

平成 26 年度 市町村議会議員研修（3 日間コース）

## 『地方財政制度の基本と自治体財政』

### 研修報告書



研修日時 2014（平成 26）年 8 月 20 日・21 日・22 日

研修場所 全国市町村国際文化研修所（JIAM）

主 催 財団法人 全国市町村研修財団

全国市町村国際文化研修所

報告者

東野 敏弘 坂部 武美

## 講義内容

8月20日（水）

12時30分～13時

開講式・

田中学長挨拶

- ・JIAMの歩みと果たしている役割について
- ・今回の研修の重要性について

事務局より

- ・日程説明・諸注意

13時～15時(120分)

講義①

「地方財政制度の考え方と近年の動向」

— 総額決定と配分の仕組み、地方債の健全性、

自治体財政健全化法、公会計 —

関西学院大学大学院経済学研究科・人間福祉学部

教授 小西 砂千夫

(内容)

1. 財政診断を行う際の留意点
  - ① 手持ち現金があるかどうか。  
実質収支比率・財政調整基金・減債基金
  - ② 借金に対して、返済金（償還財源）があるかどうか
  - ③ 合併後、地方交付税が一本算定になった時への財源確保の準備をいかにしておくかが重要
2. 国と地方（県・市町村）との行政事務の分担  
事務配分に基づき地方交付税等の財源の配分が決まるので、しっかりと理解しておくこと。  
\*国民健康保険は、現在市町村が運営されているが、来年の通常国会で都道府県が運営主体になる法案が提案されることが決まっている。
3. 地方財政計画の歳出の内容  
法定受託事務である生活保護費を中心に説明。

#### 4. 地方交付税制度の概要

##### ① 地方交付税法による地方交付税率の規定

総額(所得税・酒税の 32%、法人税の 34%、消費税の 29.5%、  
たばこ税の 25%)

##### ② 普通交付税(総額の 94%) = 基準財政需要額—基準財政収入額

##### ③ 国の予算と地方財政計画との関係

臨時財政対策債の仕組み

#### 5. 国と地方の歳出

平成 23 年度では国の歳出は、82.5 兆円。その主な内訳は①給与関係 21 兆円、②一般行政経費 31 兆円、③投資的経費 11 兆円、④公債費等 15 兆円。その一方で歳入が大幅に不足しており、「(歳入) - (歳出)」の不足分は赤字国債で補っている。地方交付税の不足分についても、臨時財政対策債 6 兆円で穴埋めしているのが現状。

15 時 20 分～17 時(120 分)

#### 講義②

#### 「公共施設の老朽化と地方公会計の整備促進」

総務省自治財政局財政調査課長 原 邦彰

#### 1. 地方財政公共団体の財政の健全化に関する法律について

##### ① 健全化判断比率等の対象

##### ② 地方公会計整備と財政健全化法の接点

##### ③ 財政再生団体及び財政健全化団体の推移

#### 2. 公共施設等の総合的かつ計画的な管理による老朽化対策の推進

##### ① 老朽化対策が必要となっている背景

- ・ 過去に建設された公共施設が大量に更新時期を迎える
- ・ 人口減少により今後の公共施設の利用需要の変化
- ・ 市町村合併後の施設全体の最適化を図る必要

##### ② 公共施設等の総合的かつ計画的な管理による老朽化対策の推進

- ・ 公共施設等総合管理計画の策定支援
- ・ 更新時における民間事業者の参入促進や国土強靱化の推進を図る

##### ③ 公共施設等総合管理計画のポイント

- ・ 10 年以上の長期にわたる計画

- ・すべての公共施設等を対象とする
- ・更新・統廃合・長寿命化など公共施設等の管理に関する基本的な考え方を記載

### 3. 今後の地方公会計の整備促進

基本的な考え—『つくることから使う計画へ』

#### ① 地方公会計の意義

- ・目的—説明責任の履行と財政の効率化・適正化
- ・現金主義会計を発生主義会計で補完する
- ・財務書類整備の効果
  - ア. 資産・負債(ストック)の総体の一覧把握
  - イ. 発生主義による正確な行政コストの把握
  - ウ. 公共施設マネジメント等への活用

