

地方財政の健全化及び地方債制度の
見直しに関する研究会
報 告 書

平成27年12月
総務省自治財政局地方債課
総務省自治財政局財務調査課

目次

はじめに	・・・ 1
第1 地方財政の健全化	・・・ 3
1 健全化法	・・・ 3
(1) 健全化法の現状と課題	・・・ 3
(2) 健全化法の課題への対応	・・・ 3
2 財政分析	・・・ 7
(1) 財政分析の意義	・・・ 7
(2) 財政分析の現状と課題	・・・ 10
(3) 今後の財政分析のあり方	・・・ 12
第2 地方債制度の見直し	
1 地方債制度の変遷	・・・ 18
2 研究会設置と抜本的見直しにあたっての基本的な観点	・・・ 19
3 地方債制度の抜本的見直し	・・・ 20
(1) 協議不要基準の緩和	・・・ 20
(2) 許可基準の緩和	・・・ 22
(3) 公的資金に係る届出制度の導入	・・・ 22
(4) その他の許可制度に係る要件の見直し	・・・ 23
(5) その他（運用面での見直し）	・・・ 24
開催要綱	・・・ 28
委員名簿	・・・ 29
開催状況	・・・ 30

はじめに

地方財政は、現在一定の改善の兆しが見えるとはいえ、社会保障関係費の増大など歳出の増要素が生じる一方で、地方税収、地方交付税収入が不足し、依然として厳しい状況が続いている。そのような中、地方財政の健全化に向けて、地方公共団体が自らの財政状況を適確に把握し、自らの責任と判断に基づき必要な対策を適時適切に行うなど、自らの財政運営により一層責任を持つ体制の確立が求められ、順次、地方財政制度の改革が進められてきたところである。

地方財政の健全化については、平成 21 年度に地方公共団体の財政の健全化に関する法律（平成 19 年法律第 94 号）（以下「健全化法」という。）が全面施行されたことにより、地方公共団体の財政情報の開示がなされ、地方公共団体自らの責任と判断に基づく財政の早期是正が促進されてきた。また地方債の発行については、地方公共団体の自主性・自立性を高める観点から、平成 18 年度に許可制度から協議制度に移行し、さらに平成 24 年度には協議制度が一部見直されて届出制度が導入されたところである。

こうした制度改革については、地方公共団体に適切に受け止められ、安定的に運営されてきているが、人口減少・少子高齢化等が進展する中で、地方創生を力強く推進しつつ、厳しい財政状況に対処するため、地方財政の健全化を図ることが重要であり、今後も、地方財政制度を絶えず点検し、不断の見直しを行っていく必要がある。

健全化法については、全面施行から本研究会の立ち上げまでに 5 年が経過し、現行制度では必ずしも対応しきれていない財政負担の把握等の課題が指摘されている。また、国・地方を通じて公共施設等の老朽化対策の必要性が高まっており、今後、地方財政にとって大きなインパクトを持ってくることが見込まれるなど、新たな課題も発生していることから、各地方公共団体において、自らの財政状況を適確に把握し、継続的に財政健全化の取組を進められるよう、財政分析手法についても新たな観点からの検討が必要となっている。

地方債制度については、平成 24 年度の届出制度導入以降も順調に運用されているが、地方公共団体の自主性・自立性を高める観点から、地方債の金融市場における信用維持に留意しつつ、更なる制度見直しが求められている。この点、地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（平成 23 年法律第 105 号。以下「第 2 次一括法」という。）附則に、届出制度導入後 3 年を経過した場合において、地方債発行に関する国の関与の在り方について抜本的に見直しを行う検討規定が置かれている。

こうしたことから、地方財政の健全化、地方債発行に関する国の関与の在り方等について検討を行うため、平成 26 年 11 月に本研究会が設置され、以来 7

回にわたり、本研究会においては、課題を整理し、制度見直し等の検討を重ねてきたところである。本研究会における検討結果が、地方財政の更なる健全化及び地方債の適正な発行・管理による適切な地方財政の運営に寄与することを期待するものである。

第1 地方財政の健全化

1 健全化法

(1) 健全化法の現状と課題

健全化法は、新たな財政指標の整備と財政情報の開示の徹底を図り、それに応じて、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るものとして、平成19年に制定された。新法全面施行後最初の平成20年度決算では、早期健全化基準以上の団体が22団体（うち財政再生基準以上の団体は1団体）にのぼっていたが、各地方公共団体において、財政健全化の努力を続けてきた結果、直近の平成26年度決算では、早期健全化基準以上の団体は1団体（うち財政再生基準以上の団体は1団体）のみとなるなど、地方財政の健全化には一定の進展が見られる。

一方、同法を運用する中で、必ずしも現行制度では捉え切れていない財政運営上の課題があり、その対応について検討することが求められている。すなわち、

- ① 一般会計から第三セクター等に対して反復かつ継続的に行われている短期貸付が、健全化判断比率上、捕捉されていないこと
- ② 基金から一般会計等への年度を越えた繰替運用が、資金の不足として認識されないこと
- ③ 公有地信託に係る損失リスクが、健全化判断比率上、捕捉されていないこと

について、地方公共団体の実質的な財政負担の状況を十分に表していないのではないかと指摘がなされている。

これらの課題については、これまでも、現行制度において、あるいは現行制度の運用段階において、一定の対応が行われてきているが、地方財政の健全化の一層の推進のために、更なる制度等改善の方向性を検討したところである。

(2) 健全化法の課題への対応

① 第三セクター等に対する短期貸付に係る見直し

a) 反復かつ継続的に行われ、かつ返済が出納整理期間に行われているもの

地方公共団体が第三セクター等に対して行っている短期貸付（同一年度に貸付と返済の双方が行われる貸付）の中には、毎年度、反復かつ継続的に行われ、しかもその返済が出納整理期間に行われることが常態化しているものがある。いわゆる「単コロ」と呼ばれる財政運営手法である。

単コロは、経営状況が悪く市中銀行等から資金を調達できない第三セクタ

一等を地方公共団体が支援するために行われているのが実態であり、当該第三セクター等が経営破綻した場合には、地方公共団体に対する返済が行われなくなる(当該地方公共団体の負担になる)おそれを含んでいるものである。しかし、現行制度上、健全化判断比率として捉えられる「将来負担」等には該当せず、地方公共団体の財政負担リスクは潜在化している。

本来、経営状況が悪い第三セクター等に対して資金を供給し続ける必要があるのであれば、反復かつ継続的な短期貸付ではなく、実態に即して、長期貸付又は補助金の交付等によって対応すべきである。また、地方公共団体にとって貸し倒れになるリスクを潜在化させたまま、短期貸付を反復かつ継続的に行うことは、健全化法の趣旨から、適切な財政運営とは言えない。さらに、毎年度の返済が出納整理期間に行われることが常態化しているのは、地方自治法に定める会計年度独立の原則の趣旨に反した不適切な財政運営である。

こうした不適切な財政運営は、速やかな見直しが強く求められるところであり、これまでも、総務省から地方公共団体に対し、強く助言が行われてきている。その結果、現在では、過去に単コロを実施していた地方公共団体のほとんどが取扱いを改めている。

しかし、貸付を行っている地方公共団体の財政状況や、貸付先の第三セクター等の債権者との関係等から、未だ単コロが解消されていない地方公共団体もわずかに残っており、引き続き見直しを強く求めていくことが必要である。また、地方公共団体が自らの判断と責任により、適切な財政運営を行うよう促すためには、単コロが解消されるまでの間、総務省からの技術的助言を続けるだけにとどまらず、当該地方公共団体に発生しうる財政負担の実質的な状況を客観的に把握できるよう、制度的に手当てすることが必要であると考えられる。

