ＩＳＳＵＥ　ＢＲＩＥＦ

地方自治体の財政問題と再建法制

国立国会図書館　ISSUE BRIEF　NUMBER 585(2007. 5. 8.)

はじめに
Ⅰ　自治体財政再建法制の見直し
　1　見直しの提言
　2　夕張市の財政破綻
　3　新しい地方財政再生制度研究会による提案
Ⅱ　新しい再建法制
　1　地方財政再建促進特別措置法
　2　地方公共団体の財政の健全化に関する法律案
　3　自治体財政における債務調整
おわりに

北海道夕張市は、平成 19 年 3 月、財政再建団体になった。赤字額約 353 億円、予定財政再建期間 18 年という、地方財政再建促進特別措置法が制定されて以来最大規模の財政破綻である。

夕張市の財政破綻を受け、再建法制の見直しは一気に加速した。総務省は、「新しい地方財政再生制度研究会」を設置し、同研究会の報告書を基に「地方公共団体の財政の健全化に関する法律案」が策定された。同法案は目下、第 166 回国会に提出されている。

新法案では 4 つの財政指標が導入され、フローとストックの両面から地方自治体の財政状況の把握を行いやすくした。また、財政再建の前段階として「早期健全化」のステップが設けられたが、債務調整（債務減免措置）は法案に盛り込まれず、引き続き検討されることになった。

財政金融課

（前澤（まえさわ）　貴子（たかこ））

調査と情報

第５８５号

はじめに

平成 19 年 3 月 9 日、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律案」が閣議決定され、50 年ぶりに地方自治体の財政再建法制が見直されることとなった。背景には、バブル経済崩壊後の景気対策による債務の増大や、不況下の税収減等による自治体財政の悪化、地方債制度における協議制の導入等にみられる地方分権の進展、などがある。また、不適切な会計処理により負債を巨額化させた北海道夕張市の財政破綻は、再建法制における指標の見直し、適正な財務監査の必要性を強く印象付けた。

本稿では、現行の自治体財政再建法制の問題点を検討し、今国会に提出された新再建法制の概要をまとめ、法案をめぐる論点を整理する。

Ⅰ　自治体財政再建法制の見直し

１　見直しの提言

平成18年１月、竹中総務相（当時）の私的懇談会、「地方分権 21 世紀ビジョン懇談会」（以下「ビジョン懇」とする。）が発足した。ビジョン懇は、うち続く国・地方双方の財政窮状を前に、国による護送船団方式への過度の依存が、地方自治体の財政規律の緩みにつながってきた面は否定できないとして、再建法制の見直しを提唱した。ビジョン懇の検討内容のひとつに「地方の責任の明確化のための改革（破たん・再建法制の検討等）」が挙げられ[1]、第２回会合から検討が進められた。

この段階での検討は、主に小泉改革が進めていた地方分権の流れの中で、国と地方の責任分担をどう定めるべきかという視点から行われた。ビジョン懇は平成 18 年７月３日、「現時点で法的な財政再建団体が存在しない」との前提に立ったうえで、「“再生型破綻法制”検討の早期着手、３年以内の整備」を結論とした[2]。

しかし、その後再建法制の見直しは迅速に進められることになる。きっかけは、平成 18 年６月 20 日、夕張市長によってなされた、地方財政再建促進特別措置法（以下「現行再建法」という。）に基づく準用財政再建団体[3]（以下「再建団体」とする。）への指定申請の意思表明であった。

２　夕張市の財政破綻

（１）概要[4]

夕張市は炭鉱の町として栄えたが、国のエネルギー政策の転換や安価な外国炭の流入により、昭和 40 年代から炭鉱の閉山が相次いだ。平成２年、最後まで残っていた三菱石炭鉱業南大夕張炭鉱が閉山し、最盛期には 10 万８千人を数えた人口も、現在約１万３千人[5]

---

[1] 第１回ビジョン懇配布資料『「地方分権 21 世紀ビジョン懇談会」開催要綱』（平成 18 年１月 12 日）

[2] 『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）

[3] 再建法では、同法適用について昭和 31 年５月 31 日までの申し出を定めているため、それ以降の適用団体はすべて同法「準用」団体となる。(p.4 Ⅱ1(1)参照)

[4] 保母武彦ほか『夕張破綻と再生』自治体研究社, 2007.など。

[5] 平成 18 年 12 月現在。

まで減少している。

閉山が進む中、市は炭鉱労働者への退職金支払いのための炭鉱の土地買い取りや、炭鉱会社が担ってきた病院事業の市立病院への移管など、閉山処理を講じてきた。昭和 54 年度から平成 6 年度にかけて市が閉山処理対策費として費やした金額は、583 億円（起債 332 億円）にのぼる[6]。このように財政支出が拡大する一方で、炭鉱の閉山と主力産業の消失によって、潤沢であった鉱産税、住民税等の歳入は激減した。

市は、新たな産業基盤を観光に求め、「炭鉱から観光へ」をキャッチフレーズに、テーマパーク・観光ホテルなどの施設や、ゆうばり国際映画祭などの観光事業に積極的な投資を行った。しかし、観光振興策は結果として失敗に終わり、過大な投資によって財政は悪化した。

