

地方公共団体財政健全化法の課題への対応及び 地方公共団体の財政分析のあり方について（案）

平成 27 年 9 月 29 日
総務省自治財政局財務調査課

目次

地方公共団体財政健全化法の課題への対応及び地方公共団体の財政分析のあり方について(案)

1. 地方公共団体財政健全化法の課題への対応

- (1)単コロ……………P1
- (2)オーバーナイト……………P4
- (3)年度を越えた基金の繰替運用……………P6
- (4)公有地信託……………P9

2. 地方公共団体の財政分析のあり方について……………P11

1 (1) 単コロ (研究会でのこれまでの議論の方向性)

課題

- 一般会計から第三セクター等への年度をまたいだ貸付(単コロ、オーバーナイト)が、健全化判断比率上捕捉されないのは問題ではないかとの指摘がある。

研究会(5/28)に提示した論点

(1) 単コロを実施している団体に対して、引き続き是正を助言することについてどう考えるか。

- ① 助言に従い、「自治体からの長期貸付」に変更すれば、一般会計の実質的な負担の状況が外形的に把握できる。
 - (イ) 転貸債の活用・・・将来負担比率、実質公債費比率に反映
 - (ロ) 一般財源等での対応・・・実質赤字比率等に反映
- ② また、「金融機関から借り入れ、自治体が損失補償を付す」方法に変更しても同様に、一般会計の実質的な負担の状況が外形的に把握できる。・・・将来負担比率に反映

(2) 単コロを解消せず、存続させていると、三セク等の経営が悪化した場合、当該短期貸付金の一部が貸し倒れとなる可能性があるが、現行法ではそのリスクが把握されていないことについてどう考えるか。

- 「地方道路公社の借入金」、「土地開発公社の負債」及び「三セクに対する損失補償」については、現行法上、既に、将来負担比率に反映されるしくみが講じられており、参考になり得るのではないか。

研究会での主な議論

- (1) 助言等だけでは不十分ではないか。
- (2) 単コロ等を洗い出して可視化することは、金融市場にとっても非常に前向きな話である。

1 (1) 単コロ (対応 (案))

対応 (案)

1. これまでの個別団体に対する強い助言によって、残り2団体まで減少している。
2. 出納整理期間の趣旨に反しており、引き続きできるだけ早期の解消を促す。
3. 直ちに解消が図られないとしても、少なくとも、自治体負担の実質的な状況が客観的に把握できるようにし、自治体の判断と責任により、適切な財政運営を行わせるよう、制度的に手当てすることが重要。
→ **将来負担比率への反映を検討する**
4. 反映方法については、貸付先の3セクが経営破綻した場合に、一般会計が実質的な負担を負う可能性（貸し倒れリスク）がある貸付金の額を捕捉しようとしていることに鑑み、現行法令において、「三セクに係る損失補償」を反映しているスキーム（三セクの経営状況等に応じた算入）を参考として検討する。

【参考】第三セクター等の損失補償債務等に係る将来負担額の算定基準（将来負担比率）

別紙1-1 財務諸表評価方式（一般法人）

		損益計算書上の経常損益									
		経常損益が黒字				経常損益が赤字					
		債務超過額 の3分の1以上	債務超過額 の5分の1以上 3分の1未満	債務超過額 の10分の1以上 5分の1未満	債務超過額 の10分の1未満	経常赤字の損失補償付債務額に対する割合					
						20分の1未満	20分の1以上 10分の1未満	10分の1以上 5分の1未満	5分の1以上 2分の1未満	2分の1以上	
貸借対照表上の純資産	資産超過	10年後において資産超過	A				A				
		5年後において資産超過であって、 10年後において債務超過					B				
		5年後における債務超過額又は5年後における損失補償付債務額のいずれか少ない額が損失補償付債務額の4分の1未満	B	B	B	B	C				
		5年後における債務超過額又は5年後における損失補償付債務額のいずれか少ない額が損失補償付債務額の4分の1以上2分の1未満	B	B	B	C	D				
		5年後における債務超過額又は5年後における損失補償付債務額のいずれか少ない額が損失補償付債務額の2分の1以上4分の3未満	B	B	B	C	D				
		5年後における債務超過額又は5年後における損失補償付債務額のいずれか少ない額が損失補償付債務額の4分の3以上損失補償付債務額未満	B	B	C	D	E				
		5年後における債務超過額又は5年後における損失補償付債務額のいずれか少ない額が損失補償付債務額以上	B	B	C	D	E				
貸借対照表上の純資産	債務超過	経常黒字の債務超過額に対する割合				経常赤字の損失補償付債務額に対する割合					
		債務超過額 の3分の1以上	債務超過額 の5分の1以上 3分の1未満	債務超過額 の10分の1以上 5分の1未満	債務超過額 の10分の1未満	20分の1未満	20分の1以上 10分の1未満	10分の1以上 5分の1未満	5分の1以上 2分の1未満	2分の1以上	
		債務超過額が損失補償付債務額の4分の1未満	B	B	B	B	C	D	E	E	
		債務超過額が損失補償付債務額の4分の1以上2分の1未満	B	B	B	B	C	D	E	E	
		債務超過額が損失補償付債務額の2分の1以上4分の3未満	B	B	B	C	D	E	E	E	
		債務超過額が損失補償付債務額の4分の3以上損失補償付債務額未満	B	B	C	D	E				
債務超過額が損失補償付債務額以上	B	C	D	E	E						

