

〈論文〉

自治体行財政改革の行方 — 1970年代の天津市の先駆的取組と今日の多治見市の事例から —

古尾谷 雅博

はじめに

＜研究の目的＞

2012年度、天津市の財政は決算において経常収支比率が90%を超えた。これは総務省が発表している市町村総計による平均数値よりも高い数値である。しかも図表1に見るように臨時財政対策債の分を経常的な収入から差し引いて計算してみると、経常収支比率は100を超えることになる。こうした数値を見れば天津市の財政は将来世代との公平性の観点で見れば看過できない状況にあると言える。

ところで、この90%を超す経常収支比率の数値は天津市にとって1975年以来、37年ぶりの高い数値を示している。ちなみに1975年度は9億2500万円もの巨額の赤字を出した年だった。

当時の天津市の状況を少し覗き込むと、高度経済成長期にあった昭和40年（1965年）代、天津市の財政は大企業とその関連産業による法人市民税の急成長に支えられ膨張を続けていた。

一方で、市民福祉の要求は強まり公害問題が声を大きく叫ばれていた時代であり、またインフレの進展から職員の給与も急激なベースアップに繋がっていた時代であった。

そういった経常経費の増加に伴う市財政の硬直化がじわじわと進行する中でのオイルショックが影響し、耐えきれなくなった結果の赤字であり経常収支比率の高さからくる赤字だけに、市財政の構造を根

本的に見直さないと赤字累積が続くといった事態を意識しなければならない性格を持ち合わせる赤字でもあった。

そんな赤字経営から天津市は一つ特色をもたせた財政改善への取組をおこなった。こうした事態において、多くの自治体がとる方法は財政再建のための幹部職員による委員会や協議会、あるいは外部有識者による諮問機関などをつくり処方箋の対策をゆだねるというのが一般的である。

しかし当時の天津市はそういった手法を取らず、一般（ヒラ）の職員による天津市財政委員会を立ち上げている。同委員会の構成は6人で、そのうち長と呼ばれる職に就くのは市土地開発公社事務局長の一人だけで、あとは財政や企画、管財や税務の各課から一名ずつの委員会であった。

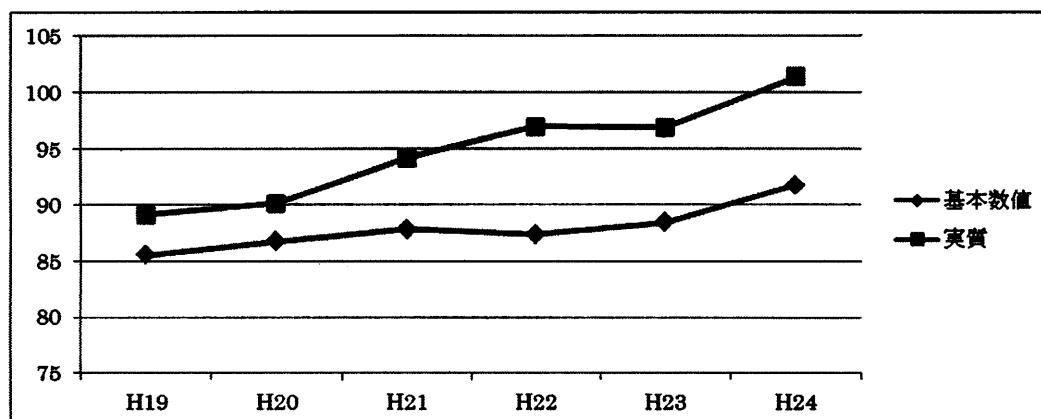
当時こうした方式で財政委員会を立ち上げ、しかも一定の結果を導けたのは紛れもなくこの2名の教授の支えがあったからだろう。

一人は加藤一明（行政学）関西学院大学教授であり、もう一人は加藤芳太郎（財政学）東京都立大学教授（いずれも当時）であった。

しかし、当時からすでに35年以上が経過し、かつてこういった経験を持つ天津市だが、現在の天津市では当時の財政委員会に関する資料は全くと言うほど残されていない。また、現職の職員で当時の取組を記憶する職員は誰もいない。

となれば、現在においてこの財政委員会が導いた

図表1 天津市の経常収支比率（基本数値）および、臨時財政対策債などを一般財源から外した経常収支比率（実質）の推移。



出典：（天津市決算カードより筆者制作）

結果は、今の天津市にどういった影響をあたえているのか。あるいはどういった事を忘れてしまっているのか。

本稿は過去の大津市の改革の歴史を紐解きながら、現在、先駆的とされている多治見市の事例との共通性や相違性を検証することにした。そして比較を通してこれからの地方自治体の行財政改革のあり方について考えを深めてみたい。

1 章 地方財政は危機なのか

すでに多くのデータから知ることができるが、本研究に向かう一つの動機にもなっている、今日の日本の地方財政がいかなる意味で危機なのか検討しておきたい。

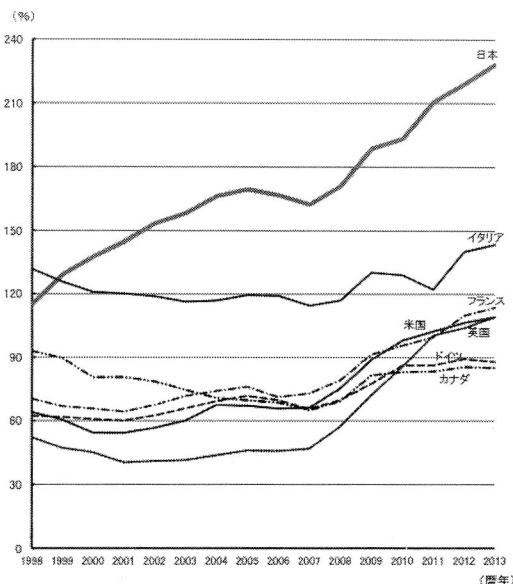
1-1 国の財政悪化

国は本来、法律で禁止されている赤字国債に關し、特例法を使い毎年のように成立させることによって赤字国を債発行し、財源の確保をおこない辛うじて財政を維持しているのが実態である。

その額は2013年度当初予算でみると、歳入全体の40%にあたる37兆円もの多額な金額になっており、建設国債を合わせた公債金収入は歳入全体の46.3%にあたる42兆円余りにもなる(図表2)。

国の財政の厳しさは、様々な角度から語られますが、予算の構成自体からもその危険性が現れるのではないか。

かつて2003年よりバブル期以来の税収増が続き、日本経済の復活かと思われた時期があり、リーマンショック直前期にはイザナギ景気を超えて戦後最長の景気回復局面に日本はあった。しかし、そんな景



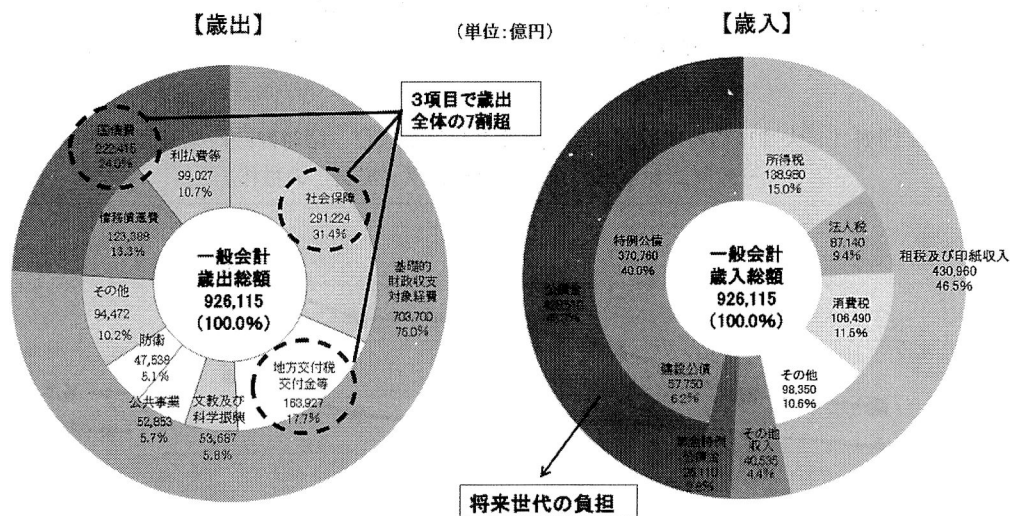
図表3 債務残高の国際比率(対GDP比)

出典：財務省 財政データ一覧より

気回復局面の最中でさえ財政赤字が存続していた結果を見るにつけ、日本財政の異常な状態を物語っており、国の財政をめぐる危機は決して一過性ものではなく、構造的な要因を持ち、明らかに限界にきているのがわかる。

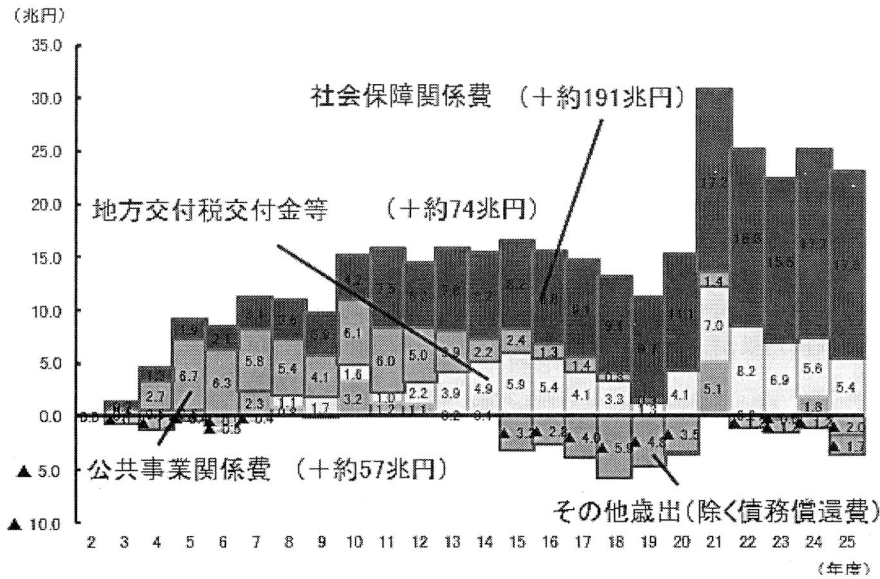
こうした危機を抱えながらも、日本財政は抜本的な構造改革の時期を見誤っていると言わざるをえず、国債残高は累増の一途をたどり、2013年度における国の公債残高(見込み)は約750兆円であり、一般会計税収の約17年分に相当する額となっている。いまや日本の公債残高のGDP比は増幅の一途をたどり、世界最悪の水準となっている(図表3)。

こうした状況にある日本において一方では楽観論



図表2 平成25年度一般会計予算の概要

出典：財務省 財政データ一覧より



図表4 歳出の増加要因：+約308兆円

出典：財務省 財政データ一覧より

が存在し、その一部には1500兆円もの家計金融資産があるから大丈夫と言う意見もある。

しかし家計金融資産と長期債務残高の推移を見ると、バブル期には家計金融資産の1/4を公的部門が借りていたが、今は1/2を借りている状態にあり、首をじわじわと絞めている状態にあることがわかる。

要は、国債を支える屋台骨さえも崩れかかっていると言える状態である。

また、国債の利払い費に目を向けると、国債の残高との関係と比例していない事がわかる。バブル期の利払い費に比べると、現在はデフレの影響による金利の低下に伴って横ばい、もしくは下降状態にあるのが見て取れる。それだけに問題は景気回復によって金利が上がった場合、相当額の利払い費の増加に繋がる可能性があるのである。

いま安倍政権はデフレ脱却の景気回復に躍起になっているが日本の財政状況は、経済の回復のみによって財政を安定させるのも難しい局面に来ているのである。

繰り返しになるが日本の財政は危機的状況にある。

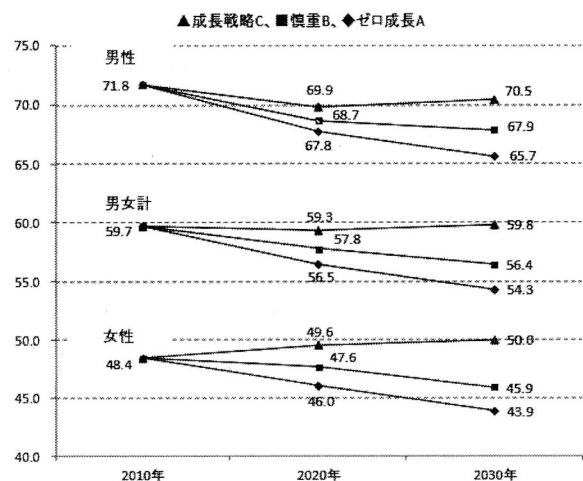
1-2 少子高齢化社会

日本社会は年々、高齢人口増加率が3～4%も伸びており、社会保障費の増加は1990年度からみると増加の一途をたどっており、1990年度の歳出構成比16.6%と比べると2013年度は31.4%となっており、この20年間で社会保障費は構成比では倍近くになっており、公債残高は571兆円の増加が見える。

そこで歳出の増加要因として見てみると、571兆円の増加のうち社会保障費の増加は191兆円の増加となっており、税収の減少分194兆円に次いで大きな

要因と言える（図表4）。

社会保障を支える労働力人口は独立法人労働政策研究・研修機構がおこなったH24年の労働力人口の推計では2030年の労働力人口は、ゼロ成長に近い経済状況のもと2010年の労働力率と水準で推移した場合（ゼロ成長Aシナリオ（以下、ゼロ成長A））で、2010年の労働力人口6632万人と比較して954万人減少すると見込まれる。一方、経済・雇用政策を講じ、経済成長とともに労働市場への参加が進む場合、成長及び参加の度合いに応じ、その減少幅は実質1%成長程度で参加が一定程度進む場合（慎重Bシナリオ（以下、慎重B））で732万人減、実質2%成長程度で参加が進む場合（成長戦略Cシナリオ（以下、成長戦略C））で377万人減にそれぞれ低下することが見込まれると推計された（図表5）¹⁾



