

「財政再建プログラム試案」に対する中間提言

— 府民のくらし・福祉を守ることと両立できる 大阪府財政再建、もう一つの道 —

2008年5月20日

社団法人 大阪自治体問題研究所
「財政再建プログラム試案」検討委員会

<連絡先>

〒530-0041

大阪市北区天神橋 1-13-15

織原・松本

TEL 06-6354-7220

FAX 06-6354-7228

E-mail oskjichi@oskjichi.or.jp

1. 大阪自治体問題研究所の基本的考え方

(1) 「大阪府財政再建プログラム試案」の経緯

大阪府は2月に「財政非常事態宣言」を行い、「収入の範囲内で予算を組む」とした。そして4月に平成20年度予算に向けた「財政再建プログラム試案」を発表した。これによると、平成20年度で約1,100億円、平成28年度までに総額6,500億円の改革取り組み額が必要としている。「財政再建プログラム試案」では、医療・福祉・教育予算の大幅な削減、各種公共施設の廃止などが盛り込まれており、府下の各地で試案に対する議論が巻き起こっている。本年6月には「改革プログラム案」をまとめ、7月に平成20年度予算を決定するとしている。

(2) 「財政再建プログラム試案」の問題点

大阪自治体問題研究所では、現在の大阪府の財政再建の進め方には、「財政再建プログラム試案」を見る限りにおいては、少なくとも次のような問題点があると考えている。以下ではその内容と当研究所としての考え方を提示する。なお、6月に発表される橋下知事の「改革案」が発表された時点で、改めて内容の精査を行うものである。

①不透明な大阪府の将来ビジョン

そもそも財政とは、望ましい社会・経済システムをつくるための手段である。財政規模の増減にかかわらず、財政改革には将来に対する明確な地域のビジョンが必要である。しかし、「財政再建プログラム試案」を見る限りにおいてはそのような大阪府の将来ビジョンと結びつけられることなく、技術的な財政削減の中身でしかない。そのために、府民は財政削減の先にある大阪府の未来への確信を抱くことができず、痛みと不安だけが伴うものである。また、府民から批判の強い大型公共事業や同和事業については、同試案で十分な見直しがされているかは疑問の残るところである。

大阪自治体問題研究所では、「サステイナブル（維持可能な）社会」を創造するという視点に立って研究活動を進めてきた。これは、日本において決定的に不足している福祉・医療、教育、環境のような社会サービスの充実と地元産業振興による経済構造の転換をはかることを理念とし、それへ向けた地域政策を追求するというものである。

財政はそのような将来ビジョンに照らして運営されるべきであり、府内の市町村、住民、その他関係者との間で希望のもてる明確な将来ビジョンを構築しなければならない。

②市町村・住民との協働を破壊

「財政再建プログラム試案」は、大阪府の大幅な財政削減にすべてを従属させる形で運用されつつあり、それが府内の市町村や住民との間で軋轢を引き起こす結果となっている。自治体の財政再建は他の関係団体や住民を無視して進めてはならず、かりにそういった強引な財政削減を強行すれば、健全な財政運営にとって不可欠な協働が崩壊してしまう。財政が逼迫する中でサービス水準を落とさず、むしろ市町村や府民の積極的な協力と参加を引き出す中で大阪府の財政再建を行うことが必要であり、そのためには互いが対等な立場で真摯に建設的な議論を積み重ねていかなければならない。時間的な余裕があるにもかかわらず、こうした協働の強化をはかることなく、強硬な財政再建を進めることは、将来の大阪府全体にとって禍根を残すであろう。

いま必要なのは、大阪府、市町村、住民が協働して大阪府の将来ビジョンを作成し、そ

れに基づく財政改革を進めていくことである。この立場に立った財政改革を大阪府の財政再建のモデルにしなければならない。さらに、こうした大阪府における貴重な財政再建の取り組みを全国に発信する中で、現在の国一地方の間の財政制度の改革を強く国に求めていかなければならない。

③持続的な財政運営

「財政再建プログラム試案」の出発点は、「大阪府＝破産会社」論である。少なくない府民の中に、「5兆円も借金があるなら仕方ない」「大阪府を夕張市のようにしてはならない」との思いがある。

大阪自治体問題研究所でも、『よくわかる大阪府財政再建プログラム』（平成10年）、『どこへゆく大阪府行財政計画』（平成14年）、『住民主権の府政へ』（平成17年）などを通じて、大阪府の財政再建の必要性については社会へ訴えてきており、改革が必要であるという点については異論がない。しかし、財政をみる場合に最も重要なのは、府民生活を支えるための財政運営を持続していけるかどうかであって、借金の規模や赤字の拙速な解消が直接的な問題なのではない。持続的な財政運営が可能であるにもかかわらず、市町村や府民生活を破壊するような財政再建策は本末転倒である。

