

調査レポート

分権への対応を迫られる地方自治体 ～ 県内市町村は分権の先進自治体となれるか～

少子・高齢化、環境問題への対応など自治体行政へのニーズが高まるなか、本年4月1日に「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（以下、地方分権一括法）」が施行され、わが国は本格的な地方分権の時代に入りました。なかでも、住民に最も近い市町村は分権時代の基礎自治体として、その役割がますます重要視されています。もっとも一方で、近年、全国市町村の財政状況は大幅に悪化しており、政策実行の体力が弱まっているのも事実です。そこで、今回は地方分権時代に立ち向かう三重県内市町村の財政状況をみたくうで、分権時代の自治体運営に求められる方向性について検討してみました。

1. 地方分権の時代

わが国では1993年に衆参両院で地方分権推進の決議がなされた後、地方分権推進法の成立や分権推進委員会の5次にわたる勧告などを経て、99年にはその

集大成とも言える地方分権一括法が成立しました。地方自治法の抜本改正など475本の関係法令を改正するこの法律は本年4月1日より施行されており、これによりわが国でも本格的な地方分権時代の到来が期待されています（図表1）（注1）

図表1 地方分権への道のり

1993年6月	衆参両院における地方分権推進決議
1995年5月	「地方分権推進法」の成立
7月	「地方分権推進委員会」の設置
1996年12月	第一次勧告
1997年7月	第二次勧告
9月	第三次勧告
10月	第四次勧告
1998年5月	「地方分権推進計画」の閣議決定
11月	第五次勧告
1999年3月	「第二次地方分権推進計画」の閣議決定
7月	「地方分権一括法」の成立
2000年4月	「地方分権一括法」の施行

図表1
（資料）自治省

なかでも、従来は「上下・主従」であった国と地方の関係が「対等・協力」へと変わり、国は国防、外交、司法など、地方は生活（ゴミ・環境など）、教育、福祉・介護、警察を中心に行うなど相互の役割分担が明確化されたこと、

住民に最も近く、行政ニーズへの的確な対応が求められる市町村の自立性が明確化されたこと、など従来は国 都道府県 市町村という縦の行政関係の組織であるとの印象が強かった市町村ですが、今後は地域住民の基礎自治体と

（注1）国から地方自治体への権限委譲が進む一方で、分権に向けてのもう一つの大きな課題である国と地方との税財源配分問題、すなわち国から地方への税財源移譲については踏み込んだ改革には至っていない。今後、さらなる分権を進めるためには権限と並んで車の両輪とも言える税財源移譲の問題を解決していく必要がある。

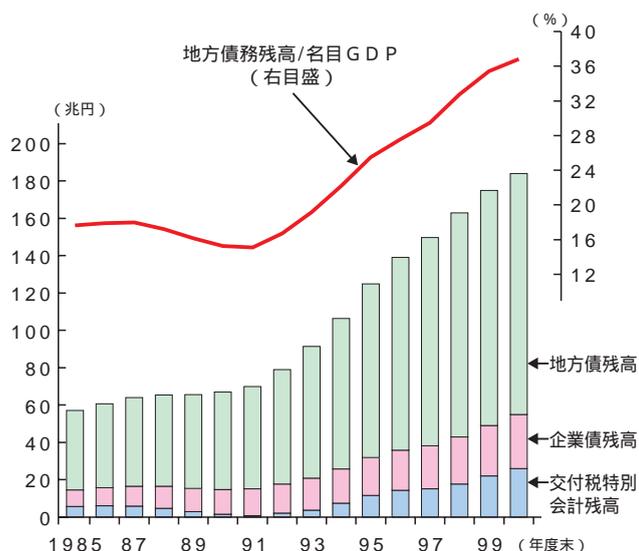
してその役割が重要視されています。

2. 財政悪化に直面する地方自治体

地方分権により市町村の自立と責任が明確化される一方で、現状、多くの市町村が抱えている大きな問題として財政状況の悪化があります。すなわち、**税収の減少と歳出増加に伴う収支バランスの悪化、** 収支バランスを補うための**地方債増発に起因する債務残高の膨張、** **公債費の返済負担の増大に伴う財政の硬直化、** などです。ちなみに、都道府県と市町村を合わせた地方の債務残高は1990年に67兆円であったのが2000年度末には180兆円を超える見込みであり、この10年間で約2.7倍に膨れ上がっています(図表2)。また、地方債務残高の名目GDPに対する比率も92年以降急速に上昇しており、2000年度は36.8%に達する見込みです。

