

地方自治体の財政診断の 考え方と課題


関西学院大学 小西砂千夫



1. 財政分析の視点



財政の健全性を考えるにあたっての 3つの視点

- 視点1: 財政状況が健全である
 - 視点2: 十分な公共サービスが提供できている
 - 視点3: 資源配分が効率的である
-
- 視点1は狭義、視点2・3は広義といえる
- 



財政指標ありきではないはず

- 財政診断のための考え方の整理があって、分析すべき内容に沿って各種の指標があるはずであり、指標がまずありきではない
- 地方自治体の財政診断においては、実態的には指標が先にあり、その指標が何を意味しているかの深堀がないところに問題がある



視点1: 財政状況が健全である

- 静態的か動態的か(静態的分析では1期または期末について、動態的分析ではたとえば景気循環の1サイクルを合計して)←動態的分析は容易ではない
- 一般的な意味での健全性とは、現金主義会計の意味で健全であり、かつ発生主義会計の意味で健全であること
- ある特定の限定的な枠組みの下での目的的な財政診断もある(その典型例が自治体財政健全化法)



視点2:十分な公共サービスが提供できている

- 考え方としてはいくつかあるが、フィージビリティの点で問題があることも多い(たとえば公共資産の価値を満足度で評価する)
- 現実的に可能な分析としては、減価償却の概念を利用した老朽化度の分析がある(ただし、減価償却期間を耐用年数をみなすことに限界があることも多い)



視点3: 資源配分が効率的である

- 個々の公共サービスの提供コストが高価なものであるかどうか(図書館、救急車、住民票の自動発券機など)←いわゆるセグメント分析といわれるもの
- 資金調達コストが市場金利に比べて高い(低い)、基金等の資金運用利回りが市場の一般的な利回りに比べて高い(低い)



ところで、無駄と贅沢の違い

- 無駄＝費用に対して便益が十分でない状態
- 贅沢＝収入に対して費用が過大である場合
- 公共図書館は、新築すれば利用者がどっと増えるという意味で無駄になることはまれであっても、本来、無償を原則とする施設であるので贅沢なものとなる懸念がある
- 無駄をなくせば財政収支は均衡する、は間違い→視点1は贅沢かどうか、視点3は無駄かどうかを診断するものといえなくもない



2. 狭義の財政診断の考え方



現金主義会計と発生主義会計の関係

- 現金主義会計の健全性(資金繰りが詰まらない)
- 発生主義会計の健全性(償還能力が担保されている、フローベース:損益計算書で利益が確保できている、ストックベース:貸借対照表で資産超過である)
- 資金調達の制約がない場合には、発生主義会計の健全性が現金主義会計の健全性を超越する:民間企業会計では発生主義会計が中心となる

地方財政における建設公債主義

地方財政法

(地方債の制限)

第5条 地方公共団体の歳出は、地方債以外の歳入をもって、その財源としなければならない。ただし、次に掲げる場合においては、地方債をもってその財源とすることができる。

1. 交通事業、ガス事業、水道事業その他地方公共団体の行う企業(以下「公営企業」という。)に要する経費の財源とする場合
2. 出資金及び貸付金の財源とする場合(出費又は貸付けを目的として土地又は物件を買収するために要する経費の財源とする場合を含む。)
3. 地方債の借換えのために要する経費の財源とする場合
4. 災害応急事業費、災害復旧事業費及び災害救助事業費の財源とする場合
5. 学校その他の文教施設、保育所その他の厚生施設、消防施設、道路、河川、港湾その他の土木施設等の公共施設又は公用施設の建設事業費(公共的団体又は国若しくは地方公共団体が出資している法人で政令で定めるものが設置する公共施設の建設事業に係る負担又は助成に要する経費を含む。)及び公共用若しくは公用に供する土地又はその代替地としてあらかじめ取得する土地の購入費(当該土地に関する所有権以外の権利を取得するために要する経費を含む。)の財源とする場合

(地方債の償還年限)

第5条の2 前条第5号の規定により起こす同号の建設事業費に係る地方債の償還年限は、当該地方債を財源として建設した公共施設又は公用施設の耐用年数を超えないようにしなければならない。当該地方債を借り換える場合においても、同様とする。

