

デフォルト（財政破綻）に関する研究

政策研究・大学連携センター～シンクタンク神奈川～ 清水 信行

要 旨

わが国の平成25年度末の長期債務残高は777兆円程度で、対GDP比約154%に達すると見込まれている。また、本県の県債残高は一般会計予算額のほぼ2倍の規模となっており、公債費も増加している。このような状況の中で経済環境が変化し金利が上昇した場合に国や本県の財政は対応できるのであろうか。行財政運営を長期的視野に立って検討するならば、破綻を念頭に置くことは避けて通れないことである。事実、北海道夕張市やEU加盟国など、国や自治体も破綻し、破綻は非現実的なものではない。わが国の自治体破綻法制は結果として長期にわたり増税や行政サービス低下など住民に負担を強いることになる一方、貸し手責任は問われていない。そこで、夕張市と米国カリフォルニア州オレンジ郡を例にあげ、それぞれの破綻法制の妥当性について言及するとともに、EU加盟国の中で破綻したギリシャとアイルランドを比較し、その後の状況から破綻からの再生の鍵は何か（再生力の評価）について考察する。さらに、より健全な行政体質・財政体質の確保に向けて、特に「新公会計制度」「地方債の格付け」「成長戦略」について言及する。現行の単式簿記、現金主義会計の限界である「ストック情報の欠如」と「コスト情報の欠如」に対応すべく、複式簿記・発生主義会計の「新公会計制度」を導入することについて、日々仕訳の東京都方式により月次報告を作成して政策マネジメントに適用した取り組みを行っている東京都町田市の事例も取り上げる。「地方債の格付け」では、金利上昇場面を想定し市場との対話の重要性について、「成長戦略」では地域の潜在力を生かし、他の地域と比較し競争力のある地域に根差した重層的な中核産業群を育成することの重要性を考察する。

目 次

- 1 研究をめぐる現状と目的
- 2 デフォルト（財政破綻）後の処理・方策について
- 3 まとめ —健全な行財政体質の確保に向けて—
- 4 おわりに — 結語

1 研究をめぐる現状と目的

1-1 調査研究を必要とする背景

バブル経済崩壊後の景気対策による債務の増大や、不況下の税収減等により、国及び地方自治体の財政状況は悪化している。特に2006（平成18）年に北海道夕張市が破綻したことは大きな波紋を投げかけ、地方自治体に大きな影響を与えた。また、国レベルでもギリシャなどのEU加盟国の国家財政破綻などが世界経済に影響を与え、多額の債務を抱える日本にとっても破綻は非現実的なものではない。本県においても、通常の県債の発行残高は約1兆8,000億円となり、将来の公債費負担として、財政運営面での制約要因となることが懸念されている。さらに、現在、金利は低く推移しているが、今後の経済・金融状況の変化により、金利が上昇した場合、今後の地方自治体（本県）の資金調達に影響を及ぼすとともに、破綻を回避できない状況に陥る可能性も否定できない。本県においても、過去に

深刻な財政危機を回避し、長期的な視点に立って財政健全化に取り組んでいるが、今後、財政危機や財政破綻を回避するためには、さらなる長期的視野に立った対応が必要になる。

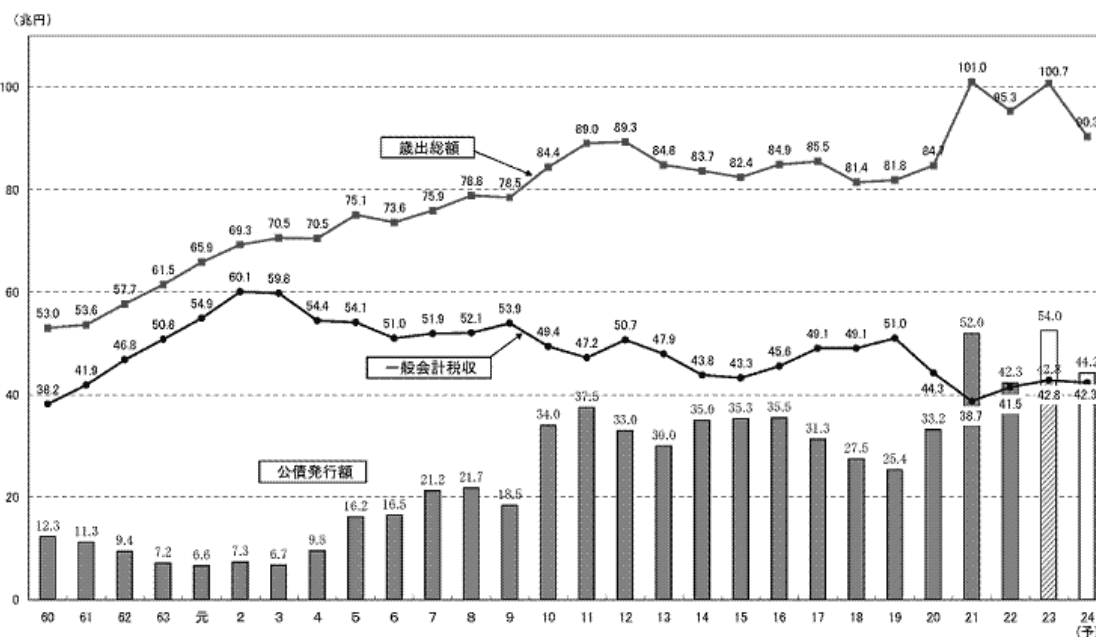
そこで、国や自治体が破綻状態となるのはどのような状況であるか、本県の財政状況について、県債現在高が累積している中で金利の上昇がどの程度財政を圧迫するかなど、経済環境の変化に対応する対応力を評価し、北海道夕張市の例などを参考にその破綻に至る経緯を把握するとともに、EU加盟国では破綻後において、再建が進まない国、再建が進んだ国を比較することにより、デフォルト（財政破綻）から早期に立ち直ることができる条件について調査・整理し、より健全な行政体質・財政体質の確保に向けて対策を検討するものとする。

1-2 わが国と本県の財政状況の推移等

わが国経済は、戦後、目覚ましい復興・発展を遂げ、高度成長期を経て経済大国としての地位を築くに至った。こうしたなか、わが国の財政は、経済を下支えするための度重なる財政出動等もあり、歳出が歳入を上回る状況（財政赤字）が続き、近年悪化の一途をたどってきた。昭和60年代にいわゆるバブル経済による高い税収の伸びに恵まれ、1990（平成2）年度予算において、いったんは特例公債依存体質からの脱却が実現した。しかし、その後、バブル経済崩壊の過程で、税収が減少に転じたことに加え、厳しい経済情勢に対して、地方公共団体にも協力を求めつつ公共投資を積極的に行い、減税や補正予算などの財政措置を含めた経済対策を累次にわたって講じたことから、我が国財政は再び悪化に転じた。さらに、1990年代以降、人口構造の高齢化の進展により社会保障給付額が急速に増大したことなどから、公共事業費等の削減にもかかわらず、歳出全体の額を大きく削減することは叶わなかった。

このような状況のもとで、わが国財政は大幅に悪化することとなった。1990（平成2）年度決算時には60.1兆円あった税収が、2012（平成24）年度予算では42.3兆円と低迷する一方、一般会計歳出は、1990（平成2）年度決算時の69.3兆円から、2012（平成24）年度予算においては90.3兆円にまで増大しており、歳入・歳出のギャップが急激に拡大している¹。（図表1-1参照）

図表1-1 一般会計税収、歳出総額及び公債発行額の推移



¹ 西田安範編著（2012）『図説日本の財政平成24年度版』pp. 1-10.

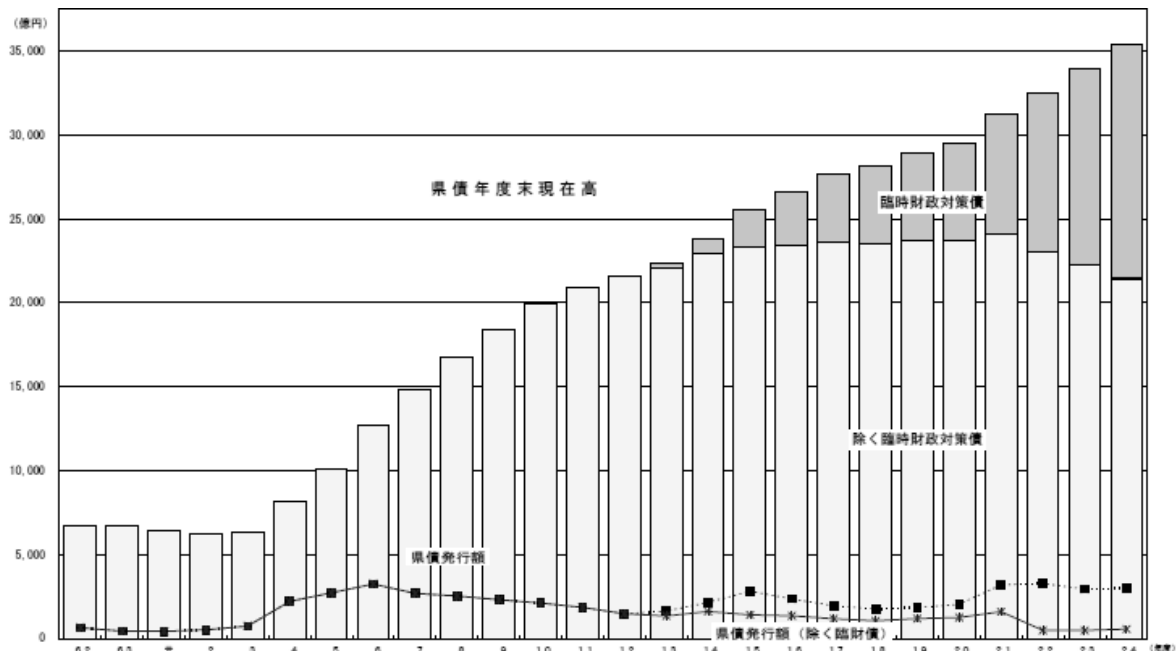
（出所）財務省HP『わが国の税制・財政の現状全般』より

本県では、終戦直後には、物資が少なく、また、進駐軍関係にかかる費用も膨大で、一時県財政が逼迫し職員給与の遅配も度々起きた。その後、戦後復興が進み、朝鮮戦争特需などもあり、次第に経済状況が改善し、県財政も回復した。

1973（昭和48）年秋からの第一次石油危機が法人税や法人事業税に影響を及ぼし、国と地方の税収が激減し本県も財政危機に陥った。

バブル経済崩壊後の1992（平成4）年度から1994（平成6）年度までの3年間には、県税収入は長引く景気の低迷により、2,000億円を越える規模で落ち込んだ。その後、税収の中心である法人事業税・県民税は、1998（平成10）年度に至っても、ピークであった1989（平成元）年度の6割にも満たない水準であり、1997（平成9）年度に地方消費税が創設されたにもかかわらず、税収全体でも、バブル期の規模には遠く及ばない状況が続いた。この当時、本県では国と歩調を合わせて、公共投資を積極的に行うことに伴い、県債の発行を余儀なくされ、残高が増加した。（図表1-2参照）

図表1-2 県債発行額及び県債年度末現在高の推移



（出所）神奈川県政策局財政部『神奈川県の財政状況』（平成24年3月）p. 6.

1998（平成10）年度に23年ぶりの赤字団体となったことを契機として、2000（平成12）年3月に2000（平成12）年度から2004（平成16）年度までの5年間を対象とした「財政健全化の指針」を、2005（平成17）年度以降もその後の5年間を対象とした「財政健全化の基本方策」を策定し、①一般施策経費の抑制、②人件費の抑制、③県債の新規発行抑制と後年度負担の軽減、④自主財源の確保等に取り組むこととした。

1-3 本県財政と地方財政制度について

直近の本県の財政状況をみると、2012（平成24）年度当初予算は、編成作業をスタートした時点の900億円という多額の財源不足に対し、選択と集中の徹底による施策・事業の見直しや、財源確保の工夫に取り組むとともに、地方交付税等の増額確保に努めるなどして、収支の均衡を図ることができた。

しかしながら、最終的に約400億円の基金（財政調整基金120億円及び県債管理基金263億円）を取りくずした結果であり、実質的には、当該年度中の歳入では歳出をまかなえていない状態である。2013、14（平成25、26）年度の財政見通しは、2012（平成24）年3月に公表した中期財政見通しを、2012（平成24）年10月時点における経済の見通し等を踏まえて改めて試算したところ、2013（平成25）年度700億円、2014（平成26）年度900億円、2か年で1,600億円の財源不足が生ずるものと推計された。（図表1－3参照）

図表1－3 緊急財政対策取りまとめ時(平成24年10月)の平成25、26年度の財政収支見通し

〔単位:億円〕

区 分	平成24年度 当初予算	平成25年度	平成26年度
歳入合計(A)	17,730	17,550	18,000
義務的経費	14,404	15,140	15,830
政策的経費	3,326	3,110	3,070
歳出合計(B)	17,730	18,250	18,900
財源不足額(A-B)	0	△700	△900

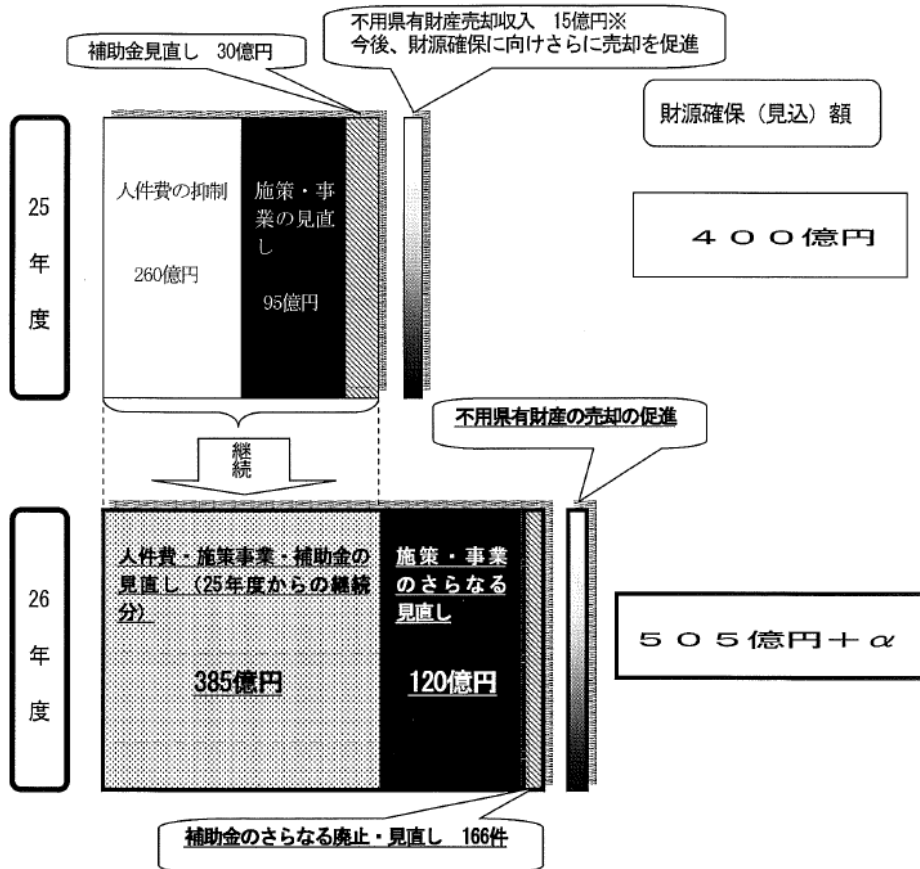
2年間で1,600億円の財源不足が生じる

（出所）『神奈川県緊急財政対策について』（参考資料）p. 5.