出典：独立行政法人労働政策研究・研修機構「平成24年労働力需給の推計」労働力需給モデルによる政策シミュレーションより。

図表5 労働力率の推移（男女別、単位：%）

さらに、2040年日本の総人口について、国立社会保障人口問題研究所は1億700万人になると発表した。2010年を100とした時に、0.84という指数である。

人口規模と経済成長の相関については、一般的に他の条件が一定であれば、人口が多いほど、全体としての経済規模が拡大し、同一製品の生産規模拡大等による生産性の向上が期待できる。反対に、総人口が減少に転じれば経済の規模も縮小し、このような規模の経済による経済効果が失われる可能性があると考えられるからである。

こうしたことから、人口減少社会において日本の経済は楽観視できない現状が見えてくる。

ところで、日本での少子高齢化は今後ますますそのペースを加速させると予測されている。こうした傾向が財政に与える影響は、年金保険料等を支払う層の生産年齢人口（15～64歳）の急減と、年金を受け取る層の老年人口（65歳～）の急増は明らかである。

事実、生産年齢人口は1995年に約8,700万人に達したが、その後は減少が続き、2010年には約8,200万人まで減少している。

国立社会保障・人口問題研究所の推計によると、減少ペースは今後さらに加速し、2017年にはピークから1,200万人減少の約7,500万人、2026年には約7,000万人、2050年には約5,000万人に減少すると見られている。要は2026年の水準は1968年（昭和43年）前後の水準に戻る見込みとなる。

こうしたことから、今後は現役層の負担が急速に増加する見込みとなり、1980年台前半は現役層約7人で高齢者1人を支えていたが、2017年には約2人で1人を支える試算となっており、現役層の負担が急速に増す事が予測されている。

そんな将来を国・地方ともどう考え、対応するのか方針をきちんと決めないで先送りしてしまうと、将来対応不可能な事態に陥っていく可能性は否定できない。

1-3 国・地方間の財政制度の問題

日本の政府間財政関係の特質としては2つある。

一つは他の国と比べて、国よりも地方の歳出の割合が高い事であり、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（図表6）。

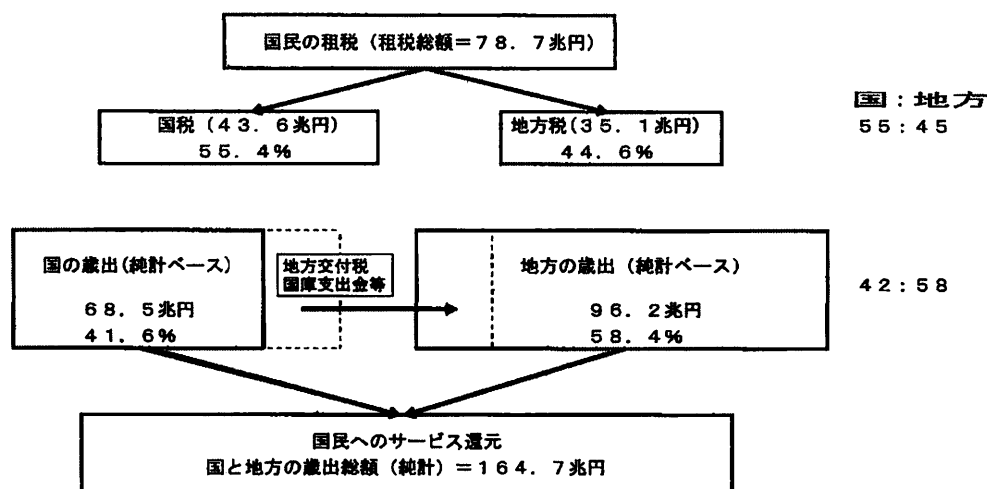
まず市民が支払う租税は所得税・法人税・酒税など国に対して納める国税と、住民税・固定資産税・など都道府県や市町村に納める地方税に分けられる。この国税収入のうちの一定割合は地方交付税として国から地方へ移転される。

これは財政調整をともなった一種の分与税であり、地方からすれば本来地方の税収入とするべきであるが、団体間の財源の不均衡を調整し、すべての自治体が一定の水準を維持するように財源を保障する考えから国税として国が地方に代わって徴収し、すべての地方団体が一定の水準を維持するように財源を保障する見地から国税として国が地方に代わって徴収し、一定の合理的な基準によって再分配する地方税であるという見方をとることもできる。²⁾

さらに、この他に国から地方へ移転される財源として、その用途を特定し一定の補助率で交付される国庫支出金がある。

これらの財源が国から地方へ移転された結果、歳出ベースでみると、国と地方の比率は支出内容について国から地方へ移転された結果歳出ベースでみれば、国と地方の比率は約2対3（4対6）となる。

問題は地方から地方交付税や国庫支出金が国から



図表6 (1) 国・地方間の財源配分（平成23年度）

出典：総務省 HP「地方財政関係資料」より

地方へ移転されるとき、支出内容について国から地方への関与が入ることである。例えば、国の補助金を利用し、地方が実施する補助事業は国が定めた全国共通のルールに基づいて施行されることが求められたりもする。地方に補助金を出している以上、国の定めた全国画一の基準に則して、事業を進める事が求められるわけである。

他方、地方交付税についてもその算出方法ゆえに、地方の枠組みを規制しているという側面がある。各地方自治体が、一年間に必要となるであろう需要額を算定し、地方の税収がこれに満たない場合に、その差額を穴埋めするのが普通交付税である。

しかし、その需要額は国が決めた算出式をベースに見積もられるので、地方独自の需要は需要とは算出されない。要は国が認めない限り、その財源の保障はないという事である。

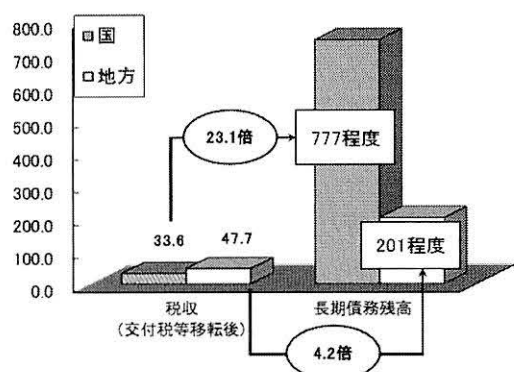
逆に考えれば、国の算定式に乗る計画を立案し、国が認めれば必要な財源は保障の内側にあるとなる。³⁾

そして、需要額と税収額との差額を交付税で補ってもらえる以上、地方は新たに事業を計画したからといって、必要な費用を賄うために、住民税の税率を上げるといった徴税努力をする必要が生じてこない。

しかし、先にあげた国の財政状況の中において、こうした国による暗黙の保障がどこまで続くかは不透明になってきている。

1-4 地方財政の現状

地方財政において、国と地方での債務残高と税収の倍率を見ていくと、交付税調整後に国は税収の23.1倍の借金がたまっている状態であり、地方は4.2倍の借金がたまっている状況にある（図表7）。



（注）長期債務残高は、国・地方とも、平成25年度末の見込額である。
交付税及び譲与税配布金特別会計の借入金は、地方負担分であることから、地方に計上している。
国と地方の基礎的財政収支、国と地方の財政収支については「中長期の経済財政に関する試算」（平成25年8月8日 内閣府）

図表7 債務残高と税収の比率（平成25年度）
他のG7諸国は、国：2～5倍程度、地方：1～3倍程度
出典：財務省 財政データ一覧より

これは破綻に追い込まれた夕張市でも、税収と借金の比率は10倍程度の倍率であり、国の財務体質は極度に悪い状況であることがわかる。⁴⁾

こうした数値を見る限りにおいては、地方は国と比べれば、一見かなり健全な財政状況にあるようにみえる。

しかしながら地方財政は、約1,800の地方公共団体の財政の総計であり、その多くは財政力の弱い市町村からなり、地方財政の財源不足は地方税収等の落込みや減税等により1994年度以降急激に拡大、2003年度には約17兆円に達した。

2013年度は、地方税収入や地方交付税の原資となる国税収入が一定程度増加する一方で、社会保障関係費の自然増や公債費が高い水準で推移すること等により、財源不足は約13兆円に達している。

また、地方財政の借入金残高は、減税による減収の補てん、景気対策等のための地方債の増発等により平成25年度末には201兆円、対GDP比も41%となり平成3年度から2.9倍、131兆円の増となっており、厳しい財政運営が見えてくる。

さらに経常収支比率で見てみると、地方自治体の財政の硬直化は顕著に表れる。

経常収支比率とは、経常的な一般財源のうち経常経費に充当している割合であり、具体的には、税や普通交付税などの毎年度経常的に収入される一般財源のうち、人件費や公債費など、毎年度決まって一般財源を充てる経費がどれだけあるかという事をさす。この比率が高まるほど、財政には必要不可欠な支出が多くなり、他に使える財源に乏しい事を示し、財政が硬直化している事を示す。

この経常収支比率において、1990年度では市町村・都道府県とも約70%程度と財政には弾力性が見られたが、1995年には地方自治体の総計において82.4%と一般的に望ましいとされる80%未満を上回った。⁵⁾

その後、2002年度には総計において90%を超え、2004年度には市町村も含めて90%台となり、2009年度においては93.8%と財政の硬直度はピークに達した。

2010年度総計においては90.5%と持ち直しを見せるも、2011年には総計にて92.6%と反発し、2012年総務省速報においては、市町村が前年度0.4%増の90.7%と発表された。

地方財政は今や、今ある行政サービスを維持するだけでも大変な状況であることが分かる。

臨時財政対策債の問題

先にも述べたが、地方交付税の財源には、所得税や酒税などの一定割合が充てられている。しかしこの制度は景気や消費の動向によって、地方交付税の原資が大きく変動するといった特徴もある。

こうした制度的な欠点を補うため、国は1975年度

以降、地方財源の不足が予測される場合には、地方交付税特別会計で国債を発行し、資金を借り入れ、地方交付税の交付総額が短期的に大きく変化しないようにする対策をとった。

しかし、この制度の下で交付税関連の国債残高は50兆円以上にも累増し2001年度の地方財政対策の見直し以降、抜本的な見直しが行われ、国と地方の責任の明確化や国、地方を通ずる財政の透明化を図るため、不足額を国と地方で折半し、地方分について各団体で地方債を発行して補てんすることとされた。

この地方債が「臨時財政対策債」で、地方財政法第5条の特例による地方債で、一般的に赤字地方債である。

臨時財政対策債は形式的には各地方自治体の借入となるが、実質的には、元利償還金全額が後年度の地方交付税に算入されるため、地方交付税の代替財源とみなされる。

ただし、あくまで「発行が可能」なものであって「発行しなければならない」わけではなく、地方公共団体の責任と判断で発行されるものである。

臨時財政対策債残高の水位はグラフで見えてみると増加の一途をたどり、近年36兆円と一般会計債務残高の25%を占めるようになった。

さて、この臨時財政対策債は当初、3年間の時限的処置であったのが、地方交付税の原資不足が解消されないことから、現在に至るまでその措置は延長され、平成25年度までとされている。

この臨時財政対策債は通常、経常一般財源とみなして算定され、その分経常収支比率は引き下げられる。

しかし、補助金と違い実額で財源保障されるわけではなく、後年度の公債費を100%地方交付税で算定されるといった取扱いのため、2000年以降地方交付税の総額はその伸びが抑えられており、実質的保障があるかどうかは未確定要素がある。

こういったことから、経常収支比率の水準は表面的な数値より潜在的にはより高いと言えるわけであり、臨時財政対策債を経常一般財源から控除した場合は、2010年度は総計において103.4%、市町村で97.5%と大幅に上昇することになる。

こういったことから、総務省方式の決算カードにおいても臨時財政対策債を経常収入として入れない経常収支比率との二つを明記されており、臨時財政対策債を安易な財源と考えるように暗黙の自制が求められている。

以上のようなことから、地方財政の現状は既に臨時財政対策債といった普通に見ていては解りにくい将来負担に支えられた財政運営をしており、さらには少子高齢化問題などによってさらに厳しくなる事が明らかである。

また、地方財政は2000年の地方分権一括法など

によって独立しているかのように思えるが、今も国による暗黙のコントロール下に置かれるといったジレンマに苛まれている。その一方、国の保護下にあるとの根拠のない安心感に蝕まれ、自律の道を自ら閉ざしているといっている。

しかし、先にも挙げたように、国の保障は今や揺らいでいるのは明白である。

1-5 地方議会

こうした状況にあって、地方議会はどうな認識を持っているのだろうか。2009年12月、東京で、「開かれた議会をめざす会」といったシンポジウムが開かれ、長年地方議会ウォッチを続けている住民4団体が「ダメ議員トップ3」を「仕訳」した。この分析ないし批判から、今日の地方議会と地方議員の行動や意識の一端をうかがうことができる。

各団体の批判はこうである。

〇くにたち市議会を見ていく会

強いて言うなら、まず利権を追求するとか威張る人とか人格的に問題のある人は当然だめだということを前提にした上で…

- 1) 自分は市民代表だと公言し、市民参加をいやがり支持者の顔ばかりみる議員。
- 2) 自分の言うことが正しいと信じて人の意見を聞かない議員。
- 3) 人の良いだけの人。利用されるだけで役に立たない議員。

〇多摩市議会ウォッチングの会

- 1) 部分の最適だけでものいう議員。全体最適を無視する議員。
そのお金(財源)はどこにあるの(と聞きたい)?
それは他の人に言ってちょうだいということか。
- 2) 専門分野を持たないで、勉強しない議員。
- 3) 風見鶏議員。自分の信念はどこにあるのだろうと思うような議員。

〇えびな市民オンブズマン

- 1) 議員の器じゃない議員。つまり政策に対する理解力、調査能力、言語力がない議員。
- 2) 市長や職員にへいこらす議員。
- 3) 議会を朗読の場だと勘違いするヤツ。人に作ってもらった原稿を、職員と交互に朗読し合う。

