マッセOSAKA

研究紀要

第17号

特集 自治体経営の道しるべ
～自治体政策の転換に向けて～

地方財政の健全化の中長期的展望と税制抜本改革、地方消費税
総務省　大臣官房審議官（税務担当）　平嶋　彰英

自治体財政指標に係る諸論点 ―発生主義・複式簿記会計の視点を交えた検討―
有限責任監査法人トーマツ　公認会計士　小室　将雄
有限責任監査法人トーマツ　公認会計士　大川　裕介

地方公営企業の財務規定の拡大とその意義、さらなる課題
関西学院大学大学院経済学研究科・人間福祉学部　教授　小西砂千夫

第三セクター再生のための公経営監査・診断
青山学院大学　名誉教授　鈴木　豊

資産老朽化への対応
東洋大学PPP研究センター　リサーチ・パートナー　藤木　秀明

実務者からのメッセージ ―財政担当の仕事のやり方―
川西市　理事　松木　茂弘

◆平成25年度公募論文　最優秀賞受賞エッセイ◆
政策形成時代×図書館＝未来をきりひらく! ～情報収集力アップへの一提案～
吹田市　栗生　育美

平成26年3月

公益財団法人　大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター

刊行にあたって

地域主権改革は、地域のことは地域に住む住民が責任を持って決めることのできる活気に満ちた地域社会をつくっていくことを目指しています。このような大きな流れの中で、住民にもっとも身近な行政機関である市町村に求められる責任はより大きくなっています。

地域主権改革実現に向けて、おおさか市町村職員研修研究センター（愛称：マッセOSAKA）では、大阪府内市町村職員に対する研修事業や広域的な行政課題についての調査・研究事業を実施しています。

その研究事業の一つとして毎年、各界でご活躍の学究、先達の方々のご協力をいただき、市町村行政における諸課題についてのご意見、ご提言を頂戴しまして、広く各方面への情報発信の場とするための論文集『マッセOSAKA　研究紀要』を発行しています。

近年、市町村においては厳しい財政状況が続く中、少子高齢化社会の急速な進展による地域社会への対応や、相次ぐ制度改正、自治体へのニーズの多様化などの諸課題に対し、知恵を絞り、スピーディーに施策を展開することが求められています。

そこで、第17号を迎える今号では、「自治体経営の道しるべ～自治体政策の転換に向けて～」と題し、これからの地方財政のあり方について先進的な研究をされている先生方にご執筆いただき、有意義な成果として刊行することになりました。

最後に、ご多忙にも関わらず、ご執筆いただきました先生方に、この場をお借りして厚くお礼申し上げるとともに、この研究紀要が市町村の施策の一助となることを祈念いたしまして、刊行にあたってのご挨拶といたします。

平成26年３月

公益財団法人　大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター
所長　齊藤　慎

目　　次

特集　自治体経営の道しるべ ～自治体政策の転換に向けて～

１．地方財政の健全化の中長期的展望と
税制抜本改革、地方消費税 …… 3
総務省　大臣官房審議官(税務担当)　**平　嶋　彰　英**

２．自治体財政指標に係る諸論点
―発生主義・複式簿記会計の視点を交えた検討― …… 37
有限責任監査法人トーマツ　公認会計士　**小　室　将　雄、大　川　裕　介**

３．地方公営企業の財務規定の拡大とその意義、さらなる課題 …… 53
関西学院大学大学院経済学研究科・人間福祉学部　教授　**小　西　砂千夫**

４．第三セクター再生のための公経営監査・診断 …… 69
青山学院大学　名誉教授　**鈴　木　　豊**

５．資産老朽化への対応 …… 85
東洋大学PPP研究センター　リサーチ・パートナー　**藤　木　秀　明**

６．実務者からのメッセージ ―財政担当の仕事のやり方― …… 107
川西市　理事　**松　木　茂　弘**

平成25年度公募論文
＜最優秀賞受賞エッセイ＞
政策形成時代×図書館＝未来をきりひらく！
～情報収集力アップへの一提案～ …… 117
吹田市地域教育部生涯学習推進室中央図書館　**栗　生　育　美**

参考資料
これまでの研究紀要（創刊号から第16号までのテーマ一覧）…… 127

研究紀要

特　集

自治体経営の道しるべ

～自治体政策の転換に向けて～

地方財政の健全化の中長期的展望と税制抜本改革、地方消費税

総務省大臣官房審議官(税務担当)
平　嶋　彰　英

プロフィール

ひらしま　あきひで

1981年東京大学法学部を卒業し、自治省へ入省。

その後、山梨県へ出向し総務部長を務め、総務省自治財政局地方債課長、公営企業課長、財政課長を歴任。2011年に総務省大臣官房審議官（財政担当）、2012年に現職の総務省大臣官房審議官（税務担当）となる。

主な著書：『地方債（地方自治総合講座）』（ぎょうせい、共著）、『財務管理・資金管理（シリーズ地方税財政の構造改革と運営）』（ぎょうせい）

はじめに

平成24年８月10日に成立した「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法等の一部を改正する等の法律」（平成24年８月22日法律第68号、以下「税制抜本改革法（国税）」という。）及び「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための地方税法及び地方交付税法の一部を改正する法律」（平成24年８月22日法律第69号、以下「税制抜本改革法（地方税）」という。）が成立してから、約１年半が経過した。

昨年秋には、政府は、「消費税率及び地方消費税率の引上げとそれに伴う対応について」（平成25年10月１日閣議決定）を閣議決定し、税制抜本改革法（国税）附則第18条及び税制抜本改革法（地方税）附則第19条の規定に基づき、経済状況等を総合的に勘案した検討を行った結果、消費税率（国・地方）については、平成26年４月１日に５％から８％へ引き上げることを確認した。

これによって、平成26年４月から、国・地方を合わせた消費税率は、５％から８％（うち、国税の消費税率は４％から6.3％、地方消費税率は１％から1.7％）に引き上げられることとなった。

もとより、消費税率の引上げは、税制抜本改革法（国税）第１条（趣旨）及び税制抜本改革法（地方税）の法案提出の理由にあるとおり、「社会保障の安定財源の確保及び財政の健全化、地方における社会保障の安定財源の確保及び

地方財政の健全化」を同時に達成することを目指すものである。

人口の高齢化が進み、医療、介護、年金等の公費負担が累増していく我が国において、その財源をどう確保していくかは、積年の課題である。また、我が国の国と地方を通ずる財政は、バブル崩壊後、低迷する経済の下で、税収の落ち込みの補填、経済を刺激するための減税や公共投資の追加のために、多額の公債を発行し、その公債費がさらに財政を圧迫する状況が続いている。

このような状況の下、我が国において、税制抜本改革法の規定を引用するまでもなく、増え続ける社会保障のための安定財源をどのように確保するか、また、国・地方を通ずる財政の健全化をどのように図るのか、長い時間、様々な検討が行われている。その間には、多くの紆余曲折もあった。その上で、消費税の増税により、対応していこうという結論となったのだろう。

民主党政権下における、今回の税制抜本改革法（国・地方）の成立までの過程においても、様々な出来事が思い起こされる。中でも、衆議院の社会保障と税の一体改革に関する特別委員会における論議と民主党、自由民主党、公明党による三党協議とその合意、その合意に基づく衆議院における法案の修正とその採決、その後の民主党からの大量の離党、参議院における三党以外の野党からの内閣不信任決議案の提出とそれをめぐる当時の野田佳彦内閣総理大臣と谷垣禎一自由民主党総裁とのトップ会談などだ。そのトップ会談の後、公明党の山口那津男代表も加わって、三党合意を踏まえて一体改革関連法案の早期成立を期すこと、法案が成立した暁には近いうちに国民に信を問うこと、の２点について確認し[1]、内閣不信任決議案は自由民主党、公明党の欠席で否決、そして、社会保障改革の関連法案とともに、税制抜本改革法（国・地方）は成立したのであった。このように記述すると、国会における賛否は、拮抗していたかのように感じられるが、衆議院での採決では、多くの反対や棄権が出たものの、民主党・無所属クラブ、自由民主党・無所属の会、公明党、国民新党、たちあがれ日本等の所属議員の多くによる８割近い賛成による可決であり、また、参議院においても、民主党・新緑風会、自由民主党・たちあがれ日本・無所属の会、公明党、国民新党等の賛成多数により、８割以上の賛成による可決･成立であったことは、記憶にとどめておくべきことであると考える。それだけ、消費税率（国・地方）引上げが必要であるとの考えが広がりを見せていたのだ。

[1] 民主党HPニュース平成24年８月８日「３党合意を踏まえて一体改革関連法案を早期に成立を期す　３党党首会談で確認」による。

ただ、その一方で、後述のとおり、今回の消費税（国・地方）の10％への引上げによって、我が国の社会保障に必要な安定財源の確保と国と地方の財政健全化の道筋が確立したのではなく、さらなる改革が今後必要と考えられていることについては、あらかじめ強調しておかなければならないと思う。

本稿においては、今回の税制抜本改革の意義について考えるとともに、消費税と地方消費税の創設から今回の税制抜本改革までの経緯を振り返り、今後を展望したいと考えている。

もとより、文中意見に渡る部分は筆者の個人的な見解であり、筆者が所属する組織の見解を表明するものではないことは、お断り申し上げておきたい。

１．社会保障・税一体改革の概要

⑴　社会保障・税一体改革の趣旨

前述のとおり、消費税率の引上げは、税制抜本改革法（国税）第１条（趣旨）及び税制抜本改革法（地方税）の法案提出の理由にあるとおり、「社会保障の安定財源の確保及び財政の健全化、地方における社会保障の安定財源の確保及び地方財政の健全化」を同時に達成することを目指すものである。

今次の社会保障・税一体改革における消費税率・地方消費税率の引上げは、いくつかの背景があったのではないであろうか。その第一は、国と地方の極めて厳しい財政状況である。第二には、世界に例を見ない高齢社会を迎えて、介護、医療等で増え続ける社会保障の状況である。第三には、偏在性が小さく、安定した地方消費税は地方財源に適しているとの観点からの地方消費税の充実を目指そうとする地方分権の流れである。

こうした背景の下で実現した今回の消費税･地方消費税の引上げである。社会保障・税一体改革のもつ意義、特徴を述べるとすれば、次の３点があげられると思われる。

まず、その第一は、厳しい国と地方の財政状況の下で、消費税（国・地方）について相当規模の純増税が戦後初めて行われ、財政健全化への第一歩を踏み出すこととなったということである。平成元年度の消費税の導入、平成６年度に決定された平成９年度からの地方消費税の創設と消費税率の引上げは、いずれも、増減税一体で、減税超過又は減税先行であり、直間比率の是正を目的とするものであったし、また、消費税（国・地方）の税率引き上げ幅も、平成元年度は３％、平成６年度は２％であった。これに対し、今回は、２段階で５％、消費税（国・地方）の平年度税収を2.7兆円と見込めば、およそ13.5兆円の増税

規模となる（政府支出の消費税収もあるため、ネットの増収は、これよりも少額にとどまる。）。

第二には、消費税の社会保障財源化である。前述の相当規模の純増税について、世界的に見ても最も高齢化が進んでいる我が国において、増え続ける社会保障関係費に、増税分の全てを充てるという枠組みによって国民の理解を得ることとし、消費税の社会保障財源化が法制化されたことである。

第三には、消費税の引上げ分は全額社会保障に充てるという枠組みの中でも、地方消費税及び消費税の交付税法定率分に一定の配分が行われ、地方分権の時代にふさわしい、偏在性の小さい安定した地方税体系の構築に向けた取り組みも行われたということである。

これらの意義について触れる前に、今回の社会保障と税の一体改革の全体像を概観してみたい。

⑵　社会保障と税の一体改革の枠組みと消費税（国・地方）の引上げ

①　消費税率（国・地方）の引上げ

まず、今回の社会保障・税一体改革の枠組みであるが、消費税率（国・地方）を、平成26年４月から８％に、平成27年10月から10％へ段階的に引き上げることとされている。ただし、税制抜本改革法（国税）附則第18条及び税制抜本改革法（地方税）第19条の規定により、経済状況等を総合的に勘案した検討を行って、所要の措置を講ずることとされているため、平成25年10月１日には、両条の規定に基づき、経済状況等を総合的に勘案した検討を行った結果、消費税率（国・地方）については、平成26年４月１日に５％から８％へ引き上げることを確認した[2]。同じような総合的な検討が、10％段階でも行われることになる[3]。

[2]「消費税率及び地方消費税率の引上げとそれに伴う対応について」（平成25年10月１日閣議決定）。

[3] 安倍総理は、消費税の10％への引上げについては、「税制抜本改革法において、27年10月とされています。この引き上げについては、法律にのっとって、経済状況等を総合的に勘案しながら、本年中に適切に判断したいと考えております。」（平成26年１月29日衆議院本会議公明党井上善久議員の質疑に対する答弁）と、平成27年中に判断する考えを述べている。

② 消費税率（国・地方）の使途

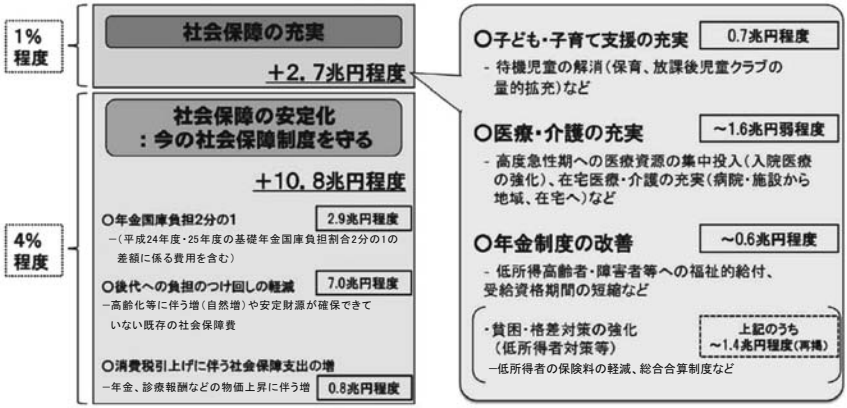


図１　消費税５%引上げによる社会保障制度の安定財源確保

消費税収の使途は、国分については現在高齢者三経費（基礎年金、老人医療、介護）となっているものを、今後は、社会保障四経費（年金、医療、介護、子育て）に拡大して、地方交付税分を除き、法律上の義務とするとともに[4]、地方消費税については、引上げ分の1.2%分については、社会保障施策に要する経費に充てるものとされた（現行の地方消費税の１％は現行どおり一般財源とされた。）[5]。

その上で、消費税の増収13.5兆円については、上図のとおり、社会保障の充実に約１％程度2.7兆円を充てるとともに、残りの10.8兆円については、消費税引き上げに伴う物価上昇による社会保障支出の増に0.8兆円程度、基礎年金国庫負担割合の２分の１への引き上げの財源に2.9兆円程度（従前1/3とされていたものを、順次財源を確保して、1/2に引き上げることとしていた。）、社会保障の高齢化等に伴う自然増や、現在赤字国債を財源としている部分に7.0兆円

[4] 今までは、国の一般会計予算の予算総則上、高齢者三経費に充てることとされていたが、消費税法第１条に新たに第２項として「消費税の収入については、地方交付税法に定めるところによるほか、毎年度、制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する経費に充てるものとする。」との条文を付け加えた。

[5] 地方税法第72条の116（地方消費税の使途）は、「消費税法第１条第２項に規定する経費その他社会保障施策（社会福祉、社会保険及び保健衛生に関する施策をいう。）に要する経費に充てるものとする。」と規定している。

程度を充てることとされている。

③　社会保障と税の一体改革における消費税（国・地方）の国と地方の配分

また、この消費税率（国・地方）の引上げによる増収は、表１のとおり、消費税率（国・地方）８％段階で、国の消費税が6.3%（引上げ分2.3%）、地方消費税が1.7%（引上げ分0.7%）、国の消費税のうち交付税分が1.40%（引上げ分0.22%）とされ、その結果、国と地方の間では、８％段階では、国4.26%（引上げ分2.08%）、地方3.74%（引上げ分0.92%）、10%段階では、国6.28%（引上げ分3.46%）、地方3.72%（引上げ分1.54%）の財源配分とされた。これは、引上げ分の消費税収（国･地方）について、「国と地方の協議の場」における「地方単独事業の総合的な整理」を踏まえ、社会保障給付における国と地方の役割分担に応じた配分を行った結果である[6]。

表１　引上げ後の消費税収の国・地方の配分

区分＼適用日	現行	平成26年4月1日～		平成27年10月1日～	
地方消費税率 ※消費税率換算	1% （消費税額の25/100）	1.7% （消費税額の17/63）		2.2% （消費税額の22/78）	
消費税率	4%	6.3%		7.8%	
うち交付税分 （法定率）	1.18% （29.5%）	1.40% （22.3%）	H27.4.1～ 1.47% （20.8%）	H28.4.1～ 1.52% （19.5%）	
合計	5%	8%		10%	
地方分合計	2.18%	3.10%		3.72%	

元々、平成23年６月に策定された「社会保障・税一体改革成案」（平成22年６月30日政府・与党社会保障改革検討本部決定）においては、現行分の消費税収（国・地方）についてはこれまでの経緯を踏まえ国・地方の配分と地方分の基本的枠組みを変更しないこと、引上げ分の消費税収（国・地方）については「制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用」（「社会保障四経費」）の分野に則った範囲の社会保障給付における国と地方の役割分担に応じた配分を実現することとし、「社会保障給付にかかる現行の費用推計については、そのベースとなる統計が基本的に地方単独事業を含んでおらず、今後、その全体状況の把握を進め、地

[6]「平成24年度の地方財政の見通し・予算編成上の留意事項等」（平成24年１月25日総務省自治財政局財政課事務連絡）。

方単独事業を含めた社会保障給付の全体像及び費用推計を総合的に整理する」こととされていた。

これを踏まえ、「社会保障・税一体改革成案」決定後の８月13日に開催された第一回国と地方の協議の場臨時会合において、「社会保障・税一体改革分科会」の設置が決定され、総務省の「社会保障関係の地方単独事業に関する調査結果」に基づき、国と地方の協議の場において、「地方単独事業の総合的な整理」を行って国と地方の配分を決定することとなった。

そして、①　地方単独事業が「社会保障・税一体改革成案」で示された「社会保障四経費の分野に則った範囲の社会保障給付」における地方単独事業を対象とすることを基本とすること、②　「給付」に該当するかどうかについては、国民に現物サービスを提供しているマンパワーの人件費について、「給付」の担い手としての側面を評価する一方、事務費及び事務職員の人件費等を除外することにより、整理すること、③　「制度として確立された」ものであるかどうかについては、地方財政計画や地方交付税における需要額をメルクマールとして「制度として確立された」地方単独事業を定量的に整理すること、といった内容で「地方単独事業の総合的な整理」（平成23年12月29日内閣官房、総務省、財務省、厚生労働省）を決定し、これに基づき、役割分担の基礎となる地方単独事業費を2.6兆円と定めた。

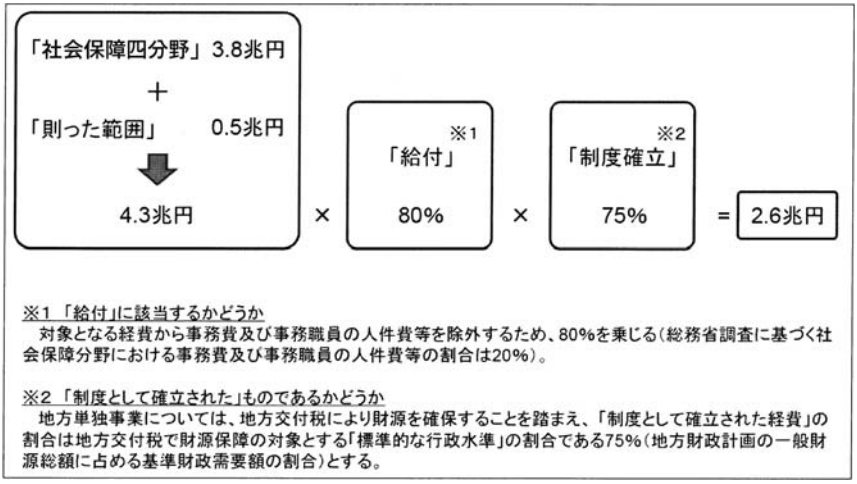


図２　役割分担の基礎となる地方単独事業費の積算

これに基づき、図３のとおり、社会保障四経費に則った範囲の社会保障給付における国と地方の役割分担を国23.1兆円（69.2％）、地方10.3兆円（30.8％）と定め、５％分の配分を国3.46％（８％時には３％のうち2.08％）、地方1.54％（８％時には３％のうち0.92％）と定めた。

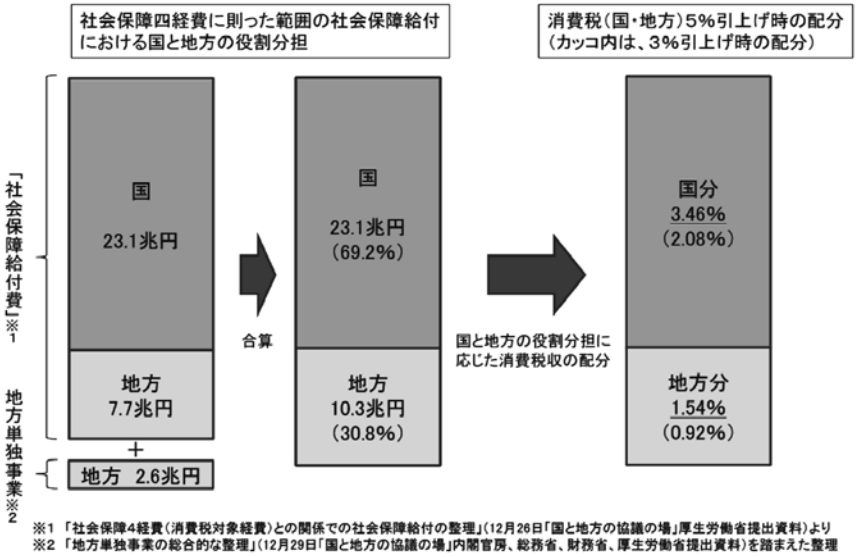


図３　国と地方の役割分担に応じた配分

また、その際、地方消費税の充実を基本としつつ、財政力の弱い地方公共団体における必要な社会保障財源の確保の観点から、併せて消費税の交付税法定率分の充実を図ることとして、地方分1.54％のうち、地方消費税を1.2％、交付税原資分を0.34％と設定することとされた[7]。

地方消費税の都道府県・市町村間の配分については、現行と同様１：１とすることとされ、また、引上げ分の地方消費税に係る市町村交付金については、人口によって配分することとされた[8]。また、国に徴収を委託している関係で支払っている徴収取扱費については、引上げ分を社会保障財源とすることに伴って、既往の１％分から支払うこととされた。

[7] 平成11年12月30日総務大臣・財務大臣覚書、「社会保障・税一体改革素案」（平成24年１月６日政府・与党社会保障改革推進本部決定）及び「社会保障・税一体改革大綱」（平成24年２月17日閣議決定）。

④　税制抜本改革法（国税）第７条・附則等に規定された検討項目等

上記の税制抜本改革法（国税）においては、このほか所得税の最高税率の引上げ、相続税の基礎控除の引下げ及び最高税率の引上げ、贈与税の相続時精算課税制度の見直し等が含まれていたが、これらについては、衆議院における民主党、自民党、公明党の三党協議によって、今次の改正からは見送られたが、平成25年度税制改正において、三党協議の結果に基づき、改正が行われた。

また、税制抜本改革法（国税）第７条及び附則においては、消費税（国・地方）の税率の引上げに、関連して、数多くの検討事項が記されている。住宅ローン控除の拡充等住宅の取得に係る措置、自動車取得税及び自動車重量税の抜本的見直し等である。消費税率・地方消費税率の引上げに伴う低所得者対策については、税制抜本改革法（国税）第７条では、給付付税額控除又は軽減税率の導入を恒久措置として検討することとされ当面は簡素な給付措置で対応することとされており、与党では軽減税率の導入を検討しつつ、８％段階では当面簡素な給付措置で対応することとされた。さらに、地球温暖化対策のための税制上の措置、地方法人特別税及び譲与税制度の抜本的な見直し等もあるが、これらについては、ここでは省略する。

また、消費税率（国・地方）の引上げに伴う大きな課題に消費税の転嫁対策があるが、これらについては、三党の修正協議を踏まえた検討条項に基づき、「消費税の円滑かつ適正な転嫁の確保のための消費税の転嫁を阻害する行為の是正等に関する特別措置法」（消費税円滑転嫁特措法）が制定されている。

２．社会保障・税一体改革の意義

⑴　国・地方の財政の健全化に果たす役割

①　過去の税制改正と財政の健全化

今回の社会保障・税一体改革が、極めて厳しい状況にある国・地方の財政健全化にとって、大きな意義があるものであることは論をまたないであろう。消費税率換算５％による増収13.5兆円のうち、ほぼ10兆円が、国と地方の財政の健全化に充てられる。逆にいえば、バブル崩壊以後、それだけの大きな財政

[8]「社会保障・税一体改革素案」及び及び「社会保障・税一体改革大綱」においては、「引上げ分の地方消費税収の都道府県と市町村の配分については、現行の１：１を基本とし、また、引上げ分の地方消費税に係る市町村交付金については、人口による配分など社会保障財源化に適した交付基準を検討し、地方団体の意見を踏まえて結論を得る。」とされ、その後、地方団体との意見交換を経て、法案段階で決定された。

ギャップが続き、これにより、巨額の債務残高が積み上げられてきたということでもある。

財政健全化を目的として、消費税制度が検討されたのものとしては、昭和54年の大平内閣の一般消費税構想がよく知られている。今回の改正は、それ以来ずっと実現しなかった、増税による財政健全化策であるともいえるであろう。以下、消費税をめぐる構想や制度改正の経緯を辿ってみたい。

まず、大平内閣の一般消費税構想であるが、当時は、昭和50年度頃からの多額の公債発行に依存する財政状況を踏まえ、昭和52年10月には政府税制調査会から一般消費税（仮称）の導入が提言されている状況にあった[9]。これを受け、大平正芳内閣総理大臣は、その就任直後の与党税制大綱や政府の予算編成方針において、昭和55年度の導入に向けた準備を進める方針を決定した[10]。しかし、翌年の総選挙の最中の９月に、国民の理解が得られていないとして撤回し、さらに、その年末には、財政再建は国民の理解を得られなかった一般消費税（仮称）によらずに進めるとの趣旨の「財政再建に関する決議」が衆参両院の本会議で採択されるという経過を辿った[11]。結果として、「増税なき財政再建」へと方向転換が行われ、消費税導入の議論は、当面棚上げされることとなったのである。

---

[9]「今後の税制のあり方についての答申」（政府税制調査会昭和52年10月４日）。「今後、福祉その他の公共サービスの確保を図りつつ、大量公債等への依存から脱却し、もつて国民生活の安定向上と国民経済の健全な発展を図るためには、国民に対して一般的な税負担の引上げを求めることが必要であ」り、その場合、「所得税及び個人住民税の負担増加を求めることには限界があるとすれば、今後一般的な税負担の増加を求める方策としては、最終的には、広く一般的に消費支出に負担を求める新税を導入することを考えざるを得ないと判断される。」との提言を行っていた。

[10] 昭和54年度税制改正大綱（自由民主党）は、「一般消費税（仮称）の創設」として、「国民の福祉を増進するための施策を行うのに必要な経費の充実を図るため、消費一般に負担を求める一般消費税（地方消費税を含む。）（仮称）を創設することとし、昭和55年度中に実現できるよう諸般の準備を進める。」と定めていた。また、政府税制調査会の「昭和54年度の税制改正に関する答申」（昭和53年12月27日）、昭和54年度予算編成方針（昭和53年12月）においても、昭和55年度からの一般消費税導入に向けた準備についての言及がなされている。

[11] 財政再建に関する決議（衆議院・参議院昭和54年12月21日）は、「国民福祉充実に必要な歳入の安定的確保を図るとともに、財政によるインフレを防止するためには、財政再建は、緊急の課題である。政府が閣議決定により昭和五十五年度に、導入するための具体的方策として、これまで検討してきたいわゆる一般消費税（仮称）は、その仕組み、構造等につき十分国民の理解を得られなかった。従って財政再建は、一般消費税（仮称）によらず、まず行政改革による経費の節減、歳出の節減合理化、税負担公平の確保、既存税制の見直し等を抜本的に推進することにより財源の充実を図るべきであり、今後、景気の維持、雇用の確保に十分留意しつつ、歳出、歳入にわたり幅広い観点から財政再建策の検討を進めるべきである。」というものであった。

その後、昭和62年度に提案された中曽根内閣の売上税法案等の抜本的税制改革は、個人所得課税の軽減合理化、法人課税の見直し、税率５％の売上税の導入等の間接税制度の改革及び利子課税制度の改組を大きな柱として、税収中立で構想されたものである。ただ、売上税法案をめぐっては、「大型間接税を導入しない」という方針や公約[12]に反する、国会決議にも反する等の批判を浴び[13]、関連法案は結局審議未了のまま廃案となった。

その年、昭和62年の11月に就任した竹下登内閣総理大臣は、直ちに、税制抜本改革に取り組む方針を明らかにして、政府税制調査会に諮問を行い、その答申[14]及び自民党税制調査会の議論に基づいて、７月に召集された第113回臨時国会に税制改革法案、税率３％の消費税を導入する消費税法案等を提出した。その後、丁寧な審議と、会期の大幅延長、国会修正を経て、関係法案は12月24日に成立し、平成元年４月１日から、消費税が導入された。この竹下内閣における消費税の導入等の税制の抜本的改革は、その趣旨を、国民の租税に対する不公平感を払拭するとともに、所得、消費、資産等に対する課税を適切に組み合わせることにより均衡がとれた税体系を構築することであるとしていた。ただ、国会における修正も含めると、差引２兆６千億円もの減税超過であったにも関わらず、リクルート問題等もあり審議が難航したことは記憶にとどめておくべきであろう。

その５年後の平成６年の細川内閣の国民福祉税構想は、消費税の廃止と税率７％の国民福祉税の導入を核とし、大型減税を組み合わせたものであった。そ

---

[12] 昭和60年２月６日の衆議院予算委員会で、矢野絢也議員の質疑に対し、中曽根総理は、「多段階、包括的、網羅的、普遍的で大規模な消費税を投網をかけるようなやり方はとらないという立場でございますので、これに該当すると考えられるようなものは、中曽根内閣としてはとりたくないと考えております。」と、答弁し、また、昭和61年７月の総選挙に際し、「国民が反対し、党員も反対するような大型間接税と称するものはやらない。」と述べていた。これに対し、中曽根総理は、昭和62年２月２日の本会議で土井たか子議員の質疑に答え、「第一に、免税点が一億円であり、全事業者の約九割が免税となること、国民生活に密接に関連する分野の多くが非課税とされ、消費者物価指数計算対象の約35％しか課税されないこと、税率が５％と、諸外国と比して極めて低い水準にあることから、公約で導入しないと約束したいわゆる大型間接税には該当しないと考えている。また、今回の税制改革全体として、税収中立性の原則を堅持しており、増税への布石との御指摘は当たらない。」旨答弁している。

[13] この年の統一地方選挙で、自民党は、道府県議会議員選挙で大きく議席を減らした。

[14] 政府税制調査会は、昭和63年３月25日には「税制改革についての素案」、昭和63年４月28日には「税制会改革についての中間答申」、昭和63年６月15日には「税制改革についての答申」と段階的まとめて、答申している。

の増減税の差額により、政府部門の国民福祉税負担増1.3兆円のほか、社会保障制度等の充実0.8兆円、国債の償還財源に1.4兆円国債の償還財源を賄うこととされており、増税超過による財政健全化の要素も持っていた[15]。ただ、２月３日深夜（２月４日）の記者会見において、その増減税差額の部分（増収）の使途の中身と７％の税率の根拠を問われた細川護熙総理の「腰だめの数字」との発言が不透明との印象を与えて批判を受け、５日後には、国民福祉税構想は撤回され、所得税・住民税減税のみを先行することとされた[16]。ただ、その減税を先行するための平成６年度の所得税の臨時特例に関する法律及び地方税法及び地方財政法の一部を改正する法律の附則に「税制全般の在り方について検討を加えて税制改革を行う」旨の規定がおかれたことが、次の村山内閣における税制改革につながっていく[17]。

平成６年６月に就任した村山富市内閣総理大臣の下での自由民主党、日本社会党、新党さきがけは、連立政権の発足に当たって、「現行消費税の改廃を含む総合的改革案を提示し、国民の理解を求めて、今年中に関連法案を成立させるよう努力する。」ことに合意[18]し、与党三党は税制改革プロジェクトチーム（与党税調)を設けて作業を開始し、地方消費税の創設を含め税率を５％に引き下げる等を内容とする税制改革案をまとめて、10月には、関係法案を国会に提出する。法案作成の過程において、最も紛糾したのは後述のとおり、地方消費税の創設であった。しかし、法案審議は順調で、関係法案は11月末には成立した。その後、平成８年の橋本龍太郎内閣総理大臣の引上げに当たっての判断[19]を経

[15]「税制改革草案」（平成６年２月２日政府・与党経済問題協議会）

[16] 連立与党代表者会議合意書は、「平成６年度予算編成に当たって、総額６兆円規模の減税を先行させ。第129国会には減税法案のみ提出する。」、「連立与党内に、税制改革に関する協議機関を設置する。」ことを記述している。

[17] 平成６年分所得税の特別減税のための臨時措置法（平成６年法律第29号）附則第５条（検討）第１項は、「平成７年分以後の所得税については、速やかに、税制全般の在り方について検討を加えて税制改革を行い、抜本的な所得税の減税を行うものとする。」、第２項は、「国は、前項の税制改革を行うに際し、あわせて行政経費の一層の節減に努めなければならない。」と定めていた。また、住民税の減税を行う「地方税法及び地方財政法の一部を改正する法律（平成６年法律第15号）の採択に際しての衆参の地方行政委員会における附帯決議では、「税制改革に当たっては、地方財政の健全化を図るとともに、地方団体が高齢化の進展等に伴い増大する行政需要に的確に対応し得るよう、地方税源の充実を基本として、地方分権の推進に即応した安定的な地方税体系を確立すること。なお、恒久的な個人住民税減税とその財源問題についても、地方税の直間比率の是正等の観点を踏まえた税制の改革の中で結論を得ること。」という内容が記述された。

[18]「新しい連立政権の樹立に関する合意事項」（平成６年６月30日自由民主党・日本社会党・新党さきがけ口頭合意）（「村山富市の証言録」（平成23年９月新生舎出版）による。）

て、平成９年４月１日から消費税率の引上げと地方消費税の創設は、施行された。この税制改革は、増減税一体であるが減税を先行することとし、減税先行のための国・地方の公債の償還財源のほか、社会福祉の充実に４千億円を確保するという内容であった。その一方で、消費税による政府支出の増を公債発行で賄うなどを内容としており、消費税による大幅な増収を見込むようなものではなかった。

そして、それから17年間、バブル経済がはじけてから日本経済は低迷を続けて税収は伸びず、その一方で景気刺激のための減税や公共投資の追加が繰り返され、さらに、高齢化の進展とともに社会保障関係費は伸び続けていった。そして、その間、消費税率に手がつけられることはなかった。それだけに、今回の社会保障・税一体改革で、国民に負担をお願いすることの意義を十分考える必要があろう。

② 国の基礎的財政収支との関係

今回の消費税（国・地方）の10％への引上げによって、我が国の社会保障に必要な安定財源が確保され、政府が掲げる財政健全化目標達成への道筋が十分に見通せるようになるというものではないことには留意しなければならない。すなわち、平成27年度の国・地方の基礎的財政収支（プライマリー・バランス）赤字半減は見通せても、平成32年度の基礎的財政収支の解消、黒字化が達成できるというものでは、決してないのである。

消費税（国・地方）の増収額は、平成25年度税収を前提とすれば、１％当たり約2.7兆円程度、５％の増収全体では約13.5兆円の増収となる。このうち、国分の消費税の増収額は、3.8％で約10.3兆円、で、そのうち地方交付税分が約0.9