そこで、単コロを継続している地方公共団体に対しては、できる限り早期に解消するよう、引き続き強く助言するべきである。また、健全化法において、退職手当支給予定額や損失補償債務等のうち、地方公共団体の一般会計等において実質的に負担することが見込まれるものは将来負担比率として算定されていることを参考に、単コロについても将来負担比率への反映を検討すべきである。その際には、貸付先の第三セクター等の経営状況に応じて地方公共団体が負担することが見込まれる額を算出する仕組みについても検討すべきである。

b) 反復かつ継続的に行われているもので、a) 以外のもの

地方公共団体から第三セクター等に対する短期貸付の中には、毎年度、

反復かつ継続的に行われているが、返済は年度末までに行われているものもある。第三セクター等は地方公共団体への返済のため、一般的に年度末の日をまたいで2日間（数日間～数ヶ月間の場合もある。）のみ金融機関から資金を借り入れる。いわゆる「オーバーナイト」と呼ばれる財政運営手法である。

オーバーナイトは、経営難の第三セクター等への経営支援のために行われる場合もあるが、第三セクター等の資金調達コスト（金利負担）軽減や、地方公共団体と第三セクター等が協調して行う制度融資（中小企業等への低利融資）などのために行われる場合もある。ただし、第三セクター等の経営状況が急に悪化し、年度末の返済原資を工面できなくなった場合には、地方公共団体に対する返済が滞るおそれがあり、貸付を行っている地方公共団体が一定の財政負担リスクを負っているという点では、単コロと同様である。また、その財政負担リスクは、現行制度上、健全化判断比率としては捉えられておらず、潜在化しているという点でも、単コロと同様である。

オーバーナイトを行っている理由は様々であるが、反復かつ継続的な短期貸付を行わなければならない状況が固定化しているのであれば、実態に即して、長期貸付又は補助金の交付等による対応を検討することも必要であると考えられる。また、オーバーナイトは、単コロと異なり、毎年度の返済が出納整理期間に行われているわけではないから、一概に不適切な財政運営であるとは言えないが、規律ある財政運営のためには、地方公共団体の実質的な財政負担リスクを客観的に把握できるよう、制度的に手当てすることが必要であると考えられる。

そこで、オーバーナイトを行っている地方公共団体に対しては、実態に即した財政運営が行われるよう、必要に応じて長期貸付等への切り替えを促すべきである。また、オーバーナイトの形での貸付けを続ける場合でも、当該地方公共団体が実質的に負担することが見込まれる額について、将来負担比率への反映を検討すべきである。その際には、貸付先の第三セクター等の経営状況に応じて、地方公共団体が負担することが見込まれる額を算出する仕組みについても検討すべきである。

② 年度を越えた基金の繰替運用に係る見直し

繰替運用とは、地方公共団体内部での資金融通のため、基金に属する現金を一時的に一般会計等に繰り替えて使用することをいう。通常は、単年度内で終了することが多いが、中には、年度を越えて継続され、しかも相当長期にわたってその状態が続いているものがある。

このような年度を越えた繰替運用を行っている場合、実質的には、一般会計等に資金の不足が生じているにも関わらず、それが地方公共団体の予算・決算や健全化判断比率上、必ずしも明らかにされていないのは問題である、との指摘がある⁽¹⁾。一方、基金も当該地方公共団体が保有している現金には違いなく、基金設置条例に反しない範囲で使用することができるものであるから、年度を越えた繰替運用を行っていることのみをもって、当該地方公共団体が資金不足状態に陥っており不適切と言い切ることにはできない。ここで重要なのは、一般会計等で必要な資金を「年度を越えた繰替運用」という一般的になじみのない方法で補っている財務状況について、当該地方公共団体において十分な説明責任が果たされているかどうかということである。

また、年度を越えた繰替運用を続けることは、地方自治法第 241 条第 2 項及び第 7 項との関係上、適切ではないのではないかと、との指摘もある。しかしながら、地方自治法上認められている現金の保管形態と同視しうるような「安全確実性、有利性、流動性（支払準備性、換金性）」がいずれも満たされる方法で行われるならば、単に年度を越えた運用であるというだけで、直ちに不適切な基金の運用であるとは言えない。ここでも重要なのは、基金運用の具体的な内容に照らし、上記 3 要件が満たされていることについて、当該地方公共団体において十分な説明責任が果たされているかどうかということである。

このため、年度を越えた繰替運用については、実態に即した財務状況の開示が行われ、住民や議会等から、客観的なチェックができるようにするため、地方公共団体の決算書の「財産に関する調書」（地方自治法施行規則第 16 条の 2）等において、具体的な内容が確実に記載されるようにするための措置を検討すべきである。また、個々の地方公共団体における年度を越えた繰替運用の実施状況の詳細について、総務省においても把握し、必要に応じてきめ細かな助言を行うべきである。

③ 公有地信託に係る見直し

自治体が所有する公有地は、地方自治法第 96 条第 1 項第 7 号、第 237 条第 3 項及び第 238 条の 5 第 2 項の規定により、信託することができる。

信託を行っている地方公共団体は、その事業の計画及び実績等について、信託契約に定める計算期ごとに受託者から報告を徴すること等ができることとされており、また、当該信託に係る事務の処理状況を説明する書類を議会に提出しなければならないこととされている（地方自治法第 243 条の 3 第 3

⁽¹⁾ ただし、年度を越えた基金の繰替運用を行っている場合、当該運用額を将来負担比率の算定において、「充当可能基金」から除くことにより、間接的に、健全化判断比率上捕捉される取扱いとなっている。

項及び令第 173 条第 2 項)。さらに、信託の受益権の状況については、毎年度の決算書の「財産に関する調書」に記載することとされている（地方自治法施行規則第 16 条の 2）。

これらの情報開示によって、信託事業の状況は一定程度、住民や議会に対しても明らかにされる仕組みになっているが、近年、信託事業で発生した損失について、受託者から受益者（地方公共団体）に対して損害賠償請求がなされ、地方公共団体が多額の支払いを余儀なくされる事例が複数出ており⁽²⁾、地方公共団体にとっての財政リスクをあらかじめ把握するため、更なる手当てが求められているところである。

そこで、公有地信託のうち、当該地方公共団体が実質的に負担することが見込まれる額について、将来負担比率に反映させることを検討すべきである。

ただし、反映方法については、信託に供されている資産の評価や減価償却をどのように行うかといった技術的な課題が多く、また、リスクある信託事業であるとの評価につながることによって、実施中の信託事業に混乱が生じないように、関係者の意見も聴取しつつ、さらに検討を深める必要がある。

2 財政分析

(1) 財政分析の意義

① 健全化判断比率の 2 つの側面

前章では、健全化法の見直しの方向性について述べたところであるが、直近の平成 26 年度決算で健全化法上の「財政再生団体」に該当するのは 1 団体（北海道夕張市）、「財政健全化団体」は該当なし（健全化法全面施行当初の平成 20 年度決算では 21 団体）となっている。

本来、健全化法の目的は、単に財政再生団体や財政健全化団体を洗い出して財政の早期健全化や再生を図ることだけでなく、健全化判断比率（実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率及び将来負担比率）の開示の徹底や分析・活用を図ることでもあり、財政再生基準や早期健全化基準を下回っていれば健全な財政運営で全く問題がないというわけではない。

健全化判断比率については、「当該団体が財政再生基準や早期健全化基準を下回っているかどうか」という側面と「当該団体の財政分析の中で健全化判断比率をどのように評価するか」という側面の 2 つの側面を有しており、後者の財政分析の観点からは、各地方公共団体が、経年比較や類似団体比較、構成要素の内訳分析等を実施することにより、自らの財政状況を詳細に分析し、今後の財政運営に活用していくことが重要である。

⁽²⁾ 平成 18 年改正前の旧信託法においては、受託者から受益者に対する費用補償請求が認められており、平成 18 年改正後の新信託法においても、当事者間に特約があれば、費用補償請求が認められている。