財源不足への対応について、2013（平成25）年2月18日に取りまとめた緊急財政対策による取組み結果では、2012、13（平成24、25）年度の2か年で神奈川再生への第一歩として総額626億円の財源を確保し、2014（平成26）年度当初予算に向けて、2013（平成25）年度は400億円、2014（平成26）年度は505億円+αを確保した（図表1－4参照）。また、同日付「平成25年度当初予算案の概要」においては、2013（平成25）年度の700億円の財源不足への対応として、①緊急経済対策の取組みによる400億円に加え、②臨時的財源の確保（企業庁（公営企業資金等運用事業会計）からの借入）…100億円、③その他の増減…40億円、により540億円の財源を確保したものの、「国家公務員の給与削減措置の義務教育費国庫負担金への反映」により、財源不足が40億円拡大したため、なお200億円が不足している。

図表1-4 平成26年度当初予算に向けた緊急財政対策による財源確保見込額

- 25年度当初予算における緊急財政対策による財源確保額は400億円
- 26年度当初予算における緊急財政対策による現段階での「財源確保見込額」は、25年度からの継続分に加え、補助金のさらなる廃止・見直し等を含め505億円程度



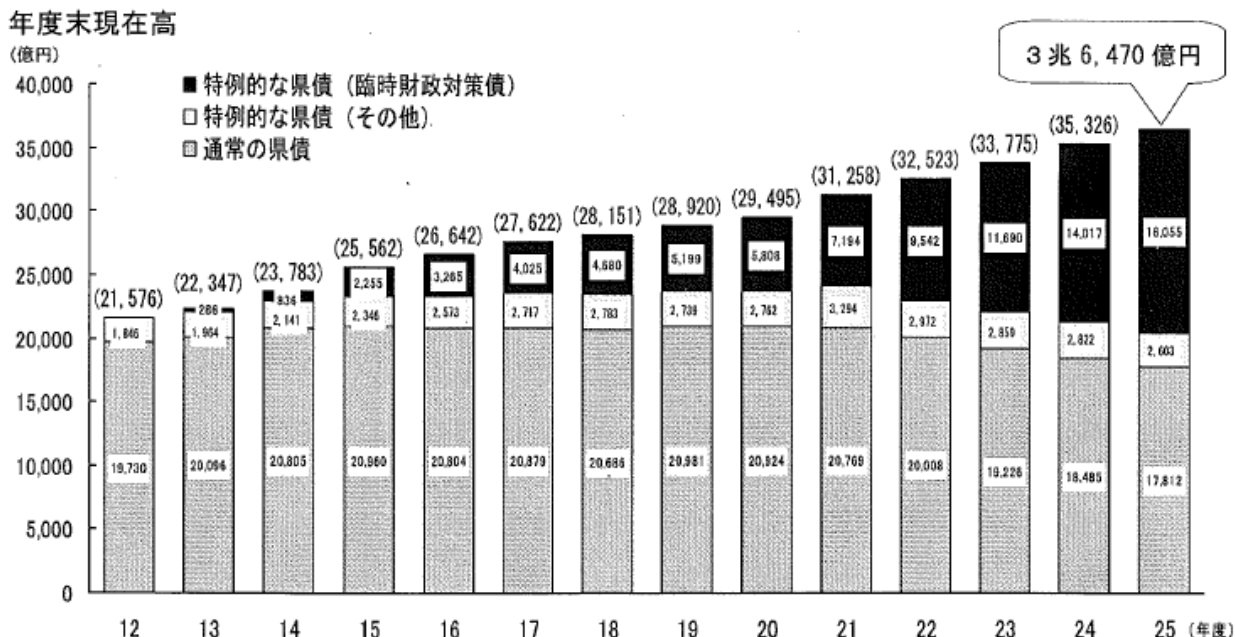
※25年度当初予算編成方針通知時見込額からの増額分
(25年度当初予算額は365億円)

(出所) 神奈川県緊急財政対策本部『緊急財政対策の取組状況』p. 12.

また、本県県債の残高は、年々増加しており、2013（平成25）年度末現在高は3兆6,470億円となる見込みである。この結果、一般会計予算額（1兆7,721億円）のほぼ2倍の規模となっており、公債費も2010（平成22）年度以降2,000億円を超える規模となっている。県債残高がここまで増えた大きな理由は二つあり、一つは、バブル経済崩壊後、先に見たとおり景気回復のために国と歩調をあわせて積極的に公共投資を行い、県債を大量に発行したことであり、もう一つは、2001（平成13）年度から、本来、国から地方交付税として交付されるべき金額について、地方が直接借金することによって肩代わりする制度である臨時財政対策債（25年度末現在高：1兆6,055億円）が導入されたことである。

(図表1-5参照)

図表1-5 県債年度末現在高の推移



(出所) 神奈川県『平成25年度当初予算案の概要』(平成25年2月18日) p. 9.

臨時財政対策債とは、地方交付税が、その財源である国税収入の減少などにより大幅に不足したため、その不足を補うために臨時的に各地方自治体で発行することとされた特例的県債で、その元利償還金は国により措置される(基準財政需要額に算入される)こととなっている。本県ではこれまで、通常県債の新規発行額は抑制してきたが、臨時財政対策債は交付税特別会計借入金の新規借入れ抑制など国の不如意の中で増加している。

なお、本県では1997(平成9)年度に「県債の発行抑制10%目標」を設定して以来、財政健全化の観点から県債の発行規模の抑制に努め、1993~94(平成5~6)年度に3,000億円台であった発行規模を1999(平成11)年度末には1,800億円台に抑制した。2000(平成12)年3月策定の「県財政の現状と展望—財政健全化の指針—」の中では、特別な対策を講じない場合の5年間の財政見通しを試算している。仮に県債の発行を抑制しない(10%目標に基づく減額は見込まない)とすると、県債残高は次のとおり増加するとしている。(図表1-6参照)

図表1-6 平成12~16年度末県債残高と抑制しなかった場合の県債残高の推移 (単位: 億円)

	12年度	13年度	14年度	15年度	16年度
A抑制しない場合の見込額	1,800	1,800	1,800	1,800	1,800
(臨時財政対策債)	—	(286)	(549)	(1,419)	(1,012)
B新規県債発行額(決算)	1,466	1,334	1,600	1,399	1,352
差(抑制額) A-B	334	466	200	401	448
抑制額累計①	334	800	1,000	1,401	1,849③
県債残高(臨時財政対策債を除く)②	21,576	22,060	22,947	23,306	23,377
抑制しなかった場合の県債残高①+②	21,910	22,860	23,947	24,707	25,226

(出所) 神奈川県『県財政の現状と今後の展望』(平成12年3月)等をもとに筆者作成

また、2005（平成17）年3月策定の「財政健全化への基本方策」の中では、毎年度の新規発行額の上限を1,400億円として抑制することとしたが、実際には、リーマンショックによる景気低迷の対策を講じた2009（平成21）年度以外は、さらに新規発行を抑制した。（図表1－7参照）

図表1－7 平成17～21年度末県債残高と抑制しなかった場合の県債残高の推移（単位：億円）

	17年度	18年度	19年度	20年度	21年度
C 上限とした見込額	1,355	1,400	1,400	1,400	1,400
（臨時財政対策債）	(780)	(718)	(650)	(792)	(1,599)
D 新規県債発行額（決算）	1,170	1,045	1,184	1,250	1,593
差（抑制額）C－D	185	355	216	150	△193
抑制額累計④（＋③）	2,034	2,389	2,605	2,755	2,562
県債残高（臨時財政対策債を除く）⑤	23,597	23,470	23,721	23,686	24,064
抑制しなかった場合の県債残高⑤＋⑥	25,631	25,859	26,326	26,441	26,626

（出所）神奈川県『財政健全化への基本方策』（平成17年3月）等をもとに筆者作成

このように、県債の新規発行の抑制をしなければ、実際にはピークが約2兆4,000億円²であった臨時財政対策債を除く県債はさらに残高が膨らんでいたと思われる。すでに臨時財政対策債を除く県債残高はピークアウトし減少傾向であるが、抑制しなければ残高の増加傾向は続いていたと思われる。

一方、臨時財政対策債については、本来国から交付されるべき地方交付税の肩代わりであり、その元利償還金は後年度の地方交付税で措置されることになっているため、国の不如意の中で増大し続けた。このため、県債全体の残高は増加傾向となっている。

県債残高が大きいほど、当然ながら金利が上昇すればそれだけ影響が大きい。例えば2013（平成25）年度末で約3兆6,000億円の残高があることから、単純に計算して1%の金利上昇で360億円の利払費が増加する計算となる³。実際には、そのうち臨時財政対策債等の特例的な県債約1兆6,000千億円とを差し引いた約2兆円に対する約200億円が本県独自の負担増となる⁴。2%上昇すれば約400億円である。仮に抑制していなければ、さらに1%上昇で約25億円、2%上昇で約50億円の負担増に計算上なると思われる。

さらに、国の財政も危機的な状況であり、その中で財政破綻回避のため、将来地方行財政制度が変更されることを想定することも、健全な財政運営を実施する上で必要になると思われる。

仮に、国債の金利が上昇し、国民生活への影響を回避するため、国において何らかの政策変更が必要になったとする。例えば臨時財政対策債が地方交付税の代替措置という立場を失い、元利金を本県が負担することになると本県の財政を圧迫することも考えられる。そのような場面を想定し、本県が財政破綻からの再生力を潜在的に保持し、また、財政破綻を回避するにはどのようにすればよいか、

² 臨時財政対策債を除く県債残高のピークは2009（平成21）年度で、残高は約2兆4,064億円。

³ 2013（平成25）年度予算ベースの利払費は約579億円（公債費の約22%）であり、県債残高3兆6,470億円で割って利率を求めると計算上は約1.59%である。

⁴ 特例的な県債は、臨時財政対策債のほかに減収補てん債（特例分）、減税補てん債、臨時税収補てん債がある。これらも全額又は一部が後年度に交付税措置がされるが、本研究では計算を簡便にするため含めないこととした。

という考察が必要であると思われる。

本論文では、そのためには長期的視野に立って地域を経営し地域の再生力を育成するため、効果的な行財政運営の方策は何か、について論じていく。

2 デフォルト（財政破綻）後の処理・方策について

本章では、国内の事例（夕張市等）、海外の事例（アイルランド、ギリシャ等）など、財政再建団体に陥った例やデフォルト（財政破綻）の事例を分析し対比するなどして、破綻状態から再生する方策について調査・研究する。

2-1 自治体財政再建法制について 一わが国における自治体の破綻処理・方策一

自治体の財政破綻については、夕張市の事例が記憶に新しい。破綻を受けて旧制度の見直しが行われ、新たな破綻処理制度が構築されたが、その課題等について検討する。

（1）夕張市の財政破綻について

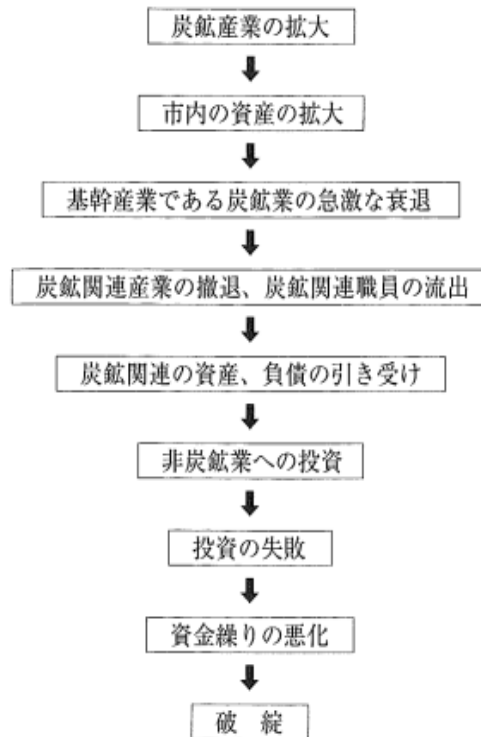
ア 財政破綻の原因

北海道のほぼ中央、空知地方の南部に位置する夕張市は、2006（平成18）年に旧地方財政再建促進特別措置法（以下「旧再建法」）に基づく財政再建団体へ移行するため、総務省へ申請することを表明し、福岡県の旧赤池町（現福智町）以来14年ぶりの財政再建団体入りとなり、事実上財政破綻した。

夕張市は1891（明治24）年に炭鉱が開始されて以降、炭鉱の街として栄え、最盛期（1960（昭和35）年）には人口が約11万7,000人、17の炭鉱で約1万6,000人の労働者が従事していた。しかし、その後エネルギー需要の変化に伴い、炭鉱は次々と閉山され、1990（平成2）年の三菱南大夕張炭鉱の閉山により炭鉱がなくなり、人口も財政再建団体入りした2006（平成18）年には最盛期の約11%の約1万3,000人となった。夕張市が財政破綻した原因については、北海道企画振興部による夕張問題の最終報告書「夕張市の財政運営に関する調査」（平成18年9月11日）によると、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不適正な財務処理手法による膨大な実質赤字の拡大、が指摘された。①については、閉山後の市民生活のため炭鉱会社の所有土地・住宅等の買い取りによる負担増、無理な観光事業への投資等があったとされる。1979（昭和54）年から1994（平成6）年までの16年間で、炭鉱の閉山跡処理対策に583億円を要した。このうち、市発行の地方債は332億円で再建計画の赤字解消額353億円に匹敵する額であった。観光事業については、炭鉱が次々閉山していく中、石炭から観光への転換が夕張の戦略だった。1980（昭和55）年に第3セクター（株）石炭の歴史村観光を設立し、1983（昭和58）年に石炭博物館、大遊園地など、1986（昭和61）年にはホテルもオープンした。バブル経済期に入り、夕張の観光を中心としたまちづくりは評価され、1990（平成2）年には「活力あるまちづくり優良地方公共団体」として、自治大臣から表彰された。②については、急激な人口減少に伴う税収減、地方交付税の減、産炭地域振興臨時交付金の廃止が、③については、出納整理期間を利用して会計間のやり取りを行い、表面上の赤字額を見えなくする不適正な手法を長年繰り返していたことが、その要因として挙げられ、最終的には解消すべき赤字額は

約360億円とされた⁵。夕張市の破綻の経緯は、図2-1のとおりである。

図表2-1 夕張市破綻の経緯



(出所) 井熊均 (2008) 「自治体再生」 p. 38.

イ 財政再建計画と財政再生計画

2007（平成19）年初めには、旧再建法に基づく「財政再建計画」が策定され、財政再建の期間は2024（平成36）年度までの18年間とし、1年度当たり約19億円を返済する計画となった。その後、旧再建法の限界を受けて制定された「地方公共団体の財政の健全化に関する法律（以下「健全化法」）」による「財政再生計画」では、2009（平成21）年度から2029（平成41）年度までの21年間（赤字を解消する期間は17年間）が計画期間とされた。いずれにしても20年程度の長期間にわたる計画であり、その間に夕張の住民は様々なサービスの低下等の負担増を甘受しなければならない。夕張市の住民が受ける負担増等は、図表2-2のとおりである。

⁵ 辻道雅宣北海道地方自治研究所主任研究員によると、夕張市の巨額の借入金について当初、道と国は知らなかったかのような姿勢だったが、出納整理期間に一時借入金の操作で実質赤字を表面化させない財務処理を、道は現在の財政制度上は違法ではないとして、事実上黙認してきた。夕張破綻に際し、北海道は職員の派遣、調査報告、一部業務の補完、代行を行うなどの役割を果たしてきたが、デフォルトの視点での重要な動きは、北海道が赤字相当額である約360億円を年利0.5%で夕張市に融資し、その資金で夕張市は金融機関からの一時借入金を2007年3月に一括返済したことである。これにより、金融機関は貸し手責任を問われることなく、資金を回収し損失を蒙らなかつた。また、夕張市は一時借入金の平均金利1.5%より金利負担が軽減された。（辻道雅宣『夕張市の財政破綻の軌跡と再建の課題』自治総研通巻384号、2010年10月号）

図表2-2 夕張市の住民が受ける負担増等

◆市民負担の増加	
市民税(個人・均等割)	3000円 → 3500円
市民税(所得割)	6.0% → 6.5%
固定資産税	1.40% → 1.45%
軽自動車税	現行税率の1.5倍
入湯税新設	150円
施設使用料	50%引き上げ
ゴミ有料化	家庭系混合ゴミ1リットル2円、粗大ゴミ1キログラム20円など
保育料	国の基準額に改正
下水道使用量(10立方メートルあたり)	1470円 → 2440円

◆小中学校の統廃合	
10年度までに4中学校、7小学校を各1校に統廃合 スクールバスを運行	

◆夕張市が廃止する市施設	
支所など	各連絡所(5か所)
福祉施設	養護老人ホーム
社会福祉施設	図書館 美術館
衛生施設	共同浴場(6か所中の2か所) 公衆便所(7か所)
集會施設	紅葉山武道館 青年婦人会館
体育施設	南部テニスコート 南部市民運動広場 市営球場 水泳プール
公園施設	コミュニティ花壇

(出所) 読売新聞北海道支社夕張支局(2008)「限界自治夕張検証」p.86.

