

財政健全化団体・泉佐野市の 財政再建の現状と問題点

2014 年 1 月

大阪自治労連・泉佐野市職員労働組合

一般社団法人大阪自治体問題研究所・初村尤而

目次

私たちが言いたいこと.....	1
I. 財政健全化団体・泉佐野市が作った健全化計画	2
1. 泉佐野市、財政健全化団体になる	2
2. 『健全化計画』はどんな内容？	2
3. 3回にわたる収支見通しの見直し	4
(1) 1回目の見直し	4
(2) 2回目の見直し（『実施プラン』）	5
(3) 3回目の見直し（『実施プラン』の変更）	6
(4) 『実施プラン』は必要のない計画	7
II. 財政健全化の実施状況と問題点は何か？	8
1. 『健全化計画』の実施状況	8
2. 泉佐野市健全化における市の実施上の3つの疑問点	10
(1) 超長期計画になった理由	11
(2) 急速に短くなった理由	11
(3) なぜ健全化法に基づく変更議決をしなかったのか	12
III. 泉佐野市財政の健全化への課題	15
1. あらためて市財政危機の現状を見る	15
(1) 巨額の負債の処理に追われている	15
(2) 財政力は強いが財政危機	15
(3) 市行政のアウトソーシング	16
2. 人件費について	16
(1) 人件費の変化	17
(2) 人件費が削減の標的になるわけ	21
(3) 人件費は行政サービスの事業費	23
3. 福祉・市民の暮らしを充実させる改革への提案	24
(1) 市のやり方では市政は良くならない	24
(2) 私たちの4つの提案	26
(3) おわりに	27
巻末資料1 『泉佐野市財政健全化計画』の概要（2010年2月）	28
巻末資料2 『泉佐野市財政健全化プラン』の概要（2011年8月）	30

私たちが言いたいこと

この報告書は、泉佐野市職員労働組合が一般社団法人大阪自治体問題研究所と共同研究したものです。市職労は、労働組合として私たち自身の賃金や労働条件の改善を要求し運動しています。しかし、市行政を担う仕事をしていますから、住民主体・住民本位の泉佐野市政を実現する活動にも取り組んでいます。そういうことから、財政危機が進む泉佐野市財政をどのように改革するのかを私たちなりに検討してみました。

泉佐野市は、財政の健全度を測る指標が、法律で決められた基準より悪くなり、4 年前の 2010 年 2 月に財政健全化団体となりました。市は、『財政健全化計画』を作って財政を健全化するために取り組んでいます。計画では、財政指標が法律の基準を超え財政健全化団体が 17 年も続く予定でした。その後計画は 3 回修正され、現在の見込みでは 13 年間も短くなり、2013 年度決算ではクリアできると市は見ています。これだけ短縮できる理由は、地方債償還の先送り、市立病院を地方独立行政法人にするなど行政サービスを手放したこと、消防の広域化、保育所・幼稚園の数を減らしてこども園を創設するなど市民サービスの低下、福祉の切り下げ、そして職員給与を最高 13%カットし、職員数を削減してきたことなどによります。

私たちは、泉佐野市民と職員に犠牲を強いる「財政健全化」を認めるものではありません。しかし、そのなかでも今の市長が策定した『実施プラン』は『財政健全化計画』をさらにひどいものにしました。何が何でも指標だけを下げる目的にしたもので、自らの次期市長選挙をにらんだ政治的思惑に満ちたものと考えられるからです。市民本位の市政に逆行する『実施プラン』は絶対に容認できません。

今後も市は、これまで以上に人件費の削減と市民サービスの後退によって財政を良くしようとしています。しかし、今日の市財政の危機は、歴代市政が作り出したもので根が深いものですからこれからの健全化のためには、市民と話し合いながら市民や職員の犠牲が少なくなるように、市財政をゆっくりと健全化する「ソフトランディング」の道を選ぶべきだと考えます。市民向け公共サービスと職員の労働強化を切り詰めて、ひたすら財政指標の改善だけに走る「削減一辺倒の行革」ではなく、市民生活を活性化させる「福祉や市民の暮らしを充実させる改革」「プラス指向の改革」をすすめることを求めます。

次のページからは泉佐野市職労がおこなった財政分析を載せています。私たちが提案する 4 つの改革も述べています。少し長くて恐縮ですが、お読みくださるようお願いいたします。

I. 財政健全化団体・泉佐野市が作った健全化計画

1. 泉佐野市、財政健全化団体になる

地方財政健全化法では、財政の健全度を計るため4つの健全化判断比率（実質赤字比率・連結実質赤字比率・実質公債費比率・将来負担比率。以下「4指標」という）を定めています。そのいずれかが早期健全化基準（以下「健全化基準」）以上になると「財政健全化団体」に指定され、さらにもっと悪くなり財政再生基準以上になると「財政再生団体」になります。それぞれ財政健全化計画または財政再生計画を作成し、財政の健全化・再生に取り組まなくてはなりません。こうした仕組みをサッカーの試合に例えて、健全化基準をイエローカード、財政再生基準をレッドカードという場合もあります。

泉佐野市は、2008（H20）年度決算で4指標のうち2つ（連結実質赤字比率と将来負担比率）が健全化基準以上となりました（図表1）。そのために『泉佐野市財政健全化計画』（以下、『健全化計画』）を策定し、2010（H22）年2月に議会の議決を経て財政健全化団体となりました。現在これに基づき「健全化」を進めています。2013年4月1日現在、全国で財政健全化団体は泉佐野市だけです¹。

図表1 泉佐野市の2008年度の財政健全化判断比率

	実質赤字比率	連結実質赤字比率	実質公債費比率	将来負担比率
泉佐野市の健全化判断比率	0.11%の黒字	26.42%の赤字	18.4%	393.5%
健全化基準	12.44%以上の赤字	17.44%以上の赤字	25.0%以上	350.0%以上

（注）泉佐野市資料より作成

2. 『健全化計画』はどんな内容？

泉佐野市の『健全化計画』は、第一に、計画期間が2009（H21）～2027（H39）年度（19年間。健全化基準以上の期間は2025年度までの17年間）の超長期計画となっています。すべての健全化基準をクリアし財政健全化団体から抜け出せるのは2026（H38）年度の見込みです。それぞれの指標がクリアできるのは、実質公債費比率が2020（H32）年度、将来負担比率は2011（H23）年度の見込みですが、実質赤字比率（一般会計等の赤字）は2026（H38）年度で、これが期間を長引かせる原因となっています。

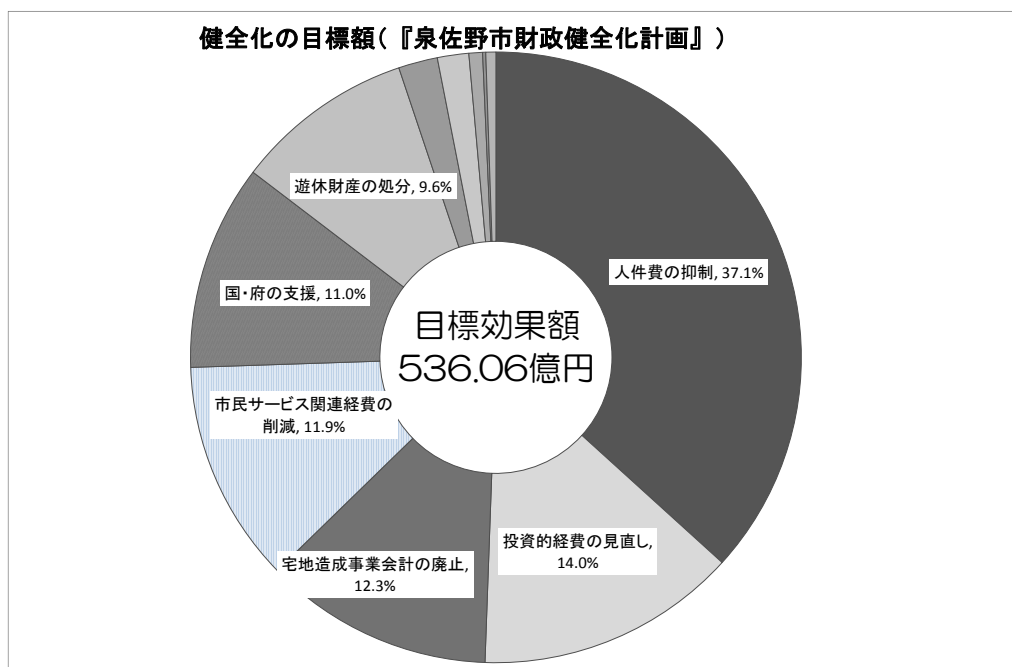
第二に、4指標が健全化基準をクリアするのに必要な目標効果額（以下「計画額」）²全

¹ この他に夕張市が財政再生団体です。夕張市を赤信号だとすると泉佐野市は1ランク下の黄信号です。

² 『健全化計画』など市の文書に出てくる目標効果額とは、4指標を基準未満にするために必要な歳入増

体は 536.06 億円で、内訳は下記のとおりです（図表 2 も参照）。

図表 2



（出所）『健全化計画』（泉佐野市）から作成

- ① 人件費の抑制が 198.99 億円で、計画額全体の 37%を占めます。19 年間で 188 人（年平均約 10 人）の定員削減、実質ワタリの廃止、特殊勤務手当など給与等の削減、退職手当の減額などが計画されています。
- ② 投資的経費の見直し（公共事業の抑制）により 75.00 億円（同 14%）の効果を生みます。投資的経費の 1 年度当たりの市負担額（地方債＋一般財源）は 15 億円（うち大規模改修・修繕事業は 10 億円程度）を目途にし、3 年ごとに具体的な投資計画を定めます。2010～2012 年度は土地開発公社の健全化や、学校施設の耐震化 6 校分などを計画します。
- ③ 65.75 億円（2009 年度末）の資金不足に陥った宅地造成事業特別会計を新たな借金（第三セクター等改革推進債。以下「三セク債」）で穴埋めしたうえで、会計そのものを廃止します。債務は一般会計が引き継ぎます（計画額全体の 12%）。
- ④ 国・府から 59.01 億円（同 11%）の支援を受けます。関空連絡橋の国有化に伴う市税減収の補填を国に求める他、行革推進債や府貸付金という借金で財源を確保します。
- ⑤ 遊休財産を処分して 51.40 億円（同 9%）の財源を確保します。廃止した宅地造成事

加額、歳出削減額を合計したものです。この報告書では、「計画額」とよぶ場合があります。

業会計や土地開発公社から引き継いだ用地や、施設の整理統廃合によって処分可能となる用地などを売却します。

- ⑥ 市民サービスに関連する経費の削減も少なくありません。個々の項目は少額ですが、合わせると大きくなります。例えば、使用料等の徴収事務の見直し 3.42 億円、使用料・手数料の見直し 8.04 億円、公共施設の統廃合等の推進 19.00 億円、指定管理者制度、業務委託化の推進 13.53 億円、下水道事業会計への繰出金の削減 19.78 億円などです。この 5 項目だけで 63.77 億円（同 12%）になります。

3. 3 回にわたる収支見通しの見直し

2010 年 2 月に市議会で議決された『健全化計画』は 2008 年度の決算数値を元に作成されました。その後、3 回にわたって財政収支見通しが見直されました。

(1) 1 回目の見直し

第 1 回目の見直しは 2010 年 12 月に行われました。市の文書では見直された時にちなんで「平成 22 年 12 月時点収支」と書かれています。内容は次のようなものです。

第一に、確定済の 2009 年度の決算数値と、年度途中の 2010 年度の決算見込みを踏まえて計算しなおしました。歳入では、国の地方財政対策により地方交付税や臨時財政対策債の収入が増額修正されました。

