

## 【新・地方自治 2008 : No. 3】

## 地方自治の充実(4) 地方自治体の資産・債務改革

地方自治の充実において、資産・債務改革は重要な位置づけにある。資産・債務改革とは、フロー面の歳入・歳出の見直しに加え、ストック面、すなわち、過去の歳出で蓄積された地方自治体の資産・債務の構成と規模を一体として見直す取組みである。ストック面の改革が不可欠な理由の第1は、地域の少子・高齢化の進展である。国債・地方債ともに、右肩上がりの国民の貯蓄により支えられてきた。しかし、少子・高齢化の進展で貯蓄率が低下し、国民貯蓄の量的、質的制約が強まり、国債、地方債の消化を今まで通り続けることは極めて困難な状況にある。

第2の理由は、地方自治体が保有している資産、そして領域を可能な限り民間部門に開放することで、効率的、効果的な地域の経済社会構造を構築するとともに、住民ニーズ多様化への対応、財政運営のリスク分散を実現することにある。

以上の基本的考え方は国の行財政運営でも同様に求められる点であり、行政改革推進法第58条2項では、①将来の国民負担を極力抑制すること、②市場金利の変動等が財政運営に与える影響を抑制すること、③国の債務残高を抑制すること、④剰余金などを過大にしないことが定められており、2015年度には、国（独立行政法人、国立大学法人、地方自治体を含む）の資産・債務を対GDP比で半減させる財政再建目標が提示されている。2005年度末の国の資産総額は700兆円。このうち、道路、河川、外国為替など（圧縮困難な資産）を除く資産額は410兆円であり、この410兆円を対象として、資産売却や有効活用によって約12兆円、財政融資資金貸付金の圧縮で130兆円超を削減する予定となっている。

国の資産・債務改革において太宗を占める財政融資資金貸付金の圧縮は地方債、そして地方財政のストック面からの財政規律の強化にも密接な関係を有している。財政融資資金貸付金の圧縮と地方債の削減をいかに連動して行うか、そのことは今後の地方債制度のあり方にも重要な影響を与えざるを得ない。また、郵便貯金などの民営化に伴う運用対象の多様化をいかに実現するかにも密接な関係を有している。郵便貯金などの資産運用は、そのほとんどが地方債も含めて国債類似商品となっており、財政同様のリスクを抱えている。民営化に伴う資金調達が多様化が避けられないなか、資産債務の改革を通じて資金運用の単一性を克服することが民営化後の郵便貯金などの運用にも大きな課題となる。地方財政の問題は、少子・高齢化、人口減の時代を迎え、ストック面を重視した国と地方自治体、そして財政・金融両面からの視点が求められている。

資産債務改革における資産活用拡充の一貫として、すでに前回のPPPニュースで紹介した補助対象財産の活用制限見直しがあげられる。国の補助金を得て整備した施設等については、補助金適正化法の規定により提供された各補助金が定める目的等に沿った利用が必要となる。このことは、補助金としての政策目的、財政規律を確保する面では重要なものの、少子高齢化など社会環境が大きく変わる中で、施設等の環境変化に合わせた適正使用、民間企業との連携拡充などを進める障害となることも少なくない。

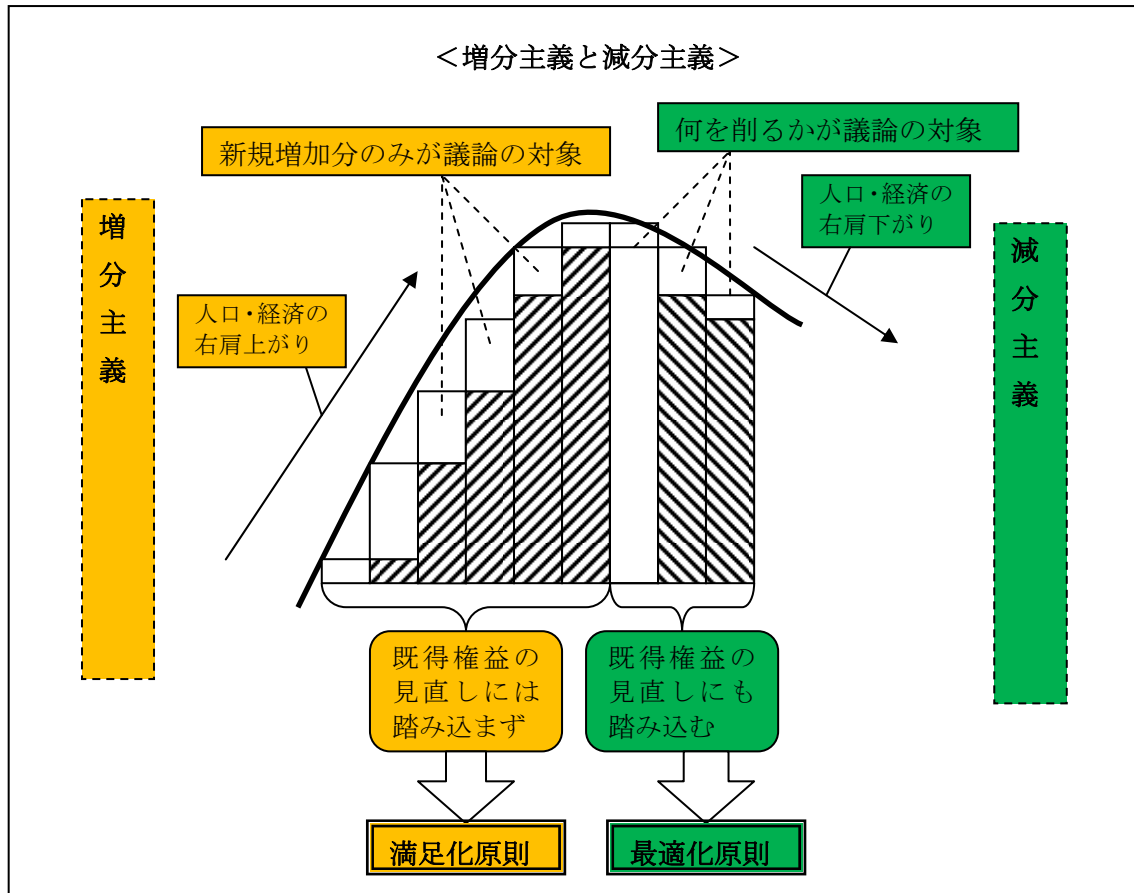
このため、政府の地方分権改革推進委員会の「中間的な取りまとめ」（2007/11/16）でも「○国庫補助負担金については、地方自治体の自主的な行財政運営を阻害しがちであり、財政資金の非効率な使用を招きやすいことから、廃止を含めたゼロベースでの見直しが必要。○財産処分に対する制限は、補助

