

八尾市財政の概要

——地域づくりと自治体財政——

東 郷 久

1. はじめに—八尾市の財政状況
2. 民生型経費と地域生活
 - (1) 民生型経費の拡大
 - (2) 地域の生活問題
3. 財政収支と一般財源問題
 - (1) 主要財政指数と財政収支
 - (2) 一般財源をめぐる財政運営
4. おわりに—地域生活構造の検討

1. はじめに—八尾市の財政状況

八尾市は、2004年現在、人口は27万4,000人、財政規模（歳出）は一般会計で893億円（'04年度決算）である⁽¹⁾。かつて財政赤字が'77年度をピークに拡大したが（一般会計、実質収支の赤字額、25億円）、'84年度末には解消された。その後、バブル経済崩壊後における公共事業の拡大で地方債は増大してきている。地方分権時代の現在、'01年に制定された総合計画「やお未来・元気プラン」で打ち出された、地域経営なる理念の具体化が求められている⁽²⁾。

バブル経済崩壊後の1990年代以降、財政規模は漸増的に推移してきているが、歳出には次のような特徴がみられる（表1参照）。

表1 一般会計主要経費別構成の推移

決算、単位：％、億円

年度	1990	1995	2000	2004	同実額
総務費	21.2	13.5	12.6	10.8	96.1
民生費	20.9	21.9	28.4	33.1	295.4
衛生費	12.9	11.0	14.2	10.9	97.2
土木費	16.5	19.3	15.2	13.3	118.6
教育費	13.2	20.8	12.4	9.7	86.7
公債費	9.0	8.5	11.7	18.4	164.0

(出所) 八尾市『八尾市統計書』各年版より作成。

(注)1 八尾市の財政は、一般会計以外の会計を含めると、総額1,796億円の大きさである(2004年度決算、一般会計の約2倍、別表参照)。

別表 一般会計、特別会計、企業会計の歳出規模

決算、単位：億円

年 度		1995	2000	2004
普通会計	一般会計	858.6	824.1	892.9
	特別会計(A)			
	南久宝寺土地区画整理事業		1.2	1.7
	財産区	0.2	0.5	0.0
公営事業会計	特別会計(B)			
	国民健康保険事業	176.8	214.3	251.9
	公共下水道事業	173.4	198.0	169.5
	老人保健事業	171.3	206.5	204.0
	地域振興券交付事業			
	介護保険事業		62.3	118.0
	病院事業会計	65.2	77.7	103.2
	水道事業会計	60.1	89.8	83.0
総 額		1,528.7	1,683.5	1,795.6

(出所) 八尾市『八尾市統計書』各年版より作成。

- (注) a 四捨五入の関係で、個別会計の合計と総額は不一致。
 b 南久宝寺土地区画整理事業は1997年度以降の事業、地域振興券交付事業は1998～1999年度のみ事業。
 c 一般会計と特別会計(A)が全国的統一基準による普通会計。
 d 八尾市の財政には、上記以外に以下の会計が存在。
 ・一部事務組合 寝屋川南部広域下水道組合等7会計
 ・第3セクター 八尾市国際交流センター等11会計

八尾市財政の概要

'90年代前半、最大の費目は民生費であるが、土木費もそれに次ぐ比重を占めている。この間の総務費には市庁舎建設が、教育費には体育館建設が含まれており、'90年代前半はやはり土木型経費が中心であった。しかし、'90年代後半以降になると、土木型経費の比重は低下し続け、民生費に衛生費を含めた民生型経費の比重が急激に増大している（民生費の実額は、'95年度の188億円から'04年度の295億円へと約1.6倍に増大。ただし、公債費が、'90年代後半以降に急増し、現在、土木費を越え民生費に次ぐ比重を占めている。土木型経費の負の遺産である）。

歳入面では、なによりも、一般会計のなかで'90年度に60%に近い比重を占めていた地方税が'04年度には40%台へと急減している（表2参照）。

表2 一般会計主要費目別歳入構成の推移

決算、単位：%、億円

年度	1990	1995	2000	2004	同実額
地方税	56.4	50.5	50.8	46.6	383.1
地方交付税	1.1	3.5	9.5	10.5	86.5
国庫・府支出金	14.1	15.1	15.2	19.2	158.1
地方債	3.8	14.9	6.3	6.5	53.7

（出所）八尾市『八尾市統計書』各年版より作成。

(注)2 地域経営の意義については、拙稿「まちづくりと地域の再生」大阪経済法科大学経済研究所編『八尾らしいまちづくりをめざして』シーーム、2003年、所収、参照。ここでは、地域経営の内容を地域の経済的文化的資源の活用による「地域価値の発見と地域需要の形成」とし、その主体を「地域ネットワーク（住民・市民－企業家－自治体行政・議会）」の枠組みでとらえ、まちづくりの位置づけを検討している。

