

調査レポート

重要度が高まる自治体の財政運営 ～今後の自治体財政を取り巻く環境と求められる取組の方向性～

現在、わが国ではアベノミクスによる経済再生政策が進められていますが、その効果をより実効性のあるものにするには、地域活性化の視点が欠かせません。地域活性化には民間活力の発揮とともに、地域の様々な活動に関わる自治体の果たす役割は大きく、その活動のベースとなる財政運営はますます重要度を増しています。

そこで、今回は基礎自治体の財政健全性と財政構造の現状と変化について、三重県内市町を例に概観するとともに、近年の自治体財政を取り巻く環境をマクロ、ミクロの視点から整理したうえで、今後の自治体財政の取組の方向性を考察します。

要 約

1 自治体の財政健全化と財政構造

わが国の経済再生のためには地域活性化の視点は欠かせず、民間活力の最大限の発揮とともに地域の要である自治体運営の円滑な遂行が必要です。自治体の活動にとって財政はベースとなるものであり、財政の健全性と財政構造という二つの視点が重要となります。

2 三重県内市町の財政状況

財政の健全性と財政構造の現状と変化について、より具体的な視点から確認するために、三重県内の29市町を例にとり、(1)健全性の状況については実質公債費比率と将来負担比率を用いて、(2)財政構造については財政力指数と経常収支比率を用いて、それぞれの状態と変化をみると、総じて健全性が改善する一方で、財政構造の硬直化が進み十分な財政基盤の拡充ができていないといえます。

3 今後の自治体財政を取り巻く環境

今後の自治体の財政運営を考えるうえで、自治体財政を取り巻く環境についてマクロ面、ミクロ面から整理すると、(1)人口減少・構造変化、(2)インフラ老朽化、(3)国の財政悪化、(4)地方交付税の合併算定替、という4つのキーワードが浮かび上がります。

4 求められる取組の方向性

今後の方向性を検討するにあたって、国が進める制度改革や要求する変革に対して自治体が対応を進めていくことを「守りの財政」、自治体を取り巻く環境変化に対して自治体が自ら能動的に対応していくことを「攻めの財政」として捉えた場合、前者としては、①新地方公会計への対応、②自治体間連携の推進、③民間活力の活用(PPP、PFI等)、後者としては、①公共施設のファシリティマネジメント、②量から質の行政改革への転換、③自主財源力の強化、を進めることが求められましょう。

1.自治体の財政健全性と財政構造

(1)なぜ、いま自治体財政を考えるのか

現在、わが国ではアベノミクスと呼ばれる経済再生政策が進められていますが、この実効性を上げるためには地域活性化の視点が欠かせません。地域活性化には民間活力を最大限発揮させる政策が必要ですが、地域の様々な活動に関わる自治体の果たす役割は大きく、その活動のベースとなる財政運営はますます重要度を増しています。米国デトロイト市の財政破たんニュースを持ち出すまでもなく、地域の活性化と自治体の運営は相互に深く結びついた関係にあります。

そこで、今回は地域における大きな存在である自治体の財政面にスポットをあて、三重県内市町を例にその状況と変化をみたく、その取り巻く環境と今後の方向性について考察します。なお、ここでの自治体はより地域に密着した基礎自治体である市町村を対象とします。

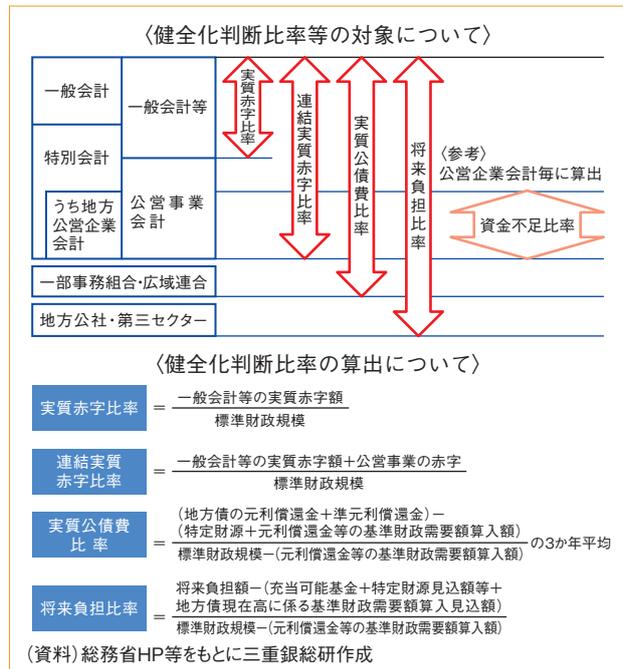
(2)財政の健全性と財政構造

自治体の財政運営をみるポイントには財政の健全性と財政構造という二つの視点があります。

まず、財政の健全性をみる際に一つの基準となるのが健全化判断比率です。2007年の北海道夕張市の財政再建準用団体への認定を契機に自治体財政が注目を集め、財政破たん防止を目的としたトリガー的制度として「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」(以下、「財政健全化法」)が制定され、健全化判断比率の公表と算定が2007年度決算から各自治体において開始されました。