〇相模原議会をよくする会

- 1) 職員の作成した質問を代読する人。
- 2) 行政のチェックをする意欲のない人。
- 3) 税法、財政に通じていない人。⁽⁶⁾

これは、1年を通じて自分たちが住む地方議会を一般市民が見続けた後の率直な意見である。

かなり過激な言葉もあるが、自分たちの住む街を良くしたいと思った時に出てきた率直な感想なのであろう。

また、2011年の毎日新聞 WEB 新書において、「3ない議会」「こんな議会はいらない」と題され知事や市長の提案議案を4年間で1つも否決したことのない議会は全国の50%であり「ていたらくがはつきりした。」と紹介されている。⁷⁾

では、議会とは一体どういった役割を担って存在しているのか。

地方自治法や憲法の条文から、その根拠を探ってみる。

地方議会の持つ役割

国の議員内閣制と異なり、地方自治体は二元代表制をとっている。独任制の首長とその一翼を担う議会は、執行機関とは独立・対等の関係にあるとされる。さらには市長と議員の被選挙権について、公職選挙法の第十条では第十条において

三 都道府県の議会の議員についてはその選挙権を有する者で年齢満二十五年以上のもの

四 都道府県知事については年齢満三十年以上の者

五 市町村の議会の議員についてはその選挙権を有する者で年齢満二十五年以上のもの

六 市町村長については年齢満二十五年以上の者

と書かれ、都道府県議会議員と市町村議員については「その選挙権を有する者で」と付け加えられている。

選挙権は同法の第九条二によって「日本国民たる年齢満二十年以上の者で引き続き三箇月以上市町村の区域内に住所を有する者は、その属する地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する」とある。

解りやすく言うならば、知事・市町村長はその街の住民でなくてもよいが、都道府県議会議員と市町村議会議員はその街の住民でないといけないとわざわざ加筆されており、地方議会は住民の代表としての意味合いがより強調されている。

さらに、地方自治法第百四十八条では「普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体の事務を管理し及びこれを執行する」とされ、憲法第九十三条には「地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関としての議会を設置する」とされ、首長は地方公共団体の代表であり、議会は立法機関や、監査機関などではなく議事機関とされている所から、自治体の意思決定を議論する機関であるとするのが素直であろう。

とはいえ、住民の直接選挙により選出される長と議会は、両者とも住民を代表する機関である。その違いは長が独任制であるのに対して、議会は複数の代表で構成された合議制の機関であることに大きな違いがある。

さて、複数人によって構成された議会には、住民の多様な要望などに対する民意の反映や利害調整、民意の集約などによる意思決定が求められている。

憲法で書かれている議事機関としての役割、要は地域社会の課題や論点を明らかにしながら、議会による合意形成と議会による政策決定が期待されている。

そして、地方議会が前述の基本に立ち返るために、第28次地方制度調査会の答申では、議会の権限については、地方自治法第96条第1項において、この答申を踏まえ、議長への臨時会招集請求権の付与、委員会への議案提案権の付与など、地方の自主性・自律性を拡大することを要請し、それを受け平成18年9月に地方自治法が改正された。

また、平成23年4月28日に地方自治法の一部を改正する法律が成立し議決事件の拡大等の措置が講じられ議会の役割を積極的に果たすよう、議会の権限が見直されてきている。

現在、地方分権を推進する動きによって地方自治体の自主・自律がより一層求められることとなり、議会の政策形成機能の充実が重要になっている。

そのために議会は、議案の提案・修正、意見書・決議による議会意思の表明など政策決定における大きな権限を有しており、その権限を発揮するためには議決が必要になる。

要は、多様な意思を持った市民が納得する議決を行うには、議員同士の議論が不可欠なのである。

合議体である議会では、議員同士が議論することによって、地域の課題や民意の確認がなされ、これらの多様な意見を調整しながら合意形成に至ることによって、より多くの市民が納得できる意思決定が可能である。

地方議会の抱える課題・問題点

前述によるような条文の解釈をすれば、地方財政に対しても議会は重要な役割を担うべきであり、議会が責任を持つべき事項である。

なぜなら知事や市長といった首長は、条文解釈においては決定事項を執行する立場にあり、最終決定権は議会に付されているからである。

そして、その権限に対応し、議会としての能力を発揮しようと改革を試みている議会がでてきていることは確かである。しかしまだごく一部であり、大半は、第29次地方制度調査会の答申でいうごとく、「議会は、多様な民意を反映しつつ、団体意思の決定を行う機能と、執行機関の監視を行う機能を担っているが、十分にその役割を果たしていないのではないかなどの指摘がなお見られるところである。」という実態にある。

今後、市長や知事よりも、市民の代表といった意味合いが強く持たされた二元代表制の一翼を担う議会には与えられた機能を発揮することが望まれてくる。

そんな議会は広く市民の意見や要望を把握し、それを持ち寄りながら議論することにより、当該自治体の課題を明確にし、当該自治体を先導することが必要である。

そういった中において大津市は2013年のマニフェスト大賞においてグランプリを頂いた。

マニフェスト大賞とは、これまで注目を集めることの少なかった地方自治体の首長、議員や地域主権を支える市民の活動実績を募集・表彰し、発表することで、地方政治で地道な活動を積み人々に名誉を与え、更なる政策提言意欲の向上につながることを期待し創設され、事務局は早稲田大学マニフェスト研究所内に置かれている。

グランプリに選考された要因としては、大津市議会は専門的知見の活用や大学との地域連携協定締結において、政策過程全体の中に明確に位置づけ、それを可能とするために、「政策検討会議アドバイザー制度」として制度化し、「大津市子どものいじめの防止に関する条例」はその成果の1つである。その際には龍谷大学との地域連携協定が重要な役割を果たし、一方的な活用ではなく、Win-Win関係を構築しようとしていることも特徴である。

また、これを活用する舞台として交渉会派から提案に基づき、議会運営委員会で賛同が得られた場合に各会派から1名程度（一人による会派も会派とみなす）が参加し政策検討会議が設置され、所属会派の大小や、議員年数に関係なくワークショップなどの技法を含んだ自由に意見を出し合える政策検討の場が設置されていた事が高く評価された事がグランプリに輝いた結果であると講評をいただいている。

そんな大津市議会でもまだまだそうであるが、現在の地方議会は、本会議や委員会の運営において、議員が個々に執行機関へ疑問点を質すことに終始しており、議員間の協議はほとんど行われていないのが偽らざる現状にある。

議会から議案等で政策の提案を行ったり、議会として執行機関の提案に対する積極的な改善・修正を行うことが少なく、執行機関の提案を議決するという受け身の状態にあるとの批判が多いのは確かである。

そんな実情から50%もの地方議会が修正・否決を行った事がないといったデータで現れてくるのである。

自治体が抱える今日の状況に対して、地方議会も責任をもつべき事を確認して先に進みたい。

2章 1975年におこった大津市の 財政危機と改革

2-1 1975年当時の地方財政の概要

ここでもう一度、1970年当時の日本の地方財政状

況に立ち戻ることにする。

1975年度の経済見通しと経済運営の基本的態度によれば、1975年度は、国の経済を高度成長から安定成長路線に円滑に乗せるためのいわゆる調整期間に当たり、インフレと不況が交錯する世界経済にあつて、まず物価の安定を図ることが経済政策の最重要の課題であるとされた。

財政関係では、国においては地方財政補正措置等により地方財政計画ベースにおける所要の財源を確保したが、従来の高度成長期にみられたような計画を上回る収入は大幅に減少し、歳入総額は極めて低い伸びになったことである。

第二次オイルショックの影響を色濃く受けた1975年の地方財政は、戦後最大の不況と、これに対処するための諸施策の影響を受けて、大きな特色のあるものとなっていたのは明らかで、戦後初めて地方税が前年度より減少するという困難な事態に遭遇している。

いっぽう歳出においては、諸経費の節減合理化が図られ、増加が抑制されたが結局、実質収支では全体として前年度に比べ黒字額が大幅に減少したばかりでなく、都道府県及び大都市においては全体として大幅な赤字に陥っていた。

また、実質収支の赤字団体数は、都道府県においては全体の半数を超えており、また市町村においても、大都市、都市等を中心に赤字団体が相当増加する等、1975年度はオイルショックの影響から厳しい地方財政は如実に反映した。

財政構造においては、歳入で一般財源の割合が著しく低下し、歳出では人件費を中心とする義務的経費が大幅に増大する等、財政の硬直化が進行しており、地方債等の増加により将来に大きな財政負担を残した年でもあった。

財政の硬直化を表す経常収支比率でみると、1973年に若干低下したほかは、1970年度以降逐年上昇し、特に1975年度においては、経常経費の伸びが経常一般財源の伸びを大幅に上回ったことにより、前年度(75.9%)より急激に(10.7%)上昇し、45年度(67.1%)を19.5%も上回る86.6%と極めて高い率を示すに至っている。

自治体別にみると都道府県において、1970年度には65.3%であったのに対し、1975年度は89.3%となり1970年度を24.0%も上回っている。

一方、市町村においては、1970年度には69.8%であったものが、50年度には83.4%となっており、45年度を13.6%上回っている。

この過去5年間の動きを都道府県と市町村で対比してみると、都道府県の上昇幅が市町村のそれを相当上回っており、その結果、1974年度までは都道府県の経常収支比率が市町村のそれを下回って推移し

ていたものが、1975年度には逆にかなり上回るものとなっている。

1975年度は、減収補てん債の発行が許可されたが、これを経常一般財源収入に加算して算出した場合にも81.0%（都道府県81.6%、市町村80.3%）だった。

次に、自治体の比率を個別にみると、まず都道府県においては、全団体において前年度より上昇しており、100%を超える団体、要は経常一般財源収入のみでは経常経費を支弁するために必要な一般財源が不足する団体が、神奈川県（104.3%）及び東京都（102.7%）の2団体（前年度皆無）となったほか、90%台8団体（皆無）、80%台27団体（5団体）、70%台10団体（38団体）となっており、前年度は4団体あった60%台の団体は皆無となっている。

さらに、減収補てん債を経常一般財源に加算した場合でみても、100%を超える団体は無いが、京都府を除く全ての団体において前年度より上昇している。

市町村においては、100%を超える団体が102団体（52都市、50町村）となっており、前年度の50団体（26都市、24町村）に比べて倍増している。

また、経常収支比率上昇の原因についてみると、前年度までの上昇は、経常一般財源総額もかなりの増加率（1971年度13.9%、1972年度19.8%、1973年度26.6%、1974年度29.2%）を示したものの、経常経費充当一般財源がこれを更に上回る大幅な増加率

（1971年度19.1%、1972年度20.3%、1973年度25.1%、1974年度41.1%）を示したことによるものであったのに対し、1975年度の上昇は経常経費充当一般財源の増加率（14.6%）は前年度までに比べればかなり低くなっているものの、経常一般財源の増加率が前年度までに比べ極めて小さくとどまったといった特徴もみられる。

さらに、経常的な人件費に充当された一般財源の経常一般財源に対する割合をみると、1970年度の43.8%に対し、1975年度は56.5%と1970年度を12.7%上回っており、経常収支比率の上昇幅19.5%のほぼ3分の2がこの人件費の比率の上昇分によって占められている。

これを都道府県、市町村別にみると、都道府県においては、1970年度の46.4%に対し、1975年度64.8%と18.4%上昇し、経常収支比率上昇幅のほぼ4分の3を占めており、市町村においては、1970年度の40.0%に対し、1975年度46.9%と6.9%上昇し、経常収支比率上昇幅のほぼ2分の1を占めている。⁸⁾

以上のように、人件費を始めとする義務的経費が歳出総額に占める割合においても、一般財源充当額の構成比においても増加している事実からも、また、経常収支比率が急激に上昇している事実からも、1975年度において地方財政の硬直化がかなりの勢いで進行した年度でもあった。

2-2 1975年当時の大津市の概要

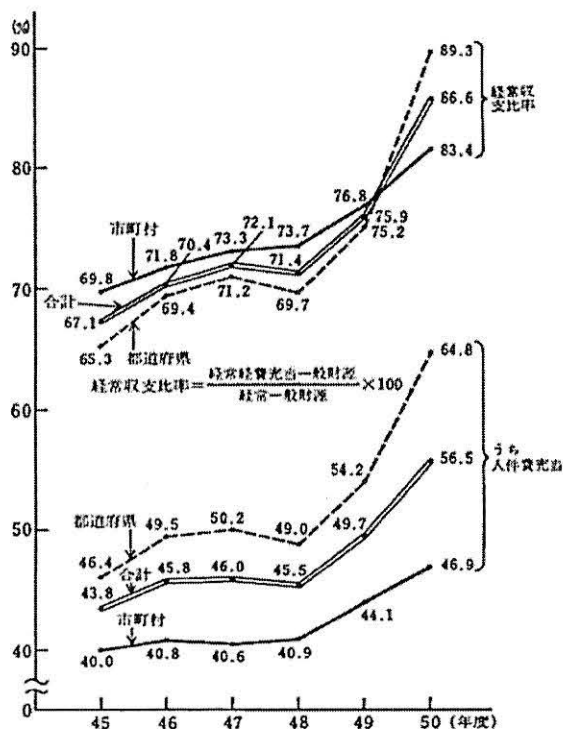
1975年度は革新市長であった山田耕三郎市政の1期目最後の年であり、山田市長は自他ともに認める福祉施策に重点を置いた市長であった。特に1974年には「乳幼児検診・大津1974年方式」、「障害乳幼児対策・大津1975年方式」など、全国でも先進的な児童福祉政策を行ったことは有名で、財政が苦しいなかでも福祉施策に対しての充実サービスを展開していたことは今も評価が高い。

さて、当時の大津市は人口19万人余、52300余世帯。日本最大の湖である琵琶湖の南端に位置する県庁所在地で北は京都市左京区、南は京都府宇治田原町に県境を接し、琵琶湖に沿って南北細長い地形であり、市域北部は関西でも数少ないスキー場のある比良山系、丹波山系の谷間に及ぶ。

京都に近く琵琶湖や仏教の聖地・比叡山延暦寺がある事から、年間900万人もの観光客が訪れる歴史深い都市である。いっぽう京都へJR（当時は国電）で十数分という地理的状况は、京都の影響を強く受ける宿命を持っていた。⁹⁾

