

大阪発「地方分権改革」元年

大阪府総務部市町村課長 山口 信彦

1. はじめに

平成21年は、100年に一度といわれる経済危機のもとその影響が深刻化する中で年明けを迎えることとなった。我々自治体行政に携わる者にとっても、景気悪化による収減や離職者対策など、厳しい課題が目の前に突きつけられ、頭を悩ましながら新年を迎えられた皆さんも多いのではないだろうか。

平成21年の新春を迎え、重苦しい空気の中ではあるが、新たな一年を展望するにあたり、平成20年の出来事を概括的に振り返りながら、これからの大阪というものを考えてみたい。

2. 平成20年を振り返って

(1) 新知事の誕生

平成20年2月、大阪府では、橋下知事が誕生した。新知事は就任と同時に府の「財政非常事態宣言」を発し財政が危機的な状況であることを府民に明らかにした。「収入の範囲内で予算を組む」という大原則のもと「赤字隠し」と言われた借換債の増発と減債基金からの借り入れをやめて財政の健全化を目指すという方針を示し、庁内に直ちに改革PTを設置した。その手法は7月までの暫定予算を組み、本格予算案提出までに、徹底した事務事業の見直し、公の施設改革、人件費の縮減など、議会、府民、市町村、各種関係団体等との間に議論を巻き起こしながら改革の道筋をつけていくという、従来になかった大胆なものであった。

予算成立後は、改革“第2ステージ”として、「分権と集権」と旗頭に掲げ、基礎自治体である市町村優先の原則の徹底のもと市町村の役割を拡大強化しながら道州制の実現を目指すという方向が打ち出された。そして新しい府と市町村の関係を築くため、府補助金の交付金化に取り組むとともに、大阪発“地方分権改革”ビジョン（素案）（以下、「分権ビジョン」という。）を策定した。

この間、国においては、福田内閣の退陣と麻生内閣の誕生、米国発の世界金融恐慌による急速な経済悪化、そして地方分権改革推進委員会の第1次、第2次勧告と、まさに2008年は世界、国、大阪府とも激動の1年と言うべき年であった。

(2) 経済対策と平成21年度地方財政対策

米国発の金融恐慌により特に秋以降は厳しい経済環境への対応が国をあげての課題と

なっている。国は、経済対策として「安心実現のための緊急総合対策」や「生活対策」を打ち出し、市町村関係では第一次補正予算で「地域活性化・緊急安心実現総合対策交付金」を創設、第二次補正予算案では「定額給付金」や「地域活性化・生活対策臨時交付金」などが盛り込まれ、年明けからの国会で審議されようとしている。

あわせて21年度の地方財政対策では経済対策として地方交付税が別枠で1兆円増額されることになった。地方財政計画の規模は、1.0%減の82兆5,600億円と縮小することとなったが、この別枠1兆円の増額により一般財源（水準超経費除き）の総額は3,600億円の増が確保されることとなった。ただし、この1兆円はあくまで臨時的な財源であって、来年度以降恒久的に保障されたものではない。また、別枠の加算がなければ前年割れ（約4%）しており、決して個別の市町村の交付税額が直ちに増えるという錯覚をしてはいけないものであると同時に、これまでの三位一体改革による交付税削減を完全に復元するものではないということを十分認識しなければならない。

さらに付言すると、当然、景気後退により交付税の原資となる国税5税の大幅減や地方税が減少する。このことにより、国・地方の折半対象となる財源不足額が3年ぶりに生じ、臨時財政対策債の発行予定額も5兆1,500億円と大幅に増加しており、一般財源総額は真水の増加による確保ではなく、将来にツケを先送りして確保されたものであるということも留意しておかなければならない。

3. 分権ビジョンが目指すべき大阪 ～その意義～

新しい年は、未曾有の経済危機とその対策という重い課題を背負ってのスタートになり、遠い課題の分権より目の前の行財政運営が先決というムードにならざるえないことを承知で、ここで改めて府が11月に公表した分権ビジョンの意義を考えてみたい。

