

〈論文〉

地方自治体財政運営の規律についての考察

— 市民参画のころみ —

岡本 博和

目次

- はじめに
- 第1章 地方財政の財源充実の変遷
 - 1-1 シャウプ勧告による地方自治体財源充実の要請
 - 1-2 地方交付税を中心とした地方自治体財源の充実
 - 1-3 税財源移譲による地方財源の充実（三位一体改革）
- 第2章 地方財政統制の種類
 - 2-1 中央政府による地方財政統制
 - 2-2 市場メカニズムによる地方財政統制
 - 2-3 中央政府と市場メカニズムによる地方財政統制に対する批判
- 第3章 市民参画による地方自治体財政運営
 - 3-1 岐阜県多治見市に見る市民自治・市民参画による地方自治体財政運営
 - 3-2 多治見市、城陽市、宇治田原町の3つの地方自治体の財政運営比較
 - 3-3 3つの地方自治体比較から見る市民参画による地方自治体財政運営の有効性
- 第4章 地方自治体財政規律強化への展望
 - 4-1 市民参画による地方自治体財政運営の要請
- おわりに

はじめに

日本の地方財政は厳しい状況にある。バブル経済崩壊後の地方債の増加は、公債費の上昇を招き、歳出構造の硬直化を招いている。少子高齢化による社会保障給付費の増加は、将来の財政見通しを厳しいものになっている。一方、歳入では三位一体改革によって削減された地方交付税の影響が大きく、十分な財源が確保されていないことが地方自治体財政の現状である。国・地方を通じて借入に頼らないと財源が確保されない財政構造に陥っており、地方財政が抱える地方債残高は200兆円にのぼる。連邦国家を除くG7各国の地方債務残高GDP比較でも、日本の地方自治体が抱える地方債残高の比率は他国に比べて高く、地方債残高増加による地方財政悪化は著しい。¹⁾

日本の地方財政は地方交付税や国庫補助負担金による移転財源に依存する構造となっており、国による地方財政統制が強く働いているにも関わらず、現在の地方財政の危機があるのならば、地方自治体財政の規律は、何によってもたらされるのであろうか。

従来のように、国の統制の中で財政規律は保たれていくのであろうか。中央政府統制に代わる制度として、市場監視による地方自治体財政規律の可能性が示唆されているが、はたして市場メカニズムは地方自治体の財政に規律をもたらすのであろうか。

この論文では、地方自治体財政運営に規律をもたらす可能性として、市民参画を取り入れた財政運営の有効性について考察していきたい。

第1章 地方財政の財源充実の変遷

1-1 シャウプ勧告による地方自治体財源充実の要請

戦後の日本の民主化改革は、地方自治の強化が大きく要請された。旧憲法に盛り込まれていなかった地方自治に関する規定が、新憲法第8章地方自治として盛り込まれ、同時に地方自治に関する法律である地方自治法が1947年（昭和22年）に制定されており、戦後改革の1つの大きな流れは、地方自治強化であったといえる。こうした戦後日本の民主化改革の中、地方財政の財源充実に大きな役割を果たした改革にシャウプ勧告が挙げられる。

シャウプ勧告とは、アメリカの経済学者カール・シャウプを団長に来日した日本税制視察団によって作成・報告された日本の税制に関する報告書である。1949年（昭和24年）と1950年（昭和25年）に報告が提出されたこの勧告は、戦後日本の税財政に大きな影響を与えた。シャウプ勧告は戦後日本の租税問題と日本の民主化を進めようとするGHQの要望・要請により日本の租税制度改革に勧告をしたものであるが、日本の地方財政強化に関しても、地方税源の強化、国による地方財政関与の縮小、地方平衡交付金創設などの勧告も行っている。

シャウプ勧告は日本の地方財政の問題として、中央政府による地方自治の統制が、民主化を進めていくうえで大きな阻害要因であることを指摘している。²⁾ シャウプ勧告は日本に民主主義が根付く条件として、強力な地方政府の必要性を訴えたのである。

強力に独立した実力のある地方自治体があれば、政治力は中央政府に集中するよりも、国民の身近におかれることとなると指摘しており、強力な地方自治体の必要性を次のように述べている。

地方政府は、国民を教育し、民主主義の技術

の指導者を養成するのに有効な手段を備えている。地方政府の運営方法は、国民が容易に監視し、また理解することができる。国民は自分が地方行政から受ける利益と、それに要する費用との関係を明らかに判断することができる。地方の段階において発達した習慣と態度とは、国の段階において政府の行動に影響を及ぼすことになると期待してよいだろう。³⁾

国民に最も近い地方政府の運営行動は国民が容易に監視し、理解することができると指摘しており、地方政府運営への理解、参画が民主主義を学ぶ機会であるとしている。民主主義を学ぶ現場である地方自治体の充実には、地方自治体の財政力を強化し、富裕な地方と貧困な地方との財政力を一層均等化が必要と指摘しており、地方政府の独立財源の充実の必要性から導入された財源調整制度が1950年度（昭和25年度）～1953年度（昭和28年度）に実施された地方平衡交付金である。

地方自治体が自由に施策を選択でき、実施できる財源が確保されることが、地方自治の強化に必要であると勧告し、この勧告により、地方財政の財源調整・保障制度として地方平衡交付金が導入されるのである。

地方平衡交付金導入後の1949年度（昭和24年度）と1950年度（昭和25年度）の地方財政収入の変化を見てみると、1949年度（昭和24年度）の地方配布税⁴⁾が約677億円であったものが、1950年度（昭和25年度）の地方平衡交付金は約1,085億円と大きく増加しており、地方財政歳入全体に占める構成比も16.3%から19.7%に伸びている。⁵⁾一方で、国庫支出金の構成比は24.4%から20.7%に低下しており、国庫補助金による中央政府の干渉を少なくするべきであるというシャープ勧告が尊重されたといえる。

地方平衡交付金による地方財政調整制度は地方の自己決定権と基本的に両立するものとして位置づけられ、「一般財源主義」の原型をなしていると考えられる。⁶⁾地方平衡交付金の導入による、地方財政の「一般財源」拡充は地方自治体の財政的独立を目的とするものだったのである。

戦後日本の民主化に伴う地方財政制度は、地方自治体財政の充実強化が大きな目的であった。そうした戦後改革の中で、地方自治体の財源強化を訴え、国民に最も近い市町村財政の強化を求めたシャープ勧告は、市町村の自主財源の強化と財政調整制度を強めた地方平衡交付金の導入などに見られるように、地方自治を支える自主財源の充実に大きな役割を果たしたのである。

1-2 地方交付税を中心とした地方自治体財源の充実

シャープ勧告によって創設された地方平衡交付金は、地方財政の需要と収入を見積もり、地方財源の不足額を国の一般会計において必要かつ十分に計上するという基本設計を持っていた。⁷⁾しかしながら、実際の運用では、地方財政の財源総枠を確保しようとする地方側と、国家財政の均衡を保とうとする大蔵省との間で総額をめぐる折衝の末、地方平衡交付金が削減されるということが度々生じ、地方側に不満が残る結果となっていた。⁸⁾

地方平衡交付金の総額決定過程における不安定さへの反省から、国税の一定割合を総額算入とする地方交付税制度が1954年（昭和29年）に導入されることになり、以降、地方財政の財源保障機能と財源調整機能は地方交付税が担うことになる。

地方平衡交付金から地方交付税への転換は、地方平衡交付金の基本理念である「財源保障機能」が後退し、財政全体における地方優先・分権主義が失われたという批判がある。⁹⁾

しかし、地方平衡交付金制度の理念である地方自治体の行政執行に十分な財源を国が保障することは、国が無限の財源負担を負うことになり¹⁰⁾、実際の総額決定に国の財政事情が大きく関与したことから、戦後間もない復興初期の日本においては、総額決定の安定化が優先されたと考えられる。

こうして、シャープ勧告により導入された地方平衡交付金は、1954年（昭和29年）に成立した地方交付税にその枠割が移っていくこととなり、地方交付税制度が、地方財政の財源保障機能として大きな枠割を果たしていくことになるのである。

地方交付税は、本来地方の税収入とすべきものであるが、国税として国が代わって徴収し、一定の合理的な基準によって再配分する、いわば「国が地方に代わって徴収する地方税であり、地方の固有財源」¹¹⁾と考えられている。

地方交付税の配付額は、交付税原資となる国税の一定割合により決定されるが、制度発足以来、交付税率や原資となる国税の見直しが行われてきている。表1-1を見てみると、地方交付税交付率が制度発足から10年間は毎年のように上昇していることがわかる。制度発足時点では国税3税のうち、所得税・法人税19.874%、酒税22%であったものが、2011年度（平成23年度）現在では所得税・酒税の32%、法人税の34%、たばこ税の25%、消費税の29.5%という交付税率となっている。

表1-1からもわかるように、交付税率は固定されたものではなく、ほぼ毎年のように修正されてきたことは、国家政策によるナショナル・ミニマムの達

表 1-1 「地方交付税のあらまし」財団法人地方財務協会発行より筆者作成

年度	地方交付税率(単位: %)				
	所得税	法人税	酒税	たばこ税	消費税
昭和29年	19.874	19.874	22		
昭和30年	22	22	↓		
昭和31年	25	25	25		
昭和32年	26	26	26		
昭和33～36年	28.5	28.5	28.5		
昭和37～39年	28.9	28.9	28.9		
昭和40年	29.5	29.5	29.5		
昭和41～63年	32	32	32		
平成元～8年	↓	↓	↓	25	24
平成9～10年	↓	↓	↓	↓	29.5
平成11年	↓	32.5	↓	↓	↓
平成12～18年	↓	35.8	↓	↓	↓
平成19～	↓	34	↓	↓	↓

成と、拡大する地方自治体の行政需要に柔軟に答えようとしたものといえよう。

戦後復興期から現在まで続く地方交付税制度は、経済成長と、均衡ある国土発展の実現に大きな役割を果たした。地方自治体財政需要に対する財源保障や自治体間財政調整として機能した地方交付税は、地方自治体にとっては無くてはならない財源となり、農山村部の小規模自治体でも全国平均的な行政水準を提供できるのは、地方交付税による財源保障機能が有効に働いたからである。地方交付税制度は日本の地方財政の根幹をなす財源システムとして根付き、地方自治体財政の充実に寄与してきたといえる。

しかしながら、地方平衡交付金から地方交付税制度への転換は、地方自治体財政の充実による地方分権型の財政政策が、国民の進歩と福祉に必要であるとしたシャープ勧告が求めた地方分権的財政政策の枠組みが崩れるきっかけの1つであった。地方平衡交付金導入による地方財政強化への期待は、政府間財政の比率ではなく、地方財政の構造強化であったからである。

地方交付税が、国税の一定割合の配付といったように、地方財政への移転比率の強化と見るならば、地方平衡交付金から地方交付税制度への転換は地方財政の構造的な強化を求めたシャープ勧告からは後退したといえよう。地方交付税制度への転換により、日本の政府間財政関係は、中央集権化が顕著となり、経済成長優先の財政政策に、地方財政が動員される基盤が大きく形成されることになっていったのである。¹²⁾

