

【新・地方自治 2006 : No. 5】

地方行財政の構造変化（6）：総務省新たな地方財政再生制度研究会方向性の詳細

前回の行財政ニュースで概要を整理したように、総務省の「新たな地方財政再生制度研究会」（以下、「研究会」と略す）が9月25日に『方向性の提示』を公表した。今回は、本方向性の詳細を紹介する。

研究会の目的は、『経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006』（7月7日閣議決定。いわゆる『2006年骨太』）、および『地方分権 21世紀ビジョン懇談会報告書』（7月3日）（以下、『ビジョン懇談報告』と略す）の結論を受け、具体的な法制化に向けて地方財政の新たな再生制度の概要の検討を行い、次期通常国会への法案提出も含め、3年以内の制度整備に貢献することにある。

安倍総理大臣の所信表明演説でも、「再建制度の見直しの必要性」が指摘され、菅総務大臣の下で、今後、方向性の提示を具体化する議論を本格的に進めることになる。なお、10月の経済財政諮問会議で菅総務大臣が明確にしたように、ビジョン懇の示した3年以内の方向性をさらに短縮し2年以内に制度整備することが示されている。

（1）現行制度の基本的問題点

新たな再生制度の検討が今必要な理由は、財政構造、金融環境が大きく変化するなかで、再建制度が半世紀にわたって見直されてこなかった点である。現行の準用団体制度は昭和30年度以降見直されることなく適用されてきた。そのことによって、現行の地方財政再建制度である「準用再建制度」（以下、「現行制度」と略す）は、基本的に以下の問題を生じるに至っている。

第1に、「早期是正・再生スキーム」を前提とした地方財政運営を地方自治体が継続的に意識するための物差しとなるわかりやすい財政情報の開示がないことである。

第2に、「実質収支（歳入総額－歳出総額）－翌年度に繰り越すべき財源」を基準に財政再建団体化する仕組みしかなく、地方財政の早期是正を促す機能に欠けていることである。現行制度は、戦後の混乱期に於ける地方財政の破綻に対応するため設けられた臨時措置である本再建制度を準用したものであり、財政再建に限定した制度であることから、本質的に早期是正機能を有していない。そのことが、現行制度に於ける地方財政の早期健全化を促す機能を欠落させている。

第3に、財政指標としてフロー指標のみを使用しているため、新たに導入した「実質公債費比率」など、他指標が悪化した団体、あるいはストックベースに課題のある団体などが早期是正の対象にならないことである。現行制度の持つ指標の視点が一面的であり、複雑化した地方財政の実態を検証する役割を十分果たしていない。

第4に、財政指標を通じた早期是正、再生に関する視野は普通会計を中心としており、公営企業や地方公社など、周辺組織との関係が考慮されていないことである。

第5に、早期是正の判断材料となる財政指標自体の正確性を担保する手段が十分ではないことである。

第6に、再生を促進するための支援的仕組みが限定的であることである。本再建制度では、いわゆる赤字地方債や超過利子に対する交付税措置等が制度化されていた。

また、財政悪化しても再建を促進する仕組みが現行制度では不明確であるため、積極的に再建に取り組む姿勢を地方自治体側で選択しづらいことなどが見直しの理由として上げられる。

(2) 財政のやりくりと暗黙の政府保証

多くの地方自治体の財政運営上のやりくりは、財政再建団体化することを避けるために実態的に続けられる場合が少なくない。財政再建団体化を避けるさまざまな手法が、結果として地方自治体のさらなる財政悪化を見えない部分で深刻化させる。そして、議会、住民そして市場からの地方財政に対するチェックを困難にする状況を生みだしている。

具体的には、夕張市では、標準財政規模を 13 倍上回る巨額な債務を抱えた財政運営、一時借入金を巡る違法性の高い会計処理が行われた。福岡県大牟田市では、予算書において「予算操作」科目の存在、赤字決算による繰上充用の繰り返しが見られた。多くの地方自治体で見られる減債基金の取り崩しによる恒常的やりくりは、多くの場合程度の差こそあれ、財政再建団体化や起債制限を避けるという背景がある。こうした実態は、現行制度が地方財政の早期是正としての機能を十分に持っていないことがひとつの理由となってもたらされている。

さらに、戦後、地方財政の護送船団方式による運営が生み出した「国が何とかしてくれる」という神話が地方自治体の財政規律の緩みに繋がったことは否定できない。いわゆる「暗黙の政府保証」という曖昧な認識の存在である。たとえば、夕張市の巨額の借金は、市の財政の実態や地域経済の状況などを踏まえた金融機関の融資判断以上に、暗黙の政府保証が最終的には機能するであろう、とする認識を背景に資金供給されていたことは否定できない。

