

# 自治研 かんがわ

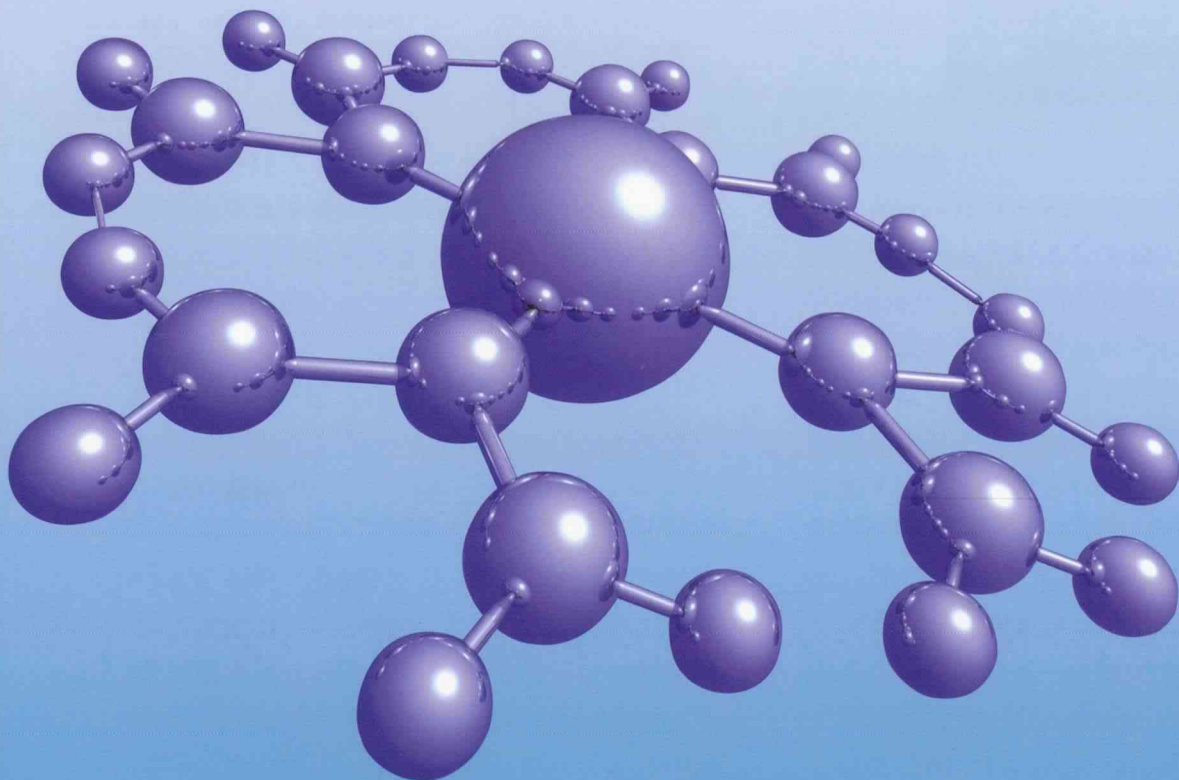
2007

4

No.99

(通算163号)

- ◆ 07 地方財政計画について
- ◆ 市場化テストを知る



社団法人 神奈川県地方自治研究センター

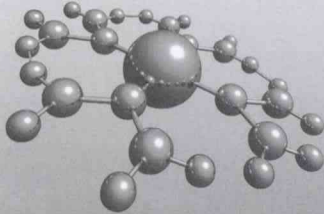


# 自治研かながわ報

2007  
4

No.99  
(通算163号)

◆◆  
◆ 07 地方財政計画について  
◆ 市場化テストを知る



社団法人 神奈川県地方自治研究センター



## もくじ\*\*\*CONTENTS

第1回市場化テスト研究会

### 市場化テストを知る

財団法人地方自治総合研究所 三野 靖 ……1

2007神奈川県地方財政セミナー

### 07 地方財政計画について

財団法人地方自治総合研究所 高木 健二 ……15

総会報告・自治研センター30周年記念事業案内 ……26

第1回市場化テスト研究会（2007年2月14日）

## 市場化テストを知る

財団法人地方自治総合研究所研究員 三野 靖

2007年2月14日に、神奈川県地域労働文化会館で自治労神奈川県本部と神奈川県地方自治研究センターの共催により、第1回市場化テスト研究会が行われ、三野靖財団法人地方自治総合研究所研究員により「市場化テストを知る」というテーマで報告をいただいた。以下は、その講演をもとに編集部において原稿を作成し、三野研究員が加筆、修正をしたものである。

本稿では、公共サービス改革法（いわゆる市場化テスト法）の制度と課題について概観したうえで、自治体独自で実施している市場化テストの動向について整理する。

### 1. 公共サービス改革法の概要

#### （ア）趣旨

法律の趣旨については、「民間が担うことができるものは民間に」という点は周知であるが、「民間事業者の創意と工夫が反映されることが期待される一体の業務を選定して官民競争入札又は民間競争入札に付する」というくだりのなかで、「一体の業務」という文言に注目しなければならない。つまり、個別の単体業務を切り出して市場化テストにかけるといふ趣旨ではないといえるが、後述するように、いわゆる窓口6業務が果たして一体の業務といえるのであろうかという疑問がわいてくる。今後、公共サービス改革法の対象になる事業は、国で選定されることになるが、果たしてそれが一体の業務であるのかという点に注意しておく必要がある。

#### （イ）対象

公共サービス改革法は、国と自治体の双方が対象になっている。対象となる公共サービスについては、施設の設置・運営管理、研修、相談、統計調査、試験研究などの一般的に非権力的な「公共サービス」と法律で何らかの規制がありその規制を取り払わない限り民間事業者では実施できないような権力的で行政処分的なサービスを含む「特定公共サービス」に分けて規定している。

国の場合は両方が対象になるが、自治体の場合は特定公共サービスのみが公共サービス改革法の対象となっている。つまり、特定の行政処分的な行為を行うにあたって、法律では公務員でなければならない、または公務員が実施することを前提としているために、民間事業者に実施させるためには何らかの法律改正をしなければならないものなど、法律に何らかの規制がある場合には、特定公共サービスとして法律の特例を設けなければならない。この法律の特例は、公共サービス改革法のなかに盛り込むため、公共サービス改革法自体を改正する必要がある。例えば、自治体

の徴税事務を民間事業者任せたいというのであれば、公共サービス改革法のなかに地方税法で徴税事務を民間に実施させることが可能だという特例を盛り込まなければならない。

### (ウ) 基本理念

基本理念には、「公共サービスの全般について不断の見直しを行い……国の行政機関等又は地方公共団体の事務又は事業として行う必要のないものは、廃止する」と書かれているが、「不断の見直しを行う」と「廃止する」というところにポイントがある。つまり、常に見直しを行って必要のない事務事業は廃止するということである。この廃止するというのは、現在の官から民へという流れからすると、単に官と民が競争して民間に任せるというだけではなく、実は事務事業を国や自治体の手から離していくという思惑がこのなかに込められているのではないかと。国の公共サービス改革基本方針のなかにおいても、「不断の見直し」と「廃止」ということがかなり強調された表現になっており、気をつけておく必要がある。

## 2. 自治体における官民（民間）競争入札

### (ア) 自治体における官民（民間）競争入札の仕組み

#### ①官民競争入札の流れ

法律の仕組みについては、国と自治体の実施プロセスは基本的には同じである。まず、内閣総理大臣が国・自治体を通じて公共サービス改革基本方針を作成し、閣議決定をするわけであるが、そのプロセスは次のとおりである。まず、現在は国などが実施している公共サービスについて、国の行政機関等から情報を提出したうえで、内容を公表して民間事業者から意見を聴き、官民（民間）競争入札の対象事業として公共サービス改革基本方針

にのせてよいか国の行政機関等と協議をする。

一方、自治体では、例えば徴税業務についても公共サービス改革法の対象にしてほしいという長がいれば、その意見を内閣総理大臣に提出する。それが、公共サービス改革基本方針に盛り込まれれば、新たに公共サービス改革法の特定公共サービスとして位置付けられることになる。

その後、自治体が基本的事項を盛り込んだ官民競争入札等の実施方針を定め、これに基づいて、例えば現在対象になっている窓口 6 業務を官民競争入札に付すということであれば、その実施要項を作成する。この場合、国における官民競争入札等監理委員会のように自治体でも合議制の機関である審議会を設置し、その議を経て実施要項を定める。そのうえで、官民競争入札に民間事業者が応募するわけであるが、自治体に応募するということは概念上可能なのであろうか。例えば、現行の地方自治法上の競争入札、また総合評価方式による入札においては、自治体は発注者である。このため、現行の地方自治法上の入札の概念からいうと、自治体が入札に参加することは、基本的にはあり得ない。

この点について、公共サービス改革法では、次のように整理されている。例えば、ある業務の予定価格は 1000 万円であるとして公募し、それに対して民間事業者が応募してくる。官は、例えば 1000 万円の予定価格に対して、官がもしやるとすれば 900 万円できるといふ書類を作成する。つまり、官は入札をするという概念ではなく、あくまでも民間事業者の入札価格との比較の参考資料、厳密にいうと総合評価の基準の一つという位置付けになる。もし、価格だけで勝負するのであれば、結果的に官の価格より民間事業者が安ければ民間事業者が落札するし、民間事業者の方が高ければ入札が不能になったということである。後者の場合には、官が直営でやることに

## 2 市場化テストを知る

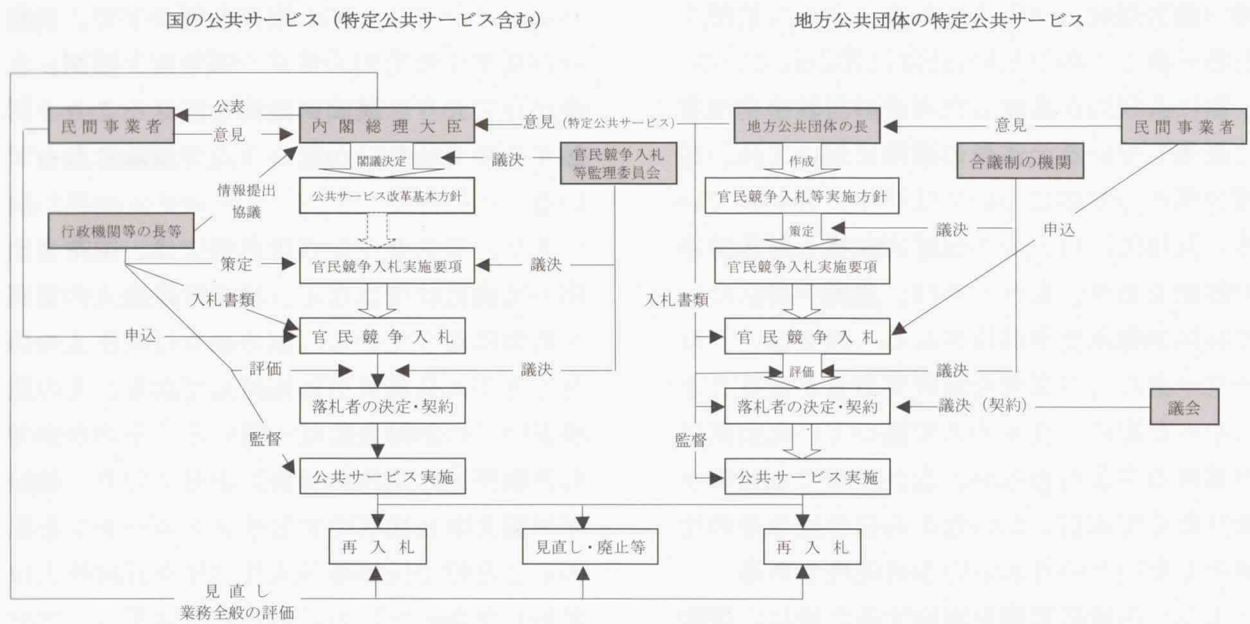


図 公共サービス改革法 官民競争入札フロー図 (筆者作成)

