

地方自治体の財政規律と財政健全化に向けての課題

中野英夫

1 はじめに

本小論の目的は、2006年度に開始された地方債発行の協議制の意義を明らかにすると共に、地方交付税による後年度負担の財政支援、起債協議の制度的側面からの検討を通じ、財政健全化への途上にある地方自治体の予算編成や今後の財政運営にどのような影響を与えるのか検証することにある。

地方債協議制への移行によって、地方自治体は総務大臣（市町村においては都道府県）の許可を得なくても地方債を発行できる道が開かれた。地方自治体の自主性の強化につながる分権化への大きな前進と評価できる。

だが、2001年度から普通交付税の一部を赤字地方債に振り替える措置が行われ、ほとんどの地方自治体で経常的な経費を起債で賄う赤字地方債の発行が常態化している。地方の借入金残高も200兆円を突破し、財政が危機的な状況にある地方自治体は少なくない。協議制への移行により地方自治体の裁量性が高まるなか、財政健全化へ向けた地方自治体の責任ある行動がこれまで以上に求められている。

来年度以降、国の歳出・歳入一体改革によるさらなる地方の歳出削減や、算定を簡素化した新型交付税の導入も予定され、地方自治体を取り巻く環境は大きく変わりつつある。以下では協議制での新たな起債制度の枠組みを確認しながら、地方自治体のあるべき財政健全化への道筋とは何かを考えてみたい。

2 地方債協議制と地方自治体の財政規律

2.1 地方債許可制から協議制への展開

2004年4月に地方分権一括法が施行し、機関委任事務が廃止されると共に、2006年4月から起債制度も許可制から協議制へと移行した。

地方債協議制とは、地方債を発行しようとする地方自治体が、総務大臣又は都道府県知事と協議し、その同意を得て発行するという制度である。平成年度地方債同意等基準によれば、協議の対象となるのは、起債の対象となる事業、償還年限等に関する事項の他、(1) 行政改革及び

財政健全化の推進の状況、(2) 地方債の元利償還の状況、(3) 地方税の徴収率の向上等税収入の確保や受益者負担の適正化等の財源確保の状況、(4) 定員・給与の適正化その他の財政支出等の効率化の状況等である。簡易協議手続きの実施等、これまでの地方債許可制度と比べて協議制の起債手続きははるかに円滑化、簡素化されている。

同意を得た地方債に係る元利償還に要する経費は、従来の許可制と同様、地方交付税法第7条第2号により地方財政計画における地方団体の歳出総額の見込額に算入され、公的資金からの借入が可能となっている¹⁾。さらに、総務大臣等の同意を得ない起債であっても、議会への報告を経れば地方債の発行が可能となった。これは協議制によって地方自治体の自主性が高まる一つの例として注目される。

だが全ての地方自治体が協議制のもとに置かれる訳ではない。実質収支の赤字が一定以上大きい団体、公債費等の比率が一定以上の団体、赤字公営企業を抱える団体等は、これまで通り地方債許可制度の下に置かれ、その地方債発行は総務大臣等の許可を受けなければならない。すなわち、2006年4月からは、財政の状況をさまざまな基準に照らし、全ての地方自治体を協議団体と許可団体とに色分けするのである。

実質公債費比率は、上記の公債費等の比率が一定以上の団体か否かを分けるために新たに導入された指標である。地方自治体が協議制に留まるには、実質公債費比率を18%未満に留める必要があり、それを超えた場合、許可団体として従来通り起債には総務大臣等の許可が必要となる。

さらに実質公債費比率は、協議団体と許可団体を分ける基準だけでなく、起債制限比率が担っていた起債を制限するか否かを定める基準としても用いられる。

図1に示すように、従来の許可制では、起債制限比率20%以上の地方自治体による単独事業に係る地方債の発行が、また30%以上では災害復旧事業等を除いた地方債の発行が原則として許可されない。起債制限比率よりも4%高いと言われる実質公債費比率にも同様の起債制限が講じられており、起債制限比率の値に5%嵩上げた数値を設定している。すなわち、実質公債費比率25%以上の団体については、一般単独事業²⁾及び公共用先行取得事業に関わる起債は許可されない。また、35%以上の地方自治体については、上記の事業のほか、一般公共事業等に係る地方債が許可されないなど、起債制限比率と併せて二重の基準が敷かれることとなった。

