千葉市の財政再建化改革と市民サービスの保障

申　龍徹
千葉県地方自治研究センター　主任研究員

はじめに

千葉市は、首都圏の一角をなす千葉県の県都として、人口約96万人を擁する政令指定都市（1992）である。政令指定都市としては、12番目の指定であり、千葉県の政治、経済、社会、文化の中心地であり、東京湾に接している港湾都市でもある。

本稿は、政令指定都市としての千葉市の財政状況と公共サービスの現況を中心に、政令指定都市がもつ大都市の特殊性と独特の課題について分析を行うものである。あわせて、政令指定都市の中ももっとも劣悪な財政基盤を有する千葉市における公共サービスのあり方について試論を交えて提案を行いたい。

１．千葉市の市政概要

千葉県は律令制以来の『房総三国』である上総国・安房国の全土と、下総国の一部から成り立っている。「下総国」のうち、猿島郡・結城郡・豊田郡・岡田郡の４郡と相馬郡・葛飾郡２郡中の一部は茨城県に、葛飾郡の一部は東京都と埼玉県に編入されている。

1873年（明治６年）６月15日に、北西部の印旛県と南部の木更津県が合併し、千葉県が成立した。その後、1875年（明治８年）５月７日に新治県の利根川以南の領域を編入、同時に旧印旛県の利根川以北の領域を茨城県に、江戸川以西の区域を埼玉県に移管した。その後、1899年（明治32年）に香取郡のうち利根川以北・横利根川以西の区域が茨城県稲敷郡に編入され、現在の県域がほぼ確定した。

千葉県の県都である千葉市は、千葉県のほぼ中央部にあたり、首都東京まで約40kmの地点に位置し、県内幹線道路及びJR・私鉄などの交通網、さらに情報通信網の起終点として、約96万人（平成26年５月末現在）の人口をもつ政令指定都市である。

千葉市は、中央区・花見川区・稲毛区・若葉区・緑区・美浜区の6区の行政区域からなり、面積は272.08平方キロメートルで、温暖な気候として年間平均気温は16.3度、年間降水量は1637mm（H21）である。また、千葉市の地形は、緑豊かな下総台地の平坦地におおわれ、その一部は、東京湾に接しており、温暖な気候と肥沃な土地、豊かな緑と水辺など自然環境に大変恵まれている。

千葉市の歴史的な形成として、江戸時代には、現在の千葉市域の大半が佐倉藩の領土（この他に、市域は生実藩・曽我野の２小藩の本拠地）となった。戊辰戦争後の1871年８月29日の廃藩置県では、現千葉市は印旛県の領内に入れられた。

しかし、1873年には印旛県と木更津県が合併されて千葉県が設置され、旧両県の境で千葉氏の本拠地でもあった現千葉市（亥鼻地区）に県庁が設置され、これ以後は千葉県の県庁所在地として発展することとなる。

市制施行により千葉市が誕生したのは、1921年（大正10年）１月１日のことである。この時点での市域は、現在の中央区の北半分から稲毛区の南東部にわたり、これは1889年（明治22年）に設定された千葉町の町域をそのまま引き継いだものであった。

その後、徐々に周辺の町村を編入するとともに、海面の埋め立てを進め、現在の広大な市域が成立した。戦前、現在の川崎町の埋立地に日立航空機製作所と日立製作所などの軍施設が集中する軍都として発展したが、1945年（昭和20年）６月10日と７月７日に連合国軍による大規模な空襲（千葉空襲・七夕空襲）に見舞われ、市域の７割が壊滅する甚大な被害を受けた。

戦後、宮内三朗市長（名誉市民第１号）の元で大規模な埋め立てと市町村合併が行われ、京葉工業地域の中心都市として再建された。現在の緑区のうち、旧土気町であった部分は、かつては上総国山辺郡（今の山武郡）に属していた地域である。（**図１**）

2003年（平成15年）2月、隣接する四街道市の住民の発議によって法定合併協議会が設置され、千葉市への編入として行政区名を「四街道区」とする方針が決まったが、四街道市議会内で編入への賛否が拮抗し、賛成派・反対派双方による発議により2004年（平成16年）5月16日に行われた、編入の是非を問う住民投票の結果、反対意見が賛成を上回った為に、千葉市への編入は白紙となった。

２．政令指定都市の中の千葉市

千葉市は、1992年（平成４年）４月１日に、全国で12番目の政令指定都市に移行し、6行政区体制が発足したが、当時からの千葉都心及び幕張新都心の整備が進むとともに、JR京葉線・千葉都市モノレールなどの公共交通の拡充が図られ、2010年（平成22年）には人口96万人を超え、首都圏の玄関都市として成長しつつある。

図１■市域の変遷（千葉市基本計画、平成23年）

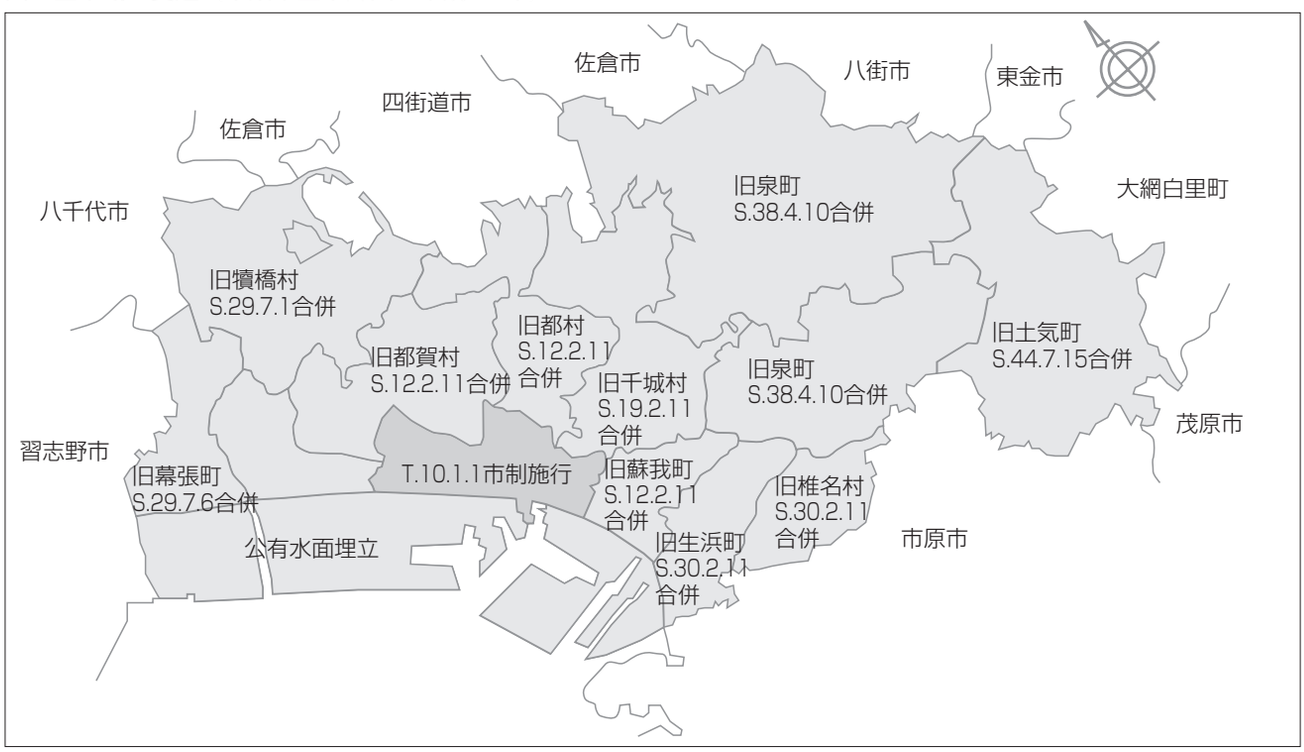
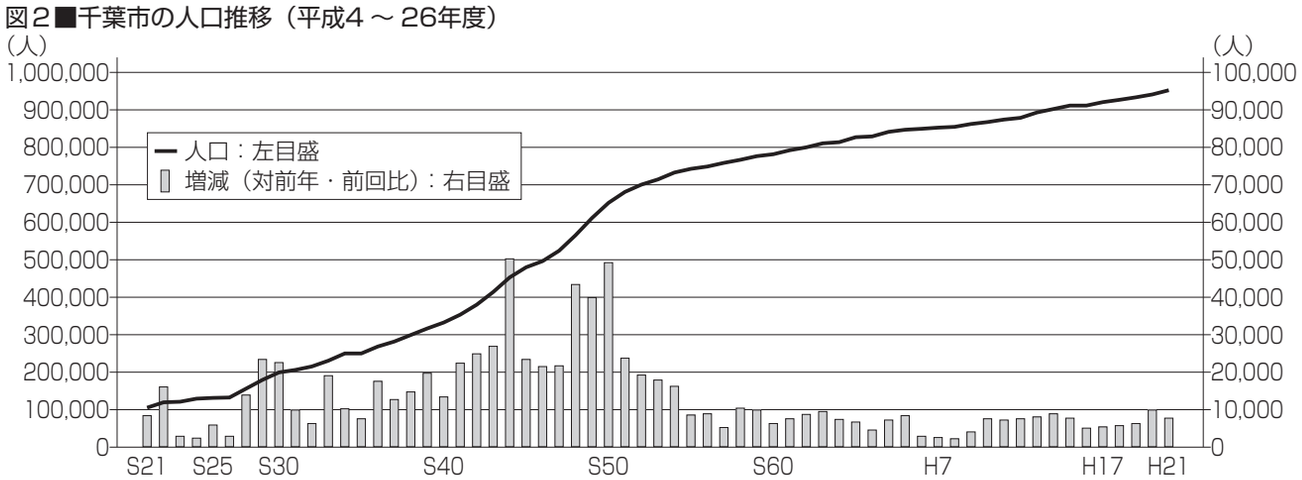


