

# 名古屋市行財政の現状と課題および展望

## —20世紀型思考の脱却—転換—21世紀型新システムの確立

名古屋市立大学経済学部 特任教授 諏訪 一夫

名古屋市立大学大学院経済学研究科博士前期・後期課程で学びましたのち、このような報告の機会を与えられて感謝いたします。私は永年、名古屋市でお世話になりましたが、最後の10年間は、行革、それも削減型の行革ではいけないと、システム改革に多くの職員と一緒にになって取り組み、ひたすら邁進してきました。そのようなことから、行財政の立場から、今日のテーマである21世紀の名古屋市を展望して見たい。

今日、皆さんと一緒に考えたいことは1点に尽きる。すなわち、どっぷりつかった20世紀型の思考を脱却し、早く転換して、21世紀型新システムの確立によって、持続ある、明るい展望のある行財政基盤を確立することである。

### 1 20世紀型システムとは……

そこで、名古屋市の「話」に入る前に、はじめに、全国の地方自治体に共通する地方行財政の「これまで」を振り返り、おさらいをして「これから」を展望する。

1947（昭和22）年に、新憲法、地方自治法が施行されて、平成24年の今、65年を経過した。この間の地方行財政は、モノや行政サービスの拡大につとめ、戦後日本の経済とともに発展貢献し、いわゆる「ナショナルミニマム」と「社会資本の整備」という2つの課題を実に良く達成してきたと言われている。

成功を支えてきたのは3つが上手く機能したからだと考えられる。1つは戦後の荒廃した中で、欧米をモデルに国家総動員体制で皆が豊かになりたい、便利になりたいという「豊かさで便利さの追求」という「明確な目標」があったからであり、2つには、工業化による経済成長の右肩上がりで全部「豊富な税」につながり、「潤沢な財源」があったからで、3つ目は、今いろいろと言われているが、公務員制度・地方財政制度（国庫補助・地方交付税）により、田舎でも、都市でも全国同一水準の行政サービスが受けられる効率・公平な行政機構があったからである。

しかし、2つの課題がほぼ達成された今、成功の先にあるものは、ご存じのとおり、地域社会の変貌である。豊かでなかった頃には無かった、また、かつては家庭の問題として行政が入ってはいなかった問題が起きてきた。先程、牛嶋正先生が話された人口減少、少子高齢化である。目標の達成とともに、目標を喪失し、次なる目標を設定しないまま、新しい課題への対応の遅れと、いったん到達したはずのナショナルミニマムすら怪しくなり、厳しい経済環境によって、住民の不安は募り、先行き不安から、苛立ちとともに、一部には行政不満にも繋がっている。これとあわせるように、同時期に、経済発展の終了とともに、これまでの行政サービスを維持するだけの税収は不足し、財政は制約され、破綻している。一方で住

民はいつしか行政サービスはいつでも受けられると思い、負担と選択意識は喪失されてしまった。住民の悩みを全部、行政の課題とすることはできないが、それでも住民と行政の課題は「ずれ」、行政の転換の遅れにより、機構の機能梗塞・不全となっている。

今や、地方行財政は主たる目標を転換しなければならないのではないか。社会、経済の転換であり、日本人の思考、すなわち、「幸せとは何か」、「公は何をすべきか」の転換である。こんなことは誰でも気がつきそうであると思っているが、どっぷりと漬かったこれまでのシステムの延長での成功体験が足かせとなり、実行はなかなか思うようになっていない。

## 2 21世紀の新しいシステムに向けて

限られた財源の中での選択となる21世紀のこれからを展望すると、これからは、モノや行政サービスの提供とともに、それ以上に、地域での人と人との関係が重要になる。団体自治から住民自治に軸足が移っていると言われているように住民参加が期待される。モノから関係、拡大から選択、お金から考え方、提供から参加の時代になるのではないだろうか。戦後、先輩たちによって、今日の地方行財政はつくられたが、その時代に相応しいやり方であって、65年を経た今日、時代の要請に応える新しいシステムの構築が早急に必要である。そこで名古屋市の「話」に入る。