[19]「消費税及び地方消費税の税率について」（平成８年６月25日閣議決定）。消費税の税率引き上げを決定した「所得税法及び消費税法の一部を改正する法律」（平成６年法律第109号）は、附則第25条（検討）に「消費税の税率については、社会保障等に要する費用の財源を確保する観点、行政及び財政の改革の推進状況、租税特別措置等及び消費税に係る課税の適正化の状況、財政状況等を総合的に勘案して検討を加え、必要があると認めるときは、平成８年９月30日までに所要の措置を講ずるものとする。」との規定をおいていた。また、「地方税法等の一部を改正する法律（平成６年法律第111号）は、附則第12条（検討）に「地方消費税の税率については、社会福祉等に要する費用の財源を確保する観点、地方の行財政改革の推進状況、非課税等特別措置等に係る課税の適正化の状況、地方財政の状況等を総合的に勘案して検討を加え、必要があると認めるときは、平成８年９月30日までに所要の措置を講ずるものとする。」との規定をおいていた。これらの規定を先例として、今回の税制抜本改革法（国税）附則第18条及び税制抜本改革法（地方税）附則第19条の検討条項が作成されている。

兆円あるので、国の実質増収額は9.4兆円程度となる。これに対して、平成25年度の国の一般会計当初予算の基礎的財政収支は23.2兆円の赤字、税収の伸びにより一定の改善を見た平成26年度でも、18兆円の赤字であり、消費税の引上げによる増収は、その半分程度に過ぎない。これに、一定の社会保障関係費の充実が国・地方で2.7兆円予定され、さらに消費税の引上げによる政府支出の増もあることに留意しなければならない。

③　地方の財源不足との関係

また、地方財政の財源不足の状況をみても、同様である。平成26年度当初の地方財政計画において、財源不足額は、平成25年度の13.3兆円から大幅に改善し、10.6兆円となったが、消費税（国・地方）の引上げによる地方財政の増収は、平年度で消費税収の1.54％相当の4.2兆円程度であり、今後の社会保障の充実による影響分（0.95兆円程度）も考慮すると、実質的に、地方の財源不足の縮小に寄与するのは、3.3兆円程度であり、10.6兆円には程遠い。また、地方団体から要望の強い赤字地方債である臨時財政対策債の発行額圧縮については、平成26年度地方財政計画においては5.6兆円と平成25年度に比し約６千億円の圧縮を図っているが、今後の地方消費税収の増収の影響は、折半ルールの下で、財源不足の縮小額の半分にとどまるため、消費税率の引上げによる効果は、1.6兆円程度にとどまると見込まれている。

④　政府の財政健全化目標と今後の見通し

また、政府の財政健全化目標との関係をみておく必要があろう。現在、政府の財政健全化目標は、「国・地方を合わせた基礎的財政収支について、2015年度までに2010年度に比べ赤字の対GDP比を半減し、2020年度までに黒字化、その後の債務残高対GDP比の安定的な引下げを目指す。」というものとなっている[20]。

これに対し、今年１月20日の経済財政諮問会議に内閣府から提出された「中長期の経済財政に関する試算」の経済再生ケースによれば、中期財政計画に則った歳出の徹底した効率化・重点化等の収支改善努力を確実に継続すること等を前提とした場合、国・地方の基礎的財政収支対GDP比は、平成27年度に3.2％程度の赤字となり、平成22年度の水準からの対GDP比赤字半減目標（3.3％の赤字）を達成する見込みとされているが、平成32年度の基礎的財政収支黒字はこのままでは見込めないという数値となっている。また、「経済再生ケース」

ではなく、内外経済がより緩やかな成長経路をとる場合の「参考ケース」では、平成27年度の基礎的財政収支が対GDP比で3.4％程度の赤字と、わずかながら目標を達成できない姿となっており、この場合には平成27年度の目標の達成に向けて更なる努力が必要ということとされている。

図４　中長期の経済財政に関する試算（平成26年１月20日経済財政諮問会議）

[20]「経済財政運営と改革の基本方針」（平成25年６月14日閣議決定）、「当面の財政健全化に向けた取組等について ―中期財政計画―」（平成25年８月８日閣議了解）。自公連立政権となった安倍内閣においては、民主党政権下の財政運営戦略（平成22年６月22日閣議決定）で定められた方針を、概ね、引き継ぐことを決定した。財政運営戦略で定められた内容は、元々の自由民主党の方針と近いものであり、その内容を十分意識したものであった。平成22年８月２日の衆議院予算委員会での質疑において、菅直人総理は谷垣自民党総裁の質疑に応え、「実は、今の立場になる前から、財務大臣として、自由民主党が出された財政健全化責任法ですか、それに対して、場合によっては同様な中身について法案を出して国会で議論したらどうだろうと私自身努力したこともあります。それは結果としては法案は出ませんでしたけれども、今回、先ほど申し上げた閣議決定した、あるいはマニフェストにも掲げましたが、閣議決定した財政運営戦略の中には、2015年、2020年のいわゆるプライマリーバランスの目標は、自民党がその法案で掲げられたものと全く同じ中身になっております。」と述べている。自由民主党の平成21年衆議院議員総選挙及び平成22年参議院議員通常選挙の政権公約においては、「国･地方の債務残高対GDP比を2010年代半ばに安定化させ、20年代初めには安定的に引き下げる。このため、今後10年以内に国･地方のプライマリー・バランス黒字化の確実な達成を目指す。まずは景気を回復させ、５年を待たずに国・地方のプライマリー・バランス赤字（景気対策によるものを除く）の対GDP比の半減を目指す」ことが掲げられていた。民主党の平成22年の参議院議員通常選挙におけるマニフェストも「2015年度までに基礎的財政収支の赤字（対GDP比）を、2010年度の1/2以下にします」との記述がある。自民党は、平成24年末の衆議院議員総選挙におけるJ-ファイル2012総合政策集においては、「まずは平成27年度（2015年度）には国・地方のプライマリー・バランス赤字の対GDP比の半減（平成22年度の水準比）を実現し、平成32年度（2020年度）までを目途に国・地方のプライマリー・バランスを黒字化するとの目標を堅持します。そして、国・地方の債務残高対GDP比を2020年代初めには安定的に引き下げます。」と記述していた。

⑤　消費税（国・地方）10%の引上げ決定の経緯

それでは、なぜ、10%への消費税率（国・地方）引上げであったのか。振り返ってみると、様々な根拠から10%の数字が示されているが、一度に引上げることのできる数字としての限界や、諸外国の付加価値税の税率水準が最低でも10%というところが多いことなどから、10%という区切りのいい数字に収斂していった、ということではないかと思われる。

最初に、10%という数字を具体的に提言したのは、自民党の財政改革研究会の平成20年６月の提言だったのではないだろうか[21]。その前年に公表された自民党財政改革研究会の中間とりまとめにおいて、2010年代半ばに年金・医療・介護及び少子化対策の給付に必要な公費負担の規模は、少なくとも対GDP比５%程度（現行の消費税10%程度に相当）と見込んでいるとしており、これを踏まえた数値としたものであろう[22]。

この後、麻生内閣が誕生する直前にリーマンショックが発生する。このため麻生太郎内閣総理大臣は、新しい経済対策として「生活対策」の策定を指示したが、その中で、当面の経済対策と併せて、税制抜本改革の姿を含む中期プログラムを早急に策定する方針も明らかにした。これに基づいて、年末には、「持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた『中期プログラム』」（平成20年12月24日閣議決定）が策定され、その中で、「消費税を含む税制抜本改革を2011年度より実施できるよう、必要な法制上の措置をあらかじめ講じ、2010年代半ばまでに段階的に行って持続可能な財政構造を確立する。」こととされた。これに基づいて、制定されたのが、国税に関する平成21年度税制改正を内容とする「所得税法等の一部を改正する法律」（平成21年法律第13）附則第104条（税制の抜本的な改革に係る措置）の規定である[23]。

この後、平成21年８月末に行われた衆議院議員総選挙において民主党が勝利

[21]「当面の財政運営について ―税制の抜本的な改革に向けて―」（平成20年６月11日自民党財政改革研究会）。その中では、「年金・医療・介護及び少子化対策に要する安定財源を確保し、併せて債務残高対GDP比の安定的引下げが視野に入る歳入構造を構築する必要がある。」とした上で、「これを達成するためには、…現行の消費税を全額社会保障給付に充当する社会保障税（仮称）に改組した上で、税率を少なくとも10%程度にまで引き上げることが必要となる。」と提言していた。

[22]「自民党財政改革研究会中間とりまとめ」（平成19年11月21日）は、「団塊世代が年金受給者となる2010年代半ばを目途に、国民への給付である年金・医療・介護及び少子化対策に要する安定財源を確保することとした場合、2010年代半ばにおけるこれらの給付に必要な公費負担の規模は、少なくともGDP比５%程度（現行の消費税10%程度に相当）と見込まれる。」としていた。

して政権交代が行われ鳩山由紀夫内閣総理大臣の下で鳩山内閣が発足した。民主党や連立政権を樹立する社会民主党、国民新党は、今回の選挙において負託された政権担当期間中において消費税の税率引き上げは行わない方針であったため[24]、当分、消費税の引き上げの議論は凍結されるかと思われたが、平成22年度税制改正大綱においては、附則第104条の扱いを明記せず、また、消費税についての検討は行う姿勢を示した[25]。また、その後の国会答弁において、所得税法附則第104条については、当面は、そのままとする方針を示した[26]。

そうした中で、自民党は、財政健全化への道筋を明らかにするよう迫っていくとともに、消費税の引上げを含む税制の抜本改革を行う方針を強化していった。

その後、鳩山内閣の総辞職と、国家戦略担当大臣や財務大臣当時に消費税のあり方について比較的積極的な発言を始めていた菅直人副総理[27]が、民主党代

---

[23] 同条は、第１項で「平成20年度を含む三年以内の景気回復に向けた集中的な取組により経済状況を好転させることを前提として、遅滞なく、かつ、段階的に消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、平成23年度までに必要な法制上の措置を講ずるものとする」ことを定めた上で、消費税について「消費課税については、その負担が確実に国民に還元されることを明らかにする観点から、消費税の全額が制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用に充てられることが予算及び決算において明確化されることを前提に、消費税の税率を検討すること」、地方消費税について「地方分権の推進及び国と地方を通じた社会保障制度の安定財源の確保の観点から、地方消費税の充実を検討する」ことを定めている。

[24] 衆議院総選挙後に連立政権を樹立する民主党、社会民主党、国民新党は、「衆議院選挙に当たっての共通政策」（平成21年８月14日）において、「現行の消費税５％は据え置くこととし、今回の選挙において負託された政権担当期間中において税率引き上げは行わない。」と明記し、「三党連立政権合意書」（平成21年９月９日）でもその趣旨を再確認していた。また、民主党は、「民主党政策集 INDEX2009」（平成21年７月23日）において消費税について「現行の税率５％を維持し、税収全額相当分を年金財源に充当します。税率については、社会保障目的税化やその使途である基礎的社会保障制度の抜本的な改革が検討の前提となります。その上で、引き上げ幅や使途を明らかにして国民の審判を受け、具体化します。」としていた。

[25]「平成22年度税制改正大綱」（平成21年12月22日閣議決定）は、消費税について三党連立政権合意を引用した上で、「連立は、今後、社会保障制度の抜本改革の検討などと併せて、使途の明確化、逆進性対策、課税の一層の適正化も含め、検討していきます。」としていた。

[26] 平成21年11月19日の衆議院財務金融委員会の答弁において、佐々木憲昭議員の質疑に対し、藤井裕久財務大臣は附則第104条について「でき得れば修正をするのが筋だと思っている。」と述べたが、鳩山総理は、平成22年１月19日本会議において、自由民主党大島理森議員、公明党斉藤鉄夫議員の質疑に対し、三党連立政権合意を引用した上で、「21年度税制改正法の附則の取り扱いについては、直ちに法制面の対応を行うことは考えていない。消費税のあり方について、今後、社会保障制度の抜本改革の検討などとあわせて検討していきたい。」という趣旨の答弁を行っている。

表、内閣総理大臣へ就任すると、参議院選挙へ向けて、消費税の問題が動き出す。まず、消費税率の10％への引上げを踏み込んで明記したのは、平成22年の参議院通常選挙における自民党の公約であった。そこでは「消費税は当面10％とし、全額を社会保障費に充当する財源とします。」と書かれている[28]。これに対し、民主党は、同じく、参議院通常選挙のマニフェストにおいて、「消費税を含む税制の抜本改革に関する協議を超党派で開始します。」と記述した。そして、その発表の際、当時の菅直人内閣総理大臣・民主党代表が「自民党が示した10％を参考にしながら」と述べたとされており[29]、こうした流れの中で、当面10％へ引上げることが、一つの節目の数字となっていった。ただ、これらは、国民経済や国民負担等との関係から、５％へ引上げ、10％にすることが、当面の限界という観点であったと思われる。事実、その１年後、平成23年６月30日にとりまとめられた「社会保障・税一体改革成案」（平成22年６月30日政府・与党社会保障改革検討本部決定）では、「社会保障の安定財源確保と財政健全化の同時達成への一里塚」との表現を用いているのである[30]。その引上げ時期については、「社会保障・税一体改革成案」では、「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」ることとされていたが、平成23年末の民主党税制調査会の議論に際し、一旦は、平成25年10月に８％、平成27

[27] 例えば、菅直人副総理兼財務大臣は、平成22年２月24日の財務金融委員会で「きょう午後にも税調の中の専門家委員会というものをスタートさせますけれども、そういう専門家も含めて、所得税、法人税、消費税、場合によっては環境税、そういった税制全般にわたる議論を本格的に始めていただくということにいたしております。」と答弁している。また、国家戦略室に設けられた中期的な財政運営に関する検討会の「論点整理」（平成22年４月６日）は、「歳入面での改革も避けることはできない。税制の抜本改革を実現していくための本格的な議論を進めるべきである。」としていた。

[28] 自民党政策パンフレット「いちばん」での記述による。自民党政策集Ｊ－ファイル2010（マニフェスト）では、「消費税率については、(1) 少子化対策や年金・医療・介護の機能強化に要する費用（基礎年金の国庫負担割合の２分の１への引上げ分を含む）（７兆円）(2) 高齢化の進展に伴う今後必要な社会保障費の事前増分（初年度１兆円）(3) 現在、消費税以外で賄われている年金・医療・介護にかかる費用（7.3兆円）等を考慮し、当面10％とすることとし政権復帰時点で国民の理解を得ながら決定するものとします。」と記述していた。

[29] 2010参議院選挙マニフェストの発表に当たって、菅直人内閣総理大臣・民主党代表は、「税制抜本改革に関す協議を超党派で開始する」との文言に言及して、「自分たちの力で財政再建を実現する、強い財政をつくる、そのことが強い経済、強い社会保障に、という道筋をつけるために、思い切って記したと説明。現在政府税調で議論しているとして、今年度内にあるべき消費税に関する改革案をとりまとめていきたいとの考えを示した。併せて、自民党が示した10％を参考にしながら超党派で検討していく」とも述べたとされている（民主党HPニュース平成22年６月17日）。

年４月に10%という原案が提示されたが、協議の中で、平成26年４月に８%、平成27年10月に10%という案に修正され[31]、それが、後の「社会保障・税一体改革素案」（平成24年１月６日政府・与党社会保障改革本部決定、閣議報告）、「社会保障・税一体改革大綱」（平成24年２月17日閣議決定）と受け継がれ、政府提出の法案につながっていく。

ただ、この論議の過程でも、10%への引上げだけでは十分ではない、という議論も行われていた。そのような観点から、「社会保障・税一体改革素案」及び「社会保障・税一体改革大綱」には、「今後の改革の検討」との項目が設けられ、次の改革について今後５年を目途に法制上の措置を講ずるとの規定を附則におく旨の記述がなされていたのである[32]。しかし、その規定の法制化は、平成24年３月の民主党政策調査会内の論議の過程で、見送られることとなったのである。

⑵ 消費税及び地方消費税の社会保障目的財源化

① 消費税と社会福祉

今回の税制抜本改革の特色の一つが、消費税（交付税財源分を除く。）及び地方消費税（引上げ分）の社会保障財源化である。

消費税については、昭和54年の一般消費税の議論の際も福祉その他の公共サービスの確保を図る観点等が重視されていたように[33]、社会福祉、社会保障との関連で語られることが多かったし、平成５年の「国民福祉税構想」は、高

---

[30] 社会保障・税一体改革成案は、「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、国・地方合わせて、上記Ⅱ－１で示す「機能強化」にかかる費用、高齢化の進行等により増大する費用及び基礎年金国庫負担２分の１を実現するために必要な費用（社会保障国民会議では、この３つの経費を合計して「機能強化」として試算している）、後代に付け回しをしている「機能維持」にかかる費用及び消費税率引上げに伴う社会保障支出等の増加に要する費用を賄うことにより、社会保障の安定財源確保を図る。これらの取組みなどにより、2015年度段階での財政健全化目標の達成に向かうことで、「社会保障の安定財源確保と財政健全化の同時達成」への一里塚が築かれる。」と、一里塚との表現を用いていた。

[31] 財政健全化目標との関係から、当初の原案が示されたが、最初の引上げが、平成26年４月であれば、引上げの判断を行う半年前までに少なくとも衆議院議員の総選挙が必ず行われるため、民主党のマニフェスト違反にはならないのではないか、といった議論もあり、変更されたと思われる。

[32] 具体的には、「2050 年以降、高齢化のピークを迎えることを考慮すれば、今後も改革を進める必要がある。今回の改革に引き続き、少子高齢化の状況、財政の状況、経済の状況などを踏まえつつ、次の改革を実施することとし、今後５年を目途に、そのための所要の法制上の措置を講じることを今回の改革法案の附則に明記する。」と記されていた。

[33]「今後の税制のあり方についての答申」（政府税制調査会昭和52年10月４日）。

齢化社会においても活力のある豊かな生活を享受できる社会を構築するための経費に充てることを目的とする旨法定することを予定していた[34]。また、平成６年度に決定された平成９年度からの消費税の引上げにおいても、社会福祉の充実を行うことを、地方消費税の創設と並ぶ注目点としていた。しかし、社会保障財源化まで踏み込むものではなかった。

② 消費税（地方交付税分を除く。）の高齢者三経費への充当（予算総則上）

そうした中で、消費税の社会保障財源化に踏み込んだのが、「国民福祉税構想」の中心となったといわれる小沢一郎自由党党首と、小渕恵三自民党総裁との間の、自由民主党、自由党の間の連立政権合意である。自由党は、結党直後の平成10年７月の参議院通常選挙の公約で、消費税を福祉目的税とすることを公約し、連立協議の中で、消費税については税率・福祉目的への限定（基礎年金、高齢者医療、介護等）など抜本的な見直しを行うことを提案、平成10年11月19日の連立政権においてその具体化に向けた協議を行うこととされた。これに基づき、平成11年度予算から、政府の一般会計予算総則に第17条（消費税の収入が充てられる経費の範囲）が設けられ、消費税の収入が充てられる経費（地方交付税交付金を除く。)の範囲を基礎年金、老人医療及び介護に限ることとして、具体的な経費を列挙することとされた[35]。

③ 自公政権における社会保障財源化の検討

その後、小泉純一郎内閣総理大臣が就任し、財政再建は歳出の見直しからという方針であったこと、消費税については議論は結構だが、自分の任期中には消費税を引き上げないという方針を明らかにしていたこと等から[36]、消費税増税の議論はさほど活発ではなかった。

こうした方針も踏まえつつも、消費税のあり方について検討を始めたのが、平成17年２月に自民党の政務調査会（与謝野馨会長）の下に設置された財政改

[34] 平成５年２月２日の政府・与党の経済問題協議会で示された「税制改革草案」による（平成６年度改正地方税制詳解、地方財務協会刊）。

[35] 第百四十五回国会における宮澤大蔵大臣の財政演説。

[36] 例えば、平成15年１月21日の衆議院本会議において石井一議員の質疑に答え、「私は、在任中、消費税を引き上げることは考えておりません。ただし、消費税の議論は結構であります。私の内閣の役割は、いろいろありますが、わけても、徹底した行財政改革を行うこととしておりまして、歳出の見直し、これに専念するのが先でありまして、消費税率の引き上げを行うことは考えておりません。」と述べている。

革研究会（与謝野馨会長、柳澤伯夫座長）であった。財政改革研究会は、その年の秋には、「財政改革研究会報告（中間とりまとめ）」（平成17年10月25日）消費税の社会保障目的税化を提唱している[37]。その内容は、後の「中期プログラム」、所得税法改正法附則第104条の、さらに「社会保障・税一体改革成案」とつながる消費税の社会保障財源化への出発点ともみなされるものだった[38]。また、その中には、地方の社会保障費について、国の制度の地方負担のみを地方消費税及び消費税の交付税法定率分で確保し、地方単独事業は対象とせず、消費税創設時に廃止された電気税等の地方の間接税の減収を補填するための現行地方消費税の１％分まで社会保障財源化するような表現があり、後に、民主党政権下での大きな問題の種も含まれていた[39]。

ただ、平成17年10月の内閣改造で自民党政調会長が中川秀直議員に交代すると、財政改革研究会の議論も「経済成長を促進することによる自然な税収増を実現するとともに、歳出の徹底的抑制を図る」方向となる[40]。歳出の抑制と、経済の回復による税収増等によるプライマリー・バランスの改善により、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」（平成18年７月７日閣議決定）においては、財政健全化への取り組みとして、「歳出・歳入一体改革」を掲げ、「国・地方を通じて歳出削減を徹底した上で、必要と判断される歳入増につい

---

[37]「社会保障については、まず給付面において徹底して給付範囲の見直し、世代間の公平性確保、制度間の重複排除等の制度改革やコスト見直しを行うことにより、無駄や不公平や過剰を排した真に必要なものに対象を的確化し、給付の伸び、を合理的な範囲に抑制する。一方、負担面では、社会保険方式と公費負担方式の併用の堅持を前提として、国民全体が互いに支え合う制度に基づく社会保障給付に必要な公費分の財源全体を現在の世代の国民が広く公平に負担するため、消費税のすべてを社会保障目的税化する。」と述べている。

[38] この間、自民党政調会長や財政改革研究会会長、自民党、民主党双方での経済財政担当大臣と消費税問題に中心的な役割を果たしてきた与謝野馨氏は著書「民主党が日本経済を破壊する」（平成22年１月文春新書）の中で、財政改革研究会報告（中間とりまとめ）を柳澤伯夫座長の名前を冠して「柳澤ペーパー」と呼び、財務省が社会保障財源化を受け入れたきっかけであり、消費税論議の軸足を社会保障重視に移していく出発点ともなった、との趣旨を記述している。

[39] 消費税の社会保障目的税化について述べた記述の後に、「その場合、地方財政においても、消費税の社会保障目的税化の一環として、地方消費税や消費税の交付税法定率などについて必要な改正を行い、これにより社会保障給付のための公費負担に必要な財源の地方負担分を確保する。」と記述されていた。

[40]「財政改革研究会最終報告」（平成18年４月３日）は、「プライマリー・バランス黒字化に向けて、なお足らざる部分については、歳入面の見直しによる増収措置、すなわち増税により対応せざるをえないが、高い経済成長の実現による自然増収の極大化、政府資産のスリム化、『選択と集中』による徹底的な歳出削減努力をぎりぎりまで行うことを通じて、増税幅を極力小さくすることを最大の眼目とする。」としていた。

ては、これを実現するための税制上の措置を講ずる。」と、まずは、歳出削減を徹底する方針が、政府の方針として決定され、消費税の増税議論は将来の課題に先送りされる形となった。

その後、平成19年９月の福田康夫内閣の谷垣禎一政調会長の下で、再度、財政改革研究会座長に与謝野馨議員が就任し、園田博之氏が座長となって、平成19年10月から、活動を活発化させる[41]。そして、自民党の財政改革研究会の平成20年６月の提言で、前述のとおり、消費税を全額社会保障給付に充当する社会保障税（仮称）に改組し、税率を少なくとも10％程度にまで引き上げることを提言する。

その後、この社会保障財源化の流れは、麻生内閣における「生活対策」、「中期プログラム」、「所得税法等の一部を改正する法律附則第104条」とつながっていく。

④　民主党政権下における検討

民主党は、元々、年金目的消費税の導入や社会保障財源化[42]を提唱していたが、前述のとおり、マニフェストや三党連立政権合意書等により、任期中には消費税を引き上げない前提の下で、消費税について今後、社会保障制度の抜本改革の検討などと併せて、使途の明確化、逆進性対策、課税の一層の適正化も含め、検討していくこととしていた[43]。その後、菅内閣になって積極姿勢に転じたものの、参議院通常選挙で参議院の与党過半数を割り込む状況となったが、民主党代表選に勝利した後、経済・財政・社会保障の一体的建て直しに誠心誠意取り組む方針を明らかにし[44]、平成22年10月には、政府・与党社会保障改革検討本部及び社会保障改革に関する有識者検討会を設置して、社会保障改革の全体像についての検討を開始し、年末には、政府・与党で、社会保障の安定・強化のための具体的な制度改革案とその必要財源を明らかにするとともに、必要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について一

[41] 平成18年９月の安倍第一次内閣発足に伴って、自民党政調会長は中川昭一議員となり、財政改革研究会の会長には中川昭一政調会長が就任し、座長には河村建夫議員が就任したが、目立った活動は行っていない。

[42] 平成16年参議院通常選挙に当たっての「民主党マニフェスト」（平成16年６月）、平成21年の衆議院議員総選挙に当たっての「民主党政策集 INDEX2009」等。

[43]「平成22年度税制改正大綱」（平成21年12月22日閣議決定）

[44] 基本方針（平成22年９月17日閣議決定）。

体的に検討を進めることを決定した[45]。

そして、平成23年１月14日の内閣改造で、与謝野馨衆議院議員が、内閣府特命担当（経済財政政策、少子化対策、男女共同参画）及び社会保障・税一体改革担当の国務大臣として入閣し、さらに、平成23年２月５日に設置された「社会保障改革に関する集中検討会議」の幹事委員の一人に、城西大学学長を務める柳澤伯夫元自民党衆議院議員が就任する。ただ、その頃から、地方団体側には、この社会保障改革に関する集中検討会議にその中核となる幹事委員として、政府の関係閣僚や与党のほか、各界有識者として、学識経験者以外にも経済界、労働界等の各界からのメンバーが参加しているにもかかわらず、地方の代表ともいうべき知事、市町村長がメンバーとなっていなかったことなどに懸念が強まっていった[46]。全国知事会は、２月26日に「地方の役割を踏まえた『社会保障と税の一体改革』」（全国知事会）との要請文を公表、その中で、「国民的な議論をオープンに進めるとして設置された『社会保障改革に関する集中検討会議』の委員に地方自治体の代表が選任されず、地方の意見を聴取する予定も示されていない。地方の参画なしに議論が進められていることは誠に遺憾である。」と述べる事態となっていた。

その後、６月２日に「社会保障改革に関する集中検討会議」で最終案として示された「社会保障改革案」には、再三の地方側からの要請や総務大臣の意見[47]があったにも関わらず、①　消費税収の国と地方の配分は、「制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用」（「社会保障四経費」）の割合で配分することとし、地方単独事業は考慮しない、②　地方単独事業の財源は、地方自治体の課税自主権の拡大・発揮について検討し対応する、③　電気税やガス税等の廃止の補填とし

[45]「社会保障改革の推進について」（平成22年12月14日閣議決定）。

[46] 平成23年２月８日の衆議院予算委員会において、公明党坂口力議員の「もし仮に消費税を上げるということになりましたときに、地方に対しては現在約４割くらいは地方にいってますね。これは社会保障の為に上げるということであったとしても４割くらいは地方に渡すということなのでしょうか。」との質疑に対し、与謝野大臣は「これは今のところ地方にという考え方は誰もおっしゃらない。おそらく知事や市町村長はご不満におもうと思うんですけど、消費税を上げた場合には、国が使うのであろうとも、地方が使うのであろうとも、やはり社会保障に使うという、そのことがないとなかなか消費税はお願いできないんじゃないかと思っております。財務省に聞けば地方にはあまりやりたくないと答えられるだろうと思います。」と答弁している。

[47]「社会保障改革案」に対する意見（平成23年６月２日片山善博総務大臣第10回社会保障改革に関する集中検討会議提出資料等）

てできている現行地方消費税の１％分も社会保障四経費の地方負担分にしか充当できない社会保障財源化を図ることとしている、等の点から、片山善博総務大臣と与謝野社会保障担当大臣の間で、激しいやり取りが行われる事態となった。その上で、最終的には、集中検討会議としてはこの案でとりまとめるが、「政府・与党社会保障改革検討本部」としては成案までに、再度、地方の意見聞いて調整することとされた。その後、６月10日には、政府と地方三団体による「社会保障・税一体改革に関する意見交換」が行われ、これらも踏まえて、「社会保障・税一体改革成案」（平成23年６月30日政府・与党社会保障改革検討本部決定）においては、①　現行分の消費税収（国・地方）についてはこれまでの経緯を踏まえ国・地方の配分（地方分については現行分の地方消費税及び消費税の現行の交付税法定率分）と地方分の基本的枠組みを変更しないこと、②　引上げ分の消費税収（国・地方）の国・地方の配分については、「制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用」（「社会保障四経費」）に加え、社会保障四経費に則った範囲の社会保障給付における国と地方の役割分担に応じた配分を実現すること、③　地方単独事業を含めた社会保障給付の全体像及び費用推計を総合的に整理すること、とされた。また、法制化後初めての国と地方の協議の場（６月13日）において、地方側から、法に基づく分科会を設置して検討をすることを要請する意見書が提出されたこと等も踏まえ、成案決定後の８月12日の第一回の国と地方の協議の場臨時会合において、「社会保障・税一体改革分科会」を設置して検討を行うこととされた[48]。このような経過を経て、12月29日の国と地方の協議の場において、前述のとおり、「地方単独事業の総合的な整理」（平成23年12月29日内閣官房・総務省・財務省・厚生労働省）を了承し、併せて、引上げ後の消費税（国・地方）の国と地方の配分を決定し、政府税制調査会における社会保障・税一体改革大綱素案の決定と同日の12月30日に、総務大臣と財務大臣の間で、国と地方の配分に関し、覚書を締結した。

さらに、１月６日の素案の決定後、「素案」において、「地方団体の意見を踏まえて検討し、結論を得る。」とされていた「地方消費税収（現行分の地方消費税を除く。）の使途の明確化（社会保障財源化）」等について、全国知事会、全国市長会、全国町村会に対し意見照会を行った上で、政府部内で調整し、最

[48]「社会保障・税一体改革分科会」は、総務省が行っていた「社会保障関係の地方単独事業に関する調査結果」がまとまった後の平成23年11月17日から12月26日まで４回にわたり開催された。

終的に、３月14日の民主党税制調査会に提示した政府案において、引上げ分の地方消費税について、地方税法第72条の116（地方消費税の使途）[49]において、「消費税法第一条第二項に規定する経費その他社会保障施策（社会福祉、社会保険及び保健衛生に関する施策をいう。）に要する経費に充てるものとする」こととされた[50]。

⑤　社会保障財源化の示唆するもの

伝統的な財政学における予算原則においては、全ての収入と支出が隠されることなく、予算に編入されていなければならないとする予算の完全性の原則があり、これと相互補完的関係にあるのが予算の形式に関する予算原則である統一性の原則であるとし、この統一性の原則から派生して、ノン・アフェクタシオンの原則が導き出されるとし、特定の収入と特定の支出とを結びつける充当関係であるアフェクタシオンを否定的である[51]。また、租税法の立場からも、「目的税および特定財源は、特定事業の財源を確保するという意味はあるが、多用すると、財政の統一的運営を困難にし、また財政の硬直化の一因となる。」と

[49] 実際の条文は、第1項が道府県分について、地方消費税引上げ分から市町村交付金を控除した額、第２項が市町村分について引上げ分に相当する市町村交付金の額についての規定となっている。

[50] なお、このような規定とした理由について、川端総務大臣は、平成24年５月29日の衆議院社会保障と税の一体改革特別委員会における自民党加藤勝信議員の「いわゆる四経費以外の経費も地方消費税は充てることができる、こういうことになるがどうか。」との質疑に対し、「地方消費税の引き上げの趣旨は、国分の消費税率の引き上げと同様に、要するに今後も増加が見込まれる社会保障の四経費への対応というのが原則であります。規定上、国税を、消費税法を引用して例示をいたしまして、その他ということに加えました。これは、実態としては、高齢者あるいは児童それから障害者等々、貧困者等に関して、一体的、総合的に四事業等をあわせてやっているような事業がありまして、これを社会保障四経費かどうか区分させるということにおいては、実務上、限界があるということ。それから、地方の自主財源である地方税でございますので、補助金ではありませんので、厳密な使途制限にはなじまない。それから、地方の御意見としても、地方六団体からは、社会保障財源、この四経費に関しての必要性は十分に認識、理解をするけれども、加えて、地方の社会保障施策に要する経費に広く充ててほしい、あるいは、地方の自主性が制約されぬものとすべきという意見もいただきました。そして、現行の所得税法等改正法附則第百四条の規定で、国分の消費税については、附則百四条第三項第三号で、社会保障四経費に充てるべきことを明記されておりますが、附則第百四条第三項第七号に基づいては、社会保障制度の安定財源の確保の観点から検討してきたということの書きぶりでございます。こういうことを総合的に判断いたしまして、基本的に、これは四経費とそれにのっとる範囲ということでございますので、四経費に係る部分の周辺事業ということで項目も整理をさせていただいたところでございます。」という趣旨の答弁をしている。

[51]「財政学」（神野直彦著平成19年改訂版有斐閣）より。

の見解が有力である[52]。この観点からは、消費税の社会保障財源化については、否定的に捉えられる。

その一方、公共選択論の立場からは、レントシーキングを引き起こすとの見解、住民が予算配分と予算規模を決定できるので、目的税の方が住民の選好にあった効率的な予算配分が可能であるとの見解などもある[53]。また、行動経済学の立場からは、「目的税」化を多くの人々が受け入れ易いことは、行動経済学の指摘する心理バイアスの一形態である「メンタル・アカウンティング」で説明可能であるとの指摘もある[54]。

いずれにしても、消費税（地方交付税原資分を除く）、地方消費税引き上げ分の社会保障財源化は決定された。道路特定財源と異なり、圧倒的に社会保障支出の方が特定財源より大きい現実の中で、どのようにこの問題を、現実の政治経済の中で考えるか、今後もその意義に留意する必要があると考える。

⑷ 地方消費税と地方分権

① 一般消費税構想と地方消費税

消費税の導入に際し、地方財源として消費税をどうするかという問題は、事業税における外形標準課税の導入の問題と合わせて、大平総理の一般消費税構想の頃からの課題であった。その上で、「昭和54年度の税制改正に関する答申」（平成53年12月27日政府税制調査会）は、「新税の地方団体への配分」として、新税のうち地方団体へ配分される額の部を新たに設ける地方消費税（道府県税、仮称）とすること、地方消費税の課税標準は、納税者の便宜を考慮し、一般消費税（国税）の税額とすることを答申していた。また、昭和54年度税制改正大綱（昭和53年12月26日自由民主党）は、「一般消費税（仮称）の創設」に関し、「消費一般に負担を求める一般消費税（地方消費税を含む。）（仮称）を創設する」と、明確に地方消費税の創設を方針として掲げていた。しかし、その挫折の後、売上税構想において、地方消費税の導入は頓挫する。

② 売上税構想と地方財源

売上税の導入の検討に当たっては、当時の間接税制度の抱える諸問題の解決

[52]「租税法」（金子宏著平成17年第10版弘文堂）より。
[53]「目的税制度改革に関する公共選択論的考察」（鷲見英司、東北文化学園大学論集）等。
[54]「消費税を巡る議論」（国立国会図書館Issue Brief609）。

