

## 第2期分権改革と新たな再建法制をめぐる諸課題

～ 地方分権改革推進法の成立を受けて～

総務委員会調査室 こんどう としゆき  
近藤 俊之

平成18年12月8日、地方分権改革推進法案が参議院本会議で可決、成立した。同法律案は、第1期分権改革を進めた地方分権推進法と同様、地方分権改革の基本理念と国・地方の責務、地方分権改革推進に関する施策を定めるものである。第1期分権改革においては、地方分権推進法に基づき設置された地方分権推進委員会が、中間報告をはじめ数次にわたる勧告を行い、これを受けて、地方分権推進計画の策定、地方分権一括法の成立という一連の流れの中で改革が行われた。今回の法案においても、前回と同様、内閣府に地方分権改革推進委員会を設置することが盛り込まれ、政府が地方分権を推進する上で必要となる「地方分権改革推進計画」を策定するための具体的な指針を内閣総理大臣に勧告することになっている。このようなことから、今回成立した地方分権改革推進法は第2期分権改革のスタート台になることが期待されている。

また、地方債の分野でも分権の流れが加速している。平成18年4月から地方債の起債について従来の許可制から協議制に移行したことに加え、市場から資金を調達する公募地方債の発行方式についても従来の横並びの発行方式から個別交渉方式に変更された。このように地方債の自由化が進展する一方で、地方公共団体の財政再建制度の検討が行われることになり、平成18年秋までに制度の概要を作成・公表することが分権改革工程表(表1)に盛り込まれた。そのような中、同年6月、北海道夕張市は、観光事業や市立病院等の分野で多額の赤字が発生していたにもかかわらず、財務諸表上は適正を装っていたものの、不適正な財務処理が繰り返され、債務が膨大になったことから自主再建を断念し、平成19年4月を目処に地方財政再建促進特別措置法に基づく財政再建を行うことになった。

そこで本稿では、今回の地方分権改革推進法案の国会審議を振り返り、法案審議の際の主要論点を紹介し、今後の分権改革においてどのような課題があるのかを探るとともに、地方公共団体の財政を再建するための新たな法制の動向についても触れることにしたい。

### 1. 地方分権改革推進法案提出の経緯

地方分権改革推進法案が国会に提出されることになったのは、分権改革に関する新たな動きに伴うものであるとされている。

1つは、平成18年7月に「地方分権21世紀ビジョン懇談会」(座長：大田弘子政策研究大学院大学教授)から最終報告が提出されたことである。同懇談会は、三位一体改革後の将来の地方分権の具体的な姿を実現する抜本的な改革案を議論するため、竹中前総務大臣によって設置されたものである。最終報告書では、「自由、責任、自立」をキーワードにした新三位一体改革を平成18年度より行うべきとされ、(a)国と地方の権限と責任を再整理するための新分権一括法の早期制定、(b)再生型破たん法制の整備、(c)国の規制や基準

付けに基づく部分を縮小させる一方、このような国の基準付けがない行政分野について、人口と面積を基本として算定する新型交付税の導入等が提言された。

もう一つは、地方からの新たな地方分権改革を求める動きである。平成18年1月、地方六団体は地方自治確立対策協議会に「新地方分権構想検討委員会」（委員長：神野直彦東京大学大学院教授）を設置した。同年5月、同委員会は新地方分権改革推進法の制定、地方税の充実強化等を内容とする「分権型社会のビジョン（中間報告）」をとりまとめ、6月に地方六団体は、この中間報告を踏まえ、「地方分権の推進に関する意見書」を地方自治法に基づく意見書として12年ぶりに国会及び内閣に提出した。この中で、地方分権改革推進法の早期制定などの意見が盛り込まれた。

