



もくじ CONTENTS

- ・ 迫られる自治体議会改革：茨城県内の状況を踏まえて
佐川泰弘（茨城大学教授）…………… 3

- ・ 2011 年度地財計画と自治体財政
高木健二（公益財団法人 地方自治総合研究所 研究員）…………… 13

- 【資料】
 - ・ 平成 23 年度地方財政への対応のポイント
総務省…………… 32

- 編集後記……………46

白ページ

迫られる自治体議会改革： 茨城県内の状況を踏まえて

佐川 泰弘（茨城大学教授）

1. 自治体議会をめぐる問題状況

2010年には地域主権改革の行方が注目され、年内に一定の方向性が見えるはずであった。6月に閣議決定された「地域主権戦略大綱」には、一括交付金の段階的導入や出先機関の縮減計画年内策定が明記されていた。しかしながら、ねじれ国会の影響もあり、改革関連3法案は臨時国会で不成立となり、国の出先機関改革も地方側からすれば、期待はずれにとどまっている。

その一方で、地方における議会と首長との対立が目立った。名古屋市では減税条例などをめぐり、市長と議会が対立した。鹿児島県阿久根市では、市長が議会を開かずに専決処分を乱発したことが批判を呼んだ。このような下で、議会改革を促しつつも、その存在意義を消極的にとらえる制度改革案も国のレベルで議論されている。

茨城県においても自治体議会改革を求める声は強い。ただし、それは「議員は何をしているのかわからない」。それゆえ「議員はそれほど必要ない」、「議員定数を削減すべきである」ということである。こうした声に応えるために、議員定数を削減してきた議会も少なくない。

例えば、かすみがうら市議会は、2009年12月の定例会において、議員定数20を4減し16とする議員提出の条例改正案を可決した。そもそもの削減案は、10月14日の同議会全員協議会で市長により提案された。その内容は、市議会議員経費を4分の1削減するため議員定数を15に減らすということであり、議会はこれを受け、独自に4減案を作成した。あるいは、同じく12月に実施された県議会選挙においては、多くの党派が議員定数削減を選挙公約（ローカル・マニフェスト）に盛り込んだ。

有権者の議会不信は確かに強い。それにどう応えるかが議会に問われている。筆者は、自らの役割を消極的にとらえ、小さくしていこうとする改革は、どちらかと言えば「後ろ向きの改革」であるととらえている。そうではなく、議会を開放し、住民との関係を変えていこうとする改革こそが必要であると考えている。県議会選挙直後の『茨城新聞』2010年12月19日付「新県議会に望む」という一文で同趣旨のことを述べたが、本稿では、茨城県内の自治体議会の改革度調査の結果をもとに、改革の方向性を述べたい。

加えて、国のレベルでの、二元代表制のあり方を含む地方公共団体の基本構造、自治体議会のあり方に関する議論の方向性を検討する。

2. 「開かれた」議会への改革の進展

(1) 改革度ランキングにおける茨城の自治体議会

まず、いくつかの機関が行った自治体議会の改革度調査をもとに、県内自治体議会の改革の状況について見てみたい。

『日経グローバル』誌が2010年9月に実施した都道府県レベルの議会改革度調査によると、茨城県議会の改革度は第40位であり、総合偏差値は39.7である。議会の「公開・住民参加度」偏差値は46.3、「運営改善度」偏差値は37.6である¹⁾。

同誌が、それよりも一足早く2010年2～3月に実施した全国市区に対する議会改革度調査によると、茨城県の市議会の改革度は第38位であり、総合偏差値は42.2である²⁾。個別市議会のランキングをみると、取手市議会が全国第39位（総合偏差値69.2）で県内トップ、土浦市が第85位（総合偏差値61.7）で県内第2位、牛久市議会が第116位（総合偏差値58.7）で県内第3位となっている³⁾。

別の調査もある。早稲田大学マニフェスト研究所議会改革調査部会が2010年8～12月に行った議会改革度調査2010結果報告「総合ランキング」によると、県内自治体議会でもベスト100に入っているのは、第22位の取手市議会のみである⁴⁾。このように市レベルの議会についていえば、改革が比較的進んでいるところもあるものの、茨城県内自治体の議会改革の取り組み状況は、概して芳しくないと言える。

地方自治体の財政状況がきわめて厳しい中、議員に対する報酬や議員定数を減らすことも、一つの改革の方向である。しかしながら、議会を小さくしたとしても、議会が果たしている役割が変わらない以上、さらなる縮減を求める住民からの要求が止まることはないだろう。実際に、議員定数削減を決めたかすみがうら市では、市長側が「5人（削減）を目標としていたが4人でも一応、成果を見たといえる。さらに残り5%の削減を議員報酬の削減などで図りたい」とし、議会により小さくなるようプレッシャーを与えている⁵⁾。小さくなるのは、「後向き」の改革である。県内自治体議会も、全国の状況に目を向け、積極的な役割を果たす「前向き」の改革に足を踏み出すときにきている。

(2) 自治体議会改革の観点

このように議会改革度ランキングが複数機関により公表されることは、自治体議会にとって一種の「外圧」ないしインセンティブとなる。では、何をもって改革が進展しているとされているのか。以下では、早稲田大学マニフェスト研究所と自治体議会改革フォーラムの掲げる改革の観点について紹介しておく。

①早稲田大学マニフェスト研究所

まず、早稲田大学マニフェスト研究所議会改革調査部会は、議会改革に必要な要素に関す

る考えを以下のように述べている 6)。

第一に、議会改革の背景として、「自治体外部における、財政難や『社会構造の変化』と『制度的要因』、『政治的要因』の三つの要素により、自治体の役割が大きく変わろうとしている」こと、「議会内部では、執行部と議会の間での機関競争を背景に善政競争を行う事例が出てきている」ことがあげられる。ここでいう「社会構造の変化」とは、財政難、人口減少、地域間格差拡大などであり、「制度的要因」とは議会の法制度上の見直し、分権改革による制度見直しのことであり、「政治的要因」とはマニフェスト型首長の登場、市民の自治意識の高まり、マニフェストに対する市民の不満などを指す。

そこで第二に、「開放感にあふれた議会をつくることで、住民の信頼を取り戻す」ことが必要であり、そのためには「情報公開」と「住民参加」（議会が行う会議・活動への住民参加およびその環境整備）が必要である。情報公開には、自治体の政策決定過程に関する情報公開、議会自身の情報公開が含まれ、具体的には議事録や審議資料・審議結果の公開、政務調査費・賛否結果の公開等を指す。

さらに第三に、「『開かれた議会』が実現された結果、多様な住民の意見を纏め上げ、政策として実現する必要」から、「議会機能の強化」を行う必要が生じる。これは、具体的には、議会での議決事項の追加や政策型条例の制定、議会での質疑形式の見直しなどのことである。

②自治体議会改革フォーラム

続いて自治体議会改革フォーラムによる改革の観点を述べておく。同フォーラムは、自治体議会を、市民、議員、長等の自由な討論による「民主主義の広場」へと変えるため、市民活動や自治・分権、自治体改革、条例づくりなどに取り組んできた、市民や研究者らの呼びかけで、2007年1月25日に発足した。2007年統一地方選挙を前に、「わたしたちがめざす議会改革目標10の提案」を掲げ、その共通改革目標として3項目に賛同する議員を広げていくことで現実的に議会を変えていこうとする「変えなきゃ！議会2007キャンペーン」を展開した。以後、発足の母体となった「市民と議員の条例づくり交流会議」のプロジェクトとして、「議員間討議」「市民の参加」「公開・説明責任」を軸とした議会改革、市民の議会づくり／市民のための議会改革を提起・発信し、全国の自治体議会を「市民自治体の討議と決定の場」へと変えていくための継続的な活動（調査・政策提言・ネットワーク等）を行っている 7)。

同フォーラムは、3ステップにわたる10の改革目標を提唱している 8)。その第1ステップには3つの目標がある。その第一は、市民の多様な声を代表する議員が、自ら議案を提案し、自治体運営全般について討議し、地域の意思決定を行っていく場をつくり出すこと。自由な討議形式等の導入である。第二が、請願・陳情をした場合の説明にとどまらず、一般的な議案の審議でも、市民が直接自分の声で発言できる機会の保障。公聴会、参考人招致等の手法の積極的な活用である。第三が、本会議だけでなく委員会も公開を原則とし、議事録、

議案関連資料等の公開、インターネットによる動画記録等により、いつでも市民に説明責任が果たせる体制の整備。議会としての地域報告会等の開催である。

第2ステップには5つの目標がある。その第一が、一問一答による自由で緊張感ある質疑を行うことである。第二が、傍聴者にも議員と同じ議案資料を配付し、メモ等を認め、傍聴者が議事を理解しながら傍聴できる環境を整え、市民にわかりやすい議会とすることである。第三が、質問の全文事前通告を止め、議会に議案が提出される前の段階で執行側の政策検討の場に議員が参加することを、法定以外のものは止め、議会で実質的な政策の検討と決定を行い、行政となれ合わない議会とすることである。第四が、議案の審議や自治体政策についての調査検討のために専門家の知見を積極的に活用し、議会が市民と協力して主体的に政策づくりに取り組むことである。第五が、議会の機能を支える議会事務局を、行政職員のローテーションや首長の人事権による配属ではなく、議会事務局職員として雇用し、育成していくしくみをつくること。そのために必要であれば、自治体議会の連合体としての取り組みを進めることである。

第3ステップは地方自治法の改定を要する事項であり、自治体単独で実施するには限界がある。その第一は、議会と議員のそれぞれが実効性ある行政のチェックを行えるよう、調査実行の手続等を整備し、予算、人員を確保すること。議会が市民からの苦情に応じて問題点を把握し、解決を図る体制を整えることである。つまり、実効性あるチェック機能を持つ議会とすることである。第二が、自立したひとつの代表機関として、議長による定例会、臨時会の招集権を確立し、議会予算の編成と執行を議会自らが行える制度を実現することである。これは、つまり、自ら運営できる議会を確立することである。

2つの機関が示している改革の観点とは、その実現の道筋について考え方に差異があるものの、ほぼ共通している。また自治体議会改革について言えば、最初に議会基本条例を定めた北海道栗山町が代表例としてあげられるケースが多いが、改革の事例は枚挙にいとまがない。例えば、『朝日新聞』紙上では、すでに2009年1月に「議会未来形―不要論を超えて」という特集が生まれ、全国各地での事例が紹介されている⁹⁾。

3. 二元代表制における議会の「危機」

このような形で議会改革が求められている背景の根本には、市民の議会に対する不信がある。これを上手く利用する形で、改革派首長が自らの支持派をつくるためにローカル・パーティーを結成したり、議員定数や報酬の削減を首長選挙のマニフェストに盛り込むなどしている。自治体議会はこうした意味で「逆風」にさらされている。

廣瀬克哉は、自治体議会はより根源的な意味で、3つの危機の中にあると述べる¹⁰⁾。

その第一は、政治対行政の構図における議会政治の危機である。首長部門には行政のプロ集団がついているのに対し、議員は「アマチュア」であり、複雑多岐にわたる政策課題に取り組

んで行くには力量不足である。

第二は、集権対分権の構図である。地方分権一括法施行から10年を経た今も、機関委任事務制度下に培われた執行権優位体制と、円滑な行政運営指向が強く残っている。

第三に、参加民主主義と代議制民主主義の関係性をめぐる問題がある。これは、討議と参加による市民自治実現の期待に、二元代表制の政治制度がどのように対応していくかをめぐって、議会の対応が遅れていることに起因する危機である。本来議事機関である議会は、討議の場そのものである。公聴会や参考人制度などの議員以外の討議への参加の仕組みは以前から整えられている。請願や陳情という市民側からの議題提出の制度もある。しかし、これらの制度を活用し、開かれた議会にしようとするところでは、まだ多いとは言えない。

では、ここで戦後日本が採用してきた、二元代表制そのものについて確認しておこう。ここでは、首長と議員が別々に住民により直接選挙される。このことは憲法によって一律に義務づけられている。首長と議員はいずれも公選職であり、その意味では両者は対等である。それぞれ民主的正統性を持つ両者の指向が異なる場合、首長と議会が対立するのは当然である。つまり、二元代表制においては、首長と議会の対立を前提としている。

その「対立」とは、チェック・アンド・バランス（抑制と均衡）のことである。首長の意思と議会の意思という形で、複数の民意が顕在化する。二元代表制とは、単一の多数派による民意による暴走を防ぎ、「熟議」とコンセンサスを重視する仕組みである。特定の政治権力への集中を図るのではなく、いくつかの権力に分割し、その相互の競争と牽制と協力によって、全体としての自治体運営が適正に機能することが目指されている。その意味で、「対立」が生じることは、むしろ望ましい。

しかしながら、実際の自治体運営は長年首長中心であった。議員の多数派が首長与党化し、時にはオール与党化する。そこでは、議会が首長に対するチェック機能を果たすことは困難であり、議員は首長にすり寄り、利益配分を受けることを期待してきた。議会が行政側から提案された政策が否決されたり、修正されたりすると、むしろ異常事態であるかのようにさえ言われてきた。しかし、二元代表制の下で、「対立」が生じなかったことの方が実は問題なのである¹¹⁾。

4. 地域主権改革における自治体議会改革論

上記のような二元代表制や自治体議会のあり方に関する問題は、現在では広く認識されている。民主党政権が進めようとしている地域主権改革でも、当然この問題への対処が念頭にある。では、地域主権改革では、何をどうしようとしているのか。2010年6月22日に閣議決定された「地域主権大綱」¹²⁾と、それを受けて行われている地方自治抜本改正の動きにおける二元代表制や自治体議会のあり方に関する議論を見てみよう。

(1)「地域主権大綱」

「大綱」においては、まず「地域主権改革」が「日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革」とされている。その上で、「地域主権改革が進展すれば、おのずと地方公共団体間で行政サービスに差異が生じてくるものであり、地方公共団体の首長や議会の議員を選ぶ住民の判断と責任は極めて重大になる。地域主権改革は、単なる制度の改革ではなく、地域の住民が自らの住む地域を自らの責任でつくっていくという『責任の改革』であり、民主主義そのものの改革である。住民や首長、議会のあり方や責任も変わっていかなければならない」とする。

そうした改革の一つに、義務付け・枠付けの見直しとセットになった条例制定権の拡大がある。国が法令で自治事務の実施方法を実質的に縛っている義務付け・枠付けを見直し、条例制定権を拡大することで、議会の審議を通じて、自治体自らの責任で行政を実施する仕組みを作る。「こうした取り組みを通じて、地域の実情にあった最適な行政サービスの提供を実現することを目指す」のである。当然のことながら、そこでは議会を含めた自治体の政策法務能力が問われる。

そこで下記(2)のような法改正を行うとともに、「地域主権改革を更に進めるため、地方自治法基本法の制定（地方自治法の抜本見直し）について総務省の地方行財政検討会議において検討を進め、成案が得られた事項から順次国会に提出する」とした。

その上で、「地方公共団体の基本構造」については、「現行制度は長と議会の間には均衡と抑制の取れた関係を保つ仕組みとして機能し、定着してきたが、地域主権改革の理念に照らし、法律で定める基本的な枠組みの中で選択肢を用意し、地域住民が自らの判断と責任によって地方公共団体の基本構造を選択する仕組みについて検討を進める」。「地方公共団体の基本構造について、憲法がどのような組織形態を許容しているかについては様々な解釈があり得るが、伝統的な解釈に沿った二元代表制を前提としつつ、地方自治法が一律に定める現行制度とは異なるどのような組織形態があり得るかを検討していく」としている。

また、「議会制度」については、「議会の現状を見ると、政策議論や監視が十分でない、『住民の縮図』として多様な層の幅広い住民の意見を反映できていない、また、議会と長が対立した場合の解決手段が適切に行使されていない、という指摘がある」との認識に立ち、「幅広い住民が議員活動を行えるようにするための環境整備」「議員同士、議員と住民の議論等により議会審議を充実させる方策」「議会・議員の果たすべき役割」「議会が長と対立した場合の解決方策を含めた、長と議会の関係」を含めて、議会の在り方について今後広く検討するとのことである。

つまり、現に全国で行われつつある議会改革の動きを受けて、改革が進んでいない議会に対しては、改めて「上から」推し進めようという意図が見られる。

(2) 地方自治法一部改正

「大綱」の閣議決定に先立ち、自治体の組織及び運営の自由度を拡大するため、地方自治法の一部を改正する法律案が第 174 国会に提出された（同法案は参議院で可決、衆議院では 2010 年末現在、閉会中審査扱いとなっている）¹³⁾。

この中には議員定数の上限数の制限の廃止が含まれている。議会の議員定数については、上限が人口区分に応じて定められているが、この上限が撤廃される。これにより、定数の決定は各自治体の自主的な判断に委ねられることになる。

前述のように、議会には定数削減の強い圧力がかかっている。そこで議員定数の決定が完全自由化されれば、現行定数の根拠が問われる。その際、議会・議員がどのような役割を果たしているのかが当然問題となる。そうすると、問題は定数だけにとどまらず、報酬等の水準、議会審議のあり方、執行部との関係にも及ぶ。現在の議会・議員の評価にあたっては、住民の声を聞くことも求められるだろう。

本改正案が成立すれば、次に述べる地方自治法の抜本改正を待たずして、議会改革が強く迫られることになる。

(3) 地方自治法の抜本改正

①総務省の「考え方」（2010 年年 6 月）

このような中、総務省は「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方（平成 22 年 6 月 22 日）」を地方行財政検討会議に示し、検討を求めている。ここで総務省は、二元代表制や自治体議会のあり方に関して以下のような認識を示している¹⁴⁾。

