

# 地方財政改革の課題

—地方創生政策との関係も含めて—

理事研究員 堀内芳彦

## 〔要 旨〕

地方財政は悪化に歯止めがかかりつつあるが、臨時財政対策債（赤字地方債）の累増や公共施設の大量更新問題などの将来的なリスクを抱えている。

政府は、地方財政の更なる改革として、公的サービスの産業化、イノベーションによる公的サービスの効率化と質の向上を図るため、地方財政を「見える化」したうえで、トップランナー方式による成果主義重視の姿勢で改革を推し進めようとしている。また、地方創生政策の事業費の配分や新たな「圏域」づくりにもそうした姿勢がみられる。

これまでの公的サービスの産業化、イノベーションに関連する政策の実績をみると、公的サービスの効率化や質の向上につながらないケースも散見され、平成の合併で問題点となったように、効率化のしわ寄せが特に条件不利地などの弱者に及ぶ懸念がある。こうした懸念を払拭して地方財政改革と地方創生を実現していくために、今まさに、地域コミュニティの住民自治とそれを基盤とする各自治体の自治の力が問われている。

## 目 次

- |                           |                                   |
|---------------------------|-----------------------------------|
| 1 はじめに                    | (4) 財政構造は硬直性高く、財政力・行政コストの地域格差は大きい |
| 2 近年の地方財政の財源不足と地方財政改革     | (5) 地方公営企業の赤字が顕在化                 |
| (1) 地方交付税制度の仕組み           | (6) 今後増大する公共施設等の更新費用              |
| (2) 財源不足が継続する地方財政         | 4 骨太方針2015の地方財政改革                 |
| (3) 近年の主な地方財政改革の動向        | (1) 改革の方向・進め方                     |
| 3 地方財政の現状                 | (2) 改革の方向・進め方の留意点                 |
| (1) 歳出は抑制基調               | (3) 地方創生政策との関係                    |
| (2) 借入金残高は横ばいも累増する臨時財政対策債 | 5 おわりに                            |
| (3) 積立金は増加傾向              |                                   |

## 1 はじめに

2015年6月30日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2015」（以下「骨太方針2015」という）において、歳出改革の主なアプローチ手法として、「公的サービスの産業化」「インセンティブ改革」「公的サービスのイノベーション<sup>(注1)</sup>」が掲げられている。そして、地方行財政分野の改革では、地方経済の再生と地方財政の好循環を実現するため、インセンティブ改革を通じた自主的な改革や、公的サービスの産業化を通じた官民が連携したサービス創出等に取り組むこととし、その実現に向け、公共サービスに関する情報の「見える化」を図りながらエビデンスに基づくPDCAを徹底していく方針が示されている。

本稿では、こうした地方財政改革の方向性・進め方について、バブル崩壊で90年代から悪化した地方財政のこれまでの財政健全化に向けた取組みと地方財政の現状を踏まえたうえで、地方創生政策との関係も含めて考察する。

**(注1)** 公的サービスの産業化：公共サービスやそれと密接に関わる周辺サービスについて、民間企業等が公的主体と協力して担うことによって、サービスの選択肢の多様化、サービスの効率化を図るとともに、新たな成長のタネを発掘・伸長させること。

インセンティブ改革：公共サービスの質の向上に取り組む必要性に対する気付きを広げ、現状を変えていく動機付けをすることによって、住民や企業等の行動変化につなげ、公共サービスの量的な増大を抑制するとともに、経済・財政の再生に向けた前向きな改革を促すこと。

公共サービスのイノベーション：公共サービ

スに対する需要・供給構造に関する情報や地域間等の差異に関する情報等の「見える化」を進めることや、公共サービスに係る業務の簡素化・標準化、先進的な取組みの普及・展開を進めること。

## 2 近年の地方財政の財源不足と地方財政改革

### (1) 地方交付税制度の仕組み

どの地域に住む国民にも一定の行政サービスを提供できるよう各地方公共団体の財源を保障し、各自治体間の財源の不均衡を調整する制度として地方交付税制度がある。

その仕組みは、まず、法令によって義務付けられた事務事業を円滑に実施できるよう財源を保障するため、毎年度、翌年度の地方公共団体の歳入・歳出総額の見込額に関する書類（地方財政計画）が内閣において策定される。その過程で、地方交付税法第6条に規定された地方交付税総額（国税5税収の一定割合）で地方財政全体の収支が均衡するかどうか検証がなされ、財源不足がある場合には、一般会計加算等による地方交付税増額、地方債増発等の補填措置がとられる。

16年度地方財政計画でみると、歳出85.8兆円と地方税・地方譲与税、特例交付金、地方債（除く財源対策債<sup>(注2)</sup>、臨時財政対策債<sup>(注3)</sup>）、国庫支出金（生活扶助費負担金等の国庫補助負担金）、その他を合計した歳入64.4兆円との収支差額21.4兆円に対する、地方交付税の法定率分14.3兆円＋交付税特別会計からの純繰入額1.5兆円との差額が財源不足（5.6兆円）となっており、これが地方交付税の

増額1.0兆円と地方債の増発4.6兆円（臨時財政対策債3.8兆円，財源対策債0.8兆円）で補填されている（第1図）。

そして，地方財政計画で決定された地方交付税は，各自治体に対し，基準財政需要額（国が定めた人口，面積や単位費用等<sup>(注4)</sup>に基づき算出される標準的な行政サービス費用）と基準財政収入額（標準的<sup>(注4)</sup>地方税収見込み額×75%）の差額という形で交付される仕組みとなっている。