及び減税財源の確保という観点に加えて地方税制多年の懸案である事業税における外形標準課税問題の解決を図る等の見地から、類似の税制調査会の答申の経緯等を踏まえ、その一部を地方の間接税とすることについて多角的な検討が行われたとされている[55]。しかし、政府税制調査会の論議においては、最終的には、売上税の課税の仕組みに即した地方税として仕組むことには、輸出・輸入取引に対する課税等の点を中心として、非常に複雑な仕組みを持ち込まなければならないこと、広汎な非課税品目及び高水準の免税事業者の設定等にも関連して大きな税源の偏在が予想されること等、なお解決すべき諸問題があるとされ、地方税減収の補填と安定財源確保のためには、国税である売上税収入の７分の１を地方譲与税とするとともに、売上税を地方交付税の対象税目とすることで、地方交付税の減収の補填を行うこととされた[56]。結局は、実現しなかった売上税であるが、この時点で、売上税の一部を地方税とする構想が見送られたことよって、消費税の導入の際にも、その一部を地方税とする構想が実現しないことにつながったと思われる。売上税の時点で、一般消費税では当然視されていた地方消費税の導入が見送られた理由は、一般消費税は法人等の事業年度単位での納税を予定していたため、その一部を地方税とすることが可能であったが、売上税においては、消費税としての性格を強めて価格への転嫁をより的確に反映できるよう３ヵ月ごとの納税を制度として仕組んだため、法人事業税と同様の一定の分割基準に応じて各都道府県に納税する仕組みが現実的に可能か、さらには、国際的な批判を招かないような国境税調整ができるか等の難しい議論があったとされる。その上で、可能であったとしても、売上税を国税で導入することが最優先せざるを得ない状況において、煩雑な手続きを回避する必要があったこと等が見送りの理由であったとされている[57]。

---

[55]「税制の抜本的見直しについての答申」（政府税制調査会昭和61年10月28日）では、「個人住民税等の減税財源の確保の必要性及び事業税における外形標準課税問題についての累次の当調査会の答申の経緯等を踏まえ、新しいタイプの間接税の導入に当たっては、その一部を地方の間接税とすることが適当であるとの意見が多く出されたが、この問題については、個人住民税等の減税財源の確保の必要性はあるとしても、新しいタイプの間接税の類型・仕組みの具体化に対応して、国・地方を通ずる税財源配分のあり方等との関係にも留意しつつ、処理すべきであるとする意見もあった。」としていた。

[56]「昭和62年度の税制改正に関する答申」（政府税制調査会昭和61年12月23日）は、「売上税への吸収の結果生ずる地方間接税の減収を含め、税制改革における個人所得課税等の減税による地方税及び地方交付税の減収を補填するため、売上税の収入額の一定割合を人口等一定の基準により都道府県及び市町村に対し譲与するとともに、売上税を地方交付税の対象税目とすることが適当である。」と答申した。

③　消費税と地方財源

消費税導入時においては、地方関係者や自治省から政府税調に対し、消費税の一部を地方間接税とすることについて検討を求めたが、政府税調は、売上税の時点でのスタンスを維持し、制度の簡素化の要請、納税者等の事務負担等の問題等から適当ではないとする意見が多かったため、新消費税の地方団体への配分は、他の方法によって行うことが適当であるとした[58]。この方針に従って、消費税導入時には、電気税、ガス税、木材引取税の廃止、料理飲食等消費税の税率の引下げや娯楽施設利用税の見直し等の地方の間接税の整理の措置が講じられる一方で、消費税の収入額の５分の１を財源とする消費譲与税が創設することとされ、消費税の一部が地方交付税の原資とされた。しかし、このように消費税の導入等の税制抜本改革において、地方の間接税を縮減しながら、地方財源の補填が地方税ではなく、地方譲与税及び地方交付税であったことは、国会審議でも、大きな論点の一つとなっていった。消費税を提案するに当たって、竹下登内閣総理大臣が、当初、「六つの懸念」を表明したことはよく知られているが[59]、審議の過程で、転嫁の問題を第七の懸念とした後、衆議院での審議の過程で、地方税財源の問題を、第八の懸念として認めたのである[60]。当時、

[57]「昭和62年度改正地方税制詳解上巻」（地方財務協会刊）では、その事情について「勿論、地方税サイドの仕組みの工夫によっては絶体解決不可能な課題とは云えないであろう。しかし、我が国でなじみのない付加価値税導入について国民全般にわたり不安感、とまどいのある中で、地方独立税源確立のため、より複雑な仕組み、しいては消費税としての性格を後退するような仕組みの導入を図ることは、我が国税体系の抜本的見直しを円滑に推進するために得策とは到底考えられず、地方譲与税方式と地方交付税方式による改革案を現段階におけるベストの方策として選択したのである。」としている。

[58]「税制改革についての中間答申」（政府税制調査会昭和63年６月）は、「新消費税の導入に当たっては、個人住民税等の減税財源の確保の必要性及び事業税における外形標準課税問題についての累次の当調査会の答申の経緯等を踏まえ、その一部を地方税財源として配分することが適当であるとする意見があった。しかし、新消費税の一部を地方の間接税とすることについては、制度の簡素化の要請、納税者等の事務負担の問題等があるので、適当ではないとする意見が多かった。したがって、新消費税の地方団体への配分は、他の方法によって行うことが適当である。」としていた。

[59] 六つの懸念について、昭和63年３月10日の衆議院予算委員会で竹下総理は、「大型間接税という用語によって国民一般に懸念を生んでいるのは、逆進的な税体系となり所得再配分機能を弱めるのではないか、結局中堅所得者の税の不公平感を加重するのではないか、所得税がかからない人たちに過重な負担を強いることになるのではないか、いわゆる痛税感が少ないことからして税率の引き上げが安易になされるのではないか、新しい税の導入により事業者の事務負担が極端に重くなるのではないか、物価を引き上げ、インフレが避けられないのではないか、この六つ、と思われる。」という趣旨の答弁をしている

地方財政については国庫補助負担率の引下げ問題もある中で地方税を縮小し、地方譲与税及び地方交付税で補填する内容となっていること、地方税の減税超過により地方税財源全体も縮小する内容であったことなどから、地方税財政の面からも税制改革についての野党の批判は厳しかった[61]。

④　地方消費税の導入

そのような決着をみた消費税の国・地方の配分であったため、地方側に納得がいかないものが残った面は否めない。そうした中、平成５年６月には衆参両院で地方税財源の充実強化等をも内容とする「地方分権の推進に関する決議」が行われ、その後の総選挙の後の細川内閣の成立に当たっての連立与党の合意[62]においても、地方分権の推進と本格的地方自治の確立が掲げられていたことから、地方税源の充実に関する期待は、高まっていく。そうした中、細立政権は、所得、資産、消費のバランスのとれた総合的税制改革を行うことを合意したことを踏まえ[63]、９月には、細川総理から政府税制調査会に対し、中期答申のとりまとめが要請される。その答申とりまとめの直前には、地方消費税導入についての全国知事会の緊急要請[64]が行われるなど、地方における間接税の充実等の要望は強まりを見せていった。ただ、11月の中期答申では、地方の間接税比率が低下していることや、現行消費譲与税を地方独立税としての地方消費税に組み替えるべきではないかとの意見があったことを紹介しつつ、地方消

[60] 昭和63年10月13日の衆議院税制問題等に関する調査特別委員会の質疑での日本社会党加藤万吉議員の「第八の懸念」の質疑に対し、竹下総理は「いずれの日、その八つ目の懸念というのが私は議論に上るであろうと思っておりました。…消費者そのものの懸念とそれから事業者の懸念と、その次に出てくるのが、私はこれはいわば自治体の持つ懸念ということではないかな。ただ、私なりの勉強では、譲与税にいたしましても、それから交付税への算定基準にいたしましても、大変工夫されてできておるな。だから議論の中で自治大臣からこのような措置が行われておりますというようなことで、あるいは地方行政委員会、もとより本委員会等を通じて八つ目の懸念というのは解消されていくんじゃないかな、こういうふうに思っておるところでございます。」と答弁している。

[61] 参議院における採決の前には、梶山静六自治大臣問責決議案が国会に提出されているが、地方税財源に関することも提案理由の一つとされていた。

[62]「連立政権樹立に関する合意事項」（平成５年７月29日、日本社会党、新生党、公明党、日本新党、民社党、新党さきがけ、社会民主連合、民主改革連合）。

[63]「八党派覚え書き」（平成５年７月29日、日本社会党、新生党、公明党、日本新党、民社党、新党さきがけ、社会民主連合、民主改革連合）。

[64]「抜本的税制改革に当たって消費譲与税の地方消費税への組み替えに関する緊急要望」（平成５年10月26日全国知事会）。

費税の導入については、慎重な検討を求めるものであった[65]。

その後、２月には、国民福祉税構想の公表と撤回という経過を辿ることは、前述のとおりである。ただ、国民福祉税構想は、所得税のみならず住民税減税を提起し、消費税の廃止と国民福祉税の導入を掲げているにも関わらず、地方財源については、住民税の減税に伴い地方税源の充実について配慮する旨の記述があるのみで[66]、具体的な地方税財源の姿は示されていなかった。

しかし、その後、住民税減税を行うための地方税法及び地方財政法の一部を改正する法律案の審議過程において、地方消費税構想について問われた細川総理が、地方税源の問題について検討していく必要がある旨の答弁を行ったこと[67]などもあって、平成６年４月には新たな任期を迎えた政府税制調査会に地方消費税を含めた地方税源の問題について検討するため、「地方税源問題ワーキング･グループ」が設置される。同グループでは､自治省がとりまとめた「地方消費税の骨子」や「国境税調整システム案」についても理論的検討を精力的に行い、５月には検討結果を総会に報告した。これらも踏まえて、政府税制調査会は､「税制改革についての答申」で税制のあり方を提言したが、その中では、両論併記の形をとってはいるが、地方消費税について言及がなされたことは意義があることであった[68]。

---

[65] 平成５年11月の政府税制調査会の答申「今後の税制のあり方についての答申 ―『公正で活力ある高齢化社会』を目指して―」においては、「こうした観点から、地方自治の推進を図るため、また、地方税における直間比率是正のために、現行消費譲与税を地方独立税としての地方消費税に組み替えるべきではないかとの意見が出されたが、これに対しては、地方の直間比率の是正も重要だが、税制の簡素化を重視すれば、地方財源の確保は地方譲与税でも差し支えないのではないか、国税･地方税のあり方は、一般的に税目によって分けて考えるのが望ましく、地方消費税は、税の帰属地と消費地との関係や国境税調整の問題、納税コストの観点から困難ではないか等の意見が多く出された。いずれにせよ、地方消費税を含めた地方税源の問題は、直間比率の是正のみならず地方自治の本旨とも深く関わる重要な問題であり、上記のような問題を踏まえながら、今後、消費税のあり方の見直しと併行し、検討を加えることが必要であると考えられる。」と提言している。

[66]「税制改革草案」（平成６年２月２日政府・与党経済問題協議会）は、「住民税の減税に伴い、地方税源の充実について配慮する。」と記述していた。

[67] 平成６年３月28日の本会議で細川総理は、「地方消費税構想についてのお尋ねでございましたが、地方分権が時代の大きな要請となっている今日、地方税の充実確保はもとより重要なテーマでございます。地方税は、現在、国税以上に直接税に偏った構造となっておりますが、今後の財政需要の増大などを考えますと、安定的な税体系を確立する必要があるわけで、地方税源の問題につきましては御指摘のようなことも含めて今後よく検討してまいりたいと存じます。」と答弁している。

その後、消費税・地方消費税問題は、細川内閣、羽田内閣の後に、自由民主党、日本社会党、新党さきがけの三党連立によって成立した村山内閣で急速に動き出す。村山総理の下での自・社・さ連立政権の発足に際しての合意[69]には、「少子・高齢社会に向けて福祉プログラムを推進し、このため必要な財源確保に向けて、所得・資産・消費のバランスのとれた税体系を構築する。」、「現行の消費税の欠陥を是正したうえで、…現行消費税の改廃を含む総合的改革案を提示する。」ことのほか、「地方自治体の自主財源を新たに確保し、福祉充実の政策を推進する。」との内容が盛り込まれていた。

この合意に基づき、連立与党は「税制改革プロジェクトチーム」（与党税調）を設けて検討することとなったが、その検討の中で、大きな争点となったのは、地方消費税であった。自治省は、地方消費税の創設を強く主張し、大蔵省はこれを否定する平行線が続いたが、与党からの数度にわたる勧告に基づき、大蔵省と自治省の間で何度も協議が行われ、地方消費税は都道府県が条例に基づいて課す地方税とするが、当分の間、国に賦課徴収を委託する、都道府県はその税収を消費に関連する一定の基準により、都道府県間で清算する等の内容で協議が整い、平成６年９月20日の大蔵、自治、官房長官の三者会議で地方消費税の創設が合意されたのである[70]。昭和53年の一般消費税導入論議の際に地方消費税の導入が構想されてから、16年後のことであり、都道府県税の普通税としては、昭和29年の不動産取得税等以来、実に40年ぶり、目的税である自動車取得税からでも26年ぶりの新税導入であった。

⑤　その後

このようにして導入された地方消費税は、偏在性が小さく税収が安定した地方税として、地方税財政改革において、常に注目され、期待される存在となる。

---

[68]「税制改革についての答申」（平成６年６月21日政府税制調査会）。地方消費税については、「これまでの議論を総括してみても現時点でその導入の適否について判断を行うには至らず、今後とも引き続き地方分権の推進に真に資する地方税源充実の具体的方策に関し、この『地方消費税』案について更に検討を深めつつ、幅広く検討を行い、可及的速やかに結論を得るべく審議を行うこととしたい。」としている。

[69]「新しい連立政権の樹立に関する合意事項」（平成６年６月30日自由民主党・日本社会党・新党さきがけ口頭合意）。

[70] 筆者が、当時の自治省税務局長である滝実元法務大臣から伺ったところによると、「当時の村山総理は、地方消費税の創設があったから、消費税率（国・地方）の引上げを決断できたのではないか。」との感想を述べておられた。

平成７年に設置された地方分権推進委員会は、平成13年の最終報告において、地方消費税の位置づけを高めることや、地方交付税原資として組み入れられている消費税の一定部分を地方消費税に組み替えることも検討すべきことを述べている[71]。今日の税源交換論議の嚆矢ともいえる提言である。

その後、この考え方に基づいて、平成15年には、当時の片山虎之助総務大臣から、三位一体改革の一環として、所得税から住民税への税源移譲等と併せて、地方消費税の充実により、国と地方の税源配分を１対１にすることが提言される[72]。こうした方針は、麻生総務大臣にも承継されるが[73]、焦点は徐々に所得税から住民税への税源移譲に移り、地方消費税の税源移譲は、先送りされる。

しかし、平成19年度になって、法人二税の偏在是正の観点から、地方消費税と地方法人課税の交換が論議となる。その結果、将来的な消費税の交付税原資分と地方法人二税の税源交換を念頭におきつつ、地方法人特別税・譲与税制度が導入されることになる。

その後の消費税、地方消費税に関する議論は、前述のとおりである。偏在性の小さい、安定した税源として期待された地方消費税であるが、我が国全体の財政の健全化や社会保障財源の確保の観点から、むしろ、国税として重視される動きが強まっていき、消費税（国・地方の）引上げがあっても、地方への配分は小さいのではないかとの懸念も強まっていった。

しかし、その中でも、地方消費税の意義等について、地方六団体の活動を通じて理解を求めていった結果、社会保障・税一体改革においても、一定の地方消費税、消費税交付税原資分の配分を確保することができたのではないかと思われる。そのことは、評価しなくてはならない。その一方、国税、地方税の配

---

[71] 地方分権推進委員会最終報告（平成13年６月14日）。最終報告は、「地方消費税については、今後の消費税のあり方の議論の中で、福祉をはじめとする幅広い財政需要を賄う税として、その位置付けを高め、その充実を基本に検討することが適当である。この場合、地方交付税原資として組み入れられている消費税の一定部分を地方消費税に組み替えることも検討すべきである。」と述べている。

[72] 平成15年４月１日に経済財政諮問会議に片山総務大臣が提出した資料では、「個人住民税の拡充・比例税率化や地方消費税の拡充を行う。また、個人住民税均等割の見直しなどにより、地方税における応益性の空洞化に対応する。こうした取組みにより、当面、国税：地方税＝１：１を目指す。」と記述されている。

[73] 当時の麻生総務大臣は、平成15年11月28日の経済財政諮問会議に、「『三位一体の改革』について」として、「廃止、縮減する国庫補助負担金の対象事業の中で、引き続き地方団体が実施する必要のあるものについて、基幹税（個人住民税・地方消費税）による税源移譲を実現」とする資料を提出している。

分比率を１対１とするという旗は、社会保障の負担に基づく配分による社会保障・税一体改革においては、国の基礎年金国庫負担分の財源を確保する必要性等から、一歩、後退せざるをえなかった。

また、平成26年度の税制改正においては、税制抜本改革法（国税）第７条第５号ロの規定[74]を踏まえ、偏在性の大きい法人住民税法人税割の一部を国税化し、地方の固有財源である交付税原資とすることで財政力格差の縮小を図る措置が講じられることとなった。地方消費税は極めて偏在性の小さい地方税であるが、それでも人口一人当たりで２倍程度の格差がある。従って、社会保障・税一体改革における地方消費税の引上げにより、不交付団体では、財源超過額の増となり、地方団体間の財政力格差が拡大する。このため、税制抜本改革の趣旨も踏まえ、不交付団体の地方消費税の実質的増収の範囲内で、偏在性の大きい法人住民税法人税割の一部を国税化し、国税化された税収の全額を、国の一般会計を通すことなく、交付税特別会計に直接繰り入れ、交付税原資とすることにより地方団体間の財政力格差の縮小を図ることとするものである。ある意味で、制度改革には時間差があったものの、税源交換が行われたと考えることもできよう。

地方消費税の引上げとともに、こうした措置を講じなければ、国税も含めた我が国全体として、税収の効率的な活用を図りつつ、地方税を核とした地方財政体系を作り上げていくことが難しくなっていることと理解すべきであろう。

おわりに

いずれにしても、今次の社会保障・税一体改革とこれに伴う地方消費税率の引上げは、この数年の議論の結果ではなく、まさに長い時間をかけた議論の結果であることが理解されなくてはならないと思う。また、まさに、10%への引上げについては、今後、議論が行われる。このように増税により、財政の健全化を図ることは大変に難しいことであること、そのことに国民の理解をうるためには大きな努力を要するものであることをつくづく感じる。その逆説的な見

[74] 税制抜本改革法（国税）第７条第５号イは「地方法人特別税及び地方法人特別譲与税について、税制の抜本的な改革において偏在性の小さい地方税体系の構築が行われるまでの間の措置であることを踏まえ、税制の抜本的な改革に併せて抜本的に見直しを行う。」と、同号ロは「税制の抜本的な改革による地方消費税の充実と併せて、地方法人課税の在り方を見直すことにより税源の偏在性を是正する方策を講ずることとし、その際には、国と地方の税制全体を通じて幅広く検討する。」と定めている。

地からは、いかに、景気刺激等の観点から行われる減税や公共投資の追加等が、租税歳入を超えて公債で賄われるために、後に、多大な負担を残していくかについても、よくよく留意しなければならないとも思う。

筆者は、地方消費税の安定性、偏在性の小ささからみて、今後も地方消費税の充実が推進されなくてはならないと考える。従って、今回の税制抜本改革においても引き続き交付税原資とすることとされた消費税収（国･地方）の1.52%を占める交付税原資分を地方税化して、代わりに地方法人所得課税を交付税原資化することなどが、引き続き検討されなくてはならないと考える。一部の団体に税収が集中して大幅な財源超過額が発生することなく、地方の歳出と歳入の差を縮小し、不交付団体等税収で多くの歳出を賄える団体を増やし、税を基本とする地方自治の確立していくために必要なことである。

また、筆者としては経済の回復による所得税や法人税の増収により、現在の消費税率（国・地方）を維持した上で財政健全化が実現できることを期待したいとも考えているが、我が国の社会保障の動向等を考えると、さらなる消費税･地方消費税の引上げが議論の俎上にのぼることもそう遠くないかもしれない。その際には、地方消費税のあり方等について、今までの経緯も十分に踏まえて、対応していくことが必要であると考えている。

さらに、地方消費税を地方自治を支える税と位置付けるならば、その賦課徴収を国税に委託し、一定税率としている地方消費税の仕組みについて、カナダの制度などを参考に、いつかは、地方が独自に賦課徴収し、税率も選択できる制度を視野に入れて、研究を進めていくことも必要である。

そのようなことを考えながら、今日に至るまでの地方消費税について振り返ってみたが、読者の多少の参考になったとすれば幸いである。また、筆者にとっては、様々なことを再確認するよい機会となったと感じている。このような機会を与えていただいたマッセOSAKAの方々に感謝したい。なお、参考文献については、脚注において全て記しているため、文末では特に再掲しないこととしているので、ご了解願いたい。

自治体財政指標に係る諸論点
―発生主義・複式簿記会計の視点を交えた検討―

有限責任監査法人トーマツ公認会計士
小　室　将　雄[1]
有限責任監査法人トーマツ公認会計士
大　川　裕　介[1]

プロフィール

こむろ　まさお
1998年監査法人トーマツ（現有限責任監査法人トーマツ）入社。
現在、行政経営推進室サブリーダーとして、数多くの自治体で、新地方公会計改革の推進、地方公営企業の経営改革等の業務に従事。
総務省「今後の新地方公会計の推進に関する研究会」、「地方公営企業法の適用に関する研究会」委員等を歴任。
2004年より関西大学大学院商学研究科非常勤講師、2007年より早稲田大学パブリックサービス研究所招聘研究員を兼ねる。

おおかわ　ゆうすけ
1995年大阪府庁入庁。総務部財政課で決算統計（地方財政状況調査）及び旧総務省方式財務書類の作成業務等に従事。
2013年有限責任監査法人トーマツ入社。自治体における新地方公会計改革の推進、地方公営企業の経営改革等の業務に従事するとともに、自治体関係者を対象とした地方公会計等に係る研修に講師として登壇。国際公会計学会に所属し、学会での発表や論文の寄稿等の活動も行う。

1．はじめに

自治体の財政状態を評価する指標には様々なものがあるが、それらは平成21年度に全面施行された「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」（以下「健全化法」と言う。）の前後で区別して考える必要がある。健全化法以前においては、地方財政再建促進特別措置法（以下「旧再建法」と言う。）に基づく財政再建制度が設けられていたが、ここでは後述する「実質収支」という指標のみが財政再建団体となるかどうかの基準であった。

平成18年度の夕張市の財政破綻を機に整備された健全化法においては、実質収支のみではなく、「実質公債費比率」や「将来負担比率」などの四つの指標により総合的に地方自治体の財政の健全性を評価しようとしている。また旧再

[1] 本稿は執筆者の私見であり、執筆者が属する組織の公式見解ではない。

建法では財政再建団体の基準しかなく、早期に是正を図る仕組みがなかったが、健全化法では「早期健全化基準」を設け、破綻に至る前に早期に改善を促す仕組みを導入している。

これら自治体の再建制度とは別に、健全化法以前から「経常収支比率」や「財政力指数」等の指標が用いられているほか、「基礎的財政収支」という指標も「新地方公会計制度」における財務書類において記載されている。

このように多くの指標が用いられているが、それらは必ずしも全幅の信頼を得ているものではなく、議論の対象とすべき幾つかの論点があるだろう。それら論点の多くは、現在の自治体財政制度が「現金主義・単式簿記会計」に基づいていることに関係しているように思われる。例えば、それら指標の大半は現金のフローに着目したものであり、ストックの状況を反映した指標は十分ではない、と言えよう。このため本稿では「発生主義・複式簿記会計」の視点も交えながら、自治体財政指標を考えていきたい。

なお本稿では、税を主たる財源として運営されている一般会計等又は普通会計に係る財政指標を対象とし、公営企業会計のみを対象とした指標については他に譲ることとしたい。

2．健全化法以前からの自治体財政指標

健全化法施行前に使用されていた主な財政指標としては、実質収支、財政力指数、経常収支比率、起債制限比率、実質公債費比率、公債費負担比率などが挙げられる。このうち起債制限比率以下の三指標は、健全化法における実質公債費比率に収斂されているため、ここでは実質収支と財政力指数、経常収支比率の三指標について取り上げる。

⑴　実質収支

実質収支は、歳入と歳出の差引（＝形式収支）から、さらに翌年度に繰り越すべき財源を差し引いたものである。通常、各自治体の黒字の額がいくらか、または赤字に転落した、若しくは黒字化を達成した、などの判断はこの実質収支に基づいている。また旧再建法においては、この実質収支の赤字額が都道府県では標準財政規模の５％、市町村では20％以上となった場合に、首長からの申請に基づき、いわゆる「準用財政再建団体」に指定され、「財政再建計画」の策定を義務付けられることとされていた。この指標は後述する健全化判断比率においても引き続き利用されているように、一般的な黒字額及び赤字額を示

す指標として、現在に至るまで最重要視されている指標であると言えよう。

しかしこの実質収支は大きな課題を抱えている。それは、この指標の示すものが「資金収支」（正確には繰越事業財源を加味した修正資金収支）であることに起因している。

自治体における資金収入及び支出の原因としては、地方税や地方交付税、国庫補助金の収入や、人件費、物件費や補助金等の支出のほか、公共投資や貸付など資産形成のための支出や貸付金の回収による収入、また地方債の発行による収入やその償還のための支出など様々なものがある。実質収支という指標は、これら全ての収入（歳入）と全ての支出（歳出）を差引きしたものであるため、それが示すのは単なる資金収支に過ぎない。

しかし地方債の発行による収入は、将来世代が支払う税にその償還を委ねるものである。仮に地方債の発行額が償還額を上回っている場合、実質収支にはプラスの影響を及ぼすが、実際には将来世代が負担することを意味する。また財政難により、多くの自治体で基金の取り崩しや「基金からの借り入れ」が行われているが、これも多額の歳入を生み実質収支を改善させる一方、過去に蓄積した資産を食い潰すものである。いずれもバランスシートの健全性を損ない、将来の自治体運営にマイナスの影響を与える可能性があるものであるが、実質収支は改善、つまり財政状態が改善したかのようなメッセージを発信してしまう。

ここで、ある県（A県とする）の事例を取り上げてみたい。A県では実質収支は常に数十億円程度の黒字を計上しており、財政状態は健全なように見える。しかしこの実質収支だけでは、資産・負債の増減、つまり全体としての財政状態の変化は把握できない。このため、新地方公会計制度における財務書類から、毎年度の「純資産変動額」を算出し、平成20年度から23年度の実質収支と「純資産変動額」の推移を次の図１に示した。実質収支は毎年一定程度の黒字であるが、「純資産変動額」は大幅なマイナス、特に平成23年度には２千億円以上の巨額のマイナスとなっている。

このように実質収支と純資産の増減が全く異なることは珍しくない。現在、相当数の道府県で負債（地方債）が増加を続けている。このことから、これらの道府県では恐らく純資産が減少し続けていると推測できる。純資産が減少しているということは、資産が減少若しくは負債が増加している、つまり負担を将来に先送りしていること、さらにはその年度の行政サービスコストを税等の収入で賄うことが出来なかったことを示している。しかし、平成20年度以降において実質収支がマイナスの道府県は存在しない。

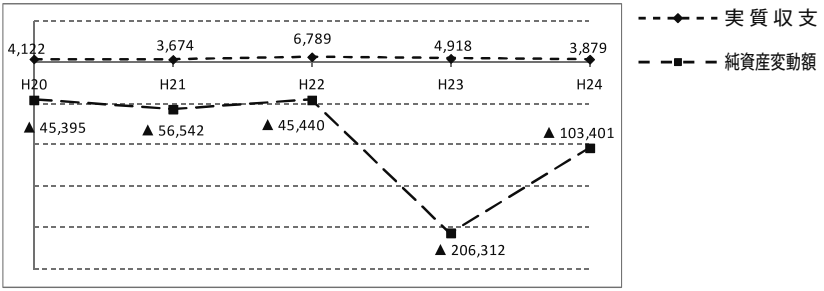


図１　A県の実質収支と純資産変動額の比較　　（単位：百万円）

出典：A県HPより筆者作成。なお「純資産変動額」からは、資産の評価換等の要因は除外した。

以上のように実質収支が黒字であるにも関わらず純資産が減少している事例を見ると、実質収支は自治体の本質的な黒字・赤字を示す指標としては不十分なものと言わざるを得ない。端的に言えば、実質収支は単なる資金収支に過ぎないため、借金により資金を確保しても、実質収支の黒字は確保できるが、その背後では負債残高が増加し、将来に負担を先送りしているのである。

⑵　財政力指数

財政力指数とは、基準財政収入額を基準財政需要額で除した割合の３か年平均値であり、各自治体の税収基盤の強さを表している。しかしこの指標のみでは、各自治体の財政状態を読み取ることは難しい。財政力指数が高くても、財政運営の巧拙により、非常に苦しい財政状態に陥る自治体もある。

そのため、この指標は単独で用いるものではなく、他の指標を読み解く際の補助的な指標であると位置づけられる。例えば、ある団体は財政力指数が高いにも関わらず、後述する経常収支比率が高く、財政が硬直化している、などと評されることがある。このように、財政力指数という指標は、各自治体の税収基盤の強さを示すものであるが、必ずしも現実の財政状態の健全性と比例するものとは言えない。この点については次の経常収支比率とともに詳述する。

⑶　経常収支比率

経常収支比率は、各年度の経常的支出に充当された一般財源を経常的収入で除したものである。経常的支出の代表的なものは人件費、扶助費、公債費の義務的経費であるが、経常的な物件費や維持補修費、補助費等なども分子に計上される。分母となる経常的収入には地方税、地方譲与税、地方交付税の他、経

常的な使用料、手数料なども含まれる。

この指標が意図するところは、各年の経常的な収入で経常的な支出をどの程度賄えているか、ということであり、一般的には市町村で75%、都道府県で80%を上回ると、財政構造が硬直化し、機動的な財政運営が困難な状況にあると言われる。

この指標は、各自治体の財政運営の厳しさを表すものとして現在に至るまで頻繁に活用されている。特に、比較的税収が豊かな自治体でも放漫な財政運営を続けていれば、この指標は瞬く間に悪化していく。これまでも、財政力指数が1を超える自治体においても、経常収支比率が90%台、あるいは100%超という事例が複数見られる。

ただ、この経常収支比率については、次の二つの課題が挙げられる。

第一に、経常収入及び経常支出の区分に、一定の恣意性が残る点である。収入においては税や地方交付税等、支出においては人件費、公債費等の義務的経費については疑問の余地はない。しかし例えば補助費等の歳出においては、それが経常的なものであるか臨時的なものであるかをどのように区分するかの判断は各自治体に委ねられ、全自治体で基準を統一する仕組み（例えば健全化判断比率のような比率審査も含めた仕組み）は存在しない。このため指標の客観性を全面的に確保することは出来ないのが現状である。

第二の論点は、この指標は財政運営の巧拙だけではなく、地方財政制度そのものの構造的な特質に左右されるのではないかという疑問が払拭し切れない点である。

次の図2において、財政力指数を横軸に、経常収支比率を縦軸に設定し、各道府県がどこに位置するかを散布図に表した[2]。近似線の決定係数(R^2)[3]は0.2616

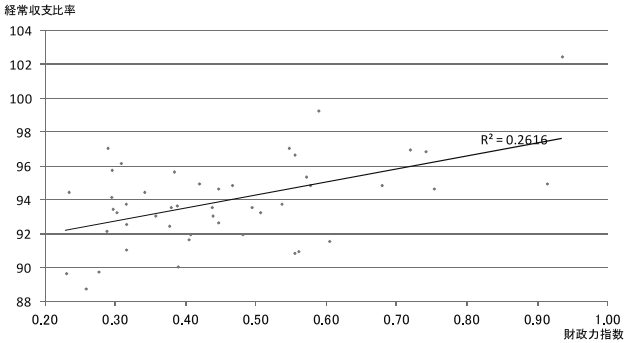


図2　平成23年度 道府県の経常収支比率と財政力指数

と決して高くはないが、明らかに右肩上がりの傾向を示している。つまり、財政力、税収力が高い道府県ほど、経常収支比率が高い、財政が硬直化して財政運営が厳しい、という結果が見えてくる[4]。

この結果について、財政力が高い自治体ほど財政運営が放漫であり、そのため経常収支比率が高くなっている、と解釈することは説得力があるものとは思えない。税収基盤が強い自治体ほど財政運営担当者の能力や意識が低い、という推論について因果関係が見出せないばかりか、むしろ逆に、経常収支比率が高い自治体ほど、歳出カット等の努力を行うはずだからである。

このため個々の自治体の財政運営の巧拙だけではなく、地方交付税制度をその根幹とする地方財政制度自体が影響を及ぼしているようにも思える。つまり、税収基盤の弱い自治体ほど財政的な支援措置が手厚い、つまり基準財政需要額が相対的に大きくなるよう制度設計されている、という可能性も考えられる。

この可能性は、現段階では推測の域を出ないものであるが、いずれにしても経常収支比率が高い＝財政運営が放漫、という紋切り型の解釈は避けるべきであろう。ただし、図２において近似線より大きく上方向に外れた自治体については、やはり財政運営に何らかの課題を有していると推測できる。

３．健全化法における健全化判断比率

平成20年度より一部施行、平成21年度より全面施行された健全化法では、以下の四つの健全化判断比率が定められている[5]。

◆実質赤字比率

一般会計等の赤字額の、その地方公共団体の財政規模に対する割合。

早期健全化基準：市町村 11.25～15%、道府県 3.75%

財政再生基準：市町村 20%、道府県 5 %

◆連結実質赤字比率

公営企業会計等を含む「地方公共団体の全会計」の赤字額の財政規模に

---

[2] 東京都は、他の道府県とはその規模が大きく異なるため除外した（標準財政規模が他の道府県平均の５倍程度）。

[3] 決定係数（R^2、寄与率ともいう）は、データの説明力を測るもの。$0 \leqq R^2 \geqq 1$で、１に近づく程、制度の高いデータとなる。

[4] 市町村について同様の分析をしたところ、同じく右肩上がりの近似線が得られたが、R^2が0.0742と著しく低いため、ここでは取り上げない。

[5] 公営企業に係る指標である「資金不足比率」は本稿の対象外とする。

対する割合。

早期健全化基準：市町村 16.25～20%、道府県 8.75%

財政再生基準：市町村 30%、道府県 15%

◆実質公債費比率

借入金（地方債）の返済額（公債費）の財政規模に対する割合。

早期健全化基準：25%

財政再生基準：35%

◆将来負担比率

借入金（地方債）など現在抱えている負債の財政規模に対する割合。

早期健全化基準：市町村 350%、道府県 400%

それぞれの指標について「早期健全化基準」と「財政再生基準」が定められており、いずれかの指標が早期健全化基準以上になると、「財政健全化計画」の策定が義務付けられ、いわゆる「早期健全化団体」となる。また将来負担比率を除くいずれかの指標が財政再生基準以上になると、「財政再生計画」の策定が義務付けられ、いわゆる「財政再生団体」となる。

以下、個々の指標についてその特徴を見ていきたい。

⑴ 実質赤字比率

実質赤字比率は、従前から使用されてきた実質収支について、それが赤字の場合の標準財政規模に対する比率で表したものであり、既に述べた実質収支の課題がそのまま当てはまる。つまり、単なる資金収支であるため、必ずしも各自治体の財政状態を示すものではない。

旧再建法ではこの実質収支のみで判断していたため、夕張市のような事例に適切に対応できなかったが、他の三指標を加えることで各自治体の財政状態を総合的に評価しようとしていると考えられる。すなわち、健全化法自体が、この実質収支が抱える課題を解決するためのものだったと言えよう。

しかし、やはり依然として実質収支という指標は現在も非常に重視されている。平成25年11月29日に総務省が公表した「平成24年度地方公共団体普通会計決算の概要」も、その冒頭に「歳入」と「歳出」、そして「決算収支」として実質収支についての説明があり、黒字額や、赤字の団体の数などが述べられている。個々の自治体における報道発表資料においても、ほとんどの場合はこの実質収支の黒字額若しくは赤字額が最初に取り上げられており、それらを受け

た報道も当然ながら実質収支が中心となる。このように、大きな課題を有する実質収支という指標を依然として最重要視する現状は、今後改善することが望まれよう。

⑵ 連結実質赤字比率

連結実質赤字比率は、普通会計の実質収支赤字額に公営企業会計等の「資金不足額」[6]を加えたものの、標準財政規模に対する比率である。この指標を健全化判断比率に加えたのは、やはり夕張市の問題を受けてのことであろう。評価対象範囲を一般会計等から公営企業会計等まで広げることにより、会計間取引による赤字の隠蔽を防止するのである。

