集」等に基づいて作成

²⁴ 将来負担比率算定時の充当可能基金には、定時償還方式による地方債の減債基金積立金だけでなく、満期一括償還方式地方債に係る減債基金積立金も含まれる。また、一般会計などに対する基金からの貸付金は控除される。このため、普通会計決算統計や決算カードに掲載される数値とは異なる場合が多い。ここでの分析対象団体には満期一括償還方式地方債を発行している団体が含まれている。

図表-35 は、将来負担比率の低下（改善）が特に大きい上位 5 市町村を抽出して、項目別寄与度を見たものである。いずれも、一般会計地方債残高の減少（③）に伴うプラス寄与が 50%ポイントを上回っている。また、寄与度 50%ポイントを上回る充当可能基金の大幅増加（⑪）が 4 団体に、公営企業債等繰入見込額の大幅減少（⑤）が 2 団体に見られるなど、大きな寄与を示している項目が他にも存在することも共通している。**一般会計の地方債残高の減少を中心に複数項目で実質債務を減らすこと、その度合いがそれぞれの項目で大きいことが、将来負担比率の大幅低下(改善)を可能にした**と云ってよいであろう。

また、第 4 団体の場合、現在の標準財政規模の増加（①）と今後の元利金交付税措置見込額の増加（⑬）という外生的項目がともに大きなプラス寄与をしている。逆に、第 2 団体については、現在の元利金交付税措置増加はプラス寄与（②）、今後の元利金交付税措置見込額の減少（⑬）はマイナス寄与で、ふたつの効果がほぼ相殺し合っている。このように、将来負担比率における外生的項目の影響力の大きさが改めて確認できる。

続く図表-36 は、将来負担比率の低下（改善）が特に小さい下位 5 市町村を抽出して、項目別寄与度を見たものである。当該 5 団体は、すべて 2007 年度から 2011 年度の間将来負担比率が上昇（悪化）した団体である。

図表-36 2007～2011 年度の将来負担比率低下(改善)の寄与度分解(下位 5 市町村)

	将来負担比率の低下													
	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪	⑫	⑬	
下位市町村1	▲ 54.4	7.3	▲ 1.7	▲ 132.6	2.2	45.6	0.0	10.4	50.5	0.0	0.0	▲ 11.8	▲ 26.2	▲ 0.2
下位市町村2	▲ 47.1	0.6	▲ 3.2	▲ 4.5	▲ 10.1	8.6	1.3	▲ 4.9	0.0	0.0	0.0	▲ 1.7	▲ 25.9	▲ 6.4
下位市町村3	▲ 45.0	▲ 12.5	▲ 7.0	▲ 18.4	▲ 5.7	▲ 24.4	1.3	19.4	0.2	0.0	0.0	▲ 4.1	12.0	▲ 0.3
下位市町村4	▲ 27.7	12.7	1.0	3.1	0.3	▲ 44.9	0.0	3.2	5.2	21.4	0.0	▲ 3.1	▲ 6.7	▲ 21.8
下位市町村5	▲ 27.3	7.1	3.1	8.0	0.0	▲ 44.3	12.2	2.5	0.0	0.0	0.0	▲ 15.4	0.8	▲ 2.6

(注) 図表-35 と同じ。

(資料) 総務省「健全化判断比率・資金不足カード」各市町村「財政状況資料集」等に基づいて作成

単独、もしくは複数の将来負担比率押し上げ（悪化）要因があり、それを相殺できるほどの押し下げ（改善）要因がないために、将来負担比率の上昇（悪化）に至っていることが共通している。

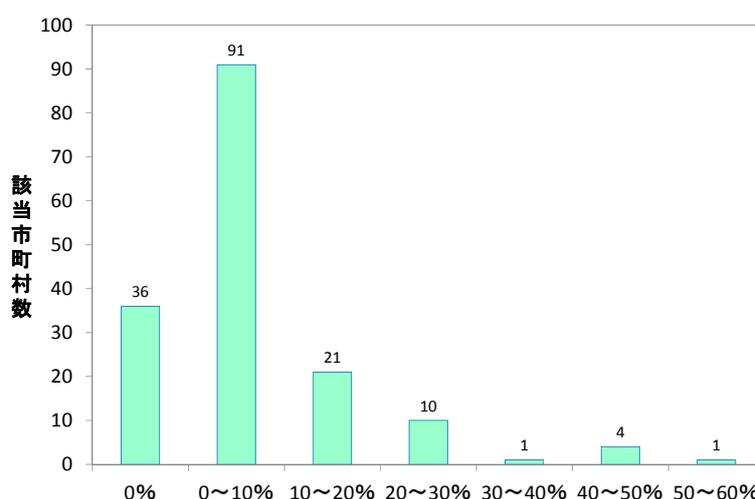
やや特殊なのは 54.4%も将来負担比率が上昇した第 1 団体である。公営企業債の元利償還金に対する一般会計負担と公社・3セク法人の債務に対する一般会計負担見込額が減少して（⑤、⑧）、大きなプラス効果をもたらしている反面、一般会計の地方債残高が大きく増加して（③）、それ以上のマイナス効果を及ぼしているからである。当該団体は、関係法人の整理・清算を進める目的で発行が許可される第 3 セクター等改革推進債を利用しているが、過去において、公社・3セク法人債務に対する一般会計負担見込額が適正に評価されていれば、第 3 セクター等改革推進債を起債するか否かは、将来負担比率に対して中立的なはずである。おそらく、当該法人の資産と負債と一般会計による負担見込額を再評価したうえで起債し、起債額が従前の負担見込額を上回る結果となったものと推測される。過小評価されていた負担見込額が適正に評価され、第 3 セクター等改革推進債の発行と償還を通じて、その負担が平準化される仕組みも確保されたと考えれば、今後は着実な改善が期待できる。

