

先送りされる財政再建：地方財政再建の課題*

鷺見英司**

(東北文化学園大学総合政策学部専任講師)

1. はじめに

地方財政の危機が叫ばれ、特に大都市圏の都府県などでは財政再建団体転落が現実味を帯びてきている。しかし、国の管轄のもとに財政再建が進められる財政再建団体は2001年4月以降存在していない。また、決算においても（財政再建制度適用の判断基準となる）実質収支が赤字の地方自治体は、2002年度はわずかに都道府県2，市町村24の26団体（前年度は24団体）にすぎない。

実質収支は、地方自治体の財政運営の善し悪しを判断する指標であり、実質収支比率（実質収支／標準財政規模）の赤字が一定限度以上（市町村は-20%以上，都道府県は-5%以上）となった団体には、財政再建制度の適用がなされる¹⁾。

しかし、実際には財政危機に陥った地方自治体は、再建制度の適用基準となる赤字を超えないように、実質収支の帳尻を合わせることで、再建団体への転落を回避できるのだ。実際に、実質収支比率は財政状況を計る指標として重大な欠陥をかかえており、財政再建制度適用を判断する基準としては適切でない。

本稿の目的は、第1に、実質収支比率の財政指標としての欠陥と財政再建の先送りの実態を明らかにすることである。第2に、実質収支比率が示す財政状況と地方自治体の債務返済能力からみた財政状況との違いを明らかにし、地方自治体の真の財政状況を示すことである。

本稿の構成は、以下の通りになっている。

第2節では、実質収支比率がなぜ地方自治体の財政状況を正確に把握できないのかを明らかにする。また、地方自治体の財源対策が実質収支比率に与える効果を計測する。第3節では、経済学的観点から地方自治体の債務返済能力を算定し、地方自治体の真の財政状況を示す。そして、実質収支比率が示す財政状況が債務返済能力からみた財政状況といかにかけ離れているかを明らかにする。最後に、第4節では本稿での分析結果を踏まえ、公会計制度改革と財政再建制度改革の必要性について述べる。

* 本稿の作成段階で山下耕治（長崎大学経済学部助教授）、川瀬晃弘（大阪大学大学院）、中澤克佳（慶應義塾大学大学院）の各氏から有益なコメントをいただいた。記して感謝の意を表したい。

**1971年生まれ。2001年法政大学大学院社会科学部研究科博士課程単位取得退学。ライフデザイン研究所（現第一生命経済研究所）を経て現職。主な著書に『バランスシートで見る日本の財政』（日本評論社）共著2001年がある。

1) しかし、実際には、再建団体となるか否かは、自治体ごとの議会の採決にゆだねられている。そのため、1975年度（昭和50年度）以降は、実際に再建団体となったのはわずかに16団体しかない。多くの場合は、適用基準ギリギリの水準で再建団体転落を回避し、自主的に再建を目指すことが多い。財政再建団体についての解説と財政再建プロセスに関する分析は鷺見・中村（2002, 2003）を参照されたい。

2. 実質収支比率の問題点－財政再建団体転落回避の実態

2.1 実質収支比率の問題点

ここでは、実質収支比率がなぜ地方自治体の財政状況を正確に把握できないのかを明らかにしていこう。そのために、実質収支、実質収支比率の定義を確認する。それらは以下のように定義される。

$$\text{実質収支} = \text{歳入} - \text{歳出} - \text{翌年度へ繰り越すべき財源} \quad (2-1)$$

$$\text{実質収支比率} = \text{実質収支} / \text{標準財政規模} \quad (2-2)$$

実質収支とは、歳入歳出差額の形式収支から、翌年度へ繰り越すべき財源²⁾を控除した額をいう³⁾。これは、形式収支に発生主義の要素を加味したものであり、当該年度に属すべき収入と支出の実質的な差額を意味している。したがって、実質収支は地方自治体の財政運営の良否を判断する指標としての役割が期待されている。

実質収支の標準財政規模⁴⁾に対する比率を定義したものが、実質収支比率である。国の管轄のもとに地方自治体の財政再建が進められる財政再建制度は、実質収支比率が市町村の場合には-20%以上、都道府県の場合には-5%以上となった団体に適用される。

しかし、財政状況を把握する役割が期待されている実質収支は、地方自治体にとって、その値が操作可能であるという点で重大な欠陥をかかえている。具体的には、地方自治体は、近視眼的に実質収支の帳尻を合わせることによって、再建団体の適用を回避することができるのだ。

(2-1) の定義式から、実質収支を改善するには、歳入を増加させるか、歳出を減少させればよい。歳入は、税収のほかに、公債金収入によっても構成されているので、税収が増加しなくても、公債発行によって公債金収入を増やせば、歳入は増加し、実質収支が改善する。実際に、最近年では、都道府県では-5%、市町村では-20%という水準を超えないように、基金の取り崩しや財政健全化債、財源対策債、退職手当債といった地方債発行による財源対策によって、歳入を確保しつつ、歳出との帳尻あわせが行われてきた。

2.2 財政再建団体転落回避の仮想例

それでは、この帳尻合わせの実態を仮想例によって明らかにしよう。

いま、標準財政規模が8,000億円⁵⁾の地方自治体(県)が存在するとしよう。表2-1の例では、ある年度の当初予算において、1,300億円の「当初予算編成前の財源不足額」(a)が発生している。これは、実質収支比率の-16.25%に相当し、財政再建制度適用基準(-5%)を大きく上回る水準である。したがって、このままでは財政再建制度適用を申請しなければならない。しかし、このとき県の財政担当者は、実質収支の赤字が(実質収支比率の-5%に相当する)「再建団体適用実質収支赤字」(d) 400億円を超えないように

2) 翌年度へ繰り越すべき財源とは、継続費通次繰越、繰越明許費繰越、事故繰越、事業繰越、支払い繰延に伴い翌年度へ繰り越すべき財源のことである。

3) 実質収支についての詳細な説明は、石原・嶋津(1998)を参照されたい。

4) 標準財政規模とは、税収入額等に普通交付税を加算した額のことである。

5) 標準財政規模8,000億円は千葉県(2002年度8,051億円)の規模に相当する。

「財源対策」(b)⁶⁾を実施すれば、財政再建団体適用を回避できる。つまり、「財源対策」を通じて900億円以上の財源を捻出すれば、再建制度適用を回避できるのだ。

表2-1のように、「財源対策」を通じて、(増税を選択しない場合)歳出削減で300億円、基金活用(基金の取り崩し)で100億円確保し、それでも不足する金額を、地方債活用(地方債発行)で600億円調達すれば、「財源対策」(b)として1,000億円を確保することができる。その結果、「当初予算編成後の財源不足額」(c)を300億円(実質収支比率-3.75%)まで圧縮でき、「再建団体適用実質収支赤字」(d)400億円を下回ることができる。

表2-1 財政再建団体転落回避と予算編成

	予算編成	実質収支比率
当初予算編成前の財源不足額 (a)	-1,300	-16.25%
財源対策 (b)	1,000	
歳出削減	300	
基金活用	100	
地方債活用	600	
予算編成後の財源不足額 (c) (a-b)	-300	-3.75%
再建団体適用実質収支赤字 (d)	-400	-5.00%
標準財政規模	8,000	

注) 1.都道府県を想定し、再建団体適用実質収支赤字は標準財政規模の-5%で計算。

2.単位：億円。

2.3 財源対策が実質収支比率に与える影響

ここでは、実際に最近年の財源対策が実質収支比率にどの程度の影響を与えたのかを確認しよう。1997年度から2002年度までの期間を対象として、都道府県財政全体と市町村財政全体で、基金活用と地方債活用という2つの財源対策がどの程度、実質収支比率を押し上げる効果を持ったのかを定量的に把握する。

