



「新しい地方財政再生制度研究会」の報告書について

質 問

国の「新しい地方財政再生制度研究会」の報告書が取りまとめられましたが、その内容について教えてください。

回 答

1. はじめに

地方財政再生制度については、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」（平成18年7月7日閣議決定）において「再建法制等も適切に見直す」とされたことから、「地方分権21世紀ビジョン懇談会報告書」（平成18年7月3日）で提示した、いわゆる「再生型破綻法制度」の考え方を踏まえ、新たな地方財政再生制度の法制化に向けた具体的な枠組みを検討するため、「新しい地方財政再生制度研究会」（以下「再生研究会」という。）が平成18年8月に設置され、同年12月に「新しい地方財政再生制度の整備について（案）」として報告書が取りまとめられました。

2. 現行制度の課題

報告書において、地方財政再建促進特別措置法による現行の再建制度における課題をまとめています。

まず、現行制度では、実質収支というフロー指標のみを基準としているため、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のある団体などが対象とならないことが挙げられています。また、財政指標の対象が主として普通会計のみとなっており、公営企業や地方公社等との関係が考慮されていないという点も指摘されています。

次に、早期是正を促す機能に欠けている点があります。このため、再建が長期にわたり、最終的に住民に過大な負担を求めることになりかねません。

さらに、早期是正・再生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、再建を促進するための仕組みが限定的であることなども指摘されています。

また、地方公営企業法による再建制度については、普通会計の制度とは全く独立した別立ての制度となっている上に、財政情報の開示が不十分であること、事業の経営状況が住民負担に直結しやすい場合が多いこと、早期是正の機能がないなどの課題が指摘されています。

再生研究会においては、こうした課題を克服し、自治体運営においては何より住民に基礎的行政サービスの提供を継続することが重要であることを踏まえ、透明なルールに基づく早期是正スキームを設け、それでも改善できない場合に再生スキームに入る2段階の新たな手続きを構築する必要があるとしています。

3. 新たな財政指標と情報の開示

(1) 基本的な考え方

新しい地方財政再生制度においては、こうした課題も踏まえ、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されています。

また、財政指標の客観性・正確性を担保するため、指標算定を監査の対象にするなどの監査機能の強化や、第三者による検証が可能となるような情報共有に向けた積極的な措置を講じることなどについても言及されています。

さらに、各財政指標の早期是正段階、再生段階にかかる水準の設定にあたっては、地方公共団体の権能や財政規模等を踏まえた設定の方法についても検討すべきであるとされています。

(2) 具体的な指標の考え方

報告書においては、フロー・ストック指標について、それぞれの具体的な考え方が示されています。

①フロー指標

- ・現在用いられている実質収支は、地方公共団体の財政の主要部分をカバーしている基幹的な指標というべきものであり、今後とも活用すべきである。
- ・実質公債費比率についても、財政運営にかかる実質的な公債費の重要性等に鑑み、その活用を図るべきである。
- ・加えて、地方公共団体全体の赤字を把握し、これを住民に開示することが、財政運営上の課題を把握し、チェック機能を働かせるためにも重要であり、また、当該団体全体の財政運営責任という観点からも、地方公共団体が設けている各会計をカバーする新たなフロー指標を整備すべきである。

②ストック指標

- ・フロー指標では捉えきれない実質的な債務の増大等に対応し、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ストック指標を新たに整備すべきである。
- ・その際、当該団体の普通会計が直接負担するものに加え、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が高いものは実質的な負債として捉えるべきである。

4. 早期是正スキームの概要

(1) 基本的な考え方

新しい地方財政再生制度においては、基本的には財政悪化した団体は早期是正段階で自主的に健全化を進め、さらに悪化することがないように財政運営を求めていくことが重要であり、このような機能を果たす早期是正スキームを導入すべきであるとされています。

(2) 早期是正の対象団体

早期是正の対象団体は、財政の健全化を早期に促す観点から、フロー又はストックの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にすべきとされています。また、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とされています。

(3) 財政健全化計画の策定

早期是正を行う団体は、財政健全化計画の策定が義務付けられ、計画の策定にあたっては、議会の議決を経ることとすべきとされています。この計画には、財政悪化の要因、改善方策、指標の改善の見通しについて記載することとされ、必要な各会計ごとの取組等を明示することとなります。

また、計画の目標については、早期是正の対象となる基準より改善することが基本となりますが、普通会計を中心とした実質収支は、現行の再建制度において収支均衡を目標としていることから、これと同様にすべきであるとされています。

(4) 計画の実効性の確保

財政健全化計画の実効性の確保のためには、首長・議会による決定とその取組をオープンにし、住民から不断のチェックを働かせることが効果的と考えられることから、計画全体を公表し、かつ計画の実施状況を毎年度公表すべきとされています。

また、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、国・都道府県が勧告等を行う仕組みを検討すべきであるとされています。

5. 再生スキームの概要

(1) 基本的な考え方

再生スキームについては、早期是正スキームがあるなかで、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による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、透明なルールのもとで確実に再生の実現を図る必要があります。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果たしていくためにも、国や都道府県が、財政再建計画の内容及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って、確実に再生を実現するスキームとすべきであるとされています。

(2) 再生スキームの対象団体

再生段階は、財政運営の自由度を制約し、国や都道府県の強い関与を伴う段階となることから、対象団体の基準としては、財政悪化が切迫したことを示す指標を用いるべきであり、フロー指標である実質収支、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されています。

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り、再生スキームが早期是正スキームと相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を踏まえることが必要です。