図２■千葉市の人口推移（平成４～26年度）



（図２）

千葉市の予算規模は、1970年（昭和55年）に1,000億円を突破し、毎年増加しており、2014年度（平成26年）の一般会計の予算総額は3,753億円であり、前年度比4.4％（158億円）の増加となり、過去最大の規模となったが、その原因は普通建設事業費や扶助費の増加である。また、特別会計及び公営企業会計を含む総額は、約7,988億円であり、前年度比6.7％（501億円）増加となっている。ちなみに、2010年度（平成22年）の普通会計決算額における政令指定都市比較では、千葉市は13番目であり。予算規模においてはそれほど大きいとはいえない。（図３）

他方、政令指定都市の比較からみた場合の千葉市の財政状況はそれほど明るいものではない。特に、市債残高と実質公債費比率という財政の健全度を測るために用いられている指標からは、千葉市の財政状況が健全ではないことを裏づけている。すなわち、市債残高は、2008年度（平成20年）の7,372億円をピークに減少しているものの、2014年度（平成26年）現在6,982億円の残高があり、実質公債費比率は早期健全化の基準である25％に近い24.3％である。（図４）

以下では、その現状について政令指定都市の中の千葉市の財政状況について比較の視点から分析し、千葉市の現状についての理解を深めることとしたい。比較は、2012年度（平成24年）の決算に基づく、政令指定都市における①経常収支比率、②財政力指数、③市民税収、④人件費、⑤扶助費、⑥公債費、⑦投資的経費、⑧市債残高、⑨債務負担行為支出予定額の９つの指標の１人当たりの金額である（千葉市新基本計画、平成23年参照）。

まず、①経常収支比率であるが、千葉市の2012年度（平成24年）の比率は97.5％であり、前年度に比べて1.2％

図３■一般会計予算の推移（千葉市新基本計画案、平成23年）

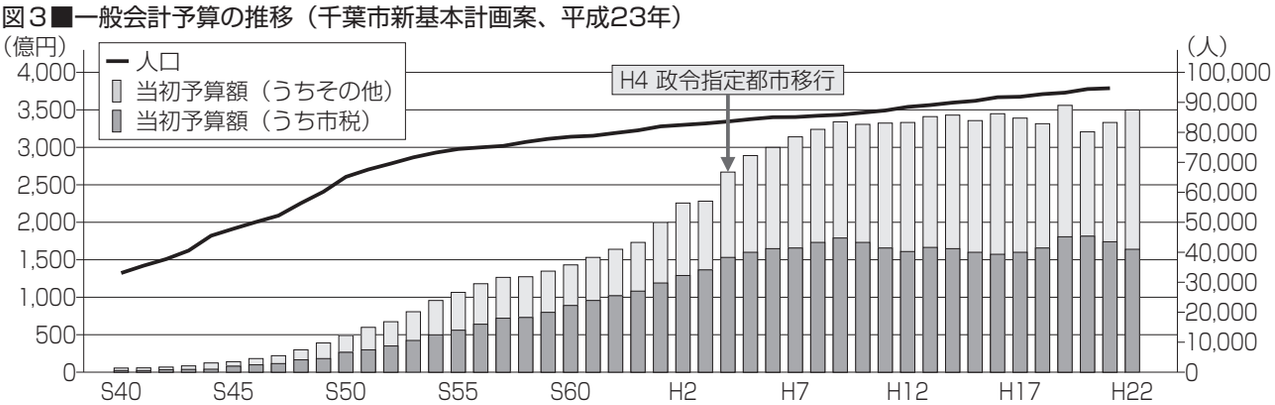


図４■市債残高と実質公債費比率の推移（千葉市新基本計画案、平成23年）

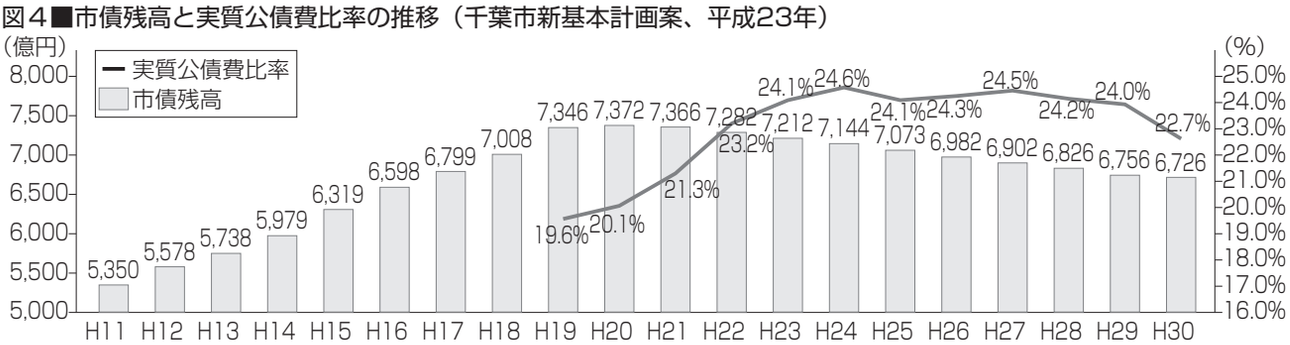
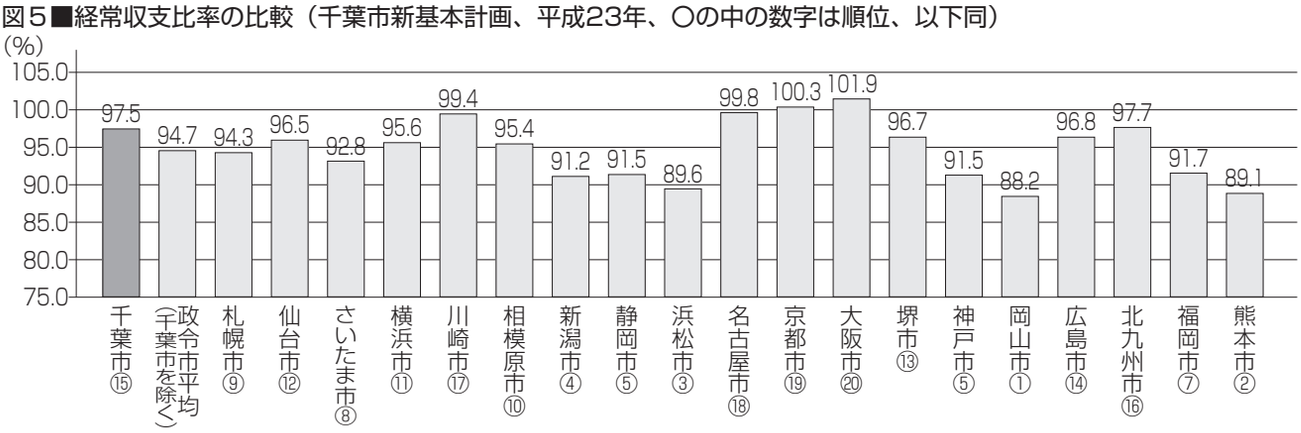


図５■経常収支比率の比較（千葉市新基本計画、平成23年、○の中の数字は順位、以下同）



の増加となっているが、一般財源の減収や扶助費などの経常的支出の増加がその原因である。ちなみに、2012年度（平成24年）における政令指定都市の平均は、94.7％である。（**図5**）

②財政力指数については、2012年度（平成24年）における千葉市の指数は0.95であり、前年度に比べて0.02ポイント下がっているが、その原因は、生活保護率や高齢化率にあり、分母となる基準財政需要額が小さくなったためと考えられる。（**図6**）

③の市税収入の面においては、千葉市の2012年度（平成24年）の普通会計決算額（平成24年度「地方財政状況調査」）に基づく市民一人当たりの市税収入は17.6万円となっており、政令指定都市平均の17.1万円を少し上回っている。また、徴収率においては、政令指定都市平均の95.8％を下回る93.6％であるが、前年度に比べては0.04％増加となった。その理由としては、滞納整理や納付催促の強化によるものと考えられる。（**図7**）

④の人件費においては、2012年度（平成24年）の千葉市の市民一人当たりの人件費は、5.9万円であり、政令指定都市平均である6.5万円を下回る水準となっているが、定員の削減や給与水準の引き下げなどが影響していると考えられる。（**図8**）

