

～奈良市財政～

改革のための財政分析

目次

1.	はじめに.....	2
2.	民主党政権から自公政権の復活・アベノミクスへ.....	4
3.	奈良市の財政指標.....	6
(1)	普通会計を中心にした財政指標.....	6
(2)	健全化判断比率は指標上「健全段階」だが・・・.....	8
(3)	新しい公会計による財務書類.....	12
4.	奈良市財政運営の問題点.....	15
(1)	住宅資金貸付会計の異常な運用と市民サービスへの影響.....	15
(2)	土地開発公社の解散.....	19
5.	奈良市の行財政改革.....	20
(1)	第4次総合計画の策定と行財政運営.....	20
(2)	地域経済・都市構造の変貌と税収について.....	25
(3)	市民の福祉を充実させる～民生費の増大をどう考えるか～.....	26
(4)	大型事業中心から維持補修型へ公共事業の転換.....	27
(5)	不祥事の多発と人件費の考え方.....	28
6.	おわりに.....	32

2013年6月

共同執筆 日本共産党奈良市会議員団

初村尤而

一般社団法人大阪自治体問題研究所

1. はじめに

日頃私たちは、市の財政が悪いとか、厳しいとかよく言います。でもその場合、どのような基準で善し悪しを判断しているのでしょうか。たいがいの場合は「収支が赤字」であることや「借金が多い」ことなどがあげられますが、それだけでいいのでしょうか。

これまでの財政分析では、収支状況や借金の多い少ない、経常収支比率や財政力指数など財政の体質を示す指標が良いとか悪いとか言ってきました。また、税金などさまざまな歳入項目や、民生費や投資的経費といった歳出項目などの変化をみて、財政を判断してきました。

2009年4月から全面的にスタートした地方財政健全化法では、4つの財政健全化判断比率で「健全度」を計るようになりました。それによって一般会計だけでなく、国民健康保険、介護保険などの特別会計、水道・病院などの公営企業会計、土地開発公社やさまざまな第三セクターも含む財政状況を総合的に判断できるようになりました。

さらに最近では、企業会計方式の考え（発生主義と複式記帳）を導入した4種類の財務書類をつくることを総務省は求めています。法的に決められたものではありませんが、現金主義・単式記帳の現行の会計方式では財政全体がよく見渡せないというのが理由です。

このように、財政状況を判断する指標として、①伝統的ながら基本的な分析指標、②地方財政健全化法による4指標と資金不足比率、③財務書類によるもの、など財政診断の指標がたくさん生まれてきました。私たちはこれらの指標を全面的・総合的に分析・判断して財政が抱える問題点を見つけてゆかなくてはなりません。

財政を見る目

財政は民間企業の経済活動や家計でのやりくりとは違って、国や自治体が国民から強制的に義務として徴収した税金の使い方を議会などで民主主義のルールに則って決めます。これが予算です。年度が終われば住民（議会）の認定を受けます。ただ、予算の内容を決める際には各界各層の利害や考え方がぶつかり合いますから、財政は階級性・階層性を帯びてきます。財政の機能の一つに、住民の所得格差を小さくする「所得再分配機能」¹がありますが、格差がどの程度縮小するかはその地域の経済や住民意識の事情、行政や政治の状況などで異ってきます。スウェーデンが福祉大国と言われるのは、格差を小さくする財政の機能が強いからです。日本はそれに比べると弱いと言われています。

もう一つ財政を見る目で大切なことは、財政は市民の暮らしのために存在しているのだからあって財政指標だけをよくするのが目的ではないことです。財政は公的機関である国や自

¹ 財政の働きとして、①資源の最適配分、②所得の再分配、③経済の安定成長の3つがあると一般的に言われています。

治体の経済活動です。目的は住民の暮らしや人権を守ることにあります。必要な規制も行います。利潤があがらないため民間企業が提供しないが生活に必要なサービスを行うことなども財政の役割です。財政のこうした働きが公共性と言われるものです。ですから、財政の指標が良くても行政サービスの水準が低ければ財政の働きが劣っていることになります。財政指標の善し悪しと市政の水準（公共性）とは一致しないということを意味しています。最近重要視されるようになった「持続可能性」という視点で見ると、必要なのは「財政の持続可能性」ではなく、「地域経済と住民生活の持続可能性」ではないでしょうか。以前に「名誉の赤字、不名誉の黒字」といった大学の先生がおられました。市民サービスを充実して赤字を出してもそれは「不名誉の黒字」であることを例えた表現です。赤字を勤めたり、良いことだと言っているのでは決してありません。財政指標をよくするために行政水準を悪くしては本末転倒であって、それこそだと言えます。財政運営を進めるうえで大切な考え方です。

2. 民主党政権から自公政権の復活・アベノミクスへ

21 世紀に入って 10 年余り日本の地方税財政は大きく変わりました。平成の市町村合併や三位一体の改革など、2001 年度に小泉内閣が誕生する前後から新自由主義的構造改革²が地方自治分野にまで及びました。特に 2004～2006 年度にかけて行われた「三位一体の改革」によって地方交付税が大幅に削減されました。財政難に陥った自治体は、もともと「小さい自治体」でしたが、さらに公共サービスの縮小に向かいました。新自由主義的構造改革は国民の生活困難と格差を招き、地域の衰退と自治体の役割低下を著しくしました。

一方でこれに反発する「地方の反乱」も起こりました。2007 年の参議院選挙では政権党だった自民党、公明党が敗北しました。慌てた政府は地方交付税の増額措置など軌道修正を図りました。しかし、2009 年の衆議院選挙でも自民党・公明党が敗北し、民主党を中心にした政権が誕生することになりました。

民主党政権は「コンクリートから人へ」をスローガンに掲げ、新自由主義的改革はもとより、戦後日本の行財政運営も大きく転換するのではないかと期待を持たせました。地域主権を政策のメインと位置づけました。中期財政フレームで地方の一般財源は 2010 年度水準を維持することとしました。こうしたことから、財政指標が好転する自治体が増えました。しかし、自治体の現場では、新自由主義的行財政改革は基本的に変わらず、職員数の削減による人件費の減少、公共サービスの縮小、行政の民営化・企業化の動きは依然として続いています。

2008 年 9 月のリーマン・ブラザーズの経営破綻をきっかけに世界的な金融危機が起こりました。まもなく実体経済にまで波及してゆきました。日本もマイナス成長に陥り、デフレ経済に至りました。民主党政権は多額の国債発行で財源を賄いましたが、約束したマニフェストを反古にするなど、期待を裏切る政治を進めました。そのため 2012 年 12 月の衆議院選挙で大敗北を喫し、自民党・公明党の政権が復活しました。

発足した安倍内閣は緊急経済対策を策定し、大胆な金融政策・機動的な財政政策・民間投資を喚起する成長戦略の「三本の矢」で円高・デフレ不況から脱却し、物価の 2%上昇、「雇用や所得の拡大」をめざしています。これを実施するために 12.2 兆円の 2012 年度補正予算を編成し、自治体向けには公共事業用財源として 1.4 兆円の「地域の元気臨時交付金」を設けました。

地方財政計画

² 新自由主義は、「官から民へ」「企業主義的な自治体経営」「規制緩和」などの考えで行政の民営化・市場化を進める市場原理主義の経済思想です。これまで政府が担っていた公共機能を市場に任せ、「小さな政府」「小さな自治体」づくりをめざします。日本で「小さな政府」路線が真剣に検討され始めるのは、90 年代からで、特に 2001 年度に誕生した小泉内閣以降は顕著になりました。

安倍内閣は 92.6 兆円の 2013 年度予算を発表しました。これに対応して総額 81.9 兆円の地方財政計画が策定されました。地方財政計画の歳入では、地方交付税は 2.2%減の 17.1 兆円に止めました。しかし、地方税・地方譲与税等が 1.2%増加すると見込み、その結果、一般財源総額は前年度より 0.1 兆円多い 59.8 兆円を確保しました。しかし、一方で地方公務員給与費を 2013 年 7 月から 0.9 兆円削減するなど、いっそうの経費削減を強いる方向をうちだしました。国と同じように、公共事業を推進するための自治体の財源を拡大しています。

安倍政権の自治体財政対策は、新自由主義的改革の復活に加え、ナショナリズム的性格を加えたものになるのではないのでしょうか。自治体の自己選択・自己決定・自己責任の地方財政、言いかえると税源の自己確保、地方交付税の縮小・廃止といったことが再浮上してくるものと考えられます。

3. 奈良市の財政指標

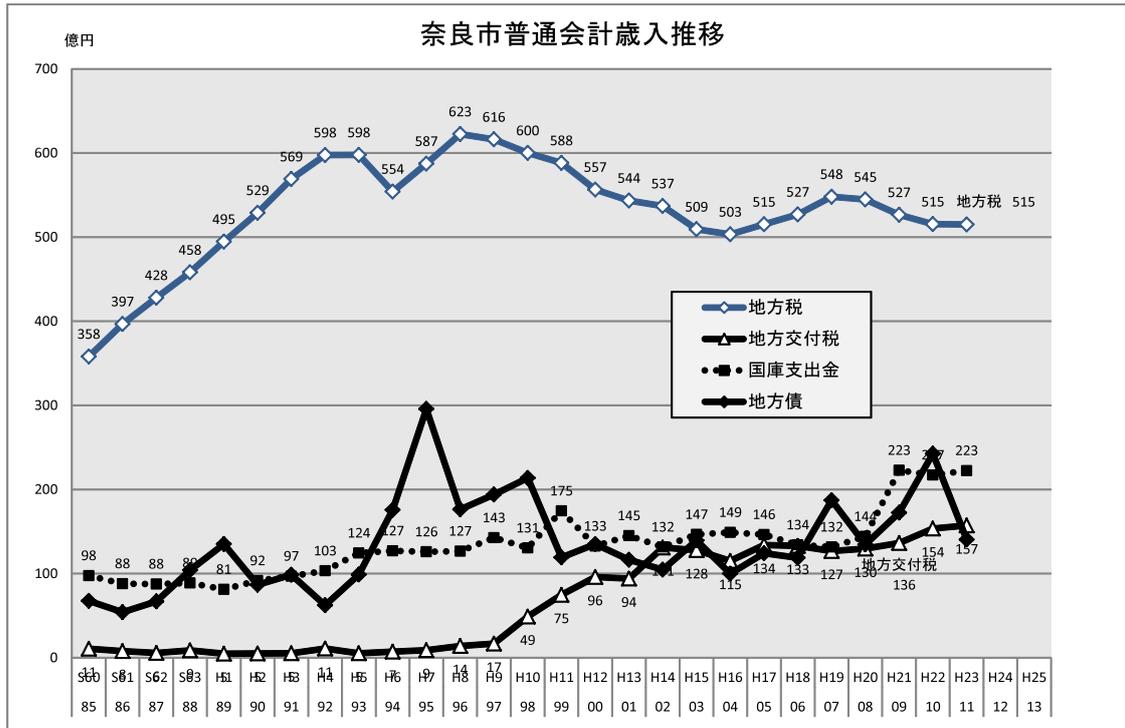
(1) 普通会計を中心にした財政指標

歳入自治の後退

市財政の概略を見ておきます。第一に、歳入の変化です。税収は1990年代後半から落ち込み始め、2004年度に底をうちました。しかし、編入合併した月ヶ瀬村・都祁村分が加算されたこと、国の所得税の税源移譲が2007年度から行われたことなどにより少し増えましたが、2008年のリーマンショックをきっかけに景気の後退、地域経済の低迷と市民の暮らしの悪化などの影響で再び減り、2011年度では515億円でした（図表1）。

奈良市はバブル経済期から崩壊期にかけて税収入が多かったため地方交付税（国からの交付金の1つ）の不交付団体でした。その後税収が落ち込み交付団体になりました。90年代後半からは急増し重要な財源となりました。以前の自公政権時代に三位一体の改革などによって縮小された時期もありましたが、臨時財政対策債を含む「実質的な地方交付税」は2011年度には220億円になっています。この間に税収は33億円減りましたが、実質的な地方交付税は52億円も増え、一般財源が維持・確保された形になっています。このように地方交付税は紆余曲折しましたが、国の施策の実施を国庫支出金などの特定財源で行うことが多くなり、一般財源以上に特定財源が増え、歳入自治が後退しました。

