

# 地方財政の再設計

## 一 地方ガバナンス改革からの視点

平成16年3月12日

独立行政法人経済産業研究所

コンサルティングフェロー

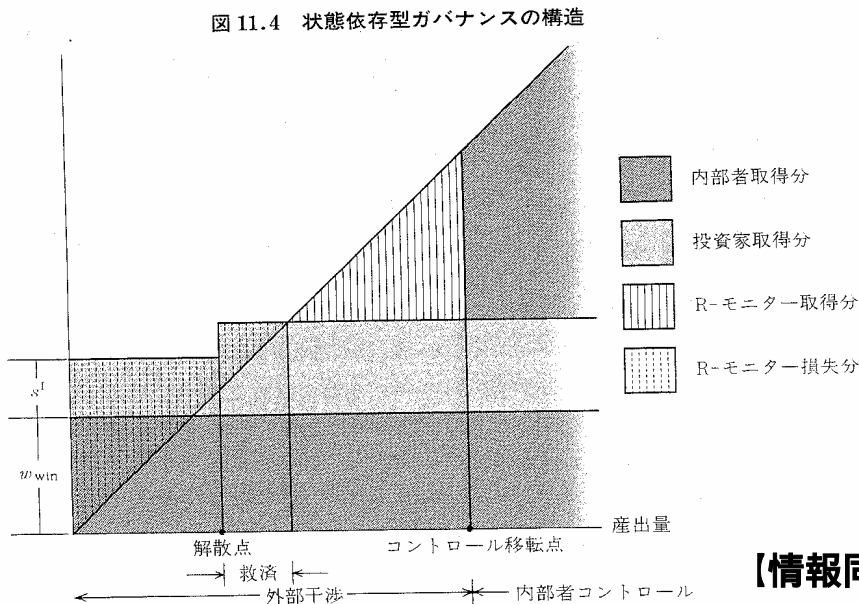
喜多見富太郎

# コーポレート・ガバナンス論による地方自治体の分析フレーム

## 1. 地方財政に関する諸論点の包括的な解決に向けた分析

## 2. 組織体としての地方自治体をめぐる社会的な実態に即した分析

### 【会社との比較における地方自治体のガバナンスにおけるプレイヤー】



出展：青木昌彦「比較制度分析に向けて」320頁

内部者：首長・執行機関(焦点的プレイヤー)

地方議会議員

株主としての住民(圧力団体等)

投資家：国(地方交付税・補助金)

地方債債権者(市場資金)

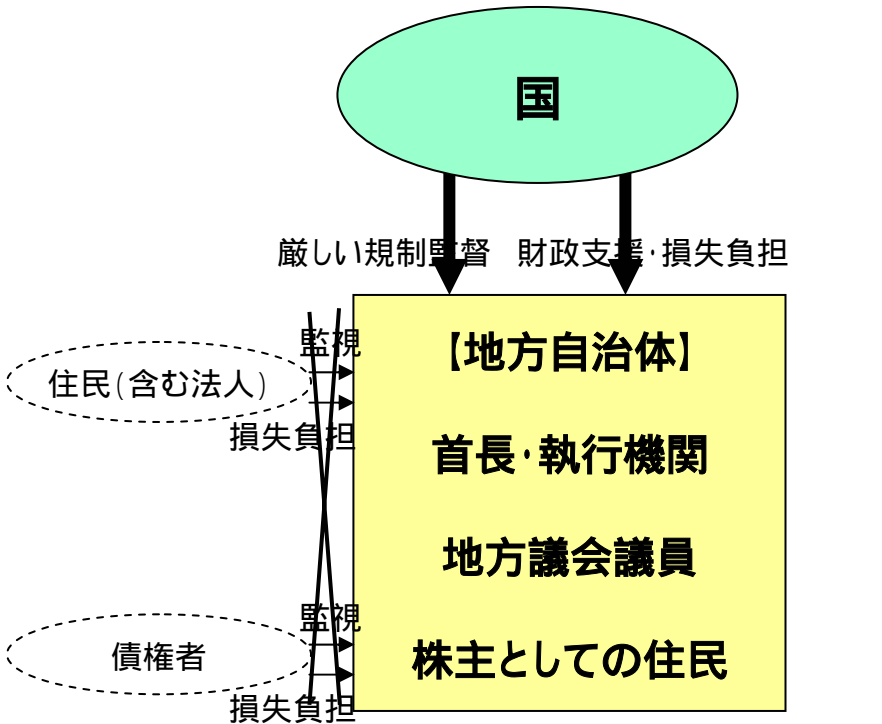
顧客としての住民/法人(受益・負担関係)