第二に、国・大阪府の支援によって、起債（地方債の発行、借金のこと）の償還期間を延長し、1 年当たりの負担を軽くしました。市立病院を廃止（地方独立行政法人化）するために 2010 年度に発行した三セク債の償還期間を 15 年から 30 年に延長し、府貸付金（地方債の一つ）の償還期間を 30 年に延長しました。

第三に、職員定員の削減を前倒しで実施することにしました。『健全化計画』では、19 年間で 188 人（年平均約 10 人）削減する予定でしたが、うち 100 人を 2015 年度までの 5 年間（年平均 20 人）で削減するとししました。スピードを 2 倍にあげました。

第四に、市立病院への「繰出し」を減らしました。2011 年 4 月に市立病院は地方独立行政法人・りんくう総合医療センター（以下「独法医療センター」という）になりました。それに伴いこれまでの「一般会計からの繰出し」（歳出科目名は「補助費等」）が運営交付金・負担金に代わりました。泉佐野市はこれを機会に、病院への繰出しのうち繰出基準以外（いわゆる基準外繰出）の額（2010 年度では 43.6 億円³）を廃止し、市から病院・独法医療センターへの支払う財源（運営交付金・負担金）を減らしました。

これによって実質赤字比率（一般会計等の収支）はすべての年度で健全化基準をクリ

³ 基準外繰出しは 2009 年度 7.3 億円、2008 年度 14.4 億円でした。2010 年度が多かったのは市民病院が独法医療センターに移行する際に存在した債務超過額（債務が資産を上回った額。43.5 億円）を解消するために出資金として繰り出したからです。

アする見通しとなりました。その他の指標も改善され、『健全化計画』の計画期間（19年間）は6年短縮されました。すべての健全化基準をクリアし財政健全化団体から脱却するのが2020（平成32）年度になりました。

(2) 2回目の見直し（『実施プラン』）

泉佐野市は、2011年8月に新市長のもとで2回目の収支見直し（「平成23年8月時点収支」）を行いました。同時に、市はこれを『財政健全化実施プラン』（以下『実施プラン』）と名付けました。『実施プラン』は、2013年度までの5年間で4指標すべての健全化基準をクリアさせることを目的にしました。市民と職員に新たに大きな犠牲をもたらすハードランディング（強行着陸）型になりました。

『実施プラン』は、第一に、収支改善額を第1回目の見直しよりもさらに38.60億円増やしました。歳入は42.35億円増加、歳出は3.75億円の増加を見込みました。歳入は、地方交付税や臨時財政対策債の増加などによって増え、歳出では人件費の削減額を新たに13.34億円増やしました。

図表3 財政収支の見直しによる健全化判断比率の変化

「財政健全化計画」	H21 09	H22 10	H23 11	H24 12	H25 13	H26 14	H27 15	H28 16	H29 17	H30 18	H31 19	H32 20	H33 21	H34 22	H35 23	H36 24	H37 25	H38 26	H39 27
実質赤字比率				×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×		
連結実質赤字比率																			
実質公債費比率				×	×	×	×	×	×	×									
将来負担比率	×	×																	
第1回目の見直し	H21 09	H22 10	H23 11	H24 12	H25 13	H26 14	H27 15	H28 16	H29 17	H30 18	H31 19	H32 20	H33 21	H34 22	H35 23	H36 24	H37 25	H38 26	H39 27
実質赤字比率																			
連結実質赤字比率																			
実質公債費比率					×	×	×	×	×	×	×								
将来負担比率	×	×	×	×	×	×													
第2回目の見直し （『実施プラン』）	H21 09	H22 10	H23 11	H24 12	H25 13	H26 14	H27 15	H28 16	H29 17	H30 18	H31 19	H32 20	H33 21	H34 22	H35 23	H36 24	H37 25	H38 26	H39 27
実質赤字比率																			
連結実質赤字比率																			
実質公債費比率																			
将来負担比率	×	×	×	×	×														
第3回目の見直し （『実施プラン』）	H21 09	H22 10	H23 11	H24 12	H25 13	H26 14	H27 15	H28 16	H29 17	H30 18	H31 19	H32 20	H33 21	H34 22	H35 23	H36 24	H37 25	H38 26	H39 27
実質赤字比率																			
連結実質赤字比率																			
実質公債費比率																			
将来負担比率	×	×	×	×															

（注）「×」は健全化基準以上となる年度を表す。

は、健全化基準のクリア年度の変化を示す。

第二に、実質公債費比率を下げるために追加の方策をとりました。市立病院が地方独立行政法人・独法医療センターになった前年の2010年度に一般会計から病院会計へ43.5億円が出資されました。これによって独法医療センターの経営に余裕ができたという理由で、独法医療センターへ本来支払う運営負担金（繰出基準による）約14億円を約8億円に減らしました。8億円は独法医療センター自らが作った『中期計画』（計画期間2011～2015年度）に計上された額に基づくものですが、額の削減に市がまったく関わっていなかったのか疑問があります。このように病院会計への財政支出は第1回目の見直しで基準外繰出を廃止し、第2回目の見直しでは基準内繰出も減額しました。その結果、計算の上での市の元利償還金が減り実質公債費比率が下がりました。

第三に、『実施プラン』では、第1回目の見直しとは反対に投資的経費を拡大しました。5年間（2001～2015年度）の投資的経費を144.26億円計上しました。1回目の見直しより事業費で5.19億円多く、うち一般財源では8.75億円多く見積もりました。新規事業として、中学校給食、羽倉崎駅舎バリアフリー化、防災行政無線整備、消防無線デジタル化、対費用効果が高い事業に限定して実施するとしています。すべてが無用な事業とは言えませんが、職員と市民に新しい負担を強いる「健全化」はそのままでした。また、2012年度に終了する土地開発公社経営健全化計画の後には、土地開発公社の保有地を2013年度以降毎年度2億円ベースで買い戻すとしています。

第四に、その他の「健全化」も本格的に始まりました。一般職員も含めた給与カットが2011年度から本格的に始まりました。市の定員適正化計画では、職員の削減予定数は74人でしたが、さらに4割近く多い102人に削減数を増やしました。職員削減によって市政の事務事業の執行体制が弱体化することが心配されます。市民サービスの低下を招かず、しかし不可欠な事業は確実に実施するとしています。その保障はありません。

第五に、職員給与を8%カットすることを決めました。『健全化計画』では、給与カットは、部長級5%、課長級4%、課長代理級3%だけでした。現市長は、これに加えて係長・係員を含め全職員の給与カットを8%おこなうことにしました。その結果、職員給与は13%～8%カットされることになり、2015年3月末まで続けることを決めました。給与の削減で職員の仕事へのモチベーションが下がる恐れがあることを心配した市長は、これに対して大阪市役所のような職員基本条例を制定して職員が「公共」のためではなく、市長の顔色を見ながら仕事をするように仕向けようとしています。

(3) 3回目の見直し（『実施プラン』の変更）

2013年9月に泉佐野市は第3回目の収支見直しを見直しました。『実施プラン』の変更でした。確定した2011・2012年度の決算数値と2013年度の決算見込みをふまえて修

正されました。3 回目の見直しは次のような特徴を持っています。

第一に、健全化判断比率が健全化基準をオーバーする期間がさらに 1 年短くなり、本年度（2013）末決算ですべての健全化基準がクリアされると見られます。唯一クリアできなかった将来負担比率は 2012 年度決算で 352.0%となり、健全化基準の 350%ギリギリにまで下がりました。2013 年度には 311.7%となるものと市は見通しています。もし 4 指標すべてが健全化基準をクリアすれば、市は財政健全化計画完了報告書を 2014 年度 9 月 30 日までに議会に報告したうえで公表し、大阪府知事に報告することになります。

第二に、人件費の削減を本格化させました。3 回目の見直しでは、年平均の退職者数を定年退職 8 人、早期退職 9 人、合わせて 27 人⁴を見込んでいますが、これを不補充にするとしています。1 回目の見直しで職員の削減数を 1 年当たり平均 20 人（『健全化計画』では約 10 人）に増やしましたが、3 回目の見直しでは退職分だけで 27 人の削減になります。不補充分の職員は給与を半分に減らして民間委託でしのぐ計画です。泉佐野市の行政推進体制が後退していく心配があります。

第三に、市民から批判を浴びている保育所の統廃合（こども園の整備）を 2014 年度中に行うことを追加し、市民との対決姿勢を明確にしました。

(4) 『実施プラン』は必要のない計画

私たちは現市長が策定した『実施プラン』（3 回目と 4 回目の見直し）は必要のないものと考えています。なぜかと言いますと、すでに 1 回目の見直しによって健全化団体からの脱却時期が大幅に短縮され目途がついていたこと、健全化に向けた姿勢が「市民とともに」という面が曲がりなりにもあったからです。それに比べると『実施プラン』の「歳出の削減」策、「歳入の確保」策には職員と市民に新たに大きな犠牲を強いるうえに、市長の政治的思惑を臭わせるものとなっています。ですから『実施プラン』は実施してはいけないものと考えています。

このように泉佐野市は、『実施プラン』を含め 3 回の見直しを行いました。いずれの場合も地方財政健全化法に基づく計画変更決議をおこないませんでした。泉佐野市は、「健全化計画＝基本計画、健全化実施プラン＝自主的实施計画」であり、その必要はないと説明しています。この点については後ほど検討します。

⁴ 市作成の「平成 25 年 9 月時点 普通会計等収支見通しの前提条件」によりますと、「平成 25 年度から 39 年度で定年退職 265 人、平成 25 年度から 29 年度で早期退職 46 人と見込むものとし、退職不補充とした」と書かれています。毎年度の詳しい数は不明ですが、毎年平均的に退職したとすると、2013～2017 年度で 27 人になりますが、これを補充しないというわけです。

Ⅱ．財政健全化の実施状況と問題点は何か？

1. 『健全化計画』の実施状況

早期健全化団体になって 4 年になります。市は毎年、健全化の効果額をまとめ、『財政健全化計画の実施状況』（以下『実施状況』という）を公表しています。財政健全化法第 6 条に基づき大阪府知事に毎年 9 月 30 日までに提出しなくてはならないからです。

『実施状況』には、①具体的な措置の実施状況（15 項目ごとのその年度の効果額）、②歳入及び歳出に関する計画の実施状況（その年度の実施後の目標効果額合計）、③健全化判断比率の状況（計画期間中の計画額と実績値）、④その他財政の早期健全化に必要な事項の措置の実施状況の 4 項目が書かれています。

泉佐野市が 2009～2012 年度の 4 年間に実施した健全化の状況を見ておきます。

第一に、4 年間の「実施額」総額は 174.24 億円でした（図表 4）。計画額の 150.05 億円を 16%（24.19 億円）上回るハイスピードです。19 年間の計画額 536.06 億円はそのままですから、実施率（4 年間の実施総額 ÷ 目標効果額）は 32.5%で、残りは 361.82 億円になりました。

