

自治体の財政分析、財政再建と監査のあり方（二）

東北公益文科大学教授 出 井 信 夫

はじめに

- I 監査委員の業務とこれまでの監査の概要
- II 自治体財政健全化法と財政破綻回避の検討のポイント（以上、本号）
- III これからの自治体監査の視点——自治体の財政分析のあり方
- IV 財政健全化に向けた今後の課題と自治体財政の監査のあり方について

はじめに

本稿は、基本的に、平成二〇年九月一〇日・第五九回全都道府県監査委員協議会連合会（事務局…東京都監査事務局総務課内）の講習会において、筆者が講演資料として作成した「講習会テキスト」を踏まえて、現下の自治体の行政運営の執行運営に関して、現状認識、また今後の課題に関して執筆したものである。

筆者は、これまで長年にわたり自治体の行政財政運営に関する研究を行うとともに現地視察調査などの実態調査を実施するなど実践的な活動を行なってきた。

他方、一市民として各自治体の委員や委員長などの各種の委員会業務、活動の一端を担ってきたことなどを通じて、責務と役割を果たしてきた。

改めて言うまでもなく、基礎的自治体および広域的自治体は、地域住民の福祉向上と地域振興、地域活性化など、市民生活、住民生活を主導して地域社会のあるべき方向のために尽力しているわけである。

周知のとおり、現在、自治体では、さまざまな改革がなされている。

本稿が、これらの自治体改革や市民との協働など、二一世紀市民社会における「新たな公益社会」を構築するにあたり、あるべき自治体の役割と機能、姿を再確認、再認識する際の議論のたたき台として、また新たな視点を提供するものとして一定の役割を果たし、自治体機能の再編化、再構築に寄与することができると考えている。

ちなみに、本稿は、次のような内容構成から議論、論述している。

本稿の構成は次のとおりである。まず、「Ⅰ 監査委員の業務とこれまでの監査の概要」と題し、監査委員の役割および業務内容について概説するとともに、外部監査人との関係、また監査委員が定期的に行なう監査についての概要を述べる。

次に、「Ⅱ 自治体財政健全化法と財政破綻回避の検討ポイント」と題し、一「自治体財政健全化法」の制定、二「自治体財政健全化法」の概要、三「自治体財政健全化法」法律施行令の概要、四財政健全化の判断基準指標とその概要、五財政判定基準指標の数値基準について、健全化法の法律の概要とそのポイントを詳解するとともに、自治体の財政破綻回避について、六財政判定基準指標の留意点と財政破綻回避のポイント、七財政判定基準指標の作成事例、八財政健全化指針の作成事例、九財政健全化法に対応した監査のポイントについて、財政破綻回避のポイントの観点より論究している。なお、「財政健全化法に対応した監査のポイント」については、(1)基準指標1…実質赤字比率に対する監査のポイント、(2)基準指標2…連結実質赤字比率に対する監査のポイント、(3)基準指標3…実質公債費比率に対する監査のポイント、(4)基準指標4…将来負担比率に対する監査のポイントの観点について論述している。さらに、「Ⅲ これからの自治体監査の視点—自治体の財政分析のあり方—」と題し、一自治体の行財政運営とP

DCAサイクル、二自治体財政の比較分析、三行政評価・事業評価・行政施策と自治体財政、四自治体の財政診断および財政シミュレーションシステム構築の必要性、五自治体の行財政サービス提供と受益負担のあり方の検討の観点より自治体の監査の視点についてそのポイントを検証し、詳述している。

最後に、「Ⅳ 財政健全化に向けた今後の課題と自治体財政の監査のあり方について」と題し、自治体の監査のあり方とその方向について論述している。

I 監査委員の業務とこれまでの監査の概要

一 監査委員の選任

（一）監査委員

監査委員は、自治体の執行機関の一つで、自治体の財務や事業について監査を行なう機関である。監査委員は複数いるが、合議制でなく、委員一人ひとりの独任制となっていることが特徴的である。

監査委員は、知事等、自治体の長の指揮監督に服さず、自治体の長から独立した立場で、関係機関・団体等における「財務に関する事務の執行」（収入、支出、契約、現金等の出納保管、財産管理等の事務の執行）や「経営に係る事業の管理」（地方公営企業など収益性を有する事業の執行）について、法令に準拠して適正に行われているかどうか、かつ効果的、合理的、能率的に行われているかについて監査をすることになっている。

監査委員の業務には、毎年必ず実施するもののほかに、住民、議会、自治体の長等から請求・要求があったとき等、必要があると認める時に実施するものとの二つの業務に大別される。

（二）監査委員の選任と任期

監査委員の選任にあたっては、自治体の長が、議会の同意を得て、人格が高潔で、普通地方公共団体の財務管理、

事業の経営管理その他行政運営に関し優れた見識を有する者（任期は四年）および議員（任期は議員の任期）のうちから、委員を選任することになっている（地方自治法一九六条一項、一九七条）。

監査委員の定数（一九五五、一九六六）については、基本的には、(1)都道府県・政令で定める市（人口二五万以上の市）においては四人（議員は二一人）、(2)市町村（政令で定める市を除く）においては二人（議員は一人）となっているが、定数は条例で増加できる。

また監査委員は、その定数が三人以上の場合にあつては識見を有する者のうちから選任される監査委員の一人を、二人の場合にあつては識見を有する者のうちから選任される監査委員を「代表監査委員」（一九九条の三）としなければならない。

二 監査委員の主たる業務

(一) 監査委員の職務

監査委員は、当該自治体の執行する事務のうち政令で定めるものを除いたもの、および当該自治体が補助金等の名目で財政援助を行なっている団体の執行する事務について、その手続きが適正であるか、業務の存続が適当であるかなどといった点について、監査を行なう。事務にあたつては、全ての都道府県および条例で定めた市においては監査委員事務局の職員である書記が補佐を行なう。

監査委員は、自己若しくは父母、祖父母、配偶者、子、孫若しくは兄弟姉妹の一身に関する事件または自己若しくはこれらの者の従事する業務に直接の利害関係のある事件については、監査することができない（一九九条の二）。

(二) 監査・審査・検査

監査委員の行う監査・審査・検査の内容とその根拠法令は、次のとおりである。

1 住民の直接請求による事務監査（七五五一条項）

- 2 議会の要求による事務監査（九八条二項）
- 3 財務監査（定期監査）（一九九条一項、四項）
- 4 財務監査（随時監査）（一九九条一項、五項）
- 5 行政監査（一九九条二項）
- 6 主務大臣若しくは知事又は長の要求監査（一九九条六項）
- 7 財政援助団体等監査（一九九条七項）
- 8 長の要求（一九九条七項）
- 9 決算審査（二三三条二項）
- 10 月例現金出納検査（二三五条の二、一項、三項）
- 11 指定金融機関等の監査（二三五条の二、二項、三項）
- 12 基金運用審査（二四一条五項、六項）
- 13 住民監査請求（二四二条一項）
- 14 職員の賠償責任監査（二四三条の二第三項）

（三）外部監査人との関係

監査委員は、包括外部監査人が、監査のため必要があると認めるときは、協議して、関係人の出頭を求め、若しくは関係人について調査し、若しくは関係人の帳簿、書類その他の記録の提出を求め、また学識経験を有する者等から意見を聴くことができる（二五二条の三八）。

（四）監査委員が定期的に行なう監査

監査委員が定期的に行なう監査には、次のようなものがある（表I-11）。

① 定期監査

財務に関する事務の執行や、経営に係る事業の管理に関し、予算の執行、工事の施工等が適正かつ効率的に行われているかについて、毎年度監査計画を定めて定期的に監査する（地方自治法一九九条四項）。

② 現金出納検査

収入役等現金出納機関の現金の出納について、毎月、例日を定めて計数を確認し、その保管状況を検査する（地方自治法二三五条の二第一項）。

③ 決算審査

毎会計年度に自治体の長から審査に付される決算書、その他関係諸表等に基づいて計数を確認し、予算の執行と会計処理が適正で効率的に行われているかを審査する（地方自治法二三三条二項及び地方公営企業法三〇条二項）。

④ 基金運用状況の審査

土地開発基金など特定の目的のため積み立てられた基金が、その目的に沿って効率的に運用されているかについて、毎会計年度に審査する（地方自治法二四一条五項）。

(五) 監査委員が必要であると認めるときに行なう監査

監査委員が必要であると認めるときに行なう監査には、次のようなものがある（表I-2）。

① 行政監査

〔表I-1〕 監査委員が定期的に行なう監査

①定期監査	財務に関する事務の執行や、経営に係る事業の管理に関し、予算の執行、工事の施工等が適正かつ効率的に行われているかについて、毎年度監査計画を定めて定期的に監査する（地方自治法199条4項）。
②現金出納検査	収入役等現金出納機関の現金の出納について、毎月、例日を定めて計数を確認し、その保管状況を検査する（地方自治法235条の2第1項）。
③決算審査	毎会計年度に自治体の長から審査に付される決算書、その他関係諸表等に基づいて計数を確認し、予算の執行と会計処理が適正で効率的に行われているかを審査する（地方自治法233条2項及び地方公営企業法30条2項）。
④基金運用状況の審査	土地開発基金など特定の目的のため積み立てられた基金が、その目的に沿って効率的に運用されているかについて、毎会計年度に審査する（地方自治法241条5項）。