京都や大阪へ通勤する大津市民は多くそれは現在にも続き、また総合大学はなく大学生の多くは京都の大学へ通っていた。

人口増加は明治31年の市制施行以来近隣町村の合

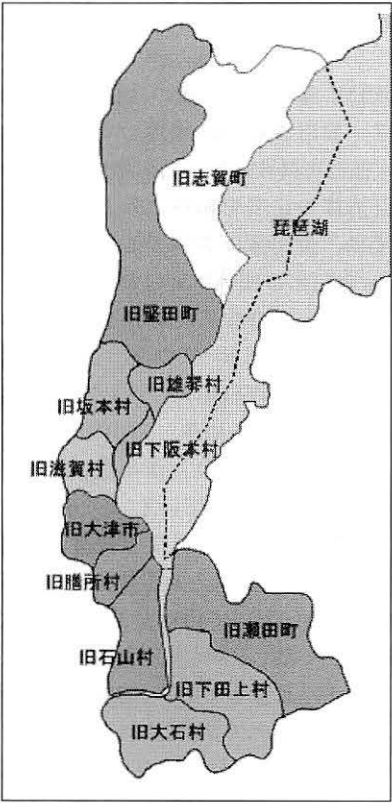


(注) 合計及び市町村には、特別区及び一部事務組合が含まれていない。

図表 8 経常収支比率の推移

出典：総務省 昭和52年度版 地方財政白書より

旧大津市	市制当時
旧滋賀村	昭和 7 年合併
旧膳所村	昭和 8 年合併
旧石山村	
旧雄琴村	
旧坂本村	
旧下阪本村	昭和 2 6 年合併
旧大石村	
旧下田上村	
旧瀬田町	昭和 4 2 年合併
旧堅田町	
旧志賀町	平成 1 8 年合併
琵琶湖の境界確定	平成 1 9 年告示



図表 9 大津市の合併の歴史
出典：大津市 HP より

併を続け市域を広げて来た結果であり、支所数は 17 を数えた。

人口増加は、国鉄（当時）東海道延線と国鉄湖西線沿線上で大規模団地の開発など住宅開発が進んだ背景もある。

市の中南部で琵琶湖から唯一流れ出る天然の川である瀬田川の入り口付近では早くから繊維産業が栄え、西岸には東洋レーヨン（現 東レ）、右岸には大手電機産業などが工場を構える一方、北・南部は農林業、さらには琵琶湖岸では漁業が栄え、都市と農林漁村の顔を持ち合わせた多様な都市であった。

そんな大津市の財政へ、1973 年におこったオイルショックの影響がすさまじく襲った。

市債残高は 1972 の 46 億 6756 万余りから 151 億 8654 億円余りへと、105 億 1897 万円余りの 3.2 倍以上となっており、オイルショックによる影響を凌ぐために、急激に市債の発行によって賄おうとしていた事が見て取れる。

しかし、耐えきれなくなった市の財政は 1975 年に赤字転落へと落ち込むことになる。というのも、市財政の一翼を支えていた法人市民税は、1974 年度と比べ約 3 億 3200 万円の減収という形で表れ、1974 年度の法人市民税納付額の上位 20 社中 4 社が 0（ゼロ）へ転落してしまった。

4 社の中には納付税額がトップを走り続けていた会

社も含まれ、その会社だけでも 2 億 2 千万余りの減収であった。¹⁰⁾

(単位 千円)			
	1974年度	1975年度	差
A 社	227,243	0	-227,243
B 社	77,208	125,070	47,862
C 社	61,128	44,858	-16,270
D 社	49,997	37,362	-12,635
E 社	33,192	35,641	2,449
F 社	32,635	0	-32,635
G 社	29,382	2,591	-26,791
H 社	28,670	37,124	8,454
I 社	27,377	16,207	-11,170
J 社	14,509	2,657	-11,852
K 社	12,068	8,656	-3,412
L 社	11,156	4,551	-6,605
M 社	11,017	15,334	4,317
N 社	9,609	4,804	-4,805
O 社	9,466	0	-9,466
P 社	9,452	21,386	11,934
Q 社	9,320	69	-9,251
R 社	7,389	0	-7,389
S 社	7,051	11,168	4,117
T 社	6,772	87	-6,685
計	674,641	367,565	-307,076

※資料は1974年当時の法人市民税トップ20の変化

図表 10 法人市民税（均等割りのぞく）の変化
出典：事例・地方自治 第一巻行政改革中の添付資料より 筆者作成

8月時点での決算予測はマイナス20億円にも及ぶ大赤字の様相が見え隠れし、9月補正においてかなりの荒療治をしてマイナス12億余りまで縮減の目途ができ、結果、マイナス9億2500万円にまで縮減することができた。

2-3 1975年からの、赤字脱却へ向けた大津市の改革

大赤字の背景から中期ビジョンの策定を目指した財政委員会に発足させたが、財政委員会は先述のように、ほとんどをヒラ職員によって構成された事に特徴付けられる。¹¹⁾

なぜこの財政委員会は、ほとんどヒラ職員によって組織がつけられたのか。

自治体の財政改革は民間企業に比べ、難しい課題を持つ。というのは自治体にとっての財政再建は必要な行政サービスを確保し、いかにして財政を立て直すかが課題であり、場当たり的な一時凌ぎ策では住民にとってサービスのリストラ的な切り捨てや値上げとしか映らないからである。そういった市民感情を抱かせずに財政再建を行うには、自治体の行政全体を総点検して、無駄を省き、過剰サービスを整理し、事務事業の優先順位を明確にする必要があり、そうした取り組みがあつてはじめて財政の立て直しは可能となる。

そういった観点から上記の課題を達成するためには、市職員全体に危機的な財政状況を共有させようとの狙いが込められ、上記のような組織メンバーになったのである。

1975年当時は助役でその後市長になった故山田豊三郎氏は後日談として、「自治省では、税金を市職員でヤマ分けしていると言われた。また、気の毒だとは言ってもらえても銀行もお金を貸してくれず、突かされると痛い部分もさらけ出さなければ再起はないと思った。市と議会だけでコソコソやっているのではどうにもならない状態だった」との言葉を残している。¹²⁾

以上からわかるように大津市財政はオイルショックの影響によって激しい財政危機の荒波にもまれており、上司や外部からの指示だけでは財政危機は乗り切れないとの判断があつたのだ。

また2名の大学教授が継続的に指導、理論的に筋の通った改革を導いたことも確かであった。

最初におこなったのは財政分析である。会議は何度も何度も開催され、出された結果は市の財政状況を的確に把握した。同委員会はまず、市の財政構造について下記のような分析をした。

〔歳入構造〕

1975年当時は、自主財源、一般財源の構成比ともに高く望ましい収入の姿をしているが、経常的収入

の構成比が年々下がり、類似都市ではほぼ一定水準を維持している。

逆に絶対額を見ると一般財源、経常収入額は類似都市より大幅に上回っており、大津市は1974年時点では非常に恵まれた財政収入をもっているといえる。

市税の占める割合が高く財政力指数は常に1.0前後を上下しているが、市税の歳入全体に占める割合は毎年低下し、1974年度に類似都市と構成比が入れ替わっている。

税収が減れば交付税によって補填されるが、大津市の法定普通税と普通交付税を加えた歳入決算額構成比でみると1972年以降、大津市は類似都市より下回っている。

諸収入では競輪による収益が類似団体より大きく、宅造協力金が諸収入の中で占める割合も大きい。

そして問題は、1973年・1974年と地方債の占める割合が急増し類似都市よりも高くなっているため、公債比率が1975年度に11.3%と危険信号と言われる10%を超えた。今後、地方債の発行は極力抑える必要があり、必然的に普通建設事業の圧縮につながざるを得ない。

また、国・県支出金の割合が低く単独事業が大津市の場合は多すぎると想像でき、この財源を地方債に依存してきた事がうかがえる。

大津市は、表面的には類似都市より富裕団体ではあるが、1974年以降、類似都市以下に転落しつつある。¹³⁾

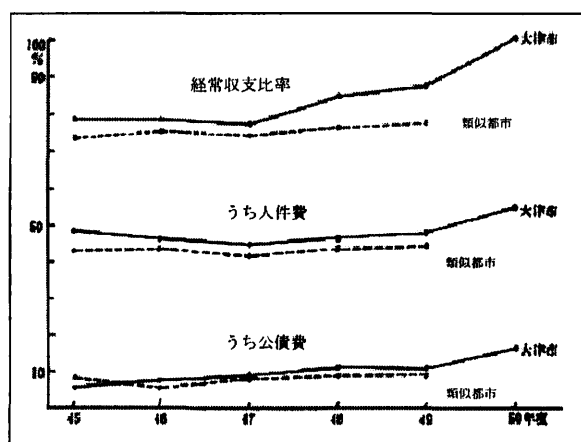
〔歳出構造〕

公共施設の状況は類似団体を上回っている。

1970年度～1974年度までの各性質別決算状況を見ると、1970年を100として類似都市と比べると大津市は公債費、扶助費、補助費等、投資的経費の順となり人件費は類似都市より伸び率は低い。

しかし、絶対額では投資的経費、人件費の順になる。

人件費は伸び率がほぼ同じなのに絶対額では1.13倍増加している。扶助費は伸び率1.5倍に対し絶対額



図表 11

出典：事例・地方自治 第一巻行政改革中の添付資料より

は同額にすぎない。公債費は伸び率2倍、絶対額1.5倍、投資的経費は伸び率1.15倍、絶対額1.74倍となっており、大津市では投資的経費、人件費が多額の経費が支出され過去から高い水準にあったといえる。

ここから現在の状態は財政構造がもたらしていると言え、これらの問題に検討を加える必要があると指摘されている。¹⁴⁾ その上で、人件費では職員数が一団体あたりでも、一人あたりの人口においても類似都市を上回っており、給与水準も国家公務員を大きく上回り職員数と合わせ検討すべきとした。

普通建設費では、国の政策と絡み増える児童生徒の急増への対応など、投資せざるを得ない要素ではあるが、単独事業が多く地方債比率が高いとの結果がでている。

公共施設は類似都市より上回っているが、需要はあるはずなのに子どもの保育所収容率が非常に低く、類似都市と比較しても市立37.2%、公私立50.7%にすぎず、対照的に幼稚園の収容率は類似都市と比較し、市立745.3%と幼稚園は非常に充実しており保育所と幼稚園の関係から考えるとバランスが悪すぎる。

また支所が17か所もあるのは合併の歴史や、縦長の地形からきた独自のものとはいえ、やむを得ないとは片付けられないと指摘され、結論として市民の要望からこうなったのかどうか十分に調査・分析する必要があるとした。

また、長期的財政視点として、地方債は年々増加し昭和1976年度では一般財源比率139%となり、公債費比率も10%を超えた状況において積立金は類似都市の1/18と、きわめて小さく、特に財政調整基金の積み立ては不可欠だとした。

そして、大津市は類似都市よりも税収力が高く、財政力指数も0.9～1.0前後にあり、財政力のある富裕団体であるにもかかわらず、①実質収支高が類似都市に比べ小さい。②経常収支比率が類似都市に比べ高い。③積立金の額が低い、という結果に至る。

税収の多い恵まれた歳入構造にあるのに、上記の3点のような財政事情になる理由として、人件費、物件費等の経常的経費の額が大きすぎ、次いで普通建

設事業等の投資的経費は学校建設などに追われ、類似都市に比べ大きい。つまり、事業のやりすぎという事があげられる。¹⁵⁾

よって、この2点を解決しない限り長期的な展望に立った財政運営は難しいとした。

当時、出版された「事例・地方自治」ではこの報告を受け、カネを上手に使いさえすれば、結構恵まれているのに、場当たりの姿勢が見受けられ、借金手形を乱発し、貯金などする気はさらさらなく、そのくせ月給だけは他所より高いと表記し、「痛い所をさらけ出す分析」であると記している。¹⁶⁾

また、当時の議会にて議員から「赤字決算の理由は景気以外に何があると考えるか」との質問に対し、山田市長は「施設が類似都市と比べ多い。特に幼稚園が多い事が一つの理由であると考える」としている。

結果として市の外に向けても提言が出されたのも特徴である。

外向けのうち国に対しては機関委任事務による不当の実態を明らかにし、地方交付税算出の不適正、地方債制度、地方公営企業の財政運営のあり方について。

また県に向けては県と市の仕事領域について、住民ニーズが強く負担の大きい事業への補助の有り方について、市町村への貸付制度の活用についてなどが提言された結果、財源の拡充の検討、事業の洗い直し、行政運営の効率化が提言の要旨とされた。

国は提言をうけ地方交付税の態容補正係数の種地区分について見直し、1977年当時11億9700万円だった交付税は1978年に倍以上の24億2300万円と跳ねあがた。

これにより、1979年度で財政赤字を解消するとした計画は1978年には黒字と転じたのだった。

後に当財政委員会のメンバーの一人は、財政の事は考えた事もなく財政課がやればよいと思っていたが、一つずつ財政の仕組みを理解していくという作業は一番充実した半年だったと振り返り、財政課からメンバーになった職員は自治省流の財政の見方、認識はあったが市民の側から見た市の台所という視点が欠けている事も思い知ったと振り返っている。

また、財政委員会の提言では幼稚園について、充

	市立	私立	国立	計
園数	24	9	1	34
園児数	4183	1085	177	5445
3歳	0	105	36	141
4歳	2034	475	72	2581
5歳	2149	505	69	2723
学級数	127	38	5	168

図表 12 大津市の幼稚園数 (1975 年当時)

出典：事例・地方自治 第一巻行政改革 資料より

(千円)	
人件費	457,939
物件費	57,139
維持補修費	3,451
その他	965
計	519,494
国・県支出金	1,342
使用料手数料	49,512
計	50,854
一般財源	468,640
一人当たり経費	124,191
一人当たり一般財源	112,034

