

[公開セミナー]

## 自治体基金を考える

主 催：日本自治学会  
共 催：立教大学経済学部・立教大学法学部  
日 時：2018年3月10日（土） 13時30分～16時30分  
場 所：立教大学池袋キャンパス 7号館 7101教室

基調講演者：小西砂千夫（関西学院大学大学院経済学研究科・人間福祉学部教授）

パネルディスカッション：

<パネリスト>（五十音順）

河村 文夫（東京都奥多摩町長。関東町村会会長）

境 勉（総務省大臣官房審議官 [財政制度・財務担当]）

高端 正幸（埼玉大学大学院人文社会科学研究科准教授）

谷 隆徳（日本経済新聞編集委員兼論説委員）

<司会者> 高井 正（帝京大学経済学部教授）

総合司会者：池上 岳彦（立教大学経済学部教授。公開セミナー運営責任者）

<挨拶>

新藤 宗幸（日本自治学会会長。後藤・安田記念東京都市研究所理事長）

今回のセミナーのテーマは「自治体基金を考える」ですが、これは2018年度予算の編成をめぐって、昨年5月、経済財政諮問会議で「あの基金の積み上げは何だ」という話が出てから始まったことです。

この話を聞くと思い出すのは、私は大学に長く勤めていましたが、バブル期に学生に「仕送りが月15万円ぐらいで、大変だね」と言うと、「先生、この額で東京で生活するのは大変です」

と言うので、「お前じゃない、親のことだ」と言ったことです。最近は10万円ぐらいかもしれないので、子どもはアルバイトのお金をためたり、生活を切り詰めながら仕送りをためたりして、就職後の将来に備える。あるいは、日本学生支援機構の奨学金も返済しなければならないので貯金をする。すると親にばれて、「お前、そんなに貯金を持っているなら、毎月の仕送りを半分にするぞ」と言われた。こういう話ではないかという感じがします。

したがって、その基金を積み立てていくことを正当化する議論もあるし、他方、それをいかに取り崩していくかという議論もあるでしょう。おそらく19年度予算編成のときは、前年度以上に、全体的な財政状況がどうなっているのか、どういう政権になっているか、さまざまな要因があると思いますが、この問題はかなり尾を引いているのではないのでしょうか。同時に、自治体財政にとってかなりボディーブローのように効いてくる話なのではないかとも思います。

明日、3月11日は東日本大震災から丸7年で、これほどあちこちで大きな災害がその後も繰り返されているし、ご存じのとおり、巨大地震が来るという予測も繰り返されています。その問題を一つ取り上げても、福島あるいは東北の復興にかなりのお金を必要としていることはよく分かるので、自治体財政が例えば災害に備えるための基金を作るのは当然の話ですが、その余裕はなくなってくるかもしれません。いずれにしても、かなり深刻な話ですので、今日は小西先生の基調講演、4人の方によるパネルディスカッションを含めて、最後まで議論していただければと思います。

池上 岳彦（総合司会者。立教大学経済学部教授）

それでは、本日の基調講演は、関西学院大学の小西砂千夫先生にお願いしております。ではよろしくお願いします。

## 〔第1部 基調講演〕基金のあり方について考える

小西 砂千夫

（関西学院大学大学院経済学研究科・人間福祉学部教授）

いま新藤会長からお話があったことですが、平成30年度の地方財政対策の内容は、平成29年12月22日、政府予算案を閣議決定した日に発表されました。そのときの「平成30年度地方財政対策の概要」という文書のなかで、地方交付税が6年連続減少したことが書いてある1行上に「地方交付税等について、地方の基金残高の増加は影響していない」という文が入っていました。大臣折衝の後の大臣会見でも、総務省のホームページに出っていますが、野田聖子総務大臣は、地方財政対策が決着して開口一番、「地方交付税は減っていますが、基金の残高の影響ではございません」と言われました。ということは、裏返すと、基金問題でここまで引張ったが、今年度は遮断することに成功したとおっしゃったわけなので、遮断するのに苦労したのだ

と正直思いました。

財政制度等審議会は4月から、来年度の地方財政の問題はここだ、という感じで話し始めるので、今年は基金かという感じでした。最近は「骨太方針」があるので、6月で1回議論を終えて総額確保ルールをつくる。それから今年度は基金について、まだやるのかというぐらい議論しているわけです。11月の経済財政諮問会議の資料もそうですし、予算がまとまる12月の経済財政諮問会議での大臣資料も、「基金問題を改めて言っておくと」という感じです。最近の経済財政諮問会議に出される総務大臣提出資料の参考資料は興味深いです。参考資料といえば普通は数値を挙げるものですが、この参考資料には強い反論の文章があります。最近は、議事録より資料のほうがおもしろいのではないかと思います。

12月には閣議決定されているので、6月の骨太方針に向けて弾を撃っている感じです。国と地方を通じた財政資金の効率的配分という表現がありますが、そこには、国は金がないけれども、地方は余っているだろうというニュアンスが出ています。平成30年度総務省予算について、財務省の資料にもよく似た文章が出てきますし、平成30年度予算のポイントの改革工程表は、経済財政諮問会議がつくる「経済・財政再生計画」の要約版のような感じですが、ここに基金の問題が出ています。この時期にこのテーマでセミナーを開くのはまさにふさわしいですね。

少し突き放してみれば、地方財政計画には基金が計上されていないので、基金は個別団体の問題ですが、地方財政計画の歳出には公債費があるので、当然地方債残高も概念としてはあるわけです。

基金はミクロの個別団体の問題ですが、そもそも基金は年度間の財源調整手段であって、マクロの年度間の財源調整の影響を受けるのは当たり前です。だから、マクロがちゃんとやってくれば基金は積まなくてもいいのです。基金がこうなっていると総務省が財務省と意見交換するとき、「僕たちがマクロをきちんと支えられてない結果、自治体に苦勞をかけているね」ぐらい言ってほしいと思いませんか。そういうマクロとミクロの関係が分かる話をしてもらわないといけません。

マクロで年度間の財源変動が遮断できていれば基金の必要性は少なくなりますが、マクロの信頼度が下がれば年度間調整の切実度が増します。これはむしろ経済財政諮問会議が持ち出した議論ですが、そもそも臨時財政対策債の残高がこれだけ増えていることがマクロの制度の信認度に影響しているのではないかと、というのが反転攻撃の1つの拠点になるのではないかと思います。経済対策と補正予算は基金を押し上げる傾向があります。

国の予算は補正予算頼みです。国の予算は、本来は当然予算化されるようなものでも、シーリングがきつすぎて全部入らずに、キャンセル待ちしている感じです。今であれば地方創生という理由を付けて、補正となればキャンセル待ちの人たちが地方創生との関係の理屈づけをして、順に採択されて「はいここまで。来年補正があるかどうかわからないけれども、またよろしくね」みたいな感じです。そういうことを避けるために、私たちは増税に賛成ですので歳出

を増やしてくださいと意見広告でも出しませんか。それぐらいのことだと思います。

経済対策で事業を執行してもらおうとすれば、補助裏負担が小さい、起債充当率が高い、地方交付税の算入率が高い、という条件で釣るので、結局それは全部とは言いませんが基金を増やします。その点も含めて、経済対策の形でしかまとまな予算が組めないようなことを繰り返してきたことも、基金増額の要因です。それからデフレマインドについても同じです。

マクロの年度間調整の仕組みが制度としてどうなっているかという、地方財政法が制定されたのは昭和23年ですが、その第7条に決算剰余の規定があります。これは昭和35年に改正されていますが、決算剰余が出たときにどうするかというのは基本的に変わっていません。昭和23年は、地方配付税の時代です。地方財政平衡交付金から地方交付税に改組するとき、地方交付税は総額を税収にリンクさせるので、税収の変動に対して総額を調整する、という問題が出てきます。そこで、積立借入方式を目指したのですが、地方交付税の改組については地方制度調査会と税制調査会の両方が答申しています。当時、自治庁も大蔵省も地方財政平衡交付金のやり方は嫌で、配付税のように税収にリンクさせる形に戻す点では意見が一致していました。この間お亡くなりになった奥野誠亮先生がこだわったように、財源保障機能を持たせる以上は、積立借入方式が要するというのが自治庁側の主張ですが、その通りです。税収が変動してもある額を保障するということからすると、特別会計の積立借入方式が要ります。それに対して大蔵省は、これは渡し切りだから絶対やらないと言いました。だから、基金問題はこのとき制度をそういう形にしたところから始まっています。

昭和30年代の話は措くとして、年度途中の景気変動に伴う地方税の増減収には、ミクロで対応して調整せざるを得ません。年度間調整の問題としてマクロで吸収し切れなかった部分をミクロで調整するのは地方財政法の規定です。

昭和29年の地方財政法改正で、第4条の2ができます。これは地方交付税に切り替わったことをうけた条文です。地方財政平衡交付金の場合、年度間調整という議論を一応遮断する仕組みになっていました。ちなみに地方配付税には、1度も実施していませんが、法律的には年度間調整の仕組みがありました。地方交付税は地方配付税をイメージして制度を作ってきた面があります。ちなみに、地方交付税の法定率を32%にしたのが昭和41年ですが、あとき自治省の柴田護財政局長がこれでよいと言ったのは、ドッジ・ラインのときに半減された配付税の税率を41年の改正のときに戻したという意味があります。だから、地方配付税の影響が大きいのですが、29年の年度間調整の条文はやや中途半端だということで、32年に趣旨はそれほど大きく変わっていませんが場所が第4条の3に変わり、さらに35年に改正されて現在の条文になりました。

ここで難しいのは、そもそも地方交付税法の条文が、地方財政計画の歳出と歳入が同額でない場合があることを前提とした書きぶりになっていることです。同額でないことを前提にしているから、同額でないとき、つまり例えば歳入のほうが歳出よりも大きい年度と歳出のほうが

歳入より大きい年度をミクロで調整する、というのを受けているのが地方財政の第4条の2と第4条の3です。ところが、現実には収支均衡を前提として運営されてきたので、今の条文そのものにきわめて大きな意味があるわけではありませんが、第4条の3と第4条の4がセットになっています。第4条の4は基金を取り崩すときの規定で、第4条の4が基金のあり方を考えるうえで1番のよりどころになってきました。第4条の4には、基金をどういうときに崩していいか、第1号から第5号まで書いてありますが、それに照らして基金のあり方を考えるべきです。今も自治体が基金のあり方を自分で明らかにしろと言われたときには、第4条の4をもとに、第1号に当たるものが何億円、第2号に当たるものが何億円という整理の仕方をするのだらうと私は思います。

現金主義会計における基金の効用について。現金主義会計は、政府予算としては絶対に必要だという原則があります。公会計は、決算情報開示の充実、あるいはそれを財政運営あるいは政策運営に反映させるためのテクニックの開発という意味では重要です。ただし、政府活動を議会が事前に予算統制するということからすれば、発生主義会計で事前の予算統制するのは無理ではないか。現金主義でければ事前の予算統制はできないという意味では、現金主義会計は絶対だと思います。

そのとき地方公営企業はどうかということ、管理者もおいてあり、弾力条項もあるので、発生主義会計という話になります。一般会計の公会計の推進よりも公営企業の法適用の推進が先だ、というのが現実の公会計の議論だと思います。裏返すと、普通会計、一般会計は現金主義会計が原則です。

地方財政には決算調整資金の仕組みがありません。国は歳入欠陥が出たときに決算調整資金で埋めるのですが、それは結局1年ちょっとの借り入れで埋めて、翌々年度の予算でそれを吸収するわけですから、要は自治体が繰上充用をどういう形で調整するかということと同じです。決算調整資金というと立派な仕組みのようですが、繰上充用を堂々とやる仕組みです。国がそれを行えるのは、国家権力として通貨発行権も含めた絶対的信用があるからです。