なる。形式的には、官民競争入札といっても従来の入札の枠組みと基本的には変わらない。

そして、公共サービス改革法も、地方自治法上の契約に関する規定の適用を妨げないと書いてある。つまり、従来の地方自治法上の契約の手法を基本的には使うということであり、まったく特別の入札や契約の手法が定められているのではなく、地方自治法上の契約に関する特別法的なものとして理解すべきであろう。

その後、官民競争入札をした場合に、再度合議制の機関が登場してくる。ここが、自治体側が予定価格と対比するだけの従来の入札と異なっている。この合議制の機関の議を経たうえで、落札者を決定する。もう一点異なっていることは、議会の議決を要することである。自治体の契約であっても一定額以上のものについては議会の議決を経ることになっているが、公共サービス改革法では金額にかかわらず、すべて議会の議決を経ることになっている。そのうえでサービスを実施するわけであるが、契約の期間は特に決まっておら

ず、契約期間後に、再入札又は見直し若しくは廃止というサイクルになっている。

以上が自治体の官民競争入札に関するおおまかな流れである。このため、もし官が入札に参加しない場合（民間競争入札）には、合議制の機関の議を経たり、議会の議決を経ること以外は、従来の入札と基本的には変わらない。

以上、自治体の官民競争入札等については、基本的に法律の特例が必要な業務に限られているため、そういう業務については自治体の要望を受けて、国が法律の特例を設けて公共サービス改革基本方針に盛り込むこととなるが、それを実施するか否かは自治体の自主的な判断に任せられている。

## ②民間事業者が落札した場合の対応

民間事業者が落札した場合には、民間事業者には守秘義務が課せられ、違反があった場合には罰せられる。また、収賄などがあった場合に、公務員として罰せられるみなし公務員規定もある。さらに、地方自治法上の契約

に関する監督権よりも強力な事業者への監督権（報告徴収、立ち入り検査、必要な措置をとるべきことの指示）も法律に書かれている。

次に、民間が落札した場合の当該事務事業に従事している公務員の雇用においては、国家公務員の対応については法律に書かれている。具体的には、一つは配置転換と新規採用の抑制であり、もう一つは、退職手当について特例退職制度が採用される。例えば、ハローワークなどの業務を民間事業者が行うことになった際に、従来そこで働いていた公務員が溢れる場合もあるが、なかにはこの仕事をやりたくて入省したのだから引き続きその仕事をしたいという人がいる可能性もある。

また、円滑に業務を実施するために、民間事業者も職員の引き継ぎを望むことも考えられる。その際には、役所を一度退職して民間事業者の職員になるわけであるが、民間事業者は3～5年の期間で受託することから、次回もその民間事業者が受託できるとは限らないため、退職した人は職がなくなってしまう。そこで、国家公務員に関しては、一度退職したとしても、再度戻ってくることを法律上は想定している。採用するとは書いていないが、戻ってきた場合に退職金は通算するとされている。自治体の場合は、退職金については条例で定めることとなっているため、このことについて法律は書いていない。

### ③対象業務への議論

公共サービス改革基本方針は、2006年9月と12月に閣議決定され、対象とする業務が載っている。対象業務には、統計調査関連業務、登記関連業務、国民年金保険料収納事業、ハローワーク関連事業などが盛り込まれているが、ハローワークの関連業務のうち無料職業紹介業務と雇用保険業務については、IL088号条約と抵触するのではないかという意見が厚生労働省等から出され、懇談会を設けて議

論しているところである。IL088号条約では、ハローワークは「国の指揮監督の下で、公務員が従事する全国的体系の職業紹介機関」と書かれており、民間に業務を任せることと抵触するのではないかという点で議論になっている。

また、公共サービス改革法では、国や自治体の業務だけではなく、独立行政法人の業務も対象になっている。国の独立行政法人のほとんどが非公務員型に転換しており、その業務がいくつか対象になっている。そのなかでも労働関連の業務が対象になっており、（独）雇用能力開発機構のアビリティガーデンと私のしごと館で民間競争入札（独立行政法人は参加しなかった）が行われた。結果は、アビリティガーデンはLEC（株式会社東京リーガルマインド）、私のしごと館は株式会社コングレが落札した。

問題は、自治体の窓口業務である。これは、昨年の公共サービス改革法のなかに盛り込まれており、受付と引渡し業務のみが対象になっている。今後対象になってくるのが、旅券、国民健康保険、介護保険であるが、これも受付と引渡しの窓口業務のみである。また、国民健康保険等の徴収関連業務については、個別に整理をしなければならないため、今後検討するということであげられている。

## （イ）市町村窓口業務の民間開放

### ①足立区等の提案

窓口業務がなぜ、公共サービス改革法の対象になったかということ、2005年6月に足立区が特区・地域再生・規制改革等の提案のなかで、窓口業務を民営化できないかという提案をしたことが発端である。年度末や年度初めになると転入・転出等の業務が集中的に重なることから、市役所では一時の業務のために人事をシフトしなければならず非効率であるため、どうせなら区民事務所などの窓口業務

を民間委託をして、人事異動をしなくて良いような効率的な業務対応を望んだことが背景としてあった。

しかし、当時は総務省、法務省とも住民票は住民基本台帳法、戸籍は戸籍法、外国人登録は外国人登録法において、公務員がすることを前提としているとしてそのようなことはできないという見解を示していた。だが、その後公共サービス改革法が検討されるなかで窓口業務も盛り込まれることとなった。この住民票の写し、戸籍（除籍）謄抄本、戸籍の附票の写し、外国人登録原票の写し、納税証明書、印鑑登録証明書などの窓口6業務についての総務省と法務省の対応は、次のとおりである。

### ②総務省の対応

総務省は、納税証明書、住民票の写し、戸籍の附表の写し、印鑑登録証明書の交付請求の受付と引渡しについては、何の反論もしなかった。これらの業務は、既に郵便局事務取扱法において、郵便局に委託をする業務として法律のなかに盛り込まれていたが、郵政民営化が決まる前は、郵政公社の職員は公務員扱いであったが、郵政民営化により株式会社になるため特に反対する理由はなかったといえる。民営化される郵便局に任せるわけだから、市場化テストで民間事業者任せにしないという理屈にはならないため反対しなかった。

### ③法務省の対応

法務省は、戸籍（除籍）謄抄本、外国人登録原票の写しなどの受付と引渡しについては、総務省と同様に郵便局事務取扱法において対象になっている業務であるため認めるという見解であった。しかし、それ以外の戸籍の届出の受付、届出の受理・不受理の証明書の請求の受付・交付については、一貫して反対している。これについての法務省の見解は、次

のとおりである。

第1に、戸籍の届出の受付、審査及び受理・不受理の決定は、戸籍事務一連の処理過程において密接に関連しているため、戸籍の届出の受付のみを切り分けることは困難であるとされた。

第2に、戸籍の届出の受付は、人の親族的身分関係の形成という法的効力の発生時期を特定するきわめて重要な行為であるため、民間に任すことはできないとした。つまり、公権力であるとの見解を示した。例えば、子どもが産まれて市役所の窓口に行くと、基本的には届けた時点でさかのぼって効力が発生する。厳密には名前の漢字は適当か、親との身分関係はあるのか、出生証明書があるのかなどその後の処理過程があり、問題があれば補正を求め、問題がなければ届出が受理される。このため、単に戸籍の届出の受付といっても結果的に身分関係を特定する大事な行為であるということから民間に任すことはできないとの見解である。

第3に、個人情報保護の観点から民間事業者に取り扱わせることは不適當であるということである。例えば、親族が亡くなって役場に届出を出す際には、医者に死亡診断書が必要となるが、それには死亡時刻や死亡病名などかなり詳細な情報が書かれている。これを役所に出すことにより戸籍の除籍をしてもらうわけだが、もし窓口が民間事業者の職員だとその死亡診断書等を見るわけなので、個人情報保護の観点からは不適當であるとの見解である。

これに対して、規制改革・民間開放推進会議は以下の見解を示した。

第1に、戸籍の届出の受付は、受け取るだけであくまでも事実行為であり法的効力はないため、権利形成に直接かかわることではない。

第2に、戸籍法のなかに戸籍の届出の受付

は公務員でなければいけないと書いてあるのか。実際には、戸籍法のなかには公務員がやらなければならないという文言は書かれておらず、書かれていることは、「戸籍に関する事務は、市町村長がこれを管掌する」と「市町村長の処分について」ということだけである。このことから、規制改革・民間開放推進会議は法的根拠がないのに公務員がやらなければならないのは法務省の思いこみだという反論をしている。

第3に、公務員だから個人情報の保護が大丈夫というのは誤りであり、身分ではなく守秘義務とみなし公務員規定を設ければ民間事業者でも同様であるということである。

しかし、結果としては法務省が押し通し、戸籍の届出の受付、届出の受理・不受理の証明書の請求の受付・交付については公共サービス改革法の対象外となった。

#### ④郵便局事務取扱法に基づく事務取扱

郵便局事務取扱法に基づく事務取扱は、2007年1月末現在で135市町村502局において実施されている。神奈川県には1件もなく近県では埼玉県に多く、75局で実施している。最近では、市町村合併により支所や出張所が廃止になるケースがあるため、周辺部の住民の利便性が低下するということで、郵便局事務取扱法に基づき郵便局に事務委託をしたり、出張所を廃止して郵便局に間借りしたりして業務を実施するというも行われている。

郵便局事務取扱法に基づく指定基準は3つある。

第1に、人的構成で適正・確実に実施できる知識・能力があることである。

第2に、適正・確実に実施するために必要な施設・設備が必要である。これは、郵便局に事務を委託する場合には市役所と回線をつなぐ必要があるためである。窓口で住民票がほしいというときには、市役所に連絡して送

ってもらう必要があるが、その際には高性能FAXや個人情報が漏れない装置が必要である。

第3に、個人情報の適正な取り扱いである。

この郵便局事務取扱法における基準は、公共サービス改革法における民間事業者の要件と文言はまったく同じである。今まで郵便局に任せていた業務と同じ業務を民間事業者に任せるのだから緩やかな要件になるはずがないのは当然である。郵便局が民間株式会社になっても、郵便局事務取扱法により郵便局に事務を委託することも可能であるし、市場化テストに郵便局が参入することも可能である。

それでは、郵便局よりも便利なコンビニではどうか。コンビニにおける納税等については、2003年に地方自治法施行令が改正されたことにより可能になったが、窓口業務についてはどうかというと、内閣府は、公共サービス改革法の3つの要件を満たすコンビニであれば窓口業務をすることは可能であるという見解を次のとおり示した。