表１　再建法制見直しのあゆみ

	月　日	国等の動き	夕張市の動き
平成18年	1月 12 日	ビジョン懇第１回会合	
	6月 20 日		後藤市長による再建団体の指定申請表明
	7月　3日	ビジョン懇報告書発表	
	8月 31 日	新しい地方財政再生制度研究会第１回会合	
	9月　4日		「財政再建の基本的な考え方」発表
	9月 29 日		市議会、再建団体申請を承認
	10月　4日		住民懇談会（計 6 回）開始
	11 月 14 日		「財政再建の基本的な枠組み案について」発表
	12月　8日	研究会報告書提出	
	12 月 29 日	菅総務相、夕張視察	
平成19年	1月 25 日	総務省、「債務調整等に関する調査研究会」設置	
	1月 26 日	北海道が「夕張市の財政再建と地域活性化に向けた道としての支援策（案）」発表	「財政再建計画素案」発表
	1月 27 日		素案の住民説明会（計 6 回）開始
	2月 22 日		再建団体入りを総務相に申請
	2月 26 日	総務相が同日を再建計画の指定日*に指定	
	2月 28 日		市議会、再建計画を可決
	3月　1日		道を通じ、総務相に再建計画書と計画協議申出書を提出
	3月　6日	総務相、再建計画に同意	再建団体へ移行
	3月　9日	新再建法案を閣議決定	

（出典）新聞報道等を基に、筆者作成
* その日現在において財政再建計画を策定すべき基準日。

多額の債務を負った夕張市は、決算時（出納整理期間）に民間金融機関から一時借入金の融資を受け、普通会計を黒字化する「粉飾決算」を行い、赤字を隠すようになる。この長年にわたる不適切な会計処理によって、夕張市の財政赤字は大きく膨らんだ。

また、産炭地域振興臨時措置法の完全失効により交付金措置がなくなった平成 13 年頃から、北海道知事の許可を得ない長期借り入れをしてきたことも、再建計画策定の過程で明らかになった（いわゆるヤミ起債問題[7]）。

約 353 億円にのぼる赤字を抱えた市は自主再建を断念し、平成 18 年 6 月 20 日、後藤健二市長は市議会において、現行再建法に基づく再建団体への指定を申請する考えを明らかにした。

---

6 「夕張市再建計画　知事「8 月までに」市長「言い切れない」」Yomiuri Online, 2006.7.15.
＜http://www.yomiuri.co.jp/e-japan/hokkaido/kikaku/078/16.htm＞

7 協議制移行前は、市町村が年度を越える借り入れをする際には、都道府県知事の許可を得なければならないと定められていた。なお、夕張市の無許可起債分の一括返済はすでに完了している。

（２）夕張市財政再建計画

市長が再建団体指定申請の意思を表明して以来、同市は国や道の助言を受けながら、赤字額（約 353 億円）の把握と再建計画の策定を進めてきた。

夕張市の財政再建計画は、3 つの試案を経て、2 月 28 日に最終案が市議会で議決された（表 1）。当初、平成 18 年 11 月に発表された「財政再建の基本的枠組み案」は、市民税の引き上げのほか、小中学校の各 1 校への統廃合や高齢者向けバスの敬老パス廃止など、市民に大きな負担を強いるものであり、市民の強い反発を招いた。その後、菅総務大臣が平成 18 年 12 月 29 日に夕張市を訪問した際、「高齢者と子供には配慮したい」と発言し、平成 19 年 1 月に北海道と国による財政支援[8]が決まったため、再建計画最終案は、バスの敬老パスを残すなど、住民負担が若干緩和された内容となっている（表 2）。

表２　「夕張市財政再建計画」の主な内容

赤字額	約 353 億円	
予定財政再建期間	18 年間（平成 19 年 2 月～平成 36 年度）	
主な歳入増加策	個人市民税の均等割	3,000 円→3,500 円
	個人市民税の所得割	6%→6.5%
	固定資産税	1.4%→1.45%
	軽自動車税	現行（標準税率）の 1.5 倍
	下水道使用料	1,470 円/10 ㎥→2,440 円/10 ㎥
主な歳出削減策	市の組織整理	5 部 17 課→7 課
	市職員数	269 人（平成 18 年 4 月） →103 人（平成 22 年度までに）
	職員給与	平均 30%減（平成 19 年 4 月から）
	退職手当	最大 4 分の 1（平成 22 年度までに）
	市長、助役、教育長	給与平均 60%以上、期末手当 80%以上減 退職手当は当分支給せず
	市議会議員	報酬は全国最低水準に。定数 18→9。
	交際費、公用車借上料	全廃
（市民負担部分）	保育料	3 年間据え置き、平成 22 年度から段階引き上げ
	医療給付 4 事業	道の補助で継続
	バスの敬老パス自己負担	1 回 200 円→300 円
	中学校　4 校→1 校	小学校　7 校→平成 19 年度中に検討

