

財政危機へ立ち向かうために

— 長期財政計画を活用した実践的改革 —

有 川 利 彦

1. はじめに — 危機感なき自治体における危機感の醸成

近年の地方自治体財政は税収の激減、地方交付税の減少などにより大幅な財源不足を生じ、危機的な状況を迎えている。このような状況に対して、住民ニーズは多様化、高度化、複雑化し、行政が担う業務がますます肥大化してきており、地方自治体は歳出の大幅な削減と言う命題を抱え、その対応に苦慮している現状にある。

しかしながら、このような危機に直面していても自治体の中には、いまだに右肩上がりの状態を継続しているところが存在し、危機を共有できない職員、議員、住民が多く存在するの事実である。

近年、地方分権の取り組みは徐々に進みつつあるが、これまでの日本社会は中央集権による国家主導型の地方自治を数十年にわたって運営し、その仕組を定着させてきたことから、職員にも議員にも住民にも「行政が全ての公共サービスを担うべき」という意識が根強くあることは否定できない。

ここに来て、ようやく職員、議員、住民も財政の厳しさに対する理解を示しつつあるが、行政へのお任せ主義で育てられた関係者の意識の中に「住民の負担は低くサービスは高く」と言う考え方が強く存在する。

しかしながら、行政はこのような意識が蔓延する中においても、予算を編成しなければならず、真剣にその取り組みを進める職員にとって、その苦労は、尋常なものではない。ただ、近年の地方自治体の財政危機への取り組み方は、様々

であり、中には大きな疑問を感じる事例も多くある。

今回の報告においては、地方自治体の財政危機への取り組み方について、現状への問題提起を行うとともに、長期財政計画を活用し10数年をかけて実施してきた改革の実践事例を紹介しながら、財政危機に立ち向かうために「何が必要なのか」「何をしなければならないのか」について、改革手法の一例として報告することとする。

2. 現状の地方財政危機に対する自治体対応事例への疑問

今、多くの地方自治体は、これまでにない財政危機と向かい合っている。しかし、この現状に対して「もう少したてば景気は良くなる。それまでの我慢だ」「三位一体改革で税源が移譲されるからこれに期待しよう」「交付税は厳しくなるだろうが、財源調整は必ず残るだろうから安心だ」といった安きに流れる声を聞くこともある。そして現実の予算編成への対応の中には以下のような事例が見られる。

① 一律カット方式による査定

地方自治体の中には、財政難における予算編成に対して、シーリングなどによる一律的事業費カット方式だけの手法が取られている事例が見られる。この手法は、査定作業において多大な労力は要しないし、理屈の組み立ても必要としない。しかしながら、本来事業の是非は、事業の目的やその成果を洗い直し、限られた財源をどのように配分するのかと言う観点から取捨

選択がなされるべきであるし、コストの縮減については、生産性向上の視点から工程の見直しや、手法の変更、人的な対応の見直しなど事業執行の方法論についての深い検討が行われるべきである。

② 事業評価などの新しいシステムに対する期待

事業の是非に対して、事業評価システムなどの新しいシステムを導入さえすれば、事業はカットでき財政が好転すると言う声を聞く。新しいシステムを導入しただけで改革が進み、財政状況が良くなるという考え方には大きな無理がある。

そもそも事業評価で得ようとする成果とは課題の解決であり、成果とは、誰に対して、何に対してそれをどのように変えようとするのかと言う課題を明確にし、その解決を図るところに意義がある。

現在の課題をしっかりと把握して、優先度を整理して行く過程において始めて事業の取捨選択が可能になる。また、事業評価においてはトップ層の明確な意思決定も求められる。

③ 行政内部のムダの分析と認識の欠如

財政危機に直面する地方自治体には、新たなシステムの導入などによって事業費をカットするために多大な労力を費やしている例が見られるが、組織内部の課題や、生産性を上げるために何をすべきかと言う本質的な検討が乏しい状況が見られる。

