

飯島賢二の『恐縮ですが…一言コラム』

第 253 回 地方からのデモクラシー～財政健全化法と外部監査制度

2008. 4. 13

国はいま、「地方に出来る事は地方に」という「三位一体」政策のもとで、地方交付税や補助金の見直しを進めている。一方で多くの自治体は、多額の債務を抱え、少子高齢化、過疎、景気悪化の中で苦しんでいる。NHKが今年2月、全国すべての自治体（都道府県知事・市町村長・東京23区の区長など）の長に「地方自治体に関するアンケート」を実施した。それによると、「今後とも厳しい財政運営が続く」と回答した自治体は73.5%。「現在は健全だが、今後悪化する懸念がある」は20.2%で、将来も合わせると90%以上の自治体が「悪化する」と回答している。

そんな中、2007年6月に「自治体財政健全化法」が成立し、2009年度から施行されることとなった。同法は、①普通会計だけでなく、公営企業や公社・第三セクターなどまで監視対象を拡大すること、②単年度フローだけでなく、ストック面にも配慮した財政状況の判断指標を導入すること、③財政悪化を可能な限り早い段階で把握し、財政状態の改善に着手させること、という特徴がある。

この法律について朝日新聞のアンケートによると、『北海道夕張市の財政破綻（はたん）が財政運営を見直すきっかけになった…財政健全化法 破綻を未然に防ぐ手だてを講じた同法を評価する首長は半数に上り、否定的な1割を大きく上回った』との評価がある。

財政健全化を判断するための財政指標に関しては、「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つが規定されている。実質赤字比率は、これまでの旧法「再建法」における赤字比率とほぼ同様のものだが、対象となる会計の範囲が絞り込まれている。連結実質赤字比率は、新たに導入された指標で、これまで対象とならなかった全会計をカバーするフロー指標となっている。実質公債費比率は、地方債の事前協議制度移行にともない既に用いられている指標。将来負担比率は、新たに導入される、公営企業、公社や出資法人等を含め一般会計の将来負担を把握するための指標で、従来のフロー対象ではなく、いわばストック指標となる。

今後は、各指標の算定内容の詳細と健全化判断比率等の基準が定められることになり、注目を集めることになろう。基準設定は、財政健全化法のスキームがどのように機能するかに関わってくる。また、同法が地方公共団体の財政状況把握を多様化し厳格化する方向性において評価されるとしても、地方分権推進のもと、自治体の自主的な財政運営にどのような影響をもたらすのか、についても注視していく必要があると思われる。

これら比率をもとに現状で試算してみると、実質赤字比率について、地方債発行管理の基準値を使用して早期是正措置の対象となるとみられる自治体は、関西の市町村では5団体ある。関西以外では夕張市を除き3団体であり、関西に集中している。

連結実質赤字比率は、政府で検討中の算定方法の内容次第で数値の変動が予想されるが、

公営事業会計が赤字となっている関西の市町村について、試算してみると 17 団体となる。地方債発行における起債制限の新旧の基準である実質公債費比率と、旧法の起債制限比率により新しい基準に移行する影響を試算してみると、全国 1,844 自治体のうち起債制限比率で許可団体となるのは 260 団体 (14.1%) であったが、実質公債費比率では 382 団体 (20.7%) と大きく増加する。関西についてみると、実質公債費比率によって起債許可に該当する自治体は 26.6% (207 団体のうち 55) あり、全国の 22.3% に比べて大きい。

赤字再建団体は自治体の自らの力で赤字を解消できず、国の管理下のもとで財政再建を進めていくことになる。準用再建になると、地方自治体として主体的に「地方自治」を行うことができなくなる。準用再建になることは、「地方自治権を取り上げられること」、その申請をすることは地方自治権の「返上」を意味することになるだろう。

財政状況をチェックするのは「監査」制度である、長年、地方公共団体の監査は、その執行機関である「監査委員」による監査委員監査 (内部監査) が実施されてきた。しかし、この監査委員監査は、内部による監査であり、独立性の問題や専門性の問題、不正事件の未然防止ができないことによる機能性の問題について指摘されていた。簡単に言ってしまうと、監査委員監査がしっかり機能していれば、夕張市の例はなかったはずである。

そこで 1998 年 (平成 10 年)、この問題を解決するため、従来の監査委員の行う監査に加え、外部から監査を行う「地方公共団体外部監査制度」(地方自治法) が導入された。都道府県や市町村などの地方公共団体が行っている事務を、地方公共団体の組織に属していない外部の専門家 (=外部監査人) が監査することをいい、この外部監査人になれるのは、税理士、弁護士、公認会計士、公務精通者 (OB を含む) ということになった。実際、各都道府県、政令指定都市、中核市等はすでに外部監査人が任命され、包括外部監査、あるいは個別外部監査を実施している。

今後「財政健全化法」の施行に伴い、全国各地地方公共団体は外部監査の導入を実施せざるを得ない状況が予測される。そこで新たに問題になるのは、外部監査人の資質、スキルの事であろう。上記士業や行政 OB が誰でもできるとは限らない。税理士・公認会計士といえども、公会計や水道・公営企業会計と会計原則に基づく企業会計の相違を熟知しているものは、そういない。益しては弁護士となると、よほどの専門家でない限り監査できないと思われる。そこで各士業界では、外部監査人の育成を急いでいる。例えば日本税理士会連合会では外部監査人認定研修を実施、論文審査に合格した税理士に限り、外部監査人候補者として認定している。(実は小生、しっかりこの認定を受けているのだ！)

いずれにしろ、地方が自主的に主権を行使する為には、財政の健全な運営が絶対条件である。「地方の時代」といわれて久しいが、地方分権にしろ、道州制にしろ、地方の主権的独立のためには、確固たる自らの自治権がない限り、地方の時代なんぞ、ありえない話である。その自治権確立の基盤が独立した財政であること、言うまでもない。

江戸時代から何百年も続いた中央集権体制に、どっぷりと浸りきった大衆 (国民)、その権益と権力を離そうとしない中央官庁の官僚や国会議員達、民主主義とは程遠い「お上の社会」で、地方の独立した自治権の確立は「至難の業」かもしれない。

でも、時代のニーズは確実にそこにある！！地方からのデモクラシーが成功するか否か、正に、将来の日本の姿を決めるのは、今の日本に生きている我々であると自覚したい。