まず、「3. 長と議会の関係の見直しの考え方」の中では、「現行制度の課題」が以下のように述べられている。①現行制度は、長と議会の議員を住民が直接選挙することとした上で、議院内閣制の要素を取り入れ、議会が執行権限の行使についても事前に関与する独自の制度である。②「現行制度は、長と議会の間相互に均衡と抑制のとれた関係を保つ仕組みとして機能し、また定着していると考えられるが、議会による執行機関の監視を野党的な勢力のみが担いがちである。条例提案など政策形成について議会が執行機関に依存しがちになる。議会の議決行使の実態は長の提案を追認する傾向が見られる。③現行制度では、長と議会の議員はそれぞれ直接選挙されることから、地方公共団体の行政運営について長と議会が異なる立場をとることは当然に想定される。議会と長が対立した場合の解決手段として、議会による不信任議決、長による議会の解散、専決処分などが用意されているが、議会が長による解散権の行使をおそれ、長との対立が深刻化しても不信任議決を行使しないなど、適切に行使されていないという問題も指摘できる。

さらに「見直しの考え方」では、「現行の基本構造の見直し」として2つの方向性が示されている。その第一は、「議会が執行権限の行使に事前の段階からより一層の責任を持ち、執行権限の行使の責任は、長とともに議会にあると認識されることによって、議会による執

行機関の監視機能、また、団体意思の決定機関としての機能も高まる」という考え方に立ち、「議会が執行権限の行使に事前の段階からさらに責任を負うこととする」、もしくは「議員が執行機関の構成員として参画するという制度の導入も考えられる」ということである。後者の方向性が、橋下大阪府知事が提唱する「議会内閣制」である。第二は、「議会は、条例、予算等の団体の基本的事項の意思決定機関としての役割が基本であるとの観点から、執行権限の行使に事前に関与するのではなく、その行使について事後に関与することとし、必要に応じて、執行機関に対する検査権・調査権を行使する」という考え方に立ち、「純粋な二元代表制の仕組み」を作り、議会に議会の招集権、議事堂の管理権、議会の予算執行権を与え、検査権・調査権、条例制定範囲の拡充を図るということである。さらに、第一案、第二案のいずれかを地方公共団体自身が選択できる可能性も検討するとしている。

次に、「4. 議会のあり方の見直しの考え方」で示されている現状認識は以下のとおりである。議会は、団体意思の決定機関、及び執行機関を監視する機関としての役割を担うため、政策形成機能、様々な住民の意見の反映、利害の調整、住民の意見の集約の機能を十分に発揮することが期待されているが、議会の現状はこうした期待に応えられているとは評しがたく、議員間又は専門家との政策議論が必ずしも十分に行われていない、財政状況や公金支出への監視が十分ではないという「指摘がある」。また、議員構成は多様な層の幅広い住民の意見を反映しておらず、住民参加の取組みも不十分という「指摘もある」。

これに対する見直しの考え方は、以下のとおりである。まず「議員の構成」については、真の意味での住民自治の確立のためには、幅広い住民が議員として活動を行うことができるようにすることが必要であり、そのための環境整備（休暇制度、休職制度、復職制度）や夜間、休日等に議会を開催するなどの工夫を進めることが考えられ、今後、具体的な方策について検討を進めるとされている。「議会運営」については、我が国の地方公共団体の議会においても、議員同士の議論、議員と住民の議論の実施等によって、議会における議論をより充実させる方策を検討すべきとの指摘があり、今後検討を進めること。議会の委員会などの組織運営等については、地方自治法において定められている項目が多いが、条例や会議規則に委ねるなど、議会自身の権限を拡大する方向で検討を行うこととされている。「議員の位置付け」については、議員が住民から選挙で選ばれ、その活動内容が幅広いという特性から「公選職」として位置付けるべきという提言があるが、議会の果たすべき役割に加え、議員の職責・職務等を法律上明らかにすべきかどうか、また、この点が明らかでないことによって議員としての活動にどのような支障が生じているのかを含め、今後、議論を行うとしている。

②制度改革検討の方向性

その後、7月30日には総務省が地方行財政検討会議に、「地方公共団体の基本構造について（たたき台）」を提出し、「純粋分離型」「特別職の兼職許容型」「議院内閣型」「自治体経営会議」「多人数議会と副議決機関」という基本構造に関する5つのモデルを示した¹⁵⁾。

純粹分離型では、議会と首長の役割を明確にするために、議会の持つ首長の不信任議決権と、首長の持つ議会解散権を廃止する。契約の締結や財産の取得・処分、人事同意なども議決事項から外すとしている。兼職許容型や議院内閣型では、二元代表制を維持しつつも、議員を閣僚として執行機関に取り込む。後者は橋下大阪府知事が求める形に近い。いずれにおいても、議会権限を弱める方向が指向されているということになる。

これらの基本構造に関するモデルや議会のあり方は、地方行財政検討会議での検討を経て、12月3日の同会議第7回本会議で示された「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）（仮称）（案）」において、以下のようにされている¹⁶⁾。

まず、上記5つのモデルについては、「これらの選択肢の具体的なモデルについては、憲法上許容されるか否か、また、地方公共団体の運営の円滑化に資するか、長と議会の均衡と抑制の関係をどう考えるかという観点から、様々な意見があり、複数の選択肢の中から基本構造を選択する場合の選択方法（立法形式、提案権者、条例制定方法）、特に、通常の条例と異なる「基本条例」（「自治憲章」）という立法形式が可能かどうかという論点と併せて、引き続き、各方面から幅広く意見を聴きながら検討していく」としている。「検討会議」の議事録もあわせて見る限り、議会軽視につながるという委員の意見も強いため、方向性は明確には打ち出せなかったということである。

また、「首長と議会の関係」については、「現行制度による地方公共団体の基本構造を前提としても、近年における運用状況をも踏まえつつ、必要な対応が図られるべき」としている。それとともに、再議制度、首長の専決処分、議会の招集権、条例の公布について見直すとしている。

「議会のあり方」については、「住民に身近な行政の果たすべき役割が大きくなる中で、地域住民の多様な意見が地方公共団体の行政運営に反映されるようにするためには、議会機能のさらなる充実・強化が必要である。それぞれの議会において、議会の活動理念、審議の活性化や住民参加等を規定した議会基本条例の制定や、議員による条例案等の積極的な提出、休日・夜間の議会開催、積極的な議会審議の公開や広報活動など、新たな時代の議会に期待される機能を発揮すべく様々な取り組みが行われているところであるが、今後の議会が果たすべき機能を踏まえた議会のあり方、議会の活性化を図るための方策について引き続き検討していく。また、議会・議員の果たすべき役割を法律上明らかにすること等についても引き続き検討していく」とされている。国レベルでの法改正については、議会機能の強化が必要だという認識は示しつつも、早急に結論を出すことは難しいということである。

5. 自治体議会はどう動くべきか

首長をトップとする行政側は20年来、厳しい行政改革を求められてきた。それに比べると、議会側の改革の動きは緩慢である。しかしながら、議会基本条例を策定するなどして、住民に

開放し、住民との関係を取り結ぼうとする自治体議会も少なくはなくなってきた。この背景には、民間研究機関などによる議会改革度の公表が「外圧」となっていることがある。ただし茨城県内においては、議会改革の動きは、まだまだ低調である。

さらに議会と首長の間での「対立」が各所で目立つようになり、国のレベルでも両者の関係をどう変えていくかが、地域主権改革における重要な論点になっている。その際、各所ですでに取り組みつつある改革を「上から」も推進すること、そのために必要な制度改革を行うことまでは合意となっている。さらに、「議会内閣制」案のように議員を執行部内に取り込む案も一つの案として検討されている。

いずれにせよ、議会にとって選挙時以外も住民との関係を密にし、「民意を聞いているのはどちらか」という点で首長と競うべきであり、そのために自主的な改革を行うことが求められている。この動きが「下から」高まっていけない限り、議会側は、議会を首長に従属させようとする改革案に太刀打ちできないであろう。

注

- 1) 『日経グローカル』 No.158, 2010年10月18日号、12頁。
- 2) 同前、13頁。
- 3) 『日経グローカル』 No.145、2010年4月5日号、13頁。
- 4) 早稲田大学マニフェスト研究所議会改革調査部会。 <http://www.maniken.jp/gikai/date/2010rank100.pdf>
- 5) 『毎日新聞』茨城版、2010年12月10日)。
- 6) 早稲田大学マニフェスト研究所議会改革調査部会「議会改革度調査 2010 結果報告」2010年12月27日。 <http://www.maniken.jp/gikai/date/2010kekka01.pdf>
- 7) 自治体議会改革フォーラム・ホームページ。 <http://www.gikai-kaikaku.net/forum.html>
- 8) 同前。 <http://www.gikai-kaikaku.net/proposal.html>
- 9) 『朝日新聞』2009年1月5日－9日夕刊。
- 10) 廣瀬克哉「自治体議会の危機の所在」『月刊自治研』2010年10月号、18-19頁。
- 11) 金井利之「首長と議会の対立を越えて」『ガバナンス』2010年8月号、21-22頁。
- 12) 内閣府ホームページ。 <http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/100622taiko01.pdf>
- 13) 田口一博「地方自治法 2010年改正案について」『自治総研』第379号、2010年5月、56-58頁。大森彌「地域主権戦略大綱と自治体議会の役割」『ガバナンス』2010年8月号、19頁。
- 14) 総務省ホームページ。 http://www.soumu.go.jp/main_content/000071923.pdf
- 15) 同前。 http://www.soumu.go.jp/main_content/000077200.pdf
- 16) 同前。 http://www.soumu.go.jp/main_content/000093726.pdf

2011 年度地財計画と自治体財政

高木健二（公益財団法人 地方自治総合研究所 研究員）

はじめに

・政府・民主党の「財政運営戦略」は、2011 年度～ 2013 年度の 3 年間の政府予算の大枠を示す「中期財政フレーム」を設定している。その内容は、①この 3 年間は、借金の元利償還に充てる国債費を除いた歳出が、2010 年度の水準・約 71 兆円を実質的に上回らないようにする、② 2011 年度の新規国債発行額は、2010 年度・約 44 兆円以下に抑制する、③社会保障費は約 1 兆 3 千億円の自然増を容認する、④一般的な政策経費は全省庁一律で最大 1 割程度を削減する（後に特別枠 2.1 兆円に変わった）、⑤地方の一般財源総額は、この 3 年間は 2010 年度の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保する、などである。

ただしこの「中期財政フレーム」は、2011 年度半ば頃、改訂し、2012 度～ 2014 年度までの新たな「中期財政フレーム」を定めるとしている。

・この「中期財政フレーム」によって、国の財政と同様に、社会保障費を除いて地方財政の歳出規模は伸びないが、2010 年度の歳出水準は維持され、かつ地方の一般財源規模（地方税＋地方交付税＋臨時財政対策債）の水準も、向こう 3 年間は継続され、それなりに安定的な財政運営が保障されることになったことは重要である。ただし「中期財政フレーム」の改訂もあり、かつ民主党政権は今動揺し続けており、崩壊もあり得る事態にも直面しつつあり、これら 3 年間の見通しは余談を許さないものがあるといえよう。

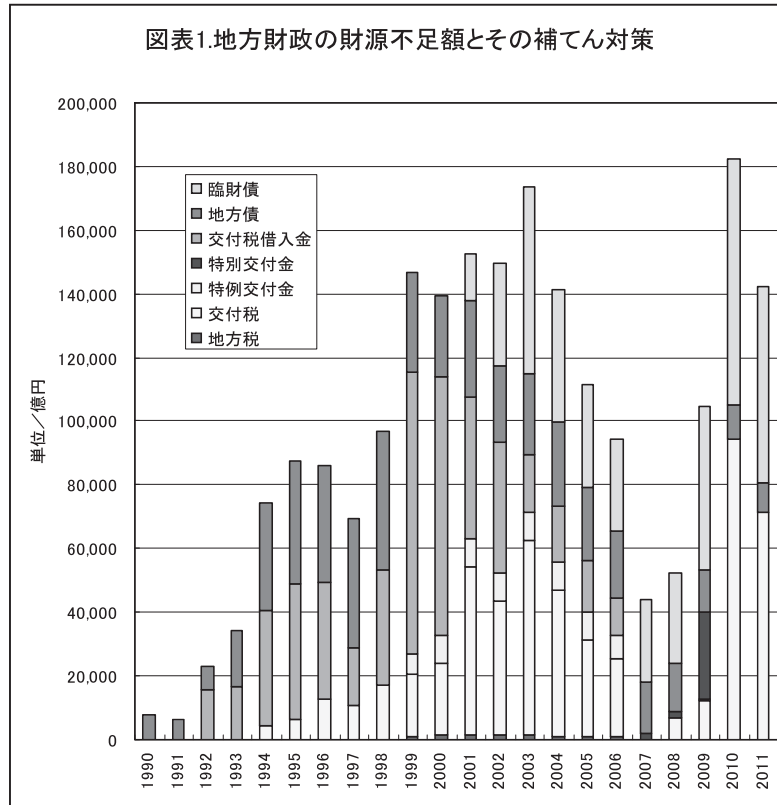
1. 地方財源不足とその補てん対策

・2011 年度の地方財源不足は、歳出は前年度比 0.49 % 増にとどまり、歳入は地方税の増収、地方交付税の増額により、前年度の 18 兆円台から 14 兆円台に圧縮された（図表 1「地方財源不足額とその補てん対策」を参照）

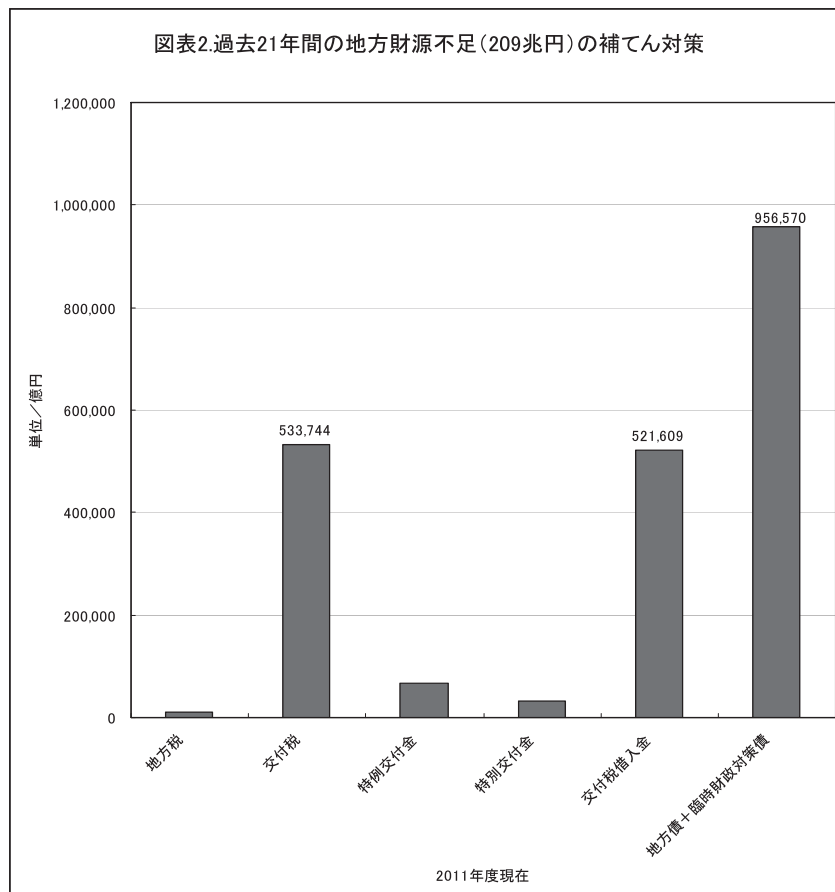
・地方財源不足は地方交付税で補てんするのが地方交付税制度の趣旨であるが、2001 年度以来の臨時財政対策債（赤字地方債）の増発により、地方財源不足の大半を補てんしてきた。臨時財政対策債の元利償還金は、その 100 % が地方交付税の基準財政需要額に算入され、地方交付税の代替的財源とされているが、地方の借金に変わりはなく、将来の地方交付税を先食いしているに過ぎない。

・過去 21 年間の地方財源不足額の累積合計は約 209 兆円となっており、財源対策債や臨時財政対策債という地方債による補てん対策の累積額は約 100 兆円近く、地方交付税特別会計の借入金による補てんの累積額は約 50 兆円以上などとなっている。地方交付税による補てんの累積額は約 50 兆円台にとどまっている。

・地方財源不足対策は、借金による対策が中心であり、将来に不安を抱かせるものとなって



いる（図表2「過去21年間の地方財源不足（209兆円）の補てん対策」を参照）



2. 地財計画規模の推移

2011年度地財計画は、厳しい経済財政状況の中、前年度をわずかに上回り 82.5 兆円（前年度比+ 3786 億円、0.46 %増）となった。2009 年度の世界大不況で名目 GDP は大幅に低下しており、地財計画の一定の伸びが GDP のこれ以上の低下にも歯止めをかけることが期待される（図表 3「地財計画の推移」を参照）。



2.2011 年度地財計画の内容

地財計画は、歳出が先に確定し、これら歳出を賄うために種々の財源確保措置がとられる結果、歳入は後に確定する。これは国の法令等により地方の歳出の 70 %弱が規定されてしまうからである。そこでまず地財計画の歳出を見てみよう。

・歳出面では、①歳出削減経費は、給与関係費▲ 4100 億円、投資的経費の地方単独事業費▲ 1 兆 5125 億円、公債費▲ 1602 億円、公営企業繰出金▲ 94 億円、地域活性化雇用臨時特例費（廃止）▲ 9850 億円などとなっている。②歳出増経費は、一般行政経費の補助事業費+ 1 兆 3168 億円、地方単独事業費+ 316 億円、地域活性化雇用対策費（新設）+ 1 兆 2000 億円、水準超経費+ 700 億円などである。

