

地方自治体の「破綻」はありえるか

目 次

- ・「破綻」の定義
- ・自治体「破綻」の論理的可能性
- ・自治体を巡る新たな破綻処理の動き
- ・自治体の破綻法制のあり方

財務省財務総合政策研究所主任研究官・慶應義塾大学客員助教授 土居 丈朗

要 旨

「三位一体改革」が具体的に始動し、地方自治体の資金繰りはこれまでになく自助努力を求められるようになった。国の財政状況からしても、自治体の放漫財政の尻拭いに付き合えないのが現状である。そうした中で、資金繰りが悪化した自治体では、近い将来には「破綻」の可能性も完全には否定できない恐れがある。他方、自治体の出資団体(地方公社や第三セクター)では、特定調停法に基づく破綻処理の動きがにわかに慌しくなっている。こうした環境を踏まえ、本稿では、いまだに法的には定義されていない自治体の「破綻」について、破局を未然に避けることを目的として、明確なルールを事前に確立しておくことの重要性を示す。

1. 「破綻」の定義

「三位一体改革」として打ち出された地方分権改革は、いよいよ 2004 年度予算として具現化の第一歩を踏み出そうとしている。この予算編成で浮かび上がってきた方向性は、国庫補助負担金と地方交付税を削減するとともに、然るべき額の税源移譲を行うというものである。「三位一体改革」が今後さらに進展すれば、税源が移譲されるとともに補助金が削減されることによって、一部の自治体では補助金が大きく削減されるものの税収がそれほど増えないという現象が生じうる。その収支の調整がうまくできなかった自治体は、一時

的であれ決済資金の不足に直面する恐れがある。こうした事態は、極言すれば、自治体がある意味で「破綻」する懸念を惹起させる。

こうした懸念は、自己責任の原則を徹底した地方分権の時代に、自治体が自らの判断で的確に解消すべきことであるとはいえ、わが国の財政制度というインフラストラクチャーとして、懸念される状況に対してはできるだけ事前に制度を整備しておく必要がある。より突き詰めていけば、現行制度では不備のある自治体の破綻法制を整備し、非常事態においても対応できるようにしておくことが望まれる。

本稿では、わが国における自治体の「破綻」について、現行制度下での発生可能性とその対応についての考察から、現行制度の問題点を明らかにし、今後の自治体の破綻法制のあり方について議論する。本稿で言及した論点についての詳細は、拙稿「地方債と破綻処理スキーム」『フィナンシャル・レビュー』第71号を参照されたい。

経済学的にみて、債務者の「破綻」は、通常、債務を独力で履行できない状況のことを指すといえよう。仮に、他者(特に債権者)からキャッシュ・フローとして債務履行のための資金を提供されたことによってその債務を履行できたとしても、その資金がなければ債務不履行に陥る状況であれば「破綻」と呼んでよい。それは、モラル・ハザードや予算制約のソフト化(soft budget constraint)の状況を分析する際に、通常想定されている。貸借契約を結び、事前には独力で債務を履行できるとしながら、事後的には救済・支援なしでは債務を履行できないときに、予算制約のソフト化が生じたり、独力では債務を履行できないような行為をとってしまうときに、モラル・ハザードが生じたりする。

本稿では、自治体の「破綻」を考える際には、上記のような定義を念頭に議論する。この観点からすれば、わが国の地方財政制度において、自治体の「破綻」は経済取引上では生じうると考えられるが、現時点において法制度として自治体の「破綻」は規定がない。「破綻」に関するわが国の法律上の定義としては、次のようなものがあげられる。預金保険法第2条第4項によると、「破綻金融機関」とは、業務若しくは財産の状況に照らし預金等の払戻し(預金等に係る債務の弁済)を停止するおそれのある金融機関又は預金等の払戻しを停止した金融機関をいう。また、保険業法第260条第2項によると、「破綻保険会社」とは、(1)業務若しくは財産(外国保険会社等にあつては、日本に所在する財産。次号において同じ。)の状況に照らして保険金の支払を停止するおそれのある者又は保険金の支払を停止した者、(2)その財産をもって債務を完済することができない者又はその財産をもって債務を完済することができない事態が生ずるおそれのある者をいう。さらには、より一般的に、個人や法人が破産、会社更生、再生手続等の事由により「破綻」と定義付けられる状況は、各法律に明記されている。