この、健全化判断比率は「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」から構成されており、その対象とする会計の範囲はそれぞれの指標により異なりますが、従前の一般会計のみに捉われず公営事業会計や一部事務組合・広域連合、地方公社・第三セクターなど広い範囲を対象としていることに特徴があります(図表1)。また、一定の基準を超える自治体は財政健全化団体、財政再生団体として財政健全化計画の策定が義務付けられ、自主的な財政運営に制約が生じる可能性があります。

図表1 財政健全化判断比率の対象と算出方法



そして、もう一つの視点が財政構造です。財政の健全化を進めることは必要なことですが、自治体が財政運営の自主性を確保し、機動的、効果的な運営を行っていくためには、財政基盤の拡充や弾力性の確保など財政の構造を意識して運営していくことが重要です。

2.三重県内市町の財政状況

ここでは財政の健全性と財政構造の現状と変化について、より具体的な視点から確認するために、三重県内の29市町を例にとり、健全性と財政構造がどのような状態にあり、どう変化してきたかを確認してみます。

(1)三重県内市町の健全化の状況と変化

まず、健全性については、健全化判断比率の算定と公表が開始された2007年度と直近の確報値である2011年度との変化をみてみます。なお、4つの指標のうち、実質赤字比率、連結実質赤字比率は、三重県内において赤字に該当する市町がないため、以下では実質公債費比率と将来負担比率についてみることにします。

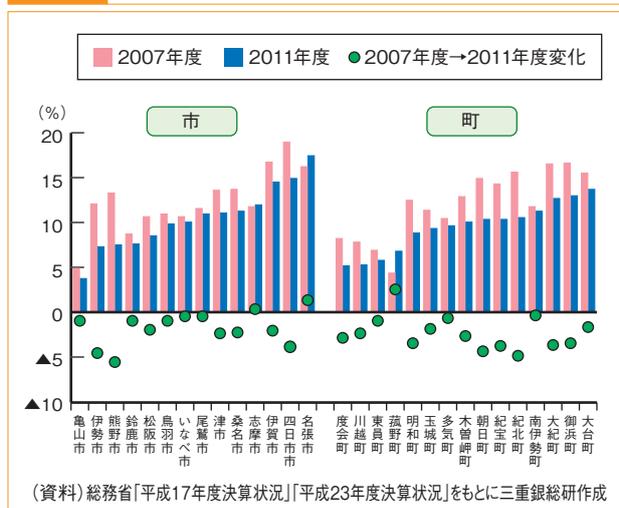
①実質公債費比率

実質公債費比率とは毎年度の財政規模に占め

る公債費などの債務返済負担の状況を見るもので、この比率が高いと一般の行政サービスの支出の裁量性が低くなることを意味します。

三重県内の市町における実質公債費比率の単純平均は9.8%（2011年度）であり、これは全国47都道府県で10位と比較的低い水準にあります。それぞれの市町の状況を見ると（図表2）、実質公債費比率が最も低いのは亀山市の3.7%、次いで度会町（5.1%）、川越町（5.2%）が続いています。

図表2 三重県内市町の実質公債費比率の状況と変化



市と町に分けてみると、2011年度の水準は市に比べて町の方が概ね低い状況にあり、2007年度から2011年度にかけての改善状況をみても市に比べて町の方で改善が進んでいる状況がみてとれます。

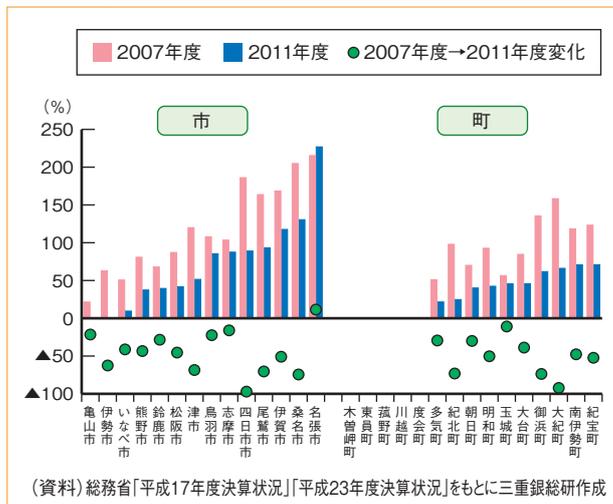
②将来負担比率

将来負担比率とは、自治体の債務負担から預貯金等の基金を差し引いた実質的な将来の債務負担が自治体の財政規模に対してどのくらいの水準であるかをみるものです。この比率が高いほどその自治体の将来的な財政負担が圧迫される可能性が高いといえます。

