

第6回 市町村議会議員研修会報告書

作成日	平成21年5月22日(金)
作成者	田村隆光(栗東市民ネットワーク)

会議名	第6回 市町村議会議員研修会
日時	平成21年5月19日(火)～5月20日(水)
場所	奈良県新公会堂
目的	自治体研究社主催の同研修会で、公営企業会計の仕組みを学ぶため
出席	田村隆光(栗東市民ネットワーク)

講義日程	5月19日(火) 13:40～16:00
講師	記念講演・・・鶴田廣巳(関西大学商学部教授)
演題	「地方分権改革と道州制」
内容	<p>■地方分権改革の背景</p> <p>1990年代に入り、地方自治・地方分権を求める動きが世界的な規模で高まってきたが、この動きの共通点は、①中央集権型の福祉国家体制の行き詰まり、②社会主義国家における中央指令型の官僚国家体制の機能不全、開発独裁型の発展途上国における軍事政権や独裁政権の民主化運動の活発化、などがあげられる。</p> <p>とりわけ、日本においては、バブル経済が破綻し、政治、経済、社会の全体に閉塞感が生まれる中で、「地方分権推進法(1995年5月)」の成立とともに、①中央集権型行政システムの制度疲労、②国内問題に対する国の濃密な関与に伴う負担の軽減と変動する国家社会への対応、③東京一極集中の是正、④個性豊かな地域社会の形成、⑤高齢化・少子化社会への対応、など理由から地方分権の推進が強く求められるようになった。明治維新、戦後改革につぐ「第3の改革」であり、世紀転換期の大事業である。</p> <p>■「三位一体改革」とその評価</p> <p>「三位一体改革」は、第1ステージの「機関委任事務」の廃止による国の関与の縮小と、第2ステージの国から地方への税源移譲の推進による「財政分権」を実現することにあつたが、現実に進行した「三位一体の改革」は、地方自治体への財政分権を実現するよりも、むしろ国の「財政再建」を優先し、税源移譲の目処さえないまま補助金の削減を優先させ、地方の実態を無視して地方交付税の一方的な削減を先行させるものとなった点に大きな問題がある。</p> <p>■市町村合併とその結果</p> <p>我が国の地方自治の歴史は、遠くは、明治の大合併が、義務教育の整備を目的とした合併による町村の規模の拡大であり、太平洋戦争後の昭和の大合併もまた、新制中学校の設置管理をはじめ、市町村消防、自治体警察創設の事務、社会福祉、保健衛生関係の事務など、行政事務の能率的処理のための規模の合理化を目的としたものであった。</p> <p>そして、第3回目の波ともいえる平成の大合併は、1999(平成11)年7月に公布・</p>



鶴田廣巳 氏

施行された「改正合併特例法」による合併誘導のためのさまざまな財政措置を伴ったものであり、同法の期限である 2006 年 3 月末までに、市が 670 市から 777 市へ、町は 1,994 町から 846 町へ、村は 568 村から 370 村となった。

しかし、全国町村会が設置した「道州制と町村に関する研究会」は公表した報告書では、合併による財政支出の削減や行政基盤強化を活かした地域再生への取り組みはプラス評価としながらも、それ以上に、①住民相互の連帯の弱まり、②財政計画とのかい離、③財政規律の低下、④農山村の衰退等々、マイナス要素が多いことを指摘している。

■道州制の目的

道州制議論の歴史は、大正末期以降から活発化し、1927（昭和 2）年、当時の田中義一内閣のもとで策定された「州庁設置案」が最初とされる。

この案の策定の背景には、第 1 次大戦後の列強と日本との緊張感の高まりや日本の軍国化により、地方行政を戦時動員が可能なシステムに変革するとの意図があったとされるが、実際この提案は実現しなかった。その後、太平洋戦争のさなかに全国を 9 地方に分ける「地方行政協議会」や 8 つの軍管区と重なる「地方総督府」が設けられるなど、行政と軍事を一体化させて地方行政を統制する制度が構築された。

道州制には、絶えず「集権的な国家統治の制度整備」というイメージがつきまとうのはそのためである。

その後、沈静化していた道州制議論が動き出すのは、1990 年代の第 2 次行政改革推進審議会の中の「国と地方の関係等に関する小委員会」の答申で、『明治以来 47 府県体制が変更されないまま制度疲労を起し、中央集権体制のもとで不効率な行政システムになっているとして、政治行政の権限を地方に移譲する必要がある』という考えを示した。