しかし、この指標も実質収支を基礎としているだけに、実質赤字比率と同じ課題を有している。加えて、会計間で負債を付け替えることにより、たちまち改善、解消してしまうという特徴も有している。例えば公営企業会計の経営が悪化し、多額の資金不足が発生したために、連結実質赤字が生じた場合を考えてみたい。この公営企業会計を廃止する場合、本稿の執筆時点においては、その会計の地方債を繰上償還するため、一般会計において「第三セクター等改革推進債」の発行が認められる。このような処理を行った結果、公営企業会計の資金不足は解消し、一般会計がその地方債を肩代わりすることとなる。一般会計においては地方債を負担しても実質収支に影響は生じないため、資金不足額が消滅したことにより連結実質赤字比率も解消されることになる。つまり、実質的な資産、負債の状況、即ち財政状態に何ら変化がないにもかかわらず、その負債を負担する会計が替わるだけで解消してしまうのである。

ただ、このような処理を行った場合、以降の実質公債費比率や将来負担比率に大きな影響が生じることとなる。そのため、この指標のみでは十分ではなくても、健全化判断比率全体として機能する仕組みとなっている。

⑶ 実質公債費比率

実質公債費比率とは、ごく簡単に言えば地方債の元利償還金（公債費）を分子に、標準財政規模を分母とした比率である。なお分子の公債費には、満期一

[6] 資金不足額とは、ごく簡単に言えば流動負債から流動資産を差し引いたもの。資金不足額が発生している場合、多くは一般会計からの短期借入金などにより当座の資金を賄っている状態となっている。

括償還債の償還のための積立金や公営企業会計における企業債の償還のための一般会計からの繰出金、ＰＦＩや一部事務組合等の公債費類似経費（準公債費）を含む。さらに、満期一括償還のための減債基金の積立額が不足する場合、それが分子に反映されるように算定方法が定められている。なおこの比率は、従前の「起債制限比率」に代わり、平成18年度以降は地方債発行に係る「同意基準」としても活用されている[7]。

実質公債費比率の利点は、実質収支（実質赤字比率）では把握できない問題点を明らかにできることであろう。地方債の発行などにより実質収支が改善しても、その地方債の償還が始まれば実質公債費比率は上昇することとなる。また、いくつかの団体で行われている「減債基金からの借り入れ」も、それにより生じる積立不足額を分子に加味することを通じ、この指標に反映される。このように健全化判断比率にこの指標を位置付けたことは、旧再建法の欠点を補うという意味で非常に有意義なものと考えられる。

ただし留意すべきことは、分子及び分母の両方から、元利償還金・準元利償還金に係る基準財政需要額算入額が控除されていることである。つまり、「臨時財政対策債」に代表される赤字地方債の元利償還金は、それが基準財政需要額に算入されるために、この指標から除外されているのである。

これについては、以下の２点について疑問を感じざるを得ない。

第一に、地方自治体に交付される地方交付税は、所得税、法人税、酒税、消費税の一部を財源としており、結局国民が負担するものだということが挙げられる。各自治体においては、「交付税措置」されているため「団体」としての負担はない、という判断が可能だとしても、各自治体の「住民」はすなわち「国民」であり、地方税だけではなく国税の納税義務も負っている。そのため、各自治体が「団体」としてそれら地方債の償還の負担を負わなくても、各自治体に居住する「住民」（＝国民）は負担を負うことになるのである。これは「団体自治」と「住民自治」の狭間で生じるギャップと言えるかもしれない。

第二に、それらの地方債は本当に「交付税措置」されているのか、という論点にも触れる必要がある。この論点はさらに二つの側面に分けて考えられる。第一の側面は、いくら基準財政需要額に算入されたとしても、国全体の地方交付税の法定財源が不足すれば、その不足分の半分は臨時財政対策債の新規発行枠を割り当てられることになり、結局元利償還金の全てが「交付税措置」され

[7] 一般財団法人地方債協会HP

ているとは言えない、ということである。

もう一つの側面は、交付税総額算定時の臨時財政対策債の元利償還金の扱いについてである。これは地方財政計画に明記されていることであるが、臨時財政対策債の元利償還金に係る基準財政需要額は、その全額が新たな臨時財政対策債の発行枠に置き換えられる。一般に言われる「折半ルール」[8][9]は、まず過去の臨時財政対策債の元利償還に係る基準財政需要額相当額が控除された後に適用される。つまり臨時財政対策債の元利償還金は、地方自治体全体（マクロベース）で見れば、新規の臨時財政対策債の発行可能額により財源措置（当面のキャッシュを確保）されるだけなのである。

以上の点を踏まえ、臨時財政対策債を中心に、実質公債費比率の算定から「交付税措置」された額を控除していることについては、今一度その是非を検討する必要があるだろう。

⑷ 将来負担比率

将来負担比率とは、これもごく簡単に言えば、各自治体の負債（地方債など）を標準財政規模で除したものである。

この指標は、その他の指標が依然としてフローの数値のみを算定の対象としているのに対し、初めてストックの数値を主たる算定根拠として採用したものとして高く評価できる。さらに、分子となる「負債」には一般会計の地方債だけではなく、職員の退職手当債務、債務負担行為による将来負担額や地方公営企業、第三セクター等が有する負債の各自治体における負担見込額なども含まれている。これにより、例えば夕張市のような会計処理を行ったとしても、また公営企業会計の負債を第三セクター等改革推進債で一般会計に付け替えたとしても、さらには減債基金をはじめとした諸々の「基金からの借り入れ」を行った場合も、この指標の悪化という形でその影響が反映されることになる。

このように将来負担比率は、これまでの指標にはない非常に優れた特徴を有している。現時点の資金フローだけではなく将来各自治体にキャッシュ・アウトをもたらす諸要因を分子に置くことにより、各自治体の財政状態をより正確に評価することが出来るとともに、地方公営企業、一部事務組合等、さらには

[8] 小西（2009）、p50

[9]「折半ルール」とは、交付税財源の不足額の半分は国が「臨時財政対策加算」を行い、半分は「臨時財政対策債発行枠」を割り当てるというもの。

第三セクターまで幅広い範囲をカバーすることにより、他の指標では見出せない事象を明らかにすることが出来る。

ただしこの将来負担比率も、次の三つの点で課題を指摘できる。

①財政再生基準が設定されていないこと

他の３指標には早期健全化基準と財政再生基準の両方が設定されているのに対して、この将来負担比率だけは財政再生基準が設定されていない。このため、例えば多額の借り入れ等により実質収支を改善させる代わりに将来負担比率を悪化させたとしても、早期健全化団体にはなるが財政再生団体になることはない。

②臨時財政対策債等の赤字地方債を除外していること

実質公債費比率の項で示したように、「交付税措置」のある地方債の元利償還金を除外していることは、やはり慎重に検討する必要があろう。

③資産の更新需要を反映できていないこと

自治体にとっての将来負担は地方債等に係る将来のキャッシュ・アウトだけではなく、現在有する資産、特に住民の生活に不可欠なインフラ資産の更新費用が重要であるが、将来負担比率はこの更新費用を考慮していないとの指摘がある。

これも、現在の地方自治体の会計制度が現金主義・単式簿記会計に基づいており、自治体の資産のほとんどを占めるインフラ資産などのいわゆる有形固定資産を定量的に把握することは出来ず、そのためそれら資産の老朽化の程度等を会計的に把握することも出来ないことに起因していると考えられる。このような会計制度のもとでは、本来の「将来負担」を示すことが出来ないのは無理もないことである。もちろん本当に必要な資産の更新費用を算出するには、単に複式簿記会計を導入するだけでは不十分であり、個々の施設等の老朽化状況や必要な更新工事の内容、またそれ以前にそのあり方を精査する必要がある。しかし、複式簿記会計により資産の取得価額と減価償却累計額を把握していれば、大まかにではあるが、将来どの程度の負担が生じるかは把握することが出来よう。

以上、健全化法に基づく四つの指標を概観してきた。旧再建法における実質収支だけでの判断では不十分であるため、健全化法では用いる指標を増やしてきた。それにより相当程度の効果は得られるものの、依然として課題は残る、というのが現状であろう。

４．基礎的財政収支（プライマリーバランス）

基礎的財政収支（プライマリーバランス、以下「ＰＢ」と言う。）とは、一般に、歳入総額から公債の発行（借金）による収入を差し引いた金額と、歳出総額から公債の元利償還金を差し引いた金額のバランス、と定義される。つまり、税収や地方交付税等の本来の自治体の収入により、行政サービス提供のための支出が賄われているかを示すものと言える。

このＰＢは、借金に頼らない各自治体の本来の収支を測るものとして非常に有益な指標と言える。例えば、赤字特例債の発行により資金収支（≒実質収支）が改善しても、ＰＢは改善することはない。反対に実質収支は赤字でも、努力して地方債の新規発行を抑制し、地方債残高を減少させている自治体ではＰＢはプラスとなる。つまり借金に頼らない運営を行えばそれがＰＢのプラスとなって表れるということである。これは、借金に頼る財政運営、つまり借金の返済より新規借り入れが多い財政運営は避けるべき、という一般的な理解に整合しているものとして高く評価できる。国においては平成32年度に財政収支を黒字化させるという目標を掲げているが[10]、その指標としてＰＢを用いているのも自然なことであろう。

ここで平成23年度の決算に基づき、全自治体レベルのＰＢを算出してみた[11]。まず市町村について見てみると、形式収支は１兆7,852億円（一部事務組合・広域連合除く）であるのに対し、ＰＢは３兆463億円となった。つまり、市町村全体では地方債収入よりも公債費（元利償還金）のほうが大きい、つまり全体としては借金に頼らない運営が行われていると見られる。

一方、都道府県では形式収支１兆1,807億円に対し、ＰＢは１兆2,067億円と、市町村と同様にプラスである。ただ、個々の自治体を見てみると、47団体中13団体でＰＢがマイナスとなっており、これらの団体ではやはり借り入れにより実質収支をバランスさせていることが明らかとなる。このように、借金に頼らない財政運営を是とするのであれば、実質収支という指標に代わり、このＰＢの活用範囲を広げていくことが妥当と考えられる[12]。

---

[10] 財務省HP

[11] 後述するように本来はＰＢの算定にあたっては基金の積み立て、取り崩しを調整する必要があるが、ここでは簡便的にＰＢ＝(歳入総額－地方債発行額)－(歳出総額－公債費)という式で算出した。

[12] 財政状態をより正確に表す指標としては新地方公会計制度における純資産の変動額などが考えられるが、データの信頼性や比較可能性等の観点から、現時点ではＰＢを用いることが望ましいと考えられる。

ただし、このＰＢにも異論はある。ＰＢがバランスしている（ゼロである）状態であっても、公債残高は減少しないだけでなく、利払い額分だけ残高は増加することになる。ＰＢは、それがバランスしている場合、公債残高の対ＧＤＰ比率が増加することはない、ということを示す指標であるため、ＰＢがゼロもしくはプラスであっても、公債残高が増加することは十分あり得るのである。

このため、横浜市では以前から「横浜方式のプライマリーバランス」[13]を公表している。この方式は「利払い額を含む」収支を表すものである。つまり、歳出からは「元利償還金」ではなく「元金償還金」のみを差し引き、地方債収入以外の歳入とバランスさせるものである。そのため、この横浜方式のＰＢがプラスであれば、即ち地方債残高が減少している、ということとなる。

ここで、都道府県については利払い額のデータが得られたため、これにより横浜方式のＰＢを算出してみた。その結果、47団体中24団体が赤字であり、全都道府県合計で2,485億円のマイナスとなっている。つまり都道府県全体で地方債残高が２千億円以上増加しており、また全体のほぼ半分の団体で地方債残高が増加しているということであるが、このような状況は一般的なＰＢでは明らかにできない。

この一般的なＰＢと横浜方式のＰＢとの差異は、企業会計におけるキャッシュ・フロー計算書と、新地方公会計制度（基準モデル）における資金収支計算書の相違点を見ればより理解しやすい（図３参照）。

企業会計のキャッシュ・フロー計算書

営業キャッシュ・フロー	
売上収入	××××
仕入支出	▲ ××××
一般管理費支出	▲ ××××
小　計	××××
利息の受取額	××××
利息の支払額	▲ ××××
営業キャッシュ・フロー計	××××
投資キャッシュ・フロー	
有形固定資産の取得支出	▲ ××××
貸付金の回収収入	××××
投資キャッシュ・フロー計	▲ ××××
（ここまでの計＝フリー・キャッシュ・フロー）	
財務キャッシュ・フロー	
借入による収入	××××
借入金の償還支出	▲ ××××
配当金の支払額	▲ ××××
財務キャッシュ・フロー計	××××
現金及び現金同等物の増加額	××××

新地方公会計制度（基準モデル）の資金収支計算書

経常的収支区分	
経常活動による支出	▲ ××××
経常移転支出	▲ ××××
税金収入	××××
業務収入	××××
受取利息等	××××
経常移転収入	××××
経常的収支	××××
資本的収支区分	
資産形成支出	▲ ××××
金融資産元本償還収入	××××
資本的収支	▲ ××××
基礎的財政収支（PB）	**××××**
財務的収支区分	
公債費（利子分）支出	▲ ××××
公債費（元金分）支出	▲ ××××
公債発行収入	××××
財務的収支	××××
当期資金収支額	××××

図３　キャッシュ・フロー計算書と資金収支計算書の比較

[13] 横浜市（2013）

企業会計においては、利息の支払額は営業キャッシュ・フローに含められるが、基準モデルにおいては、利子分の公債費（利息の支払額）は財務的収支区分に含められる。このため基準モデルにおいては経常的収支区分と資本的収支区分を合計すると、それが即ちＰＢとなる。企業会計においては営業キャッシュ・フローと投資キャッシュ・フローの合計を簡便的に「フリー・キャッシュ・フロー」として用いることが多いが、横浜方式のＰＢはこのフリー・キャッシュ・フローにほぼ相当するものと考えられる。公債残高の対ＧＤＰ比率が高くない状況であれば、一般的なＰＢがバランスしていれば問題はないであろうが、公債残高が過大と認められる状況においては、横浜方式のようなより厳しい評価指標を用い、公債残高の減少に努めるべきであろう。

ただし、いずれのＰＢにおいても注意すべきことは、それが基金の積み立てや取り崩しを加味したものとなっているかである。先に紹介した基準モデルにおけるＰＢは、基金の積み立て、取り崩しは資本的収支区分に含まれているため、例えば基金に多額の積み立てを行ったためにＰＢが赤字となる場合や、逆に基金から多額の取り崩しを行ったためにＰＢが黒字となる場合が生じ得る。なお、同じ新地方公会計制度においても、総務省方式改訂モデルにおいて注記されるＰＢでは、財政調整基金及び減債基金の積み立て・取り崩しの影響を除くよう調整されている。

さらに、これまでいくつかの自治体において行われてきた「基金からの借り入れ」という財源対策手法についても注意が必要である。この借入額は地方債発行による収入と同様に、ＰＢの算定に際しては除外する必要がある。現在の基準モデル、総務省方式改訂モデルではこのような配慮は見受けられないが、団体間の比較可能性を担保し、かつ恣意的な操作を排除するため、ＰＢの算定基準を統一、厳格化する必要があるだろう。

５．結語

以上、現在用いられている主な財政指標を列挙し、その特徴と課題を概観してきた。その中で特に大きな課題としては、自治体の会計は現金主義・単式簿記で記録されているため、資産や負債のストックに基づく評価が難しいこと、また借り入れにより資金収支が改善してしまう指標が多いことを指摘した。そのような課題をクリアするための当面の方策としては、基礎的財政収支（ＰＢ）の活用を進めることが有効であることも示した。

しかし地方財政制度は様々な法律に基づき運営されており、一朝一夕に変更することは困難である。また、制度の変更（財務指標の変更）は極めて大きな影響を及ぼすものであり、変更に際しては多くの関係者の理解を得る必要がある。また健全化法の施行から幾年も経っておらず、更なる制度の変更に向けた機運は見られないのも事実である。

このような状況の中、本稿は自治体の財政の健全性を測る諸指標についての議論を提起することを目的としたものである。今後、地方財政に関わる研究者、実務者等において、忌憚のない活発な議論が展開されることを心より期待するものである。

〔参考文献等〕

石川達也・赤井伸郎（2013）「臨時財政対策債の構造と実態 ―基準財政需要額算入と積立・償還額から見た自治体行動の実証分析―」，日本地方財政学会研究叢書第20号、「大都市制度・震災復興と地方財政」

小西砂千夫（2009）『基本から学ぶ地方財政』，学陽書房

財務省HP「日本の財政を考える　8．財政健全化のためには？」
http://www.zaisei.mof.go.jp/theme/theme8/

総務省（2013）「平成25年度地方財政計画の概要」

総務省（2013）「平成24年度地方公共団体普通会計決算の概要」

総務省（2011）「『地方公共団体財務書類作成にかかる基準モデル』及び『地方公共団体財務書類作成にかかる総務省方式改訂モデル』に関するＱ＆Ａ」（平成23年３月改訂）

総務省HP
「地方公共団体の財政の健全化」http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/kenzenka/index.html
「地方公共団体の主要財政指標一覧」http://www.soumu.go.jp/iken/shihyo_ichiran.html
「都道府県決算状況調」http://www.soumu.go.jp/iken/kessan_jokyo_1.html
「市町村決算状況調」http://www.soumu.go.jp/iken/kessan_jokyo_2.html

一般財団法人地方債協会HP「地方債の安全性」http://www.chihousai.or.jp/02/03.html

横浜市（2013）「平成25年度　ハマの台所事情」
（横浜市HP http://www.city.yokohama.lg.jp/zaisei/org/zaisei/daidokoro/25daidokoro/）

地方公営企業の財務規定の拡大とその意義、さらなる課題

関西学院大学大学院経済学研究科人間福祉学部　教授
小　西　砂千夫

プロフィール

こにし　さちお

1960年大阪市生まれ。1983年関西学院大学経済学部卒、1988年関西学院大学大学院博士課程修了（博士：経済学）。現在、関西学院大学大学院経済学研究科・人間福祉学部教授。

政府税制調査会、財政制度等審議会、定住自立圏構想研究会、地方公営企業法の適用に関する研究会等の委員を歴任。

主な著書：『市場と向き合う地方債』（有斐閣、2011年）、『公会計改革の財政学』（日本評論社、2012年）、『政権交代と地方財政』（ミネルヴァ書房、2012年）、『地方財政のヒミツ』（ぎょうせい、2012年）、『実務から読み解く　地方財政入門』共著（学陽書房、2013年）等。

1．地方公営企業会計の改革の全体像

地方公営企業の会計制度は全面的に見直された。まず、平成21年６月から平成22年３月までに、地方公営企業会計制度等研究会が開催され、平成21年12月には会計制度見直しについての提言を行っている。それに基づいて、民主党政権における地域主権改革関連一括法（第１次）のなかで、地方公営企業法の一部改正によって、資本制度の見直しを行っている。法律の成立は平成23年４月であり、施行は平成24年４月１日である（関係政省令の改正は、政令の閣議決定が平成23年８月、施行は平成24年４月１日）。ついで、会計基準の見直しについては、主に政令の改正や告示によって行われ、政令の閣議決定は平成24年１月であり、施行は平成24年２月１日である。その適用は、平成26年度予算・決算からとされ、早期適用も可能とされた。

資本制度の見直しと会計基準の全面改正が第１段階とすると、地方公営企業会計制度等研究会報告では、次なる改革が想定されていた。地方公営企業法の財務規定の適用範囲の拡大（以下、「法適の拡大」という）である。地方公営企業であって法非適用企業であるものに対して、財務規定を当然適用とすることを意味する。研究会報告では、その基本的な方針は次のように示されている。

①ストック情報を含む財務状況の開示の拡大を図るためには、地方公営企業

法の財務規定等を適用するメリットが大きいことから、原則として、法非適用企業（地方財政法第６条の公営企業のうち法適用企業以外の企業）に財務規定等を適用することが望ましい。

②地方公共団体は、財務規定等の任意適用について、積極的に検討すべき。また、財務規定等の適用にとどまらず、地方公営企業法の全部適用についても併せて検討すべき。

③更に、地方公営企業法を適用しない事業であっても、公共事業をはじめ、投資規模の大きいもの、債権･債務を適切に管理していく必要のあるもの、長期にわたり収支を考慮する必要にあるもの等については、積極的に新たな地方公営企業会計基準の活用を検討し、費用対効果等を適切に検証していくべき。また、第三セクター等の経営分析においても同様に活用されることが期待される。

このように、法適の拡大の主たる目的は、ストック情報を含む財務状況の開示であって、それを通じて、費用対効果等を適切に検証し、地方公営企業として経営を継続するかどうかを不断に検討することであるとされ、それを第三セクター等の経営分析にも活用することが期待されている。なお、法適の拡大を進める時期については、研究会報告では明らかにされていない。

研究会報告では、その他の検討事項として複数あげるなかで、特に、「地方公営企業の設置及び経営の基本に関する条例」をあげ、そこでは、「計画性・透明性の高い企業経営を推進する観点から、経営の基本に関する事項（経営の基本方針）として、「一般会計等との経費負担の原則」及び「資本の維持造成に関する事項」を条例において規定する」としている。そこでいう「資本の維持造成に関する事項」とは、施設の更新財源の確保を含めた中長期的な経営方針を定めるものとされる。すなわち、地方公営企業の経営方針と、一般会計との負担区分のあり方を、地方公営企業の設置条例等のなかで明記することを求めている。

現在、総務省で設けられた研究会において、法適の拡大について、具体的な方針が取りまとめられようとしている。今後の地方公営企業の運営、特にそのゴーイングコンサーン（事業の持続可能性）を考えるにあたっては、重要な事項であるといえる。そのことは、抜本改革によって清算・再生すべきもの以外に、存続を決めた第三セクター等のあり方とも大きく関連している。本稿では、地方公営企業会計の見直しと法適の拡大における趣旨や、法適の拡大にかかる課題等についてレビューし、地方公営企業と第三セクターのゴーイングコ

ンサーンの条件について考察することとする。

2．法適用企業と独立採算制の原則

地方公営企業の歴史は古く、明治時代に遡ることができる。都市自治体において、水道や交通などのインフラを整備することで都市環境を整えることは、大きな責務である。法的な位置づけに先駆けて実態が先行した歴史がある。

地方公営企業法の施行によって、その法的な位置づけがされるのは昭和27年である。そこでは、職員数で見て一定の規模以上の水道事業、軌道事業、自動車運送事業、地方鉄道事業、電気事業、ガス事業が対象とされた。のちに工業用水事業が追加され、病院事業については財務規定のみが当然適用とされた。一方、それに先立って、昭和23年の地方財政法では第５条で適債性のある事業として最初の項目に地方公営企業をあげ、「交通事業、ガス事業、水道事業その他地方公共団体の行う企業（以下公営企業という。）に要する経費の財源とする場合」と規定している。続く第６条では、公営企業の経営として、「政令で定める公営企業については、その経理は、特別会計を設けてこれを行い、その歳出は、当該企業の経営に伴う収入（前条の規定による地方債による収入を含む。）をもつてこれに充てなければならない。但し、災害その他特別の事由がある場合において議会の議決を経たときは、一般会計又は他の特別会計からの繰り入れによる収入をもつてこれに充てることができる」とし、第６条第２項では「前項の企業については、定期に財産目録、貸借対照表及び損益計算書を作成しなければならない」と定めている。

第６条は独立採算制の原則を定めたものであり、第６条第２項では財務書類の作成を求めている。その結果、地方公営企業は地方自治法が定める予算・決算を作成するだけでなく、発生主義会計に基づく財務書類の作成も義務づけられることとなり、繁多であるなどの声があがった。そこで、昭和27年の地方公営企業法によって、特に定めた地方公営企業は、地方公営企業法と政令に基づいて、発生主義会計に基づく予算・決算に一本化された。現在の地方財政法には第６条第２項は削除されている。

地方公営企業法は、一部の地方公営企業に対して適用されるものであり、そこでは管理者を設けて一定の権限を付与することや、予算の執行における弾力条項を設けるなど、地方公営企業の経営における自由度を確保することなどを通じて、経営環境を整えることをめざしている。その一方で、地方財政法が定める独立採算制の原則は、地方公営企業法の適用、非適用にかかわらず、すべ

ての地方公営企業に対して求められている。

昭和30年代を通じて、地方公営企業の経営状態は大きく悪化した。高度経済成長時代にあって都市の過密と農村の過疎が急激に進み、都市への急激な人口流入によって都市問題が深刻となるなか、地方公営企業への需要が高まる一方で、公共料金の抑制が政策課題となり、かつ地方公営企業の経営のあり方などが問題とされた。そのなかで、昭和41年には地方公営企業法の大幅な改正がなされ、独立採算制の考え方が修正されている。

法改正に先立って設けられた地方公営企業制度調査会は、昭和40年10月の答申において、独立採算制について「地方公営企業にあっては、公共性の見地から費用の一部を一般会計等に負担させるべき場合も少なくないので、企業会計と一般会計等との間の負担区分を明確にしたうえで本来企業会計の負担とされるべきものについては、独立採算制を堅持することが必要である。この前提に立つ限り、公共性の原則と独立採算制の原則は両立しうるものである」とし、企業会計と一般会計の負担区分を明確にし、一般会計が負担すべき部分を明らかにすることで、独立採算制の範囲を区切ったうえでその徹底を図る方向を打ち出した。それに伴って、昭和41年の改正では、地方公営企業法第17条の２において、経費の負担の原則として、一般会計等において「出資、長期の貸付け、負担金の支出その他の方法により負担するもの」として、「一　その性質上当該地方公営企業の経営に伴う収入をもつて充てることが適当でない経費」と「二　当該地方公営企業の性質上能率的な経営を行なつてもなおその経営に伴う収入のみをもつて充てることが客観的に困難であると認められる経費」の２つをあげ、それ以外の経費については企業の収入をあてるとしている。

その考え方は現在も引き継がれており、平成21年の「地方公営企業法及び地方公共団体の財政の健全化に関する法律（公営企業に係る部分）の施行に関する取扱いについて」では、たとえば病院事業について、第17条の２の一に該当する経費として「看護師の確保を図るため行う養成事業に要する経費、救急の医療を確保するために要する経費及び集団検診、医療相談等保健衛生に関する行政として行われる事務に要する経費」、同二に該当する経費として「山間地、離島その他のへんぴな地域等における医療の確保を図るため設置された病院又は診療所でその立地条件により採算をとることが困難であると認められるものに要する経費及び病院の所在する地域における医療水準の向上を図るため必要な高度又は特殊な医療で採算をとることが困難であると認められるものに要する経費」を挙げている。同通知は、地方公営企業の財政的基礎の充実を図るた

めの出資の対象については、建設改良工事を行うにあたって自己資本として必要とされる一般会計等からの出資や財産等の移管による現物出資であって、収益的収支の不足を賄うものをいうものではない、とする一方で、長期貸付金については対象を建設改良に限らず、営業運転資金についても可能であるとしている。

なお、昭和41年の法改正を受けて、昭和42年度から地方財政計画において公営企業繰出金を増額し、地方財政措置を強化している。それは昭和41年の法改正で財政再建措置の規定を大幅強化したことと、いわばバーターの関係にある。

3．地方公営企業の会計制度の見直しの趣旨

地方公営企業会計の見直しが進められた背景には、会計基準の見直しに関しては、民間企業会計自体が国際基準を踏まえて、いわゆる会計ビッグバンによって見直されている一方で、地方公営企業会計は昭和27年の法律施行に伴い定められた会計基準以来、大きな改正はされておらず（昭和41年の改正では、会計基準はほとんど変わっていない）、相互の比較分析ができない状況になっていたことと、地方独立行政法人化を選択する地方公営企業があるなかで、企業会計原則に準じた地方独立行政法人会計基準と（以下、「地方独法会計基準」という）の整合を図る必要があること、そして「債務調整等に関する調査研究会報告書」（平成20年12月５日）において、「総務省においては、公営企業の経営状況等をより的確に把握できるよう、公営企業会計基準の見直し、各地方公共団体における経費負担区分の考え方の明確化等、所要の改革を行うべきである」と指摘を受けたことなどがある。また、資本制度の見直しについては、地方分権改革推進委員会の第２次・第３次勧告において「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」や「地方自治体の財務会計における透明性の向上と自己責任の拡大」が掲げられ、地方公営企業についてもそれに沿った見直しが求められていることがある。

地方公営企業の会計基準の見直しにあたっては、総務省は、基本的な方針として、①現行の企業会計原則の考え方を最大限取り入れたものとすること（地方公営企業の更なる経済性の発揮のため、地方公営企業会計の見直しに当たっては、最大限、現行の企業会計原則の考え方を取り入れることとする。地方公営企業会計は、今後の企業会計原則の変更について、一定程度の定着を待って、地方公営企業の特性も踏まえ、適時適切に反映、見直しを行う）と、②地方公営企業の特性等を適切に勘案すべきこと（地方公営企業会計においては、負担

区分原則に基づく一般会計等負担や国庫補助金等の存在に十分意を用いて、これらの公的負担の状況を明らかにする必要がある。公営企業型地方独法会計基準の考え方も必要に応じ参考とし、新地方公会計モデルにおける一般会計等との連結等にも留意する。地方公営企業の特性等を踏まえ、必要に応じ、注記を行う）としている。また資本制度の見直しに関連して、③地域主権改革に沿ったものとすること（地方公共団体における地方公営企業経営の自由度の向上を図る観点から、資本制度等の見直しを行う。地方財務会計について、ストック情報を含む財務状況の開示の拡大の要請が強いこと等も勘案し、現在、財務規定等が適用されていない公営企業等について、新たに地方公営企業法の財務規定等を適用する）と説明されている。

もしも、①と②の順序が逆であれば、地方公営企業の会計原則の見直しは、もっと小幅なものにとどまったというのが筆者の見方である。そもそも地方公営企業の会計基準は、それを定めるにあたって、②を重視して定められた経緯がある。当時は、地方公営企業の特性を会計基準のなかに表現することを目途とされた。その代表例が、借入資本金とみなし償却である。

借入資本金は、建設改良に充当される企業債は借入金ではなく、資本金に計上するものである。他人資本である借入金を自己資本とすることは、一見して奇異な印象を与えるが、地方公営企業は、基本的に永続することを前提としており、その資産は保全されるものであって、かつ公営企業債といえどもその償還については最終的には一般会計の責任で負担することが前提となっている。そうしたものを資本金として処理することは論理的にはありうる。その代わりに、利益が出た場合には積み立てて自己資本の造成に努めるように資本制度が定められていた。また、みなし償却については、料金で回収すべき部分についてのみ減価償却の対象とし、補助金等で購入された部分は、当該資産を除却する際に一括償却するものである。これも狭い意味での地方公営企業会計の目的である料金水準の適正さを表すことに照らすと合理的なものである。

ただし、その一方で、経済構造の変化や少子高齢化の動きは止められないなかで、地方公営企業の廃止や、一部供用停止などのことは、少なくとも今後は常態化することも想定される。そのなかで減資や利益・剰余金の処分の規制緩和など、資本制度の自由化を進めて、地方自治体の経営判断の幅をさらに大きくすることが地方分権の推進に適っている。そこで資本制度を見直すと同時に、借入資本金など、地方公営企業独特の会計基準は、民間企業準拠に見直すこととされた。

そこで問題となるのは、地方公共団体の財政の健全化に関する法律（以下、「自治体財政健全化法」という）の資金不足比率との関係である。借入資本金を借入金とすると、流動負債が増えるので、資金不足比率が悪化する。その場合に、借入資本金を借入金とすることで、真の財政状況が開示されたと理解するならば、資金不足比率が悪化するのもやむを得ない。自治体財政健全化法では資金不足比率に反映させないこととした。それは借入資本金の廃止が、民間企業会計に準拠した見せ方の問題であって、財政状況の診断に直接かかわるものではないとみなしていると解釈できる。その一方で、たな卸資産の低価法の義務付けは即時反映され、退職給付引当金などは経過措置を講じたうえで最終的には反映させる。反映させるものは、民間企業と公営企業の本質的な違いからくるものではなく、費用や負債をより正確に把握するための会計基準の見直しにかかるものである。

このように、地方公営企業の会計基準の見直しは、情報開示の充実を進めるためのものである反面で、財政状況の把握は、自治体財政健全化法の健全化判断比率を用いるという棲み分けがされている。その点は、地方公営企業だけでなく、一般会計等にかかる地方公会計についても同じである。したがって、地方公営企業法の法適の拡大についても同じ趣旨であって、情報開示の充実が主たるねらいである。そもそも、地方財政再建促進特別措置法（以下、「旧再建法」という）の時代には、昭和41年の地方公営企業法の改正の結果、地方公営企業が当然適用となる７事業と財務規定が適用される病院事業だけが、地方公営企業単体での健全化の対象とされていた。しかし、自治体財政健全化法では、地方公営企業は法適用企業か法非適用企業かにかかわらず、単体で健全化の対象とされており、再建法の対象範囲の拡大は、法適の拡大に先んじている。

４．法適の拡大の対象と懸念事項

地方公営企業の財務適用の拡大の対象として考えられる企業は、もっとも広範囲に考えると適債性を定めた地方財政法第５条第１号に規定する地方公営企業だが、地方財政法第６条に定める地方公営企業（特別会計設置義務がある）あるいは地方公営企業法第２条の対象であって任意適用とする地方公営企業のいずれかに該当するもの（両者は相当程度重なっているが、同じではない）の一部とみるのが妥当であろう。すなわち、広い意味での地方公営企業のうち、規模が大きく、独立採算制ないしは一般会計の負担区分の明確化を図る必要があるとみなされるものに限って、財務規定の適用を進めるべきである。それと

同時に、昭和27年の地方公営企業法の施行時、あるいは昭和41年の改正時に比較して、地方公営企業は範囲も規模も飛躍的に拡大しており、財務規定の適用拡大は当然のことといえる。新地方公会計の推進のなかでは、連結財務諸表の作成が求められており、その意味でも地方公営企業への財務規定の拡大を並行して進める意味がある。

表１　地方公営企業の法適用状況

地方公営企業の法適用状況

公営企業全体8,724事業のうち、法適用事業は、平成24年度は前年度に比べ37事業の増加となり、2,996事業（事業数全体の34.3%　H23比0.5ポイント増）となっている。

事業別・法適用事業数割合

（単位:事業）

区分 / 年度 / 事業	法適用企業			法非適用企業			計			法適用企業の割合
	23	24(a)	増減	23	24	増減	23	24(b)	増減	(a)/(b) (%)
水道	1,376	1,377	1	757	745	△ 12	2,133	2,122	△ 11	64.9%
うち簡易水道	22	23	1	757	745	△ 12	779	768	△ 11	3.0%
工業用水道	152	153	1	0	0	0	152	153	1	100.0%
交通	59	55	△ 4	39	38	△ 1	98	93	△ 5	59.1%
電気	26	26	0	37	39	2	63	65	2	40.0%
ガス	29	29	0	0	0	0	29	29	0	100.0%
病院	646	643	△ 3	0	0	0	646	643	△ 3	100.0%
下水道	454	502	48	3,171	3,131	△ 40	3,625	3,633	8	13.8%
その他	217	211	△ 6	1,791	1,775	△ 16	2,008	1,986	△ 22	10.6%
合計	2,959	2,996	37	5,795	5,728	△ 67	8,754	8,724	△ 30	34.3%

出所：総務省自治財政局公営企業課「地方公営企業の法適化をめぐる現状と課題「地方公営企業法の適用に関する研究会（第１回）」資料）」

表１は、地方公営企業における法適の状況を示したものである。平成23年度において、地方公営企業全体の8,754事業のうち、法適用事業は2,959事業であり、適用割合はおよそ３分の１の33.8%となっており、平成22年度と比べると微増している。内訳でみると、企業数でいけば、法適用企業では水道、病院、下水道、法非適用企業では簡易水道と下水道が多い。水道事業では法非適用企業のすべてが簡易水道であり、任意適用の簡易水道での法適の割合は2.8%にとどまっている。また下水道事業では、法適の割合は12.5%である。そうした状況から、法適の拡大を進めていく場合には、簡易水道と下水道事業が中心になると考えられる。