以上のような状況を踏まえ、更なる地方分権改革を目指して、地方分権改革推進法案が第165回国会に提出された。

表1 分権改革工程表

時間軸	短期 今夏の予算要求、税制改正要望等に反映し、今秋までに実現に着手	中期 3年程度で実現	長期 10年後までに実現
主な施策			
(1) 新分権一括法	地方制度調査会等の場で今秋までに検討に着手	2年程度で結論 3年以内に提出	
(2) 地方債の完全自由化	10年後の交付税措置廃止に向けて初年度にふさわしい措置 地方債発行条件の統一交渉の廃止	公営公庫に対する政府保証の廃止 公営公庫の承継法人の業務は経過措置 小規模自治体の資金調達 は、共同地方債等に対応	協議制の廃止 新発地方債に対する交付税措置の廃止
(3) いわゆる“再生型破綻法制”の整備	今秋までに制度の概要を作成・公表	3年以内に制度整備	(移行期間)
(4) 税源配分の見直し	税源移譲の方法を検討	国と地方の税収比1:1 交付税・補助金から3年間で5兆円規模の税源移譲	国と地方の税収比 4:6に近い水準
(5) 交付税改革 新型交付税  不交付団体の拡大	19年度予算から導入  19年度予算において所要の歳出削減。税源移譲の方法を検討	3年間で5兆円程度規模を目指す 人口20万以上の自治体の半分	新分権一括法に伴い割合を拡大 人口10万以上の自治体の半分
(6) 地方行革の新指針	今夏、策定・公表		

(出所)「地方分権21世紀ビジョン懇談会最終報告」

## 2. 地方分権改革推進法案の審議

### (1) 分権改革推進法案をめぐる議論

#### ア 第2期分権改革の狙い

地方分権改革推進法では、前回の地方分権推進法とほぼ同様の枠組みが設けられたものの、今後どのような方向で地方分権改革が行われるかは明確にされていない。審議においては第2期分権改革の目的、意義、課題が問われた。この点について、「権限移譲の推進、さらに法令の義務付け、枠付けの廃止・縮小、3点目として関与の整

理・合理化」<sup>1</sup>等の答弁がなされたものの、全体としての具体的な方向性は示されたとはいえず、第2期分権改革の細部については今後の地方分権改革推進委員会の議論に委ねられることになった。

#### イ 税財政上の措置

前回の地方分権推進法では、財政上の措置の在り方について、「国と地方公共団体との役割分担に応じた地方税財源の充実確保を図るものとする」とされていたが、今回の法案では、「地方公共団体に対する国の負担金、補助金等の支出金、地方交付税、国と地方公共団体の税源配分等の財政上の措置の在り方について検討を行う」とされ、税源移譲について前回より後退したのではないかととの質問がなされた。これに対し、「具体的な内容は、推進委員会の審議、勧告を踏まえて検討していく形になっているので心配はない」<sup>2</sup>との見解が示されている。なお、この点について、衆議院において「財政上の措置の在り方の検討については、国と地方公共団体との役割分担に応じた地方税財源の充実確保等の観点から行うものとする」という修正が行われた。

#### ウ 国・地方の税源配分

平成18年10月24日の経済財政諮問会議に菅総務大臣は国と地方の税収比を1対1にするとの構想を含む「地方分権改革について」の資料を提出した。また、民間議員からも、補助金・交付税等の削減額の一定割合を税源移譲することを前提として、国と地方の税収比を3年以内に現行の6対4から5対5にするとの提言が行われた。いずれの提案も、国から地方へ5兆円規模の税源移譲を行うことにより国と地方の税源配分割合を1対1にすることは共通しており、今後の税源移譲の具体的な手順、見通しが焦点となった。これに対しては、「偏在度の小さい地方税体系を構築するという観点から、具体的には地方消費税、そうしたものを念頭に充てていきたい」<sup>3</sup>との答弁にとどまっている。

### (2) 地方分権改革推進委員会

#### ア 委員の人選

地方分権改革推進委員の人数は前回と同様7名とされた。前回は、経済界の代表、地方団体の首長、有識者が委員に任命された。地方六団体からは、共同推薦を行った3名を委員に加えてもらいたいとの要望が行われ、審議では、政府から「7人の委員については地方の事情をよく分かって、改革の意欲に富んでいる人」<sup>4</sup>を選びたいとの意向が示された。

