

## 地方財政再建の現実と地方財政健全化法の施行

財政金融課 前澤 貴子

### 目 次

はじめに

I 「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」の概要

- 1 自治体財政再建法制の見直しの経緯
- 2 4 指標の設定と財政状況判断基準
- 3 平成 19 年度決算ベースで見た地方公共団体の財政の現状

II 旧再建法制下における自治体財政再建の例—福岡県田川郡旧赤池町（現福智町）—

- 1 現地調査の目的
- 2 旧赤池町の概要、準用財政再建団体入りまでの経緯
- 3 財政再建下における旧赤池町の財政運営
- 4 財政再建団体に関わる諸機関

III 福智町財政にみる地方財政再建の課題

- 1 福智町財政の現状
- 2 地方財政再建制度の効果と限界

おわりに

## はじめに

平成19年に「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」(平成19年法律第94号。以下、「健全化法」という。)が成立し、自治体財政再建法制は約50年ぶりの本格的な見直しを受けた。同法が公表を定める各種指標により、自治体の財政状況はこれまで以上に市民の目に触れやすくなる。また、平成16年度より3年間をかけて実施された「三位一体の改革」は、国から地方自治体への税源移譲を行うとともに、補助金の廃止・縮小や地方交付税の見直しを伴った。今日、自治体は歳入・歳出の両面で財政的な自立をより一層強く要請されている。

一方で、国による財政移転への依存からの脱却が遅れている自治体や、累積した長期債務に悩む自治体もみられ、財政的自立と住民サービス維持の両立は、今後の地方分権改革を巡る議論の中でもひとつの柱となりうるテーマである。

そこで、本稿では、新たな自治体財政再建法制の内容を概観した上で、旧再建法制による財政再建経験を持つ地域への現地調査<sup>(1)</sup>の結果に基づき、求められる行政の役割を再検討することによって、立法府が自治体財政再建法制のあり方を考えるための一助としたい。

## I 「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」の概要

### 1 自治体財政再建法制の見直しの経緯

従来、赤字に陥った地方公共団体の財政の立て直しは、昭和30年に制定された「地方財

政再建促進特別措置法」(昭和30年法律第195号。以下、「旧再建法」という。)とその準用により行われてきた。しかし、同法については、(1)自治体財政の早期健全化のための手段が設けられていない、(2)単年度収支(フローベース)での財政把握にとどまり、累積債務(ストックベース)状況の把握ができない、等の問題点が指摘されていた<sup>(2)</sup>。折しも、自治体財政再建制度の見直しが進められていた平成18年に、観光事業への多額の投資や不適切な会計処理等により債務を累積させていた北海道夕張市が、財政再建団体入りを表明した。このことがきっかけのひとつとなり、自治体財政再建法制の見直しが本格化した結果、平成19年に健全化法が成立した<sup>(3)</sup>。

健全化法の主な特徴は、以下の4点である。①早期健全化と財政再生という2段階を設け、深刻な状況に陥る前に財政の立て直しを促す制度になったこと、②ストックベースおよび連結会計での評価も含めた、4つの指標(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)の公開を各自治体に義務付け、より多面的な財政状況の把握を目指していること(表1)、③いくつかの条件を満たすことにより、財政再生段階における再生振替特例債(赤字公債)の発行が可能になったこと、④外部監査制度を導入したことである。

なお、健全化法中、4つの財政指標(健全化判断比率)の公表は平成19年度決算から実施されており、早期健全化や財政再生に向けた計画策定の義務付け等の規定は、平成20年度決算から適用される。

### 2 4指標の設定と財政状況判断基準

健全化判断比率の基準値の設定をめぐって

(1) 筆者は、平成19年11月12日～16日にかけて、福岡県にて現地調査を行った。その際に、聞き取り調査にご協力くださった、福岡県庁総務部、福岡銀行本店、福岡財務支局理財部、九州経済調査協会、赤池商工会、福智町役場財政課(訪問順)の皆様に対して、この場を借りて御礼申し上げる。

(2) 新しい地方財政再生制度研究会『新しい地方財政再生制度研究会報告書』(平成18年12月8日)など。

(3) 健全化法制定に至る議論の経緯、夕張市の財政再建団体入り等については、拙稿「地方自治体の財政問題と再建法制」『調査と情報－ISSUE BRIEF－』585号, 2007.5.8を参照されたい。

表1 4指標と連結範囲

普通会計	公営事業会計	一部事務組合	地方独立行政法人	地方三公社	第三セクター
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

- 実質赤字比率  
当該地方公共団体の一般会計等を対象とした実質赤字額の標準財政規模に対する比率
- 連結実質赤字比率  
当該地方公共団体の全会計を対象とした実質赤字額または資金の不足額の標準財政規模に対する比率
- 実質公債費比率  
当該地方公共団体の一般会計等が負担する元利償還金及び準元利償還金の「標準財政規模－元利償還金等に係る基準財政需要額算入額」に対する比率
- 将来負担比率  
地方公社や損失補償を行っている出資法人等に係るものも含め、当該地方公共団体の一般会計等が将来負担すべき実質的な負債の「標準財政規模－元利償還金等に係る基準財政需要額算入額」に対する比率  
(出典) 総務省「健全化法関係資料・財政指標」を基に筆者作成