内閣府のQ&Aにおいて「コンビニエンスストア等で受付した戸籍謄本等の請求書を、コンビニエンスストア等の従業員が市町村に持参又は市町村職員が回収し、市町村が契印等の措置等も含めて全ての作業を行って戸籍謄本等を完成させて、市町村職員がコンビニエンスストア等に持参又はコンビニエンスストア等の従業員が回収し、後日取りに来た請求書に引き渡す方式は、可能か。」という質問に対して「御指摘の受付及び引渡しの方法は、上記（公共サービス改革法）の要件及び必要事項等を満たせば可能です。なお、証明書等を直接持参・回収するなど、電磁的方法により請求書等を送受信しない場合、民間事業者は…（中略）送受信設備を備える必要はありません。」と回答している。つまり、コンビニでも、公務員並の能力をもち、高性能FAXを設置し（持参する場合は不要）、個人情報を適正に扱えるという3要件を満たせば、窓口6



業務を委託することは可能であるということである。

しかし、コンビニの職員が市町村に証明書等を直接持参、もしくは職員が回収し後日引き渡すということは利便性は高まっていないといえ、さらに個人情報の漏洩の可能性もある。また、高性能FAXを持ち、個人情報保護ができ、公務員並の能力をもつ職員を確保できるという郵便局と同等のコンビニがあるのだろうか。これが民間参入に対するコンビニを例とした国の考え方であるが、ピン트가ずれているのではないか。

### 3. 公共サービス改革法の課題

#### (ア) 従来のアウトソーシングとの関係

##### ① 国の選択権と民間委託

公共サービス改革法は、新たな枠組みを作ったわけではなく、従来の業務委託と同じである。しかし、従来の業務委託では決定権や対象範囲の選択権が自治体にあるが、公共サービス改革法では、特に自治体の特定公共サービス改革については、国に選択権がある点では異なっている。その意味では、自治体の選択権は、従来の業務委託や指定管理者に比べて限定的である。自治体がこれをやりたいからといってやれるわけではない。このことは、官民競争入札の目的と関係してくるのではないか。官民競争入札の目的は、競争による公共サービスの質と効率性の向上であり、形式的には民間に委ねることを目的にしているのではない。

国の市場化テストでは、これまでモデル事業も含めて国は一切参入していない。これは、国は行政で実施する必要がないということで、あえて官民競争入札をせずとも民間事業者に任せて良いのではないかと判断したと考えられる。そうすると、国が自治体の特定公共サービスの範囲を限定しているとしても、自治

体側からすればこの業務は官民競争入札するまでもないため民間に任せればよい、もしくはもう任せているのであれば、権力的な事務は別として、官民競争入札をしなくても従来の競争入札で業務委託をすればよいわけである。そう考えると、公共サービス改革法における民間競争入札は、本筋ではなく、公共サービス改革法を使わなくても民間事業者で競争入札をすればよいのである。

#### ② 業務委託との関係

今回、特定公共サービスに窓口6業務が盛り込まれたが、その法律をみると、法律の特例を設けるような事柄は何らみあたらない。国の特定公共サービスには国民年金の納付請求業務と港湾・建設労働者の職業紹介の2つがあった。国民年金の収納業務においては、公務員以外には弁護士に限定されていたものを弁護士でなくてもできるように法律の特例を設け、港湾・建設労働者の職業紹介においても、民間事業者による紹介が規制されていたものを解除するために職業安定法の特例が設けられた。しかし、窓口6業務については、法律に公務員がやらなければならないという特段の規制はない。このため、実質的な法律の特例は設けられていない。

つまり、法規制がないわけであるが、そうすると既に従来の業務委託でも実施している自治体がある。例えば、愛知県高浜市では、高浜市総合サービス株式会社という第三セクターに委託しており、全国に広がりつつある。このように、法律上に規制の特例がなく従来からできたわけなので、今回公共サービス改革法に窓口6業務が入ったとしても関係はない。

必ずしも、高浜市の例が良いとはいわないが、もし本当に自治体がコストを減らしたいとするならば、公共サービス改革法を使わなくても業務委託で自治体の外郭団体等に委託

をすることで同様の効果は得られるのである。この点で、窓口6業務が法律に盛り込まれたが、実態としてはほとんど意味がないといえる。

### ③地方自治法との関係

地方自治法においても総合評価による競争入札はあるため、予定価格とは別に官が実施した場合にはこの程度のコストであろうという書類を作っておけば、実質的な官民競争入札は可能である。つまり、公共サービス改革法を使わなくても、地方自治法上の競争入札で行うことは可能である。

しかし、公共サービス改革法では、地方自治法に比して厳密な手続や監督権限、みなし公務員規定、守秘義務規定などが盛り込まれている。そうすると、現在入札制度が問題になっているが、地方自治法上の規制では物足りないという部分については、逆に公共サービス改革法による民間競争入札を行うことによって、民間事業者に対するさまざまな手続や監督権限を行使することが可能になるため、入札改革として使うことも、考え方によってはありうる。

### (イ) 官民競争入札対象公共サービスの実施状況に関する情報開示

#### ①公共サービスの実施状況の情報開示

官民競争入札をする前の情報開示、つまりこれまで行政がやってきたサービスの内容や経費等を明らかにすることとされている。これは、当然のことであるが、いくつか課題がある。

第1に、行政、特に直営でやっている場合と民間業者に任す場合のコスト計算の基本的な違いがあげられる。自治体は、現金主義であるため発生ベースのコスト計算をやっていない。例えば、退職金について、民間事業者では退職給付費用という形でコスト計算す

るが、自治体は現金主義であるため含まれておらず、職員が退職する年に一気に増加する。また、減価償却費という概念も自治体にはない。つまり、このような発生ベースの経費について自治体ではどの程度必要であったのかを開示しないと、民間事業者はそれもコストにのせて考えるため公平な競争ができない。

第2に、間接費用である。例えば、窓口業務の受付と引渡しの業務を官民競争入札するといっても、自治体は窓口業務の受付と引渡しの業務にかかるコスト計算をこれまでしていないうえ、窓口業務に携わっている職員の給与に関する事務、文房具を購入する事務も間接コストとしては何分の1かはあるわけである。しかし、それは窓口6業務だけのコスト計算では出てこない。このため、これら間接経費についてもコスト計算をして出す必要がある。ただ、このようなことが果たしてできるのであるか。これは、あくまでも仮定の数字であり、おそらく人数割、業務按分割で出すしかないであろう。

一方、民間事業者が落札し、実施した場合には、例えば、民間事業者が3年間実施した事業の中身や経費等をすべて開示して、それをもとに官民競争入札又は民間競争入札をすることになる。官が実施する場合には開示することはやむを得ないが、落札した民間事業者が次に入札するときすべての情報を開示できるのであるか。民間事業者にとっては、自分の手の内を明かすようなものであり、またそれに対抗して取ろうとする別の民間事業者はそれよりも低いコストで出すことになるため、民間事業者の情報開示は困難である。

#### ②公共サービス実施民間事業者の情報公開・個人情報保護・行政手続

公共サービスを担うようになった場合の民間事業者の情報関係等の手続についてであるが、ここで一番問題になるのが情報公開につ

いてである。

自治体の情報公開条例のなかでは、概ねどこの自治体の条例でも業務委託した場合の受託事業者は努力義務規定を設けて情報公開の対象にしている。公共サービス改革法によって受託した民間事業者もあくまでも業務委託であるため同じ枠組みである。このため、実施している民間事業者は、情報を公開しなければならない。しかし、実はそうはならないであろうという事例が出てきている。

東京都中央区において指定管理者の事業計画の情報公開請求をしたところ、情報公開条例の法人の経営に関する情報であるため、全面非公開という決定がなされた。法人にとってみれば出たくはないが、市民にとっては、直営や外郭団体が運営していれば情報が公開されるが、民間事業者では公開されないということでは、同じ公共サービスであるのに理屈が合わない。市場化テストでも同様の危険性がある。そうすると、前述したように現在実施している民間事業者の情報を開示して、それをもとに次の市場化テストをやるというときには、民間事業者は情報開示を拒むのではないだろうか。

#### (ウ) 民間事業者の範囲

##### ①法人、個人、任意団体

公共サービス改革法では、対象となる民間事業者の法人格は限定されているのであろうか。指定管理者では、個人は対象外であるが、法人又は任意団体であれば可能である。しかし、公共サービス改革法では、法人や任意団体だけでなく、個人も対象となっている。このため、制度上は個人でも窓口業務を行うことが可能である。内閣府は、広く民間の提案、ノウハウを生かす趣旨であるから個人を排除する理由はないという言い分であるが、自治体の公共サービス改革法の対象になっているのは、特定公共サービスのみであり権力的な

業務も含まれているため、このような業務に個人を対象とすることは問題である。

#### ②自治体出資法人との競争関係

市場化テストでは、自治体の外郭団体は、基本的に民間事業者の扱いになってくる。本来の競争関係は、自治体と民間事業者又は自治体出資法人と民間事業者が競い合うということが想定されているであろうが、広義の意味での官官競争としての自治体と自治体出資法人又は自治体出資法人同士が競争することも法律上はありうる。現在、指定管理者制度において自治体出資法人は追いつめられているため、自治体出資法人も定款等を改正して、さまざまな業務を取りに行くことも考えられる。つまり、自治体出資法人が自治体業務を取りに行く可能性もあるといえる。

#### (エ) 民間事業者が落札した場合の公務員の処遇

公務員の処遇については、国家公務員は公共サービス改革法において特定退職制度として、帰ってきた場合には退職金を通算すると書いてあるが、自治体職員は何も書いていない。これは、自治体は条例で定めるものであるため、国が関与することではないということである。ということは、窓口業務を官民競



報告中の三野研究員

争入札に付して、仮に民間事業者が落札した場合には、窓口業務で従事していた職員の処遇は自治体の対応によることになる。そうすると、例えば自治体の外郭団体や公益法人が落札した場合には、公益法人等派遣法によって派遣することが可能であるため、自治体職員の処遇には困らない。しかし、純粋な民間事業者であると、派遣できないため分限免職処分の可能性がある。

国では、特定退職制度を設けているため、民間事業者へ移った職員が帰ってくることを想定しているわけである。また、当該公務員の他の省庁への配置転換についても規定している。つまり、国は分限処分によって免職することは想定していない。

このことからすると、自治体においても分限処分によって免職をすることは、あくまでも自治体の判断ではあるが、やってはいけないと考える。一方、窓口業務をしていた人で、民間事業者が落札しても窓口業務をやりたいという人はどうすればよいのだろうか。その場合には、条例で特定退職制度を設けて、その人が帰ってきたときに通算するような対応をする必要があるが、それにとどまらない。

第三セクターや公益法人などに派遣もしくは退職派遣をすることが定められている公益法人等派遣法では、特に退職派遣の場合は退職することから身分は失うわけだが、帰ってくることを前提に優先的に採用し、任用・給与などの面でも他の職員と格差がないよう処遇するという規定がある。退職手当についても通算するということが各自治体の条例で定められている。つまり、外郭団体や公益法人においてさえ、職員の処遇の均衡がとれるように対応している。