地方財政法施行令

第6条4 総務大臣は、毎年度、地方債計画の内容を考慮し、事業区分ごとに、地方債充当率(地方公共団体が事業を行うに当たり、当該事業に係る経費のうち、地方債をもってその財源とする部分の割合の上限となるべき率をいう。)を定め、同意等基準と併せてこれを公表するものとする。

総務省告示によって充当率を提示

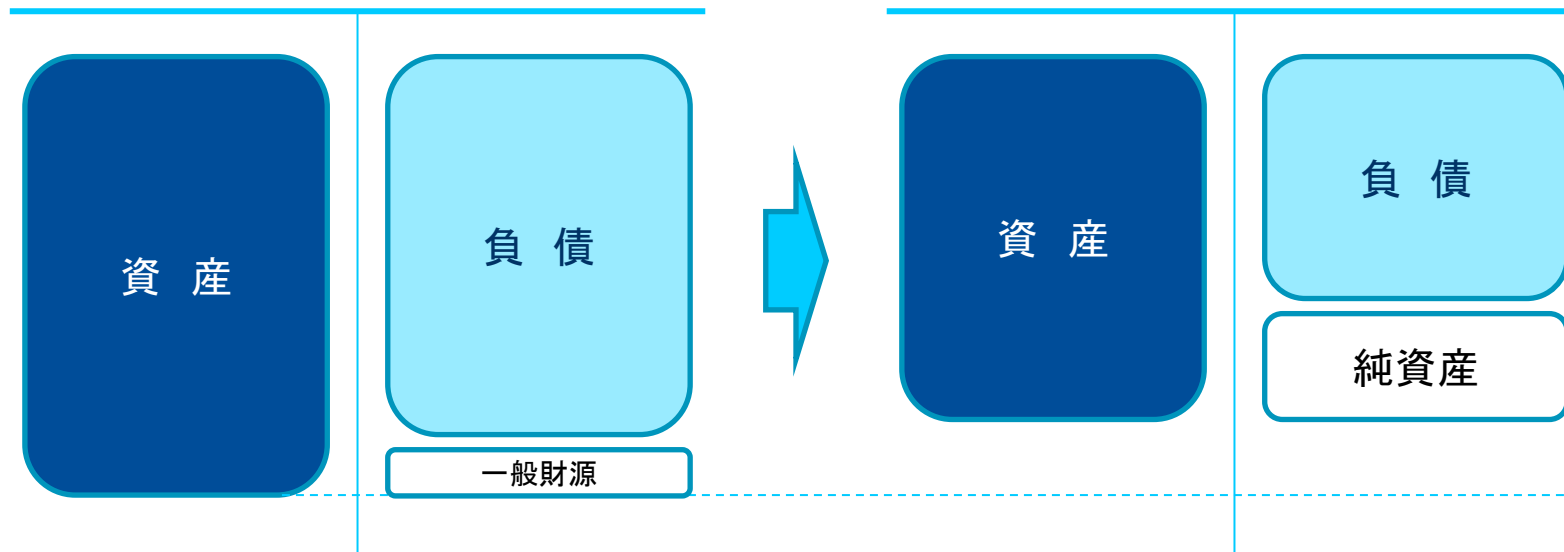
財政学の伝統における起債制限

- 18世紀の古典派財政学：公債発行に否定的（公債費によって民間部門に充てられるべき資金が政府に配分されることで、資源が効率的分野から非効率的分野に移転される）
- 19世紀のドイツ正統派財政学：建設公債主義の原則→昭和22年創設の財政法に反映
- 20世紀のケインズ経済学：経済の動的側面に注目し、公債発行を抑制せず→現代のリフレ派はその考え方をもっと徹底させた
- 地方財政は静態的原則が適当

