

# 地方財政の健全化をめざして

## ～財政健全化法と多治見市の取り組みから～

### 目次

- 1 はじめに
- 2 危機的な地方財政と地方分権改革
- 3 予防措置としての財政健全化法
- 4 多治見市「健全な財政に関する条例」と住民自治の充実
- 5 おわりに

## 1 はじめに

夕張市が破綻状態となった財政状況を公表し、2007年3月に財政再建団体となったことは多くの人にとって記憶に新しいだろう。しかし、同じ年の6月、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」（以降「財政健全化法」）が成立したことを知る人はそう多くないかもしれない。

この法律により、地方財政についての新しい指標が設定された。詳しくは後述するが、同法は地方財政について、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将来負担比率という4つの指標を定め、それぞれに基準を設けることで、財政が破綻する前に予防措置をとることを制度化したものである。予防措置が実際に適用されるのは、今年秋に発表される2008年度決算に基づくが、昨年秋公表された2007年度決算に基づく比率では、夕張市以外に全国で42市町村が基準を超えていた（図表1）。5月24日付け日本経済新聞によると、昨年基準を超えた42市町村のうち、17市町村が予防措置の適用を受ける見通しと回答し、3町は現在のところ不明、22市町村は適用を回避できると回答している。

本稿では、地方財政の危機的な状況を概観し、財政健全化法の基本的な内容と課題を紹介した上で、多治見市の事例を参考に、より実効性のある財政健全化への方策を考えたい。

## 2 危機的な地方財政と地方分権改革

### (1) 悪化する地方財政

1990年代以降、地方財政は悪化の一途である。図表2の通り長期債務は累増し、財政の硬直化も進んでいる。

図表1 財政健全化指標で基準を超えた市町村一覧

都道府県	市町村	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	日経アンケート
		○ 財政再生の適用予定	○ 早期健全化の適用予定	○ 早期健全化の適用予定	○ 早期健全化の適用予定	
北海道	夕張市	730.7	739.5	39.6	1237.6	◎
	留萌市	-	36.6	12.4	259.9	
	美幌市	1.4	24.2	23.1	296.8	
	赤平市	-	68.8	27.5	318.6	
	三笠市	-	0.7	25.1	232.0	
	歌志内市	-	-	31.5	291.0	○
	江差町	-	-	27.6	296.0	○
	積丹町	-	32.5	6.6	149.8	
	南幌町	-	-	25.3	181.3	
	浜頓別町	-	-	30.4	199.8	○
	中頓別町	-	-	28.8	128.9	○
	利尻町	-	-	27.7	175.9	
青森県	洞爺湖町	-	-	29.9	230.7	○
	黒石市	3.1	28.9	25.1	314.8	
	鯨ヶ沢町	0.6	0.1	19.0	378.7	
	深浦町	4.1	-	25.4	191.9	
	西目屋村	-	-	26.8	120.0	
	大鰐町	0.6	26.5	17.7	409.4	○
山形県	田舎館村	-	-	26.1	210.3	○
	新庄市	-	-	27.3	190.8	
福島県	泉崎村	-	-	26.3	151.3	
	双葉町	-	-	30.1	207.3	○
群馬県	嬬恋村	-	-	28.3	170.2	○
	平谷村	-	-	26.6	56.8	
長野県	根羽村	-	-	25.7	55.9	
	泰阜村	-	-	26.0	140.5	
	王滝村	-	-	41.6	250.6	○
	王滝村	-	-	41.6	250.6	○
大阪府	泉大津市	-	18.6	16.6	265.2	
	守口市	13.6	23.2	6.6	159.6	
	泉佐野市	-	39.3	16.9	405.7	○
兵庫県	淡路市	-	-	24.0	371.0	
	香美町	-	-	27.4	271.7	○
和歌山県	和歌山市	-	17.6	12.7	211.0	
鳥取県	日野町	-	-	31.0	236.1	○
	浜田市	-	-	25.1	171.0	
島根県	奥出雲町	-	-	25.1	339.4	
	飯南町	-	-	25.5	203.3	
	斐川町	-	-	26.1	278.2	
	西ノ島町	-	-	25.8	191.1	
	安芸市	-	-	28.1	269.5	○
高知県	座間味村	-	-	28.5	240.6	○
	伊平屋村	0.3	0.4	30.0	200.6	○
	伊是名村	-	7.8	26.0	272.7	○

出所：総務省HP、2009年5月24日付 日本経済新聞より共立総合研究所作成

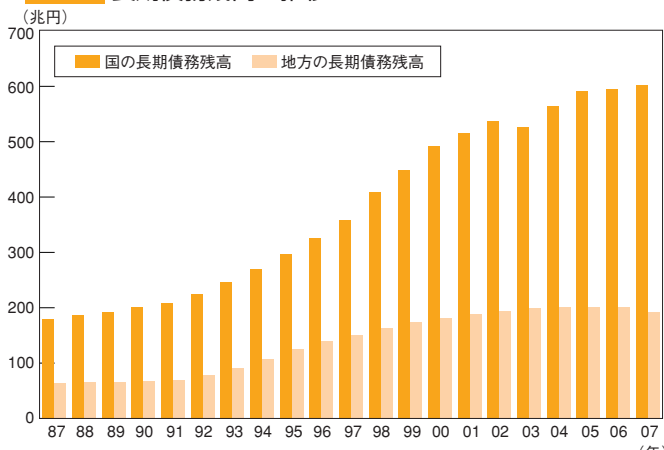
図表3は、経常収支比率の推移である。経常収支比率とは地方財政の「エンゲル係数」とも呼ばれ、自治体の裁量で自由に使える財源に対して、人件費や扶助費、公債費等といった支出があらかじめ決まっている経費の割合である。この比率が年々上昇していることから、地方財政の自由度は著しく狭まって来ていることが分かる。

公営事業や外郭団体・第三セクターの経営も年々厳しくなっている。今回の財政健全化法では、先ほどの4つの指標のほかに、公営企業会計の財務状況に関する指標として、資金不足比率の公開が義務づけられた。昨年秋公表された2007年度決算にもとづく比率によれば、この資金不足比

率が経営健全化基準を超えた公営企業会計は156にのぼった。図表4の通り、事業別には病院事業が53で最も多く、次いで宅地造成事業27、観光施設事業22、交通事業17である。図表5は東海三県内で資金不足に陥っている公営事業会計の一覧である。

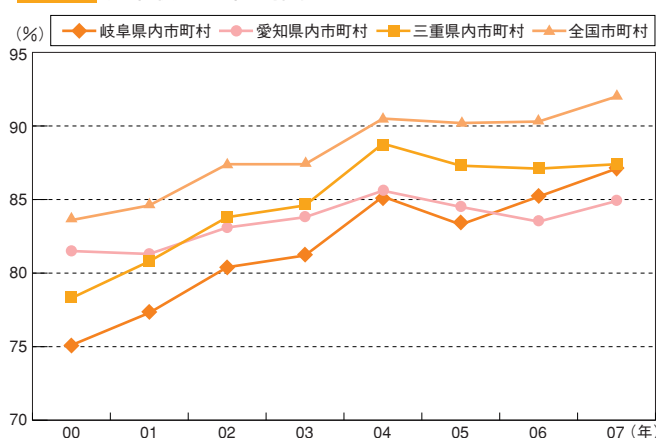
それ以外の公営事業会計では、国民健康保険事業会計が特に厳しい。平成21年版（平成19年度決算）地方財政白書によれば「実質収支は424億円の黒字（前年度1,348億円の黒字）であり、昭和40年度以降黒字基調が続いている。しかし、実質収支から財源補てん的な他会計繰入金および都道府県支出金を控除し、繰出金を加えた再

