

## 地方財政再建促進特別措置法と自治体財政健全化法 ： その文脈と背景

著者	小西 砂千夫
雑誌名	経済学論究
巻	68
号	3
ページ	287-318
発行年	2014-12-20
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10236/13417">http://hdl.handle.net/10236/13417</a>

# 地方財政再建促進特別措置法と 自治体財政健全化法 — その文脈と背景 —

## The old and new fiscal rehabilitation law for local governments — background and context

小 西 砂千夫

Many local governments faced serious fiscal crises from the late-1950s to the mid-1960s. The Fiscal Rehabilitation Law for Local Government was enacted in 1955. That law has been completely revised. The new law, which was enacted in 2007, deals with other kinds of fiscal burdens of local governments and comprehensively enforces sound fiscal condition. This article focuses on the technical problems for drafting a fiscal rehabilitation law, the political background and the other related subjects.

Sachio Konishi

JEL : H74

Keywords : fiscal rehabilitation law

### 1. 地方財政再建促進特別措置法による財政再建の開始

昭和30年度の地方財政の予算折衝では、地方財源を過度に圧縮したい国の予算当局を向こうに回して、いわゆる穴あき地方財政計画と呼ばれる大乱闘があった。その結果、補正予算で地方財源の確保を行うことを前提に当初予算案を策定した後、地方財政確立は、秋の臨時国会で審議されることとなった。その臨時国会に自治庁が重要法案として掲げたのが、地方財政再建促進特別措置法と地方交付税の法定率の引き上げ、たばこ消費税率の引き上げ、地方債の償

選期間の延長であった。すなわち、地方自治体の財政再建法制である地方財政再建促進特別措置法は、法定率の引き上げをはじめとする地方財源の充実と組み合わせて国会に提出されている。

臨時国会では法定率の引き上げこそ実現しなかったが、昭和 30 年度内の臨時的措置と 31 年度からの法定率の引き上げのめどが立った後、「こうして地方財政再建のための臨時国会の目玉商品はでき上がった。すなわち、地方財政再建特別措置法案のバック・グラウンドができたのである<sup>1)</sup>」として、法案審議は波乱なく終わったとされている。地方財源の充実をセットにしなければ、地方自治体に財政再建を促す法制度の強化はできないというバランス感覚には特に注意が必要である。その点は、後述する地方公営企業に対する再建措置の強化を行う際も同じであった。地方交付税制度は昭和 29 年度に発足するが、財源確保という意味で本格的に動くのが昭和 30 年度であるとする、地方交付税の事実上の初年度に地方財政再建促進特別措置法が創設されたことは、財源保障の強化を同時に行わなければ自治体財政の健全化を促すことはできないという意味にも読める。

地方自治体の再建法制の検討は、地方制度調査会（第 1 次）によって開始されている。昭和 28 年の答申においては<sup>2)</sup>、27 年度決算について歳入不足と

1) 柴田護『自治の流れの中で』ぎょうせい、1975 年、186 頁。

2) 地方制度調査会（第 1 次）の「地方制度の改革に関する答申」（昭和 28 年 10 月）において、財政再建制度に関しては、「赤字地方公共団体の財政再建整備に関する事項」として、次のように記述されている。

（一）昭和 27 年度決算において歳入不足を生じた地方公共団体については、左の要領によって財政の再建整備を行わせるものとする。

（1）昭和 27 年度の決算において歳入不足を生じた地方公共団体は、財政再建整備計画を樹立し、自治庁長官の承認を受けた場合は、歳入欠陥補てんのための地方債を起すことができるものとする。

（2）財政再建整備計画には都道府県にあっては都道府県民税及び事業税、市町村にあっては市町村民税及び固定資産税を、それぞれ標準税率の 1.2 倍の税率で課することによる増収額に相当する額以上の財源を増加し又は経費を減少する等自己の力をもって歳入不足を解消するための左のような計画が含まれていなければならないものとする。

（イ）都道府県にあっては都道府県税又は事業税を、市町村にあっては市町村民税又は固定資産税を標準税率をこえる税率で課すること。

（ロ）既定の経費を節減するための具体的な措置を採ること。

なった地方自治体に対する財政の再建整備を行わせるとして、財政再建整備計画を策定させ自治庁長官の承認を受けた場合に歳入欠陥補てん債の発行を認めることを柱とする再建法制の整備を求めている。そこでは、再建整備計画に沿う再建が進んでいるかどうかについて自治庁長官が進行管理する姿勢が打ち出されている。また、昭和30年度以降において赤字となる団体は、地方債の発行を原則禁止することによって、赤字団体の発生を防ぐとされている。

議員提案立法である地方財政再建整備法案は、昭和28年5月召集の第16国会に提出され、29年11月の第21国会で衆議院解散までの間、継続審議とされてきたが最終的には廃案となった。それに対して、閣法である地方財政再建促進特別措置法案は、昭和30年3月召集の第22国会に提出され継続審議となり、30年11月召集の地方財政再建のためと目された臨時国会において成立している。国会議員も含めて、自治体財政の再建法制が必要との認識が広がっていた背景には、地方自治体の財政赤字の累増がある<sup>3)</sup>。昭和27年度頃から赤字は増えてきたが、本格的に地方自治体の財政が困窮したのは29年度

(3) 財政再建整備を行う期間中は、地方公共団体の長は、地方公共団体の長以外の執行機関の所掌に係る予算のうち、当該地方公共団体の議会の指定した部分の執行については協議を求めることができるものとし、特に教育委員会が送付した予算を修正する場合に必要な財源を明記する等の規定は、その廃止が行われない場合においてもこれを停止するものとする。

(4) 財政再建整備が完了するまでは、自治庁長官がその団体の財政運営について監査し、財政再建整備計画に従っていない部分がある場合は、その部分の執行の停止を命ずることができるものとする。

(5) 財政再建整備計画は、当該地方公共団体の議会の議決を経て定めるものとし、且つ、その計画内容は、常に住民に公表しなければならないものとする。

(6) 歳入欠陥補てんのための地方債に対しては、国庫金を貸し付けるものとし、原則として5年償還無利子とすること。

(7) 前項の地方債は、昭和29年度において200億円程度を限度とし、その額は通常の地方起債の枠の外において決定するものとする。

(二) 将来地方公共団体の赤字の発生を防ぐため、左の措置を採ること。

昭和30年度以降においては、赤字の生じている地方公共団体は、地方債を発行することができないものとする。但し、やむを得ず地方債をもって財源とせざるを得ないような場合には、前項の要領に準じた財政再建整備計画を定め、自治庁長官の承認を受けたときに限り、地方債を発行することができるものとするが、この計画の中には、当該地方債を除いて一般に地方債を財源としなければならないような事業を中止するような計画が含まれていなければならないものとする。

3) 「地方財政の再建ということが問題となつてきたのは、昭和二十七年度の地方団体の決算状況が

であったとされる<sup>4)</sup>。昭和 30 年度の予算折衝において、法定率の引き上げをめぐりて大勝負をかけようとした動機もそこにあったといえる。昭和 24 年度のドッジラインを受けて配付税率が半減され、不合理に圧縮された地方財政計画の見直しが果たせないなかで、地方自治体の財政状況は次第に悪化するようになった。赤字額の累積は、事務配分と財源配分のアンバランスがもたらされたものであるといえる。それに対して、シャウブ勧告による地方財政平衡交付金制度のもつ財源保障機能が、地方自治体に対して財源の国依存体質を涵養し、それが赤字累増につながったという批判的な見方がある。逆にいえば、地方自治体への事務配分に対してその執行上の担保を強く求めれば求めるほど、財源保障機能が維持される程度の地方財源確保が必要であるということになる。

地方制度調査会では、赤字脱却のための財源ねん出について地方自治体の自主的な取り組みによる歳出圧縮のみならず、歳入確保策としていわゆる超過課税の実施を求めている。そこでは、都道府県にあっては都道府県税および事業税、市町村にあっては市町村民税および固定資産税を、それぞれ標準税率の 1.2 倍の税率で課することによる増収額に相当する額以上の財源確保を図ることを必要とした。それに対して、閣法である地方財政再建促進特別措置法では、「財政の再建はまず経費の節減により行うべきものとし、そのみでは、財政の再建が困難な場合に限り、標準税率超過課税又は法定外普通税の新設を現行地方税法の許容する範囲内において行うべきものとして、国民の租税負担の緩和を

---

明らかにせられ、地方団体の実質的赤字の総額が三百億円に及び、二十六年度の百億円に比し二百億円も累増した状況が判明して以来のことである。これを契機として先に述べたように衆議院においては地方財政再建整備法案が議員によって提出され、また、二十八年十月に政府に対して行われた地方制度の改革に関する地方制度調査会の答申の中においても、地方財政再建整備の要領について言及されたのである」（松村清之「地方財政の再建をめぐる問題」『自治研究』31 巻 10 号、1955 年）。

