

国と地方の財政と 公会計制度改革

嶋津 昭 氏 全国知事会事務総長

国、地方とも財政危機に瀕している。財政再建の道筋、またそのツールの一つとなる公会計制度のあるべき姿について、総務事務次官を経て昨年2月に全国知事会の事務総長に就任された地方自治問題のエキスパートである嶋津昭氏にうかがった。

モラルハザード説は妥当か

国と地方合わせて700兆円もの借金を抱えるという財政危機の中、公会計のあり方についても見直しが進もうとしています。はじめに今日のような財政の状況に至った経緯および自治体の財政の現状についてうかがいたいと思います（借入金の状況については16頁資料参照）。

嶋津 平成5年以降の財政構造の悪化は三つの要因によって説明できると思います。

一つは、バブル崩壊後の経済停滞に伴う自然減収です。平成4年、5年と法人

関係税を中心に税収が大きく落ち込み、国、地方ともに減収対策を講じなければなりません。各自治体は相当無理をしてどうにか予算を組みましたが、かなり穴が空きました。

二つ目は、景気対策のための政策減税の影響です。経済を立て直そうと、平成6年の抜本的税制改正、平成10年の恒久的減税と二度にわたって12兆円を

超える減税をしています。途中、消費税率のアップはありましたが、基本的には減税政策がずっと続いており、平成15年度も前倒し減税をしているわけです。

三つ目は、景気浮揚を目的とした財政支出です。平成6年以降、毎年度補正予算を組んで、国債、地方債を使って公共投資を追加してきま

した。地方自治体も政府とともに景気対策を行ってきました。例えば平成元年以降の「ふるさとづくり事業」¹では、地方も単独事業で地域づくりを積極的に行ってきたわけです。

その三つの要素によって借金がふくらんだということですね。

嶋津 平成15年度末時点で、地方財政の借入金残高は199兆円程度に達する見込みですが、それらの三つの要素がなければ、100兆円程度というのが常識的な趨勢だったろうと思います。

財政赤字の背景として国と地方の関係性を指摘する声があるようです。自治体は地方交付税や補助金で国に支えられており、無駄遣いをしているという意見についてはいかががお考えでしょうか？

嶋津 現在の財政再建の議論で、論者の中には、国の財政について語るとき、地方

の責任を強調される方がいます。地方財政を地方交付税で補填しているため危機感がない。地方財政計画²を通じて財源保障することをやめて、自治体には自ら徴収した税金を中心に財政運営をさせ、受益と負担の対応をはっきりさせるべきだ、と。しかし私は、それはミスリーディングな議論だと思います。大幅な財源不足にあるのは国も地方も五十歩百歩ですし、自治体が乱脈な財政運営をしているということはありません。むしろ、国の財政は通貨を発行できる強大な信用力があり、事実、建設国債も赤字国債も60年という長いタームで調達できますが、自治体の多くは小規模で、そのような資金調達力がありません。総じて健全財政志向と言えます。

自治体に財政的モラルハザードが生じているという批判は実態に即していないと。

嶋津 確かにバブルの時代には、地方財政計画を上回るような公共投資をするところもありましたが、今やそれぞれの議会で予算編成をめぐって真剣な議論が行われています。各自治体、将来を考えて知恵を絞っているというのが実情です。「モラルハザード説」なるものは、いろいろなハコモノがつくられた現象に着目したものでしょうが、それは部分的な現象でしかありません。また私は地方に文化施設ができること自体は決して悪いことではなく、問題はそれらをいかに活用していくかというソフト面にあると思っています。

地方財政対策の見直し

今後、財政構造改革を進めてい

く上でのポイントは？

嶋津 三つの課題があります。一つ目は、財政構造のストックのアンバランスの改善、二つ目は、フローの改善、そして三つ目が、国民負担の将来像と国と地方の役割分担を明らかにすることです。

わが国の財政は、国の財政と地方財政が有機的に結びついて国民サービスを供給しています。国が地方に補助金を出したり、地方が国の仕事に協力して公共サービスを提供したり、役割分担をしています。国の財政、地方財政はいわば公経済の車の両輪ですから、財政構造改革にしても国と地方が役割分担をしてバランスをとって当たらなければなりません。その第一歩は国の財政の苦しさ、地方の財政の苦しさを国民にさらけ出して、改革への目標を定めることです。