自治体はそれができず、結局は赤字決算を避けなければいけない、というのが国とは構造的に違う部分です。財政法も地方財政法も同じように建設公債主義ですが、国は建設公債主義を徹底できていません。自治体は地方財政法の附則で対応している臨時財政対策債はありますが、総務省的な表現で言うと、首の皮1枚で繋がっています。自治体が建設公債主義を守っている原因には信用力の違いがあって、そこは国と地方の財政の構造的な違いです。そうすると、自治体は赤字決算を避けなければいけないのです。

私は最近『財政学』という本を書くことになって、長いこと国の財政はあまり勉強したことがなかったのですが、調べてみると現在赤字国債は6月末に発行しているんですね。出納整理期間が終わって、確定した赤字額に対して国債を発行しています。一方、自治体の方は、見込み額で発行しておいて、剰余金があれば繰り越します。それだと余計に起債する必要がある

からでしょうか、国は違う仕組みです。要するに、どうせ赤字国債を出すのであれば、5月中に実際に決算してみて、資金が足りたかどうかという面倒くさいことをしなくてもいいことになっているわけです。国と地方は絶対的な信用力の違いがあると思いました。だから、自治体は決算の緩衝材として基金が必要です。

そうすると、緩衝材として幾ら必要なかという議論になりますが、自治体は必ず「総務省が何か言ってくれない」という話になるわけです。それは分かりますが、「基金が幾ら必要かくらい自分で考える」と思いませんか。ここは日本自治学会ですので、基本的に自治体の味方の方々だと思いますが、私もその中に入れていただいていますのであえて申し上げます。皆さん、鼻厘の引き倒しという言葉がありますが、私たちはそれに該当しないように頑張りましょう。基金のあり方くらい自分で考えると私たちが言わないといけないのではないですか。たとえば、災害の規模に応じて幾ら積み立てたらいいかなんて、災害の規模を予想できますか。正直、津波災害が大きいところと大きくないところでは必要な基金額が全然違ってきますので、それは自分で考えないと仕方ないですね。こういう点について幾ら必要かを自分で言えないようでは、自立してないのではないのでしょうか。

ですから、今日私がこの問題について申し上げたいメッセージは、財務省に対しては、そもそもあなたたちがマクロの地方財政運営にしわ寄せみたいなことばかりしているから基金問題が起きているのだから、自分も責任の一端があるぐらいは考えてくれということです。

それから、ミクロの側で、自治体がデフレマインドに陥っているという反省をしてもらわないと困ります。基金をこれだけ積んだから、将来の財政は財源が細っても大丈夫みたいな考えは全然だめで、最初の骨太の方針云々に向けてのことを考えたら、基金を積むというのは自殺行為、自縄自縛であるという自覚が要ります。基金が幾ら要るかぐらいは自分で考えて、「今これだけあるけれども全部使い道が決まっていて、1円も遊んでいるお金はない」と、どの自治体も力強く言えばいいわけです。それは自治体に言ってもらわなければいけません。「実際遊んでいるお金があります」と言われたら、それは地方財政計画が過剰だったということになりますから困るわけです。

この際ですから言いますが、過疎対策事業債と基金の関連はあると思います。過疎団体だけ基金が増えているわけではないのですが、現場的には過疎債とソフト分があるから何とかなる、地方交付税でできるだけ財源を浮かせる、みたいな感覚があります。皆さんも、自治体の関係者の方とお話ししていて、過疎団体はちょっと余裕がある、過疎対策事業債にはそういうところがあるというのは分かりますよね。そこを見逃してはいけないと思います。過疎対策事業は議員立法ですから、閣法ではない分だけ触りにくいですが、実態がどうなっているかは自治体に通じている方はよくご存じなので、「こういうことが問題になるのであれば、過疎対策事業の今後のあり方や、条件不利地域の地域振興、財政のあり方につなげていかなければいけない」と言うとしたら私たちではないかと思えます。

赤字決算を避ける仕組みとして財政調整基金があります。自治体は基金残高に対する説明責任を果たす必要があって、漠然とした将来不安に備えるということでは不十分です。先ほど言いましたように、今持っているお金は全部使い道が決まっているので、1円たりとも遊んでいるお金はありませんと言わなければいけません。将来税収が減ってきて、社会保障給付も増えるので、今のうちに少しでもためておきたいというのは、その気持ちはあったとしても、言わない方がいいです。

なぜかという、国は明日をも知れぬ財政運営をやっているの、明日のことに備えられる自治体は、備えられる分だけ今は少なくとも困っていないわけですねと、私が財務省だったら絶対に言います。そう言われると今の地方交付税総額をキープできない、という臨場感を自治体には持ってほしいです。財務省がどういう言い方をしているか、それに対してどうしたらいいかという感覚は必要だと思います。将来に備えていますというのは分かるけれども、それでは理解は得られにくいです。

基金がたまっていることとお金が余っていることは別ですが、自治体にデフレマインドの信奉というのがあって皆さんは思われませんか。自治体の人は新聞を買わなくなったとマスコミの方は実感していますよね。最初に切られるのが新聞、雑誌の購読ですから。デフレマインドというのは本当に怖いんです。

ミクロの配分による偏りも問題のようです。私は財政状況があまりよくないところとしかつきあいが無いのですが、そうすると、世情では基金が余っているらしいですね、基金が増えている自治体があるらしいですね、それはどういう自治体ですかというご相談をいっぱい受けます。そういう自治体は基金総額を、前年度を下回らないようにしているでしょうが、義務的経費が増えていますよね。そうすると、裁量的経費に回す財源は小さくなります。だから、財政状況は全体的にどんどん悪くなっているはずなんです。

地方交付税の算定について言いますと、個別算定は増えていますが、包括算定はマイナス5%が何年も続いています。個別算定が義務的経費をほぼ受けていて、包括算定が裁量的経費を受けているということからすると、総額一定ルールで裁量的支出に対する財源を圧縮していることは普通交付税の算定結果を見れば分かります。包括算定の減額に対して歳出特別枠の配分みたいなものでバランスを取っていましたが、総額確保ルールの中で歳出特別枠も結局押し出されていって皆減になったのが現状ですので、財政状況は基本的に悪くなっているはずなんです。私が相談を受けるような自治体は、どうやったら基金が増えるのかという状態になっていて、どうも交付団体の中でも偏りがあります。

地方税の偏在是正について、小池百合子東京都知事は、ファイティングポーズをとっているわけです。平成30年度の与党税制改正大綱にはさらなる地方税の偏在是正と書いてありますから、これじゃあなと思っているわけです。池上先生、どうされますか。この学会の中でも意見が一致するかどうか分からないという状況です。税源の偏在是正の問題は言わずもがなですの

で、これぐらいにしておきますが、1つは東京都の問題であり、もう1つはミクロの配分の偏りの問題です。

前向きな議論としては、1月25日でしたか、全国都道府県財政課長・市町村担当課長合同会議における黒田武一郎総務省自治財政局長のご発言を見ていると、基金問題の指摘を臨時財政対策債の解消に積極的に結びつけていくという指摘があります。臨時財政対策債の残高が増えていることは、マクロの制度の信認を揺るがす部分があって、その部分が基金問題という形で出ているという危機意識をわれわれは持って受け止めていますというのがあって、そもそも基金問題がそんなに気になるのであれば、臨時財政対策債の解消に向けて国の財政当局も協力すべきだ、というのは攻める理屈としてあるというのが現状だと思います。

現状としてはそういうことで、私としては、今日申し上げたかったことは、国の財政当局に対して自分たちもマクロの制度と基金の問題の責任の一端があるという感じで受け止めてもらわないとアンフェアではないか、そもそもマクロの制度が不安定なことに対して、ミクロで受けるという制度的な構造になっているのだから、ミクロの部分だけ見たってだめでしょうということが1つです。臨時財政対策債も含めて、それほど基金が気になるのであれば、補正予算頼みの財政運営をしているとどうしても基金が増えるということも含めて、マクロでやるべきことはもっといっぱいありますね、というのが国の財政当局に対して強く言いたい部分です。

それから、地方自治体に対しては、臨場感を持って今の問題を見たときに、今あるお金は1円たりとも使い道が決まっていると言ってもらえないといけないし、うちは災害に備えてこれだけの基金を積んでいるとか、税収変動に備えてこれだけの基金を積んでいるということについては、自分で説明しようという気持ちを持たなければいけないのではないのでしょうか。基金問題が自分たちの足元を揺るがす問題だという危機意識を持つべきだと、この学会の関係者たちが言わなければいけないのではないのでしょうか。

もう1点は、ミクロの配分、過疎事業のあり方、税源の偏在は是正というところにも問題があるという認識が必要なのではないかと思います。以上です。(拍手)

池上 小西先生、どうもありがとうございました。

## [第2部 パネルディスカッション]

池上 それでは第2部のパネルディスカッションを始めます。ここからは司会を高井正さんをお願いします。

高井 正 (司会者。帝京大学経済学部教授)

はい。まず4名のパネリストの方に15分から20分ぐらい、このテーマに関するご説明をいた



できます。一旦休憩を挟みまして、後半は主に会場の皆様からのご質問に基づいてディスカッションを進めていきたいと考えます。

発表の順番ですが、最初に地方財政を担当している総務省の境勉さんにお話をいただいて、それを受けて実際に自治体の財政運営に当たっている東京都奥多摩町長の河村文夫さんに現場のお話をさせていただきます。その後、埼玉大学の高端正幸さんに埼玉県内自治体の基金に関するヒアリングに基づいてご報告いただいて、最後にジャーナリストの視点から日本経済新聞の谷隆徳さんにお話ししていただく形で進めたいと思います。

それでは、早速ですが、境さんからお話しさせていただきます。

#### <パネリスト報告>

境 勉（総務省大臣官房審議官 [財政制度・財務担当]）

私からは、総務省自治財政局が平成29年11月7日に出した「地方公共団体の基金の積立状況等に関する調査結果のポイント及び分析（概要）」という資料を中心に、経緯、調査結果、これを受けた総務省の対応ということで最初にお話をしたいと思います。

## 地方公共団体の基金の積立状況等に関する 調査結果のポイント及び分析（概要）



平成29年11月

総務省自治財政局

## 1. 基金残高の変動状況

### (1) 総括

- 平成18年度末と平成28年度末<sup>※1</sup>の地方公共団体の基金残高（東日本大震災分<sup>※2</sup>を除く。）を比較すると、平成18年度末は13.6兆円、平成28年度末は21.5兆円であり、7.9兆円の増加となっている。このうち財政調整基金は3.5兆円、減債基金は0.4兆円、特定目的基金は4.1兆円の増加となっている。

	平成28年度末	平成18年度末	増加額	増加率
基金総額	21.5兆円	13.6兆円	7.9兆円	58.4%
都道府県	7.0兆円	3.9兆円	3.1兆円	80.0%
市町村	14.6兆円	9.7兆円	4.8兆円	49.8%

(内訳)

	平成28年度末	平成18年度末	増加額	増加率
財政調整基金	7.5兆円	4.1兆円	3.5兆円	84.8%
都道府県	1.6兆円	0.7兆円	0.8兆円	113.1%
市町村	6.0兆円	3.3兆円	2.6兆円	78.6%
減債基金	2.5兆円	2.1兆円	0.4兆円	18.9%
都道府県	1.1兆円	1.1兆円	0.1兆円	5.9%
市町村	1.4兆円	1.1兆円	0.3兆円	31.9%
特定目的基金	11.5兆円	7.4兆円	4.1兆円	55.3%
都道府県	4.3兆円	2.1兆円	2.2兆円	106.5%
市町村	7.2兆円	5.3兆円	1.9兆円	35.3%