大阪府財政課が発表した「今後の財政収支の見通し（粗い試算）」（平成20年2月）では、平成28年度に実質公債費比率が27.7%（ピークは平成31年、その後低下）になり、財政健全化団体（早期健全化基準）になるとしている。しかし、財政再生団体（現行の財政再建団体に相当）になる見通しは示されておらず、「財政再建プログラム試案」では財政健全化団体を回避する前提で拙速な財政削減が進められようとしているが、市町村や住民に無理な負担を強いるだけの根拠になるのか、さらには「財政再建プログラム試案」以外の財政再建策は存在しないのかという重大な問題がある。本来、このような財政シミュレーションは財政課の責任に基づいて複数提示されるべきであるが、いまだそのような試算は出されていない。

このように、「財政再建プログラム試案」には大きな問題点がある。当研究所は今後府民の暮らしと福祉を守ることと財政再建を両立させる財政改革案をまとめたいと考えている。今回は「財政再建プログラム試案」で示された財政収支の試算以外の「持続可能な財政運営」（上記③）に焦点を当て、財政再建のもう一つの道を対案として提起したい。

2. もう一つの道へ、財政運営の試算

（1）府民の暮らし・福祉を守ることと両立できるもうひとつの道

大阪府財政において、大きく変動する支出については「収入の範囲内で予算を組む」ことは必ずしも必要なことではなく、1990年代の大規模な起債の影響が及ぶ期間を見据えた上で、持続可能な府政の理念を確立し、その事実と理念に基づいて改革額と改革期間を考えるべきである。

平成14年以前発行の起債償還の費用は、10年目までに39%、20年目までに24%、30年目までに37%を利子分と合わせて公債費として支出される。平成5年から平成7年の間

は毎年 4,000 億円、平成 10 年までは 3,500 億円を越える起債が行われた。この影響が平成 39 年まで及ぶことは避けられない。この事実は、橋下 P T 案の短期的改革で解消しえるものではない。

負担の平準化を否定して、過去の減債基金や借換債の増発というごく限られた範囲の負担の清算を短期的に行ったとしても、そのための削減額は、今年度分の 1,100 億円だけではないのである。太田府政の財政改革プログラム分 2,890 億円も加算されて、平成 33 年度までに総額 9,390 億円の削減が行われることになる。

今回検討委員会が示す「中間提言」は、年間 300 億円の改革額（総額で 5,400 億円）というソフトランディング案となっている。改革期間は 18 年で、利子は、平成 20 年から 29 年までの 10 年間で見ると「財政再建プログラム試案」と比べ 1,000 億円ほど増えるが、改革規模は、府民の暮らし・福祉を守ることと両立できる範囲にとどめることができる。取り組み期間は、太田案に財政健全化団体への回避措置を加えた場合よりも短くてすみ、金利も安くつくことになる。

（２）試算の前提

「中間提言」の試算については、公共事業に依存しない将来設計を構想したもので、普通建設事業を当局提示の 2,250 億円程度に将来にわたって抑えることを前提にして、以下のような条件の下で試算したものである。

- ・ 歳入：「財政再建プログラム試案」と同じ値を使用。
- ・ 歳出：借換債の歳出への影響が出ない平成 22 年まで「財政再建プログラム試案」と同じ値を使用。
- ・ 実質公債費比率：財政健全化団体段階では府民生活に直ちに影響するものではないが、試算では、財政健全化団体にならないことを目処とする。
- ・ 減債基金からの借り入れ：平成 33 年から 38 年まで（公債費元本返済額の最後のピーク時）の金利負担が増大しないよう、平成 20 年から平成 26 年の間は減債基金を活用する。
- ・ 借換債：減債基金残高の減少が実質公債費比率を悪化させないために活用するが、金利増加を招かないよう増発は満期一括債の借換ルール適用後の純返済額の二分の一以内、増発対象の債務は借換えを 1 回限りとする。
- ・ 行革債等：借換債の抑制で資金不足を生じる平成 26 年からの 3 年間で平成 33 年からの最後のピークの 6 年間は、年 200 億円程度の行革債等で対応する。
- ・ 金利は平成 19 年度 2.5%、平成 20 年度以降 3.5%を想定している。

（３）試算の結果（別表を参照してください）

「中間提言」の試算結果は、次のとおりである。

第 1 に、減債基金を活用し、借換債を適切に運用すれば、毎年 300 億円程度の無駄をなくす改革取り組みで、平成 28 年度の単年度収支が黒字となり、平成 37 年度を最後に改革取り組みが必要な状況を脱する。