（出典）「夕張市財政再建計画」を基に、筆者作成

平成 19 年 3 月 6 日に菅総務大臣は夕張市の財政再建団体移行を認め、夕張市は直近では平成 4 年の福岡県赤池町（現福智町）以来、市レベルでは昭和 52 年の三重県上野市（現伊賀市）以来の財政再建団体となった。

３　新しい地方財政再生制度研究会による提案

夕張市の再建団体入りの意思表明により、自治体の財政再建が喫緊の課題であることが明らかとなり、総務省は平成 18 年 8 月、「新しい地方財政再生制度研究会」（座長・宮脇淳北海道大学教授。以下「研究会」とする。）を設置した。

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」（骨太の方針 2006）[9]と上記ビジョン懇の報告書を踏まえ、新たな再建法制に関する制度設計の検討を行うことであった。検討結果は、12 月 8 日に最終報告書として提出された。

最終報告の中で、研究会は、現行制度には 4 つの問題点があると指摘している。すなわち、①早期是正・再生という観点を念頭に置いた、わかりやすい財政情報の開示がなされていないこと、②早期是正措置がないこと、③基準がフロー指標（実質赤字比率）のみであり、ストックベースの財政状況を把握できない、また主として普通会計のみが対象となっていること、④再建促進策が限定的であること、である（表 3）。

---

[8] 北海道が市の赤字相当分 360 億円を市場金利より低い年 0.5%で融資し、国が道の利子負担を軽減するとしたものなど。

[9] 平成 18 年 7 月 7 日閣議決定。地方財政の項において「再建法制等も適切に見直す」と言及している。

以上の課題を克服するために、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、という2段階から成る新たな手続を構築する必要があるとした。具体的な提案としては、自治体の財政状況をフローとストックの両面から把握できるようにするために、実質赤字比率に加え、実質赤字比率算定の対象からは外されている特別会計をも含んだフロー指標の設定、公営企業、第三セクター等の会計を含めたストック指標の導入、早期是正・再生両スキームにおける都道府県および国の関与、外部監査の充実などが柱となっている。

懸案であった債務調整（自治体が発行した地方債・一時借入金等について、債権者に債権の一部または全部の放棄を求めるもの）については、「再生ツールの選択肢として評価できる」としながらも、種々の課題があるとして今後の検討に委ね、導入の判断は先送りされた（p.10 Ⅱ3 参照）。この問題は、研究会に続き宮脇教授が座長を務める「債務調整等に関する調査研究会」（平成19年1月26日第1回研究会開催）において、引き続き検討されることとなった。

Ⅱ　新しい再建法制

1　地方財政再建促進特別措置法

（1） 導入の経緯と概要

今回夕張市が再建団体の指定を受けた現行の再建法は、昭和20年代に発生した地方財政の危機的状況をきっかけに制定された。

戦後の制度改革により地方の財政負担が増加する一方、朝鮮特需後の経済の急激な収縮により、昭和29年度予算は、国・地方を通じ1兆円規模の削減を伴う緊縮予算となった。地方財政は大きな影響を受け、34都道府県を含む2,281団体が、昭和29年度決算ベースで実質赤字となった。この財政赤字を処理し、かつ更なる赤字の増大を防止すべく、現行再建法が制定された。

現行再建法が定める財政再建には、本再建（財政再建債（赤字公債）[10]の発行ができる）と、準用再建の2つがある。本再建の適用団体は、昭和29年度の実質収支が赤字であり、かつ昭和31年5月31日までに同法適用を申し出た自治体に限られている[11]。その後の同法適用はすべて準用再建となり、今回夕張市が指定を受けたのも準用再建団体である。

現行再建法では、実質赤字比率が基準（都道府県で5%、市町村で20%）以上になったとしても、法定の措置は地方債の発行制限のみであって、再建団体となるか否かは自治体の意思に任されている。

再建団体になると、起債制限が解除されるほか、国による財政支援措置を受けることができる（表3）。反面、再建計画の実行は国の管理下で行われるため、財政上の自治権限は大幅に制限される。平成13年、10年にわたる財政再建を終えた旧赤池町の職員は、財政再建期の同町の自治を振り返って、「1円でも計画時の予算を変更しようとしたら、すべて国と協議しなければなりません[12]」と語っている。

---

10 昭和29年度における歳入不足に充てる歳入欠陥補填債と退職手当財源に充てるための退職手当債があった。原則として赤字公債の発行を禁止する地方財政法第5条の例外である。

11 昭和31年度末段階で、本再建団体数588。『地方財政再建の状況　総括編』自治庁, 1958, pp.36-37.