三重県内の市町における実質公債費比率の単純平均は51.7%（2011年度）であり、これは全国47都道府県で18位とこちらも中位以上の水準にあります。それぞれの市町の状況を見ると（図表3）、2011年度の将来負担比率が0の自治体は市は亀山市のみですが、町は木曾岬町、東員町、川越町、菰野町、度会町の5町にのぼります。

市と町に分けてみると、概ね市に比べて町の方

図表3 三重県内市町の将来負担比率の状況と変化



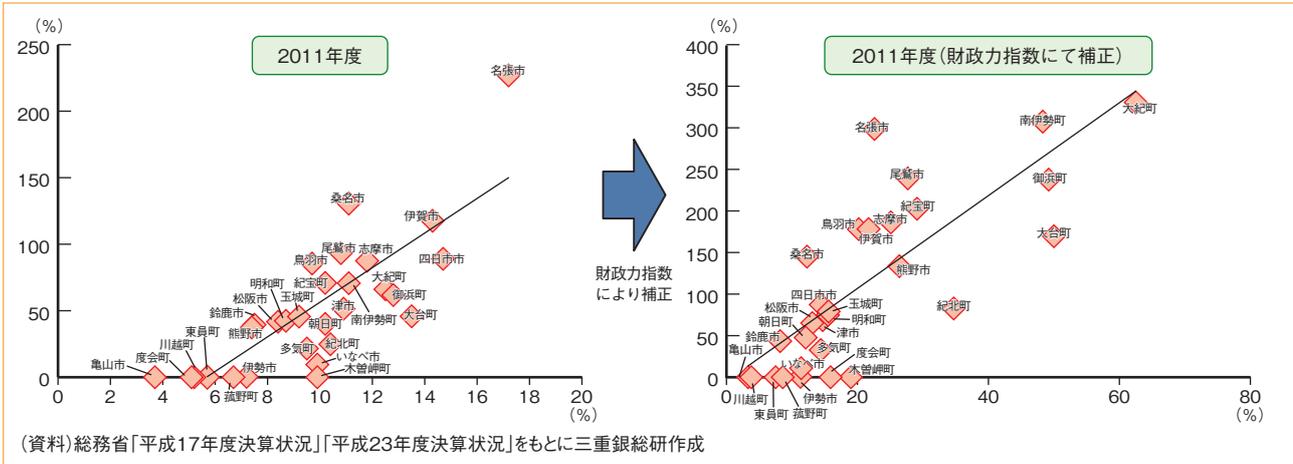
が低い傾向にあります。また、2007年度から2011年度にかけての改善状況をみると、ほとんどの市町で改善が進んでおり、市では四日市市、桑名市、尾鷲市、津市、伊勢市で、町では大紀町、御浜町、紀北町で60ポイント超の改善が進んでいます。

③実質公債費比率と将来負担比率のマトリクス

財政の健全性については、実質公債費比率を横軸に将来負担比率を縦軸にとってプロットすると、概ね正の相関がみられます。すなわち、将来負担比率が高い市町ほど、実質公債費比率も高くなる傾向にあります。これは、将来負担比率などストック面での負担の積み上がり、毎年度の返済負担である実質公債費比率の上昇に跳ね返る構造になっているためです。

もっとも、この数値については同様の数値でも財政力がある自治体とない自治体では、その数値の持つ意味合いが異なるため、各々の数値を財政力指数（財政力を表す指標、次頁参照）で補正（各指標を財政力指数で除する）することで、実質的な健全性の数値が確認できます（次頁図表4）。例えば、この補正により財政力指数が1を超えるような市町では元の数値より小さくなり、財政力指数が低い市町では元の数値より大きくなります。具体的にみると、補正前のマトリクスでは、名張市や伊賀市、桑名市、四日市市などがマトリクスの右上方に位置しますが、補正により大紀町、南伊勢町、御浜町、大台町など財政力指数の低い市町が右上方にスライドする形になります。

図表4 三重県内市町の財政健全性のマトリクス(縦軸:将来負担比率、横軸:実質公債費比率)



