

新しい地方財政再生制度研究会

報告書

平成18年12月8日

新しい地方財政再生制度の整備について

H18. 12. 8

I. はじめに

本研究会は、「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」に関して検討することを目的としてきた。「新しい地方財政再生制度に向けて（方向性の提示）」（平成18年9月25日）として、すでに検討の方向性を中間的に提示し課題整理を行ったが、さらに検討を行い、本研究会としての最終的な報告書を取りまとめた。

言うまでもなく、今日の日本は、世界でも最も急激な少子高齢化・人口減少の状況に直面している。経済社会システムの持続性を確保しつつ質の高い生活を実現していくためには、地域の自己決定・自己責任の理念に基づき、行政における「国から地方へ」の分権改革を加速させ、地方公共団体が経済社会全体の中で期待される役割を着実に果たせるような地方自治制度の再設計に取り組むことが不可欠となっている。

「地方分権21世紀ビジョン懇談会報告書」でも、地方が自由と責任に基づいて自立することが可能となるよう、抜本的な地方分権改革が必要であるとの基本的な認識の下、護送船団方式により形成された「国が何とかしてくれる」という神話が財政規律の緩みに繋がってきた面が否定できないこと、地方公共団体の運営において何よりも住民への行政サービスの提供を継続することが重要であり、その意味においても、十分な情報開示に基づく透明な早期是正措置によって財政危機の深刻化を回避し、再生への道筋を明らかにすることが重要であることなどが指摘されており、地方自治制度の再設計において、新たな地方財政再生制度の整備は極めて重要な位置を占めている。

一方でこの点は、新たな地方財政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なことを意味する。

このため、本研究会では、まず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た。そして、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。

本研究会の提言にさらに実務的な検討が加わり、新たな地方財政再生制度の法制化、さらには地方分権改革推進の検討において具体的な制度設計に結び付いていくことを期待したい。

II. 現行制度の概要と課題

1. 現行制度の概要

現在、地方公共団体の財政再建制度としては、地方財政再建促進特別措置法（以下「再建法」という。）が適用される、主として普通会計を対象とした再建制度と、地方公営企業法が適用される公営企業を対象とした再建制度とが、それぞれ独立して設けられている。

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（本再建）等を中心とした臨時的な特別措置法であり、その後の赤字団体については、本再建の規定の準用をしながら再建を行う仕組みとなっている（準用再建）。

また、公営企業について、昭和40年度の赤字企業の財政再建のための手続（本再建）として制度が整備され、その後の赤字企業については、本再建の規定を準用しながら再建を行う仕組みとなっている（準用再建）。

2. 課題

再建法における再建制度（準用再建）には、以下のような課題を指摘することができる。

- ①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。
- 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。
- 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。
- ④再建を促進するための仕組みが限定的であること。

また、公営企業における再建制度（準用再建）は、普通会計を中心とする再建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こと等の課題を抱えている。

以上の課題を克服するとともに、地方公共団体の運営においては、何より住民に基礎的な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、それでも改善しない場合に再生スキームが適用される、2段階の新たな手続を構築する必要がある。

Ⅲ. 検討の前提

本研究会における早期是正スキーム、及び再生スキームの検討においては、上記Ⅱ. 2で整理した現行再建制度の課題を踏まえるとともに、以下の点を前提として議論を行った。

まず、地方公共団体の財務情報の開示や財政規律の強化と密接な関係を有する公会計改革については、「新地方公会計制度研究会報告書」（平成18年5月）を踏まえて

推進されているところであるが、今後公会計の整備が進展することを前提として検討することとした。この公会計整備を進める過程においては、特に売却予定の資産等について早期に時価等による適切な評価が行われるとともに、必要な台帳やシステム等も整備される必要がある。

また、公共サービスを担っている地方公共団体の特性を踏まえ、検討にあたっては、財政が悪化した団体による基礎的な行政サービスの提供を可能とし、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、当該団体を再生することを前提に検討することとし、そのため、特に財政悪化を未然に防止する観点を重視することとした。

