

---

名古屋市立大学経済学会

# オイコノミカ

---

第 47 卷 第 2 号

## 地方財政の自立と自律 ——大都市における財政的自律性の考察——

諏 訪 一 夫

平成 22 年 12 月 1 日 発行

# 地方財政の自立と自律

## ——大都市における財政的自律性の考察——

諏訪 一夫\*

### 要旨

現在の地方財政の危機的状況を象徴的に示す事象は、未曾有の地方債残高（現在高）の累積である。引受先の大半を起債自治体外部の資金に依存する地方債にあっては、将来の住民に過度の財政負担を負わせないという意味で「規律ある財政運営」を行うためには、将来における地方債の元利償還金（公債費）の現在価値が、将来にわたって公債費に充当しうる地方税収入の現在価値の合計の範囲内に収まるように地方債残高を管理していくことが、基本的原則となる。本稿では、このような「財政規律ルール」が、単年度の地方税収に対する地方債残高の比率を一定限度内に抑えることに相当することを示し、この比率の水準によって地方自治体における財政規律の程度を推し量ることができることを指摘する。その上で、全国の都市の決算データを用いて、人口規模によって単年度の地方税収に対する地方債現在高の比率を説明する回帰式を推計する。推計の結果は、財政力指数の低い小規模都市のみならず、財政力指数の高い大都市（政令指定都市）においても、単年度の地方税収に対する地方債現在高の比率が高い、全体としてU字型の関係が観察されることが明らかとなった。このことは、一般財源の多くを地方交付税に依存し国への財政的依存性が高いために自律的財政運営の困難な小規模自治体のみならず、国からの財政的自立性の高い大都市においても規律ある財政運営が行われて来なかったことを示唆しており、財政的「自立」が、必ずしも、財政運営の「自律」性を保証していないことを意味している。

### 1. はじめに

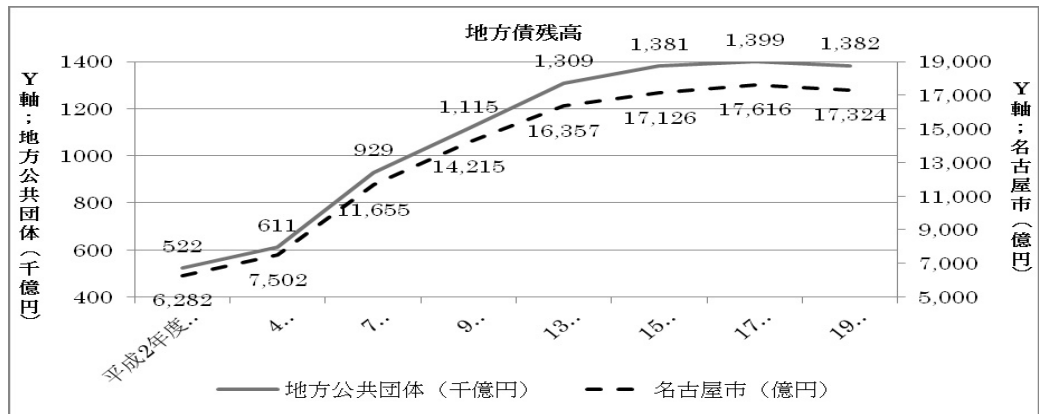
バブル経済が崩壊して以降、経済成長の伸びが鈍化し、大幅な税収不足に陥った国家財政、地方財政はかつて経験したことのない危機的な状況となっている。国、地方を通じての巨額な公債残高は国際的にみても類がなく、高齢社会を迎え、納税者人口が減少する状況での将来の財政負

\* 名古屋市立大学大学院経済学研究科博士後期課程。本稿は指導教員・森徹教授の指導と助言の下に執筆されたものである。記して森教授に感謝の意を表したい。なお、本稿中にありうる誤謬については言うまでもなく筆者の責に帰すべきものである。

担の増大を国民は憂慮している。今日の地方財政は多くの課題を抱えているが、現在の地方財政の危機的状況を象徴的に示す事象は、この未曾有の地方債残高（現在高）の累積である<sup>1</sup>。

図1で示すとおり、バブル経済崩壊前の平成2（1990）年度の地方公共団体の地方債残高は52兆2,000億円であったが、国の経済対策に呼応した公共事業、地方単独事業の積極的な推進により、平成19（2007）年度では、138兆2,000億円に増額し、平成2（1990）年度に比し2.6倍となっている。名古屋市においてもバブル経済崩壊後、地方債残高は増額の一途を辿り、平成2（1990）年度には6,282億円であったものが、平成19（2007）年度では1兆7,000億円に増額し、2.8倍となっている。

国債は国内で消化・保有されている限り、負債であると同時に資産であり、国民全体にとってネットの将来負担になっているとは必ずしも言えない。金利水準が経済成長より高い状況の下で、国債残高の対GDP比が上昇していくならば、国の財政破綻の可能性があることから基礎的財政収支（プライマリー・バランス）の確保の重要性は指摘できるが、国債残高の増加それ自身が直ちに、国民の将来負担の増加を意味するわけではない。



（注）地方公共団体は；全都道府県・全市町村。

（出所）総務省『地方財政白書』各年度版，名古屋市『名古屋市の財政』各年度版，より筆者作成。

図1 地方債残高（現在高）（決算額）（地方公共団体，名古屋市）

これに対して、地方債の場合は、引き受け先の大部分は、起債自治体外部の資金であり、将来に亘る制度上の交付税措置が不透明であることから、地方債の元利償還費用（公債費）は起債自治体の住民にとってネットの将来負担となると考えられる。従って、同じ公債であっても、地方債の活用にあたっては将来の財政負担を熟慮して国債以上に財政の自律が求められる。なお、起

<sup>1</sup> 国（財務省）は、国債と借入金、政府短期証券を合わせた国の債務残高が2009年12月末時点で871兆5,400億円となり、過去最大を更新したと発表（2010年2月10日）した。また、地方の債務残高とも言える地方公共団体の地方債残高と債務負担行為額の合計額から積立金現在高を差し引いた将来に亘る実質的な財政負担額は136兆円となっている。2010（平成22）年度末の国債と地方債合わせた残高の予定額は862兆円。

債によって整備された公共施設の便益を享受した住民が、後年の償還時に増税の負担を回避するために他地域に移動してしまう「食い逃げ」現象が生じる場合には（受益と負担の）不公平と、財政規律上のさらなる問題が生じることになる。

上記のように、残高の大きさがそのまま住民にとっての将来負担につながる地方債にあっては、将来の住民に過度の財政負担を負わせないという意味で「規律ある財政運営」を行うためには、将来における地方債の元利償還金（公債費）の現在価値が、将来にわたって公債費に充当しうる地方税収入の現在価値の合計の範囲内に収まるような地方債残高の管理を行うことが、「規律ある」財政運営を行う際の基本的原則となる。