#### ② 財務書類の活用・活用例

- ・世代間公平性
- ・持続可能性—住民一人あたりの負債額
- ・行政評価との連携

#### ③ 今後の地方公会計の整備促進

\*来年から全国統一して始める

- ・発生主義、複式簿記
- ・固定資産台帳の整備
- ・比較可能性の確保を促進

17時半～

参加者の夕食を兼ねた交流会

8月 21日 (木)

9時～10時30分(90分)

事例紹介①

「市町村財政の健全化—鳥取県伯耆町の事例をもとに—」

鳥取県伯耆町 町長 森安 保

1. 伯耆町の概要

- ① 鳥取県の西武に位置し、面積約140km<sup>2</sup>、人口1万2千人
- ② 平成17年1月に2町(岸本町・溝口町)が合併
- ③ 合併時から約1,200人の人口減、高齢化率は33.0%

2. 市町村財政のイメージ

- ・市町村財政とは何か・何を持って不健全とするのか
- ・なぜ不健全ではいけないのか・健全化の目的は何か
- ・健全化後はどうするのか

3. 伯耆町の事例から

- ① 一般会計決算額の推移
- ② 実質公債費比率・将来負担比率の推移
- ③ 基金残高の推移
- ④ 地方債償還額の推移
- ⑤ 投資的経費と住民負担について

4. 森安町長就任後の年次を追った取り組み

- ① 平成20年—合併特例債を活用して基金造成(10億円)
- ② 平成21年—国の経済対策を活用した施設修繕、老朽化施設の撤去  
20年度決算剰余金の全額基金積み立て  
高利率の借入金の繰り上げ償還
- ③ 平成22年—21年度決算剰余金を活用し、特別会計繰入金のうち高利率  
のものを繰り上げ償還
- ④ 平成23年—22年度決算剰余金を活用し、既借り入れの臨時財政対策債  
を繰り上げ償還  
臨時財政対策債の発行抑制  
廃棄物減量化の取り組みを本格化

- ⑤ 平成 24 年—22 年度決算剰余金を活用し、既借り入れの臨時財政対策債を繰り上げ償還  
臨時財政対策債の発行抑制  
合併基金全額を長期国債に転換
- ⑥ 平成 25 年—22 年度決算剰余金を活用し、既借り入れの臨時財政対策債を繰り上げ償還  
臨時財政対策債の発行抑制  
減債基金の一部を長期国債運用
- ⑦ 平成 26 年—職員給与のカットを廃止

10 時 45 分～12 時 15 分 (90 分)

## 事例紹介②

### 「財政運営における川西市の取り組み」

兵庫県川西市 理事 松木 茂弘

1. 川西市の概要
2. PDCA サイクルによる政策形成  
「決算から行政サービスの評価、そして予算へと連動する」
  - ① Check から Action へ
  - ② 決算成果報告書と政策形成
3. 第三セクター改革
  - ③ 第三セクターのあり方検討
  - ④ 川西市都市開発株式会社の経営再建
4. 公共施設の再配置
  - ⑤ 川西市の公共施設再配置計画の概要
  - ⑥ 再配置計画のイメージと財源
  - ⑦ 事業化スケジュール
  - ⑧ 総合管理計画策定のポイント
5. PFI 手法の導入
  - ⑨ PFI の現状と自治体の抱える課題
  - ⑩ 川西市が取り組む PFI 事業
  - ⑪ 低炭素型複合施設建設における PPP 導入の可能性調査

13時15分～17時15分

**「財政分析に関するグループ演習」**

関西学院大学大学院経済学研究科・人間福祉学部 教授 小西 砂千夫  
兵庫県川西市 理事 松木 茂弘

- 70名が10班に分かれ、グループ意見交換を行う。班ごとに、司会者と報告者を決める。
- コーディネーター役の小西教授、松木理事も各班に入り、意見交換の助言を行われる。
- 意見交換テーマは、「わが自治体の健全財政を確保するために必要なこと」
- 10班が、持ち時間7分で、討議内容を順に報告。小西教授、松木理事もコメントを加えられる。
- 小西教授がまとめを行う。