．自治体「破綻」の論理的可能性

では、自治体の「破綻」は、法的な規定がないから起こりえないといえるだろうか。経済学的にみて、それはありえない。法的な規定がないとしても、経済取引の実態として上記のように定義付けられるような「破綻」の状況が起こりえると考えられる。

そうした状況としては、例えば次のような状況が考えられる。柔軟に歳出削減ができなかったり、何らかの形で収入を確保できなかったりすれば、普通会計においてさえ決済資金が滞る恐れがある。わが国の地方財政制度において、こうした状況は実質収支の赤字として観察される。実質収支とは、当該年度の歳入総額から歳出総額を引き、さらに継続費や繰越明許費に伴って翌年度に繰り越すべき一般財源を控除して求めた差額である。実質収支赤字の規模が小さければ、通常、当該年度が終了してその出納整理期間が翌年度に入っていることから、翌年度の収入を充当することによって決済を完了できる。しかし、その規模が大きければ、その赤字を補填するに足るだけの信用(流動性)を供与してもらえなければ決済が滞ることになる。わが国では、これまで地方債許可制度の下で、原則として赤字地方債は発行しないこととし、かつ起債に際しては事前に許可を受けなければならぬため、当該年度が既に終了して翌年度に入り出納整理期間の期限間際になって決済資金不足になるとしても、当初許可を受けた額以上に地方債を発行することでその不足を補填することはできない。

こうした相当規模の実質収支赤字の場合には、地方財政再建促進特別措置法の規定を適用することで対応するのが通常である。地方財政再建促進特別措置法については、都道府県で標準財政規模の5%、市町村で20%を超えて実質収支赤字が生じた場合には起債制限を受け、地方債を発行したければ同法の規定により財政再建団体となることを申し出る必要がある。財政再建団体は、自主再建方式か準用再建方式かのいずれかに従って財政再建を進めなければならない。特に、国の支援を受けずに独力で財政再建を行う自主再建方式ではなく、国の支援を受ける準用再建方式を採った団体は、上記で述べた「債務を独力で履行できない状況」として事実上の「破綻」といえよう。さらにいえば、準用再建団体となった自治体には、債務に関して実質的な金利の減免等が施されることもある。

上記の観点から、わが国の地方財政制度において、広い意味でいえば、地方財政再建促進特別措置法が事実上の「破綻」を規定しているといえなくはない。しかし、厳密に「破綻」を規定したものではないことには注意する必要がある。

他方、わが国の地方財政制度として、地方財政再建促進特別措置法だけでなく、地方交付税制度による財源保障機能によっても、自治体の破綻は起こらない、と解釈する向きもある。しかし、実際の予算編成過程での運用をつぶさにみれば、その機能は「破綻」を防ぐには十全でないと考えられる。その理由について、以下で詳細に議論しよう。

まず、地方交付税制度によって自治体の破綻、あるいは債務不履行が起こらない仕組み

として取り上げられるのが、地方債元利償還金の交付税措置である。この措置とは、地方債の元利償還金が生じる年度において、事前に地方交付税における基準財政需要額への算入額を増額する措置のことである。

地方自治体は、交付税によって元利償還金が措置されている地方債については、地方自治体自身の債務とは認識していないように見受けられる。とりわけ、2000年度以降に発行されている臨時財政対策債は国の債務としているようである。例えば、京都府の資料では、「義務的経費(人件費、公債費、扶助費。但し、公債費については、地方交付税措置分を除く実質的な公債費)」「地方交付税措置を除く実質的な公債費」という表現が見受けられる(府債の状況については図表1に抜粋を記載)。つまり、起債段階で事前に交付税措置されることとなった府債については、返済財源を京都府民に府税として負担してもらわなくてもよいかのような認識に基づいた記述となっている。このような認識は、他の自治体でも見受けられる。