（注2）投資的経費を充当する地方債の割合を高めるために発行される建設地方債。

（注3）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条で発行される地方債（赤字地方債）で，元利償還金の全額が後年度に地方交付税の基準財政需要に算入されることより，実質的に地方交付税の分割後払いとして機能する。01年度に，財源不足のうち財源対策債等を除く残余について国と地方が折半し，国負担分は一般会計繰入，地方負担分は臨時財政対策債により補填する制度（いわゆる「折半ルール」）が導入された。

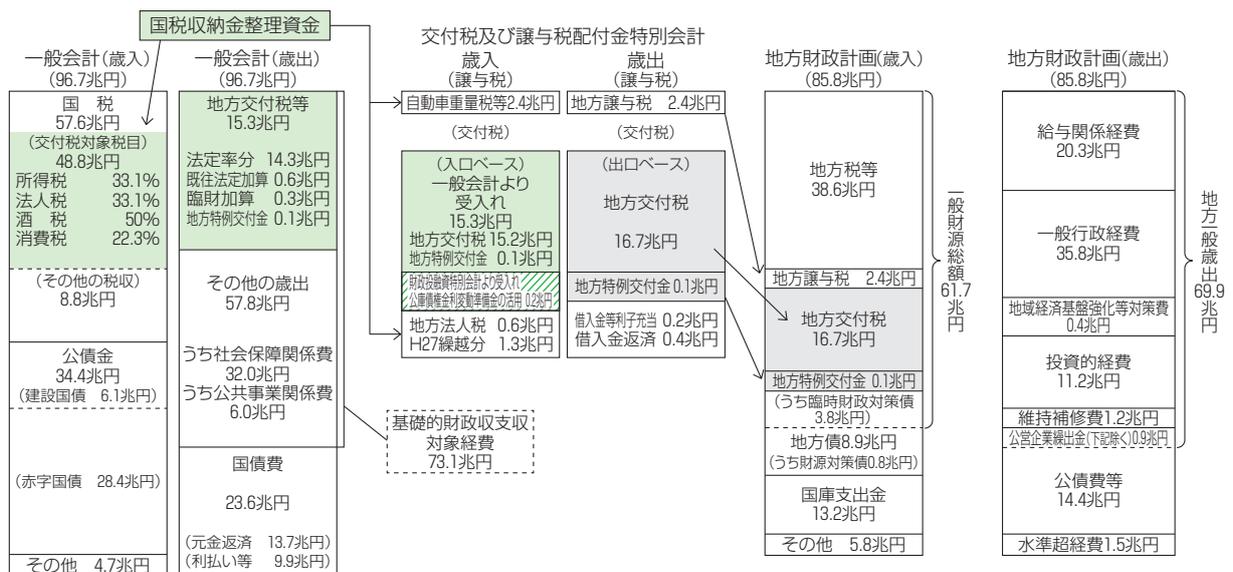
（注4）標準的条件を備えた地方公共団体が合理的，

かつ妥当な水準において地方行政を行う場合又は標準的な施設を維持する場合に要する経費を基準として算定。

## （2）財源不足が継続する地方財政

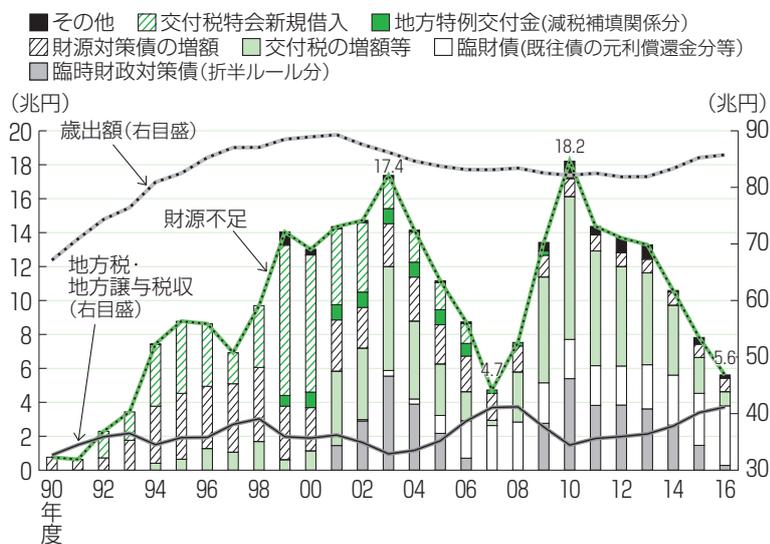
地方財政は，バブル経済が崩壊した90年代前半以降，景気低迷による減収に加え，社会保障関係費の自然増，減税や公共投資拡大など国の施策に地方が協力してきたことによる公債費の増高等を主な要因として財源不足が急激に拡大し，03年度には17.4兆円に拡大。景気回復で一旦は07年度4.7兆円に縮小したものの，リーマンショックで10年度には過去最大の18.2兆円にまで拡大。その後，景気回復で縮小傾向にあるものの，前年度比1.2兆円の地方税収増となる16年度も，依然5.6兆円の財源不足が継続している（第2図）。

第1図 国の予算と地方財政計画(通常収支分)との関係(平成28年度当初)



出典 総務省ホームページ「地方財政関係資料」  
 (注) 表示未満四捨五入の関係で合計が一致しない箇所がある。

第2図 地方財政の財源不足と補填措置の推移



資料 地方財務協会「地方財政要覧」、総務省「平成28年度地方財政計画の概要」  
 (注) 1 交付税の増額等は「法定加算」「特例加算」「臨時財政対策加算」「税率引上げ」「償還方法変更」の合計。  
 2 その他は「地方税の増額」「特会剰余金の活用」「機構準備金の活用」「精算繰延」の合計。

