

自治体財政健全化法と 監査

関西学院大学大学院経済学研究科・人間福祉学部教授 小西 砂千夫

自治体財政健全化法（以下、健全化法）は、平成20年度決算からの本格適用ということになっています。もう10年以上経過していますので、その間、健全化判断比率の審査というのは、毎年度行われてきています。

自治体財政健全化法と夕張市

よく夕張市のことがきっかけで、この法律ができたと言う人がいます。これは間違いです。ただ、健全化法がきっかけで夕張市の再建が始まった、という言い方はできないことはありません。

平成17年に郵政解散がありました。自民党が大勝し、郵政改正法案を成立させてから、内閣を改造しました。それまでの経済財政担当・金融担当の竹中大臣が、総務大臣になりました。

平成18年明けから、総務大臣の諮問機関を設けて破綻法制の本格的な検討が始まりました。地方分権21世紀ビジョン懇談会（以下、ビジョン懇）と言います。実は公会計改革についてもその時期に、やはり竹中さんの主導でビジョン懇とは別のところで、検討を進めていました。それが今の公会計に反映されていくわけです。

夕張市は、平成18年6月、市議会の冒頭で国に準用再建団体の申請をする方針だと表明しました。

当時は旧再建法の下での準用再建団体になります。夕張市議会での発言は平成18年6月ですので、17年度決算をまだ報告してない状況です。13～16年度は実質収支が黒字と報告されていました。実質収支が毎年50万円とか100万円の黒字でした。

17年度決算は、決算カードを見るとマイナス70%か何かでした。その時点では、本当の赤字がいくらかが確定できていなかった。道が調査に入って、18年度の決算カードに720何%という赤字が出てきます。

国で破綻法制という議論をしているので、夕張市の問題が表立ってきた。健全化法の制度設計をするときに論点になったという点があります。

ビジョン懇は平成18年7月に最終報告が出ています。そこには具体的なことは書いていなくて、再建法制を適切に検討すると書いてあります。自治体は廃止できないので、再生型の法律にすることになります。

ただし、2段階にした。早期健全化と再生という2段階にすると。第1段階を予備的措置のところで止めてしまうのは、最近の一連の法律のつくり方としてあります。ただし、そのときの再建の財政指標をいくらにするかとか、再建の方策をどうするかということを決めるのには時間がかかるのです。

小西 砂千夫 (こにし さちお)

略歴

平成10年関西学院大学産業研究所教授、平成11年関西学院大学大学院経済学研究科教授(兼職)、平成20年から現職。専門分野は財政学。

主な公職：地方財政審議会専門委員、「地方財政の健全化及び地方債制度の見直しに関する研究会」座長、「地方公会計の活用促進に関する研究会」座長、「森林吸収源対策税制に関する検討会」座長、「定住自立圏構想研究会」座長代理(いずれも総務省関係)、沖縄振興審議会委員、政府税制調査会専門委員、財政制度等審議会専門委員、など

主な著書

「地方財政改革の政治経済学」(有斐閣・2007年)、「日本の地方財政」(神野直彦氏と共著、有斐閣・2014年)、「統治と自治の政治経済学」(関西学院大学出版会・2014年)、「社会保障の財政学」(日本経済評論社・2016年)、「日本地方財政史」(有斐閣・2017年)、「自治体財政健全化法のしくみと運営」(学陽書房・2019年)等



破綻というのは一般名詞で、定義がされていない言葉です。いろいろな意味で使われているということですね。夕張市の場合は法律の世界では自主再建です。

夕張市が破綻したのかどうかは、格付会社によって解釈が違う。再生振替特例債に振り替えたけれども、債務のいわゆるリスケジュールはしていません。ただ、道が貸し付けたお金があって、金利だけですが、減免されている。それをもって、破綻と言っている格付会社と、破綻じゃないと言うところがあります。

竹中さんは破綻という言葉を使ったわけです。債権放棄です。リスケジュールも同じことですから。債権放棄ないしリスケジュール、これは債務調整という言い方をします。債務調整を導入するかどうかです。

