

債務償還可能年限を活用した財政運営

—宝塚市のケース—

浅井伸治

総谷圭史

現在、地方自治体は深刻な財源不足に直面し、多くの地方自治体が行財政改革に取り組んでいる。発生主義会計によるバランスシートの作成や事務事業評価により事業の成果を重要視する方向へと展開が図られ、予算編成についても新しい手法が多く地方自治体で実践されている。しかしながら、財政指標については従来からの財政指標である経常収支比率や起債制限比率により財政運営を行っており、これらの指標だけでは、健全な財政運営を行うには限界がある。本論は、小西（2002）で示した債務償還可能年限¹⁾という新しい指標によって、これまでの指標では正確に把握できていなかった財政状況について分析し、地方自治体の健全な財政運営についての考え方を示そうとしたものである。

本論では、現時点における財政運営の手法を取り上げ、その問題点について分析する。次に、宝塚市における債務償還可能年限を測定し、今までの財政運営では正確に把握されていなかった債務の大きさや債務償還能力を意識した財政運営のあり方とその手法について述べる。

1. 現在の財政運営上の問題点

現在、多くの地方自治体の財政運営は、財源不足額を基金取り崩しで補てんすることが前提となっている。そして基金取り崩しの額をできるだけ少なくするため、地方債の発行は最大限

行われる。しかし、地方債の発行が今後の税収等財源を見据えたものであるならまだしも、景気の先行きに不安要素が多い現下の状況においては、本来この手法は選択できるものではない。（このようにせざるをえない理由については次節で述べる。）

地方債依存の体質は、いわゆる実施計画の²⁾策定時から現れている。実施計画策定時には、基金を残すためというより、財政担当課から示される実施計画に使える一般財源が少ないため、地方債の発行によりなんとか事業採択しようとする意味合いが強い。

ただし、地方債も打ち出の小槌ではなく、その発行については総務省のコントロールを受けている。そのコントロールは、起債制限比率という指標に基づく。この指標は、簡単に言えば標準財政規模を分母、元利償還金を分子として求めた値の3ヶ年平均値である。しかし、この指標は、単年度に多額の地方債を発行した場合でも、普通、地方債には元本償還の据え置き期間があるため起債制限比率はすぐには上昇しない。また、償還期間を長くすれば起債制限比率の上昇はゆっくりとしたペースになるという特徴がある。つまり、起債制限比率は、長期間の推移をみる必要があり、単年度の数値だけでは、今後の状況を正確に判断することは難しい指標であるといえる。

現在のところ、起債制限比率の将来予測を考

1) 小西（2002）、159 - 160頁

2) 宝塚市の場合は総合計画を実現するための計画である基本計画を推進するための計画であり、具体的な実施方法を定めるものである。社会経済情勢の変化に柔軟に対応するため、3年間の計画とし、ローリング方式により、策定することを基本とする。

慮して地方債を発行しているのではないし、地方債をどれだけまでなら発行しても将来健全な財政運営ができるのかという指標もない状態で財政運営をしており、地方債残高を増やさないことぐらいしか念頭においていない。目標値がないため、結果的に歯止めが効かなくなる。

さらに、一番見落としがちな問題として、普通会計決算統計には表れない隠れ借金というべきものがある。具体的には、下水道事業会計や病院事業会計における地方債のうち一般会計で負担すべきもの、第3セクターや土地開発公社の負債、退職手当引当金がある。これらの隠れ借金は起債制限比率に反映されないばかりか、財政運営上のような影響を与えるか正確に把握されていない。

現在のまま地方債の発行を続け、起債制限比率のみを指標とする財政運営を続けていれば、気がつかないうちに隠れ借金が膨れ上がり、気づいたときには破綻前夜を迎えている可能性も否定できない。それを回避するには隠れ借金を把握したうえで地方債発行が将来に与える影響を踏まえて財政運営する必要がある。隠れ借金を考慮した実際の財政状況の把握については次節で述べることにする。

地方債は、道路や学校のように後年度にわたって便益をもたらすものを建設するときに発行するもので、世代を越えて負担する仕組みであるが、現在の政策判断に意見を言えない将来世代への負担の先送りでもある。それ故、もっと慎重に地方債の発行を考えるべきであると考え。家計においても子供や孫に借金を残したいと思う親はいないならば、同じことが財政運営にいけないはずがない。先送りにされるのは、先に送っていることが財政指標に表れないことも原因であろう。そこでそのような財政運営の指標を作る必要がある。

2. 発生主義による財政状況の現状把握

現在、総務省の指導によりバランスシートの

作成や行政コスト計算書の作成が各地方自治体において取り組まれているが、その活用方法については特に示されることはなく、作成することが目的になっている地方自治体が多い。本節では、バランスシートから得ることのできる情報を活用し、宝塚市のケースを用いて発生主義による財政状況の把握とバランスシートの活用方法について述べる。

バランスシートは、ある時点のストックベースの情報を左辺に資産、右辺に負債と資本を記入することにより表したものである。表1は平成15年3月31日現在の宝塚市のバランスシートである。例えば負債には、地方債現在高、退職給与引当金、債務負担行為が記載されている。

現在の地方自治体の決算とのもっとも大きな違いは、退職給与引当金が計上されていることであり、地方自治体の決算統計等では完全に欠落している。宝塚市の場合、退職給与引当金は、バランスシート作成時点において在籍する職員が仮に全員自己都合退職した場合の退職手当相当額を計上している。

宝塚市では、退職手当の支払額が今後増えていく一方であるが、バランスシートからは、退職給与引当金より資産である退職手当積立金の方が少ないことが読みとれる、つまり積立不足になっているという情報を得ることができるのである。

退職手当について現在の支給月数を確保するためには、今後、掛金を増やす必要があることは推測できるが、負担率をどこまで引き上げれば現在の支給率を確保できるかについては退職手当組合からは示されていない。表2は宝塚市における退職手当積立金の残高の試算である。現行の負担率では平成21年度に退職手当積立金が底をつき、退職手当は平成21年度に26億円に達する。このままでは退職手当組合の資金繰りは行き詰まり、退職手当の財源は無くなることになる。現行の退職手当を確保するには退職手当負担金を短期間に急激に上げなければならない必要があり、平成21年度には現行の約3.2倍