一方、公共サービス改革法で民間事業者へ行く職員への身分などの対応については、よりリスクが高い民間事業者へ行こうとする職員への待遇の方が、公益法人等への派遣又は

退職派遣される職員の待遇より低いことは理論的におかしいといえる。もし、このような状態であると、その業務に専門性を感じて民間事業者に行ってもやりたいという職員が安心して行けるような環境にはならない。もちろん、このようなことは許さないという考え方もあるが、制度的には新たに採用する際の規定、任用・給付等の処遇の格差が出ないように、条例で対応することが必要である。

#### (オ) 地方自治法の契約の適用

一昨年前に、モデル事業で厚生年金・政府管掌健康保険の未適用事業所の指導業務を東京の社会保険労務士会が1円で落札したことがあった。公共サービス改革法に基づく官民(民間)競争入札においても、地方自治法の最低制限価格の設定、低入札価格調査制度の活用、また民間事業者が倒産した際の対応としての契約保証金の徴収等の対応が必要である。

#### (カ) その他

##### ① 指定管理者制度と公共サービス改革法の違い

例えば、ある公共施設において窓口業務を取り扱っており、その公共施設を指定管理者制度により民間の指定管理者に委ねた場合に、その民間事業者が窓口業務を官民競争入札により業務委託することは可能かという点、理論的には可能である。しかし、手続的には複雑である。

なぜならば、指定管理者は契約ではなく処分であり、指定に議会の議決を要し、原則指定は公募である。官民競争入札は契約であり、前述した手続をたどる必要がある。入札をするということは、必ずその事業者が落札するとは限らないが、効率性からいうと指定管理者が落札した方が効率的である。その場合には、指定管理者に随意契約をしなければなら

ない。その時点で、官民（民間）競争入札に自己矛盾が起り、公共サービス改革法は意味がなくなる。これは、公共サービス改革法だけの問題ではなく、指定管理者制度を処分にしたことの弊害でもある。国は、指定管理者制度と公共サービス改革法は別なのだから、別の手続を踏まえて実施すればよいというが、実際には公共サービス改革法は使えないといえる。

## ②損害賠償

損害賠償については、先日参加したシンポジウムで総務省の職員に、「指定管理者や公共サービス改革法においても損害賠償、責任問題については何も解決していないではないか」という質問をすると、「それについては従来の枠組みで対応するしかない」という回答であった。例えば、横浜市の指定確認検査機関の最高裁決定であったように、横浜市がやっていない確認処分であっても責任は横浜市であるという枠組みである。つまり、市場化テストによって受託した民間事業者が何か不法行為を働いた場合でも責任は発注者側の自治体である。

これについては、市場化テストで公共サービスと民間事業者の契約のなかで取り決めるよう書かれている。しかし、契約のなかの取り決めは求償権の問題であり、自治体が訴えられれば払わざるを得ないし、民間事業者が倒産すればそれまでの話である。

## ③官の情報交換の遮断方法

官民競争入札については、官は参考書類を出すだけであり、入札をするわけでない。そ

うすると、例えば窓口業務を官民競争入札する場合に、参考書類を出す住民課と仕様書の作成や予定価格の設定をする発注者（行政改革担当部局など）の間で情報が交換されると公平性を欠く。つまり、ここを遮断しない限り公平な官民競争入札はあり得ない。これに対しては妙案はないが、あえてやるとすると接触しないよう職務命令をかけ、それを違反したら懲戒処分にするぐらいである。

## 4. 自治体独自の市場化テスト等

自治体の独自の市場化テストは、まだこなされていないため、今ひとつ整理できかねるが、大きくは2つに分かれる。

一つは、民間からこんな業務は民間でやっても良いのではないかと提案を出させて民間同士が競争するパターン、もう一つは官民で競争するパターンである。現在は、どちらかという「提案型・民間競争型」の方が多いようである。

### （ア）提案型・民間競争型

#### ①我孫子市

提案型・民間競争型で有名なのは我孫子市である。福島前市長の肝いりで実施されている提案型公共サービス民営化制度である。2006年末に第1次募集が終了し、56件の提案があった。そのうち新規は31件あり、採用したのは20件である。つまり、それ以外はもう既にやっているか、委託すべきでないという事業である。提案は、56件のうち43件が企業である。選定方法は競争入札と随意契約がある。

自治労共済の自動車共済は、全国に査定専門員を配置して、事故処理に迅速に対応。さらに組合員の「失職」を防ぐために顧問弁護士と組合が協力し、全力でサポートします。

**自治労共済の自動車共済**  
詳しくは組合まで



例えば、秘書業務、市政へのメール、暮らしの便利帳の作成、広報の編集・発行については、新規の提案がなされて採用し、方法は競争入札で行うことになっている。その一方で、総合窓口の運用については、新規の提案であるが採用しないという判断をしている。なぜかという、業務範囲が限定的で非効率である、また指揮・命令ができないため偽装請負になってしまうからである。その他の事業では、障害者 IT 教室、ウォーキング講座・健康さわやか教室、しあわせママパパ教室、健康づくり教室、公園維持管理などがある。これらは、公共サービス改革法に基づくものではなく、我孫子市独自の市場化テストであるが、これらの業務は役所で直接やらなければならないものではなく、ソフト業務であり、また他の自治体では既に民間委託をしているような業務が多い。そういう意味では、公権力や役所の本業にかかわるような業務は上がっておらず、見かけ倒しに終わった感がある。これについては、我孫子市の当局も、思っていたほどではなく小粒であったということを確認している。

また、この制度を提案した福島前市長は 3 期で引退をし、新市長になったが、この新市長が市場化テストを実施するかは分からない。役所の職員はやれやれと思っているかもしれないが、提案した民間事業者にとっては事業の継続性という点で問題が生じる。つまり、他の自治体にもいえることであるが、自治体独自の市場化テストは首長主導型が多く、首長が変われば市場化テストの実施の有無も変わる可能性があり、市場化テスト自体が継続性を担保していない。

## ②中野区

中野区では、業務委託提案制度を実施している。この制度の特徴は、非営利団体に限定している点である。提案は、図書館のカウン

ター業務、塾、窓口の総合案内、マップづくりなど 7 件の提案があったが、これらは既に委託しているところがあるからとか、事業の安定性に欠けるなどの理由で 6 件は不採用になった。唯一採用になったのは、公園での健康づくり・体操事業である。しかし、これらもあえて役所でやる必要はない事業であるといえる。

## ③佐賀県

佐賀県では、協働化テストを実施している。361 件の提案があったが、その先はこれからである。

## ④杉並区

杉並区では、現在試行段階であるが、杉並区行政サービス民間事業化提案制度を実施している。自由提案型と役所と一緒に検討する共同検討型がある。そのなかで先行実施として、区政情報紙の発行には 2 件、図書館運営業務委託には 7 件の提案が出され、現在は選定をしている。モデル事業については、35 件の提案があった。

また、杉並区では、すべてではないが現在実施している業務内容や経費などの行政事務情報を開示している。そのなかで窓口業務に関して次のような課題が取り上げられている。

第 1 は、「転出転入届、戸籍の諸届等、証明書の発行と比較して公権力行使の度合いが強い事務について、法は明確に規定していない。論外ということだろうか」と述べられている。

第 2 は、「一概に委託業者には問題があるとはいえないが、守秘義務契約を交わし、誓約書を取ったとしても最終的には個人の意識の問題である。安価な労働力が意識の欠如に結びつく可能性も否定できない。区民課では、住民票の郵送事務を 18 年度から委託で実施している。昨年度、これを区民代表、有識者、区議会議員の一部からなる「杉並区情報公

開・個人情報保護審議会」に付議した際、複数の委員から反対が出て大議論になっている。さらに「窓口業務」という本来業務において委託を実施することに区民の理解が得られるのか。なお課題が多いといわざるを得ない。」と懸念を示している。

第3は、法務省がいうように、「一連の事務処理をすべて一人の職員が一人（一組）の顧客に対して行う。これにより、窓口で一度聴聞した内容（本人か代理人か、家族構成、年齢構成、国保加入の有無、介護保険受給者の有無、学校希望選択等）を最後まで活用でき、迅速・正確・適正なサービス提供の源となっている。また、一連の事務処理では、窓口での書類審査を始め、電算機で管理する既存データとの照合、証明書類発行の可否等、公権力の行使につながるさまざまな判断が繰り返される。したがって法が定めるように受付・引渡のみを委託化することは、実務上きわめて困難であり、仮にこれだけを分けて市場化した場合、事務処理の効率化を阻害するだけでなく、ワンストップサービスという区民事務所の利点を損なう可能性がある。」としているが、これは窓口業務を実際にやっている担当者の本音であるといえる。受付だけをするということでは、住民が来ていろいろいわれたときに、この件に関しては権限がないから他に行ってくださいというわけにはいかない。また、官民競争入札は業務委託であるため、後ろで職員が指揮をすることは、偽装請負となるためできない。

第4は、自動交付機を使用すれば十分できるということである。

第5は、今後知識や経験の有する退職者の活用を考えているが、市場化した場合には毎年度契約を交わさなければならず、また契約事項のことはできないため、逆に非効率になるとしている。

このように先行している自治体においても

役所の担当者が抵抗しているといえる。そして現実問題、窓口業務についてのみ、市場化テストに出すことはかえって非効率であるということである。

## （イ）官民競争型

### ①東京都

東京都では、東京都版市場化テストモデル事業として職業訓練業務で実施している。7件のうち1件は都が取り、6件は民間が取った。そのうち4件はLECが取った。指定管理者制度でもそうであるが、法令違反をした場合など、選定事業者にあてはまらない要件があると思われるが、LECもその要件に当てはまるのではなかろうか。

### ②和歌山県

和歌山県では、県庁南別館管理運営業務を官民競争入札にかけた。民間事業者4社と県の管財課が競争したが、もっとも価格が低いビルメンテナンス会社を含む共同事業体が落札した。

ここで一つ疑問に思ったことがある。官が勝った場合、管財課が別館の管理運営業務を直接実施するかといたらおそらくそうではなく、守衛や清掃、施設の維持管理を民間事業者に業務委託をすると思われ、今だって直営でやっていないであろう。つまり、県が落札した場合には再度入札をかけることになる。実際に県庁の市場化テスト担当課（行政経営改革室）に「仮に県が落札した場合にはどうする予定だったか」と聞いてみると、「従来の地方自治法に基づく入札をする予定だった」という回答であった。「それは2度手間ですよ」と聞くと、「はい、その通りです」とのことであった。つまり、何のための官民競争入札なのか分からない。それであれば、最初から民間競争入札をやればよい。官がすべて直営でやっていない限り、官民競争入札はあり

得ないといえる。

今後どうするかを問うと、「知事が交代したため、今後拡大していくかは現在不明である」との回答であった。これらのことから考えると、官民競争入札はさまざまな矛盾を感じざるをえない。

### ③足立区

足立区では、足立区における公共サービス改革の推進に関する条例を制定した。今回の公共サービス改革法の対象になっているのは窓口6業務だけであり、その後のバックオフィスについては対象になっていないが、足立区はそれでは意味はないとしてバックオフィスも含めて対象にするよう条例を定めたが、総務省からストップがかかっている。