ここで、基金活用とは、具体的には、各年度の財政調整基金、減債基金、その他特定目的基金から構成される積立金の取り崩し額である。地方債活用とは、減収補てん債⁷⁾、退職手当債、財源対策債⁸⁾の各年度の発行額である。

図2-1と図2-2には、それぞれ都道府県、市町村における2つの財源対策が実質収支比率に与える影響が示されている。基金活用の標準財政規模に対する比率と、地方債活用の標準財政規模に対する比率との合計が2つの財源対策の効果(合計)として折れ線で表現されている。図2-1により、都道府県全体でみると、この期間では0.3%~8.1%ポイント、実質収支比率を押し上げていることがわかる。また、図2-2により、市町村では、(1999年度を除けば)0.5%~3.1%ポイント、実質収支比率を押し上げている。

このように、現金主義に基づいた現行の公会計制度のもとでは、基金の取り崩しは歳入となり、財政運営において、資産減少とは認識されない。また、公債発行は歳入増となり、実質収支を改善する。しかし、

6) 表2-1に挙げた3つの財源対策のほかにも他会計借入金がある。

7) 地方税の収入額が標準税収入額を下回る場合、その減収を補うために発行する地方債。

8) 昭和51年度以降、地方財源不足額を補てんするために発行された建設地方債。

公債発行は負債の増加，将来の歳出増加としては認識されない。したがって，実質収支を財政運営の目標とする限り，このような近視眼的な帳尻あわせを止めることができない。

また，このような安易な歳入確保手段が存在することによって，歳出面でも歳出削減がその場しのぎで繰り返され，必要な財政構造改革が妨げられてきた可能性も否定できない。

3節では，実質収支を判断基準として用いることによって，地方の財政状況をどの程度ミスリードしているかを債務返済能力との比較から明らかにしよう。

図2-1 財源対策が実質収支比率に与える影響：都道府県

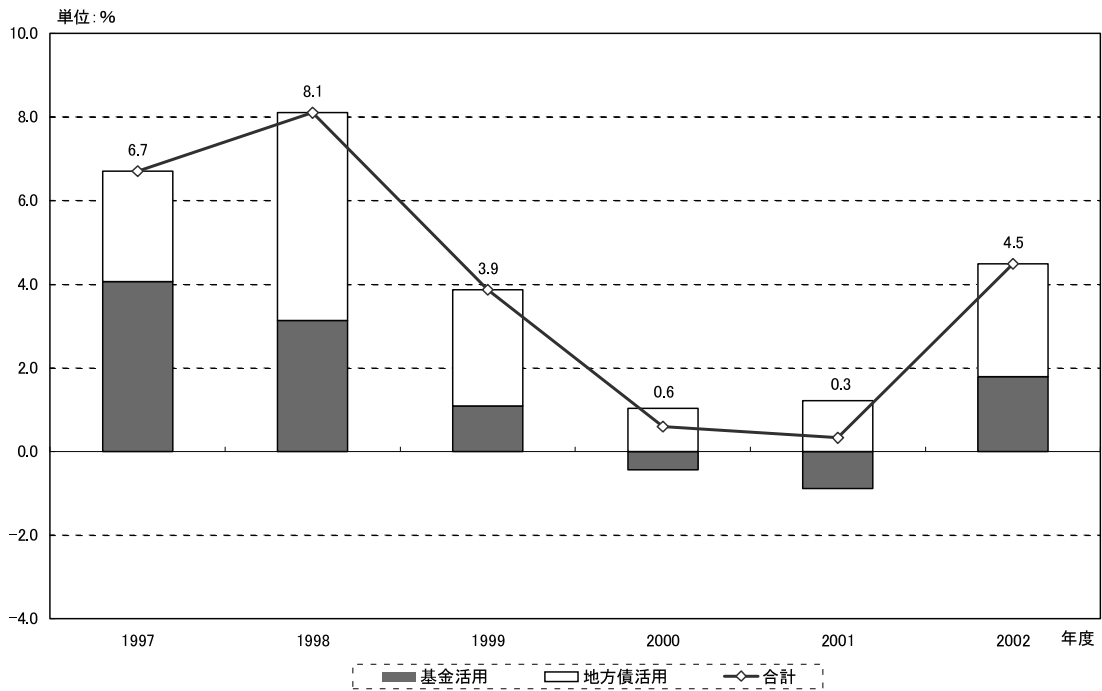
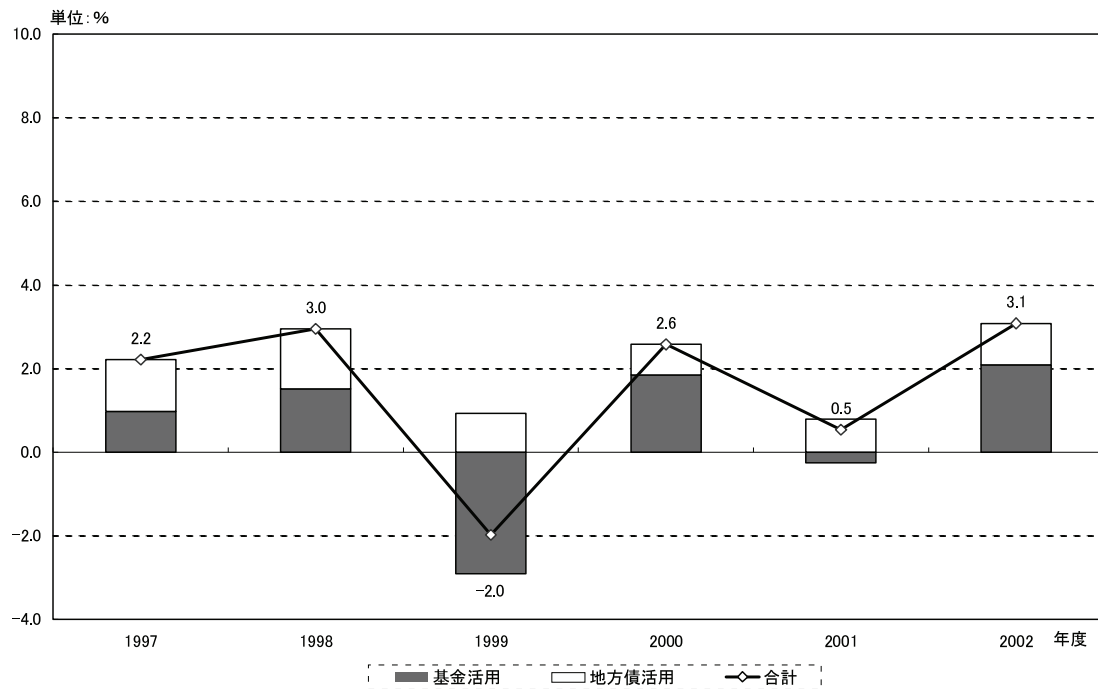


図2-2 財源対策が実質収支比率に与える影響：市町村



3. 地方自治体の債務返済能力 —実質収支はどの程度ミスリードしているか

3.1 地方自治体の債務返済能力の算定

ここでは、要返済債務額とプライマリーバランスから地方自治体財政の持続可能性について分析する。

①地方自治体の要返済債務残高の定義

地方自治体がある時点において返済すべき債務を定義しよう。本稿ではこれを「要返済債務額」と呼ぶ。

発生主義ベースで捉えると、地方自治体にとって返済すべき債務は地方債残高に加えて、債務負担行為額を考慮する必要がある。債務負担行為は、次年度以降に支払いが発生するが契約は当該年度にしているため、発生主義の観点からは当該年度の債務として認識される必要がある。