12 中村和義「財政が破たんしたからこそ本当に必要な事業が見えてきた」『日経コンストラクション』298号,

表３　新旧再建法対照表

	新再建法案	現行再建法（準用再建）
指標	毎年度、監査委員[注1]の審査に付した上で、議会に報告し、公表する（3条）。 ①実質赤字比率（収益事業会計など、公営事業会計の一部を含む）（2条1項） ②連結実質赤字比率（2条2項） ③実質公債費比率（2条3項） ④将来負担比率（2条4項） **【早期健全化・財政再生の各基準】** 政令で定める（2条5、6項）。	実質赤字比率（公営企業会計、第三セクター等の財務状況は算定対象外） **【基準値】** 都道府県　5% 市町村　20%　（施行令11条の2）
財政の早期健全化	○財政健全化計画（4条） 4指標のうち、いずれかひとつが基準以上の場合に策定義務。 議会の議決要（5条）。毎年度実施状況を公表（6条）。 ○総務大臣・都道府県知事の関与（7条） 財政健全化計画の報告・勧告	規定なし。
財政の再生	○財政再生計画（8条） 再生判断比率（①～③）のいずれかが基準以上の場合に策定義務。 議会の議決要（9条）。（総務大臣の同意を求めるかは任意（10条1項）。同意基準は総務相が定める（10条2項）。）毎年度実施状況を公表・報告（18条）。総務相は実施状況の調査・報告要求可（19条）。 **【同意無】** ○地方債起債制限（11条） 災害復旧事業債を除く起債原則不可。 **【同意有】** ○再生振替特例債（赤字公債）起債可（12条）。 償還年限は再生計画の計画期間内（12条2項）。国は適切な配慮をする（12条3項）、 ○国の関与（20条） 総務大臣による予算変更等の勧告。	○再建計画の策定（2条） （再建団体入りは任意） 毎年度実施状況を総務大臣に報告するとともに住民に公表。 再建期間はおおむね7年度以内（2条3項）。 ○地方債起債制限の緩和（23条1項） ○国による財政支援 一時借入金への政府資金の融資あっせん（昭34.4.21通知） 一時借り入れ金利子に対する特別交付税措置 （特別交付税に関する省令3条1項1号イ）
公営企業の経営健全化に関する規定	毎年度、企業ごとに資金不足比率を議会に報告、公表（22条）。経営健全化基準以上で経営健全化計画策定義務。（仕組みは財政の早期健全化策に外部監査を加えたもの）	規定なし。 地方公営企業法に、再建法に準じた再建制度あり。（新再建法成立により削除）
その他	○外部監査[注2]（26条1項） 健全化判断比率のいずれかが早期健全化基準以上等で監査契約義務。	外部監査に関する規定なし。

（出典）法令等を基に、筆者作成
（注1）地方自治法第7章第3節第5款（第195条～第202条）によって定められる監査委員。自治体の監査を行う独立の機関で、地方議会議員及び識見者から選任される。
（注2）弁護士、公認会計士など自治体の組織に属さない専門家との契約による監査。

2002.2.22, pp.26-29.

（２）財政再建のプロセス

（ⅰ） 破綻前（実質赤字比率 5%または 20%未満）

実質赤字比率は現行再建法に定める起債制限に抵触しないものの、財政が悪化している場合には、自主的な財政健全化対策を講じることになる。この段階で用いることのでき得る救済措置として、行政改革推進債の起債[13]や、公的資金の繰上げ償還及びその財源としての借換債の発行[14]がある。なお、この段階の赤字団体が、再建団体指定の申請を行うこともできる。

（ⅱ） 破綻後（実質赤字比率 5%または 20%以上）

この段階に至った自治体が財政を立て直す方法としては以下の 2 種類があり、どちらの方法で再建に取り組むかは、各自治体の自主的な判断に委ねられる。

(a) 自主再建

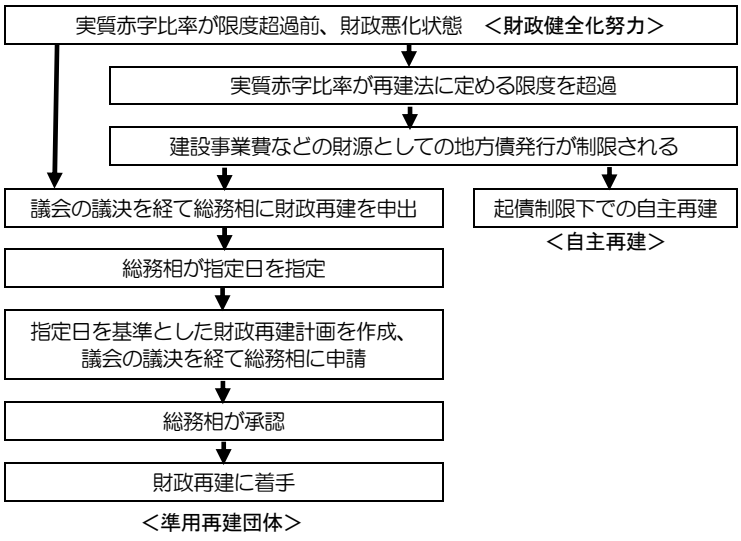
赤字団体が現行再建法を準用せず、自主的に再建計画を立て赤字の解消を図る方法である。

地方債の発行が制限される以外には制約がない反面、法的優遇措置や国の財政支援措置は受けられない。平成 12 年からこの自主再建に取り組んでいる市町村に、福島県泉崎村がある。

