

## 【巻頭言】

# 自治体財政健全化法 10 年を振り返る

小西 砂千夫\*

(関西学院大学大学院経済学研究科・人間福祉学部教授)

## 1. 早期健全化団体が皆無の状況について

自治体財政健全化法（地方公共団体の財政の健全化に関する法律）は平成 19 年に施行され、20 年度決算から本格適用された。平成 29 年度の健全化判断比率が公表されれば、10 回目ということになる。早期健全化基準以上である団体は、平成 20 年度には 22 市町村（うち財政再生団体は夕張市 1 市のみ）であったが、その後、段階的に早期健全化基準に抵触する団体は減少し、夕張市を除くと、25 年度決算でわずか 1 団体、26 年度決算以降は皆無で推移している。一方、公営企業の資金不足比率で経営健全化基準以上は 9 会計（簡易水道 1、交通 1、病院 1、宅地造成 3、観光施設 2、その他 1）であるが、これも 20 年度の 61 会計から段階的に減少している。

夕張市以外はすべて健全段階となったことに対して、地方自治体の財政担当者の一部からは、これでは意味がないとの声が聞こえてくる。健全化判断比率の算定作業に相当な時間を要する。健全という結果になるのが見えているのに労力が惜しいというわけである。

地方自治体の財政担当者は、財政状況がよろしくないという情報を欲しがる傾向がある。予算編成で要求を押さえ込む外圧になるからである。確かに、「健全」という結果は、抑止力どころかむしろ逆である。ただし、自治体財政健全化法の目的はどこにあるのか、そこに遡って考えてほしい。

自治体財政健全化法の制定時には、地方分権の時代に国の過剰介入ではないかという批判があった。そもそも地方自治体の財政悪化の原因を作り出した責任の一端は国にあるにもかかわらず、国が介入をして地方自治体に財政再建をさせるのはいかにも問題というのである。

地方自治体の財政の健全化を担保することは、個別の地方自治体の利益にとどまらないものがあるとはいえ、地方自治体の財政活動に対する自治権の侵害は、原則的にあってはならない。したがって、財政状況が悪化したとしても、個々の地方自治体の財政運営のなかで解消できる範囲であれば国は介入すべきで

---

\*1960 年、大阪市生まれ。関西学院大学経済学部卒業、博士（経済学）、専門は財政学。主な著書に『統治と自治の政治経済学』（関西学院大学出版会、2014 年）、『社会保障の財政学』（日本経済評論社、2016 年）、『日本地方財政史』（有斐閣、2017 年）。

はない。正当性があるとすれば、自力再建がおぼつかないと判断される限定的な状況に対してのみ、法的な枠組みで強制的に再建規定を適用する場合となる。再生段階は当然のこと、早期健全化の段階であっても、その適用は最小限に限定しなければならない。

本格施行後、数年を経過して早期健全化の適用例がなくなったという状況は、少なくとも過剰介入ではないことを意味する。財政状況の悪化した団体が手つかずになっている結果であれば問題だが、平成20年度決算時に比べると、地方財源は相当程度まで拡充され、財政状況は相対的に改善している。あえていえば、健全段階という呼び方が誤解を招いている可能性がある。

同法の健全化判断比率は、財政状況が過度に悪化した団体をあぶり出すための目的的な指標である。指標の中心である実質赤字比率は、赤字のときにだけ数値が表示され、黒字の場合には「-」と表記される。黒字であれば、その絶対額の大きさは問題にしないというわけである。その設定の仕方にも一定の意味がある。

地方自治体で、実質収支が赤字であるとは、それ自体が異常な状況と考えてよい。経験的に、実質収支と財政調整基金の相関を見たときに、実質収支の黒字団体では、黒字の大きさと財政調整基金の規模には相関は認められない。それに対して、実質収支の赤字団体で、財政調整基金が赤字を消すほど大きいといったことは、論理的にあり得ないし、実態としてもない。つまり、実質収支が赤字の状態に近づくと、財政調整基金を崩して黒字を確保しようとするので、実質収支比率が赤字の団体は、財政調整基金が枯渇して資金が枯渇した状態であるといえる。その反面で、実質収支が黒字の団体では、財政調整基金の残高はさまざまである。したがって、実質収支の赤字団体は、すなわち資金不足の状態といえるが、黒字の団体は、黒字比率をもって資金余剰の規模を表しているとはいえない。黒字の団体では、資金余剰の規模は、実質収支+財政調整基金+実質的に財政調整基金と同じ性格を持つその他の基金、となる。