② 財政分析の視点

各地方公共団体が財政分析を実施する際には、言うまでもなく、財政力指数や経常収支比率といった健全化判断比率以外の財政指標も踏まえた総合的な分析や各財政指標の経年比較、類似団体比較、構成要素の内訳分析等を実施することが重要である。財政分析に当たって必要となる主な視点は以下のとおりである。

a) 財政指標の総合的な分析

個別の財政指標はあくまでも地方公共団体の財政状況の一側面を捉えるものに過ぎず、一つの財政指標だけで当該団体の財政状況の全てを把握できるものではない。

例えば、健全化判断比率の中でも、単年度の資金収支の健全性については実質赤字比率や連結実質赤字比率から把握できるが、中長期の資金収支の健全性については実質赤字比率や連結実質赤字比率からは把握できず、将来負担比率等によって把握されるものであるため、実質赤字額や連結実質赤字額が発生していないとしても、それは単年度の資金収支の健全性を示しているに過ぎず、中長期の資金収支の健全性については、別途、将来負担比率等を確認する必要がある。

また、健全化判断比率以外にも、財政力指数については、基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の過去3年間の平均値であるため、財政力指数が高いほど、普通交付税算定上の留保財源が大きく財源に余裕があると言えるが、事務事業の見直し等の歳出改革が適切に実施されず、歳出総額が過大になっていけば、当然ながら実際の財政運営は厳しくなる。

したがって、財政分析を実施する際には、一つの財政指標だけに捕らわれることなく、その他の財政指標や歳入歳出データ等も含めた総合的な財政分析を実施することが重要である。

b) 財政指標の経年比較

財政指標は、現時点（正確には前年度末時点）における財政状況を示すものであるが、それは現在に至るまでの財政運営の結果でもあるため、財政指標の過去からの推移を分析することで、よりの確な現状把握が可能となる。

例えば、財政調整基金残高を経年比較することで、同基金残高が相当程度減少傾向であれば、仮に現時点で実質収支比率が黒字であっても、同基金の取崩しにより実質収支の黒字を維持しているに過ぎないことが分かるため、このような財政運営が続けば実質収支比率が赤字になる可能性を孕んでいることが明らかとなる。

したがって、財政分析を実施する際には、現時点の財政指標だけに捕らわれることなく、過去からの経年的な推移も含めた財政分析を実施することが重要である。

c) 財政指標の類似団体比較

財政指標は、当該団体の財政状況を示すものであるが、人口規模等が類似した他団体の財政指標と比較することにより、当該団体の財政指標を評価する際の参考とすることができる。

例えば、実質公債費比率や将来負担比率には、早期健全化基準・財政再生基準が存在するものの、目標とすべき絶対的な基準は明確には存在しないことから、類似団体との相対的な比較によって当該団体のポジションを確認することが重要となる。仮に将来負担比率が早期健全化基準を下回っている場合であっても、類似団体の平均値や最大値・最小値と比較する中で、将来負担比率のさらなる引下げに向けた取組の検討につながる可能性もある。

d) 財政指標の内訳分析

財政指標は、その算定に当たって多くの基礎数値が用いられるため、算定結果としての指標そのものに着目するだけでなく、指標の構成要素の内訳に着目することで、さらに詳細な分析が可能となる。

例えば、将来負担比率の分子の将来負担額には、地方債現在高や債務負担行為支出予定額、第三セクターに係る債務保証等の様々な構成要素が含まれているが、第三セクターに係る債務保証の割合に着目することで、さらなる第三セクター改革の必要性を認識する契機になり得る。

また、連結実質赤字比率について、仮に連結実質赤字額が発生していなくとも、例えば、病院事業会計の赤字額が水道事業会計の黒字額で覆い隠されている可能性もあるため、連結実質赤字比率の内訳を分析することで、問題の所在を明らかにすることができる。

さらに、満期一括償還地方債については、その償還財源を確保するため、各年度において減債基金に必要な積立てを行うべきであるが、当該積立てに不足があれば「減債基金積立不足額」として実質公債費比率に反映されるため、実質公債費比率の内訳を分析することにより、減債基金の積立不足についても把握することができる。

③ 分析結果の公表・活用

財政分析はそれ自体が目的であってはならず、アカウントビリティの観点

から、その分析結果を議会や住民、投資家等にわかりやすく公表したり、また、マネジメントの観点から、その分析結果を今後の財政運営に活用することが重要である。

a) 議会や住民、投資家等への公表

財政指標やその分析結果については、単に行政が理解しているだけでは十分ではなく、議会や住民、投資家等にも理解してもらう必要があるが、そのためにも、行政が説明責任を適切に果たすことが重要である。

例えば、健全化判断比率が基準を下回っていることのみをもって、当該団体の財政運営に全く問題がないと説明してしまうことは適切ではない。健全化法が全ての都道府県及び市区町村に公表を義務付けているのは健全化判断比率のみであるが、アカウンタビリティの観点からは、議会や住民、投資家等に対してさらに積極的な分析結果の説明を行うことが望まれる。

b) 財政運営への活用

財政指標やその分析結果については、財政分析そのものが目的であってはならず、今後の財政運営に活用されてはじめて意義を有するものである。

財政分析は主に財政担当部局において行われることが多いが、財政指標やその分析結果を企画担当や事業担当等の財政担当以外の部局がしっかりと認識することはもちろん、議会や住民等に対しても十分に説明して、当該団体の財政状況に対する正しい認識を共有することにより、適切な財政分析に基づく一貫した財政運営を行うことが可能となる。

(2) 財政分析の現状と課題

① 財政分析の現状

従来、地方公共団体の財政情報の分析・公表については、決算統計のデータ等を用いた「財政比較分析表」、「財政状況等一覧表」、「歳出比較分析表」、「健全化判断比率・資金不足比率カード」等を全ての地方公共団体において作成・公表してきたところであるが、平成22年度決算からは、これらの各様式を整理・再編して「財政状況資料集」という一連の資料にまとめているところである。

また、財政状況資料集以外にも、広い意味での財政分析のための資料として、主要施策の成果に関する報告書（地方自治法第233条第5項）や財政事情（同法第243条の3）、財産に関する調書（地方自治法施行令第166条第2項及び地方自治法施行規則第16条の2）があるほか、独自の取組としてアニュアルレポート等を作成・公表している地方公共団体も存在するところである。

② 財政分析の課題

a) 公共施設等の老朽化問題への対応

近年、我が国では公共施設等の老朽化対策が大きな課題となっているが、健全化判断比率や財政力指数、経常収支比率といった既存の財政指標では、資産の老朽化度合いまでを把握することはできない。また、資産に関する情報については、歳入歳出決算に添付される「財産に関する調書」で公有財産（土地及び建物、山林、動産、物権、無体財産権、有価証券、出資による権利並びに財産の信託の受益権）、物品、債権及び基金の種別に記載されているが、土地及び建物並びに山林は地積や面積で測定され、動産も個数で表示されるなど、地方公共団体の保有する資産の老朽化度合いに関する情報を得ることはできない。

したがって、今後、人口減少等が進展する中で、公共施設等の更新・統廃合・長寿命化といった老朽化対策に本格的に取り組むためにも、資産の老朽化度合いを何らかの方法で把握することが求められる。

b) 実質公債費比率がマイナスの場合等

実質公債費比率や将来負担比率について、経年比較や類似団体比較は、財政状況資料集の「(3) 財政比較分析表」において、構成要素の内訳分析は、「(7) 実質公債費比率(分子)の構造」や「(8) 将来負担比率(分子)の構造」において実施されるものの、そもそも実質公債費比率がマイナスの場合や将来負担比率が発生しない場合には、財政状況に問題がないとして財政分析に対する関心が薄れてしまう可能性がある。

したがって、そのような場合でも、財政の持続可能性について、何らかの財政指標で経年比較や類似団体比較、構成要素の内訳分析等を行うことが求められる。

c) 経常収支比率の上昇

経常収支比率は、言うまでもなく、地方公共団体の財政構造の弾力性を判断するための指標で、人件費、扶助費、公債費等のように毎年度経常的に支出される経費（経常的経費）に充当された一般財源の額が、地方税、普通交付税を中心とする毎年度経常的に収入される一般財源（経常一般財源）、減収補填債特例分及び臨時財政対策債の合計額に占める割合である。この指標は経常的経費に経常一般財源収入がどの程度充当されているかを見るものであり、比率が高いほど財政構造の硬直化が進んでいることを表す。

