

## 財政健全化法と今後の自治体財政のあり方

太田 正(作新学院大学)

はじめに

地方財政健全化法は一昨年成立し、昨年の秋には平成19年度決算に基づいて本格実施の事前準備のような形で数値の公表がなされ、県も含めて各自治体でその数値をめぐる様々な取り組みなり懸念が表明されてきているという状況であるかと思えます。

そこで、今日は、この財政健全化法の趣旨と言いましょか、それがどういう意味を持っていて、そしてそこで要求されている代表的な指標を実際の計算式に落としてその指標を公表していったわけですけれども、そのことがどういう意味あいと今後の影響をもたらしていくのかということ、それからこうした一連の動きについて、前段としては夕張をめぐるさまざまなマスコミをはじめとした注目を浴びたこともありましたが、その流れの中でいわゆる地方公会計制度の具体化ということやその後の地方財政をめぐる大きな変化というものも生まれてきておりますので、その前後を含めてこの流れをどう見て行けばいいのかということ、今回の財政健全化法及びその指標だけを取り上げないで一連の流れの中であるいはその動きのなかで、今回のこうした国主導による地方財政健全化の動きというものを我々自身の側から捉え返していき、そのことを通じて今後の地方財政のあり方を考えていきたいと思えます。

### 1 地方財政健全化法のコンセプト

最初に今回の地方財政健全化法の特徴と言いましょか、その基本的な概念、コンセプトというものを、最初にお話ししたいと思えます。もちろん地方財政の健全化にかかわる指標なりあるいは計画は従来もありましたが、それと比べて今回のものはどういう特徴があるのかということのを少しまとめてみました。

#### (1) フローとストックによる多面的な財政評価指標

第一は、「フローとストックによる多面的な財政評価指標」ということです。栃木県が出した「平成19年度決算に基づく財政健全化判断比率及び資金不足比率について(概況)」(資料1)という一覧の表がありますが、実質赤字比率から資金不足比率まで今回の5つの指標が載せてあります。その内容というところの欄の最後の項目に「フロー指標とかあるいはストック指標とか」ということで説明書きがしてあります。従来の実質赤字比率とかあるいは実数公債費比率というお馴染みの財政指標というものがいずれもフロー指標のみであったわけですが、それに対して今回は初めてストック指標といわれる4番目に載っていますが「将来負担比率」が新たに財政指標として公表することになったわけです。フローとストックというのはものの見方であって、簡単に言ってしまうと、フローというのは年々の財政状況を判断するものになるわけですけれども、ストックという場合には、特にここで言っている将来負担比率という意味合いでいきますと、過去それから現在の世代

を超えて将来世代にわたってどういう財政負担が考えられるか、あるいは予定されているかという蓄積された将来にわたる財政指標という意味合いを持っているということであり、したがって、年々のフロー指標だけですとそれほど財政状況についての危機感がないとよく言われますけれども、そういう将来負担というものを現時点ではなくて後生の世

資料 1

平成19年度決算に基づく健全化判断比率及び資金不足比率について〔概況〕

指標の概要

5つの指標とも健全段階である

(単位：%)

指標名	内 容	対象範囲	本 県	財政健全化法		〈参考〉 地方債許 可制移行 基 準
				早期健全化 基 準	財政再生 基 準	
1 実質赤字比率	一般会計等を対象とした実質赤字の標準財政規模に対する比率 ※フロー指標	一般会計等	—	3.75以上	5以上	2.5以上
2 連結実質赤字比率	全会計を対象とした実質赤字の標準財政規模に対する比率 ※フロー指標	一般会計等 公営事業会計	—	8.75以上	15以上	
3 実質公債費比率	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に対する比率（3か年平均） ※フロー指標	一般会計等 公営企業会計	13.7	25以上	35以上	18以上
4 将来負担比率	一般会計等が将来負担すべき公営企業会計、出資法人等を含めた実質的な負債の標準財政規模に対する比率 ※ストック指標	一般会計等 公営事業会計 一部事務組合 地方公社 第三セクター 等	166.5	400以上		
5 資金不足比率	公営企業ごとの資金の不足額の事業の規模に対する比率 ※フロー指標	病 院	—	20以上		10以上
		電 気	—			
		水 道	—			
		工業用水道	—			
		用地造成	—			
		施設管理	—			
		馬頭最終処分場	—			
		流域下水道	—			

※1 本県欄の一表示は黒字であることを表す。

※2 一般会計等とは、一般会計及び7特別会計（自動車税・自動車取得税納税証紙、県営林事業、林業・木材産業改善資金貸付事業、母子寡婦福祉資金貸付事業、心身障害者扶養共済事業、小規模企業者等設備資金貸付事業、農業改良資金貸付事業）が含まれる。

※3 連結実質赤字比率の財政再生基準については、3年間の経過措置がある。  
(平20 25%→平21 25%→平22 20%→平23 15%)

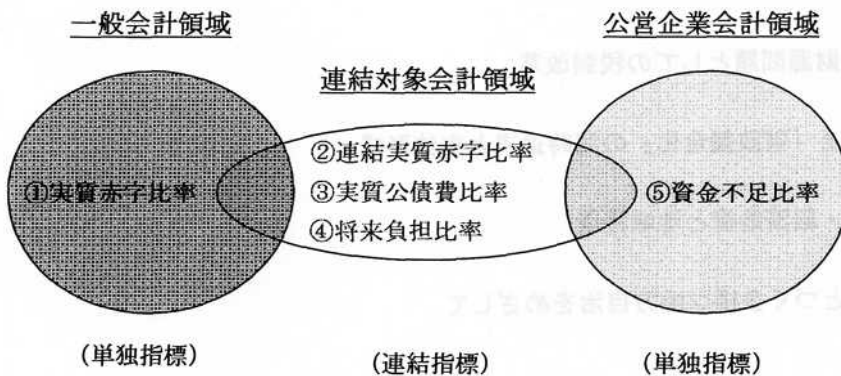
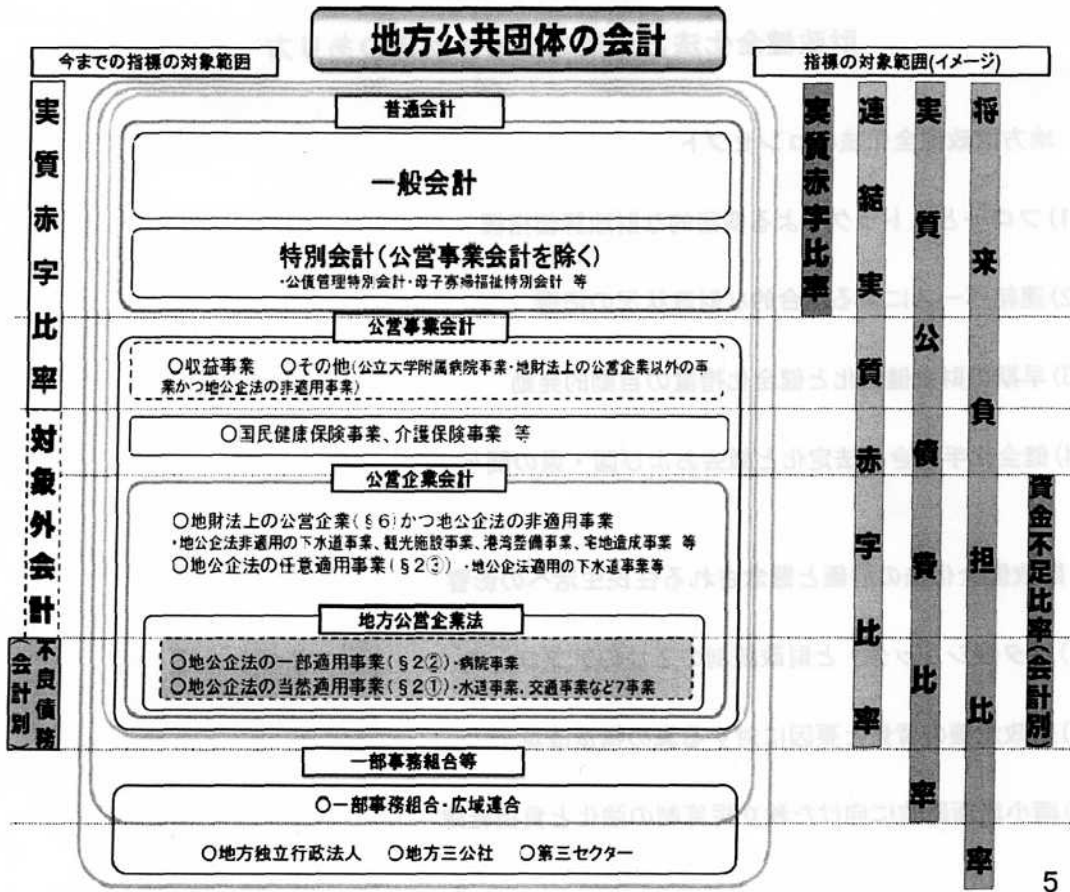
代が負担する予定された負担額というのも含わせて、よくいう言い方としては水道の蛇口から水を出すとその実際出てきている目の前にある水道の蛇口から出ている水の量はフローだけれど、それが一つの貯水槽みたいなところに貯まって、その貯水槽の蛇口を開いて目の前に水を出してくる、その貯水槽の部分も全部見てみましょうというようなイメージとっていただければ良いかと思えます。そういう年々の1年限りの財政状況だけではなくて貯めて将来を見て行くといったものが今回入ったということです。