図表 1



財政構造の成熟化

第二に、都市の成熟化によって、都市生活施設の維持・更新、介護・子育て・医療・保健といった行政経費、経常経費が増えています。最近はいっそうその傾向が強くなっていきます（図表 2、図表 3）。例えば、民生費・扶助費が急増する一方で、普通建設事業費・土木費が縮小するという正反対の動きが顕著になりました。2011 年度決算で民生費は 490 億円・全歳出の 40%にのぼり、扶助費も 315 億円・26%になりました。これに対して、土木費は 112 億円・9%、普通建設事業費も 105 億円・9%にすぎません。都市の成熟化は少子・高齢化を進め、都市生活施設の維持・更新の必要性を高めます。経常経費が増加し経常収支比率を高くし、財政の硬直化を進めます。民生費の増加はその象徴と言えます。民生費はなぜ増えたのか、その意味については後ほど考えます。

負債のツケ

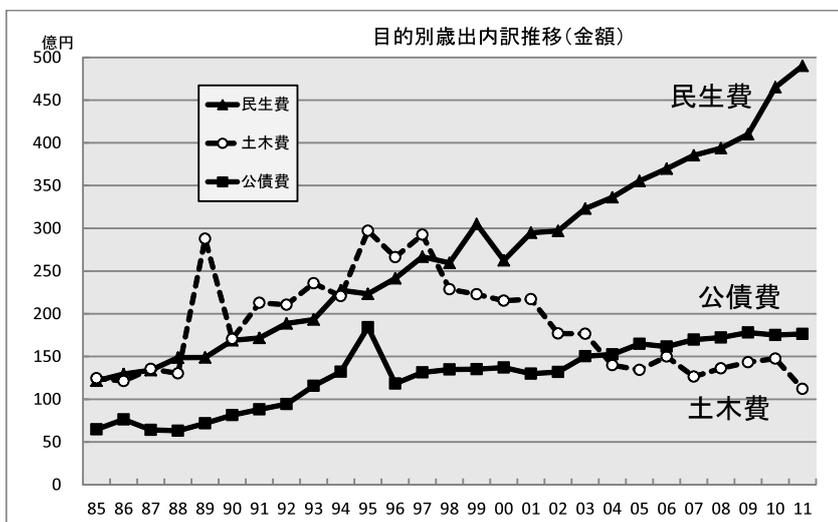
第三に、奈良市は 90 年代に公共事業向けに大量の地方債を発行しました。2000 年代に入り税収が減り一般財源が不足するようになると、穴埋めとして臨時財政対策債を発行しました。現在、それらのツケが公債費（元利償還金）の増大として現れ（図表 2、図表 3）、2011 年度に 176 億円になっています。

地方債残高（2010 年度普通会計）は 1,980 億円近くにのぼります。合併特例事業債・地方道路等整備事業債・地域総合整備事業債などを含む一般単独事業債のうち 40%を占める（2011 年度）など、建設地方債の割合が依然として高い状況です。同時に臨時財政対策債・減税補てん債・退職手当債などの赤字地方債の割合も大きくなっています。全体

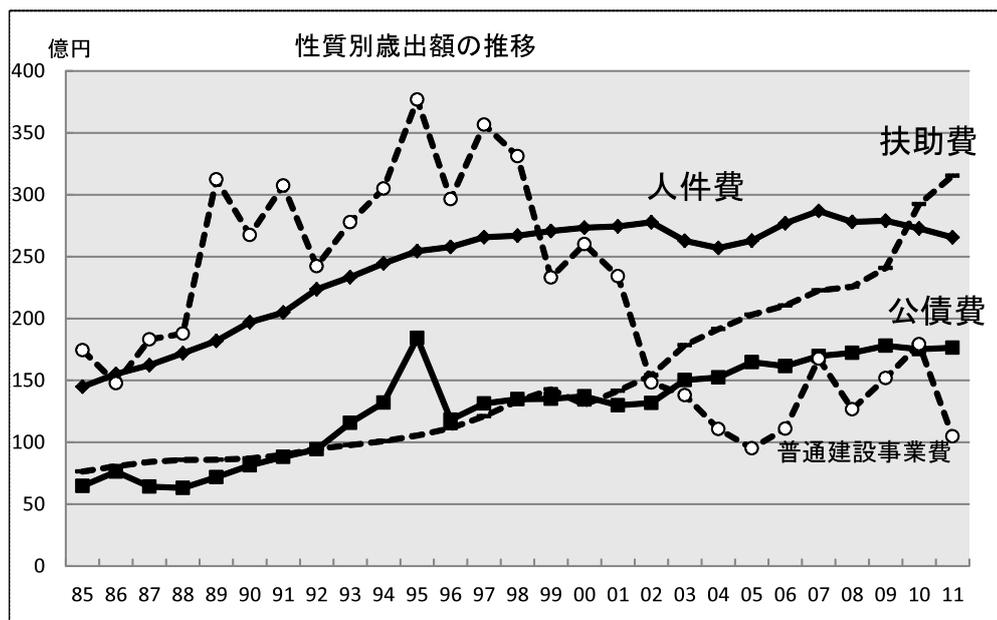
として地方債発行の傾向が建設事業から赤字補てん目的に変化しています。

地方債の残高が大きいのに加え、今後も新たな発行も予想されます。土地開発公社解散に伴う三セク債（第三セクター等改革推進債）や、団塊世代の職員の大量退職にともなう財源として退職手当債の発行が予定されており、負債の積み重なりが予想されます。

図表 2



図表 3



(2) 健全化判断比率は指標上「健全段階」だが・・・

地方財政健全化法が2009年度から本格実施され、自治体の財政は、4つ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、将来負担比率の4つ。以

下「4 指標」³⁾によって、現状を「健全」「財政の早期健全化」「財政の再生」の 3 段階に分類されるようになりました。4 指標のもとになる会計などの範囲は図表 4 のとおりです。健全段階は青信号、早期健全化段階は黄信号で健全化を必要とする段階、最も指標が悪い財政再生段階は赤信号で国の関与を受けながら財政を再生しなくてはなりません。

奈良市の 4 指標はすべて健全段階です（図表 5）。実質赤字比率と連結実質赤字比率が「－」となっているのは黒字であることを意味しています。水道・病院・下水道・針テラス・簡易水道の 5 つの公営企業会計の資金不足比率も基準をクリアしています。奈良市財政は法的基準で見るとすべて「健全」ということになります。しかし問題がないわけではなく、当局自身も市財政は厳しいと言いますし、多くの市民もそう考えています。例えば、実質公債費比率や将来負担比率は基準内とはいえ、中核市平均と比べると高くなっています。また、判断指標を詳しく見ますと、財政運営に十分に注意しておかなくてはならないことも浮かび上がります。

³⁾ 公営企業会計は 4 指標とは別に会計ごとに「資金不足比率」を計算して判断しています。

図表 4 地方財政健全化法の判断比率と会計との関係（奈良市の場合）

		一 般 会 計			
一般会計等	一般会計等に属する特別会計	住宅新築資金等貸付金特別会計 土地区画整理事業特別会計 市街地再開発事業特別会計 公共用地取得事業特別会計 母子寡婦福祉資金貸付金特別会計		↑ 実質赤字比率 ↓	
公営事業会計	一般会計等以外の特別会計のうち、公営企業に係る特別会計以外の特別会計	国民健康保険特別会計 介護保険特別会計 駐車場事業特別会計 後期高齢者医療特別会計		↑ 連結実質赤字比率 ↓	↑ 実質公債費比率 ↓
	公営企業会計	法適用公営企業	水道事業会計 病院事業会計		
		法非適用公営企業	下水道事業費特別会計 針テラス事業特別会計 簡易水道事業特別会計		
一部事務組合・広域連合		山辺環境衛生組合 奈良市市町村総合事務組合 奈良市住宅新築資金等貸付金回収管理組合 奈良県後期高齢者医療広域連合			
地方公社・第三セクター等		奈良市土地開発公社 (一財)奈良市総合財団 (財)奈良市文化振興センター (財)奈良市駐車場公社 (財)奈良市スポーツ振興事業団 (財)奈良市商業振興センター (財)奈良市勤労者福祉サービスセンター (財)ならまち振興財団 (財)奈良市防災センター (財)杉岡華邨書道美術財団 (財)奈良市生涯学習財団 (財)奈良市都祁地域振興財団 株式会社奈良市清美公社 奈良市市街地開発株式会社 株式会社都祁総合開発			

(出所) 奈良市資料から

図表 5 奈良市財政健全化判断比率（2011 年度）

指標名	奈良市 2011 年度決算	早期健全化基 準（黄信号）	財政再生基 準（赤信号）	段 階	41 中核市 中の順位
実質赤字比率	-（0.1%の黒字）	11.25%	20.00%	健 全	
連結実質赤字比率	-（4.12%の黒字）	16.25%	30.00%		
実質公債費比率（3 か年平均）	14.1 %	25.0 %	35.0 %		40 位
将来負担比率	209.4%	350.0%	-		41 位

（出所）奈良市資料から

図表 6 一般会計等の実質収支状況（2011 年度奈良市決算）

（単位：億円）

会計名	歳入	歳出	形式収支	実質収支
一般会計	1,227.5	1,219.6	7.9	6.9
住宅新築資金等貸付金特別会計	0.3	6.5	6.2	△6.2
土地区画整理事業特別会計	16.6	16.6	0.0	0.0
市街地再開発事業特別会計	3.5	3.5	0.0	0.0
公共用地取得事業特別会計	4.2	4.2	0.0	0.0
母子寡婦福祉資金貸付金特別会計	1.2	0.7	0.5	0.5
一般会計等	1,253.4	1,251.1	2.3	1.3
普通会計	1,228.1	1,225.8	2.3	0.7

第一に、「一般会計等⁴」の実質収支比率は、2011 年度決算で 1.3 億円の黒字でした（図表 6）。ところが、会計別に見ると、一般会計は 6.9 億円の黒字でしたが、住宅新築資金等貸付金特別会計（以下、住宅資金貸付会計）は逆に 6.2 億円の赤字でした。その他の 4 つの特別会計（土地区画整理事業・市街地再開発事業・公共用地取得事業・母子寡婦福祉資金貸付金）は収支 0（ゼロ）でした。

住宅資金貸付会計の赤字を一般会計が帳消しにした結果、「一般会計等」（普通会計）の実質収支がかろうじて黒字になったという構図です⁵。住宅資金貸付会計に問題がありそうで、後ほど検討します。

第二に、実質公債費比率と将来負担比率は中核市のなかでは高い（悪い）方ですが、「健全」段階にあり、少しずつですが改善されています。ただ、注意しなくてはならないのは、この二つの比率は、実際に市が抱えている公債費・準公債費（その年度に償還する地方債

⁴ 「一般会計等」と「一般会計」とは異なります。図表 4 のように「一般会計等」は、「一般会計」と 5 つの「一般会計に属する特別会計」とで構成されます。「普通会計」とは「一般会計等」に属する 6 会計の繰入・繰出の重複分など、細かい調整を行って作成する公的な決算統計です。

⁵ 「普通会計」と「一般会計等」とはほぼ同じ会計ですが、「普通会計」は、内訳や重複部分の調整などがきめ細かく行われています。図表 6 の「実質収支」欄の数字が異なっているのはそのためです。