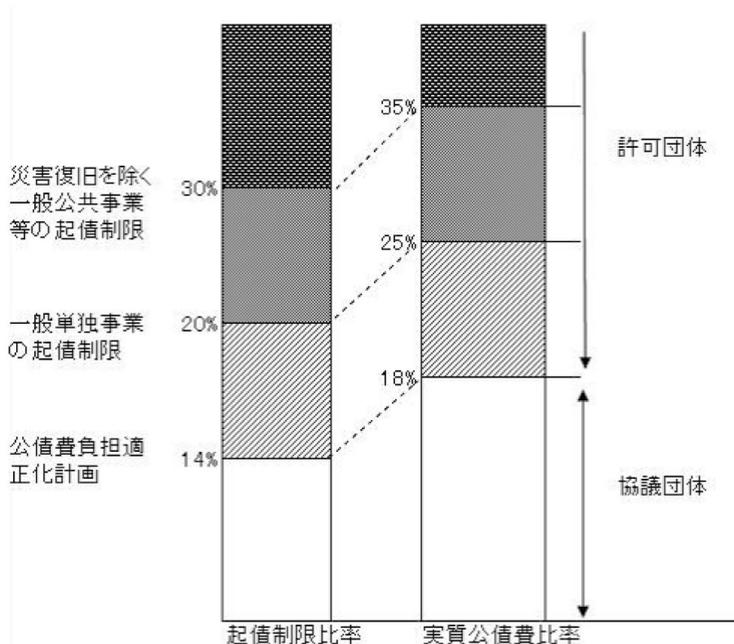
実質公債費比率の導入とその役割からも分かるように、協議制とは、財政が健全な協議団体については起債の自由度を高める一方で、財政が悪化し許可制に留まる地方自治体にはその起債をより厳格化し国の関与をこれまで以上に強めた制度と考えることができる。地方自治体にとっても、自主的な財政運営を維持するために、協議団体に留まろうとするインセンティブは大きいはずであり、その意味で早期是正措置としての協議制への期待は大きい。

ただし、協議制によって新たな展開を見せる地方債制度には、まだ移行から日が浅いこともあり、今後どのような形で協議がなされるのかなど不確定な要素が多い。そこで、以下では、現在手元にある資料などをもとに、この地方債協議制が地方自治体の歳出行動にどのような影響をもたらすのか考えてみたい。

¹⁾ 普通会計の実質収支の赤字比率に係る許可団体移行の水準は、標準財政規模に応じ、その2.5%から10%の間で段階的、連続的に率を設定されている 都道府県、大都市、標準財政規模が500億円以上の市で2.5%、200億円規模で5%、50億円未満で10%。

²⁾ 一般事業、地域活性化事業及び地域活性化事業に限る

図1：起債制限比率と実質公債費比率による起債制限



2. 2 実質公債費比率と公債費負担の適正化

地方自治体を協議団体と許可団体を分ける指標として定められた実質公債費比率は、地方債の元利償還金を標準財政規模で按分したものであり、起債制限比率がそのベースになっている。起債制限比率、実質公債費比率共に下記算定式の3ヵ年の平均である³⁾。

$$\text{実質公債費比率} = \frac{(A + B) - (C + D)}{E - D} \quad (1)$$

A：地方債の元利償還金 繰上償還等を除く

B：地方債の元利償還金に準ずるもの

C：元利償還金等に充てられる特定財源

D：普通交付税の額の基準財政需要額に算入された地方債の元利償還金

E：標準財政規模

$$\text{起債制限比率} = \frac{A - (B + C + E)}{D + F - (C + E)} \quad (2)$$

A=1) 元利償還金（公営企業債分及び繰上償還分を除く。）、2) 公債費に準ずる債務負担行為に係る支出（施設整備費、用地取得費に相当するものに限る。）、3) 五省協定・負担金等における債務負担行為に係る支出