平成18年秋には内閣が変わっています。破綻をさせない案としたが、引き続き、制度のあり方が検討された。それは金融機関が応じないからです。金融機関として、償還可能性があるものについて、破綻をするということに合意がとれるはずがないと。

前任の竹中さんが破綻させると言っていたのを、破綻させないと言うのは後退したイメージがありますが、けっしてそうではない。破綻はさせない

法律として制度設計するということで、最終的に決着した。12月にそういう報告書が出ています。

破綻させないとは、最後の1円まで自力で返すということです。だから夕張市は20年近い再建期間、700%の赤字を抱えているというわけです。

とは言いながら、夕張市もあと数年で再生振替特例債がゼロになる。そこからまだ、実質公債費比率が下がるまでの経過期間があるのですが。

「監査に欠かせない 例月現金出納検査の実施」

本日、皆さんにお伝えしたかった一番大事なことを申し上げます。夕張市は当時、不適切あるいは不透明な決算をしたと。それがなぜ見抜けなかったかということです。

例月現金出納検査をしっかりとやっていなかったからです。例月現金出納検査は毎月やります、例月ですから。巨額の資金不足ですので基金の繰り替え運用なんかできません。基金の繰り替え運用ができるなら、資金不足になりません。当然、一時借入金がある。

一時借入金の残高がいくらか。例月現金出納検査ですから検査しますよね。それが標準財政規模をはるかに超える額の残高があるのに、期末で黒字でしたという報告になっていたら、おかしいで

すよね。市には当時、収入役がいたのです。会計担当の課長もいた。もちろん監査委員もおられました。

健全化法の審査では、4指標（実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率）の審査をするわけですけど、一番大事なのは、実質赤字比率と連結実質赤字、この2つが正しいかどうかです。結局、例月現金出納検査がベースになっているので、例月現金出納検査さえしっかりやっておけばいい。皆さん監査で例月現金出納検査というと、軽くみている傾向がある。監査委員の仕事といっても、そんなもの合っているに決まっている、みたいなことを言われるわけです。けれども、やっぱり例月現金出納検査というのは根本です。

ここが公会計というか政府会計、現金主義会計の一番大事なところですよ。しっかり押さえるべきところは例月現金出納検査です。それさえやっておけば、基本的には大きな問題にはならないわけです。健全化法というのは、そのことをリマインドさせてくれます。

監査がなぜ必要か、監査の役割は何かというのは、過去に不適切な決算が行われた例があったので、やはり監査委員に、職責上の責務を負ってもらいましょう、みたいなことですね。そうすると、見抜けなかったときに、損害賠償の対象になるのか、というような議論がでてきます。例月現金出納検査をやっていないのに、やったことにしてみたいなことが慢性的になっているところは問題です。責任を問われる可能性はあります。

不適切な決算が作成されたとき、当然、作成した者が一番責務を負わされる。刑事罰を問われるのかということですが、夕張市の場合では当事者はお亡くなりになっていましたが、存命であったなら、時効期間内であれば可能性としては十分あったと思います。

一方、ちょっとでも数字が違っていたら、監査委員の責任が問われることになると、誰もやりません。監査は、きちんと計画的にやる、誠実にやったけども、見抜くことができませんでしたということであれば、責任が問われることは当然ないと思います。

監査は、記録をきちっとつけておくことが大事です。健全化法の財政指標の審査を毎年のルーチンワークに入れたというのは、その健全化法上そういう規定を設けて、決算報告があれば、監査委員が見たものとして公表する。必ず監査委員がそこを年に1回は審査をすると、法律上そうしたのには意味があります。不適切な決算をする団体があったからだということになります。ただ、そういったことがなくても、その条文を入れておかしくはないと思います。

