

## 経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006(抄)

平成 18 年 7 月 7 日  
閣 議 決 定

## 第 3 章 財政健全化への取組

## 1. 歳出歳入一体改革に向けた取組

(別紙)

地方財政

(5) 地方分権に向けて、関係法令の一括した見直し等により、国と地方の役割分担の見直しを進めるとともに、国の関与・国庫補助負担金の廃止・縮小等を図る。交付税について、地方団体の財政運営に支障が生じないよう必要な措置を講じつつ、算定の簡素化を図る。地方税について、国・地方の財政状況を踏まえつつ、交付税、補助金の見直しとあわせ、税源移譲を含めた税源配分の見直しを行うなど、一体的な検討を図る。

以上の点を中心に住民の視点に立った地方公共団体の自発的な取組が促進されるような制度改革を行う。そのため、再建法制等も適切に見直すとともに、情報開示の徹底、市場化テストの促進等について地方行革の新しい指針を策定する。

また、道州制導入の検討を促進する。

2006年7月3日

## 2. 各論

### (3) いわゆる“再生型破綻法制”の整備

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”の意味するところを明確にし、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段階の手続きとすべきである。この手続きにおいては、正確な財政情報が重要となるために、その分析等において第三者機関等の活用が考えられる。また、激変緩和のための移行期間（10年程度）を設け、移行期間中は、既に発行された地方債についての旧勘定と、新制度下で発行される地方債についての新勘定に分けて管理し、いわゆる“再生型破綻法制”の適用は新勘定に限定すべきである。

これらの点を踏まえた、いわゆる“再生型破綻法制”の制度の概要を今秋までに作成・公表すべきである。

【提言 6】

**財政再建団体基準の透明化、首長・議会責任の強化、  
住民負担の導入**

1. 住民が自分の自治体の財政状況に常に関心を持ち、自治体の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ち、財政再建団体となることを未然に防止するため、
  - (1) 財政再建団体となる基準等について、普通会計への負担につながる企業会計等や外郭団体（地方公社、第三セクター等）の負債も考慮した、フローとストック両面の透明性の高い財政指標等を開発する。
  - (2) 財政運営の透明性を確保するため、情報公開を徹底する。
    - ① 外郭団体の情報公開の推進
    - ② 非公開情報の明確化や迅速でわかりやすい情報提供の推進
    - ③ 定期的な財政状況の公表
  - (3) 勧告権の付与による権限の強化など監査機能を充実する。
2. 自治体が住民の監視による自主的な財政の健全化を行うことができず、財政再建団体となった場合には、
  - (1) 首長・議会の責任を問う仕組みを強化する。
  - (2) 住民負担を求める仕組みを導入する。
  - (3) 貸し手責任は問わず、債務は完全に履行する。  
但し、工業用地造成事業債等、その償還財源を特定の事業収入のみとすべき地方債については、貸し手責任を問う仕組みを検討する。
3. 地方債の共同発行機関を設ける。
4. 財政再建制度の見直しは、地方の参画のもとで行う。

## <考え方>

### 1. 透明性の高い財政指標等の開発

財政再建団体<sup>22</sup>の基準は、普通会計決算における実質収支赤字の標準財政規模に対する割合となっている。普通会計の負担につながる企業会計等や外郭団体（地方公社、第三セクター等）の負債との関係が薄く、またストックとの連関がなく、自治体の財政状況を1年間の資金収支の観点だけでとらえたものとなっており、自治体全体の財政状況を正確にとらえたものにはなっていない。

また、起債発行額や基金との関係で実質収支は変動するものであり、それが黒字であっても、財政が逼迫していることもある。

従って、透明性の高い財政指標を開発し、住民のチェック機能を高める必要がある。

### 2. 住民主導による財政再建

現在の財政再建制度は、財政状況がかなり悪くなってからの国主導による是正措置である。

国や市場による一定の規律を否定するものではないが、地方自治の観点からは、国や市場による規律以前に、自治の担い手たる住民による規律を強化することにより、財政悪化を避ける方が望ましい。地方における民主主義の発揮にも資する。

自治体自らの責任により早期に財政再建を行うこととし、住民や住民代表機関としての議会による監視等により再建を進めていくことを基本とすべきである。

そのためには、経常的経費予算と資本的経費予算に二重予算化するなど、会計制度がわかりやすいものである必要があり、また、およそ、あらゆる情報が公開・開示されることが必要である。