1-3 税財源移譲による地方財源の充実（三位一体改革）

地方財政の財源を保障する制度として機能してきた地方交付税制度であるが、問題点の1つとして、交付税に依存する地方自治体の多さが指摘されている。和田（1984）は、「そもそも地方平衡交付金といい、地方交付税といい、そのねらいは地方の自主財源を補充するものとされていたのである。地方財政の基本はやはり地方税でなければならない」と述べている。地方交付税を中心とした移転財源は地方財政収入のおよそ半分を占め、地方税が30%程度という構成が定着したことが、三割自治と呼ばれる根拠となった。¹³⁾

このような地方交付税の問題点を1つの出発点として、2001年（平成13年）に発足した自民党小泉政権では、地方交付税改革も含めた構造改革が実施された。構造改革が進められた背景には、国・地方を通じた財政危機がある。2003年（平成15年）6月の地方分権改革推進会議であらわされた政府の財政危機の要点は、国家財政にあっては、長期債務残高が先進国間で最も深刻な状況にあることであり、地方財政の危機は、地方債残高が急増し、財政構造の硬直化が進んでいること及び、地方自治体団体間の財政力に相当の格差があることであった。¹⁴⁾

こうした国・地方の財政危機を克服するために、国庫補助負担金の削減、地方交付税の削減、税源の移譲の3つを同時に行う三位一体改革が実施された。三位一体の財政改革は、財政の分権と国・地方の財政再建の2つの意味があると指摘されている。財政の分権としては、国から地方への税源移譲であり、財

政再建としては、国庫補助金負担金、地方交付税の削減による国家財政のスリム化であった。¹⁵⁾

財政の分権と財政再建の2つが同時平行で実施された三位一体改革であったが、結果的には、国の大きな歳出である地方交付税、国庫補助負担金を削減することを通じて国の財政再建を進めることが全面に出たといつてよい。住民税3兆円の税源移譲があったものの、国庫補助負担金は4.7兆円、地方交付税と臨時財政対策債は5.1兆円も削減されることになったのである。税源移譲による税の増額と、地方交付税の削減により、地方財政の一般財源は2.1兆円削減されることとなり、税源移譲という画期があったものの、国の地方経費の大幅削減が突出した結果となったのである。¹⁶⁾

三位一体改革における地方交付税改革として政府の考え方は次のように示されている。「地方交付税の財源保障機能については、その全般を見直し、改革と展望の期間中に縮小していく。他方、必要な行政水準について国民合意を図りつつ地域間の財政力格差を図ることはなお必要である。また、国・地方を通じた歳出の縮減、必要な公共サービスを支える安定的な歳入構造の構築等を通じて、早期に地方財源不足を解消し、その後は交付税への依存体質から脱却し、真の地方財政の自立を目指す」¹⁷⁾とされており、この方針を通じて地方交付税の抑制が行われたのである。

戦後復興期を通じて地方財政の充実が地方平衡交付金、地方交付税により保障されてきた部分が大きかったが、三位一体改革が地方交付税の充実ではなく、税源移譲による地方財源充実の道筋をつけたことは、地方財政の分権化の大きな流れといえる。しかし十分な財源が委譲されずに、地方交付税削減が前面に出た構造改革であったことを見ると、地方自治充実のための構造的な地方財政強化からは、大きく後退したと言えるだろう。

第2章 地方財政統制の類型

2-1 中央政府による地方財政統制

日本の地方財政の財源充実の変遷をみてきたように、日本の地方自治体財政は、地方平衡交付金、そしてそれに代わる地方交付税により、安定した財源が確保されてきた。その後、三位一体改革の登場により、税源移譲による地方財源の充実へと繋がっていくが、現在も全国の地方自治体の約9割は地方交付税により財源を確保している。このように、日本の地方自治体は国からの財源移譲により必要な財源が確保されているが、これは国と地方の政府間関係のあり方と密接に関係していると言われている。神野、金子は日本の政府間財政関係の特質を次のよう

に述べている。

主要先進国における地方の歳出・歳入の構造を比較してみると、日本に特徴的な二つの事柄が浮かび上がる。一つは、他の国々に比べて、国よりも地方歳出の割合が高いことであり、もう一つは中央から地方への移転支出の割合が高いことである。日本では、財政支出のうち7割近くが地方によるものであるが、それにかかる経費は、地方自らが租税徴収によってすべてを賄っているわけではなく、国（中央政府）からの財源移転により調達しているという特徴があげられる。財政システムは、国と地方の政府関係のありかたと密接に関係している。

公共サービスの供給は主として地方が担っているにもかかわらず、その財源は、われわれがいったん国税として中央政府に納めたものである。すなわち、国税収入を中央政府が地方へ移転しているのである。言わば「集権的分散システム」を取っているといえることができる。¹⁸⁾

神野らが指摘するように、日本の地方自治体は住民税や固定資産税などの独自財源を持つものの自らが調達できる財源だけで歳出財源を賄えない。図2-1を見てみると、防衛、年金、恩給関係の行政執行科目ではほぼ国が執行を担っているが、司法警察消防費や国土開発費、学校教育費、民生費、衛生費など住民生活に密接する行政執行科目では、地方がより多くの行政サービスを提供していることが解る。

最終支出ベースでは地方が政府支出の6割を占めるのに対し、国民の租税負担のうち地方税はおよそ4割である。¹⁹⁾ この収支ギャップを解消し、地方自治体が円滑に運営を行うために、国庫補助金や地方交付税によって財源移転が行なわれる。地方自治体が標準的な行政サービスを実施出来る財源を保障する制度が地方交付税制度であり、地方交付税総額決定と平行して地方団体の歳入歳出額の見込額に関する書類である、「地方財政計画」が策定される。

地方財政計画は国の翌年度予算編成過程において、地方交付税など地方財政に必要な財源を算定するために策定される計画であり、地方税、使用料及び手数料、起債額、国庫支出金、雑収入の歳入見込み、歳出の種類ごとの総額及び前年度に対する増減額、国庫支出金に基づく経費の総額、地方債の利子及び元金償還金の歳出総額見込みを計上することとされている。この地方財政計画の策定を通じて、国から地方政府への移転財源である地方交付税が算定される。

地方自治体は国が策定する地方財政計画と整合性がとれるよう、予算を編成する。例年12月中に地方

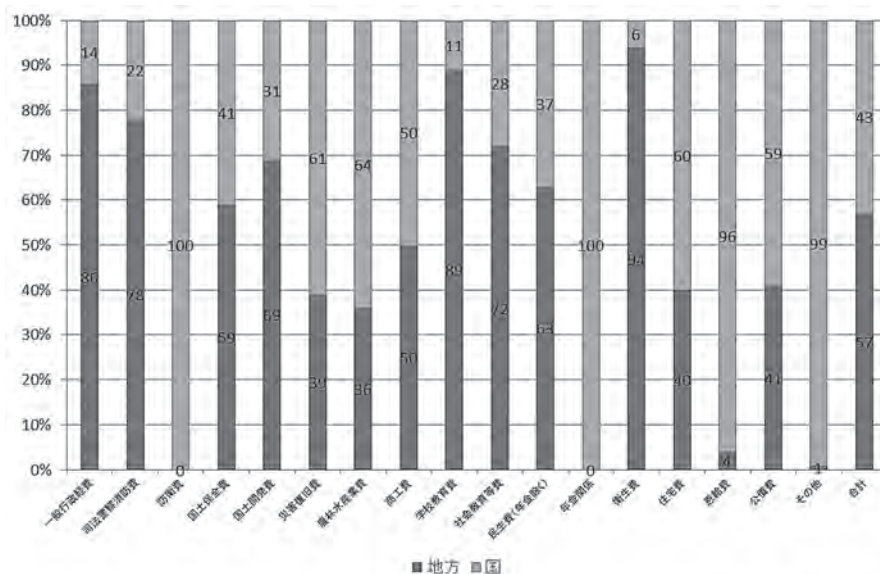


図2-1：総務省 HP「地方財政の果たす役割」http://www.soumu.go.jp/main_content/000020145.pdf より作成

財政対策が示され、明けて1月に地方財政計画の閣議決定を経て、地方自治体に地方財政計画が示される。地方財政計画の明示により、地方自治体は翌年度予算の大きな財源である地方交付税と地方債の算定が可能になり、歳入予算を編成することが可能となる。歳出予算を充足できる財源が確保できれば予算編成は完了するが、地方交付税の見込みが歳出予算を充足できないときは、予算額を調整する必要がある。つまり、地方交付税の配付額により歳出予算が調整されることとなるのである。

このように、地方財政計画や地方交付税によって地方自治体予算がコントロールされている実態を見ると、地方財政計画は地方自治体財政の入口段階である予算編成時点における国の地方自治体財政統制と言えるだろう。

地方財政計画が自治体予算編成時点、すなわち入口ベースの国による地方自治体財政統制とすれば、出口ベースでの地方自治体財政統制手段として、財政健全化法（地方公共団体の財政の健全化に関する法律）が挙げられよう。

財政健全化法は2007年（平成19年）6月22日に公布された法律である。自治体財政健全化法の特徴は新たな地方自治体財政規律のルールと、それにもとづく国による行政的統制の強化であるといえる。自治体財政健全化法の内容における重要な点は①財政の健全性を判断する4つの比率の導入、②早期是正制度の導入、③議会、監査委員の役割の拡大、④一般会計に加え、特別会計、一部事務組合、公社も財政の健全性を判断する4指標に加えたこと、⑤公営企業の形成の健全化促進も加えたこと、などが挙げられる。

財政健全化法によって導入された4つの比率は、①

実質赤字比率（普通会計の実質赤字の標準財政規模に対する比率）、②連結実質赤字比率（全会計の実質赤字等の標準財政規模に対する比率）、③実質公債費比率（地方債元利償還金・準元利償還金の標準財政規模に対する比率）、④将来負担比率（公営企業、出資法人等を含めた実質的負債の標準財政規模に対する比率）、である。

4つの比率は自治体財政の健全化を図る段階を「早期健全化」と「財政の再生」の二段階に分けており、各指標の早期健全化、財政再生基準は図表2-2のとおりである。

健全化判断比率は当該年度の決算と併せて公表しなければならないとされており、更に公表の前段において監査委員の審査を求めている。監査委員は自治体の長から提出された健全化判断比率とその算定の基礎となる書類を審査し、それらに対する意見を付して議会に報告することとなっている。

財政健全化法は、健全財政維持のために監査委員及び議会の関与と役割の拡大を定めており、民主主義的財政統制の強化の可能性も示しているが、国が定めた画一的な健全化判断比率によって地方自治体の財政統制が強化される側面もあり、財政再生計画への総務大臣同意が事実上必要になることを見ると、財政健全化法は出口ベースである決算数値による、国の地方財政統制手段といえるだろう。

このように、政府間財政関係や、地方財政計画による財源統制、財政健全化法による財政統制を見る時、日本の地方財政は国による統制が強く働いているといえるのである。

2-2 市場メカニズムによる地方財政統制

指標	早期健全化基準		財政再生基準	
実質赤字比率	都道府県	3.75%	都道府県	5.0%
	市町村	11.25%～15.0%	市町村	20.0%
連結実質赤字比率	都道府県	8.75%	都道府県	15.0%
	市町村	16.25%～20.0%	市町村	30.0%
実質公債費比率	都道府県	25.0%	都道府県	35.0%
	市町村		市町村	
将来負担比率	都道府県	400%	都道府県	
	市町村	350%	市町村	

