

【新・地方自治 2006:No.8】

新たな地方財政再生制度の整備について(2)

2006年12月8日に公表された『新しい地方再生制度の整備』と題する最終報告書について、前回より2回に分けて整理しており今回は第2回として、「早期是正スキームと再生スキーム」について取り上げる。

1. 早期是正に関する提言

(1) 早期是正スキームの意義

新しい地方財政再生制度においては、基本的に財政悪化した団体に対して早期是正段階での自主的に健全化を進め、さらなる悪化に進むことがないような財政運営を求めていくことを基本としている。このような基本的機能を果たしつつ、自主的な財政健全化を促すスキームとして、早期是正スキームが位置づけられている。

早期是正スキームでは、できる限り地方公共団体の自主性を重んじる一方で、財政規律を強化する観点から、客観的に一定の財政悪化が認められる場合には自動的に早期是正に該当する仕組みとしている。その上で、早期に財政健全化に取り組むため自ら財政健全化計画を策定することを義務づけている。

このスキームにおいては、自主的な改善努力により財政の健全化を実現することが基本であるため、国は財政健全化計画の策定やその一般的な原則を法令で義務づけるのみとしている。そして、ディスクロージャーを通じて、できるだけ住民自治による健全化への取り組みを促すとともに、国・都道府県のあり方としては、地方公共団体の自主的努力を促すような関与に限定することを原則としている。

(2) スキームの概要

対象団体

財政の健全化を早期に促す観点から、フロー指標、またはストック指標の両面から財政悪化の状況をもれなく把握し、フロー指標、またはストック指標について、いずれかの指標が一定水準以上悪化し、あらかじめ定めた基準に該当する団体を対象とする仕組みを予定している。したがって、現行の制度と異なり、一定の基準に該当すれば自動的に早期是正スキームの対象となる。

一定の基準とは、地方債協議制度における許可基準より財政悪化が進んでいるが、現行制度における再建団体の基準までには至っておらず、再生段階に至ることの防止に有効と思われるレベルで設定している。具体的には、法案作成と平行して検討することになる。なお、地方債協議制度で許可が必要となる実質公債比率18%以上の地方公共団体は、全国で400団体を超過しており(2006年7、8月発表速報) 早期是正レベルはこの水準よりも財政状況が悪化した水準を睨んでいるといえる。

財政健全化計画の策定

対象団体においては、地方公共団体の自主性を尊重しつつ計画の実効性を担保するため、財政健全化計画の策定を義務づける。そのため、財政健全化計画の策定には、議会の議決を経ることを原則とし、地域全体の意思として形成することを基本と考えている。

計画においては、何が財政悪化の原因かを明らかにし、それに対処する方策や今後の見通しを住民に

分かりやすく明らかにすることが必要である。そのため、財政悪化の要因、改善方策やそのための総合的計画、指標の改善の見通しについて記載することとし、必要な各会計の取り組みなども明示すべきである。

計画の目標については、できるだけ早期に財政の健全性を回復することが重要であり、定めた基準より改善することを基本とするが、普通会計を中心とした実質収支(赤字)比率は、現行の再建制度においても収支均衡を目標としていることから、同様に収支均衡を目指すことになる。なお、計画はその全体を住民に公表するとともに、当該団体の財政運営の助言を行う国・都道府県に報告すべきである。

財政健全化計画の実効性の確保

財政健全化計画の実効性確保のためには、首長・議会による決定とその取り組みをオープンにし、住民から不断のチェックを働かせることが効果的であり、計画全体を公表し、かつ計画の実施状況を毎年度公表する必要がある。

さらに、計画やその実施状況の概要について、住民、国民全体に全国の他団体と比較ができるよう公表することにより、他の団体の取り組みを参考にしながら、効率的に計画の実現に向けた取り組みが促進されることが期待されている。

早期是正段階では、計画の作成はあくまでも自主的に行われるべきであるが、計画の実施状況が目標から大きく乖離する場合には、その計画の実効性を確保するため、国や都道府県が勧告などを行う仕組みを検討すべきである。この場合、計画の実施状況について住民に注意喚起するとともに、適切な対処のあり方について幅広く検討がなされるためには、オープンな形で勧告などがなされるべきである。また、議会に報告するなど、議会において前向きな議論が喚起できるような仕組みも必要である。