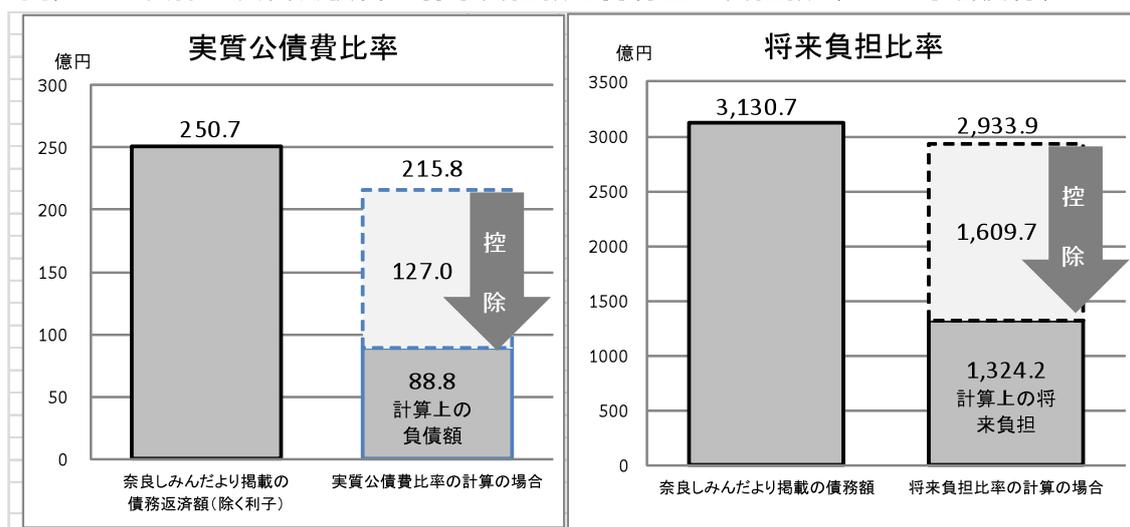
の元利償還金など)や将来負担額(現在抱えている負債などの残高)の絶対額そのものではなく、少なくなるように計算式が作られています⁶。例えば、実質公債費比率の計算対象の会計の元利償還金は215.8億円(2011年度)でした。しかし、計算では88.8億円に減少します(図表7の左の右側)。この差127.0億円は、地方交付税の基準財政需要額に算入されるものなど、実質的に市の負担にならないという理由で計算の際に控除されます。計算式上で債務額は実額よりも4割程度に小さくなってしまいます。

将来負担比率も同じです。将来負担比率は第三セクターや土地開発公社も含めて将来に残る負担がどの程度あるのかを示します。実際の将来負担額は2,933.9億円ありますが、計算式では1,609.7億円控除され、1,324.2億円に減ります。将来負債額も半分以下(45%)になってしまいます。

こうした控除は理論上正当なものです。ただ、注意しなければならないのは、この両者の違いを市が都合の良いように使い分けし、市民に対しては大きい方の負担額(図表7の「215.8億円」「2,933.9億円」)を示し、行政サービスを縮小する口実にしないかという点です。もしそうしたことがあればフェアではありません。

市の広報誌「奈良しみんだより」(2012年11月)によると、実質公債費比率の対象となる会計(地方公社・第三セクターを除く)の債務の年間返済額は250.7億円、将来負担比率の対象となる会計の債務残高は3,130.7億円と書かれています。

図表7 実際の実質公債費・将来負担額と計算上の負担額(2011年度決算)



(注) 二つの比率とも総額が異なっているのは、双方の債務等の取り方に若干の違いがあるからです。

(3) 新しい公会計による財務書類

現金の流れを基本に作成される現在の官庁会計方式では、財務状況を一目で分けることが難しく、特に資産・負債の状況が分かりづらいという理由で、貸借対照表、行政コスト

⁶ もちろん、これは奈良市だけのことではなく、すべての自治体に共通する制度上の問題です。

計算書、資金収支計算書、純資産変動計算書の4種類の財務書類を作る動きが広がっています。これを新しい公会計整備とよんでいます。奈良市も作成しています。財務書類は普通会計、連結のレベルで作表されています。日常の財務処理は現金主義・単式記帳で行っていますが、決算の際に、発生主義・複式記帳の企業会計様式の決算書類を作成するというわけです。

新しい公会計整備にはさまざまな見解があります。例えば、神野直彦教授は、新しい「公会計では政府の追求する外部効率性⁷は把握できない」⁸「政府は……利潤を確定する必要はない。政府は利潤を追求する経済主体ではなく、「お金儲けをしてはいけない」経済主体だからである。したがって、政府という経済主体では、発生主義を導入して利潤を確定することには意味がない」⁹と言っています。また小西左千夫教授は、財務書類4表は市の過去の政策選択を包括的に把握できると意義を認めつつも、「財務報告書は財務情報開示手段として重要であるが、財政分析としての機能は限定的」¹⁰だと述べています。実際にも「発生主義会計に基づく財務報告書は開示するために作成することが主たる動機であり、開示すれば大きな目的は達成された¹¹」ものになっているのが現実だそうです。ただ、新しい公会計による財務書類は、これまでの資料では不明だったものが鮮明になる部分があります。今後は、予算書・決算書、決算統計などと並んで、開示されるべき財政資料の標準装備の1つとなるのでないでしょうか。

新しい公会計による分析はまだ確立したものがなく、作成方式も、基準モデル・総務省方式改訂モデル・東京都方式などさまざまなため（例えば、同じ中核市でも奈良市は総務省方式会計モデル、岐阜市は基準モデルで作成）、比較検討が難しい点があります。また、各自治体の行政の主目標に違いがあり、数値だけで良否を判断するのには無理があります。

奈良市の財務書類

財務書類（2011年度決算）で見ると、奈良市は人口1人当たり資産が少なく（131万7千円。中核市平均154万7千円）、それに比べて負債が多く（同61万9千円。中核市平均47万5千円）なっています¹²。また、社会資本形成の将来世代負担比率（将来にツケを残している割合）は42.3%で中核市平均29.7%よりもかなり高く、将来世代へより多くの負担を先送りしています¹³。また、公共資産の老朽化比率¹⁴も奈良市48.5%、中核市平均44.6%で、奈良市の公共資産の老朽化の度合いが高いことがうかがえます。

⁷ 外部効率性とは、社会のニーズに合致した公共サービスを生産しているか否かという効率性のことです。

⁸ 神野直彦「公会計改革の視点」（公会計改革研究会編『公会計改革』所収。9ページ。日本経済新聞社出版部。2008年）

⁹ 同上17ページ

¹⁰ 小西左千夫著『公会計改革の財政学』（日本評論社、2012年）P9

¹¹ 小西左千夫著『公会計改革の財政学』（日本評論社、2012年）P10

¹² 奈良市行政経営課『奈良市財務書類について（平成23年度決算版）』2013年1月公表資料。P11より引用。

¹³ 同上奈良市行政経営課資料。P12より

¹⁴ 耐用年数に比して、有形固定資産の土地以外の償却資産の取得からどの程度経過しているかを把握する指標。資産老朽化比率（%）＝減価償却累計額÷（有形固定資産合計額－土地＋減価償却累計額）×100。

ただ、資産に比べて負債がなぜ大きいのか、老朽化率が高いのはなぜかなどを具体的に調べてみる必要があります。地方債は人件費（退職手当債は例外）や扶助費に充当できず、普通建設事業費など地方財政法第 5 条但し書きによるものしか発行することができません。負債が大きい点については、事業費の財源において起債充当率が高かったからかもしれません。臨時財政対策債など赤字地方債が大きいからかもしれません。資産と負債との関係では、公共事業における財源構成の問題の詳細な検討が今後必要です。

現金主義の官庁会計にいろいろ欠陥はあります。ただ、だからといって現金主義会計を否定することはできません。自治体の会計は「住民による財政統制」という財政民主主義の原則に則って処理されなくてはならないからです。少なくとも 1 年に 1 回は議会で予算として議決され、同じく決算として認定を受けなくてはならないからです。現金主義会計は、このような予算・決算の議会への統制と整合的なところがあります。民間企業では予算よりも決算の方が意味を持ちますが、公会計では予算も重要視されます。企業会計を採用している地方公営企業（例えば水道会計）であっても、貸借対照表や損益計算書予定分とは別に予算案（例えば 3 条予算や 4 条予算など¹⁵）を議会で議決しなくてはなりません。自治体の会計は住民の統制を受けなくてはならないからです。

¹⁵ 「3 条予算」「4 条予算」と言われるのは、予算様式が、地方公営企業法施行規則の別表 5 号の第 3 条、第 4 条に定められているからです。第 3 条は「収益的収入及び支出」の予算様式、第 4 条は「資本的収支及び支出」の予算様式です。なお、別表 5 号の予算様式には、第 1 条（総則）から第 14 条（重要な資産の取得及び処分）まで 14 様式があります。

4. 奈良市財政運営の問題点

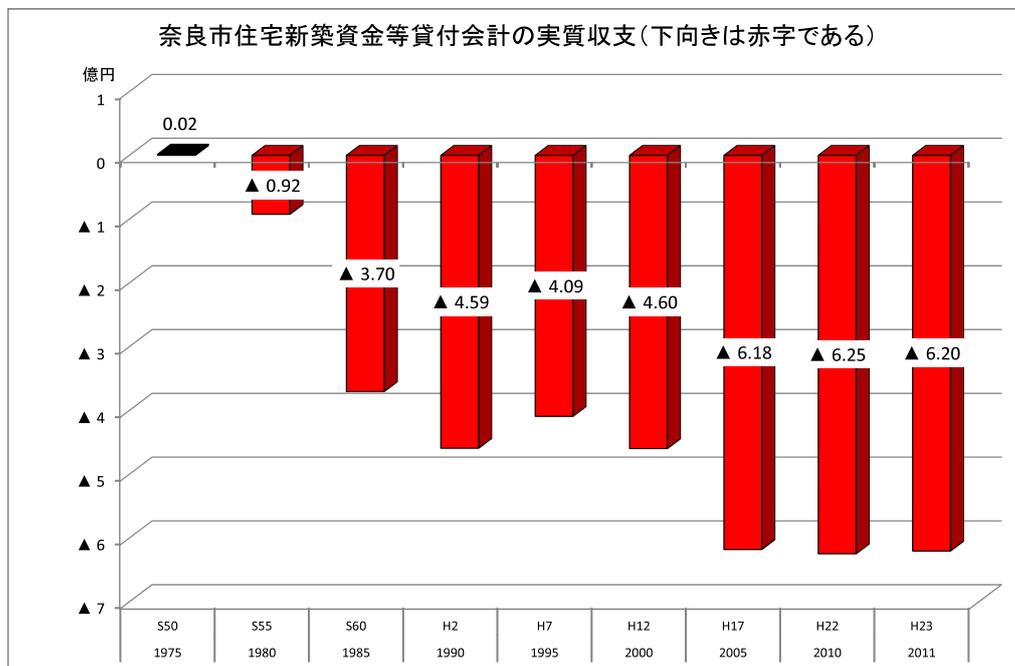
(1) 住宅資金貸付会計の異常な運用と市民サービスへの影響

住宅新築資金等貸付事業は、1969（昭和44）年に施行された同和対策事業特別措置法に基づいて実施された事業の一つで、同和地区内の環境改善対策の一環として実施されました。地区内の老朽住宅の改修・増築などを進め、地区住民の生活水準の向上と福祉の増進を図るための融資制度でした。

しかし、同和対策事業特別措置法や地域改善対策特別措置法、地域改善対策特定事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律が2002年3月末に失効したことにより事業は廃止されました。現在では貸付けた資金（債権）の回収などの事務だけが残っています。この事務は、各市町村が個々に行っていましたが、2005年度からは奈良市など県内市町村（現在23）が共同で設置した奈良県住宅新築資金等貸付金回収管理組合（一部事務組合。以下「回収管理組合」）が行っています。各市町村は回収管理組合に対して債権を移管し、回収管理組合に対して事務経費として負担金、補助金などを支出しています。貸し付けた資金が返済されると回収管理組合から各市町村の住宅資金貸付会計に返戻されます。