債務償還可能年限を活用した財政運営

表 1 バランスシート (平成15年 3月31日現在)

(単位：千円)

借	方	貸	方
[資産の部]		[負債の部]	
1. 有形固定資産		1. 固定負債	
(1) 総務費	9,851,769	(1) 地方債	80,092,938
(2) 民生費	15,595,233	(2) 債務負担行為	
(3) 衛生費	15,241,440	物件の購入等	7,494,094
(4) 労働費	140,893	債務保証又は損失補償	0
(5) 農林業費	2,903,115	債務負担行為計	7,494,094
(6) 商工費	4,124,035	(3) 退職給与引当金	17,631,648
(7) 土木費	183,747,206	(4) その他	0
(8) 消防費	4,663,953		
(9) 教育費	91,316,055		
(10) その他	5,137,380		
計	332,721,079	固定負債合計	105,218,680
(うち土地)	(171,743,197)		
有形固定資産合計	332,721,079		
2. 投資等		2. 流動負債	
(1) 投資及び出資金	2,348,650	(1) 翌年度償還予定額	10,071,250
(2) 貸付金	3,768,137	(2) 翌年度繰上充用金	0
(3) 基金		流動負債合計	10,071,250
特定目的基金	6,889,527		
土地開発基金	2,143,260		
定額運用基金	27,000		
基金計	9,059,787		
(4) 退職手当組合積立金	2,368,402	負債合計	115,289,930
投資等合計	17,544,976		
3. 流動資産		[正味資産の部]	
(1) 現金・預金		1. 国庫支出金	56,067,897
財政調整基金	5,458,467	2. 都道府県支出金	3,731,052
減債基金	2,432,580	3. 一般財源等	189,302,535
歳計現金	1,887,820		
現金・預金計	9,778,867	正味資産合計	249,101,484
(2) 未収金			
市税	3,445,052		
その他	901,440		
未収金計	4,346,492		
流動資産合計	14,125,359		
資産合計	364,391,414	負債・正味資産合計	364,391,414

債務負担行為に関する情報 物件の購入等に係るもの 7,749,489 千円 (本表に計上分を除く)
債務保証又は損失補償に係るもの 58,193,518 千円 (本表に計上分を除く)
利子補給等に係るもの 0 千円

出所：平成14年度宝塚市決算成果報告書

の負担金を支出しなければ負担金と退職手当のバランスとはとれないことが試算を行うなかで判明した。退職手当については、団塊の世代の退職時期を数年後に迎え、宝塚市だけの問題では

なく、多くの地方自治体が抱えている問題である。退職手当基金を持っている地方自治体は独自に管理しているため今後予測について認識できているはずだが、退職手当組合に加入してい

表2 現行示されている負担率での試算
(平成18年度以降は平成17年度の負担率で固定)

	退職手当負担金	退職手当	退職給与積立金残高
H13			2,523,677
H14	799,156	995,636	2,327,197
H15	844,359	942,484	2,229,072
H16	950,564	735,877	2,443,759
H17	1,062,049	1,086,788	2,419,020
H18	1,053,168	1,364,582	2,107,606
H19	1,035,835	1,691,631	1,451,810
H20	1,007,003	2,073,678	385,135
H21	969,894	2,558,782	1,203,753
H22	916,925	2,496,682	2,783,510
H23	864,946	1,840,274	3,758,838
H24	830,621	1,626,509	4,554,726
H25	803,858	1,376,584	5,127,452
H26	781,694	1,384,433	5,730,191
H27	758,411	1,232,124	6,203,904
H28	739,639	1,167,592	6,631,857

資料：地方財政状況調査、宝塚市財政計画、平成14年度宝塚市決算成果報告書より筆者作成

る地方自治体は資金管理を退職手当組合が行っており、今後予測について認識不足に陥りやすいため注意が必要である。

このようにバランスシートからは、現行の現金主義の会計制度からは得ることのできないストックベースの情報について得ることができる。一方、公会計においてストックベースの情報が重要視されない理由は、デフォルトの回避、つまり現金ベースでの収支不足をおこさないことが財政運営上一番大切なこととされているからと思われる。現在の地方財政制度上、借金は建設事業にしか認められておらず、(近年は、例外として減税補てん債及び臨時財政対策債という赤字地方債もある。) 現金収支不足を補てんするには基金の取り崩ししか方法はない。もし、基金が枯渇すればたちまち収支不足の状態となり、財政再建準用団体に転落する可能性がある。

総務省が重視する指標が、経常収支比率や起

債制限比率というフローベースの指標であることから、現金の収支不足をもっとも警戒していることが理解できる。地方債残高や債務負担行為限度額といった数値はストックベースの情報ではあるが、その活用方法について示されたものはなく、地方債残高の適正水準を表す指標も存在しない。そのうえ、地方債残高と債務負担行為現在高は全ての負債を表しているわけではないため、不完全なものといわざるを得ない。

それでは、バランスシートをどのようにして財政運営に活用すべきかであるが、一番意味のあるバランスシートの活用方法は、負債を把握することであろうと考える。バランスシートは前節で述べた普通会計決算統計には表れない隠れ借金というべき第3セクターや土地開発公社の負債などを正確に把握することができるからである。

地方自治体の借金について発生主義会計によると、次のような論点が浮かび上がる。ある時点において地方自治体の負債と地方自治体が責任を問われるべき負債をできる限り包括的に把握すればいくらになるのか、その時点において負債を返済するために地方自治体が用意できる資金はいくらになるのか、前者を後者で相殺しても後まだどのくらい負債は残るのか。この負債の額こそ地方自治体の将来にわたって負うべきものであり、純負債と呼ぶことができる。小西(2002)によると「純負債とは、地方債に準じるものをすべてカウントし、可能な限り包括的に定義した負債残高から、換金可能であり、負債と相殺できる性質を持った資産を引いたものである。」と定義されている。³⁾

発生主義的な発想からは、純負債を把握しコントロールすることが、将来を見据えた自律的な財政運営につながると考える。次節では純負債と、地方自治体の債務償還能力、そしてその指標化について具体的に述べる。