(2) 新しい再建法制をめぐる議論について

ア 健全化法について

夕張市の財政破綻が一つの契機となり、旧再建法の見直しの機運が高まり、2007(平成19)年6月に健全化法が成立した。この過程で、地方債の債務調整の可能性、つまりデフォルトが起こりうるかについて議論があったが、新しい再建法制である健全化法は旧再建法同様、地方債のデフォルトは存在しないこととなった。

新しい再建法制である健全化法の特徴としては、①健全化判断比率の公表、②2段階の財政再建スキーム、③国の勧告、配慮等、④公営企業の経営の健全化、⑤外部監査、などが挙げられる⁶。特に、①の健全化判断比率の公表と、②の2段階の財政再建スキームについては、市場の監視に任せなくとも、自治体が破綻した場合には厳しいルールがあることをあらかじめ示し、債務が膨らみ手遅れの状態にならないよう早期に必要な対策をとれるようにするもので、この制度の中核である。破綻した自治体の財政再建は、旧再建法の「財政再建計画」にあたる「財政再生計画」の策定を通じて、国の関与のもとで徹底した経費の削減や収入確保に取り組み、発行済みの地方債の元利償還確保を含めて財政収支の均衡を図ることになっている。

①の健全化判断比率は、i 実質赤字比率、ii 連結実質赤字比率、iii 実質公債費比率、iv 将来負担比率、の4つで、各指標の内容は図表2-3のとおりである。新健全化法案は、総務省設置の「新

⁶ 江夏あかね『連邦破産法第9章、地方公共団体財政健全化法及び夕張市をめぐる動き』(2012.12.26ヒアリング資料)

しい地方財政再生制度研究会」（以下「新制度研究会」）の最終報告がベースとなっているが、その検討の中での方向性として、フロー指標・ストック指標を整備し、明確・透明なルールによる財政情報の開示を徹底すること、が示された。これは、旧再建法ではフローの財政状況を表わす実質収支の赤字のみが財政再建の基準とされたため、自治体の財政の健全性について十分な把握ができなかった。すなわち、フロー指標のみの判定では、フロー（毎年の公債費、資金繰り等）の健全性については維持されることがある半面、実質的な負債（ストック）に対して負債額が増嵩する傾向にあることについては的確に把握することが困難である⁷。旧再建法では、フロー指標である i のみであったが、健全化法では i～iii のフロー指標に加え、iv の将来負担比率（ストック指標）が導入された。将来負担比率は将来負担する必要がある債務を解消するためにすべての税収等を充てた場合、何年分の税収等が必要かを示す指標で、将来の財政運営の状況を把握するための指標である⁸。

なお、将来負担には自治体が設立した法人（公営企業、公社、第三セクターなど）の債務のうち普通会計による負担が見込まれる額を含むため、財務・経営状態が悪い三セクや公営企業を抱えた自治体の将来負担比率は高く算出される⁹。

図表2-3 健全化判断比率の各指標の内容

指標	算定式	内容
[財政悪化の度合い] i 実質赤字比率	一般会計等の実質赤字額／標準財政規模×100	地方公共団体の一般会計等を対象とした実質赤字額の標準財政規模（地方公共団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もの）に対する比率を示す。福祉、教育、まちづくり等を行う地方公共団体の一般会計等の赤字の程度を指標化し、財政運営の悪化の度合いを示す。
[全体の財政悪化の度合い] ii 連結実質赤字比率	連結実質赤字額／標準財政規模×100	公営企業会計を含む地方公共団体の全会計を対象とした実質赤字額又は資金の不足額の標準財政規模に対する比率を示す。全ての会計の赤字や黒字を合算し、地方公共団体全体としての赤字の程度を指標化し、財政運営の悪化の度合いを示す。
[公債費負担の状況] iii 実質公債費比率	「一般会計等が負担する元利償還金等／標準財政規模×100」の過去3ヵ年の平均値	地方公共団体の公債費等の負担が、その団体の財政運営に及ぼす影響を示す指標。比率が低いほど健全性が高い。
[将来負担の状況] iv 将来負担比率	一般会計等が将来負担すべき実質的な負債／標準財政規模×100	地方公共団体の借入金（地方債）や将来支払っていく可能性のある負担等の現時点での残高を指標化し、将来、財政を圧迫する可能性の度合いを示す指標。比率が高いほど、将来、財政を圧迫する可能性の度合いが大きくなる。

（出所）総務省資料をもとに筆者作成

②の2段階の財政再建スキームについては、地方公共団体は、毎年度、前年度の決算に基づく健全化判断比率をその算定資料とともに監査委員の審査に付した上で議会に報告し、公表しなければならないとされている。地方公共団体は、健全化判断比率のいずれかが早期健全化基準以上である場合には、当該健全化判断比率を公表した年度の末日までに、「財政健全化計画」を定めなければならない（第1段階）、また、再生判断比率（健全化判断比率のうちの将来負担比率を除いた3つの指

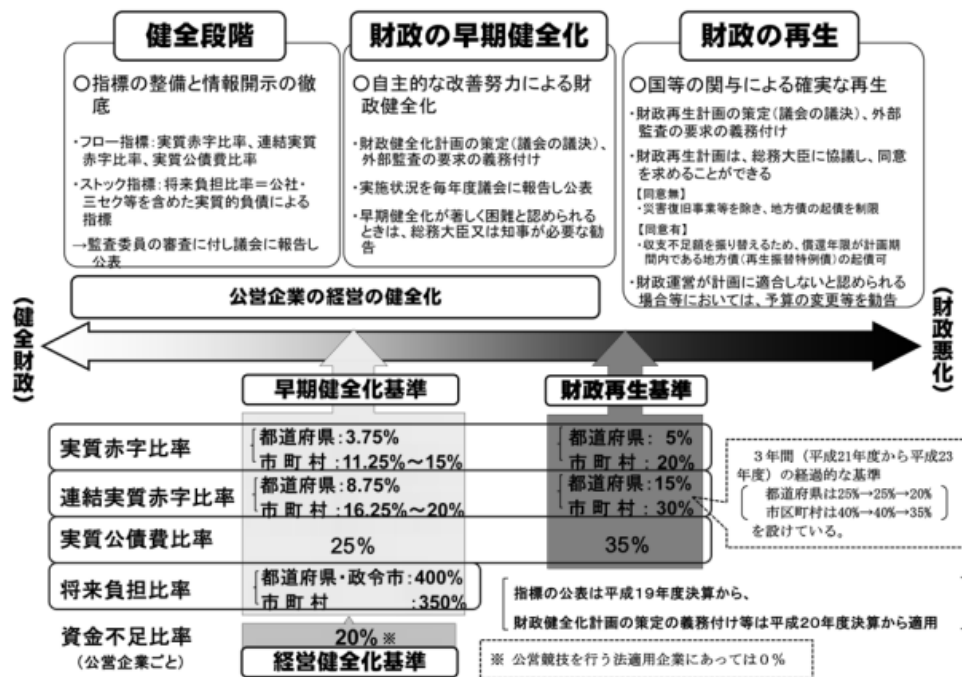
⁷ 出井信夫『自治体の財政再建』（2007）

⁸ 磯野隆一『よくわかる自治体決算のしくみ』（2010）

⁹ 佐藤主光『地方財政論入門』（2009）

標)のいずれかが財政再生基準以上である場合には、当該再生判断比率を公表した年度の末日までに、「財政再生計画」を定めなければならないとされている。(第2段階)
 制度の概要は、図表2-4のとおりである¹⁰。

図表2-4 制度の概要



(出所) 総務省HP『「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」とは』

イ 自治体財政破綻時の債務調整について

2006(平成18)年1月に設置された竹中総務相(当時)の私的懇談会である「地方分権21世紀ビジョン懇談会」では、国による護送船団方式への過度の依存が、地方自治体の財政規律の緩みにつながってきた面は否定できないとして、「再生型破綻法制の早期着手、3年以内の整備」を提唱した。この報告等を踏まえた、新制度研究会の最終報告が新健全化法案の内容につながるが、同法案に盛り込まれなかった最も大きな論点は、自治体財政における債務調整(自治体が発行した地方債・一時借入金等について、債権者に債権の一部または全部の放棄を求めるもの)の是非である¹¹。この点についての見解は、債務調整を積極的に導入すべきであるとする経済学、財政学の有識者グループと債務調整導入に否定的な自治体、金融機関の関係者グループ¹²に大きく分けられる。導入積極派は、導入が必要な理由として、政府の暗黙の保証による自治体の規律欠如、財政に対するマーケットの評価導入、貸し手責任を問うことによる貸し手と借り手の正常な関係への復帰などを挙げている。一方、導入否定派は、地方債金利の上昇につながりかねない、単純な導入はマーケットに相当の動揺を与える、と

¹⁰ 総務省HP『「地方公共団体の財政健全化に関する法律」とは』

¹¹ 前澤貴子『地方自治体の財政問題と再建法制』国立国会図書館ISSUE BRIEF NUMBER585(2007.5.8)

¹² 否定的な見解は関係者だけでなく財政学の有識者にも見られる。例えば、小西砂千夫関西学院大学教授は、市場が完全に機能するかどうかや市場の評価は自治体の行財政運営の環境を整えることには無関心であることから、現在の制度的枠組みよりも市場による監視の方が有効かどうか判断なしに言い切れない。夕張市はレア・ケースとして捉えるべきで、現在の地方財政制度のもとでは借入の制約が厳しいので、健全化法の再生段階になっても、自力再生は数年で可能であり住民サービスに与える影響は小さい、という意見もある。(小西砂千夫『市場と向き合う地方債』(2011)を筆者要約)

している。（図表2-5参照）

この問題については、夕張市に現に今暮らしている方々への対応を考慮する必要がある。負担増やサービス低下を約20年もの長期間受け続けることは問題が大きく、その期間を少しでも短縮することが望まれる。実際、財政再建が開始されてから1万3,000人程であった人口はさらに減少し続け、2012（平成24）年11月現在では1万252人（住民基本台帳ベース）となっている。計画終了時の見込人口7,298人に対しすでに半分の約3,000人が減少した。今後税収と交付税が再生計画より減少すれば、計画変更も避けられない。これまで不適正な財政運営をしてきた市長やチェック機能を果たすべき市議会議員を選出したのは住民だとはいえ、住民に対してのみ責任を求め、元金を回収し一定の金利収入を得た貸し手は責任を負わないことに対して違和感がないとは言えないと考える。

図表2-5 債務調整に関する見解

肯定	伊藤東大公共政策大学院教授 ²³	政府による暗黙の保証が、自治体の借金を膨れ上がらせた。マーケットによる財政の早期是正を促すため、債務調整は絶対に入れるべき。
	高橋中央大学院教授	地方税の税率引き上げ等、地方自治体の努力を前提に、利子減免や元金の棚上げなどをあらかじめ可能にすることで、貸し手責任を問うてはどうか。
	土居慶徳大学准教授 ²⁴	できるだけ応益原則で住民が負担を負うことは重要。自治体に債務・金利の減免を認めるならば、増税を強制することを法定する必要がある。地方債を発行してから償還するまでの時期に転出する住民に対して、「転出税」を課すことも検討すべき。
	菅総務相 ²⁵	緊張感を保つ意味で十分に検討する必要がある。この場には間に合わなかったが、地方分権一括法に向けた取り組みにつなげる必要がある。（新再建法案提出日の記者会見）
↑ 債務調整の可否	新しい地方財政再生制度研究会（最終報告）	地方財政の規律強化に向けた再生ツールの選択肢として評価できるが、導入する場合には、債務調整の前提の明確化とともに、以下のような課題を解決する必要がある。 ○債権者が債務調整に応じる動機付けとなる仕組み ○債務調整についての合理的な基準設定のあり方 ○首長等の経営責任 ○裁判所等の関与、体制のあり方との関係 ○国の責任、負担の考え方 ○財政力が弱い地方公共団体の資金調達 ○金融機関等との関係
	小西 関西学院大教授	財源保障による相互扶助という地方財政制度の根幹部分が残る限りにおいて、債務調整の必要性は薄い。
否定	平岡 立命館大教授 ²⁶	債務調整の導入により自治体への融資リスクが発生し、地方債全体の信用力が低下すれば、住民の生活権が市場や金融機関に左右されることになり、きわめて問題が大きい。
	全国知事会	自治体は課税権を有するとともに国による財源保障がされている。また、債務調整の導入により一部自治体の財政悪化が全自治体の地方債金利の上昇につながりかねない。
	金融機関	「民間企業の再生手法を単純に持ち込めば自治体への貸出、起債マーケットは相当動揺する。債務免除ではなく、早期是正に軸足を置いた検討を望んでいる」（北洋銀行頭取） ²⁷ 「（今法案で債務調整の導入が見送られたことは）現実的などころに落ち着いた」（大和SMBC証券） ²⁸

（出所）前澤貴子『地方自治体の財政問題と再建法制』国立国会図書館ISSUE BRIEF NUMBER585（2007.5.8）p.10.

※ 米国における破産法制（連邦破産法第9章）について

カリフォルニア州オレンジ郡は油田発見、航空宇宙産業の誕生、クラシック映画の撮影など様々な産業が発展し全米でも屈指の裕福な自治体と見られていたが、郡の基金を管理する財務収税担当官がリスクの高いデリバティブ取引の運用に失敗し、損失を支払えなくなったため財政破綻した。1994（平成6）年12月、オレンジ郡は破産裁判所に連邦破産法第9章を申請し認められた¹³。

連邦破産法第9章は、世界大恐慌の影響により多くの自治体が財政的困難に陥ったため、1934（昭和9）年に成立した歴史ある制度で、地方公共団体が財政危機に陥った場合、一定の条件を満たせば適用の申請をすることができる再生型の倒産法である。オレンジ郡は第9章が適用となった最初の大

¹³ 白川一郎『自治体破産〔増補改訂版〕』（2007）pp.176-181.

規模自治体である。

オレンジ郡が破産申し立てをした翌日には、オレンジ郡地方債はマーケットでジャンク債¹⁴に格下げされ、一方、職員の削減とともに、市バス、福祉施設、出張所の廃止など社会福祉サービスの削減や様々な使用料も値上げされた。

1996（平成8）年6月、破産申し立てから1年半ほどの期間で破産終了宣言が出され、格付け会社はオレンジ郡地方債を格上げした。相当迅速な再建だったと評価されている。これは、債務処理が市場を通じて行われ、すべての負債が住民の負担とならなかったことが一因と考えられる。

なお、最近では同じカリフォルニア州のバレホ市が、2008（平成20）年に連邦破産法第9章を申請し、2011（平成23）年8月に裁判所から債務調整計画が承認され、現在も財政再建が進められている。財政破綻の原因は、歳入面では不動産価格の低下により財産税収入が減少したこと、歳出面では、歳出の7割を占める警察費と消防費について、その人件費が増加したことである。破産申請後は、警察職員を約5割削減、消防署の数を8から5へ、職員も約40%削減し、住民へのサービス低下が浮き彫りとなっている¹⁵。

（3）小括

夕張市とオレンジ郡の例を見てみると、米国のような破産法制（＝貸し手責任を求める制度）がない夕張市の住民の負担増は重く長期にわたっている。長期間の地域間格差の存在は、さらなる住民の転出動機となり、人口減少は市の収入減少へと悪循環に陥り、再生計画を展望の見えないものに変えてしまうことになる。今後の課題として、債権者に債権の一部または全部の放棄を求める「債務調整」を伴う自治体破綻法制の導入を検討すべきであると考えられる。

破産法制の特徴である裁判所による破綻処理は、債務の調整のスピードが速く、透明性も高いという特長を持っている。裁判所が自治体を保護するという米国の破産法制は、①債務の調整、つまり具体的には債務の免除や金利支払いの免除、期間の延長などの手続きの透明性が高いという点、②行政の痛みもかなりきついものとなっている点（人員削減、給与削減など）、③行政サービス、福祉サービスの削減、増税など、市民の負担もかなりある、というように利害関係者が相応の債務負担を被る形になっている。

しかしながら、今すぐ米国のような破産法制を導入しようとするれば、市場が混乱し、金利の上昇により公債費負担が増加し財政状況はさらに悪化する恐れがある。経済状況を見ながら、経済成長等によりある程度の地方債全体の債務が削減されたと認められた後に、貸し手投資家にも負担の分担を課す債務調整の制度を導入すべきと考える。

また、夕張市とオレンジ郡の破綻は、投資の失敗という点で似ている。投資にはリスクが潜在することを認識しなければならないが、地域に根ざした持続的に成長・発展する中核産業を重層的に地域に育成することについての戦略は、次節で検証したい。

2-2 地域に根ざした重層的な中核産業の存在 —ギリシャとアイルランドの対比—

財政破綻しても迅速に再生できる場合と時間がかかる場合があるとすれば、どのような場合であろうか。EU内の2つの国家について、再生力の違いを検証する。

¹⁴ 格付け会社により、投資不適格の格付けを与えられた債券のこと

¹⁵ 地方公共団体金融機構寄付講座『ニューズレター第11号』（2012）

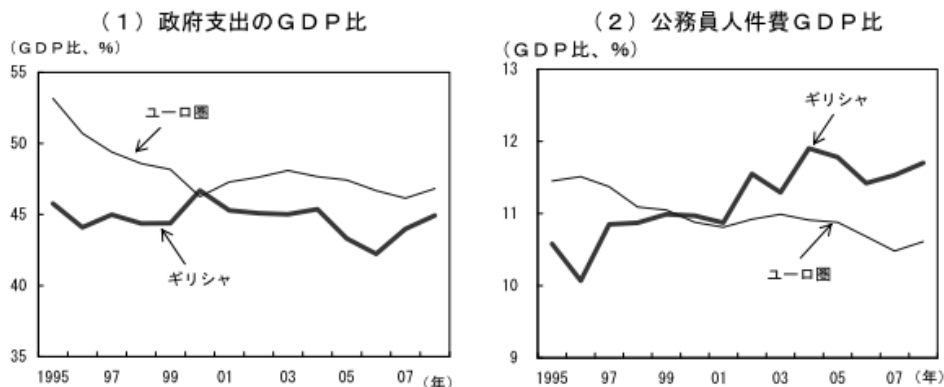
（１）ギリシャの財政破綻について

ギリシャはヨーロッパの最も南に位置する国の一つで、地中海に面し、人口は約990万人、国土面積は日本の約3分の1である。EUの加盟国で、通貨は1999（平成11）年からユーロを導入し、ユーロ圏17カ国の1つである。経済は、海運業を含む交通業と観光業を中心として、その他、建設業、漁業、農業が主な産業となっており、経済基盤はそれほど強くない¹⁶。

ギリシャの財政赤字の悪化は2009（平成21）年10月に政権交代で浮上した。2006（平成18）年時点では財政赤字は安定成長協定で定められた対GDP比3%以内に収まり、大きな問題とはなっていなかった。2008（平成20）年秋のリーマンショック後も、2009（平成21）年の財政赤字の見通しは当初3.7%で、アイルランドやスペインを下回るとみられていた。ところが、政権交代により前政権のずさんな財政統計による「粉飾決算」が表面化した結果、財政赤字の見通しは12.7%と当初の3倍以上も引き上げられた¹⁷。粉飾決算によりギリシャ政府への信用は失墜したが、それはまず格付け会社によるギリシャ国債の格下げにより表明され、格下げを受けて、ギリシャ国債の利回りは高い水準で推移し、一時は市場で資金調達するのが不可能な水準となった^{18,19}。

