

# 年頭所感

## 市町村行財政 ～平成24年の展望～



大阪府総務部市町村課長 堀井 善久

### 1. はじめに

平成23年3月11日、想定を超える規模で発生した東日本大震災は、日本の危機管理のあり方そのものを根底から揺るがし、広範な地域で経済活動や都市活動、生活全般に多大な影響を与えるものとなった。昨年末に発表された京都・清水寺の世相を表す漢字が「絆」であったように、この震災を通じて、今まで以上に多くの人が、人と人との絆、地域とのつながりについて考えさせられた年だったのではないだろうか。

被災地への復旧・復興支援においては、関西広域連合という大きな枠組みのもと、カウンターパート方式を基にして、府内市町村が府と一体となり、職員派遣や物資等の支援、被災者の受入など多大な支援をいただいた。改めて感謝を申し上げる。

被災地の日も早い復興を祈りながら、年頭にあたり、平成23年を振り返りつつ、今年の展望を考えてみたい。

### 2. 平成23年の回顧

2月の愛知・名古屋における市議会解散の住民投票・市長選・知事選といういわゆるトリプル選を皮切りに、4月には4年に一度の統一地方選挙が実施されるなど、平成23年は地方の首長と議会に大きな動きのあった年でもあった。

大阪府における主な動きとしては、まず4月の大阪府議選挙では、大阪維新の会が議席を倍増、過半数を占め、大阪市議会、堺市議会においても、それぞれ第1党を占める結果となった。また、11月には、橋下前知事の大阪市長選挙への出馬により、40年ぶりの大阪府知事・大阪市長のダブル選挙が行われ、松井大阪府知事と、橋下大阪市長が誕生した。

こうした流れを受け、大阪府庁と大阪市役所、この間に立ちふさがってきたとされる「見えない壁」をとり、府と市の間の課題を整理し新たな大都市制度を実現すべく、12月には知事を本部長、大阪市長を副本部長とする「大阪府市統合本部」が設置された。

今後、府市統合本部において、大阪にふさわしい大都市制度の検討や広域行政・二重行政の仕分けを行うとともに、府市共通の重要事項の協議などが行われる予定である。

検討内容には、例えば水道事業や消防など大阪市以外の市町村にも大きく関わるものもあることから、今後の動きには注視して頂きたい。

### 3. 大阪版地方分権改革

#### (1) 国による分権改革の動き

平成22年6月に閣議決定された地域主権戦略大綱を踏まえた、義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大や基礎自治体への権限移譲などの所要の改正を盛り込んだ「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」(以下「一括法」)(第1次、第2次)が平成23年の通常国会にて審議、可決され、第1次一括法が平

成23年5月2日に公布、第2次一括法が同年8月30日に公布された。

第1次一括法は地方分権改革推進委員会の勧告を受け、児童福祉施設や公営住宅・道路など施設・公物の管理の基準など国による自治事務に対する義務付け・枠付けを見直し、地方自治体の条例で規定できるようにしたものであり、第2次一括法はこの義務付け・枠付けの更なる見直しや、未熟児の訪問指導など都道府県の権限とされてきた事務の市町村への権限移譲（47法律）を実現しようとしたものである。

この権限移譲によって住民に最も身近な基礎自治体である市町村において、より多くの範囲で住民サービスを提供することが可能となる一方、市町村の責任も高まることになる。今後、勧告で残された項目のさらなる移譲実現に向けて、分権改革の流れは一層加速することが予想され、住民に心から信頼される自治体を目指し、より主体的・効率的な行政運営に取り組んでいただきたい。

## （2）大阪発の地方分権改革をとりまく動き

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・強化を図るため、府内市町村への特例市並みの権限移譲を進めているところであり、平成24年度までに府の提案事務数約77%に相当する事務を順次移譲していくこととしている。

今回の事務移譲の大きな原動力となったのが、市町村間の広域連携によって受入体制が構築されたことである。豊能地域（池田、箕面、豊能、能勢）や南河内地域（富田林、河内長野、大阪狭山、太子、河南、千早赤阪）で実施されている共同事務処理については、平成23年8月に施行された改正地方自治法に基づく新たな仕組みを活用した取組であり、全国からも注目を浴びている。また、豊能地域では、平成24年4月から小中学校の教職員人事権の移譲に向け、精力的に協議が行われているところであり、府としては、国の分権改革の動きに先駆けたこうした取組を最大限支援するとともに、他の府内市町村へも広めていきたい。