(注) 市町村は特別区及び一部事務組合等を含む。特記がある場合を除き、以下同じ。

図表中の数値については、表示単位未満四捨五入の関係で、合計が一致しない場合がある。以下同じ。

※1 平成28年度末の基金残高は、「平成28年度普通会計決算の概要（速報）における積立金現在高の状況」による。以下同じ。

※2 東日本大震災分には、平成28年度東日本大震災分（平成28年度：518億円）を含む。以下同じ。

平成28年度末の東日本大震災分の基金残高は、都道府県9,932億円、市町村1兆940億円の合計2兆872億円となっている。

2

### (2) 団体区分別等の状況

- 平成18年度末と平成28年度末の地方公共団体の基金残高を比較すると、都道府県は3.1兆円、市町村は4.8兆円の増加となっている。市町村のうち政令指定都市・中核市0.5兆円、その他の市2.5兆円、町村1.3兆円、特別区0.7兆円の増加、一部事務組合等0.1兆円の減少となっている。
- 交付・不交付団体別に比較すると、交付団体は5.3兆円、不交付団体は2.7兆円の増加となっている。不交付団体のうち東京都・特別区は2.5兆円、その他の市町村は0.2兆円の増加となっている。
- 合併・非合併団体別に比較すると、合併団体は2.8兆円、非合併団体は1.5兆円の増加となっている。

	平成28年度末	平成18年度末	増減額	増減率
基金総額	21.5兆円	13.6兆円	7.9兆円	58.4%
都道府県	7.0兆円	3.9兆円	3.1兆円	80.0%
市町村	14.6兆円	9.7兆円	4.8兆円	49.8%
政令指定都市・中核市 (68団体)	2.1兆円	1.7兆円	0.5兆円	27.5%
その他の市 (723団体)	6.6兆円	4.1兆円	2.5兆円	62.0%
町村 (927団体)	3.1兆円	1.8兆円	1.3兆円	72.9%
特別区	1.7兆円	1.1兆円	0.7兆円	60.0%
一部事務組合等 (1,320団体)	1.0兆円	1.1兆円	▲0.1兆円	▲9.6%

【交付・不交付団体別】

	平成28年度末	平成18年度末	増減額	増減率
交付団体 <sup>※1</sup>	16.3兆円	11.1兆円	5.3兆円	47.5%
道府県 (46団体)	4.4兆円	3.2兆円	1.2兆円	39.2%
市町村 <sup>※2</sup> (2,962団体)	11.9兆円	7.9兆円	4.0兆円	50.8%
不交付団体 <sup>※1</sup>	5.2兆円	2.5兆円	2.7兆円	106.2%
東京都 <sup>※3</sup> ・特別区	4.3兆円	1.8兆円	2.5兆円	139.2%
その他の市町村 (76団体)	0.9兆円	0.7兆円	0.2兆円	23.4%

【合併・非合併団体別<sup>※4</sup>（市町村のみ）】

	平成28年度末	平成18年度末	増減額	増減率
合併団体 (588団体)	6.6兆円	3.8兆円	2.8兆円	74.7%
非合併団体 (1,130団体)	5.3兆円	3.8兆円	1.5兆円	39.3%

※1 交付団体・不交付団体は、平成28年度普通交付税算定による。以下同じ。

※2 一部事務組合等は、交付団体の市町村に計上している。以下同じ。

※3 東京都の基金残高は、平成28年度末で2.6兆円、平成18年度末で0.7兆円、増加額は1.9兆円、増加率は259.9%となっている。

※4 合併・非合併団体別の基金残高の合計額は、特別区及び一部事務組合等を含まないため、市町村の合計額と一致しない。

3

## 2. 基金残高増加の要因分析

- 7.9兆円の増加のうち、国の施策や合併といった「制度的な要因」による増加額が2.3兆円、景気の動向による法人関係税等の変動、人口減少による税収減、公共施設等の老朽化対策等、災害、社会保障関係経費の増大といった「その他の将来の歳入減少・歳出増加への備え」による増加額が5.7兆円となっている。
- 交付団体の増加額は5.3兆円であり、このうち「制度的な要因」による増加額が2.1兆円、「その他の将来の歳入減少・歳出増加への備え」による増加額が3.1兆円となっている。
- 不交付団体の増加額は2.7兆円であり、このうち「制度的な要因」による増加額が0.1兆円、「その他の将来の歳入減少・歳出増加への備え」による増加額が2.5兆円となっている。

※ 要因ごとの基金増加額は、調査結果に基づいて、一部前提を置いて機械的に試算。

### <要因ごとの基金増加額の試算>

(単位:兆円)

増加要因	増加額	交付 団体	うち		不交付 団体	うち 東京都・特別区	
			道府県	市町村			
(1) 制度的な要因	2.3	2.1	0.4	1.7	0.1	0.1	
① 国の施策に基づく特定目的基金※1の増加	0.6	0.5	0.4	0.1	0.1	0.1	
② 合併に伴う特例措置の終了に備えているもの等の増加※2	1.7	1.7	-	1.7	0.0	-	
(2) その他の将来の歳入減少・歳出増加への備え※3	5.7	3.1	0.8	2.3	2.5	2.4	
歳入	① 景気の動向による法人関係税等の変動	0.8	0.5	0.3	0.3	0.3	0.3
	② 人口減少による税収減	0.3	0.3	0.0	0.3	0.0	0.0
	③ 公共施設等の老朽化対策等	2.0	1.0	0.1	0.8	1.1	1.0
	④ 災害	0.9	0.6	0.2	0.4	0.3	0.3
	⑤ 社会保障関係経費の増大	0.7	0.3	0.0	0.3	0.4	0.4
⑥ その他	0.8	0.4	0.2	0.2	0.4	0.5	
合計	7.9	5.3	1.2	4.0	2.7	2.5	

※1 地域医療介護総合確保基金、後期高齢者医療財政安定化基金等、国の施策に基づき設置された基金。

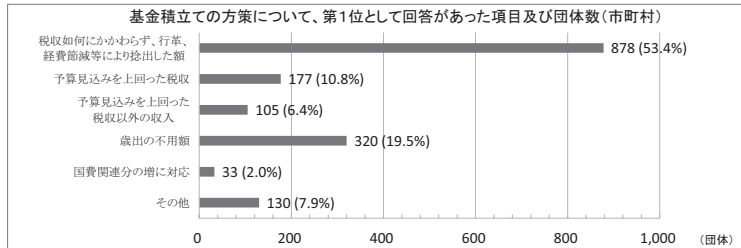
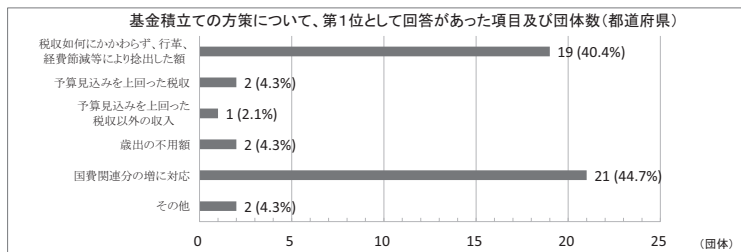
※2 調査結果及び合併団体と非合併団体の基金残高の伸率の差を基に試算。

※3 財政調整基金については調査結果における積立理由の順位を基に、特定目的基金については調査結果における用途区分を基に試算。

4

## 3. 基金積立ての方策

- 基金積立ての方策として、その財源をどのように確保したかについては、都道府県では「国費関連分の増に対応」及び「行革、経費節減等により捻出した額」、市町村では「行革、経費節減等により捻出した額」及び入札基金など事業執行で発生した「歳出の不用額」との回答が多かった。



(注) 市町村は一部事務組合等を含まない。

5

### 4. 中期的（3～5年）な増減見込み

- 財政調整基金の増減見込みについては、都道府県では「わからない」が51.1%、「減少見込み」が48.9%、「増加見込み」はなかった。市町村では「減少見込み」が52.6%、「わからない」が41.4%、「増加見込み」が6.0%であった。
- 減債基金については、都道府県では「わからない」が51.1%、「減少見込み」が48.9%、「増加見込み」との回答はなかった。市町村では「わからない」が53.3%、「減少見込み」が32.9%、「増加見込み」が13.8%であった。
- 特定目的基金については、都道府県では「わからない」が48.9%、「減少見込み」が46.5%、「増加見込み」が4.5%であった。市町村では「わからない」が61.6%、「減少見込み」が29.6%、「増加見込み」が8.8%であった。
- 「増加見込み」又は「減少見込み」とされた9,434基金のうち、具体的な増減見込額の回答があったのは6,098基金であり、その額を合計すると2.6兆円の減少見込みとなった。

<増減見込みの基金数>

( )内は構成比

区分	財政調整基金		減債基金		特定目的基金	
	都道府県	市町村	都道府県	市町村	都道府県	市町村
増加見込み	0 (0.0%)	105 (6.0%)	0 (0.0%)	229 (13.8%)	58 (4.5%)	1,595 (8.8%)
減少見込み	23 (48.9%)	915 (52.6%)	23 (48.9%)	544 (32.9%)	595 (46.5%)	5,347 (29.6%)
わからない	24 (51.1%)	721 (41.4%)	24 (51.1%)	882 (53.3%)	626 (48.9%)	11,134 (61.6%)
合計	47	1,741	47	1,655	1,279	18,076

(注) 市町村は一部事務組合等を含まない。

(参考) 平成28年度末時点の地方公共団体の基金数(東日本大震災分として設置された314基金を除く)は、一部事務組合等の基金数1,598を含め、24,443となっている。

<増減見込額(増加・減少見込額の合算額)>

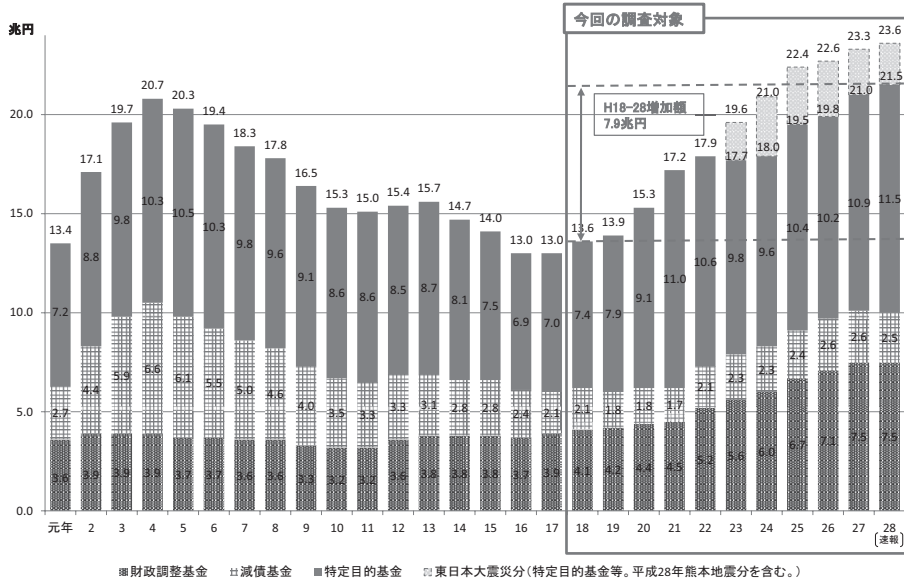
「増加見込み」又は「減少見込み」の9,434基金のうち、具体的な増減見込額の回答があった6,098基金(回答率:64.6%)の増減見込額(単位:億円)

区分	都道府県	市町村	合計
財政調整基金	▲2,122	▲8,852	▲10,974
減債基金	▲2,646	▲1,840	▲4,486
特定目的基金	▲3,532	▲7,113	▲10,644
合計	▲8,299	▲17,805	▲26,104