・歳入面では、①歳入増の項目は、地方税+ 8941 億円、地方譲与税+ 2578 億円、地方特例交付金+ 45 億円、国庫支出金+ 6082 億円などである。地域自主戦略交付金+ 5120 億円は、投資的経費の国庫支出金の一部を振り替えて一括交付金化しただけである。②歳入減の項目は、地方債▲ 2 兆 167 億円（うち臨時財政対策債▲ 1 兆 5476 億円）などである。特別交付税▲ 1449 億円は、特別交付税は地方交付税総額の 6 %であったのを 5 %に引き下げた

めであり、引き下げ分は普通交付税に算入される。

・これら歳出と歳入の足りない分を地方交付税の一部、臨時財政対策債、財源対策債などで補てんし財源保障をしている。これが地財計画によるマクロの地方財源保障のシステムとなっているのである。歳出は、子ども手当の上積み分などが増加した程度であり、歳入は景気の一定回復により地方税が増収となったため、その分、臨時財政対策債を大幅削減し、地方交付税を若干伸ばして対応したということになる。後で見るように一般財源はそれなりに確保されており、交付団体の財政運営に支障はない。また景気の一定回復の結果、不交付団体の水準超経費＋700億円も増えており、不交付団体も前年度に比して少し楽になる（図表4「2011年度地財計画」を参照）。

図表 4.2011 年度地財計画

歳入	2011年度	2010年度	伸び率	歳出	2011年度	2010年度1	伸び率
地方税	334,037	325,096	2.75%	給与関係費	212,694	216,864	-1.94%
（県民税所得割）	43,985	43,305	1.57%	（退職手当）	21,733	22,800	-4.68%
（事業税法人分）	21,470	16,793	27.85%	一般行政経費	308,226	294,331	4.72%
（市町村民税所得割）	66,023	65,048	1.50%	（補助事業）	157,481	144,313	9.12%
（市町村民税法人税割）	12,395	10,750	15.30%	（地方単独事業）	138,601	138,285	0.23%
地方譲与税	21,749	19,171	13.45%	地方再生対策費	3,000	4,000	-25.00%
地方特例交付金等	3,877	3,832	1.17%	活性化雇用臨時特例費	0	9,850	廃止
地方交付税	173,734	168,935	2.84%	活性化雇用対策費	12,000	0	新設
（特別交付税）	8,687	10,136	-14.31%	投資的経費	113,032	19,074	-5.07%
地方債	114,772	134,939	-14.95%	（直轄事業費負担金）	6,400	7,072	-9.50%
（臨時財政対策債）	61,593	77,069	-20.08%	（補助事業費）	53,100	43,319	22.58%
国庫支出金	121,745	115,663	5.26%	（地方単独事業費）	53,558	68,683	-21.96%
（地域自主戦略交付金）	5,120	0	新設	公営企業繰出金	26,867	26,961	-0.35%
使用料手数料	14,279	13,126	8.78%	公債費	132,423	134,025	-1.20%
雑収入	40,861	40,506	0.88%	水準超経費	7,200	6,500	10.77%
合計	825,054	821,268	0.46%	合計	825,054	821,268	0.46%

注) 2010年12月24日現在の数値。カッコ内は内数。

(1) 歳入

①地方税

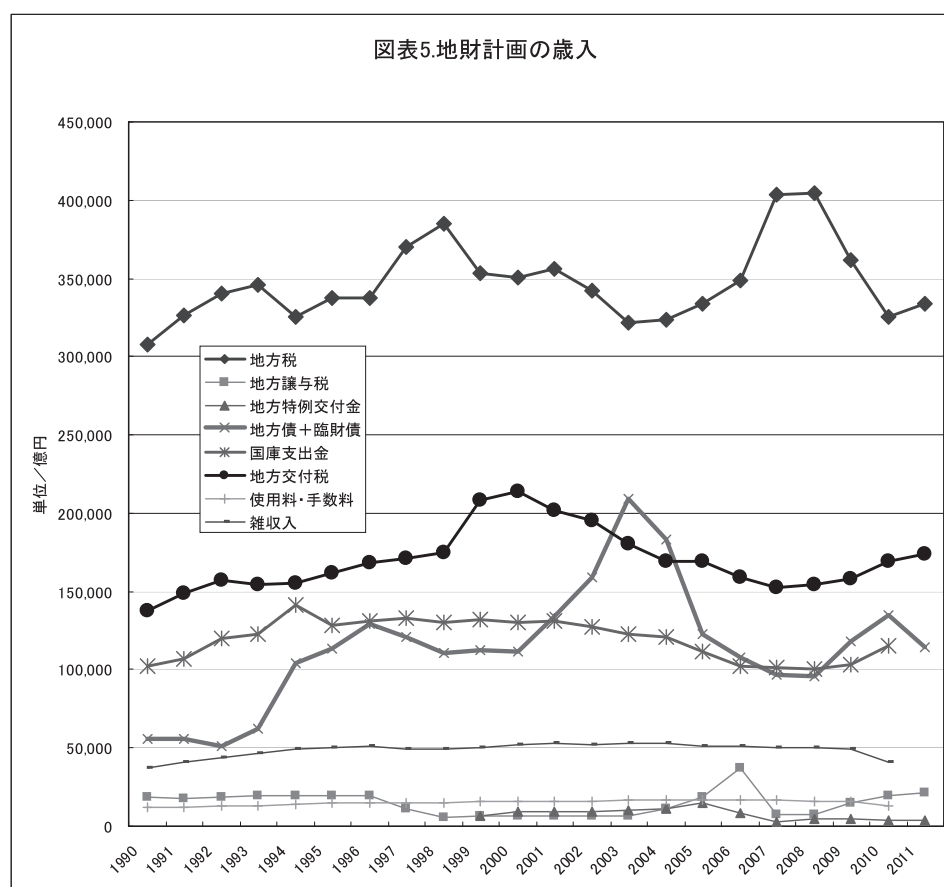
・地方税は33.4兆円で前年度比＋8941億円増収となった。景気の一定回復により都道府県の事業税法人分（＋4680億円）、市町村民税法人税割（＋1645億円）などの大幅増収と県民税所得割、市町村民税所得割の一定の増収の結果である。

②税制改正と地方税

・子ども手当の上積み、高校無償化の継続などにより個人住民税の成年扶養控除（400万円超の所得、23歳以上70歳未満成年扶養親族、扶養控除額33万円）が2013年度分以後廃止されることになった。ただし障害者、要介護認定者その他心身の常態等により就労が困難な扶養親族、65歳以上の高齢者、学生などは引き続き控除対象となる。

・退職所得に係る個人住民税10%控除は廃止され、2012年1月1日以後の退職手当から適用されることになった。

・法人税の5%引き下げ（国4.18%、地方0.87%）に伴い、法人住民税は減収となるが、減価償却制度見直し、準備金制度見直し、繰越欠損金の使用制限などにより法人事業税所得割が増収となり、減収分を相殺する状況にある。この結果、都道府県は増収となるが市町村は減収となるため、2012年度から都道府県たばこ税の一部、1000億円程度を市町村たばこ税に移譲することになった。地方自治体間の水平的調整を国により押しつけられたものといえてよい。



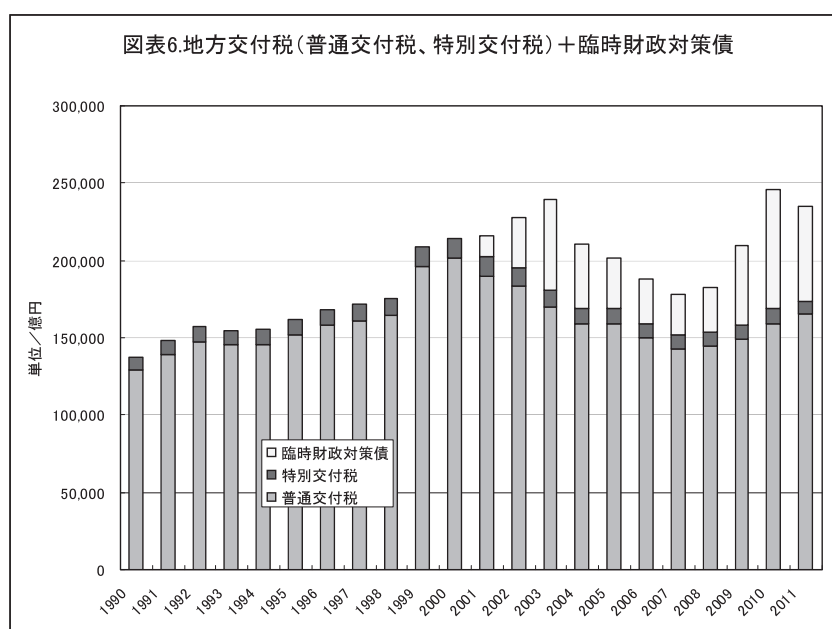
③地方譲与税

・政府は、JAL 救済のため、航空会社の国内線に係る航空機燃料税の約3割引き下げを決めた。1972年の導入以来、初めて1キロリットル当たり2万6千円を1万8千円に引き下げることになり、約700億円の税負担が約250億円軽減される。これに伴い、地方自治体に

対する航空機燃料譲与税の譲与割合を 2011 年 4 月 1 日から 2014 年 3 月 1 日まで、現行「13 分の 2」を「9 分の 2」にすることとなった。これらの結果、地方譲与税は約 2.2 兆円（前年度比+ 2578 億円）となった。

④地方交付税

・地方交付税は 17 兆 3734 億円（前年度比+ 4799 億円）となった。国の一般会計からの入口ベースの地方交付税は▲ 6977 億円減額となり、臨時財政対策債も前年度比▲ 1 兆 5476 億円減額となったが、別枠加算分 1 兆 2650 億円の維持、前年度補正予算における地方交付税の繰越分 1 兆 126 億円、交付税特別会計剰余金 5000 億円の活用、交付税特別会計の借入金の返済予定額 8593 億円の 1000 億円への縮小などによって辛うじて前年度比増額となったものである。なおこの別枠加算分 1 兆 500 億円（上乗せ分 2150 億円を差し引いた分）は、抜本的税制改革時まで継続することとし、2012 年度は 1 兆 500 億円、2013 年度以降は財源不足の状況を踏まえ決定することとなっており、3 年間の安定要因となっている。



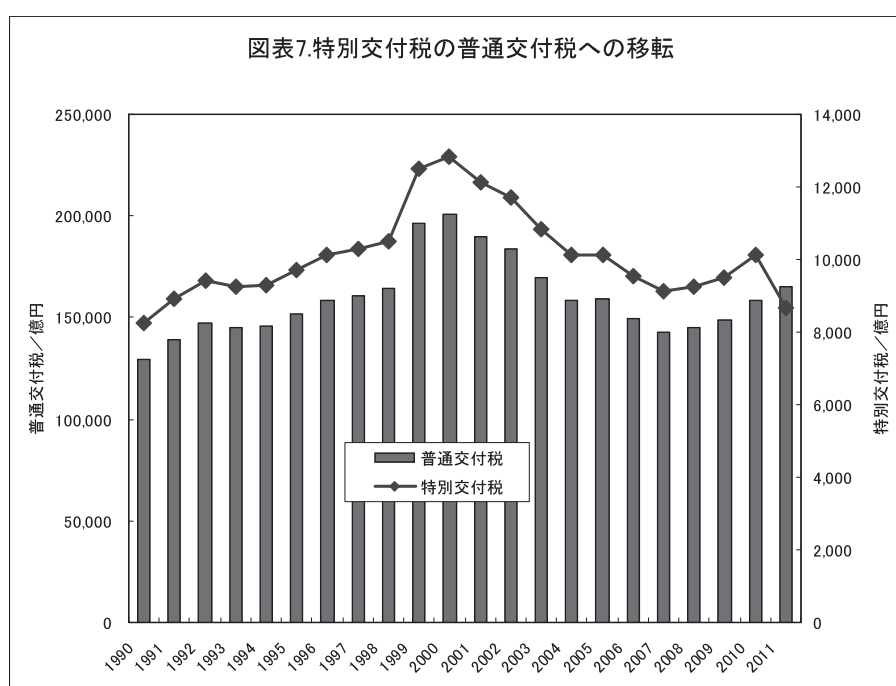
・法人税減税により地方交付税（法人税の 37%分）が減収となるが、この補てん対策については、地域活性化・雇用等対策費のうちの 2150 億円の中に含まれている。影響額は、初年度分は 1000 億円程度、平年度分は 2100 億円程度とされている。

・子ども手当による年少扶養控除廃止に伴い所得税が増収となるが、それとリンクした 2011 年度の法定率分の地方交付税の増額については、a) 法定率分の地方交付税増額に伴う地方財源不足額の縮減による地方交付税（臨時財政対策加算分）の減額（▲ 1057 億円）、b) 児童手当分（2006 年、2007 年度増分）の特例交付金の減額（▲ 1141 億円）、c) 地方財政対策における調整（85 億円）で対応することになった。

⑤特別交付税（6%から4%へ）

・総務省は、災害復旧費などの特別の財政需要の歳出に充てる特別交付税の地方交付税総額に占める割合について、現行6%を2011年度から4～5%に引き下げることにした。2011年度は5%、2011度は4%への引き下げが行われることになった。当然、その分は普通交付税を増額することになる。1958年に8%から6%にして以来、53年ぶりとなる。特別交付税は国会審議が不必要な省令で決められ、総務省官僚、政治家の裁量の余地があり、地方公務員給与を巡るペナルティに使われるなどの問題があり、普通交付税への移転を求める専門家の意見、事業仕分けでの指摘などに対応したものである。現行では、地方交付税総額の94%（2010年度約16兆円）を財源不足の地方自治体に配分する普通交付税とし、6%（同約1兆円）が特別交付税として不交付団体も含めて配分されていた。

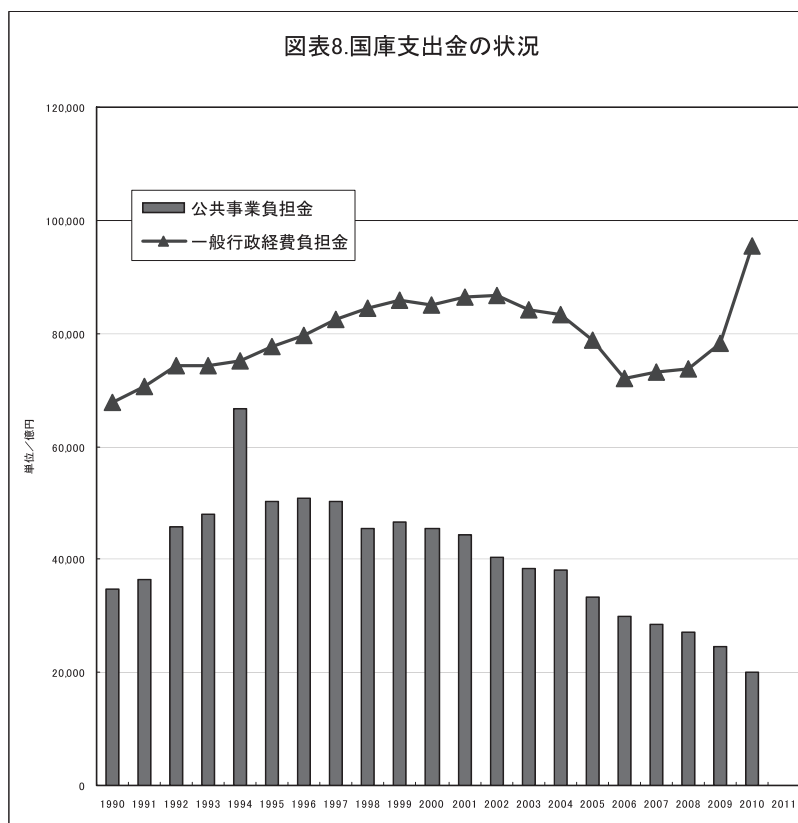
・マクロの地方交付税総額は変わりはないが、ミクロの個別地方自治体において、普通交付



税と特別交付税の配分額が変わらないようにしないと財政運営上支障を来す恐れがある。政府は個別の地方自治体の財政運営上支障が生じないように十分留意しながら配分するのでその動向に注意する必要がある。具体的には、2年間は6%で算定し、2%は地域振興費で算定し、その差を反映することとしている。

・近年、日本は種々の大きな災害が続いており、特別交付税の役割は大きいものがある。ちなみに2010年度に宮崎県を中心と口蹄疫対策のための特別交付税の財政需要は166億円と見積られるなど、特別交付税の果たす緊急かつ大規模財源の投入などに果たす役割は大きい。

・大規模災害発生時には、その都度、特別交付税の額を決定・交付することができる特例措置を新設することとしているが、これは当然、法令で定めるべきである。



⑤地方特例交付金

・地方特例交付金は 3877 億円（前年度比+ 45 億円）となった。そのうち子ども手当・児童手当特例交付金は 2038 億円となった。子ども手当に関する税制改正に伴い地方税収が+ 2113 億円増収となることから、児童手当特例交付金相当額▲ 1141 億円を削減した。

・住宅ローン減税、自動車取得税減税の減収補てん特例交付金は 1839 億円となった。

⑥国庫支出金

・国庫支出金は、12 兆 1745 億円（前年度比+ 6082 億円）となった。子ども手当など経常的な補助金が増額となったためである。経常的補助金は、子ども手当+ 4527 億円、生活保護+ 3677 億円、障害者自立支援給付金+ 661 億円などと大幅増額となった。投資的補助金は公共事業- 2012 億円の減額となった。