この流れが、2003 年の第 27 次地方制度調査会答申をきっかけに本格化し、第 28 次地方制度調査会や全国知事会、道州制ビジョン懇談会、自民党国家戦略本部、関西経済連合会、日本経団連等々が道州制に関する提言を次々と発表してきた。

しかし、今回の道州制論議が政治的なアドバルーンにとどまらず、導入に向けた本格的な動きとなっている背景には、政治、経済、社会の戦後システムが、制度疲労の極に達していることを反映するものであり、道州制は単なる地方制度の再編にとどまるのではなく、我が国の政治、経済、社会システムと、「この国のかたち」の根幹にかかわる動きとなってきている。

■道州制の問題点

いま議論されている道州制は、①権限、人（公務員）、予算は州政府、市政府に移譲されるが中央省庁は現在の 1 府 11 省から、内閣府、大蔵省、環境省、内務省、法務省、外務省、国防省に再編され、復古的で保守色の強いものとなる。②基礎自治体は市のみから構成されるため、更なる合併が誘導され、小規模自治体は基礎自治体として存続を許されなくなる。③現行の府県制度の検証もないまま道州制の導入に飛躍することのもつ欠陥。④地方税、財政制度が明示されておらず、国と道州自治体の役割、権限の配分も明確でない。

所 感

鶴田先生の講義は、資料もそうであるが、緻密であるにもかかわらず実にわかりやすく書かれており、地方分権改革における流れ、道州制論議の歴史、道州制のメリット、デメリット、さらには諸外国のシステムなど大いに参考になった。

そして、教育・福祉・科学研究・環境保全への支出は現在及び未来への投資であり、今後、日本が連帯型地方自治をめざすのか、競争型地方自治なのか。道州制は究極の「競争型地方自治」であると警鐘を鳴らされたことは印象的であった。

講義日程	5月19日(火) 16:00~17:00
講師	現場レポート・・・浅野詠子(ジャーナリスト・分権サロン奈良主宰)
演題	「土地開発公社問題がなげかけたもの」
内容	<p>■土地開発公社の現状</p> <p>自治体が出資・設立した土地開発公社の数がピークになるのが、1999年であり、1597団体。</p> <p>しかし、「土地開発公社は不良債権の隠れ蓑になるケースがある」として東京都八王子市が2003年に解散に踏み切ったが、総務省によると2007年度は自主的に公社を解散させた自治体は24団体、市町村合併によるものは4団体と合併の影響もあるとしながらも、自主的な解散も増えている。</p> <p>一方、公社の負債が大きい団体は、解散も容易でないらしく、ある自治体は「解散となると、全額の債務の一括返還を求められることもあり、現実には難しい」という見方を公表している。</p> <p>また現実的には、道路建設などで国庫補助金を有利に活用する場合には、これが本当に必要な公共事業で、かつ土地開発公社の経営が健全であれば、公社の先行取得が自治体の歳出抑制に有効に作用するケースもある。それに公社が解散したとしても、公社を経由して自治体が保有している市有地や県有地などが事業化されずに遊休地のままでは、問題が残る。</p> <p>すると、土地開発公社の問題は「解散か否か」という視点だけで考えると、地域によっては不十分な側面がある。そこでいま大切なのは、自治体ごとに、公社などの外郭団体や公営企業会計の保有地を含む「あらゆる公有地」を連結した取得・保有・売却・賃貸などの全庁的なルールづくりが急がれる。そして、その情報をどのように地域住民と共有化していくのか試されている。</p> <p>■土地開発公社問題とは何か</p> <p>全国の1075の公社のうち約720団体は、10年以上を経ても何も事業化していない土地をかかえ、簿価総額は2兆4763億円(データ:総務省)に上っている。5年以上の遊休地をかかえる団体は、もっと多くて約820。裏返せば200数十の団体は、塩漬け土地を保有せずに堅実に公社を経営していることになる。</p> <p>しかし、いくら塩漬け土地が少ない団体でも、多くの公社は依然として、「密室」であり、土地開発公社が汚職の舞台になる危険性がある。</p> <p>また、全国各地で不良債権化している遊休地は、ある意味で民間の不良債権問題以上に深刻な側面がある。</p> <p>■問題の背景</p> <p>一外郭団体にすぎない土地開発公社が巨額の土地を抱え込むことができる理由は、「公有地拡大推進法」により、自治体が公社の債務を保証することが認められているからである。これにより、市中の金融機関がそれこそ右から左に、公社の土地買収資金への融資を続けた。土地によっては自治体がいつまでも買い戻しを行わないために、長期の借入に伴う金利がかさんでいき、やがては自治体の財政に悪影響をおよぼしていく。</p> <p>しかし最近では、金融機関の姿勢が厳しくなり、「信用力」の低下した公社には、もはや金は貸さないと判断するところも出てきた。不良債権を拡大しているような公社に</p>