また、他団体の行革大綱を引用し自ら自治体としての改革とは何かを考えていないところがある。

例えば、これまで正規職員が担ってきた業務は聖域であり非正規職員化を行うことは、頭から考えられないと言った保守的な考えから出発しているケースなど、核心にせまる課題が見えておらず、または見えていても難易度が高い取り組みと決め付けこれを回避しようとする力が働いている事例である。

現状の財政危機は尋常な状況ではなく、従来

型の感覚での取り組みによって乗越えられるものではないことを認識しなければならない。また、財政危機の面からだけではなく、市民感情や社会変革によって、これまでの行政執行の手法が成り立たなくなっていることを自覚する必要があるだろう。

④ 大改革への覚悟と戦略の不足

財政危機の分析を行い、改革の必要性や実行すべきメニューが整ったとしても、これを組織に落とし込み実践するには覚悟が必要であるし、確実に実行していくためのシナリオが重要になる。改革担当者は改革が進まず実態が変わらないと嘆く前に、本当の改革とは何かを考え、実践の覚悟をしなければならない。

改革当事者は改革の準備と戦略とともに覚悟を持って財政危機に立ち向かっているかどうか勝負である。当然そこには、トップを含めた改革リーダーが必要になる。

3. 城陽市における財政改革の要因と長期財政計画

① 財政改革の要因

第1次改革：平成7年度～

城陽市では、平成7年度に大きな改革に取り組んだが、そこには大きな理由が存在する。

当時は政府の景気対策に基づいて、各自自治体においては多額の公共投資が借金によって実施される政策が打ち出されていた。城陽市においても一般会計規模に匹敵する180億の大型文化施設を地域総合整備事業債によって整備することが決定され、その建設が着々と進められており、行政、議会の意識はまだまだ右肩上がりであったと言える。

しかしながら建設財源の大半は借金であり、後年度の元利償還費に交付税措置がなされるものの、管理運営費や元利償還費などの維持管理費は相当な金額になるものであり、経費の増大に市の財政が耐えられるかどうかを見極めることが急務の課題であった。長期財政計画は、こ

のような要求に対して財政の安全性を検証するために策定する必要があったものである。

この時期に策定した長期財政計画は、様々な行政課題を浮き彫りにした。

市税を始めとする財源確保の確実性への不安や、職員年齢構成の歪さに伴う人件費の増大などは、将来の行財政運営に対して大きな警笛を鳴らし、トップを始めとする幹部層の危機意識を高め、大胆な改革を断行する意思決定がなされた。

第2次改革：平成14年度～

平成14年度には、長引く不況による市税の落ち込みが尋常なものではなく、またその回復についても大きな期待は持てない状況となっていた。このような状況は毎年の予算編成を厳しいものとし、基金財高も減少の一途をたどり財政部局は近い将来予算が組めない危機感を抱いていた。

城陽市では企画部門において総合計画の実施計画を積み上げて長期財政計画を策定してきている。平成14年度においては、安易な景気回復への見込みを前提としない厳しい歳入見直しを立て、約800本の実施計画事業に対して10年間の詳細な事業費の見直しを行い、長期財政計画を作成した。その結果、平成18年度に「財政再建準用団体」に転落することが明確となった。

平成7年度、平成14年度の2回の大改革において、長期財政計画が果たした役割は、危機状況を正確に把握したことと、改革を意思決定するプロセスにおいてトップ層を始めとした関係者に対し、改革の決断を促す重要な情報の提供を行った。

② 長期財政計画の作成方法

総合計画の実施計画（約800本の事業）の10年間の事業費を決算統計による積み上げ方式によって算定する。

歳入算定：

「地方税の算定」は、年齢別将来予測人口に

基づき課税対象人口推移を分析し、税額単価の実績を活用し算定している。また、GISを活用した固定資産管理を行っており評価替えなども想定した税額計算を行っている。

「交付税の算定」は、地方税算定と連動した基準財政収入額を算定し、財政課が現状ベースから算定する基準財政需要額を差し引きし積算している。なお、将来の投資的経費の地方債の内、交付税算入がある地方債については、後年度の交付税算入額を全て計算し反映させている。