※ A、B、C、D及びEとは、債務区分のA、B、C、D及びEのことをいう。

資産超過額とは、資産の額が負債の額を超える場合において当該を超える額をいい、損失補償付債務額とは、損失補償付債務の額をいう。

1 (2) オーバーナイト (研究会でのこれまでの議論の方向性)

課題

- 一般会計から第三セクター等への年度をまたいだ貸付(単コロ、オーバーナイト)が、健全化判断比率上捕捉されないのは問題ではないかとの指摘がある。

研究会(5/28)に提示した論点

- (1) 実質的に経営難の三セク等への経営支援となっているオーバーナイトがある場合、是正を助言することについてどう考えるか。
 - ① 助言に従い、「自治体からの長期貸付」に変更すれば、一般会計の実質的な負担の状況が外形的に把握できる。
 - (イ) 転貸債の活用・・・将来負担比率、実質公債費比率に反映
 - (ロ) 一般財源等での対応・・・実質赤字比率等に反映
 - ② また、「金融機関から借り入れ、自治体が損失補償を付す」方法に変更しても同様に、一般会計の実質的な負担の状況が外形的に把握できる。・・・将来負担比率に反映
- (2) 上記のようなオーバーナイトを解消せずに、存続させていると、三セク等の経営が悪化した場合、当該短期貸付金の一部が貸し倒れとなる可能性があるが、現行法ではそのリスクが把握されていないことについてどう考えるか。
 - 「地方道路公社の借入金」、「土地開発公社の負債」及び「三セクに対する損失補償」については、現行法上、既に、将来負担比率に反映されるしくみが講じられており、参考になり得るのではないか。

研究会での主な議論

- (1) 助言等だけでは不十分ではないか。
- (2) オーバーナイト等を洗い出して可視化することは、非常に前向きな話である。

1 (2) オーバーナイト (対応 (案))

対応(案)

1. オーバーナイトは単コロとは違って、一概に不適切とは言えない。
2. ただし、反復、継続的に一般会計からの貸付を必要とするような3セクは、実は経営状況が悪く、実質的な経営支援となっている可能性がある。
→ 実態に則した財政運営が行われるよう、自治体に対しては、長期貸付等への手法の切り替えを促す。
3. 手法自体が一概に不適切というわけではないので、3セクにかかる財政支援のあり方は、個々の自治体において抜本的な検討の中で判断すべき。
ただし、自治体負担の実質的な状況が客観的に把握できるように、自治体の判断と責任により適切な財政運営を行わせるための制度的な手当は必要。
→ **将来負担比率への反映を検討する**
4. 反映方法については、貸付先の3セクが経営破綻した場合に、一般会計が実質的な負担を負う可能性(貸し倒れリスク)がある貸付金の額を捕捉しようとしていることに鑑み、現行法令において、「三セクに係る損失補償」を反映しているスキーム(三セクの経営状況等に応じた算入)を参考として検討する。
その際、現行法令のスキームでは算入の下限(最も経営状況がよい三セクであっても)が10%に設定されているが、貸し倒れリスクが極めて小さいと考えられるもの(例えば制度融資に係るオーバーナイトなど)については、0%とすることの可否も検討する。