名古屋市行財政の自立と自律の確立について、とくに管理から経営に関する3項目を述べることにする。第1に、展望ある行財政基盤の確立である。これは、簡明な財政規律指標による歳出の量的管理を意味する。第2に、施策体系（政策・施策・事務事業）にもとづいた評価の確立であり、行政評価による歳出の質的管理に関わる。第3に、社会力の統合による住民自治の確立であり、地域の公を官と共になうことにより、公私から官共私への転換を図る。それぞれについて以下で要約しよう。

### 2-1 歳出の量的管理

第1に、展望ある行財政基盤の確立である歳出の量的管理である。現状と課題は、時間の都合上、今後の展望とあわせて述べる。とくに、次世代に過度な将来負担を残さない行財政運営についての施策の選択と集中である。将来負担を残す地方債依存の財政から脱却する必要がある。毎年度の地方税収に対する地方債残高はもう限界に近づいている。また、税収不足を赤字債である臨時財政対策債の発行で補っているが、現在の住民の行政サービスを維持するために、人口減少する将来の住民の税収を充てにすることは如何か。将来に憂いを残さない世代間の負担の公平の理に適わない臨時財政対策債に依存しない予算、つまり税収に見合った歳出の編成を自立と自律を持つてするため、歳出水準、ナショナルスタンダードを住民、議会が長期的に熟議、実行すべきである。

### 2-2 「人」中心へ

第2に、「物」中心の計画行政から、「人」中心の行財政一体となった計画行政の遂行である。人口減少と高齢者人口増の再認識と制度上の財政需要を的確に推計をした上で、まず、低成長下での新しいセーフティネット（安全網）の確立をすることである。真っ先に防災、生活の安定であるが、環境問題をはじめ

各局各分野全てにわたる問題である。

つぎに、災害対策の高潮防潮堤等の更新を含め、モノ・カネ・ヒトの3つのストック（リスク）への戦略的な対応である。モノの更新・維持については、21世紀の高齢化社会到来の前に整備してきた施設資本の耐用年数が過ぎ一斉に更新時期にきている。名古屋市はアセットマネジメントでいち早く40年経過の施設をさらに20年の延伸計画をつくって対応していることは評価するが、この間に、必要なもの、運営形態を考えるもの、必要のないものを峻別し、人口減少での量なども含め対処し、真に必要なものには重点的に投入すべきである。

またカネ、つまり地方債の負担については、新発債のこともあるが、公債特別会計を見れば分かる通り、借換債が年々多額に上っている。金利動向によって大きな財政負担となってくる。さらにヒトについては、最近の新規採用者は就職難の影響で優秀な職員であるが、民間でも同じ様に大量退職により、見習い期間がなく直即戦力となっている。フェイス・トゥ・フェイス、ハート・トゥ・ハートの技術のノウハウの伝承がされていないので水準維持の対応が必要である。3つに対する戦略的な対応が求められる。

つぎに、豊かな社会を覆う閉塞感による先行き不安、不満、住民の悩み、地域の悩みなどが数多く存在する。子どもの問題など市は一生懸命に対応しているが、システムがそのままであるので、同じことがまた起こっている。さらに、活性化の自発を促す条件整備が重要である。税収増によって行政サービスは増えるが、税収増をもたらす元気の出る雇用の創出に繋がる新産業、観光、地域おこし等をこの地方の中核を担う大都市としての責務としても積極的に行なうことである。無くなれば直ぐに冷え込む補助金行政から、自発を促し長続きする誘導行政にすべきである。

