



## 地方財政における世代間負担の公平性について

### —退職手当の会計的視点からの検証—

中 川 美 雪

#### 概要

地方公共団体の退職手当については、基本的に民間企業のような発生主義の概念がなく、予算制度に基づく現金主義会計により、支出ベースでの会計処理がなされる。将来の退職手当の支出に備え、退職手当目的基金などへの積立てがなされるなら、世代間負担の公平性の問題は生じない。しかし、退職手当目的基金などへの積立てが行われず、あるいは不足するならば、退職手当について世代間負担の公平性が損なわれている可能性がある。また、退職時の退職手当支払いに充当するため退職手当債の発行がなされる場合もある。退職手当債の償還は後年度になされるため、この場合は明らかに世代間負担の公平性が損なわれていると考える必要がある。

本稿の目的は、退職手当の世代間負担の公平性の検証と、地方財政健全化法や地方公会計の果たす役割について確認し、世代間負担の公平性を確保するための方策を明らかにすることである。

検討の結果、退職手当について後世代への多額の負担の先送りがなされていること、地方公共団体に於いて地方財政健全化法や地方公会計に一定の機能は設けられているものの、財政規律として有効に機能するまでは至っておらず、建設公債主義のような強力な財政規律が必要であることや、退職手当の世代間負担の公平性に着目した地方公会計の財務分析の必要性を提起している。

キーワード：退職手当 世代間負担の公平性 地方財政健全化法 地方公会計 建設公債主義

(投稿日 2020年1月15日)

#### 文教大学経営学部

〒253-8550 神奈川県茅ヶ崎市行谷1100

Tel 0467-53-2111(代表) Fax 0467-54-3734

<http://www.bunkyo.ac.jp/faculty/business/>

# 地方財政における世代間負担の公平性について

## —退職手当の会計的視点からの検証—

中 川 美 雪\*

### 1. はじめに

地方公共団体では、民間企業同様、職員が退職するにあたり退職手当が支給される。民間企業であれば、退職手当について厳密な発生主義により退職給付引当金を計上し、将来の支給に備えるところである。地方公共団体の退職手当については、基本的に民間企業のような発生主義の概念がなく、予算制度に基づく現金主義会計により、支出ベースでの会計処理がなされる。前もって将来の支出に備えるならば退職手当目的基金を積み立てるか、退職手当組合に加入し、退職手当組合への負担金を支払い、退職手当組合において退職手当支給のための積立てを行うといった処理がなされることになる。将来の退職手当の支給時に必要な積立てが過不足なくなされる場合、民間企業の発生主義会計による場合と同様、サービスの提供時期と退職手当目的基金または退職手当組合への積立てが同時になされることとなり、世代間負担の公平性の問題は生じない。しかし、このような財務規律がなく、退職手当目的基金または退職手当組合への積立てが行われない、あるいは不足するならば、退職手当について世代間負担の公平性が損なわれている可能性がある。また、退職手当目的基

金または退職手当組合への積立てを行わないばかりか、退職時の退職手当支払いに充当するため退職手当債の発行がなされる場合もある。退職手当債の償還は後年度になされるため、この場合は明らかに世代間負担の公平性が損なわれていると考える必要がある。

本稿では、地方公共団体における退職手当の世代間負担の公平性について検証するとともに、地方財政健全化や行財政運営強化のために導入されている地方財政健全化法ならびに地方公会計<sup>1)</sup>の果たす役割について確認し、世代間負担の公平性を確保するための方策を明らかにする。

### 2. 地方公務員の退職手当制度の概要

#### 2.1 地方公務員の退職手当制度の法的根拠

地方公共団体における退職手当の支給について、地方自治法第204条第2項において、退職手当が支給できる旨が明らかにされ、同第3項において、その額及び支給方法は条例で定めることとされている。したがって、退職手当の支給は各地方公共団体によりそれぞれの条例において定めることとなるが、一方で地方公務員の退職手当については地方公務員法（昭和25年法律第261号）第24条第3項に基づき、国家公務

\* 文教大学経営学部 非常勤講師

✉ miyuki.nakagawa@ms01.jicpa.or.jp

員の制度等に準じることとなっており、総務省より国家公務員の制度に準じた「職員の退職手当に関する条例案」が示されている。

## 2.2 退職手当の性格

国家公務員等退職手当制度基本問題研究会(1984)によると、国家公務員の退職手当の基本的性格について、「勤続報償的、生活保障的、賃金後払い的な性格をそれぞれ有し、これらの要素が不可分的に混合しているものであるが、基本的には、職員が長期間勤続して退職する場合の勤続報償としての要素が強いものと理解することが適当である。」とされ、勤続報償的な意味合いが強いものと考えられている。青山(2011、33)は、「地方公務員の退職手当の性格についてもこれと異に考える合理的な理由はなであろう」としている。したがって、地方公務員の退職手当の性格としては、勤続報償的な意味合いが強いものと理解される。