3) 小西(2002)、157頁

3. 債務償還能力の指標化

はじめに、純負債の求め方について説明する。バランスシートにおける負債の額に公社や第3セクターにかかる債務超過額（この場合簿価ではなく時価で計算する必要がある。）を加えた額から現金、普通財産のうち売却可能額、基金、貸付金及び出資金の一部、債務負担行為のうち将来負担の発生するものと繰越事業にかかる特定財源を差し引くことにより求められる。

基本的には前述の方法で純負債は求めることができるが、いくつか考慮すべき点がある。まず、普通財産については本当に売却可能かどうかの検証が必要であること、基金については財政調整基金と減債基金は負債から差し引くことができるが、特定目的基金については本来なら目的外である借金返済に使うことについて条例改正や議会の承認が必要になること、土地開発公社の場合、時価で資産を計上した場合の債務超過額が土地開発公社の債務超過とされることには抵抗があること（土地開発公社の所有地のうち公共用地分については地方自治体からの依頼に基づき取得し、保有しているため公共用地分に含み損が発生しても土地開発公社の責任とするには無理があるため）、貸付金及び出資金については政策的観点で実施したものが多く、現実に貸付金等を引き上げることが考えにくいことなどを考慮する必要がある。

このような点を整理した上で、求められた純負債を市税等の財源で返済するのにかかる年数が、返済能力を表す指標となる。家計に置き換えれば、借金総額を年収のうち借金返済にまわすことのできる金額で割った数値ということになる。

純負債の返済にまわすことのできる市税等の財源が小西（2002）で定義されている債務償還可能財源であるが、小西（2002）によると「債務償還可能財源とは、会計的に定義すれば、損

益計算書における収入と経費の差額である当期利益に、減価償却を加えたものである。」とされている。⁴⁾

これを市の決算に置き換えると、市税等の一般財源と消費的経費にかかる特定財源の合算額から消費的経費を差し引いたものにあたる。この場合、投資的経費は一切行わず、すべて負債の返済にまわすことを前提としている。しかし実際のところ、投資的経費のなかには毎年経常的に支出しているものもあるし、消費的経費の中にも削減可能な経費はある。より厳密に測定しようとするれば、個々の経費を分類する必要があるが、指標化に際してはひとまず考慮しないこととする。

このように定義した、純負債を債務償還可能財源で割ったものを債務償還可能年限とし、債務償還能力を測定するための指標とする。この債務償還可能年限は、ストックベースの情報である純負債とフローベースの情報である債務償還可能財源とを組み合わせた指標であり、これまでの財政指標とは全く違った概念となる。例えば、起債制限比率は、分母、分子ともにフローベースの数値であるため、地方債の償還期間を借り換え等で延長すれば分子である元利償還金の額が減少し、起債制限比率は低下することになる。現実には、地方債を発行するには許可が必要であり、その際に金額、資金の種類、期間が決められるので、自由に償還期間を延ばすことはできない。ただし、地方債許可の範囲内であれば、延長することは可能である。延長した場合には、純負債の額は減少していないので債務償還可能年限は変わらないが、起債制限比率は低下するという動きをみせる。

債務償還可能年限を起債制限比率と比較した場合、債務償還可能年限は1節で問題とした隠れ借金についても考慮している。また地方債の償還期間を延長しても測定値が変わらないという特徴があり、財政状況を正確に把握するには

4) 小西（2002）、160頁

起債制限比率より有用な指標であるといえる。一方、指標化に際して、毎年経常的に支出している投資的経費を勘案していないため地方自治体間の比較を行う場合、測定値が同じでも実際の債務償還能力には差がある可能性があることに注意しなければならない。地方自治体が当該団体の債務償還可能年限を測定する場合には、毎年経常的に支出している投資的経費を債務償還可能財源の算出の際に経常経費に含めて測定すれば実態をより正確に表した測定値が得られるはずである。

次節では、実際に宝塚市の債務償還年限について測定することにより現在の財政状況について把握する。

（参考）^{5）}

純負債 = （地方債現在高 + 債務負担行為額のうち確実に将来の負担となるものの額 + 繰越事業 + 退職給与引当金 + 公社及び第3セクターの負債） - （積立金現在高 + 退職手当組合積立金 + 債権のうち回収可能なもの + 債務負担行為及び繰越事業にかかる特定財源）

債務償還可能年限（年） = 純債務 ÷ 債務償還可能財源

債務償還可能財源 = 当年度利益金 + 減価償却費
= 経常収入 - 経常支出 + 減価償却費

経常収入 = 地方税 + 譲与税 + 交付金 + 交付税 + 分担金・負担金・寄附金（経常会計分） + 国県支出金（経常会計分） + 繰越金（経常会計分） + 諸収入（経常会計分） + 地方債（減税補てん償、臨時財政対策債、災害復旧債、歳入欠陥債）

経常費用 = 人件費 + 扶助費 + 公債費（利子分）
+ 物件費 + 維持補修費 + 補助費等 + 繰出金 + 災害復旧費 + 失業対策費 + 減価償却費

4. 宝塚市の債務償還可能年限の測定と今後予測

計測にあたってのデータとして、平成2年度から平成14年度までは決算統計数値及びバランスシートの情報を用いて債務償還可能年限を測定し、平成15年度以降は財政計画を参考に試算した。地方交付税については制度の見直しが現在行われており、現在の交付基準を今後も維持することは難しいと予測されるが、ここでは現在の地方交付税制度がこのまま続くものとして試算した。

図1は債務償還可能年限の推移である。債務償還能力は平成3年度が1.2年と一番能力が高く、その後平成7年度に阪神・淡路大震災の影響で数値は9.1年に上昇するが、平成8年度に7.2年と改善した後、平成12年度に利子割交付金の増により若干改善するものの傾向としては悪化し、平成14年度には、10.7年となっている。