※保育料 12,000円

図表 13 大津市 幼稚園の維持管理費（1975 年当時）
出典：事例・地方自治 第一巻行政改革 資料より

実しすぎていると結論づけ「市民が見てわかるように」という観点から幼稚園は、①どのような仕事をしていて、②そのためにどのくらいのお金がかかっていて、③そのお金は誰がどのくらい負担していて、④そのために市民の負担はどのくらいになっているのか説明した。

この幼稚園についてみよう。図表 12 の図から見て取れるように大津市立の幼稚園に通う園児数の 80% が完全 2 年保育で市立幼稚園に通い、維持費として、園児一人当たり 12 万 4191 円かかっており、このうち保育料を差し引くと園児一人当たり 11 万 2034 円の一般財源が使われていることになる。総額で 6 億 9111 万 2 千円が幼稚園に使われ、ほとんどが一般財源で賄われているとの報告を公開した。

この財政委員会の報告書には、「このような分析は市民の方々に財政の実態を理解してもらう財政情報公開の道をひらく事になる」と記述されている。

他にも、市民一人当たりが負担している費用や、建設に付随する地方債・国からの補助、の額や割合なども市民へ公開し、理解を求め行政需要に対応していった。

こういった情報公開への道は当時としては画期的だったものに違いない。

ただ、後になっても、情報公開という視点は打ち出されたものの、その視点からの市民参加へつなぐための公開への道は開かれず結果現在に至っているのは残念である。

さて、当時の山田市長は役所内部で財政危機を訴えてまわった。それは庁内だけでなく、支所さらには清掃工場へも出向いていった。

こうした姿勢は、次期山田豊三郎市長にもその精神は受け継がれ、1983 年度の予算については希望者

を募り係長以下の職員に退庁時を過ぎてから説明と合わせ、節約を訴えに回ったという。

また、市民向けにも自治会などでの集会において、大津市の財政状況を訴えに回った姿は今も語られることがある。

2-4 現在の大津市の概要

現在の大津市は京阪神都市圏に近い恵まれた立地条件から、今なお人口が増加し続けており、世帯 1 万 3 千 8 百余世帯。人口は 34 万余人で滋賀県全体の 23.9% の人口を占めている。

H23 年度の大津市の人口増加要因は社会的要因増 79.4%、自然増 20.6% であるが、その増加率は鈍くなってきており、平成 32 年の 348852 人をピークに減少することが担当部（政策調整部）によって予測されている。

産業において見ると一次産業の減少は顕著であり、工業においても 2004 年の事業所数 324 に対し、2010 年は 260 と減少しており、従業員数も 13,460 千人から 11,866 千人と減少している。

上記のデータから、大津市は人口こそは増えているが産業としては減少傾向にあり、京都や大阪のベッドタウン化が一層顕著に表れていると言える。

学生は、龍谷大学が瀬田にキャンパスを開き、南部地区を中心に学生が増えているが、京都や大阪へ通う学生はまだ多い。

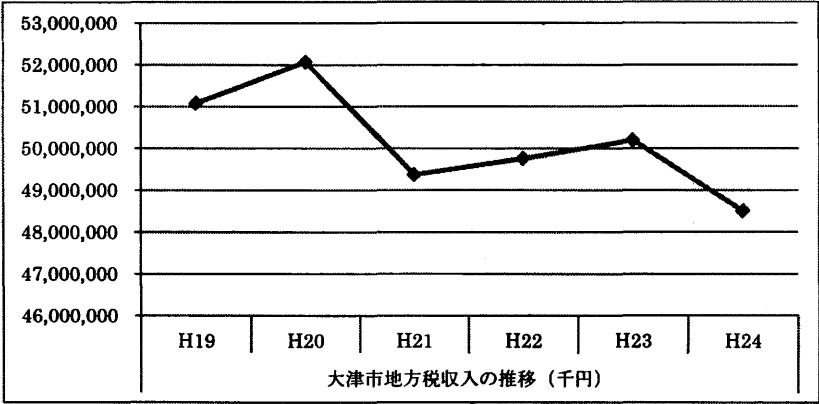
また、観光では来訪者数が 1975 年度の 900 万人から比べれば微増の 1100 万人余り（旧志賀町地区 6 千余人含む）であり 1975 年から国の人口増加から考えると、あまり伸びていないと言える。

こういった結果からも予測できるが、歳入の根幹である市税収入の伸びが見込めない現状にありながらも、少子高齢化や景気の低迷による社会保障関係経費の増加から、大津市の財政は大変厳しい状況となっている。

一般会計においては 2012 年度歳出計 102,644,323 千円と 2009 年以来 4 年連続の一千億円を超えている。地方税収入は 1,697,633 千円減の 48,499,849 千円と税収の伸び悩みから、財政力指数は 0.793 と近年では初めて 0.8 を割った。さらに前述のとおり、経常収支比率は 1975 年以来 37 年ぶりに 90% 代とかなり厳しい財政運営を強いられている。

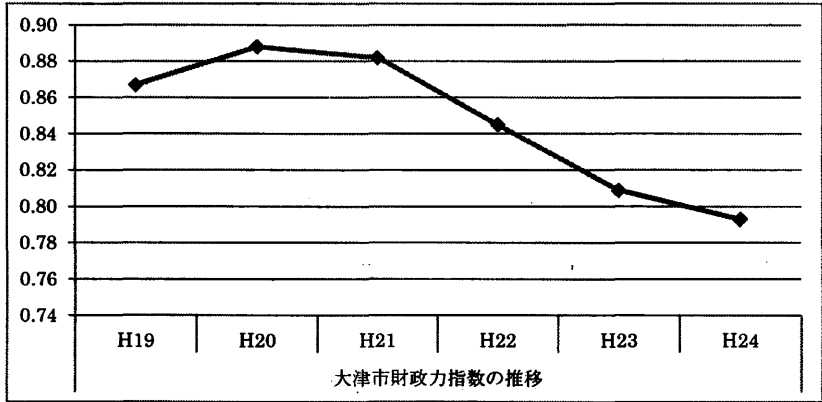
そういった財政状況において残念なのは今の大津市には、過去の財政改革における視点が見られないところにある。

大津市の財政力指数は 2012 年度決算において 0.79 と多少低迷しているが、2011 年度は 0.81 であり、41 中核市の中で良いほうから数えて 17 位にあり、中核市として基本的な財政能力が低いとはいえない。後にのべる多治見市よりも恵まれていることがうか



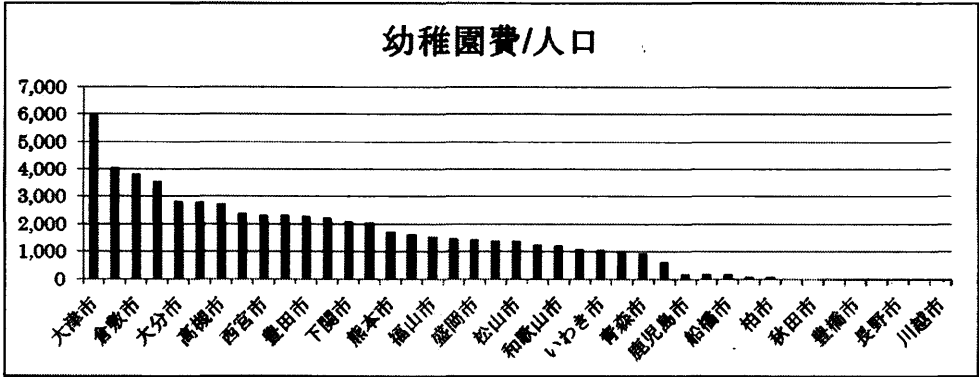
図表 14

出典：(大津市決算カードより筆者制作)



図表 15

出典：(大津市決算カードより筆者制作)



図表 16

出典：自治体ランキング資料を参考に筆者制作

がえる。

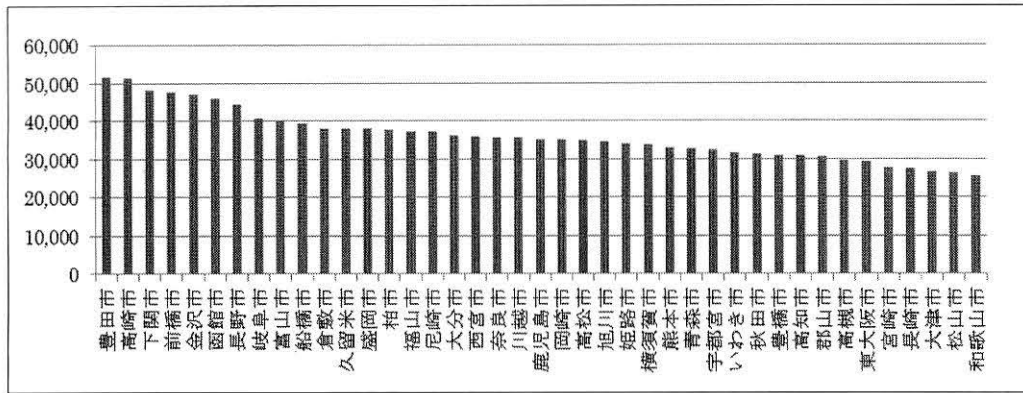
また、地方交付税の急な増額や景気の回復など幸運に恵まれた大津市は、充実しすぎていると評価された幼稚園に対して改善することなく、実験的な認定こども園地区を除いては、現在も1小学校区・1公立幼稚園の基本スタイルを継続している。

その結果、2012年度の大津市立の幼稚園施設の定員は7105人であり、総園児数は2854人と、定員に

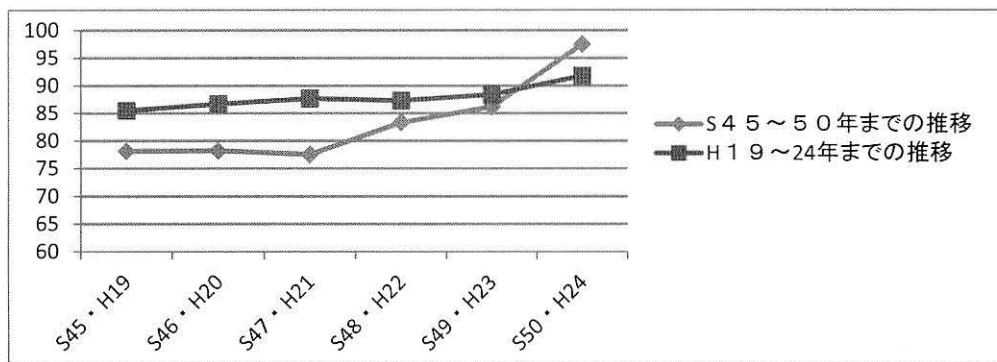
対する収容率の約40%程度となっている。さらに、園によっては定員210名のところ、総園児数は9名、収容率は約4%といった園もある。

こういった非効率的な運営が続いている現在において、なぜ1小学校区・1幼稚園の方針が打ち立てられ続けているかも理論的に説明できる職員はいない。

また、当時は保育所とのバランスの悪さが指摘されていたが、現在は教育費全体とのバランスの悪さ



図表 17 教育費／人口
出典：自治体ランキング資料を参考に筆者制作



図表 18 1975年（昭和50年）までの5年と、2012年（平成24年）までの5年間の経常収支比率の推移比較
出典：（大津市決算カードより筆者制作

区 分	2013年	2015	2020	2025	2030	2035	2038
総人口指数	103.8	105.0	105.8	105.4	104.1	101.9	100.3
総人口数(人)	342,281	345,998	348,852	347,569	343,122	336,000	330,659
年少人口割合(%)	14.6	14.4	13.8	13.2	12.4	11.9	11.7
生産年齢人口割合(%)	63.5	61.9	60.2	59.5	58.9	57.7	56.1
老年人口割合(%)	22.0	23.8	26.0	27.3	28.7	30.4	32.2
75歳以上人口割合(%)	10.2	10.7	12.7	15.3	16.6	17.0	17.4

年少人口(0～14歳人口)
生産年齢人口(15歳～64歳人口)
老年人口(65歳以上人口)

図表 19 大津市の将来人口推計

出典：大津市 統計おおつ平成24年概要 より 筆者制作

が浮かび上がり、市民一人当たりの幼稚園費は中核市の中で1番（図表15）であるが幼稚園費を含んだ教育費は中核市の中で下から3番目（図表16）なのに対し、幼稚園費だけでみると突出している現状が見える。

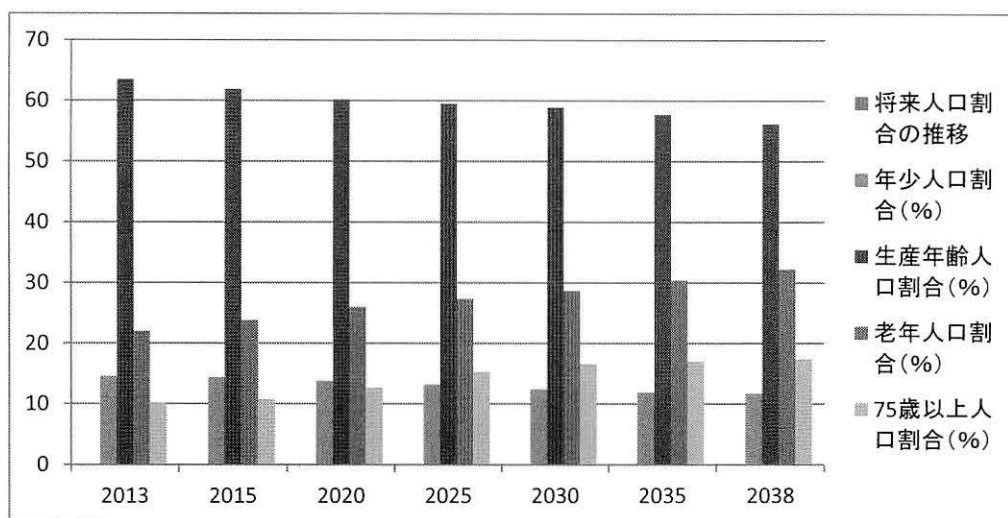
1975年以降の細かなデータ分析がされずに行政運営がされてきた結果ともいえる。

ただし、大津市の財政課職員にお話をうかがうと、財政課に初めて入った時から「税金を扱っている以

上1円たりとも無駄にするな」と厳しく教えられていると言ひ、大津市の財政課には精神的には過去の改革が受け継がれている事も推測される。

こういったことから、2011年度において、人口一人当たりの地方債残高は319,507円/人と中核市41市中10番目と頑張っていると言える。

また2012年度の将来負担比率は53.50%と中核市では13番目に位置し、今も年々減ってきている点は評価できる。



図表 20 将来人口割合の予測

出典：大津市 統計おとつ平成 24 年概要 より 筆者制作

ただしこれは中核市の中での比較であり国と地方の財政関係を含んで考え、さらに経常収支比率の高止まり状態から考えると安心できることはない。

そうした中、今後の大津市において 1975 年当時のように急激に財政状況が改善するとは読みにくい。理由として、1975 年までの大津市と現在の大津市の危機の違いを経常収支から読み取ると、現在の経常収支比率は近年ずっと高い状況にありさらには全国的に高い状況に陥っていることがわかる。