(b) 準用再建

準用再建団体となり、国・都道府県の指導下に財政再建を図る道である。

図１ 財政再建のプロセス



（出典）総務省資料を基に、筆者作成

２ 地方公共団体の財政の健全化に関する法律案

冒頭でも述べたように、研究会の最終報告（p.4 参照）をベースにした「地方公共団体の財政の健全化に関する法律案」（以下「新再建法案」という。）は、平成 19 年 3 月 9 日に閣議決定された（現行再建法との比較は、表 3 を参照）。

新再建法案は、各指標の公表については公布後 1 年以内から、他の義務付け規定については平成 20 年度決算に基づく措置から、それぞれ適用される予定である。

---

13 数値目標を設定・公表して計画的に行政改革を推進し、財政の健全化に取り組んでいる団体について、行政改革の取り組みにより将来の財政負担の軽減が見込まれる範囲内において、必要な公共設備等の整備事業に係る通常の地方債に加え、更に充当が認められるもの。

14 高金利の地方債の公債費負担を軽減するため行政改革等を行う自治体を対象に、平成 19 年度から 3 年間で公営企業借換債を含め 5 兆円規模の、5%以上の金利の公的資金の繰上げ償還を行う。

表４　各指標の内容

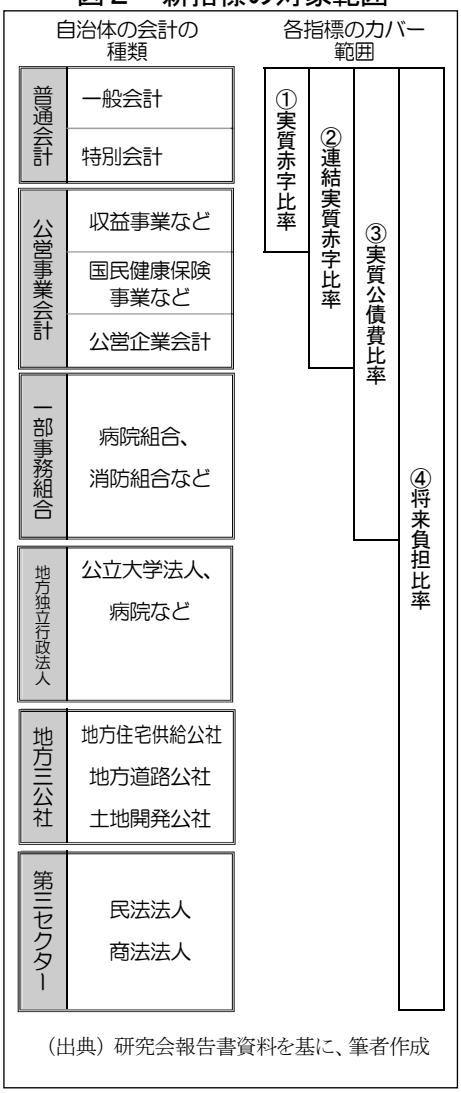
① 実質赤字比率 実質赤字額の、標準財政規模（ 標準税収入額＋普通地方交付税額＋地方譲与税等。標準税収入額＝（ 基準財政収入額 － 地方譲与税等 ） × 100/75 ）に対する比率。 ② 連結実質赤字比率 全会計の実質赤字等の、標準財政規模に対する比率。 ③ 実質公債費比率 地方債元利償還金及び公債費に準じる債務負担行為に係る支出の合計額（地方交付税が措置されるものを除く）に充当された一般財源の、標準財政規模（基準財政需要額に算入された公債費を除く）に対する割合の過去３年間の平均値。 ④ 将来負担比率 公営企業、出資法人等を含めた普通会計の実質的負債（ ＝将来負担額（地方債残高・債務負担行為等）－ 充当可能資産額（普通交付税で手当てされる見込額等））÷（ 標準財政規模 － 基準財政需要額に算入された公債費 ）。

（出典）総務省資料を基に、筆者作成

（１）４つの新指標

新再建法案により導入される財政指標は、①実質赤字比率、②連結実質赤字比率、③実質公債費比率、④将来負担比率の４種である（表４・図２）。

図２　新指標の対象範囲



（出典）研究会報告書資料を基に、筆者作成

①、②、③が年度ごとの資金の動きを示すフロー指標、④が資産や負債を把握するためのストック指標である。このうち、①は現行再建法でも使用されているもので、普通会計を中心とした基幹的な指標である。

しかし、普通会計や一部の公営事業会計のみでは、多様化した現在の自治体の財政活動を把握することは難しい。そこで、水道事業など、普通会計には含まれないが、自治体財政において大きな規模を占める公営企業会計を監視するフロー指標として②が設定された。一般会計を黒字にするため、公営事業会計等への繰り出しを控え、公営事業会計で赤字を累積させる手法や、夕張市にみられた公営事業会計経由の一時借入による会計間操作の事例にかんがみると、これらの会計を連結して監視する必要性は高いといえよう。

