

市町村行財政 ～平成23年の展望～

大阪府総務部市町村課長 手向 健二

1. はじめに

「今年の漢字」が「暑」で表されたように、平成22年は観測史上もっとも暑い夏であったが、同時に「100歳以上の高齢者の所在不明」が全国各地で明らかになるなど、自治体行政に携わる者にとっては、厳しい現実^{じふんじつ}に冷や汗を流す場面が多かった夏ではなかっただろうか。

平成23年の年頭にあたり、まずは平成22年の1年を振り返りつつ、今年の展望を考えてみたい。

2. 平成22年の回顧

一昨年の政権交代を経て、平成22年は国と地方の関係において、地域主権の実現に向けて大きく前進する一年であることを期待しての幕明けであった。

橋下知事も参画している地域主権戦略会議での議論も踏まえ、6月には「地域主権戦略大綱」が閣議決定され、さらに補助金等の一括交付金化や国出先機関改革の基本方向が示されるなど、地域主権に向けた動きは一步ずつではあるが、着実に進みつつある。

その一方で、子ども手当の実施においては、地方への財政負担にならないよう求めたにも関わらず、地方負担が決定され、政権交代後の初の通常国会では、突然の首相交代劇などにより、「国と地方の協議の場の設置」を掲げたいいわゆる地域主権関連3法をはじめ多くの法案が未成立のまま、国会が閉会されるなど、地方側の期待ほどには地域主権の実現に向けた取組の進捗は捗々しくはなかった。

大阪府における動きとしては、ポスト「財政再建プログラム（案）」として「財政構造改革プラン（案）」を10月にとりまとめた。このプランでは、恒常的な財源不足の解消には、自らの改革に加えて、国の制度改革が不可欠とし、「国が決定することは国の責任、地方が決定することは地方の責任」という考え方の下で、歳入歳出や公務員制度など自らの改革に取り組むとともに、地方財政や社会保障などについて国に制度改革を迫っていくこととしている。

また、11月には「大阪広域水道企業団」が設立され、今年4月の事業開始の準備を進めていることに加え、12月には府を含む7府県で構成する「関西広域連合」が設立されるなど、現行制度を活用した地方による主体的な広域行政の取組が形となった。

3. 大阪版地方分権改革

地域主権戦略大綱を踏まえた、基礎自治体への権限移譲などの所要の一括法案が平成23年の通常国会に提出される予定であり、分権改革は今後も着実に進捗することが予想される。

大阪府では、「大阪発“地方分権改革”ビジョン」に掲げる府内市町村の中核市規模への再編に向けて基礎自治体の充実・強化に取り組んでおり、市町村への権限移譲もその一環として国に先駆けた取組を進めている。

当面の目標として位置付けている府内市町村への特例市並みの権限移譲については、市町村ごとの「権限移譲実施計画（案）」に基づき、平成22年度から3年間で府の提案事務数の約75%に相当する事務を順次移譲していく。

とりわけ、今回の権限移譲の大きな原動力となったのは、市町村間の広域連携による取組である。これは市町村が単独では事務を受入れることが困難な場合でも、専門職などの人材確保や組織体制の整備を複数の市町村が共同で担うことにより事務処理を可能にするもので

ある。現在、豊能や南河内地域の市町村にて共同処理に向けた詰め作業が行われている。府としては、こうした広域連携の先進事例をしっかりサポートし、他の地域にも広がるよう、情報発信していきたい。

さらに、法解釈上の疑義があるなどの理由により、当初、市町村への提案を留保していた事務についても、制度設計を検討した上で、6月に未熟児等の保健医療など追加提案を行った。その後、市町村との協議を進め、平成23年度の移譲事務を取りまとめたが、引き続き、平成24年度の移譲に向け、協議・調整を進めていきたい。

このうち、小中学校の教職員の任命権については、豊能地域の3市2町（豊中市・池田市・箕面市・豊能町・能勢町）が先行して検討を進めており、6月には3市2町と大阪府の職員で構成するプロジェクトチームが設置され、11月には中間報告、12月には5市町の首長による権限移譲の合意形成が図られた。

また、中核市移行の動きについては、豊中市が高槻市・東大阪市に次いで府内3番目の中核市として平成24年4月の移行を目指して取り組んでいる。今年は、国との協議や市議会及び府議会の議決を経て、秋頃に政令指定を受ける重要な年であり、府としても、円滑な移行に向けて取り組んでいきたい。

加えて、市町村振興補助金においても、自律化に向けた体制整備や行財政基盤の強化に取り組む市町村をより支援するための仕組みに制度改正を行った。

このほか、新たな大都市制度の実現に向けては、4月に「大阪府自治制度研究会」が設置され、これまでに広域自治体や基礎自治体のあり方、それぞれの役割分担などの議論が重ねられ、12月には最終報告案が取りまとめられた。

