財政指標改善と市町村の財政状況

2012年度道内市町村決算の概要

辻道雅宣

二〇〇八年度決算で実質公債費比率が財政健全化基準（二五％）を超えていた七市町は、二〇一一年度決算までにすべて財政健全化計画を完了し、一二年度決算で新たな健全化自治体はなかった。

健全化判断比率の四指標をはじめ、各財政指標は改善してきたようにみえるが、道内市町村財政はどのような状況にあるのか、後掲の主な財政指標を元にみてみよう。

1　町村の経常収支比率低下

自治体財政の弾力性をみる経常収支比率は微減した。地方税、普通交付税、地方譲与税など使途の特定されない経常一般財源を、人件費、借金返済の公債費、児童福祉や生活保護などの扶助費、他会計への繰出金など経常的、義務的な経費に充てた比率である。

義務的経費の人件費、公債費が前年度より減少し、交付税の増額により比率計算の分母となる一般財源が微増したため、比率が低下した。なかでも町村の比率は七九・九％に低下し、わずか〇・一ポイントだが八〇％を下回ったのは、二〇〇〇年度決算以来である。市は九二・四％とやや上昇したのは、扶助費が増加し、公債費が減らなかったことと、歳入では税収減が影響して一般財源がほとんど増えなかったためである。全道計は八八・二％と微減し、〇九年度以降、全国平均値の比率を下回っている（**図1**）。

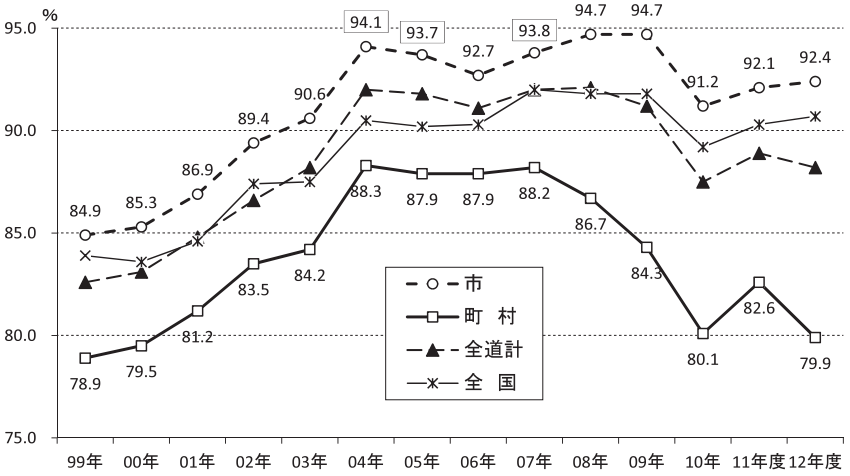
これまで、借金返済である公債費の多さが財政硬直化の要因であった。公債費分の比率が人件費の比率を上回っていたのが、最も多かった二〇〇八年度決算では全自治体の半数を超えていたが、二〇一二年度決算では前年度と変わらず全体の三割強の六四自治体だった。公債費は低下しているが、人件費の比率もさらに低下しているため、前年度と変わらなかった。行き過ぎた給与削減、人員削減も背景にあるだろう。

2　借金残高9年連続減少　貯金は5年連続の増額

これまでの各種の経済対策や景気対策に地方財政を動員した地方債発行による投資事業の実施。さらに地方財源不足を地方債で補てんしてきたため、地方債残高（起債残高または借金残高）は高水準で推移してきた。

一九九六年度決算で残高は初めて三兆円を超え、標準財政規模（地方税や普通交付税などの一般財

図1　経常収支比率の推移



源の標準的な収入）に対する残高倍率は一・九三（一九三％）倍となった。二〇〇三年度決算で残高は三兆九四八二億円と最大になり、残高倍率は二・五九倍。起債事業の抑制により、その後残高は減少を続け、二〇一二年度決算の残高は三兆三〇二七億円と九年連続で減少。残高倍率も一・九八倍まで低下し、二・〇倍を下回ったのは一九九六年以来となった（**図2**）。

単年度の起債事業を抑制しても、地方債の償還は長期にわたるため、残高は容易に圧縮できないが、ようやく倍率が二・〇倍を下回った。残高倍率が二・〇倍を超えると借金返済で財政運営は窮屈となり、三・〇倍を超えると借金返済の重圧で財政運営はかなり厳しく、事業実施が制約される。一二年度の市の倍率は二・一〇と前年度より低下したが二を上回っている。町村は一・七四とさらに低下した。また、一二年度に二倍超えているのは五二自治体で、前年度（六五）より減少した。