### (3) 近年の主な地方財政改革の動向

#### a 平成の合併

90年代以降悪化した地方財政を改革するための主な政策として、まず、99年に旧「市町村の合併の特例に関する法律」が改正され、人口減少・少子高齢化等の社会経済情勢の変化への対応や地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政規範の確立を目的とする、いわゆる「平成の合併」がスタートした。

この政策により、市町村数は98年度末の3,232から05年度末で1,821、16年3月末時点で1,718に減少している。10年3月に総務省が公表した「『平成の合併』について」によれば、合併の主な効果として「適正な職員の配置や公共施設の統廃合など行財政の効率化」が挙げられ、「概ね合併後10年経過以降においては、人件費等の削減等により、

年間1.8兆円の効率化が図られる」という推計結果が報告されている。

#### b 三位一体改革

地方財政の歳入面での税財源改革として、01年4月に発足した小泉内閣は聖域なき構造改革を掲げ、国と地方の財政悪化、国と地方の財政関係の不均衡、地方分権の進展という状況のもと、「骨太方針2002」で国庫補助負担金改革、税源移譲、地方交付税改革のいわゆる「三位一体改革」を

打ち出した。具体策として、04～06年度の3年間で国庫補助負担金4.7兆円の削減、国から地方へ3兆円の税源移譲、地方交付税及び臨時財政対策債の5.1兆円の削減が実施された。

#### c 集中改革プラン(05～09年度)

平成の合併と三位一体改革に平仄を合わせた行政改革として、総務省は、05年3月に「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」を示し、各自治体は、05年度から09年度までの具体的な取組みを明示した「集中改革プラン」に取り組むこととなった。主な取組項目は、事務・事業の再編・整理、民間委託等の推進(指定管理者制度、PFI手法の活用等を含む)<sup>(注5)</sup>、定員管理・給与の適正化等である。

この取組みの継続により、地方公共団体

の総職員数は05年4月308万人から15年4月に274万人まで減少。指定管理者制度の導入施設数は、06年9月の61,565施設から15年4月76,788施設に増加。PFI事業の実施方針公表事業数（PFI法が制定された99年度からの累計数）は05年度末218件から15年9月末511件に増加している。

**(注5)** PFI (Private Finance Initiative) : 公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力および技術的能力を活用して行う手法。

#### d 地方公共団体財政健全化法

地方財政の健全化を図るための法整備として、06年6月の北海道夕張市の財政破綻をきっかけに、地方公共団体の財政状況を統一的な指標で明らかにし、財政破綻を早い段階で防止することを目的に、07年6月に地方公共団体財政健全化法が公布された。健全化法では、4つの財政指標を健全化判断比率として設定のうえ早期健全化基準を設け、基準以上となった地方公共団体には財政健全化計画の策定を義務付けている。

14年度決算で早期健全化基準以上となっているのは夕張市のみで、実質赤字がある地方公共団体は07年度の24団体から14年度は2団体に減少している。

#### e 地方公営企業、第三セクター等の抜本改革

地方公共団体財政健全化法の09年4月からの全面施行に併せて、09～13年度を集中改革期間とする公営企業、第三セクター等の抜本的改革が推進された。

(注6)  
この5年間で、地方公営企業は、事業廃

止240事業、民営化・民間譲渡118事業、PFI導入15事業、指定管理者制度導入172事業等の改革が行われ、健全化法の経営健全化基準以上（事業規模に対する資金不足の割合が20%以上）の公営企業の事業数は08年度の61事業から13年度18事業に減少。第三セクター等は、事業再生、民営化・民間売却、事業清算等により、法人数は08年度の8,685法人から13年度7,634法人に減少し、地方公共団体が行う損失補償・債務保証は同期間で7.5兆円から4.0兆円に減少した。

**(注6)** 14年度末の地方公営企業の事業数は8,662事業、うち下水道3,638事業、水道（含む簡易水道）2,097事業、病院639事業、工業用水道154事業、その他2,134事業。

## 3 地方財政の現状

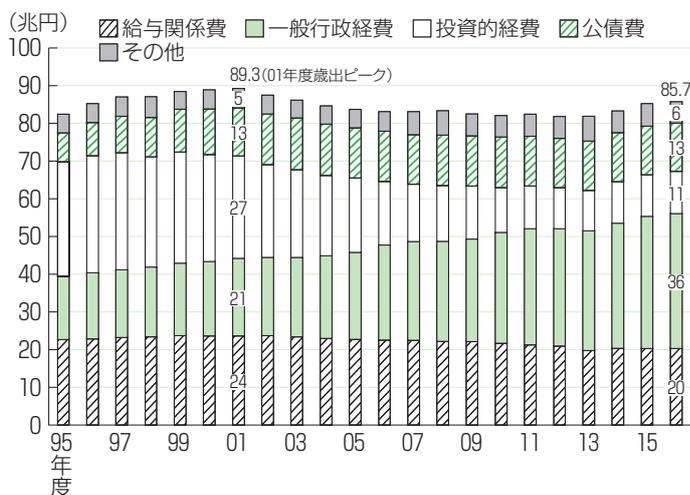
### (1) 歳出は抑制基調

前述の改革等により、地方財政の歳出総額（地方財政計画ベース）は01年度の89.3兆円をピークに抑制基調で推移している。

経費別に01年度と16年度を比較してみると、一般行政経費は01年度20.6兆円から16年度35.8兆円と大きく増加（15.2兆円）しているが、このうち国庫補助事業が9.3兆円から19.0兆円へと9.7兆円増加しており、これは社会保障関係費の増加によるものである。一方、投資的経費は、公共投資の縮小により27.2兆円から11.2兆円に16.0兆円減少。給与関係費は、職員数の削減（317千人から274千人に43千人削減）等により23.7兆円から20.3兆円に3.4兆円減少している（第3図）。