図表2 長期債務残高の推移



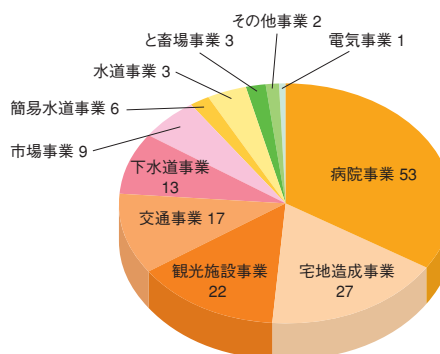
出所：総務省「地方財政白書（平成21年版）」、財務省HPより共立総合研究所作成

図表3 経常収支比率の推移



出所：総務省、愛知県、岐阜県、三重県HPより共立総合研究所作成

図表4 資金不足比率が経営健全化基準を超えた公営企業会計（事業別）



出所：総務省HPより共立総合研究所作成

図表5 東海3県内市町村の資金不足公営事業会計

都道府県名	市区町村名	公営企業会計名	資金不足額 (千円)	資金不足比率 (%)	標準財政規模比 (%)
愛知県	名古屋市	自動車運送事業会計	11,373,292	60.7	2.0
	名古屋市	病院事業会計	3,370,807	18.1	0.6
	津島市	津島市民病院事業会計	156,589	2.8	1.3
	常滑市	常滑市民病院事業会計	1,169,369	28.0	9.1
	日進市	下水道事業特別会計	17,725	5.2	0.1
三重県	伊勢市	病院事業会計	643,414	11.1	2.4
	松阪市	市民病院事業会計	420,178	8.9	1.1
	名張市	病院事業会計	485,449	17.5	3.2
	鳥羽市	定期航路事業特別会計	111,126	28.7	1.9
	志摩市	病院事業会計	36,749	3.5	0.2

(注) 網かけの公営企業会計は資金不足比率が経営健全化基準を超えている。  
出所：総務省HPより共立総合研究所作成

## 地方財政の健全化をめざして

差引収支については、4,006億円の赤字(同3,034億円の赤字)となっており、14年連続して赤字となっている。」つまり、国民健康保険事業会計は他会計からの補てんで成り立っているのである。外郭団体・第三セクターの経営も図表6にある通り、3割以上の団体が赤字経営である。

財政が厳しいのは、地方だけではない。国の財政も地方以上に厳しい。国の長期債務残高も1990年代から累増し、国際的にも類例がないほどの額に達している(図表2,7)。もはや国から地方への税源委譲、あるいは補助金や地方交付税の大幅な増額ということは期待できない。後述する三位一体の改革のように、むしろ、国から地方へ税源委譲が若干あっても、それ以上に補助金や地方交付税が削減され、総体として地方の歳入は今以上に厳しくなることが予想される。

短期的には、世界同時不況下で類例のないほどの規模で打ち出された経済対策や知事会の主張による国直轄事業に対する地方負担金の廃止などから、今年度補正予算で2.4兆円の臨時交付金が計上されるなど国から地方への交付金等は増加している。しかし、これにも注意が必要である。1990年代、地方自治体は国の言うままに将来の地方交付税による償還を見込んで地方債を増発し、景気対策として公共事業を増やした。それが現在の地方債務の累増に

つながったという専門家の指摘もある。今回についても、今後、交付税総額が増えない限り、その二の舞となりかねない。

### (2) 地方分権改革による地方財政の健全化

ところで、これまでも地方財政の健全化は、市町村合併や三位一体改革など、地方分権改革の一環として進められてきた。

「平成の大合併」と呼ばれる市町村合併は、地方分権を推し進めるため、基礎自治体である市町村の行財政基盤を強化する目的で始まった。市町村の規模を一定以上にすることで行政の組織強化と効率化を図ろうという狙いである。総務省は合併の背景・効果の1つとして「国・地方を通じて、極めて厳しい財政状況にある中、国・地方とも、より一層簡素で効率的な行財政運営が求められており、公務員の総人件費改革等、更なる行政改革の推進が必要」としている。

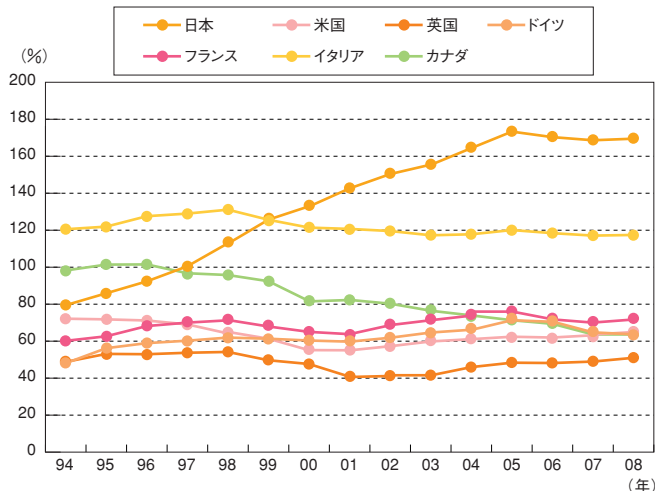
「平成の大合併」が始まった1999年4月1日当時、3,229あった市町村は、新合併特例法の期限である2010年3月末には1,753となる予定である(図表8)。しかし、市町村数を1,000まで減らすという当初の目的には及ばず、また、人口1万人未満の小規模自治体については解消を目指したものの、最終的には471の自治体が残ることとなった。また、行政の効率化の一例としてあげられた公務員数の抑制も漸次

図表6 第三セクター等の経営状況

項目	法人区分	該当法人数 (a)	割合 (a/合計)	金額(億円)
黒字法人		4,938	64.8%	2,759
	第三セクター	4,240	66.1%	1,975
	地方三公社	662	56.4%	685
	地方独立行政法人	36	94.7%	99
赤字法人		2,683	35.2%	-1,089
	第三セクター	2,170	33.9%	-924
	地方三公社	511	43.6%	-154
	地方独立行政法人	2	5.3%	-11
調査対象法人(合計)		7,621		
	第三セクター	6,410		
	地方三公社	1,173		
	地方独立行政法人	38		

出所:総務省HPより共立総合研究所作成

図表7 国・地方政府債務残高の国際比較(対GDP比)



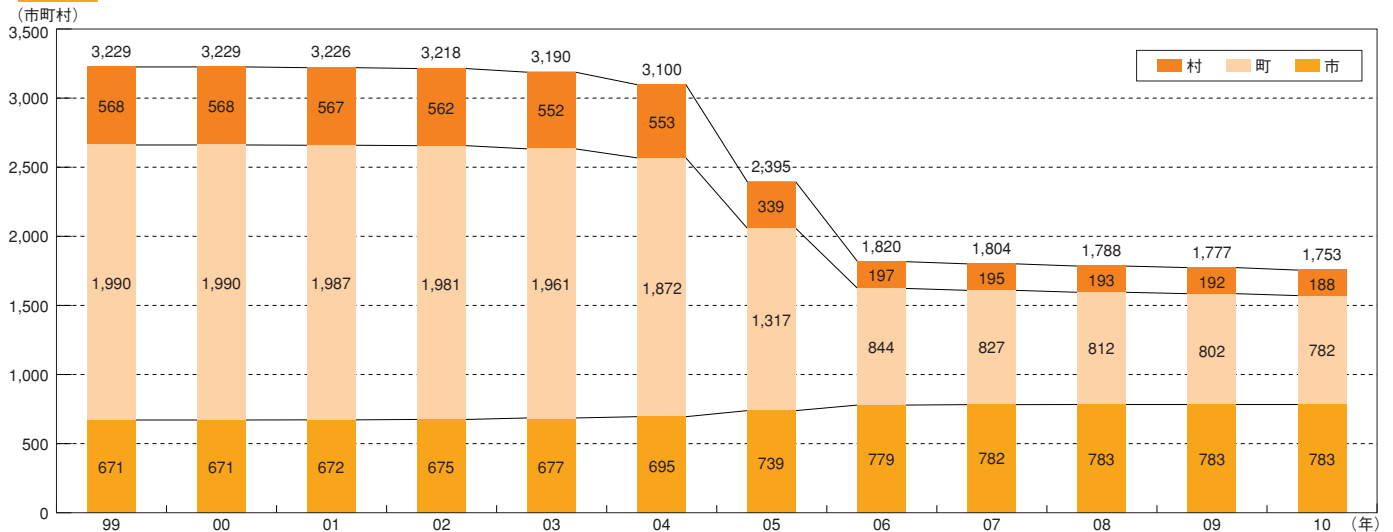
出所:財務省HP

進んではいるが、**図表9**を見る限りでは、市町村合併の効果としてとらえることはできない。

もう1つの地方分権改革の具体策であった三位一体改革は、地方の独自財源を確保し、国と地方との間の歳入と歳出のアンバランスを是正することを目指して2004年から2006年にかけて段階的に実施された。ここでは国と地方自治体の財源・税源の一体的な見直しとして、①国庫補助負担金の削減・廃止、②地方交付税の抑制、③国税から地方