一方、起債残高の減少に対し、貯金の基金現在高は五年連続で増加し、二〇一二年度の全市町村の総額は五八九三億円、標準財政規模に対する比率は三五・二三％となった。この一五年間で最も多かった一九九七年度の現在高五九四三億円、比率三五・〇九％と同程度の水準になった。標準財政規模比でみると、町村六七・九〇％に対し、市は一八・八一％と町村の基金現在高の多さが顕著なっている（**図3**）。

普通交付税と臨時財政対策債が大幅削減された二〇〇四年度の地財ショックと人口減などによる地方税の減収と交付税の削減、そして〇八年度決算数値からの自治体財政健全化法の適用により、各自治体は歳出削減と新規事業を抑制してきたため、全体として基金の増額につながってきたようだ。町村では基金現在高比率が一〇〇％を超えているのは、三五町村あり、前年度より五町村増加した。比率が二〇〇％だと、標準財政規模の二倍の貯金残高があることになる。

図2　地方債残高と残高倍率

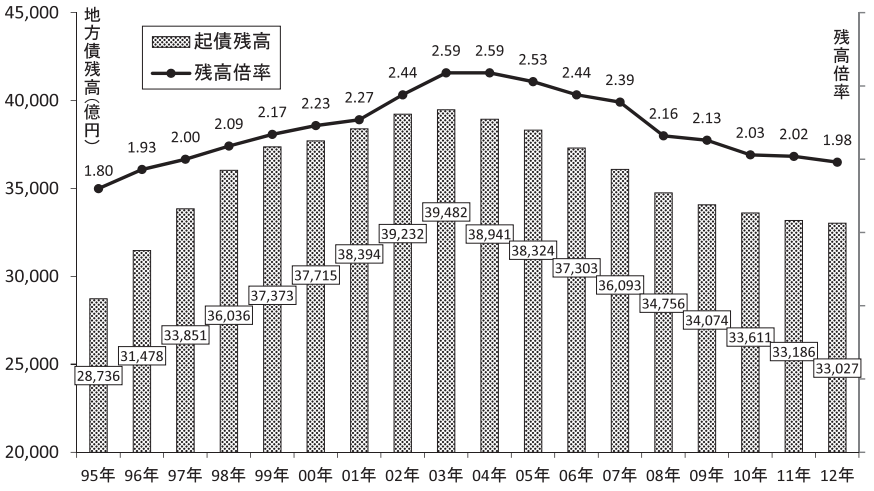
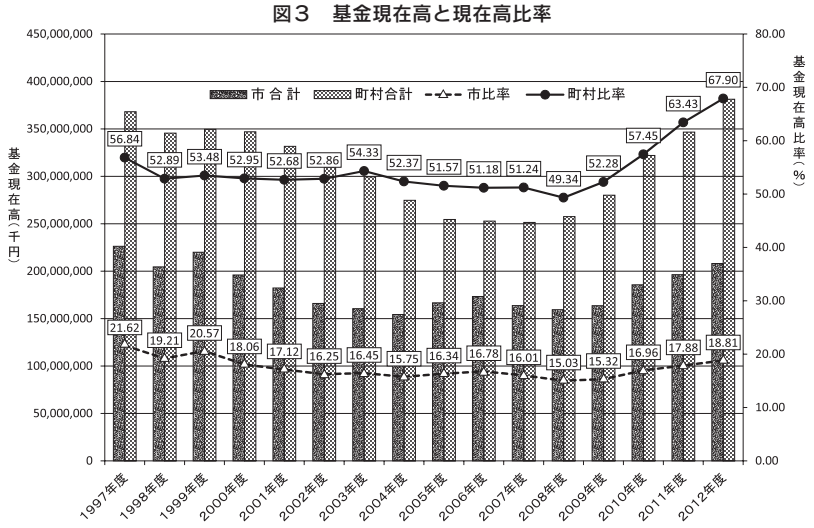


図3　基金現在高と現在高比率



3　健全化判断比率

自治体財政健全化法（地方公共団体の財政の健全化に関する法律）では、以下の四指標のうち一つでも基準を超えると早期健全化自治体か財政再生自治体になり、財政の健全化と再生を図ることになる。それぞれの指標の状況をみてみよう。

①実質赤字比率

実質赤字比率は従前までの実質収支の赤字比率とほぼ同じである。普通会計を対象に、標準財政規模に応じて赤字比率が一一・二五％～一五％を超えると早期健全化自治体となる。赤字比率が二〇％（都道府県は五％）を超えると再生自治体となり、赤字比率二〇％は財政再建団体となった旧財政再建法の実質収支比率二〇％の赤字基準と同じである。夕張市は再生振替特例債を発行して実質赤字を解消したので、〇九年度から赤字の市町村はなくなった。