平成14年度 A = 1) + 2)、平成15・16年度 A = 1) + 2) + 3)

B=A に充てられた特定財源

C=普通交付税の算定において災害復旧費等として基準財政需要額に算入された公債費

³⁾ 平成13年度決算より、起債制限比率の算出方法が変更され、算式の数母に「臨時財政対策債発行可能額」を、分子に「債務負担行為の一般財源のうちPFI事業における債務負担行為によるもの」をそれぞれ加えられている。

D=標準財政規模

E=普通交付税の算定において事業費補正により基準財政需要額に算入された公債費（普通会計に属する地方債に係るものに限る。）

F=臨時財政対策債発行可能額

G=事業費補正により基準財政需要額に算入された公債費に準ずる債務負担行為に係る支出

上記算定式は、いずれも一般財源が充当された公債費と標準財政規模との比率であり、その分子、分母から地方債の元利償還金に係る交付税措置などを控除する。

ただし、実質公債費比率は、満期一括償還方式の地方債に係る減債基金積立額の比率への反映ルールの一掃、公営企業の元利償還金への一般会計からの繰入金算入等、普通会計と公営企業会計を統合した包括的な指標となっている。

図2：神奈川県内市町村の実質公債費比率と起債制限比率

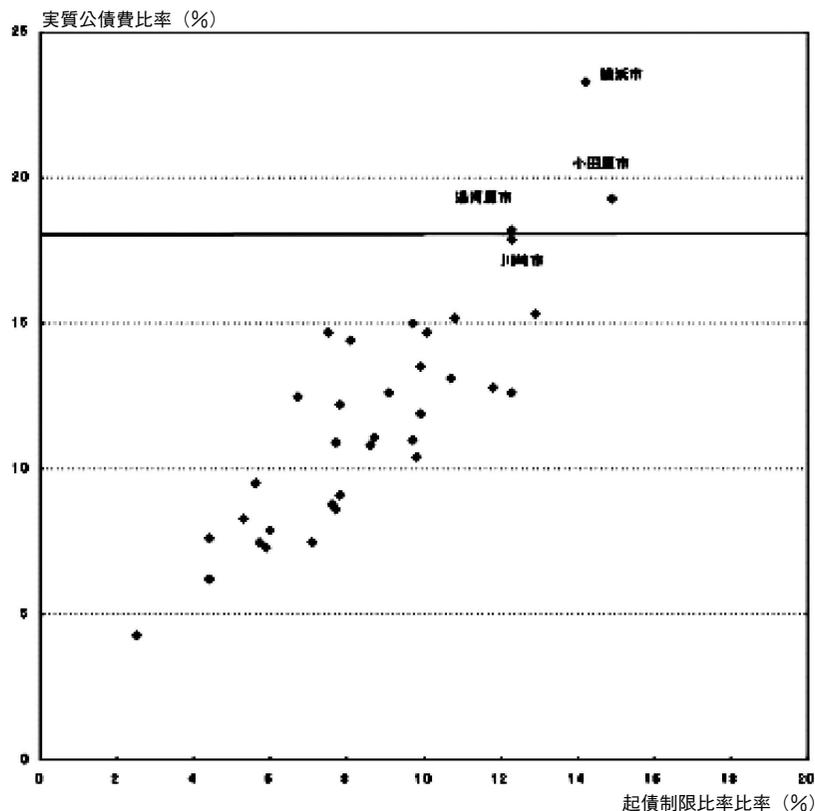


図2は、神奈川県下の市町村における実質公債費比率と起債制限比率を見たものである。各市町村の値は右上がりに分布している。現在、35の市町村のうち、実質公債費比率が18%を超えた横浜市、小田原市、湯河原市の3団体が引き続き許可団体に留まる見込みである。

上記の許可団体に課せられる起債の条件は協議団体のそれよりもはるかに厳しい。平成18年度地方債同意等基準によれば、許可団体となった地方自治体が起債を行うためには、公債費負担適

