

自治体財政健全化法の特徴と問題点

藤田 安一*

Problems and Special Features of a Local Government Health Finance Law

FUJITA Yasukazu

キーワード：自治体財政健全化法，財政破綻，財政危機，地方自治

Key Words : local government health finance law, financial failure, financial crisis, local self-government

はじめに

現在，わが国の自治体財政は「財政危機」から「財政破綻」へと速度を早め，自治体財政の危機的状況は新たな段階に入りつつある。それに対応するかのようになり，自治体財政の再生スキームも，今，大きく変わろうとしている。

2007年3月の閣議決定を経て国会に提出された「地方公共団体の財政健全化に関する法律案」（以下，「自治体財政健全化法」と略記）は，衆議院に続いて2007年6月15日に参議院本会議で可決・成立した。それに伴って，従来の「地方財政再建促進特別措置法」（以下，「財政再建法」と略記）は廃止され，2009年度から自治体財政再生の新たな仕組みがスタートすることになった。

本稿の課題は，今後の自治体財政のあり方に大きな影響を与える，この自治体財政健全化法の特徴と問題点を明らかにすることにある。

まず，自治体財政健全化法が制定された背景とその経緯から見ておこう。

1. 自治体財政健全化法制定の背景と経緯

1) 「地方分権21世紀ビジョン懇談会」と再生型破綻法制

自治体財政健全化法制定のきっかけは，当時の竹中総務大臣の私的懇談会として設置された「地方分権21世紀ビジョン懇談会」（以下，「ビジョン懇」と略記）における破綻法制の議論であった。2006年1月にスタートし，同年5月までに計11回開催されたビジョン懇は，議論の集約を2006年7月3日に「地方分権21世紀ビジョン懇談会報告書」として公表した。

この報告書は，未曾有の財政危機を克服し，持続可能な財政システムを作る必要性があるとの観点から「国の地方への過剰関与と地方の国への依存を止め，地方が自由と責任に基づいて自立し，

* 鳥取大学地域学部地域政策学科

住民にとってムダのない効率的な地方財政の姿を実現させていかなければならない」⁽¹⁾と述べ、次のような9点にわたる地方行財政改革を提唱した。

(1) 国と地方の権限と責任を整理した新分権一括法の提出、(2) 地方債の完全自由化、(3) 再生型破綻法制の整備、(4) 国と地方との税源配分の見直し、(5) 簡素な算定と不交付団体の拡大をめざす地方交付税改革、(6) 削減・廃止をめざす国庫補助負担金改革、(7) プライマリーバランスの黒字化に向けた地方の歳出削減と歳入面での検討、(8) 小さな政府をめざす地方行革、(9) 道州制への移行とさらなる市町村合併の推進。

このうち、(3)の再生型破綻法制の整備が今回の財政再建法の制定に直結する内容となった。そこには、次のように書かれている。

「護送船団方式により形成された『国が何とかしてくれる』と言う神話が、財政規律の緩みにつながってきた面を否定できない。経営に失敗すれば、自治体も破綻という事態に立ち至る、という危機感を持つことが、地方財政の規律の回復のために必要であるとの指摘がある。

自治体運営においては何より住民への行政サービスを継続することが重要であり、その意味でも、いわゆる“破綻”の意味することを明確にし、透明な早期是正措置によってその事態を回避し、再生への道筋を明らかにすることが重要である。

この観点から、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。その際、透明なルールに基づく早期是正措置を講じ、それでもうまくいかなかった場合に再生手続きに入るという2段階の手続きとするべきである。」⁽²⁾

見るように、地方財政に規律を持たせるために、自治体が経営に失敗すれば財政破綻するという危機感を持つことが強調され、そのためにも破綻の意味を明確にし、破綻から再生する道筋を明らかにするとともに、破綻の前に早期是正措置をとるという是正と再生の2段階の手続きを踏むことが提案された。

この破綻法制の整備は3年以内とされ、2006年7月に閣議決定された「骨太の方針2006」にもその必要性が明記されたことから、同年8月に総務省に設置された「新しい地方財政再生制度研究会」に引き継がれることになる。この研究会が4ヶ月後の12月に公表した最終報告書をもとに法制化した法案が、第166国会に提出・可決された自治体財政健全化法である。

ビジョン懇が破綻法制を3年以内に整備すると述べたものの、そのときから法律となって制定されるまで、わずか1年であったのは、この間、夕張市の財政破綻が起き全国にショックを与えたことが、その背景にあった。

2) 夕張ショック——北海道夕張市の財政破綻

2006年6月、北海道夕張市が財政再建団体に転落するというニュースは自治体関係者に大きな衝撃を与えた。それは「まさか」という意味でのショックではなく、「ついに来るべきものが来た」という感慨であった。それほど、現在わが国の自治体は、いつ、どの自治体でも財政再建団体に転落しても不思議ではない状況に置かれている。

しかし、もっとも驚いたのは当の夕張市民であったに違いない。なぜなら、決算上、夕張の財政は黒字であったからである。それが、一転して膨大な負債を抱え財政破綻に追い込まれたと知らされたのだから、市民は一体何のことかわからないというのが本音であったであろう。

決算上は黒字、しかし実は膨大な負債、という関係を演出したのは「ジャンプ方式」と言われる不適切な財務処理であった。それは、一時借入金を乱用したもので、自治体が短期的な資金繰りの

