

府内市町村財政の現状と 新たな地方財政再生制度に 向けての課題

大阪府総務部市町村課 安田 喜香

はじめに

地方公共団体の財政を取り巻く環境は、景気の拡大や一部地域における地価の上昇傾向など、好転の兆しが見えてきている。しかしながら、こうした傾向は、都市部の一部団体に限られたものであり、全国的にみれば、まだまだ厳しい状況にあると言わざるを得ない。

こうしたなか、昨年6月に北海道夕張市長が市議会において再建団体申請の意思表示を行ったことは、全国に大きな衝撃を与えたところである。夕張市は、地方財政再建促進特別措置法に基づく財政再建計画を作成し、平成19年3月6日に総務大臣の同意を得、同日付で財政再建団体に指定された。夕張市の計画は、18年で約353億円の赤字を解消するというたいへん厳しいものとなっている。なお、財政再建団体の指定は、平成4年に指定を受けた福岡県赤池町（現・福智町）以来15年ぶりとなっている。

この夕張問題を一つの契機として、国においては、現行の地方財政再建促進特別措置法に基づく地方財政再生制度の見直し作業を進め、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」が平成19年6月15日に成立したところである。

一方、府内市町村では、全国市町村に比べ早い時期から行財政改革に取り組むとともに、平成17年度には全団体に集中改革プランを作成するなど、より一層の行財政改革を進めているところである。しかしながら、一部の団体に税収の回復がみられるものの、全体的には歳入の回復傾向は鈍く、加えて、歳出面では、団塊の世代の大量退職に伴い退職手当が増加することなどから、依然として厳しい財政運営が続いている状況である。

そこで、本稿では、府内市町村のこれまでの取組を踏まえた現状を確認するとともに、新しい地方財政再生制度が導入されるにあたっての課題等を整理してみたいとする。

府内市町村財政の現状

府内市町村においては、全団体に於いて平成17年度に集中改革プランを策定し、さまざまな取組を進めているところである。それ以前にも、行財政改革計画や財政健全化計画など、一定の方向性を示しながら財政健全化のための努力を多くの団体で行ってきたところである。

その主なものの一つは、人件費の抑制への取組である。まず、職員数（普通会計）は平成13年度からの5年間で6,223人を削減しており、その削減率は12.1%である。全国の地方団体の削減率が8.8%であることを踏まえると、かなりの削減を行ったと言える。また、かつて全国的にも高水準であったラスパイレース指数は、近年の定期昇給の延伸などの措置もあり、平成18年度には全国平均（98.0）とほぼ同水準の98.3（大阪市及び堺市を除く。）となっている。

また、非常に厳しい財政状況のもと、事業の重点化等により建設事業費を大幅に抑制しており、平成17年度決算における普通建設事業費は1,505億円まで減少し、ピークであった平成4年度と比較すると約1/3となっている。

こうした取組により、府内市町村全体の実質収支は、平成13から15年度までは赤字であったものが、平成16年度決算では黒字に転換するとともに、10団

体あった実質収支の赤字団体も4団体に減少したところである。

しかしながら、地方債現在高をみると、平成元年度末では約1兆円であったものが、平成17年度末では2倍近い約1.9兆円となっており、住民一人当たり30.9万円の借金を抱えていることになる。また、平成4年度末には約5,449億円あった基金残高は、年々減少を続け、平成17年度末では3,040億円となっており、住民一人当たりでは4.9万円となっている。

こうしてみると、府内市町村の財政状況は、さまざまな行財政改革の取組により、フローでは一定の改善をみせているものの、ストックは依然として悪化を続けており、今後、さらに収支の改善を図りながら、ストックの改善を進めていくことが大きな課題であると言える。

※この章の決算等の数値で特に説明のないものは、大阪市を除く府内市町村の数値である。

新たな地方財政健全化法の概要

地方公共団体の財政は、住民や議会の監視の下にその健全性が確保されているが、さらなる地方分権の推進を念頭におけば、従来にも増して、財政規律を確立し、住民によるチェックという自治本来の機能をできるだけ発揮させることが重要となる。こうした観点から、昨年7月の地方分権21世紀ビジョン懇談会報告書や経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006においても、現行の地方公共団体の財政再生制度を見直す方向が示された。

これを受けて、総務省は「新しい地方財政再生制度研究会」を設置し、平成18年12月8日に研究会としての報告書をまとめた。そこでは、地方公共団体の財政規律の向上を図っていく新しい地方財政再生制度を早期に構築すべきと提言されている。