最後に、これらを踏まえ、公共財範囲の再考として目に見えない社会資本の重要性を認識することである。これまでの社会資本は狭義の意味の施設資本であって、とかく、自然資本、施設資本、制度資本の目に見える資本を整備し、関係資本、文化資本の目に見えない資本に手が回らなかったが、今後はこれら5つを社会的共通資本と認識し整備をすべきである。2012年4月から名古屋市立大学経済学部の特別セミナーで学生と勉強しているが、名古屋市の各局は個々に本当に素晴らしい計画をつくっているが、まとまった名古屋市全体の将来の展望ある方向性が見えてこない。10年、30年先の市全体の将来の姿が見えるような財政計画、局ごとの事業計画、行革計画が一体となった計画行政を考案すべきときである。現在、人事委員会委員を務めていて、先日、人事委員会の給与勧告の折に触れたが、サービス残業など市職員は一生懸命こなしている。だからと言って、職員の忙しさが市の評価には繋がっていない。時間のズレがあり、住民の評価は5年、10年、30年単位で見て、市は何をやってくれたかで決まる。

（時間の制約があり、お手元配布のレジュメの後の資料（表・図1～8）を見られたい。例：平成24年度臨時財政対策債450億円は税収の10%に近い（資料1）、毎年度の地方税収に対する地方債残高は限界（4倍）に近づいている（資料2・3・4）、扶助費、財政指標、アセットマネジメント（資料5・6・7）、ひとり暮らし老人の生活実態は厳しく、民生・児童委員の実践で感じている地域の新たな課題と社会の不安・不満・悩みが存在する（資料8）。）

以上の通り、2-1は歳出の量的管理であるが、2-2は、政策・施策・事務事業の施策体系にもとづいた評価の確立について、行政評価による歳出の質的管理である。今後の展望であるが、まず市民との情報の共有が前提となる。例えば、判断材料として、財布にお金が1,000円あることを開示する情報の共有は、意

識の共有に繋がり、1,500円のニーズに対して1,000円を選択する責任の共有に繋がる。明確な政策目的と施策体系にもとづく行政評価の確立が必要であり、上位目的に対する有効性と効率性の評価による施策・事務事業の再確認である。これは、上からの統制（ガバナンス）を通じた行政改革のツールであるとともに、職員満足度を媒介とした下からの行政改革のツールである。（施策体系図（資料9））

### 2-3. 住民自治の確立

第3に、地域の公を官と共で担う社会力の統合による住民自治の確立である。今後の展望であるが、行政の下請け化、高齢化により自立性に欠けた補助金に頼る行政依存の地域の活動ではなく、住民・自治体職員の自意識への自発的転換が課題となる。公は官と共で担うという中間集団の社会力（地域力）の社会的統合が必要であり、公私から官共私へ、つまり、「利己的ではない民間部門」が重要である。減量経営の観点のみならず中間集団を含む民の活用である。これからの「地方公共団体」はNPO・地縁団体の各種コミュニティやサークルと市役所の連合体というイメージになる。今の地方公共団体＝行政（市役所）はその一員として機能することになる。高齢者の数は圧倒的に多くなり、市職員だけではやりきれない状況にある。地域のことは地域のことを一番良く知っている地域が自立的に対処することである。当然のことながら市役所はセーフティネット（安全網）としては特別な役割を果たすのは言うまでもない。広く、第三セクター、指定管理者制度、民間委託、別法人化などの中間集団を含む民の活用が重要となる。（地域の活動（資料10・11））

以上3項目について述べ、皆さんと考えてきたが、私は現職の頃から、「明るく、元気に、情熱をもって」をモットーとしてきた。この閉塞感を我慢して「システム改革」によって、行政マンも住民も一人ひとりが「この名古屋市を良くする」のだと情熱を持って乗り切れば、30年後、21世紀の名古屋市の展望は必ず開けると確信している。