・政府の地域主権戦略会議は、国が用途を定めて地方自治体に配分している「ひも付き補助金」について、2011 年度は都道府県で 5000 億円超を、2012 年度には市町村向けに約 5000 億円を上積みして計 1 兆円超を一括交付金化することを決定した（201.12.29）。

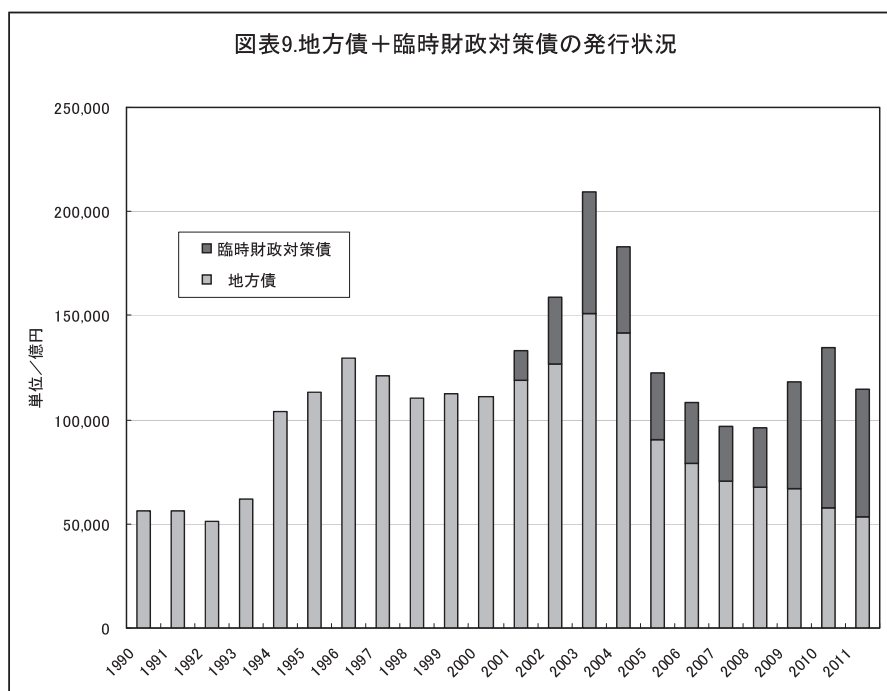
・道路や学校などの整備に充てる投資関係の補助金(2011 年度概算要求ベースで約 3.3 兆円)が対象となるとされているが、残りの補助金についても将来的に一括交付金化を検討することになった。

・2011 年度は「地域自主戦略交付金」5120 億円が、内閣府において予算計上され、人口

や面積など客観的指標を中心に地方自治体ごとの配分額を決定することになった。ただし補助率かさ上げ等の条件不利地域への配慮の仕組みを踏まえて設定するとした。中央省庁の補助金の交付先を決定する「個所付け」は行わないことになる。整備計画—申請—認定のうち整備計画の手続きを外すことを検討している。

- 一括交付金化の対象事業（都道府県）は、a) 社会資本整備総合交付金、b) 農山漁村整備交付金、c) 水道施設整備費補助金、d) 交通安全施設整備費補助金、e) 学校施設環境改善交付金、f) 工業用水道事業費補助、g) 自然環境整備交付金、h) 環境保全施設整備費補助金、i) 防災施設整備費補助金などのいずれも一部が決まった。新規事業は、投資的経費削減の下で、1割程度とされており、9割は継続事業を対象に一括交付金が投入されることになろう。その限りで個別地方自治体の財政運営への影響は大したことはないと考えられる。2012年度からの市町村への一括交付金化は慎重に検討することになった。

- 2009年度の民主党の衆院選マニフェストでは、社会保障、義務教育関係の補助金は一括交付金化の対象から除外するとしており、この約束は遵守する必要がある。生活保護や義務教育の補助金が、地方自治体ごとに用途が自由であるということはある得ないことである。これに対して投資事業関係の補助金は、地方自治体ごとに、投資目的・投資内容・投資規模・投資時期はそれぞれ異なり、地方自治体ごとに用途を自由にすることに合理性はある。



⑦地方債

地方債は11.5兆円で、前年度比▲2兆167億円となり、大幅削減となった。投資的経費の地方単独事業費が大幅削減となったことと、臨時財政対策債が財源不足額の圧縮、地方税の増収、地方交付税の増額などにより▲1兆5476億円と大幅削減となった結果である。

・政府の地域主権戦略会議（2010.12.27）で、地方自治体への「義務付け・枠付け」の見直し法案の一貫として、総務省との協議が必要だった地方自治体による地方債発行を一定条件のもとで、2012年度から届け出制にすることになった。協議制から届け出制になっても、地方自治体の地方債管理が杜撰になれば、あつというまに地方財政健全化法の実質公債費比率などに抵触することになり、財政健全化団体への転落の危機もある。地方自治体の一層の地方債管理政策の強化が必要となる。

・臨時財政対策債については、今後3年間に、不交付団体を含む全地方自治体に配分する方式（各地方自治体の人口を基礎として算出）から、2010年度に一部導入された、不交付団体には配分しない方式（各地方自治体の財源不足額を基礎として算出）に移行することになった。臨時財政対策債を発行している不交付団体は、その分、歳入が縮小するため、歳出削減等を強いられることになろう。

・地方債発行総額 11.5 兆円のうち臨時財政対策債（赤字地方債）が 6 兆 1593 億円となり、建設地方債 5 兆 3179 億円を昨年度に引き続き上回っている事態は異常である。臨時財政対策債の元利償還金は、後年度 100 %が地方交付税の基準財政需要額に算入されるとはいえ、借金に変わりはなく、地方交付税等から償還していかなければならず、地方交付税の先食いとなっているのである。地方財源不足対策は地方交付税制度の趣旨に則り、法定税率引き上げによって行わなければならないことを改めて示しているといえよう。

・地方の借金残高は約 200 兆円で前年度並みとなっているが、これが異常な水準であることには変わりはない。そのうち交付税特別会計の借金は 33.6 兆円あり、2011年度は利子分 4361 億円は償還するが、元金分の償還予定額 8593 億円は 1000 億円に値切った。今後の償還計画は、2011年度～2013年度までは 1000 億円ずつ、2014年度～2018年度までは 1000 億円ずつ増額して返済することが地財対策で決定している。その財源は、利子返済額の縮減、財源加算によって賄うことも決まっている。いずれにしろ交付税特別会計の借金返済は将来の地方交付税の減額要因となってくるのは当然のことである。

(2) 歳出

・給与関係費の 10 年間の削減が続いている。

・投資的経費は、ピーク時の 3 分の 1 近くに削減されている。ただし地域活性化雇用対策費、地域再生対策費などが別枠で計上されている。

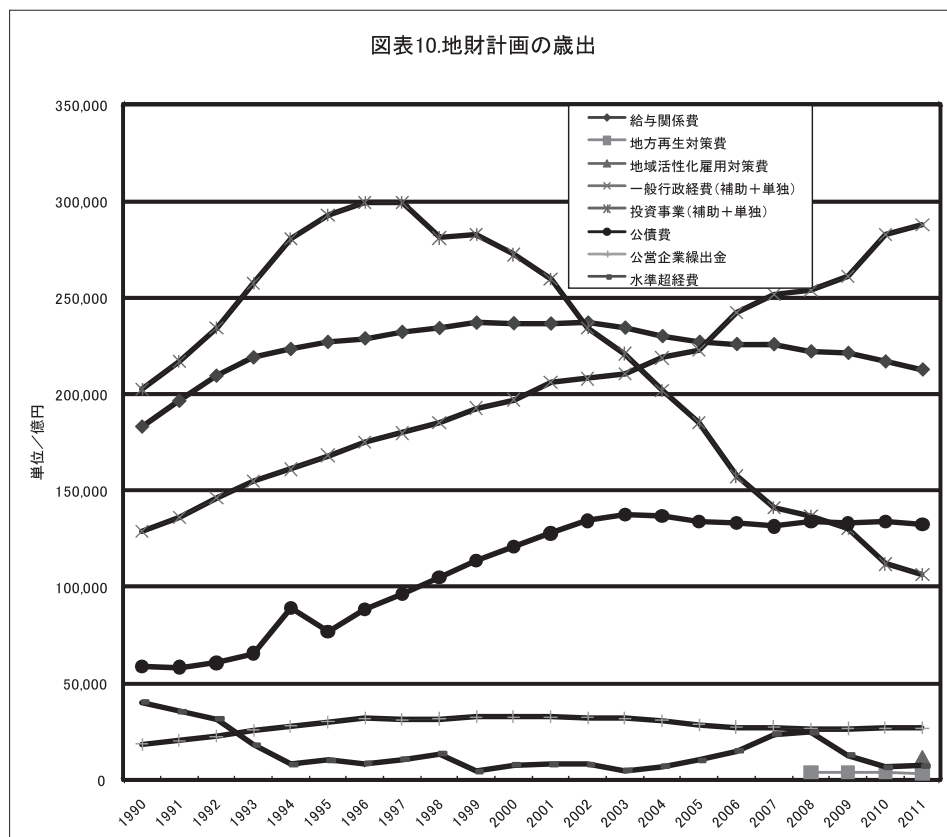
・一般行政経費の伸びが大きいのが、その内容は生活保護費、子ども手当など補助事業費の伸びによるものである。一般行政経費の地方単独事業費は、この 5 年間程度は同等の水準が続いている。

・公債費は 13 兆円程度で高止まり傾向が続いている。

・不交付団体の水準超経費は、景気悪化で低下してきたが、若干上向きになっている。

・公営企業繰出金は 2 兆 6000 億円程度で伸びず、今年度はわずかながら低下している。

図表10.地財計画の歳出



①給与関係費

・給与関係費は21兆2694億円で前年度比▲4170億円削減された。なお給与関係費はピーク時の2002年度から10年間連続で削減が続き、ピーク時の2002年度23兆6998億円から2011年度で▲2兆4304億円削減されている。2011年度の給与関係費の詳細は未だ不明であるため、2010年度の給与関係費の削減内容を参考に検討してみよう。a) 給与改定による増減は▲1991億円(地方費1681億円)、b) 昇級等による増減は+133億円、c) 給与構造改革による増減は▲122億円、d) 地域民間給与の反映による増減は▲537億円、e) 職員数による増減は▲1871億円(公立保育所の保育士の移し替えにより実質は+65億円増)、f) 特別職の給与改定等による増減は▲282億円、g) 共済組合負担金の改定による増減は+9億円、h) 給与改善費による増減はゼロなどとなっている。以上の結果、2011年度の給与関係費は前年度比▲1991億円の減額となっている。

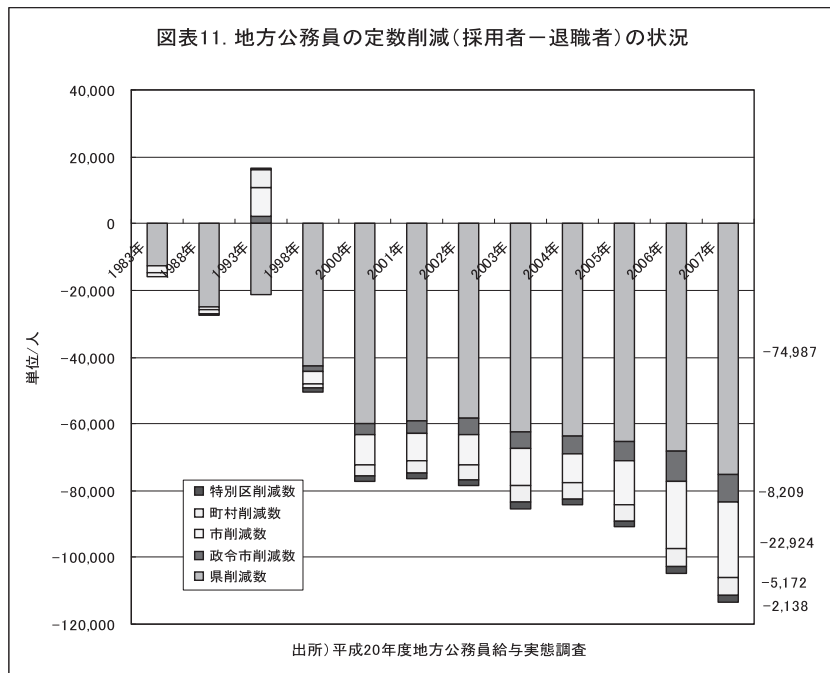
給与改定等による増減は人事院勧告体制の下では、個別地方自治体の労使関係によるそれぞれの給与決定水準の違いもあるが、地財計画の給与関係は国家公務員給与ベースで置き直して算定されるため、「地方公務員給与実態調査」結果による反映も部分的にはあろうが、あくまで人事院勧告内容が基本であり、高度経済成長期の2ケタ賃上げ時代と異なり、今日では直接的な影響はそれほどない。そうすると個別地方自治体の定数増減による「地方公務員給与実態調査」結果を反映した地財計画上の標準的行政水準を維持するための地方公務員の標準的定数の増減が大きな問題となってくると考えられる。そこで以下では、地方公務員の定数

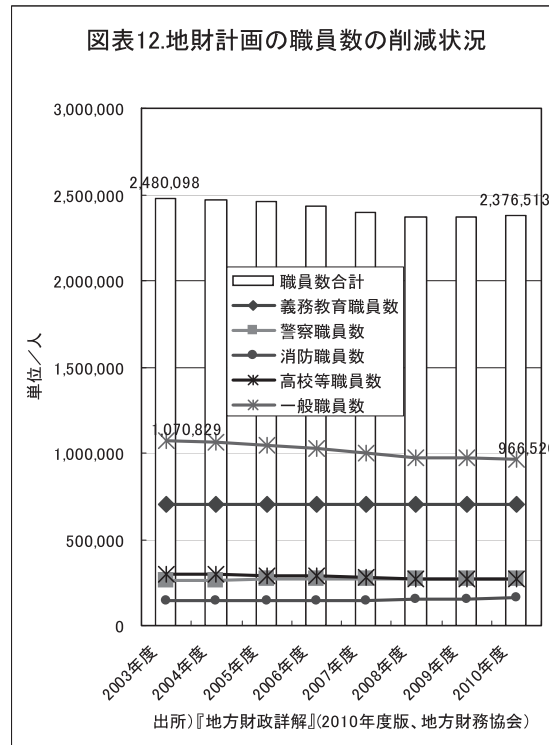
と給与関係費の関係について検討してみることにしよう。

・「地方公務員給与実態調査」により地方公務員の定数削減の状況を見ると 2007 年度で合計 11 万 3427 人削減されている（図表 11.「地方公務員の定数削減（採用者－退職者）の状況」を参照）。退職者の欠員を不補充、または非正規職員で補充してきていることを示している。こうした止まるところを知らない非正規職員の増大は、給与関係費の削減による地財計画の削減をもたらすとともに、官製ワーキングプアなど深刻な雇用・社会問題を引き起こしているのである。

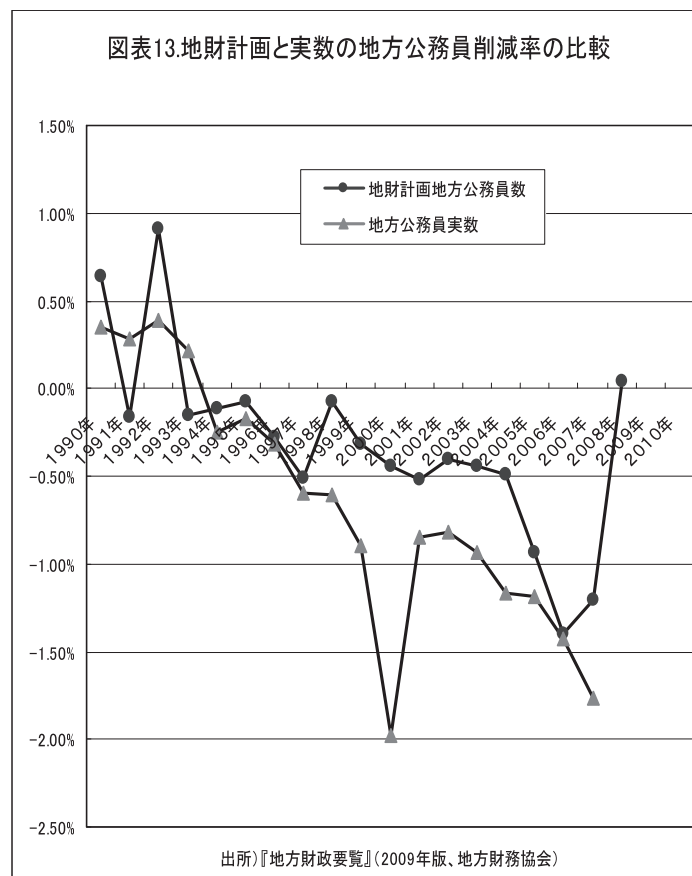
・地財計画の職員数の削減状況を見ると 2003 年度 248 万 98 人から 2010 年度 237 万 6523 人まで 10 万 3585 人削減されている。削減対象は一般職員がほとんどを占め、警察職員、義務教育職員、消防職員、高校等職員などは、ほぼ現状維持となっている（図表 12「地財計画の職員数の削減状況」を参照）。

これらは警察令、義務教育国庫負担法・40 人学級制、消防庁告示などにより一定の定数が定められているからである。一般職員は、これらの定数基準などがいないため、削減が集中しているのである。