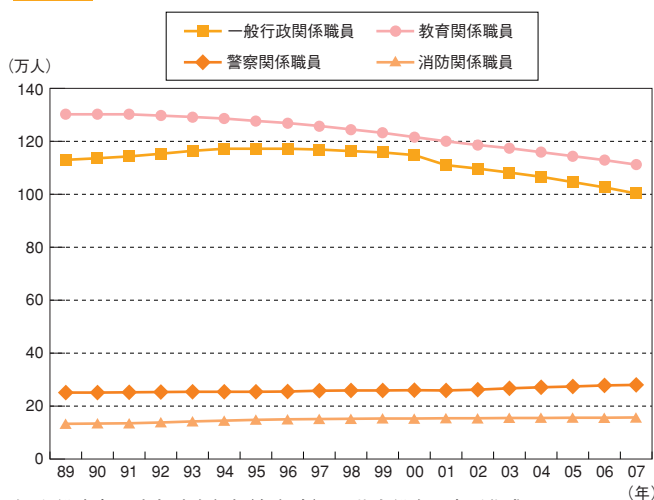
税への税源の委譲、の3つの改革が同時並行で行われた。具体的には、約4.4兆円の国庫補助負担金と約5.1兆円の地方交付税が削減された一方、約3兆円の税源が地方税へ委譲され、その結果単純計算では、地方の財源は約6.5兆円減ることとなり(**図表10**)、国と地方での歳入と歳出のアンバランスも是正されなかった。**図表11**の通り、三位一体改革後の2007年度でも、歳出額は国と地方で2:3にもかかわらず、歳入額は3:2のままである。つまり、未だ地方は自身

**図表8** 市町村数の推移



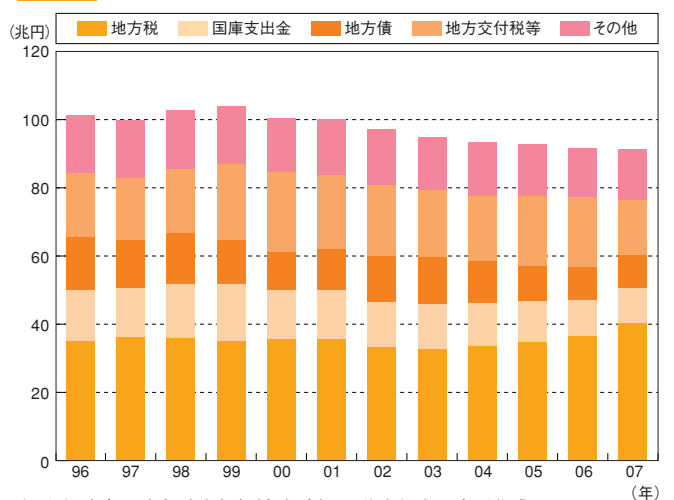
(注) 2010年は3月31日現在、それ以外の年は4月1日現在  
出所:総務省HPより共立総合研究所作成

**図表9** 地方公務員数の推移



出所:総務省 地方財政白書(各年次)より共立総合研究所作成

**図表10** 地方歳入の推移



出所:総務省 地方財政白書(各年次)より共立総合研究所作成

で実施している事業を自前の財源でまかなえず、国からの補助金・交付金等に頼らなければならないという構図が残ったままなのである。

このように、地方分権改革は、地方自治体に構造的な転換を促し、行財政の効率化・健全化を目指していたにもかかわらず、十分な成果を上げたとは言いがたい状態である。

これまでの地方分権改革が意図した効果を上げられなかった理由としては、この改革が結局は国による「上から」の「啓蒙改革」でしかなく、「下から」の世論のサポートや住民・市町村などによる主導的な動きがなかったからという専門家の指摘がある。つまり、市町村合併や三位一体改革など一連の地方分権改革はいずれも国が制度を作り、地方自治体がそれに対応するという構図であった。

そもそも地方分権改革は、目標と実施手法の間で根本的な矛盾を抱えている。つまり、改革の基本目標は「従来の中央省庁主導の縦割りの画一行政システムから住民主導の个性的で総合的な行政システムに切り替えること、『画一から多様へ』という時代の大きな流れに的確に対応すること」(地方分権推進委員会『中間報告』1996年)としながら、実際の改革は「中央省庁主導の縦割りの画一行政システム」で実施されてきた。現在、地方分権改革の推進母体となっている地方分権改革推進委員会も「国が地方のやることを考え、押し付けるという中央集権型のシステムは、もはや捨て去るべきである」(『地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方』2007年)と指摘している。

### (3) 地方分権の進展と財政健全化法

少子高齢化や経済のグローバル化によって地方財政の縮小が予想される現在、地方自治体は財政健全化法をきっかけに、財政の構造転換に取り組み、縮小を前提とした行財政運営へと舵をささなければならない。しかし

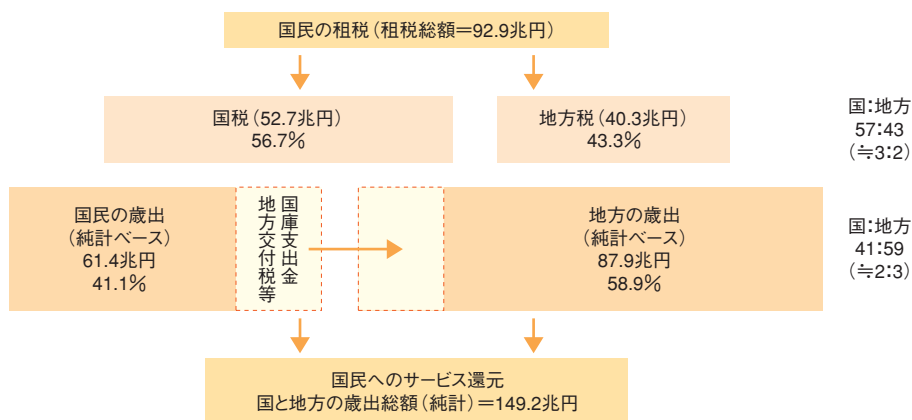
ながら、財政健全化法も国から制度が作られ、地方自治体に対応するという構図は市町村合併や三位一体改革と同じである。そのような上から枠をはめるだけの改革では、地方財政の健全化は図れないということはこれまで見てきた通りである。地方財政の健全化は、上からの改革ではなく、住民が行財政運営に積極的に関与する住民自治の下で実施されるべきであろう。財政健全化法も、単に国から地方に適用される予防措置としてではなく、住民が財政に積極的に関与できる仕組みの1つとすべきである。そのためには、地方自治体から住民に対する積極的な情報公開が必要不可欠であり、企業においてステークホルダーへの説明責任が重視されるように、地方自治体においても首長や議会などから住民に対する行財政運営に関する説明責任を果たすことが大切である。

次章では、地方財政への積極的な住民関与の促進策を考えるため、まず財政健全化法の基本的な内容について整理する。

## 3 予防措置としての財政健全化法

地方財政は、一般にはあまり馴染みのない分野だが、財政健全化法が住民や議会によるチェック機能を求めている

図表11 国と地方間の財源配分



出所:総務省HPより共立総合研究所作成

制度でもあり、ここでは必要最低限の説明に留めながら基本的な理解を得ることとしたい。

従来の「地方財政再建法」が、夕張市のように「財政破綻」した自治体に対する制度だったのに対して、財政健全化法は、破綻前に是正するルールを定め、住民や議会などによるチェック機能を働かせることで、財政破綻の予防を目的としている。

### (1) 財政健全化法の内容

この制度は、以下の3つから構成されている。

- A. 財政の健全度を測る「指標」
- B. 財政を健全化・再生する「基準」と「措置」
- C. 指標の正確さを担保する「監査」とチェック機能としての「情報公開」

#### A. 財政の健全度を測る指標

同法では財政の現状を把握しやすくするため、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将来負担比率の4つの財政指標と、さらに公営企業会計に