その方策が地方財政対策の見直しだったわけですね。

嶋津 それまで財源不足分は地方債を発行するとともに財政投融资から交付税特別会計で借り入れて地方交付税として自治体に配分していました。しかし、その手法ですと、財源不足分については国と地方が半分ずつ責任を持たなければならないことを含めて、財政赤字の実状が認識されにくいわけです。国にしてみれば、地方のためにそれだけ多額の交付税を追加していることが分かりにくく、自治体にしてみれば、それが将来返さなければならない借金であり、いわば赤字地方債に類するという実感が湧かない。そういう状況があったわけです。国の財政、地方の財政がどういう状況なのか、国民、住民に理解していただく必要があるということで、私が自治省

財務局長のときですが、地方財政対策の見直しを行い、平成13年度から3年かけて漸次、交付税特別会計の借入をしないようにしていきました。足りない分は足りない分として表に出そうということで、不足分の半分は国が赤字国債を出して自治体に対して追加して、残り半分は自治体が臨時財政対策債(赤字地方債)を出して補填するかたちに改めました。

自治体の借金が表に出てくるようになったということですね。

嶋津 今年、地方財政対策で5.8兆円にのぼる赤字地方債が出ました。また自治体が受け取る地方交付税の額は大幅に減っています。平成14年度は19.5兆円、平成15年度は18.1兆円程度です。それが赤字地方債に置き換わるわけですから、自治体にとっては大変です。しかし、地方財政の実態を明らかにすることは、今後、財政構造改革を進めていく上でどうしても避けて通れない基盤整備です。

公会計制度の意義

昨年5月の片山プラン³を見ても、国から地方への税源が委譲される方向になると思われませんが、自治体に、自己責任に基づく自立的財政運営が求められるとき、公会計制度もやはり改革が必要になるということでしょうか。

嶋津 今までは、財政の役割は公共投資などを供給するという側面が強かったわけですが、これからは社会を維持していくために必要な公共投資はするが、基本的には公共施設の更新を中心に少子高齢化社会に向けて福祉サービスを充実して、提供していくという方向でしょう。

1 ふるさとづくり事業：昭和63年度から平成元年度にかけて実施された「自ら考え自ら行う地域づくり事業」(いわゆる「ふるさと創生一億円事業」)等を契機として、全国で展開されている地域主導の取り組みを支援する施策。
2 地方財政計画：地方自治体の財政収支を総体として見通すものであり、収支に不足をきたす場合には、国の責任として財源措置を講じて地方財政全体の財源を保障するもの。
3 片山プラン：平成13年8月30日第17回経済財政諮問会議に片山総務大臣から提出された「平成14年度に向けての政策推進プラン」のこと。補助金カット、税源移譲、交付税見直しを「三位一体」で進めるとした。



それを前提とするなら、自治体を民間企業のような経済主体とらえて、会計にしても西欧諸国のような複式簿記など企業会計的手法を取り入れることを検討するのは当然のことです。

ただし民間企業は利潤の最大化を目的としているわけで、住民福祉の増進を目的とする自治体が企業会計の手法をそのまま取り入れればよいわけではありません。公会計には歳出統制の機能が求められます。タックスペイヤーの代表たる議会が歳出をコントロールする点は、民間企業とは異質なものであり、そういう機能を軽視するわけにはいきません。議会による歳出コントロールにおいては、

従来の財務分析の指標たる公債費比率⁴、経常収支比率⁵なども有効な指標であり、当面は、企業会計の手法と併用することになるでしょう。

PF〔Private Finance Initiative〕民間資金等活用事業)などを進める際も、民間企業と異なる観点での検討が必要ということですね。

嶋津 NPM (New Public Management)⁶のような手法を取り入れていくことは大事ですが、検討の際、コストを比較するだけでは不十分です。自治体としての本来の役割、あるいは法令や条例にきちんと対応するといったことを含めて検討すべきです。当然、議会に対