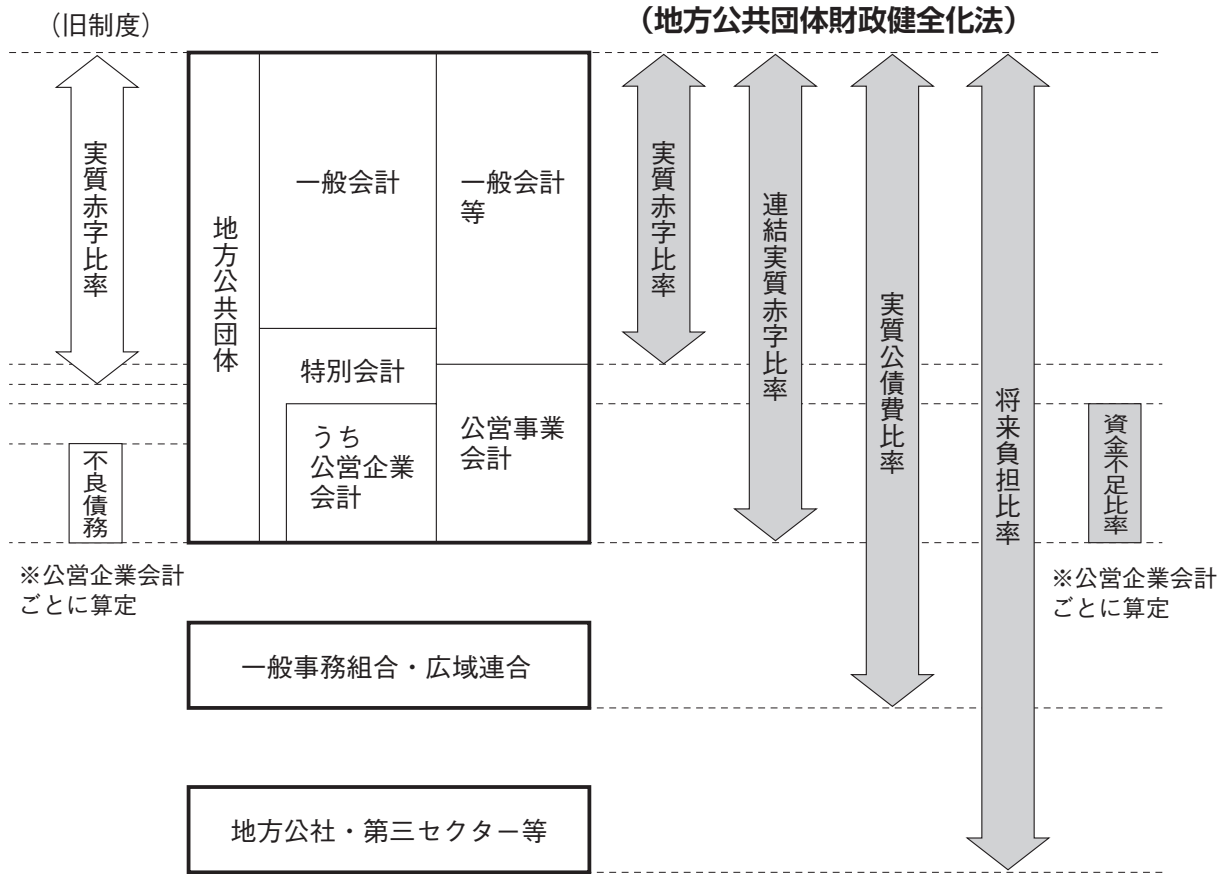
旧再建法と現在の再建法が一番の違いは、「早期健全化」と「財政再生」の2段階えになったことですね。1段階目、早期健全化としての法律の適用を受ける、法律の規定に基づいて早期健全化の段階にあると指定されて、議会の監視の下で財政再建に動き出す。1つ目の堤防で止めるという建てつけになっています。これは旧再建法ではなかった部分です。

健全化法に反映される 公営企業や第3セクターの拡大

健全化法は一般会計だけでなく、特別会計、公営企業会計等も含めた資金不足に対応し、第三セクター等の損失補償、債務保証の部分も含めるとしています。旧再建法では一般会計だけが対象だったのが、一般会計以外に増やしたところが大きいところですよ。