#### イ 部会、グループの設置

前回の地方分権推進委員会においては2部会と3グループが設置され、各省庁との折衝に当たったとされている。具体的には、各省庁所管の機関委任事務を法定受託事務にするか、自治事務にするか等の課題について、部会等で議論が行われた。この点に関し、今回はどのような部会やグループが設置されるかが問われたが「内部の検討体制の在り方については委員自らの判断による」<sup>5</sup>との答弁にとどまっている。

### (3) 今後の分権改革の議論の焦点

地方分権改革推進委員会等の場でどのような議論が行われるかについては、明確にな

っていないが、国会審議において指摘された中で今後の地方分権改革の議論の焦点となると見込まれるものについて幾つか触れてみたい。

#### ア 新型交付税導入と国の関与・基準付けの緩和

平成19年度から、人口と面積を基本に財政需要を算定する新型交付税が導入されることになっている。これまで交付税の算定は、行政分野において法令等で規定されている基準等をもとに単位費用を策定し、財政需要を的確に反映できる指標としての測定単位を乗じることを通じて行われてきた。新型交付税は、測定単位を従来のものから新たに人口と面積に置き換えて算定しようとするものであり、骨太方針で明記された「交付税算定の簡素化」を具体化しようとするものであるとされている。ただし、人口と面積を指標にして算定が行われると、地方公共団体が従来受け取っていた交付税額について大幅な変動が生じるおそれがあり、懸念が表明されている。これに対して、総務省は地方六団体との会合で、都道府県分は10億円未満、人口1万人未満の小規模な町村の9割は2,000～3,000万円未満の変動にとどめるとした。また、導入に当たっての基本的な考え方として、「国の基準付けがない、あるいは弱い行政分野から入れるということ、それから、地方団体の現実の財政運営に支障が生じないように変動額を最小限にとどめる」<sup>6</sup>ことを審議の中で表明した。

新型交付税は、平成19年度（初年度）で地方交付税全体の1割、3年後には3割（5兆円程度の規模）にすることを目指すとされている。投資的経費を中心に国の関与・基準付けが弱いものから新型交付税に移していくとされており、その比率を高めるためには、国の関与・基準付けに係る規制を緩和するための施策を採っていく必要がある。ただ、そのような施策を実現させるためには、今後の地方分権推進委員会における議論を経て、政府としての方針をまとめ、所要の法律改正を行うことが不可欠であり、掲げられている目標が本当に達成されることになるのか、議論の推移を注意深く見守ることにしたい。

#### イ 法定受託事務と自治事務の整理に見合った財政負担

第1期分権改革において機関委任事務は廃止され、法定受託事務と自治事務に再構成されることになった。法定受託事務は「国が本来果たすべき役割にかかるもの」であり、執行に係る経費は全額国の負担とされるべきである。しかし、その執行に係る経費は、地方財政法上、特定の事務事業の一部のみ国の経費となっており、見直しが求められている。菅総務大臣はこの点に対し「地方団体が実施しなければならない法定受託事務については、適切に財源措置を図っていかなければならない」<sup>7</sup>という抽象的な答弁を行うにとどまった。

#### ウ 国直轄事業負担金

国直轄事業負担金に係る事業は、国の直轄事業であるにもかかわらず、受益者負担の名の下に、国庫補助負担金と同等程度の率での負担が求められ、地方は実質的に拒否できない仕組みになっており、財政負担を通じて国の関与・規制を受ける結果となっているとされている。このような国が直轄で行う事業については、地方負担を求めるべきでないとの指摘に対し、「新たな分権改革の取組においては、この公共投資の

分野に係る国と地方の役割分担の見直しを行い、その見直しの内容に応じて直轄事業負担金の在り方についても本格的に検討していきたい<sup>8</sup>との答弁が行われた。

## エ 国と地方の役割分担

平成18年11月30日、地方六団体が前述の新地方分権構想検討委員会から「分権型社会のビジョン（最終報告）」が公表された。この報告では、第2期地方分権改革における具体的な方策として、国と地方の二重行政の解消と国の地方支分部局の整理、国の義務付け・枠付け・関与の廃止・縮小、国と地方の役割分担の一層の明確化と権限の移譲等が盛り込まれている。

