



自治体財政健全化法の効果検証と今後の課題 —夕張市を教訓に—

石 田 晴 美

概要

2006年6月に夕張市が財政再建団体入りを表明してから10年以上が経過した。総務省と合意した財政再生計画では、破綻当初353億円の実質赤字につき約322億円の再生振替特例債を発行し2027年までに返済することとなっている。夕張市は、11校あった小中学校をそれぞれ1校に減らす等の住民サービスの低下を伴う財政再建を図っている。

本稿の目的は、「第2の夕張を出すな」というかけ声のもと2007年6月に制定（2008年4月施行）された財政健全化法の導入効果を検証したうえで、財政破綻した夕張市の例を教訓に自治体運営の健全化のための今後の課題とその克服策を提示することである。

検討の結果、財政健全化法は各自治体の財政状況の改善を大きく促し、一定の成果を挙げていることを明らかにした。さらに、財政健全化と効果的・効率的な行政サービスの提供のためには①自治体自らが財政分析指標を活かした予算策定を行うこと、②行政サービスの質・量についても見える化を図ること、③自治体財政に関する市民の分析力を高める必要があることを提起した。

キーワード：財政健全化法 夕張市 自治体財政破綻 会計の透明性 見える化

(受理日 2017年1月31日)

文教大学経営学部

〒253-8550 神奈川県茅ヶ崎市行谷1100

Tel 0467-53-2111(代表) Fax 0467-54-3734

<http://www.bunkyo.ac.jp/faculty/business/>

自治体財政健全化法の効果検証と今後の課題 —夕張市を教訓に—

石田晴美*

1. はじめに

2006年（平成18年）6月に夕張市が財政再建団体入りを表明してから10年が経過した。総務省と合意した財政再生計画では、破綻当初353億円の実質赤字につき約322億円の再生振替特別債を発行し2027年までに返済することとなっている¹⁾。2007年度に730.71%だった実質赤字比率と739.45%だった連結実質赤字比率は2014年度決算ではゼロとなり、将来負担比率は1237.6%から724.4%となるなど「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」（以下、財政健全化法という）の3指標は大きく改善した。しかしその一方で、実質公債費比率は2007年度の39.6%から2014年度61.0%と約1.5倍となっており、財政難のなかでの債務返済の厳しさを映す結果となっている。夕張市は、それまで11校あった小中学校をそれぞれ1校に減らす等の公共施設の統廃合や市民税・固定資産税の増税、水道料金の値上げ等の住民サービスの低下を伴う財政再建を図っている。そのため2006年に約1万3千人だった人口は2016年6月末で9千人を割るなど人口流出が止まらない²⁾。

本稿の目的は、「第2の夕張を出すな」というかけ声のもと2007年6月に制定（2008年4月施行）された財政健全化法の導入の効果を検証したうえで、財政破綻した夕張市の例を教訓に

自治体財政健全化に向けた今後の課題とその克服策を提示することである。

ここで、まず第2節では、財政健全化法の概要を示した後に導入後の効果を検証する。第3節では、夕張市の財政破綻についてその経緯を概観したうえで、財政危機の早期発見・未然防止ができなかった要因と財政破綻が夕張市にもたらした影響を明らかにする。第4節では、2015年12月公表の総務省「地方財政の健全化及び地方債制度の見直しに関する研究会報告」を中心に、今後の財政健全化法の見直しの方向性を検討し、第5節で自治体財政の健全化に向けた課題と解決策を提示したい。

2. 財政健全化法導入の効果

2.1 財政健全化法の概要

財政健全化法は、それまでの「地方財政再建促進特別措置法」（以下、旧財政再建法という）の欠陥を克服し、自治体財政の早期健全化を促すために導入された。財政健全化法の主要な特徴は、財政健全化判断比率として5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、資金不足比率）を設定し、それぞれに監査委員の審査と議会への報告・公表を義務づけたこと、当該指標は一般会計だけでなく特別会計や地方公社・第3セクター等を含めた連結会計の考え方および、それまでのフロー指標だけでなくストック指標を取り入れた