### 【情報同化型モードの組織アーキテクチャとしての地方自治体】

平常時と非常時に分けて「状態依存型ガバナンス」を成り立たせる条件の検証とそのための環境整備をめざす

# 地方自治体のガバナンスの基本モデル

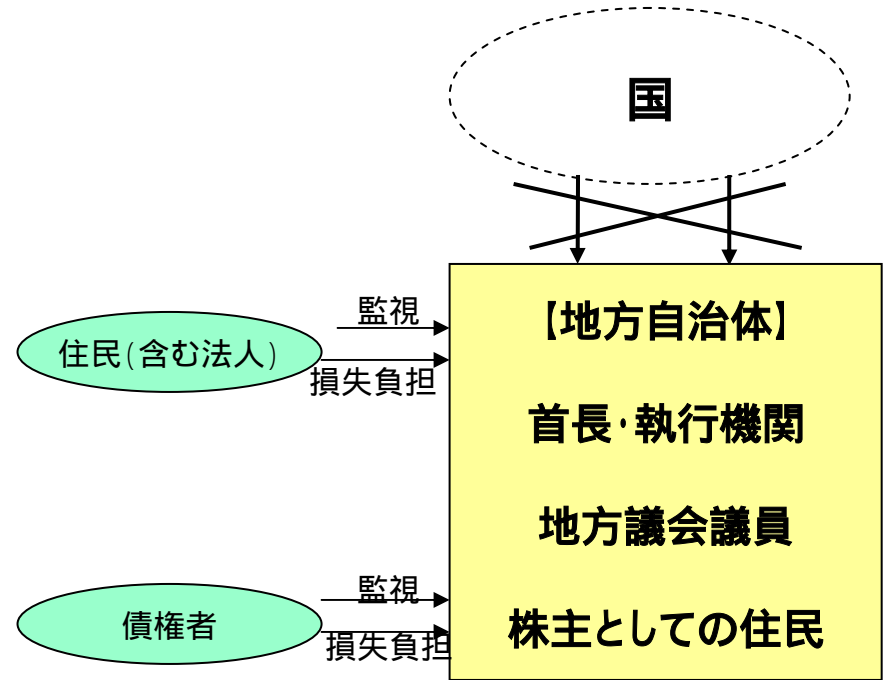
## 【国家監督型ガバナンス】



地方より国の事務配分が高い国家で有効  
国の地方規制が強力な国家で有効

典型的にはイギリス

## 【ステークホルダー型ガバナンス】

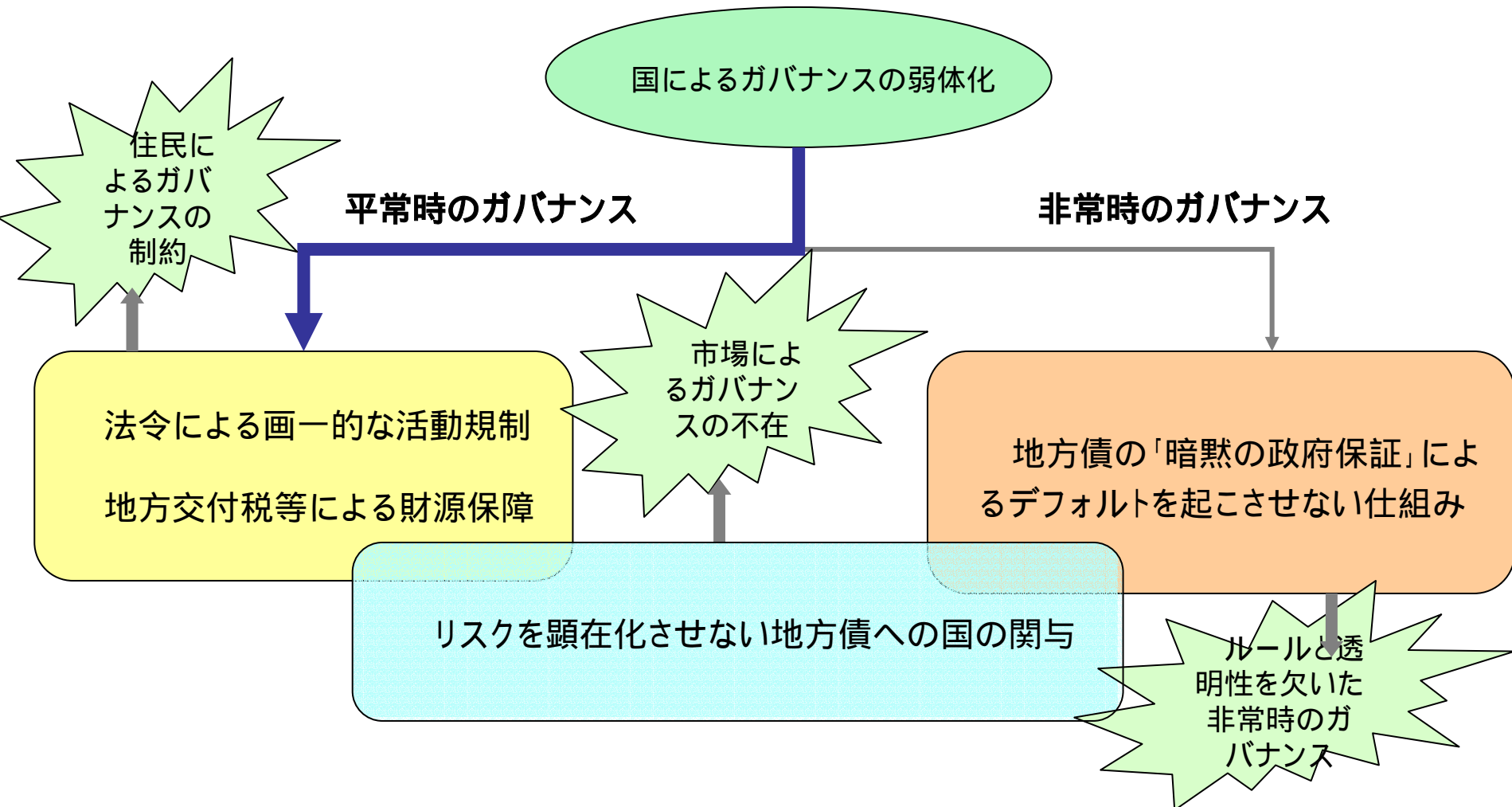


国より地方の事務配分が高い国家で有効  
国の地方規制が弱い国家で有効

典型的にはアメリカ

# ガバナンスの観点から見た現在の地方自治体の評価(総括)

→ 現在の日本の地方自治体のガバナンスは、平常時においては、国によるガバナンスの弱体化、住民によるガバナンスの制約、市場によるガバナンスの不在が見られ、非常時におけるガバナンスはルールと透明性を欠いた国による救済が見られる