する説明責任もあります。NPMを積極的に導入するためにも、やはり公共性を基礎に踏まえた評価手法を確立しなければならないと思います。

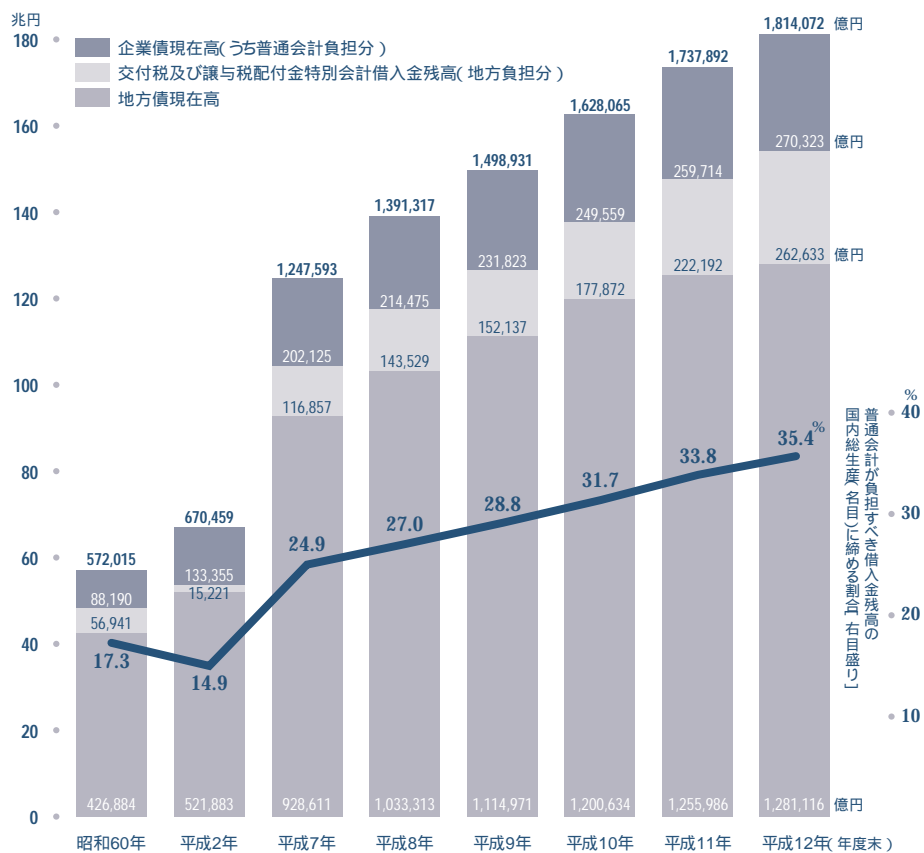
行政としての活動を民間企業と同じようには評価できないということですね。嶋津 図書館を例に挙げれば、仮に運営主体が民間であれば、利用者数、利用書籍数、あるいは職員一人あたりの貸し出し冊数といった数値が経営指標になるのかもしれませんが、行政としては、混雑した図書館ほどよいとは言えません。利用者に対して、適切なアクセスで適切にサービス供給することが求められるのであり、それを示す住民の満足度のような指標が重要視されるべきでしょう。

会計情報をどのように活かしていくべきでしょうか？

嶋津 自治体が企業会計と同じバランスシートを作成すると、資産が負債より明らかに大きくなります。税金や補助金、地方交付税によって財政運営や投資をしているわけですから、資産が大きいのは当然ですが、それをもって民間企業と同じように大変優良な団体だと評価するわけにはいきません。自治体にしても自己資本がたくさんあるほうがいいとは思いますが、恣意的に処分できる資産ではありません。資産の多寡ではなく、それをいかに有効に使っているか、そういう評価がなければ、意味がないということです。

費用対効果を、他の団体と比較する材料にするとか、時系列的に比較するような行政評価に用いるのが有効だと思います。またこれからは事前の予算統制だけでなく、事後評価の重要性が増すと思われますが、そういう評価に基づいて、予算編成にフィードバックする手法

資料 普通会計が負担すべき借入金残高及び国内総生産に占める割合の推移



1 地方債現在高は、特定資金公共事業債を除いた学である。
2 企業債現在高(うち普通会計負担分)は、決算統計をベースとした推計値である。

出所:平成14年度版地方財政白書「地方財政の状況」目でみる日本の地方財政〔平成12年度決算〕平成14年3月22日総務省)

4 公債費比率:公債費(借入金の返済)の、地方税、普通交付税などの経常一般財源に対する割合。
5 経常収支比率:毎年度経常的に支出される経費の、地方税、普通交付税など経常一般財源に対する割合。
6 NPM〔New Public Management〕:1980年代半ば以降、経済学とマネジメント論を融合した原理。民間企業の経営の考え方、手法を公共部門に導入することにより、公共部門の効率化、活性化を図ることを目的とする。

