



RIETI Discussion Paper Series 04-J-017

地方財政の再設計： 地方ガバナンス改革からの視点

喜多見 富太郎
経済産業研究所



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<http://www.rieti.go.jp/jp/>

地方財政の再設計－地方ガバナンス改革からの視点

喜多見富太郎*

要 旨

本稿では、日本の財政問題を考える当たって重要な役割を担っている地方自治体を、コーポレート・ガバナンス論のフレームにより分析するとともに、今後、地方自治体が目指すべきガバナンス・モデルへの転換のために必要な政策対応について提言を行う。第一節では、地方自治体をコーポレート・ガバナンス論により分析する意義とその理論フレームについて述べる。第二節では地方自治体のガバナンスを平常時と非常時において、各ステークホルダーによるガバナンスのメカニズムと実効性について歴史的展開も踏まえて実証的に検証する。第三節では、今後、日本の地方自治体のめざすべきガバナンス・モデルを検討したうえで、それへの転換のための道筋と戦略的な施策について具体的に提言する。

キーワード：地方財政再建、地方行政改革、地方自治体のガバナンス、暗黙の政府保証、地方債のデフォルト

JEL classification: H11

本稿は、喜多見富太郎が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として、2003年1月から参加した財政問題プロジェクトの成果の一部である。本稿の主要な部分は、井堀利宏教授（東京大学）を座長とし、今川玄シニアアナリスト（株式会社格付投資情報センター）、小西砂千夫教授（関西学院大学）、高橋洋一コンサルティングフェロー（独立行政法人経済産業研究所）、土居丈朗コンサルティングフェロー（独立行政法人経済産業研究所）、富田俊基研究理事（株式会社野村総合研究所）、長峯純一教授（関西学院大学）、穂坂邦夫市長（志木市）、山上秀文室長（株式会社東京三菱銀行）の各氏を委員とする「パブリックガバナンス研究会」における議論、同研究会における勝井健二主査（大阪府）、坂田道夫部長（足立区）、原田隆一主幹（志木市）、廣川聡美部長（横須賀市）による報告、同研究会にオブザーバーとして随時参加した経済産業省、地方自治体、NPO等の方々による議論及び財政問題プロジェクトチーム参加者による議論にその多くを負うものである。本稿の内容や意見は、筆者個人に属し、独立行政法人経済産業研究所の公式見解を示すものではない。

第1節 地方自治体とガバナンス

1-1 はじめに：コーポレート・ガバナンス論による地方自治体の分析

本稿では、日本の財政問題を考えるに当たって重要な役割を担っている地方自治体を、コーポレート・ガバナンスの理論フレームからその現状と課題について検討するとともに、今後、地方自治体が目指すべきガバナンス・モデルへの転換のために必要な政策対応について提言を行う。

地方自治体は、国と並び日本の統治機構の一翼を担うものであることから、地方自治体のガバナンスに関する分析の多くは、憲法、地方自治法等の公法体系が規定する地方自治制度を対象にした法政治学的フレームがそのベースとされてきた。これに対し、本稿では、以下の2つの理由により、会社組織に関してコーポレート・ガバナンス論¹で展開されている議論を参考にして、地方自治体をガバナンスの観点から検討する。

第一に、地方財政問題に関する諸論点の包括的な解決に向けた分析を行うことに主眼をおいた点である。

地方財政は、平成16年度地方財政計画において14兆円を超える財源不足と200兆円を超える地方債残高を抱える²という危機的な状況にあるが、その健全化のためには、全国で3000を超える地方自治体において規律ある財政運営が担保されるための組織・制度の再設計が必要であると考えられる。しかしながら、「三位一体改革」を含む従来の地方分権の議論においてはこの問題が正面から議論されていない憾みがある³。国家財政と地方財政の共

¹ コーポレート・ガバナンスの定義についてはいまだ定説がなく、例えばアメリカ法律協会（ALI）が1982年に採択した「コーポレート・ガバナンスの原理：分析と勧告」の「試案1」においては、この語の意味内容がまだ完全には固まっていないとして定義規定を置くことが見送られた経緯があり、1992年の最終案においても定義は与えられていない。この点につき「コーポレート・ガバナンス - アメリカ法律協会『コーポレート・ガバナンスの原理：分析と勧告』の研究」（証券取引法研究会国際部会訳編（1992））p.69参照。ここでは、青木昌彦「比較制度分析に向けて」（2002）pp.305にしたがい、「コーポレート・ガバナンスの制度を、プレイヤー間の戦略的相互作用を統治する自己拘束的なメカニズムとみなす。すなわち、コーポレート・ガバナンス・システムとは、会社組織ドメインにおける、ステークホルダー（投資家、労働者、そして経営者）の状態依存的な行動選択を規定する（フォーマル、ないしインフォーマルな）実効性をもつルール集合体である。」と捉えることとする。なお、青木、前掲書 pp.303-304では、コーポレート・ガバナンスについての伝統的な2つの視点として、シュライファーとヴィシュニーによる定義（「コーポレート・ガバナンスとは、株式会社に資金を提供した投資家が、いかにして投資収益を確保するか、を扱うもの」と）とティロールによる定義（「経営者がステークホルダーの厚生を内部化するように誘導ないし強制を図るような制度のデザイン」）が紹介されている。

² 平成16年度地方財政計画では、財源不足額として14兆1498億円、地方の借入残高（平成16年度末見込み）として204兆円が計上されている。

³ 今日の「三位一体改革」に至る地方分権論が国政における重要課題としての決定的な位置づけを得たのは、1993年6月の衆参両院における地方分権に関する国会決議以降であるとされている。村松岐夫・

進的危機⁴という状況を見ると、今日急がれるべきは、地方分権改革よりむしろ地方財政問題への対応であると思われる。

その際に重要な視点として、地方自治体のガバナンスの視点、すなわち地方自治体に関わる制度設計が規律ある財政運営を確保するうえで十分に機能するデザインとなっているかを検証し、より適切なガバナンス構造への移行のための方策を検討することである。

とりわけ企業のガバナンスにおいては資金調達の際の金融機関・資金市場からの評価と監視が重要な役割を果たしているのに対し、「三位一体改革」における議論はもとより、従来の地方自治論や地方財政論において地方債に対する「暗黙の政府保証」の信頼可能性について十分な議論が行われていないことが、地方財政問題を検討するうえでの重要な空白領域となっている。

コーポレート・ガバナンス論は、これらの問題も含めた包括的な分析フレームとして、一定の有効性をもつと考えられる。

第二に、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に主眼をおいた点である。

企業活動の分野では 1932 年のバーリとミーンズの研究以来、企業経営の実態に着目したコーポレート・ガバナンス論が活発に展開され、多くの研究成果の蓄積がある。これらは各国の企業法制に強い影響を与え、日本においても平成 13 年度以降、会社法制を中心とした大規模な商法改正が進められているところである。

これに対し、地方自治体に関しては、このような観点からの検討に基づく組織法制の見直しは行われていない。しかしながら、地方自治体も法的ないし政治的な委任関係に支えられた組織体である以上、地方自治の主体である住民の意思や利益が代理人である執行機関の組織運営に適切に反映されないという、いわゆるプリンシパル＝エージェンシー問題⁵

稲継裕昭編著「包括的自治ガバナンス改革」(2003) p. 8 (村松) 参照。この時点では地方財政に今日の危機を予兆させる状況はなく、例えばこの後全国で最もラディカルな財政再建を実施することになる大阪府においてさえ、「1997 年 - 1998 年にはまだ財政危機の認識は極めて弱かった」(村松・稲継、前掲書 p. 12) と評される状況にあった。もっとも 1990 年代後半以降、地方自治体における財政悪化が顕在化するに伴い、地方分権論に財政再建論からの諸施策が絡めて議論される場合が多くなり、また、三重県、高知県、茨城県等の「改革派首長」を選出した 1995 年の知事選を転換点として発生した同時的な地方改革、すなわち村松岐夫のいわゆる「包括的ガバナンス改革」が進行したことで(村松・稲継、前掲書 pp. 2 - 4 参照) 事態は地方分権論か、財政再建論かという単純な図式による観察を許さなくなっている。しかしながら、「三位一体改革」の基本スキームである国庫補助負担金を廃止して地方への税源移譲の財源とするという構想には、地方自治体の財政危機への対応という観点を認めることは原理上困難であり、現に平成 16 年度の地方財政計画において「三位一体改革」の一環として行われた地方交付税の見直しが地方交付税に依存する地方自治体を中心に財政危機を加速させている状況を見ても、「三位一体改革」が財政再建論とは異なる地方分権論の系譜を引き継ぐ議論であると評することができる。

⁴ 地方財政における財源不足は地方交付税等特別会計への国の一般会計からの繰り入れ(平成 16 年度で 4 兆 2326 億円が一般会計加算として一般会計から地方交付税等特別会計に繰り入れられている。)等を通じて国の財政を圧迫する方向で関係づけられている。

⁵ 企業におけるプリンシパル＝エージェンシー問題とは、経営者と株主との間の契約の不完備性や情報の非対称性等を原因として、経営者が株主の利益を犠牲にして自己の利益を追求するというモラルハザードが生じる可能性があることを指す。小佐野広「コーポレートガバナンスの経済学」(2001 年) pp. 7 - 8 参照。

の発生を免れない。とりわけ、近年の統一地方選挙における投票率の趨勢的低下⁶に見られるような代表民主制プロセスの弱体化現象の下では、プリンシパル＝エージェンシー問題への対応が重要な課題となる。

また、規制緩和による官業への民間参入、地方自治体による第三セクターやPFI等を通じた民間活力の活用の促進、行政事務・事業の民間委託（アウトソーシング）の拡大等を通じて、地方自治体が提供する各種の行政サービスと企業が行う事業活動との境界、すなわちそれらの対象領域や実施手法の差異が流動化しつつある。

さらに、地方自治体の会計処理・人事管理等の内部組織管理は、これまで地方自治法、地方公務員法等により企業とは異なる公法的規律の下に置かれてきたが、電子自治体の進展やニューパブリックマネジメント（NPM）等に基づく行政への経営的手法の導入などを契機に、企業をモデルにした効率的な内部組織管理が模索されている。

このような行政活動と企業活動の境界の流動化という今日的な状況に即して見ると、地方自治体は企業と類似の活動特性を有するアクターとして、コーポレート・ガバナンス論に基づく制度設計が有効に機能する社会的実態が形成されつつあると考えられる。

コーポレート・ガバナンス論は、地方自治体におけるこのような環境変化のもとで、組織体としての地方自治体の実態に即した分析を行ううえで一定の有効性を持つ分析フレームであると考えられる。

1 - 2 コーポレート・ガバナンス論による分析の基本フレーム

ここでは、次節以降でコーポレート・ガバナンス論の観点から地方自治体を分析し評価するが、その前提として、まず、会社組織におけるコーポレート・ガバナンスをどのようにとらえるのかという問題を整理し、その上で、地方自治体におけるガバナンスを会社組織におけるコーポレート・ガバナンスとの差異を踏まえてどのようにとらえるのかという問題を整理しておく必要がある。

1 - 2 - 1 会社組織におけるコーポレート・ガバナンスをどのようにとらえるか

まず、会社組織におけるコーポレート・ガバナンスをどのようにとらえるかという問題については、本稿では、青木(2002)にしたがい、ゲーム理論的アプローチにより整理する⁷。

そこでは、会社組織ドメイン⁸は「金融資産を供給する投資家、組織特種的な人的資産に投資する労働者、そして契約できない事象が生起した場合に、金融資産や人的資産の利用にたいする指揮を委ねられているが、自分自身の利害（たとえば、所得、出世願望、役得、

⁶ 図 - 1 参照。そこに示されるように、戦後の統一地方選挙における投票率は、昭和 26 年の第 2 回統一地方選挙（知事選 82.58%、市区町村長選 90.14%等）をピークとして、趨勢的に低下している。その傾向は、第三章で指摘するように昭和 50 年代以降において特に顕著である。

⁷ 青木、前掲書 p.305。

⁸ 「ドメイン」という概念については、ゲーム理論的枠組みによる分析の基本単位として「自然人ないし組織といった経済主体の集合、および継起的な期間においてそれぞれの経済主体が選択できる物理的に実現可能な行動の集合によって構成される」ものと定義されている。青木、前掲書 p.27。また、会社組織ドメインとは、「組織ドメインと金融取引ドメインを連結しているドメイン」とされる。同書 p.305。

競争での生き残り)をもつ経営者」という戦略的相互作用を展開する3つの基本タイプのプレイヤーによって構成され、「1人の焦点的プレイヤー - 経営者 - が存在する」状況ととらえられる⁹。またこれに関連して、1人の焦点的プレイヤーが存在する会社組織ドメインの状況は、「政府と複数の民間団体から構成された政治ドメインの状況と類推することができる。」とも述べられている¹⁰。

この点、地方自治体においては、住民の地域的利害や各種団体の業界的利害に関わる地方財政要望は、政治団体や地方議会議員を經由して直接、間接に首長その他の執行機関に伝達され、また法令に基づく地方事務の創設や補助金等の配分等を通じた中央省庁からの地方財政要望も首長その他の執行機関に伝達される。

首長その他の執行機関は、自ら一定の利害関係（長にあっては再選の可能性、執行機関を構成する一般職職員にあっては昇進等）をもちつつ、これらの要望や圧力を調整することが期待されており、この関係は、中央政府における政治ドメインの、地方における特殊性を加味した相似的再現とみることができる。

その意味で、1人の焦点的プレイヤーが存在する会社組織ドメインの状況は、地方自治体のガバナンスにおいても、その類推が可能なものであると考えられる。

1 - 2 - 2 地方自治体におけるガバナンスをどのようにとらえるか

次に、地方自治体におけるガバナンスについてのコーポレート・ガバナンスとの差異を踏まえた整理の問題については、地方自治体のガバナンスのプレイヤーの同定の問題と、地方自治体の組織アーキテクチャ¹¹の同定の問題に分けて検討する必要がある。

1 - 2 - 2 1 地方自治体のガバナンスのプレイヤーの同定の問題

まず、地方自治体におけるガバナンスのプレイヤーの同定の問題については、以下のよう
にコーポレート・ガバナンスとの類推を用いる。

ずなわち、コーポレート・ガバナンスにおいては、経営者を焦点的なプレイヤーとして、投資家、労働者及び文脈によっては他の付随的なプレイヤーによって構成されているが¹²、これとの類推を用いると、地方自治体の首長その他の執行機関が会社組織における経営者に相当する焦点的プレイヤーであると考えられ、これが住民及び地方議会議員とともに地方自治体の財政的な意思決定を行う内部者（インサイダー）を構成するものとして整理することができる。また、地方自治体への外部資金の供給主体である国と市場（債権者）は、会社組織における投資家として整理することができる。

ここではひとまず以上の整理を行ったうえで、このような類推が妥当であるのかについて、地方自治体と会社組織とのプレイヤーの異同を踏まえて検討する。

⁹前掲書 p.305 参照。なお、脚注1で見る青木によるコーポレート・ガバナンス・メカニズムの定義は、会社組織ドメインについてのこのような理解を前提とするものである。

¹⁰ 青木、前掲書 p.305。

¹¹ 「組織アーキテクチャ」の定義については、脚注18参照。

¹² 青木、前掲書 p.305。

(住民の位置づけの整理)

まず、首長その他の執行機関と経営者(代表取締役)、地方議会議員と取締役会構成員、住民と株主という対比が一応可能である。しかしながら、住民の位置づけについては、以下の点において株主とは異なる側面を有する。

第一に、株主は、株式会社(以下単に「会社」という。)の所有者であると考えられている。そのうえで、株主の会社に対する請求権は債権者等他の利害関係者に劣後した残余財産に対する請求権として構成されている。また、株主の会社に対する請求権は、原則として会社が獲得しまたは保有する財産に対するものであり、会社が提供する商品やサービスに対するものではない。

これに対し住民は、地方自治体の所有者ではない。地方自治体に対する住民の権利を物権その他の私権として創設する法律がないからである¹³。また地方自治体の住民は、国民主権における国民のような、地方自治体における主権者ではない。地方自治体の究極的なあり方は、住民によってではなく、憲法及び法律によって規定されるからである。

しかしながら、現行の地方自治制度の下では、「地方自治の本旨」(憲法第92条)の内容としていわゆる「住民自治」が憲法上保障され、住民の意思による地方自治体の運営が保障されている。このことから、住民は地方自治体の所有者でも主権者でもないが、憲法によってこれらに類した立場が保障されていることをもって、地方自治体の主体は住民であると考えることができる。

このように、住民と地方自治体の関係は、株主と会社との関係とは法的な意味では異なるものの、機能的にはほぼ同様の立場にあると考えられ、コーポレート・ガバナンス論の類推に妥当性が認められる。