# 平常時のガバナンス： 制約された「住民によるガバナンス」

## 「株主としての住民」と「顧客としての住民」

### 【株主としての住民】

地方自治体の内部者として関与  
 参政権を有する住民  
 地方自治(住民自治)の主体として選択  
 「投票箱による投票」

### 【顧客としての住民】

地方自治体の外部者として関与  
 住民だけでなく法人を含む  
 受益と負担関係による選択  
 「足による投票」

法令による自治体の組織・活動規制(地方自治法、個別法令の自治事務等)

住民の受益負担関係が明確でない地方財政

行政サービスの画一化による制約された住民の選択可能性

イノベーションを創発しない地方自治体間の制約された競争環境

⇒ 官民の生産性格差

## 公民コスト比較

(円)

	直営事業	民間委託	民間 / 直営
可燃ゴミ収集(1トン)	17,291	8,252	46.0
学校給食(1食)	431	238	55.2
電話交換(年間)	12,384千	5,246千	42.4
守衛(年間)	18,535千	6,547千	35.3
ホームヘルパー(1時間)	4,224	2,852	67.5
在宅入浴サービス(1回)	28,429	14,905	52.4
老人福祉センター(年間)	72,716千	55,697千	76.6
体育・スポーツ施設(年間)	42,918千	20,853千	48.6
文化施設(年間)	390,108千	173,088千	44.4

(地方自治経営学会1995年調査)

# 平常時のガバナンス：移行期にあって弱体化している「国によるガバナンス」

		昭和22年～昭和29年						昭和30年～昭和49年						昭和50年～平成6年						平成7年～												
		21	22	24	25	29	30	31	35	37	40	42	42	54	58	60	62	63	5	7	12	13	13	15								
地方自治上の主な出来事		首長の公選制の導入	第一回統一地方選挙	日本国憲法施行	内務省解体	地方自治法施行	地方交付税制度の導入	地方財政再建促進特別措置法	神戸勧告	シャウブ勧告				首都圏整備法成立	自治省設置	補助金等合理化審議会答申	地方住宅供給公社法成立	公害対策基本法成立	東京都美濃部知事誕生	東京退	東京都・大阪府で革新知事に関する法律	行政事務の簡素化及び整理	定について	自治省「地方行政大綱の策定について」	第四次全国総合開発計画閣議決定	ふるさと創生一億円事業等	細川連立内閣	東京都・大阪府に青島・ノック知事誕生	地方分権推進一括法成立	中央省庁再編・総務省設置	地方分権改革推進会議	三位一体改革(骨太第三弾)
	治政(地方自治総合講座)	『民主化の時代』戦後改革期						『機能分担論の時代』地方行政拡大期						『行財政改革の時代』行革・地域振興期						『新たな変革期』分権・財政改革期												
	政治環境	戦後革新知事の誕生 北海道、長野、徳島、福岡						住民運動と革新自治体の誕生 保革対立構造						第2次財政危機(40末-50前)						第3次財政危機(7頃)												
	政治経	第1次財政危機(20後30前)						オール与党体制の定着						無党派知事の増大																		
国・地方のガバナンスモデル		『分権型地方ガバナンスと国・地方の二重行政』						『各省庁による縦割化された地方ガバナンス』						『地方担当省と事業省庁の競合的地方ガバナンス』						『地方担当省による地方ガバナンスの一元化と分権化』												
		二重行政						地方自治体						地方自治体						地方自治体												
		権限回収						連携・関係						連携・関係						機関委任事務廃止 国庫補助金廃止												

# 平常時のガバナンス：「暗黙の政府保証」による「市場によるガバナンス」の不在

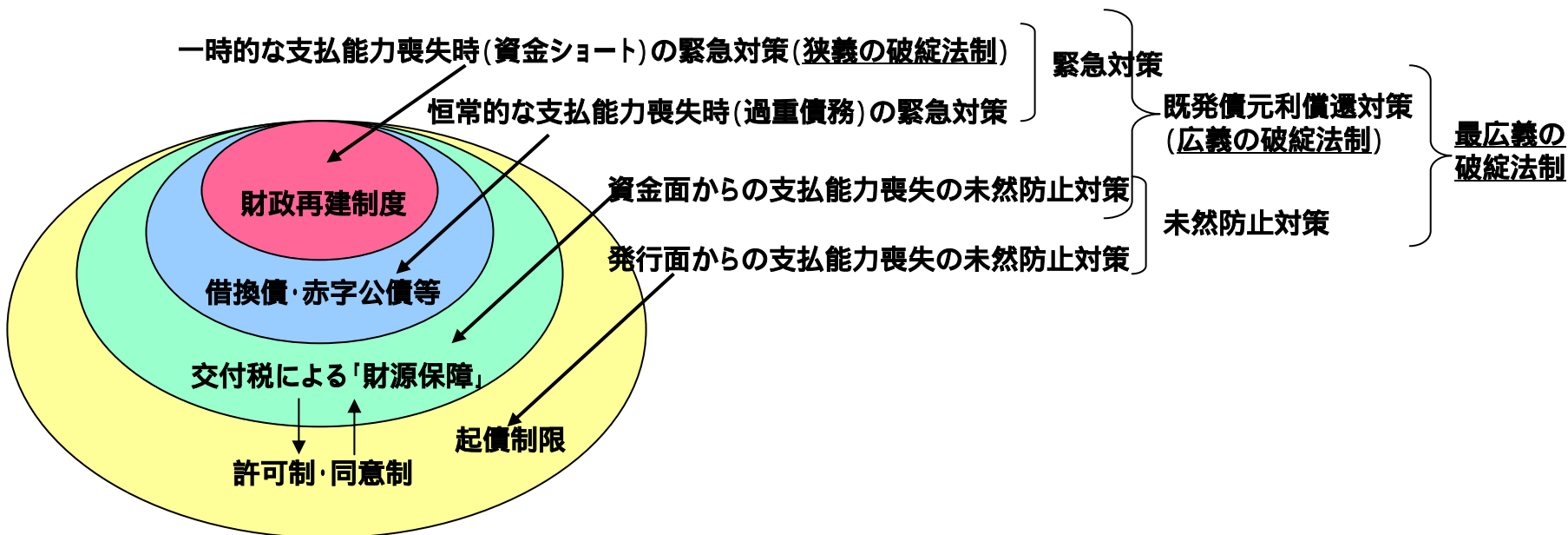
## 【「暗黙の政府保証」の概念整理】(第154国会政府答弁)

