

# 地方分権と自治体財政健全化法<sup>1</sup>

加 藤 一 郎

## Decentralization and Sound Finance Act of Self-governing Body

Kato Ichiro

### Summary

Decentralization Law was enacted in 1995. It represents that centralized administration framework of the 20th century no longer functions as a system to run the society and meets new needs of civil life. Consequently, decentralization, shown as growth of local regions as pillar of domestic demand expansion, growth of municipalities and municipal corporations as pillar of social welfare and delegation of financial resources from the central government to local governments, has been sought due to internationalization, aging, informatization and changes of the times themselves.

Decentralization, of course, does not conflict with state sovereignty. It is predicated on state sovereignty. In addition, decentralization is supported not only by group autonomy relatively independent from the state, but by resident self-governance driven by citizens. Thus, even if local governments are part of state apparatus, it is not a justification for infringement of resident self-governance.

Decentralization and relationship between local autonomy and the state are called in question in various fields including politics, economics and public administration. It raises a question also in terms of public finance. The scale of local finance in Japan, especially annual expenditure, is relatively bigger compared to those of foreign countries. Annual revenue is also equivalent to those of other countries. However, most of annual expenditures are used for the projects conforming to laws and regulations stipulated by the state and not a few annual revenues are so-called “restricted finance” from the state such as national treasury disbursement.

---

1 「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」であるが、以下、自治体財政健全化法という。

While the national government needs to have future prospects and to obtain approvals of the Diet to determine annual expenditures and revenues, local governments additionally need to obtain the state's approval and to negotiate with the state in many cases. Decentralization has reduced those issues requiring approvals and negotiations, which does not always represent steady progress of decentralization and local autonomy.

The Sound Finance Act of Self-governing Body may allow the potential system that the state can interfere with local public finance and then in local autonomy. This paper pays attention to the predisposition and studies the relationship between decentralization and Sound Finance Act of Self-governing Body in a serious situation of local public finance.

## はじめに

1995年に地方分権一括法が成立した。それは、20世紀型中央集権システムが社会を運営する方式としても、また市民生活の新しい需要にこたえることもできなくなったことを示している。そして、内需拡大の担い手としての地方、社会福祉の担い手としての市町村、都市自治体の成長、中央から地方への財源委譲など、国際化、高齢化、情報化そして時代の変化そのものによって地方分権が求められた。

もちろん、地方分権は国家主権と対立するものではない。国家主権を前提とした地方分権である。同時に、地方分権は国家からの相対的な独自性を確保する団体自治だけではなく、住民を基礎とする住民自治にも支えられている。地方公共団体が国家機構の一部であるからといって、住民の自治を侵してよいということにはならない。

地方分権、地方自治と国家の関係は政治、経済、行政とあらゆる分野で問われるが、財政の分野でも例外ではない。日本の地方財政の規模は、特に歳出面においては諸外国に比較して高い割合を示している。歳入面においても、諸外国にひけを取るものではない。しかし、歳出面においても国の決めた法令に従った事業が多くを占めており、歳入面では国庫支出金などいわゆる国からの「ひも付き財源」が少なくない。

国の場合、歳入・歳出の決定にあたって、将来の見通しや議会の同意が必要であるが、地方の場合はさらに国の同意や国との協議が必要な場合が多い。地方分権でこのような同意事項や協議事項は削減されている。しかし、地方分権、地方自治が確実に前進しているかといえば必ずしもそうではない。

自治体財政健全化法は、まさにそのような地方分権の時代にあって、国が地方自治体の財政に、そしてそれを通じて地方自治体の自治に関与する仕組みとなりうる可能性のあるものである。本稿では、その点を留意しつつ地方財政が深刻な状況を呈する中で、地方分権と自治体財政健全化法の関係についてみていこう。

## 1 地方分権と福祉

地方分権という表現が最初に使われたのは、明治11年刊行の田口卯吉『日本開化小史』であるとされる<sup>2</sup>。ここでは、中央官僚がいよいよ地方に派遣されその地の任にあたることを地方分権とし、明治の地方分権にもそのような側面があることを批判している。21世紀に入り、平成の世になった現在、こうした傾向は薄れているといえようが、完全に払拭されているとはいえないだろう。