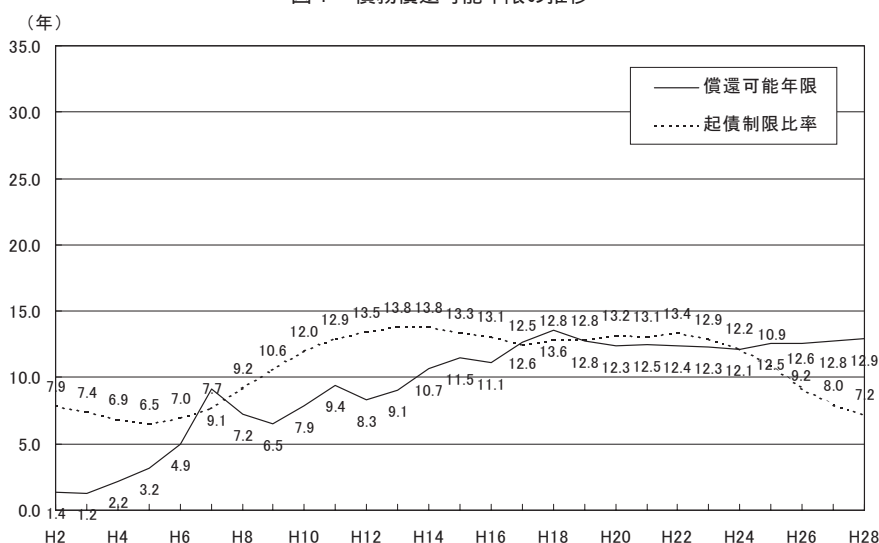
その後は、平成15年度以降も悪化を続け、平成28年度には12.9年に達する。悪化の主な原因は純負債の増加と市税の減収による債務償還可能財源の減少にある。

純負債は平成2年度には267億円であったが平成14年度には1,160億円と4.3倍に膨れ上がる。一方、債務償還可能財源は平成2年度には194億円であったものが109億円と減少している。

純負債増加の要因はいうまでもなく負債の増加にある。平成2年度と平成14年度を比べると、地方債残高は震災復興のための地方債増発の結果、371億円から900億円へ、退職給与引当金は職員構成年齢の上昇に伴い、97億円から176億円へ増えているにもかかわらず、退職手当積立

5) 小西 (2002)、215頁

図1 債務償還可能年限の推移



資料：地方財政状況調査及び宝塚市財政計画より筆者作成

金は23億円から24億円へとわずか1億円しか増えていない。明らかな積立不足である。また、第3セクター負債は0から114億円へ（ここでは土地開発公社の債務超過額のみを第3セクター負債としているが土地開発公社の含み損については簿価の4割を時価として計算している。正確な数値を把握するには土地毎の時価評価を行う必要がある。）、債務負担行為は売布、仁川の公益床の取得、防災公園の取得、新老人福祉センター、大型児童センターの取得が重なり77億円から90億円へ増加している。

一方、債務償還可能財源の減少要因は、経常経費の増加と市税の落ち込みによるものである。平成2年度と平成14年度を比べると人件費が127億円から174億円へ、物件費は48億円から88億円など経常経費は284億円から471億円へと大幅に増加している。また、市税については平成10年度の417億円をピークに毎年減少し、平成14年度では370億円と4年間で47億円も減少している。

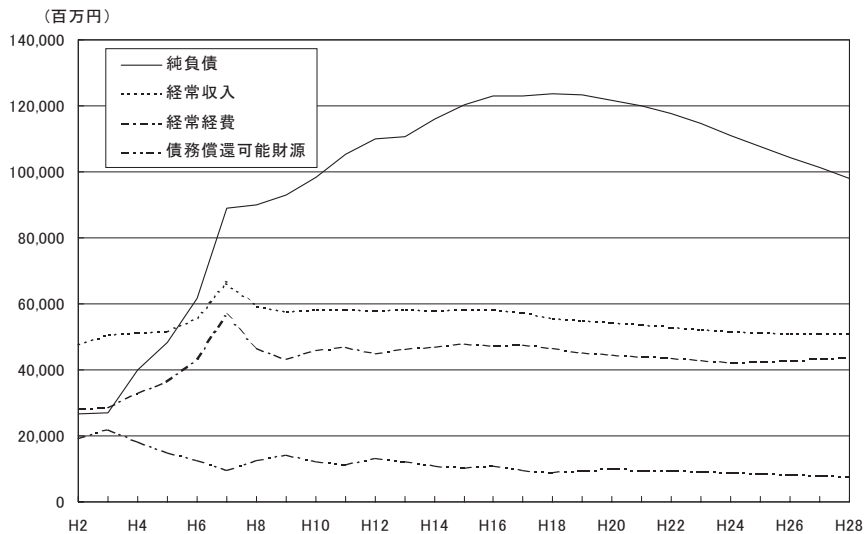
今後、純負債は平成18年度にピークを迎え1,237億円となり、債務償還可能財源は減少し平成28年度に76億円となる。予測としては債務償還能力が今後ますます悪化する方向にある。

純負債及び債務償還可能財源の推移については図2のとおりである。

債務償還可能年限は以上のような推移をみせるが、この予測は財政計画でしめされた数値目標が達成されなければありえない話である。なぜなら、平成15年6月策定の財政計画では平成19年度までの5年間で101億円の財源不足を解消する必要があり、これが達成できない場合、平成19年度に基金がなくなり、財政破綻するからである。現在の宝塚市の財政状況においては、財源不足対策が必要不可欠であり、財源不足対策をせず債務償還可能年限のみに着目しては平成19年度に財政破綻ということになる。したがって、資金繰りをまず確保した上で債務償還能力に注意を払いながら財政運営を行う必要がある。

地方債発行額のコントロールによる財政運営は現在の宝塚市の財政状況が今後大きく改善されない限り、不可能であることが試算を行うなかで判明した。地方債発行額を削減した場合の効果は元金の据え置き期間があるためすぐにはあられせず、純負債に対して調整可能な額があまりにも小さいためである。（純負債は平成14年度で1,160億円であるのに対して地方債発行

