

【新・地方自治 2006 : No.7】

新しい地方財政再生制度の整備について(1)

2006年12月8日、総務省「新しい地方財政再生制度研究会」(以下、「再生制度研究会」と略す)は、『新しい地方再生制度の整備』と題する最終報告書を菅総務大臣に提出した。本報告書は、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」(2006年7月7日閣議決定)において「再建法制度等も適切に見直す」とされたこと、そして、『地方分権21世紀ビジョン懇談会報告書』(2006年7月3日)(以下、「ビジョン」懇)の考え方を踏まえ、新しい地方財政再生制度の法制化に向けた基本的枠組みたる「制度の概要」をまとめたものである。

「地方分権改革推進法」の成立(2006年12月8日)を受けて、今後設置される予定の地方分権改革推進委員会における議論でも本報告書は大きな位置を占めること、そして、本報告書が示す新たな指標、早期是正などの仕組みは、次期通常国会で法案として提出される予定であることなどから地方財政のみならず地方行財政制度全体に密接な関係を有する報告書である。そこで、この最終報告のポイントを2回に分けて整理することにしたい。第1回は、「新しい地方財政再生制度の意義と指標」について、第2回は、「早期是正スキームと再生スキーム」についてそれぞれ取り上げる。報告書本体については、総務省HPの下記のアドレスを参照していただきたい。

http://www.soumu.go.jp/menu_03/shingi_kenkyu/kenkyu/new_saiseiseido/pdf/061211_1.pdf

1. 新たな地方財政再生制度が必要な理由

再生制度研究会最終報告では、新たな再生制度を必要とする本質的理由として、「今日の日本は、世界でも最も急激な少子高齢化・人口減少の状況に直面しており、経済社会システムの持続性を確保しつつ質の高い生活を実現していくためには、地域の自己決定・自己責任の理念に基づき、行政における「国から地方へ」の分権改革を加速させ、地方公共団体が経済社会全体の中で期待される役割を着実に果たせるような地方自治制度の再設計に取り組むことが不可欠となっている」ことを挙げている。ビジョン懇談会報告書でも、今後の地方財政改革に向けて、護送船団方式により形成された「国が何とかしてくれる」という神話が財政規律の緩みに繋がってきた面が否定できないとしており、地方が自由と責任に基づいて自立することが可能となるよう、抜本的な地方分権改革が必要であること、地方公共団体の運営において何よりも住民への行政サービスを継続することが重要であり、その意味において、透明な早期是正措置によって財政危機の深刻化を回避し、再生への道筋を明らかにすることが重要であること、などが指摘されている。

地方制度の再設計において、新たな地方財政再生制度の整備は、極めて重要な位置づけにあることが分かる。しかし、重要な位置づけにあることから、最終報告書は「新たな地方財政再生制度の整備が地方行財政改革の進展と密接不可分の関係にあり、両者が同時並行的に制度設計されることが必要なことを意味する」とし、債務調整の是非や導入する場合の仕組みなどについては、地方行財政制度の新たな制度設計と同時並行的に行うことが必要としている。例えるならば、「企業倒産や再生の仕組みを先に検討し、それを踏まえて企業の仕組みを検討するという手順は、不適切である」とすることと同義である。

このため、再生制度研究会の最終報告では、地方財政の規律強化に向けた新たな地方財政指標とその早期導入を前提とする現行地方行財政制度の下での早期是正・再生スキームの制度の概要をまず整理し、

債務調整などについては、今後の地方分権改革の進展と同時並行的に議論できるよう、制度として導入する場合の検討すべき課題を整理している。

すなわち、債務調整問題については、制度導入に向けた課題を整理し、地方分権改革推進法の下における今後の検討に委ねている。再生制度研究会がビジョン懇と異なり、具体的な制度設計に直接結びつける役割を担っていることにこうした対応の本質的理由がある。

2. 地方再建制度の現状と課題

(1) 現行制度の問題点

現行の財政再建制度では、地方公共団体の普通会計を主な対象とする地方財政再建促進特別措置法（以下、「再建法」という）と、地方公営企業法が適用される公営企業を対象とする公営企業再建制度とが、それぞれ独立して二本立てで設けられている。以下では、普通会計を主な対象とした再建法を中心に整理する。

再建法は、1954年度の赤字地方公共団体の財政再建手続（本再建）などを中心とした特別措置法であり、その後の赤字地方公共団体に対しては、本再建の規定を準用しながら再建を行う仕組みが導入されている。このため、後者を「準用再建」制度と呼び、現在の地方公共団体に適用される制度である。こうした現行の再建法における再建制度（準用再建）に対しては、最終報告では以下のような課題が指摘されている。

第1は、常日頃から、早期是正・再生という観点を念頭に置いたわかりやすい財政情報の開示がなされておらず、財政指標の客観性・正確性を担保する手段が十分でない。

第2は、再建団体の基準しかなく、早期に是正を促していく機能がないことである。このため、本来早期に財政の健全化に取り組むべきことで対処すべきものが、事態が深刻化し、長期間にわたる再建に陥ってしまいかねない。