資料2をみてください。地方公共団体の会計というのはいくつかに分かれていまして、私たちが日頃自治体の財政ということでよく目にするものは、この一般会計といわれているものです。これは主に地方自治体で税収入を担保にしながら事業やサービスを提供していく収支を扱う会計とお考えいただければよろしいかと思えます。そういうものの中には国から回ってくる、依存財源と呼んでいる地方交付税とか国庫補助金とかも当然入ってくるのですけれども、だいたい自治体の経常的なサービスや業務を取り仕切っている会計ということになります。少しややこしいのは、その一般会計と一部特別会計を含めた形で一般会計とは別に設けられているのが普通会計と呼んでいまして、これは総務省が全国的に統計をとる上で各団体ごとの範囲がちぐはぐで異なっていると全国統一的な把握がしにくいということで別途設けている会計の区分です。

次にある枠は、公営事業会計といわれるもので、その中に収益事業といわれる公営ギャンブルのようなもの、その他ここに書いてあるようなものがあります。それから国民健康保険事業、介護保険事業などを扱う会計、それから水道とか下水道、交通、病院とかを扱ういわゆる公営企業会計があります。これらはいずれも税金を財源にしているということではなくて、その事業のために徴収される財源というものがあらかじめ決まっているわけです。国民健康保険であれば保険料というものがありますし、上下水道などの公営企業であればそれぞれの料金というものがありますから、そうしたものは一般会計からの繰り入れという形で一部税金が入ってはおりますけれども、そのほとんどの部分は特定の財源に裏付けられて事業が展開されている、そうしたものを扱う会計というのが大きいえばこの公営企業会計という中であって、その内訳として今申し上げたようなものが入っているということになります。

さらに本体とは別に、一部事務組合という形でいろいろなものがあります。複数の市町村が共同で設置して広域的に実施しているような事業、病院なんかもそうでしょうし、あるいは消防であるとか、ごみ処理であるとかがよくありますけれども、そういう共同設置して事務や事業を共同で行っている組織として一部事務組合があります。さらには介護保険などの広域連合というものもあります。これはどちらかという各自治体の別動体ではあるのですが、各自治体の外郭的な分身のようなものと考えていただければ結構かと思えます。さらにそれよりも独立性が強いものが、公社とか第三セクターと言われるものがあります。これは100%自治体が出資して作ったものもあれば、民間と共同出資で作ったものもあります。これは自治体は別の独立した法人格として設置されるものであります。

財政健全化法と今後の自治体財政のあり方



## (2) 連結ベースによる総合的な財政状況の把握

今回の財政指標の特徴は、年々のフローだけではなくてストックも入っているということと合わせて、自治体の財政本体以外にその周辺に位置するあるいは税金を財源にしている一般会計以外のところも含めておおよそ最終的には税負担による何らかの財政的な関わりを持たざるを得ないものを全部含んでいると考えていただいでよろしいかと思えます。これをいわゆる連結ベースと呼んでいます。従来はどちらかということと一般会計を中心にした財政指標があり、そして公営事業会計、特別会計はそれぞれが別々に把握、評価するという形だったわけですが、これを今度は全部合わせて評価するという趣旨になっているわけですが、ただ、合わせてということですが、その際に全部の指標、ここでは5種類の指標を掲げていますが、その5つの財政指標が全てにまたがっている、つまり同じように全体をカバーしているわけではありません。一般会計(普通会計)を主に対象とする指標は「実質赤字比率」といわれるものです。そして同じ自治体の財政ではありますが、従来は一緒にすることなく別々に把握・評価されていたものを合わせたものとして、一般会計、特別会計、そして公営事業会計全体を含んだものとして「連結実質赤字比率」というものが設けられました。さらには自治体の分身的な一部事務組合等を含んだものとして「実質公債費比率」そして第三セクターのような自治体の単独出資ではない民間からの出資も含めた共同出資というようなものも含めて「将来負担比率」が設けられました。こういうカバーのかけ方がそれぞれの指標ごとに違っているということです。それから一番右側にある「資金不足比率(会計別)」とありますのは、公営企業を対象にして状況を把握・評価するための指標です。

