

地方財政における新たな再生制度の創設

～ 地方公共団体の財政の健全化に関する法律案 ～

総務委員会調査室 こんどう としゆき
近藤 俊之

1. はじめに

平成 19 年 4 月 2 日、地方分権改革推進法に基づき設置された地方分権改革推進委員会の第 1 回会合が行われ、今後の地方分権の新たな改革に向けての議論が始められることになった。一方、4 月 1 日から北海道夕張市が地方財政再建促進特別措置法（以下「再建法」という。）における準用財政再建団体として、総務大臣の同意を得た財政再建計画に基づき、行財政運営を行うことになった。このように、地方分権改革の更なる進展が期待される中で、様々な要因により財政状況が悪化し、今後の展開次第では財政再建団体に転落しかねない団体が相当数あると言われている。

平成 18 年 7 月に公表された「地方分権 21 世紀ビジョン懇談会」の報告書では、「いわゆる“再生型破綻法制”の検討に早期に着手し、3 年以内に整備すべきである」とされている。この報告を踏まえ、「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）（以下「研究会」という。）において 11 回の会合が行われ、平成 18 年 12 月 8 日に最終報告書（以下「研究会報告書」という。）が提出されている。これによれば、「新たな地方財政の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であり、地方財政の規律強化に向けた新たな地方財政指標の早期導入と、その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整理し、債務調整については、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に制度として導入する場合の検討すべき課題について整理した。」とある。

この研究会報告書を受け、現行の再建法に代わる新たな地方再生法制を構築するため、法制化作業が進められ、平成 19 年 3 月 9 日、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律案」が国会に提出された。本稿では、法律案の概要、論点を中心に論述してみたい。

2. 現行地方財政再建制度の問題点

現行制度では、再建法が地方公共団体の財政再建について規定している。もともと再建法は、昭和 29 年度の赤字団体の財政再建のための手続等を中心に立案され、昭和 30 年に成立した臨時的な特別措置法である。昭和 20 年代末における地方財政は、都道府県の約 8 割、市町村の約 3 分の 1 が実質赤字を計上するなど極めて厳しい状況にあったため、それに対応する目的で立法されたものである。

再建法に基づく財政再建は、本再建、準用再建及び自主再建の 3 種類がある。本再建は、全部適用の財政再建と 一部適用の財政再建に分かれるが、これらは現時点で全て完了

しており、現在でも法の適用があるのは、準用再建（本再建に関する規定の一部を準用して行う財政再建）と自主再建（自己努力による財政再建）に限られる。準用再建の最近の例としては、夕張市のほか、福岡県旧赤池町（現福智町）が平成3年度から12年度まで財政再建に取り組んでいたことが挙げられる。なお、自主再建については、国による財政援助措置はなく、学校その他の文教施設等の建設事業に係る地方債の発行ができない等の制約がある。このような現行の財政再建の仕組みについては、「現行制度が臨時的な法制であり、地方公共団体の財政の健全化全体を視野においたものになっていない。」「法制が整備されてから50年間抜本的な改正はなされておらず、現在再建を行うスキームとしては適切でない部分がある。」等の厳しい指摘がなされている¹。

また、研究会報告書では、現行地方財政再建制度の課題として次の4点を挙げている。すなわち、各団体において、常日頃から、早期是正・再生という観点を念頭に置いた分かりやすい財政情報の開示がなされていないこと。また、財政指標及びその算定基礎の客観性・正確性等を担保する手段が十分でないこと。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。このため、本来早期に財政の健全化に取り組むことにより対処すべきものが、事態が深刻化し、結果的に長期間にわたる再建に陥ってしまいかねないこと。また、このことにより、最終的に住民に過大な負担を求めることになりかねないこと。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こと。また、主として普通会計のみを対象とし、公営企業や、地方公社等との関係が考慮されていないこと。再建を促進するための仕組みが限定的であること等である。

3. 本法律案の概要

(1) 財政の早期健全化

このような課題を抱えている再建法に代えて、本法律案では、早期是正スキームと再生スキームという2段階の財政健全化のためのスキームを導入することとしている。

早期是正スキームは、次のような仕組みとなっている。地方公共団体（都道府県、市町村及び特別区）は、毎年度、健全化判断比率（実質赤字比率、連結実質赤字比率（全会計の実質赤字等の標準財政規模に対する比率）、実質公債費比率、将来負担比率（公営企業、出資法人等を含めた普通会計の実質的負債の標準財政規模に対する比率））を監査委員の審査に付した上で、議会に報告し、公表しなければならない。そして、このような健全化判断比率のうちのいずれか1つが政令で定める早期健全化基準以上の場合には、財政健全化計画を定めなければならない。その策定は地方公共団体自らがを行い、議会の議決を経た上で、公表することとされている（第8条、第9条、第10条）。

