

自治体経営の破綻の構造と制度改革

長 沼 進 一

第1節 地方財政危機の実態を反映しない地方債格付け

狭義の公共経営は政府の財政運営であり、それにリンクした公共団体の財政運営である。バブル崩壊後、多くの地方自治体が財政運営の危機に直面することになった。それを機に、わが国ではじめての「地方債格付け」が¹1999年に(株)日本格付投資情報センターによってなされ、公開された。¹これは「発行体（地方自治体）からの依頼にもとづかない「格付け」、すなわち「勝手格付け」である。こうした格付けは公開情報にもとづく格付けであり、表1のように、opによって表示される。地方債の依頼格付けは地方自治体の要望によるものであるが、勝手格付けは地方債発行の自由化にともなう公社債市場の動向を反映したものであった。

地方債格付けの背景には地方財政の危機的状況があることはいうまでもないが、あいつぐ民間企業の倒産によって投資家が債券投資に乗り換える際の公共債のリスクに関する情報提供の意味もある。それはまた財政投融资改革に関連した地方債発行の自由化の動向に連動する公社債市場からの要望でもあった。預貯金金利がゼロ金利に近づくにつれ、政府債券への投資は本来、魅力を増す

1 日本格付投資情報センター編『地方債格付け』日本経済新聞社、1999年、の資料より作成。

表1 R & Iによる地方債格付けと財務ランク

		格付け		財務ランク
都 道 府 県	茨城県	AA	op	c
	埼玉県	AA ⁺	op	c ⁺
	千葉県	AA ⁺	op	c
	東京都	AA ⁺	op	b ⁺
	神奈川県	AA	op	d ⁺
	新潟県	AA ⁺	op	c ⁺
	長野県	AA	op	d
	静岡県	AA ⁺	op	c ⁺
	愛知県	AA	op	c
	京都府	AA ⁺	op	b
	大阪府	AA ⁻	op	e
	兵庫県	AA ⁻	op	e ⁺
	広島県	AA ⁺	op	c
	福岡県	AA	op	d ⁺
政 令 指 定 都 市	札幌市	AA ⁺	op	b
	仙台市	AA ⁺	op	b
	千葉市	AA ⁺	op	c ⁺
	川崎市	AA	op	c ⁺
	横浜市	AA	op	c ⁺
	名古屋市	AA	op	c ⁺
	京都市	AA ⁻	op	d ⁺
	大阪市	AA	op	d ⁺
	神戸市	AA ⁻	op	e
	広島市	AA	op	d ⁺
	北九州市	AA ⁺	op	b
福岡市	AA ⁻	op	d ⁺	

(出所) 日本格付投資情報センター編『地方債格付け』日本経済新聞社、1999年の資料より作成。

はずである。財源不足のため、地方自治体はますます起債に依存せざるをえないだろうし、投資家にとって地方債の引受けには投資リスクがとれない、その回避が気になるところである。

通常、格付けに反映されるリスクとは信用リスクと回収リスクである。信用リスクとは債権を発行した主体が利息の支払いや元本の償還ができず、債務の不履行を起こす可能性を指している。他方、回収リスクとは債務超過となり、資本価値が無になる可能性を指しており、倒産や破産にいたる距離によって測定されるリスクである。

公法人としての中央政府や地方政府の信用は徴税権によって裏づけられているため、回収リスクはきわめて小さいと考えられる。そのため、企業の信用度のように「倒産や破産にいたる距離」でリスクを測ることは適当でない。それに代る尺度の開発が必要であろう。地方税法で課税権が制限されている場合、増税による財政均衡の回復には一定の制約があるので、制限税率を超える税率の引上げはできないからである。

表1は1997年度の財務データをもとに日本格付投資情報センター（R&I）によって作成された財務ランクと格付けである。その特徴は財務データと地方債格付け評価の間にきわめておきな格差があるということである。地方債格付け評価は都道府県、政令指定市のいずれの場合でもAA⁺かAA⁻であるから、地方債の格付け分布はこのランクにふくまれる。民間企業の社債に比べ、この格付けはきわめて高い位置づけである。他方、財務ランクはより優れている「a」から赤字制限比率（標準財政規模に占める実質収支赤字額の割合）を超える寸前の「e」までの5段階で評価されている。実質収支の赤字比率が都道府県にあっては5%、市町村にあっては20%を超えた場合、準用再建団体の指定を受け、起債が制限されるため、この赤字比率を赤字制限比率とよぶ。この比率を超えてはじめて民間企業の倒産に相当する状況が発生するといえる。実質収支比率以外にも財務内容をあらわす指標には経常収支比率や自主財源比率、財政力指数、公債費比率、公債負担比率、起債制限比率などもあり、財務ランクの評価にふくめられる。したがって、財務ランクは東京都のb⁺から大阪府や神戸市のeまでかなりのバラツキがある。兵庫県や神戸市の財務ランクの低さは多額の震災復興債の発行によるものであることはいうまでもない。大阪府の財務ランクが低いのは長引く不況からの脱却ができず、法人企業収益の大幅減少が法人二税を減少させた結果の反映である。このように経済力の格差が財政需要や課税標準に格差をもたらす原因になっている。

しかしながら、このような財務ランクのバラツキが地方債格付け評価になぜ反映されないのかという疑問が残る。財務ランクの試算にあたり採用された財務指標には「財政状態」「債務の状況」のほかに「経済力」もある。「経済力」とは課税所得や平均地価などの税源の存在および自主財源比率や地方税増減率

など課税余力をみるものがふくまれる。これらの指標が地方自治体間でかなり異なっているにもかかわらず、地方債の格付けが財政状況よりも一様に高くなっているのは債務不履行の危険性を回避しうる制度が財政制度の中に組み込まれているからと考えられる。

こうした財政状況を理解するにはわが国の地方財政制度の基本的なしくみに問題がないかどうかを検証する必要がある。この検証なくしては三位一体改革の統一的理解ができないということでもあり、中途半端な改革は地方財政制度の矛盾をいたずらに拡大するだけである。

第2節 地方財政制度の特徴と構造的変化

自主財源の主たるものは地方税であり、財産収入や料金・手数料は補完財源である。民主的財政運営の基本理念は地方自治にもとづく自己統治（self-government）であり、地方自治体はその構成員の共同的欲求を自らの負担において充足することによって公共経済を営むことを原則としている。それが地方財政である。したがって、地方財政が民主的に運営されるためにはつぎのような要件が満たされていなければならない。

- ① 行政責任の明確化
- ② 課税自主権の確立

行政責任が明確であるということは国と地方の役割分担がきちんとなされているということであり、歳出責任がどの段階の政府にあるかということがはっきりしているということである。行政責任のあるところに歳出権限があるわけだから、補完原則（subsidiarity principle）にもとづいて明確な役割分担が必要になってくる。補完原則とは「中央政府は地方レベルでできない活動にだけ管轄権を行使すべきである」とする原則であり、国防・外交・司法・国全体の見地からの管轄を必要とする社会事業（道路・橋梁・運河・港湾・空港・治水・治山など）の大規模公共事業及び教育、ナショナル・ミニマムとしての社会保障）などが中央政府の所轄する事業ということになる。適正な事務配分は国民

の納得できる基準にもとづいてなされるべきであり、行政府の恣意的判断にゆだねるべきではない。

補完原則によって教育やナショナル・ミニマムとしての社会保障を地方の役割から除外すると、地方に残された役割は集合消費財としての地方公共サービスの提供である。このサービスの特徴からみて、それらの財源としては利益原則によって根拠づけられる租税によって調達することが望ましい。地方税は利益原則によって課税するのが望ましいというのは上述のような限定された地方公共サービスの供給における負担の公平性という意味合いにおいてである。この場合、歳出責任のある地方自治体が課税権を所有することは納税者に対して責任を負うという意味で合理的であろう。こうしたサービスを依存財源によってまかなうことは納税者の義務としての負担意識を弱めると同時に、過大な財政需要の要求を助長させることになるからである。課税自主権の確立は地方住民に財政需要に対する分別と自制を促すことになり、地方公共サービスの過剰生産に歯止めをかけるように作用する。地方税の税率の引上げ・引下げが市場における価格のような需給を調整する役割をはたすことになる。税率が擬似価格として機能するためには地方公共サービスの領域は上述のようになら限定された範囲にとどまり、現実の地方公共サービスの供給実態とはかけ離れていることも事実である。けれども、そうした機能を部分的にせよ働かせるためにも課税自主権を地方自治体に賦与し、自主財源の大幅な拡充を図ることは必要であろう。

国と地方の税源配分を租税総額の国税と地方税の割合によって表わし、国と地方の事務配分を歳出純計額の国と地方の歳出割合によって表わした場合、現実には税源と事務配分は大きく乖離している。その差は歳出純計において国から地方への財政移転を表わしている。高度経済成長期の1961（昭和36）年度とバブル崩壊後の長期停滞期の2003（平成15）年度の租税配分と事務配分を比較してみると、構造的に大きな変化が起きていることがわかる。この間の大きな変化は国の一般会計で国債の発行がなされたこと、消費税が創設されたこと、交付税および譲与税配付金特別会計（通称、交付税特会）における借入がなされたこと、普通交付税の交付に替えて臨時財政対策債の発行が認められた

ことなど、国の財源調達の基本スタンスが大きく転換したことである。

1961(昭和36)年度における租税配分は国が71.1%、地方が28.9%であるから、現行地方財政制度創設時の国が7割、地方が3割という配分比率は維持されていたといえることができる。この3割の地方税収をもって「3割自治」と呼びなぞらえたのは課税自主権の制限によって歳出権限が3割しかないことを表現したものである。現実には地方交付税における基準財政需要額に充当される地方税が割り付けられ、国庫補助金の裏負担(補助裏)に地方税が充当されるため、自由裁量権にもとづく地方税の支出はさらに大幅に制限されるが、その実態は現在においても変わっていない。

1961(昭和36)年度の国の歳出純計は1兆1,366億円、国税徴収額が2兆2,269億円であるから、実に租税徴収額の約49%にあたる1兆903億円の余剰が発生している。この租税余剰額に財産収入や料金手数料を合算すると財政余剰はさらに大きくなる。他方、地方の歳出純計は2兆3,530億円であるにもかかわらず、地方税の徴収額は9,065億円と歳出純計の38.5%しかまかうことができず、1兆4,465億円の不足が生じている。歳出純計の61.5%の財源不足は地方の財産収入や料金手数料ではとてもまかないきれないほど膨大な金額である。この財政的からくりを理解するには地方債制度と国庫補助制度、政府間財政調整制度を知る必要がある。

1961(昭和36)年度の地方歳出額は2兆3,911億円であり、その約38%を地方税でまかない、約4.6%を地方債でまかなっている。実に地方歳入の39~40%は地方譲与税、地方交付税、国庫支出金によって成り立っている。これらの歳入項目は租税配分比と事務配分比の差である国の約38.5%の余剰と地方の約38.5%の不足を相殺するものとして理解することができる。つまり、これらの差が国から地方への財政移転として支出され、空間的には中央から地方へ、都市部から農村部への財政資金の傾斜的配分として支出される。これらの移転的財源も地方債資金も、地方にとってみれば依存財源であり、地方税収など自主財源(独立財源)はきわめて小さな比重を占めるにすぎず、財政的自立性は保障されているとはいいがたい状況にある