(2) 三重県市町の財政構造の状況と変化

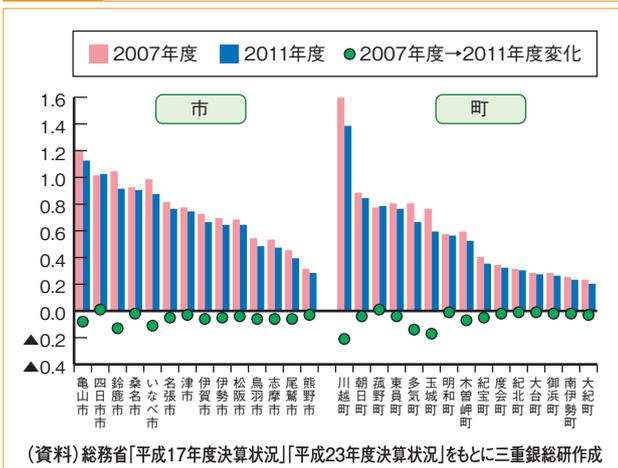
次に三重県内の各市町における財政基盤や弾力性といった財政構造を財政力指数と経常収支比率を用いてみることにします。

① 財政力指数

財政力指数とは、標準的な支出に対して、どのくらいの財源を自力で調達できるかを示しており、通常は3か年の平均値を用います。この数値が高いほど歳入基盤がしっかりしています。

2011年度の三重県内の市町の財政力指数をみると(図表5)、川越町(1.38)、亀山市(1.12)、四日市市(1.02)で1を上回っています。市と町に分けてみると、総じて市の方が町に比べて高い傾向にあります。これは、一般的に市の方が産業の集積や住民が多い場合が多く、自主的な財源の確保が進んでいるためとみられます。

図表5 三重県内市町の財政力指数の状況と変化



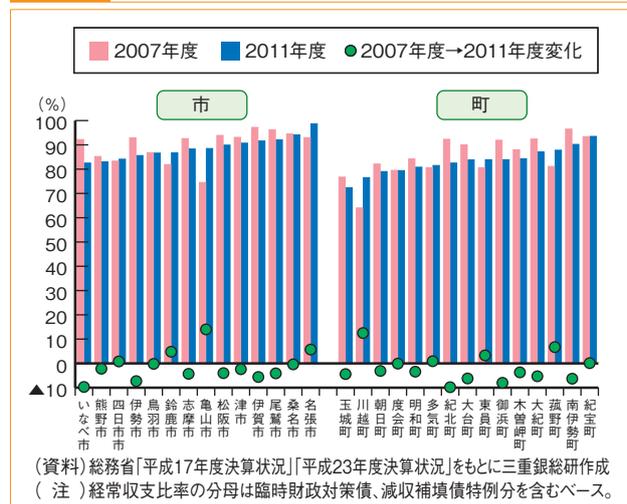
また、この4年間の変化をみると、ほとんどの市町で財政力指数が低下しており、これは2007年度がリーマンショック前であり、2011年度はまだリーマンショックからの回復の過渡期に位置しているという経済的な要因が大きく影響しているとみられます。

② 経常収支比率

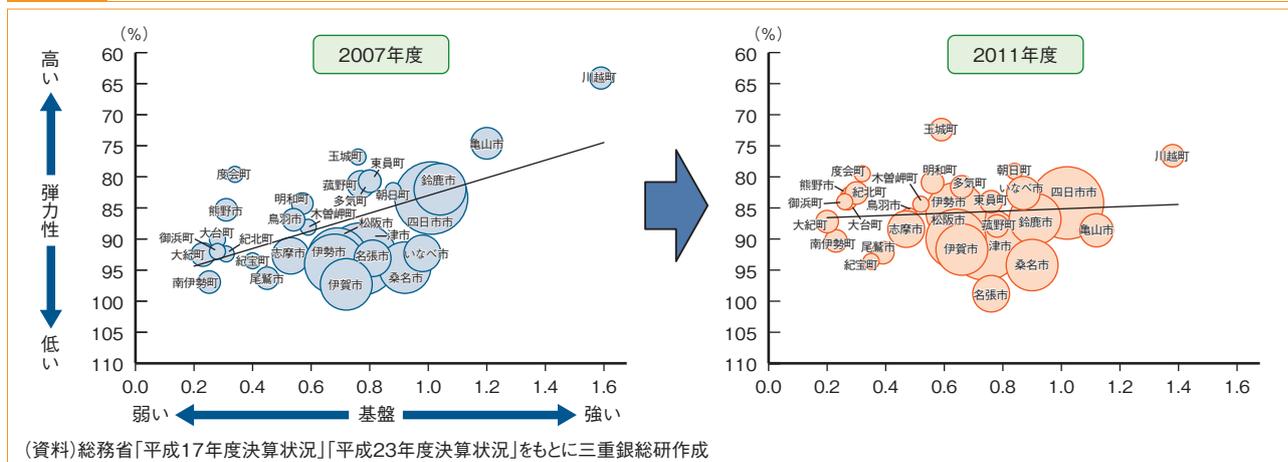
経常収支比率とは地方税や普通交付税など毎年度の経常的収入のうち、人件費、扶助費、公債費など経常的支出の割合がどれくらいの割合かを表した指標であり、この数値が高いほど財政構造が弾力性を欠いている状態にあるといえます。