大津市だけが突出しているとも言えない状況から、国の制度を含んだ構造的な改革も必要だと考えられる。

ところで、今後の大津市の人口は 2035 年をピークに減少する事が予想されており、人口の増加を追い風に受けていた財政状況も長続きしないことが予測され、さらには生産人口の割合は減少が始まっている。

また、伴って老年人口の割合も増加、今後の社会保障費は増加の一途が予測され、早急に社会構造に合った政策の再構築は緊急の課題であることがわかる。

3 章 多治見市の改革

3-1 多治見市の概要

多治見市は岐阜県の南部に位置し、名古屋市まで鉄道で約 30 分という利便性から、名古屋のベッドタウンとして発展した都市である。人口は 1980 年代から 1990 年代前半にかけて丘陵部の宅地開発が進んだ事で増え、昼夜間人口比率から見ると就業などで名古屋などへの流出人口が多い都市である。¹⁷⁾ しかし人口の推移をみると 2007 年の人口 11 万 7 千人余りをピークに現在は、人口 11 万 4 千人余の 4 万 4 千余世

帯と、自然・社会共に減少している。

産業としては古くから陶磁器やタイルなど美濃焼の産地として知られており、市内には由緒ある窯元や陶磁器に関する美術館、資料館、ギャラリーなどが点在している。¹⁸⁾

また、名古屋市の保有する愛岐処分場（総敷地面積 109ha）の所在地は多治見市諏訪町にあるのも特徴である。

3-2 多治見市の改革

多治見市の改革の意義は実行可能性を持った行財政改革にある。一言で言えば「総合計画を行政運営の中心におき、「政策主導」によって、自治体の持続可能性を追求した行政運営を展開している。

では、多治見市はなぜそういった改革を進めたのか。改革のきっかけは 1996 年、西寺雅也市長が 1 期 2 年目の時に総務部長から「財源がなく、来年度予算編成ができない」との報告があり、それがきっかけになって「財政緊急事態宣言」が発せられ、多治見市の改革が始まった。

他都市同様に多治見市も 1986 年から 1991 年にかけてのバブル時代に毎年、国・地方の税収が増え、それに呼応して財政も拡大することで公共事業を増やし、また職員の数も増やしていった。

1990 年代に入りバブル経済が崩壊した後、これもやはり他都市と同様に、税収は毎年下がり時間の経過とともに財政規模は縮小していき、政策・人員に係る歳出も圧縮していかざるをえなかった。¹⁹⁾

さらに、高齢化の進展などによる財政需要が確実に増えていくことへ対処をしなければならなくなったことも同様である。

西寺市長が財政緊急事態宣言を出す前の多治見市

は、人口減少などの兆しが見えていたにもかかわらず、市長選挙のたびに大型施設を「目玉」として造るといった行政運営がなされていた。²⁰⁾

建設費にかかる莫大な費用だけでなく、その後の維持管理コストの増加と職員の増加、さらには、職員の増加、起債残高の増大からくる公債費の増加など、多治見市の財政を圧迫していく大きな要因になったのは言うまでもない。

財政緊急事態宣言が行われた1996年時点での財政状況は下記の通りであった。

- ①経常収支比率は89.9%。
- ②公債費比率19.2%。
- ③起債制限比率15.0%。
- ④財政調整基金残高9億2千9百万円。
- ⑤減債基金残高6億4千百万円。
- ⑥起債残高は財政規模を上回る。²¹⁾

である。

多治見市は大都市や有力企業などを擁する政令市や豊田市などとは違い、特別な行財政能力を持った自治体ではなく、財政力指数も0.73であり、大津市の0.79（共に平成24年度決算）よりも低い。

景気回復により税収の増加などが期待でき、一気に財政を立て直せるだけの能力があるわけではなく、ごくごく一般の自治体であり、特別の能力を持たない都市の財政危機の解決は容易ではない。

例えば豊田市の地方税収はリーマンショックの前の2008年とリーマンショックの影響を受けた2009年度決算においては税収において、340億余り29%の減少であり、歳入総額から見た地方税の構成比も21%の減少がみられる。これに対し、多治見市の地方税収においては、5億円余り4%の減少であり歳入総額から見た地方税の構成比も4%の減少でしかない。

これは、巨大企業が市内に存在する豊田市の弱点でもあるが、逆に経済が順調に回復した場合においては、税収も純増する事を意味する。

しかし、多治見市のような地方税収の減少が少ない自治体というのは景気が回復しても、財政回復に対しては大きな期待ができない。

要は景気の動向にかかわらず、慎重な財政運営が求められるということでもある。

その多治見市は現在、他市の自治体であれば起債制限額の満額起債している臨時財政対策債を、当初予算編成時において半分程度しか予定せずに財政運営を行い、それでも財政調整基金などを一定額上積みできるほど安定した財政運営を行っている。緊急事態宣言をおこなった後の財政運営がうまくいっている証明でもある。

では、多治見市は先にもあげた財政縮小および高齢化時代において、財政緊急事態宣言後にどのような行政改革の取り組みをしたのだろうか。

最初に行ったのは、財務債権目標を明確に設定したことにある。

○市債発行額を歳入総額の8%以内にとどめる

○財政調整基金を10億円確保する

○土地開発公社への債務負担行為の54億円を40億円以内に抑える。

○人件費、公債費を削減する

○事務事業における受益者負担を見直す。

○補助金を削減する²²⁾

などで、行財政改革を訴えるにおいてはある程度当たり前の取り組みと断言していいものである。だが、多治見市はそこから改革の道を一步先へ進めた。理論的な改革手法を構想し、一步ずつ着実に改革の道を歩まないと、単なる行政のスリム化にとどまり、本当の意味での財政健全化や行財政改革への道は開けてこないからだ。

そして理論的な改革手法が必要になる訳として、今の財政危機は単に政治や行政の怠慢のみで起こっているわけではない現状があげられる。

たとえば「神野直彦」東京大学名誉教授が書いた「財政学」によれば、「今のように税金の支払いの多少に関わらず投票できる普通選挙制度ができた結果、大衆民主主義が成立にともない、現代の民主主義システムは多元的な利害によって議会の利害調整が困難になり、議会は財政に多元的な利害を盛り込みあう「戦場」となってしまう」とし、「政治家も大衆も公共の利益を掲げながら、自己利益を追求するために安易な経費拡大が生じて、財政赤字が慢性化する」と記されている。

さらに、こういった財政膨張は政府の失敗として提起され、議会民主主義にもとづく政治過程は「悪魔の見えざる手」に導かれるとさえ述べられている。

そう、現代の民主主義は制度的な課題として財政膨張の可能性を確実に打ち消すだけの能力を有していないのである。

そして財政危機だといって、あわてて単なるリストラ的な改革だけに終わってしまうのであれば市民にとっては行政サービスの切り下げや、サービス料金の値上げ、職員には疲弊感をもたらすだけで一過性の改革にとまり、成功にはいたらない可能性が多い。

現実には多治見市においても、緊急事態の解決を先送りしないという市長の判断のもとで行った、補助金の一律カットや福利厚生費のカットなどの経費削減案への市民の反発は大きかった。しかしこの経験から財政を分かりやすく、常に市民に公開することの重要性、また公開するだけでなく市民と共有することの大切さを多治見市は教訓として得たという。

3-3 「多治見」モデルの特徴

多治見市は、財政緊急事態宣言による情報公開と

市民参加を最初の取り組みとし、「第5次総合計画（2001年－2010年）」の策定にあった。

この総合計画づくりが多治見モデルの根幹である。

その先駆性は次の6つの特徴に挙げられる。

- ①徹底した市民参加・職員参加による策定手続を確立した事。
- ②総合計画（政策）にもとづく組織編制が行われたこと。
- ③一本の計画で「基本構想」・「基本計画」・「実施計画」を統合したこと。この中に基本構想・基本計画・実施計画がコンパクトにまとめられている。
- ④進行管理を「実行計画シート」によって公表していること。

実行計画シートとは、実行計画のもとにあるそれぞれの事務事業ごとにシートが作成されており、5年間の計画と各年度の達成度が明記され進行管理としてホームページで公表されている。

- ⑤総合計画による財政・予算編成のコントロールが行われ、財政主導の予算編成から政策主導の予算編成に転換させたことであり、この点が多治見市の改革の最大のポイントである。²³⁾
- ⑥条例は単なるお飾りではなく、つねに、実効性を追求する。そのため絶えず見直し、改正が加えられている。

以上の6点が、多治見モデルの先駆性として上げられる。

多治見市は、財政目標の設定とともに徹底した情報公開と市民参加の取り組みが行われている。

第5次総合計画の策定にあたっては計画を審議する市民委員会（9人）と、基本計画の骨格にあたる5つの政策領域ごとに「市民懇談会」（50人）が設置され「討議課題集」が作成されている。

また職員側において部長職以上の「策定本部会議」と各職場から集めたワーキンググループによる「討議課題集」の策定によって多治見市の抱える市制課題の全体像を明らかにしている。

そして2つの課題をつきあわせる事で多治見市の課題がよりリアリティーを持って市民と職員に共有される回路がつくられた。

さらに、討議課題の前段階に地域生活環境の現状を地図情報に落とした「地域生活環境指標地図」の作成があったのも特質すべき点である。²⁴⁾

その他においても、H9年9月制定の情報公開条例によって情報公開制度の確立をはかり、財務状況の実態を市民と庁内に対して明らかにした。

多治見市の情報公開制度は、見せることが出来る資料はすべて市民にも見せるといった精神であると同時に、それは誤った対応をしたときに、行政職員が情報操作などでごまかすことなく、真摯に謝ることができるかであり、いち早く再発の防止にも繋がっ

ていく。

また市民参加といっても市民に対し丸投げや、行政の責任放棄にならないようにするために、議事録はすべて公開され、さらには市民参加の方法に対しても毎回試行錯誤が繰り返され、市民と行政それぞれが役割を変えていく事につながった。²⁵⁾

さらに、総合計画策定の他においても、さまざまな市民委員会を立ち上げるなど市民参加を積極的に推進してきたが、この市民参加を実践的に遂行するため、多治見市市政基本条例や市民参加条例等を制定し、市民参加の機会を計画から実施、評価まで政策過程の前段階で実施されている。

市政基本条例は平成18年第5回多治見市議会定例会において制定された。ただし、多治見市の自治体基本条例はすんなり議会で採決されたわけではなく、議会で2度の継続審議を経るという難産の末に成立している。²⁶⁾

西寺市長（当時）はこの難産の理由を、議員たちにとって条例案本体が問題ではなく、行政が他に例を見ないほど厳密に総合計画に基づいて行政全体をコントロールしていることへの反発が基本条例の廃案につながったのではないかと述べている。

計画から予算編成に至るまで、事務事業の選択・決定に議員が関与出来ず、条例によって手足を縛られるのに反発したに違いないと思ったからだ。

しかし議会本来の権能を考えればそんな事にはならず、細かな政策に対しては地方自治法上から考えても権限はないが、議会は市の方向性などを決める事ができる。

地方自治法の第九十六条では、「1. 普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。」とされ「一 条例を設け又は改廃すること。」とある。

よって議会が必要と考える施策に対して議会が条例を制定する事ができ、その条例に沿って執行部（行政）は議会に予算案を提出、それを見て可決や修正・否決が可能になるわけで、議会の持つ本来の権能は法律において確保されている。

しかし、こういった反発はどここの議会でも起こりうる議論だろうと西寺市長は記している。²⁷⁾

さてこうして多治見市では財政緊急事態宣言を契機として、財務目標の設定と市民に対する徹底した財務状況の公開を行うとともに、市民参加による行政運営をめざして改革をスタートさせた。

そして、「総合計画」の実現を効果的、効率的に推進するために、「行政改革」及び、「組織改革」また、それを実行する「人材育成」を1セットにした改革を多治見市版の「三位一体改革」と呼称して実行していった。

総合計画は、本来自治体行政における最高位の計

画であるはずだが、一般的に自治体ではよく、相当な時間と予算を費やし分厚い冊子の総合計画として完成されるが、具体的な目標が書かれておらず、完成したとたんに神棚に飾られているケースも少なくない。(現在は平成23年5月2日の「地方自治法の一部を改正」によって、基本構想の法的な策定義務がなくなり、策定及び議会の議決を経るかどうかは市の独自の判断に委ねられることとなった。)

多治見市の場合は総合計画を本来の最高計画との意味合いをもって策定している。しかも、内容は実にコンパクトにまとめられている。

多治見市の第5次総合計画の冊子は資料を含めて170ページ程度であり、そこに「基本構想」「基本計画」「実行計画」「付属資料」がすべて収録されている。しかも、総合計画は行革大綱や指針、予算などとリンクし、総合計画を起点として、行政全体をコントロールするシステムが構築されている。²⁸⁾

特に、多治見市の特徴は政策領域の基本骨格が既存の縦割り行政を軸としていない。

「討議課題集」から出た地域社会の実態をふまえ総合化された政策の柱となっているため、地域社会の変化につねに対応するために、組織が柔軟に組み換えられるべきものとされた。