2003(平成15)年度の地方歳出額は91兆3,006億円であり、その約35.8%を地

方税でまかない、約15.1%を地方債でまかなっている。国の約20.1%の財政余剰と地方の約20.1%の財政不足が国からの財政移転によってまかなわれている。財政支出総額147兆1,516億円と租税収入総額の差69兆1,165億円、約47.0%の大半は財産収入および料金・手数料がそれほど大きくないことをかんがえると、借入によってまかなわれる構造になっている。1961（昭和36）年度の財政支出総額と租税収入総額の差の割合は10.2%であり、その大半は地方債であったが、2003（平成15）年度の差47.0%は国債と地方債の発行によってまかなわれているから、国からの財政移転が減少しつつあることをかんがえれば、地方の財務状況は以前よりも悪化しているといえよう。²

表2は1982（昭和57）年度以降の地方歳入決算額の推移を表したものである。1982（昭和57）年度は石油危機による不況からの脱却がかなり鮮明になってきた時期である。円高の進行による経済抑圧の懸念があるにもかかわらず、金融緩和政策により日本経済は成長を続け、1985（昭和60）年のプラザ合意による為替レートの協調管理の導入のもと世界的なバブル経済が進行していった。この間、地方税は年平均10.3%で増加しつづけ、1982（昭和57）年度の18兆6,286億円から1989（昭和63）年度30兆1,169億円へと61.7%増加した。地方歳入合計に占める地方税の割合は35.7%から44.3%に上昇し、地方財政はバブル経済の恩恵に浴していたのである。1989（昭和63）年12月のバブル崩壊によって地方財政の構造は激変することになる。自主財源が少ないという地方財政の構造が基底にあるものの、地方税の激減によって、その後地方財政は終戦直後の状況に匹敵する劣悪な状況に陥っていくのである。1993（平成5）年度には地方歳入合計に占める地方税の割合は1982（昭和57）年度のそれを下まわり35.2%に低下し、2000（平成12）35.4%、2001（平成13）年度35.5%に戻したものの、それ以外の年度は35.0%を下まわってしまった。

地方歳入構造の変化は地方税の減少にともない地方債による資金調達が増したことにあらわれている。1982（昭和57）年度4兆1,189億円であった地

2 拙著『テキスト地方財政論—公共経済学的アプローチの可能性』勁草書房、2011年を参照。

表2 地方歳入決算額の推移

区分	(単位:億円)																						
	1982年度 (昭和57)	1983	1984	1985 (昭和60)	1986	1987	1988	1989 (平成元)	1990	1991	1992	1993 (平成5)	1994	1995	1996	1997	1998 (平成10)	1999	2000	2001	2002	2003 (平成15)	
地方税	186,286	198,413	214,939	233,165	246,282	272,040	301,169	317,951	334,594	350,727	345,683	335,913	325,391	336,750	350,937	361,555	393,222	353,261	355,464	355,488	333,785	326,657	326,657
地方課与税	4,601	4,975	4,655	4,615	4,822	5,123	5,264	14,822	18,778	17,193	18,778	20,224	19,650	19,393	19,970	10,865	5,952	6,069	6,202	6,240	6,342	6,342	6,940
地方交付税	97,776	88,685	85,552	94,499	98,309	105,610	112,104	134,532	143,280	148,867	156,792	154,351	155,320	161,529	168,691	171,276	180,489	208,642	217,764	203,498	195,449	180,669	180,669
国庫特種交付金	111,174	108,193	106,882	105,074	103,648	104,820	100,150	103,768	107,311	112,826	129,719	137,255	138,168	150,758	147,808	143,724	157,451	165,900	144,543	145,301	131,746	131,421	131,421
地方債	49,189	52,308	50,090	44,991	52,634	59,662	56,263	56,148	62,579	72,587	101,997	133,703	142,855	169,782	156,153	140,766	151,256	130,733	111,161	118,156	133,186	137,894	137,894
その他	78,651	82,045	87,714	92,381	95,023	99,363	105,144	118,426	130,799	154,838	161,270	171,696	179,662	174,943	169,746	170,731	174,220	171,950	158,476	162,140	162,156	155,202	155,202
収入合計	521,677	534,619	519,732	574,726	600,748	646,619	680,955	745,667	804,100	857,699	914,238	953,142	959,945	1,013,156	1,013,325	996,878	1,028,689	1,040,065	1,002,751	1,000,011	971,702	948,570	948,570

区分	(単位:%)																						
	1982年度 (昭和57)	1983	1984	1985 (昭和60)	1986	1987	1988	1989 (平成元)	1990	1991	1992	1993 (平成5)	1994	1995	1996	1997	1998 (平成10)	1999	2000	2001	2002	2003 (平成15)	
地方税	35.7	37.1	39.1	40.6	41	42.1	44.3	42.6	41.6	40.9	37.8	35.2	33.9	33.2	34.6	36.2	34.9	33.7	35.4	35.5	34.4	34.4	34.4
地方課与税	0.9	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	2	2.1	2.1	2	2.1	2.1	2	1.9	2	1.1	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7	0.7
地方交付税	17.6	16.6	15.5	16.4	16.4	16.3	16.5	18	17.8	17.4	17.2	16.2	16.2	15.9	16.7	17.1	17.5	20.1	21.7	20.3	20.1	19	19
国庫特種交付金	21.3	20.2	19.4	18.3	17.3	16.2	14.2	13.9	13.3	13.2	14.2	14.4	14.4	14.9	14.6	14.4	15.3	16	14.4	14.5	13.6	13.9	13.9
地方債	9.4	9.8	9.1	7.8	8.8	9.2	8.3	7.5	7.8	8.5	11.2	14	14.9	16.8	15.4	14.1	14.7	12.6	11.1	11.8	13.7	14.5	14.5
その他	15.1	15.3	16	16.1	15.8	15.4	15.5	15.9	17.4	18.1	17.6	18	18.7	17.3	16.7	17.1	16.9	16.5	15.8	16.2	16.7	16.4	16.4
収入合計	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

(出所)『地方財政白書』各年度版より作成。

方債による資金調達額は2003（平成15）年度には13兆7,894億円へと年平均増加率8.6%で180%増加した。その間、地方歳入合計は52兆1,677億円から94兆8,870億円へと年平均増加率3.9%で81.9%しか増加しなかったものの、地方税は年平均増加率2.0%で43.0%しか増加しなかったために、地方歳入合計に占める地方債の割合は9.4%から14.5%に急上昇したのである。地方財政の支持政策として重要な地方交付税と国庫支出金はこの間、20兆8,950億円から31兆2,114億円へと年平均増加率2.3%で49.3%しか増加しなかったため、それらの地方歳入合計に占める割合は1982（昭和57）年度の38.9%から2003（平成15）年度には32.9%に低下してしまった。このように、地方歳入の増加をカバーするには地方債に依存せざるをえず、国家財政の悪化から政府間財政調整の構造が変化したために地方財政の構造も変化したのである。地方債の中でも公共事業債とは異なり、臨時財政対策債の発行は一般財源の不足を補填するものであり、本来は地方交付税によって補填されるべき赤字債である。自主財源が少ないという脆弱な地方財政の基底的な構造はこうした国と地方の財政調整関係が大きく変化しつつあるとはいえ、近本的に変わったわけではない。2003（平成15）年度以降三年間に試みられた三位一体改革においても、地方財源の拡充をもたらす地方税制の改革が実施されなかったために、基底的な地方財政の構造は変化しなかった。

表3は地方歳出額（性質別）の推移を表したものである。表3は地方歳出額の増加に寄与するものとして義務的経費である人件費、扶助費、公債費のほかに、変動率の大きい投資的経費を取り上げている。人件費の増加は1982（昭和57）年度以降1999（平成12）年度まではかなり低く、その間の年平均増加率は4.4%であった。その間の地方歳出額の伸び率は年平均増加率6.2%であったから、人件費の増加寄与率が高いというわけではなかった。1998（平成10）年度および1999（平成11）年度を境に地方歳出額、人件費とも減少に転じることになるが、それらの年度は地方においても財政構造改革の必要性が意識され、緊縮予算が編成される転機になった。歳出カットの内容は人件費の抑制と投資的経費の抑制であって、公債費の増加には歯止めがかからなかった。

同時期の投資的経費の動向についてみてみれば、1983（昭和58）年度と1984

表 3 地方歳出額（性質別）の推移

区分	(単位: 億円)																					
	1982年度 (46,657)	1983	1984	1985 (47,600)	1986	1987	1988	1989 (48,576)	1990	1991	1992	1993 (49,655)	1994	1995	1996	1997	1998 (50,610)	1999	2000	2001	2002	2003 (51,615)
人件費	159,202	161,943	172,110	179,916	187,029	191,757	198,640	208,191	222,679	233,436	241,194	246,181	252,731	258,283	264,208	269,287	270,151	270,475	268,715	268,383	263,942	259,323
扶助費	38,366	34,530	34,530	34,530	38,714	38,714	39,652	40,336	41,665	43,024	47,065	49,322	52,483	55,251	57,821	61,621	65,445	69,127	69,964	64,746	67,421	70,349
公債費	43,568	48,217	52,603	57,351	59,405	61,909	62,090	63,348	65,061	68,198	70,828	74,857	80,485	86,127	94,417	102,600	106,634	117,560	123,462	128,207	130,366	131,549
資金的経費	159,733	156,474	154,890	158,315	164,851	185,367	195,599	211,460	233,869	254,218	291,717	314,317	300,027	321,275	307,134	282,536	285,556	268,148	241,335	229,728	211,880	185,708
その他	110,461	118,905	124,567	130,112	137,657	151,451	163,636	203,955	221,436	238,289	244,793	245,837	252,452	263,509	266,681	260,634	263,889	290,981	278,628	283,253	274,783	278,889
歳出合計	511,333	529,069	538,700	562,935	587,171	632,201	661,016	727,290	784,732	833,065	895,597	930,764	938,178	989,445	990,261	976,738	1,001,975	1,016,291	976,164	971,317	948,394	925,818

(注: 比較比)

区分	(単位: %)																					
	1982年度 (46,657)	1983	1984	1985 (47,600)	1986	1987	1988	1989 (48,576)	1990	1991	1992	1993 (49,655)	1994	1995	1996	1997	1998 (50,610)	1999	2000	2001	2002	2003 (51,615)
人件費	31.1	31.5	31.9	32.0	31.9	30.3	29.9	28.6	28.4	27.9	26.9	26.5	26.9	26.1	26.7	27.6	27.0	26.6	27.5	27.5	27.8	28.0
扶助費	7.5	6.6	6.7	6.6	6.5	6.1	6.3	5.9	5.3	5.2	5.3	5.3	5.6	5.8	6.3	6.3	6.5	6.8	6.2	6.6	7.1	7.6
公債費	8.5	9.2	9.8	10.2	10.1	9.8	9.4	8.7	8.3	8.1	7.9	8.0	8.6	8.7	9.5	10.5	10.8	11.6	12.6	13.2	13.7	14.2
資金的経費	31.2	29.9	28.8	28.1	28.1	29.3	29.5	29.1	29.8	30.3	32.6	33.8	32.0	32.5	31.0	28.9	28.8	26.4	25.0	23.6	22.3	20.1
その他	21.7	22.8	22.8	23.1	23.4	24.5	25.3	28.1	28.2	28.5	27.3	26.4	28.9	27.1	27.0	26.7	26.9	28.6	28.7	28.1	29.1	30.1
歳出合計	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