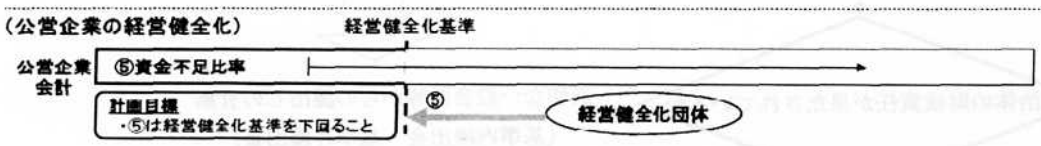
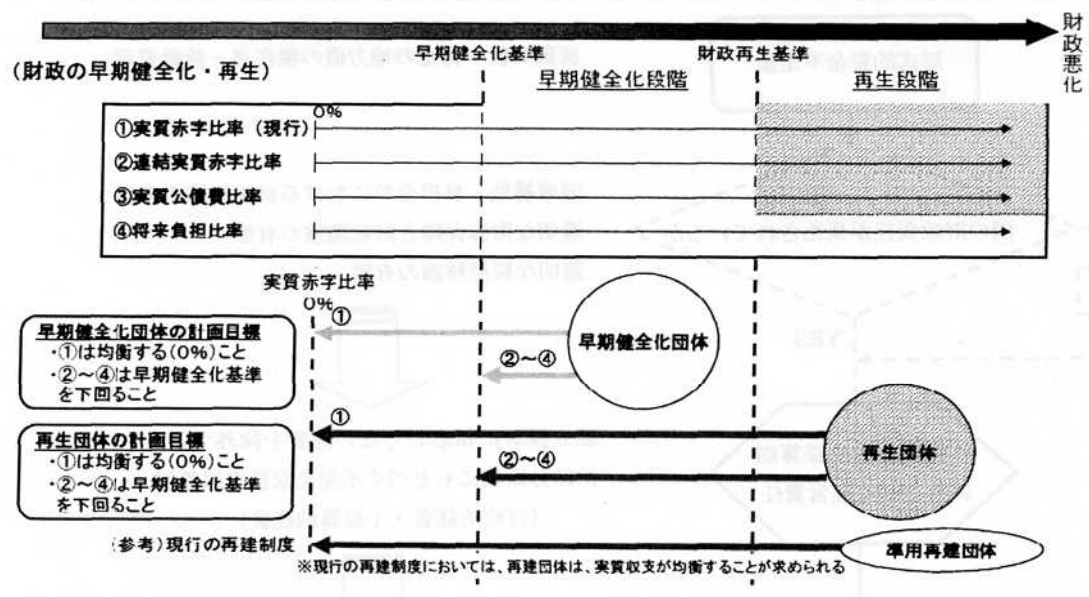
そういうことで5つの指標がありますけれども、それぞれが対象としている範囲がそれぞれ違う、違う中で総合的に判断するという連結ベースが持ち込まれているという少し複雑な位置づけになっております。

それをもう少し図式的に表したものが資料2の下の方の「連結対象会系領域」です。連結ベースというのは真ん中に3つあります 連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率を指しています。それ以外の2つはそれぞれ単独指標ということで、連結という意味合いは基本的に持ちません。持ちませんが、例えば 資金不足比率は地方公営企業を対象として、つまり上下水道とか交通とか病院とかを対象にした指標ですが、それは何に対して何の割合を示すのかという、その場合の分子にあたる資金不足額というのは連結対象会計領域の 連結実質赤字比率の中の一部を構成しているわけです。ですから全く重なるところがないというわけではありませんが、そういうわけでカバーする領域が異なっているということの特徴としているわけでありませぬ。

## (3) 早期の財政健全化と健全化措置の自動的発動

三つめの特徴として、早期の財政健全化と健全化措置の自動的発動ということがあります。資料3は、総務省の資料「財政の早期健全化・財政の再生・公営企業の経営健全化のイメージ」を用意しました。これをご覧くださいますと、例えば夕張の場合には法に触れるような不適正な財政運営があつて、その結果として確か財政規模が40億円位しかなかったのにその10倍以上の借金を重ねて、それがあつた日突然表に出てきたという事態があつて、いわばそうなるまで財政の実態が分からないで来たわけです。どうしようもなくな

**財政の早期健全化・財政の再生・公営企業の経営健全化のイメージ**



11

	(参考) 地方債協議・許可制移行基準	早期健全化基準	財政再生基準
○実質赤字比率 ・一般会計等の実質赤字の比率	都道府県: 2.5% 市町村: 財政規模に応じ 2.5~10%	都道府県: 3.75% 市町村: 財政規模に応じ 11.25~15%	都道府県: 5% 市町村: 20%
○連結実質赤字比率 ・全ての会計の実質赤字の比率	-	都道府県: 8.75% 市町村: 財政規模に応じ 16.25~20%	都道府県: 15% (※) 市町村: 30% (※)
○実質公債費比率 ・公債費及び公債費に準じた経費の比重を示す比率	18%	都道府県・市町村: 25%	都道府県・市町村: 35%
○将来負担比率 ・地方債残高のほか一般会計等が将来負担すべき実質的な負債を捉えた比率	-	都道府県・政令市: 400% 市町村: 350%	-
○公営企業における資金不足比率 ・公営企業ごとの資金不足の比率	10%	20%	-

(※) 連結実質赤字比率の財政再生基準については、3年間の経過的な基準(市町村は40%→40%→35%)を設ける。

ったところで、つまり破たん状態になって初めて実態がわかるということがあったということから、もっと早く財政の健全化状態をチェックしていこうと、そしていわば破たん状態に至る前に早期に黄色の信号が出たところで健全化のための具体的な措置に入ろうと、そしてそれが首尾よくいけばよろしいけれども、それが依然として健全化に至らないという時には本格的な財政再生に移行しようという二段構えの仕組みを持ち込んだわけです。

つまり、破たん状況に至って初めて財政健全化に着手するというのではなくて、黄色の信号が灯ったところで健全化の取り組みに入っていきという早期健全化のステップというものを前倒しで設けていこうという仕組みを今回導入したわけです。

その具体的な基準がここに書いてありまして、早期健全化基準それから財政再生基準が各指標ごとに設けられております。これは都道府県と市町村それぞれに基準値が分けて書かれておりますが、そういう値に到達したときに自動的にそういう措置に移行するという事なのです。ですから、従来のように手を上げてやるということではなくて、この5つの指標がここに書かれているような数値の水準になったときに自動的にスイッチが入るという仕組みになっているということです。基本的には地方分権という建前がありますので、早期健全化段階というのは各自治体の自主的な取り組みということになっておりまして、それによってもあまり成果が上がらないとか十分でないときには勧告というものを国なり都道府県が行いますが、原則はそれぞれの自治体ごとの自主的な取り組みとして進めて行くということになります。

ところが再生段階に入りますと、今度はいわば自分たちだけで自主的にやってもダメだということを烙印されて、基本的には従来と同じような国の管理下に置かれるという厳しい本格的再建団体に移行します。

そういうことで、財政再建の着手というものが早期に図られる、また同時に当該団体の判断や意志にかかわりなく、ここに掲げられているような評価指標というものの数値に達したときに自動的にそういう状況に移行するという仕組みになっているわけです。

ですので、各自治体としてはどうしてもこうした財政健全化指標の動向にきわめて敏感にならざるを得ないというプレッシャーが働くことは間違いないわけです。

#### (4) 健全化手続きの法定化と議会および国・県の関与

財政健全化に向けて踏み出して行くのか、あるいは健全化計画をどういうときにどういう形で作って行くのかということについては、従来はその当該団体の意向、判断に基づく部分があったわけですが、今回は今言ったことで、ある面でいえば強制的にと言いましょか自動的に進んでいくということです。しかし、その手続き自体は、こういう場合にはこうなるということが法定化されたことになっておりまして、その辺のルール化というものが以前よりは非常に判断の余地なく明確になったということは言えるかと思いません。