1 (3) 年度を越えた基金の繰替運用（研究会でのこれまでの議論の方向性）

課題

- (1) 一般会計において、資金不足を「年度を越えた基金の繰替運用」という方法で補っている財務状況について、説明責任を果たす必要がある。
- (2) また、基金に対して、長期にわたり「償還」が行われておらず、今後もその見込みがない等、「確実な運用」とは言えない（不適切な運用になっている）場合もあるのではないか。

研究会(5/28)に提示した論点

- (1) 年度を越えた基金の繰替運用を行っている団体に対して、適切な情報開示を行うよう助言することについてどう考えるか。

- ① 財政課長内かんにおいて、以下のとおり通知している。

『平成27年度の地方財政の見通し・予算編成上の留意事項等について（平成27年2月18日事務連絡）』（抜粋）

13 予算計上及び予算執行については、関係法令に則り適正に行う必要があるが、特に以下の点についてご留意いただきたい。

- (3) 会計年度を越える繰替運用については、「地方自治法施行規則」（昭和22年内務省令第29号）第16条の2に規定する財産に関する調書等により、実態を反映した情報開示を行うこと。

- ② なお、年度を越えた基金の繰替運用については、将来負担比率の算定上、「充当可能基金」から除かれるため、外形上、一応捕捉されていると言える。

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

(2) 年度を越えた基金の繰替運用の取扱いを改めるよう助言するとしても、具体的に、どのようなケースが考えられるか。

① 財政課長内かんにおいて、以下のとおり通知している。

『平成27年度の地方財政の見通し・予算編成上の留意事項等について（平成27年2月18日事務連絡）』（抜粋）

13 予算計上及び予算執行については、関係法令に則り適正に行う必要があるが、特に以下の点についてご留意いただきたい。

(2) 基金から一般会計に会計年度を越える繰替運用を行うという事例が見受けられるが、「地方自治法」第241条及びそれぞれの基金設置条例の趣旨を逸脱したものとなることのないよう、必要なものについてはその適正化を図ること。

② 適正化が「必要なもの」か（「確実かつ効率的な運用」又は「最も確実かつ有利な方法による保管」と言えるか否か）は、個別具体の事例に則して判断することとしている。

1 (3) 年度を越えた基金の繰替運用 (対応 (案))

対応(案)

1. 基金の繰替運用自体は、安全確実性、有利性、流動性(支払準備性、換金性)が確保される限り、許容されるもの。
2. しかし、一般会計の予算・決算上は単なる「繰入金」収入として表れるのみで、資金不足を繰替運用という方法で補っている財務状況の実態が見えにくい。
これまで、決算書の「財産に関する調書」等において情報開示を行うよう促してきたが、その対応については、個別団体に委ねたままとなっている。
 - 決算書に明記させるための措置を検討
 - また、客観的に財政状況が把握できるよう、将来負担比率の算定上の取扱い(「充当可能基金」からの控除)を徹底する
3. また、長期にわたり「償還」が行われていない繰替運用は、自治法の趣旨に反するおそれがある。
これまで必要なものについて適正化を図るよう促してきたが、「必要なもの」の判断については、個別団体に委ねたままとなっている。
 - 各団体において、基金の運用について説明責任が果たされることが重要であることから、基金の繰替運用の状況について、2. のとおり、決算書の「財産に関する調書」にしっかり記載させる。
(それにより、安全確実性、有利性、流動性(支払準備性、換金性)が確保されているかどうかについて、客観的にチェックできるようにする。)
 - あわせて、個別団体からのヒアリング等を通じて、各団体の繰替運用の状況を詳細に把握する。

1. (4) 公有地信託（研究会でのこれまでの議論の方向性）

課題

- 公有地信託の事業収支が悪化して資金不足が生じた場合、自治体が費用補償を求められる可能性があるが、そのリスクを将来負担比率で捉えられていない。

研究会(5/28)に提示した論点

- 旧法及び新法における受益者(自治体)のリスクをどのように評価すべきか。

➤ 旧法(信託法(大正11年法律第62号))

⇒ 受託者から受益者に対する費用補償請求が認められていた。(第36条第2項)