第二に、住民は地方自治体の運営に関しては、上記のように会社における株主と比肩すべき立場にあるが、その受け取る利益に関しては、株主が原則として会社が提供する商品・サービスから受益しないのと異なり、住民が地方自治体から受け取る利益は配当金等ではなく、地方自治体からの行政サービスであるという違いがある。また、住民は、残余財産についての請求権を有しない点も異なる。これらの点を見ると、受益負担関係から見た住民と地方自治体との関係は、会社における顧客の立場と同視しうる側面がある。

コーポレート・ガバナンス論においては、顧客は文脈によって付随的プレイヤーとして考慮される存在と考えられている¹⁴。したがって、地方自治体のガバナンスにおいても、顧客としての側面を有する住民をステークホルダーとして位置づけることに妥当性が認め

¹³ 逆に、法律の規定により住民の地方自治体に対する利害関係を物権その他の私権として創設することが可能かについては、当該法律が憲法の規定する「地方自治の本旨」の許容するところであるか否かに関わる。この点、慣習上の物権として認められている村落共同体における入会権の存在は、地方自治体に対する住民の一定の利害関係を物権として構成する可能性を示唆するものといえよう。官業の民間開放の進展や第三セクター方式の普及など企業が行う事業と地方自治体が行う事業の境界が流動化している中で、究極の地方自治体の民営化手法として、住民の地方自治体への利害関係を物権その他の私権として構成する手法も、今後、検討に値するものと考えられる。

¹⁴ 青木、前掲書 p.305 参照。

られる。さらに、近年のニューパブリックマネジメント（NPM）等の議論において住民の顧客としての側面が改めて強調され、その体系的な位置づけや地方自治体のガバナンスにおける役割の明確化が期待されている状況を見ると、地方自治体のガバナンスの分析に「顧客としての住民」を明示的に取り入れることはむしろ望ましいことと考える¹⁵。

以上より本稿では、住民については地方自治体内部における意思決定に政治的（投票行動、圧力団体等）ないしは制度的（地方自治法上の条例制定改廃請求等の直接請求の行使等）チャンネルを通じて関与する内部者（インサイダー）であるとして分析するとともに、あわせて地方自治体の外部におけるステークホルダーとしての「顧客としての住民」という位置づけについても正面に据えて分析を行うこととする。

（国と市場（債権者）の位置づけの整理）

次に、地方自治体への外部資金の供給主体である国と市場（債権者）について、会社組織との異同を踏まえてその類推の妥当性を検討する。

まず、国については、地方自治体への資金供給者であるにとどまらず、憲法及び地方自治関係諸法令による地方自治制度の設営者であり、また地方債起債許可、地方交付税の交付、国庫支出金の交付に伴う監督等を通じて地方行財政全般の監督者（モニター）であるという特殊性がある。しかし、コーポレート・ガバナンス論においても、メインバンクや起業家的スタートアップ企業に対するベンチャー・キャピタルは同様のモニタリング機能を果たしており、国のこのような特殊性はコーポレート・ガバナンス論との類推の妥当性についての支障とならないと考えられる¹⁶。

また、市場（債権者）については、次節以降で分析するように、地方債に対する「暗黙の政府保証」のもとで地方自治体の財務状況の監視等を行っていないことから、会社組織における受動的投資家¹⁷と同様の立場と類推することの妥当性にも問題はないと思われる。

以上のような国と市場（債権者）の投資家としての異なった性格は、以下で述べる地方自治体における関係的な状態依存型ガバナンスを考えるうえで重要である。

なお、地方自治体と会社組織の資金調達上の相違点として、会社においては、その事業資金は、基本的には資金市場を通じて調達されるのに対し地方自治体は、課税権という強制的な資金調達方法が認められており、行政活動に必要な資金は、原則として租税によって賄われるということがあげることができる。このことは国や市場（債権者）を会社組織における投資家と類推することの障害となるであろうか。

この点、日本における地方自治体の資金調達においては、地方税のウェイトはそれほど高いものではなく¹⁸、国や市場からの資金供給の役割が大きい。確かに地方自治体は会社

¹⁵ ニューパブリックマネジメント（NPM）の概要については、片岡美佳「都道府県におけるNPM型行政改革」（村松、稲継、前掲書所収）p.135 - 136 等参照。

¹⁶ なお青木、前掲書 pp.327 - 333 参照。

¹⁷ 青木、前掲書 p.318 参照。

¹⁸ 平成16年度地方財政計画において、歳入総額に占める地方税の割合は38.2%と4割弱にすぎない。他方、同じく地方交付税は20.0%、国庫支出金は14.3%、地方債は17.0%と外部資金が高い比率を占めている。

組織とは異なった資金調達手段を有してはいるが、コーポレート・ガバナンスと地方自治体のガバナンスの類推を考えるうえで、このような地方自治体における資金調達の特殊性を過度に強調する必要はないと考えられる。

1 - 2 - 2 2 地方自治体の組織アーキテクチャの同定の問題

次に、地方自治体をどのような組織アーキテクチャ¹⁹をもったものとして理解するのかという問題について検討する。

この点、青木(2002)は、会社組織のコーポレート・ガバナンス・メカニズムにつき、ヒエラルキー的分割モードの組織アーキテクチャ、参加型ヒエラルキーモードの組織アーキテクチャ、情報同化型モードの組織アーキテクチャのそれぞれにつき、ガバナンス・メカニズムを分析している²⁰。この点、地方自治体のガバナンスにおいては、どのような組織アーキテクチャを有するものと考えべきであろうか。

地方自治体のガバナンスにおいて組織の内部者（インサイダー）を構成するプレイヤーとして、上述のように首長その他の執行機関以外に住民や地方議会議員が含まれると整理することができるならば、地方自治体の組織アーキテクチャについては、青木(2002)の整理における情報同化型モードの組織アーキテクチャが基本的に妥当するものと考えられる。

なぜなら、地方自治体における意思決定は、報道、地方議会による情報開示、情報公開制度等による情報開示等のプロセスを経て内部者（インサイダー）に共有された環境のシステムのセグメントをベースにして、首長その他の執行機関による各内部者との交渉ないし調整により達成されるからである。ここにおいては、環境のシステムのセグメントは、地方自治体の内部者（インサイダー）にデジタル化された形で又は暗黙のうちに情報共有²¹されていると考えられる。

以上より、本稿では、地方自治体を情報同化型モードの組織アーキテクチャをもったものとして分析することとする。

1 - 2 - 3 コーポレート・ガバナンス論による分析の基本フレーム

地方自治体のガバナンスについては、コーポレート・ガバナンスからの類推によりそのプレイヤーと組織アーキテクチャを上記のように同定したが、このように整理されたガバ

¹⁹ 組織アーキテクチャとは、「組織内部におけるタスク単位間での情報処理活動の分布（「認知的労働の分業」）」と定義されている。青木、前掲書 p.110。組織アーキテクチャは、以下の3つの原初的な情報結合のモードしか存在しないとされている。ヒエラルキー的分割：2つのタスク単位（例えば2つの事業部門、2人の個人等）が存在する場合に、一方のタスク単位が両タスク単位に共通の環境情報に関する情報を観察して意思決定のうえ他方に伝達し、他方はそれに従う関係にある場合、情報同化：同じく一方のタスク単位と他方のタスク単位が共通の環境に関する情報を共有して意思決定する場合、情報のカプセル化：同じく双方のタスク単位が相互に無関係に共通の環境に関する情報と各タスク単位に固有の情報を観察して意思決定する場合。なお、両方のタスク単位に影響する環境は「システムのセグメント」、一方のタスク単位にのみ影響する固有の環境は「個別的セグメント」と呼ばれている。青木、前掲書 p.110-114。

²⁰ 青木、前掲書 pp.307 - 333。

²¹ 「デジタル化された情報共有」、「暗黙の情報共有」については、青木、前掲書 p.114 参照。

ナンスは、関係的な状態依存型ガバナンス²²ととらえることができる²³。

関係的な状態依存型ガバナンスにおいては、内部者（インサイダー）の努力水準 - 本稿では財政健全化への努力水準（例えば歳出削減や増税等）を想定している - が観察可能でない場合においても、内部者（インサイダー）と投資家に指定された特定のエージェント（関係的モニターと呼ばれ²⁴、地方自治体のガバナンスにあっては、国、市場、「顧客としての住民」の各ステークホルダーのいずれかがその役割を担う。）とのあいだの地方自治体のコントロール権の「シフト」に関する実効性ある取り決めを通じて、内部者（インサイダー）のただ乗り（フリーライド）問題に対するセカンド・ベスト解が存在することが証明されている²⁵。

具体的には、関係的モニターが地方自治体の内部者（インサイダー）による財政運営上の成果の達成度をモニタリングし、それが一定の達成に達しない場合には地方自治体の財政運営のコントロール権の関係的モニターへの移転、さらに地方自治体自体の債務整理（解散）が行われるという関係的モニターと地方自治体間の実効性ある取り決めが、有効なガバナンスを帰結することが明らかになっている。

地方自治体のガバナンスが関係的な状態依存型ガバナンスであるという理解を前提にすると、地方自治体のガバナンスの分析に当たっては、地方自治体の内部者（インサイダー）による財政運営の成果が達成されている場合（平常時）とそれが達成されない場合（非常時）に分けて、地方自治体のガバナンスにおける各ステークホルダーの役割を検討することが有効であると考えられる。

本稿では、以上のコーポレート・ガバナンス論に基づく分析フレームを前提にして、まず、次節において、平常時と非常時に分けて、現在の日本の地方自治体のガバナンスにおいて、住民（内部者としてではなく、外部者である「顧客としての住民」を念頭におく。）国、市場（債権者）という各ステークホルダーが果たしている役割を、その社会的、歴史的な実態に即して分析する。そのうえで、第三節で、今後、日本の地方自治体のめざすべきガバナンス・モデルを検討したうえで、それへの転換のための道筋と戦略的な施策について具体的に提言することとする。

²² このガバナンス関係は、例えば、企業と銀行とのあいだ、子会社と持ち株会社／経営パートナーシップとのあいだ、起業家的スタートアップ企業とベンチャーキャピタルとのあいだ、国有企業と政府とのあいだ、銀行と規制当局とのあいだに見られるとされている。青木、前掲書 p.327。

²³ 関係的な状態依存型ガバナンスの詳細については、青木、前掲書 pp.316 - 333 参照。

²⁴ 青木、前掲書 p.318。

²⁵ 青木、前掲書 p.323。

第2節 ガバナンスの観点からの地方自治体の分析と評価

2 - 1 地方自治体のガバナンスの基本モデル

地方自治体のガバナンスを検討するうえで、国、住民、市場（債権者）といった各ステークホルダーの役割や機能に基づき、2つの基本モデルをベースにして検討するのが有益である。それは、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である（図 - 2）。これらの範型は、イギリスとアメリカに求められる²⁶。

国家監督型ガバナンスにおいては、国による強力な地方統制と引き替えに、地方自治体の財政についても国が責任をもって措置するものである。

そのため、国による地方統制は、地方自治体の歳出を直接抑制する権限や地方自治体の首長等の任免を含めた責任追及を行う権限まで含まれる。日本の戦前の都道府県と内務省の関係がこれに近い形のガバナンス構造であったといえよう。

ステークホルダー型ガバナンスにおいては、国による統制が排除される代わりに、平常時はもとより財政危機等においても国が地方自治体への財政支援を行うことはない。国によるガバナンスに替わって、地方自治体のガバナンスは、個別の地方自治体ごとの住民、職員、市場（債権者）といったステークホルダーが、それらの固有の利害関係に基づいて地方自治体へガバナンスについて一定の役割を担うとともに、地方自治体の財政危機に際しては、各ステークホルダーが応分の負担を行うことになる。

以上の基本モデルを前提にして現在の日本の地方自治体のガバナンスがどのような構造に有しているのかを分析し、評価する。

その際、前節で検討したコーポレート・ガバナンス論からの知見に基づき、財政運営に余裕のある平常時における地方自治体のガバナンスと、財政状況が危機的状況に直面し、あるいは地方債の償還財源に不足を来すほどの財政破綻に陥っている非常時における地方自治体のガバナンスでは、ステークホルダーの利害関係や行動パターンが異なるため、この両者を区別して分析・評価することとする。

2 - 2 平常時における地方自治体のガバナンス

ここでは、地方自治体の主要なステークホルダーである住民、国、市場（債権者）の三者が、平常時において、地方自治体のガバナンスにおいてどのような役割を果たしているのかを分析・評価する。

2 - 2 - 1 住民によるガバナンスの分析と評価

²⁶国家監督型のガバナンスは、一般に地方より国の歳出配分が高い国家で有効であると考えられ、ステークホルダー型ガバナンスは、国より地方の歳出配分が高い国家で有効であると考えられる。この点、日、米、英、仏、独、伊、加の7か国の1996年における一般政府支出の対GDP比を比較すると、イギリスが中央政府の比率が最も高く、フランスがこれに次ぐ。逆に、アメリカやドイツといった連邦制国家は中央政府の比率が小さい。

住民による地方自治体のガバナンスについて考える際には、いわば「株主としての住民」と「顧客としての住民」を分けて考える必要がある。

「株主としての住民」とは、首長及び議員の選挙、圧力団体等としての政治的活動、住民監査請求等の直接請求の行使等を通じて地方自治体の内部者（インサイダー）としての役割を果たす住民である。これらは、例えばオンブズマン等による交際費その他、首長その他の執行機関の違法な支出への監視等を通じて重要な役割を果たしているが、一方で内部者としての住民による地方自治体への法的・政治的な働きかけは、歳出増大への圧力となって機能していることも否定できない事実である。そのため本稿では、「株主としての住民」については、内部者（インサイダー）としていかにして財政健全化を規律づけることができるかという観点から整理し、ここでは主として「顧客としての住民」の役割について分析する。

「顧客としての住民」によるガバナンスとは、住民が、地方自治体の提供する行政サービスに対する受益と負担という利害関係により、地方自治体の財政運営のコントロールに関与することをいう。すなわち、個々の住民は地方自治体間を移住し、または定住する地方自治体を選択する自由を有しているため、地方自治体の政策や提供する行政サービスが、それに対する租税等の負担に比べて不満足なものである場合、他の地方自治体に移動することを通じて地方自治体間の競争における従前居住地方自治体の相対的な地位を低下させ、結果的に当該地方自治体の政策や行政執行のあり方に影響を与えることができると考えられる。これは、消費者が会社の提供する商品やサービスがその価格に比べて不満足なものである場合、当該会社の商品やサービスを購買しないことを通じて市場の競争における当該会社の地位を低下させ、結果的に当該会社の商品開発に影響を与えることができるのと同様のメカニズムである。

「顧客としての住民²⁷」によるガバナンスについて結論から先に述べると、日本の地方自治体においては極めて不十分である。

住民によるガバナンスを活性化させるためには、行政サービスの多様化と効率化が必要である。しかしながら、地方自治体が行政サービスの多様性と効率性を図ろうとする場合、国の法令による多くの制度的障害が存在する。

まず、地方自治体が提供する行政サービスの多くは、法令で全国一律に規定された内容や規格に基づいて行われているため²⁸、地方自治体間で提供される行政サービスに独自性や多様性がほとんど認められない。その結果、住民はどの地方自治体に住んでも受けられ

²⁷ 本稿では、以下、特に明示がない限り「住民によるガバナンス」とは、「『顧客としての住民』によるガバナンス」を指すこととする。

²⁸ 平成12年度の地方分権一括法で、従来の機関委任事務は、地方自治体の固有の事務である自治事務と国等からの委託による法定受託事務の2つに整理され、自治事務に関しては条例による独自の規定を置くことが可能となった。しかしながら、法令に規定のある自治事務に関する条例は、「法令に違反しない限りにおいて」（地方自治法第14条1項）制定しなければならないという制約がある。したがって、自治事務についてさえ、法令の規制内容が詳細であるほど、地方自治体の条例制定の余地は限定されることになる。もっとも、当該条例の規定が法令に違反するものであるか否かは、当該法令の解釈によってある程度緩和される可能性があるが、当該解釈の最終的な確定は裁判に待たねばならず、地方自治体はリーガルリスクを負担することとなるため、このことが地方自治体の条例制定の障害であることについては変わらない。

る行政サービスの内容にほとんど差がなく、その選択肢は極めて限定されている。

また、行政コストについても、多くの場合、法令によって行政サービスの提供方法や手続が規定されているため、どの地方自治体も同じような行政コストになりがちである。さらに間接費用に影響する地方自治体の組織編成や財務運営についても、地方自治法等によって全国画一的な規制がなされている。したがって、地方自治体が法令によって規制されている部分については、企業におけるような絶えざる業務改善、技術革新の導入により行政事務を効率化し、行政コストを圧縮するという余地がほとんど存在しない。

