

第 46 回護憲大会 第⑥分科会 地方主権・市民政治

課題提起① 自治体財政の仕組みと現状—財政健全化法と自治体財政の課題

地方自治総合研究所 菅原敏夫

ポイント 地方主権・地域主権と自治体財政 自治体財政健全化法 健全化判断比率
福祉予算 公立病院改革ガイドライン 第 29 次地方制度調査会 公営企業会計制度等研究会

9 月議会が終わった。決算が認定され、健全化判断比率が監査を経て議会に報告された。また、この秋にはほとんどの自治体で新公会計制度に基づく財務 4 表の公表もおこなわれる。市民も議員も自治体職員もじっと目をこらしている。健全化判断比率をどう読むか、財務諸表をどう読むか。10 月 2 日、総務省から全自治体の健全化判断比率が公表された。

イエローカードが 22 枚、レッドカードが 1 枚である。

2000 年地方分権一括法は自治体の資金調達自由化に恐る恐るではあるが、かじを切った。実際その法が施行されたのは 6 年後の 2006 年 4 月 1 日からであった。しかしその直後を夕張ショックが直撃した。財務戦略を自由に展開するためには自治体の健全化を確保しなければならないと、「自治体財政健全化法」が大急ぎで作られた。昨年 4 月 1 日部分施行、今年 4 月 1 日全面施行である。

少し先行して公会計改革も準備されていた。自治体に初めての複式簿記・発生主義への道を開く。これが完成すれば、ただ現金の流れだけでなく、資産や負債の状況（ストック）に基づいた財政状況がわかり、財政の持続可能性が判断できる。逐次状況がわかるようになるので、判断も早まる。4 半期や月次の決算だって夢ではない。透明性が向上し、ちょっとした経理や帳簿の知識があれば、特殊な用語や仕組みを覚えることなく、ごく普通に普通の市民が自治体財政を読めるようになるはずだ。ただ健全化法を急ぎすぎたために、この二つの改革はとうとう一本にまとまることはなかった。市民と議員は相変わらず、決算（統計）を読み、財務諸表を読み、健全化判断比率の意味を読むことを強いられる。

さらにいろんなことが補強されようとしている。「内部統制」、「監査委員制度の改革」などなど。また出納長、収入役を廃止して会計管理者を置いた改革がどのような成果を上げたのかの点検も必要となってきた。

自治体財政 今！

きょう 11 月 2 日に、各自治体の「財政」はどのような段階を迎えているのだろうか。自治体も日本の多くの会社や国と同じように会計年度は全自治体共通の 4 月 1 日から 3 月 31 日（地方自治法 208 条）。3 月 31 日に帳簿を締めて、会社なら 1 ヶ月半で決算発表、6 月の末には株主総会（6 月 26 日は上場企業の株主総会ラッシュだった）、というスケジュールだ

が、自治体の場合は(国の場合も)少しのんびりしている。6月、2ヶ月間の出納整理期間を終えて、9月議会。

議員・自治体関係者の皆さんは、議会への報告事項である「健全化判断比率」を見て、意外に「良い」数値にほっと胸をなで下ろした。さらに昨年の施行の公表の時よりも早期健全化団体（マスコミでは破綻懸念団体などという）も財政再生団体（同じく破綻団体などと呼ばれる）も大幅に（全体で半分）に減った。財務戦略を考える場合、今年からはこの健全化法による指標を中心に据えないわけにはいかない。胸をなで下ろしているだけでなくこの事態を財務でどのように切り抜けるかに知恵を絞らなければならない。

市民への公表、議会への報告、県への報告はだいたい次のような書式で行われる。たとえば、開催地長野市に敬意を表して、

	実質赤字比率		連結実質赤字比率		実質公債費比率		将来負担比率	
	—	(11.25)	—	(16.25)	13.6	(25.0)	73.8	(350.0)
長野市	—	(11.25)	—	(16.25)	13.6	(25.0)	73.8	(350.0)

(2008年度決算に基づく)

()に入っている数字は、その自治体のイエローカードの基準である早期健全化基準（各自治体によってこの基準はそれぞれ異なる）である。（レッドカードの基準である財政再生基準も各自治体によってそれぞれ異なる。）

自治体財政健全化法と議会・監査委員

そもそも財政健全化法は、長がイニシアティブを取って健全化を維持実現する。それに対する監視に関して市民・議会と監査に重点を置く設計になっている。この法律には「議会」という言葉が本文に15回登場する。（法律の中に準用規定があるので本当の登場回数をもっと多い。ただしそのうち3回は議会事務局を独自に置かなくてよいという規定だが。）議会の役割を要約すると、長は四つの「健全化判断比率」を議会に「報告」しなければならない。そのうち一つでも基準を超えていれば長は健全化計画を作成しなければならない。その計画には議会の議決が必要だ。計画の変更の時も同様。計画に関して国の勧告を受けたときも長はその内容を議会に報告しなければならない。同様のことが「財政再生計画」「(地方公営企業の)経営健全化計画」にも適用される。長と議会の関係については「再議」の規定が置かれている。