図表 2-2：総務省資料より筆者作成

日本の地方財政は、政府間財政関係からも垣間見えるように、国による財政統制が強く働いているという特徴がある。こうした日本の政府間財政関係制度が、地方自治体の中央政府依存を招き、自治体が財政力以上に地方債を発行したことに繋がったと指摘されている。地方自治体が過大な債務を負った背景を土居、林、鈴木は次のように述べている。

これまでの地方債を支えてきた仕組みは、中央統制型の地方財政を前提とした制度である。このため、地方債の元利償還金の一部が地方交付税措置され、事実上政府による暗黙の保証があるなど、「借りやすく貸しやすい」という構造的リスクを内包していた。この結果、現在では、一部の地方自治体は、財政力に比して過大な債務を負っており、又、個々の事業の費用対効果の見極めが甘くなっている可能性がある。²⁰⁾

日本の地方財政システムとして大きな根幹をなしている地方交付税が、地方債の後年度元利償還を基準財政需要に算入する方式を導入することで、地方債管理に対する地方財政規律を歪めていることを指摘している。²¹⁾

第1章2節で述べたように、財政力の弱い地方自治体でも円滑な行政運営が執行できるよう、地方交付税が財源保障を担ってきた。また、小規模自治体でも道路事業や公共下水道事業などの公共事業が実施できるよう、地方債計画を通じて、長期固定且つ低利な政府資金が重点的に配分され、地方交付税による後年度地方債元利償還金の基準財政需要額への算入方式による財源補てん措置が制度化されてきた。自治体間で財政力格差がありながら、地方債の発行条件に財政力格差が反映されない背景には、こうした国による「暗黙の保証」²²⁾の存在が指摘されている。

中央政府の地方財政への保証が地方財政規律を歪めている可能性があることから、地方分権時代の地方財政規律の根幹は市場による監視が重要であるとする考えが、市場メカニズムによる地方財政統制で

ある。

地方分権が日本よりも進んでいる欧米先進諸国との比較から、市場による監視が地方財政運営に規律をもたらす可能性が示唆されており、欧米先進諸国の地方債管理の国際類型を土居ら（2005）は、次のように分類している。

中央政府統制型：日本、イギリス等。中央政府が直接的な統制権限を有している。

一元市場規律型：フランス、カナダ、スウェーデン等。地方政府の借入は市場に依拠。中央政府からの統制は無い。

協調型：オーストラリア、デンマーク等。中央政府と地方政府が交渉に基づき決定。

ルール型：アメリカ、ドイツ等。債務残高の上限規制など一定のルールに基づき地方債を管理

主要国の地方財政の状況をみると、日本は国、地方を合わせた GDP 債務残高比率が高く、財政収支悪化も著しい。一方、他の先進諸国は 90 年代末から GDP に対する債務残高を抑制してきており、各国の地方債制度から市場メカニズムによる地方財政規律の有効性が示唆される。²³⁾ 市場から資金を調達する際には、様々なプレイヤーが債務の返済可能性に詳細な検討を行い、地方債発行事業の収益性も検討され、スウェーデンやフランスでは地方債融資の際には、民間企業への融資以上に地方自治体の財政状況を審査し金利条件設定を行っている。

日本の地方自治体の地方債発行額は国際的に見て高い水準にあり、状況に応じて赤字地方債も発行するなど、財政運営の規律が働いていない問題がある。これを改善する方法として、資金の貸し手を市場に委ね、市場の監視によって地方財政運営の規律を図る手法の可能性が示されている。

日本の財政運営にも市場化の波が押し寄せている。地方債の資金は今や政府資金よりも民間資金が多くを占めており、²⁴⁾ 市場化テスト²⁵⁾の導入など市場メカニズム統制の必要性が増してきているが、現在の日本の地方財政に市場メカニズムを導入するには未

だ制度的に十分ではなく、導入議論もより慎重に進めるべきといえよう。

2-3 中央政府と市場メカニズムによる地方財政統制に対する批判

第2章1節で述べたように、日本の地方自治体は国が策定する地方財政計画の枠組みにより、地方交付税や地方債などの財源が確保され、個別自治体の地方財源はマクロの計画である地方財政計画の中で保障されることになる。しかし、地方財政計画という中央統制型の地方財政運営により、図2-3に示すように地方財政は200兆円にもものぼる巨額の債務残高を抱えることとなり、債務超過による地方財政危機が指摘されている。

債務超過により地方財政危機が顕著になる要因は、90年代の国の経済政策に地方財政が動員されたことにその原因があると指摘されている。1989年（平成元年）の日米構造協議を受け、1990年（平成2年）に策定された公共投資基本計画は10年間で430兆円もの投資総額を実現することが盛り込まれた。更に1994年（平成6年）には公共投資基本計画の総額が630兆円に上方修正され、10年間で巨額の公共投資が行われることになったのである。²⁶⁾ 対米対策によっ

て策定された公共投資基本計画により、日本は公共投資中心の内需拡大を要請され、社会基盤資本整備に地方財政も動員されていくことになるのである。

この時期には地方自治体が単独で実施する一般単独事業が大きく増加しており、²⁷⁾ 一般単独事業の実施財源を支えるために用意されたのが、地方債による財源調達である。地方債の充当率を引き上げ、事業費の資金調達を容易にし、後年度に発生する元利償還金を地方交付税で措置する方法により、地方債発行額が増加していくのである。

地方自治体が公共事業を実施することを容易にするため、後年度の地方債元利償還金を地方交付税によって財源補てん措置する仕組みは、地方交付税による政策誘導であり、一般財源である地方交付税の補助金化という問題があるといえるだろう。国の政策により、地方自治体が借金を膨らませながら内需拡大のための公共事業実施の役割を担わされた結果、200兆円もの債務を抱えることになったのである。

90年代の景気対策による債務の増加は、地方財政の財源不足を深刻化させることとなり、地方自治体抱える債務の内訳にも変化が見られる。地方債残高の内訳の比率を示したものが表2-3である

表2-3は、交付税特別会計、公営企業会計を除い

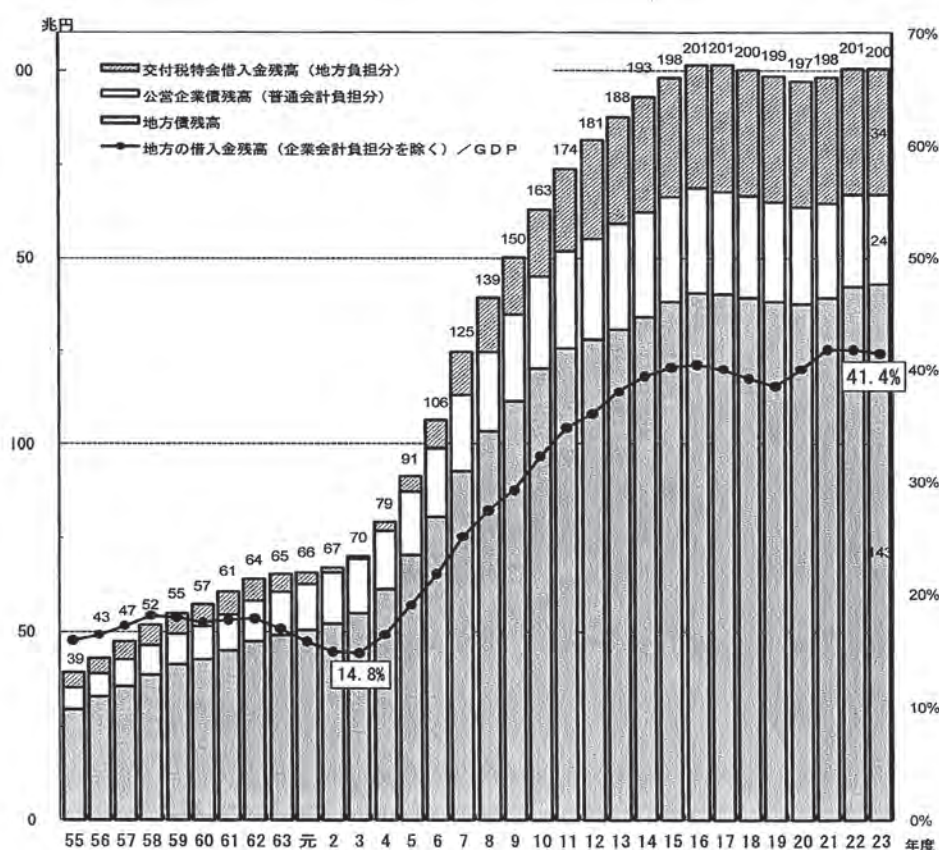


図2-3：総務省 HP より <http://www.soumu.go.jp/iken/11534.html>

年度	9	14	17	18	19	20	21
地方債残高(単位:億円)	1,114,971	1,341,007	1,400,516	1,390,577	1,381,605	1,373,985	1,392,781
臨時財政対策債の 占める割合 (単位:%)	0.0	2.9	11.2	12.9	14.3	15.7	18.2
一般単独事業債の 占める割合 (単位:%)	40.2	39.1	35.8	35.1	34.6	33.8	32.4
その他の地方債の 占める割合 (単位:%)	59.8	58.0	53.0	52.0	51.1	50.5	49.4

表 2-3 平成 23 年地方財政白書より筆者作成

(単位:億円)															
年度/区分	地方財政計画		財源不足額		左の補てん措置								参考①	補てん措置のうち 借入によるもの	参考②
					地方税の増額		地方交付税の増額			地方債の増額		臨時財政対策債			
	A	B	C	C/B	D	うち特会借入(D)	D/B	E	E/B	F	F/B	B/A	Q(D+E+F)	Q/B	
昭和62年度	565,775	22,833	1,200		3,828		16.8	17,805	78.0			4.0	17,805	78.0%	
昭和63年度	578,198	17,259	1,200		2,045		11.8	14,014	81.2			3.0	14,014	81.2%	
平成元年度	627,727	7,600					0.0	7,600	100.0			1.2	7,600	100.0%	
平成2年度	671,402	7,600					0.0	7,600	100.0			1.1	7,600	100.0%	
平成3年度	708,848	6,300					0.0	6,300	100.0			0.9	6,300	100.0%	
平成4年度	779,980	22,882			15,682	15,682	68.5	7,200	31.5			2.9	22,882	100.0%	
平成5年度	856,238	34,272			16,675	16,675	48.7	17,597	51.3			4.0	34,272	100.0%	
平成6年度	828,761	74,421			40,808	36,369	54.8	33,613	45.2			9.0	69,982	94.0%	
平成7年度	896,587	87,722			48,912	42,532	55.8	38,810	44.2			9.8	81,342	92.7%	
平成8年度	871,576	86,278			49,553	36,897	57.4	36,725	42.6			9.9	73,622	85.3%	
平成9年度	879,921	69,205			28,865	18,330	41.7	40,340	58.3			7.9	58,670	84.8%	
平成10年度	949,820	96,957			53,288	36,413	55.0	43,669	45.0			10.2	80,082	82.6%	
平成11年度	928,427	140,461	1,113	0.8	107,785	88,580	76.7	31,563	22.5			15.1	120,143	85.5%	
平成12年度	916,606	130,177	1,358	1.0	103,282	80,881	79.3	25,537	19.6			14.2	106,418	81.7%	
平成13年度	893,071	143,534	1,328	0.9	97,470	44,660	67.9	30,248	21.1	14,448	10.1	16.1	89,356	62.3%	
平成14年度	875,666	147,219	1,281	0.9	92,082	40,973	62.5	24,055	16.3	29,801	20.2	16.8	94,829	64.4%	
平成15年度	862,107	173,767	1,250	0.7	88,477	18,343	50.9	25,344	14.6	58,696	33.8	20.2	102,383	58.9%	
平成16年度	846,669	141,498	1,179	0.8	72,395	17,755	51.2	26,019	18.4	41,905	29.6	16.7	85,679	60.6%	
平成17年度	837,687	111,621	1,135	1.0	56,207	15,910	50.4	23,183	20.8	32,231	28.9	13.3	71,324	63.9%	
平成18年度	831,507	87,420	1,142	1.3	36,186	11,610	41.4	21,020	24.0	29,072	33.3	10.5	61,702	70.6%	
平成19年度	831,261	47,192			4,992		10.5	15,900	33.7	26,300	55.7	5.7	42,200	89.4%	
平成20年度	834,014	75,207			31,475		41.9	15,400	20.5	28,332	37.7	9.0	43,732	58.1%	
平成21年度	825,557	134,179			71,793		53.5	12,900	9.6	51,486	38.4	16.3	64,386	48.0%	
平成22年度	821,268	182,168			94,399		51.8	10,700	5.9	77,069	42.3	22.2	87,769	48.2%	
平成23年度	825,054	142,452			71,459		50.2	9,400	5.9	61,593	43.2	17.3	70,993	49.8%	