第1期分権改革では、機関委任事務の再構成に伴い、国と地方の役割分担が新たに定められることになったが、同最終報告は、地方の役割をさらに高める方向で分権を目指すべきであるとしている。例えば、河川・道路等の公共事業の分野について見直すべきであるとし、「国が責任を持つべき河川の範囲を複数の都府県にまたがり、全国的な視点から利害調整の必要なものに限定すべきである」とした。この点に関して、「国が管理することになっている一級河川のうち、一つの県だけで完結する河川については、県の管理に委ねてもいいのではないか」との質疑が行われた。これに対し、国土交通省から「一たび堤防が決壊すると、財政的あるいは技術的に国が乗り出さないと復旧できないような、国家的な損失が発生する場合は、その河川が一つの県内を流れていても、国が管理する必要がある<sup>9</sup>」という現行の国と地方の役割分担を前提にした答弁が行われた。国と地方の役割分担の在り方は、第1期分権改革に引き続き、今後の分権改革の中心課題になると思われる。

## 3. 再建法制

### (1) 地方債の自由化と再建法制

平成18年4月から地方債について許可制から協議制に移行することとなり、赤字比率、実質公債費比率が一定水準以上の団体を除き、財政状況が健全な地方公共団体は、総務大臣等の同意がない場合であっても、地方公共団体の議会へ報告を行った上で起債を行うことが可能になった。

また、市場から資金を調達する公募地方債の発行についてはこれまで同一条件での横並び発行が行われてきたが、このようなやり方について平成18年8月に公正取引委員会の見解が示されたこともあって、9月から地方公共団体がそれぞれ個別に条件を決める方式に改められることになった。当初は発行を取り止める団体が出るなどの混乱が生じたもののその後は大きな問題は見当たらず、新方式は完全に定着し、流通市場実勢や起債時期の違いによる基準金利（国債利回り）の変動を反映し、発行条件に格差が生じることが通常となった。

平成18年10月の公募債を比較すると、東京都十年債は条件決定時の国債利回りに対する金利上乗せ幅（スプレッド）は0.13%であったが、夕張市の財政破たん問題を抱える北海道では0.3%以上と東京都の倍以上の上乗せ金利が投資家から求められる<sup>10</sup>ことになった。

## (2) 夕張市の財政破たん

表2 夕張市の地方財政再建促進特別措置法に基づく申請の経緯

平成18年6月20日	後藤夕張市長、「自力での財政再建は困難と判断し地方財政再建促進特別措置法の準用による再建を決意」と同市議会で陳述
9月4日	夕張市「財政運営に関する調査」公表
9月11日	北海道「夕張市の財政運営に関する調査」公表
9月29日	夕張市議会、同市が地方財政再建促進特別措置法による財政再建団体、市立病院が地方公営企業法による財政再建企業として指定を受けるよう国に申し出る2議案を賛成多数で承認
11月14日	夕張市「夕張市財政再建の基本的枠組み案について」公表

(出所) 新聞報道等から作成

平成18年6月20日、後藤夕張市長は同市議会で「自力での財政再建は困難と判断し地方財政再建促進特別措置法(以下、「再建法」という。)の準用による再建を決意」と述べ、今後総務省、北海道の指導の下に同市の財政再建を進める方針を示した。9月29日、夕張市議会は、同市が再建法による財政再建団体、市立病院が地方公営企業法による財政再建企業として指定を受けることを国に申し出る2議案を賛成多数で承認した。今後は、平成19年3月までに夕張市が再建計画を策定し総務大臣の同意を得た上で、4月から再建計画に基づく行政運営を行っていくものと見込まれる。

### ア 夕張市の破たんの原因

夕張市は地域経済を支えていた炭坑が閉山に追い込まれたことから、同市は自らが出資する第3セクターを中心に観光事業に乗り出した。しかし、バブル崩壊に伴い観光客が半減し、その後も投資を継続したが観光客は戻らず、結果として巨額の赤字を抱えることになった。解消すべき赤字額は、平成17年度で約260億円とされていたが、平成18年度の新たな赤字額などを加えると最終的な赤字額は約360億円となった。