府内市町村への権限移譲については、市町村自ら「旅券発給事務にかかる窓口対応業務」の移譲を申し出られるなど積極的に取り組まれている一方で、市町村の受入体制や規模による受入数のバラツキといった課題もある。今後、権限移譲の実績を踏まえながら、しっかりと検証していくとともに、さらなる住民サービスの向上を目指して府内市町村と共に取り組んでいきたい。

「大阪発“地方分権改革”ビジョン」において府内市町村を中核市並みに再編することを掲げており、平成24年4月には豊中市が府内3番目の中核市として誕生する。引き続きスムーズに移行ができるよう積極的に人的・財政的支援をしていく。また、これに続く枚方市、吹田市についても、円滑な中核市移行を目指し、しっかりと協議、調整を進めていきたい。

大阪発の分権改革は、府と市町村が対等・協力関係のもと、「大阪から分権改革を先導する」強い思いを持って進めていくことが重要である。今後とも分権改革の流れを緩めることなく進めたい。

## 4. 市町村行財政 2012

### （1）市町村行政

地方自治法については、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、平成23年1月に総務省が「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」によりその方向性を示している。

平成23年8月には、抜本的な見直しに先駆ける形で、「議決事件の範囲の拡大」等を含んだ地方自治法の一部改正が施行されたところである。

現在は、「議会の招集及び会期」「議会と長との関係」「直接請求制度」等について一部を改正する法律案が、第30次地方制度調査会において議論されているところであり、引き続き、法改正の動きを注視する必要がある。

また、住民基本台帳制度については、外国人住民についても日本人と同様に、住民基本台帳法の適用対象に加える法改正が、今年の7月頃に施行される予定となっている。外国人住民の利便の増進及び市町村等の行政の合理化を目的とした法改正の趣旨を踏まえ、的確に制度が移行できるよう対応していただきたい。

次に、大阪府内市町村の職員数は、平成7年をピークに減少を続け、集中改革プランの実施を経て、平成23年4月までに1万4千人以上の削減が達成された。

一方で、職員数の削減は、職員の年齢層の偏りや給料表の職務の級の上位級への偏りなど新たな課題をもたらした。

各市町村においては、職員の年齢層の平準化に配慮した中長期的な採用計画の策定や、給料表における上位級への偏りを是正していくため、組織の簡素化、役職ポスト数の削減を行うとともに、経験年数や年齢による一律昇任などの年功的な昇任管理を行っている市町村については、試験制度の導入など、昇任管理を厳格化することが必要である。

給与制度については、いわゆる「実質わたり」について、数団体では給料表の構造自体の変更を伴う大きな見直しを実施したが、府内市町村全体としては取組が鈍いと言わざるを得ない。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はあるが、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ことが必要である。

また、技能労務職の給与水準に対する批判の声はますます高まってきており、国の行政職俸給表（二）を基本とした給料表の導入に向けた本格的な取組に着手する必要がある。

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については、先進市町村の事例研究や国家公務員の人事評価制度を参考にし、給与制度や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の早期構築が望まれる。

特に、勤務評定すら行っていない市町村については、他府県の住民訴訟において地方公務員法違反と認定されている事例もあるので注意が必要である。

労働基本権の付与を中心とした国家公務員制度改革、定年年齢の引き上げについては未だ不透明な部分が多いものの、我々地方公務員へも大きな影響があるため、引き続き注意を払っていくことが求められる。

最後に、平成23年人事院勧告への対応について、給与構造改革に伴う経過措置額の廃止などが先送りとなっている市町村においては、機を逸することなく適切に対応されることを期待している。

## （2）市町村財政

平成22年度の政令市を除く府内市町村普通会計決算見込みは、扶助費、公債費、投資的経費は増加したものの、地方交付税の増や人件費の減により実質収支の黒字が大幅に増加し、7年連続で黒字を達成した。また、経常収支比率も前年度比3.3ポイント（H21：97.6%⇒H22：94.3%）改善し、市町村財政は一定改善傾向にはあるといえる。しかし、平成23年度の普通交付税の不交付団体は前年度に引き続き平成以降最少の2団体であり、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。さらに、特別交付税については、東日本大震災における被災地以外の団体に対する影響が非常に不透明であることから、その措置に過度な期待はせず、引き続き厳しく財政の見通しを立てていただきたい。