このような制度的障害によるほか、単独事業のような地方自治体の独自の施策が展開できる分野においても、地方自治体間の競争のない環境において住民の選択にさらされないという状況が、行政のイノベーション（業務革新）の創発を抑制し、それが官民の生産性の格差として現れていると考えられる。

例えば、地方自治経営学会が 1995 年に行なった調査では、一定の事業を行政が直営で実施する場合と民間委託により実施する場合のコストを比較して、民間委託の方が直営の場合より、事業により 35% から 77% 程度低廉なコストで実施されていることが示されている（表 1）。

このような行政事務の非効率性は、コスト面についてのみ観察されるものではない。財務省の平成 15 年度予算執行調査²⁹によると、市町村が過疎地等において実施する移動通信用鉄塔施設整備において、鉄塔建設によってカバーされる人口や世帯数が小さいため民間によっては不採算となる地域においても、実際には民間の独自事業として鉄塔整備がなされていることが報告されており、安易に補助金に頼らなくても、民間の経営・技術上の努力によって一定のサービスレベルが確保されていることが示されている。

特に、顧客による選別を通じた市場競争にさらされている民間事業者にとっては、コストの改善は、そのまま事業者の超過利潤となるのではなく、サービスの質の向上に振り向けられる可能性が高い。そのため、官民コスト比較における民間の優位性は、競争的な市場環境においては、民間のサービスの質の優位性をも意味するものと考えられることができる。

事務に関して官民の効率性に格差が生じる原因は、不採算部門への対応や民間水準を超える施設・サービスの維持等、公共性や公益性の確保に起因する要因等多岐にわたり、単に民間並みのコストに引き下げればよいとはいえない。

しかしながら、現在の行政事務の執行の方法を見ると、国民による選択や民間事業者との競争を通じた事務の実施手法の見直しや改善が行なわれにくい環境にあり、民間におけるような競争がもたらすイノベーション（業務革新）が図られにくく、それが官民の効率性格差をもたらしている一因であることは否定できない。

2 - 2 - 2 国³⁰によるガバナンスの分析と評価

国によるガバナンスは、平常時における地方自治体へのガバナンスの重要な部分を構成

²⁹ 平成 15 年度予算執行調査については、<http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/sy150627/1506a.htm> 参照。

³⁰ 以下、単に「国」と表記する場合は、特に限定のない限り中央省庁を指すものとする。

している。しかし、地方自治体のステークホルダーとしての「国」は、いずれの国においても多くの場合、一枚岩ではない。通常は、各省庁がそのミッションに応じて異なる政治的利害を有するプレイヤーとして国によるガバナンスという構造に参加する。国によるガバナンスの分析・評価に当っては、このようなプレイヤー間の構造分析が不可欠である³¹。

日本においても、中央省庁（霞ヶ関）における「地方担当省³²」、「財務担当省³³」、「事業担当省庁」という、地方自治体に関して異なる利害関係を有する3つのプレイヤーが存在する。これらのプレイヤーが、地方自治体における対応物である「財政担当部局」、「統括部局（例えば知事・市長部局）」、「事業担当部局」という3つのプレイヤーとの連携、対抗、結託等の諸関係を通じて、時代環境とともに異なる国 - 地方のガバナンス構造（「国によるガバナンス」）を形成してきたと考えられる。

このような複雑な構造をもつ国によるガバナンスを分析するため、ここでは国 - 地方ガバナンス構造を以下の単純なモデルとして再構成した（表 - 2）。

2 - 2 - 2 - 1 モデルの概観

日本の戦前の地方自治体は、都道府県知事が官選であったことに示されるように、国による強力な統制の下に、普通地方官庁（国の総合出先機関）としての役割を担っていた。戦後日本の地方自治は、昭和22年の日本国憲法と地方自治法の制定により、新たな制度として出発したが、その歩みを国 - 地方のガバナンス構造から、大きく4つの時期に区分する。

すなわち、戦後地方自治改革期（昭和22年から昭和29年）、地方行政拡大期（昭和30年から昭和49年）、地方行革・地域振興期（昭和50年から平成6年）、地方分権・財政改革期（平成7年から現在）の4期である^{34 35}。

各時期の命名は、その時期の地方自治を特色づける活動からとっているが、このような時代区分を行うメルクマールは、各時期における国 - 地方ガバナンス構造である。そして各時期の境界には3つの地方財政危機の時期が位置する。

すなわち、第1次地方財政危機（昭和20年代後半から30年代前半）、第2次地方財政危機（昭和40年代末から50年代前半）、第3次地方財政危機（平成7年頃から現在）である。ただし、各時期区分の境界は便宜上年単位で設定したが、もとより明確な線として存在するものではなく、一定の幅をもった移行期間として存在しているものと考えべき

³¹ このような観点からの国 - 地方関係の分析としては、北村亘「地方税財政システムの日英比較分析（一）」（「自治研究」第76巻第7号（2000））、「同（二）」（同第77巻第3号（2001））、「同（三）」（同第78巻第3号（2002））参照。

³² 日本の場合、総務省（旧自治省）がこれにあたる。

³³ 日本の場合、財務省（旧大蔵省）がこれにあたる。

³⁴ この10年の地方改革の検討においても、例えば「地方レベルの行政改革の観点から見ると、1995年の知事選は大きな転換点であった。三重県、高知県、茨城県など後に改革の旗手として知られるようになる知事達を選出されているのである。」（村松岐夫、稲継裕昭「包括的地方自治ガバナンス改革」（2003年）p.2）という指摘がなされており、この年の前後に地方行政の構造における特異点があったことを窺わせる。

³⁵ この時代区分は、「地方自治総合講座」等で採用されている一般的な時代区分とほぼ一致している。河内隆、佐々木浩、米田順彦「地方自治総合講座1 地方自治の構造」（2002）pp.14 - 17 参照。

である。

各時期には、その時期における各プレイヤー間の利害の均衡解としての国 - 地方ガバナンス構造が存在しており、各時期の国 - 地方ガバナンス構造は、地方財政危機と地方政治の環境変化の 2 つを主要な動因としてその安定的な均衡を崩し、次の時期の国 - 地方ガバナンス構造に変型していったというのが、ここでのモデルの概要である。

2 - 2 - 2 - 2 戦後地方自治改革期（昭和 22 年から昭和 29 年）

この時期の国 - 地方ガバナンス構造を一言で表すと、急進的・理想主義的な分権型ガバナンスと命名できる。また、これをその実態から見ると、地域行政における国と地方の二重行政の時期ともいえる。

すなわち、この時期の国 - 地方ガバナンス構造は、理念としての地方分権と実態としての国・地方自治体の二重行政化と要約され、国による地方自治体のガバナンスが最も低下した時期と考える。

この時期を特色づける制度的ファクターを見ると、昭和 22 年の地方自治法制定、内務省解体により、法制面でも組織面でも戦前の国による強力な地方ガバナンスの制度的支柱が取り除かれたことである。

それに替えて導入を企図されたのが、昭和 24 年のシャウブ勧告、昭和 25 年の神戸勧告に見られるような急進的ないし理想主義的な地方分権体制である。ここでは、原則として市町村に事務を配分し、国は原則として地方自治体に関与しないことが志向された。しかしながら、十分な財源保障を伴わない義務教育や警察などの膨大な事務の地方移管の結果、地方財政は急速に悪化し、理想主義的な地方分権は早くも暗礁に乗り上げることになった³⁶。

次に、この時期を特色づける政治的ファクターとしては、都道府県知事が官選から民選に移行し、最初の統一地方選挙において既に 4 道県³⁷で革新知事が出現するなど、第 1 次革新自治体時代とも呼ぶべき革新知事の輩出が続いたことがあげられる^{38 39}。

こうした状況に直面して、国の事業省庁は地方自治体の事務の多くを国の事務として自ら執行することを志向し、この時期に膨大な数の国の地方出先機関が設置され、これにより地方における国と地方自治体の二重行政が生じた⁴⁰。

この時期の国 - 地方ガバナンス構造の変型を促した最大の動因は、地方財政の壊滅的な破綻である。

すなわち昭和 26 年には 15 府県、145 市町村が赤字を計上していたが、昭和 29 年に至

³⁶ 以上につき「地方自治百年史」第 1 巻 pp.74 - 101 参照。

³⁷ 北海道、長野県、徳島県、福岡県で革新自治体が誕生した。

³⁸ 昭和 25 年に京都府、29 年に兵庫県、30 年に大分県で革新知事が誕生している。なお、第 2 次革新自治体時代は、昭和 40 年代に出現する。

³⁹ なお、知事民選化により、いくつかの地方自治体で革新知事が誕生した一方で、相当数の官選知事経験者が民選知事として選出されていることにも留意する必要がある。戦後の都道府県知事の出身の詳細については、図 2、図 3 参照。

⁴⁰ この間の事情については「地方自治百年史」第二巻 p.144 参照。また、川村仁弘「自治行政講座 1 地方自治制度」(1986) p.69 参照。

るとこの状況はさらに深刻化し、府県の7割にあたる35団体、市町村の4割にあたる3644団体が赤字を計上するまでになった。

このような地方財政の空前絶後の破綻状態に当面して、理想主義的な地方分権論は急速にその勢力を失うとともに、国による地方自治体救済の法的スキームが整備された。すなわち、昭和30年に制定された地方財政再建促進特別措置法(昭和30年法律第195号)(以下「地方財政再建法」という。)がそれである。ちなみに、地方財政再建法は、今日に至るも唯一の非常時における地方自治体救済法制として存在する重要な法律であるが、この時期において、次の地方行政拡大期における国-地方ガバナンスの原型を形成するという役割を担った⁴¹。

すなわち、地方財政再建法は、国の補助事業・直轄事業の執行を優先するための財政負担の特例⁴²を有しているが、これにより各事業省庁による二重行政を地方自治体の事業に集中する方向で解消することを導いたと見ることができる。また同時に、この手法が国の各事業省庁と地方の縦割り関係の強化という方向を導いた。また地方財政再建法は、地方債制度を活用して国の地方財政再建をコントロール⁴³するという手法を導入しているが、これは次期以降の国による地方ガバナンスの主要な手段となっている。

このようにして、戦後地方自治改革期の急進的・理想主義的な分権型ガバナンスは、地方財政の壊滅的な破綻を契機に変型を余儀なくされ、替わって国の各事業省庁と地方自治体の縦割り関係を強化する条項を含む国による地方自治体救済法制の整備を通じて、地方における国と地方自治体の二重行政構造も緩和の方向で変型が誘導された。

2 - 2 - 2 - 3 地方行政拡大期(昭和30年から昭和49年)

この時期の国-地方ガバナンス構造モデルは、国の事業省庁による縦割化された地方ガバナンスと要約でき、これを霞ヶ関内のプレイヤー間における構造で見ると、地方担当省が事業担当省庁と対地方自治体における役割分担のもとに連携し、財務担当省と対峙する構造であったと見ることができる。

この時期を特色づける制度的ファクターとしては、組織面では、国の地方担当省庁が法案提出権を持たない外庁から省に昇格したことがあげられる。しかし省に昇格したばかりの地方担当省は、この時期にはまだ財務担当省との予算折衝において地方の旺盛な行政需要を賄うに足りる財源を確保するだけの十分な交渉力を具備していなかったと考えられる。そのため、この時期に年々増大した地方財政需要のすべてを地方担当省の予算獲得力だけで確保するのではなく、各事業省庁と連携して予算獲得することが有効な戦略として機能した。

それを裏付けるように、法令や予算面では、この時期に事業省庁による地方事務法令や

⁴¹ 石井恵美子「地方債の危機管理制度の必要性」(「自治研究」第77巻第8号(2001)) pp.125 - 126 参照。

⁴² 地方財政再建法第17条参照。

⁴³ 地方財政再建法第12条、第14条、第15条参照。

補助金が増大している⁴⁴。この時期、日本の地方担当省は、事業省庁の補助金に係る地方自治体側の負担（裏負担）や地方事務法令の所要経費を地方交付税の基準財政需要額に算定することにより、事業省庁による地方行政への関与を背後から支援する役割を担った。

これにより、国の事業省庁が地方自治体の事業担当部局と、法令・財源の両面で直結し、断片的な事業単位で国が地方自治体をガバナンスするという構造が形成された。このような国 - 地方ガバナンス構造は、本質的に地方自治体側からする歳出抑制のメカニズムを内蔵していないほか、地方自治体の財政担当部局の事業担当部局に対する財務統制力を低下させることとなったが、高度成長による自然増収により、この時期のガバナンス構造の欠陥は顕在化しなかった。

この時期の前半を画する昭和 30 年代においては、高度成長によるパイの拡大と都市化の進展等に伴い、公共事業等を通じた利益分配型地方行政が拡大した。政治的には、戦後の第 1 次革新自治体時代に替わって、旧内務省出身の知事による保守的な地方自治体が拡大した⁴⁵。

昭和 40 年代に入って利益分配型の地方行政はさらに広汎な市民層に裾野を拡大し、シビルミニマム論等に基づく福祉行政需要が拡大するとともに、公害問題など高度成長のひずみが顕在化した。政治的には第 2 次革新自治体時代が出現した⁴⁶。

このような政治的環境において、オイルショックを契機とする第 2 次財政危機⁴⁷に直面し、革新自治体における福祉行政がバラマキ福祉として批判されるなど、地方自治体の財政再建が政治的な対立軸として浮上した。

この時期の国 - 地方ガバナンス構造の変型を促した動因も、前期と同様、オイルショック後の財政危機と地方における政治環境の変化であると考えられる。

この時期の事業省庁縦割型の国 - 地方ガバナンス構造は、前述のように本質的に地方自治体における歳出抑制のメカニズムを内蔵しておらず、地方自治体の財政担当部局の事業担当部局に対する財務統制力を低下させていた。

財政再建の必要性に直面してこのガバナンス構造の転換が迫られたが、それには、地方担当省出身者等の財政再建に練達した実務家を地方自治体の首長として迎え入れ、地方自治体内の財務担当部局と知事部局が結託することにより、事業担当部局を十分にコントロールしうる財務統制力を地方自治体内ガバナンス構造に持ち込むことが求められる。

このようなガバナンス構造への変型は、革新自治体への政治的な対立軸としての意味づけを得て、昭和 54 年に東京都と大阪府で、ともに地方担当省出身者が行政改革を公約に掲

⁴⁴ 河内、佐々木、米田、前掲書 p.15 は、昭和 31 年から 48 年を国・地方関係史としてみた第二期と位置づけつつ、「この時期には法令・補助金が増大した時期であり、中央集権体制が強化された時期とも評される」と記述している。

⁴⁵ 図 2、図 3 参照。

⁴⁶ 昭和 42 年に東京都、昭和 46 年に大阪府で革新知事が選出された。昭和 46 年の第 7 回統一地方選挙では、革新自治体は全国の 2 割に達し、革新市長会加盟市長は 106 名を数えた。もっとも国政レベルにおいては自民党が一貫して政権を担当しており、都市住民は体制の選択に係る国政選挙においては自民党による高度経済成長路線を選択し、高度経済成長の果実の分配に係る地方選挙においては、生活利益に直結した施策を掲げた革新首長を選ぶという投票行動を示したといえる。

⁴⁷ オイルショック後の財政危機においては、昭和 50 年に 2 市が地方財政再建促進法による準用団体となり、昭和 51 年にはこれが 5 市町に拡大している。

げて当選し、革新自治体に代替することによって現実化された。また、地方自治体内におけるこのようなガバナンス構造の変化は、霞ヶ関における地方担当省と事業担当省庁の関係にも変化をもたらした。

2 - 2 - 2 - 4 地方行革・地域振興期（昭和 50 年から平成 6 年）

この時期の国 - 地方ガバナンス構造は、前期の事業省庁による縦割化された地方ガバナンスに対して、地方担当省が新たに事業省庁と同様の地域振興の役割を担って地方自治体に向かい合い、事業省庁と競合的に地方自治体へのガバナンスを担う構造と要約できる。換言すれば、この時期は、地方担当省が地方自治体監督官庁としての役割だけでなく、地域振興官庁としての役割を強化した時期と考えられる。

この時期を特色づける制度的ファクターとしては、まず、第二臨調（土光臨調）による国・地方を通じた行政改革が進められたことがあげられる。国 - 地方ガバナンスにおいても、地方自治体において行政改革を断行するための体制整備、すなわち首長のトップダウンを通じた総務部局による事業部局の財務統制の強化が求められた。このような、地方自治体内部の財務ガバナンスの強化策は、個別事業予算の膨張圧力をもたらす事業省庁ごとの縦割型の地方ガバナンスとの摩擦を増大させたと考えられる。