この提言をもとに、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律案」が取りまとめられ、国会で成立したところである。

以下、この法律の概要を簡単に整理してみる。

①健全化判断比率の公表等

現行の制度においては、再建団体となる基準は

普通会計の実質収支の赤字額のみであり、地方公共団体の財政状況のすべてをカバーしているとは言えないという課題があることから、地方公共団体の財政の健全性に関する指標として、4つの健全化判断比率を設けている。

- ・実質赤字比率（普通会計の実質赤字の標準財政規模に対する比率）
- ・連結実質赤字比率（公営企業会計等を含めた全会計の実質赤字等の標準財政規模に対する比率）
- ・実質公債費比率（地方債の許可・同意団体を判断するために地方財政法第5条の4第2項に規定されている比率）
- ・将来負担比率（公営企業、出資法人等を含めた普通会計の実質的負債の標準財政規模に対する比率）

また、これらの比率については、地方公共団体の長は監査委員の審査に付した上で、議会に報告し、公表しなければならない。

②早期健全化スキーム

前述の報告書において、現行制度には再建団体の基準しかなく、早期に是正を促していく機能がないという課題が指摘されている。このため、本来早期に財政の健全化に取り組むことにより対処すべきことが、事態が深刻化し、結果的に長期間にわたる再建に陥ってしまいかねず、最終的に住民に過大な負担を求めることになりかねないという問題が挙げられている。

そこで、法律では、再建団体となるまでに、自主的な健全化を進めるための仕組みとして、早期健全化のスキームを創設している。

①に掲げた健全化判断比率のいずれかが早期健全化基準以上となった場合には、財政の早期健全化を図るための計画（財政健全化計画）を定めなければならない。

この計画は、財政が悪化した要因を分析し、必要最小限の期間内に、実質赤字額がある場合は一般会計等における歳入と歳出との均衡を実質的に回復すること、連結実質赤字比率、実質公債費比率又は将来負担比率が早期健全化基準以上である

場合にはその比率を基準未満とすることを目標として策定される。その主な内容は、計画期間、財政の早期健全化の基本方針、目標達成に向けた方策、各年度ごとの歳入及び歳出に関する計画、各年度ごとの健全化判断比率の見通しなどとされている。

この財政健全化計画は、議会の議決を経て定められ、速やかに公表することとされている。その実施状況については、毎年度議会に報告し、公表することになっている。

③財政再生のスキーム

さらに、将来負担比率を除く3つの比率が早期健全化基準以上に財政状況が悪化し、財政再生基準以上になった団体は、財政再生計画を定めなければならない。この財政再生計画も、財政健全化計画と同様、議会の議決を経て速やかに公表することとされている。また、財政再生計画は、総務大臣に協議し、その同意を求めるとされており、この同意を得ない場合には、災害復旧事業等を除く地方債の起債ができなくなる。

この財政再生のスキームは、現行制度とほぼ同様の仕組みとなっているが、財政再生計画に同意を得た地方公共団体は、収支不足を振り替えるため、地方財政法第5条の規定にかかわらず、総務大臣の許可を受けて、償還年限が財政再生計画の計画期間内である地方債（再生振替特例債）を起すことができるとされている点に注目する必要がある。

この財政再生計画の内容としては、実質赤字額がある場合にはその解消、連結実質赤字比率、実質公債費比率または将来負担比率を早期健全化基準未満とすること、再生振替特例債を発行する場合はその償還を完了することを目標として、要因分析、計画期間、基本方針、事務事業の見直し、組織の合理化その他の歳出の削減を図るための計画、地方税等の収入を高めるための計画及びその実施要領などを定めることとされている。

④公営企業の経営健全化

また、公営企業会計については、研究会の報告書において次のように指摘されている。「公営企業

が供給する住民サービスは、上・下水道、病院など住民の日常生活に欠くことのできないものが多いことから、その経営の悪化が住民生活に多大な影響を与えることのないよう、個々の公営企業会計においても、経営悪化の初期の段階から経営健全化計画の策定を義務づけ、自律的な経営改善を促すこととすべきである。また、このことにより、公営企業会計の経営が悪化した場合に普通会計に与える影響も未然に防止することが可能となる。」