- 4) 「赤字のために、地方団体が真に困難に達したのは二十九年度においてであった。四百六十億円の赤字（二十八年度の地方団体の決算における赤字）の重荷を背負って出発した二十九年度の地方財政は、年度早々その運営は困難をきわめた。赤字団体の中には職員に対する俸給の支拂にも事欠くものがでてきて、あちこちに給與の遅欠配という事態が出てきた…（中略）…赤字を原因とする資金難の打開のために、地方団体の首脳部が日夜頭を痛め、東西に奔走しなければならない状態は地方自治そのものを麻痺せしめるものといわなければならない」（松村清之、注 3 の前掲論文）。

図り、歳入不足の解消の指針を與える<sup>5)</sup>」ことに方向を転じている。当時、地方自治体に対して財政再建を求める法案に対する国会議員からの疑問として予想される代表的なものが、そもそも財政悪化の原因は国にあるのであって、地方自治体の責任において再建をさせるのは過酷であるというものであった<sup>6)</sup>。そのため、増税を前提としない法案の方が理解されやすかったといえる。

地方財政再建促進特別措置法の設計と運営に担当課長としてかかわった長野士郎氏は、当時の論考のなかで、「地方財政再建促進特別措置法の成立が遅延した主要な原因は、このような深刻な地方財政の現状を打開してその健全性を回復するための措置としては、同法は国の不当な干渉等が強すぎ、しかも再建団体に対する国の援助措置が不十分であるとされて、これらの点が最も問題とせられ、又同法により過去の累積した赤字を補てんするための起債を認め長期にわたって再建を図るとしても、そのためには、同時に将来再び赤字の発生を見ないようにするための財政措置が不可欠であるが、これらのいずれの措置も甚だ不十分である」（長野士郎「地方財政再建促進特別措置法 制定の意義とその運用」『地方財務』、1956年4月号）という反論があったことから、

- ・衆議院において財政再建債に対する利子補給率の引上げ
- ・昭和27年以前の国直轄事業負担金の昭和30年度末までの未納付分の交付公債による納付の措置
- ・国の権力的関与に関する規定の緩和<sup>7)</sup>

5) 岡田純夫「地方財政再建立法とその運営—地方財政再建促進特別措置法逐條解義(1)—」『自治研究』、32巻1号、1956年。

6) たとえば、「反対論の第一は、地方財政の赤字原因に関する責任論からする国の責任転嫁論であり、多くは、赤字地方団体側から主張せられたものであつた。即ち、今日の地方財政の赤字はその殆んどが国の責任に帰すべきものであるにもかかわらず、この法案は、僅かな利子補給を行うのみで、国は何ら責任をとつておらず国の責任による赤字を、地方の犠牲において解消しようとするものであるとの論である」（柴田護「第22回特別国会の終了と地方財政当面の諸課題」『地方自治』92号、1955年）がある。ただし、柴田氏はそうした論調に対して、同じ条件でも赤字を出さない団体を念頭に置いたうえで、赤字団体の独断であると批判している。

7) 地方財政再建促進特別措置法については、「財政再建団体に対する監査、監督権の行使等を通じて地方自治を殺し、中央集権化を齎すものであるといった議論が強く展開された」（『改正地方財政解説』昭和31年度、第4章「地方財政再建促進特別措置法の制定」、236頁）ことを受けて、衆議院における修正によって「長と議会との関係、監督に関する事項等について緩和の措置が講ぜられ、又、財政再建計画を承認する際の自治庁長官の変更権が削除された」（引用元は先に同じ、236～37頁）とされている。

- ・財政再建団体の長の議会に対する財政再建議案をめぐる解散権の削除
- ・他の委員会等に対する財政再建の責任者としての長の統括的権限の緩和等の修正

などの修正等が行われた経緯が述べられている。それにあわせて、昭和 30 年度と 31 年度において地方財政の財源充実の方策が図られたことで、前掲の長野論文では「地方財政再建のための過去の赤字の解消と将来の健全財政の確保との両面の体制は地方財政再建促進特別措置法案の審議をめぐって論議せられた方向において整備を見た」と述べられている。

ところで、根本問題として、なぜ地方自治体に赤字が発生するのかという点がある。地方自治体の予算は歳出と歳入が均衡している。したがって、歳出予算以外の歳出を行うのは明らかに法令に反している。いわゆるヤミ起債を行って、その元利償還金が簿外にあるなどがその典型例である。もう 1 つは、歳入予算が過剰に計上されており、事実上、最初から赤字予算である場合である。そこでいう赤字とは、歳入歳出差引歳入不足額のほか、事業繰越額と支払繰延額を指す。歳入不足額は、会計上の処理としては前借にあたる翌年度繰上充用金で補てんされる額であるが、赤字額の算定にあたっては、そこから予算繰越に伴う未収入特定財源を控除する。また、赤字の算定上、未収入特定財源を控除することは、事業繰越額と支払繰延額にも適用される。

そのうち、繰上充用金は国の財政にはなく地方財政にしかない制度である。繰上充用金に関して、当時の論考のなかに興味深い記述がある。かなり長いですが、以下に引用する。

歳入が歳出に不足するといったような非常事態は、およそ国の財政の場合には予想されていない。それが地方財政の場合には何故に予想しうる事態として法令にまで規定されているのか、その立法理由は、今日では詳らかではないが、沿革を辿れば古く、当初の法文上の規定は、明治の末期にまで遡っている。蓋し、国の歳入はその殆どを国税に依存し、国税の見積りにさえ誤算がなければ、歳入不足の事態は生じないのに反し、地方財政は、その歳入の大部分を国庫支出金、地方債、地方交付税等の個々の地方団体においては適確には予測しにくい財源に依存しているために、制度の改廃、国の方針等に

よる変動を受け易く、従って歳入・歳出を適確に積もつて自主的に切り盛りすることの容易でない一面のあることを承認したものと思われる。又、既に一部の地方団体において、事実が先行していたものを制度化したものと考えられる節もある。いずれにせよ、このような非常の手段を地方財政に限って認めているのであるが、決して積極的に承認しようとする趣旨ではなく、事実上生ずることが予想される非常事態に対処して決算上の善後措置としての処理方針を技術的に定めたものに過ぎないことは明らかである。／ところが地方団体の中には、この繰上充用制度が会計年度独立の原則の例外であつて、事実問題についての善後措置に関する規定に過ぎないことを見誤り、歳入が歳出に不足する場合には、要するに翌年度の歳入を繰り上げて使用すればよいのだといった極めて安易な解釈の下に、会計制度を頭から度外視したような行動に出るところがあつた。甚だしきに至つては、既に当該年度の歳入予算の中に新たに款を起して翌年度歳入繰上充用金なる科目を麗々しく掲げて、堂々と（？）必要な歳出を執行していたところさえ見受けられたのである。／そこで、地方財政上の巨額な赤字の処理の問題がいろいろと議論されていた当時、一部の人々の意見として、地方団体における赤字を誘発する一つの原因には、翌年度の歳入を繰り上げて当該年度に使用することを認めるこの繰上充用金の制度があるのであるから、まず、この制度を廃止せよ、との提案があつた。／然し、既に述べたように、繰上充用金の制度は、地方財政の特殊事情に基いて起り得べき事実の処理方針を定めたものに過ぎないのであるから、たとえ、制度だけを廃止してみても、矢張、事実が事実として生起するであろうから、まず、無意味というべきであろう。赤字防止の方策は別途の見地から講ずべきものと思う。（岡田純夫「赤字防止制度確立の必要」『自治研究』33巻12号、1957年）

以上の指摘は、繰上充用制度という、地方自治体の運用から始まって制度化した経緯を踏まえているが、そこに地方自治体の財政運営における原則に徹しきれない一種の体質をみることができる。だからこそ、赤字に着目して再建制度を設ける意義があつたといえる。また、財政赤字の縮小を検討するにあたり、繰上充用制度そのものを廃止せよという意見に対する反論の箇所は、今日



における出納整理期間の廃止論とその反論に通じる部分である。その点も興味深い。

## 2. 制度設計に係る具体的な課題

地方財政再建促進特別措置法に基づく再建制度の概要については多くの解説がある。本論で参考にしたものとして、

岡田純夫「地方財政再建促進特別措置法逐条解説」『地方財務』1956年4月号、石原信雄「地方財政再建促進特別措置法案について(1)(2)」『地方財務』1955年7～8月号、

『改正地方財政解説』昭和31年度、第4章「地方財政再建促進特別措置法の制定」、地方財務協会、

木田和成「地方財政再建制度を振り返って(1)～(5)」『自治研究』62巻2～12号、1986年、

がある。本節では、個々の制度の背景にある考え方について項目ごとに紹介していくこととする。

### (1) 再建制度の選択

地方財政再建促進特別措置法は、財政再建計画の策定を定めた第2条にあるように、昭和29年度の赤字決算となった団体に対して、地方財政法第5条の規定に反する地方債である財政再建債の発行を認めるなど、財政再建のための特別措置を定めたものである。昭和30年度以降に赤字を発生させた団体には一部のみが準用される。そこで、法の適用について次のような区分がされている。

昭和29年度の赤字団体についての本再建

法第2条第1項の政令で定める日(昭和31年5月31日)までに財政再建の申出を行った団体であって

- ①財政再建債を発行して行う財政再建(全部適用団体の財政再建)
- ②財政再建債を発行しないで行う財政再建(一部適用団体の財政再建)