第36条 略

2 受託者ハ受益者ニ対シ前項ノ費用又ハ損害ニ付其ノ補償ヲ請求シ又ハ相当ノ担保ヲ供セシムルコトヲ得但シ受益者力不特定ナルトキ及未タ存在セサルトキハ此ノ限ニ在ラス

3 略

➤ 新法(信託法(平成18年法律第108号))

⇒ 旧法のような費用補償請求の規定は存在しないが、特約があれば費用補償請求が認められる。(第48条第5項)

第48条 略

2~4 略

5 (略) 受託者が受益者との間の合意に基づいて当該受益者から費用等の償還又は費用の前払を受けることを妨げない。

研究会での主な議論

- (現状の)数は少ないが、今後、PFIやPPP、PRE(公的不動産)の活用が進んでくると、土地信託を利用した形態というのが出てくる可能性は潜在的にあるため、将来的にもケアする必要はあるのではないか。

1. (4) 公有地信託 (対応 (案))

対応 (案)

1. 公有地信託の事業収支が悪化して資金不足が生じた場合、自治体が費用補償を求められる可能性があるため、そのリスクを将来負担比率で捕捉することが考えられる。

※ そもそも自治体が損失リスクを負うような特約を付さなければ将来負担は発生しないが、自治体に対してそのような助言を行うことは難しいのではないか。

→ 将来負担比率への反映を検討する

2. 具体的な算定方法については、土地開発公社や地方道路公社に係る現行の算定方法も参考としつつ、本研究終了後も引き続き検討を行っていくこととしたい。

※ 現行の算定方法 土地開発公社 → 「負債－資産」を基本として算定
地方道路公社 → 「負債－収支見込額」を基本として算定

引き続き検討を行うべき論点 (案)

- ・ 当該算定方法により過去の事例における将来負担額を適切に捕捉することが可能か
- ・ 公有地信託に係る資産の減価償却計算をどのように行うべきか
- ・ 費用補償請求に係る特約の内容を算定方法にどのように反映すべきか 等

2. 地方公共団体の財政分析のあり方（研究会でのこれまでの議論の方向性）

研究会（7/23）に提示した論点

1. 地方公会計の財政指標の追加

決算統計では、財政力指数や経常収支比率、地方財政健全化法では、実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率といった財政指標が既にあるが、地方公会計の整備により新たに把握される指標について、今後の財政分析に活用すべきではないか。

その場合、議会や住民等に対する分かりやすい情報開示のため、決算カードや財政状況資料集に記載されている財政指標に単純に追加するだけでなく、適切なスクラップアンドビルドを図るべきではないか。

2. 指標の組合せによる総合的な財政分析

アンケート調査結果等によれば、「将来負担比率×実質公債費比率」や「将来負担比率×資産老朽化比率」といった指標の組合せ分析を実施している地方公共団体が既に存在するところであり、地方公共団体の財政状況については、一つの財政指標だけで判断するのではなく、様々な観点から分析することが重要であることから、今後は、「財政状況資料集」等において、指標の組合せによる総合的な財政分析を実施すべきではないか。

3. 既存指標の分析・活用の促進

従来、経常収支比率が80%を超えると財政構造が弾力性を失いつつあるとされてきたが、社会経済構造や地方財政制度が変化してきた中で、経常収支比率の当該基準の妥当性を改めて検証すべきではないか。

また、「財政状況資料集」中の「将来負担比率（分子）の構造」を活用して第三セクターへの損失補償の割合の多寡を検討した上で第三セクター改革を積極的に推進するといった「財政状況資料集」の分析・活用に関するベストプラクティスを周知し、いわゆる「横展開」を普及促進すべきではないか。

2. 地方公共団体の財政分析のあり方（対応（案））

1. 地方公会計の財政指標の追加

地方公会計の財政指標として以下の(1)・(2)を「財政状況資料集」に追加することとしてはどうか。

(1) 資産老朽化比率（⇒P13参照）

資産老朽化比率を導入することにより、既存の決算統計や健全化法の指標では把握できなかった資産の老朽化度合いという新たなストック情報を把握することが可能

(2) 債務償還可能年数※（⇒P13参照）

ストックとフローを組み合わせた指標を導入することにより、ストックの改善（地方債の発行抑制等）とフローの改善（事務事業の見直し等）の両面からの把握が可能

※ 債務償還可能年数：実質債務（将来負担額－充当可能基金残高）が償還財源（資金収支計算書における業務活動収支の黒字分等）の何年分あるかを示す指標で、仮に公共事業等の投資活動を全て中止して償還財源に充てた場合に何年で債務を償還できるかを示す理論値。