は、健全化法成立時に「画一的な指標・基準とせず、地方六団体の意見が十分反映されるようにする」、「公営企業については事業の性質上、やむを得ず赤字が生じる場合があること等に留意する」等の附帯決議が採択され<sup>(4)</sup>、具体的な数値のあり方が、自治体関係者を中心に注目を集めた。

基準値は、平成19年12月に総務省令で定められた。都道府県と市町村の別や、市町村の標準財政規模の差異により異なった基準値を用

いる等、きめ細かい対応がなされている(表2)。また、連結実質赤字比率の財政再生基準については、平成21年度以降の3年間で基準値を徐々に引き上げていく経過措置が盛り込まれた。

自治体による事業の中には、各種インフラの整備等、初期に多額の支出を要するものがある。こうした支出を単純に積み上げてしまうと、耐用年数の長いインフラ等の整備を行った自治体の財政状況を表す指標が悪化するおそれがある。いわゆる「インフラ赤字」の問題である。

表2 「財政健全化法」による4指標に設定された基準数値の詳細

標準財政規模の区分	実質赤字比率による基準			連結実質赤字比率による基準		実質公債費比率による基準		将来負担比率による早期健全化基準
	地方債許可団体への移行	早期健全化基準	財政再生基準	早期健全化基準	財政再生基準	早期健全化基準	財政再生基準	
市町村	～50億円	10%	15%	20%	30% (全市町村に共通)	25% (すべての都道府県・市町村に共通)	35% (すべての都道府県・市町村に共通)	350% (全市町村に共通)
	50～200億円	$(1+100 \text{ 億円} \div \text{標準財政規模}) / 30$	$(7+1000 \text{ 億円} \div \text{標準財政規模}) / 240$	$(10+100 \text{ 億円} \div \text{標準財政規模}) / 60$				
	200～500億円	$(1+1000 \text{ 億円} \div \text{標準財政規模}) / 120$	$(25+1000 \text{ 億円} \div \text{標準財政規模}) / 240$	$(37+1000 \text{ 億円} \div \text{標準財政規模}) / 240$				
	500億円～		11.25%	16.25%				
都道府県	道府県	2.50%	3.75%	5%	8.75%	15%	400% (全都道府県に共通)	
	東京都		$B=A/2+1/80$	A:20%と5%の加重平均	$C=B+5\%$	$D=A+10\%$		

- (注) ① 斜体字は地方債協議制度における協議団体から許可団体への移行基準  
 ② A(東京都に適用される実質赤字比率による財政再生基準)は、標準財政規模のうち23区相当分に20%、他の部分に5%を適用して加重平均  
 ③ 計算式は「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」「同法 施行令」「地方財政法施行令」等に基づいてニッセイ基礎研究所が作成  
 (出典) 石川達三「地方公共団体に対する新しい再建・再生制度と連結実質取支比率の動向—地方公共団体財政健全化法の意義—」『ニッセイ基礎研究所報』Vol.50, 2008夏, p.17.

(4) 第166回国会衆議院総務委員会議録第23号 平成19年5月24日 p.22; 第166回国会参議院総務委員会会議録第22号 平成19年6月14日 p.21.

表3 健全化判断比率が早期健全化基準以上である団体名

	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
健全化判断比率が早期健全化基準以上である団体名	2団体 (北海道) 夕張市 (大阪府) 守口市	11団体 (北海道) 夕張市、留萌市、美唄市、赤平市、積丹町 (青森県) 黒石市、大鰐町 (大阪府) 泉大津市、守口市、泉佐野市 (和歌山県) 和歌山市	33団体 (北海道) 夕張市、赤平市、三笠市、歌志内市、江差町、南幌町、浜頓別町、中頓別町、利尻町、洞爺湖町 (青森県) 黒石市、深浦町、西日屋村、田舎館村 (山形県) 新庄市 (福島県) 泉崎村、双葉町 (群馬県) 嬬恋村 (長野県) 平谷村、根羽村、泰阜村、王滝村 (兵庫県) 香美町 (鳥取県) 日野町 (島根県) 浜田市、奥出雲町、飯南町、斐川町、西ノ島町 (高知県) 安芸市 (沖縄県) 座間味村、伊平屋村、伊是名村	5団体 (北海道) 夕張市 (青森県) 鱒ヶ沢町、大鰐町 (大阪府) 泉佐野市 (兵庫県) 淡路市

(注) 財政再生基準（連結実質赤字比率については、平成21年度に適用される40%）以上である団体には、下線を付している。

(出典) 総務省「平成19年度決算に基づく健全化判断比率・資金不足比率の概要（確報）」2008.11.28.