## 2.3 退職手当の算定方法

「職員の退職手当に関する条例案」では、退職手当は一般と特別に分類され、一般については次の算式で算定される。

退職手当額 = 基本額 + 調整額

基本額 = 退職日給料月額 × 支給率

調整額 = 属していた職員の区分に応じて定め  
る調整月額のうちその額が多いもの  
から60月分の額を合計した額

なお、支給率は自己都合、定年・勸奨、整理退職といった退職理由別、勤続年数別に率が定められている。

また、定年前早期退職特別措置として、定年

前10年以内に勤続5年以上の職員が勸奨により退職した場合、定年前の残年数1年につき、退職日の給料月額を2%（最大20%）割増しすることとされている。

## 2.4 退職手当の事務及び財源の確保

退職手当の処理については、地方公共団体によっては地方自治法第284条の規定に基づき一部事務組合を設置し、退職手当に関する事務の共同処理を実施している場合がある。

総務省自治行政局市町村課の「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調」によると、平成30年7月1日現在、退職手当に関する一部事務組合は全国で48団体、処理団体数は2,171団体となっている。

退職手当にかかる一部事務組合では、組合を構成する団体の職員に対する退職手当の支給および負担金納入事務の共同処理等を行うほか、構成団体の財政基盤の安定化と退職手当の安定的な支給の確保を目的として設立されている経緯から、預かった負担金を運用し、基金として積立てを行っている。

退職手当にかかる一部事務組合に加入している団体は負担金を先に拠出することにより一定の財源確保を行うことになるが、自団体において退職手当目的基金を設けて、独自に財源確保する場合もある。また、一定の要件を満たす場合に限り、退職手当に充てる財源に対し地方債（以下、退職手当債と言う）の発行が認められている。この退職手当債は2005年度までは定年早期退職特別措置の適用を受ける勸奨退職者や条例の改正により退職手当支給率の引き下げ等に伴い退職者が急増した場合などの退職手当について発行が認められていた。2006年度以降は、団塊世代が大量に定年退職を迎える時期にな

り、退職手当の大幅な増加に対処するため、「定員管理・給与適正化計画」を策定し、将来の人員費の削減により償還財源が確保できると認められる範囲内において、許可制で退職手当債の発行が認められることとなった<sup>2)</sup>。なお、退職手当債の発行は、退職手当にかかる一部事務組合に加入している団体で、退職手当組合負担金が当該年度の退職手当に充当される場合においても可能となっている。

## 2.5 退職手当の会計処理

地方公共団体の法定決算書は歳入歳出決算書という現金ベースの会計によっているため、退職手当の会計処理は支払時に全額が歳出として計上されることとなる。なお、退職手当にかかる一部事務組合に加入している団体は退職手当の負担金を当該一部事務組合に支払い、実際の退職時の退職手当の支給は一部事務組合が行うため、職員の退職時期と退職手当の負担金の支払時期が必ずしも一致するわけではない。また、退職手当の財源として退職手当目的基金を積み立てている団体においては、当該基金を取り崩し、いったん歳入に計上することとなる。また、財源として退職手当債を発行する場合は歳入に退職手当債を計上することとなる。

地方公会計では発生主義による会計処理が行われるため、年度末における退職手当の発生見込額を算定し計上することとなるが、統一的な基準では、企業会計が採用する退職給付会計ではなく、従来の会計基準が採用していた自己都合要支給額の考え方が参考にされている。またその額は、基本的に地方公共団体の財政の健全化に関する法律（以下、地方財政健全化法という）において算定する将来負担比率の算定のため把握する「全員が同日において自己の都合に

より退職するものと仮定した場合に支給すべき退職手当の額のうち、当該地方公共団体の一般会計等において実質的に負担することが見込まれるものとして総務省令で定めるところにより算定した額（地方財政健全化法第2条第4項ホ）」と同様の考え方で計上することとされている<sup>3)</sup>。

地方財政健全化法における退職手当の負担見込額の具体的な計算方法は、以下のとおりである（地方財政健全化法施行規則 第11条）。

### 一般職に属する職員

基本額(前年度末給料月額×支給率)+調整額

### 特別職に属する職員

自己の都合により退職するものと仮定した場合に支給すべき退職手当の額の合計額

### 退職手当の負担見込額

一般職及び特別職の合計額－退職手当組合積立額（積立不足の場合は積立不足額を加算）

上記のとおり、退職手当の負担見込額は、退職手当組合積立額（積立不足の場合は積立不足額を加算）を控除した金額となっており、統一的な基準においても当該考え方を踏襲している（財務書類作成要領125）。これについて、旧モデルである総務省方式改訂モデルでは、退職手当組合積立額と退職手当引当金を両建てとし、積立額を資産として計上する処理を行っていたが、統一的な基準において、地方財政健全化法との整合が図られることとなった。