表 2-4 地方財政要覧(平成 22 年 12 月発刊)より筆者作成

た地方自治体が抱える地方債の全体と内訳を示したものである。2002 年(平成 14 年)から 2009 年(平成 21 年)にかけて、130 兆円半ばから 140 兆円を推移しているが、臨時財政対策債の占める割合が、2002 年(平成 14 年)に 2.9%であったものが、2009 年(平成 21 年)には 18.2%にまで上昇している。一方、90 年代に増加した一般単独事業債の残高割合は 40%から 32%までに減少しており、公共事業による資産形成のための地方債は減少しているのがわかる。

臨時財政対策債は地方交付税財源の不足が常態化し、交付税特別会計の借入により財源を確保していたものを、2001 年度(平成 13 年度)より地方自治体が自ら発行することとなった地方債である。地方交付税に代わるものとして発行を許可され、その元利償還金を償還時の基準財政需要額に算入することで、地方交付税の財源不足を補うものとして運用されている。²⁸⁾しかし、後年度の元利償還金が 100%交付税

基準財政需要額に算入されることから、将来の地方交付税を先食いしている²⁹⁾という批判もある。

90 年代の公共事業拡大で用いられた、地方交付税による地方債発行誘導が、臨時財政対策債の元利償還補てん措置にも見られ、地方交付税振替財源とは言うものの、地方自治体が地方債発行に誘導されているのである。地方自治体の債務残高が変わらずに、臨時財政対策債の残高比率上昇を見る時、地方財政が赤字地方債依存に傾斜しているということが見て取れるのである。

次に、地方財政計画による地方財政全体の財源調達の限界を見てみたい。地方財政計画の総額と、地方財政計画の財源不足額を示したものが表 2-4 である。

表 2-4 の B 列が財源不足額である。1987 年度(昭和 62 年度)から 1991 年度(平成 3 年度)は地方債

の増額で財源補てんをしており、1992年度（平成4年度）からは交付税特別会計の借入による地方交付税の増額と地方債の増額により財源補てん措置が取られている。財源不足額は1999年度（平成11年度）以降、10兆円を超え、地方交付税と地方債の増額に併せて、2001年度（平成13年度）からは地方自治体自らが、臨時財政対策債の発行により調達することが常態化しており、年度によりバラつきがあるものの、財源不足の半分以上は借入によって調達されている。

地方自治体財政の規律が、地方財政計画や地方交付税による地方債発行誘導によって歪められている実態や、地方財政計画の財源不足の常態化を見ると、国による地方財政の統制に限界が来ていることが解るであろう。

次に、地方分権時代の地方財政規律の源泉は市場メカニズムにあるとする新自由主義的発想が地方自治体財政運営に規律をもたらしのか考えてみたい。市場メカニズムによる地方自治体財政規律は、地方債の調達金利を、市場が地方自治体財政状況から決定することにより、地方自治体が財政の健全性を高めていくという考えである。

しかし、金融機関に直接ヒアリングを実施した結果、金利決定には自治体の財政状況だけでなく、他の要因があることが判明した。金融機関へのヒアリング結果は表2-5のとおりである。

まず、①からは財政状況の良い悪い以外にも、貸付利率を左右する要因があるということである。³⁰⁾ ②からは、基金の預け入れなど取引関係も金利に影響を与えるということである。③からは、財政状況とは別の要因で地方債調達金利に差が生じることがわかる。地方債発行額は自治体の財政規模によって

異なり、③による民間金融機関の行動は、小規模自治体にとって不利に働き、財政負担の地域間格差が生じることを示している。同じ道路事業を実施するにも、人口や財政規模の大きい都市では事業規模が大きくなるので、地方債発行額は大きくなる。一方、農山村部の小規模市町村では同じ事業であっても事業費は少額となり、地方債発行額は小さくなる。この時、貸付側である金融機関は発行する地方債の額面が大きい場合と小さい場合には、額面が大きい方の金利を低くする行動を取る。

表2-6は2つの自治体が地方債を発行した際の民間金融機関の貸付金利を示したものである。A市は人口19万人の中規模の都市であり、B町は人口1万人の小規模な町である。同時期に同じ金融機関から地方債借り入れを実行しているが、調達金利に差が生じている。

同時期に発行した地方債の調達金利では、財政規模の大きいA市がB町よりも低い結果であった。金融機関へのヒアリング③のとおり、実際に発行額が大きい自治体の調達金利が低利である実態が判明した。なお、財政力指数はA市0.87、B町0.73であり、財政状況はほぼ同じである。

地方債借入に対する金融機関の貸付金利は、地方自治体の財政状況だけでなく、発行額により左右されることが示された。ヒアリング結果③と表2-6で示された結果は、小規模自治体が市場から調達する金利が高くなるということであり、それは、財政規律からではなく、財政規模から来るのである。地方自治体が同じ事業を実施しても、小規模自治体の地方債金利が高くなり、結果的に住民の負担が大きくなることとなる。

秋山（1999）は、地方債の発行ロットの大型化を

表2-5 金融機関へのヒアリングより筆者作成

①	地方自治体の財務状況だけで、利率を決定していない。
②	近隣自治体への貸し付け状況、取引状況、今後のまちの発展の展望などを鑑みて利率を考慮する。
③	地方債の発行額の大小により、貸付利率が変わる。発行額が大きい方の利率が低くなる傾向にある。

表2-6 自治体及び金融機関へのヒアリングより筆者作成

項目／自治体	A市	B町
人口	190,091	9,942
標準財政規模	33,594,038	2,746,099
調達金利(23.5)	0.92	1.2
発行額(単位:千円)	1,660,000	8,000

重要な課題と指摘している。発行額が少ない地方債は流通性に劣ることになり、金利が高くなる。小規模地方自治体の資金調達のためのセーフティ・ネットとして小規模地方自治体へ資金融資を行う機構の必要性を述べている。

現在、地方自治体の資金共同調達機構として、地方公共団体金融機構が存在する。小規模自治体でも長期・低利の資金を確保できるために、共同で資金を調達する共助の仕組みを取り入れた地方共同の金融機構が³¹⁾、2009年（平成21年）6月に発足した地方公共団体金融機構である。現在の地方自治体の地方債による資金調達は、財政融資金や民間資金だけでなく、地方公共団体金融機構によっても調達されている。

市場メカニズムによる地方財政統制は、地方債調達金利が市場によって決定されるため、市場の監視によって財政規律が働くという考えである。しかし、地方債の調達金利が、自治体の財政規模によって差が生じることを見ると、市場メカニズムは地方財政の規律を促すよりむしろ、地域間の財政負担格差を拡大することに繋がる。

これまで、地方債発行額の大きさが、実際の金利にどのような影響を与えるか検証し、自治体間の財政負担に格差が生じる可能性を調査した研究はなかったと思われる。今回、民間金融機関の貸付実行における行動と、都市部と農山村部の自治体が、同一金融機関から資金を調達した際の金利状況比較調査により、地方債発行額の大きさが、民間金融機関が貸し付ける金利に大きな影響を与える事実が発見された。市場における民間金融機関の行動は、地方債発行額の少ない小規模自治体の調達金利を高くし、将来の財政負担に大きな影響を生じさせる。

市場メカニズムに地方財政統制を任せることは、財政規模による金利差を生じさせ、自治体間の財政格差を引き起こすことから、地方分権時代の財政規律の仕組みとしては問題があると言える。国による地方財政統制の限界と、市場メカニズムによる地方財政統制の問題を見るとき、これらに代わる地方財政規律を促す仕組みが必要である。

シャープ勧告以来の考えに沿えば、民主主義の発展と地方自治の充実による財政上の自治の自由を得ることが、地方財政に規律をもたらす仕組みである。市民の理解と参加による地方自治の充実は、地方財政運営に規律をもたらす可能性と言えるのではないだろうか。次章では地方自治体の規律ある財政運営の可能性として、3つの自治体の財政運営比較から市民参画の仕組みを取り入れた財政運営の有効性について検証・考察をしてみたい。

3 市民参画による地方自治体財政運営

3-1 岐阜県多治見市に見る市民自治・市民参画による地方自治体財政運営

岐阜県多治見市は岐阜県と愛知県の間位置し、電車で名古屋へ30分程度名古屋通勤圏内の距離にあり、人口は約11万人7千人、面積は91.24平方キロメートルである。美濃焼の産地として窯業が伝統産業であるが近年では後継者不足などにより窯業もかつての主要産業からは衰退し、市の法人税収にしめる窯業関連の割合は10%程度となっている。³²⁾

多治見市の行政運営の特徴は、総合計画の進行管理方式や総合計画と予算との連動など、総合計画を基本とし、総合計画からスタートする運営方式といえる。³³⁾ 多治見方式ともいえるこの方式の中で、総合計画の実効性を財政面から担保する仕組みとして、多治見市では市民自治に基づく財政運営規範である市独自の条例「健全な財政に関する条例」を制定している。

多治見市の財政健全への取り組みは1996年（平成8年）まで遡る。1996年（平成8年）には財政構造の弾力性を表す経常収支比率が岐阜県下の14市で最も悪い比率に陥ったことから、「財政緊急事態」を宣言している。財政健全化に向け行政改革を実施し、2001年（平成13年）には財政の健全性を回復したが、以降も財政改革指針による財政運営を実施し、健全財政運営に努めている。³⁴⁾

多治見市の改革の特徴は、行政改革だけでなく、「行政」の「改革」を進めてきたことである。情報公開、市民参加、計画的な行政運営を基本として、行政運営、仕事の仕組みも改革されてきている。ホームページを通じた各種行政資料の積極的な情報公開、市民参加条例や各小学校区単位で年2回開催される地区懇談会やパブリックコメントの実施、市民参加を経て立案された総合計画に基づく行政運営の実施など、従来の行政運営を見直す改革が取り組まれてきている。