しかし、自治体にとっての債務は、自治体の資産によって返済可能である。自治体にとって債務返済に充当できる積立金は資産であり、債務から控除することができる。さらに、実質収支は、黒字の場合には、翌年度への財源として利用できる。

これらを考慮すると、地方自治体にとっての、年度末における返済すべき債務額は(3-1)のように定義できる⁹⁾。ただし、要返済債務残高は普通会計を対象としたものになっている。

$$\text{要返済債務残高} = \text{地方債残高} + \text{債務負担行為額} - \text{積立金残高} - \text{実質収支} \quad (3-1)$$

9) 地方財政における要返済債務額の定義は土居(2004)に基づいている。

②地方自治体の債務返済能力の定義¹⁰⁾

プライマリーバランスとは、財政収支あるいは政府の予算制約の長期的な持続可能性（財政の持続可能性）に関わる概念である。

まず、t期における政府の予算には以下の関係が成立している（政府の予算制約式）。

$$D_t = D_{t-1} + \{G_t + rD_{t-1}\} - T_t \quad (3-2)$$

ここで、Gは公債費を除く政府歳出、Tは税収、Dは政府債務残高、rは利子率（ $r > 0$ で一定）である。

(3-2)の予算制約式から、今期末の政府債務残高 D_t は $(1+r) D_{t-1}$ とプライマリーバランス $\{G_t - T_t\}$ との合計になる。

$$D_t = (1+r) D_{t-1} + \{G_t - T_t\} \quad (3-3)$$

(3-3)に基づいて、利子率r（一定）の仮定のもとで、この各期の予算制約式を無限先まで合計することによって、割引現在価値による予算制約式を得る¹¹⁾。プライマリーバランスは、 $PB_t = \{G_t - T_t\}$ で定義されるので、(3-4)式より、財政赤字が持続可能であることは、「現在の政府債務残高」(D_0)と「プライマリーバランスの割引現在価値の総和」が等しくなることである。

$$D_0 - \sum_{i=1}^{\infty} [PB_t / (1+r)^i] = 0 \quad (3-4)$$

今期のプライマリーバランス PB_t が将来にわたって一定であるとの仮定のもとで、(3-4)の左辺第2項は、 PB/r となる。

本稿では、先に定義した「要返済債務額」と「 PB/r 」との関係によって、地方自治体の債務返済能力を評価する。すなわち、地方自治体の債務返済能力を表す指標として、「要返済債務額」－「プライマリーバランスの割引現在価値の総和」を「財政再建規模」と定義する¹²⁾。

「財政再建規模」が正（つまり、要返済債務額－ $PB/r > 0$ ）の場合、現在の財政運営のもとで、債務返済は困難であり、財政破綻（持続不可能）を意味する。「財政再建規模」が負（つまり、要返済債務額－ $PB/r < 0$ ）の場合、現在の財政運営のもとで、債務返済は可能であり、財政が持続可能であることを意味する¹³⁾。

条 件	財政の持続可能性
財政再建規模 > 0	不 可 能
財政再建規模 < 0	可 能

10) 3.1および補論1における財政の持続可能性に関する理論的整理は岡村（1997）に基づいている。

11) 理論的な展開の詳細は補論1を参照されたい。

12) 地方財政におけるプライマリーバランス（PB）は、土居（2004）に基づいて以下のように定義した。PB＝歳入－地方債－繰入金－歳出＋公債費＋積立金＋前年度繰上充用。

13) 推計には、地方債利子率として、2000年度から2002年度の3年間の平均地方債利子率（公債費／地方債残高）3%を用いた。

③地方自治体の債務返済能力の算出

以上の定義に基づいて、2000年度から2002年度における各地方自治体の債務返済能力（財政再建規模）を算定した。その結果が表3-1に示されている¹⁴⁾。都道府県は47自治体、市町村は3,208自治体を対象としている¹⁵⁾。

表3-1 財政再建規模

	都道府県			市町村		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
(1) 持続不可能団体	51,855	56,130	104,491	28,512	33,782	48,269
(2) 持続可能団体	-7,147	-17,985	-5,013	-65,822	-50,374	-26,439
(3) 最大（不可能団体）	7,574	7,971	9,909	5,545	6,383	5,419
(4) 最小（可能団体）	-2,733	-11,539	-4,790	-1,751	-1,357	-925
(5) 財政再建規模 対標準財政規模比	2.0	2.2	4.2	1.0	1.2	1.8

注) 1. (1)～(4)は単位：10億円。

2. (1)(2)は、それぞれ持続不可能団体、可能団体の財政再建規模の合計額。

3. (5)=(1)／標準財政規模の合計。単位：倍。

まず、表3-1より都道府県の財政再建規模についてみていこう。

2000年度の都道府県では、持続不可能と判断された都道府県の財政再建規模の合計は51.9兆円であったが、2001年度には56.1兆円、さらに2002年度には104.5兆円と著しい増加傾向にあることが確認できる。他方、持続可能と判断された都道府県の財政再建規模の合計（財源余裕額）は2000年度には7.2兆円であったが、2002年度には5.0兆円とわずかに減少している。

地方自治体がかかえる財政再建規模のうち最大のものは、2000年度の7.6兆円から2002年度には9.9兆円となり、増加傾向にあることがわかる。一方で、（最小をみると）2002年度で4.8兆円の財源余裕をもつ持続可能な自治体が存在することがわかる。財政再建規模の標準財政規模に対する比率をみると、2000年度の2.0倍から2001年度には2.2倍とわずかに上昇（悪化）したが、2002年度には4.2倍と倍増している。

つぎに、市町村の財政再建規模についてみよう。

2000年度の市町村では、持続不可能と判断された市町村の財政再建規模の合計は28.5兆円であったが、2001年度には33.8兆円、さらに2002年度には48.3兆円と増加傾向にあることが確認できる。この財政再建規模の著しい増加は、債務返済能力の著しい低下がまさに市町村財政で起こっていることを示している。同様の傾向は、持続可能と判断された都道府県の財政再建規模の合計（財源余裕額）が2000年度の65.8兆円から、2001年度は50.3兆円、さらに2002年度は26.4兆円と著しく減少していることから確認できる。

また、最大で、5兆円から6兆円程度の財政再建規模をかかえる自治体が存在する一方で、（最小から）1兆円弱から2兆円弱程度の財源余裕をもつ自治体が存在することがわかる。

14) 補論2には、都道府県の債務返済能力と市町村の債務返済能力を都道府県別に集計したものをまとめている。

15) 2001年4月から2002年末までの間に合併した市町村を分析から除外したため市町村数が3,208自治体となっている。

さらに、財政再建規模の標準財政規模に対する比率をみると、2000年度の1.0倍から、2001年度には1.2倍、さらに2002年度には1.8倍と増加傾向が確認できる。このことから、このわずか3年間に市町村財政の債務返済能力が著しく低下したことが裏付けられる。

3.2 実質収支はどの程度、地方自治体の債務返済能力をミスリードしているか

3.1で算出した地方自治体の債務返済能力と実質収支比率とを比較することで、実質収支比率で捉えられる財政状況が、どの程度地方自治体の真の財政状況をミスリードしているかをみることができる。

それでは、実質収支比率の分布と財政再建規模の分布は実際にどの程度異なっているのだろうか。

まず、都道府県をみていこう。図3-1（および表3-3[1]都道府県）は、2000年度から2002年度までの3年間の47都道府県における実質収支比率の分布を示している。（図3-1の左側が黒字団体であり、右側が赤字団体である。）実質収支比率をみる限りでは、赤字団体はこの3年間はほとんど存在していない。2002年度では、赤字団体は2団体でしかない。