第 2 に、改革取り組みの総額は 5,400 億円で、この間の必要起債額も 1,800 億円程度となるとともに、普通建設事業費の抑制効果で、公債費は 20 年度から着実に減少する。

（４）改革期間は長いですが、取り組み総額は減る

大阪府の平成 18 年度の財政状況は、公債費にかかる支出が減価償却期間で平準化され、退職手当にかかる支出が退職者数の増減に影響されることなく引当金相当額で平準化されていれば、900 億円の資産形成余力を持っている。しかも、この余力は職員の年齢構成の変化等で今後着実に拡大するため、ピーク時負担を平準化するほど、改革取り組みの必要性は総額でも小さくなる。

3. 不合理な大阪府案の前提

(1) 大阪府は「破産会社」でなく、夕張市のようにならない

大阪府財政の基幹的会計である普通会計の 2006 年度の標準財政規模は 1 兆 4,035 億円であり、府債残高は 4 兆 3,005 億円で標準財政規模の約 3 倍となっている。また、大阪府の 2006 年度実質公債費比率（公債費による財政負担の程度を示す指標）は 16.7% であり、全国平均（14.7%）より高いが、北海道（20.6%）兵庫県（19.6%）などより低く、全国で 8 番目となっている。さらに、下表のように、大都市部を抱える他の都府県と大阪市と比較しても、大阪府の府債残高が突出して高いというわけではない。

標準財政規模に占める地方債残高比較

	大阪府	東京都	神奈川県	愛知県	兵庫県	大阪市
標準財政規模（億円）	14,035	39,117	11,582	12,139	9,461	7,154
実質公債費比率（%）	16.7	15.2	9.8	12.4	19.6	17.5
地方債現在高（億円）	43,005	67,628	29,744	38,048	36,802	29,052
地方債標準財政規模	306	1.73	2.57	3.13	3.89	4.06

出所) H19 大阪府財政ノート及び決算カード より作成

橋下知事は府財政について「財政再建団体に転落した夕張市と同レベル」と表明している。夕張市の起債残高は 149 億円（2005 年度決算）であるが、観光会計の赤字や長期借入金等を加えると実際の返済額は 632 億円で、標準財政規模の 14.4 倍となるものである。加えて、夕張市の実質公債費比率は 28.6% であり、財政力指数は 0.23 というものである。このように大阪府と夕張市の財政を同一視することはできず、知事の主張は府民をいたずらに不安に陥れるものと指摘せざるを得ない。

(2) 財政再生団体になる見通しは示されていない

地方財政健全化法によると、実質公債費比率が 25% を超えると財政健全化団体になり、35% を超えると財政再生団体（従来の財政再建団体に相当）になる。一般に「破産財政」と言われているのは地方財政健全化法でいう「財政再生団体」のことであって、「財政健全化団体」のことではない。

大阪府が発表した財政収支見通しによると、8 年先の平成 28 年度に実質公債費比率が 27.7% になり、財政健全化団体になるというものであるが、財政再生団体になる見通しは示されていない。にもかかわらず、大阪府は、財政再生団体はおろか、財政健全化団体でもない平成 20 年度に、35 人学級の廃止など大ナタを振るおうとしている。

もう少し冷静にみれば、自治体の中には実質公債費比率がすでに 25% を超えているところも多く、2006 年度決算ベースでは全国で 46 市町村がある（『エコノミスト』2008 年 1

月 29 日号)。また連結実質赤字比率でも 9 市町村が財政再生団体、6 市町村が財政健全化団体という試算が出されている(同上)。また都道府県でも大阪府より実質公債費比率が高い自治体が 7 つある。

実質公債費比率は標準財政規模に占める公債費支出の割合を示したものであり、自治体の持続的な財政運営とは一義的な関係がない。借金の返済割合が多くても、他の経費で節約できているならば、財政は運営できているのである。このような指標を財政統制に用いることにさほど合理性はない。大阪府は国に対して財政指標の使い方の問題点を主張し、府民生活を守るという姿勢を貫くことこそが重要である。

(3) 「収入の範囲内で予算を組む」ことを絶対条件にしてよいのか

①自治体財政は「実収入の範囲内の支出」を原則としない

長期にわたって住民生活を支えるような事業は、ある一時期に支出が集中し、単年度で見れば収入の範囲を超える。このような事業を起債によってまかなうことは世代間の負担の公平から考えれば問題はない。重要なことは、それらの事業が住民にとって有する意義であり、その負担に対する中長期的な計画によって財政の持続性が維持できるかである。