2. 指標の組合せによる総合的な分析

指標の組合せによる総合的な分析を実施するため、以下の(1)・(2)を「財政状況資料集」に追加することとしてはどうか。

(1) 将来負担比率と資産老朽化比率の組合せ（⇒P14参照）

将来負担比率が低くても資産老朽化比率が高ければ、老朽化対策の先送りという将来負担が潜在している可能性が判明

(2) 将来負担比率と実質公債費比率の組合せ（⇒P14参照）

実質公債費比率が高くても将来負担比率が低ければ、実質公債費比率が今後は低下していく可能性が判明

3. 既存指標の分析・活用の促進

従来、経常収支比率が80%を超えると財政構造が弾力性を失いつつあるとされてきたが、今後は経常収支比率やその分子（経常経費充当一般財源）の内訳の経年比較や類似団体比較を促進する方向で検討したい。（⇒P15参照）

【参考】資産老朽化比率等の算定式

(1) 資産老朽化率

$$\text{資産老朽化比率} = \frac{\text{減価償却累計額}}{\text{償却資産評価額} + \text{減価償却累計額}}$$

(2) 債務償還可能年数

$$\text{債務償還可能年数} = \frac{\text{将来負担額}^{(\ast 1)} - \text{充当可能基金残高}^{(\ast 1)}}{\text{業務収入等}^{(\ast 2)} - \text{業務支出}^{(\ast 3)}}$$

※1 将来負担額及び充当可能基金残高については、地方公共団体財政健全化法上の将来負担比率の算定式による。

※2 業務収入は、資金収支計算書(地方公会計)における業務収入(地方税、地方交付税等)による。また、「業務収入等＝業務収入＋減収補填債特例分発行額＋臨時財政対策債発行額」とする。

※3 業務支出は、資金収支計算書(地方公会計)における業務支出(人件費、物件費、補助金等)による。

⇒ 財政の持続可能性を把握する指標としては、実質公債費比率や将来負担比率が存在しており、前者はフローの観点、後者はストックの観点からの指標として、それぞれ地方債の発行抑制等(分子の縮小)を行えば改善するが、債務償還可能年数は、新たにフローとストックを分母と分子で組み合わせた指標として、地方債の発行抑制等(分子の縮小)だけでなく、事務事業の見直し等(分母の拡大)によっても改善する指標であるため、財政健全化のためのより総合的な財政指標と考えることもできる。

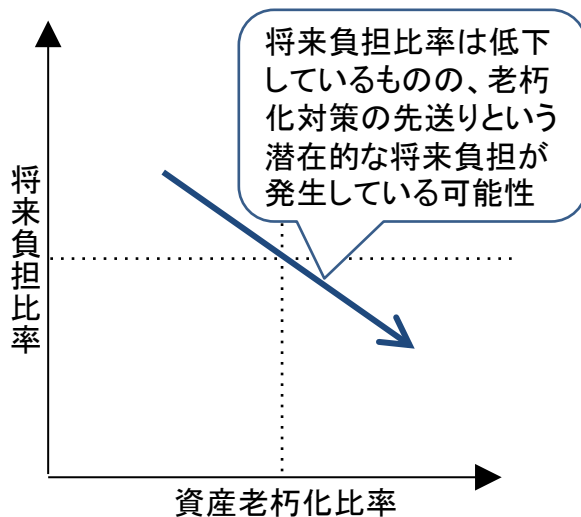
【参考】「財政比較分析表」における財政指標一覧

	決算統計	健全化法	公会計
資産形成度			資産老朽化比率
世代間公平性		将来負担比率	
持続可能性 (債務償還能力)		実質公債費比率 将来負担比率	債務償還可能年数
効率性	住民一人当たり人件費、物件費等		
弾力性 (資金繰り能力)	経常収支比率	実質公債費比率	
自律性	財政力指数		