ところで、総務庁行政管理局企画調整課・自治省行政局行政課共編『逐条解説地方分権法』によると、地方分権という言葉は「古くは昭和25年のいわゆる神戸委員会（地方行政委員会議）の『行政事務配分に関する報告』において使用され、その後は累次にわたる臨時行政推進審議会、地方制度調査会の公的機関の答申において使用されている。また、法律における用語としては、平成4年に制定された『国会等の移転に関する法律』の中で使用されている」（28ページ）と述べている。

それでは、地方分権の意味するものは何か。地方分権推進法では次のように述べている。「国民がゆとりと豊かさを実感できる社会を実現することの重要性にかんがみ、地方分権の推進」をはかるとしている。したがって、地方分権は「国民がゆとりと豊かさを実感できる社会」を実現するための不可欠の要素と位置付けられているのである。

また、地方6団体の意見書では「地方分権は、地域の特性に応じた個性ある地域づくり及び住民福祉のより一層の質的な増進を図るため、住民自治を強化し、地方公共団体の自主性及び自立性を最大限尊重して、真に民主的で公正・透明かつ効率的な行政システムを構築することを基本理念とする」ものとされる（地方自治制度研究会 [1995a] 70ページ）。

「国民がゆとりと豊かさを実感できる」あるいは「個性ある地域づくり及び住民福祉のより一層の質的な増進を図る」と、表現には違いがあるが、いずれも国民・住民の生活の豊かさ・福祉をキーワードとして地方分権が指摘されているのである。地方分権は、国から地方へ権限・財源を委譲することに眼目があるのではなく、国民生活に深く関わるものであることを指摘しているのである<sup>3</sup>。

そして、自主的・自立的な地方公共団体、個性豊かで活力に満ちた地域社会をつくることは、「『国民がゆとりと豊かさを実感できる社会』を実現するためのいわば中間目標」（『逐条解説地方分権法』36ページ）である。地方分権の最終的な目標が国民・住民の生活、福祉であることを再度確認した上で中間目標である自主的・自立的な地方公共団体、個性豊かで活力に満ちた地域社会の形成がどのように行われてきたかを、地方分権推進法の成立とその後の推移を検討しながら見ていこう。

2 田口は次のように述べている。鎌倉政府が樹立されるころになると、貴族は京都を離れて地方に赴任することを嫌うようになった。「朝廷より派遣したる官吏を以て地方を治め、而してこれに権威を与えるは弊害あり、現今地方分権の論甚だ盛んなり、余恐らくは誤解して、県令に権威を与えんことを」地方分権というのではないかと、批判しているのである（田口卯吉 [1964] 54-55ページ）。

3 『逐条解説地方分権法』では、「国民がゆとりと豊かさを実感できる社会を実現すること」は「内政において目指すべき、いわば究極の目標であり、これを示すことにより、地方分権が、国と地方の関係の改善にとどまるのではなく、本来、国民との関わりの深いものであることを示す」（29ページ）と指摘している。

## 2 市町村合併と地方分権

地方分権を、住民生活の豊かさと個性ある地域づくりという視点から見ると、国＝中央政府の意向に左右されない、地域独自の政治を行っていくことが必要であろう。地方分権＝地方自治の考え方を無視して地方政治を考えられなくなっている現状とは異なり、かつては中央直結というスローガンが、地方政治家とくに地方の保守的政治家によって言われていた言葉である<sup>4</sup>。

そして、地方経済はこの中央直結のもとで戦後復興とそれに続く高度経済成長の波に乗っていった。しかし、この高度経済成長は公害問題とともに、過疎・過密問題を引き起こした。急速な工業化にともなって、農村から都市、とくに東京や大阪などの大都市に若い労働力が集まり、農山村・漁村地域からは若者を始め人々がでていき、過疎化していった<sup>5</sup>。

しかし、過疎・過密化の進展は第1次産業（農林水産業等）から第2次産業（製造業等）、第2次産業から第3次産業（サービス業等）へという産業構造の高度化によって生じるだけではなく、大規模宅地開発やレジャー施設の建設などによって人口増加が起こり、工場の移転や閉山などによって人口の減少が生じる。夕張市はかつては日本有数の炭坑町であったが、その炭坑が閉山し、人口減少にみまわれるとともに、財政状況も悪化していったのである<sup>6</sup>。