事業着工時の集中や、退職者の集中で負担が一時期に集中し、単年度では赤字が発生するとしても、赤字が累積せずに解消する見通しが立てられるならば、持続的な財政運営といえるのである。したがって、自治体の財政は、必ずしも「実収入の範囲内で予算を組む」ことを原則としているわけではない。

②借換債と減債基金の活用

(i) 「世代間の公平」を図るために借換債は必要

地方債は重要な財源であると同時に、「負担の世代間公平」の観点からも意義をもつものである。近年の市場公募債は概ね 10 年満期一括償還をとるので、財務省が考える公用施設耐用年数(30~50 年)に合わないため、借換債がそれを調整するものである。したがって橋下知事の借換債を絶対に認めないという態度は、財政再建に有効な選択肢を自ら放棄していると言わざるを得ない。

ただし借換債を活用する場合には、耐用年数を超えないことが求められる(地方財政法第 5 条の 2)。また、借換えは元金の 58%とするという内かん(事務処理の基準、手続き等について定める行政内部の規定)に基づくルールがあるが、拘束力をもつものではない。太田前知事の借換債増発の問題点は、返済計画や利払い増加の見通しとその対策について、府民や議会に対して説明責任を果たさなかった点にある。

(ii) 減債基金を適切に活用すべき

減債基金とは、負債返済のために毎年公債費として積み立てられる預貯金である。仮に同一規模の事業を 10 年間つづけたとき、積立が 3 年後からとしても 10 年目に初年度の事業分を返済する段階では、返済額の 2.8 倍の減債基金が積み立てられる計算になる。このため、無利息資金として多くの自治体が減債基金からの借入れを行っている。

また、自治体の借り入れで一時的に減債基金の返済余力が不足する恐れがある場合でも、将来の開発事業を抑えるなど借入金返済に必要な財政的余力を生み出すことに合意ができていれば、借換債の増発を併用することで、減債基金を金利負担を抑える金融手段として用いることは有益である。

4. 大阪府の財政再建案では、大阪の将来に重大な禍根を残す

そもそも大阪府の財政悪化は、長期にわたる累積赤字により引き起こされた問題であり、1998年以降の実質収支額は赤字が続いている。その主な原因は、国の経済対策によって90年代に実施した大型開発プロジェクト等の公共事業、実態の見えにくい不透明な事業、国の「三位一体の改革」施策による歳入の減少、などが挙げられる。

大阪府は、1996年に全国に先駆けて行政「改革」に着手し、「全国一スリムな組織」づくりを目指してきたが、財政悪化の問題を根本的に解決させるのではなく、むしろ問題を加重しながら先送りしてきたと言わざるを得ない。

今回の大阪府財政再建プログラム試案では、このような長期にわたって累積されてきた問題を、「負担を先送りしない。」という理由をつけて、年間1,100億円もの大きな削減を一気に推し進めようとするものであり、府民生活に重大な影響を及ぼすことは避けられない。たとえば歴史・文化施設の統廃合は、過去から未来につながる府民の財産の損失であり、福祉関連の歳出カットは、貧困と格差をますます深刻化させるものであり、教育関係の歳出カットは、現在の小中高生に影響を与え、彼らの将来に負担を残すことになる。

このように、今回の「財政再建プログラム試案」は、これまで大阪府が積み上げてきた府民の共有すべき財産や社会的共同条件の多くを失い、将来世代に対して多大な負担を残すものである。

大阪府の将来に禍根を残さないためにも、府民、市町村とともに大阪府の将来像を描くことが重要である。

<ソフトランディング案の想定条件>

(公債費の積立ルール) (参考:大阪府債IR資料)

- ・平成13年度発行債まで、最初の10年は、3年据え置き、1回目3%、後の5回6%、次の10年は、3年据え置き1回目1.8%、後の5回3.7%、最後の10年は3年据え置き1回目1.1%、後の4年は2.2%、最後に残りの24.9%
- ・平成14年度以降発行債は、3年据え置いた後、毎年3.3%を26年間、最終年は3.8%
(返済方法)(参考:平成4年1月自治省財務局地方債課長内かん「市場公募地方債にかかる満期一括償還方式の導入について」)
- ・平成13年度の発行債まで、10年目に一括返済58%を借換え(42%返済)、次の10年目は残りを一括返済58%を借換え(24.36%返済)、次の10年目で完済
- ・平成14年度以降の発行債は、10年目以降定額返済(1回目33%、2回目33.5%、3回目33.5%で計算)