建設公債主義の下での貸借対照表

資産の取得(建設)時

減価償却開始後

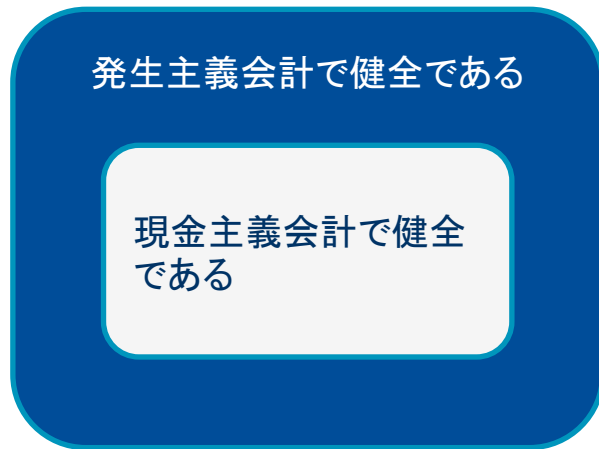


○建設公債主義はドイツ正統派財政学において、政府財政の健全性を担保するために考えられた原則であり、そのことが会計上の概念である貸借対照表の資産超過が意識されていたとは考えにくい。結果的に、建設公債主義は貸借対照表が資産超過となるための十分条件となっている。

○わが国の地方自治体の貸借対照表は、基本的に資産超過になっている。もっとも単年度では、純資産の増分がマイナスになることはある。また、臨時財政対策債が極端に大きくなれば、表面的には債務超過となることはあり得るが、臨時財政対策債は単なる赤字債ではない。

現金主義会計と発生主義会計の関係：民間企業と政府財政の違い

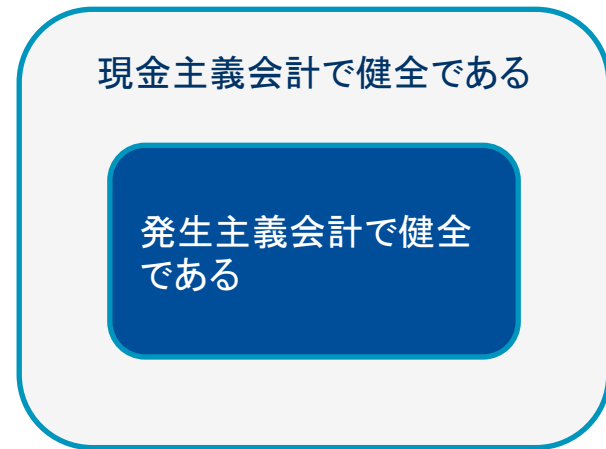
民間企業の場合



発生主義会計で健全であれば、償還能力があるとみなされるので、金融機関から融資を受けられ、現金主義会計で不健全となることはない

→発生主義会計の方が相対的に重要

政府財政(建設公債主義)の場合




建設公債主義では、発生する費用に前倒して税金等を投入して負担することが求められ、資金不足を借入でしのぐことができないので、現金主義会計で不健全でなければ、発生主義会計は基本的に不健全になることはない

→現金主義会計の方が相対的に重要

○議会による統制機能が比較的弱い公営企業会計は発生主義会計で予算統制を行っているが、一般会計等については現金主義会計でなければ、統制機能としては十分ではないことから、現金主義会計でも健全性が担保されることを保障するために、建設公債主義という起債制限の考え方が要請された、とみることもできる。