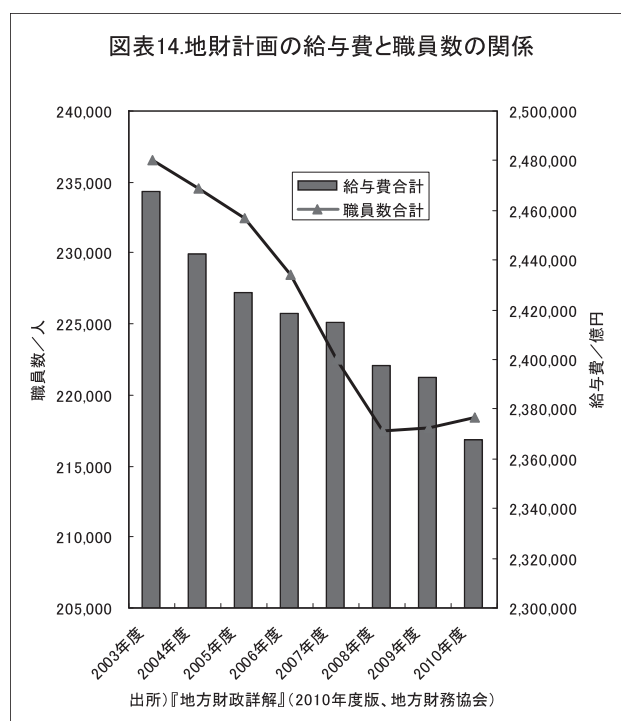
・次に地財計画と実際の地方公務員数の削減状況を削減率で比較してみよう（図表13「地財計画と実数の地方公務員削減率の比較」を参照）。



・1995 年度以降は、実数の地方公務員削減率が一貫して、地財計画の削減率を上回っている。これは既に図表 11 で見たように、それぞれの都道府県、政令指定都市、市、特別区、町村が、こぞって地財計画が予定する以上の定数削減を行っているからである。

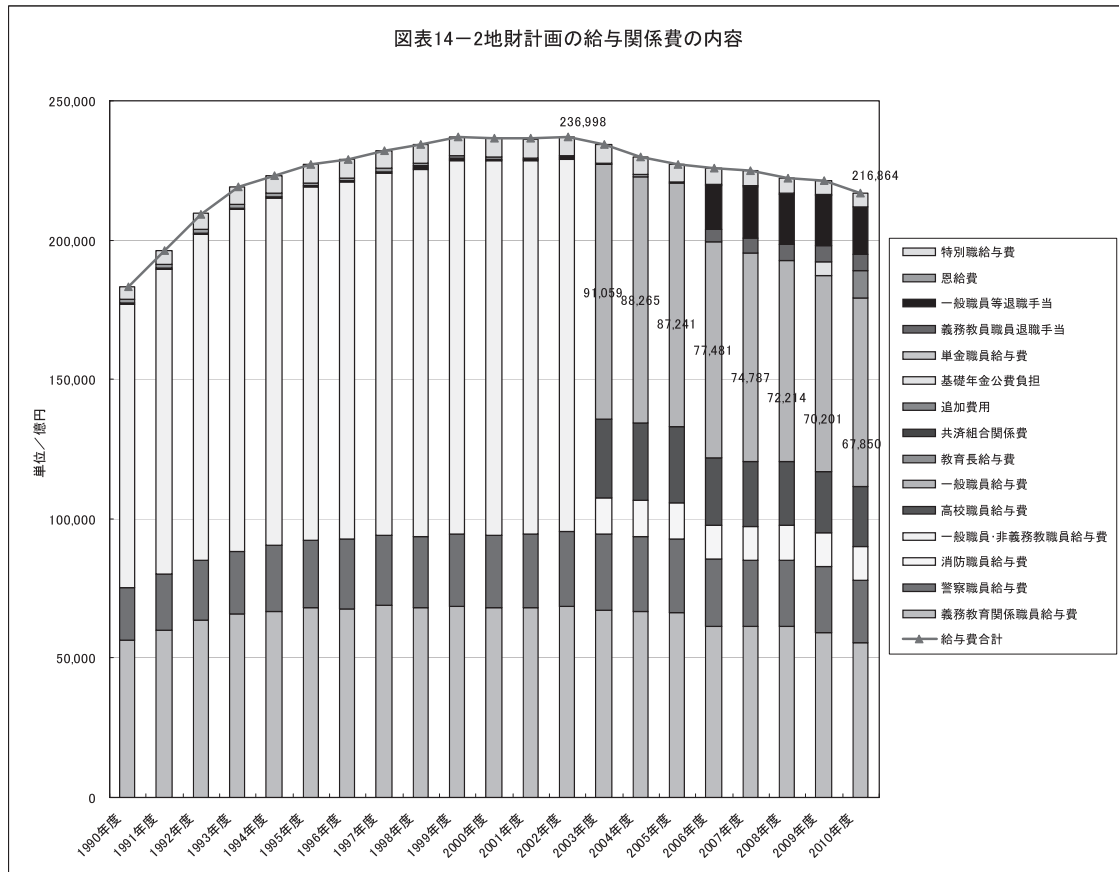
・個別の地方自治体ごとに、給与費を削減し、その分を他の経費に流用する目的で、定数削減により安上がりの非正規職員を増大させている。しかし個別の地方自治体の定数削減は「地方公務員給与実態調査」に反映され、これを参考に策定される地財計画の地方公務員定数の削減、給与関係費の削減をもたらしかねない事態となっているのである。

・地財計画の給与関係費の削減については、給与単価の引き下げによるものと定数削減によるものと二つの原因がある。定数削減についてみると、2003 年度の 248 万 98 人は、2010 年度には 237 万 6513 人となり、10 万 3585 人削減され、削減率は 4.2 %となっている。給与関係費は、2003 年度の 23 兆 4383 億円は、2010 年度に 21 兆 6864 億円となり、1 兆 7519 億円削減され、削減率は 7.5 %である（図表 14「地財計画の給与費と職員数の関係」を参照）。給与費削減に占める定数削減の影響は大きいといえよう。



②一般行政経費

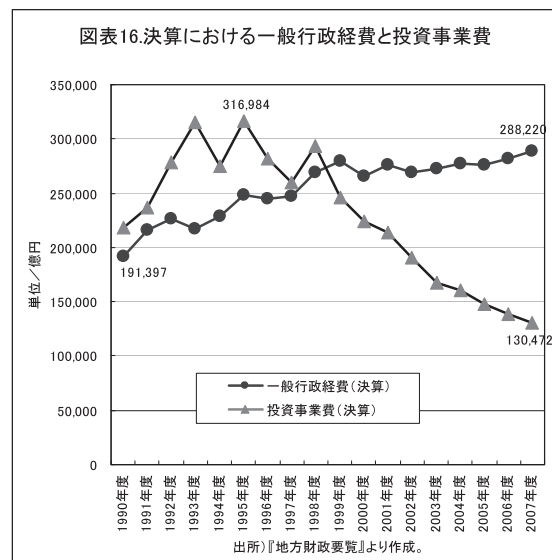
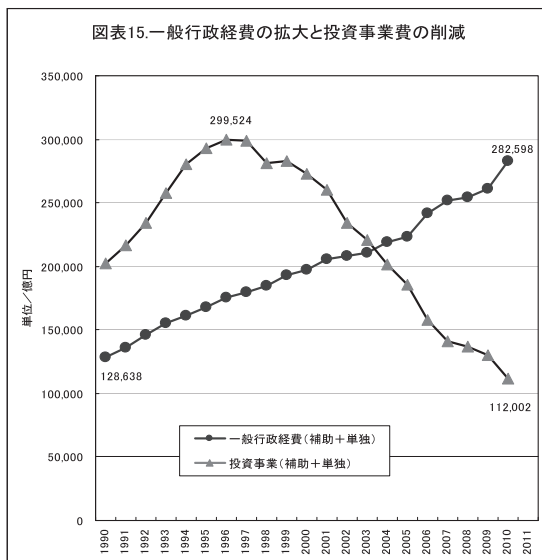
・補助事業、地方単独事業を合わせて一般行政経費は拡大を続けている。一般行政経費は、30 兆 8226 億円となり、前年度比+ 1 兆 3895 億円となった。補助事業は、生活保護、医療、介護等で+ 1 兆 3168 億円増となった。地方単独事業は、+ 316 億円増となった。国保・後期高齢者医療制度関係事業費等が+ 411 億円増となった。子ども手当に対する現物給付が+ 1000 億円増となっている（図表 15「一般行政経費の拡大と投資事業費の削減」を参照）。ちなみに生活保護世帯数は 141 万 7820 世帯で過去最多となった。



・一般行政経費は、1990年度の12兆8638億円は、2011年度には30兆8226億円となり、この間+17兆9588億円も増加した。

②子ども手当

・2011年度の子ども手当は、3歳未満が2万円、3歳以上中学修了までが1万3千円となった。子ども手当にかかる費用負担は、2010年度と同様に、子ども手当の一部として児童手当を支給する仕組みとし、児童手当分は国、地方、事業主が児童手当法に基づき費用負担する。



それ以外の部分は、3歳未満の上積み分を含めて全額国庫負担とした。上積み分は2000億円程度とされ、2011年度の財源は予備費から支出し、2012年度以降は厚生労働省の地方自治体への補助金削減（300億円程度）で対応することになった。

- ・地方自治体が地域の実情に応じた現物サービスを拡充できるよう、新たな交付金500億円（2分の1、事業費1000億円）を創設する。子ども現物給付（1000億円）を勘案して、歳出特別枠を設け、拡充分の財源は、同額を地方交付税に別枠加算することとした。

③投資的経費

- ・投資的経費は、ピーク時の1996年度の29兆9524億円から2011年度の11兆3032億円台まで3分の1近くまで落ち込んでいる。民主党政権の「コンクリートから人へ」の投資目的の転換の影響もあるが、従来から地方自治体の側では、公共事業から一般行政経費への投資対象の変更が行われており、民主党の政策もこれを追認したものに過ぎないのである（図表15「一般行政経費の拡大と投資事業費の削減」、図表16「決算における一般行政経費と投資事業費」を参照）。

- ・直轄事業負担金は、6440億円（前年度比▲632億円）となった。地方負担金のうちの事務費を廃止したためである。

- ・補助事業費は、5兆3100億円（前年比+9781億円）となった。これに対して、地方単独事業費は、5兆3558億円（前年度比▲1兆5125億円）と大幅削減となった。

- ・地域活性化・雇用対策費+1兆2000億円が創設された。これは前年度の地域活性化

- ・雇用等臨時特例費9850億円に、子育て現物給付1000億円、住民生活に光を注ぐ事業350億円程度、地球温暖化対策暫定事業100億円などを勘案して2150億円を上乗せしたものである。この2150億円は3年間同額で継続される。この地域活性化・雇用対策費は、2012年度、2013年度は、2011年度の1兆2000億円を基準に毎年度決定することとなった。投資的経費の削減分に対しては、決して十分とはいえないが、地域活性化・雇用対策費で対応するしかないであろう。

④公債費

- ・借金の償還である公債費は、13兆2423億円（前年度比▲1602億円）となった。公費は地方交付税+臨時財政対策債23兆5327億円の56.3%に達しており、借金返済の重圧から抜け出せない地方財政の厳しさが依然として続いているといえよう。

ちなみに1990年度には公債費は地方交付税の42.9%を占めるに過ぎなかったのである（図表17「一般財源確保と公債費負担」を参照）。

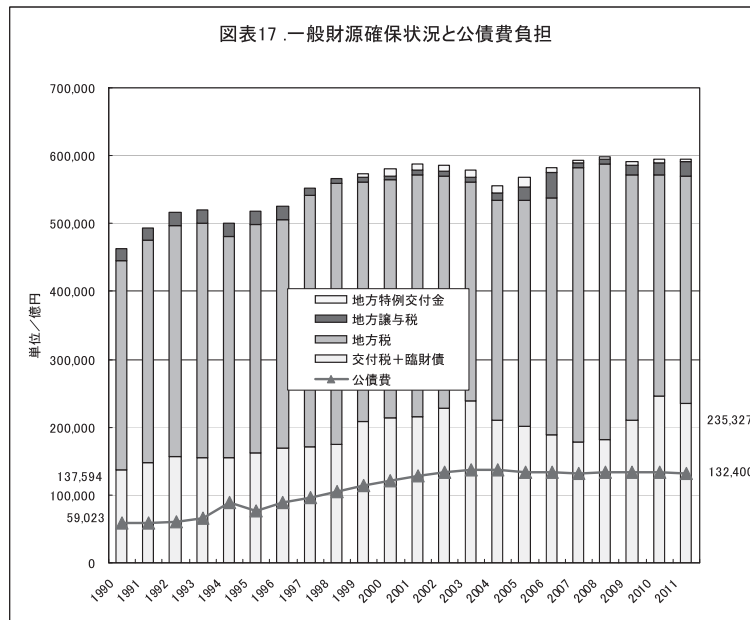
⑤公営企業繰出金

- ・公営企業繰出金は、2兆6867億円（前年度比▲94億円）となり、若干減額された。今、

公営企業については、都市下水道を中心とした下水道整備事業のあり方が問題視されている。人口減少ににもかかわらず、将来返済する当てのない企業債による危険な下水道整備事業のあり方を抜本的に見直す時期に来ている。

⑥水準超経費

・地方交付税の不交付団体の地財計画の水準を上回る必要経費としての水準超経費は、7200 億円（前年度比＋700 億円）となり、わずかながら増額となった。



(3) 一般財源確保状況

・地方税 33 兆 4037 億円、地方譲与税 2 兆 1749 億円、地方特例交付金 3877 億円、臨時財政対策債 6 兆 1593 億円、地方交付税 17 兆 3734 億円を合わせた一般財源規模は 59 兆 4990 億円となった。ここ 5 年間の一般財源とほぼ同等の水準が確保されており、乱脈的財政運営を行わない限り、地方自治体の財政運営には支障はない（図表 17「一般財源確保と公債費負担」を参照）。

3. 地方自治法改正と地方財政

総務省は 1 月からの通常国会に地方自治法の改正案を提出することになった。その主な内容は、以下のとおりである。これらは地方税財政にも重大な影響を及ぼすことになろう。

とくに地方税、使用料・手数料等を住民の直接請求の対象にすること、大規模公共事業等を拘束力のある住民投票の対象にすることなどは、地方自治体の税財政運営について住民の声を直接的に反映するシステムづくりに直結することにもなり、首長、議会、職員、労働組合などもそれぞれのあり方を問われることになろう。

①議長への議会招集権付与

・現在は首長だけに認められている議会の招集権を議長にも与えることにする。現行の地方自治法は、首長にのみ議会の招集権を認め、議長や定数の4分の1以上の議員から臨時会招集の請求があった場合、首長は20日以内に招集しなければならないと定めている。

しかし、首長が請求に応じなくても罰則規定はない。このため改正案では、議長に臨時会の招集権を与え、首長による議会無視に歯止めをかける。

②専決処分の厳格化

・首長による副知事、副市町村長の人事を専決処分の対象から外すほか、専決処分がその後の議会で不承認となった場合は、実質的に無効となるよう補正予算案や条例改正案の再提出を義務付ける。

③住民投票結果の拘束力

・地方自治体が条例で住民投票を定めることを前提に、投票結果に拘束力を持たせるようにする。投票の対象は一定の予算規模を超す大型公共施設建設の是非などが想定され、過半数の賛成がなければ、中止や見直しを義務付ける。

④議会の解散請求の要件緩和

・有権者が40万人以上の大都市では現在、a) 40万人の3分の1、b) 40万人を超える部分の6分の1の合以上の署名が必要となっているが、「6分の1」部分を引き下げる。

⑤地方税等の直接請求の対象化

・住民による直接請求制度の対象から外されていた地方税等を、改めて直接請求の対象にすることとなった。1947年制定の地方自治法は、有権者の50分の1以上の署名があれば、内容に関係なく、すべての条例の制定や改廃を首長に請求できるとしていた。この結果、地方税、使用料・手数料などの引き下げを求める署名運動が全国で展開されたが、最終的には議会で否決されるケースが続出した。これを受けて、1948年の地方自治法改正で地方税、使用料・手数料等は対象から除外された経緯がある。

・「普通地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する者は、政令の定めるところにより、その総数の50分の1以上の連署をもって、その代表者から普通地方公共団体の長に対し、条例（地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関するものを除く）の制定又は改廃の請求をすることができる」（地方自治法第74条第1項）。

・片山総務大臣は、「地方自治の原点は税を決めることだ」として、除外規定の見直しを「地方行財政検討会議」に指示し、同会議は復活を認める報告を昨年12月にまとめた。これに対

して全国知事会は「署名数の設定などを十分検討するべきだ」と意見書を提出した。この会議でも「乱発されないように、条件を厳格にするべきだ」との意見も出され、制度設計の細部を検討することになっている。

⑥地方自治体に対する国の違法確認訴訟の制度化

・総務省は、法令に違反した行為があるとみなされる地方自治体が国の是正要求に従わない場合、国が違法確認を求め提訴できるよう制度改正することになった。市長の専決処分に対する国の是正要求を拒否すれば訴訟対象となる。違法判決とされても罰則、強制執行などの担保措置はないため実効性に問題があるとの指摘もあるが、地方自治体としては司法判断に従わざるを得なくなるであろう。しかし地方自治体の自治事務に対して国がこの法律をテコに多方面にわたって介入する余地をつくることにもなり、限定的に運用するようしなければ地方分権に反することにもなる。

おわりに

民主党政権は衆議院では圧倒的多数を確保しているが、2010年度の参議院選挙敗北によって、一挙に先行き全く不透明な、極めて不安定な政権に転落してしまった。子ども手当をはじめとして民主党マニフェストとの全面見直しも始まっており、今年度の地方財政措置が今後とも続く保障は全くなく、将来は予測不可能な時代に入ったといつてよい。