(注) 市町村は一部事務組合等を含まない。

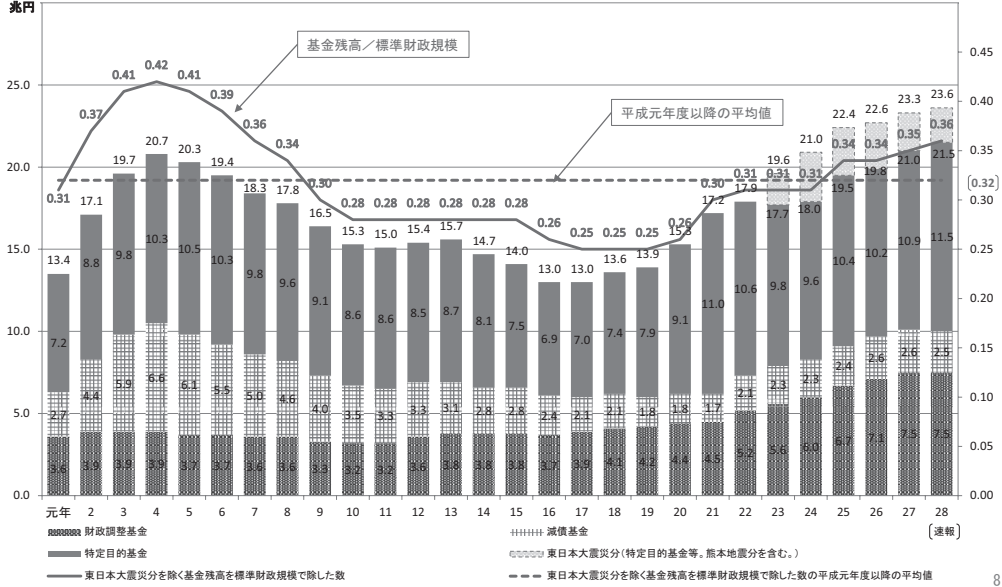
### (参考) 基金残高の推移

- 平成18年度末と平成28年度末の基金残高を比較すると、7.9兆円増加している。



(参考) 地方財政における基金残高のウェイトの推移①

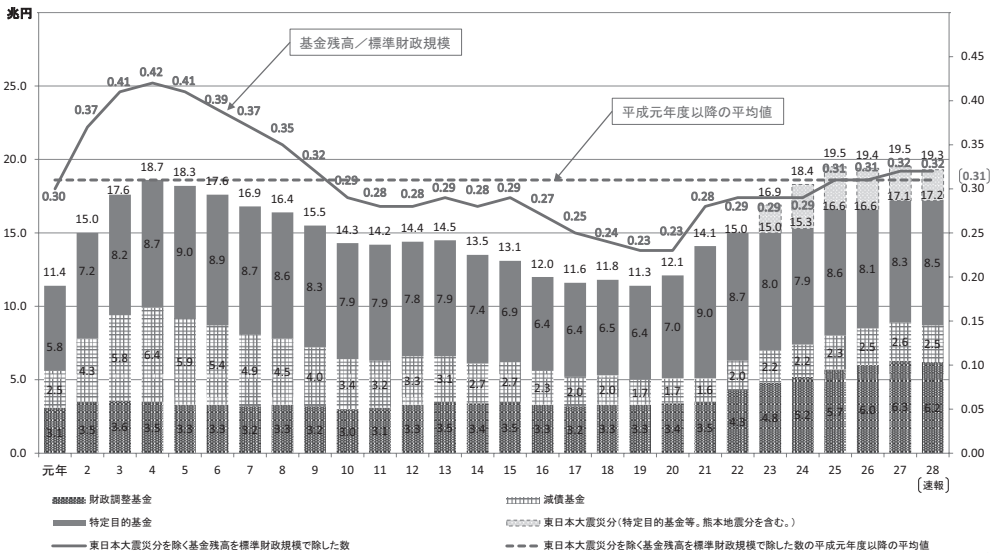
○ 地方公共団体の基金残高の標準財政規模に対する比率については、バブル期のピーク以降、低下傾向にあったが、平成18年度以降、上昇傾向にある。



8

(参考) 地方財政における基金残高のウェイトの推移② (東京都・特別区除き)

○ 東京都及び特別区を除く基金残高の標準財政規模に対する比率については、バブル期のピーク以降、低下傾向にあったが、平成20年度以降、上昇傾向に転じ、近年はほぼ横ばいで推移している。



9

現在、平成30年度の地方財政計画と、これに基づく当初の地方交付税法案が国会に提出されて、衆議院を通過しまして、参議院で審議中です。国会提出されたのは2月6日ですが、これに先立ちまして、昨年末、12月18日に野田聖子総務大臣と麻生太郎財務大臣の地財折衝が行われまして、地方財政対策が決着しました。この際、小西先生の基調講演でもありましたが、大きな議論になりましたのが地方公共団体の基金をめぐる議論でした。

これは昨年春の骨太方針 2017の策定過程に端を発した議論です。このなかで、経済財政諮問会議の民間議員から、あるいは財政制度等審議会の審議報告において、過去10年間で地方公共団体の基金が約8兆円増えているという指摘がなされるとともに、国・地方を通じた財政資金の効率的配分に向けて地方財政計画への反映を行うべきという議論がなされたわけです。これに対して、当時の高市早苗総務大臣は、基金が増加していることをもって地方財源を削減することは不相当だ、地方の理解も得られないということで、真っ向から反論したわけです。結局、骨太方針 2017においては、直ちにどうしようということではなく、総務省が決算統計調査の一環として基金の調査をやってください、そして、増加の背景、要因を分析して、公表してくださいということが書き込まれました。それに基づいて行われたのが、総務省が昨年行った基金の調査です。

その調査結果ですが、まず2ページの表にあるとおり、東日本大震災などの特殊な基金を除く基金残高について、ここ10年、すなわち平成18年度末と平成28年度末を比較しますと、7.9兆円増加しています。内訳は、財政調整基金が3.5兆円の増、減債基金が0.4兆円の増、特定目的基金が4.1兆円の増です。

これを団体別にみると、都道府県が3.1兆円の増、市町村が4.8兆円の増になっています。市町村の増を団体規模別に見ますと、3ページにあるように、政令指定都市、中核市などの増加率よりも町村のほうが増加率は高くなっており、必ずしも市町村の規模、あるいは財政力と基金の増加率は比例していないことが分かります。

それから、平成28年度の普通交付税の交付団体、不交付団体別に見ると、交付団体の基金の増が5.3兆円、不交付団体の基金の増が2.7兆円となっております。不交付団体の2.7兆円の増のうち、東京都と特別区の分が2.5兆円あります。

つぎに、なぜ基金残高が増えているのか、その要因を分析したのが4ページの表です。国の施策、あるいは合併など制度的な要因による増加額が全体の7.9兆円のうち2.3兆円です。そして12月に、経済財政諮問会議で基金の調査結果の説明を野田総務大臣がいたしまして、それにあわせて地方財政に関する議論が行われたわけです。このなかで、総務大臣からは、この基金調査の結果を説明したうえで、地方団体が行革の努力を行いつつ、さまざまな地域の実情を踏まえて基金を積み立てていることをご説明して、基金残高を理由に地方財源を削減することは妥当ではないことを強く主張したわけです。

これとあわせて、総務大臣からは、この調査結果を受けて今後総務省としてどう取り組んで

いくのかという方向性について、3つの対応方針を示しました。1つ目が、基金残高が増加している背景には地方の将来不安があるということで、地方の将来不安を取り除くために、地方税財源を安定化していく必要があるという方針を示したわけです。地方交付税について言えば、1番の安定化は法定率の引き上げということになるわけですが、それとあわせて、先ほどもお話がありましたが、赤字地方債である臨時財政対策債に頼っている現在の状況も非常に将来不安につながっているのです。もろもろ含めて地方税財源を安定化することによって、将来不安を取り除くというのが大きな方針の1つです。

2つ目が、いま基金のところでご説明しましたが、全体の基金増のうち2.5兆円は東京分だということで、税の偏在が基金の増加の背景にありまして、偏在性が小さく、安定的な地方税体系を構築し、これを今後推進していく必要があるという方針を示しました。

3つ目が、先ほど基金の積み立て要因のところでご説明しましたように、将来の備えで1番大きかったのが老朽化対策でしたが、老朽化対策など地方が将来に備えて基金を積んでいるので、そういう真に必要な事業をしっかりと適切に実施していけるような環境を整備していく必要があるということの方針として示したわけです。

この方針を受けて、平成30年度の地方財政対策では、総務大臣が経済財政諮問会議で示した方向性に沿って対応を図りました。具体的には4つあります。

1つ目は大方針ですが、基金残高の増加を理由とした地方財源の削減は行わないということです。これは、先ほど小西先生からお話がありましたように、地方財政計画の発表資料にも基金を理由とした交付税等の削減は行っていないということをやわざわざ書いてありますが、そういうことはやらなかったというのがまず1つです。

2つ目は、いまご説明した3つの方針に対応する部分になりますが、将来の不安を少しでも取り除こうということで、地方団体から廃止、あるいは縮減の要望が非常に強い赤字地方債である臨時財政対策債について、できる限り抑制をするということで、夏の概算要求時には臨時財政対策債の概算要求額は前年度から0.5兆円増でしたが、最終的には0.1兆円の減にまで大きく圧縮しました。これによって、地方の将来不安を少しでも和らげていただくという取り組みを行ったわけです。

3つ目の対応としまして、安定的な地方税体系の構築に該当する部分ですが、これも先ほど小西先生からお話がありましたように、与党の税制改正大綱におきまして、偏在度が高い地方法人課税の偏在是正措置について検討して、平成30年度に直ちに結論ということにはならないわけですが、31年度の税制改正において結論ということが書き込まれました。

4つ目として、老朽化対策の推進のために、地方財政計画に公共施設等適正管理推進事業費を計上していますが、その内容を拡充した上で、前年度3,500億円だったものを4,800億円まで増額するという対応を行いました。まさに調査結果を受けた大臣の対応方針に基づいて、平成30年度の地方財政対策を講じたわけです。

今後総務省としてどう対応していくのかということですが、まずは、先ほどの国会でご審議いただいている当初の地方交付税法案をしっかりと年度内に通していただいて、平成30年度の地方財政を円滑に運営していくことが第1になります。それと並行しまして、31年度以降の地方財政に関する議論も始まっております。骨太方針 2018をこの夏までに策定することになっておりまして、31年度以降の経済財政一体改革についての議論が既に始まっております。このなかで、歳出項目の非常に大きなものは社会保障と地方財政ですので、地方財政が議論の俎上に上ることは確実でありまして、先ほど財務省はまだあきらめていませんよ、むしろこのなかで基金問題を取り上げるつもりですよという話を小西先生はされていましたが、まさにこの議論のなかで地方の基金の問題が取り上げられる可能性は非常に高いと我々も考えております。

総務省としては、既に今年の1月に全国の財政担当課長会議において、地方公共団体に対して基金に関する財政状況のいっそうの開示に努めていただきたいというお願いをしております。基金をどういう理由で積んでいる、これからどう使っていくということについて、よりいっそう開示、説明していただきたいとお願いしているわけです。あわせて、公共施設の総合管理計画をほぼ全ての団体で既に作っていただいておりますが、このなかにおいても財源として基金などを的確に見込んで、それを入れ込んでいただきたいとお願いしております。基金などを的確に公共施設の総合管理計画に見込んで、計画的な活用に努めていただきたいという要請です。これは、いま基金に積んでいるのは老朽化対策が不安だからというだけではなくて、それを具体的な計画に財源として入れ込んで「見える化」して、小西先生の言葉で言えば、さらに臨場感を持って説明していただきたいというお願いをしているわけです。

いずれにいたしましても、地方公共団体がさまざま国、地方に通ずる内政の重要課題に対応して、安定的な財政運営をしていくためには、地方の一般財源総額が安定的に、かつ予見可能性を持って確保されることが非常に大事だとわれわれは考えております。地方財政当局としまして、全ての関係者のご理解、ご協力を得て、しっかり説明責任を果たしながら地方財政の安定化のためにこれからも全力を尽くしてまいりたいと考えております。

