

まちづくり市民会議 研修会

2008.11.13

財政問題から見た 地方自治の現状と課題

平岡和久

(立命館大学政策科学部)

地域で今、何が起きているか

- 住民の生活条件の悪化、**貧困と格差問題**
年収200万円以下層の増大、非正規雇用増大、生活できない年金水準、医療難民
- 「限界集落」にみられる地域の崩壊現象
- **地域間格差の拡大**
地域間所得格差の拡大、有効求人倍率の格差拡大など
- **自治体の機能の低下**
公立病院のリストラ、生活保護の機能不全

地方財政危機とは何か

- 財政危機は**住民生活の危機**である
- 住民生活の危機に対して、自治体の出番であるにも関わらず、対応できない自治体
- 自治体が住民のくらしと地域を守れないことが地方財政危機の本質的問題

地方財政危機の現状

- 自治体財政危機の程度は地域的に格差
過疎地域の市町村はより厳しい状況
都市においても財政硬直化がさらに進む
公営企業、公社・3セク等の赤字問題を先送りし
てきた市町村の財政問題が顕在化
- 道府県の財政悪化
歳出カットしても財源不足が解消せず
- 自治体病院の経営悪化
医師、看護師不足で拍車

地方財政危機の原因は何か

- 90年代の**国の経済対策**への地方財政の動員による地方債ストックの累増と公債費圧力
- **三位一体改革**などによる地方経費削減
- 国の**社会保障抑制策**などの影響
医療費抑制、医師養成策の失敗
病院会計を直撃
- 地域経済の悪化、地域社会の危機
貧困問題 国保財政悪化

地方財政危機の原因は何か

- 根本的には「**小さすぎる福祉国家**」と「**小さすぎる租税国家**」に基底
- その根っこにはアメリカ型グローバリズムと新自由主義
- 90年代公共事業拡大の背景としての対米公約(日米安保)

世界経済危機と自治体

- グローバル化と食料・木材・エネルギーの危機 原油高騰、穀物高騰をはじめ、物価上昇
- 世界金融危機・経済危機
原油価格は低下したが、信用収縮が实体经济に影響 不況に突入
- * 市場公募債発行にも影響(東京都、大阪府など)
- 「構造改革(新自由主義)」と「介入主義(ケインズ主義)」との振り子現象と行き詰まり
いっそうのリストラを進めながら、減税、景気対策へ自治体を動員(あるいは実効性なき景気対策)

「財政健全化」至上主義

- 「**第二の夕張**」という誤った認識
- 現実の財政状況は自治体によって相当異なる
- 何を目的とした「財政健全化」か？
 - *さらなる建設事業の「もと金」を捻出することを目的とする例
 - *公共部門の役割限定論(NPM)にもとづく自治体「民間化」を進めるテコとする例
- 最も重要なのは**実質収支**(自治体によっては連結実質赤字及び公営企業)であり、その短期・中・長期の見通しを検討すること

地方財政危機打開に何が必要か

- 住民生活の危機を打開するために、問われるのは自治体の基本的な姿勢

単なる財政健全化ではなく、住民生活をどう守り、地域をどう維持するか

- さらに問われるのは自治体の機能を発揮するために国が財源保障の責任を果たすこと

地方財政削減路線からの転換を

財政健全化法と公共部門縮小への圧力

- 公共部門縮小への手段

交付税の抑制

市町村合併、後期高齢者医療制度、徴税業務の広域化、道州制への動きなど

公共部門「民間化」の促進

公立病院改革ガイドライン、公営企業経営健全化計画など

財政健全化法による財政収支均衡圧力、将来負担縮小への圧力(職員削減、3セクの整理を含む)、公営事業の独立採算制強化、自治体財政本体からの追い出し

財政健全化法の概要

- 4つの健全化判断比率と公営企業の資金不足比率を法定化
- 公営事業、公営企業の実質赤字が普通会計と連結され、基準を超えると財政再生団体に
- 実質公債費比率が基準を超えてもアウト
- 早期是正の制度化
- 求められる財政健全化
普通会計のみでなく、公営事業・企業の経営改善
公社、第三セクターの経営改善、見直し
- 議会、監査委員の役割の強化