奈良市の住宅資金貸付会計は1977年度からずっと赤字が続いています（図表8）。最近では6億円台の赤字が続き、構造的な問題を抱えています。

図表 8



奈良市の住宅資金貸付会計はなぜ巨額な赤字になるのでしょうか。根本的には、貸し付けた資金が回収できないことが原因です。例えば 2011 年度決算では、調定額（返済されるべき額）7.1 億円に対し、収入済額は 0.2 億円にすぎず、残り 6.9 億円は収入未済（滞納）でした。収入率はたった 3.5%にすぎません。こうした状態が何年も続いています。市の監査委員も「回収管理組合への徴収強化を要望したい」と述べています¹⁶。

奈良市の赤字処理方法

しかし、滞納問題とは別に奈良市の赤字処理方法にも問題があります。奈良市は赤字処理を次のように行っています（図表 9）。

例えば 2010 年度では、当初予算は歳入、歳出ともに 0.60 億円で収支ゼロでした。しかし、2011 年 3 月に年度が終了して出納整理を行ってみると、歳入 0.42 億円に対し、歳出は 6.67 億円で、差引 6.25 億円の赤字が出るようになりました。そこで奈良市は、翌 2011 年度住宅資金貸付会計の補正予算を組み¹⁷、回収管理組合から奈良市へ 6.25 億円の返戻金が入った形にして歳入を増やし、歳出には同額を前年度繰上充用金として支出して赤字を穴埋めした形にしました。

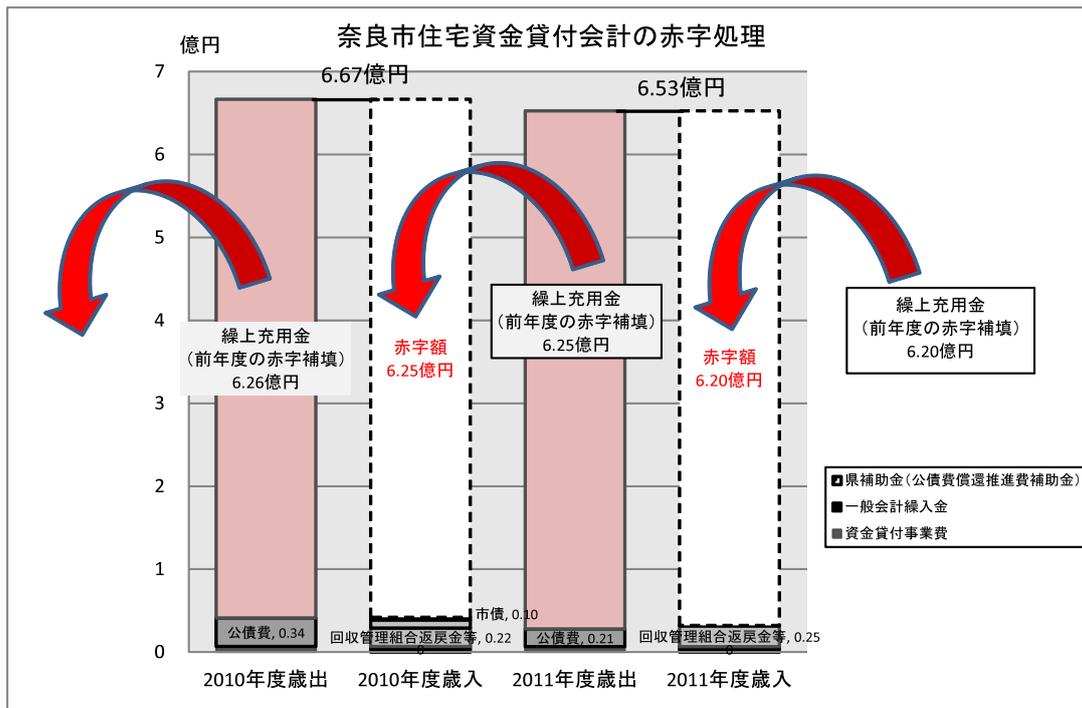
次に 2011 年度ですが、歳入・歳出とも 0.31 億円、収支ゼロの当初予算を組みました¹⁸。しかし、決算段階では歳出に 2010 年度赤字の穴埋め（繰上充用金）6.25 億円が補正予算で上積みされていますから 2011 年度にも赤字 6.20 億円が生じました。そこでまた、回収管理組合から 6.20 億円の返戻金があったようにして、つじつまを合わせました。

図表 9

¹⁶ 奈良市監査委員『奈良市決算審査意見書』によります。

¹⁷ 実際には、出納整理期間に市長が専決処分を行い、6 月議会で補正予算を議決しています。

¹⁸ 当初予算編成・議決時点では前年度の赤字額が確定していません。



不適正で疑問のある財務処理

このような赤字の財務処理は不適正です。

第一に、赤字補てんのために、回収管理組合から6億円余りの貸付金の返戻があったようにしていますが、実際には現金は動いていません。何よりも回収管理組合にそのような資金はありません。なぜなら、回収管理組合の特別会計¹⁹の歳入総額は20市町村を合計しても4.44億円だけしかなく、うち貸付金回収は4.28億円にすぎません。債権を回収管理組合から奈良市に戻す手続もされてもいません。返戻金は架空のもので、帳簿上のごまかしと言えます。現金が動いたように見せかけて赤字を埋めるのは、粉飾であって、住宅資金貸付会計の会計原則である現金主義にも反するのではないのでしょうか。

第二に、奈良市の住宅資金貸付会計のように、決算段階で巨額の赤字補てんを行う必要が出てきた場合、財源の補てん方法には一定のルールがあります。まず住宅資金貸付会計の翌年度の歳入から赤字相当額を繰上充用という方法です。奈良市のやり方もこれに似ていますが、「債権の戻り」がありません。そもそも、繰上充用は会計年度経過後に不測の事態に陥り歳入が歳出に不足するなど、「自治体の非常手段」であり、会計年度独立の原則²⁰の例外とされています²¹。奈良市のように30年以上続いているのは異常です。次に、繰上充用ができない場合は、住宅資金貸付会計が金融機関などから一時借入れを行った

¹⁹ 回収管理組合の会計は、回収管理組合の運営のための一般会計と市町村ごとの回収状況を処理する特別会計から成り立っています。

²⁰ 地方自治法第210条は「一会計年度における一切の収入と支出は、すべて歳入歳出予算に計上しなくてはならない」と定めています。

²¹ 『加除式地方公共団体財務会計実務の要点』第1巻3201頁(第一法規出版、自治体財務実務研究会編集)。

り、それもできないときは、一般会計など他の会計から貸し付けを受ける以外に方法がありません。しかし、奈良市ではそうした形跡はありません。

第三に、奈良市では「非常手段としての繰上充用」（しかも架空の帳簿処理）が長期化・恒常化し、非常手段ではなく赤字処理の常套手段となっています。この不適正な赤字処理がこれまで通用してきたのは、赤字と言っても実際には現金の支払いを必要としないからです。2011 年度決算の赤字額 6.20 億円は支払いを要しない赤字であって、住宅資金貸付会計の赤字は「赤字のようで赤字でない」という不可思議なものです。

図表 9 をもう一度見ていただくと、2011 年度歳入の 6.20 億円は実際には帳簿上のことで実態はありません。同じように 2010 年度の 6.25 億円も 2011 年度分から現金を支払ったものではありません。双方とも現金は動かず帳簿上の処理です。「赤字のようで赤字でない」ように見えるのはそういう理由からです。

一般的には、資金貸付事業の初期の頃は「貸付金>返戻金」となりますから赤字はやむを得ず、翌年度予算の繰上充用（あるいは一時借り入れや他会計貸し付け）で処理せざるをえません。やがて返戻金が増えてくると歳入が増え、黒字になってゆくはずですが。しかし、もし返戻金の回収が進まず、滞納が巨額になりますと赤字ができます。そこで、赤字を埋めるために、貸付金を回収したように粉飾し、このカラ財源で処理するようになった、これが現在に続いているのではないかと推察されます。そういう点で、根が深い問題です。こうした操作がいつ頃から行われるようになったのか不明ですが、すくなくとも繰上充用金が歳入総額よりも大きくなった 1980 年代前半からは繰上充用という処理そのものができなかつたはずですが。

第四に、奈良市の赤字処理は決して奈良市だけのものではなく、回収管理組合加入の全市町村が一部を除きこの方法を行っています。もし、この手法が奈良県の了解や指導のもとで行われているとすると、県ぐるみの不適正な財務処理と言わざるをえません。

住宅資金貸付会計の赤字が住民サービスを圧迫

繰り返しになりますが、奈良市では、住宅資金貸付会計の赤字を一般会計の黒字で穴埋めし、その結果、普通会計（一般会計等）を黒字にしています。しかし、この構造は住民サービスを圧迫することにつながってゆきます。

住宅資金貸付会計が赤字であるもとで普通会計（一般会計等）を赤字にしないようにするためには住宅資金貸付会計以外の会計、特に一般会計の黒字額をできるだけ増やしてカバーしなくてはなりません。そのために一般会計において市民サービスの水準を落とすなど行財政改革を行って、歳出を削減する必要があります。人件費をさらに削減しようとしています。

奈良市は「第 5 次行財政改革大綱（平成 23 年度～平成 27 年度）」を策定しました。この中で、このままでは普通会計の 2015（平成 27）年度末累積赤字が 111 億円になる見通しを立て、必要な行財政改革を行うことをうたっています。仮に一般会計から繰出金や補助金を出して穴埋めしたとすれば、住宅資金貸付会計の赤字はなくなりますが、一般会

計の収支を悪化させます。また、これは貸し付けた住宅資金の未回収金を市民の税金などで帳消しにすることを意味しますから、市民が許しません。住宅資金貸付会計の赤字を解消するために、市は行財政改革に熱心にならざるをえません。

(2) 土地開発公社の解散

奈良市は 2012 年 8 月に「奈良市土地開発公社解散プラン」を策定し、奈良市土地開発公社（以下「公社」）を解散させる方針を決めました。公社は、奈良市が 1974 年に 500 万円全額を出資して設立した特殊法人です。金融機関から融資を受け、奈良市に代わって土地を先行取得し、市が事業を行う際には公社の保有土地を簿価²²で購入する仕組みになっています。奈良市と公社は互いに独立した組織に見えますが、実質的には一体のもので、もし公社が損失を出すと最終的には市が補償することになります。

2012 年 3 月末現在、公社は簿価 186.5 億円の土地を保有していました。しかし、市が財政難から事業化できず、あるいは土地そのものが事業に不向きであったりして、公社の保有土地はほとんど（97%・181.4 億円）が取得してから 5 年以上の不良資産化した「塩漬け土地」になっています。金融機関からの公社の借入金は 185.1 億円にのぼり、利息は 2.6 億円支払いました。公社経営が悪化したことから信用度が落ち、借入金はすべて短期（年度内に借入と償還を繰り返す、俗に言う「自転車操業」）でした。

こうした状況から奈良市は公社の解散を決め、奈良県知事に対して三セク債を申請しました。2012 年 9 月に総額 173.47 億円（返還期間 20 年）の発行が許可されました。奈良市はこの財源で公社の借入金を金融機関へ代位弁済し、奈良市は公社から土地を代物弁済として取得しました。

しかし、土地の実勢価額はわずか 12.97 億円でしたので、代位弁済した 173.47 億円との差額 160.50 億円の求償権²³を放棄せざるを得なくなりました。このように、奈良市は今後 20 年間に償還利息を含めて 200 億円を超える元利償還（毎年 11～9 億円）を行わなくてはなりません。うち約 160 億円は売買・交換できない「幻の資産」で、将来世代への負債だけが残りました。

²² 簿価とは帳簿価格のことです。土地の取得価格に借入金の利息や土地の管理に要した経費を加えたもので、市が買い取るべき土地の価格です。

²³ 他人の債務を代位弁済した場合に、他人に対して返還を請求する権利のこと。市は、公社の債務 173.47 億円を金融機関に代位弁済しましたが、その実勢価格は 12.97 億円でした。差引 160.50 億円は公社に対する求償権を放棄せざるをえません。