(元利均等償還債の割合について)(参考:地方財政報告書の「地方債の状況」)

- ・平成8年度まで発行分の30%、平成19年度まで発行分の20%、それ以降発行分の15%を30年の元利均等償還債と想定

(借換債増発の可能性について)(参考:地方財政法第5条の2)

- ・1回目と2回目の借換えに当たって、純返済額の半分に達するまで増発可能、ただし、増発債は次の10年目に完済することとする

検討委員会ソフトランディング案

単位:億円

	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度	平成31年度	平成32年度
公債費	3,161	3,116	2,920	2,960	3,080	2,970	3,080	3,060	3,486	3,527	3,393	3,334	3,295	3,275	3,196
行革債発行	60	150	0	0	0	0	0	0	200	200	200	0	0	0	200
単年度収支	-368	-813	-990	-1,120	-900	-610	-470	-350	-396	-197	37	66	37	57	356
改革取り組み	0	0	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300
減債基金借入れと返済	430	813	690	820	600	310	170	50	96	-103	-337	-366	-337	-357	-656
実質公債費比率	15.5%	16.7%	20.3%	20.3%	20.4%	20.3%	19.9%	19.4%	19.9%	21.4%	23.7%	24.5%	23.3%	21.0%	19.4%

	平成33年度	平成34年度	平成35年度	平成36年度	平成37年度	平成38年度	平成39年度	平成40年度	平成41年度	平成42年度	平成43年度	平成44年度	平成45年度	平成46年度	平成47年度
公債費	3,525	3,842	3,666	3,920	3,383	3,226	3,017	2,834	2,704	2,644	1,800	1,697	1,613	1,564	1,565
行革債発行	200	200	200	200	200	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
単年度収支	27	-395	133	-179	301	201	353	538	601	596	1,374	1,410	1,349	1,359	1,318
改革取り組み	300	300	300	300	300	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
減債基金借入れと返済	-327	95	-433	-121	-601	-200	-300	-500	-600	-600	-805	-747	-726	0	0
実質公債費比率	18.0%	17.7%	18.6%	21.1%	23.6%	24.8%	24.8%	24.3%	24.0%	23.1%	19.8%	16.4%	13.2%	11.0%	9.7%

	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度	平成31年度	平成32年度
負債残高の単年度増減額	500	663	-293	-293	-560	-488	-286	-182	-609	-1,073	-1,121	-775	-815	-864	-882
負債残高	49,910	50,573	50,280	49,720	49,232	48,946	48,765	48,156	47,083	45,961	45,186	44,371	43,508	42,625	41,561

	平成33年度	平成34年度	平成35年度	平成36年度	平成37年度	平成38年度	平成39年度	平成40年度	平成41年度	平成42年度	平成43年度	平成44年度	平成45年度	平成46年度	平成47年度
負債残高の単年度増減額	-1,064	-1,709	-2,062	-2,625	-2,396	-2,289	-2,032	-1,910	-1,778	-1,507	-917	-755	-491	-141	-125
負債残高	39,852	37,791	35,166	32,770	30,481	28,449	26,540	24,761	23,254	22,337	21,582	21,091	20,950	20,824	20,724

橋下PT案

	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度	平成31年度	平成32年度
公債費	3,161	3,116	2,910	2,910	3,000	3,050	3,200	3,270	3,190	3,170	3,240	3,100	2,910	2,890	2,870
単年度収支	-368	-813	-1,080	-1,060	-820	-690	-590	-560	-300	-50	-10	300	470	490	520
改革取り組み(太田プログラムとの合計)			1,100	1,160	1,230	1,100	800	800	800	600	600	200	200	200	200
実質公債費比率	15.5%	16.7%	17.1%	18.8%	20.7%	21.8%	22.2%	20.3%	20.8%	20.4%	23.0%	24.3%	24.8%	23.6%	21.3%

	平成33年度	平成34年度	平成35年度	平成36年度	平成37年度	平成38年度	平成39年度	平成40年度	平成41年度	平成42年度	平成43年度	平成44年度	平成45年度	平成46年度	平成47年度
公債費	2,810	3,744	3,608	3,891	3,393	3,274	3,114	2,982	2,902	2,853	2,033	1,922	1,801	1,703	1,641
単年度収支	580	-507	-19	-359	81	143	246	379	393	377	1,130	1,176	1,151	1,210	1,232
改革取り組み(太田プログラムとの合計)	200														
実質公債費比率	19.9%	17.7%	18.8%	20.3%	21.9%	20.9%	19.9%	17.4%	16.0%	14.7%	13.9%	11.2%	8.6%	5.8%	5.1%