そこにおいて、議会の果たす役割といいますか責任というものも厳しく問われることになりまして、当然こうした早期健全化の段階に至ったときに早期健全化の計画を立てるといことにもなりますし、そういう事態に至ったということを議会に報告しなければいけませんし、その計画も議会の承認を得なければならないということになります。当然、その前段として監査委員会に対する付議、あるいはその関わりというものもでてくるわけです。したがって議会として、夕張なんかもそうでしたが、よもやこんな事態になるとは思わなかったというような、知りませんでしたというある種の言い訳がなされてくるということもあるのですが、今回はそういう言い訳が通じない、つまり議会自体も再建計画の策定や実行に対して応分の責任を負う、結果的にそれが再生段階に移行した場合には、当然知りませんでしたというのはないという意味合いの関与の責任を問われることになります。

そのようなことで、従来、ややもすると議会が十分なチェック機能を果たしていないのではないかというような指摘を間々受けるような状況がありましたが、今回はそれを封じ込めるような形で議会の関与と責任を問うという仕組みになっているということでありま

す。

## 2 5つの個別指標はどんなもの

### (1) 連結指標の性格

次に、それでは具体的な中味を見ていきたいと思いますが、まず連結指標とはどういう性格のものなのかというのをまずお話をさせていただきたいと思います。それについては資料4を見ていただきたいのですが、連結ということは先程申しあげました。それは最終的には一般会計という範囲だけではなくてそれ以外の会計あるいはその自治体本体とは別の法人格を持っているところについてもカバーしていくんだという話をしました。ただ、それは例えば連結実質赤字比率、あるいは将来負担比率もそうなんですが、こうしたものは全部対象となっている全ての会計の赤字額を全部足し合わせているのか、あるいは実数公債費比率でいえば、全ての借金を足し合わせているのかどうかというと、必ずしもそうではないのです。ここでいっている意味は、資料4の下の方の図が示していますように「連結対象会計領域における実質的な債務」ということで、借金プラスアルファとして例えば第三セクターなどに対する損失保証契約なども含まれます。

第三セクターというのは自治体とは別法人で、組織的には全く別個なんですけれども、そこが何か事業をやると、そのために金融機関からお金を借りる、その借りた金融機関に対して、自治体がもし第三セクターが払えなくなったらその返済は自治体自らがやりますよという損失保証契約を差し出して交わしている場合があります。そうしますとそういう第三セクターが例えば何らかの事情で倒産するというようなことになった場合には、結果として債務不履行ということになりますけれども、それは自治体が損失保証契約に基づいて負担するということになります。それはどこが負担するんですかということ、結局最終的には税金で負担するという形にならざるを得ないわけです。したがって、そういうリスク、いわば借金だとか将来そうなる可能性のあるものとかいろんなものがあります。あるいは退職金の支給にかかわるものも含めて、いろんなものがありますけれども、そうしたものが最終的に税金によって帳尻をつけなければいけないのかどうかという判断です。一般会計というのは、地方税を担保として会計を成り立たせているものです。したがって公営企業として病院もあるでしょうし、下水道、水道もあるでしょうが、そういうものは建前は独立採算制ということでその利用者が利用料金を払ってそのサービスの提供を受けるという形になっているわけで、必ずしも税金によってそのサービスが担保されているわけではありません。ところが一般会計というのは税金を担保として事業やサービスを提供して行く会計でありますから、そこが負担をするかどうかという判断なわけです。

例えば、そういう赤字なり借金が他の会計で生じたとしても、それは一般会計に及んでこない場合は、一般会計としてはその赤字をかぶる必要はない、あるいは借金の返済をかぶる必要はないというような場合はこの対象からは外されます。つまり連結対象としてカウントしていくことから外されます。すべからく一般会計として、つまり言い方を変えれば納税者の負担によって将来そうした負担をせざるを得ないものなのかどうかということによってその範囲あるいは金額が固まるということです。ここに書いてある「一般会計としての負担(見込み)額」というのはそういう意味です。



省令第6条第1項：以下のいずれかの算定方法により算定した額

□ 累積償還・償却差額算定方式

【対象】 公営企業全事業

減価償却費を上回って元金償還費が発生することによる差額を算定（ただし、資本費平準化債発行済額は控除）。元金償還金への一般会計繰入を勘案。

①

□ 減価償却前経常利益による耐用年数以内負債償還可能額算定方式

残存償却期間内の減価償却前経常利益をもって解消可能な流動負債の額を算出。残存償却期間は事業別・類型別に一定の年数を用いる。

②

□ 個別計画策定算定方式

地方公共団体において経営計画を策定して供用開始後15年以内に減価償却前経常利益が見込まれる公営企業について、経営計画上の資金不足額を解消可能資金不足額とする。ただし、供用開始後15年以内における資金不足額が元利償還金の2.5倍を超える場合は、超える割合により割落とす。

③

又は

④

> 基礎控除額算定方式（個別計画策定算定方式に代えて用いることも可）

過去の事例等から将来解消が見込まれるものとして基礎控除する額を設定。具体的には、累積償還償却差額に加え、未利用施設に係る利払いの累計額を解消可能資金不足額とする。

計画赤字の適用対象

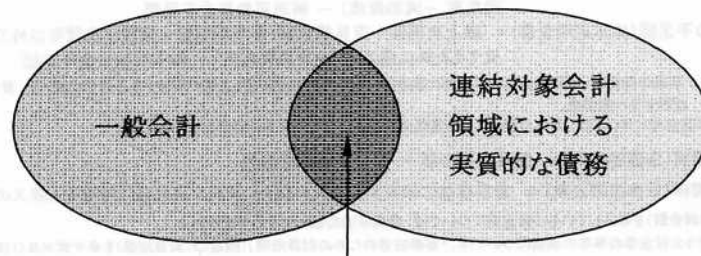
方式 種別	①	②	③又は④
全事業	○		
路面交通	○	○	
地下鉄	○	○	
新交通	○	○	
下水道	○	○	○

事業別費用構成比率

項目 事業	資本費	人件費
下水道	67.3%	8.9%
地下鉄	53.0%	26.0%
病院	9.4%	46.4%

（総務省『地方公営企業年鑑（第54集）』より作成）

連結指標の目的と効果



一般会計としての負担（見込み）額

## (2) 実質赤字比率

その上で、個別の指標を見ていきたいのですが、まず、実質赤字比率です。

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

- ・ 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)

一般会計等の実質赤字額を標準財政規模で割った値が実質赤字比率ということになるのですが、これは言い方を変えれば、「一般会計等」というのは一般会計と公営企業会計を除く特別会計をいっているわけです。総務省の用語でいうと「普通会計」という言い方になるのですが、基本は一般会計と申し上げていいと思います。その実質赤字額です。実質赤字額というのは、要するに単年度予算主義である自治体の会計で、当年度の収入を上回って支出があった場合、これが赤字ということになります。じゃあその場合どうするんですかという、基本的には収入の範囲で支出を抑えて行くというのが大原則になっているのです。いわゆる予算統制です。ですから一般企業とは違って自治体の場合には予算が極めて重要なんだというのはまさにそういうことでもあるわけです。そういう意味からいうと、収入予算を超えて支出が生じたという部分が赤字となるんですけれども、これはいわば翌年度の収入を繰り上げて、「繰上充用額」といいますけれども、翌年度の予算を先喰いして辻褃を合わせていくということになります。したがって当該年度の収入を超えた支出があった場合、それが赤字額となりますけれども、その赤字額は言い方を変えると翌年度の収入を繰上充用という形で補てんしてケリをつける、ケリをつけるので実質赤字額というのはここでいう「繰上充用額」と考えていただいて結構です。それから「支払繰延額」、「事業繰越額」というのは、それから比べると枝葉のことですけれども支払すべきものを翌年度に繰り越す、あるいは決まっていた事業を翌年度に繰り越すというようなものなのですが、いずれにしても「繰上充用額」を基本に考えていただいて結構だと思います。