(注) 人件費、扶助費、公債費の合計は業務的経費といわれるものである。
(出所) 「地方財政白書」各年度版より作成。

(昭和58)年度は抑制的に減少したが、円高不況の懸念から投資的経費は再び増加に転じ、1995(平成7)年度には32兆1,275億円のピークに達し、その間の年平均増加率は10.7%の高い伸び率であった。不況対策としての投資的事業への期待は依然として高かったが、景気浮揚効果は小さかった。1996(平成8)年度以降、投資的経費は減少することになるが、地方歳出額が抑制に転じた1999(平成11)年度以降、大幅に抑制されることになり、2003(平成15)年度には18兆5,700億円にまで減少し、1995(平成7)年度ピーク時の32兆1,275億円に比べ42.2%の減少であった。その間の年平均増加率はマイナス5.3%であった。

投資的経費は地方債の起債額との関連性が強く、ポジティブな相関性をもつため、地方債残高を増加させる要因になっている。それにとまなう公債費増加の圧力を緩和したのは長期にわたる超金融緩和政策(マネー・サプライ増加による超低金利政策)であるが、長期債利回りの減少寄与率よりも地方債残高の増加寄与率のほうが大きかったために、公債費は通増的増加基調にあり、2003(平成15)年度には13兆1,549億円に達した。1982(昭和57)年度以降20年間の公債費の年平均増加率は10.1%の高い伸び率であった。したがって、投資的経費の削減、公債費の抑制という構造改革は実効性をもたなかったのである。

他方、最近10年間でその急増が社会問題化している扶助費についてはどうであろうか。1982(昭和57)年度以降20年間の扶助費の伸び率は年平均増加率で4.2%であったから、人件費にほぼ等しい増加寄与率であったといえる。三位一体改革までの地方財政の構造の特徴は投資的経費の変動性が大きいことであり、それにとまなう公債費の増加と物件費の増加であるといえる。物件費の増加は大型公共施設(いわゆるハコモノ)の建設にとまなう派生するものであり、その運営費の増加が自治体の負担となっている。

第3節 債務不履行の危険性を回避しうる諸制度

わが国の国および地方の財政制度の中には地方自治体が債務不履行に陥ること(経営破綻)を未然に防ぐ財政的装置が組み込まれていた。その主要な制度

としてはつぎの八つがある。第一に、国家による地方財政の総体管理としての①地方財政計画、②財政投融资計画、③地方債計画などがある。第二に、政府間財政調整制度として一般財源の不足を補填する④地方交付税制度がある。第三に、過剰な信用依存を防ぐ予防的措置としての⑤地方債許可制度である。第四に、経営破綻を未然に防ぎ財政再建をおこなう国家主導による財政改善策としての⑥財政健全化計画、⑦財政再建計画などがある。また第五に、長期・短期資金のファイナンスの円滑装置としての⑧指定金融機関制度がある。これらの財政装置は戦後の地方自治体の財政運営を規定していた枠組みであって、各自治体はこうした装置の上に安住して厳しい自己管理を怠ってきたともいえる。以下ではそれらの財政装置がどのようにして地方財政を支えてきたか、またそれらが安装置としての機能を失ってしまったのかについてみてみよう。

〈地方財政計画〉

地方財政計画は、地方交付税法第7条の規定に基づき作成される地方公共団体の歳入歳出総額の見込額に関する書類であり、国会に提出するとともに、一般に公表するものである。地方財政計画の策定は1948（昭和23）年に始められたが、1950（昭和25）年のシャープ勧告により地方財政平衡交付金制度が創設され、その役割に新たな使命が付与されることになった。つまり、地方財源の所要額の保障（財源保障機能）と地方公共団体間の財源の均衡化（財源調整機能）を図るベースとして、その総額算定の手段として地方財政計画を策定することになったのである。その意味で、達成すべき目標を数値的に計上した「計画」とは異なる。単年度の歳入歳出の見込額を計上するのは国家政府が地方公共団体の必要財源を保障する役割を負っているからである。残念ながら、こうした平衡交付金制度は1954（昭和29）年に現行地方交付税制度が創設されることによって、地方財政計画策定の意義は直接的には失われてしまっている。

地方財政平衡交付金制度はその前身である地方配付税の欠点を是正するものとして勧告されたものであるが、毎年度の平衡交付金の総額が各地方公共団体について算定した財源不足額の合算額を基礎として決定すべきものとされてい

たために、地方財政計画を策定し、マクロ的に推計された財源不足額の総額が実際の財源不足額の合算額に一致せず、その総額の決定をめぐって国と地方との間に深刻な対立をもたらしたこともあり、交付税総額を国税収入額にリンクさせる現行の地方交付税制度に1954（昭和29）年度から移行することになった。

交付税総額が国税収入にリンクされるというシステムはそもそも地方配付税の欠点とされたものであって、地方公共団体の自主性を損なわずに地方財源の均衡を図るとともに、すべての地方公共団体に対して、それぞれ合理的かつ妥当な水準における地方行政を行う場合に必要な財源を保障し、地方自治の発展に資するというシャープ勧告の精神は歪められたといえる。ただし、戦後の混乱期において地方税収の確保に不安が存在する財政状況のもとにおいて、平衡交付金制度が当初の目的を遂行できたかどうかは不明である。

ただ言えることは、地方財政計画がなぜ地方交付税法の中に（第7条）規定されているかということである。国と地方の対立というのは地方財政経費を総体として管理するという国家財政の運営上の意図から派生しているのであって、旧大蔵省及び旧内務省（自治省）の官治的かつ後見的な地方自治の理念に根ざした地方統率の支配原理から導かれたものにほかならない。地方財政計画は国家財政の枠内予算として納めるべきところに納めるという必要性から策定されるのであって、地方分権の理念にもとづく地方自治の発展には直接連繋するものではない。そのようなものであるからこそ、地方財政の破綻は国家政府の責任であり、債務不履行による地方政府の破産はあってはならないことである。破産に至る財政不均衡を未然に防止するために、地方財政計画の策定が必要であり、事前の財政調整として地方交付税を活用する財政システムが構築されているのである。

しかしながら、表4-①および表4-②から明らかのように、地方財政計画が上述の機能を果していないことが1980年代の後半、正確には1987（昭和62）年度以降明らかになってきた。それは地方財政計画額と実際の決算額との間の乖離が顕著になってきたことである。そうした乖離はもともと地方財政計画の構造と関連があるが、基本的には税収予測の不完全さと予定事業の抑制により歳入歳出ともに大きな誤差が発生しているためである。増収期の予測誤差と減

収期の子測誤差を較べると、増収期においては自然増収分を歳出化することは容易であるが、減収期において減収額を歳出カットすることには抵抗があるため、減収期の収見積もりが厳しくなる一方、歳出を厳しく査定するあまり実際の必要額との間に大きな乖離が生じるというのがその理由である。

構造的な乖離というのは国庫補助負担事業などに係る超過負担額や国家公務員の給与水準を超える職員給与費などは歳出見積もりに入算されないこと、また歳入見積もりにおいても超過課税による税収入や退職手当債などの枠外債などは算入されないことなどから生じる。また、地方財政計画に計上されるのは普通会計の単年度の収支見込であって、前年度からの繰越事業費や剰余金収入は算入されず、当初予算ベースの積算であるため、年度中に発生した地方税の自然増減収や地方交付税、国庫支出金、地方債等の補正による増減分は算入されないことも乖離の原因である。

地方財政計画の当初計画額と決算額の実数を計上しているのが表4-①である。各年度の当初計画額と決算額の間には乖離が生じていること、その乖離は年度によって、また歳入項目(地方税)歳出項目(人件費、投資的経費)によって異なっていることなどがこの表で確認することができる。われわれの関心は景気動向との関連で乖離率がどのように変化するか、また各項目の乖離率が景気対応局面においてどのように変化するかということである。乖離率の時系列的推移については表4-②に計上している。さらに景気動向の局面において各項目の乖離率がどのような特徴をもっているかを確認することができる。

地方財政計画の作成意図や作成時期などをかんがえると、事前見積もりとしての当初計画額は骨格予算に相当する数値の計上に止まるから、法改正をとまなうものの計上はしないことになっている。そのため、決算額が当初計画額を上まわることは常態の構造である。とすれば、問題となるのは第1に乖離率の幅の大きさ、第2に乖離率の時系列的な変動、第3に負の乖離率の出現、ということになる。これらの点に着目すれば、地方財政計画から地方財政構造の異常な動向が把握できる。

歳出合計の乖離率は年平均乖離率でみて、1980(昭和55)年度以降上昇しているが、年度ごと乖離率は大きく変動している。バブル経済の好況期とバブル

表 4 - ① 地方財政計画の状況

	(単位：億円)																								
	1990年度 (平成5)	1991	1992	1993 (平成5)	1994	1995	1996	1997	1998 (平成10)	1999	2000	2001	2002	2003 (平成15)											
地方税	150,698	170,876	190,943	190,089	203,294	225,185	240,720	242,229	265,065	286,461	307,907	326,780	340,240	345,552	325,899	337,659	337,815	370,143	384,752	350,957	342,317	355,810	347,563	320,725	
法人税	158,938	173,253	196,286	198,413	214,039	233,165	246,262	272,940	301,169	317,351	334,901	350,727	365,683	375,913	325,331	336,734	330,937	361,555	339,232	330,261	353,464	355,498	333,785	320,657	
人件費	115,909	123,615	131,983	134,694	139,710	147,751	156,860	161,712	165,431	172,120	181,516	194,876	207,974	217,555	211,911	225,676	227,632	231,039	233,137	235,972	235,783	235,714	236,251	233,694	
投資者経費	144,353	155,326	159,229	164,043	172,110	179,916	187,029	191,757	198,616	208,191	222,679	233,456	241,194	246,431	252,731	258,283	261,206	269,287	270,451	270,475	268,775	268,393	263,912	259,323	
当初額	159,253	165,253	169,758	163,965	166,343	170,584	175,599	185,268	195,538	205,538	213,530	227,350	241,655	267,198	290,723	303,620	310,652	310,692	292,183	294,788	284,187	271,705	245,985	232,898	
決算額	151,955	158,777	159,773	156,474	154,890	153,215	164,851	185,267	195,588	211,460	233,689	254,218	291,717	314,317	300,027	321,275	307,134	282,536	288,556	288,148	244,335	229,728	211,890	185,708	
地方財政計画	416,426	445,509	470,422	478,880	482,397	505,271	528,453	543,756	578,193	627,727	671,402	708,648	743,612	764,132	809,281	825,093	822,846	870,596	870,964	885,316	885,300	893,071	876,666	862,107	
(差出額) 決算額	457,898	491,653	511,333	523,070	538,701	572,955	587,171	632,201	661,016	727,290	784,732	838,065	885,592	900,764	938,178	990,445	990,231	976,738	1,001,475	1,016,231	976,164	974,317	948,394	925,818	