**質問** 「地方自治体が民間から融資を受けている場合、その融資は国が保証しているのか。保証していないとすれば、融資返済不能になった場合は、どのような措置が講じられるのか。」

**答弁** 「…地方債については、(中略)政府の保証は付されていない。しかしながら、地方債に関しては、許可制の下で、地方財政計画の策定及び地方交付税の算定を通じて、元利償還に要する経費について所要の財源を確保するとともに、公債費負担が一定限度を超えた地方公共団体に対する起債制限制度、赤字が一定限度を超えた地方公共団体に対する財政再建制度等を設けており、返済不能になることはないものと考えている。」

**政府答弁のポイント** 起債許可制の存在、地方交付税による地方債元利償還金の確保、起債制限制度の存在、財政再建制度の存在の4つを挙げ、かつこれらに「等」を付して例示列挙であることを明示したうえで、地方債に返済不能(デフォルト)がないことの根拠としている。

## 【「暗黙の政府保証」の構造】



# 平常時のガバナンス：「暗黙の政府保証」のメカニズムとその実効性の評価

「保証」の対象	「保証」制度	制度の概要	「保証」のメカニズム	「保証」の実効性の評価
新発債	起債制限制度	適債性(地財法5条)：原則として赤字公債は不可 標準税率以下の課税団体(課税余力のある団体)	行政運営を原則として地方債以外の財源で賄い、赤字公債を禁じることで地方債の発行を抑制	臨時財政対策債等、恒常的に巨額の赤字公債を発行する制度が導入されており、建設公債原則は形骸化
		起債制限比率超過団体(起債可能な地方債の種類が起債制限比率の悪化に応じて段階的に限定)	過剰債務団体の新発債発行を抑制し、将来のデフォルトリスクを低減	将来にわたり公債費の交付税算入等の制度が維持されるか不確実
新発債及び既発債	許可制	歳入欠陥(赤字)団体(財政再建法)(建設公債のみ禁止、借換債等は可)	既発債の償還財源を確保すると共に新発債のデフォルトリスクを低減	単年度の歳入欠陥と将来の債務償還能力は必ずしも一致しない
		一件審査又は枠配分により事業又は団体の状況を審査して決定(18年度以降は協議制に移行)	地財計画等とリンクして既発債の償還財源を措置するとともに、新発債のマクロの発行総量を抑制することで将来のデフォルトリスクを低減	地財計画は長期財政収支に基づくものでないため、新発の同意債について将来の元利償還費まで財源確保がなされているかは不確実性がある
既発債	地財計画、交付税による財源確保	地方交付税の基準財政需要額に、公債費方式、標準事業費方式、事業費補正方式で一部公債費を算入 さらに地方交付税の「財源保障機能」により、公債費を含めた地方の必要財源を補填	地方交付税の交付団体に対し、交付税を通じて当該年度の公債費が補填	地方交付税は一般財源なので、確実に弁済期にある債務の元利償還金に充当される保証はなく、デフォルトはありうる
	借換債、赤字地方債の発行	借換債の発行とともに、退職手当債、財政健全化債などの赤字地方債の発行が認められている	償還期にある地方債の償還財源を借入で賄うことでデフォルトを回避	借換債、退手債、健全化債には各々の発行要件があり必ずしも償還財源として使用できるとは限らない
	準用再建団体(財政再建法)	赤字団体が議会の議決に基づき再建申出 一時借入金への政府資金の斡旋*1、一時借入金の支払利子及び退職手当債の特別交付税措置、退職手当債の発行許可、地方債の制限解除がある  *1 昭34年4月21日付自治省事務次官通知「赤字団体の財政再建促進について」に基づく措置	一時借入金の政府資金融資の斡旋で、一時的な資金ショートによるデフォルトを回避	政府資金の斡旋があるのは一時借入金だけなので、借換債や退職手当債への政府資金の斡旋がないと準用再建団体でもデフォルトが生じうる 赤字団体しか準用再建団体になれないので、準用再建団体になる前にデフォルトが生じる可能性がある



# 非常時のガバナンス:不透明でルールを欠いた国による自治体救済の可能性

## 新発債の過剰発行リスクの抑制

- 適債性等による発行制限
- 起債制限比率による発行制限
- 赤字団体の発行制限
- 許可制又は同意制

## 地方債デフォルトリスクの検証

臨時財政対策債の増発等により建設公債原則が形骸化し、発行コントロールが破綻するリスク

長期財政収支の見込み違いにより、過剰に発行許可・同意をするリスク

[凡例]  
[斜線部分] 部分は、国による財政資金の投入ルート

地方債残高の累積によるデフォルトリスクの増大

## 既発債のデフォルトリスクの顕在化

- 税収の減少によるデフォルトリスク
- 公社等の破綻処理等の経費増嵩によるデフォルトリスク
- 事故による一時的な資金ショートによるデフォルトリスク
- 交付税制度の制度変更等による元利償還財源不足によるデフォルトリスク

