

地方財政危機の深化と 地方行財政改革の動向

——岐阜県行財政改革の動向を中心に——

柿 本 国 弘

はじめに

- I 地方財政危機の深化と全国的行財政改革動向
 - 1 政府による行財政改革姿勢
 - 2 行財政改革の具体化
- II 岐阜県行財政改革の動向
 - 1 岐阜県行財政改革の背景と理念
 - 2 行革の経緯と公務員数削減
 - 3 行政評価システム（事務事業見直し）の導入
 - 4 公共事業の見直し
 - 5 規制緩和
 - 6 県から市町村への権限委譲
 - 7 外郭団体の改革方向
 - 8 財政動向と「特別抑制」期間の設定
- III 英国の地方行財政改革と日本での課題
 - 1 英国地方行財政改革の理念と事例
 - 2 日本での課題

はじめに

平成長期不況による国，地方の財政難の中にあつて，構造改革，行財政改革，地方分権などが推し進められ，各都道府県，市町村は行財政合理化を余

儀なくされてきた。国の行財政改革も地方のそれも、世界の GNP の約 15% を占めてきた日本経済の「縮小化」もしくは「単純再生産化」過程の表われかもしれない。同時に、その過程の中から求められてくるのは、地方行財政の国からの自立性、地域ごとの多様性、住民の行政需要に対する効率的対応性・選別性（速効性、低コスト・高成果）といったことであろう。

それだけでなく、国際競争の激化、少子高齢化、社会の成熟化など社会構造の変容も地方の自立性、多様性、行政需要の効率的選別性などを迫らずにおれなくするであろう。

本稿では、深まりゆく国、地方の財政難とグローバル化、社会構造の変化の中で余儀なくされ、模索されている地方行財政改革の実情の一端を、岐阜県の事例を中心に取り上げることにした。以前すでに、1994（平成6）年頃までのことについては、簡単に触れているので¹⁾、本稿では、それ以後を主にみることにしたい。

議員内閣制の国（中央政府）に比べ、一人の政治家が役所全体を取り仕切れ、権限も相対的に大きい大統領制型の地方では、首長が踏ん張れば、ともかく動き出すという利点がある²⁾。三重県北川正恭前知事主導の抜本的で厳しい県行政運営の試みや、岐阜県梶原拓知事のもとでの試みもその一例だといえよう。

今日の国家財政も含めた地方行財政は、深刻な財政難を背景にしているという点で、1980、90年代米国、英国の行財政改革の後追いの性格を色濃くもっていることは間違いない。ただし日本にとっては、連邦制の米国ではなく、同じ中央集権制国家としての英国の地方行財政改革（サッチャーとメジャーの保守党、ブレアの労働党による改革）がより参考になろう。

実は日本の国、地方がこの10年来進めてきた行財政改革の大部分は、英国が1980、90年代に実行してきたそれに、きわめて近似したものであることがわかる。「小さな政府、簡素な政府」を目指しての費用対効果、行政評価（事務事業の見直し）、行政組織の独立法人化、社会資本整備における PFI（プライベ

イト・ファイナンス・イニシアチブ）、リーダーの役割強調、説明責任など今ではよく知られている行政手法や組織改革がそれである。こうした「行革先進国」との共通点も念頭に置いて、岐阜県を中心に取り上げることにしたい。

I 地方財政危機の深化と 全国的行財政改革動向

1 政府による行財政改革姿勢

総務省（旧自治省）が「財政硬直化の打開」を初めて提起したのは、第一次オイルショック（昭和48年）後の昭和50（1975）年であったこと、また翌51年には、「なかんずく、義務的経費の増大に起因する財政硬直化の打開は、今や極めて緊急な課題となっている」と強調し、さらなる事業の見直し、公務員定員と給与の見直し、機構の簡素合理化などを訴えていたことは、前稿でも指摘したとおりである。

この中・低成長への移行による国と地方の税収増加率低下が、バブル破綻後の経済停滞の中でさらに著しくなり、財政危機を深めていることが、地方行財政改革を切迫したものになっていることについては、日々の動向が示している。そこで、最近の『地方財政白書』（平成14年度版）によって、政府（総務省自治財政局）の財政危機と行財政改革への姿勢を取り上げておくと、以下のようなものである³⁾。

白書はまず、地方公共団体の役割はますます重要になり、さまざまな行政課題に対応することが求められているにもかかわらず、地方財政は「極めて厳しい状況」、「危機的状況」にあり、その健全化が強く求められる状況になっていると述べ、「極めて厳しい状況」は、具体的に次の3点に示されているとする。

一つは、地方債現在高の増加にともなう公債費の一層の増加、またそれによる財政硬直化の継続的進展である。義務的経費の中でも特に弾力性の乏しい公債費の状況把握の指標である起債制限比率等が、新たな完全償還増等による公債費累増にもとづいて、引き続き上昇しているため、財政硬直化が強く懸念されることである。

二つは、地方税収入、地方交付税の原資となる国税収入が低迷する一方で、公債費の増加、景気対策等のため、大幅な財源不足が生じた結果、借り入れ金残高（普通会計の地方債現在高、交付税特別会計借り入れ金残高のうち地方負担分、企業債現在高のうち普通会計負担分、の合計）が引き続き増加していることである。平成11年度末で174兆円となり（平成3年度末からの8年間で2.5倍）、13年度末に188兆円と見込まれる大きさに達していることである。

三つは、都道府県において法人二税（法人事業税、法人住民税）への依存の高い東京都、大阪府、神奈川県、愛知県の4都府県の実質収支が2年連続で赤字となり、都道府県全体でも2年連続で実質赤字となっていることである。

以上で指摘されている地方財政硬直化、公債残高の巨額化、2年続きの都道府県全体の実質収支赤字という地方財政危機の要因については広く知られているところであろう。

このうち、三点目の都道府県の「実質収支の赤字」とは、当該年度の歳入から歳出を差し引いた収支（形式収支）から、状況によって、次年度以後に繰り延べられる支出項目が生じる場合に、これを当該年度の収支額から差し引いて得られる実質上の収支が、赤字になっている、ということである。

例えば、数年次を要する公共事業が、何らかの事情で、今年度予定されていた経費どおりに執行できなくなった場合、今年度の残余部分は翌年度に繰り越され、翌年度に執行されるものとして取り扱われることになるが、その分は今年度予算からは控除して（現金主義会計に発生主義会計を加味する方式）、収支を算出する（この場合は継続費^{ていど}通次繰越し）のである。

この「実質収支の赤字」が重要とみなされるのは、法律上これが、地方自

自治体の「倒産」に結び付く指標とみなされているからである。すなわち実質収支の赤字が「標準財政規模」に対して、道府県では5%、市町村では20%に達すると「起債制限」を受けることになっており、地方債（建設地方債）が原則として認められなくなる、ということである。起債制限団体に陥った自治体は、「財政再建計画」を立てて、財政再建を行う場合でなければ地方債起債がみとめられなくなる（災害対策用などは除く）。財政再建計画では国の承認が必要なので、地方団体は国のコントロールのもとに置かれることになるのである。

建設地方債の発行制約（不能）化は、公共施設の建設を主要な行政対象の一つとする地方団体にとっては、行政執行が不可能となるので、事実上の「自治体倒産」ということになる（ただし、それは法律上の、国の立場からする「倒産」のことである）。

実質収支の赤字による起債制限団体への転落が、「自治体の倒産」となるというのは、この意味においてである。

経済成長が順調な時期では税収も順調に確保しうるので、先例のように、翌年度以降に予算を繰り延べる部分の控除が、当該年度に生じても生じなくても、実質収支が赤字に陥る可能性は少ないが、経済の落ち込みが大きかったり、経済停滞が長引き、税収の予想外の落ち込みが継続的に生じる時期には、実質収支の赤字が生じやすくなる。特に東京都、大阪府、神奈川県、愛知県のように、基幹税として景気変動の影響を強く受ける法人二税への依存度が高く、当初予算を超えて税収の落ち込みが大きい大県では、実質収支の赤字に陥りやすい。