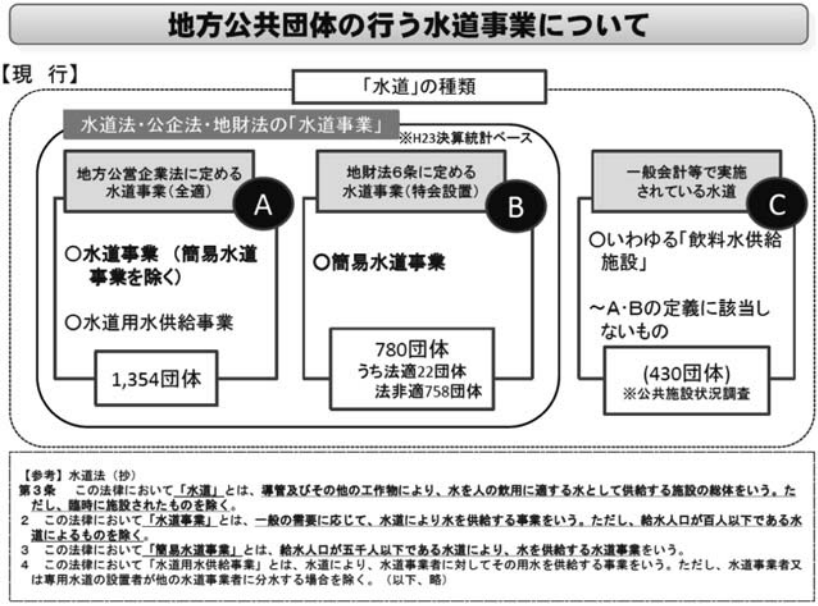
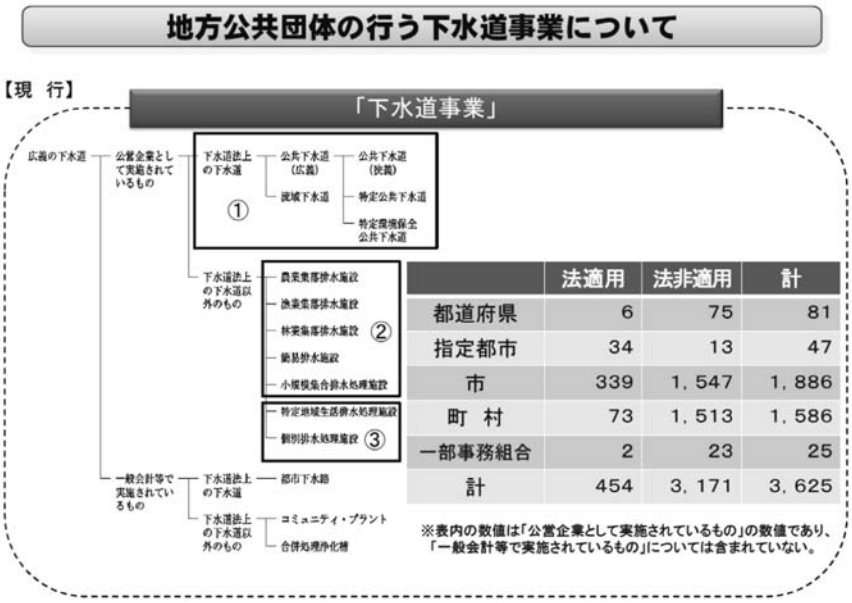


図１ 地方公共団体の行う水道事業について

出所：総務省自治財政局公営企業課「地方公営企業法の適用に係る検討課題について」

図１で示したように、水道事業は大きく３つのカテゴリーからなる。地方公営企業法が全部適用となる水道事業は1,354団体、地方財政法第６条で特別会計設置義務のある簡易水道事業は、平成23年度決算統計ベースで該当団体は780団体（うち、法適用企業は22団体）である。そのほかに一般会計等で実施されている事業が430団体ある。一般会計等で行っている事業は、そもそも料金を徴収していない場合があるなど、一様に規模が小さく、料金収入で運営することが困難であって企業といえないものも多いことから、法適拡大の対象はもっぱら簡易水道となると考えられる。現在、水道事業については統合化が進行中である影響で、簡易水道の平成22年度現在の事業数769は、28年度末までには３割減の522になると見込まれている。簡易水道は事業規模の小さなものが多いものの、事業規模（営業収益から委託工事収益を除いた額）が１億円規模以上のものは７割超である。



	法適用	法非適用	計
都道府県	6	75	81
指定都市	34	13	47
市	339	1，547	1，886
町 村	73	1，513	1，586
一部事務組合	2	23	25
計	454	3，171	3，625

図２　地方公共団体の行う下水道事業について
出所：図１と同じ

一方、下水道事業は、図２で示したように、広義の下水道事業のうち、地方公営企業として実施されているものと一般会計で実施されているものに大別され、後者はさらに下水道法上の下水道とそれ以外に分かれ、さらにそれぞれが細かく区分されている。その場合も、法適の拡大の対象となるのは、後者であると考えられる。平成23年度は地方公営企業として実施されている3,625事業のうち、法適用企業は454にとどまる。政令指定都市分は法適用企業の方が多いが、それ以外の市町村分や都道府県分は法非適用企業の方が多い。地方公営企業である下水道について、営業規模が1,000万円未満の事業は、事業数でみると４分の１程度でありすべての種別でみられる。林業集落排水施設、簡易排水施設、小規模集合排水処理施設は、特に規模が小さく、そのすべてが営業規模1,000万円未満の事業となっている。このように地方公営企業で行っているものでも、規模格差は大きく、種別によってはそれが著しい状況にある。

現在の当然適用となる地方公営企業は規模による線引きはないが、昭和41年の地方公営企業法の改正前は、一定の規模以上のみを法適用企業の対象としていた。法適の拡大を進める際に、規模によって線引きをするかどうかは１つの

選択肢である。実務上の作業を遂行する上での困難を重視するならば、一定規模以上を財務規定適用の対象とすることが適当である。実際、総務省が行った地方自治体への法適の拡大への意見調査でも、「法非適用の事業に財務規定等を適用することに関し、重要な課題と考えるもの」という質問に対する回答では、事務負担等を選択肢にあげた場合には、「地方公営企業会計に精通した職員の不足」「資産評価作業の事務負担」が上位を占めている。水道事業は当然適用であるので、小規模な団体であっても、水道事業を実施している限り、それに伴う事務負担を行い、発生主義会計に通じる職員もいるはずである。また、民間企業であれば零細企業であっても、発生主義会計による財務処理を行っている。それらに照らして、事務負担の重さをどこまで深刻とみるかは、１つの判断である。その一方で、あまりにも事業規模が小さく、そもそも料金収入で成り立たせることを前提としていない場合には、一般会計等との負担区分という考え方を適用する意味がなく、その場合に、法適用にこだわらないという整理は可能であると思われる。

筆者の見る限り、法適の拡大に対する懸念事項は、事務負担の増加以外に、大きく２つある。１つは、現金主義会計の状況でも資金不足が生じており、それを一般会計からの繰出金でかろうじて支えている状況であって、発生主義会計に切り替えると、減価償却の効果で赤字がさらに著しくなるという懸念である。もう１つは、地方公営企業にすると、独立採算制が厳しく適用されることで、一般会計からの繰出金が、従来よりも制限されるという見方である。その２つは、先に紹介した総務省の意見調査にも表れており、法適用企業となった際に採算制が維持できるか、一般会計からの繰入金をどうするべきかが懸念事項としてあがっている。

ただし、それぞれは誤解を含んでいるので、注意が必要である。下水道事業が赤字、あるいは赤字体質であって、一般会計からの多額の繰出金で支えているという認識がされていることは多い。その場合、発生主義会計になると、現金主義会計にはない減価償却費を費用に計上されることとなる（それ以外に、引当金等もあるが）。その結果、さらに赤字の幅が広がって、持続可能性のないことが明らかになるという見方である。

現金主義会計の歳出・歳入予算と発生主義会計の損益計算書では、歳入と収益の項目は、微妙に異なる。たとえば料金収入を収入済み額とするか調定額とするかでは金額は異なる。とはいえ、それほど大きく変わるものではない。その一方で、歳出と費用の項目では、人件費や物件費、金利などはあまり変わら

ないが、歳出では元本償還が計上されるのに対して、費用では減価償却が計上される。そのときに、地方公営企業会計では、設備投資が進んでいる段階では、一般には、元本償還＞減価償却費、となる。公営企業債の償還期間が、設備の平均減価償却期間を下回っているからである（資本費平準化債を限度額まで発行すればほぼ同額になる）。したがって、現金主義会計で資金不足が生じていなければ、ほとんどの場合に発生主義会計の損益計算書は赤字にはならない。

さらに、現金主義会計で資金不足が生じていたとしても、自治体財政健全化法の地方公営企業単体に対する資金収支比率が、解消可能資金不足額の適用によって赤字となっていなければ、発生主義会計の損益計算書は黒字基調である。なぜなら、解消可能資金不足額とは、基本的に減価償却費よりも前倒しで行われた元本償還額であるので、解消可能資金不足額を適用することは、現金主義会計の収支を発生主義会計の収支に近似させる意味がある。たとえば下水道事業会計ならば、自治体財政健全化法上の資金収支比率が赤字であるのは、ごくわずかな事業数でしかない。これらのことから、発生主義会計になると赤字がさらに広がるというのは、多くの場合、杞憂である。

さらに繰出金についても誤解があることが多い。総務省は地方公営企業に対する繰出基準を定めているが、地方交付税の基準財政需要額に算入される繰出金は、繰出基準の額を下回っている。普通交付税の算定の考え方からすると、繰出金の一部を留保財源対応であるとして、全額を算入しないことはむしろ一般的なことである。たとえば、過疎債の元利償還金は基準財政需要額に７割算入であって全額ではないことに通じる考え方である。地方公営企業に対して繰出基準以上に繰出金を交付しているという場合に、その際の基準が基準財政需要額への算入分を指しているとすれば、必ずしも総務省の定める繰出基準以上でないこともある。

もう１つは、法適用企業になると独立採算制の原則が厳しく適用され、従来のように繰出金が自由にできなくなるという懸念である。もっとも、地方財政法第６条の求める独立採算制の考え方は、法適用か法非適用かにかかわらず求められている原則である。地方公営企業法では、第17条の２第２項で、料金で回収すべきではない費用をあげ、それに基づく繰出基準を定めることで、一般会計と地方公営企業会計の負担区分の明確を定めている。かつてとは違い、自治体財政健全化法では法非適用企業でも単体で適用となっている。その意味で、法非適用企業であっても、一般会計との間の負担区分のあり方は変わらなくなっている。地方公営企業法でも、第17条の３において、一定の合理的な理

由がある場合には、独立採算の原則の例外としての補助を認めていることから、地域の実情に応じた合理的な理由があるものについては、法適用企業においても、法の趣旨に反する繰出金とはされないとみられる。もっともその点については、条文の趣旨に照らしてどのように考えるべきか論点も多いところであり、次節で再述する。

地方公営企業の財務規定の適用のメリットとしては、ストック情報の的確な把握による適切な更新計画の策定や、損益情報の的確な把握による適切な経営計画の策定などのマネジメントの観点や、住民や議会によるガバナンス向上のための情報開示の面などが強調されることが多い。あるいは、インフラの更新、維持管理のための置換投資の需要額の推計などにも活用できるという見方がされる。それらはいずれも妥当な見方であるが、そのような現実の経営判断等では、減価償却費等の情報はあくまで参考資料であって、それ自体が投資需要に直結しているわけではない。施設更新にあたっては、需要量やニーズの変化、あるいは耐震性など、新たな経営環境への対応するために考慮すべきことが重要となる。

5．地方公営企業と第三セクターのゴーイングコンサーン

法適の拡大に関連して、条件不利地域にある小規模自治体の財政課長から、「供用地域の人口減を考えると、今後、超長期にわたる下水道にかかる公営企業債の償還が心配である」という率直な感想を聞いたことがある。それ自体は、法適の拡大の是非とは直接関係はないものの、大きな政策課題である。また、法適の拡大を検討する政府の検討会でも、委員の一人である現役の町長からは、簡易水道事業について、「地方公営企業として料金収入で支えるという感覚では現場はつかまえておらず、あくまで地域住民の生活を支えるインフラとして提供しており、料金は一定の範囲で徴収するものの、独立採算制という原則では捉えていない」という率直な声を聞いた。そうした声をどのように理解し、本稿で述べてきたことを振り返って、今後の地方公営企業や第三セクター等のゴーイングコンサーンの条件として整理すべきであろうか。

まず、地方公営企業と第三セクター等のもっとも大きな違いは、一般会計との法人格が同一であるか異なるかである。地方公営企業は、その財政負担に対して、一般会計はいわば無限責任を持つが、第三セクター等は基本的に出資金や貸付金に対する有限責任にとどまる。その際、出資金は投資的経費に対する財政援助であり、貸付金は投資的経費に関わらない財政援助と整理できる。民

間企業では、本来、出資金は毀損しないで充実させることが前提であるが、第三セクター等への政府出資金は必ずしもそうではない（という見方をすべきであるという主張である）。それは第三セクターが、まさに完全な民間企業ではないことに依拠する。貸付金に対しても同様であり、必ずしも確実に返済されることが前提に資金供与されるわけではない。一定期間後の確実に返済をすること前提としない貸付金は、（配当をあてにしない）出資金に限りなく近い。

そこで、無限責任である地方公営企業については、財政リスクを最小限に抑える必要から、地方公営企業として行うべき事業をできるだけ限定する必要がある。それと同時に、一般会計との負担区分のルールの厳格化が求められる。

一方、第三セクターについては、損失補償・債務保証は制限的な手段として、財政援助は出資金や貸付金を通じて行うべきである。損失補償・債務保証は、本来、有限責任であるものを、一般会計の責任に実質的に変えてしまう効果を持つからである。それに対して、出資金や貸付金は、その執行にあたって議会の議決を得ているので、財政リスクの負担に対する事前了解を得ている。そのことはまた、議会の議決を必要としない短期の貸付金を通じた財政支援に正当性が薄いことを意味する。土地開発公社などでは、債務保証に代わって出資金を行うことはあまり現実的ではないが、それは逆にいえば、土地開発公社が地価の持続的上昇を前提にしたビジネスモデルであって、今後は、地価の持続的上昇が確実に見込まれるなど、一定の要件を満たす状況において利用が適用な手段とみなすべきであろう。同様に、損失補償についても、本来、損失が発生してそれを補償することを前提としないような事業計画の際に設定することは全否定されるものではない。ただし、それが無限に拡大することは避けなければならないので、補償すべき損失額が一定以上になった時点で、当該事業の継続を行うかどうかを判断し直すトリガーを、議会との間で事前に設ける（損失補償の限度額に関する条例を設けるなど）ことが考えられる。それをすることで、事前性を確保し、財政負担が無原則に拡大することを回避することができる。またそのような運用が可能となるのは、自治体財政健全化法の将来負担比率を算定している効用でもある。

次に地方公営企業の独立採算制をめぐって、一般会計との負担区分の明確化が求められる。地方財政法第６条で、法適用企業か法非適用企業かにかかわらず、独立採算制の原則がうたわれ、地方公営企業法では繰出金のあり方を規定することで一般会計との負担区分のあり方を明らかにしている。かつて、昭和27年の地方公営企業法が施行された際には、原則として独立採算制が求められ

ていたが、地方公営企業の経営悪化が進んだこともあって、昭和41年の改正で繰出金に対する規程整備を行うとともに、地方財政措置も強化した。その一方で、地方公営企業単独での財政再建措置を設けた。

その後、地方公営企業は、下水道の整備が進むなど、量的に拡大するとともに、少子高齢化の影響で経営環境が次第に厳しくなることとなった。法適の拡大は、情報開示の充実という意味で必要なことである。その一方で、法非適用企業は法適用企業にならなくても、独立採算制の原則の遵守が求められていることに変わりはない。とはいえ、広義の地方公営企業として、負担区分の明確化を図る必要はある。自治体財政健全化法では、法非適用企業についても、単体での財政再建措置が設けられている。そのなかで、一般会計からの繰出金を、法適用企業になったことで従前以上に制限すると、料金の引き上げを行わざるを得ない。現在の地方公営企業法が求める繰出金の考え方は、地方公営企業の提供する公共サービスの受益と負担に鑑みて、利用者に直接帰属しない間接便益（下水道事業ならば雨水処理分等）に着目したものであると解釈できる。それに対して、少子高齢化が進む過疎自治体においては、生活環境の整備そのものが人口定住促進という意味での一般利益を持っているとみなせば、繰出金のあり方は、少なくとも地域事情を考慮したものと再定義できる。その際に、繰出金のあり方と地方財政措置を切り離すことが１つの論点である。地域事情を踏まえた繰出金を認めても、地方財政計画の公営企業繰出金の拡充には結びつかないからである。一般会計からの繰出金について地域事情を反映させるとすれば、地方公営企業の設置条例のなかで明らかにすることが、事前統制の原則からは必要になる。以上のように、当面は、法非適用企業への財務規定の拡大を進め、その際には、ゴーイングコンサーンの条件を従前から変えないことを明確にする意味で、一般会計からの繰出金については、個々の自治体の従前の運用を妨げないとしたうえで、繰出金の考え方の条文上の再整理は残された課題とするべきであろう。

第三セクター再生のための公経営監査・診断

青山学院大学　名誉教授
鈴　木　　豊

プロフィール

すずき　ゆたか

1945年生まれ。1972年明治大学大学院商学研究科博士課程修了、その後博士（経営学）の学位取得、1968年度公認会計士第３次試験合格。

亜細亜大学副学長、大東文化大学教授、青山学院大学経営学部・大学院経営学研究科教授、会計専門職大学院・会計プロフェッション研究科長を経て、現在は青山学院大学名誉教授、東京有明医療大学客員教授、一般社団法人青山公会計公監査研究機構理事長（経営学博士・公認会計士・税理士）。

日本公認会計士協会「公会計委員会」委員長、会計大学院協会理事長、内閣府行政刷新会議評価者等を務めた他、総務省「地方公営企業会計制度等研究会」座長、「健全化法に係る損失補償債務等評価基準検討WT」座長、「今後の新地方公会計の推進に関する研究会」座長等を歴任した。

はじめに
1．第三セクターのマネジメントプロセス
2．第三セクターの経営リスクの識別の必要性
3．第三セクターの公経営監査・診断のプロセス
4．第三セクターの公経営監査の必要性と体系
5．むすびにかえて

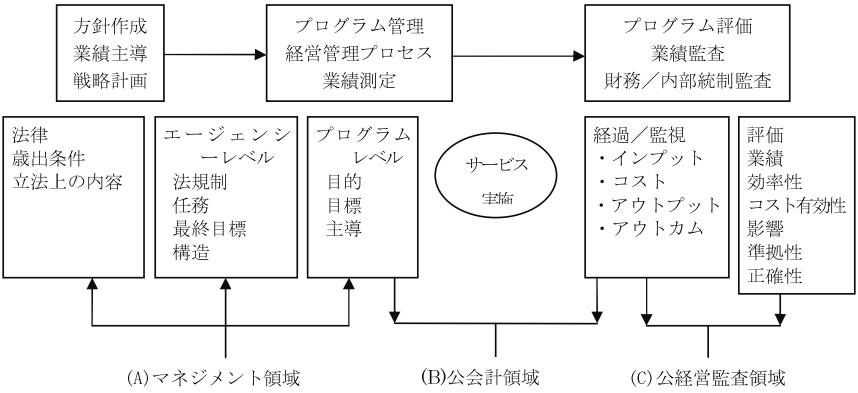
（はじめに）

自治体等の第三セクターへの関与の度合いは、経営形態によって異なるものの、住民･納税者へのアカウンタビリティは厳格に履行されなければならない。パブリックセクター―としての第三セクターが果たすべきミッションとそこにあるリスクを諸外国のマネジメント例も参考として、パブリックアカウンタビリティ（公的説明責任）の観点からマクロ的に解説し､次に具体的な第三セクターの経営改善プロセス（公経営監査・診断））の留意点を示すこととする。

1．第三セクターのマネジメントプロセス

第三セクターは広義の自治体の一領域に位置付けられる。第三セクターの経営者は、住民・納税者に対してパブリックアカウンタビリティ（公的説明責任）という経営責任を負っている。経営責任の内容をアメリカ・テキサス州政府のマネジメントプロセスを参考に図示すると（図表１）のとおりである。第三セクターの経営に関わる者は、(A)マネジメント (B)公会計 (C)公監査の仕組みを確立し、かつ効果的に運用をしなければならない。

（図表１）第三セクターの包括的なマネジメントプロセス



表の左部分が、マネジメントプラン・実行の領域であり、右部分が、内部・外部公監査の領域である。第三セクターは、民間営利企業とは相違して、特に法規準拠性や自治体からの援助がある場合が多いのであるから、業績計画とその実行と評価（Plan, Do, See：PDS）のシステムが厳格に実施されなければならない。そのため、特に第三セクターは、業績測定のための情報の設定と評価が重要な機能となる。そして経営改善のためには、すべての機能で改善が進むよう促進しなければならない。主として自治体からの援助や損失補償されている第三セクターの経営上・財務上の経営改善のための留意点はつぎのとおりである。

⑴　一般法人型の経営改善のポイント

①民間営利企業との競合関係が生ずるものであるから、経営採算と将来負担を第一に考えなければならない。

②経営採算を検討する場合には、フルコスト計算によって損益又は収支分岐点を算出する必要がある。
③民間との完全統合と不完全統合を行う場合には経営方法に相違がでてくることを認識しなければならない。
④民間営利企業に近い場合は、地域経済・住民環境を検討調整しなければならない。
⑤民間との支援関係によって成り立つ場合には、設定すべき提携モデルを採算上から厳格に検討しなければならない。
⑥経営採算に問題が生じている場合には、事業のスリム化、効率化とその資金調達方法を検討しなければならない。
⑦採算的に成り立たない状況の場合は、廃止するか処分しなければならないが、遅れることなく時期を早めて対応するべきである。
⑧業務の必要性と公益性を再検証し、必要性と経営採算を厳密に査定し、方針を早期に確定しなければならない。

⑵ インフラ型の経営改善策のポイント

①インフラ型の業務の開始は、将来負担の発生する可能性を厳格に査定して決めなければならない。
②経営状況の悪化の程度によってスクラップアンドビルドを検討すべきであるが、業務の必要性を査定し、将来方針を早期に決定しなければならない。
③インフラ資産の維持補修や取替更新のコストは巨額になる可能性があり、これを見積り、資金採算を継続的に監視し常に再検証しなければならない。
④経営状況の改善の見込を検証し、改善の困難の場合は、業務の代替性、民間資金の導入、そして縮小や再編成を早急に検討しなければならない。
⑤外部委託の可能性や資産売却の可能性も予め検討しておき迅速に対応するリスク管理体制を構築しておかなければならない。

⑶ 不動産取引型第三セクターの経営改善策のポイント

①不動産市況は常に変動することを前提にビジネスモデルを構築しておかなければならない。
②不動産市況は、ピンポイント的に変動することも念頭に置いて、きめ細かい情報収集を必要とする。
③売却・分譲型は、リスクも大きくなる可能性も高く、慎重な販売計画をたて

なければならない。

④賃貸型は、近隣状況との関連が深く、近隣との調整を含め、市況に迅速に対応し、ビジネスモデルを構築しなければならない。

⑤管理型は、事業内容の継続性・持続性を含めて検証しておき、採算内容により計数管理をすすめなければならない。

2．第三セクターの経営リスクの識別の必要性

第三セクターの置かれている経営環境は、日本の経済・財政および住民の生活状況からただちに影響を受けることが多い。これに対処するためには、リスク管理の徹底が求められる。特に自治体から損失補償を受けている第三セクターは、経営の失敗は、住民・納税者に直接その負担がかかってくるものである。そこで、常に経営改善または改革を目指して民間経営手法の導入方策と、パブリックセクター―としてのパブリックアカウンタビリティの履行の水準を比較考量して意思決定を迅速にしなければならない。経営意思決定のためには、自己の第三セクターの経営上のリスクを識別しておかなければならない。リスクは（図表２）のように公経営上①～⑩に区分することができる。

（図表２）公的機関のリスク評価の体系

<table>
<tr><td colspan="6">リスクの類型区分</td></tr>
<tr><td rowspan="12">包括リスクまたは完全リスク</td><td rowspan="4">財務リスク</td><td colspan="2" rowspan="2">広義の合法性または
準拠性ないしは
法規準拠性リスク</td><td>①狭義の合法性リスク</td></tr>
<tr><td>②合規性・準拠性リスク</td></tr>
<tr><td colspan="2" rowspan="2">正確性または
決算リスク</td><td>③財務諸表リスク</td></tr>
<tr><td>④財務関連リスク</td></tr>
<tr><td rowspan="8">業績（行政・３Ｅ～５Ｅ・ＶＦＭ）リスク</td><td colspan="2">（業績リスクの類型）</td><td>（リスク測度分析の類型）</td></tr>
<tr><td colspan="2" rowspan="2">広義の効率性
または
生産性リスク</td><td>⑤経済性
リスク</td><td>インプット測度分析</td></tr>
<tr><td>アクティビティ測度分析</td></tr>
<tr><td rowspan="2">⑥効率性
リスク</td><td>アウトプット測度分析</td></tr>
<tr><td>効率性測度分析</td></tr>
<tr><td rowspan="5">広義の有効性リスク</td><td>狭義の有効性
リスク</td><td>⑦目標達成度の
リスク</td><td>有効性測度分析</td></tr>
<tr><td rowspan="4">政策評価
リスク</td><td rowspan="3">⑧アウトカムの
リスク</td><td>アウトカム測度分析</td></tr>
<tr><td>インパクト測度分析</td></tr>
<tr><td>説明測度分析</td></tr>
<tr><td>⑨代替案の
リスク</td><td>代替案決定の条件・
プロセスの分析</td></tr>
<tr><td>⑩価値判断の
リスク</td><td>政策の功罪・政治的
判断の分析</td></tr>
</table>

第三セクターは、営利企業とは相違した業績測定がなされるが、その中心は、インプット・アウトプットおよびアウトカムと3Eとしての経済性（Economy）・効率性（Efficiency）・有効性指標（Effectiveness）（5Eは公平性（Equity）・倫理性（Ethics）を付加）であり、このプロセスでリスクが識別される。これらを包含した第三セクターに発生するリスクの全体を、包括リスクまたは完全リスクといい、これに対応する評価がリスク分析であり、このリスク分析によって、政策別・業務別・担当者別に個別リスクを認識し文書化しておかなければならない。

例えば、財政健全化のためのマネジメントと損失補償債務等に対する識別されるべきリスクと対応の低減策は、下表のとおりである。

(1) 第三セクター等の財政健全化リスク（図表３のQCチェック項目25D①）

リスク要因	リスク低減策
① 減価償却費を上回る地方債元金の償還の妥当性	減価償却計画及び地方債発行計画の検証
② 収入額及び収入単位の低さの妥当性	料金改定の可能性の検証
③ 利用率及ぶ利用量の低さの妥当性	利用率引上げの可能性の検証
④ 運営や入札コストの高さの妥当性	調達コスト低減等の可能性の検証
⑤ 一般会計からの繰入不足の妥当性	繰出基準の適用の検証
⑥ 過大設備・人員投資の妥当性	事業規模縮小の可能性の検証
⑦ フルコスト（総原価）計算の妥当性	直接原価・間接原価把握の正確性の検証
⑧ 民間ビジネスモデルとの競合関係	民間ビジネスモデルとの比較による検証
⑨ 外部委託・資産売却の可能性	スクラップアンドビルド方策の検証
⑩ ビジネスモデル再構築の可能性	短・中・長期ビジネスモデルの検証

(2) 第三セクター等の損失補償債務等評価リスク（図表３のQCチェック項目25D②）

リスク要因	リスク低減策
① 財務諸表評価方式適用の妥当性	財務諸表作成手続の信頼性の確保
② 外形事象評価方式適用の妥当性	外形事象の客観的評価の確保
③ 格付機関格付利用方式適用の妥当性	格付機関格付の適切性の確保
④ 資産債務個別評価方式適用の妥当性	資産･債務の個別評価過程の信頼性の確保
⑤ 経営計画個別評価方式適用の妥当性	経営計画作成手続の信頼性の確保
⑥ 損失補償付債務償還費補助評価方式適用の妥当性	債務償還費算出過程の正確性の確保
⑦ 損失補償債務等負担見込額の妥当性	負担見込額の算出過程の正確性の確保
⑧ 財務諸表の監査等の妥当性	財務諸表の監査・確認等の信頼性の確保
⑨ 公的借用保証、制度融資等の損失補償適用の妥当性	公的借用保証等の決定過程の検証
⑩ ⑨以外の形態、損失補償、債務保証の負担見込額の妥当性	負担見込額の算出過程の検証

３．第三セクターの公経営監査・診断のプロセス

第三セクターの経営改革・改善のための議会側・行政側・経営側・住民側から求める留意点を、公監査・診断プロセスから示すと（図表３）のとおりである。また（別表）は、必要とされる証拠資料・データである。

（図表３）第三セクターの業績(行政評価）公監査・診断プロセスとQC(品質管理）チェックリスト

No.	公監査・診断過程とQCチェック項目	業績分析実施上の手続・技術、証拠資料、根拠データ等の例示
（ステージ１）業績方針の法的根拠の確証化の段階		
1	首長マニフェストの有無	マニフェストで「健全化･活性化のための取組、良質な行政サービスの提供のための取組」を公約、第三セクターの改革・運営方針の公約
2	立法府の政策決定方針（達成目標）の明確化	中期計画、予算関連資料、地域行政サービス計画の明示、第三セクターの経営改革・改善の実施
3	業績目標管理方針の明確化	業績（財務・非財務）指標による経営管理方針の明示、経営健全化改革委員会の運営
4	根拠条文（法規準拠性）	第三セクターの設置等に関する法令・条例・規則
（ステージ２）目標達成の管理システムと具体的な指標・コスト指標の確証化の段階		
5	目標業績管理システムの確証	中期運営プラン（中期・年度計画）、部門別・業務別目標設定、経営改善行動計画、民間機関との機能分担等を明示

6	目標業績測度・指標 ⒶⒷⒸ （別表あり）	(1) 経済性	平均当たり業務コスト指標、ABC（活動基準原価）計算、工事・物品購入・業務委託の入札価格抑制（価格交渉）の指標、入札手続段階の各指標、再生コストの経営指標
		(2) 効率性	効率的使用コスト指標、期限切れ物品等の指標、再生プラントの実施の効率性指標
		(3) 有効性 （結果＝アウトプット）	業務の達成度・必要性・妥当性指標、第三セクターの必要性指標
		(4) 有効性 （成果＝アウトカム）	業務有効性・効率性インディケーターと比較指標、市民・利用者満足度指標、機能・拠点単位による指標の向上、第三セクターの公益性と事業採算性の指標
		(5) 有効性（代替案、代替コースのレイアウト）	指定管理者方式、PFI等の比較指標、外部環境指標、施策への活用・廃止・縮小・民営化・自立化・統合方式の指標
		(6) 公平性・倫理性	行政サービスの公平性と倫理性の適用指標
		(7) 短・中･長期インパクト	短・中・長期的影響度の指標
7	ベンチマーク・標準（スタンダード）指標（クリアリングハウス化）		行政サービス業務との比較、事業の独立採算性指標、行政サービスの効率性・品質指標、他市・他第三セクターの比較指標
8	コスト指標（フルコスト､共通原価の配分）		行政サービス費用（給与費、材料費、経費、減価償却費その他費用）、直接費・間接費配賦計算手続、機会原価、自主財源、組織・人員体制のコスト指標、コスト意識指標
9	コスト効率性・有効性		コスト効率性指標、コスト有効性指標
10	業績意図の確認		法規の立法趣旨・意図の分解と解釈
11	業績準拠性・評価の重要性水準		結果報告、改善勧告報告、開示の重要性基準
12	測度・指標の妥当性・適切性水準		測度・指標の合理性、正確性、妥当性、目的合致性
13	測度・指標の事前監査手続		測度・指標の設定プロセスの妥当性
（ステージ３）業績公監査診断証拠の説得性・理論性の確証化の段階			
14	業績証拠の証明力・立証性		証拠力・信憑力の強弱指標、説得性・論理性証拠
（ステージ４）目標業績の法的根拠の確証化の段階			
15	業績の法規準拠性		3E～5Eの法規準拠性内容の確認
16	業績計画・実施・報告・フォローアップの法規準拠性		業績遂行手続の合法性
（ステージ５）目標業績達成の実行計画―実施過程―評価過程―報告書作成過程の確証化の段階			
17	業績（行政）成果計画書の作成の有無		業績測度・目標値、マネジメントシステム・業務インディケーター等業績目標達成指標と個別事業予算書との関連性の明示､BbyC（費用便益分析）指標の明示、進行管理、業績成果達成の改革プラン

18	目標実施プロセス（工程表）の公表の有無		予算要求(積算)書類上の目標達成スケジュール（例：物品・サービスの管理体制、部門別・業務別進捗状況管理手法の実施プロセス)、改革目標の期限の工程表
19	業績（行政）成果測定プロセス（マニュアル）設定の有無		業務別会計資料、部門別・業務別損益計算書、業務別損益計算手続・成果集計システム（ルール化・マニュアル化)、成果統括部署チェックシステム
20	業績(行政)成果評価プロセス(PDCA)設定の有無		成果測定結果と、(事前設定）目標との比較、指標自体の客観性・信頼性の分析・評価システム、一般会計費用負担額指標、インディケーター比較分析、政策評価プロセス
21	業績（行政）成果報告書（年次）の公表の有無		アサーションの設定、経営改善行動計画、年次業績）報告書の作成と公表、業績成果の決算関連書類への的確な明示・公表、説明情報、業績成果指標の欠陥性の報告(事業再生スキーム)
22	プログラム環境、オペレーション環境の評定		行政サービスプログラムの環境条件
23	政策決定過程の報告書の公表の有無		業績政策決定プロセス
24	業績成果指標の重要性水準の明示		質・量的水準
（ステージ６）行政側の業績管理統制リスクへの対応の確証化の段階			
25	マネジメントリスクの認識（業績管理統制）水準		業務ミス、業務のリスクの識別、ガバナンス体制、D①財政健全化リスク、D②損失補償債務者の評価リスクの低減策(73～74ページ参照)
26	リスク低減対応策の明確化		経営効率化の方策、インセンティブ方式の導入、業務ミス・リスクの対策
（ステージ７）公監査・診断対象業績の特定化と対応の監査・診断手続・収集すべき証拠資料の確証化の段階			
27	業績（行政）成果報告書の公監査・診断の目的（objectives）の設定		業績公監査・診断目的の特定・業績実績の報告・意見聴取、行政評価（事務事業評価）としての自己評価・第三者評価、監査・診断手続（現地視察、質問、閲覧、吟味、分析手続）の適用方針
28	目的水準の予備調査		公監査・診断目的と保証水準決定の予備調査
29	業績公監査・診断目的の公共の利益性の評価		業績公監査・診断の住民・納税者の役割期待度
30	組織的公監査・診断手続の実施体制		組織的・チーム的・業務相関関係
31	業績公監査・診断・技術・手続の開発体制		公監査・診断技術・手続の開発と集積
32	業績公監査・診断手続・証拠	①効率性（経済性）の検証（インプット・アウトプット）	物品の効率的使用監査・診断、施設管理保守契約の随意契約妥当性の監査・診断、保守管理・発注方法（例：分割・一括発注）の監査・診断
		②有効性の検証（アウトカム、インフルエンス）	マネジメント・業務インディケーターの指標の確認、アウトカム評価、インパクト評価指標