実質赤字比率は、赤字のときだけに意味があるので、健全化判断比率としては、十分に機能する指標である。その反面で、大半を占める実質収支の黒字団体で、資金余剰の程度を診断するときに、実質収支比率だけで判断するのは妥当ではない。それを表す指標を考案する必要がある。

地方自治体が自らの財政状況を説明する際に、既存の財政指標の活用は大切だが、それが何を意味するかについて十分に吟味する必要がある。将来負担比率は、債務保証や損失保証契約等に係る、これまで捕捉できなかった隠れた赤字・負債をあぶり出した点で、画期的な内容を持っている。そうした成果を生かした財政診断のあり方について、考察を深めていかなければならない。

## 2. 破たんをめぐる考え方の相違

自治体財政健全化法は、破たん法制の導入という政治的コミットメントに端を発して、旧再建法である地方財政再建促進特別措置法の全面改正による新法創設として誕生した。当時、小泉純一郎内閣の構造改革の渦中であり、破たんの要素を持ち込むことが、地方自治体に対してより厳しい財政規律をもたらすという文脈であった。地方財政に関する諸法律には、地方の債務なり赤字を国が肩代わりするとは書かれていない。しかし、地方債はデフォルトを起さないと明言されている。それはつまり暗黙の政府保証があって、いざとなればさまざまな措置を通じて救済するという見方がある。地方自治体は、それを期待しているので、財政規律が働かないというのである。

しかし、それは眼鏡違いであった。暗黙の政府保証などというものは存在しない。地方自治体の財政再建法制は、旧再建法も含めて、自力再建ができる範囲以上に財政状況が悪化した段階で、再建規定を強制

適用するものであるので、財政破たんをしないのは政府が支援しているからではない。もっとも地方自治体側にも間違った理解があった。そのことが誤解を生んだ面は否めない。

連邦制のアメリカでは、連邦政府は州憲法下にある地方自治体に直接介入できないので、わが国のような制度は実施できない。連邦破産法にある地方自治体の破産に係る法手続きに対して、その適用を認めるかどうかの判断は州法の規定に従う（およそ半数の州は同法の適用を認めない）。適用を認めるとは、自己破産のような救済措置の発動を意味する。

借りられるだけ借りて、返済できなくなったら破産を申請したてというのが破たん法制であり、それをわが国の地方財政に導入する意味は見出しがたい。そこで、破たん法制の導入を検討したものの、破たんの要素を持ち込まずに旧法の穴を埋めることで、自治体財政健全化法を制定することとした。

平成になってバブルが崩壊すると、第三セクターの破たん等が相次ぎ、土地開発公社の販売用の土地が地価の下落で塩漬け状態となり、損失補償や債務保証の必要が増し、地方公営企業の経営悪化も表面化するなど、一般会計とは別のところで重い財政負担を発生させることとなった。一般会計以外の財政負担の増加は、かつての昭和20年代の財政悪化とは状況が大きく異なっていた。そうした状況に対応することが新法では技術的課題となった。

自治体財政健全化法では、それに加えて旧法にはなかった早期健全化の仕組みとの2段階とすることを柱とした。健全化判断比率は、旧法の実質赤字比率に加えて、連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率を加えて4つとなった。また、公営企業は、地方財政再建促進特別措置法ではなく地方公営企業法の中に再建規定を設けていた。その対象は当然適用の6事業と財務規定のみ適用の病院事業だけであったが、それらの規定を自治体財政健全化法に移し、対象となる地方公営企業を、法非適用を含めて地方公営企業に広げ、単体で健全化の規定が適用されるようになった。

一方、破たんという投げかけは、一般会計等にこそ該当させなかったが、第三セクター等へは、バブル崩壊後の不良債権の整理に似た発想で、強力に進められることとなった。まず、第三セクターや土地開発公社、住宅供給公社等には、第三セクター等改革推進債という資金手当てを時限的に設けることと引き替えに、一定期間内に、経営改善が見込めない事業体に対して、債務保証や損失補償を行って、損切りする感覚で整理等が進められた。地方公営企業には、破産処理そのものはできないが、事業の縮小や停止、一般会計事業への転換、新規の地方公営企業の設立の抑制などを進めることで、同様に一般会計以外の赤字や債務の拡大を防止する対策が採られた。