(注)3 共編著『八尾の地域づくり』（シーーム出版、2007年）はこのような試みの一つである（第1章「八尾とはどういう地域か」参照）。ただし、ここでは八尾市の財政分析はなされていない。

これに呼応して地方交付税が急増し、また、民生費の増大とともに国庫支出金が急増している（これには'03年度から施行された障害者関連の支援費制度も作用している）。この間、市債も、'90年代後半に一旦は低下したが、'00年代には、'01年度14.7%、'02年度10.3%、'03年度9.1%と、かなりの比重を占めている。財政収支を一般会計と公営企業以外の特別会計（の一部）とからなる普通会計、その当該年度のみ収支を表す実質収支（決算）でみると、'01年度以降、その収支尻は減少し続け、財政収支はかなり悪化しつつある。

八尾市の財政をとらえるにあたって、これを地域づくり（まちづくり）との関連で検討する必要がある。

地域づくりは、これまでの中央集権的な経済開発システムが限界に達するとともに、情報化、グローバル化のもとで地域の政治経済的意義が拡大するなかで浮上してきた課題である。そこでは、地域の経済的文化的資源の活用が問題となり、地域に生き地域的価値を発見しうる住民・市民、および、団体自治としての法的権限と財源を有する地方公共団体がその主体となるといえる。地域のトータルな把握が求められる⁽³⁾。

以下では、'90年代半ば以降の財政に焦点を当て、第1に、民生型経費への転換状況を検討すること、第2に、これと関連しながら、地方分権時代の財政収支構造を検討することがここでの課題である。前者は自治体財政を地域の生活構造との関連でとらえることに関連し、後者はその財政が地方「自治」体として抱える問題を考えることに連なる（これが副題の意味である）。

2. 民生型経費と地域生活

(1) 民生型経費の拡大

八尾市財政は、前述のように、現在、それまでの土木型経費から民生型経費へと転換しつつある。以下、民生型経費への転換状況をみることにしたい⁽⁴⁾。

民生費急増の内容は、なによりも生活保護費である（民生費に占める割合は2006年度予算で32.6%）。生活保護費に関しては、生活保護人員、保護率とも

に急増、急上昇している。それらは、1995年度の3,000人台、12%から、'00年度の4,000人台、16%、'04年度の6,000人強、23%への急増状況である。この保護率23%は、大阪府平均の16%のなかでは際だった高さである。「長引く景気低迷の影響」（八尾市資料）ではあるが、生活保護率の高さは八尾市の1特徴となっている。

保育所関係費などの児童福祉費（同、31.4%）も同様である。保育所運営費に関して、保育所の定員と入所児童数をみると、定員は'95年度を100とするとき、'00年度は1.01（うち公立は0.97）、'05年度は1.09（同公立は0.97）であるが、入所児童数は、同じく'95年度を100とするとき、'00年度は1.08、'05年度は1.25であり、私立保育所を中心に定員を超える入所児童数の増加となっている。

障害者福祉費などの社会福祉費（同、15.3%）では、障害者数の増加も一つの特徴となっている（表3参照）。身体障害者数は15年間で3,000人弱（単純平均で年間200人弱）の増加であり、知的障害者、精神障害者を含む障害者数全体は3年間で1,400人強（単純平均で年間500人弱）の増加である。生活保護者数をはるかに超える障害者数であり、これもまた八尾市の1特徴だといえる。

表3 障害者手帳所持者数の推移

単位：人

年度	1995	2000	2002	2005
身体障害者	6,740	8,091	8,678	9,650
知的障害者	1,035	1,182	1,286	1,476
小計	7,775	9,273	9,964	11,126
精神障害者			663	912
計			10,627	12,038

(出所) 八尾市資料より作成。

(注)4 このうち、生活保護や障害者福祉は、'00年度に施行された地方分権一括法以後、地方自治体の法定受託事務であり、財源構成では国庫支出金などの特定財源が50%以上を占めている（'06年度予算、以下同）。これに対し、国民健康保険事業、介護保険事業は、市町村が保険者であって地方自治体の自治事務である。また、保育所関係は、'04年度における「三位一体の改革」のなかでその財源が一般財源となり、自治事務化された。財源構成上、一般財源が50%以上を占めている。

国民健康保険事業、老人保健事業、介護保険事業の各特別会計に対する一般会計からの繰出金（特別会計では繰入金）も民生費急増の1要因となっている（三者合わせて、同、20.7%）。繰入金は、'05年度（決算）で、国保では歳入の11%（30億円弱）、介護では歳入の15%（20億円）を占めている。

国保では、'95年度の40,000世帯強から'03年度の54,000世帯強に増加しているもとの、保険料が特別会計の歳入に占める比重は低下している。生活保護率の高さにみられる低所得者層の大きさによって、保険料は加入世帯数に比例せずにその比重は停滞し、八尾市の政策的減免による繰出金が拡大している。国保の特別会計繰出金のうち、政策的減免策に当たる基準外の繰出し額は26%を占めている（2005年度決算、表4参照）。