正化計画を策定しなくてはならない旨定められている。

公債費負担適正化計画とは、公債費負担が増大した地方自治体が歳入の確保や歳出の合理化に努めるよう公債費の負担の適正な管理を行うため作成する計画であり、許可団体による起債の許可は、その策定する計画の内容如何によって判断される。

この公債費負担適正化計画という措置そのものは、協議制移行によって初めて導入されたものではなく、既に1987年から継続して実施されており、2002年度末時点で243の団体が計画を策定している。計画策定の対象となるのは、起債制限比率が14%を超えた団体であり、計画期間中には特別交付税等の財政措置を講じるなど、どちらかといえば救済措置として性格が強いものであった。財政健全化への取り組みを早期に促すというその趣旨から、計画策定を要請するこの起債制限比率14%という数値が国の定める財政運営での事実上の「警戒ライン」と考えられていた。

同意等基準が定める適正化計画も、その内容については、基本的に従来の許可制における計画を踏襲している。だが、これまでと違って計画策定が各地方自治体に策定の判断が委ねられる「自主的な」性格から、起債許可の前提となる「義務的な」性格に変化したことは非常に大きな意味を持つ。

協議制への移行を契機に、新しく導入された実質公債費比率や従来の公債費負担適正化計画の措置を活用し、早期是正を促す新たな枠組みが整いつつある。今後は、実質公債費比率18%の数値がより厳格な警戒ラインとして重みが増し、全ての地方自治体に対して、将来にわたって協議団体に留まる財政運営が求められる。より長期的な視野に立ちながら適正な地方債発行の水準は何かを見極めること、これこそが地方自治体が早急に取り組むべき課題といえる。

3 起債協議制と財政健全化への道のり

3. 1 起債協議制によって財政規律は強化されるのか

今後、興味が持たれるのは、地方債の協議制への移行により、地方自治体の財政規律が強化され、財政健全化への歩みが加速されるかであろう。予想されるのは、協議制によって地方自治体の自立と裁量性が高まる一方で、地方自治体が協議団体と許可団体にはっきりと色分けされ、実質公債費比率18%という数字が地方債発行の実質的な上限として機能することである。同意、許可基準の厳格な運用によっては、協議制そのものが早期是正措置として過度の地方債発行の歯止めとしての役割が期待される。

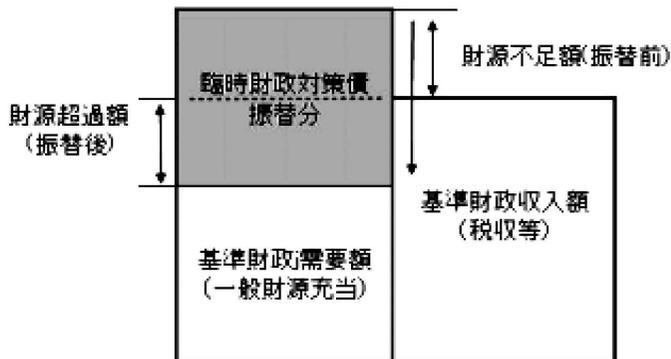
だが、最近の地方財政を取り巻く状況を見ると、実質公債費比率が早期是正措置としての機能を発揮できるのか決して楽観できない。その懸念される理由として、臨時財政対策債による赤字地方債の恒常的な発行、そして、「交付税ショック」とも呼ばれる、三位一体改革による5兆円余りの地方交付税の削減が挙げられる。

臨時財政対策債とは、地方の財源不足を補填するため2001年度から特例として認められた赤字地方債である。その発行可能額は各自治体の基準財政需要の一部を振り替えたものであり、交付団体、不交付団体を問わず、人口数等に応じて、各地方自治体に毎年度割り振られる。

⁴⁾ 公債費負担適正化計画の策定に取り組む地方自治体は、標準財政規模の1%額以上の歳入確保または歳出の合理化を図ることなどが求められるものの、償還利子の一部について特別交付税を交付し、既発債の利子負担を軽減するほか、起債条件が有利な辺地及び過疎対策事業債を特別枠として優先充当するなどの救済措置が講じられる。