本稿では、このような「財政規律ルール」が、単年度の地方税収に対する地方債残高の比率を一定限度内に抑えることに相当することを示し、この比率の水準によって地方自治体における財政規律の程度を推し量ることができることを指摘する。その上で、全国の都市の決算データを用いて、人口規模によって単年度の地方税収に対する地方債現在高の比率を説明する回帰式を推計する。推計の結果は、財政力指数の低い小規模都市のみならず、財政力指数の高い大都市（政令指定都市）においても、単年度の地方税収に対する地方債現在高の比率が高い、全体としてU字型の関係が観察されることが明らかとなった。このことは、一般財源の多くを地方交付税に依存し国への財政的依存性が高いために自律的財政運営の困難な小規模自治体のみならず、国からの財政的自立性の高い大都市においても規律ある財政運営が行われて来なかったことを示唆しており、財政的「自立」が、必ずしも、財政運営の「自律」性を保証していないことを意味している。

以下、2節では、地方債残高の限度管理の観点から見た「財政規律ルール」として、単年度の地方税収に対する地方債残高の比率が簡便で有用な指標となりうることを示し、3節では、平成19（2007）年度における全都市の決算データを用いて、人口規模と地方債残高対地方税収比率との関係を推計し、大都市における財政規律が必ずしも十分に働いていないことを検証する。4節では、大都市において財政規律が十分に保たれて来なかった要因を考察し、大都市自治体自身や国による財政力への過信、大都市自治体の組織や事業範囲の広がり大きさといった大都市の特質が、要因となっていると考えられることを指摘する。最後の5節では、本稿の議論を要約した上で、大都市における行財政運営の自律性を高めるためには、実効性のある「行政評価」システムの構築が重要であることを主張する。

## 2. 地方債残高の限度管理の観点から見た「財政規律ルール」

地方自治体は、地方債の元利償還費用（公債費）を一般財源で賄っている<sup>2</sup>。一般財源には、

---

<sup>2</sup> 一般財源；市税，地方譲与税，県税交付金，地方特例交付金等，地方交付税の合計額。一般財源の割合が大きいほど自主的な財政運営ができる。（出所）総務省『地方財政白書』各年度版，名古屋市「名古屋市の財政」各年度版。

自主財源である地方税の他、地方交付税等の依存財源も含まれているが<sup>3</sup>、将来の住民の負担となる公債費を依存財源に頼ることは、国への財政的依存を将来の住民にも強いることになる上に、2000年代の前半（平成十年代半ばから後半にかけて）にみられたような地方交付税の大幅な削減が行われる場合には、地方債の元利償還に支障を来す恐れがある。また、実際問題として、大都市（政令指定都市）のように、不交付団体またはそれに近い状況にある自治体にとっては、公債費を依存財源に求めることは困難である。

したがって、地方自治体が将来的には国からの財政的自立を念頭に置きながら規律ある財政運営を進めるべきであるとするならば、「将来にわたる地方債の元利償還金（公債費）の現在価値の合計を、公債費に充当しうる将来の地方税収の現在価値の合計の範囲内にとどめる」ことが求められ、このようなルールがどれほど厳格に遵守されるかが、地方債残高の限度管理からみた「財政規律」の程度を表す指標となると考えられる。

いま、 $D$ を地方債残高（現在高）、 $r$ を地方債利率とし、 $r$ は将来にわたって一定で、将来の価額を現在価値に還元する際の割引率としても用いることができるものとする。また、 $T$ を単年度の地方税収とし、将来にわたって一定であるものと想定する。そして、地方税収のうち公債費に充当可能な割合を $\alpha$ とする。簡単のため地方債が永久債であるとする、上記の「財政規律ルール」は、

$$\frac{rD}{1+r} + \frac{rD}{(1+r)^2} + \dots = D \leq \frac{\alpha}{r} T = \frac{\alpha T}{1+r} + \frac{\alpha T}{(1+r)^2} + \dots \quad \text{すなわち、} \quad \frac{D}{T} \leq \frac{\alpha}{r} \quad (1)$$

と表される。つまり、「将来にわたる地方債の元利償還金（公債費）の現在価値の合計を、公債費に充当しうる将来の地方税収の現在価値の合計の範囲内にとどめる」という意味で「財政規律」が働いているか否かは、単年度における地方税収に対する地方債現在高の比率が、地方税のうち公債費に充当しうる割合を地方債利率で除した比率以下であるか否かによって判定しうることになる。

現実の地方自治体を取り巻く経済状況は、上記の簡単な計算式が前提としているような単純なものではない。したがって、単年度における地方税収に対する地方債現在高の比率が、(1)式の右辺で表される一定値を超えているならば、ただちに当該自治体には財政規律が働いていないと判断することは早計であろう。しかし、単年度における地方税収に対する地方債現在高の比率の水準が高いほど、地方債残高の限度管理に関する地方自治体の財政的節度が弱まっていると判断することは、妥当であると考えられる。また、(1)式の右辺で表される比率も、財政規律の有無

<sup>3</sup> 依存財源；国庫支出金，地方債，地方譲与税，県税交付金，地方特例交付金，地方交付税，交通安全対策特別交付金，国有提供施設等所在市町村助成交付金，県支出金，地方公共団体が他に依存して収入する財源。（出所）脚注2と同じ。

を判断する絶対的基準とはならないとしても、財政規律への関心の程度を示す目安として、その実際的水準を考察しておく価値はあると考えられる。

(1)式における $\alpha$ の値を考えるにあたって、参考となる実際の財政指標は、公債費負担比率である。公債費負担比率は、一般財源額に対する公債費の比率であり、 $\alpha$ の定義とは異なるが、地方税収から公債費に充当される割合と、地方税以外の一般財源から公債費に充当される割合が同一であるとすれば、 $\alpha$ は公債費負担比率と一致する。そこで、ひとつの目安として、 $\alpha$ の値としては、公債費負担比率の警戒ラインとされている15%と設定することとする。地方債残高が累積している現在（平成19年度決算値）において全都市の公債費負担比率の平均値が17.4%であることを考えると、基準として用いる $\alpha$ の設定値として15%の水準はほぼ妥当な水準であると言えよう。

他方、地方債の利率 $r$ は、地方債の発行時期別の残高構成によって大きく変わってくる。全都市について現在の地方債の実効金利を求めることは困難であるが、諏訪（2009）において、名古屋市について、起債年度別の市債残高構成比によって市債利子負担額を加重平均し、市債現在高で除すことにより求めた平成18年度現在の（公的資金による）市債実効金利は3.28%であった<sup>4</sup>。