③は、協議制に移行した地方債制度が採用しているフロー指標である。地方債制度との整合性を念頭においてこの指標を活用すべきとした「新しい地方財政再生制度研究会」報告書の提言が反映されている。

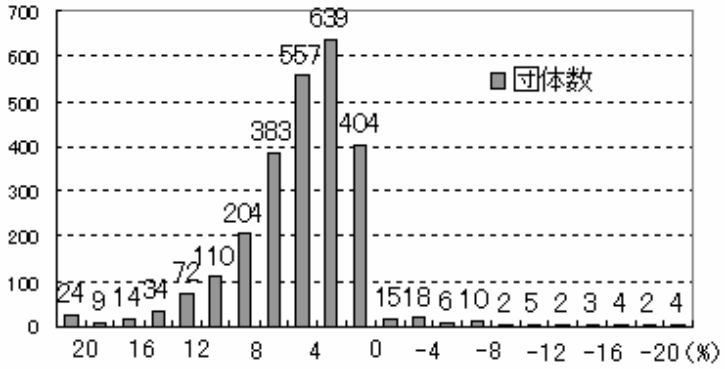
④は、普通会計が債務を実質的に負担する可能性のある範囲をカバーしている。自治体の実質的な債務を算定対象としており、中長期的な財政の健全性の確保を目的に設定された指標である。夕張市の財政では、公社や観光事業に係る第三セクターへの債務負担行為が大きな負担となった。また、同市の場合、起債が許可されなかった施設を土地開発公社経由で取得するなど、不適切な債務負担行為が行われた事実も指摘されており、研究会の報告書でも、財政指標の対象に公社

や第三セクターを含めることが提案されていた。

新再建法案における各指標の早期健全化・財政再生の各基準については、今後政令で定めるとされている。4 指標のうちひとつでも基準以上になれば、早期健全化段階にあると認定され、財政健全化計画を策定することが求められる。新再建法案の内容が発表されてから、基準の設定に関し総務省に問い合わせる自治体も出ているとのことである[15]。

（２）自治体財政の現状

図３　実質収支比率による分布（平成 16 年度）



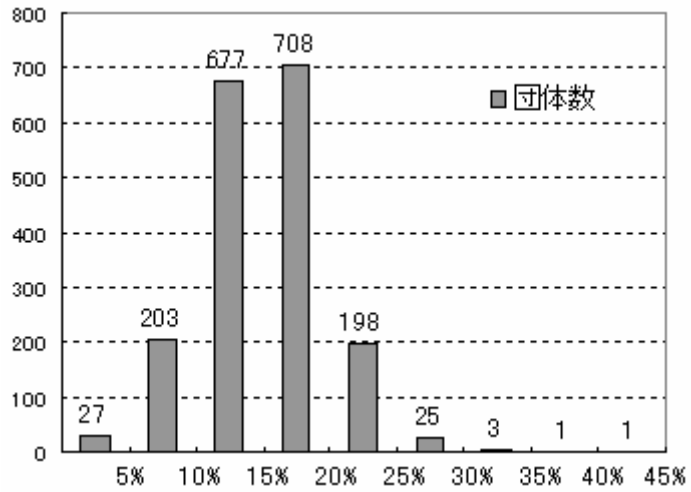
（出典）総務省『平成 16 年度地方財政統計年報』を基に、筆者作成

現在、普通会計ベースの実質収支比率による自治体の分布は図 3 となっている[16]。現行の再建法では、市町村の場合、主として普通会計をベースとした実質赤字比率 20%（＝実質収支比率マイナス 20%）が起債制限基準であり、再建団体入りの事実上の基準となっている。

また、地方債起債のための指標でもある実質公債費比率による分布は、図 4 となる。一般事業等で起債が制限される団体（実質公債費比率 25%以上 35%未満）は 28、さらに厳しい起債制限を課される団体（同 35%以上）は 2 団体ある。

現在、将来負担比率は算定・公表されていない。参考までに、将来負担比率の算定対象である地方独立行政法人、地方三公社、第三セクター全体の状況を概観すると、団体数は 9,208 法人、自治体からの貸付金は計 4 兆 4,224 億円、債務保証・損失補償は計 9 兆 3,853 億円にのぼる（平成 18 年 3 月時点）[17]。普通会計が黒字であっても、第三セクター等の負債額が大きな自治体もあるといわれており、今後政令で定められる新指標の基準値設定によっては、早期健全化対象となる団体が出てくる可能性が高い。

図４　実質公債費比率による分布（平成 17 年度）



（出典）総務省『全市町村の主要財政指標』を基に、筆者作成

---

15 「自治体財政危機　基準決定秋に前倒し」『毎日新聞』2007.3.19.