対して⑤資金不足比率を設定している(図表12)。

#### ① 実質赤字比率

$$\text{実質赤字比率} = \frac{\text{一般会計等の実質赤字額}}{\text{標準財政規模}}$$

地方財政は、自治体の本体会計とも呼ぶべき一般会計等と国民健康保険事業会計や下水道事業会計、病院事業会計などの公営事業会計との2つに通常分類される(図表12)。

実質赤字比率はそのうち、一般会計等の実質収支が赤字の場合に、その大きさを標準財政規模に対する割合で示すものである。標準財政規模とは地方公共団体の標準的な状態で通常収入されるであろう経常的一般財源の規模を示すもので、標準税収入額等に地方交付税のうちの普通交付税を加算した額である。

一般会計等の実質収支が赤字であるということは、地方税や地方交付税などによる歳入で歳出がまかなえず資金ショートを起こし、翌年度に支払いを繰り越したり、一時借入金で埋め合わせたりする方法で現金不足を補っている状態である。そうした財政収支の不均衡を放置させないために、赤字の規模を制限する基準としてこの指標が使われる。

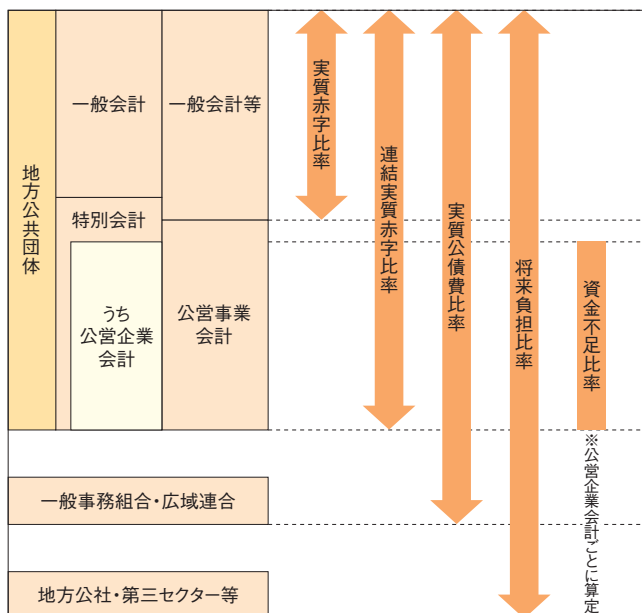
#### ② 連結実質赤字比率

$$\text{連結実質赤字比率} = \frac{\text{連結実質赤字額}}{\text{標準財政規模}}$$

この指標は、一般会計等と公営事業会計を連結し、地方自治体が抱える全ての会計の収支が赤字の場合に、その大きさを標準財政規模に対する割合で示すものである。

これにより、赤字規模の制限対象が一般会計等だけでなく、それ以外の公営事業会計まで広がった。その理由は、

図表12 健全化判断比率等の対象となる会計



出所:総務省HP

## 地方財政の健全化をめざして

従来の「地方財政再建法」では、一般会計等の実質赤字比率だけで判断していたため、公営事業会計の収支が悪化していても、一般会計等の収支均衡を優先し、繰出金などを抑制するなどの事例が見られたからである。

### ③実質公債費比率

$$\text{実質公債費比率} = \frac{\text{(地方債の元利償還金} + \text{準元利償還金)} - \text{(特定財源} + \text{元利償還金} \cdot \text{準元利償還金に係る基準財政需要額算入額)}}{\text{標準財政規模} - \text{(元利償還金} \cdot \text{準元利償還金に係る基準財政需要額算入額)}} \quad (3\text{年平均})$$

この指標は、一般会計等から支出される公債費および準公債費の標準財政規模に対する比率である。公債費とは、地方債の元利償還金である。準公債費とは、公営企業債の返済にあてる一般会計等からの支出、一部事務組合や地方開発事業団などの地方債の返済のために一般会計等から支出された補助金や負担金、債務負担行為に基づく支出のうち公債費に準ずるものなどを含む。

実質公債費比率は、従来から起債（地方債の発行）制限の判定指標として使われ、18%以上になると起債にあたり公債費負担適正化計画を作り、許可を得なければならない。さらに、今後は従来の起債制限に加えて、25%を超えると財

政健全化法が適用される。

### ④将来負担比率

$$\text{将来負担比率} = \frac{\text{将来負担額} - \text{(充当可能基金額} + \text{特定財源見込額} + \text{地方債現在高等に係る基準財政需要額算入見込額)}}{\text{標準財政規模} - \text{(元利償還金} \cdot \text{準元利償還金に係る基準財政需要額算入額)}}$$

この指標は、地方債の残高や債務負担行為に基づく支出予定額、あるいは公営企業や一部事務組合などの借入れの返済に当てる繰入金の見込み額、退職手当支給予定額に対する一般会計等の負担見込み額など、自治体が将来負担しなければならないであろう金額の標準財政規模に対する比率である。

実質公債費比率が、対象年度に一般会計等から支払った元利償還金というフローに関する指標であるのに対して、この将来負担比率は地方債の残高というストックに関する指標である。この指標が導入されたのは、償還期間を延ばしたり、満期一括償還としたりするなど償還ルールの多様化が進み、残高（ストック）と元利償還金（フロー）の相関関係が薄くなっているため、残高（ストック）を対象とした指標の必要性が高まってきたからである。

図表13 早期健全化基準と財政再生基準

指標		従来からの基準		財政健全化法による新基準	
		地方債協議・許可制移行基準		早期健全化基準	財政再生基準
財政健全化判断比率	財政再生判断比率	実質赤字比率	都道府県:2.5%	都道府県:3.75%	都道府県:5%
			市区町村:財政規模に応じ2.5~10%	市区町村:財政規模に応じ11.25%~15%	市区町村:20%
	連結実質赤字比率	—	都道府県:8.75%	都道府県:15% (注)	
		—	市区町村:財政規模に応じ16.25%~20%	市区町村:30% (注)	
	実質公債費比率	18%	都道府県・市区町村:25%	都道府県・市区町村:35%	
将来負担比率	—	都道府県・政令市:400%	—		
			市区町村:350%		
	資金不足比率	10%	(経営健全化基準) 20%	—	

(注)3年間(平成21年度~平成23年度)の経過的な基準(都道府県は25%→25%→20%、市区町村は40%→40%→35%)を設けている。  
出所:総務省HPより共立総合研究所作成

## ⑤資金不足比率

$$\text{資金不足比率} = \frac{\text{資金不足額}}{\text{事業規模}}$$

これまでの4つの指標と違い、一般会計等とは別に公営企業会計ごとに算定する指標で、その会計の事業規模に対する資金不足額の比率である。この指標は自治体全体の財政健全化とは別に、個別の公営企業会計ごとに経営の健全化を促すためのものである。

自治体が運営する公営企業会計には、さまざまな事業がある。前出の図表4にある通り、主なものでも上下水道事業、交通事業、電気事業、病院事業、宅地造成事業、観光施設事業、市場事業などがある。従って、その財政状況を把握するにも、収支の構造などによって専門的に考慮すべきことが事業ごとにあり、指標の算定にあたっては各事業について政令で別途細かく定められている。このように事業が多岐に亘り、財政構造がそれぞれ独自であるため、自治体全

体の財政状況の把握とは別に、事業会計ごとの財政状況を把握する指標が設定され、健全化基準も別途定められているのである。

## B.財政を健全化・再生する基準と措置

以上の財政指標により測られる財政状況に応じて、財政健全化法では、早期健全化段階と財政再生段階との2段階に分けて、その基準と具体的な措置が定められている。

### (a) 早期健全化段階-財政破綻の事前予防

財政健全化法では、前述の5つの指標のうち、①から④までの4つの指標を財政健全化判断比率と呼び、それぞれの指標で早期健全化基準(図表13)を設定している。

4つの財政健全化判断比率のうち1つでも基準を超える場合、当該年度末までに個別外部監査と議会承認を経て、「財政健全化計画」を策定し、公表するとともに、総務大臣・都道府県知事へも報告しなければならない(計画に求められている要件は図表14参照)。さらに計画の実施状況