臨時財政対策債は、いわば普通交付税の代替の財源であって、一般財源として位置づけられる。その用途は、投資的な経費に限らず、経常経費にまで拡大され、元利償還費も、実際の発行額ではなく、発行可能額の元利償還金に対して100%の措置がなされる。

図3：臨時財政対策債への振り替えによって甲府団体から不交付団体になる例



出所：東京都財務局「平成17年度 東京都普通交付税の算定結果について」の図を一部改変

この地方交付税の臨時財政対策債への振り替え措置は、自治体財政の姿を大きく変えつつある。それは基準財政需要額の圧縮による不交付団体数の大幅な増加である。図3が示すように、交付団体でも基準財政需要額が基準財政収入額をわずかに上回るような場合、振り替え措置によって両者の大小関係が逆転し、財源不足（交付団体）から財源超過（不交付団体）となる事例が近年数多く見られる。

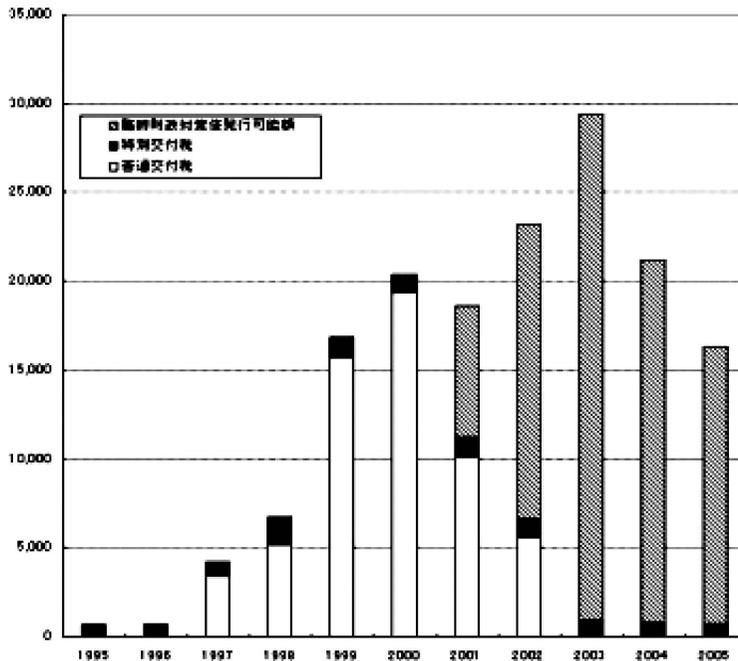
これに三位一体の改革による地方交付税の減額もさらなる不交付団体の増加に拍車を掛けている。三位一体の改革の実施によって、ピーク時の2000年度に21.7兆円であった地方交付税は、2004年度には17兆円まで削減される一方、これとは対照的に7団体に過ぎなかった神奈川県2000年度の不交付団体数は、2007年度には全市町村の6割を超える22団体まで急増している。

川崎市も振り替え措置によって新たに不交付団体になった地方自治体の一つである。図4は、川崎市における地方交付税額と臨時財政対策債発行可能額の推移であり、1997年から交付団体となった川崎市は、臨時財政対策債への振り替え開始以降、普通交付税が徐々に圧縮され再び不交付団体となっている。さらに、三位一体改革を受けて最近では臨時財政対策債の可能額も規模も徐々に縮小している。こうしたケースは川崎市に限ったものではなく、多くの人口を抱え財政力が比較的高い地方自治体に共通に見られる。

3. 2 不交付団体はどう財政健全化を実現すべきか

普通交付税の臨時財政対策債への振り替え措置が地方自治体に与える影響は、すべての地方自治体に対して一律というのではなく、その財政力の大きさによって異なる。その中で特に影響が大きいと懸念されるのは、財政力が高い不交付団体である。

図4：川崎市の交付税額と臨時財政対策債発行可能額（単位：100万円）



普通交付税が配分されない不交付団体にとって、今回の振替え措置は、これまで全く一般財源の対象とならなかった基準財政需要の一部が、普通交付税として交付されることに等しい。すなわち、不交付団体にとっての振り替え措置は、一般財源の拡大に他ならない。これは歳出拡大の強いインセンティブを与えることになる。