加えて、当該団体の財政運営上の課題を的確に把握するため、外部監査の充実など監査機能の強化について検討すべきである。

2. 再生スキームに関する提言

(1) 再生スキームの意義

早期是正スキームの段階からさらに財政が悪化し、指標が一定水準に達した団体については、自主的な財政健全化が困難と判断し、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くためにも、透明なルールのもとで確実に再生の実現を図る必要がある。

このため、当該団体の住民に対して、国や都道府県としての責任を適切に果たしていくためにも、国や都道府県が、財政再生計画の内容、およびその実行を担保し、再生対象となった地方公共団体に必要な関与を行う。また、確実な再生の実現のため、必要な場合には、当該地方公共団体の財政規律を回復しつつ、その再生の促進を図るために必要な施策についても用意すべきである。

なお、現行制度における財政健全化・再生計画は、地方財政再建促進特別措置法による準用再建制度による概ね7年の『財政再建計画』、2006年度地方債同意等基準(総務省告示)による『公債費負担適正化計画』と『財政健全化計画』、地方行革指針(2005年)による『集中改革プラン』がある。第1の『財政再建計画』では、政府資金による一時借入金の斡旋、一時借入金に対する特別交付税措置、『公債費負担適正化計画』と『財政健全化計画』では、地方債発行許可がそれぞれ制度化されている。

(2) 再生スキームの概要

財政指標のうちストック指標は、将来のフロー悪化のリスクを捉える指標であって、リスクが現実化した場合には、フロー指標で捉えられることから、再生段階の基準としては用いないこととし、財政悪化が切迫したことを示す指標である、実質収支(赤字)比率、実質公債費比率、および新たなフロー指標を用いる方向で、再生スキーム該当に関する指標を検討すべきである。

再生段階の基準の設定にあたっては、現行制度における再建団体となる基準(再建団体にならなければ起債制限を受ける基準)や地方債許可団体に対する起債制限の基準を勘案して設定すべきである。その際、再生スキームが早期是正スキームとあいまって機能することが重要であること、再生対象団体は自主的な財政運営を行う権限やその自由度がかなり制約されることなどを踏まえ、具体的な再生段階の基準を設定する。

財政再生計画

再生段階は、早期是正段階からさらに悪化した段階であることから、財政再生計画については、財政健全化計画と同様に策定を義務づけ、議会の議決を経ることとすべきである。現行制度における財政再建計画は、申し出によることとされており、財政状況が一定水準よりも悪化し下回った場合でも、策定は義務づけられてはいない。

計画においては、財政悪化の要因、歳入確保・歳出削減の年次計画、指標の改善見通し、会計ごとの取り組みなどを明示すべきである。特に、財政悪化の要因を明らかにし、具体的に対処することが重要である。

また、早期是正段階の財政健全化計画と比べ、より税の徴収増計画や経費削減の具体的方策などの項目を盛り込み、再生に向けての具体策をできる限り明示すべきである。計画の目標としては、再生段階に非該当となるだけでなく、一定程度の健全性が確保される目標を設定すべきである。具体的には、早期是正段階があるにもかかわらず、再生段階に陥った団体であることを踏まえ、早期是正段階の基準よりも改善することを勘案して検討すべきである。しかし、普通会計を中心とした実質収支(赤字)比率については、現行制度において収支均衡を目標としていることから、これに合わせる。それ以外の指標については、早期是正段階にならない基準を勘案して検討すべきである。

財政再生計画の実効性の確保

財政再生計画に基づく再生を実現するには、毎年度の予算編成に計画内容が適切に反映されることが必要であり、このことを制度上明確にすべきである。

計画内容は、住民生活に多大な影響を与えるものであり、当然、公表すべきものである。計画の実施状況についても、住民が常にチェックしながら再生の実現を図ることが重要なことから、再生団体は、毎年度計画の実施状況を住民に公表するように制度化する。また、確実な再生の実現を図るため、財政再生計画については、国や都道府県と協議し、その同意を得たものについては、再生促進策などの適用を検討すべきである。同意を得ない場合には、厳しい財政状況下に置かれている団体の財政がそれ以上悪化することを防ぐため、建設事業などにかかる地方債の制限により、公債費の抑制を図ることを検討すべきである。