⑤扶助費については、2012

図６■財政力指数の比較（千葉市新基本計画、平成23年）

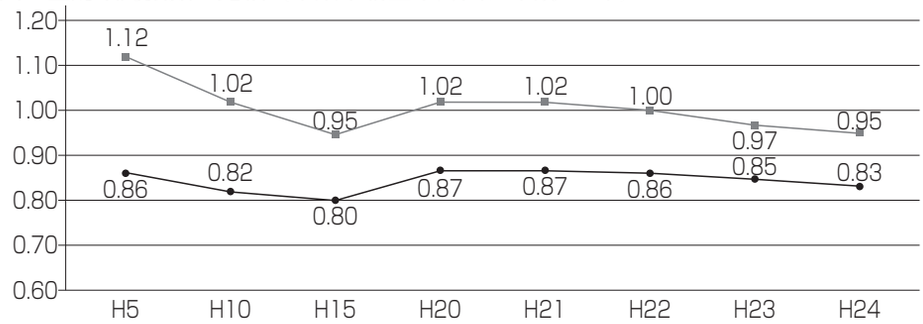


図７■市税徴収率の比較（千葉市新基本計画、平成23年）

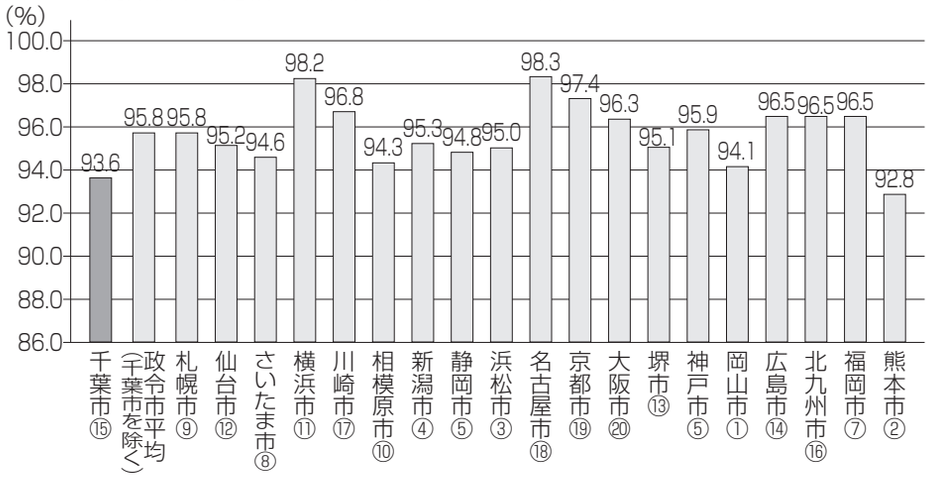


図８■人件費の比較（千葉市新基本計画、平成23年）

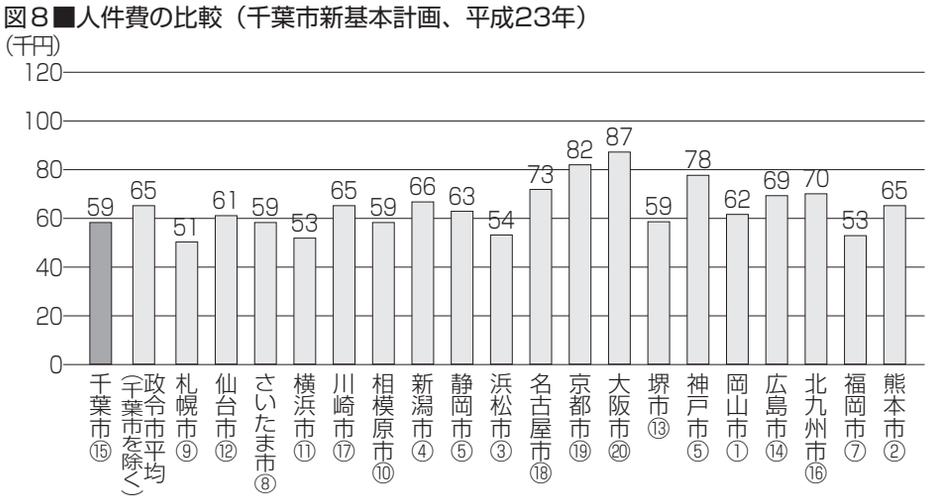


図９■扶助費の比較（千葉市新基本計画、平成23年）

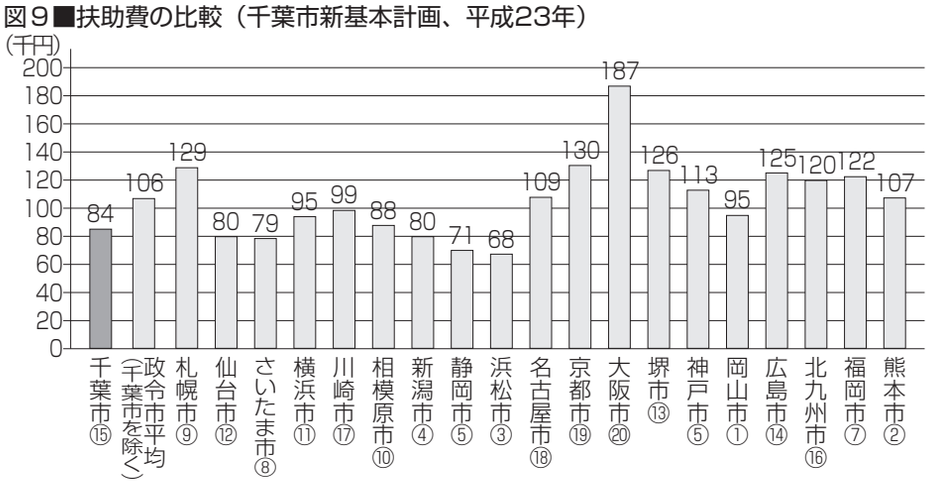


図10■公債費の比較（千葉市新基本計画、平成23年）

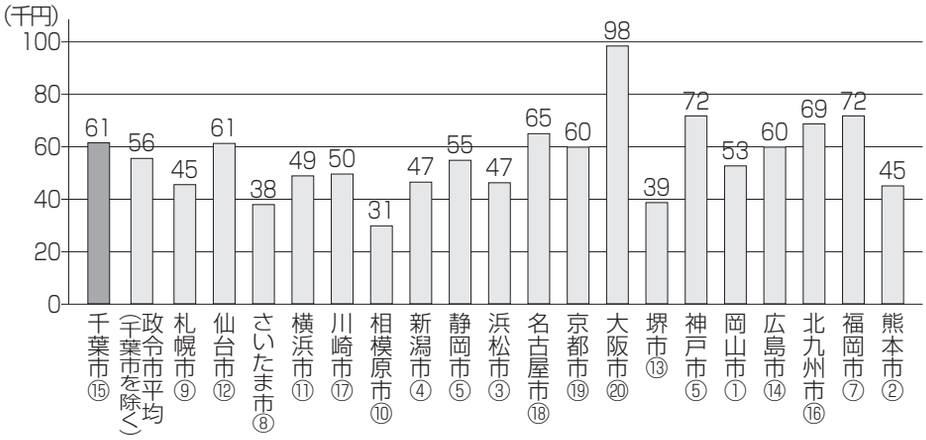


図11■投資的経費（千葉市新基本計画、平成23年）

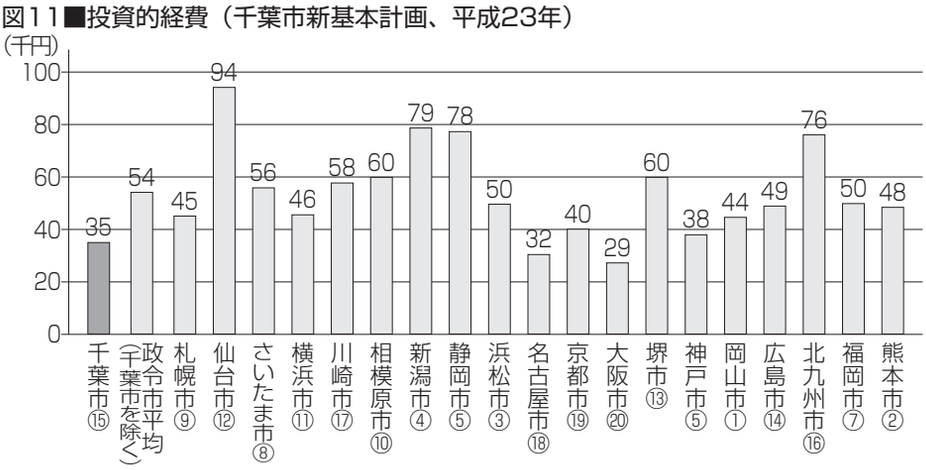


図12■市債残高（千葉市新基本計画、平成23年）

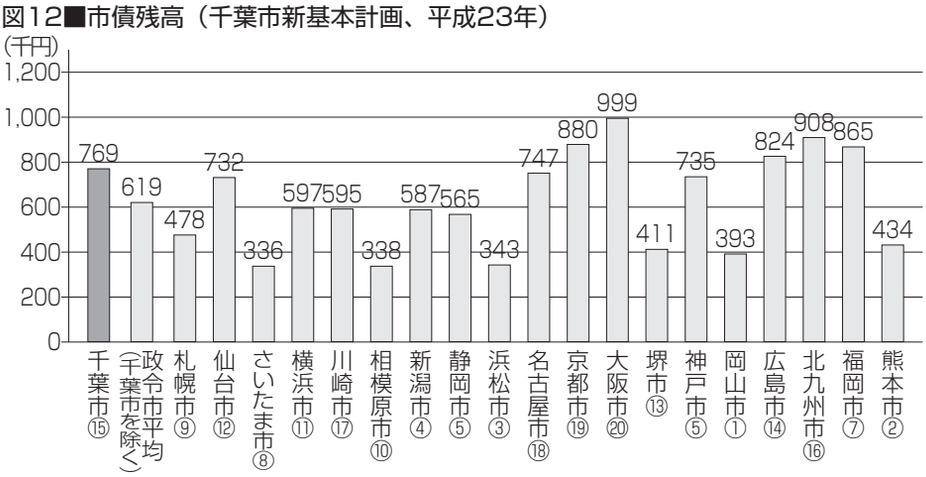
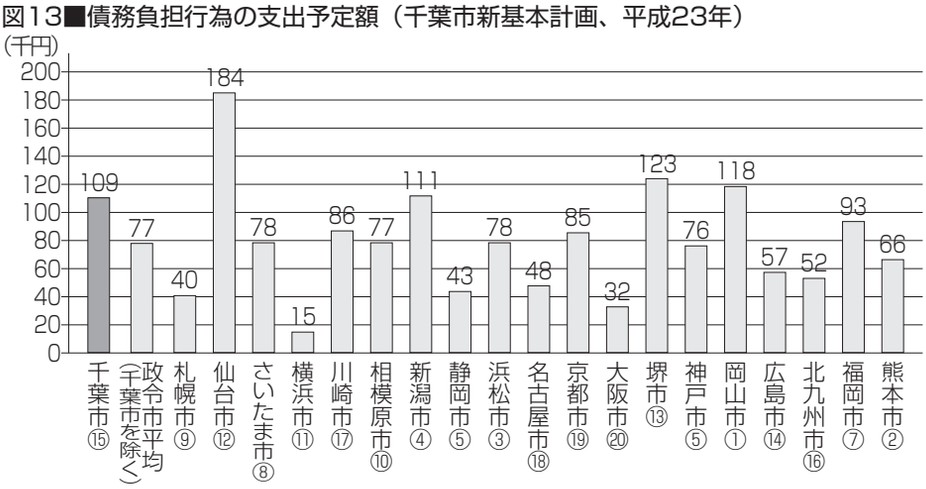


図13■債務負担行為の支出予定額（千葉市新基本計画、平成23年）



年度（平成24年）の千葉市の市民一人当たりの扶助費は、8.4万円であり、政令指定都市平均の10.6万円を下回る水準であり、最大である大阪市の約半額の水準である。(**図9**)

⑥公債費については、2012年度（平成24年）の千葉市の市民一人当たりの公債費は6.1万円であり、政令指定都市平均の5.6万円を上回る水準である。(**図10**)

⑦投資的経費に関しては、2012年度（平成24年）の千葉市の市民一人当たりの投資的経費は、3.5万円であり、政令指定都市平均の5.4万円を大きく下回る水準である。財政健全化の視点から近年における建設事業の抑制の影響と考えられる。(**図11**)

⑧市債残高においては、2012年度（平成24年）の千葉市の市民一人当たりの市債残高は76.9万円であり、政令指定都市平均の61.9万円を大きく上回っている。政令指定都市の移行に伴う都市基盤整備や経済対策のための公共事業に市債を乱用した結果であるが、残高の抑制に取り組んでおり、全体としては減少傾向にある。(**図12**)

最後の⑨債務負担行為支出予定額においては、2012年度（平成24年）の千葉市の市民一人当たりの債務負担行為支出予定額は、10.9万円であり、政令指定都市平均の7.7万円を上回っている。公共施設の整備のために債務負担行

為を活用してきた結果であるが、抑制傾向にある。（**図13**）