* 文教大学経営学部

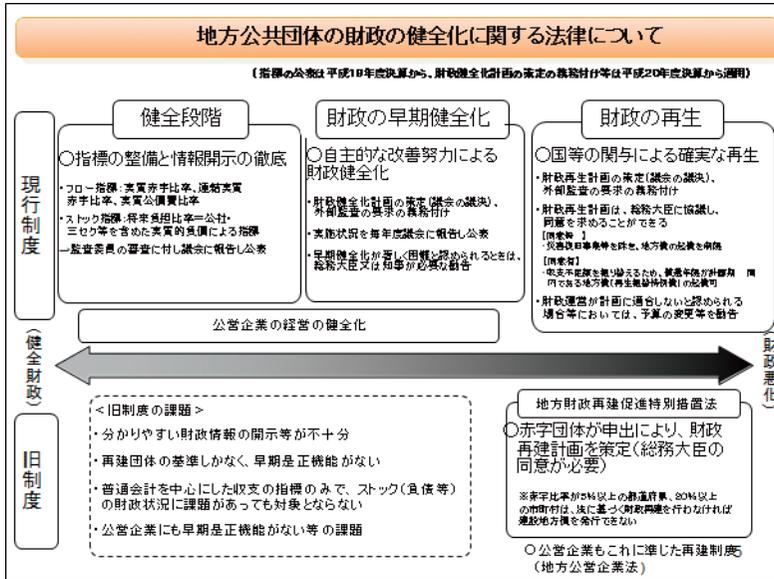
✉ ishida@shonan.bunkyo.ac.jp

こと、早期健全化基準と財政再生基準を設定したことである。

は財政健全化判断比率等の対象範囲、図表3-1および3-2は財政健全化判断比率の詳細、図表4は早期健全化基準と財政再生基準を示す。

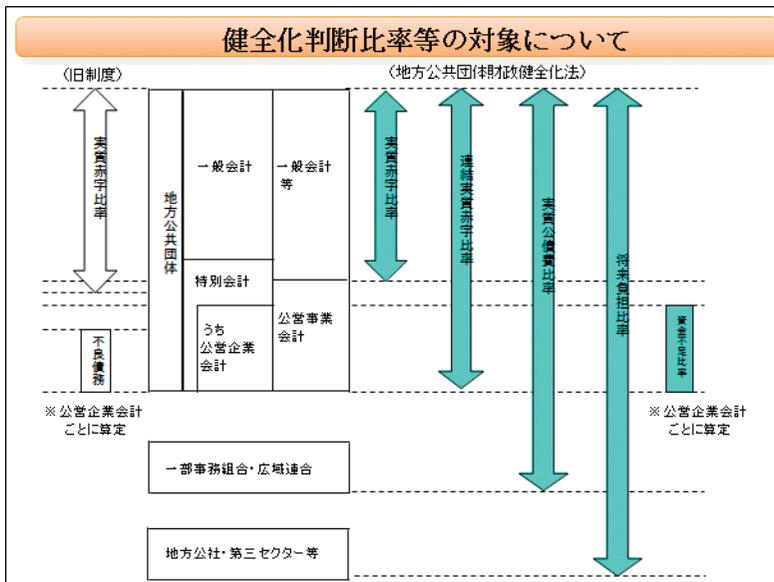
図表1は財政健全化法と旧法の比較、図表2

図表1：財政健全化法と旧法の比較



出典：総務省資料

図表2：財政健全化判断比率等の対象範囲



出典：総務省資料

図表 3-1：財政健全化判断比率

実質赤字比率 = $\frac{\text{一般会計等の実質赤字額}}{\text{標準財政規模}}$
<ul style="list-style-type: none"> 一般会計等の実質赤字額：一般会計及び特別会計のうち普通会計に相当する会計における実質赤字の額 実質赤字の額 = 繰上充用額 + (支払繰延額 + 事業繰越額)
連結実質赤字比率 = $\frac{\text{連結実質赤字額}}{\text{標準財政規模}}$
<ul style="list-style-type: none"> 連結実質赤字額：イとロの合計額がハとニの合計額を超える場合の当該超える額 <ul style="list-style-type: none"> イ 一般会計及び公営企業(地方公営企業法適用企業・非適用企業)以外の特別会計のうち、実質赤字を生じた会計の実質赤字の合計額 ロ 公営企業の特別会計のうち、資金の不足額を生じた会計の資金の不足額の合計額 ハ 一般会計及び公営企業以外の特別会計のうち、実質黒字を生じた会計の実質黒字の合計額 ニ 公営企業の特別会計のうち、資金の剰余額を生じた会計の資金の剰余額の合計額
実質公債比率 (3年平均) = $\frac{(\text{地方債の元利償還金} + \text{準元利償還金}) - (\text{特定財源} + \text{元利償還金} \cdot \text{準元利償還金に係る基準財政需要額算入額})}{\text{標準財政規模} - (\text{元利償還金} \cdot \text{準元利償還金に係る基準財政需要額算入額})}$
<ul style="list-style-type: none"> 準元利償還金：イからホまでの合計額 <ul style="list-style-type: none"> イ 満期一括償還地方債について、償還期間を30年とする元金均等年賦償還とした場合における1年当たりの元金償還金相当額 ロ 一般会計等から一般会計等以外の特別会計への繰出金のうち、公営企業債の償還の財源に充てたと認められるもの ハ 組合・地方開発事業団(組合等)への負担金・補助金のうち、組合等が起こした地方債の償還の財源に充てたと認められるもの ニ 債務負担行為に基づく支出のうち公債費に帰するもの ホ 一時借入金の利子

出典：総務省資料

図表 3-2：財政健全化判断比率

将来負担比率 = $\frac{\text{将来負担額} - (\text{充当可能基金額} + \text{特定財源見込額} + \text{地方債現在高等に係る基準財政需要額算入見込額})}{\text{標準財政規模} - (\text{元利償還金} \cdot \text{準元利償還金に係る基準財政需要額算入額})}$
<ul style="list-style-type: none"> 将来負担額：イからホまでの合計額 <ul style="list-style-type: none"> イ 一般会計等の当該年度の前年度末における地方債現在高 ロ 債務負担行為に基づく支出予定額(地方財政法第5条各号の経費に係るもの) ハ 一般会計等以外の会計の地方債の元金償還に充てる一般会計等からの繰入見込額 ニ 当該団体が加入する組合等の地方債の元金償還に充てる当該団体からの負担等見込額 ホ 退職手当支給予定額(全職員に対する期末要支給額)のうち、一般会計等の負担見込額 へ 地方公共団体が設立した一定の法人の負債の額、その者のために債務を負担している場合の当該債務の額のうち、当該法人等の財務・経営状況を勘案した一般会計等の負担見込額 ト 連結実質赤字額 チ 組合等の連結実質赤字額相当額のうち一般会計等の負担見込額
<ul style="list-style-type: none"> 充当可能基金額：イからへまでの償還額等に充てることができる地方自治法第241条の基金
資金不足比率 = $\frac{\text{資金の不足額}}{\text{事業の規模}}$
<ul style="list-style-type: none"> 資金の不足額：資金の不足額(法適用企業) = (流動負債 + 建設改良費等以外の経費の財源に充てるために起こした地方債の現在高 - 流動資産) - 解消可能資金不足額 資金の不足額(法非適用企業) = (繰上充用額 + 支払繰延額・事業繰越額 + 建設改良費等以外の経費の財源に充てるために起こした地方債現在高) - 解消可能資金不足額 <ul style="list-style-type: none"> ※ 解消可能資金不足額：事業の性質上、事業開始後一定期間に償還的に資金の不足額が生じる等の事情がある場合において、資金の不足額から、排除する一定の額。 ※ 宅地造成事業を行う公営企業については、土地の売却に係る流動資産の算定等に関する特例がある。 事業の規模：事業の規模(法適用企業) = 営業収益の額 - 受託工事収益の額 事業の規模(法非適用企業) = 営業収益に相当する収入の額 - 受託工事収益に相当する収入の額 <ul style="list-style-type: none"> ※ 指定管理方式(利用料金制)を導入している公営企業については、営業収益の額に相当する特例がある。 ※ 宅地造成事業のみを行う公営企業の事業の規模については、「事業経営のための期間規模」(額)とした資金規模を示す資本及び負債の合計額とする。

出典：総務省資料

図表4：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：5.67% 道府県：3.75% 市区町村：財政規模に応じ11.25～15%	都：8.83% 道府県：5% 市区町村：20%
連結実質赤字比率	都：10.67% 道府県：8.75% 市区町村：財政規模に応じ16.25～20%	都：18.83% 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・政令指定都市：400% 市区町村：350%	—
資金不足比率	(経営健全化基準) 20%	—

出典：総務省『地方財政白書 平成28年版』2016年、資料170頁

旧制度下では赤字団体自らの申出により財政再建計画を策定することとなっていた。そのため、夕張市では相当深刻な財政状況が長年続いていたにもかかわらず、市が申出るまでその状況が見過ごされた。この反省から財政健全化法では、危機的状況になる前のもっと早い段階から適切な対策を講じるために早期健全化基準と財政再生基準の2段階を設定した。5指標のいずれかが早期健全化基準以上となった場合には、財政健全化計画を策定し議会の議決・毎年の報告等とおして自治体の自主的な改善努力により財政の健全化を図ることとし、3指標のいずれかが財政再生基準以上となった場合には、財政再生計画を策定し、総務大臣との協議・同意とおし国等の関与による確実な再生を行うこととした。