早期是正スキームの対象となる団体について、研究会報告書では、「フロー指標又はストック指標の両面から財政悪化の状況を把握し、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べきである。」としている。現行の再建

法では、基本的に普通会計を中心とした会計の赤字のみに対処すればいいことになっているが、本法律案の早期是正スキームでは、4つの指標全体について総合的な健全化を図ることが求められており、指標の定め方にもよるが、財政悪化の早期段階で確実な財政の健全化が求められることになる。

早期是正段階の基準について、研究会報告書では「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至っていないレベルにおいて、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すべきである。」としている。平成17年度決算による地方債の許可団体は417団体であり、このような団体より財政悪化が進んでいる団体を対象に、新たな基準設定に向けた検討が行われることになる見込まれる。

(2) 財政の再生

現行再建法では、前年度決算の実質赤字比率が、5%以上の都道府県、20%以上の市町村は、準用再建を行うか、自主再建の選択を迫られる。準用財政再建団体にならなければ公共施設等の整備のための地方債が発行できなくなる。

また、準用財政再建団体になるためには、議会の議決を経た上で財政再建計画を作成し総務大臣の同意を得ることが必要とされる。総務大臣の同意が得られた場合には、申出の際作成された財政再建計画に基づいて予算を編成するとされ、その変更についても総務大臣の同意が必要になることから、地方公共団体の予算編成権が事実上失われる仕組みになっている。これに対し、自主再建を選択した場合は、準用財政再建団体のように予算編成権が事実上失われるようなことはなく、自己努力による財政再建を行うことができるが、法令上の優遇措置がない等の制約がある。

報告書では、再生スキームが必要な地方公共団体について、「早期是正スキームがある中で、その段階からさらに財政が悪化し、指標が一定水準に達し、自主的な財政健全化が困難な状況」にある団体とし、「こうした団体においても、基礎的な行政サービスの提供を可能にし、将来にわたって住民に対する行政サービスを提供できる主体として、透明なルールの下で確実に再生の実現を図るべきである。」としている。

本法律案の再生スキームでは、地方公共団体は、再生判断比率（実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率）のいずれかが政令で定める財政再生基準以上の場合には、財政再生計画を定めることが義務付けられており、地方公共団体の長は議会の議決を経て財政再生計画を定め、速やかに公表するとともに、総務大臣に協議し、その同意を求めることができるとしている。

現行の再建法と再生スキームとを比べると、2つの点で大きな違いがある。第1は、再建法では、財政再建計画の策定は地方公共団体の申出によるとされており、財務状況が一定水準より悪化した場合でも計画の策定が義務付けられることはなかったが、本法律案では義務付けられることである。第2は、再建法では財政再建計画の策定は総務大臣の同意を得ることが要件とされているが、本法律案では、総務大臣の同意は必ずしも財政再生計画策定の要件となっておらず、総務大臣の同意のない財政再生を行うことが可能になって

いることである。もっとも、総務大臣の同意を得ない財政再生計画に基づいて財政再生を行う場合には、災害復旧事業等を除き、地方債の起債ができなくなる（第 11 条）ことに加え、再生振替特例債（財政再生期間中に発行される資金繰りのための地方債）の発行ができない（第 12 条）という制約がある。

本法律案では、財政再生基準に該当するかどうかを客観的に判断するための再生判断比率で用いられる財政指標について、実質赤字比率、実質公債費比率及び連結実質赤字比率という 3 つのフロー指標を基に検討することにしており、将来負担比率（ストック指標）は対象外としている。その理由について、研究会報告書は、「ストック指標は、将来のフロー悪化の可能性を捉えているものの、それ自体では直ちに財政悪化が切迫した状況とは必ずしもいえないからである。」と述べている。ただし、このことは、再生段階にある団体の財政再生計画において、ストック指標の改善を目標値として設定しないということとは別であり、再生団体はストック指標についても財政再生計画の指標として設定することになる¹とされている。