図表1：平成15年度末実質負債残高(5,826億円)の内訳

区分		金額	構成比	説明
地財不足分等	国の補正予算 対応分 (NTT債含む)	309	5.3	景気対策等国の補正予算に対応するため必要となる財源を賅うための地方債。その元利償還金は、原則として地方交付税及び国庫支出金により措置される。
	地方財政不足対応分 ・臨時財政対策債 ・減収補填債 ・減税補填債 等	749	12.9	国の財政上の事情から、本来は地方税、地方交付税により賅うべき地方財政の収支不足を補填するために発行が許可される地方債。その元利償還金は、原則として地方交付税により措置される。
その他	健全化分	550	9.4	事務事業の見直し等自主的に行財政改革に取り組み、財政構造の健全化を図ろうとする場合に、これらの取組みの効果により将来の財政負担の軽減が見込まれる範囲で発行する地方債。交付税措置はない。
	通常分	4,218	72.4	上記以外の通常の建設事業等の財源に充当する地方債。その元利償還金は一部地方交付税により措置される。
計		5,826	100.0	府民一人当たり残高：227千円 (国民一人当たり国債残高：3,530千円)
交付税措置分		6,361		総残高(1兆2,187億円)

出所：京都府資料より作成

地方債元利償還金の交付税措置については以上の通りであるが、自治体側が抱いている認識は、必ずしも実際の交付税の運用において、認識通りに財源措置されているわけではない。まず、地方債元利償還金の交付税措置は、あくまでも基準財政需要額に算入されるまでであって、措置額分だけ交付税を増額することを事前に約束したものではない。当然ながら、地方交付税は一般財源であるから、そもそも元利償還費に充当することとして交

付されるわけではない。特に、交付団体と不交付団体の境界に近いほどに財源不足額(=基準財政需要額マイナス基準財政収入額)が小さい自治体では、確かに元利償還金の交付税措置が加算された分だけ基準財政需要額が多くなるものの、普通交付税は基準財政収入額との差額に応じてしか配分されない。その場合、財源不足額が少ない自治体は、交付税措置の額と配分される交付税の額との相関は小さくなる。^{注1}したがって、当該自治体の予算において公債費に充当できる財源は、交付税からのものは僅少であって、主としては地方税等の収入から捻出しなければならない。

さらに、元利償還金の交付税措置は、地方交付税総額の決定とは直接的に関連していない点でも、上記の自治体の認識と実際の運用との間に齟齬をきたしている。地方交付税総額は、国の予算編成過程において、財務省と総務省との間で折衝して、地方財政対策を取りまとめる際に決定する。その際の総務省側の要求で念頭にあるのは、基準財政需要額(あるいはそれと基準財政収入額との差額)というよりも、地方財政計画における歳出と地方交付税と地方債を除く歳入の見積もりである。特に、地方財政計画における公債費は、元利償還金の交付税措置の額から直接的に算定されたものではない。

つまり、元利償還金の交付税措置がいくら措置されていたとしても、地方交付税総額を決定する際には直接的には考慮されておらず、その交付税措置はあくまで普通交付税を各自治体に配分する額を算定する際に用いられるに過ぎないといえる。特に、「三位一体改革」の遂行に伴い、交付税措置の有無とは無関係に、交付税総額自体を縮減する方向が打ち出されている。総額が縮減されれば、たとえ元利償還金の交付税措置が手厚くなされても、単に自治体間での交付税の取り合いでは意味があるだけであって、総額として縮減されたことによって各交付団体の配分額が押しなべて減ることは十分に考えられる。したがって、この交付税配分額決定におけるマクロとミクロの算定の間には、前述のような認識と運用に齟齬があるといえよう。

この齟齬は、本稿で議論している自治体の「破綻」が生じる可能性を示唆している。自治体側は、交付税措置されているとの認識から公債費について自主財源からの財源捻出を少なくできると判断して財政運営を行ったとしても、そこへ「三位一体改革」に伴い交付税総額の縮減、ひいては交付税措置の有無に関わらず各交付団体への配分額の絶対的な減少を強いられれば、公債費の支出、つまり債務の履行を十全に行えるだけの財源を確保できないという事態が起こりうる。