図2 純負債等の推移



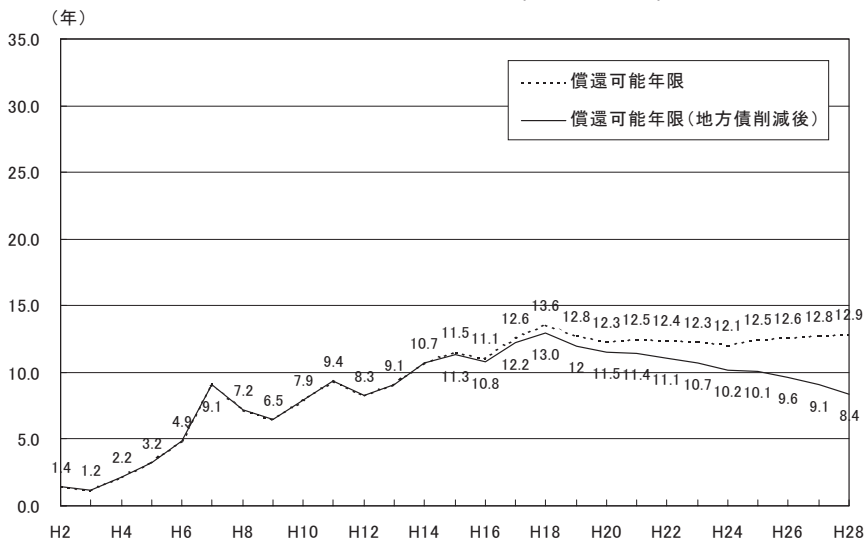
資料：地方財政状況調査及び宝塚市財政計画より筆者作成

額は75億円しかない。) 債務償還能力の測定、地方債発行額のコントロールによる財政運営は、資金ショートをするかどうかは反映されないの、その点には特に注意が必要である。

次に、地方債発行額や経常経費の削減が債務償還可能年限に与える影響について試算してみる。図3は地方債発行額を削減した場合の債務償還可能年限への影響額を表したグラフである。

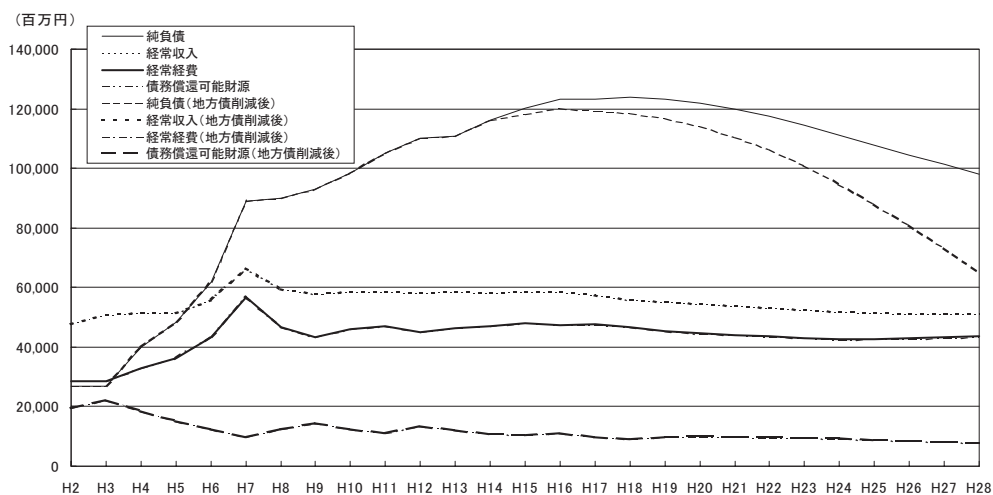
投資的経費を削減することにより地方債の発行額を毎年10億円削減した場合、平成28年度までの14年間で140億円の地方債発行額を削減することができ、その結果、14年間で利子は12億円、投資的経費の一般財源は140億円削減される。債務償還可能年限は平成28年度では8.4年となり地方債を削減しなかった場合と比べて4.5年の減になる。これは、地方債の削減により純負

図3 債務償還可能年限の推移 (地方債削減後)



資料：地方財政状況調査及び宝塚市財政計画より筆者作成

図4 純負債等の推移（地方債削減後）



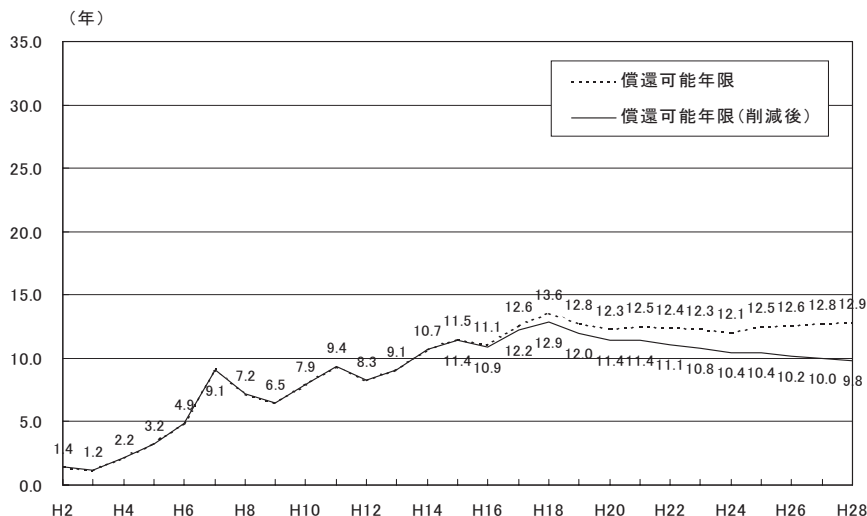
資料：地方財政状況調査及び宝塚市財政計画より筆者作成

債が減り、公債費の減額と地方債充当事業にかかる一般財源の減額により基金の取り崩しが不要となり、その分純負債は減り、公債費の利子が減るため経常経費が減額し、その結果、債務償還可能財源は増えるからである。純負債及び債務償還可能財源の推移については図4のとおりである。