また、府県の枠組を超えた広域自治体である「関西広域連合」がいよいよ本格的に始動する。当初は、防災や医療、観光振興など7分野での広域行政課題に連携して取り組むこととし、今後、成長する広域連合として実施する事務を順次拡大するため、国の事務権限を移譲するように求めていく方針となっている。

大阪発の地方分権改革は、市町村とともに協力、連携関係を強固にし、「大阪から分権改革を先導する」強い思いを共有し、引き続き、分権改革の流れを緩めることなく、進めていきたい。

4. 市町村行財政 2011

(1) 市町村行政

平成17年度からの集中改革プランの計画期間が平成22年の春で終了を迎えた。同プランでの定員管理の適正化の取組を見ると、府内市町村（政令市を除く）全体の職員数は、平成17年度当初と平成22年度当初を比較すると5,477人（11.4%）が削減され、目標の削減数4,713人（9.8%）を超える結果となった。

各市町村において、民間委託の推進や事務事業の再編などに積極的に取り組まれた結果であり、十分評価に値するものとする。今後は各市町村の自主的な取組として、市町村ごとのプラン達成状況等も踏まえ、地域主権型社会にふさわしい行財政基盤を強化するために、引き続きスリムな組織づくりを進める必要がある。

給与制度の適正化については、平成18年の給与構造改革以降、全般的には適正化に向けた取組が進んでいるが、いわゆる「実質わたり」や技能労務職の給与水準等の大きな課題に本格的に着手していくべき時と考える。

自治体の行財政健全化が迫られる中、「わたり」は新聞でも頻繁に報道されるなど、住民やメディアの批判を集めているが、昨年中の是正に向けた府内市町村の動きを見ると、決してスピーディーな対応ができているとは言い難い。国と市町村では職務内容が異なり、組織や職制も市町村により様々であることに留意する必要があるが、各市町村は住民の理解と納得が得られる制度、誤解を招かない制度を速やかに構築していく必要がある。

さらに、昇給や勤勉手当に能力・実績評価の結果を反映させる新たな人事評価制度の導入

については、取組が進んでいる市町村も見られるが、全般的に進捗が遅れているように感じられる。国では既に導入され、地方でも同様な流れにある中で、府内市町村においても給与・任用制度等とのリンクを前提とした公正かつ客観的な人事評価システムを構築することが求められる。

次に、地方自治法については、現在、総務省に設置された「地方行財政検討会議」において、地域主権の確立を目指した抜本的な見直しが検討されている。主な検討項目は、①自治体の基本構造のあり方、②住民参加のあり方、③財務会計制度・財政運営の見直し、④自治体の自由度の拡大となっており、昨年6月には総務省が、現時点で整理された考え方を「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」として取りまとめている。

これらは、現在も具体的な検討が進められているところであり、今後、この会議で成案が得られた検討結果が「地域主権戦略の工程表（案）」に沿って、順次法案化されることから、引き続き、法改正の動きを注視する必要がある。

（2）市町村財政

平成21年度の政令市を除く府内市町村普通会計決算見込みは、実質収支が6年連続で黒字を達成し、赤字団体の赤字額も▲49百万円と減少した。しかし、経常収支比率は平均で前年度比0.4ポイント（H20：97.2%⇒H21：97.6%）悪化するなど、依然として硬直的な財政状況が続いている。また、平成22年度は平成21年度決算での収支改善や普通交付税の増額再算定もあり、市町村財政は一息を入れた感があるが、普通交付税の不交付団体は平成以降最少の2団体となるなど、府内市町村を取り巻く環境は依然として厳しい状況である。

健全化判断比率においても平成20年度に比べて概ね改善した値を示しているものの、連結実質赤字比率が健全である団体においても、個別の会計で見れば、国民健康保険事業会計、病院事業会計などで赤字を抱えている団体が多数存在している。基準に該当しないことをもって良しとせず、個々の会計の健全化に取り組んでいかなければならない。

また、経営状況の悪化した土地開発公社の解散が進み始めており、平成22年度末時点では、平成20年度末時点よりも6団体少ない32団体に減少する予定で、こうした動きは第三セクター等改革推進債の創設もあり全国的にも顕著に現われ出した。経営状況の悪化した公社等を抱える団体にあっては三セク債が平成25年度までの措置であることを踏まえ、課題を先送りすることなく、その存廃も含めた検討を行っていただきたい。