第2団体においては、元利償還金に対する充当可能特定財源の減少(⑫)と債務負担行為に基づく元利償還支出予定の増加(④)がマイナス寄与しているが、償還財源の減少という意味では同根であろう。また、残りの3団体においては、公営企業債の元利償還金に対する一般会計の負担見込額の増加(⑤)が大きくマイナス寄与している。これらの団体においては、歳入増加策や歳出削減策を講じなければ、今後、一般会計の実質黒字を侵食することが懸念される。

(3) 繰上償還の効果と実質赤字比率との関係

将来負担比率は実質公債費比率のストック概念に相当する指標であるから、**実質公債費比率引き下げ(改善)に有効な方策は将来負担比率にも有効**である。具体的には、繰上償還、地方債の新規発行抑制である。このうち、繰上償還については、実質公債費比率引き下げ(改善)効果と比べても、より直接的で大きい。というのは、実質公債費比率に対する効果は、対象地方債の償還年限や据置期間を経過しているか否に依存し、繰上償還額を「償還年数－据置年数」で除した額しか当年度における元利償還金が軽減されないのに対して、将来負担比率に対しては、繰上償還額がそのまま将来負担額の減少額となるためである。その将来負担比率引き下げ(改善)効果も簡単に試算できる。

図表-37 2008～2011年度の繰上償還の将来負担比率低下(改善)に対する寄与度(164市町村)



(注) 2008～2011年度繰上償還合計額だけ2011年度の将来負担比率が2007年度と比べて改善したものとして、寄与度を試算。
(資料) 総務省「市町村決算状況調」

図表-37は、2007年度から2011年度までの間に低下(改善)した将来負担比率に対する、2008～2011年度の繰上償還合計額の寄与度を164市町村について試算し、その大きさの分布を図にしたものである。全く繰上償還を行わなかった団体が35団体存在する一方で、将来負担比率を56.4%ポイントも引き下げる効果を伴う繰上償還を行った団体もあり、寄与度の平均値は6.4%ポイントに達している。

また、新たな起債を行うとか、公営企業に対する一般会計からの繰入額を増やすとか、一般会計の負担増につながる行動をしなければ、現在のスタンスを維持するだけで、年度末の債務残高、将来負担額は当年度中に償還した元金分は確実に減額し、将来負担比率が低下(改善)する。実質公債費比率も約定されたスケジュールにしたがって償還を続けていけば、やがて低下(改善)に至るはずであるが、将来負担比率の場合は、償還に伴う効果が毎年度確実に現れる点が異なる。言い換えると、負担増につながる新たな行動を起こさなければ、現在の実質公債費比率や元利償還金支払の水準を甘受

しているだけで、将来負担比率は下がる（改善する）性質を持っている。

その意味では、現在の元利償還金支払の水準を受け入れたり、繰上償還を行ったりすることが、他の健全化判断比率を一定水準以下に保つ（改善させる）ことへの阻害要因となる状況が最も懸念されるものである。複数の健全化判断比率が著しく悪化した場合に、深刻な二律背反関係が生ずる可能性があるのは、おそらく、実質赤字比率と実質公債費比率・将来負担比率の間においてである。約定された償還も繰上償還も実質収支の黒字を縮小させ、赤字を拡大させる要因となるからである。

幸いなことに、4種類の健全化判断比率に関して、地方債届出制度における協議不要基準をひとつも満たしていない市町村は、2011年度時点では1団体も存在しない。ただし、4種類中の3つについて満たしていない市町村は、3団体あり、図表-38は、その3団体の健全化判断比率を示したものである。

図表-38 健全化判断比率毎の協議不要基準を3指標で満たしていない市町村(2011年度)

	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	繰上償還
市町村A	- (13.43)	9.84 (18.43)	23.0	227.7	0.0 [0.1]
市町村B	2.67 (15.00)	- (20.00)	23.9	264.6	16.6 [23.5]
市町村C	1.89 (12.35)	- (17.35)	21.2	364.9	10.3 [12.5]

(注) 単位：％。()内は当該団体に適用される早期健全化基準。[]内は2007～2011年度の将来負担比率低下に対する寄与度。繰上償還は2008～2011年度合計額の2011年度標準財政規模に対する割合。

(資料) 総務省「団体別健全化判断比率」

意外にも、実質赤字を計上している2団体に関しては、大規模な繰上償還が行われている。その理由は、実質赤字比率が早期健全基準に達するまで10%ポイント以上の余裕があるのに対して、団体Bについては、実質公債費比率にはその余裕がほとんどなく、また、団体Cについては、将来負担比率が既に早期健全化基準を超えているからであろう。こうした背景から、実質公債費比率や将来負担比率の改善を優先したものと推測される。