こうした取り組みにより、現状では多治見市は健全な財政を維持しているといえるが、総合計画に位置付けられた事業規模が拡大していくことにより、財政の散逸を防ぐ必要があるという問題意識から将来の市財政の健全性を保つ規範として2007年（平成19年）12月に「健全な財政に関する条例」が制定されたのである。

健全な財政に関する条例は、全4編35の条文により構成されており、全体の概要は図3-1に示すとおりである。

条例は大きく4編によって構成されているが、健全な財政に関する条例からは、市民自治、市民参画によって財政運営を律する考えが伺える。第1条で

多治見市健全な財政に関する条例	
第1編	総則(目的、財政運営の指針、責務規定)
第2編	財政運営の原則
第1章	財政情報の共有(情報の共有、情報公表の制度、財務諸表)
第2章	資産及び負債の原則(基本原則、資産及び負債、基金、起債)
第3章	執行における原則(歳入及び歳出、使用料等、補助金、資金運用)
第3編	計画的な財政運営
第1章	通則 (財政判断指標の定義、中期財政計画の策定、予算・決算における財政判断指標)
第2章	財政状況の維持及び向上 (財政向上目標、財政向上指針)
第3章	財政状況の健全性の確保 (財政健全基準の設定、財政正常化・財政再建計画の策定)
第4編	雑則(規則への委任、施行期日)

図 3-1 多治見市 HP 及び健全な財政に関する条例の概要資料より筆者作成

表 3-1 多治見市 HP より筆者作成

	償還可能年数(年)	経費硬直率(%)	財政調整基金充足率(%)	経常収支比率(%)
財政健全基準	12.0	73.0	7.0	93.0

は財政運営の指針並びに基本的な原則及び制度を定めることにより、市民自治による財政運営の重要性が述べられている。第 23 条では財政向上指針の策定手続きを定めているが、市長は財政向上指針を作成するにあたっては、市民の参加を図らなければならないとされており、策定した指針は議会へ報告し公表することとされている。財政の規律を維持、向上させていくため具体的な財政運営目標である財政向上指針の策定を条例に明記するだけにとどまらず、財政向上指針策定に市民の参画を要請していることから、市民自治、市民参画によって規律ある財政運営を行っていくという多治見市の姿勢、考えが伺える。

また、多治見市は市民参画の具体化として、市財政運営に市民意見を反映する財政問題市民懇話会を設置している。多治見市財政問題市民懇話会設置要綱第 3 条では懇話会の委員構成として、「公募により選出された市民、関係諸団体が推薦する者、学識経験者によって組織すること」と定めており、現在の財政問題市民懇話会は、学識経験者、公募市民 2 名と公認会計士、信用金庫職員の 5 名で組織されている。2011 年(平成 23 年)は、計 4 回の財政問題市民懇話会が開催され、多治見市長あてに「第 4 期多治見市財政問題市民懇話会の中間報告」が提出されている。健全な財政に関する条例に定める財政向上目標及び財政向上指針について、市長任期の 4 年ごとに見直すとしていることから、財政向上目標及び指針の見直しについて検討され、中間報告に財政問題市民懇話会の意見が盛り込まれている。

多治見市は、中間報告を受けて 2012 年度(平成 24 年度)以降の 4 年間で適用する財政向上目標及び財政健全基準、財政向上指針の各案を作成し、見直し案にも市民意見を広く反映させるために、パブリックコメントを実施している。

市民自治に基づく財政運営を目的とした、健全な財政に関する条例の制定、市民が委員として参画する財政問題市民懇話会による議論、市の財政目標設定へのパブリックコメントの実施に見るように、市民自治に立脚し財政運営への市民参画が徹底されていることが、多治見市の財政運営の特徴であるといえるだろう。

また、多治見市財政運営のもう 1 つの特徴は、具体的な運営目標指標である市独自の財政判断 4 指標の設定である。財政判断 4 指標は、地方債の償還能力を示す「償還可能年数」、地方債償還を除いた経費の硬直性を示す「経費硬直率」、年度間調整財源である財政調整基金の残高割合を示す「財政調整基金充足率」、経常的に支出する経費が経常的に収入される財源に占める割合を示す「経常収支比率」からなる。この 4 指標には財政運営目標となる財政健全基準が設定され、2011 年度(平成 23 年度)時点での財政健全基準は表 3-1 のとおりとなっている。

財政運営の指針となる財政判断指標に具体的な財政運営の健全基準を設定することで、規律ある財政運営に努めている。予算・決算時点で基準を満たさない場合は財政再建計画を策定し、議会にこの計画

の議決を求めることとなっている。市民参画によって設定した財政健全基準を遵守し、基準値に抵触した場合の措置を条例に明記していることも、多治見市の財政運営の特徴といえる。

健全な財政に関する条例にも謳われている市民自治に基づいた財政運営の要請、市民参画による健全財政運営目標である財政判断指標の設定などに見るように、多治見市の財政運営の特徴は、市民自治に立脚した、市民参画による財政運営にあるといっている。

3-2 多治見市、城陽市、宇治田原町の3つの地方自治体の財政運営比較

多治見市の財政運営の特徴は前節で見たとおりであるが、本節では多治見市、京都府城陽市、京都府宇治田原町の3つ地方自治体の財政運営について比較してみる。

3つの地方自治体は、2009年度（平成21年度）決算の経常収支比率、実質公債費比率の財政指標の全国平均と比較した時、良い、同程度、悪い、の3つのカテゴリーに分類にされることから、比較対象として選択した。表3-2は3つの自治体の数値と全国平均数値を整理したものである。

なお、経常収支比率とは、財政構造の弾力性を測定する比率として用いられる指標であり、100%に近づくほど財政の硬直が進んでいることを示し、実質公債費比率は、地方自治体の一般会計だけでなく、特別会計及び一部事務組合公債費の一般会計に対する負担割合を示す指標である。

全国平均値を基本として選んだ3つの自治体の財政運営にはどのような違いが見受けられるのか、また、財政運営に規律をもたらす要因を検討するため、次の6つの項目についての取り組み有無を確認し、比較検討してみる。

3つの地方自治体の財政運営における手法・仕組みの比較検討項目として①市民参画、②市民との関係、③議会との関係、④財政健全運営目標の設定、⑤財政運営目標の共有、⑥総合計画と財政運営との関係、の6項目についてヒアリング等を実施し、まとめたものが、表3-3である。

6つの設問項目に関して具体的な取り組みがある場合に2点、何らかの取り組みがある場合に1点、設問項目に対して取り組みが無い場合は0点とした時、各自治体の合計には差が生じた。具体的な取り組み

表3-2 各市町決算カードより筆者作成

	経常収支比率	実質公債費比率	判定
多治見市	85.7	3.9	全国平均より良い
城陽市	99.8	12.2	全国平均より悪い
宇治田原町	93.5	11.6	全国平均値同程度
全国市町村平均	93.8	11.2	

表3-3 各自治体へのヒアリング調査より筆者作成

自治体/区分	財政運営の手法・仕組み						点数
	①	②	③	④	⑤	⑥	
	市民参画	市民との関係	議会との関係	財政健全運営の目標	財政運営目標の共有	総合計画との財政運営との関係	
多治見市	健全な財政に関する条例に市民自治、市民参加を明記。財政問題市民懇話会設置	市民参加条例等により市民参加が進んでいる。職員意識内に市民感覚が醸成されている。	健全な財政に関する条例に定める健全財政運営4指標は議会への報告が必要。健全財政維持への議会の関わりは大きい。	有り 健全な財政に関する条例 健全財政運営基準も設定	健全財政運営4指標は、職員間、議会にも共有されている。	健全な財政に関する条例と総合計画は密接に関連している	12
	2	2	2	2	2	2	
城陽市	無し	事業見直し等に市民意見が反映されていない状況。	財政運営への関与は少ない。	事実上無し 財政運営計画はあるが、制度改正が反映されておらず目標となっていない	財政運営目標が破綻しており、運営目標共有は少ない	財政運営とかい離	0
	0	0	0	0	0	0	
宇治田原町	無し	協働のまちづくりの委員会を設置し、市民協働に取り組もうとしている過程。	収支均衡達成への関心が高く、収支均衡達成見込みに関する質問も多い	有り 収支均衡目標	収支均衡目標は職員、議会にも共有されている。	予算確定後、予算と計画額を併せている	7
	0	1	1	2	2	1	

がある多治見市では12点、城陽市では設問項目での具体的な取り組みがみられないことから0点であった。宇治田原町ではいくつかの項目で何らかの取り組みがあり、7点となった。特に財政運営への市民参画は多治見市には見られるが、他の2つの自治体には見られなかった。設問項目における3つの地方自治体の財政運営の手法・仕組みは自治体ごとに様々であるが、次に6つの設問項目における3つの自治体の具体的な活動について見ることにする。

①市民参画について

多治見市では、市民自治、市民参画を明記した健全な財政に関する条例が制定されており、財政向上目標、財政向上指針策定に市民参画を図ることが条例に明記されている。また、財政問題市民懇話会にて財政運営目標指針等について議論され、パブリックコメントにより市民意見が財政運営に反映される仕組みがある。

一方、城陽市、宇治田原町では財政運営への市民参画の具体的な取り組みは見られない。

②市民との関係について

多治見市では市民参加条例などにより、市政運営全般に市民参加が進められている。また、市政基本条例策定の過程を通じて、職員間に市民感覚・市民意識が醸成されており、市民の付託に答えるために自治体自らを律するという問題意識を大切にしているという話があった。

城陽市では幼稚園の統廃合問題や農地を潰して工業団地を造成する計画を進めるなど、市民から事業の見直しを求められる意見があるものの、市民意見が反映されていない公共事業が見受けられる。

宇治田原町では、市民との協働のまちづくりを進めるための「ともにつくるまちづくり推進委員会」が設立され、市民と協働を進めて行こうとしている過程である。

③議会との関係について

多治見市では、健全な財政に関する条例において定められている財政判断4指標の設定にあっては議会への報告が必要とされている。また、中期財政計画策定時点で、財政判断4指標が財政健全基準に抵触した場合には市が作成する財政正常化計画は議会への報告が必要になるなど、健全な財政運営に関して議会の関与は大きいといえる。

城陽市では、財政状況が悪化しているにも関わらず、市長マニフェストに掲げられた公共事業が実施されており、財政運営に対する議会チェックが有効に機能していない状況にある。城陽市総務常任委員会は北海道夕張市への視察を行い、議会の調査能力が無力だった夕張市の状況を、自らの議会活動への危機感と重ねている。³⁵⁾

宇治田原町では、健全財政運営目標として2010年

度（平成22年度）時点での歳入歳出収支均衡を掲げており、議会側にも財政運営目標を示していることから、議会自らも研修視察費を見直すなど財政運営への議会の関与が伺える。

④財政健全運営目標の設定について

多治見市では、独自の財政判断4指標を設けており、各指標には財政健全基準が設定されている。また、基準値の達成を決算時点だけでなく、中期財政計画策定時、予算時期にも各指標が健全基準を守っているか判断することとしており、単年度での健全性判断にとどまらず、中期的な財政運営の健全性を保つ仕組みとなっている。財政運営目標設定に市民参画を図っており、行政内部だけで策定した財政運営目標ではないという特徴を持っている。