高井 どうもありがとうございました。引き続きまして、奥多摩町長の河村さんから自治体の現状についてお話しさせていただきたいと思っております。

河村 文夫（東京都奥多摩町長。関東町村会会長）

ただいまご紹介いただきました東京都奥多摩町長の河村です。また、関東で127ある町村で組織する町村会の会長も務めさせていただいております。全国には927の町村がありまして、全国町村会でも政務調査会の行政委員会委員も務めております。今回のセミナーでこのような発言の機会をいただきましたことを、まずもって感謝申し上げます。

私ども奥多摩町の状況をお話しさせていただきますと、先ほど過疎対策事業債の問題などが



出ておりましたが、首都東京のなかにあつて過疎の指定を受けている町です。皆さんもおいでになったことがあるかもしれませんが、東京都のなかでは面積が1番広く、山梨県、埼玉県との県境にありまして、昭和30年に1町2村が合併いたしました。都民の水がめである小河内ダム、奥多摩湖が存在する町です。当時の人口は約1万5,000人でしたが、平成30年1月1日現在では5,233人という状況であり、かつ高齢化率が49.1%の町です。

そういうなかにあつて、これから基金の状況などをお話しさせていただきますが、基金をどうして積み立て、どう活用していくのかということは、これからお話しする人口動態、あるいは町の状況と全部重なっている結果です。

町の人口動態ですが、いま申し上げたように、約1万5,000人いた人口は現在5,233人です。これは、1つには、都民の皆様にも水を供給している奥多摩湖の建設が昭和18年から始まり、昭和32年に完成しました。そこに従事していた東京都水道局の皆さんの官舎がありましたが、そういう皆さんがいなくなったとか、砕石事業をたくさんやっておりましたが、石灰石の採掘が合理化によって少なくなってきたことなどを含めて、人口の流出が始まり、平成8年に過疎地域に指定されております。東京都のなかで過疎地域に指定されているのは、私たちの町と隣の檜原村、そして島しょ地域の4町村です。

そういう状況のなかで、増田レポートというショッキングなレポートが出ましたが、消滅自治体の問題を含めて一体自分たちの町をどうしていくのか。このままいったらおそらく65歳以上の人口が60%、70%になってしまうという状態でした。そこからいろいろな施策を打っていないと、地域のコミュニティが崩壊してしまう、あるいは地域の安全や安心が守れないということから、若者の定住化対策を始めました。若者定住化の1つの動機は、地域コミュニティが崩壊すれば、われわれの先輩に作っていただいた町に高齢者の皆さんが健康で長生きして住み続けることができなくなってしまう、という危機感を持ったことです。

若い人たちにUターン、Iターンして環境のいいところで子育てをしてもらうための定住支援を行っています。まず、若者に定住していただいた場合に家を作る、あるいは作った場合に助成あるいは利子補給しています。また、5年前から保育料の全額助成、小学校・中学校の給食費の全額助成、高校までの通学費の全額助成などを含めて、いま15項目にわたる施策を展開しています。予算としては、少子化対策には9,700万円計上しています。あるいは低廉な住宅ということで3年ほど前から毎年7戸ほど若者定住応援住宅を作り始めました。これは、家賃が3万円、2台駐車できる住宅を作りまして、ただし、一般の公営住宅と違って、私どもの町が来てほしい20~50歳までの若者、特に子育て世代の人に将来にわたってコミュニティに入ってもらい、あるいは消防団活動をしてもらうことも含めて募集を行い、できるだけ子育てをしていただく人に入ってもらっている状況です。

その結果、平成8年から昨年までずっと人口が平均して1年間に約120人減っておりましたが、昨年1年間は37人減に減少幅が小さくなりました。そういう意味で、ここ数年の定住対策、

空き家対策、子育て支援の効果が少しずつ出てきたのかなという気がしております。

さらに、空き家対策特措法ができた時点で、町には一体空き家が幾つあるのか調査しましたら、444戸ありました。これを特措法で言うように自治体が壊す、あるいは壊す勧告をするのではなくて、使っていこうという発想で施策を始めているところです。皆さんもご存じのように、空き家を壊す、あるいは空き家を持っていて長期間住まないと、固定資産税の課税標準を6分の1にする特例が適用されなくなって固定資産税が高くなりますので、なかには家と土地を町に寄付するという状況が表れてまいりました。そこで、寄付してもらった物件をうちの町に住みたい、住み続けたい人に提供しようじゃないかということから、いなか暮らし支援住宅というのを始めました。これは、15年間住んでもらいましたら土地と家を無償で譲渡するというものです。いなか暮らし支援住宅はいま5戸ほど住んでいただいております。最初は豊島区からご夫婦と子ども3人の方に住んでいただいて、さらにいま同じような状態の人が4軒ほど住む状態になっております。

私どもの町は青梅線の終点ですが、青梅線は5駅ありますので、5駅の周辺の空き家であれば、都心にも十分に通勤、通学ができることから、それを主体的に行っております。条件的には、40歳以下の夫婦、または50歳以下の方で子どもがいて育てていただく、あるいは地域のコミュニティに入ってもらう、といったことを含めて、リフォームする経費などを負担していこうという政策を進めております。特に私どもの地域は、自治組織が21ありますが、加入率がほぼ100%です。お互いに隣近所の絆が強いという部分がまだ残っております。これは、都会の人たちは住みづらいつい言うかもしれませんが、私たちの町にとっては子どもの安全、安心、あるいは防犯、防火に非常に役立っていることを、住む人たちにもだんだん分かっていただいているというのが実感です。

それから、所有者から寄付を受けた空き家が古い場合はそれを取り壊してしまって、新しい住宅を作って、それも提供していこうというのを平成30年度予算で1戸やりまして、これも一定の期間住んでいただいた場合には無償で譲渡するという事業を始める予定です。

その結果、Uターン、Iターンによってここ数年のうちに町内へ転居してきていただいた方は、134世帯345人で、子どもの数は115人増えております。私どもの町では、小学校が3校、中学校が2校ありましたが、中学校を平成27年4月に統合し、いまは小学校が2校、中学校が1校です。昨年の小学校の入学生が、氷川小では8名、古里小では20名です。若者定住住宅をつくったことによって子どもの数が増えてきて、20名という状態ができてきている状況です。

ここから基金の状況ですが、財政調整基金は、年度間調整つまり財源がなくなったとき、予算編成時にその基金から充当していきます。また、減債基金が13億円ありますが、平成16年から平成27年にかけて下水道を敷設しました。この事業については下水道債、また、過疎対策事業債も使わせていただきました。過疎対策事業債あるいは下水道債は、元利償還金の一部が地方交付税に算入される制度ですから、そういう有利な起債を使って完成させました。ただし、

子育て支援あるいは定住化の新しい施策を一般財源でやらなければならないので、元利償還金の財源を基金に積み立てておかないと、返済が始まったときにそういう施策の財源を食ってしまうおそれがあるので、積み立ててきました。平成30年度から、減債基金からの下水道債の返済が始まっております。1番ピーク時の平成32年度から何年間かは、年間5億円払っていく状況ですから、長期的な見通しを立てながら、そういう基金を積み立ててきているというのが実態です。

特定目的基金については、庁舎の建設をしなければならないのですが、国からも都からも補助金は一切出ず、借金をして作ることになりますので、確実に基金をためて、一定の基金を積み立てたときに安全な庁舎を作っていくとしています。東北の震災から7年たっておりますが、司令部である庁舎が壊れて住民も避難できないということでは困りますので、庁舎をしっかり作るためにいま基金をためている状況です。

それ以外の公共施設を整備する基金は、道路やインフラ整備、橋の長寿命化を含んでいます。町には相当な面積の道路がありますので、計画的に整備しなければ住民の生活に支障が出ることから、一定の額を積み立てる必要があるということで、基金を積み立てている状況です。

町はいま平成30年度予算を編成しておりますが、総額は62億9,000万円、対前年1.5%増です。ここ3年は約62億円の予算を計上しておりますが、これはうちの町ぐらいの規模からすると結構大きな予算規模です。そのなかで、地方交付税は15億2,000万円ですが、これは国の政策で大きく減ることがあります。そういうことが起きると自治体はとてもやっていけなくなる、という危機感を持っております。

地方財政計画と地方交付税はありますが、そういうものに左右されないできちんとやるためには、長期的な部分については自分たちで基金を持つということ、人員を約10%削減するなど、行政改革もやってまいりました。その間に、国からのいろいろな事業については増えてきているのが実態です。それに伴う人件費は自分たちでいかに努力していくかという部分なので、基金が非常に大きな役割を果たしております。この15年間のうちには、繰越金が100万円という決算をしたことがあります。そういう非常に厳しい財政運営をしながら基金をためなければ、住民の皆さんに安全で安心な町に住んでもらえないというのは事実です。

給与あるいは事業の見直しをしながら、いまでも職員組合との交渉も含めて、常に行政改革はやっております。自分たちの町がこのままずっと継続していくには一体どうしたらいいかというのを、もちろん国に頼るだけではなくて、それぞれの市町村長が自分のことは自分たちで考えるというのが前提です。そのために何をするかというのは基金と非常に深い関係を持っております。

今回の基金に対する国のいろいろな意味でのパッシングについては、どうなのかなという気がしております。基金問題が出たときには、全国町村会として国のヒアリングを受けました。東京都のなかで、基金が多いランキングの15位以内に入った町村が4つあります。いま東京都

には13の町村がありますが、島に9つの町村があるうちの青ヶ島村、御蔵島村、利島村と、私どもの隣の檜原村が15位以内に入りました。町村会では、そういう資料を出して個別的にたたくことについて、本当にみんな憤慨しております。それぞれの町村の努力を全く聞かないでそういう議論をしていいのでしょうか。

それぞれの町村は自分たちの町村をどうしようかということで、片方では行革をしながら、片方では将来を見ながら、必要な部分があるから基金を積み立ててきているのに、基準財政需要額との比較のなかで多い、少ないという議論はおかしいのではないかということで、東京都町村会を通じて全国町村会から総務省に対して要望書を提出しました。したがって、われわれとしては、ミクロの部分を見ないでマクロの問題として一定の資料を作って議論していくことは、最終的には小さいところはつぶしてしまえということと同じような感じで、非常に危惧しているのが実態です。

基金がなぜ必要なかということですが、公共施設の整備計画について、橋梁・道路なども含めて私どもが計画を作っております。それに沿って実行していきますが、単年度ではできません。公共施設についてもまったく同じです。特に庁舎については、おそらく防災も含めて20億円ぐらいかけないといけないのかなと考えていて、そういう計画のなかできちんと見ながらやっていきたいと思います。施設の更新費用の将来見通しを含めて、消滅自治体にならないためにわれわれの町をどうするか、あるいは地域に住む住民が安全で安心して住めるためにはどうしていくかということ、知恵を絞りながら、また汗をかきながら実行していることが、基金と密接につながっているわけです。

1つの例ですが、4年ほど前に多摩地域で大雪が降りました。私たちの町は、地域の孤立を解消するのに1週間かかりました。自衛隊に災害派遣も要請しました。そのとき、雪を除くための費用が3,000万円ほどかかりました。3,000万円の一般財源はすぐ手当てしなければいけないので、そういうものこそ基金がないと対応できません。もう一つ、そのときに1番困ったのは透析患者です。透析患者が30人おりましたが、うちの町には透析を行う医療機関がありませんので、隣の青梅市まで行くのに職員が公用車を使って3日間にわたって送り迎えをしました。青梅市までの道路は1日で開通しましたが、医療機関まで行くのに道が片方しか開いてないので非常に時間がかかったというのが実態です。隣接市と連携しながら、そういうことがないようにしていきたいと思っています。