この金利を用いれば、 $\alpha$ を15%とした場合の(1)式の右辺の比率は、4.57となる。金利水準の高かったバブル景気崩壊直後の時期において、公的資金によって多額の地方債を起債した都市が多かったことを考えると、単年度の地方税収に対する地方債現在高の比率を4倍程度に抑えることが、規律ある財政運営の目安になると考えられる。

### 3. 地方財政の「自立」と「自律」～大都市における財政規律の検証～

1節で見たように、地方債残高は1990（平成2）年代を通じて未曾有の累積を示して来た。この要因に関して、土居（2007）をはじめとする多くの論者によって、次のような指摘がなされている<sup>5</sup>。すなわち、国による「暗黙の信用保証」を背景とした「長期低利」の公的資金の提供や地方債元利償還金に対する地方交付税措置により、地方自治体の地方債利子負担が大幅に軽減され、地方自治体は実質的負担を負うことなく地方債を多発することによって、安易に歳出とくに公共事業を実施してきた。このことが、地方債残高の未曾有の累積を招いたとする議論である。

<sup>4</sup> 諏訪（2009）「公的資金と交付税措置による地方債利子負担の軽減効果」『生活経済学研究』第30巻p17

<sup>5</sup> ①地方債発行協議制度（平成17年度以前は発行許可制度）、②地方債の元利償還に要する財源の確保（交付税措置）、③地方財政再建制度、を背景として、法的には明文化されていないものの、国が「地方債はデフォルトしない」というメッセージを出し続け、「暗黙の信用保証」を与えてきたことが、地方自治体の財政規律を欠いた安易な地方債依存を招き、地方自治体は地方債の元利償還に関してほとんど負担を負うことなく、非効率な公共事業を実施してきた可能性が高いことを指摘し、「三位一体改革」の中で取り残されている地方債を含む「四位一体の改革」の必要性を主張している。

このような議論は、公債費をはじめ歳出の多くを地方交付税に依存し、国からの財政的「自立」が困難な地方圏の小規模自治体については妥当な指摘であると考えられる。しかし、諏訪（2009）において、名古屋市を事例として検討したように、地方交付税への依存度が小さく、財政的「自立」性の高い大都市（政令指定都市）においては、公的資金による地方債の引受は、1990（平成2）年代後半には、地方債の利子負担を軽減するどころか、負担の実質的増大を招き、地方交付税による金利負担の肩代わりもほとんどなかった。したがって、実質的負担のない地方債を財源とした安易な歳出の増加の故に地方債残高の累積を招いたと言う指摘は、大都市自治体については、必ずしも妥当ではないと言える<sup>6</sup>。

しかし、このことは、大都市において「規律ある」財政運営が行われて来たことを意味しているわけではない。本節では、2節で示した単年度の地方税収に対する地方債残高の倍率（以降「倍率」とする）という単純な「財政規律」の指標と都市の人口との対比から、財政力指数で測った財政的「自立」の程度が低い小規模都市のみならず、財政力指数が高く国からの財政的「自立」度の高い大都市においても、地方税収に対する地方債残高の倍率は、前節で一応の基準とした4倍を超えており、「規律ある」財政運営が行われて来たとは言いがたいことを実証する。

図2は、全国のすべての都市（783市）を対象として、平成19年度の決算データを用いて、地方税収  $T$  に対する地方債現在高  $D$  の倍率（縦軸）と、人口  $N$  の対数値（以下、「人口対数」と表記、横軸）との散布図を描いたものである。散布図の膨らみは大きいですが、全体としてはU字型の分布を示していると判断できる。そこで、図2に示された783市のサンプルを用いて、 $D/T$  を人口対数  $(\ln N)$  の2次式で説明する回帰式をOLSによって推計してみると、次のような推計式が得られる。

$$D/T = 125.2348 - 19.6568 \ln N + 0.7838 (\ln N)^2 \quad R^2 = 0.318406 \quad (2)$$

(14.1332)    (-12.9591)    (12.1201)

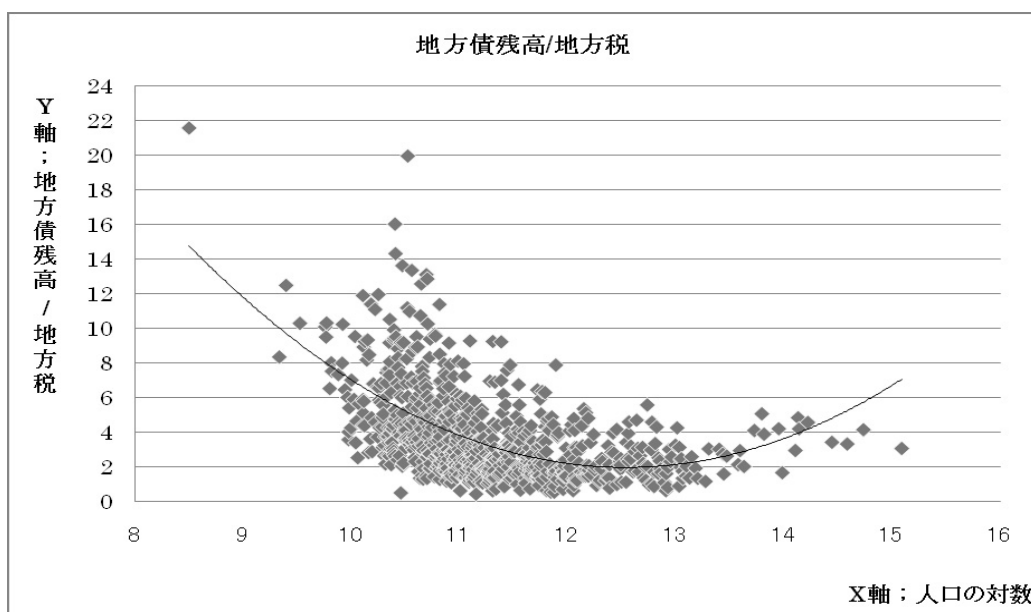
ただし、定数項・係数推定値の下の括弧内の数値は  $t$  値を表し、 $R^2$  は自由度修正済み決定係数を示している<sup>7</sup>。

推計式の説明力は十分高いとは言いがたいが、定係数の推定値は、いずれも有意水準1%で有意であり、(2)式の推計結果は、視覚的に判断される  $D/T$  と人口対数  $(\ln N)$  とのU字形の関係を確認する結果となっていると言えよう。なお、図2に実線で記入された近似曲線は、(2)式を図

<sup>6</sup> 諏訪（2009）は、脚注4のとおりで地方財政の規律を阻害する全国一律でない国の暗黙の信用保証の実情（「公的資金と交付税措置による地方債利子負担の軽減効果」にみる一名古屋市における軽減効果の推計）を論じている。