普通交付税による補填

減収補填債等による補填

交付税による補填

特別交付税による補填

交付税による補填

赤字債の発行

民間資金引受債の政府資金引受債への借換えによる支援

出納整理期間制度によるデフォルト防止  
繰上充用(次年度収入の充当)、事業繰延、支払繰越による償還  
次年度の一時借入金の繰上充用による償還

一時借入金への政府資金のあっせん

財政再建法の準用申請

償還財源不足未解消

償還財源不足未解消

償還財源不足未解消

不可

借換限度額超過・郵貯等の借換拒絶

償還期を出納整理期間まで延期できるとき

償還期を出納整理期間まで延期できないとき

一時借入金の弁済能力超過

デフォルト

デフォルト

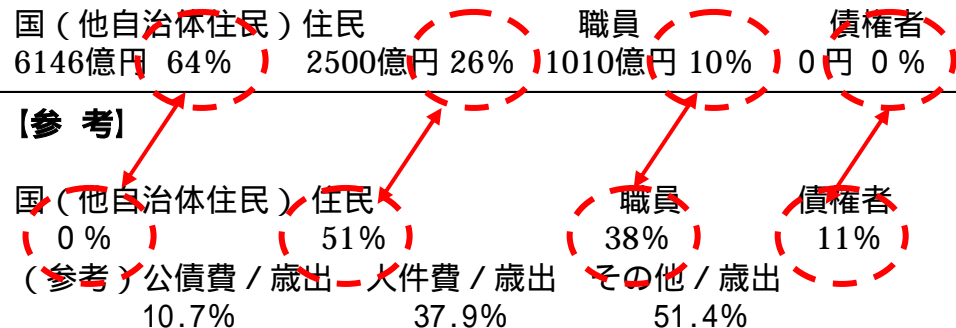
「地方再生法」の必要性

# 非常時のガバナンス：近年の財政再建事例による負担帰着の検討

## 大阪府における財政再建の取組み(H11～13)

歳出の抑制人員の削減（約3750人）	約 380億円
給与の抑制（昇給停止等）	約 630億円
事業の見直し（建設事業の縮減等）	約1230億円
歳入の確保 税収の確保	約 990億円
府有財産の売り払い	約 260億円
使用料・手数料の改定	約 20億円
地方交付税増加分	6146億円

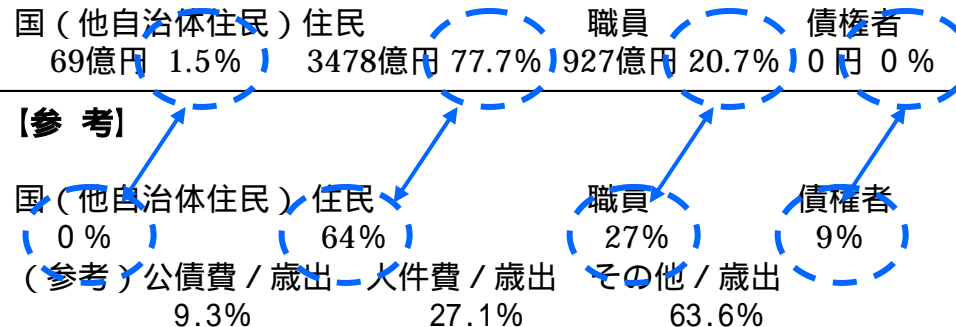
## 現実の各ステークホルダーの負担額・割合(大阪府)



## 東京都における財政再建の取組み(H12～13)

歳出の抑制人員の削減・給与抑制	927億円
事業の見直し（建設事業の縮減等）	1599億円
徴税努力・受益者負担適正化	1879億円
財源調整措置の廃止等	69億円

## 現実の各ステークホルダーの負担額・割合(東京都)



「暗黙の政府保証\*1」が行なわれている状態で財政再建を行うと、大阪府の財政再建の場合のように、各ステークホルダーの負担割合は、住民、職員、債権者の3者とも本来の負担割合に従った負担を負わず、国ないし他自治体にしわ寄せされる。

「暗黙の政府保証」のうち地方交付税の「財源保障機能」のみを廃止した場合の財政再建に関する各ステークホルダーの負担割合は、不交付団体の東京都の財政再建の場合のように債権者の負担を除き、住民と職員の負担割合は本来の負担割合に近づく。ただし、職員の負担は甘くなりがち。

地方交付税の「財源保障」も地方債への「暗黙の政府保証」も廃止した場合、各ステークホルダーの財政再建負担は、受益に見合った本来の負担割合が実現されることが期待される。

# 非常時のガバナンス：日本と米国における現実のデフォルト処理の比較

## 北海道留萌町(大正14年)

留萌港拡張工事のため内務省の起債認可を得て起債(大正10年)

帝国生命ほか13保険会社の共同融資

不況により元利金とも返済不能化

国が肩代わりを拒否。しかし、世論を考慮し強制執行はせず

北海道長官が、町有地の代物弁済と当該土地への町税免除等を条件として和解斡旋  
・デフォルト後10年後に合意

非訴訟的債務整理  
長期にわたる処理プロセス  
公共的機能阻害への世論による抑制大

## 加州オレンジ郡(1994年)

基金運用失敗により連邦裁判所に破産申請(1994年11月)