8月 22日（金）

9時20分～12時・13時～14時20分

**講義③**

**「地方財政の現状と諸課題への対応」**

関西学院大学大学院経済学研究科・人間福祉学部 教授 小西 砂千夫

- これまでの講義で、説明しきれなかったことを補足される。
  - ① 地方交付税制度の整理
  - ② 臨時財政対策債について
  - ③ 地方交付税の合併算定替えについて
  - ④ 公会計制度の今後について
- 午後は、参加者の質問に答える時間として、講義が行われた

## 『地方財政制度の基本と自治体財政』に参加した所感

東野 敏弘

8月20日～22日の3日間、大津市の全国市町村研修所へ市町村議会議員研修『地方財政制度の基本と自治体財政』を受講してきました。西脇市議会の新人議員研修の一環でもありました。私にとって、地方財政の基本、特に地方交付税制度を学び直したいこと、西脇市でも大きな課題になっている公共施設の統廃合について学びたいと考えて受講を希望しました。

参加議員は、北は岩手県・秋田県、南は沖縄県からの70名の議員が集まりました。

1日目は、開講式の後、講義2本、交流会が行われました。

講義①『地方財政制度の基本』を関西学院大学大学院経済学研究科・人間福祉学部の小西砂千夫教授から受けました。

小西教授には、平成合併問題が起こった時、自治体財政について講演を聴かせていただいたことがあります。関西弁を駆使して、テンポの良い話で、聴衆を引き付けられたことを記憶しています。

『地方財政制度の考え方と近年の動向—総額決定と配分の仕組み、地方債の健全性、自治体財政健全化法、公会計—』と題する膨大な資料をいただきました。初日の講義では、国と地方(県・市町村)との行政分担が決まっていること、その事務分担に応じて、財源を確保する必要があること、ただしその分担は分離型ではなく融合型であることを詳しく説明されました。そして、国の予算と地方財政計画との関係では、毎年地方財政計画が立てられています。地方財政計画は、歳出をできるだけ圧縮する、その圧縮にも限界があるので、歳入(特に地方交付税)で辻褄を合わせていることを話されました。歳出の圧縮では、毎年給与関係費(地方公務員の人件費)の削減が行われています。地方交付税制度上問題がある臨時財政対策債と給与関係費の削減によって、最終的に地方財政計画が組まれているようです。

小西教授は、説明の中で、生活保護費が年々増えているのは、年金が不備であるため高齢者家庭の生活保護が増えているためであることを指摘されました。また、国民健康保険の保険者が、市町村から県に変更される法案が来年の通常国会に提出されるとも話されました。

講義②「公共施設の老朽化と地方公会計の整備促進」について、総務省自治



財政局財務調査課の原邦彰課長から受けました。

テンポのよい話し方で、さすが高級官僚だと、感心しました。原課長は、①「地方公共団体の財政健全化に関する法律」の中身、②公共施設等の総合的かつ計画的な管理による老朽化対策の推進について、③今後の地方公会計の制度促進の3点について、関連性も含め詳しく説明してくれました。政策立案している総務省の課長の話として、刺激的な内容が多かったです。

2日目は、事例報告2本（鳥取県伯耆町の市町村財政の健全化の取り組みと兵庫県川西市の財政運営における取り組み）と財政分析に関するグループ演習でした。

#### 事例紹介①

伯耆町からは、忙しい中、森安町長が来てくださり、具体的に説明してくれました。森安町長は元鳥取県職員で、片山知事の時市町村課長として勤務されていたそうです。そのことがきっかけで、地元の伯耆町の町長選挙に6年前に出られたそうです。現在2期目です。

伯耆町は、鳥取県の西武に位置し、面積約140km<sup>2</sup>、人口1万2千人です。平成17年1月に2町（岸本町・溝口町）が合併して、誕生しました。合併時から約1,200人の人口減、高齢化率も33.0%です。

平成20年に就任した森安町長は、まず、合併特例債を活用して10億円の危機造成を行い、資金の流動性に取り組みました。平成21年には、国の経済政策を活用した施設修繕、老朽化施設の撤去、高利率の借入金の繰り上げ償還を行いました。平成22年には、決算剰余金を活用し、高利率の借入金の繰り上げ償還、指定管理3施設の独立採算達成、平成23年には、決算剰余金を活用し、既借り入れの臨時対策債を繰り上げ償還（2億円）、臨時対策債の発行抑制（1億円）、平成24年には、さらに合併基金（10億円）の全額を長期国債運用し利息を集落活性化のため全額交付されました。平成25年には、さらに、現在基金の一部についても長期国債運用を行い、町有地をメガソーラー用地として有償貸し出しを行いました。今年度は、財政状況の好転を受け職員給与のカットを廃止しています。