<sup>7</sup> 人口対数で説明する線形式でも推計を行い、推計式  $D/T = 18.518 - 1.3035 \ln N$  を得たが、その自由度修正済み決定係数  $R^2$  は0.191079となり、(2)式と比べると低くなったので、この場合(2)式の二次式による回帰式の方がより妥当であろうと考える。

示したものである。



(出所) 総務省『市町村決算状況調』平成19年度，より筆者算定作成。

図2 地方債残高（現在高）／地方税収入 倍率と人口の対数（人口対数）

以上の分析でサンプルとして用いた783都市を、「特例・中核市」（人口20万人以上70万人未満）、「大都市」（政令指定都市；人口70万人以上）、「中小都市」（人口20万人未満）に区分し，それぞれの都市区分における人口の平均値と人口対数の平均値，人口対数の平均値を(2)式の $\ln N$ に代入して得られる $D/T$ の推計値，そして財政力指数の単純平均を示すと，表1のように表される。

表1から明らかなように，地方税収に対する地方債現在高の倍率は，特例・中核市においては，(2)式の推計式を用いて計算すると約2倍と，低く抑えられているが，財政力指数の低い中小都市，および，財政力指数においては特例・中核市とほぼ同水準にある大都市においても， $D/T$ の推計値は約4.6倍と，前節で「規律ある」財政運営の基準とした4倍をはるかに超える値となっている。

表1を詳細に都市区分別にみると，中小都市の人口規模の最も小さい人口5万人未満市（248市）の平均人口は35,635人で，この人口対数は10.48，財政力指数の平均値は0.49であり， $D/T$ の推計値は5.31で4倍を大きく超えている。また，特例・中核都市で大多数を占める人口20～50万人未満市（83市）の平均人口は323,919人で，この人口対数は12.69，財政力指数の平均値は0.89で $D/T$ の推計値は約2（2.01）倍である。さらに，大都市で人口規模の最も大きい人口100



表1 都市規模別のD/Tの推計値

都市区分	人口の平均値 (人)	人口対数	D/Tの推計値	財政力指数の平均値
中小都市(674市)のうち 5万人未満市(248市) (近似市)(潟上市) (近似市)(新見市)	35,635 (実績値 35,636) (実績値 35,427)	10.48 (10.48) (10.48)	<b>5.31</b> (実績値 5.13) (実績値 13.63)	0.49 (実績値 0.35) (実績値 0.27)
特例・中核都市(92市)のうち 20~50万人未満市(83市) (近似市)(大津市) (近似市)(川越市) (近似市)(越谷市)	323,919 (実績値 328,173) (実績値 330,414) (実績値 316,521)	12.69 (12.70) (12.71) (12.67)	<b>2.01</b> (実績値 2.23) (実績値 1.40) (実績値 1.76)	0.89 (実績値 0.87) (実績値 1.04) (実績値 0.93)
大都市(17市)のうち 100万以上市(11市) (近似市)(神戸市) (近似市)(京都市) (近似市)(福岡市) (参考)(大阪市) (参考)(名古屋市)	1,737,163 (実績値 1,505,111) (実績値 1,387,935) (実績値 1,375,292) (実績値 2,516,543) (実績値 2,164,640)	14.37 (14.22) (14.14) (14.13) (14.74) (14.58)	<b>4.61</b> (実績値 4.60) (実績値 4.23) (実績値 4.87) (実績値 4.18) (実績値 3.35)	0.87 (実績値 0.69) (実績値 0.72) (実績値 0.83) (実績値 0.93) (実績値 1.02)

(注) 中小都市(674市);人口5万人未満市(248市),5~10万人未満市(275市),10~20万人未満市(151市).特例・中核都市(92市);20~50万人未満市(83市),50~70万人未満市(9市).大都市(17市);70~100万人未満市(6市),100万人以上市(11市).人口の平均値;中小都市で人口規模の最も小さい人口5万人未満市(248市),特例・中核都市で大多数を占める人口20~50万人未満市(83市),大都市で人口規模の最も大きい人口100万人以上市(11市),の人口のそれぞれの平均値.  
( )内は人口の近似市.

(出所) 図2に同じ.

万人以上市(11市)の平均人口は1,737,163人で,この人口対数は14.37,財政力指数の平均値は0.87で,D/Tの推計値は4.61で4倍を超えている.以上,理論上からの推計値を算定して論じてきたが,つぎに,これを現実の姿と照らし合わせてみることにする.

実際の平成19年度の決算における人口の平均値の近似市は表1の括弧書きで示すとおりである.中小都市の人口規模の最も小さい人口5万人未満市では潟上市であり,D/Tの値は5.13と推計値に近い値で4倍を大きく超え,さらに,新見市に至っては実に13.63で4倍をはるかに超えている.

特例・中核都市で大多数を占める人口20~50万人未満市では,平均人口に最も近似した人口を擁する都市は大津市であり,D/Tの値は2.23と推計値に近い値である.また,川越市1.40,越谷市の1.76は,いずれも推計値より低い水準に抑えられている.大都市の中で人口規模が100万人以上となっている都市では神戸市が平均人口に最も近く,D/Tの値は4.60である.神戸市は阪神淡路大震災の復興費の影響による要因があり一般的ではないとしても,神戸市に次いで平均人口規模に近い京都市(4.23)や福岡市(4.87)もD/Tの値は推計値と同様4倍を大きく超えている.ちなみに,平均人口の近似市ではないが,大阪市のD/Tの値も4.18で4倍を超え,名古屋市も3.35で4倍に近づいている.

以上のように地方税収に対する地方債現在高の倍率の実績値は、(2)式の推計式から得られる理論値と同様な傾向を示しており、特例・中核市においては、低く抑えられているが、財政力指数の低い中小都市、および、財政力指数においては特例・中核市とほぼ同水準にある大都市においても、前節で「規律ある」財政運営の基準とした4倍を超える値となっているといえる。

このことは、財政力指数が低く国からの財政支援（地方交付税）に依存しているが故に自律的財政運営が困難となっている小規模自治体のみならず、財政的「自立」ができていていると思われる大都市においても、行財政運営における「自律」は確立していないことを示唆している<sup>8</sup>。

#### 4. 大都市における行財政運営の特質と財政規律

前節で見たように、単年度の地方税収に対する地方債現在高の倍率によって地方自治体の行財政運営における「自律性」の程度を測った場合、人口5万人未満の小規模都市のみならず、人口が100万人を超える大都市においても、その倍率は高く、財政規律が十分に働いているとは言えない状況になっている。