また都道府県においては、市町村よりも義務的経費（人件費、補助費など）が高くその分投資的経費が少ない。仮に市町村のように投資的経費が高いと、税収が減った時には、地方債を発行して投資的経費に充当することにより、財政危機を防ぎうるが、都道府県のように投資的経費が少ないと、地方債を発行しようとしても、充当すべき投資的経費がきわめて少ないため、そ

れを発行することは難しくなる。そのために、歳入が不足して財政収支が赤字、すなわち危機に陥りやすいのである。

特に、政令指定都市を擁する都道府県の場合は、政令都市は公共事業を自らの財政で行うので、都道府県は、政令市以外の自治体の公共事業のみを行えばよいことになり、投資的経費はその分少なくなって（政令市を取り除く分だけ）、地方債の発行はできなくなる。つまり税収不足を招いて財政危機に陥りやすくなるのである。東京都、大阪府すらもが実質的に赤字に陥るのはこうした理由にもとづく。

白書によって、四大県と都道府県全体が、平成10、11年度と2年続きで実質収支の赤字に陥っているとされるのは、およそこうした事情にもとづく⁴⁾。

地方財政の危機と「破綻」が、債務の激増、あるいは財政硬直化（機能不全）によって表わされることは、中央政府の財政危機においても同じことであるが、日本が他先進産業国に比べて目立つのは、それが、国の強くて細部にわたる歳出（先の都道府県の教員、警察官の人件費の割合など）と歳入（地方交付税、補助金、地方債）の両面での統制のもとで、余儀なく生じる仕組みに置かれていることである。

2 行財政改革の具体化

深まる地方財政危機に対して、総務省は以下のような対応策を提起してきた⁵⁾。

ア 地方分権化と行財政基盤の整備

（ア）財政基盤の充実。財政面における地方団体の自己決定権と自己責任の充実。法人事業税の外形標準課税化による財源強化、地方消費税の重視、法定外普通税の許可制から協議制への改定、法定外目的税の創設。地方交付

税の算定方法の簡易化。地方債の平成18年からの許可制から協議制への移行。補助金の統合・メニュー化・運用の弾力化，平成12年度からの統合補助金制度の創設。（イ）市町村合併の推進。（ウ）住民主体の地域づくりの必要性，NPO，企業と民間のパートナーシップの重視。

イ 財政健全化への努力

（ア）行政改革の推進。定員管理（スクラップ・アンド・ビルド）の徹底と適正化，給与の適正化。組織・機構の全般的見直し，簡素で効率的組織の形成，PFIの導入，行政評価の導入。（イ）透明性の向上。行革大綱（平成12年12月閣議決定）における数値目標の設定，取り組み内容の具体化・充実化，情報公開の徹底。

ウ 地域の政策課題への対応

（ア）情報化の推進，（イ）良質な環境保全と創造，（ウ）総合的かつ効率的な地域福祉の推進，（エ）地域特性に応じた社会資本の整備。

エ 地方公営企業の経営基盤の強化等

（ア）地方公営企業。地方公社の経営の不断の見直し，経営基盤の強化，効率的経営の推進，財務の適正化。（イ）地方公社等。土地開発公社，商法・民法法人の情報公開，経営状況の点検・評価。

以上の総務省の行財政改革論をみてもわかるように，その支柱の一つとなっている地方分権が，一面ではグローバル時代，成熟時代への対応策であることを意味するとともに，他面では，国として，地方の「財政上の面倒（国から地方への財政移転）」は，今までのようにはもはやみれない，との表明でもあることが理解されよう。すなわち「地方分権・自立」は，国からする地方財政の経費節約上の合理化（リストラ）方針でもあることがわかるのであり，地方自治体は，内外の時代への対応性と国による地方の効率的再編という二重の困難化の中で，地方行財政を担わねばならなくなっている，ということである。

表1 全国地方公務員数

	平7年度 (対前年比)	平8年度 (対前年比)	平9年度 (対前年比)
消防関係職員	147,635 (-2,158)	149,632 (+1,997)	151,210 (+1,578)
教育関係職員	1,277,417 (-8,660)	1,268,768 (-8,649)	1,258,036 (-10,732)
警察関係職員	253,660 (-334)	255,295 (+1,635)	258,168 (+2,873)
一般行政関係職員	1,171,885 (-255)	1,171,659 (-226)	1,169,034 (-2,625)
議会・総務関係職員	260,484 (+677)	260,584 (+100)	259,468 (-1,116)
民生関係職員	285,338 (+597)	286,317 (+979)	286,691 (+374)
土木関係職員	193,608 (+217)	193,794 (+186)	193,544 (-250)
商工関係職員	30,167 (+158)	30,213 (+46)	30,352 (+139)
農林水産関係職員	124,709 (-817)	123,799 (-930)	122,954 (-845)
労働関係職員	10,194 (-260)	9,786 (-408)	9,491 (-295)
税務関係職員	83,067 (-200)	82,777 (-290)	82,548 (-229)
衛生関係職員	184,318 (-117)	184,409 (+91)	184,006 (-403)
計	2,850,597 (-6,581)	2,845,354 (-5,243)	2,836,448 (-8,906)

(注) 各年度は4月1日現在。

以下では、簡単化のため、地方公務員数の動向（全体的削減）に限定して、地方行革の一端をみておくことにしたい。

行財政改革の具体化

平成6年までの地方公務員数の推移については、すでに前稿で触れているから（地方公営企業は平成5年まで）、それ以後の平成7年から12年までの推移を表1によってみておきたい。

表1から、平成7年4月1日現在の地方公務員数（普通会計）は285万597人であったが、平成12年4月1日現在では277万7434人であり、この5年間に7万3163人、2.57%の減少となっている。内訳で目立つのは、一つに、教育関係職員の減少であり、同期間に6万1337人、4.80%の減である。その他土木関係、農林水産関係の減少率が大きい。

二つに、増加で目立つのは、いうまでもなく民生関係職員で、同期間に28万5338人から29万5596人へと1万258人、3.60%の増加となっている。高齢化の進展を考えれば、この増加率は大きくなりこそすれ、小さくな

（普通会計）推移

（単位：人）

平 10 年度（対前年比）	平 11 年度（対前年比）	平 12 年度（対前年比）
152,286（+1,076）	153,008（+772）	153,497（+489）
1,244,704（-13,332）	1,231,836（-12,868）	1,216,080（-15,756）
259,150（+982）	259,401（+251）	259,615（+214）
1,163,125（-5,909）	1,158,314（-4,813）	1,148,242（-10,072）
257,762（-1,706）	256,585（-1,177）	256,175（-410）
288,932（+2,231）	293,976（+5,054）	295,596（+1,620）
191,089（-2,455）	187,864（-3,225）	184,389（-3,475）
30,388（+36）	30,376（-12）	29,802（-574）
121,210（-1,774）	118,974（-2,236）	116,788（-2,186）
9,257（-234）	8,937（-320）	8,753（-184）
82,114（-434）	81,618（-496）	80,582（-1,036）
182,433（-1,573）	180,032（-2,401）	176,205（-3,827）
2,819,265（-17,183）	2,802,559（-16,706）	2,777,434（-25,125）

総務省自治財政局『地方財政白書』当該年度版より作成。

ることではないと考えるのが当然である。民生関係職員を除く他の一般行政関係職員は、同期間に117万1885人から114万8242人へと2万3643人、2.02%の減少である。

次に、地方公営企業職員数を平成6年度末から11年度末の5年間に就いてみると、表2のように、全体として39万9917人から40万4703人へと

表2 地方公営企業職員数

（単位：人）

	平成6年年度末	平成11年年度末	増 減
病 院	217,554	231,020	+13,466
水 道	70,918	67,613	-3,305
交 通	45,510	40,991	-4,519
下 水 道	42,045	43,197	+1,152
宅 地 造 成	5,110	4,516	-594
観 光 施 設	4,781	4,087	-694
工業用水道	2,940	2,696	-244
そ の 他	11,059	10,583	-476
計	399,917	404,703	+4,786

（注）水道には簡易水道を含む。

総務省、同上、当該年度版より作成。

4786人、1.2%の増加となっている。増加の要因は、同表2のように、病院関係が1万3466人の増となっていることと、下水道が1152人の増となっていることである。下水道は、当分は一定の増加傾向をたどろうが、いずれ頭打ちか減少に転じる（完備への接近にともない）だろうが、病院関係はさらに大きな増加とならざるをえないだろう。