2011年度の三重県内の市町の経常収支比率をみると(図表6)、玉城町(72.4%)、川越町(76.6%)、朝日町(79.1%)、度会町(79.5%)で80%を切る水準となっています。

図表6 三重県内市町の経常収支比率の状況と変化



図表7 三重県市町の財政構造のマトリクス(縦軸:経常収支比率、横軸:財政力指数)



この間の変化を市と町に分けてみると、総じて市に比べて町の方が低く、また、町の方において改善が進んでいる傾向がみられます。

また、悪化した自治体は、市では亀山市、名張市、鈴鹿市、四日市市、町では川越町、菰野町など比較的財政力の高い市町が多くなっています。

③ 財政構造のマトリクス

財政構造について、横軸に財政力指数、縦軸に経常収支比率、標準的な財政規模を円の大きさとしてプロットすると(図表7)、2007年度では、財政規模が大きいほど財政力指数が高く(亀山市や川越町など大企業立地等の地域を除く)、財政力指数が高い(財政基盤が強い)ほど経常収支比率が低い(弾力性の高い)傾向にあり、弱いながらも正の相関がみられました。しかし、2011年度では各市町で財政の弾力性が低下したこともあり、全体として相関性の弱まりがみられます。これについては、従前は大規模な自治体ほど財政力が高く、その結果、財政の弾力性も確保していましたが、近年では大規模な都市での行政ニーズ拡大により固定的な支出が増加していることにより財政の硬直化が進行しているためとみられます。

3. 今後の自治体財政を取り巻く環境

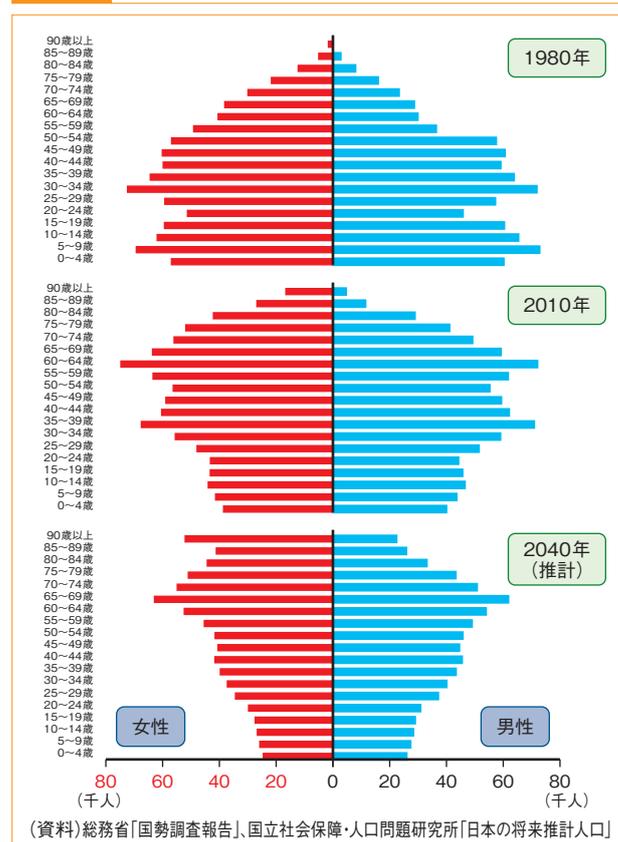
これまで三重県内市町を例に財政の状況とその変化についてみてきましたが、総じて健全化が進む一方で、財政構造面で硬直化の進行や十分な財政力の拡充が進まない状況にあります。

それでは今後の自治体の財政運営を考えるうえで、どのような事象に着目する必要があるのでしょうか。ここでは、今後の自治体財政を取り巻く環境についてマクロ、ミクロの両面からキーワード的に整理してみます。

(1) 人口減少・構造変化

第1は人口減少・構造変化です。すなわち、今後のわが国においては生産年齢人口の減少と高

図表8 三重県の人人口ピラミッドの変化



齢者の増加により、税収入の減少と社会保障費等の財政負担が増大し、財政硬直化が進むことが懸念されています。各地域でもそのスピードは異なるものの同様の構造変化に直面し、地方の財政運営にも大きな影響を及ぼすことが予想されます。