この点は、既存の財政指標からもある程度確認できることであり、たとえば、平成19（2007）年6月に成立した「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」（以下「財政健全化法」と表記）により<sup>9</sup>、どの地方自治体についても公表されることとなった「実質公債費比率」の平成19

<sup>8</sup> 図2において地方債残高／地方税の倍率がU字形の関係を有していることから、U字形の最低点を積極的に意味付けるなら、U字形の最低点の人口規模の都市が、自治体のガバナンスが最も適切に働き、規律ある財政運営を行っていることを示唆していると解釈できるかも知れない。

<sup>9</sup> 地方財政健全化法；地方財政健全化法は、地方債の協議制への移行に伴い、一方で、国（総務省）は財政が悪化した地方自治体に適用する新たな再建法制（再生型破綻法制）の導入、すなわち、地方自治体の財政破綻を防ぐために財政悪化の度合を測る新指標を導入し、より深刻な赤字団体には地方債の発行を、社会資本の整備だけでなく、財政赤字を補填する資金繰りの目的にも認めようというものである。そこでは赤字を銀行からの一時借入れなどで隠すことを避け、透明度の高い改革を進める国主導で大胆な歳出歳入改革を軸とした再建策を創ることが条件とされていた。このスキームは財政難に陥った自治体の再生を図るためのもので、それ以前までの再建法制は住民や職員が多大な負担を負う半面、債権者は保護されるに対し、当初検討されていた破綻法制は地方債のデフォルト（債務不履行）を意味する債務調整も視野にいれていたが、導入すると資金調達に支障をきたす地方自治体が続出する可能性もあり見送られ、破綻法制の意味合いでなく、再生することを目的とした「地方財政健全化法」が2007年6月に成立した。2008（平成20）年度の決算から適用されることになった。実質赤字比率、実質公債費比率、連結実質赤字比率、将来負担比率の四つの指標で地方自治体の健全性を評価するものである。一定水準より悪化すると早期健全化団体や再生団体となって、再建に取り組むことが求められる。問題の地方自治体を幅広く早期に捉え、対策を講じるのが狙いである。

早期健全化基準は、実質赤字比率11.25、連結実質赤字比率16.25、実質公債費比率25.0、将来負担比率400.0である。実質赤字比率は一般会計等を対象とした実質赤字額の標準財政規模、すなわち、標準的な状態で経常的に収入される一般財源の規模に対する比率。連結実質赤字比率は公営企業会計を含む全会計を対象とした実質赤字額又は資金不足額の標準財政規模に対する比率。実質公債費比率は一般会計等が負担する元利償還金および準元利償還金の標準財政規模を基本とした額に対する比率の3カ年平均。将来負担比率は地方債残高や債務負担行為に基づく支出予定額など一般会計等が将来負担すべき実質的な負債の標準財政規模を基本とした額に対する比率である。

(2007)年度の値を見ると、表2に示されているように、人口100万人以上の大都市の平均値は14.5%であり、最も高い比率を示している人口5万人未満の都市の平均値(16.4%)よりは低いものの、他の人口規模の都市の平均値より高い水準に達している。

表2 人口規模別、財政指標および健全化判断基準(平成19年度決算)

人口規模 人	団体数 市	平均人口 人	財政力指数	経常収支 比率	公債費 負担比率	実質公債 費比率	将来負担 比率
5万未満	248	35,635	0.49	93.4	19.6	16.4	149.8
5万以上10万未満	275	69,805	0.71	92.6	16.6	13.3	115.2
10万以上20万未満	151	139,464	0.84	91.8	16.0	11.4	108.7
(20万未満)中小都市	計(674)	72,838	0.66	92.7	17.5	14.0	126.9
20万以上50万未満	83	323,919	0.89	90.8	16.2	10.3	115.0
50万以上70万未満	9	591,082	0.88	89.7	15.8	9.4	70.3
(20万以上70万未満) 特例・中核都市	計(92)	350,055	0.88	90.7	16.2	10.2	110.3
70万以上100万未満	6	839,835	0.83	91.7	18.6	11.4	152.6
100万以上	11	1,737,163	0.87	95.6	20	14.5	204.6
(70万以上)大都市	計(17)	1,419,812	0.86	95.4	19.9	13.4	186.2
全市	783	134,655	0.69 (最小値0.13) (最大値1.71)	92.5 (59.3) (107.0)	17.4 (3.5) (39.2)	13.5 (0.8) (39.6)	126.3 (1.3) (1,237.6)

(出所)総務省『地方財政白書』平成19年度版、総務省『市町村決算状況調』平成19年度版、より筆者算定作成。

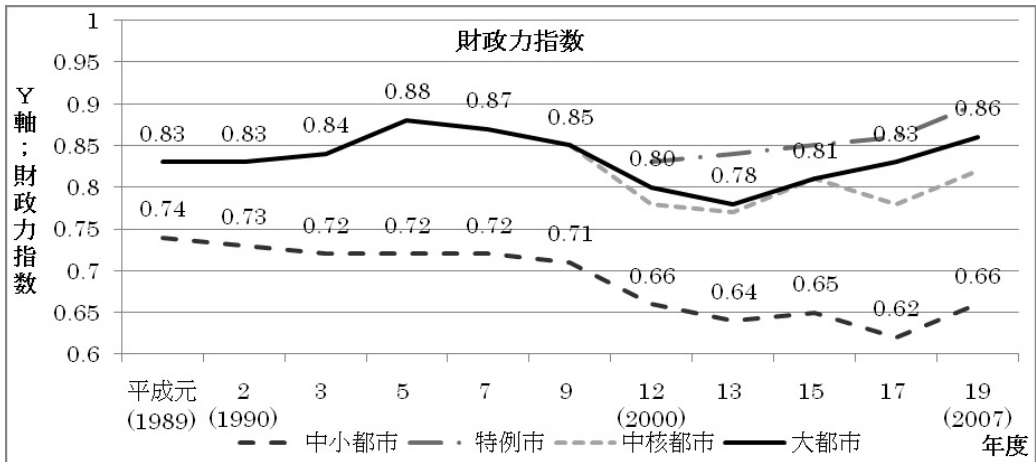
なお、この指標については、平成19(2007)年度より、分子の公債費や準公債費の値から特定財源(都市計画税)を差し引いて計算されることとなったため、都市化の進んでいる地方自治体ほど低めの値となったが、「財政健全化法」の施行に先立って公表された平成18(2006)年度においては、当時15あった政令指定都市のうち過半を超える8都市(100万人以上の都市12市中8都市)で、18%を上回り、地方債の起債許可団体となっていた<sup>10</sup>。また、「財政健全化法」の施行によって新たに公表されることとなった「将来負担比率」についても、平成19(2007)年度における人口100万人以上の大都市の平均値は204.6であり、次いで高い比率を示している人口5万人未満の小規模都市の平均値(149.8%)を大きく上回っている。