暗黙の政府保証とは言うまでもなく、法律の明確な根拠に基づく担保ではなく、過去において債務不履行が生じなかったという事実上の認識、制度上の実績に依拠している。日本で地方債のリスクアセットとしての評価がゼロであることも、国の保証が明文上存在するドイツと異なり、これまで貸し倒れがないという実績に基づいている評価しているに過ぎない。暗黙の政府保証に対する認識は、極めて相対的であり、個別地方自治体の財政状況によってその信頼度は変化する。暗黙の政府保証の認識はあるものの、保証への（地方自治体の）信頼度の違いから、発行する地方債に金利差が発生する。こうした不明確な政府保証への認識を改善することは、金融機関、地方自治体双方にとって、規律を回復する上で不可欠な課題となっている。

地方分権、地方財政の自立性を図ると同時に、こうした暗黙の政府保証概念の適否を検討し、制度的な対応を行う必要がある。

(3) 再生制度検討の前提条件

新たな再生制度の検討には、地方財政全体の制度改革の姿が大きく関係する。「研究会」は全てを整理する責務を負っていないため、検討にあたっては地方財政改革に関して一定の前提を置かざるを得ない。「方向性の提示」では、3つの前提条件を置いている。

第1の前提は、「公会計改革の進展」である。「早期是正」や「再生スキーム」に係る指標を形成する公会計改革が着実に進むことが必要であり、そのため総務省「新地方公会計制度研究会報告書」（平成18年5月）の内容が実現することを前提として議論する。

第2の前提は、住民に対する基礎的行政サービスの提供を維持するため、財政悪化した地方自治体を再生することを前提としている。ただし、地方自治体という概念が事実上広範囲であるため、再生の範囲を第3セクター、地方公社などから、一部事務組合、公営企業会計、特別会計、普通会計のどの範囲まで設定するかが検討課題となる。

第3の前提は、「現行の地方行財政制度の枠組みの中での再生スキーム」と「ビジョン懇報告が示す地方行財政の抜本的改革が進んだ下での再生スキーム」の両方を検討することである。

(4) 新たな指標の形成

現行制度の課題を克服するには、まず、透明なルールに基づく早期是正スキームを確立することが必要である。この早期是正スキームによっても地方財政を地方自治体が自主的に改善できない場合、次の再生スキームに入る2段階方式を選択肢としている。早期是正スキームは現行制度では基本的にない仕組みであり、可能な限り早期に財政の健全化を図るための制度といえる。早期是正機能を発揮させるためには、財政指標の新たな検討が必要となる。

新たな財政指標に関し、「方向性の提示」が具体的に示している事項は、次の4点である。

第1に、全ての指標を複雑なものではなく、恣意性を排除した客観的な指標とすること。第2に、ストック指標は、普通会計が直接負担する債務に加え、公営企業、一部事務組合、地方公社、第三セクターなど、実質的に普通会計が負担する債務を捉えて形成すること。第3に、指標の基礎データを開示すること。第4に、監査機能の強化など、必要な措置を検討することである。

現行指標の改善点の第1は、地方自治体の財政状況を示す視点として、財政指標が見ている範囲が狭いことである。地方自治体の一般会計や特別会計で構成される普通会計だけでなく、公営事業会計、一部事務組合、地方公社、第三セクターなど、地方自治体の財政と密接な関係する周辺組織を連結して、財政状況を把握する必要がある。そうすることで、料金によって回収できない負債、地方公社、第三セクターについても債務保証、当該地方自治体が損失補填しているものを把握できることになる。もちろん、第三セクターなどの債務が全て地方自治体の負担する債務となるわけではない。しかし、偶発債務的な考え方も含め、いかに把握するかが課題となる。

改善点の第2は、早期是正、再生スキームを適切に機能させるためには、将来負担に関するストック指標を充実させるなどの取り組みが必要となることである。

平成17年3月にとりまとめられた、総務省の『地方自治体の財政分析等に関する調査研究会報告書—普通会計の将来的な財政負担に関する分析方法—』では、ストック指標の検討例として「財政規模に対する将来負担の大きさを表す指標」「財政余力に対する将来負担の大きさを表す指標」「財政余力に対する将来負担の年度当たり返済見込額の大きさを表す指標」などが指摘されている。

たとえば、標準財政規模に対する将来負担の割合を指標とした場合、基本的には、将来負担となる起債の削減が中心となり、経常経費の削減が指標に反映しづらいという性格を有する。これに対して、単年度収入のうち、将来負担の返済に充当可能な新という概念を用いた場合、経常経費の削減や税收確保などの努力が指標に反映され、健全化に向けた地方自治体の姿勢を高めやすい。こうした先行の検討事例を参考にしつつ、早期是正、再生スキームに適した指標の形成を検討する必要がある。