ために年度内に返すことを前提に金融機関から借りる資金のことで、予算・決算書には記載されない。夕張市は、この一時借入金を利用して膨大な負債を隠し続けてきたのである。

夕張市の一時借入金残高は、2005年で12金融機関から292億円に上っていた。通常、市町村が財政再建団体に転落する基準は、決算上の赤字がその自治体の標準財政規模の20%である。44億円の標準財政規模をもつ夕張市の場合には、9億円が目安となる。292億円の一時借入金だけでも、その32倍にあたる。したがって、夕張市は「超財政再建団体」に転落したことになる。

一時借入金残高の他に、夕張市の債務は企業会計を含む地方債残高が187億円、公営企業と第三セクターへの債務・損失補償が120億円などと、現時点で判明している借金残高の総計は632億円にもおよぶ。一なぜ、これほどまで夕張市は膨大な借金を抱えることになったのであろうか。

かつて、夕張市は石狩炭田の中心地として栄えた歴史がある。その最盛期には24の鉱山が開かれ、人口12万人（正確には11万7000人、1960年）を擁する「炭都」として名を馳せていた。しかし、高度経済成長期の1960年代、国のエネルギー政策の転換によって主役の座を石油に奪われ、炭鉱は次々と閉山されていった。1981年に基幹的存在であった北炭夕張新鉱のガス突出事故によって92人が死亡するという事故が起こり、翌年には北炭夕張新鉱が閉山する。夕張市は退職金や未払い賃金の支払いを促すため、倒産した北炭所有の土地や水道施設、病院などを買い上げたり、炭鉱住宅を市営住宅に建て替えたりした。

こうした閉山後の処理のために、夕張市が投資した資金は総額580億円。このうち6割が市の借金となる地方債でまかなわれた。その後も閉山が相次ぎ、ついに1990年の三菱石炭鉱業南大夕張炭鉱の閉山を最後に夕張市から炭鉱は消えていった。人口はこの間急激に減少し、現在ではピーク時の10分の1に過ぎない1万3268人（2006年3月末現在）となった。高齢者比率は40.2%で北海道全道では1位、全道平均21.5%の2倍に達する。

夕張市に課せられた課題は、炭鉱を失った市の衰退をどのように食い止めるかであった。1979年市長に当選した中田鉄治氏のリーダーシップのもと、「炭鉱から観光へ」をスローガンに次々と地域振興策が打ち出されていく。1980年には総事業費14億8300万円をかけて「石炭博物館」をオープンさせ、83年には32億3000万円で遊園地を、85年には6億5000万円でめろん城、88年にはロボット大科学館を8億5000万円かけてオープンさせた。1990年には、ゆうばり国際ファンタスティック映画祭を開催したほか、物産品の夕張メロンの売り出しにも力を入れた。この間、経営にゆきざまった松下興産からホテルを21億円で、またスキー城も26億円かけて買い取り、ますます市の負債は累積していった。

しかし、こうした取り組みが認められ、夕張市は1990年にまちづくりのトップランナーとして自治省から表彰されている。1991年当時、観光客は最多の231万人を記録した。しかし、その直後、バブルがはじけ観光客は激減し膨大な負債だけが残った。今後、地方交付税が減額されるもとは自主再建は不可能と判断して、夕張市は全国で赤池町以来14年ぶり、北海道では1969年の渡馬管内福島町以来37年ぶりとなる財政再建団体の申請を決めたのである。

353億3300万円の赤字を18年間で解消するという夕張市の財政再建計画は、夕張市長自ら「全国最低のサービス、最高の負担を求める」と述べたように、以下のような非常に厳しい内容である⁽³⁾。その主なものを上げておこう。

- (1) 増税では、市民税や固定資産税の値上げ、軽自動車税の1.5倍増
- (2) 使用料の引き上げでは、下水道使用料を66%、施設使用料の50%の大幅値上げ
- (3) 手数料では、各種交付手数料の引き上げ、ゴミ処理手数料の新設

- (4) 公共施設は大幅に統廃合し、集会施設や体育施設は必要なものを除き休止または廃止
現在、7校ある小学校と4校の中学校を、それぞれ1校に統合
現在、181床ある市立総合病院は、19床公設民営の診療所に再編
- (5) 職員数は2006年度の269人から2010年度に103人に削減
- (6) 給与は特別職で60～70%の削減、一般職で30%の削減
- (7) 各種補助金は8割程度の削減

以上のように、夕張市の財政再建計画は市民や市職員に大きな犠牲を強いるものとなった。財政再建の過酷さと、その道のりの困難さを示唆している数字である。

2. 「新しい地方財政再生制度研究会」の設置と審議内容

上記のような夕張市の財政破綻を受け、今後、第2、第3の夕張市の出現が予想される中で、ビジョン懇で示された自治体財政の再建ルールの明確化が緊急の課題となった。そこで総務省は、2006年8月に宮脇 淳北海道大学教授を座長とする「新しい地方財政再生制度研究会」を設置した。

この研究会の目的は、『『経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006』(平成18年閣議決定)において『再建法制等も適切に見直す』とされていること、そして、『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)の考え方を踏まえ、新しい地方財政再生制度の法制化に向けた基本的枠組みたる『制度の概要』に関して検討する』⁽⁴⁾ことであった。

「新しい地方財政再生制度研究会」は、8月から審議を開始し、同年12月まで都合11回にわたる審議の結果を12月4日に「新しい地方財政再生制度研究会報告」として公表した。報告書では、地方自治体の財政再建制度として現在適用されている「財政再建法」を準用した現行の再建制度の問題点を、4点にわたって次のように述べている。