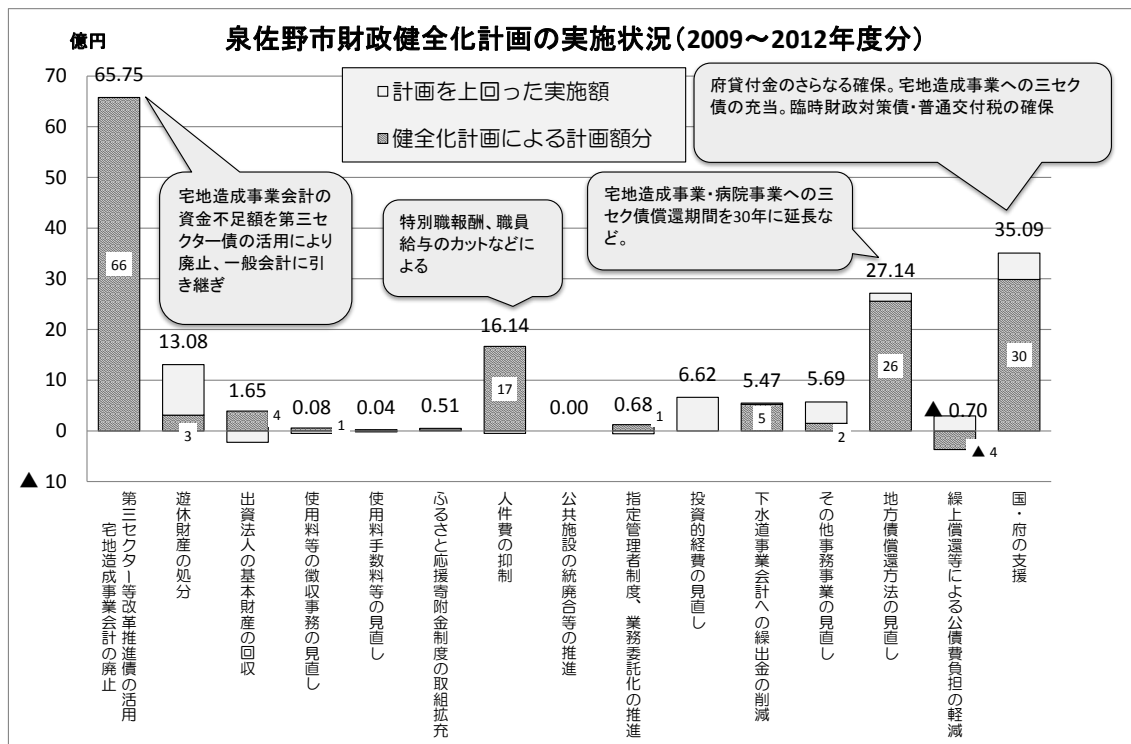
図表 4 『財政健全化計画』の実施状況

（金額単位：億円）

	2009 (H21) 年度	2010 (H22) 年度	2011 (H23) 年度	2012 (H24) 年度	総額(2009 ～2012) ③	『健全化計画』 の目標効果額 (計画額) ④	残額 ④－③
計画額 ①	67.16	25.05	24.79	33.05	150.05	536.06	
実施額 ②	67.65	27.77	32.26	46.56	174.24	(実施率 32.5%)	361.82
実施額が計画額を 上回った額②－①	0.49	2.72	7.47	13.51	24.19		

第二に、4 年間の項目別の実施状況（図表 5）を見ます。項目とは、『健全化計画』に、「連結実質赤字比率等を健全化基準未満とするための方策」としてあげられている 15 項目です。図表 2 に掲載した項目と同じものです。15 項目の実施済み総額（174.24 億円）のうち最も効果額が高かった項目は「三セク債活用による宅地造成事業会計の廃止」の 65.75 億円で、37%を占めています。次いで府貸付金など「国・府の支援」35.09 億円、地方債償還期間の見直し（延長）27.14 億円などとなっています。人件費は 16.14 億円で全効果額の 9%にすぎませんが、後述のとおり 2011 年度から削減が大きくなっています。今後の主要な対象となっています。

図表 5



(注)『泉佐野市財政健全化計画』より作成

第三に、『健全化計画』の計画額（目標効果額）と決算額（いずれも2009～2012年度の合計額）とを性質別経費ごとに比べてみます（図表6）。歳入総額では、決算額が計画額を21億円余り上回りました。これに対して、歳出総額は38億円以上も少額にとどまりました。歳入増、歳出減により60億円近くの収支改善効果が出たことになります。

歳入の内訳では、地方税が計画額よりも21.32億円少なかったのですが、地方交付税がそれとほぼ同額の22.03億円多くなりました。政府の「一般財源総額を確保する」方針に助けられました。「その他の歳入」の決算額が計画額よりも33.98億円多かったのは、子ども手当の創設など国庫支出金が増加した要因が大きかったものです。繰入金や地方債は計画額よりも少額にとどまりました。

歳出の内訳では、公債費の決算額が計画額より44.98億円少なくなり、実質公債費比率を低下させました。病院事業債の償還を独法医療センターに受け継がせ、また償還期間の延長により単年度の償還額を減らしたことによります。補助費等は28.69億円少なくなりました。病院への繰出しが減った結果です。また、投資的経費も公共事業の抑制により14.12億円少なくなりました。人件費はほぼ計画どおりでした。ただ、人件費の削減はこれから本格的に始まる計画となっています。「その他の歳出」の決算額が計画額よりも大きくなったのは、扶助費（子ども手当など）や積立金が大きかったことの影響と考えられます。

図表 6 性質別経費の計画額と決算額との比較（普通会計・2009～2012 年度）（単位：億円）

	『健全化計画』による計画額		決算額合計		決算額－計画額
	2009～2012 合計	①	2009～2012 合計	②	②－①
歳入総額	1,769.98		1,791.57		21.59
地方税	798.23		776.91		▲21.32
地方交付税	41.55		63.58		22.03
繰入金	56.74		48.01		▲8.73
地方債	299.94		295.57		▲4.37
その他の歳入	573.52		607.50		33.98
歳出総額	1,836.59		1,798.11		▲38.48
人件費	279.03		280.54		1.51
補助費等	261.91		233.22		▲28.69
公債費	344.11		299.13		▲44.98
投資的経費	168.33		154.21		▲14.12
その他の歳出	783.21		831.01		47.80

（出所）泉佐野市資料から作成

以上のように 2012 年度までに行われた 4 年間の健全化の取り組みの特徴は、新たな負債による健全化の先送りと市政の執行体制の弱体化と言えます。

三セク債や府貸付金など新たな借金をしたり、償還条件を変更して実質赤字比率や連結実質赤字比率を改善しました。また、市立病院を独立行政法人にして実施公債費比率の計算対象から外し、また病院事業債の償還の一部を独法医療センターに被せることで同比率を下げるようにしました。このように、これまでの健全化は本格的なリストラ（行政改革）というよりも財務処理を「工夫」することによって「財政効果」を作り出した面が強いものです。人件費の削減も厳しく行われましたが、終わったのではなく、本格的な健全化は人件費の削減を中心に「これから」と言えます。市は、2011 年 7 月から始まった一般職員の 8%の給与カットはこれからも続けるつもりです。このまま放っておくと市政の執行体制の弱体化はますます進むと言えます。

2. 泉佐野市健全化における市の実施上の 3 つの疑問点

泉佐野市の財政健全化の取り組みには疑問な点が 3 つあります。第一に、なぜ当初の『健全化計画』が 19 年間という長期計画になったのでしょうか。第二に、その計画が 3 回見直され、わずか 1 年 4 ヶ月後の 2 回目の見直しで計画期間が 12 年間短縮され、3 年 7 ヶ

月後にはさらに1年短くなるという超スピード短縮はなぜ可能になったのでしょうか。第三に、こうした大幅な変更にもかかわらず地方財政健全化法に基づく議会での変更議決を経ないまま内部の自主計画だということにしてきたのはなぜでしょうか。

(1) 超長期計画になった理由

第一の疑問は、なぜ泉佐野市の当初の『健全化計画』は計画期間が19年間という超長期になったのかという点です。

もともと泉佐野市財政は、地場産業のタオル、スフ・綿織物業や近郊野菜などが衰退し、税源基盤が脆弱となっていました。人口の減少も手伝って税収構造に弱さを持っていました。そういう状況のもとで、関西国際空港の建設・開港計画が持ち上がりますと、これを起爆剤に都市開発を進めようという外来型開発の動きが出てきました。こうして国や府からの補助や巨額の地方債を財源にして大規模公共事業を実施するというバブル型財政運営が始まりました。その結果、長期債務は膨らみました。しかし、期待している税収（開発利益）は伸びず、人件費の削減でひねり出した財源も市民の福祉財源に回らず、赤字の穴埋めや借金の返済に充てられました。

こうした外来型・迂回型⁵財政運営は、税収の見込み違いによりシナリオが狂い、財政危機を複合的なものにしました。一般会計などの中心会計だけでなく、土地開発公社や宅地造成会計では塩漬け土地（不良資産）を抱え、将来負担が肥大化しました。市財政は、資金ショート（不足）と不良資産化した債務の累増とが重なってしまいました。

複合的財政危機に陥った自治体にとって地方財政健全化法は逃げ道を奪ってしまう仕組みでした。4指標が相互に影響し合って、一つの指標をクリアすると別の指標が「ひっかかる」仕掛けになっています。泉佐野市のように、公債費を下げるために、地方債の償還期間を長期にすると、実質公債費比率は下がるが、将来負担比率はなかなか下がりません。実質赤字比率を改善するために基金を取り崩しますと、将来負担比率が悪化することになります。要するに、「外来型・迂回型⁵財政運営」の失敗が市財政をがんじがらめにしまい、泉佐野市は地方財政健全化法のワナにはまってしまったわけです。

(2) 急速に短くなった理由

第二の疑問は、こんな超長期の『健全化計画』がなぜ急速に13年間も短くなるのかという点です。次のような理由が考えられます。

第一に、何と言っても並外れの人件費削減を中心にした歳出の大幅減です（人件費の削減については次章（Ⅲ）で詳しく見ます）。

⁵ 「迂回型」とは、財源を福祉や教育など住民生活に直結するサービスに投ずるのではなく、借金をして大型公共事業を行い、成功すれば税収が増えることを期待して、その税収で借金を返し、さらに回り回って福祉などのサービスに財源を投じると方法のことを言います。経済学に「裕福な者が豊かになれば、そこからこぼれ落ちた「おこぼれ」で貧しい人の生活も豊かになるというトリクルダウン理論があります。迂回型財政運営はその変形と言えます。ただ、泉佐野市では「おこぼれ」が回ってきませんでした。

第二に、市が担うべき行政をアウトソーシングし、公的責任を後退させる行政手法を採ってきたことがあげられます。市立病院の経営を地方独立行政法人（非公務員型）にして病院事業を実質公債費比率の計算対象から除外し、実質公債費比率を下げました。さらに、病院への繰出しを基準内繰出だけに限定し、しかもそれすら削減しました。このようにして病院事業債の償還の一部を独法医療センターに肩代わりさせることによって実質公債費比率を低くしました。消防行政を一部事務組合に移して職員数を削減しました。もちろん、市民の暮らしや身近なまちづくりの放置など住民サービスも後回しにする計画です。また、投資的経費の見直しも 2 年前倒しし、抑制額も大きくしました。

第三に、国・大阪府の支援によって、地方債を新たに発行し赤字額を減らしたり、起債の償還期間を延長したりして単年度の財政負担を軽くして、実質赤字比率の基準をクリアできるようにしました。借金の付け替えで表面上の指標を良く見せました。

第四に、政府の「一般財源総額の確保」方針により、地方交付税が予定よりかなり多くなったことも収支をよくしました。いわば他力本願で好転しました。

(3) なぜ健全化法に基づく変更議決をしなかったのか

第三の疑問は、なぜ泉佐野市と市議会は『健全化計画』を法に基づく変更議決をしなかったのかという点です。

『財政健全化計画』の議会での変更議決

泉佐野市の『健全化計画』は当初の 19 年間計画から 13 年間も短縮するという大がかりな変更がされました。しかし、『健全化計画』市議会で法に基づく正規の変更手続きを行いませんでした。

財政健全化法第 5 条では、『健全化計画』を変更しようとするときは、議会の議決、速やかな公表、知事への報告が必要とされています。ただし「計画の軽微な変更」はこの手続は必要ありません。しかし、「軽微の変更」とは、住居表示の変更や誤記の訂正、物の呼称の変更など（同法施行令第 11 条）のことで、泉佐野市のような 4 指標の大幅な改善や計画期間の大幅な短縮などは「軽微な変更」とは言えません。