さらに、従来から代表的な地方財政指標のひとつとされてきた「財政力指数<sup>11</sup>」についても、都市規模間の比較では、人口70万人以上の大都市の平均値は0.86(平成19年度)(特に人口100万

<sup>10</sup> 実質公債費比率；平成18年度の決算で、1市が26%、1市が24%、1市が23%、2市が21%、2市が20%、1市が19%を超えていた。(脚注9、10の出所)総務省『地方財政白書』各年度版、名古屋市「名古屋市の財政」各年度版より引用作成。

<sup>11</sup> 財政力指数；基準財政収入額÷基準財政需要額。

人以上の大都市の平均値は0.87)と高いものの、時系列的に見れば、図3に示したように、平成5(1993)年度の0.88をピークとして平成6(1994)年度から大幅に低下しており、この時期には財政規律の強化を促すシグナルとなっていたと考えられたにもかかわらず、他方で、1990(平成2)年代には、大都市においてむしろ公共事業をはじめとする歳出の拡大が図られており、財政規律の弛緩が進行していたと思われる。



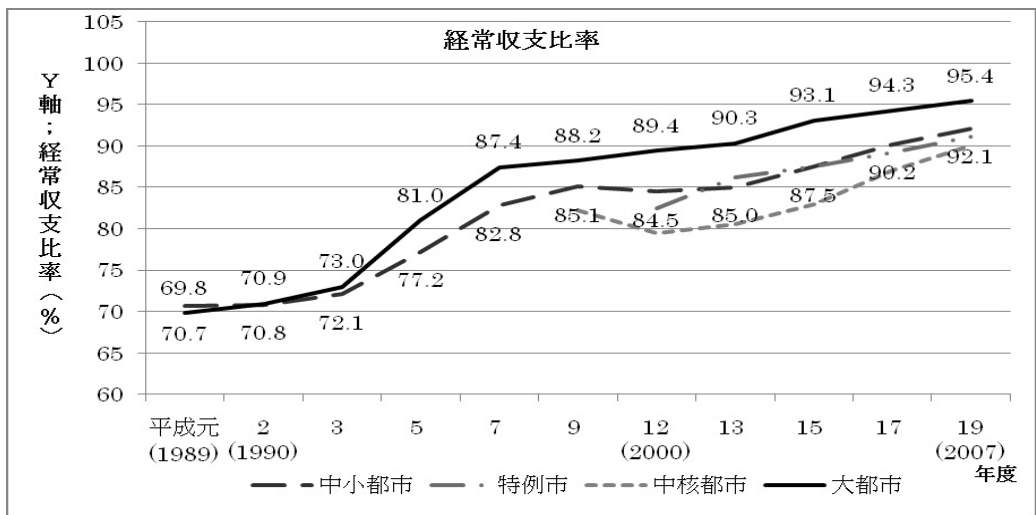
(注) 平成2 ; 1990年度, 平成12 ; 2000年度.

(出所) 『地方財政白書』総務省より筆者算定作成.

図3 財政力指数の推移

また、もうひとつの代表的な財政指標である「経常収支比率<sup>12)</sup>」に至っては、都市規模間の比較においても、人口70万人以上の大都市は95.4%(平成19年度)(特に人口100万人以上の大都市は95.6%)と最も高い値を示しており、図4に示されたように、時系列的にも、平成2(1990)年度以降、上昇の一途をたどっている。このことは、大都市において、経常収支比率が財政硬直化の進行に警鐘を鳴らし続けて来たにもかかわらず、大都市自治体が財政運営における規律の強化を図ってこなかったことを示唆している。

<sup>12)</sup> 経常収支比率；地方税を中心とした経常的に収入される一般財源が、人件費や物件費等の経常的な経費にどの程度充当されているかによって、財政構造の弾力性を判断しようとするものである。一般的に75%を超えると弾力性が失われるといわれている。(平成12年度までの経常収支比率＝経常経費充当一般財源÷経常一般財源。平成13年度以降の経常収支比率＝経常経費充当一般財源÷(経常一般財源+減税補てん債および臨時財政対策債)。)(脚注11, 12の出所) 総務省『地方財政白書』各年度版, 名古屋市「名古屋市の財政」各年度版より引用作成。



(注) 平成19年度の人口100万人以上の大都市(11市)の経常収支比率は95.6%で、うち2市が99%、1市が98%、3市が97%、1市が95%、2市が94%、1市が93%、1市が86%を超えている。また、減税補てん債および臨時財政対策債を除く経常一般財源に対する経常経費充当一般財源の比率は、6市が100%、1市が99%、2市が98%、1市が97%、1市が90%を超えている。  
 (出所) 総務省『地方財政白書』各年度版、より筆者作成。

図4 経常収支比率の推移

このように、本稿で算出した地方債残高の対地方税収倍率で見ても、既存の財政指標の水準や動向で見ても、大都市自治体における財政規律が十分働いて来たとは言いがたいのが実情である。こうした状況を招いた背景には、以下に述べるような大都市自治体に特有の2つの要因が作用しているものと考えられる。

まず、第1の要因は、大都市自治体自身や国が、大都市の財政力に対して過大な信頼を寄せて来たことである。図3で見たように、1990(平成2)年代に低下傾向(平成5年度を最高に平成6年度以降低下)をたどったものの、大都市の財政力指数は、市町村全体の平均をつねに上回って推移して来ており、2000(平成12)年代に入ると、国の地方交付税抑制方針の下で、財政力指数は上昇(平成13年度を最低に平成14年度以降上昇)し、名古屋市をはじめ大都市自治体の中で普通交付税の不交付団体となる地方自治体が輩出した。大都市をはじめ、地方自治体の間には、財政力指数は国の経済運営の方針によって左右されるところが大きく、個別自治体の財政運営の指針として最重要視すべき指標ではないとの認識が広く行き渡っていると考えられるが、大都市の場合、その財政規模の大きさと相俟って、財政力指数の相対的な高さが、財政運営における「余裕」を意味し、国の経済対策に呼応して公共投資や経常支出を拡大する「余地」の大きさを示唆していると受け止められて来た可能性がある。また、国の側でも、経済対策の実施に当って地方自治体の協力を求める場合、都市圏の都道府県と並んで、地域経済への影響力や波及効果の大きい大都市自治体に、まず期待を寄せる度合いが高かったものと思われる。こうして、1990