図表14 財政健全化計画と財政再生計画の要件

財政健全化計画	財政再生計画
1. 健全化判断比率が早期健全化基準以上となった要因の分析	1. 再生判断比率が財政再生基準以上となった要因の分析
2. 計画期間	2. 計画期間
3. 財政の早期健全化の基本方針	3. 財政の再生の基本方針
4. イ 実質赤字額がある場合にあっては、一般会計等における歳入と歳出との均衡を実質的に回復するための方策 ロ 連結実質赤字比率、実質公債費比率又は将来負担比率が早期健全化基準以上である場合にあっては、それぞれの比率を早期健全化基準未満とするための方策	4. 次に掲げる計画(ロ及びハに掲げる計画にあっては、実施の要領を含む。次号において同じ)及びこれに伴う歳入又は歳出の増減額 イ 事務及び事業の見直し、組織の合理化その他の歳出の削減を図るための措置に関する計画 ロ 当該年度以降の年度分の地方税その他の収入について、その徴収成績を通常の成績以上に高めるための計画 ハ 当該年度の前年度以前の年度分の地方税その他の収入で滞納に係るものの徴収計画 ニ 使用料及び手数料の額の変更、財産の処分その他の歳入の増加を図るための措置に関する計画 ホ 地方税法(昭和二十五年法律第二百二十六号)第四条第二項若しくは第五条第二項に掲げる普通税について標準税率を超える税率で課し、又は同法第四条第三項若しくは第五条第三の規定による普通税を課することによる地方税の増収計画
5. 各年度ごとの上記2つの方策に係る歳入及び歳出に関する計画	5. 上記の計画及びこれに伴う歳入又は歳出の増減額を含む各年度ごとの歳入及び歳出に関する総合的な計画
6. 各年度ごとの健全化判断比率の見直し	6. 各年度ごとの健全化判断比率の見直し
7. 上記に掲げるもののほか、財政の早期健全化に必要な事項	7. 上記に掲げるもののほか、財政の再生に必要な事項
8. 財政健全化計画は、その達成に必要な各会計ごとの取組が明らかになるよう定めなければならない	8. 財政再生計画は、その達成に必要な各会計ごとの取組が明らかになるよう定めなければならない
	9. 再生振替特別債を起こす場合には、当該再生振替特別債の各年度ごとの償還額

出所:総務省HPより共立総合研究所作成



についても、毎年9月末までに議会へ報告し、公表するとともに総務大臣・都道府県知事へ報告しなければならない。議会への報告・公表を求めているのは、これによって、議会および住民によるチェック機能が働くことを期待しているためである。

また、実施報告を踏まえて、早期健全化が著しく困難と認められる場合は、総務大臣または都道府県知事は必要な勧告をすることができる。この勧告に法的強制力はないが、ここにおいても公表を義務づけることで議会や住民のチェック機能を期待している。

#### (b) 財政再生段階—破綻した財政の復旧

①実質赤字比率、②連結実質赤字比率、③実質公債費比率の3つの指標は「財政再生判断比率」とも呼ばれ、財政再生基準(図表13)が定められている。財政健全化計画の実施にも関わらず、さらに財政状況が悪化し、3つの指標のうち、いずれかが財政再生基準以上になれば、「財政再生計画」を議会の議決を経て定め、公表しなければならない(図表14)。また、その実施状況を毎年議会へ報告し、公表することも「財政健全化計画」と同じである。

早期健全化段階との違いは、財政再生段階になると、災害復旧事業等を除いて、地方債の起債に総務大臣の同意が必要となる点である。総務大臣の同意が得られれば、通常の地方債に加えて、原則禁止されている再生振替特例債(赤字地方債)も起債できる。

#### C. 指標の正確さを担保する監査とチェック機能としての情報公開

財政健全化法では、財政指標である5つの比率の正確性を確保するための仕組みが定められている。5つの比率は、毎年決算に基づいて算定された後、監査委員により審査される。監査委員は住民から議会の同意を得て任命され、監査業務を行うこととなっている。

監査委員は従来から置かれているが、これまでは主に議員や自治体出身者が任命され、その事務局も行政職員が

行うことが多かったため、民間企業の決算監査に比べると、独立性や専門性は高くなかった。実際に、夕張市では、公表されていた財政に関する数値自体に問題があった。一種の不適正な財務処理が行われ、赤字隠しが行われていたのだが、監査ではこれをチェックすることができなかった。

そうしたことから、財政健全化法の成立にあたっては、衆議院・参議院とも付帯決議で、「地方自治体の財政の健全性を高めるためには、自治体の財務状況を正確に把握することが不可欠であり、監査委員制度と外部監査制度の充実強化」が必要であるとしている。そのため、「弁護士・公認会計士等の有資格者の監査委員への登用等の方法により、監査委員の独立性および専門性を高めるための方策について検討する」ように求めている。また、財政健全化法自体でも財政健全化計画、財政再生計画を立てるにあたっては個別外部監査を義務づけている。

また、財政指標は監査委員の審査を経て議会へ報告され、一般に公開される。ここにおいても、情報公開にもつづいたチェック機能が期待されている。

## (2) 財政健全化法の課題

以上が財政破綻の予防を目的とする財政健全化法の概要である。しかしながら、自治体の財政を健全化させるという視点で捉えた場合、次のような点が課題となるだろう。

### A. 財政指標は住民にとって理解しにくい

財政健全化法により5つの財政指標が示されるが、地方財政に馴染みのない住民にとっては、専門用語が多く、その数字が何を意味しているのかもわかりにくい。情報公開により住民や議会のチェック機能が働くことを想定している以上は、財政指標や基準について、いかにわかりやすく伝えるかが課題である。

### B. 財政指標は自治体の個別事情に依拠していない

財政健全化法の財政指標・判断基準は、標準財政規模の大小については考慮されているものの、それぞれの地方

自治体が抱える個別事情などには対応していない。例えば、震災等災害を経た自治体の事情や都市部と農村部の税収の違いなど、本来は各自治体の置かれた状況によって異なる指標・基準が必要となるであろう。より実効性の高い財政の健全化のためには、自治体毎の指標・基準の設定あるいは選択制などが望まれる。

### C. 日常的な財政運営の指針ではない

財政健全化判断比率が早期健全化基準を超えていないと言っても、普段の財政運営が大丈夫とは限らない。財政健全化法はあくまでも破綻予防措置であり、チェックできるのは極端に財政状態が悪化した場合である。

例えば、実質赤字比率も連結実質赤字比率も、赤字の場合には数値が示されるが、収支が赤字でなければ、数値は示されない。しかし、それで問題がないわけではない。

判断基準を超えた自治体については、計画が策定・実施され健全化が進められることになるが、一方で基準内の自治体については財政健全化法をもって健全化を促すことにはならない。そこにおいては自治体の独自の取り組みが求められる。

### D. 財政健全化の先にあるビジョンが明確でない

財政健全化法では、財政運営に関する基本理念や原則が示されていない。本来、何のための財政健全化なのかを考えず、その見通しもないまま、財政を健全化しようとする本末転倒になりかねない。また、財政の健全化として数字だけを改善し、住民に必要な行政事業が切り捨てられてしまう可能性もある。

例えば、実質公債費比率も将来負担比率も、少ないほうが望ましいかと言えば、それも一概には言えない。その比率が低い場合、公共事業として必要な投資をせず、起債していないだけという場合も考えられる。地方債として問題であるのは、その規模として将来世代が負担するのに適当かどうかであり、必要な投資にあたっての起債そのものが問題ではない。また、全国の公立病院の多くは、

現在、財政的に厳しい状況にある。この財政状況を改善するには、採算のとれない部門を廃止してしまうのが一番即効性のある方策だが、本来そこにおいては財政的側面だけではなく、当該地域の医療施設の状況などと行政の果たすべき役割・理念に照らして判断する必要があるだろう。

次章では、このような財政健全化法の抱える課題を補完し、実効性ある財政の健全化策を考察するにあたって、岐阜県多治見市の「健全な財政に関する条例」（以降、多治見市健全財政条例という）を取り上げる。