ギリシャで財政危機が発生した最大の原因は、粉飾決算の表面化により長年の放漫な財政運営が露呈し、それによりギリシャ政府への信頼が失墜したことであるが、放漫な財政運営が続いた根本的な問題については、まず第一に歳出面で公務員人件費が高いことが挙げられる。ギリシャでは1990年代後半以降、政府支出のGDP比がおおむね横ばいであるにもかかわらず、公務員人件費のGDP比は上昇している²⁰。（図表2-6参照）

図表2-6 ギリシャの政府支出と公務員人件費



（出所）内閣府『世界経済の潮流2010年I』（2010.5）

公共部門の雇用は約500万人の労働人口の4分の1になるといわれる。

その他、歳入面で脱税や制度設計上の問題で、本来得られるべき税収が得られていないことなどが指摘され、様々な財政問題の顕在化によりギリシャのソブリン債（国家向け投資）の格付けは引き下げられ、国債相場は大幅に下落した。ギリシャは新規国債発行の金利の大幅な引き上げを余儀なくされたことで、財政が破綻し債務不履行（デフォルト）に陥る可能性が市場で取りざたされた。デフォルトになればギリシャ国債を保有する英独仏を中心とする金融機関にも大きな影響がおよび、ユーロに対する信認も当然失墜することが予想された。こうしたことからEU（欧州連合）とIMF（国際

¹⁶ 高屋定美『欧州危機の真実』（2011）

¹⁷ ジェトロ『ギリシャ財政危機問題—現状と今後の展望—』（ユーロトレンド2010.4）

¹⁸ 白井さゆり『欧州激震』（2010）

¹⁹ 欧州各国によるギリシャ向け第2次支援の決定前（2012年3月）には10年債利回りが一時37%を超えた。

²⁰ 内閣府『世界経済の潮流2011年I』（2011）

通貨基金)はギリシャを含む財政破綻国への支援を実施してきた。(図表2-7参照)

図表2-7 ギリシャを含む財政破綻国への支援の概要

対象国	決定日	支援総額	備考
ギリシャ (第1次)	2010年5月	1100億ユーロ (欧州800億, IMF300億)	2012年以降市場復帰することを前提に、13年5月まで数回に分けて融資。
アイルランド	2010年11月	850億ユーロ (自己資金175億, 欧州500億, IMF225億)	2014年までに財政収支を▲3%(対GDP比)以内とすることを前提に、3年間で850億ユーロ(銀行システム支援:350億ユーロ, 財政支援:500億ユーロ)。
ポルトガル	2011年5月	780億ユーロ (欧州520億, IMF260億)	2013年までに財政収支を▲3%(対GDP比)以内とすることを前提に、3年間で。
ギリシャ (第2次)	2012年3月	1300億ユーロ (欧州1120億, IMF180億)	2020年の債務残高を120%(対GDP比)以内とすることを前提に、3年間で。

(出所) 西田安範編著(2012)『図説日本の財政平成24年度版』p.473.

2012(平成24)年3月に、ギリシャ国債を保有する民間債権者との債務交換がおおむね完了したことやギリシャ向け第2次支援が決定したことにより、「ギリシャの無秩序なデフォルト」は当面回避され、市場の信用不安がイタリア、スペイン、ポルトガル等へすぐさま波及する懸念も後退した。加えて、ECB(欧州中央銀行)による大量の流動性供給や欧州政府債務危機に対する安全網の整備が進んでいることもあり、落ち着きを取り戻しつつある。

(2) アイルランドの財政破綻について

アイルランドは、ヨーロッパ大陸北西沖のアイルランド島の南側に位置する。北側6分の1は英国領(北アイルランド)であり、アイリッシュ海を挟んで東にグレートブリテン島に接する。大西洋を北上してきた北大西洋海流の影響で気候は温暖である。EUに加盟し、通貨はユーロを導入している。

アイルランドはユーロ圏で唯一英語を公用語とし、低い法人税率と質の高い労働力を提供したこともあって、かねてより米国系企業が数多く進出してきた。その主要な産業は、①情報通信技術(ICT)産業、②バイオテクノロジー事業を含む医薬品および医薬品製造業、などである。そのため、1980年代中期から2000年代初頭にかけて製造業を中心に大きく発展し、その成長力が際立った²¹。また人件費が高騰して製造業の競争力が低下してからは、金融サービス産業、国際サービス産業(顧客へのコール・センターなど)のサービス業の輸出も行われた。(図表2-8参照)

図表2-8 アイルランド産業開発庁支援企業におけるセクター別雇用概数(2001年度)

セクター	2001年現在の雇用数
医薬/医療品産業	20,000人
ICT産業	60,000人
国際サービス/ 金融サービス産業	45,000人
その他	12,000人

(出所) JETROユーロトレンド『旺盛な米国企業進出の背景(アイルランド)』(2002.7)

しかし、2008(平成20)年9月のリーマンショックが発生してからは厳しい景気後退に直面し、銀

²¹ 内閣府『世界経済の潮流2010年I』(2010)

行危機と高騰した住宅価格等のバブル崩壊が同時に進行した²²。このため、税収が落ち込むとともに、金融システム安定化策や景気刺激策を打ち出したため、財政赤字が拡大した。また、2010（平成22）年10月にはドイツのメルケル首相がEU首脳会議で「2013年半ば以降に民間債権者にも元本や利子の削減等の負担をしてもらう破綻処理制度を導入すべきだ。」との発言があり²³、投資家が現在保有する国債に元本や利子の削減が適用されるわけでないが、この発言がきっかけとなり、アイルランド国債売りが進んだためアイルランド政府はEUとIMFによる国際金融支援制度を受け入れ、事実上財政破綻した。（図2-7参照）

国債金融支援を受け入れて以降、アイルランドは財政部門・金融部門の効率化・競争力回復に向けた構造改革を進めている。緊急財政については人件費の圧縮を中心に着実に実施しており、構造改革の着実な進展により同国への市場の評価を改善させてきつつある²⁴。

（3）小括

ギリシャとアイルランドを比較してみると、ギリシャは観光業が主力産業であるが、ほかに地域に根ざした外部から稼げる中核産業は見当たらない。またギリシャは固定資本形成が劇的に縮小しており、成長戦略の不在によって、市場が同国の緊縮財政の実効性を疑っているのと同じく、需要の縮小過程に終止符が打たれる見込みやその道筋が見えないために、企業は投資の決断を下せずにいる。これが、緊縮財政によってもたらされている最大の経済コストといえる。投資の縮小は直接的には需要の減少であるが、それが中長期に及べば成長基盤の劣化をもたらすこととなる。ギリシャ経済は成長見込みの欠如が投資を縮小させ、投資の縮小が成長基盤を損なうというスパイラルのさなかにあるといえる²⁵。

一方、アイルランドは、労働生産性の高さやICT・医薬などの分野での直接投資誘致などのビジネスモデルで今後も十分な国際競争力を確保することが予想される。これは、アイルランドが以前から成長産業を見据え、法人税率を低く抑えて外資系企業の進出を促し、ICT教育を推進し、大学での研究活動と産業界との連携による人材育成などを図ってきたことによる²⁶。なお、投資に関しては、アイルランドはギリシャ以上の激減を経験しているが、両国を比較した場合、2つの点でアイルランドは優位に立っている。ひとつは、同国は2009（平成21）年後半を底に、輸出が回復傾向にあることである。これが投資増加の呼び水になる可能性となっている。もうひとつは、同国の単位労働コストが大幅に低下していることである。これが競争力の回復を通じ、輸出の増加を後押ししている可能性となっている。同国は財・サービスの輸出はGDPを上回り（2011（平成23）年1-9月で1.1倍）、その改善の成長見通し、投資への波及効果は非常に大きいといえる。

また、両国の直近の10年債利回りをみると、ギリシャは再び上昇傾向にあるのに対し、アイルランドは7%近傍まで低下し、安定している²⁷。（図表2-9参照）アイルランドは今後も成長が期待されるICTとバイオ産業の集積があり、付加価値の高い産業の投資を誘致するシンガポール型の戦略を開発のモデルとしてきた。また、米国を中心とする英語圏の情報通信・医薬品・サービス分野の大手

²² 白井さゆり『ユーロ・リスク』（2011）

²³ 後に各国が合意し、一律のヘアカット率を投資家にも適用することとなった。（「ドービル協定」、高屋定美『欧州危機の真実』（2011））

²⁴ 松井謙一郎『本格的な市場復帰を目指すアイルランドの状況』公益財団法人国際通貨研究所ニュースレター2012. 11. 7（NO. 28）

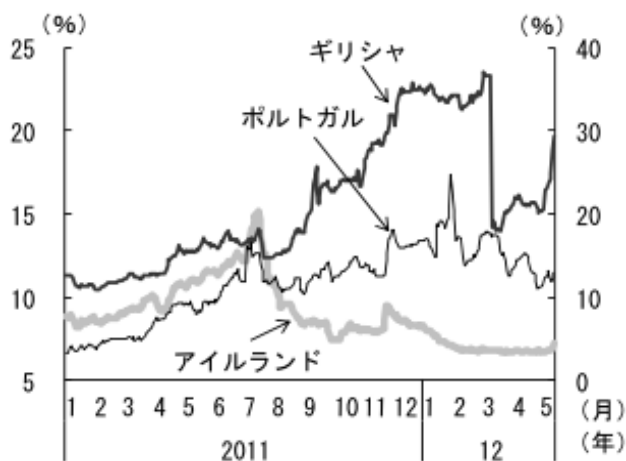
²⁵ 大和総研レポート『欧州財政統合あつてのLTRO、ESM』（2012. 3. 13）

²⁶ ジェトロ『旺盛な米国企業進出の背景』（ユーロトレンド2002. 7）

²⁷ 内閣府『世界経済の潮流2012年I』（2012）

企業を中心に、技術開発・製造・サービスサポートの拠点として投資を呼び込むことに成功してきた。輸出により外貨を稼ぐことができ、しかも若い人材が世界中から集まっているので、財政破綻から立ち直りつつある。以上を背景に、同国は欧州の中で国際競争力の高い国として位置付けられている。特に、労働市場での効率性は英国と並んで高い水準にあり、またガバナンスやイノベーションといった面でも高い評価を受けている。P I I G S（ユーロ圏の中で、財政危機に瀕している国々のことである。ポルトガル、アイルランド、イタリア、ギリシャ、スペインの頭文字をとった呼称。）の中でアイルランドだけは別格で除いてもいいのではないかと思われる。このことは、財政破綻が起こってもそこから立ち直るためには、地域に根ざした持続的に成長・発展する中核産業が重層的に存在することが必要であり、政策としては、そうした産業を呼び込み育成することが重要なことを物語っているといえる。

図表2-9 ギリシャ、ポルトガル、アイルランドの10年債利回り(ギリシャの利回りが再び高まる)



(出所) 内閣府『世界経済の潮流2012年 I』 (2012) p. 62.

※ 地方債の「デフォルト」とは何か

「デフォルト」とは通常「債務不履行」を指し、予定した回収金額が予定期日までに100%返還されない場合をいうが、地方自治体の場合は財政破綻とデフォルトを同義に使うこともあり、本研究は「デフォルト（財政破綻）の研究」としている。ここでは、「デフォルト」とはどのような状態を指すのかについて整理する。

(1) 狭義のデフォルトと広義のデフォルト（パーシャルデフォルト）

わが国の地方債は、B I S規制（国際業務を行う銀行の自己資本比率に関する国際統一基準）の標準的な手法におけるリスクウェイトは0%とされている。その仕組みは、①地方債の元利償還に要する財源の確保、②早期是正措置としての起債許可制度、③健全化法の施行、によるものである²⁸。このことから、自治体本体ではデフォルト（狭い意味）が起こることは相当考えにくい。

しかしながら、広い意味でのデフォルト（見かけ上はデフォルトと言えないものの実質的にデフォルトと同様な状態であるパーシャルデフォルト）は起きる可能性がある。例えば、ギリシャ国債は、ある時点で市場金利が25%超となり価格が4分の1になったとする。満期まで保持していれば当初予定していたとおりの元金と利息を受け取ることができるが見込まれるが、市場価格がそれほど下落し

²⁸ 財団法人地方債協会HPより

てしまえば、保有している国債の価値が目減りしたということにおいて棒引きされてしまったと同様な効果が起こってしまうことになる。また、夕張市では、借り換えによるパーシャルデフォルトというべき事態が起こった。夕張市は一部報道によると、一時借入金のうち期日が迫った分は期日を延期する方法などを使い金融機関から再び借り入れることとなった²⁹。金融機関にとっては元利金がある期間で返済されると想定していたのにそうならなかったという意味でパーシャルデフォルトである。

これらのことは、債権者、債務者間で合意ができるならば、問題のあることではない。金融機関に一時的に「迷惑をかけた」という程度で貸し手としても想定内のことと考えられるので、長期的には両者の関係が維持されることになる。しかし、広い意味ではあるがデフォルトに当たる可能性もある³⁰。

（２）格付け会社のデフォルトの定義

地方債のデフォルトは、国による財源保障があるため、起こらないことになっている。しかし、国も自治体も1990年代以降債務が急増した。国の保証があるからデフォルトしないというのではなく、客観的な事実やデータに基づいてデフォルトの危険性について評価することが必要であると思われる、その評価機関として格付け会社がある。格付け会社は、金融商品を評価することにより、買い手にその指標を与えるとともに、売る側と買う側の橋渡しをし、円滑な商品の流通に資するため、適正な格付けを実施することを業務としている。そのため、市場が金融商品としての地方債をどう見るかを知る上で、格付け会社の評価が参考になる。格付け会社は、各社でそれぞれの評価基準を持っており、デフォルトを含む様々な事例について情報を収集し、蓄積している。例えば、格付け会社「ムーディーズ」と「R&I」はデフォルトについて図表2-10のとおり定義している。このように格付け会社が評価基準や定義に照らし「デフォルト」と判断したものがデフォルトであるということも言える。そのため投資家にとっては、格付け会社の動向は重要な情報の1つとなっている。

図表2-10 ムーディーズとR&Iにおけるデフォルトの定義

ムーディーズ	<p>デフォルトとは、以下のいずれか（1つあるいは複数）の事由が起こった場合とする。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・当該債務者が債務（元本、金利、手数料）を完全に履行する可能性はほとんどないと判断されている。 ・償却や個別引当がなされている。あるいは、元本、金利、手数料などの免除や猶予などの救済目的の債務再編が発生している。 ・当該債務者はいずれかの信用債務で90日以上延滞を来している。 ・当該債務者は破産の申請、あるいは債権者から資産を保全する類似の手段を講じている。
R&I	<p>デフォルトの定義は、発行体の金融債務に関して、債権者と債務者の約束が守られない事態を念頭においている。法的破綻とは、自らまたは第三者が破産法等の倒産法制の適用を申し立てることをさす。債務の条件変更には債権放棄、債務の株式化、金利の減免、元本または金利の支払い期限の延長を含む。持ち株会社の債務の株式化は、個別に判断したうえで事業子会社のデフォルトと見なすことがある。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 法的破綻 2 金融債務の支払不履行 3 債権者に著しく不利益となるような債務の条件変更の要請もしくは実施

（出所）小西砂千夫（2011）『市場と向き合う地方債』 p.16.