破産後、以下の方法で予算の40%を削減  
- 低所得者・障害者対策、教育費等の削減  
- 道路建設の延期、郡職員のリストラ等

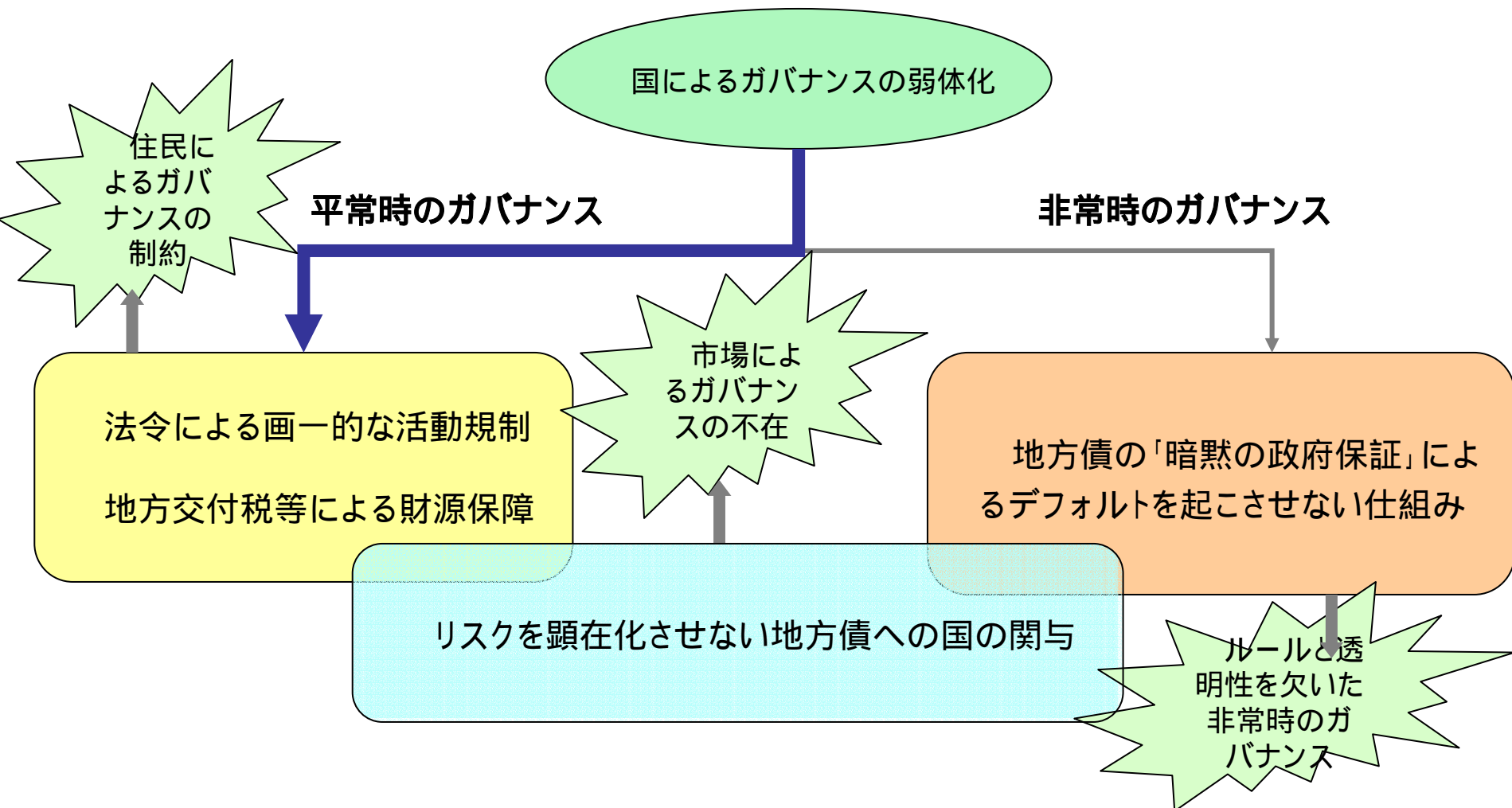
加州の支援なく洪水対策、港湾、公園整備費の削減と郡有財産の売却で郡債を返済

郡から金融機関、会計事務所への賠償訴訟  
1996年に破産からの脱局を宣言

訴訟的債務整理(金融機関等関係者への賠償責任追及も)  
短期間での紛争処理  
公共的機能より債務整理の優先

# ガバナンスの観点から見た現在の地方自治体の評価(再掲)

→ 現在の日本の地方自治体のガバナンスは、平常時においては、国によるガバナンスの弱体化、住民によるガバナンスの制約、市場によるガバナンスの不在が見られ、非常時におけるガバナンスはルールと透明性を欠いた国による救済が見られる



## 地方自治体においていかなるガバナンス構造をめざすべきか

### めざすべき地方自治体のガバナンス構造を検討する視点

「状態依存型ガバナンス」を機能させるために、地方自治体の内部者の財政規律をモニタリングし、成果達成を下回る時はコントロール権の移転や自治体の債務整理(清算)を規律づける実効的(法的)なルールの設定が必要

地方自治体の関係的モニターの役割を市場や住民が担うステークホルダー型か、国とする国家監督型か、どちらのガバナンスモデルをめざすべきか？

### 中長期的(10年程度)には、ステークホルダー型ガバナンスへの移行をめざすべき

連邦国家並みに地方歳出の比率が高く、国による地方統制力が歴史的に強力でないこと  
地方分権に向けての強い政治的・社会的慣性力が存在すること

国・地方を通じて歳出増が見込めず受益・負担の明確化による財政健全化が必要なこと

### 短期的には(10年以内)には、国家監督型ガバナンスの強化をはかるべき

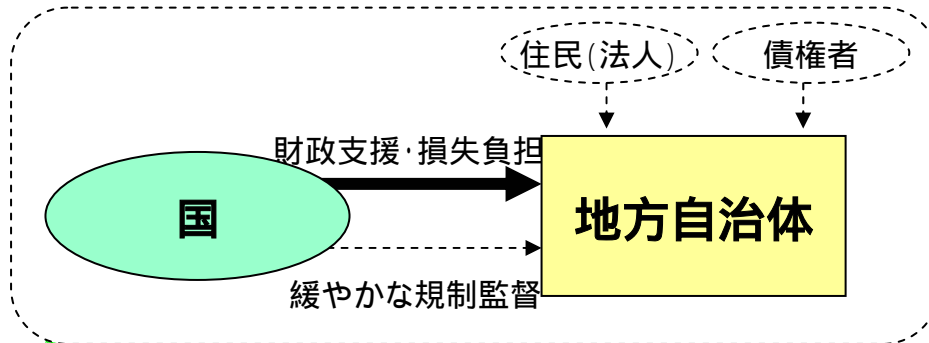
大都市自治体を中心とした深刻な財政危機に緊急に対応できる体制が必要なこと  
市場ガバナンスの導入による資金市場の混乱を防止する必要があること