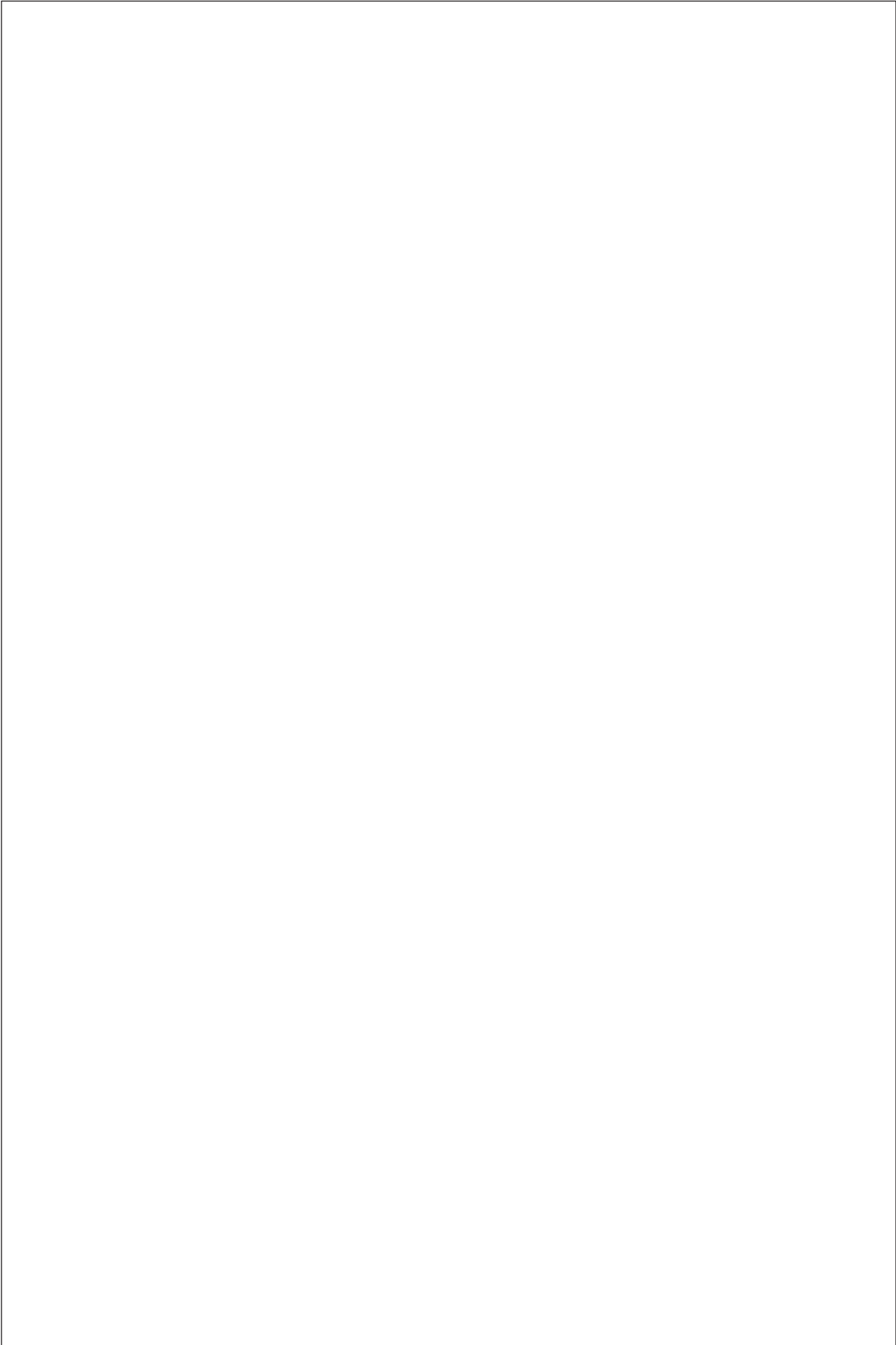
こうした中、政府（総務省）では、政府税制調査会の消費税の増税を最大目標とした答申を踏まえつつ、地方税制について、①地方消費税の充実など安定的な地方税体系を構築する、②住民自治確立に向けた地方税制改革として、a) 自主的判断を拡大させるため、「法定任意軽減措置制度」の創設、「法定税の法定任意税化・法定外税化」、「制限税率の見直し」等を行う、b) 執行責任の拡大として、「法定外税の新設・変更の関与見直し」、「消費税・地方消費税の賦課徴収に係る地方自治体の役割の拡大」などを成案を得たものから速やかに実施し、法制化が必要なものは2012年度改正から実現を図る、などとしている。

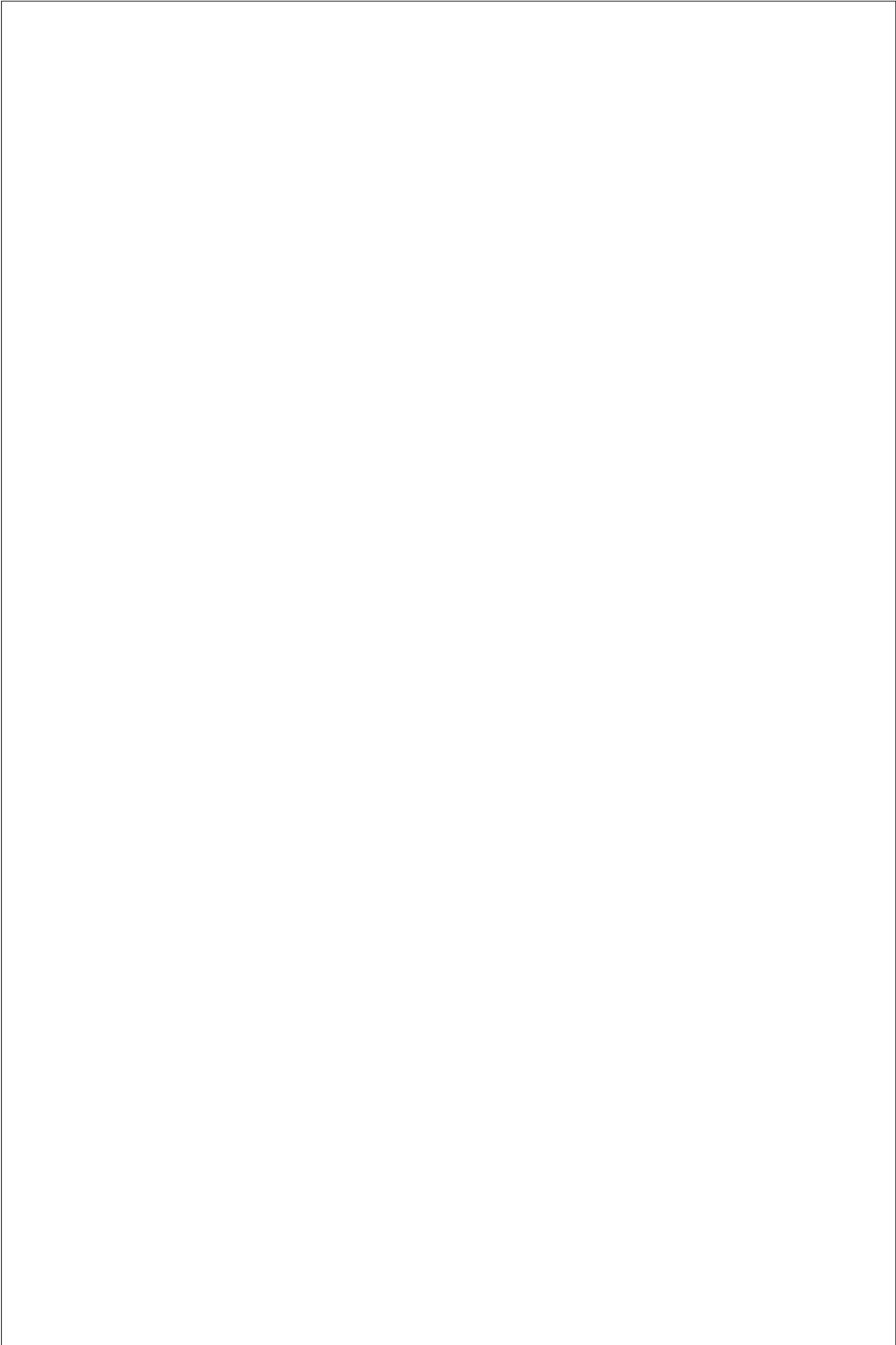
これらはいずれも国の増税政策を前提として、地方自治体当局の各種の増税への道を容易にするためのものである。いわば「団体自治」の課税自主権の拡大策である。

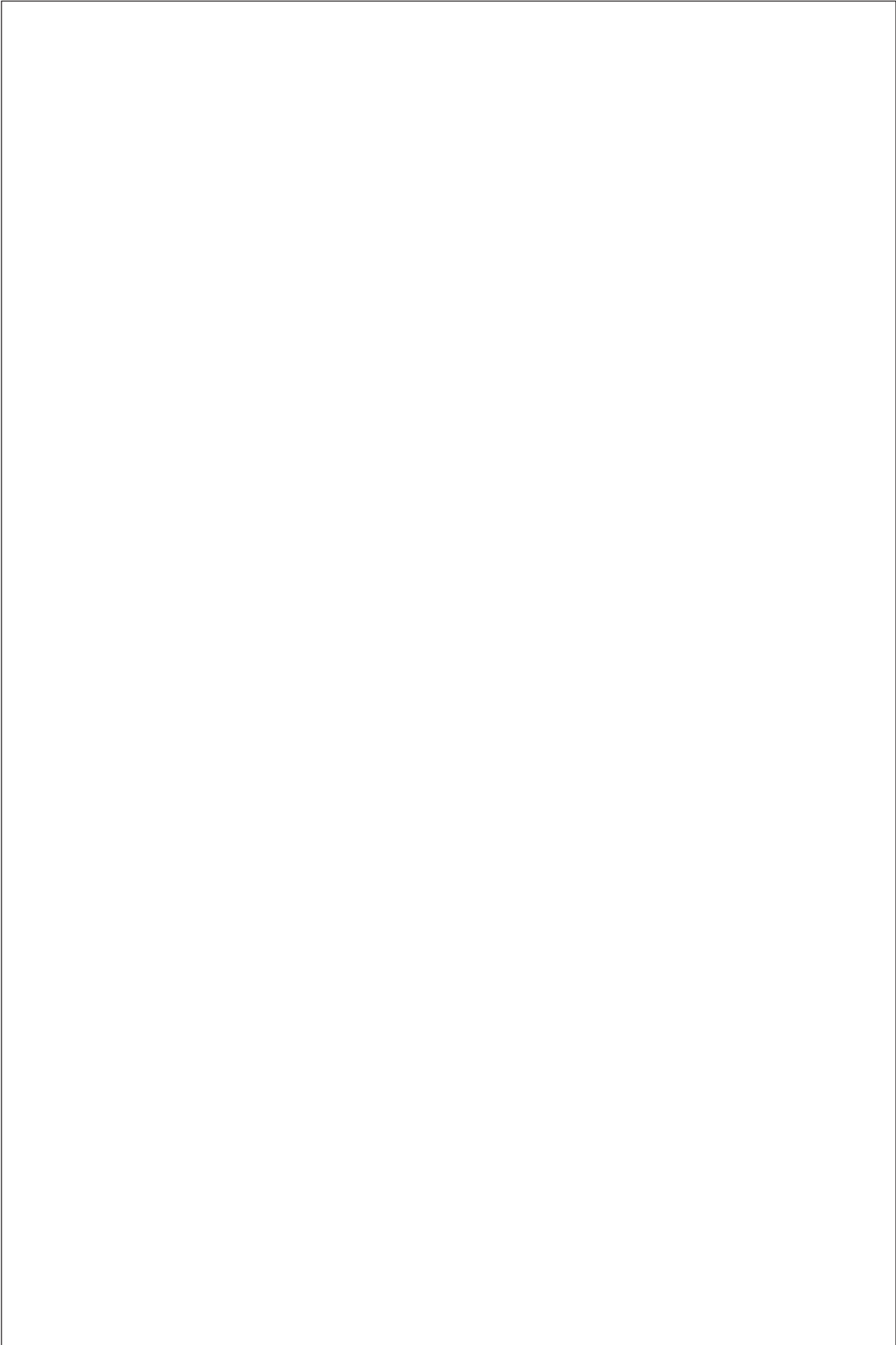
しかしこれらに真っ向から反対する地方税減税を主張する地域勢力の動きも活発化している。地域住民は、高齢者、自営業者などを中心に消費税増税、年金給付の縮減、年金所得への課税強化など増税等には反対で、減税に賛成するのが当然である。

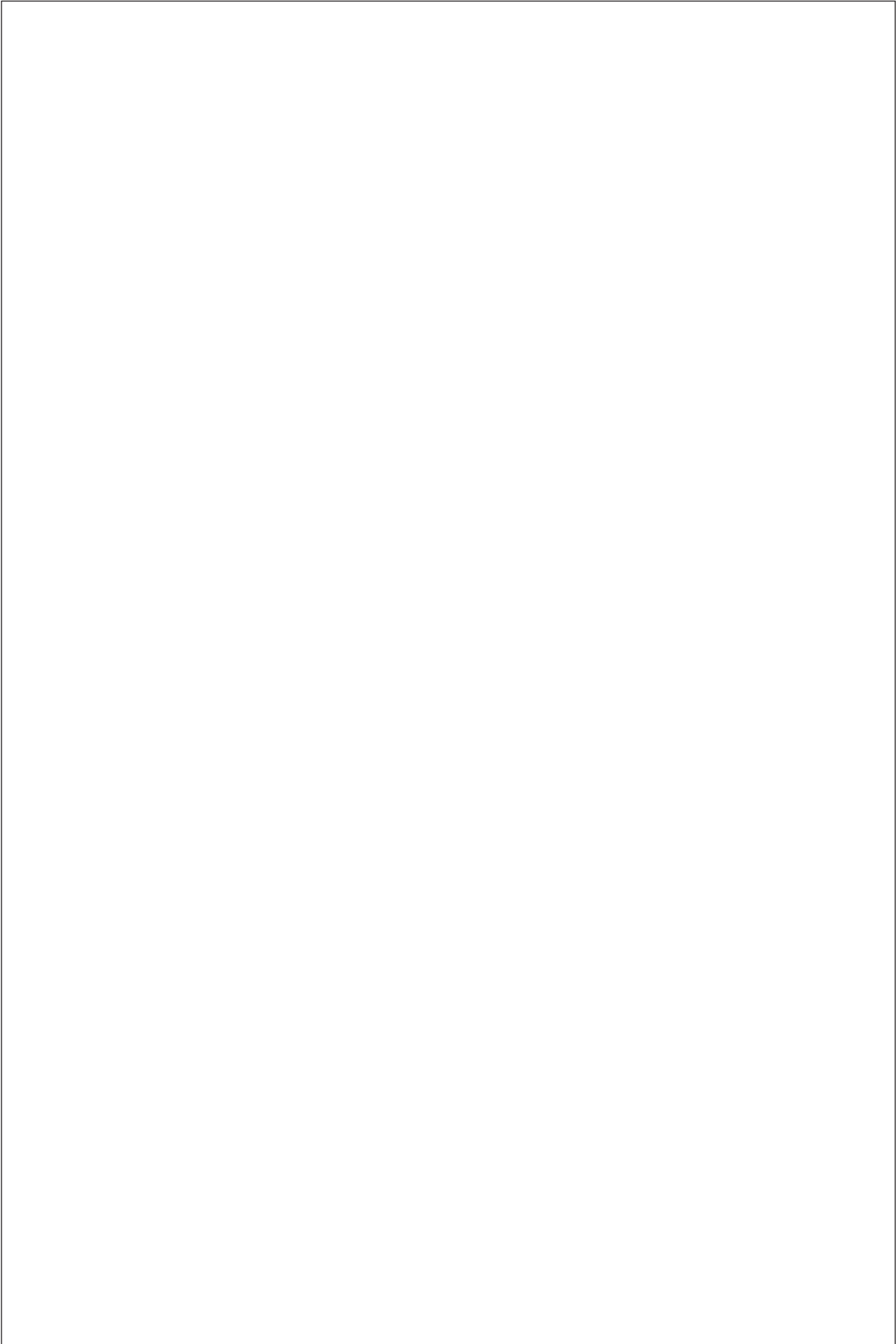
これらも踏まえて、政府（総務省）は、地域住民の「減税要求実現」のために、「住民自治」の課税自主権の拡大策として、住民の直接請求の対象に地方税、使用料・手数料も組み入れる地方自治法改正法案を提出することを決定した。こうして今年の統一自治体選挙は、表面的にはともかくも、裏面では地域の「増税自治派」対「減税自治派」の激しい政治的対立を含んだ選挙戦が闘われることになる。