監査委員が必要と認めるときに、自治体の事務の執行に関して、公正と能率が確保されるよう行われているか、また組織が合理性のあるものとなっているか等を監査する（地方自治法一九九条二項）。

② 随時監査

監査委員が必要と認めるときに、自治体の財務に関する事務の執行及び経営に係る事業の管理を監査する（地方自治法一九九条五項）。

③ 財政援助団体等監査

監査委員が必要と認めるとき、または自治体の長の要求があるときに、自治体が財政的援助を与えている団体、出資・支払保証団体、信託の受託者及び公の施設の指定管理者について監査する（地方自治法一九九条七項）。

④ 金融機関の公金出納監査

監査委員が必要と認めるとき、または自治体の長の要求があるときに、指定金融機関等の公金の出納事務を監査する（地方自治法二三五条の二第二項）。

（六）要求または請求に基づき行なう監査

要求または請求に基づき行なう監査には、次のようなものがある（表Ⅰ－3）。

① 直接請求監査

選挙権を有する者の五〇分の一以上の連署による請求があるときに、市の事務の執行に関し監査する（地方自治法七五条）。

② 議会請求監査

〔表Ⅰ－2〕 監査委員が必要であると認めたときに行なう監査

行政監査	監査委員が必要と認めるときに、自治体の事務の執行に関して、公正と能率が確保されるよう行われているか、また組織が合理性のあるものとなっているか等を監査する（地方自治法199条2項）。
随時監査	監査委員が必要と認めるときに、自治体の財務に関する事務の執行及び経営に係る事業の管理を監査する（地方自治法199条5項）。
財政援助団体等監査	監査委員が必要と認めるとき、または自治体の長の要求があるときに、自治体が財政的援助を与えている団体、出資・支払保証団体、信託の受託者及び公の施設の指定管理者について監査する（地方自治法199条7項）。
金融機関の公金出納監査	監査委員が必要と認めるとき、または自治体の長の要求があるときに、指定金融機関等の公金の出納事務を監査する（地方自治法235条の2第2項）。

議会の請求があるときに、自治体の事務の執行に関し監査する（地方自治法九八条二項）。

③ 要求監査

自治体の長の要求があるときに、自治体の事務の執行に関し監査する（地方自治法一九九条六項）。

④ 住民監査請求

住民が、自治体の職員等による違法または不当な財務会計上の行為、または財務会計上の怠る事実があると認めるときに、監査委員に対して監査を請求する制度（地方自治法二四二条）。

⑤ 賠償責任監査

自治体の長の要求があるときに、職員が自治体に損害を与えた事実があるかどうかを監査し、職員の賠償責任の有無及び賠償額の決定を行う（地方自治法二四三条の二第三項）。

(七) 外部監査人が行なう監査

外部監査人が行なう監査には、次のようなものがある（表Ⅰ-4）。

① 包括外部監査

自治体の財務事務や自治体が財政援助等を行っているものについて、外部監査人が監査テーマを決めて監査を行うもの（地方自治法二五二条の三七）。

② 個別外部監査

〔表Ⅰ-3〕 要求または請求に基づき行なう監査

直接請求監査	選挙権を有する者の50分の1以上の連署による請求があるときに、市の事務の執行に関し監査する（地方自治法75条）。
議会請求監査	議会の請求があるときに、自治体の事務の執行に関し監査する（地方自治法98条2項）。
要求監査	自治体の長の要求があるときに、自治体の事務の執行に関し監査する（地方自治法199条6項）。
住民監査請求	住民が、自治体の職員等による違法または不当な財務会計上の行為、または財務会計上の怠る事実があると認めるときに、監査委員に対して監査を請求する制度（地方自治法242条）。
賠償責任監査	自治体の長の要求があるときに、職員が自治体に損害を与えた事実があるかどうかを監査し、職員の賠償責任の有無及び賠償額の決定を行う（地方自治法243条の2第3項）。

住民監査請求等の、請求又は要求に基づく監査において、監査委員による監査に代えて、外部監査人による監査を求めることができる（地方自治法二五二条の三九、二五二条の四〇、二五二条の四一、二五二条の四二、二五二条の四三）。

Ⅱ 自治体財政健全化法と財政破綻回避の検討ポイント

一 「自治体財政健全化法」の制定

（一）「自治体財政健全化法」制定の背景

平成一八年二月八日「新しい地方財政再生制度の整備について」と題する「新しい地方財政再生制度研究会」の報告書が発表された。

この報告書は、『経済財政運営と構造改革に関する基本方針二〇〇六』（平成一八年七月七日閣議決定）「第三章 財政健全化への取組」「一 歳入歳入一体改革に向けた取組」において地方財政の運営に関し、「債権法制等も適切に見直す」こと、また『地方分権二一世紀ビジョン懇談会報告書』（平成一八年七月三日）において方向づけられた、いわゆる「再生型破綻法制度」の考え方を踏まえ、自治体財政の新しい再生制度の法制化に向けた具体的な枠組みを検討するため、平成一八年八月三十一日に設置された研究会が自治体の財政運営に関して種々の観点より議論、検討してきたものを取りまとめたものである。

研究会の議論の概要については、拙著『基礎からわかる 自治体の財政再建』（学陽書房、平成一九年）第三章「自治体の財政破綻回避と再生に向けた国の動き」を参照されたい。

（二）「自治体財政健全化法」の提案理由と法律の概要

〔表Ⅰ－４〕 外部監査人が行なう監査

包括外部監査	自治体の財務事務や自治体が財政援助等を行っているものについて、外部監査人が監査テーマを決めて監査を行うもの（地方自治法252条の37）。
個別外部監査	住民監査請求等の、請求又は要求に基づく監査において、監査委員による監査に代えて、外部監査人による監査を求めることができる（地方自治法252条の39、252条の40、252条の41、252条の42、252条の43）。

「自治体財政健全化法」と通称される「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」が、第一六六国会（常会）二〇〇七年六月一五日に成立した。

この法律の提案理由には、「地方公共団体の財政の健全性に関する比率の公表制度を設け、その比率に応じて、地方公共団体が財政の早期健全化及び財政の再生並びに公営企業の経営の健全化を図るための計画を策定する制度を定めるとともに、当該計画の実施促進を図るための行財政上の措置を講ずる必要がある」とある。

二「自治体財政健全化法」の概要

「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」のポイントについては、大要、次の各事項、すなわち、(1)健全化判断比率の公表等、(2)財政の早期健全化、(3)財政の再生、(4)公営企業の経営の健全化、に要約される。

(1) 健全化判断比率の公表等

地方公共団体（都道府県、市町村および特別区）は、毎年度、以下の健全化判断比率を監査委員の監査に付した上で、議会に報告し、公表しなければならないこととする。①実質赤字比率、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、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の標準財政規模に対する比率）。

(2) 財政の早期健全化

① 財政健全化計画：健全化判断比率のうちいずれかが早期健全化基準以上の場合には、財政健全化計画を定めなければならないこととする。② 財政健全化計画の策定手続き等：財政健全化計画は、議会の議決を経て定め、速やかに公表するとともに、総務大臣・都道府県知事への報告、全国的な状況の公表等の規定を設ける。また、毎年度、その実施状況を議会に報告し、公表する。③ 国等の勧告等：財政健全化計画の実施状況を踏まえ、財政の早期健全化が著しく困難であると認められるときは、総務大臣又は都道府県知事、必要な勧告をすることができることとする。

(3) 財政の再生

① 財政再生計画…再生判断比率（前述の(1)の①～③）のいずれかが財政再生基準以上の場合には、財政再生計画定めなければならないこととする。

② 財政再生計画の策定手続、国の同意等…財政再生計画は、議会の議決を経て定め、速やかに公表する。財政再生計画は、総務大臣に協議し、その同意を求めることができる。財政再生計画を定めている地方公共団体（財政再生団体）は、毎年度、その実施状況を議会に報告し、公表する。

③ 地方債の起債の制限…再生判断比率のうちいずれかが財政再生基準以上である地方公共団体は、財政再生計画に総務大臣の同意を得ている場合でなければ、災害復旧事業等を除き、地方債の起債ができないこととする。

④ 地方財政法五条（地方債の制限）の特例…財政再生計画に同意を得た財政再生団体は、収支不足額を振り替えるため、地方財政法五条の規定にかかわらず、総務大臣の許可を受けて、償還年限が財政再生計画の計画期間内である地方債（再生振替特例債）を起こすことができる。

⑤ 国の勧告、配慮等…財政再生団体の財政の運営が計画に適合しないと認められる場合等においては、総務大臣は、予算の変更等必要な措置を勧告できるとする。再生振替特例債の資金に対する配慮等、財政再生計画の円滑な実施について国及び他の地方公共団体は適切な配慮を行なう。

(4) 公営企業の経営の健全化

公営企業を経営する地方公共団体は、毎年度、公営企業ごとに資金不足比率を監査委員の監査に付した上で議会に報告し、公表する。これが経営健全化基準以上となった場合には、経営健全化計画を定めなければならないこととし、前述の(2)の②、③及び(5)①と同様の仕組みを設ける。

(5) その他

① 外部監査…地方公共団体の長は、健全化判断比率のうちのいずれかが早期健全化基準以上となった場合には、個別外部監査契約に基づく監査を求めなければ成らないこととする。

