

地方財政健全化法施行令の制定

三宅 裕樹

■ 要 約 ■

1. 地方財政健全化法は、地方自治体の財政状態の的確な把握と、スムーズな地方財政の健全化を目的とした、現行の財政再建団体制度に代わる新しい制度である。2007年12月28日に、同法の政令が公布された。
2. 地方財政健全化法では、4つの財政指標が用意され、政令によりその定義・算定式が明らかにされた。これにより、地方自治体の財政状態の把握に、ストックの観点が新たに導入されるとともに、普通会計に加えて、特別会計や公営企業会計、第三セクターなども、指標の算出対象に含まれることとなった。
3. また、地方財政健全化法のもとでは、財政指標の実績値に基づいて、地方自治体の財政状態は、健全段階・早期健全化段階・財政再生段階の3つに分類される。政令では、その数値基準が、現行の財政再建団体制度や地方債発行制度に合わせて設定された。2006年度決算に基づけば、数十の地方自治体が、早期健全化段階ないし財政再生段階と認定される可能性があると思われる。
4. 地方財政健全化法、および政令の内容は、現行制度で課題とされていた点に対応しており、比較的早い段階で、地方自治体財政の健全化が適切に進むことが期待できる、と基本的に評価できよう。今後は、公会計制度や監査制度といった情報インフラの整備をいっそう進めるとともに、地方財政の実態に合わせて、今回定められた内容を適宜見直すことが必要になると考えられる。

I はじめに

2007年12月28日に、地方財政健全化法の政令が公布された。

そもそも、地方財政健全化法は、地方自治体の財政状態を適切に把握し、財政状態が悪化している場合には、早期にその再建を進める仕組みを整備するべく、現行の財政再建団体制度に代わる制度として、2007年6月に成立したものである。

今回の政令では、地方自治体から示された見解なども一部反映させながら、地方財政健全化法の内容が具体化された。主なポイントは、財政指標の定義が明確にされたことと、地方自治体の財政状態を判定する数値基準が提示されたことの二点である。

本レポートは、新たに公布された政令のポイントを中心に、地方財政健全化法の内容を

整理することを、その目的とする¹。

II 地方自治体に関する財政指標の具体化

地方財政健全化法では、地方自治体の財政状態を適切に把握することを目的として、実質赤字比率・連結実質赤字比率・実質公債費比率・将来負担比率という四つの財政指標が設けられた。政令では、これら四指標が対象とする会計の範囲、および算定方法が具体的に定められた（図表1・2）。

実質赤字比率とは、地方自治体が提供する基本的な公共サービスについて、その全体の収支の状況を把握しようとする指標である。具体的には、普通会計の歳入額と歳出額の差額（形式収支）から、複数年度にわたって行われる事業の翌年度以降の支出のために要する経費を差し引いた実質収支の赤字額を、地方自治体の財政規模で割って算出される。各地方自治体の財政規模は、地方税や地方交付税など、各地方自治体がその用途を自由に決定できる財源（一般財源）からの収入額（標準財政規模）²で計られる。これは、地方自治体のフロー・ベースの財政指標としてこれまで用いられてきた実質収支（赤字）比率と、基本的に同様の概念である³。

図表1 地方財政健全化法で示された四つの財政指標

$$\begin{aligned}
 \text{実質赤字比率} &= \frac{\text{普通会計の実質赤字（形式収支－翌年度に繰り越すべき財源）}}{\text{標準財政規模（標準税収入など＋普通交付税）}} \\
 \text{連結実質赤字比率} &= \frac{\text{連結実質赤字（普通会計に特別会計・公営企業会計を加えたベースでの実質赤字）}}{\text{標準財政規模（標準税収入など＋普通交付税）}} \\
 \text{実質公債費比率} &= \frac{\left\{ \begin{array}{l} \text{（元利償還金＋準元利償還金）} \\ \text{－（特定財源＋基準財政需要額に算入された元利償還金など）} \end{array} \right\}}{\text{標準財政規模－基準財政需要額に算入された元利償還金など}} \quad \text{の、三カ年の平均} \\
 \text{将来負担比率} &= \frac{\left\{ \begin{array}{l} \left\{ \begin{array}{l} \text{普通会計債（普通会計上で起債された地方債）発行残高} \\ \text{＋債務負担行為にもとづく支出予定額など} \end{array} \right\} \\ \text{－} \left\{ \begin{array}{l} \text{元利償還に充当可能な基金の残高＋特定財源＋基準財政需要額への算入} \\ \text{予定額など} \end{array} \right\} \end{array} \right\}}{\text{標準財政規模－基準財政需要額に算入された元利償還金など}}
 \end{aligned}$$