²⁹ 2006年7月7日付北海道新聞記事『夕張市再建 北海信金も支援 金融機関、大半協力 深刻な危機回避』

³⁰ 土居丈朗ヒアリング結果（2012.9.25）より

(3) クレジット・デフォルト・スワップのクレジット・イベント該当性について

クレジット・デフォルト・スワップ（CDS：Credit Default Swap）とは、信用リスク（クレジット・リスク）を対象とする派生商品（デリバティブ）であるクレジット・デリバティブの最も代表的な商品である。CDSは取引を締結する時点で、対象となる信用リスクの主体（参照組織）に関して、保証を受ける側の「プロテクションの買い手」が、保証を提供する側の「プロテクションの売り手」に保証料に相当するプレミアムを支払う。そして、取引期間中に参照組織に関して、契約を締結する際に定義した債務不履行などのクレジット・イベント（信用事由：Credit Event）が発生し、一定の条件を満たした場合には、プロテクションの売り手から買い手に対して支払い（たとえば、現物決済の場合は、スワップの元本相当額をデフォルトした債券などと引き換えに支払い）を行う。一方、取引期間中にクレジット・イベントが発生しなければ、売り手から買い手への支払いは生じないこととなっている。

地方自治体を参照組織とするクレジット・イベントは、主に、①支払不履行、②履行拒否／支払猶予、③リストラクチャリング、の3つがある。

実際に、地方自治体を参照組織とするCDSは、取引量は少ないものの存在し、2005（平成17）年春頃より取引量が増加し、2006（平成18）年には夕張市による財政再建団体の適用申請を巡る動きに伴い、CDSが注目を集めた。夕張市を参照組織とするCDSは存在していないと見られるが、市場が注目したポイントは、「夕張市が財政再建団体の適用を正式に申請したことは、クレジット・イベントに該当するか。」という点である。財政再建制度自体は、国の関与のもとで徹底した経費の節減や収入確保に取り組み、発行済みの地方債の元利償還確保を含めて財政収支の均衡を図る内容になっていて債務減免の措置は行われなことから、①～③には該当しないと解釈されている³¹。

また、CDSの市場の動向は、アイルランドの財政破綻時には同国国債のCDSスプレッドの上昇が引き金となっていることから注目すべきであると考えられる。地方債の借入先が公的資金の比率が低く、市場公募資金の比率が高い場合は、市場の影響を比較的大きく受けられる。わが国の地方債におけるCDSのクレジット・イベント該当性については未だ事例が少ないが、CDS市場の海外の事例や夕張市の事例などの解釈が積み重ねられている。CDSのクレジット・イベントに該当するものが「デフォルト」であると考えられる。

※ 国（日本政府）が破綻する可能性（国債のデフォルト）と地方債への影響について

近年、わが国が財政危機に陥るのではないかと、という議論がある³²。2013（平成25）年度の一般会計予算では、約93兆円の歳出のうち国債費が約22兆円で、歳入のうち、約43兆円が租税等による収入で、残りのうち約43兆円は公債金収入である。租税等の収入の半分程度が公債費である。一定の経済成長が見込めない場合は、この比率を維持し、低下させていくことは難しく、そうなれば、収入により借金返済を賄えなくなる。

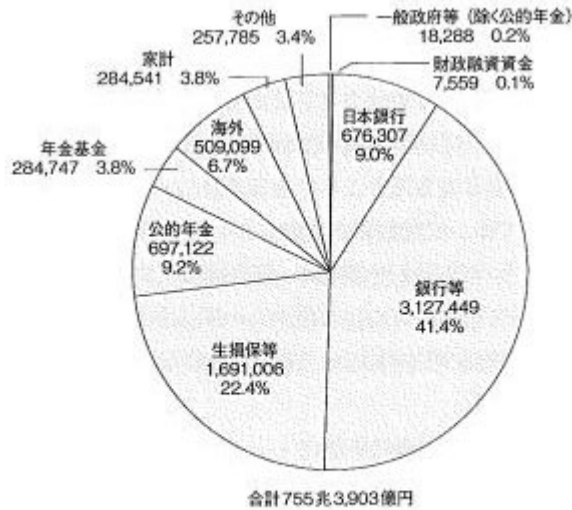
しかし、国債の所有者別内訳をみると、海外は6.7%と低い比率であることから、キャピタルフライトといわれる過去にデフォルトした国家で起こったような、逃げ足の速い資金ではないことから、

³¹ 江夏あかね『地方債の格付とクレジット』（2009）

³² 財務省HPの国債に関する質疑応答には、「日本が財政危機に陥った場合、国債はどうなりますか。」という問いに対し、「仮に財政危機に陥り、国が信託を失えば、金利の大幅な上昇に伴い国債価額が下落し、家計や企業にも影響を与え、同時に、国の円滑な資金調達も困難になり、政府による様々な支払いに支障が生じるおそれがあります。そうした事態を招かないよう、財政規律を維持し、財政健全化に努めていく必要があります。」という回答がある。

デフォルトする可能性が低いとも考えられる。（図表2-11参照）

図表2-11 国債の所有者別内訳(平成23年12月末現在)



(注) 1. 「国債」は財投債を含むが、国庫短期証券(T-Bill)は含まない。
 2. 「銀行等」にはゆうちょ銀行、「証券投資信託」及び「証券会社」を含む。
 3. 「生損保等」はかんぽ生命を含む。
 (出典) 日本銀行「資金循環統計」

(出所) 西田安範編著(2012)『図説日本の財政平成24年度版』p. 248.

地方債は、国に準じた金利の条件により発行が実現できている。現行の地方債制度は、国による信用保証(=財源保障)を前提としている。問題はこの前提が持続可能かどうかである。地方債の金利には国の信用保証という負のプレミアムがついているとも解釈できる。国が財政危機に陥れば、このプレミアムが消滅するので、地方債の金利も高騰することが想定される³³。

2-3 外郭団体、第三セクターの破綻をめぐる動向・状況について

自治体本体については、前述のように、現行法制のもとでは「破綻」はありえないこととなっているが、公社、三セク、出資団体など県の本体から離れれば離れるほど、狭い意味のデフォルトが起き得るし法律上デフォルトさせることができる。場合によっては、迅速に法的整理をすることも必要な場合がある。

(1) 北海道住宅供給公社の事例

北海道住宅供給公社は、1950(昭和25)年に財団法人北海道住宅建設公社として設立され、1965(昭和40)年に地方住宅供給公社法が制定され公社に組織変更された。バブル期に、地価上昇を前提に用地の取得・造成を積極的に行ったが、以後の地価下落や住宅需要の低迷に伴い、いわゆる「含み損」が拡大した。また販売委託業者の詐欺事件が発生し、財務状況の悪化が顕在化したため、「多額の債務超過状態にあり、自力のみで経営することは困難」との判断が示された。

その後、北海道は「道住宅供給公社のあり方検討委員会」を設置して、関係者等との調整を進めつつ公社の今後の経営の方向性を検討した。この検討過程では、北海道は、公社の民事再生法や私的整理による再建も提案したが、民間金融機関や住宅金融公庫(以下「公庫」という。)の協力が不可欠となっており、裁判所等の第三者が仲裁するかたちの法的な手続きに委ねざるを得なくなった。2003

³³ 佐藤主光ヒアリング結果より

(平成15)年に公社は債権放棄などによる債務整理について金融機関と協議するため、特定調停を札幌地方裁判所に申し立て、受理された。特定調停とは、2000(平成12)年に施行したいわゆる「特定調停法」(特定債務等の調整の促進のための特定調停に関する法律)に基づき、支払い不能に陥る恐れのある債務者等の経済的再生に資するため、民事調停法の特例として特定調停の手続きを定めることにより、このような債務者が負っている金銭債務に関わる利害関係の調整を促進することを目的として行われる調停のことで、裁判所における民事調停手続きのひとつである。特定調停は、すべての債権者の公平性を重視する民事再生法と異なり、債務者が放棄を要請する対象債権を選べるという特徴がある。したがって、救済を受けたい債務者に関係するすべての債権者を対象とする必要はなく、特定の債権者だけと協議することができる。地方公社の債務整理に関して特定調停を申請するのは、これが初めてのケースとなった³⁴。(図表2-12参照)

図表2-12 北海道住宅供給公社の特定調停の事例

(単位:億円)

債権者	債権額 (A)	公社の 返済額 (B)	北海道からの損失補償			回収割合 (B+C)/A
			公社側 の提案	債権者 の主張	最終調 停案(C)	
住宅金融公庫	248.1	*248.1	-	-	0	100%
北洋銀行	236.1	100.4	41.0	73.1	73.1	73.4%
北海道銀行	168.8	73.0	23.2	50.7	50.7	73.3%
富国生命	87.3	13.3	46.4	-	46.4	68.3%
みずほ銀行	55.4	24.4	7.1	-	7.1	56.8%
三菱信託銀行	45.5	14.4	11.0	-	11.0	55.7%
東京三菱銀行	36.3	14.8	6.1	-	6.1	57.7%
北陸銀行	23.9	11.0	4.3	6.5	6.5	73.7%
日本生命	21.7	3.3	11.5	-	11.5	68.3%
北海道信用農業協同組合連合会	17.8	7.4	5.0	-	5.0	69.9%
札幌銀行	9.9	4.8	0.4	2.6	2.6	75.0%
アクサグループ	9.6	1.5	5.1	-	5.1	68.2%
中央三井信託銀行	8.5	7.5	0	-	0	88.0%
みずほ信託銀行	8.1	5.6	0	-	0	68.6%
オリックス債権回収	4.5	0.7	2.4	-	2.4	68.0%
預金保険機構	0.8	0.1	0.4	-	0.4	64.4%
16債権者合計	982.2	530.3			227.9	77.1%
それ以外の主な債権者						
国	16	16				100%
北海道	282	282				100%
札幌市	30	30				100%
函館市	8	8				100%
南幌町	20	20				100%

(出所) 土居丈朗『地方債改革の経済学』(2007) p.153.

公庫は、有珠山や奥尻島などの被災者に対してさえ住宅ローンの元本の減免には応じておらず、今回の公社の債権放棄にも応じられないとの姿勢を示したが、公社側は、担保をとるなど公庫の融資姿勢は民間金融機関と同様で、一定の行政目的を持って貸している国や自治体とは異なるとして、公庫を特定調停の対象にする方針を崩さず、合意を目指した。

債務整理手続きとして特定調停を選択した理由のひとつには、民事再生法を活用すれば、金融機関だけでなく、一般債権者や自治体にも債務減免が求められる可能性があったため、それを回避することにあった。函館市と南幌町への返済は、財政基盤が弱いことや公社に出資していないことを理由に、札幌市と北海道よりも優先することとした。債務整理の対象となった金融機関等は、公庫と、北洋銀行などの15の民間金融機関の、計16機関であった。

³⁴ 土居丈朗『地方債改革の経済学』(2007) pp.147-160.

そして、札幌市と北海道への返済には、公社への出資比率に応じて、残額を1対4の割合で充当して返済することとした。

（2）小括

自治体の外郭団体である第三セクターや地方公社では、特定調停や自己破産等による処理が進められている。住宅供給公社では、北海道のほか、長崎県、千葉県などで特定調停による債務整理がされている。近年の自治体の財政難から、地方公社や第三セクターへ支援のための支出を打ち切らざるを得なくなったため、特定調停等を申請する事態となっている。

前述のように、公社など県の本体から離れば離れるほど、狭い意味のデフォルトが起き得り、法律上デフォルトさせることができる。デフォルトを絶対に避けるべきだということに固執して運転資金などのコストを追い続けることにより結果的に多くのコストをかけることになるならば、既存の方法に執着せずに、損切り、店じまいすることは必要であると考えられる。一方で、資産を生かし、時代に即したビジネスモデルを展開できるならば、自治体から負った（債務保証を受けた）債務をできる限り自力で返済して住民負担を軽減するという意味で、その成果を期待することも考えられる^{35, 36}。

3 まとめ —健全な行財政体質の確保に向けて—

ここまで、本県の財政運営を評価し、夕張市やカリフォルニア州オレンジ郡の破綻処理の状況、破綻したEU諸国の再生力等について考察してきた。本章ではそれらの考察を基に、破綻回避の政策・方策について、より長期的視野の観点からの健全な行財政体質の確保に向けて、特に「新公会計制度」「地方債の格付け」「成長戦略」を取り上げて考察するとともに、その他の取組みについても言及する。

3-1 デフォルト（財政破綻）回避の政策・方策について

（1）新公会計制度について

ア 公会計改革の動向について

会計はもともと利益獲得を目的とする企業会計が基本であるが、1990年代初頭から主要先進国では、行財政改革の一環として政府の会計を従来の現金主義会計から発生主義会計へと改革してきた。これに対しわが国の地方自治体では、いわゆる官庁会計と呼ばれる単式簿記に基づく現金主義会計で単年度の予算決算を行っており、明治時代から現在まで抜本的な会計改革は実施されていない。

現金主義会計は、歳入・歳出の収支計算にとどまり、発生主義会計で作成される貸借対照表や損益計算書（行政コスト計算書）を作成できない。そのため、現金主義会計の限界（デメリット）として、

³⁵ 本県では、平成18年6月に神奈川県土地開発公社を、平成22年4月に社団法人かながわ森林づくり公社を、平成23年3月に財団法人神奈川県ふれあい教育振興協会をそれぞれ解散している。

³⁶ また、神奈川県住宅公社は、都市型の住宅供給公社として、賃貸住宅・産業労働者住宅を中心に早くから住宅供給を展開し、本県の住宅政策の実施主体として重要な役割を担ってきた。戦後復興期や高度成長期には勤労者の住宅確保のための産業労働者住宅や持家促進のための積立分譲住宅、賃貸住宅を供給し、昭和50年代以降は「量」から「質」への転換や少子高齢社会への転換を果たして時代にマッチした住宅政策を推進し、県民に良質な住環境を提供する役割を果たしてきた。現在は、ストックを生かした事業を進め、賃貸に重点を移し、礼金、更新料、仲介手数料を0円とするビジネスモデルを展開して安定的な収入を得ている。また、これまで開発した住宅団地においては高齢化が進み様々な問題が生じているが、地域福祉型住宅というコンセプトに取り組み、地域の福祉サービスを提供するとともに、空き家対策などを進めているところである。今後とも時代に即したストックを生かした事業を推進することにより、本県の住宅政策に一定の役割を果たしていくことが求められる。

資産・負債情報の欠如と費用・収益情報の欠如が挙げられる。(図表3-1参照)

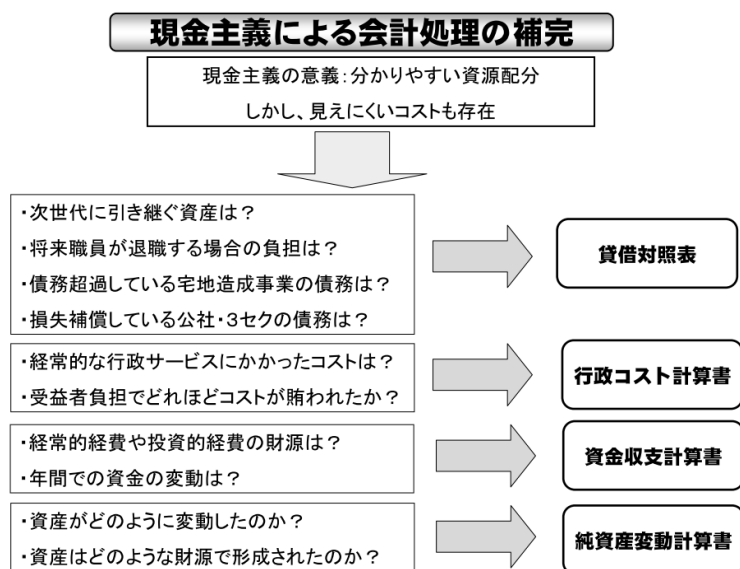
図表3-1 現金主義・単式簿記と発生主義・複式簿記のメリット・デメリット

	メリット	デメリット
現金主義・単式簿記	<ul style="list-style-type: none"> 現金のみを対象とするため客観性が高い 処理にあたり専門的な知識が不要で、わかりやすい。 	<ul style="list-style-type: none"> 資産・負債といった情報がわからない(財政状態がわからない) 収益・費用がわからない(業績がわからない)
発生主義・複式簿記	<ul style="list-style-type: none"> 資産・負債といった情報が把握でき、財政状態を正しく把握することができる。 引当金など将来発生する費用なども把握することができる。 	<ul style="list-style-type: none"> 仕訳や財務4表の作成などで、ある程度の専門知識が必要(ただし、会計システムで対応可能)

(出所) 赤岩茂『自治体経営に会計を活かせ！—将来世代にも感謝されるまちづくりへ』TKC HP

そのため、近年わが国においても発生主義会計の考え方を導入する動きが出てきた。最初の動きは、1980年代後半から1990年代において、一部の自治体で、首長のイニシアチブにより「バランスシート」「収支計算書」が作成された。2000(平成12)年3月には、総務省の「地方公共団体の総合的な財政分析に関する調査研究会報告書」により、いわゆる「総務省方式」によるバランスシートと行政コスト計算書が多くの自治体に広がった³⁷。2006(平成18)年4月には、東京都が、わが国自治体初の試みとして、発生主義会計・複式簿記を全会計に導入し、また同年5月には、総務省の新地方公会計制度研究会が「新地方公会計制度研究会報告書」を公表した。これを受けて同年8月には、総務事務次官通知により、取組みが進んでいる団体・都道府県等は2009(平成21)年度分から、また、取組みが進んでいない団体、町村等は2011(平成23)年度分から発生主義会計・複式簿記の考え方の導入を図り、財務書類4表(貸借対照表、行政コスト計算書、資金収支計算書、純資産変動計算書)³⁸の整備または作成に必要な情報の開示を行うことが要求された³⁹。(図表3-2参照)

図表3-2 公会計改革の背景と意義、財務書類4表の必要性について



(出所) 総務省資料(2010)

³⁷ 稲沢克祐(2009)『自治体における公会計改革』p.3.