(3) 財政再生計画の策定

再生対象団体は、財政再生計画の策定が義務付けられ、早期是正対象団体の財政健全化計画と同様、議会の議決を経ることとされています。この計画には、財政悪化の要因、歳入確保・歳出削減の年次計画、指標の改善の見通し、会計ごとの取組等を明示する必要があります。また、財政健全化計画に比べ、税の徴収増計画や経費削減等について、より具体的方策を盛り込み、再生に向けての具体策をできる限り明示することが必要です。

また、計画の目標としては、再生段階に該当しなくなるのみならず、一定程度の健全性が確保される目標が設定される必要があります。

(4) 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ためには、毎年度の予算編成に計画の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とされています。また、計画を公表すると

もに、毎年度計画の実施状況も住民に公表するよう制度化すべきとされています。

また、国・都道府県に協議し、同意を得た財政再生計画については、再生促進策等を適用することを検討するとともに、同意を得ない場合には、厳しい財政状況下におかれている団体がそれ以上に財政悪化することを防ぐため、建設事業等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る必要があるとされています。

国・都道府県の関与のもとで確実な再生を図るため、当該団体に対し、国・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とされています。

6. 公営企業独自の経営健全化スキーム

(1) 基本的な考え方

今回の新しい地方財政再生制度においては、新たなフロー指標を設け、公営企業会計も連結して把握することにより、公営企業会計が悪化した結果、当該地方公共団体全体の新たなフロー指標が早期是正又は再生段階に至った場合には、当該公営企業会計を中心に早期是正又は再生スキームが適用されます。

しかし、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がないように、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、自主的な経営改善を促すこととすべきであるとされています。

(2) 公営企業会計にかかる指標

現行の地方公営企業法において用いられている不良債務（法非適用事業については実質赤字）は、公営企業の経営の状況を捉える最も基本的な指標であり、今後とも活用すべきであるとされています。ただし、一部の地方公営企業においては、事業の性質上、事業開始後の一定期間やむを得ず赤字が生じることなどに留意することが必要である

とされています。

(3) 経営健全化計画の策定

計画の策定にあたっては、財政健全化計画及び財政再生計画と同様に、議会の議決を経ることとし、計画には、経営悪化の要因、経営健全化の方策、指標の改善の見通しなどを明示すべきとされています。

また、目標については、現行地方公営企業法において不良債務の解消としている考え方を念頭に置きつつ、他の指標の目標とのバランスや各事業の特性等も考慮の上、適切に設定すべきとされています。

(4) 経営健全化計画の実効性の確保

透明性の高い企業経営を推進し、利用者である住民への説明責任を果たすため、財政健全化計画等と同様、計画全体を公表するとともに、その実施状況についても毎年度公表すべきであるとされています。さらに、経営健全化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、事業継続の必要性、サービス供給のあり方や民間的経営手法の導入、さらには民営化等の検討も含め、幅広い観点から当該団体の自主的な努力を促すため、国・都道府県から勧告できることとし、勧告がなされた場合には、議会等における幅広い議論を喚起する等の仕組みも検討する必要があるとされています。

7. 債務調整を制度化する場合の課題

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おける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が、一方、それを導入する場合には、債務調整の前提となる具体的姿を明確化するとともに、以下のような課題を解決する必要があるとされています。

- ・債権者が債務調整に応じる動機付けとなる仕組みが必要ではないか。
- ・どの債務に対し、いかなる場合に債務調整を行い、どの程度の債務調整を行うべきかについて、合理的な基準の設定が必要ではないか。
- ・民事再生法上の監督委員と同様な職をおくこと

が適切か、市町村長の経営責任を問うことについていかに考えるか。

- ・民主主義のプロセスを経て決められる再生団体の計画に対し裁判所が関わることや裁判所の体制のあり方又は裁判所に代わる体制のあり方についてどう考えるか。
- ・多額の債権を有し、かつ、地方公共団体に事務等を義務付けている国の責任・負担についてどう考えるか。
- ・資金調達が困難になる可能性がある財政力が弱い地方公共団体の資金調達をどう考えるか。
- ・地方債のリスクウエイトの変動及び地方公共団体への貸付に対する民間金融機関による担保設定等の債権保全策の導入についてどう考えるか。

8. まとめ

新しい地方財政再建制度については、今後、再生研究会の報告書をもとに事務的な検討が進められ、法制化されることとなります。

現時点で考えられる大きな変化としては、新たな財政指標の整備と早期是正スキームの創設があります。新たな財政指標については、その対象が普通会計だけに限られていないということが重要です。具体的には、フロー指標は、普通会計に公営企業会計を含めた公営事業会計までをその対象として拡大すること。また、ストック指標は、普通会計に公営事業会計、一部事務組合等、地方独立行政法人、地方三公社、第三セクターまで、その対象を拡大することとなります。つまり、新たな財政指標は、いずれ普通会計の負担となる可能性があるもの全てをその対象とすることとなります。

これに伴い、今後の地方公共団体の財政運営においては、フロー・ストックの両面で、全体を見渡した上で施策の選択を行うとともに、これまで見過ごしていた問題点を把握し、改善していかなければなりません。

また、住民が自分の関係する地方公共団体の財政状況に常に興味を持ち、財政運営に対するチェック機能を高めることで、健全な財政状況を保つためには、新たな財政指標をはじめとする財政情報のみならず、

らず、問題点や改善方法、今後の見通しなどを住民に積極的に開示し、わかりやすく公表しなければなりません。そして、財政状況が悪化した場合には、早期是正スキームによって早期の財政健全化に取り組むことにより、住民生活に多大の影響が生じる再生段階への移行を未然に防止することが重要です。

今後とも、効率的・効果的な行政サービスを提供するためには、引き続き、行財政改革への取組が必要です。

(大阪府総務部市町村課財政グループ)