

## 2017 年度調査研究・中間報告

## 埼玉県戸田市・千葉県印西市における「自治」の諸相 (3)

## ——財政分析

倉地真太郎 [くらちしんたろう]

後藤・安田記念東京都市研究所研究員

後藤・安田記念東京都市研究所研究室では、人口が急増している自治体の政治・行政・地域社会の実態を明らかにし、地域における「自治」の動向をつかむため、埼玉県戸田市および千葉県印西市で、2017年8月から2018年3月にかけて、それぞれ断続的に延べ23日間（戸田市）、24日間（印西市）にわたる調査を実施した。調査においては、両市内各所に現地視察を行うとともに、市長・副市長・教育長・部課長級幹部職員をはじめとする行政担当者、議員、地域住民などそれぞれ計72人（戸田市）、62人（印西市）に対しヒアリングを行った。当調査の中間報告を、本誌2018年7月号から12月号にわたり掲載する予定である。本稿は、その第三弾である。

【なお、2016年度には人口減少に直面する自治体（徳島県那賀町）において同様の調査を実施した。その成果は、本誌2017年7月号から12月号に連載されている。】

## 1 はじめに

人口減少と東京一極集中が進む中、近年東京都内とその周辺地域の自治体税収が過去に例をみないペースで増大している。このような「財政が豊かな自治体」は、一見すると、取り上げるほどの財政問題が存在しないようにみえるが、実際には東京都23区や周辺のベッドタウンで自治体サービスの行政需要の急増と多様化が進んでいる。

もっとも、都市部への人口集中による都市問題・財政問題は決して新しい問題ではない。かつて宮本(1977)は、都市問題を集積不利益による社会的共同消費の不足であるとし、都市財政の膨張と財源の貧困が政治経済組織との関わりから生じていると論じた。特にオイルショック以降の低成長期において都市財政は、行政需要の高度化・多様化の一方で税収の伸びが鈍化するなどして、その対応に苦慮することになった(福田、1986)。都市部には地方部の

ような共同体が希薄であるから、共同作業や相互扶助を代替する公共サービスの供給水準が不足すれば、都市社会の秩序も統合も崩壊するリスクがある。そのため、大内兵衛がかつて述べたように、「都市の経済は豊かだけれども、都市の経営は苦しい」のである(神野、1995)。

近年では、人口減が要因となって地方部の自治体の持続可能性が問われる一方で、政府が取り組んでいる地方創生事業や税制改革では「ふるさと納税」や地方消費税の地域間配分など、事実上の都市部から地方部への税源偏在は正が行われており、東京都等はこれに強く反発している。この意味で、改めて都市周辺の人口集中地域における財政の持続可能性は検討されるべき課題である。そこで本稿では、このような古くて新しい問題として、埼玉県戸田市と千葉県印西市を事例に都市周辺自治体の財政問題を検討したい。

戸田市と印西市は、流入人口が流出人口を上回る

形で居住人口が増加し続けている都市周辺の自治体である。両市は、倉地（2017）で取り上げた徳島県那賀町のような過疎地域と比較すれば、明らかに財政状況は良好である。しかしながら、人口急増を背景として、住民ニーズの多様化・複雑化、将来的な高齢化による財政需要の増加が懸念されている。両市の全体の高齢化率は、全国平均よりも低く、「若い街」である。だが、戸田市は均一な町並みである一方、印西市は地区間で高齢化率も大きく異なり、多様性に満ちているなど、両市はそれぞれ特有の問題を抱えている。また、現時点で深刻な財政問題として表面化していないが、人も街も徐々に老いていく中で、将来的には浮上してくる可能性がある。

本稿では、両市の比較財政分析を通じて、人口急増地域の自治体における財政運営の状況や中期財政の見通しの類似点と相違点を明らかにする。具体的には、両市でのヒアリング調査結果を踏まえ、『決算カード』、『財政比較分析表』、『予算書』、『全国都市財政年報』、市と県の『統計年鑑』、両市の報告書などから分析する。

本稿の構成は以下の通りである。まず第二節では、戸田市と印西市の財政状況を概観し、両市の特徴を整理する。第三節では、両市の近年の予算編成方針と中期財政計画のあり方について検討し、将来の財政運営に対する考え方を整理する。第四節では、両市の比較分析を行い、今後の論点を整理して締めくくことにする。