表4 国民健康保険事業特別会計に対する一般会計繰出金

単位：百万円・%

年度	2005	2006	2007	
基準内	保険基盤安定分	1,335	1,417	1,440
	職員給与費等	356	414	374
	出産育児一時金	110	111	111
	安定化支援事業	292	325	267
	保健事業費	29	34	23
	小計	2,122 (74.2)	2,301 (75.4)	2,215 (74.6)
基準外	老人医療波及分	16	14	9
	身障医療波及分	19	19	22
	ひとり親医療波及分	26	28	30
	地方単独事業分	41	39	27
	保険料一般減免分	286	302	315
	保険料改定時緩和分	352	350	350
小計	769 (25.8)	786 (24.6)	752 (25.4)	
合計	2,861	3,053	2,968	

(出所) 八尾市資料より作成。

(注) a 2005年度は決算、2006年度は決算見込み、2007年度は当初予算（四捨五入の関係で金額に合わない箇所がある）。

b 「基準内」は国民健康保険法その他に基づくもの、「基準外」は八尾市の独自策に基づく政策的減免等。

他方、介護では、そのサービス受給者数は'00年度の3,600人弱から'03年度の6,000人強へと増大している。これに準じて、歳入面では介護保険料、支払基金交付金（社会保険診療報酬支払基金から交付される40～64歳の第2号被保険者の保険料）、国庫支出金、府支出金が急増している。このもとで、繰入金は歳入の15%を占め、介護保険料を越える大きさとなっている。

さらに、衛生費もまた民生型経費として急増している。衛生費急増の内容は塵芥処理費などの清掃費にあるが（衛生費に占める割合は'06年度予算で59.1%）、市民病院事業会計に対する一般会計からの繰出金もその1要因である（同、15.3%）。他方、民生型経費の対局で土木型経費が急減してきている。土木費自体の顕著な減少（土木費の中心は、現在、公共下水道事業特別会計に対する一般会計からの繰出金である）や土木費に準じた総務費や教育費の急減が、それだけ民生型経費の比重を上昇させている。

(2) 地域の生活問題

民生型経費への転換が意味する内容を地域生活との関連でまとめると、次のようにとらえることができる。

第1に、生活保護者数と生活保護費の急増の背景には失業率の上昇や所得の低下があり、この点が八尾市域で顕著に現れているということである。

表5はこの間の所得状況をみたものである。1990年代前半、税率3%対象の低所得の上位層、および、税率8%対象の中所得の下位層を合わせた中間階層が55%前後を占めていたが、'90年代後半以降今日に至るまで、この中間階層は縮小し、低所得の下位層が著増している⁽⁵⁾。これが生活保護費増大の背景である。

実際、生活保護世帯を「労働力類型別」にみると、常用勤労者が世帯主として稼働する世帯の割合は、'95年度末で10.4%、'00年度末で12.6%、'05年度末で14.3%と、その比率が増大してきている。これに対して、労働（稼働）する者がいない世帯の割合は低下してきている（ただし、その絶対数は増大している）。所得の低下が生活保護者数と生活保護費の増大をもたらしている⁽⁶⁾。

⑥

第2に、八尾市における福祉問題の広がりのもとで、福祉をめぐる潜在的需要が顕在化するとともに、福祉行政施策の対象外といえる需要者問題が生まれつつあるということである。

表5 個人市民税課税標準段階別納税義務者数

単位：人、%

	課税標準段階	1991年度	1995年度	2000年度	2005年度
低所得	5万円以下	25,335(23.5)	23,797(21.3)	27,316(25.2)	29,454(28.5)
	～80万円				
	*80～120	16,435(15.3)	15,414(13.9)	14,759(13.6)	14,338(13.9)
	*120～160	14,549(13.5)	15,030(13.5)	14,228(13.2)	12,762(12.3)
	*160～200	11,198(10.4)	11,849(10.7)	10,868(10.0)	9,956(9.6)
	小 計	(62.7)	(59.4)	(62.0)	(64.3)
中所得	*200～300	17,560(16.3)	18,985(17.1)	16,879(15.6)	15,997(15.5)
	300～700	18,380(17.1)	21,108(19.0)	19,565(18.0)	17,062(16.6)
	小 計	(33.4)	(36.1)	(33.6)	(32.1)
高所得	700～1,000	1,991(1.9)	2,549(2.3)	2,333(2.2)	1,896(1.8)
	1,000～2,000	1,626(1.5)	1,885(1.7)	1,728(1.6)	1,416(1.4)
	2,000超	480(0.5)	508(0.5)	508(0.5)	490(0.4)
	小計	(3.9)	(4.5)	(4.3)	(3.6)
	計	107,554(100)	111,125(100)	108,184(100)	103,371(100)

(出所) 八尾市『市税概要』2005年度版より作成。

(注) a *印は課税標準80万円超～300万円以下。

*印計の推移 '91：55.5% → '95：55.2% → '00：52.4% → '05：51.3%

b 所得区分別納税義務者数の構成 (2005年度)