② 施行期日等…健全化判断比率の公表は、公布後一年以内から、他の義務付け規定については地方公共団体の予算編成機会の付与等の観点から平成二〇年度決算に基づく措置から適用する。国等に対する寄付を当分の間原則禁止することとしている現行再建法の規定を引き続き設ける。

なお、「自治体財政健全化法」における基本的な考え方と現行法の概念の相違について比較したものが〔図Ⅱ-1〕である。

三 「自治体財政健全化法」 法律施行令の概要

(一) 「自治体財政健全化法」 法律施行令の趣旨とその概要

「地方公共団体の財政の健全化に関する法律施行令」については、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律（平成一九年法律第九四号。以下「法」という）の施行に伴い、法において政令事項とされているもの及び法の施行に伴い必要となるものの規定の整備を行う」ものである。

平成一九年一月二八日、法律施行された「地方公共団体の財政の健全化に関する法律施行令」の概要およびポイントは、次に示すとおりである。

① 財政指標（健全化判断比率等）関係

・ 実質赤字比率の対象となる一般会計等の範囲から除外される特別会計の範囲について、国民健康保険事業、介護保険事業等に係る特別会計を規定。

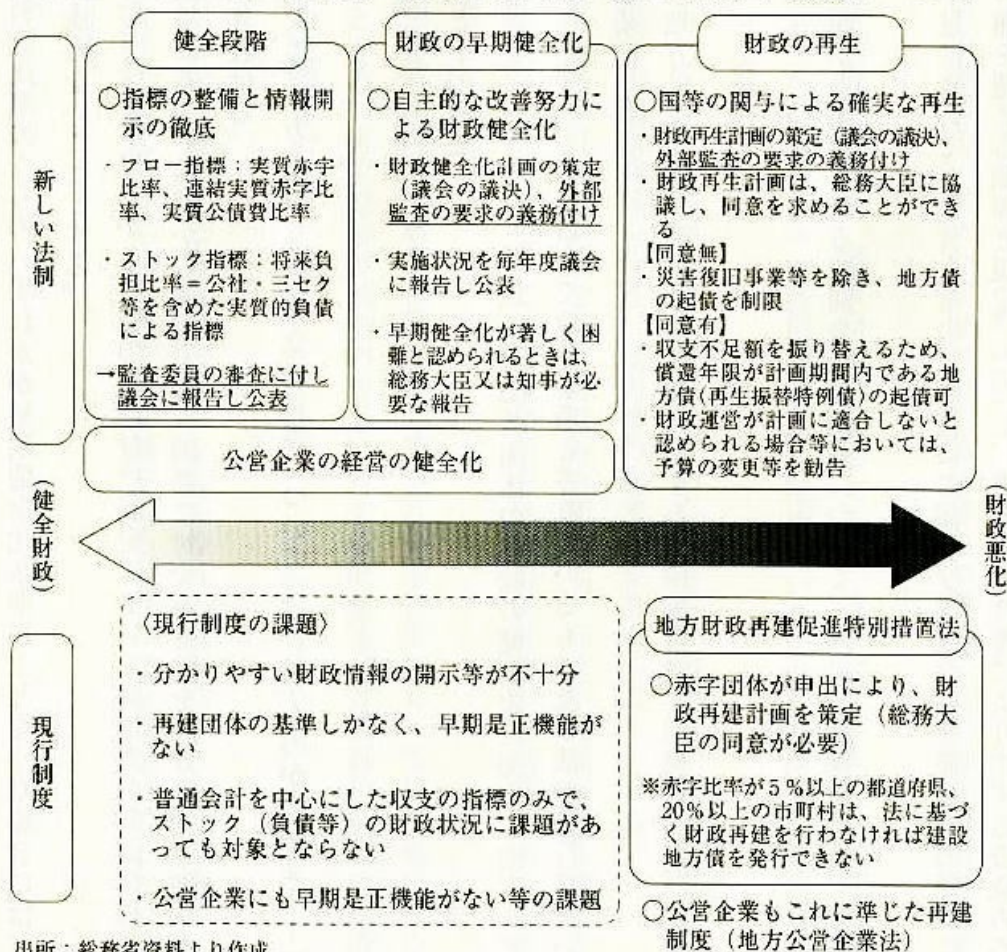
・ 連結実質赤字比率の算定に用いる資金の不足について、公営企業の流動負債の額及び建設改良費等以外の経費に係る地方債の現在高の合算額が流動資産の額を超える額等と規定。ただし、事業の特性等により生ずる資金の不

足額を控除することを規定。また、宅地造成事業においては、土地の評価額の算定において特別な算定方法を規定。

連結実質赤字比率の算定に用いる資金の余剰額について、公営企業の流動資産の額が流動負債の額及び建設改良費等以外の経費に係る地方債の現在高の合算額が流動資産の額を超える額等と規定。また、宅地造成事業においては、土地の評価額や資金余剰額の算定において特別な算定方法を規定。

将来負担比率の算定について、債務負担行為に基づく支出予定額に参入される経費として地方財政法五条各号に規定する経費を、負債の額に参入する地方公共団体の設立法人として地方道路公社、土地開発公社及び

〔図Ⅱ-1〕 地方公共団体の財政の健全化に関する法律の考え方について



地方独立行政法人を規定。

- ・資金不足比率に用いられる公営業ごとの事業の規模の算定方法について、営業収益の額から受託工事収益の額を控除した額を基本とすることを規定。

② 基準関係

- ・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について、早期健全化基準の数値を規定。
- ・実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率について、財政再生基準の数値を規定。
- ・資金不足比率について、経営健全化基準の数値を規定。

③ 手続関係

- ・財政健全化計画及び経営健全化計画の策定を要しない場合の要件・手続きを規定。
- ・総務大臣等への報告等を要さない財政健全化計画等の軽微な変更の内容について規定。
- ・再生判断比率のいずれかが財政再生基準以上であり、かつ財政再生計画に総務大臣の同意を得ていない場合の地方債の起債の制限の特例として、災害普及事業等の財源とする場合等を規定。
- ・財政再生団体に係る総務大臣が行う地方債の許可手続を規定。
- ・財政再生団体に関し総務大臣への通知を要する国の直轄事業を規定。
- ・総務大臣に属する権限のうち都道府県知事が行なうこととする事務を規定。
- ・その他市町村の廃置分合に係る特例、事務の区分に係る規定等を整備。

④ 施行日等

- ・施行日を平成二一年四月一日とする。ただし、財政指標に関する規定は平成二〇年四月一日から施行する。
- ・地方財政再建促進特別措置法施行令（昭和三〇年政令三三三三号）は廃止し、地方公営企業法施行令（昭和二七年政

令四〇三号）は一部削除する。

・その他今回の法及び法施行令の制定に伴う他
政令の改正等の規定の整備を行う。

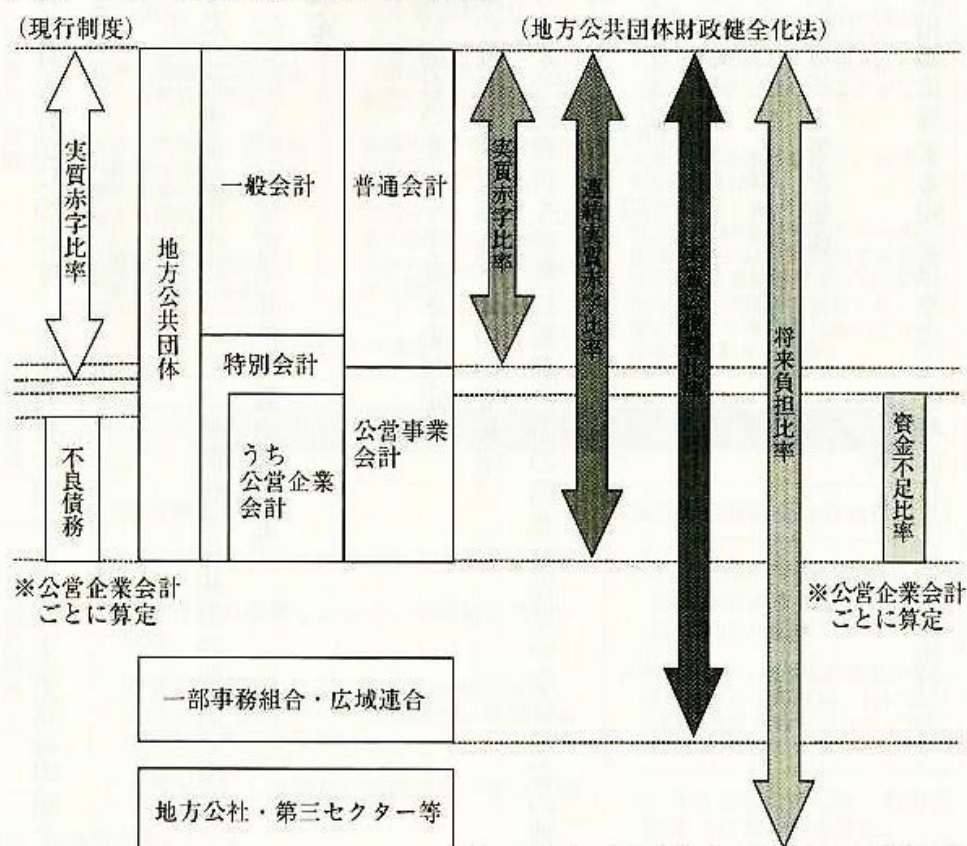
四 財政健全化の判断基準指標とその概要

（一）財政健全化の判断基準指標の対象

「自治体財政健全化法」において、「財政健全化を判断する指標の対象」は、〔図Ⅱ-2〕に示すとおりである。この判断指標については、「現行指標の対象範囲」を踏まえて、「フロー指標とストック指標」の観点より、対象とされる会計の範囲は普通会計にとどまらず、自治体と密接に係る事業活動を行う特別会計などの「公営企業会計」、加えて、「自治体の出資法人の外郭団体の債務状況」にまで対象範囲が拡大されたもので、自治体の事業活動全般を総体的に把握することが目的とされている。