これを受けて法律では、公営企業を経営する地方公共団体は、毎年度、公営企業ごとに資金不足額を事業の規模で除して算出する資金不足比率を監査委員の審査に付したうえで議会に報告し、公表することとされている。これが、一定水準（経営健全化基準）以上となった場合には、経営健全化計画を定めなければならないとされ、②に準じた経営健全化の仕組みを設けるとされている。

⑤その他

健全化判断比率のうちいずれかが早期健全化基準以上となった場合等には、地方公共団体の長は、個別外部監査契約に基づく監査を求めなければならないとされている。

⑥施行時期

この法律は、平成21年4月1日から施行することとされている。ただし、健全化判断比率の公表に関する規定は、公布の日から起算して1年を超えない範囲内で政令で定める日から施行するとされており、早ければ平成20年度から健全化判断比率の公表が必要となる。この比率のもとになるのは平成19年度決算に基づく数値となる。

また、計画の策定等の義務づけは、平成20年度決算となることから、平成20年度予算をどのように編成するかが当面の大きな課題である。

新再生制度の導入に向けた課題等

それでは、新しい地方財政再生制度に移行するにあたって、どのような点が課題となるだろうか。

ひとつには、新しく定められる健全化判断比率においては、普通会計のみならず、地方公共団体の全

会計を連結した赤字額が基準として用いられる点である。つまり、これまでのように普通会計の収支だけに重点をおいて財政運営を行うのではなく、公営企業会計をはじめとする全会計を包括的に把握し、財政運営を行うことが必要となる。

これまでの府内市町村の財政健全化においては、普通会計の収支の改善に大きな関心がおかれ、公営企業をはじめとするその他の会計については、その取組が遅れている感がある。こうしたことでは、たとえ普通会計の指標が基準を上回らなくても、連結実質赤字比率で基準を上回ってしまうことがある。特に、府内市町村には、下水道事業や病院事業などに多額の資金不足を抱える会計が多く、連結した場合に、早期健全化基準または財政再生基準を上回る団体が出る可能性が高い。

次に、これまでは実質収支を重視してきたが、それだけではなく、地方債現在高、土地開発公社や第三セクターといった地方公共団体本体以外の外部に蓄積している負債についても将来負担比率の算定に用いられる。つまり、歳入・歳出の見直しを行い、全会計に資金不足が生じないようにするだけではなく、一定のサービス水準を維持しつつ、公社・第三セクターを含めた実質的な負債を計画的に解消していくことが必要となる。

先ほど述べたように、府内市町村においては、ストックの悪い団体が多く、土地開発公社の土地保有量も多いことから、この指標が基準を上回る団体も出てくるものと思われる。

また、もうひとつ注目される点としては、財政健全化計画及び財政再生計画の策定にあたって議会の議決を経る必要があり、また、計画の内容やその実施状況を公表しなければならないという点である。これまでも、財政健全化のための計画を策定する場合には、計画案を議会に示し議論してきたところであるが、議会の議決を経るといったケースはあまりなかったのではないだろうか。これからは、議会においてもより活発な議論を行いつつ、長と議会が協力・牽制しながら、取組を進めていくことが求められる。また、住民への説明責任を果たすとともに、住民からの協力を得るためにも、住民により分かり

やすいかたちで情報提供を行うことも必要となってくる。

おわりに

新たな地方財政再生制度については、法律が成立したところであり、各比率の基準や算出にあたっての詳細等は、今後、政省令で示されることとなる。しかしながら、法律の施行期日や世の中の注目度の高さからすれば、自団体の指標がどの程度になるか、どの点に問題があるのかを整理するなど、手をつけられるところからはじめておく必要があるのではないか。

地方公共団体の財政を取り巻く環境は、長く厳しい状況が続いている。財政健全化のためのさまざまな取組による効果が、地方税等の収入減少に相殺され、目に見えて指標が改善せず、団体によっては「行革疲れ」「健全化疲れ」が生じているところもあるのではないだろうか。しかしながら、新たな地方財政再生制度の導入など、市町村を取り巻く状況は依然厳しい状況が続いており、まだまだ取組の手を緩めることはできない状況にある。

こうした厳しい状況ではあるが、逆に、これを契機として、これまであまり注目されてこなかった課題についても、職員全員で知恵を出し合い、一丸となって取組を進め、行財政改革を推進することにより、これまで以上に健全な地方公共団体として生まれかわるきっかけにすることができるのではないか。さらなる地方分権改革が進められるなかで、基礎自治体の役割はますます重要となることから、財政健全化を進め、よりよい住民サービスの供給主体となるようがんばっていただきたいと思う。