長期的な計画、あるいは何か起こったときにすぐ住民のために対応することは、それぞれの自治体がそれなりに考えてやっているわけですから、それを十把一絡げに議論することには非常に違和感を感じるという状況です。雑駁ですが、基金との関係あるいは小さな町が抱えている問題などをお話して、基金は私たちにとっては必要だということをおっしゃつてもいいです。ご報告をさせていただき、ありがとうございました。

高井 ありがとうございます。最初に申し上げましたように、埼玉大学の高端さんが今回の発表に当たって埼玉県内の自治体の基金の状況を調べておられますので、ご報告をお願いします。

高端 正幸（埼玉大学大学院人文社会科学研究所准教授）

高端でございます。新藤会長も冒頭におっしゃったように、基金の問題は、都会の大学にやった息子が最近貯金していて、彼は迫り来る就活シーズンに備えてスーツも買わなければいけないし、交通費もかかるので、貯金を増やしているのかもしれない。そういう事情も関係なく、親父は、息子が財布に余裕があるなら仕送りは要らないのではないかと考える。とはいえ、基調講演で小西先生がおっしゃったように、この問題は財務省との関係のなかで、将来に備えているのだという論理だけでは乗り切れないという状況なのかもしれません。

そうすると、われわれは何を考えなければいけないのか。全国について総務省が包括的な調査を11月に発表しました。ここに来られている方々は総務省や自治体の関係の方が多いと思うので、私の事例紹介に意味があるのか怪しいですが、ともかく、埼玉県の北本市と秩父市（図1）にご協力いただいてヒアリングを行った結果をご紹介します、最後に私の見解を少々お話しさせていただきます。

北本市と秩父市は人口が同じぐらいですが、北本市は非常に面積が小さいです。また、秩父市は中心市街地としての旧秩父市がありますが、中山間地がほとんどであるという意味では奥多摩町と似通った条件があります。秩父市は高コスト要因を抱えているので、住民1人当たり



(出所) 埼玉県ウェブサイト (<https://www.pref.saitama.lg.jp/a0301/saitama-profile/documents/map.pdf>).

図1 北本市及び秩父市の位置

表1 2市の基本データ

	北本市			秩父市		
人口 (H27国調) (人)	67,409			63,555		
人口増減率 (H22 H27) (%)	- 2.1			- 5.1		
面積 (km <sup>2</sup> )	19.82			577.83		
人口密度 (人/km <sup>2</sup> )	3,401			110		
産業構造 (H22国調) (%)	第1次	第2次	第3次	第1次	第2次	第3次
	1.5	24.2	74.3	3.0	33.4	63.6
(2000年代以降) 合併の有無	無			1市1町2村 (05年4月)		
指定団体指定状況	首都			首都 過疎 山村		
標準財政規模 (H27年度) (千円)	12,701,606			17,418,366		
地方債現在高 (H27年度) (千円)	24,220,393			30,988,679		
基金残高 (定額運用除く) (H27年度) (千円)	3,276,951			14,023,662		

(出所) 北本市, 秩父市「平成27年度 財政状況資料集」。基金残高のみ総務省「地方財政状況調査」。

表2 2市の各種財政指標

	北本市			秩父市		
	当該団体	類団平均	類団内順位	当該団体	類団平均	類団内順位
財政力指数	0.80	0.71	25/73	0.59	0.73	70/90
経常収支比率	89.6	91.7	24/73	84.1	88.7	12/90
実質公債費比率	3.5	7.0	18/73	4.2	7.8	17/90
将来負担比率	42.4	33.6	45/73	38.3	37.3	47/90
人口千人当たり職員数	5.44	6.12	23/73	7.36	7.10	60/90
ラスバイレス指数	100.8	98.7	62/73	98.7	98.4	46/90
住民1人当たり歳出決算額 (性質別, 主な項目のみ) (円)						
人件費	50,532	58,112	51/73	63,819	62,416	35/90
物件費	48,142	48,880	35/73	56,973	57,033	41/90
維持補修費	302	3,371	72/73	2,668	3,825	51/90
扶助費	62,325	85,678	67/73	82,598	74,248	18/90
補助費等	30,625	37,196	52/73	53,677	43,857	22/90
普通建設事業費	16,058	47,278	71/73	46,999	54,227	50/90
公債費	28,738	34,987	44/73	42,556	41,131	40/90
積立金	10,267	13,367	33/73	35,166	13,104	4/90
繰出金	33,070	41,899	52/73	47,273	41,709	24/90

(出所) 北本市, 秩父市「平成27年度 財政状況資料集」。

の市債残高及び基金残高はともに埼玉県内の市のなかで1番多くなっています(表1)。

類似団体と比較すると(表2)、北本市、秩父市ともに、経常収支比率及び実質公債費比率は比較的良好です。秩父市は合併特例債や過疎対策事業債の地方交付税措置が入っているため、実質公債費比率が低く出ています。北本市は、職員数が抑制されているために人件費が少なく、さらに扶助費も繰出金も小さい、という意味でスリムな財政運営をしています。秩父市は面積が大きいという事情もあり、職員数が多めなので人件費が大きく、扶助費も多く、補助費と繰出金についても同様です。

それでは、北本市の基金の動向とその背景をみていきたいと思います(図2)。北本市の場合、2012年度以降、基金の総額は減少基調にあります。減少基調を生んだ要因は単純なことで、庁舎建設のために特定目的基金として庁舎建設基金を持っていましたが、2014年度、2015年度にそれを取り崩して庁舎建設が完了し、この基金は廃止されました。これで基金総額の減少はほとんど説明できます。

それ以外の基金の積立はどうか。財政調整基金は近年微増傾向にあります。基本的に決算剰余金を地方財政法第7条の規定に即して決算状況に応じて積み立てています。2000年代には決算剰余金が一貫して増加しました。北本市では近年人口が微増しており、またある工場ができた関係で法人関連の税収が一時的にかなり増えました。さらに、社会保障給付の義務的経費が増えていますが、社会保障給付費は不足を生じないように予算編成段階である程度手堅く歳出を積むので、不用額が出やすくなります。その種の経費が増えているので、決算剰余金が増えているとのこと。これは他の市町村でも同様ではないかというのが、北本市の財政担当課の方の推測でした。積立て規模の目安について、標準財政規模の10%~15%と意識しているが、12%程度に自然に収まっており、その目安にこだわった結果ではないということです。

減債基金については、庁舎建設で起債した分と学校などの耐震補強の元利償還費が2021年度まで高止まりするのが明らかなので、それに備えて積み増しを始めているということでした。

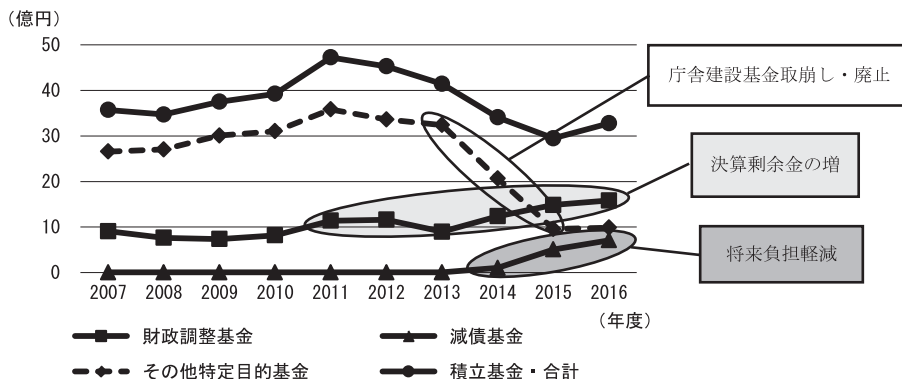


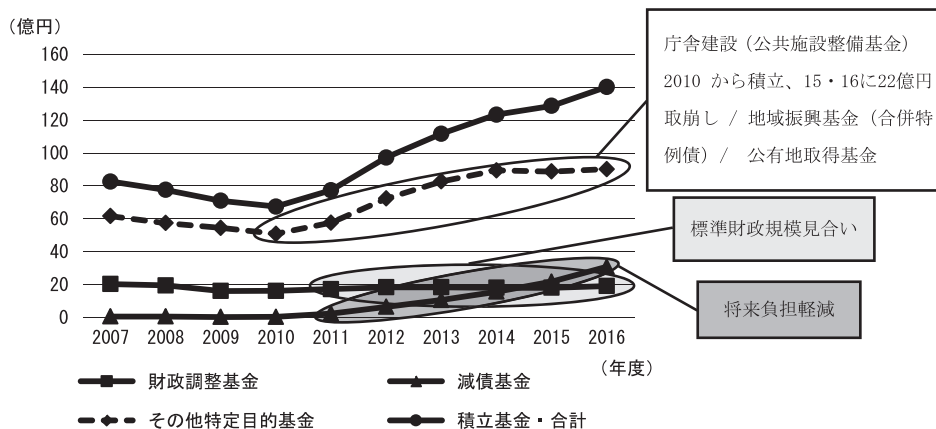
図2 北本市：基金残高の動向

表3 北本市：2016年度末特定目的基金残高（1億円以上のもの）

基金の名称	2016年度末残高	2006年度末残高	増加率	増減見込み
南部地域整備基金	804	97	728.9%	分らない
一般廃棄物処理施設整備基金	250	0		増
緑と花のまちづくり基金	111	12	825.0%	分らない
(基金総額) (定額運用基金除く)	1,244	2,658	53.2%	

(単位：百万円)

(出所) 総務省「基金の積立状況等に関する調査結果(市町村調査表)」2017年11月。



(出所) 図1・図2ともに、総務省「地方財政状況調査」各年度。

図3 秩父市：基金残高の動向

特定目的基金(表3)のなかでは、南部地域整備基金が1番大きいのですが、これは北本市の南部にJR高崎線の新駅を設置し、その周辺を開発しようと前の前の市長が構想し、基金を積み始めたものです。ところが、2013年12月に住民投票でその計画への反対が多数となったため、現在は基金だけが残っています。その処分の仕方は今後考えなければならないようです。

つぎに、秩父市の基金(図3)は、財政調整基金の積立での考え方が北本市とはやや異なっており、私としては興味深かったです。秩父市は標準財政規模の10%を目安としてかなり意識しており、財政課で伝統的に5~10%は積みと口すっぱく言われてきたそうです。また、山間部が大きく、積雪等の災害対策に予備費で対応できない場合もあるので、それに2~3億円程度かかる場合も想定して積み立てています。北本市とは異なり、秩父市では、決算剰余金の増減を、特定目的基金への積み立ての増減によって吸収するという考え方をとっています。ちなみに、2016年度から合併特例債の繰り上げ償還も実施しています。

減債基金ですが、秩父市も合併後に庁舎建設をしています。それが済んで市債の償還が始まるので、積み立て始めていますが、積立での目安は秩父市の合併特例債の残高の3割程度、現状で38億円程度をめどにしています。その根拠は、合併特例債は地方交付税措置が7割ですの



表4 秩父市：2016年度末特定目的基金残高（1億円以上のもの）

(単位：百万円)

基金の名称	2016年度末残高	2006年度末残高	増加率	増減見込み
地域振興基金	2,704	2,766	2.2%	分からない
公共施設整備基金	2,635	1,342	96.3%	分からない
公有地取得基金	1,037	1,279	18.9%	分からない
地域福祉基金	651	652	0.2%	分からない
文化財保護基金	300	0		分からない
ちちぶ夢創り基金	234	0		分からない
過疎地域自立促進特別事業基金	211	0		分からない
(基金総額) (定額運用基金除く)	7,857	6,163	27.5%	