## 2 戸田市と印西市の財政状況

### (1) 戸田市の財政事情

戸田市の財政力指数は、1983年度以降、1.0を上回っており、不交付団体になっている。財政力指数は、地方自治体の財政力を示す指数であり、基準財政収入額を基準財政需要額で除した値（過去3カ年の平均値）であり、財政力指数が高いほど一般的に「財政が豊か」といえる。財政力指数が1.0を上回る不交付団体はまさに「財政が豊かな自治体」の典型例だと考えられる。戸田市の場合は、1980年代初頭までは厳しい財政状況下にあったが、都市基盤の整備や公共施設の建設などのハード整備が盛んに行われた。そして埼京線が1985年に開通する数年前から固定資産税収が安定的に増加し、継続的な人

口流入増加によって歳入が増加し、財政運営が安定することになった。

その後、バブル崩壊の後遺症で、工場受注機会の減少や個人消費・設備投資が低調に推移し、財政力指数は県内1位を維持していたが、財政状況は悪化していった。その中で、神保国男が1998年の市長選挙で初当選する。神保市政のもとでは、経常経費比率が80%を超えるなどの課題があったことから、財政健全化へ向けた取り組みが、第三次総合振興計画のもとに行われるようになった<sup>1)</sup>。

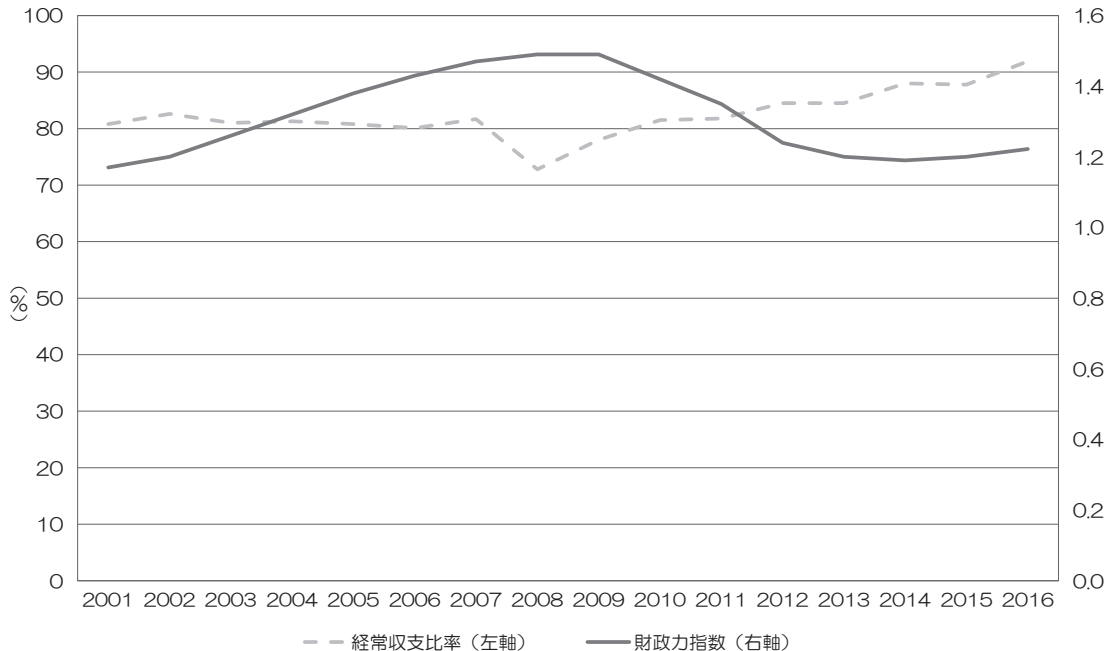
2000年代初頭から戸田市の財政力指数はさらに伸び続け、2006年度から2009年度まで1.4超えを記録した。だが、2010年度から財政力指数は低下し、2012年以降1.2台に収束した。とはいえ2016年度の財政力指数は、『全国都市財政年報』による類似人口規模・産業構造グループ（人口10万人以上15万人未満 産業比率：2次+3次90%以上、3次65%以上グループ[50位中]）のランキングで見ると、グループ内2位であることから、同規模の自治体の中では極めて財政状況が良いことが分かる<sup>2)</sup>（日本経済新聞社、2017）。

しかし、経常収支比率をみると、2009年度以降、扶助費、とりわけ民間保育所事業運営費等・公債費の増加によって上昇傾向にあり、財政力指数は高くとも財政構造の弾力性は失われつつある（図1参照）。性質別歳出ごとにみると、2016年度の経常収支比率は人件費が22.1%、扶助費が16.3%、公債費が7.9%と、義務経費が46.3%を占めており、とりわけ扶助費の経常収支比率が16.3%と類似団体平均よりも高い傾向にある。