このため、自治体からは、4指標の算定にあたってインフラ赤字の控除を求める声が強かった<sup>(5)</sup>。総務省令では、インフラ赤字を「解消可能資金不足額」と位置づけ、指標の算定にあたっては控除することを認めた。

### 3 平成19年度決算ベースで見た地方公共団体の財政の現状

総務省が平成20年11月28日に公表した「平成19年度決算に基づく健全化判断比率・資金不足比率の概要（確報）」によると、4指標のうちいずれかが早期健全化基準を上回る団体は43団体、将来負担比率を除く3指標のいずれかが財政再生基準以上である団体は3団体である<sup>(6)</sup>（表3）。

連結ベースの指標のうち、健全化法により

(5) 総務省「第1回地方公共団体財政健全化法説明会」配布資料〈[http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/kenzenka/exm/pdf/070926\\_1\\_5.pdf](http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/kenzenka/exm/pdf/070926_1_5.pdf)〉など。

(6) なお、平成19年度決算において再生基準を上回っている3団体（北海道夕張市、北海道赤平市、長野県王滝村）のうち、赤平市は病院特例債の起債などにより（「財政健全化団体赤平市が回避へ」『朝日新聞』（北海道版）2009.3.20）、王滝村は地方債の繰上償還により（王滝村『平成20年度当初予算の概要』〈<http://www.vill.otaki.nagano.jp/Files/1/13085/html/h20yosanngaiyou.pdf>〉）、健全化法の本格適用が開始される平成20年度決算においては、財政再生基準を下回る見込みであるという。

表4 早期健全化基準以上である団体の連結実績

(単位:%)

都道府県名	市区町村名	連結実質赤字比率	(参考) 実質赤字又は資金不足がある主な会計
北海道	夕張市	739.45 (20.00)	一般会計 [335億円・731%]、公共下水道 [3億円・7%]
北海道	赤平市	68.76 (20.00)	病院 [29億円・61%]、国保 [8億円・16%]
大阪府	泉佐野市	39.31 (17.44)	宅地造成 [70億円・34%]、病院 [27億円・13%]
北海道	留萌市	36.61 (18.78)	病院 [27億円・35%]、国保 [4億円・5%]、下水道 [4億円・5%]
北海道	積丹町	32.54 (20.00)	国保 [7億円・40%]
青森県	黒石市	28.90 (18.45)	病院 [16億円・18%]、下水道 [14億円・15%]
青森県	大鰐町	26.45 (20.00)	温泉 [4億円・10%]、休養施設 [3億円・9%]、病院 [3億円・8%]
北海道	美唄市	24.15 (18.49)	病院 [23億円・26%]
大阪府	守口市	23.18 (16.84)	一般会計 [40億円・14%]、国保 [37億円・13%]
大阪府	泉大津市	18.58 (17.73)	病院 [15億円・9%]、国保 [14億円・9%]、駐車場 [10億円・7%]
和歌山県	和歌山市	17.60 (16.25)	下水道 [110億円・15%]、国保 [54億円・7%]

- (注) 1. 連結実質赤字比率の高い順に記載している。  
 2. ( )内の数値は、各団体の早期健全化基準(財政規模に応じ16.25%~20%)である。  
 3. [ ]内の数値は、実質赤字又は資金不足の額及び連結実質赤字比率の分母に対する当該赤字額の割合である。  
 4. 夕張市及び赤平市の連結実質赤字比率は、財政再生基準(平成21年度に適用される40%)以上である。

(出典) 総務省「平成19年度決算に基づく健全化判断比率・資金不足比率の概要(確報)」2008.11.28.

新たに導入された2指標(連結実質赤字比率、将来負担比率)が早期健全化基準以上となった団体は、北海道留萌市など13市町村である。連結実質赤字の原因となっている会計をみると、病院、国民健康保険、下水道の各事業会計が原因となっている自治体が多い(表4)。また、対象を政令市に絞ると、平成19年度決算で連結実質赤字となった団体はないものの、全20政令市中4団体で交通事業に係る公営企業会計の資金不足比率が経営健全化基準以上となっている。これらの指標のチェックを通じて、自治体財政全体に対する特別会計の赤字による影響を把握できるようになったという点に、新たな連結指標導入の意義が認められよう。

上述の赤字を計上している事業は、いずれも住民生活の質の維持に密接に関わるものでは

あるが、住民の高齢化や人口減少の著しい地域において、その採算性の低さが自治体財政を圧迫する一因となっていることを指摘する報道もある<sup>(7)</sup>。

新たに導入されたもうひとつの指標である将来負担比率を巡り注目されるのは、同比率が早期健全化基準以上であると判断された夕張市など5団体に、他の3指標では早期健全化基準をクリアした団体が1市1町(兵庫県淡路市、青森県鯉ヶ沢町)含まれていることであろう。このことは、フローベースでは把握できなかった財政状況の悪化がストックベースにより新たに認識されたことを意味しており、指標に将来負担比率を導入したことの意義を示すものである。