(出所) 総務省「基金の積立状況等に関する調査結果(市町村調査表)」2017年11月。

で、残りの3割を目安に減債基金を積み立てるという考え方です。

秩父市の特定目的基金(表4)の中で、1番大きいのは地域振興基金です。これは原資が合併特例債ですが、2015年度に償還を完了し、基金を取り崩して使っていく時期になりましたが、まだあまり使っていません。公共施設整備基金は庁舎建設が目的で、2010年から積み立てて、2015年度、2016年度に取り崩したところです。

ヒアリングでは、財政事情をめぐる不安要因が様々指摘されました。人口減による税収減や民生費の急増が懸念材料であるのは当然のことです。とくに秩父市は高齢化率が埼玉県内の市で最高なので、扶助費が高めに出ることになります。公共施設の老朽化対策については、総合計画にも費用の推計はもちろんありますが、個別の施設計画が未策定なので、今後どれにどれぐらいメスを入れるかなど、具体的な対応がまだ定まっておらず、財政負担への不安感は大きいです。

それから、ご承知のとおり、合併算定替が終了します。秩父市の場合、合併を2005年4月に行っています。合併算定替が縮小している途中ですが、影響額は約10億円を見込んでいて、まだ3億円減ったところなので、今後7億円さらに減っていく。これは当然不安材料になります。ちなみに、最近の財政学者の研究で、全国的な傾向として、合併算定替の終了時期が近くなればなるほど合併自治体は基金を増やすという傾向が見出されています。それは当然だろうと思いますが、秩父市の場合もそういう動きになっています。さらに、地方は国の地方財源保障をめぐる政策方針に関する不透明感も大いに感じています。

財務省が言うように、個々の自治体が基金にどれだけ無駄あるいは余裕を抱えているのか、いないのかといったことも考える必要はあるでしょう。ただし総論としては、境審議官からもお話がありましたように、総務大臣の言う、あるいは地方財政審議会が指摘しているような、今後の国と地方の財政関係、安定感のある地方財政制度をしっかりと整えていくことが基本線だ

と思います。

最後にコメントを加えます。財政学の視点から大局的に状況をみると、基金が問題化する、そこに財務省が目をつけて地方財源を圧縮しようとするという現状そのものが、この国の行き詰まりを象徴していると痛切に思わざるを得ません。国と地方で財源を奪い合っている場合ではありません。国と地方を合わせた全体として、国民の生活をどう支えていくかということを実際に考えなければいけません、なかなかそういう方向に国と地方の財政論議が向かわない。国と地方を合わせた全体としての財源のパイが限られているということがその背景にあります。小西先生も増税の話を書きましたが、本当は国民、住民に向き合って、必要なことをする、そのために必要な財源は市民がちゃんと負担して、パブリックセクターをきちんと機能させていくこと、つまり、財政として当たり前を考えていかなければいけないことを考える方向に早急が変わっていかないと、非常に厳しいだろうということです。

財務省が今回基金に切り込むという論理は、私なりの推測ですが、例えば基金に無駄がある、地方財政に余裕があるという主張をして、もし本当に基金に無駄が多い、あるいは地方財政に余裕があるという結論になれば、財務省としては地方財政計画、あるいは地方交付税を縮小する方向に持っていくわけですね。逆に、基金にあまり無駄がない、地方財政には余裕がなくて大変だということを仮に証明できたとしても、それなら自治体の将来不安を解消しなければいけませんよね、という話になり、社会保障経費に切り込まねばという方向に落とし込まれる。「経済・財政再生計画」あるいはアクションプランで医療、介護に徹底的に切り込む予定になっていますが、それをしっかり進めねばという話になります。どちらにせよ、財政再建の2つの本丸である社会保障と地方財政に切り込む材料になるという意味で、財務省は基金に目を付けたのかなと思います。

ただし、歳出削減を追求するだけでは、国民の財政、あるいは政府に対する信頼は高まらない。大局観を伴った形で私たちは基金問題を論じていかなければいけないと思います。

高井 ありがとうございます。最後に谷さんから、ジャーナリストの目から見たご報告をお願いします。

谷 隆徳（日本経済新聞編集委員兼論説委員）

日本経済新聞の谷です。私は、3つのことをお話しします。1つ目は、私自身の基金問題に関する基本的な認識です。2つ目は、新聞記者の立場からこの問題がどう映っているのかという感想です。3つ目は、今後の展開についてです。

1つ目ですが、私がこの問題について思うのは、国は赤字国債を出して予算の帳尻を合わせることができるのに対して、自治体の場合は好き勝手に借金をできるわけではないので、ある程度基金を積んでおくのは当然のことだということです。ですから、基金が増えたからといっ

て地方交付税を減らすというのは論外だと思います。一般社会で考えても、こつこつ貯金をためたら、お前はけしからんから給料を減らすなどという話は通りません。

さらに言えば、基金が増えたら地方交付税を減らすとすれば、逆に基金がなくなったら地方交付税は増えるのかということ、そんなはずはないですね。みんながお金を使いまくってヒーヒー言っていると地方交付税が増えるというのは制度的にあるはずないわけですし、モラルという面でもあってはいけないので、そういう意味で、基金と地方交付税をリンクさせるのはおかしい話だと思います。

そもそも私は地方交付税を減らせと言っているのではありませんが、財務省が地方交付税を抑えたいと思うならば、政府予算そのものを絞るべきです。それが公共事業の予算なのか、医療の予算なのか、教育の予算なのかは分かりません。別に私は教育の予算を減らすとか、医療の予算を減らすと言っているわけではありません。政府自身が選択して、政府予算がスリムになることそのものが、地方財政の裏負担、つまり地方交付税による負担を抑える筋だし近道だと思います。なので、基金と地方交付税とリンクさせる議論は論外というか、自治権の侵害だと思います。これが基本的な私の考えです。

2つ目ですが、ここから先は、さはさりながらということになってしまいます。先ほど境さんからご説明があった総務省の調査結果を見たときは、基金が結構増えているという印象がありました。バブル期を超えて過去最高と言われると、膨らんでいる印象はありますよね。私自身、以前から自治体の基金が増えているという話はよく耳にしていました。高尾さんの秩父市の話でも出てきたように、合併した自治体では地方交付税が10年間、合併算定替で割り増されていて、それをそのまま使ってしまうのではなくて、なるべく基金に回しましょうみたいなことを財政運営上なさっているという話もよく聞いていたので、増えているだろうと思いましたが、調査結果を見ると確かに増えています。

しかも、東京都も増えています。東京都のように税収が多いところではない町村レベルの自治体でも増えています。先ほど河村町長から、個別の例を出すのは問題だというお話もありましたが、個々の自治体名云々を抜きにして、標準財政規模に対する基金残高の割合のトップ10を見ると、都市部の自治体は千代田区が10番目に入っているだけで、あとは町村です。基金が標準財政規模の4倍ぐらいの水準になっています。

私は、そういう水準や、町や村で基金が増えていることが悪いと言っているのではありませんが、財務省は「自治体の基金が増えている。よく自治体は財政が苦しいと言っているが、本当にそうなのか。特に小さな規模の自治体は財政的に厳しいから交付税をちゃんと確保しないとイケないとよく言われているけれども、こんなに基金があるじゃないか」と言うわけです。地方財政の問題は、自治体ムラの議論になりがちというか、プロでないと理解できないような部分はありますが、財務省が言う「見なさい、こんなに基金が多いじゃないの、過去最高ですよ。しかも、都市の自治体だけが増えているのではなくて、田舎の自治体だってこんなに増え

ているじゃないの。それだったら、もう少し国に協力してくれてもいいじゃないか。地方交付税を少し抑えよう」みたいな議論は、今日ここにいらっしゃる方々はほとんどご存じだと思いますが、普通の人には通りやすいと思います。

それと、先ほど小西先生が、基金が増えた理由として、臨時財政対策債を含めたマクロの制度の信頼性が低下したことが基金の増加につながっているとお話しされました。私などはなるほどと思いますが、一般の人たちからすれば理解不能で「何を言っているの」となります。これは地方財政制度を本当に理解している人でないと分からない議論です。

私たちのようなメディアにいる人間は、もちろんある程度専門的なことを自分で理解できる範囲内では理解したいと思いますが、一方で、わかりやすいシンプルな議論も無視できません。私は日本経済新聞で論説委員を務めておりますが、論説委員は社説で何を書くか議論するわけです。自治体に絡むような話は私が書くことが多いですが、私が勝手に書くものではありません。会議の場で、自分はこういうことを書きたいと言って、ほかの方々からいろいろ意見を言われて、それを踏まえて書くというのがルールです。つまり、私の意見ではなくて、会社の意見になります。

基金問題を話すと、先ほどの地方財政制度のためにこうなった、ああなったという話よりも、こうってはなんです、財務省に財政研究会（財研）という記者クラブがあって、そういう人たちは特に日本経済新聞だと偉くなりがちで、財研出身の論説委員が何人もいて、数で負けます。その人たちはシンプルで、「こんなにお金が余っているじゃないか。苦しい、苦しいと言ったって、何でこんなに余っているんだ。一方、国は先進国で最も財政状況がおかしい。少しは地方も協力すべきではないか」と言うわけです。私とその人たちだけの議論ならいいですが、聞いているほかの人たちはそうかなと思います。

なので、何が言いたいかというと、地方財政のなかの議論から一步踏み出せば、今の基金の水準は高いと私は思います。先ほど河村町長からいろいろ説明がありましたが、自治体はお金をためるのが仕事ではないので、歴史的に言って高い水準にあるならば、それをどう使うかちゃんと示す必要があるし、私は論説委員会の議論でいつもいじめられている立場なので考えるのですが、自治体はもっと未来に向けてお金を使うべきではないでしょうか。そうしないと、地方交付税を守れないだろうと思います。

3番目に、今後の展開について言わせていただくと、この問題が面倒なのは、単に基金だけの問題ではなくて、先ほど境さんからもお話が出ていましたが、税源の偏在の問題とリンクしていることです。リンクしているというのは私が言っているのであって、総務省の公式見解ではリンクしていないということなのかもしれません。去年、地方消費税の清算基準の見直しがあって、東京都から1,000億円が地方に移りました。僕は、地方消費税の清算のやり方を消費活動の変化に合わせて見直すということは大切だと思いますが、一方で、去年の検討過程を何となく取材していると、やや最初から結論ありきだったという印象がありました。

つまり、何でもいから東京から地方に金を移すという結論が最初からあって、財務省はもともと強くそれを主張していたわけですが、なぜそうなのかというと、東京からお金を移して地方の税収が増えれば、結果としてその分だけ地方交付税を抑えられるわけです。基金が増えたから交付税を減らすのがダメならば、何とか東京から税源を地方に移せば、結果的に国が配る地方交付税は減るというので、別に財務省と総務省が手を握っているとは言いませんが、大ざっぱに言えばそういう構図があるのではないかと感じています。そして、これは本来既に決着したことになっている話ですが、消費税率が8%から10%に上がるのに合わせて、また蒸し返されて、偏在是正の話と基金の問題がリンクするという状況が今年の問題で出てくると思います。なので、基金の問題はややこしい話になっているのでしょう。

最後に、普通の人から見ると、基金の話が地方交付税に飛んでいくという関係は分かりづらいです。なぜいつもこうなるのかなと思うと、地方自治体の財政の自立度と分権度が低いからです。今は、地方交付税をちょっと減らされるだけで大騒ぎするのが当たり前です。地方交付税への依存度が高く、地方財政全体で見ると歳入の17~18%ぐらいです。今地方自治体が行っている仕事に比べて地方税の絶対水準が低いので、先ほどから言われているような増税または国から地方への税源移譲をやって、その結果として地方交付税への依存度が下がり、地方交付税が1億円増える、1億円減るで大騒ぎしないようになっていったほうがいいのではないかと思います。そういう意味で言うと、基金問題は今の地方財政の分権度が低いことの表れなのではないでしょうか。