### 国家監督型ガバナンスからステークホルダー型ガバナンスへの緩やかな移行

ステークホルダー型ガバナンスへの移行には、地方債市場関係者や住民の意識改革が必要であることから、国家監督型ガバナンスとステークホルダー型ガバナンスは同時並行とし、10年程度の移行期間で緩やかに移行させる必要

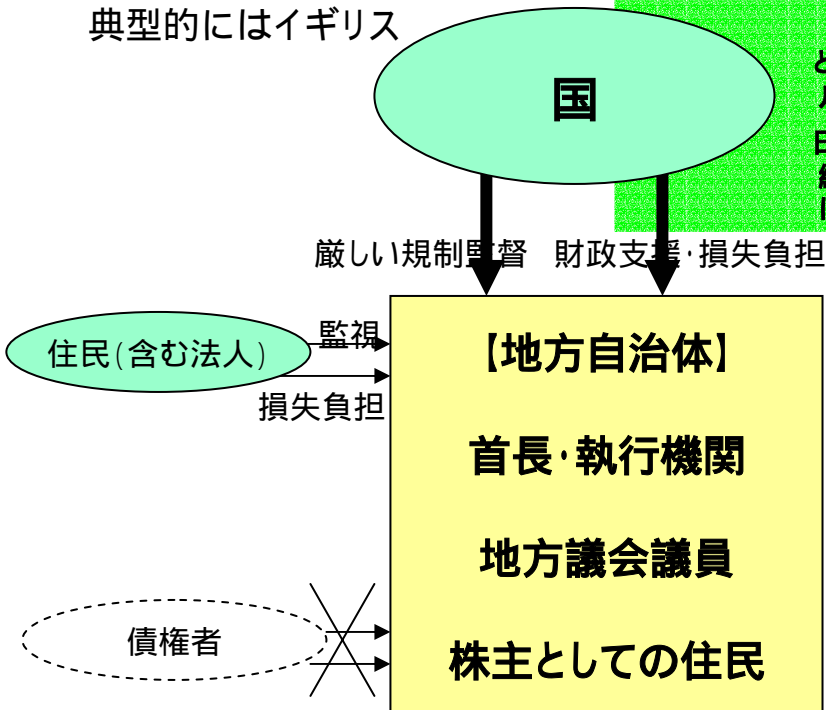
# めざすべきガバナンス構造と移行のプロセス

## 【現在の日本のガバナンス】



## 【国家監督型ガバナンス】

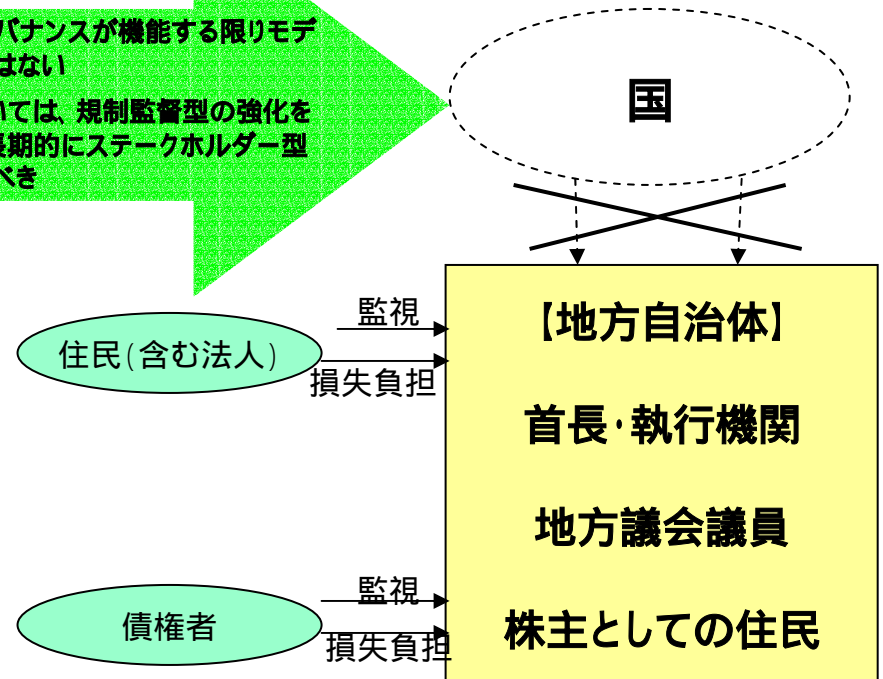
典型的にはイギリス



## 【ステークホルダー型ガバナンス】

典型的にはアメリカ

どちらもガバナンスが機能する限りモデルに優劣はない  
日本においては、規制監督型の強化を経て、中長期的にステークホルダー型に移行すべき



## めざすべきガバナンス構造への移行のための政策的対応

### 【ステークホルダー型ガバナンスの確立に向けて】

「暗黙の政府保証」を解除し「市場によるガバナンス」を機能させるため地方再生法（地方自治体版民事再生法）の制定

「住民によるガバナンス」を活性化するための国による地方自治体規制の大幅な緩和と地方自治体における行政サービスの効率化と多様化

- ・「『住民によるガバナンス』の確立に向けた地方行政革新ガイドライン」の提示  
地方自治体の行政改革の共通目標の提示
- ・「地方行革総棚卸表」の提示（地方財政全体での行革効果を試算）