ところで、夕張市の財政破たんの直接の理由はこのような観光事業等の失敗によるものであり、それを一時借入という不適正な財務処理を行って膨らましたことにあることは間違いないが、斟酌すべき事情として、同市が旧産炭地域に立地し、民間企業が産業から撤退した後始末を市が負担せざるをえなくなったということがあるとの見解<sup>11</sup>もある。

### イ 夕張市の財政再建案

現在、再建法の適用を受けている団体はないが、直近で法の適用を受けていた団体としては、福岡県赤池町(現 福智町)が平成4年2月から13年12月まで受けていたことが挙げられる。同町も夕張市と同様炭坑の町であったが、昭和45年に町内の最後の炭坑が閉山し、炭鉱会社が担ってきたライフライン整備や失業対策で借入金膨ら

んだ。さらに工業団地や住宅団地造成のため町の土地開発公社が取得した用地が売れ残ったことから標準財政規模の1.3倍に当たる約32億円の単年度赤字が発生し、再建法の準用で再建を行うことを選択することになった<sup>12</sup>。

表3 夕張市と赤池町の財政力の比較

	夕張市	赤池町
標準財政規模	約45億円	約24億円
財政力指数	0.22	0.147
経常収支比率	116.3%	88.5%
実質公債費比率	28.6%	25.7%（公債費比率）
起債制限比率	17.0%	20%（単年度）
赤字額	約360億円	約32億円
再建年数	20年を予定	10年

\* 夕張市の指標は平成16年度決算、赤池町の指標は平成2年度決算に基づく。

（出所） 新聞報道等から作成

夕張市と赤池町の財政力を比較すると表3のとおりである。これをみると、夕張市の標準財政規模に対する赤字額の大きさがわかる。したがって、現在市の財政再建計画はまだ決定されていないが、当該計画で規定されることになる行政水準（市民サービス）は全国最低水準、税負担等においては可能な限り高負担を求めたとしても、20年という期間で再建が可能なかどうか疑問が残る。

一方、市民に対しては11月14日に出された「夕張市財政再建の基本的枠組み案について」を踏まえて、今後の市が提供する行政サービスを中心に住民に対する説明が行われている。この案は総人件費の大幅削減、行政サービス水準の引下げ、市民税アップなどを目指すものであるが、集会施設や市の連絡所の統合をはじめ、7校ある小学校と4校ある中学校をそれぞれ各1校にする等市民生活に多大な影響を及ぼす内容が盛り込まれており、厳しすぎるとの声も出ている。

### （3）新たな再建法制に向けて

現行の再建法は、昭和30年に制定され、当時の窮乏する地方公共団体の財政再建を手助けする目的で制定された。実質収支比率（標準的な収入に対する実質収支の赤字額）が一定以上（都道府県で5%以上、市町村で20%以上）に達した地方公共団体（例 夕張市）は、本法に基づく再建か、起債の発行に頼らない自主再建のどちらかの選択を迫られることになる。

平成18年秋までに新たな地方公共団体の財政再建制度の概要の作成・公表という前述の分権改革工程表の目標に沿って、「新しい地方財政再生制度研究会」（座長 宮脇淳北海道大学公共政策大学院院長）において検討が行われていたが、平成18年12月、同研究会は最終報告書を公表した。報告書は、新たな財政指標の導入と情報開示の徹底、早期是正スキーム・再生スキームの2段階の仕組みによる新たな地方財政制度の具体的な枠組みが提

示され、今後の本格的な検討を加えた上で、新たな地方財政再建制度の法制化に結びついていくことが期待されている。以下、報告書の内容について触れてみたい。

#### ア 新たな財政指標の導入と財政情報の開示の徹底

現行の再建法制では、財政再建の基準の指標として実質収支比率（フロー指標）のみが用いられている。しかし、再建法制定後の半世紀余りで地方公共団体の活動は多様化しており、当該団体の中長期的な財政運営の健全化を図るという観点からフロー・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としている。具体的には、フロー指標として、地方公共団体が設けている特別会計をカバーする新たな指標を整備すべきであるとし、ストック指標として「地方公共団体の実質的な負債と当該団体の財政規模等の償還能力を比較する新たなストック指標」を整備すべきであるとしている。