後掲一覧表では、分かりやすいように赤字比率が発生していない場合の黒字の数値を記入してあるが、各市町村は黒字だと公表していない。これは収支が赤字になっていないので、広報などでは「該当なし」「赤字は発生していません」などとして、空欄のままになっている。黒字比率も含めた財政一覧表をホームページで公開する自治体も少なくなり、以前は、道市町村課のホームページから各市町村の健全化判断比率を入手することができたが、現在は情報提供がない。

実質赤字比率は、これまでの実質収支比率とほぼ同じ比率なのだから、どの程度の黒字水準にあるのか公表すべきである。なお、実質収支比率は経験的に三～五％程度の黒字水準にあるのが望ましいとされていた。

②連結実質赤字比率

自治体健全化法に基づく新しい指標で、国民健康保険などの特別会計、さらに自治体立病院、上下水道などの公営企業会計と普通会計を連結した赤字の比率。

この指標は、まち全体の会計を合算した収支の黒字と赤字の程度を把握できるが、それぞれの会計を合算するため、ある会計が赤字であってもトータルが黒字であれば、まち全体の財政は大丈夫と錯覚が生じる。また、赤字の会計に対しては健全化圧力が強まり、事業の目的や社会的価値、住民生活への影響より、指標の改善が優先されがちになる。

前年度に引き続き二〇一二年度も連結赤字が発生したのは美唄と深川の二市で、両市とも病院会計の資金不足によるものだが、早期健全化基準は下回っており、連結の赤字比率は低下傾向にある。

健全化指標を初めて公表した〇七年度決算では、自治体立病院の資金不足などにより、二一市町村で連結赤字が発生し、健全化法が適用される〇八年度決算で早期健全化団体になることが懸念された。このため、病院の資金不足を解消するため、〇八年度限りの公立病院特例債を発行して債務を短期から長期に振り替え、さらに人件費と事業の削減により、連結赤字比率の圧縮を図った。この結果、〇八年度決算では、連結実質赤字比率が健全化基準を超えた市町村はなかった。また、夕張市も再生振替債の発行により、〇九年度に連結赤字を解消した。

連結の赤字比率も実質赤字比率と同様に、赤字が発生しないと比率を公表していないので、どの程度の連結黒字なのか公表すべきである。

③実質公債費比率

一般会計が負担している他会計（特別会計、公営企業会計、一部事務組合・広域連合）の借金返済も含めた比率で、三カ年の平均値で借金返済の重さをみる。

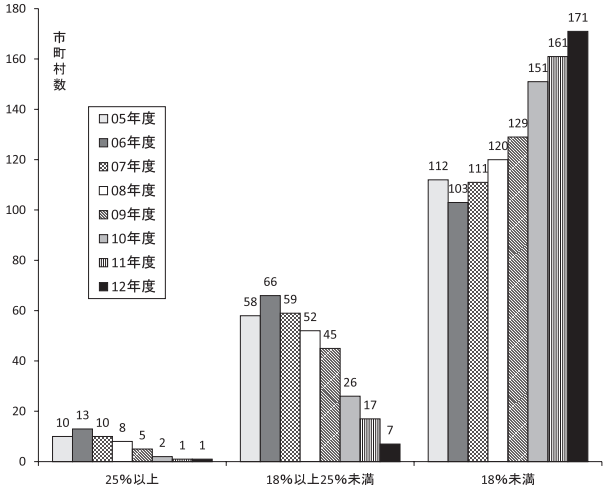
地方債協議制度の導入にともない、〇五年度決算から実質公債費比率で起債の制限がされている。一般単独債の発行が制限される二五％以上が早期健全化基準となり、一般公共事業債が制限される三五％以上が再生基準になった。また比率が一八％を超えると、公債費負担適正化計画の策定が義務づけられる。

〇八年度決算で七市町が二五％を超えて健全化自治体となったが、起債事業の抑制と歳出削減により、一一年度決算までに七市町は順次健全化計画を完了した。また夕張市は再生基準を超えており、実質公債費比率が再生基準を下回る二〇二九年度（二〇三〇年三月）に財政再生計画を完了する見込みだ。夕張市は二〇一三年度から再生振替債の元金償還が始まり、再生計画によれば同年度の再生振替債の返済二五・五億円を含めた公債費は三八・九億円で歳出総額の三割強を占めている。二〇一四年度からは公債費が歳出の四割を超え、負担の重さは深刻だ。