① 各団体において、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、財政指標および、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。

② 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、このことによって、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。

③ 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。

④ 再建を促進するための仕組みが限定的であること。

こうした4点の問題点の他、さらに報告書は公営企業における再建制度においても、早期是正の機能がないこと、普通会計を中心とする再建制度とは別立ての制度となっていることや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ことなどの問題点を指摘した。

以上のような現在の自治体財政再建制度の課題を克服するために、報告書は「透明なルールに基づく早期是正スキームを設け、それでも改善しない場合に再生スキームが適用される」⁽⁵⁾という2段階の手続きによって財政再建を行う制度の構築を提唱した。そして、そのためのルールとして

新たな財政指標に、これまでの普通会計による実質収支以外に公営企業等の財政状況を把握した財政指標の充実、フローとストックの両面を捕らえた財政指標の導入や、指標算定についての監査機能の強化がうたわれた。これらの内容が自治体財政健全化法の支柱となっていく。

しかし、ビジョン懇以来の懸案であった債権者に自治体の債務の一部または全部の放棄を求める債務調整については、「地方行財政制度の抜本改革が進んだ場合における地方財政規律の強化に向けての選択肢として評価しうるものである。また、財政力が極めて強い自治体においては、資金調達コストが低下する等のメリットが生じる可能性がある」としながらも、その一方で、「財政力の弱い地方公共団体では資金調達が困難になる等の問題が存在する。こうした問題点を克服し制度化を図っていくためには、地方分権改革と並行的に議論を進めていく必要がある」⁽⁶⁾として、今後の検討に委ねることになった。

以上のような経緯と考え方によって自治体財政健全化法は制定された。そこで、次にはこの法律の特徴及び問題点を検討しておこう。

3. 自治体財政健全化法の特徴

1) 「地方財政再建促進特別措置法」と準用再建方式

まず、自治体財政健全化法の特徴であるが、それを明らかにするために、これまでは自治体財政の破綻をどのように理解し、また破綻から再建への従来の仕組みは、どうなっていたのかについて述べることから始めよう。

地方自治体が地方債あるいは借入金という形で財源を調達することは、一般的に行われていることであり、この額の多寡が、たちまち財政破綻に結びつくわけではない。しかし、借金をして収入を確保したにもかかわらず、決算時になった時点でも、なお収入が支出に追いつかなくなる事態が生じる。これを「決算上の赤字」という。こうなると地方自治体の財政破綻と密接な関連をもつ。この決算上の赤字を「実質収支の赤字」とも言うが、実質収支の赤字がその自治体の標準財政規模に対して都道府県では5%、市町村では20%を超えると地方債の起債ができなくなる、いわゆる「起債制限」をうける。

この起債制限団体になってしまうことを「自治体の破産」という。すなわち、自治体が財政破綻に陥るということは、自治体が膨大な財政赤字を抱えた結果、自力で赤字を解消できず、起債制限団体に転落し「自治体の破産」を引き起こしたために、国の管理下に入って財政再建を進めていかざるを得ない状態になってしまうことをいう⁽⁷⁾。

ここで、なぜ都道府県と市町村とでは標準財政規模に対する実質収支の赤字、いわゆる実質収支比率が、それぞれ5%と20%というように違っているのか。都道府県の場合のほうが、どうして市町村よりも厳しい条件になっているのか。その理由について説明しておこう。

そのわけは、わが国の都道府県が市町村に比べて、その歴史のおよび機能的差異をもってきたことによる。すなわち、明治期に制定された市町村制および府県制以来、わが国の地方自治体は中央集権的行財政構造に規定されて国の出先機関的性格を強く持たされてきた。そのための強力な手段が機関委任事務の制度であった。これは本来、国が行うべき事務を各省庁の大臣が地方自治体の長を指揮監督し、その事務執行を命ずることができるという制度である。もとより、その命令に反することは許されず、地方議会も口出しできない。それゆえ、機関委任事務制度は国が地方自治体を統制する最も強力な手段であった。

この機関委任事務は、1999年に「地方分権一括法」が国会で採択されるまで、なんと都道府県の事務の85%、市町村の事務の45%に達していた。この数字からわかるように都道府県は市町村に比べて、より国の下請け機能的性格が強かったのである。そのため、都道府県が財政破綻に陥ることは、国の政策に強い打撃を与えることを意味している。したがって、国は市町村よりも都道府県の実質収支比率を厳しくしてきたのである。

ともあれ、財政再建団体に陥った地方自治体が財政再建を行う場合、わが国においてはアメリカで実施されているようなチャプターナイン⁽⁸⁾という司法的解決手段がない以上、行政的手段に頼らざるを得ない。財政再建のこの行政手法には「自主再建方式」と「準用再建方式」との2通りの方法がある。「自主再建方式」は自治体が自力で財政再建に取り組む方式のことであるが、「準用再建方式」とは、1955年に制定された財政再建法に基づき、同法を準用して財政を再建する方式のことをいう。

この準用再建方式の場合には、その財政措置として一時借入金についての政府資金の融資斡旋、一時借入金の支払利子および退職手当債についての特別交付税による措置、退職手当債の発行許可および地方債の制限解除など自主再建にはみられないメリットがある。そのため財政破綻に陥った地方自治体が財政再建を図る場合、自主再建方式よりも準用再建方式を選択しようとする。したがって、準用再建方式を採用する財政再建団体を正式には「準用財政再建団体」と言うが、単に財政再建団体と言う時には、普通この「準用財政再建団体」を指す。