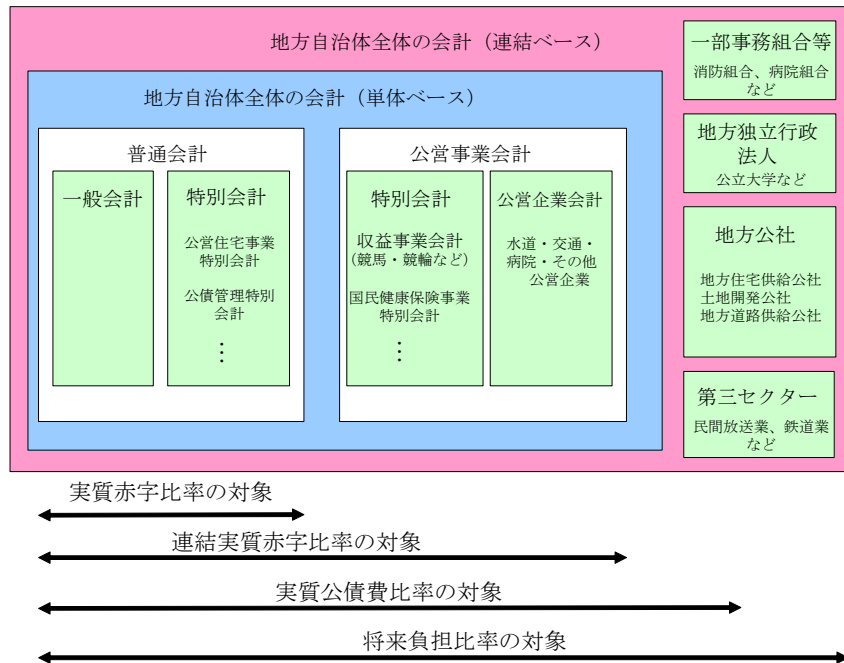
（出所）野村資本市場研究所作成

¹ わが国の地方財政、および地方債の現状については、野村資本市場研究所編著『変革期の地方債市場 地方債の現状と展望』（金融財政事情研究会、2007年）参照。

² 標準財政規模は、実際の一般財源からの収入額ではなく、中央政府が想定する標準的な税目・税率を課した場合に見込まれる地方税収入、地方交付税収入、および地方譲与税収入の合計として求められる。

³ 両指標の差異としては、実質赤字比率は、実質収支が黒字の場合にはゼロとされる点と、実質赤字比率の対象が普通会計に限られる点の二点が挙げられる。

図表 2 地方自治体の公会計と財政指標



(出所) 野村資本市場研究所作成

連結実質赤字比率は、後述する将来負担比率とともに、地方財政健全化法によって新たに導入された財政指標である。地方自治体が行っている事業には、普通会計に計上されている基本的な事業のほか、特別会計で管理されている事業や、交通事業や病院事業など、公営企業の形態で実施されている事業がある。こうした事業を含めた財政収支を把握する指標は、これまで用意されていなかった。しかし、普通会計以外で発生した債務の返済に、一般財源が最終的に充てられる場合もあるため、地方財政健全化法では、普通会計に特別会計や公営企業会計を加えたベースでの実質赤字の、標準財政規模に対する比率である連結実質赤字比率を算定することが求められている。

ただし、公営企業が実施している事業の中には、その事業に関連して建設・改修された施設などの耐用年数が、当該事業に要する資金を調達するために発行された地方債の元利償還年限⁴に比べて長いものがある。その場合は、毎年度の元利償還費が減価償却費を上回るために、算定される赤字額が実態以上に膨らむ可能性が想定される。よって政令では、こうした事業の特性ゆえに生じると考えられる赤字額（解消可能資金不足額（仮称））を控除することとされた。

実質公債費比率は、毎年度の発行済み地方債の元利償還費のうち、各地方自治体の負担額の大きさを、標準財政規模との比較でみた指標であり、2006年より算定が行われている。地方債の元利償還は、基本的には発行体である地方自治体の負担によって行われるが、中央政府が認めた事業に要する資金を調達する目的で発行された地方債については、地方交付税の交付額を算定する際に、その元利償還費が考慮され、財源が中央政府によって一