### 3. 退職手当の支給額等

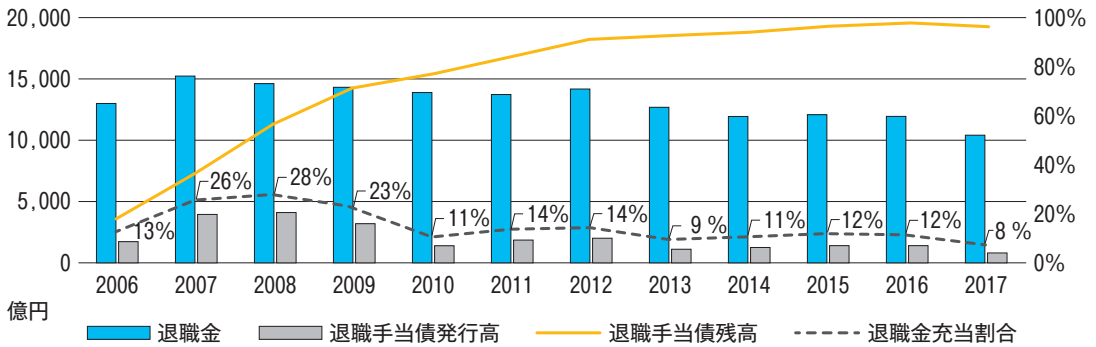
#### 3.1 退職金、退職手当債等の推移

団塊世代が大量に定年退職を迎え、退職手当が定年退職の場合にも認められるようになった2006年度以降の退職金（退職手当及び退職手当組合負担金の合計。以下退職金と言う）及び退職手当債の発行高、退職手当債残高、また退

職金に対する退職手当債の充当割合の推移は図表1及び図表2のとおりである。

退職金の支払額は2007年度に都道府県で1兆5,199億円、市区町村で1兆1,138億円とピークに達し、その後徐々に低下している。退職手当債の発行高は退職金支払額の一番多かった2007年度ではなく、2008年度にピークとなっており、都道府県で4,121億円、市区町村で1,463億円である。その後徐々に発行高自体は減少している。しかし、退職手当債残高は年々増加している。

図表1 都道府県退職金、退職手当債発行高及び残高、退職金充当割合の推移

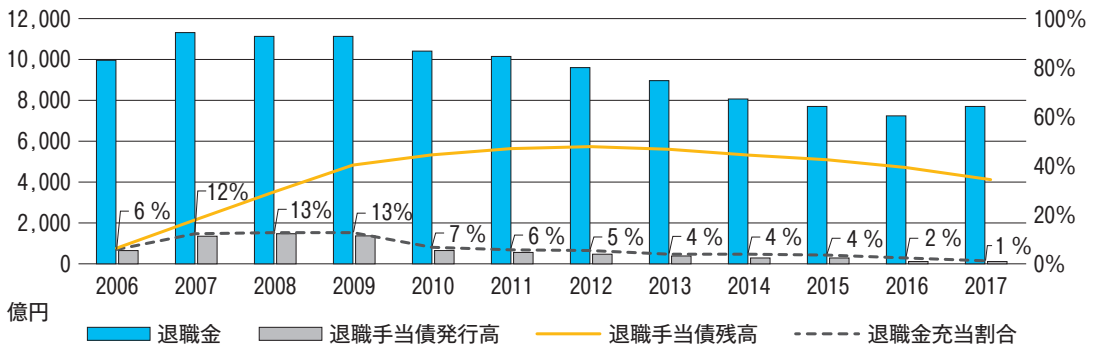


出典：退職金：「地方財政状況調査」及び「都道府県決算状況調」より集計<sup>4)</sup>

退職手当債発行高及び残高：「地方財政状況調査」及び「都道府県決算状況調」より集計<sup>5)</sup>

退職金充当割合：退職手当債が退職金に占める割合を退職金充当割合とし、筆者算定

図表2 市区町村退職金、退職手当債発行額及び残高、退職金充当割合の推移

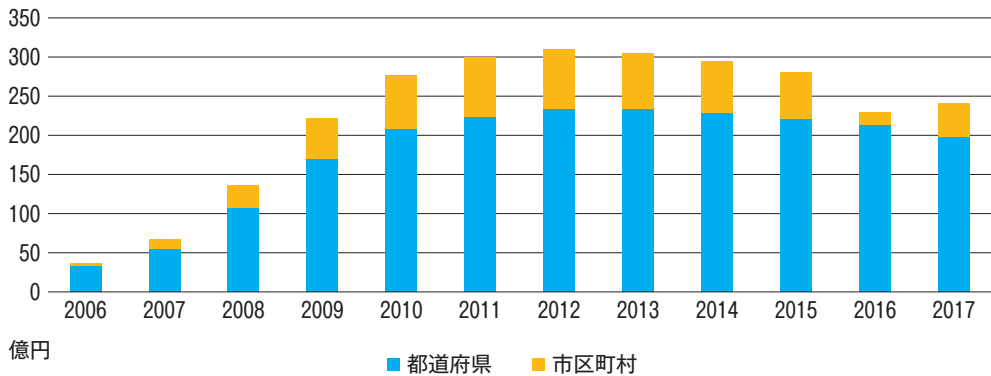


出典：退職金：「地方財政状況調査」より集計<sup>6)</sup>

退職手当債：「地方財政状況調査」及び「市町村別決算状況調」より集計<sup>7)</sup>

退職金充当割合：退職手当債が退職金に占める割合を退職金充当割合とし、筆者算定

図表3 都道府県及び市区町村の退職手当債利子額の推移



出典：「地方財政状況調査」及び「都道府県決算状況調」より集計<sup>8)</sup>

これは、元金償還額より発行高の方が多かったことが主な要因と考えられる。2017年度の退職手当債の残高は、都道府県で1兆9,318億円、市区町村で4,194億円となっている。