(7) 「下水道 和歌山市は年110億円の赤字、住民サービス低下の元凶に／路線バス 買い物、病院に行けない、バス廃止で急増する「交通難民」」『週刊東洋経済』6188号, 2009.2.21, pp.75-80など。

(8) 「夕張の「先輩」また火の車」『朝日新聞』2007.3.9. ただし、旧赤池町においては夕張市の債務累積の一因となったような会計操作は行われていない。

## II 旧再建法制下における自治体財政再建の例—福岡県田川郡旧赤池町（現福智町）—

### 1 現地調査の目的

夕張市が旧再建法の準用再建団体指定を受けたのと同じ月（平成19年3月）に、平成期に入ってから準用再建団体となった経験を持つ福岡県田川郡旧赤池町（現福智町）が、再び高い債務残高を抱えていると報じられた<sup>(8)</sup>。福智町は、平成18年に旧金田町、方城町、赤池町の3町が合併して発足した町である。3町ともに、過去に前後して準用再建団体となった経緯がある。

国および都道府県の監督下において一旦は財政再建を果たした自治体が、再び財政危機に陥ることがあるとすれば、その再建制度は真に有効なものとは言えないのではないか。新たな健全化法の下でも、こうした問題は起こりうるのであろうか。このような問題意識に沿って、財政再建下の自治体における財政運営の実態について調査するため、平成19年11月12日から16日にかけて、福岡県において資料収集と聞き取り調査を中心とする現地調査を行った<sup>(9)</sup>。

### 2 旧赤池町の概要、準用財政再建団体入りまでの経緯

旧赤池町は、福岡県中部の田川郡北部に位置する。筑豊炭田に含まれる産炭地のひとつであり、夕張市と同様に炭鉱の町として栄えたが、昭和30年代から40年代にかけて相次いだ炭鉱の閉山により、人口が減少した。昭和48年に、新産業誘致のため土地開発公社を設立し工業団地を造成したが、期待されたような成果は得られず、約22億円の公社債務が残った。平成3年に、同町は、土地開発公社の解散を決定するとともに、同公社の債務を買い取るための経

費を12月補正予算案に計上し、議会の承認を得た。こうして、土地開発公社の負債は、一般会計の負担となった。加えて、同年には町立病院の累積赤字約5億円のうち3分の2を一般会計からの繰入金によって解消する措置がとられた。これらの施策に一般会計自身の赤字額が加わった結果、平成3年度における同町の赤字額は約32億円に達し、旧再建法が自治体財政の健全性を捉えるための目安のひとつとしていた実質赤字比率は、127.7%となった。

旧再建法下においては、準用再建団体入りは当該団体の意志に委ねられており、自治体が国等の関与を受けない自主再建の道を選ぶことも法令上は可能であった。しかし、市町村の場合、単年度の実質赤字比率が20%以上になると、同法により起債制限がかけられることとなっていた。同制限は準用再建団体となることで解除されたため、基準値を上回る実質赤字を抱えた多くの自治体が、準用再建団体入りを選択した。従って、実質赤字比率20%という水準は、市町村が自治体財政再建法制に基づく財政再建を行うか否かを定める、事実上の基準値であったといえる。

実質赤字比率が127.7%となった旧赤池町にとって、旧再建法による起債制限は避けられない事態であった。このため、同町は、平成3年度末に準用再建団体となって財政再建を進めることを選択した。

その後、同町は国や福岡県の指導のもと、歳出の抑制と歳入の拡充を図りながら財政の健全化を進め、平成12年12月に財政再建を完了した。当初の再建計画よりも2年早い、10年間での再建であった。

隣接する旧金田町は昭和56～62年度に、旧方城町は昭和57～平成3年度にかけて、同じく準用再建団体となった経験がある。そして、平成18年3月に3町が合併し、誕生したのが福智町である。

(9) 以下、データ数値等は、特に出典を記さなかった場合は、現地での聞き取り調査による。

### 3 財政再建下における旧赤池町の財政運営

旧再建法制下において、各自治体がとった具体的な財政再建策については、土居丈朗慶応大学教授により興味深い指摘がなされている<sup>(10)</sup>。同教授によれば、昭和50年度以降に旧再建法の準用による財政再建団体となった、旧赤池町を含む16自治体の財政再建期間中の財政運営を振り返ると、以下の特徴が把握できるといふ。第一は、歳出削減策として、人件費の削減に重きが置かれていたこと、第二は、多くの準用再建団体で実質的な増税が行われたと推察されるものの、他方で使用料・手数料の実質的な増額がみられた団体は半数程度にとどまっていたこと、第三は、多くの団体が、既存債務の返済財源を地方交付税（ひいては国税収入）に求めていたことである。