『健全化計画』が変更されていないために「実施状況」に書かれている 4 指標の今後の推移見込みはまったく不自然なものになっています。例えば、「財政健全化計画の平成 24 年度実施状況」の「第 3 健全化判断比率の状況」の表によると、実質赤字比率は、「2009 年度は黒字」→「2010 年度・2.92%の赤字」→「2011 年度・1.89%の赤字」→「2012 年度・黒字」（ここまでは実績値）と推移しますが、翌 2013 年度になると突然 15.58%の赤字に跳ね上がり、2014 年度も 16.53%の赤字となっています。

2012 年度までは見直しにより良くなった 4 指標を掲載しておきながら、2012 年度以降は法にもとづく変更決議していないため当初の『健全化計画』計画値をそのまま載せたからです。このような不正確な報告書を知事に提出し、しかも受理されているのも不可解です。それ以上に問題なのは、これが市財政の現状と今後について市民の意識をミ

スリードすることになる点です。

法による変更手続をしなかった市の言い分とねらい

法にもとづく議会での変更議決をしなかった理由について、泉佐野市は3回にわたる見直しは法律に基づく変更ではないと説明しています。『健全化計』は基本計画」であって『実施プラン』は実施計画と位置づけているので議会の変更決議は不要としています。

しかし、これは苦しい弁解としか言えません。これほどの大幅な見直しは、紛れもなく法に基づく変更であると言えます。実際に行われる「健全化」が市民にさまざまな影響を与えます。やはり所要の変更議決をすべきだったのではないのでしょうか。見過ごした議会にも責任があります。

泉佐野市は、1回目の見直しの時には「市民に直接影響のある方策でなかったから」と言い、2回目の見直しでは、「本来の健全化とも言える本市の財政の弾力化が図れるのは地方債残高が例えば現在の半分から7割くらいになる平成35(2023)年以降と見ているため、19年間の長期計画は正しく、安全圏に入るまでは、19年間の計画自体をおいておくべき」とも説明しています。これは、指標を法の基準すれすれに下げても財政は本当の意味で健全化しないということを暗に言っていることになっています。

いずれにしても泉佐野市には『財政健全化計画』が事実上二つあることになります。財政情報の整備と開示の徹底、聡明なルールのもとで健全化を進めるという財政健全化法の趣旨に沿わないもので、適切ではありません。財政健全化法では議会の役割と責任の大きさが強調されましたが、議会も十分な役割を果たしているとは言えません。

では、正規の変更手続をしなかった本当の理由はなぜでしょうか。市（市長と言った方が良いかもしれません）が次のような政治的効果を期待しているのではないかと推察できます。

第一に、市財政が今も財政危機であることを必要以上に演出して、市民・自治体職員の経費削減へのモチベーションを下げず、自治体リストラを誘導できる効果です。財政健全化に要する期間を短縮してしまうと、市民に「安心感」を与え、リストラ・経費削減・行財政改革を緩めてしまうと考えたのではないのでしょうか。

第二に、4指標すべてが健全化基準をクリアする予定の2013年度決算は今年（2014年）秋に公表されますが、その時期は2015（平成27）年4月の次期市長選挙の半年余り前になります。もし、現職市長が出馬するとすれば、財政再建の目途をつけたという実績・成果を大々的にアピールすることでしょう。

第三に、逆説的になりますが、いつまでも財政危機だと言い続けると、市長が前回選挙で掲げたマニフェストすべてを実施するチャンスを失うことを心配したのではないのでしょうか。

計画の変更をもっと市民に丁寧に説明すべき

健全化期間が短くなることがいけないわけではありません。しかし、泉佐野市財政の健全化を進めるためには「市民とともに、市民の手で」という考えが必要で、その点が

ら見ると今のやり方は適切ではありません。

第一に、財政健全化期間 19 年間で 13 年間も短縮される理由について市民に十分理解されていません。「軽微な変更」ではありませんから、市には説明責任を果たす責任があります。議会でも議論しなくてはなりません。

第二に、『健全化計画』や『実施プラン』には、市民と市職員の生活に影響のある経費削減と負担増が盛られています。例えば、人件費の削減、投資的経費の見直し、経常経費の削減、遊休財産売却及び企業誘致の推進などは内部の自主計画では済ますことはできません。料金の値上げなども市民の暮らしに直結します。きちんとした説明をすることが求められます。

Ⅲ．泉佐野市財政の健全化への課題

1. あらためて市財政危機の現状を見る

泉佐野市職労は、14年前の2000年1月に市政白書『関空「通過都市」からの再生を求めて』と題する報告書を大阪自治体問題研究所と共編でまとめました。その一章として、市財政の現状と課題についても分析しました。

当時、市財政はすでに危機的状況でした。市職労はその原因を、関空開港に過度の期待をもった迂回型財政運営であると分析しました。泉佐野市は、関空開港が地域開発の起爆剤になることを期待して、80年代末から広大な土地の購入と、箱ものを中心にした大型公共事業を行い、財源として地方債を大量に発行しました。開港直後は固定資産税が増加したこともあり地方交付税の不交付団体となりました。しかしその後は、期待とは裏腹に企業誘致などが進まず、税収は伸びませんでした。市財政は資金不足となり、市の所有土地が不良資産化し、起債の償還負担、旧病院跡地の売却差損などが重なり、財政危機に陥りました。

2000年代からは、2004～2006年度にかけて行われた三位一体の改革と国の新自由主義的財政政策（行政のアウトソーシングなど）、そして財政健全化団体化などがありました。2000年代に市財政の指標がどのように変化したのか簡単に見ておきます。

(1) 巨額の負債の処理に追われている

1990年代に増加した地方債は2000年代を通して減ることなく、むしろ増加傾向にあります。地方債現在高は2012年度末で普通会計分が832億円にのぼります。最近では、公共事業の建設事業向けだけでなく、財源補てん債のため臨時財政対策債などが増加しています。他に水道事業会計76億円、下水道事業会計318億円、合計1,226億円の巨額になっています（後述、図表15参照）。

(2) 財政力は強いが財政危機

関空が開港した1994（平成6）年度までは泉佐野市も普通交付税の交付団体でした。開港後は固定資産税を中心に税収が伸び不交付団体になりました。しかし、その後税収の落ち込みが大きくなり、2003年度からは再び交付団体になりました。

泉佐野市の2012年度の財政力指数（3ヶ年平均）は0.93でした。大阪府内31都市（政令指定都市の大阪市、堺市を除く）の財政力指数の相加平均は0.71で、泉佐野市は第5位でした。泉佐野市の財政力は比較的強いのですが、これまでの財政運営の失敗と現在の健全化がうまくいっていないため資金不足と巨額の債務に苦しんでいます。

(3) 市行政のアウトソーシング

市の実質収支は 2000 年代前半には年間 25～30 億円の赤字でした。2000 年代後半からは、地方財政健全化法により連結実質収支や将来負担比率など財政全体の指標が問われるようになり、病院会計や宅地造成会計の赤字や負債がのしかかってきました。2011 年度からは財政健全化団体となりました。

市財政の収支の根幹である経常収支比率は現在 100%を超える水準が続く財政の硬直化が進んでいます。なかでも公債費部分や繰出金部分が大きくなっています。市は、こうした状況を人件費の大幅削減や身近なまちづくりの後回しによって切り抜けてきました。また、宅地造成事業会計の廃止や病院の地方独立行政法人化など財政負担が重い分野を市行政から外し、指標を表向き「改善」してきました。

その代表的な例としてこども園構想とゴミ収集業務の完全民営化計画があります。

こども園構想は、現在の市立幼稚園（4 ヲ所）と市立保育所（6 ヲ所）を、3 ヲ所のこども園に統廃合するものです。市民のなかからは「総合されると遠くなり不便」「園の子どもの数が増えると子どもへの対応や保育が今までより後退するのではないか不安」など多くの疑問や不安が出されています。また「混乱が予想されるのに 2014 年度から拙速に開始する理由もなく納得できない」との疑問も出ています。

こども園がなぜ必要なのかについて『健全化計画』には「幼稚園の定員（クラス数）減や児童数に応じた公立保育所数の検討と併せて幼保一元化の検討をする」と書かれています。『泉佐野市こども園構想』（2012 年 9 月）はこれを引用した上で、「公立保育所の建替えに際して、施設的に余裕の出ている公立幼稚園を活用しながら、幼保が連携し一体的な運営を行う「こども園」を検討」と書かれています。

このように、公立保育所の老朽化、公立幼稚園のクラス減とあわせて「効率的効果的」財政運営つまり保育予算の削減が必要としてあげられています。すなわち、こども園は財政健全化の一つとして位置づけられています。しかし、一方で『泉佐野市こども園構想』は、こども園が全国的に広がらないのは「財政支援が不十分」だからだと分析しています。そうしますと、「財政支援の削減のために作られる泉佐野市の「こども園」がきちんとした保育・教育ができるのか、市民が不安を持つのは当然です。

もう一つのごみ収集の民営化も本年 4 月から始まります。直営を無くすことは、防災・危機管理という視点から大きな問題があることを、市職労はこの間指摘してきました。にもかかわらず市は、市長の民営化方針のもとで施設や土地の売却を強引に進めてきました。しかし、清掃職員が収集の際に行ってきた独居老人の見守りとごみ収集を目的に行ってきた「ふれあい収集」はこの間の運動の結果、継続されることになりました。

2. 人件費について

人件費の削減は当たり前のように財政健全化の切り札とされています。そもそも人件費

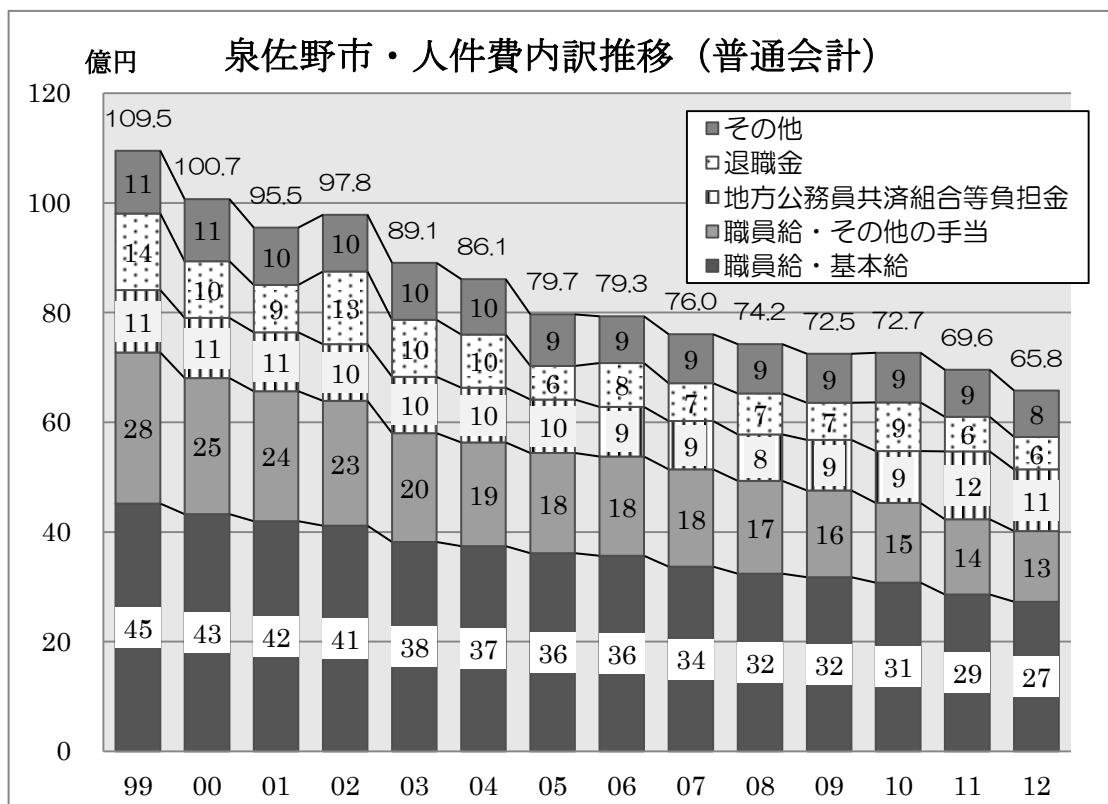
とは何でしょうか。

(1) 人件費の変化

① 人件費は減り続ける

まず、現状を見ておきます。人件費は 2000 年代に入ってから急激に減少しました（図表 7）。かつては普通会計分だけで 100 億円を超えていましたが、現在では 60 億円台へ減っています。歳出全体の 30% 近くを占めていましたが、半分の 15% 台にまで減っています。