旧再建法は昭和30年の法律です。昭和30年のときに、公営企業がたくさんあったのは、大都市だけでした。昭和30年ですから、大都市以外は水道

健全化判断比率等の対象について



事業の普及はこれからというタイミングです。当時、公営企業というむしろ路面電車とか、そういうものが出てくる。昭和30年の時点では、公営企業は問題にする必要はなかったです。第三セクターが法律的に整備されるのはずっと後です。土地開発公社の法律が整うのは昭和40年代ですかね。

対象範囲を公営企業や第三セクターに拡大したのは、昭和30年の旧法の時代とは、自治体の財政運営が変わっていったことが大きいと思います。開発事業が、相当ウエイトが大きくなった、その背景の違いを表しているということになります。

自治体財政健全化法は遅きに失した感じはあります。第三セクターの破綻処理をしるとか、そういう話になってくると、当事者はやはり怒りますよね。

でも、そこは強権的なことをやらないと。結局、

政治判断です。政治判断がなければ、健全化法の施行はさらに遅れた可能性がある。そういう意味では、竹中さんがやった政治判断は正しかったと思います。ただ、破綻はさせなかった。つまり、損失補償や債務保証を含め結局、債権放棄はしなかった。税と交付税という収入があるのに、金融機関が破綻処理を飲むわけがないということです。

そうすると、貸し手責任は問われなくていいのか、みたいな議論がありました。それは一理ある。ただし、貸し手責任を問うと言った瞬間に、地方債の金利というものは一気に上がります。今、国債の金利、リスクウエイトゼロです。地方債というものは日銀の適格担保になっています。

日銀に持っていくとすぐに現金化できる。だから、地方債を購入しても、その元利償還金で20年元利均等償還、ずっと持っていなくてもいいので

す。地方銀行は地方債を極めて引き受けやすくなったわけです。

貸し手責任論は正論ですが、真面目な話、健全化法監査の審査の中で、第二の夕張が起きないようにしています。リスクウエイトがゼロということが、無理なく実現できています。わざわざ貸し手責任を問うことをして、金利差を設けて、地方債が引き受けられない状況をつくって、一体誰の得になるのでしょうか。でも、事実としては非常に重要な部分です。監査の大事なところですね。

健全化法上の判断比率の確認作業はぜひ実行してほしい

健全化法における監査委員の役割ですが、第3条、健全化判断比率の公表（前述した4指標について）と第22条、公営企業の資金不足比率の公表にあたっては監査委員の審査に付したうえでとなっています。第7条は、再建法の適用がされたときに監査委員に通知されるということ。包括外部監査が1回だけ行われます。毎年のルーチンとしての監査の規定はご存じだと思います。

実質公債費比率、将来負担比率等の健全化判断比率ですけど、今まで、どの団体のどの数字が正しいのかというのを、スクリーニング調査したことがないのです。現状は、Excelに前任者が入れた数字に、今年の数字を加えているだけじゃないでしょうか。法律、政省令に基づく定義通りの数字が入っているかどうかを、1回1回確認していることはないと思います。だから1,700の市町村で、かなりの団体で軽微なミスはあると思いますね。

次の監査委員の方に細かい調査はしていただいて、そういう問題があるということ、このセミナーで聞いた。それを今年の成果にしようというのでも別に構いません。来年も引き続き任期のある方については、1回やってみたらどうでしょうか。

チェックリストとQ&Aの確認作業も大事になる

健全化法に関するQ&Aが総務省のホームページに載っています。かなりの量があります。それとは別にマニュアルがあります。マニュアルは70ページぐらいあります。監査をするときは、そこでチェックリストを入れてくださいって書いてあります。チェックのところ、確認できましたか。チェックリストとQ&Aと、両方総務省のホームページにあって、チェックリストを毎年の健全化判断比率の審査でやります。