上記の分析において、旧赤池町の財政再建はどのような位置付けになるのであろうか。同町が財政再建の軌跡をまとめた資料<sup>(11)</sup>をもとに、同町の財政再建計画の内容を改めて検証する。

結論から述べると、土居教授が指摘した3つの特徴は、旧赤池町の対応にもそれぞれ当てはまると考えられる。第一に、同町においても、職員数を減らしたり、給与表を改定したりといった歳出削減努力が行われている。第二に、手数料・使用料（水道使用料を含む）などが値上げされるとともに、法人住民税の法人税割で超過課税が行われた（表5）。第三に、再建期間中の地方交付税に再建利子補給分等を計上したり、県からの融資に基づき地方債の繰り上げ償還を行ったりするなど、国や県からの財政移転

表5 旧赤池町・夕張市の財政再建計画の比較

		旧赤池町	夕張市
赤字額		約32億円	約353億円
主な歳入増加策	法人住民税	14.7%（超過課税）	据置き
	個人住民税の均等割	超過課税なし	3,000円→3,500円
主な歳出削減策	個人住民税の所得割	超過課税なし	6%→6.5%
	固定資産税	超過課税なし	1.4%→1.45%
	軽自動車税	超過課税なし	現行（標準税率）の1.5倍
	下水道使用料	110円/kl→220円/kl	1,470円/10㎡→2,440円/10㎡
	市の組織整理	15課→12課1室	5部17課→7課
(市民負担部分)	市職員数	113人→102人	269人→103人
	職員給与	国の基準通りに実施	平均30%減
	首長、助役、教育長	町長報酬を全国最下位に	給与平均60%以上、期末手当80%以上減、退職手当は当分支給せず
保育料	国庫基準通りとし、減免なし	3年間据え置きとし、段階的に引き上げ	

（出典） 赤池町『赤池町財政再建のあゆみ』および夕張市「夕張市財政再建計画」を基に筆者作成

表6 旧赤池町の財政期間中における財政指数の推移  
（財政収支比率、経常収支比率、財政力指数、公債費比率、ラスパイレス指数）

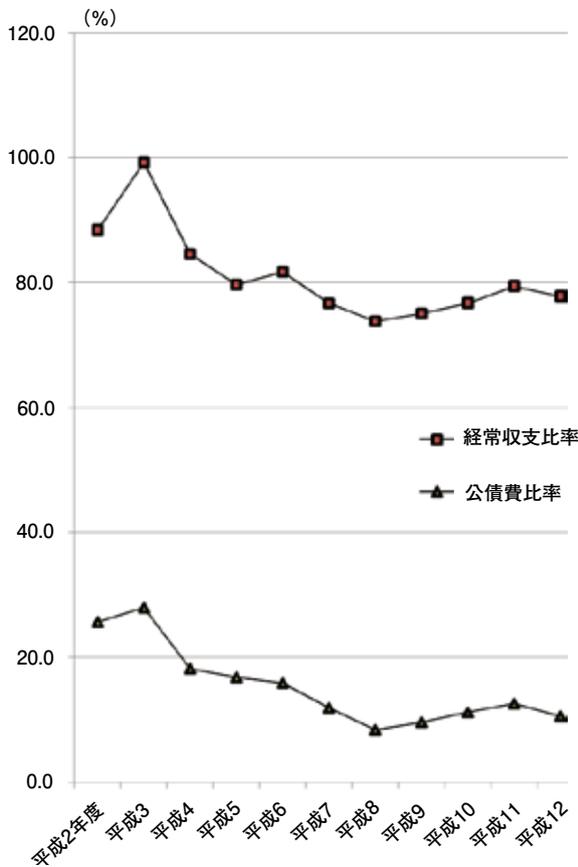
	平成2年度	平成3	平成4	平成5	平成6	平成7	平成8	平成9	平成10	平成11	平成12
実質収支比率	-16.7	-127.7	-121.8	-123.0	-123.9	-112.9	-81.3	-42.6	-17.6	-2.5	6.6
全国町村平均	5.7	5.1	4.7	4.6	4.9	4.8	4.7	4.7	4.6	5.1	5.4
経常収支比率	88.5	99.3	84.6	79.7	81.8	76.7	73.9	75.1	76.8	79.5	77.9
全国町村平均	67.7	68.1	68.8	71.7	75.8	75.9	77.9	78.9	80.4	80.2	80.9
公債費比率	25.7	28.0	18.2	16.8	15.9	11.9	8.4	9.6	11.2	12.6	10.6
全国町村平均	11.1	10.9	10.7	11.1	12.0	12.3	12.9	13.5	13.9	14.4	13.9
(参考) 地方債残高(億円)	72	64	59	55	48	41	39	39	40	39	38
財政力指数	0.15	0.15	0.16	0.17	0.18	0.19	0.20	0.21	0.22	0.23	0.23
全国町村平均	0.34	0.33	0.33	0.33	0.33	0.34	0.34	0.34	0.34	0.34	0.33
ラスパイレス指数	98.2	97.8	95.2	91.9	90.8	89.6	90.1	89.4	89.4	88.9	87.4

（出典） 赤池町『赤池町財政再建のあゆみ』および総務省『市町村別決算状況調』を基に筆者作成

(10) 土居丈朗「地方債と破綻処理スキーム」『フィナンシャル・レビュー』71号, 2004.5, pp.5-40.