地方の財政危機は、日本経済がオイルショックから回復することで比較的早期に解消に向かい、それ以後の行革・民活路線は、地方においては第三セクター方式による大規模な地域開発プロジェクト等へと展開した。この方式は、前期における事業省庁ごとの地方事務法令や補助金による事業とは異なり、法令に明確な根拠を持たず、また出資金等の財源調達も起債により行われることが多かったため、起債許可権限を有する地方担当省による地方ガバナンスの比重が高まった。また、中央において地方担当省による地方振興を目的とした外郭団体が増大したのもこの時期である⁴⁸。

こうした地方担当省の地域振興省庁としての役割が明確に示されるようになったのは、昭和 60 年代のふるさと創生事業（1 億円事業）を中心とする、地方交付税や地方債許可制度を活用した地域振興事業の導入である⁴⁹。

霞ヶ関においても、この時期に地方担当省の財務担当省に対する予算折衝力が高まったことが指摘されている⁵⁰。

この時期の前半期においては、いわゆるオール与党体制が定着した。地方政治における政治的争点も大きな対立を解消し、首長の資質にも実務的な行政手腕が重視された。こうした中で、地方担当省出身の知事の数も増加した。

⁴⁸ 主要なものとしては、昭和 60 年の財団法人地方自治活性化センター、昭和 63 年の財団法人地域総合整備財団（ふるさと財団）、財団法人自治体国際化協会、平成 2 年の財団法人自治体衛星通信機構、平成 6 年の財団法人地域創造などがあげられる。

⁴⁹ その代表的なものが昭和 63 年に創設された地域総合整備事業債である。この事業では、地方自治体が地域振興等に資する一定の単独事業を行う財源を起債で賄い、その元利償還に係る後年度負担の一部を地方交付税の基準財政需要額に算定するという手法が用いられた。

⁵⁰ 北村、前掲論文「(二)」pp.106 - 108 参照。

しかしながら、地方選挙の投票率の低下に見られるような住民の地方政治ばなれも進んだ。さらに、この時期の後半期に至って、オール与党体制とは異なる政治的背景や独自の政策スタイルをもった知事が出現した⁵¹。

この時期の国 - 地方ガバナンス構造の変型を促した動因も、これまでと同様、地方財政危機と地方政治の変動が主たる契機となっている。

この時期、地方担当省は起債許可等を通じて地方の健全な財政運営を監督する国の省庁としての役割だけでなく、地方自治体の情報化や国際化の推進といった一定の政策を通じて地域を振興する国の省庁としての役割も強めてきたが、この両者は、財政が逼迫すると利益相反する契機を含んでいた。例えば、この時期の後半にバブル崩壊後の景気対策として地方債の大量発行が促されたが、結果的にそれが地方財政の一層の悪化を招くこととなった。そのため、このような利益相反状況からの脱却が国 - 地方ガバナンス構造の動因として作用した可能性がある。また、地方政治における行政改革等の独自の政策を掲げた首長の出現は、国 - 地方ガバナンス構造の動因として作用した可能性がある。

2 - 2 - 2 - 5 地方分権・財政改革期（平成7年から現在）

この時期は現在進行しつつことから、その終局的な国 - 地方ガバナンス構造を見極めることは難しいが、方向としては、霞ヶ関における事業省庁と地方担当省庁の競合的な地方ガバナンスの地方担当省への一元化による解消と、地方分権の進展による国によるガバナンスの低下にあると考えられる。

この時期を特色づける制度的ファクターとしては、まず、平成7年から13年まで設置された地方分権推進委員会による国庫補助金改革、平成12年の地方分権一括法による機関委任事務改革等の地方分権の推進があげられる。これらは、地方分権という目的で推進されているが、霞ヶ関における国 - 地方ガバナンス構造としてみると、事業省庁による縦割型地方ガバナンスを支えていた地方事務法令と補助金の改革を通じて、事業省庁による地方ガバナンスが弱体化される過程と見ることができる。また、現在進行している「三位一体改革」はこの文脈の中で評価することも可能である。

またこの時期、地方担当省は、中央省庁再編により地方債に係る政府資金所管省庁と統合された。

この時期の重要な政治的ファクターは細川連立政権の誕生により、地方分権が国政における重要な政治アジェンダとして認知されたことである。この流れは細川連立政権以後の政権に引き継がれ、今日の小泉内閣の「三位一体改革」となっている。

また、地方においては、独自に財政再建やニューパブリックマネジメント（NPM）等の新しい行政手法の導入が試みられるとともに、前期のオール与党体制による知事から無党派知事が増大した。

⁵¹ 時代区分としては次期にわたるが、平成7年の東京都の青島知事、大阪府の横山知事の誕生はその象徴といえる。

2 - 2 - 2 - 6 国によるガバナンスの総括

以上、国 - 地方ガバナンスの構造とその動態をモデル化して主要な歴史的事象の説明を試みた。このモデルを基に現在の平常時における国による地方自治体へのガバナンスを評価すると、国の事業省庁による縦割化された地方ガバナンスが弱体化されている一方、地方担当省による地方ガバナンスは、監督機能と振興機能の併有による利益相反の発生という構造上の問題により、財政状況が逼迫する状況にあって十分に機能していない可能性が認められる。

こうした状況の中で進められている現在の「三位一体の改革」は、国 - 地方ガバナンスにおける省庁縦割型のガバナンス構造あるいは事業省庁と地方担当省との競合的なガバナンス構造を、国の地方への統制権限を一元的に集中した地方担当省と地方自治体とが対向するという単純な国 - 地方ガバナンス構造に転換する試みと評価できる。

これによって、国 - 地方ガバナンス構造は、今後、地方担当省の地方統制権限の強化を通じて国家監督型ガバナンスに移行するのか、国の地方統制が縮小化してステークホルダー型ガバナンスに移行するのかは、現時点では明らかではないが、国 - 地方ガバナンス構造の単純化は、そのどちらのガバナンス構造に移行する場合でも経過すべき必要な過程であると考えられる。

2 - 2 - 3 市場（債権者）によるガバナンスの分析と評価

2 - 2 - 3 1 市場（債権者）によるガバナンスとは何か

市場（債権者）によるガバナンスとは、市場資金の供給者が行うガバナンスをいう。会社においては、メインバンク等の金融機関による融資契約に基づく継続的な会社財務の監視や統制、あるいは株式市場、社債市場等の直接金融市場における株価や引受条件といった企業評価などが、会社経営者に対する強力なガバナンスとして機能している。

地方自治体においては、1年を超える償還期を有する債務については、それが証書による融資といった間接金融方式であるか証券発行による直接金融方式であるかを問わず、地方債として法令等による規制がなされている。

日本においては、地方自治体に対する市場（債権者）のガバナンスは存在しないと考えられる。なぜなら、地方債は、それを発行する地方自治体の財務内容や当該地方債資金が充当される事業内容に関わらず、ひとたび総務省によって起債が許可された以上、政府保証が原則として付されないにもかかわらず⁵²地方債はすべてリスクのない債務として扱われるからである⁵³。

このように、地方債についてリスク管理上の差異がない以上、資金供給者としては、融資または引受けにあたり発行自治体の財務内容や起債対象事業の採算性等について審査す

⁵² 国債復興開発銀行等からの外資の受入に関する特別措置に関する法律第2条第2項の規定に基づく外貨債には政府保証が付されるが、それ以外の地方債に政府保証が付されることはない。

⁵³ 国際決済銀行（BIS）の自己資本比率規制における地方債のリスクウェイトは、平成6年から、国債と同様、ゼロとされている。

る必要がない。また、地方債には償還リスクは基本的に存在せず、支払遅延（デフォルト）の危険性がないのであるから、融資または引受けを行った後も、地方自治体の償還能力について継続的な監視や統制を行う必要がない。

このことは、どのような財政力の地方自治体であっても、その行政活動に必要な資金を資金市場から調達することを可能にしているが、その反面、企業におけるような市場（債権者）からのガバナンスを受ける機会を失わせている。

地方債には前述のように原則として政府保証が付されることはないが、「暗黙の政府保証」が存在すると市場関係者に信じられている。これが地方債のリスクを解消している原因であるが、以下では「暗黙の政府保証」を生み出す制度上のメカニズムとその限界を検討する。

2 - 2 - 3 2 地方債に対する「暗黙の政府保証」の内実

地方債に対する「暗黙の政府保証」を支える制度を検討するためには、地方債の返済可能性についての政府答弁を見る必要がある。この点につき、過去、同様の政府答弁が繰り返されているが、第 154 国会における政府答弁をみると以下のとおりである。

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。」

すなわち、政府答弁では、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。

以上が、地方債に対する「暗黙の政府保証」の内実であるが、上記政府答弁において例示された 4 つの相互関係や、これらがどのようなメカニズムで地方債のデフォルト防止に役立つのかについては必ずしも明らかではない。

2 - 2 - 3 3 「暗黙の政府保証」を生み出す制度的メカニズム

そこで、以上の各制度が「暗黙の政府保証」を生み出すメカニズムを検討するために、これらを地方債のデフォルトの未然防止対策に係る制度か、既発地方債のデフォルト発生を防止するための緊急対策に係る制度か、という観点から分類したものが図 - 4 及び表 - 3 である。

そこで見ると、起債許可制と起債制限は、ともに地方自治体はその償還能力を超える過剰債務状態に陥るのを発行段階で抑制し将来におけるデフォルトリスクをコントロールするための発行面からの未然防止対策であると考えられる。また、地方交付税による地方債元利償還金の確保については、当該財源による具体的な既発債の償還財源の措置という側面よりも、地方交付税全体によって資金面から当該地方自治体の支払能力喪失を未然防止するという側面の方が重要であると考えられる。このように理解すれば、この両者はともに地方債のデフォルト未然防止対策として分類できる。

これに対し、財政再建制度は、既発債の元利償還について具体的なデフォルトの危険が生じた場合の緊急対策として位置づけられるが、これと同様の機能を有するものとして、上記政府答弁では例示されていないが、借換債や健全化債等の赤字地方債の発行を含めることが可能である。

前者による具体的な資金支援としては、通達⁵⁴に基づく一時借入金への政府資金のあっせんが特に重要である。これにより一時的な資金ショートによるデフォルトの大半は回避されうるからである。後者による資金支援としては、すでに過重債務状態という構造的な支払能力の毀損に陥った地方自治体に対して、民間資金による借入れを政府資金に借り換えることで、返済条件等の変更を円滑化することが期待できる。

2 - 2 - 3 4 「暗黙の政府保証」の限界

地方債の「暗黙の政府保証」のメカニズムが以上に見たとおりである場合、これらの制度は本当に地方債のデフォルト防止に役立つのであろうか。ここでは、地方債の「暗黙の政府保証」を構成する各制度について、それを検証する。

（形骸化しつつある建設公債原則に基づく発行規制）

第一に、起債制限制度のうち、建設公債原則（地方財政法第5条第1項第5号）と標準税率未滿の課税団体についての建設公債の発行制限（地方財政法第5条の4第4項）については、行政運営は原則として地方債以外の財源で賄うべきであるという考えのもとに、赤字公債の発行を原則として禁じることで償還能力を超える過剰な地方債の発行を抑制し、将来のデフォルトの発生を未然に防止することがその趣旨であると考えられる。しかし、これらの制度が前提としている建設公債原則は、すでに巨額の赤字地方債の発行が許可されていることで形骸化しつつある⁵⁵。したがって、建設公債原則が今後とも地方自治体の

⁵⁴ 昭和34年4月21日付自治事務次官通知「赤字団体の財政再建促進について」に基づいて当該措置が行われる。同通知別紙の第4項では「赤字団体のうち法（注：地方財政再建法）第22条第2項の規定により、いわゆる準用団体として財政再建計画の承認を受け、適実にその計画を実行するものについては、財政の運営上必要な一時借入金について政府資金のあっせんを行うこと。」と規定されている。また、同通知別紙の第六項では、「第四項の準用団体に対しては、資金繰りのため必要とする一時借入金の利子（中略）についてその負担の軽減を図るため、財政再建債の利子補給の例に準じて一定の基準により特別の援助措置を講ずること。」と規定されている。なお、石原信雄、嶋津昭「五訂地方財政小辞典」（2003）p.224「財政再建準用団体」の項参照。

⁵⁵ 例えば、平成15年度において、約3兆円の臨時財政対策債の発行が許可されている。これは、従来、交付税特別会計の借入金によって手当てしていた地方財源不足額を、交付税特会による借入方式を取り

有効な起債規制として機能するのかについて検討が必要となっている。

(交付税制度のシステミックリスクを内包する起債制限比率による発行規制)

第二に、起債制限制度のうち、起債制限比率超過団体についての起債制限（地方財政法第 5 条の 4 第 1 項第 2 号）については、過剰債務状態に陥っている団体の新発債の発行を抑制することで、将来のデフォルトの発生を未然に防止することがその趣旨であると考えられる。しかし、起債制限比率という基準では、地方交付税の基準財政需要額に算定されている地方債元利償還に係る経費負担が除外されているため⁵⁶、現実の地方自治体の公債費負担（公債費負担比率⁵⁷）よりも過小に評価される。そのため、将来、地方交付税の算定方法が変更される等の制度変更が生じた場合には、現在、過小に評価されている地方自治体の公債費負担、換言すればデフォルトの可能性が顕在化するおそれがある。

(現実のデフォルトリスクに対応しない歳入欠陥による発行規制)

第三に、起債制限制度のうち、一定の規模の歳入欠陥団体⁵⁸についての建設地方債の起債制限（地方財政法第 5 条の 4 第 1 項第 1 号）については、すでに資金状況が悪化している中で既発債への償還資金を確保し、新発債だけでなく既発債についても将来のデフォルト発生を未然に防止する趣旨と考えられる。しかし、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するものではない。また、政令指定都市など都道府県と同様の財政規模を有するにもかかわらず、都道府県よりも相当に緩和された基準で本規制が適用されている地方自治体もある。そのため本規制の実効性や規制基準等について検討が必要である。

やめ、地方自治体の債務としたものであるが、その性質は地方税法第 5 条の特例としての赤字地方債である。なお、交付税特別会計の一時借入金は、交付税及び譲与税配付金特別会計法（昭和 29 年法律第 103 号）附則第 5 条第 2 項を根拠として借換えが可能であることから、平成 15 年度で地方負担分だけで 32 兆円もの借入残高が累積している。この点につき、碓井光明「健全財政主義と地方財政 - 最近の話題を素材として -」（「地方財政」（2000.9））pp.7 - 9 参照。

⁵⁶ 起債制限比率は、以下の算定式によって求められる。

$$\text{起債制限比率} = [\{ (A - (B + C + E)) \} \div \{ D - (C + E) \}] \times 100$$

A：当該年度の普通会計債の元利償還金（償還期限の満了の日において元金の全部を償還することとして発行を許可された地方債にあっては、その償還財源を確保するための減債基金への積立額をいう）。ただし、繰上償還分を除く。

B：A に充てられた特定財源。

C：普通交付税の算定において、災害復旧費等の地方債の償還費として基準財政需要額に算入された公債費

D：当該年度の標準財政規模

E：普通交付税の算定方法において事業費補正により基準財政需要額に算入された公債費

上式でみるように、分子、分母から基準財政需要額に算入された地方債元利償還金が控除されている。なお起債制限比率の過去 3 年度間の平均が 20% 以上の団体については、一定の地方債が許可されないこととなっている。

⁵⁷ 公債費負担比率は、以下の算定式によって求められる。

$$\text{公債費負担比率} = \{ (\text{公債費充当一般財源}) \div (\text{一般財源総額}) \} \times 100$$

⁵⁸ 前年度の実質収支の赤字額が、都道府県で標準財政規模の 5%、市町村（政令指定都市を含む。）で 20%（地方財政法第 5 条の 4 第 1 項第 1 号）。この場合は、地方財政再建法を準用して財政再建を行う場合でなければ地方債をもって建設事業等の財源とすることができない（地方財政再建法第 23 条第 1

(将来の地方財政全体の償還可能性について不確実性を残す起債許可制度)

第四に、起債許可制については、地方債計画、地方財政計画とリンクして既発債の償還財源を措置するとともに、地方全体の新たな発債の発行総量をコントロールすることで、将来のデフォルト発生を未然に防止することがその趣旨であると考えられる。しかし、地方債計画、地方財政計画はともに単年度計画であるため、地方債の償還時点までの長期にわたる償還財源の保障が担保されているのかについては別途検討が必要である。

(デフォルト防止に向けた個別自治体の内部規律における不確実性)