## 4 多治見市「健全な財政に関する条例」と住民自治の充実

多治見市健全財政条例は、情報の共有と市民参加により財政規律を働かせ、健全な財政を目指すことを定めた、全国で初めての条例である。

### (1) 条例の特徴

#### A. 情報の共有と市民参加

この条例では、市民との情報共有を第1の基本原則としている。そのため、できるだけ分かりやすくすることに注力し、家庭のエンゲル係数や借金返済の年数といった身近な数字に例えて説明するなどの工夫がなされている。

また、この基本原則を実践するため、市は市民参加条例等により市民参加の機会を計画から実施、評価までさまざまな段階で設けている。各種の委員会で公募委員が加わって指針や計画の策定に携わったり、地区懇談会で市長自ら住民との意見交換をする場を定期的に開いたりするなどしている。

#### B. 市独自の財政指標・基準

市が独自に設定した財政指標を採用し、それぞれの指標には、明確な目的が設定されている。それぞれの基準値についても、市の財政状況の特徴を考慮したものと

なっている。

### C. 事前計画と事後評価

財政指標ごとに、基準値と目標値を設定し、見込み数値及び実績値と比較・検証するという形をとっているため、事前計画と事後評価がセットになっている。この作業が、総合計画、中期財政計画、予算、決算のそれぞれの段階で行われている。

### D. 財政運営の指針

日常の財政運営を念頭において、指針、原則、制度などが定められている。例えば、計画的な財政運営を行うために定められている財政判断指標は、財政状況に関する情報共有を図るためのものであり、数値等から規制を行うものではないとされている。

### E. 市民自治を支えるための財政健全化

市政基本条例や総合計画とともに、市民自治による市の運営を財政面から支えることを条例の役割とし、財政の健全化だけを目的としていない。

## (2) 条例の概要

### A. 条例の目的

「市民自治に基づく健全な財政に資すること」を掲げ、そのために条例として「財政運営の指針ならびに基本的な原則および制度を定めること」としている。

### B. 財政運営の指針

財政運営の指針を以下のように定めている。

- (a) 市財政は市民の信託と負担に基づくもので、健全に運営すること。
- (b) 市の負債は将来の負担に影響するので、世代間の負担の均衡を図ること。
- (c) 計画的な財政運営と環境変化への柔軟な対応とを両立すること。

### C. 財政運営の基本原則

「財政情報の共有」「資産及び負債」「執行」の3つの分野で財政運営の基本原則を定めている。

#### (a) 財政情報の共有に関する基本原則

- ① 分かりやすく公開すること
- ② 説明責任を果たすこと
- ③ 市民の意見の把握に努めること
- ④ 利益と負担について具体的に市民に理解してもらうこと

そのために、財政情報を公表する制度として「わかりやすい予算書」「わかりやすい決算書」を作成・発行するとともに、年2回以上予算の執行状況、財産、市債・一時借入金の残高等を公表すること、また、情報の公表にあたっては公表内容の充実とともに分かりやすさに努めることとしている。

さらに、貸借対照表、行政コスト計算書(企業会計における損益計算書に準ずる)、純資産変動計算書(企業会計における株主資本等変動計算書に準ずる)、資金収支計算書(企業会計におけるキャッシュ・フロー計算書に準ずる)からなる財務諸表を作成することを定めている。対象となる会計は普通会計(財政健全化法に言う一般会計等とほぼ同じ)と、公営事業会計等を加えた連結会計の2つである。

#### (b) 資産及び負債に関する基本原則

- ① 将来見込まれる費用を適切に見込んでおくこと
- ② 将来世代の負担を抑制すること
- ③ 金利変動等の経済情勢の変化を考慮すること

将来費用を適切に見込んでおくため、退職手当や施設の修繕に係る経費などに備えて、職員退職手当基金と修繕引き当て基金を積み立て、災害復旧についても平常時から財政調整基金において資金を確保しておくこととしている。

次に、将来世代の負担を抑制するために、償還能力の観点から負債を適切な水準とし、逡減につとめることとしている。また、負債には市債に加えて、債務負担や債務保証

なども含めることとしている。

最後に、経済情勢の変化について、金利変動だけでなく、人口減少、少子高齢化に伴う税収の減少や民生費の増加なども考慮することとなっている。

### (c) 執行に関する基本原則

- ①歳入について増収を図るための方策を検討すること
- ②歳出について政策目的に資する事業を効果的かつ合理的な予算で実施すること

歳入の増加のために、特に使用料、手数料、負担金などについて受益と負担とのバランスを考慮し、定期的に見直すこととしている。また、歳出の抑制のためには、補助金について政策的必要性および効果に照らして定期的な見直しを行うと定めている。

## D. 財政運営を支える制度

### (a) 財政判断指標と財政判断指数

財政運営を計画的に行うために、①償還可能年数、②経費硬直率、③財政調整基金充足率、④経常収支比率の4つの財政判断指標を定め、指数を算定することとしている。指標の目的や指数の算定方法は図表15の通りである。

これらの指標・指数は、財政状況に関する情報共有を図るためのものであり、数値等での規制を行うものではない。また、指数の見通しや実績(図表16-19)は、総合計画、中期財政計画、予算、決算など行政運営のあらゆる段階において算定し、議会へ報告するとともに、一般に公開する。

### (b) 財政向上目標

財政状況の継続的な維持及び向上のため、財政判断指標について財政向上目標を市長の任期ごとに定める。目標の設定にあたっては市民の参加を図り、設定された目標は議会に報告し、公表する。

### (c) 財政向上指針

財政状況の継続的な維持・向上のため、財政向上指針を市長の任期ごとに定める。指針の策定に当たっても市民の参加を図り、策定された指針は議会に報告し、公表する。指針では次の事項を定める。

- ①目標年度
- ②財政向上目標の達成のための基本方針
- ③目標年度までの各年度の財政判断指数の見込み
- ④財政向上目標の達成に必要な事項

図表15 多治見市の財政判断指標と指数

財政判断指標	目的	財政判断指数	家計にたとえると(市民への分かりやすい説明)
①償還可能年数	負債の遞減および償還能力に対する信用の確保	負債の総額から償還等に当てることが適当な基金残高を控除した額を、経常一般財源(注1)から現金の償還に係る公債費分を除く経常経費充当一般財源(注2)を控除した額で除した数値	給料のうち、生活費以外のお金を全て借金返済に充てると何年で借金を返せるか
②経費硬直率	経費の硬直性の解消	公債費分を除く経常経費充当一般財源の額を経常一般財源の額で除した数値	給料のうち、生活費の占める割合
③財政調整基金充足率	財源の留保	災害復旧のための留保分を除く財政調整基金の残高を経常経費充当一般財源の額で除した数値	特に使い道の決まっていない貯金が、生活費やローン返済額と比べてどれだけ残っているか
④経常収支比率	資金の安定性の向上	経常経費充当一般財源の額を経常一般財源の額で除した数値	給料のうち、生活費とローン返済額が占める割合

(注1) 経常一般財源:歳入の段階で毎年きちんと一定額が入ってくる、自治体の裁量で自由に使える財源

(注2) 経常経費充当一般財源:歳出の段階で経常経費に経常一般財源等で充てた額

出所:多治見市条例およびパンフレットより共立総合研究所作成

2008年から取り組まれている現在の財政向上指針は、**図表20**の通りである。

## (d) 財政健全基準と健全化措置

### ① 財政健全基準

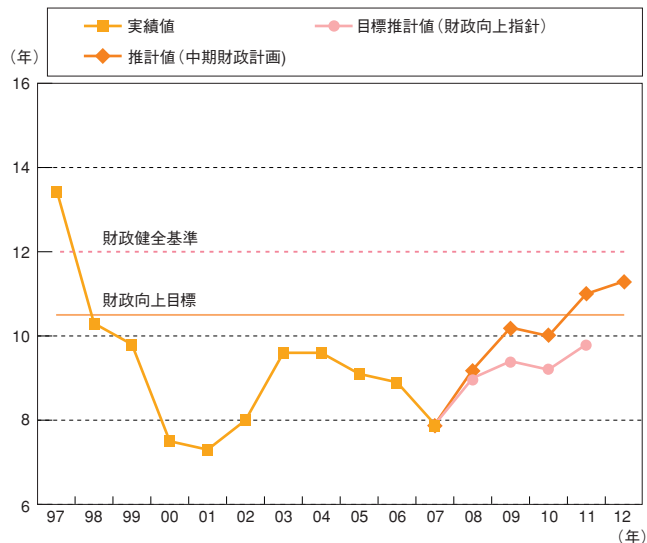
財政判断指標について、財政状況の健全性として確保すべき基準値 (**図表16-19**) を、市民参加を経て定め、議会