32	業績公監査・診断手続・証拠	③公平性・倫理性の検証	行政サービス及び受け手の公平性・倫理性の指標の監査・診断
		④コスト効率性・有効性の検証（機会費用）	部門別・課別・業務別コスト計算、コスト効率性・コスト有効性の監査
		⑤フル・ネット・トータルコストの識別と算定根拠	コスト分析、集計プロセス
		⑥代替コースのレイアウトの明確化	行政サービスの代替コースの提示・選択の指標の監査・診断
		⑦適用プロセスの明確化	行政サービスの事前・継続中・事後プロセスの各段階監査・診断
33	業績（行政）成果報告書作成マニュアルの検証		業績(行政)成果報告書の作成プロセスマニュアル
34	業績公監査・診断手続上の留意点の明確化		保証水準の明示、保有資産の定期的現物検査(記帳・転記漏れ)、高額機器の利用状況、遊休資産、未収金、不納欠損等、貸倒引当金、退職給付引当金、単位間調整勘定、内部留保資金残高、預り金、物品のコストと管理体制(紛失ロス管理含む)、高額物品消耗品管理、負担金操作、カットオフの調整、個人情報確保（顧客)、苦情（クレーム）報告書、業績公監査・診断証拠の類型と信頼性の測定、業績管理統制の評価、公監査・診断調書の完全性と証拠能力
35	業績公監査・診断の事前･継続中･事後的適用の合理性		事前・事業継続中・事後公監査・診断の適時性
36	業績公監査・診断の証拠の合理性・説得性の判定		証拠の理論性・説得性
37	業績成果の包括的評価		成果評価の包括的・理論的評価
（ステージ８）業績公監査・診断報告書の作成・審査プロセスの確証化の段階			
38	業績公監査・診断報告（利用者・利用目的）の作成プロセス		監査委員による業績公監査（行政監査、財務監査の3E～5E監査）と包括・個別外部監査目的の確認、公監査結果報告書、公監査意見報告書、改善勧告報告書、監査報告書の保証水準
39	業績公監査・診断非準拠性報告の明示		非準拠性報告、業績測定の品質報告、業績結果・改善報告
40	業績公監査・診断報告書の保証水準の明示		保証業務水準の確定手続
41	業績公監査・診断報告書の限界表示		業績公監査・診断報告書利用者への警報
42	業績公監査・診断の建設的勧告事項の明確化		公監査・診断結果による改善勧告の強弱、必要性・業績・コストの改革のスピード感不足
43	業績公監査･診断意見の説明の論理性･説得性		公監査・診断意見の論理的説明性

44	政策の功罪、価値判断の境界基準の明確性		有効性意見の境界判断基準
（ステージ９）業績公監査・診断による非準拠性結果の報告の確証化の段階			
45	行政府の措置状況（改善勧告）		経営改善・フォローアップ委員会の開催、監査・診断結果の執行機関の改善・見直しシステムの妥当性、結果フォローアップシステムの有効性、担当部局等の責任水準の明確化、適切なガバナンス、外部専門家の評価
46	結果公表の有無		決算書（事業別報告）、中期計画の達成状況、行政評価の結果報告書の作成・公表、web公表、自治体からの補助金、自治体OB・派遣職員、役員報酬・職員給与等
（ステージ10）公監査・診断人の独立性・適格性の確証化の段階			
47	公監査・診断人の適格性	独立性の判定	当該自治体と利害関係無し、外部公監査・診断人、内部公監査の利用
		適格性の判定	業務・業績監査・診断の専門能力を有する者、公認会計士等の専門家の活用
48	他の専門家の利用の妥当性		業績公監査・診断の専門知識の活用水準
49	公監査・診断人の業績公監査の正当な注意の評価		公監査・診断人の職業的懐疑心
（ステージ11）公監査・診断のQCプロセスの確証化の段階			
50	内部・外部QCプロセスの妥当性		業績（行政）成果測定・業績公監査・診断プロセスのレビュー、外部QC
（ステージ12）立法府の処置の確証化の段階			
51	立法府の審議（決算・予算）・措置状況の評定		当該監査報告・成果報告の議会での次年度予算審議活用、議会の責任水準の明確化
（ステージ13）業績公監査・診断の結果による財務・財源システムの確証化の段階			
52	財務管理システム（財源・財務）設定の評定		資金運用・調達・財源選択（短期・長期借入）、自己収入財源の見直し、市補助金・委託金・出資金・株式売却・自主財源の管理システム
（ステージ14）事後的評価・格付の確証化の段階			
53	評価・格付の有無とその評定		業績成果報告書・監査・診断報告書の水準、品質の評価指標の影響
（ステージ15）業績公監査結果に対するインセンティブ付与及び責任の確証化の段階			
54	インセンティブの妥当性／責任の明確化の妥当性		ベスト・ベタープラクティスの報償性と不十分、欠陥の責任性
55	ペナルティの履行の合法性・準拠性		経済性・効率性・有効性欠陥事務事業執行のペナルティ、次年度予算削減・補助金の削減（返還）、効率性・有効性欠陥の人員配置の見直し

（2014年１月鈴木 豊作成）

（別表）Ⓐ経営状況指標

- 当該自治体との取引開始理由
- 第三セクターとの沿革と歴史（経営窮境への対応状況）
- 役員と従業員の状況（自治体関係者の内訳）
- ビジネスモデルの概要と経緯
- 当該自治体との取引内容と経緯
- 外郭関係者／共同経営者との関係
- 指定管理業務との関係
- 窮境要因の分析（緊急性の程度）
- 経営上のリスク要因
- 経営不振の要因と支援計画の状況（再生型と再建／清算型法的手続等）
- 再生計画書の状況
- 財務リストラの経緯と状況
- 再生スキーム類型案（タイムスケジュールとタイムリミット）
- ガバナンス機能の状況
- 第三セクター経営検討委員会の活動状況
- 公表保有地の縮減
- 保有地の管理委託業務縮減
- 臨時職員の増員
- 長期計画の策定
- 経営戦略会議の設置
- 営業記録の活用
- 利用者アンケートの実施
- 経営改善計画の策定
- 利用者満足度調査

Ⓑ財務・財政指標

- 会計方針
- 純資産金額の算定及び調整必要項目
- 時価評価額（不動産の鑑定評価）
- 債権の回収可能性と資産性能力
- 固定資産の減損状況
- オンバランス／オフバランス項目
- 引当金の負債性
- 買掛債務の網羅性

・未払金と未払費用の網羅性
・賞与引当金及び退職給付引当金の十分性
・リース債務の計上
・債務返済計画
・財産の権利関係（自治体との関係も）
・各種契約関係（自治体との関係も）
・利害関係者とのキャッシュフロー関係
・時価ベース B／S（貸借対照表）と予想ベース B／S
・実体ベース P／L（損益計算書）と予想ベース P／L
・資金調達能力の状況
・経理組織と手続
・担保提供資源（金融機関及び債権者の保全状況）
・簿外資産及び負債の有無
・偶発債務及び後発事象の有無
・係争事件の有無と訴訟内容
・外部会計監査の状況と結果
・包括外部監査の状況と結果
・債務圧縮政策及び資本政策（減資）の可能性
・経営計画書の状況（二次損失発生可能性の有無）
・債務償還計画の状況（法的整理の必要性の程度）
・清算配当率計算明細
・スキーム別長短／回収率明細
・補助金比率の削減
・賛助会費の増額
・競争入札の導入
・取扱品目の見直し
・寄附の増額
・人事考課制度の導入
・資格取得奨励制度の導入
・一括購入によるコスト削減
・ソーシング会社の活用
・IT 化の推進

Ⓒ外部環境指標

- 当該第三セクター設立時の外部要因
- 地域住民の関心状況
- 議事録の内容
- 当該第三セクターの周辺環境との関係（競争関係／業務と営業の不振要因）
- 金融機関・債権者・利害関係者の状況
- 金融機関等とのリスケジュールの経緯
- 地域住民への説明責任の履行方法
- 地域振興との関係（人口／世帯的／事業所的／従業員的／販売市場／不動産市場／まちづくり状況等）
- 自治体本体の出資者及び債権者としての責任関係
- 再生による将来還元可能性分析
- 住民訴訟リスクの可能性の分析
- ビル運営等関連機関との意見交換会
- 設備運営のあり方の意見交換会

4．第三セクターの公経営監査の必要性と体系

第三セクターの経営改革・改善を積極的・確実に実施するためには、第三セクター自体のリスク・弱点を識別し、公経営（業績・行政成果）監査的視点で経営方針を策定し、実施しなければならない。公経営監査の体系と展開段階は（図表４）のとおりである。

（図表４）第三セクターの公経営監査目的の基準の体系と展開段階

公経営監査の類型区分					公経営監査判断の基準及び測度		展開
公経営（業績）監査（包括性または完全性監査）	財務監査	広義の合法性または準拠性ないしは法規準拠性監査		①狭義の合法性監査	法規違反行為・不正・濫用の摘発		第１段階
				②合規性・準拠性監査	政策方針および予算の目的・手続・契約・要件の妥当性・適切性の検証、内部統制とガバナンスの有効性		第２段階
		正確性または決算監査		③財務諸表監査	財務諸表の適正性・決算の正確性の検証		第３段階
				④財務関連監査	財務関連事項の正確性・妥当性の検証		第４段階
	業績（行政・3E・4E・5E・VFM）監査	（業績監査の類型）			（測度の類型）	（主な測度又は指標）	（測度の特質）	
		広義の効率性または生産性監査		⑤経済性監査	インプット測度	インプットコスト、作業量、サービスニーズと量、プログラムインプット	(1) 目的適合性 (2) 有効性（有用性） (3) 反応性 (4) 経済性（管理可能性） (5) 比較可能性 (6) 明瞭性（理解可能性） (7) 互換性 (8) 接近可能性 (9) 包括性 (10) 精選性 (11) 正確性 (12) 信頼性 (13) ユニーク性 (14) 適時性 (15) 完全性	第５段階
					アクティビティ測度	サービス努力、活動プロセス、資源の利用プロセス		
				⑥効率性監査	アウトプット測度	提供財・サービスの質、一定の質のサービス量、アウトプットプロセス		第６段階
					効率性測度	プログラム効率性、ポリシー効率性		
		広義の有効性監査	狭義の有効性監査	⑦目的達成の監査	有効性測度	プログラム有効性、ポリシー有効性、コスト有効性		第７段階
			政策評価監査	⑧アウトカムの監査	アウトカム測度	コストベネフィット、コストアウトカム、サービスの質		第８段階
					インパクト測度	短期的インパクト、長期的インパクト		
					説明測度	説明・記述情報		
				⑨代替案の監査	代替案決定の条件・プロセスの評価	代替案の提示、代替コースのレイアウト		第９段階
				⑩価値判断の監査	政策の功罪・政治的判断の評価	政策の根拠、政策目的の功罪、政治的意思決定の賢明性		第10段階

５．むすびにかえて

第三セクターの経営改革や事業再生にとって、わが国において欠落している要素は、第一に自治体及び経営者の住民・納税者に対するパブリックアカウンタビリティの完全履行の認識不足と、経営責任意識と財務･財政状況等のデューデリジェンスによる評価体制の不足である。第二に、経営責任を評定するための行政サービスと対応コストの業績評価・診断システムの構築の遅れである。そして第三に、経営責任を常に履行するためのリスク分析とその評価の不足である。これらの欠陥を各自治体と第三セクター自体が認識し、適格かつ迅速に事業再生スキームを実行に移していかなければならず、そのためには、公経営監査や診断の手法が有用であり、これに失敗すると負担リスクとなることを認識していなければならない。

（参考文献）

1．鈴木　豊 著「政府・自治体パブリックセクターの公監査基準」中央経済社（2004年）
2．鈴木　豊 著「業績（行政成果）公監査論」税務経理協会（2013年）
3．鈴木　豊 著「自治体の会計･監査･連結経営ハンドブック」中央経済社（2008年）
4．鈴木　豊 監修・著「公会計・公監査の基礎と実務」法令出版（2014年）

資産老朽化への対応

東洋大学PPP研究センターリサーチ・パートナー
藤　木　秀　明

プロフィール

ふじき　ひであき

千葉県出身。早稲田大学商学部卒業後、東京三菱銀行（現三菱東京UFJ銀行）に入社。

横浜銀行のシンクタンクである浜銀総合研究所に転じ、地域戦略研究部の研究員として、地方自治体の経営改革やPPP（公民連携）の推進、老朽化が進む公共施設の問題の対応策などを担当した。浜銀総合研究所在籍時に、日本初の公民連携（PPP）専門の大学院である東洋大学経済学研究科公民連携専攻を修了し、リサーチ・パートナーに就任。

2013年11月より内閣府上席政策調査員（非常勤）を兼務。

公共施設マネジメントの先進事例の一つと評価されている「秦野市公共施設再配置計画（仮称）検討委員会」委員を務めた。

1．老朽化の進んだインフラのもたらす危険

日本では、東京オリンピックに備えはじめた1960年代初頭からインフラ整備が始まった。そして今その50年後を迎えている。近年、東日本大震災や笹子トンネル天井板崩落事故、首都高速道路の老朽化対策がもたらす危険や財政問題について取り上げる報道に接する機会が増えてきた。先ず、老朽化の進んだインフラがもたらした危険、事故の事例を紹介し、その危険性を確認する。

⑴　事例１：九段会館の天井崩落事故

東日本大震災では建築基準法上の旧耐震基準である「震度５」及び「津波」の被害を受けなかったにもかかわらず、重大な事象が多数発生した。代表的な事例は、天井が崩落し死者を出した九段会館（東京都）の事故（図１、２）であろう。九段会館は昭和９年に落成し、二・二六事件では戒厳司令部が置かれた歴史上の事件の舞台となった建物であった。戦後はホール等として利用されており、震災当日の利用者33名が死傷を負う事態となった。

東洋大学PPP研究センターでは、九段会館と同様に「震度６」及び「津波」の被害を受けなかったにも関わらず、倒壊や崩落等の重大事象が発生した公共施設・インフラの事例を調査した。詳細は東洋大学PPP研究センターウェブサ

イト内の「震災対応プロジェクト」ページ内で公開しているので関心があれば是非ご覧頂きたいのだが、九段会館に限らず、自治体の庁舎をはじめとした多くの庁舎や橋等のインフラが使用中止の措置を取られていたことが判明している。

（図1、2）

⑵ 事例２：中央自動車道笹子トンネル天井板崩落事故

老朽化したインフラの危険性を、身近な問題にし、その後国レベルで社会資本の老朽化対策を本格的に取り組むきっかけとなったのは、平成24年12月２日に発生した中央自動車道笹子トンネル天井板崩落事故（図３）であった。中央自動車道の事故については、死者が多数発生し、多くのメディアが報道したことから事故の詳細は省略するが、

１）笹子トンネル自体は建設後一定の年数は経過しているものの建設後50年や60年を経過している物件ではない箇所で発生したこと、

２）トンネル本体ではなくトンネル天井から吊り下げる天井板（トンネル内の空気を入れ替えるダクトとしての役割を果たしている）が持つリスクや点検が不十分であったこと、

３）２）のような事態が一般道路と比べればメンテナンス体制が整っていて、適切な管理をしていると考えられる高速道路で発生したこと、

等がこの事故が深刻であると評価される要因であると考えている。

（図３）

⑶ 事例３：首都高速道路の老朽化問題

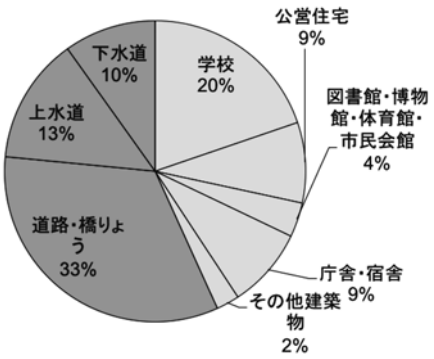
首都高速道路の老朽化の問題も深刻である。平成24年５月、首都高速道路１号羽田線の橋脚部分が公開された。50年を経過した橋脚には無数のひび割れが発見され、インフラの弱さと怖さが明らかになった。その後、首都高速道路会社は、老朽化が進む道路を対象に、平成26年度から取り組む更新計画を平成25年12月25日にまとめた。東京都心と羽田空港を結ぶ１号羽田線など３路線の５区間で造り替えなどを行うほか、大規模補修も行う。総事業費は約6,300億円。工事は10年程度かけて行う方針で、会見した菅原秀夫代表取締役社長は「平成32年の東京五輪を視野に置いて進める」と語った。造り替えなどを行う５区間は延長約８キロメートルで、約3,800億円の費用を見込んでいる。首都高速道路の総延長は300キロメートルを超えており、約3,800億円もの巨費を投じても僅か５％に満たないという点で、老朽化問題の全体像を捉えた包括的な対応であるとは言い難く、今後も継続的に巨額の負担をして対応することが必要となる可能性が高いといえる。

２．国全体では総額337兆円、8.1兆円／年の負担

１.（３）の首都高速道路の事例では、巨額な対策費用を要することを示したが、これは、我が国全体の社会資本からすればごく一部にすぎない。その上で、我が国全体として、老朽化に伴う更新投資需要がどれだけ必要なのかを見ていく。

現状、国全体の更新需要推計の試算としては、内閣府PFI推進委員会資料「社会資本老朽化に伴う更新投資財源不足問題とPFI／PPPの活用の提案」（平成22年４月19日、東洋大学根本祐二教授作成）がある。同資料には、「公共施設（＝ハコもの。学校・病院・公営住宅・庁舎・社会教育施設など）、道路、橋りょ

う、上水道、下水道の現在のストックを50年間（道路舗装は15年間）で更新するための投資額を大まかに試算すると、総額337兆円、8.1兆円/年となる」と記されている。その内訳は、図４の通りである。



（図４）

実際の更新需要の姿は、いつの時期に更新（すなわち再整備）を要するかにようやくはじまったばかりであり、その全体像は依然明らかになっていない。このため、老朽化の実態と対応の打ち方次第では、8.1兆円/年を大幅に上回る更新需要が発生する可能性があることを意味する。（詳細は後述する。）

この試算は、公共施設の種類の量に、単位当たりの単価を掛け合わせる簡便な方法で試算されたものであり、整備時期と耐用年数、長寿命化等の技術動向を精緻に織り込んだものではないが、分野別の更新需要が示されたこともあり、政府全体及び所管する各府省に社会資本の老朽化対策を新たな政策課題として本格的な俎上に上げるに至った。

３．政府の対応

本試算を示された当時の民主党政権は、本試算が内閣府ＰＦＩ推進委員会に提示されて間もない平成22年６月に閣議決定された「新成長戦略」において、平成23年度に実施すべき事項として「国及び地方自治体において今後見込まれる社会資本の更新需要の洗い出し」、平成25年度までに実施すべき事項として「国及び地方自治体における社会資本の維持、更新投資等マネジメントに係る計画の作成の促進」が書き込まれた。（「新成長戦略」67ページ）

平成24年12月の自民党への政権交代を経て発足した安倍政権においても、太

田国土交通大臣が平成25年を社会資本メンテナンス元年としたい意向を示したことを受けて、国土交通省の社会資本整備審議会においてそのあり方を検討し、平成25年12月に「今後の社会資本の維持管理･更新のあり方について答申」を纏めた。副題に、「本格的なメンテナンス時代に向けたインフラ政策の総合的な充実～キックオフ「メンテナンス政策元年」～」とつけられており、国交省における大きな政策転換を図る意欲的な政策文書と理解するべきであろう。さらに、政府全体としては、内閣官房に「インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議」を設置し、平成25年11月に「インフラ長寿命化基本計画」を策定した。本稿は大阪府の自治体職員を想定読者としていることから、各府省庁が行っている関連する取り組みの詳細は紹介しないが、自治体における公共施設の延べ床面積のおよそ半分を占める学校施設を所管する文部科学省、インフラ（道路、橋りょう、下水道）等を所管する国土交通省等の取り組みは、今後の当該テーマに関する中央省庁の政策動向の中でも極めて参考になると考えられるので、関心があれば是非ご覧頂くことをお勧めする。

４．大阪府における現状

今度は、こうした問題の大阪府の状況について、人口と一人あたり公共施設延床面積をもとに解説する。東洋大学PPP研究センターは、大学院生及び修了生、神奈川県秦野市職員有志による合同調査体制により、従前統計類で明らかにされていなかった「人口一人当たり公共施設面積」を調査し、平成24年１月11日に「日本で初めて『全国自治体公共施設延床面積データ』を公表～981市区町村の人口一人あたり面積は平均3.42㎡～」として公表した。

「人口一人あたり公共施設面積」は、社会資本の老朽化に伴う更新投資の負担の大小の目安となる指標であるが、制度的に公表が義務づけられておらず、今回の調査によって初めて網羅的に把握されたものである。調査では、すべての自治体ホームページを閲覧して該当数字を探し出した。都道府県では47すべて、市区町村でも相対的に規模の大きな自治体を中心に981（数では56％、人口カバレッジでは88％）での公表が確認された。さらに、国民負担に直結する人口一人あたり延床面積を用いて簡単な分析を行ったうえで公表した（同手法の考案者は神奈川県秦野市職員志村高史氏である）。

本稿では紙面の制約から全てを紹介することはできないが、大阪府をはじめとする関西圏の自治体が全国的に見て多くの公共施設を保有していること、同じ関西圏の府県内でも団体間の差が大きいことを、調査結果をもとに紹介する

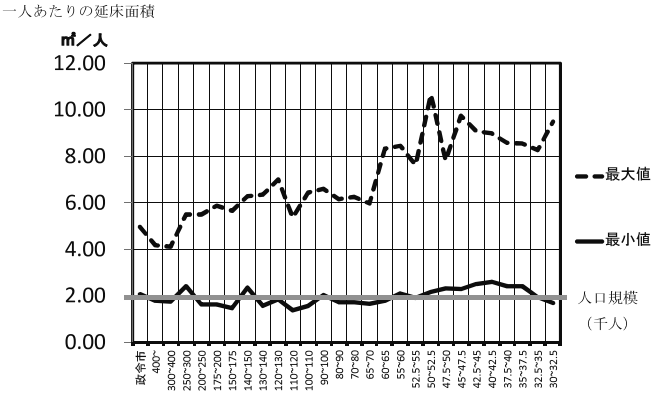
こととしたい。

⑴　人口規模別延べ床面積最大値・最小値

調査では、人口一人あたりの公共施設の延床面積を、都道府県別ではなく、人口規模別に整理して公表した。その結果、同じ規模の自治体でありながら、人口一人あたりの公共施設の量には大きな差があることが明らかとなった。図５はその最大値と最小値をグラフ化したものである。

調査では、人口規模が小さくなるにつれ、人口規模別の最大値が大きくなる一方、最小値は人口規模に関わらず概ね２㎡でほぼ一定であることが明らかとなった。自治体には人口規模の大小に関わらず備えるべき行政機能が存在するため、人口規模が大きい自治体ほど効率的に経営できる「規模の経済性」が働くことはありうるものと推察されるが、どの人口規模でも最小値が概ね２㎡であった結果を踏まえると、２㎡あれば、規模に関わらず必要最低限度の行政サービスを提供することは可能であることを示唆すべきものと解するべきであろう。

なお、方法を考案した職員の在籍する神奈川県秦野市は2.08㎡であるが、これでも現在の公共施設量を維持することは財政上不可能と判断し、40年間で延床面積をおおよそ３割削減する「公共施設再配置計画」（詳細は後述７．参照）を策定している。現在の維持管理費及び更新投資の予算を、高齢化の進展などにより扶助費の増加が予想される中においても確保するという強い仮定を置いて試算したものであり、他の自治体においても秦野市が行った程度の公共施設の再配置の検討は必要不可欠となるものと考えている。



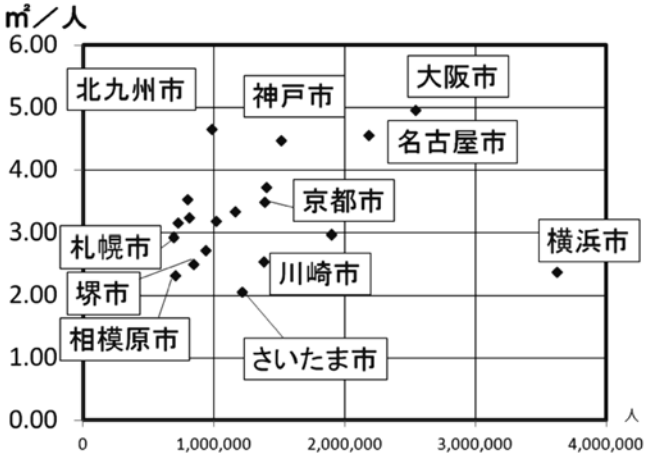
（図５）

出所：東洋大学「全国自治体公共施設延床面積データ」

⑵ 政令指定都市における比較

続いて、全国的な比較を行うために、その代表事例として、政令指定都市の結果を紹介する（図６、７）。縦軸に人口一人あたり公共施設面積、横軸に人口を取ると、大阪市、神戸市、北九州市、名古屋市といった西日本の政令指定都市の面積が大きいことがわかる。京都市はこれらの政令指定都市ほどではなく3.49㎡と全国平均（981市区町村の人口一人あたり面積は平均3.42㎡）とほぼ同程度であるものの、首都圏など他地域の政令指定都市や、関西でも後発の政令指定都市である堺市（2.51㎡）と比べると大きいと言えるであろう。

この結果は、全国的に見ても同様の傾向が確認でき、「西高東低」という有り様である。仮に、現在の公共施設の規模を国や府県からの支援を受けて維持するのであれば、東日本など他地域の住民や、堺市など後発の政令指定都市で施設が少ない自治体の住民の我慢を強いることになるのではないだろうか。また、西日本の自治体の人口一人当たり公共施設面積が大きくなる要因として、公営住宅の存在があげられる。これは「福祉措置」という側面もあろうが、人口減少社会にあり既存の民間住宅ストックが余ることが予想される状況において、福祉目的とは言え本当に「公設公営の公営住宅」を継続して保有しなければならないものなのか厳しく見直す必要があろう。



（図6） 出所：図５に同じ

都道府県	市区町村	平成の大合併	住民基本台帳人口(人)(H22.3.31現在)(a)	公共施設延床面積(㎡)(H22.3.31現在)(b)	人口一人当(㎡/人)(a)/(b)	出　典
大阪府	大阪市		2,534,176	12,555,448	4.95	平成21年度決算審査意見書
福岡県	北九州市		979,233	4,558,333	4.66	平成21年度北九州市一般会計・特別会計歳入歳出決算及び基金運用状況審査意見書
愛知県	名古屋市		2,178,272	9,936,985	4.56	平成21年度名古屋市各会計歳入歳出決算及び基金運用状況審査意見書
兵庫県	神戸市		1,511,351	6,766,167	4.48	2010年財政のあらまし６月号p７
福岡県	福岡市		1,396,789	5,204,142	3.73	平成21年度福岡市一般会計・特別会計歳入歳出決算及び基金運用状況審査意見書
静岡県	浜松市	合	792,446	2,794,959	3.53	平成21年度　財政事情の公表
京都府	京都市	合	1,384,896	4,838,350	3.49	京都市統計書
広島県	広島市	合	1,157,495	3,868,569	3.34	広島市統計書（平成22年版）＜市有財産＞
新潟県	新潟市	合	803,421	2,600,901	3.24	平成21年度新潟市各会計決算及び各基金の運用状況審査意見書
宮城県	仙台市		1,010,256	3,218,568	3.19	仙台市の家計簿（平成22年６月）
静岡県	静岡市	合	717,578	2,264,934	3.16	平成21年度各種会計歳入歳出決算及び基金運用状況審査意見書
北海道	札幌市		1,891,494	5,626,835	2.97	平成21年度決算審査意見書
岡山県	岡山市	合	688,996	2,020,268	2.93	平成21年度決算審査意見書
千葉県	千葉市		932,421	2,544,050	2.73	平成21年度一般会計特別会計決算及び基金運用状況（審査資料）
神奈川県	川崎市		1,373,851	3,504,921	2.55	平成21年度川崎市一般会計及び特別会計決算並びに基金運用状況審査意見書
大阪府	堺市	合	837,680	2,099,110	2.51	堺市統計書（H22年版）
神奈川県	横浜市		3,620,562	8,627,938	2.38	平成21年度横浜市一般会計及び特別会計決算並びに基金運用状況審査意見書
神奈川県	相模原市	合	696,994	1,615,830	2.32	平成21年度決算審査意見書
埼玉県	さいたま市	合	1,209,234	2,498,206	2.07	平成21年度下半期における財政の状況

（図７）　出所：図５に同じ

⑶　大阪府内における比較

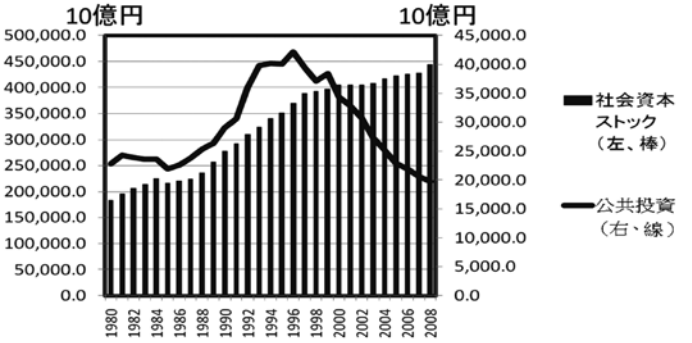
大阪府内においても、団体間の格差が存在する（図８）。人口一人あたり公共施設面積が最も多いのは大阪市（4.95㎡）、田尻町（4.94㎡）が続く。一方、最も少ないのは寝屋川市（1.73㎡）、枚方市（1.78㎡）が続く。最大の大阪市（4.95㎡）を寝屋川市（1.73㎡）で割り返した団体間格差は2.86倍である。これら基礎自治体のほかに、大阪府が保有する施設があり、人口一人あたり1.60㎡の規模で存在することを考え併せ、大阪府と市町村が連携した「官官連携」により、公共施設の保有・維持更新の負担を減らしていくことが求められるであろう。

都道府県	市区町村	平成の大合併	住民基本台帳人口(人)(H22.3.31現在)(a)	公共施設延床面積(㎡)(H22.3.31現在)(b)	人口一人当(㎡/人)(a)/(b)	出　典
大阪府	大阪市		2,534,176	12,555,448	4.95	平成21年度決算審査意見書
大阪府	田尻町		8,125	40,178	4.94	広報2010年10月No.521p3
大阪府	豊能町		23,365	78,981	3.38	平成21年度決算について
大阪府	泉佐野市		101,904	330,087	3.24	平成21年度決算審査意見書
大阪府	忠岡町		17,663	57,018	3.23	広報ただおか6月号p11
大阪府	箕面市		126,886	381,097	3.00	平成21年度決算審査意見書
大阪府	高石市		59,809	175,195	2.93	平成21年度決算審査意見書
大阪府	島本町		29,283	84,491	2.89	平成21年度決算書
大阪府	貝塚市		90,065	252,582	2.80	平成21年度決算審査意見書
大阪府	泉南市		65,112	179,283	2.75	平成21年度決算審査意見書
大阪府	富田林市		119,771	329,027	2.75	平成21年度決算審査意見書
大阪府	和泉市		184,174	496,610	2.70	平成21年度決算審査意見書
大阪府	茨木市		270,965	708,778	2.62	平成21年度決算審査意見書
大阪府	摂津市		82,470	212,015	2.57	市の財政状況
大阪府	熊取町		44,566	112,135	2.52	平成21年度決算審査意見書p34
大阪府	堺市	合	837,680	2,099,110	2.51	堺市統計書（H22年版）
大阪府	守口市		145,158	358,411	2.47	平成22年度決算審査意見書
大阪府	池田市		102,545	249,734	2.44	池田かわら版（H22.12号）
大阪府	八尾市		265,220	640,333	2.41	平成21年度決算審査意見書
大阪府	松原市		125,029	295,493	2.36	平成21年度決算審査意見書
大阪府	大東市		124,791	290,813	2.33	平成21年度決算審査意見書
大阪府	柏原市		73,349	169,507	2.31	わがまちの家計簿
大阪府	岸和田市		201,167	462,014	2.30	決算及び基金運用状況審査意見書
大阪府	河内長野市		114,778	263,535	2.30	平成21年度決算審査意見書
大阪府	豊中市		389,842	883,551	2.27	決算及び基金運用状況審査意見書
大阪府	泉大津市		76,385	171,860	2.25	泉大津市統計書
大阪府	羽曳野市		118,046	263,214	2.23	平成22年度決算書
大阪府	門真市		128,100	282,806	2.21	平成21年度決算書
大阪府	高槻市		355,636	769,764	2.16	高槻市統計書
大阪府	東大阪市		487,869	1,037,933	2.13	平成21年度決算審査意見書
大阪府	大阪狭山市		57,478	122,219	2.13	平成21年度決算審査意見書
大阪府	四條畷市		57,134	120,247	2.10	統計情報
大阪府	藤井寺市		66,150	135,551	2.05	広報ふじいでら
大阪府	枚方市		406,827	723,840	1.78	平成21年度決算審査意見書
大阪府	寝屋川市		239,942	414,285	1.73	平成21年度決算審査意見書

（図8）　出所：図5に同じ

5.「物理的な崩壊」か「財政的な崩壊」か「崩壊のジレンマ」に直面

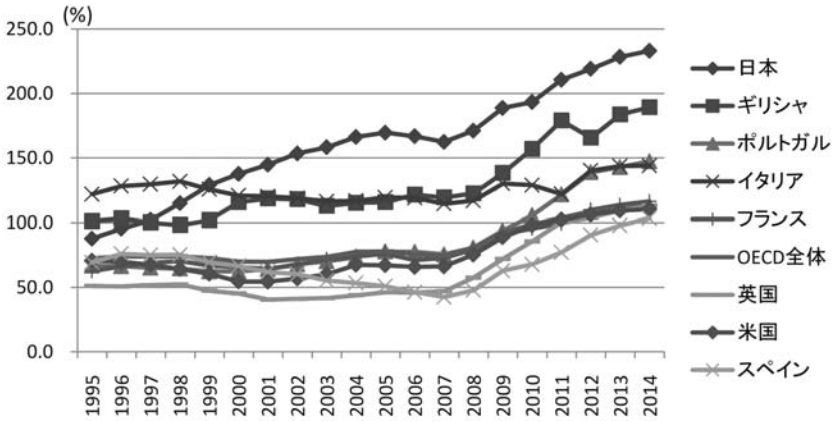
内閣府「国民経済計算確報」（図9）によれば、1990年代後半のバブル崩壊時期以降、公共事業は縮小されてきたことが読み取れる。1990年代後半以降、老朽化対策を行うためには、減らした予算を復元して、かつての高度経済成長期に行った公共投資をもう一度行うかどうか、という検討に進まざるを得ない。



（図９）

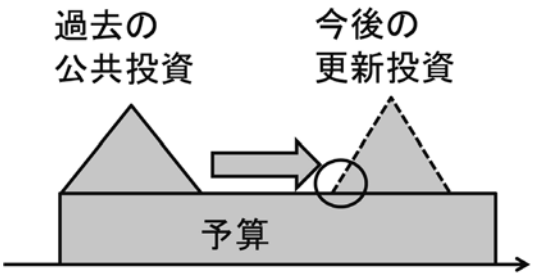
（出所）平成20年度国民経済計算確報（内閣府）社会資本ストック（一般政府、公的金融機関、公的非金融法人）、公共投資（一般政府、起業設備、住宅）

しかしながら、OECDの資料（Economic Outlook）で、我が国の負債依存度を見ると、既に先進国で最悪の水準にあるということが判っている（図10）。わが国の政府の負債をGDPで割った水準を国際比較で使用するのであるが、この値がわが国は200％を超えており、OECD諸国の水準、財政破たんしたギリシャの水準を大きく上回っている。従って、国債の増発により財源を賄うことは望みにくいであろう。そもそも、公共事業が減らされてきたのは社会保障費の増加を賄うためであり、今後も高齢者の人口が増えるなどの要因から社会保障費の伸びることが確実視される状況においては社会保障費が減ることで公共事業費の財源を賄うことは困難であろう。