(1) 背景

①大阪の現状と課題

大阪府では、急速な景気後退を受け今後法人二税の大幅な減収が見込まれている。20年夏の試算に比べ21年度は1,500億円を超える減収が予測されている。

府内市町村においても、企業収益の落ち込みから平成20年4月～11月の法人税割の調定額は、前年同期比8.4%減の1,741億円と大幅に減少する見込である。しかし財務省が発表した同期間における法人税収では、前年同期比で19.0%の減が見込まれ、さらなる税収減が避けられない状況にある。

また、府内市町村（大阪市・堺市を除く）の19年度決算に目を転じると、普通会計の実質収支は4年連続で黒字を維持しているものの、黒字額は前年度より26億70百万円の減少。経常収支比率は、府内市町村平均で前年度比+2.3ポイント（^⑱96.0%⇒^⑲98.3%）と悪化し、100%を超える団体も6団体増加（^⑱11団体⇒^⑲17団体）するなど、行財政改革を進めているものの、厳しい財政状況が続いている。昨年4月1日

から一部施行された「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」に基づく健全化判断比率等で見ると、実質赤字比率で1団体、連結実質赤字比率で3団体、将来負担比率で1団体が早期健全化基準以上となるなど、全国的にも非常に厳しい状況にある。

さらに、本格的な人口減少社会の到来と急スピードで進む少子高齢化は、地域の構造を大きく変えるとともに、税収の先行きや高齢者施策や少子化対策の経費増大など数多くの影響を及ぼしつつあり、このことは取りも直さず、財政が安定化し強固な行財政基盤を築くことが容易ならざることであることを我々に提示している。

分権ビジョンには、こうした府と府内市町村の置かれているポジションを踏まえ、誤解を恐れずに言うならば、「このまま手をこまねいては大阪が沈没しかねないのではないか。」「財政状況の悪化と行革の繰り返し、そして国による交付税の見直し・縮減という構図では、住民に安定的なサービスを提供することは困難であり、今こそ自治の仕組みそのものを根本的に転換していかなければならないのではないか。」「地方分権改革を強力に推進することによって、大阪を変え、国を変えてく必要があるのではないか。」というメッセージが込められている。

②分権委勧告と分権改革の課題（国の姿勢）

一方、国の地方分権改革推進委員会は、昨年5月末、都道府県から市町村への権限移譲等について第1次勧告を行い、12月初めには、法令による地方への義務付け・枠付けの見直し、国の出先機関の事務権限・組織の見直しについて第2次勧告を行った。国と地方との役割分担の基本的な考え方が示され、具体的な基準の見直しや権限委譲の方向性が示された意義は大きい。来年度には、税財源の国から地方への移譲も含めたさらなる勧告が委員会から出される予定であり、第二期地方分権改革が地方自治体側の求める形で進むことが強く望まれる。

しかしながら、霞ヶ関の各省庁は、委員会のこれまでの議論や勧告に対し、全体的に消極的である。市町村への権限移譲については、基礎自治体の体制や能力を危惧するとし、国の出先機関の見直しの議論に関しても強い抵抗を示したことから、結局勧告で地方へ移譲すべきと明示された事務権限は、全事務約400のうち1割程度で、既存機関の地方振興局（仮称）等への統合等が示されたにとどまっている。

（2）目指すべき10年後の「大阪の姿」

こうした国の動きだけに頼っては分権が進まないことは明白である。新たな地方分権改革が動き出したこの好機を捉え、住民本位の地域主権を実現する新たな自治システムをつくりだすためには、厳しい財政状況に直面しながらも全国でも郡を抜く行革に取組み、オーストリア一国に迫る経済力を有する大阪から、先ず改革の火の手を挙げ、地方を動かし国を変えていくことが重要である。