再生スキームについては、地方分権改革の大きな動きの中で検討を進めるべきであることから、

- (1) 現行の地方行財政制度の基本的な枠組みの下に再生が行われる場合と、
- (2) 地方行財政制度の抜本改革（国による事務等の義務づけの廃止、地方税の充実、投資的事業に対する財源措置の抜本的な見直し、地方債の自由化、国庫補助負担金・交付税の改革等）が進展したもとの再生が行われる場合と

を分けて整理し、新しい地方分権一括法等により、(1) から (2) に移行することを視野に入れつつ、検討することとした。債務調整については、従来の制度にこだわることなく、民間の債務調整にかかる仕組みを踏まえて幅広く議論したところであり、地方行財政制度の抜本的改革と一体で議論する中で制度として導入する場合の課題を整理した。

IV. 提言の内容

地方公共団体の財政は、本来、住民やその代表である議会の監視の下にコントロールされ、健全性が確保されるべきものである。しかし、残念ながらこれまでその監視機能が必ずしも十分発揮されてきたとはいえない。今後の地方分権の推進を念頭におけば、従来にも増してできるだけ住民によるチェックという自治本来の機能を発揮することにより、地方公共団体の財政規律の強化を図っていくことが重要である。

このため、新しい地方財政再生制度においては、財政情報の開示を徹底し、透明なルールのもとに早期是正措置を導入することにより、住民のチェック機能を働かせ、財政再建を促していくことを柱とする早期是正・再生スキームを構築すべきであり、以下のとおり具体的な提言を行うものである。

1. 新たな財政指標の導入と財政情報の開示の徹底

(1) 基本的な考え方及び新たな財政指標の必要性等

財政規律の強化を図っていくために開示されることになる財政指標は、各地方公共団体の財政状況を計り評価する上で十分なものであり、かつわかりやすいものであることが適当である。

また、この指標及び関連する財政情報の客観性・正確性が担保されたうえで、情報開示が徹底されることが重要である。

現行の再建制度においては、主として普通会計の財政状況を示す実質収支（赤字）比率のみを財政再建の基準（再建団体にならない場合には起債制限を受ける基準）として用いているが、地方公共団体の行政活動の主要部分は捉えられているものの、昭和30年の再建法制定以降拡大してきた公営企業等の財政状況による普通会計への影響部分については捉えきれていない。

この半世紀あまりで、地方公共団体の行政活動は著しく多様化してきており、地方公共団体の活動を全体として捉え、その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。

新しい地方財政再生制度においては、上記Ⅱ. の課題も踏まえ、特に、①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、②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。

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式についても検討すべきである。また、指標の水準の設定にあたっては、指標の特性等を踏まえ、必ずしも単年度ではなく、複数年度にわたる数値を基準とすることもありうるものである。

(2) 具体的な指標の考え方

①フロー指標

現行の再建制度において用いられている普通会計を中心とした実質収支（赤字）比率は、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もいうべきものであり、同様の指標は、今後とも活用すべきである。

他方、地方公共団体が設けている特別会計の中には、実質収支（赤字）比率の指標で捉えきれない会計もある。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、当該地方公共団体の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。なお、特別会計において制度上の問題から赤字が生じる可能性があることや、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等を指標の運用においては留意する必要がある。

また地方債の許可団体への移行基準、起債制限の基準として地方財政法に定められてい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。この場合においては、地方債の許可や起債制限との整合性を念頭においた運用が求められる。

②ストック指標

収支や公債費負担について現状では健全であっても、実質的な債務が増大することにより、将来の収支や公債費負担に重大な影響を与える可能性については、フロー指標では捉えきれない場合があることから、そのような事態を未然に防止し、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、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。

(3) 指標の客観性・正確性の確保と開示の徹底

新しい地方財政再生制度においては、住民等が自ら関係する地方公共団体の状況を客観的に把握・監視でき、できるだけ住民自治によって地方公共団体の財政運営の健全性が確保できるようにすることが、まずもって重要である。そのため、指標の算定については、透明かつ明確なルールに基づくべきであり、指標及びその算定基礎の客観性・正確性の確保を図るため、指標の算定について監査の対象とするなど監査機能の強化についてさらに検討すべきである。

指標の算定基礎となるデータ等について、第三者の検証が可能となるよう、指標算定に関する書類が事務所に備え付けられること等、情報共有に向けた積極的な措置を講じるべきである。また、指標の客観性・正確性を担保するため、第三者機関の活用など、必要な措置のあり方を検討すべきである。