「各事業の歳入算定」は、事業ごとに将来人口と連動した10年間の事業費の算定を予算科目レベルで算定しており、事業費に見合うそれぞれの歳入計算を実施している。さらにこれらのデータを決算統計と同様の処理によって集約している。

歳出算定：

「各事業の歳出算定」は、事業ごとに将来人口と連動した10年間の事業費の算定を節レベルで実行しており、これらのデータを決算統計と同様の処理によって集約している。

「人件費の算定」は、約600人の現行職員に対して一人ずつ退職までの給与計算を行っている。新規採用者の数は定員管理計画に基づいて、給与の計算は現行昇給ラインに基づいて算定している。

「地方債の元利償還金の算定」は、既発行債は償還台帳に基づいて計算し、また将来の投資的経費の地方債についても、事業費と連動した発行額を把握し、後年度の元利償還金を全て計算し反映させている。これらの元利償還にかかる算定においては、新規発行額と償還元金の額とを連動させて「地方債残高推移」が算定できるようにしている。

その他として、各年度の歳入・歳出の収支においては、「基金との連動」によって収支調整ができるようにしており、同時に全基金の残高推移が把握できるようにしている。

③ 長期財政計画の活用方法

第1次改革：「現業部門の大改革」（平成7年度～）

長期財政計画の件費の推移分析によって、職員のいびつな年齢構造による件費の増大が把握でき、その対策として現業部門の改革案の策定と実行を進めることとなった（詳細は後述）。

第2次改革：「緊急財政健全化計画の策定と実行」（平成14年度～）

長期財政計画の実質収支の動向によって、平成18年度に「財政再建準用団体」に転落することが明確となった。その対策として緊急財政健全化計画案の策定と実行を進めることとなった（詳細は後述）。

④ 改革効果の把握と公表、長期財政計画の見直し方法

長期財政計画は、固定化するものではなく毎年実施計画の見直しと併せて、再計算し、策定を行っている。近年の状況を見れば税収や地方交付税は、毎年激減してきており長期財政計画の内容も厳しさを増してきているところである。

また、長期財政計画に基づいて掲げた改革内容の「進行管理」については、内部においては、年4回の進捗状況把握を行っており、議会へも定期的な報告を行うとともに市民への情報提供を行っている。さらに外部からの進行管理として学識者、公募市民等による「進行管理委員会」を立ち上げ定期的な進捗状況の報告と併せて、