(11) 赤池町『赤池町財政再建のあゆみ』2003.

図1 旧赤池町の経常収支比率および公債費比率の推移



(出典) 赤池町『赤池町財政再建のあゆみ』を基に筆者作成

に多くを依存していた。

これらの対応のそれぞれについて、より詳しく見てみよう。

第一点目の歳出削減努力については、職員数の削減等、人件費の抑制に力点が置かれた。国家公務員の平均給与額を100として、自治体職員の給与水準を相対化した指数であるラスパイレス指数は、財政再建開始時の98.2から再建完了時には87.4まで低下している(表6)。福智町役場でのヒアリングでは、財政再建のためには、人件費の削減もさることながら、公共事業の増加等を求める歳出拡大圧力を断つことが肝要であり、それは、旧赤池町が国の監督下になければ難しかったであろうとのコメントが

あった。確かに、国の監督下で歳出の削減が徹底されるといふ効果を、旧再建法のメリットとして強調する向きは、識者の中にも見られる<sup>(12)</sup>。

第二と第三の対応については、旧赤池町の財政再建に係る財源に着目したい。後述のとおり、自治体の財政状況の改善のためには、累積債務の解消が大きな鍵となり、そのための財源の確保が、新旧財政再建法制を通じて財政再建に取り組む自治体共通の課題であると思われるからである。

旧赤池町の財政再建時に同町の財政運営に深く関わった関係者へのヒアリングでは、財政再建にもっとも有効であった手法として、累積債務の繰り上げ償還が挙げられた。実際に、同町の財政再建期間中の地方債残高の縮小は、再建期間の前半に集中していた(表6)。

同町の財政状況改善の軌跡を振り返ると、公債費比率および経常収支比率の改善が連動していることがわかる(表6、図1)。債務が累積すると予算に占める公債費の割合が上がり、財政の硬直化が進む。財政再建開始時(平成3年度)の同町の経常収支比率<sup>(13)</sup>は99.3%と、財政の弾力性がほとんど失われた状態であった(同年度における全国の町村の平均は67.7%)。弾力性を失った自治体財政は、景気変動等の外部要因に対して脆弱化するとともに、新たな行政需要に対しては更なる公債発行で対応せざるをえない状況に陥りやすい。その結果として、財政収支が悪化しがちである。

旧赤池町における財政収支が黒字化した財政再建完了時(平成12年度)には、経常収支比率が77.9%まで改善している。これらの事実から、自治体のフローベースの財政収支を改善する上で、ストックベースの債務の削減が重要で

(12) 橋本行史『財政再建団体一何を得て、何を失うのか—赤池町財政再建プロセスの検証』(地方自治ジャーナルブックレット No.28) 公人の友社, 2001, p.79 など。

(13) 地方自治体の財政の弾力性を判断するため用いられる指標で、「経常経費(人件費、扶助費、公債費など) 充当一般財源 ÷ 経常一般財源(地方税収、普通地方交付税など) 総額 × 100」で求められる。一般に、都道府県で80%、市町村で75%を上回らないことが望ましいとされる。

あることを読み取ることができよう。

問題は、累積した債務残高を解消するための財源を、どこに求めるかである。

旧赤池町の財政再建計画における歳入増加策は、従来比較的低水準に抑えられていた町営住宅の賃料や下水道使用料の引き上げを含んでいたものの、赤字解消の財源を住民の税負担の増加に積極的に求めたものであったとの印象は受けない。個人住民税や固定資産税の税率引き上げを、歳入増加策の一環として断行した夕張市との大きな違いである。

福智町役場において行ったヒアリングでは、炭鉱の閉山以来の人口の減少・高齢化がすでにかなり進んでいたことから、仮に個人課税を強化していたとしても大幅な歳入増にはつながりにくかったであろうとのことであった。域内に債務償還のための財源を求め得ないという小規模団体特有の問題点であり、今後、同様の小規模団体、特に過疎地域にある自治体が財政の早期健全化・財政再生に取り組む際にも生じうる問題である。

また、同町のまとめた資料<sup>(14)</sup>には、赤字の要因として、「事業・人件費の過大」や「財源見込みの過大」が挙げられている。このように赤字が増大した原因は財政運営の態様にあったとの分析がなされたことも、歳出の徹底削減等の行政努力による財政再建が志向された一因であったと思われる。