(出所) 『地方財政白書』各年度版より作成。

表 4 - ② 地方財政計画の乖離率の推移

	(単位：%)																								
	1990年度 (平成5)	1991	1992	1993 (平成5)	1994	1995	1996	1997	1998 (平成10)	1999	2000	2001	2002	2003 (平成15)											
地方税	5.5	1.4	△ 2.4	4.1	5.6	3.5	2.3	1.28	1.36	1.10	8.6	7.3	1.6	△ 2.8	△ 0.1	△ 0.3	3.9	△ 2.3	△ 6.6	△ 0.8	3.8	△ 0.1	△ 2.6	1.5	
人件費	2.7	2.7	2.6	2.5	2.3	2.18	1.92	1.86	2.01	2.10	2.27	1.98	1.60	1.33	1.39	1.44	1.61	1.66	1.60	1.46	1.40	1.39	1.17	1.10	
投資者経費	△ 4.6	△ 4.0	△ 5.9	△ 7.5	△ 5.5	△ 4.8	△ 3.4	5.4	△ 0.2	2.9	9.5	11.8	19.2	17.3	3.2	5.8	△ 1.1	△ 9.1	△ 1.2	△ 9.0	△ 14.0	△ 15.4	△ 13.9	△ 20.3	
差出合計	9.9	10.4	8.7	9.2	11.6	11.4	11.1	16.3	14.8	15.9	16.9	18.2	20.4	21.8	15.9	19.9	16.1	12.2	15.0	14.8	9.8	9.1	8.3	7.4	

(注) △印は決算額が当初額を下まわっていることを表わしている。

(出所) 表 4 - ①に同じ。

表 4 - ③ 年平均乖離率の推移

	(単位：%)			
	1990～1998年度 (平成5)	1997～1999年度 (平成10)	1990～1993年度 (平成5)	1994～1999年度 (平成10)
地方税	2.8	12.3	3.7	△ 1.0
人件費	2.5	19.9	18.0	15.3
投資者経費	△ 5.1	2.8	14.5	△ 0.4
差出合計	10.3	15.7	19.3	15.7

(出所) 表 4 - ①に同じ。

崩壊後の不況期にはかなり大きくなっている。好況期には税収見積もりが大きく外れる半面、投資的経費は積み増しが少ない分、乖離率は小さくなる。人件費の乖離率が各年度において大きいのは人事委員会勧告にもとづく給与改定の実施分が当初計画額にふくまれていないからである。つまり、定期昇給分や賞与が当初額にふくまれていないからである。したがって、乖離率は大きいものの、給与改定額が年度ごとに小さくなってくれば、乖離率も小さくなってくるのであり、1980（昭和55）年度以降、地方公務員の給与抑制によって趨勢的に減少しつづけている。したがって、決算額と当初計画額の乖離を規定している要因は地方税と投資的経費の見積もり誤差である。

円高不況期の1980（昭和55）年度から1986（昭和61）年度において、地方税の見積もりはかなり正確に推計されており、年平均乖離率は2.8%とかなり小さかった。他方、投資的経費は決算額が当初計画額を下まわり、地方政府の投資的事業は年度内に抑制されたということである。バブル期の1987（昭和62）年度から1989（平成元）年度には地方税の乖離率が大きく、見積もり以上に税収の増加がみられたのである。他方、投資的経費は自然増収分を増額補正して支出するにとどまり、乖離率は大きくなっていない。バブル崩壊後の1990（平成2）年度から1993（平成5）年度の不況期には、地方税の税収見積もりがかなり慎重におこなわれ、地方税の乖離率は小さかった。反面、不況対策としての投資的事業が急拡大し、決算ベースの実績額は当初計画額から大きく乖離することになり、歳出合計額の年平均乖離率は19.3%とこれまでに経験したことがないほど拡大した。地方自治体がこぞって景気対策のための公共投資を行った結果、地方債残高が急増し財政運営を圧迫していくことになったのもこの時期である。

回復しかけた景気が再び落ち込んだ1994（平成6）年度から1999（平成11）年度には、地方税が見積もり以上に減少したため、年平均乖離率はマイナス1.0%となり、過小見積もりが常態化している地方財政計画に狂いが生じてきたのである。同様のことが投資的経費にも現れ、公共事業の先送りや縮小によって投資実績額が当初見積額を下まわり、年平均乖離率はマイナス0.4%となり、乖離幅は小さくなった。

持続的不況期の2000（平成12）年度から2003（平成15）年度には、地方税の減少が経験的に予測できたため、年平均乖離率はこれまでになく小さくなっている。他方、各地方自治体が投資的事業を抑制したり先送りしたために進捗率が低下し、年平均乖離率はマイナス15.9%と拡大し、決算額は当初計画額を大幅に下まわることになった。その結果、歳出合計の年平均乖離率は8.7%と経済安定期と変わらない水準にまで低下したのである。ただ、歳入項目と歳出項目の乖離が正反対方向に動くということは財政運営において異常な要因が働いていることを意味しており、予算編成や財政運営において混乱が生じていることをうかがわせる現象である。「身の丈に合った予算」、「選択と集中に配慮した予算」といった緊縮予算の編成が各地方自治体に浸透していったのがこの時期である。

地方財政計画の動向を分析した結果を要約するとつぎのようになる。構造的な不況の深刻さは地方税の乖離率の大きさと変動性に表れている。1995（平成7）年度以降、地方税は当初計画額を下回るように推移し、決算額との比較において明らかに過大見積もりとなっている。同じように、当初計画額において過大見積もりになっているのは投資的経費であった。投資的経費も同様に乖離率の幅も大きく変動的であった。ただし、それらはパラレルな動きをしているわけではない。バブル崩壊後、急速に増加し続けてきた公共投資は思うような成果を上げられなかったために政策疲労を起こしており、乖離率が大幅に拡大し、年度ごとの変動も大きくなっていたのである。補助事業の縮小・単独事業への振り替えによって公共投資の進捗率が低下し、先送りされることがその原因である。人件費の乖離率が大きいのはバブル崩壊以前にも見られた現象であるが、最近5ヵ年についてみれば、乖離率は大幅に縮小しつつある。その原因は地方政府の人員整理や給与カットが計画を上回るほどドラスチックに行われているためであり、歳出削減の高い寄与率が人件費削減にあったことがわかる。

地方分権が進み、財政自主権が大幅に移譲されることになれば、構造的乖離とは異なる性質の乖離が発生することは当然予想され、1990年代の乖離はそうした乖離現象の一部であると考えられる。本来、地方財政計画は地方財政運

営の指針としての役割をもっていたために、放漫な地方歳出を抑制する効果があったが、それは国家政府が地方交付税や国庫支出金を抑制することによって誘因される地方政府の行動の成果でもあった。

〈財政投融资計画と地方債計画〉

財政投融资計画は第二の予算と呼ばれているが、毎年度における国の財政資金等の運用に関する計画をとりまとめたものである。この計画は1972（昭和47）年度までは閣議決定のうえ、予算審議の参考資料として国会に提出されていたが、1973（昭和48）年度からは資金運用部資金等の長期運用に関する特別措置法によって、資金運用部資金と簡保資金の長期運用が国会の議決の対象になった。さらに、そのため、2001（平成13）年度からは、「財政融資資金の長期運用に対する特別措置に関する法律」により財政融資資金の長期運用及び郵便貯金資金・簡保積立金の地方公共団体への長期貸付について国会の議決を受けることになった。2001（平成13）年度の財政投融资計画から新しい制度のもとで編成・執行されることになった。それまでは国会の議決の対象とならない財政資金が内閣によって自由裁量的に政策的に運用されてきたのである。

政策金融の重要な柱となる財政投融资計画は財政資金の重要産業への傾斜的配分や重点的公共事業への重点配分によって、基幹産業の育成や社会資本の形成に重要な役割をはたしてきた。その事業内容は政府関係金融機関をつうじての融資と公共部門事業への投資であり、民間投資や民間金融を補完し、戦後復興から高度経済成長を下支えする機能をはたしていたことはいうまでもない。日本開発銀行、日本輸出入銀行、商工中央金融公庫、農林中央金融公庫、中小企業金融公庫、住宅金融公庫、国民金融公庫、公営企業金融公庫など重要基幹産業や輸出産業の育成、劣位産業の金融支援、住宅建設の促進など公信用を背景にした間接金融を行うとともに、日本道路公団、首都高速道路公団、阪神高速道路公団、日本鉄道建設公団、水資源開発公団、新東京国際空港公団、日本住宅公団、社会福祉・医療事業団など各種公団や事業団をつうじて直轄の公共事業を進めてきた。

ただ、1970年以降、財政資金の配分の重点が産業基盤造成的投資に置かれ、生活基盤造成的投資への配分が少ないのではないかとの批判が強まり、住宅、病院、水道、下水道、廃棄物処理施設など国民生活に関連した分野への投資の比重が上昇してきたのであるが、300兆円にもものぼる巨額な財政資金を公共部門で利用することへの批判が高まり、財政投融资計画全体を見直すことになった。しかしながら、これまでのように財投資金の原資である郵便貯金や簡保資金などを資金運用部への預託によって運用するというのではなく、財投機関債の発行によってまかなうことになり、財政投融资計画は年々減少し、2004（平成16）年度財政投融资計画はピーク時の5分の2の20.5兆円にまで縮小した。

この財政投融资計画では地方向け財投計画額が確保されており、その大半が地方債計画によって運用されていた。表5は財政投融资計画に占める地方債計画の割合および地方財政計画に占める地方債計画の割合を示したものである。地方財政計画に占める地方債計画の割合はバブル経済期（1985（昭和60）年度～1988（昭和63）年度）には4ヵ年平均で14.3%にまで低下し、バブル崩壊後（1989（平成元）年度～1993（平成5）年度）の5ヵ年平均で13.1%に低下している。1994（平成6）年度以降は再び上昇し、18～21%台の水準にもどしている。これは地方財政の状況が悪化していることに対応して地方財政計画が膨らんでいると同時にそれを上回る速さで起債額が増えたためである。1975（昭和50）年代には40%を超えていた財政投融资計画に占める地方債計画の割合はバブル期（1985（昭和60）年度～1988（昭和63）年度）には平均で31%にまで低下し、1989（平成元）年度以降は急速に低下し、1993（平成5）年度までの5ヵ年平均で24.3%であった。それ以降は再び上昇し、36%台まで回復したが、財政投融资制度が新制度に移行するにともない50%を超える高い割合に急騰した。この上昇は財政投融资計画の縮小にもかかわらず地方債の発行が増加したからであって、増加する地方債の民間資金への代替も進んでいった。こうした代替は超低金利政策の持続に助けられていたことはいまでもないが、財投資金の金利と民間資金の金利が逆転することになったからである。

2001（平成13）年度の新制度への以降の下でも、地方公共団体に対しては、新しい政府資金として財政融資資金のほか、簡保積立金・郵便貯金についても

表5 わが国の財政関連計画の推移

	昭和52年度	53	54	55	56	57
(A) 財政投融资計画	125,382	148,876	168,327	181,799	194,897	202,888
(B) 地方財政計画	288,365	343,396	388,014	416,426	445,509	470,542
(C) 地方債計画	50,562	62,197	74,010	70,307	69,303	65,403
(C)/(A)	40.3	41.8	44.0	38.7	35.6	32.2
(C)/(B)	17.5	18.1	19.1	16.9	15.6	13.9

58	59	60	61	62	63	平成元	2
207,029	211,066	208,580	221,551	270,813	296,140	322,705	345,724
474,860	482,892	505,271	528,458	543,796	578,198	627,727	671,402
75,411	72,100	64,800	70,920	81,150	91,851	88,051	88,044
36.4	34.2	31.1	32.0	30.0	31.0	27.3	25.5
15.9	14.9	12.8	13.4	14.9	15.9	14	13.1