そういった意味で、分権ビジョンでは、府と市町村の役割を見直し、大阪・関西で地域主権型社会を実現するべく、「市町村の役割拡大」、「大阪市との新たな関係作り」、「関

西州の実現」という三本柱を位置づけ、平成30年度までに、府内市町村の中核市への再編、新たな大都市制度の構築、そして関西州を実現することにより、府を発展的解消にしていくという、かなり思い切った大胆な工程表を示している。

(3) 府と市町村の新たな関係

今後、分権ビジョンを具体化していくため、市町村優先の徹底の観点から、市町村への権限移譲をさらに進めるなど、これまでの枠を超えた府と市町村の新たな関係を構築していかなければならない。現在、府と市長会、町村長会が共同で「大阪府・市町村分権協議会」を設置し、22年度から3か年で全ての市町村に特例市並みの権限移譲が出来るよう協議しているが、20年度中に移譲すべき事務の数や内容、人的支援や財政措置のあり方などについて検討し、大幅な権限移譲が進むような制度設計を行ないたい。そのうえで、21年度には市町村の皆さんと協議しながら市町村ごとに権限移譲を進めるための分権計画（仮称）を策定していただき、22年度から本格的な移譲を開始していきたいと考えている。

また、21年は、20年秋以後協議してきた、府の市町村向け補助金の交付金化が行われる。この交付金制度により、市町村は地域の実情に沿った施策展開が図られるようになる。総額は、市長会、町村長会の意見も踏まえ、厳しい財政状況の下ではあるが、20年度とほぼ同額の28億円を確保できた。分権時代にふさわしく各市町村がそれぞれ知恵を絞り創意と工夫を凝らして、地域の実情に合った住民サービスの向上につなげていただきたい。一方大阪府は、広域自治体として、自主的・主体的に課題解決できるよう、また市町村が独自の施策を企画立案できるよう、コーディネート機能を高めながら柔軟にサポートしていきたいと考えている。

4. 分権改革元年を目指して ～市町村に期待すること～

(1) 分権改革の主体者に

繰り返しになるが、我々の目の前にはかつてない経済危機による厳しい行財政運営という重い課題があるが、こうしたときこそ仕組みそのものをチェンジしていくチャンスでもある。

限られた財源や人的資源の中で、将来にわたって安定した行財政基盤を確保するためには、さらなる行革とともに、分権改革によって新たな自治の仕組みを作りあげることが絶対必要である。そして、この改革は我々地方行政に携わる者が実践しチャレンジしてこそ実現できるということを改めて自覚することが大切だと思う。

(2) 「自己決定・自己責任」の徹底

分権とは「自己決定・自己責任」の徹底である。分権は、市町村にとって負担に感じるところもあり、決してバラ色の改革ではない。しかし、分権なくして自分たちのまち

の将来に責任を果たすことが出来ないのも事実である。住民主体の豊かな行政を実現するため、基礎自治体である市町村の権能を大きくし、自分たちの責任で、住民との協働により地域の様々な課題を解決していくというシステムを作り上げていくことが必要である。

また、分権を進めていくためには、基盤となる地方税財源の充実が急務であり、安定的な税収を確保できる地方税体系の構築が求められている。抜本的な財源の確保については、今後とも府と市町村が一体となって国に税財源の移譲を求めていく必要があるが、府として分権ビジョンの具体化にあたっては、今後分権協議会で議論していただくことになるが、先ほども述べたように大幅な権限移譲に見合う財源措置と人的支援のあり方について市町村の皆さんの意見も十分踏まえながら新たな制度設計を行っていくこととしている。

(3) 市町村の体制整備～市町村合併と広域連携～

分権時代にふさわしい基礎自治体を構築していくためには、市町村合併は避けて通れない課題である。府内では昨年3月に、河内長野市・千早赤阪村合併協議会が設置され、市町村の合併の特例等に関する法律（平成16年法律第59号）の期限である22年3月までの合併を目指して精力的に協議が進められているところである。この河内長野市と千早赤阪村との合併をインパクトとして、他の地域でも、わがまちの将来、あるべき姿について議会、住民を交えて議論を行い、自主的な市町村合併の取組が進むことを期待する。