ここでは仮に単独事業の場合で地方債の充当率を50%、利率を1.5%として試算している。地方債の発行額が10億円で、地方債充当率が50

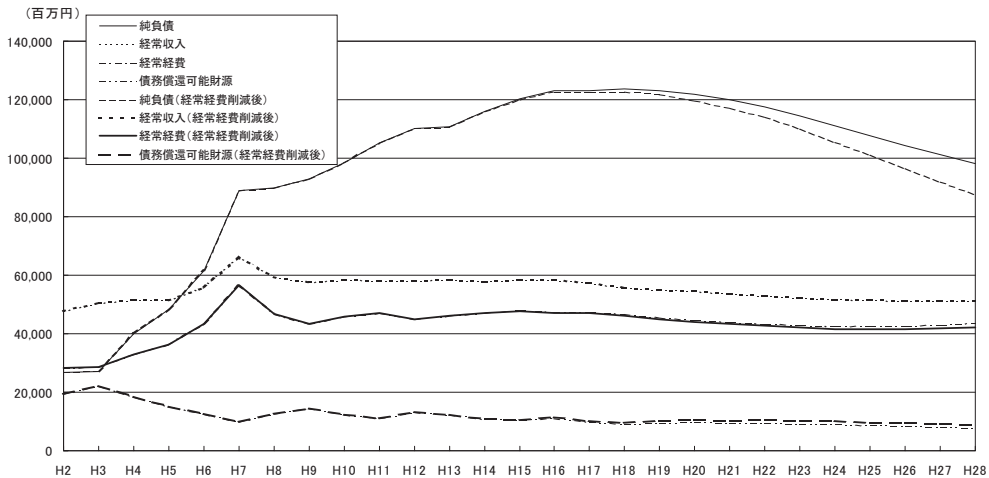
%とすると事業費に換算して20億円の事業をやめる必要がある。平成15年から平成28年度の地方債発行額は平均約40億円であるから単独事業費を25%削減すると考えていただくと良い。もし地方債の充当率が50%より高いならば、投資的経費の一般財源が小さいため純負債の削減額は小さく、地方債の発行額削減による債務償還可能年限への影響は小さくなる。宝塚市の場合、阪神・淡路大震災の被災市特例により地方債の充当率を100%とすることができるため地方債

図5 債務償還可能年限の推移（経常経費削減後）



資料：地方財政状況調査及び宝塚市財政計画より筆者作成

図6 純負債等の推移（経常経費削減後）



資料：地方財政状況調査及び宝塚市財政計画より筆者作成

の発行額削減による債務償還可能年限への影響はかなり小さくなる。ちなみに、充当率が75%の場合、平成28年度の債務償還可能年限は9.6年で、3.3年の削減効果、充当率が100%の場合、債務償還可能年限は10.2年で、2.7年の削減効果になる。

図5は経常経費を削減した場合の債務償還可能年限への影響額を表したグラフである。経常経費の削減を毎年1億円行った場合、平成28年度までの14年間で経常経費は105億円削減できる。債務償還可能年限は平成28年度では9.8年となり経常経費を削減しなかった場合と比べて3.1年の減になる。これは、経常経費の削減により債務償還可能財源が増え、経常経費削減の累積額だけ基金残高が増え、純負債が減るからである。純負債及び債務償還可能財源の推移については図6のとおりである。

5. 債務償還可能年限のコントロール方法

本節では地方債発行額の削減による方法と、経常経費削減による方法のどちらの場合がより効果的に債務償還可能年限をコントロールできるか検証する。

はじめに地方債発行額の削減による方法の場合について考えてみる。前節でも少しふれたが

地方債発行額の削減による方法は、地方債の充当率と借入条件（利率、償還方法）に左右されるということである。宝塚市の場合、震災特例があるため地方債の充当率は高く、現在の利率は低いため条件的には債務償還可能年限への影響は小さく、地方債の発行額削減による方法は効果が小さい状況にある（宝塚市における利率別、充当率別の債務償還可能年限の比較については表3を参照）。

地方債発行額の削減による方法を選択する場合にもうひとつ考慮すべき条件として、自明であるが、地方債発行額を削減できるだけ地方債が存在することが絶対条件になる。つまり、普通建設事業にかかる地方債や臨時財政対策債を削減できる余地がなければならない。ほとんど普通建設事業がない地方自治体や普通建設事業を地方債の発行をせずに行っている地方自治体

表3 地方債の借入条件等による債務償還可能年限への影響（単位：年）

充当率 利率	50%	75%	100%
1.5%	4.5	3.3	2.7
3.0%	6.2	4.9	4.2
5.0%	9.4	7.9	7.1

資料：地方財政状況調査及び宝塚市財政計画より筆者作成
注）地方債の発行額を平成15年から28年までの間、計画額より毎年10億円削減した場合

には地方債発行額の削減による債務償還可能年限のコントロールは当然できない。そのような地方自治体にとっては、経常経費の削減や受益者負担の適正化により債務償還可能財源を確保するしかない。

一方、経常経費の削減による方法の場合は、利率や地方債の充当率に影響を受けることはなく削減した分だけ債務償還可能年限は好転する。ただし、普通建設事業の見直しに手をつけずに経常経費の削減のみを行うことは地方自治体の内部的にも、住民や議会に対しても説明することは難しい。

上記の前提条件を踏まえたうえで考察してみる。地方債発行額の削減は純負債のコントロールであり、経常経費の削減は債務償還可能財源のコントロールであるといえるため、純負債の削減と債務償還可能財源の増額とどちらがより効果的かについて、宝塚市のケースを用いて考えてみる。ここでは増税はないものとしている。

平成14年度の純負債（1,160億円）と、債務償還可能財源（109億円）で試算してみる。仮に経常経費を2億円削減した場合、単年度で債務償還可能年限は0.19年改善し、これと同じ効果を純負債の削減つまり普通建設事業の削減で行おうとすると21億円の事業をやめる必要がある。

債務償還可能年限の測定にあたっての前提条件として投資的事業は行わないものとして測定しているため、普通建設事業をやめても債務償還可能財源は増えないが、実際には投資的事業を全くおこなわないことは不可能であり、最低限の投資的経費にかかる一般財源を債務償還可能年限の測定に際して考慮した場合、普通建設事業を中止すれば債務償還可能財源は増えることになり、21億円も事業をやめなくても同じ効果が得られる。しかしながら、宝塚市の場合、経常収支比率が96.0%で普通建設事業にかかる一般財源は大部分を基金のとりくずしでまかなっており、市税等の一般財源から普通建設事業にまわる財源はほとんどなく、普通建設事業をや