地方分権時代を迎えて各自治体が地域の实情に応じた適切な行政サービスを展開していくうえで、財政という、いわば自治体の基礎体力が弱っていることは、分権推進上の大きな阻害要因であると言えます。

図表2 地方の債務残高と対GDP比



図表2

(資料) 自治省

(注) 99、2000年度は地方財政計画(自治省)における見込値。また、交付税特別会計残高は地方負担分、企業債残高は普通会計負担分。

3. 三重県内市町村の財政状況

では、三重県内市町村に目を転じた場合、その財政状況は全国と比較してどのようなレベルにあるのでしょうか。

ここでは、県内市町村をそれぞれ5つの地域に分け、それぞれの地域別平均値を全国の都市と比較してみました(注2)。比較対象となる全国の都市は人口規模別に市を大都市、中核市、特例市、中都市、小都市の5区分、町村を大町村、中町村、小町村の3区分、の合わせて8区分に分けました(注3)。ここで、県内の自治体を地域別に分けたのは、市町村の財政はインフラの整備や産業の集積など広域的な社会経済の基盤によって大きな影響を受けること、分権時代の受け皿となるべき将来の広域自治体を睨んで一定のまとまりを捉え

(注2) ここでの分類は次の通り。北勢は桑名市、四日市市、鈴鹿市、亀山市、桑名郡、員弁郡、三重郡、鈴鹿郡、中勢は津市、松阪市、久居市、安芸郡、一志郡、飯南郡、多気郡、南勢は伊勢市、鳥羽市、度会郡、志摩郡、伊賀は上野市、名張市、阿山郡、名賀郡、東紀州は尾鷲市、熊野市、北牟婁郡、南牟婁郡。

(注3) 人口規模別の都市区分は次の通り。大都市は政令指定都市、中核市はその要件を満たす市(人口30万人以上、面積100km²以上)、特例市はその要件を満たす市(人口20万人以上)、中都市は人口10万人以上の市、小都市は人口10万人未満の市、大町村は人口1万人以上の町村、中町村は人口5千人以上の町村、小町村は人口5千人未満の町村。以上の人口基準は全て国勢調査報告(平成7年調査)に基づく。

たこと、などの理由があります。

また、比較対象となる全国の市町村を人口規模別に分けたのは、全国の市町村は約300万人から200人まで人口規模で大きな開きがあり、その規模に応じて必要とされる行政需要や歳入基盤が大きく異なってくるため、ある程度似通った都市でまとめた方がより適正な比較が可能となるためです。

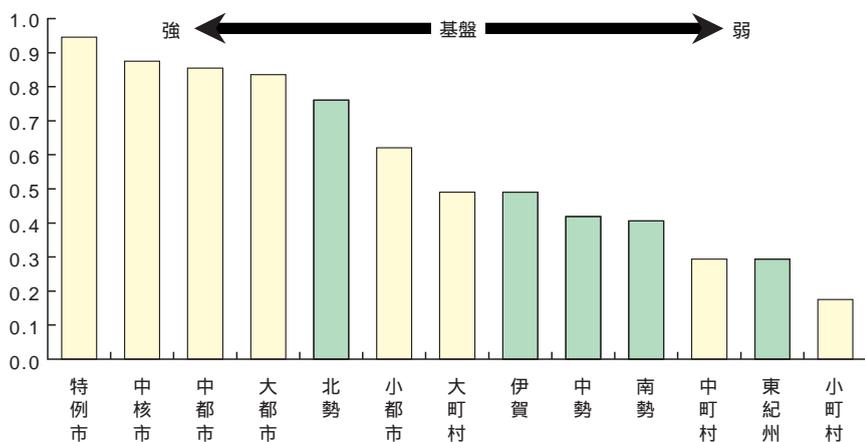
比較の結果、総じてみると県内市町村は財政基盤こそやや弱い面があるものの、財政の健全性、弾力性は全国比で良好なレベルにあると言えます。