実質公債費比率の段階別状況をみると（**図4**）、健全化基準二五％を超えているのは再生自治体の夕張市一自治体になった。公債費負担適正化計画の策定が義務づけられる一八％以上の自治体も大幅に減少している。二〇一二年度は全市町村の九割以上の一七一市町村が一八％未満の比率となった。

投資事業を抑制してきたので、起債残高と毎年度の公債費は減少傾向にある。一方、二〇〇一年度から財源不足補てんとして臨時財政対策債（臨財債）を発行しており、地方債残高に臨財債の占める割合が多くなってきている。なお、単年度の

図４　実質公債費比率の段階別推移



返済額が減少しても、実質公債費比率は三カ年の平均なので、比率はすぐには低下しない。

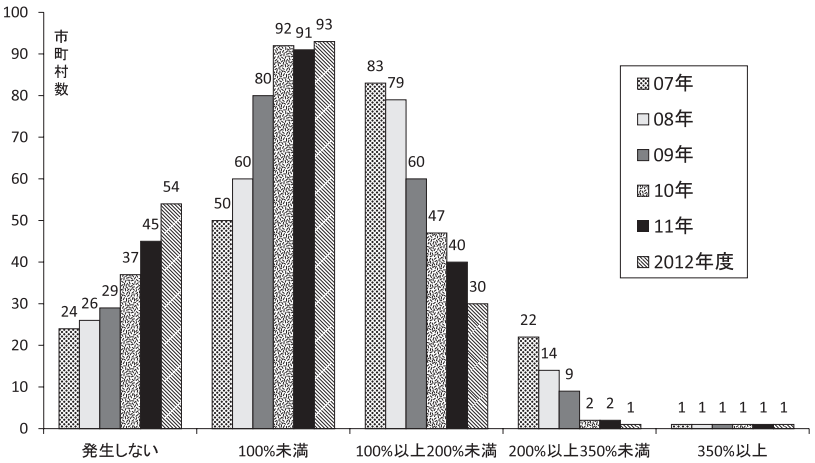
④将来負担比率

将来負担すべきまち全体の借金額がどれくらいの重みがあるかをみる比率で、財政健全化法による新しい指標。一般会計の地方債残高に加え、特別会計、公営企業会計、一部事務組合と広域連合、地方公社や第三セクターの自治体出資法人も含め、一般会計が将来負担することが見込まれる負債の標準財政規模に対する割合。

この比率が市町村で三五〇％以上、都道府県と政令指定都市は四〇〇％以上になると早期健全化自治体となり、再生基準は設定されていない。夕張市のみが健全化基準を超えている。

比率の段階別状況をみると（**図5**）、一〇〇％を超えている自治体は大幅に減少してきている。これに対し、将来負担比率「発生しない」が増加をつづけ、二〇一二年度は五四市町村と全体の三割になった。全道そして市、町村の比率の平均値は低下をつづけ、とくに町村の一二年度の比率は二九・六％（全国町村平均二六・三％）と低下が著しい。将来負担比率の発生しない町村が増えたことも影響した。

図５　将来負担比率の分布



将来負担比率が発生しないと市町村は公表せず、決算カードも空欄になっているが、後掲一覧表ではマイナスの数値で記載してある。返済に充当可能な基金、起債償還の交付税措置（基準財政需要額算入の見込み額）、返済に当てることができる料金収入などの合計が、将来負担額より多くなるため、比率がマイナスになり、将来負担比率が発生しないことになる。しかし、需要額算入見込み額を将来負担額から差し引いても、借金返済に見合う財源が交付税として確保されているわけではない。

二〇一三年度は、自治体職員の給与削減を見込んだ交付税削減が焦点になった。二〇一四年度では給与費は復元されるが、一三年度に削減された給与費の基準財政需要額が復元されなければ、元に戻したことにならない。

前述したように、二〇〇四年の地財ショック以降、自治体は借金返済に苦しんだため、事業の抑制や歳出削減に取り組み、独自に給与カットと人員削減を行ってきた。職員給の他に、報酬や共済負担金、退職手当組合負担金などを含む人件費の決算額ベースでみると、最も多かった一九九九年度を一〇〇とすると、二〇一二年度の市町村合計の指数は七一・五と三割近くの減。町村は合併があったにしても、二〇一二年度は六四・〇まで低下し、三分の一以上の減少。同じく市は七五・九、道は八〇・三まで低下した。財政健全化の名の下、過度な職員削減になっているのではないのか。各自治体での検証が必要だ。

＜つじみち　まさのぶ・北海道地方自治研究所研究員＞