昭和30年度以降の赤字団体についての準用再建

③準用再建団体（制度としては②に実質的には同じ）

このほかに、昭和 29 年度の赤字団体であって、法に基づく財政再建の申し出を行わなかった団体もあるが、そのうち同法の再建方式の例により事実上自治庁長官の確認を受ける団体もある取り扱いをしており、それらは④自主再建団体と呼ばれている。

①については、財政再建債の発行が認められ、財政再建債の利子に対する国の利子補給がなされ、指定事業に対する国庫補助負担率のかさ上げの特例がある。そのような優遇的な取り扱いに対して、国による規制の要素として財政再建団体に対する国の監査および財政運営の改善のための国の措置等についての国の請求がある。それを設けた趣旨は、「財政再建団体が財政再建を達成することは、財政再建計画を承認し、財政再建の達成を条件として財政再建債の発行を許可した自治庁長官においてもその責任の一端を担うもの<sup>8)</sup>」と説明されている。自治庁長官は財政再建団体に対して、財政再建に適合しないと認められる際には、予算の一部の執行停止や財政再建計画の変更を請求でき、財政再建団体はその請求に応じないことはできるものの、財政再建債の利子補給を停止できるなどの手段を有することとされた<sup>9)</sup>。②の場合であっても財政再建計画を策定し、自治庁長官の承認を受ける必要があるが、財政再建債を発行しない一部適用団体については、予算の一部執行停止等の強制措置が講じられることはない。①を選択した方が財源面では優遇されるが、財政赤字の規模が小さい場合には、②を選択することも十分ありうるところであり、現にそのような団体も多数存在した<sup>10)</sup>。

8) 木田和成「地方財政再建制度を振り返って(5)・完」『自治研究』62巻12号、1986年。

9) 8)に同じ。

10) 平井龍「地方財政再建の概況(1)」『自治研究』(33巻11号、1957年)によれば、地方財政再建促進特別措置法に定める財政再建の申出期限である昭和31年5月31日までに再建の申出を行った団体数は、実質赤字団体1,555のうち598、うち財政再建債を起こした団体は553となった(残りのうち10団体は財政状況の好転によって申出を撤回しており、一部適用団体は35団体である)。赤字団体であって申出を行わなかった957団体のうち、自主再建団体として再建計画の承認を受けたのは200団体あった。

## (2) 再建期間と対象会計

財政再建計画でもっとも難しいのは再建期間の設定である。長すぎることは、財政運営の正常化が遅れることという意味で望ましくなく、短すぎて実施できないことも、無理な計画で住民生活に過度の影響が生じることも望ましくない。地方制度調査会答申や地方財政再建整備法案では増税による財政再建を想定していたが、地方財政再建促進特別措置法では一義的には歳出の圧縮を主たる手段にすることが前提になっている。しかしながら、再建期間の設定については、増税による財源確保によって赤字が解消できることを目途にしている。

地方財政再建促進特別措置法第 13 条は、財政再建債の償還期間について、歳入欠陥補てん債にあつてはおおむね 7 年度以内、財政再建団体において特別に認められる退職手当債については 3 年度以内と定めている<sup>11)</sup>。歳入欠陥補てん債の償還期間は原則として再建期間に一致する。第 13 条で「おおむね」としているのは、個々の団体の財政状況に応じて定める必要があることを考慮したものであり、実際の再建期間には相当な開きがある<sup>12)</sup>。

再建期間の制限年限の考え方は、次にあげる (a) と (b) から得られる数値のうちいずれか多い数値とすると説明されている<sup>13)</sup>。ただし、その制限年数が道府県にあつては 12 年度、市町村にあつては 15 年度を超える場合には、原則として道府県にあつては 12 年度、市町村にあつては 15 年度を制限年数

11) おおむね 7 年度以内としたことについて、岡田純夫「地方財政再建立法とその運営—地方財政再建促進特別措置法逐條解義 (1) —」(『自治研究』32 巻 1 号、1956 年) は、「その趣旨は、再建期間は、余りに長期間に亘らぬことが望ましく、なるべく早急に再建の完成されることが期待されるのであるが、赤字の多額な地方団体にあつては、相当に長期の再建期間を要し、無理に再建期間を短縮せしめることは実情を無視し、実行不可能な財政再建計画を強いることになるので、再建期間は、一応標準とすべきものを示すにとどめ、弾力性を持たせることにしたのである」「7 年度と標準を示しているのは、昭和 29 年度決算における実質赤字額を主要税目における 2 割増徴額に相当する歳入の増収額又は歳出の節約額によつて解消するとすれば、一部例外の団体を除いて 7 年度以内に収まるからである」と説明している。

12) 平井前掲論文によれば、再建団体 588 に対して、3 年以下は 32、4 年 39、5 年 87、6 年 83、7 年 69、8 年 158、9 年 8、10 年 66、11 年 6、12 年 27、13 年以上 13 である。

13) 『改正地方財政解説』昭和 31 年度、第 4 章「地方財政再建促進特別措置法の制定」、地方財務協会、260～62 頁。本文中の (a)(b) 及びそれに続くなお書きの段落は引用であるが、(b) については原文のカッコ書きに落丁があると思われるのでその部分を省略し、なお書きについては (a) にもかかる内容と考えられるので改行して表記した。

とするとしている。

- (a) 実質赤字額を、都道府県にあっては、都道府県民税及び事業税に係る昭和30年度の基準財政収入額に8分の10を乗じて得た額、市町村にあっては市町村民税及び固定資産税に係る昭和30年度分の基準財政収入額に7分の10を乗じて得た額をそれぞれ100分の10増率した場合（市町村の場合は、その財政構造を考慮し、実際運用面においては100分の20として算定している）に得られる増収額に相当する金額で除して得た数値
- (b) 実質赤字額を昭和30年度の標準財政規模に道府県にあっては100分の3、人口15万人以上の市にあっては100分の6.5、人口5万人以上15万人未満の市にあっては100分の5、人口5万人未満の市及び町村のあっては100分の4.5に相当する金額で除して得た数値

なお、実質赤字とは、昭和29年度のそれを指しているが、昭和30年度において実質赤字額がさらに増加しているような団体については、右の基準による再建年数では若干困難な場合があるので、そのような場合には昭和30年度の実質赤字額に置き直して算定してもよいこととしている。また一面、道府県12年度、市町村15年度の制限年数は、若干長きに失し、財政運営の合理化について成果が挙がるとは考えられないので、なるべく道府県10年度、市町村12年度位に止める方針をとっている<sup>14)</sup>。

(a) は地方制度調査会答申などからいわれてきたものであるが、税収が豊かな団体については (b) の算定方法の方が大きくなることが考えられる。増税によって赤字を消すという考え方を薄めるためには、(b) による算定が有力であ

14) 長野士郎「地方財政再建促進特別措置法 制定の意義とその運用」（『地方財務』、1956年4月号）では、再建期間の算定の標準は「全く、一応のものにすぎない」であることが強調されている。なお、昭和31年度の改正地方財政詳解は『改正地方財政制度解説』が本来の書名であるが、昭和31年の下半期の刊行であって、先に引用した第4章（執筆者は岡田純夫調査課長）再建期間の算定における税収等は昭和30年度とされているとともに、長野論文になかった標準財政規模の一定割合を算定の基礎にすることが加えられている。

るといえる<sup>15)</sup>。また、地方財政計画の歳出が充実し、財源保障のレベルが向上してくると、(b) によることの方が妥当であるといえる。なお、この制限年数において 2 年度以下であれば、自主再建でよいという見方がされていた。

その後、準用再建団体の下では、(b) の考え方が再建期間の基準とされるようになった。「財政の再建の期間は、当該団体の赤字額、財政力、行財政規模その他当該団体の特殊事情を考慮して定められるが、原則として、指定日の属する年度の前年度の赤字額を同年度の標準財政規模の道府県にあつては 5% の額、市町村にあつては、10% の額で除した数値から 1 以上を控除して得た数値に相当する年数<sup>16)</sup>」としている。なお、現在の自治体財政健全化法は、(b) の考え方を出発点として制度が構想されている。

地方財政再建促進特別措置法第 2 条第 2 項は、同法による赤字の対象となる会計を定めており、

以下にあげる特別会計等を除いた特別会計等と一般会計との相互間の重複額を控除した純計によるものとされている。

①地方公営企業法第 2 条第 1 項に規定する地方公営企業及び同条第 2 項又は第 3 項の規定により同法の規定の全部又は一部を適用する地方公営企業以外の企業に係る特別会計

②地方財政法第 6 条に規定する公営企業に係る特別会計

③前各号に掲げるもののほか、政令で定めるもの

そのうち、③に定めるものは、制度発足当初は国民健康保険会計であったが、

15) 今吉敏雄・大橋須実生・長野士郎・大野連次・越村安太郎・岡田純夫・林忠雄「座談会 地方財政再建整備をめぐって」『地方自治』(100 号、1956 年 4 月)において、岡田純夫氏(のちの調査課長)は、(a) と (b) を併用することについて、「税で見るとというのは財政力の見地から再建期間を測定することであり、財政規模で見るとは、一定の財政規模の中でどれだけ節約をやつていけるかという縮減率の方から見て行うのであつて、この期間内でなるべく短期の方が望ましいとされている」と説明している。さらに、そのような再建年数の設定を念頭に、「自主的に再建計画を立てて見て、2 年度以下の再建年数で再建が可能ならばいって再建債を起してまでも再建団体としてやつていかなければならんことはないと思うけれども、逆に言えば 3 年以上ならば折角、再建法というもののできたのだから、当然、これによつて客観的に承認された合理的な再建計画を主体としてやつて行くのが望ましいことじやないか」と考へているの」として、財政赤字の規模が小さく、自主再建とする目的についても言及している。