2. 早期是正スキーム

(1) 早期是正スキームの意義と基本的な考え方

地方公共団体の財政状況の悪化が再生段階にまで至ると、住民生活に多大な影響が生じ、問題が深刻化することから、住民によるチェック機能を生かしながら、そのような事態を未然に防止し、早期に財政健全化を進めることが重要である。

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な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自主的な財政健全化を促す早期是正スキームを導入すべきである。

早期是正スキームにおいては、地方分権を進める中で、できる限り地方公共団体の

自主性を重んじる必要があり、一方で財政規律を強化する観点から客観的に一定の財政悪化が認められる場合には、早期に財政健全化に取り組むべきであることから、自ら財政健全化計画を策定することとすべきである。

また、このスキームにおいては、自主的な改善努力を促すことにより財政の健全化を実現することが基本であり、ディスクロージャー等を通じてできるだけ住民自治による取組を促すこととすべきである。また、財政健全化計画の策定やその一般的な原則を法令で義務づけるのみとし、国・都道府県の個別の関与のあり方としては、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である。

(2) 対象団体

財政の健全化を早期に促す観点から、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。

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である。なお、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。

(3) スキームの概要

①財政健全化計画の策定

対象となった団体においては、地方公共団体の自主性を尊重しつつ計画の実効性を担保するため、財政健全化計画の策定を義務づけるとともに、当該団体の意思を確定させるため、その策定は議会の議決を経ることとすべきである。

計画においては、何が財政悪化の原因かを明らかにし、それに対処する方策や今後の見通し等を住民に分かりやすく明らかにすることが必要である。そのため、財政悪化の要因、改善方策やそのための総合的計画、指標の改善の見通しについて記載することとし、必要な各会計ごとの取組等を明示すべきである。

計画の目標については、できるだけ早期に財政の健全性を回復することが重要であり、(2)で定めた基準より改善することを基本とするが、普通会計を中心とした実質収支(赤字)比率は、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、これと同様に考えるべきである。

さらに、計画は、その全体を住民に公表するとともに、当該団体に財政運営の助言を行う国・都道府県に報告すべきである。

②財政健全化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ることとすべきである。さらに、計画やその実施状況の概要について、住民さらには国民全体に全国の他団体と比較ができるよう公表することにより、他の団体の取組等を参考にしながら、効率的に計画実現に向けた取組が促進されることが期待される。

計画の作成はあくまでも自主的に行われるべきであるが、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。この場合において、計画の実施状況について住民に注意喚起するとともに、適切な対処のあり方について幅広い検討を求める勧告等がなされることが重要であり、また、議会に報告する等、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を検討すべきである。

さらに、当該団体の財政運営上の課題を的確に把握するため、外部監査の充実等監査機能の強化について検討すべきである。

3. 再生スキーム

(1) 再生スキームの意義と基本的な考え方

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、

透明なルールの下で確実に再生の実現を図るべきである。

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、財政再生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。また、確実な再生の実現のため必要な場合には、後に述べるように、当該地方公共団体の財政規律を回復しつつその再生の促進を図るために必要な施策についても用意すべきである。

(2) 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であることから、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（赤字）比率、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。この場合、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ず、現実に切迫した状況は、実質収支（赤字）比率等のフロー指標で捉えられと考えられる。したがって、当面再生段階の基準としてはフロー指標のみを用いる方向で検討すべきである。

再生段階の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（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。その際、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とともに、下記（3）における再生促進策を講じる場合には、その内容等を踏まえて、具体的な再生段階の基準を設定すべきである。

(3) スキームの概要

① 財政再生計画

再生段階は、早期是正段階からさらに悪化した段階であることから、財政再生計

画については、財政健全化計画と同様に策定を義務づけ、議会の議決を経ることとすべきである（現行制度における再建計画は、申出によることとされており、財政状況が一定水準よりも悪化した場合でも策定は義務づけられてはいない。）。

計画においては、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べきであるが、特に、財政悪化の要因を明らかにし、その点について具体的に対処することが重要である。また、早期是正段階の財政健全化計画と比べ、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かぎり明示することが必要である。