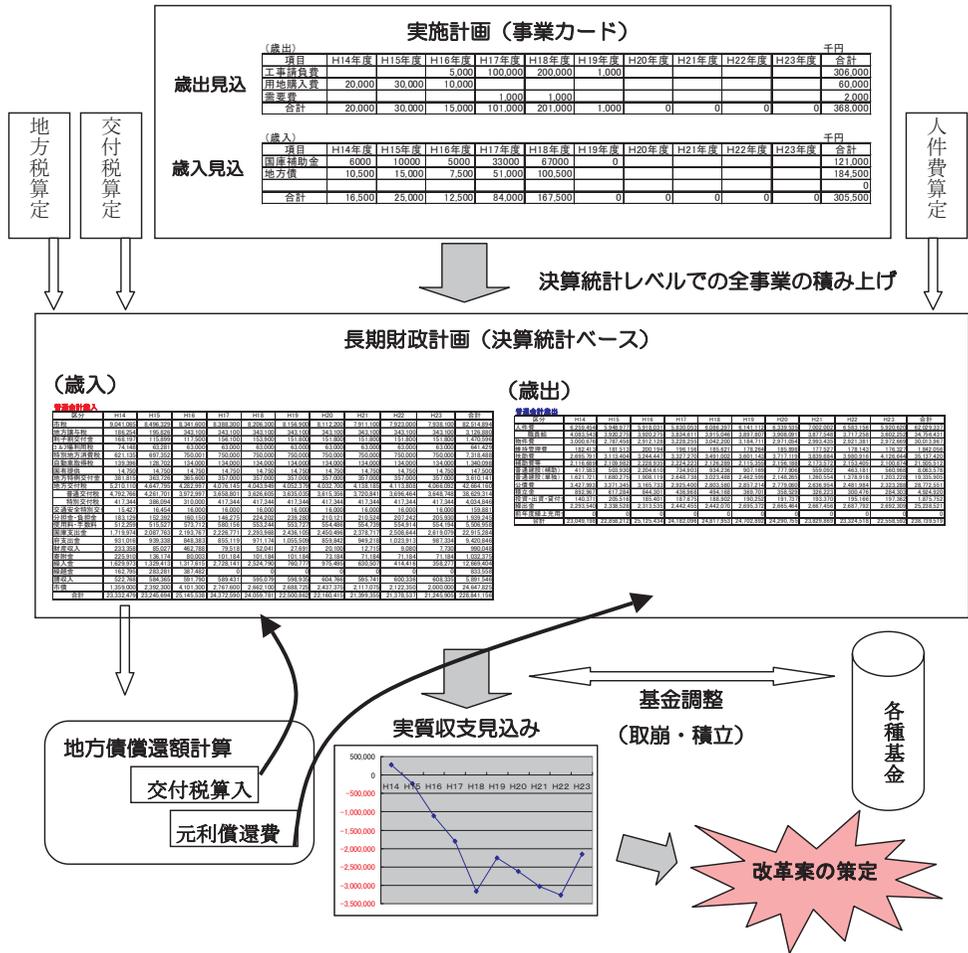


図1 長期財政計画のイメージ図

厳しい意見を拝聴し取り組みに反映してきているところである。

取り組み状況の公表に当たっては、対策効果額の測定を行っているところであり、「ごみ収集事業の効果」をはじめとして、毎年度6月に前年の決算見込みに基づき効果額を算出し議会への報告を行っているところである。

効果額の算定と併せて、改革の進捗状況の公表に力点をおいており、議会、住民へ広報誌、ホームページなどを通じて公開しているところである。

4. 改革すべき課題は、足元にある

第1次改革：「現業部門の大改革」（平成7年度～）

① 平成7年度に見た変革する財政構造 ～人件費構造の恐ろしさ～

城陽市は人口急増都市であり、昭和40年代に大量の職員採用を実施しており、職員の年齢構成は極めていびつな状況にある。その影響から平成7年度当時の職員年齢構成は、40歳代が大きな比率を占めていた。この年齢層の定期昇給率はきわめて高く、将来にわたり人件費は大きく増大し、市の財政を大幅に圧迫していく恐怖を認識した。さらに、その構造の要因には大量の現業部門の正規職員の存在があり、事務職と一本化された給与表の運用のあり方が大きな課題とされた。

また、平成7年度に大型文化施設の建設や投資的経費の財源として発行した地方債の元利償還経費が、市の財政を大きく圧迫していくことが判明した。

② 改革の戦略とその実践

平成7年度の改革の柱は、行政の基礎的改革であり「現業部門の非正規職員化」である。現業部門の改革は積年の課題であると同時に、自治労連を核とした労働組合との激しい交渉を伴うものであった。

城陽市では長期財政計画を根拠にして、改革メニューに「燃やすごみ収集運搬業務」「学校給食センター運営業務」「公用車管理業務」「電話交換業務」を掲げ、激しい組合交渉の末に現業職員を退職不補充とし、職種変換を含めて対応することを決定した。

組織の体質改善、構造変革という大きな取り組みが始まった。

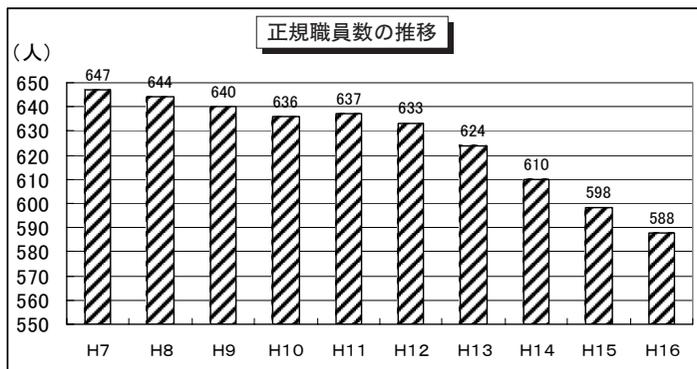
平成9年度から平成14年度にかけて実行した取り組みについて、算定した効果額は、約31億円となっている。