また、特例市並みの大幅な権限移譲を進めるためには、市町村間の水平補完のもとで事務が執行されていくという新たな広域連携の姿を構築していく必要がある。現行の事務組合等の問題点や課題を検証しながら、事務の委託や協定という手法にも着目しながら、市町村間の水平補完が進むような検討を進めていかなければならない。この点についても、今後、分権協議会での議論も踏まえ、一定の方向性を見出していきたい。

(4) 差し迫った課題解決に向けて

①財政健全化法の完全施行を踏まえて

分権改革と同時に待ったなしの改革の一つが、財政の健全化である。

今年には財政健全化法が本格施行され、早期健全化基準以上の市町村には計画策定等の義務付けが始まる。基準を超える市町村への助言はもとより、今後、この基準が財政運営のメルクマールとなることから、基準を超えない財政運営を行えるよう、その予備軍ともいえる市町村に対しても適切に助言していきたい。

また、新しい健全化法では、従前にはなかった「連結実質赤字比率」や「将来負担比率」といった新しい基準が設定されている。公営企業会計や第三セクター等の経営状況が直接反映されることになっているため、普通会計だけではなく、全会計ベース

での健全化が必要である。特に、第三セクター等に課題を抱える団体や第三セクター等の経営状況が財政健全化指標の主たる悪化要因である団体にあつては、21年度から5年間の時限設定のもと創設されることになった「第三セクター等改革推進債」、いわゆる「タタミ債」を活用するなどし、課題を先送りすることなく、早期に改革に取り組むことが望まれる。

②病院改革にむけて

病院を経営する市においては、医師不足に伴い診療体制の縮小を余儀なくされるなど、その経営環境や医療提供体制の維持が極めて厳しい状況となっている。府は、「公立病院改革に関する指針」を策定し、改革目標を示すとともに、早急な対応が必要な地域において協議の場を設置し、関係者間の調整等を図っている。

「市立松原病院」では21年度末に廃院するという苦渋の決断が行われたところであるが、単に目先の債務処理のための改革ではなく、真に地域医療をどう守っていくのか、また、地域医療を守りつつ行財政運営の舵取りをどう行っていくのかという視点から、民間病院との連携、再編、ネットワーク化、独立行政法人などの経営形態の見直しなど果敢な改革を進めていただきたい。

③総選挙の執行に万全の態勢を

選挙の管理執行業務は、膨大な事務を迅速かつ正確に処理することを必要とし、失敗は絶対に許されない。このためには、府と市町村が法令で定められたそれぞれの事務を自らの権限と責任のもと一つ一つ着実に処理するとともに、相互に密接に連携していくことが大切である。

昨年は、衆議院の解散総選挙が取りざたされていながら年越しを迎えたが、今年は衆議院議員の任期満了の年であり、必ず総選挙が行われる。

総選挙は国民の注目度が最も高く、事務量も非常に膨大であるが、このことを十分肝に銘じていただき、今一度基本に立ち返って所掌する事務作業を総点検し、管理執行上重大な結果を招く事故が起こることのないよう、来る選挙に万全の態勢で臨まれることをお願いしたい。

5. 終わりに

地方分権改革を抜きに、これからの大阪・関西の発展は考えられない。今年はその大きな変化に向けてスタートをきる大阪発「地方分権改革」元年である。確かに厳しい経済環境など、そう簡単に分権改革が実現できる環境にはない。しかし、だからこそ、いま一度、住民目線で仕事を点検しながら、今後どういう自治の仕組みが良いのか、どのような府と市町村の関係を構築すべきなのか、皆さん一人ひとりが真摯に考えていただくことが分権の大きな一歩であると思う。

今年も市町村の皆さんと一緒に、府と市町村の新たな関係づくりに邁進するとともに、個性あふれる元気な大阪を目指していきたい。