この公表される数値の真実性を担保するものが監査である。

実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率（再生判断比率：将来負担比率は対象とならない）の財政悪化の度合いが進む（財政再生基準以上）と、財政再生計画を定めなければならない（法8条）。この場合数値如何によって決められるのであるから、自動的

に計画策定の義務が生ずる。いわゆる自主再建という手法はなくなる。この計画は議会の議決を経て総務大臣の同意を求めることが「できる」と書かれているが（法 10 条 1 項）、計画策定義務と起債制限が付いているので、「求めない」という選択肢は不可能である。財政再生団体になれば、総務大臣の強い関与が法定されていて、財政再生計画に総務大臣の同意が得られれば、再生振替特例債が許可される。財政再建法の財政再生債を部分的に復活したものである。しかしそれ以上のものは規定されていない。財政再生基準以上となると起債が制限される。起債制限の解除の条件も再生計画への総務大臣の同意である。施行令にも施行規則にも、財政援助は決められていない。やはり自治体にとっては財政再生であっても自助努力が基本になる。それにしても総務大臣の関与の度合いが、国の負う負担と責任に比して強すぎる。「救済」「支援」という側面はきわめて弱い。

今述べたように自治体財政健全化法はとにかく議会と監査である。ところがこの両方にまたがる制度に激震が走った。地方制度調査会による「議選の監査委員」制度の廃止の提案である（第 29 次地方制度調査会）。答申では結論は曖昧になった。

健全化判断比率のうち実質公債費比率と将来負担比率は交付税算定上の公債費を最大限活用するので、読み方にあたっては注意が必要だ。交付税の基準財政需要額を大きくする地方債もある。これらの自治体の財政状況漢詩から刷ると、指標が安全の側に倒れるのではなく反対側にバイアスを引き起こす懸念をぬぐいきれない。

もう一つ最初に述べた公表の様式に戻ってみよう。長野県内でも

	実質赤字比率		連結実質赤字比率		実質公債費比率		将来負担比率	
	—	(12.06)	—	(17.07)	7.8	(25.0)	—	(350.0)
佐久市	—	(12.06)	—	(17.07)	7.8	(25.0)	—	(350.0)

などと、将来負担比率が一である。全国で 200 をこえる自治体が一なのである（長野県内では佐久市、川上村、南牧村、南相木村、北相木村、軽井沢町、御代田町、原村、松川町、下條村、喬木（たかぎ）村、大鹿村、松川村）。つまり将来負担がゼロ以下なのである。本当にそんなことがあるのだろうか。（都市部では）都市計画税収と（その他の地域では、交付税計算の）事業費補正分が大きい。

内部統制に関する議論

自治体の早期健全化基準以下、公営企業の経営健全化基準以下（今の段階ではごく少数の自治体しか、健全化、再生、経営健全化の対象とならない）の自治体、すなわちほとんどの自治体にとっては、自己規律、内部統制（自治体財務に関するインターナル・コントロール）、市民の関心・監視・参加、世論、議会での議論、監査委員の意見（包括外部監査人の調査）が健全化に向かう保証である。とりわけ、自己規律と内部統制が保証の確信で

ある。内部統制は、十分に制度化されておらず、監査の対象でもなく、出納長・収入役制度の廃止後の新しい枠組みが提案されていないため、危機的な脆弱性に直面している。

◎定義：内部統制とは、基本的に、①業務の有効性及び効率性、②財務報告の信頼性、③事業活動に関わる法令等の遵守並びに④資産の保全の4つの目的が達成されているとの合理的な保証を得るために、業務に組み込まれ、組織内のすべての者によって遂行されるプロセスをいい、①統制環境、②リスクの評価と対応、③統制活動、④情報と伝達、⑤モニタリング（監視活動）及び⑥IT（情報技術）への対応の6つの基本的要素から構成。

（民間部門において、会社法では、大会社に対し、いわゆる「内部統制システム」の構築に関する基本方針の決定を義務付けている。また、金融商品取引法では、上場企業等に対し、経営者による財務報告に係る内部統制の評価と公認会計士等による監査を義務付けている。）

地方制度調査会の監査に関する議論

第29次地方制度調査会は最初に監査に関する議論から審議が始まった。先にも述べたように、この審議は議選の監査委員の廃止で議論が収束したが、答申の段階では結論がやや先送りとなった。

地方公営企業会計制度に関する議論

地方公営企業は財政健全化法で「再生」制度から外れ、「地域力再生」の法律からも外れた。地方公営企業の危機は迫っている。総務省は地方公営企業の会計制度の改革に手を付けようとしている。研究会が設けられ、これまで4回の会合がもたれた。論点整理案が公表されている。その具体的内容を見てみよう。ポイントは「借入資本金」という公営企業独特の制度を廃止しようということにある。つまり借入資本金を「資本」（返済しなくてもよい資金調達）ではなく、「借入」（つまり借金・負債）にしようということだ。たしかに「借入資本金」などというのは民間企業会計には存在しない。ただそれだけの理由で廃止するのはむずかしい。議論の深まりが待たれる。

以上見てきたように、地方財政はその制度も実態も急激な変革期にある。財政健全化法、公会計、内部統制、などはここ数年のうちの登場したものばかりである。これまでの蓄積を活かしながら、新しいことにも挑戦していくことが求められている。