都道府県と市区町村を比較すると、退職金に対する退職手当債の充当割合は都道府県で最高28%、市区町村で13%と都道府県の方が退職手当債への依存度が高いことがわかる。また、退職手当債の発行が市区町村では大きく減少し、2017年度には充当割合が1%に低下したのに対し、都道府県の充当割合は2017年度で8%と、ピーク時に比べ減少はしているものの依然退職手当債への依存度が高いことがわかる。

なお、都道府県及び市区町村における退職手当債の利子額の推移は図表3のとおりである。

都道府県及び市区町村退職手当債利子額は、退職手当債残高の増加に比例するように増加し、ピーク時の2012年度には都道府県で235億円、市区町村で75億円の合計310億円となっている。また、2006年度から2017年度までの利子額の合計は都道府県で1,939億円、市区町村で523億円の合計2,462億円となっている。

### 3.2 退職手当の負担見込額

退職手当の負担見込額について、地方公会計数値はデータが一覧できるものの公表が2016年度決算までしかなく、かつすべての地方公共団体の数値が得られるわけではないため、ここでは地方財政健全化法における退職手当の負担見込額を示すものとする。

2017年度の地方財政健全化法における退職手当負担見込額は図表4に示すとおりである。都道府県で9兆9,917億円、市区町村で7兆5,155億円、合計17兆5,073億円となっている。

図表4 都道府県及び市区町村の退職手当負担見込額（2017年度）

分類	団体数	金額
都道府県	47団体	9兆9,917億円
市区町村	1,741団体	7兆5,155億円
計	1,788団体	17兆5,073億円

出典：健全化判断比率の基礎数値（都道府県及び市区町村）より集計

### 3.3 財源確保の状況

地方財政健全化法では、将来負担比率の算定において将来負担額から充当可能な基金額を控

図表5 都道府県及び市区町村の退職手当目的基金  
(2017年度)

分類	基金数	金額
都道府県	9基金	126億円
市区町村	261基金	1,243億円
計	270基金	1,369億円

出典：健全化判断比率の基礎数値（都道府県及び市区町村）より集計

除し、算定することとしている。充当可能基金のうち、退職の名称のついた2017年度における都道府県及び市区町村の基金額合計は図表5のとおりである。

## 4. 世代間負担の公平性の考え方

### 4.1 地方財政における世代間負担の公平性にかかる先行研究

地方財政における世代間負担の公平性にかかる先行研究として、佐藤（2013）がある。佐藤は、地方公会計を活用した分析を通じ、地方債が建物等の減価償却期間よりかなり短い期間で償還されることにより、後年度の世代より現役世代の負担が大きい可能性を指摘している。これは、建設事業費に係る地方債の償還年限は、当該地方債を財源として建設した公共施設又は公用施設の耐用年数を超えないようにしなければならない（地方財政法第5条の2）とされていることによるもので、小西（2009）も、「建設公債主義は世代間の公平どころか、負担の前倒しを示しており、企業会計的にいえば多くの純資産をもった健全財政」としている。小西の言う建設公債主義とは、公共事業等の財源とすることに限って地方債の発行を認めるというもので、先の償還年限の縛りと相まって、世代間

負担の前倒しと健全財政のための財務規律となっている。

建設公債主義は、公共施設の維持管理費や修繕費、撤去費等までも含めた負担が償還期限経過後に耐用年数にわたって過重に重くならず、負担する世代の人口が極端に変わることがなければ世代間負担の公平性において現世代の負担の方が大きくなるという効果が認められる。また、財政の健全性を担保する、非常に強力な財務規律でもある。地方債の発行が「建設」に限定される限りにおいては、地方債の発行に当たっては、後年度への先送りの問題が生じることはないであろう。

また、地方公会計の分析指標の一つに「社会資本等形成の世代間負担比率（将来世代負担比率）」がある。有形固定資産等の社会資本等について、形成された資産額に対して、財源のうち将来の償還等が必要な負債による調達割合を比較することにより、社会資本等形成に係る後年度の世代の負担の程度を把握することができる（総務省（2019）財務書類等活用の手引き P329）。地方公会計においても、建設にかかる資産の世代間負担の公平性が重視されていることがわかる。

