

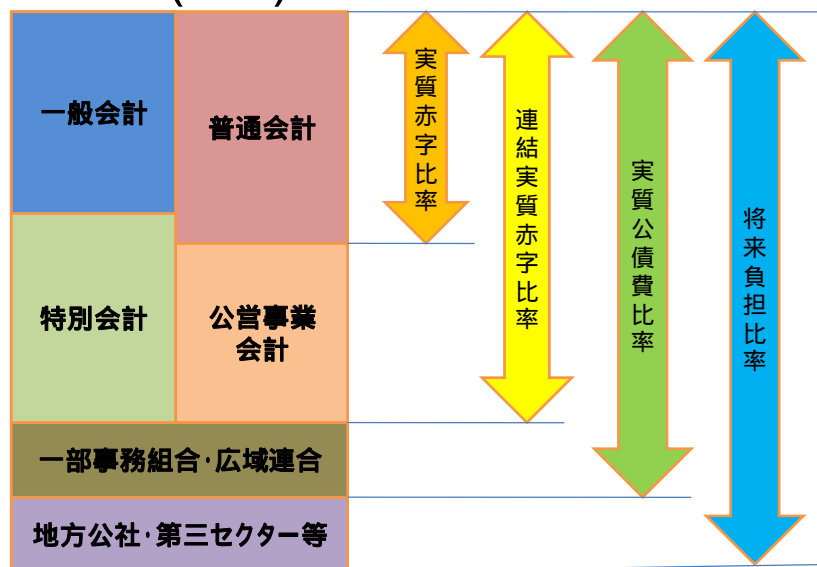
【新・地方自治 2007 : No.11】

地方財政健全化法の判断指標の考え方

「地方公共団体の財政健全化に関する法律」(以下、「地方財政健全化法」)が本年6月、国会で議決され法律として成立した。地方財政健全化法の柱は、財政情報の開示を徹底し、透明なルールのもとでの地方財政の早期健全化機能を導入することある。議会や住民のチェック機能を充実し、財政健全化を促していくことを柱とする制度である。地方財政健全化法による新たな財政指標の形成として、当該地方財政運営上の問題をもれなく把握すること(網羅性)、算定の基礎となるデータがもれなく確保され、当該地方自治体全体の財政運営上の問題を把握しその責任の所在を明確化すること(正確性・明確性)、

地方公社や第三セクターの状況も含め当該地方自治体の潜在的なリスクを中長期的な財政運営の視点から認識できる指標であること(予測性)、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(検証性)、などが重要な点となる。指標の根底に求められる「客観性」とは、比較可能性を担保することである。議会や住民が当該地方自治体の財政状況について、他の地方自治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し検討できる仕組みの構築が客観性担保の本質である。

(図1)指標の対象範囲



現行の再建法で用いている普通会計を中心とした「実質赤字比率」は、普通会計及び一部の特別会計などを対象としているが、地方自治体が設けている特別会計の中には、この指標で捉えきれない会計が存在する。実質赤字比率だけでは、網羅性、正確性、明確性、予測性、検証性どれをとっても指標としての十分な要件を満たしていない。こうした状況を克服し、地方自治体全体赤字を一般会計・特別会計において網羅的に把握し議会や住民に開示するため、新たな指標として「連結実質赤字比率」を導入している。なお、特別会計などにおいては、国民健康保険など国の設けた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、性質上、事業開始後の一定期間、構造的にやむを得ず赤字が生じる場合があることなど対しては、評価において十分留意する必要がある。

また、将来に向けた危険性サインを認識し、中長期的な視点に立った財政の健全性を確保するため、

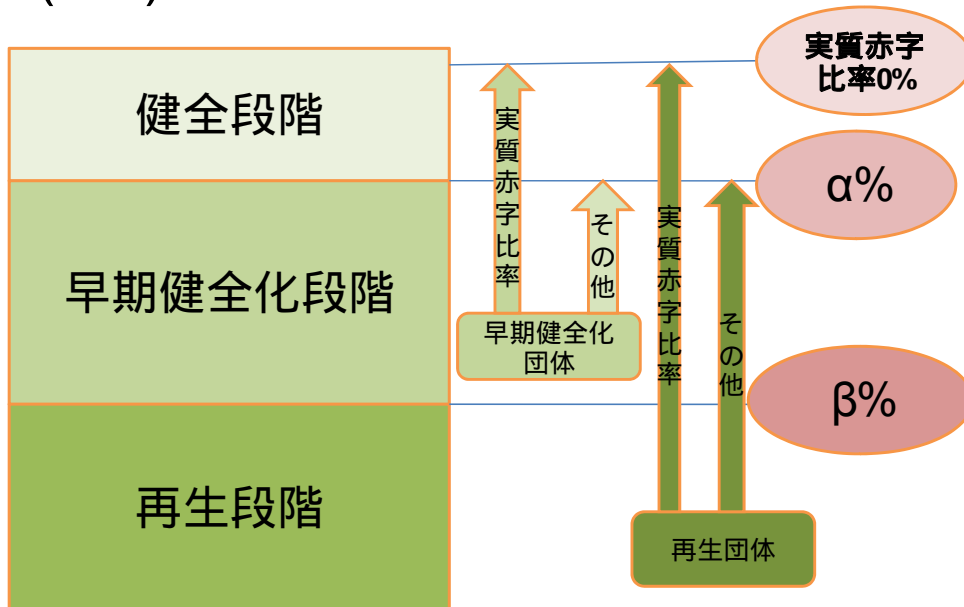
地方自治体の実質的な負債と償還能力を比較するストック指標である「将来負担比率」を新たに整備する。その際、当該地方自治体の普通会計が直接負担するものに加え、現在の地方自治体の行政活動の多様化に対応し、公営企業、一部事務組合、地方公社、第3セクターなども含め、普通会計が負担する蓋然性の高いものは実質的な負債として捉える。