三重県でも1980年から2010年にかけて人口構造は年齢が若いほど数が多いピラミッド型から、中高年層が多い形へと変化し、2040年の人口推計をみると、さらに高年齢層が多い形へ変化するだけでなく、数の減少が進んでいることが分かります(前頁図表8)。生産年齢人口の減少を通じて、歳入の確保が課題となる一方、若年人口減少に対応した学校の統廃合や高齢者に対する行政サービスの拡充など支出構造の大きな変革が迫られることになります。

(2) インフラ老朽化

第2は社会資本(インフラ)の老朽化です。わが国では1950年代から60年代にかけて高度経済成長、東京オリンピックの開催を契機にインフラ整備が進みました。もっとも、この時期に建設された様々な公共施設は50年を超えるものが増えてきており(図表9)、今後は全国でこうした施設の維持・更新投資が必要とされるとみられます。

国や地方において人口構造変化により社会保障面での負担が増え、投資的経費に回らないなど財政面に予算制約がこれまで以上に出てくるとみられるため、新規の資本投資についてはこれまで以上に困難な状況も予想されます。

図表9 建設後50年以上経過したインフラ割合

種類	施設数	2010年度	2020年度	2030年度
道路橋	約15.5万橋 (橋長15m以上)	約8%	約26%	約53%
排水機場、水門等	約1万施設	約23%	約37%	約60%
下水道管きよ	総延長:約43万km(注)	約2%	約7%	約19%
港湾岸壁	約5千施設	約5%	約25%	約53%

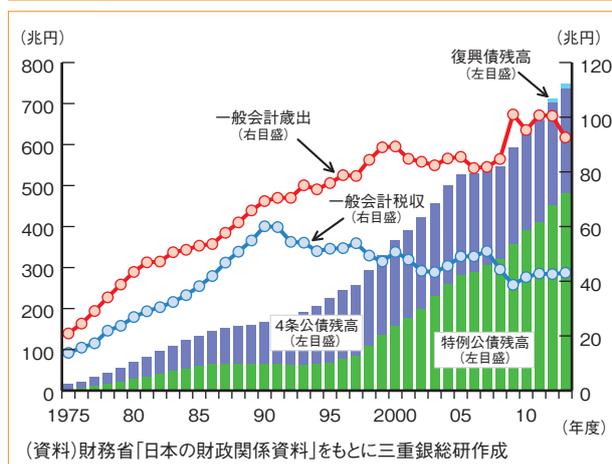
(資料)国土交通省「国土交通白書2012」
(注)岩手県、宮城県、福島県は調査対象外

(3) 国の財政悪化

第3は国家財政の悪化です。わが国の財政はバブル崩壊後の経済の長期停滞の影響もあり、

歳出に対し歳入が大幅に不足する状況が続いた結果、公債残高は1992年度から2012年度の20年間で約4倍の規模となっています。(図表10)。こうした国の財政立て直しが急務な状況において、今後、地方に対する財政支援がこれまで通りの水準を維持できるかどうかは不透明です。このように国の財政状況が厳しいなかで、地域への予算支援についても、2020年の東京オリンピック開催や東北地方の復旧・復興、原発事故対応等への重点配分が予想され、それ以外の地域にとっては限られたパイの奪い合いが必至な状況です。

図表10 国の財政状況と債務残高の推移



(4) 地方交付税の合併算定替

第4は地方交付税の合併算定替の問題です。全国の市町では2003年度から2010年度にかけて平成の大合併と呼ばれる市町村合併が進められましたが、この際に合併を促進する特例措置の一つとして、合併後10年間は合併前の自治体毎に算定される交付税額を保障し、その後5年間をかけて合併後一つの自治体として算定した額まで段階的に削減する、いわゆる合併算定替を実施しました。

三重県においても、2003年12月のいなべ市での合併を皮切りに69市町村から29市町へと再編が進み、このうち16の市町では合併算定替が適用されている状況にあります(次頁図表11)。今後、三重県内でも2014年度から2017年度にかけて逐次一本算定への段階補正が進められる見通しです。