・給与所得者83,480人(80.8%) ・営業等所得者7,540人(7.3%)

・農業所得者89人(0.1%) ・その他の所得者11,132人(10.8%)

・土地等に係る事業所得等並びに土地や株式等に係る譲渡所得等について分離課税をした者に係る分1,130人(1.0%)

c 均等割のみの納税義務者数 ('05年度) 6,027人、5.4%

(注)5 課税標準と年収の関係を見ると、夫、妻・専業主婦、子供2人・うち1人は特定扶養の標準4人家族で、課税標準80万円は年収約350万円、課税標準200万円は同約500万円である。

(注)6 八尾市における生活保護率の高さの背景には、低家賃住宅の存在、同和地域としての特性、大阪市に近接した地理的所在などの地域的要因があるといわれている。

所得の低下を背景に、共働きの増大し児童福祉費の保育所関係費も増大する関係が生まれている。

先に定員を超える入所児童数の増加状況をみだが、保育所入所の新規申請者数はかなり増大する傾向にある。新規申請者数に対する新規入所者数の割合をここでの「新規入所率」としたとき、それは'95年度で70%であったが、'00年度には62%に低下し、'05年度でも64%であり、保育所入所に対する潜在的需要は大である（八尾市の待機児童率は、これと異なり、新規申請者数から「保育に欠ける」条件にはない児童数は除外されて算定される）。

表3（前出）にみられる障害者数増大の一般的な背景として、平均寿命の伸展を含む高齢社会化のもとで高齢者の障害者福祉サービス受給が増大していること、また、ノーマライゼーション（Normalization）の伸展とともに障害者のサービス受給申請が顕在化（拡大）してきたことが考えられる。今後とも増大する傾向にあり、障害者の社会参加、地域社会のノーマライゼーションの具体策が求められている⁽⁷⁾。

表6は介護サービスの利用状況をみたものである。利用者数レベルでみて、2000年度の3,000人台から2005年度の7,000人台へと2倍強に増大している。ただし、この背後には介護サービスに対するより大きな潜在的需要が存在している。この間、一方で、被保険者数に対する認定率は、上昇してきているとはいえ20%弱の状況であり、他方で、表6にみられるように、認定者数に対する利用者割合は75%のままに推移している。被保険者数に対する利用者の割合は、'05年度ではわずか14.4%でしかない⁽⁸⁾。

(注)7 日本の障害者政策の問題点として、関連する福祉法では障害の症状が「固定・永続」するものが障害とされ、福祉サービスの対象となる「障害者」の範囲が限定されている、という指摘がある（要田洋江「障害をもつ人を排除しない地域社会の条件」大沢真理ほか編『ユニバーサル・サービスのデザイン』森田朗ほか編『新しい自治体の設計』第6巻、有斐閣、2004年、第5章、参照）。

(注)8 介護サービスの未利用問題を検討しているものとして、藤松素子「介護保険時代の高齢者福祉と地方自治体の役割」大沢真理ほか編、前掲書、第8章、参照。

表6 介護サービス別利用状況の推移（第1号被保険者）

単位：人、%

年度	2000	2001	2002	2003	2004	2005
施設サービス利用者数(A)	983	1,090	1,196	1,238 1,338	1,332 1,504	
居宅サービス利用者(B)	2,351	2,910	3,726	4,522 4,422	5,208 5,036	5,593
A + B	3,334	4,000	4,922	5,760	6,540	7,286
居宅サービス未利用者(C)	1,027	1,344	1,592	1,955	2,177	2,411
A + B + C	4,361	5,344	6,514	7,715	8,717	9,697
利用者割合(A + B) / (A + B + C)	76.5	74.9	75.6	74.7	75.0	75.1

(出所) 八尾市資料より作成。

(注) a 2003～2004年度の施設サービス利用者、居宅サービス利用者それぞれ上下の計数は不連続。

b (A + B + C) = 要支援・要介護認定者数。

以上からの結論として、第3に、民生型経費の拡大が意味するものは、所得保障（現金給付）としての生活保護や障害者福祉、人的サービス（現物給付）である保育、介護、国保・医療を通して、地方自治体として、地域の生活問題に対応することが必要となり、福祉のまちづくりが今後の課題となりつつあるということである。

これらをめぐる潜在的需要はかなりの大きさである。しかも、所得の低下による保険料や手数料などの滞納問題に対応することが必要であり、また、新たな人的サービスである介護においては、介護専門職の養成システムづくりも地方自治体の重要な役割だといえる。所得、雇用、健康、医療、介護にわたる地

(注)9 ここで、八尾市の財政運営をめぐる、今後検討すべき問題について補足しておきたい。

その第1は、経済開発が継続していることである。コクヨ跡地への大規模商業施設の誘致や竜華地区における商業開発構想がそれを示しており、誘致の経済的根拠や地域づくりとの関連が明確にされなければならない。また、第2に、同和事業の枠組みが今なお残存しており、不明朗な行財政運営が存在しているのではないかという点である。