昭和 44 年に発行された『財政分析—市町村財政効率化の指針—』（自治省財政局指導課編）では、「昭和 42 年度の（中略）経常収支比率をみると（中略）都市にあつては 73.3%から 83.9%の間に、町村にあつては 67.7%から 84.0%の間に分布している。（中略）少なくとも 75%程度におさまることが妥当と考えられ、これが 80%を超える場合は、その財政構造は弾力性を失いつつあると考えてよい。」とされていたが、平成 25 年度決算の類似団体別市町村財政指数表によれば、都市が 82.8~95.0%、町村が 78.7~87.8%となっており、既に大半の市町村が 80%を超えているのが現状である。このような財政構造の変化の中で、経常収支比率における目安をどのように考えるかは、それぞれの団体の財政構造の変化を踏まえた検討が必要である。

（3）今後の財政分析のあり方

① 地方公会計による指標の追加

地方公共団体の予算・決算制度は、公金の適正な出納管理を行うため、現金の収支という客観的な情報に依拠した現金主義・単式簿記に原則として基づいているが、当該予算・決算制度を補足するものとして、発生主義・複式簿記という企業会計的手法を用いた財務書類（貸借対照表、行政コスト計算書等）の作成・公表も進んできている。

発生主義を採用することで現金主義では見えにくい減価償却費、退職手当引当金といったコスト情報の把握が可能となり、また、複式簿記を採用することで単式簿記では見えにくい資産・負債といったストック情報のより詳細な把握が可能となる。

既に健全化法の将来負担比率においても分子の将来負担額に退職手当負担見込額が計上されており、発生主義の考え方が一部で盛り込まれているところであるが、さらに、発生主義・複式簿記を前提とする地方公会計により新たに把握される指標について、今後の財政分析に活用していくことが考えられる。

総務省では、平成 27 年 1 月に「統一的な基準による地方公会計マニュアル」を公表した上で、原則として平成 27 年度から平成 29 年度までの 3 年間で統一的な基準による財務書類等を作成して予算編成等に積極的に活用するよう全ての都道府県及び市区町村等に要請したところである。

a) 資産老朽化比率

（2）② a）のとおり、近年、我が国では公共施設等の老朽化対策が大きな課題となっているが、決算統計や健全化法における既存の財政指標では、資産の老朽化度合いまでを把握することはできなかった。

一方、統一的な基準による財務書類を作成するためには、公表を前提とした固定資産台帳の整備が必要となるが、当該台帳には公共施設等の取得価額や耐用年数、減価償却累計額等が記載されているため、これらの情報を活用することにより、「資産老朽化比率」の算定が可能となる。

$$\text{資産老朽化比率} = \frac{\text{減価償却累計額}}{\text{償却資産帳簿価額} + \text{減価償却累計額}}$$

地方公会計により把握される「資産老朽化比率」とは、具体的には、償却資産の取得価額等に対する減価償却累計額の割合のことであり、当該比率は公共施設等の除却・更新等により改善（低下）する。そのため、公共施設等総合管理計画を策定して公共施設等の統廃合・更新等を実施していけば、資産老朽化比率は改善していくこととなる。

ただし、統一的な基準による地方公会計における耐用年数は原則として法定耐用年数であり、メンテナンス不足で損耗している場合等には耐用年数を短縮することが認められているものの、長寿命化対策を実施したとしても単純に耐用年数が延長されるわけではない⁽³⁾ため、資産老朽化比率が個別の公共施設等の使用可能年数を精緻に捉えたものではなく、あくまでも老朽化の傾向を大まかに把握するためのものであることに留意が必要である。

なお、滋賀県内市町の平成25年度決算を基に試算したところ、資産老朽化比率は概ね40～60%の範囲に収まる結果となった。

b) 債務償還可能年数

財政の持続可能性を把握する指標としては、既に実質公債費比率や将来負担比率が存在しており、前者はフローの観点、後者はストックの観点からの指標として、それぞれ地方債の発行抑制等（分子の縮小）を行えば改善するが、債務償還可能年数⁽⁴⁾は、新たにフローとストックを分母と分子で組み合わせた指標として、地方債の発行抑制等（分子の縮小）だけでなく、事務事業の見直し等（分母の拡大）によっても改善する指標であるため、財政健全化のためのより総合的な財政指標と考えることもできる。

また、(2) ②b) のとおり、個別の地方公共団体によっては、実質公債費比率がマイナスであったり、将来負担比率が発生していない場合もある

⁽³⁾ 国の財務書類や民間企業の会計処理と同様、既存の償却資産に対して行った資本的支出については、既存の償却資産とは別個の償却資産として計上される。（「資産評価及び固定資産台帳整備の手引き（統一的な基準による地方公会計マニュアル）」（平成27年1月公表）41段落参照）

⁽⁴⁾ 実質債務（将来負担額－充当可能基金残高）が償還財源（資金収支計算書における業務活動収支の黒字分等）の何年分あるかを示す指標で、仮に公共事業等の投資活動を全て中止して償還財源に充てた場合に何年で債務を償還できるかを示す理論値。

が、そのような場合でも、実質債務が少しでも存在すれば、債務償還可能年数では何らかの年数が算出されることになるため、経年比較や類似団体比較等を実施することが可能となる。

具体的な算定式は、以下のとおりであるが、分母の償還財源に減収補填債特例分発行額を含めているのは、減収補填債特例分は、地方税の収入額が標準税収入額を下回る場合、その減収を補うために地方財政法第5条の特例として発行されるものであり、業務収入に準ずると認められるためである。また、臨時財政対策債発行可能額についても、臨時財政対策債は、地方一般財源の不足に対処するため、投資的経費以外の経費にも充てられる地方財政法第5条の特例として発行され、その償還費が後年度の基準財政需要額に算入される地方債であり、業務収入に準ずるものと認められるためである。なお、臨時財政対策債が発行額ではなく発行可能額とされているのは、発行額としてしまうと、臨時財政対策債の発行を抑制している場合、分母の償還財源が縮小して債務償還可能年数が長くなるが、償還財源は償還能力に関する理論値であることから、発行可能額を採用することとしたものである。

$$\text{債務償還可能年数} = \frac{\text{将来負担額}^{(\ast 1)} - \text{充当可能基金残高}^{(\ast 1)}}{\text{業務収入等}^{(\ast 2)} - \text{業務支出}^{(\ast 3)}}$$

- ※1 将来負担額及び充当可能基金残高については、地方公共団体財政健全化法上の将来負担比率の算定式による。
 ※2 業務収入は、資金収支計算書(地方公会計)における業務収入(地方税、地方交付税等)による。また、「業務収入等 = 業務収入 + 減収補填債特例分発行額 + 臨時財政対策債発行可能額」とする。
 ※3 業務支出は、資金収支計算書(地方公会計)における業務支出(人件費、物件費、補助金等)による。

なお、滋賀県内市町の平成25年度決算を基に試算したところ、債務償還可能年数は数年～十数年程度という結果となった。

c) その他の指標

地方公会計により把握される財政指標は他にもあるが、例えば、基礎的財政収支(プライマリーバランス)については、赤字国債に大きく依存する国家財政の場合、基礎的財政収支の黒字化は政府債務のGDP比の低下を意味するので国や国・地方通じた財政状況の分析のための財政指標として有益だが、建設公債主義の下にある地方財政では、基礎的財政収支の黒字化は投資的経費の減額を意味するだけとなるため、地方のみの財政状況を分析するための指標としては必ずしも有益ではない。

また、地方公共団体の場合、営利を目的とする民間企業とは異なり、貸借対照表が支払能力を示すものではないため、例えば、純資産比率や資産負債比率等についても、その有用性を慎重に判断する必要がある。