それを標準財政規模で割った値ということですが、標準財政規模には、まず地方税の中で特に目的税を外した「法定普通税」が含まれます。普通税ですので要するに何に使ってもよるしい税金です。同じ課税客体といいましょうか要するに土地とか建物を対象にして課税するものとして固定資産税が有名ですが、市町村税の中では一番大きい税目ですけれども、固定資産税と似たような課税客体を持っているものに都市計画税というものがあります。都市計画税というのは実は固定資産税とは違って目的税です。都市計画事業に充用することを念頭においた、地方税ではあっても目的税ということになります。ここで言っている標準財政規模というのは、この目的税は含みません。普通税、つまり一般財源と考えてください。それに国庫補助金とかは入りませんが、国からくるお金で自由に使えるお金として地方交付税があります。基本的には普通税と地方交付税と考えていただいて結構だと思いますけれども、それを地方交付税の算定の時に用いる公式に従って計算したものというふうに考えてください。そういう意味でいえば、自由に使えるお金、使い道が決まっていない財政でどれほど赤字額をまかなえるのかというような比率としてあるということです。ですので、これが大きくなればなるほど、自由に使えるお金というものが益々

制限されてくるということであって、いわれる財政の硬直化といったものがより強まらざるを得ないという性格をもったものです。これは前々からある指標です。

### (3) 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

次の「連結実質赤字比率」ですが、この連結というのが新しい指標ということになります。これは下の分母は同じです。分子の方は、実質赤字額というものを各会計足し合わせた額ということになります。ここでは「ロ」で「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」と、ちょっとまわりくどい表現になっていますけれども、つまり公営企業、水道とか下水道とか病院とか色々ありますが、そういうところの資金上の赤字額です。赤字といっても、資金上キャッシュの赤字です。それから損益上の赤字黒字というのもあります。公営企業の場合は損益上の赤字黒字という数字も出てきますので、取り違えてしまうと、違ったものになってしまいますが。ここで言っているのはあくまでも資金上キャッシュの赤字のことです。その中で、言い方を変えれば、手持ちの資金繰りの問題と考えると、これは一般会計、勘定会計の基本的な捉え方と全く同じです。公営企業の場合はよく言う企業会計方式を導入してしまっていて、勘定会計方式と違ってはいるわけですが、ここで言っているのは企業会計方式の要素を取り込んでいるわけではありません。あくまでも、一般会計と同じベースに立った資金上の不足分だということです。

これはよくいろいろな資料で出てくるとお思いますので、あえて申しあげておきますが、「不良債務」と言われるものです。これは、「流動負債から流動資産」を引いたものですが、流動というのは固定というものの全く反対側の意味合いをもっていて、流動負債これは1年(ワンイヤーランド)の中での負債ですから、要するに単年度でもって借入れた金を返すという1年期間の借金とってください。流動資産というのは一年の中で現金化できるものあるいは手元のキャッシュですね、1年のうちに返さなければならない借金を手元の資金でもって返せなくなっている状況がここで言っている「不良債務」という言葉であるのですけれども、それはですから「資金不足額」と呼んでいるということです。公営企業の場合は損益的な意味で赤字黒字とよく言われますが、ここでは間違えないようにあくまでも資金ベースでの赤字黒字を言っているのだと、それを連結させて一般会計の繰上充用額ですね、収入を上回った支出があるという場合の赤字と足し合わせるということになります。それを標準財政規模で割るという値になっています。

#### (4) 実質公債費比率

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

- ・ 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

次の実質公債費比率ですけれども、かなりややこしい分子分母の書き方をしています。分子にある「準元利償還金」は下の説明にあるとおりイからホまでの合計額です。イの満期一括償還地方債というのは、普通は10年償還とか30年償還とかの償還期間があってそして何年据え置きで何年という言い方で元金の均等償還みたいな形になっているわけですが、そういう毎年毎年いくらづつ定額返していくというものとは違って何年後かに、例えば10年後に全部返しますよというものがあるわけです。それが10年後に支出になるというのでは捉えきれないということでそういうものについても年々割賦返済していく場合に準じて一年あたりの元金償還金相当額を計算して把握しなさいよということです。

次に、ロを注意して見ていただきたいのですが、「一般会計等から一般会計等以外への特別会計の繰出金のうち、公営企業債の償還の財源に充てたと認められるもの」、ですから公営企業の借金の返済をここにそのまま持ってくるわけではないわけです。公営企業が借金して返済しなければいけないもののうち一般会計がながしかの返済をお手伝いする、一般会計から繰り出して、繰り出したお金によって公営企業の返済がなされているようなものがあるならばそれをここに入れるということです。これはあくまでも一般会計がかぶる他会計の償還金等と考えていただきたいと思います。ですからかぶらなければどんなに額が大きくてもここには入ってきません。

同じように、ハも「組合それから地方開発事業団への負担金・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」でこれも先程申し上げたことと同じことです。

それから次のニは、「債務負担行為に基づく支出のうち公債費に準ずるもの」、債務負担行為というのはあえて申し上げることもないとは思いますが、要するに地方債という明確な借金ではなくて継続的な事業を行う上で、例えば5年間の契約をして必ずその事業の継続期間においてはその事業に見合う支払いを行いますよという契約を結ぶのが債務負担行為です。ですからそういうものは、いわゆる起債という形で地方債を起こして発行するというものとは違うんですけれども実質的に借金をしたものと一緒ですから、そういうものもここに入ってくるということになります。

この実質公債費比率だけ特別なんですけれども、3カ年の平均です。要するに3年間を見てその平均値でこの比率が求められるわけです。

(5) 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総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ができる地方自治法第241条の基金

それから次に将来負担比率です。これは将来負担という名前のとおり将来に亘って生ずるであろう負担ということになります。これは当然借金の現在高、地方債の現在高ですね。これは先程申し上げたように明確な借金ではないけれども支払いを予定している債務負担行為に基づく予定支出額、それから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から負担する見込額などです。一般会計自ら起こした借金ではないけれども、ほかのところが起こした借金だけでも一般会計が負担することが予定されているものがあれば、それもここに入ってくるということです。それから退職手当ですね。例えば第三セクターの損失保証契約に基づく損失保証、それから土地開発公社のようなものに関しては2種類あって、一つは、公共用地の先行取得ということでも元々は一般会計が行政目的のために必要だと思ふ土地を開発公社に買わせているような場合、もう一つは工業団地とか住宅団地など転売目的で宅地開発をして公社が売り出すといったような場合です。元々公共目的で一般会計が本来使うために公社に買わせているもの、これは公社は一般会計の身がわりで買っているわけですから一般会計が引きとらなければならないわけです。引きとらなければいけないのですがなかなか引きとらずにそのまま公社において塩漬け状態にしているような場合もあるわけです。あとは、景気が一段落ち込んでその後去年の春くらいまでは戦後最長の景気回復とか言っていましたけれども、それまではわりと工業団地の人気もよかったのではないかと思います。現在の景気変動のなかで急速に冷え込んできています。そうすると開発公社あたりが転売目的で工業団地造成をしてまだ持っている土地が売れないまま塩漬けになってくるという可能性は当然でてるだろうと思います。そういうようなものの中で債務保証とか損失保証を一般会計でしている場合には、その部分がかぶってくるということです。