---

<sup>22</sup> 財政再建団体・・・赤字の比率が一定以上になったため、国の指導のもと、財政の建て直しを行う自治体。

また、現在の監査委員<sup>23</sup>の権限は、首長に対して意見を述べること、監査結果の報告及び公表にとどまり（但し、住民監査請求の場合は、厳格な要件のもとで当該行為を停止すべきことや必要な措置を講ずべきことを勧告することができる。）、外部監査契約<sup>24</sup>に基づく監査の場合には、外部監査人<sup>25</sup>による結果の報告及び報告に添えた意見提出、監査委員による意見の提出、公表にとどまっている。

そして、監査委員の選任や外部監査人との契約は、議会の議決が必要であるもののその人選が首長の権限であること、また監査事務局の体制が必ずしも十分ではないこと等により、十分にその機能が発揮されていないことから、勧告権の付与などにより監査機能のさらなる充実を図ることが必要である。

### 3. 首長・議会責任の強化、住民負担の導入

自治体が住民の監視による自主的な財政の健全化を行うことができず、なお財政状況が悪化し、一定の基準に達した場合には、首長、議会の責任を問う仕組みを強化することとし、また、住民の負担を求める仕組みを導入する。

具体的には、起債許可団体や起債制限団体等への移行にもかかわらず、自主的に財政の健全化を行うことができず、財政再建団体となった場合には、

- ① 首長・議会の責任を問う意味から、直接請求制度<sup>26</sup>や住民監査請求制度<sup>27</sup>を住民が一層活用しやすい仕組みとする。
- ② 徹底的な行財政改革を前提として、住民サービスのカットや地方税の増税等の住民負担を仕組みとして内蔵させる。
- ③ 貸し手責任は問わず、債務は完全に履行する。但し、工業用地造成事業

---

<sup>23</sup> 監査委員・・・自治体の財務管理、経営管理が適正に行われているか調べることを職務とする自治体の機関。

<sup>24</sup> 外部監査契約・・・自治体が外部監査人との間で結ぶ、監査の実施とその結果報告を受けることを内容とする契約。

<sup>25</sup> 外部監査人・・・自治体が外部監査契約を結んだ者。自治体の財務管理、経営管理等に関し優れた識見を有する者で、①弁護士、②公認会計士、③税理士、④監査等事務経験のある国・自治体の元職員で、監査に関する実務に精通している者から選ばれる。

<sup>26</sup> 直接請求制度・・・住民が有する『①条例制定（改廃）の請求、②事務監査の請求、③議会の解散請求、④議会の議員の解職請求、⑤首長の解職請求、⑥副知事、助役等の解職請求』の6種の制度のこと。

<sup>27</sup> 住民監査請求制度・・・自治体の違法又は不当な財務管理の予防、是正のため、住民の直接請求により、監査委員が監査を行う制度。

債等、その償還財源を特定の事業収入のみとすべき地方債については、事業の破たん処理にあたって債権のカット等を行い、貸し手にも責任を負わせる仕組みを検討する。

#### 4. 地方債の共同発行機関の設置

貸し手責任を問うことで、金融機関や投資家からの圧力を通じて自治体の財政規律を促すべきであるという考え方がある。

もちろん、自治体の資金調達手法が多様化し、市場公募債の割合が高まるなか、投資家への情報提供活動の充実など市場との対話を促進し、市場が地方債を引き受けやすい環境を整備していくことは必要である。

しかし、債権カットやリスケジュールといったデフォルトを前提とした制度を構築すると、市場からそれだけでより高い金利設定を求められる可能性があり、自治体全体としての財政負担増にとどまらず、結局は、住民負担増につながるおそれがあるので、工業用地造成事業債等、その償還財源を特定の事業収入のみとすべき地方債を除けば適当ではない。

また、小規模市町村等では、起債ができず、必要な社会資本整備が困難になる可能性がある。

地方債を共同発行すべきとの意見もあるが、小規模市町村等だけによる共同発行では、かえって信用力が低下することや発行ロットが小さいことにより金利が高くなる可能性があり、都道府県単位での共同発行を行うことや自治体全体での共同発行機関を設けることが必要である。

#### 5. 地方の自由度の拡大

住民主導による財政再建を徹底するためには、地方の行財政運営における責任の増大が伴うことから、税源移譲や国による関与・義務づけの廃止・縮小等により、歳入・歳出両面での地方の自由度を高めていくことが、その前提となる。

なお、委員の中には、『財政再建団体制度の見直しに伴い、いわゆる早期是正措置についても財政再建団体制度と整合性を図りながら、強化する方向で見直し、再建団体に陥らないように財政規律を高める。それらを通じて、分権改革に伴う自由度の拡大に応じた、財政規律の強化を果たすべき。』との意見もある。