3	4	5	6	7	8	9	10
368,056	408,022	457,706	478,582	481,901	491,247	513,571	499,592
708,848	743,651	764,152	809,281	825,093	852,848	870,596	870,964
90,815	87,500	103,585	147,340	160,332	181,103	173,659	160,940
24.7	21.4	22.6	30.8	33.3	36.9	33.8	32.2
12.8	11.8	13.6	18.2	19.4	21.2	19.9	18.5

(億円、%)

11	12	13	14	15
528,992	444,955	325,472	267,920	234,115
885,316	889,300	893,071	85,666	862,107
163,970	163,106	164,998	165,239	184,845
31.0	36.7	50.7	61.7	79.0
18.5	18.3	18.5	18.9	21.4

(出所) 『地方財政白書』各年度版より作成。

地方債計画、財政投融资計画の枠内で市場運用の例外として直接融資を行うことになっており、地方公共団体の資金調達源としての機能は残されている。地方の赤字債を財投資金で引き受けることはできないが、一般事業債の引き受けによって一般財源を浮かすことにはなるので、一般財源を補填する役割は十分に果たしていた。ただし、このような依存財源は国家政府の管理の下で企画され、計画的に運営されるという実態は変わっていない。その意味では、地方政府の無計画で無節操な借入を抑制することにはなるが、自主管理能力はいつまでも育たないことになる。

地方債計画は地方財政法5条の3第6項にもとづき作成、公表されるもの

で、地方債の事業別の起債予定額を示した全体計画である。地方債計画の役割はつぎのようにまとめられる。第1に毎年度の起債事業の所要額とその原資との間の調整を図ること、第2に競合する資金需要のなかで地方債の所要資金を確保すること、第3に計画の策定を通じ施設相互間または地方団体相互間の格差是正と起債事業の重点化および均衡化を図ることができること、第4に年度当初において地方債の許可の基準となるべき各事業別の起債額を予定することができること、第5に地方債の原資を保障し、許可に当たっては資金の供給先を指定できること、などがある。また、地方債計画の内容は事業面と資金面にわかれ、事業面では、会計別または事業の性格により一般会計債、公営企業債、公営企業借換債、特別転貸債、減収補填債、臨時財政対策債などの項目に区分される。

表6に示しているように、地方債発行の計画額と許可額の間に乖離があることは当然であるが、財政投融资計画の制約を受ける政府資金の充当についてはいずれの年度、いずれの項目についても乖離の幅はそれ程大きいものではなく、許可額は計画額を下回っているのが通例である。そうした傾向が大きく崩れてくるのはバブル崩壊後のことである。一般会計債を政府資金でまかなうというスタンスは変わっていないものの、政府資金の制約を民間資金によって代替する傾向は次第に強まっている。こうした趨勢に大きな変化が生じたのは2001（平成13）年度に新制度に移行してからである。2003（平成15）年度にはすべての項目において許可額が計画額を下回り、そうした減少は財政構造改革のために地方財政計画の縮小が図られたことに対応している。

計画額が地方債の許可限度額をしめすものではないとしても、事実上は一件審査方式によってこれまでは起債を許可してきたわけであるから、例外として枠外債が認められるものの、地方団体の財政責任において自発的起債は制限されていた。地方債の許可に当たっては、その年度の財政金融事情を考慮し、当該団体の財政状況を斟酌して起債制限措置を備えていたのである。地方債発行についてこのような規制があったにもかかわらず、バブル崩壊後地方債残高は急速に増加し、2006（平成18）年末には地方債総額143兆円に達している。一般会計債や公営・準公営企業債の増加もさることながら、一般財源である地方

表6 地方債の許可状況

		昭和62年度			平成2年度		
		計画額	許可額	許可率	計画額	許可額	許可率
一般会計債	政府資金	26,352	24,894	94.5	16,454	16,028	97.4
	民間資金	20,929	18,879	90.2	21,085	23,272	110.4
	計	47,281	43,773	92.6	37,539	39,300	104.7
公営企業債 (準公営含む)	政府資金	10,222	11,276	110.3	11,909	11,732	98.5
	民間資金	15,760	14,273	90.6	14,573	14,540	99.8
	計	25,982	25,549	98.3	26,482	26,272	99.2
特別地方債	政府資金	4,612	4,413	95.7	5,300	5,890	111.1
	民間資金		457			415	
	計	4,612	4,870	105.6	5,300	6,305	119.0
その他	政府資金	9,534	9,533	100.0	9,527	9,263	97.2
	民間資金	55	2,462	4476.4	100	2,565	2565.0
	計	9,589	11,995	125.1	9,627	11,828	122.9
地方債総計	政府資金	50,720	50,116	98.8	43,190	42,913	99.4
	民間資金	36,744	36,071	98.2	35,758	40,792	114.1
	計	87,464	86,187	98.5	78,948	83,705	106.0

(億円、%)

平成6年度			平成9年度			平成15年度		
計画額	許可額	許可率	計画額	許可額	許可率	計画額	許可額	許可率
31,103	29,023	93.3	45,024	45,913	102.0	35,232	31,366	89.0
64,375	80,275	124.7	70,706	73,794	104.4	47,715	39,329	82.4
95,478	109,298	114.5	115,730	119,707	103.4	82,947	70,695	85.2
18,688	18,867	101.0	31,101	28,202	90.7	15,000	13,082	87.2
21,705	23,746	109.4	23,669	21,390	90.4	20,146	17,619	87.5
40,393	42,613	105.5	54,770	49,592	90.5	35,146	30,701	87.4
11,149	12,076	108.3						
	1,275							
11,149	13,351	119.8						
10,560	10,272	97.3	9,875	10,365	105.0	26,668	25,426	95.3
6,975	10,103	144.8	5,200	5,720	110.0	40,084	35,680	89.0
17,535	20,375	116.2	15,075	16,085	106.7	66,752	61,106	91.5
71,500	70,238	98.2	86,000	84,480	98.2	76,900	68,874	90.9
93,055	115,399	124.0	99,575	100,904	101.3	107,945	92,628	85.8
164,555	185,637	112.8	185,575	185,384	102.3	184,845	162,502	87.9

(出所) 『地方財政白書』各年度版より作成。

交付税の見返りである交付税特会の借入残高（地方負担分）の増加は税収の先喰いであり、歳入見込債の発行と同じ性格をもつ借入金である。このような財源措置が地方団体のデフォルト・リスクを高めていることは否定できないであろう。

こうした地方債の許可制度は、2000（平成12）年の「地方分権一括法」の施行により2005（平成17）年度をもって廃止され、2006（平成18）年度からは協議制に移行することになった。これまでの規制ははずされたものの、実態的には地方団体の起債必要額の約半分を財投資金に頼ってきた現実があり、郵政三事業の民営化が実現すれば、財政投融资計画の廃止につながる大改革は避けられず、原資の枯渇によって地方債計画は崩壊することになる。地方債の起債を債券市場にすべてゆだねようとするれば、地方債格付けによる市場の厳しい審査を受けることになるわけであるから、債務不履行のリスクは国家政府によってではなく、公開の債券市場によってチェックされることになる。したがって、地方公共団体はこれまで以上に財務内容の改善に努め、財政規律を確立しなければならない。

〈地方交付税制度〉

自主財源としての地方税収入が歳出額の3割にも満たない地方公共団体が独立した行政主体として事業を実施し、行政水準の向上を図りえたということは外国の自治体関係者にとってはとても理解しにくい現象である。不足する財源が地方交付税交付金、国庫支出金、地方譲与税によって補填されている財政状況は日本の地方財政の特徴になっているとはいえ、自主独立の財政運営という理念においては納得しにくい地方制度なのである。

地方交付税制度は政府間財政調整制度の根幹をなす制度であり、とりわけ一般財源の補填を目的とした制度である。地方交付税法の定めによれば、その目的は地方団体の財源の均衡化を図り、地方行政の計画的な運営を保障することによって、地方自治の本旨の実現に資するとともに、地方団体の独立性を強化することにある。運用の実態からそれらは財政の均衡化と財源保障の二つの機

能に集約される。地方団体が地方行政を継続して実施しうるために一般財源の支援を行うのであるから、一般行政活動を遂行するうえでの財政的破綻というのは回避できるはずである。つまり、そのことの意味は基準財政需要に限定された事業を行っていくぶんには破綻はありえないということである。国庫補助負担事業にともなう地方負担分については基準財政需要額に算入され、投資的経費については地方負担分のうち起債充充分についてその元利償還額が基準財政需要額に算入される場合、地方債の債務不履行は起こりえない。

現行制度においては、各地方団体について算定した財源不足額の合算額が普通交付税の総額をこえる場合にはその差を按分して当該団体の基準財政需要額を当該団体の基準財政収入額に均衡させるようにすること、普通交付税の不足額を特別交付税で補填すること、それでも著しく不足する場合には「地方財政若しくは地方行政に係る制度の改正」によって対応するか、または「第6条第1項に定める率（交付税率）の変更」を行うこととしている。半世紀にわたり、実際の対応は地方行政制度の改革ではなく、交付税率の引き上げであり、「交付税及び譲与税配付金特別会計」における借入によって、算定基準財政需要額の合計額に普通交付税の総額を付き合わせる措置であった。戦後の高度経済成長期にも法定交付税率は頻繁に引上げられている。普通建設事業費が基準財政需要額に算入されれば、一般財源の不足が生じ、普通交付税の交付額が否応なく増えることになるからである。1989（平成元）年度には国税三税の32%では原資が足りず、消費税の24%、たばこ税の25%が原資に組み込まれている。このことはその時々々の地方財政の破綻を回避させることにはなっても、地方団体の財政再建の自立性を育むことにはならなかったのである。³

国の基準にもとづき算定される基準財政需要額には地方団体の実情に応じたさまざまな補正がなされており、算入の認められない加配分については財源の保障はない。これらの中には補助負担事業にともなう超過負担がふくまれる。したがって、地方団体の財政破綻は財政力に不釣り合いな単独事業を借入によっておこなうとか、超過負担を無視した国庫補助負担事業を無計画に実施するこ

3 拙著『現代日本地方財政論』勁草書房、2012年の第2章を参照のこと。

とよって財政的窮迫が生じる可能性がある。自主財源の少ない地方団体が事業を遂行できる財政システムが存在するかぎり、それを利用することによって選挙民の歓心を得、地元業者を潤し、行政組織を肥大化させるインセンティブが働き、地方政治を腐敗させる温床になっていたことも周知の事実である。

表7の地方交付税の状況を見ると、市町村における団体数の減少を考慮すれば、交付状況に改善は見られず、かえって都市部よりは農村部において悪化している。一般財源不足の劣悪さは表8-①および表8-②における財政力格差の実態によって裏づけられるであろう。昭和60年代前半に財政力指数が0.30未満である町村の数が48.3%であったのに対し、三位一体改革前の三ヵ年（平成13～15年度）平均ではその数値が51.5%に上昇している。同時期に財政力指数が0.50未満である町村は昭和60年代前半で78.0%、2001（平成13）年度～2003（平成15）年度平均で79.4%であり、これらの団体において財政状況は悪化している。小都市でも同じような傾向が生じていることは表8-①及び表8-②から読み取ることができる。