これを資料で見ていただくと、佐野市の例をご覧くださいませ。4の「第三セクター等の経営状況及び地方公共団体の財政的支援の状況」というのがありますが、その中で佐野市土地開発公社とあって「当該団体からの債務保証に係る債務残高」というのがありません。これがそうです。ここに44億4200万という金額が上がっています。他の市や町でも同じように計上されている例が見受けられます。ですからこれは明確な借金ではありませんから、もし返せなくなった時、あるいは公社が破たんしたときに債務という形で税金で帳尻を合わせなければいけなくなるであろうという、最悪の場合にかぶることになる

財政負担ということになるわけです。ですからこれは必ずそうなるというわけではもちろんありません。そういう意味でいえば、地方債の残高などとは全然性格が違うということにはなるのですが、こういうものも含めて将来の負担額をはっきりさせましょうというのがここで言っている将来負担比率の分子に書いてある将来負担額であるとお考えください。

あとは基金とか何かがありますが、それは手持ちの資金ということでもし万が一という時にはそれを取り崩して補てんに使えるということですから、それは差し引くということになります。いずれにせよそういうような形で今借りているだけではなくて、将来もしかしたら負担しなければならなくなるかもしれない、予想可能な負担額というものを含めた全体をトータルしたものが将来負担額ということです。

この将来負担比率は先程申し上げた連結の範囲としてはいちばん広いものです。第三セクターまで含めた自治体がかかわりを持っている外部団体も含めて全体をカバーした指標ということになります。

#### (6) 資金不足比率

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

- ・ 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」(関連した資金規模)を示す資本及び負債の合計額とする。

5

最後に資金不足比率についてです。この対象となるのは地方公営企業です。これは地方公営企業法という法律があって、この法律を適用しているものと適用していないものとに分かれます。その違いがここに書いてありますが、ここで言っている資金不足は、先程説明したとおり手持ちの資金の不足額ということですが、1年以内に返さなければいけないお金を1年以内に現金化して支払いができる手持ち資金で賄えなくなってしまった場合、つまり資金ショートの状態が想定されるような場合に資金の不足額ということになります。事業の規模というのは、だいたい営業収益の額とお考えいただいてもよろしいかと思えます。つまり水道、病院、あるいは下水道にしる利用者からサービスの提供に見合う形で料金などを徴収しますけれども、それがここでいっている営業収益ということになります。サービスを提供して利用者から受け取ることでできる料金などの収益によって手持ちの不足資金というものがどれほどカバーできているのかということを表す比率だというふうにご理解いただければと思います。

病院経営は何故困難に直面しているのか

資料4(9頁)をご覧ください。病院がいろいろなところで経営的な困難に直面をしていて、本県の場合もそうした病院を抱えている地域においては大変な問題になっているかと思えます。この病院は公営企業法の財務規程というのがあるのですが、財務規程については強制的にこれを適用して経営をなささいといわれておりますので法適用企業というこ

とになるのですけれども、そのほかに地方公営企業としては水道とか下水道とか交通とかあるわけです。さてそこで、実は先程申し上げた当座1年以内に払わなければならない借金があると、ところが手持ち資金でそれが払えないということになると結局資金ショートということどこからかそれを調達して払っていかざるを得ないという場合の資金不足額ということなのですが、この資金不足額の算定については、いくつか情状酌量されている部分があるんです。何かと言うと、ちょっと分かりにくい用語になっていますが、右側に、  
、  
、  
と振ってありますが、細かく言うと4つの方式があって、表面的といえますか形式的な資金不足額からいろいろ情状酌量して事情を考慮して差し引くことができるというものがここに載っています。財務諸表で一般的に公開されている資金不足と実際にここでいう資金不足比率に算入される資金不足とは違うんです。そこがちょっとやっかいなわけです。

どういう形で差し引かれるのかというと、一番分かりやすいのは「累積償還・償却差額算定方式」で、地方公営企業の場合は公営企業という性格から企業会計方式をとっていることなんです。何が違うかと言うと、発生主義という官庁会計とは違う考えが導入されていて、減価償却費、例えば100万円である施設を建て、仮に10年間その施設が使えるとします、そうすると耐用年数が10年ということになります。その場合10年間継続してその施設を使えるのだから、10年間で割って施設の償却をしていくという考え方です。ですから100万円で建てて10年間使えるとなると毎年10万円ずつ建物の価値が減価していく、減価していくものを費用という形、減価償却費ですね、実際にお金が出ていくわけではありませんが、そういうふうに減価していくという形で計算をして費用を計上することができます。そうすると10年後には100万円貯まっているわけです。いわゆる内部留保されていることになります。そういうものがありますので、ここでは地方債、100万円の借金を財源にして施設を建てるという場合を考えると、借金の償還期間と減価償却の期間がイコールであれば借金の元金償還の金額と年々費用として落としていく減価償却費の金額が同じとなります。ところが、実際は償還期間の方が短くて耐用年数の方が長いわけです。ということはどういうことかと言うと早めに返すということです。そうすると減価償却で内部留保しているお金で返済して行くということとはできない。つまりより早く返済していかざるを得ない。ということは逆に言うと早く返済した後に減価償却期間ということで耐用年数が残っていればその後から内部留保のお金が実際にストックされますよね、ということなんです。資金ショートということをお考えいただくと、借金をして返さなければいけない、現金がいる、しかし手元に現金がない、そうすると資金不足ということになる、だけれどもそれはあと2年3年返した後に減価償却費という形で引き続き内部留保資金というものが予定されているわけです。そうすると時期が違うわけです。少し早めに返さなければいけない期間の方が短くて耐用年数の方が長いからそれが一緒だったら別に資金的に足りなくなるということがないけれども、たまたまそういう期間の食い違いがあるので資金不足が生じているだけですと、それは引き続きあと2年3年ということでお金を返した後手元に残りますよねと、こういう理解なんです。したがってその場合には、今時点でお金が足りないからといってそれを資金不足額ということにしないでいいよと、将来返していける見込みがはっきりしていれば、その部分については不足金額から引いてもいいですよと、こういう取り扱いがされるわけです。その他のケース

は省略しますが、似たようなケースの違うものが4種類あるわけです。それを「計画赤字」といいます。計画赤字というのは違和感のある表現だと思いますが、いわば計画的に赤字にしている。赤字は必ず解消できるけれども当座だけが赤字になっているだけですよというような意味合いで計画赤字というように読んでいますが、ただこれはいま申しあげましたようにハードの整備を念頭において設けられている情状酌量の取り扱いです。最もその恩恵を受けるのは、計画赤字の適用対象と書いてありますけれども、下水道の場合は4種類の算定方式を全て適用できるわけです。ところが、病院事業は の算定方式しか適用できないわけです。しかも病院と下水道の違いはその右に費用構成比率として書いてありますが、資本費というのは例えば、施設を作るそれを借金で作りますよ、そうすると借金の元金それから利子を払わなければなりませんねと、一方建物を建ててそれを耐用年数で年々減価償却費というのができますねと、そういうものがこの資本費に入ってきます。人件費の割合は下水道の場合は極めて低いわけです。下水道というのはマンパワーで動かしている事業ではないわけです。きわめてハード中心の事業です。ですので下水道が一番差し引くことのできる最も恩恵を受ける計画赤字の対象になりやすい事業です。