一方、健全化判断比率についても平成21年度に比べて概ね改善した値を示しているが、連結実質赤字比率が生じていない団体においても、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23年度末時点では、平成20年度末時点よりも6団体少ない31団体に減少する予定である。こうした動きは、第三セクター等改革推進債が平成21年度に創設されてから一定の検討期間が経過し、全国的にも本格化していくものと思われる。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24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、東日本大震災分とは別枠で、平成23年度と同水準の59兆6,241億円（前年度比+1,251億円）が確保された。しかし、財源不足の補填として、地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金が一時的に活用されることとなったほか、別枠加算の仕組みについても継続されており、法定率の引上げや臨時財政対策債の在り方など、制度の抜本的な議論は先送りされている。



「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」の拡充については、都道府県の対象拡大や政令指定都市分の創設にとどまり、市町村への交付は見送られている。市町村向けの一括交付金については、年度間で受け取る補助金の変動が大きいとされており、地方にとってメリットのあるものなのかなど、市町村も今後の国等での議論を注視していく必要がある。

### (3) 市町村税政

平成23年度は、東日本大震災の発生に伴い、地方税においても被災者等の負担の軽減及び復旧・復興へ向けた取組推進のための臨時特例措置とともに、復旧・復興のために要する財源について、平成26年度から個人住民税均等割の時限的な特例措置が講じられたところである。

平成24年度の税制改正大綱では基本的な考え方の一つとして、地方税の充実と住民自治の確立に向けた地方税制度改革が掲げられ、地方税の充実、税源の偏在性が少なく税収が安定的な地方税体系の構築が盛り込まれている。平成24年度では固定資産税の負担軽減措置の一部見直しや「地域決定型地方税制特例措置（通称：わがまち特例）」の導入が予定されている。引き続き、現行の地方税制度を「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し、成案を得たものから速やかに実施していくとされており、その動向を注視する必要がある。

また、地方税体系の構築という点では、地域主権改革の推進及び国と地方を通じた社会保障制度の安定財源確保の観点から、地方消費税の充実や地方法人課税のあり方を見直す議論が今後予想されるところである。特に、地方消費税については、昨年6月30日に政府・与党社会保障改革本部で社会保障・税一体改革成案が決定され「まずは、2010年代半ばまでに段階的に消費税率（国・地方）を10%まで引き上げ、当面の社会保障の財源とする」との方針が示され、さらに12月30日の政府税制調査会では、「社会保障・税一体改革素案」の税部分について、地方消費税は平成26年4月から1.7%（消費税とあわせて8%）、平成27年10月から2.2%（消費税とあわせて10%）とすることが決定されたところであり、税制の抜本改革に係る今後の議論に十分留意していただきたい。

### (4) 選挙をめぐる動向

今年は、府内8市6町村において市町村長選挙、4市2町において市町議会議員選挙が執行される。

昨年執行された統一地方選挙や府知事選挙においては、投票用紙の二重交付や選挙人名簿との照合誤り等の管理執行上のミスが相次いだ。いうまでもなく、選挙権は、住民の政治参加につながる最も基本的な権利であり、このようなミスは、選挙権を侵害する恐れがあるばかりか、場合によっては選挙や当選の効力にも影響を与えかねない。今一度基本に立ち返って、正確かつ迅速な選挙事務の執行に向けて万全の態勢を整え、適正な管理執行に努められたい。

また今年は任期満了に伴う国政選挙は予定されていないが、先に述べたように消費税をめぐる国会の論議から衆議院の解散総選挙も含め予断を許さない状況である。また、現在国会において、衆議院議員の選挙制度の見直しが議論されている。いわゆる「一票の較差」の是正に向けた議論だが、選挙区制度や定数、府内における選挙区割りの変更される可能性もあり、こうした状況も含め、今後の国の動向を注視していただきたい。

## 5. 終わりに

国の第3次見直しとして昨年の11月末に閣議決定された「義務付け・枠付け」については、法律の改正により措置すべき事項については、所要の一括法案等が今年の通常国会に提出される見通しである。また、大阪においては、「府市統合本部」において、大都市制度のあり方、広域行政の一元化などの検討が進められるなど地方分権改革の流れは、今年、更に加速すると思われる。

こうした中、「大阪発“地方分権改革”ビジョン」で掲げた特例市並みの権限移譲の実現に向けた3年間の集中取組期間もいよいよ最終年度を迎える。この間の取組を振り返り、その成果や課題の検証、また更なる権限移譲の推進に向けて今後どう取り組んでいくべきか、市町村の皆様と一緒に考え、知恵を絞り、汗を流し、引き続き、大阪から全国に先駆けた分権改革をめざしていきたい。