³⁸ 東京都方式では、資金収支計算書を「キャッシュフロー計算書」と、純資産変動計算書を「正味財産変動計算書」と呼び分けている。

³⁹ 鈴木豊、兼村高文編『公会計講義』第4章(2010)

近年、地方財政を取り巻く状況が複雑化している。特に地方債は本来国から交付されるべき地方交付税の肩代わりである臨時財政対策債の導入に伴い残高が増加しており、本県においては2013（平成25）年度見込みにおいて一般会計予算額（1兆7,721億円）のほぼ2倍の規模の3兆6,470億円となっている。また、夕張市の財政破綻では、出納整理期間を利用した会計間の一時借入金による資金のやり取りや第3セクターや公社からの資金調達など不適正な手法が繰り返された。このように、地方債の増加や他会計、公社等との資金のやり取りなど、複雑化する地方財政に対して単純な単式簿記、現金主義会計では対応しきれなくなりつつあると思われる。

イ 3つのモデルの並存について

前述の「新地方公会計制度研究会報告書」に示された「基準モデル」と「総務省方式改訂モデル」によって、財務書類4表の作成が求められている。財務書類4表作成に関するモデルとして「東京都方式」を加え、「3つのモデル」と称されている^{40,41}。その概要は図表3-3のとおりである。

図表3-3 新公会計の3つのモデルの概要について

	基準モデル	総務省方式改訂モデル	東京都方式(独自方式含む)
提案者	財政学者+元財務省官僚	公認会計士	公認会計士
作成方法	会計ソフト導入による発生主義会計	決算統計を使った暫定的な処理、簡便性を保つ	会計ソフト導入による発生主義会計
仕訳時期	(実際) 年度末に一括仕訳	年度末に一括仕訳	日々仕訳
固定資産台帳の整備	開始時に整備	段階的に整備	開始時に整備
資産の評価	公正価値(時価または再調達原価)で評価	売却可能資産は時価で評価、それ以外は段階的に再調達原価で評価	取得原価で評価、インフラ資産は取替法
税収の処理	主権者たる住民からの拠出(持分説)として収益でなく、出資と見る。	主権者たる住民からの拠出(持分説)として収益でなく、出資と見る。	行政収入として行政コスト計算書に計上
作成状況※ (1,313団体)	168団体	改訂モデル1,096団体 旧方式 36団体	13団体 (独自方式を含む)

※ 平成22年度版財務書類の作成済団体（都道府県45団体、市町村1,268団体）の状況
(出所) 石田晴美ヒアリング結果(2012.7.13)等をもとに筆者作成

このように、わが国の新しい公会計の作成は、異なる考え方・作成方法が乱立、並存している状況である。基準モデルは税収を出資と見るなど国際的な基準とはかけ離れたものである。総務省方式改訂モデルの作成団体は全体の約83%と多いが、これは決算統計を用い簡便性を保つとともに、固定資産台帳の整備を段階的に行うことにより自治体の負担を軽くして、早期に広く導入を図ろうとするものである。一方、東京都方式は日々仕訳(財務会計システムに情報を入力する都度、仕訳作業を行う)するとともに、固定資産台帳を整備しその評価を取得原価で行うものである。日々仕訳により日常の管理・統制に利用できるとともに財務会計に携わる全職員が簿記の研修を受けて入力の都度仕訳することにより職員の意識改革につながる。また、固定資産を取得原価で評価し減価償却費を計上することなどによりフルコスト情報の把握ができるため、後述の月次報告書等のマネ

⁴⁰ 稲沢(2009)前掲書、p.46.

⁴¹ 総務省資料では、大阪府方式を含めた4つのモデルを紹介しているが、大阪府方式は東京都方式に非常に近いので、本論文では東京都方式(独自方式)に含めることとする。

ジメントへの活用も可能となる。このようなことから新公会計を導入する場合、マネジメントに有効に活用できるのは東京都方式の導入であると考ええる。

なお、国際的な企業会計の財務報告基準である IFRS や国際会計士連盟が策定している国際公会計基準（IPSAS）に、3つのモデルの中では東京都方式が最も近く、基準モデルや総務省方式改訂モデルは国際的に特異なものとなっている。企業会計と公会計の世界と日本の動向をまとめると、図表3-4のとおりである。

図表3-4 公会計改革の動向

公会計改革の動向	
【世界】	【日本】
【企業会計】 国際財務報告基準 (IFRS, International Financial Reporting Standards) 2005年にEUが域内上場企業に強制適用したことから急拡大。現在、世界で150ヶ国以上が採用。	IFRSとのコンバージェンス 世界で孤立しないために、自国会計基準をIFRSに近づけている。将来のIFRS採用も視野に入れる。
【公会計】 IPSAS 開発中 (International Public Sector Accounting Standards) 基本的にIFRSと整合性を持つ。 ※英国・NZはIFRS適用	・基準モデル ・総務省方式改訂モデル ・東京都方式 異なる考え方・作成方法が乱立。

(出所) 石田晴美ヒアリング資料 (2012. 7. 13)

ウ 東京都方式の導入状況について

東京都方式の公会計を導入するには、システム改修費やシステム入力箇所増と職員の負担増、職員の研修負担増、固定資産台帳整備など費用と労力がかかる。しかしながら、国際的基準との近似性や公認会計士の指導を受けやすいこと、また、作成した財務諸表の精度や政策マネジメントへの活用の観点から、主要自治体で東京都方式導入、また導入を目指す動きがある。これは「全体の財務諸表を作成してもインフラ資産に占められて意味はなく、事業別財務諸表の作成こそ、個々の職員が利用する上で意味がある。そのためには基準モデルや総務省方式改訂モデルよりも、すべての職員がかかわる日々仕訳の東京都方式の導入が望ましい。」(町田市財政課)などの指摘があるためである。東京都方式の導入及び導入予定に自治体は図表3-5のとおりである。

図表3-5 東京都方式の導入状況

時期	導入及び導入予定の自治体	備考
平成18年4月	東京都	
平成24年4月	大阪府 東京都町田市	
平成26年	愛知県	平成25年4月から試行
平成27年	東京都江戸川区	

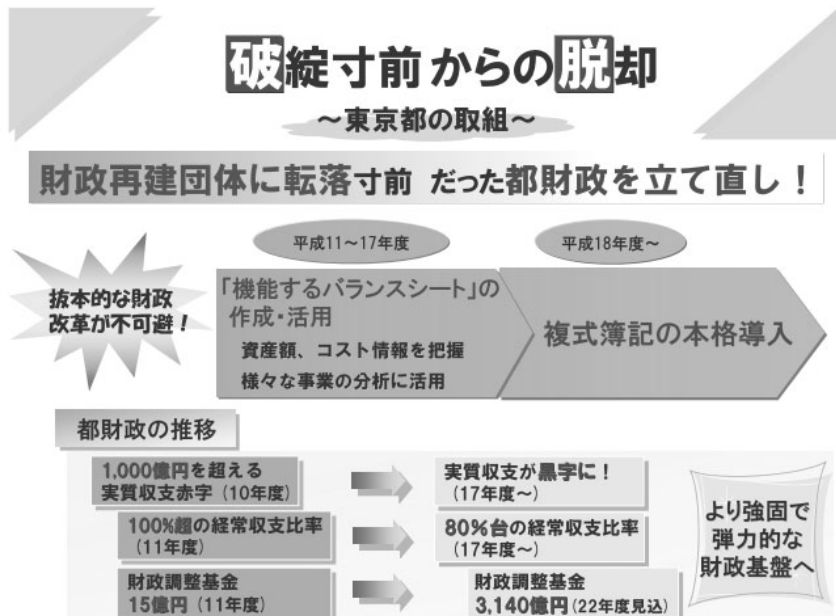
(出所) 資料をもとに筆者作成

東京都方式は、資産や負債の把握に優れている反面、導入自治体が少なく独自方式であるため自治体間の比較が難しく、導入するとなると多大な経費がかかる。しかし、基準モデルや総務省方式改訂モデルでは日々仕訳へのこだわりがなく、年度末一括仕訳を認めているため正確性に疑問があるとともに固定資産台帳の評価信頼性に問題があるなど、マネジメントやアカウンタビリティの観点において、東京都方式のほうが他の2モデルよりも優れていると言える⁴²。

エ 公会計導入と財政健全化について

2006（平成18）年には、破綻状態となった夕張市についての動向が、公会計導入の動きにも影響を与えた。前述の総務省「新地方公会計制度研究会」は3ヶ月という短期間で財務書類4表の作成を求める報告を行い、地方自治体への公会計の導入を急いだ。公会計を導入すれば夕張市の破綻を防げたか、という点に関し、一般に財政学者は特に複式簿記でなくても出納整理期間中の資金の操作について注意深く見れば分かったはずだと主張し、会計学者はそれでも公会計を導入し貸借対照表の形にして連結しておけばより明確にわかった、としている⁴³。発生主義、複式簿記の新公会計は、将来世代の便益である資産と将来世代の負担となる負債が貸借対照表上でわかるため、有益なツールであることは間違いないが、従来の単式簿記、現金主義の会計であったため財政破綻の状態を見抜けず、公会計を導入し貸借対照表を作成さえすれば、それで財政破綻を未然に防げるということではない。なお、東京都では、財務諸表の導入により「資産額、コスト情報を把握」し、「様々な事業の分析に活用」し、破綻寸前から脱却したとしている。（図表3-6参照）

図表3-6 破綻寸前からの脱却～東京都の取組～



（出所）東京都会計管理局管理部会計企画課『複式簿記の導入が必要です！』（平成22年5月）

⁴² 新潟県は、東京都方式による新公会計制度導入の先行自治体が情報交換や普及に向けた取組を協議する「新公会計制度普及促進連絡会議」に参加しているが、日々仕訳を機械的に自動で行い職員の確認をしていないので、独自方式として東京都方式に含めないものとする。

⁴³ 石田晴美ヒアリング結果（2012.7.13）。なお、財政学者の中にも夕張市の破綻について公会計導入の必要性についての主張がある。例えば、土居丈朗慶応義塾大学教授は、「債務を現金主義でとらえていたために、債務を他会計に隠すことができてしまった。これが発生主義会計であれば、早い段階でより正確に債務を把握することができたはずである。このように、『夕張ショック』は、公会計における連結決算や発生主義導入の重要性を示唆する出来事だったといえよう。」としている。（土居丈朗（2007）『地方債改革の経済学』p.144.）

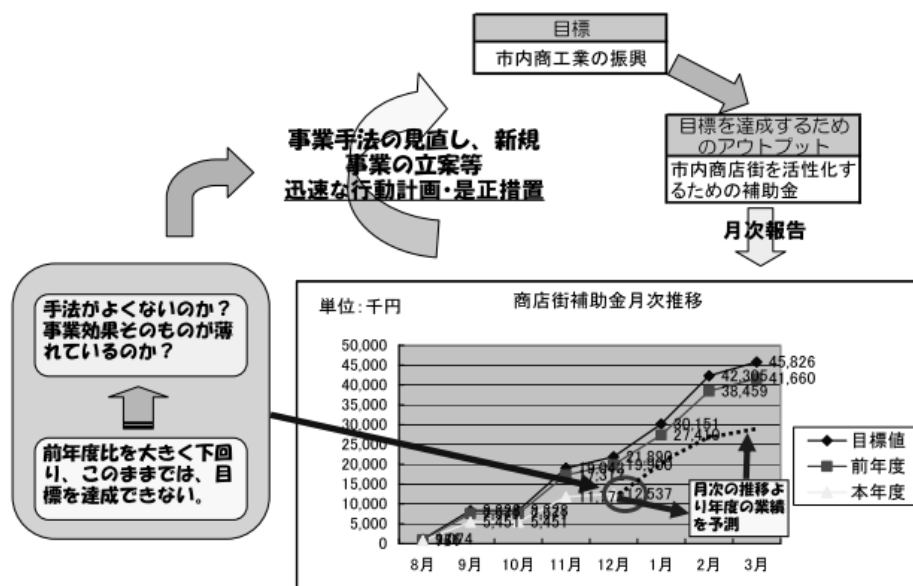
オ 政策マネジメントへの活用

図表3-6の東京都の資料にあるとおり、自治体全体の財務諸表による情報把握とともに、「様々な事業の分析」、つまり事業別の財務諸表により個々の事業の政策判断を的確に行うことが、もって財政健全化に資することになり、この点が、公会計導入の必要性となる優れているところである。これは、固定資産評価を適切に行い、退職給与引当金や減価償却費を計上することでフルコストを把握でき、当年度に発生した収益・費用を明らかにする、すなわち、当年度の収益が当年度のサービス提供のための費用を賄うのに十分であったか否かを明らかにすることであり、これは、世代間の負担の衡平性の判断に資する情報を提供することにほかならない⁴⁴。また、現在の貸借対照表と将来の予想貸借対照表の純資産の状況から世代間の負担の衡平性を見ることも可能となる。

※ 東京都町田市の導入事例

東京都町田市は、2012（平成24）年4月から、基礎自治体としては初めて日々仕訳方式の公会計（東京都方式）を導入した。財政課職員から地方自治体のサービスは事業ごとのコスト把握が重要で人件費が大きい割合を占めるが、把握できていないことから、できるような仕組みづくりが必要だという意識があり導入について検討が進められた。市全体の財政状況を総論的に分析するためだけではなく、各部のマネジメントに活用できることを主眼としている。町田市が導入した公会計の特徴は、部ごとの月次決算（月次行政コスト計算書等）及び月次報告の作成である。これは、月次のアウトプットの目標達成度について評価を行うものである。例えば、市内商店街を活性化するための補助金について月次推移を出し、月次の推移により年度の業績を予測する。これを翌月15日までに作成し、3ヶ月ごとに市長に報告するというものである。迅速な行動計画・是正措置が可能となる。（図表3-7参照）

図表3-7 月次報告による業務改善の例(町田市)



(出所) 『町田市の新公会計制度』（平成23年12月）p. 29.

また、予算編成では、翌年度の予定貸借対照表、予定行政コスト計算書を作成し、予算審議に利用する予定とのことである。

⁴⁴ 石田晴美（2006）『地方自治体会計改革論』p. 144.

【小括】

町田市の取組みは、現在行っている業務がリアルタイムに近い形で反映されるため、スピード感があり、職員の意識向上にも役立つものと思われる。このように、公会計の政策マネジメントに利用については、適正な事業実施の判断ができ、もって健全な財政運営が可能となるための、導入に向けて検討が必要と考えられる。

しかし、導入にはシステム改修等に数億円程度の費用がかかる⁴⁵という課題がある。また、国においては、2010（平成22）年9月から「今後の新地方公会計の推進に関する研究会」において検討が進められており、その報告内容についても考慮すべきと思われる。また、既存の財務会計システムの更新時期等に合わせて導入することで、導入費用を抑えられることも可能となる。

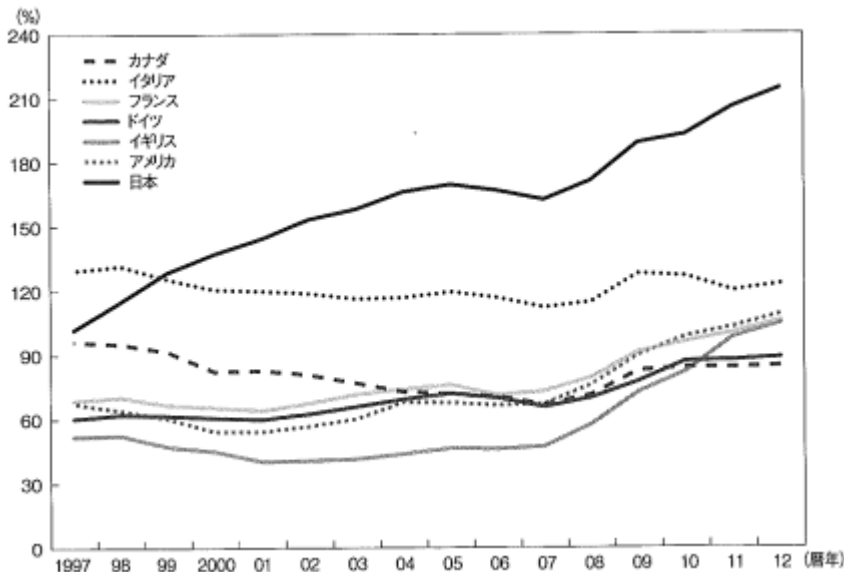
（２）地方債の観点から

ア 金利上昇のインパクト

我が国の財政事情を国民経済計算（SNA）ベース⁴⁶で他の主要先進国と比較してみると、債務残高及び純債務残高の対名目GDP比で見ると、日本の財政事情は主要先進国のなかで最悪の水準にある。（図表3-8参照）

また、財政収支の対名目GDP比は、2006（平成18）～2007（平成19）年には改善傾向が見られたものの、2008（平成20）年以降の世界的な景気後退の影響により、足元では水準は悪化しており、主要先進国のなかでも、依然として大きな財政赤字を抱えている。

図表3-8 債務残高の国際比較(対GDP比)



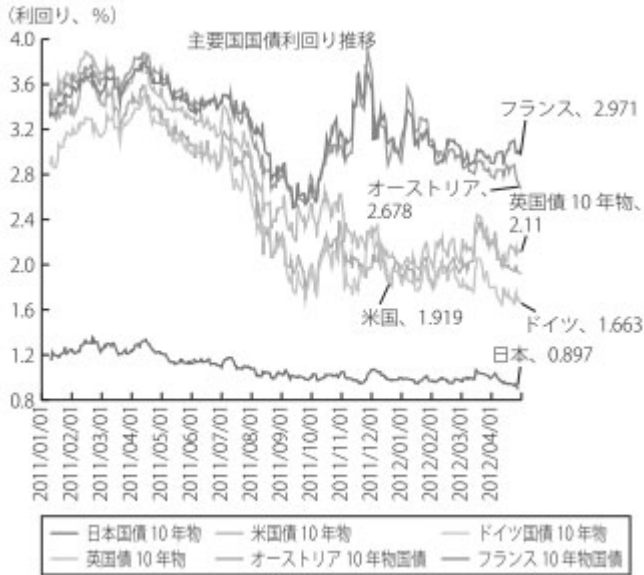
(出所) 西田安範編著 (2012) 『図説日本の財政平成24年度版』 p. 10.

しかしながら、わが国債利回りは、主要国の中でも低く抑えられている。（図表3-9参照）この低金利の状態であるからこそ、債務残高をここまで増加させることができたとも言える。

⁴⁵ 東京都方式の公会計を導入及び導入予定の自治体への聞き取り等による。

⁴⁶ 財政状況の国際比較をする場合には、各国ごとに予算制度上の相違が存在することなどから、国民経済計算（SNA）における一般政府部門の財政収支などを比較するのが一般的である。

図表3-9 主要国の国債利回りの推移



(出所) 経済産業省『通商白書2012』 p. 7.