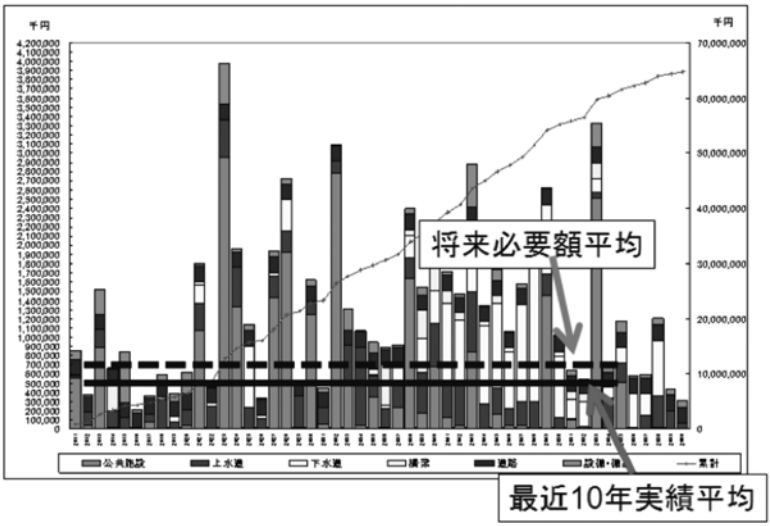
（図10）　出典：OECD“Economic Outlook”

従って、今後、現在の社会資本を維持するためには、将来の公共事業を増やす必要があるものの、その伸び代は極めて限られているという状況である。2014年現在は、１．で見た社会資本老朽化に伴う事故の発生を考えれば、再度公共事業を増やし始めるべき時期に差し掛かっているといえるのであるが、今後必要となる予算と比べれば少ない予算で対応しなければならない「ジレンマ」を抱えた状況にあると言える。従来の方法論のまま手をこまねいていると、「物理的な崩壊」か「財政的な崩壊」か「崩壊のジレンマ」に直面することになる。



（図11）

公共施設マネジメントの先進事例として知られる宮代町（埼玉県）が公共施設・インフラ全体の更新需要を試算したところ、将来の更新投資需要は過去10年間実績平均の1.3倍との結果が出ている（図12）。中身を見ていくと、学校をはじめとした公共施設が老朽化対応から、水道、下水道の老朽化対応に、長期的に対応する内容が変わっていく結果となっている。このように、現在の公共施設やインフラの老朽化対応に必要な需要の全体像を捉えて、現実に確保できる予算額、財政事情を考慮しながら、「崩壊のジレンマ」を解決する方策を考える知恵がなければ、崩壊を免れないのである。



（図12）　出所：埼玉県宮代町「公共施設マネジメント計画」

６．公共施設の崩壊を避ける知恵：公共施設の３階層マネジメント

老朽化により徐々にインフラ崩壊の危険が高まっていながら、財政的な制約から対処できないという矛盾を抱えた日本の実態を紹介した。さて、どうすべきか。筆者の属する東洋大学PPP研究センターは、公共施設老朽化への対応策として３階層マネジメント法を提案している。３階層マネジメントでは、まず、地域内の公共施設を受益者の範囲の大小から３つの層に分ける。その層ごとに異なる処方箋で対処する（図13）。

第１層は庁舎、公立病院、中央図書館、文化ホールなど自治体全域に便益を及ぼす施設である。この層の施設は近隣自治体で持ち合うことにする。キーワードは広域化だ。他地域にあるものと同じような施設を自分の地域にもほしいと考えるのではなく、同じような施設であれば「お互いに使い合う」という発想に変える。ワンセット主義を捨てるのだ。人口数万人程度の市が４つ集まって、中央図書館、市民ホール、博物館、大型体育施設の４施設を分担すれば、一市の負担は４分の１になる。また、どの地域にも必要な唯一の広域施設である庁舎は、徹底的に面積を削減する。

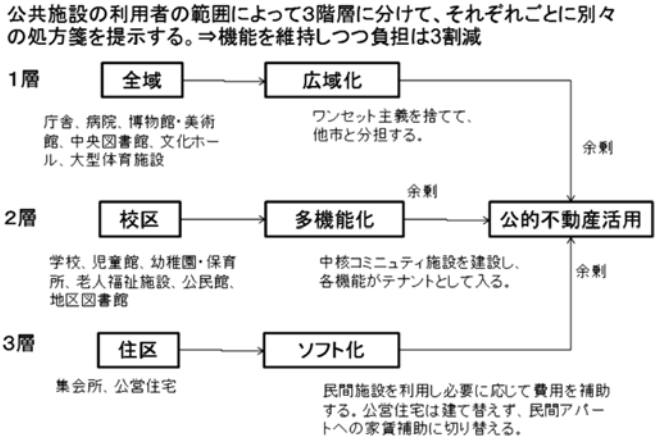
第２層は、学校、児童館、保育所、公民館、地区図書館など、概ね学校区単位で使われる施設である。この層は、学校建て替えを機に、すべての機能が利用できる施設に変えていく。キーワードは多機能化だ。地域内の他施設は老朽

化するたびに、多機能施設のスペースに組み入れていく。図書館の書架、閲覧室など元々の施設が持っていたコアスペースは維持しても、玄関、ホール、階段、廊下、給湯室、トイレ、会議室などノンコアスペースは共用する。筆者が関与した神奈川県秦野市での試算では、こうした方法で２割以上の面積が削減可能であった。施設全体は、施設を所管する市長部局の課や教育委員会といった「縦割り」の管理ではなく、公共サービスを供給するための「建物」の性能に責任を持つ部署が「一元的にマネジメント」することが実現の鍵である。秦野市は、政策部に「公共施設再配置推進課」という総合調整を図る部署を設置し、一元管理を開始した。

第３層は、集会所、公営住宅など受益者の範囲が限定的な施設である。民間にも十分なストックのある分野なので、自治体が資産を保有することをやめ、必要なものは費用補助などにより同じ効果を維持するようにする。キーワードはソフト化である。町会で集会を開くのに集会所は必須ではなく、集会を開ける地域の民間スペース（学習塾の空き時間など）を借りて、その費用を自治体が補助する方法が考えられる。公営住宅も同じで、質が同等以上の民間アパートを借り上げる、もしくは、対象者が自由に選択するアパートへの家賃を補助する方法にすれば、稼働に応じた費用負担ですむので大幅に圧縮される。民間流に表現すれば、固定費を変動費に変えるのだ。

以上の３階層マネジメント法を導入すれば、公共サービスのためのコアスペースの面積を減らさず、財政負担は30％から60％削減できる。こうしたマネジメントを否定するなら、財源不足に相当する分、施設も機能もすべて廃止するさらに大胆な削減を行わざるを得ない。３階層マネジメント法は、経済的にも政治的にも合理性を有する解決策なのである。

これらの結果生じた不要な土地・建物は、民間への売却または賃貸によって収入を得る。広域化、多機能化、オフバランス化と余剰空間活用には、建設、不動産、サービス、コンサルティング、金融などのノウハウが十分に生かせる。



（図13）

7．資産老朽化への対応例：秦野市の「公共施設再配置計画」

大阪府内の自治体が具体的な検討を開始する際に、どのような検討を行えばよいのか。資産老朽化への対応は、多くの自治体が手探りで始めている状況であるが、筆者が委員として検討を支援し、着実に取り組みを進めている神奈川県秦野市の「公共施設再配置計画」の事例を紹介する。秦野市の取り組みは、平成25年11月20日に開催された、首相をはじめとした関係閣僚が出席する経済財政諮問会議において、高橋進議員（株式会社日本総合研究所理事長）により社会資本マネジメントの取り組みの例として紹介された。同会議で高橋議員はこうした取り組みを全国で推進するとともに政府としての支援を行うよう求めており、今後、政府がこのような取り組みを全国の地方自治体に求めることもありうるものと考えられる。

⑴　「秦野市施設白書」の作成

秦野市は、財産のあり方に関する検討を企画部及び財務部において継続的に行ってきた。平成20年度には組織を見直して、企画総務部に専任の組織を設置し、公共施設の在り方に関する計画の策定作業に着手した。専任組織は、企画総務部長、担当課長、担当主幹の３名で構成されている。公共施設に関する情報を収集・整理し、第一ステップとして「秦野市公共施設白書」を作成し平成21年10月に公表した。

「秦野市公共施設白書」は、本編204ページ、施設別解説編（本編の根拠となっ

たデータを収録）292ページ、ダイジェスト版の3編構成となっている。また、秦野市では計画類の策定などを外部委託せず職員自ら専任担当者を置くことにより対応する方針を採用していること、職員自ら汗をかかなければ血となり肉となることはならないという考え等から、外部（シンクタンク等）への委託を行わず、職員自ら作成した点も特徴である。同白書（本編第５章）では、公共施設の課題を踏まえて「公共施設の再配置」が必要であることを指摘している点も特徴である。「公共施設の再配置」とは、中長期的視点に立って、公共施設の適正な配置と効率的な管理運営を考えることと秦野市は定義しており、これを行う基礎資料として公共施設白書を作成したということである。

⑵ 秦野市「公共施設再配置計画」の検討

「秦野市公共施設白書」の公表に続き、同書によって明らかになった課題を踏まえた公共施設の再配置について検討を行うため、外部有識者をメンバーとする「公共施設再配置計画（仮称）検討委員会」を設置し、平成21年12月には第1回委員会を開催した。平成21年12月から平成22年度中にかけて、毎月１回のペースで委員会を開催することを想定している。また、委員会での検討内容は全て一般傍聴を可能とし、委員会に提出された資料、議事録は（発言者情報を除き）全て公開とする透明性の高い議事運営を行うこととしている。

同委員会は、平成22年６月に「秦野市の公共施設再配置に関する方針案【委員会からの提言】“ハコに頼らない新しい公共サービスを！”」を秦野市長に提出し、10月には提言内容を踏まえた「秦野市公共施設の再配置に関する方針“未来につなぐ市民力と職員力のたすき”」を決定した。平成22年度末「公共施設再配置計画」の検討を進めており、平成23年度からは実行に移した。

⑶ 秦野市「公共施設再配置計画」の検討プロセスの特徴

秦野市「公共施設再配置計画」の検討プロセスの特徴は、①新総合計画・新行政改革プランと一体となった検討体制、②長期間の展望を見据えた検討、③公共施設削減目標の提示、④更新手法への提言、の４点にあると考えられる。

① 新総合計画・新行政改革プランと一体となった検討体制

「公共施設再配置計画」の位置づけは、平成23年度から開始する予定の「新総合計画」、「次期行政改革プラン」とともに、上位計画として位置づけられており、委員の一部が総合計画及び次期行政改革プランの委員を兼務することで、

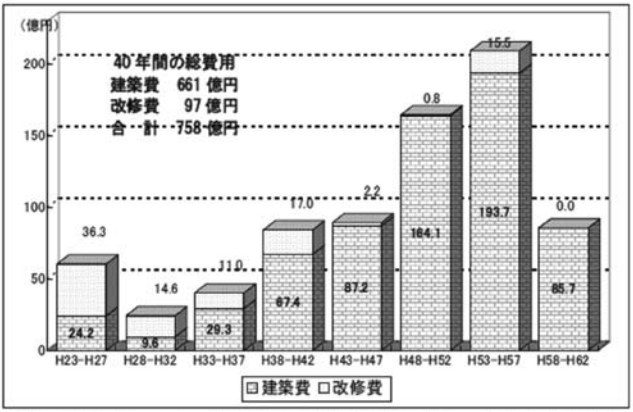
相互の計画が矛盾する内容とならないよう調整を図る体制としている。

② 長期間の展望を見据えた検討

「秦野市公共施設白書」では、長期での人口構造の変化から、公共施設再配置の必要性を導き出していることから、「公共施設再配置計画（仮称）検討委員会」の議論においても、同様に長期（向こう40年間）を見据えた検討を行うこととしており、これが特徴の一つである。

今後40年間を見据えた長期的な検討が必要と判断した理由は、長期的な人口構造の変化（人口減少、生産年齢人口が減少し老年人口が増加）の中で、膨大な更新投資費用を捻出しなければならない上、後年度になるほど負担が大きくなる見通しである（起債等を利用した場合の公共施設建替え等費用の負担は、最後の10年間は最初の10年間の４倍以上の負担となる見通しとなっている）ためである。

公共施設の建替え・大規模修繕費用の試算



※1 主要な建物について、木造築30年、鉄骨造築45年、鉄筋コンクリート造60年で建替え、鉄筋コンクリート造の建物のみ築30年で大規模改修を実施と仮定
※2 すでに建替え時期を迎えている建物は、すべてをH23(2011)-H27(2015)の数値に算入
※3 建替えは、解体費込みで35万円/㎡、大規模改修は、5万円/㎡で実施と仮定

（図14） 出所：秦野市公共施設再配置に関する方針

従って、「秦野市公共施設再配置に関する方針」（図14）では、中長期的に、かつ継続的に見直しながら取り組んでいく必要があるとし、第１ステージとして平成23（2011）年度から平成62（2050）年度までの40年間を見据えた方針を定め、10年ごとの基本計画と前後５年に期限を区切った実行プランの３種構造

とし、方針は時代の情勢にあわせて、10年ごとに見直すものとしている。

つまり、公共施設の建替えの問題について早期に検討に着手しなければ、現在の住民の子の代や孫の代に重い財政負担を残す事態に至ってしまうリスクが存在することを明確に住民に示し、その解決策としての「公共施設の再配置」を長期的視点に立って検討することが必要であるというのが、秦野市の基本姿勢にあるということである。

③　公共施設削減目標の提示

秦野市公共施設再配置計画（仮称）検討委員会では、公共施設の削減目標を掲げることが必要という認識を示し、公共施設の更新量と財源不足額の見通しを整理した。最近５年（平成16～20年度）平均の公共施設更新費用相当分2.5億円（道路・橋りょう等を除く）を今後も公共施設の更新に充てられると仮定し、公共施設の更新量を50パーセントから100パーセントまでの10パーセント刻みとした場合、今後10年平均、20年平均、30年平均、40年平均では、それぞれの更新等経費がどれだけ不足するかを試算したものが、図15の通りとなる。

更新料と不足額の整理表

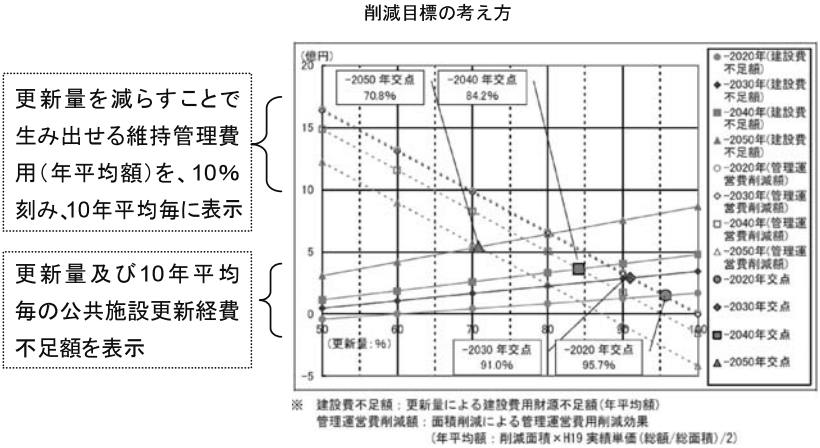
金額／更新量	更新等経費所要額（億円：A）				差し引き不足額（億円：A-2.5億円）			
	10年平均	20年平均	30年平均	40年平均	10年平均	20年平均	30年平均	40年平均
100%更新	4.2	5.9	7.3	11.2	1.7	3.4	4.8	8.7
90%更新	3.8	5.3	6.6	10.0	1.3	2.8	4.1	7.5
80%更新	3.3	4.8	5.8	8.9	0.8	2.3	3.3	6.4
70%更新	2.9	4.2	5.1	7.8	0.4	1.7	2.6	5.3
60%更新	2.5	3.6	4.4	6.7	0.0	1.1	1.9	4.2
50%更新	2.1	3.0	3.6	5.6	△ 0.4	0.5	1.1	3.1

※　建設費 35 万円/㎡で建て替え、従来方式（国県支出分以外は、一定割合で市債を発行し、金利 2%で元金 3 年据置き後、25 年元金均等償還）による起債償還額及び一般財源支払額。改修費は、小中学校は学校建設公社への負担金支払額。その他の施設は一般財源の各年度支払額。

（図15）　出所：「秦野市の公共施設再配置に関する方針案（委員会からの提言）」

そこで、あくまでも公共施設の更新費用は現在の管理運営費（48億円）で賄うという仮定の下、小中学校の校舎を耐用年数どおりに、その時期の児童生徒数に応じて建替えることを優先し、いつまでにどれくらいの公共施設を削減す

れば、削減していた施設にかかっていた管理運営費用で他の公共施設の更新費用を賄えるのかをシミュレーションしたものが図16となっている。



（図16）　出所：「秦野市の公共施設再配置に関する方針案（委員会からの提言）」に一部加筆

この図表の意味するところは、公共施設の更新量の目安は、平成32(2020)年度までが現在の95.7%(4.3%減)、平成62(2050)年度には70.8%(29.2%減)ということである。本試算は委員会提言として提出した数値であり、方針では、数字を精査して削減目標を上積みし、平成62(2050)年度までに31.3%削減することとしている。

なお、委員会提言では一定の前提の下にインフラ（道路･橋りょう、下水道）の40年間で更新投資額を推計し、そのうち道路・橋りょうの更新投資の負担についても、図表15で行った試算に取り込んでいく場合の公共施設の削減目標を試算しており、その結果は、平成62(2050)年までに47.6%(52.4%減)にまで目標を大幅に引き上げる必要があることを示している。

④　更新手法への提言

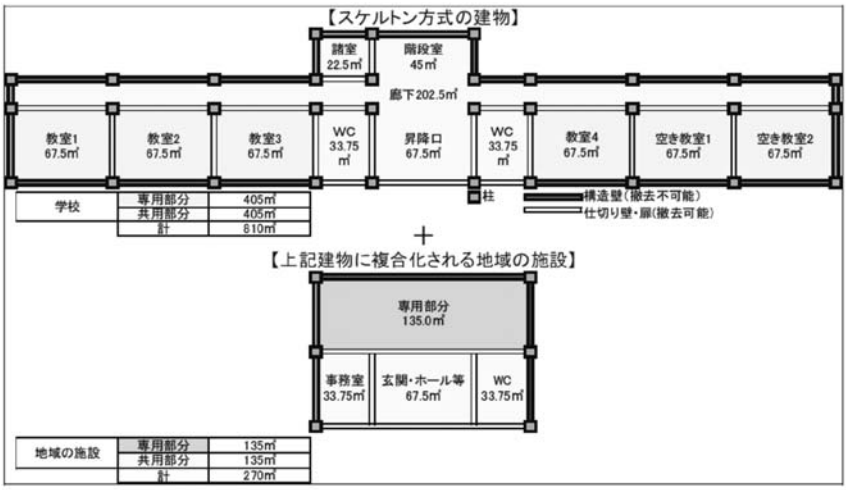
前項の公共施設削減シミュレーションの結果で示されたように、公共施設の大幅な削減が不可避である中で、義務教育施設（小中学校）及び庁舎機能を最優先で維持していくことを考えた場合に、義務教育施設の建物を「学校」のみならず、現在の公民館や高齢者福祉施設が担っている機能も担うような仕組みとすることが望ましく、地域の総合的な中核施設として複合化していく方針と

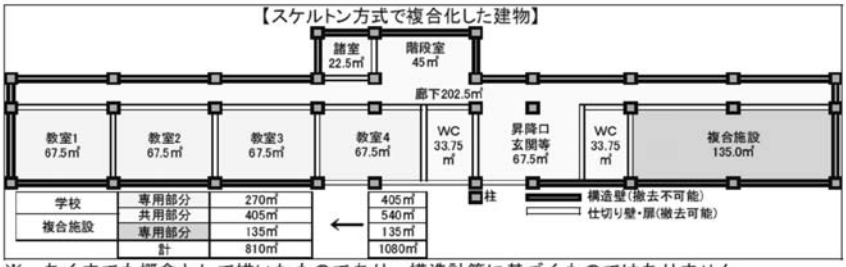
している。

建物の柱や骨組みで構造を支え、仕切り壁などは簡易なものにすることにより、必要に応じて、部屋の大きさや形を変更できる「スケルトン方式」（図17）を採用することにより、少子化の進行により生まれる学校などの核となる施設のスペースを、地域の実情や要望に合わせて、生涯学習、高齢者福祉や子育て支援の機能に変更していくことが低予算で可能になる。

このような「スケルトン方式」を採用することを前提に、秦野市の公共施設計画では、できるだけ学校の統廃合を避けながら、学校の近隣にある公共施設を学校施設の中に集約していくこととしており、市内７地区別の再編パターンを提示している。

スケルトン方式の概念図





※　あくまでも概念として描いたものであり、構造計算に基づくものではありません。

（図17）　出所：秦野市公共施設再配置に関する方針

⑷　「公共施設再配置計画」の策定後の取り組み

平成23年度からは「公共施設再配置計画」を実行している。組織・体制は、企画総務部公共施設再配置計画「担当」（部長直属の課長・主幹の２名体制）であったのを、政策部（企画総務部から改組）の公共施設再配置推進「課」に格上げし、組織・体制を強化した。

強化された体制のもと、公共施設再配置計画の４つのシンボル事業をはじめとした、計画実現の施策を推進している。４つのシンボル事業は、①義務教育施設と地域施設の複合化、②公共的機関のネットワーク活用、③小規模地域施設の委譲と開放、④公民連携によるサービス充実、の４つである。紙面の都合上、全てを紹介することはできないが、①の老朽化の進んだ西中学校と西公民館を複合化し公民連携（PPP）を活用して再整備する事業、②のスペースに余裕のあった健康福祉センターに郵便局を誘致して賃貸収入を得るとともに証明書発行業務を実施する事業、の２つは、大阪府内の自治体においても特に参考とすべきものと考える。このような行政自身での公共施設の再配置が進めることが、住民対応上の難しさを抱える③のようなテーマについて説得力を担保して進めることにつながるであろう。

また、新しいデータをもとに、「秦野市公共施設白書」を更新しており、平成25年５月に平成24年度改訂版として時点修正された情報を公開する取り組みも行われており、公共施設白書を継続的に作成し、公共施設再配置計画の推進のPDCAに活用する取り組みも評価できる。

８．インフラの崩壊を避ける知恵：道路、橋、上下水道のマネジメント

公共施設に比べると、道路、上下水道の更新費削減は簡単ではない。広域化や多機能化が使えないからである。それでも知恵はある。

第１は長寿命化だ。公共施設に比べると長寿命化が行いやすい。すでに大型の橋りょうに関しては、国土交通省の長寿命化計画により、計画的なマネジメントが始まっている。財源確保の目処が立っているわけではないが、一歩進んだことは評価できる。

第２はコンパクト化だ。今までは、広大な地域を緻密なネットワークでカバーしようとしてきたが、今後人口が減少すれば、すべてのネットワークを維持することは困難だ。ネットワークサービスを提供するエリアを都市部に集中し、できるだけそこに移住してもらう。富山市で進めているコンパクトシティはその代表例である。都市部でも重複した道路、上下水道などのネットワークを最

小限にとどめるようにすることが必要である。外延部のネットワークは最小限とし、分散処理を組み合わせる。例えば、公共下水道の計画を縮小し、外延部は合併浄化槽とすることで住民の手間はかかるが財政負担は大幅に軽減させることができる。

第３は包括化だ。現在行われている個別かつ短期のマネジメントを、包括的かつ長期的に行う方式に変える。多くの場合、民間委託が有効だ。すでに、北海道清里町、大空町では指定管理者制度（公の施設の管理を、民間事業者も含めた幅広い団体に行わせる制度）を活用して、道路、橋りょう等を一括して民間に委託する方式を採用している。

個々の管理ではたとえ民間委託でも、発生している障がいにしか対応できないが、包括的かつ長期的に委託されれば、発生しそうな障がいに対応できるようになる。対症療法から予防保全への切り替えだ。包括方式は、道路、橋りょうだけでなく、公共施設や上下水道にも応用できる。香川県まんのう町ではPFI事業の中で、町内の全公共施設の設備保全業務を１社に委託し、成果を上げている。

９．まとめ

本稿では、老朽化により徐々にインフラ崩壊の危険が高まっていながら、財政的な制約から対処できないという矛盾を抱えた日本の実態、大阪府の実態を紹介した。従来の方法論の中では「物理的な崩壊」か「財政的な崩壊」か「崩壊のジレンマ」に直面することを指摘し、崩壊を避ける知恵として、公共施設の３階層マネジメント、実践事例としての秦野市の取り組みを紹介した。インフラについては、長寿命化、コンパクト化、包括化の可能性を紹介した。本稿を参考に、大阪府内の自治体が公共施設・インフラの老朽化問題への迅速に着手することを願ってやまない。不明な点等があれば、遠慮なく、東洋大学PPP研究センター、または、マッセOSAKAを通じて質問頂きたい。

実務者からのメッセージ
―財政担当の仕事のやり方―

川西市理事
松　木　茂　弘

プロフィール

まつき　しげひろ

1959年生まれ。神戸大学経営学部卒。1998年関西学院大学大学院経済学研究科博士課程前期課程修了。1983年４月川西市に入庁。企画財政部財政課長、企画財政部参事兼財政課長、企画財政部参事、総合政策部財政室長等を経て、現在、理事。

日本地方財政学会会員（1998年～）。全国で行財政に関する研修・講演を多数実施している。

主な著書：『自治体財務の12か月』（学陽書房、2010年）、『実務から読み解く　地方財政入門』（学陽書房、2013年、共著）など。その他『地方財政』（ぎょうせい）や『地方自治職員研修』（公職研）などに多数寄稿。

1．はじめに

財政担当が首長をサポートして自治体運営を財務面から支える重要なポジションであることは、これまでもそしてこれからも変わることはない。特に、業務の中心となる予算編成作業は、少子高齢化による生産年齢人口の減少や社会保障経費の増加など自治体を取り巻く環境の厳しさが増すにつれ、一段と期待される役割は大きくなってくる。

一方で、それを担うスタッフは、行革の取り組みと相まって、職員を増やすこともできず、スタッフのスキルアップで対応せざるを得ない状態となっている。とは言え、人事異動もあり、スキルアップした職員が長い期間を一貫して財政担当を担えるとは限らない。したがって、絶えずスキルアップを繰り返しながら職員を育てることが必要となる。さらに、予算編成のスキルアップには関連業務である財政計画の策定や日常の財務執行管理、資金調達、決算分析、財政事情の公表などの業務に関するスキルを高めていくことも求められる。それぞれが専門的であるため、すべてのスキルを身に着けようと思えば、かなりの年数がかかるであろう。財政という仕事はそれだけ難しく奥の深いものと言える。

その財政担当に人事異動で配属されれば、まわりの仲間からの期待に、やら

なければならないとつい力が入り、毎日遅くまで残業をして対応してしまうことが多い。一方で、必死になって業務をしてもなかなか担当部局（課）の信頼を得ることができず悩むことも多くなる。現場の担当部局（課）が応えてくれないと自己満足だけに終わり、最終的に得られるものは小さくなる。

ここでは、私自身の経験から、重くのしかかるプレッシャーに打ち勝ち、財政担当職員として、仕事の達成感、充実感を味わえる仕事のやり方について、財務執行管理の心構えと良い仕事をするための日常業務の改善にフォーカスして述べてみたい。

なお、新たに財政を担当することになった職員を対象にしているが、考え方や取り組み方はベテランも含めて多くの財政担当者にも参考にしていただけるものと思っている。また、自治体の規模、組織のあり方によって違いがあるので、ここでは、私が担当した兵庫県川西市（人口16万人、標準財政規模300億円）をベースにしている点はご容赦いただきたい。

2．財務執行管理の心構え

財務執行管理は、予算の配当、執行、決算、公表までの流れとして捉えることができる。つまり、編成された予算を財政担当が担当部局（課）に配当し、担当部局（課）は財務規則に基づいて配当予算を執行し、住民にサービスを提供する。提供されたサービスの結果を決算としてその成果とともに住民に公表する流れである。これが基本である。

しかしながら、財政担当として仕事をしていると財務執行管理を狭義に捉えてしまうことがある。例えば、予算超過がないか、予算の本来の目的を逸脱した執行がないかなど予算執行の適正をチエックすることに重きを置いた仕事のやり方である。新しく財政担当になれば、まず、上司から的確な予算の執行管理をすることを求められる。確かに予算を編成した際の考え方や議決予算の変更を招かないようにすることは財政担当の重要な役割である。一方で、適正な執行管理に重点を置きすぎるあまり、自治体の基本原則である住民福祉の増進を図ることにつながっているのかという視点が忘れがちになる。この点は要注意である。財政担当が担う財務執行管理は、住民サービスとしてより効果的・効率的な財務執行ができているかを常に念頭に置いたものでなければならない。さらに、予算は編成時点での予定調和としての金額であるため、当然執行段階においては変更が余儀なくされる。そのため、財政担当は予算変更を認めないというのではなく、予算をどうすれば有効に活用できるのかに注力しなけ

ればならない。これを感覚的に表現すれば、担当部局（課）からの予算変更申請に対して許可するという感じではなく、協議してより効果的な使い方に導くという感じである。行政サービスの主役は担当部局（課）であり財政担当は裏方である。財政担当は、担当部局（課）を財務面からサポートするという心構えを持たなければならない。

財政担当は、予算決定権という自治体運営において大きな権限を持つ立場にある。常に謙虚な姿勢で地方自治の原点を忘れずに業務にあたらないと勘違いを起こし、財務執行は適正に行われているが、行政サービスの質を高めることができていないという結果を招くことになる。そして結果的に、現場の信頼を得ることはできないことにもつながってしまう。繰り返しになるが、財政担当としては、常に行政サービスが効果的・効率的に行えているかを意識して財務執行管理にあたることが最も大切なポイントになる。

どの自治体においても執行管理は電算システムを活用されているため、従前のように金銭面での執行は、一定システム上で適正管理が確保できるようになっている。そのため､財政担当の役割は､担当部局（課）がより効果的にサービスの展開ができるようにサポートすることに移ってきている。

ここで少し具体的な財務執行管理におけるサポートのあり方について述べておく｡予定調和を崩して柔軟に対応する点について例示すると次のようになる。例えば、一つの事業で業務をより効果的に執行しようとした場合に、当初配当された予算科目では難しい時がしばしばでてくる。臨時職員の賃金から業務委託料への予算変更（逆もあり）や工事請負費から専門的な知識を持った方からのアドバイスを受けるために報償費等への予算変更が必要になるケースである。通常は、財務規則に則って財政担当への合議が行われることになるが、事業の効果性を高めることが期待できるなら、財政担当として担当部局（課）の判断を尊重してスピーディーに調整することが必要になる。その場合の財政担当の心構えは、予算をできるだけ少なくして不用額を多く残こすことを目標とするのではなく、現場の担当者が“効果的な仕事ができて目標とすることが達成できるかどうか”をテーマに議論することである。その際、目標と到達点が曖昧であっては意味がない。市がこの事業で目標としている最終到達点、今年度の予算での到達目標など財政担当と担当部局（課）が共有できるものを持って議論するとやりやすい。自治体として評価制度や目標管理などの制度化がなされているのなら、それを活用するといい。この点、川西市では、総合計画で定めた施策の到達目標を共通指標として活用しているところである。また、予

算変更して得られる効果に説得力がなければ同意はできないものの、必要以上に細かいデータを求めて労力と時間をかけないようにする配慮も必要となる。予測はあくまでも予測である。自分たちが納得するために資料の精緻化を求めてもさほど変わらない場合も多い。現場にさせる作業にもコストがかかり、これが得られる事業効果を低減させることを意識することも全体最適を求める財政担当には必要である。さらに、最も厄介なことは、財政担当の財務執行管理が現場の担当者のモチベーションを低下させる可能性があることだ。例えば、多くの自治体で行革担当者が掛け声と鞭を入れているのにも拘わらず、期待したほど成果があがらないという実態が見かけられる。これは、管理部門が現場の自由度を奪うことで、現場担当者のモチベーションを落とし、自発的な改善意欲をスポイルしている点が大きな要因であると感じている。担当部局（課）に必要以上に負担をかけることのないように気配りしながら、全体がうまくまわるように調整することがサポート部隊の役割である。

このような考え方は、従前の財務執行管理に対する財政担当の発想を転換することになる。しかしながら、一方で、現状の財務規則が従前のままで、この発想の転換に対応したルールになっていないことがある。その場合には、自治体として早急に規則を見直す方向で調整すべきと考えている。私が担当した川西市でも、行財政運営のシステムを変更していくプロセスで財務規則の改正を何度か行ってきた。その際には、財政担当への合議するべき金額基準を高める、もしくは、廃止することで、できるだけ担当部局（課）に権限を委譲するように変更してきた。要するに、現場目線から住民にとって何がベストかを考えることに立ち返って、財政担当の仕事のやり方を工夫してほしい。

４．日常業務の改善

財政担当と言えば、不夜城と言われるように毎晩遅くまで残業をしているイメージがある。人事異動で配属されるとその雰囲気だけでたいした仕事もないのに帰宅できない状況に追い込まれ、いつのまにか仕事が増え、どっぷり残業の習慣化が出来上がってしまうことがある。私も20年を超える長い期間財政を担当してきて、当初はまさにそのような状況であったことを記憶している。ここで「残業ゼロをめざすには」などと綺麗ごとを言うつもりはない。自治体の財政を担っている自覚があるのなら少々の残業も苦にせず精一杯仕事に向き合い、良い仕事をしてほしいと思っている。ただ、本当に良い仕事をするためには、体を休め、頭へ栄養補給することは必要不可欠である。残業をせずに帰宅する

ことは、仕事をしていないのではない。良い仕事をするための準備と考えてほしいし、そのような気持ちをぜひ若い財政担当者には持ってもらいたい。そこで、仕事の効率をあげ、メリハリをつけることにより時間を生み出す工夫についてアドバイスをしたい。

まず、一つは、机の上を片付けることである。財政担当者は、業務上必然的に仕事に関する資料が多くなる。昨今、データやメールでのやり取りが増えたもののアウトプットし読み込みの必要がある資料はかなり多い。さらに、参考文献や例規集、六法も常に必要であり、机上は混乱していることが多い。混乱している机上や机の下から必要な書類を素早く出せることをテクニック自慢にしている担当者もいるぐらいだ。冷静に考えるとそれだけ多くの資料を常時見ることはなく、多分に不安な気持ちから捨てられないだけであろう。１ヶ月も見ない資料を何かあった時のためにと置いておく必要はないので整理して片付けることである。片付けると仕事に集中できる点で効果がある。何もない机の上に、今から数時間のうちに片づける仕事だけを置いて取り組むのと、混乱した机上で隙間を利用して仕事をするのとを比較して想像してほしい。仕事のはかどりかたはかなり違う。つまり、集中して仕事ができる環境を自ら作り出すことである。これでかなりの時間が生み出せるはずだ。毎日業務終了後に机上を整理して帰宅し、翌朝、席につくとリフレッシュした気持ちになり、自らのやる気を奮い立たせることができるであろう。ぜひ一度チャレンジほしい。

次に、毎朝、仕事が始まる前に不要になった資料の裏紙でもいいのでＡ４用紙１枚程度に本日のするべき仕事の内容をすべてメモし、自分で業務の優先順位をつけて仕事をすることを薦めたい。多忙な財政担当者は、あれもこれもと多くの業務を抱えている。整理してことにあたらなければ、忙しいだけに時間のロスもでてくる。締め切り時間や業務の優先順位を逆転して仕事をすることもあり、結局無駄な時間を浪費することにつながりかねない。整理した業務一覧を毎朝始業前に眺めてどの業務を何時までに片付け、午後の何時から何をするかのタイムスケジュールを決める。明日に回しても問題ない業務を整理してから仕事をスタートさせる。その場合、自分の業務に時間の締め切りを設けることがポイントになる。また、他部署に調整のためのアポイントが必要になる場合も、早めにチエックして事前準備をしておく。完了した業務は、その都度、メモした項目を消し込んで行くとその日の業務は時間とともに整理され、執務終了時間には残された業務が何かが明確になる。よくあることだが、毎日同じ業務を項目として書くことがある。自分の気持ちが乗らない業務を自然と後回