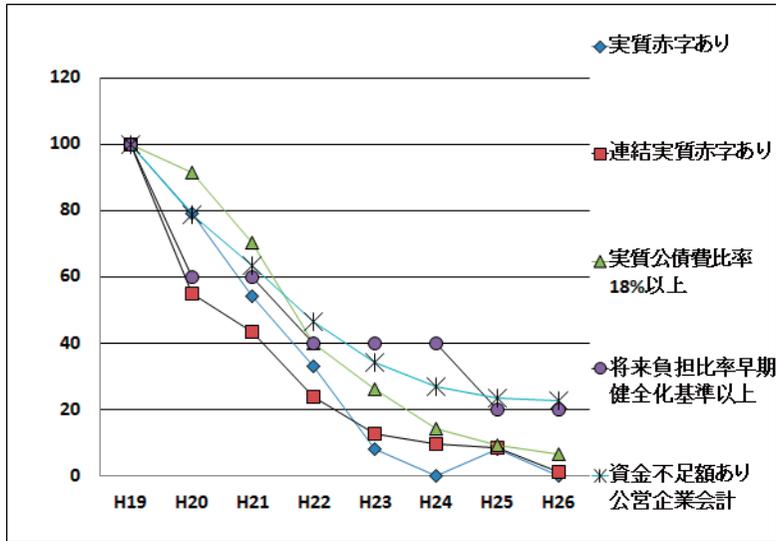
さらに、国は地方債制度につき2012年から原則国との協議を不要とする届出制度を導入したが、協議不要とするための条件として財政健全化法各指標の基準値を設定することで、自治体

の財政健全化を担保している³⁾。

2.2 財政健全化法導入の効果検証

図表5は、実質赤字がある団体数、連結実質赤字がある団体数、実質公債費比率が18%以上の団体数、将来負担比率が早期健全化基準以上の団体数、資金不足額がある公営企業数につき平成19年度の団体数を100とした場合の平成26年度までの推移を表したものである。実質赤字額がある団体数は平成19年度は24団体であったが、平成26年度は無くなった。連結実質赤字額がある団体数は平成19年度71団体から平成26年度は1団体へ、実質公債費比率が18%以上の団体数は平成19年度436団体から平成26年度は29団体へ大幅に減少した。同様に、将来負担比率が早期健全化基準以上の団体数は平成19年度5団体が平成26年度1団体へ、資金不足額がある公営企業会計数は平成19年度256団体が平成26年度には58団体に減少した。

図表5：健全化判断比率等の団体数推移

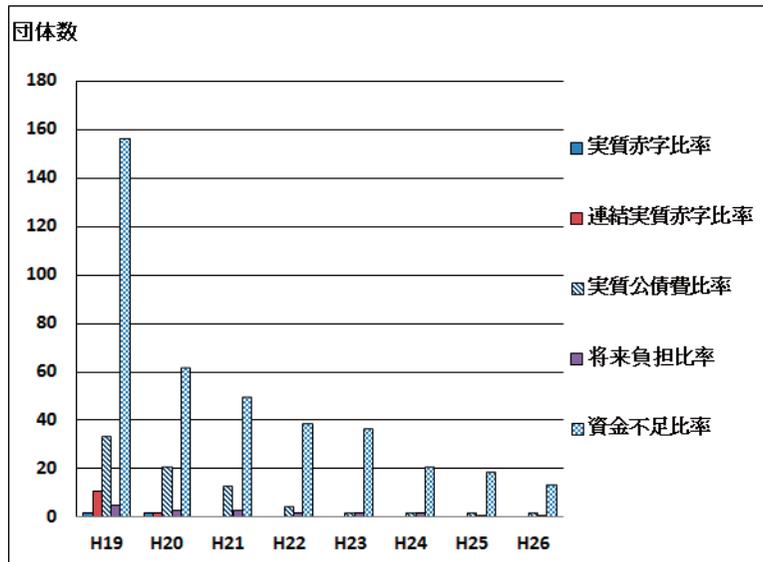


出典：総務省（2016）『地方財政白書平成28年版』 pp.132-138より筆者作成

図表6は、早期健全化基準以上の団体数の推移を示している。早期健全化基準以上の実質赤字比率団体数は平成19年度3団体、連結実質赤字比率団体数は平成19年度13団体、実質公債費比率団体数は平成19年度35団体であった。平成26年度には実質赤字比率、連結実質赤字比率が早期健全化基準以上の団体数は0となり、実質

公債費比率については夕張市のみ1団体が早期健全化基準以上となった。同様に早期健全化基準以上の将来負担比率団体数は平成19年度5団体が平成26年度1団体へ、経営健全化基準以上の公営企業会計数は平成19年度156団体が平成26年度には13団体まで大きく減少している。

図表6：早期健全化基準以上の団体数推移



出典：総務省（2016）『地方財政白書平成28年版』 pp.132-138より筆者作成

このように、財政が一定以上悪化している団体数が大幅に減少していることがわかる。さらに、全ての地方自治体の平成19年度から平成26年度までの実質公債費比率および将来負担比率の団体種類別平均値も着実に改善している⁴⁾。これらのことから、財政健全化法制定以降、各自治体の財政状況の改善は進んでおり、財政健全化法は一定の成果をあげていると考えられる。

3. 夕張市の財政破綻について

3.1 財政破綻に至る経緯

夕張市は2006年（平成18年）6月に財政再建団体入りを表明し、翌2007年3月に旧財政再建法に基づく財政再建計画を策定し、総務大臣の同意を得て再建団体となった。

2008年の財政健全化法の施行により、夕張市は唯一の財政再生基準を超える団体として2010年3月に財政再生計画（2009年度から2029年度までの21年間）を策定し、総務大臣の同意を得て現在まで粛々と財政再建を図っている。図表7は、財政再生計画における債務の解消目標である。

2006年の夕張市の財政再建団体入り表明を受

け北海道が行った「夕張市の財政運営に関する調査」（2006年9月）において、当初黒字としていた2005年度（平成17年度）普通会計決算が約10億円の赤字であること、公営事業会計を含めると実質赤字額が257億円超であること、さらに不適正な財務処理が存在していたことが明らかとなった。

財政破綻の要因について「夕張市の再生方策に関する検討委員会報告書」（2016）は、①昭和30年代後半から平成2年までの間に炭鉱閉山が相次ぎ（人口はピーク時10万8千人から平成17年1万3千人に激減）、市が雇用の場の創出と人口流出を食い止めるために石炭産業に代わる観光振興・観光施設整備や炭鉱閉山に伴い残された老朽化の激しい住宅、浴場等のインフラ維持、福祉対策に多額の財政支出を行ったこと、②人口減少に伴う歳入の減少に対応した歳出の見直し（サービス水準の見直しや組織のスリム化等）が不十分であったこと、そして③不適切・不透明な会計処理による赤字決算の先送りを挙げている⁵⁾。