5. 奈良市の行財政改革

(1) 第4次総合計画の策定と行財政運営

奈良市は2010年に大きなイベントとして平城遷都1300年事業を開催しました。関連事業として道路整備を中心に大型公共事業を行いました。市民の強い批判を浴びました。

2009年7月には市長が代わりました。新市長は、「総額650億円の大型箱モノ事業の見直し」をマニフェストに掲げました。目前に迫った平城遷都1300年事業は引き継ぎましたが、2010年度で終わる「第3次総合計画（旧総合計画）」後の新しい計画づくりに着手しました。市の附属機関の総合計画審議会で審議するとともに、市民との協働による計画づくりの場としてまちづくり市民会議を設置しました。市民会議は新市政発足まもない2009年10月に第1回会合が開かれました。

総合計画は、2年後の市議会において基本構想・基本計画部分が可決され、「第4次総合計画～まほろばVISION2020～」(以下「まほろばVISION」という)と名付けられました。「まほろばVISION」は、奈良市の将来像を「市民が育む世界の古都奈良～豊かな自然と活力あふれるまち～」とし、実現に向けて6つのまちづくりの基本方向を示しました。実施期間は2011～2020年度までの10年間とし、初めの5年間を前期、後ろの5年間を後期としました。実施計画は向こう3年間の計画とし毎年見直されます。

「まほろばVISION」には行財政運営方針が記されています。主な課題として、①組織体制の構築、②官民の役割分担を見据えた事務事業の再編整理、③各団体のあり方の根本的検討、④将来に過度の負担を残すことのない効率的・効果的な行財政運営、⑤財政規律、内部統制の整備、法令等遵守、監査機能の充実、⑥施策評価に基づく進行管理体制、の6点を上げています。

公共性よりも経済性重視へ——行財政運営理念の転換

奈良市は「まほろばVISION」を実施するための具体的方針として、①『第4次総合計画【前期基本計画】実施計画』（計画期間2011～2013年度。以下「前期実施計画」）を作成しました。そのための財政改革の計画として『第5次行財政改革大綱』（以下「行革大綱」）と『第5次行財政改革大綱に基づく行財政改革実施計画』（以下「行財政改革計画」（いずれも2011～2015年度）を策定しました。

これらの文書によりますと、第一に、「行革の理念」をこれまでの「市民サービスの量的拡大、公共性重視の行政運営」から「効率性・経済性を高め質的向上めざす行政経営」に転換するとしています²⁴。これまでの奈良市政が市民サービスの拡大や公共性を重視してきたとは思えませんが、それはさておき、この「行革の理念の転換」は大問題です。財政は、所得の再分配機能によって住民の生活を維持するという公共性を発揮するのが役割

²⁴ 「行革大綱」P11。

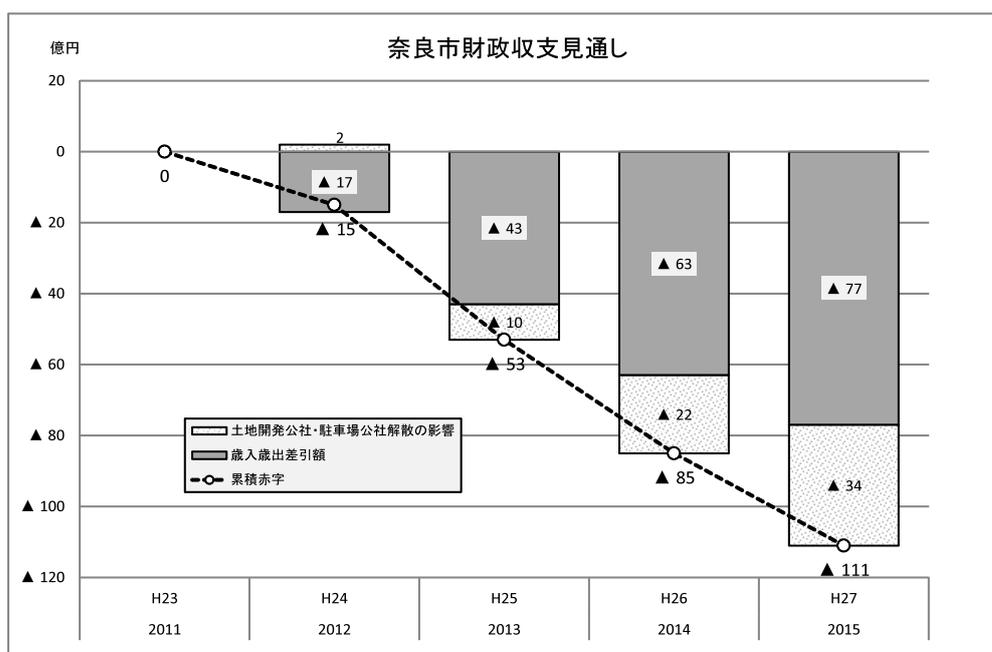
の一つです²⁵が、これからは市民サービスや公共性は二の次にして民間企業のような「行政経営」を理念に運営することを基本方向にしています。

「分配から経営へ」「量から質への転換」という考えは、一見もっともらしく見えますが、これは自治体の機能を失わせるものです。小泉内閣時代の新自由主義的自治体行政や、新しく政権についた安倍内閣の方向と似ています。安倍内閣は発足後まもなく「日本経済再生に向けた緊急経済対策」を公表しました。ここには次のような文章が書かれ、政策の基本方針を「分配（すなわち公共）」から「経済成長」に変える方針を打ち出しています。奈良市の理念の転換はこれと似ています。

政策の基本哲学をこれまでのいわば「縮小均衡の分配政策」から「成長と富の創出の好循環」へと転換させ、「強い経済」を取り戻すことに全力で取り組む

第二に、2011～2015 年度までの財政収支見通し（普通会計ベース）を策定し、行財政改革の口実としています（図表 10）²⁶。5 年間で歳入総額が 6,150 億円、歳出総額が 6,227 億円が見込まれ、差引 77 億円の収入不足（累積赤字）となるとしています。さらに土地開発公社と駐車場公社を解散させる影響で 34 億円の経費が必要となり、合わせると 2015 年度末には累積 111 億円の赤字となると試算しています²⁷。この「収支不足への対応」として上記の「前期実施計画」を策定し、行財政改革を推進して収支不足を解消するとしています。毎年ローリングで見直すこととしています。

図表 10



²⁵ 本報告書の 2 ページの「財政を見る目」で記しました。

²⁶ 「行革大綱」P4、「前期実施計画」P4 より

²⁷ この赤字額は、もし標準財政規模に 2011 年度と大きな変化がなかったとすると実質赤字比率は 15% 程度になり、早期健全化団体になる水準 (11.25%) を超える額です。

(注)「行革大綱」「前期実施計画」から作成

第三に、「行財政改革計画」では数値目標として3点を上げ、人件費と負債の縮小に行財政改革の重点がおかれています。一つ目は、経常収支比率(2010年度95.8%)を2015年度に95%以下にする目標です。もし経常的一般財源等が変わらなるとすると、現在60億円以上ある経常経費充当一般財源等を6億円以上削減しなくてはなりません。二つ目に、財政健全化判断比率の一つ・将来負担比率209.4%を200%以下にする目標を立てています。これも分母が変わらなるとすると将来負担額(分子)を61億円削減する必要があります²⁸。三つ目に、職員数を2011年4月1日現在の3,012人を2,916人へ96人減らす計画です。2010年度の職員1人当たり「職員給+地方公務員共済組合等負担金」から単純計算すると累計約24億円²⁹の経費削減効果が生まれます。

なお、これ以外に「まほろば VISION」には、指定管理者を公募している施設数を28(2011年4月1日現在)から2015年度には40施設にする目標も掲げられています。

第四に、「前期実施計画」には3年間(2011~2013年度)に実施する事業費を7分野に分けて示しています。総額3,316.19億円のうち最大は「保健衛生」で2,664.49億円、総額の80%を占めます。「保健衛生」の内訳では、地域福祉が総額の42%、高齢者福祉20%、子育て10%などとなっています。次いで、「都市基盤」が277.62億円・8%、「教育・歴史・文化」177.61億円・5%と続きます。年度別ではほぼ均等で、2011年度1,069.9億円、2012年度1,115.4億円、2013年度1,130.8億円となっています³⁰。

2011年度の行財政改革の状況――まちづくり・医療などがリストラの対象に

2011年度決算が判明した段階で「前期実施計画」の実施状況が明らかにされました。2011年度単年度の計画費総額は1,070億円でした(図表11)。分野別では①保健福祉866億円・80%(内訳:地域福祉460億円・43%、高齢者福祉211億円・20%、子育て114億円、11%)、②都市基盤87億円・8%、③教育・歴史・文化64億円・6%などでした。

これに対して決算額は999億円で、計画額よりも71億円少ない額でした³¹。決算額が計画額より少なかったのは、「都市基盤」(37億円)と「保健福祉」(23億円)で、この二つだけで経費削減の8割を占めました。

奈良市は削減した71億円のうち51億円を翌年度に繰り越しました。分野別の繰越額は、①都市基盤22億円(道路10億円、市街地整備5億円、下水道4億円など)、②保健福祉15億円(医療11億円、子育て3億円など)、③教育・歴史・文化10億円(学校教

²⁸ これは算式上の分子で、将来負担総額にすると約135億円になります。

²⁹ 普通会計(2010年度決算)の「職員給+共済組合等負担金」は224.59億円です。普通会計の職員数2,676人で割ると職員1人当たり約840万円になります。5年間に削減する職員数(普通会計以外も含む)96人を毎年均等にしますと19人になります。1年目は19人分、2年目に39人分、3年目57人分、4年目76人分、5年目96人現が減ったことになり、累計で287人分の人件費削減効果になります。職員1人当たり840万円ですから、削減効果は約24億円になります。

³⁰ 「前期実施計画」より

³¹ 「奈良市第4次総合計画・前期基本計画・実施状況(平成23年度)」より

育 10 億円など) でした。「教育・歴史・文化」分野では削減額以上に繰り越し、逆に「都市基盤」では 37 億円の圧縮に対して繰り越した額は 22 億円にすぎません。また「保健福祉」分野も 23 億円の圧縮に対して 15 億円の繰り越しに止まっています。主として「都市基盤」「保健福祉」の施策が、経費削減、リストラの対象になったことが分かります。

図表 11 「前期実施計画」2011 年度分の計画額と決算額（分野別 単位：億円）

	計画額	決算額	差引額	2012 年度
	A	B	A-B	への繰越額
市民生活	2	2	0	0
教育・歴史・文化	64	60	4	10
保健福祉	866	843	23	15
生活環境	21	17	4	3
都市基盤	87	50	37	22
経済	26	24	2	1
基本構想の推進	3	3	0	0
合計	1,070	999	71	51

2011 年度計画額と決算額の比較

図表 12 は、2011 年度の歳入・歳出（性質別経費）の計画額と決算額とを比較したものです。

まず、歳入で見ると、決算総額額は計画総額額よりも 20 億円の見込み減でした。市税が 6 億円少なかったのに対しては、地方交付税（臨時財政対策債を含む）が同額を補う形でした。しかし歳出の投資的経費が大幅に抑制されたため市債も少なくなりました。また、地方譲与税・地方消費税交付金・その他交付金といった一般財源が軒並み計画額を下まわりました。歳入面での自治が小さくなっていることを示しています。

次に、歳出（性質別経費）で見ると、決算額が計画額より 22 億円見込み減でした。歳入の見込み減 20 億円よりも大きな見込み減でした。なかでも投資的経費は 15 億円と大幅に少なくなりました。上記図表 11 で、「都市基盤」の決算額が計画額を大きく下回ったことと符合します。これに対して義務的経費は、公債費が計画額よりも少額となりましたが、人件費・扶助費が計画額を上回ったため、総額としては 2 億円計画額を上回りました。義務的経費、投資的経費以外の経費（例えば、物件費、繰出金、補助費等など）では計画額を大きく下回りました。義務的経費の増加を含めてみると、財政の硬直化が進んでいることがうかがえます。