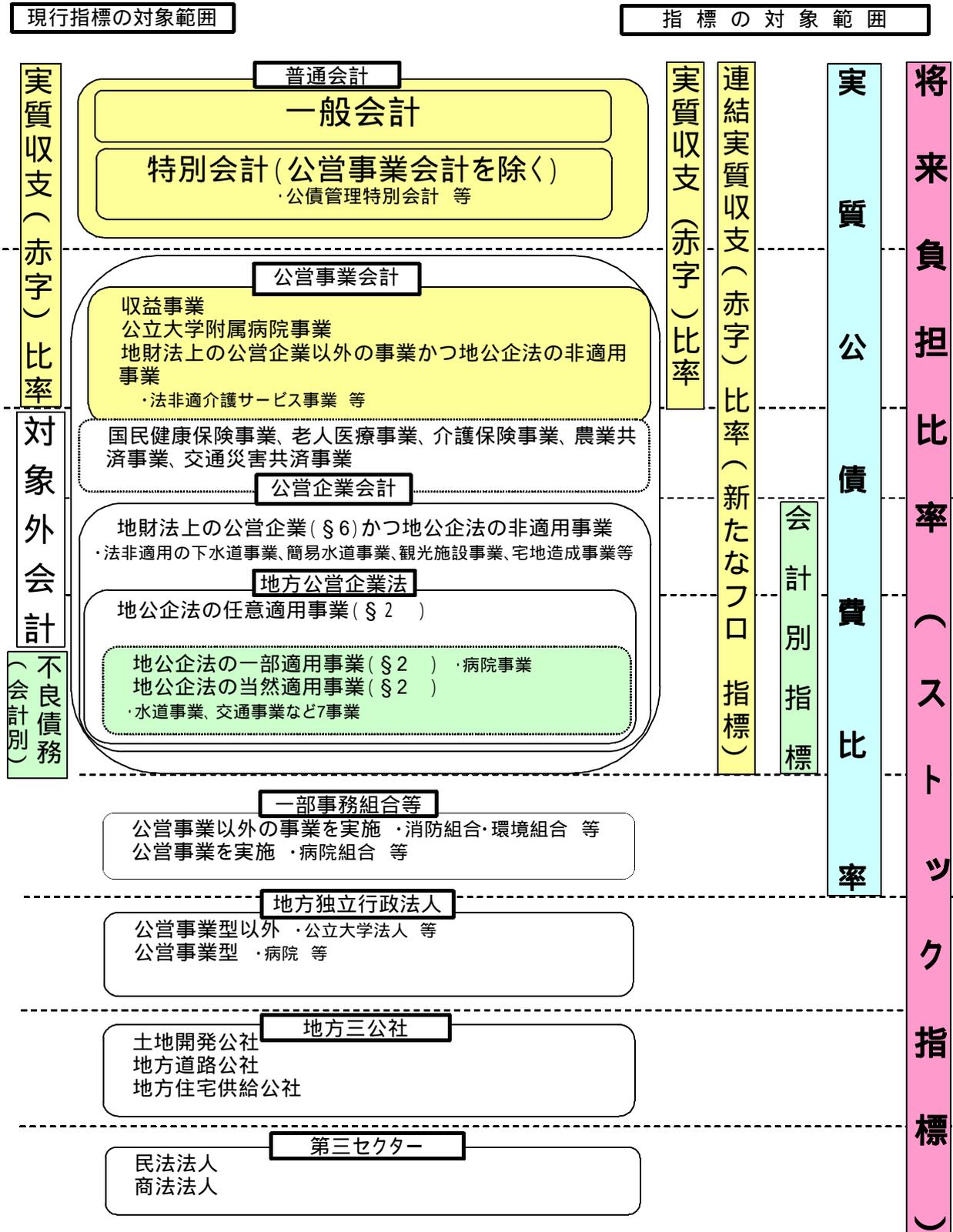
なお、再生段階の基準の設定について、研究会報告書では、「現行制度における再建団体となる基準（再建団体にならなければ起債制限を受ける基準）や地方債許可団体に対する起債制限の基準を勘案して設定すべきである。」としており、今後この考え方を踏まえ具体的な水準の設定が検討されていくことになると見込まれる。

（ 3 ） 公営企業の経営の健全化

現行の地方公営企業の財政再建スキームは地方公営企業法で規定されている。地方公営企業の経営状況は、昭和 30 年代半ばから急速に悪化し、昭和 40 年度末には法適用企業の累積欠損金は、年間営業収益のおよそ 4 分の 1 に達したとされている。このような経営状況の悪化にかんがみ、昭和 41 年の改正により地方公営企業法に定める財政再建制度の規定が新設された。同法では、いわゆる「法再建」と、いわゆる「準用再建」の 2 つの類型が設けられている。