すなわち、このような判断基準指標を採用することによって、①普通会計だけを対象とするにとどまらず、上水道や下水道のように当該自治体が

〔図Ⅱ-2〕 健全化判断比率等の対象



地域住民サービスとして提供している事業の経営体である地方公営企業を含めた事業の経営状況を把握すると同時に、地方公社や第三セクターなど自治体の出資法人と呼ばれる当該自治体の外郭団体の経営状況についても監視対象として拡大していること、さらに、②単年度のフローの収支を把握するにとどまらず、ストック面についても施設等の整備など資産に対する負債の状況についても配慮した財政状況の判断指標として「将来の債務に関する負担の比率」を導入していること、③当該自治体における財政状況を総合的に把握した上で、財政状況の悪化を可能な限り早い段階で把握することによって早期に財政の改善着手を促進させることができるようにしたことに大きな特徴がある。

財政健全性の判断基準指標は、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将来負担比率の四つである。これらの指標は、財政赤字状況の把握と同時に、将来の負担状況や資金不足状況を表す指標で、①公営事業に対して必要な繰出金を行わずに普通会計を黒字に見せ掛けるような会計操作をチェックすること、②公営企業や一部事務組合等における事業債残高などの債務が普通会計に及ぼす負担の発生影響を把握すること、③地方公社、第三セクターなどにおける自治体の後年度の債務負担などの状況を把握すると同時に、自治体の実質的な財政赤字の状況を監視することが可能であることなど、自治体が財政規律を堅持し、財政情報の公開性、透明性を発揮できるものと期待されている。

(二) 財政健全化の判断基準指標の概要

財政健全性の判断基準指標の四指標について、次に概説する。

① 実質赤字比率

実質赤字比率は、一般会計等を対象とした実質赤字の標準財政規模に対する比率である。

実質赤字比率＝繰上充用額＋（支払繰延額＋事業繰越額）／標準財政規模×100

実質赤字額＝繰上充用額＋（支払繰延額＋事業繰越額）

繰上充用額＝歳入不足のため、翌年度歳入を繰り上げて充用した額

支払繰延額＝実質上歳入不足のため、支払を翌年度に繰り延べた額

事業繰越額＝実質上歳入不足のため、事業を繰り越した額

② 連結実質赤字比率

連結実質赤字比率は、全会計を対象とした実質赤字（または資金の不足額）の標準財政規模に対する比率である。

連結実質赤字比率＝ $(A+B) - (C+D)$ ／標準財政規模×100

(A) 一般会計及び公営企業（法公営企業法適用企業・非適用企業）以外の特別会計のうち、実質赤字を生じた会計の実質赤字額

(B) 公営企業の特別会計のうち、資金の不足額を生じた会計の資金の不足額の合計額

(C) 一般会計及び公営企業以外の特別会計のうち、実質黒字を生じた会計の実質黒字の合計額

(D) 公営企業の特別会計のうち、資金の剰余額を生じた会計の資金の剰余額の合計額

③ 実質公債費比率

実質公債費比率は、一般会計等が負担する元利償還金及び準元利償還金の標準規模に対する比率である。

実質公債費比率＝ $(元利償還金 + 準元利償還金 (E)) - (特定財源 + 元利償還金 + 準元利償還金)$ に係る基準財政需要額算

入額) / 標準財政規模Ⅰ (元利償還金・準元利償還金に係る基準財政需要額算入額) の三力年平均×一〇〇

(E) 準元利償還金の内容

(1) 満期一括償還地方債について、償還期間を三〇年とする元金均等年賦償還をした場合の一年当たりの元金償還相当額

(2) 一般会計等から一般会計等以外の特別会計への繰り出し金のうち公営企業債の償還に充てたとみとめられるもの

(3) 組合・地方開発事業団(組合等)への負担金・補助金のうち、組合等が起こした地方債の償還の財源に充てたとみとめられるもの

(4) 債務負担行為に基づく支出のうち公債費に順ずるもの

④ 将来負担比率

将来負担比率は、一般会計等が将来負担すべき実質的な負債の標準規模に対する比率である。

将来負担比率Ⅱ 将来負担額(F)Ⅰ (充当可能基金額+特定財源見込額+地方債現在高に係る基準財政需要額算入見込額) /

標準財政規模Ⅰ (元利償還金・準元利償還金に係る基準財政需要額算入額) ×一〇〇

(F) 将来負担額の内容

(1) 一般会計等の地方債現在高

(2) 債務負担行為に基づく支出予定額 (地方財政法五条各号の経費等に係るもの)

(3) 一般会計等以外の会計の地方債の元金償還に充てる一般会計等からの繰入見込額

- (4) 当該団体が加入する組合等の地方債の元金償還に充てる当該団体からの負担等の見込額
 - (5) 退職手当支給予定額（全職員に対する期末要支給額）のうち、一般会計等の負担見込額
 - (6) 設立した一定の法人の負債の額、その者のために債務を負担している場合の当該債務の額のうち、当該法人等の財務・経営状況を勘案した一般会計当の負担見込額
 - (7) 連結実質赤字額
 - (8) 組合等の連結実質赤字額相当額のうち一般会計等の負担見込額
- ※公営企業の健全化では、資金不足比率（資金の不足額／事業の規模）を用いる。
- ・資金の不足額…一般会計等の実質赤字に相当するものとして、公営企業会計ごとに算定した額
 - ・事業の規模…利用料金など主たる営業活動から生ずる収益等に相当する額

五 財政判定基準指標の数値基準について

(一) 自治体財政健全化法と再建制度等における判定基準指標の比較

自治体財政健全化法における財政判定基準指標と現行の再建制度等における判定基準指標の比較については、「表Ⅱ－１」に示すとおりである。

〔表Ⅱ－１〕 自治体財政健全化法における判断基準指標と現行の再建制度等の比較

	地方財政健全化法 (平成21年4月1日～本格導入)				現行の再建制度		地方債協議・許可制度	
	早期健全化基準		財政再生基準		再建（準用）団体		協議団体／許可団体	
	都道府県	市町村	都道府県	市町村	都道府県	市町村	都道府県	市町村
①実質赤字比率	3.75%	11.25% ～15%	5%以上	20% 以上	5%以上	20% 以上	2.5%	2.5% ～10%
②連結実質赤字比率	8.75%	16.25% ～20%	15%以上	30% 以上	－	－	－	－
③実質公債費比率	25%		35%		－	－	18%	
④将来負担比率	400%	350%	なし	なし	－	－	－	－

（出所）総務省資料より作成

また、「平成一七年度以前の許可制度」および「平成一八年度以降の協議制度」における判定基準指標の比較については、「表Ⅱ－2－①」および「表Ⅱ－2－②」に示すとおりである。

(二) 自治体財政健全化法における財政判定基準指標の基準数値
自治体財政健全化法における財政判定基準四指標における基準数値の比較について、平成一九年二月七日総務省「事務連絡」別紙資料に基づいて作成した「早期健全化基準と財政再生基準に関する比較表」は「表Ⅱ－3」に示すとおりである。

六 財政判定基準指標の留意点と財政破綻回避のポイント 基準指標1…実質赤字比率

(一) 実質赤字比率の留意点

実質赤字比率は、現行の財政再建制度「地方財政再建促進特別措置法」や地方債協議・許可制度における許可制移行基準として従来より用いられてきた指標である。

「早期健全化基準」については、「現行の地方債協議・許可制度における許可制移行基準（市町村は二・五％～一〇％、都道府県は二・五％）と財政再生基準との中間の値をとり、市町村は財政規模に応じて一一・二五％～一五％、都道府県は三・七五％」とされた。

また「財政再建基準」については、「財政規律を確保する上で事

〔表Ⅱ－2－①〕 平成17年以前の許可制度

起債制限比率	起債許可等の事項
15% 未満	一般的許可団体A：一般的な基準により起債許可
15% 以上～20% 未満	一般的許可団体B：公債費負担適正化計画を前提に起債許可
20% 以上～30% 未満	起債制限団体：一般単独事業債の起債不可
30% 以上	起債制限団体：一般公共事業債の起債不可

（出所）総務省資料より作成

〔表Ⅱ－2－②〕 平成18年度以降の協議制度

起債制限比率	起債許可等の事項
18% 未満	協議団体：一般的な基準により同意。同意がなくても起債可能
18% 以上～25% 未満	一般的許可団体：公債費負担適正化計画を前提に起債許可
25% 以上～35% 未満	起債制限団体：一般単独事業債の起債不可
35% 以上	起債制限団体：一般公共事業債の起債不可