図14は、2011年（平成23年）に神戸市が作成した大都市比較の中で、政令指定都市の将来負担率と実質公債費比率を指標として示したものであるが、千葉市は２つの指標において最悪の状況におかれているのが分かる。政令指定都市市長会の意見の中には、大都市には大都市特有の行政需要があり、大都市制度の不備が指摘されており、財政指標だけで財政状況を判断するのは適正ではないが、定性的な評価の前に、定量的な側面における健全化の努力は自治体の規模を問わず、持続的な改善努力が必要であろう。

３．熊谷市政の誕生と財政健全化プランの策定

なぜ、こうした健全ではない財政状況が生まれたのか。その原因は、戦後から続いた千葉市政の歪な政策形成過程にあると考えられる。言い換えれば、戦後からの国・県依存の政治的バイアスが生み出した政策運営の歪みが放漫な行財政運営を助長し、市民的監視が行き届かないまま現在に至ったことにその原因がある。以下では、熊谷市政の誕生とその後の財政再建の推進を概観したい。

千葉市の市長経験者の経歴を辿ると、国・県との太いパイプが存在することに気がつく。例えば、1950～1970年まで５期20年間にわたって市長を務めた宮内三朗は、千葉県庁出身で、千葉市ナンバー２である助役（＝副市長）となり、市長選挙に出て当選し、その次の荒木和成（内務省出身）も２期務め、その後も、同じく千葉市の助役に来ていた宮内の後継候補として市長選挙に出て当選した。

次の松井旭は６期24年間にわたって市長を務めたが、自治省出身で、千葉県庁を経由し、荒木をサポートする千葉市の助役となり、これも後継候補として立候補して当選した。その次の逮捕された鶴岡啓一（２期、自治省出身）においても、助役になって後継候補として当選する構図が続いた。すなわち、戦後から約60年間、千葉市の助役という内部の人が後継候補として立候補して当選し、しかもそのうち40年間にわたって中央官庁出身者が続いた。

こうした中央官庁・県との連携による市政では、公共事業を中心とする膨大な財政投資が先行され、市債発行に頼った放漫な政策運営が日常化した。特に、1992年（平成４年）における政令指定都市への移行にともなう都市基盤や生活基盤の整備に必要な財源を市債・公債に過度に頼り、多額の債務負担行為を設定したことが財政的な負担を招いた原因であった。

こうした中、2009年（平成21年）４月に、現職の鶴岡市長が、千葉市が発注した公共事業で東京都内の建設会社に便宜を図った見返りに100万円を受け取った収賄の容疑で逮捕され、同年５月１日に千葉市長を辞職した。その後の鶴岡の辞職に伴う千葉市長選挙には、副市長の林孝二郎が事実上、鶴岡市政の後継者として出馬したが、民主党が擁立した熊谷俊人（現市長）に敗れた。有権者数は74万1,913人であり、投票率は43.50％であった。開票の結果、熊谷が170,629票を獲得し、117,560票を獲得した林、30,933票の結城房江を大きな差で退けた。

同年（平成21年）６月の市長選挙において若干31歳５ヶ月での市長就任は、同年２月に当選した三重県松阪市長の山中光茂（当選時33歳）を抜いて現職最年少であり、また、政令指定都市の市長としては神奈川県横浜市長の中田宏（初当選時37歳）による記録を更新したもので、戦後の官僚出身市政に対する批判と若干31歳