足立区の区民部長は「例えば、今回焦点になった窓口事務では、民間委託の対象となるのは住民票、納税証明など6項目だけで、実際の窓口の仕事の5分の1程度に過ぎません。しかも、例えば窓口にお客さんが来て出した申請書を受け取るのと、できあがった住民票の写しを渡す部分だけしか民間委託できません。受け取りと手渡しの中間の、住民票の写しなどの作成・発行や原本と照合する作業も委託しようとしたのですが、総務省が難色を示しました。「これら業務は公証行為、公権力

の発動だから民間企業はやってはいけない」と言うわけです。結論では業務一体を民間に開放するとなっているのに、各論では全く違う状況です。」というように、総務省からストップがかかったとしている（日経 BP ネット 2006年12月8日記事「2008年度には窓口民間委託を実現したい」、足立区）。

市場化テストが良いか悪いかは別にしても、本当に効率的にしようと思えば、杉並区がいうように、窓口6業務だけでなく一括して委託しない限り効率的にはならない。しかし、それについては法務省の見解として認めないということになっている。また、総務省もストップをかけている。

現在、市場化テストについては、自治体だけでなく民間事業者からも懐疑的な見方が広がっているのではないかとLECも現在アビリティガーデンを受けているが、次に別の民間事業者が受託した場合には当社が現在の業務の情報の開示をして引き継ぎをしなければならぬが、それには大きな障壁があるだろうし、また実際に官から引き継いだときもほとんど引き継ぎはなかったとのことである。そういう意味では、市場化テストは民間事業者も含めて、うまくいかないのではないかとこの観測が広がってくるのではないかと。

#### ☆横浜市も市場化テスト 取り組み開始☆

横浜市が市場化テストに向けた取り組みを明らかにしている。2007年2月9日に「(仮称)提案競争型公共サービス改革制度(案)意見募集～横浜市における市場化テストの導入について～」として、市民および民間事業者に意見を募集するために、ガイドライン素案が公表された。ガイドライン素案では、特定公共サービス以外の公共サービスも入札の検討対象とし、民間事業者から民間での実施が可能な業務について意見を募集するとともに、行政内部から市場化テスト実施希望業務を募集した上で、第三者機関による審議を経て、選定を行うこととされている。平成19年度予算には、市場化テスト導入に向けた第三者機関の設置に200万円を計上している。(詳しくは、横浜市都市経営局 Web ページ、<http://www.city.yokohama.jp/me/keiei/seisaku/gyoukaku/marketttest/marketttest.html> を参照のこと)



## 07 地方財政計画について

財団法人地方自治総合研究所研究員 高木 健二

2007 年 3 月 6 日に、神奈川県地域労働文化会館で自治労神奈川県本部と神奈川県地方自治研究センターの共催により、2007 神奈川地方財政セミナーが行われ、高木健二財団法人地方自治総合研究所研究員により「07 地方財政計画について」というテーマで報告をいただいた。以下は、セミナーの資料として提出された高木氏の論文に、講演録をもとに地方財政計画の概要の解説を編集部が加筆したものである。

### はじめに

今年度の地方財政計画の策定にあたり、国税 5 税の増収が見込まれていることから、財務省と総務省の協議は難航したといわれる。財務省は、「引き続き地方歳出の削減を進めるとともに、地方税収の増加も期待できることを踏まえれば、地方の財源不足は解消し、交付税法定率により算出される地方交付税額を地方に交付した場合、フローベースでの財源余剰が発生することが見込まれる。いわば地方財政は、フローベースでみて、財源不足期から財源余剰期への転換点にさしかかっているといえる」として、財源余剰分については、国債の償還に当てることを主張した（「平成 19 年度予算の編成等に関する建議」、財政制度等審議会、2006.11.22）。

これに対して総務省は、「少子高齢化に伴う財政需要の増加、公債費の高止まり等が見込まれること、恒久的減税の影響が恒久化され、補てん措置が縮小されるなどのことにより、なお引き続き大幅な財源不足が見込まれる」として、交付税特別会計借入金の償還をしな

ければならない現状において、地方財政に財源余剰が生ずる余地はないと強く反発した（「地方財政の主要課題及び平成 19 年度の地方財政についての意見」、地方財政審議会、2006.12.12）。

以上のように 2007 年度地方財政計画は、財務省の地方財源余剰論に基づく法定分交付税の国への繰入、総務省の交付税特別会計借入金の償還、高率地方債の繰り上げ償還で激しく対立する中で策定された。地方 6 団体は、この結果について地方財政健全化が進むと評価しているが、総務省は、閣議決定の「基本方針 2006」の歳出削減に拘束された結果、地方税の空前の増収にもかかわらず、地方行政サービス水準アップのための地財計画の規模引き上げができず、その分交付税特別会計借入金の償還、高率地方債の繰り上げ償還に追い込まれたというのが実情であろう。

これらの結果、2007 年度の地方財政は、既に決定済みの「基本方針 2006」による、①地方公務員定数－5.7%削減、②教職員定数の 1 万人削減、③公共事業費の－3%削減、④一般行政経費の前年度同等水準などの激しい歳出削減の下、一方では①景気回復に伴う地方

税の増収、②地方交付税の法定分の年度途中の増収と新年度の増収、③所得税から住民税への税源移譲、④恒久的減税の廃止による増収などを受けて、地方財源不足を半減させ、地方財政計画の規模は6年間連続で削減されることになったのである。

## 1. 地方財政計画の概要

2003年度決算と地財計画の純計を比較してみると、下図のとおり地方財政計画の歳出は86兆6944億円で、決算の歳出88兆5000億円と1兆円程度しか変わらない(図1「自治体決算・地財計画・交付税の範囲と水準」を参照)。決算は、都道府県・市町村すべての決算額であり、地方財政計画も都道府県・市町村すべての額である。ここから除かれる収入の方において標準税率で地財計画を

計上するため、法定外税や超過課税などで賄える経費は歳出から除かれることを考慮に入れると、地方財政計画と決算との乖離は1兆円程度の差しかない。したがって、地財計画を議論することは、自治体の予算をまとめて議論することに繋がると考える。

今年の自治体の予算は、選挙を控えて骨格予算や暫定予算となっていることからバラバラとなっており、全国集計の予算の議論はできないため、予算ベースで議論するとなると個別の自治体の予算で議論するしかないのが現状である。地財計画をベースに個別の自治体の予算と絡めて議論すると、全体の状況の中におけるそれぞれの自治体の予算の動向がある程度理解できる。

地方財政計画は、壮大な財源保障のシステムである。歳出では、70%弱が法令等の基準によって定められた警察職員の配置、生活保

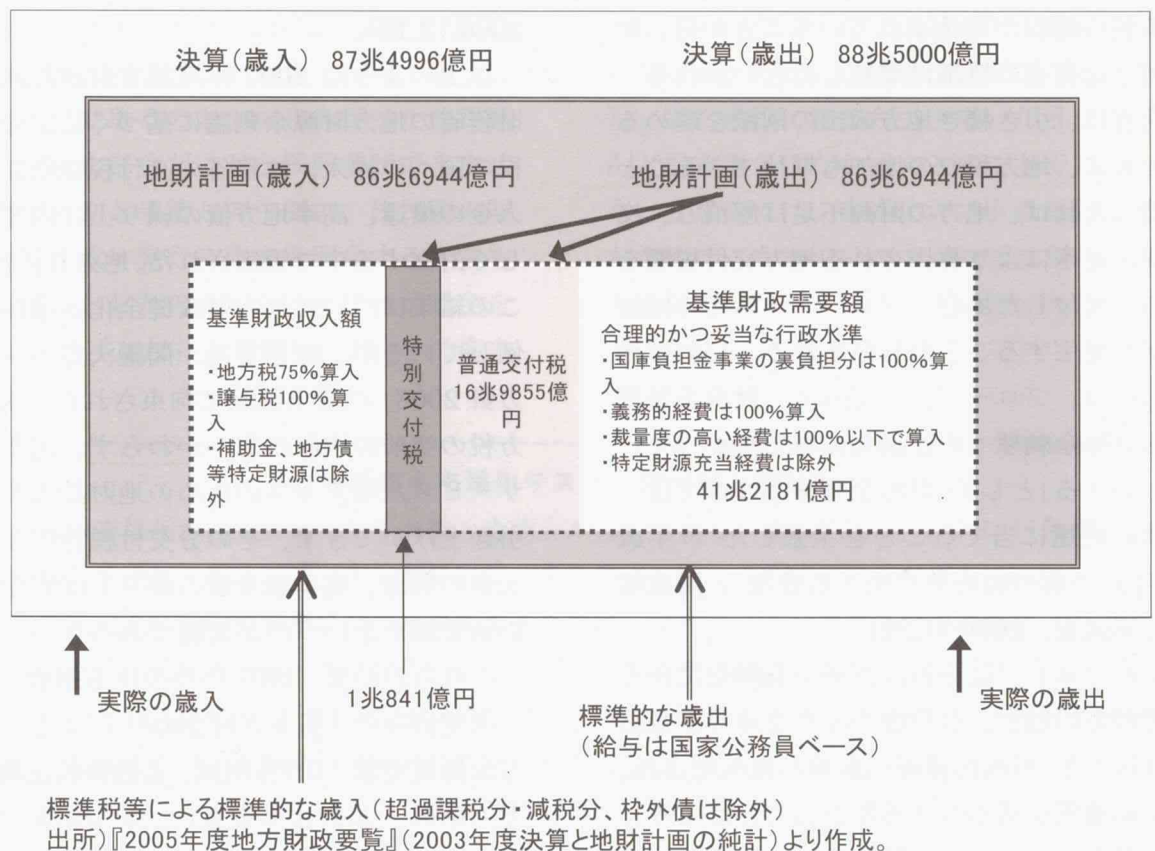


表1 自治体決算・地財計画・交付税の範囲と水準

護、義務教育など自治体がやらなければならない仕事であり、単独事業は30%程度である。地方税が今年伸びて40兆円を超えているが、従来は30兆円程度しかなかった。使用料、手数料、自主税源は1兆円足らずであり、これらでは賄えるわけがない。このように、自主財源があまりにも少ないということで、足りない部分を地方交付税で補填することとなっている。つまり、歳出から歳入が確定するため、国が福祉国家として義務づけた事務事業、単独事業を完璧にこなせるように、足りない部分については地方交付税で最終的に財源保障するという仕組みになっている。

不交付団体で地方交付税をもらっていない自治体は関係ないかというところではない。地方財政計画の公債費には、すべての自治体の地方債の元利償還金分が算入されているが、それで足りない部分は、交付税を含めて財源保障されることとなっている。このため、不交付団体の地方債の元利償還金の保障がされており、ここでデフォルトされず、不良債権化は絶対にされない仕組みとなっている。

また、不交付団体の財源超過額である「水準超経費」を計上しているが、これを計上しないと、不交付団体の留保財源が他の自治体に行ってしまうというあり得ない話になってしまう。このため、地財計画上の標準的行政水準をはるかに超える経費として、不交付団体は地財計画以上の水準として執行できるように担保されている。そして、補助金は国庫支出金に応じて地方財政計画で決定され、地方債も地財計画との歳出の見合いで決まるため、不交付団体といえども地財計画とは無縁でない。

今年三位一体改革で3兆円の税源移譲が行われた。その結果として、地方税の中に3兆円入り、歳出では補助事業4.7兆円がなくなって、税源移譲された分の3兆円の歳出は

単独事業の中に計上される。さらに、歳出部分の一般財源部分は、交付税の基準財政収入額と基準財政需要額にそれぞれ3兆円積んでいくこととなる。このため、三位一体改革に伴う税源移譲問題も常に地財計画をベースに議論されていくことになる。