高齢化が、地方公営企業職員数の確実な減少に結び付くとは限らないのである。

II 岐阜県行財政改革の動向

1 岐阜県行財政改革の背景と理念

平成8年度までの動向については前稿で触れたので、本稿では主に、それ以後の最近年の岐阜県行財政改革動向についてみることにしたい。

岐阜県においても、きわめて厳しい財政状態が続いてきたことでは、他の都道府県と少しも変わらない。バブル崩壊以後の税収停滞と不況への景気対策による歳出増が、財政難深化の主要因であり、そのため、地方債（県債）残高は、昭和63（1988）年度の3007億円から、平成12（2000）年度当初予算の9217億円へと206.5%もの増となっている。県歳出の規模は、同上期に、5362億円から8726億円へと62.7%の増にもかかわらず、県税収は1700億円から2242億円へとわずか31.9%の増に止まっていたことが、財政難深化、財政危機の直接原因である。

このため県は、平成12年度から3カ年を財政の「特別抑制期間」として設定し、歳出を抑制することを余儀なくされるに至った。12年度当初予算8726億円に対し13年度は8761億円（対前年比0.4%増）、14年度は8347億円（初のマイナスで対前年比4.7%の減）となっている。なお15年度も8202億円で

対前年比1.7%の減である。県行財政改革の基本動機は、全国と同じく、地方財政危機の深化に他ならない。

このため県は、職員数の削減、行政評価システム（事務事業の見直し）の導入、歳出、特に公共事業の削減、「重点増減型」予算の編成、単年度予算編成方式の改革、公共事業執行原則のルール化、税収増加策の試み、地方交付税措置対象事業の見直しなどの改革に取り組みざるをえなくなった。

しかし留意すべきは、平成期に入ってから経費節約、合理的行財政改革が単にこれらの定員や組織体制、経費の見直しだけでなく、グローバル時代、成熟社会への移行を背景として否応無しに21世紀のあるべき地方行財政、地方自治を模索し、その理念に立脚して取り組まなければならなくなっていることである。

それは簡単には、これまでの中央依存型行財政でなく、多くの県民が行政に参加し、享受する行政サービスにふさわしい負担の在り方を実現していくこと、つまり行政と負担の在り方を県民、地方公務員自身が決定していくこと、国との対等、協調の関係のうえに、住民に身近な行政は、地元自治体が責任をもって遂行するような行財政の在り方を作り上げていくことである。県はこれを「21世紀型地方自治、自己決定にもとづく自治の在り方」として基本理念にしている。

すなわち岐阜県は、梶原知事のもとで「21世紀型地方自治のモデル」として、「日本のモデルたらしめる」、「日本一住みよいくさ」と岐阜県、「交流、連帯（協働、競争）、創造」、「地方主権」などの理念を掲げて、新たな地方行財政のスタイルを確立したいとするのである。そのうえで、より具体的な基本目標として、① 県民参加による行政システムの確立、すなわち「夢おこし県政」、② 創造性豊かな組織づくり、つまり「総合政策庁」として立案、企画・実証、政策評価を行う、あるいはPlan, Do, Seeを基本にしての組織体制の再編、③ 簡素で効率的な行財政システムの確立として、スクラップ・アンド・ビルド、OA化、民間委託などの利用、④ 市町村、中間

機構との連帯強化策として県の権限委譲、NPOの利用、などが掲げられている。

これらを支える財政としては、現状では国への依存構造の中で限界があるものの、それを打破すべく、従来の護送船団方式から、「単独航海型」への転換であるべきだとする。そして税収、歳入が十分に見込めないことを考えて「一律削減型」ではなく、「重点増減型」予算への転換によって、新しい行財政体制を構築したいと表明している。

こうした21世紀型県行政への改革姿勢が、前章での総務省の姿勢と基本的には共通のものであること、または具体化したものであるとともに、県民参加、情報公開、県庁組織体制の再編などの手法、情報産業誘致、観光、バイオ、ファッションなどの産業政策強化、景観行政の展開などにおいて、全国先端的で時代先取りの特徴を備えていること、さらに予算のやり繰りも踏まえて伝統の「健全財政」を保持しようとしていることが指摘されよう。

しかし現実には、財政難・危機深化の中にあつて、他県、全国の平均動向と変わることはない小さな政府、簡素な政府のための職員数・行政量の削減あるいは再編、組織の大幅見直し、行政手法の改革など県民、職員にも負担と困難をも覚悟させる内容が前面に出ざるをえないのが実態であり、この点でも国、全国動向と変わることはなからう。

こうした全国先端・時代先取り的行財政と既存制度の改革を迫らずにおれない行財政の合理化、効率化、節約化の中身を、県が毎年提示している『行財政改革の取組』の目立つ箇所から取り出してみよう。ほとんどすべてを紹介することは不可能なので、ポイント部分と思える点だけに限定したい。

2 行革の経緯と公務員数削減

公務員の削減（また人件費の削減）は全国動向と同じく県レベルにおいても、まずは行革の目安とされよう。

すでに岐阜県では、第一次行財政改革（昭和60-平成2年度）の取り組みとして、昭和60年9月の「岐阜県行政改革大綱」策定により、職員数を実質定員で5%、263人が削減されていた。第二次行財政改革（平成2-7年度）では、「597人分の事務事業」が削減されており、平成7年度を「行財政改革元年」と設定していた。第三次行財政改革（平成8-12年度）では、平成8年10月に「岐阜県行財政改革基本計画」を策定し、その中で、11年度末までには事務事業の見直し、組織のスリム化、効率的財政運営、職員の意識改革、人材育成などに取り組むとするとともに、改革の初期目標を達成した、としている。

第四次行財政改革は、平成12-16年度であり、3年ごとの「行財政改革行動指針」を設定し、「早い県政」、「安い県政」、「ガラス張りの県政」、「納得の県政」の4スローガンのもとNPOなどと一体となり、日本を代表するモデル県を目指す、とされている。同時に、この第四次改革では、平成12年度から5年間で、知事部局定員数を250人（条例定数の約5%）削減が目標とされている。この目標に従って、12年度は146人減（うち知事部局5174人中67人削減）、13年度は55人減が遂行されている（削減数は、岐阜県『平成13年度行財政改革の取組』より）。

このように定員管理では、人員の実数でみたり、仕事量の削減を人員数に換算して評価したりしていてすっきりしない点もあり、定員削減対策の難しさを示しているといえよう。

具体的に、平成12年度のケースで、「重点増減型」の職員数増減の状況を見ると表3のようである。これによると、何といっても、県立看護大学の開設にともなう職員数66人増、病院・診療機能の強化による増等21人、警察官10人増などが目立つ増加である。反面、市町村立学校等は、1万2364人から1万2237人へと127人の減少となっている。

表3 平成12年度職員定数（対前年度比）

県職員	16,629人→16,610人 知事部局一般職員定数 県立看護大学の開学 国際情報科学芸術アカデミー 司書の配置 病院・診療機能の強化による増等 企業会計 工業用水道関係事業量減等 議会 事務の見直し等 地方労働委員会 事務の見直し等 教育委員会 組織の見直し等 学校職員の減 安定的な警察運営のための警察官の増	19人減 (-67人) (+66人) (+1人) (+21人) (-2人) (-2人) (-1人) (-10人) (-35人) (+10人)
市町村立学校職員等	12,364人→12,237人	127人減
合計	28,993人→28,847人	146人減

岐阜県『平成12年度 行財政改革の取組』より。

3 行政評価システム（事務事業見直し）の導入

「質の高い行政を目指し、説明責任を果たす」立場から、平成12年度の施策を対象とする「施策評価システム」を全庁に導入し、自己評価により見直しを行うことにしたものとされる。主な対象は重点の事務事業、公共事業、その他大規模施設である。見直しの中身は、「効率性の確保」（事務の効率化、処理方法の簡素化、委託費、情報化、印刷物）、「経費の節約」（県単補助金の節約）、「県民サービスの向上」（許認可事務、窓口サービス、情報提供）などである。