第3に、地域づくりやまちづくりの具体化が残されていることである。「地域経営」がすでに打ち出されていながら、2006年度に制定された「まちづくり条例」では地域資源の活用に関する視点は狭隘なものとなっている。八尾市においては、今後、八尾市の抱える福祉・生活問題を含めた地域づくりやまちづくりの政策体系をどう具体化するかが一つの重要な問題となっている。

域の生活システムの形成に向けた財政の効率・公正な運営が求められている⁽⁹⁾。

3. 財政収支と一般財源問題

(1) 主要財政指数と財政収支

表7は八尾市の主要財政指数の推移である。この間、歳入では市税が急減し、歳出では普通建設事業費を中心に減少してきている。

財政力指数は基準財政需要額に対する基準財政収入額の割合（指数）であり、過去3年間の平均が1.0以下の場合、地方交付税が交付される。基準財政需要額は最小限のナショナル・ミニマムとしての財政需要であり、基準財政収入額は法定普通税の一定割合（市町村75%、都道府県80%。残りは留保財源として基準財政需要額以外の財政需要に充当）に地方譲与税を加えたものである。財政力指数は徐々に低下してきている。

財政力指数がナショナル・ミニマムをめぐるものであるのに対し、経常収支比率は地方自治体の政策的裁量に関する指数である。

経常収支比率は地方税や地方交付税など経常一般財源の総額に対して、人件費等の経常的経費に充当される一般財源がどれほど占めるかという比率であり、この比率が低いほど良好とされ、財政が投資的経費などの政策的経費にどれだけ弾力的に対応しうるかを意味している。通常70～80%が望ましいとされていることからすれば、財政の弾力性はかなり低い水準になってきている。

財政収支において、翌年度に繰り越すべき各種繰越の支出を差し引いた、当該年度にのみ属する実質的な収支である実質収支は、2000年度の10億円台から急減し、'04年度には1億円未満に縮小してきている。（単年度収支は、当該年度の実質収支から前年度の実質収支を差し引いた、実質収支レベルでの前年度比較である。'01年度以降、収支赤字が継続している。）

公債費負担比率は、一般財源収入に対する公債費に充当される一般財源の割合である。通常10%未満が望ましいとされており、15%台を持続している現状は、それだけ公債費の負担が継続しており、財政がかなり悪化した状況にある

表7 主要財政指数の推移

普通会計、決算、単位：億円・%

年度	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
歳入	860.1	836.4	977.7	841.5	866.4	821.6	811.9
歳出	858.5	823.6	973.2	834.0	861.3	819.2	810.7
財政力指数	0.922	0.859	0.831	0.821	0.810	0.798	0.799
経常収支比率	92.4	90.8	93.2	94.0	95.9	97.2	99.7
実質収支	1.1	10.6	3.1	2.6	1.4	0.7	0.6
単年度収支	△ 0.8	2.3	△ 7.4	△ 0.5	△ 1.2	△ 0.6	△ 0.2
実質収支比率	0.2	2.0	0.6	0.5	0.3	0.2	0.1
公債費負担比率	14.6	15.7	15.9	15.4	15.5	15.6	15.2
起債制限比率	12.4	12.0	11.3	10.8	10.8	10.9	11.0
地方債現在高	815.3	840.7	913.2	932.6	941.5	921.2	890.1
積立金現在高	134.6	146.3	156.0	159.1	127.9	138.7	124.5
うち財政調整基金	31.2	38.5	43.9	45.6	47.1	47.9	48.3

(出所) 大阪府総務部市町村課編『大阪府市町村ハンドブック』(財)大阪府市町村振興協会、各年版、八尾市企画財政部財政課『八尾市財政の現状及び将来見通し』2006年より作成。

ことを示している。大阪府下の他市と比較しても、'02年度を除いて、高い(悪い)状態である。(ただし、3年間平均の標準財政規模に対する元利償還金に充当される一般財源の割合である起債制限比率は、地方交付税措置部分を除いた指数であり、その上限が市町村では20%に設定されていることからすれば、公債費負担比率に比して相対的に良好である⁽¹⁰⁾。)

以上のような財政指標は、八尾市の財政が厳しい状況に置かれていることを示している。

(注)10 標準財政規模は一般財源ベースによる、3カ年平均の財政規模である。起債制限比率では、分子の元利償還費、分母の標準財政規模の双方から一般財源の1つである地方交付税措置分(基準財政需要額に算入される公債費部分)が除外されて計算される。起債制限比率は、地方交付税措置分を除外した公債費比率であり、地方自治体のいわば「自前」の赤字比率である。