② 指標の組合せによる分析

地方公共団体の財政状況については、一つの財政指標だけで判断するのではなく、様々な観点から分析することが重要であり、これまでも意識的か否かを問わず、複数の財政指標を組み合わせた財政分析が行われてきたものと思われるが、改めて財政指標を縦軸と横軸で明示的に組み合わせる分析することにより、より総合的な財政分析を行うことが期待される。

a) 将来負担比率と資産老朽化比率の組合せ

将来負担比率には、地方債現在高や債務負担行為に基づく支出予定額、退職手当負担見込額等が含まれているが、公共施設等の将来的な更新経費等までは含まれていない。一方、公会計により資産老朽化比率を把握することができるため、将来負担比率について、資産老朽化比率と組み合わせる分析することにより、老朽化対策の先送りという将来負担も含め、将来負担をより総合的に捉えることができる。

例えば、必要な公共施設等の更新を実施せずに投資的経費を単純に抑制して財政調整基金に積み立てれば、将来負担比率は改善（低下）するが、資産老朽化比率は悪化（上昇）するため、将来負担比率が低くても資産老朽化比率が高ければ、老朽化対策の先送りという将来負担が潜在している可能性が判明する。

したがって、将来負担比率と資産老朽化比率を組み合わせる分析することにより、公共施設等の除却や更新といった必要な老朽化対策が着実に推進されることが期待される。

b) 将来負担比率と実質公債費比率の組合せ

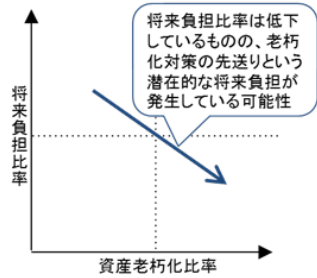
将来負担比率はストックの指標、実質公債費比率はフローの指標であるが、将来負担比率と実質公債費比率を組み合わせる分析することにより、健全化法上のフローとストックの両面から将来負担を捉えることができる。

将来負担比率と実質公債費比率の対象範囲に差はあるものの、例えば、実質公債費比率が高くても将来負担比率が低ければ、実質公債費比率が今後には低下していく可能性が判明する。

もともと、将来負担比率が発生しない場合には組合せ分析が困難となるが、そのような場合には債務償還可能年数の経年比較や類似団体比較等による分析に注力すべきである。

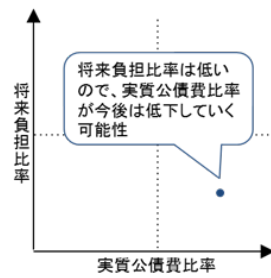
(1) 将来負担比率と資産老朽化比率の組合せ

- 将来負担比率について、資産老朽化比率と組み合わせて分析することにより、老朽化対策の先送りという将来負担も含め、将来負担をより総合的に捉えることができる。
- 例えば、将来負担比率が低くても資産老朽化比率が高ければ、老朽化対策の先送りという将来負担が潜在している可能性が判明する。



(2) 将来負担比率と実質公債費比率の組合せ

- 将来負担比率について、実質公債費比率と組み合わせて分析することにより、フローとストックの両面から将来負担を捉えることができる。
- 例えば、将来負担比率が高い場合に実質公債費比率も高いのはある意味当然であるが、実質公債費比率が高くても将来負担比率が低ければ、実質公債費比率が今後は低下していく可能性が判明する。



③ 既存指標の分析・活用の促進

a) 経常収支比率の分析・活用

(2) ②c) のとおり、従来、経常収支比率が 80% を超えると財政構造が弾力性を失いつつあるとされてきたが、既に大半の地方公共団体では経常収支比率が 80% を超えている。

しかしながら、経常収支比率が上昇した背景としては、高齢化等に伴う社会保障関係費（扶助費、補助費等）の増嵩といった財政構造の変化が存在するが、その一方で、財源対策債をはじめとする地方債の充当率の上昇といった財政制度の変化も存在するため、より少ない一般財源で投資的事業を行うことが可能となっており、経常収支比率が 80% を超えたとしても、財政構造が弾力性を失いつつあると一概には言えない面も出てきている。

そのため、80% という目安を引き上げることも考えられるが、都道府県や市町村といった類型によって経常収支比率の分子（経常経費充当一般財源）の内訳が大きく異なること等を踏まえると、単に一律の目安を設定して評価するだけでは、必ずしも適切な財政分析を実施していることにはならない。

したがって、財政状況資料集において、経常収支比率の経年比較や類似団体比較を実施するとともに、その構成要素の内訳分析をより着実に実施していくことこそが重要である。

なお、都市計画税は、あくまでも都市計画事業等に伴う「臨時的な収入」との位置付けから、経常収支比率の分母である経常一般財源等に含まれないが、實際上、都市計画税収入が多いと経常収支比率が上昇する傾向にあるため、財政分析の際には留意する必要がある。

b) 財政状況資料集等の分析・活用

財政状況資料集については、(2) ①で述べたとおり、様々な観点からの財政分析が盛り込まれており、さらに、①地方公会計による指標の追加や②指標の組合せによる分析といった財政分析が追加されるとすれば、より総合的な財政分析に資するものとなる。そのため、各地方公共団体においては、単に財政状況資料集を作成・公表するだけでなく、これまで以上に実際の財政運営に活用していくことが求められる。

また、財政状況資料集等における財政分析は、いわば財務会計の観点から、普通会計等の単位で行われるものであるが、地方自治法第2条第14項において、「地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」とされていることも踏まえ、経費支出の効率性を測る管理会計の観点から、所属単位や事業単位、施設単位等のセグメントごとのコスト分析等（セグメント分析）⁽⁵⁾が各地方公共団体で積極的に行われることが望まれる。

※ 本報告書ではマイクロベースの各地方公共団体の財政分析に焦点を当てているが、マクロベースでの地方の借入金残高は近年 200 兆円程度と高止まりしており、地方財政の健全化のためには歳入・歳出両面における改革を進める必要がある。なお、平成 27 年度の地方財政計画においては、地方交付税の法定率を見直して交付税原資を充実するとともに、地方税が増収となる中で、地方交付税の減少を最小限にとどめ、赤字地方債である臨時財政対策債の発行を大幅に抑制することにより、一般財源の質を改善し地方財政の健全化を進めたところである。

⁽⁵⁾ 「財務書類等活用の手引き（統一的な基準による地方公会計マニュアル）」（平成 27 年 1 月公表）参照

第2 地方債制度の見直し

1 地方債制度の変遷

地方債制度については、平成17年度までは全面的に許可制度（地方債の発行を原則禁止した上で許可により解除）の下で運用されてきたが、平成18年度から、地方分権推進計画（平成10年5月29日閣議決定）を踏まえた「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（平成11年法律第87号）により、許可制度から協議制度へ移行し、「協議」と「許可」の二本建ての制度となった。

地方債の協議制度においては、地方公共団体が地方債を発行しようとする場合には、総務大臣又は都道府県知事（以下「総務大臣等」という。）に協議すれば、発行は原則自由であり、総務大臣等の同意がなく、協議が整わない場合であっても、地方債を発行することができる（その場合、議会への報告が必要）。ただし、総務大臣等の同意がある場合に限り、その元利償還金について地方財政計画や地方交付税制度を通じた財源保障が行われるとともに、公的資金の充当が可能となる。

その後、平成21年度の健全化法の全面施行を経て、平成24年度には、地域主権戦略大綱（平成22年6月22日閣議決定）を踏まえた第2次一括法の施行により、実質公債費比率が一定水準未満等の地方公共団体等については、地方債（公的資金を充当するものを除く）を発行する際には、協議を不要とし、事前に届出を行うことにより地方債を発行することができる届出制度が導入された。

その際、届出がなされた地方債のうち協議を受けたならば同意をすることとなると認められるものについては、協議において同意を得た地方債と同様、その元利償還金について地方財政計画や地方交付税制度を通じた財源保障が行われている。