地方分権を国民・住民の福祉という視点からではなく、国から地方公共団体への権限・財源の委譲ととらえるならば、権限・財源を受け止めることのできる「受け皿」が必要である。とくに歴史的、自然的条件はもちろん、財政的にも多様で、中にはきわめて弱い財政力しか持っていない市町村にとっては、適切な政策がとまわらない限り、多くの困難が生じるであろうことは当初から想定されていた。

地方分権推進委員長の諸井は<sup>7</sup>、「理想論としてはそれぞれの地域がそれぞれの地域からあがる税金で賄うのがいいんですが、それだと貧乏な地域がますます貧乏になり、最低限度の生活水準が維持できなくなる。市町村の合併を促進するといった地方行政の効率化まで含めて検討すべき」（『日本経済新聞』1995年8月7日）と述べ、地方分権のためには市町村合併が必要であるとの認識を示している<sup>8</sup>。

4 1950年に、革新系勢力の支援により京都府知事に当選し、そのご7期28年間知事を務めた蛭川虎三氏のような例もあるが、これは例外的なことと言わなければならない。

5 これらの地域は過疎地域といわれる。過疎地域の要件は、人口要件（人口減少率、高齢者比率、若年者比率）と財政要件（財政力指数）によって決められている。

6 夕張市は、日本最大の炭田である石狩炭田を中心都市として栄えた。1960年の国勢調査で116908人の最多人口を記録したが、その後減少し、2008年9月30日の住民基本台帳人口は11855人である。現在では全国で3番目に人口の少ない市で、人口密度は全国の市の中で最も低い。人口減少の要因は炭坑の閉山で、1990年に三菱南大夕張炭坑が閉山し市内のすべての炭坑が閉山となった。これに加え、1991年より夕張川にダムの建設が計画され、住民が移転したことも影響した。2007年3月6日、財政再建団体に指定された。

7 地方分権推進委員会が、1995年に開催され、諸井虔が委員長に互選された。

8 道州制ビジョン懇談会が「市町村合併の進展など社会経済情勢の変化により道州制の導入の検討が重要な課題となっていることを踏まえ、道州制の導入に関する基本的事項を議論し、『道州制ビジョン』の策定に資するため、道州制担当大臣の下に懇談会」が開催されており、2008年3月に中間報告が出されている。

図表1 規模別団体数の推移

|         | 団 体 数   |         |         |         |         |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
|         | 平成14    | 平成15    | 平成16    | 平成17    | 平成18    |
| 市町村合計   | 3 2 1 2 | 3 1 3 2 | 2 5 2 1 | 1 8 2 1 | 1 8 0 4 |
| 大 都 市   | 1 2     | 1 3     | 1 3     | 1 4     | 1 5     |
| 中 核 市   | 3 0     | 3 5     | 3 5     | 3 7     | 3 7     |
| 特 例 市   | 3 7     | 3 9     | 4 0     | 3 9     | 3 9     |
| 都 市     | 5 9 6   | 6 0 2   | 6 4 4   | 6 8 7   | 6 9 4   |
| 中 都 市   | 1 4 8   | 1 3 9   | 1 5 5   | 1 7 3   | 1 7 1   |
| 小 都 市   | 4 1 8   | 4 6 3   | 4 8 9   | 5 1 4   | 5 2 0   |
| 町 村     | 2 5 2 7 | 2 4 4 3 | 1 7 8 9 | 1 0 4 4 | 1 0 2 2 |
| 人口1万人以上 | 9 9 3   | 9 5 6   | 8 0 5   | 5 4 9   | 5 2 9   |
| 人口1万人未満 | 1 3 5 4 | 1 4 8 7 | 9 8 4   | 4 9 5   | 4 9 3   |

各年3月31日の数値（総務省編『地方財政白書』国立印刷局）

図表1に示したように、市町村合併は2000年代に入って急速に進み、2003年から2004年、2005年にかけて町村数は2443、1789、1044と半分以下にまで劇的に減少した。一方、市の数はわずかに増加の傾向を見せるもののそれほど大きな変化はなく、町村が合併して新しい市になるということよりも、既存の市に吸収・編入される形で旧町村は消滅し新市に移行したと考えられる<sup>9</sup>。

諸井の指摘通りに市町村合併は進行したのであり、市町村合併の是非はここで問わないとして、財政力の強化のために合併が行われたはずであり、合併を選択した地域は「最低限度の生活水準」を維持できるようになっているはずである。しかし、そのような結果にならなかったために自治体財政健全化法が出されてきたのである。強調しておくべきことは、自治体財政健全化法を施行していかなければならなくなった要因が、自治体の放漫な財政運営にあるのではないと見なすべきことである。