（出所）総務省資料より作成

実上の規範として定着している現行再建法の起債制限比率の基準を用いて、市町村は二〇%、都道府県は五%とされた。

このように、「早期健全化基準」の数値について、特に市町村については、各団体における財政規模を踏まえて、各団体の財政規模の大きさ区分に応じた赤字実質収支比率の数値が異なるように配慮されていることが現行制度と大きく相違する点に留意する必要がある。

（二）破綻回避のポイント

このような留意点を踏まえ財政破綻回避を図るポイントとしては、地域活性化や地域産業振興政策、また地域福祉・医療政策などを実現するため行われる普通会計における事業実施に伴う地方債の起債について、普通会計におけるプライマリーバランスを維持するために、適正な「事業計画」「起債管理計画」を作成するなど、健全財政を堅持するために種々の対応を図ることが重要である。これら事業実施に伴う財政影響評価を行うシミュレーション分析の概要については、拙著『基礎からわかる自治体の財政分析（改訂版）』（学陽書房、平成二〇年）

〔表Ⅱ－３〕 財政健全化の判定基準４指標に基づく早期健全化基準と財政再生基準の比較表

		市町村				都道府県
		～50億円 未満	50億円以上～ 200億円未満	200億円以上～ 500億円未満	500 億円以上	
①実質赤字比率	早期健全化基準	15%	12.5%～15%	11.25%～12.5%	11.25%	3.75%
	財政再生基準	20%				5%
②連結実質赤字比率	早期健全化基準	20%	16.25%～20%	16.25%	16.25%	8.75%
	財政再生基準	30%				15%
③実質公債費比率	早期健全化基準	25%				25%
	財政再生基準	35%				35%
④将来負担比率	早期健全化基準	350%				400%
	財政再生基準	なし				なし

（出所）平成19年12月7日総務省「事務連絡」別紙資料に基づき作成

第九章を参照されたい。

基準指標2…連結実質赤字比率

(一) 連結実質赤字比率の留意点

連結実質赤字比率は、自治体財政健全化法において、はじめて採用された新しい判定基準指標である。

これは、民間企業で実施されている資本関係のある子会社や関連会社などを総合的に把握する「連結財務会計」の概念を導入した指標である。現行法制度と基本的に異なる点は、これまでの指標数値を算出する場合の会計対象範囲は、一般会計、普通会計が対象とされてきたのに対して、自治体財政健全化法においては、「普通会計に加えて公営事業会計を含めた自治体のすべての事業会計が対象範囲として拡大された」点に留意点する必要がある。すなわち、自治体財政健全化法では、「自治体が直接的に提供している事務事業の財・サービス」、加えて地域住民の生活水準の向上を図る上で大きな役割を果たしている「公営企業などにより間接的に提供されている事務事業の財・サービス」を含めた事業に至るまで「対象範囲が拡大された」点が大きな相違点である。自治体が提供する事業が対象範囲として拡大されたことにより、広義の意味で自治体財政の財政健全化が図れ、一層の情報開示が推進されると評価できる。

したがって、地方公営事業に対して必要な繰出金を行わずに普通会計を黒字に見せ掛けるような会計操作や赤字飛ばしなどのような粉飾決算まがいの、いわゆる脱法行為的な会計操作ができなくなり、財政運営の公開性や透明性が一層促進されることになったわけである。

また「早期健全化基準」の基準数値については、特に市町村では、各団体における財政規模を踏まえて財政標準財政規模の大きさ区分が勘案され、各団体の財政規模により赤字実質収支比率が異なるように配慮された点も現行制度と大きく相違する点である。

なお、平成一九年二月七日「事務連絡」別紙資料によれば、「連結実質赤字比率は、法で導入された新しい指標であることに鑑み、財政運営に大きな制約を与える財政再生基準については、三年間の経過的な基準（一〇～五%引上げ）を設ける予定」とされている。

ちなみに、『地方財政白書 平成一九年度版』によれば、平成一七年度末で、上水道、下水道、交通事業など、地方公営企業を経営している団体数は一、八八三団体（四七都道府県、一四大都市、一、八二二市町村）に達し、各事業全体の中で地方公営企業が占める割合は、『表Ⅱ-4』に示すとおりであり、法適用企業と法非適用企業を合わせた全体の経営状況は『表Ⅱ-5』であり、黒字事業数は全体の八六・五%、赤字事業数は一三・五%で、全体では二、七六七億円の黒字となっている。地方公営企業の経営状況の詳細については、『地方財政白書』を参照されたい。

(二) 破綻回避のポイント

このような留意点を踏まえ財政破綻回避を図るポイントとしては、地域活性化や地域産業振興政策、また地域

〔表Ⅱ-4〕 事業全体に占める地方公営企業の割合

事業	対象指標	左記に占める割合
水道事業	1億2,471万人	99.3%
工業用水道事業	47億1百万㎡	99.9%
交通事業（鉄道）	219億54百万人	13.1%
交通事業（バス）	46億26百万人	23.7%
電気事業	1兆1,579億11百万 kWh	0.7%
ガス事業	1兆3,587億56百万 MJ	2.5%
病院事業	163万2千床	14.4%
下水道事業	1億282万人	90.7%

〔表Ⅱ-5〕 地方公営企業全体の経営状況

区分	17年度 (A)			16年度 (B)			差引 ((A) - (B))		
	法適用	法非適用	合計	法適用	法非適用	合計	法適用	法非適用	合計
(事業数)	(1,879)	(6,032)	(7,911)	(2,134)	(7,062)	(9,196)	(△255)	(△1,030)	(△1,285)
黒字額	6,030	1,616	7,646	5,704	1,566	7,271	326	49	375
(事業数)	(965)	(272)	(1,237)	(1,108)	(352)	(1,460)	(△143)	(△80)	(△223)
赤字額	△3,694	△1,185	△4,878	△3,617	△1,064	△4,680	77	121	198
(事業数)	(2,844)	(6,304)	(9,148)	(3,242)	(7,414)	(10,656)	(△398)	(△1,110)	(△1,508)
収支	2,336	431	2,767	2,088	503	2,590	249	△72	177

注1：事業数は、決算対象事業数（建設中のものを除く。）である。

注2：黒字額、赤字額は、法適用企業にあっては純損益、法非適用企業にあっては実質収支による。

出所：『平成19年版 地方財政白書』125頁

福祉・医療政策などを実現するため行なわれる普通会計における事業実施に伴う地方債の起債について、普通会計におけるプライマリーバランスを保持するために適正な起債管理計画を作成し、健全財政を堅持するとともに、特別会計における経営収支の均衡を図るために受益と負担の適正化、資産・債務の適正管理など、経営の透明化、経営の健全化を推進するための対策を講ずることが重要である。

基準指標3…実質公債費比率

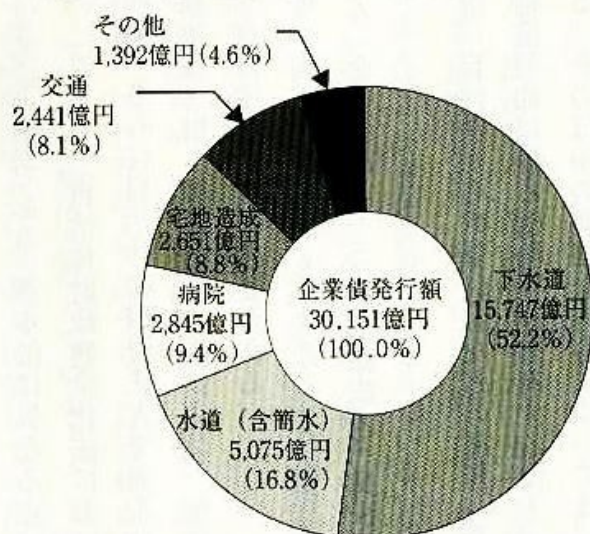
(一) 実質公債費比率の留意点

この指標は、現行の地方債協議・許可制度における許可制移行基準として従来用いられてきた指標である。

なお、前述した「事務連絡」別紙資料によれば、「財政健全化計画」の内容は、地方公共団体の自主性にゆだねられたことを踏まえ、地方債同意等基準における一般単独事業と公共事業等の間の起債制限の事業区別は撤廃する方向で検討する」とされている。

ちなみに、『地方財政白書 平成一九年度版』によれば、平成一七年度末で、上水道、下水道、交通事業など、地方公営企業における資本的支出に充当された企業債の発行額の状態は、**〔図Ⅱ-3〕**に示すように、下水道事業が最も大きな割合を占めており、次いで水道事業、病院事業、宅地造成事業の順となっている。またこれらの公営企業における企業債現在高の状況については、平成一七年度末で六〇兆一、六二九億円となっており、この企業債の借入先は政府資金が五六・二％、三三兆八、三二二億円と最も大きな割合を占めている。

〔図Ⅱ-3〕 企業債発行額の状況



出所：『平成19年版 地方財政白書』126頁

（二）破綻回避のポイント

このような留意点を踏まえ財政破綻回避を図るポイントとしては、普通会計におけるプライマリーバランスを堅持するなど適正な起債管理による健全経営を図るとともに、公営事業会計における収支均衡や受益と負担の適正化、資産・債務の適正な管理など経営の透明化、健全化を推進することが重要である。これら事業実施に伴う財政影響評価などのシミュレーション分析の概念については、拙著『基礎からわかる 自治体の財政分析（改訂版）』（学陽書房、平成二〇年）を参照されたい。