臨時財政対策債と貸借対照表

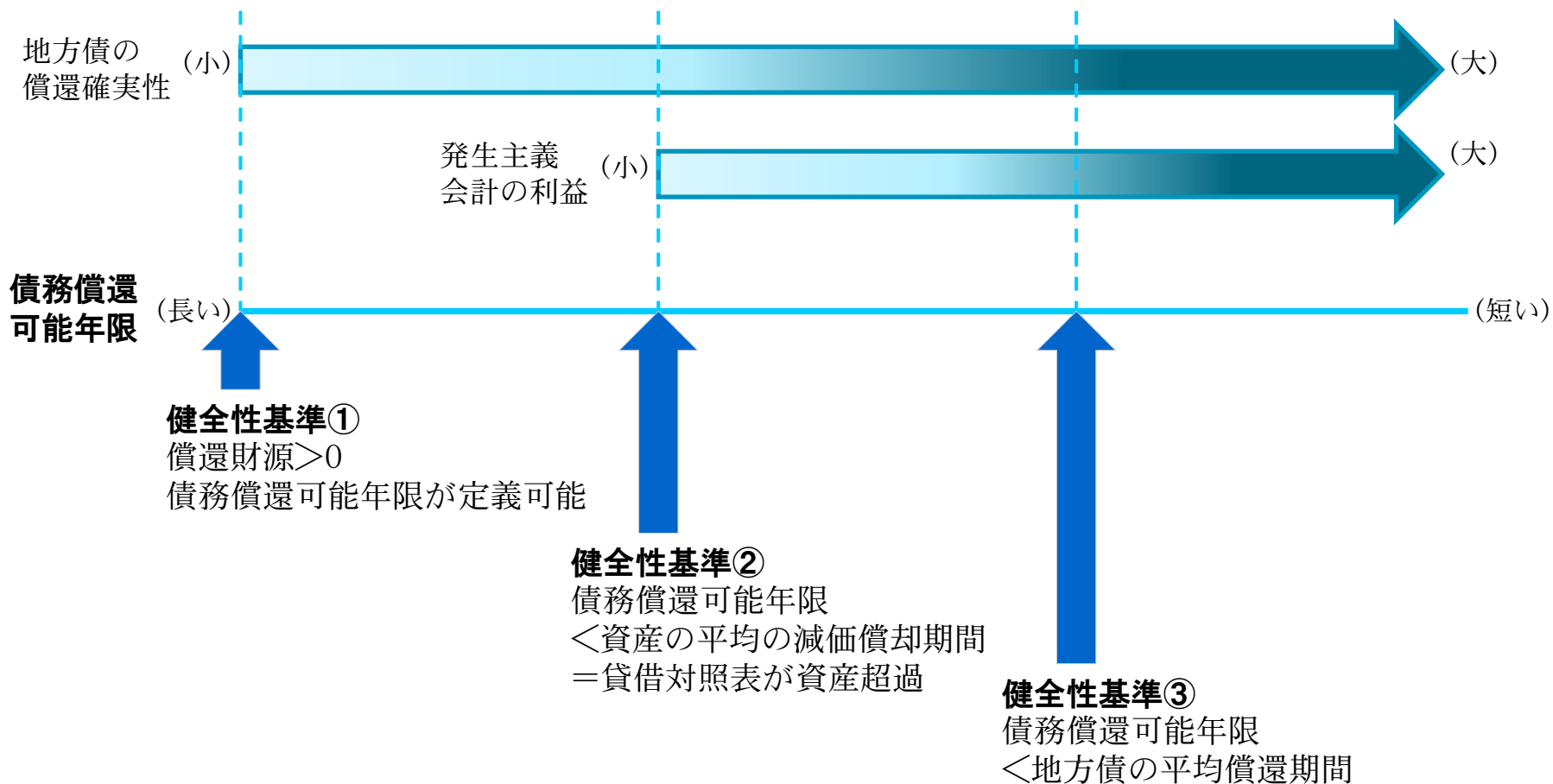
- 臨時財政対策債に係る元利償還金は後年度の基準財政需要額に全額算入されるかたちで厳密に財源保障される
 - 公債費は臨時財政対策債に限らず理論償還ベース等で地方財政計画の歳出に積算されることで地方交付税の所要額を押し上げる
 - それらを勘案して、臨時財政対策債の理論償還額の未償還額相当分の資産を持つとみなせば、負債と資産が相殺され、臨時財政対策債によって債務超過となる懸念はなくなる(将来負担比率の分子からは控除されている)
- 



短期と長期の現金主義会計の健全性

- 短期の資金が足りている＝実質収支が黒字である
 - 短期で一定程度の資金余剰が保たれている＝実質的な繰越額が確保されている：標準財政規模に対する「実質収支＋財政調整基金等」の割合が高い
 - 中長期で資金が足りている……債務の償還財源が中長期的に確保される見込みがある＝債務償還可能年限が平均調達期間を下回る（次頁、健全性基準3）
- 

発生主義会計でみた利益と償還確実性の基準の違い



3. 健全化法の考え方

健全化法の「健全段階」の考え方

- 健全化法そのものは、財政悪化をした地方自治体に法律の枠組みを強制適用して健全化を進める規制的な内容であるので、よほど悪化した状況でなければ、早期健全化段階といえども適用すべきではない
- したがって、健全化法の「健全段階」とは、法律の適用を受けるほど悪いわけではない、という意味にすぎず、文字通り健全であるとまではいえない
- 一部で、健全化法は空振りという声が聞こえるが、それは大きな誤解である