そうした中で同町の財政再建がどのように成し遂げられたのかを振り返れば、繰り上げ償還による地方債残高の削減は、県からの繰り上げ返済資金融資や、利子分に対する地方交付税措置などに支えられている。同町の財政力指数<sup>(15)</sup>の推移を見ると、次第に改善されてはいるものの、特に財政再建開始後数年間は歳入の約85%を地方交付税等、依存財源に頼っていたこ

とがわかる(表6)。従って、累積債務の解消を含む同町の財政再建には、国や県からの財政移転が大きな役割を果たしたといえよう。土居教授が指摘している、「国税による自治体財政の再建」は、旧赤池町の事例にも当てはまるのである。

#### 4 財政再建団体に関わる諸機関

##### (1) 旧赤池町財政再建時における福岡県の対応

旧再建法においても、健全化法の下での財政再建と同様に、市町村の財政健全化を巡り都道府県知事の関与が求められていた。このため、旧赤池町財政再建時における福岡県の対応について、福岡県の担当者にヒアリングを行った。

旧赤池町の準用再建団体入りにあたっては、県は累積債務の繰り上げ償還のための短期貸付を行うとともに、財政再建の完了まで、同町と国とのパイプ役として、1名の専従職員を担当課に配属したとのことである。ちなみに、同様の資金融資は、夕張市の例でも北海道により行われている。

また、財政再建期間中においても行政サービスを停滞させないため、県としてはできるだけ特別交付税の交付額を増やせるよう、国に対して働きかけることに注意を払ったとのことである。ここでも、自治体の財政再建にかかるコストが、実質的に国によって賄われていたことがわかる。

##### (2) 指定金融機関から見た自治体財政再建

福岡県の指定金融機関である福岡銀行でも、債権者としての立場から見た自治体財政再建法制の評価についてヒアリングを行った。同行では、自治体に対しても独自の行内格付けを行っているとのことである。借入先・預託先の選定をともに入札制としている自治体に対しては、

(14) 赤池町 前掲注(11)

(15) ある年度の地方自治体の基準財政収入額を基準財政需要額で除した指標で、当該自治体の財政力を一般財源ベースで把握するためのもの。指標としては三年度間の平均値を用いる。数値が大きいほど地方税収入力が高いことを示し、指数が1を上回ると、いわゆる交付税不交付団体となる。

自行内での格付けに基づいて貸付条件を検討し、入札に臨んでいるという。

県内から複数の準用財政再建団体が出た経験について尋ねると、準用再建団体となり国の監督下で再建利子補てん等の交付税措置が取られることにより、融資先としての安心感はむしろ増すとのことであった。自治体財政再建法制的あり方をめぐる議論については、やはり債務調整の是非に関する議論の流れに関心が高く、夕張市の債務処理を巡る動向に注目していたとのことである。

### Ⅲ 福智町財政にみる地方財政再建の課題

#### 1 福智町財政の現状

福智町は、現在、実質収支比率、連結実質収支比率ともに黒字となっている。平成19年度決算ベースでみた実質公債費比率は12.8%と、福岡県内の市町村平均(12.6%)をやや上回る程度である。ただし、住民一人当たりの地方債現在高は93万5,678円と、全国の市町村平均(44万6,922円)を大きく上回っているばかりか、県内の市町村平均(63万9,575円)よりも高い。町債の発行にあたっては、交付税措置の付いているものを中心とする方針をとっているため、実質公債費比率は低く抑えられているが、累積

債務による公債費の増大により経常収支比率は104.0%と極めて高く、財政の自由度が損なわれている。

歳入面をみると、平成19年度決算ベースの財政力指数は0.28と、全国市町村平均0.55および福岡県市町村平均0.52を下回る。歳入の約4分の3を依存財源に頼っており、国への依存度が高い財政構造であるといえる。

#### 2 地方財政再建制度の効果と限界

旧赤池町をはじめとする3町の財政再建は、累積赤字の解消と実質単年度収支の黒字化により、平成12年度の時点でとりあえず達成されたはずであった。にもかかわらず、現在の福智町の債務残高が高い水準にあり、財政の自立が進まない理由は何か。原因には財政再建完了後の公共事業需要の増加や、合併特例債の発行等様々なものがあるだろうが、ここでは失業率の推移から、その一端を見ていく。

表7は、準用財政再建団体となる直前の年度(平成2年度)から財政再建が完了した年(平成12年度)までの、旧赤池町における完全失業率と、投資的事業費の財政再建計画計上額および決算額(実際の支出額)の推移である。