図表 地方財政健全化法等における各基準

| 指標 | | 許可団体基準 | 早期健全化基準 | 財政再生基準 |
|----------|----------|------------|--------------|--------|
| 実質赤字比率 | 市町村 | 2.5% ~ 10% | 11.25 ~ 15% | 20% |
| | 都道府県 | 2.5% | 3.75% | 5% |
| 連結実質赤字比率 | 市町村 | - | 16.25 ~ 20 % | 30% |
| | 都道府県 | - | 8.75% | 15% |
| 実質公債費比率 | 市町村 | 18% | 25% | 35% |
| | 都道府県 | 18% | 25% | 35% |
| 将来負担比率 | 市町村 | - | 350% | - |
| | 都道府県・政令市 | - | 400% | - |

| | | | | |
|--------------|----------|-----|-----|---|
| 資金不足比率(公営企業) | 都道府県・市町村 | 10% | 20% | - |
|--------------|----------|-----|-----|---|

注：連結実質赤字比率の財政再生基準については、3年間、経過的な基準を適用する
(08、09年度は10%、10年度は5%引き上げ)

健全化判断比率の速報をどうみるか

- 財政再生基準を超えた自治体は3自治体、早期健全化基準を超えたのは43自治体
- 実質赤字比率が早期健全化基準以上の団体は2団体
- 連結実質赤字比率が早期健全化基準以上の11団体は大きく2地域に分かれており、北海道・青森が7自治体、大阪・和歌山が4自治体
- **貧困問題を抱えた地域**が多いことであり、それは国保の赤字問題に現れている。
- 関西国際空港関連、観光開発などの**過剰投資**が原因になっている地域がある。
- **病院の資金不足**を抱える団体が多い

健全化判断比率の速報をどうみるか

- 公営企業の資金不足比率をみると156事業会計が経営健全化基準以上
- 病院事業53会計、宅地造成事業27会計、観光施設事業22会計、交通事業17会計、下水道事業13会計の順が多い
- 北海道・東北・近畿地方を合わせると全体の3分の2近く
- 連結実質赤字比率や公営企業の資金不足比率は公営事業・公営企業の独立採算性の強化や自治体会計からの「追い出し」を促進

健全化判断比率の速報をどうみるか

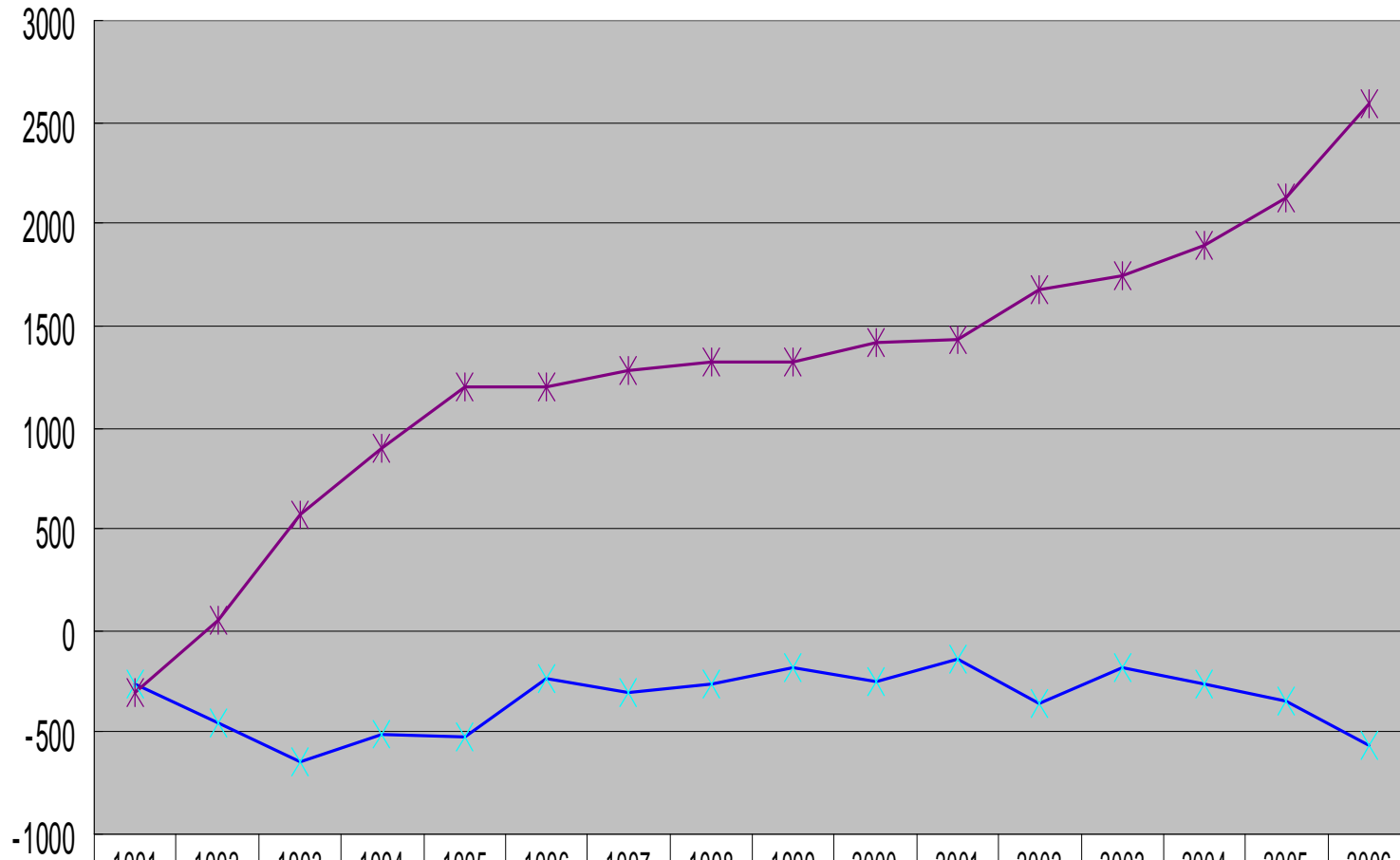
- 実質公債費比率が早期健全化基準を超えた団体は33団体であるが過疎地域に集中
- 将来負担比率については、5団体が早期健全化基準を超えた。これらの自治体の将来負担比率が高水準であったの主な要因は基本的には過剰投資