平成の大合併の目的として、①地方分権に対応した基礎自治体の財政力の強化、②生活圏の広域化への対応、③政令指定都市や中核市に移行することによって権限が拡大されるなどがあげられる。しかし、現行の地方財政の現状、つまり地方税収入が歳入全体の3分の1ほどで2割弱の地方交付税を加えても6割にならないという状況では、地方行政サービスを大幅にカットするか、税収等の歳入の大幅な増加を行わないことには、地方分権に対応する財政基盤を形成することはできない。

そのために国から地方への税源移譲がおこなわれた<sup>10</sup>。2007（平成19）年より所得税から地方税への税源移譲が行われ、10%から37%までの4段階であった所得税率は5%から13%の3段階に、住民税率は5%から40%の6段階であったものが10%（市町村民税6%、都・道府県民税4%）の

9 2001年（平成19年）に、浦和市、大宮市、与野市が合併し、さいたま市が誕生するといった例もある。このときの各市の人口は、浦和市486181人、大宮市458190人、与野市84081人で、50万人近い「双子都市」を含む合併として注目された。同様の合併例としては、静岡市と清水市の合併がある。

10 この税源移譲は、国庫補助負担金制度の改革、地方交付税制度の改革とともにおこなわれ「三位一体改革」といわれる。数次の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」や「三位一体の改革について」（平成17年11月政府・与党合意）などを経て、平成18年度税制改正において実施された。

比例税率に変わった。所得税減税と住民税増税が行われ、その増減税額は同一とされた。

このように、地方分権に対応した基礎自治体の財政力の強化のための市町村合併は急速に進められ、また地方税源強化のための国から地方への税源移譲も行われた。にもかかわらず、自治体財政健全化法が施行されることになったのである。すなわち、自治体財政健全化法は従来の地方財政の支援策と異なる側面が含まれていると見なすべきであろう。つまり、たんに地方自治の基盤を強化することではなく、地方自治への国の関与を強めることによって、地方自治体の財政健全化を図ろうとするものである。

### 3 地方財政の状況と財政再建

第2次大戦後、新憲法（現行憲法）に地方自治の章が設けられるなど地方財政の重要性は高まったのであるが、戦争による社会的・経済的混乱などにより多くの地方自治体は財政赤字に見舞われていた<sup>11</sup>。そのような状況に対応するために、1955年に「地方財政再建推進特別措置法」が制定され、これらの自治体の再建が図られた。この法律の適用を受け、財政再建を目指す自治体を「財政再建団体」という。

吉岡（1987）は日本の戦後地方財政を、戦後復興期（1945～54年）、高度成長期（1955～69年）、低成長期（1970～84年）期に分けて考察している。

戦後復興期は3期に分けられる。まず、戦後の民主化政策に対応して地方財政への需要が拡大しているのに、国の資金は占領行政のために使われ地方財政の規模は拡大せず、地方財政収入が財政需要の増加に対応できなかった時期である。ついでドッジ・ラインでは「総合予算の均衡化」のもとで、地方配付税配付金や国庫補助金の増加は抑制され、地方税や使用料・手数料等が大幅に増加する。シャープ勧告の時期は、独立税と平衡交付金制度や補助金改革によって、当時の地方財政危機を救済し、地方財政の自立化と地方自治の発展を促進する上で大きな意味を持った（同上、47ページ）。しかし、国と地方の行政事務の再配分がシャープ勧告通りにおこなわれないなど、問題は解決しなかった。そして、1950年代前期の戦後復興期である。この時期、地方財政は国の復興政策に直接協力した。同時に、戦後の民主化政策、地方行政事務の拡大、ドッジ・ラインによる地方財政資金の引き締めによって、財政赤字が拡大する（同上、79ページ）。

高度成長期も3期に分けられる。まず、1955年を分岐点とする時期である。この時期に産業構造の高度化をとまなう高度経済成長が起こり、地方財政は地域開発政策や産業基盤整備政策に従っていった。その中で過疎問題、過密問題と社会資本不足問題が発生した。地方財政の実質収支はプラスに転じたが、行政水準は満足すべきものとはいえなかった。「国民所得倍增計画」の発表された1960年以降の時期は飛躍的に高蓄積を遂げた時期である。1968年度は財政硬直化打開の第1年度と