⁴ 地方債の償還年限は、資金調達の目的の事業によって異なるが、最長で30年とされている。

部保障される。実質公債費比率の算定においては、この部分は差し引かれる。

将来負担比率は、各地方自治体が、将来的に自らの財源で負担することが見込まれる負担額の規模を図る、ストック指標である。将来の財政負担額とは、地方債の発行残高のほか、土地の取得費や施設の建設費、退職手当支給予定額など、翌年度以降に予定されている財政支出額や、地方自治体が損失補償契約などを結んでいる地方公社や第三セクターなどにおける債務のうち、地方自治体の財源負担の見込み額などが含まれる。

以上の四指標は、全ての地方自治体において、2007年度決算より算出・公表される。また、公表にあたっては、監査委員による審査を事前に経ることが求められている。

III 財政状態の判定基準

1. 財政指標に基づく地方自治体の財政状態の分類

地方財政健全化法では、これらの財政指標の実績値に基づいて、地方自治体の財政状態が健全段階・早期健全化段階・再生段階の三段階に分類される。

四つの財政指標のうち、一つ以上の指標の実績値が早期健全化基準を超える場合、当該地方自治体の財政状態は早期健全化段階にあると判定され、早期健全化計画の作成が義務付けられる。そこでは、財政状態が悪化した要因の分析や、改革の基本方針と具体的な方策、今後の財政再建の見通しなどの策定が行われ、議会での議決を経た上でこれを公表し、総務大臣・都道府県知事への報告を行わなくてはならない。早期健全化団体は、必要に応じて勧告を受けながら、実質赤字比率については0%、その他の三指標については早期健全化基準を下回ることを目標として、策定した早期健全化計画に沿った財政再建に取り組むこととなる。ただし、この段階では、中央政府の関与は比較的少なく、また、地方債の発行制限を直ちに受けるわけでもない。財政改革は基本的に各地方自治体の努力に委ねられているといえる。

一方、再生段階は、早期健全化段階における改革にも関わらず、財政状態の悪化がいつそう深刻となった地方自治体について、中央政府の関与のもとで確実な財政再建を図る段階として位置付けられている。再生段階の判定は、将来負担比率を除く三つの財政指標によって行われる。三指標のうち、一つでも財政再生基準を上回る場合、当該地方自治体は、早期健全化計画と基本的に同じ項目について、より詳しい実施計画を盛り込んだ財政再生計画を策定しなくてはならない。なお、財政再生計画に対しては、総務大臣との協議の上で同意を得ることが実質的に求められている⁵。財政再生団体における財政再建の目標は、実質赤字比率については0%、連結実質赤字比率と実質公債費比率については早期健全化水準を下回る水準とされる。

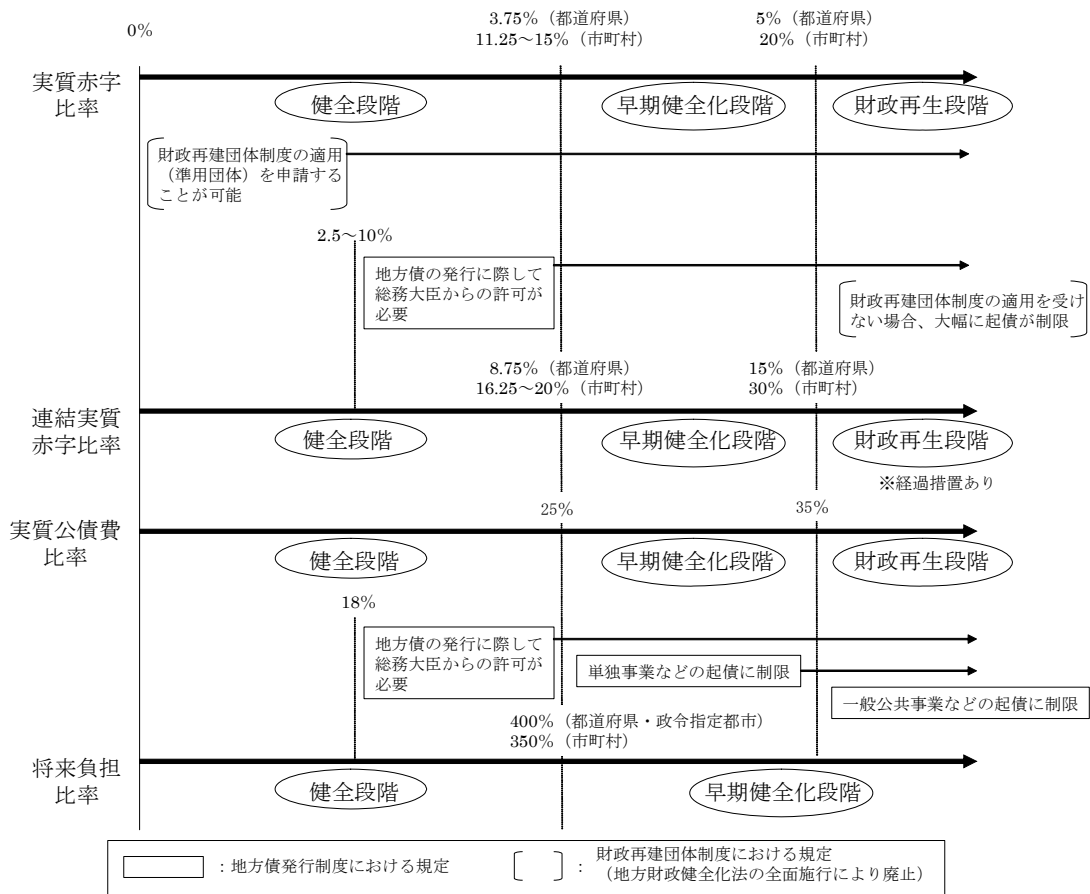
⁵ 再生段階にある地方自治体は、財政再生計画に対して総務大臣からの同意を得た場合に限って、収支の不足に充てるための資金を調達することを目的とした地方債を発行することが認められる（再生振替特例債）。