ところが病院はそういう意味でいうと、もちろん病院という建物はありますけれども、基本的にはお医者さんと看護師などの人件費で実際のサービスを提供していますので人件費比率が非常に高いわけです。そうするとそういう事業は資金赤字になったとしても控除したくても控除できないわけです。病院の場合は赤字額がそのまま出てしまうわけです。そんなことがあって、県内の病院事業会計を見ますと、佐野市の病院事業会計では何とか収入が費用を上回ってまして、純損益が9500万円で赤字にならなくてすんでいるということなんですけれども、他会計からの繰入金で13億9409万円、つまり補てんしているわけです。財政補てんして何とか赤字が出ないようにしているということだと思います。小山市の場合ですと、純損益では3億700万円の赤字です。ただこれは純損益ですから必ずしも資金赤字ということに必ずしもなるかどうかということだけは分かりませんが、小山市の場合でも会計からの繰入金で6億5200万円、一般会計から穴埋めしてなおかつ赤字だということです。

全国的にみまると、こういう病院関係の資金不足で財政の健全化の基準に該当してしまっているというケースが結構多いんです。総務省から資金不足比率が経営健全化基準以上である公営企業会計というのが発表されてまして、全体の事業数が7441事業会計のうち156事業会計が資金不足比率が基準以上になってしまっています。そのうち病院事業は53事業、約3分の1で1番多く占めているわけです。下水道はいろいろなところでなかなか事業の継続が難しいというふうにいわれるくらい財政的には厳しい状況にあると思いますが、下水道事業で基準を上回った事業会計数はわずか13です。いかに病院というのはもろに資金不足というのが表面化してくるかというのが公営企業全体の中でも際立っていると言っていると思います。



### 3 財政健全化法の評価と懸念される住民生活への影響

#### (1) 「夕張ショック」と財政統制の2つのアプローチ

先程申し上げたような「夕張ショック」が2006年にありまして、急遽こうした財政健全化法の制定に向けた弾みがついたわけです。確かに、夕張に代表されるような自治体の財政運営については、稚拙との指摘を受けてもやむを得ないような緩慢な部分があったことは事実だと思います。しかしながら、そういう地方財政運営をどういう形で適正化していくのか、あるいは、それを夕張のような形で破たんしに追い込まれるようなことがないようにしていくためにはどうすればよいのかということを考えたときに、当然、財政統制といわれるもの、どういうふうに財政を監視、コントロールしていくのかということが問われてくると思います。

このことをめぐっては、大きく分けて2つのアプローチがあると言っていいと思います。あえてちょっと極端な表現で申し上げますと、一つは市場主義的なアプローチ、もう一つは参加民主主義的なアプローチというふうに捉えられるだろうと思います。

実は今回の財政健全化法のスキーム、どういう仕組みにしていくかということをもぐって、元々は竹中さんが総務大臣になられた時にそういう動きになったわけですが、彼だからというわけではありませんが、基本的にはやはり市場主義的なアプローチという色彩を強く帯びた形でのものだと言っていいのではないかと思います。例えば、公会計制度への改革というのがありまして、財務四表といわれるもの、要するに株式会社などの民間会社と同じような会計制度を自治体の会計にも導入した方がいいのではないかと、貸借対照表とかを自治体財政のコントロールの中に組み入れていくというような取り組みがなされています。今回の財政健全化法の仕組みというのは、まさにそれと軌を一にしていると言っていいと思います。その中で、当初債務調整という議論がありました。債務調整というのは何かといえますと、自治体が破たんしたときにどういうふうに債務処理をするのかということなんです。民間企業の場合には、民事再生法なりの一連の破たん処理にかかわる手続きが明確にされています。そういう中で、自治体に債権を持っているところについて、それを帳消しにするとかという形で自治体自身が破たんしたときに民間企業に準じた債務処理の仕組みを導入すべきではないかということです。民間企業に準じて破たん処理を考えていくということは、自治体の財政運営にとっては、平常の段階から極めて厳しい対応を求められることとなります。破たんしてしまったときには、自治体に対して何らかの債権を持っているものが、その債権を行使できなくなるということですから、そういうことがないように一般の民間企業に求められてくるような財政の規律とかあるいは信頼性、財政の構造や体力というものが厳しく日頃から問われてくるということに晒されざるを得なくなるということになってきます。

最近の郵政の民営化をはじめとして、公的政府系の金融機関が民営化されたりあるいはそういう方向へと全体が動いてきております。そういうなかで自治体が市場から直接資金を調達するということが出てきています。今までは、政府保証ということでどういう自治体であってもみんな同じく必要な資金は借りられると、国がそれを保証するという形で国に許可さえもらえれば心配なくどういう自治体も必要な資金を調達できるという仕組みがありました。その大前提が大きく崩れてきております。そういうなかで格付けとか、あるいは栃木県自体も市場公募債という形で、実際に知事などがプレゼンテーションをして金

融機関に栃木県の県債の購入を求めていくとかですね、あるいは外国向けに外債を発行するとかいろんな形でマーケットと直接的な関係の中での財政運営を迫られてくるという傾向が強まっているということです。

そういう流れに拍車をかける形で債務調整によって自治体の破たん処理を考えていくという議論がありました。ところが、最終的には今回は財政健全化法の中でそこまでやるのは時期尚早だからやめましょうということで、債務調整制度というものを持ち込むということについては今回は繰り延べられています。ですから、ある面でいえば民間企業的な経営なり財政運営なり資金調達なりというものをダイエツトに持ち込んでくるということについては一定の歯止めをかけながら、しかし流れとしては自動的に財政指標の水準によって再生手続きに移行していくというような形でのより厳しい仕組みが整備されてきたといっています。

ただ、これが自動的に定められた指標の数値によって財政健全化の措置に移行していくということの中で、一体全体主権者である住民はそこにどういう関わりを持つのか、あるいは住民の代表者である議会がそうしたものにどうかかわりを持つのか、そういう意味での顔の見える財政コントロールといったものをどうやって考えていくべきなのかということだろうと思います。

## (2) 財政危機の背景と要因に対する真の構造改革

先程から事細かく個々の指標の説明を申しあげましたが、いわば数字というのはきわめて客観的で誰が見ても明らかですが、そういう非常に単純明快な表現というものがやもするとその背後にある事業の特性とかあるいは地域性とかいうものを全部一色にしてしまうという危険性もないことはないわけです。今度の夕張の破たんというのも確かに法律に触れるような財政運営をやってきて、議会もそこに歯止めがかけられなかったという問題点があることは事実なんです、しかし夕張がそういう事態に陥った背景とか要因というものをもう少し構造的に考えると、いわば炭鉱で生きてきた町が地域経済を炭鉱から別のものにシフトしていく時に、炭坑以外で生きていくという活路を描けないままに今回のような問題性をはらんで沈殿していったということだと思います。それは優れて地域経済の問題で、地域経済の疲弊した問題というのは、やはり今の我が国の地域格差の問題に連動している事柄でもありますし、また国のエネルギー政策の大きな転換の中でそれに歩調を合わせられなかった地域の一つの悲劇といってもいいかもしれません。そういう我が国全体の構造的な背景を持ったなかで生じた問題という捉え方がまずなければいけなくて、そこに対してどれほど今回の仕組みが有効性を持ちうるのかどうかということを考えますと、例えば夕張のその後の再建の歩みというのは人口の急速な減少が生じて、夕張市役所職員の予想を超える早期希望退職が相次ぎ、自治体自体がそれを支える住民の底ぬけ状態ともあいまって、再建の見通し自体が大きく狂ってしまったということに象徴されるように、こういう画一的な財政指標で自動的に背景とか違いとか事情とかというものを抜きにして画一的に再建処理をしていくということについては、果たして本当にいいのかという疑問を禁じ得ないわけです。ですから、そこにも少し議会なり住民なりが財政運営に顔が見えるような形でしっかりと組み込んでいけるような、そして画一的な数字による自動処理ということ以外のもう少し柔軟い対応というものがあってもいいのではないのかという印象を持ちます。