#### イ 早期是正スキーム

報告書では、地方公共団体の財政状況の悪化が再生段階まで至ると、住民生活に多大な影響を及ぼし問題が深刻化することから、財政が悪化した団体が早期是正段階で自主的に健全化を進められるような仕組みを導入すべきであるとしている。このような早期是正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って、できるだけ住民自治による取組を促すべきであり、国・都道府県の関与としては地方公共団体の自主的努力を促すような限定されたものを原則とすべきとしている。

対象となる団体は、前述の新たなフロー指標又は新たなストック指標のいずれかの指標が一定水準以上に悪化した団体であり、その基準は「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、現行の再建制度の基準に至っていないレベルで、再生段階へ至ることの防止となるレベル」に設定すべきであるとしている。

対象となった団体には、財政健全化計画の策定が求められるが、同計画の実効性確保の観点から、同計画やその実施状況の概要について、住民ないし国民全体に全国の他団体と比較できるよう公表すること、議会等において前向きな議論が喚起できるような仕組み等が求められている。

#### ウ 再生スキーム

新たな再建制度において、早期是正スキームが設けられたにもかかわらず、その段階からさらに財政が悪化した団体は透明なルールの下で確実に再生の実現が図られるべきであるとしている。対象団体の基準は、財政悪化が切迫したことを示すものとして、フロー指標（実質公債費比率及び新たなフロー指標）を念頭に検討すべきであるとしている。また、対象団体は財政再生計画の策定が義務付けられ、議会の議決を経ることが必要とされるほか、実効性確保の観点から毎年度の計画を住民に公表するように制度化するとともに、財政再生計画に対する国や都道府県の同意を得ることを検討すべきであるとしている。

#### エ 債務調整

最も問題になったのは、地方公共団体が破たんした場合に金融機関からの借金を棒



引きする債務調整の仕組みを導入するかについてであった。このような制度が導入されることになると、金融機関等は財政力が弱い団体の地方債の購入等に慎重になることが予想され、同団体の資金調達が困難になることが考えられる。そこで、報告書では、今後の地方行財政制度の抜本改革が進展した場合の再生ツールの選択肢として考えるべきであり、導入する場合は「首長等の経営責任」等の幾つかの課題の検討を深めていくべきであるとし、制度として導入するかどうかをも含め、今後の議論に委ねることにしているようである。

新しい再建法制については、平成19年の常会に提出するとされているが、今回の報告書において示されたのは、再建法制の概要であって、新たなフロー指標、新たなストック指標の策定等残された課題も多く、今後の具体的な制度設計がどうなるか、議論の推移を見守る必要があると考えられる。



(写真:夕張市「石炭の歴史村」)

- 1 第165回国会衆議院総務委員会議録第5号8頁(平18.11.7)
- 2 第165回国会参議院総務委員会議録第7号8頁(平18.12.5)
- 3 第165回国会参議院総務委員会議録第7号3頁(平18.12.5)
- 4 第165回国会参議院総務委員会議録第7号36頁(平18.12.5)
- 5 第165回国会参議院総務委員会議録第7号13頁(平18.12.5)
- 6 第165回国会参議院総務委員会議録第7号25頁(平18.12.5)
- 7 第165回国会参議院総務委員会議録第9号6頁(平18.12.7)
- 8 第165回国会参議院総務委員会議録第9号6頁(平18.12.7)
- 9 第165回国会参議院総務委員会議録第7号15頁(平18.12.5)
- 10 『地方行政』(時事通信社)2006年10月30日
- 11 保母武彦「地方債市場へのアクセス保障」『都市問題』2006年9月号(平18.9)56頁
- 12 安武憲明「自治体再建の10年間の軌跡」『都市問題研究』2006年11月号第58巻第11号(平18.11)89頁