第三セクター等改革推進債の発行は、特例措置として期限を限って認められたが、その間に、相当程度、第三セクター等の整理が進んだ。自治体版の不良債権処理が進んだことで、破たん法制導入への政治的コミットメントは生かされたといえる。

### 3. 制度設計における「思想」

一般会計だけではなく、それ以外の特別会計や第三セクター等も含めて、最終的に一般会計で負担すべき額を算定するというのは、言葉でいうのは簡単だが、技術的にどのように制度設計をするのかは容易ではない。折しも公会計の議論が、別の文脈で進められていた。地方自治体の財政診断は、従来の現金主義会計か発生主義会計か、どちらを主として行うべきかという問題が、まず入口として存在する。

本稿では詳述は避けるが、地方自治体では、政府の予算統制という観点で、現金主義会計が要請される。そこで、現金主義会計の持つ欠陥を防ぐ必要がある。それが地方財政法第5条と第5条の2でうたわれ

ている建設公債主義である。建設公債主義の下では、現金主義会計で資金収支が均衡していれば、発生主義会計で財務状況が悪化することはないので、現金主義会計の財政収支に財政問題を集約することができる。したがって、地方自治体の再建法制では、資金不足である実質赤字比率を主たる財政指標としなければならない。このことは旧法も新法も変わりはない。

それに対して、一般会計以外についてはどうか。特に、一般会計の資金不足と特別会計や地方公営企業会計の「赤字」を連結する必要があるときに、公営企業において法適用か法非適用かにかかわらず、一般会計と同様に、資金不足をもって財務状況を示すといえるかという技術的課題がある。

自治体財政健全化法では、公営企業等については、資金収支そのものではなく解消可能資金不足額控除後の資金不足と定義することとした。たとえば、下水道事業会計では、資金不足が生じるのはむしろ当然である。下水管の減価償却期間が50年であるのに対して、下水道事業にかかる公営企業債の償還は30年または40年であるからである。仮に、資金収支が均衡するように料金収入を設定すれば、地方債の償還後、減価償却期間が終わるまでの間に、多額の資金余剰が発生する。減価償却期間が終了するまでの間に解消が見込める資金不足は、本来的な意味での資金不足ではないと判断しても何らおかしくない。公営企業で、資本費平準化債によって償還期間の事実上の延長を認めているのも、償還期間は減価償却期間までは延長してもよいからである。

ところで、現金主義会計の決算の歳入・歳出と、発生主義会計の損益計算書の費用と収益を比べた場合に、ほぼ同じ額が計上される項目と、項目自体がないものがある。もっとも大きな違いは、現金主義会計の元本償還額と、発生主義会計の減価償却費である。解消可能資金不足額はいくつかの定義があるが、もっとも中心的な定義は、元本償還額の累計額から減価償却費の累計額を除いた額である。つまり、減価償却費として認識すべき額を超えて元本償還を行った額については、資金不足であってもそうとは見なさないということである。つまり、解消可能資金不足額を適用することで、名称こそ、資金不足額であるが、発生主義会計の当期利益の概念に近似させているといえる。

つまり、一般会計は現金主義会計の健全性を求めるが、それ以外については、発生主義会計の健全性を求めるとしたうえで、それを連結実質赤字比率と定義した。これが自治体財政健全化法の「思想」といえる部分である。

一方、将来負担比率は債務の重さを量る指標である。そこでは、発生主義会計の手法が多用されている。典型は、退職給付引当金である。また、民間企業会計という減損会計の規程を援用した債務保証や損失補償にかかる一般会計負担見込額等を算定するなど同様である。

資金不足で財政状況を診断する場合に、注意すべきは、本来的な財政再建によるのではなく、一種の操作によって資金不足を消すことを回避することである。そこでは、監査が大きな役割を負っている。自治体財政健全化法では、健全化判断比率や資金不足比率は、監査委員の審査に付した上で公表するとされている。その正確性確保は、同法の命綱である。