（2012年11月24日受理）

### 参考文献・資料

岡本全勝（2003）「地方自治入門—行政の現在と未来—」時事通信社

宇沢弘文（2000）「社会的共通資本」岩波新書

諏訪一夫（2010）「地方財政の自立と自律—地方財政における財政的自律性の考察—」『オイコノミカ』第27巻第2号2002年12月名古屋市立大学経済学会

諏訪一夫（2010）「行政評価における評価基準に関する一考察—名古屋市における行政評価システム構築の経験を踏まえて—」『地方財務』ぎょうせい

諏訪一夫（2010）「行政評価と職員満足」『地方行政』時事通信社

「名古屋市の財政」各年度版

名古屋市各種資料 名古屋市アセットマネジメント推進プラン（平成24年3月）はじめ

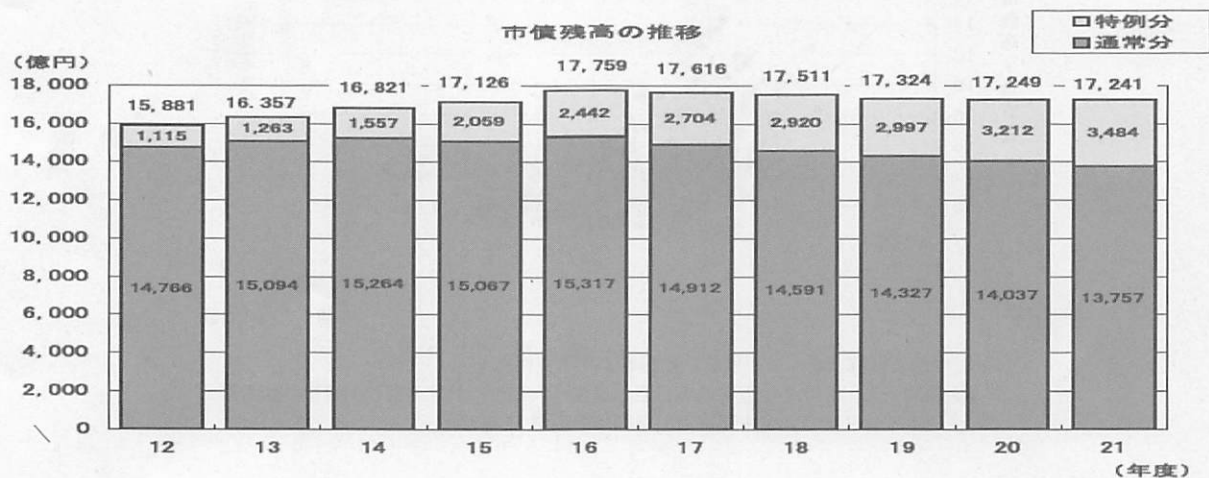
(資料1) 臨時財政対策債発行額 (決算)

単位: 億円

項目\平成年度	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
臨時債発行実績額	137.5	295.8	488.6	351.7	269.9	242.3	219.9	205.9	319.6	460.6	403.9	予算450.0

(出所) 「名古屋市の財政 平成23年度版」名古屋市より筆者作成

(資料2) 市(地方)債残高の推移 (普通会計決算)



(出所) 「名古屋市の財政 平成23年度版」名古屋市

(資料3) 財政規律指標 (地方債現在高/単年度地方税収額)