起債制限団体になると借入れができなくなり、一般的には「自治体の倒産」といわれる。歳出、歳入の両面にわたる国の地方支配システムにこそ地方自治体の財政赤字や財政危機の根源があるとして問題を検討している、神野直彦『地方自治体壊滅』NTT出版、1999年、参照。国と地方の関係からくる財政赤字には「強制型」危機(道府県)と「誘導型」危機(市町村)がある、とされている(48~49ページ)。

実質収支は縮小し、単年度収支は赤字である。他方、公債費は'04年度、'05年度ともに歳出の11%を占め、地方債現在高は、'02年度を除いて、歳入を上回る規模となっている（この負のストックは、それまでの土木型経費の構造がもたらしたものである）。財政収支の最終的な結果を示す公債費負担比率は、八尾市の財政がかなり悪化した状態にあることを示している。八尾市は、現在、人件費比率の削減や財政調整基金の取崩その他での「やりくり」による財政運営の局面に当面している。

このもとで民生型経費をどのように維持し、民生型財政として安定的に発展させていくかが今後の課題である。

(2) 一般財源をめぐる財政運営

民生型経費の増大は、その背景に長期不況があり、その増大に安定的に対応しうるかどうかという課題があるとはいえ、地域における生活や福祉に対する地方財政の本来的な役割を示している。

地方分権の意義も、地域の福祉や地域づくり（まちづくり）に対応しうる地方財政としての内容をどう形成するかであり、自己決定権を有する地方自治体をどのように発展させるかにある。地方分権の最大の問題が国から地方への税源移譲にあるように、地方自治体の自主財源なくしてその発展は困難である。国と地方の関係のもとで、地方自治体の一般財源がどのような状況にあるかが注目される⁽¹¹⁾。

森裕之、平岡和久両氏は、一般財源を「自治体の自己決定権を担保する財政的条件」としてとらえて地方財政危機を問題にしている。検討の結論は公債費における巨額の一般財源不足、民生費等の一般行政サービスをめぐる一般財源不足、三位一体改革（2003～2006年度）による一般財源の削減、個別自治体の

(注)11 一般財源は、その用途が特定されない地方税、地方譲与税、地方交付税などで、特定財源は、その用途が特定される国庫支出金、特別交付税、地方債、使用料などである。これに対し、自主財源、依存財源という種別がある。自主財源は地方税や財産収入など地方自治体が自主的に得ることのできる収入であり、依存財源はそこに国の意思が働く財源である。地方交付税は、一般財源ではあるが依存財源である。

裁量的な行政活動における一般財源問題（不足）であり、これら一般財源の不足問題は「政府間財政制度そのもの及び国の（ママ）による制度運用」に由来する、ということである⁽¹²⁾。

そこで、まず、森・平岡両氏の検討に即して、八尾市における基準財政需要額と一般財源の概括的な関係をみたものが表8である。

地方交付税算定の基礎となる基準財政需要額は地方自治体における妥当な望ましい水準の行政に必要とされるものとして算定されるが、決算一般財源は現

表8 基準財政需要額と決算一般財源（主要経費別、2005年度）

普通会計、単位：百万円、%

	基準財政 需要額(A)	決算一般 財源(B)	A - B	A / B	
民生費	経常経費	9,927	15,882	-5,955	62.5
	投資的経費	176	125	51	140.8
	計	10,103	16,007	-5,904	63.1
衛生費	経常経費	5,178	6,467	-1,289	80.1
	投資的経費	221	60	161	368.3
	計	5,399	6,527	-1,128	82.7
産業費	経常経費	465	113	352	411.5
	投資的経費	50	235	-185	21.3
	計	515	348	167	148.0
土木費	経常経費	1,640	6,166	-4,526	26.6
	投資的経費	4,098	2,942	1,156	139.3
	計	5,738	9,108	-3,370	63.0
公債費	経常経費	4,293	8,922	-4,629	48.1
	投資的経費	0	0	0	0.0
	計	4,293	8,922	-4,629	48.1
総計	経常経費	34,778	54,346	-19,568	64.0
	投資的経費	6,488	4,275	2,213	151.8
	振替前需要額	41,266	58,621	-17,355	70.4

(出所) 八尾市の「地方交付税算定台帳」、「決算状況」、聞き取りにより作成。

(注) a 「振替前需要額」は、「臨時財政対策債振替相当額」を差し引く前の基準財政需要額。

b 「地方交付税算定台帳」における「投資的経費」の中の「その他の諸費」は土木費に算入。

実の行政に必要とされている経費である。その決算一般財源は、2005年度で、全体（総計）として約70%の水準でしかない。とくに民生費（その中心の経常経費で63%）、土木費（社会資本の維持管理を示す経常経費で27%）、公債費（経常経費のみ）において一般財源の不足額、不足率ともに著しい状況にある。

森、平岡両氏が強調するように、地方自治体の自己決定権を確立するうえで一般財源を保障することが必要であり、地方交付税の算定制度や国・地方の関係の改善は急務である⁽¹³⁾。