歳出に占める扶助費の割合は、1980～90年代は7%台を推移していたが、2000年代以降増加し続けており、2005年度は15.7%、2016年度には30.4%まで増加し、裁量的経費に回せる財源が圧迫されている。

これは保育園の増設に伴う児童福祉関連費と生活保護費（医療扶助）が大幅に増加したことが原因であり、今後も扶助費の増加が続くと考えられる<sup>3)</sup>。民間保育所運営委託料の一部に関しては、戸田市は近隣市町村よりも保育単価が低いために、その差額分を一般財源から追加で拠出している。蔵市・川口市などの近隣市町村とも保育園誘致・保育士確保のために競い合っている状況<sup>4)</sup>にあり、今後も扶助費

図1 戸田市の財政力指数と経常収支比率



出所：戸田市『決算カード』より作成

の増加が続くと考えられる。

対して、歳出に占める人件費については、2005年度が21.3%であったが、その後減少し続け2016年度は14.0%まで減少した。全地方公共団体の一般行政職の給与月額を比較する基準であるラスパイレス指数をみると、戸田市は101.3（2016年度）であった。近年戸田市のラスパイレス指数の低下により、他団体との差は縮まりつつあるが、依然として類似団体平均（99.8）や全国市平均（99.1）よりも高い。これは戸田市が積極的に若手を登用しているため、同年代の国家公務員よりも昇任ペースが速い結果を反映しているからであり、今後は低下していくことが予想される<sup>5)</sup>。一方で職員数の方は、行政改革プランの「定員管理の適正化」にのっとり、減少傾向（過去5年間で-2.08%）にある。

投資的経費は、公共施設など将来ストックとして残るものに支出される経費であり、戸田市では小中学校設備改修、福祉センター整備、都市計画道路整備などが該当する。経年変化でみると、年度によって投資事業の内容が変わることから歳出に占める投資的経費の割合はバラつきがみられる。例えば2007年度は14.7%であったが、2009年度は21.7%、そして2014年度は21.2%、2016年度が9.7%となっ

ている。

次に歳入の詳細を確認しよう。戸田市の2016年度決算をみると、地方税収が53.4%（この内43.4%が市民税、46.1%が固定資産税、0.4%が軽自動車税、3.6%が市たばこ税、6.5%が都市計画税）、地方譲与税が0.4%、配当割交付金が0.2%、株式等譲渡所得割交付金が0.1%、地方消費税交付金が4.0%、自動車取得税交付金が0.1%、地方特例交付金が0.3%、地方交付税（特別）が0.1%、分担金・負担金が1.2%、使用料・手数料が2.0%、国庫支出金が17.6%（このうち82.3%が国庫負担金、16.8%が国庫補助金、0.9%が委託金）、県支出金が5.0%（このうち61.3%が県負担金、30.0%が県補助金、8.7%が委託金）、財産収入が1.0%、寄付金が0.4%、繰入金が1.1%、繰越金が5.0%、諸収入が3.0%（このうち競艇事業収入は21.6%を占める）、地方債が4.5%の構成になっている。

不交付団体である戸田市は、普通交付税ではなく、地方税を主な自主財源として財政運営を行っている。2016年度の自主財源比率は67.7%で『全国都市財政年報』の同グループのうち50位中3位である。地方税収は主に固定資産税が占めているが、これは市町村平均41.7%を上回っている。また市

民税は、市町村平均 45.3% に対して戸田市の方がやや小さく、特に法人分が小さいこと（法人均等割 2%、法人税割 8%）が影響している。戸田市の税収は、リーマンショックまでは緩やかに増加していたが、2009 年を契機に大幅に減少し、その後安定した固定資産税収によって年々増加傾向にあるものの、景気回復による大幅な伸びは期待できない状況にある<sup>6)</sup>。近年では、地方法人税の創設によって法人市民税法人割が引き下げられ、市税収入に影響が生じている。地方法人税の税収は普通交付税として各自治体に交付されるが、戸田市は不交付団体であるから、単なる税収の減収となる。このように戸田市は不交付団体ではあるが、持続的な税収増を前提とした財政運営は期待できない状況になっている。

戸田市の歳入面での特徴としてあげられるのは、「ボートレース戸田」という競艇の存在である。競艇の収入は、一部が競艇配分金として戸田市、川口市、蕨市の三市の自治体歳入の諸収入に繰り入れられることになっている。競艇配分金は 1991 年度には予算総額の 16% と大きな比重を占めるなど、自治体歳入を潤沢にし、戸田市の自治体サービスは他市と比較して充実することになった。