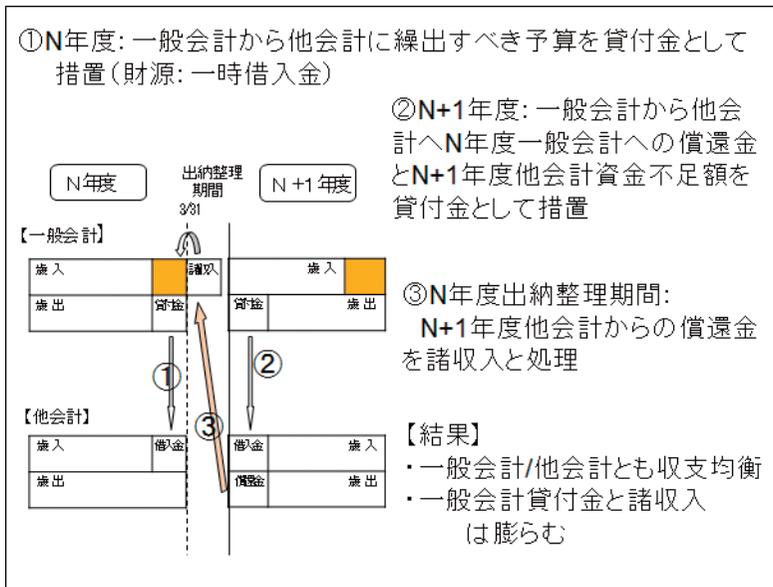
夕張市の不適切・不透明な会計処理方法の資金の流れを図式化したものが図表8である。

図表7：財政再生計画における債務の解消目標

①実質赤字（322億円）	再生振替特例債を発行し17年間で償還
②一般会計等市債残高（133億円）	新規発行の抑制により縮減
③一般会計債務負担残高（56億円）	旧第三セクター債務はH28年度までに解消
④土地開発公社負債（16億円）	H25年度までに解消
⑤公共下水道会計累積債務（11億円）	H21年度一般会計繰出しにより解消
⑥国保会計赤字額（0.2億円）	H25年度までに計画的に解消
⑦特別会計における企業債等（39億円）	一般会計負担も踏まえ適切に管理

出典：夕張市「夕張市財政再生計画の概要」2010年

図表8：不適切な会計処理手法の資金の流れ



出典：北海道企画振興部「夕張市の財政運営に関する調査」2006年、3頁より筆者作成

これは民間金融機関等からの一時借入金を用い、異なる会計間で年度をまたがる貸付・償還を出納整理期間中に実施し、各年度の各会計ではあたかも資金収支が均衡しているように見せかけて実質的な赤字を隠すものであった⁶⁾。他会計の恒常的な歳入不足を一時借入金で賄い続けければ実質的な赤字は雪だるま式に膨れていく。北海道の調査によれば、当該不適切な会計処理は2001年度（平成13年度）から確認され、2005年度決算における一時借入金を用いた実質的な資金不足額は275.9億円であったという。これは、2005年度の標準財政規模43億円の6倍以上という巨額なものであった⁷⁾。

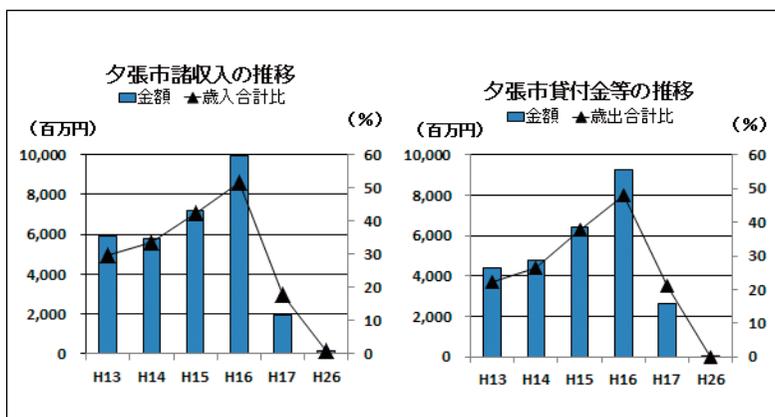
3.2 破綻の早期発見に至らなかった要因

不適切な会計処理で資金収支の赤字を隠したとしても、これだけ巨額の資金の流れは異常であり、何らかの兆候があったはずである。夕張市の財政破綻の兆候を早期に発見できなかった

要因は何であろうか。

図表9は、夕張市の普通会計の諸収入と投資・出資金・貸付金の推移を公表されている決算状況から拾い出したものである。一時借入金を財源に出納整理期間を用いた不適切な会計処理は、諸収入と貸付金等を両建てで増大させる。図表9に示すとおり、平成13年度から急激に金額および歳入・歳出に占める両者の比率が増加していることがわかる。平成16年度決算における諸収入は99億円と歳入全体の51.5%を占め、投資・出資・貸付金は92億円と歳出全体の47.9%を占めるなど、明らかに異常な値を示していた。

図表9：夕張市普通会計の諸収入と貸付金等の推移



出典：夕張市「(各年) 決算状況」より筆者作成

このように公表財務資料から異常値が容易に検知できたにもかかわらず、財政破綻を早期発見できなかった要因は何であろうか。多くの論者が議会や監査委員によるガバナンスの機能不全を指摘している。橋本(2007, 90-91)はガバナンスが機能しなかった理由として次の4点を挙げている。まず第1に中田市長の24年にわたる長期政権の下、内部で止められる者がいなかったこと、第2に一時借入金の限度額は議会の議決事項で承認を受けており、違法とまでは言い切れず、監査委員が意見を付すのは難しかったこと、第3に議員は地域の利益代表の性格が強く首長のチェック役になることが難しかったこと、そして第4として国や北海道も地域の実情が分かっているだけに支援の打ち切りや再評価が困難だったことである。小西(2008, 135, 170)は、自治体自らが財政分析できていれば借りすぎにはならなかったはずと指摘し、財政難に陥る団体は、厳しい意思決定を避け先送りにしてきたからだという。また兼

村(2008, 5, 20)は形式ばかりの監査と議会機能の低下が市長の独断専制を許したことと一時借入金の実際借入額の報告義務がなかったことを指摘している⁸⁾。さらに、不適切・不透明な会計処理が継続された背景には、最後には国が面倒をみてくれるという国への依存心があったであろうことが指摘されている(「夕張の再生方策に関する検討委員会報告書」2016, 33)。

3.3 財政破綻が夕張市にもたらした影響

2016年6月で夕張市が財政再建団体入りを表明してから10年が経過した。図表10は財政破綻による主な影響をまとめたものである。「結婚すると、みんな夕張から出てしまう」「隣町なら学校、病院、買い物など全てが便利。だからみんな流出する」(日経新聞、2016年6月20日)という住民の声が象徴するとおり人口流出は深刻であり、平成28年7月の人口は9千人を割り、平成17年3月比で約35%、約4,700人も減少した。

図表10：夕張市の財政破綻の主な影響

	破綻時	直近
人口（住民基本台帳）	13,615人（H17年3月）	8,924人（H28年7月）
借金（市債）残高	353億円（H18年）	102億円（H28年8月）
普通決算歳入合計	22,960百万円（H18年度）	13,233百万円（H26年度）
実質赤字比率	730.71%（H19年度）	0（H26年度）
連結実質赤字比率	739.45%（H19年度）	0（H26年度）
実質公債費比率	39.6%（H19年度）	61.0%（H26年度）
将来負担比率	1,237.6%（H19年度）	724.4%（H26年度）
市職員数	263人（H17年度末）	97人（H27年度末）
市長月額給与	862,000円（破綻前）	259,000円（H19年以降）
小学校数	7校（H17年）	1校（H28年）
中学校数	4校（H17年）	1校（H28年）
小学校児童数	414人（H17年度）	236人（H26年度）
中学校生徒数	256人（H17年度）	144人（H26年度）
観光入込数	1,523千人（H16年）	597千人（H26年）
下水道使用料	1,470円/10㎡	2,440円/10㎡
市民税・個人・均等割	3,000円	4,000円
市民税・個人・所得割	6.0%	6.5%
固定資産税	1.4%	1.45%
軽自動車税	7,200円	10,800円