そもそも財政再建団体とは、戦後、警察の自治体への移管や義務教育制度の整備などにより1954年度決算で実質収支が赤字に陥った自治体を救済するため、国が1955年に「地方財政再建促進特別措置法」を制定したことにより発足した制度である。この措置法によって、当時赤字団体2881のうち18府県570市町村が財政再建団体に指定されている。ただ、1955年に制定されたこの財政再建法は、これ以降に実質収支が赤字に陥った自治体にも、同法の第22条2項が準用されてきた。そのため、1955年以降の財政再建団体制度は、この準用再建による制度を指し、年々その数は少なくなっている。

1975年以降では、現在まで実際に財政再建団体になったのは全国で17自治体しかない。最近の事例で最も新しいのは、1992年に再建団体に指定された福岡県赤池町である。しかし、その赤池町も10年の再建期間の後、2001年12月に総務省によって再建完了が確認されたため、以来わが国において財政再建団体はゼロとなっていたが、ほぼ15年ぶりに、夕張市がこの財政再建団体に転落し、現在、国の管理下で財政再建を進めている。

しかし、準用再建団体になることは、同時に大きなデメリットをもたらすことを忘れてはならない。それは、国という管財人の下で自治権が大幅に制限され、自治体自ら行財政をコントロールする権限が著しく縮小されることである。国の方針に逆らうことが許されないため、地域社会のニーズに応える行政サービスの供給や住民負担、職員給与などの自主的な決定は不可能になる。その結果、予算を審議し決定する議会の力は弱まり、再建計画の変更に関する賃金・労働条件の改正における職員労働組合の交渉力も弱体化せざるを得ない。

具体的には、自治体が独自に計画実施してきた事業の縮小・廃止、起債の制限、地方税の増税、使用料・手数料の引き上げ、公営企業の料金値上げなどの住民負担の増大、さらに職員給与の減額や給与支払いの遅延なども覚悟しなければならない。しかし、こうした厳しい事態にもかかわらず、自主再建方式を選ばずに準用再建方式を選択する理由は、準用再建方式の場合、前述したように国の財政措置が受けられることに加えて、以下のような理由があるからである。

すなわち、自主再建であれば、時として従来の地縁関係や人間関係のしがらみが災いし、思い切った再建措置がとりにくくなる。そのため、勢い、手の付けやすい部分のみの是正に終わり抜本的な再建に進めない。その結果、中途半端な改革に終わることが多く、なん度、自主再建にチャレンジしてもそのつど失敗してしまうケースが多い。こうした理由から、自主再建方式ではなく準用再建方式を選択しがちになるのである⁽⁹⁾。

2) 「自治体財政健全化法」と早期健全化・財政再生スキーム

これに対して、2007年6月に成立した自治体財政健全化法は、これまで述べてきた財政再建法に基づく再建制度とは違って、(1)財政再建化の過程に「早期健全化」と「財政再生」の2段階のスキームを盛り込むこと、(2)そのための判断指標として、従来の実質赤字比率以外に新たな財政指標を導入すること、(3)これらの指標のいずれかが一定以上になると、「財政健全化計画」および「財政再生計画」の策定が自治体に義務づけられることとなる。

財政健全化を判断する財政指標には、これまでの① 実質赤字比率に加えて、② 連結実質赤字比率、③ 実質公債費比率、④ 将来負担比率が用いられる。

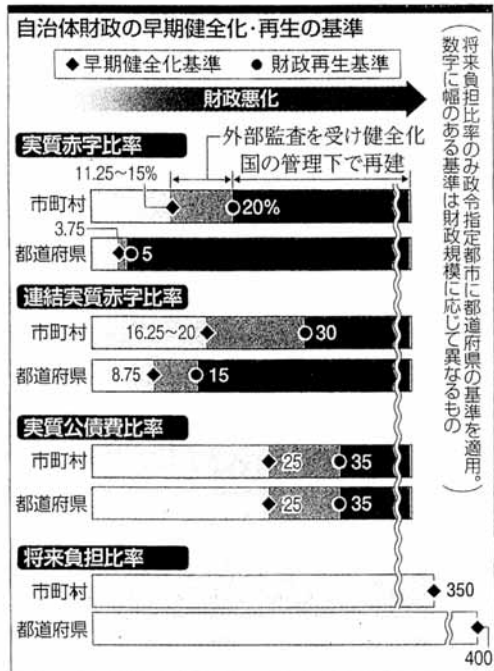
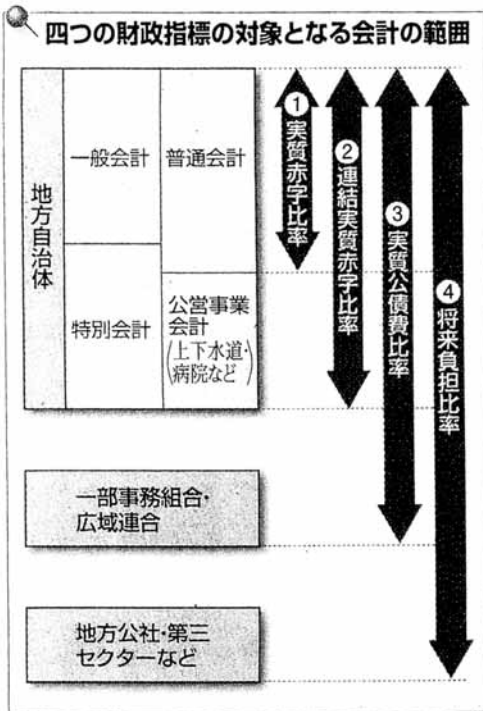
① 実質赤字比率とは、当該自治体の標準財政規模に対する普通会計、すなわち一般会計と収益事業会計など公益事業会計の一部を含む実質赤字額の割合である。ここでいう実質赤字とは、歳入不足のため翌年度歳入を繰り上げ充用した額（繰上充用額）のほか、実質上の歳入不足のために生じた支払い繰延額や事業繰越額の合算である。この実質赤字比率は、これまでも自治体の財政状況を端的に示すものとして最も定着している指標である。