健全化法の健全化判断比率の選択

- 健全化判断比率は、資金不足の比率を表わす2指標（一般会計等の実質赤字比率と全会計の純計である連結実質赤字比率）と負債の重さを表わす2指標（フローで実質公債費比率、ストックで将来負担比率）からなる
- 資金不足を表わす2指標が主たる指標、負債の重さを表わす2指標が従たる指標（負債が重いことは資金不足をもたらす懸念事項となる）であり、将来負担比率に再生基準がないのもそのためといえるのではないか



健全化判断比率と現金主義会計・発生主義会計の関係

- 健全化判断比率は主たる指標を資金不足の比率を表わす2指標としていることから、基本的に現金主義会計に依拠している
 - ただし、将来負担比率では、一部で発生主義会計的な考え方で負債等を捕捉している(典型的には退職給与引当金)
 - 地方公営企業の資金不足に解消可能資金不足額を適用することで一般会計等以外について発生主義会計の利益概念を資金不足に代えることを認めている←発生主義会計の要素
- 

地方公共団体の財政の健全化に関する法律について

健全段階

○指標の整備と情報開示の徹底

- ・フロー指標：
実質赤字比率、連結実質赤字比率、
実質公債費比率
- ・ストック指標：
将来負担比率＝公社・三セク等を含
めた実質的負債による指標

→監査委員の審査に付し議会に報告し
公表

財政の早期健全化

○自主的な改善努力による財政
健全化

- ・財政健全化計画の策定（議会の議決）、
外部監査の要求の義務付け
- ・実施状況を毎年度議会に報告し公表
- ・早期健全化が著しく困難と認められ
るときは、総務大臣又は知事が必要な勸
告

財政の再生

○国等の関与による確実な再生

- ・財政再生計画の策定（議会の議決）、外
部監査の要求の義務付け
- ・財政再生計画は、総務大臣に協議し、同
意を求めることができる
- 【同意無】
・災害復旧事業等を除き、地方債の起債を制限
- 【同意有】
・収支不足額を振り替えるため、償還年限が計画
期間内である地方債（再生振替特例債）の起債可
- ・財政運営が計画に適合しないと認められ
る場合等においては予算の変更等を勧告

公営企業の経営の健全化

（健全財政）

（財政悪化）

早期健全化基準

実質公債費比率

25 %

実質赤字比率

{ 都道府県：3.75 %
市町村：11.25～15 %

連結実質赤字比率

{ 都道府県：8.75 %
市町村：16.25～20 %

将来負担比率

{ 都道府県：400 %
市町村：350 %

資金不足比率

20 %

（公営企業ごと）

経営健全化基準

財政再生基準

35 %

{ 都道府県：5 %
市町村：20 %

{ 都道府県：15 %
市町村：30 %

3年間（平成21年度から平成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。

指標の公表は2007年度決算から、
財政健全化計画の策定の義務付け等は2008年度決算から適用

健全化判断比率の定義

(1)実質赤字比率

$$\text{実質赤字比率} = \frac{\text{一般会計等の実質赤字額}}{\text{標準財政規模}}$$

- 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)

(2)連結実質赤字比率

$$\text{連結実質赤字比率} = \frac{\text{連結実質赤字額}}{\text{標準財政規模}}$$

- 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
- 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

(3)実質公債費比率

$$\text{実質公債費比率} = \frac{\text{(地方債の元利償還金 + 準元利償還金)} - \text{(特定財源 + 元利償還金・準元利償還金に係る基準財政需要額算入額)}}{\text{標準財政規模} - \text{(元利償還金・準元利償還金に係る基準財政需要額算入額)}} \quad (3 \text{ 年平均})$$

- 準元利償還金：イからホまでの合計額
- 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準ずるもの
- ホ 一時借入金の利子

(4)将来負担比率

$$\text{将来負担比率} = \frac{\text{将来負担額} - (\text{充当可能基金額} + \text{特定財源見込額} + \text{地方債現在高等に係る基準財政需要額算入見込額})}{\text{標準財政規模} - (\text{元利償還金} \cdot \text{準元利償還金に係る基準財政需要額算入額})}$$

- ・ 将来負担額：イからチまでの合計額
 - 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条各号の経費等に係るもの）
 - 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負担等見込額
 - 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
 - ヘ 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
- ・ 充当可能基金額：イからへまでの償還額等に充てることのできる地方自治法第241条の基金