についても模索し、取り入れていくべきでしょう。

自治体経営に求められること

会計情報の開示についても、これまでと違ったあり方が求められるようになるのでしょうか？

嶋津 財政の状況なり、行政の効率性について国民、住民に分かりやすく提示すること。公会計制度を改革するとき、それは検討しなければならない課題の一つです。

またこれからは、自治体にも、投資家に対する情報提供という観点が必要で。従来、地方債資金の調達、政府や公営企業金融公庫といった公的セクターや指定金融機関などからの融資が大部分でしたが、これからは市場からダイレクトに資金を調達する機会が増えるようになります。公募債も、これまでは大規模な団体が発行して、機関投資家が引き受けていましたが、今や市民や県民に資金を引き受けてもらうミニ公募債⁷が登場しています。税金とは別に地域の公共投資のために住民が直接ファイナンスに応じることは望ましいと思いますが、そういう時代を迎えれば、自治体は、どういう財政運営をして行政効率を上げているのか、投資のための情報を積極的に発信しなければなりません。行政もIR⁸を進める必要があります。今の企業会計的な財務諸表の情報、さらにそれ以外のメッセージを含めて、住民に分かりやすい行政評価の指標をつくり、自らのアウトプットを説明しなければならないということです。

自治体が民間的な会計を導入す

る上での難しさは？

嶋津 これまで自治体は、発生主義的な資産管理と言いますか、マネーフローの管理をしてこなかったわけで、公共財産の現在価値を把握していないわけです。行政財産の評価額を、何を基準にして評価するかも確立されていません。今は仮に投下額を機械的に減価償却で減価していくやり方で、真実のやり方とは言えません。

道路や公園の面積も地方交付税の算定の資料となります。そのため、行政もそれらの資産を正確に計測して公共施設の財産台帳をつくらうと数十年かけて徐々に道路台帳や公園台帳などを作成していますが、その作業は容易ではありません。財産的価値を算出するという以前に、そもそもどれくらいの面積の道路がどこにあるかを確定するだけで大変な作業です。あらゆる分野にわたる膨大なストックを正確に分析するのは、特に小規模団体にとっては困難な作業になることは間違いありません。

いわゆる「平成の大合併」が進んでいますが、財政運営や公会計改革という点から考えても、合併を促進すべきということになりますか？

嶋津 職員が100人もいないような小規模団体で、財務の担当者が専門的な知識と能力をもって対応するのは難しいでしょう。それは財政運営に限らず、IT化にしても、介護保険のサービスの供給にしても然りです。経営力を高めるという意味において、現在、進められつつある市町村合併は一つのキープポイントと言えます。

地方分権の時代を迎えて、自治体には経済主体として、より自立的行政

運営の努力が求められるということですね。

嶋津 受益と負担がよりはっきり結びついたかたちでの、地方税中心とした行政運営が求められています。行政が住民、国民に負担増を求めなければならないとき、行政パフォーマンスが厳しく問われます。住民、国民の側からすれば、最小の費用で最大の効果を達成してもらわなければならないということです。また、各自治体でのそういう取り組みがなければ、国全体の財政再建もかきません。そして自立のためには企業会計手法を取り入れた財務財政の分析が必要です。そういう時代にどう対応するのか、今、各々の自治体にそのことが厳しく問われているわけです。

首長には、より経営的手腕が問われる時代になるということでしょうか？

嶋津 これまでは国や都道府県から補助金を獲得することが首長のマネジメント能力として評価されたのかもしれませんが、今後の分権的な地方行政のあり方を考えれば、住民の負担をより効率的にサービスに転換することがマネジメント能力として評価されるようになるはずで、そういう面では企業経営とも相通ずると言えるでしょう。

全国知事会事務総長

嶋津 昭（しまづ あきら）

1943年生まれ。1967年東京大学法学部卒業。同年自治省採用。自治省行政局公務員部給与課長、同省財政局地方債課長、同省財政局財政課長、自治大臣官房審議官（財政課長事務取扱）、自治大臣官房審議官（公営企業担当）、自治大臣官房審議官（財政担当）等を歴任。1996年自治大臣官房総務審議官。1998年自治大臣官房長。1999年自治省財務局長。2001年総務事務次官。2002年退官後、全国知事会事務総長（現職）。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

h-bunka@lec-jp.com

7 ミニ公募債：2001年度から期間や利率などを地方自治体が独自に設定できるようになった、対象事業が限定されない、地域住民向けの地方債のこと。

8 IR [Investor Relations]：投資家向けに、財務状況など投資の判断に必要な情報を提供していく活動。