退職手当における世代間負担の公平性についてはどうか。退職手当の世代間負担の公平性にかかる先行研究として、堀尾、前田（2010）がある。堀尾、前田は、退職給付債務に対応する基金を積み立てた場合と積み立てていない場合の貸借対照表を比較し、基金を積み立てない場合、純資産が同額マイナスとなることから、後年度の世代が純資産のマイナスに対応する額を負担しなければならないことを指摘している。

地方公会計の旧モデルである総務省方式改訂モデルにおいても、「今後数年間にわたり団塊

世代の職員が定年を迎え、次々と退職することが予想されているが、これらの職員に対する退職手当の支給財源の確保については、退職手当組合に加入して外部に積み立てを行っていたり、また特定目的基金として内部に積み立てている団体がある一方、まったく積み立てのない団体もある。資産債務の管理のためには、将来の負担を示す「退職手当引当金」に対する財源手当をどのように行っているかを明示することが重要であることから、退職手当組合積立金と並び、「退職手当目的基金」を明示することとされていた（総務省（2006）310項及び311項）。しかし、統一的な基準では、「退職手当組合積立金」ならびに「退職手当目的基金」のような区分がなくなっている。

#### 4.2 退職手当における世代間負担の公平性

退職手当における世代間負担の公平性を考えるにあたり、職員の退職までと退職後に分けて議論を進めたい。

職員退職後の住民が負担するものとして退職手当債の償還元金及び利子がある。

退職手当債は、先の建設公債主義の原則から離れた赤字地方債である。地方交付税の充当もなく職員退職後の次の世代に負担が生じるものであり、受益と負担が一致せず、世代間負担の公平性は著しく損なわれていると言える。

図表6は退職手当債を発行した場合の世代間の負担（税）と受益（サービス）の関係を単純な例で示したものである。

世代Aは1,000を税として支払い、サービス①②③合計1,000のサービスを受けた。なお、退職手当目的基金の計上や退職手当組合負担金の支出はないものとする。世代Aの期間における職員が退職し、退職手当債を発行して退職金の支払いを行った。例を簡素化するため、退職手当債は100%退職金に充当されたものとし、翌世代以降の条件も同様とする。

世代Bは世代Aと同額の税1,000の支払いを行うが、世代Aと同額の1,000のサービスを受けることができない。退職手当債元利償還金を返済しなければならないためである。世代Bは世代Aに代わり退職手当債元利償還金の支払いを負担していることとなるが、言い換えれば、

図表6 世代間の負担（税）と受益（サービス）の関係（退職手当債発行）

		世代A	世代B	世代C
歳入	負担（税）	1,000	1,000	1,000
	退職手当債発行額	200	200	200
	計	1,200	1,200	1,200
歳出	サービス①	500	500	500
	サービス②	300	240	240
	サービス③	200	—	—
	退職手当	200	200	200
	退職手当債償還元金		200	200
	退職手当債償還利子		60	60
	計	1,200	1,200	1,200
差引		0	0	0



世代Aが受けたサービス③の負担をしているとも言える。世代Bがあたかも退職手当償元利償還金を負担しているようにも見えるが、実態は本来世代Aが負担を超えて受益したサービス③の負担を世代Bが行っているのである。また、退職手当債には利子負担が生じるため、世代Bの受けるサービスは利子分だけ少なくなることとなる。ただし、図表6の例では世代Bの期間における職員の退職金の負担を考慮していないため、世代Bにおける退職金の負担はさらに世代Cに繰り延べられることになり、どこかで負担と受益を一致させるような見直しがされない限り、延々と先送りが繰り返されることになる。

これについて、償還額と後年度の人口が一定であれば永久に先送りされるだけで、後年度の世代の負担が過重に重くなるわけではない、という見方もある。しかし、世代Aと世代Bは負担が同じであるにもかかわらず、サービスは260少ない。世代Aが本来負担すべきであった退職手当分（200）だけ過剰にサービスを受け取っており、ここで明らかな不公平が生じている。さらに世代B以降は退職手当債の利子額（60）も負担しなければならないため、世代Aが負担すべきであった退職金の額とさらに利子分だけ負担が重くなることとなる。また、後年度の世代人口が減少することが明らかである現代においては、一人当たりが負担する額が増加することが見込まれる。

次に、職員が退職するまでの期間における世代間負担の公平性について検討を行う。退職手当については、勤続報償的、生活保障的、賃金後払い的な性格を有するが、勤続報償としての要素が強いものと理解されているところである。勤続報償的なものと理解したとして退職手当支出時の世代が負担するべきであろうか。

退職手当は、定年退職まで勤続した場合にのみ支払われるものでなく、「2.3 退職手当の算定方法」で述べたように、勤続年数等に応じた支給率に従い算定し支払われるもので、職員の在職中に退職債務が発生していると考えられる。地方公会計ならびに地方財政健全化法で採用する自己都合要支給額を発生額と考えることについては議論の余地があるが、少なくとも退職金支給時に初めて発生するものではない。