#### <ディスカッション・質疑応答>

高井 ありがとうございます。フロアからパネリストの皆さんへ質問が出されています。

最初は、境さんへの質問で、税収不足と基金積み増しの関係についての質問ですが、質問を読んでお答えいただければと思います。

境 いただいた質問は「今日いまだに景気が回復しないので、税収不足への懸念から基金積み増しの意識が働くと思います。この問題は、景気回復策とあわせて考えるべきだと思いますが、ご意見を伺えればと思います」というものです。

まことにそのとおりですという回答になりますが、私自身、とにかくこの問題については、先ほどもお話がありましたが、国と地方がお互いにお前のほうが金はあるだろうか、お前の金を俺に寄せせという話ではなくて、国と地方が協力して同じ方向を向いて取り組むことが大事だと思います。

今はとにかく骨太方針 2018についても、プライマリーバランスの黒字化に向けて具体的な計画を作ることが目標になっているわけですが、プライマリーバランスを黒字化するために必要なことは、単純に言うと2つ、正確に言うと3つしかないわけです。1つは歳入を増やす、もう1つは歳出を効率化する、これに尽きます。歳入を増やす際のやり方としては、1つは景

気回復、もう1つが増税ということになるので、基本的には歳入増の手段としての景気回復と増税、もう1つは歳出の効率化を、国と地方が協力してどうこれから取り組んでいくかが非常に重要な課題です。基金問題はあくまでも地方団体のミクロの財政運営の結果として出てきた事象にすぎないのです。その背景にある今の国と地方の財政構造をどう将来に向けて改善していくかということで、ご質問にあるような歳入増の手段としての景気回復、さらには増税、そして歳出の効率化に国と地方がどう取り組んでいくかということが何よりも根本的に重要なことだと考えています。

高井 河村さんには、情報開示が求められるという議論について、議会との関係を含めてどう考えますかという質問が出されていますが、いかがでしょうか。

河村 質問は「基金の残高をどの程度の水準とするかは、将来の用途とあわせて各自治体の判断に委ねられていることが基本ですが、今まで以上に情報開示、説明責任の徹底が必要であると考えます。そのような観点から、議会の役割をどう考えるかについて、現状とあわせて見解をお聞かせください」というものです。

基金の内容あるいは情報開示については、必ず予算の最後に基金に関する前年度末残高、当年度予算において基金をどのように使って、年度末の基金残高がどうなるか、という資料を議会に示しております。また、先ほど若干お話ししましたが、その内容についても説明しております。さらに町のホームページで見られるという状況です。

特に今お話ししたように、下水道債については、元利償還金を払っていくために最終的には15億円積み立てないと、ほかの基金を取り崩すか、あるいは一般財源を使うようになるので、ほかに影響がないようにその基金を取り崩していくという説明をしております。また、庁舎建設については、何年か1億円ずつ積み立てていますが、庁舎建設の財源は借金するしかないで、できるだけ基金を積み立てて、一定の段階になったら基金と借金を利用して、将来の住民の皆さんにこのぐらいの負担してもらうという説明をしなければいけないということで開示しております。議会の皆様にはそれを理解していただいているのではないかと思います。

高井 同じ質問を全員にということなので、皆さんからお答えをいただければ。

境 先ほども申し上げましたが、総務省では各地方公共団体に対してこれまで以上のいっそうの情報公開、開示をしてくださいと今年1月の全国会議でお願いしております。そのなかには、当然執行部がご説明されるというのがありますが、議会の皆様にも、住民に対して、あるいはさらに広く、例えばホームページとか広報というものを含めていっそうの情報開示をくださいとお願いしていますので、議会を含めたいっそうの説明をぜひ今後よりいっそうやっていたいただければと総務省として考えております。

谷 議会の役割は難しいかもしれませんが、最近思うのは、基金に絡んでどれぐらい積みばいいのみな議論していますね。答えは1つではないと思うので、議員の方々も一緒になって、個々の自治体の予算編成の推移を見ながら、うちの自治体の基金のありようはこれぐらいがいい

いのではないかという議論にぜひ参加してほしいと思います。特に災害対策などが入ってくると、基金をどれだけ積みばいいというのはよく分かりませんが、逆に減債基金みたいなものはルールがありますね。個々の自治体ごとに過去の歴史から見て、これくらいあるのがいいのではないかという議論をぜひやってほしいと思います。

高端 お三方のお答えに特段付け加えることはないと思いますが、基金は将来への備えであるという意味で言うと、特に公共施設の老朽化対策のように、保有するストックが将来のフローとしての費用をどう生み出すかをきちんと見通して、基金の積み立てを含めた財政運営を計画的、長期的な観点でやっていくという難題を、今まで以上に議員の方々を含めて深い理解の下で議論しなければいけないことになっています。大事なのは、議会と行政、地域住民を含めた連携を深めていって、財政を運営していくことだと思います。

高井 ありがとうございます。3つ目は谷さんへの質問です。

谷 これは「財務省が財政研究会つまり記者クラブにいる新聞記者を通じて、地方基金余剰キャンペーンを張っていますが、それに対抗するためには、地方自治体側は何をしていく必要があるとお考えですか」という質問です。

基金は全体では増えていますが、実際は多いところ、少ないところ、あるいは全然基金がない自治体もあるので一概には言えません。ただし、私のお願いとして言うならば、確かに基金はこつこつためて積んだものだというのとは分かりますが、積みばいいというものではないので、使ってください。あとは、今ある基金がなぜこれだけあるのか合理的に説明してほしいと思います。そうしないと「余っている」キャンペーンに対して、私は1対1であれば口げんかでは負けませんが、先ほど言ったとおり、圧倒的に向こうのほうが数が多く、しかも分かりやすい議論なので、それだけだと耐えられないというのが1つです。

もう1つは、その関連で、質問者は「地方紙が財務省の論調を無批判に受け入れているのは、勉強していないからだ」と書いていますが、それについて私は分かりません。大切なのは、冒頭に言ったように、基金と地方交付税はそもそもつながる話ではないので、それはそれで反論できると思います。あとは、それぞれの自治体ごとに今ここにある基金が何で多いのか客観的に説明すべきではないですか。この前、北海道新聞に北海道内の市町村の基金の残高を調べた記事が載っていましたが、残高はすごく増えています。その論調は、基本的にいろいろ不安があるから増えているという書き方でした。そこから先は、多分書いた記者は困っているのだらうと思いますが、できればもう1歩個々の自治体ごとの事情を見るべきでしょう。一方で基金はどんどん増えている、他方で何でもいから地方交付税を増やせというのはなかなか通りづらいので、丁寧に取材してほしいと思います。

高井 ありがとうございます。4つ目は高端さんへの質問です。

高端 これは「国を親、地方自治体を子とされるのは何を根拠にされているのですか。地方交付税は仕送りですか。地方の固有財源ではないのですか。上記の例えは財務省的ではありません

んか」というご質問です。

まさにそのとおりです。私の意図が伝わっていなかったら申し訳ありませんが、まさに財務省がそういう図式のなかで基金問題に目を付けて、息子への仕送りを減らそうとしている状況ですねと申し上げたつもりです。付随してコメントしますと、財務省的なとらえ方は不毛なものです。社会状況を念頭に置いたとき、社会保障の担い手は年金を除けば地方ですが、そこを締め上げて国に何の得があるのでしょうか。社会を統治する主体としての国が社会保障の担い手である地方を締め上げるというのは、私には理解できないことです。

高井 ありがとうございます。質問は以上ですが、おそらく自治体の財政担当職員の方がお見えになっていると思いますので、その方に代わって私が伺います。

普通交付税は基準財政収入額と基準財政需要額で計算しているわけですから、地方交付税の算定が甘くない限りは余るわけがありません。ではどうやって基金を捻出しているかということ、先ほど河村さんからもお話がありましたし、私も実際に自治体を回って聞いていますが、簡単に言えば職員の定数を削減しています。本来どこに住んでいても同じ行政サービスを受けられるために、ここの自治体であればこれだけの職員が必要だという客観的な人数は設定されていますが、実際はその数を割っています。極端な話、100人やめたら50人しか補充せずに、残りの50人はパートにして人件費を削っています。そうしないと基金は捻出できないと思います。

一方で、景気は変動するわけですから、リーマンショックのようなことが起こったときに財政再生団体に陥ることを避けるくらいの基金は持っておきたいですね。東日本大震災が来たときには、津波にさらわれて庁舎がつぶれましたが、1カ月は何かできるだけのお金は必要ですよ。では、1カ月分持っていればいいのでしょうか。市町村の庁舎がつぶれた場合、仮庁舎を建てるのにこれくらいの金額があつて、それを標準財政規模で割り返すと、高端さんが調べたときは10%ぐらいでしたよね。よく10%と言われていますが、そういうことを考えながら、おそらく財政担当の方は議会に説明されているのだと思います。

例えば財政再生団体になるときの基準は、実質赤字額の標準財政規模に対する比率が、都道府県は5%、市町村は20%に達したときですが、臨時庁舎を建てる費用は、市町村だって都道府県だって臨時のバラックですからそれほど違わないですよ。でも、財政規模は都道府県のほうが大きいので、標準財政規模に対する比率は小さくて済みます。この辺のところはどう考えたらいいのか、ご教示いただければと思います。

境 総務省が基金の調査を行ったときに、どれくらいの目安で積んでいるかという調査もあわせて行いました。それを集計すると、確かに今お話があったような財政再生団体のラインである都道府県5%、市町村20%というのを意識しているという回答も相当程度ありました。ただし、それとは全く無関係に、過去の自分の団体の最大の基金規模を見ているとか、いろいろな回答がありました。そこで、私たちとしても一定の目安を示すべきではないかという議論も内部ではしましたが、いま高井先生からもありましたように、これくらいの基金を持っていれば



大丈夫という話は私たちから責任を持つてはできませんし、現実にそれぞれの団体によって考え方がばらばらなので、このあたりはなかなか難しいところがあります。

災害の場合も、大規模災害が起こったときに、国の査定を待たずにすぐに補正予算を編成するためには、一定の基金がなければいけないというお考えの団体も確かにありますが、逆に、それがなくても後で国の災害査定後に戻ってくるし、場合によっては後で特別交付税の形で戻ってくるので、一時借り入れすればいいじゃないかと考えている団体もあります。そこは団体のお考え次第なので、一定の目安を総務省として示すのはなかなか難しいという結論になっていますが、今回幸いにして全団体の基金を調査して、ある程度データがそろっていますので、それぞれの団体が議会との議論、あるいは住民に対する説明も含めてどのように考えているのか、類似の団体はどうなっているのかなども見ていただきながら、もう一度それぞれの団体のなかで議論していただければと思います。

高井 最後に『都市問題』2018年2月号の特集2が「自治体基金の行方」ということで、本日基調講演していただいた小西先生はもちろん、それに加えて4名の研究者の方々が書いていますので、参考になればと思います。それから『エコノミスト』2017年11月21日号の「やりくり上手はあの自治体」という特集は、財務省、総務省、地方自治体の間でバランスが取れた記述だと思います。ただし、これは基金がたくさんあると安心だ、という論調です。興味がある方がいらしたら、今日の追加情報として情報提供させていただきます。

それではパネルディスカッションをこれで終わりたいと思います。お忙しいなか、4名のパネリストの方々に来ていただきました。たいへんありがとうございました。(拍手)

池上 基調講演、パネルディスカッションと長時間お聞きいただき、ありがとうございます。また、パネリストの皆さん、司会を務めていただいた高井さん、たいへんありがとうございました。あらためて御礼申し上げます。(拍手)

それでは、これで本日の公開セミナーを終了させていただきます。

[付記]

本報告は、池上岳彦（立教大学経済学部教授。公開セミナー運営責任者兼総合司会者）が、基調講演者・パネルディスカッション司会者及びパネリストの確認を得て、発言の概要を取りまとめたものである。

なお、発言者の氏名に付した肩書きは、公開セミナー開催当時のものである。