なお、届出制度の導入によるメリットは、

- ① 届出後、総務大臣等との協議・同意を待つことなく直ちに地方債を発行することができるようになることから、金利状況を含めた市場動向に応じて機動的な資金調達が可能となり、年間を通じて地方債の発行量の平準化を行いやすくなること
- ② 協議制度は、地方公共団体と総務大臣等との間において、同意等予定額の申請・通知と協議・同意の通知という手続が必要であるが、届出制度は、届出の手続きのみで足りることから、事務手続の負担が軽減されることなどが考えられる。

2 研究会設置と抜本の見直しにあたっての基本的な観点

地方公共団体の自主性・自立性を高める観点から、届出制度導入後においても引き続き地方債制度の不断の見直しが求められていることから、第2次一括法附則第123条において、届出制度導入後3年の「地方財政法の施行の状況を勘案し、地方財政の健全性の確保に留意しつつ、地方公共団体の自主性・自立性を高める観点から、(中略)地方債発行に関する国の関与の在り方について抜本的な見直しを行い、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」との規定が置かれた。

その際、第2次一括法に対する衆参附帯決議においては、リスク・ウェイトをゼロとする現行の地方債の取扱いを堅持することが強く要請されている。

※ バーゼル規制においては、自国通貨建ての地方公共団体向けエクスポージャーについて、当局（金融庁）がソブリンと同じように扱うかどうかを決めることとなっており、日本の地方債のリスク・ウェイトについては、ゼロパーセントとされている（平成18年金融庁告示第19号）。

※ 金融庁が地方債のリスク・ウェイトをゼロと取り扱っている制度的根拠は、

- ① 現行の地方財政制度において、地方債の元利償還に要する財源が地方財政計画の策定及び地方交付税の算定を通じて確保されること
- ② 公債費負担等が一定限度を超えた地方公共団体に対する早期是正措置としての起債許可制度や、財政状況が一定限度を超えて悪化した地方公共団体に対する財政健全化制度を通じて、地方公共団体の財政運営の健全性が確保されること

とされている。

これらを踏まえ、平成26年11月から、当研究会が開催されることになり、地方債発行に関する国の関与の在り方について検討を行ってきた（全7回開催）。

研究会では、第2次一括法附則第123条の規定等を勘案し、

- ① 地方財政の健全性の確保に留意しつつ、地方公共団体の自主性・自立性を高める観点
- ② 地方債のリスク・ウェイトがゼロとされている取扱いを維持し、金融市場における地方債全体に対する信用を維持するという観点を基本的な観点として、以下の項目について検討を行ってきた。

- 協議不要基準及び許可基準の緩和
 - ・ 上記基準を構成する判定要素ごとの緩和の可否
 - ・ 実質公債費比率
 - ・ 将来負担比率
 - ・ 実質赤字比率、資金不足比率、連結実質赤字比率
 - ・ 協議不要基準額
 - ・ その他の許可制度に係る要件見直し
- 公的資金に係る届出制度の導入
 - ・ 公的資金を充当する地方債発行全般への届出制度の導入の可否
 - ・ 特別転貸債及び国の予算等貸付金債に係る届出制度の導入の可否
- その他（運用面での見直し）
 - ・ 新発債4月条件決定分の届出の実施
 - ・ 協議制度における協議時期・回数の変更
 - ・ 財政融資資金の手続の簡素化
 - ・ 前年度から繰り越された財政融資資金の借入期日の延長
 - ・ 国庫補助金の交付決定（内示）時期遅延に伴う起債協議手続の遅延の改善

なお、研究会においては、地方公共団体や金融市場関係者の意見を十分に伺いながら検討を進める必要があるとの考えから、地方公共団体へのアンケート調査を2回（2015年2月、8月）及び市場関係者との意見交換を2回（2014年10月、2015年9月）行ってきたところである⁽⁶⁾。

3 地方債制度の抜本的見直し

(1) 協議不要基準の緩和

地方債（公的資金を充当するものを除く）の発行に係る協議不要基準については緩和し、現在協議対象である範囲を、原則協議不要（届出）対象とすべき。

- ・ 実質公債費比率については、協議対象である範囲を、協議不要（届出）対象化。
- ・ 将来負担比率については、協議対象である範囲（早期健全化基準未満）を、協議不要（届出）対象化。
- ・ 協議不要基準額については、廃止。
- ・ 実質赤字比率、資金不足比率、連結実質赤字比率については、変更せず。

⁽⁶⁾ 地方公共団体及び金融市場関係者の意見については、参考資料参照。

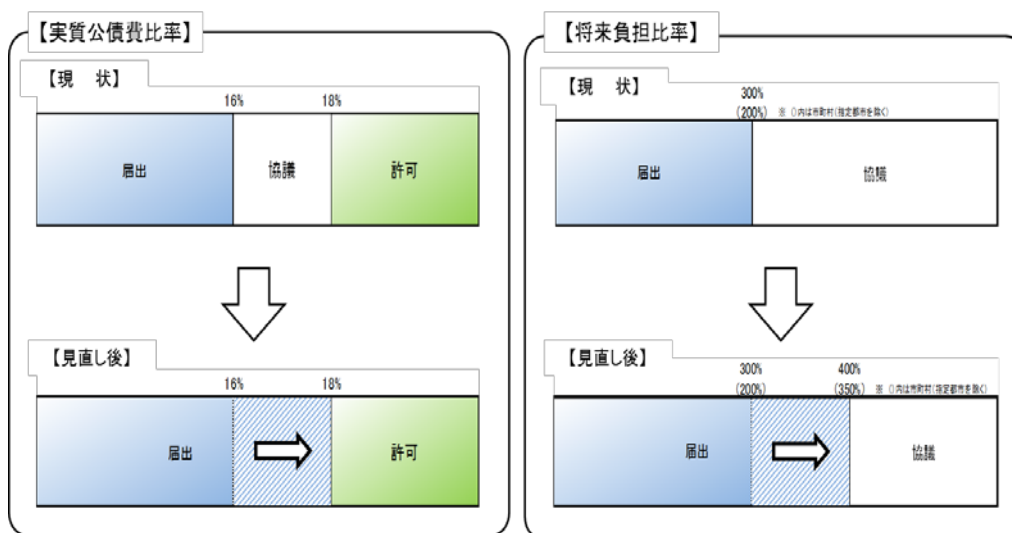
平成 24 年度における届出制度の導入後においては、届出団体と協議団体との間でスプレッドが拡大することなどもなく、市場の適切な受止め・理解がなされていると考えられるところであり、また、協議を受けたならば同意をすることとなると認められない地方債が発行されるような事態にも至っておらず、地方債制度は従前同様、安定的に運用されていると考えられる。

また、市場関係者の大多数の意見によれば、市場では協議不要基準は、許可基準ほど信用力の観点から強く意識されておらず、協議不要基準を緩和しても市場における信用は十分維持されるものと考えられる。

以上を踏まえ、地方公共団体の自主性・自立性を一層高める観点から、地方債（公的資金を充当するものを除く）の発行に係る協議不要基準については緩和し、現在協議対象である範囲を、原則協議不要（届出）対象とすべきである。

具体的には、

- ・ 実質公債費比率に係る基準については、16%未満から 18%未満へ緩和する。
- ・ 将来負担比率に係る基準については、現在協議対象である範囲を、原則協議不要対象とすることとしつつも、財政状況が悪化し、財政健全化計画の策定を義務づけられる早期健全化団体まで協議不要対象とすることは、地方債全体に対する信用維持の観点から問題なしとは言えないため、300%（200%）以下から早期健全化基準である 400%（350%）未満へ緩和する。
- ・ 協議不要基準額については、届出制度導入により国等の関与が縮減されることによって、地方債発行額が急増し、急激に財政状況が悪化する地方公共団体が発生する可能性を考慮し、地方債全体に対する信用維持の観点から、補完的に設けられたものである。しかしながら、同制度導入後、急激な財政悪化を招くような過度な地方債発行はなされておらず、また、市場関係者も、地方公共団体の財政状況については実質公債費比率等で十分チェックできること、議会や住民のチェックにより過度な地方債発行がなされる心配は低いと考えられること、万一過度な地方債発行をしようとするれば、スプレッドが拡大するなど、市場のチェックが適切に働くと考えられることなどから、同基準額を融資判断にほとんど活用していない状況にあるので、当該要件は廃止する。
- ・ 実質赤字比率、資金不足比率、連結実質赤字比率に係る基準については、赤字団体まで協議不要対象とするのは適当でないとの意見が市場関係者の大多数であるため、地方債の信用維持の観点から、緩和は行わず、現行どおりとする。