さらには、現業部門の改革はそれのみに留まらず、次に示す行政組織の大きな構図変革が見られる。

③ 10年を経た行政組織の構造変革

平成7年度から10年を経て、現業部門の改革は行政組織の職種構造を大きく変革させた。グラフ1のとおり、平成7年度から平成16年度までの10年間で59人の減員となっており、これは

グラフ1



平成7年度の職員総数の約9%に当るものである。この内、現業職員数は54人の減員となっている。

一方、全職員数の減少の中で、消防職員については14人を増員させてきており、まさに市民ニーズに併せてスクラップ・アンド・ビルドを実施してきているところである。全体の職員数は、人口1万人当たり京都府下で最も少なく、現業部門から消防職員等の増員へとその職種構造をシフトした。

真の改革に求められるものは、目先の財源不足の帳尻あわせや一時的な事業費のカットではなく、将来を見据えた自治体組織の構造変革が重要である。

第2次改革：「緊急財政健全化計画の策定と実行」（平成14年度～）

④ 平成14年度に見た破綻する財政構造

バブル崩壊後の長引く不況による財政状況の悪化は、年々厳しくなってきた。しかしながら、「まだ何とかなる」と言う意識が、職員や議員の意識の中に、はびこっていた。

それまで、幾度と無く財政危機を提起してきたが、改革の意思決定は下されなかった。しかし、平成13年度の市長交代をきっかけに大改革のシナリオが動き出す。

平成14年度に策定した長期財政計画は、安易な景気回復への見込みを前提としない厳しい歳入見通しを立てて作成した。その結果、平成18年度に「財政再建準用団体」に転落することが明確となった。

⑤ 聖域のない改革プログラムとその実践

長期財政計画に基づく危機的財政状況の予測により、聖域を設けず、歳入・歳出の全般にわたって改革を断行していくために「緊急財政健全化計画」を策定した。

本計画は、全職員の給与のカット、手当ての見直し、職員数の削減などをはじめ、下水道使用料の引き上げなど、市民にも痛みを伴う様々なプログラムを打ち立てている。これによる効

果額は、2年3ヶ月で約20億円と会計規模の概ね1割近い効果を上げてきているところである。

平成7年度、平成14年度を通じて取り組んできた内容は、難しい仕組みづくりでもなく、新たな制度の導入でもない。これまでの地方自治体の運営において築き上げられてきた仕組や自治体職員が当たり前と思ってきた環境を根底から見直すものである。

自治体職員は井の中の蛙と言われることがあるが、我々を取り巻く社会環境は刻々と変化してきている。これまで地方自治体でしか実施できなかった業務の中には、民間企業やNPOなどその担い手が育ってきているものも多くある。

高額の人件費を伴う正規職員が従来の手法のまま、行政運営を行える状況には無い。

地方自治体は「改革すべき課題はまさに足元にある」ことを自覚すべきであり、これまでの行政運営のあり方を抜本的に見直す改革プログラムを策定しなければならない。

城陽市で取り組んできた2回の改革は、聖域化されていた職員配置や給与制度改革に関わるものであり、地方自治体の人事政策そのもののあり方に対する改革である。危機的な地方財政の状況から、また、住民の地方公務員への批判が高まる中、今後の地方自治体改革においては、避けて通ることができない課題であると言えるが、改革には様々な壁が立ちはだかる。

5. 改革を断行するときに立ちはだかる最大の壁

危機的な財政状況を前にして、地方自治体には様々な改革が求められている。

しかしながら、改革は簡単には進まないし、単にメニューを書くだけでは実現しない。なぜならば、改革の実行においては職員を始め、議会、住民など改革の対象となる関係者の抵抗が存在するからである。