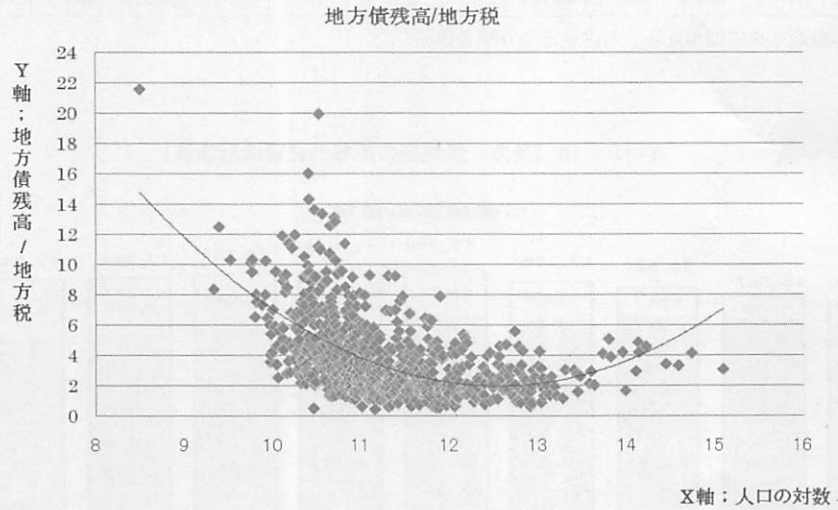
諏訪 (2010) 「地方財政の自立と自律」『オイコノミカ』

年度\項目	市(地方)債残高 (普通会計・億円)	うち臨時債残高 (億円)	市税収入額 (億円)	財政規律指標 (閾値4.0)	
				臨時債含む (倍)	臨時債除く (倍)
13	16,357	138	4,806	3.40	3.37
22	17,326	2,920	4,762	3.64	3.03

(注) 地方債残高 2年度6,282・7年度11,655億円, 臨時債残高 23年度3,304・24年度見込3,846億円

(資料4) 全国 783 市の財政規律指標 (「地方債残高 (現在高) / 地方税収入」倍率  
と人口の対数)

閾値 4 倍 (中小都市 (674 市) 5.31 倍・特例中核市 (92 市) 2.01 倍・大都市 (17 市) 4.61  
倍・名古屋市 3.35 倍)

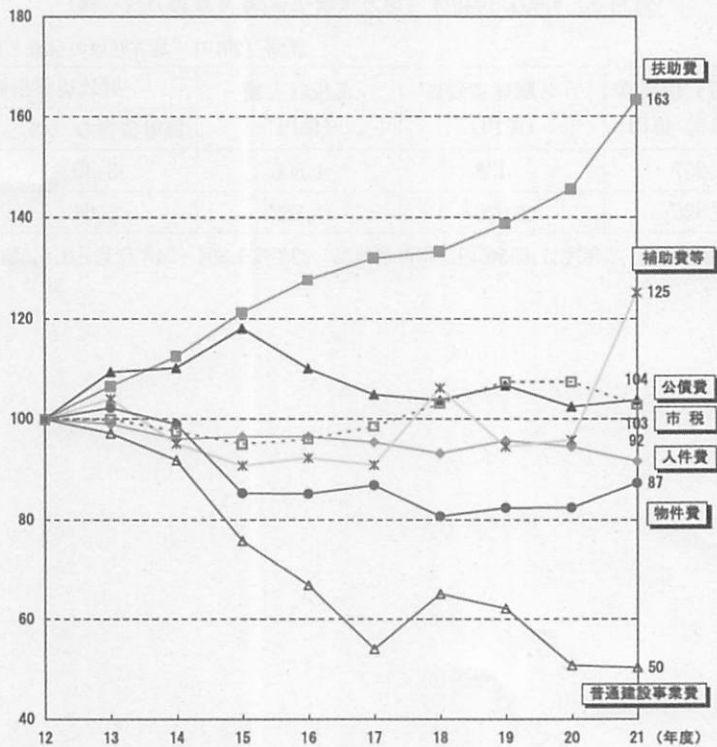


(出所) 『地方財政白書 各年度版』総務省より筆者作成。

(出所) 諏訪一夫 (2010) 「地方財政の自立と自律—大都市における財政的自律性の考察—  
『オイコノミカ』名古屋市立大学経済学会第 47 巻 2 号」

(資料5) 扶助費の増大

市税収入及び主な性質別歳出の推移 (平成12年度=100)



(出所) 「名古屋市の財政 平成 23 年度版」名古屋市

(資料6) 財政指標・健全化判断比率 (平成22年度普通会計決算)