北海道赤平市の事例

- 三位一体改革による財政危機
 - 「ヤミ起債」返還による財政危機
 - 財政健全化法における連結実質赤字比率導入により財政再生団体となる危機
- 病院、国保、水道の各会計が赤字
- (株)赤平花卉園芸振興公社 の失敗
- 最大の問題は病院経営 不良債務26億円

市立赤平総合病院の決算状況と不良債務

単位:100万円



| | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| —x— 収益的収支 + 資本的収支 | -256 | -460 | -642 | -513 | -516 | -231 | -304 | -264 | -176 | -251 | -144 | -358 | -184 | -260 | -348 | -568 |
| —*— 不良債務 | -307 | 45 | 575 | 901 | 1194 | 1197 | 1281 | 1325 | 1315 | 1417 | 1431 | 1674 | 1747 | 1896 | 2133 | 2591 |

市立赤平総合病院の患者数及び病床数の推移

(人)

| 年度 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|
| 外来患者数 | 173,580 | 169,317 | 160,050 | 142,970 | 118,354 | 80,764 |
| 入院患者数 | 77,162 | 81,947 | 81,060 | 77,951 | 63,265 | 40,627 |
| 病床数(一般) | 258 | 191 | 191 | 191 | 191 | 160 |
| 病床数(結核) | 15 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 病床数(療養) | 0 | 60 | 60 | 60 | 60 | 60 |

* 2007年度の患者数は12月末までの延数

出所: 赤平市資料

赤平市立病院の経営悪化の要因

- 人口減による患者数の減少
- 企業債元利償還費・減価償却費や人件費増などのコスト増
 - 特に大規模な病院改修に伴い医療機器を含めて40数億円の建設改良費がその後の経営の圧迫要因に
- 2001年度以降の交付税措置額の減少
- 毎年度一般会計からの繰入不足

赤平市立病院の経営悪化の要因

- 医師と看護師の減少がきわめて深刻な影響
2004年度からの新臨床研修制度導入による医師の減少
2006年度からの診療報酬改定における「患者7人対看護師1の入院基本料」の導入を契機とした看護師の大量退職であり、2006年度には1病棟(40床)の休止。2006年度には医師充足率の基準が改定されたことも影響し、医師不足から外来診療の縮小

赤平市における財政健全化の取り組み

- H20年度危機を乗り越えることに重点
職員と住民による理解と協力
- 最重要課題は病院の維持と経営
- 職員給与3割カット
- 病院についても医師以外は看護師も含め給与26～28%カット
- 病院、国保会計には一般会計から赤字補填
- (株)赤平花卉園芸振興公社の整理

長野県王滝村の事例

- 営林署、ダム、スキー場による繁栄の歴史
- スキー場会計の悪化 2005年度末、累積欠損金22億円
- 2005年3月、王滝村村づくり委員会が設置され、住民参加による自立の村づくりと財政計画づくりに着手
- スキー場検討委員会を立ち上げ、その検討結果を受けて指定管理者(2005年10月)による経営に移行することによって単年度赤字を止める