図14■政令指定都市における将来負担比率及び実質公債費比率の比較（by平成23神戸市）

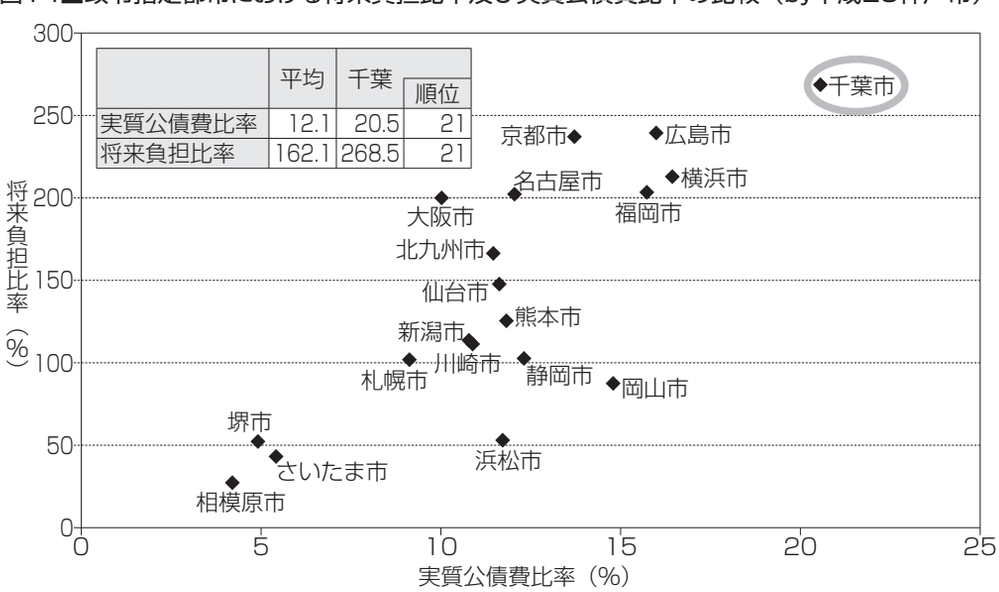


図15■市債発行額・公債費などの推移（平成11～25年）

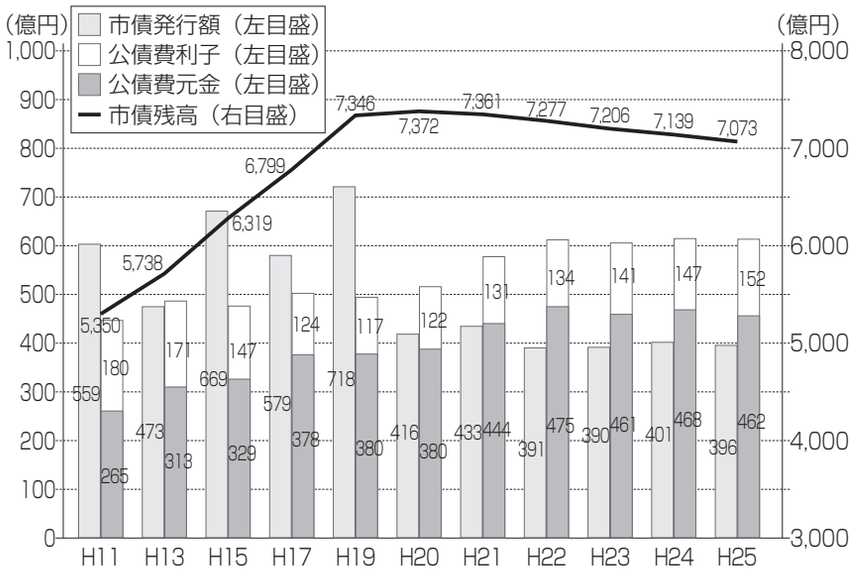


図16■基金取崩し・借入残高の推移（平成11～21年）

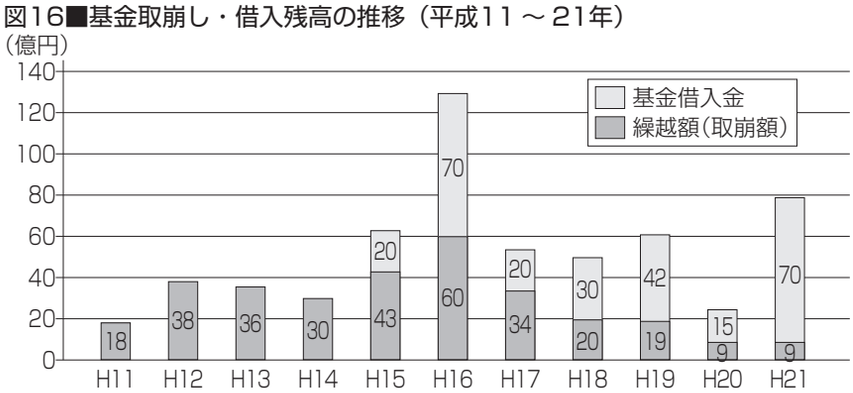


図17■債務負担行為（平成11～25年）

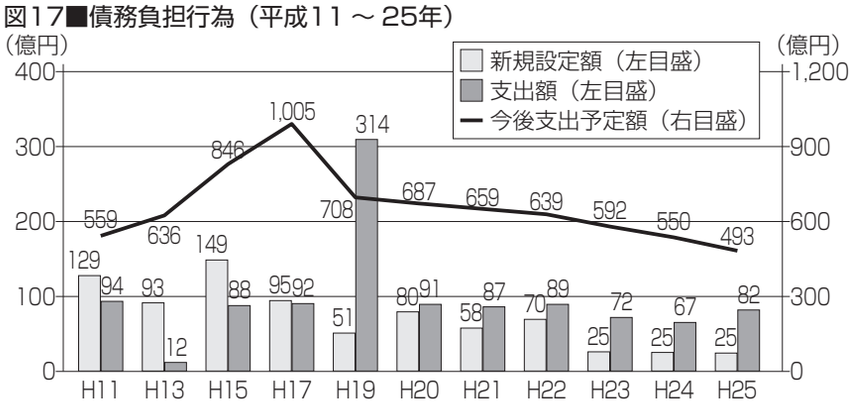
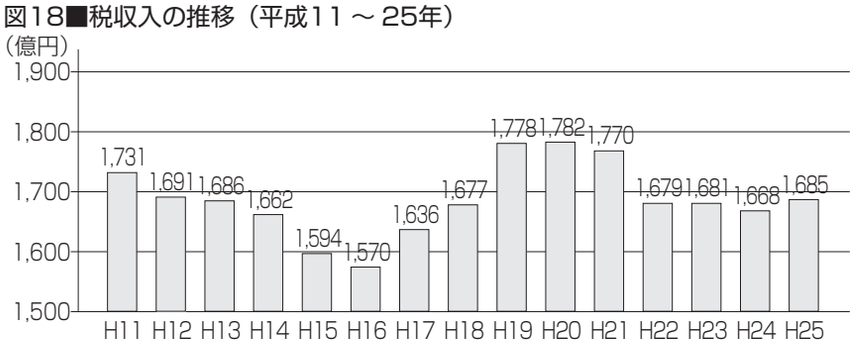


図18■税収入の推移（平成11～25年）



という斬新さがあいまった結果であったといえる。

しかし、熊谷市政の出帆の前には財政難という大きな壁があった。すなわち、市債の償還がピークを迎えている中、景気の急変に伴う市税収入の大幅な減少が重なっており、また基金の枯渇も加わり、市の財政は三重苦の前に、早ければ2012年度（平成24年）には財政の健全化判断比率である実質公債費率が早期健全化基準である25％を超える可能性があった。

まず、財政悪化を招いた市債発行に伴う償還が迫ってきており、市債残高は2007年度（平成19年）には7,346億円に達していた。**図15**のグラフが示すように、市債残高の1999年度（平成11年）当時は5,350億円であり、約８年の間に2,000億円の増加であった。

他方、市債・債務負担行為以外の財源対策として、基金の取崩しを行ったために基金の残高は急速に減少した。2003年度（平成15年）以降、財源不足を補うために基金からの借り入れを行った結果、2009年度（平成21年）における基金の残高は21億円（平成11年度の基金残高は201億円）、であり、基金からの借入残高は267億円（平成11年度の決算時の借入残高は０円）という状況となった。（**図16**）

また、債務負担行為に当たっては、多くの公共施設の整備が進められ、中でも2003年（平成15年）の149億円が最高で、2007年（平成19年）には314億年が支出され最高額となった。（**図17**）

中でも、**図18**のグラフが示すように、税収入の減少は、大都市特有

の行政サービスを抱えている政令指定都市の財政運営には大きな打撃となっていた（H19年以降の税収入の増加は三位一体改革に伴うもの）。

そこで、2009年（平成21年）10月には、この財政危機に対応するために「脱・財政危機宣言」を発し、その具体的な取り組みとして2010年（平成22年）３月には「財政健全化プラン」（H22～25）を策定・公表した。このプランには、計画期間である2013年度（平成25年）までに取り組むべき項目の明示とともに、達成すべき数字目標を設定し、目標の達成状況については、毎年度の予算、決算時に公表することとなった。（**表１**）

また、2014年（平成26年）３月には、「第２期千葉市財政健全化プラン」（H26～H29）を策定・公表したが、第１期の健全化プランが実質公債費比率を財政の健全化判断比率である25％以下に抑え込むことにその重点をおいたのに対し、この第２期健全化プランでは、「主要債務総額」、すなわち、①建設事業債などの残高（普通会計）、②債務負担行為の支出予定額（普通会計・建設事業分）、③基金借入金残高、④国民健康保険事業累積赤字額の４つの債務の総額の大幅な削減に重点をおいたのが特徴である。

また、この主要債務総額の大幅な削減のほかに、全会計ベースにおける市債残高の１兆円以下、将来負担比率の200％以下、実質公債費比率の18％以下という財政の自立性に向けた目標が含まれている。

この第２期健全化プランは、⑴将来に向けた財政健全化への取組みとして、①適正規模の市債発行と市債残高の削減、②債務負担行為設定の抑制、③基金からの借入の返済、④健全化判断比率の改善、⑤効率的な資産運営、⑥情報システムの最適化、⑦財務書類の有効活用を柱としている。