図表 12 「前期実施計画」2011 年度分の計画額と決算額（性質別経費 単位：億円）

	計画額	決算額	決算額－計画額
歳入合計	1,248	1228	▲20
市税	521	515	▲6
地方譲与税	9	8	▲1
地方消費税交付金	31	29	▲2
その他交付金	20	16	▲4
歳入			
地方交付税	151	157	6
国県支出金	282	281	▲1
市債	156	141	▲15
うち臨時財政対策債	63	63	0
その他	78	81	3
歳出合計	1,248	1226	▲22
義務的経費	755	757	2
人件費	264	266	2
扶助費	312	315	3
公債費	179	176	▲3
投資的経費	120	105	▲15
繰出金	130	129	▲1
一般行政経費	243	235	▲8
歳入歳出差引	0	2	

行 政運営への経営的手法の導入

奈良市は行革の理念を「市民サービスの量的拡大、公共性重視」から「効率性・形骸性を高める」方向へ行財政運営の方向を進もうとしています。その兆しはすでに現れています。

まず、市場化テストの導入に踏み出そうとしていることです。「市の窓口業務やごみ処理関連業務、選挙事務、図書館運営業務、各種証明発行事務、市営住宅の運営管理事務その他の事務」など、本来行政が責任を持つべきさまざまな業務を民間との競争入札にかけて、安い方に仕事を渡すというものです。このような公務の責任放棄は、職員の労働条件の悪化、業者の適正な利益の保障を蔑ろにします。市民サービスの低下、市民の個人情報保護など多くの問題が派生することも予想されます。

また、市は職員の人事評価制度を新たにつくり、今年度から課長職で試行実施し始めました。また服務規律の確保を徹底するために、関係条例をひとつの条例にする旨の答弁をしていますが、その際、大阪維新の会の「職員基本条例」を参考にするとしています。職員を市長の命令にだけ従う「もの言わぬ職員」に仕立てあげ、市民全体の奉仕者から市長に奉仕する職員をつくりかえようとするものです。

職員を信頼し、職員の持てる力を引き出し、市民と力を合わせて、真に市民本位の市政をめざしていくことが市に求められます。それこそが職員が自由にものを言い、働き甲斐のある職場をつくることになり、不祥事をなくす道になるでしょう。

(2) 地域経済・都市構造の変貌と税収について

図表 1 で見たとおり、市税収入は歳入全体の 42% を占め、市の基幹財源です。しかし、その割合は年々低下し、20 年前（1992 年度）の 62%、10 年前（2000 年度）の 49% に比べると、大きく減少しました。その分、臨時財政対策債や地方交付税などの依存財源が増え、歳入面での自治が後退しました。

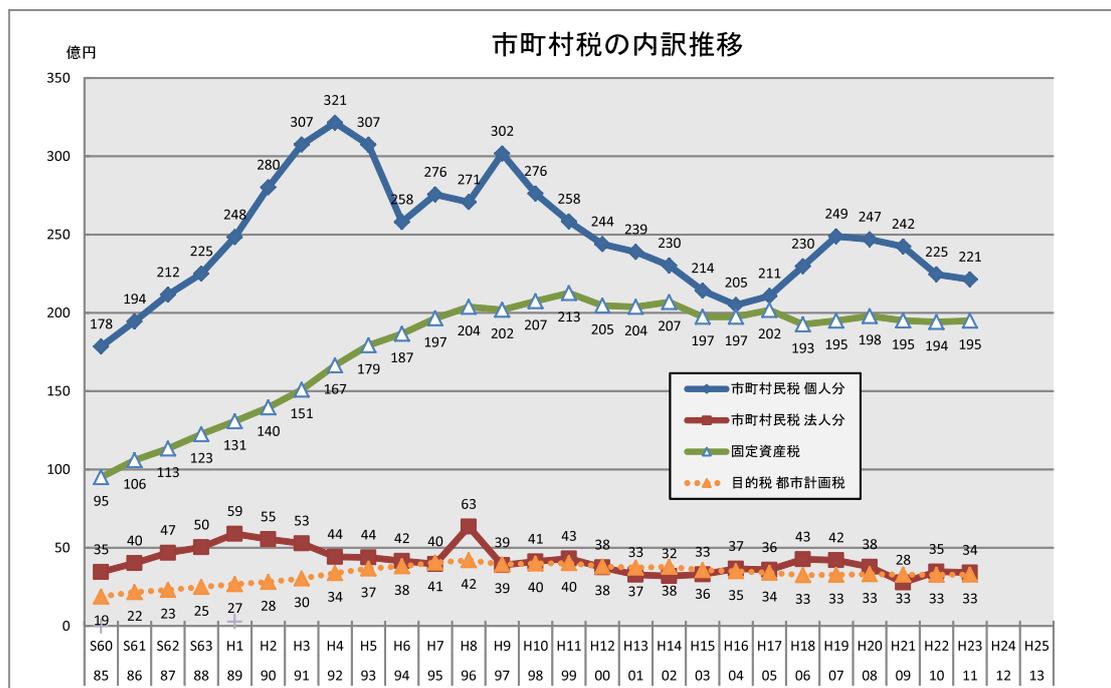
税目別（図表 12）では、個人市民税額が、2 村との合併（2005 年）や所得税から個人市民税への税源移譲（2006 年）、経済の回復などが重なり、2004 年度を底に増加していました。しかしその後、経済状況が悪化したため、2008 年度からは再び減少しています。2010 年の平城遷都 1300 年事業は多くの来客があったにもかかわらず税収の伸びに繋がっていませんでした。法人市民税もリーマンショックと日本経済の低迷により落ち込んでいます。

固定資産税は 90 年代中頃から 190～200 億円が続いています。

税収の増加がこのように止まった要因としては、上記のような事情に加えて、人口が 2005 年度（国勢調査）37 万人をピークに減少していること、高齢者人口が増え現役世代の割合が低くなったこと、景気の低迷や主たる産業である観光業の伸び悩み、地価の下落など税源・税の客体そのものが脆弱化していることにあります。「古都奈良」の社会資本を活かす経済政策に奈良市政が成功していないことも影響しています。都市としての構造的要因が影響していること、高額納税者への個人市民税、大企業への法人税率の引き下げなど税制改革なども影響しています

なお、市税全体の徴収率は 93.9%（2011 年度決算）でここ数年は 94% 前後で推移しています。低所得者への厳しい課税や、払えない市民への無理な徴収は許せませんが、納税・徴税をめぐる最近の不祥事を見ていると、事務体制の歪みや中間管理職の意識に問題があるのではないのでしょうか。

図表 13



(3) 市民の福祉を充実させる～民生費の増大をどう考えるか～

奈良市の目的別歳出や性質別歳出の変化(図表3・図表4)を見ますと、歳出構造が大きく変わったことが分かります。何と言っても民生費・扶助費が急増しました。2011年度決算で民生費は490億円・全歳出の40.0%にのぼり、扶助費も315億円・25.7%になりました。これと対照的に土木費・普通建設事業費が減りました。この変化だけを見ると、市財政は「コンクリートから人へ」舵を切ったような錯覚に陥ります。

なぜ、民生費は増えたのでしょうか。民生費は少なくともここ20年間あまり前から右肩上がりに増える傾向にありましたが、2010年に急激に増えています。

2006年度と2010年度とを比較してみます。

2006年度の民生費は370億円でしたが、2010年度には465億円へ25%以上増えました。目的別経費の内訳では、児童福祉費が41%増、生活保護費20%増、老人福祉費19%増、社会福祉費18%増などとなっています。性質別経費では扶助費が39%増でした。繰出金も35%増です。これは国民健康保険・後期高齢者医療保険・介護保険会計に対する繰り出しです。人件費は10%減でした。

財源で見ますと、国庫支出金が46%増でしたが、一般財源等は10%増えました。

2010年度の民生費で金額が大きいものは、①児童福祉費の扶助費(116.0億円)で、子ども手当の創設、児童手当などの充実など子ども関係手当の増加によるもの、②生活保護費の扶助費(112.4億円)で、市民生活の困難による生活保護受給者の増加によるもの、

③社会福祉費・老人福祉費の繰出金（83.3 億円）で、国民健康保険・後期高齢者医療・介護保険の各事業会計への繰出金などの増加によるもの、④社会福祉費の扶助費（53.3 億円）などとなっています。

これらの経費は、国の制度の改変や市民の生活困難、健康悪化などの反映であって、奈良市が独自に福祉サービスを充実したわけではありません。また財源として国庫支出金が増大しており、一般財源は大きな伸びとはなっておらず、民生費や福祉施策が市財政を苦しめている主要因ではないことを示しています。逆に一般財源の多くは、子ども関連手当（子ども手当を除く）や生活保護費のウラ負担（地方負担）として充当される額が増加し市財政を圧迫しました。一般財源の義務経費化が強くなっていることが問題です。

なお、月ヶ瀬村・都祁村を編入したことにより、それまで県が行っていた両村の社会福祉行政を奈良市が担うことになったことも増えた一因です。

(4) 大型事業中心から維持補修型へ公共事業の転換

民生費・扶助費の増加とは正反対に、普通建設事業費は大幅に減りました。奈良市は、1980 年代後半から 1990 年代を通して巨額の公共事業を行いました。普通会計の 3 割程度が普通建設事業費の時代でした。特に 1995 年度の普通建設事業費は 377 億円で最高額でした。この時期の公共事業は多くが無駄な事業と言われました。

しかし、その後は国の財源対策の変更などもあり、合併関連の事業を除けば普通建設事業費は減少しました。普通建設事業費総額は 2011 年度には 105 億円・歳出総額の 8.6% になりました。

公共事業費（普通建設事業費）は減っただけでなく、財源内訳も大きく変わりました。1990 年代は税収が比較的多かったこともあって、一般財源の充当率が高く、最大で 46%、最小で 25%でした。同時に、地方債（借金）も大量に発行され、4 割程度にのびりました。しかし、2000 年代後半になりますと、一般財源充当率は下がり、高い年度で 22%、低い年度では 13%でした。逆に起債の充当率（借金の割合）が大きくなり、ここ 7 年間の平均は 8 割を超えています。

公共事業費は現在では規模も小さくなっていますが、かつての後遺症は決してまだ消えたものではありません。前市長は、議会の答弁で次のように述べています。

「私は、（奈良市財政の）収支不足の原因は、近年の市税の減収傾向と、そして義務的経費や一般行政経費の負担増にあると考えます。本年度、すべての事務事業について、その対象者や効果などを検討して、廃止、休止、縮小、継続、民間委託、民営化などに仕分けをする事務事業の再編整理を現在進めているところでもございます。福祉や教育、そして市民の暮らしを守るための施策事業の展開を進めるためにも、その進展を図るためにも、この事務事業の再編整理の精度を高めてまいりたいと考えているところでございます。／本市の財政が厳しいものになった要因で、さらに公共事業が優先されたためではないかという御質問がございましたが、現在の財政状況が厳しい要因としては、公

債費の増加が負担になっていることは事実でございます。これまで市政運営の一つの柱として、都市基盤の整備が上げられ、その結果、本市におきましても駅前を中心としたまちづくりの推進が図られたわけございまして、その一定の成果は上がっているものと思っております。しかしながら、その負債が負担となっていることは事実であります。今後は、その償還も踏まえての行財政計画を策定して対処してまいり所存でございます。したがって、御質問にありましたように、私も当然、現在の厳しい財政状況の原因は市民の皆さんの責任であるという考えは持っておりません。

公共事業の今後の方向としては、施設の維持管理が必要になってきます。奈良市の公共施設のなかにはすでに建設されてから相当時間が経ち、かなり古くなったものも少なくありません。2011年度普通会計の財務書類によると、資産の老朽化比率は48.5%（中核市平均44.6%）で、施設の老朽化が進んでいます。新設よりも維持補修型の公共事業に重点を移す必要が出ています。

(5) 不祥事の多発と人件費の考え方

不祥事の数々

2009年7月に誕生した新しい市長は「脱ムダ、脱しがらみ」を掲げ、注目を浴びました。しかし、市長就任以来、職員の不正・不祥事が続き、市民の怒りと不信が広がります。市長の政治姿勢にも見過ごすことができない問題が多々現れています。