長野県王滝村の事例

- **自立計画** = 実質収支赤字の危機直面し、それに対して歳出削減と企業債償還を優先させて財政健全化に取り組む。

一時的に給与の大幅カットをしながら財政シミュレーションに基づいて後年度には回復させるなど、役場の持続可能性を考慮

財政収支の危機を乗り越える見通しがつく

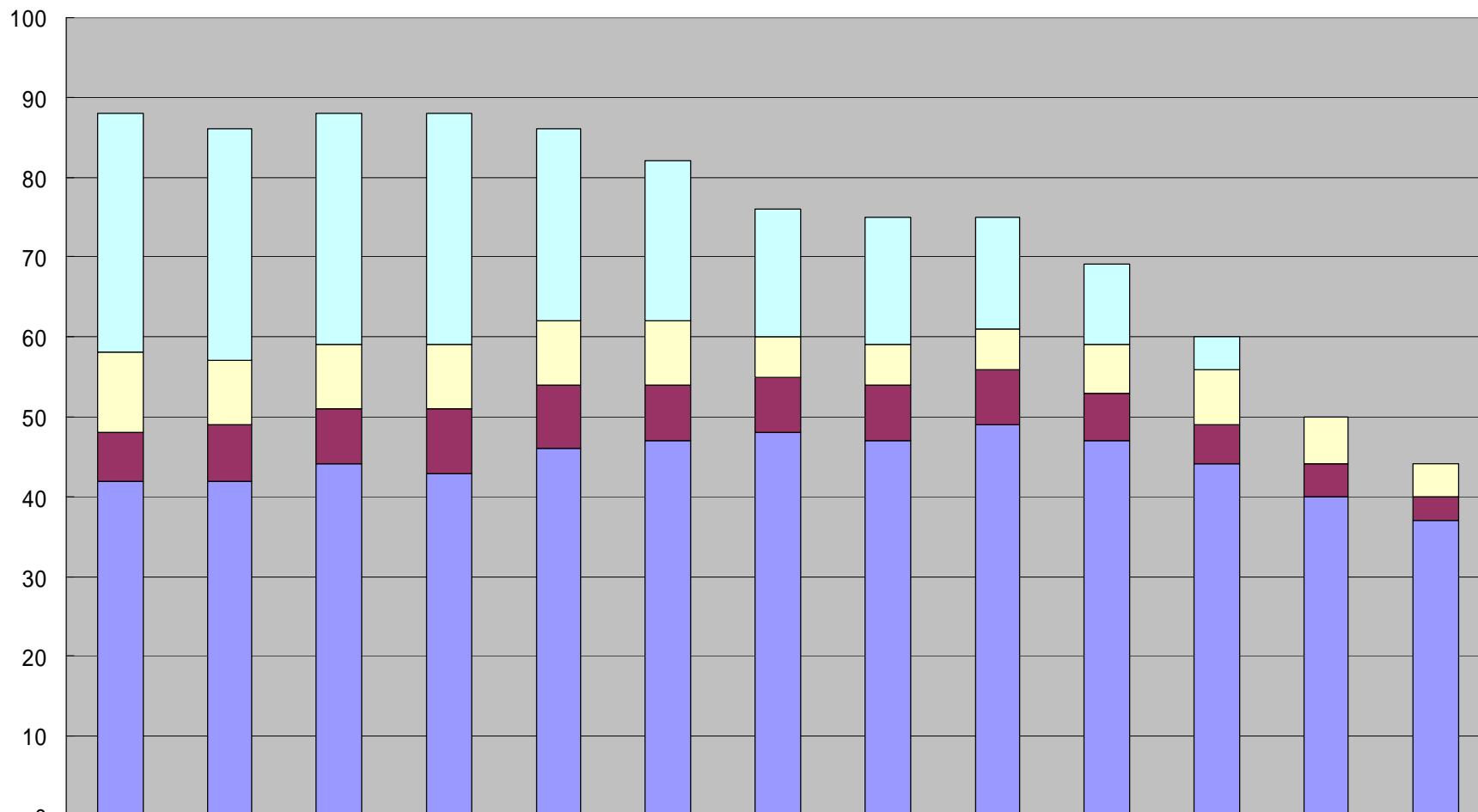
王滝村スキー場会計の状況

| 年度 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---------|-----------|-----------|----------|----------|-----------|-----------|----------|-----------|
| 利用者数 | 33.2万人 | 24.1万人 | 20.8万人 | 20.1万人 | 20.6万人 | 16.4万人 | 12.6万人 | 7.6万人 |
| 総収益 | 12億5400万円 | 9億7600万円 | 9億1000万円 | 8億4600万円 | 8億8400万円 | 5億8900万円 | 4億2400万円 | 2億3900万円 |
| 総費用 | 13億5500万円 | 13億1400万円 | 12億円 | 10億100万円 | 9億9000万円 | 9億3400万円 | 8億4300万円 | 7億2500万円 |
| 純利益 | 1億100万円 | 3億3800万円 | 2億9000万円 | 1億5500万円 | 1億600万円 | 3億4500万円 | 4億1900万円 | 4億8600万円 |
| 累積欠損金 | 1億4700万円 | 4億8500万円 | 7億7500万円 | 9億3100万円 | 10億3800万円 | 13億8200万円 | 18億100万円 | 22億8900万円 |
| 一般会計繰入金 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3億1000万円 | 1億8100万円 | 5億6700万円 | 8億470万円 |
| 不良債務 | 8400万円 | 2億5800万円 | 2億6100万円 | 1億7700万円 | 8400万円 | 9000万円 | 5900万円 | 1000万円 |
| 不良債務比率 | 6.7 | 26.6 | 29.8 | 22.1 | 12.1 | 17.4 | 15.7 | 31.5 |

出所:王滝村観光施設事業会計各年度決算及び村資料より作成

王滝村の職員数の推移

人



| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 公営企業 | 30 | 29 | 29 | 29 | 24 | 20 | 16 | 16 | 14 | 10 | 4 | 0 | 0 |