平成11年度の見直し結果は、件数で1918件、削減経費は71.4億円であった。その内訳を、区別見直し結果としてみたものが表4-1であり、項目別見直し結果としてみたものが表4-2である。前者では、事務の縮小によるもの（約21億円）、実施方法の変更によるもの（約34億円）、後者では、事務の効率化によるもの（約13億円）、県単補助金の節約によるもの（約29億円）が、大きな節約効果になっていることが示されている。

平成12年度見直しの結果、13年度当初において見直しうる総額は1622

表4-1 区分別見直し結果

見直しの区分	件数	削減事務量 (時間)	削減経費 (千円) A	増加経費 (千円) B	経費効果 (千円) A - B
目的達成で廃止	79	1,163.7	335,702	0	335,702
成果点検表で廃止	43	3,582.0	43,684	0	43,684
廃止	43	312.0	771,681	0	771,681
縮小	799	2,718.2	2,058,944	8,928	2,050,016
統合	154	3,271.1	240,842	31,898	208,944
実施方法の変更	439	1,067.0	3,419,647	14,320	3,405,327
委託化	15	2,618.3	20,726	9,342	11,384
O A 化	21	182.0	19,556	10	19,546
その他	325	2,398.2	515,272	220,488	294,784
合計	1,918	17,312.5	7,426,054	284,986	7,141,068

岐阜県『平成12年度行財政改革の取組』より。

表4-2 項目別見直し結果

見直しの項目	件数	削減事務量 (時間)	削減経費 (千円) A	増加経費 (千円) B	経費効果 (千円) A - B
事務の効率化	427	10,111.1	1,294,334	30,171	1,264,163
処理方法の簡素化	250	2,817.9	719,896	6,431	713,465
印刷物	79	209.0	65,955	415	65,540
旅費	157	796.5	150,723	0	150,723
内部管理経費	464	218.5	980,177	217,724	762,453
業務委託	89	2,843.6	300,887	15,178	285,709
県単補助金	196	162.0	2,927,540	2,500	2,925,040
情報化促進	18	50.0	18,090	0	18,090
その他	238	103.8	968,452	12,567	955,885
合計	1,918	17,312.5	7,426,054	284,986	7,141,068

同上。

件、49.4億円だとされている。具体的には、施策評価対象事業が735件、77.1億円、それ以外の事業が887件、17.3億円である。その他に、同年度の県の外郭団体（中間機構）の見直しが154件、3.1億円であった。

13年度の「経費節約」の具体例として、「保健婦・看護婦等の確保・育成」をとると、保健所医師の1名海外派遣の期間短縮、打ち切り、准看護婦修学資金貸付金の縮減などで約190万円を節約、というようなことである。

事業全体の見直しの結果としては、表4-1にあるように廃止、縮小、統合、委託化、OA化などである（以上、見直しの数値は『平成12年度・13年度行財政改革の取組』より）。

4 公共事業の見直し

全国的な公共事業の見直しの中にあつて、岐阜県は、災害復旧、維持修繕事業を除く、基盤整備部所管のすべての県事業を、約1700カ所見直し、33カ所の事業を中止予定にしたとされる。事業別の中止箇所数は、表5のようである。

表5 事業別中止箇所数

	国庫補助事業	県単独事業	合計
道路事業		13	13
河川事業		11	11
砂防事業	1	2	3
農業農村整備事業	2	1	3
地山事業	3		3
計	6	27	33

岐阜県『平成13年度行財政改革の取組』より。

総合評価基準の内訳は、用地の協力が得られず、今後の事業の進捗が図れない事業（13カ所）、地元の協力が得られず、事業が進んでいない事業（6カ所）、事業が概成し、事業効果が期待できる事業等（14カ所）である（具体的事業名と場所は略）。

公共事業に関連してPFIの導入も少しずつ実行されつつある。一例として、「ワークシヨップ24」施設整備事業で、事業主体は岐阜県住宅供給公社、受託事業者はオリックス(株)を代表とする企業グループで、これにより施設の建設と維持管理の運営事業を20年間行おうというものである。約33億円の事業とされる。

施設は鉄骨造り10階、床面積約1万6200m²（ベンチャー支援室16室、技術開発室78室、賃貸住宅64戸、その他）とされている。

また公共事業に係わる業務委託に関し、その予定価格の事前公表、入札情報の発信（「入札情報広場」設置によりアクセス件数は、平成13年2月末現在で6000件）を行うことにしたとされる。同じく公共事業にも関連して、県の公営企業（工業用水事業、病院、地方公社、財団法人など）における会計において、現金収支の他、県の資産、負債の状況を表した企業会計方式によるバランスシート（貸借対照表）が作成されることになったこと、なども指摘されている（以上、公共事業見直しについては、『平成13年度 行財政改革の取組』より）。

5 規制緩和

県レベルでの規制緩和の事例では、いずれも地方行財政にふさわしく、身近な行政に係わるものであり、平成9-11年度の3年間で235項目、12-14年度で410項目もの多くが実行されている。行政分野別規制緩和等件数では、土地・住宅、環境・廃棄物、医療・衛生、福祉、農林水産業に属するものが多い。

主な規制緩和項目例としては、① 土地開発事業として、土地開発事業の適正化に関する指導要綱にもとづく、事前協議に必要な提出書類の見直し（一筆調査、公図の写し、排水系統図の廃止）や、② 飲食店等の建設確認時における保健所への合議を、病院等重要な建物を除き廃止する、などがある。

また規制緩和に関連する「県民サービス向上の主な見直し項目」として、① 建築士免許申請書等の書類の提出先を、住所を所管する建築事務所から全建築事務所に拡大する、② 宅地建物取引業免許申請書等の提出先を住所を所管する建築事務所から全建築事務所に拡大する、③ 政治活動用のポスターを掲出する場合の許可対象地域を、申請土木事務所の管轄地域から全県域に拡大する、などがある（規制緩和については、『平成12年度 行財政改革の取組』

より)。

6 県から市町村への権限委譲

県から市町村への権限委譲は 309 項目(平成 12 年度 206 項目, 13 年度 51 項目, 14 年度 52 項目)となっている。これは県から市町村への分権化であり, 大切なので後掲表 6-1 と表 6-2 でそのまま紹介しておきたい。

まず主な委譲事務, 権限としては, ① まちづくり・土地利用で土地開発事業, 保安林の指定・解除等, 農地転用許可など重要な項目が移されている。② 市町村広域行政では, 市町村等が行う振興事業等への補助金の実質的交付決定権限委譲がある。③ 環境保全・公害防止関係では, 産業廃棄物収集運搬業の許可, 届け出受理などの委譲である。

④ 福祉・介護保険では, 介護保険事業者の指導等, 介護老人福祉施設等の指導等の委譲である。⑤ 産業振興では, 商店街活性化総合支援事業費補助金の交付決定権限の委譲などである(以上, 表 6-1 を参照)。

次いで第二次権限委譲に係わる項目では, ① 保健衛生として, 病院の休廃止の届け出の受理など 3 事務 19 項目, ② 環境行政に関する事務として, 産業廃棄物処理計画書の受理等 3 事務 33 項目, ③ 都市計画・建設行政に関する事務として, 都市計画施設等の区域内における建設の許可など 12 事務 60 項目, ④ 産業・経済行政に関する事務として 1 事務 11 項目, ⑤ その他として 4 事務 16 項目, など合計 23 事務 239 項目が委譲されている(以上, 表 6-2 を参照)。

7 外郭団体の改革方向

岐阜県では(他県でも同じであろうが)県庁がその経営に責任をもち, その団体に對する県からの財政補助(出資)割合が 25% 以上のものを, 「中間機構

等外郭団体」として一括している。

平成 15 年 2 月時点で、長良川鉄道(株)、明智鉄道(株)、VR テクノセクター、岐阜産業会館、木曾三川水源造成公社など県庁以外の他団体（他県、市町、民間団体）への依存度の高い団体（11 団体）は中間機構等外郭団体から除外した結果、現在 32 団体となり、その問題点、改革方向が検討されている。32 団体は、地方 3 公社（岐阜県土地開発公社、岐阜県住宅供給公社、岐阜県道路公社）、民法法人（ソフトピアジャパン、岐阜県研究開発財団、岐阜県国際バイオ研究所、岐阜県森林公社など）、社会福祉法人（岐阜県福祉事業団）などの形をとっている。