要するに、社会保障関係費が増加するな

第3図 地方財政計画の歳出の推移



資料 総務省「平成7～28年度地方財政計画関係資料」

かで、投資的経費や給与関係費を大幅に削減することにより総額を縮減してきたといえる。

## (2) 借入金残高は横ばいも累増する 臨時財政対策債

次に、ストック面で地方財政の借入金残高（＝地方債残高＋公営企業債残高〔普通会計負担分〕＋交付税特会借入金残高〔地方負担分〕）をみると、04年度以降200兆円規模では横ばいで推移している（第4図）。

内訳をみると、公共投資の抑制により、臨時財政対策債を除く地方債の発行額が01年度10.5兆円から15年度5.3兆円にまで減少してきており、同残高は02年度末のピーク131兆円から15年度末94兆円まで減少する見込みである。

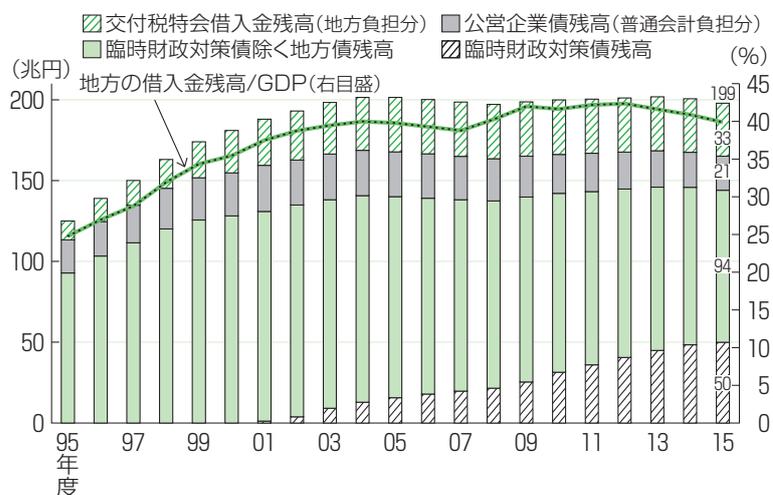
一方で、臨時財政対策債の残高は累増し、15年度末は50兆円に達する見込みである。これは、06年度以降、臨時財政対策債の既往債の元利償還金分等の発行額が2兆円を超える規模（15年度は3.1兆円）で継続するなかで、折半ルールによる臨時財政対策債の発行額は07、08年度こそ景気回復による税収増でゼロになったが、09年度以降は発行が継続しているためである（前掲第2図）。

地方の借入金残高の総額は横ばいとはいえ200兆円は巨額であり、臨時財政対策債は将来的に全額地方交付税で財源補填されたととしても、各自治体が返済する赤字地方債であることには相違なく、財政構造としては悪化しているといえる。

## (3) 積立金は増加傾向

地方財政の積立金は、全体では増加傾向

第4図 地方財政の借入金残高の推移



資料 総務省「平成7～25年度地方公共団体普通会計決算の概要」、「平成27年度地方財政計画関係資料」

第5図 地方財政の積立金の推移



資料 総務省「地方財政統計年報」「平成26年度普通決算会計の概要」「平成26年度都道府県決算状況調」  
 (注) 11～14年度の被災3県の其他基金は除く。

にある(第5図)。この点について、財政制度分科会(14年4月4日開催)で、財務省は、国が十分な財源補填をしてきたことと、10年度以降は景気回復局面で当初見込みより<sup>(注7)</sup> 増となり財政調整基金が増加したためと説明している。また、同分科会で民間委員が、三位一体改革での交付税削減の経験から、そうしたリスクへの対応として積立金を増やしている面もあるとの見方もしている。

なお、臨時財政対策債の元利償還金は、償還条件に基づき地方交付税の基準財政需要額に算入され、この元金償還金相当分を<sup>(注8)</sup> 減債基金に積み立てていけば満期時に必要な財源が確保される仕組みとなっている。しかし、15年2月3日の衆議院の質問答弁書で、この償還積立金の積立不足が、13年度までの累計で23道府県で4,010億円、6政令指定都市で357億円あることが公表された。これらの自治体は、将来の満期時に減債基金以外の財源確保が必要となるなど、今後の財政運営に支障をきたすリスク