一般に、財政収支の悪化が進むと長期金利が上昇する傾向が見られが、わが国では、金利は低位で推移している。しかしながら、財政収支が比較的良好な水準にあった国々や国債金利が安定していた国々が金利上昇や借入れ困難の事態に直面している現状は、わが国においても、現在のような状況が長くは持たないリスクを示唆しているとも言える⁴⁷。

わが国の財政は、経済を下支えするためのたび重なる財政出動等もあり、歳出が歳入を上回る状況（財政赤字）が続き、国債や特別会計の借入金などを含めた2013（平成25）年度末の国の長期債務残高は777兆円程度（対GDP比約154%）に達すると見込まれる。国のほか、地方公共団体も多額の借入れを行っており、地方債をはじめとする地方の長期債務残高は、2013（平成25）年度末で201兆円程度（対GDP比約41%）に達すると見込まれる。よって、国と地方を合わせた長期債務残高は、2013（平成25）年度末で977兆円程度（対GDP比約200%）となる⁴⁸。

この状況下で、金利上昇の局面となった場合には、財政運営上の大きなリスクがある。近年では、国債利回りが低水準のまま横這いで推移しているが、仮に景気が上振れて、国債利回りが大幅に上昇すれば、年々の公債発行残高が巨額に達しているなかで、利払費の増加が景気改善による税収増を上回り、財政収支が悪化する可能性がある。（図表3-10参照）なお、財務省の試算によると、仮に国債利回りが、2013（平成25）年度以降、現状の2%から3%に上昇した場合、利払費は2013（平成25）年度で1兆円、2014（平成26）年度で2.5兆円、2015（平成27）年度で4.1兆円あまりの増加が、4%に上昇した場合、2013（平成25）年度で2兆円、2014（平成26）年度で4.9兆円、2015

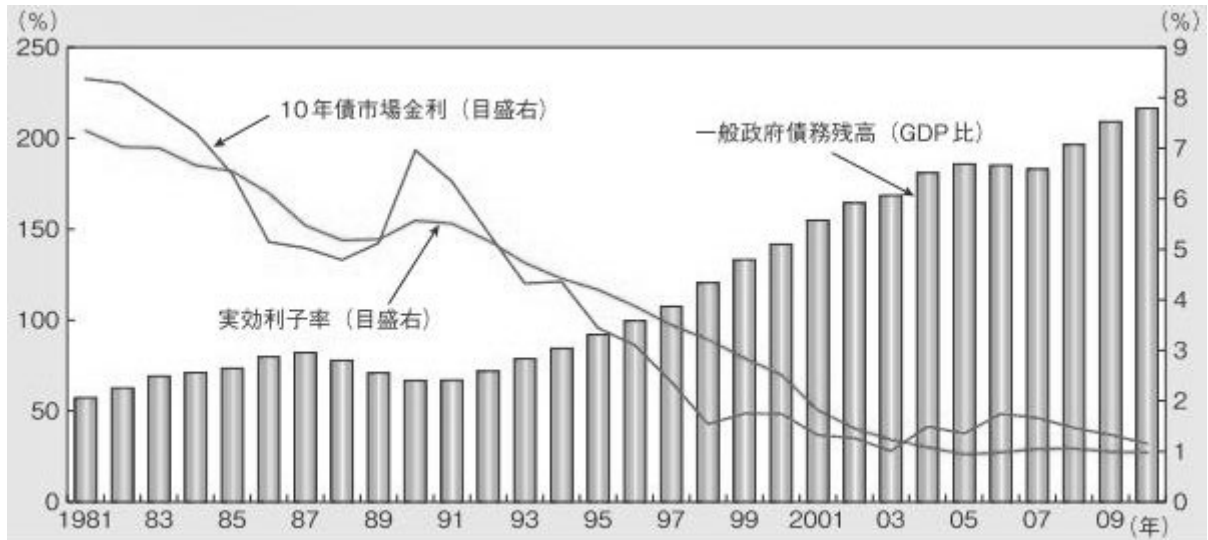
⁴⁷ 財政制度等審議会財政制度分科会（財務省）『財政の健全化に向けた考え方について』（2011.12.9）pp.2-9. 同報告によると、2011年にプライマリー・バランスが黒字と見込まれ金利も低位で推移していたイタリアにおいて、財政健全化策の実効性に対する疑念や政治混乱もあり国債金利の急激な上昇が生じた。また、経常収支黒字国のベルギーにおいては、内政混乱や金融不安の問題を抱えたことから急激な国債金利の上昇が生じた。

特に、わが国は、これまで潤沢な家計金融資産により、政府債務の増加が吸収されてきたが、わが国の家計金融資産は高齢化に伴い伸び悩むと見込まれ、また、イタリアやベルギーのように家計金融資産が比較的に潤沢な国でも急激な金利上昇が生じたという事実を踏まえると、我が国が、このままのペースで債務残高を増加させることは、我が国が財政危機に陥るリスクを高めることになりかねない。

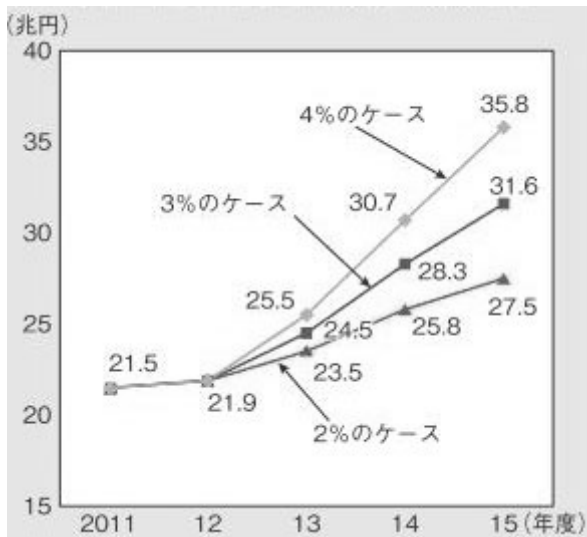
⁴⁸ 財務省主計局『わが国の財政事情』（平成25年度予算政府案）平成25年1月

（平成27）年度で8.3兆円の増加が予想されている⁴⁹。（図表3-11参照）

図表3-10 一般政府債務残高と10年債市場金利等



図表3-11 金利上昇が国債費に与える影響



（出所）図表3-10、11とも内閣府『平成24年度年次経済財政報告（経済財政白書）』（2012.7.27）

p. 296.

国債費はすでに約22兆円（うち利払費は約10兆円）であり、2013（平成25）年度の一般会計歳出総額約93兆円の約4分の1を占めている。これがさらに増加することは、今後高齢化等の進展により増加が見込まれる社会保障費やすでに財源が不足し臨時財政対策債という将来の負担がある地方交付税交付金などどう調整するか難しい対応を迫られると考えられる。

地方自治体にとっても、金利上昇の影響は大きい。地方債の元利償還金は、償還時期が到来すれば元金を借り換えるが、これまでは金利水準が低いため問題なく対応できた。しかし、金利が上昇すれば、借り換えをするたびにその債務負担はいっそう厳しいものになる。昨今は、国自身に自治体を助けるだけの力が不足している状態であり、現在のように地方債を発行しても国が交付税措置というかたちが取れなくなった状態では、地方債の借り入れが大きな財政負担となつてのしかかってくるこ

⁴⁹ 内閣府『平成24年度年次経済財政報告（経済財政政策担当大臣報告）』（平成24年7月）p. 296.

になる。地方債の借り換えも簡単にはできない環境になりつつあると言ってもいいだろう。そうやって、初めて自らのもつ地方債返済のコスト負担の本当の重さを知らされることになる⁵⁰。

本県においても、第1章で言及したとおり2013（平成25年）度末で約3兆6,000億円の県債残高（うち通常の県債は約1兆8,000億円）となっており、金利上昇があれば、借り換え時等においてその影響を大きく受けられると思われる。

なお、2012（平成24）年12月に発足した安倍政権は、「デフレからの脱却」を掲げ、2013（平成25）年1月22日に日本銀行と共同声明を発表し、物価安定の目標値の消費者物価上昇率を1%から2%へ引き上げる「インフレ目標政策（インフレーション・ターゲティング）」を採用することとした。そのため日銀が大胆な金融緩和を推進することが予想され、今後金利の上昇が懸念される。これに関して安倍首相は、同年1月30日午後の衆院本会議で「政府として機動的なマクロ経済政策運営、成長力強化や持続可能な財政構造を確立するための取り組みを行っていくことで対応していく」と述べている。

イ 地方債の格付けについて

格付けとは、一般的には債券の金利払いと元本返済の確実性の程度を、一定の符号でわかりやすく示したものである。格付けは、「格付け会社」（格付機関）が専門に行っている。格付機関によって符号の表記は少しずつ異なるが、「AAA」（トリプルA）や「BB」（ダブルB）などとアルファベット等の組み合わせで示されるのが一般的である。

格付けは債券を評価対象にしており、基本的には元金や利子の返済時期・方法があらかじめ定められており、そのとおりに返済できるかどうかを評価して貸し手（投資家）に情報として示すものである。特に投資家が注目する点は、債券の元利金が約束どおりに支払われなくなることである。これをデフォルト（債務不履行）と呼び、デフォルトに陥るリスクを「信用リスク」や「デフォルトリスク」と呼んでいる。投資家は一般的に、信用リスクが大きい債券に対しては、リスクに見合った高い金利を要求する傾向がある。当該債券の信用リスクの判断を示すのが格付けの役割である。

近年、自治体の中には、審査料を払い民間の格付会社からその発行する地方債についての依頼格付けを取得するところがある。（図表3-12参照）2012（平成24）年度全国型市場公募地方債⁵¹発行予定団体のうち、約5割に当たる24団体が依頼格付けを取得している。

⁵⁰ 白川一郎（2007）『自治体破産〔増補改訂版〕』pp.41-44.を筆者要約

⁵¹ 金融機関等を通じ、全国の幅広い投資家に対し販売する地方債で、平成24年度は都道府県では32団体、政令指定都市では20団体が発行または発行を予定している。

図表3-12 地方自治体の格付け取得状況（2012年度全国型市場公募地方債発行予定団体）

都道府県	ムーディーズ ⁽²⁾	S&P ⁽³⁾	R&I ⁽⁴⁾	JCR ⁽⁵⁾	政令指定都市	ムーディーズ ⁽²⁾	S&P ⁽³⁾	R&I ⁽⁴⁾	JCR ⁽⁵⁾
北海道	-	-	-	-	札幌市	Aa3/安定的	-	-	-
宮城県	-	-	-	-	仙台市	-	-	-	-
福島県	-	-	-	-	さいたま市	-	-	-	-
茨城県	-	-	-	-	千葉市	-	A+/安定的	-	-
栃木県	-	-	AA+/安定的	-	横浜市	-	AA-/ネガティブ	-	-
群馬県	-	-	-	-	川崎市	-	-	-	-
埼玉県	-	-	AA+/安定的	-	相模原市	-	- ※	-	-
千葉県	-	-	-	-	新潟市	-	AA-/ネガティブ	-	-
東京都	-	AA-/ネガティブ	-	-	静岡市	Aa3/安定的	-	-	-
神奈川県	-	-	-	-	浜松市	Aa3/安定的	-	-	-
新潟県	Aa3/安定的	-	-	-	名古屋市	Aa3/安定的	-	-	-
福井県	-	-	AA/安定的	-	京都市	Aa3/安定的	A+/安定的	-	-
山梨県	-	-	-	-	大阪市	Aa3/安定的	AA-/ネガティブ	-	-
長野県	-	-	-	-	堺市	Aa3/安定的	-	-	-
岐阜県	-	-	-	-	神戸市	-	-	AA/安定的	-
静岡県	Aa3/安定的	-	AA+/安定的	-	岡山市	-	-	-	-
愛知県	-	AA-/ネガティブ	AA+/安定的	AAA	広島市	-	-	-	-
三重県	-	-	-	-	北九州市	-	-	-	-
滋賀県	-	-	-	-	福岡市	Aa3/安定的	-	-	-
京都府	-	-	-	-	熊本市	-	-	-	-
大阪府	-	-	-	-					
兵庫県	-	-	-	-					
奈良県	-	-	AA/安定的	-					
島根県	-	-	-	-					
岡山県	-	-	AA/安定的	-					
広島県	Aa3/安定的	-	-	-					
徳島県	-	-	AA/安定的	-					
福岡県	Aa3/安定的	-	-	-					
長崎県	-	-	-	-					
熊本県	-	-	-	-					
大分県	-	-	-	-					
鹿児島県	-	-	-	-					

（出所）江夏あかねヒアリング結果『地方債のクレジットと格付けの考え方』（2012. 12. 26）

※ 全国型市場公募地方債発行（予定）団体以外では、宮崎市がS & Pから格付けを取得している。（A/ポジティブ）

※ 相模原市は、2010（平成22）年度以来スタンダード&プアーズの市債格付けを取得していたが、2013（平成25）年2月15日をもって格付けの取得を取りやめた。

残りの約半分の自治体は、格付けを取得していないが、取得する、しないの判断となった理由は、図表3-13のとおりである。

図表3-13 地方自治体にとっての格付け取得の効用と未取得の背景

格付け取得の効用	格付け未取得の背景
<ul style="list-style-type: none"> 発行団体の財政力を国際的に発信することが可能 債券発行条件の改善（コストの低減） 投資家の投資判断における条件に格付け取得が含まれることが多く、格付け取得がより多くの投資家を取り込むことに寄与している 第三者機関の客観的な評価を受けることで、住民への説明、投資家への説明に当たっての客観性が担保できる 悪材料が出た際に、格付け上織り込み済みであるとのニュースがあったことにより市場関係者への説明がスムーズに実現される 	<ul style="list-style-type: none"> 費用対効果の観点からメリットがない 地方債は実態としてデフォルトがないため必要がない 十分に募集・消化がなされているので必要がない 昨今の欧州債務危機等の金融環境の激変の中で、積極的に格付けを取得することの意義が薄れている（格付けの信憑性にも疑問が投げかけられている）ため、必要性について再検討を行う

（出所）江夏あかねヒアリング結果『地方債のクレジットと格付けの考え方』（2012. 12. 26）をもとに筆者作成

※ （財）地方債協会 平成23年度地方債調査研究委員会アンケート調査結果より

格付け未取得の自治体の理由をまとめると、①費用対効果が不明なこと、②現状の金融環境では取得する意義が薄いこと、である。確かに、現状では依頼格付けを取ったからといって今すぐ他の自治

体より低い金利で借りられるほどの利点はないと思われる⁵²。しかし、格付会社とのコミュニケーションを長年にわたりと継続すると、自治体側は格付け会社がどのような情報を求めているか、どのような情報まで発信すればよいのか、といったノウハウを蓄積することができ、よい格付けを維持できると考えられる。また、依頼格付けを取らなくても、健全化法で用いられる新指標等を活用してIR活動を行うことはできるが、金利が上昇したときに、格付け取得を条件としている投資信託の運用会社なども投資対象となり、投資家層が広がるため金利が低くなる可能性も高まると考えられる。

【小括】

今後、予想される金利の上昇場面において、より円滑に県債の消化を図り、かつ、より低い金利での借入れの実現ため、また、多様な投資家からの投資対象となることへ向けて、格付けの取得は意義があると考えられる。今後も積極的な情報開示や市場（投資家）のニーズの把握に努め、状況に応じて取得の検討を行うべきと考える。

（3）成長戦略について

2-2のアイランドの事例では、財政破綻してもICT産業やバイオ産業などの地域に根ざした中核産業があったため、比較的早く立ち直ることができたことについて触れた。このことは財政破綻を回避する方策にも当てはまるものである。地域の特性に応じた、比較優位のある産業の振興を図ることにより地域を成長発展させる戦略を実現していくことが、財政破綻を回避し、また、破綻しても収入が途絶えず早期の再生につながると考えられる。

アイランドでは、ユーロ圏で唯一英語が公用語である点や国民の教育水準の高さを活かし、最先端の産業である米国の電気機器や医薬品企業を誘致した。

日本では、東北地方において、東北圏内製造業の細分類別ポジショニングを行い、電子部品や自動車部品産業などを東北地方の強みを持つリーディング産業として期待している⁵³。（図表3-14参照）どうやってその地域のリーディング産業を育成していくかは、その地域のアドバンテージとして、労働の質、大きなマーケットへのアクセス、土地の広さ等、地域の特性にマッチした企業を誘致し地元根ざした企業を育てていくことが、その地域の持続的な経済の発展につながるとしている⁵⁴。それは、元々その地域に根付いている産業の延長と言える。例えば、農業の盛んな地域は、農業をベースにして6次産業化という加工から流通まで一手に担えるような産業を育てるなど、地域によっては、精密機器、薬品関係などがある。大学連携という視点では、大学でも力を入れている優れた研究者がいる分野などは元々ニーズがある。海外からでも中央からでも企業が来てくれれば、マッチングしやすく、大きな企業が来れば、部品を作る工場の進出もあり、また成長できると考えられる⁵⁵。