財政力指数	経常収支比率	公債費負担比率	実質公債費比率	将来負担費比率
単年度0.98967 (3年平均1.04055)	99.4% (特例分除108.6) (都市75%程度が妥当)	19.5% (15%警戒・20%危険ライン)	12.1% (早期健全化基準25%)	216.3% (早期健全化基準400%)

(出所)「名古屋市の財政 平成23年度版」名古屋市より筆者作成

(資料7) 3つ (モノ・カネ・ヒト) のストック (リスク)

(1) 施設の保有状況 名古屋市アセットマネジメント推進プラン (平成24年3月名古屋市)

1 施設建設物 (22年度末現在延床面積9,989千m <sup>2</sup> ) 公用財産712 (庁舎等)・公共用9,153 (学校2,678, 市営住宅4,775, 市民利用施設1,700) 等 ※老朽化。平成32年 (8年後) : 築後40年以上50%。築後40年以上の構造体耐久性調査結果 (平成24年3月現在40年以上の期待28%・20年72%) を踏まえ原則20年以上の長寿命化を図る。
2 公共土木施設 (22年度末現在) 道路施設 ((道路面積5,204万m <sup>2</sup> ・延長6,252 km)・884橋梁・街路灯96,000基・街路樹286万本等), 河川施設 (41河川106・水路1,490 km・ポンプ48施設131台), 公園 (面積1,247万m <sup>2</sup> ・1,410箇所・遊具1万基) ※老朽化。平成32年 (8年後) : 築後50年以上30%。平成42年築後50年以上60%。 施設の長寿命化を図り, 優先度を「STET 1」から「STET 3」の3つに分け順次維持管理
3 投資的経費 平成7年度 (ピーク時) 3,240億円・13年度1,823億円・22年度884億円。
4 維持補修費 昭和58年度100億円台・13年度228億円・22年度214億円。

(出所)「名古屋市のアセットマネジメント推進プラン」名古屋市より筆者作成

(2) 地方債資金の大量借換状況

平成22年度末市債現在高 (全会計) 32,836億円 (利率内訳)

市債発行額と借換債 (当初予算額) (億円)

平成年度	市債発行額(A)	うち借換債(B)	比率 (%) B/A
22	2,672	572	21.5
23	2,368	661	27.9
24	2,496	993	40.2

~3% 89.4% 29,345億円

3~4% 3.2% 1,047億円

4~5% 5.0% 1,649億円

5~7% 2.4% 795億円

平成24年8月現在の市場公募債の利率1.648% (ムーディーズ格付けAa3)

(出所) 名古屋市資料より筆者作成

(3) 職員の大量退職数の状況 (行政職事務・技術職員を対象)

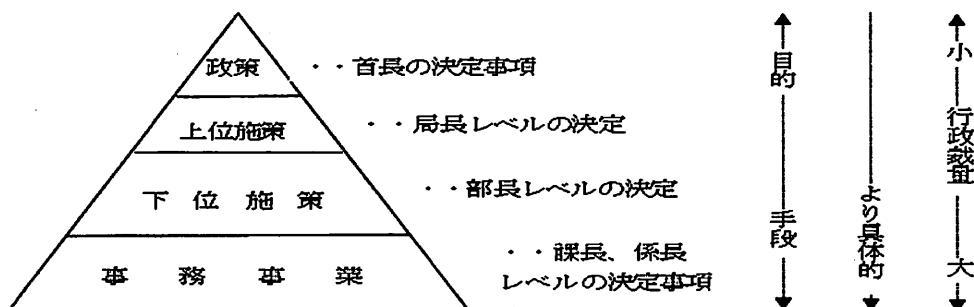
平成17~23年度 (7年間) の職員の新陳代謝率30.6%
(参考) 7年間での通常 (40年間勤務) の新陳代謝率17.5%