(2) 許可基準の緩和

地方債の発行に係る許可基準については、変更すべきでない（地財法に基づく許可基準、健全化法に基づく許可基準いずれも）。

地方債の発行に係る許可基準の緩和については、財政状況が悪化した場合に国の関与は重要であること、地方債のリスク・ウェイトに影響を及ぼし得る見直しには慎重であるべきことなどを理由として、ヒアリングを行った市場関係者全てが反対であった。

また、現在の国際的な潮流はむしろ国による規制監督を強化する方向であるということをも十分念頭に置いて議論すべきなどの意見が研究会における検討過程や市場関係者から強く出されていること、地方公共団体からも同基準の緩和を求める声が少ないことなどを踏まえ、同基準の緩和は行わず、現行どおりとすべきである。

(3) 公的資金に係る届出制度の導入

公的資金を充当する地方債については、引き続き届出制度の対象外とすべき。ただし、特別転貸債及び国の予算等貸付金債については、新たに届出制度の対象とすべき。

公的資金量は有限であることから、地方公共団体の資金調達能力等を踏まえ、長期かつ低利の資金を適切に提供するという公的資金の趣旨・目的を果たすた

めには、適切かつ柔軟な資金配分を行う必要がある。

また、貸し手による配分調整を行った場合、地方公共団体の事務が複雑化・煩雑化することが懸念される（公的資金全体での調整（財政融資資金・機構資金間での調整）を適切に行うことは困難ではないか。）ほか、財政力の弱い一般の市町村に適切に資金が配分されるか不安が残るところであり、この点、当研究会でも指摘がなされていること、さらには、市場関係者や地方公共団体においても公的資金を充当する地方債発行全般に係る届出制度の導入は困難との意見が大多数であることなどから、公的資金を充当する地方債については引き続き届出制度の対象外とすべきである。

ただし、特別転貸債及び国の予算等貸付金債については、各省庁の予算によって地方債の額が直接的・間接的に決定され、その全額について財政融資資金等の公的資金がそのまま充当されることとなるため、他団体や他事業と配分調整を行う必要がないことから、新たに届出制度の対象とすべきである。

（４）その他の許可制度に係る要件の見直し

【不正行為等による許可制度】

一定の不正行為等を行った地方公共団体については、引き続き許可制度の対象とすべき。

①元利償還金の支払いを遅延している団体、②過去に元利償還金の支払いを遅延しており、将来において支払いを遅延するおそれがある団体（総務大臣指定）、③協議等をせず地方債を起こした団体（総務大臣指定）、④協議等にあたり虚偽記載など不正行為をした団体（総務大臣指定）については、財政状況の如何に関わらず、許可制度の対象としている。

一定の不正行為等を行った地方公共団体まで、地方債の発行が原則自由である協議制の対象とすることは、地方債全体に対する信用維持の観点から適当でないため、引き続き許可制度の対象とすべきである。

【標準税率未満による許可制度】

標準税率未満の地方公共団体については、引き続き許可制度の対象とすべき。

地方債の償還は、最終的には住民の税負担によって賄うものであることを踏まえ、地方債に財源を求めて建設事業に係る経費に充てようとする場合には、その前提として、現時点において、まずは通常確保すべき財源を適切に確保していることが、財政の健全性や世代間の負担の公平の確保の見地から必要とされるものである。この考え方に基づき、標準税率未満の地方公共団体の地方債

発行については、従前禁止にしていたが、地方債協議制度移行時に、その考え方の合理性を引き続き認めつつ、地方公共団体の課税自主権を尊重する観点に立って、許可制度の対象とし、将来世代への転嫁ではなく、行革等により償還財源が確実に捻出されることなどが確認され、許可を得た場合にはじめて、発行できるとされたものである。

標準税率未満の地方公共団体について、地方債の発行が原則自由の協議制度の対象とし、減税財源を確保せずに負担を将来世代に先送りする地方債を発行し得ることとすることは、上記の観点から引き続き適当ではなく、地方債全体の信用維持の観点からも問題があると考えられるので、引き続き許可制度の対象とすべきである。

(5) その他（運用面での見直し）

【新発債 4 月条件決定分の届出実施】

新発債 4 月条件決定分の届出を可能な運用に変更することが適当。

現行の届出制度においては、条件決定予定日に属する月の前月の 15 日まで、必要書類を提出することとなっているが、新発債の 4 月条件決定分については、届出時点では、予算の裏付けが必ずしも無いと考えられること、新発債について協議を受けたならば同意をすることとなると認められるか否かの判断を行うための地方債同意等基準が未策定であることなどから、届出は運用上できない取扱となっている。

この取扱について、当研究会からは、

- ・ 4 月は比較的投資家における資産の運用意欲が高いため、4 月に新発債の条件決定をすることは、市場関係者にとって重要、
 - ・ マーケット環境が良い時にニーズのあるものを発行することが、低利で安定的な資金調達につながるため、様々なツールを持つべき
- との意見が示されている。

したがって、以下の通り、新発債の 4 月条件決定分としての届出を可能な運用に変更することが適当である。

- ・ 新発債の 4 月条件決定分については、届出予定の内容について、事前（前月の 15 日まで）に情報提供した上で、各団体における新年度予算成立後に届出を行うことを可能とする。
- ・ 不同意相当の通知は、新年度の地方債同意等基準が策定された以降に行う。

【協議時期・協議回数の変更】

二次協議における協議等予定額の提出期限について、業務の一層の効率化等を図ることにより、現行の1月初旬から可能な限り後ろ倒しにすることが適当。

地方債の協議時期・回数については、以下のとおりの運用であるが、地方公共団体からは、随時協議（協議回数の増加）を行ってほしい、最終協議を恒常化してほしい、地方債発行予定額の見通しの精度をあげるため、少しでも二次協議の協議等予定額の提出期限を遅くしてほしいなどの要望が出されている。

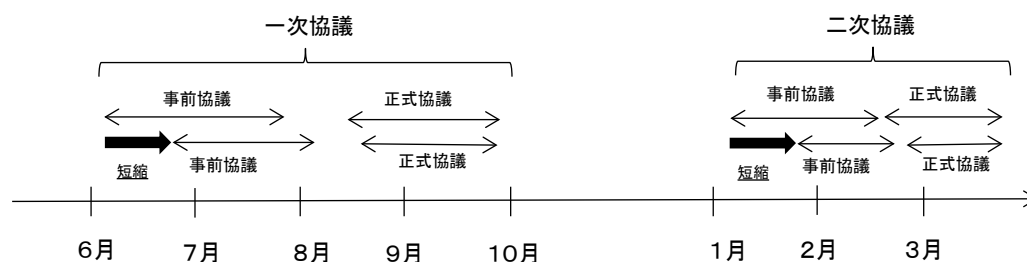
- 地方債発行予定額等の見通しの精度等も勘案し、年度半ばの8～9月に協議の機会（一次協議）を設定し、原則当該協議で年度全体の地方債発行予定額等を把握することとした上で、その後の国の補正予算等による追加の財政需要への対処を行う観点から、2～3月に補完的な協議の機会（二次協議）を設定している（なお、国の補正予算の成立が遅れる、各省庁の補助金の内示が遅れる等により、二次協議で十分な対応ができないと考えられる場合には、さらに協議の機会（最終協議）を設定する場合がある。）。
- また正式協議に先立って、協議・同意事務の円滑化、簡素化の観点から、事前に事業内容の確認や協議等予定額のチェック等の作業（事前協議）を行っている。