11 吉岡健次（1987）『戦後日本地方財政史』東京大学出版会

された。

低成長期の地方財政は1970年代前期と、70年代後期から80年代前半に分けられる。1970年代前期は地方財政規模が拡大した時期である。とくに大都市で急激に増加している。そして、産業基盤投資よりも生活基盤投資が増え、生活基盤投資を中心とする地方財政規模を拡大した<sup>12</sup>。1973年の石油ショックにより物価騰貴が起こり、総需要抑制政策への転換のなかで地方財源の不足が生じた。1970年代後期から80年代前期の時期は、高度経済成長から安定成長へ移行していった時期である。その時期に臨調・行革路線が開始され、赤字国債を抱えている国に対して、「地方財政余裕論」が当時の大蔵省などから主張された時期である。

いま、第2次大戦から1980年代前期までの財政動向を吉岡（1987）に従って述べてきたが、自治体財政健全化法を検討するために、本節の冒頭でふれた1955年に制定された地方財政再建促進特別措置法の成立過程と、その適用事例について触れておこう。

1950年に勃発し53年に停戦した朝鮮戦争は、「朝鮮特需」に潤っていた日本経済に反動不況をもたらした。

1954年度には地方自治体の約8割が赤字となった。そのような事態を受け、1955年に地方財政再建促進特別措置法が成立した。1956年から財政再建団体となった地方自治体は289団体である。都道府県では1956年度の宮城県、1957から61年度の青森県、1960から62年度の和歌山県、徳島県（1960年）がある。近年では、1992から2001年度の福岡県赤池町（現在の福智町）があったが、それ以外はなかった。2007年の夕張市はそれ以来初めてのケースである。つまり、財政破綻に至るような状況が再びでてきている。

図表2で示したように、この1970年代後半と1997年度を比較すると、財政構造の弾力性を示す経常収支比率は1975～80年度に比べて大きく上昇しており、ゆとりのない財政運営を強いられていることがわかる。その傾向は2000年代に入っても続いている。

地方自治体が財政再建団体となるのは、実質収支赤字額が都道府県の場合で標準財政規模の5%、市町村の場合20%をそれぞれ超えた場合である。財政再建団体になった自治体は、自主再建方式か、

図表2 経常収支比率等の状況

|         | 1975年～80年度 | 1997年度 | 2000年度 | 2003年度 | 2006年度 |
|---------|------------|--------|--------|--------|--------|
| 経常収支比率  | 71.4       | 87.7   | 86.4   | 89.0   | 91.4   |
| 実質収支比率  | 2.2        | 1.8    | 1.3    | 2.1    | 2.5    |
| 実質公債費比率 | …          | …      | …      | …      | 14.9   |
| 公債費負担比率 | 5.3        | 15.2   | 17.7   | 19.4   | 19.3   |
| 起債制限比率  | …          | 10.4   | 11.3   | 11.6   | 11.6   |

総務省ホームページより作成

<sup>12</sup> この時期の産業基盤と生活基盤の動向、東京一極集中などについては、加藤（1998）「第3章財政危機と公共投資」を参照されたい。

国の援助を受ける準用再建方式のどちらかの方式で再建を図る。自主再建方式は現実的に難しいため、ほとんどが準用再建方式によって再建が図られてきた。夕張市もこの方式で財政再建を図っている。

準用再建団体になるためには、自治体の首長が議会に対し財政再建団体として準用再建方式をとることの議決を求める。議決後、国に申し出を行い、総務大臣が指定した財政再建開始日までに財政再建計画を作り、議会の議決を経る。再建期間はだいたい8年間である。この計画には総務大臣の同意が必要で、途中で計画を変更する際にも必要である。したがって、計画策定の段階から、総務省の指示や助言が入っていくことになる。再建団体になった自治体は職員数が削減され、地方税の増税や社会保障関係費の削減が必要となる。公共施設の統廃合、利用料等の引き上げも行われる。

今回の自治財政健全化法は、この地方財政再建促進特別措置法にかかわって施行されるものであり、国の関与は一層強くなり、地方自治体には厳しい影響がもたらされるものである<sup>13</sup>。