(1) 財政基盤

まず、財政基盤の判断指標として財政力指数（注4）をみると、全国・市の全てと三重県の北勢は0.5以上、全国・町村全てと北勢以外の県内地域では0.5以下に分かれました（図表3）。財政力の基盤は地方税収であり、その税収は法人や人口の集中度合いが高いほど多くなる傾向があるため、市部では高く、町村部では低いという結果になり易いと言えます。三重県では産業や人口の集中している北勢地域で0.76と小都市以上、伊賀、中勢、南勢では大町村と中町村、東紀州では中町村と小町村の間のレベルにあります。

（注4）財政力指数とは自治体が地方税などで徴収できる自主的な財源（基準財政収入額）を住民サービスに最低限必要な費用（基準財政需要額）で割ったもの。数値が高いほど財政力が充実していることを示し、1を超えると地方交付税が交付されない不交付団体となる。

図表3 県内地域と全国との財政力指数の比較



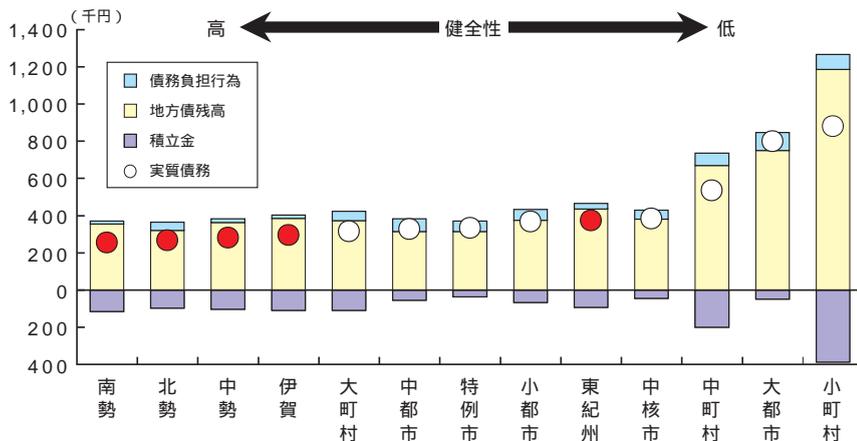
図表3
（資料）（財）地方財務協会「市町村別決算状況調」

(2) 財政の健全性

次に財政の健全性を判断する指標として人口一人当たりの実質債務負担額（注5）をみると、全国の中・小町村と大都市で負担額が大きい一方、南勢、北勢、中勢、伊賀など三重県地域では総じて負担が小さい傾向にあります（図表4）。これは、規模の小さい町村では起債を行って景気対策等の公共投資を実施した場合、人口一人当たりの負担額として大きくはね返ってくることで、また、大都市では昼間流入人口が多いなど大都市固有の行政需要が発生するため、歳出が膨らむ傾向にあること、などが要因とみられます。この点、県内市町村は積立金残高などが実質的な債務負担を軽減する方向にあるなど、比較的健全性が高い傾向にあります。

（注5）実質債務負担額とは自治体が抱える地方債の残高に債務負担行為の額を加えたものから、積立金を差し引いたもの、すなわち、将来にわたって自治体が抱える純債務の負担額を示したものの。

図表4 県内地域と全国との実質債務負担額の比較(人口一人当たり)



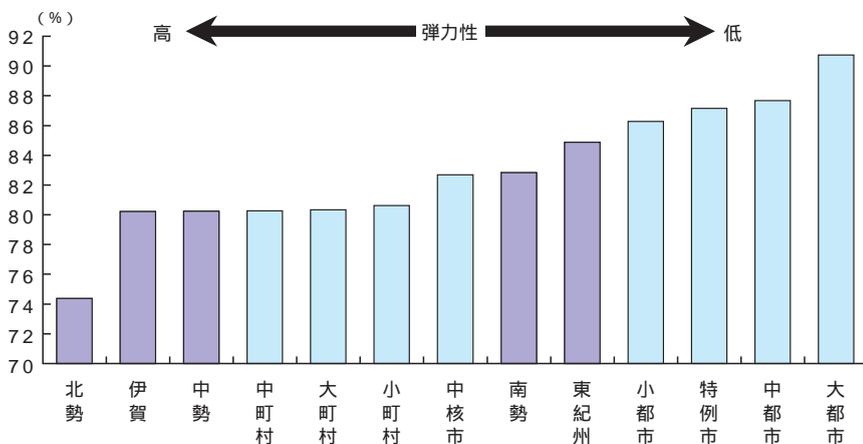
図表4
(資料)(財)地方財務協会「市町村別決算状況調査」
(注)積立金は逆目盛。