次に、平成23年度の地方一般財源総額は、地方交付税が増額確保されたことで、平成22年度と実質的に同水準の59兆4,990億円（前年度比+887億円）を確保できた。しかし、今年度に創設された「地域活性化・雇用等臨時特例費」は2,150億円を上乗せし、「地域活性化・雇用等対策費（仮称）」として3年間の継続となったものの、別枠加算の仕組みについても税制抜本改革時までの継続とされ、その後のことは不透明で、法定率の引上げや臨時財政対策債のあり方に関する制度の抜本的な議論は先送りされている。

また、特別交付税については、交付税総額における割合を6%から4%に段階的に引き下げ、普通交付税に移行させることとなっている。個別の算定方法等の詳細はまだ明らかになっていないが、市町村財政にどのように影響するのか注視していく必要がある。

「ひも付き補助金」を段階的に廃止し、地域の自由裁量を拡大するための「地域自主戦略交付金（仮称）」が創設され、まず、第一段階として、都道府県を対象に投資補助金の一括交付金化が実施されることとなっている。どのように変わるのか、地方にとってメリットのあるものなのかなど、市町村も関心を持って見ていただきたい。

（3）市町村税政

平成23年度税制改正においては、デフレ脱却と雇用のための経済活性化を図るため、課税ベースの拡大等と併せて、国税と地方税を合わせた法人実効税率を5%引下げることとされた。一方、格差拡大とその固定化の是正として、個人所得課税における諸控除の見直し等により税制の累進構造の回復を図ることとされた。

地方税においても地域主権改革を推進し、地方がその役割を十分に果たすため、地方税を

充実し、税源の偏在性が少なく、税収が安定的な地方税体系を構築していくこととされ、個人住民税の諸控除の見直しや税負担措置の軽減等が見直しが行われる。

また、12月に閣議決定した「社会保障改革の推進について」では、社会保障の安定・強化のための制度改革案等を明らかにし、その必要な財源の安定的確保と財政健全化を同時に達成するための税制改革を一体的に検討し、平成23年度半ばまでに成案を得るとされている。今後、消費税をはじめとして、地方税も含めた税制の抜本的な改革議論が行われるものと思われる、その議論の行方を注視していく必要がある。

さらに、平成23年度税制改正大綱では、税制を通じて住民自治を確立し、地域主権改革を推進するため、地方税制度を「自主的な判断」と「執行の責任」を拡大する方向で抜本的に改革していくこととされており、適用の是非や程度を各地方公共団体が判断できる法定任意軽減措置制度（仮称）の創設などが検討課題として挙げられたところであり、その検討状況も注視する必要がある。

（４）統一地方選挙

今年は4月に統一地方選挙が執行される。選挙期日は、「地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律」により、都道府県、政令市に係る議会議員及び長の選挙は4月10日、それ以外の選挙は4月24日となり、府内では、首長選挙9団体、議会議員選挙は府議会議員選挙も含め24団体で統一地方選挙が執行される。

今回の統一地方選挙は、前回にも増して地方分権・地域主権がより争点としての注目度を高め、地域住民がそれぞれの地域の課題や実情に応じた政策を選択し、身近な暮らしをどのように変えていくのかを決める極めて重要な選挙となると思われる。加えて、地方選挙では、多数の候補者が選挙区内にきめ細かく選挙運動を展開するため、有権者との接点も多く、関心が高まることが予想される。

これらのことを踏まえ、正確かつ迅速な事務の執行に向けて、選挙の管理執行に万全の態勢を整えていただきたい。

5. 終わりに

地域主権戦略大綱には、大綱に基づく取組の成果等を踏まえ、平成24年夏を目途に「地域主権推進大綱（仮称）」を策定することが明記されていることから、国において、地域主権改革が一層推進されるとともに、国と地方の協議の場等の内容を盛り込んだ地域主権関連3法案の一刻も早い制定を期待する。

一方、府においても、基礎自治体の充実・強化を図るため、積極的な権限移譲の推進などに引き続き努めるとともに、府と市町村で強力に取り組むべき政策課題については、「協議の場」も活用し、協働して地域課題に対応していくことが必要と考えている。

地域主権戦略大綱に『補完性の原則』という言葉が度々記載されるように、地域主権型社会を実現するには、まずは基礎自治体自らが自己責任により地域の実情に応じた行政サービスを決定、実施し、地域では解決困難な課題に対しては、広域での共同処理や都道府県、そして国による処理といったように、国と地方それぞれの役割分担を明確にしていくことが求められる。

国と地方のあり方を見直し、自分たちのことは自分たちで決めるべく分権改革を進めていくには、まず我々自治体が地域住民からの信頼を得ることが不可欠である。繰り返しになるが、住民からの注目度の高い給与制度の適正化をはじめ、まず足元から、住民目線で仕事を点検し、府と市町村がともに住民からの信頼を勝ち得ることにより、分権の流れを加速していきたい。