城陽市では、財政運営目標が設定されているが、国の制度改革が反映されておらず、目標設定数値自体が破たんし、運営目標として機能していないという現状にある。

宇治田原町では、2010年度（平成22年度）歳入歳出差引収支均衡を運営目標に掲げており、毎年度の改革目標額を設定し、ホームページや広報紙を通じて、財政運営目標を公表している。

⑤財政運営目標の共有について

多治見市では、財政判断4指標が財政健全基準に抵触しないように財政運営を行う必要があることは、職員は勿論、議会にも共有されており、多治見市行政に関わる者全体で共有されている。議会本会議の質問において、議員から新規事業の提案と同時に、財源を確保するため既存事業の廃止による財源確保案も示されたことは、議会側にも健全財政運営目標が共有されている事実といえよう。

城陽市では、財政運営目標自体が現行制度と乖離しており、健全運営目標が全体の行動目標ではなく、財政部局が理事者の政策要求を制限するための基準値となっており財政運営目標が全体として共有されている状態ではないといえるだろう。

宇治田原町の財政運営目標は、理事者、議会を含めて職員間にも共有されており、収支均衡を達成するため予算編成において事業課自ら積算見直しに取り組み、住民団体とも交渉し、事業費のスリム化に努めている。

⑥総合計画と財政運営との関係について

多治見市では健全な財政に関する条例を総合計画の実効性を担保する仕組みとして位置付けており、総合計画と財政運営は密接に関連している。総合計画と健全な財政に関する条例の関係は図3-3に示すとおりである。

総花的になりがちな総合計画は事業の拡大を招き、財政のひっ迫に繋がるが、多治見市は健全な財政に

(「総合計画」と「健全な財政に関する条例」との関係)

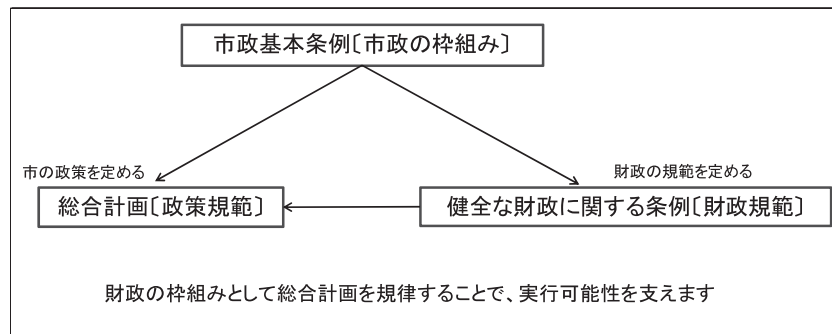


図3-3 多治見市健全な財政に関する条例説明資料より筆者作成

関する条例による財政運営の規律により、総合計画の実効性を確保することとしている。

城陽市では、総合計画事業と財政運営の関連性が弱い。政策会議で決定した事業費の財源調達が困難になっており、財政的な裏打ちが無いまま政策経費だけが増大していつている傾向にある。

宇治田原町では、政策議論の週上に上った事業が予算化されていくが、総合計画実施計画は予算が確定した後に数字が確定する方式をとっており、総合計画と財政運営の関連性があるものの、総合計画事業を規律するための財政というところまでには至っていない。

6つの設問に対して、3つの自治体の財政運営には違いが見受けられた。特に財政運営への市民参画の取り組みは、多治見市だけに見られた特徴である。財政運営目標は3つの自治体ともに策定しているが、多治見市は財政運営目標を市民参画によって設定している。城陽市、宇治田原町は行政職員によって作成された財政運営目標である。しかし、城陽市では国の制度改革が反映されておらず、運営目標としての機能がはたせていない。

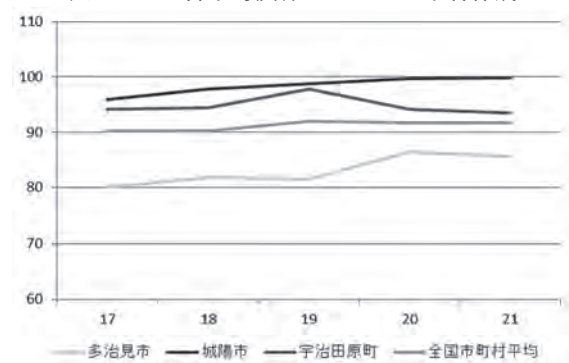
市民参画や財政運営目標設定の有無は、地方自治体財政規律にどのような影響を与えるのだろうか。次節では、財政運営の手法・仕組みの違いが財政規律関係にどのような影響を与えているのか、各自治体の財政指標の比較から考察してみたい。

3-3 3つの地方自治体比較から見る市民参画による自治体財政運営の有効性

財政運営の健全指標である、「経常収支比率」「実質公債費比率」「将来負担比率」、地方債の残高、臨時財政対策債の発行額、財政調整基金残高について、3つの地方自治体を比較してみる。なお、単年度比較ではなく、2005年度（平成17年度）から2009年度（平成21年度）決算時点の数値による団体間経年比較を行う。

(1) 経常収支比率

表3-3-1：各市町決算カードより筆者作成

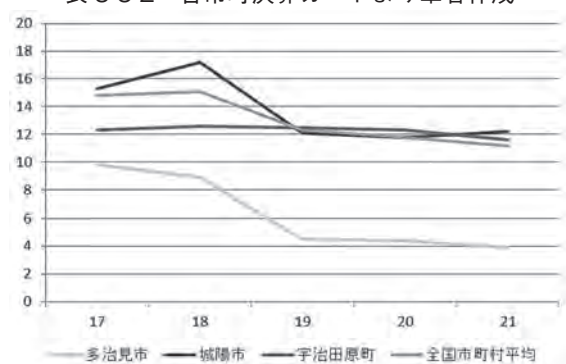


3つの地方自治体の経常収支比率を経年比較してみると、多治見市が最も比率が良く、次いで宇治田原町、城陽市となった。全国平均値と比較してみると、多治見市は全ての年度において全国平均よりも非常に良い比率を保っている。宇治田原町は比率改善が見られるが、城陽市は100%に近く、全国平均よりも悪い比率となっている。

多治見市は、財政健全基準として経常収支比率93%を設定していることから、歳出が抑制され財政規律が働いているといえる。宇治田原町は2007年度（平成19年度）から比率が改善してきている。収支均衡を図る財政運営目標を設定したことにより、毎年度歳出削減に取り組んでいることが比率改善に繋がっていると言える。城陽市は2008年度（平成20年度）99.7%、2009年度（平成21年度）99.8%と比率は100%に迫り財政の硬直化が著しい。財政運営目標が制度改革を反映できていないことにより運営目標が機能していないことが財政の硬直化を招いている要因といえる。

(2) 実質公債費比率

表 3-3-2：各市町決算カードより筆者作成

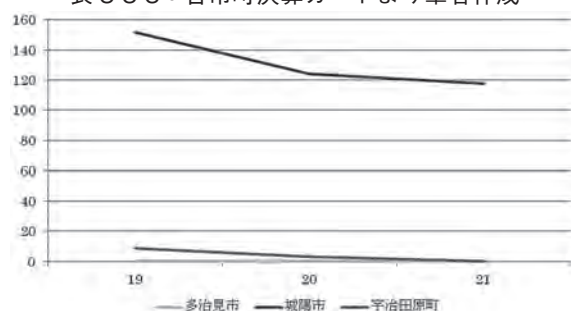


実質公債費比率は、標準財政規模³⁶⁾に対する、地方自治体の一般会計が負担する元利償還金と特別会計及び一部事務組合の元利償還金に対する一般会計からの繰出金・補助金の負担の割合を示した指標である。地方債の元利償還金である公債費が大きい場合には比率は高くなり、借金の返済負担が大きいといえる。

全国平均と比較すると、多治見市は4%代であり全国平均値よりも非常に良い比率である。多治見市は、地方債の償還可能期間を基準値とする償還可能年数を財政判断指標として設定しており、地方債の発行額を抑制している。宇治田原町はほぼ全国平均であり、わずかではあるが比率が好転してきている。収支均衡財政運営目標により、後年度公債費負担を抑制するために地方債発行を抑制してきていることが、比率好転に繋がっている。一方、城陽市は2008年度(平成20年度)以降比率が上昇している。全国的に実質公債費比率が減少傾向にある中で比率が上昇している要因として地方債の残高が減少していないことが挙げられる。過去に実施した公共事業の地方債元利償還の増加により、地方税や地方交付税の一般財源だけで市の歳入財源を賄えない状況から、退職手当債、行政改革推進債³⁷⁾も発行して財源調達を行っており、地方債発行に抑制がきかない状態になっている。地方債発行に規律が働いていないことが、実質公債費比率の悪化に繋がっているといえる。

(3) 将来負担比率

表 3-3-3：各市町決算カードより筆者作成

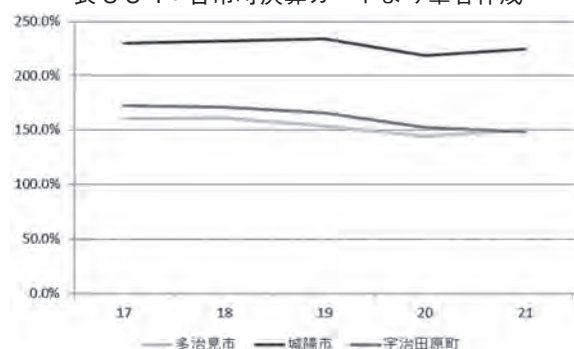


将来負担比率とは、標準財政規模に対する一般会計の地方債、債務負担行為、特別会計、一部事務組合、公社の債務に対する一般会計の負担が将来にわたりどれだけの割合があるかを示す指標である。多治見市の将来負担比率は算定開始の2007年度(平成19年度)から0である。地方債残高が少なく、基金残高が比較的潤沢であることが、将来負担比率が0となっている要因である。償還可能年数により地方債発行額を抑制していること、基金充足率により財政調整基金残高を確保していることが将来の財政破綻リスクを抑制していることに繋がっている。宇治田原町の将来負担比率は低下しており2009年度(平成21年度)に0となっている。収支均衡財政運営目標により財政調整基金の取り崩しを抑制してきたこと、地方債発行を抑制してきたことが、将来負担比率好転に繋がっているといえる。城陽市は3市町の中では最も比率が悪い。城陽市の普通会計地方債残高は、標準財政規模に占める割合では、京都市内25市町村の中で24番目に高く、普通会計の地方債累増が将来負担比率を押し上げている。退職手当債や行政改革推進債の残高が増加しており、地方債の増加が市財政負担となっている。また、財政調整基金の取り崩しが続いていたことから、財政調整基金はほぼ枯渇している。地方債残高の高止まりと基金残高の減少が3市町の中でも将来負担比率が最も悪いという結果に繋がっているといえる。

(4) 地方債残高の比較

標準財政規模に占める3市町の地方債残高を比較してみると表3-3-4となる。

表 3-3-4：各市町決算カードより筆者作成



多治見市、宇治田原町の地方債残高はともに標準財政規模の150%程度であるが、城陽市は200%を超えている。財政運営目標を設定し、地方債発行を抑制している多治見市、宇治田原町と、財政運営目標が機能せず行政改革推進債発行を機に地方債発行に歯止めが利かなくなっている城陽市とでは地方債残高比率に差が生じている。地方債残高が高いほど、毎年度支払う元利償還金が多くなり財政的な負担が多くなることから、城陽市の財政運営は他の2市町に比べて悪化しているといえる。地方債発行抑制とい