資金不足比率の定義

$$\text{資金不足比率} = \frac{\text{資金の不足額}}{\text{事業の規模}}$$

- ・ 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の現在高）－解消可能資金不足額
- ※ 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構造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、資金の不足額から控除する一定の額。
- ※ 宅地造成事業を行う公営企業については、土地の評価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
- ※ 指定管理者制度（利用料金制）を導入している公営企業については、営業収益の額に関する特例がある。
- ※ 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、「事業経営のための財源規模」（調達した資金規模）を示す資本及び負債の合計額とする。 _



実質赤字比率の再生基準20%（市町村分）の妥当性

- 健全化法の考え方は、自力再建ができる範囲で資金不足の拡大や負債の増加を食い止めることにある
- 旧再建法（地方財政再建促進特別措置法）で20%の基準は、再生振替債にあたるものなしに赤字が消せる水準として設定された経緯に照らすと、再生基準となる一般会計等の赤字比率を市町村で20%としているのは、やや厳しく設定したものといえる



4. 地方財政制度の特徴にかかるとる財政指標



経常収支比率の考え方(1)

- 経常収支比率は、経常一般財源のうち義務的経費に充当される割合を示しており、それが高いと財政運営が硬直的であり、かつては経験的に80%程度が適当とされていた
- かつて、地方自治体では、投資的経費に対する財政需要が現在とは比較にならないほど高い反面で、資金不足経済の下で地方債の充当率は低く抑えられてきた(かつて50%程度、現在、災害等を除いて90%程度)
- 経常収支比率が高ければ、投資的経費の執行ができず、財政運営は危機的とされた



経常収支比率の考え方(2)

- 現在では、投資的経費の財政需要が大きく縮小し、その反面で社会保障給付が増大しており、その結果、経常収支比率が上昇するのはむしろ当然
- 地方債の充当率が引き上げられ、かつて、投資的経費に充当されていた一般財源が地方債に振り替わり、それが後年度に公債費となることで経常収支比率を押し上げている
- 経常収支比率が90%であることだけをもって財政が悪化した状態であるとはいえない



経常収支比率の考え方(3)

- 経常収支比率を時系列で比較した場合には、歳出の構造の変化による影響を表わしており、財政逼迫度のみの変化と理解すべきでない
- クロスセクションの比較で、財政力指数が低い団体ほど経常収支比率が低くなければ財政逼迫につながり、都市計画税が豊富な団体ではそれを償還財源に充当することで経常収支比率が高くてもしのぐことができる
- 地方交付税の効果で、実質公債費比率が表わす負担感は財政力指数によっても違ってくる側面があるといえる



基金が増えていれば財政状況は良好？

- かつて投資的経費への歳出圧力が高いときには、経常収支比率が財政のひっ迫度を代表する指標であった
- 現在のように、経常経費の歳出圧力の方が大きい場合には、経常収支比率は高くてもそれ自体が財政逼迫を意味せず、投資的経費と借入金が相対的に小さくなり、公債費も小さくなることで、事実上、現金主義会計に近くなり、基金が増えているかどうかで財政逼迫度を示すといえなくもない

基礎的財政収支は地方財政の診断には適していない

- 基礎的財政収支の均衡；名目経済成長率＝税収の伸び率＝国債金利である場合に、政府債務のGDP比が一定に収束する
- 税制の違い等を見無視して、政府債務の国際比較を捕獲する場合に有益
- 赤字国債に大きく依存する国家財政の場合、基礎的財政収支の黒字化は政府債務のGDP比の低下を意味するので、財政指標として有益だが、建設公債主義の下にある地方財政では、基礎的財政収支の黒字化は投資的経費の減額を意味するだけで指標として有益ではない