16) 木田和成「地方財政再建制度を振り返って(1)」『自治研究』62 巻 2 号、1986 年。

後に、老人保健医療事業、介護保険事業、農業共済事業、交通災害共済事業等に拡大している。

地方公営企業会計は独立採算を建前とする事業の会計であることから除外されている。国民健康保険については、「国民健康保険会計を除外しているのは、限られた財政再建債の枠内において、できる限り多くの赤字団体に十分な融資を行うためには、国民健康保険会計の赤字対策については、国保赤字融資に俟つべきものと考えられているからである。しかし乍ら、国民健康保険税の徴収が思うに委せない等已むを得ない場合で一部、一般会計から繰り出す措置を講ぜざるを得ない事情にあるときは、当該必要最少限度の繰出金の計上は認める趣旨である<sup>17)</sup>」と説明されている。

また、そのように定めた結果、一般会計との純計の対象となる会計は、普通会計・病院事業・公益質屋事業・収益事業その他の事業会計となった。これは自治体財政健全化法における一般会計等に比べて狭く定義されており、収益事業会計などの黒字で一般会計の赤字を相殺することは地方財政再建促進特別措置法ではできたものの、自治体財政健全化法ではできなくなっている。自治体財政健全化法では、連結実質赤字比率によって公営企業会計を含めた全会計を対象にしていることから、実質赤字比率における一般会計等は狭く定義されているといえる。

### (3) 起債制限のための赤字比率の設定

歳入欠陥を生じた団体の地方債の制限等を定めた地方財政再建促進特別措置法第 23 条は、「昭和 36 年度以降においては、歳入欠陥を生じた団体が政令で定めるものは、地方財政法第 5 条ただし書の規定にかかわらず、前条第 2 項の規定によつて財政の再建を行う場合でなければ、地方債をもつて同法第 5 条第 5 号に掲げる経費の財源とすることができない。ただし、政令で定める事業に要する経費の財源とする場合においては、この限りでない」と定めている。すなわち、歳入欠陥を生じた赤字団体については、準用再建団体の規定によら

17) 岡田純夫「地方財政再建立法とその運営—地方財政再建促進特別措置法逐條解義(1)—」『自治研究』32 卷 1 号、1956 年。

なければ地方債の発行が原則できなくなるとすることで、事実上、準用再建団体の規定に沿って赤字の解消を図ることを促す法規定であるといえる。その際に、当該条文に該当する赤字比率を、都道府県と市町村について、それぞれ標準財政規模に対して 5%以上と 20%以上に定めたのが、地方財政再建促進特別措置法施行令第 11 条の 2 である。

ところで、地方財政再建促進特別措置法第 23 条の最初の「昭和 36 年度」は、昭和 30 年に同法が成立した際には「地方財政又は地方行政に係る制度の改正等により、地方財政の基礎が確立した年度以降の年度で政令で定める年度」とされており、それを 35 年 4 月に一部改正したものである。当初の条文は政令で定めた年度としていたが、政令を定めずに法律改正で明文化したことになる。

昭和 30 年に地方財政再建促進特別措置法の法律案が国会に提出されていた際には、当該箇所は「昭和 32 年度」とされており、30・31 年度で財政再建を加速化して、32 年度には準用再建団体制度において厳格に地方自治体の財政健全化を推進し、赤字団体の発生を可能な限り防ぐという姿勢であったと考えられる。

当該箇所に対して国会において修正がされた経緯については、「昭和 32 年度以降は赤字団体の起債を制限するという地方財政再建促進特別措置法案の規定が修正され、地方財政基盤の基礎が確立され、地方財政の基盤が確立するまでは適用されないこととなったのも、現在の地方財政計画は赤字の発生を防止するためには十分ではないという考え方に基づくものである。現在、地方財政の再建の至難なことは、実に、この点にあるのである<sup>18)</sup>」と説明されている。

そこで、昭和 31 年度以降 35 年度までの赤字団体については、地方債許可方針において、直ちに起債制限をかけるのではなく、何らかの起債の抑制がかけられることとなった<sup>19)</sup>。まず、昭和 31 年度においては、赤字額が基準財政需要額の 10%以上の割合を占める団体について、その割合に応じて制限率を適用して起債発行を抑制するとされた。同時に、赤字団体でなくても未償還元金

18) 松村清之「地方財政の再建をめぐる問題」『自治研究』31 巻 10 号、1955 年

19) この段落の記述については、昭和 32 年度から 36 年度までの『改正地方財政詳解』における地方債に関する章の記述によっている。

の基準財政需要額に対する割合が100%を超える団体についても制限率が設られ、両方に該当する団体は、両方の制限率を加えた比率で制限されるとされている。ついで、昭和32年度には基準財政需要額に対するのではなく、標準財政規模に対する割合とすることで、起債制限がいくらか緩和されている。そうした考え方は昭和34年度まで継続されたが、35年度には、実質赤字額の標準財政規模に対する割合が50%以上の団体については一般事業債や公営企業債は発行を許可しないものとされた。また、赤字比率が5%を超える団体については起債が制限される。さらに、36年度においては、実質赤字額の標準財政規模に対する割合が、市町村にあつては30%以上、都道府県にあつては7.5%以上の団体については、一般事業債や公営企業債は発行を許可しないものとされた。昭和37年度以降は、昭和35年度に改正された地方財政再建促進特別措置法の規定に沿って、市町村にあつては20%以上、都道府県にあつては5%以上に引き下げられる。その一方で、公債費の多い団体に対する起債制限は並行して行われ、その後も引き続き適用されている。

このように、昭和30年の地方財政再建促進特別措置法の成立時に、準用再建団体に対する起債制限の規定を設け、当初は32年度から適用することとしていたが、地方財源が充実するなど、地方自治体の財政健全化の条件が整うまでの間は、その本格適用を見送るものの、法適用を見送った団体が放漫財政に陥ることがないように、起債制限ないしは抑制をかけるという手法がとられた。起債許可方針の下で、最初は抑制策から始まり、昭和35年度から比較的厳しくない水準から起債制限を開始して、37年度に地方財政再建促進特別措置法施行令が定める厳しい水準で起債制限を行うことにした。そのことによって、赤字が一定以上の団体に対して準用再建団体となることを強く促し、財政健全化の実現を促すこととした。経過措置として、法規制の対象となる財政指標の水準を次第に強化して最後は本則どおりとする方法は、自治体財政健全化法における連結実質赤字比率の適用についても3年間の経過措置を設けることで踏襲されている。

ところで、赤字比率が市町村にあつて20%、都道府県にあつて5%に設定されていることの意味をどのように考えればよいのだろうか。準用再建団体に



おける再建期間の設定が先述のように「原則として、指定日の属する年度の前年度の赤字額を同年度の標準財政規模の道府県にあっては5%の額、市町村にあっては、10%の額で除して得た数値から1以上を控除して得た数値に相当する年数」に照らすと、ごく短い期間で再建できる水準ということになる。本再建における再建期間が1~2年であれば財政再建債の発行を前提としていなかったことに鑑みると、財政再建債の発行を前提としない準用再建団体において、その必要がない程度に赤字比率を制限的に設定したことは十分に首肯できるところである。

地方財政再建促進特別措置法は、本再建において、その時点で大幅な赤字を発生させていた団体に対して厳しい対症療法を施し、それ以外の団体についても財政再建を促し、財政健全化の基準を次第に厳しくしていくことで、準用再建団体となる団体であっても、昭和37年度の段階で財政再建債が必要となる団体が皆無であるという状態にするという運用がなされた。その意味で、本再建と準用再建の制度が組みあわせて運用されたといえる。

なお、地方財政再建促進特別措置法施行令が定める赤字比率は、新法である自治体財政健全化法の財政再生団体においても引き継がれたが、それが財政再建債の発行を前提としない準用再建団体の選択を促す赤字比率と同水準であったことはいささか厳しすぎるといえなくもない。しかしながら、地方財政再建促進特別措置法から自治体財政健全化法の連続性という観点からすれば妥当であったという見方もできる。

#### (4) 財政再建債発行団体に対する財政的配慮

本再建において財政再建債を発行した団体に対して、財政再建債の利子補給を定めた地方財政再建促進特別措置法第15条は「国は、毎年度予算の範囲内で、財政再建債で利息の定率が年3分5厘をこえるものにつき、政令で定める基準により、年5分の定率を乗じて得た額を限度として、当該財政再建債の当該年度分の利子支払額のうち、利息の定率を年3分5厘として計算して得た額をこえる部分に相当する金額を当該財政再建団体に補給することができる」と定めている。