① 改革に対する抵抗

危機的財政状況における改革は現状を否定し、個人の欲求や個人が持ちえる現在の環境を成り立たなくする可能性がある。個人の欲求や現状環境とは、個人のみならず個人を取り巻く関係者にまでその影響を及ぼす可能性がある。このことは、首長、職員、議会、住民のいずれにおいても当てはまる。それゆえに、個人の欲求の否定や現状環境の破壊に対しては、自己防衛や発案者に対する攻撃が行われるのが常である。

中でも職員においては、自らの仕事への自負と砦を守る自己防衛意識が強く働く。

業務の民間委託などに対しては、安全性や安定性を理由に委託先への不信と直営の正当性を主張する。また、自らの職を失うことについては自らの採用時の条件や職の補償を盾に管理部門への最大の抵抗を示す。さらに安定した処遇や環境の変革に対しては既得権を主張し、他の厚遇自治体との対比や横並びの発想を持って現状の正当性を主張する。

② 改革の必要性への否定

改革に対する抵抗者は、自己防衛を図るために改革の必要性を示す根拠を言葉巧みに否定する。改革の必要性の根拠とは財政危機の見通しそのものであり、抵抗者はこれに対して、景気動向や収入の見通しの楽観視であったり、改革対象のすり替えであったり、反対のあらゆる手立てを講じようとする。

さらには、その根拠の責任追及に転化し、管理部門や幹部職員への攻撃へと展開する。そして自らの改革への参画を拒否する。

ここで重要なことは、改革を実行するプロセスと改革の必要性を示す明確な根拠作りとその公開である。改革を担う職員は、唐突に改革メニューを提示するのではなく、改革への抵抗を認識し、改革の意思決定から実行にいたるまでの手順を策定し、誰に対してどのようなアプローチを行うべきかを十分に検討しておく必要がある。

6. 改革は危機感の共有から

財政危機に対して改革を断行する場合は、改革への抵抗に対する戦略とそれに対抗する覚悟が強く求められる。

① 危機の明確な提示と共有

改革への抵抗や否定に対しては、まずは危機感の共有からスタートすることが重要であり、危機感を共有するためには危機を示す情報が必要である。

危機を示す情報には、信憑性と確実性が求められる。また情報の理解を求めるためには、わかりやすく丁寧な資料が必要であり、その資料を活用しながら繰り返し反復して、理解を求める我慢が必要である。長期財政計画は財政危機の根拠となる情報として、重要な役割を果たし得るものである。

さらに危機感の共有とあわせて、大胆な改革案の策定が必要である。

改革案の策定においては現状の環境を維持する消極的な考えではなく、現状を否定した聖域のない改革を断行する決意が求められる。

② 危機情報は作り方ではなく使い方

財政危機対策に対して効果を発揮する長期財政計画は、「作り方」ではなく「使い方」が最も重要である。

第一段階の危機感の醸成においては、賛否両論の意見はあるものの財政危機を議論するためのインパクトある資料となり、関係者への危機意識を植え付けるための重要な役割を果たす。

第二段階の改革案の策定においては、「トップの危機への理解」と「大胆な改革案の作成」を可能とし、財政危機対策への意思決定のための資料として重要な役割を果たす。

第三段階の改革の実行段階では、労働組合との交渉や職員への説明、議員、住民への説明において、危機情報と改革案をセットにした説得力ある説明が可能となる。

第四段階の改革を実行した後の効果について、改革前後の財政状況の変革を明らかにすること

が可能であり、改革の取り組みを評価することによって改革の妥当性はもとより、関係者の理解を深めることが可能になる。

③ 改革当事者には覚悟が必要

改革当事者には、関係者に危機意識を植え付けるための十分な準備と聖域のない改革メニューの立案が必要であり、関係者を改革に巻き込むための戦略の組み立てとともに、いかなる抵抗があってもやり切る覚悟を持って財政危機に立ち向かう必要があり、「信念と実行」が強く求められる。

特に改革スタッフの手腕が問われるケースとして、時としてトップそのものを動かすことが必要になる場合があり、地方自治体が自律するためにも、その役割は極めて重要となる。

（地方財政学会発表 報告論文）