財政状況の悪化は団体の規模に関係があるというよりも、むしろ大都市の周辺部に位置しているかどうかということに関係がある。景気の回復は大都市部のほうが速やかであり、雇用力や生産性もこれらの地域のほうが農村部よりも大きいからである。地方自治の理念からいえば、地方団体に含まれる人口規模比で交付割合を考えるよりも、団体数において不交付団体数を過半数以上とすることが妥当であろう。前者の基準は国庫負担を削減できるという財政効率の視点から財政調整制度を考えているに過ぎない。恒久的地方財政制度の改革を目指すなら、地方団体の自立という点から地方財政制度を考えるべきであろう。

従来の地方財政制度は地方自治の本旨に反するばかりか、民主政治をも崩壊させる遠因にもなっている。地方交付税制度は地方財政の破綻を回避させる制度としては機能していたものの、地方自治の実現に役立たなかったばかりか、地方団体の独立性の強化に資することはなかったといわざるをえない。

表7 地方交付税の状況

(単位 %)

区分	昭和62年度						平成15年度					
	交付		不交付		計		交付		不交付		計	
都道府県	44	93.6	3	6.4	47	100	46	97.9	1	2.1	47	10
市町村	3077	94.8	169	5.2	3246	100	3076	96.4	114	3.6	3190	10
大都市	8	72.7	3	27.3	11	100	12	92.3	1	7.7	13	10
									(1)		(1)	
中核市							33	94.3	2	5.7	35	10
特例市							31	79.5	8	20.5	39	10
都市	542	84.6	102	15.8	644	100	544	92.2	46	7.8	590	10
町村	2527	97.5	64	2.5	2591	100	2456	97.7	57	2.3	2513	10
合計	3121	94.8	172	5.2	3293	100	3122	96.4	115	3.6	3237	10

(注) 1 昭和62年度の都道府県の不交付団体は東京都、愛知県、大阪府であり、平成15年度の不交付団体は東京都である。

2 特別区は不交付団体として大都市に含めた(23区を1団体としている)。

(出所) 『地方財政白書』平成元年度・平成17年度版より作成。

表8-① 財政力指数段階別の団体数及び構成比(昭和60・61・62年度平均)

財政力指数 団体区分	0.30未満		0.30以上 0.50未満		0.50以上 1.00未満		1.00以上		合計	
		%		%		%		%		%
都道府県	12	12.5	17	36.2	14	29.8	4	8.5	47	100.0
市町村	1273	39.2	865	26.7	932	28.7	175	5.4	3245	100.0
大都市					9	90.0	1	10.0	10	100.0
都市	21	3.3	95	14.8	422	65.5	106	16.5	644	100.0
中都市	1	0.5	1	0.5	126	65.3	65	33.7	193	100.0
小都市	20	4.4	94	20.8	296	65.6	41	9.1	451	100.0
町村	1252	48.3	770	29.7	501	19.3	68	2.6	2591	100.0
合計	1285	39.0	882	26.8	946	28.7	179	5.4	3292	100.0

(注) 「財政力指数」は昭和60、61、62年度の各年度における普通交付税の算定に用いた基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の単純平均値である。

(出所) 『地方財政白書』平成元年度版より作成。

自治体経営の破綻の構造と制度改革

表8-② 財政力指数段階別の団体数及び構成比（平成13・14・15年度平均）

財政力指数 団体区分	0.30未満		0.30以上 0.50未満		0.50以上 1.00未満		1.00以上		合 計	
		%		%		%		%		%
都道府県	15	31.9	23	48.9	8	17.0	1	2.1	47	100.0
市町村	1287	41.1	816	26.1	928	29.6	101	3.2	3132	100.0
大都市					12	92.3	1	7.7	13	100.0
中核市					33	94.3	2	5.7	35	100.0
特例市					34	87.2	5	12.8	39	100.0
都 市	28	4.7	134	22.3	399	66.3	41	6.8	602	100.0
中都市			3	2.2	117	84.2	19	13.7	139	100.0
小都市	28	6.0	131	28.3	282	60.9	22	4.8	463	100.0
町 村	1259	51.5	682	27.9	450	18.4	52	2.1	2443	100.0
合 計	1302	41.0	839	26.4	936	29.4	102	3.2	3179	100.0

(注) 「財政力指数」は平成13、14、15年度の各年度における普通交付税の算定に用いた基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の単純平均値である。

(出所) 『地方財政白書』平成15年度版より作成。

〈地方債許可制度〉

これまでは地方債の発行には自治大臣または都道府県知事の許可が必要であった。2006（平成18）年度に許可制度から協議制度に移行したからといって、地方債発行の裁量権が地方団体に移行したわけではない。公的資金を借り入れる場合には、同意が必要であるし、そのためには総務大臣は毎年度協議における同意基準および地方債計画を作成し、公表しなければならない。ただし、つぎのような場合は依然として許可を受けなければならないのである。つまり、第1に赤字が一定水準以上の地方公共団体、起債制限比率の高い地方公共団体が地方債を発行する場合、第2に普通税の税率が標準税率未満の地方公共団体が公共施設などの建設事業の経費の財源とする地方債を発行する場合、がそれである。このかぎりでは、地方公共団体が債務不履行に陥る危険性を未然に防止する制度は不完全ながら残されているというべきである。

同意の判断に、公債費比率や地方債現在高倍率、起債制限比率などの財政指標が利用されることは予想される。公債費比率は当該年度の元利償還額に要する一般財源の多寡を把握する指標として有効であるのに対して、地方債現在高

倍率は地方債現在高を標準財政規模で除した指数であり、今後の償還余力を判断できる指標であり、将来の公債費負担あるいは地方債発行可能額を把握する指標として利用することができる。

他方、起債制限比率は標準財政規模から基準財政需要額に算入される償還費を除いた額に対する特定財源や基準財政需要額への算入償還費を除いた額の比率の大きさによって起債内容を制限するものであり、過去3年間の平均が20%を超える団体については一般単独事業に係る地方債の発行を許可しないし、30%を超えた場合には災害関連事業を除いた一般公共事業、公営住宅建設、教育施設整備、社会福祉施設整備、一般廃棄物処理、一般単独事業などの起債が認められないというものである。これらの制度が残されるということはデフォルト防止の事前的指導が入るということであり、債務不履行の回避に役立っている。これらは後見的自治からの発想で仕組みられたものであり、地方自治の確立にとっては足枷にもなりうる制度である。

〈財政健全化計画と財政再建計画〉

財政健全化計画は石油危機後の地方財政悪化に対処するために、旧自治省が地方公共団体に作成を勧奨し、各団体の実情に応じて自主的に財政の健全化に取り組むべき諸方策を策定させるためのものであった。健全化計画の内容は、歳入面における各種使用料・手数料の適正化、地方税の確保、歳出面における人件費の削減、事務機構の簡素・合理化、補助費、物件費等の節減からなっている。それには財政健全化を推進した地方公共団体には各種地方債の充当率を引き上げるという形で財政健全化債の発行を認めるなど、地方債の弾力的運用などの財政装置が用意されていた。そうした諸方策は、高度経済成長期において急激に伸びてきた財政規模を低成長過程にあわせ抑制してゆくの当初の目的であったが、他方では財政健全化債の増発によって、かえって地方財政規模は膨らんでゆく傾向があった。バブル崩壊後も、こうした財政措置は存続していたから、財政健全化債の発行は増加している。

財政健全化債の発行は経費節減額の先食いの機能をもっていたから、地方債

増発によるリスクと財源保障の下支えといった両面の効果をもっていた。問題は元利償還財源を経費節減に求められない場合どうなるかという点である。こうした心配が1990年代の地方財政運営に出現したのである。財政健全化計画が創設された当初は各地方団体の経常経費の支出額合計が国の地方財政計画を超えてしまうという問題であったが、90年代のそれは国の地方財政計画を達成するための一般財源が不足するという問題であった。それに対処するためには一般財源の不足額をまかなうための新たな起債を認めざるをえなくなっているという現実である。この段階で地方交付税制度の機能は停止しており、交付税に変わる財源として臨時財政対策債の発行を認め、経常収支不足の補填措置を講じることになったのである。本来は地方団体の財政破綻を回避する装置であったものが、地方財政の悪化に伴い臨時財政対策債の増発が現在もつづいており、財政健全化計画はもはやデフォルト・リスクの回避としての機能をはたしていないというのが実情である。

ところで、財政再建計画は地方財政再建促進特別措置法の規定する団体（財政再建団体）もしくはそれを準用する団体（財政再建準用団体）が財政再建のため策定する赤字解消年次計画であるから、倒産した企業が会社更生法や民事再生法の適用を受けて会社再建する際の再建計画に類似している。しかしながら、公法人としての地方公共団体は民間会社の売上金に相当する租税収入が毎年度入ってくるので、余分な支出を削減するか、事業を圧縮すれば、財政収支の均衡は達成できる。要は自主的に財政健全化に取り組むか、特別法の適用を受けて監督官庁の指導を受けて財政再建に取り組むかの違いによって、財政健全化計画とは異なっている。

標準財政規模に対する実質収支額の割合を実質収支比率というが、実質収支が赤字の場合を赤字比率と呼んでいる。この赤字比率が市町村にあっては20%、都道府県にあっては5%を超える団体は特別措置法を準用されるのであるから、財政再建計画を策定し、再建に取り組むかぎり、一時借入金等の特別措置が設けられている。財政自主権を前提にすれば、地方公共団体は準用再建団体への転落を避けようとするし、たとえそうなったとしても債務不履行に陥る危険性は国の財政支援策によって回避できるのであるから、債権者のこうむ

るリスクはきわめて低いと考えられる。こうした財政支援は国家財政に余裕があってはじめてできるわけであるから、国の財政が破綻の危機に直面している今日、それらの制度がどのように機能するのかという懸念がないわけではない。

財政破綻の状況を早急に察知し、財政の健全化に取り組む時期を早めるために地方財政再建促進特別措置法が抜本的に改正され、新たに財政健全化法が制定された。改正の要点は表9のようにまとめられる。現実の破産(デフォルト)とは既定の契約にしたがった利払いや元金償還ができない状態を指すのであって、特別緊急融資による救済を必要としている財務状態にあることをいう。財政健全化法では新たに財政健全化基準がもうけられ、特別会計の累積赤字を問題とし、連結会計で判断化基準を提示している。また、実質公債費比率では一部事務組合や広域連合の元利償還金の負担を含めて健全化を判断するようになっており、将来負担比率では地方公社や第三セクターなどの監理団体の債務負担を政府の負担と考えた場合の健全化の判断基準を提示している点で、旧財政再建法とは異なっている。ただ、新しい基準を設けたものの、公会計制度の改革が遅れているため、管理会計の目的と有用性によって財政破綻を回避するには不十分な制度であることは否定できない。

表9 健全化判断比率による早期健全化基準と財政再生基準

	早期健全化基準	財政再生基準
実質赤字比率	都道府県：3.75% 市区町村：財政規模に応じ16.25～15%	都道府県：5% 市区町村：20%
連結実質赤字比率	都道府県：8.75% 市区町村：財政規模に応じ16.25%～20%	都道府県：15%※ 市区町村：30%※
実質公債費比率	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	(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。また、財政破綻の危険信号は黄色(早期健全化基準)と赤色(財政再生基準)の二段階分け指数化されている。