【参考】指標の組合せのイメージ

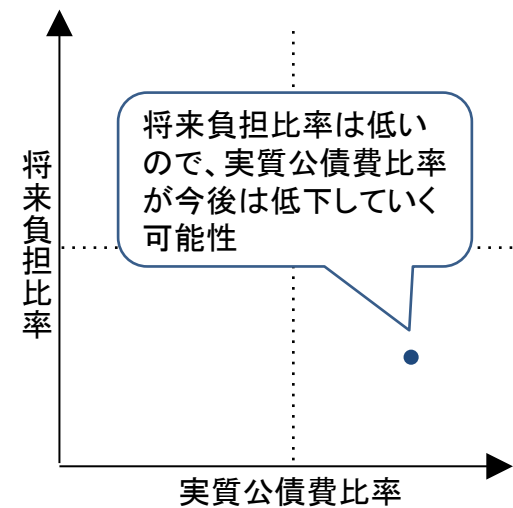
(1) 将来負担比率と資産老朽化比率の組合せ

- 将来負担比率について、資産老朽化比率と組み合わせて分析することにより、老朽化対策の先送りという将来負担も含め、将来負担をより総合的に捉えることができる。
- 例えば、将来負担比率が低くても資産老朽化比率が高ければ、老朽化対策の先送りという将来負担が潜在している可能性が判明する。



(2) 将来負担比率と実質公債費比率の組合せ

- 将来負担比率について、実質公債費比率と組み合わせて分析することにより、フローとストックの両面から将来負担を捉えることができる。
- 例えば、将来負担比率が高い場合に実質公債費比率も高いのはある意味当然であるが、実質公債費比率が高くて将来負担比率が低ければ、実質公債費比率が今後は低下していく可能性が判明する。



【参考】経常収支比率について

- 従来、経常収支比率が80%を超えると財政構造が弾力性を失いつつあるとされてきたが、経常収支比率の当該基準の妥当性を改めて検証することとしてはどうか。

自治省財政局指導課編『財政分析』（昭和44年発行）

昭和42年度の（中略）経常収支比率をみると（中略）都市にあつては73.3%から83.9%の間に、町村にあつては67.7%から84.0%の間に分布している。（中略）少なくとも75%程度におさまることが妥当と考えられ、これが80%を超える場合は、その財政構造は弾力性を失いつつあると考えてよい。

- 社会保障関係費の増嵩や地方債の充当率の上昇といった財政構造の変化により、経常収支比率の分布状況は以下のように変化してきていることを踏まえると、もはや「経常収支比率が80%を超えると財政構造が弾力性を失いつつある」とは言えず、基準を引き上げることも考えられる。

都市：73.3%～83.9%(S42) ⇒ 82.8%～95.0%(H25)

町村：67.7%～84.0%(S42) ⇒ 78.7%～87.8%(H25) ※類似団体別市町村財政指数表より

- しかしながら、都道府県や市町村といった類型によって経常収支比率の分子（経常経費充当一般財源）の内訳は大きく異なること等を踏まえると、単に一律の基準を設定して評価するだけでは、必ずしも適切な財政分析を実施していることにはならないのではないか。