中でも、⑤効率的な資産運営、⑥情報システムの最適化、⑦財務書類の有効活用の３つは、第１期健全化プランではなかった項目であるので、少し説明をしておきたい。まず、「効率的な資産運営」は、2012年（平成24年）１月に策定した「資産経営基本方針」に基づき、資産の効率的な利用や送料の縮減、長寿命化を図りものものであり、公有財産台帳や固定資産台帳などのデーターを一元化するとともに、資産情報を総合的・一元的に表示する「資産カルテ」を公表し、見える資産として活用するためのものである。公共施設の送料縮減や再配置などの見直しのためのものであり、2014年度（平成26年）には「公共施設見直し方針」が策定された。

一方、⑥情報システムの最適化では、財政負担の軽減と市民サービスの充実を図るものであり、介護保険・税務・住民登録などの個別に構築してきた情報システムを統合サーバーへ集約し活用する内容で年間10億円の経費節約が見込まれている。⑦の財務書類の有効活用では、市全体の資産・負債のほか減価償却費などの現金の支出をともなわないコストを含む行政コストの正確な把握を目的としており、その具体化を図るために新たな公会計システムの導入が主な内容である。

その上、⑵歳入確保対策としては、①市税等の徴収対策（平成21年92.3％から平成29年目標96.2％）、②税源の涵養（法人関連の税収基盤の強化や子育て支援などまちの活性化による個人関連の税収基盤の強化）、③公共

表１■財政健全化の数字目標（第２期健全化プラン）

項目		数値目標	参考（H24の状況）	参考（第１期プランのH25目標）
主要債務総額の削減（再掲）		市民１人あたり54万円程度まで削減（△11万円程度） 市全体で5,200億円程度まで削減（△1,000億円程度）	65万円／人 6,262億円	
適正規模の市債発行		４年間で860億円（単年度平均215億円）以内 （建設事業債、普通会計）	176億円	190億円
市債残高の削減		４年間で400億円以上削減（全会計）	残高 10,581億円	４年間で800億円削減 （建設事業債等）
基金からの借入金の返済		毎年度20億円を返済	５億円	―
実質公債費比率の抑制		21％未満を維持	19.5％	25％を確実に下回る
将来負担比率の低減		200％未満に低減	261.1％	230％以下
徴収率	市税	96.2％	93.6％	94.5％
	国民健康保険料	76.1％	71.6％	72.2％
	介護保険料	96.7％	96.6％	―
	住宅使用料	85.5％	77.1％	83.0％
	下水道使用料	95.1％	94.5％	95.0％

料金の見直し（受益に応じた公平かつ適正な公共料金の見直し）、④市有財産の効果的な活用（余剰資産の売却・貸付）、⑤その他の自主財源の確保（広告収入の確保、寄付金の受入、債権運用の実施）が主な内容である。

さらに、(3)歳出削減対策として、①事務事業の見直し（事務事業の休止・廃止・見直し、予算編成におけるシーリング）、②人件費の抑制、③公営企業等の経営健全化（病院事業・国民健康保険事業・動物公園事業・下水道事業、外郭団体改革の推進）、④その他の歳出削減（生活保護費の適正化、PFIや指定管理者制度など民間機能の活用）が主な内容である。

中でも、②人件費の抑制においては、市民サービスの低下防止や効率的な行政の実現を目指し、事務事業の見直しや民間の活用による対応としながら、新たな行政ニーズへの対応は、増員ではなく、組織及び職員の配置の見直しにより対応することとしている。特に、定員に関しては、「定員適正化計画」（H22～26）により250人の純減を踏まえ、新たに「定員適正化計画」（H26～30、策定中）による更なる定員の削減、特別職・一般職の給与の削減措置の継続、退職手当の段階的な引き下げの実施を盛り込んでいる。（**図19**）

また、③公営企業等の経営健全化においては、「新千葉市立病院改革プラン」（平成24年２月策定、H24～26）、「国保アクションプラン」（正規名称は、「千葉市国民健康保険事業財政健全化に向けたアクションプラン」平成24年策定、H24～26）、「動物公園リスタート構想」（平成25年３月策定）、「下水道事業中長期経営計画」（平成22年３月策定、H22～32）、「外郭団体組織、運営等のあり方に関する指針」（平成24年11月策定）に基づき、それぞれの改革を行うこととなっている。（**表２**）

４．平成26年度の千葉市の予算

2014年度（平成26年）における千葉市予算の総額は約3,691億円として過去最大となった。予算の編成に当たっては、2010年（平成22年）の「脱・財政危機宣言」を受けて策定した財政健全化プランに基づき、歳入確保と徹底した事務事業の見直しを基本とする編成方針が示された。

主な歳出削減の内容としては、①人件費の削減（定員の削減、職員給与のカット、退職手当のカット）、②公営企業等の健全化（私立病院の改革など）、③事業の見直し（難病疾患見舞金の廃止、健康増進センターの廃止、ユースホステルの廃止など）を進める一方、重点的な予算配分として、①あんしんケアセンター・特別養護老人ホームの増設、②子ども医療費助成・保育所待機児童対策、③地域課題解決ソリューション、④企業立地促進・プレミアム付き商品券、⑤学校校舎の耐震強化・液状化対策、⑥海辺の活性化・動物公園の推進が挙げられた。（**表３**）

（1）歳入

一般会計における歳入の総額は、3,753億円であり、前年度比2.9％（50億円）増加であった。歳入の内訳では、①市税1,755億円（46.8％）、②国

図19■定員適正化計画（平成22～26年、普通会計職員数）

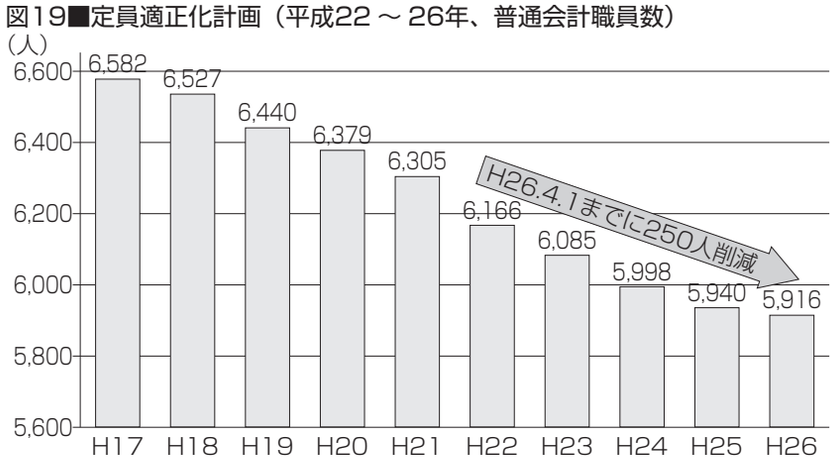


表２■第２期健全化プランの効果見込額　（百万円）

	H26	H27	H28	H29	合計
歳入確保対策分（a）	7,261	1,686	4,677	1,883	15,507
(1)市税等の歳入確保	1,329	601	887	788	3,605
(2)公共料金の見直し	1,156	—	—	—	1,156
(3)市有資産の効果的な活用	4,296	600	3,300	600	8,796
(4)その他の自主財源の確保	480	485	490	495	1,950
歳出削減対策分（b）	3,254	1,860	1,315	1,315	7,749
(1)事務事業の見直し	1,202	1,100	1,100	1,100	4,502
(2)人件費の抑制	1,519	560	15	15	2,109
(3)公営企業等の経営健全化	338	—	—	—	338
(4)その他の歳出削減	200	200	200	200	800
合計（a＋b）	10,520	3,546	5,992	3,198	23,256

庫支出金547億円（14.6％）、③市債422億円（11.2％）、④諸収入405億円（10.8％）、⑤県支出金134億円（3.6％）、⑥地方消費税交付金108億円（2.9％）、⑦使用料及び手数料87億円（2.4％）、⑧その他295億円（7.7％）である。

歳入のうち、①市税の部分は、給与所得の増加や企業収益の回復による増加分などを含め、前年度比で2.9％（50億円）増加、②国庫支出金については、生活保護費収入の増加や液状化対策による収入が見込まれ、前年度比6.9％（35億円）の増加、③市債に関しては、建て替えや学校の改修に伴う建設事業債の増加により前年度比5.2％（21億円）の増加、④諸収入においては、融資残高の増加に伴う企業立地促進融資預託金収入が増額となり、前年度比5.4％（21億円）増加、そして⑥地方消費税交付金においては、地方消費税の税率の引き上げに伴う増額により、前年度比20.1％（18億円）の増加であった。

特に⑥地方消費税交付金については、税率の引き上げに伴う増収額は、12億4,400万円であり、社会保障に関する経費（一般財源、679億9,500万円）の一部として、子どもの医療費助成の拡充、水痘予防接種の新規実施などの費用として計上された。（**図20**）