現時点で、いわゆる「法再建」については全て完了しており、現在でも法の適用があるのはいわゆる「準用再建」に限られている。研究会では、公営企業としての独自の再建を図る必要は、必ずしも地方公営企業法が適用されているものに限られないとして、法非適用の公営企業も含め地方財政法上の公営企業全体を対象に検討がなされた(図 1 参照)。その上で、研究会報告書においては、「公営企業が供給する住民サービスは、上・下水道、病院など住民の日常生活に欠くことのできないものが多いことから、その経営の悪化が住民生活に多大な影響を与えることのないよう、個々の公営企業会計においても、経営悪化の初期の段階から経営健全化計画の策定を義務付け、自律的な経営改善を促すこととすべきである。また、このことにより、公営企業会計の経営が悪化した場合に普通会計に与える影響も未然に防止することが可能となる。」とされた。このような指摘を受け、本法律案では、すべての公営企業について会計単位での健全化の仕組みを導入することにしており、一定の基準より指標が悪化した場合には、早期是正に当たる経営健全化計画の策定が義務付けられる。具体的には、公営企業を経営する地方公共団体は、毎年度、公営企業ご

図1 フロー・ストック指標の対象範囲について



(出所)「新しい地方財政再生制度研究会」報告書の参考資料を基に作成

とに資金不足比率（具体的な指標は政令で定める）を監査委員の審査に付した上で議会に報告し、公表する。これが経営健全化基準（具体的な指標は政令で定める）以上となった場合には、経営健全化計画を定めなければならないこととし、前述の早期是正スキームとほぼ同様の仕組みを設けることにしている（第22条、第23条）。

なお、本法律案では、新たに経営健全化スキームを公営企業に導入し、現行の地方公営企業法における財政再建の規定を削除することになっているが、公営企業独自の新たな再生スキームは設けていない。この点に関しては、研究会でも議論が行われたが、本法律案では個別の公営企業について早期健全化の段階で財政再生に取り組むこととし、それ以上の財政悪化については、地方公共団体全体を対象とする早期是正スキーム、再生スキームで対応することになっている。

（４）法律案の施行期日等

本法律案では、財政指標の公表等に関する規定について公布後1年以内に政令で定める日から施行することになっているが、それ以外の規定は平成21年4月から施行することになっている。なお、再建法は本法律案の施行に伴い廃止されることになっているが、平成21年4月までの間に財政が破綻した団体に対しては再建法が適用される。再建法の準用財政再建団体となっている夕張市については、平成21年4月以降も現行の財政再建計画に基づいて再建を行うことは可能であるが（附則第4条）、新法の再生振替特例債の発行を希望する場合には、財政再生計画を新たに作成する等、新法における再生スキームの手続を再度行う必要がある。

4．主な論点

（１）財政健全化等に関する具体的な基準

研究会報告書においては、半世紀あまりを経て、地方公共団体の行政活動が著しく多様化してきたこと等を踏まえ、「財政状況を住民が分かりやすく把握できるよう、必要なものの追加も含め財政指標の充実が必要である。」とした上で、「特に、当該団体全体の財政運営上の問題を把握しその責任を明確化するという観点、地方公社や第三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といった観点から、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り、このような指標は、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、及び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・正確性が担保されることが重要である。」としている。

このような指摘を踏まえ、本法律案では、3つのフロー指標（実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率）、1つのストック指標（将来負担比率）を財政指標として採用している。

これらの財政指標は表1に見られるように、(a)早期健全化基準に該当するかどうかを客観的に判断するための健全化判断比率、(b)財政再生基準に該当するかどうかを客観的に

に判断するための再生判断比率において、その指標として用いられる。ただし、個々の財政指標がどのレベルになった場合に、これらの基準に該当するかについては、法律に明記せず、政令にゆだねている（第2条）。なお、(c)公営企業の経営健全化基準については資金不足比率が一定水準になった場合とされているが、資金不足比率の定義及びその水準については、政令にゆだねている（第22条、第23条）。このような法律の定め方は、他の法律でもみられるところではあるが、これらの基準は法律案の核心部分であり、今後の審議において基準の具体的な内容をできるだけ明らかにしていくことが求められることになろう。