他方、2000年度から2002年度までの47都道府県の財政再建規模の分布は、図3-2（および表3-4[1]都道府県）に示されている。（図3-2の左側が持続可能団体であり、右側が持続不可能団体である。）図3-2をみると、実質収支比率の分布とは異なり、都道府県では半数以上の地方自治体の財政運営が持続不可能な状態にあることがわかる。さらに、図3-2の分布（棒グラフ）が右に移っていることから、個別地方自治体の財政再建規模が増加していることも確認できる。表3-4[1]都道府県から詳細にみると、2000年度は47都道府県のうち、34団体（全体の72.3%）が持続不可能団体であったが、2002年度は、実に45団体（全体の95.7%）が持続不可能団体となっている。

つぎに、市町村をみていこう。図3-3（および表3-3[2]市町村）は、2000年度から2002年度までの3年間の3,208市町村における実質収支比率の分布を示している。実質収支比率をみる限りでは、市町村においても、赤字団体はほとんど存在していない。（図3-3の左側が黒字団体であり、右側が赤字団体である。）詳細にみると、表3-3[2]市町村から2002年度は3,208団体のうち、赤字団体はわずかに24団体で、全体の1%に満たないことがわかる。

他方、2000年度から2002年度までの3,208市町村の財政再建規模の分布は、図3-4（および表3-4[2]市町村）に示されている。（図3-4の左側が持続可能団体であり、右側が持続不可能団体である。）図3-4をみると、実質収支比率の分布とは明らかに異なり、かなりの市町村の財政運営が持続不可能な状態にあることがわかる。図3-4の分布（棒グラフ）が2000年度から2002年度にかけて右に移っていることから、個別地方自治体の財政再建規模が増加していることが確認できる。詳細にみると、表3-4[2]市町村から持続不可能団体は、2000年度の21.7%から2001年度には全体の30.9%まで増加し、さらに2002年度は全体の49.6%、つまりほぼ半数の地方自治体の財政運営が持続不可能な状態まで悪化している。

最後に、表3-5から、財政再建規模に対する標準財政規模の比率の分布を確認しておこう。都道府県をみると、財政再建規模が標準財政規模の5～6倍となっている団体が2つある。市町村の分布は、持続不可能団体では0～5倍に最も多く分布しているが、バラツキが大きく、なかには50～60倍となっている団体も存在する。

ここでの結果は、実質収支が財政状況を評価する指標としては不適切であることを証明している。実質収支比率が示す財政状況は、財源対策と称する帳尻合わせを可能にするために、債務返済能力からみた財政状況と著しく異なったものとなっている。実質収支比率による財政状況のミスリードによって、国民負