を抱えている。

(注7) 地方公共団体における年度間の財源の不均衡を調整するための基金。

(注8) 地方債の償還を計画的に行うための資金を積み立てる目的で設けられる基金。

#### (4) 財政構造は硬直性高く、財政力・行政コストの地域格差は大きい

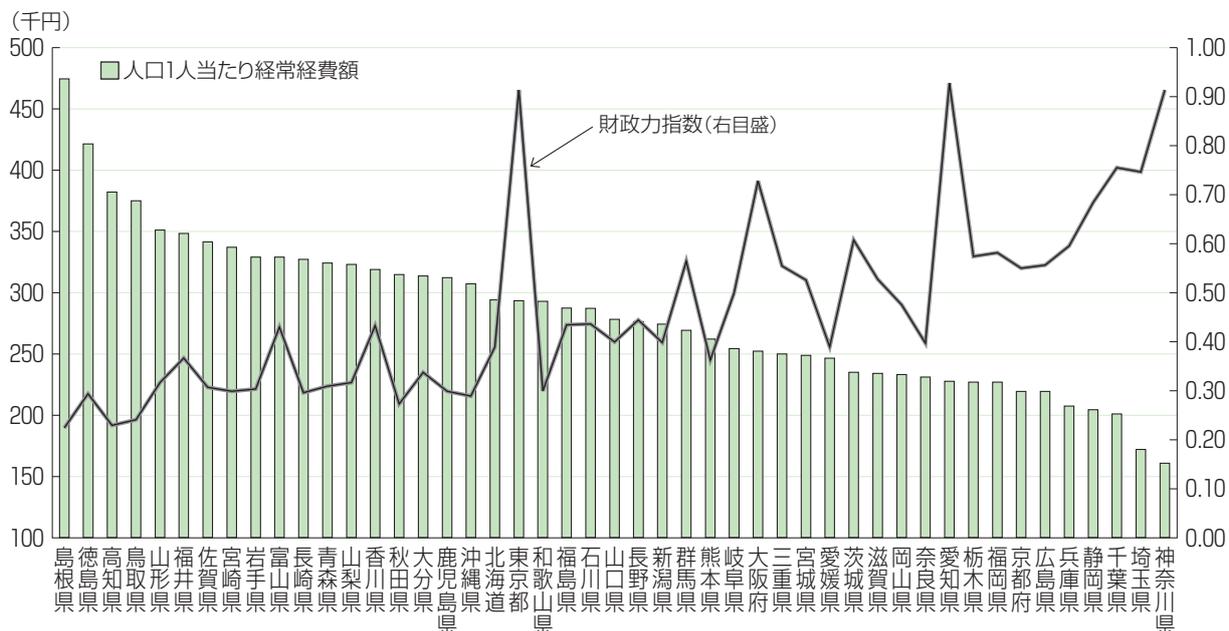
地方公共団体の財政構造が、経済情勢や地域社会の状況に呼応して変化する行政需要に対応し得るような弾力性のある状態にあるかを判断する指標として、経常収支率(地方税、地方交付税等の経常一般財源に減収補填債特例分〔地方税収が標準的な税収を下回る場合に発行される地方債〕と臨時財政対策債を加えた合計額に対する、人件費、扶助費、公債費等の経常的経費に充当される一般財源の比率)が用いられている。地方公共団体全体での経常収支率は、04年度以降、社会保障関係費の増加を主因に90%を超える状態が継続し、近年では大幅な地方税収入の増加があった14年度も92.1%(都道府県93.0%、市町村91.3%)と引き続き硬直性の高い財政状況にある(第6図)。

第6図 地方財政の経常収支率の推移



資料 総務省「平成26年度地方公共団体の主要財政指標一覧」

第7図 都道府県別 人口1人当たり経常経費額と財政力指数(2013年度)



資料 総務省「平成25年度都道府県財政指数表」

次に、都道府県ベースで財政力（財政力指数<sup>(注9)</sup>）をみると、経済基盤の強い大都市圏ほど高く、経常経費<sup>(注10)</sup>でみた一人当たりの行政コストは、人口が少なく地理的条件の不利な地方ほど高い傾向があり、それぞれの地域格差（最大と最少で財政力4.2倍、行政コスト2.9倍の差）も大きい（第7図）。

（注9）財政力指数：基準財政収入額を基準財政需要額で除した数値の過去3年間の平均値。

（注10）経常経費：人件費、扶助費、公債費等の毎年度経常的に支出される経費。

### （5） 地方公営企業の赤字が顕在化

地方公営企業法第2条で規定される地方公営企業に適用される公営企業会計基準が14年度決算から改正された。改正内容は、時価評価の導入、企業債等の借入資本金の負債計上、退職引当金等の計上義務化など民間企業に準じる会計基準とするものであ

る。この会計基準の見直しもあり、14年度決算では、同法適用の3,063事業（非適用を含めた全事業数は8,591）のうち赤字事業は1,246事業と前年度より264事業増加している。総務省では、地方公営企業の更なる経営健全化を進めるため、15年1月に、各自治体に、同法非適用の公営企業に対し19年度までに公営企業会計を適用するよう通知している。

### （6） 今後増大する公共施設等の更新費用

70年から80年代にかけて建設された大量の公共施設等がこれから数十年間にわたり更新時期を迎える。総務省が12年3月に公表した「公共施設及びインフラ資産の将来の更新費用の比較分析に関する調査結果」では、公共施設等の現在の既存更新額に対

する将来の1年当たりの更新費用（現在の施設が耐用年数経過後、現状規模で更新すると仮定した今後40年度分の更新費用の年平均額）の割合は2.6倍（調査対象の全国111市区町村の加重平均値）にもなるという試算結果が報告されている。

この対応策として、総務省は、公共施設等の全体を把握し、長期的な視点をもって更新・統廃合・長寿命化などを計画的に行うことにより、財政負担を軽減・平準化するとともに、公共施設の最適配置を実現することを目的に、14年1月、各自治体に対し公共施設等総合管理計画の策定を指示し、16年度中にはほぼ全ての自治体で策定が完了する予定である。

既に計画が策定されたさいたま市の事例をみると、11年度予算の一般財源分ベースの公共施設等の改修・更新コスト128億円に対し、現状の規模で改修・更新した場合のコストは、11～50年度の40年間の年平均で283億円と2.2倍の大幅な負担増となる試算がされている。このため、①新規整備は原則しない、②更新は複合施設とする、③施設の総床面積の縮減などの方針を立て、コスト負担増を2.2倍から1.1倍に縮小するアクション・プランが示されている。このプランは、計画策定にあたった同市公共施設マネジメント会議委員長が「行政職員はもとより、議会も市民も、今までの常識から離れ格段の努力をしなければ達成できないかもしれない」というように、これまでの方針を大きく変えるものであり、現在その実行に向け市民参加によるワークショップ

プが継続的に開催されている。

## 4 骨太方針2015の地方財政改革

### (1) 改革の方向・進め方

15年5月19日開催の経済財政諮問会議で民間議員4名から、これまでの地方財政改革の取組みと現状について、「国から地方に大規模な財政移転をしてきたにもかかわらず、別枠で地方創生予算が必要な事態に至ったことについて反省するとともに、従来の仕組みを踏襲することへの危機意識を国・地方とも共有し、地方財政の仕組みを変えていく必要がある」という基本的な認識が示された。