第五に、地方財政計画、地方交付税による既発債の財源保障については、地方交付税が用途の特定されない一般財源であることから、当該財源が確実に既発債の償還に充てられ、デフォルトの発生が防止されるか否かは、まさに各地方自治体における財政規律に依存する。もっとも地方交付税法(昭和25年法律第211号)第20条の2は、関係行政機関は「地方団体が法律又はこれに基づく政令により義務づけられた規模と内容を備えることを怠っているために、その地方行政の水準を低下させていると認める場合においては」、是正のための勧告を行うことができ、この勧告に従わない場合には、総務大臣は地方交付税の全部又は一部を減額、返還させることができる(同条第4項)。しかし、この措置が発動された例はない。この点につき、現行の地方交付税制度で手当てされている地方自治体への規律を強制する制度が十分に機能するか検証が必要である。

(個別の制度要件による救済の谷間の存在)

第六に、借換債⁵⁹や財政健全化債⁶⁰、退職手当債⁶¹等の発行により、現に償還期にある地方債の償還財源を新たな借入れによって調達し、デフォルトを回避するという方策がありうる。しかし、借換債や退職手当債等には各々固有の発行要件があり、必ずしも全ての場合において既発債の償還財源として使用できるとは限らず、この方法で既発債のデフォルト防止を図ることには限界がある。

(地方財政再建法による準用再建におけるデフォルト規定の不在)

第七に、地方財政再建法の準用再建団体となることで既発債のデフォルトの発生を防止しようとする場合、現行法では国が直接、準用再建団体の償還債務を肩代わりする規定がないため、上で検討した借換債や退職手当債等の発行によるほか、準用再建団体が行う一

項、同法施行令第11条の2)。

⁵⁹ 地方財政法第5条第1項第3号により適債性が認められている。

⁶⁰ 財政構造が悪化している地方団体が、行政改革大綱等に基づき数値目標を設定、公表して行政改革や財政健全化に自主的に取り組んでいる場合に、当該数値目標等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地方債の充当率の引上げ等を認めるもので、平成10年度に導入された。平成13年度は18団体で2982億円の発行が許可されている。地方債制度研究会編「平成14年度改訂版地方債」(2002) pp.879 - 880。

⁶¹ 地方財政再建法第24条の規定に基づき発行する退職手当債。退職手当債は、地方財政再建法によって財政再建のための方策一環として導入され、赤字補填債的性格を有するが、職員を退職させることによって節減した経費を償還財源に充てることができ、加えて適切な退職制度は、将来の財政構造(人件費)の健全化に寄与することができるため、単なる赤字債とは区別できるとされている。地方債制度研究会、前掲書 pp.881 - 887。

時借入金への政府資金のあっせんやその支払利子等への特別交付税措置が主要な手段となると考えられる。しかし、借換債や退職手当債等の発行によるデフォルト防止については上記のような限界がある。

また、一時借入金によるデフォルト防止の有効性は、一時借入金の償還期間が年度内であることから、本来、年度内に資金確保が可能な範囲に限定される場所であるが、繰上充用⁶²という会計処理を行えば、出納整理期間⁶³を活用し、出納整理期間中に収入される翌年度税収や出納整理期間中に行う翌年度分の一時借入金の活用等を通じてデフォルトの回避を図ることも可能であろう。

しかし、このような措置は本来避けるべきものであるだけでなく、繰上充用した翌年度の一時借入金の返済を、翌年度に行う繰上充用により再翌年度の一時借入によって賄うという最後の手段（一時借入金の累積）⁶⁴について見ても、当該地方自治体の将来の歳入額によって一時借入金の累積額の限度が画される以上、やはり限界があるといわざるを得ない。

2 - 2 - 3 5 市場（債権者）によるガバナンスの総括評価

以上で検討したように、日本の地方債については、「暗黙の政府保証」によって、どのような地方自治体が発行する地方債についてもそのリスクウェイトがゼロとして扱われていることから、市場（債権者）による地方自治体へのガバナンスは存在しない。

しかしながら、「暗黙の政府保障」の内実とそのメカニズムを検討すると、「暗黙の政府保証」についても制度上の限界があると考えられる。それにもかかわらず、市場が「暗黙の政府保証」に対する信認を維持しているのは、「暗黙の政府保証」の制度上の限界があったとしても、政府の制度運用によって地方債のデフォルトが回避されるであろうという期待があるからではないかと考えられる。

2 - 2 - 4 平常時における地方自治体のガバナンスの総括評価

以上、平常時の地方自治体のガバナンスについて、住民によるガバナンス、国によるガバナンス、市場（債権者）によるガバナンスの各ステークホルダーによるガバナンスを検討した。

そこで検証したように、日本の平常時の地方自治体には、市場（債権者）によるガバナンスは存在せず、また、住民によるガバナンスも国の法令による規制等により弱体化している。

さらに、国によるガバナンスは、住民によるガバナンスの障害要因を形成する程に画一的な規制を地方自治体に課するものであるが、そのガバナンスの構造は、事業省庁による

⁶² 会計年度経過後その会計年度の歳入が歳出に不足する場合に、翌年度の歳入を繰り上げて、その年度の歳入に充てる会計処理で、地方自治法施行令第166条の2で認められている。

⁶³ 前会計年度末までに確定した債権債務について所定の手続を完了し、現金の未収未払の整理を行うための期間をいい、4月1日から5月31日までの2ヵ月の期間を指す。

⁶⁴ 注37で見たように、交付税特会借入金は、一時借入金の累積方式によっている。

縦割型の地方ガバナンスの形骸化した残滓が残る一方、地方自治体、霞ヶ関の各プレイヤーを通じて、財政危機に対応した安定したガバナンス構造への転換を模索する過程にある。そのため、国による地方自治体のガバナンスは相対的に低下していると考えられる。

以上を総括すると、平常時における日本の地方自治体のガバナンスは、市場によるガバナンス等が不在であることからステークホルダー型ガバナンスと見ることはできず、また、国によるガバナンスも十分に機能しているとはいえないことから典型的な国家監督型ガバナンスと見ることもできない。その意味で、地方自治体の財政規律については、弱いガバナンスしか存在しないと考えられる。

2 - 3 非常時における地方自治体のガバナンス

非常時とは、地方自治体が財政危機に陥り、地方債の元利償還のデフォルトを来たすような状態を想定している。ここでは、日本の地方自治体がこのような状態に陥る可能性を検証するとともに、非常時においてどのような事態が発生するのかについて、日本の近年の財政再建事例及び日米における過去の地方自治体のデフォルト事例に即して検証する。

2 - 3 - 1 地方自治体のデフォルトリスクの検証

地方自治体に非常時が発生する可能性は、前節で検証した「暗黙の政府保証」の限界にかかわる。ここでは、前節の分析をもとに、想定されるデフォルト要因に即して、地方自治体のデフォルトリスクを検証する（図 - 6 参照）。

地方自治体のデフォルトリスクには、地方債残高が累積することによる間接的なデフォルトリスクと、現に償還期にある地方債等の償還資金の不足をもたらす直接的なデフォルトリスクがある。

前者は、基本的に地方債管理の失敗に起因するものである。現在、地方債の発行規制が総務省によって行われているが、起債制限及び起債許可制についての制度的な限界については、前節で検証したとおりである。

なお、平成 18 年度以降は、起債許可制は事前協議制に移行し、総務省の同意がなくとも地方自治体の判断のみで地方債を発行できるようになる。この場合、起債制限比率超過団体や歳入欠陥団体による起債については、依然として総務省の許可制の下に置かれる。したがって、地方自治体による地方債管理の失敗によるデフォルトリスクの増大は、許可制度の運用によって顕在化しない可能性があるが、総務省の許可制度の運用及び地方自治体による地方債管理のあり方によっては、デフォルトリスクの増大要因となる可能性も否定できない。

後者の要因としては、 税収見込みを大幅に下回る歳入減によるデフォルトリスク、 公社の破綻等予見しがたい巨額の歳出要因の発生によるデフォルトリスク、 支払日の過誤等の支払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⁶⁵、 地方交付税制

⁶⁵ 石原信雄、二橋正弘「新版地方財政法逐条解説」(2000) p.85 では、地方債にデフォルトが存在することを前提に規定されている地方財政法第 5 条の 4 第 1 項第 3 号、第 4 号の規定は、「支払日の誤りな

度等の制度変更により償還財源として見込まれていた財源に不足をきたすことによるデフォルトリスク、等が考えられる。

これらのうち歳入減によるデフォルトリスクは、まず地方交付税による補填、あるいは減収補填債による補填が想定され、減収補填債の元利償還金については後年度に交付税措置⁶⁶がなされる。

それでも歳入に不足が生じる場合は、財政健全化債等の赤字債を発行するほか、緊急的に借換債等が発行して政府資金に借り換えることが考えられる。

それでも財源に不足する場合は、地方財政再建法の準用を申請して、政府資金による一時借入れのあっせんを受け、当面のデフォルトを回避することが可能であろう。また、他の要因による場合も、普通交付税等による補填を除いて、同様の処理が考えられる。

このようにデフォルトという事態の可能性に関しては、日本の地方債について見る限り、地方財政に関わる各種制度の運用によってほぼ完全に回避することができると考えられる。

しかし、地方自治体への非常時のガバナンスという観点から見ると、平常時の資金供給スキームを活用した、明確なルールのない不透明な形での国による地方自治体救済では、救済される地方自治体の責任があいまいになるほか、地方自治体の住民や職員といった各ステークホルダーの非常時におけるガバナンスを弛緩させる可能性がある。

次に、この点を事例によって検証する。

2 - 3 - 2 財政再建における負担帰着の検証

近年の地方財政の危機に際して、各地方自治体は独自に財政再建計画等を策定し、地方財政再建法によらない自主的な財政再建に取り組んでいる。ここでどのような内容の財政再建が行われたのかは、その実績が公表されていることから⁶⁷ある程度データが入手できる。

表 4 は、これらの公表データから、大阪府と東京都の財政再建の取組実績を比較したものである。大阪府と東京都が行った財政再建のメニューをステークホルダーの利害という観点から分類すると、主として職員の利害に直結する人件費の削減に関する事項、主として住民の利害に関係する行政経費や歳入増加要因に関する事項、債権者の利害に関係する公債費の削減に関する事項、地方交付税の増額等国の財政負担に関する事項に分類することが可能である⁶⁸。

表 - 4 は、このような分類に従い、国（他の地方自治体⁶⁹）、住民、職員、債権者のステ

ど人為的なミス等により支払いが遅延することも考えられないわけではない」ことから規定されたものであると説明されている。

⁶⁶ 普通地方交付税の交付団体については、減収補填債の元利償還金の、都道府県にあっては 80%、市町村にあっては 75%が普通交付税で措置される。

⁶⁷ 財政健全化債の発行の条件として、財政健全化計画の内容の公表が義務づけられている。

⁶⁸ なお、税収の確保等のうち、徴税率の向上に関する事項は、財政再建がなくとも住民が負担すべきであったものであるが、現実には、財政再建の取組みがなければ徴収されなかった可能性が高いものことから、便宜上、住民の財政再建上の負担として分類した。

⁶⁹ ある団体への地方交付税が増加する場合、地方交付税財源がそれに応じて拡大しない限り他の地方自

ークホルダーごとに、財政再建に関する負担割合を示したものである。参考として表示したものは、当該団体の歳出総額に占める人件費、公債費、人件費と公債費以外の経費の割合を示している。これは、財政再建の結果、歳出額が均等に圧縮された場合における債権者、職員、住民という各ステークホルダーへの第一次的な負担帰着と考えられることから⁷⁰、ここでは、本来の各ステークホルダーの負担分と仮定する。

ここに示されているように、交付団体である大阪府においては、国（他の地方自治体）の負担が突出している一方、住民や職員の負担割合が参考で表示した比率を大きく下回っている。その傾向は、住民よりも職員において著しい。

これに対し、不交付団体である東京都では、住民と職員の負担比率は参考で表示した比率に近い。また、大阪府、東京都ともに債権者の負担比率は、このデータからはゼロとなっている。

以上から、次のようなことがいえよう。

ア) 国による地方自治体救済が、現在の非常時におけるガバナンス構造のもとで行われた場合、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、債権者の三者とも本来の負担割合に従った負担を負わず、国（他の地方自治体）に負担がしわ寄せされる。

イ) 国による地方自治体救済が、行われぬ場合、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である。

ウ) 国による地方自治体救済も地方債への「暗黙の政府保証」も行われぬ場合、各ステークホルダーの財政再建負担は、本来の負担割合で行われる可能性が高い。

2 - 3 - 3 地方債のデフォルト発生時における処理の日米事例比較

それでは、現実には地方債がデフォルトを起こした場合は、どのような処理が行われるのであろうか。この点、米国においては豊富な事例があるが⁷¹、日本においては、デフォルト事例はほとんどない。ここでは、1994年の米国カリフォルニア州オレンジ郡におけるデフォルト事例と、大正14年の北海道留萌町におけるデフォルト事例⁷² ⁷³を比較検討する。

オレンジ郡は、基金の運用の失敗により巨額の損失を計上し、1994年11月に、連邦裁判所に対して連邦破産法第九章による債務調整手続の開始を申し立てた。手続開始後、オレンジ郡は低所得者・障害者向け対策や教育費等を削減したほか、道路建設の延期や職員のレイオフを実施するなど、行政サービスや職員の人件費削減をすすめ、40%もの予算を削減したが、州政府からは財政支援が与えられず、さらに洪水対策や港湾・公園整備費の

治体に配分される地方交付税の減少をきたすため、他の地方自治体に負担が帰着する。

⁷⁰ もっとも人件費の削減が行政サービスの低下をもたらし、ひいては住民にも負担が帰着することが考えられるが、人件費削減という財政再建メニューに直接的ないし第一次的に利害関係を感じるのは、人件費の支給対象である職員であることから、人件費の削減は職員の本来の負担とした。

⁷¹ 米国における地方自治体の破綻制度に関する文献については、参考資料3参照。

⁷² 石井、前掲論文 pp.126 - 129。小川功「地方債のデフォルトリスクと土地会社方式による解決」(彦根論叢第293号(1995)) pp.157 - 170。留萌町のデフォルト事例は小川論文に詳しい。

⁷³ なお、オレンジ郡のデフォルト関連についての詳細な資料については、参考資料3参照。

削減、郡有財産の売却などがすすめられ、郡債の償還に充てられた。最終的には、郡から金融機関や会計事務所に対して損害賠償を提起し、その賠償金などをもとに 1996 年には債務調整手続からの脱却に成功している。

一方、日本の留萌町の事例では、大正 10 年に留萌港の拡張工事のため、町が内務省の認可を得て起債し、帝国生命ほか 13 の保険会社が共同融資を行ったものである。これが不況により元利金ともに返済不能に至ったが、国は肩代わりを拒否した。債権者側は、世論の動向を考慮して強制執行は行わず話し合いがすすめられたが、最終的に 10 年後に北海道長官のあっせんにより、町有地の代物弁済と当該土地への町税免除を条件として和解により解決している。

日米の事例を比較すると、米国においては、司法的手続の下で行政サービスの見直しや人件費の削減等を含む抜本的な財務改善策を実行して、短期間のうちに地方自治体の債務処理がなされている。

これに対し、日本においては、話し合いという非司法的な紛争処理プロセスの下で公有財産の譲渡という便宜的な方法で債務処理が行われ、しかもその解決に長期間を要している。

なお、留萌町の事例は大正時代のものであるため、現時点で地方債にデフォルトが生じた場合の処理の参考になるかという点については、当時と異なり地方財政再建法の準用団体になることによって一時借入金のあるあっせんを受け、デフォルトを防止することが可能となっていることを考えると、議論のあるところではある。しかしながら、当時と同様に地方債の債務整理法制が整備されていない中で、一時借入金のあるあっせんによっても防止しえないような大規模なデフォルトが生じた場合等を想定すると、オレンジ郡と留萌町の事例比較で得られた日米の処理方法の差は、現在においても参考になるものと思われる。

2 - 3 - 4 非常時における地方自治体のガバナンスの評価

非常時における日本の地方自治体のガバナンスは、国による明確なルールを欠いた形での地方自治体救済がなされているものと考えられる。このような形での地方自治体救済においては、住民や職員、債権者といった各ステークホルダーの負担すべき財政再建負担が、国あるいは他の地方自治体にしわ寄せされがちとなり、結果的に住民や職員、債権者による地方自治体へのガバナンスを弛緩させることとなる。

また、明確なルールなき地方自治体救済は、現実にデフォルトが発生した場合における抜本的な地方自治体の財務改善や責任追及を困難にし、また地方自治体の財政再建を遅延させる懸念がある。

以上を総括すると、非常時における日本の地方自治体のガバナンスは、第一節で見た関係的な状態依存型ガバナンスにおいてセカンドベスト解を成立させるような地方財政に関するコントロール権の移転や債務整理を可能とする実効性のある取り決めが地方自治体と関係的モニター（国）との間で設定されておらず、地方自治体の内部者（インサイダー）へのガバナンスとして不十分なものと評価せざるをえない。