こうしたことから、今後はわが国の地方財政制度において、地方財政再建促進特別措置法よりもさらに内容を充実させた自治体の破綻法制を整備する必要があるといえる。

^{注1} これは、拙著『地方財政の政治経済学』東洋経済新報社の指摘による。

．自治体を巡る新たな破綻処理の動き

地方財政再権促進特別措置法に基づく事実上の破綻処理は、近年では福岡県田川郡赤池町が財政再建団体(1991～2000年度)であったが、現在では財政再建団体は存在しない。一方、最近では特定調停による破綻処理が2003年から出始めている。2003年6月には北海道住宅供給公社、大阪市の第三セクター3社、7月には和歌山県土地開発公社、2004年1月には長崎県住宅供給公社、2月には千葉県住宅供給公社が、特定調停法に基づく債務整理の手続きを申請した。特定調停による債務整理は、後に詳述するが、必ずしもいわゆる「破産」状態に陥っていなくても可能ではあるが、これらの債務処理がいずれも債務者が債務超過に陥って独力では債務を履行できない状態にあることから、事実上の破綻処理であるといえよう。

こうした破綻処理には、次のような背景がある。1999年7月に出された金融検査マニュアルで、自治体の出資団体を特別扱いせず、一般の貸出先と同じように扱うよう、規定を厳格化した。さらに、2000年4月に、旧建設省、旧自治省は、自治体が出資する地方公社の新たな長期借入には、自治体が債務保証をするよう通知した。これらから推論できることは、金融機関側は経営が悪化した自治体の出資団体に対しては、従来のように貸し出せなくなり、自治体側はこれまで行っていなかった地方公社への法的な債務保証をしなければ、公社は容易に借りられなくなる傾向にあった、ということである。それに追い討ちをかけて、近年の自治体の財政難から、地方公社や第三セクターへ支援のための支出を打切らざるをえなくなった。そのため、いくつかの地方公社や第三セクターが特定調停を申請する事態に至ったとみられる。

ここで重要なことは、地方公社や第三セクターに対して、それらの出資者たる自治体は、法的には「債務保証」を十全には行っていなかったということである。金融機関の間には、地方公社や第三セクターに対しては、自治体による法的な債務保証がなされているかのように認識していた機関があるようで、他方自治体側も、法的な保証はしないがキャッシュ・フロー面から「暗黙の保証」を行うことを事前に明言して金融機関側を説得した節がある。もちろん、地方公社や第三セクターの債務は、自治体名義で借りたものではないから、自治体に債務を履行する義務はない。そうして、自治体が従来どおりにはキャッシュ・フローを確保できなくなったときに、特定調停に持ち込まれた債務は法的な債務保証はなされていないから、金融機関側は債権放棄を迫られる結果となった。

また、当該債務者は自治体本体ではないものの、自治体の財政運営と密接に関わり、自治体の本体(普通会計)の収支に多大な影響を与えるものとなっている。そうしたことから、この動きは、これまでにない地方財政における新たな破綻処理スキームを規定する可能性を持っていると考えられる。

そこで、以下では、特定調停について詳しく考察しよう。まず、特定調停とは、2000

年に施行したいいわゆる「特定調停法」(特定債務等の調整の促進のための特定調停に関する法律)に基づき、支払不能に陥るおそれのある債務者等の経済的再生に資するため、このような債務者が負っている金銭債務に係る利害関係の調整を促進することを目的として行われる調停のことである。この調停は、裁判所における民事調停手続の一つである。商工ローンによる個人破産対策の一環として導入した経緯から、個人の多重債務者が自己破産に追い込まれるのを防ぐために活用するケースが多いが、調停申し立ては個人だけでなく法人も可能である。

特定調停は、全ての債権者の公平性を重視する民事再生法と異なり、債務者が放棄を要請する対象債権を選べるという特徴がある。したがって、救済を受けたい債務者に關係する全ての債権者を対象とする必要はなく、特定の債権者だけと協議することができる。ただし、調停の受諾は強制ではなく債権者の合意が前提となる。交渉が成立すれば両者間で債務免除の規模などを定めた調停条項を結び、賛成・受諾すれば調停が成立する。あるいは、裁判所が調停に代わる決定を下した場合にも調停が成立する。調停条項は、締結した時点で債務者、債権者双方に履行義務が発生する。また、債権者には、特定調停によって放棄した債権については、一定条件を満たせば法人税等において貸倒れ処理できるなどの税務上の利点がある。他方、調停対象となっている債権者が反対すれば、調停は成立しない。

総務省は、これまで経営改善が見込めない第三セクター等には会社更生法や民事再生法などによる早期の法的整理を促してきたが、特定調停を「透明性や公平性を確保できる再建手続き」として重視し始めているという(日本経済新聞 2003年8月22日朝刊)。