16 赤字団体 71 には、合併に伴う打切り決算（合併前日を決算期日とする）による赤字団体 47 市町村を含む。打切り決算の影響を除くと、実質赤字比率 20%以上の団体はない。また、平成 16 年度決算における夕張市の実質収支比率（普通会計ベース）は、決算の粉飾により 0.01%の黒字。平成 17 年度決算では、－37.8%。

17 総務省『第三セクター等の状況に関する調査結果』平成 18 年 12 月 27 日
＜http://www.soumu.go.jp/s-news/2006/pdf/061227_3_00.pdf＞

（３）新再建法案に対する識者の意見

新再建法案は、研究会の最終報告の提案を踏まえた内容になっている。そこで、ビジョン懇報告書や研究会の報告に対する意見も含め、政府の新再建法案に対する識者の反応をまとめた（表 5）。現行再建法制定から 50 年が経ち、現在の財政・金融状況に対応する新たな法制度が必要である点では、論者の立場に違いはない。意見の相違がみられるのは、主に財政の健全度を測る指標の設定と扱いについてである。

表５　破綻法制における指標の設定・扱い等に関する意見

	全国知事会[18] [19]	小西関西学院大教授[20]	高橋中央大大学院教授[21]	飛田研究員[22]
指標の種類	フロー・ストック両面の複数の指標	フロー・ストック両面の指標	ストック指標を含めた複数の指標	自治体が自ら開発すべき。
算定対象	公営企業会計、外部団体の状況も適切に反映する。	連結実質赤字比率の算定対象に、一部事務組合を含めることを検討すべき。	一般会計	
基準値の設定	客観性・透明性が高いものであること。指標・基準の設定には、団体ごとに差を設けることも検討すべき。	難しい課題である。特に、将来負担比率については、自治体による「自己査定」価額が含まれるので、実務的な困難も予想される。	「早期警戒水域」段階：各自治体が条例で設定すべき。 「再生」段階：国が設定する統一的な指標に基づき、法令で基本的観点を示すべき。	指標精緻化の意義はあり。 ただし､公表が義務規定である点に批判的。
財政状況判断	基準によっては複数年度の数値により判断すべき。		再生段階：複数の指標が 2 年以上基準値以上であること。 早期是正措置は義務付けるべきでない。	早期是正段階における健全化計画策定が義務規定である点に批判的。
再建団体入り	自治体の自主的な選択によるべき。		再生計画策定の法定を肯定。首長にはペナルティを課す。	自治体の申請によるべき。
その他	検討にあたっては、地方が参画すべき。	指標の正確性を担保するために監査委員の役割が重要であり、具体的な役割・責任を早急に定めるべきである。		

（出典）論文・雑誌記事等を基に、筆者作成

新 4 指標については、自治体財政のフローとストック両面の把握が可能になったという点で、おおむね識者の賛意を得ている。論点が分かれるのは、その取扱いと算定対象である。監査委員の監査に付した上での指標の公表が義務付けられたことに対し、飛田地方自治総合研究所研究員は、国による間接的なコントロールがより強く働くと警戒感を示している。算定対象については、高橋中央大学大学院教授が、地方税で賄われ、国からの委任事務を処理する一般会計が自治体会計の基本であるとして、再生計画の義務付けの対象は一般会計に限るべきと主張している。

---

18 全国知事会総務常任委員会再建法制等問題小委員会『再建法制に関する中間取りまとめ』（平成 18 年 11 月 30 日） ＜http://www.nga.gr.jp/upload/pdf/2006_12_x19.PDF＞

19 全国知事会総務常任委員会再建法制等問題小委員会『地方公共団体の再建法制について』（平成 19 年 2 月 21 日） ＜http://www.nga.gr.jp/upload/pdf/2007_2_x03.pdf＞

20 小西砂千夫「安倍内閣における地方財政改革の動向第 3 回」『地方財務』634 号, 2007.4, pp.114-140.

21 高橋信行「今後の分権型地方財政の方向第 5 回」『地方財務』632 号, 2007.2, pp.83-97.

22 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, 2007.3, pp.13-18.

その他の問題点として、小西関西学院大学教授は、各指標の詳細な算定方法は今後総務省令で定めるとされており、未だ明らかでないこと、夕張市のような不適切な会計操作による財政破綻を防ぐためには監査の実効性を担保することが重要であるが、新たな再建法制における監査委員の具体的な役割・責任について、今後さらに詰める必要があることを指摘している。

3　自治体財政における債務調整

今回の法案に盛り込まれなかった最も大きな論点は、自治体財政における債務調整の是非である。この点における識者・関係者の見解は、債務調整を必要不可避とする意見から、地方債全体の金利上昇を懸念し、導入に否定的な意見まで、多岐にわたる（表6）。