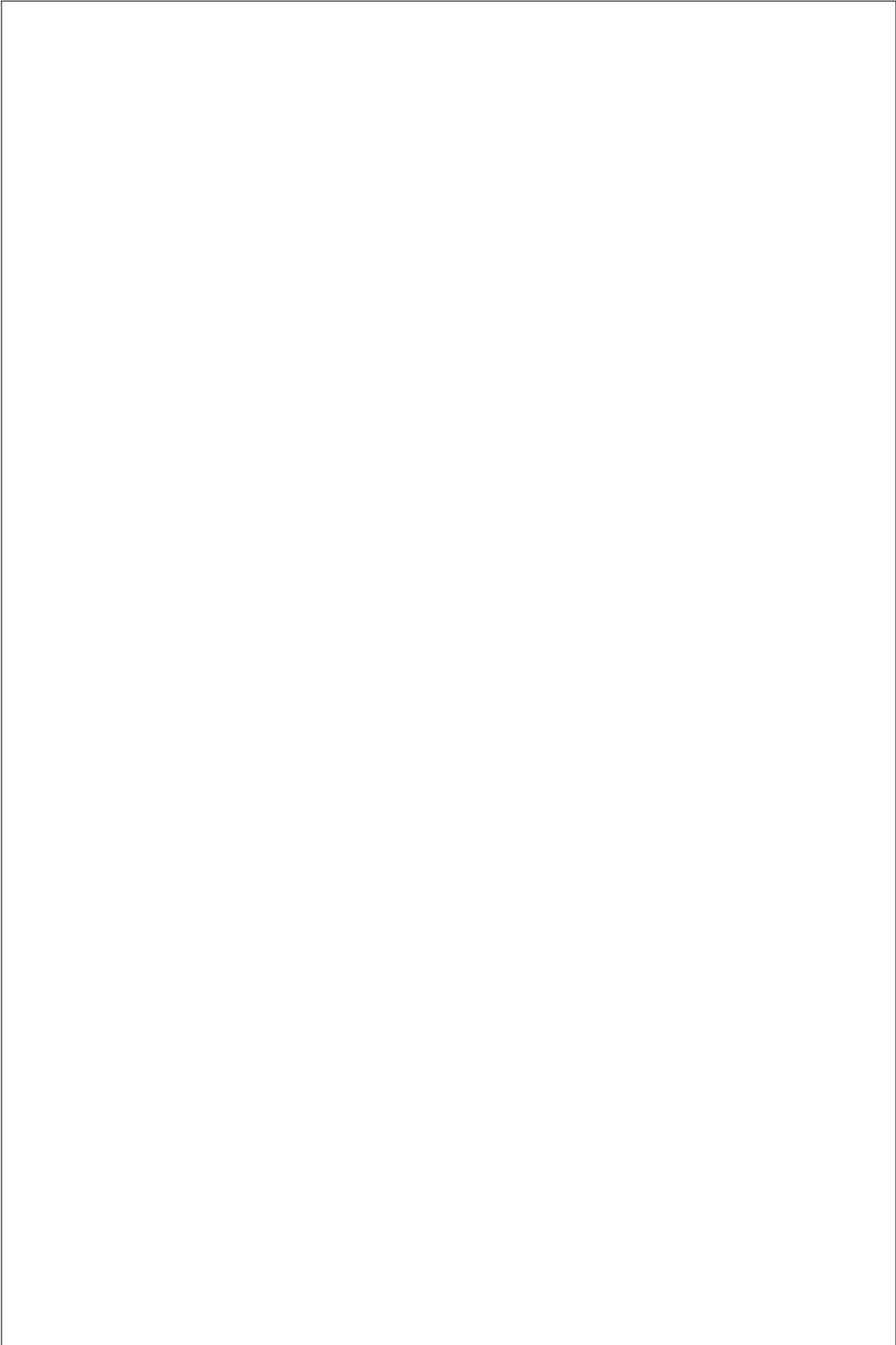
資料

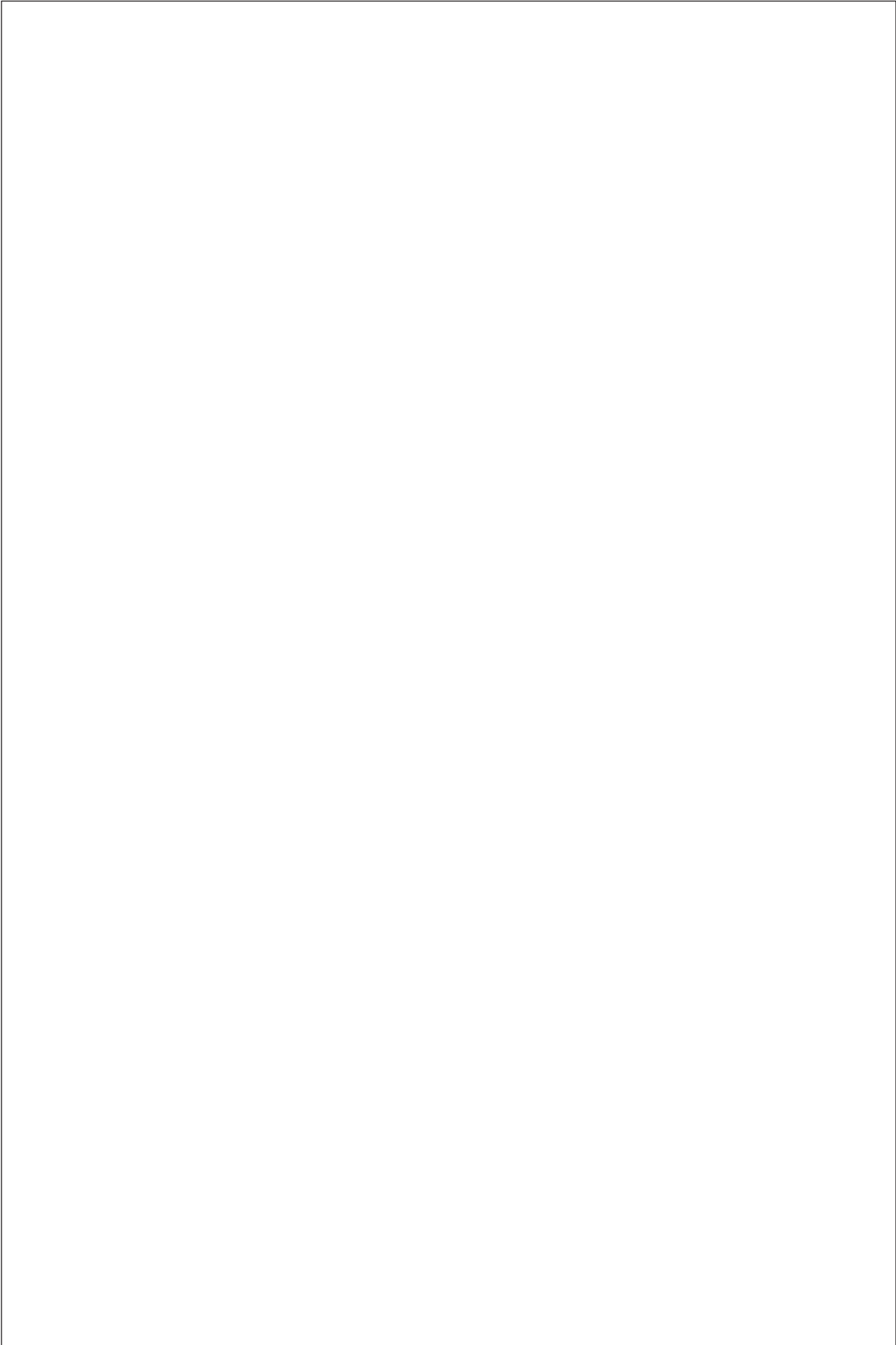


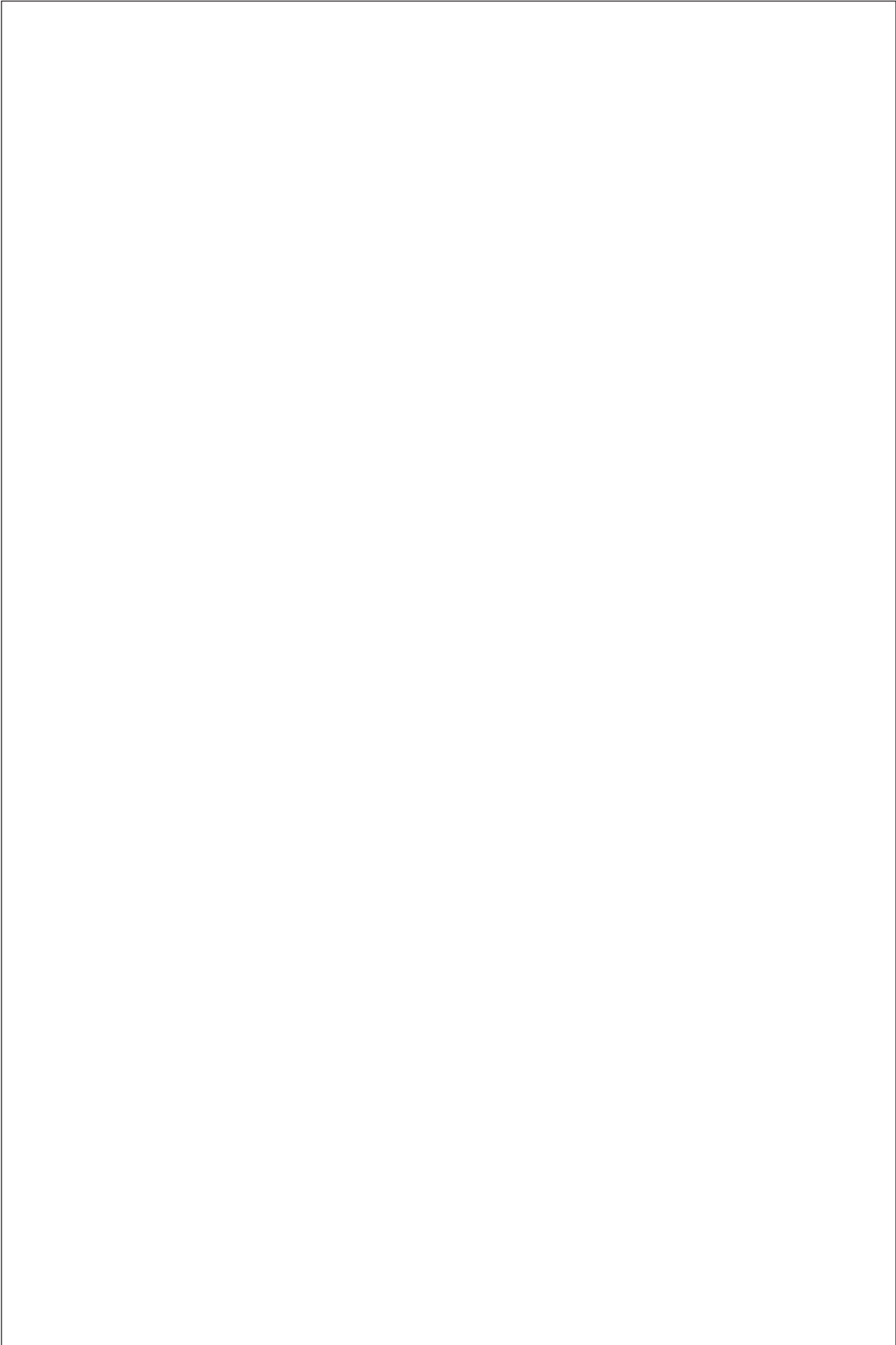


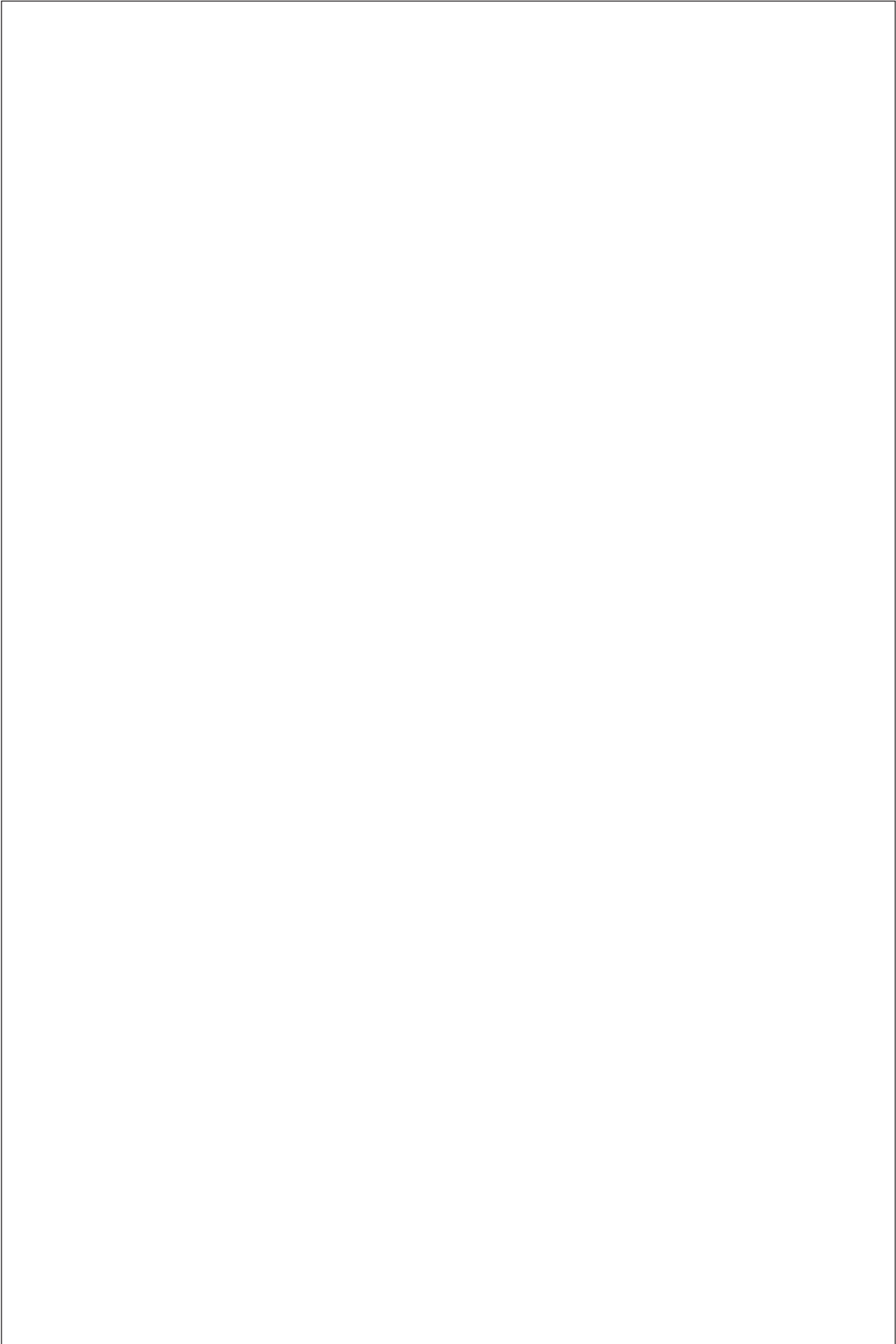


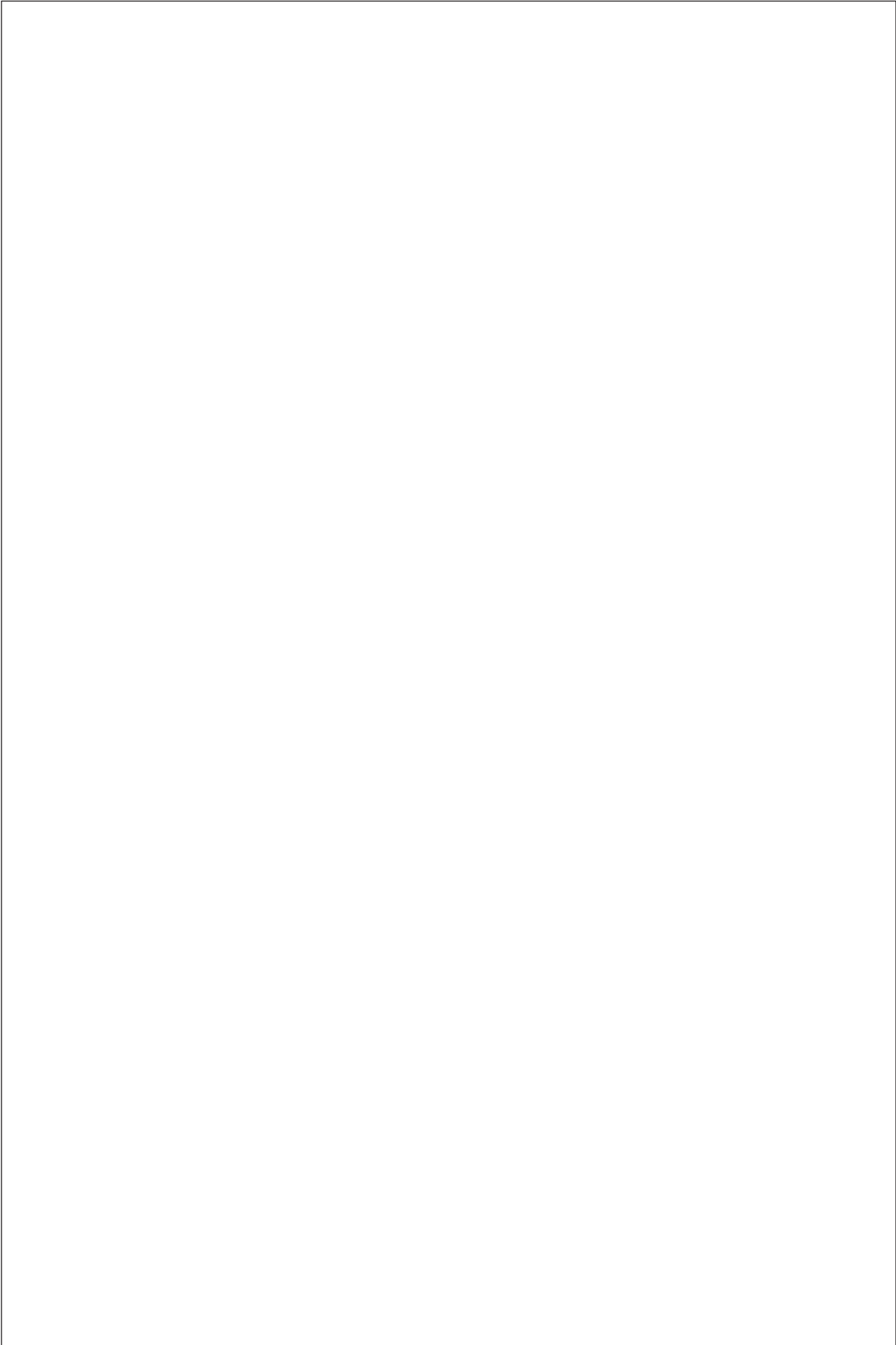


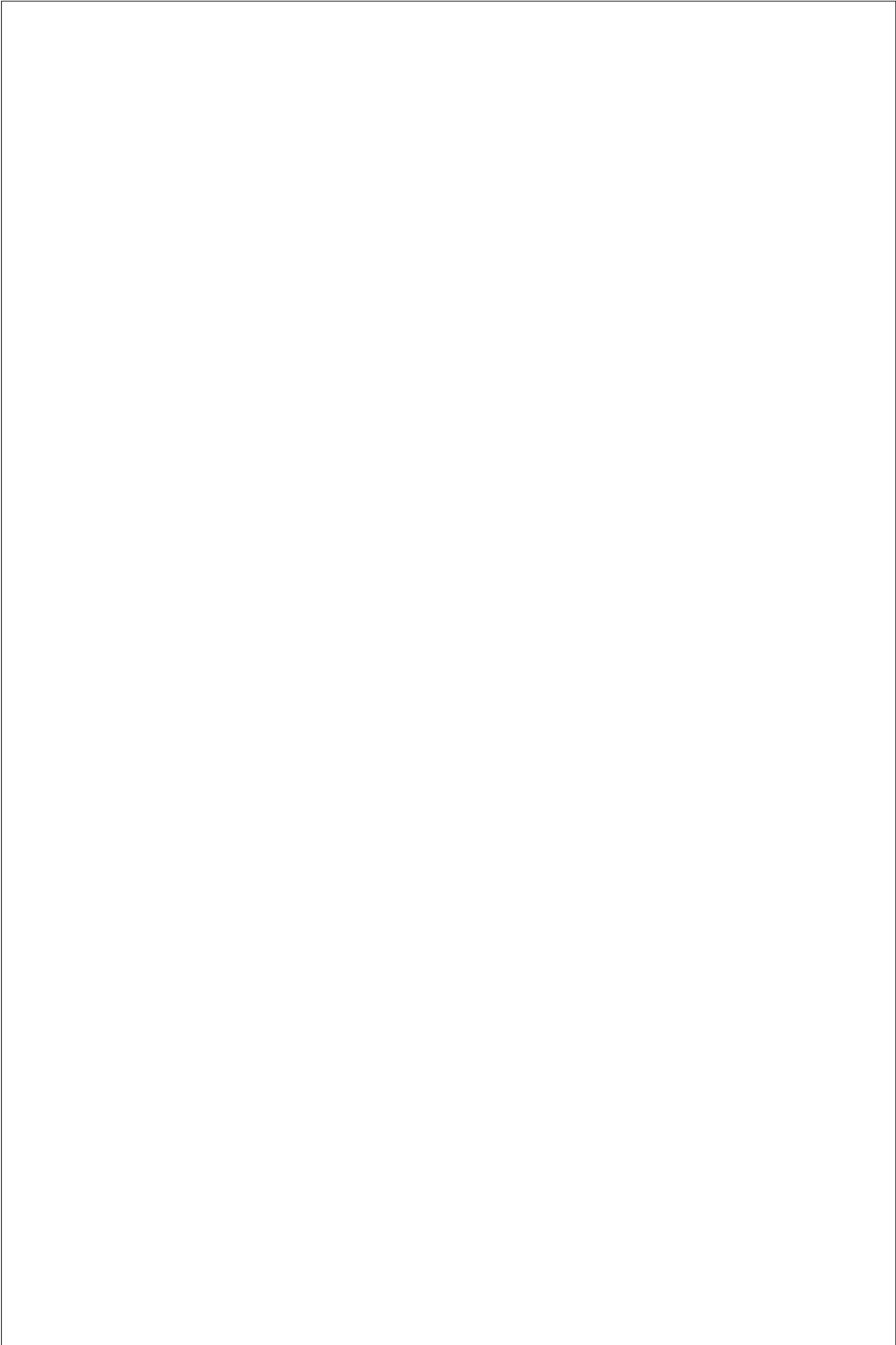


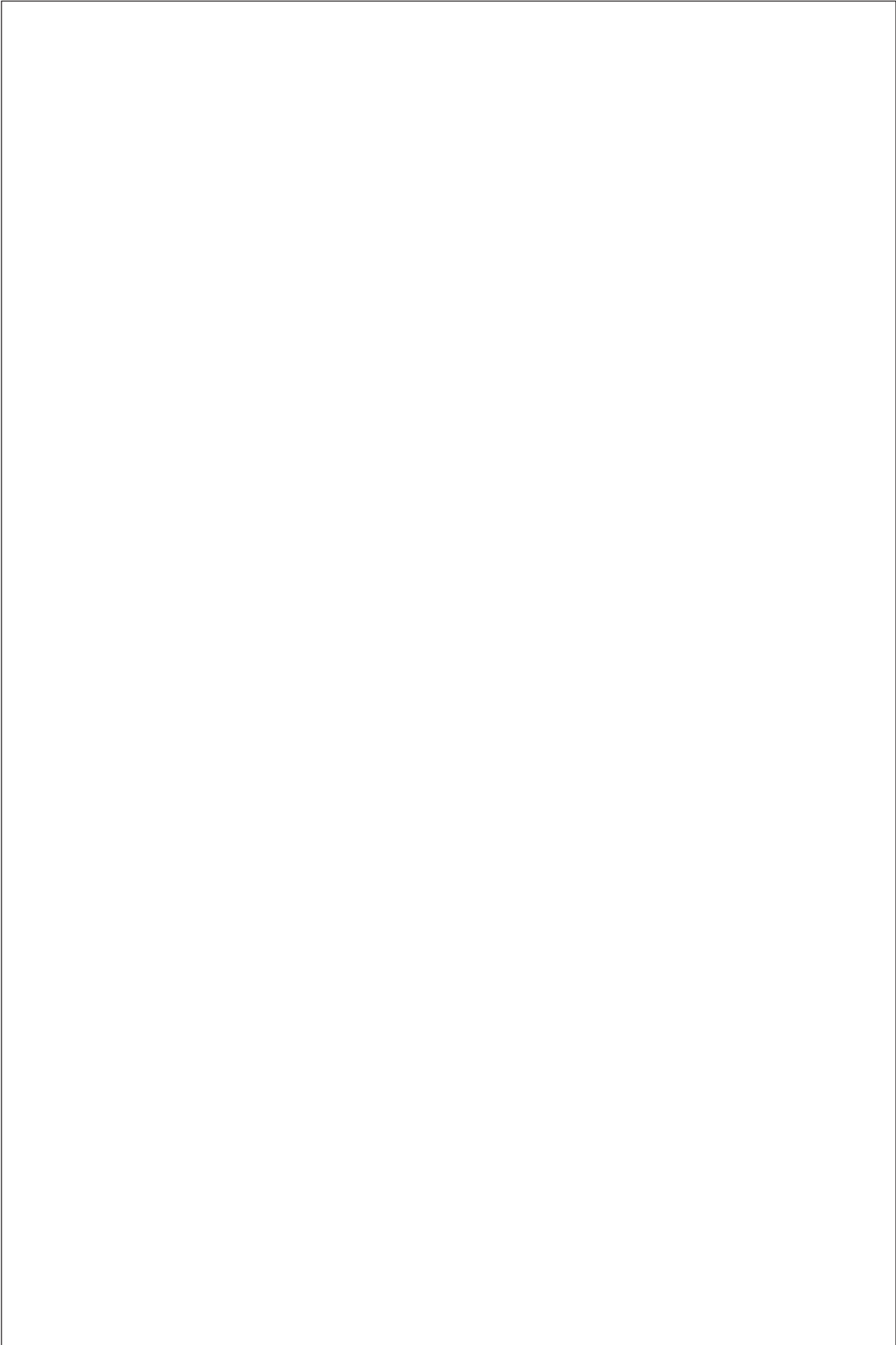


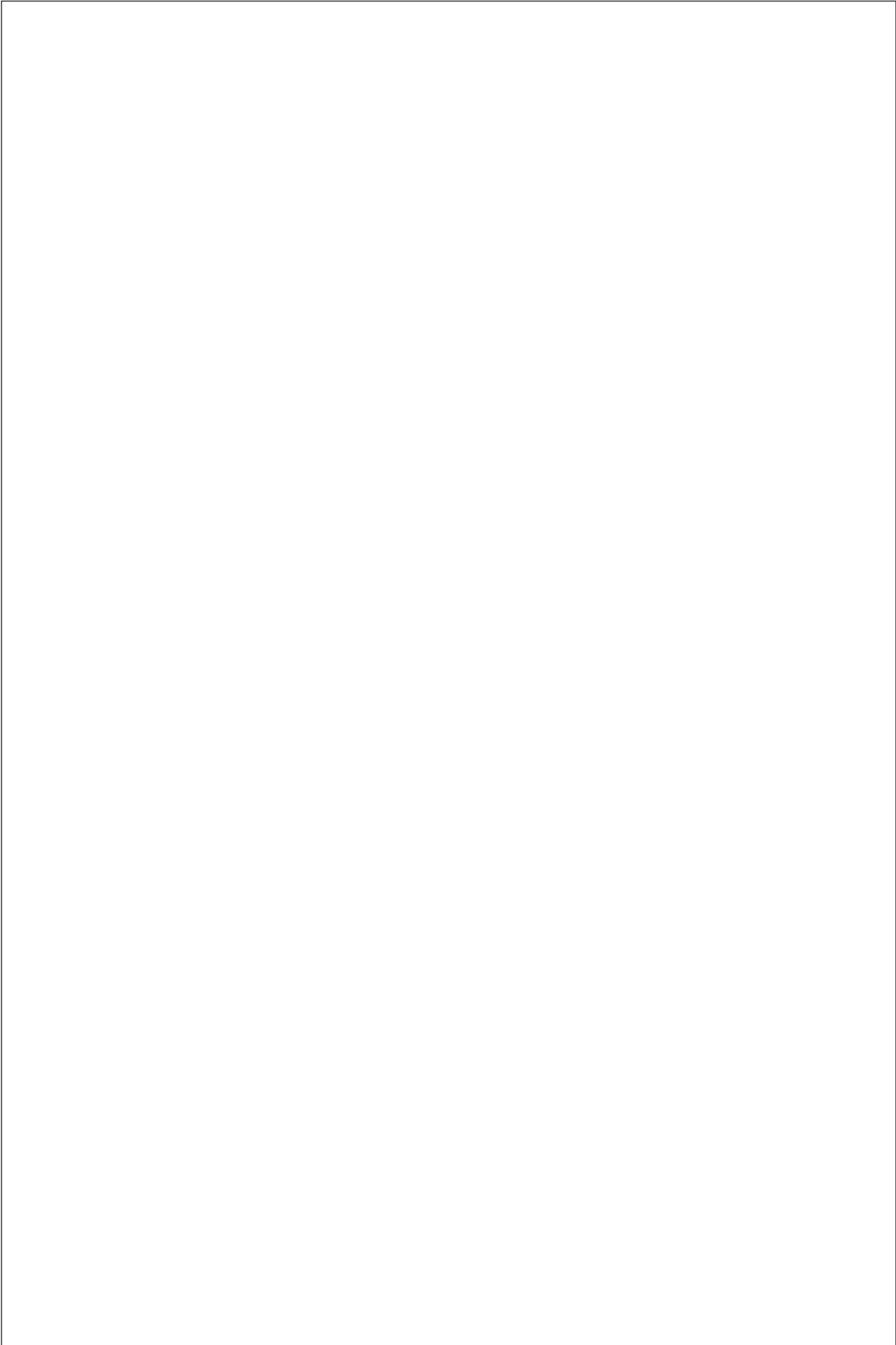


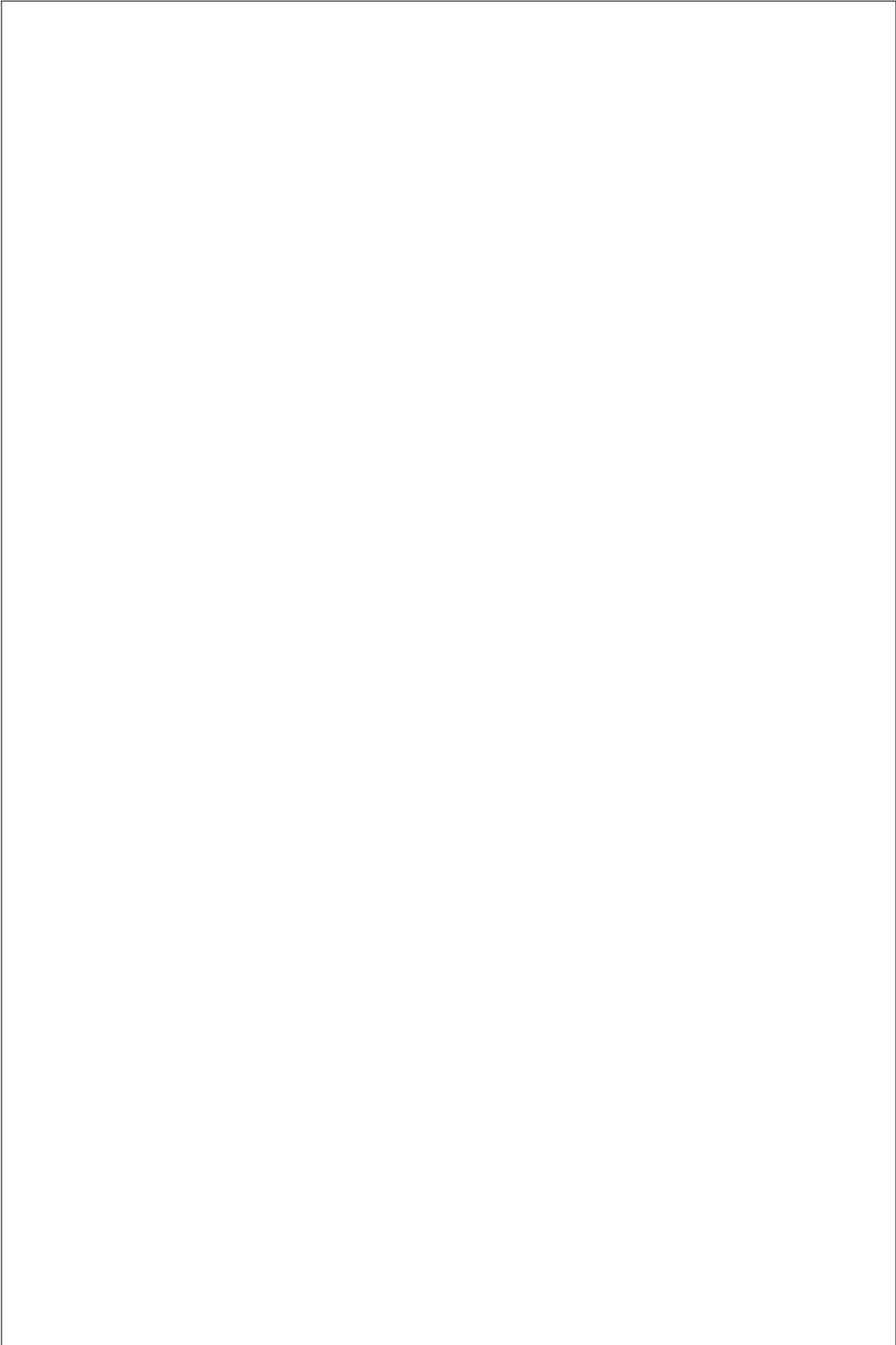








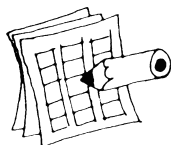




一般社団法人 茨城県地方自治研究センター役員

理事長	吉成好信 (代表理事)	理事	柴山章
副理事長	鈴木博久	理事	菊池正則
副理事長	帯刀治	理事	岡崎不忘
専務理事	千歳益彦	理事	岡野孝男
常務理事	本田佳行	理事	飯田正美
理事	堀良通	理事	波多昭治
理事	黒江正臣	理事	内山一
理事	佐川康弘	監事	木村重雄
理事	根本陸男	監事	石松俊雄

編集後記



・現在、首長と議会との関係が地方自治で大きな課題となっています。このようなかで、

本号には、佐川泰弘（茨城大学教授）から、論文「迫られる自治体議会改革—茨城県内の状況を踏まえて—」をご寄稿頂きました。論文では、国のレベルでの二代表制のあり方を含む自治体の基本構造、自治体議会のあり方に対する貴重な指摘をして頂きました。

- ・「2011年度の地方財政計画と自治体財政」についてた高木健二氏（公益財団法人地方自治総合研究所研究員）の論文を掲載いたしました。本論は、自治労 2011 年度地方財政セミナー（2011年2月7日・8日 東京）での同氏の報告内容です。

各方面での活用方おねがいします。

自治権いばらき

No. 102 2011年2月25日発行

発行所 一般社団法人 茨城県地方自治研究センター
水戸市桜川2-3-30 自治労会館内
TEL 029-224-0206
編集・発行人 吉成好信
印刷 凸紋字
水戸市栗崎町1242 TEL 029-269-2307