退職手当の発生額に負担を対応させるためには、発生の際に収受した税金を退職手当を目的とする基金として積み立てるか、退職手当にかかる一部事務組合に負担金として拠出し、一部事務組合において基金を積み立てておくこととなる。基金を運用することで、運用収益が基金に加算され、積立てまたは負担金支出額は退職金の支出額より低く抑えられることとなる。

図表7は退職手当負担見込額に対応する額の退職手当目的基金を積み立てた場合の世代間の負担（税）と受益（サービス）の関係を単純な例で示したものである。

世代Aは1,000を税として支払い、サービス①②③合計830のサービスを受けた。退職手当の支払いに備え、退職手当目的基金に170を積み立て、運用収入30を得ることができた。世代Aの期間において職員が退職し、これまでの退職手当目的基金（運用収入分を含む）を取り崩し、退職金の支払いを行った。例を簡素化するため、翌世代以降の条件も同様とする。

この事例の場合、退職手当債を発行した場合図表6の事例に比べ、世代Aが受けるサービスは170少なくなるが、世代Aから世代Cにかけてのサービスは一定であり、世代間負担の公平性が保たれる。さらに世代Bでは当該事例の方が90多くサービスを受けることができる。

図表7 世代間の負担(税)と受益(サービス)の関係(退職手当目的基金積立)

	項目	世代A	世代B	世代C
歳入	負担(税)	1,000	1,000	1,000
	退職手当目的基金繰入金(元金部分)	170	170	170
	退職手当目的基金繰入金(運用収入)	30	30	30
	計	1,200	1,200	1,200
歳出	サービス①	500	500	500
	サービス②	300	300	300
	サービス③	30	30	30
	退職手当目的基金積立金	170	170	170
	退職手当	200	200	200
	計	1,200	1,200	1,200
差引		0	0	0

図表8 世代間の負担(税)と受益(サービス)の関係(退職手当支出時全額負担)

	項目	世代A	世代B	世代C
歳入	負担(税)	1,000	1,000	1,000
	計	1,000	1,000	1,000
歳出	サービス①	500	500	500
	サービス②	300	300	300
	退職手当	200	200	200
	計	1,000	1,000	1,000
差引		0	0	0

なお、図表8は退職手当目的基金を積み立てず、全額を退職時の税収で支払った場合を例で示したものである。この事例の場合、一見、世代間負担の公平性が損なわれないように見える。しかし事例は世代ごとに職員が入れ替わるといったように単純化したもので、実際には職員の在職期間は超長期にわたり、世代は都度入れ替わる。その間において、負担と退職手当の支払いにずれが生じることになる。したがって、やはり図表7の事例のように、退職手当目的基金を積み立てること以外には、世代間負担の公平性が保たれないこととなる。

これら3つの事例より、世代間負担の公平性

を図るには、退職手当負担見込額に対応する退職手当目的基金の積立が必要であること、退職手当の財源を退職手当債に依存する場合には、後年度への負担の先送りがなされることが明らかとなった。

この後年度への負担先送りの影響は、貸借対照表を作成すれば、純資産額に示されることとなる。

図表9及び図表10は、2017年度の地方財政健全化法における退職手当負担見込額と充当可能基金のうち退職手当目的基金、退職手当債残高から作成した都道府県合計と市区町村合計の貸借対照表である。純資産が都道府県で△11兆

図表9 退職手当にのみ着目した2017年度貸借対照表（都道府県合計）

科目	金額	科目	金額
退職手当目的基金	126億円	退職手当債	1兆9,318億円
		退職手当引当金	9兆9,917億円
		負債	11兆9,235億円
		純資産	△11兆9,109億円
資産	126億円	負債及び純資産	126億円

図表10 退職手当にのみ着目した2017年度貸借対照表（市区町村合計）

科目	金額	科目	金額
退職手当目的基金	1,243億円	退職手当債	4,194億円
		退職手当引当金	7兆5,155億円
		負債	7兆9,349億円
		純資産	△7兆8,106億円
資産	1,243億円	負債及び純資産	1,243億円

9,109億円、市区町村で△7兆8,106億円のマイナスとなっており、当該金額が2018年度以降の負担となることがわかる。

## 5. 地方財政健全化法ならびに地方公会計の果たす役割

地方財政健全化法では、退職手当負担見込額を将来負担比率の分子の一つとしており、退職手当目的基金を充当可能財源として分子から控除している。将来負担比率は、都道府県では400%、市町村では350%が早期健全化基準となり、これに抵触する場合、財政再生計画を作成することとなる。早期健全化基準に抵触しないためには分子を増やさないことが必要となり、退職手当負担見込額を減少させ、退職手当目的基金を増加させるインセンティブが働く可能性はある。しかし、将来負担比率の算定における退職手当負担見込額から退職手当目的基金を控除した金額の分母に対する割合は、都道府県で