この認識のもと骨太方針2015では、「公的サービスの産業化」「インセンティブ改革」「公共サービスのイノベーション」を歳出改革の主なアプローチ手法として、市場化・民営化による公的サービスの効率化と質の向上の実現を図るため、インセンティブ措置の拡充により改革を促すという成果主義重視の改革姿勢が強く打ち出されている。

具体的には、「公的サービスの産業化」「公的サービスのイノベーション」の取組事項として、行政サービスのオープン化・アウトソーシング等の推進、自治体情報システムのクラウド化の拡大、<sup>(注11)</sup> PPP/PFIの拡大、公営企業・第三セクター等の経営健全化などの業務改革の推進、および公共施設等総合管理計画の策定、地方公会計の整備、公営企業会計の適用拡大などの地方公共団体

**第1表 経済財政一体改革の具体化・加速に向けた総務省の対応**

1. 地方行政サービス改革 ・行政サービスのオープン化・アウトソーシング等の推進 (民間委託等の推進, 指定管理者制度等の活用, 地方独立行政方針制度の活用, BPRの手法やICTを活用した業務の見直し) ・自治体情報システムのクラウド化の拡大 ・PPP/PRIの拡大
2. 地方の頑張りを引き出す地方財政制度改革(トップランナー方式の導入) ・まち・ひと・しごと創生事業費における取組の成果の一層の反映 ・公営企業の経営効率化の促進 ・広域連携の支援 ・公共施設の集約化, 複合化等の支援 ・歳出効率化に向け業務改革で他団体のモデルとなるようなものを基準財政需要額算定に反映等
3. 公営企業・第三セクター改革 ・公営企業の全面的な見える化 ・抜本的な改革の検討推進 ・経営戦略の策定, 経営基盤強化 ・第三セクター改革
4. 地方財政の「見える化」 ・決算情報の「見える化」 ・公共施設等総合管理計画の策定促進 ・地方公会計の整備促進 ・公営企業会計の適用拡大

資料 平成27年10月16日経済財政諮問会議「高市議員提出資料」

の財政マネジメントの強化などが取組事項に挙げられている。また、「インセンティブ改革」では、歳出効率化に向けた取組みで他自治体のモデルとなるようなものを地方交付税の基準財政需要額算定に反映させる等が取組事項に挙げられている（第1表）。

そして、改革を進めるに際し、地方行政サービスの目指す成果目標（KPI）を明確化し、その取組みにかかる費用対効果を地域間等で比較可能な形で「見える化」していく方針も示されている。

（注11）PPP（Public Private Partnership）：公民が連携して公共サービスの提供を行うスキーム。

## （2）改革の方向・進め方の留意点

次に、前項の改革の方向・進め方について、これまでの改革の取組実績や地方財政

の現状から留意すべき点がないかみていく。

### a 公的サービスの産業化・イノベーション

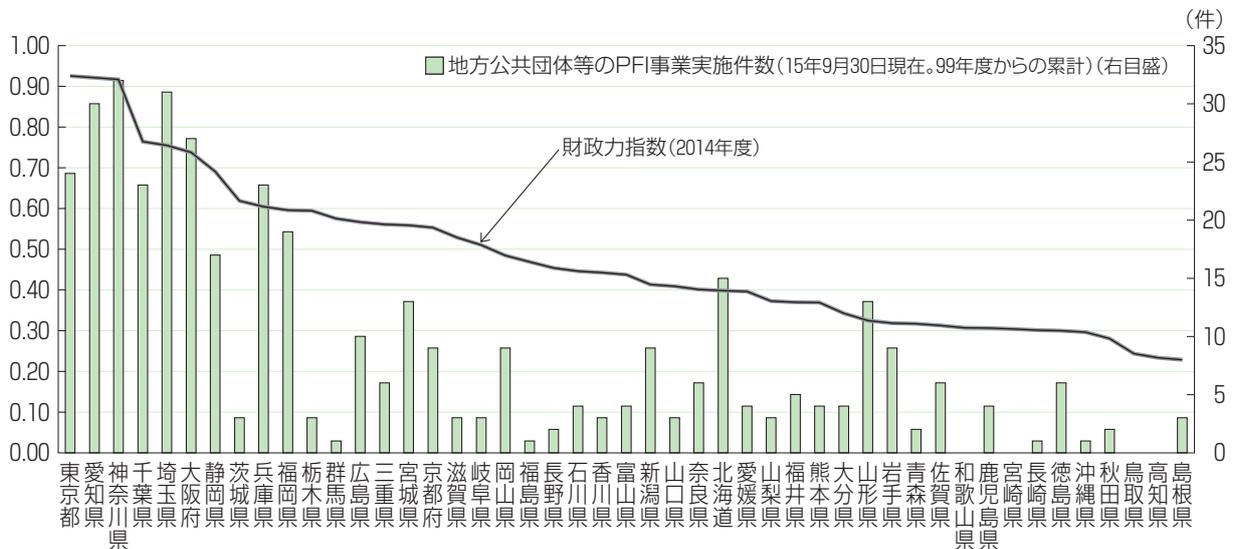
公的サービスの産業化・イノベーションの一つの手法であるPPP/PFIでは、公民連携により、国や地方公共団体が直接実施するより効率的かつ効果的に公共サービスが提供できることが期待されている。