これまでに民法法人（株式会社の形をとるもの）もかなり存在していたが、上述のように、原則として民間に委ねるということで、外郭団体からは除外されることになった。「中間機構指導室」作成資料によれば、県からの補助金が 90% 以上と高い団体も多く存在し（県福祉事業団など 9 団体）、また補助割合が 50% 以上のものが大部分を占めている。県からの補助金は、平成 13 年度時点で約 274 億円に達する。職員も県庁からの出向や OB の人も多い。

全体として、県への財政・人材の依存を極力縮小していくことがこれからの課題となろう。すでに県では、平成 7（1995）年頃から、外郭団体の改革に着手していた。その結果、例えば平成 10 年には、県森林公社と木曾三川水源造成公社の事務局の統合、岐阜県民ふれあい会館と岐阜県福祉・農業会館の統合などにより 23 名、1 億 1900 万円を削減しているし、また 11 年には、県畜産開発公社と農業公社の統合、県住宅供給公社と土地開発公社の事務局の共同化などによって、18 人、1 億 4000 万円を削減している。同じく 12 年には、県企画設計センターと県建設技術センターの統合で 10 人、9636 万円の削減を実現している。

こうした統合、整理、見直しをさらに抜本的に進めるために、中間機構指導室は、14 年 12 月に、次の 8 つの方針にもとづく経営計画の策定を外郭団体に求め、経営の見直しを図ろうとしている。すなわち、① 主体的経営

表 6-1 県から市町村への

1 まちづくり・土地利用

委譲する事務・権限	委譲年度	委譲内容及びその効果等
○土地開発事業に関する事前協議，開発協議等	12	○5 ha 以上の案件に係る事務を委譲し，今後は面積にかかわらず出先機関が行う。 ○標準的な処理日数 180 日→120 日に短縮
○保安林の指定・解除等	12	○保健保安林など森林法第 25 条第 1 項第 4 号から第 11 号までの保安林の指定・解除に関する権限 ○標準的な処理日数（指定）70 日→60 日， （解除）90 日→60 日に短縮
○農地転用許可	13	○3000 m ² 未満の案件に係る農地法第 5 条の許可権限 ○年間処理件数 約 3500 件
○建築基準法に基づく特例許可等	14	○容積率緩和の特例許可権限等

2 市町村・広域行政支援

委譲する事務・権限	委譲年度	委譲内容及びその効果等
○市町村振興補助金の実質的交付決定権限	12	○市町村が行う振興事業等への補助金の実質的交付決定権限 ○補助金額 18 億円
○市町村振興貸付金の貸付決定権限	12	○市町村等が行う振興事業等への貸付金の貸付決定権限 ○貸付金額 約 20 億円
○広域連合の設置許可等	12	○広域連合の設置許可，届出受理等に関する権限

3 環境保全・公害防止関係

委譲する事務・権限	委譲年度	委譲内容及びその効果等
○水質汚濁防止法に基づく特定施設設置の届出受理，技術的審査事務等	12	○届出受理や工事着手制限期間の短縮措置等の権限，技術的審査事務等 ○年間処理件数 約 500 件 ○標準的な処理日数（工事着手制限期間の短縮措置） 40 日→28 日に短縮
○産業廃棄物収集運搬業の許可，届出受理	12	○許可・届出受理の権限 ○年間処理件数 約 600 件 ○標準的な処理日数 30 日→15 日に短縮
○工場立地法に基づく特定工場設置の届出受理	12	○届出受理の権限 ○年間処理件数 約 70 件

主な委譲事務・権限

4 福祉・介護保険

委譲する事務・権限	委譲年度	委譲内容及びその効果等
○介護保険審査会の運営	12	○要介護認定等の行政処分に対する不服申立を行う介護保険審査会（公益代表委員合議体）の審理・裁決等運営に関する事務
○乳幼児等保育関係事業補助金の交付決定権限	13	○延長保育，低年齢児保育，一時保育等を支援する特別保育事業などに対する補助金の交付決定権限 ○9事業，約25億円
○介護保険事業者の指定等	13	○介護保険事業者の指定，各種届出の受理等に関する事務
○介護老人福祉施設等の指定等	13	○介護老人福祉施設等の指定，各種届出の受理等に関する事務
○介護保険財政安定化基金の資金貸付等決定権限	13	○介護保険事業に係る市町村財政の安定化を図るために行う貸付等の事務

5 産業振興

委譲する事務・権限	委譲年度	委譲内容及びその効果等
○商店街活性化総合支援事業費補助金の交付決定権限	12	○空き店舗対策事業等に対する補助金の交付決定権限 ○補助金額 約7千万円
○認定職業訓練派遣等給付金の交付決定権限	12	○従業員を職業訓練に派遣した企業等に対して交付される給付金の交付決定権限 ○補助金額 約2億5千万円
○地場産業活性化奨励事業費補助金の交付決定権限	12	○新商品開発，販路開拓事業等に対する補助金の交付決定権限 ○補助金額 約2千万円
○農業近代化資金貸付決定権限	13	○農業者が共同で利用する施設に対する貸付（国への協議が必要な案件を除く）に関する貸付決定権 ○貸付金額 約20億円

（注）①～⑤に記載した年間処理件数，補助金額等は，平成10年度実績。
岐阜県『平成12年度 行財政改革の取組』より。

表 6-2 県から市町村への第 2 次

1 保健衛生に関する事務（3 事務 19 項目）

事 務 名	委譲対象範囲 当初委譲時期	平 12 委譲可	平 13 以 降 委譲可	委譲否	計
① 病院の休廃止の届出の受理等	保健所設置市 平成 12 年 4 月	0	0	1	1
② 照射録の提出又は検査	保健所設置市 平成 12 年 4 月	1	0	0	1
③ 医療用具の販売業等の届出の受理	保健所設置市 平成 12 年 4 月	0	0	1	1

2 環境行政に関する事務（3 事務 33 項目）

事 務 名	委譲対象範囲 当初委譲時期	平 12 委譲可	平 13 以 降 委譲可	委譲否	計
④ 産業廃棄物処理計画書の受理等	岐阜市 平成 11 年 12 月	1	0	0	1
⑤ 国定公園普通地域に係る届出書の受理等	国定公園普通地域を 持つ市町村 平成 12 年 4 月	19	0	0	19
⑥ 県立自然公園普通地域に係る届出書の受理等	県立自然公園普通地 域を持つ市町村 平成 12 年 4 月	39	0	0	39

3 都市計画・建設行政に関する事務（12 事務 160 項目）

事 務 名	委譲対象範囲 当初委譲時期	平 12 委譲可	平 13 以 降 委譲可	委譲否	計
⑦ 都市計画施設等の区域内における建築の許可	岐阜市除く建築主事 置く市町村 平成 12 年 4 月	2	0	0	2
⑧ 優良住宅の認定等	建築基準法 4 条の一 般特定行政庁 平成 12 年 4 月	2	0	0	2
⑨ 優良宅地の認定等	人口 10 万人以上の 市（開発許可委譲市 に限る） 平成 12 年 4 月	3	1	0	4
⑩ 流通業務地区の建築等適合証明の発行等	岐阜市除く都市計画 区域を有する市町村 平成 12 年 4 月	23	0	24	47
⑪ 市街地再開発促進区域内の建築行為の許可等	岐阜市除く建築主事 置く市町村 平成 12 年 4 月	1	0	1	2