41%、市区町村で27%（いずれも2017年度）に過ぎない。将来負担比率の算定における分子の金額には地方債が含まれ、その金額が圧倒的に大きく、退職手当目的の充当可能基金を確保しようとする強いインセンティブが働くとは言い難い状況である。また各団体の将来負担比率算定の基礎となる退職手当負担見込額や退職手当目的基金の金額も、公表される資料を丹念に探せば把握が可能ではあるものの、入手が容易であるとは言い難く、情報開示による抑制機能は期待しづらいと考えられる。

では、地方公会計ではどうであろうか。

統一的な基準では、貸借対照表に退職手当引当金に見合いの退職手当目的基金が計上されないこと、さらには退職手当債が計上されることで純資産が悪化する。しかし、地方公共団体では一般に多額の公共施設等の資産を保有し、これに対する補助金の割合も高いため、多額の純資産が計上されるのが一般的である。そのため、退職手当引当金による純資産のマイナスの

影響が見えづらくなっている。さらに、旧基準である総務省方式改訂モデルで設けられていた退職手当目的基金の区分がなくなったことで、情報開示による抑制機能も働きづらくなった。

また、地方公会計は地方財政健全化法による財政健全化指標とは異なり法律上作成が義務付けられるものではない。貸借対照表の純資産が悪化したとしても、なんらペナルティがあるわけではなく、抑止力が期待しにくい。

## 6. 退職手当の世代間負担の公平性の確保に向けて

本稿では、退職手当債と退職手当が世代間負担の公平性に与える影響を明らかにし、現時点において、後年度への多額の負担の先送りがなされていることを明らかにした。

世代間負担の公平性を確保するには、退職手当目的基金を積み立てるか、退職手当にかかる一部事務組合に負担金として拠出し、一部事務組合において基金を積み立てることが必要となるが、目先に迫った財政需要に対応するため、支出が後年度となる退職手当はややもすると先送りになり、最悪の場合、退職手当債を発行し対応することになる。退職手当債を発行する場合、基金の運用によって収入が得られないばかりか、利息支払いが生じるため、後年度の負担が増加することになる。

したがって、退職手当債の発行は建設公債主義の原則に戻り厳密に適用される必要がある。さらには、退職手当目的基金等の積立てを強力に推進する必要があるが、これには建設公債主義のような強力な財務規律が待たれるところである。また、地方公会計の財務書類において、退職手当の世代間負担の公平性に着目した指標

の設定や分析を行うことも必要である。現在分析に用いられる指標は、団体全体を分析するものや、公共施設等の固定資産に着目したものに限定されている。固定資産が多額であるため、全体の分析指標では退職手当の状況が見えづらい。退職手当だけを対象とした分析を行い、世代間負担の公平性の状況を見えやすくし、議会や住民がこれを厳しく監視していくことが必要であろう。

### 注

- 1) 地方公会計とは、地方公共団体が、複式簿記や発生主義といった企業会計的な手法により財務諸表を作成する会計制度を言う。2014年に総務省より「今後の新地方公会計の推進に関する研究会報告書（以下、総務省報告書と言う）」が公表され、すべての地方公共団体が2017年度までに固定資産台帳と複式簿記を前提とした「統一的な基準」による財務書類を作成することとされた。ただしその作成根拠は総務大臣通知（総財務第14号）による要請によっており、法律上必須のものとはなっていない。
- 2) 2005年度までは退職手当債は地方財政再建促進特別措置法に根拠規定が置かれていたが、2006年度以降は法改正により地方財政再建促進特別措置法ではなく、地方財政法に置かれることとなった。
- 3) 厳密には、統一的な基準財務書類作成要領126が示す退職手当引当金の算定式と地方財政健全化法施行規則第11条が示す退職手当負担見込額の計算式の記載は若干相違しているのであるが、総務省（2014b）P148「35 退職給付（手当）引当金」において、統一的な基準では地方財政健全化法と同様の考え方を採用することが記載されている。
- 4) 「地方財政状況調査」に掲載される「都道府県分調査表 歳出の状況 その2 人件費の状況 退職金」からE-statにて集計を行ったが、一部金額が得られないものについて、「都道府県決算状況調」における「第6表 性質別歳出内訳」より集計を行っている。

- 5) 「地方財政状況調査」に掲載される「都道府県分調査表 地方債の状況その1 37表 現在高の状況」から E-stat にて集計を行ったが、一部金額が得られないものについて、「都道府県決算状況調」における「第17表 地方債現在高の状況」より集計を行っている。
- 6) 「地方財政状況調査」に掲載される「市町村分調査表 人件費の内訳 市町村分」から E-stat にて集計を行っている。
- 7) 「地方財政状況調査」に掲載される「市町村分調査表 地方債現在高の状況」から E-stat にて集計を行ったが、一部金額が得られないものについて、「市町村別決算状況調」における「参考資料」より集計を行っている。
- 8) 都道府県については「地方財政状況調査」に掲載される「都道府県分調査表 地方債の状況その1 37表 現在高の状況」から E-stat にて集計を行ったが、一部金額が得られないものについて、「都道府県決算状況調」における「第17表 地方債現在高の状況」より集計を行っている。市町村については「地方財政状況調査」に掲載される「市町村分調査表 地方債現在高の状況」から E-stat にて集計を行っている。なお、2016年の市区町村の利子額が前年度と次年度と比較し極端に低く、異常値が生じていると考えられるが、「市町村別決算状況調」における「参考資料」に利子額の記載がなかったため、E-stat 集計数値のままとしている。
- 9) 厳密には、企業会計の退職給付会計基準が採用する年金数理の考え方により算定すべきであろう。