図表 7



（出所）『自治大阪』各年度版から作成

職員数の減少

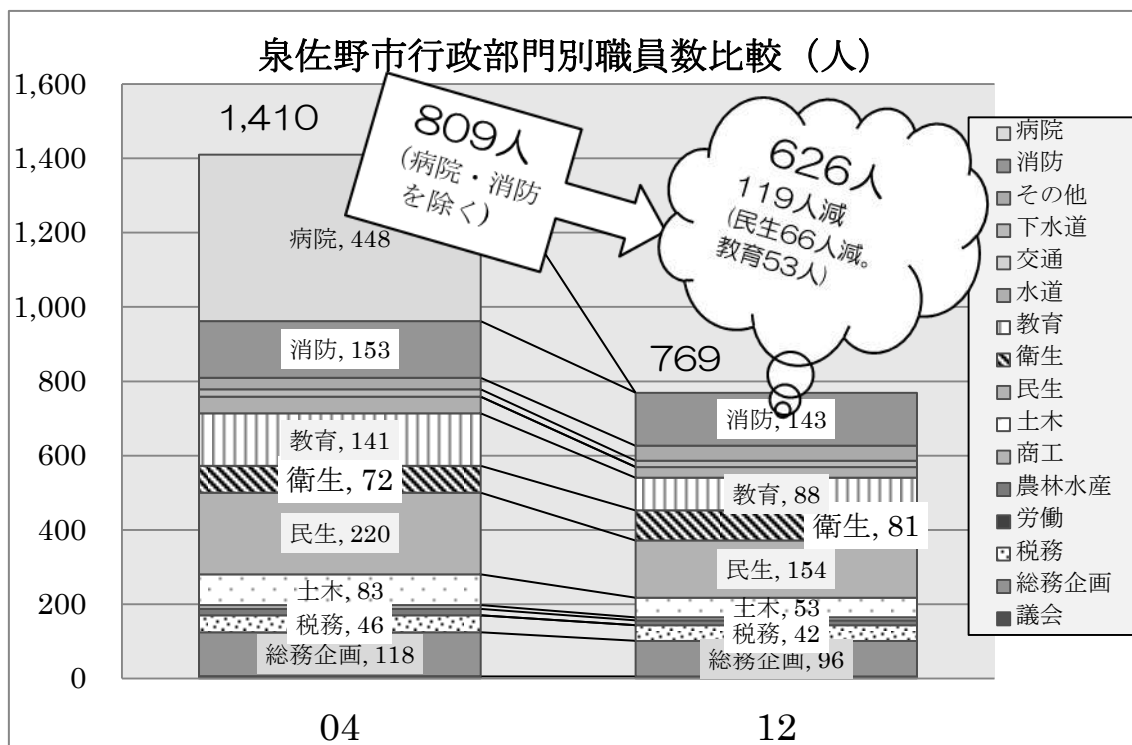
人件費は職員数と給与水準で決まります。給与水準が同じなら、職員数が多ければ人件費は増えますし、職員数が同じなら、給与水準が高ければ人件費は大きくなります。

泉佐野市では、第一に、職員数が大幅に減りました（図表 8）。市全体の職員数は 2004（平成 16）年度（4 月 1 日現在）には 1,410 人でしたが、2012（平成 24）年度には 769 人となり、率にして 45%（641 人）減りました⁶。この間に市立病院が独法医療センター

⁶ 『地方公共団体定員管理調査結果』各年版から。

に移行し、2013 年 4 月には泉佐野市以南の 3 市 3 町で泉州南消防組合が設立されたため市職員数から除外されています。図表 8 から病院と消防職員を除きますと、2004 年度が 809 人、2012 年度が 626 人で、その間に 183 人の職員が減ったことになります。183 人のうち 119 人（65%）が民生部門（66 人）、教育部門（53 人）でした。職員削減の対象が民生・教育が中心だったことが分かります。病院のアウトソーシングも含めると、医療を含め市民生活に関連の深い分野の縮小が目立ちます。

図表 8



（出所）『自治大阪』各年度版

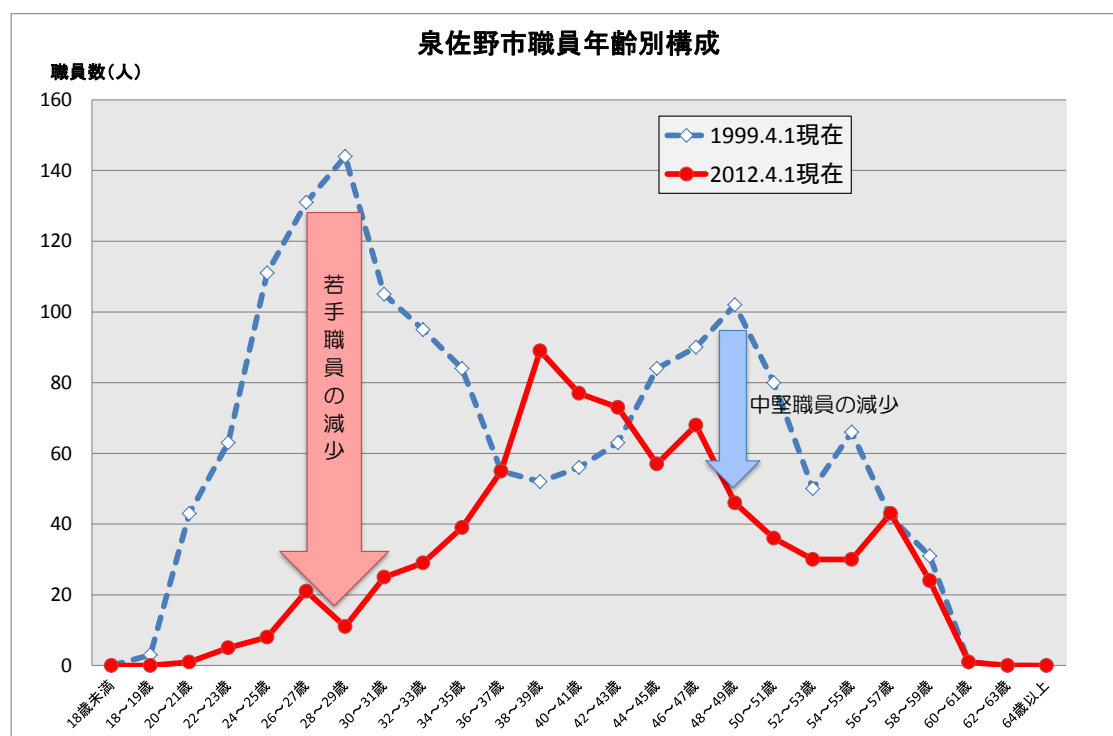
年齢構成のゆがみと行政執行能力への心配

職員数全体が減るなかで職員の年齢構成に大きな変化が見られます。図表 9 は、1999 年度と 2012 年度との年齢別職員数を比べたものです。若手職員が大幅に減ったことが目立ちます。なかでも 20 歳代後半～30 歳代前半までと、40 歳代後半から 50 歳代前半の中堅ベテラン職員が大幅に減っています。

若手職員が減った理由としては、市立病院の地方独立行政法人化によって看護師など比較的若い職員数が除外されたことが大きいと考えられますが、近年ではそれだけではなく新規職員を採用しなくなったことも影響しています。また、中堅ベテラン職員の減少は、いわゆる団塊の世代が退職していったことを示しています。同時にさまざまな事情で定年を待たずに早期退職する中堅職員が最近増えていることも一因です。

このように、若手職員と中堅職員が減少していることは行政技術の継承に途切れが生じ、事務・行政の遂行と行政の質の向上にマイナスの影響を与えているのではないかと危惧されます。

図表 9



(出所) 泉佐野市資料から作成

賃金水準の低下

第二に、泉佐野市職員の賃金水準が下がっています。職員 1 人当たり給料月額（普通会計）は、2010 年（4 月 1 日現在）には 32 万 5,560 円でしたが、2012 年（同）では 30 万 8,100 円に下がりました。

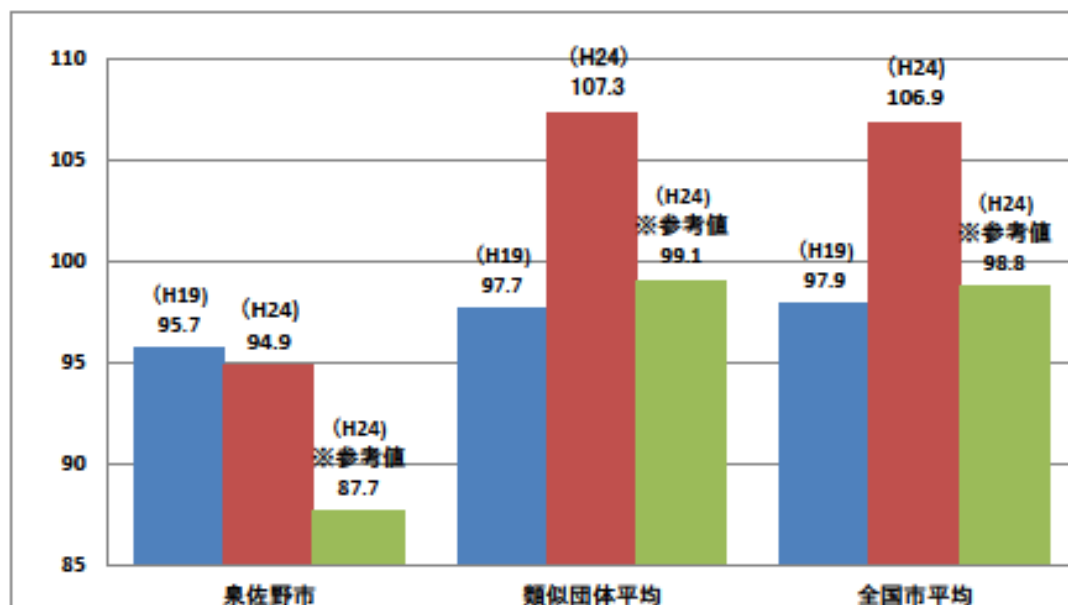
自治体職員の賃金水準を測る指標にラスパイレス指数があります。国家公務員の給与水準を 100 として各自治体の地方公務員の給与水準を表わします。2012 年 4 月 1 日現在の泉佐野市のラスパイレス指数（地域手当補正後）は 94.9 でした（図表 10）。もし、国家公務員給与が時限的カットされなかったとする参考値⁷は 87.7 とさらに低くなります。全国の類似団体平均値 107.3%（参考値 99.1）に比べても賃金水準が低いことが分かります。泉佐野市の指数は大阪府内 43 市町村のなかでは最も低い数値です。2011 年

⁷ 2012 と 2013 年度の国家公務員の給与は人事院勧告実施分を含め平均 7.8%引き下げられました。したがって国家公務員の本来の給与はその分高いはずで、この本来の国家公務員の給料と比較したラスパイレス指数を「参考値」と言います。