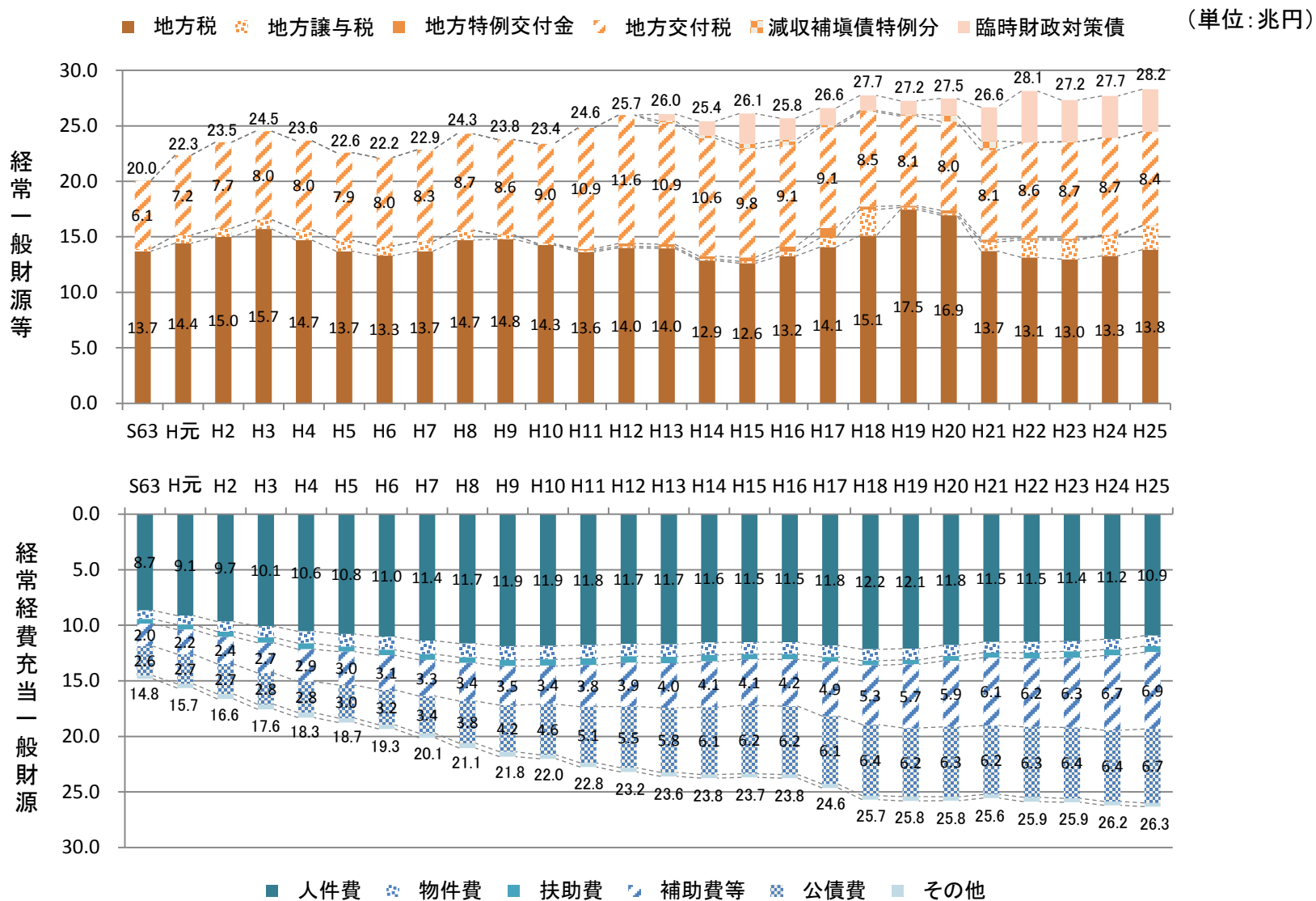
第147回国会 参議院 地方行政・警察委員会（平成12年3月21日）

富樫練三君 都道府県でいっても市町村でいっても四分の一弱ぐらいが既に危機ラインを突破しているということですね。全体の三分の二前後が警戒ラインを突破している。これが今の日本の地方自治の財政の実態だというふうに思うわけですが、もう一つ数字を聞いておきますが、経常収支比率で不健全ラインと言われているものです。健全ではない、財政が硬直化している、こういうことだと思うんですけれども、80%を超える都道府県、75%を超える市町村、それぞれ幾つありますか。

政府参考人（嶋津昭君） 今御指摘の経常収支比率の指標でございますが、総体的な財政状況によってそのラインというのは必ずしも固定的に考えるものではないかもしれませんが、御指摘のように我々が従来から都道府県でいうと80%、それから市町村で75%というような目安として申し上げている数字、それによりますと、都道府県は80%以上の団体が九一・五%の四十三団体、それから経常収支比率が75%以上の市町村は全体の八五・一%の二千七百五十二団体でございます。

- したがって、経常収支比率やその分子の内訳を経年比較や類似団体比較で分析することがより重要であり、財政状況資料集における当該分析をより促進する方向で検討したい。