これまでに申請された自治体に関連する特定調停の個別事例は前掲拙稿「地方債と破綻処理スキーム」に委ねるとして、これまでの事例は数は少ないものの、自治体に関わる今後の債務整理のあり方に対して試金石となるとみられているだけに、現時点において自治体に関連する特定調停の性質を経済学的に評価してみたい。

特定調停は、債務整理において重要とされる手続きの迅速性の観点からは、優れているといえよう。(それ以前に試みたが不調に終わった私的整理をめぐる交渉で双方の主張を議論していることもあってか)調停の申し立てからほぼ半年でその成立をみている。迅速性には、特定の債権者に限定して債権放棄等について交渉できる形になっていることも寄与していると考えられる。これは、発展途上国におけるソブリン債をめぐる集団行動条項(Collective Action Clauses: CACs)の発想にも通じるものである。

他方、特定の債権者に限定して債権放棄等について交渉できることは、行政サービス、ひいては公共財を供給する主体の債務処理負担の面からみると欠点がある。それは、債務を負って公共財を供給したはずだが、その返済負担を応益原則でなく、応能原則により近い形で求める傾向が強い性質である。債務減免の交渉は、債務返済能力や債権放棄能力が

ない者は負担を軽くし、その能力のあるものに負担を強いる結果になりやすい。公共財の最適供給の観点からみれば、本来は応益原則により近い形で債務返済の負担を行うべきである。そうした観点からいえば、特定調停では、債権者が債務者側の自治体に対して住民への増税を強制することができない点でも、解決の選択肢を狭める可能性がある。ただし、この点は、民事再生法や私的整理による債務整理においても、同様のことがいえる。

以下では、こうした欠点を踏まえて、それを克服するにはどのような自治体の破綻法制がありえるかを検討する。

．自治体の破綻法制のあり方

債務処理に際して、できるだけ応益原則で負担を負うようにすることは重要である。それとは逆の性質が、現行の地方交付税制度には内在している。基準財政需要額には、過疎対策事業債、財源対策債、減収補填債などの償還費も算入対象となっている。これは、将来独力で償還できないにもかかわらず、該当する事業の支出を地方債で調達する許可を得られれば、その行政サービスの便益を享受しながらも、償還費は将来の自地域の税収ではなく、他地域で徴税された分も含めた将来の国税(交付税)で手当てしてもらえることを意味する。しかも、算入対象となる地方債収入を用いる事業を優先的に実施すれば、基準財政需要額は増加するから、受け取る交付税額が増加することになる。

現行制度は、前述のように、地方債の元利償還金を交付税措置しており、モラル・ハザードや予算制約のソフト化をもたらす要因を制度的に内包している。モラル・ハザードや予算制約のソフト化は、もしそれらを引き起こさないような制度を構築していればより高い効用(経済厚生)が得られたはずなのに、それらが生じたことにより効用が低下してしまう点で重大な問題がある。

事前に予測される形で、債務を過度に負っても事後的には補助金等で救済してもらえることがわかっている場合、その救済を予め当てにして敢えて過度な債務を負ってしまうことがある。こうした状況は、モラル・ハザードと呼べる状況である。元利償還金の交付税措置を継続的に行っていれば、自ずと過度に債務を負う自治体も現れる。その意味において、元利償還金の交付税措置はモラル・ハザードを助長していると考えられる。

他方、事前には、過度に債務を負って仮に破綻することがあっても救済しないというルール(制度や政策スタンス)にコミットしていても、事後的に予期せざる形で過度に債務を負った者が破綻しそうになったら、救済してしまうことがある。こうした状況は、予算制約のソフト化と呼べる状況である。こうした状況は、1990年代に、地方の財源不足を背景にして、交付税及び譲与税配布金特別会計において借入金で調達してまで地方交付税を安易に増額したことに垣間見られる。ちなみに、先に挙げた道県の地方公社なども、予算

制約のソフト化と呼べる状況である。今後も、「三位一体改革」の進展に伴い、地方部の自治体で財源不足が顕在化したとすれば、そのときに 1990 年代と同様の対応をすれば、地方交付税を用いた予算のソフト化を招きかねない。こうした状況は、将来の政策担当者が裁量的に回避できればよいとはいえども、事前に法律等で制度化してどのような政策担当者になろうとも自動的にモラル・ハザードや予算制約のソフト化を避けられるようにするのがよい。