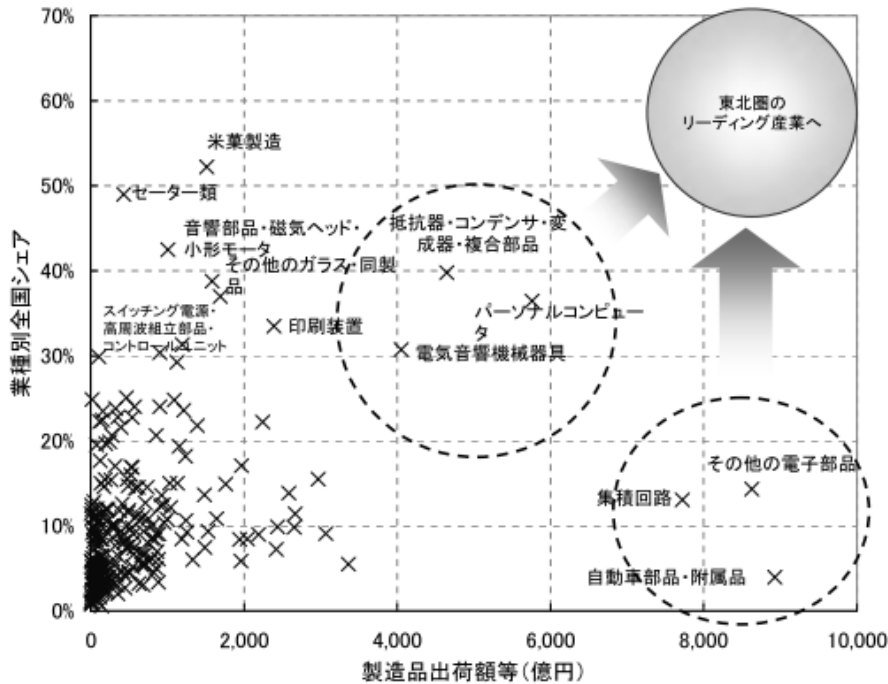
⁵² 土居丈朗慶應義塾大学教授は、「日本国債の金利が2%を下回る今日では、格付けがあることで低くなる金利は小さいが、いつまでもこんな低い金利が続くはずがない。将来日本経済が正常化して、国債金利が4%前後になれば、地方債金利は平均的に見て6%前後になっても不思議ではない。そのとき、格付けによって0.5%でも低くなれば、その利点は明白になるだろう。」としている。（佐々木信夫、外山公美、牛山久仁彦、土居丈朗、岩井奉信（2011）『現代地方自治の課題』pp. 159-160. を筆者要約）

⁵³ 経済産業省東北経済産業局『平成19年度国土施策創発調査』（平成20年3月）

⁵⁴ 佐藤主光（2012）『減税や補助金による企業誘致政策の限界：地方税の視点から』日経グローバルセミナー5月定例会（2012.5.17）

⁵⁵ 佐藤主光ヒアリング結果（2012.6.28）

図表3-14 東北圏内製造業の細分類別ポジショニング—業種別全国シェアと製造品出荷額等(2005年)—



(出所) 経済産業省東北経済産業局『平成19年度国土施策創発調査』（平成20年3月）

企業誘致については、総花的な誘致になると、本誌「長期的視野に立った事業の費用対効果に関する研究」にも関わるが、優先順位がつけられなくなる。経済学では比較優位というのが基本だが、本業、得意分野は何かというのを考えることがまず必要である。企業の撤退や工場の閉鎖等は企業がビジネス社会で存在している以上、ありうることで、去った後でもノウハウが残る地元根ざした企業が育ち、その企業が今度は地域を支えるといった構造を作ることが、その地域の持続的な成長・発展につながると考えられる。

本県においては、立地条件、交通インフラの整備、大学・研究機関等の「知」の集積などから、京浜臨海部を核としたライフサイエンス産業、さがみ縦貫道路沿線地域を中心にした生活支援ロボット産業、太陽光などのエネルギー産業について、潜在力を発揮し成長戦略を推進して「経済のエンジンを回す」ことにより、さし迫る高齢社会の到来を見据え、財政破綻を回避することにつながると考えられる。

3-2 その他の取組み

財政破綻を未然に防ぎ、健全な運営に資する方策として、「新公会計制度」「地方債の格付け」「成長戦略」を取り上げたが、その他の取組みとして検討すべきと思われる以下の事項について考察する。

(1) 財政規律のルール化について

財政破綻時のルールは、健全化法に定められているが、自治体財政の健全化は、それぞれの議会や住民の監視と自律的な仕組みで担保されるべきものであるという考え方から、自治体において財政規律を自ら法制度化する、いわゆる財政運営基本条例を制定する動きがある。

財政運営基本条例の定義としては、財政運営の基本原則をそれまでの内部管理から、新たな義務付

けを含めて、公開、公表し、首長、議会、市民が守るべき自治の原則として法制度化し、財政の健全化を目指す又は維持するための仕組みである。内容は、基本理念、責務、情報の共有、情報公開、財務諸表の作成、財政指標、事業の見直し、使用料や補助金の見直し、財政リスクの把握、中期財政計画などを網羅したものになっている。独自の財務指標などを新たに設定するほかは、むしろ従来から執行機関の管理機能として行われていた財政運営の原則を可能な限り「制度化」したものとと言える。また、条例中に「公開」「公表」が多くみられ、財政に関する市民の主体的な参画、関心が求められている。自治基本条例が、主としてまちづくりの原則と市民の参画に係る権利を定めるのに対して、財政運営基本条例は、首長が守るべきルールを定めるとともに、市民には自治の当事者として、情報が公開された上、事業の見直し、費用負担など主体的な関わりを求めるものである⁵⁶。

大阪府の財政運営基本条例では、違法ではないものの法令の趣旨を逸脱し異例な財政運営である基金からの継続的な借入れの禁止等を規定している。また、新公会計に基づく財務諸表の公表もこの条例に含まれている⁵⁷。

財政運営基本条例は、財政運営に関し、議会、住民に事前に公表し説明する仕組みを構築し、自治体の財政状況について、広く住民を巻き込んで議論を深める点に関して評価できるものであるため、導入の検討が必要だと考えられる⁵⁸。

(2) 職員の意識改革（公会計制度等、新たな制度導入の場合の意識改革）

東京都町田市では、2012（平成24）年4月から日々仕訳の新公会計制度を開始した。財務会計システムに支出等の入力手続きをする職員にとっては、仕訳をするため従来より3段階の入力手順が増えた。このため、当該職員に対し簿記の研修を行っているが、この研修でのアンケートでは、なぜ複式簿記が必要であるかがわかった、などという感想があった。財政課担当者は、新公会計の導入に際し職員への簿記の研修が最も必要性を感じているという。

また、町田市は「経営品質」の考え方を取り入れ、組織風土の改革や職員の人材育成を実施している。経営品質とは、「組織運営」の「質」のことであり、組織が長期にわたって顧客の求める価値を創出して、市場での競争力を維持するための仕組みで、「いくらモノが良くても、組織全体が顧客に信頼されないとダメ。」という考え方である。町田市では、これを、「市民の視点に立って仕事ができる人と組織」にするために導入し、目標を毎年度定めて組織運営を進める「仕事目標」制度と連動した意識改革を進めている。

このような職員の意識改革が、職員一人ひとりが自身の担当職務のみを考えているのではなく、健全な財政運営、組織運営をも見据えて職務を遂行することにより、結果として財政破綻回避や破綻からの再生力につながるものと考えられる。

(3) 監査制度（チェック機能の重要性）

夕張市の財政破綻では無理な観光事業への投資や会計間の資金のやり取りによる実質収支赤字の隠蔽が行われた。また、オレンジ郡の破綻では、会計責任者がリスクの高い金融商品で多額の運用をしていることが見逃され、ギリシャでは統計が改ざんされていたにもかかわらず政権交代まで指摘されなかった。財政破綻回避のためには、このような不正・不適切な財政運営を監視するためのチェック

⁵⁶ 吉田博『財政運営基本条例』（公益財団法人北海道市町村振興協会 PRACTICE 2012.5）

⁵⁷ 松本武洋（和光市長）『財政規律と財政民主主義のモデルを地方から提案する』（地方自治職員研修2013.1）

⁵⁸ 現在、財政運営基本条例を制定しているのは大阪府、龍ヶ崎市（茨城県）、富士見市（埼玉県）、滑川市（富山県）、関市、多治見市（以上岐阜県）である。

機能が重要であり、監査制度が有効に機能することが必要である。現行の健全化法は、債務調整を導入しなかったため、市場の監視機能は働かず（貸し手責任が問われず）自治体が財政破綻した場合は、住民に対してサービス低下等の負担増が課されるため、議会や住民が財政運営を監視することが必要である。そのため、監査委員会等の監査機能により、財政指標等が適正なものであるか十分なチェックをすることが求められる⁵⁹。

（４）税の基本的な考え方（地方の自立と主体性）

本県では、地方税財源の充実強化など、地方税財政制度の抜本的な改革を国に求めている。国に対して、国と地方の役割分担を見直し、地方の仕事量に見合う税財源を確保するため、所得税から住民税への一層の税源移譲など、偏在が少なく、税収の安定性を備えた地方税財源を充実強化すること、及び国の裁量に左右されずに必要な総額を確保し、地方のイニシアチブにより財源調整を行う地方の固有財源としての「地方共有税」の導入を働きかけ、地方税財源の充実強化を図ることとしている⁶⁰。

本県の介護・措置・医療関係費の推移をみると、急速な高齢化の進展などにより2005～12（平成17～24）年度の7年間で約2倍になっている。高齢社会から超高齢社会へソフトランディングする過程において、年金等の現金給付重視から社会福祉サービス、福祉インフラ整備等の現物給付重視へと社会保障制度のあり方が変化するにつれて、住民ニーズに応じた、また地方の現状に即したサービスを提供するためには、住民に一番身近な政府である地方自治体が決定権を持つことにより、決定への住民参加が可能となる地方分権化の推進が不可欠である。こうした意味で、高齢社会における社会保障と財源保障は、住民参加と地方分権化の推進と密接に関係しているといえよう⁶¹。

また、望ましい地方税とは、応益原則、応能原則にかなった税制であり、地方税としては固定資産税があてはまるが、現状では市町村税となっている。経済のエンジンを回すための広域自治体の役割が求められる中、固定資産税を中心とした地方税制や道府県税への適用など地域の潜在力を発揮した政策の財源となる税制の検討が求められる。

4 おわりに — 結語

これまで述べてきたデフォルト（財政破綻）を回避する方策と、デフォルトから立ち直る再生力について整理すると、次のとおりである。

- 今後の財政運営にあたっては、今までは想定外であったことも起こりうると思えば対応する必要がある。地方債についての国の暗黙の保証や臨時財政対策債の交付税措置も将来的には未確定なものと想定して対応を検討する必要がある。
- 自治体の破綻処理のルールについては、住民にのみ責任を負わせるのは適当でなく、債務調整の考え方と市場原理を導入し、貸し手責任も問う制度へ変更する。ただし、導入時期は経済状況の考慮が必要である。
- 財政運営には、新公会計制度を導入して世代間の負担の衡平性に配慮したうえで事業の実施の可否を判断する経営マネジメントに役立てる。ただし、導入費用が最小になるような適切な導入手

⁵⁹ 監査制度の課題等については、神奈川県政策研究・大学連携センター平成22年度研究報告書『望ましい自治体監査機能のあり方についての研究』を参照。

⁶⁰ 神奈川県緊急財政対策本部『神奈川県緊急財政対策』（平成24年10月）

⁶¹ 神奈川県自治総合研究センター『地方税源の確保』平成6年度研究チームB報告書

法・時期を考慮する必要がある。

- 今後、予想される金利の上昇場面において、より円滑に県債の消化を図り、かつ、より低い金利での借入れ実現のため、また、多様な投資家からの投資対象となることへ向けて、地方債格付けの取得は意義があると考えられる。今後も積極的な情報開示や市場（投資家）のニーズの把握に努め、状況に応じて取得の検討を行うべきと考える。
- アイルランドで見られた財政破綻からの強い再生力をみると、地域に根付いた持続的な成長・発展を遂げる中核産業を重層的に育成することが、財政破綻を回避し破綻から再生するために有効な手段であることがわかる。そのためには、自治体は自らの財政のみならず「地域を経営」する視点から、地域に重層的な基盤産業を育成し、潜在力を生かした成長戦略を立て「経済のエンジンを回す」ことが必要である。

本論は、石田晴美先生（文教大学情報学部准教授）、佐藤主光先生（一橋大学大学院経済学研究科教授）、土居丈朗先生（慶應義塾大学経済学部教授）、江夏あかね先生（株式会社野村資本市場研究所研究部主任研究員）より、多大なるご示唆をいただきました。また取組み事例調査につきましては、町田市財務部財政課、同政策経営部経営改革室の皆様にご協力いただきました。記して感謝申し上げます。

【主要参考文献】

論文・図書

- 井熊均編（2008）『自治体再生—資産リストラで財政破綻を回避せよ』学陽書房
- 石田晴美（2006）『地方自治体財政改革論』森山書店
- 石原俊彦（1999）『地方自治体の事業評価と発生主義会計』中央経済社
- 出井信夫（2004）『基礎からわかる自治体の財政分析』学陽書房
- 出井信夫（2007）『基礎からわかる自治体の財政再建』学陽書房
- 磯野隆一（2010）『よくわかる自治体決算のしくみ』学陽書房
- 稲沢克祐（2009）『自治体における公会計改革』同文館出版
- 稲沢克祐（2011）『増補版 行政評価の導入と活用—予算・決算、総合計画—』イマジン出版
- 江夏あかね（2009）『地方債の格付けとクレジット』商事法務
- 岡崎ひろし政策研究会編（2003）『行くに徑に由らず 知事二期八年の軌跡』神奈川新聞社
- 神奈川県政策研究・大学連携センター平成22年度研究報告書『望ましい自治体監査機能のあり方についての研究』
- 神奈川県自治総合研究センター『地方税源の確保』平成6年度研究チームB報告書
- 神奈川新聞社刊（1968）『反骨七十七年 内山岩太郎の人生』
- 経済産業省東北経済産業局『平成19年度国土施策創発調査』（2008年3月）
- 国際公会計学会監修、亀井孝文編集代表（2011）『公会計小事典』ぎょうせい
- 小西砂千夫（2011）『市場と向き合う地方債』有斐閣
- 小西砂千夫（2012）『公会計改革の財政学』日本評論社
- 佐々木信夫、外山公美、牛山久仁彦、土居丈朗、岩井奉信（2011）『現在地方自治の課題』学陽書房
- 佐藤主光（2009）『地方財政論入門』新世社

- 佐藤主光（2010）『財政学（放送大学教材）』放送大学教育振興会
- 佐藤主光（2011）『地方税改革の経済学』日本経済新聞出版社
- ジェトロ『旺盛な米国企業進出の背景』（ユーロトレンド2002.7）
- ジェトロ『ギリシャ財政危機問題—現状と今後の展望—』（ユーロトレンド2010.4）
- ジャック・アタリ（林昌宏訳）（2011）『国家債務危機』作品社
- 白川一郎（2007）『自治体破産〔増補改訂版〕再生の鍵は何か』日本放送出版協会
- 白井さゆり（2010）『欧州激震』日本経済新聞出版社
- 白井さゆり（2011）『ユーロ・リスク』日本経済新聞出版社
- 鈴木豊、兼村高文編（2010）『公会計講義』税務経理協会
- 大和総研レポート『欧州財政統合あつてのL T R O、E S M』（2012.3.13）
- 高屋定美（2011）『欧州危機の真実』東洋経済新報社
- 辻道雅宣『夕張市の財政破綻の軌跡と再建の課題』自治総研通巻384号、2010年10月号
- 土居丈朗（2007）『地方債改革の経済学』日本経済新聞出版社
- 内閣府『世界経済の潮流』各年度版
- 内閣府『年次経済財政報告（経済財政対策大臣報告）』各年度版
- 長洲一二（1980）『地方の時代と自治体革新』日本評論社
- 西田安範編（2012）『図説 日本の財政 平成24年度』東洋経済新報社
- 藤原章生（2010）『ギリシャ危機の真実 ルポ「破綻」国家を行く』毎日新聞社
- 前澤貴子『地方自治体の財政問題と再建法制』国立国会図書館ISSUE BRIEF NUMBER585（2007.5.8）
- 増田寛也（2010）『地域主権の近未来図』朝日新聞出版
- 松井謙一郎『本格的な市場復帰を目指すアイルランドの状況』公益財団法人国際通貨研究所ニュースレター2012.11.7（NO.28）
- 松本武洋（和光市長）『財政規律と財政民主主義のモデルを地方から提案する』（地方自治職員研修2013.1）
- 吉田博『財政運営基本条例』（公益財団法人北海道市町村振興協会 PRACTICE 2012.5）
- 読売新聞北海道支社夕張支局編著『限界自治夕張検証』梧桐書院

雑誌

『日経グローバル』2012.6.18、No.198

『地方財務』2007年4月、No.634

ホームページ

神奈川県ホームページ：<http://www.pref.kanagawa.jp/>

東京都ホームページ：<http://www.metro.tokyo.jp/>

東京都町田市HP：<http://www.city.machida.tokyo.jp/>

財団法人地方債協会HP：<http://www.chihousai.or.jp/>

内閣府HP：<http://www.cao.go.jp/>

財務省HP：<http://www.mof.go.jp/>

経済産業省HP：<http://www.meti.go.jp/>

セミナー・フォーラム等

日経グローバルセミナー 5月定例会『減税や補助金による企業誘致政策の限界：地方税の視点から』

2012年5月17日、講師：佐藤主光一橋大学大学院経済学研究科教授、主催：日本経済新聞社産業地域研究所

『セミナー 経営ツールとしての新公会計制度～制度導入の実際と政策マネジメントへの活用～』

2012年11月13日、主催：東京都、大阪府、愛知県、新潟県、東京都町田市

『第15回フォーラム 第三セクター等改革と資金調達方法の模索—改革推進債とレベニュー信託』

2012年11月27日、主催：東京大学大学院経済学研究科寄付講座、地方公共団体金融機構