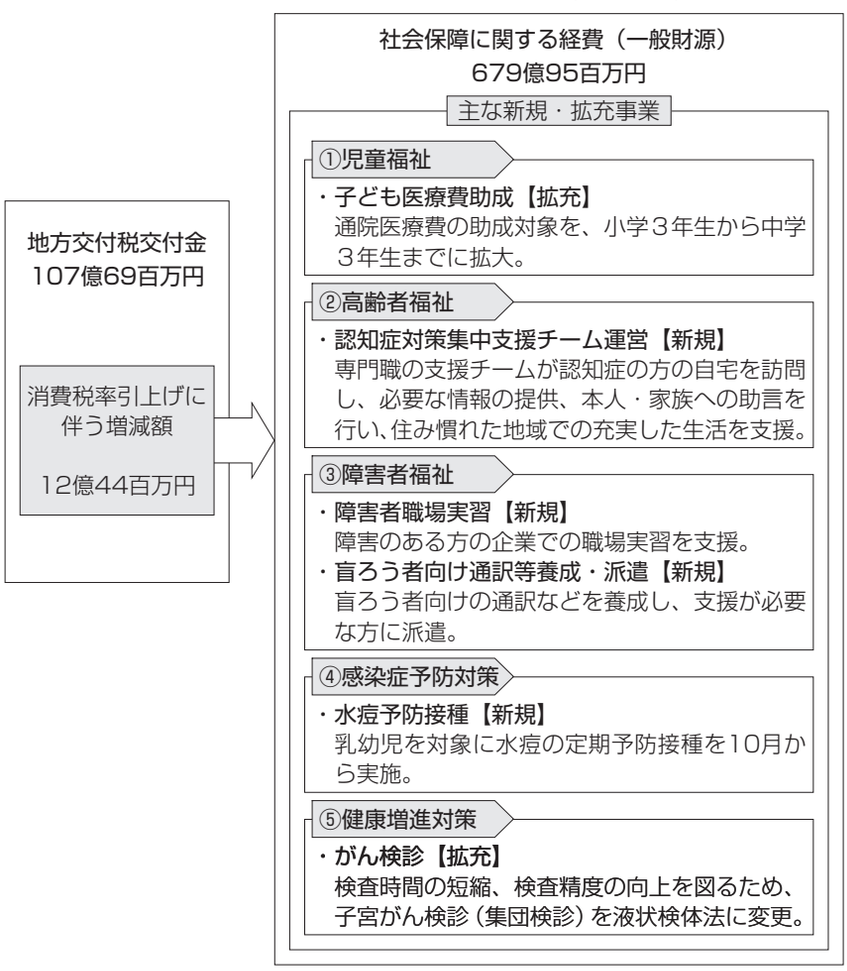
（2）歳出

歳出予算のうち、目的別の内訳では、①民生費1,375億円（36.6％）、②公債費572億円（15.2％）、③土木費462億円（12.3％）、④商工費345億円（9.2％）、⑤総務費300億円（8.0％）、⑥衛生費288億円（7.7％）、⑦教育費245億円（6.5％）、⑧消防費

表３■平成26年度全会計予算（単位：千円、％）

会計名			平成26年度予算額	平成25年度予算額	増減額	増減率
一般会計			375,300,000	359,500,000	15,800,000	4.4
特別会計	公民健康保険事業		96,217,000	95,548,360	668,640	0.7
	介護保険事業		58,036,629	53,536,613	4,500,016	8.4
	後期高齢者医療事業		8,875,478	7,971,839	903,639	11.3
	母子寡婦福祉資金貸付事業		305,480	304,964	516	0.2
	霊園事業		806,472	829,936	△23,464	△2.8
	農業集落排水事業		488,507	506,877	△18,370	△3.6
	競輪事業		12,784,909	12,159,784	625,125	5.1
	地方卸売市場事業		1,168,084	1,067,289	100,795	9.4
	都市計画土地区画整理事業		522,074	497,787	24,287	4.9
	市街地再開発事業		1,455,829	4,423,634	△2,967,806	△67.1
	動物公園事業		1,159,487	1,088,581	70,906	6.5
	公共用地取得事業		656,726	742,207	△85,481	△11.5
	学校給食センター事業		2,507,516	2,415,089	92,427	3.8
	公債管理		154,063,263	137,158,495	16,904,768	12.3
	小　計		339,047,454	318,251,455	20,795,999	6.5
企業会計	病院事業	収益的支出	21,737,404	19,012,743	2,724,661	14.3
		資本的支出	3,368,582	2,974,972	393,610	13.2
	下水道事業	収益的支出	29,569,106	22,025,940	7,543,166	34.2
		資本的支出	24,992,757	22,762,720	2,230,037	9.8
	水道事業	収益的支出	2,231,440	1,952,440	279,000	14.3
		資本的支出	2,514,043	2,189,995	324,048	14.8
	小　計		84,413,332	70,918,810	13,494,522	19.0
合　計			798,760,786	748,670,265	50,090,521	6.7

図20■地方消費税交付金と社会保障に関する経費（一般財源）



107億円（2.9%）、⑨その他59億円（1.6%）であった。

そのうち、①民生費の場合は、生活保護費や障害者介護給付等事業費のほか、認可外保育施設の認可化移行支援に係る助成費の増加などにより、前年度比5.7%（74億円）の増加、③土木費においては、建替事業費や液状化対策、土地区画整理事業費の増額により、前年度比11.8%（49億円）の増加、④商工費については、企業立地促進融資預託金のほか、企業立地促進助成事業の助成件数の拡大に伴う事業費の増額により、前年度比9.2%（21億円）の増加、そして、⑤総務費の場合は、住民情報系システムの開発費の増額の一方、退職手当の見直しや各種選挙経費の減額により、前年度比0.7%（２億円）の増加となった。

他方、性質別の内訳では、①扶助費877億円（23.3%）、②公債費569億円（15.2%）、③人件費550億円（14.7%）、④物件費461億円（12.3%）、⑤投資的経費320億円（8.5%）、⑥貸付金313億円（8.3%）、⑦繰出金286億円（7.6%）、⑧補助費等281億円（7.5%）、⑨その他96億円（2.6%）であった。

そのうち、①扶助費については、生活保護費や障害者介護給付等事業費の増額により、前年度比5.4%（45億円）の増加、②公債費の場合は、償還元金の増額により、前年度比1.5%（９億円）の増加、③人件費については、職員手当の支給水準の見直しによる減額により、前年度比2.7%（16億円）の減額となった。

一般会計における市債残高の総額は、建設事業費の抑制により、前年度より41億円少ない7,236億円となる見込みである。

５．財政再建と市民サービスの確保の二重課題

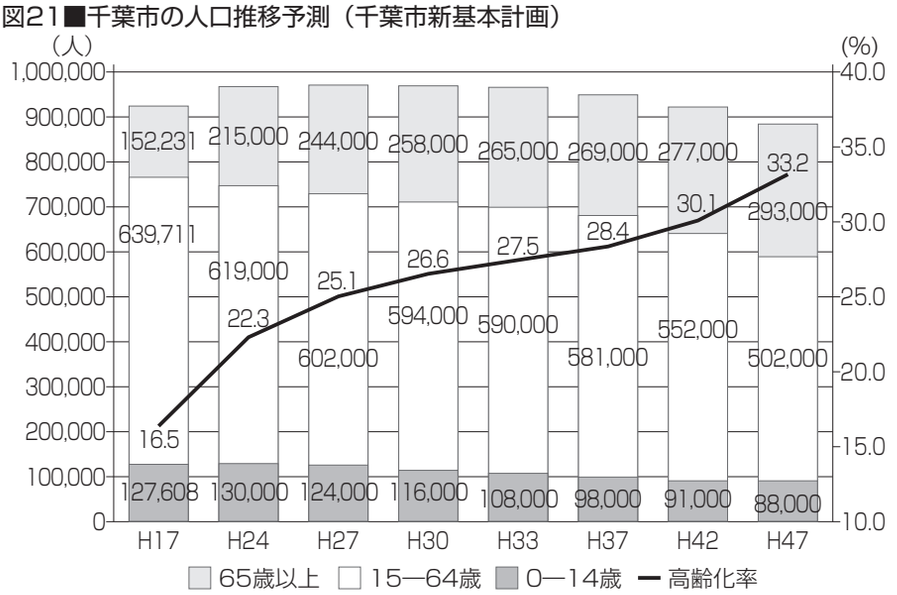
今まで見てきたとおり、政令指定都市の比較からの千葉市の財政状況は、劣悪な環境である。住民の生活を支える自治体の立場からは、財政再建を急ぐべきであり、行財政運営の見直しは待ったなしであろう。

しかし、政令指定都市の行財政には、通常の自治体とは異なる大都市特有の政策ニーズが存在しており、一般論だけで片づけられる問題ではない。政令指定都市市長会が指摘しているとおり、基礎自治体としての役割、都市圏における中軸都市としての役割、先端都市として都市行政を先導する役割という３つの役割を担っており、本来ならば、こうした複合的な役割を担っている政令指定都市に見合った新たな大都市制度を創設すべきであるが、現在の政令指定都市制度は、都道府県並みの仕事を市町村の枠で処理しているのがその現状である。千葉市も例外ではなく、千葉県や他の市町村との役割分担が不明確なまま、都市圏特有の課題を抱えてきており、今般の財政悪化の責任を千葉市だけに問うことは問題の本質を誤ることになる。すなわち、千葉県の中での千葉市の位置づけは、県内の市町村の一つという単純な位置づけではなく、政治・経済・社会・文化などの中心であり、そこから派生する諸々の社会的関係を考慮すべきであり、千葉市の財政的危機は、こうした社会的関係の中で派生してきたことも忘れてはならない。