めても債務償還可能財源は増えない状況にある。

現在の金利水準の場合、経常収支比率が高く、普通建設事業を基金のとりくずしと地方債によりまかなっている地方自治体は、普通建設事業をやめても当該年度に債務償還可能財源は増えないため、まず経常経費の削減をおこなう必要がある。債務償還可能財源を増やす努力を怠ると債務償還可能年限の改善は見込めない。当然、普通建設事業を削減し地方債の発行額を削減できれば将来の利子負担が削減でき、その結果、債務償還可能財源が増えることは言うまでもない。一方、経常収支比率が低く、普通建設事業を基金のとりくずしと地方債によりまかなっている地方自治体は、経常経費の削減をして住民サービスを落とす前に、普通建設事業の見直しを行い、基金のとりくずしを回避し、地方債の発行額を抑制することにより純負債の増加を防ぐべきである。最後に、経常収支比率が低く、地方債を発行せずに普通建設事業を行っている地方自治体は、財政状況は良いはずであり、特に対策を講じる必要もないため、債務償還可能年限の推移に着目しながら財政運営を行えば良いことになる。

普通建設事業の削減による地方債発行額の削減と経常経費削減による債務償還可能財源の確保はその両方の組み合わせにより債務償還可能年限の改善に効果を発揮するが、短期的には経常経費の削減により債務償還可能財源の確保に努めることが改善には効果的であり、長期的には金利水準が高くなるにつれて普通建設事業の抑制の度合いを強めて、地方債発行額を削減すべきである。

6. 債務償還可能年限の上限値の設定

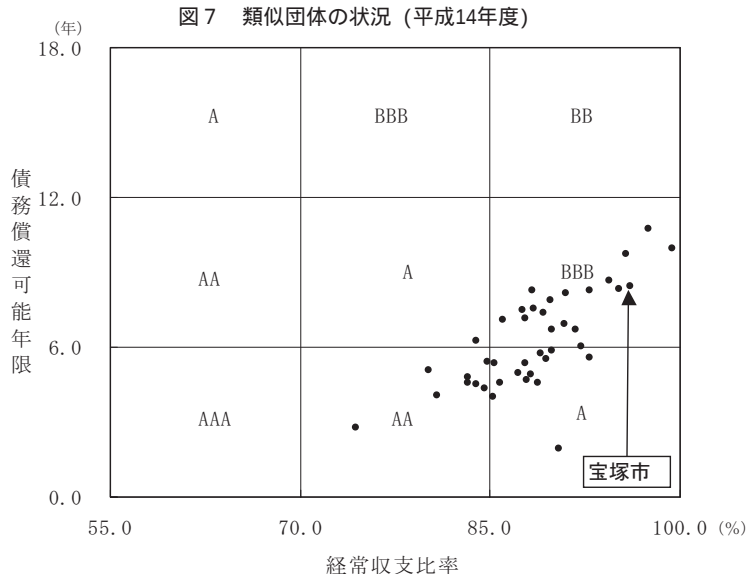
債務償還可能年限の上限値を設定するにあたり、小西（2002）で紹介されている地方債の格付けの試算⁶⁾を参考としている。小西（2002）では起債制限比率を横軸、債務償還可能年限を縦軸としているが、ここでは、地方自治体の資

金繰りを表す経常収支比率を横軸、債務償還可能年限を縦軸とする図により債務償還能力の格付けを行ってみる。仮に、経常収支比率を70%未満、70%以上85%未満、85%以上の3ランクに分け、債務償還可能年限を6年未満、6年以上12年未満、12年以上の3ランクに分けるとすれば、格付けは図7のようになる。⁷⁾ 経常収支比率は資金繰りを表し、債務償還可能年限は純負債の大きさを表すため、グラフの右上に行くほど資金繰りが苦しく、純負債が大きい団体であり財政状況は厳しいということになる。このグラフを用い、宝塚市の財政状況について二通りの方法により分析を試みることで、債務償還可能年限の上限値の設定について考えてみる。

一つ目は、類似団体⁸⁾の債務償還可能年限を試算し、その比較から現在の財政状況を把握する方法である。図7は平成14年度における類似団体の状況について表したグラフである。このグラフから宝塚市の財政状況は類似団体のなか

でも4番目に悪い団体であるということがわかる。

二つ目は、過去の数値との比較により、現在の財政状況を把握する方法である。図8は昭和50年度から平成28年度までの債務償還可能年限の状況をグラフにしたものである。昭和50年度から平成3年度まではグラフは基本的に左下に向かって移動しており財政状況は年を追う毎に好転している。その後はバブル経済がはじけたこともあり基本的にグラフは右上に向かって移動しており、今後見込みにおいてもその悪化傾向に歯止めはかからない状況にある。(平成7年度は阪神・淡路大震災の影響を受けているため突出した数値を示している。) ちなみに財政状況の良かった昭和63年度から平成4年度まではAAAにランクづけされる。(ただし格付け自体はひとつの思考実験であり、格付け機関がからならずその格付けを与える根拠があって示したものではない。)