地方財政危機の深化と地方行財政改革の動向（柿本）

権限委譲に係る権限委譲項目

（3の続き）

⑫ 土地区画整理事業の施行地区内の建築行為の許可等	岐阜市除く都市計画区域を有する市町 平成 12 年 4 月	22	0	25	47
⑬ 個人施行者が行う土地区画整理事業の施行の認可等	未 定 平成 13 年 4 月				
⑭ 土地改良事業の認可等	全市町村 平成 12 年 4 月	50	0	49	99
⑮ 宅地造成工事規制区域指定のための立入等	岐阜市除く人口 10 万人以上の市 平成 12 年 4 月	1	0	0	1
⑯ 特定建築物の建築主に対する指導・助言等	岐阜市除く建築確認が可能な市町村 平成 12 年 4 月	1	0	97	98
⑰ 建築物・工作物の確認、完了検査、道路の位置指定等	岐阜市除く人口 5 万人以上の市（ただし建築主事配置できる市町村は可能） 平成 12 年 4 月	1	0	97	98
⑱ 保安林内における立木の間伐届の受理等	全市町村 平成 13 年 4 月				

4 産業・経済行政に関する事務（1事務11項目）

事 務 名	委譲対象範囲 当初委譲時期	平 12 委譲可	平 13 以 降 委譲可	委譲否	計
⑲ 煙火の消費の許可等	全市町村 平成 13 年 4 月	/	/	/	/

5 その他の事務（4事務16項目）

事 務 名	委譲対象範囲 当初委譲時期	平 12 委譲可	平 13 以 降 委譲可	委譲否	計
⑳ 家庭用品品質表示に係る立入検査等	全市町村 平成 12 年 4 月	99	0	0	99
㉑ 電気用品取締に係る立入検査等	全市町村 平成 12 年 4 月	99	0	0	99
㉒ 消費生活用製品に係る立入検査等	全市町村 平成 12 年 4 月	99	0	0	99
㉓ 計量に係る勧告等	岐阜市除く全市 平成 12 年 4 月	12	0	1	13

岐阜県、前表に同じ。

のための経営ビジョンの明確化，② 設立趣旨に沿った事業の効率的な見直しの仕組みづくり，③ 財政的自立度向上への取り組み，④ 主体的な事業実施のための企画運営向上の取り組み，⑤ 人事交流等による活性化の検討，⑥ 組織の主体的なスリム化，効率化，⑦ プロパー職員採用の抑制，⑧ 経営内容の積極的公表による透明性確保の検討，などである。

8 財政動向と「特別抑制」期間の設定

「岐阜県健全財政指数」として，平成12年度の経常収支比率が75.8%（全国45位，これが低いほど健全で目安は70～80%，全国平均91.7%とされている），人件費2495億7300万円（県民一人当たり11万8000円で，全国38位），一般行政部門職員数は人口10万人当たり255.7人（全国34位），県債発行残高1兆224億9600万円（県民一人当たり48万5000円，全国34位），公債費651億6700万円（全国40位），起債制限比率6.2%（全国46位，全国平均11.2%，県の一般財源に占める公債費の割合で，15%が警戒ラインとされている），基金残高861億7900万円（全国23位）などがあげられ，県伝統の「健全財政」が保持されていると謳われている。

地方（県）債発行自由化の条件である起債制限比率10%未満，かつ経常収支比率80%未満を現状では満たしているため，地方分権一括法で認められた平成18年度からの県債発行自由化が可能となることも言及されている。

しかし先述のように，バブル崩壊以後の税収停滞と景気対策による歳出増によって，県財政が困難をきたしつつあるため，平成12年度からの3カ年が，財政の「特別抑制」期間として設定されることになった。

同時に，税収増のための努力として，徴税率のアップ（平成10年度の97.2%を98%以上に引き上げる），外形標準課税化（ただし中小企業には配慮）の検討を行うとされている。また予算面では地場産業，ベンチャー支援対策の重視など，県債では，交付税参入率が40%以上の有利な県債に限定して発行する

こと、県債依存率を過去10年間の県平均である11.0%以下に抑えること、基金繰り入れ金も、ルール化されないものを除き、原則取り崩しは行わない、などとされている。

歳出では、すでにみたように平成12年度から5年間で250人の職員削減を目標にすること、諸経費では公共事業において、工法・仕様・単位の見直しにより、年間20%のコスト削減を目指すとともに、「社会資本整備指針」として、その推進の手順・手法の明確化、ルール化を全国で初めて実行するとともに、「紛争アセスメント」の立場を明確にするとされている。

これらの視点から、「説明責任、住民との協同、事業評価、透明性とコスト削減、効果的広報、環境・福祉・情報面での重点的・総合的推進、複合的・横断的施策の実施」など「7つの戦略」が示されている。

なお財政の「特別抑制」期間ではあるが、留意されるべきことの一つに、「重点増減方式」が設定されていることがあげられよう。具体的には、子育て支援施策重点化枠が12年度約29.2億円から、13年度には約40.5億円へ（38.6%増）、県民食糧確保重点枠が、同じく29.5億円から40.3億円へ（36.7%増）へ、教育改革重点化枠が、同じく16.4億円から19.7億円へ（20.5%増）、となっている点が例示されている（以上、財政動向については『平成13年度行財政改革の取組』より）。

いま一つに、経費執行の変更点として、「経費の節減努力により、一定割合を翌年度予算に上乘せする還元システムを普及し、効率的な予算執行を徹底する」と予算単年度主義の打破が強調されている点も注目されよう。

以上のように、決して大きくない中位の、どちらかといえば予算、財政の「弱小県」に属しながら、情報産業化や岐阜駅前再開発などの中規模開発はあるものの、予算の節約や予算方式の見直し（重点増減型）のやり繰りで、伝統的な「健全財政」を保持していることが特徴点として指摘されよう。

岐阜県では、政令指定都市を抱える都道府県にみられる、バブル経済期に大規模開発（大型産業基盤整備・都市再開発・リゾート開発）を行い、バブル破綻

による需要見通しの狂いから生じた大損失が存在しない点が幸いであったことも指摘されよう。

しかし、行財政改革（経費節約）の反面、広大な中山間地を抱え、99市町村中27町村もの多くの過疎地を抱えていること（2003年3月現在）、県都岐阜市の中心部、および中心産業であるアパレルと観光業の空洞化、情報産業・バイオ産業などでの課題、道路・下水道・教育・災害対策などのナショナル・ミニマムのかなりの未達成部分など、産業・人口・文化の強化化に向かうべき課題は、決して小さくはなからう。

III 英国の地方行財政改革と 日本での課題

1 英国地方行財政改革の理念と事例

これまでたどった、全国と岐阜県地方行財政改革の主内容としての小さな（簡素な）政府、民間企業経営手法の公共部門への適用による効率的手法が、EUの、行財政権限は極力地方に与え、国はそれを補完すればよいとする補完原則論にもとづいた地方分権論と、また主旨はやや異なるが、1980、90年代の米・英両国で展開されてきた小さな政府、市場経済化をねらいとした改革内容とおよそ共通していることは、周知のところであろう。特に英国では、1970年代以後、英国病ともいわれた低成長と財政赤字、あるいは雇用と所得の点では、日本よりもずっと深刻だった中で展開されたサッチャー革命による地方行財政改革は、20年、30年遅れで「日本病」に陥っている今日の日本にとってそれなりに参考にならう。

そこで以下、英国の1980、90年代の地方行財政改革の基本部分の一端を概述することにした。

前述のように、英国では、1979年以來のサッチャー改革によって、国家行政、自治体行政は、「革命的」といえる変革を実行することになる。1997年からの労働党ブレア政権によって、一定の揺り戻しと、「第三の道」への軌道修正がなされることになるが、大きな枠内では、サッチャー以來の民営化、市場経済化が国・地方行財政改革の基軸となっていることでは、変わりなからう。

その著『地方政府経営論』で、リンダ・キーンとリチャード・スケースは、英国における1980年代以後の新たな地方自治体経営方式につき、代表的諸論を概括しているが、その中で、1980年代、90年代を通して、英国地方行政は「空前の変化」を経験してきたと述べ、地方行政のこの「空前の（劇的な）変化」は、「新しい経営主義（New Managerialism）」によるものだ、と評言している⁶⁾。

そして、大変化の具体的内容として、過去のおよそ1960-1975年の地方政府経営と現在（1979年から今日）のその、目立ついくつかの変化を、次ページの表7のように対象化している⁷⁾。