(3) 財政の弾力性

最後に財政の弾力性を判断する指標として経常収支比率(注6)をみると、総じて県内地域の弾力性は高いレベルにあります(図表5)。すなわち、経常収支比率は県内地域では北勢、伊賀、中勢が全国では町村部で低く(弾力性がある)、中核市および県内の南勢、東紀州が中位に、中核市を除くその他の市部では高い(硬直化している)傾向にあります。

(注6) 経常収支比率とは経常的一般財源(普通税、地方譲与税・交付税、各種交付金など)のうち経常的経費(人件費、扶助費、公債費など)に充当された割合を指す。地方自治体の財政構造の弾力性をみるための指標であり、この比率が高いほど財政構造が硬直化しているといえる。

図表5 県内地域と全国との経常収支比率の比較



図表5
(資料)(財)地方財務協会「市町村別決算状況調査」

(4) 総合比較

こうした財政の基盤、健全性、弾力性の比較から分かることは、自治体は自らの財政力を大幅に超えるような債務を抱えると、その元利払い等の支出が大きな負担となり、結果として財政の弾力性を失ってしまうということです。

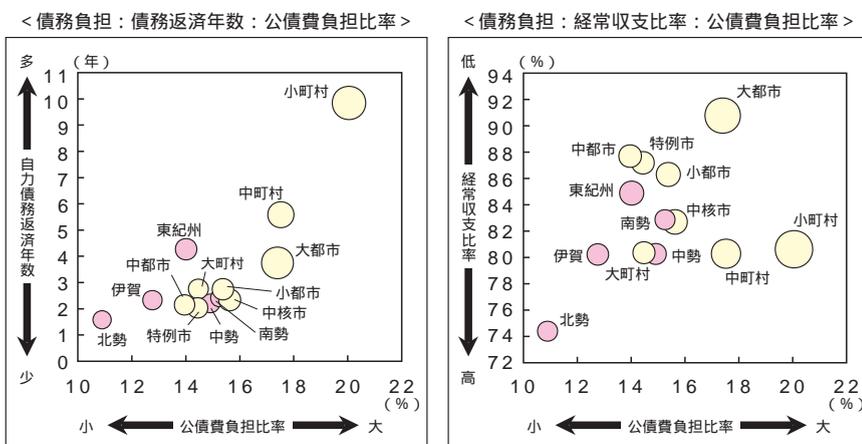
例えば、実質債務負担額を地方税の収入で割った自力債務返済年数(注7)を縦軸に、公債費負担比率(注8)を横軸にとり、それぞれの実質債務負担額の大きさを円の面積で表した図表を作成すると(図表6)、やはり実質債務負担額が大きい(円の面積が大きい)ほど、また債務返済年数を要する

(注7) 自力債務返済年数とは、自治体が自主的に調達できる財源である地方税をすべて債務の返済に充てた場合、何年で債務を返済できるかをみたもの。返済年数が多いほど自らの財政力を大幅に上回る債務を抱えているといえる。
(注8) 公債費負担比率とは一般財源に占める公債費(地方債の元利償還金)の支出割合を示す。

(グラフの上方) ほど公債費負担比率が高い(グラフ右方)という傾向があります。この点、県内の地域は北勢、伊賀などを筆頭にグラフ左下方という比較的健全な領域に集中しています。

さらに、公債費負担比率をそのまま横軸に据え置き、縦軸を経常収支比率に置き換えると、公債費負担比率が高い(グラフ右方)ほど、経常収支比率が高い(グラフ上方)という傾向がみられます(図表6)。これは、公債費負担の増加が自治体財政の硬直化を招いていることを示しています。なお、ここでも、県内の各地域は左下方(公債費負担比率が低く、経常収支比率も低い)の良好なポジションにあります。