(平成2)年代の不況期において、大都市自治体の首長や議会は、経済はいずれ回復すると期待しつつ、国の経済対策に呼応して、「日本一」施策を競い合い、単費事業(国の施策に上乗せした市独自の医療費助成など)の拡大や、公営企業(バス・地下鉄・病院等)、公営事業(中央卸売市場等)への補填のための繰り出しに加え、高齢者人口の増、福祉施設の充実に伴う扶助費の上昇や各種施設建設による維持管理費の増加を図ることとなり、従来は一般財源で賄っていた地方単独事業を起債対象とした結果、膨大な地方債残高と毎年度の多額な維持費の増加につながった。この結果、先に見たように、経常収支比率は、従来の望ましい水準とされた75~80%を超えて90%台に達することとなったが、この指標は、地方自治体の財政担当者にとっては財政運営の指針として重視されるものであっても、首長や議会、事業部局の職員にとって理解しやすい指標であるとは言い難いことに加え、次に述べる大都市自治体の行政組織の規模の大きさの中で、財政規律の強化に警鐘を鳴らすアラームとして大都市自治体の構成員全体に共有されるものとはならなかったのである<sup>13</sup>。

大都市自治体において、財政運営における規律が十分確立されて来なかった第2の要因は、大都市の「行政組織の大きさ」と「事業の広がり」である。大都市自治体の行政組織は巨大であり職員数も膨大であるため、特例市・中核市以下の人口規模の地方自治体に比べ、それぞれの組織・人員が専門、分野別に特化しており、そのため、管理部門(財政・総務)と事業部門との意思疎通を欠きやすく、情報の共有・意識の共有・責任の共有が十分できていない。自治体の経営からみて極めて問題であるが、大きい組織なるが故に組織のガバナンス、職員の意識も微妙に違う。職員は与えられた目標を、効率的・公平・機能的に実行する「任務の遂行」・「部分の特化」する能力を備えているが、その裏返しとして、事業部門の職員は専門家に徹し、特化した自分の

<sup>13</sup> 大都市自治体の財政悪化の「要因や背景」について、鈴木(2003)「大都市(政令都市や特別区)の財政の悪化の要因」『大都市圏地方団体の財政状況の現状と展望—分権化の推進と市場規律による財政再建—』農林金融pp47~49は、歳入面では景気の低迷や減税による税収減により、歳出では増加した投資的経費、公共事業のために発行した公債費、扶助費、ごみ処理費、補助費、公営企業への繰り出し金の増加にあると指摘している。また、白川(1999)「地方財政悪化の背景」『悪化する地方財政』富士通総研pp1~2は、国からの補助事業と地方単独事業の実施により、交通渋滞解消をめざす新規道路の着工などの都市型の公共投資や巨大な箱モノの建設が現在に大きな負担を強いていると論じている。筆者は名古屋市において財源担当主幹、財政課長、財政部長で行政実践者として財政運営に携わり、景気低迷期に入った平成2(1990)年度頃(平成7年度頃をピークに)から毎年、国(総務省)に赴き、国の経済対策に協力するべく国からの強力な指導(都市別に)を直接受けてきた体験を振り返って論じると、景気対策に懸念を持ち、財政当局のみが財政指標や財政規律を気に懸けつつも、財政力が強い不交付団体であることを過信する議会(市民)や事業担当局からの強い要請のもとで、ほとんどの大都市(どこの地方自治体も)は国庫補助による公共事業はもとより、将来の交付税措置を頼りに拠りどころとした地方債の増発により、この際に、地方単独事業にも積極的に取り組み、特色ある都市づくりを題目に、都市特有の公共施設の整備をしようという意図もあったと思われる。また、高齢者人口の増加による扶助費、医療費の増高、病院、バス、地下鉄への繰り出し等が財政を圧迫しその対応に窮しすることになり、これらの重なる要因が財政指標等を共有出来ないまま、大都市自治体財政の自律性を失わせ、今日の財政悪化、膨大な地方債残高を招いたと考えている。さらに、筆者は、事業部局でも住宅部長として公共事業、市民経済局長として、市民生活、経済行政を経験してきたが、事業を執行し推進する立場からも同様なことを考えていた。

領域で精一杯事業を着実にを行い、任務を遂行している。財政指標を意識して仕事を行う教育を受けていない事業部門の職員にとっては、財政指標は財政部門の専門用語、専権事項として認識し、財政問題は財政部門の職員がコントロールすべき仕事と思いついでいる。行政組織が巨大化した大都市は、財政部門は専門化され、教育を受けた限られた職員のものとなっている特有の事情がある。また、大都市自治体においては、幅広い市民ニーズに応えるため、多種多方面にわたって行政の対象事業が膨大に広がっている。そのため、職員の職務経歴は、逆に、限られたものになる。特例市・中核市以下の人口規模の小さい都市では、事業の広がりが少ないので、一人の職員がオールランドプレーヤーとして何でもこなす立場にあり、各事業、人事、財政など市の仕事を全て経験する職員の比率が高い。反面、大都市自治体の職員は、人事異動の機会が多くても、事業部門の中でのより専門的に細分化された部署内での異動となり、異なった事業部門で多様な経験を経る機会は少ない。したがって、他の多くの事業部門と同様に、財政部門での経験を持つものは限られた職員になってくる。こうして、大都市自治体の職員の多くは、中小都市の職員に比べ、財政指標等の財政部門の知識、つまり職務経験を通じての実践的な財政の知識・感覚は持ち合わせていないことになるのである。このように、組織論および事業展開論からみて、行政組織が大きく、事業の広がりの大きい大都市は、特例市・中核市以下の地方自治体に比べ、多くの職員はもとより、都市によっては首長ですら、また議員に至るまで、財政指標は財政部門の専門家である職員任せで、あえて財政指標を意識していない環境にあると言える<sup>14</sup>。

---

<sup>14</sup> 西村清司編集（2002）「自治体職員に求められる能力」『人材育成と組織の革新』ぎょうせいpp130～135、196～224は、自治体職員に求められる能力は政策形成能力（問題発見能力、政策立案能力、政策決定能力、政策実現能力）であり、管理能力（業務能力、人事管理能力）であると述べ、分権時代における定員管理と組織の革新の重要性を論じている。また、鹿児島重治（2001）「多元的な政策形成と公務員」『地方公務員の政策形成』学陽書房pp26～44は、行政内容が多岐にわたり、高度化した現在、行政のプロである公務員が果たす役割と責任はとくに大きく、政策形成はすべての公務員の責任であり、一人ひとりそれぞれの持ち場で政策の形成、行政判断をしなければならない。行政運営の判断には長期的な「戦略」と短期的な「戦術」があると論じている。岡本全勝（2003）「地方公共団体の問題点」『政治と行政の在り方』『新地方自治入門—行政の現在と未来—』時事通信社pp66～67、287～291は、行政内容が広く深くなった現代の市役所では、専門組織の縦割りが生じ、課ごとにあたかも「小箱」のように分割し専門分化されている上に、誰が責任を持って問題にあたるか分からなくなっている。その部局間の調整が必要であり、事業は部局間で、施策は企画部が調整し、予算は財政課が整理しているが、大きな組織になるほど難しい。国、県、大都市の場合は組織が巨大であることも調整を難しくしている。また、職員（公務員）は決められたことを効率的、公平に行い、部分に特化し、与えられた任務はそれぞれの分野を振興するように頑張っている。これは職員（公務員）の有能さの裏返しでもあるが、他分野には関わることなく、社会情勢の変化に対応できなくなっているという趣旨のことを論じている。国ほどではないが、地方自治体も県、大都市のように大きな組織になるほど顕著であると思われる。同様のことを痛感する筆者は名古屋市で、行政実践者として人事課主幹、行革担当理事、総務局長を経験して、定員、組織、人事、職員の研修等に携わり、組織の風土、職員の意識改革に取り組んできたが、職員は自分の領域の予算獲得や組織の拡大には関心を持ち、力を注ぎつつも、この当時、市全体の立場から財政指標等を意識した行政運営を行う意識は十分ではない状況にあったと考えている。