基準指標4…将来負担比率

（一）将来負担比率の留意点

この指標は、自治体財政健全化法において、はじめて採用された新しい判定基準指標である。基本的に異なる点は、これまでの指標数値の算出の会計対象範囲は普通会計が対象とされてきたのに対して、自治体財政健全化法においては、「普通会計、公営事業会計、一部事務組合・広域連合などの広域連携組織、さらに自治体の出資法人である地方公社・第三セクターなどの自治体が直接的にまた間接的に提供している事務事業・財・サービスの提供主体、事業主体を含めた「自治体に係るすべての事業会計が対象範囲として拡大された」一点に留意点する必要がある。

ちなみに、平成一九年一二月二七日に発表された総務省「第三セクター等の調査」（平成一九年三月三十一日現在調査）によれば、自治体からの出資法人である第三セクター等は九、二〇八法人（会社法法人・三、七二四法人、民法法・四、〇五一法人、地方三公・一、二〇五法人、地方独立行政法人二七法人）である。

本稿では、自治体財政健全化法との関係から、特に、問題となる経営状況、自治体からの貸付金などの有無、金融機関等からの借入に関して、出資自治体が金融機関等と締結している損失補償契約に係る債務残高を有する法人、自治体が債務保証を行っている地方三公社などの現状に焦点を当てて詳解する。そのほかの詳細な内容については、同

調査を参照されたい。

第三セクター等のうち、①自治体等の出資割合が二五%以上の会社法法人・民法法人、②出資割合が二五%未満であるものの財政的支援を受けている会社法法人・民法法人、③地方三公社（土地開発公社、地方住宅供給公社、地方道路公社）、④地方独立行政法人の七、七七八法人から二三法人（設立間もない法人等で財務諸表が作成されていない法人）を除く七、七五六法人の経営状況についてみると、会社法法人では黒字は一、八四二法人（六八・五%）、赤字は八四七法人（三一・五%）、また民法法人では黒字（当期正味財産が増加または不変）は二、五一〇法人（六五・四%）、赤字（当期正味財産が減少）（三四・六%）となっている。詳細については同調査を参照されたい。

また、第三セクター（六、五二四法人）のうち自治体から貸付金を受けている法人は、六三四法人（九・七%）あり、貸付金残高は二兆五、五五八億円となっている。それに対して、地方三公社（一、二〇五法人）のうち、自治体から貸付金を受けている法人は四二三法人（三五・一%）あり、貸付金残高は一兆九、〇〇〇四億円となっている。

さらに、第三セクター等の経営状況等調査対象法人七、七五六法人のうち金融機関等からの借入に関して、出資自治体が金融機関等と締結している損失補償契約に係る債務残高を有する法人及び自治体が債務保証を行っている地方三公社（土地開発公社、地方道路公社）は、一、三四三法人、一七・三%ある。このうち、第三セクターは五一六法人、七・九%であるのに対して、地方公社は八二七法人、六八・六%とその割合が高くなっている。損失補償契約・債務保証契約に係る債務残高は全体で八兆六、三二一億円に達する。そのうち、会社法法人は四、六〇七億円、民法法人は一兆六、一五七億円、地方三公社は六兆六、五五六億円となっており、地方三公社の債務残高合計に占める割合は七五・九%となっている。（表Ⅱ-6）

第三セクターの経営赤字や債務残高などの問題についても看過できない大きな問題であるが、それよりはむしろ、地方三公社の経営赤字問題、債務残高の大きさの問題が見落とされている点に留意する必要がある。

（二）破綻回避のポイント

自治体財政健全化法においては、普通会計、公営事業会計、一部事務組合・広域連合の地方債に加え、さらに退職手当支給予定額、地方公社・第三セクターなどの債務保証や損失補償などの債務額など、「将来負担しなければならぬ合計負担額」が当該団体の負債債務であると認定された点がこれまでの現行制度と大きく相違する点である。

このような留意点を踏まえ財政破綻回避を図るポイントとしては、一般会計におけるプライマリーバランスを維持するなど、適正な起債管理による健全経営を図るとともに、特別会計における経営収支の均衡や受益と負担の適正化、また資産・債務の適正管理を図ると同時に、経営の透明化、経営の健全化を推進するために、より一層の経営情報を開示することが重要である。

ちなみに、地方公社・第三セクターの経営に関して、学識経験者等の第三者が参加した経営評価委員会等を設置して定期的に経営チェックを実施している団体は、同調査によれば、都道府県の出資に係るもので四二・一％、指定都市の出資に係るもので六六・五％、市町村の出資に係るも

〔表Ⅱ－６〕 地方公社・第三セクター等の損失補償契約・債務保証契約に係る債務残高

（金額の単位：百万円）

区 分	19年度調査				18年度調査			
	全 体 法人数	債務残高			全 体 法人数	債務残高		
		法人数	割合	残高		法人数	割合	残高
会社法法人	2,689	213	7.9%	460,725	2,748	182	6.6%	458,874
うち25%以上	2,587	199	7.7%	449,930	2,636	173	6.6%	448,549
民法法人	3,835	303	7.9%	1,615,706	3,958	307	7.8%	1,851,977
うち25%以上	3,676	293	8.0%	1,542,044	3,776	296	7.8%	1,778,731
第三セクター計	6,524	516	7.9%	2,076,431	6,706	489	7.3%	2,310,851
うち25%以上	6,263	492	7.9%	1,991,974	6,412	469	7.3%	2,227,280
地方三公社	1,205	827	68.6%	※ 6,555,631	1,227	834	68.0%	※ 7,074,486
地方独立行政法人	27	0	0.0%	0	8	0	0.0%	0
総計	7,756	1,343	17.3%	8,632,062	7,941	1,323	16.7%	9,385,337

※地方三公社の債務残高のうち、債務保証契約に係る残高は5,533,443百万円（6,070,204百万円）となっている。

出所：総務省「第三セクター等の調査」（平成19年3月31日現在調査）

のはわずか七・六%にすぎない。これらの実態については、筆者らの調査（筆者が修士論文の指導をしている本学の大学院修士課程社会人学生（酒田市職員）と実施した全国実態調査『自治体の行財政改革とPDCAサイクル』で、調査結果等については後述する）でも確認された。これでは経営情報の隠蔽であり、経営情報隠しと批判されても致し方ないといえよう。自治体出資法人における経営情報開示の観点から認識が欠如していると言わざるを得ない、と厳しく指摘される。

① 地方公社・第三セクターなどに対する旧自治省・総務省の対応

地方公社・第三セクターなどに関しては、周知のとおり、平成十一年五月二〇日、旧自治大臣官房総務審議官より、「第三セクターに関する指針について」と題する、いわゆる第三セクターの設立運営に関する指導指針が各都道府県知事・各指定都市市長宛てに通達され、同時に各都道府県内の各市町村に対しても、この指針の周知徹底が要請された。その後、「第三セクターに関する指針の改定について」と題する通知が平成十五年二月一二日に発出された。

さらに、周知のように、総務省自治財政局長より、平成二〇年六月三〇日に「第三セクター等の改革について」と題する通知が各都道府県知事等に対してなされた。この「第三セクター等の改革について」と題する通知において、健全化判断比率の一つである将来負担比率については、自治体財政健全化法との関係より、大要、次のように指摘されている。

自治体財政健全化法の施行（平成一九年度決算から適用される）を踏まえ、「経済財政改革の基本方針二〇〇八」（平成二〇年六月二七日閣議決定）において、「第三セクターの改革に関するガイドライン等に基づき、経営が著しく悪化したことが明らかになった第三セクター等の改革を進める」こととして、第三セクター等の改革については、自治体財政健全化法の施行に当たって、基本方針二〇〇八に基づき、第三セクター等の改革を集中的に実施するため、「第三セクター等の資金調達に関する損失補償のあり方について（中間まとめ）」（平成一九年一〇月一七日債務調整等に関する

る調査研究会報告）および「地方再生機構（仮称）」研究会最終報告（平成一九年二月二〇日）を踏まえ、下記のとおり、ガイドラインを策定したので通知するとされ、各自治体においては、基本方針二〇〇八、ガイドライン等を踏まえ、第三セクター等の存廃を含めた集中的な改革を進められるようお願いすると要請され、その対策として、政府は、第三セクター等の再生を支援する仕組みとして、「株式会社地域力再生機構法案」を国会に提出し、基本方針二〇〇八においても、「地域経済の建て直し、地域の雇用の確保の観点から、中規模企業や第三セクターの事業再生と面的再生に向けた取組を、第三セクター改革等と連携しながら、地域金融機関や自治体等の理解・協力を得つつ行う地域力再生機構を創設する」こととし、さらに、総務省としても、多額の債務を抱える第三セクター等についての処理方策等について、「債務調整等に関する調査研究会」において、課題を整理し対応の検討を開始することとしておりますので、これらも踏まえ、適切に取り組まれるようお願いしますと要請するとともに、第三セクター等の存廃を含めた改革の取り組み状況等について今後定期的に調査を実施すること、また本通知の位置づけについて、「地方自治法」（昭和二十二年法律六七号）二四五条の四（技術的な助言）に基づくものであることが明示されている。