② 連結実質赤字比率とは、普通会計のみならず病院や水道、交通などの公営企業と国民健康保険や介護保険など公営事業に関する特別会計を含めた実質赤字額の、標準財政規模に対する割合を示す指標である。これまでの財政再建法では、地方公営企業法の当然適用事業（水道、交通事業など7事業）と一部適用事業（病院事業）について地方公営企業法にもとづく再建制度があったのみで、地方財政法の公営企業であっても、下水道、観光施設、港湾整備、宅地造成などの事業や国民健康保険や介護保険の事業について、いずれも再建制度の対象になっていなかった。そこで、今回新たに地方自治体が設けている全会計をカバーするための指標として導入されたのが連結実質赤字比率である。

連結実質赤字比率によって、普通会計と公営事業会計を連結した赤字が明らかになる。普通会計のみを対象としている実質収支の操作によって、国民健康保険事業や公営企業への繰り出しを抑制し普通会計を黒字にすることができる。その分、赤字は国民健康保険事業や公営企業に蓄積されるが、これらの赤字が最終的に普通会計の負担となる場合もでてくる。このような問題点が、連結実質赤字比率によって監視できる。

③ 実質公債費比率とは、標準財政規模に対して一般会計等が負担する元利償還金及び準元利償還金の割合を示す指標である。準元利償還金には一部事務組合等への負担金・補助金のうち、当該の一部事務組合等が起こした地方債の償還財源にあてたものも含まれる。この実質公債費比率は2006年度4月から地方債が許可制から協議制に移行したことに伴い、従来の起債制限比率に代わって導入されたものである。

実質公債費比率では、公営企業の元利負担金への一般会計からの繰出金や、一部事務組合の公債費への負担金等が算入されることにより、自治体の債務負担の実態がより明らかになる。公営企業や一部事務組合等の地方債残高が、実質公債費比率の数値に大きく影響を及ぼすことになる。



(出典)「朝日新聞」2007年12月8日

④ 将来負担比率とは、標準財政規模に対して一般会計等が実質的に負担すべき地方公社や第三セクターを含む将来負担の借入金および負債残高の割合を示している。ここで言う負債とは「一般会計等の地方債残高」「一般会計等以外の地方残高の内一般会計等で負担される部分」「債務負担行為にもとづく支出予定額(公債費に準ずるもの)」「一般会計等で負担する退職手当支給予定額」「連結実質赤字」「一部事務組合、地方独立行政法人、地方公社、第三セクターに関するものを含め、一般会計等の負担が見込まれる実質的な負債」等である。なかでも地方公社や第三セクター等の負債に対して自治体は、債務保証や損失補償という形で金融機関等と契約している。これらは地方債の元利償還金とは異なり、地方公社や第三セクター等が対象債務の支払いができなくなった場合に初めて普通会計の債務負担が健全化するという性格も持っている。

将来負担比率によって、普通会計に影響を与える債務残高が把握されることになり、後年度への負担増加が監視可能となる。実質公債費比率を用いて、起債制限をし過剰な公債費を負わないように規制しようとしても、新しく発行する地方債の償還期間を長いものに変えていけば、実質的な負債は増加しているにもかかわらず実質公債費比率は小さくなる場合があるという問題点もあったが、将来負担比率においては免れることはできない。地方公社等で長期に販売出来ない土地を長期に抱えて借入金がたまっている場合も、将来負担比率によって把握される。

以上の指標のうち、①②③は一定期間内の収支勘定をみるフロー指標であるのに対して、④はある時点での資産の量を測るストック指標である。

この4指標のうち、図のように一つでも基準値以上に悪化すればイエローカードにあたる早期健全化団体になり、個別外部監査契約に基づいて監査を受けることと「財政健全化計画」の策定が義務付けられる。

務づけられる。また、将来負担比率を除く3指標の一つでも基準値以上ならばレッドカードにあたる財政再生団体に指定され、国の管理下での財政再建が義務づけられる。

以上の内容をもつ財政健全化法は、自治体財政の早期是正を促す機能を有していること、普通会計と公営企業や地方公社などの財政関係が考慮されていること、フローベースの財政状況だけでなくストックベースをも考慮の対象になっている、という点でメリットがある反面、従来に比べて、国による行政的で画一的な統制の一層の強化が図られ、地方自治の形骸化が進む危険性が危惧される。

以下では、こうした自治体財政健全化法がもつ問題点を詳しく述べておこう。

4. 自治体財政健全化法の問題点と残された課題

1) 国による自治体への行政的・画一的統制の強化

ビジョン懇から自治体財政健全化法への制定の過程を見ると、当初は国の関与をはずし地域間の競争を通じて地方の自立を求めるという、競争的分権論の立場からの議論が全面に出ていた。