2. 財政状態の判定基準

今回公布された政令で示された早期健全化段階と財政再生段階の数値基準は、現行の財政再建団体制度や地方債発行制度に合わせて設定されている（図表3）。

実質赤字比率については、早期健全化基準は 3.75%（都道府県）・11.25%～15%（市町村）、財政再生基準は 5%（都道府県）・20%（市町村）とされた。地方自治体は、原則的に自由に地方債を発行することができるが、実質赤字比率が 2.5%（都道府県）・2.5%～10%（市町村）以上の場合には、起債に際して、中央政府からの許可が必要とされている。また、財政再建団体制度では、実質赤字比率 5%（都道府県）・20%（市町村）が、同制度の適用を受けて財政再建を図る段階の事実上の基準となっている⁶。財政再生基準は、後者の基準に合わせており、また早期健全化基準は、起債に際して許可を要する基準と、財政再生基準の中間に設定された。

図表3 各種財政指標と早期健全化水準・財政再生水準



(出所) 野村資本市場研究所作成

⁶ この基準を超えても財政再建団体制度の適用を受けない場合、当該地方自治体は地方債の発行に大幅な制限が課せられる。ただし、財政再建団体制度の適用は、あくまで地方自治体からの申請が前提とされており、申請がない場合には、実質収支の赤字が基準を上回ったとしても、同制度の適用は受けない。この点で地方財政健全化法とは大きく異なる。

連結実質赤字比率については、早期健全化基準は 8.75%（都道府県）・16.25%～20%（市町村）、財政再生基準は 15%（都道府県）・30%（市町村）とされた。これは、実質赤字比率の基準が参考とされており、早期健全化基準については実質赤字比率の基準に 5%を、財政再生基準については 10%を、それぞれ加えた水準となっている。また、連結実質赤字比率は新しい指標であることから、財政再生基準について経過措置が採られており、2009 年度と 2010 年度は 10%、2011 年度は 5%、基準が引き上げられることとなっている。

実質公債費比率については、早期健全化基準は 25%、財政再生基準は 35%とされた。現行の地方債発行制度においては、実質公債費比率が 25%を超える場合、地方自治体が独自に行う事業（単独事業）のために地方債を発行することが制限され、また 35%を超える場合には、さらに一般的な公共事業のための起債も制限される。地方財政健全化法の水準は、この水準にそのまま合わせて設定されている。

将来負担比率の早期健全化基準は、400%（都道府県・政令指定都市）・350%（市町村）に設定された。先述の通り、将来負担比率は、財政再生段階の判定には用いられない。

3. 地方財政の現状と早期健全化基準・財政再生基準

各地方自治体の財政の現状と比較した場合、今回設定された早期健全化基準および財政再生基準は、どの程度厳しいものと評価できるであろうか。

2006 年度の実質収支の状況をみると、約 1,800 の地方自治体のうち、25 団体で実質収支が赤字となっており、このうち少なくとも 3 団体において、実質赤字比率は早期健全化基準を上回っている⁷。