度から 2012 年度にかけて、他の市町村はいずれも指数が上がりましたが、泉佐野市は府内で唯一指数が下がりました。

このように、職員数の減少、賃金水準の低下など市財政における人件費負担はずいぶん軽いものになっています。むしろ、このまま人件費を減少させますと、職員の確保が難しくなり、行政体制の劣化が進みかねません。公的責任の後退につながります。

図表 10 ラスパイレス指数の状況（毎年 4 月 1 日現在）



（出所）総務省資料などから作成

② 人件費削減は借金返しと赤字の穴埋めに回された

経費削減のターゲットになった人件費は、1999 年度をピークに年々減少し、2012 年度には 66 億円へ 4 割も減りました（図表 7）。職員給では 73 億円から 40 億円に半分近くになりました。削減された人件費は何に使われたのでしょうか。

泉佐野市は 1998 年度までは辛うじて黒字を維持しましたが、1999 年度から赤字になりました。そこで市がその後どのような財政運営をしたのかを見てみます。

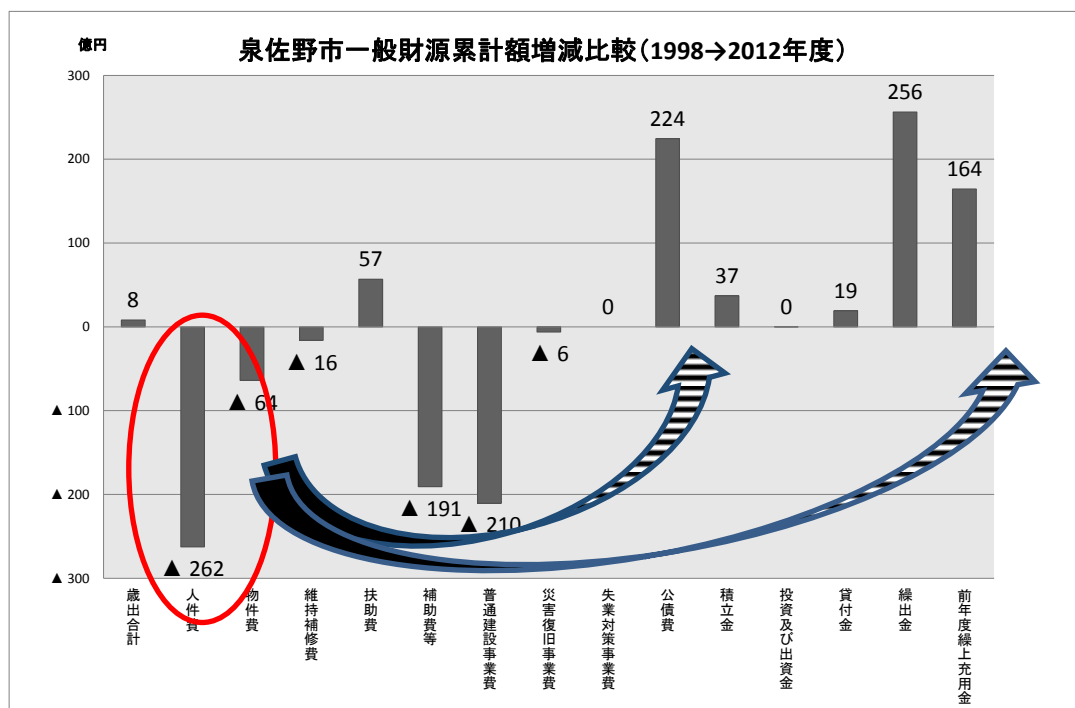
黒字だった 1998 年度の決算額を基準にしてその後 14 年間に増減した累積一般財源充当額⁸を計算しました（図表 11）。この期間に人件費は累積して 262 億円減少しました。逆に、公債費は 224 億円、前年度繰上充用金（赤字の穴埋め）が 164 億円増えました。繰出金も 256 億円増えましたが、これは 2000 年度から介護保険会計への繰出しが新たに発生したものですから除外しますと、公債費と前年度繰上充用金のために人件費削減

⁸ ここでいう「増減した累積一般財源充当額」とは、1999 年度の決算額を基準に、その後の各年度の金額との差額の累計を言います。例えば人件費では 1999 年度の 109.5 億円を基準に、その後の各年度ごとの決算額との差額を算出し、その累計を求めます。

分が充てられたと見ることができます。普通建設事業費も 210 億円減少していますが、これは、80 年代末から 90 年代にかけて巨額の一般財源を充当したツケが回ったものと考えられます。

要するに、削減された人件費は、借金返しと赤字の穴埋めに使われ、市民サービスの充実には回らなかったことを意味しています。職員減と賃金カットを不本意ながら受けざるをえなかった市職労としては納得のいかないことです。

図表 11



(出所) 決算カード各年度版から作成

(2) 人件費が削減の標的になるわけ

それにしても、なぜ人件費は経費削減・行政改革の標的になるのでしょうか。

第一の理由は、自治体職員の「高賃金」や仕事ぶり、時として不祥事をマスコミがマイナス・イメージで報道する影響で、いわば攻めやすい対象になっているからです。

第二に、雇用状況や住民の暮らしが厳しくなるなかで、行政への住民の大きな不満のはけ口が自治体職員に向けられています。国民健康保険料や下水道料金が高い、保育所になかなか入れない、といった行政への不満が目に見える職員に向けられています。

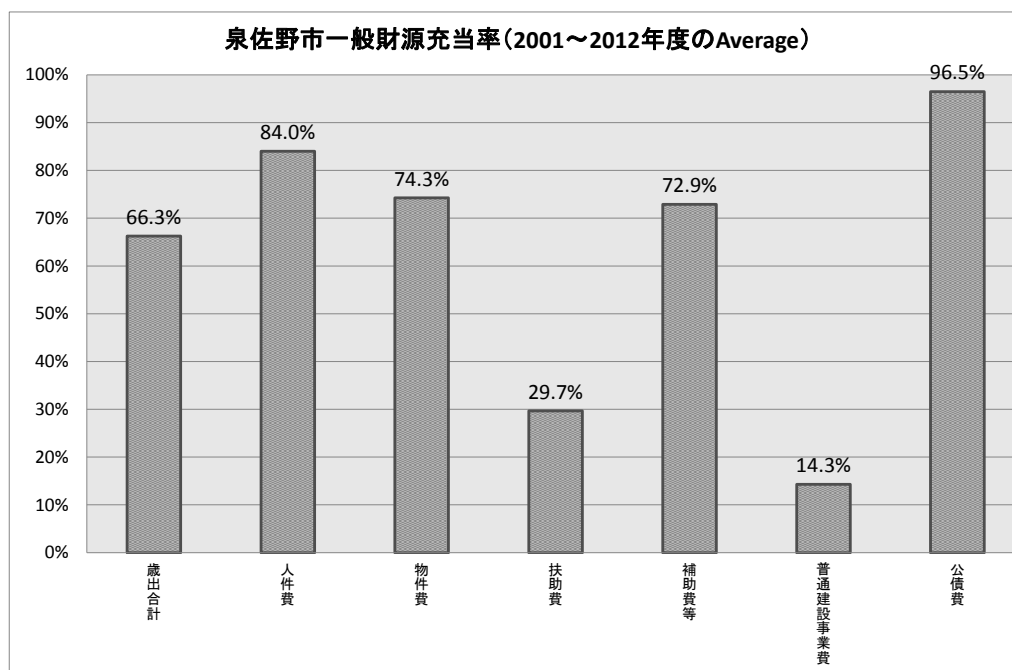
第三に、人件費の削減はその悪影響がすぐには現れず、市民が気づきにくいという事情があります。料金の値上げなどは市民にすぐに影響が分かりますが、施策や制度を変えずに職員数を少しずつ減らしていても、影響が何年か後にならないと出てこないことが多いのです。保育士の退職が少しずつ続き、それが補充されませんと、きめ細かな

保育が難しくなり保育の質が低下します。しかし、それはすぐには現れません。また、生活保護のケースワーカーが減ると、1人当たりの担当数が増え、いわゆる「自立支援」がおろそかになります。

第四に、人件費の削減は財政効果が大きいからです。自治体の財源は一般財源と特定財源に分けられます。特定財源は使い道が決められていますから「経費＝財源」となります。特定財源だけを見ると収支はゼロで、赤字にも黒字にもなりません。ですから、事業経費を同じ額だけ削減した場合、一般財源の充当割合の高い経費ほど削減効果が大きくなります。

図表 12 は、泉佐野市普通会計の主な経費の一般財源充当率（2007～2012 年度の加重平均）を表しています。歳出総額の一般財源充当率は 66.3%ですが、投資的経費（14.3%）や扶助費（29.7%）は低くなっています。投資的経費は、一般財源以外に地方債や積立金、国・府からの補助負担金などの特定財源が充てられますので、一般財源の割合が低くなります。扶助費も、例えば生活保護費では 4 分の 3 が国庫負担金ですから一般財源の充当割合は低くなります。これに対して人件費は 84.0%、公債費では 96.5%と割合が高くなります。ですから、投資的経費を削減しても、短期的には収支の改善効果は小さく⁹、公債費や人件費が狙われることになります。公債費は、人件費よりも削減効果が高いのですが、借入先に対して債務不履行にできませんので、勢い人件費が標的になります。

図表 12



⁹ 投資的経費の削減効果は短期的に小さいのですが、起債が増えますと公債費が大きくなり、長期的には泉佐野市のように後年度の負担が大きくなります。

(出所) 決算カード各年度版から作成

(3) 人件費は行政サービスの事業費

人件費はコストだから安い方がよいという考えが流布しています。そのため職員定数や賃金の削減が財政健全化の第一の課題とされてきました。

財政においてコストとは何でしょうか。コストには使ってしまうと後には何も残らない消費的経費というイメージがあります。最近では、現金主義の官庁会計では財政の全体の姿が分かりづらいという批判があり、そこで自治体財政に民間企業のように発生主義の企業会計方式を導入する試みがされています。貸借対照表（バランスシート）を作って自治体が保有する資産と負債とを明らかにし、また行政コスト計算書を作って行政サービスに必要なコストを計算する方法も広まっています¹⁰。

企業会計では、建設費はコストとは考えません。例えば学校を建設するには費用がかかります。当然、現金は減ります。しかし、その代わり校舎が資産として残りますので自治体として「失ったもの」ではないと考えます。また、建設経費の財源に地方債を発行したとしますと、その償還をしなくてはなりません。こちら元利償還金（公債費）として現金は減りますが負債も減りますから自治体として「失ったもの」にはならないことになります。つまり、企業会計の考え方では、形として残るものを「資産」となり、そうでないものを「行政コスト」としています。そうしますと職員に支払った人件費は、資産を形成しませんからコストとして「失ったもの」となります。資産の動きは貸借対照表のもとになり、コスト「行政コスト計算書」という財務書類となります。