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べきである。具体的には、当該団体が早期是正段階があるにもかかわらず再生段階に陥った団体であることを踏まえ、早期是正段階の基準よりも改善することを勧奨して検討すべきであるが、普通会計を中心とした実質収支（赤字）比率については、現行制度において収支均衡を目標としていることから、これと同様に考えるべきである。

②財政再生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である。また、計画の内容は住民生活に多大な影響を与えるものであり、当然に公表すべきものである。さらに、計画の実施状況についても、住民が常にチェックしながら再生の実現を図ることが重要なことから、再生団体は、毎年度計画の実施状況を住民に公表するように制度化すべきである。

また、確実な再生の実現を図るため、財政再生計画については、国や都道府県に協議し、その同意を得たものについては、再生促進策等を適用することを検討すべきである。また、同意を得ない場合においては、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べきである。

国や都道府県の関与のもと確実な再生を図る以上は、財政再生計画やその実施状況については、当該団体が国や都道府県に報告するとともに、計画の実施状況を把握しその着実な実施を促す観点から、当該団体に対し、国や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である。そのような関与は、基本的にオープンな形で行われるべきであり、さらに議会等における前向きな議論を喚起できるような仕組みの構築を検討すべきである。その前提として、当該団体の財政運営上の課題を的確に把握するため、外部監査の充実等監査機能の強化について検討すべきである。

また、再生すべき収支不足額等を可能な限り確定させることが、計画の実効性を確保するために必要である。現行制度では毎年度収支不足分を本来長期にわたる収支不足額に対応する制度ではない繰上充用により対応することになり、資金が不足すれば一時借入金により手当てすることになる。この場合、収支不足分の解消額は毎年度の財政運営の結果に左右されるとともに、再生のための計画の管理を別途行う必要があるほか、金利変動等のリスクを負うことになる。金利の状況等にもよるが、長期資金により手当てする場合より負担が増える場合には、住民サービスの水準がさらに低下する可能性もある。こうしたことを防止するため、金利変動等の見込みを十分に踏まえるとともに、再生実現のため当該団体が徹底した自助努力を行うことを前提にしつつ、収支不足額等を確定し必要な資金を安定的に確保する方策を検討すべきである。

なお、こうした資金の手当てを検討する場合においては、収支不足額を棚上げすることなく再生期間内に必ず償還することとし、確実な償還による財政規律の確保が再生計画の同意の不可欠の要件となるものである。また、常にこの資金の残高をオープンにし、厳格な再生計画の進行管理を行うことにより、市場からの信認を得つつ確実に規律ある再生を図る必要がある。

4. 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るものである。

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づけ、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。

(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、同様の指標を今後とも活用すべきである。ただし、前述したように、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等に留意することが必要である。

(3) 経営健全化計画の策定

計画の策定にあたっては、2（3）の財政健全化計画と同様、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である。

計画の目標については、現行地方公営企業法において不良債務（法非適用事業については実質赤字）の解消としている考え方を念頭におきつつ、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、適切に設定すべきである。

(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、2（3）の財政健全化計画と同様、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。また、計画やその実施状況の概要について、他団体や民間企業と比較できるよう、全国的な見地からとりまとめることも、各団体

の取組を促進するうえで効果的である。

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、国や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べきである。

5. 再生にあたって債務調整を行うことを制度化する場合の課題等

債務調整については、地方行財政制度の抜本的改革が進展した場合を前提に、従来の制度にこだわることなく、民間の債務調整にかかる仕組みを踏まえて幅広く議論した。その結果、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、一方で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、今後これらの課題について検討を深めていくことが必要である。

○債権者が債務調整に応じる動機づけとなる仕組み

- ・民間において債権者が債務調整に応ずるのは、清算時等よりも高率の弁済がなされる等の合理的な理由があるからであり、地方公共団体についても債権者が債務調整に応じる動機づけを持った仕組みが必要ではないか。

○債務調整についての合理的な基準設定のあり方

- ・既往債は債務調整がない前提で借り入れられているが、それ以外の債務のうち、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。

○首長等の経営責任

- ・民間企業の債務調整では、経営者の更迭など経営責任が問われる場合が多いが、地方公共団体の場合、民事再生法上の監督委員と同様な職をおくことが適当か。例えば市町村長の経営責任を問うことについていかに考えるべきか。