たとえば、「住民によるガバナンス」や「情報開示の徹底」の必要性を強調して、「国に依存することなく、受益と負担に関する住民の選択、住民による監視（ガバナンス）をエンジンにした住民自治を実現する。」「住民が他の地域と比較できる明確な基準を設定し、情報開示を徹底する。正確で豊富な情報によって自治体の透明性を高めることが地方分権を進める力となる。」「本来、ガバナンスの核となるべき地方議会もその機能をより強固に発揮すべきである」⁽¹⁰⁾と述べていた。

しかし、自治体財政健全化法では明らかに国家による行政的統制に重心が移り、その結果として現行の財政再建法と比べて自治体財政健全化法は地方自治体への報告義務や勧告など国の関与が強められる規定となった。

4つの指標に基づき一定の基準以上になると、地方自治体は早期是正段階と財政再生段階のそれぞれに応じて、以下のように国からの強い関与を受ける。

まず、早期是正段階となった財政健全化団体には、国は自治体の長に財政健全化計画策定を議会の議決を経て定めるように義務づける。そして、財政健全化計画を定めたら速やかに公表するとともに総務大臣や都道府県知事に報告しなければならない⁽¹¹⁾。さらに、自治体の長は毎年9月30日までの議会に前年度の決算との関係を明らかにした財政健全化計画の実施状況を報告し、これを公表するとともに総務大臣または都道府県知事に報告しなければならない⁽¹²⁾。

財政健全化計画の内容については、財政の状況が悪化した要因の分析結果をふまえ、財政の早期健全化を図るため必要な最小限度の期間内に、実質赤字額がある場合には一般会計等における歳入と歳出との均衡を実質的に回復することを、また連結実質赤字比率や実質公債費比率、将来負担比率が早期健全化基準以上である場合には、それぞれの比率を早期健全化基準未満とすることを目標として定めるものとされている⁽¹³⁾。

この段階は自主的な改善努力を行うこと自体は義務づけられるものの、財政健全化計画の内容についてはなるべく自治体自らが検討すべきであるとの考えから、法律では計画の枠組みのみが示された簡素な計画となっている。しかしながら、当該自治体の財政健全化計画の実施状況をふまえ、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、総務大臣または都道府県知事は、その自治体の長に対し必要な勧告をすることができるとしている。この勧告に対して地方自治体は従うべき法的義務まで生じるものではない、としながら、この勧告は公表されるとともに、勧告を受け

た自治体の長は速やかに勧告の内容を議会に報告し、かつ監査委員に通知しなければならない⁽¹⁴⁾。

さらに、財政再生段階に至った地方自治体では、自治体の長は財政再生計画を議会の議決を得て策定し、速やかに公表するとともに総務大臣に報告しなければならない⁽¹⁵⁾。

財政再生計画の内容は、財政の早期健全化とは異なり、財政の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との観点から、要因の分析、計画時期、基本方針に加え、事務及び事業の見直し、組織の合理化その他の歳出削減をはかるための措置に関する計画や歳入を確保するための其他的計画、さらに特に必要な場合には地方税の超過課税や法定外普通税による地方税の増収計画を策定し、これに伴う歳入または歳出の増加額を含む各年度毎の歳入及び歳出に関する総合的な計画を策定することとされている⁽¹⁶⁾。

この場合、これまでの財政再建法とは異なり、財政再生計画も財政健全化計画と同様、再生判断比率が基準以上となっている場合には、策定すること自体が法的な義務となっている。

このように財政再生計画の策定が義務づけられている一方で、地方自治体は財政再生計画について議会の議決を経て総務大臣に協議し、その同意を求めるとしている⁽¹⁷⁾。これは、財政再生計画に同意を求めると否かに地方自治体の選択の余地を残しているものであるが、財政再生計画に総務大臣の同意を得ていない場合には、その自治体は災害復旧事業費の財源とする場合を除き、地方債の発行ができないものとされている⁽¹⁸⁾。

これに対して従来の財政再建法においては、赤字比率が一定以上の場合に法に基づく債権を行わなければ、地方財政法第5条第5号債（建設事業債）のみが発行を制限されていたが、自治体財政健全化法では、災害復旧等政令で定める場合を除き、建設事業債の他公営企業債、貸し付け債、出資債、借換債、特別法による地方債を含め全ての地方債の発行が制限されることとなる。

他方、財政再生計画について総務大臣の同意を得ている場合には、再生計画期間中の安定的な資金を確保する観点から、収支不足額を地方債に振り替えることにより、当該収支不足額を財政再生計画の計画期間内に計画的に解消するため、当該収支不足額の範囲内で償還年限が財政再生計画の計画期間内である地方債（再生振替特例債）を起こすことができるとされている⁽¹⁹⁾。

こうして、総務大臣に同意を得た場合と、そうでない場合とで大きな格差を設け、総務大臣の同意を得なければならないように自治体を誘導するとともに、もはや従来のように自治体が自主再建方式を選択できる可能性を限りなく狭めてしまっている。

また、総務大臣は必要に応じ財政再生計画の実施状況について調査し、または報告を求めるとできるとされている。財政再生団体の財政の運営が、その財政再生計画に適合しないと認められる場合、その他、財政再生団体の財政の再生が困難であると認められる場合においては、その自治体の長に対し予算の変更、財政再生計画の変更、その他必要な措置を講ずることを勧告することができる。この勧告についても、財政再生団体の長は速やかにこの勧告の内容を議会に報告するとともに監査委員に通知しなければならない⁽²⁰⁾。