要するに、総合計画に記載された各事業が具体的に実現できるような、実行力を持った、自治体全体の行動指針となる総合計画づくりを行政経営の基軸にすえ、総合計画によって施策を統制し財政改革指針で財政の規律を守り、行政改革大綱で行政の量と質の改革に取り組むことによって、堅実な行財政運営を実施してきているのである。

また、そうした運営を支えるため総合計画に行政改革・組織改革・人材育成計画とリンクされており、この三つが1セットとなり財政縮小時代における厳しい行財政の運営に対し、問題意識を明確にして対応する内部システムを確立させている。

この手続きの中で、たとえば実行計画にはない新たな政策や予算は庁内の「政策会議」と「市民懇談会」の承認がなければ、市長といえども勝手にできない仕組みをつくられた。

そうする事で利害関係政治と縦割部局主義による不合理な政策・予算の固定化あるいは恣意的な拡大を防ぐ仕組みを形成した。

このような厳格な手続きを市長はじめ組織全体に課す経験をふまえ、2007年12月議会において「健全な財政に関する条例」が成立した。

この「健全な財政に関する条例」によって、多治見市において財政非常事態宣言から始まった一連の財政運営の指針や手法が、今後も継続していくことが担保されたと言えるのではないだろうか。

健全な財政に関する条例は、単に財政の健全化の

ためにのみ定められたものではなく、市が取り組んでいる「市民自治による市政の運営」を財政面から支えるためのものになっている。

そのため市の運営の理念・原則を定めた市政基本条例、市の政策の基本となる総合計画とともに市政の運営を支えるための基本的な条例として位置づけられている。この理念に基づき、財政運営を信託された首長および議会は、健全に運営する責任はもとより、まずは主権者である住民への説明責任を果たすことが基本である。

また、住民も自らの信託と負担に基づく自治体財政に関心を持ち、主権者として首長および議会に財政運営の責任を問い、説明責任を求めることがまず必要である。

さらに、自治体に期待する役割とそれに伴う住民負担について責任を果たすことが、より実効的な財政の健全化に必要である。

4章 多治見市と大津市の 改革の共通性、相違性

4-1 改革の共通性

○背景にある財政危機

S50年代の大津市の改革と多治見市の改革における共通性。

両市の改革は幾点かの共通性が見受けられる。まずは、背景としての財政危機である。大津市は約200億円程度の決算において9億円余もの赤字を出し、さらに経常収支比率が90%を超える危険水域に達していた。

それは、小手先だけの財政緊縮では赤字解消には繋がらない事が証明されていた。

多治見市の場合は経常収支比率が90%にせまり、起債残高が財政規模を上回り、公債費比率19.2%、起債制限比率15%、財政調整基金残高9億2千900万、減債基金残高6億4千100万円など危機が見え隠れし、更には人口減少や少子高齢化と近い将来において自治体運営の持続維持性が保てなくなる事を明確に示す事になりが財政緊急事態宣言を発令することに繋がった。

両市ともに財政的な視点において、将来に対する危機感が改革に繋がったと言える。

○情報公開 「痛い部分もさらけ出す」

財政危機において、小手先の改革ではダメだということを両市とも認識している。

それは「突かれると痛い部分もさらけ出さなければ再起はない」という言葉が残されている大津市においてもそうだが、多治見市でもそういった感覚があった。

とくに両市とも市民に解りやすい財政状況を公開

することに積極的であったのは、現在の議会民主主義において、一面では避けたい財政膨張性への対応として、財政状況の実態を明らかにした上で、最後は主権者である市民に決めてもらうとの考えもあったのではないか。

○市民参加

両市は市民参加と情報公開を積極的に取り組むことに積極的であった。

大津市の改革においては、幼稚園運営や支所の数においてバランスがあまりにも悪いとされ、加藤一明教授の教えにより、こういった事は市民が議論出来るように市民に解りやすく、何にいくら使っていて、その負担は誰がどの程度負担しているのかを見えるようにする必要があるとし、幼稚園運営の情報を公開している。²⁹⁾

また、市長自らが財政状況について市民と対話している。

多治見市においては、情報公開条例によって包み隠さず、さらには意思決定における議論の内容まで公開するようにされている。

たとえば、多治見市の財政状況として公開される財政状況は他市では通常年に1回だけなのに対し、多治見市は年に2回公表され、その内容は細かく予算の執行状況や、補助金はどんなのがあり、いくら使われているのか、また細かな表が付け加えられており、市民にも極力わかりやすくしている。

また、改革の中心においても市民参加条例によって細かく規定されており、条例の3条において「市民は、市政の主権者であり、市政に参加する権利を有することにかんがみ、市民参加は、多くの市民の参加機会を保障することを旨として行われなければならない。」と市民が主権であることを明記されている。

さらに重要な案件の場合、6条と7条において審議会において市民参加を義務化する文面が付されており、その議論に至るまでも議会に報告が義務づけられている。

これにより、議論の公開がなされていると言える。

なお大津市においては市民参加条例だけでなく、自治基本条例も持っていない。職員の意識を高めるだけでなく、財政規律を高める上にもこれに近い条例の制定は欠かせないと思われる。

○職員の意識改革

大津市の場合、改革の中心に若い職員を添え職員一丸となって事に当たることを目的とされている。さらには市長が自ら職員に対し、本庁だけでなくあちこちの出先機関に節約と現状を訴える事を行っていた。

多治見市は三位一体の改革の中に職員の意識改革を入れており、改革の中核にしている点があげられる。

○計画財政と分析

両市とも財政計画を立てることを意識している。

大津市の場合にはそういった計画自体の存在は残されていないが、後年に加藤芳太郎教授が大津市で行った中期財政計画の手法を「予算論研究の歩み」の中で語っている。

多治見市においても財政指標毎に基準値と目標値を設定し、見込み数値及び実績値と比較、検証するという形をとっているため、事前計画と事後評価がセットになっており、この作業が総合計画、中期財政計画、予算、決算のそれぞれの段階で行われている。

逆に両改革ともに財政計画を策定するためには自らの財政状況や自己分析、さらには将来に対しこういった構造になるだろうとの比較がされている。

○企画と財政の統合

ここで注意する事は「財務目標の設定」と「財務情報の公開」である。言葉でいえば当たり前の様に聞こえるが、実はこれが大変難しい。

財務情報の公開も悪化の原因を税収減などの外部要因に集約する「失敗のいいわけをするための情報公開」と「失敗の原因をさらけ出す情報公開」の二つがあり、後者を進めなければならない。

なぜならばこれをやらないと改善の課題と目標が明確にならないうえに、実現可能な「財務目標の設定」など出来ないからだ。

大津市においては財政委員会が実は加藤芳太郎教授の意図として、財政と企画の統合が計られていた。

財政と企画の2課だけではいろいろと不都合がある事から、出納部門などが加えられ財政委員会を立ち上げている。

多治見の改革においては組織改革によって企画と財政だけでなく、すべての部署が一つの枠の中に入り、縦割り行政の改善と計画的な行政運営から統合されているが、未来を見る企画と現在を見る財政が一つの枠組みの中にある事は変わらない。

4-2 大津市の改革と多治見市の改革の違い

○時代と構造の背景

1975年度における財政危機は、オイルショックによる経済危機が主要な原因であり、さらには、人口の増加に伴う学校施設などの建設が増加した事による大津市の行政運営（管理）のあり方が問題であり、地方債の乱発などが要因の一つとして挙げられる。しかし結果として一過性のものであった。

多治見市における財政危機は、選挙のたびごとに増えた公共投資とその維持管理・交際費などの増加に加え、経済の長期低迷による地方債の増加に加え少子高齢化が及ぼす福祉費用の増加があげられる。

さらには高度経済成長期にあった公共施設の老朽化や国の保障能力の低下が及ぼす危機など、日本の社会構造そのものが背景にあった。

○財政管理システムとして改革を作りあげたか、意識として残したか。

多治見市の改革は総合計画に始まり情報公開条例、市制基本条例、財務条例とすべてが財政と緊密にリンクすることにより将来財政への責任を持っている。

いっぽう大津市の場合は、結局意識改革と一過性の改革でしかなく、システムとして組みあがっていなかった所に多治見市との相違性があり、それが改革の技法が今に残っていない理由であろう。

バブル経済としての追い風があったとは言え、経済は上がり下がりするのが2回のオイルショック時に経験しているわけであり、当時から財政調整基金の積み上げが少ないことや、行政規模に比べ、サービスが過剰であることは指摘されていたことである。

またいったん行った行政サービスは情報公開と市民参加によって、市民に議論してもらうといった考えも持ち上げられていたにも関わらず、その制度が現在に残されていないのはシステムとして作り上げていない事に他ならないのではないか。

確かに大津市は中核市の中ではそれほど悪い財政指標にはない。

しかし、過去に大きな財政危機の経験があった都市としては物足りないものがある上に、じわじわと経常収支比率が上がっている中においても、財政分析がおろそかである。

議会の一般質問において、他市との比較において何が多くて何が少ないかとの問いには財政調整基金などの基金が少ないとし、債務残高も少ないとしただけに留まっているところから見ると、先にあげた幼稚園費と教育費におけるバランスが悪い関係などは分析が進んでいないものと思える。

まとめ

自治体の財政改革のあり方の考察

日本の自治体財政は国家財政に強く依存しているため、国が財政危機に陥れば必然的に地方も財政危機に見舞われる。国・地方あわせて1000兆円の借金をかかえた危機的状況にある日本において、どちらが先に崩れてもおかしくない、ダブルリーチ的な状況に置かれていると言える。

歳入と歳出の構造に重要な課題が残され、国と地方の絡まりあった関係にある日本の財政は小手先だけの緊縮財政などではどうにかなるような問題でもない。

歳入では経済の停滞だけが問題ではなく、少子高齢化によって生産人口の減少といった経済や財政の担い手の減少、さらには担い手の負担増加によるさらなる経済の停滞が予測される。また歳出においても少子高齢化による社会保障費の増加は深刻な問題

として国と地方にのしかかるのはもはや明白の事実である。

さらに高度経済成長期において建設された公共施設は建て直しや修繕、さらには維持に係る歳出として、急速なる歳出の増加が予測される。

本来であれば、こうした状況の前に、議会がその権能を発揮し、議会に求められた議事機関としての役割を大いに発揮し、議会での活発な議論を通じて、自治体の向かうべき方向をさぐり、財政的な整合性をはかり導く事が期待される。

ただ、議会改革はいまなお手探り状態であり、自治体の改革は大津市の事例を含め30年以上も前から各自治体の執行部主導において進められるのが実態であり、多治見市のような先駆的事例を導き出している。

そういった意味では行政改革における研究が議会改革よりも先行しているともいえ、行政改革によって議会改革を導いていく事も期待されるところにある。

現に多治見市では反対ばかりの議会が、「健全な財政に関する条例」において積極的に応援した議員が出てきた。

このことは、行政改革において執行部の役割と議会の役割、そして市民の権利をきちんと整理していけば、議会がどうあるべきか、議員自らが考えていく可能性を示唆しているとも言える。

しかしながら、何度も述べている小手先の改革では本当の意味での成功は見えない。

だからこそ、新・旧による改革手法を紐解いていけば必ず、そこから光明は見えてくるようにも思える。

まず、何より重要なことは、早急に個々の自治体自身が、迫っている危機の本質に気づき、危機感を持って事にあたる必要があるということである。

日本の地方自治体は大小約1800もの自治体からなっており、個々の自治体において歴史的、性質的な背景や、社会構造の違いがある。だから、国が示す指針は全自治体すべてに当てはまる訳でもなく、さらには先駆事例の模写でも成功するとは限らない。

しかしながら、改革に至るまでの手法や理論的な改革の手段はいかなる自治体であろうと有効に機能する。

まず、改革の最初にやるべきは市の状態や構造、歴史背景、また行政運営において痛いところなど全てをさらけ出す覚悟で改革を行う必要があり、隠すところなくさらけ出した状態において色々な角度からの分析、そして中期的な展望を持ち計画を立てて行く事が必要になってくる。

中期的な計画を立案実行するためには、両市とも財政と企画の両部署の連携に目を向けているところも見逃してはならない。

今を見る財政と未来を創る企画との繋がりが、地

方財政の持続維持には求められるからだ。

また、それを実行するにおいては行政職員全員が危機感をもつ必要性に迫られる。

よって、全職員にどのように危機感を共有させるかであるが、大津市ではヒラ社員による財政委員会と市長の時間外説明会によって職員の意識改革を行った。

また、多治見市においては組織改革・人材育成計画との三位一体の改革によって、職員の意識改革、さらには役所そのものを変えようとする取り組みを行った。

さらに、そこに住む市民自身の意識改革も同時に行うべきと、新旧改革は示唆している。

リストラ的なコストカットを進めているだけでは、市民反発も大きいことは想像するに容易く、そういった市民反発を呼だけの改革だけでは、改革の遂行すら危ぶまれる。

改革意識の根底に市民のための行政であるという理想に支えられていなければ、単なるコストカットだけになり改革の本旨から外れていく。

そういった中において両市とも、市民に対し情報の提供を積極的に行うことを指示した。

また、市民参加を呼び掛けている。

大津市は両方ともに頓挫しているが、改革の方向性においては市民に対しての情報公開と市民参加が

提唱されていたのは間違いない。

国の構造的な改革を推し進める手法として、さらには成熟した民主主義へと向かうには、理論的には地方分権だと多くの論者が主張する。その来るべき地方分権においての方向性は市民参加や住民主権が本質とされている。

逆にそうあるためには、市民が一定の政治的な理解と財政的な広い視野での発想が要求されてくるだろう。そういった意味においても、市民参加と情報公開は財政改革において視点の中心に置く必要がある。