出典：夕張市（2016）「夕張市の再生方策に関する検討委員会報告書」および、夕張市 HP 公表資料より筆者作成

夕張市が2016年3月に公表した「夕張市の再生方策に関する検討委員会報告書」は、これまでの財政再建の過程（歳入の確保と歳出の削減）を詳細に振り返っている。歳入の確保策として主に市民税の引き上げと使用料の引き上げを行い、歳出の削減策として職員数の削減、職員及び特別職の給与削減、議員報酬の削減、多くの事業の廃止、公共施設等の休止・廃止を行っている。職員数は平成17年度末に263人であったが、平成27年度末で97人となり、現状では北海道など他自治体等から22人（平成27年度実績）の職員が派遣され行政運営を補完しているという。職員給与は、財政再建計画下で基本

給平均30%カット、財政再生計画下では基本給平均20%カット、平成27年度以降は基本給平均15%カットとなっている。特別職である市長の給与は70%カットが計画策定当初から現在まで続いている。公共施設等の休止・廃止も広範にわたり、財政破綻の大きな原因となった観光関連施設の廃止だけでなく図表10に示すように小学校は7校から1校へ、中学校も4校から1校へ統合され、集会所や共同浴場、美術館、図書館や水泳プール、テニスコート、運動広場や多くの公園等が廃止されるとともに市立総合病院（171床）が診療所19床と老人保健施設（40人）に縮小するなど市民生活へ多大な影響を与えて

いる。住民からは「最高の負担、最低のサービス」という声があがっているといい、自治体の財政破綻はそこで働く自治体職員だけでなく住民に過大な負担を強いていることがわかる。

4. 財政健全化法の見直しの方向性

総務省「地方財政の健全化及び地方債制度の見直しに関する研究会」（以下、「健全化見直研究会」という）は2014年11月から7回開催し2015年12月に報告書を公表した。研究会では現行の財政健全化法が自治体の財政健全化について一定の効果を達成していることを確認する一方、現状の課題等を把握するため自治体にアンケート調査を行った。その結果、自治体が公社・第3セクターへ行う短期貸付金のなかに、その返済が反復かつ継続的に出納整理期間中に行われる夕張市でも問題になった手法（単年度コロガシ、以下「単コロ」という）や公社・第3セクターから自治体への短期借入金返済は年度末に毎年行われるものの、当該返済が単に金融機関から年度末日をまたぐ2日間程度の借入れによって行われる「オーバーナイト」という手法を実施している自治体があること、さらに、将来事業収支が悪化し資金不足が生じた場合に費用補償を求められる可能性がある公有地信託を行っている自治体があることが明らかとなった⁹⁾。これらは現行の財政健全化法では必ずしも把握できるとはいえない財政負担であるため、将来負担比率への反映を検討すべきことが提言された。

また、自治体の各種基金から一般会計に会計年度を超える繰替運用が行われている事例があることが指摘され、これは実質的には一般会計

等に資金不足が生じている状況であるため、実態に即した財務状況の開示と住民や議会等が客観的なチェックができるよう決算書等への記載を促す措置を検討すべきとした。

さらに、アカウントビリティの観点から議会や住民、投資家等に財政分析をわかりやすく公表することや、マネジメントの観点から分析結果を今後の財政運営に活用することが重要であると、各自治体の「財政状況資料集」に追加・公表し「見える化」を拡充すべきものとして以下の3点を挙げた¹⁰⁾。それは、①統一的な基準による地方公会計による指標の追加、②指標の組み合わせによる分析、さらに③既存指標の分析・活用の促進である。具体的には、①では公共施設等の老朽化問題への対応として固定資産台帳の情報を活用した「資産老朽化比率」（減価償却累計額／（償却資産帳簿価額＋減価償却累計額））や「債務償還可能年数」（（将来負担額－充当可能基金残高）／（業務収入等－業務支出））の追加検討、②では「将来負担比率と資産老朽化比率の組合せ」および「将来負担比率と実質公債費比率の組合せ」の追加検討、③では経常収支比率の経年比較や類似団体比較による分析のさらなる促進が提言されている。

この「健全化見直研究会」報告書の提言をうけ、将来負担比率に関する財政健全化法の一部改正を含む「地方交付税法等の一部を改正する法律」が平成28年3月29日成立（平成28年4月1日施行）し、将来負担比率関連については平成29年4月1日施行となった。一部改正法では①公社・第3セクター等のために負担している債務の額および地方自治体これらの団体に貸付を行った貸付金の額のうち、公社・第3セクター等の財務内容その他の経営の状況を勘案し

て地方自治体の一般会計等において実質的に負担することが見込まれるもの、②将来事業収支が悪化し資金不足が生じた場合に費用補償を求められる可能性がある公有地信託について信託財産の状況を勘案して地方自治体の一般会計等において実質的に負担することが見込まれるものについて、総務省令で定めるところにより算定した額を将来負担比率に含めることとなった¹¹⁾。

総務省「地方公会計の活用のあり方に関する研究会」（以下、「公会計活用研究会」という）は2016年4月から5回開催し、2016年10月「地方公会計の活用のあり方に関する研究会報告書」を公表した。そこでは、統一的な基準による地方公会計の整備が今後進むことから、これまでの「作って見せる」公会計から「活用する」公会計のために、具体的な複数先進自治体の地方公会計の活用事例の紹介やQ&Aの追加、「資産老朽化比率」を「有形固定資産減価償却率」に名称を変更したうえで今後の財務分析への活用の提言、適切な類似団体比較を行うための類似団体区分の見直しとともに「財政状況資料集」の情報を充実することが盛り込まれた。

5. 今後の課題

既に明らかにしたとおり、財政健全化法導入後、地方自治体の財政健全化判断比率の5指標の数値は全て改善しており、財政健全化法は一定の成果を上げているといえる。主な要因としては次の3つが考えられる。一つは、保母など(2007, 18)が指摘する「見せしめ」効果の浸透である。夕張市の財政破綻とその後10年の経緯をみれば、地方自治体が財政破綻した場合に

は国や都道府県からの積極的な救済はなく、自治体職員は低給与での仕事を余儀なくされ、住民は最高の負担と最低のサービスを受け入れざるを得ないことが明らかとなった。二つめは、財政健全化判断比率を監査委員の審査に付したうえで議会に報告し公表することが義務づけられたことである。議会および住民に報告・公表することは、それだけで自治体自らに数値指標改善へのインセンティブとなる。そして最後に、地方債の協議不要団体要件に財政健全化判断比率が基準値として用いられた点である。自治体にとり地方債を自律的かつ円滑に発行することは歳入確保の要諦である。これら3点が自治体の財政健全化判断比率数値の改善を大きく促したといえるだろう。