(出典) 総務省の資料により筆者が作成。

〈指定金融機関制度〉

指定金融機関とは、地方公共団体が公金の収納または支払いの事務を行わせるために、議会の議決を経て指定した金融機関のことである。租税などの収納時期と経費支弁のための支出時期が異なるために、こうした代行機関が存在することは財政資金の円滑な循環のためには何かと便利である。他方、指定金融機関にとってみればプールされた余剰資金を短期金融市場で運用することは利殖の旨味があるということである。こうした関係を利用し、地方公共団体は公的資金の借入のほか、民間資金の借入先として指定金融機関に依存している。国債に比べわずかに金利の高い地方債は債券投資としても魅力があったわけである。こうした縁故債の引受けは投資的事業を継続的に行わなければならない事情の下では、財政運営に欠かせない援助であった。また、一時借入金の融通にも便宜を図ってもらうことができた。

表10をみるかぎり、地方政府の資金融通という点で一時借入金の存在は重要な役割を果たしている。租税の調定から収納にいたるタイムラグを調整するために指定金融機関から一時金を融通してもらっているのである。1987（昭和62）年度についてみれば、都道府県においては租税収入の46.1%、市町村においては33.0%を一時借入金として借り入れている。この割合は長期不況過程で上昇し、2003（平成15）年度においては都道府県において87.6%、市町村において58.8%を一時借入金に依存している。地方債引受分を合わせた金融機関からの借入金合計はかなり高い割合になっている。長期債の借換を一時借入金で転がすようになると、デフォルト・リスクは急速に高まり、破産に陥ることになる。1970年代初めにニューヨーク市が破産したのはこのようなプロセスを経てであった。⁴

4 新聞や雑誌をもとにニューヨーク市の財政破綻をまとめたものに、木村 収『大都市の破産—ニューヨーク市財政の危機』大阪都市協会、1977年がある。また、破綻の原因や債務の整理過程を分析したものとして、ウィリアム・タブ『ニューヨーク市の危機と変貌』法律文化社、1985年がある。近年のアメリカの自治体の破産例としてデトロイト市の破産がある。

表10 市中金融機関の資金融通

(百万円、%)

		昭和62年度	平成15年度
地方債引き受け	(1) 都道府県	670,258	2,790,413
	(2) 市町村	366,072	1,533,354
一時借入金	(3) 都道府県	6,199,474	13,519,299
	(4) 市町村	4,534,137	10,128,728
借入金合計	(5) 都道府県	6,869,732	16,309,712
	(6) 市町村	4,900,209	11,662,082
地方税収入	(7) 都道府県	13,453,532	15,425,989
	(8) 市町村	13,750,454	17,239,738
	(1) / (7)	5.0	18.1
	(3) / (7)	46.1	87.6
	(5) / (7)	51.1	105.7
	(2) / (8)	2.7	8.9
	(4) / (8)	33.0	58.8
	(6) / (8)	35.6	67.6

(注) 地方債引受は「市中銀行」と「その他の金融機関」の合計額である。

(出所) 『地方財政白書』平成元年度・平成17年度版より作成。

こうした指定金融機関が存在することは一般の投資家にとっては心強いことであり、信用リスクを引き下げるうえで大きな役割を果たしていた。しかしながら、バブル崩壊による金融機関の経営悪化によって、また超金融緩和による金利引下げによって、こうした相互依存関係は壊れつつある。財政投融资計画が大幅に縮小される状況下で、民間資金への依存が高まろうとしているなかでの金融再編はこうした関係の清算を求めようとしている。地方公共団体の借入はその財政力に応じ、債券市場で直接行わなければならないのである。

このように、かつては地方公共団体の債務不履行を回避する手段として機能していた財政システムが作用し難くなっている経済財政構造の変化が起きている。それに耐えられる柔軟な財政システムの構築が必要なのである。これまでと状況が全く異なるのはそのような財政システムが地方分権のもとにおいても十分に機能しなければならないということである。

一般に地方自治体の経営が破綻するというのはどのような財政運営システムのもとにおいて起こってくるのであろうか。現行の公会計制度の中に放漫財政

を許してしまう要因が存在しないだろうか。財政赤字を見えにくくしてしまう現状についてみておこう。

第4節 政府勘定上の赤字の発現形態

〈一般会計の赤字はどのように隠されるのか〉

旧「財政再建法」が対象としていたのはおもに一般会計予算における実質収支の赤字であった。赤字実質収支比率が道府県においては5%（東京都については特例がある）、市町村においては20%を超えた時にはじめて財政再建の必要性を認識するシステムになっていた。この水準を超えないかぎり財政運営は維持できるという甘い認識をもっていたから、健全財政（形式収支の均衡）に固執しない財政規準を地方団体みずからがつくってしまうという欠点を旧制度はもっていた。実質収支は形式収支（歳入歳出差引額）から翌年度に繰り越すべき財源を控除した決算額である。実質収支そのものは形式収支に発生主義的要素を加味して実質的な収入と支出の差額を把握するのであるが、本来当該年度に属すべき支出を翌年度に繰り越したり（債務要素）、本来当該年度に属すべき収入を翌年度への繰越額にかかわる収入を未収入特定財源として繰り越す（債権要素）などの会計処理がふくまれている。また、単年度収支には財政調整基金への積立金や地方債繰り上げ償還金などの実質的な黒字要素や財政調整基金からの取り崩し額などの実質的な赤字要素があるために、当該年度の実質収支は前年度の実質収支の影響を受け、翌年度の実質収支は当該年度の実質収支の影響を受けるという複雑な会計構造になっている。

図1 一般会計予算の収支の見方

経常的経費	市 税
人件費	地方交付税
扶助費	地方譲与税
物件費	国・府支出金
公債費	公債金収入
特別会計繰出金	(事前的歳入不足)
投資的経費	特別会計繰入金
単独事業	一時借入金
補助事業	(事後的歳入不足)
特別会計繰出金	会計操作

第1図において、事前的歳入不足は公債によって補填されると同時に、基金の取り崩しや基金からの借入によって補填されるが、事後的に発生することが見込まれる歳入不足は一時借入金、繰越明許費などの会計操作によって収支を合わせなければならない。この操作ができなくなると実質収支の赤字が発生し、負債は雪だるま式に増加していく。

財政破綻の現象形態は会計操作による財政資金の捻出である。減債基金の取り崩しや特別会計の基金や積立金からの借入もその範囲に入っている。特別会計への繰出金や特別会計からの繰入金が頻繁におこなわれ、その額も大きくなってくと要注意である。

会計操作としての予算の繰越にはつぎのようなものがある。

- 継続費の逓次繰越：継続費の毎設定年度の執行残額について、継続最終年度まで逓次繰り越して執行すること。
- 繰越明許費：その性質上又は予算成立後に事由により当該年度内に支出を終わらない見込みがあるものについて、予算の定めるところにより翌年度に限り繰り越して使用できるもの。
- 事故繰越：歳出予算の経費の金額のうち、年度内に支出負担行為をし、避けがたい事故のため年度内に支出を終わらなかったものを翌年度に繰り越して使用すること。

- 事業繰越：当該年度末までに支出負担行為をすることができなかつたため未執行となり、決算上は不用額として処理されたが、翌年度において新たな歳出予算に計上して執行するもの、および支出負担行為をしたが年度内に支出を終わらなかつたもの。
- 支払繰延額：当該年度末までに債務が発生したが、その支払いが当該年度においてできなかつたため、翌年度にその支払いを繰り延べた額。

継続費通次繰越、繰越明許費繰越、事故繰越は現行決算制度上認められているものであるが、事業繰越や支払繰越については実態的な繰越として決算統計上の突き合わせをするものである。問題となるのはこうした会計処理が作為的な行為として実質収支の均衡を図るものとして乱用されかねないという点にある。実質収支の赤字要因を予算上先送りするような予算編成が網渡り的に起こわれるということは財政危機の要因を隠ぺいすることにもなる。

〈特別会計の赤字は一般会計の赤字をつくる〉

特別会計予算における収支についての見方は図2に要約される。政令等特別会計など普通会計に含まれる特別会計の事業収支の欠損金については一般会計からの繰入金によって会計処理される場合もあり、繰り越される欠損金は一時借入金の更新によって累積赤字を構成することがある。この特別会計には国民健康保険事業、介護保険事業、後期高齢者医療保険事業などがある。これら特別会計の累積赤字は普通会計の赤字と認識されるが、一般会計の赤字につながるものとは考えていない。特別会計の赤字を一般会計からの繰り入れによって補填するがぎり、一般会計の予算を圧迫することは明らかである。政令等特別会計（特に国民健康保険事業会計）の累積赤字問題が明るみに出ないという現実がある。

法適用企業は公営企業として分類される事業であり、法非適用企業は準公営企業として分類される事業である。いずれも企業会計原則にもとづいて会計処理されるのが原則である。したがって、経常勘定と資本勘定を区別し、経常収支と資本収支がそれぞれ均衡する独立採算制を建前としている。公営企業の中

には上水道事業や下水道事業のように一定の質と量のサービスを市民生活に不可欠なものとして供給しなければならないという制約のもとに事業経営しなければならない場合、民間企業のような採算ラインにおいて事業を営むことがむずかしいケースも出てくる。一般会計からこれらの事業会計に繰り入れられる財政資金はさまざまな形態をとっている。サービスの買上げ、補助金、負担金、助成金、委託金であったり、資本金増額や貸付金といった名目で資金が繰り入れられる。実際には欠損金（赤字）の補填であっても、赤字補填という名目の支出はしない。赤字が貸付金によってまかなわれる場合には、累積赤字に比例して貸付金残高も増加するであろう。さまざまな財政措置で処理できない部分が経常勘定や資本勘定の赤字となって出現するのである。

法適用企業の資本補助、利子補給などの補助金や貸付金は一般会計の負担であり、損益収支や資本収支の赤字に対して最終的には財政措置する義務があり、連結決算上の債務を構成する。これらの企業には上水道、工業用水道、交通、市民病院、下水道、港営、中央卸売市場などの事業会計がある。

同様に、法非適用企業であっても収益的収支や資本収支の赤字に対して債務負担が生じ、債権者に対して民事責任を負うことになる。したがって、連結決算上は政府債務を構成する。これらの企業には電気、食肉市場、市街地再開発、有料道路、駐車場、介護サービスなどの事業会計がある。

特別会計における赤字は事業経営の中で処理できない場合には一般会計の負担となって一般会計の財政収支を圧迫することになる。特別会計債の元利償還は一般会計債と同様に地方政府の負担であることに変わりはないから、一般会計の実質収支の均衡のみを重視するのではなく、特別会計における赤字発生の原因や処理の仕方にも慎重でなければならない。一般会計の財源不足はある程度地方交付税によってカバーできるが、公営企業の赤字については国家財政資金の投入によって軽減することはできないからである。

図2 特別会計予算の収支の見方

普通会計区分の特別会計	事業収支
	(差引不足額)
その他区分の特別会計 (法適用企業)	損益収支 (純損益)
	資本的収支 (差引不足額)
その他区分の特別会計 (法非適用企業)	収益的収支 (収支差引)
	資本的収支 (収支差引)