#### 4 地方分権の推移と自治体財政健全化法

いま述べたように、自治体財政健全化法は地方自治を強化するという目的を持っているとはいえ、ないにも関わらず、地方分権の名目とともに進行してきた。ここで簡単に、地方分権法の成立に至る過程を概観しておこう<sup>14</sup>。

地方分権の推進を基本法づくりから始めようとする提言は、1990年の行革国民会議地方分権研究会がまとめた「地方主権法」や92年からの貝原俊民兵庫県知事の発言によってなされている。貝原知事は「とりあえず今の都道府県に権限を移し、実体にあわない部分はあとで修正」と主張した。地方分権を「受け皿論」から権限委譲論に転換するものであった。

1993年、財界や労働団体で作る政治改革推進協議会（民間政治臨調）が「分権革命」を提唱する。さらに、社会党の山花委員長が「地方分権推進法」、民社党の大内委員長が「地方分権推進基本法」を提起し、地方分権論議は盛んになっていった。そして、衆参両議院において「地方分権の推進に関する決議」が行われた。

この時、政治改革をめぐる自民党内の対立等から内閣不信任案が可決され、衆議院を解散するが自民党が過半数に届かず、非自民・非共産連立政権の細川内閣が誕生する。「地方分権の旗手」を自称する細川内閣によって地方分権が行われるのである。

93年の第3次行革審の「最終答申」は行革の柱に「地方分権」と「規制緩和」を据えるように提言した。1994年には、地方6団体が「地方分権に関する意見書」をまとめ、国会と内閣に提出する

13 現実にはどのような影響がでてくるかは2008年現在のところ不明である。経営悪化に陥っている第三セクター（国や地方自治体と民間企業が共同出資して設立した、地域開発や観光、交通事業などを目的とする法人）が破産手続きをし、地方自治体がその債務を肩代わりする時、地方債の発行を認めることを総務省が決めた。そのため、熊本県長洲町のように財政再生団体転落の恐れがでてきたため、厳しい財政再建策を立てたものの、その恐れが一転してなくなった例もある。（『日本経済新聞』2008年11月17日）

14 ここでの概観は、村上順「地方分権推進法の制定とその背景」を要約したものである。兼子仁・村上順 [1995]

（このような意見書の提出は1994年の地方自治法改正による首長・議長の全国連合組織の意見書提出権の新規定により可能となったものである）。そして、政府は地方分権大綱の最終案を決定し、1995年に地方分権推進法が成立する<sup>15</sup>。

その後の経過を簡単にまとめると、1995年地方分権推進委員会が発足、98年橋本内閣が分権推進計画を閣議決定、2000年地方分権一括法施行、2002年小泉内閣が補助金削減、税源委譲、地方交付税を三位一体で改革すると決定、07年4月地方分権改革推進委員会が発足、同年11月分権委が「中間的とりまとめ」を策定、08年5月分権委が第1次勧告を決定となる。

この第一次勧告では、保育所や老人施設などの施設設備の基準は地方自治体が条例で独自に決定することを可能にする、基礎自治体への権限委譲と自由度の拡大を行うことなどを指摘している。そして、第2次勧告に向けた検討課題として、1. 国の出先機関の改革の基本方向として、出先機関の事務・権限の地方への移譲や廃止を行う。この出先機関の廃止・縮小について本年夏に「中間報告」をだす。2. 法制的な積極的な見直し等として行政委員会の設置規制の緩和、地方議会改革、自治体の財務会計の透明性の向上を、あげている。

こうした地方分権委員会の勧告がだされる中で自治体財政健全化法が成立、施行されるのである。自治体財政健全化法は、財政破綻に陥る地方団体が発生するのを未然に防ぐ制度とされる。財政の悪化状況を見極める4つの健全化判断指標を導入して自治体の財政状況を全面的に把握する。これまで対象にしてこなかった国民健康保険をはじめとする事業会計や第三セクターの不良債務などもチェック対象とした。自治体財政への監視基準を強化することで、財政危機の早期発見と健全化を促し、住民生活への影響を最小限にすることを狙っている。

2007年6月15日に成立し、指標の公表に係る規定の施行が公布後1年以内に、また計画策定義務等に係る規定が2009年度から施行される。同法は、①普通会計だけでなく、公営企業や公社・第三セクターなどまで監視対象を拡大すること、②単年度フローだけでなく、ストック面にも配慮した財政状況の判断指標を導入すること、③財政悪化を可能な限り早い段階で把握し、財政状態の改善に着手させること、という狙いがある。