この手法での優良事例として、岩手県紫波町のオガールプロジェクトがある。10年以上放置された駅前の町有地10.7haをPPP/PFI手法でしかも資金調達に補助金を受けず銀行借入中心に整備したもので、町が運営する情報交換館（図書館、地域交流センター）と10の民間テナント（子育て支援センター、学習塾、医院、産直市場、カフェ等）で構成される官民複合施設オガールプラザ（12年6月開業）が中核施設となっている。このプロジェクトで170人の雇用が創出され、人口3万人の町に現在年間85万人が訪れ、<sup>（注12）</sup> 周辺の地価も12年以降3年連続で上昇するなどの成果が出ている。

### <留意点>

しかし、04年の福岡市の工場余熱施設整備施設のPFI事業者の経営破綻（その後、別の事業者へ施設譲渡）、07年の高知医療センターのPFI事業者の経営破綻（その後、行政が直営）など問題事例も出ている。また、PFI事業の実施件数を都道府県別にみると、大都市圏で財政力のある地域で実績が多く、人口が少なく財政力の弱い地方では採算性や対応できる事業者数の点などから実績は少ない（第8図）。

第8図 都道府県別 財政力指数とPFI事業実施件数



資料 総務省「平成26年度地方公共団体の主要財政指標一覧」、内閣府「PFIの現状について(平成28年1月)」

次に、指定管理者制度についてみると、前述のとおり導入数は増えているが、12～14年度の指定取消し・指定管理取止め・施設廃止は2,308施設もあり、単に経費削減目的でアウトソーシングしても、必ずしもうまくいくわけではないようである。また、成功事例といわれた佐賀県武雄市図書館のTSUTAYAへの業務委託は、効率性の改善はあっても選書の問題で公的サービスの質が問われ、愛知県小牧市では、同社への業務委託について、住民運動の力で住民投票が実施され、反対多数で白紙撤回される事態も生じている。

以上の点から、政府は、公的サービスの産業化・イノベーションの推進に際し、自治体ごとに地域性や事業の規模・内容で採算性が異なること等を踏まえ、優良事例だけでなく問題事例も分析しその評価を提示していく必要がある。また、各自治体が、事業の収支に加え、公的なサービスとして

の質の適切性などについて適切にチェックしマネジメントしていく仕組みが重要といえよう。

(注12) 16年1月21日国土交通省主催・官民連携(PFP/PFI)事業の推進セミナー資料「公民連携による公有地活用～オガールプロジェクトの取り組み～」参照。

### b インセンティブ改革

インセンティブ改革としては、まず16年度から地方交付税の基準財政需要額算定にトップランナー方式(トップランナーの低コスト団体の経費水準を採用)が導入され、初年度は算定にかかる単位費用に計上された23業務のうち16業務(施設管理、道路維持補修、庶務業務等)が対象とされる。

#### <留意点>

前述のとおり行政コストの地域格差が大きいなかで、財政力が弱く行政コストの高い自治体にしわ寄せがいかないように、総務省は、各自治体の人口規模等の地域の実

情に配慮するとしているが、例えば、同じ政令指定都市でも大都市圏の市と過疎地を抱える地方の市があるように、どこまで多様な地域の実情が配慮されるのか留意が必要な点といえよう。

### c 見える化

現在、各自治体の決算情報は、総務省のホームページの「地方財政状況調査関係資料」で公表されているものの、各自治体のホームページをみても、多様で比較可能な行財政データを入手するのは難しい現状にある。こうした状況から、行財政データを手に入るだけ情報開示し自治体間での比較ができるように「見える化」していくことは、改革を進めるうえで必須といえる。

#### <留意点>

しかし、地域住民が政策およびその成果を評価するうえでは、行政サイドの恣意性を排除した客観的な原データの開示が重要である。また、改革の成果を「見える化」しPDCAを徹底していくという点で、成果の評価を単に件数や金額に置くのではなく、地域住民が納得できる公的サービスの質を評価対象とすることも重要であろう。

## (3) 地方創生政策との関係

### a まち・ひと・しごと創生事業費

骨太方針2015では、地方創生の政策遂行に配慮して、地方の安定的な財政運営に必要な<sup>(注13)</sup>一般財源の総額は、集中改革期間の18年度まで15年度地方財政計画水準を確保するとされている。

これにより、16年度予算でまち・ひと・しごと創生事業費は15年度に続き1兆円の計上が見込まれている。そして、経済財政諮問会議（15年12月24日開催）が示した改革工程表では、同事業費に対する交付税算定において、段階的に取組みの「必要度」から「成果」に配分額をシフトするというインセンティブ改革を盛り込んだ計画が示されている。15年度の同事業費の中の人口減少等特別対策事業費6,000億円の配分をみると、取組みの「必要度」と「成果」の割合が5対1となっているが、今後「成果」の配分を増やしていくということである。

#### <留意点>

当該事業費の15年度の交付税算定に際しての取組みの「成果」の指標は、人口増減率、転入者人口比率、自然増減率、若年者就業率など短期的に改善できるものではなく、このままの成果指標での単純比較では、必要度の高い条件不利地域や財政力の弱い団体ほど不利になり、財政力格差はむしろ拡大する懸念がある。

(注13) 一般財源：地方税、地方譲与税、地方特例交付金、地方交付税の合計額。

### b 新たな「圏域」づくり

地方創生の「まちの創生」政策として、「コンパクト化とネットワーク」による、「広域圏域」から「集落生活圏」まで含めた多様な新たな「圏域」づくりが掲げられている。具体的には、連携中枢都市圏や定住自立圏<sup>(注14)</sup>の形成等を通じたコンパクトシティの形成や中山間地域で「小さな拠点」の形成を図ろうとするものであり、前述の地方財