第3節 目指すべきガバナンス・モデルと求められる政策対応

本節では、前節おける分析と評価を踏まえ、今後目指すべき地方自治体のガバナンス・モデルを提示するとともに、それに至るために求められる政策対応について提言を行う。

3 - 1 いかなるガバナンス構造をめざすべきか

日本における平常時の地方自治体のガバナンスは、前節において分析・評価したように、国家監督型ガバナンスでもステークホルダー型ガバナンスでもない。また、非常時のガバナンスにおいても、関係的な状態依存型ガバナンスを成り立たせるような制度設計がなされていない。

それでは、日本においては、今後、どのようなガバナンス構造への転換を目指すべきであろうか。

この点の価値判断に関し、筆者は、国家監督型ガバナンスでもステークホルダー型ガバナンスでも、実効的な地方自治体へのガバナンスが機能する限りモデルに優劣はないという立場にたつ。また、地方自治体へのガバナンス・モデルの実効性は、各国の地方自治の政治的・社会的環境や地方自治制度の来歴に規定されると考える。さらに、両モデルは理念型であるため、現実にはこの中間形態や変型形態が最適のガバナンス・モデルとして存在しうることを否定しない。

以上を前提として、結論からいうと、日本においては、非常時のガバナンスを強化するため、関係的な状態依存型ガバナンスを成り立たせるような諸条件を整備すべきである。

具体的には、移行期ないし短期的には、国を地方自治体の財政運営の関係的モニターとして地方財政再建法を期間限定付きで改正強化し、財政破綻自治体を救済する限りにおいて国家監督型ガバナンス構造を導入すべきであるが、中長期的（10年程度）には住民あるいは市場（債権者）を关系的モニターとしたステークホルダー型ガバナンス構造への転換を目指すべきである（図 - 7 参照）。

まず、中長期的にステークホルダー型ガバナンスへの転換が望ましいと考える理由は以下のとおりである。

第一に、日本においては、アメリカやドイツといった連邦制国家と同様に地方歳出の比率が高く、また、戦後地方自治改革期に急進的ないし理想主義的な地方分権型ガバナンスの導入を企図したという来歴に由来して、国による地方自治体の規制力は十分ではないことである。このような環境においては、ステークホルダー型ガバナンスの方が、国家監督型ガバナンスよりも高い実効性が期待できる。

第二に、日本においては、現在、地方分権に向けての強力な政治的・制度的な慣性力が働いている。こうした環境においては、国家監督型ガバナンスよりも、より地方分権に親和的なステークホルダー型ガバナンスを目指す方がその実現可能性が高いと考えられることである。

第三に、今後、国、地方自治体を通じて、かつてのような歳入の伸びを期待することが困難であることである。特に、地方交付税制度のいわゆる財源保障機能が縮小することが

見込まれる中であって⁷⁴、受益と負担の対応関係を明確にしつつ、国、地方自治体それぞれが財政健全化への政策選択を行っていく必要がある。この点、ステークホルダー型ガバナンスは、受益と負担の関係を、さらにガバナンスと責任の関係に高める。住民や職員、債権者がガバナンスを怠った責任は、行政水準の低下や増税、職員給与の削減、地方債の支払遅延といった形で各ステークホルダーの責任として跳ね返ってくるからである。このような責任意識の明確化により、住民、職員等の地方行政関係者に行政効率化への共通の利害を見出せるため、財政健全化への一丸となった強力な取組みが期待できる。

次に、移行期ないし短期的には非常時のガバナンスを強化し、財政破綻自治体への国家監督型ガバナンスを導入すべきであるとする理由は以下のとおりである。

第一に、現在、大都市自治体を中心に深刻な財政危機の状況にあり、地方財政全体として見ても毎年、10兆円を超える巨額の財源不足⁷⁵が生じるなど、今後の経済状況の推移によっては、地方自治体の財政破綻が発生する可能性を否定できないが、このような状況においてステークホルダー型ガバナンスを性急に導入することは、急進的・理想主義的な分権改革を志向して暗礁に乗り上げた戦後地方自治改革期の轍を踏むおそれがある。

しかしながら、現在の非常時における地方自治体ガバナンスの構造では、国の財政負担のあり方や救済自治体の責任等が曖昧なまま、不透明な形で地方自治体救済に陥る可能性がある。そのため、非常時のガバナンスとして、過渡的に国家監督型ガバナンスを財政破綻自治体に導入する必要がある。

第二に、ステークホルダー型ガバナンスにおける市場（債権者）によるガバナンスは、資金供給時において最も実効的に発揮されるが、ひとたび資金供給が行われた後は、逆に債務者に囚われた立場となる。

「暗黙の政府保証」を前提にして、すでに200兆円もの資金が地方自治体に供給されている現在、既発債を含めて一律に与信リスクを顕在化させることは、いたずらに資金市場を混乱させるおそれがある。そのため、市場（債権者）によるガバナンスを機能させるのは新発債への資金供給に留め、既発債の償還については、国家監督型ガバナンスの部分導入を通じて与信リスクを顕在化させないようにすべきである。

3 - 2 ステークホルダー型ガバナンスへの転換のための政策対応

3 - 2 - 1 ステークホルダー型ガバナンスへの転換の道筋

ここでは、ステークホルダー型ガバナンスへの転換の戦略について検討する。

地方自治体ガバナンスの転換の道筋として、次の2つを同時に進行させるべきである。

⁷⁴ 地方分権改革推進会義が平成15年6月に提言した「三位一体の改革についての意見」では、「中長期的な地方交付税改革においては、（中略）国が地方歳出総額を規定してそれを保障するという側面を極力少なくし、（中略）地方公共団体間の財政力格差を調整する機能を強く前面に押し出す方向で検討していくべきである。」と記述されている。

⁷⁵ 平成15年度における地方財政の財源不足は、13.4兆円となっている。総務省資料 http://www.soumu.go.jp/iken/pdf/point_15.pdf参照。

第一に、現行の地方財政再建法を抜本的に改正して、非常時の地方自治体救済に当り国家監督型ガバナンスを一部導入することである。その改正の要点は、後述する⁷⁶。

第二に、非常時における国家監督型ガバナンスの一部導入と並行して、平常時における地方自治体全体をステークホルダー型ガバナンスへと転換するための法整備を含めた戦略的動因を付与する。

本節では、過渡期にある地方自治体のガバナンス構造に対する戦略的動因として、住民によるガバナンスの強化と市場によるガバナンスの導入を先行させることで、国によるガバナンスを不要とする方向でステークホルダー型ガバナンスへの変型を誘導することを提案する。そのため、以下では、平常時におけるガバナンスとして、住民によるガバナンスを強化するための政策対応と市場によるガバナンスを導入するための政策対応について提言を行うとともに、非常時におけるガバナンスを透明化するための方向性について提言を行う。

3 - 2 - 2 住民によるガバナンスを強化するために

住民によるガバナンスを強化するためには、地方自治体が多様性と効率性を競い合える環境と、住民が行政サービスを評価し、選択できる環境の2つの環境整備が必要である。

まず、地方自治体が多様性と効率性を競い合える環境は、住民によるガバナンスを確保するための大前提である。これがなければ住民に実効的な選択肢が提供されず、住民の選択を通じたガバナンスを機能させる基盤が欠けるからである。しかしながら前節で見たように、日本の地方自治体は、行政事務の多くの部分が法令によってその内容や執行方法が規制されているほか、組織編成や組織運営、財務・会計処理の方法にいたるまで、法令によって規制されており、行政執行の多様化や効率化の障害となっている。また、地方自治体が住民に、高負担・高規格型の行政か、低負担・低規格型の行政かの選択肢を提供するためには課税自主権の保障が必要であるが、現行の地方税制の下では主要な税目について税率の上限が設けられていたり、標準税率未満での課税団体に対する起債制限が存在するなど、自主課税権への実質的な制限が存在する。そのため、地方自治体における行政の効率性と多様性を実現するためには、まず、国による地方行財政の制度上の障害要因を取り除く必要がある。

それでは、どのような障害要因を取り除く必要があるのか。これを検討するうえで、先進自治体における取組みの検証が極めて有益である。すなわち、先進自治体の取組みを検証する中で、現行制度の下にあっても、どこまで事務の効率化・多様化が可能であるかが示されるとともに、さらなる効率化・多様化に向けた制度上の課題の所在も同時に明らかとなるからである。

ここでは、構造改革特区、電子自治体、アウトソーシング、NPM・PPP等への取組みにおいて現在の環境のもとでベストプラクティスを発揮していると考えられる4つの先進自治体からのヒアリング等を参考にして、全国の地方自治体への普及が期待される地方自治体における取組みや、さらなるベストプラクティスの発揮のために国が行うべき規制

⁷⁶ 3 - 2 - 4 参照。

緩和事項と地方自治体及び住民・NPO等が緩和された規制において行すべき事項等を「『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」としてまとめた(資料1)。

次に、住民が行政サービスを評価し、選択できる環境については、住民によるガバナンスを実質的に機能させるための重要なインフラといえる。企業においては、市場における商品・サービスの価格が存在するが、行政サービスには市場における価格が存在しないからである。この点、福祉等の個別事業においては地方自治体の行政活動成果を指標化する試みが行われているが、総合的行政体である地方自治体のパフォーマンスを全国共通の基準で指標化する試みはこれまでなされてこなかった。

今後、各自治体が「『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」に基づいて行政革新への取組みを進めるに当たって、住民に対してのみならず、国や自治体関係者に対してもどの程度の行政改革を行えばよいかについてのベンチマークを提供する必要がある。その一環として、筆者は、地方行政革新推進に当たっての全国地方自治体共通のベンチマークとして地方行政革新総棚卸表を作成し、提言した。

地方行政革新総棚卸表とは、一言でいえば、標準的な地方自治体の行政コスト計算書と簡易ABC分析(Activity-Based Costing: 活動基準原価計算)を組み合わせ、地方自治体における標準的な行政目標を個別事業ごとに提示した表である。

地方行政革新総棚卸表は、次の3つのステップで作成されている。

第1ステップは、地方自治体が標準的に行っている事務事業(都道府県で220事業、市町村で107事業)について、個別事務事業ごとにフルコストで原価計算する作業、喩えて言えば個々の施策に値札を付けて行く作業である。フルコストの原価計算であるので、直接・間接部門の人件費や公債費などの間接経費も含まれる。ただし継続費や債務負担行為などは含めていない。

第2ステップは、こうして値札のついた事務事業が職員のどのようなタイプの活動によって実現されるのか、すなわち事務事業ごとに簡易ABC分析を行う作業である。ただし、本格的なABC分析を行うと膨大なコストがかかることから、各事業の予算費目の構成や所管法令などから一定の推計式を用いて試算している(簡易ABC分析)。

第3ステップは、簡易ABC分析に基づいて、電子化、アウトソーシング、規制緩和といった手法による経費節減効果を試算する作業である。喩えて言えば、行政で施策の値札をどこまでディスカウントできるかを試算する作業である。

地方行政革新総棚卸表の作成方法は以上であるが、その最大の特徴は、データとして地方交付税算定の基礎となっている標準団体(都道府県で人口170万人規模、市町村で人口10万人規模)の事業積算に依拠していることである(このデータは「地方交付税制度解説(単位費用編)」として毎年公刊されている。なお、地方行政革新総棚卸表は、当該データと各府省が公表している手続電子化アクション・プランのデータのみで作成されている)。このことは、次の3つのことを意味する。

第一に、行革による経費節減効果を全国自治体トータルで把握できるということである。地方交付税の積算は、地方財政計画がベースになっているが、地方行革総棚卸表において積算している事務事業は、基本的にこの地方財政計画に盛り込まれている事務事業項目と一致している。したがって、地方行革総棚卸表により試算した行革節減効果額から、全国自治体ベースでの行革節減額を容易に導き出すことができる。逆に言えば、地方財政計画の歳出項目を変えることなく、仕事の仕方を効率化するだけで地方財政計画上の歳出規模、ひいては地方交付税の総額をどれだけ縮減できるかの目標を得ることができる。

第二に、全国 3000 自治体の事務執行のパフォーマンスを横断的に比較するベンチマークになるということである。

地方自治体の予算書は、基本的に標準団体の予算書の縮小または拡大コピーという性格を持つため、標準団体をモノサシとして各地方自治体における同一事業のコストパフォーマンスや単独事業を通じた多様化努力などを横断的に比較することが可能となる。すなわち、地方行革総棚卸表では、行政改革効果が、地方自治体の係レベルで執行されている業務単位にまで細分化して把握できるため、地方自治体における個別業務の改善における指標として活用できるほか、異なる地方自治体間の同一業務の執行効率性を比較検討する際のベンチマークとなることである。

第三に、地方における行革努力を地方交付税の配分等にリンクさせることができるという点である。

地方における行革努力を促すためには、行革努力が地方交付税の配分に反映されるような制度設計を組み込むことが有効であるが、地方行革総棚卸表は地方交付税の算出方法と同一の資料を用いて作成しているため、行革努力と地方交付税を架橋する手法となりうるが、その詳細についてはさらに検討をすすめる必要があるものと考えている。

ここでは地方行革総棚卸表に基づき、地方自治体が電子化、アウトソーシング、規制緩和といった行革に取り組んだ場合の効果試算を簡単に紹介する。

試算によれば、都道府県については、職員数が法令で定まっている警察及び学校教育を除いて、都道府県で 7061 億円の経費節減が見込まれるという結果が出ている。ただし、この数字は電子化やアウトソーシング等による節減効果を控えめに見積もった数字なので、地方自治体の創意と工夫でさらに節減効果を上げることが可能である。

また、警察法施行令や「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律」(標準法)によって定数が定まっている警察事務や教育事務について法令による定数の縛りを撤廃し、一般行政事務と同様の行革を行うなら、トータルで 3 兆 1300 億円の節減効果がもたらされるという試算結果となる。

また、市町村については、都道府県と比べて直接事業を実施する部門が多いためさらに大きな効率化が見込まれ、消防事務、学校教育を除いて 1 兆 2456 億円、消防事務、学校教育を含めると 1 兆 7850 億円の経費節減が可能という試算結果となっている。以上をまとめると、都道府県、市町村を通じて最大で 4 兆 9100 億円、教育、警察、消防を除いても 2 兆円の節減効果があるとの試算となっている。

これらの試算結果は、作業仮説として一定の係数等を設定しており、今後、地方自治体の業務実態に合わせてこれらの設定等の見直しを行う必要があるという制約があるものの、

地方への財源移譲を検討する前に、地方自らが知恵を競い合い創意と工夫で行政のイノベーションを創発できる環境整備を行うことが必要であることを強く示唆しているといえよう。

3 - 2 - 3 市場（債権者）によるガバナンスを導入するために

市場（債権者）によるガバナンスは、具体的には、債権者が地方自治体への資金供給に際してその財務内容を厳格に審査して資金供給の条件を定め、また資金供給後においても財務制限条項等を通じて継続的に地方自治体の財務状況をモニタリングし、場合によっては財務制限条項に基づく措置をとること等を通じて実現される。換言すれば、第一節で指摘した地方自治体における関係的な状態依存型ガバナンスにおいて、市場（債権者）が関係的モニターとしての役割を担いうる状況を作り出すことである。

このような市場（債権者）によるガバナンスは、地方債への「暗黙の政府保証」が存在する限り導入されない。なぜなら、地方債への「暗黙の政府保証」により、地方債のデフォルトリスクはすべて国によってカバーされているという市場の信認が成立しているからである。

この点、前節で分析・評価したように、地方債への「暗黙の政府保証」を構成する各制度間には溝が存在し、論理的にはデフォルトリスクが存在するのであるが、その溝を埋めると期待されるのが国による各制度の運用である。したがって、地方債に対する市場の信認は、非常時において、国が地方自治体救済的な制度運用を行うのではないかという期待によって支えられていると考えられる。しかしながら、このような国の制度運用が非常時において行なわれることは、非常時における地方自治体ガバナンスを極めて不透明なものとするものであることは、前節で指摘したところである。

国の地方自治体救済的な制度運用への市場の信認を変更するためには、地方自治体の財政破綻時には、国は地方自治体救済を行わず債務調整（履行期延長、債権カット等）を含む法的処理がなされうることを明確に示すことが必要である。そのためには、現在は法の空白領域⁷⁷となっている地方自治体の債務調整法制を整備することが最も有効な手段である。これにより、地方自治体の財政破綻処理を国の財政的救済なしに行われる場合があるというメッセージが、明確に市場に伝達されることが考えられるからである。