投資的事業の総事業費の抑制は、財政再建計画の歳出削減策における柱ともされており、

表7 旧赤池町の財政再建計上額・決算額、完全失業率の推移

		(百万円)										
		平成2年度	平成3	平成4	平成5	平成6	平成7	平成8	平成9	平成10	平成11	平成12
計 画 額	歳入総額	4,855	5,678	5,321	4,530	4,383	4,303	4,309	4,307	4,306	4,319	4,277
	歳出総額	5,250	8,850	8,487	7,647	7,445	7,213	6,993	6,664	6,291	5,900	5,348
	総事業費	1,518	3,769	1,232	1,163	948	842	819	797	797	797	777
	普通事業費	736	2,856	455	346	293	280	260	260	260	260	240
	うち、補助事業	363	284	362	266	224	213	210	210	210	210	210
	うち、単独事業	373	2,572	93	80	69	67	50	50	50	50	30
	失業対策事業費	733	665	581	567	567	563	559	537	537	537	537
	うち、補助事業	661	582	573	561	561	557	552	532	532	532	532
うち、単独事業	72	83	8	6	6	6	7	5	5	5	5	
決 算 額	歳入総額	4,855	5,614	5,659	5,371	5,643	5,631	5,651	5,899	5,328	5,373	5,221
	歳出総額	5,250	8,786	8,826	8,489	8,704	8,541	7,794	7,041	5,768	5,438	5,049
	総事業費	1,461	3,694	1,202	1,057	1,199	1,003	1,043	1,698	963	844	1,011
	普通事業費	687	2,808	405	305	364	270	283	147	161	177	389
失業対策事業費	733	654	679	655	706	703	702	691	676	637	598	
完 全 失 業 率	旧赤池町	10.6%					11.4%					11.9%
	福岡県	4.5%					5.5%					5.9%
	全国平均	2.1%					3.2%					4.7%

(出典) 総務省統計局『国勢調査報告』平成2、7、12年度; 赤池町『赤池町財政再建のあゆみ』を基に筆者作成

総額でも財政再建期間中は抑制傾向にあったことがわかる。特に、単独事業は低く抑えられた。

他方、投資的事業の中の失業対策事業費を見ると、計画段階では相応に抑制されることとなっていた。しかし、同町内の完全失業率が財政再建期間を通して全国および福岡県の完全失業率を大きく上回る2桁台で推移するなかで、失業対策事業費の決算額はその計画額ほどには抑制されていない。しかも、失業対策事業費のほとんどが国からの補助事業であることから、同町の失業対策が実質的に国の負担で行われていたことがうかがえる。

旧赤池町は、石炭産業の衰退後、それに代わる産業の育成に苦慮してきた。同町の準用財政再建団体入りの直接の原因ともなった、赤字を抱えた土地開発公社による工業団地の造成もまた、企業誘致を目的としたものであった。再建期間中、町の努力によりいくつかの企業が工場を建設したが、高い失業率の改善には至っていない。

高い失業率と失業対策における公共事業への依存は、旧赤池町の歳出削減を阻む一因であり続けた。留意すべきは、旧再建法においては、前述のとおり財政収支均衡が財政再建完了の基準とされていた関係上、域内就業状況の改善や産業の育成といった、自治体の財政的自立のための事業は、法律上求められていなかったことである。旧赤池町の財政再建計画でも、財政赤字の原因として旧産炭地事情と過大な投資的経費が挙げられているものの、財政赤字の一因となった域内産業の脆弱性等については触れられていない。旧赤池町の財政力指数は、財政再建期間中に0.15から0.23まで改善したものの、当時の全国町村平均の0.33を下回っており、財政基盤の改善は、財政再建の終了後も依然と

して同町の課題であり続けている。現福智町の担当者からも、公共事業依存型の産業構造は財政再建の前後で変化しておらず、また人口の減少・高齢化、高失業率<sup>(16)</sup>といった状況の下では、自主財源比率の向上も引き続き難しい状況にあるとの見解が示された。

健全化法は、旧再建法と異なり、自治体による財政健全化・再生計画の中に「健全化・再生判断比率が早期健全化・再生基準以上となった要因の分析」(健全化法第4条第2項第1号、第8条第3項第1号)を盛り込むことを求めている。ただし、健全化を達成したか否かを最終的に判断するための基準は、各種の財政指標の改善にとどまっており、産業育成等の中長期的な観点の対策が明示的に盛り込まれているとは言い難い。財政指標の改善状況をチェックするだけでなく、各自治体における安定的な財政基盤を確立するための、産業振興策と財政再建を同時進行させる等、健全化法が定める要因分析を活かした施策を策定し、実行することが求められよう。

おわりに

健全化法によって新たに導入された指標により、財政健全化の必要性が浮き彫りとなった自治体もあり、健全化法の有効性が早くも表れていると見ることもできよう。

自治体が、当該地域の市民生活を維持するために必要な基本的な行政サービスを供給すべき主体であることは論を俟たない。財政収支の一時的な改善にとどまらない、住民生活の安定を達成できる地方財政の枠組みとはどのようなものか。再建法制のあり方を含め、この問題をめぐる議論を一段と深めることが求められる。

(まえさわ たかこ)

(16) 福智町の完全失業率は、平成17年度国勢調査によれば15.6%と、全国平均4.4%を上回る高い水準にある。