政改革の取組事項にある広域連携の支援、公共施設等総合整備計画の策定促進、公営企業・第三セクター改革等は、これに関連する政策である。

人口減少と財政難の制約のもとで大量の更新時期に入る公共施設は、統廃合などにより最適配置を図ることは必須の政策であろう。また、公営企業の事業で生活インフラとして必須の水道事業は、自治体間の水道料金が最大で10倍の格差があり、特に地方で料金値上げが相次ぐなかで、過疎地域等の財政力が弱い地域でのインフラ維持のためには、広域連携はぜひとも進めるべき政策といえよう。

#### <留意点>

一方で、連携中枢都市圏や定住自立圏の形成での中心都市への施設やサービスの集中は、近隣市町の人口減少を加速させる懸念がある。実際に、05年7月に過疎地域を含め広域合併した浜松市（07年に政令指定都市）の人口は、05年7月から15年7月までの10年間で全体では0.8%減に対し、過疎地域を含む天竜区は18.5%の大幅減となっている。また、10年3月に総務省が公表した「『平成の合併』について」では、行財政の効率化が図られた一方で、周辺部の旧市町村の活力喪失、住民サービスの低下、住民の声が届きにくくなっているなどの問題点の指摘がされている。

こうした問題点について、例えばある公共施設が廃止対象となり地域コミュニティの弱体化を招くリスクがある場合、そのリスクを地域住民と自治体でいかにカバーす

るかを真剣に考えていく必要がある。まさに、地域コミュニティの住民自治とそれを基盤とする市町村自治の力が問われる問題といえよう。

(注14) 連携中枢都市圏：連携中枢都市（地方圏の政令指定都市や人口20万人以上の新中核市）となる圏域の中心市と近隣の市町村が、連携協約を締結することにより、連携中枢都市圏を形成し圏域の活性化を図ろうとするもの。（まち・ひと・しごと総合戦略成果目標：15年4圏域→20年30圏域）

定住自立圏：中心市（人口5万人程度以上）と近隣市町村が連携し、地方圏における「定住の受け皿」の形成を図ろうとするもの。（同成果目標：15年95圏域→20年140圏域）

## 5 おわりに

90年代に入り悪化した地方財政は、平成の合併や、三位一体改革、地方公共団体財政健全化法の施行等の改革により、悪化には歯止めがかかりつつある。しかし、地方公営企業の赤字の顕在化に加え、臨時財政対策債の累増や高度成長期に建設した公共施設の大量更新問題などの将来的なリスクを抱えている。

こうしたリスクを抱える地方財政の更なる改革として、政府は、公的サービスの産業化、イノベーションにより公的サービスの効率化と質の向上を図るため、地方財政を「見える化」したうえで、トップランナー方式による成果主義重視の姿勢で改革を推し進めようとしている。また、地方創生政策の事業費の配分や新たな「圏域」づくりにもそうした姿勢がみられる。

これまでの公的サービスの産業化、イノ

バージョンに関連する政策の実績をみると、前述の留意点で示した問題事例のように、公的サービスの効率化や質の向上につながらないケースも散見される。また、平成の合併の問題点にあるように、効率化のしわ寄せが特に条件不利地などの弱者に及ぶ懸念がある。

地理的条件や財政力などの地域格差が大きいなかで、こうした懸念を払拭して地方財政改革と地方創生を進めていくためには、各自治体が、政策の成果目標の設定とその成果の評価を、地域住民が納得できる形でいかに遂行していくことができるかがポイントとなろう。そのためには、住民一人一人が諦観をせず、自らの問題として積極的に行政に対峙していく姿勢が求められよう。

#### <参考文献>

- ・岡田知弘 (2014) 『「自治体消滅」論を超えて』自治体研究社
- ・尾林芳匡 (2016) 「新たな段階を迎えた自治体のアウトソーシング」『住民と自治』2月号 (15～19頁)
- ・鎌田素史 (2015) 「地方創生の取組への財政支援」『立法と調査』371号, 12月 (18～29頁)
- ・神野直彦・小西砂千夫 (2014) 『日本の地方財政』有斐閣
- ・小島功平 (2016) 「経済・財政再生計画に基づく財

政健全化と本格化する地方創生」『立法と調査』374号, 2月 (40～54頁)

- ・小西砂千夫 (2012) 『地方財政のヒミツ』ぎょうせい
- ・さいたま市 (2014) 「さいたま市公共施設マネジメント計画・第1次アクションプラン」3月
- ・総務省 (2010) 「『平成の合併』について」3月
- ・総務省 (2012) 「公共施設及びインフラ試算の将来の更新費用の比較分析に関する調査結果」3月
- ・総務省 (2015a) 「地方公営企業の抜本改革等の取組状況」2月
- ・総務省 (2015b) 「平成26年度地方公営企業決算の概要」9月
- ・総務省 (2016) 「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」3月
- ・内閣府民間資金等活用事業推進室 (2016) 「PFIの現状について」1月
- ・平岡和久 (2015) 「地方財政と「地方創生」政策」, 岡田知弘・榊原秀訓・永山利和編著『地方消滅論・地方創生政策を問う』自治体研究社 (163～187頁)

#### <参考WEBサイト>

- ・総務省・地方財政状況調査関係資料  
[http://www.soumu.go.jp/iken/jokyo\\_chousa\\_shiryo.html](http://www.soumu.go.jp/iken/jokyo_chousa_shiryo.html)
- ・内閣府・経済財政諮問会議・重点課題別の資料・地方行財政制度  
<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/important/chihouzaisei.html>
- ・財務省・財政制度等審議会財政制度分科会・議事要旨等  
[http://www.mof.go.jp/about\\_mof/councils/fiscal\\_system\\_council/sub-of\\_fiscal\\_system/proceedings/index.html](http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/index.html)

(ほりうち よしひこ)