将来負担比率は、分子として「将来における実質的な負債」の規模を認識し、分母として「標準財政規模から元利償還金等に係る交付税参入額」で計算した償還能力で割ることで求められる。なお、分子の「将来における実質的な負債」は、「地方債現在高+債務負担行為に基づく支出予定額+退職手当支給予定額のうち普通会計の負担見込み額+損失補償などによる公社+第三セクター等の負債のうち普通会計負担見込み額 - 充当可能基金・地方債現在高に係る交付税算入見込額等」で計算される。

この計算式では、たとえば、土地開発公社の土地について地方自治体が買い戻しを予定している場合の実質的な負債、地方自治体が第三セクターの債務について損失補償契約をしている場合の実質的な負債、公社の自主的な土地開発によって保有している土地を時価評価し債務超過になっている場合の債務超過分、などを「将来の実質的な負債」として把握することが求められる。これまでのように、基金を取り崩して赤字決算を回避する方法は、将来負担比率の分子(将来における実質的な負債の算定上、控除できる充当可能基金の金額を減少させる)に影響を与え指標を悪化させる。これまで実質赤字比率の指標だけでは十分に認識できなかった将来の財政状況に対するシグナルを得ることが可能となる。

以上の方法によって、負債や赤字をいずれかの指標で必ず把握し、議会や市民のチェック機能などから漏れがないようにすることが重要となる。大きな赤字を抱えることが多い病院、土地開発公社等の負債を指標として把握した上で、如何に評価するかは早期健全化や再生スキームにも影響を与える重要な検討課題となる。

(図2)健全化段階・再生段階の関係



健全化法では、新たに導入した「連結実質赤字比率」、「将来負担比率」も含め四つの指標のどれかの数値が一定水準以上(値・ 値)となった場合には、早期健全化段階、再生段階に自動的に該当する仕組みとなっている。ただし、ストック指標たる将来負担比率については、将来のリスクに対するシグナルであるため、早期健全化段階を評価する指標として位置付けている。なお、早期健全化団体や再生団体が健全化に向けて目標値として設定すべきレベルは、両者とも実質赤字比率については 0%、その他の指標については、早期健全化レベルの 比率を求めることが基本となる。ただし、再生段階の再生目標としては、将来負担比率も 比率を下回るようにする必要がある。年内に政令で決定される予定の「 」、「 」の水準は、現在の地方自治体の財政状況等も勘案し設定されることになる。

早期健全化段階は、あくまで地方自治体が自主的に健全化に向けた努力を展開するレベルである。このため、健全化計画の実現が著しく困難と認められる場合には、総務大臣や都道府県知事が勧告できるものの、健全化計画の内容なども含めて総務大臣、都道府県知事ともに基本的に関与せず地方自治体の民主的手続きに基づいて健全かが進められる。これに対して再生段階は、早期健全化段階を超えてさらに財政状況が悪化し、自力健全化が困難となった段階であり、再生計画を議会の議決を受けて策定することが義務づけられる。再生計画は、総務大臣の同意を求めることができる。再生団体が地方債の発行を行う場合、総務大臣の許可を必要とするが、再生計画の同意が得られた場合には、再生期間内に償還することを前提として収支不足を補うことを目的として発行する地方債、「再生振替特例債」を発行することを認めている。総務大臣の同意を求めない、あるいは同意を得られない場合には、財政状況の悪化を防ぐため地方債発行の制限を受けると同時に、再生振替特例債の発行は認められない。なお、健全化計画等策定しなければならない地方自治体は、同時に外部監査が義務づけられている。

これまで見てきた新しい指標の公表は、各地方自治体に 2007 年度決算から、さらに、新たな指標を認識した上で編成された 2008 年度予算の決算に基づく数値から健全化計画の策定等新しいスキームがスタートすることになる。