※事前協議の協議等予定額提出期限（H26実績）

一次協議：県・指定都市 H26年6月6日（市町村 6月13日）

二次協議：H27年1月7日

二次協議における協議等予定額の提出期限については、業務の一層の効率化等を図ることにより、現行の1月初旬から可能な限り後ろ倒しにすることが適当である（一次協議の協議等予定額の提出期限も同様の対応とする）。



なお、年間を通じて資金配分を適切かつ効率的に行うためには、極力まとめて協議を行うことが必要であり、協議回数を増やすことや最終協議を恒常化することは困難である。ただし、①国の補正予算が3月上旬に成立した場合や、②一部の省庁における補助金交付決定が遅れている等、3月上旬の二次協議では十分な対応が困難な状況が生じた場合には、最終協議を必ず実施することと

し、その旨を通知に明記することが適当である。

【財政融資資金の借入手続の簡素化】

今後の各財務局における運用実態等を踏まえ、更なる手続の簡素化を図る可能性がないかを検討し、財務省と調整することが適当。

財政融資資金の借入れ手続について、借入申込み時の添付書類（写真や図面）が多すぎる、ヒアリング対象外事業の資料要求や財務省独自の財政分析ヒアリングが行われることがあるなど、その改善・簡素化を求める地方公共団体からの声が強い状況にある。

そのため、総務省からの要請を受けて、平成27年度より、既存の申請書類の統合や、写真や図面の分量の限定など提出書類の簡素化の方針が出されているが、地方公共団体からは、手続の取扱いが統一されていない等の声がある。

今後の各財務局における運用実態等を踏まえ、更なる手続の簡素化を図る可能性がないかを検討し、財務省と調整することが適当である。

【前年度から繰り越された財政融資資金の借入期日の延長】

繰り越された事業に係る財政融資資金の借入については、交付決定年度の財政融資資金を可能な範囲で充当することで、当該交付決定年度の翌年度末まで借入れが可能となるような取扱いとすることが適当。

通常、財政融資資金の借入は、最長で翌年度末まで2か年可能であるが、前年度から繰り越された財政融資資金を貸し付けることとされている事業（各府省が補正予算で追加した補助金予算で繰越しにより交付決定が翌年度となった事業）についての借入は、当年度末までの1か年となる。

この取扱いについて、地方公共団体から「せめて交付決定年度（当年度）の出納整理期間まで借入れを可能としてほしい」との要望が出されている。

上記事業に係る財政融資資金の借入については、財務省とも協議の上、交付決定年度の財政融資資金を可能な範囲で充当することで、当該交付決定年度の翌年度末まで借入れが可能となるような取扱いとすることが適当である。

【国庫補助金の交付決定（内示）時期の遅延に伴う起債協議手続の遅延の改善】

各府省における国庫補助金の交付決定（内示）時期の状況等を調査した上で、必要があれば、各府省へ文書により内示時期を早めるよう要請することが適当。

地方公共団体から、国庫補助金の交付決定（内示）時期が遅く、起債協議ス

スケジュールに間に合わないケースが生じており、「起債協議に間に合うように内示を行ってほしい」との要望がある。

各府省における国庫補助金の交付決定（内示）時期の状況等を調査した上で、必要があれば、各府省へ文書により内示時期を早めるよう要請することが適当である。

研究会としては、地方債制度の抜本の見直しの内容⁽⁷⁾について、地方公共団体及び金融市場関係者等に理解を深めてもらう必要があるため、今後、関係者に対する周知・説明を丁寧に行うことを求めるとともに、地方公共団体の自主性・自立性を高めるため、関係者の理解の下に、出来るだけ早期に本報告内容の制度・運用への見直しを求めるものである。

⁽⁷⁾ 本報告内容を受けた今回の地方債制度の見直しについて、地方債のリスク・ウェイトをゼロとしている制度的根拠に事情変更がないため、現行のバーゼル規制を前提として、引き続きリスク・ウェイトをゼロとする取扱いを維持することを金融庁に確認している。

「地方財政の健全化及び地方債制度の見直しに関する研究会」 開催要綱

1. 趣 旨

地方財政の健全化については、地方公共団体の財政の健全化に関する法律（平成 19 年法律第 94 号）の全面施行から 5 年が経過している中、現状について分析を行うとともに、課題について検討する必要がある。また、公共施設等の老朽化対策の必要性が生じるなど、新たな課題が生じていることから、継続的に財政健全化の取組を進められるよう、財政分析手法についても検討する必要がある。

地方債制度については、地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（平成 23 年法律第 105 号）附則第 123 条の規定により、届出制度の開始から 3 年経過した場合において、地方債の発行に関する国の関与の在り方について見直しを行う必要がある。

このことから、「地方財政の健全化及び地方債制度の見直しに関する研究会」を開催することとする。

2. 名 称

本研究会は、「地方財政の健全化及び地方債制度の見直しに関する研究会」（以下「研究会」という。）と称する。

3. 構 成 員

別紙のとおりとする。

4. 運 営

- (1) 座長は、研究会を招集し、主宰する。
- (2) 座長は、必要があると認めるときは、あらかじめ座長代理を指名することができる。
- (3) 座長は、必要に応じ、必要な者に出席を求めることができる。
- (4) 研究会は、原則公開とするが、座長は、必要があると認めるときは研究会を公開しないものとするができる。
- (5) 研究会終了後、配布資料を公表する。また、速やかに研究会の議事概要を作成し、これを公表するものとする。
- (6) 本要綱に定めるもののほか、研究会の運営に関し必要な事項は座長が定めるものとする。

5. 開催期間

平成 26 年 11 月から開催する。

6. 庶 務

研究会の庶務は、総務省自治財政局地方債課及び財務調査課が行う。

地方財政の健全化及び地方債制度の見直しに関する研究会 名簿

(五十音順、敬称略)

井手 英策	慶應義塾大学経済学部教授
稲垣 敦子	東京都財務局主計部公債課長
今井 太志	北海道総合政策部政策局総合教育担当局長
江夏 あかね	株式会社野村資本市場研究所研究部主任研究員
大塚 成男	千葉大学大学院人文社会科学研究科教授
小西 砂千夫	関西学院大学大学院経済学研究科・ 人間福祉学部教授
小室 将雄	有限責任監査法人トーマツパートナー
齊藤 由里恵	椋山女学園大学現代マネジメント学部准教授
迫田 昌寛	株式会社みずほ銀行証券部次長
関口 智	立教大学経済学部教授
南里 明日香	滋賀県総務部財政課長
平野 徹	京都市行財政局財政部財政課担当課長

地方財政の健全化及び地方債制度の見直しに関する研究会 開催状況

第1回開催 平成26年11月25日(火)

- 開催要綱(案)について
- 検討内容及びスケジュール(案)について
- 現状と検討事項(案)について

第2回開催 平成27年1月23日(金)

- 地方財政の健全化に係る事例発表
- 地方財政の健全化及び地方債制度に関するアンケート調査(案)について

第3回開催 平成27年4月16日(木)

- 地方財政の健全化及び地方債制度に関するアンケート調査結果について
- 市町村の財政状況の課題と分析に係る事例発表

第4回開催 平成27年5月28日(木)

- 財政分析に係る事例発表
- 地方債のクレジットと地方債市場の持続可能性に係る事例発表
- アンケート調査結果等を踏まえた健全化法の課題整理

第5回開催 平成27年7月23日(木)

- 地方債制度の見直しに関する論点
- 地方公共団体における監査に関する事例発表
- 財政分析に関する発表
- アンケート調査結果等を踏まえた地方公共団体の財政分析に関する課題整理

第6回開催 平成27年9月29日(火)

- 地方自治体の財政指標に関する発表
- 地方公共団体財政健全化法の課題への対応及び地方公共団体の財政分析のあり方について(案)
- 地方債の発行に関する国の関与の在り方について(案)

第7回開催 平成27年11月13日(金)

- 報告書(案)について