およそ同じ内容だと思われるデービッド・オズボーンとピーター・プラストリックも、サッチャー政権による国、地方の革命的な行財政改革の内容を、「目的としての核心戦略」、「インセンティブとしての結果戦略」、「説明責任としての顧客戦略」、「権限としての管理戦略」、「文化としての文化戦略」、の5つの戦略論で把握しようとしている。

そして、核心戦略としては目的・役割・方向の明確化、結果戦略としては企業の経営・管理された競争・業績監督、顧客戦略としては顧客による選択・競争による戦略・顧客への品質保証、管理戦略としては組織変革・権限移譲・雇用者への権限移譲・地域社会への権限移譲、文化戦略としては習慣を変える・感情に訴える・職員の心をつかむ、などのことだとし、これを、国家と地方経営の根幹に置くべきだと主張している⁸⁾。

これらが国家、地方公共団体の改革（リイノベーション）であり、これに

表7 新地方経営主義以前と以後の比較

	過 去 (およそ1960-1975年)	現 在 (およそ1979年→)
時 代	上昇する期待	資源の制約
戦 略	誰もが認める成長、大きなことがベスト、規模の経済	実質的削減、小さなことがベスト、行動、予算等に対する説明責任を認めた管理者を通しての経済
構 造	断片化(末端化)されていること、地方委員会にもとづく管理	中央共同的、委任された管理
基軸的制度	諸資源の配分、細分化された官僚的かつ普遍的コントロール、特に投下に対するコントロール、「実質的」な財政コントロール(例えば受容されるインフレコスト)	人口変動への適応と利用に対する戦略的計画、広い意味での産出コントロールに対する集中、現金主義的計画(例えばもしインフレが、予測より上回るなら諸活動はカットされる)
基軸的手法	専門的、行政的	経営的、政治的(小権限的)
スタイル	官僚主義的、安全(例えば「ハイ大臣殿」レベルの抵抗の行動を隠すような文書)	経験主義的、革新的・参加的(例えば資源利用の選別性とそれ故のリスクを取ることを含む)
スタッフ	中央に重きを置く、技術の制約的な利用、管理者が管理することの自由の制約	中央に対して身軽なこと(あるいはそうあるべきこと)、技術の誘発的利用、管理することの最大限の自由

よって小さな政府、民間活力化にもとづく英国再生の取り組みが試みられたことを評価するのである。

1980年代以後の英国地方行政改革、すなわち新経営主義、リイノベーション(革新)については、多くの論者によって、多面的に議論されているのであろうが、この新しい動向、つまり先のリンダ・キーンとリチャード・スケースも評言している「新公共経営論」(New Public Management)そのものを詳しく紹介しているものに竹下譲他著『イギリスの政治行政システム』があるので、その要点を以下にまとめておくことにしたい。

ただし、同著で取り上げられている「新公共経営論」では地方行政経営も含むが、主には「国家経営」を対象とするものである。ただ現実には、地方行政手法といっても、国のそれと共通する面も多いので、ここでは事実上地

方行財政をも含むものとしての「新公共経営論」として、その主内容をみることにしたい。「新公共経営論」そのものの詳細な流れや、国と地方の経営の共通点、相違点などについての追究は、また別に検討されるべきものであろう。

同上著作の英国における「新公共経営論」では、行政手法の改革（ニュー・パブリック・マネジメント）と予算方式の変革（発生主義会計への変更）の、二つの柱があることが示唆されていると思うが、以下では、前者の行政手法の改革を、主としてみておくことにしたい。

（1）ニュー・パブリック・マネジメント⁹⁾

サッチャーによる財政支出改革の主内容は、① 財政赤字縮小のための財政健全化、② 公共部門への不信感を払拭するための説明責任明確化、③ 公共部門のシステム改革を民間手法を取り入れて行う、などであったが、この目的を達成するための理論が新公共経営論（ニュー・パブリック・マネジメント）である。

新公共理論の核心は業績・成果による統制、市場メカニズムの活用、顧客主義、組織のヒエラルキーの簡素化などにあり、その中身として、公共部門スリム化の手法、公共サービスの効率化と質の追求、の二つがあげられる。

1) 公共部門スリム化の手法

これには、① 民営化、すなわち民間でできることは民間で、の方式、② エージェンシー化、すなわち政策部門と執行部門を切り離し、現場である執行部門に大幅に裁量権を与えることで（分権化）、業務の効率化を目指す政策、③ PFI、すなわち民間とのパートナーシップによる社会資本整備方式、などがある。

2) 公共サービスの効率化と質の追求

これには、次のような方法がある。① 強制競争入札。これは自治体も民間との入札競争に立たされることで、これによりかなりのコスト削減が期待

できる（ゴミ収集費など）。また自治体を「契約型社会」に変更したことが大きな成果となった。② 市民憲章。これは個々の公共サービスについて、サービスの水準を明記して、その達成を住民に約束する方法のことで、自治体には13項目の明記義務がある。

③ ベスト・バリュー（Best Value, BV）。これはもっとも経済的で、効果的、効率的な手段を用いて、サービスコストと品質の双方に配慮した基準に従って、行政サービスの提供に努めることである。BVは、公共サービスの供給方法の規制である、強制競争入札の代替案という範疇を越えて、自治体経営の理想を求める、20年近くに及ぶイギリス地方自治体改革の、いわば集大成ともいえる施策である。

その一例として、ブリストル市のケースをみると、例えば「より良い市を建設する」ことが、大目標として設定される。そのうえで、重点目標として、① 持続可能な環境への投資、② 経済的繁栄、③ 生涯教育の推進、④ 保健と福祉の推進、⑤ コミュニティーの強化、⑥ 税金に対してもっとも価値あるサービスを提供すること、などがあげられる。さらに①は、空気、水、土壌、エネルギーという環境資源の管理、などいくつかが取り上げられ、この①はまた騒音、都市計画などいくつかに分けられて、それぞれ達成目標が設定されることになっているのである。

BVは一見して、1960年代に米国で開発された予算方式であるPPBS（プランニング・プログラミング・バジェット・システム、目標の効率的達成型予算方式）に似ていることがわかるが、英国では、行政レベルの地域格差が30倍と大きいから、5年以内に上位25%の中に入ることを目標とする、いわば、アメとムチの両方で効率化を図ろうとする方法である。

(2) 自治体会計制度における完全発生主義の採用¹⁰⁾

英国地方自治体では、国に先行して、1980年代に経済会計部門で発生主義方式が導入され、1994年度には、資本会計が発生主義に移行している。

自治体会計制度改革のポイントは、① 経常支出（人件費、消耗品費、委託料、元利償還費など）と資本支出（建物などの固定資産取得費用）を峻別する、② 発生主義の採用、③ 公表財務諸表の様式の統一、の3点である。

① 経常会計と資本金会計の峻別は、長期借り入れ金を財源とする固定資産の取得は財政赤字に直ちに結び付くことから、資本支出に対する統制を厳しくすることにしたものである。

② 発生主義会計の採用は、1980年代に導入された強制競争入札が、自治体自身をも、民間との競合で落札することを余儀なくさせたことから実行されたものである。つまり、もし入札に負ければ、当該部局は仕事を失い、職員は公務員の身分も失いかねなくなったことから、事業部局が独立採算制を採り、一定の利潤をあげることが義務付けられる、こうして全自治体の全会計制度に発生主義方式が導入されたのである。

③ 決算様式の統一は、自治体の勘定科目が、それまでは、個々の自治体に任せられてきたのが、簡便性と統一性の観点にもとづいて、1980年代から、科目の統一が進められたことによるものである。

住民に対する年1回の報告が義務づけられた自治体「年次報告書」では、その一内容としての連結貸借対照表において、次のような固定資産の分類と評価方法が定められている（ロンドン、ワンズワース区の例）。

すなわち同区内の固定資産は、運用資産と非運用資産に二分類されたうえで、運用資産は、① インフラ資産（道路、橋、水道施設など）、評価方法は取得価格、② コミュニティー資産（公園、博物館、美術作品など）、評価方法は取得価格、③ それ以外の資産（公営住宅等建物、車両、備品など）、評価方法は正味現在取替価額か正味実現価値、というようにされている。

非運用資産は、投資財産、商業用資産、開発に未着手の状態の土地などサービスを提供するために利用または消費されていない固定資産のことであり、評価法は、投資資産については市場価値、というようにみなされている。