表12 国の財政再建の目標のあり方

財政再建の目標		持続可能性の意味	国の純資産
国債発行額と国債費との関係に基づく	①基礎的財政収支が均衡 →国債発行額＝国債費(国債償還額＋金利)	国債金利と名目経済成長率が一致している場合に、基礎的財政収支が均衡していれば、国債発行額＝国債費(国債償還額＋金利)であるので、国債残高の増加率と経済成長率が一致する。したがって、国債残高の対GDP比率が一定となる。	国債残高が税収に対して発散しないという意味で負債の償還能力は認められるが、資産と負債の関係については不明である。
	②国債発行額＝国債償還額	国債残高が一定となり増えない状態であり、名目経済成長を前提としなくても、国債残高の対GDP比が一定となる。	経済成長によって税収が伸びることを前提にしなくても、国債残高の税収比率が発散しない。
貸借対照表に基づく	③国の貸借対照表の資産と負債が均衡	資産と負債がバランスしており、その状態が続けば、発生ベースでの費用と税収等がバランスしている状態。世代間の公平が達成されている。	純資産がゼロなので、国では資本蓄積が進まない。
国債発行の制限を通じて	④赤字国債の発行がゼロ	資産の減価償却期間が負債の償還期間と同じ場合、結果的に、資産と負債が同額となり、世代間の公平が達成される。減価償却期間の方が短い(長い)場合には、債務超過(資産超過)の状態となる。	資産の減価償却期間と負債の償還期間の関係によって、純資産がプラスにもマイナスにもなりうる。
	⑤国債残高がゼロ	上記をさらに徹底した状態になる。	同上。



5. 財政指標と分析のあり方

財政指標の考え方の整理

財政の健全性

狭義の健全性

一般的な健全性

※建設公債主義の原則を前提に、現金主義会計の健全性が発生主義会計の健全性を包含する場合に

1年間の資金収支の健全性

(実質収支+財政調整基金等) / 標準財政規模

中長期の資金収支の健全性

地方債平均償還期間 / 債務償還可能年限

目的的な財政指標

健全化法の健全化判断比率(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)

地方財政制度の特徴にかかる財政指標

経常収支比率、基礎的財政収支、実質公債費比率、財政力指数

広義の健全性

資産老朽化比率

発生主義会計のセグメント分析(原価計算)等

財政分析の観点と既存の財政指標

財政分析の観点

財政指標

現金主義会計の健全性を中心にした分析

1年間の資金収支の健全性

実質収支+財政調整基金等が一定程度あるかどうか

実質赤字比率・連結実質赤字比率・実質単年度収支等

財政調整基金等比率

発生主義会計の要素を取り入れた健全性の分析

中長期の資金収支の健全性

債務償還可能年限が平均償還期間を下回っているか

元本償還分を除く経常収支比率

将来負担比率

地方債平均償還期間

実質公債費比率の趣旨に沿った健全性の分析

公債費負担の適正化

実質公債費比率が表わす負担感は、財政力指数によっても異なる側面に注目


実質公債費比率

財政力指数

経常収支比率




債務償還可能年限の算定

- 定義；純債務に対する償還財源の割合
 - 純債務は将来負担比率の算定の際の分子から求められる
 - 償還財源は、償却前当期利益にあたる概念であり、公会計の資金収支計算書に基づく定義のほか決算統計から定義することもできる
 - 元本償還額分を除く経常収支比率は償還財源の大きさを表している
 - 地方債の平均償還期間と比較するときには算入公債費分を分子と分母から控除しない
- 



資産老朽化比率の解釈上の課題

- 減価償却費＝置き換え投資として必要とする額、とはいえない
 - 規模の大きな投資的経費を執行した年度には、全体が底上げされ、そうでない年度には少しずつ数値が悪化することに対して、適正な評価ができるかどうか
- 



組み合わせ分析の有用性

- 資産老朽化比率と将来負担比率などで、組み合わせ分析は意味がある
- 平面図を4分割したときに、「よい×よい」「悪い×悪い」についての解釈は容易だが、「よい×悪い」「悪い×よい」についての解釈を十分考える必要がある
- たとえば、将来負担比率と実質公債費比率の組み合わせで、臨時財政対策債の償還期間を理論償還期間よりも長く設定している団体が明らかになる可能性もある



財政指標による分析の限界

- 資産老朽化比率等の指標を導入したとしても、財政指標に拠る分析は、基本的に直近までの動向を示しているものであり、将来の状態を示すものではない(直近の状況が今後も続くとは想定できない場合にはなおさら)
- 地方自治体の多くが、財政運営で近年では縮み志向であり、財政支出を先送りすることで、将来の歳出圧力が高まっているが、そうした団体で潜在的に財政悪化が進んでいる状況を捕捉する財政指標は十分なく、中長期の財政収支の予測に頼らざるを得ない