2006年末に第2次分権改革のための推進法が通ったが、今のところ経済財政諮問会議の民間委員と総務省で一致しているのは、国と地方の税源配分を1対1にするということである。1対1にするには5兆円の税源移譲が必要となるが、仮にこれが今後3年間で実現されるとなると、地財計画の歳入の方に5兆円が入り、これが補助金分として整理されると単独事業として歳出に5兆円が計上され、それとの見合いで交付税と地方債が決定されてくる。このように、今後の分権改革の税源移譲をみても、地方財政計画レベルでの議論がされていくわけである。

## 2. 地財計画規模の削減

### (1) 6年連続地財計画の縮小

2007年度地方財政計画（都道府県、市町村全体の収支見込み）の規模は、83兆1300億円（-208億円）で、6年連続の縮小型の地財計画となった（図2「地財計画の推移」を参照）。地財計画の縮小は、行政サービス水準

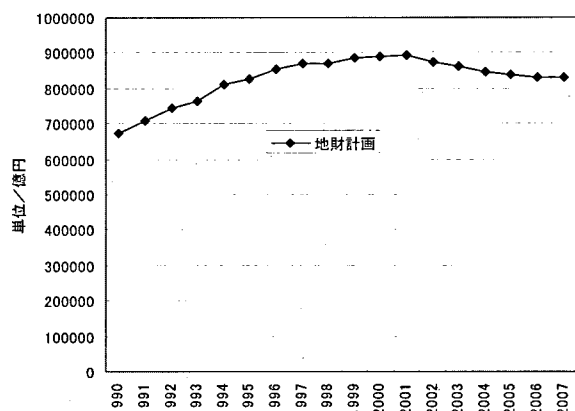


図2 地財計画の推移

の引き下げを意味する。行政水準の引き下げは、地方単独事業費（投資）、給与関係費に集中し、その分、地方単独事業費（福祉など非公共事業）が増額されている。

総務省も地方税の増収、交付税の法定分の増収などを背景に地財計画の水準アップも可能なはずであるが、閣議決定に基づく「基本方針 2006」の歳出削減の堅い締め付けを突破することができず、地財計画の歳出水準の引き下げを迫られたものである。

## (2) 歳出～給与費、地方単独事業（投資）の大幅カット

歳出面では、以下のとおりの歳出カットが行われた。

①給与関係費は、退職手当債を除いて－4021億円削減（3.4万人定数削減、義務教育教職員の定数削減等）。

②投資的経費（単独事業）は、－1兆円削減。

③一般歳出（公債費等を除く）は、65兆7400億円（－7400億円）。

地財計画の歳出削減は、給与費、地方単独事業費（投資）にしわ寄せされている。

この地財計画の歳出を財源保障するため、歳入面で、地方税等で不足する財源を、最終的に交付税、財源対策のための地方債の増減

で補てんが行われる。この結果、83兆1300億円の歳出規模が確定した。これが地財計画のマクロの地方財源保障のシステムである。

## (3) 歳入～地方税 5.5兆円増収、交付税の7千億円カット

歳入面では、歳出削減に対応して、以下のとおりの増減の調整が行われた。

①地方税は、40兆3700億円（税源移譲分＋3兆円、自然増収と定率減税廃止分＋2兆5000億円）等を基礎に、なお不足する財源を最終的に、②交付税の15兆2027億円（－7046億円）、③臨時財政対策債の2兆6300億円（－2772億円）等で財源保障し、83兆1300億円の歳入規模を確定した。

地財計画は、歳出規模が先に確定し、その歳出を財源保障するために国の責任で交付税、地方債を増減させて最終調整し、歳入規模を確定させ、歳出・歳入のバランスをとる仕組みになっている。これは地財計画の歳出経費について、その7割近くを国が法令等の規定により支出を義務づけていることからくる当然の責任なのである。この作業が財務・総務両省の協議による地財対策である（図3「2007年度地財計画」を参照）。

総務省は国庫補助負担金事業としての一般行政経費、公共事業等は各省の了解がないと

地方税	40兆3728億円(+5兆4745億円)	給与関係費	25兆5111億円(-658億円)
国庫支出金	10兆1739億円(-276億円)	一般補助費	11兆2300億円(+5014億円)
地方交付税	15兆2027億円(-7046億円)	一般単独費	13兆9510億円(+4725億円)
臨財債	2兆6300億円(-2772億円)	投資単独費	8兆5884億円(-1兆5027億円)
地方譲与税	7091億円(-3兆233億円)	直轄補助費	6兆6444億円(-1534億円)
特例交付金等	3120億円(-5040億円)	公債費	13兆1500億円(-1479億円)
地方債	7兆229億円(-8873億円)	公企繰出金	2兆7249億円(-97億円)
手数料	1兆6455億円(+5億円)	維持補修費	9766億円(-2億円)
雑収入	5兆572億円(-757億円)	水準超経費	2兆3500億円(+8600億円)
歳入	83兆1261億円(-247億円)	歳出	83兆1261億円(-247億円)

図3 2007年度地財計画

出所) 2007年度地財対策資料(総務省)より作成。

注) ゴチック部分は総務省の裁量可能項目。真ん中の白抜き矢印は、歳出が歳入を規定することを意味する。

一切増減できない。地方単独事業費の中にも国の法令等に基づく事務事業、国の施策を反映する義務的な事務事業があるが、給与関係費、一般行政経費の単独事業費、投資的経費の単独事業費の一定割合は総務省の所管であり、裁量の範囲内である。従って総務省は独自にこれら単独事業費の増減を行い、地財計画の歳出規模の調整を図り、地方税収等の増減動向を勘案し、結果として交付税、臨時財政対策債の増減を行っている。

2007年度は、歳出で給与費、地方単独事業（投資）を中心に削減を行い、歳出を財源保障すべき地方税が5.5兆円規模で大幅増収になったため、その分、交付税、臨時財政対策債による財源保障を縮小させた。それが交付税総額の減額、臨時財政対策債の大幅縮減となっている。

#### (4) 地方財源不足の縮小とその補てん対策

##### ①地方財源不足の半減

地方財源不足は、国が地方の歳出の7割弱を義務づけている下で、歳出に対して歳入が不足することから生ずる。今年度は、歳出を削減する一方で、歳入が地方税を中心に増収になっていることにより地方財源不足を半減させた。また定率減税（恒久的減税）の廃止の影響もある（図4「地方財源不足の圧縮」を参照）。

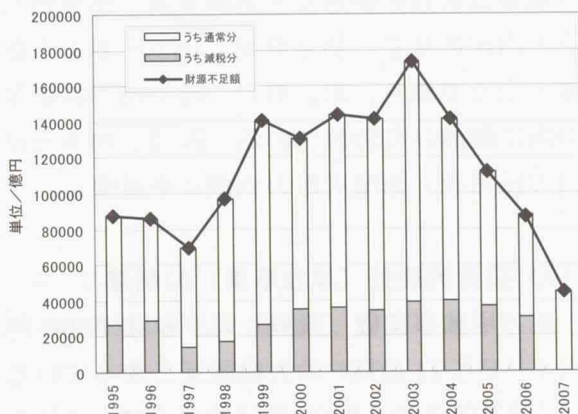


図4 地方財源不足の圧縮

地財計画の歳出で給与費4000億円、地方単独事業費（投資）1兆円などの削減、地財計画の歳入では、地方税増収+5兆4745億円、前年度交付税の繰越+1兆5200億円、法定分交付税の増額+2兆933億円などにより地方財政の財源不足額を、-4.4兆円（-4.3兆円）に半減させた。

恒久的減税が2007年度から廃止されたため減税分の地方財源不足はなくなり、通常収支の不足額だけで-4.4兆円（-4.3兆円）となった。

##### ②地方財源不足の補てん

地方財源不足に対する国地方の折半負担ルールは2007年度から2009年度まで3年間は引き続き継続する（臨時財政対策債の継続も含む）。しかし2007年度は折半対象の地方財源不足が生じていないことから、2007年度の財源不足の補てんについては、次のようにすべて地方債による補てん措置がとられた。

a) 財源対策債1兆5900億円（-600億円）、b) 臨時財政対策債2兆6300億円（-2800億円）、c) 特別交付金2000億円（+2000億円）。

なお特別交付金は、2007年度から2009年度まで2000億円ずつ交付される。

#### (5) 地財計画と自治体予算

①地財計画の歳出で、給与費、投資的経費（単独事業）の削減が行われ、これらとの見合いで交付税総額、臨時財政対策債が決められているため、自治体予算編成でもこれら経費の削減に準じた措置を講じないと、交付税、臨時財政対策債等の一般財源が財源不足となり、予算編成に支障をきたすことになる。

②地方税、交付税、臨時財政対策債は、一般財源であり用途は自由であるが、地財計画の歳出構造と余りに乖離が生じると2004年度にみられたように一般財源不足が生じ、予算が組めないなどの悲鳴を上げることになる。

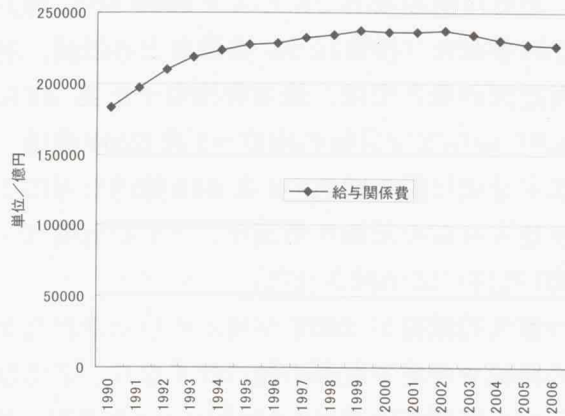


図5 給与関係費の推移

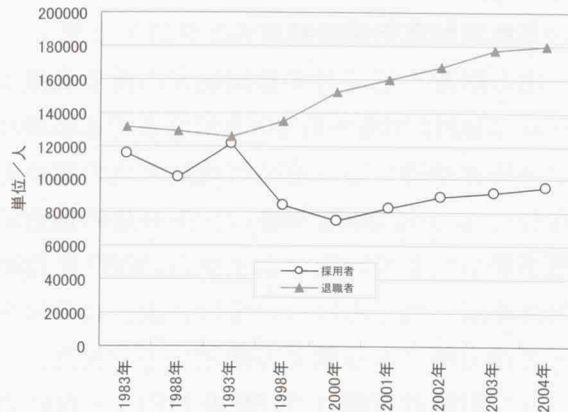


図6 地方公務員の採用者・退職者数

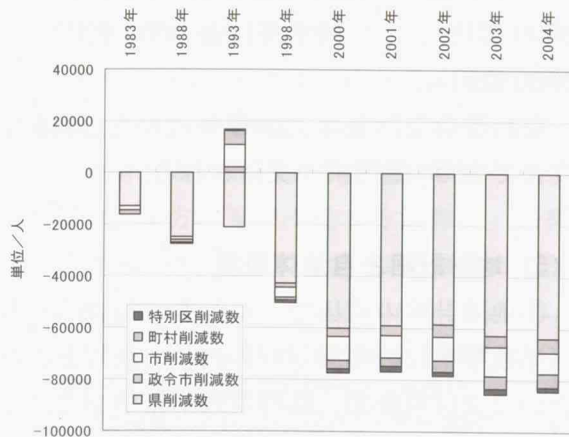


図7 地方公務員の採用者・退職者数の内訳

### 3. 地財計画の歳出合理化

#### (1) 給与関係費の削減

国の総人件費改革方針（閣議決定）に基づく地方公務員の定数削減－3.4万人（－5.7%）の定数削減計画の1年度分2.9万人＋前倒し

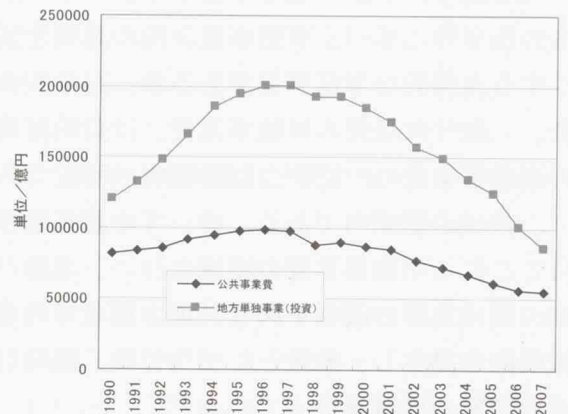


図8 地財計画の投資的経費の推移

分の定数削減5000人)による－2700億円と給与構造改革による－1000億円で計－3700億円の削減が行われた。また義務教育職員も定数削減等で－300億円の削減が行われている。この結果、給与費は7年間連続で削減が続いている（図5「給与関係費の推移」を参照）。