#### 参考文献

- 国家公務員等退職手当制度基本問題研究会(1984)「国家公務員等退職手当制度基本問題研究会報告(昭和59年11月15日)」。
- 青山泰司(2011)「地方公務員の給与体系及び給与制度～退職手当」『地方公務員月報』平成23年12月号、29-42頁。
- 総務省自治行政局市町村課(2018)「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調(平成30年7月1日現

在)」。

- 地方債制度研究会(2007)「新しい退職手当債制度について」『地方債月報』2007年2月、42-45頁。
- 総務省(2014)「今後の新地方公会計の推進に関する研究会報告書(平成26年4月)」。
- 総務省(2014b)「地方公共団体における財務書類の作成基準に関する作業部会報告書(参考資料)」平成26年3月。
- 総務省(2019)「統一的な基準による地方公会計マニュアル(令和元年8月改訂)」財務書類作成要領、財務書類等活用の手引き。
- 佐藤俊治(2013)「地方自治体における会計情報と評価に関する研究—地方公会計を活用した世代間の公平性に関する実証的研究を中心に—」『日本評価研究』12巻3号、47-62頁。
- 小西砂千夫(2009)「わが国の地方財政制度の特徴と建設公債主義」『経済学論究』63巻3号、299-314頁。
- 浅羽隆史(2017)「地方債における建設公債の原則の位置付けと健全性に与える影響」『証券経済研究』97号、91-106頁。
- 浅羽隆史(2018)「地方債における世代間の負担受益の一致」『成蹊法学』88号、423-444頁。
- 堀尾博樹、前田高志(2010)「公会計改革と財政規律」『経済学論究』63巻4号、29-47頁。
- 総務省(2006)「新地方公会計制度研究会報告書(平成18年5月18日)」。
- 総務省(2019)「財務書類作成要領」『統一的な基準による地方公会計マニュアル(令和元年8月改訂)』。



**Journal of Public and Private Management**

Vol. 6, No. 6, March 2020, pp. 1-12

ISSN 2189-2490

## **Fairness of Intergenerational Burden in Local Finance**

### **—Verification of Retirement benefits from an Accounting Perspective—**

**Miyuki Nakagawa**

Faculty of Business Administration, Bunkyo University Lecturer

✉ [miyuki.nakagawa@ms01.jicpa.or.jp](mailto:miyuki.nakagawa@ms01.jicpa.or.jp)

Received. 15. January. 2020

#### **Abstract**

Retirement benefits of local governments do not have an accrual concept like private companies and are determined utilizing expenditure by cash-based accounting operating within a budget system. If funding for retirement benefit funds is made in preparation for future retirement benefit expenditures, the issue of equity in intergenerational burdens does not arise. However, if the funding of retirement benefits is not made, or is insufficient, the fairness of the intergenerational burden of retirement benefits may be impaired. In some cases, the bonds are issued to pay retirement benefits upon cessation of work. Since the bonds will be redeemed in a later year, it would be necessary to consider that in this case, the fairness of the intergenerational burden was clearly lacking in equity.

The purpose of this paper is to verify the fairness of the intergenerational burden of retirement benefits, confirm the role of the Local Finance Consolidation Act and Accrual based accounting, and to clarify methods for ensuring the fairness of the intergenerational burden.

As a result of the examination, a large proportion of retirement benefits were postponed to later generations. Although local governments have a certain function in the Local Public Finance Law and Local Public Accounts, but it is not working effectively in terms of retirement benefits. Strong financial discipline such as the Construction Bond Principle (that allow government bonds to be issued only for construction) and financial analysis of local public accounting focusing on the fairness of intergenerational burden of retirement benefits are required.

Keywords : Retirement benefits Intergenerational Burden Local Finance Consolidation Act  
Accrual based accounting Construction Bond Principle

**Faculty of Business Administration, Bunkyo University**

1100 Namegaya, Chigasaki, Kanagawa 253-8550, JAPAN

Tel +81-467-53-2111, Fax +81-467-54-3734

<http://www.bunkyo.ac.jp/faculty/business/>

**経営論集 Vol.6, No.6**

ISSN 2189-2490

2020年3月31日発行

発行者 文教大学経営学部 石塚 浩

編集 文教大学経営学部 研究推進委員会

編集長 森 一将

〒253-8550 神奈川県茅ヶ崎市行谷1100

TEL : 0467-53-2111 FAX : 0467-54-3734

<http://www.bunkyo.ac.jp/faculty/business/>