浅野詠子 氏

対し、いつまでも安易に融資していると、銀行側が金融庁の監督指針に抵触する行為として問われることになる。

経営が悪化した公社がもし「借金を一括して返済するように」と銀行から求められた場合、債務保証した自治体が返済の責務を負うことになる。すると、「実質公債費比率」が急激に悪化し、一気に「早期健全化団体」または「財政再生団体」に転落する危険性だってある。

■「遊休地」問題

「公社の健全化」などと称して、自治体が公社の塩漬け土地の買い戻しを進めても、市有地や県有地などとして再び遊休地化していく恐れがある。

仮に民有地のままであれば、税収面などで財政にプラスの可能性があったのに、公社や自治体が購入したばかりに、何の利用もされないばかりか、維持管理費などの公費がかさみ浪費の連鎖を招く。

大切なのは、公有地の「履歴」を誠実に記録することであり、これをどのように住民に公開していくかが重要である。

■マニフェストと将来負担比率

各地で不毛な遊休地が増大した背景には、外郭団体の情報公開の遅れがある。

いま地方選でもマニフェストがブームであるが、あえて外郭団体の不良債権処理の数値目標などは織り込まない人が多い。やはり、首長や議員に立候補しようという人は、公社の塩漬け土地や遊休地からくる「将来負担の軽減」を自らのマニフェストに掲げ、少しでも軽くしていく覚悟が必要。先送りすればするほど、次の世代の負担が増えていくことが、土地開発公社問題の特徴である。

■議決者の責任

今日、ようやく土地開発公社の問題が、財政悪化の要因のひとつとして認められるようになったが、それだけに、「一体、議員は何を監視してきたのだ」という批判が、市民らの間から持ち上がる。外郭団体の放漫経営や自治体のヤミ起債の問題をまじめに追及してきた市議もしない市議も、ひとくくりにされがちであろう。

首長の評価については今日、マニフェストの検証や公会計制度の改革などをもとに、さまざまな検証が試みられている。だが、「議決した者の責任」は、さして問われないというのが現実ではないか。土地の問題だけでなく、無駄な箱モノの類も、議決した議員がいるから工事が進められるというのに、市民はそこを忘れがちである。