公表される財政健全性の指標は自治体全体に関わるものが4つ、公営企業に関するものが1つとなっている。自治体全体に関わるものは、実質赤字比率<sup>16</sup>、連結実質赤字比率<sup>17</sup>、実質公債費比率<sup>18</sup>、将来負担比率<sup>19</sup>であり、公営企業に関わるものが資金不足比率<sup>20</sup>である。この4指標によって、1. 普通会計を黒字にするために公営事業に必要な繰り出し金を行わない会計操作を防ぐ、2. 公営企業や一部事務組合等がだす地方債残高が普通会計に与える負担の影響を明らかにする、3. 地方公社、第三セクターまでを含めた自治体の後年度の債務負担が監視可能となる、とされる。

15 同法に基づいて、地方分権推進委員会が5年間の時限立法で設立された。1年間延長され2001年まで存続した。

16 実質赤字比率。一般会計と公営事業特別会計に属さない特別会計の不足額（赤字額）を標準財政規模の額で除した比率。

17 連結実質赤字比率。一般会計と特別会計（公営企業会計を含む）の赤字を標準財政規模で割った比率。

18 実質公債費比率。一般会計、特別会計に一部事務組合・広域連合を入れた公債比率。

19 将来負担比率。地方債残高など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に対する比率。

20 資金不足比率。公営企業会計の資金不足比率を示す。

4指標のうち1つでも早期健全化基準を超えた場合は自主再建する早期健全化団体となり、健全化計画を策定し、外部監査を実施しなければならない。また、将来負担比率を除く3健全化判断指標のいずれかで財政再生基準を超えた場合、国の監督を受ける財政再生団体となり、再生計画の策定、外部監査の実施、予算編成などを総務相や知事に監督されることになる。つまり、市町村の自治権が制約されるのである。なお、各指標と財政健全化基準等の関係を示すと以下の図表3のようになる。

図表3 各指標の財政健全化基準等（単位％）

|         | 実質赤字比率       |      | 連結実質公債比率     |      | 実質公債比率   | 将来負担比率 |      |
|---------|--------------|------|--------------|------|----------|--------|------|
|         | 市町村          | 都道府県 | 市町村          | 都道府県 | 市町村・都道府県 | 市町村    | 都道府県 |
| 財政健全化基準 | 11.25<br>～15 | 3.75 | 16.25<br>～20 | 8.75 | 25       | 350    | 400  |
| 財政再生基準  | 20           | 5    | 30           | 15   | 35       |        |      |

総務省ホームページ（総務省自治財政局財政調査課「地方公共団体財政健全化法における早期健全化基準等について」平成19年12月7日）より

図表3のようになると、日本総研の調べは、実質赤字比率については、早期是正措置の対象となるとみられる自治体は関西の市町村で5団体、関西以外では夕張市を除き3団体。連結実質赤字比率を公営事業会計が赤字となっている関西の市町村についてみると17団体となる。また、全国1844自治体のうち起債制限比率で許可団体となるのは260団体（14.1%）であったが、実質公債費比率では382団体（20.7%）と大きく増加する、としている<sup>21</sup>。

また、青森県が2008年9月30日に出した速報値によると、県内40市町村で財政健全化基準以上となる団体は、実質赤字比率ではなし、連結実質赤字比率では2団体、実質公債比率では4団体、将来負担比率では2団体である。実数として、早期健全化基準以上となる団体は6団体（財政再生基準以上はなし）としている。また、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る会計は20会計（14団体）と指摘している。

自治体財政健全化法が、地方分権＝地方自治、ひいては住民自治と住民の福祉にどのような影響を与えるか検討していく必要があるだろう。

（かとう いちろう・本学経済学部教授）

#### 【引用・参考文献】

- 加藤一郎（1998）『公共事業と地方分権』日本経済評論社  
 兼子仁・村上順（1995年）『地方分権』弘文堂  
 総務庁行政管理局企画調整課・自治省行政局行政課共編（1995a）『逐条解説地方分権法』ぎょうせい  
 田口卯吉著、嘉治竜一校訂（1864）『日本開化小史』岩波文庫  
 吉岡健次（1987）『戦後日本地方財政史』東京大学出版会

21 日本総研、JRI news release 2007年7月27日。