う財政規律が働いていないことによって多額の地方債残高を抱えており、財政運営の硬直化が著しいといえるだろう。

(5) 臨時財政対策債発行額

表 3-3-5：各市町地方財政状況調査 33 表より筆者作成

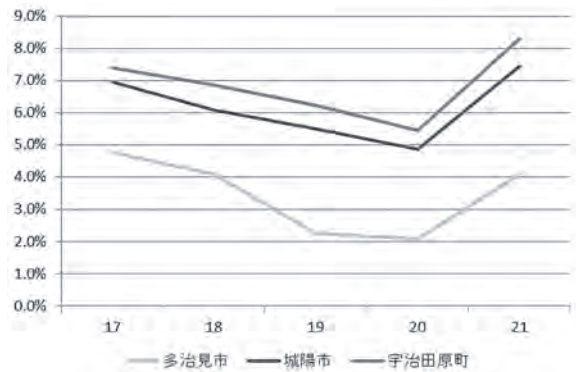
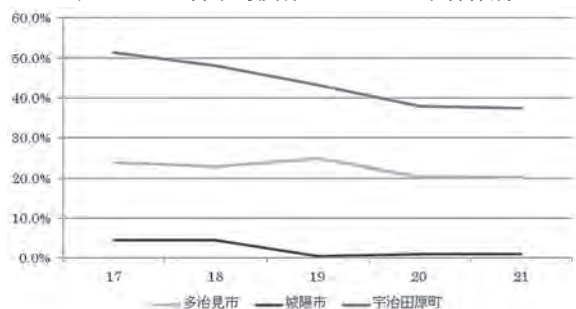


表 3-3-5 は標準財政規模に対する臨時財政対策債の発行額について比較したものであり、3 市町の発行額には大きな差が生じている。特に多治見市は他の 2 市町と比べて発行額が少ない。多治見市は臨時財政対策債の問題点として、この地方債が資産形成事業のために発行する地方債では無いことを指摘しており、発行可能額の約 40% しか発行していない。臨時財政対策債の問題点を見据え、財政判断指標である償還可能年数により、発行可能額満額を借り入れない範囲で財政運営を行っている。一方で宇治田原町、城陽市は発行可能額の満額を発行している。地方交付税と臨時財政対策債を足したものが実質的な地方交付税と言われていることから、ほとんどの自治体では臨時財政対策債を発行可能額満額発行しており、この点においては 2 つの市町の発行状況は通常といえる。

(6) 財政調整基金残高比率

表 3-3-6：各市町決算カードより筆者作成



財政調整基金は地方自治体の年度間の財源の不均衡を調整するための基金である。景気の変動による税収入の増減によって年度間の歳入にバラつきが生じることから、これを調整する地方自治体の財源が財政調整基金である。

表 3-3-6 を見ると、標準財政規模に対する財政調整基金の残高の比率では、宇治田原町が最も高く、次

いで多治見市、城陽市となっている。

宇治田原町は過去に法人税収入が潤沢であった時期に財政調整基金を蓄えることができたことから、財政調整基金残高が比較的多いが、三位一体の改革による歳入悪化により、基金取崩額が増えている。2008 年度（平成 20 年度）からは財政運営目標により、取り崩し額が抑制されていることが見て取れる。

多治見市の残高比率はほぼ一定であり、財政調整基金残高が確保され、安定した運営を行っているといえる。財政判断指標として財政調整基金充足率を設定しており、財政調整基金残高を一定比率以上保つことで将来の歳入減取リスクに備えている。更に、取崩を抑制するだけでなく、財政調整基金充足率を保つ範囲で財源調達手段として基金を積極的に活用し、地方債借入の抑制も同時に行うことで財政規律を保っている。

城陽市は財政調整基金がほぼ底をついている状況である。歳出の拡大に抑制がきかず、財政調整基金を取り崩してきたことから基金が枯渇している。年度間調整財源の財政調整基金が枯渇していることから、本来は財源調整手段として使用してはいけない特定目的基金である山砂利採取関係の基金も取り崩している。³⁸⁾ 財政調整基金の枯渇と特定目的基金の目的外使用に頼った財政運営は財政規律の面からは問題があるといえよう。

多治見市、城陽市、宇治田原町の財政規律を示す各指標は、財政運営の違いとともに、その比率にも違いが見られた。3 つの自治体の財政運営の手法・仕組みと、それぞれの財政規律の関係を整理したものが表 3-4 である。

財政運営の手法・仕組みへの点数付与と同様に、財政運営の健全性を示す各指標について、財政規律が働いている場合に 2 点、通常では 1 点、財政規律が働いていないと見受けられる場合には 0 点と点数を付与した。

この結果、財政運営の規律を表す各指標についても、財政運営に市民参画を進め、財政運営目標を設定にも市民参画の仕組みを導入している多治見市が最も点数が高く、次いで財政運営目標設定している宇治田原町、財政運営目標に問題がある城陽市の順となり、財政運営の手法・仕組みと同様の順位となった。

財政運営に市民参画を進め、財政運営目標を設定し、財政運営目標を議会も含めて全体で共有することが財政規律を高めることに有効であることが、3 つの地方自治体の財政指標比較から示された。財政運営目標が有効に機能している多治見市、宇治田原町では、財政規律の指標が良い比率にある若しくは改善している傾向にある。特に多治見市は、財政規律

表 3-4 各自治体へのヒアリング調査及び各自治体決算カード、地方財政状況調査資料より筆者作成

自治体／区分	財政運営の手法・仕組み						点数
	①	②	③	④	⑤	⑥	
	市民参画	市民との関係	議会との関係	財政健全運営の目標	財政運営目標の共有	総合計画との財政運営との関係	
多治見市	健全な財政に関する条例に市民自治、市民参加を明記。財政問題市民懇話会設置	市民参加条例等により市民参加が進んでいる。職員意識内に市民感覚が醸成されている。	健全な財政に関する条例に定める財政判断4指標は議会への報告が必要。健全財政維持への議会の関わりは大きい。	有り 健全な財政に関する条例 財政健全基準も設定	財政判断4指標は、職員間、議会にも共有されている	健全な財政に関する条例と総合計画は密接に関連している	12
	2	2	2	2	2	2	
城陽市	無し	事業見直し等に市民意見が反映されていない状況。	財政運営への関与は少ない。	事実上無し 財政運営計画はあるが、制度改正が反映されておらず目標となっていない	財政運営目標が破綻しており、運営目標共有は少ない	財政運営と近い離れ	0
	0	0	0	0	0	0	
宇治田原町	無し	協働のまちづくりの委員会を設置し、市民協働に取り組もうとしている過程。	収支均衡達成への関心が高く、収支均衡達成見込みに関する質問も多い	有り 収支均衡目標	収支均衡目標は職員、議会にも共有されている。	予算確定後、予算と計画額を併せている	7
	0	1	1	2	2	1	



財政運営の規律の具体的な指標						点数
①	②	③	④	⑤	⑥	
経常収支比率	実質公債費比率	将来負担比率	地方債残高比率	臨時財政対策債発行額	財政調整基金残高比率	
財政判断4指標「経常収支比率」により厳密抑制80%代を維持	全国平均よりも低い。類似団体比較でも最も良い。	算定開始から0%。地方債等の将来の財政負担が少ない。	財政判断4指標「償還可能年数」により地方債発行を抑制。	臨時財政対策債は発行可能額の40%程度しか発行していない。臨時財政対策債の発行は抑制。	基金充足率を保ち、健全運用。基金残高を確保しつつ、歳入財源として積極的に活用。	12
2	2	2	2	2	2	
人件費、公債費が歳出を圧迫し、100%に迫っている。	全国平均よりも悪い。類似団体比較でも悪い部類に入る。	将来負担比率は3市町の中では最も悪い。	退職手当債、行庫債も発行。発行抑制が働いておらず、地方債発行額は大きい。	臨時財政対策債発行可能額は100%発行。臨時財政対策債は通常の自治体同様に発行。	財政悪化に伴い取り崩し継続。基金枯渇。	0
0	0	0	0	0	0	
行政改革により人件費を中心に歳出抑制。減少傾向。全国平均とほぼ同程度。	全国平均よりも若干低い。類似団体比較では普通の部類。	将来負担比率は0%に近づいており、将来の財政負担が少ない。	交付税措置のある地方債発行に努め、発行状況は通常。地方債残高は少ない。	臨時財政対策債発行可能額は100%発行。臨時財政対策債は通常の自治体同様に発行。	収支均衡目標をたて、基金運用制限。	7
1	1	2	2	0	1	

を示す各指標が非常に良いことが示された。これは多治見市が、市民自治、市民参画による財政運営に努め、更に財政運営目標設定にも市民参画を進めていることにより、財政運営の規律が保たれていることを示している。財政運営目標が機能している宇治田原町でも財政規律を示す指標の改善がみられるが、財政運営に市民参画を取り入れている多治見市の方が、より財政規律が働いている。

3つの地方自治体の財政運営の仕組みと、財政の健全性を示す指標の比較から、従来の行政主導による財政運営、財政運営目標設定に留まらず、財政運営、財政運営目標設定に市民参画進めることが、地方自治体の財政運営の規律性を高め、健全な財政運営に繋がる可能性があることが見出された。

第4章 地方自治体財政規律強化への展望

4-1 市民参画による地方自治体財政運営の要請

第3章3節で示したように、財政運営にも市民が参画していくことが地方分権時代の地方財政運営の規律強化の1つの可能性である。

第2章3節で指摘したように、官治的・中央集権的財政政策によって、地方財政が国家政策に誘導されてきた結果が巨額の債務を抱えることに繋がり、現在の地方財政危機をもたらしたことを鑑みるならば、これまでの中央政府による財政統制に代わる、地方分権型の財政政策が必要である。一方で、構造改革路線の市場主義、競争原理を地方財政に導入することが地方自治体財政の規律を高めるとした市場メカニズムの導入は、小規模自治体ほど金利負担が重くなる地域間格差が生じることから、市場メカニズムとは異なる地方自治体財政運営に規律をもたらす仕組みが必要である。

第3章で見たように、地方自治体財政運営に規律をもたらす仕組みは、市民参画が大きな可能性である。多治見市の市民自治、市民参画による財政運営は、

国の地方財政計画や財政健全化法を土台としつつも、全てを国制度に委ねない財政運営を行っている。市民と共に自らのまちが考えた財政の規律に即して、財政運営を行っていることが、財政規律の維持・向上に繋がっているのである。

シャープ勧告は日本の民主主義の発展には、住民に最も近い地方自治体である市町村の自治の充実、財政上の自治の自由を得ることが必要であると求めた。地方自治体の財政構造の強化によって、行政活動を行う際に、明確に責任をもって前進しようが後退しようが自由であるならば、地方自治は現実のものとなり得ると述べているように、財政の自由・自治が地方自治体行政の充実に繋がると期待したのである。多治見市では、市民自治に基づく健全な財政に関する条例の制定や、条例に謳う具体的な財政運営目標設定、そして市民が委員として参画する財政問題市民懇話会によって市の財政運営の基準を設定している。市の財政運営目標・基準により、臨時財政対策債を抑制し歳入財源統制を行っており、自らが考えた財政規範により統制された財源の範囲で事業を予算化している。これは、まちが自ら考え、自ら決定した財源の中で政策を実行していく姿である。