担の膨張が野放しにされている。地方自治体の財政危機を判断する指標は、実質収支比率ではなく、債務返済能力から財政状況を把握できる指標でなければならない。

図3-1 実質収支比率の分布（都道府県）

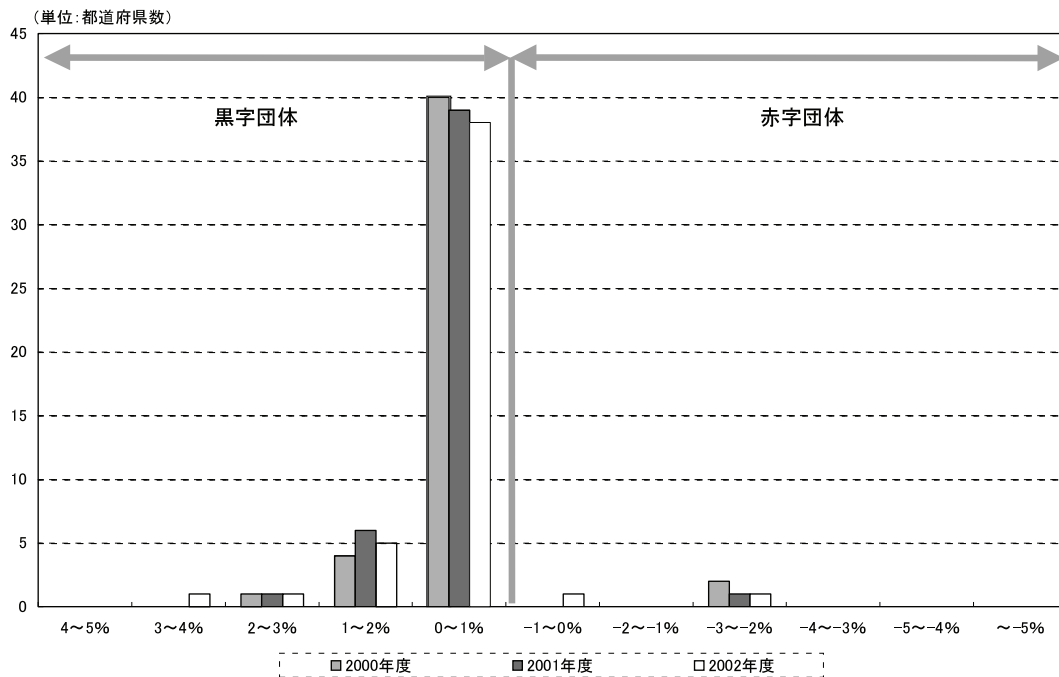


図3-2 財政再建規模の分布（都道府県）

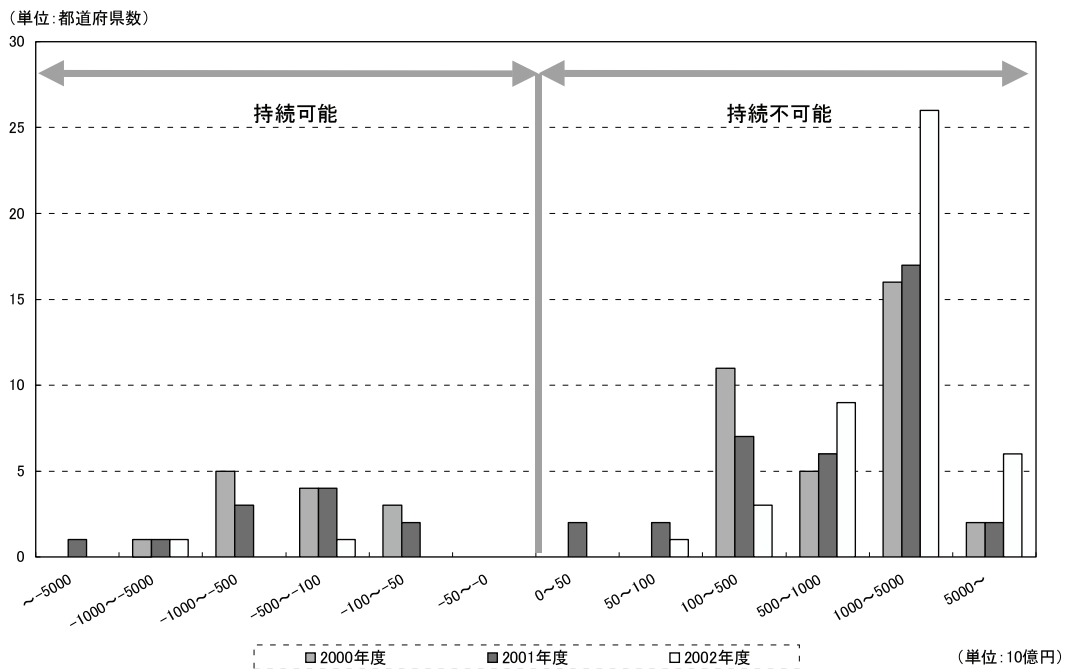


図3-3 実質収支比率の分布（市町村）

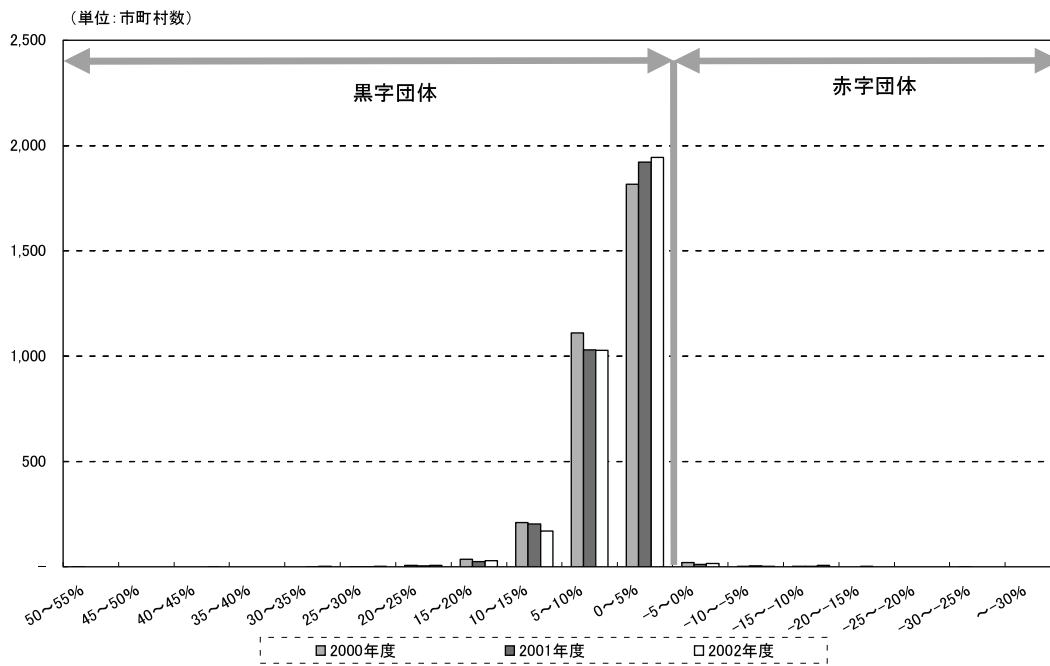


図3-4 財政再建規模の分布（市町村）

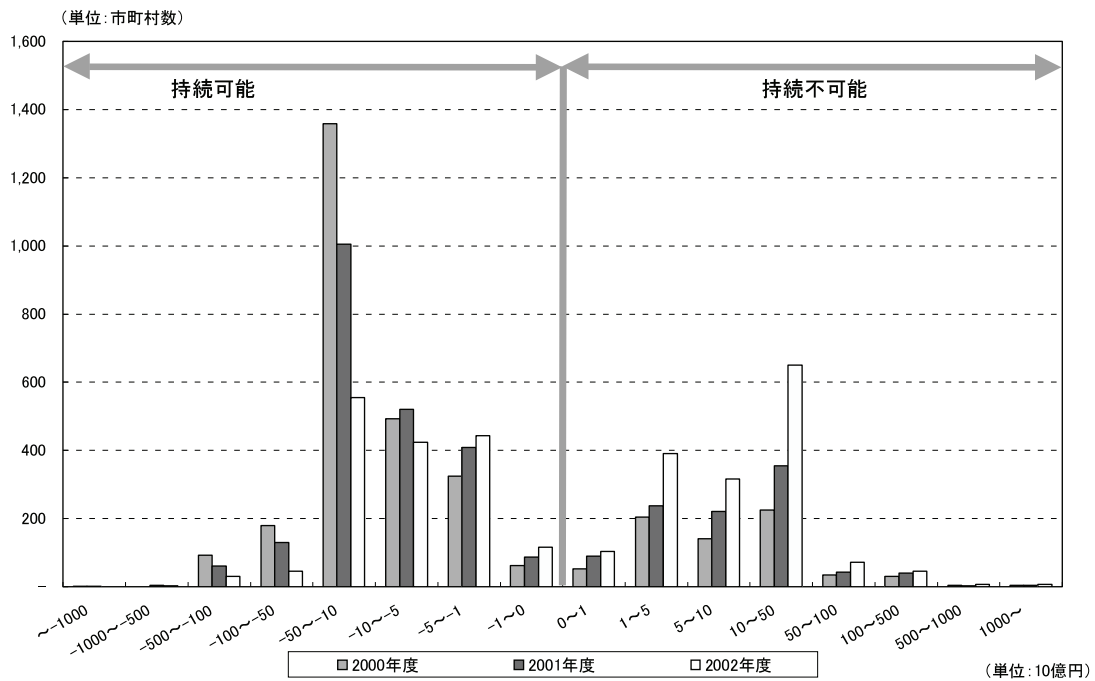


表3-3 実質収支比率の分布（都道府県，市町村財政）

[1] 都道府県

	(単位：都道府県数)			(単位：%)		
	2000年度	2001年度	2002年度	2000年度	2001年度	2002年度
黒字	4～5%	0	0	0	0.0	0.0
	3～4%	0	0	1	0.0	0.0
	2～3%	1	1	1	2.1	2.1
	1～2%	4	6	5	8.5	12.8
	0～1%	40	39	38	85.1	83.0
赤字	-1～0%	0	0	1	0.0	0.0
	-2～-1%	0	0	0	0.0	0.0
	-3～-2%	2	1	1	4.3	2.1
	-4～-3%	0	0	0	0.0	0.0
	-5～-4%	0	0	0	0.0	0.0
黒字団体計	45	46	45	95.7	97.9	95.7
赤字団体計	2	1	2	4.3	2.1	4.3
合計	47	47	47	100.0	100.0	100.0

[2] 市町村

	(単位：市町村数)			(単位：%)		
	2000年度	2001年度	2002年度	2000年度	2001年度	2002年度
黒字	50～55%	1	0	0	0.03	0.00
	45～50%	0	0	0	0.00	0.00
	40～45%	0	0	1	0.00	0.00
	35～40%	0	0	0	0.00	0.00
	30～35%	0	1	2	0.00	0.03
	25～30%	1	1	2	0.03	0.03
	20～25%	8	5	8	0.25	0.16
	15～20%	36	24	31	1.12	0.75
	10～15%	211	203	170	6.58	6.33
	5～10%	1,109	1,031	1,028	34.57	32.14
0～5%	1,815	1,920	1,942	56.58	59.85	
赤字	-5～0%	20	13	16	0.62	0.41
	-10～-5%	4	5	2	0.12	0.16
	-15～-10%	2	3	6	0.06	0.09
	20～-15%	0	2	0	0.00	0.06
	-25～-20%	0	0	0	0.00	0.00
	-30～-25%	1	0	0	0.03	0.00
黒字団体計	3,181	3,185	3,184	99.2	99.3	99.3
赤字団体計	27	23	24	0.8	0.7	0.7
合計	3,208	3,208	3,208	100.0	100.0	100.0