また、累積債務等により経営が著しく悪化した第三セクター等について、その存廃も含めた改革に関し、年限を切った措置として「平成二〇年度までに外部専門家等で構成される『経営検討委員会』（仮称）を設置し、評価検討を行う」ことおよび「その結果検討を踏まえ、平成二一年度までに『改革プラン』（仮称）を策定する」ことを要請しているとし、「地域力再生機構（仮称）」研究会最終報告書（平成一九年二月二〇日）は、「現行の『第三セクターに関する指針』を補完する位置づけで、累積債務等により経営が著しく悪化している三セクに関し、新たに、総務省において上記のような内容のガイドラインを策定・通知するとともに、デュー・デリジェンス等に関する機構のノウハウの活用や、事業再生についての機構の活用を、地方公共団体に対して、要請・助言することが適当である」としていること、今後、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」（平成一九年法律九四号）に基づく「損失保証債務等に係

る一般会計等負担見込額の算定に関する基準」(平成二〇年総務省告示二四二号)等により、第三セクター(このガイドラインにおいては、自治体が二五%以上出資または出捐している法人、自治体が損失補償等の財政援助を行っている法人その他自治体がその経営に実質的に主導的な立場を確保していると認められる法人をいう)および地方公社(地方住宅供給公社、地方道路公社および土地開発公社をいう)の経営状況があきらかになることを踏まえ、経営が著しく悪化したことが明らかになった第三セクターおよび地方公社の存廃も含めた改革を集中的に進めるため、以下の取組を平成二一年度までに行うものとする、次のような事項が明示されている。各事項の詳細については、本通知を参照されたい。

1 経営検討委員会(仮称)の設置

(1) 経営検討委員会(仮称)の設置

(2) 経営検討委員会(仮称)の構成

(3) 地方公共団体間の協力等

2 経営検討委員会(仮称)における調査と評価・検討

(1) 経営検討委員会(仮称)の検討対象の選定

(2) 経営検討委員会(仮称)におけるデュー・デリジェンス等による経営分析と改革案の作成

3 「改革プラン」(仮称)の策定

(1) 「改革プラン」(仮称)の策定

(2) 議会への説明

(3) 住民への情報開示

(4) 「改革プラン」(仮称)の点検評価

② これらの指針などに関する筆者の係わりについて

前述した「第三セクターに関する指針について」の作成にあたっては、平成一〇年八月、旧自治大臣官房地域政策室に「第三セクターに関する研究会」（委員には当時の第三セクター研究会会長・中央大学経済学部金田昌司教授等が委嘱された）が設置され、大所高所から種々議論され、「地方公共団体等への第三セクターへの関わりのあり方に関する報告書」（平成一二年三月）にまとめられた。この報告書を踏まえて旧自治省の「第三セクターに関する指針」が作成された。これは、自治体財政健全化法の法律作成の経過における研究会設置と同様の手法であるといえる。

一方、この研究会の発足に先立ち、平成一〇年五月に、旧自治省関連団体の（財）自治総合センターに第三セクターの経営実態問題に造詣の深い大学関係者、財務、会計、法律の各分野の実務関係者を中心に、具体的な問題点の把握、また解決方法、経営診断指標など実務的専門的な観点より、第三セクターの設立・運営・経営診断方法などを検討するため、「第三セクターに関する検討委員会」が設置され、種々の観点より議論検討され、「第三セクターに関する調査研究報告書」にとりまとめられた。筆者は、第三セクター研究学会の関係者とともに、この検討委員会の委員を委嘱された。

他方、平成一〇年八月には、当時の立法院参議院事務局「地方行政・警察委員会調査室」（現総務委員会調査室）を中心に、関係五調査室合同による「第三セクター研究委員会」が設置され、立法院の調査室の問題意識と今後の立法化の視点より、第三セクター問題が議論・検討された。筆者は、この委員会の座長を委嘱された。

このように、行政府のみならず立法院関係機関でも、地方分権推進に際して地方公社・第三セクター問題は、看過することができない緊喫の重要問題であると強く認識され、研究会や調査委員会などが設置されたわけである。

これら指針の内容、また参議院事務局の調査報告書「第三セクターに関する調査研究報告書」の概要等については、拙著『都市・地域政策と公民連携・協働—PPP・PFI・NPO・基金・公益信託・第三セクターの研究—』（地域計画研究所、平成一四年）に詳解している。同書を参照されたい。

ちなみに、筆者が参加した(財)自治総合センター「第三セクターに関する検討委員会」は、自治省内に設置された研究会では、実務的なレベルで対応するには適切ではないということから、もう少し細かい実務的、実態レベルの議論をしたいということで、筆者ら第三セクター研究学会の会員の参加が要請されたという経緯があった。研究会の議論の中で、政府系銀行の担当者に対して、弁護士からの先生から、第三セクターに対して融資をする際の銀行側の対応について、次のような質問が出された。融資の際には、債務保証や損失補償契約などに関する文書を作成するのか、またその場合自治体の首長等に対するものなのかあるいは首長個人のものなのか、またこれらの文書を盾にとって法廷争議までもやる予定であるのかなど極めて厳しい質問である。この銀行担当者によれば、第三セクターに出資した後、金融機関側としてはこの融資あるいは債務保証に関して首長からその旨の一札を取って融資を実行している。現段階ではその念書等を盾に法廷争議までもつれ込んだ事例はないとの説明であった。

筆者の経験によれば、その後、この銀行が出融資をしたある神奈川県内の団体では、金融機関からの融資の返済が滞っている。融資額を一括返済せよというような内容の文書が銀行総裁名で来ている。どのように対応したらよいのかと、委員であった弁護士の先生に相談があり、一緒に筆者も相談を受けたことがあった。筆者については、当初段階での相談だけだったのでその後どのように対処したのかなどについて、弁護士は依頼者の守秘義務があることなどから確認はしていない。このような事態が数年前からあったわけである。

このように自治体財政健全化法においては、特に地方公社・第三セクター等にいたるまでが自治体の財政執行の責任範囲であると明確化されたことが大きなポイントであるといえる。この公社等の経営が赤字経営か黒字経営かということにとどまらず、将来どれだけ負担しなければならない事態が発生するのかということについて、自治体における将来の財政負担が問題視されたわけである。各自治体において、このような債務保証や損失補償があるのかないのか、そのような文書が存在していれば明確になるわけであるが、これまでの経緯では、事前にそのような文書が公表

されることはまずないといえよう。筆者が現実経験した例として先ほど挙げた事例にも見られるように、夕張市のケースとは異なるものの、ある日突然、銀行側から融資の一括返済を求められ、追加融資が拒否されるなどの表面化により、自治体の財政負担が生ずる事態となるなど看過できない例が幾つか散見されてきた。このような事態を踏まえ、この将来負担比率の判断指標が採用されたと筆者は推察している。

③ 第三セクター等の経営情報公開の観点からみた問題、課題

自治体が出資した第三セクター等については、土地開発公社などの特別法人を除くと、一般に、民法法人に基づく財団法人と商法法人に基づく株式会社形態の法人・団体が多数を占める。これらの民法法人や商法法人は、それぞれ民法また商法の規定に基づき株主等の権利が明示される。また地方自治法には、自治体の出資法人は出資比率に応じて自治体の首長や議会に対し、経営状況の報告義務や監査委員の監査を受けることが明示されている。

しかしながら、実際には、地方自治法の出資比率の権能を逆手にとって経営情報の公開や情報開示を回避したり拒否するケースが散見される。これは民主的統制を妨げる観点から問題であるとの批判がある。ちなみに、平成九年度出井研究室で実施した新潟県内全自治体の悉皆調査による「出資法人の経営実態調査」でも、「第三セクターの経営当事者側における経営開示の必要性や経営開示に対する認識は極めて低い」という調査結果がある。これらの批判を裏づけるものである。

今日、自治体や民間企業では、「情報公開・開示（ディスクロージャー）」が社会的責務であると認識されている。近年の国政上の住専問題や金融機関破綻、不良債権処理などに伴う公的資金の導入問題などでみられるように、情報開示の不十分さや情報公開の不徹底がかえって問題解決を遅らせ、事態や問題をこじらせる原因の一つとなったことは記憶に新しい。

第三セクターの経営当事者は、当然のことながら、出資母体の自治体側関係者や民間企業側関係者は、少なくとも

資本金等の出資や基本財産の出捐に「公金（税金）支出」をしたことについて、適切な会計報告を首長、議会、地域住民等に行なうことにより、自治体出資法人の経営情報開示をすることは当然の責務であるという考え方を速やかに確立する必要がある。経営情報などを開示しない場合は、「公金の業務上横領にも相当する」と厳しい指摘がされる事態も生じる。

とりわけ、経営情報等を不開示のままに、経営危機や経営破綻が生じた場合は、関係者は個人的に経営責務を負う事態の懸念が指摘される。「私財を提供し、経営責務を負う覚悟のある経営者（代表取締役社長や会長は市町村長の就任が多い）がいる」とは到底考え難い。これは、昨今の金融機関の破綻や経営危機などに際した経営関係者の対応をみれば明らかである。出資母体である公共側の首長などの責任の自覚も薄い、同様に民間側の経営者の責任の自覚も薄いといえる。無自覚で無責任な経営者が多いことが、端的に第三セクターの無責任経営に結果として現れたに過ぎないことを強く認識すべきである。