| 特別会計 | 10 | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 | 5 | 5 | 5 | 6 | 7 | 6 | 4 |
| 教育関係 | 6 | 7 | 7 | 8 | 8 | 7 | 7 | 7 | 7 | 6 | 5 | 4 | 3 |
| 一般行政 | 42 | 42 | 44 | 43 | 46 | 47 | 48 | 47 | 49 | 47 | 44 | 40 | 37 |

出所: 王滝村資料

財政健全化法と王滝村

- 財政シミュレーションによれば**実質公債費比率**は2007年度から2011年度まで40%台で推移し、2012年度31.2に低下し、2013年度以降はさらに大幅に低下
- 財政縮減により余剰財源を確保し、繰り上げ償還によって財政再生団体を回避する方向で取り組み

王滝村における財政再建のポイント

- 議会解散の直接請求などの住民グループの活動、村による住民参加の「村づくり委員会」の設置とその取り組みなど、**住民自治の活性化**は財政再建における村と住民との連携を図るうえで重要
- **県による支援** (コモンズ支援隊による現地での行財政に関する助言、スキー場検討委員会への派遣、自律支援のための県職員派遣、及び地方事務所のサポート)

これらのサポートによってスキー場会計の改革や財政再建策の策定と実施などの問題を早めに処理することが可能に

国保会計の赤字問題(守口市の事例)

- 2008年度、37億円の赤字
- 退職者医療制度創設(1984年度)の影響
被用者保険からの拠出金見込み分につき国庫負担が削減
実際には退職者保険の適用率低く、拠出金が入らず
- 保険料収納率による国庫負担の減額
- 一般会計からの基準外繰入を行わず
高水準の保険料 滞納増加
- 貧困化 一人当たり所得
1998年度85.2万円 2005年度57.8万円

財政健全化法の根本的問題

- 各自治体の財政状況の背後にある社会経済的な歴史構造やこれまでの中央集権的な意思決定による影響を軽視し、画一的で横並び的な指標により財政を統制

社会的コンフリクトを増大

- 医療や福祉などのナショナル・ミニマムを支える基礎的サービスと観光振興のような選択的サービスを同じ財政指標の中に持ち込むことによって、自治体の財政評価を量的な側面に還元

財政健全化法の根本的問題

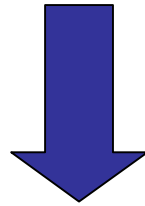
- 同じ施設整備であっても、公営企業の場合には独立採算制度を基礎におく投資であるのに対して、普通会計の場合には無償性を前提