目的の達成や補助対象財産の適正な使用を確保するうえで必要最小限にとどめるように改め、手続の簡素化、処分制限期間の短縮化をはかる。」との指摘が行われている。以上の指摘を受け、国の補助金を得て整備した施設等財産の転用等に対する制限の緩和が具体的に検討されている。「補助金等適正化法第22条の規定に基づく各省庁の長の承認について」(2008/4/10、補助金等適正化中央連絡会議申合せ)を踏まえた「財産処分の承認基準及び承認手続きの改善」、そして「処分制限期間の短縮化」の措置を実施する方向での具体的検討が進んでいるからである。

地方自治体の場合、具体的には①10年経過後の転用・無償譲渡等、②合併市町村基本計画に基づく10年経過前の転用・無償譲渡等、③災害等による取壊し等については、国庫納付は原則不要であり、また手続きも報告によるみなし承認(包括承認制)とされる予定である。また、①10年経過前の転用、無償譲渡等、②有償譲渡等の場合には、一定の算式に基づいて算出される額を国庫納付することを条件に承認される仕組みとなる。一定の算式とは、①10年経過後の有償譲渡等の場合は、「譲渡額×(国庫補助金額/総事業費)」、②10年経過前の転用、無償譲渡、有償譲渡等の場合は、「国庫補助金額×(残存年数/処分制限期間)」とされている。なお、地域再生法に基づく認定地域再生計画に係る財産処分については手続不要とされる。加えて、10年経過前でも、市町村合併、地域再生等に伴う転用、無償譲渡等、同一事業を10年以上継続する場合の無償譲渡等一定の場合には国庫納付不要とされる予定である。こうした補助金制度の積極的な見直しは、地方自治体における施設等財産活用、そして財産の整理合理化を進めるために活用しさらなる見直しを進め、民間企業やNPO等の市民組織との連携の充実に資する制度づくりが必要となる。

資産・債務改革の視点は、行財政の意思決定の視点とその全体となる情報にも大きな影響を与える。戦後日本の行財政の意思決定における視点としてあげられるのが「増分主義」である。増分主義は、ドイツの政治学者チャールズ・リンドブロムが提起した考え方で、右肩上がりの環境の中にある行政組織及び官僚行動メカニズムが増分主義の体質を形成することを解き明かしている。増分主義とは、投入可能資源の増大を前提に多くの利害関係者が同意し満足することを良い政策とする考え方を意味する。

戦後半世紀以上、人口が増加し経済が拡大することを前提とした意思決定が日本では展開され、制度や政策が形成されてきた。地方自治体に対する将来の地方交付税措置を担保とした地方債の拡大等もその一例であり、地方自治体のこれまでの政策や予算に対する考え方も多くが、増分主義に根ざしている。増分主義の思考の特徴としては、①財源をはじめとした資源について増えた分をいかに配分するかに焦点を置き、過去の配分(いわゆる「既得権」)の見直しについては重視しない仕組みを形成、②将来の資源増加に負担や責任を転嫁する体質の強まり、③個別事業や政策のコスト面を含めた適正化等に関する判断プロセスや事業・政策のモニタリングプロセスの未整備などである。増分主義の思考は、行政が形成する長期計画等にも反映され、人口増加とそれに基づく需要増加を前提とする右肩上がりの計画が形成されてきた。そこには、福祉国家における積極行政(住民の権利と自由を保護するだけでなく、福祉の充実や経済活動に積極的に介入する行政)の姿勢の強まりと、それに伴う行政可能性の無限化認識の拡大構図が存在する。「行政可能性の無限化」とは行政サービスの向上を住民が要望し「公共サービスの行政サービス化」が進むことであり、それに応えて行政も住民の要望を実現すべく拡大を続ける状況である。



人口減少など日本の行政に対する一般的環境が変化し、資源投入に限界が生じ減分主義の体質が強まる中で、従来の増分主義モデルだけでガバナンスを機能させることは困難となっている。しかし、足元の行財政に関する意思決定や行動様式は依然として増分主義の体質を色濃くしているのが実態である。この実態を克服するには、地方自治体、行政サービスにおける最適化とパートナーシップ等に基づく公共領域全体の最適化を求める姿勢が不可欠となる。留意すべき点として、①公共部門への資源投入の制約、行政可能性の限定化を認識した上で個々の行政サービスの満足化、多くの人の同意による満足化を目指すものではないこと、②パートナーシップや住民の役割分担も含めた公共領域全体の最適化であること、③提供主体として住民の役割分担も含めた個々の公共サービスの最適化が公共領域全体の最適化を意味するものではないこと、などがあげられる。加えて、①「経営する」という機能面と「経営体」たる組織面が一体化した取り組みであること、②住民との情報共有を進めること、が必要となる。