地方分権が推進されるに伴い、第三セクターの経営責任は、①自治体（地域政策の観点からの責任）、②民間企業（出資や経営の観点からの責任）、③地域住民（主権者の民意の反映の観点からの責任）の三者三様の観点より、それぞれの責任を明らかにする必要がある。その意味では、「住民監査請求や住民訴訟」などによる問題点の明確化を図ることも一つの方法である。関係者の経営情報などの公開への対応姿勢と説明責任（アカウンタビリティ）を強く自覚する必要がある。関係者の猛省を促すものである。

これら第三セクターに関する次のような事項、すなわち、「わが国の第三セクターと欧米諸国の第三セクターの相違」「従来型の「第三セクター」方式から市民参加型の「ジョイントセクター」方式への新潮流」「地方公社」「第三セクター」の定義と設立状況」「第三セクターの経営実態調査にみる問題点と課題」「第三セクターの事業評価の在り方と事業評価・経営評価方法」「第三セクターの法的・民主的統制の基本的問題点と課題」「第三セクター問題に対す

る旧自治省および国会（参議院）の対応」「第三セクター事業の倒産による再建・清算手続きと対応措置」については、拙著『都市・地域政策と公民連携・協働——PPP・PFI・NPO・基金・公益信託・第三セクターの研究』（地域計画研究所、平成一四年）に詳解している。同書を参照されたい。

今後は、これまでのような庁内レベルの議論や議会レベルの議論にとどまらず、広く市民や学識経験者等の第三者を含めた経営評価委員会等を設置して第三セクター等の出資法人の経営状況について議論検討すると同時に、普通会計および公営企業会計についても、このような評価委員会等を設置して、財務情報、経営情報の公表を図る中で、今後の自治体の行財政運営のあり方について、大所高所の観点より議論検討することが、自治体財政の破綻回避の要諦であるということを再認識する必要がある。

七 財政判定基準指標の作成事例

（一）山形県酒田市、新潟県上越市、千葉県船橋市の指標の作成例

山形県酒田市、山形県鶴岡市、新潟県上越市、千葉県船橋市の各市および新潟県においては、自治体財政健全化法において、法律の施行日および財政指標に関する規定、「施行日は平成二一年四月一日、財政指標に関する規定は平成二〇年四月一日から施行する」ことを受けて、平成一八年度決算数値に基づいて、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将来負担比率の四つの指標について試算している。

ちなみに、①実質赤字比率については、各市とも、財政運営は黒字である。また、②連結実質赤字比率および④将来負担比率については、この資料作成の現時点では発表されていない。したがって、現時点では、③実質公債費比率についてのみ紹介する。

平成一八年度決算における③実質公債費比率をみると、山形県酒田市一六・九％、山形県鶴岡市一九・二％、新潟県上越市一七・〇％、千葉県船橋市二一・九％、新潟県一五・二％、山形県一五・九％となっている。

八 財政健全化指針の作成事例

(一) 島根県における財政健全化方針の作成事例

自治体財政健全化法の施行および財政指標に関する規定の施行を前に、各団体でその対応が図られている。参考に島根県の例をあげよう。

島根県では、「財政健全化基本方針」(平成一九年一〇月)が作成された。指針の内容は次の事項で構成されている。紙幅の関係で詳細は省略する。

知事から県民の皆様へのメッセージ

I 財政の現況

- 1 危機的な状況にある県財政
- 2 財政状況が悪化した原因
- 3 これまでの財政健全化に向けた取組
- 4 容易でない財政健全化への道のり

II 財政健全化に向けた改革の基本的な考え方

- 1 改革の進め方についての基本的な考え方
- 2 集中改革期間
- 3 改革の視点

III 改革のための具体的施策

- 1 行政の効率化・スリム化
- 2 事務事業の見直し

3 財源の確保

IV 改革後の財政見通しと今後の財政運営のあり方

1 改革後の財政見通し

2 今後の財政運営のあり方

（資料1）改革後の財政見通し（試算）

（資料2）仮に改革を行わず現在の財政運営を続けた場合の財政見通し

（資料3）職員給与費・定員削減計画の状況

（資料4）実質公債費比率の推計

（資料5）公債費・地方債残高の推計

（資料6）道路改良率の推計

（資料7）人口、財政指標等一覧（類似県）

参考資料

九 財政健全化法に対応した監査のポイント

自治体財政健全化法に対応した監査のポイント、あり方としては、基本的に、前述した「六 財政判定基準指標の留意点と財政破綻回避のポイント」を参考にしていただきたい。自治体財政健全化法において、重要とされているそれぞれの指標が将来的に悪化しないように対応することは、当然のことである。

次のように監査のポイントについて、議論する必要があるが、前述したことに重複すること多いことから、ここでは省略する。

(1) 基準指標1…実質赤字比率に対する監査のポイント

(2) 基準指標2…連結実質赤字比率に対する監査のポイント

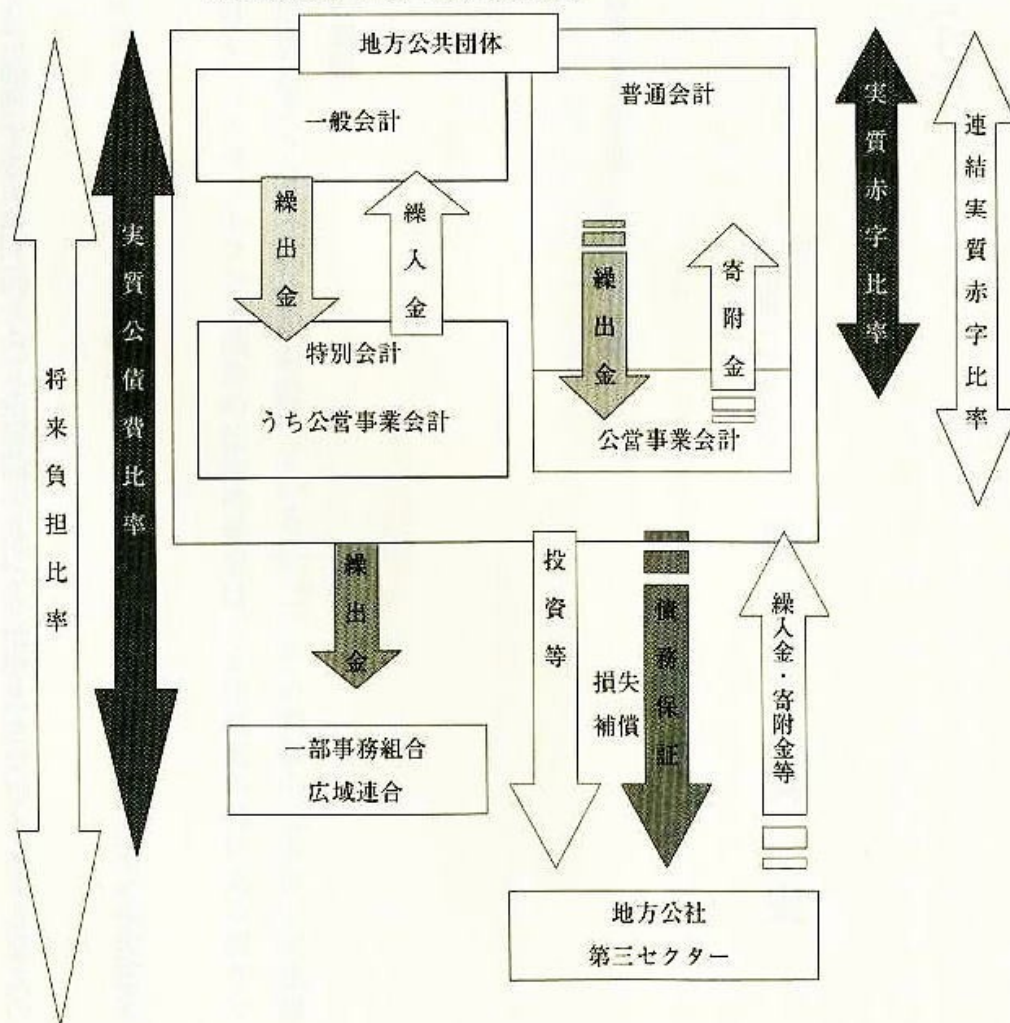
(3) 基準指標3…実質公債費比率
に対する監査のポイント

(4) 基準指標4…将来負担比率に
対する監査のポイント

ちなみに、「〔図Ⅱ-4〕自治体財政健全化法に対応した監査のあり方を考える際の各会計間等の相互関連概念図」は、上記の各指標について、各会計間等や各事業間等における相互の関係性における代表的な相互関係について概念図、模式図化したものである。参考にされたい。

問題は、後述するように、将来的に各指標がどのように変化するかについて、いわゆる「財政の判断指標について将来動向を予測するというシミュレーションシステムによる分析」が必要となるわけであるが、このような認識を持つと同時に、その

〔図Ⅱ-4〕 自治体財政健全化法に対応した監査のあり方を考える際の
各会計間等の相互関連概念図



ような分析のための仕組みづくりをどのように構築するのかということに気付くかどうか大きなポイントとなるのである。

（つづく）