また、フロー指標とストック指標の関係をいかに形成するか、これらの指標の前提となるデータの客観性、的確性をいかに担保する仕組みを構築するか、財政規模の違いを勘案した指標の形成なども検討課題となる。

(5) 早期是正スキーム

早期是正スキームは、基本的には地方自治体の自主的な改善努力を促すことにより、早い段階から財

政健全化を図っていく段階である。

具体的には、健全性の基準を下回って、健全段階とは認められない、早期是正スキームの対象となる地方自治体は、速やかに財政状況の分析を行い、具体的な『財政健全化計画』を自主的に作成することを義務づけることが必要となる。

この段階においては、地方自治体の自主的な努力を促すことが重要であり、その目的の範囲に限定し、国や都道府県の関与をどの程度認めるかが検討課題となる。

(6) 再生スキーム

早期是正スキームによる自主的な健全化に向けた努力のみで財政の再生が困難と思われる地方自治体については「再生団体」とし、地方自治体の自助努力をさらに深めるとともに、国、都道府県の関与の下で、第2段階の再生スキームに入ることとなる。このため、再生スキームは従来の財政再建団体とは異なり、かなり悪化した財政状況に適用されることから、その適用は限定的になることが考えられる。

第2段階の再生スキームに関しては、現行制度から地方分権が進み、地方交付税や税源移譲などが新たな制度に移行するプロセスにおいて、「現在の地方行財政制度の下での再生スキーム」と「将来の地方行財政改革が進んだ段階での再生スキーム」の両者を検討することが必要となる。

そのほか、現行の財政再建団体とスキームにはいかなる違いがあるのか、健全段階、早期是正段階、再生段階の各ハードルをいかなるレベルに設定するか、その違いによって制度全体の持つ意味が大きく異なるため、早期是正と再生両スキームにおいて相互の判断指標の関係をどのように考えるかなども検討課題となる。

現行の地方財政制度の下で、新たな再生スキームが必要とする理由は、早期是正のための新たな指標を具体的に提示すれば、現行制度でも地方自治体の財政は、新たな指標によって実質的に評価されるからである。現行制度の下でも、早期是正指標が厳しくなることに伴って、再生が必要な地方自治体に対して、有効に機能する処方箋を描くことが必要となる。

現行制度における再生スキームの検討課題としては、昭和 29 年度の赤字団体の財政再建、いわゆる「本再建」で適用されている財政再建団体に対する財政支援措置がある。すなわち、「赤字地方債（歳入欠陥債）等の財政再建債の発行」「財政再建債への利子補給」、そして「超過課税」などのしくみを参考として検討することが必要となる。

たとえば、再生スキームにおいて短期資金調達に苦しむ地方自治体の財政を支援するため、短期借入金を財政再建計画に対応した長期借入資金に入れ替えるための支援措置などが必要となる。ただし、こうした措置の存在が財政規律をより強化するなかで導入される必要がある。その可否は、早期是正、再生両スキームの検討のなかで適切に判断されるべきである。現行の準用再建制度では、法に基づく財政支援措置が規定されていない。このことが、再建するスキームの不明確化を深めていることは否定できない。現行制度の下で実施される「政府資金による一時借入金の斡旋」の根拠は、『自治事務次官通知』（昭和 34 年 4 月 21 日付）であり、一時借入金利子に対する特別交付税措置も省令の規程に依っている。

また、本再建で認められている「予算の一部執行停止」や「計画実施に関する監査等財政再建計画の実施確保のための国の関与」についても、現行制度では、法に基づく関与はない状況となっている。

なお、現行の「再建法」の適用対象は、地方自治体の一般会計、特別会計（両者で普通会計）、公営事業会計である。地方公営企業法の一部（病院事業）ないし当然適用（水道事業、交通事業など）があ

る地方公営企業事業については、別個の再建制度が存在している。

そして、地方公営企業法の任意適用団体と地方財政法上の公営企業、および地方公営企業法非適用事業については、再建法および地方公営企業法の両者においても対象外となっている。こうした現行制度の枠組みも、早期是正や再生スキームについて再整理すべき議論の対象となる。

今後の研究会の大きな課題は、地方交付税、地方税源など、ビジョン懇談会が示す新たな地方財政制度の下で発行する地方債に対する債務調整の可否である。地方自治体の債務返済は将来における税収を前提としており、地方財政の充実が大前提となることは当然である。したがって、本来、地方財政の充実に向けた具体的検討と同時並行的に進めなければならない。その意味から、臨時国会に提出された地方分権改革推進法とそり下に設置される委員会での議論が大きなカギとなる。