所 感

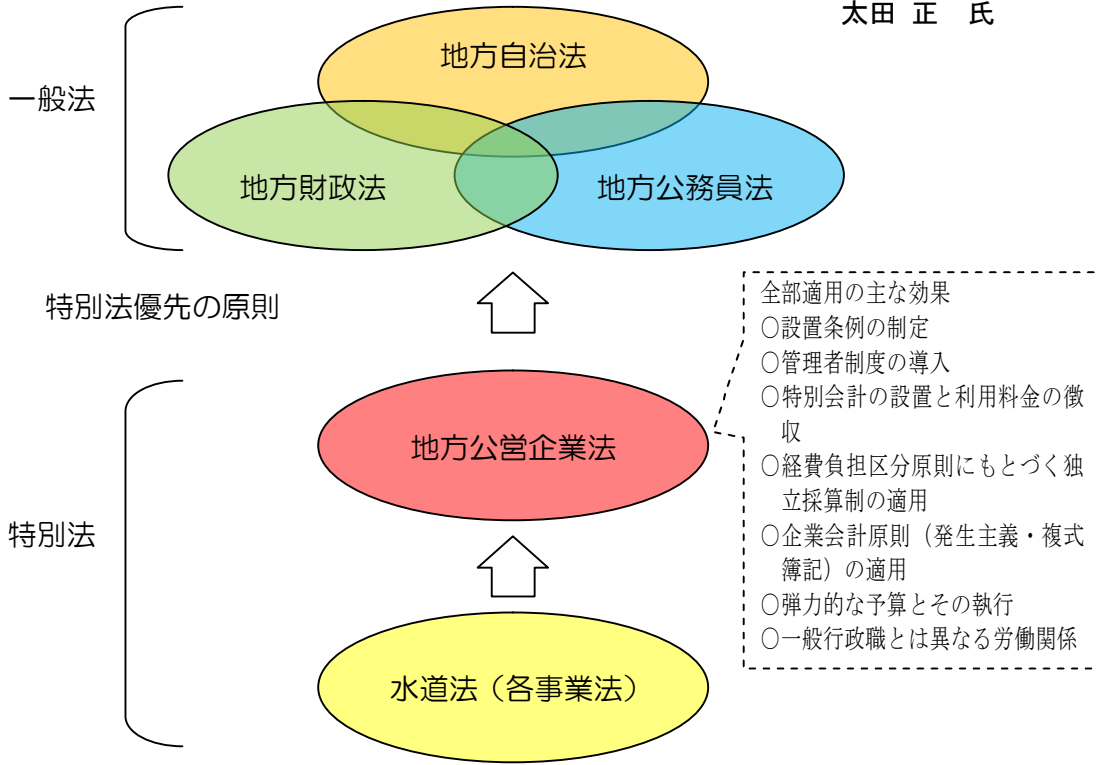
財政健全化法が施行され、公社の負債が将来負担比率という法廷の数値に反映されるようになり、本市も将来負担比率 336%と早期再生団体へあと一歩のところまで迫っている状況の中、まさにタイミングの良い講演だった。

浅野さんは、現場の状況をよく調査されており、講演の中で何度も「納得」つす箇所があった。

行政による土地の取得は、長期計画の中で実行していくものであり、極めて重要な情報であり、ともすれば、有権者の知らないところで、公選の首長や議員が先行取得にかかわっていることもあり、まさに政治倫理の次元の問題でもある。

本市の新幹線新駅設置の論争の中でも、公社にもそうした疑惑の目が向けられたは事実である。

土地開発公社というあまり市民の目に触れない組織の実態や経営状況は、しっかりと情報公開するとともに、議員としてのチェック機能をしっかりと果たしていかなければならないと痛切に感じた。

講義日程	5月20日(水) 9:30~16:10
講師	太田 正 (作新学院大学教授)
演題	基礎から学ぶ「自治体の公営企業」
内容	<p>■地方公営企業とは何か</p> <p>*地方公営企業の定義</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 地方自治体自らによる経営であること (直営) →別法人は地方公営企業ではない 2. 住民福祉の増進が目的であること →公営ギャンブルは地方公営企業ではない 3. 企業的 (独立採算的) 経営を原則とすること →経常経費の7~8割を経常収入によりカバー <p>■地方公営企業の法律適用関係</p>  <p>全部適用の主な効果</p> <ul style="list-style-type: none"> ○設置条例の制定 ○管理者制度の導入 ○特別会計の設置と利用料金の徴収 ○経費負担区分原則にもとづく独立採算制の適用 ○企業会計原則 (発生主義・複式簿記) の適用 ○弾力的な予算とその執行 ○一般行政職とは異なる労働関係 <p>■設置条例と議会の関与および責任</p> <p>「地方公営企業の設置及び経営の基本に関する事項は条例で定めなければならない」 (地公企法第4条)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 地方公営企業の設置にあたり、経営の基本を明らかにしたうえで、条例審議を通じて議会の関与を求め、団体意志の明確化を図る。 2. 法的には、地方公営企業の具体的範囲は示されておらず、その経営の基本原則として独立採算制がとられている。 3. 地方公営企業の本質的な範囲は、仮に赤字に陥り独立採算的な経営維持が困難になったとき、税金を投入しても存続させる価値ある事業かどうか。