ただし合理化が前提の退職手当債が5900億円（＋3352億円）となったため、その分、給与費総額の削減が緩和されている。給与関係費の削減は、給与単価は国家公務員ベースで算定されるためマイナス人勸の影響もあるが、主として地方公務員の定数削減のためである。ところが実際の自治体の定数削減の状況を見ると2004年度で退職者数約18万人に対して、採用者数約10万人足らずで、実数約8万人超の定数削減が行われている（図6「地方公務員の採用者・退職者数」を参照）。その内訳を見ると都道府県だけで約6万人削減となっており、市、町村、政令市、特別区の順に削減が行われている（図7「地方公務員の採用者・退職者数の内訳」を参照）。

#### (2) 投資的経費（単独事業）の削減

地方単独事業費（投資）は、8兆5900億円（－1兆11億円）の大幅削減となっているが、実質的には－3000億円カットで、決算と計画の乖離是正分が－1.2兆円（一般財源－

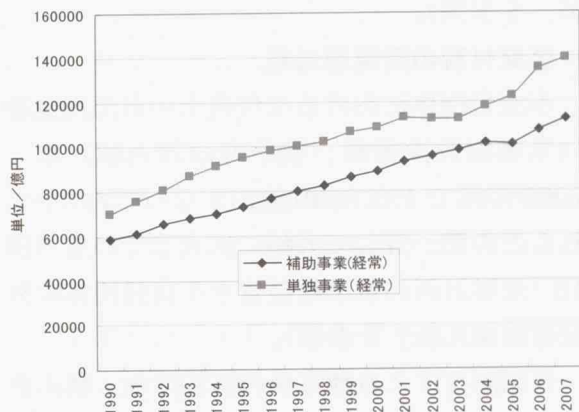


図9 地財計画の経常的経費の推移



図10 公債費の推移

6000億円と地方債-6000億円)となっている(図8「地財計画の投資的経費の推移」を参照)。

### (3) 経常的経費(単独事業)の「増額」

地方単独事業費(経常)は、13兆9500億円(+4715億円)と増額となっているが、これは決算と計画の乖離是正分として、地方単独事業費(投資)-6000億円分を地方単独事業費(経常)に+6000億円(一般財源)加算したものである(図9「地財計画の経常的経費の推移」を参照)。

### (4) 公債費

地方単独事業費(投資)、補助事業としての公共事業費の大幅削減が継続しているため、これらの財源である地方債の元利償還金としての公債費は2004年度以降減額が行われて

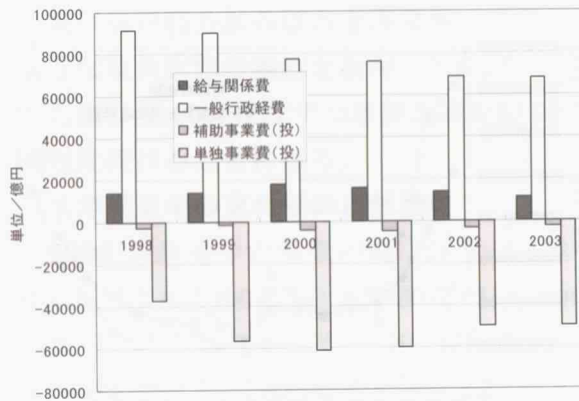


図11 地財計画と決算の乖離額 (決算額-計画額)

いる(図10「公債費の推移」を参照)。

### (5) 児童手当の拡充

乳幼児加算の創設に伴う地方負担額470億円については、2007年度は地方特例交付金で措置し、2006年度児童手当拡充分を含めて児童手当特例交付金は1120億円となった。

### (6) 地財計画と決算の乖離是正

地財計画と決算の乖離是正を一体的に行うため、投資的経費(単独事業)を-1.2兆円(地方債で-6000億円、一般財源で-6000億円)削減し、経常的経費(単独事業)+6000億円を加算した。これで計画と決算の乖離は概ね是正されたとされる(図11「地財計画と決算の乖離額(決算額-計画額)」を参照)。地財計画の歳出構造のハードからソフトへの転換を自治体予算編成上留意する必要がある。この地財計画の歳出構造の転換は自治体の決算実態、自治体の要望の下に行っているものであり、これを無視して、従来感覚で漫然と投資事業を拡大すると一般財源不足に陥り、予算編成に支障を来すことになる。

### (7) 自治体間格差の拡大~交付団体と不交付団体

#### ① 地財計画の水準超経費

交付税の不交付団体の地財計画の行政水準

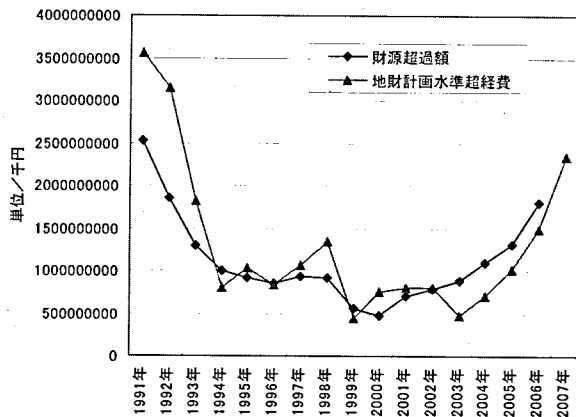


図12 不交付団体の財源超過額と地財計画の水準超経費比較

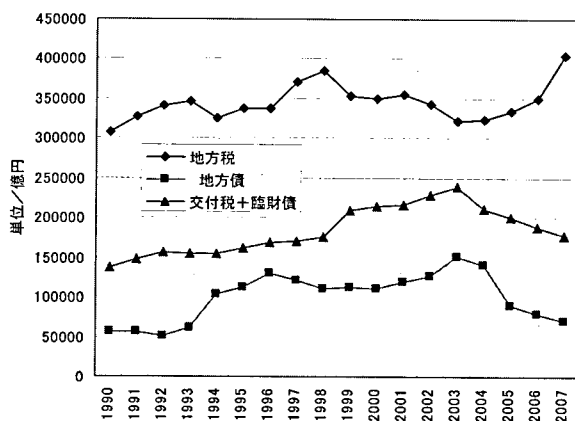


図13 地財計画の主要歳入の推移

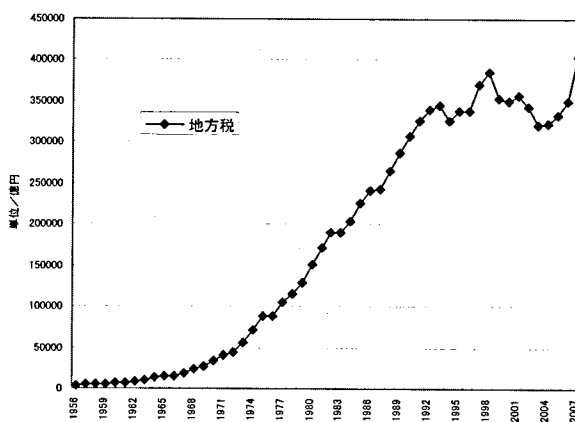


図14 史上空前地方税

を超える経費としてのいわゆる水準超経費は、2兆3500億円(+8600億円)の大幅増額となった。不交付団体は、地財計画の平均的行政水準を越える経費の財源として2兆3500億円あるということである(図12「地財計画の水準超経費と不交付団体の財源超過額比

較」を参照)。

### ②交付税の財源超過額

不交付団体における交付税上の財源超過額(基準財政需要額-基準財政収入額)は、2005年度で1兆3000億円となっており、これもこの間一貫して大幅に拡大している(図12「地財計画の水準超経費と不交付団体の財源超過額比較」を参照)。

景気回復による地方税の自然増収、都市部に集中する税源移譲などによって、不交付団体における「水準超経費」、「財源超過額」が増大する結果、交付団体と不交付団体あるいは都市部と地方の自治体間の格差が拡大している。

### ③求められる不交付団体の理論武装

地方分権改革推進法が成立し、今後3年間で、税源移譲も含む分権改革が進められる。この中で国と地方の税源比率を1対1にすることは、経済財政諮問会議の民間議員、地方6団体、総務省の間ではほぼ合意ができてい。そのためには5兆円の新たな税源移譲が必要になる。これが実現すれば、不交付団体の「水準超経費」「財源超過額」はさらに大幅に増大することになる。そうすると税源移譲に伴う自治体間の財政力格差の是正のために、不交付団体の「水準超経費」「財源超過額」を財源とした、自治体間での新たな財政調整の仕組みを導入すべきであるとの議論が必ず起きてこよう。これらに対応する不交付団体の理論武装の強化が求められている。

## 4. 地財計画の歳入増

### (1) 地方税等

#### ①史上空前の地方税増収

景気回復により地方税は、40兆3728億円となり+5兆4745億円の増収が見込まれる(図13「地財計画の主要歳入の推移」、図14「史上空前の地方税」を参照)。うち税源移譲



分（所得譲与税からの切り替え分）が3兆円ある。残りの2.5兆円は、景気回復に伴う自然増収、定率減税廃止に伴う増収分である。

都道府県で+3.3兆円、市町村で2.2兆円の増収である。都道府県では法人事業税法人分+8000億円、県民税所得割+2.2兆円などの増収が目立っている。

市町村では市町村民税所得割+1.3兆円、法人税割+5837億円の増収があり、固定資産税も+1834億円の増収になった。

景気回復の本格化に伴い法人関係税のみならず、都道府県民税所得割、市町村民税所得割などが増収に転じていることが注目される。

## ②地方譲与税の減額

地方譲与税は、所得譲与税が個人住民税所得割（都道府県、市町村）に統合されたため-3兆233億円の減額となっている。

## (2) 交付税総額の減額

### ①法定5税分の交付税増収

交付税は所得税の32%、法人税35.8%、消費税の29.5%、酒税32%、たばこ税の25%に法定されているため、景気回復に伴うこれら国税の増収により法定分の交付税は14兆6200億円(+2兆933億円)となった(図13「地財計画の主要歳入の推移」)。