利子補給額は、財政再建債の多寡と財政力に応じて定められる（地方財政再建促進特別措置法施行令第7条第1項）。歳入欠陥補てん債の額を主要2税目に係る昭和29年度の標準税収入額の2割相当額を除いたものを調整数値として、調整係数に応じて補給される額が大きくなるように定められている<sup>20)</sup>。調整係数は歳入欠陥債の額に応じているが、利子補給の対象は退職手当債を含む財前対策債についてである。利子補給額は国の義務費として取り扱われ、財政再建団体が残存する限り、繰越明許費として残額は繰り越され、不足分は追加計上されることとされた。

地方財政再建促進特別措置法を審議した国会論議では、赤字補てんの起債を認めて長期にわたって再建を図るとしても、同時に、将来赤字が再び発生しないための財政措置が必要となるが、それが法案では不十分であるとして、利子補給については衆議院において修正された経緯があることはすでに述べた。利子補給額が財政力に依るところは、再建期間の算定でも用いられたものであり、また、発想としては災害復旧事業費の補助率のかき上げに近いところがある。

また、本再建を行う団体のうち、特に財政状況の厳しい団体には、おおむね公共土木事業の範囲に限定して、その事業量を圧縮することを前提に一律に国の補助率を2割かさ上げされることとなった<sup>21)</sup>。対象となる事業は、地方財政再建促進特別措置法第17条に規定されているように、「国の利害に重要な関係がある事業及び国が当該財政再建団体に負担金を課して直轄で行う事業」であって政令で定めたものである（指定事業と呼ばれる）。指定事業は、主として道路、河川等公共土木関係事業であって、公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法の対象とほぼ一致している。

財政再建団体は財政健全化を優先させるべきであるが、同時に、当時の状況にあつては、インフラ整備に対する緊急性もあり、財政再建との間の両立が重

20) この段落の記述は、木田和成「地方財政再建制度を振り返って(4)」(『自治研究』62巻9号、1986年)によっている。

21) この段落の記述は、木田和成「地方財政再建制度を振り返って(5)」(『自治研究』62巻12号、1986年)によっている。

要とされていた<sup>22)</sup>。その点は、自治体財政健全化法の制定状況とは大きく異なり、同法では補助率の引き上げの規定は設けられていない。

地方自治体の財政がひっ迫する理由として、①人件費の負担の過重、②国庫補助単価の過少、③災害に伴う財政負担、④公債費の累増、が指摘されている<sup>23)</sup>。そのうち、人件費については、昭和 30 年 12 月に実施された給与調査に基づいて昭和 31 年度には地方財政計画の合理化が図られるなど、財政再建制度の運用と並行して、徐々にではあるが昭和 30 年代を通じて改善が図られた。災害に対する財政制度も、昭和 30 年代には改善されている。公債費については、昭和 20 年代後半に地方財政計画の歳出の算定が合理化されないなかで、地方財源が不足し、地方債の増税でしのぎを削った状況もあり、地方自治体の責務に帰することができない部分がある。その認識が、前述の財政再建債に対する利子補給の実現につながったといえる。それに加えて、「交付税の総額に若干ゆとりが出れば公債費のうち公共事業に充てた地方債の元利償還金については全部は無理であるとしても相当程度基準財政需要額に算定されるべきものであろう<sup>24)</sup>」として、事業費補正方式の導入が必要との認識も当時あった。その点は災害復旧債における事業費補正に通じる部分である。

残る問題として国庫補助単価があり、その解消のために財政再建団体については補助率のかさ上げが図ることは自然な発想である。財政再建が進むためには、補助率の引き上げで地方負担が減少することが望ましいが、「公共事業費の枠の配分は財政力に正比例するよりは、寧ろ反比例して、後進県に厚くすべきものを多分に含んでいるのである。公共事業費を後進県にも配分するとともに、一般財源の持ち出し、地方債による公債費の負担を軽減するためには、国庫負担率に差等を設けることはどうであろうか。現に公共土木施設災害復旧事

22) 財政再建団体であっても必要な住民サービスは提供されなければならない、それは公共事業であっても例外でないことは、長野士郎氏の以下の論考でも随所で強調されている。「地方財政再建促進特別措置法 制定の意義と運用」(『地方財務』、1956 年 4 月号)、「地方行財政の運営の合理化について」(『地方財務』、1956 年 10 月号)、「財政再建の促進について」(『地方財務』、1955 年 3 月号)。

23) 松村清之「地方財政の再建をめぐる問題」『自治研究』31 巻 10 号、1955 年。

24) 23) に同じ。

業費国庫負担法は災害被害額と当該団体の税収入を彼此勘案して、国庫負担率に差等を設けているが、少なくとも一部の公共事業費についてこのような考え方を導入することはできないものであろうか<sup>25)</sup>」という考え方があった。このように、財政再建団体に対する財政支援措置は災害財政から着想を得た部分が大きく、またそれが昭和 36 年度に実現する後進地域に対する公共事業に係る補助率のかさ上げのための特別措置につながっている。

### (5) 財政再建制度は国の過剰関与に該当するかどうか

地方財政再建促進特別措置法の国会審議では、それが地方自治体の自治権の制限となり、国の地方自治体への過剰関与にあたるかどうかことが常に問題とされた。それに対して、「政府が財政再建団体に対して有する権限は、監督権、再建計画の変更の請求権及びこれらの求めに応じない場合の利子補給の停止権である。自治権に対する圧迫を政府の介入の面でも考えるのであれば以上のような権限がそれに該当する訳である。財政の再建は、財政再建計画に基いて確実のその範囲内で行財政の運営に当ることが根本の建前になっているのであるから、再建計画を逸脱して自由に運営がなされる場合は達成されていないこととなる他はない。… (中略) … いやしくも財政の再建を決意して財政再建団体となつた以上は、財政再建計画を逸脱する自由奔放な運営を意図する如きことは、そもそも考え得べからざることに属するから、政府の監査や措置の請求が財政再建団体の重い桎梏となるとは云えないであろう<sup>26)</sup>」とされているように、財政再建を優先すべき団体が計画から逸脱した際に政府に正されたとしても自治権の侵害とはいえないという見方がされている。

同様に、小林与三次氏は、国会審議において、地方財政再建促進特別措置法案に対して、地方自治法の改正に対する場合に似たような、官僚統制の強化とか、地方自治の侵害といった批判が起き、財政再建団体は準禁治産者とまで評されたことについて、「利子補給を伴う財政再建債や、直轄事業に対する国の負担率のかさあげなどの特別措置が講ぜられる以上は、再建計画について国の

25) 岡田純夫「地方財政再建の前提」『自治研究』31 卷 2 号、1955 年。

26) 長野士郎「地方財政再建促進特別措置法 制定の意義とその運用」『地方財務』、1956 年 4 月号。

承認を必要とすることは、いきすぎとは言えない。自力で自主的に財政再建を行うのなら問題はないが、財政上の援助を前提とするものであるからには、それは当然のことであろう。準禁治産者扱いを責め、地方自治の侵害を唱えてみても、この特別の場合の特別措置についてはあてはまるものではない。いわんやそれは、それぞれの地方団体の自主的判断によって、その採否がきまるのである。準禁治産のように、一方的に宣告されるのではない<sup>27)</sup>」と指摘し、さらに民間企業であっても昇給の延伸や機構縮小、人員の整理が避けがたいときがあり、同じことが財政再建計画のなかで強行されることが中央の支配によると考えるのは見当違いであると断じている。

赤字を計上した団体において、ルールを無視した財政運営が横行することは周知のことである。そもそも財政運営がひっ迫するということと、決算で赤字を計上してそれが拡大することは大いに異なることといえる。国の監査はそれに対してなされることを念頭に置かなければならない。

長野士郎氏は「これまで財政再建計画を審査した経験からすれば、赤字団体はその赤字の時に財務経理は多かれ少なかれ適切な処理に欠けるものが極めて多いのである。或いは財務経理が適正に行われていなかった如き事務処理の態度がそもそも赤字を生んだ原因であつた場合もあろうが、何れにせよ甚だ遺憾な点が少なくなく、イロハのイの字からやり直さなければならないような地方団体が相当あることを認めざるを得ない。出納閉鎖の期日（5月31日）を不当に延期して後年度の収入を前年度の収入とし、或いは一時借入金を決算上地方債又は雑収入として受け入れて形式上決算尻を合せて赤字を少なく見せかけたり、その一時借入金が実際上は全くのいわゆるやみ起債同然でこげついたり、予算外の債務負担行為をし、これに仮拂と称して一時借入金をもつて事実上の支拂を行い予算にも決算にも現れない膨大な債務をこしらえたり、地方債や補助金、寄附金等の特定財源を目的外の赤字の補てんのために費消してしまつたり、これらの赤字をころがすために借替えを繰り返し、中には1の金融機関に一時借入金を返還するために他の金融機関から一時借入を行うことを

27) 小林与三次「自治雑記(32)」『地方自治』232号、1967年3月。

交互に繰り返し、2つ以上の証文を1つに改めたり、又分割したりしたため、その経緯が明確に辿れなくなっていたりするものさえある実情である。合併市町村においてはこの傾向は特に著しく、甚だしきに到つては合併前後における使途不明の債務が合併後一年以上経過してもなお正確に把握できないのさえある<sup>28)</sup>」と実情を赤裸々に指摘している。そこに、地方財政再建促進特別措置法を立案した側の現場感覚があるとみるべきであろう。