しかしながら、今後さらなる自治体の財政健全化と経済的、効率的、効果的な行政サービスの提供のためにはまだ多くの課題が残されている。以下に課題と克服策を示したい。

5.1 財政分析指標を活かした予算策定

現行の財政健全化法が定める早期健全化基準は相当程度財政が悪化した団体について早期の改善を促すものであり、各比率が早期健全化基準以下であることがイコール財政の健全性を担保するとは言い切れない。また、夕張市の例を見れば明らかなように、財政の健全化と行政サービスの向上はリンクしない。必要な行政サービスの質・量を落とし歳出を減らせば財政状況は改善する。しかし市民が望むのは財政状況を良好に保ちながら行政サービスの質・量を高めることである。各自治体にさらなる財政健全化判断比率数値の改善と行政サービスの質・量の改善を促す仕組みが必要である。

財政健全化法が健全化判断比率を公表するこ

とで改善を促すことができたといえるのであれば、行政サービスの質・量の改善を促す「見える化」指標の開発・公表が必要だろう。非財務のアウトカム、アウトプット情報、さらには行政サービスの単位あたりのコスト情報を「財政状況資料集」等に掲載し類似団体との比較、順位付けを行うなどして良い意味での行政サービスの質向上を促す自治体間競争が必要だろう。

さらに、行政サービスの質・量を改善しながらさらなる財政の健全化を図るためには、現状のように決算数値に基づく結果の公表だけでは足りず、予算策定時に予め各自治体が将来どうなりたいかを具体化する多種の財務分析数値の目標値を設定・公表し、決算時に目標と実際数値を比較しPDCAサイクルを回す等の財政指標の活用能力を高めることが必要である。

5.2 行財政運営の「見える化」の充実

財政健全化判断比率の公表が、各自治体の財政健全化を促すインセンティブの一つであったことは先に述べた。しかしながら、現在の財政健全化判断比率、さらに「健全化見直研究会」や「公会計活用研究会」が提言する「財政状況資料集」の現在の公表のあり方は、住民が簡単にアクセスできる情報とはいえない。

図表11は都道府県の会計情報の公表の実態を調べたものである。47都道府県の公式ホームページから会計情報に容易にアクセスできるかどうか調べるために、①トップページに「財政等」のバナーが設置されているか否か、②「平成26年度財政状況資料集」をサイト内検索し、検索結果がトップ10位以内に入り各都道府県の平成26年度財政状況資料集にアクセスできるか否か、同様に③「平成27年度財政健全化判断比率」をサイト内検索し、検索結果がトップ10位

以内に入り各都道府県の平成27年度財政健全化判断比率にアクセスできるか否かを調べた（調査日：2017年1月29日、30日）。また、広報誌（紙）について各都道府県に問い合わせるとともに、2017年1月30日現在の発行状況を調べた¹²⁾。

各都道府県のトップページには「県政」等のバナーの設置は多く見られるが、会計情報に直結する「予算」「決算」「財政」等のバナーは、15団体（全体の約32%）しか設置していなかった。また、現在のインターネット利用はサイト内検索が主流であることから「平成26年度財政状況資料集」「平成27年度財政健全化判断比率」の2用語をサイト内検索したところ、「平成26年度財政状況資料集」検索についてはほとんどの団体で都道府県下の市町村の平成26年度財政状況資料集へは容易にアクセスできるもの全都道府県自体の平成26年度財政状況資料集にアクセスできたのは23団体（全体の約49%）にとどまった。「平成27年度財政健全化判断比率」は全ての都道府県のホームページで公表しているにもかかわらず、サイト内検索で上位にヒットし、容易にアクセスできたのは41団体であった。

広報誌（紙）はインターネットに詳しくない情報弱者にとり重要である。また、インターネット情報は情報を利用者が「取りに行く」のが原則だが、広報誌（紙）は情報を利用者に「提供する」ものであるため、自治体がアカウントビリティを果たすために重要な手段といえる。予算については43団体（※※2016年4月に大規模地震があった熊本県は本年に限り予算広報なし）とほとんどの団体が年度当初に広報を行っていた。しかしながら、決算について広報誌（紙）を用いた広報を行っていたのはわずか

に10団体で、そのうち健全化判断比率に関する 川県のわずか2団体にとどまった。見たい人に
説明を行っていたのは※を付した宮城県と神奈 情報を提供するのを「可視化」と定義し、関心

図表11：都道府県の会計情報の公表実態（2017年1月）

	HP			広報誌（紙）			
	トップページに「財政等」のバナーの有無	財政状況資料集	財政健全化判断比率	名称	決算広報	予算広報	年発行回数
北海道	×	○	○	ほっかいどう	×	6月	5
青森県	×	○	○	県民だよりあおもり	×	4月	6
岩手県	×	○	○	いわてグラフ	12月	6月	5
宮城県	×	○	○	みやぎ県政だより	1・2月 ※	5・6月	6
秋田県	重点施策・財政	×	○	あきたびじょん	×	5月	6
山形県	×	○	○	県民のあゆみ	1月	5月	6
福島県	×	×	○	ふくしまからはじめよう。ゆめだより	×	4月	6
茨城県	×	○	○	ひばり	×	4月	12
栃木県	財政・人事	×	○	とちぎ県民だより	×	4月	12
群馬県	県債IR情報	×	○	ぐんま広報	×	4月	12
埼玉県	財政・IR	○	×	彩の国だより	10月	4月	12
千葉県	県債・IR情報	×	×	ちば県民だより	×	4月	12
東京都	×	○	○	広報東京都	×	3月	12
神奈川県	財政・経理	○	×	かながわ県のたより	1月 ※	5月	12
新潟県	予算・決算	×	×	県民だよりにいがた	×	春	4
富山県	×	○	○	県広報とやま	×	4月	5
石川県	×	×	○	ほっと石川	×	×	4
福井県	財政IR関連情報	×	○	県政広報ふくい	×	×	12
山梨県	×	×	×	ふれあい	×	4月	4
長野県	×	○	○	広報ながのけん	×	3月	4
岐阜県	×	○	○	岐阜県からのお知らせ	×	×	12
静岡県	IR情報	○	○	県民だより	×	4月	12
愛知県	×	×	○	広報あいち	×	4月	12
三重県	×	×	○	県政だよりみえ	×	5月	12
滋賀県	×	×	○	しがプラス1	×	5・6月	6
京都府	×	×	○	きょうと府民だより	10月	3月	12
大阪府	×	×	○	府政だより	×	4・5月	9
兵庫県	×	○	○	県民だよりひょうご	×	4月	12
奈良県	財政状況	○	○	県民だより奈良	10月	4月	12
和歌山県	×	○	○	県民の友	×	4月	12
鳥取県	県の税財政・予算	×	○	とっとり県政だより	×	5月	12
島根県	×	○	○	フォトしまね	×	4月	4
岡山県	×	○	○	晴れの国おかやま	×	4月	6
広島県	財政情報・財政・統計	×	○	ひろしま県民だより	×	4月	4
山口県	×	×	×	ふれあい山口	3月	5月	6
徳島県	財政・組織・県債・宝くじ	○	○	県政だより our 徳島	×	4月	10
香川県	×	×	○	みんなの県政 the かがわ	11月	4月	12
愛媛県	×	○	○	愛媛県政だより愛顔えがおのえひめ	×	4月	12
高知県	×	×	○	県政だよりさん SUN 高知	×	5月	12
福岡県	総合計画・予算・決算など	×	○	ふくおか県だより	×	5月	6
佐賀県	財政状況	○	○	県民だより・さがが好き	×	4月	12
長崎県	×	×	○	つたえる県ながさき	10月	5月	12
熊本県	×	×	○	県からのたより	×	×※※	6
大分県	×	×	○	新時代おおいだ	×	5・6月	6
宮崎県	×	○	○	県広報みやざき	×	4月	6
鹿児島県	×	○	○	県政かわら版	×	4月	6
沖縄県	×	×	○	美ら島沖縄	×	5月	12
合計		15	23	41		10	43