表1 健全化判断比率、再生判断比率及び資金不足比率で採用されている財政指標の比較

(a)健全化判断比率	(b)再生判断比率	(c)資金不足比率
実質赤字比率 連結実質赤字比率 実質公債費比率 将来負担比率	実質赤字比率 連結実質赤字比率 実質公債費比率	具体的な指標は政令に委任

ところで、今回の法律案で採用されている財政指標のうち、実質赤字比率、実質公債費比率は、従来から導入されている指標である。また、連結実質赤字比率は、その対象を一般会計だけでなく特別会計についても拡大することから、国民健康保険事業、老人医療事業、介護保険事業、農業共済事業、交通災害共済事業等（実質赤字比率の対象外事業 - 図1参照）で大きな赤字を出している団体が影響を受けると見込まれるが、当該比率の考え方自体は実質赤字比率とそれほど変わらないものと考えられる。問題は、新たなストック指標である将来負担比率である。研究会報告書では、「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、第三セクター等も含め、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。」とされ、そのための指標として本法律案で採用されたものである。将来負担比率については、研究会報告書の参考資料において算式が示されているものの（ $\text{将来負担比率} = (\text{将来負担額} - \text{充当可能資産額}) \div \text{標準財政規模}$ ）、将来負担額の内容等その詳細についてはまだ示されておらず、地方公社、第三セクター等における実質的な負債の把握の仕方等について、今後議論が行われるものと見込まれる。

(2) 早期是正スキーム導入が行財政運営に与える影響

研究会報告書の指摘を踏まえ、本法律案では、再生スキームの他に、早期是正スキームが導入される。4つの財政指標のいずれかが早期健全化基準以上になったときは、地方公

共団体は財政健全化計画を定めなければならない。早期健全化の具体的な基準は政令にゆだねられているが、新たな指標の採用に伴い、財政健全化計画を定めなければならない地方公共団体も出てくると見込まれる。その場合、当該団体の行財政運営が一定の制約を受ける可能性がある。例えば、研究会報告書では、「早期是正対象団体となることは、当該団体の資金調達にも影響を与える可能性が高いこと等にも留意すべきである。」としている。一般的にどの程度の制約を受けることになるかは、財政健全化計画の内容次第であり、当該地方公共団体の判断で財政健全化計画が決定できれば、行財政運営と財政健全化のバランスをとった計画も策定できるように思われる。

研究会報告書では、早期是正スキームにおける財政健全化の取組は、当該地方公共団体と住民が中心的な役割を果たすことが期待され、これを受け法律案では「地方公共団体が財政健全化計画を策定する」(第4条第1項)が、一方で「総務大臣又は都道府県知事は(中略)当該財政健全化団体の財政の早期健全化が著しく困難であると認められるときは、当該財政健全化団体の長に対し、必要な勧告をすることができる。」(第7条)と定めている。この点について、研究会報告書は「計画の実施状況が目標から大きく乖離する場合等においては、その計画の実効性を確保するため、国や都道府県が勧告等を行う仕組みを検討すべきである。」としており、どこまで地方公共団体の自主性が尊重されるのか、この点に関する今後の議論が注目される。

(3) 債務調整に関する検討状況

金融機関から借入を行った地方公共団体が債務不履行に陥った場合等の債務調整の問題について、研究会報告書では、債権者が債務調整に応じる動機付けとなる仕組み、債務調整についての合理的な基準設定のあり方、首長等の経営責任、裁判所等の関与及び裁判所の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、金融機関等との関係等が検討する課題として挙げられた。この問題については、本年1月26日に発足した「債務調整等に関する調査研究会」(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た後、地方分権改革推進委員会の議論に引き継ぐことになるとされている。そのため、本法律案ではこの点に関する規定は盛り込まれていない。もともと、債務調整については、竹中前総務大臣が地方公共団体の自己責任を明確にするとの観点から導入に熱心であるとされていたが、全国知事会は「地方債の金利が上昇し住民負担が増えるおそれがある」として反対の立場を表明し²、地方銀行など金融機関も破綻した自治体の借金減免には慎重であるとされており³、今後の検討を見守る必要がある。

1 青木信之「新しい地方財政再生制度研究会報告書について」『地方財政』地方財務協会、平成19年1月106頁、118頁

2 全国知事会総務常任委員会再建法制等問題小委員会『再建法制に関する中間取りまとめ』(平成18年11月30日)

3 『朝日新聞』(平19.3.10)