図表6 債務負担と財政硬直化の関係



図表6
 (資料) (財) 地方財務協会「市町村別決算状況調査」
 (注1) 円の大きさは実質債務負担額の大小を表す。すなわち、円の面積が大きいほど実質債務負担額が多い(円の面積が小さいほど実質債務負担額が小さい)。
 (注2) 債務返済年数とは各自治体の実質債務負担額を地方税で割ったもの。すなわち、自治体が自主的に調達できる財源を債務の返済に充てた場合、何年で返済できるかをみたもの。

このように県内地域は財政力こそ高いレベルではないものの、実質債務負担額が少ないなど健全性が高く、その結果、財政の弾力性を維持しているものとみられます。今後、県内において広域的な連携で各自治体財政の効率化が進んだ場合、財政基盤、健全性、弾力性ともさらに向上する可能性もあります。これは、地方分権時代における自治体の体力が強いことを意味しており、分権の先進自治体を目指すには有利な環境にあるといえます。

4. 分権先進自治体を目指して

では、今後、県内市町村がより先進的に分権を進めるためのポイントとしてどのようなものが挙げられるでしょうか。ここでは、以下のような3つの視点で分権時代に対応した自治体運営の再構築を考えてみます。

(1) 事務事業の再構築

ここ数年、産業界では「選択と集中」をキーワードに事業の再構築(強みを伸ばし、弱みは他社との連携などで補完する)が積極的に進められています。こうした効果もあり足元の企業業績は改善の方向にあります。民間と公共という立場の違いから一概に同一視はできませんが、事業再構築という発

想は自治体運営においても取り入れることは可能です。分権時代の自治体には自らのビジョンに基づき政策の優先順位を明確にしたうえで、持てる資源を有効活用することが求められます。その際、優先順位の低い事業やコスト的に単独で賄うことが困難な事業については近接自治体との相互補完や連携も必要になります。

自治体間の連携については広域連合や一部事務組合など制度化されているものもありますが、ここでの連携とは個別のサービスについて自治体間での契約に基づいて相互に提供し合うという柔軟なものです。最近では自治体が公共サービスを民間から調達する「PFI」という手法が注目を集めていますが、この場合は自治体が他の自治体から公共サービスを調達するという発想です。

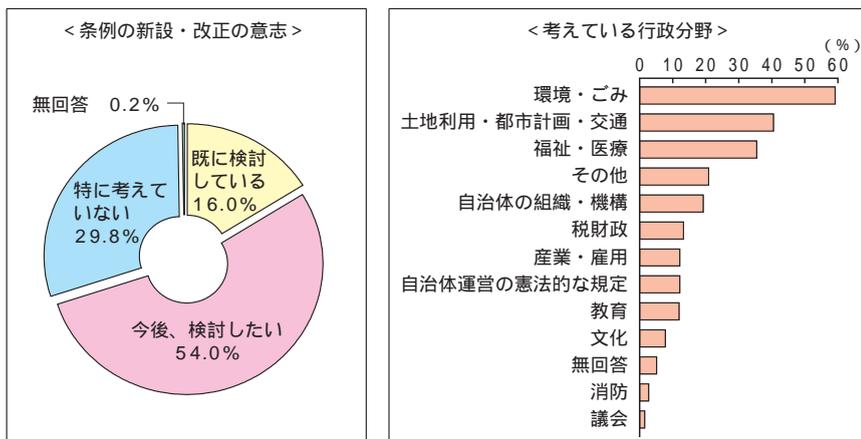
(2) 政策形成システムの再構築

分権時代の自治体では地域の実状に応じた政策の遂行こそが最大の目的とされるため、その実現手段として条例制定権が強化されました(注9)。

日経消費研究所が本年2～3月にかけて全国の市区長に対して行った条例制定に関するアンケート調査によると、「既に独自条例の制定・改正を検討している」と回答した首長は16%を超え、「今後検討していく」と合わせると7割の首長が独自条例に対し前向きな考えを示しています(図表7)。ちなみに、その行政分野をみると、「環境・ごみ」が59.2%と最も多く、次いで「土地利用・都市計画・交通」(40.2%)、「福祉・医療」(35.4%)と続いています。

(注9) 地方自治法の改正に伴い機関委任事務(簡単に言えば、自治体の長および機関を国の代行機関として事務を行わせる仕組み)が廃止され、法定受託事務(国の関与が比較的強い事務)と自治事務(国の関与が比較的弱い事務)に分けられた。その結果、地方自治体の条例制定の範囲が拡大された。