以上をまとめると、新公共経営論のエッセンスは、竹下謙他・同上著書で指摘されているように、イギリスの行政改革が「行政はもはやサービスの提供者 (provider) である必要はなく、サービスの条件整備者、旗振り役 (enabler) であればよい」の言葉に象徴されている¹¹⁾点にあると思われる。

2 日本での課題

我が国における平成不況下での地方行財政改革の基調が、米英両国の1980年代以後における改革と共通していることは、以上の英国の動向の簡単な紹介から確認しうる。

まとめに代えて、日本における地方行財政改革の今後の課題と視点として、以下の若干の点について触れておきたい。

第一に、日本における行財政改革は、1990年代後半の省庁再編（橋本内閣）や情報社会化（森内閣）、2001年4月からの小泉内閣によって着手されることになったといえようが、国、地方併せての本格的行財政改革は、これからが本番だということである。英国病、米国の停滞の時期からすれば、「日本病」に陥った1990年代からの改革着手は20年、30年遅れとなっているが、これはある意味で当然といえようし、そのやり方も日本的「穏当性」が特色になっているといえよう。米英流のラジカルさで遂行すべし、との意見も多くある。

いずれにせよ、グローバル競争のもとでの小さな政府、市場経済（至上主義）化は、つきつめると「強者本位の一人（または少数者）勝ち」の結果をもたらしかねないという本質をもつ¹²⁾、ということである。したがってこれに対して失業、倒産（自治体「破産」も含めて）、格差拡大などに備えてのセーフティー・ネット（安全網）が政府によって用意しておくべきだ、ということである。公務員数の「適正化」も終身雇用の慣行とされてきた日本では、米英流のラジカルなリストラ方式ではなく、セーフティー・ネットを用意し

たうえでのマイルドなやり方が望ましいし、地方団体の姿勢もほぼそうなっていると思われる。

定員適正化（公務員数削減）はそれとして、むしろそれよりも、官僚天下りの制限や、首長の高額退職金、高額な首長・議員給与の是正、議員数の削減（ボランティア的議員の導入、職員幹部の公募性なども含めて）、などが英国、欧州大陸の事例から参考になろう。国、地方団体の特殊法人への天下り禁止は、公務員改革と抱き合わせて行われるべきである。

第二に、日本では、行財政改革の抜本性という点では、むしろ地方の方が先行しているケースもある。数は多くないかもしれないが、三重県の北川正恭前県政¹³⁾、東京都、宮城県、岐阜県、高知県、鳥取県、長野県などである。

もちろん、国より先行しているとは言い難い県も多かろうが、先述のように、大統領制型の知事制のために、先行することは十分にありうる。岐阜県梶原県政も、限られた枠内であれ、大きな改革を進めてきたと位置づけられよう¹⁴⁾。

第三に、財政難、経済力低下から行財政改革が余儀なくされたという点では、英、米（他にカナダ、ニュージーランド、スウェーデンなどを代表とする）と我が国も変わることはないが、日本においては、明治以来の官僚主導性の強さや、政官財の既得権擁護勢力の強さから、一国の枠内で一進一退で進まざるをえない性格が強いといえよう。

しかし、1980年代以来のグローバル化、市場経済化の進展を踏まえつつ、歴史的見地から地方分権、あるいは、受益と負担のタイアップ型財政運営方式を確立することが求められる時点で、日本は間違いなく立っている。この受益と負担のタイアップ性が、多くの国民にわかりやすい行財政の仕組み構築に当たっては、広く認められているように、地方交付税、国庫支出金、地方債の改革が不可避である。

地方交付税の算出方法の簡略化、国による政策誘導手段化阻止の制度化、政策誘導型補助金の整理・一括化・メニュー化、また地方債の自由化など

は、いずれも徐々にではあれ進行しつつあるが、これを大胆に推し進めることである。こうして、自己決定にもとづく地方行財政システムを確立することが、日本経済再生にとっても不可欠の要素であろう。

地方交付税は、旧自治省によって、これまで一貫して、その目的が地域間財源不均衡の是正と地方行政の計画的運営の財源保障にある、と位置づけられてきたが、後者の「計画的運営の財源保障」については、中央の恣意的裁量性に左右されやすい。地方交付税の役割を、地域間財源不均衡の是正と地域ナショナル・ミニマム行政の確保に限定し、それ以外は、受益と負担が極力一致する税財政の仕組みへと転換すべき時期にきている。

ナショナル・ミニマム行政では、例えば下水処理施設（公共下水道、農漁村集落排水施設、合併処理施設など）の完備はこれに属するが、多くの「グズグズダム、大規模臨海埋め立て、人の入らぬ美術館の乱立」など不要不急でないものがこれに属さないことは、すでに多くの現実が明らかにしている。

この意味で、地方交付税の「抜本改革」が求められるが、税財源の地域偏在がきわめて大きい現状では、地域間財源調整、ミニマムの財源確保という点で、例えば、向こう20年間で交付税制そのものを廃止するといった「抜本改革」は、現実的でない¹⁵⁾。所得税、消費税の地方移転部分の拡大、法定外普通税、法定外目的税など地方独自財源の強化と併せて再編されねばならない。

〔注〕

- 1) 拙稿「地方債の累積と地方行革の動向」（岐阜経済大学地域経済研究所『地域経済』第16集，1996年5月）。
- 2) 小西砂千夫『地方財政改革論』（日本経済新聞社，2002年），18ページ。
- 3) 以下の地方財政危機要素の指摘については、総務省自治財政局『地方財政白書（平成14年版）』227-228ページより。
- 4) 以上、国による歳出・歳入構造統制のもとにあつて、都道府県において、「決算上の赤字」である「実質収支の赤字」が生じやすいことの批判については、神野直彦『地方自治体壊滅』（NTT出版，1999年）の第1章，2章参照。

- 5) 以下、地方団体の取るべき財政危機に対しての総務省の具体策については、前掲注3)の『地方財政白書』228-239 ページより。
- 6) Linda Keen and Richard Scase, *Local Government Management*, OPEN UNIVERSITY PRESS, 1998, p.1.
- 7) *Ibid.*, pp.173-174.
- 8) デービッド・オズボーン, ビーター・ブラストリック (小峯弘靖・前嶋和弘訳) 『脱官僚主義』(PHP 研究所, 2001 年), 63 ページ。
- 9) 以下, ニュー・パブリック・マネジメントの概要は, 竹下譲他『イギリスの政治行政システム』(ぎょうせい, 2002 年), 234-258 ページより。
- 10) 以下, 自治体会計制度における完全発生主義の採用の概要については, 竹下譲他, 同上注9)の 207-213 ページより。
- 11) 竹下譲他, 同上注9)の 239 ページ。またリンダ・キーンとリチャード・スケースも前掲注6)の『地方政府経営論』で, 「[行政による公共] サービスは, もはや単に地方行政当局自身によって提供されるべきものではない, それどころか, 原則的にですらも, 地方当局によっては, 提供されるべきものではないのである」と述べている (p.5)。
- 12) グローバル化の不可避性と其の矛盾, 対応策 (「第三の道」) については, 佐和隆光『資本主義は何処へ行く』(NTT 出版, 2002 年) 参照。
- 13) 1995 年からの北川正恭三重県政における改革姿勢については, ばばこういち『改革断行』(株式会社ゼスト, 1999 年) 参照。
- 14) 本稿脱稿直後に, 岐阜県地方行革の紹介書として, 岐阜新聞社報道部「岐阜モデル」取材班編著『地方力, 岐阜モデルの挑戦』が出版された (日本放送出版協会, 2003 年 3 月)。これによると, 「岐阜モデル」が, 地域行財政全般にわたる意外に地道な改善策でもあることがわかる。
- 15) 地方交付税制度そのものの廃止が, 理想的であることは間違いないにしても, 現時点では, それが展望しえないことについては, 拙稿「税財源の地域偏在と地方交付税制度の『抜本改革』論」(『岐阜経済大学論集』第 35 卷第 1 号, 2001 年 10 月) 参照。

(2003 年 3 月 脱稿)