### ②交付税特会の借入金廃止

交付税特別会計の新規の借入金は廃止となった。これまでの借入金との利子の償還を始めることになった。借入金の償還は、2006年度補正で-5300億円、2007年度で-5900億円、同利子支払い-5700億円が計上された。

2006年度補正予算では、交付税2兆1425億円が追加計上されたが、そのうち2006年度分の交付税の調整額の復活分881億円を交付し、交付税特別会計の借入金償還に5336億円充当し、残りの1兆5208億円は2007年度へ繰越することになった。また交付税特別会計の剰余金の活用分が+2200億円ある。

交付税特別会計の借入金償還額は、今日のような景気状態の継続を前提にすれば、これから毎年度10%程度ずつ増額返済を約20年間程度続けることになる。

## ③年度途中の交付税の自然増収

2006年度途中の景気回復に伴う交付税の増収分+1兆5200億円(+2300億円)を2007年度分として繰り越した。交付税総額は15兆2000億円(-7000億円)と大幅削減となった。

なお、一般会計加算分(既往分)6251億円については、2010年度以降3年間均等に加算することになった。

交付税の年度内の自然増収分は特別交付税で同年度内に配分し、個別の自治体で地方債の繰り上げ償還、財政調整基金等への積み立てを行い年度間の財政調整を行うことが、現行の交付税制度、地方財政制度の仕組みとなっている。にもかかわらず総務省は、3年間連続で年度内の交付税の増収分の次年度への繰越を行った。

## (3) 地方債

### ①地方債の大幅削減

地方債総額は、9兆6529億円(-1兆1674億円)の大幅削減となった(図13「地財計画の主要歳入の推移」を参照)。

その内容は、a)通常債4兆8379億円(-7100億円)、b)財源対策債1兆5900億円(-600億円)、c)臨時財政対策債2兆6300億円(-2800億円)、d)退職手当債5900億円(+3300億円)、e)合併特例債9500億円(前年度同額)、f)行政改革推進債3000億円となっている。行革推進債は、行革による将来の歳出削減額を担保に起債充当率を高めて認めることとされている。通常債の大幅減額が目立っているが、これは地方単独事業費(投資)、補助事業の公共事業費の大幅削減によるものである。

地方債発行額の大幅削減により地方債依存度は13%から11.6%に改善された。地方債の引き受け資金は、郵政公社資金が廃止となり、政府資金の割合が低下した。市場公募債の増加により民間資金のウェイトが増加している。

### ②地方の借金残高

地方の借入金残高は199兆円（前年度201兆円）、うち交付税特会借入金残高は52.8兆円である（うち地方負担分33兆円）。交付税特会借入金は国負担分18.6兆円は一般会計に振り替え整理したため、地方負担分34.2兆円は、2006年度補正で-0.5兆円、2007年度-0.6兆円の償還により33兆円に縮減された。公営企業債残高は26.5兆円である。

### ③地方債（公的資金）の5兆円規模の繰上げ償還

財政健全化計画、公営企業健全化計画を前提に、2007年度から3年間で、5兆円規模の公的資金（財政融資資金、郵政公社資金、公営企業金融公庫資金）について、補償金なしでの繰上げ償還を行う。ここで補償金は繰上げ償還しなければ将来支払うはずの利子分も含む。ただし不交付団体が除外されるため、不交付団体からの批判が起きよう。

#### a) 政府資金の繰上げ償還

・対象地方債残高 地方債残高3.8兆円（財政融資資金3.3兆円、郵政資金0.5兆円）

・対象地方債 普通会計債、公営企業債（上水道・工業用水・下水道、地下鉄・病院）の5%以上の金利地方債

・対象自治体 金利段階に応じて、市町村合併、財政力、公債費、公営企業資本等に基づき段階的に設定

#### b) 公庫資金の繰上げ償還

・対象地方債 地方債残高1.2兆円

・対象地方債 公営企業債（上水道・工業用水・下水道・地下鉄）の5%以上金利地方債

・対象自治体 金利段階に応じて市町村合併、公営企業資本等に基づき段階的に設定

### ④公営企業金融公庫廃止後の新組織

2008年に公営企業金融公庫は廃止されるが、自治体が共同で新組織を設立する。新組織には次のとおりの規模の勘定を設ける。

・新勘定事業規模 2.2兆円

・旧勘定事業規模 1.2兆円

### (4) 一般財源確保状況

一般財源（地方税40.4兆円+交付税15.2兆円+臨時財政対策債2.6兆円+地方特例交付金・地方譲与税1兆円）は、59.2兆円（+5000億円）となった。交付税は不足する地方の一般財源を保障するものであり、地財計画の歳出削減が継続される前提の下では、景気回復や税源移譲などにより地方税が増収となれば、交付税、臨時財政対策債（交付税の代替一般財源）が減額されることになる。総務省は、地方税、交付税、臨時財政対策債を合わせた所要一般財源を確保しているとしているが、これはあくまで歳出削減の下での一般財源確保にすぎないのである（図15「一般財源確保状況」を参照）。



図15 一般財源確保状況

## (5) 公共サービスの財源保障

地財計画上では、既にみたように厳しい歳出削減下でも、福祉、教育、医療費助成等の経常的経費は一貫して増加している。これはこれら経費については標準的行政水準は引き続き財源保障されていることを意味している。一方投資的経費については、大幅削減が行われ、これら経費に対する財源保障は縮小している。給与費も削減されているが、これは給与単価ではなく定数削減によるものである。こうした地財計画の歳出水準は、交付税の基準財政需要額においても、経常的経費の増加、投資的経費の削減、公債費の増加の算定が行われる。つまり交付税の一般財源は、経常的経費、公債費については増加し、投資的経費については縮小することになる。

公共サービスの財源は、歳出削減の下であって、いかなる地域においても地財計画上の歳出水準は財源が保障されている。自治体がこの地財計画の水準以上、あるいは地財計画の範囲以外の行政サービス提供しようとするれば、以下のとおりの選択肢を市民に提示し、いずれを選択するかは市民の判断にまかせるべきである。その際、これらの必要財源を明確に提示する必要がある。

①超過課税、法定外税、使用料・手数料などの住民負担増で財源を調達する。

②新たな財源調達なしでNPOなど非営利的住民活動で対応する。

③指定管理者制度、民間委託など既存のサービスのリストラにより財源を調達する。

④地財計画以上あるいは以外のサービスは求めない。

地財計画、交付税による財源保障が行われている行政費目について新たな市民負担を求める法定外税等の新設は、市民に二重負担を強いることにもなることに注意が必要である。

## おわりに

2007年度の地財計画は、今後の地方財政の転機となるものである。戦後最長のいざなぎ景気を超える景気回復が続き、大企業中心に空前の収益があがっている中で、国税収入も自然増収が続いている。地方財政も地方税の増収、国税増収に伴う交付税の増収、定率減税廃止に伴う住民税の増収などが続いている。

本来なら税収増の半分を地財計画の歳出水準を引き上げ、住民生活直結する福祉、医療、教育などの行政サービス水準の引き上げに充当、半分を財政再建に充当することも可能である。しかし国は国の借金残高828兆円、地方の借金残高200兆円を理由に財政再建を至上命題とした「基本方針2006」で地方に対する徹底的な歳出削減を強要している。

この下では、地方財政は財源が増えているにもかかわらず、地財計画の引き上げによる行政水準のアップが不可能になっている。こうした中、財務省は「地方財源余剰論」を展開し、特に交付税の余剰分を国債償還に充てるべきことを主張した。これに対して総務省は、その分を交付税特別会計の借入金の償還に充当する、高率の地方債（公的資金）の補償金なしの繰り上げ償還に充当することで押し返した形になっている。今後も「基本方針2006」が続く限り、国の財政再建至上主義と地方の財政健全化を進めつつ住民生活に密着する行政水準の引き上げの強烈なせめぎ合いの地財対策が続けられよう。

※本稿は、高木健二氏および社団法人北海道地方自治研究所の許可を得て、同研究所発行の「北海道自治研究」457号（2007年2月号）に掲載された高木健二氏の論文「2007年度地方財政計画の特徴と問題点」に神奈川のセミナーにおける講演を補強したものである。

## 2007年度3月総会開かれる 自治研センター30周年記念行事を6月4日に開催決定

2007年3月16日（金）午後2時から神奈川県地域労働文化会館に於いて、（社）神奈川県地方自治研究センターの2007年度3月通常総会が開催され、すべての議案が満場一致で承認された。

本年は、憲法、地方自治法施行60年であり、また神奈川自治研センターの創立30年という記念の年にあたる。これを記念して、30周年記念事業を行うことについては、昨年の総会において確認されたところであるが、記念行事および記



念レセプションを6月4日（月）にワークピア横浜にて行うことを決めた。神奈川自治研センターは、1977年6月4日に設立総会を開催した。その同じ日に記念行事を開催することとしたわけである。

また、30年の活動を記録する作業を昨年を引き続いて行っているところだが、これらをまとめて記念誌を発行することも準備している。

こうした活動を通じて、30年をふり返ると同時に、神奈川自治研センターの新たな一歩を踏み出していきたいと考える。ぜひ、会員の皆さまはじめ多くの方々のご参加をお願いしたい。

### 神奈川自治研センター30周年記念事業

#### 1. 記念シンポジウム

と き：6月4日（月）午後2時30分から5時まで

と ころ：ワークピア横浜（横浜市中区山下町）

内 容：企画調整中

#### 2. 記念レセプション

と き：6月4日（月）午後6時から

と ころ：ワークピア横浜（横浜市中区山下町）

\*いずれも後日、正式なご案内をいたします。

## 編集後記

公共サービス改革における官から民への流れの中で、指定管理者制度につづき市場化テストが注目を浴び始めています。当初は、市場化テストは国の業務が対象とされていましたが、自治体における業務も検討の対象とされてきています。

そこで、当センターでは、市場化テストの現状、実態を研究する前段として、市場化テストの概観を知るための研究会を開催しました。本号では、その講演録を論文として掲載しています。当センターとしては、これまで研究してまいりました指定管理者制度とともに、市場化テストに関しても研究を行っていきます。

(畠山輝雄)

2007年4月20日

### 自治研かながわ月報第99号(2007年4月号, 通算163号)

発行所	社団法人 神奈川県地方自治研究センター
発行人	上林得郎 編集人 勝島行正 定価1部 500円
〒232-0022	横浜市南区高根町1-3 神奈川県地域労働文化会館4F
	☎045(251)9721(代表) FAX 045(251)3199
	<a href="http://kjk.gpn.co.jp/">http://kjk.gpn.co.jp/</a> E-mail:kjk@gpn.co.jp
振替口座	中央労働金庫横浜支店 1195174 横浜銀行 横浜市庁支店 0709629

## 会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月1,000円、賛助会員月600円のどちらかを選び、1年分をそえてお申し込みください。
3. 詳細は自治研センター事務局  
☎045 (251) 9721へご連絡ください。

## 会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A5版・120～150ページ定価650円)が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。