その他の問題としては、次の諸点があげられる。

第1に、自治体財政健全化法は2009年度から実施されるとはいえ、2008年度決算からこの法律の適用となり、あわただしく各自治体はその対応に追われ、準備不足との声が現場から聞こえている。財政の健全化を判断する4指標のうち、実質赤字比率は言葉こそ新しいとはいえ、従来の実質収支比率と同じであるが、連結実質赤字比率と将来負担比率は新規のものであり、実質公債費比率も地方債の許可制から協議制への変更に伴って2006年度から採用されたばかりのものである。まだ1年

しか経っていないにもかかわらず、たちまち変更することは自治体財政健全化法導入の性急さを象徴している。

第2に、連結実質赤字比率では、一般会計と公営企業会計、また公営企業会計の中でも法的公営企業会計と非法的公営企業会計とは、本来それぞれの会計原則が違うが、それを一緒にするために、地方自治体の運営に大きな問題が生じるおそれがある。例えば、地域の公立病院は独立採算制をとらず、一般会計からの繰り入れが認められている。それを連結することによって住民の命を守る病院が切り捨てられるおそれがある。また、地方自治体が建設時の初期投資に伴って巨額の債務が必要となる下水道や地下鉄などを建設した場合、実質公債費比率や将来負担比率の指標が高まり、早期健全化団体や財政再生団体になってしまう可能性が大きくなる。

第3に、自治体財政健全化法では自治体が財政健全化計画や財政再生計画、経営健全化計画をつくる際に外部監査契約における外部監査を行う義務を課しているが、問題点としては、① 監査期間が短い、② 外部監査に人をえられない危険性が高い、③ 外部監査にかかる費用（1千万から2千万円）が大きく自治体の負担が重くなるとして、次のように指摘されている。

「こうしたことでは、監査と呼べる質のものは期待できないのではないのでしょうか。こうした条件では、財政再建団体をはじめとする計画策定団体の数を絞らなければ対応できないという本末転倒の状況も起こりえます。この条文（第26条）は、この法律の弱点と考えないわけにはいきません。」⁽²¹⁾

2) 地方債の完全自由化と債務調整

最後に、自治体財政健全化法制定のきっかけとなったビジョン懇で取り上げられ、「新しい財政再生研究会」で審議された債務調整と関連する地方債の完全自由化問題について触れておこう。

地方債とは、地方自治体が資金調達をするために負担する債務であり、一会計年度を越えるものをいう。地方財政法第5条において、原則として地方自治体の歳出は「地方債以外の歳入を持って、その財源としなければならない」とされている。しかし、同条に但し書きで臨時的に多額の出費を余儀なくされる場合や公共事業で建設した社会資本、あるいは収益的な投資のように将来の世代にも経費を負担させることが公平である場合には、地方債を財源とすることを認めている。

具体的にその対象は、交通やガス、下水道などのような公営企業に要する経費、出資金および貸付金、災害復旧事業費、学校などの文教施設や保育所などの厚生施設、道路・河川・港湾などの土木施設があげられる。

こうした地方債を財源とすることのできる事業、いわゆる5条債以外に、次のような特例法によって発行が認められている地方債がある。地方財政法に基づく臨時財政対策債、災害対策基本法に基づく歳入欠陥債、過疎地域自立促進特別措置法に基づく過疎対策事業債、市町村合併特例法に基づく合併特例債などが、それである。

このように、わが国の地方債は発行対象となる経費や事業が限定されており、その発行についても従来までは国による厳しい許可制の下にあって、地方自治体が自由に行うことができなかった。こうした許可制度によって、地方自治体による地方債の発行が質的にも量的にも国の「地方債計画」に組み込まれ、自治体の自主性は著しく損なわれてきた。国はこのような地方債制度を使い、地方財政を誘導する手段として利用してきたのである。

この典型は、1990年代、国がそれまで日米構造協議で米国と約束した膨大な公共事業計画（1991年～2000年までの10年間で430兆円の公共投資を行い、さらに1995年度以降には630兆円に拡大され

た)の実行と、バブル崩壊後の景気対策のために地方債を活用して地方自治体の公共事業を拡大させてきたことである。地方自治体が行う公共事業は国庫補助金のつく補助事業と、補助金のつかない地方単独事業とがあるが、特に1990年代に入ると、後者の単独事業が急速に拡大した。

単独事業を地方自治体に行わせるために、国は公共事業に対する地方債の発行許可額を拡大したり、起債充当率を高めて自治体が公共事業を実施しやすくした外、この地方債の償還にあたって国はその費用の一部を地方交付税で充当することにしたのである。いわゆる地方債の元利償還費における地方交付税措置である。国はこうした地方債と地方交付税とを組み合わせることによって、公共事業に自治体財政を誘導し、先進国に例を見ないほど膨大な財政赤字を累積させる結果をもたらした。

これまで、自治体の発行する地方債の消化は、主に公的資金によって担われてきた。事実、1990年代までは政府資金と公営企業資金とから成る公的資金が、地方債の消化の60%を占めてきたのである。しかし、2000年代に入ると急速に公的資金の比重が下がり、市場公募資金や銀行等引き受け資金からなる民間資金の割合が急増し、現在、政府資金40%、民間資金60%の割合となっている。