表3-4 財政再建規模の分布（都道府県，市町村財政）

[1] 都道府県

	(単位：都道府県数)			(単位：%)			
	2000年度	2001年度	2002年度	2000年度	2001年度	2002年度	
	~ -5000	0	1	0	0.0	2.1	0.0
	-1000~-5000	1	1	1	2.1	2.1	2.1
持続可能	-1000~-500	5	3	0	10.6	6.4	0.0
	-500~-100	4	4	1	8.5	8.5	2.1
	-100~-50	3	2	0	6.4	4.3	0.0
	-50~0	0	0	0	0.0	0.0	0.0
	0~50	0	2	0	0.0	4.3	0.0
	50~100	0	2	1	0.0	4.3	2.1
持続不可能	100~500	11	7	3	23.4	14.9	6.4
	500~1000	5	6	9	10.6	12.8	19.1
	1000~5000	16	17	26	34.0	36.2	55.3
	5000~	2	2	6	4.3	4.3	12.8
持続可能団体	計	13	11	2	27.7	23.4	4.3
持続不可能団体	計	34	36	45	72.3	76.6	95.7
合計		47	47	47	100.0	100.0	100.0

[2] 市町村

	(単位：市町村数)			(単位：%)			
	2000年度	2001年度	2002年度	2000年度	2001年度	2002年度	
	~-1000	1	1	0	0.03	0.03	0.00
	-1000~-500	0	4	2	0.00	0.12	0.06
持続可能	-500~-100	93	61	31	2.90	1.90	0.97
	-100~-50	180	130	45	5.61	4.05	1.40
	-50~-10	1359	1005	555	42.36	31.33	17.30
	-10~-5	493	520	424	15.37	16.21	13.22
	-5~-1	325	408	444	10.13	12.72	13.84
	-1~0	62	87	116	1.93	2.71	3.62
	0~1	52	90	104	1.62	2.81	3.24
	1~5	204	238	391	6.36	7.42	12.19
	5~10	141	220	316	4.40	6.86	9.85
持続不可能	10~50	225	354	651	7.01	11.03	20.29
	50~100	35	43	71	1.09	1.34	2.21
	100~500	30	40	46	0.94	1.25	1.43
	500~1000	4	2	6	0.12	0.06	0.19
	1000~	4	5	6	0.12	0.16	0.19
持続可能団体	計	2,513	2,216	1,617	78.3	69.1	50.4
持続不可能団体	計	695	992	1,591	21.7	30.9	49.6
合計		3,208	3,208	3,208	100.0	100.0	100.0

注：1.区間は単位：10億円。

表3-5 財政再建規模対標準財政規模の分布（都道府県，市町村財政）

[1] 都道府県

		(単位：都道府県数)			(単位：%)		
		2000年度	2001年度	2002年度	2000年度	2001年度	2002年度
持続可能	~-5倍	0	1	0	0.0	2.1	0.0
	-5~-4倍	0	0	0	0.0	0.0	0.0
	-4~-3倍	0	1	0	0.0	2.1	0.0
	-3~-2倍	3	2	0	6.4	4.3	0.0
	-2~-1倍	3	3	1	6.4	6.4	2.1
	-1~0倍	7	4	1	14.9	8.5	2.1
持続不可能	0~1倍	8	7	3	17.0	14.9	6.4
	1~2倍	7	8	2	14.9	17.0	4.3
	2~3倍	3	9	6	6.4	19.1	12.8
	3~4倍	9	3	8	19.1	6.4	17.0
	4~5倍	5	4	8	10.6	8.5	17.0
	5~6倍	2	3	7	4.3	6.4	14.9
	6~7倍	0	2	5	0.0	4.3	10.6
	7~8倍	0	0	4	0.0	0.0	8.5
	8~9倍	0	0	1	0.0	0.0	2.1
	9~10倍	0	0	1	0.0	0.0	2.1
計		47	47	47	100.0	100.0	100.0

[2] 市町村

		(単位：市町村数)			(単位：%)		
		2000年度	2001年度	2002年度	2000年度	2001年度	2002年度
持続可能	-60~-50倍	1	0	0	0.03	0.00	0.00
	-50~-40倍	1	1	1	0.03	0.03	0.03
	-40~-30倍	1	3	1	0.03	0.09	0.03
	-30~-20倍	7	12	2	0.22	0.37	0.06
	-20~-10倍	130	65	41	4.05	2.03	1.28
	-10~-5倍	759	508	245	23.66	15.84	7.64
	-5~0倍	1,614	1,627	1,327	50.31	50.72	41.37
持続不可能	0~5倍	539	777	1,198	16.80	24.22	37.34
	5~10倍	108	160	271	3.37	4.99	8.45
	10~20倍	45	48	107	1.40	1.50	3.34
	20~30倍	0	5	13	0.00	0.16	0.41
	30~40倍	2	2	1	0.06	0.06	0.03
	40~50倍	0	0	1	0.00	0.00	0.03
50~60倍	1	0	0	0.03	0.00	0.00	
計		3,208	3,208	3,208	100.0	100.0	100.0

4. まとめ 一 財政再建制度改革についての示唆

本稿は、実質収支比率では地方自治体の財政状況を正確に把握できないことを指摘した。2002年度では、実質収支でみた赤字団体は全地方自治体の1%にも満たないのに対して、債務返済能力からみた財政的に持続不可能な団体は、地方自治体の半数以上にのぼっている。特に、2000年度からの3年間で、地方自治体の債務返済能力は急激に悪化している。しかし、これらの財政悪化を、実質収支比率はまったく捉えることができない。

実質収支比率を財政運営の目標とすることの問題点は、地方自治体の財政運営の努力が表面上の帳尻あわせに注がれ、財政再建が先送りされてしまうことだ。実際に、再建団体転落の危機に直面した地方自治体は、基金の取り崩しや財源対策債の発行などの財源対策によって歳入を確保しつつ、収支を合わせることによって、再建団体転落を回避してきた。このように現行の地方財政再建制度は、その適用基準を実質収支比率と関連づけているため、必要な財政再建措置を適用できない。この先送りが深刻な財政悪化を許し、財政再建のコスト、すなわち国民負担の増大を招いてしまっている。財政破綻を未然に防ぐためには、地方自治体の債務返済能力を反映した先送りを許さない適用基準に早期に改める必要がある¹⁶⁾。

実質収支比率による財政状況のミスリードは、現行の現金主義に基づく公会計制度に原因がある。現金主義に基づく公会計制度では、基金の取り崩しと公債発行は歳入増となり、実質収支を改善する。しかし、基金の取り崩しは資産減少とは認識されず、公債発行は負債の増加、将来の歳出増加としては認識されない。したがって、地方自治体の財政状況を正確に把握するためには、発生主義ベースでの財務諸表の作成と債務返済能力を示すストック指標の導入が不可欠である。このような公会計制度改革¹⁷⁾を通じた会計情報の適正化と開示こそが、地方自治体の財政規律を高めるうえで、有効な手段となる。

補論1. 経済学的な財政破綻の定義

経済学的な財政破綻の定義は、今後も従来の財政運営をつづけたままで、公債を発行しつづけたとき、(政府が保有する資産を用いることなく) 租税収入によって債務の返済できないと判断されるときである。この前提のもとで、 t 期における政府の予算制約式は以下のように定式化される。

$$T_t + (D_t - D_{t-1}) = G_t + rD_{t-1} \quad (1)$$

ここで、 G は公債費を除く政府歳出、 T は税収、 D は政府債務残高、 r は利子率($r > 0$ で一定)である。(1)式は、以下のように変形できる。

$$G_t + (1+r) D_{t-1} = T_t + D_t \quad (2)$$

(2)に基づいて、利子率 r (一定)の仮定のもとで、この各期の予算制約式を無限先まで合計することによって、割引現在価値による予算制約式を得る。

16) 「地方財政再建促進特別措置法」(1955年)は深刻な財政危機に直面した地方自治体を救済する目的で制定されたため、現行の財政再建制度には、事後的な救済策の色彩が強い。そのため、現行の財政再建制度は、地方自治体の財政規律の確保という観点で問題をかかえている。財政再建制度改革に関する議論は、鷲見・中村(2002, 2003)を参照されたい。