表６　債務調整に関する見解

肯定	伊藤東大公共政策大学院教授[23]	政府による暗黙の保証が、自治体の借金を膨れ上がらせた。マーケットによる財政の早期是正を促すため、債務調整は絶対に入れるべき。
	高橋中央大大学院教授	地方税の税率引き上げ等、地方自治体の努力を前提に、利子減免や元金の棚上げなどをあらかじめ可能にすることで、貸し手責任を問うてはどうか。
	土居慶應大学准教授[24]	できるだけ応益原則で住民が負担を負うことは重要。自治体に債務・金利の減免を認めるならば、増税を強制することを法定する必要がある。地方債を発行してから償還するまでの時期に転出する住民に対して、「転出税」を課すことも検討すべき。
	菅総務相[25]	緊張感を保つ意味で十分に検討する必要がある。この場には間に合わなかったが、地方分権一括法に向けた取り組みにつなげる必要がある。（新再建法案提出日の記者会見）
↑ 債務調整の可否 ↓	新しい地方財政再生制度研究会（最終報告）	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、導入する場合には、債務調整の前提の明確化とともに、以下のような課題を解決する必要がある。 ○債権者が債務調整に応じる動機付けとなる仕組み ○債務調整についての合理的な基準設定のあり方 ○首長等の経営責任 ○裁判所等の関与、体制のあり方との関係 ○国の責任、負担の考え方 ○財政力が弱い地方公共団体の資金調達 ○金融機関等との関係
	小西関西学院大教授	財源保障による相互扶助という地方財政制度の根幹部分が残る限りにおいて、債務調整の必要性は薄い。
	平岡立命館大教授[26]	債務調整の導入により自治体への融資リスクが発生し、地方債全体の信用力が低下すれば、住民の生活権が市場や金融機関に左右されることになり、きわめて問題が大きい。
否定	全国知事会	自治体は課税権を有するとともに国による財源保障がされている。また、債務調整の導入により一部自治体の財政悪化が全自治体の地方債金利の上昇につながりかねない。
	金融機関	「民間企業の再生手法を単純に持ち込めば自治体への貸出、起債マーケットは相当動揺する。債務免除ではなく、早期是正に軸足を置いた検討を望んでいる」（北洋銀行頭取）[27] 「（今法案で債務調整の導入が見送られたことは）現実的なところに落ち着いた」（大和SMBC証券）[28]

（出典）論文、雑誌・新聞記事等を基に、筆者作成

23 伊藤隆敏「甘過ぎた財政チェック」『毎日新聞』2007.3.5.
24 土居丈朗「地方債と破綻処理スキーム」『フィナンシャル・レビュー』71号, 2004.5, pp.5-40.
25 「菅総務大臣閣議後記者会見の概要」平成19年3月9日
総務省HP＜http://www.soumu.go.jp/menu_01/kaiken/back_01/d-news/2007/0309.html＞
26 平岡和久「夕張問題と地方財政「改革」・「自治体再建法制」」保母ほか 前掲書, pp.110-134.
27 横内龍三「五〇～六〇年間にわたる債務返済計画は受け入れられない」『金融財政事情』57巻39号, 2006.10.16, pp.10-13.

現行法上、自治体の破産能力は認められないため[29]、民間企業や第三セクターのように破産法の枠組で処理することはできない。自治体の債務調整を検討する際には、破産法が予定している清算型の処理ではなく、自治体の存続を前提とした再建型の議論が進められなければならない難しさが指摘されている[30]。

現在、地方債の引き受けに占める民間資金の割合は、平成 19 年度見通しで 63%となっており[31]、年々民間引受けの割合が高まる傾向にある。債務調整導入の是非は、自治体資金の調達方法や国による保証への賛否とも深く関わる問題であり、政府・自治体のみならず、自治体に融資を行っている金融機関にとっても大きな関心事である。他方、自治体に対する最大の債権者は依然として国（財政融資資金、平成 19 年度見通しで 26.2%）であり、研究会における検討でも、「債務調整にあたっては大口債権者である国との調整が難しい」との意見も出ている[32]。

おわりに

景気の回復による税収増が一部に見られるものの、依然として多くの自治体は、バブル経済崩壊後に行われた公共事業のために肥大化した公債費を抱え、厳しい財政運営を強いられている。三位一体の改革、地方債制度における協議制の導入と、地方分権が進む中、地方財政の健全化は避けられない課題である。夕張市の財政破綻が見直しの気運を高めたことは確かであるが、地方財政の再建法制の見直しがこの時期に提唱されたことは、必然的な流れだったのではないか。新再建法案については、債務調整の是非を含め、新指標の詳細な算定方法、基準等、今後の課題とされた部分も多い。地方財政の健全化に資する制度が、国会の審議と国民の理解の下に設計されることが期待される。

---

28 「自治体経営　視線厳しく」末澤豪謙大和証券SMBC債券調査部長『朝日新聞』2006.12.17.

29 伊藤眞『破産法』有斐閣, 2006, p.59.

30 後藤康雄・大島一宏「わが国の公的債務管理におけるガバナンスについて」『フィナンシャル・レビュー』79 号, 2005.11, pp.138-165；深澤映司「分権的財政システムの意義と地方財政改革」『地方再生 総合調査報告書』（調査資料 2005-1） 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2006, pp.52-64.

31 総務省『平成 19 年度地方債計画』（平成 18 年 12 月 24 日）
＜http://www.soumu.go.jp/s-news/2006/pdf/061224_2.pdf＞

32 総務省『新しい地方財政再生制度研究会　第 7 回会合議事録』（平成 18 年 11 月 13 日）
＜http://www.soumu.go.jp/menu_03/shingi_kenkyu/kenkyu/new_saiseiseido/pdf/061113_2.pdf＞