この背景には、国による政府系金融機関や財政投融资の改革、郵政民営化などの影響によって、公的資金市場が縮小していることがある。こうした傾向は、2006年度からの地方債発行に関する国の許可制から国との協議制への移行に伴って、ますます進んでいくであろう。

確かに、許可制から協議制への移行は、地方分権の観点から言えば大きな前進であることには違いない。しかし、このままでは、今後の地方債発行は地方自治体の自己責任による民間資金調達が主流となり、財政力の弱い地方自治体は市場による信頼性が薄いため、地方債による資金調達が困難になることが予想される。その結果、さらなる自治体間の財政力格差が拡大することになるであろう。

従って、この観点からはビジョン懇で提唱されたような「地方債の発行について、地方の自主性にゆだねられ、資本市場において各自治体の信用力に応じた地方債の格付けが行われる状況が速やかに実現されるようにする」⁽²²⁾という地方債の完全自由化は大いに問題となるところである。

この問題点は、「新しい地方財政再生研究会」において地方債自由化の前提となる債務調整問題として取り上げられたが、前述したように、幸い今回の法制化は見送られた。しかし、この問題は今後引き続き宮脇 淳氏を座長とする「債務調整等に関する調査研究会」において検討されている。

いずれにしても、地方債発行に対する国の保障をなくし、自治体が直接市場から財源を調達する地方債の自由化は、財政力の強い自治体に比べ財政力が弱い自治体の財源確保をますます困難にし、財政力の自治体間格差を拡大するとともに、ナショナルミニマム（国家的必要最低行政水準）を実現できない自治体が多く生まれることにつながっていく危険性がある。

注

(1) 地方分権21世紀ビジョン懇談会「地方分権21世紀ビジョン懇談会報告書」2006年7月3日。

(2) 同上。

(3) 正確に言うと、県が準用再建団体になった場合には国（総務省）の監督下に置かれる。また、市町村が準用再建団体になった場合には県の監督下に置かれることになる。しかし、県が市町村を監督するといっても国の方針に従ったものであるので、本稿では県であろうが市町村であろうが、準用再建団体に陥った地方自治体について国が監督するという表現を使っている。

- (4) 新しい地方財政再生制度研究会「新しい地方財政再生制度研究会報告」12月4日。
- (5) 同上。
- (6) 同上。
- (7) 現在アメリカにおいては、自治体が破産することを認めるという特異な制度を採用している。この制度が、1934年に成立したチャプターナインと呼ばれ、連邦政府が制定した連邦法の中に位置づけられている法律の条項であり、連邦破産法の一部を形成している。詳しくは、白川一郎『自治体破産』（日本放送出版協会、2004年）を参照。
- (8) 夕張市「夕張市財政再建の基本的枠組み案について」（2006年11月14日）を参照。
- (9) 詳しくは、藤田安一「現代地方財政の破綻と再生」『地域学論集』（第2巻 第3号、2006年）参照。
- (10) 前掲「地方分権21世紀ビジョン懇談会報告書」。
- (11) 「地方公共団体の財政健全化に関する法律」（財政健全化法）第5条。
- (12) 同 第6条。
- (13) 同 第4条。
- (14) 同 第7条。
- (15) 同 第9条。
- (16) 同 第8条。
- (17) 同 第10条。
- (18) 同 第11条。
- (19) 同 第12条。
- (20) 同 第20条。
- (21) 月刊「地方財政」編集局編『自治体財政健全化法のしくみ』ぎょうせい、2007年。
- (22) 前掲「地方分権21世紀ビジョン懇談会報告書」。

参考文献

- ・「地方公共団体の財政健全化に関する法律」2007年6月15日。
- ・地方分権21世紀ビジョン懇談会「地方分権21世紀ビジョン懇談会報告書」2006年7月3日。
- ・新しい地方財政再生制度研究会「新しい地方財政再生制度研究会報告」2006年12月4日。
- ・月刊「地方財政」編集局編『自治体財政健全化法のしくみ』ぎょうせい、2007年。
- ・夕張市「夕張市財政再建の基本的枠組み案について」2006年11月14日。
- ・小西砂千夫『自治体財政健全化法』学陽書房、2008年。
- ・三橋一彦「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」『地方財務』2007年8月号。
- ・宮脇 淳「地方財政健全化法と自治体運営」『地方財務』2008年2月号。
- ・前澤貴子「地方自治体の財政問題と再建法制」『調査と情報』第585号、2007年5月8日。
- ・平岡和久「財政健全化法をめぐる諸問題」『季刊 自治と分権』No29、2007年。
- ・平岡和久、森 裕之『新型交付税と財政健全化法を問う』自治体研究所、2007年。
- ・飛田博史「新型交付税・自治体再生法と地方分権」『自治研』83巻3号2007年3月。
- ・行方久生「夕張市『財政破綻』問題の論点と自治体の危機」『季刊 自治と分権』No27、2007年。
- ・白川一郎『自治体破産』日本放送出版協会、2004年。
- ・保母武彦他『夕張 破綻と再生』自治体研究所、2007年。

- ・橋本行史『自治体破綻・「夕張ショック」の本質』（地方自治ジャーナルブックレットNo42）公人の友社，2006年。
- ・藤田安一「現代地方財政の破綻と再生」『地域学論集』第2巻 第3号，2006年。
- ・藤田安一『地方行財政改革の課題と展望』米子プリント社，2006年。

(2008年7月1日受理)