○裁判所等の関与、体制のあり方との関係

- ・民主主義のプロセスを経て決められる再生団体の歳入確保・歳出削減にかかる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（第三者機関を含む。）についてどう考えるか。

○国の責任・負担の考え方

- ・地方公共団体にとって民間の債権者と比べ多額の債権を有し、かつ、地方公共団体に事務等を義務づけている国の責任・負担についてどう考えるか。

○財政力が弱い地方公共団体の資金調達

- ・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。

○金融機関等との関係

- ・地方債のリスクウェイトの変動及び地方公共団体への貸し付け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。

V. 今後の取組

現下の各地方公共団体の財政の状況や、II.2の課題を念頭におくと、住民のチェックという自治本来の機能を発揮することにより、地方公共団体の財政規律の向上を図っていく新しい地方財政再生制度を早期に構築すべきである。

この報告においては、新たな財政指標と情報開示の徹底、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しい地方財政再生制度の具体的な枠組みを提示したところであるが、その具体的な内容について、地方公共団体との協議を行った上で、公会計の整備状況等を踏まえつつ、早期に制度化する方向で検討を進めるべきである。

なお、新たな制度が導入された場合、周知期間が必要となること、指標の基礎となる数値の把握作業が必要となること、制度を前提とした予算編成機会の付与など一定期間を置くことに留意する必要がある。

また、債務調整等については、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地方公共団体においては、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。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点が存在する。こうした問題点を克服し、制度化を図っていくためには、地方分権改革と同時並行的に議論を進めていく必要がある。このため、本研究会において整理した債務調整を制度化する場合の課題については、地方分権改革の議論に結び付けていくため、さらに具体的な検討を深めていくことが必要である。

参 考 資 料

平成18年12月8日
新しい地方財政再生制度研究会

フロー・ストック指標の対象範囲について

参考資料1

現行指標の対象範囲

指標の対象範囲(検討試案)

実質収支(赤字)比率
対象外会計
(不良債務(会計別))

普通会計

一般会計

特別会計(公営事業会計を除く)

・公債管理特別会計 等

公営事業会計

- 収益事業
- 公立大学附属病院事業
- 地財法上の公営企業以外の事業かつ地公企法の非適用事業
 - ・法非適介護サービス事業 等

- 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

公営企業会計

- 地財法上の公営企業(§6) かつ地公企法の非適用事業
 - ・法非適用の下水道事業、簡易水道事業、観光施設事業、宅地造成事業 等

地方公営企業法

- 地公企法の任意適用事業(§2③)

- 地公企法の一部適用事業(§2②) ・病院事業
- 地公企法の当然適用事業(§2①)
 - ・水道事業、交通事業など7事業

一部事務組合等

- 公営事業以外の事業を実施 ・消防組合 ・環境組合 等
- 公営事業を実施 ・病院組合 等

地方独立行政法人

- 公営事業型以外 ・公立大学法人 等
- 公営事業型 ・病院 等

地方三公社

- 土地開発公社
- 地方道路公社
- 地方住宅供給公社

第三セクター

- 民法法人
- 商法法人

実質収支(赤字)比率

新たなフロー指標

会計別指標

実質公債費比率

ストック指標(仮称)

主要な指標について

1. 実質収支（赤字）比率

$$\text{実質収支（赤字）比率} = \frac{\text{実質収支（形式収支－翌年度に繰り越すべき財源）}}{\text{標準財政規模（標準税収入等＋普通交付税）}}$$

実質収支とは、歳入決算額から歳出決算額を単純に差し引いた額（形式収支）から、翌年度への繰越し財源（継続費の逓次繰越〔執行残額〕、繰越明許費繰越等に伴い翌年度へ繰り越すべき財源）を差し引いたもの。実質収支赤字には、決算年度のみならず、過去の赤字要素も含みうるが、当該団体は「収支均衡の原則」の下、できる限り速やかに赤字を解消することが求められる。

2. 実質公債費比率

$$\text{実質公債費比率} = \frac{\text{元利償還金（繰上償還等を除く）} + \text{準元利償還金} - \left(\text{特定財源} + \text{基準財政需要額に算入された元利償還金等} \right)}{\text{標準財政規模（標準税収入等＋普通交付税）} - \text{基準財政需要額に算入された元利償還金等}}$$