しにしていることにも気づくことになる。

次に、残った業務はどうしても本日中に終了させなければならない業務かどうかを判断する。この時点で、残業して片付けるかどうかを決める。ここで大切なことは割りきりである。８時間近く濃密な仕事をしていると体力、気力とも消耗しており、普通なら残業をする場合の仕事の効率は日中に比べかなり落ちる。その非効率な状態でも継続してするべきかどうかだ。明日でもよい仕事を非効率な状態で続けるより、翌日、体力を回復させた状態でのぞむ方がかなり効率的に行える。このように自分の仕事の進捗管理を的確に行うようになれば、時間を生み出すことができる。一方で、職場の雰囲気がそれを許容しない場合も多い。残業することが仕事に対する評価に結び付くのではなく、集中して効率的に業務を進めて時間を有効活用していることが評価される職場にする必要がある。ぜひ、若い職員には率先して自己改革に取り組み、職場風土の改善にもチャレンジしてほしい。

次に、生み出した時間の活用方法についてもふれておく。単に体を休めるだけではもったいないので時間を工夫して自分を磨く時間に充ててほしい。財政担当には、求められる知識の幅は広い。財政や金融の専門知識だけでなく、行政サービス全般に関する知識が求められる。私の場合も生み出した時間を自分の知識の幅を広げることに活用してきた。ここではその経験をもとに四つの方法を紹介するので参考にしていただければと思う。

一つ目は、月に２冊以上の本を読むことを自分に課していることである。特にテーマに拘ることはしないが、民間企業のビジネス書、公的セクターの運営に関するもの、さらにまちおこしなどの地域活性化に関する本を中心に歴史書やハウツー本も含めて読むことにしている。この中でも民間企業で活躍している経営者や事業で成功をおさめた人の本はかなり刺激的だ。民間と公共の違いはあるものの、企業戦略やマネジメント、時流の捉え方、人材育成など自治体の行財政運営に参考になる部分が多い。さらに、気の合う仲間で読書会を行うことも有用な時間になる。担当する業務や立場が違う仲間と考え方や発想を共有できるところに得るものが多い。

二つ目には、財政に関する研究会に参加している点である。これは10年以上継続しているものであるが、自治体の職員を中心に財政を勉強する心意気のあるメンバーで開かれる月１回の勉強会に参加している。最近、少し参加できない時が多くなってきたが、他の自治体のメンバーから財政を中心にした自治体運営の課題をいつも新鮮な感覚で聞けるので、自分の仕事のやり方や立ち位置

を見つめ直すきっかけになっている。研究会や勉強会は、たやすく参加できるとは限らないが、チャンスがあれば、臆せずチャレンジしてほしい。

三つ目に、地域活動に参加している点である。ハードな業務でたまの休日をゆっくりしたいという気持ちを抑えながら、積極的に自治会やコミュニティ活動に参加している。公務員としての職責を少し離れ、一人の住民として盆踊り、体育祭、ボランティア活動などの地域活動に参加することで楽しみながら地域住民の考え方を皮膚で感じるようにしている。地域では様々な職業の方が立場の違いを踏まえ生活という共通シーンで協力しあっている。まさにその活動が住民自治の原点である。そこから学ぶことは多く、住民サービスを考える際に役立つとともに、財政運営における予算の効果的な配分にも有用なものとなる。

最後に、四つ目として、家庭での会話を大切にしている。これは誰でも少しの時間で簡単にできる。予算編成や財政運営の際に、子育て、教育、環境など家庭に関する項目は非常に多く、現在の社会情勢の中ではまさに中心的なテーマである。夫婦の会話の中では、それらの情報は多くあり、貴重な情報源となる。私も新しい事業の予算査定をする際に、事業手法について、サービス利用者の視点での意見を聞いて参考にしたことが何度もあった。

以上の点は、私が取り組んでいることであるがこれ以外にも時間の使い方はたくさんある。要するに、生み出した時間を自己研鑽に活用する方が、くたくたになりながら夜遅くまでパソコンにむきあっているより、かなり効果的で良い仕事に結びつくと感じている。時間を生み出してうまく使うことに、ぜひチャレンジしていただきたい。

5．難局を乗り越えるために

私は、自分の机の上に、二つの言葉を見えるように張り付けて、自分を励ましている。

一つは、中国の故事である「人間万事塞翁が馬」であり、もう一つが大手金融機関の相談役が言われた言葉「難局にあたりベストを尽くす、その先に成功への道がある」である。

自治体を取り巻く環境が年々厳しさを増していく中で、財政担当者に乗りかかるプレッシャーはかなり重いものがある。まともに向き合いすぎると体もそうであるが心が持たなくなる。一方で、気楽に仕事をするわけにはいかない部分もあるので、良い意味で開き直りをするために座右の銘にしているのが「人間万事塞翁が馬」である。要するに、将来のことはどのようになるかはわから

ない部分が多いので、考え込みすぎず、前を向いてポジティブに取り組むことである。それでも難局にぶち当たることがあるであろう。そこで大切なのは、ベストを尽くすことである。時間を有効活用し、知識を増やし、経験値を高めていきながら、全力で仕事に向き合い、ベストを尽くすことができればその先にはきっと何かが見えてくると信じている。そのためには、やはり自らの健康には十分に気を使ってほしい。体が資本であり、健康でないとベストを尽くすこともできなくなる。ベストを尽くして乗り越えた時の達成感、充実感は何物にも代えることができない喜びとなる。

仕事のやり方と言うよりもやや精神的な部分が多くなったが、これから自治体の財政を担っていく職員へのエールとして終わりたい。

平成25年度公募論文

最優秀賞受賞エッセイ

政策形成時代×図書館＝未来をきりひらく！
～情報収集力アップへの一提案～

吹田市
栗　生　育　美

はじめに

４月はどの会社も忙しい。そして、市役所や図書館も例外ではない。

そんな多忙な時期をやっと乗り越えたある日、一本の電話が入った。電話口の相手はＸ市の企画課の職員と名乗った。

「２年くらい前、そちらの図書館でＡさんの講演会を開かれたと思うのですが、実はこちらの市の平和イベントでもお呼びしたいと思っておりまして。つきましては、Ａさんをご紹介いただけないでしょうか？」

Ａさんは児童文学の作家である。教科書にもその作品が掲載されているためか、名前を聞けば誰でも知っているような有名な作家なので、図書館で講演会が行われたことは私も明確に記憶していた。けれども、どのような経緯で開催されたのかまでははっきりしなかったため、確認した上で返答する旨を伝え、いったん電話を置いた。

過去の書類を調べてみたら、確かに講演は行われていた。が、書類を読み進めていくうちに、驚くべき事実に気がついた。なんと、Ａさんは現在、Ｘ市にお住まいなのだ。

折り返し、Ｘ市の担当者に電話した。市内で子どもの読書推進のために活動されている団体の代表者が、Ａさんと知り合いであったことから講演会が開催できた、という経緯を説明し、図書館としてＡさんをご紹介できないことを伝えた。そして、次のように付け加えた。

「そちらの市にも図書館があると思います。Ａさんは児童文学の作家さんなので、職員のどなたかがお知り合いの可能性もありますし、一度図書館に問い合わせてみてはいかがでしょうか？」

情報はどこから仕入れるのか？

Ｘ市の担当者の行動を想像するのは容易だった。おそらく、インターネット上の検索サイトなどで、とりあえずＡさんの名前を検索したに違いない。試しに「Ａ」さんの名前と「講演会」という言葉をかけあわせて検索すると、案の

公募論文

定、私の勤めている図書館がヒットした。

Aさんの講演会を実現させるためにとった担当者の行動は、悪いことだとは思わない。担当者がネット情報を頼りに、X市在住のAさんの紹介を他市に依頼したことを笑うつもりもない。たとえ、AさんがX市に住んでいるからといって、X市で働く職員全員がAさんと知り合いであるはずはないのだから。

しかしながら、もう少し違う方法を使って、紹介してくれる人を探そうとはしなかったのだろうか、と疑問に思うのである。X市でAさんの知り合いを探すのが一番近道だとは思わなかったのだろうか。

この出来事がこの文章を書くきっかけである。

政策形成力と情報収集力

行政を取り巻く環境は厳しい。2000年に施行された地方分権一括法や、03年から06年にかけて行われた三位一体改革によって、機関委任事務の廃止や財源委譲の実現が図られ、中央集権型から地方分権型への転換が進められた。地方分権を目指し、地方公共団体の自主性や自立性が求められるようになり、新たな発想や市民のニーズに合った企画の提案などが、行政にたずさわる職員にこれまで以上に求められている。政策形成力が不可欠だと声高に言われるようになった。

日々の業務の中で、時間の制約と戦いながら企画を立てる折には、インターネットから得られた情報に基づいて考えることも、現在では少なくないだろう。確かに、ネット情報は速報性に優れているし、何しろ環境さえ整っていれば検索が手軽にできる。そこは否定しないが、公の業務を任されている行政の職員がネット情報を扱う際には、特に注意してほしい。ネット情報の不確かさや危険性については、情報リテラシーがずいぶん高まった今では、誰もが認識していることかもしれないが、まだまだ不十分だと言わざるをえないからである。

本当の意味で、市民ニーズを的確につかみ、市民の視点で行政サービスを見直すには、インターネットばかりに頼らず、多角的な情報収集力を身につけなければならないのではないだろうか。

図書館は学生だけのもの？

突然だが、「図書館」と聞いて、どんなことを思い浮かべるだろうか。

図書館勤めの私も驚いたことだが、図書館が近くにあるかどうかを住みか選びのポイントにする人もいると聞く。その一方で、普段から利用していない人

からすれば、図書館がどこにあるかなんて、全く興味のない話だろう。

とはいえ、人生を振り返ってみれば、一度くらい図書館と親しんだ経験は誰にもあるのではないだろうか。両親や祖父母に連れて行ってもらったとか、学生時代に自習室として使っていたとか。学校の思い出の中で、図書館が出てくることが多いかもしれない。

しかしながら､社会人になってしまうと､図書館を訪れる機会がめっきり減ってしまう。忙しくなったから、近くに図書館がないから。原因はいろいろあると思うけれど、情報収集を仕事につなげるべき社会人が、情報の集まる図書館を利用しないというのは非常にもったいない。

実は、私は現在の仕事に就く前に、経済産業省が所管する団体の専門図書館に勤めたことがある。各国にある団体の事務所に職員が派遣され、経済活動の情報などを収集する。そして、日本国内への情報提供のために、収集した資料などが専門図書館に送られてくる。統計や貿易関連の書籍に、各国の投資案内のパンフレットなどなど。資料作成の参考にするのであろうか、その専門図書館には毎日会社員が多く来館し、熱心に調べものをしていた。世界中の情報が集まってくるこの図書館をうまく使いこなすことができれば、世界を牛耳ることができるのではないかと、私はカウンターの中からひそかに思っていた。残念ながら、私には情報を使いこなす力量がないので、大富豪になれずにいるが。

市町村の図書館は「公共図書館」という種類に分類される。いわば市民に一番近い存在である。ただ「図書」館であるからと、小説やエッセイに代表されるいわゆる「本」だけを所蔵しているわけではない。新聞や雑誌も購読しているし、CDやDVDなどの視聴覚資料と呼ばれるビジュアル資料を収集している図書館も多くなっている。最近では、ホームページサイトを閲覧するためのパソコン端末を設置しているところも増えてきた。図書館は多種多様な媒体による有用な情報が満載で、アイデアを探すには最適なところである。

図書館は敷居が高い？

図書館利用が市民生活の一部になるまでには至っておらず、行政サービスの一つであるとはあまり認識されていないのが現状である。そのため、利用者から「本を借りるのにお金はいりますか？」と問い合わせが入るのも、特に珍しいことではない。もちろん、答えは「NO」だ。

一般的には、利用者は貸し出し用のカードを作り、それを使って図書館資料を借りる手続きをとる。市内に住んでいる人だけではなく、市内の学校に通っ

ている人や市内の会社に勤めている人なら貸し出しを認めている図書館が多数である。決められた冊数や点数内であれば、本のほかにCD・DVDなども借りることができる。

もっとも、上記に該当しない人は、資料を館外に持ち出せないということになる。だが、資料を読んだり調べものに使ったりすることまでは制限されていない。つまり、北海道から沖縄まで全国の公共図書館で、誰でも無料で資料を閲覧することが可能なのである。

図書館では本の並び方が難しく、書店よりも敷居が高いと感じる人も多いようだ。「日本十進分類法」という分類を使って、書架に本を並べている図書館が多い。この分類法は、0から9までの数字を使って、同じテーマの本が隣同士に並ぶように工夫された方法であり、すべての本をどこかの場所に並べることができる。考えてみれば、本当にすごい分類法である。パソコン関係の本や料理の本などは利用が多いため、館内の一角にまとめるなどの、その館独自の工夫もしている。建物の構造によって書架の配置場所が異なるので、図書館によって本の並び方の違いも大きくなる。だからこそ、少しでも疑問に思ったら気軽に職員にたずねてほしい。

図書館で情報収集を

＜こだわりは悪＞

公共図書館に勤めて、児童書の素晴らしさを知った。「児童書」と聞くと、絵本をイメージする人も多いと思うが、社会や科学、文化などあらゆる分野の本が子ども向けに出版されている。わかりやすい言葉で説明されていて、図や写真も多く掲載されているので、基礎の基礎から理解できる。学校での利用も視野に入れて内容が構成されているため、最新の情報も入っている。

図書館サービスの中で、利用者の調べもののお手伝いすることは、重要なサービスの一つであるが（「レファレンスサービス」と呼ばれる）、社会人の方に「一度、児童書も見てみましょうか」と提案すると、困惑される方もおられる。「子ども向けの本で、いったい何がわかるのか」と考えておられるのであろう。そんな方にこそ、児童書のコーナーを案内して、実際に手にとって本を見てもらう（もしかしたら、半ば強引になっているかもしれないが）。明瞭で大人でも十分役に立つことに、満足してもらえる。

物事を調べている人が陥りやすいのは、コアに、またマイナーになりすぎて、全体が見えなくなってしまうことである。アイデアを集めたり、基本的なこと

に立ち返ったりする際には「広く浅く」把握した上で、その次に「深く」探していかねばならない。

テレビの世界でも、難しい社会情勢をわかりやすく解説してくれる番組は、たいへん人気がある。世の中の人がすべてのことを正確に理解しているわけではないのだ。基本的なことはよく理解できていなくても、決して恥ずかしいことではない。まずは、今持っているこだわりを捨て、児童書を始め様々なツールを利用して関連情報を収集することが、調査力の向上につながるのである。

＜タダより高いものはない？その１＞

この言葉はそもそも「タダだと思って飛びついても役に立たず、後で高くつく」という意味だが、タダで手に入る情報は有益でないことがたびたびある。専門図書館に勤めた経験上、確かに言えることである。インターネット経由の情報もタダであることが多く、有用な情報と無駄な情報、また正しい情報と誤った情報が混在している。何といっても厄介なのは、その真偽のほどを見分けるのが非常に難しいということである。

これに対応する方法として、商用データベースの利用を提案したい。データベースは信頼できる情報源に基づいたものであり、オンラインで提供されているため速報性も高い。しかし、その利用にあたっては高額な費用がかかるため、個人で契約するには限界がある。そのため、市民への情報提供サービスの一つとして、データベースの閲覧が可能な図書館が増えてきている。新聞や雑誌の記事を検索したり、法律・判例情報を入手することもできる。また、百科事典などの辞典類の検索など、膨大な情報の中から特定の情報を探し出すには非常に便利である。また、企業の情報や、医学・科学分野の論文等の調査にも活用できる。データベースを使えば、分野を問わず有益な情報が手に入るのである。

＜タダより高いものはない？その２＞

「その１」とは全く逆の意味になるが、図書館ではタダが貴重である。図書館に寄贈される資料の多くが他では手に入らないものであり、非常に価値が高いのである。

図書館では市民への情報提供ということで、行政が発行したものはできるかぎり、その担当部署から寄贈してもらい「行政資料」として収集している。過去の資料が担当の部署になくても、図書館ならば年度ごとにそろっているという場合も多い。図書館は行政情報の集まる場でもある。

もう一つ貴重なのは「地域資料」と呼ばれるものである。市民には少なからず、自分の住んでいる地域を知りたいという気持ちがある。それを満たすのは一般的に出版される資料では不十分である。市町村の歴史や郷土史家が書かれたものなどは、その地域のみを詳細に扱っているため非常に有用であるが、一般の流通に乗らないことが多く、入手するのが困難である。そのため、図書館では寄贈による収集に力を入れている。

行政の職員も市民のための施策を立案するにあたって、これまでの事業の経過や、その地域の現状を把握しないままでは、うまく仕事を進めることはできない。これらの行政資料や地域資料を利用して、まずは地域に関する理解を深めることが重要である。

＜聞くときは一時の恥＞

行政の窓口・カウンターは市民と接することのできる場である。図書館でも同様だが、その問い合わせの内容は多岐に渡る。「住宅地図はないか」という資料のありかをたずねられる。「こんな大きさの黄色い表紙で、クマが出てくるお話だった」という漠然とした情報から絵本を探し出すこともある。

最近も、こんなことがあった。「吹田城の碑が（図書館のすぐ隣の）公園内にあると聞いたが、どこにあるのか」という問い合わせがあった。碑の写真は館内の資料で見つかったものの、碑がある詳しい位置まではわからなかった。結局、同僚が利用者と一緒に公園に走っていった。公園に来ている人たちも二人の様子を見て、一緒になって探してくれたらしい。最後には、ゴルフの練習に来ていた人が、持っていたクラブで草をかき分けたその先に、探し求めていた碑を発見。「やったあ」という歓声も上がったらしい。

館内の資料と利用者をつなぐのが図書館の仕事である。が、疑問を持っている人を前にすぐに「わからない」という答えは出したくない。これが、職員の心情である。他の市町村や都道府県の図書館にたずねたり、専門機関に問い合わせたりして、なんとか疑問の解決に近づこうとする。言い過ぎかもしれないが、図書館の職員は利用者になんとか回答を持って帰ってもらうことに命をかけている。

誰かにものを「聞く」「たずねる」ということに抵抗がある人は多い。「こんなことを聞いて恥ずかしい」という心配は、少なくとも図書館の職員には無用である。難問奇問に日々鍛えられている職員は、絶対に「くだらない質問だ」とは思わない。これまでのあなたのアプローチは間違っているかもしれないし、

別の方法があるかもしれない。その恥ずかしさを越えて、信頼できる情報を手に入れることこそに重点を置くべきだ。

ここで、問い合わせの際に一つお願いがある。人の記憶は曖昧なもので、図書館の職員はなんとか情報を入手しようと奮闘する。そのため、あなたに根掘り葉掘りいろんなことをたずねるかもしれない。けれども、これはただヒントを探しているだけのことなので、気分を害さないようにしてほしい。

おわりに

「はじめに」で書いた、Aさんの講演に関するてん末を書いておこう。X市の図書館にAさんを知っている職員がいたそうで、無事に平和イベントでのAさんの講演が実現した。実際に私もそのイベントに足を運んだが、「あのAさんが来られる」ということで市民の人も多く参加していた。成功が間近で見られて、とてもうれしかった。

インドの図書館学の父と呼ばれるランガナタンは『図書館学の五法則』の中で、「図書館は成長する有機体である」と書いている。本が並んでいるからといって、図書館は無機質なものではなく、人と本が出会う場所であり、人の手によって運営される場所である。図書館は利用する人によって常に変化するものであり、職員もそれをよく認識している。

一般の人にはあまり知られてはいないが、本が市民に貸し出されるのが当たり前でなかった時代があり、それほど遠い昔のことではない。図書館は市民の身近な存在に変化した結果、本の貸し出しが実現した。現在では、図書館のホームページから蔵書の検索ができたり、予約ができるような環境が急激に進んでいる。フェイスブックやツイッターなどを使った、新しい広報活動も盛んである。また、図書館の新設や開館時間の延長などで、以前よりも利用しやすい環境も整いつつある。

あなたが利用することで図書館が成長する。そして、さらに使い勝手がよくなる。そんな良い循環が待っているのである。図書館を利用しない手はないではありませんか。

参考資料

これまでの研究紀要

第１号特集：地方分権の推進に向けて
第２号特集：広域行政
第３号特集：住民と行政の協働
第４号特集：21世紀の市町村行政
第５号特集：ジェンダー平等社会の実現にむけて
第６号特集：住民参画による合意形成にむけて
第７号特集：安全・安心な社会の実現
第８号特集：これからの自治体改革のあり方
第９号特集：分権時代におけるマッセOSAKAの役割とは
第10号特集：人口減少時代における社会福祉の変革
第11号特集：くらしと交通
～これからの交通まちづくり～
第12号特集：廃棄物処理とリサイクルの現状
～循環型社会の実現にむけて～
第13号特集：危機管理について考える
第14号特集：地方議会のこれから
～改革へのみちすじ～
第15号特集：自立へ向けた就労支援の取組み
第16号特集：児童虐待防止への対策と支援

これまでの研究紀要（創刊号～第16号）

※敬称略、肩書は当時のもの。

創刊号　特集：「地方分権の推進に向けて」（平成10年３月発行）

テーマ	執筆者
序　文	おおさか市町村職員研修研究センター 所長　米原淳七郎
新しい時代の分権型行政システムへの転換	横浜国立大学 名誉教授　成田　頼明
分権化における地方政府の基本戦略	立命館大学政策科学部 教授　伊藤　光利
留保財源によるシビル・ミニマムの確保	近畿大学商経学部 教授　中井　英雄
地方分権と地域福祉	奈良女子大学生活環境学部 助教授　木村　陽子
まだ、市民に遠い地方分権	朝日新聞 編集委員　中村　征之

第２号　特集：「広域行政」（平成11年３月発行）

テーマ	執筆者
「市町村合併　最近の新しい動き、抵抗、思惑」 ―全国各地域の実態からみる―	東洋大学法学部 教授　坂田　期雄
「行政規模を規定する要因」	大阪大学大学院経済学研究科 教授　齊藤　愼
広域行政の新展開	関西学院大学経済学部 教授　林　宜嗣
循環型社会と広域行政	京都大学大学院経済学研究科 教授　植田　和弘
地方自治と効率化のジレンマを乗り越える 市町村合併のあり方	関西学院大学産業研究所 教授　小西砂千夫

第３号　特集：「住民と行政の共働」（平成12年３月発行）

テーマ	執筆者
市民と行政のパートナーシップ	京都大学大学院経済学研究科 教授　田尾　雅夫
分権時代 ―住民と行政の協働	中央大学経済学部 教授　佐々木信夫
情報公開制度 ―住民と行政の協働の視点から―	大阪大学大学院法学研究科 教授　松井　茂記
自治体とNPOの協働	特定非営利活動法人 NPO研修・情報センター 代表理事　世古　一穂
住民主体のまちづくりにおける「協働」の条件	神戸新聞情報科学研究所 副所長　松本　誠

第４号　特集：「21世紀の市町村行政」（平成13年３月発行）

テ　ー　マ	執　筆　者
「21世紀の市町村財政」	東京大学大学院経済学研究科・経済学部 教授　神野　直彦
「市町村における行政評価の必要性と課題」	関西学院大学産業研究所 教授　石原　俊彦
「地域福祉における市町村行政を展望する ―問われるコーディネート力―」	大阪大学大学院人間科学研究科 助教授　斉藤　弥生
「市町村行政の実情と可能性―京都・滋賀の現場から―」	京都新聞社会報道部・自治担当 記者　高田　敏司
「変革の時代における自治体の基本戦略 ～分権　参加　経営　連携～」（特別講演録）	神戸大学大学院法学研究科 教授　伊藤　光利

第５号　特集：「ジェンダー平等社会の実現にむけて」（平成14年３月発行）

テ　ー　マ	執　筆　者
「男女共同参画社会基本法と自治体条例」	十文字学園女子大学 教授　橋本ヒロ子
「ドメスティック・バイオレンス防止法と女性に対する暴力防止への課題」	お茶の水女子大学 教授　戒能　民江
「構造改革」と女性労働 ―世帯主義を超えた多頭型社会へむけて―	朝日新聞社東京本社 企画報道室　竹信三恵子
「公務職場のセクハラ対策―相次ぐ二次被害が問うもの―」	東京都中央労政事務所 金子　雅臣
市町村公募論文： 「わがまちの魅力創出の視点から見た国内交流のあり方」	八尾市職員グループ いんさいどあうと
地方分権セミナー録：「キーパーソンが語る ―創造的な自治体マネジメントと住民主体のまちづくり―」	近畿大学理工学部土木工学科 助教授　久　隆浩

第６号　特集：「住民参画による合意形成にむけて」（平成15年３月発行）

テ　ー　マ	執　筆　者
「地方分権時代の住民参画 ―参加から参画へ、パートナーシップによる地域経営―」	㈲苣コミュニティ研究所 代表取締役　浦野　秀一
「住民主体のまちづくりの取組みと実践 ―交流の場を核とした協働のまちづくりシステムの展開」	近畿大学理工学部社会環境工学科 助教授　久　隆浩
「住民投票制度の現況と制度設計の論点」	㈶地方自治総合研究所 理事・主任研究員　辻山　幸宣
「都市計画とパブリックインボルブメント：現状と課題」	筑波大学社会工学系 教授　大村謙二郎
	筑波大学博士課程社会工学研究科・ 川崎市総合計画課題専門調査員 小野　尋子
「パブリック・コメントの現状と課題」	横須賀市都市部都市計画課 主幹　出石　稔
市町村公募論文:「自治体の政策形成と政策系大学院 ―経験と展望にもとづく一考察―」	豊中市政策推進部企画調整室 佐藤　徹

第７号　特集：「安全・安心な社会の実現」（平成16年３月発行）

テ　ー　マ	執　筆　者
「犯罪機会論と安全・安心まちづくり ―機会なければ犯罪なし」	立正大学文学部社会学科 助教授　小宮　信夫
「環境リスクをめぐるコミュニケーションの課題と最近の動向」	早稲田大学理工学部複合領域 教授　村山　武彦
「バリアフリーとその新展開」	近畿大学理工学部社会環境工学科 教授　三星　昭宏
「子育て、教育における自治体のあらたな役割 ―子育て支援という視点から、 安心して暮らせる街作りという視点から―」	東京大学大学院教育学研究科・教育学部教授 同付属・学校臨床センター センター長 汐見　稔幸
「高齢者の安全・安心とは ―年金、医療、介護を考える―」	岡本クリニック院長 国際高齢者医療研究所　所長 岡本　祐三
市町村公募論文：「要綱行政の現状と課題 ―自治立法権の拡充を目指して―」	岸和田市総務部総務管財課 藤島　光雄

第８号　特集：「これからの自治体改革のあり方」（平成17年３月発行）

テ　ー　マ	執　筆　者
「自治体行政改革の新展開」 ―ローカル・ガバナンスの視点から―	同志社大学政策学部 学部長　真山　達志
「評価の政策形成と経営への活用と課題」 ―基本へ還れ―	筑波大学大学院システム情報工学研究科 教授　古川　俊一
「自治体職員の人材育成」	千葉大学法経学部　教授・ 東京大学名誉教授　大森　彌
「公務員制度改革と自治体職員イメージの転換」	国際基督教大学社会科学科 教授　西尾　隆
「地方財政の改革」―地方行政は「黒字」なのか―	総務省地方財政審議会 会長　伊東　弘文
市町村公募論文： 「財政危機と成功する行政評価システム」	八尾市都市整備部交通対策課 南　昌則

第９号　特集：「分権時代におけるマッセOSAKAの役割とは」（平成18年３月発行）

テ　ー　マ	執　筆　者
「マッセOSAKAへの期待」	大阪大学大学院経済学研究科教授 おおさか市町村職員研修研究センター 所長　齊藤　愼
「分権時代、自治体職員の習得すべき能力と マッセOSAKAの関わり」	㈲荵コミュニティ研究所 代表取締役　浦野　秀一
「地域公共人材」育成としての職員研修	龍谷大学法学部 教授　富野暉一郎
「自治体女性職員をめぐる環境と能力開発に関する一考察」	大阪市立大学大学院創造都市研究科 助教授　永田　潤子
地方分権セミナー録：「自治体再生への道しるべ」	大阪大学大学院経済学研究科教授 おおさか市町村職員研修研究センター所長 齊藤　愼　他

第10号　特集：「人口減少時代における社会福祉の変革」（平成19年３月発行）

テ　ー　マ	執　筆　者
障害者自立支援法と自治体における障害者福祉施策	東洋大学ライフデザイン学部生活支援学科 教授　北野　誠一
これからの地域福祉とコミュニティの活性化	桃山学院大学社会学部 助教授　松端　克文
次世代育成支援の推進と市町村の課題	大阪市立大学生活科学研究科 教授　山縣　文治
生活保護行政を考える	東京都立大学人文学部 教授　岡部　卓
2005年介護保険法改正の立法政策的評価	大阪大学大学院人間科学研究科 教授　堤　修三
福祉と自治体財政	奈良女子大学 名誉教授　澤井　勝
自治体病院だからこそ、変われる	徳島県病院事業管理者 坂出市立病院名誉院長 塩谷　泰一
市町村公募論文：「公益法人制度改革と市町村」 ～市町村出資財団法人と市町村の今後の関係を構築するための課題整理～	八尾市人権文化部文化振興課 朴井　晃

第11号　特集：「くらしと交通～これからの交通まちづくり～」（平成20年３月発行）

テ　ー　マ	執　筆　者
地域交通について考える ～新たな交通価値と低速交通システムについて～	大阪大学大学院工学研究科 教授　新田　保次
市民協働の交通まちづくり 相互学習よる協働型交通安全の取り組み	大阪市立大学大学院工学研究科 教授　日野　泰雄
地域から育てる交通まちづくり	大阪市立大学大学院工学研究科 准教授　松村　暢彦
まちづくりを支える総合交通政策	神戸国際大学経済学部都市環境・観光学科 教授　土井　勉
地域公共交通を地域で 「つくり」「守り」「育てる」ということ	名古屋大学大学院環境学研究科 准教授　加藤　博和
子どもと交通問題	筑波大学大学院システム情報工学研究科 講師　谷口　綾子
市町村公募論文： 「放置自動車対策をめぐる二、三の問題 ～法的アプローチを中心にして～」	岸和田市法律問題研究会

第12号　特集：廃棄物処理とリサイクルの現状～循環型社会の実現に向けて～」（平成21年３月発行）

テ　ー　マ	執　筆　者
廃棄物処理の現状と今後	京都大学地球環境大学院 教授　植田　和弘
ごみ有料化と「見える化」	東洋大学経済学部 教授　山谷　修作
貴金属・レアメタルの回収と行政の関与	神戸山手大学現代社会学部環境文化学科 教授　中野　加都子
上勝町のゼロ・ウェイスト政策―その実践と展開―	NPO法人ゼロ・ウェイストアカデミー 理事　松岡　夏子
循環型社会における資源物持ち去り業者の位置づけ	近畿大学経済学部総合経済政策学科 教授　坂田　裕輔
不法投棄対策の現状と課題	岩手大学人文社会科学部 准教授　笹尾　俊明
循環型社会の地球温暖化対策	独立行政法人国立環境研究所 橋本　征二

第13号　特集：「危機管理を考える」（平成22年３月発行）

テ　ー　マ	執　筆　者
地域防災計画の課題と展望 ～生ける計画をめざして～	板橋区総務部契約管財課 課長　鍵屋　一
新型インフルエンザ対策	新潟大学大学院医歯学総合研究科 教授　鈴木　宏
緊急対応時に必要な都市機能	関西大学理事・環境都市工学部教授 阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター長　河田　惠昭
学校における侵入暴力犯罪からの安全管理	明治大学理工学部 准教授　山本　俊哉
【最優秀エッセイ】 ブックトーク：新しく自治体職員になったみなさんへ（福祉事務所編）	羽曳野市保健福祉部福祉総務課 細井　正人

第14号　特集：「地方議会のこれから　～改革へのみちすじ～」

（平成23年３月発行）

テ　ー　マ	執　筆　者
自治法改正と議会の役割	東京大学 名誉教授　大森　彌
二元代表制　―その課題と展望―	株式会社野村総合研究所 顧問　増田　寛也
住民参加と議会	同志社大学大学院総合政策研究科 教授　新川　達郎
議会事務局のあり方とその改革課題	立命館大学法学部 教授　駒林　良則
政策立案（議会立法）機関としての議会	拓殖大学地方政治センター長 四日市研究機構・地域政策研究所長 竹下　譲
自治を担う議会の権限強化 ―住民自治を促進する議会に―	山梨学院大学法学部 教授　江藤　俊昭
議会の活性化	関西大学総合情報学部 教授　名取　良太
求められる議員職の姿 ―受身の「られる」ではなく可能の「られる」―	東京大学大学院法学政治学研究科 教授　金井　利之
議会基本条例の主要項目と自治体改革への意義	法政大学法学部 教授　廣瀬　克哉
【平成22年度公募論文　最優秀賞受賞論文】 就学援助制度の意義と市町村の役割 ―今求められる就学援助制度の在り方とは―	摂津市教育委員会教育総務部学務課 大橋　徹之

第15号　特集：「自立へ向けた就労支援の取組み」（平成24年３月発行）

テ　ー　マ	執　筆　者
就労支援をどう実現するか 企業的包摂から社会的包摂へ	北海道大学法学研究科 教授　宮本　太郎
生活保護受給者への就労支援の現状と課題	明治学院大学社会学部社会福祉学科 教授　新保　美香
障がい者就労支援の現状と課題	埼玉県立大学保健医療福祉学部 教授　朝日　雅也
若年者への就労支援 ―次世代への就労支援は社会投資である―	NPO法人「育て上げ」ネット 理事長　工藤　啓
高齢者への就労支援	桜美林大学 名誉教授　瀬沼　克彰
母子家庭の自立支援・NPOとしての取組み	NPO法人Wink 理事長　新川てるえ
労支援と地方自治体―地域雇用政策の進化の視点から	東京大学経済学研究科 教授　佐口　和郎
【平成23年度公募論文　最優秀賞受賞論文】 『ふるさと納税制度』の仕組みと現状 ～自治体の魅力発信の切り口から～	八尾市経済環境部環境施設課 小池　宜康

第16号　特集：「児童虐待防止への対策と支援」

（平成25年３月発行）

テ　ー　マ	執　筆　者
子ども虐待の現状と課題	関西大学人間健康学部 教授　山縣　文治
市町村の児童家庭相談体制の現状と課題、方向性	関西学院大学人間福祉学部 教授　才村　純
要保護児童対策地域協議会 ～機能するための要件・ファミリーソーシャルワークの視点～	流通科学大学サービス産業学部 サービスマネジメント学科 教授　加藤　曜子
児童虐待の予防～保育所・幼稚園・学校が出来ること	種智院大学人文学部 助教　近棟　健二
虐待する親の回復支援の視点 ～MY TREEペアレンツ・プログラムの実践から～	エンパワメント・センター 主宰　森田　ゆり
自治体の事例 （大阪府・茨木市・枚方市・三重県いなべ市）	自治体職員
子ども虐待防止と支援の課題―実践を通して感じること	淑徳大学総合福祉学部社会福祉学科 教授　柏女　霊峰
【最優秀賞受賞論文】 自治体における情報公開制度の現状と受益者負担の在り方 ―情報公開手数料についての一考察―	泉佐野市総務部総務課 道井　渉
【最優秀賞受賞エッセイ】 「笑顔」が一番！ キャリアデザインと今までの経験から学んだコト	貝塚市健康福祉部 兒玉　和憲

マッセOSAKA研究紀要　第17号
特集　自治体経営の道しるべ ～自治体政策の転換に向けて～

平成26年３月発行

編集・発行：公益財団法人大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター
（マッセOSAKA）
〒540-0008
大阪市中央区大手前3－１－43
大阪府新別館南館６階
ＴＥＬ　06-6920-4565
ＦＡＸ　06-6920-4561
Ｈ　Ｐ　http://www.masse.or.jp/
印　　刷：和泉出版印刷株式会社
ＴＥＬ　06-6946-1073㈹

サマージャンボ・オータムジャンボ宝くじは、

大阪府内で買うてほしいねん。

大阪の宝くじイメージキャラクター「たこ焼きクーちゃん」です。

「サマージャンボ宝くじ」及び「オータムジャンボ宝くじ」の収益金は、販売実績等に応じて、各都道府県市町村振興協会に配分されます。

本協会では、配分された収益金を府内市町村に交付しており、各市町村において公共事業等をはじめ、少子・高齢化対策、地域情報化対策などの事業に活用されています。

大阪府内での宝くじの購入にご協力をお願いいたします。

おおさか市町村職員研修研究センター

マッセOSAKA

再生紙を使用しています