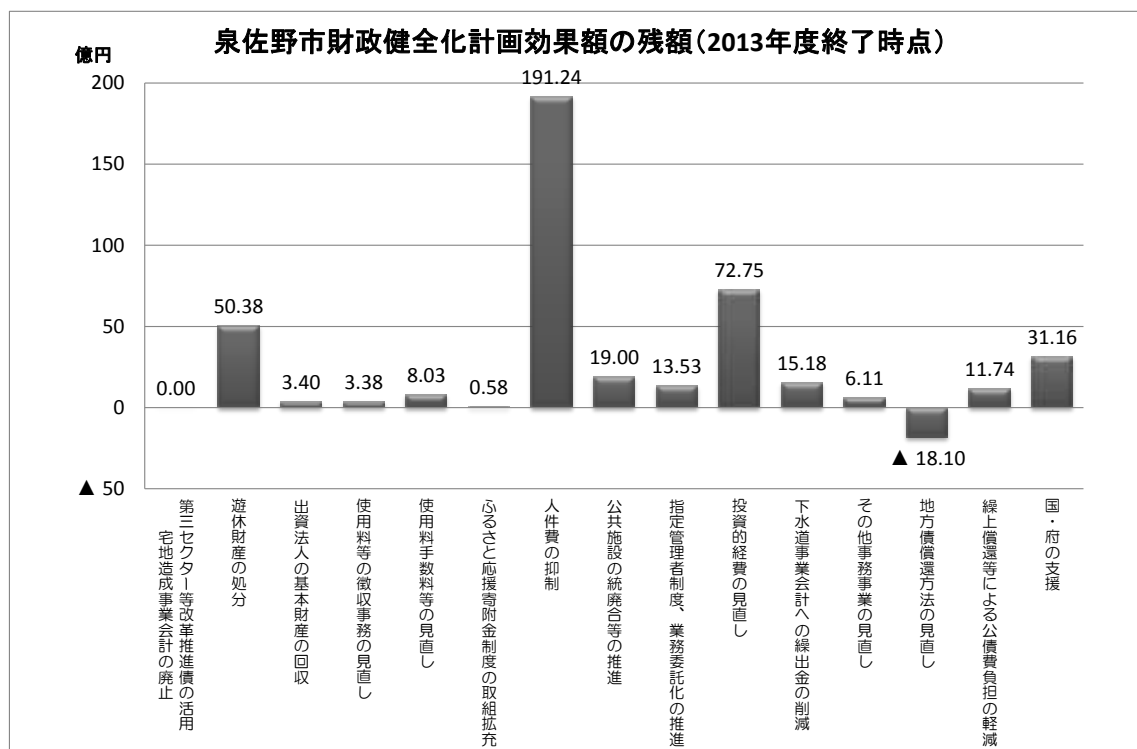
しかし、自治体行政に企業会計方式をストレートに持ち込むことは正しいとは言えません。例えば、人件費は考えると職員の給与です。その給与は1ヶ月間公共サービスを市民に提供するために働いた労働（あるいは労働力）の対価です。学校の教師は校舎を建てませんが、子どもを教育します。教師の給与は紛れもなく行政サービスを担った対価です。ですから人件費は単なるコストではありません。

そもそも自治体の行政サービスは資産形成が目的ではありません。職員の労働そのものが立派な行政サービスです。その意味で人件費は行政サービスに必要な労働費であり事業費と考えられるべきで、ただ安ければいいというものではないと考えますと、行政には民間にない専門性が求められ、その仕事は、住民の人権、生活、地域の維持・発展を目的にしています。人件費は、行政が国民・住民の人権・権利保障のために要する費用です。

市が2015年度に財政健全化団体から抜け出すための切り札にしているのが人件費の削減です。『健全化計画』や『実施プラン』に掲げられた計画額はあと約362億円残っています。うち人件費の削減が半分以上の191億円になります（図表13）。

¹⁰ 泉佐野市は貸借対照表・行政コスト計算書などの財務書類をずっと作成し公表していました。しかし2008年度以降はホームページには公表していません。

図表 13



(出所) 泉佐野市資料から作成

3. 福祉・市民の暮らしを充実させる改革への提案

(1) 市のやり方では市政は良くならない

市が4指標をクリアし健全化団体から脱却したとしても泉佐野市の行財政が本当の意味で健全化し、財政危機が解消するのかというと、決してそんな保障はないと私たちは考えます。

第一の理由は、指標をクリアするといってもほんのわずかで境界線を辛うじて下回る程度を維持するにすぎません。少し状況が変われば再び基準がオーバーしてしまう危険があります。例えば、4指標のうち実質公債費比率の健全化基準は25.0%ですが、2014～2018年度の5年間は24%台で基準ギリギリの状況が続きます(図表14)。その理由は地方債現在高がそれほど減らないからです。病院が抱えていた地方債は病院が地方独立行政法人センターになったことによって計算の対象から外れましたが、病院事業債は一般会計が受け継ぎました。また、宅地造成事業会計の廃止のために三セク債を発行しましたが、これも一般会計が引き受けました。そうした事情から普通会計の地方債現在高はなかなか減らないのです(図表15)。それ以外の上水道事業や下水道事業の地方債もなかなか減る様子が見られません。今後実質公債費を引き上げる要因があり、そのた

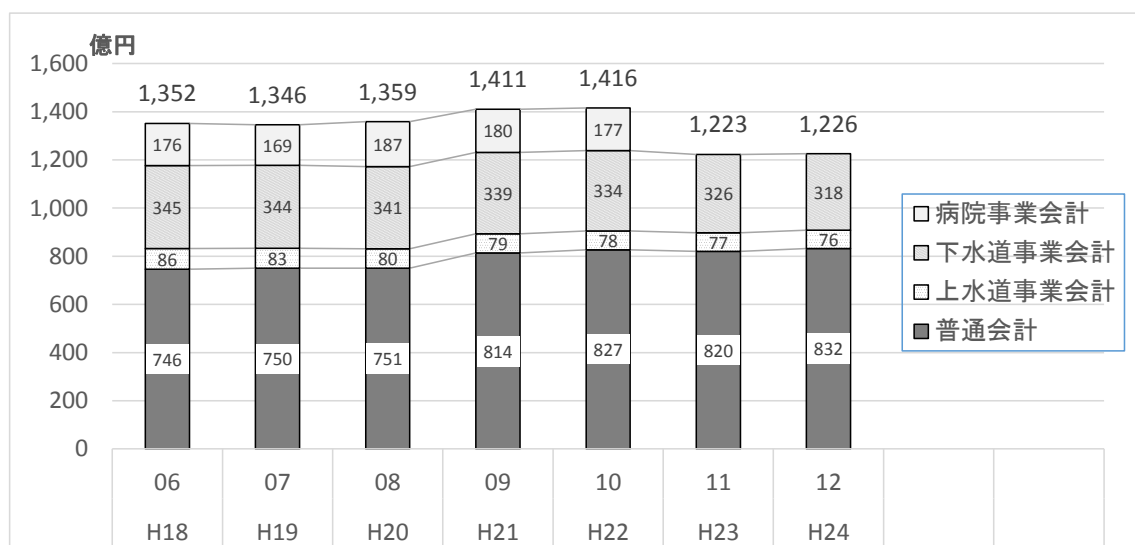
めに将来負担が増えることで将来負担比率が高い水準を維持せざるをえません。決して健全化されたとは言えません。

図表 14 泉佐野市の健全化判断指標の見込み

年度	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
実質公債費比率	18.40	19.60	21.00	21.20	22.80	23.40	24.00	24.00
将来負担比率	393.51	372.50	383.00	364.90	352.00	311.70	305.90	291.60
年度	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
実質公債費比率	24.40	24.60	24.30	23.30	22.70	22.20	22.50	22.20
将来負担比率	277.80	263.50	253.70	238.30	223.80	207.00	186.40	165.50
年度	2024	2025	2026	2027	2028	早期健全化基準		
実質公債費比率	21.60	20.20	17.80	14.20	11.40	25.0		
将来負担比率	146.60	122.20	97.50	78.70	51.20	350.0		

(出所) 泉佐野市「平成 25 年 9 月時点 普通会計等収支見通し」より。

図表 15 泉佐野市地方債現在高の推移



(出所) 『自治大阪』各年度版から作成

第二に、財政指標をクリアしても、行政サービスと公的責任が後退すれば本末転倒です。「健全化」によって、病院事業やごみ収集業務などが市の直接実施から間接実施にアウトソーシングされました。また、消防行政の一部事務組合化は市民の声が通りにくい行政手法に変わる可能性があります。これらの行政サービスの担い手は正規職員から非正規や再任用といった賃金の低く労働条件の悪い臨時や非常勤職員に置き換わっている面が大きくなっています。こうした民営化や民間委託などは公共サービスにおける公的

部門の縮小になり、回り回って住民の負担が増える結果になりかねません。行政は、経験が浅い低賃金労働者や非正規労働者で担われるためサービスの低下につながります¹¹。その意味で指標の改善ではとても補いきれないものを失うことを忘れてはなりません。

第三に、市は財政を「健全化」しながら、他方でそれに関係なく数十億円程度の事業を行うのではないかと噂されています。いわゆるカジノの誘致もその一つかもしれません。閑空建設で失敗した外来型・迂回型財政運営を復活させようとしていることが心配されています。

(2) 私たちの4つの提案

私たちは、泉佐野市財政を健全化するために次の4つを提案します（図表15）。

第1の提案--『実施プラン』の見直し、やさしく緩やかな健全化

第一に、『実施プラン』のように何が何でも2015年度に健全化団体から脱却するというハードランディング（強行着陸）型ではなく、市民の暮らしや人権、地域経済に配慮しながら、また私たち職員の声や意見を聞きながら進めるソフトランディング（緩やかだが確実な健全化）型の健全化を提案します。そのために『健全化計画』の2回目の見直しである『実施プラン』を再検討します。

第2の提案--「市民とともに、市民の手で」健全化

第二に、市の財政健全化を「市民とともに、市民の手で」を進めることを提案します。市民主体・住民参加で健全化することが不可欠です。これはやり方の問題ではなく、健全化の内容も良くしたり悪くしたりする最低限の条件です。市民に情報を提供し、財政健全化の報告を市民・行政が一体になって進めれば、健全化の内容も市民の受け入れることができるものとなるでしょう。

第3の提案--プラス指向の健全化

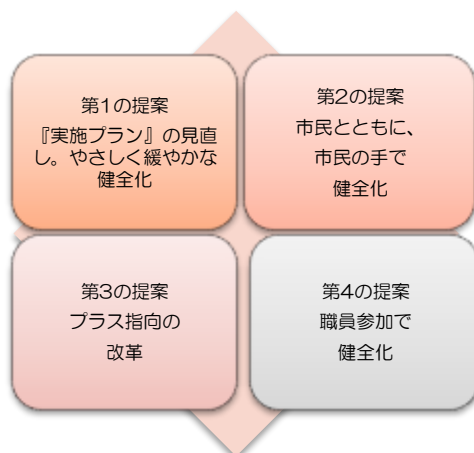
第三に、財政健全化を単なる財政の立て直しに終わらせず、泉佐野のまちをどのようにするのか、市民の暮らしや経済の活性化をどう進めるのか、そしてその経済的手段としての財政をどう健全化するのか考える必要があります。収支や比率といった財政指標をよくするために、「あれもダメ、これもダメ」というひたすら経費の削減と市民の負担増をめざす「引き算方式の行革」ではなく、市民生活を活性化させ、福祉・市民の暮らしを充実させる試作を進める「プラス指向の改革」を提案します。

第4の提案--職員参加で健全化

第四に、市政の執行と市財政の健全化のために、市職員との協力と協議を密にして進めることを提案します。

¹¹ 大阪自治労連が2012年10月1日現在で調査した結果によると、泉佐野市の全職員のうち非正規職員の占める割合は30.8%にのぼっています。

図表 16 財政健全化、市職労の4つの提案



(出所) 著者作成

(3) おわりに

以上が、泉佐野市職労の市財政の分析結果と提案です。私たちの主張は冒頭の「私の言いたいこと」にまとめています。ご報告を読んでいただいた方のご意見を是非お聞かせくださるようお願いいたします。

巻末資料 1

『泉州佐野市財政健全化計画』の概要（2010年2月）

1. 早期健全化基準以上となった健全化判断比率とその要因

（比率）連結実質赤字比率 26.42%（早期健全化基準は17.44%）

将来負担比率 393.5%（早期健全化基準は350%）

（要因）＜連結実質赤字比率の悪化要因＞

宅地造成事業会計において、景気低迷による事業計画の頓挫などにより、金利負担の累積と地価下落による売却差損が生じたため。

＜将来負担比率の悪化要因＞

都市基盤整備や空港関連地域整備をはじめ、総合文化センター、健康増進センター、市立泉州佐野病院など多くの施設整備のために活用した地方債の累増などによるため。

2. 計画期間

平成21年度から平成39年度まで19年間

3. 財政の早期健全化の基本方針

○早期健全化の総括的な方向

市が行っている事務事業について、行政が行うべき事業内容かどうかを検討した上で、人員抑制をはじめ簡素で効率的な行政運営を築いていく。

○健全化判断比率の改善

連結実質赤字比率及び将来負担比率の改善だけにとどまらず、中長期的に全ての指標の健全化を図る。また、今後の大きな公債費負担による一般会計の収支悪化に備え、早期に収入確保・経費削減の取組を進める。