図表7 独自施策実現のための条例の新設・改正および考えている行政分野



今後、各自治体が独自の条例制定を行うにあたっては、現状の政策形成システムを見直す必要も生じています。例えば、自治体職員の政策形成のスキルアップにも、従来型の法律解釈や訴訟予防的な観点からの法務研修ではなく、具体的なケースに沿った自治立法や政策立案を行う政策法務(注10)へ

図表7
(資料) 日経産業消費研究所「日経地域情報341号」におけるアンケート調査「知事・市区長に聞く 地方分権一括法で変わる施策より」

(注10) 政策法務とは主に法務と政策形成の合成語として10年ほど前から用いられており、その特徴は従来の訴訟予防型の法務ではなく、政策の形成にあたって企画、立案、立法などの法制化を行うという法務活動である。(「自治体実務からみた地方分権と政策法務」ぎょうせいを参照)

の転換が求められています。

また、最近では事業採択や着工から長期間経過した公共事業の見直しが進められていますが、これは、審議会等を活用した従来型の政策形成システムで実質的な民意が反映されず、行政と住民間の認識に大きなギャップが生じていたことが背景にあるとみられます。近年、P I（パブリック・インボルブメント）やP C（パブリック・コメント）（注11）など公共施策の合意形成に住民が積極的に参画するシステムが用いられ始めており、あらたな政策形成の手法として自治体における積極的な取り入れが望まれます。

（3）財政の再構築

最後に、自治体の基礎体力ともいべき財政を健全化するために、歳入歳出の両面から財政を構造的に見直す必要があります。

歳入面では自主財源の強化です。各市町村が地域の実情にあった独自の政策を進めていくためには、政策実行の裏付けともなる財源が必要です。現状、地方交付税制度などによって各自自治体には一定の行政需要を満たすための資金が交付されますが、地域の自立を考えた場合には企業誘致など独自の産業振興政策を強化し、少しでも自主財源を増やす必要があります。その際、企業誘致に関しては域内資源の有効利用、すなわち、既存立地産業とのシナジー効果を考慮に入れた誘致業種の選定など戦略的な取り組みが必要となります（注12）。

一方、歳出面では徹底した効率化が必要です。既に（1）で政策の優先順位の明確化については触れましたが、事業を絞り込んだ後は次のステップとして各事業についての効率化が求められます。これについては、近年、行政と民間の新しい関係が構築されつつあるなかで、P F Iによる公共サービスの提供やN P O（特定非営利活動法人）への業務委託などが有効な手段となりそうです。とりわけ、P F Iに関しては国より自治体レベルでの取り組みが目立っており、歳出面からの財政再構築は進みつつあります（図表8）。

別府 孝文

図表8 市町村で進められているPFI事業（政令指定都市除く）

実施主体	事業名称	施設・サービス
木更津、君津、富津、袖ヶ浦の4市（千葉）	君津地域広域廃棄物処理事業	一般廃棄物処理施設
川俣町（福島）	川俣町役場庁舎等整備事業	庁舎
大館周辺広域市町村圏組合（秋田）	大館周辺広域市町村圏組合・ごみ処理施設	一般廃棄物処理施設
泉大津市（大阪）	松之浜駅東地区再開発事業	公益施設
鯖江市（福井）	ふれあい広場他有料駐車場整備事業	駐車場
上越市（新潟）	上越市民プラザ	公益複合施設

（注11）P Iとは、「市民参加」とほぼ同意であり、計画の早い段階から住民に適切に情報を公開、参加を促すという政策立案に際する合意形成の手法。

P Cとは、行政機関が新しい政策を打ち出す際に、行政がその原案を事前に公表し、それに対する意見を国民から募り、良いものは政策に反映させ、反映させないものに関してはその旨を公表する、という仕組みをいう。

（注12）例えば、三重県の中南勢部では液晶関連産業を積極的に誘致し、一大集積を形成するというクリスタルバレー構想がある。これなどは液晶という基礎産業を中心にそれに関連する企業を集めることによって域内での需給関係の好循環を作り出し、生産活動の活発化を促す狙いがある。

図表8
（資料）（社）日本プロジェクト産業協会、P F I
推進委員会ホームページ