【参考】 経常収支比率（分母・分子）の推移（都道府県）

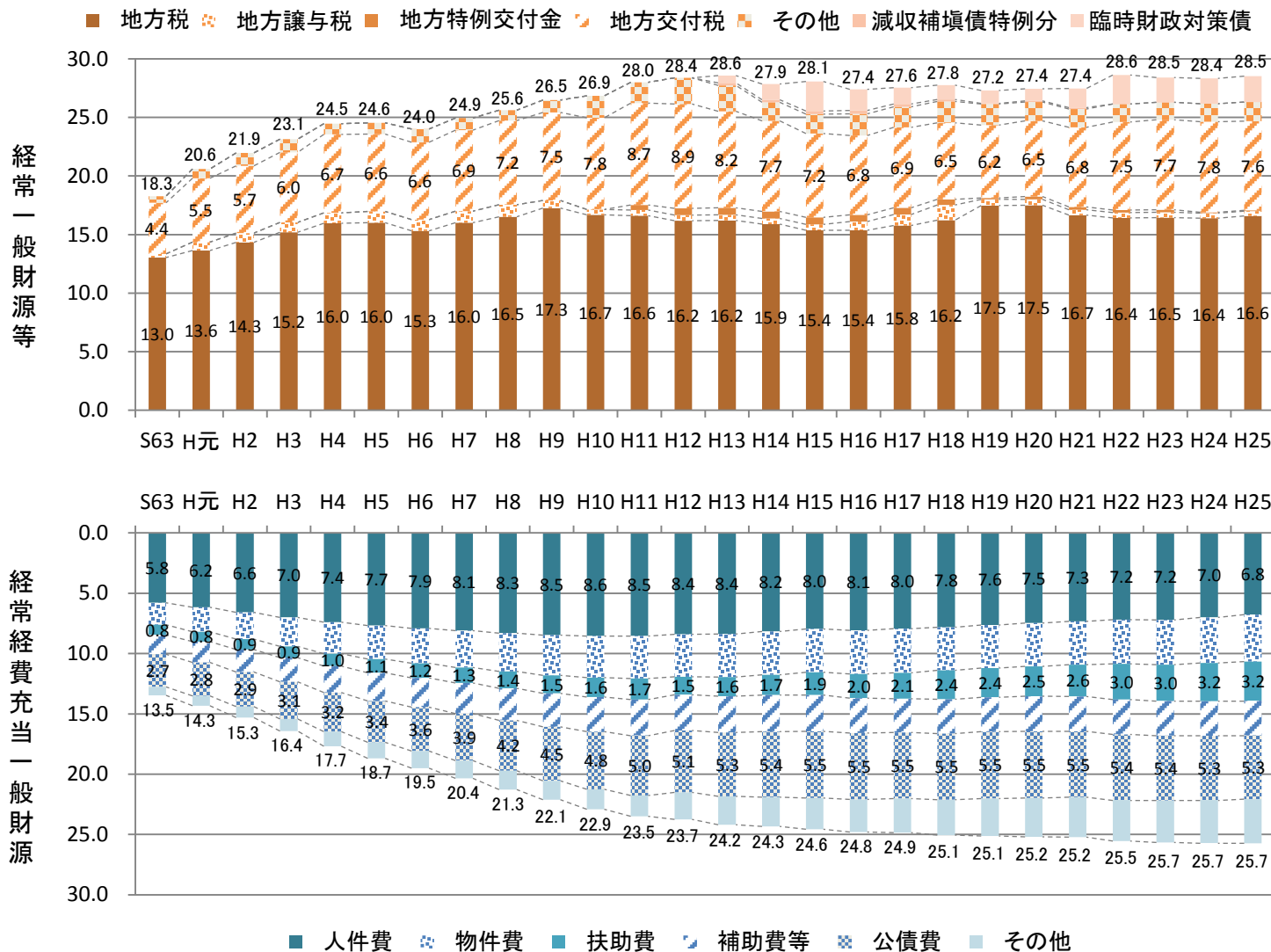


経常収支比率

年度	S63	H元	H2	H3	H4	H5	H6	H7	H8	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25
経常収支比率	73.8	70.0	70.7	71.6	77.4	83.0	87.4	88.1	86.7	91.7	94.2	91.7	89.3	90.5	93.5	90.8	92.5	92.6	92.6	94.7	93.9	95.9	91.9	94.9	94.6	93.0

【参考】 経常収支比率（分母・分子）の推移（市町村）

（単位：兆円）



経常収支比率

年度	S63	H元	H2	H3	H4	H5	H6	H7	H8	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25
経常収支比率	73.7	69.5	69.7	71.0	72.3	76.2	81.2	81.5	83.0	83.5	85.3	83.9	83.6	84.6	87.4	87.4	90.5	90.2	90.3	92.0	91.8	91.8	89.2	90.3	90.7	90.2