筆者は、市場（債権者）によるガバナンス導入の観点から、日本における債務調整法制として「地方再生法試案」を提示した⁷⁸。地方再生法試案では、(1) 市場原理によって一貫した体系的な再生制度の設計、(2) ステークホルダーの次元での高度な利害調整の実現、(3) 行政活動力の維持と規律ある財政再建の同時達成、という3つの基本理念で整理したが、ここでは、各基本理念に則して主要な論点についてどのような考え方で整理したかを説明

⁷⁷ 本源的統治団体と呼ばれる国や地方自治体などについては、破産清算の結果、法人格が消滅することを法秩序上是認しえないから破産能力が否定されるとされている（伊藤眞「破産法全訂第3版」（2000）p.55 参照）。また、民事再生法については、財産の清算等を行わないが、地方自治体に適用があるか否かは判例に委ねられており、現段階では明確でない。仮にその適用があるにしても、地方自治体の特質に応じた処理が同法の適用によって可能であるかは十分な検討を要する。

⁷⁸ 「パブリックガバナンス研究会中間報告」資料7 参照。

する。

(市場原理によって一貫した体系的な再生制度の設計)

ここでは、地方自治体の債務調整制度は、どのようなタイプの債務調整制度をモデルとすべきか、地方自治体への強制執行(清算)可能財産をどの範囲まで認めるべきか、地方財政再建法との関係をどう整理するか、の3つの論点がある。

第一に、地方自治体の債務調整制度は、どのようなタイプの債務調整制度をモデルとすべきか、という論点については、地方債務調整に関連する法制として、破産法、会社更生法、民事再生法があるところ、破産法は、債務者財産の清算・法人の解散を前提とするため、行政事務の継続が必要な地方自治体の債務調整制度にはなじまない。また、経営者の交代を求める会社更生法も、投票で選ばれた地方自治体の首長になじまないと考えられる。したがって、事業継続を前提とした再建型であり、かつ経営者が引き続きその地位に留まる(いわゆる D.I.P. (Debtor-In-Possession)) 民事再生法をベースにして、地方自治体の特殊性を加味して、同法の特例法として整備することとした。

第二に、地方自治体への強制執行(清算)可能財産をどの範囲まで認めるべきか、という論点については、法律で明示的に強制執行が禁じられているのは行政財産(地方自治法第238条の4第3項)のみであるが、その範囲は、裁判所により決定することとし、行政機能への影響に配慮しつつ、将来の租税債権も含めて強制執行(清算)可能財産にすべきものとして整理した⁷⁹。

第三に、地方財政再建法との関係をどう整理するか、という論点については、当面(移行期間中)財政再建法につき国の規制監督権限の強化等の所要の改正を行ったうえで、財政再建法は国(総務省)による起債管理制度の一環として裁判所によるデフォルト対策としての地方再生法と併存させ、「両手続併存主義」を採用すべきものとして整理した。

(ステークホルダーの次元での高度な利害調整の実現)

ここでは、再生計画に債権者、住民、職員という各ステークホルダーの利益が等しく反映されるよう、債権者以外にも、住民、職員団体に手続への参加を認めるべきか、住民が再生申立てを濫用することをどのようにして防止すべきか、職員団体が再生申立てを濫用することを、どのようにして防止すべきか、再生自治体が再生申立てを濫用することを、どのようにして防止すべきか、債権者による再生計画否決・不履行等への誘因をどのようにして防止すべきか、の5つの論点がある。

第一に、再生計画に債権者、住民、職員という各ステークホルダーの利益が等しく反映されるよう、債権者以外にも、住民、職員団体に手続への参加を認めるべきか、という論点については、以下の理由から、住民、職員にも、申立権を認めるべきものとして整理した。

⁷⁹ なお、留萌町のデフォルト処理に関して、大正15年に東京大学の美濃部達吉教授が提出した鑑定書では「町債に付き町と債権者との間に存する法律関係は純然たる私法的関係にして普通の債権債務の関係と法律上の取扱を異にすることなし...強制執行を為し得べき財産は町の基本財産、積立金穀、公用又は公共用に供せざる動産不動産(所謂収益財産)現金、銀行預金、私法上の債権に止まる」との趣旨の意見書を出しているのが注目される。小川、前掲論文 p.164 参照。

- (一) 「住民」は、有権者の50分の1以上の署名をもって事務執行の監査請求を行い、自治体が再生手続申立てをしない場合の当不当の責任を問いうる立場にあることから、これと同じ要件を備えた場合は、このような迂遠な手続でなく、直接、裁判所に再生手続の申立てを認め、その可否の判断を求めてよいのではないかということ
- (二) また、「住民」は、税負担に対応した行政サービスを受益するという抽象的な権利を毀損される立場にあるため、これを保全するために住民個人ではなく一定の数の住民に申立権を認めるべきではないかということ
- (三) 「職員組合」は債権者ではないので本来申立権はないが、個々の自治体職員の給与債権に基づく申立てを禁止する代償として、「職員組合」に申立権を認めてよいのではないかということ

また、これらのステークホルダーの手続関与のあり方としては、住民、職員組合は、債権者、自治体、公益委員とともに再生委員会のメンバーとして、再生計画案につき裁判所に意見を述べることに止めるものとして整理した

第二に、住民が再生申立てを濫用することをどのようにして防止すべきか、という論点については、これを防止するために、地方自治法上の監査請求と同様の要件（有権者の50分の1以上の署名による申立て）とすべきものとして整理した。

第三に、職員団体が再生申立てを濫用することを、どのようにして防止すべきか、という論点については、これを防止するために、再生計画に整理解産許容効、給与条例の停止効等の特別の効力を付与し、職員組合に応分の負担を課すべきものとして整理した。

第四に、再生自治体が再生申立てを濫用することを、どのようにして防止すべきか、という論点については、これを防止するために、裁判所の選任する監督委員の調査の下に、首長その他の職員の違法支出等の損害賠償責任の一括査定裁判の手続を設けるべきものとして整理した。

第五に、債権者による再生計画否決・不履行等への誘因をどのようにして防止すべきか、という論点については、民事再生法の場合には、債権者が再生計画を否決する場合等には破産手続に移行することが再生計画可決への要因となることに鑑み、地方再生法においても、行政機能の障害にならない財産（普通財産・基金等）及び行政財産以外の財産（将来の租税債権を含む。）で裁判所が決定する財産の範囲で清算し、清算後は全債務について免責される制度を導入すべきものとして整理した。

（行政活動力の維持と規律ある財政再建の同時達成）

ここでは、再生手続開始後、自治体の行政機能の確保をいかにして行うか、再生自治体の長や議会の役割をどうするか、再生手続中の行政運営に必要な資金の調達(D.I.P.ファイナンス)をどうするか、再生計画の実効性担保のためにどのような制度を設けるべきか、再生自治体の執行機関・職員は、どのような責任を負うべきか、地方自治体の執行機関や職員への責任追及はいかにして行うべきか、の6つの論点がある。

第一に、再生手続開始後、自治体の行政機能の確保をいかにして行うか、という論点については、自治体の行政機能の確保を図るため、再生手続開始後は、債務の償還・弁済、強制執行手続等を停止する。また、責任財産の範囲を行政財産以外の財産で裁判所が決定する財産とし、最低限の行政機能を確保すべきものとして整理した。

第二に、再生自治体の長や議会の役割をどうするか、という論点については、再生自治体の長や議会は、引き続きその職にとどまり、再生手続を担当するものとするべきものとして整理した。なおこの点は、米国連邦破産法でも同じでも同じである。

第三に、再生手続中の行政運営に必要な資金の調達（D.I.P.ファイナンス）をどうするか、という論点については、再生手続中も行政運営に必要な資金調達は自由に行える（ただし国による起債制限は存続）ようにすべきだが、市場で資金供給者を見出すのが困難な場合は、裁判所の許可を得て、他の債権者に優先する起債を認めるべきものとして整理した（いわゆるD.I.P.ファイナンス）なお、米国連邦破産法でも同様の手法が採用されている。

第四に、再生計画の実効性担保のためにどのような制度を設けるべきか、という論点については、再生計画で定められた自治体の行財政改革メニューを具体化するため、法律で以下の特別の効果を与えなければならないものとして整理した。

（一）長の予算調製義務

（二）給与条例の停止、整理解雇の許容（地公法28条1項4号の確認規定）、組織簡素化のための組織編成の特例

（三）制限税率以上の税率での課税の許容

第五に、再生自治体の執行機関・職員は、どのような責任を負うべきか、という論点については、再生自治体の執行機関や職員、議会は、政治的責任を除いて、基本的に再生手続開始による責任を負わないものとするべきであるが、違法・不当な公金支出や財産取得等、公金等徴収の懈怠や不当な財産管理等により地方自治体に与えた損害の賠償請求権については、査定裁判の制度を設けて一括して確定することにより、実質的に執行機関・職員の責任追及を行うべきものとして整理した。

第六に、地方自治体の執行機関や職員への責任追及はいかにして行うべきか、という論点については、監督委員に、これらの執行機関・職員に対する強力な責任追及の権限を付与して、その実効性を確保すべきものとして整理した。

3 - 2 - 4 非常時におけるガバナンスの透明化のために

地方再生法の制定は、必ずしも全ての地方自治体の財政破綻処理を、国によるモニタリングや救済なしで行うべきことを意味しない。社会的影響の深甚な大規模地方自治体の破綻処理や地方自治体の責めに帰することのできない事由による財政破綻等については、一定の期間を限り、国家監督型ガバナンスが機能する透明な法的救済スキームによって処理する必要がある。

地方自治体が財政危機に陥った場合の法制度としては、現在、地方財政再建法による準用再建制度が存在するだけである（図 8 参照）。そこに示すように、同法の準用再建団体となっても基本的に国の直接的な財政支援は少なく、また地方自治体がデフォルトに陥った場合の処理等についての規定もない。同時に、地方自治体の首長等に対する責任追及等についても規定はない。

実際には、同法による準用再建が行なわれる場合は、デフォルトリスクが顕在化した際には、政府資金による赤字地方債の発行や政府資金による一時借入金のある等により

デフォルトの発生を回避しつつ、長期にわたって財政再建計画をすすめていくという運用がなされる可能性が高い。

しかし、同法による財政再建では、大規模なデフォルトリスクを回避することは不十分であり、また、政府資金による地方自治体救済も透明性を欠くばかりか、長期にわたり総務省の監督下における財政再建を行うことは地方自治の理念から見て必ずしも望ましいものではない。したがって、非常時の地方自治体ガバナンスを透明化するため、現行の地方財政再建法を抜本的に改正して、国家監督型ガバナンスを導入することが必要である。

その改正の要点は、以下のとおりである。

一定規模以上の地方財政再建案件について、政府資金の貸付けを含む緊急財政再建を実施し、大規模な地方債のデフォルトを回避する。

資金貸付けを受けた地方自治体については、首長や職員等の責任を問いうるスキームを整備する。

資金貸付けを受けた地方自治体については、住民や職員団体を含む幅広い利害関係者の参加のもとに、歳出・歳入両面にわたる徹底した財政健全化計画の策定と実施を義務づけ、短期間での財政再建を達成させる。

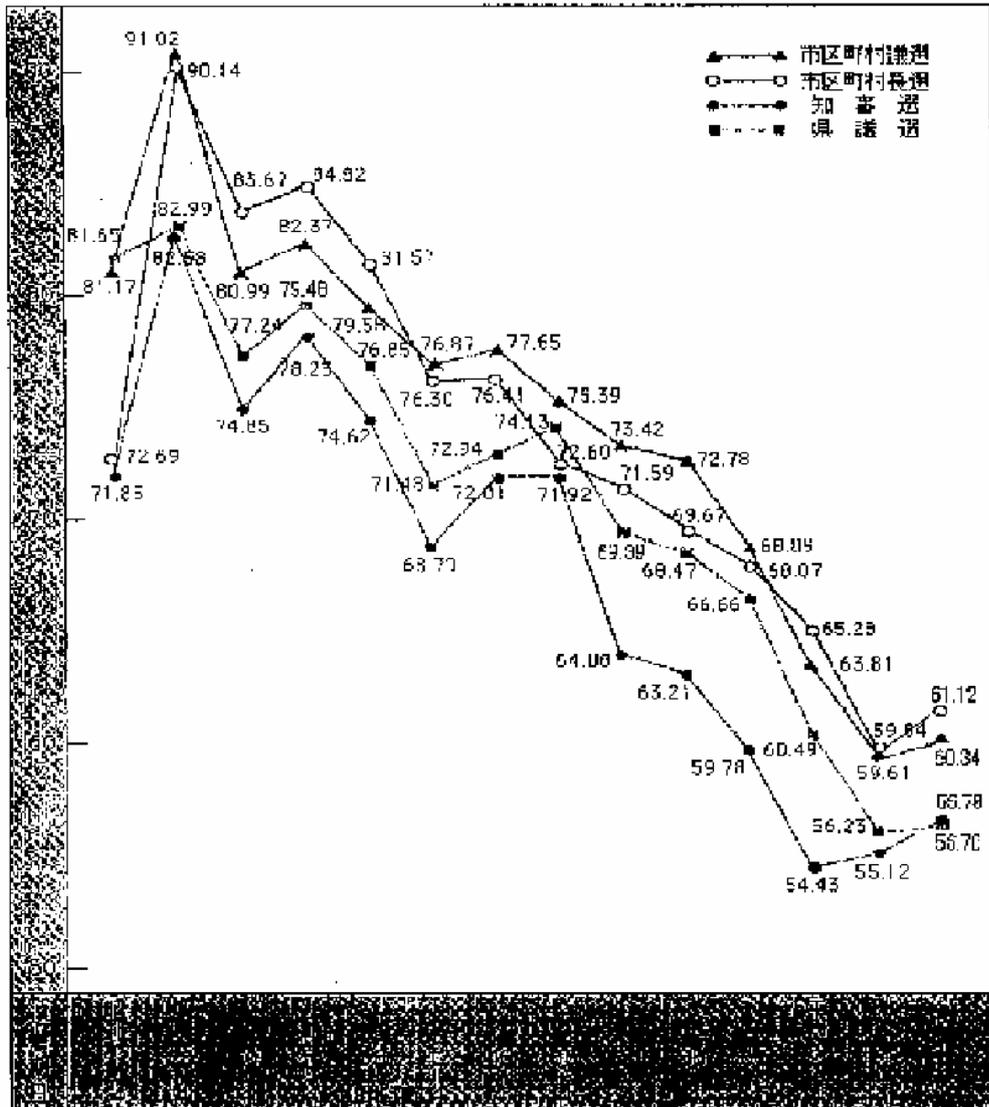
本法は、10年間の期限立法とし、法期限後は、国は原則として地方自治体への財政救済を行わないことを明記する。

このような非常時における国家監督型ガバナンスの導入は、現在の地方財政危機に伴う国 地方ガバナンス構造の転換期における特例的立法と考えるべきであり、日本の地方自治体がステークホルダー型ガバナンスへと転換を完了することにあわせて廃止されるべきである。