一方、団体Aについては、連結実質収支が赤字だが、実質収支は黒字であり、また、実質公債費比率が早期健全基準に達するまで2%ポイントしか余裕がないものの、大規模な繰上償還は行われていない。実は、単年度の実質公債費比率が20.9%まで低下（改善）しており、おそらく、実質公債費比率の改善よりも個別公営企業会計の資金不足補填を優先したものとみられる。連結実質赤字比率9.84%は全市町村の中で最大の値であり、一般会計にわずかな黒字を残しつつ、連結実質赤字の原因となっている病院事業会計等へ一般会計から繰出を行ったのであろう。

以上のとおり、これら3団体は、可能な選択肢の範囲では妥当な選択を行っているものと言えるが、複数の健全化判断比率の悪化によって、選択可能な範囲が狭められた結果であることも確かである。

実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率のすべてを改善するためには、歳入増加と歳出削減によって、実質収支に大きな黒字が生まれる状況を作り、一般会計から公営企業会計への繰出や繰上償還を行っても、一般会計に黒字が残り、それによって連結実質収支が改善するというような構造へと転ずることが必要であろう。連結実質赤字比率や将来負担比率に対応する指標を採用していなかった旧再建法が地方債許可制度とともにセーフティーネットとして一定の働きを果たしてきたのは、すべての指標に連なる実質収支を重視し、厳しい基準を課してきたからだとも言えるであろう。

5—おわりに

当レポートでは、健全化判断比率から見て、個別の地方公共団体における財政状況が改善したのかどうかを様々な角度から検討した。都道府県に関しては大きな変化はないが、市町村に関しては、早期健全化基準を超える団体の数や、それよりも軽度ながらも早期是正が必要とされる団体の数が激減し、健全化判断比率に関しても、その背後にある財政構造に関しても着実に改善していることが認められる。地方公共団体財政健全化法では、地方公共団体が自発的に財政健全化に取り組むよう促す仕組みが採用されていること、首長や議会の責任が明確にされたことが、こうした改善を支えたものと理解される。世界的な金融危機に伴う景気後退や東日本大震災に見舞われた期間において、着実な成果を挙げており、制度についても、地方公共団体の取り組みについても、十分評価できるところである。

しかし、個別に見れば、幾つかの課題も残っている。例えば、実質赤字比率に関しては、制度的に赤字を回避できる仕組みが幾重にも組み込まれている中で、2011年度時点でも赤字が残っている市町村が存在するが、実質公債費比率や将来負担比率の方が深刻なレベルにあって、それらを改善するために実質赤字の改善が遅れている可能性が高い。一部の市町村では、他の市町村と比べて地方交付税が大幅に増加しており、それに依存して実質赤字改善を果たした市町村が今後も改善を持続するには、歳出削減を果たす必要がある。連結実質赤字比率に関しては、集計対象となる各会計のうち、病院事業会計と国民健康保険会計で赤字（資金不足）が残っている市町村があり、引き続き改善が求められる。

実質公債費比率に関しては、元利償還金が確かに減少しているものの、健全化判断比率導入の十数年前からの地方債発行抑制によるところが大きく、繰上償還や起債抑制を継続しなければ、今後の実質公債費比率低下（改善）は期待できない。市町村とは異なり、都道府県の一部で上昇傾向が見られるのも懸念材料である。将来負担比率に関しては、多くの市町村が大きな改善を示す中で、悪化傾向にある市町村も幾つか存在する。

また、算定された指標の評価を巡る問題としては、地方交付税増加に伴う標準財政規模拡大の効果だけで実質公債費比率や将来負担比率が大きく低下（改善）するケースもあり、指標値の低下が地方公共団体の取組成果を表しているとは限らないことも注意が必要である。連結実質赤字については、解消可能資金不足額など結果に大きな影響を与える可能性がある特殊ルールを適用しているか否かの情報開示が進んでいない。さらに、当レポートの分析は、「財政状況資料集」を利用しているが、当該資料が公表されていないために分析を断念した市町村もあった。

地方公共団体には住民に対して財政状況の説明を行う責務があり、健全化判断比率の算定結果次第では予算編成や財政運営を大きく修正する必要があることを踏まえれば、指標値のみの開示にとどまっていたり、「早期健全化基準」に達していないと説明するにとどまっていたりするのであれば、その責務を果たしているとは言い難い。公表のタイミングと方法に関しても、インターネットによる速やかな公表が法令上で勧奨されているにもかかわらず、国がとりまとめの公表を行うのと同時期に、インターネットを通じて自地域の住民向けに公表を行っている地方公共団体は多くない。

このように、情報開示に関しては、幾つもの改善すべき点がある。住民によるモニタリングは、地方公共団体の行動を律し、財政健全化への取組を持続させるうえで大きな力を発揮するはずであり、住民が財政状況を理解するうえで必要な情報提供と十分な説明を各団体が個別に行う必要がある。