他方、政令指定都市の千葉市には、これまで以上に困難な政策課題が山積しており、財政難の上に、その解決に向けての政策運用は至難を極めることになる。たとえば、日本全国の共有課題である人口減少の問題においても、千葉市も例外ではなく、今後の人口見通しでは、2015年（平成27年）をピークに減少に転じると予測されている。この推計では、1995年（平成17年）に16.5%であった高齢化率が、2035年（平成47年）には33.2%となり、40年間に倍増することになっている。（**図21**）

また、高齢化の深化とあわせ

図21■千葉市の人口推移予測（千葉市新基本計画）



て、少子化が進行し、将来的には労働人口の減少になることが予測されていることから、少子化への対応も喫緊の課題として対応していかなければならない。

中でも、高齢人口の増加は大都市特有の課題としてその対応が急がれている。**図22**のグラフは、千葉市における扶助費と高齢化の推移を示しているが、2012年（平成24年）に600億円を超えており、高齢化の深化とともに、増加することが予測されている。

千葉市の６つの行政区の中でも、1970年代以降、新興住宅として人気を集めた団地を中心に急激な高齢化が進み、一人世帯が増加し、孤独死が増えるなどの課題も増加傾向にある。

人口の高齢化とともに深刻さを増しているのが、公共施設や設備などのインフラの老朽化である。千葉市では、施設の修繕計画や統廃合などの政策を進めているものの、従来からの設備投資に多額の資金を投入してきたため、財政的なゆとりはほとんどなく、公共施設の廃止などに傾斜する可能性も少なくない。財政的な観点のみで公共施設の統廃合を進めるのであれば、市民サービスの低下に直結しかねない問題だけに、代替策はあるのか、市民合意は得られるのか、民主的な手続きの確保など、より慎重な対応が求められているといえる。（**図23**）

おわりに

政令指定都市制度は、大都市特例制度として位置づけられているが、その行政の能力に相応しい中身にはなっていない。千葉県の県都として成長してきた千葉市は数多くの難題を抱えており、財政的な見通しは決して明るくないが、千葉県の中心都市としての役割は今後も担い

図22■扶助費と高齢化率の推移（千葉市財政健全化プラン）

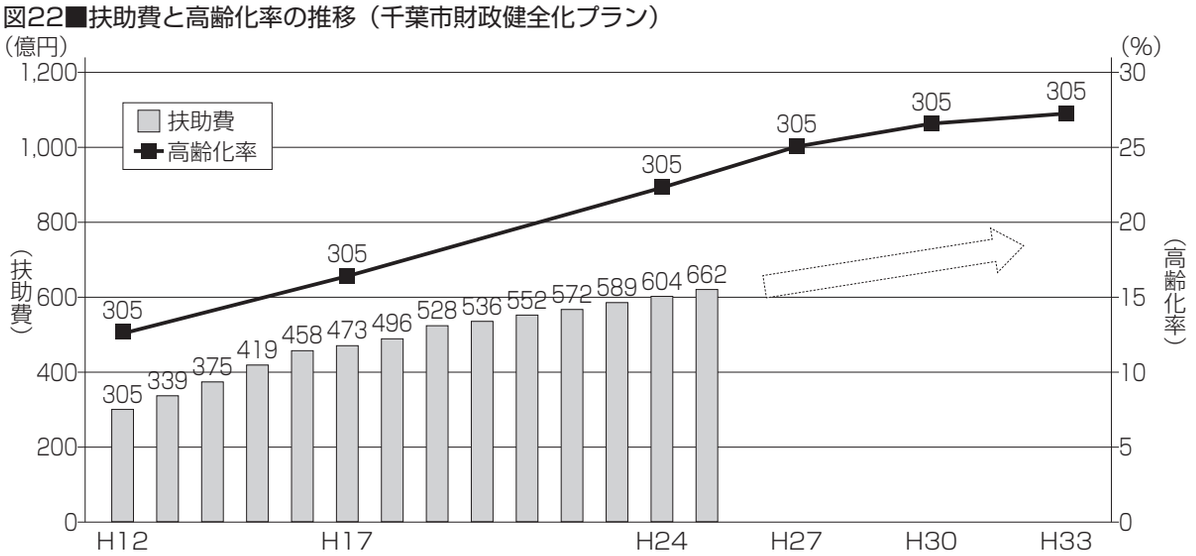
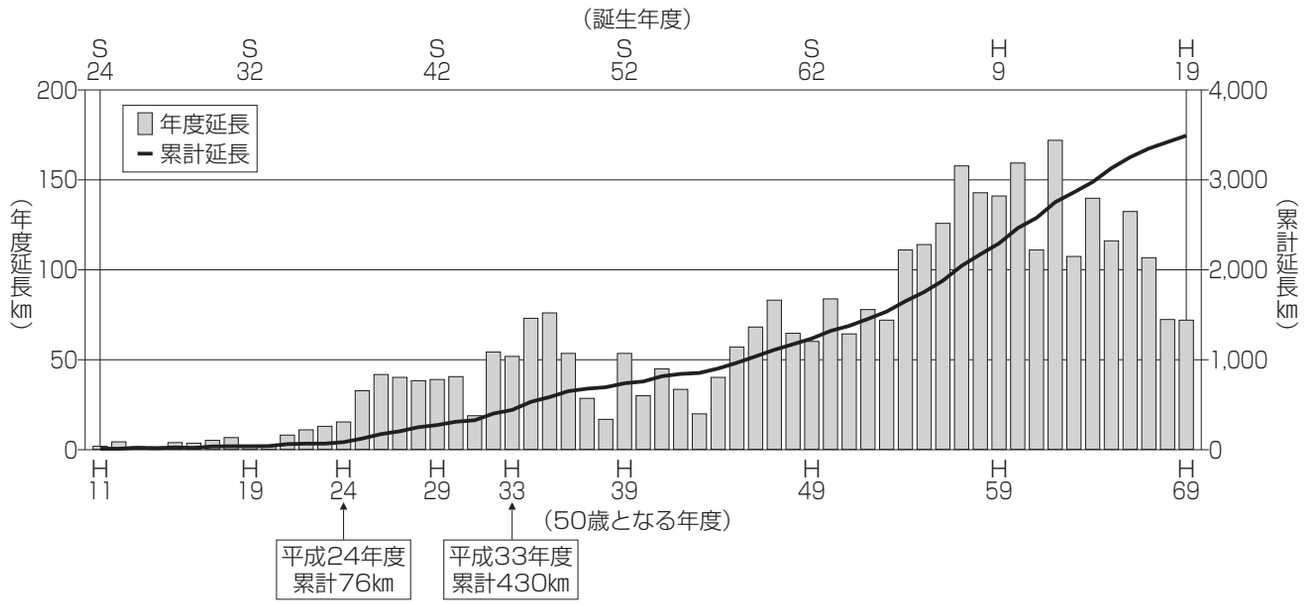


図23■公共施設の老朽化（下水道管が50歳となる延長）



続けることであり、そのための工夫と努力が必要となる。

その際、財政頼みの政策運営は限界に達していることを再考すべきである。行財政改革により無駄と思われる贅肉落としは避けられないが、行財政改革の目的は、より効率のいい、有効性の高い政策を運営するためであり、それが安全安心をベースにする豊かな市民自治の実現のためであることを忘れてはならない。市民サービスの犠牲との引き換えに行財政の規模を維持しようとすることになってはならないはずである。

千葉市の財政危機は、政令指定都市指定により求められたインフラの整備や市民サービスの充実に答えた成果でもあり、安全と安心のまちづくりへの対応の産物でもある。これまでの行政が量的拡大を目的としていたのに対し、これからの行政は質的充実に目的が置かれていることに留意したい。すなわち、戦後、インフラ整備を急いだ時代には各種計画の効率化を図り企画統制が、2000年代以降は経済不況や少子高齢化により税収入の減少があいまって財政による統制（財政統制）が続いているが、財政による統制のみでは、人口減少社会を乗り切ることは無理である。

インフラの整備から対人サービスへと、自治体行政の政策重点が移っている今日の状況では、市民サービスの担い手を如何に確保し、育成し、質の高い市民サービスを維持するかが自治体行政の政策形成能力として表れることになる。実際、介護や子育て支援などが自治体政策の主軸になりつつあり、しっかりと対応策を組んでいる自治体に人々が集まっており、効率かつ質の高い市民サービスの構築への取り組みが政令指定都市としての千葉市に求められているといえる。

【参考文献】

千葉市、「千葉市財政の概要」（平成24年度決算、平成26年度当初予算）、平成26年

千葉市、「千葉市財政健全化プラン」（平成22 ～ 25年度）、平成22年

千葉市、「第２期千葉市財政健全化プラン」（平成26 ～ 29年度）、平成26年

千葉市、「千葉市新基本計画案」及び「千葉市新基本計画」（平成24 ～ 33年度）、平成24年