に報告し、公表する。

### ② 財政警戒事態宣言と財政正常化計画

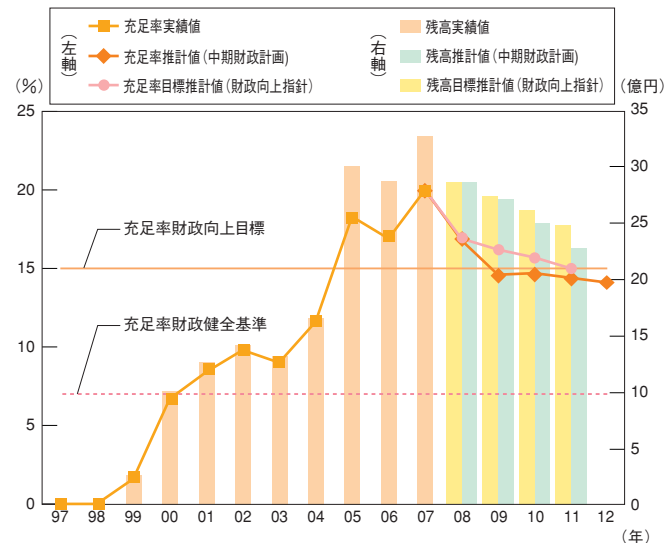
中期財政計画において、4つの財政判断指標のうち1つでも財政健全基準を超えることが見込まれるようになった時は、財政警戒事態宣言を出すことが定められている。宣言が出されると、市民参加のもとで、財政正常化計画を策

**図表16** 多治見市償還可能年数



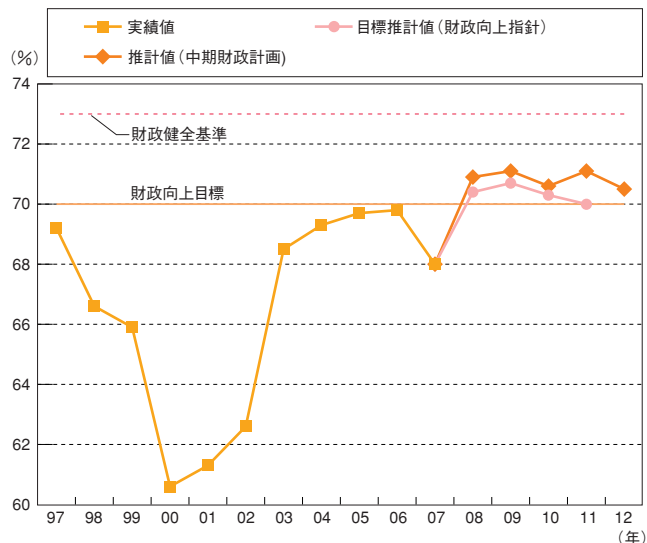
出所:多治見市HPより共立総合研究所作成

**図表18** 多治見市財政調整基金充足率・残高



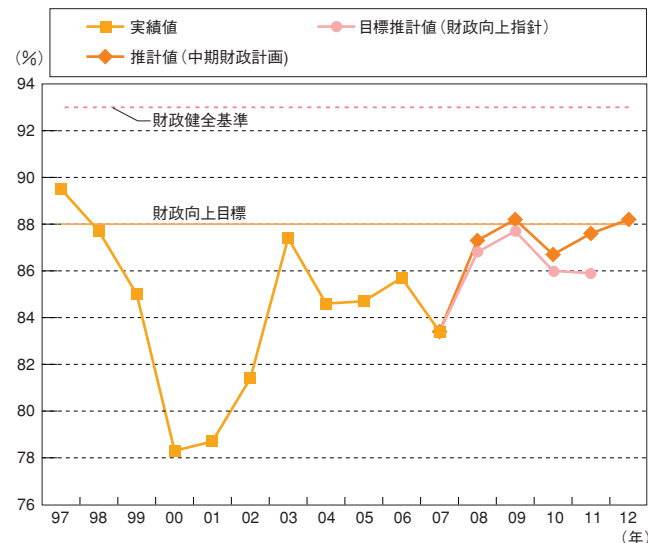
出所:多治見市HPより共立総合研究所作成

**図表17** 多治見市経費硬直率



出所:多治見市HPより共立総合研究所作成

**図表19** 多治見市経常収支比率



出所:多治見市HPより共立総合研究所作成

定し、議会に報告するとともに市民に公表することとなっている(図表21)。財政正常化計画では、計画期間、財政正常化のための基本方針、それに基づいた具体策、計画期間中の財政判断指数の見込み、その他財政正常化に必要な事項を定めることになっている。

### ③ 財政非常事態宣言と財政再建計画

予算における見込み、もしくは決算における実績において、4つの財政判断指数のうち1つでも財政健全基準を超えた場合、財政非常事態宣言を出すこととされている。そして、市民参加によって財政再建計画が策定される(図表21)。財政再建計画で定めなければならない項目は財政正常化計画と同一だが、正常化計画と違って、財政再建計画は議会で議決されなければならない。さらに、議会には財政再建計画の実施をチェックし、必要な場合には改善を勧告する

権限が付与されている。

以上のように、多治見市の条例は日常の財政運営に焦点を当てて、財政の健全な運営を念頭に必要な原則や制度を定めている。しかも、単に健全な財政運営のためだけに定められているのではないことも、特筆すべき点の一つである。

次節では、このような独自の取り組みが生まれた背景にふれながら、市政の運営全体における条例の位置づけについて述べる。

## (3) 条例の背景と役割

### A. 1996年財政緊急事態宣言

多治見市の行財政改革の原点は1996年の財政緊急事態宣言にさかのぼる。予算が組めない。「財政規模が拡大することは当然」とする従来の発想のままの議員や職員、ま

図表20 多治見市財政向上指針

<p>① 目標年度 2011年度</p> <p>② 基本方針 a) 総合計画に基づく事業の実施と行政改革の推進 b) 計画的かつ有効な予算編成、予算執行</p> <p>③ 目標年度までの各年度の財政判断指数の見込み 図表17、18、19</p> <p>④ 財政向上目標の達成に必要な事項 a) 行政改革等の推進による支出の削減及び収入の増 ・経常経費を段階的に減少:4年間で約5.81億円削減 ・市税の収納率の向上:2011年までに収納率0.9%向上 b) 市債残高(一般会計、特別会計、水道事業会計、病院事業会計)の制限 ・毎年度の市債残高の上限580億円</p>	<p>c) 財政調整基金残高の確保 ・2011年度末財政調整基金残高25億円以上(災害復旧分15億円除く)</p> <p>d) 市債償還対策基金残高の確保 ・2006年から2015年までの10年間で69億円</p> <p>e) 職員退職手当基金残高の確保 ・毎年度末基金残高10億円以上</p> <p>f) 修繕引当基金の適正な運営 ・決算収支により生じた差金の一部を積み立てる</p> <p>g) 財産処分等臨時的収入の取り扱い ・臨時的収入の余剰金は原則財政調整基金に積み立てる 企業誘致事業の一環として発生する収入金は企業誘致用として積み立てる</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

出所:多治見市HP

図表21 自治体財政健全化法と多治見市財政条例の比較

	基準を満たす段階	早期健全化段階	財政再生段階
財政健全化法	・規定なし	・決算に基づいた健全化判断比率が早期健全化基準を超えた場合 ・財政健全化計画を策定・実施 ・議会で策定を議決し、実施を報告	・決算に基づく健全化判断比率が財政再生基準を超えた場合 ・財政再生計画を策定・実施 ・議会で策定を議決し、実施を報告 ・策定で大臣の同意を得る
多治見市健全財政条例	・財政向上目標と指針を市民参加の下で策定 ・中期財政計画における財政判断指数の見込みの公表 ・議会で目標・指針の策定と見込みを報告、一般へ公表	・中期財政計画の期間内の財政判断指数の見込みが財政健全基準を満たさなくなった場合 ・財政警戒事態を宣言 ・財政正常化計画を市民参加の下で策定・実施 ・議会で策定と実施を報告、一般へ公表	・予算での財政判断指数の見込み・決算における指数の実績が財政健全基準を満たさなくなった場合 ・財政非常事態を宣言 ・財政再建計画を市民参加の下で策定・実施 ・議会で策定を議決、実施を報告、一般へ公表