第3は、実質収支（赤字）比率（フロー指標）のみを再建団体の基準に使っているため、例えば実質公債費比率など他の指標が悪化した団体や、ストックベースの財政状況に課題がある団体が対象にならない、また、主として普通会計のみを対象とし、公営企業や地方公社などとの関係が考慮されていない問題点もある。

第4は、再建を促進するための仕組みが限定的な点である。本再建では、財政再建債など法律で定められた支援措置があったものの、準用再建では法律に基づく支援措置がない。

なお、公営企業における再建制度（準用再建）は、普通会計を中心とする再建制度とは全く独立した別立ての制度となっている上、財政情報の開示が不十分であることや事業の経営状況が住民負担に直結しやすい場合が多いこと、早期是正の機能がないことなどにおいて、再建法と同様の課題を抱えている。

以上の課題を克服するとともに、地方公共団体の運営においては、透明なルールに基づく早期是正スキームを設け、それでも改善しない場合に再生スキームに入るという2段階の新たな手続を構築する必要がある。地方行財政の活動範囲が多様化、複雑化すると同時に、地方財政と金融との関係も高度化するなかで、現行再建制度が地方財政の健全化に対して質的にも十分に機能することができない状況にあるといえよう。

なお、再生制度研究会における早期是正スキーム、再生スキームの検討においては、現行再建制度の課題を踏まえるとともに、以下の点を前提とする議論が展開されている。

まず、現在の地方分権改革の動向や、地方公共団体の財務情報の開示、および財政規律の強化と密接な関係を有する公会計改革については、『新地方公会計制度研究会報告書』(2006年5月)を踏まえて公会計の整備が進展することを前提としていることである。

公会計整備を進める過程においては、特に売却予定の資産について、早期に時価などによる適切な評価が行われるとともに、必要な台帳やシステムなどを整備する必要があるとしている。

また、民間企業と異なり、公共サービスを担っている地方公共団体の特性を踏まえ、検討にあたっては、地方公共団体が財政悪化した場合でも、住民に対する基礎的な行政サービスの提供を維持していけるよう当該団体を再生することを前提とし、そのため、特に財政悪化を未然に防止する観点を今回の制度設計では重視している。

なお、債務調整を含む再生スキームについては、地方行財政改革の大きな動きのなかで、検討を進めるべきであることから、(1)現行の地方行財政制度の基本的な枠組みのもとに再生が行われる場合と、(2)地方行財政制度の抜本改革(国による事務などの義務づけの廃止、地方税の充実、投資的事業に対する財源措置の抜本的な見直し、地方債の自由化など)が進展したもとで再生が行われる場合とを分けて検討し、新しい地方分権一括法により、(1)から(2)に移行することを視野に入れつつ、検討することとした。

現行の地方行財政制度の基本的枠組みのなかで再生が行われる場合を検討する必要性は、新たな指標の適用にある。従来にない視点と視野を持つ指標が導入され、地方財政への規律が高まれば、現在の地方行財政制度のもとで、後に述べる早期是正や再生スキームに該当する地方公共団体が発生することが考えられる。このため、チェック機能の強化と同時に、これまで明確とならなかった財政の悪化実態に対処する新たなスキームの形成が不可欠となる。

3. 指標に関する提言

地方公共団体の財政健全性は、本来、住民やその代表である議会の監視のもとにコントロールされ、確保されるべきものである。しかし、残念ながら、これまで監視機能が必ずしも十分発揮されてきたとは言えない。地方分権の一層の推進に向けて、従来にも増して住民によるチェックという自治本来の機能をできるだけ発揮することが重要となる。そうした自治本来の機能をベースに地方公共団体の財政規律の強化を図っていくことが重要である。このため、新しい地方財政再生制度においても、財政情報の開示を徹底し、透明なルールのもとに早期是正措置を導入することにより、住民のチェック機能を働かせ、財政再建を促していくことを柱とする早期是正・再生スキームを構築すべきであり、以下のとおり具体的な提言を最終報告は提示している。

(1) 基本的な考え方および新たな財政指標の必要性など

地方財政の規律強化を図っていくため開示する財政指標は、各地方公共団体の財政状況を図る上で必要にして十分であり、かつ分かりやすいものであることが必要である。また、指標および関連する財政情報の客観性・正確性が担保されたうえで、情報開示が徹底されることが重要である。

現行の再建制度においては、主として普通会計の財政状況を示す実質収支の(赤字)比率のみを財政再建の基準(再建団体にならない場合には起債制限を受ける基準)を用いている。しかし、地方公共団体の行政活動の主要部分は捉えられているものの、再建法制定以降拡大してきた公営企業などの財政状

況による普通会計への影響部分については捉えきれていない。前述したように、この半世紀あまりで地方公共団体の行政活動は著しく多様化しているため、地方公共団体の活動全体を捉え、その財政状況を住民が分かりやすく把握する観点から、必要な指標の追加も含め、財政指標の充実が必要である。