図表11 三重県内の市町村合併の状況

合併年月日	市 町	旧市町村
2003年12月1日	いなべ市	北勢町、員弁町、大安町、藤原町
2004年10月1日	志摩市	浜島町、大王町、志摩町、阿児町、磯部町
2004年11月1日	伊勢市	上野市、伊賀町、鳥ヶ原村、阿山町、大山田村、青山町
2004年12月6日	桑名市	桑名市、多度町、長島町
2005年1月1日	松阪市	松阪市、嬉野町、三雲町、飯南町、飯高町
2005年1月11日	亀山市	亀山市、関町
2005年2月7日	四日市市	四日市市、楠町
2005年2月14日	大紀町	大宮町、紀勢町、大内山村
2005年10月1日	南伊勢町	南勢町、南島町
2005年10月11日	紀北町	紀伊長島町、海山町
2005年11月1日	伊勢市	伊勢市、二見町、小俣町、御園村
2005年11月1日	熊野市	熊野市、紀和町
2006年1月1日	津市	津市、久居市、河芸町、芸濃町、美里村、安濃町、香良洲町、一志町、白山町、美杉村
2006年1月1日	多気町	多気町、勢和村
2006年1月10日	大台町	大台町、宮川村
2006年1月10日	紀宝町	紀宝町、鵜殿村

(資料) 三重県HPをもとに三重銀総研作成

図表12 新地方公会計の実務上の課題と対応

- | | |
|------------------------|-------------------------------|
| (1) 固定資産台帳の整備 | (5) 地方公会計の推進に貢献する人材の育成・教育 |
| (2) 複式簿記の導入 | (6) 地方公共団体における事務負担等 |
| (3) 開示等に当たってのわかりやすい表示等 | (7) 地方全体に係る連結等の取扱い |
| (4) 活用の充実等 | (8) 実務の円滑な実施に向けた全体的なロードマップの提示 |

(資料) 総務省「今後の新地方公会計の推進に関する研究会・中間とりまとめ」に基づき三重銀総研作成

4. 求められる取組の方向性

このように今後の自治体を取り巻く環境はマクロ、ミクロの両面からみても厳しい状態にあるといえます。そして、各自治体が地域の活性化や住民の生活満足度の向上を目指すためには、こうした環境変化が自らの地域に及ぼす影響を十分に把握したうえで、財政面を核とした的確な対応策を検討していく必要があります。

以下では、こうした環境変化に対応するために国が進める制度改革や要求する改革に対して自治体に対応を進めていくことを「守りの財政」、自治体を取り巻く環境変化に対して自治体が自ら能動的に対応していくことを「攻めの財政」として捉え、それぞれについて今後の取組の方向性をみてみます。

(1) 守りの財政

① 新地方公会計への対応

貸借対照表などの財務書類を作成する新地方公会計にむけた取組は2006年度より進められ、2011年度決算では約96%の自治体で整備されています。今後は固定資産台帳や複式簿記の導入などの検討も進められていますが、固定資産台帳の整備の困難さ、職員の能力・教育等の要因により、実務的にはなかなか進展がないことも指摘されています。公会計改革は行政コストの適正な把握やインフラなどストック情報の有効な側面管理に寄与するものであり、各自治体における対応が望まれます(図表12)。

② 自治体間連携の推進

平成の大合併後の基礎自治体が抱える課題に今後どのような方向性を検討するべきかという問題について、第30次地方制度調査会の答申(2013年8月)が言及しています。例えば、その一つに都市部で通勤・通学者が集まる人口20万人以上の都市を「地方中枢拠点都市」として、周辺地域が病院や防災拠点など都市機能や施設の分担を進め、自治体間連携を行うという考えがあります。また、もう少し都市規模の小さいところでは、各地域がフルセットの生活機能を整備するのではなく、中心市と近隣の市町村が集約とネットワーク化の考え方を基本として相互に役割分担し、連携・協力することにより、圏域全体に必要な生活機能を確保する「定住自立圏構想」を総務省が進めており、三重県においても、いなべ市、松阪市、伊勢市において取組がみられます。また、自立が困難な市町については、都道府県がその機能を補完・代行していくという制度の創設も検討されています。

③ 民間活力の活用(PPP、PFI等)

民間のノウハウや資金を活用して公的サービスを行う手法にPPPやPFI等があり、わが国でも1999年にPFI法が制定されてから国や自治体において実施されてきました。2011年のPFI法改正により、施設運営権の導入など更に手法が拡大され、日本再興戦略、いわゆる成長戦略においても重要な施策の一つとなっています。

これまで、箱モノの費用延べ払い方式に過ぎないという見方や実務手続きの煩雑さなどで取組が進まない面もありましたが、各自治体がそれぞれ積み重ねた情報・ノウハウを地域間で

図表13 三重県内市町にかかるPFI事業の実施状況

市町名	事業内容	施設種類	実施方針公表
桑名市	図書館等複合公共施設整備事業	複合公共施設	2001年6月
四日市市	小中学校施設整備事業	義務教育委施設等	2003年2月
鈴鹿市	不燃物リサイクルセンター二期事業	廃棄物処理施設	2007年2月
紀宝町	町営浄化槽整備推進事業	浄化槽等	2007年10月
津市	新斎場整備運営事業	火葬場	2012年4月
尾鷲市	市営浄化槽整備事業	浄化槽等	2013年7月