国の関与は地方自治の侵害であるなどといった反射的反応は、およそ分権原理主義のそしりは免れない。赤字団体に散見される、長野氏が指摘するような不適切な財政運営を考えると、地方財政再建促進特別措置法が定める国の関与は、やむを得ないといえる実態がある<sup>29)</sup>。またそのことは、近年でいえば夕張市の財政運営を想起させるものである。

### 3. 地方公営企業の再建

昭和30年の地方財政再建促進特別措置法による財政再建が進められる一方、30年代から42年にかけて地方交付税の法定率の引き上げと、それに伴う地方財政計画の歳出の充実が進められたこともあって、地方自治体の一般会計の財政状況の改善は進んだ。

一般会計の起債は抑制される反面で、地方公営企業への起債はむしろ拡大した。その背景には、昭和30年代の大都市への大量の人口流入がある。過密問題に対処するために、交通事業や水道事業で大きなニーズが発生するとともに、地下水くみ上げによる地盤沈下など公害問題に対処するために工業用水道事業の整備などが進められた。その一方で、物価抑制の必要もあって、当時は許認可の対象であった公共料金について政府は抑制方針をとった。その結果、地方公営企業の財務状況は大きく悪化することとなった<sup>30)</sup>。それを受けて、自

28) 長野士郎「財政再建のその後の問題」『自治研究』32巻10号、1956年。

29) 小林与三次「地方財政再建整備の実態と展望」『都市問題研究』(10巻4号、1958年)は、地方財政再建促進特別措置法施行後、財政健全化が進んだ段階の実態がうかがい知れる数少ないレポートである。

30) 地方公営企業制度調査会「地方公営企業の改善に関する答申」(昭和40年10月)には、「最近の地方公営企業の経営状況は、昭和36年頃から悪化の一途をたどり、昭和39年度決算におい

治大臣の諮問機関として地方公営企業制度調査会が設けられ、2 年間の審議期間中、中間答申を経て、昭和 40 年 10 月に「地方公営企業の改善に関する答申」(以下、調査会答申)が取りまとめられた。

調査会答申は、まず、経営原則として一般会計との間の負担区分の明確化を打ち出している<sup>31)</sup>。調査会答申は「地方公営企業にあっては、公共性の観点から費用の一部を一般会計等に負担させるべき場合も少なくないので、企業会計と一般会計等との間の負担区分を明確にしたうえで本来企業会計の負担とされるべきものについては、独立採算制を堅持することが必要である。この前提に立つ限り、公共性の原則と独立採算制の原則は両立しうるものである」と述べており、費用のうち公共性の実現に適う部分について一般会計からの繰出を前提にした独立採算主義ともいうべきものを打ち出している。そのことを、本論では特に修正独立採算制と呼ぶこととする。さらに経営形態や管理体制では管理者制度の強化の方針が打ち出され、企業職員の人事や給与決定について企業の実態に即した制度や運用にすることを求め、料金体系については個別原価主義によるとしながらも事業によっては日常生活に与える影響や負担能力等を考慮して必要な調整を加えるとしている。そのほか、企業の適正配置や適正規模に関連して、市町村の共同経営方式や県営方式等の広域経営方式の積極的採用を促す一方で、一部事務組合方式の改善を求めている。そのほか、資本や経営の合理化を求めている。

調査会答申は「企業会計と一般会計等との負担区分の明確化をはかったうえで、企業の負担とされたものについては、徹底的な経営の合理化と料金の適正化をはかることにより、独立採算を堅持するという地方公営企業の基本原則に徹することを基本的な考え方として、以上述べたような地方公営企業制度全般

---

ては、企業会計方式を採用している企業の 3 割に当たる約 400 の企業が赤字を出し、その単年度の赤字額は 300 億円、累積された赤字額は 660 億円の巨額に達し、料金収入のほとんどを人件費に投入する結果となっている交通事業や、料金収入の大半を借入金の元利払いに充てざるを得ない水道事業も現れるに至っている」と記されている。

31) 本段落は、『改正地方財政詳解』(昭和 41 年度)第 7 章「地方公営企業法の改正の経緯」によっているが、調査会答申については、当時の財政局長である柴田護氏の「地方公営企業制度調査会の答申と地方公営企業の再建」(『公営企業』12 号、1966 年)や、担当課長である近藤隆之氏による「地方公営企業制度調査会答申の背景と意義」(『自治研究』42 巻 1 号、1966 年)に詳しい。

についての抜本的な改革を行う必要がある」として、全体として親方日の丸体質を改めるように内容になっている。その背景には、政治的理由から料金の適正化が進まない現状に対する批判や、公務労働者の権利確保をめぐって、国会における与党と野党のさや当ての構図があったとみられる<sup>32)</sup>。

調査会答申で注目されることは、地方公営企業の財政の再建に関する事項として、地方財政再建促進特別措置法になぞらえた財政再建の制度を地方公営企業について適用するとしたことである。赤字企業は財政再建計画を策定し、その履行を条件に国は財政再建債を許可するとともに、利子補給や既往債の元金の繰延、借替、短期資金のあっせんを行うなどとしている。すなわち、一般会計との負担区分の明確を打ち出し、必要な繰出しを行うとすると同時に、地方公営企業の経営改善を進めるための財政再建制度を導入したこととなる。その構図は、昭和30年度に地方財源の充実を決めた直後に地方財政再建促進特別措置法を創設したことに重なるものがある。

調査会答申を受けて地方公営企業法の改正が進められることとなるが、そのなかでも、調査会答申にはなかった法適用の拡大が盛り込まれたこと、地方公営企業の再建制度のなかで特に注目すべきことについて、以下で取り上げることにする。

法改正以前は、水道事業、工業用水道事業、軌道事業、自動車運送事業、地方鉄道事業、電気事業およびガス事業については、常時雇用される職員の数か20人以上のものは地方公営企業法の全部または財務規定等が適用されていたが、改正法では職員数の多少にかかわらず水道事業（簡易水道事業を除く）、工業用水道事業、軌道事業、自動車運送事業、地方鉄道事業、電気事業およびガス事業については地方公営企業法が全部適用され、病院事業については財務に

32) 「国会における論議、或いはそこにおける地方公営企業の管理者或いは労働組合等の意見を聴いていて、共通した印象として記憶に残るのは、今日の地方公営企業の経営悪化の要因として余りにも企業外的な要因、例えば高度経済成長政策の歪み、人口と産業の都市集中、都市における交通混雑と輸送距離の遠隔化等々の事由に比重がかけられ、企業経営の内部的要因、特に親方日の丸主義的な考え方とこれに基づく企業経営の結果に対する痛切な反省、自己批判にかけるうらみがあつたことである」（『改正地方財政詳解』（昭和41年度）第7章「地方公営企業法の改正の経緯」）。



関する規定を適用することとされた。

その理由について、「(公営企業全般については) 企業の経理内容を明らかにするためには、その会計は発生主義に基づく企業会計方式によることが望ましいためであり、法制定以来 14 年の歳月を経て地方公共団体も企業会計方式になじんできたものと思われるからである」「(病院事業については) 改正法においては負担区分を前提として企業会計の収入で賄う性質の経費は企業会計で負担するという考え方を採用したため」と説明されている<sup>33)</sup>。

改正前は、職員数 100 人以上の簡易水道、港湾整備、病院、市場、と畜場、観光施設、宅地造成、公共下水道の 8 事業は財務規定から独立採算制の規定を除いたものが適用(財務規定の一部適用)されていたが、それは経理を明らかにするためには財務規定の適用が必要であるものの、独立採算制を強制できないという理由からであった。それに対して、改正法では、一般会計との負担区分との明確化を打ち出したことで、財務規定の一部適用を設ける必要がなくなり、「これまでの運用の実績にかんがみ、病院事業以外の 7 事業については法の強制適用を任意適用に切り替え、病院事業についてのみすべて財務規定等を適用することとした<sup>34)</sup>」とされている。すなわち、一般会計との負担区分の明確を行ったうえで修正独立採算制を適用することと、厳格な財務規定の適用は一連のものであるといえる。

一方、地方公営企業法の改正で新たに財政再建に関する事項について 1 章が設けられた。改正法によって財政再建措置の対象とされたのは、水道事業、工業用水道事業(国庫補助事業を除く)、軌道事業、自動車運送事業、地方鉄道事業、電気事業、ガス事業または病院事業のうちのいわゆる赤字企業であって、かつ地方公営企業法を適用して企業会計方式を採用しているものとされた。病院事業が対象となったのは「経営内容が悪化しているものが多く、しかもその中には経営管理、業務運営の適切でないことによるものが相当あるため、この面についての指導援助が特に必要と考えられたから」とされ、病院事業の準公営企業が対象外となったのは、下水道事業についてはほとんどの事業が建設段