(注)12 森裕之、平岡和久「構造改革と地方財政危機」『自治と分権』（自治労連・地方自治問題研究機構）No.24、2006年、参照。両氏は、地方財政計画の基準財政需要額を一般財源収入、決算一般財源を一般財源歳出とみなして、前者の後者に対する（過）不足を検討している。

前述の三位一体改革においては、「地方財政計画と決算額の乖離」、つまり、基準財政需要額の決算一般財源に対する「過大計上」（決算一般財源の過小計上）が問題にされ、それが地方交付税削減の根拠とされた経過がある。その典型は地方単独事業のとくに投資部分であるが、「過大計上」の実態は、社会資本の維持管理の比重拡大にあるとみられている。

森・平岡両氏が検討している一般財源の不足問題は、国と地方の特別な関係のもとにおかれた自治体財政の困難性（財政危機）の所在を端的にとらえるものとして重要である。ただし、一般財源のあるべき水準、一般財源と特定財源の関係、これまでの国と地方の関係（中央集権システム）、国と地方の事務配分のあり方を含めて検討されることが必要であろう。

この点と関わって、地方交付税論をめぐる「一般財源主義の限界」を問題にしている池上岳彦「一般財源主義の限界と新たな一般財源主義の課題」神野直彦・金子勝『地方に税源を』東洋経済新報社、1998年、第2章、参照。

(注)13 2001年度以降、地方財源の不足に対し臨時財政対策債が発行されている。これは、それまでの地方交付税特別会計からの借入れを国と地方の折半による負担へと転換するものであり、地方交付税の一部が臨時財政対策債という赤字地方債に振り替えられる措置である。臨時財政対策債は、八尾市の市債のなかに計上され一般財源として使用される。市債に占める割合は'05年度予算で33%、'06年度予算で27%である。

地方交付税で返済され直接的には市の負担とはならないが、本来の基準財政需要額からその相当額が差し引かれ、地方交付税額は縮小する。

かつて、'85年度の国庫補助金一律カット策のもとで「交付税措置」が本格化した経過がある。投資的経費の起債部分（財源対策債）を基準財政需要額に上乗せして償還財源を「保証」する措置である。これは投資的経費を問題にしたものであるが、臨時財政対策債も一般財源を焦点にした地方交付税の「先食い」の一種である（川瀬光義「構造改革の軌跡と自治体財政」重森暁ほか編著『構造改革と地方財政』自治体研究社、2004年、第5章、参照）。

つぎに、八尾市の財政における一般財源をめぐる財政運営の現状をみることにしたい。表8の「基準財政需要額と決算一般財源」は財政「需要」との関係でみた一般財源をめぐる国と地方の関係であるが、表9の「一般財源充当率」は八尾市の地方自治体としての一般財源運営の実際である。

一般財源の充当率は、この数年度間、2001年度を除き70%前後で推移している。

目的別にみると、総務費、土木費、消防費、教育費、公債費はその大部分が一般財源で充当され、これとは反対に、民生費、衛生費、産業費は一般財源の充当率がかなり低く、特定財源がそれだけ大きな比重を占めている。策定財源は、民生費では「国庫支出金」および「府支出金」が大部分であり、衛生費では国庫支出金と府支出金以外に「分担金・負担金・寄附金」があり、産業費では「諸収入」が中心である。

ただし、一般財源充当率のこの間の経過をみると、衛生費、土木費、教育費では明確に上昇し、公債費では高位に固定した状況にあり、逆に、産業費では

表9 歳出目的別一般財源充当率

普通会計、決算、単位：%・億円

年度	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2005年度実績	
							歳出額	充当一般財源
総務費	87.7	53.9	90.4	88.9	84.3	84.3	79.8	67.3
民生費	52.1	51.0	50.9	49.2	50.0	51.2	312.4	160.1
衛生費	59.2	55.4	55.9	53.8	63.6	71.4	91.4	65.3
産業費	58.5	54.5	56.8	56.0	51.6	49.4	7.0	3.5
土木費	72.4	49.7	76.7	79.0	80.2	82.9	109.9	91.1
消防費	95.5	93.5	96.8	93.4	94.2	93.2	26.5	24.7
教育費	85.4	83.2	79.5	82.7	87.5	90.4	85.6	77.3
公債費	98.6	98.8	98.8	98.7	98.8	98.9	90.2	89.2
その他	99.2	98.1	98.4	98.3	98.2	98.2	7.9	7.7
計	72.1	61.7	70.1	68.6	70.5	72.3	810.7	586.2

(出所) 八尾市企画財政部財政課『八尾市財政の現状及び将来通し』2006年3月、八尾市「決算状況」より作成。

明確に低下し、総務費、消防費は低下傾向、民生費は低位に固定した状況にある。ここには、一般財源が不足している状況の下で、地方自治体としてどこに一般財源を充当するか、財源の「捻出」を含めた財政運営策がみられるといえる⁽¹⁴⁾。