臨時財政対策債は、「一般財源」としての位置づけゆえに、安易な発行に結びつき易い。実際、交付団体、不交付団体を問わず各地方自治体に割り振られた臨時財政対策債の発行可能額のほとんどが消化されている。だが交付団体と異なり、不交付団体による赤字地方債の発行は、将来の一般財源の「先取り」に過ぎない。不交付団体は、後年度の元利償還費を基準財政需要に算入されても、普通交付税による財源の補填はないため、将来償還に必要な一般財源を自前で調達する必要がある。その点で、不交付団体に課せられる後年度の予算編成における財政負担は、交付団体のそれよりもはるかに大きいのである。

もともと2001年度に始まる臨時財政対策債の発行は3年間のみの一時的な措置であった。その後2004年度に再び期間が延長されたものの、これから先も長期にわたって赤字地方債の発行が認められる保証はない。後年度に十分な赤字地方債の発行枠が拡充されない限り、不交付団体は、後年度の臨時財政対策債の元利償還金を自らの地方税収等の一般財源から賄わなければならない。将来赤字地方債の発行ができなくなる事態となれば、不交付団体はさらに深刻な財源不足に陥り、苦しい財政運営を強いられることになる。

今後、臨時財政対策債の償還をどうするのか。国と地方のプライマリーバランスの黒字化を目標とする2011年度も間近に迫り、地方財政計画や地方交付税のさらなる縮減も予想される。将来の財政状況も不透明感が増している現在、地方自治体、とりわけ不交付団体にとっては、赤字地

方債の発行が可能な状況にあるとしても、これを全額消化することが財政健全化にとって最適な選択ではないことに留意する必要がある。

4 おわりに

協議制への移行により、地方債を発行する地方自治体が許可団体か協議団体かの新たな線引きが行われた。地方債の共同市場化と公募発行が進み、その引き受けにおいて民間資金の比重が高まる中で、地方自治体が協議制に置かれるのか、あるいは許可制に置かれるのかは安定した財政運営を実現する上で重要な意味を持つ。協議制への移行によりに地方自治体の自立性と裁量性のメリットを最大限に活かすためにも、財政健全化へ向けた地方自治体の責任ある行動が強く求められる。

とりわけ、普通交付税が見込めない不交付団体は、臨時財政対策債を全額消化せず、公債費比率の数値を低い水準に留めながら健全化への歩みを加速させるべきである。来年度以降、あらたに地方交付税制度の簡素化を目指した抜本的な見直しも予定されており、地方自治体を取り巻く環境も不透明感を増すなか、長期的な視野に立った財政計画の構築と運営が望まれる。

参考文献

- [1] 遠藤安彦（1998）「分権時代の地方財政—近年の地方財政対策を回顧しつつ—」、『地方財政改革の国際動向』、日本地方財政学会研究叢書第6号、153-171頁
- [2] 石原信雄（2000）『新地方財政調整制度論』、ぎょうせい
- [3] 梅原英治（2002）「地方交付税の減額と臨時財政対策債への振り替え措置の検討」、大阪経大論集 大阪経大学会
- [4] 小西砂千夫（2006）「協議制移行で求められる地方債の発行管理の考え方と手法 第2回 協議制移行で何が変わったか」、地方財務 ぎょうせい
- [5] 小西砂千夫（2006）「協議制移行で求められる地方債の発行管理の考え方と手法 第1回 協議制移行で何が変わったか、それ以上の改革が必要か」、地方財務 ぎょうせい
- [6] 佐藤 健（2006）「地方債篇 地方債協議制度について——地方財政法施行令の改正内容の解説を中心に」 地方財政 地方財務協会
- [7] 中野英夫（2000）「地方債許可制度と地方政府の歳出行動」 井堀利宏・加藤竜太・中野英夫・中里透・土居丈朗・佐藤正一「財政赤字の経済分析：中長期的視点からの考察」、『経済分析 政策研究の視点シリーズ』16号、139-168頁、2000年8月。