## 5. おわりに

本稿では、引受先の多くが起債自治体外部の資金であるという地方債の実態から、住民に過大な将来負担を残さないという意味で、地方自治体が「規律ある」財政運営を行うためには、将来の公債費の現在価値の合計が、将来公債費に充当し得る地方税収の現在価値合計の範囲内に収まるよう、地方債残高の限度管理を行うことが重要であり、このような「財政規律ルール」の遵守の程度を測る指標として、単年度の地方税収に対する地方債残高の倍率が有用であることを指摘した。その上で、地方債残高の対地方税収倍率と人口との関係を、平成19（2007）年度における全国783都市の決算データを用いて推計し、国からの財政的「自立」が困難な人口規模の小さな都市のみならず、人口が100万人を超える大都市自治体においても、地方債残高の対地方税収倍率は高く、公債費負担比率の警戒水準等から導いた「財政規律」遵守の限度水準である4倍を超える傾向があることを見出した。そして、このように、財政的「自立」性の高い大都市自治体が財政運営の「自律」性を保つという面では、特例市や中核市等に劣ったパフォーマンスしか達成できていない要因として、大都市の財政力への過信や大都市自治体の行政組織の巨大さと事業範囲の広大さという点を指摘した。

以上のような本稿の議論を、さらに敷衍するならば、巨大な行政組織と多種多様な事業の広がりをもつ大都市自治体においては、職員の専門分化と経験の固定化が生じやすく、首長や部局長による行政組織の包括的ガバナンスが困難であり、行財政運営における規律づけに役立つはずの既存の財政指標が、すべての職員に共有化された知識・理解となっていないために、中小都市と比べて「自律」性に欠ける行財政運営が行われる結果となってしまっているということである。

こうした現状を改善し、大都市自治体における「自律」性を回復するためには、ひとつには、既存の財政指標とともに、本稿で示した地方債残高対地方税収比率のような、地方財政制度に精通した財政マンでなくても直観的に理解しやすい財政指標を、行財政運営の「自律」性のシグナルとして採用することが必要である。こうした簡便な指標を用いて、歳入面の制約を意識した歳出面の量的管理を、首長はじめ大都市自治体職員の共通の理解の上に行うとともに、歳出の中味については、自治体住民のニーズを汲み取りながら首長が立案する基本政策、それを実現するために各部局長が設定する基本施策、さらには、施策目標を効率良く実現するための事務事業の組み立てを行っていく必要がある。このような政策－施策－事務事業体系の有機的なつながりを構築することは、大都市自治体におけるガバナンスを確立することであり、市民ニーズの充足に向けた行財政活動の具体的展開を図るという意味で、「規律ある」行財政運営を行うことを意味している。そして、そのためのツールとなるのは「行政評価」である。

こうした意味において、大都市自治体の行財政運営における「自律」性を確立するためには、実効性のある「行政評価」システムの構築が必要であり、「行政評価」システムを具体的にどのように形作っていくかが、「自律」性の議論にとって重要な課題となるが、この問題について



は、別稿に譲ることとする。

## 参考文献

- 岡本全勝（2003）「第10章 政治と行政の在り方」『新地方自治入門－行政の現在と未来－』時事通信社
- 鹿兒島重治（2001）「多面的な政策形成と公務員」『地方公務員の政策形成』学陽書房
- 白川一郎（1999）「地方財政悪化の背景」『悪化する地方財政』富士通総研
- 鈴木博（2003）「大都市（政令都市や特別区）の財政の悪化の要因」『大都市圏地方団体の財政状況の現状と展望－分権化の推進と市場規律による財政再建－』農林金融
- 諏訪一夫（2008）『レベニューボンドの導入による地方財政規律の構築について』名古屋市立大学経済学研究科修士論文
- 諏訪一夫（2009）「公的資金と交付税措置による地方債利子負担の軽減効果－名古屋市における軽減効果の推計」『生活経済学研究』第30巻2009・9・30号，pp13～21生活経済学会
- 諏訪一夫（2010）「「行政評価」における「評価基準」に関する一考察－名古屋市における「行政評価」システム構築の経験を踏まえて」『月刊地方財務』第674・675号平成22年8月号pp101～110・9月号pp60～78ぎょうせい
- 諏訪一夫（2010）「行政評価と職員満足度－「行政評価の高さ」と「住民満足度の高さ」につながる「職員満足度の高さ」－」『地方行政』2010（平成22）年12月2・6・9・16日号 時事通信社
- 出井信夫・参議院総務委員会調査室（2008）『図説地方財政データブック 各年度版』学陽書房
- 土居丈朗（2007）『地方債改革の経済学』日本経済新聞出版社
- 西村清司編集（2002）「自治体職員に求められる能力」『人材育成と組織の革新』ぎょうせい
- 平岡和久・森裕之（2007）『新型交付税と財政健全化法を問う』自治体研究社
- 前田高志（2009）『地方財政 制度と基礎理論』八千代出版

## 参考資料

- 指定市「大都市特有の財政需要に対応した都市財源の拡充強化」『大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望』各年度版
- 総務省『市町村決算状況調』各年度版
- 総務省『地方財政白書』各年度版
- 名古屋市『名古屋市の財政・予算書・決算書・財政事情』各年度版
- 名古屋市「大都市特有の財政需要に対応した都市財源の拡充強化」『名古屋市の財政』各年度版

（2010年8月27日受領，2010年12月8日掲載決定）

平成22年12月1日発行

編集者 名古屋市立大学経済学会  
名古屋市瑞穂区瑞穂町字山の畑1

印刷所 株式会社正鶴堂