すでにみたように、八尾市の歳出構成においては民生型経費が中心となっている。しかし、財源構成のうえでは、一般財源の充当率は低位固定化しており（衛生費は経過上は上昇しているが相対的には低い水準にある）、負の遺産といえる公債費で一般財源の充当率が高位に固定化されていることもあり、民生型経費の拡大が政策的意識的に形成されたものではないことは明らかである。

4. おわりに—地域生活構造の検討

以上が八尾市財政の概要である。民生型経費が拡大しているが、この拡大は、一般財源問題との関係でみると、政策的意識的な財政運営によるものではない。しかし、地方分権の潮流との関わりでは、今後、地域づくりのなかで民生型経費は一層重要なものとなる。自治体財政も民生型経費を含む地域づくりにマッチしたものに再編成することが求められ、財源問題もそのもとで改めて検討することが必要になるといえる。

(注)14 一般財源の「捻出」問題を取り上げているものに、大阪府総務部市町村課「市町村決算の概況」がある（毎年度掲載されているが、最近のものとしては『自治大阪』2007年2月号に所収）。人件費等の義務的経費では（その構成比で）府内市町村が全国市町村を上回り、普通建設事業等の投資的経費では全国市町村が府内市町村を上回っている。ここから、「府内市町村は、全国平均を上回る人件費等の義務的経費に充てる一般財源等を、単独建設事業への充当を抑制することで捻出している」という結論が出されている（前掲誌、64～65ページ）。

ここには投資的経費を拡大させようとする志向がみうけられるが、国の公共事業やこれに連動した地方の土木費を手段とした経済開発中心の財政運営は歴史的には終焉しており、投資的経費は地域づくりやまちづくりのなかで再検討する必要がある。拙稿との関連でいえば、人件費等の義務的経費には民生型経費の拡大があり、そのもとでも、八尾市財政の一般財源は民生費に対してよりは土木費に配分され、なによりもこれまでの投資的経費の負の遺産である公債費に充用せざるを得ない状況に置かれている、といえる。

財政運営の出発点は地域づくりにあるが、現在、後者が明確に位置づけられているわけではない。このこととの関連で八尾市の福祉に関する政策をみると、そこには次のような問題がみられる⁽¹⁵⁾。

ここでは、「地域福祉計画こそ地域経営を実現するための最重要な計画」だとされ、地域経営の福祉版として「支援型社会システム」づくり、「支えあい」が強調され、生活を起点とした地域の福祉力の形成が謳われている。しかし、「支えあい」によって生活保護や保育・就労、医療や介護の問題がどのように解決されることになるのかは不明なままである。

地域の福祉においては、生活保護や障害者福祉などの所得保障、保育や就労、医療、介護の連携がとりわけ重要になっている。担当専門職間の連絡はとられているが、その連携やシステムづくりは今後の課題として残されている。以上のような点を含めて、民生型経費をめぐる地域の需要把握とシステムづくりを地域づくりとして検討し具体化することが必要であろう。

そこで、最後に、民生型経費を位置づけるうえで必要になる地域の生活構造（その検討対象）を示すことにしたい。

第1に、地域生活構造の経済的土台となる産業と生活をめぐる問題についてである。東大阪地域の一角で中小企業が大規模に集積している八尾市において、産業活動がどれほどの雇用と所得水準をもたらしているかの検討が重要である。この点との関わりで、保育サービスの需要、生活保護（一国レベルの所得再配分の領域であるが）をめぐる地域と地方自治体の役割を検討することが必要であろう。

第2に、生活基盤をめぐる問題である。住宅、上水道、下水道の整備状況、および、交通基盤の特徴を検討することが必要である。とくに交通基盤に関しては、八尾市が市街地区、工場地区、農業地区に分立しており、地域としてのまとまりをみるうえで重要である。また、生活基盤の一環として、生活と自然環境との関わりについても検討が求められる。高安山里山、河川環境等々は地域生活における豊かさを実現するものとして重要である。

第3に、保健、医療、介護をめぐる問題である。これは、所得の保障や生活

(注)15 八尾市「地域福祉計画」HP版、2003年。

基盤の整備を前提にしたうえで、地域の「健康」がどこまで到達しているかを検討することである。保健、医療、介護のサービスそれぞれの現状と問題、今後の課題をとらえることがまず必要になる。そのうえで、縦割り行政が継続しているもと、地域のなかで保健－医療－介護がどのように連携し合っているかが重要な検討対象になる。

第4に、地域の自治の前提となる地域としての共同性（地域コミュニティ）をめぐる問題である。地域生活構造には、狭義の生活とともに地域の共同性も含まれる。一方では、歴史とともに形成された地縁組織や環境問題等テーマ型市民組織が地域においてどのような役割を果たしているかの検討が必要であり、他方では、それらの共同性を基礎にして、住民、市民が行政にどのように参画しているかの検討が求められる。

以上のような意味で地域の生活構造をとらえ、これに即して地域生活と地方自治体・財政の関係（その発展）を検討することが今後の課題となる。