一方、施行後に、本来的には赤字または負債でありながら、健全化判断比率に十分に反映できていないという指摘を受けて、平成28年の改正で、将来負担比率の定義を上げたものがある。1つは、単コロやオーバーナイトなどと称される、第三セクター等に対する反復・継続的な短期貸付である。それは不適切な財政運営であることから、早期の解消または必要に応じて長期貸付等への切り替えを促すべきものである。当該第三セクター等が経営破綻した場合には、地方自治体の財政負担となる懸念もあることから、実質的に負担することが見込まれる額について、将来負担比率へ反映させることとした。もう1つは、公有地信託についてであって、事業収支が悪化して資金不足が生じると地方自治体に費用補償を求められる可能性



があるので、実質的に負担することが見込まれる額について、将来負担比率へ反映させることとした。

自治体財政健全化法は、画期的な法律である反面で、導入の経緯ゆえに、一種の手順前後が生じた部分がある。地方公営企業の会計基準の見直しは、本来は、自治体財政健全化法の施行に先立って行うべきものであった。法適用の推進も同様である。そうした事情は、地方自治体の担当者にはなかなか伝わりにくい点である。

#### 4. 夕張市という特異な現象

自治体財政健全化法は、夕張市のために設けられた法律であるなどといわれることがあるが、それは誤解である。時系列的に言えば、自治体財政健全化法の検討が始まって、それがマスコミ等で大きく報道されるなかで、夕張市が、旧法の準用再建団体の適用を受けたいと名乗りを上げたという経緯であった。平成18年6月のことである。夕張市は、平成16年度決算までは黒字の報告をしていた。黒字決算では、当然、準用再建団体にはならない。不適切あるいは不透明な財務処理によって黒字決算と報告していたが、実際には巨額の資金不足の状態であると白状したという構図である。

夕張市は準用再建団体に移行10年を迎えようとするタイミングで、今後の財政再建のあり方を検討するために委員会を設けた。その委員会報告書は、夕張市が巨額の資金不足に陥った経緯について次のように記述している。

財政再生団体となる赤字比率は、地方財政再生促進特別措置法を引き継いで20%とされているが、赤字がその程度ならば、財政再生団体となる期間はごく短期にとどまる。100%近い赤字比率で財政再生団体になった場合でも、地方財政再生促進特別措置法では、財政再生計画上は10年程度あるいはそれ以下の財政再生期間にとどまっている。その反面で、夕張市は不適切決算ゆえに財政再生計画策定当初は赤字比率が800%を超えており、前例のない歳出の削減等を実行しても、財政再生及び再生計画期間は、再生振替特例債の償還が終わって実質公債費比率が下がりきるまでの24年間という超長期となっている。

財政状況が逼迫する中で、一時借入金を用いた会計間での年度をまたがる貸付、償還という不適切あるいは不透明な会計処理を行い、赤字決算を先送りしてきたことにより実質的な赤字は膨大な額となった。平成18年度には観光事業会計や病院事業会計などを廃止し、累積債務の清算などを行った結果、実質収支赤字は約353億円となった。

(いずれも、『夕張市の再生方策に関する検討委員会報告書』、平成28年3月4日)

つまり、もしも夕張市が一種の会計操作をしなければ、債務や赤字はもっと小さい段階で、準用再建団体として再建を開始していたであろうから、これほどまでに超長期の再建を強いられなかったとの指摘である。夕張市は赤字を隠したことで取り返しがつかないほど傷口を拡げ、過剰な財政負担を負った地方自治体である。そこには、不適切決算を主導した当時の市長による、地方自治体は破たんしないことへの間違った理解があったと推察される。夕張市の再建期間が長く続いていることを思えば、不適切決算の持つ意味は明白である。

そこでも監査の役割が大きく問われる。地方自治体の監査業務のルーティンワークの1つに例月現金出納検査がある。それを通じて、月次ベースで現金の過不足を検査している。それを確実にやっていたら、実際には資金不足であるのに黒字の報告を行っていたら、それが虚偽だとすぐにわかるはずである。監査が機能していれば、夕張市の傷はここまで広がることはなかった。その点は最大の痛恨事でありまた教訓

である。

地方自治体は、財政状況が少々悪化したくらいで、このままでは第二の夕張になるといってはならない。それは夕張問題への本質的理解を欠いていると自ら認めているようなものである。ちなみに、夕張市では財政再建期間はなお続くものの、再生方策検討委員会報告後に、財政再建と地域再生の調和に向けて新たな段階に移行するとして、財政再生計画の見直しを行い、財政再生計画期間終了後を見据えた市政運営に段階的に転換している。