最初の70ページのチェックリストのうちの、半分だけ今年やって、残りは来年やろうでもいいと思います。

私の健全化法の解説書ではQ&Aとか、チェックリストの内容を踏まえた内容にしました。法律、政令、省令と告示、それからQ&Aとチェックリストとあります。それらを盛りこんだおそらく唯一の解説書です。

健全化法の技術水準を、全国の自治体が学んでいない懸念があります。さっきも言いました、法律、政令、省令、それから告示、Q&A、チェックリストとこれだけあって、その6つのものを全部ひくくめて、全部理解しておかないと、健全化法というのは運用できないのです。その解説書があまりないということは、そういうニーズが多分ない。もう去年のとおり数字を埋めておけばいいだろう。どうせ健全化段階だから、みたいなことに多分なっているのだと思います。だから、健全化法に関して言えば、やればいろいろ出てきそうです。

審査の報告書で求められるのは計算が正しいかどうかだけ

現在、公営企業の経営健全化基準の20%に引かかる、早期健全化企業は、そんなに多くはない

のですがこの1、2年で少し増えてきています。

健全化判断比率の審査に付したときの審査の報告書ですけど、法律上の要件は「計算が正しいかどうかを確認してください」ということです。求められているのはそれだけです。

今、通例でいうと、夕張市以外は健全段階なわけです。ですので、審査報告書にどう書けばいいのかということになります。「実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率の4指標について、算定が適正であり、いずれの数字も健全段階である」と、それだけでいいですね。ところが、「よって財政状況は健全であると認められる」と書いてある団体があります。

それは余計だと思います。求められていることは数字が正しいか、20%とか30%とか、この数字内に入っているかどうかであって、それ以上書く必要はないです。財政がいいか悪いかの判断は、健全段階でもすごく幅があります。夏休みの宿題で言うと、8月17日でもまだ何もやってないけどあと2週間あるという感じのところもあれば、既に7月中に全部終わっていますというところもあって、ものすごく幅があります。財政が健全かどうか、それはまた別の話です。

健全化法というのは、早期健全化であったとしても、一部自治権を制限するぐらいの意味です。国会でこの法律案に反対が出たのは、自治権の侵害だという理由です。

どこかの自治体の財政が悪くなると、自治体への貸付金利が全体的に上がる。夕張のときには、やはり金利が上がっています。どこかの自治体が破綻したみたいな話になると、その影響が大きいので、財政を悪くさせられません。

したがって、自治権の制限は望ましいことではないけれども、必要最低限はやらなければいけない、という建てつけになっています。放置しておくともっと財政が悪くなって、自力で再建するこ

とが期待できないぐらい著しく財政状況が悪くなったときに、「早期健全化」にすると。「財政再生」というのはもう制御不能な団体だ、みたいなイメージです。

線引きが難しいですけど、自治権の制限は最小限に止めないといけないので、もう自力で再建すると言っても説得力がない、という段階のところに設定しています。

現金主義と発生主義の 連結について

現金主義と発生主義の話を少しします。健全化法というのは、基本的には現金主義の世界の中で通っていますから、例月現金出納検査というのが大事だということです。面白いのは、公営企業は発生主義（取引が発生した事実に基づいて費用と収益を認識）ベースでの健全性が求められます。それを連結するというわけです。こちらは現金主義ベースでの健全性が認められている、こちらは発生主義ベースの健全性が認められている。それを連結するということです。これは技術的に非常に難しいと思いませんか。

公営企業の場合は、法適用企業と法非適用企業があって、これもニュートラルに扱わないといけません。そこで、解消可能資金不足額という概念を持ってきて、資金不足と言いながら、当期利益の概念に近似させて連結しています。実は公営企業分は、資金不足比率って言っていますが、あれは実は、当期利益率に非常に近い。つまり、当期利益比率に近似させた指標にコンバートしたうえで連結しています。

でも、技術的にはそこが一番難しいところなんです。公営企業は、発生主義会計ベースで利益が出ているはず、健全ですよ。だから一般会計の現金主義と、公営企業をどうやって連結させるかというのは、技術的には一番難しいところなのです。