太田 正 氏

■経営のしくみと現状

* 管理者制度＝行政と経営の分離

1. 能率的な経営の確保のため、原則として事業ごとに専任の管理者を置き、日常業務のすべてを委ね、当該業務の執行に関しては地方自治体を代表する。
2. 小規模な事業体については、条例に定めるところにより、管理者を置かないことができる。この場合の管理者の権限は長が行う。また、条例に定めるところにより、2以上の事業を通じて管理者1人を置くことができる。管
3. 管理者は、4年の任期を有する特別職であり、自治体の長が任命するが、その責任により業績が悪化した場合には、罷免することができる。

■管理者制度の現実と課題

1. 管理者の資質および能力
地方公営企業の事業と経営に関する資質や能力に対する疑問
2. 機械的・便宜的な登用
多くが任期4年を全うせずに退任、キャリアパスの通過指定席となっている実態
3. 人事権や経営権の制約
一般行政部局との無差別・短期間の人事異動、料金改定に対する政治的な介入や配慮

【管理者権限と長および議会との関係】

項目	管理者	長	議会
企業職員の任免	○		
予算の調製および議会への付議		○	議決
予算原案の作成	○		
決算の調製	○		
決算の審査会および議会への付議		○	認定
料金改定条例案の議会提出		○	議決
料金改定条例案の資料作成	○		
資産の取得・管理・処分（重要資産は予算化）	○		
契約の締結	○		
労働協約の締結	○		
出納事務	○		
許可・認可・免許の申請（地方債など除く）	○		

■地方公営企業の予算と決算

- (1) 特別会計の設置
事業ごとに特別会計を設けるが、交通（軌道・バス・鉄道）や水道（上水・簡水）では、1の特別会計が認められる。
- (2) 企業会計方式の導入
経営成績と財政状況を明確に把握する必要から、官庁会計方式を排して企業会計方式（発生主義と複式簿記）が導入される。
- (3) 予算制度の採用
収益的収支予算（3条）と資本的収支予算（4条）が調製され、議会において審議と議決がなされる。決算報告においても、予算の実績が決算書類の一部として作成されるが、これは企業会計には見られない。

【地方公営企業と一般会計との予算制度の比較】

	公営企業	一般会計
予算の調製	弾力的な予算	拘束的な予算
予算の区分	収益的収支・資本的収支ごと款・項までの包括的区分	款・項・目・節の詳細な区分
予算を超える執行	原則不可だが、議決が必要な一部科目を除き、予算項目の流用は可。 業務量の増加に伴う収益増には支出が可。	不可

■独立採算制と料金改定問題

* 不完全な独立採算制と経費負担区分 ・ ・ ・ ・ 地方公営企業法第 17 条の 2

1. 1号該当経費・・・行政的経費
性質上その経営に伴う収入をもって充てることが適当でない経費（消火用水など水道・工水・病院の3事業6経費）
- 2号該当経費・・・不採算経費
能率的な経営を行ってもなお経営に伴う収入のみをもって充てることが客観的に困難であると認められる経費（僻地医療など軌道・病院の2事業4経費）

■外部効果の適正評価と公費負担

1. 外部効果とは何か
 - ・ある経済主体の行動が第三者に与える経済的効果。
 - ・外部経済効果：プラスの経済効果（教育・保健など）
 - ・外部不経済効果：マイナスの経済効果（各種の公害など）
2. 地方公営企業の外部効果
 - ・赤字ローカル線と地域の生活、経済
 - ・地域医療と地域の健康、安心、安全な水道水と災害、衛生
3. マクロの視点とまちづくりとの統合
 - ・ミクロの効率化と短期の効率化が陥る合成の誤診
 - ・外部効果の適正な評価に基づく総合的な位置付け

所 感

この講座では、一般会計とは異なる公営企業会計の仕組みについて、とくに議会活動に関連づけての講義だった。

公営企業会計の対象は、水道・病院・交通などの地方公営企業だが、財政健全化法の健全化判断比率や地方公会計改革による基準や原理が反映されてくることから、今後の自治体財政を解明し議会活動に生かしていくためには、ストックやコストなど企業会計の概念を理解し活用していくことが不可欠となると説かれた。

しかし、資料の関係もあるが、基本的に抽象的すぎて分かりづらかった。

いずれにしても、当市でも水道事業所関連の不祥事もあったことから、あまり表に出ない公営企業の会計は元より運営についても、議会の責任として取り組む必要性を感じた講演であった。