○財政健全化に向け、取組内容を充実させるもの

- ・一般会計では、給料・手当等の適正化、定員適正化による人件費抑制、指定管理者制度・民営化・委託化の推進など集中改革プランに掲げた方向性に従って見直しを行う。また、投資的事業の見直しにより地方債の発行の抑制を図る。
- ・水道事業会計その他特別会計では、一般会計と同様の人件費抑制策のほか、委託化を推進するとともに独立採算を基本に使用料等の必要な受益者負担の見直しを適切に行う。
- ・病院事業会計では、病床利用率向上・各種診療報酬加算による収益確保やDPCに適応した医薬材料・薬品等の見直し、業務委託契約の見直し等による経費削減を図る。

○財政健全化に向け、新たに取り組むを行うもの

- ・宅地造成事業会計では、第三セクター等改革推進債を活用して会計を廃止する。
- ・一般会計では、歳出面として、経費削減効果が低い又は受託事業者が極めて少ないなどの理由により委託化が進んでいない分野については、非常勤嘱託員等による対応を行うことにより総人件費を抑制する。また、公共施設全体のあり方を再点検し、施設の整理統合の検討を行う。
歳入面では、財産処分の推進、出資財団の方向性を再検討するとともに基本財産の回収を図る。
- ・病院事業会計では、病院事業の独立行政法人化の推進、限りある医療資源の有効活用・効率的経営につながる泉州南部地域の病院間の再編・ネットワーク化を推進する

4. 一般会計等における歳出入の均衡及び連結実質赤字比率等を早期健全化基準未滿とするための方策

○第三セクター等改革推進債の活用による宅地造成事業会計の廃止

○処分可能な遊休財産の処分

○職員数の削減や職員給与削減の検討による人件費の抑制

○公共施設の統廃合、指定管理者制度、業務委託化の推進

○事業の厳選、先送りなどによる投資的経費の抑制

○下水道事業会計への繰出金の削減 など

5. 各年度ごとの4の方策に係る歳入及び歳出に関する計画（取組ごとの効果額）

		(単位:百万円)																		
年度/効果額	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	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21年度以降の合計
項目	(計画年度)	(第2年度)	(第3年度)	(第4年度)	(第5年度)	(第6年度)	(第7年度)	(第8年度)	(第9年度)	(第10年度)	(第11年度)	(第12年度)	(第13年度)	(第14年度)	(第15年度)	(第16年度)	(第17年度)	(第18年度)	(第19年度)	
(1)第三セクター等改革推進債の活用	6,575																			6,575
(2)遊休財産の処分		40	110	160	710	1,010	1,010	1,000	1,000	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	5,140
(3)出資法人の基本財産の回収		390																		390
(4)使用料等の徴収事務の見直し		19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	342
(5)使用料手数料等の見直し		4	8	12	16	20	25	30	35	40	45	50	55	62	68	74	80	86	90	804
(6)ふるさと応援募金制度の取組拡大		5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	90
(7)人件費の抑制		103	521	1,041	1,108	800	1,003	1,103	1,224	1,242	1,124	1,141	1,169	1,206	1,283	1,343	1,409	1,503	1,578	19,899
(8)公共施設の統廃合等の推進					100	100	100	200	200	200	200	100	100	100	100	100	100	100	100	1,900
(9)指定管理業務制度、業務委託化の推進			41	82	82	82	82	82	82	82	82	82	82	82	82	82	82	82	82	1,353
(10)投資的経費の見直し					500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	7,500
(11)下水道事業会計への繰出金の削減	141	162	111	107	103	97	93	85	52	48	63	59	53	46	36	43	114	205	310	1,978
(12)その他事務事業の見直し		50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	900
(13)地方債償還方法の見直し		517	925	1,114	1,075	1,036	932	648	443	423	402	-383	-1,160	-1,429	-1,389	-1,351	-1,212	-575	-303	-287
(14)繰上償還率による公債費負担の軽減			-210	-157	-147	-137	-127	-98	-69	-61	152	334	365	383	368	268	153	74		1,121
(15)国・府の支援		1,215	889	872	544	554	454	403	386	230	193	156	120	83	44	9	-27	-65	-101	5,901
計	6,716	2,505	2,479	3,305	4,163	4,086	4,146	4,027	3,907	2,786	2,645	2,123	1,368	1,127	1,248	1,152	1,283	1,984	2,343	53,698

6. 各年度ごとの健全化判断比率の見通し

		(単位: %)																			
区分	年度	計画初年度	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	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
	の前年度	計画初年度	(第2年度)	(第3年度)	(第4年度)	(第5年度)	(第6年度)	(第7年度)	(第8年度)	(第9年度)	(第10年度)	(第11年度)	(第12年度)	(第13年度)	(第14年度)	(第15年度)	(第16年度)	(第17年度)	(第18年度)	(第19年度)	
実質赤字比率	-	-	5.82	10.76	14.79	15.58	16.53	16.41	15.61	14.62	16.55	18.58	19.41	19.59	19.76	19.72	19.72	18.69	10.79	-	
連結実質赤字比率	26.42	-	2.06	7.05	11.10	12.07	13.16	13.04	12.08	11.13	13.41	15.45	16.34	16.54	16.74	16.48	15.86	14.04	5.09	-	
実質公債費比率	18.4	19.9	22.0	24.2	27.1	28.6	28.9	28.5	28.2	27.7	28.6	25.0	23.6	23.2	23.2	22.7	22.0	20.3	17.0	11.6	
将来負担比率	393.5	367.0	372.1	343.4	329.5	309.2	289.2	269.4	245.6	221.9	205.0	186.0	166.4	147.5	127.6	106.8	86.4	63.5	37.7	22.6	

7. その他財政の早期健全化に必要な事項

○計画項目の具体化

計画において遊休財産の処分、人件費の抑制、公共施設の統廃合、指定管理者制度、業務委託化の推進など、取組内容や実施時期が未定となっているものについては、計画の着実な実施のため、早期に取組内容、実施時期等の具体化を進め計画に反映する。

○行財政改革の徹底

行政評価（事業評価、施策評価）を踏まえた行財政改革を進め、予算編成においても真に必要な経費を厳しく精査する。

巻末資料2

『泉佐野市財政健全化プラン』の概要（2011年8月）

1. プランの目的

2014（平成26）年度末ですべての健全化指標をクリアし、2015（平成27）年度に財政健全化団体から脱却。

2. 実施機関

2011年度～2014年度（4ヵ年）

3. プランの位置づけ

めざすべき財政運営の弾力化は、地方債償還が峠を越えた後だが、まず4年間で4指標をクリアする。その後の健全化の取り組みのファーストステップとする。『実施プラン』は『健全化計画』の実施計画。2015年度以降も自主計画として実施プランを策定する。

4. 実施項目

歳出

- (a) 職員定数削減の上乗せ（健全化計画での削減数188人を202人に上乗せ。4年間で削減数を28人上乗せして▲102人。削減効果13.3億円）
- (b) 職員給与費の見直し（8%～13%給与カットを2015年3月末まで継続。現給保障制度を2012年度から段階的廃止）
- (c) 行政委員会・審議会等委員報酬の20%減額（2011.10～2015.3）
- (d) 投資的経費の見直し（4年間の事業費・▲5.19億円、一般財源▲8.75億円。小中学校の耐震化を優先。新規事業は、中学校給食、羽倉崎駅舎バリアフリー化、防災行政無線整備、消防無線デジタル化、対費用効果が高いもの。土地開発公社の保有地を2013年度以降毎年度2億円ペースの買い戻し）

平成23年度から平成27年度5ヵ年投資的事業比較表

（単位百万円）

	事業費	国	府	起債	その他	一財
H23.8時点収支	14,426	1,772	845	7,515	229	4,065
H22.12時点収支	13,907	2,401	300	7,969	67	3,190
差額	519	△629	545	△454	162	875

- (e) その他経常経費の削減（各種委託契約の一括化、使用見直し等。市が加入している協議会等の加入負担金の見直し）

歳入

- (a) 遊休財産売却及び企業誘致の推進等（4年間で11.9億円の遊休財産売却）
- (b) ネーミングライツ等収入確保の取り組み2千万円

5. 2010年度12月収支見通しから改善・変更のあった項目について

平成23年8月時点収支と平成22年12月時点収支の差及び内訳概要

H23.8-H22.12	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
歳入	地方税	116	△734	△939	△326	△442
	地方交付税	101	466	560	318	389
	繰入金	11	78	150	41	40
	地方債	△382	747	917	626	328
	その他	△663	390	774	1,590	△738
合計		△817	947	1,462	2,249	△423
歳出	人件費	△154	82	△464	△416	△536
	うち退職手当	11	66	0	51	0
	補助費等	△113	△220	△236	△252	△231
	公債費	△10	△83	73	183	268
	投資的経費	△482	369	△260	980	△159
合計		△1,308	1,121	101	350	△1,196
実質収支		478	△174	1,361	1,899	774
基金積立		△288	101	△44	367	563
地方債残高		△17,589	782	1,381	1,602	1,455
単年度収支		478	△652	1,535	538	△1,125
実質赤字比率(%)		△2.25	0.80	△6.36	△8.83	△3.57
連結実質赤字比率(%)		△7.88	0.81	△6.39	△8.85	△3.59
実質公債費比率(%)		△0.10	△0.80	△1.30	△2.00	△2.40
将来負担比率(%)		2.62	△1.14	△0.19	△10.90	△11.72

H23～H26差額

主要な要素

- △2,441 収支見込みの置き換えによる
- 1,733 収支見込みに連動する
- 309
- 2,618 臨時債986、病院医療機器1,270、府債300、投資の減△253
- 繰入金1,387(病院の繰越負担分736、りんくう引当金)
- 2,016 350、ポートピア80)各種交付金216、繰越金697、財産収入△512
- 4,235
- △1,334 人件費削減
- 117 退職等増加見込みによる増
- △939 病院共済費分等△500等
- 441 H23～H26の償還前倒し577
- 930～H27学校対策H25中学校給食
- 病院医療機器等買付1,270、繰出(国保・介護等)の増
- 1,277 798、物件費の増656(中学校給食運営費等)積立金1,160(財政調整基金等)、前年度繰上充当金の減△2,880
- 375
- 774 } 1,337
- 563 }
- 臨時債986、病院医療機器937など増加要素となる
- 1,455 もの、財源確保されるため、将来負担比率悪化要素にならない。
- 74 単年度収支改善
- 実質収支改善による(注1)
- 実質赤字比率に連動(注2)
- H23以降、病院負担金の実質公債費比率算入方法変更(注3)
- 起債抑制による(注4)

注1 実質収支が各年度人件費削減などにより改善したことにより、平成26年度までの黒字化を図る。

注2 注1実質収支の改善に連動し、改善が見込まれる。

注3 病院地方独立行政法人化により、病院の地方債は市が引き継ぐこととなったが、独立病院へ支払う運営負担金の内、市の負担分として実質公債費比率に算入するとされていた額が、運営負担金を減額することとしたため、その減額した割合で算入額も減少(約8億円⇒約4.5億円)。このことにより各年度約2ポイント減少し、今後財政健全化基準の25%に達しないと見込まれる。

注4 投資的事業実施計画(H24～H27)での起債抑制により増加せず、公債費償還もペースアップするため改善が見込まれる。