森安町長は、平成27年度以降の地方交付税の合併算定替えに伴う減額（約5億円）については目途がたったと言われました。素晴らしい取り組みだと感心しましたし、西脇市にも適用できることが数多くありました。

#### 事例紹介②

川西市の松木茂弘理事が「財政運営における川西市の取り組み」について詳しく説明してくださいました。

松木理事は、PDCA サイクルによる政策形成の重要性について詳しく川西市の取り組みを説明してくれました。決算成果報告書をしっかり行い次年度の政策形成に生かすこと。第 3 セクターの改革の必要性について説明がありました。第 3 セクターは問題が多いが、都市部においては活用せざるを得ないことも力説されました。次に、公共施設の再配置に打ち手、早くから議論をしておくことが大切であることを、川西市の事例に基づき丁寧に説明してくれました。そして、民間資金の活用による公共施設の整備を行うため、PFI の活用について、事例を通しての解説がありました。

川西市という京阪神間の自治体の、今後あるべき姿が少し理解できたように思います。

最後に、小西教授がそれぞれの自治体財政の問題点について、説明してくれました。

#### グループ討議による演習

70 名を各 7 名ずつの 10 組が作られました。私は 5 班に所属し、福島県会津美里町の石川議員、静岡県湖西市の竹内議員、滋賀県湖南市の松山議員、兵庫県猪名川町の合田議員、兵庫県多可町の山口議員、沖縄県糸満市の太田議員と私の 7 名構成でした。

コーディネーター役の小西教授から、「わが自治体の健全財政を確保するために必要なこと」というグループ意見交換のテーマが示されました。

5 班では、司会を山口議員、書記を松山議員、報告を東野という役割分担が決まりました。事前に作成された自分のまちの平成 24 年度決算カードに基づく報告書をもとに、7 名がわが町の財政について順に報告していきました。

会津美里町は、平成 17 年に 2 町 1 村が合併して誕生。合併後 9 年で人口 3,000 人減少。財政力指数 0.25 で財政難のため、下水道事業も途中から合併浄化槽に変更。5 年間新規職員採用をしなかったため、人件費は抑えられている。今後、庁舎建設が課題。

湖西市は、平成 17 年に 1 市 1 町が合併。人口 6 万 2 千人。財政力指数 0.98 とよく、合併までは不交付団体。競艇事業収入 1 億 4 千万円がある。市立病院への繰り出しが毎年約 12 億円と多い。市民会館・市庁舎建設が課題となっている。

湖南市は、平成 17 年に 2 町が合併。人口 5 万 4 千人。合併特例事業に対する起債の増加、人件費の増加により経常収支比率が上昇していること。今後も小中学校建て替え、図書館・市庁舎建設に伴う地方債発行が懸念される。

猪名川町は、合併をせず、人口 3 万 2 千人。阪神間のベッドタウンとして、健全な財政運営を行ってきている。今後新名神高速道路が開通するに伴い、町

の活性化と称し、箱モノ建設が議論されていることが危惧される。

多可町は、平成17年に3町が合併。人口2万2千人。地方債現在高（人口1人当たり）が、74万7千円と高い。今後、図書館、町庁舎建設が予定されている。

糸満市は、合併をせず、人口6万人。これまで、特に大きな事業を行わず、健全な財政運営を行ってきた。住民サービスは高い方であるが、経常収支比率（95.1）が高い。今後、市民会館の建て替え、水産振興センターの建設が提案されていることが、懸念材料。

報告後、それぞれの問題意識に沿い、意見を出し合っていました。まず、議員自身が、我が自治体の財政状況を正確につかむため、数年分の決算資料を比較・分析する必要があること。一般会計だけでなく、病院会計、下水道会計等への繰り出し金の調査も行う必要があること。議員自身の資質の向上に努めること。