〈第三セクターの負債と政府責任について〉

地方政府会計とつながっているのは一般会計と特別会計の事業ばかりではない。第三セクターとよばれる地方政府の出資や出捐によって設立された特殊会社（公社）や財団、協会、組合、株式会社などもまた、一般会計や特別会計と財政的なつながりをもっている。資本金や出捐金の増額、補助金、助成金、補給金、貸付金や代位弁済金など、経営の状況に応じて地方政府は経営支援をおこなっているのである。これらの法人のかかえる債務のどれほどが政府の負担になるのかをあきらかにしないと、財政負担が総額でどれくらいになるかを把握することはできない。地方政府による経営支援が常態化している場合、事業経営そのものが存立できないということであるから、補助金や助成金、補給金は返済不要な貸付金的一种であり、弁済されない債権である。その支出が存続するかぎり、それは潜在的な債務である。政府貸付金や債務保証額は当該法人が返済できない場合は当然ながら債務不履行になり、多額の損失が発生する。債権の焦げ付きや債務の肩代わりが地方政府予算のどの部分に顕在化するかを認識しなければならない。資産や負債を発生主義会計によって時価評価することは財政の健全な運営のためには必要なのである。

図3 資産残高表 (B/S) の見方

(資産の部) 固定資産 流動資産 ①	(負債の部) 固定負債 流動負債 ② (資本の部) 正味資産
---	---

図3は政府会計のバランス・シートを簡略化して表したものである。①には有価証券、貸付債権、出資債権、未収債権などが計上されているが、有価証券の評価損、焦付き債権の放棄額を特別損失として会計処理しなければならないが、その損失額がどれくらいあるのか開示されていない。②には債務保証額が計上されるべきであるが、債務の代位弁済が確定していないという理由から、事実上は計上されていない。連結決算においては資産再評価や債務保証額を計上し、債務負担のリスクを開示することが望ましい。

資本の部は企業のバランス・シートとは異なっている。正味資産として国庫支出金や府支出金を計上することはどうであろうか。補助事業を選択しなければ、得られない収入であり、補助裏を負担できなければ、事業を実施することができないからである。他方、一般財源は地方税と地方交付税の合計であるが、それらは相互に補完関係にあり、正味資産とみなすことは可能である。企業の自己資本に相当するのは租税徴収権であり、一部の積立金もこれにふくまれる。ただし、租税債権というのは予定された見込み額であって、調定され確定したものだけが正味資産を形成するということに注意しなければならない。

地方政府が行政サービスを継続的に安定して供給するには、バランス・シートを形式的に作成するのではなく、企業経営的立場において資産価値を保持

し、資産の純増加を図ることも必要になってくる。管理会計の諸原則を活かした公会計制度の改革によって経営目標の明確化と経営効率の向上を可能にすることができる。

第5節 公会計制度の改正から予算改革へ

戦後の地方財政の運営は第3節で述べたような諸制度によって守られてきた。弱小な地方団体でも落伍することなく行政水準を高く保ち、借金を抱えながらも破綻することなく（わずかな例外はあるが）財政運営に携わってきた。それができたのは国家政府による手厚い保護があったからである。それと引き換えに地方自治というのは十分に発達してきたとはいいがたい。護送船団方式というのは金融機関や生産企業、農業、漁業のはなしではない。いわば日本全体の社会組織が政府の保護下にあるような諸制度、諸政策によって保護・育成されてきたといえる。そのため、公営企業や準公営企業を抱えながら投資を行ってきた地方政府にも経営という観念は希薄であった。地方政府は公共サービスの生産主体ではなく、経費の支出によって奉仕する主体と捉えられてきた感がある。

地方財政が破綻し、地方分権による財政運営が求められることによって、地方自治体は納税者に対する財政説明責任を果さなければならなくなり、事業評価や行政評価の必要性が急速に高まってきたのである。そのためには、費用対便益分析や費用対効果分析によって、費用構造を明らかにし、正しい費用関数を特定化することが必要であった。地方財政の諸原則のなかの「費用最小の原則」や「財政資金運用の効率性の原則」は代替的費用関数を見出すことによって可能である。しかしながら、行政費用を生産コストとして把握することはこれまでの公会計処理のなかには部分的にしかなかったといえる。現金主義会計を原則とする公会計においてはサービスの生産と費用の発生を分離して処理するのである。このような会計処理は経常的支出と投資的支出の分離の必要性をあまり感じさせなかったのではないだろうか。財産の保全、資産の管理という点では現金主義会計はあまり役に立たず、発生主義会計の導入が必要になって

くる。単年度予算主義のもとでは現金主義会計による会計処理はあまり問題がないと考えていたのであり、伝統的予算管理のもとでは、予算編成とその運用の結果である決算の間に齟齬がないこと、歳入と歳出が一致することが重要と考えられた。巨額の政府資産が形成され、そのために膨大な累積債務が形成されることによって、經常予算と資本予算の連繋が問題となり、貸借対照表の作成による資産管理が重要と考えられるようになってきた。

財務内容を把握する指標も經常勘定と資本勘定をきちんと分離することによってはじめて生きてくるのである。經常収支比率は經常的收入と經常的支出の均衡をみるためのものであるから、一般会計と特別会計の分離というよりも經常勘定と資本勘定を会計として独立させるべきである。そうしなければ実質収支の赤字がどのような性質のものであるかを把握することはできないであろう。普通建設事業費のような投資的経費は資本勘定で処理すべきであり、退職給与引当金の積立も資本勘定において処理すべきである。特別会計においても企業会計原則を適用する準公営・公営企業においてはこうした勘定の分離はおこなわれているはずであるが、一般会計からの繰入金がどのような性質のものであるかきわめて不明朗である。売上金であるのか、運営費補助であるのか、資本補助であるのか、事業経営の独立性が疑われる支出が經常的におこなわれている現状を会計目的に照らしてどのように解釈すべきか理解しにくくなっている。ましてや、財団法人や株式会社などの監理団体に対する補助金、利子補給、資本補助（増資や出捐金増額）などをどのように会計処理するかを考えないと、赤字をどの勘定上のものとして認識することが難しくなる。これは連結決算をどの範囲まで拡張するかということと関連している。

公会計制度を改正するということは、一般会計において經常勘定と資本勘定を分離する予算制度の改革が必要であることを意味している。国家政府によって地方財政が管理されるという財政システムではなく、自主的財政運用の責任として予算制度の改革を推し進めることが大切である。

第6節 自治体経営における監査制度の役割

監査の必要性は予算統制（budget control）と密接な関係がある。予算の編成から執行、決算に至る政府の責任は行政責任、歳出責任、財政説明責任（アカウントビリティ）として把握される。行政責任とは政府に対する様々な欲求を充足する責任であり、歳出責任とは財政需要を予算化し執行する責任である。また、財政説明責任（アカウントビリティ）とは予算に盛り込まれた歳出項目が公正に執行されたことを保証する責任である。つまり、公正な会計基準にもとづいて適切に予算が執行されたのかどうかを判断するのがアカウントビリティであるから、公正な監査の必要性と監査報告書の公開はもっともアカウントビリティと関係がある。そのアカウントビリティが危機的状況にあるということが問題である。

アカウントビリティの危機とはアカウントビリティ（財政説明責任能力）の低下であり、予算統制の危機を意味している。民主的な予算統制が市民によって、したがって、代議員制度のもとにおいては議会によっておこないがなくなっているという危機である。その危機はなにによってもたらされたのかといえば、政府検査能力の及ばない、あるいは及びにくい公営企業から公社化、脱公社化から第三セクター化へと政府の仕事が公共性の希薄になる非政府部門への移行によってもたらされる。⁵外郭団体や民間事業者への民間委託は公金の支出や管理運営が便宜的で容易な業務委託という形態をとるが、これは予算責任の弱体化であり、会計検査の重大な関心事であるはずだ。民間コンサルタントや関連研究機関による事業内容調査や事業設計や工程表の作成などはその例である。業務の電算化や地方自治体の仕事の公社への委託、後者による民間企業への契約による再委託などによって、自治体の自己規制や議会統制に関わる条例（例えば個人情報保護や公文書の公開など）が空洞化されてしまう。社会福

5 政府の出資や出捐による財団、株式会社は非政府系公共団体（Non-Government Public Bodies）よりも広義の準非政府組織（Quasi Non-Governmental Organization, 略称Quango）である。

社協議会への委託契約の内容もたんなる相談業務から、自治体本来の仕事である業務も委託されるまで拡大している。さらに、行政組織の事務事業の一部を切り離して独立させた独立行政法人の監査や独立行政法人が出資した事業会社の監査ともなれば、その精査はさらに困難になる。公園や集会所の清掃・管理運営などは第四セクターといわれる町内会へ委託されるケースも多くなっている。

監査の領域は広がっているにもかかわらず、監査の対象は狭められていく。政府の責任を負うことのできる範囲が狭まっているのである。十分な監査が行き届かないほど政府本来の仕事が外部に委託されていく。このことが予算統制の危機である。そこにはアカウントビリティを重視する観念が希薄になっている実態がある。地方自治体におけるこうした状況を喰い止める役割は本来、地方自治法上、監査委員にある。このような問題が住民の事務監査の直接請求や住民監査請求において提起された場合、監査委員はその本来の任務を遂行できるであろうか。財務監査を中心とする内部監査は監査人である監査委員の本質的な任務であるが、監査行為はそれにとどまらない。地方自治体における監査は企業監査の範囲と内容を超えたところに特徴がある。監査委員は首長のほうを向いて監査行為をするのか、住民の方を向いて監査行為をするのかによって本来の任務を再認識することになる。外部監査制度の導入によって監査委員の任務の重さが軽くなったわけではない。外部の監査機関や監査人に監査を委託したからといって地方自治体の会計監査にともなう予算統制という機能に資する役割が変わったわけではない。事後統制・監査を担う会計検査機能だけが技術的にすすんだからといって、本来のアカウントビリティに応えることにはならないのである。地方自治体の経営破綻が未然に防止できないということも、本来あるべき監査の役割がはたされていないということであり、監査の機能の及ばない組織構造や実態があるからにはほかならない。

参考文献

- [1] 小西砂千夫『地方財政改革論』日本経済新聞社、2002年。
- [2] 木村 収『大都市の破産—ニューヨーク市財政の危機』大阪都市協会、1977年。
- [3] 神野直彦・金子 勝『財政破綻を喰い止める』岩波書店、2000年。

自治体経営の破綻の構造と制度改革

- [4] タブ、ウィリアム『ニューヨーク市の危機と変貌』法律文化社、1985年
- [5] 長沼進一「自治体格付け時代の財政運営と改革指針」『地方財務』No.540、1999年5月。
- [6] 同 「財政見通しに影響を及ぼす諸要因」『地方財務』No.584、2003年1月。
- [7] 同 「三位一体改革は地方財政改革になにをもとめているのか」『フォーラムおおさか』No.114、2004年4月。
- [8] 同 「自治体再生法の行方と財政健全化」『地方財務』No.634、2007年4月。
- [9] 同 「地方自治体の債務不履行を回避しうる制度の崩壊と再生」『経済学雑誌』第108巻第3号、2007年12月。
- [10] 同 『テキスト地方財政論—公共経済学的アプローチの可能性』勁草書房、2011年。
- [11] 同 『現代日本地方財政論—地方財政の構造と改革』勁草書房、2012年。
- [12] 日本地方財政学会編『地方分権と財政責任』勁草書房、1999年。

(付記) 本論文は参考文献[9]の第1節～第3節を大幅に修正し、第4節～第6節を新たに付け加えたものである。