この間に発生した職員の主な不祥事には次のようなものがあります。

- ① 横井人権文化センター職員が、停職期間中にもかかわらずスナックで同席した客の財布から現金などを盗んだ事件（2009年8月、懲戒免職）。
- ② 生活保護課職員が生活保護受給者からの保護費返還金等約181万円を着服した事件（2009年8月、懲戒免職）。
- ③ 市民の滞納税約5千万円について、市が納付指導や財産調査を全く行なわずに不納欠損処理した事件（2011年3月）。
- ④ 滞納整理課長が多額の滞納が放置されていることを不服として、上司に取立てを相談したが、まともな対応がなかった。
- ⑤ 滞納整理課の課長と課長補佐が市民から預かった税金の延滞金のうち一部だけを入金し、残額約4,200万円を着服した事件（2人とも懲戒免職、2011年8月）。
- ⑥ ごみ収集時にバックカー車後部に掴まり乗車（ステップ乗車）して道路交通法違反で取り締まりを受けた事件（環境部職員3人を戒告処分。2011年12月）。
- ⑦ 2010年度の高額滞納者上位20位の税額と延滞金などの情報が一部実名入りで流出した事件（2012年2月）。
- ⑧ 病院事業課職員が、市立診療所及び休日夜間応急診療所の受診者が払った診察代金約360万円を着服した事件（2012年4月懲戒免職）。
- ⑨ JR奈良駅西口の保健所等複合施設の新築工事について多額の工事費水増し疑惑で職

員1人が逮捕された事件（2012年5月）。

飲酒運転や、盗撮、公用車の私的利用、窃盗未遂などモラルの低下も多発しています。その他、同和終結宣言を行っていないため「同和がらみ」と思わせるものもあります。市職員が市営住宅の家賃を滞納していたり、同和对策住宅の入居者の実態調査の結果、不適切な処理が分かりましたが、同和行政を優先してきた市の姿勢は完全には一掃されていません。病休職員問題をきっかけにした同和行政の不公正一掃と入札制度の改善も一掃されていません。

不祥事を口実に公務員バッシング

奈良市政から不祥事がなかなかなくなるも、国民のなかでは貧困と格差が広がり、政治に対する国民の怒りや不満が高まっています。「公務員は高給」「公務員は働かない」という巧妙な世論操作によってその矛先が公務員に向けられています。市長はこうした不祥事を「奈良市は不祥事のデパート」などといって、公務員バッシングの口実に使っています。2012年3月議会では、ごみ収集部門で最も給与の高い職員をわざわざ引き合いに出して、市民の批判を煽り立て、まるで職員の人件費が財政難の原因であるかのように述べました。これまで労使交渉で決めてきた労働条件では、環境部の特殊勤務手当の全廃を議会に提案しましたが、あまりにも唐突で労使の合意もないことから議会は否決しました。

不祥事を悪用して、罰則で職員を縛る大阪市の職員基本条例を参考に奈良市でも条例をつくと表明しました。また、不祥事をなくすためと称して全職員対象に強制的なアンケートを実施しました。職員同士が互いに疑心暗鬼になり、ますます職場のまとまりが薄れ、職員がバラバラになり、市長に心を寄せる職員を減らしています。

市長の政治姿勢－憲法や地方自治法の理念に立ち、全体の奉仕者としての職員を信頼する

市長の責任も免れません。自ら徴収した税金を着服して逮捕された元職員は、税の徴収では市長と会食を共にし、綿密に打ち合わせをしていました。市は、本当に困った人からも容赦なく厳しく取立てをしています。大口滞納者には甘いなど、不公平がまかり通っています。また、公金を着服した職員の任命責任については市長自ら不問にしました。議員の人事の口利きを批判する一方、市長自ら議員の意見を取り入れて職員を異動させたという話が広がるなど、職員から見て納得いかないことが増えています。

不祥事が続出する背景には、市長が、憲法や地方自治法などが定める「公務員は全体の奉仕者である」との立場に立たず、逆に「民間でできることは民間で」「職員削減・賃金削減」など新自由主義路線の立場から、公的責任を弱める立場に立っていることがあります。市は、公務員バッシングで職員数を減らして過重労働を招いていますが、市長はこれを逆手にとって「民間委託で仕事を減らす」としてごみ収集を民間委託すると答弁しました。

市長は、就任当初から事業仕分けに取り組み、外部委員に仕分けをさせ、多くの施策を切り捨ててきました。JR奈良駅前の再開発ビル2階にあった男女共同参画課の追い出し

もそのひとつです。後の商業床は未だに後継テナントが見つからず、空家賃を払い続けています。市街地開発会社社長も市の意向に沿わないと、当人抜きで突然総会を開き、副市長を社長に据えるということまでやっています。また、西大寺駅南の土地開発公社保有地については、地元自治連合会が「ふれあい会館建設」を要望していますが、それを無視して、民間保育所建設を強行に推進しています。

三条通りの道路拡幅や、多額の費用がかかるさまざまな委員会を設置するなどムダも重ねており、脱ムダも実現していません。

不祥事の根絶、清潔で公正な市政への転換のために

不祥事を根絶し、清潔な奈良市政をつくるために次の点を提案します。

- ① 決定的なのは市長の姿勢であり、外部からの不当な要求は断固として拒否し、全責任をとるという姿勢を貫くことが必要です。不祥事をいいことにして職員をいじめていては職員の心は離れるばかりで不祥事を断つことなど到底できません。市長に求められているのは、職員を信頼し、職員の持てる力を引き出し、不正事件の全容を解明し、真に市民本位の市政実現に力をつくすことです。
- ② 徹底した職場の議論を通じ、職員の中から改革・正常化の動きをつくってゆきます。職員力を引き出すことに力を尽くすことが必要です。また不正の根絶と公正な市政を実現していくうえで、労働組合の果たす役割も大きなものがあります。労働組合とルールにもとづき話し合いをし、その声に耳を傾けるべきです。
- ③ 不当要求行為については、市の法令順守に関する条例などにも規定されており、内部通報者保護制度もあります。こうした条例や制度の活用とあわせて、職員個人任せではなく、職場全体で対応していく体制づくりが必要です。
- ④ 不祥事、不正事件を正し、公正・公平な市政を実現することは、市民の暮らしに直結します。市民自らも市政への関心を高め、市政の転換へ力を合わせる必要があります。現在のような市政運営を続けていては、不祥事の根絶も期待できないし、最後にそのしわ寄せを受けるのは 37 万市民だと言えます。

これまで不正事件の究明のため議会に百条委員会を設置することが必要です。

不祥事と人件費の考え方

人件費は 2007 年度（普通会計ベース）の 287 億円をピークに 2011 年度は 266 億円に約 7%減りました。職員給だけだと約 9%減りました。歳出全体に占める割合は 24%から 22%に少なくなりました。人件費が減った理由としては、職員の不祥事が続出し働きぶりへの批判が強くなったことや、人件費は財源のほとんどが一般財源であることから財政削減効果が大きいことなどが考えられます。さらに背景として、国の新自由主義的構造改革「小さな政府」論に基づく地方財政対策があります。奈良市の人件費問題については次の 2 つの面を考えることが必要です。

第一に、職員の不祥事を根絶することを真剣に取り組み、市政への市民の信頼を回復することが必要です。これまでの歪んだ人事政策のもとで、公務員としてふさわしくない職

員が庁内にいることも事実です。市はこれを公務員バッシングに利用しようとしています
が、これは正しくありません。さきほど提案した「不祥事を根絶するための提案」を実行
し、市民に信頼される奈良市政にすることが必要です。また、自治体職員自身も、自らの
仕事は住民に奉仕するだということを肝に銘じてほしいものです。

第二に、奈良市職員は奈良市の公共サービスの担い手であり、人件費は公共サービス提
供事業のための費用としての性格を持っているということです。したがって人件費は、単
なるコストではなく、少なければ少ないほど良いというものではありません。市は「職員
がまず身を削る」ことを求め、合併時(2005.4.1)に 3,354 人いた職員を 6 年後(2011.4.1)
に 3,012 人へ 342 人(1 割以上)削減しました³²。そしてさらに今後 5 年間に 96 人削減
する計画です。職員の非正規化も進み、現在では、市長部局での非正規職員の割合は 33%
と、3 人に 1 人となりました。市はこうして、公共サービスの担い手を減らし、そのため
には市の行政をアウトソーシング(民営化など)したり、非正規職員化して「小さな政府」
をつくる人事政策を行っています。奈良市自らがワーキングプアーをつくりを行っていま
す。また、職員が健康を害するほどの残業をさせることは問題です。現場では職員の労働
強化が進み、2011(平成 23)年度で総残業時間は延べ 33 万時間(課長補佐以上除く)、
残業手当は 13 億円となり、過労死ライン超えは延べ 583 人、病気休暇 270 人、現職死
亡は 10 年で 50 人ののぼるなど深刻な事態となっています。

³² 奈良市行財政改革推進本部『行革大綱(平成 23 年度～平成 27 年度)』26 ページ。

6. おわりに

市財政全体をどう見るか

さて、奈良市の財政状況を全体としてどのように評価すべきでしょうか。

第一に、市財政は決して楽観できる状況ではありません。土地開発公社の不良資産の後処理、職員の退職金財源の確保策など将来負担が増加しています。経常収支比率のうち特に公債費分が高く、財政を硬直化させています。また、住宅資金貸付会計の赤字処理における不適正な財務処理が恒常化していること、職員の不祥事の多発など行政の信頼が喪失していることなど、ある意味で「深刻な財政難」にあると言えます。その点で、本報告書は奈良市の財政運営を厳しく批判しています。

第二に、「深刻な財政難」ではありますが、だからといって安易に「財政危機」を煽ることはよくありません。「財政危機」と言えば、市民に実態を知ってもらう効果はありますが、反対に、市政への住民のアプローチ力を鈍らせ、市政と市民との関係を対立的なものにする逆効果が生まれる可能性があります。財政危機を宣言している多くの自治体では、もっぱら職員の人件費の多さや働きぶりだけを批判の対象にして、人件費を削減すれば行財政改革を行っているような錯覚をする傾向にあります。職員が奈良市政の担い手であることを忘れてはなりません。「深刻な財政難」の原因は、長期に続いた不公正な行政、地方債に頼りがちだった公共事業のツケ、何よりも地域産業政策が効果的でなかったことなどがあげられます。前の市長だった藤原昭氏が、「財政難の原因を起債依存の公共事業にあった」と認めています。

第三に、私たちはさまざまな財政指標をどうように見るかということです。その自治体の財政は3つの要因で作られます。一つ目は、その自治体の地域経済や住民の暮らしの現実です。二つ目は、国と自治体の財政関係や税財政制度や国の地方財政政策などが影響を与えます。三つ目は、その自治体独自の施策・財政運営が財政の姿を作り出します。市民は、こうした要因を検討しながらその自治体の現状と、改革の方向を考えてゆかなくてはなりません。この報告書はまだそうした視点で全面的に分析できているとは言えませんが、財政を経年の比較のなかから奈良市財政の現状を知ることに重きを置いています。それは市民にとって関心があるのは、訪れたことも少なく、環境や産業構成も異なる遠く離れた都市と比べるよりも、奈良市の20年前より10年前、10年前より去年、去年より今年というように、この町の経済と生活、街の様子、行政や財政の変化の方がこれからの財政を考えるうえでも意味があると考えたからです。

こうした視点から奈良市財政を評価し、今後の方向を考えると、奈良市は「深刻な財政難」に陥っていることは否定できません。なぜ、財政力が弱くなったのか、公共事業があれだけ多かったのに今はなぜ少なくなったのか、民生費が増えたのは福祉が充実したのか、市民が貧しくなったのかなどを歴史的に分析することが必要です。財政危機を煽るのでは