出典：筆者調べ

の無い人にも情報を積極的に提供し見てもらうことを「見える化」と定義するのであれば、現状の都道府県の会計情報の提供方法は「可視化」も完璧ではなく、「見える化」に至ってはほど遠いと言える。「見える化」の充実のためには、情報提供方法の工夫を行うのは勿論のこと、住民の財政情報への感度を上げるとともにそのリテラシー能力と分析力を強化することが必要だと考える。

5.3 住民の行財政情報の分析力の強化

夕張市の現状を見れば、市民は自分が住んでいる自治体の財政状況を「知らなかった」ではすまされない。財政状況の悪化は直接市民生活にはねかえってくる。既に述べたとおり、夕張市の平成16年度普通会計に占める「諸収入」および「貸付金等」の割合はともに約50%と異常であった。しかし議会も市民も異常に気づけず、適切な対策を講じることができなかった。夕張市の教訓を活かすためには、自治体財政について市民の分析力・リテラシー能力を高めることが必要である。2016年7月の参議院選挙から選挙権年齢が20歳から18歳に引き下げられたことを考えれば、中学・高校等の教育機関で自治体や国の財政状況について丁寧なリテラシー教育を行うことが必要だろう。「健全化見直研究会報告」および「公会計活用研究会」が「財政状況資料集」の情報充実に提言しているが、一般市民が各自治体の「財政状況資料集」を入手・分析するのは容易ではない。そもそも「財政状況資料集」とは何かを知らない市民が多数であろうし、その存在を知っていたとしても各自治体HPから「財政状況資料集」にたどりつくのは図表11で示したとおり容易ではない。総務省HPは都道府県と政令指定都市の財政状況

資料集をエクセル形式で一覧掲載しているが、「財政状況資料集」が何であり、どこに掲載されているかを知る一部の者しか利用しないといえるだろう。財政情報は研究者のみが入手できれば良いのではなく、本来は税金を負担している財源提供者である住民が広く入手・分析しともに地方自治体の財政を考えるべきものである。適切な情報の提供とその利用がなければ選挙行動等における適切な意思決定に役立てない。市民と自治体が協働してより良い行政運営を行うためにも一般市民、自治体職員、議員等の利害関係者への財政情報に関する地道な啓蒙活動が重要だと考える。

6. おわりに

本稿では、財政健全化法が地方自治体の財政健全化に向けて一定の効果を上げていることを検証した。また夕張市の例から、自治体の財政破綻が住民に深刻な影響をもたらし、負担を強いることを明らかにした。

2015年6月閣議決定の「基本方針2015」（「経済財政運営と改革の基本方針2015～経済再生なくして財政健全化なし～」）は、地方行財政改革・分野横断的な取組等として限られた財政資源を効率的に活用するよう制度や仕組みを転換し、また、公共サービスに関する情報の「見える化」を図りながらエビデンスに基づくPDCAを徹底することを掲げている。

「健全化見直研究会」や「公会計活用研究会」も「財政状況資料集」を積極的に活用した地方財政の「見える化」を提言している。これに異を唱えるものではないが、「財政状況資料集」は決算後1年以上経過した後には公表されるという致命的欠陥を有する（平成26年度の財政状況

資料集は平成28年5月公表)。あまりに遅い開示は、予算策定時、さらには決算時にPDCA機能を活かし得るのか疑問である。また、「財政状況資料集」は先に示したとおり、必ずしも利用者が容易にアクセスできる状況にない。

橋本(2007, 88-91)は、公会計制度の精緻化だけでは、経理担当者の作業量が増すばかりであり、真に力を入れるべきは財務分析をいかに充実したものにするかであると指摘する。橋本が言うように、住民が財政運営の当否を判断できるようにもっと分かりやすい情報開示が必要であろう。しかし、そのためには情報の受け手である住民自体の財政情報へのリテラシー能力・分析力の向上が欠かせない。今般の財政健全化法の見直しは法の隙間を突く不適切な会計処理を防ぐことが目的の一つであったが、そもそも自治体のグレーな会計処理を法改正で対応し続けていくのは限界がある。その意味でも、夕張市を教訓に住民や議会の財政情報へのリテラシー能力の向上を促す必要があるだろう。

財政分析指標を活かした予算策定、行財政運営情報の「見える化」の充実、住民の行財政情報の分析力の強化の3つを有機的に結合させ、財政の健全化と効果的・効率的な行政サービスの実現を両立させていく試みが重要である。

謝辞 本稿は2016年度国際公会計学会第19回全国大会(苫小牧駒澤大学)の統一論題報告「地方自治体における会計・監査の透明性に係る課題とその解決法」での報告内容に加筆修正したものである。フロアーの先生方から多くのご指摘・ご示唆を頂戴した。ここに記してお礼申し上げる。

注

- 1) 夕張市は、「借金時計」を市HPで公表している。それによれば2017年1月31日現在の再生振替特別債残高は240億円、返済額は113億円(財政再建計画期間に返済した約31億円を含む)となっている。さらに、再生振替特別債を含む全会計(一般会計、特別会計、企業会計)の市債残高は380億円であるという http://www.city.yubari.lg.jp/contents/municipal/zaisei/s_tokei/index.html (2017年1月31日最終確認)。
- 2) 夕張市「夕張市の月別人口世帯数調」
<http://www.city.yubari.lg.jp/contents/tokei/jinko/suii/index.html> (2016年7月19日最終確認)。
- 3) 平成24年度から平成27年度までは以下の①から⑤までの要件を満たす地方公共団体が協議不要対象団体であった。①実質公債費比率が16%未満であること、②実質赤字額が0であること、③連結実質赤字比率が0であること、④将来負担比率が都道府県および政令指定都市では300%未満、一般市区町村では200%未満であること、⑤地方公共団体が起こす当該年度の地方債のうち協議等をしたものの合計額(臨時財政対策債等の総務省令で定める地方債のうち協議等をしたものの合計額を除く)が標準財政規模および公営企業の事業の規模の合計額の当該年度前3年度平均の25%以下であること。また、協議不要対象団体であっても、資金の不足額がある公営企業に係る民間等資金債を発行する場合は、協議をしなければならないとされている。なお、平成28年度から協議不要基準が緩和され実質公債費比率は18%未満、将来負担比率は都道府県及び政令指定都市では400%未満、一般市区町村では350%未満へと変更になり、上記⑤の協議不要基準額の要件は廃止された。
- 4) 平成19年度から平成26年度の団体種類別の健全化判断比率の推移は以下のとおりである。実質公債費比率：都道府県13.5%→13.1%、政令指定都市14.2%→11.2%、市区町村平均12.3%→