### (3) 縮小均衡財政に向けた独立採算制の強化と負担転嫁

最近の財政危機の中で、国も含めて全体として縮小均衡方向へと急速に雪崩れ入っているというところがあります。果たして、縮小均衡路線で我が国あるいは地方自治体の財政というものを描いて、そのもとで本当に国民や地域の暮らし、雇用といったものが守れるのかどうか、あるいは今後の福祉というものの将来が描けるのかどうかということを考えたときに、それはそうではないのではないかとということと、しかし今回の財政健全化法の全体の仕組みというのはやはり基本的には赤字を減らす、赤字は収入の範囲の中で支出を抑えることによって減らしていく、それから不要な借金はしないということです。ですから、それは手堅いといえば手堅いんですが、財政というのはそういう意味で帳尻合わせること自体が果たして自己目的なのかと、財政は身軽になって赤字という部分は薄らいだとしても、そのしわ寄せが住民の方に移っているだけだとしたら、住民からすればそれは自分で別途新しい環境に耐えなければいけない、あるいは自分自身は行政に頼らなくて自力で従来受けていたサービスを自前で賄わなければならなくなる、そういう意味での負担転嫁が起きるだけということになってしまったのでは、そのことによって自治体財政が健全化されても何の意味があるんだろうということだと思えます。そういうことが必ずしも全てにおいて生じるとは言いませんが、傾向としては特に国保の問題とか病院の問題とかに象徴される形で生じているわけです。そもそも保険料であったり診療報酬であったりという独自の財源を持っているものであれば一般財政からどんどんどんどん切り離していき、そして独立採算制をより一層強め、財政自体は身軽化していくということが結果として、そういう方向性を強めていくことにならないのかということについては大変危惧をすることです。

## 4 今後の自治体財政のあり方をめぐって

### (1) 「小さく効率的な政府」路線からの転換

今後の自治体財政のあり方ということを考えた時には、「より小さくより効率的に」ということだけを目指して本当に日本の福祉やあるいは今後の日本の政策というものが維持できるんだろうかと思えます。もちろん無駄を省くということは必要なことであまいにしていけないと思えます。しかしながら、「より小さくより効率的に」というキャッチフレーズだけで本当に将来に向けた生活の安定性といったものが希望を持って描けるんだろうかというふうに考えると、私はやはり最近言われている「中福祉中負担」というものを目指していく必要があるのではないかと思います。いわゆる政府の規模、財政の規模、これは色々な統計の資料があってOECDという先進諸国の中で我が国のGDPに比較しての財政規模はアメリカに次ぐ位の小さな規模だと言っていいと思えます。そのアメリカがどういう国かというのは、今回のオバマさんの選挙をめぐってヒラリー・クリントンが医療制度改革というのを主張されて、国民の3分の1が保険がないと、保険会社との関係で自分が望む治療さえも受けられない実態があるとか、そういう色々な形で問題の指摘がされてそれが明らかになってきているところだと思えます。そういうようなことの中で果たして日本がそういうアメリカの方向を追従していくということが本当に国民にとって望ましい社会なのかというと、そうではないでしょう。やはりヨーロッパ型というふうについていいかどうか分かりませんが、やはり雇用や生活といったものの安定化の中から国

の活力を見いだしていくというような大きな方向性をやはり求めていく必要があるんだろうと思います。その時には単なる縮小均衡財政というロジックだけで済む話ではないでしょうということだろうと思います。

#### (2) 生活権保障の財源問題としての税制改革

その時に、憲法25条で保障されている生活権を財政としてどういうふうに保障して行くのか、そのために必要な財源手当として増税の議論なんかも含めて税制改革というものを我々の立場からもどうあるべきか、地方財源はどういうものが望ましいのかという議論はしておく必要があるだろうと思います。

#### (3) 「地域再生」と「財政健全化」の同時追求と主体形成

#### (4) 国際的な金融・経済危機と地域経済

「地域の再生」か「財政の健全化」か、あれかこれかと言う方がいますけれども、かつては公共事業などのような形で地域ばらまきだという批判も受けたりもした時もありましたが、地域の再生を公共事業に依存する形で展開をしていくということはもはやできないことは確かです。けれども、今回のリーマンの破たん以降の国際的な経済危機というものを考えたときに、栃木県は首都圏から百キロ圏内にあって非常に大手自動車や大手エレクトロニクスをはじめとした我が国を代表する大手の輸出産業の生産拠点が多数集積している経済的には非常にある種恵まれた地域環境にある県だと思います。そういうなかで、産業構造の構成も第二次産業の構成が全国平均と比べても高いですから、それがあつていえば非常に脆弱な地域経済構造になってしまっている部分があるのではないかと思います。そういう意味で内需転換、内需拡大ということが前々から言われていますけれども、持続可能な地域経済の自律回復といったものをどう考えていくのか、そのことが最終的には財政の健全化にもつながっていく話だと思います。そういう意味で、地域の再生と財政健全化といったものを同時に求めていく、そのことをどこが担うのかということ、国にお願いして予算をとってくるという話ではもはやありませんので、そういう担い手を高めていくということだと思います。

#### (5) 住民自治にもとづく多様な地方自治をめざして

そういうことの中で、やはり最終的には住民自治に基づく多様な地方自治の発展を栃木県でも進めていくべきだろうと思います。最近はいろいろなところから平成の大合併の財政的效果、財政的な成果の検証というのが結構出されてきております。それらを2、3見てみますと、必ずしも当局がいていたスケールメリット、規模の経済性ということで小さいところでは自立が難しいけれどもそれがいくつか集まって大きくなれば体力がつくであろうというふうな一つのもくろみがありましたけれども、実態は必ずしもそういうところばかりではない、かえって大きくなったことが地域の活力をそいだ結果となってしまうという事例も指摘されるようになってきているわけです。そういう点では、平成の大合併の中で、特に地方交付税の削減などの財政的な圧力を受けながらバスに乗り遅れるなどという形で先を急いだという動きがありましたけれども、改めて住民自治というものにしつかりと根ざしながら、多様なそして多層な地方自治というものをしっかりと作っていくことが必要だろうと思います。そして、そういうことの中から外来的あるいは依存的ではなくて、地域の中から自発的内在的な活力というものをどう生み出していけるのか、その担

い手としてやはり多様な自治というものをそこに暮らす地域の人々の力に求めていかざるを得ないだろうし、そこを軸にしながら今後の財政の健全化と住民自治を考えていくべきではないだろうかと思います。