17) 公会計制度改革に関する議論は、赤井・鷲見・吉田(2001)を参照されたい。

$$\sum_{i=1}^{\infty} [G_t / (1+r)^i] + D_0 = \sum_{i=1}^{\infty} [T_t / (1+r)^i] + \lim_{N \rightarrow \infty} [D_N / (1+r)^N] \quad (3)$$

無限先において、政府が支払不能にならないためには、政府債務が一定の値に収束する（つまり、無限大に発散しない）必要がある。この場合、 r が正である限り、右辺第2項はゼロとなる。したがって、(3)式は以下のようなになる。

$$\sum_{i=1}^{\infty} [G_t / (1+r)^i] + D_0 - \sum_{i=1}^{\infty} [T_t / (1+r)^i] = 0 \quad (4)$$

(4)式は、財政赤字が持続可能であるためには、「将来にわたる政府支出の割引現在価値の総和」（左辺第1項）と「現在の政府債務残高」（左辺第2項）との合計が、「将来にわたる税収の割引現在価値の総和」（左辺第3項）と等しくなければならないことを要求している。また、(4)式は、プライマリーバランスが $PB_t = \{G_t - T_t\}$ で定義されるので、財政赤字が持続可能であるためには、(5)式のように「現在の政府債務残高」と「プライマリーバランスの割引現在価値の総和」が等しくなければならないことを意味している。

$$D_0 - \sum_{i=1}^{\infty} [PB_t / (1+r)^i] = 0 \quad (5)$$

補論2. 地方自治体の債務返済能力

表Aは、本稿で算出した地方自治体の債務返済能力を都道府県別に集計したものである。したがって、表A(3)の都道府県単位で集約されている（つまり、プラス・マイナスが相殺されている）市町村の値は、本文中の図3-4、表3-4[2]市町村で用いた値とは異なっている。ただし、再建規模と余裕額は表3-1とは同じ値になっている。

表A. 都道府県別実質収支比率と財政再建規模

	(1) 要返済債務額						(2) PB 現在価値					
	都道府県			市町村			都道府県			市町村		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
1 北海道	4,782	5,011	5,271	3,537	3,633	3,720	-2,792	-2,960	-4,638	3,902	1,667	69
2 青森	1,049	1,103	1,181	714	732	755	-905	-636	-1,920	446	97	-165
3 岩手	1,216	1,282	1,366	721	736	773	-177	-427	-843	1,196	792	-173
4 宮城	1,312	1,306	1,352	1,129	1,127	1,135	1,673	1,806	1,107	2,068	1,833	1,296
5 秋田	1,049	1,058	1,116	520	521	538	1,100	965	-612	1,174	981	264
6 山形	1,009	1,015	1,052	624	622	632	478	328	-110	1,149	905	513
7 福島	1,092	1,132	1,181	825	813	822	-102	112	-601	2,251	1,990	597
8 茨城	1,554	1,555	1,624	816	815	858	-397	-256	-2,075	2,595	1,985	930
9 栃木	874	887	925	519	515	530	643	719	-451	1,939	1,494	489
10 群馬	910	923	956	518	518	544	522	197	-391	2,126	1,254	506
11 埼玉	2,506	2,565	2,709	1,410	1,408	1,483	366	352	-2,673	4,984	2,745	817
12 千葉	2,011	2,052	2,161	1,852	1,869	1,924	1,176	330	-2,078	4,702	3,373	2,357
13 東京	8,530	8,272	8,211	1,104	996	975	11,263	19,811	13,001	2,190	2,835	1,417
14 神奈	2,465	2,506	2,738	4,242	4,202	4,239	2,036	960	-2,329	5,979	6,035	3,892
15 新潟	1,789	1,876	1,963	954	941	961	-874	-620	-1,400	2,753	2,242	1,286
16 富山	896	902	926	474	477	522	1,501	1,527	869	1,360	870	153
17 石川	887	936	983	631	666	710	-719	-1,065	-1,646	514	160	-588
18 福井	639	652	689	230	224	233	691	613	-321	1,036	879	351
19 山梨	668	691	738	267	267	287	1,256	674	-65	1,245	840	170
20 長野	1,740	1,714	1,717	1,006	1,000	990	1,624	1,987	624	2,813	2,370	1,543
21 岐阜	1,145	1,219	1,363	591	582	606	-337	-66	-1,628	3,041	2,136	1,166
22 静岡	2,056	2,113	2,115	1,185	1,191	1,237	59	296	-495	3,310	2,995	1,493
23 愛知	3,404	3,516	3,706	2,567	2,589	2,648	-156	48	-2,469	4,291	3,262	2,507
24 三重	865	880	924	462	464	508	1,220	943	40	2,156	1,713	780
25 滋賀	731	761	823	410	422	458	854	193	-1,114	1,087	661	30
26 京都	1,137	1,160	1,233	1,492	1,515	1,545	96	393	-1,133	1,417	1,293	804
27 大阪	4,800	4,885	4,627	4,604	4,703	4,865	-1,634	-1,578	-2,649	-881	-1,954	-3,179
28 兵庫	3,502	3,569	3,689	4,126	4,073	4,046	75	-507	-2,048	6,598	5,222	4,398
29 奈良	833	850	895	601	623	635	491	497	66	714	573	281
30 和歌山	654	648	658	423	425	437	1,245	1,145	880	1,441	999	453
31 鳥取	457	495	519	324	332	341	-406	98	17	153	125	90
32 島根	878	915	980	586	602	622	-480	-829	-1,145	203	45	43
33 岡山	1,108	1,154	1,202	924	942	968	760	284	-517	1,523	1,573	354
34 広島	1,513	1,572	1,670	1,682	1,698	1,745	-681	-408	-1,388	2,051	1,592	284
35 山口	973	1,008	1,060	651	661	688	-284	554	-418	1,148	1,101	166
36 徳島	710	756	803	301	321	329	371	285	-232	732	293	445
37 香川	623	640	670	283	276	281	714	424	-257	944	905	513
38 愛媛	799	848	900	510	516	537	1,176	1,173	-405	1,978	1,652	801
39 高知	736	729	754	530	556	565	1,352	1,057	-40	141	-48	332
40 福岡	1,882	1,963	2,069	2,565	2,752	2,859	1,126	199	-1,141	278	1,564	389
41 佐賀	593	601	620	264	270	287	465	433	-87	833	486	26
42 長崎	970	888	911	683	702	731	574	4,062	293	1,361	978	385
43 熊本	1,297	1,301	1,329	738	729	742	1,081	1,352	1,018	2,436	1,761	975
44 大分	928	959	981	476	489	519	567	869	512	1,100	759	-83
45 宮崎	785	818	872	453	462	482	274	69	-623	814	695	232
46 鹿児島	1,419	1,492	1,574	826	832	838	-416	-979	-1,340	1,854	1,773	1,074
47 沖縄	546	536	566	462	466	465	1,153	1,146	-249	977	370	301
平均	72,326	73,714	76,370	50,815	51,274	52,612						
最大	8,530	8,272	8,211	4,604	4,703	4,865						
最小	457	495	519	230	224	233						
黒字計							37,979	45,899	18,427	100,872	82,822	52,170
赤字計							-10,361	-10,330	-41,535	-12,747	-14,955	-21,388

(単位：10 億円)

(単位：10 億円)