地方債協議制度において、地方債の信用維持等のため、「元利償還費」が一定水準以上となった地方公共団体は、地方債の発行に許可を要することとする等の早期是正措置を講ずることとされている。実質公債費比率は、この「元利償還費」を測る水準として、標準的一般財源の規模に対する実質的な公債費相当額の割合を測る指標として、従来の起債制限比率に厳格化、透明化の観点から一定の見直しを行い、新たに導入したもの。

なお、主な見直しのポイントは以下のとおり。

- 公営企業の元利償還金への一般会計からの繰出しの算入
- PFI や一部事務組合の公債費への負担金等の公債費類似経費を原則算入
- 満期一括償還方式の地方債に係る減債基金積立額の比率への反映ルールの一統
- 満期一括償還方式の地方債に係る減債基金積立不足額の比率への反映

3. ストック指標の検討例

(「地方公共団体の財政分析等に関する調査研究会」(平成17年3月))

<財政規模に対する将来負担の大きさを表す指標>

$$\text{①将来負担比率} = \frac{\text{将来負担額} - \text{充当可能資産額}}{\text{標準財政規模}}$$

<財政余力に対する将来負担の大きさを表す指標>

$$\text{②将来負担返済年数} = \frac{\text{将来負担額} - \text{充当可能資産額}}{\text{(經常一般財源等} - \text{(經常経費充当一般財源} - \text{公債費元金部分のうち經常一般財源充当部分))}}$$

<財政余力に対する将来負担の年度当たり返済見込額の大きさを表す指標>

$$\text{③単年度財政余力比率} = \frac{\text{(将来負担額} - \text{充当可能資産額)} \div \text{平均残存年数}}{\text{(經常一般財源等} - \text{(經常経費充当一般財源} - \text{公債費元金部分のうち經常一般財源充当部分))}}$$

②③の經常一般財源等 = 經常一般財源 + 減税補てん債 + 臨時財政対策債

新しい地方財政再生制度研究会の経緯について

H18. 12. 8

1. 発足の経緯

「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」とされており、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、新しい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、平成18年8月31日に標記研究会を発足した。

2. 日程・主な検討内容

| | | |
|------------------------------------|-----------|-----------------------------|
| 第1回 | 8月31日(木) | ・現行制度の現状と課題 ・今後の議論の進め方 |
| 第2回 | 9月12日(火) | ・早期是正段階と再生段階のイメージ ・指標の考え方 |
| 第3回 | 9月15日(金) | ・早期是正と再生のスキーム ・「方向性の提示」(骨子) |
| 第4回 | 9月25日(月) | ・「方向性の提示」の取りまとめ |
| 「新しい地方財政再生制度に向けて(方向性の提示)」の取りまとめ、公表 | | |
| 第5回 | 10月23日(月) | ・早期是正段階と再生段階の具体化に向けた論点 |
| 第6回 | 10月27日(金) | ・指標の捉える範囲 ・健全化、再生計画の実効性の確保 |
| 第7回 | 11月13日(月) | ・債務調整に関する有識者ヒアリング① |
| 第8回 | 11月17日(金) | ・債務調整に関する有識者ヒアリング② |
| 第9回 | 11月22日(水) | ・指標の捉え方 ・債務調整を制度化する場合の課題等 |
| 第10回 | 11月27日(月) | ・公営企業の経営健全化 ・早期是正と再生の基準、目標 |
| 第11回 | 12月 8日(金) | ・「新しい地方財政再生制度の整備について」の取りまとめ |
| 「新しい地方財政再生制度の整備について」の取りまとめ、公表 | | |

新しい地方財政再生制度研究会 委員名簿

(五十音順・敬称略)

- あかほね 赤羽 たかし 貴 アンダーソン・毛利・友常法律事務所
パートナー弁護士

- こぼやかわ 小早川 みつお 光郎 東京大学大学院法学政治学研究科教授

- しらかわ 白川 いちろう 一郎 追手門学院大学経済学部教授

- みやわき 宮脇 あつし 淳 北海道大学公共政策大学院院長 (座長)

- もりた 森田 あきら 朗 東京大学公共政策大学院院長