(資料)日本PFI・PPP協会「PFI事業案件一覧」に基づき三重銀総研作成

の共有を進めることで、地域の実情に合った仕組み作りを行っていくことが求められます。なお、三重県内の市町におけるPFI事業の実施は一桁台にとどまっており、今後の積極的な取組が期待されます(図表13)。

(2) 攻めの財政

① 公共施設のファシリティマネジメント

人口減少・構造変化、インフラ老朽化、合併市町村の適切な運営という時代環境を踏まえた場合、各自治体が保有している公共施設を如何に適切に管理・活用していくかが重要な課題となります。これについては、施設への投資や維持・管理・運営を費用、効果、配置など総合的な視点から管理するファシリティ・マネジメント(FM)の考え方が必要とされます。これまでのように各部署がそれぞれのセクションで縦割りに管理してきた施設を総合的に把握し、その情報を財政運営にも反映させていくことが求められます。

三重県内においても大規模な市を中心に公共施設白書の作成やFM方針の策定、老朽化した施設の把握・管理を前倒しで進める等の動きを全庁的に実施している例もみられます(図表14)。

図表14 公共施設マネジメントに関する主な活動

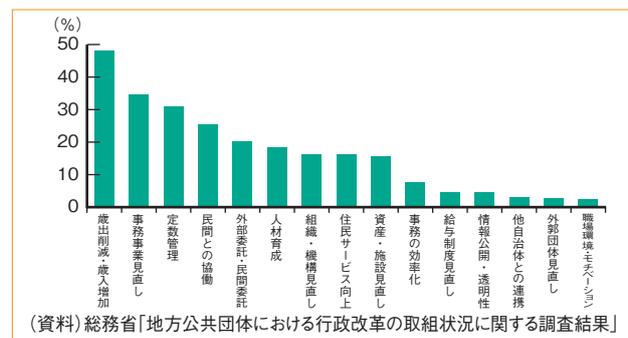
市町名	取組内容
四日市市	2011年3月に公共事業マネジメント白書を策定。コスト情報(事業運営・施設の維持管理コスト)とストック情報(建物状況、利用状況、運営状況)の両面から実態把握。今後は、市全体で検討・見直しを行い、継続使用、用途変更・廃止など、その公共施設のあり方を判断する方向。
伊勢市	2012年8月に公共施設マネジメント白書を策定。コスト情報とストック情報の両面から用途別の実態を調査。地域毎に概要と特性を整理し今後の方向性を検討。
伊賀市	2013年6月に公共施設白書を策定。25分野の施設について、①施設の概要、配置状況、②施設状況、③財務状況、④供給状況、⑤施設配置状況及び需給動向、⑥現状と課題、の6項目を調査。
桑名市	2013年度からファシリティマネジメントの考え方を導入し、FM推進方針、実行計画を策定予定。次年度以降、公共施設マネジメント白書の策定、公共施設の評価、公共施設再配置計画の策定を実施予定。

(資料)各自治体のHPをもとに三重銀総研作成

② 量から質の行政改革への転換

これまでも各自治体においては、財政の健全化や弾力性確保のために人件費や委託費など歳出を削減する努力を続けてきました(図表15)。しかし、こうした切り詰め型の量的縮小を指向した財政運営が行き過ぎると行政サービスの水準低下を招く可能性も指摘されています。各自治体における行政改革は既に量的な改革は進捗しており、今後は人口の減少や高齢化という自治体の直面する構造変化に対応して歳出の構造をシフトさせるなどの質的改革への転換、いわば第二ステージにおける行政改革が求められています。

図表15 自治体における行政改革の取組状況(2012年10月)



③ 自主財源力の強化

歳出面に重点をおいた施策だけでなく、歳入面でも自主財源の確保など歳入基盤を強化していくことが重要です。特に企業誘致などの場合は工場進出等にかかるケアや従業員の居住環境の整備など、規模の小さな自治体が単体で行うことが困難な場合もあり、周辺市町や県と連携を進めていくことも重要です。また、産業政策＝企業誘致という視点ではなく、従来から地域にある中小企業の支援やソーシャルビジネスなど地域課題の解決につながるような起業の支援など地域内の産業をいかに育成し、地域内で企業活動の土壌を耕して花を咲かせていくかという「エコノミック・ガーデニング(注)」の目線での産業政策を進める方法もあります。

(注)2006年の米国中小企業白書で報告された地域振興の考え方。地域の中小企業を大事に育てて経済の活性化や雇用の創出につなげる手法。

(2013. 10. 1)

別府 孝文