(3) 財政再建規模

(4) 財政再建規模／標準財政規模

	都道府県			市町村			都道府県			市町村		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
1 北海道	7,574	7,971	9,909	-365	1,966	3,651	5.5	5.9	7.5	-0.2	1.2	2.3
2 青森	1,954	1,739	3,101	268	635	920	4.9	4.5	8.3	0.7	1.7	2.6
3 岩手	1,394	1,709	2,210	-475	-57	946	3.4	4.3	5.7	-1.2	-0.1	2.6
4 宮城	-361	-500	246	-940	-706	-162	-0.8	-1.1	0.6	-1.6	-1.2	-0.3
5 秋田	-50	93	1,728	-654	-461	274	-0.1	0.3	5.1	-1.9	-1.4	0.9
6 山形	531	687	1,163	-526	-282	119	1.5	2.1	3.6	-1.7	-0.9	0.4
7 福島	1,193	1,020	1,782	-1,426	-1,177	226	2.4	2.1	3.8	-2.6	-2.2	0.4
8 茨城	1,950	1,811	3,699	-1,779	-1,170	-72	3.6	3.3	7.0	-2.7	-1.8	-0.1
9 栃木	231	168	1,376	-1,421	-978	41	0.6	0.4	3.5	-3.3	-2.3	0.1
10 群馬	388	726	1,348	-1,608	-736	38	1.0	1.8	3.5	-3.4	-1.6	0.1
11 埼玉	2,140	2,213	5,382	-3,574	-1,337	666	2.3	2.4	5.9	-3.2	-1.2	0.6
12 千葉	835	1,722	4,239	-2,850	-1,504	-433	1.0	2.1	5.3	-2.4	-1.3	-0.4
13 東京	-2,733	-11,539	-4,790	-1,085	-1,840	-442	-0.9	-3.7	-1.6	-1.4	-2.4	-0.6
14 神奈	429	1,546	5,066	-1,737	-1,834	347	0.4	1.4	4.9	-0.9	-1.0	0.2
15 新潟	2,663	2,496	3,363	-1,799	-1,301	-325	4.5	4.3	6.0	-2.8	-2.0	-0.5
16 富山	-605	-624	57	-886	-393	369	-2.0	-2.2	0.2	-3.2	-1.4	1.4
17 石川	1,606	2,000	2,629	117	506	1,299	5.4	6.9	9.3	0.4	1.7	4.4
18 福井	-52	40	1,010	-806	-655	-118	-0.2	0.2	4.2	-3.8	-3.1	-0.6
19 山梨	-587	17	802	-978	-573	116	-2.3	0.1	3.3	-4.2	-2.5	0.5
20 長野	117	-274	1,093	-1,807	-1,370	-553	0.2	-0.5	2.2	-2.9	-2.2	-0.9
21 岐阜	1,483	1,285	2,991	-2,450	-1,555	-560	3.4	3.0	7.1	-4.8	-3.1	-1.2
22 静岡	1,998	1,817	2,610	-2,126	-1,804	-256	3.1	2.8	4.2	-2.6	-2.3	-0.3
23 愛知	3,560	3,468	6,175	-1,725	-673	141	3.3	3.2	5.8	-1.1	-0.4	0.1
24 三重	-356	-63	884	-1,694	-1,249	-272	-0.9	-0.2	2.3	-3.9	-2.9	-0.7
25 滋賀	-123	569	1,937	-677	-238	428	-0.4	1.9	6.8	-2.2	-0.8	1.4
26 京都	1,041	767	2,366	75	223	741	2.2	1.7	5.3	0.1	0.3	1.2
27 大阪	6,434	6,463	7,276	5,484	6,657	8,044	4.9	5.0	5.8	2.7	3.4	4.2
28 兵庫	3,427	4,075	5,737	-2,472	-1,148	-352	3.7	4.4	6.4	-1.9	-0.9	-0.3
29 奈良	342	353	829	-113	50	354	1.1	1.2	3.0	-0.3	0.2	1.1
30 和歌山	-591	-497	-223	-1,018	-573	-16	-2.0	-1.7	-0.8	-3.7	-2.2	-0.1
31 鳥取	863	397	502	171	207	251	3.9	1.9	2.5	1.0	1.3	1.6
32 島根	1,358	1,744	2,124	383	557	579	4.7	6.2	7.9	1.6	2.3	2.5
33 岡山	348	870	1,720	-600	-631	614	0.8	2.1	4.4	-1.2	-1.3	1.3
34 広島	2,195	1,980	3,058	-369	107	1,461	4.1	3.8	6.1	-0.5	0.1	2.1
35 山口	1,256	455	1,479	-497	-439	522	3.4	1.2	4.2	-1.3	-1.2	1.5
36 徳島	340	471	1,035	-430	28	-115	1.3	1.9	4.2	-2.0	0.1	-0.6
37 香川	-91	217	927	-660	-629	-231	-0.4	0.9	3.9	-2.9	-2.8	-1.1
38 愛媛	-377	-325	1,306	-1,468	-1,136	-263	-1.1	-1.0	4.0	-4.0	-3.1	-0.8
39 高知	-616	-328	794	389	604	232	-2.2	-1.2	3.1	1.6	2.6	1.0
40 福岡	757	1,764	3,209	2,287	1,188	2,471	1.0	2.3	4.2	1.9	1.0	2.2
41 佐賀	129	168	707	-569	-216	261	0.5	0.7	3.0	-2.7	-1.0	1.3
42 長崎	396	-3,175	618	-678	-276	346	1.0	-8.5	1.7	-1.7	-0.7	0.9
43 熊本	216	-51	311	-1,697	-1,032	-233	0.5	-0.1	0.8	-3.6	-2.2	-0.5
44 大分	362	90	469	-624	-270	602	1.1	0.3	1.5	-2.0	-0.9	2.1
45 宮崎	512	749	1,495	-360	-233	250	1.6	2.4	5.0	-1.3	-0.8	0.9
46 鹿児島	1,836	2,471	2,914	-1,028	-941	-237	4.0	5.4	6.6	-2.1	-2.0	-0.5
47 沖縄	-607	-609	815	-514	96	164	-2.0	-2.0	2.8	-1.9	0.4	0.6
平均							1.5	1.5	4.3	-1.7	-0.9	0.7
最大							5.5	6.9	9.3	2.7	3.4	4.4
最小							-2.3	-8.5	-1.6	-4.8	-3.1	-1.2
再建規模	51,855	56,130	104,491	28,512	33,782	48,269						
余剰額	-7,147	-17,985	-5,013	-65,822	-50,374	-26,439						

(単位：10 億円)

(単位：倍)

[参考文献]

赤井伸郎・鷺見英司・吉田有里 (2001) 『バランスシートで見る日本の財政 —政策評価のための財務諸表の作成—』 日本評論社

石原信雄・島津昭監修 (1998) 『四訂 地方財政小辞典』 ぎょうせい

岡村健司 (1997) 「財政の持続可能性について」 『フィナンシャル・レビュー』 November 大蔵省財政金融研究所

鷺見英司・中村匡克 (2002) 「地方財政再建制度の問題点と制度改革の方向性について」 第6回公共選択学会報告論文

鷺見英司・中村匡克 (2003) 「地方財政再建制度下の再建プロセスと制度改革の方向性」 『総合政策論集』 (2巻2号)

土居丈朗 (2004) 「税源委譲と地方債改革のあり方」 『地方分権改革の経済学』 日本評論社

『地方財政白書』 (平成13年度決算) 総務省編

『地方財政統計年報』 地方財務協会 (平成11年版, 平成12年版, 平成13年版, 平成14年版, 平成15年版, 平成16年版)

『都道府県決算状況調』 地方財政調査研究会 (平成12年度)

『市町村別決算状況調』 地方財務協会 (平成12年度, 平成13年度, 平成14年度)