### 【非常時における国家監督型ガバナンスの強化に向けて】

地方財政再建促進特別措置法の抜本的改正による非常時における国家監督型ガバナンスの強化

- ・一定規模以上の地方財政再建案件について政府資金による救済を行うとともに、首長や職員等の責任を問いうるスキームの整備
- ・徹底した財政再建策の実施
- ・10年間の時限立法として、期限後の国による地方自治体救済の撤退を明記

# 地方再生法の基本構成(主要論点)とその導入に伴う効果の検証

1. 市場原理によって一貫した体系的な再生制度の設計  
地方債制度全体の中での債務調整制度の位置づけ  
各種手続と債務調整制度との役割分担

2. ステークホルダーの次元での高度な利害調整の実現  
各ステークホルダーの手続関与のあり方の検討  
ステークホルダーによる再生手続の濫用防止策

3. 行政活動力の維持と規律ある財政再生の同時達成  
行政執行機能の確保と再生計画の実現の担保  
自治体の執行機関・職員への責任追及制度の設計

米国の地方価格付けとの比照結果

民間業種の平均債務償還件数との比較結果

負債総額 / 一般財源総額	歳入総額				債務償還可能年数	業種	都道府県	政令指定都市町村
	~1000億円	1000億円~3000億円	3000億円~5000億円	5000億円~				
40~	Charlotte(NC, 760, 約500億円 AAA)	Denver(CO, 1034, 約2100億円 AA+)	Houston(TX, 510, 約3000億円 AA-)	San Francisco(CA, 435, 約3600億円 AA-)	12年以上	卸売業(17.13)、不動産業(28)	大府庁(109)	御所市(奈良県 95)
	Albuquerque(NM, 688, 約3400億円 AA)	Dallas(TX, 680, 約21300億円 AAA)	Chicago(IL, 432, 約36800億円 A+)	San Francisco(CA, 435, 約3600億円 AA-)				
	Tucson(AZ, 420, 約500億円 AA)	Indianapolis(IN, 505, 約4600億円 AAA)	神戸市(兵庫県 446, 約1800億円 e)	Chicago(IL, 432, 約36800億円 A+)				
	芦屋市(兵庫県 419, 約570億円 )	San Diego(CA, 476, 約2500億円 AA)		Chicago(IL, 432, 約36800億円 A+)				
2.0~4.0	Oklahoma(OK, 253, 約200億円 AA)	Seattle(WA, 392, 約7800億円 AA+)	Detroit(MI, 347, 約37500億円 A-)	Philadelphia(PA, 208, 約9100億円 BBB)	6年以上	石由石炭品(850)、鉄鋼(740)、非鉄金属(635)、パルプ紙(622)、海運業(602)	兵庫県(84)、北海道(82)、神奈川県(72)、福岡県(69)、愛知県(68)、千葉県(66)、奈良県(64)、大分県(62)、宮城県(61)	神戸市(82)、京府(66)、広島市(63)、川崎市(60)
	御所市(奈良県 325, 約800億円 )	Milwaukee(WI, 326, 約3600億円 AA+)	千葉市(千葉県 267, 約4900億円 c+)	福崎市(福岡県 323, 約4200億円 d+)				
	網走市(北海道 318, 約3900億円 )	高崎市(群馬県 283, 約19800億円 )	仙台市(宮城県 257, 約39800億円 b)	広島市(広島県 268, 約36800億円 d+)				
	須崎市(高知県 316, 約1600億円 )	金沢市(石川県 232, 約19800億円 )		北州市(福岡県 260, 約36800億円 b)				
1.0~2.0	加賀市(石川県 199, 約3300億円 )	Virginia Beach(VA, 194, 約12000億円 AA)	Baltimore(MD, 192, 約31400億円 A)	Washington(DC, 154, 約36800億円 BBB)	3年以上	陸運業(575)、繊維品(573)、小売業(553)、電気ガス業(549)、機械(508)、ガス土石炭品(503)、鋳業(495)、金属品(397)、倉庫運搬関連業(397)、精密機器(370)、輸送用機器(361)、化学(360)、電気機器(330)	岡山県(59)、広島県(59)、山形県(56)、静岡県(56)、岩手県(54)、埼玉県(54)、富山県(52)、秋田県(51)、群馬県(50)、高知県(49)、新潟県(48)、山口県(47)、滋賀県(45)、山梨県(43)、栃木県(42)、青森県(41)、福島県(39)、福島県(39)、三重県(36)、鳥取県(30)	大府庁(57)、名古屋市(55)、横濱市(48)、仙台市(45)、札幌市(40)、北州市(34)
	宇土市(熊本県 199, 約4000億円 )	尼崎市(兵庫県 196, 約9000億円 )	Boston(MA, 149, 約30100億円 AA-)					
	江刺市(岩手県 199, 約2200億円 )	旭川市(北海道 192, 約16800億円 )						
	鶴岡市(新潟県 197, 3000億円 )	大分市(大分県 184, 約48000億円 )						
~1.0	南足柄市(神奈川県 099, 約5000億円 )	町田市(東京都 094, 約18000億円 )			3年未満	ゴム製品(289)、食品(286)、サービス業(261)、その他(247)、通業(167)、医薬品(177)	高崎市(大府庁 -04)	
	志木市(埼玉県 099, 約17000億円 )	豊田市(愛知県 092, 約43000億円 )						
	四街道市(千葉県 098, 約21000億円 )	吹田市(大阪府 090, 約101000億円 )						
	調布市(東京都 098, 約36000億円 )							

→ 日本で地方再生法を導入しステークホルダー型に移行することは、移行期間を設けて国家監督型のセーフティネットをはりつつ、市場環境の整備や自治体での体制整備等を行えば可能