消防・ごみ処理・コミュニティバスの運行等、広域でできることは広域でするように提案すること。

市庁舎等の建設は、慎重に行うこと。特に、建設資材・人件費の高騰により、入札が不調になったり、建設費が相当高くなっているとの指摘がありました。

グループ意見交換は、活発に行われ、意見交換を通じて、議員同士の悩みも出し合うことが出来たように思います。

3日目は、小西教授から、これまでのまとめと質疑応答が行われました。

地方財政制度のなかで、交付金や臨時財政対策債などを中心に税がどのように動いているのか、またその考え方、地方財政制度が直面する課題や今後の動きなどを学びました。臨時財政対策債については、本当に国が保証してくれるものかどうかという議論がいつもついて回りますが、今回の研修では、国が面倒をみない事態になることは考えられないという結論でした。

西脇市も多額の臨財債の残高を抱えていますが、本来国が準備すべきものであり、自治体が責任を負わされるようなことにならないと考えざるを得ません。ただ、臨時財政対策債を毎年限度額いっぱい発行すべきかどうかについては、事業内容を精査して判断することが必要と考えます。

基準財政需要額については、わかりにくい地財制度の中での話でも特に難しく、正直に言って一回聞いたくらいではとても覚えられないくらい自分にとっては高度な内容でした。

3日間、私にとって大変有意義な研修でした。そして、全国からの議員の仲間の方々と交流できました。今後も、こうした研修に積極的に参加したいと願っています。

## 「地方財政制度の基本と自治体財政」研修所感

坂部 武美

地方自治体の健全な財政運営を確保するためにはどうすればよいのか、そのために国の予算と地方財政計画がどのような仕組みになっているのかを理解するのが今回の研修テーマでした。

このテーマに沿って、①「自治体財政の基本、地方財政制度の考え方と近年の動向」についてを関西大学・小西砂千夫教授から、②「公共施設の老朽化と地方公会計の整備促進」についてを国の担当省である総務省自治財政局・原邦彰課長から、また、市町の財政運営についてそれぞれの立場からの事例として③鳥取県伯耆町・森安保町長と④川西市・松木茂弘理事から市と町の違いはあるがそれぞれの財政運営について講義を受け、最後に⑤参加市町の財政規模データを元に、何がチェックポイントなのかをグループ演習で議論した。

### ○小西教授

・まず、小西教授の講義では、国の予算と地方財政計画との関連について、赤字国債を押さえるための臨時財政対策債との関係について説明を受ける。

臨財債が歳入歳出の均衡を図る上で、赤字国債をこれ以上増やさないために設けられていること、また、歳出の公務員給与についても給与を下げれば公債費が抑えられることから、手っ取り早いのは人件費のカットということになり、平成24年度から7.8%カットされ年3000億円減額されたが、なぜ、地方自治体の職員までカットされなければならなかったのか、東日本大震災の復興財源捻出措置とはいえ、給与削減しなかった自治体もある中で西脇市は追従したことについて議会内で当然議論はされたのでしょうが、もう少し議論がほしかったと感じた。

・地方交付税率についても、所得税・酒税は100分の32、法人税100分の34、消費税100分の29.5、たばこ税100分の25と規定されているが、第6条の3、第2項では、率の変更を行うことができるとなっていることから、税率をアップしない代わりに臨財債が導入されるとも取れる。また、臨財債は全額交付税措置されるのであれば、地方交付税を増やしても同じではないかと考える。ちなみに、本当に全額入っているのかを財政課に確認したが、計算上は入っているとのこと。

・財政力指数についても、夕張市の財政破たん以降、地方財政健全化法が作られ、財政チェックが図られたため、財政健全化団体は減少しているが、財政力指数だけを見るのではなく、財政調整基金をどれだけ持っているかが大きく影

響するとのこと。財政調整基金比率という基準値の出し方はないが、財政調整基金÷標準財政規模が20%以上であれば健全財政といえるとのこと。西脇市の場合、財政力指数は0.5程度であるが財政調整基金比率は約32%であることから問題はないといえる。

### ○総務庁・原課長

・簡単に言えば、今までの自治体財政の仕組みに、民間の経営手法を導入して、もっと効率の良い組織に作り替えると言うことを国は進めていると言う説明なのだが、自治体と民間は違うだろう、同じだと考えてしまえば自治体としての形はなくなってしまわないだろうかと疑問視しているのだが、ではどうすれば健全な財政運営が図れるのかを立証できる力は勉強不足で今の私にはない。財政の仕組みの詳細についてもっと勉強すべきであると痛感している。