国や・都道府県の関与のもとで確実な再生を図る以上は、財政再生計画やその実施状況について国や・都道府県に報告するとともに、計画の実施状況を把握しその着実な実施を促す観点から、国や都道府県が必要な調査を行うことや、計画を実現していくための必要な対応を求めるなどの一定の関与を行うことも必要である。関与は基本的に、オープンな形で行われるべきであり、議会などにおける前向きな議論を喚起できるような仕組みの構築を検討すべきである。また、その前提として、当該団体の財政運営上の課題を的確に把握するため、外部監査の充実など、監査機能の強化について検討すべきである。

再生策

実効ある再生計画を策定するためには、再生期間全体にかかる資金の手当の内容が明らかにされる必要がある。長期安定的な資金が確保されない場合には、再生すべき収支不足額などを可能な限り確定させることが、計画の実効性と再生の取り組みの透明性を確保するために必要である。

現行制度では、毎年度収支不足分を繰上げ充用の制度により対応することになり、資金が不足すれば、一時借入金により手当てすることになる。この場合、金利変動などのリスクを負うことや、財政再生に対する取り組みが外部から分かりづらくなる可能性を持っている。こうしたことを防止するため、金利変動などの見込みを十分に踏まえるとともに、再生実現のため、当該団体が徹底した自助努力を行うことを前提にしつつ収支不足額などを確定し、必要な資金を安定的に確保する方策を検討すべきである。

なお、長期の資金を手当てする場合、その償還は再生期間内に行うことを前提とすべきである。この償還計画は、再生計画の重要な内容となるものである。また、常にこの資金の残高をオープンにし、厳格な再生計画の進行管理を行うことにより、市場からの信任を得つつ確実に規律ある再生を図る必要がある。「赤字地方債」議論がしばしば展開される。しかし、赤字地方債の定義づけは明確ではない。赤字地方債とは、再生期間を超えた期間の地方債を発行し収支不足額を賄うものと考えられる。この場合、再生期間が終了しても当該団体に債務が残ること、再生期間を超えた資金調達を行うことから、財政再生に向けた歳出構造の見直しの姿勢が甘くなる可能性があること、再生期間を超える部分は実質的に新たな借金を重ねる部分と考えることができることなど問題点が多く、発行を認めることは困難である。しかし、再生期間内に確実に完済することを目的とする地方債の場合、収支不足額を確定し再建期間内の返済に振り替えるものであり、再生規律の強化と再生計画の着実な取り組みをガバナンスする機能を持つものと言える。こうした性格の再生に向けた地方債の発行は、一般的に言われる赤字地方債とは区別して議論する必要がある。

3. 債務調整の課題

債務調整については、地方行財政制度の抜本的改革が進展した場合を前提に議論してきたところである。債務調整は、地方財政制度上これまで馴染みがない仕組みであるが、従来の制度にこだわることなく、民間の債務調整にかかる仕組みを踏まえて幅広く議論することとした。その結果、債務調整の導入は、地方行財政制度の抜本改革が進展した場合に、地方財政の規律強化に向けた再生ツールの選択肢として評価できる一方、それを導入する場合、以下のような課題を解決する必要がある。今後これらの課題について検討を深めていくことが必要である。

債権者が債務調整に応じる動機づけとなる仕組み

債務調整についての合理的な基準設定のあり方
首長などの経営責任
裁判所などの関与、体制のあり方との関係
国の責任・負担の考え方
財政力が弱い地方公共団体の資金調達のあり方
地域金融機関などへの影響

債務調整については、地方行財政制度の抜本改革が進んだ場合、地方財政規律の強化に向けての選択肢として評価しうるものである。また、財政力が極めて強い地方公共団体では、資金調達コストが低下するなどのメリットが生じる可能性がある。その一方で、財政力の弱い地方公共団体では、資金調達が困難になるなどの問題点が存在する。こうした問題点を克服し、制度化を図っていくためには、地方分権推進改革と同時並行的に議論を進めていく必要がある。このため、本研究会において整理した債務調整を制度化する場合の課題については、地方分権推進改革の議論に結びつけていくため、さらに具体的な検討を深めていくことが必要としている。

以上の最終報告の内容のうち、新たな財政指標の導入、早期是正スキーム、現行の地方行財政制度のもとでの再生スキームについては、2007年の次期通常国会において法案を提出すべく実務的な検討が進められることになる。同時に、債務調整の問題は、地方分権改革推進委員会の議論に引き継がれる予定である。