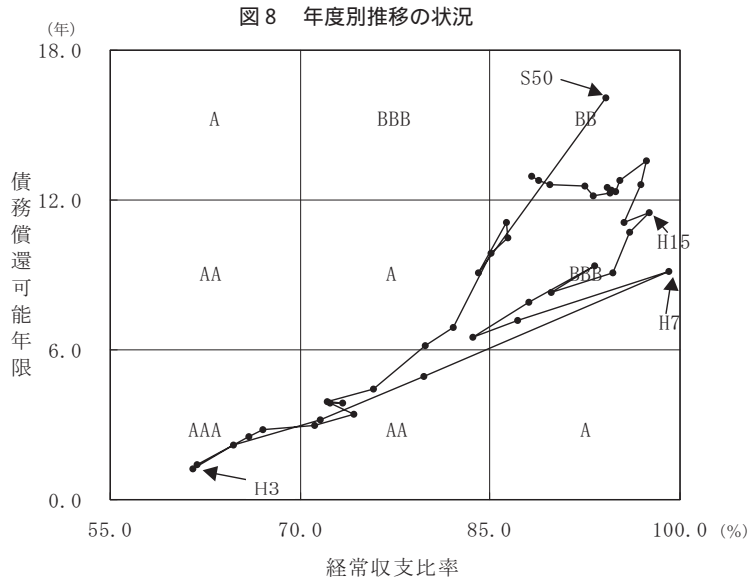
資料：地方財政状況調査より筆者作成

注) 他市との比較にあたり債務償還可能年限の測定方法を統一したため図1から図3と債務償還可能年限は異なる。

6) 小西(2002)、186頁

7) 格付けの区分については筆者の任意のものである。

8) 類似団体別市町村財政指数表（総務省）による類型であり、全国の市町村を人口と産業構造を基準に分類したものである。



資料：地方財政状況調査及び宝塚市財政計画より筆者作成

図7と図8からわかることは、現在の財政状況は過去の宝塚市のなかでもかなり悪い状態であり、全国的にみても悪い状況にあることが債務償還可能年限の数値から証明される。

債務償還可能年限と経常収支比率の類似団体平均値は、債務償還可能年限が7.2年で、経常収支比率が87.7%である。今後どのような財政状況を目指すのかにより上限値の設定年限は変化する。類似団体の平均を目指すのか、持続発展可能な財政を目指すのか明確なビジョンを持たなければ上限値の設定はできない。ちなみに現在の宝塚市の格付けは BBB ランクであり、持続発展可能な財政状況とは言いがたい。過去の数値から判断すると持続発展可能な財政状況とは AA ランクに格付けされる必要があり、そのための条件は経常収支比率を85%未満にしたうえで、債務償還可能年限を6.0年未満としなければならない。

債務償還可能年限の上限値の設定は、地方自治体の姿勢を表すものであり、長期財政計画においてどのような格付けを維持したいかというビジョンに基づいて決定すべきものであると考える。

7. 債務償還可能年限を活用した財政運営

債務償還可能年限を活用して1節で述べた現在の財政運営における問題点の解決方法について述べたいと思う。

現在の財政運営における問題点は、地方債発行限度額が決められていないことと、隠れ借金があるにもかかわらず考慮されないことである。これらはいずれも債務償還可能年限の上限値を将来を見据えて決定し、その範囲内におさまるように経常経費の削減と地方債の発行額をコントロールすれば長期的には解決の糸口を見出すことが出来るのではないかと考える。

具体的には債務償還可能年限は長期財政計画策定時に平成〇〇年度に〇.〇年にするという方針を決定する。この決定の方法であるが、内部的な意思決定とするか、対外的に公表するかは意見の分かれるところである。内部的な決定とした場合、有名無実化する可能性が否定できないため市民からみれば不透明な部分が残される。一方、対外的に公表した場合、数値に縛られて柔軟な対応がとれなくなる可能性がある。それは、数字が一人歩きするからである。この

あたりをふまえたうえで公表し、説明をすれば実効性のあるものになると考える。

債務償還可能年限が決定されれば、長期的な視野に立ったうえで毎年度の地方債の発行額と削減すべき経常経費の額が決定される。これを実施計画の策定方針に盛り込み、地方債発行限度額、基金取り崩し額を明確にして実施計画の策定を行うようにすべきである。予算編成時には若干の修正もありうるが、予算編成後、施政方針に修正後の数値を盛り込み、長期的考えを示したうえで、予算審議をしてもらう形にすると良いのではないかと考える。宝塚市では、債務償還可能年限を決定した上での地方債発行限度額や経常経費の削減数値目標は設定していないが、財政計画のなかで削減数値目標及び基金取り崩し額が決められている。宝塚市長は公約として、平成19年度において収支均衡を図ること、財政再建を8年間で行うこと、起債制限比率が15%を超えないようにすることを掲げており、その実現に取り組んでいるところである。

現在、地方債制度は許可制であるが、平成18年度には許可制から事前協議制に移行する。このとき、現在の財政制度では原則的に認められていない赤字地方債についても「同意のない地方債」という形で発行できる見込みである。地方公共団体は財政再建団体制度があり、地方債の償還については国がさまざまな制度で保証しているため現在のところ債務不履行はあり得ないが、地方債の事前協議制実施時には「同意のある地方債」と「同意のない地方債」に分けられ、「同意のない地方債」には国の保証は付かないのではないかと懸念がある。（不同意債であっても起債制限の対象となるので、地方債の発行高がかさんで債務不履行になる懸念はないというのが総務省の見解である。）その時にこそ債務償還可能年限は意味を持ってくる。つまり、債務償還可能年限は地方債の格付けそのものであり、今後、赤字地方債の発行を考えると必要となってくる。債務償還能力を予測したうえで赤字地方債を発行し、資金不足の

解消を図ることも可能となるのである。ただし、赤字地方債の発行は、歳入の範囲で歳出をコントロールできること、債務償還能力の把握をしたうえで公表することが前提であり、前提が満たされなければ赤字地方債の発行は許されるものではない。

注

本論文は、2001年11月から2002年9月までの間、関西学院大学産業研究所の受託研究員として、同研究所の小西砂千夫教授の指導のもと、地方財政について研究活動を行った成果としてまとめたものである。地方自治体を取り巻く問題を先進的なアプローチで解決を試みる研究指導者の論文や講義に触れる機会を与えてくださったこと、さまざまな自治体関係者と交流できたこと、研修機会を設けて頂いた宝塚市役所、上司の励まし、アドバイス、そして御指導いただいた小西教授に感謝するものである。

なお、本論の見解は、研修の結果としてのまったくの私見であり、宝塚市の財政運営に関する公式の見解ではないことを明記しておく。

参考文献

- 小西砂千夫（2002）『地方財政改革論』日本経済新聞社。
- 小西砂千夫（2003a）「現代財政運営に必要な財政分析の手法とその具体的活用」『地方自治職員研修』（公職研）臨時増刊72号。
- 小西砂千夫（2003b）「財政情報の開示と予算統制の関係 - バランスシート分析の財政運営への応用」『会計検査研究』（会計検査院）20号。
- 平成14年度宝塚市決算成果報告書
- 宝塚市行政評価システム研究会（2000）『研究報告書』

追記

浅井伸治、総谷圭史両氏は、2001年11月～2002年9月まで小西砂千夫教授の指導のもとに産業研究所の受託研究員として研究活動を行った。本論文はその研究成果であり、高林喜久生経済学部教授、土井教之経済学部教授（産業研究所長）の両名を論文審査委員に委嘱し、2004年3月23日に審査（面接含む）を受けている。（編集委員会）