なく、法的には全体として「健全段階」にあることをしっかり踏まえて、古都奈良の潜在力と市民参加の力に依拠してまちづくりと財政の健全化に進むことが大切です。

奈良のまちづくりと財政の健全化

奈良市は 1300 年の歴史をもつ日本の代表的古都です。観光業を中心に第 1 次、第 2 次、第 3 次産業が発達しています。高度経済成長時代に市内に移り住んだ人々がリタイア期を迎えています。しかし、逆に言うといわゆる定住性が強く潜在的能力を秘めた市民が増えていることを意味しています。

今後は産業政策が問われます。主要産業である観光業では、年間 1,300 万人から 1,400 万人前後の観光客が奈良市を訪れています。平城遷都 1300 年事業の 2010 年には 1,800 万人台に増えました³³が、その後は減少し、減少傾向は止まっています。観光客のほとんどは日帰り客で宿泊客はその 1 割程度に止まっています。平城遷都 1300 年の年にも大きな増加がなく減少しています。地元経済への影響が十分に発揮されているとは言えません。また、奈良市においては観光業以外の農業、製造業など地場産業振興を含む産業政策が不十分です。

奈良市の産業をしっかりさせ、そのうえに強固な税源地盤を築くことが必要です。地域と市役所を縮小させ、その結果、市民の生活を萎縮させるような奈良市政であってはなりません。少子・高齢者社会は避けることができません。だからこそ市民が必要とする公共サービスをしっかりと優先させる奈良市政の確立が求められます。

³³ 平城遷都 1300 年事業があった 2010 年には前年より 32%多い 1,841 万人でしたが、翌年は、例年の 1,313 万人に戻っています。また、宿泊客数も 2010 年に 195 万人へ前年より 37%増えましたが、翌年には 135 人に、大きく減少しました。

(1) 対置できる政策づくり（未定稿）

まちづくりの理念・戦略をどう立てるか

「なら・未来」の提案「世界の環境首都・奈良」構想=7つのプロジェクト。

持続可能な都市

歩道……点字ブロックなど。ライフラインの整備

学校の耐震化……目処がついた。保育所はまだ。

自然エネルギー、バイオマス

住宅リフォーム補助……予算は1000万のみですぐに一杯になる。広陵町では経済効果は21.64倍という。

観光に頼りすぎの意見あり。特に中国に依存しすぎ（尖閣問題で来なくなった）

(2) 市民運動による財政分析活動（未定稿）

『学生が探る奈良市のお財布事情 2010』（2010年2月、奈良教育大学環境教育コース地域環境専修）

『市民がつくった奈良市の財政白書「巨額債務の原因は」』（2012年6月、奈良市財政を楽しく学ぶ会）

1つの市の財政について立て続けに別組織が財政分析した例は少ない。

市民運動としての財政分析活動ができないか

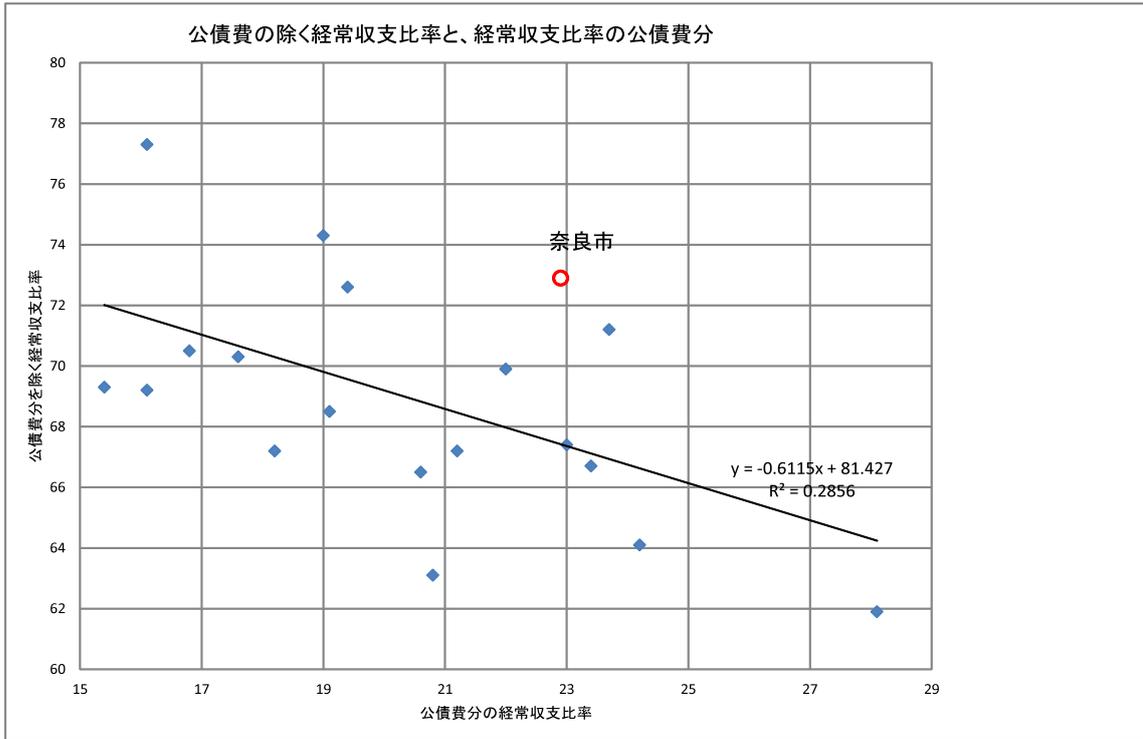
発生主義会計にしろ、現金主義会計にしろ、自治体財政のポイントは、資金ショート（資金不足）を起こさないかという点と、債務償還能力にあります。その点で奈良市財政を見ますと、決して良い財政状況とは言えません。ごく簡単なデータだけを紹介します。

図表 8 は経常収支比率の公債費を除いたものと経常収支比率の公債費分の相関関係を県庁所在の中核市 19 市を比較したものです。奈良市は経常収支比率における公債費分が大きく、かつ公債費を除いた経常収支比率も高くなっています。つまり、償還負担が大きいのに償還能力は決して強くないことを表しています。その意味で、奈良市の財政状況はよくありません。

ただ、

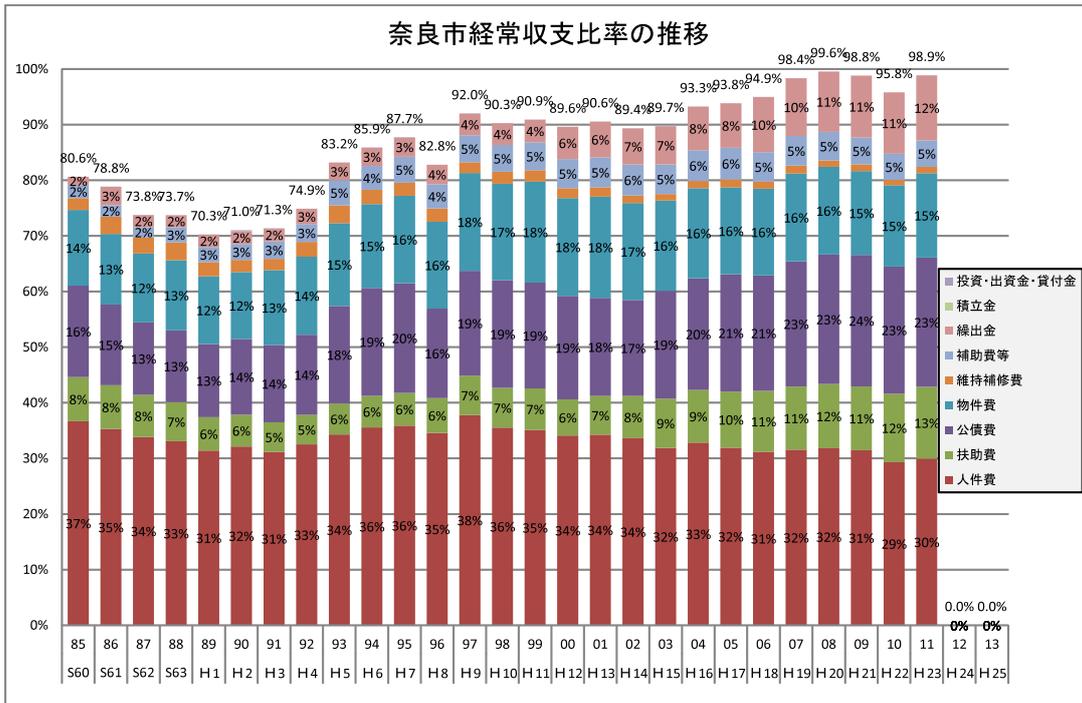
り発生主義に基づく財務諸表を過信することはできません。間違いで、財務諸表の分析を行っても、これまでの行政の

図表 14



経常収支比率の高さ（未定稿）

図表 15



地域振興基金 40 億円繰替運用。「市民の連帯の強化、地域振興等」の理由で。

図表 16 実質的な地方交付税の変化

年度	地方税 ①	地方交付税 ②	地方税+地方交 付税①+②	実質的な地方交 付税(※) ③	合計 ①+③
2000	35.5	21.8	57.3	21.8	57.3
2001	35.5	20.3	55.8	21.6	57.1
2002	33.4	19.5	52.9	22.2	55.6
2003	32.7	18.1	50.8	23.3	56.0
2004	33.5	17.0	50.5	20.8	54.3
2005	34.8	17.0	51.8	19.9	54.7
2006	36.5	16.0	52.5	18.6	55.1
2007	40.3	15.2	55.5	17.5	57.8
2008	39.6	15.4	55.0	18.0	57.6
2009	35.2	15.8	51.0	20.5	55.7
2010	34.3	17.2	51.5	24.3	58.6

(※) 単位：兆円。『地方財政白書』から作成

実質的な地方交付税には臨時財政対策債発行額を含む。

網掛け部分は「三位一体の改革」時期を示す。

歳計現金が合わない。財務諸表に未収金は含まれているのか。回収不能見込額はどのように計算しているか

これは税金の場合と比較すればはっきりします。仮に税金を 10 億円（調定額）課税して納税（収入済額）が 4 億円しかなかったとしますと、滞納は 6 億円です。事務費（徴税費）に 1 億円かかったとすると、この仮の「税金会計」は歳入が 4 億円、歳出が 1 億円で差引 3 億円の黒字となり、けっして赤字にはなりません。住宅資金貸付会計も同じで、例え回収率が低くても（滞納率が高くても）、赤字にはならないはずで

しかし奈良市の住宅資金貸付会計では、歳入 4 億円（収入済額）、歳出 11 億円（調定額 + 徴税費）と計上し差引 7 億円の赤字としていることとなります。赤字ですから翌年度の歳入 7 億円を繰上充用する形にしますが、この赤字額 7 億円のうち実際に現金が必要なのは徴税費 1 億円だけで、6 億円は現金を必要としません。

「発行にあたって」日本共産党奈良市議団

「財政が厳しい」——議会での質問でも答弁でもしばしば登場する認識です。しかしどういう状態が良いのか悪いのか、そもそも市の財政はなんのためにあるのか、だれのための財政か、基本的な部分での認識の共有がなければ、「財政危機」宣伝が、市民サービスの切り捨てや、職員の賃金カットの根拠にされかねません。本報告書が奈良市財政の見方、考え方の一助になれば幸いです。

この報告書のねらいは、「はじめに」の部分、「おわりに」の部分に端的に集約されています。

本報告書は市議団と初村さんが2012年11月から4回の検討会を経て共同書筆したものです。

奥付

奈良市財政～改革に向けた財政分析～

執筆：日本共産党奈良市会議員団

初村尤而（一般社団法人大阪自治体問題研究所主任研究員）

発行：日本共産党奈良市会議員団

日本共産党 奈良地区委員会 奈良市四条大路 2-2-16

0742-35-5501 FAX0742-35-5509

日本共産党奈良市会議員団市役所控室 奈良市二条大路南 1-1-1

0742-34-4787 FAX0742-33-5912

Eメール jcp-naracity@nyc.odn.ne.jp