33) 坂田期雄「地方公営企業法の一部改正」『自治研究』42 巻 9 号、1966 年。

34) 『改正地方財政詳解』(昭和 41 年度) 第 8 章「地方公営企業法の一部を改正する法律の概要」。

階であって公共事業としての性格（雨水処理部分）を有する部分が多いことがあった。また、その他事業についても公営企業として事業開始後の運営の問題というよりも、事業開始の段階で採算の見通しをつけるべきものと説明されている<sup>35)</sup>。すなわち、地方公営企業の財政再建の規定の適用は、財務規定の当然適用との組み合わせとされている<sup>36)</sup>。

一方、財政再建の規定では、昭和 40 年度の赤字企業の財政再建と、赤字の企業の準用再建に分かれ、前者には再建債の発行と利子補給等の援助措置が設けられている<sup>37)</sup>。財政再建計画は指定日の属する年度及びこれに続くおおむね 7 年度以内に不良債権を解消し、財政の健全性を回復することとされている。赤字債と退職手当債からなる財政再建債が発行でき、赤字債の償還期間は再建期間と一致し、退職手当債は起債年度も含めて 4 年とされている。利子補給については昭和 40 年度の不良債務または実質赤字を同年度の営業収益の額（受託工事収益の額を除く）の 10 分の 1 で除して得た数値に応じて決めることとされている。また、財政再建計画に適合しない運営が行われた場合には、自治大臣は予算の過大部分の執行停止等ができ、財政再建計画の変更を求めることができるほか、財政再建団体がこれらの求めに応じなかった場合には財政再建債の利子補給を停止できるとされている。

なお、地方公営企業法の一部改正については国会審議のなかで野党に歩み寄る趣旨から政府提出法案の内容が一部修正されており、財政再建の規定については、自治大臣が赤字企業を経営する地方公共団体に対し財政の再建を行うように勧告することができる旨の規定を削除すること、財政再建債の対象となる赤字は原案では昭和 39 年度末であったが 40 年度末とされたこと、利子補給の程度を拡大したこと、財政再建期間および財政再建債の償還期間の償還年限

35) 33) に同じ。

36) 『改正地方財政詳解』（昭和 41 年度）第 8 章「地方公営企業法の一部を改正する法律の概要」によれば、「法定 7 事業と病院事業に限定されたのは、国が財政援助まで講じて行なう財政再建は、地方公共団体が行なう各種の企業のうち住民福祉に密着した公共性の特に強いものに限定すべきであるとの考え方によるものである」と説明されている。

37) 本段落については、坂田期雄「地方公営企業法の一部改正」『自治研究』（42 巻 9 号、1966 年）によった。

を原案のおおむね 5 年度からおおむね 7 年度とされたこと、財政の再建を行わない赤字企業に対する企業債の制限に関する規定を削除したこと、などが行われた<sup>38)</sup>。地方公営企業の財政再建は、地方自治体の申出に基づいて行われるとされたが、昭和 41 年 12 月 31 日の期限までに、それぞれの議会の議決を経て自治大臣に申し出て、自治大臣の指定を受けた企業数は水道 59、交通 14、ガス 8、病院 82 の 163 であった<sup>39)</sup>。

#### 4. 自治体財政健全化法の検討と第三セクター等の改革

平成 19 年に成立した自治体財政健全化法（地方公共団体の財政の健全化に関する法律）は、地方自治体の財政再建のための手続きを定めたものであり、一般会計に対する再建としては、地方財政再建促進特別措置法以来、実におよそ 50 年ぶりの全面改正であった。それが実現した直接の契機は、小泉純一郎政権による一連の構造改革のなかで、竹中平蔵総務大臣が打ち出した、地方自治体に破たん法制を持ち込むという一種の外圧であった。しかし、それと同時に、地方財政再建促進特別措置法あるいは地方公営企業法の枠組みでは捉え切れない自治体財政の悪化に対して、何らかの対応策が必要であったことと、地方分権推進委員会が進めた地方分権改革によって地方債制度が大きく変わり、法制度の整合性の点からみても見直しが必要といった内在的理由も存在した。また、自治体財政健全化法の成立・施行は、さらにそれが地方公営企業や第三セクター等の廃止・清算を伴う抜本改革や、地方公営企業法の法適用の拡大などに波及していくことになった。

自治体財政健全化法の内容やその意義については別稿に譲ることとして、本論では、地方財政再建促進特別措置法との連続性や相違点に着目して、特に重要と思われる点のみを述べることにする。平成 16 年地方財政ショックに代表されるように、小泉政権の 5 回の予算編成では、いずれも地方財源は圧縮された。地方財源の継続的な縮小は過去に例のないことであり、当然、財政状況の悪化につながった。その点は、地方財政再建促進特別措置法が創設される際と

38) 『改正地方財政詳解』（昭和 41 年度）第 7 章「地方公営企業法の改正の経緯」。

39) 『改正地方財政詳解』（昭和 42 年度）第 7 章「昭和 42 年度地方公営企業の運営について」。

状況は似ている。違っていたのは、バブル崩壊後の状況で、その以前から続いていた地方公営企業、土地開発公社や各種の第三セクターなどによる開発財政の後始末という問題が山積していたことである。一般会計の財政状況が悪化した団体が少数であったのは、地方財政再建促進特別措置法の枠組みが効いていたからだといえる。

竹中総務大臣が設けた地方分権 21 世紀ビジョン懇談会は、平成 18 年 7 月の報告書で、再生型の破たん法制の整備に関して「いわゆる“再生型破綻法制”の検討に早期に着手し、3 年以内に整備すべきである。その際、透明なルールに基づく早期是正措置を講じ、それでもうまくいかなかった場合に再生手続きに入るという 2 段階の手続きとすべきである」とした。その直後にまとめられた基本方針 2006 は、「再建法制等も適切に見直す」と書き込まれた。

それを受けて、小泉政権下での平成 18 年 8 月に発足した新しい地方財政再生制度研究会は、小泉政権の経済政策を引き継いだ安倍晋三政権（第 1 次）下の 12 月に報告書を取りまとめた。10 月の同研究会第 6 回会合に出席した、菅義偉総務大臣は、債務調整を持ち込むという意味での破たん法制の整備に意欲を見せ、1 年前倒しをして 2 年以内に新たな再生制度を整備するという姿勢を表明した。同研究会報告では、フローとストックに係る財政指標を設けること、早期健全化段階と再生段階の 2 段階の仕組みとすること、地方公営企業には独自の経営健全化のスキームを設けるなどの制度の骨格を示すとともに、「再生にあたって債務調整を行うことを制度化する場合の課題等」という項目のなかでは、「債務調整については、地方行財政制度の抜本的改革が進展した場合を前提に、従来の制度にこだわることなく、民間の債務調整にかかる仕組みを踏まえて幅広く議論した。その結果、債務調整の導入は、地方行財政制度の抜本改革が進展した場合における地方財政の規律強化に向けた再生ツールの選択肢として評価できるが、一方でそれを導入する場合には、債務調整の前提となる具体的姿を明確化するとともに、以下のような課題を解決する必要がある、今後これらの課題について検討を深めていくことが必要である」として、具体的な課題を 7 つ挙げている。

その最初が「債権者が債務調整に応じる動機づけとなる仕組み」は「民間に

において債権者が債務調整に応ずるのは、清算時等よりも高率の弁済がなされる等の合理的な理由があるからであり、地方公共団体についても債権者が債務調整に応じる動機づけを持った仕組みが必要ではないか」とされている。民間企業の再生の場合には、債権者が債務調整に応じるメリットがあるが、「こうしたメカニズムが、税・交付税を財源に持つ地方公共団体が債務者の場合にいかに機能するかが第一の課題である<sup>40)</sup>」とされ、それ以外にも債務調整を行う際の債権放棄の基準、首長の経営責任の問い方、債務調整の際の司法あるいはそれに代わる機関による利害調整の体制のあり方、国の責任の問い方、他団体への影響、あるいは地方債の信用性低下が金融機関に与える影響などがあがっている。

その後、総務省は自治体財政健全化法の具体的な検討に入ることになる。そのなかでは、一般会計等に関する債務調整の導入は見送られた。新しい地方財政再生制度研究会において、予断を持たないで債務調整のあり方を検討したものの、研究会報告で示された債務調整に応じるメリットがないなどという指摘に至ったことは、裏返せば地方財政制度の枠組みにおいて、その妥当性を見出すことができなかったことであるといえる。いまなお、地方自治体の一般会計等において債務調整を行うことが望ましいという見方が根強くあるが、それは地方財政制度の機能に関する理解にかかわる部分である。

自治体財政健全化法の施行を前提に、債務調整のあり方を検討した債務調整等に関する調査研究会は、地方公営企業や土地開発公社や第三セクター等に関する廃止を含めた抜本改革を中心的に検討し、「第三セクター、地方公社及び公営企業の抜本的改革の推進に関する報告書」を平成 20 年 12 月にまとめている。それを受けて、第三セクター等の抜本改革を進めるために「第三セクター等の抜本的改革等に関する指針」が平成 21 年 6 月に策定され、21 年度から 5 年間、第三セクター等改革推進債の発行を認めることによって、廃止・清算を含めた抜本改革が進められることとなった。