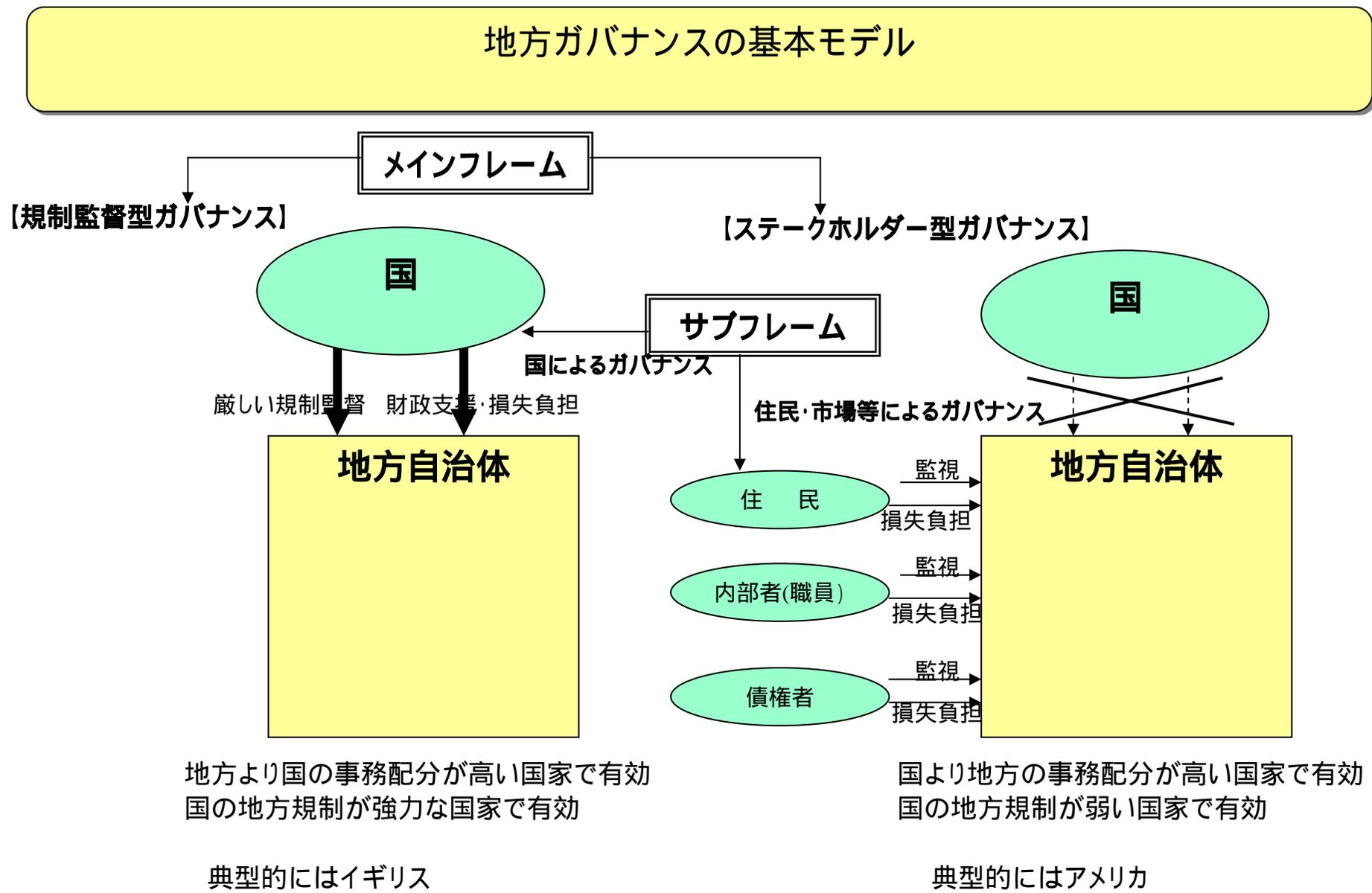
以 上

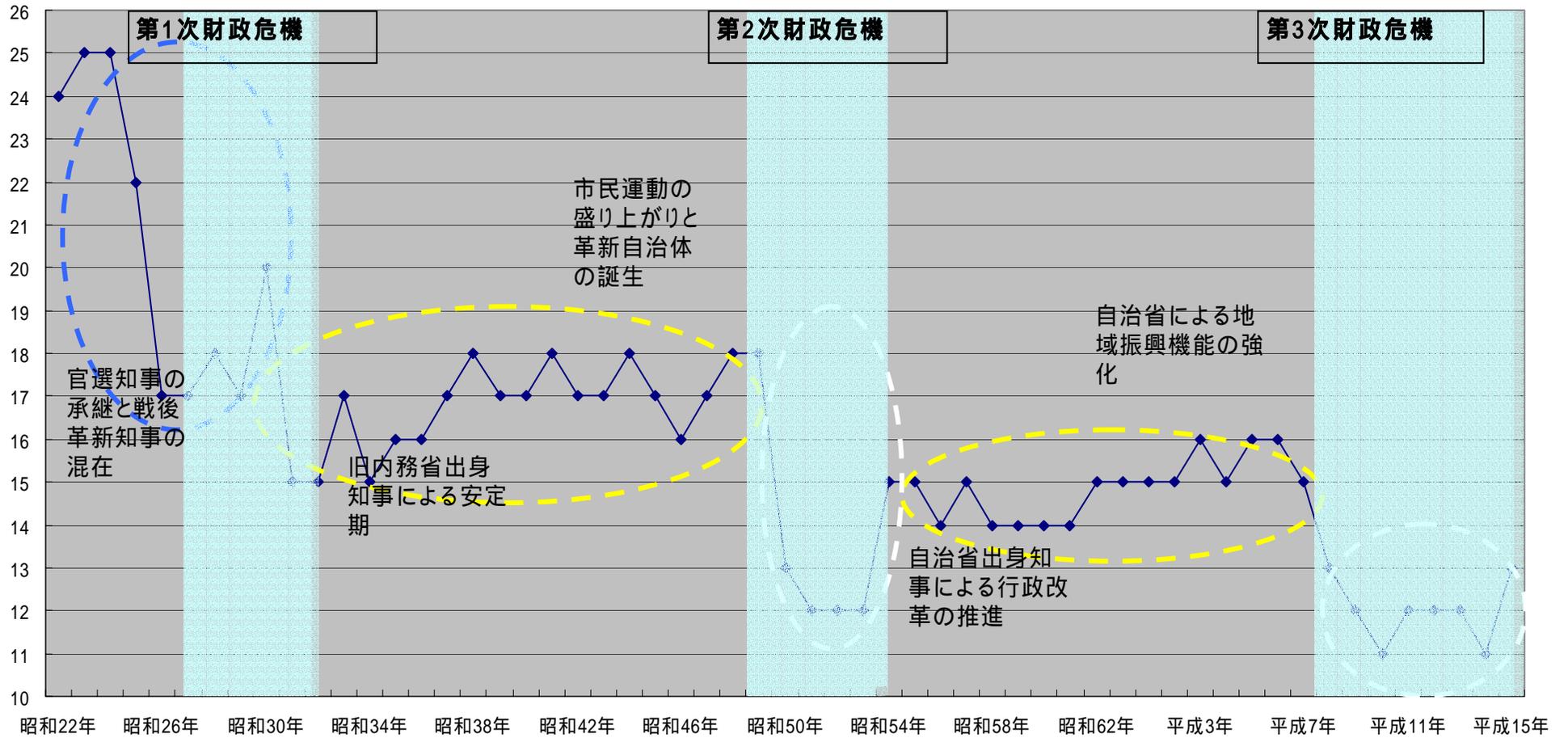
図-1

統一地方選挙における投票率の推移



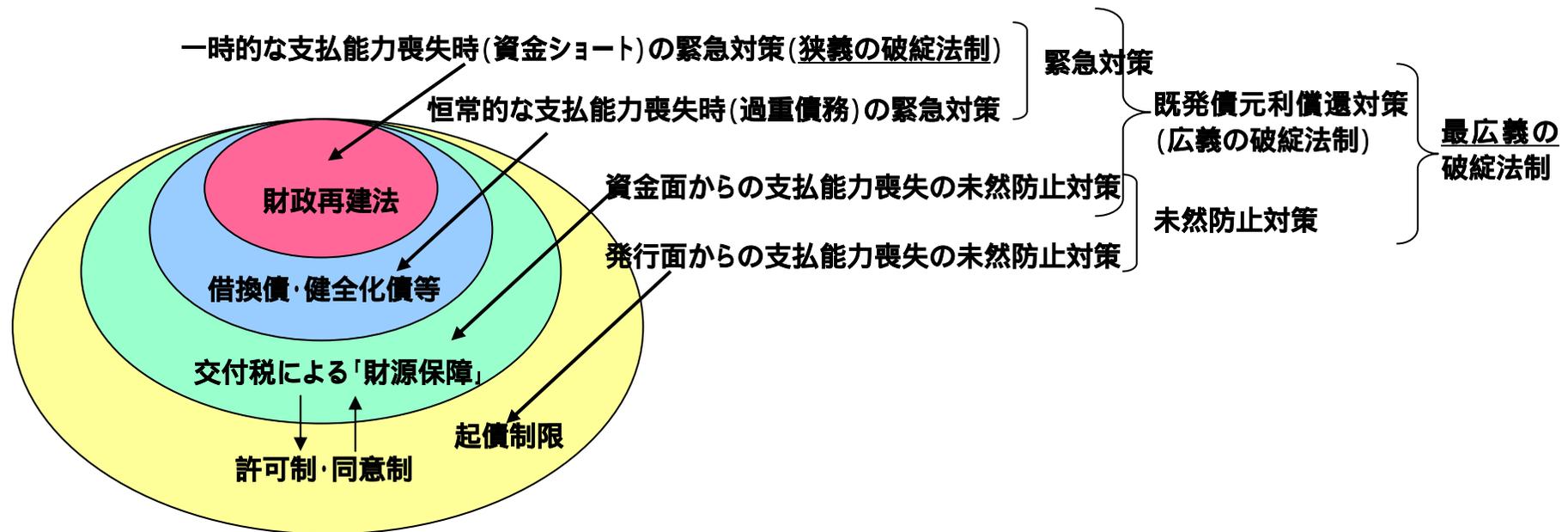
出典：財団法人明るい選挙推進協会



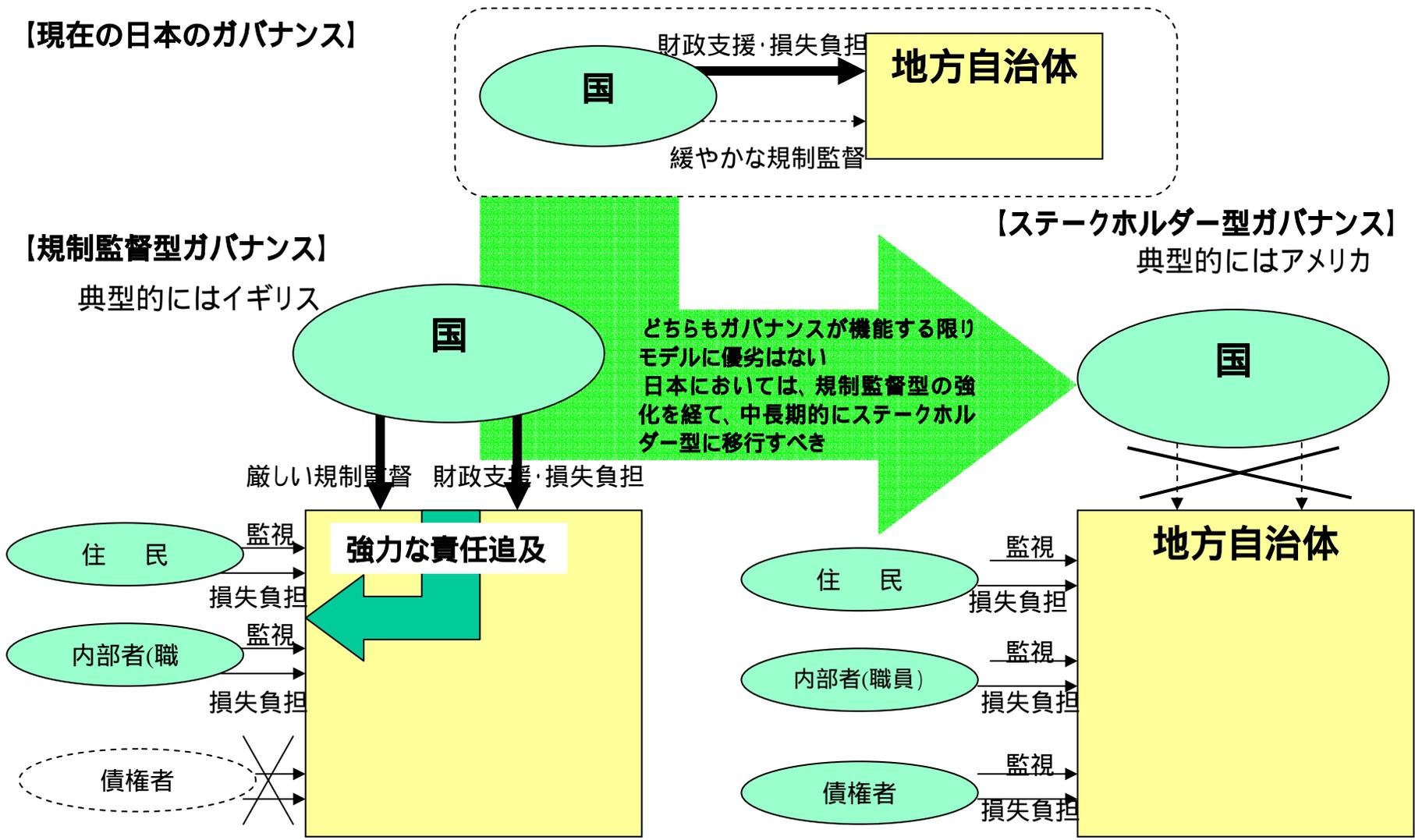


「暗黙の政府保証」の概念整理

【「暗黙の政府保証」の構造】



ステークホルダー型ガバナンスへの転換とプロセス



地方財政再建法による準用再建の概要

* 都道府県: 標準財政規模の5%
市町村 : 同20%

普通会計ベースにおける実質収支が限度額(*)を超える場合



公共施設または公用施設の建設事業費等の財源としては地方債を発行できない。



準用再建団体として再建を行う。



議会の議決を経て、総務大臣に財政再建の申し出を行う。



総務大臣による指定日の指定を受ける。



指定日現在で財政再建計画を作成し、議会の議決を経て、総務大臣に承認を申請する。



総務大臣の承認を受ける。



財政再建の取組み。



自主的に財政再建を行う。



起債制限を受けた中での自主再建。

【準用再建団体への主な国の財政支援策】
 一時借入金の政府資金融資あっせん
 一時借入金の支払利子、退職手当債への特別交付税措置
 退職手当債の発行許可 等



- ・基本的に、国の直接的な財政支援は少ない
- ・自治体の債務整理やデフォルト時の対応規定なし

表 - 1

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)

表 - 2

		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	内務省解体 地方自治法施行 日本国憲法施行	シャープ勧告	神戸勧告	地方交付税制度の導入	法	地方財政再建促進特別措置					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	敗退	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	議決定	第四次全国総合開発計画閣	ふるさと創生一億円事業等	細川連立内閣	東京都市・大阪府に青島ノ	ツク知事誕生	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	『民主化の時代』 戦後改革期 ・ 現行地方自治制度の制定 ・ シャープ勧告・神戸勧告等の徹底した地方分権提言 ・ 地方の実情と理念のギャップ						『機能分担論の時代』 地方行政拡大期 ・ 地方規程法令、補助金の飛躍的増大 ・ 中央集権体制の強化 ・ 都市問題・公害問題の顕在化					『行財政改革の時代』 行革・地域振興期 ・ 高度経済成長から安定成長へ ・ 土光臨調「増税なき財政再建」 ・ 行政事務の簡素合理化、整理 ・ 東京一極集中の加速					『新たな変革期』 分権・財政改革期 ・ 地方分権推進計画 ・ 地方分権推進一括法 ・ 機関委任事務制度の廃止及びそれに伴う事務区分の再構成																	
	政	戦後革新知事の誕生 北海道、長野、徳島、福岡		第 1 次 財政危機 (20 後 30 前)				住民運動と革新自治体の誕生 保守対立構造					第 2 次 財政危機 (40 末-50 前)		オール与党体制の定着			第 3 次 財政危機 (7 頃)		無党派知事の増大															
	環	『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』																	
境	<p>二重行政</p>																																		
治	『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』																		
政	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 保守対立構造					第 2 次 財政危機 (40 末-50 前)		オール与党体制の定着			第 3 次 財政危機 (7 頃)		無党派知事の増大																
環	『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』																		
境	<p>二重行政</p>																																		

「暗黙の政府保証」の概念整理

表 - 3

検討の視点(1): 新発債の発行制限か(将来におけるデフォルトの予防)
 - 「保証」の対象 既発債の元利償還金の確保か(現に償還期にある債務のデフォルトの防止)

検討の視点(2): 「暗黙の政府保証」のメカニズムと実効性の評価

「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	適償性(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 <small>*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</small>	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

近年の財政再建事例による負担帰着の検討

<p>大阪府における財政再建の取組み(H11～13)</p> <p>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</p>	<p>現実の各ステークホルダーの負担額・割合(大阪府)</p> <p>国(他自治体住民) 住民 6146億円 64% 2500億円 26% 内部者(職員) 1010億円 10% 債権者 0円 0%</p> <p>【参考】</p> <p>国(他自治体住民) 住民 0% 51% (参考)公債費/歳出 10.7% 人件費/歳出 37.9%</p> <p>内部者(職員) 38% 債権者 11% その他/歳出 51.4%</p>
<p>東京都における財政再建の取組み(H12～13)</p> <p>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</p> <p>財源調整措置の廃止等 69億円</p>	<p>現実の各ステークホルダーの負担額・割合(東京都)</p> <p>国(他自治体住民) 住民 69億円 1.5% 3478億円 77.7% 内部者(職員) 927億円 20.7% 債権者 0円 0%</p> <p>【参考】</p> <p>国(他自治体住民) 住民 0% 64% (参考)公債費/歳出 9.3% 人件費/歳出 27.1%</p> <p>内部者(職員) 27% 債権者 9% その他/歳出 63.6%</p>

「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、内部者(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、住民と内部者(職員)の負担割合は本来の負担割合に近づく。ただし、内部者(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。