これらを包括的な財政健全化の指標に持ち込むことは、**財政評価の曖昧さを助長するもの**

- * 事業内容や会計制度の違いを前提とした個別の評価制度の方が論理的には合理性がある。

国策による翻弄

景気対策による自治体の公共事業促進



市町村合併推進、地方経費削減



地方財政健全化法による統制強化

健全化判断比率で説明すべき点

- 指標悪化の歴史的・構造的要因を説明すること
- 特に国の政策との関連がポイント
- 住民の生活実態からみる視点が必要
- 先送り体質への批判的視点
- その年度の指標が悪くなくても、今後悪化する可能性を見抜く必要(特に実質収支)

財政健全化法と自治体財政運営の課題

- それぞれの自治体の財政状況を歴史的・政策的な背景と結びつけながら、議会や住民に対して正確に説明すること
- 健全化判断比率のみではなく、**独自の財政分析と住民との情報共有をはかること**
- 市町村の財政危機に対しては、住民自治の発揮とともに都道府県による補完が重要
- 財政問題に対する住民の活動や意見表明の活発化なしには、社会的コンフリクトが小さく将来を見通せる財政健全化はできない

自民党道州制推進本部「第3次中間報告」

- 「限りなく連邦制に近い道州制」
- 2015年から2017年を目途に導入を目指す
- 都道府県を廃止し、10程度の道・州を設置
- 道州は自治体とし、議会と首長は選挙
- 公務員の人事管理の見直し
- 国 道州、道州 基礎自治体に仕事を移管し、国・道州は「小さな政府」に
- 基礎自治体の規模は人口30万人以上、少なくとも10万人以上。700から1000に再編
- 小規模自治体については、道州、近隣の基礎自治体が補完
- 税財政制度：道州の財政需要は自らの税収で賄う。既存の補助金、交付税の廃止。国はシビルミニマム交付金を創設し、必要な財源保障、財政調整

国土形成計画と道州制

- 全国計画と広域地方計画
- 広域地方計画は北海道と沖縄をのぞく8ブロックで策定
- 自立的で特徴の異なる道州単位での広域ブロックを中心とした国土づくり
- 東アジアとの連携(シームレス・アジア)
- 広域地方計画における国際競争力の強化

2009年度地方財政はどうか

- 基本方針2008:歳出歳入一体改革路線を堅持
- 総務省概算要求:交付税抑制路線
- 総合経済対策
- 景気停滞の地方財政への影響
2008年度の税収は計画割れの可能性大

基本方針2008

- 全員参加成長戦略と「開かれた国づくり」
EPA、二国間投資協定の推進
- 地方再生戦略と定住自立圏構想
- 地方分権改革
21年度中に新分権一括法案を提出
国の出先機関の見直し
道州制ビジョンの策定
- 道路特定財源の21年度一般財源化
- 歳出歳入一体改革の推進

2009年度の地方財政の論点

- 総務省概算要求

地方財政の規模：マイナス0.6兆円

一般財源マイナス0.4兆円

地方交付税(出口ベース)マイナス0.6兆円

- 一方では総合経済対策、来年度公共事業に増額要求(国交省)

いっそうのリストラ、財政健全化を進めなければ
公共事業へのマッチング・ファンドを捻出できない

自治体間格差のさらなる拡大の危険性

総合経済対策(8.29)

- 11.7兆円(財政支出2兆円)
 - 生活者対策
 - 後期高齢者医療制度の保険料軽減の継続
 - 特別減税(定額控除方式)、住宅ローン減税
 - 非正規雇用対策、高速道路値下げなど
 - 持続可能社会への対策
 - 省エネ・新エネ設備等の投資減税、公立学校耐震化など
 - 新価格体系への移行対策
 - 中小企業向け金融対策、運送業のサーチャージ等
- * 実効性と財源が不明確

追加経済対策(10.30)

- 定額減税等 **給付金方式**(2兆円)
- 住宅ローン減税拡大
- 証券優遇税制、投資減税
- 特定道路財源の一般財源化に際し、1兆円を地方に * 詳細は不明
- 地域活性化交付金
- 高速道路料金の引き下げ(休日どこまで行っても1000円)
- 財源は特別会計積立金を活用
- 経済好転後、消費税を含む抜本税制改革

自治体財政運営の課題

- 「維持可能な地域」の理念と具体化
- 起債管理、内部財政統制機能の強化
 - 中・長期的財政計画が不可欠
 - 住民の生活権を守るための優先順位の明確化
- 地方公営企業の経営改善
- 公社、第三セクターの経営改善、見直し
- 徹底した情報開示と住民との財政情報共有
 - 住民の財政過程への学習と参画(地域内分権)
- 議会、監査委員の財政統制機能の強化
- ハードから維持管理、ソフトへ