第三セクター等の歴史は古く、地方三公社の設立数は、法制度が整えられた

40) 青木信之「新しい地方財政再生制度研究会報告書について－新たな地方公共団体の財政の健全化に関する法制度の構築に向けて」『地方財政』2007 年 1 月号。

昭和40年代後半に一気に増え、その後も民間活力の推進やリゾート開発ブームを受けて、バブル期に設立数の第2のピークが訪れている。総務省（当時は自治省）が第三セクターの経営健全化を促すのは平成11年指針からであり、15年には同指針を改定して、第三セクターの経営への監視を強めるように求めた。そして平成17年の新地方行革指針では、地方自治体の第三セクター等への財政支援のあり方を見直し、損失補償契約は真にやむをえない場合に限定するとともに、経営が悪化した第三セクター等への抜本的対応を要請した。そのように段階を踏んで、経営健全化が見込めない第三セクター等を廃止して破たん処理を進める21年指針に至っている。破たん処理が可能となった条件の1つに、自治体財政健全化法における将来負担比率において、土地開発公社が保有する販売用土地の含み損や、第三セクター等に係る損失補償契約のうち実現する蓋然性がある額を公表することが始まっていたことがある。あわせて地方公営企業についても抜本改革を求めている。第三セクター等改革推進債の発行は廃止等を前提として許可するものであり、いわば損切りを促す仕組みであった。

第三セクター等の経営の失敗が、自治体財政を一気に悪化させることは、夕張市の前に平成3年に地方財政再建促進特別措置法に基づく準用再建団体となった福岡県赤池町の事例に表れている。一般会計等も赤字基調であったが、土地開発公社の債務と町立病院の不良債務等の一般会計外の赤字や負債が大きくなり、赤字比率が20%を大きく超える127.8%となったことがある。平成3年度から14年度までの12年間を再建期間としたものの、2年早く12年度には終了し、赤字を消すだけならばもっと早く終了することが可能であった。地方財政再建促進特別措置法の枠組みでは、決算状況さえ正しければ、一般会計の赤字は20%を超えた段階で準用再建団体の枠組みを申し出ざるを得なくなり、そこから再建が進むので傷は浅い。しかし、一般会計外の赤字や負債の処理を始めたときに、20%の赤字比率を一気に超えることとなる。これは地方財政再建促進特別措置法の限界を示したものと見えることから、一般会計外の赤字・負債を取り込んだ新しい再建法制の制度設計に取り組むことは、赤池町の準用

再建団体の適用の時点で、少なくとも着手すべき課題であったといえる<sup>41)</sup>。

地方財政再建促進特別措置法を全面改正する必要性は、地方債の協議制の導入時にはすでにあり、そういう認識が当時の自治省にあった<sup>42)</sup>。協議制の導入によって、実質公債費比率という新しい財政指標が設けられたが、それは後の自治体財政健全化法の早期健全化の考え方に合致するものであった。また従前の起債制限比率に対して、「満期一括償還方式の地方債に係る減債基金積立額の比率への反映ルールの統一、満期一括償還方式の地方債に係る減債基金積立不足額の比率への反映、PFI や一部事務組合の公債費への負担金等の公債費類似経費を原則算入、公営企業の元利償還金への一般会計からの繰出しの算入等<sup>43)</sup>」を反映させる指標としたことで、後の健全化判断比率の 1 つに組み込まれた。すなわち、特別会計等の準公債費を取り込むという発想は、自治体財政健全化法に先んじたものであったといえる。

以上の流れを振り返ってみると、地方財政再建促進特別措置法では、まず一般会計の赤字についての健全化が進められた。その際に、昭和 29 年度の赤字に対する本再建と、それ以降の赤字についての準用再建の 2 段階の仕組みとされた。赤字比率が 20%以上になると起債が原則許可されず、準用再建団体になって法に沿った健全化を進めざるを得ないようになったのは、昭和 30 年の法施行から経過期間を置いた 37 年度からである。その間に、赤字団体に対す

41) 赤池町に続く、最後の準用再建団体となった夕張市においても問題の構図は似ているが、赤池町と本質的に大きく異なるのは、不適切な決算を常套手段として決算報告そのものが正確でなかったことである。夕張市については、単に開発財政の行きづまりではなく、一種のモラルハザードが起きており、それだけの赤字比率が 700%を超える異常な値となり、重い住民負担を残す結果となった。

42) 平嶋彰英「地方公共団体財政健全化法成立から三年を経て—制度設計を振り返り、影響を検証する」『地方財政』2010 年 7 月号。

43) 平嶋前掲論文。なお、同論文は自治体財政健全化法の具体的な制度設計がどれほど困難なことであったかを物語る貴重な証言である。そのなかでも、地方公営企業は法適用企業と法非適用企業の財務状況を中立的に診断するうえでの指標のあり方、解消可能資金不足額という考え方の導入、土地開発公社等の含み損の算定、第三セクター等の損失補償契約に係る自治体の財政負担の算定などの考え方を整理し、具体的に計算するフォーマットに整理することの困難は相当なものであったことが伺われる。また、同論文は、健全化判断比率の水準の設定において、実質公債費比率との関係で将来負担比率をどのように定めたことや、地方公営企業の健全化における資金不足比率の基準を 20%とした等ことについての考え方が具体的に記されている。

る法による健全化手続きの適用の網が次第に狭められ、昭和 36 年度の段階で一般会計における赤字比率が 20%を超える団体は例外的な存在となっていた。ただし、地方財政再建促進特別措置法では対象外とされた公営企業会計の経営悪化がその頃から進むようになり、昭和 41 年の地方公営企業法の改正で、地方公営企業法の財務規定の当然適用の地方公営企業については、それ単体での経営健全化の仕組みが導入された。ただし、地方公営企業については起債制限の法適用が国会修正で見送られたかたちとなり、やや不徹底なところがあった。

その後、昭和 40 年代に相次いで地方三公社の法整備が進み、50 年代に中曽根康弘政権における民活ブームやその後のリゾート開発ブーム、あるいはバブル景気のなかでの第三セクターが相次いで設立されるが、いずれもバブル崩壊後の経済体質の変化によって財務状況が大幅に悪化することとなった。さらに下水道事業が、人口がまばらな採算性に疑問のある地域で普及が進み、人口減少とモータリゼーションの進行などでバス事業の採算の悪化など地方公営企業の経営にも大きな不安が生じることとなった。その結果、一般会計以外の赤字・負債の累増という事態を迎えることとなった。それに対して、地方債の協議制に伴って、地方財政制度においてそのような負債に対する捕捉と抑制を狙った改革が萌芽的には進んだものの、再建法制の抜本改正はできないでいた。

一転して、小泉構造改革では、地方財政制度の従来の制度運営の文脈とはまったく異なる方向である破たん法制というゆきぶりを受けることになる。しかしながら、結果的には少なくとも一般会計とそれに準じる性格をもった特別会計、地方公営企業会計には破たんの要素は持ち込むべきでないという判断がされた。それに対して、一部の地方公営企業と第三セクター等については、廃止を含めた抜本改革が実施されることとなった。平成 20 年度決算から新たな再建法制である自治体財政健全化法が適用されるとともに、5 年間と期限を切って第三セクター等改革推進債を認めることなどを通じて、第三セクター等の抜本改革が進められた。地方財政再建促進特別措置法は、本再建と準用再建の 2 段構えであったが、自治体財政健全化法は早期健全化と再生の 2 段階のかたちに収まった。

地方公営企業は、昭和 41 年の法改正の段階で、財務規定の当然適用となる



企業とそれ以外の企業に区分された。そこでは、一般会計からの繰出をルール化する代わりに、修正独立採算制の原則を適用し、それが守られずに経営状況が悪化した際には地方財政再建促進特別措置法にかたどった財政再建の手続きが地方公営企業法に 1 章を設けて追加された。そこでは、財務規定の当然適用となる企業とそうでない企業との間で一線が引かれたことになる。

ところが、自治体健全化法では、一般会計以外の財政負担の増大が問題にされた結果、将来負担比率では、法適用・法非適用を問わず地方公営企業全般、地方公営企業以外の特別会計のみならず、第三セクター等も含めた広範囲に捕捉の対象が及び、地方公営企業の経営健全化の手続きについてもすべての企業が対象となった。その時点で、財務規定の当然適用企業を対象とした繰出を制限的に考える法律の解釈は、事実上変えざるを得なくなったといえる。過疎地の下水道事業の財務状況の健全化は、繰出基準以上の一般会計負担を必要とし、それをしなければ、下水道の使用料を高騰させるか赤字にならざるを得ないからである。

平成 26 年には、統一基準に基づく地方公会計の整備促進と、公営企業会計の適用拡大に向けてのロードマップが地方自治体に相次いで通知された。そこでいう公営企業会計の適用拡大は、これまで適用が任意であった企業への財務規定の拡大を求めた。それは情報開示を進める趣旨ではあるが、従来のような修正独立採算制を促すものはない。そこではむしろインフラの維持更新を図るための公共施設等総合管理計画の策定との関連性が強調されている。

昭和 29 年から始まる再建法制の整備は、ここにきて一段落を迎えた感がある。インフラの維持更新は、ベクトルとしてはむしろ逆の社会資本整備の推進の方向にある。今後は、自治体財政健全化法の健全化判断比率の内容や水準の妥当性、財政診断への応用、あるいは地方債の協議制（あるいは事前届出制）との棲み分けの問題の整理などが課題となる。