出所:総務省、多治見市HPより共立総合研究所作成

して住民には理解できないこの事態に、多治見市が選択した対策は財政緊急事態宣言だった。対策を「小出し」にしているのは反発を招くだけで、理解や解決は得られない。緊急事態の解決を先送りしないという市の判断がそこにあった。それでも予算編成では、補助金の一律カットや福利厚生費のカットなどの経費削減案への反発が大きかった。しかし、この経験から、財政を分かりやすく、常に市民に公開することの重要性、また、公開するだけでなく市民と共有することの大切さを多治見市は教訓として得たという。

宣言の下で多治見市が取り組んだのは、次の3つの数値目標を掲げて財政運営に取り組むことだった。

- ①市債発行額を歳入総額の8%以内とする。
- ②財政調整基金残高を2003年度に10億円以上確保する。
- ③土地開発公社への用地取得債務負担行為元金分を、2000年までに54億円から40億円以内とする。

## B. 財政改革指針

数値目標による財政運営は、宣言が解除された後も財政改革指針として引き継がれ、2001年から2005年、2006年から2007年と2次に亘って実施された。その後、健全財政条例にも定められたように、数値目標を使いながら財政運営を行うという素地がここで作られた。

## C. 行政改革大綱

1998年からの第3次行政改革大綱では、職員定数の見直しなど100項目に亘る改革を実行し、大幅な経費削減を行った。さらに、危機的な状況を脱した後も、人口減少や少子高齢化などで狭まる投資余力を前提に行政の果たすべき役割を考えることとし、その後の行政改革大綱では量の改革とともに質の改革へも取り組んだ。

## D. 総合計画

同じ1998年から策定準備を始めた第5次総合計画は、市民参加のもと、2年半をかけて策定された。この総合計画では、行政運営が計画に基づいて確実に実行されるように、

実現可能性にこだわりながら施策の取捨選択が行われた。これにより、総合計画によって行政運営の規律が図られ、また、財政改革指針が行政運営の実効性を担保するものとして位置づけられた。

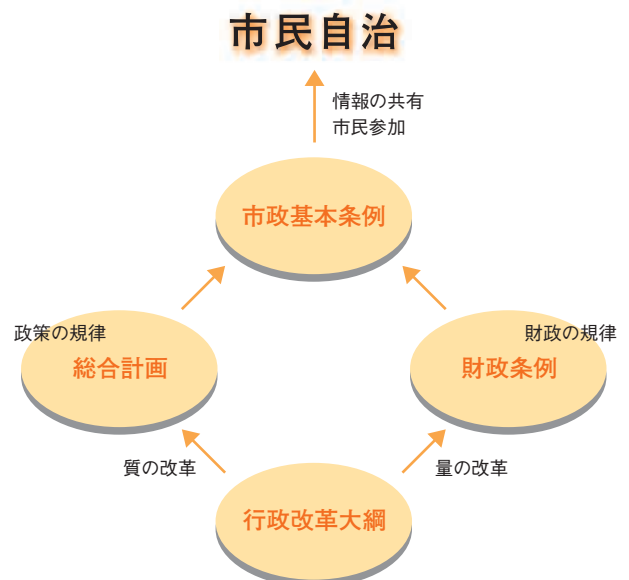
このように多治見市では、総合計画によって施策を統制し、財政改革指針で財政の規律を守り、行政改革大綱で行政の量と質の改革に取り組むことによって、堅実な行政運営を実施してきている。

## E. 市政基本条例

財政改革に始まり、行政改革、総合計画作りと進んできた多治見市の行政改革の集大成が、2007年1月から施行された市政基本条例である(図表22)。この条例は、情報共有と市民参加を市の運営の基本原則とし、主権者である市民の自治によって市政を運営していくことを定めたものである。

市政基本条例では、まず、市政は主権者である市民の信託に基づいていることを確認し、その信託に市長とその執行機関である行政、また、議会が応える義務があるこ

図表22 多治見市の市民自治制度



出所:多治見市パンフレットより共立総合研究所作成

とを定めている。その上で、市政の運営は市長や議会だけが従事するのではなく、市民にも参加する権利があるとともに、市政の運営に関する市民への説明責任を市長、議会が果たすことで、市の健全な運営が担保されている。

## F. 健全財政条例

このような市民自治の充実の中で、2007年12月議会において「健全な財政に関する条例」が成立した。財政非常事態宣言から始まる一連の行財政改革でこれまで実践されてきた財政運営の指針や手法が、この条例によって今後も継続していくことが担保された。

健全財政条例は、単に財政の健全化のために定められたものではなく、市が取り組んでいる「市民自治による市政の運営」を財政面から支えるためのものである。そのため、市の運営の理念・原則を定めた市政基本条例、市の政策の基本となる総合計画とともに市政の運営を支えるものと位置づけられている(図表22)。

## 5 おわりに

市町村合併や三位一体改革など、一連の地方分権改革にも関わらず地方財政は悪化しており、その限界や矛盾が明らかとなっている。少子高齢化や経済のグローバル化によって地方財政の縮小が予想される現在、国が主導する「地方分権」ではなく、住民が主導する「地方自治」に基づいた地方行財政の構造的な転換が望まれている。

今年4月から本格施行された財政健全化法による財政破綻の予防制度も、国からの制度に自治体が対応するというこれまでの構図のままでは、実効性のある地方財政の健全化には不十分である。財政健全化法を予防措置としてではなく、住民が財政に積極的に関与できる仕組みとして活用するための課題は、住民との情報の共有、自治体の事情を踏まえた独自の取り組み、財政運営の規律と理念の確立である。

多治見市健全財政条例が定めるように、自治体の財政は、主権者である住民の信託と負担に基づいている。その財政運営を信託された首長および議会は、健全に運営する責任はもとより、まずは主権者である住民への説明責任を果たすことが基本である。

また、住民も自らの信託と負担に基づく自治体財政に関心を持ち、主権者として、首長および議会に財政運営の責任を問い、説明責任を求めることがまず必要である。さらに、自治体に期待する役割とそれに伴う住民負担について責任を果たすことが、より実効的な財政の健全化に必要である。

多治見市の取り組みの経緯が示すように、必ずしも条例を定めなくとも、財政改革指針や行政改革大綱、総合計画といった他の自治体でも既に定めている指針・計画等の改善・活用によって、多治見市のような行財政運営を実践することは十分できる。

財政健全化法をきっかけとして、住民自治による行財政運営の充実・健全化が全国の自治体に広がることを望みたい。

本稿作成においては、健全財政条例等の多治見市の取り組みについて市役所企画部企画課に取材を行うとともに、財政緊急事態宣言が出された当時の市長である西寺雅也氏にお話を伺いました。ご協力に感謝いたします。

### 参考文献

- ・井川博「今後の行財政運営の方向性—財政の健全化と地方分権」『公営企業 2009.2月号』(財)地方財務協会(2009)
- ・小野寺孝「条例化による市町村における財政規律の強化に向けて」『NRI パブリックマネジメントレビュー March2008 vol.56』(株)野村総合研究所(2008)
- ・公会計改革研究会編「公会計改革」日本経済新聞社(2008)
- ・小西砂千夫「自治体財政健全化法」学陽書房(2008)
- ・総務省「地方財政白書」(各年次)
- ・西寺雅也「自律自治体の形成」公人の友社(2008)
- ・初村尤而「図説市民とすすめる自治体財政再建」自治体研究社(2007)
- ・平岡和久、森裕之、初村尤而編著「財政健全化法は自治体を再建するか」自治体研究社(2008)
- ・宮本憲一、遠藤宏一編著「セミナー現代地方財政。」勁草書房(2006)
- ・持田信樹「地方分権の財政学」東京大学出版会(2004)

(2009.8.13) 共立総合研究所 調査部 市來 圭