新しい財政指標として、もれなく財政運営上の問題を把握すること、当該団体全体の財政運営上の問題を把握しその責任を果たすこと、地方公社や第3セクターの状況も含め当該団体の潜在的なリスクも含めた中長期的な財政運営の健全化を図ることから、フロー・ストックの両面において必要な指標を用いるべきであること、指標は、常に透明かつ明確なルールのもとに計算され、その算定根拠も含めオープンにされること、算定の基礎となるデータがもれなく確保され、その客観性・正確性が確保されること、などが重要な点となる。

さらに、各財政指標の早期是正段階、再生段階にかかる水準の設定にあたっては、地方公共団体の権能や財政規模などを踏まえた客観的な設定の方式を検討すべきであり、公営企業の経営健全化にかかる指標の水準設定においても、事業内容が多岐にわたることに留意する必要がある。また、指標の設定にあたっては、その特性を踏まえ、必ずしも単年度ではなく、複数年度にわたる数値を基準とすることも選択肢となる。

指標に求められる「客観性」とは、第一義的には比較可能性を担保することである。住民が当該地方公共団体の財政状況について、他の地方公共団体や民間などと比較し、その状況を認識した上で、財政の現状と今後の財政配分のあり方を評価できる仕組みの構築が客観性担保において必要不可欠な課題である。

(2) 具体的な指標の考え方

フロー指標

現行の再建制度で用いている普通会計を中心とした実質収支(赤字)比率は、地方公共団体の財政の主要部分をカバーする基幹指標である。他方、この実質収支(赤字)比率は、普通会計、および一部の公営事業会計を対象としているが、地方公共団体が設けている特別会計のなかには、この指標で捉えきれていない会計が存在する。

このため、地方公共団体全体の赤字を把握し住民に開示することが、当該地方公共団体の財政運営上の課題を把握し、チェック機能を働かせるためにも重要であること、加えて、当該団体全体の財政運営責任という点からも地方公共団体が設けている各会計をカバーする新たなフロー指標を整備することが不可欠となる。なお、特別会計において制度上の問題から赤字が生じる可能性があることや、一部の地方公営企業では、事業の性質上、事業開始後の一定期間やむを得ず赤字が生じることについて、指標の形成や評価において留意する必要がある。また、地方債の許可団体への移行基準、起債制限の基準として定められている「実質公債費比率」についても、財政運営にかかる実質的な公債費の重要性に鑑み、その活用を図るべきである。

フロー指標、ストック指標の数値が一定水準以上となった場合には、早期是正スキーム、再生スキームに自動的に該当する仕組みを基本とする。加えて、フロー指標、ストック指標、実質収支比率、実質公債費比率など各指標のうち、どれかひとつが一定水準以上となった場合(「and」ではなく「or」)各スキームに該当する仕組みとする。ただし、ストック指標については、その悪化はフロー指標に凝縮されることから、早期是正スキームに対して主に活用すべき指標として位置づけられる。

ストック指標

足下の収支状況や公債費負担は健全であっても、実質的な債務が増大することで将来の収支や公債費負担に重大な影響を与える可能性がある。しかし、こうした危険性をフロー指標は十分に捉えきれない。この危険性を未然に防止し、中長期的な視点に立った財政の健全性を確保するため、地方公共団体の実質的な負債と当該団体の財政規模などの償還能力を比較するストック指標を新たに整備すべきである。

その際、当該団体の普通会計が直接負担するものに加え、現在の地方公共団体の行政活動の多様化に対応し、公営企業、一部事務組合、地方独立行政法人、地方公社、第3セクターなども含め、客観的に普通会計が負担する蓋然性の高いものは実質的な負債として捉えるべきである。なお、ストック指標については、前述の『新地方公会計制度研究会報告書』(2006年5月)で一定の検討を行っており、そこで示された指標候補をベースに、さらに実務的検討を加えることになる。

たとえば、同研究会では、ストック指標として「将来負担比率」「将来負担返済年数」「単年度財政余力比率」の3種類を例示している。それぞれについて短所・長所があるほか、財政健全化に対するインセンティブと情報共有が可能な指標は何かなどを踏まえながら、さらに指標の具体化に努力することになる。

「新地方公会計制度研究会報告書」は、総務省HPの下記を参照していただきたい。

http://www.soumu.go.jp/s-news/2006/pdf/060518_3_bt1.pdf

指標の客観性の確保と開示の徹底

新しい地方財政再生制度においては、住民が自ら関係する地方公共団体の状況を客観的に把握・監視でき、できるだけ住民自治によって地方公共団体の財政運営の健全性が確保できるようにすることが重要となる。そのため、指標の算定については、透明かつ明確なルールに基づくべきであり、指標の客観性・正確性の確保を図るため、指標の算定について監査の対象とするなど、監査機能の強化についてさらに検討すべきである。また、指標の算定基礎となるデータについて、第三者の検証が可能となるよう、指標算定に関する書類が事務所に備え付けられることなど、情報共有に向けた積極的な措置を講じるべきである。