市民参画による規律ある地方自治体財政運営は、自分達のまちの財源も含めて議論していく可能性を持っており、地方自治の充実こそ今後の「進歩と福祉」の鍵であると述べた³⁹⁾ シャープ勧告の議論の系譜に繋がるのではないだろうか。

戦後復興、高度成長期を経て築き上げられてきた日本の政府間財政関係を改革していくために、神野直彦氏は「日本での地方分権の課題は、集権的分散システムを分権的分散システムに切り替えることである」⁴⁰⁾と指摘している。多治見市に見る市民自治、市民参画による財政運営は、中央政府による地方財政統制ではなく、市民による地方自治体の財政運営の規律であり、財政政策の分権化の1つの可能性といえるだろう。

現在、地方自治体財政への市民参画は様々な形で取り組みが具体化されつつある。鳥取県の予算編成過程の公開、一部の予算編成を市民に任せる三重県名張市の「地域ゆめづくり予算制度」などの事例に見るように、市民の多様化とともに、地方自治体財政への市民参画が様々な形で増えつつある。⁴¹⁾

持続可能で健全な財政運営には、財源の散逸を防ぐ財政運営目標の設定が必要である。そして、行政内部だけの財政運営目標に留めず、まち全体の財政運営目標とすることが重要である。そのためには、財政運営目標の設定にも市民参画を図り、財政運営目標を市民全体で共有することが求められる。多治見市の財政運営が、国の定めた地方財政計画で措置された臨時財政対策債に依拠せず、市民参画によって設定した自らのまちの財政運営基準によって統制された財源の範囲内で健全な財政運営を行っていることを見る時、地方自治体の規律ある財政運営の可能性は、市民参画が重要であり、必要な仕組みであるといえるだろう。

おわりに

この論文では、地方自治体財政運営に規律をもたらし可能性として、市民参画による財政運営の有効性を論じた。国による地方自治体財政統制の限界と、市場メカニズムによる地方自治体財政統制が、地域間格差をもたらす危険性があることを指摘し、市民参画による地方財政運営が、規律ある財政運営に繋がる可能性があることを示せたのではないだろうか。

無論、規律ある財政運営にあつては、議会の関与も重要である。財政運営目標の遵守にあつては、基準に抵触した場合の財政健全化に向けた計画を議会の議決事件とする手段も有効であり、議会の監視機能の強化は必要である。財政民主主義の代表的な規定は、財政上の負担は毎議会が法律で定める租税法主義、議会によって予算の審議及び議決を経なければならないという予算原則、決算の結果を議会が審議、承認する決算原則、二元代表制における下院優越原則の4つと言われている。⁴²⁾ 地方自治体の予算も議会の審議、議決を経て民主主義的に決定されていることを見るならば、住民の代表機関である議会の財政への関与が重要なのは言うまでもない。また、地方自治体財政運営の規律の強化だけでなく、地方財政の構造的強化も必要である。

現在の政府間財政関係は依然として国による財政統制が続いており、税財源比率も国の割合が多いことから、更なる地方税財源の充実が必要であろう。民主党政権で取り組まれている、社会保障と税の一体改革では「国と地方の協議の場」において、消費税増税10%増税後の新たな5%分について、国3.46%、

地方1.54%で配分することで正式合意したとされている。⁴³⁾ しかし、この配分では地方財政の構造的強化には十分な配分割合とは言えない。消費税の配分割合を国と地方で同率にするなど、安定した地方財源を確保していくための更なる議論が必要であることを指摘しておきたい。

地方自治体財政は、財政運営規律の維持強化や、増加する行政需要に応えるための財源確保の問題、地方債残高増加による将来負担の増加など、なお多くの課題を抱えているが、その解決の1つの道として本論文での考察がその一助となることに期待したい。

注

- 1) 国・地方の債務残高（GDP比）の国際比較【2009】
http://www.soumu.go.jp/main_content/000020158.pdf
2009年の対GDP地方債残高 日本(46.2%)、英(5.4%)、仏(9.4%)、伊(10.8%)である。
- 2) 池上惇・重森暁・植田和弘「地方財政論」(1990) p6 参照
- 3) シャープ勧告「附録A 地方政府の財政」より
- 4) 地方平衡交付金制度以前の財政調整制度が地方配布税制度である。
- 5) 池上惇・重森暁・植田和弘「地方財政論」(1990) p10 参照
- 6) 地方平衡交付金の概要については金澤(2003)に詳しい。
- 7) 和田(1984)を参照
- 8) 林健久共著「地方財政読本」(2003) p192～193を参照
- 9) 和田(1984)を参照
- 10) 林健久共著「地方財政読本」(2003) p192～193を参照
- 11) 「平成21年度地方交付税のあらまし」(2009) p13 参照
- 12) 宮本憲一共著「講座今日の日本資本主義」(1982) p81,82、池上惇・重森暁・植田和弘「地方財政論」(1990) p13を参照
- 13) 林健久共著「地方財政読本」(2003) p72を参照
- 14) 宇田川(2004)を参照
- 15) 岡本全勝ほか共著「三位一体改革と自治体財政」(2006) p9 参照
- 16) 「平成21年度地方交付税のあらまし」(2009) p100～105 参照
- 17) 神野直彦編著「三位一体改革と地方税財政」(2006) p165～166を参照
- 18) 神野直彦、金子勝編著「地方に税源を」東洋経済新報社、1998、p26-27
但し、神野、金子の指摘後、政府間の財源配分に見直しが行なわれ、現在では地方支出は6割程度となっている。
- 19) 平成21年度決算の国民租税総額は74.9兆円であり、国税は39.6兆円、地方税は35.4兆円であり、国税割合が高い。歳出総額は166.1兆円であり、国71.3兆円、地方94.8兆円であり、歳出は地方割合が高い。総務省HP「国と地方の税財源配分見直し」http://www.soumu.go.jp/main_content/000020148.pdfより
- 20) 土居、鈴木、林(2005)
- 21) 中野(2002)
- 22) 「暗黙の保証」については土居、林、鈴木(2005)に詳しい

- 23) 持田信樹「財政学」(2009) p241 を参照
- 24) 平成 22 年度地方債計画では政府資金が 6 億 5 千万円に対し、民間資金が 9 億 5 千万である。
- 25) 公共サービスを政府と民間どちらが、より安価で提供できるか競う官民競争入札制度のこと。
- 26) 金澤史男「現代の公共事業」(2002) p47 ~ 49 参照
- 27) 金澤史男「現代の公共事業」(2002) p60 ~ 62 参照。なお、一般単独事業とは地方自治体が自治体単独事業として実施する公共事業を指す。これに対し、国庫補助事業を活用した事業を一般公共事業という。
- 28) 小西砂千夫「基本から学ぶ地方財政」(2009) p203 参照
- 29) 地方交付税の臨時財政対策債への振替は梅原 (2002) に詳しい。
- 30) 金利差には財政状況以外の要因もあることがヒアリングより判明したが、大阪府や大阪市が市場から資金調達する金利は、東京や横浜などの都道府県、政令指定都市よりも高く、大阪府、大阪市の財政事情により金利プレミアムが高くなっていることも事実である。
- 31) 地方共同の金融機構のあり方に関する検討会報告書 (平成 20 年 12 月 10 日) 参照
なお、地方公共団体金融機構の前身は、地方公営企業金融機構である。
- 32) 多治見市資料 業種別法人税額割より
- 33) 岐阜県多治見市の総合計画を基本、基軸とした「多治見モデル」と呼ばれる行政運営手法については、大矢野修編著「財政縮小時代の人材戦略 多治見モデル」公人の友社に詳しい。
- 34) 西寺雅也「自律自治体の形成」(2008) p11 ~ 23、多治見市政策開発室資料「多治見市健全な財政に関する条例」資料を参照
- 35) 洛南タイムス (2011 年 11 月 22 日発行) より
- 36) 地方公共団体の標準的な状態で通常収入されるであろう経常的一般財源の規模を示すもので、標準税収入額等に普通交付税を加算した額をいう。なお、臨時財政対策債 (地方一般財源の不足に対処するため、投資的経費以外の経費にも充てられる地方財政法第 5 条の特例として発行される地方債) の発行可能額も含まれている。
- 37) 行政改革を積極的に進めている団体が発行できる地方債。行政改革の効果額が発行可能額の基礎となる。
- 38) 洛南タイムス (2011 年 11 月 22 日発行) より
- 39) 池上惇・重森暁・植田和弘編「地方財政論」(1990) p9 参照
- 40) 神野直彦著「財政学 改訂版」(2011) p296 参照
- 41) 地方自治体財政への市民参画は松田 (2005)、福島 (2009) に詳しい。なお、両者の報告は予算編成過程における市民参画についての事例である。
- 42) 持田信樹「財政学」(2009) P77 参照
- 43) 読売新聞 (2011 年 12 月 30 日発行) より

参照文献

- 池田惇・重森暁・植田和弘著「地方財政論」有斐閣ブックス (1990)
- 大矢野修「財政縮小時代の人材戦略 多治見モデル」公人の友社 (2007)
- 岡本全勝・山本邦彦・北良治・逢坂誠二・川村喜芳「三位一体改革と自治体財政」公人の友社 (2006)

- 金澤史男著「現在の公共事業」日本経済評論社 (2002)
- 監査法人トーマツパブリックセンターグループ編著、森田祐司監修「自治体財政健全化法の監査」学陽書房 (2008)
- ぎょうせい発行「ガバナンス」2009.8 月号
- 小西砂千夫「基本から学ぶ地方財政」学陽書房 (2009)
- 財団法人地方財務協会編集「地方財政要覧」財団法人地方財務協会 (2011)
- 神野直彦著「財政学 改訂版」有斐閣 (2011)
- 神野直彦、金子勝編著「地方に税源を」当方経済新報社 (1998)
- 神野直彦編著「三位一体改革と地方税財政」学陽書房 (2006)
- 地方交付税制度研究会編「平成 21 年度地方交付税のあらまし」(2009)
- 月刊「地方財務」編集局編「自治体財政健全化法のしくみ」ぎょうせい (2007)
- 西寺雅也「自律自治体の形成」公人の友社 (2008)
- 林健久編著「地方財政読本 第 5 版」東洋経済新報社 (2003)
- 平岡和久、森裕之著「検証・地域主権改革と地方財政」自治体研究社 (2010)
- 平岡和久、森裕之著「新型交付税と財政健全化法を問う」自治体研究社 (2007)
- 持田信樹著「財政学」東京大学出版 (2009)
- 宮本憲一著「財政改革」岩波書店 (1977)
- 宮本憲一共著「講座 今日日本資本主義 5 日本資本主義と財政」大月書店 (1982)

参考資料

- ・地方財政の状況【平成 23 年版 地方財政白書ビジュアル版 (平成 21 年度決算)】総務省
- ・地方共同の金融機構のあり方に関する検討会報告書 (平成 20 年 12 月 10 日) 地方共同の金融機構のあり方に関する検討会
- ・シャウプ使節団「日本税制報告書」
- ・JFM ディスクロージャー 2010 地方公共団体金融機構