- 8.0%。将来負担比率：都道府県 222.3% → 187.0%，政令指定都市 208.7% → 132.4%，市区町村平均 110.4% → 45.8%。出典：総務省『地方財政白書』平成21年度版から平成28年度版，資料編。
- 5) 夕張市の破綻要因について北海道企画振興部(2006)「夕張市の財政運営に関する調査」も同様に、①市財政の許容範囲を超えた財政支出、②収入の大幅な減少への対応の遅れ、③財政処理手法の問題の3点を挙げている。①として、観光関連施設等への多額の投資としてホテルシューパロ取得20億円(平成8年)、Mt.レースイ(ホテル、スキー場)取得26億円(平成14年)等を挙げ、②については、昭和59年21億円であった税収が平成17年には約1億円に、平成3年に約70億円あった普通交付税が平成17年には31億円と大幅に減少したことを指摘している。破綻の経緯や要因については、保母武彦ほか(2007)、読売新聞北海道支社夕張支局編(2008)、橋本行史(2007)、川島和浩(2007)が詳しい。
- 6) 一時借入金は一会計期間中に借入と返済を行うもので、議会において限度額を定める必要がある。出納整理期間とは、3月31日をもって終了する自治体の会計年度について、翌年度の4月1日から5月31日までの期間に前会計年度中に確定した歳入の調定及び支出負担行為について、未収及び未払いとなっている現金の出納上の整理を行うものである(地方自治法第235条の5)。
- 7) 標準財政規模とは地方自治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。算式：標準税収入額等＋普通交付税額＋臨時財政対策債発行可能額。
- 8) 現在では総務省に一時借入金の毎月末残高を報告することとなっている。
- 9) 総務省の平成25年2月の全ての地方自治体を対象にしたアンケートによれば、一般会計から第三セクター等へのオーバーナイト実施団体数は都道府県24団体、市区町村は122団体、単コロ実施団体は2団体であった。
- 10) 「財政状況資料集」の作成は法律で義務づけられたものではないが、総務省がまとめ役になり全自治体が作成し、決算翌々年度の5月に総務省ホームページおよび各自治体ホームページで公表されている。「財政状況資料集」には財政健全化判断比率のほか、各種財政分析表・基礎データ等が掲載され、当該自治体の各指標数値の類似団体内の順位や全国平均値、都道府県内平均値、定性的な分析記述などが記載されている。
- 11) 総務省令は平成28年度中に策定・交付の予定である。
- 12) ここで広報誌(紙)とは、原則全戸配布しているか、または都道府県で広報誌(紙)と謳っている最も主要なものを指す。

参考文献

- 石川達哉(2013)「地方財政の健全化は進んだのか? - その2: 健全化判断比率の読み方と地方公共団体の動向」『ニッセイ基礎研レポート』2013-08-27.
- 閣議決定(2015)「経済財政運営と改革の基本方針2015」
- 兼村高文(2008)『財政健全化法と自治体運営』税務経理協会.
- 川島和浩(2007)「地方公共団体における財政健全化の課題」『苫小牧駒澤大学紀要』第18号.
- 小西砂千夫(2008)『自治体財政健全化法 制度と財政再建のポイント』学陽書房.
- 小西砂千夫(2012)『公会計改革の財政学』日本評論社.
- 小西砂千夫(2014)『公会計改革と自治体財政健全化法を読み解く』日本加除出版.
- 総務省(各年)『地方財政白書』
- 総務省(2014, 2015)「地方財政の健全化及び地方債制度の見直しに関する研究会」第1回～7回議事録, 参考資料.
- 総務省(2015)「地方財政の健全化及び地方債制度の見直しに関する研究会報告書」.
- 総務省(2016)「地方公会計の活用のあり方に関する

経営論集 Vol.3, No.6(2017) pp.1-17

研究会」第1回～5回議事録, 参考資料.

総務省(2016)「地方公会計の活用のあり方に関する
研究会報告書」

橋本行史(2007)『改訂版 自治体破たん・「夕張
ショック」の本質』公人の友社.

北海道企画振興部(2006)「夕張市の財政運営に関する
調査」

北海道企画振興部(2006)「夕張市の財政運営に関する
調査(中間報告)」

保母武彦、河合博司、佐々木忠、平岡和久(2007)
『夕張破綻と再生』自治体研究社.

夕張市(2010)「夕張市財政再生計画の概要」

夕張市(2016)「夕張市の再生方策に関する検討委員
会報告書」

夕張市(各年)「決算状況」

夕張市(各年)「財政状況資料集」

読売新聞北海道支社夕張支局(2008)『限界自治夕張
検証』梧桐書院.

47都道府県 HP



Journal of Public and Private Management

Vol.3, No.6, March 2017, pp.1-17

ISSN 2189-2490

Has the Law for Restoring Health to Local Public Entity Finances Been Effective? -A Lessons from the Financial Crisis on Yubari City in Hokkaido-

Harumi Ishida

Faculty of Business Administration, Bunkyo University

✉ ishida@shonan.bunkyo.ac.jp

Received 31 January 2017

Abstract

Yubari city in Hokkaido has been under the control of the central government since 2006 because of its huge debt. So-called Yubari crisis let the government enact the "Law for Restoring Health to Local Public Entity Finances" (Local Finance Health Law) in June 2007, in order to prevent the local government falls into serious financial difficulty.

The purpose of this paper is to evaluate the performance of the law and to find some measures providing public services efficiently and sound financial condition for a local government body.

This paper concludes that the Local Finance Health Law has been effective to prevent a local government from a financial crisis. Also, this paper recommends that local governments should implement a financial analysis method for their budget planning, make the financial information of administrative service available and accessible to citizens, and educate citizens to comprehend the information.

Keyword : the Law for Restoring Health to Local Public Entity Finances, Yubari city, financial crisis on local government, transparency of financial result

Faculty of Business Administration, Bunkyo University

1100 Namegaya, Chigasaki, Kanagawa 253-8550, JAPAN

Tel +81-467-53-2111, Fax +81-467-54-3734

<http://www.bunkyo.ac.jp/faculty/business/>

経営論集 Vol.3, No.6

ISSN 2189-2490

2017年3月28日発行

発行者 文教大学経営学部 坪井順一

編集 文教大学経営学部 研究推進委員会

編集長 鈴木誠

〒253-8550 神奈川県茅ヶ崎市行谷1100

TEL : 0467-53-2111 FAX : 0467-54-3734

<http://www.bunkyo.ac.jp/faculty/business/>