・地方公会計の整備を促進するため、総務省は民間企業と同様の決算書作成に向け、新たな財務書類の作成を進めている。27年1月には基準のデータベースを各自治体に配布し、概ね平成30年3月までに作成しなければならないこととしているが、企業会計のような貸借対照表を作成するとのこと。また、この中に、新たに固定資産台帳の整備が必要となっており、西脇市も庁舎や学校などの土地建物の財産表は作成されているが、減価償却も含めた新たな台帳が必要になってくるようだ。要は、売却できる資産は売却せよということだろう。

・定住自立圏の関連からも西脇市と多可町を一体的にみれば、人口減少の中で、例えば両市町の中で市民会館は一つでよいのか、スポーツ施設はどう統合していくのか、公営住宅の数は、なども検討すべきということだろうと思えるが、市民にとっては施設は近くにあってほしいと願っていることから、統廃合は簡単ではないと考える。

・また、修繕や更新等に係る中長期的な経費見込みや充当可能な財源の見込みも重要となってくることから市全体の財政の方向を理解しなければならないと感じた。

### ○伯耆町・森安保町長

・元鳥取県職員として地域の自立戦略を担当してきた方で国との繋がりが強いのか、臨財債の繰り上げ償還や合併基金の長期国債への運用などを行い、将来負担比率を昭和27年度決算でマイナスにする見込みなど、手腕を振るわれている。

・人口12,000人、国立公園大山を有し、米子自動車道が通る町で、財政健全化への取り組みは確かに評価できるが、臨財債の繰り上げ償還は西脇市では考えられないだろうと思えた。

・また、首長が財政面でも精通しておられ、リーダーシップをとられているから思い切った施策が講じられるのだろうが、全ての自治体で参考になるかは疑

問に感じた。

### ○川西市・松木茂弘理事

・伯耆町と対比し、川西市の財政担当として 10 年以上関わっておられるベテラン職員であり、予算書と連動した行政サービス成果表を作成している。川西市のホームページから見るすることができます。約 540 ページに上る資料です。各種事業の成果表は西脇市も作成しているが、予算がどのように使われ、どのように評価されているかを決算書と連動することについては検討すべき課題かもしれない。

・臨財債の繰り上げ償還は考えておらず、限度額まで使いたいと言われた。県や国との繋がりから考えれば西脇市においても、臨財債は全額交付税措置にならなくても当然使うだろうと感じた。

・また、公共施設の設計等に P F I 手法を積極的に取り入れ、民間事業者のノウハウを最大限活用し、市民サービスの向上、財政負担の削減に取り組んでいる。西脇市においても検討すべき課題と言えるが、運営管理まで請け負う企業があるか、また、指定管理との関係からみればどのようなメリットがあるのか、さらに、今後の事業運営で該当する施設があるのか等を考えれば一考の余地はあるが、西脇市で採用されるべきかはすぐに結論は出せないだろうと思えた。

### ○グループ演習

・私の班は、茨城県那珂市、埼玉県北本市、静岡県湖西市、岡山県赤磐市、徳島県阿波市、福岡県福津市の 7 名で、標準財政規模や財政力指数、財政調整基金、経常収支比率等の基礎データに基づき議論した。

・各市とも平均的な財政規模でこれといった大きな課題を持っている市はなかったが、西脇市も同様に下水道、病院についての公債費が今後増えてくる市が大半であった。各班からの発表の中でも、同じような意見は出ていた。

・臨財債についても、議会としては、使わなくてもよいのならわざわざ使う必要はないだろうと言うだろうが、理事者側とすれば県や国の顔を見れば使わざるを得ないのではないかとの意見が出た。私も、財政担当に一度聞いてみたいと思ったので確認すると、国の経済動向にもよるだろうが使っていく予定であるとのことだった。

・地方財政の仕組みは、分かりにくい面があり、特に、交付税や国庫支出金等がどのような仕組みで入っているのかを調べて理解したいと思った。

### ○最後に

・財政の仕組みは、正直、理解できないことが多い。もうすぐ決算委員会だが、金額面だけをチェックするのではなく、それによってどのような効果があったのかも質問できればと思っている。