また、2006 年度の実質公債費比率の状況をみると、35%以上の水準にある地方自治体は 3 団体、25%～35%の水準にあるのは 43 団体にのぼっている。

地方自治体の財政再建に向けた取り組みの今後の進展にもよるが、2006 年度決算の状況を踏まえると、法律が全面的に施行される 2009 年 4 月の段階で早期健全化団体ないし財政再生団体となる可能性がある地方自治体は、数十程度と思われる。

IV 今後の展望

地方財政健全化法の本来的な意義としては、地方自治体の財政状態を連結・ストックの視点から捉えることが可能になった点、および地方自治体の財政再建がより迅速に行われることが期待できる仕組みが整備された点の二点が指摘できる。

従来の財政指標は、全てフロー・ベースの財政状態を捉えるものであり、しかもその対

⁷ ここでは、実質収支比率と実質赤字比率を同等のものとみなして、検討を行っている。また、検討は、25 団体のうち、2006 年度実質収支比率の実績値を取得できた 15 団体についてのみ行っている。

象は普通会計に基本的に限られていた。地方財政健全化法では、将来負担比率というストックの財政指標が新たに用意され、かつ、特別会計や公営企業会計、あるいは地方三公社や第三セクターまでを含めた、連結ベースでの地方自治体の財政状態も把握することが可能となっている。

また、地方財政健全化法では新たに、地方自治体の自主的な財政改革を促す早期健全化段階が設けられた。しかも、地方自治体の財政状態は、財政指標の実績値に基づいて判定され、基準を超える場合には、当該地方自治体からの申請を必要とすることなく、直ちに早期健全化計画ないし財政再生計画の作成が義務付けられることとなった。これにより、地方自治体の財政再建の過程はより客観的なものとなり、よりスムーズに財政の健全化を進めることが可能となった。

今回公布された政令では、こうした地方財政健全化法の内容を具体化するべく、財政指標の定義・算定方法、および早期健全化段階・財政再生段階の数値基準が示された。ここでは、現行の地方財政制度との整合性が図られつつ、財政再生基準における経過措置の導入など、地方自治体から寄せられた意見を踏まえた対応も採られている。

地方財政健全化法は、現行制度で課題とされていた点に対応しており、地方自治体財政の健全化が適切に進むことを期待できると、基本的に評価できよう。ただし、今後、地方財政健全化法が実効性ある形で運用されていくためには、財政指標の算定の根拠となる地方公会計制度や、その正確性を担保する監査制度など、地方自治体の財政状態を正確に把握するための情報インフラを、合わせて充実させていく必要があると考えられる⁸。地方公会計制度については、総務省から「基準モデル」と「総務省方式改訂モデル」という二つの公会計基準が2007年10月に示され、いずれかの基準に基づく公会計の策定が、2011年度決算より全ての地方自治体で実施される予定となっている。また、監査制度については、地方財政健全化法においても、財政指標の実績値に対する審査の実施など、これまで以上の役割が与えられており、外部監査制度を含めて、今後よりいっそうの内容の充実、専門性の向上が期待されよう。

また、今回の政令で示された財政指標の定義や数値基準は、あくまで一つの考え方であり、今後、地方財政の実態などを踏まえ、見直しが必要になるものと思われる。例えば、実質公債費比率については、政令指定都市の場合には、多くの人口を抱えるために、初期の投資額が大きい公共事業も行っており、値が高くならざるをえないという実態を踏まえた算定式に修正するよう、すでに要求が出されている。また、連結実質赤字比率や将来負担比率は、新しい財政指標であるため、今後公表される実績値に基づいて、定義式や数値基準の適切さについての検討が、特に継続的に求められよう。

⁸ これに関連して、2007年12月30日に、大阪府が、将来の地方債の元利償還のために積み立てている減債基金から借入れを行っていたこと、および総務省の指針で示された基準を上回る地方債の借換えを行っていたことが、「赤字隠し」として大きく報道された（朝日新聞2007年12月30日朝刊記事）。これを受けて、大阪府は、1月発行予定の地方債の発行条件の決定を一時的に延期した。本稿執筆時点で詳細は不明であるが、地方自治体の財政運営についての情報開示が、必ずしも十分かつ適切に行われているとはいえない、という現状を示す事例として、注目されよう。