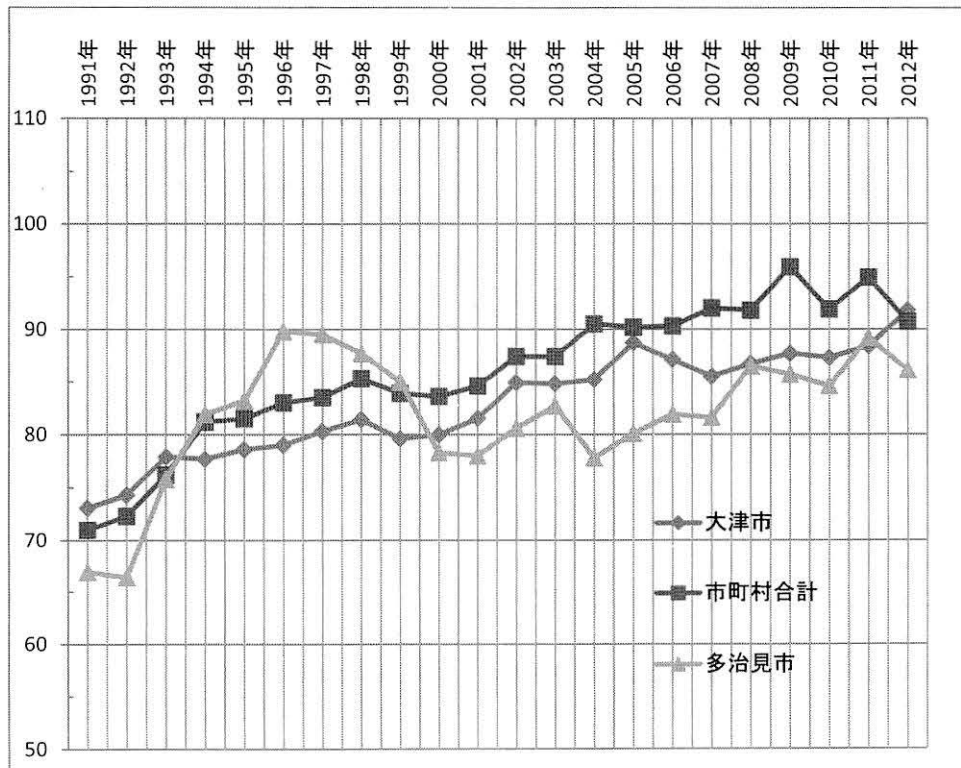
要は先に挙げた、大津市と多治見市の改革の共通性が今後の財政危機を克服する骨格に当てはまるだろう。

ただし大津ではそれが継続しなかった。その継続を確保するためには多治見市がおこなったシステムの開発がその一つ的手段と示唆していると私は考える。

また、重要なこととして、多治見市は条例やシステムを絶えずチェックしながら改善しているところも、見逃してはならない。

多くの自治体において条例は一度作ってしまうと、あまり見直されず、棚上げされることが多い。しかしきちんと実行していこうとすると、不都合や改善点、さらには他の条例として分裂や逆に他の条例とのリンクを量る必要性がでてくる。

他の例においても、自治基本条例の第一号として



図表 21 市町村総計・大津市・多治見市の経常収支比率の推移

出典：各年度 地方財政白書、大津市・多治見市決算カードより 筆者制作

(単位:円)

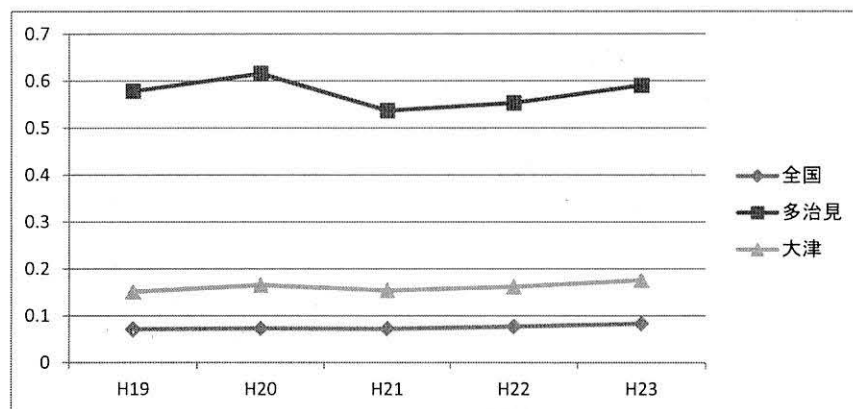
年度	発行可能額	実借入額	うち旧笠原町借入額	償還額	元金分	利子分	年度末残高
H13年度	513,010,000	80,600,000	80,600,000	0			80,600,000
H14年度	1,059,573,000	160,000,000	160,000,000	938,272		938,272	240,600,000
H15年度	2,304,041,000	1,137,200,000	375,200,000	1,929,276		1,929,276	1,377,800,000
H16年度	1,663,541,000	1,553,000,000	263,000,000	12,545,962		12,545,962	2,930,800,000
H17年度	1,277,928,000	902,000,000	131,200,000	59,596,332	31,440,588	28,155,744	3,801,359,412
H18年度	1,140,303,000	780,000,000		160,343,827	113,747,476	46,596,351	4,467,611,936
H19年度	1,034,571,000	435,000,000		238,020,519	179,648,195	58,372,324	4,722,963,741
H20年度	969,033,000	428,000,000		260,972,658	197,485,934	63,486,724	4,953,477,807
H21年度	1,503,974,000	850,000,000		311,454,841	240,663,573	70,791,268	5,562,814,234
H22年度	2,442,412,000	800,000,000		358,449,467	281,968,797	76,480,670	6,080,845,437
H23年度	1,907,179,000	300,000,000		388,743,653	307,067,165	81,676,468	6,073,778,252
H24年度	1,983,879,000	950,000,000		411,806,760	332,117,147	79,689,613	6,691,661,105
H25年度	2,148,609,000	1,100,000,000		473,974,000	379,834,000	94,140,000	7,411,827,105
	19,948,053,000	9,475,800,000		2,678,775,567	2,063,972,895	614,802,672	

※H25年度の借入額及び償還額は、予算額を記載しています。

発行可能額－実借入額＝ 10,472,253,000

臨時財政対策債の借入状況

出典：多治見市より情報提供



図表 22 市町村総計・大津市・多治見市の基金と地方債の割合の推移

出典：各年度 地方財政白書、大津市・多治見市決算カードより 筆者制作

知られるニセコ町の「まちづくり基本条例」も H13 年に施行したあと、一次改正 (H17 年) 二次改正 (H22 年) と見直されている。

逆に言うと、一過性の改革条例 (システム) なのか、本質的な改革なのかがこういった所で見え隠れするのかもしれない。

もちろん、多治見市における改革も今後の社会・政治状況においてどうなっていくのかは未知数である。

よって、こういった改革を継続し続けていくためには、やはり市民による監視と市民による持続維持性への要求が不可欠であることは間違いない。

さらに、多治見市の行財政改革から見えてくるとは、危機感を持ち、どういう状況にあるのかを正

確に実情を把握し、それに対して、どういう取り組みのための庁内システムをつくったことである。こうしたシステムを役所内部で作り、そのシステムを市長以下がしっかり守り維持することで、経常収支比率を大きく改善することができた。

1996 年度決算において、経常収支比率が著しく高くなった多治見市は改革のあと、明らかに経常収支比率が安定した。

しかし近年、大津市に迫る勢いで経常収支比率が伸びてきているのがうかがえる。しかし、これは多治見市の将来世代への考えが表れており、ここでは見えない臨時財政対策債とのカラクリがある。

臨時財政対策債とはその性質上、発行しないと経

常収支比率が押し上げられてしまう。

その中で、多治見市は臨時財政対策を予算編成時に半分程度しか発行しないと決めている。

また、決算時においても発行しなくていい対策債は極力発行しないとしている。こうした取り組みをふまえ、あらためて多治見市の財政状況をみれば経常収支比率は今も大津市や全国と比べてもはるかに良好な状況である事がうかがえる。

今、地方自治体にある財政危機は実はまだまだ、改善の余地があるはずである。そのことは、財政力指数がそれほど良くない多治見市における実践的改革が何よりも雄弁に語っているように思う。多治見市と同じような意識改革を行うことが出来れば、多くの自治体で財政健全化を実現できる可能性を持っているはずである。多治見市の財政データの経年変化からそのことはいえる。

しかし、そのためには財務状況の背景にある財政運営の実態把握と、先ほど述べた右肩下がり時代に対応して、最悪の事態を折り込みながら行政経営にのぞむ必要がある。

最後になるが多治見市の財政の健全を示す数値として、多治見市の積立金と市債の割合を全国、と大津市と比較してみる。多治見市は市債残高の約半分の額が基金として積み立てられており、大津市は15%程度、全国にいたっては7%ほどしかなく（図表17）、多治見市の財政運営が将来負担とどう向き合っているのかも、この数字からもはっきりと見えてくる。

参考資料

- 事例・地方自治 第一巻行政改革 1983年12月20日
監修 辻 清明・責任編集 佐藤 竺 はるぶ出版
自治体の予算改革 1982年6月22日 初版 加藤 芳太郎
著 東京大学出版会
現代の地方財政 1975年 初版 1982年 6月10日8版
加藤 芳太郎・門真 薫吉・加藤 一明 著 東京大学出版会
予算論研究の歩み 2008年3月20日 加藤 芳太郎 著 敬文堂
大津市議会史 -記述編- 平成3年3月25日 編集・発行 大津市議会
大津市議会史 -市政方針演説編- 平成元年10月1日 編集・発行 大津市議会
大津市史10年表 便覧 昭和62年11月29日 発行
発行者 大津市長 山田豊三郎 発行所 大津市役所
自律自治体の形成 西寺 雅也 2008年8月25日 第一版
第 公人の友社
財政縮小時代の人材戦略 多治見モデル 大矢野 修/
LORC 著/企画 2007年12月20日 初版
地方財政入門 小西 砂千夫/松木 茂弘 2013年5月27
日 初版
財政の自治 飛田 博史 工人社 2013年7月31日 第1

版

- 地方に税源を 神野直彦/金子 勝 東洋経済新報社 2000
年1月24日 第3刷
未完の分権改革 西尾 勝 岩波書店 1999年11月10日
第1刷
自治分権再考 西尾 勝 ぎょうせい 2013年4月15日
第1刷
新地方分権の経済学 林 宜嗣 日本評論社 2006年5月
16日 第1版
川崎市 財政白書 2009年度～2012年度
総務省 地方財政白書
財務省 HP
総務省 HP
厚生労働省 HP
各年度 財政白書
各年度 大津市決算カード
各年度 多治見市決算カード
大阪自治労 財政縮小時代における行政経営・多治見（岐
阜県）モデル
三井住友アセットマネジメント フォーカス9
http://www.smam-jp.com/market/report/focus/1225582_1983.html
大牟田市議会 総務委員会 行政視察報告書 平成25年11
月8日
大津市 HP

注

- 1) 独立行政法人労働政策研究・研修機構「平成24年労働力需給の推計」労働力需給モデルによる政策シミュレーション 推計結果のポイント。
- 2) 地方に税源を 神野直彦/金子 勝 東洋経済新報社 2000年1月24日 第3刷
- 3) 地方に税源を 神野直彦/金子 勝 東洋経済新報社 2000年1月24日 第3刷
- 4) 財務省 HP
- 5) 財政の自治 飛田 博史 2013年7月31日 第一版 公人社
- 6) 開かれた議会をめざす会 HP シンポジウム 報告（発言要旨）
- 7) 2011年の毎日新聞 WEB新書において、「3ない議会」「こんな議会はいらない」
- 8) 総務省 昭和52年度版 地方財政白書
- 9) 事例・地方自治 第一巻行政改革 1983年12月20日 監修 辻 清明・責任編集 佐藤 竺 はるぶ出版
- 10) 事例・地方自治 第一巻行政改革 1983年12月20日 監修 辻 清明・責任編集 佐藤 竺 はるぶ出版
- 11) 事例・地方自治 第一巻行政改革 1983年12月20日 監修 辻 清明・責任編集 佐藤 竺 はるぶ出版
- 12) 事例・地方自治 第一巻行政改革 1983年12月20日 監修 辻 清明・責任編集 佐藤 竺 はるぶ出版
- 13) 事例・地方自治 第一巻行政改革 1983年12月20日 監修 辻 清明・責任編集 佐藤 竺 はるぶ出版
- 14) 事例・地方自治 第一巻行政改革 1983年12月20日 監修 辻 清明・責任編集 佐藤 竺 はるぶ出版
- 15) 事例・地方自治 第一巻行政改革 1983年12月20日 監修 辻 清明・責任編集 佐藤 竺 はるぶ出版

- 16) 事例・地方自治 第一巻行政改革 1983 年 12 月 20 日
監修 辻 清明・責任編集 佐藤 竺 はるぶ出版
- 17) 多治見市 HP 参照
- 18) 多治見市 HP 参照
- 19) 大阪自治労 HP 財政縮小時代における行政経営・多治見（岐阜県）モデル
- 20) 自律自治体の形成 西寺 雅也 2008 年 8 月 25 日
第一版第 公人の友社
- 21) 自律自治体の形成 西寺 雅也 2008 年 8 月 25 日
第一版第 公人の友社
- 22) 自律自治体の形成 西寺 雅也 2008 年 8 月 25 日
第一版第 公人の友社
- 23) 財政縮小時代の人材戦略 多治見モデル 大矢野 修 /
LORC 著 / 企画 2007 年 12 月 20 日
- 24) 財政縮小時代の人材戦略 多治見モデル 大矢野 修 /
LORC 著 / 企画 2007 年 12 月 20 日
- 25) 財政縮小時代の人材戦略 多治見モデル 大矢野 修 /
LORC 著 / 企画 2007 年 12 月 20 日
- 26) 自律自治体の形成 西寺 雅也 2008 年 8 月 25 日
第一版第 公人の友社
- 27) 自律自治体の形成 西寺 雅也 2008 年 8 月 25 日
第一版第 公人の友社
- 28) 財政縮小時代の人材戦略 多治見モデル 大矢野 修 /
LORC 著 / 企画 2007 年 12 月 20 日
- 29) 事例・地方自治 第一巻行政改革 1983 年 12 月 20 日
監修 辻 清明・責任編集 佐藤 竺 はるぶ出版