(出所) 名古屋市資料より筆者作成

(資料8) 地域の新たな課題と社会の不安・不満・悩み

- (1) 達成したはずの「ナショナルミニマム」の先行き不安（豊かな社会を覆う閉塞感）・不満  
人口減少と高齢化がもたらす社会構造の変化、ひとり暮らし老人の急増、老人介護・ケア、激増する生活保護者（特に若年者）、高額な国保料金（市税の1.8倍）、年金・医療制度の不安、格差社会が生む貧困、など
- (2) 住民の悩み ①児童虐待②子育ての悩み③不登校④荒れる学校⑤夢のない若者⑥自由な若者⑦家庭内暴力⑧青少年の非行⑨多重債務⑩ホームレス⑪自殺者⑫ニート⑬フリーター⑭いじめ⑮就職難など
- (3) 地域の悩み ①中心商店街のさびれ②郊外が生む問題③衰退に向かう都市と郊外④車社会の陰で⑤起業家の減少⑥失われた町並みの美しさ⑦放置自転車⑧廃棄物⑨刺激的なメディア⑩ルールを守らない人たち⑪会社社会の揺らぎ⑫犯罪の増加⑬治安など

(資料9) 施策体系のイメージ図



(出所) 脚注1と同じをベースに、筆者により改変編集。

地方自治体の職階と対比させるならば、「政策」の決定は、首長レベルの決定事項であり、「上位施策」の設定や優先順位づけは局長レベルの、「下位施策」の設定と順位づけは部長レベルの、「事務事業」の設定と優先順位づけは、課長・係長レベルの決定事項となろう。

(諏訪一夫 (2010) 「行政評価における評価基準に関する一考察『地方財務』ぎょうせい」)

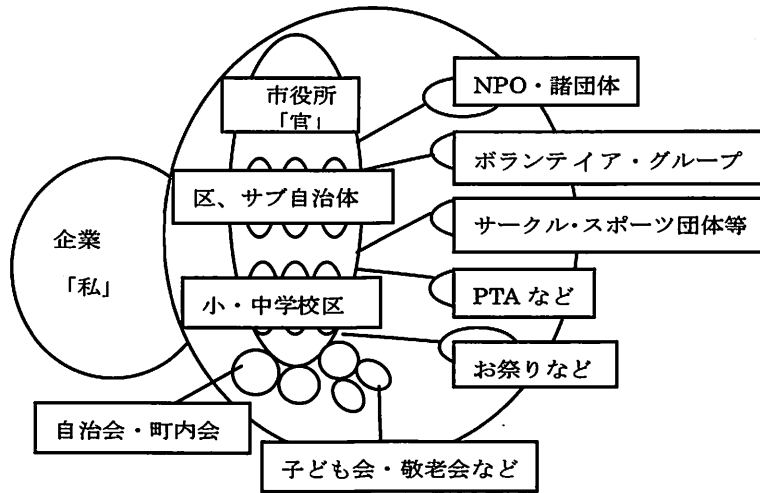
(資料10) 地域の活動

- (地縁団体) 区政協力委員 (区政自治委員)・町内会 (自治会)・交通委員・防犯委員・保健委員・体育委員・子ども会・老人クラブ・自主防災委員・PTA、……
- (機関ボランティア) 民生委員・児童委員 (サークル) スポーツ団体、……
- (ボランティア・NPO), (諸団体) 外郭団体, 老人介護ケア……
- (地域の活動) 夏祭り・ふれあい給食・赤ちゃん訪問・敬老会・コミュニティ活動、……

・これからの「地方公共団体」は各種コミュニティ (NPO・地縁団体) やサークルと市役所の連合体というイメージになる。今の地方公共団体=行政 (市役所) はその一員として機能。(市役所は、セーフティネット (安全網) としては特別な役割)



(資料 11) 社会力 (中間集団) の社会的統合



・ (中間集団を含む民の活用)

第三セクター, 指定管理者制度, 民間委託, 別法人化, ……

(出所) 岡本全勝 (2003) 「新地方自治入門」時事通信社をベースに筆者作成