事前に制度化してモラル・ハザードや予算制約のソフト化を回避できるようにするには、少なくとも、自治体に過度な債務を負わせないようにすること、債務不履行に陥りそうになったときでも可能な限り応益原則で返済負担を強いるようにすることが必要である。特に、債務減免や金利減免等の債務整理を必要とする自治体に対しては、増税を強制することを処理スキームに規定することが必要である。当事者間の交渉や現行法の枠内での裁判所等による仲裁で、債務者側の自治体に増税による負担を負わせにくいならば、新たな法律や条文によって、一定のルールを明記するの一案であろう。

新しい破綻処理スキームでは、債務不履行、あるいは債務減免や金利減免の要請をせざるを得ない状況に直面した自治体には、前述の特定調停のように、まず債務減免・金利減免ありき、とならないようにすべきである。したがって、金融機関等に対して債務減免や金利減免を要請する要件として、然るべき規模の地方税の増税を継続的に行うことを含めるべきである。特に、その増税は、できる限り応益原則に即したものにすべきである。その上で、債務減免や金利減免を行うべきである。当然ながら、債務減免や金利減免を要請した自治体に対しては、既存債務の返済を優先させるべく、それ以降の起債は制約を与えなければならない。

今後の地方債発行については、拙稿「『三位一体改革』への注文」、『三菱信託銀行・調査情報』(2003年5月号)でも述べたが、利払いや償還は原則として将来の自地域の税収で行うべきである。それが調達できない見通しならば、現時点での起債、ひいては当該事業を中止するという財政規律を働かせるべきである。しかし、現行制度では、その公債費について自地域で租税負担をほとんど負わずに起債できるため、財政力が弱い自治体は、地方債を発行して事業を実施しようとする。こうして、財政規律が働かず、必要以上に将来あるいは他地域の負担に転嫁するインセンティブが生じている。それと同時に、政府が「三位一体改革」でも打ち出したように、元利償還金の交付税措置を止めることは今後不可欠である。

現行の地方債許可制度の問題は、財政力の弱い自治体でも地方債が発行できるように、計画的に資金を割り当てていることが一因で、借り手意識を生まず財政規律が働かなくなっていることにある。そもそも返済能力のない財政力が弱い自治体は、地方債を過度に発行すべきではない。地方債許可制度は、(将来、許可制が事前協議制となるが)返済能力の

ある自治体だけが地方債を発行できるようにする、という経済原理が働くように改めるべきである。そのためには、現在の起債制限とは異なる形で起債制限をかける必要がある。

以上を要約すると、自治体に関する新たな破綻処理スキームでは、債務不履行、あるいは債務減免や金利減免の要請をせざるを得ない状況に直面した自治体には、前述の特定調停のように、まず債務減免・金利減免ありき、とならないようにすべきである。したがって、債務減免や金利減免を要請する要件として、然るべき規模の地方税の増税を継続的に行うことを含めるべきである。特に、その増税は、できる限り応益原則に即したものにすべきである。その上で、債務減免や金利減免を行うべきである。当然ながら、債務減免や金利減免を要請した自治体に対しては、既存債務の返済を優先させるべく、それ以降の起債は制約を与えなければならない。

また別の側面として、自治体の予期せざる住民の移住によって、債務返済能力を失うことに備えるなら、固定資産税とともに、地方債を発行してから償還するまでの時期に転出する人に対して課す「転出税」は有効である。

自治体の「破綻」は、起きて欲しくないことではあるが、本稿で述べたように起こる可能性がわずかでもある限り、法制度として明示的に規定すべきである。事実上の「破綻」を、法的に規定せずに、起こらないように弥縫策を講じることは、予算制約のソフト化をもたらす経済厚生を悪化させる。自治体の破綻処理スキームは、法的に明確に規定した上で、それが実行されることのないようにすることで、自治体の財政運営に規律を与えて、自治体の破綻を未然に防ぐことが重要である。

本稿の内容は、全て筆者の個人的見解であり、財務省あるいは財務総合政策研究所の公式見解を示すものではない。

(3 / 4 記)