しかし近年は、競艇の人气が低迷していることから、競艇配分金が減少してきている。2000 年度には戸田競艇場の収益分配金が減少したこと、新年度事業に影響が生じるなどの問題が発生した<sup>7)</sup>。2015 年度においては、競艇配分金は予算総額の 0.7% しか占めず、現在は競艇配分金を当てにすることは難しい<sup>8)</sup>。収益事業全体でみても、特に近年収入の減少傾向が続いている状況である<sup>9)</sup>。だが、競艇配分金の影響は高いサービス水準を維持する圧力として存在し続けている。というのも、とある職員によれば、財政が現在よりも豊かだった時代を知る住民が、現状よりも潤沢な財源が未だに存在するという印象を抱いてしまい、市に対して、より高い水準のサービスを求めてしまうことが理由である。それに加え、市内 50 か所の「ちびっこプール」や全ての町会に町会会館があるといったように、競艇配分金が多かった時代の公共施設が市内に残存しており、その管理維持費が歳出増圧力の一因となっている。

とりわけ競艇配分金による潤沢な収入という認識は、近年市内に引っ越してきた住民より昔から住んでいる住民に共有されているようである。例えば、

1973 年度から 1987 年度まで戸田市では全国で唯一、国保世帯主への 10 割給付を守ってきたことがあげられる。しかし、2018 年度から国民健康保険の財政運営が県単位化され、その影響によって、県内市町村毎に必要な保険税は、戸田市が最も高く、最も低い長瀨町と比較して 2 倍近く差が開くことになっており、今や状況が反転している<sup>10)</sup>。なお、財政課によれば、国民健康保険の繰り出しが年間 20 億あり、他市よりも大きいことから、財政運営上の大きな足かせになっているという。

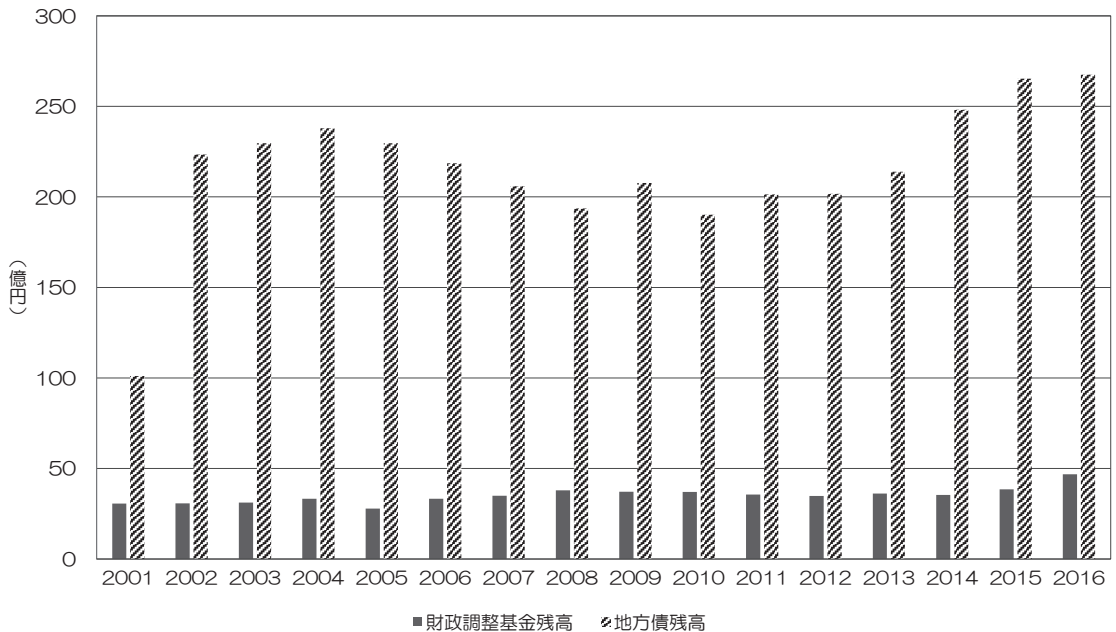
他にも、従来サービスの縮小や負担引き上げ策が一部取られており、旧住民にとっては以前よりも負担感が大きくなっていると考えられる。例えば、在宅介護支援金の減額、学童保育料の値上げ、上戸田地域交流センターの利用料値上げ、保育園保育料値上げ、自転車駐車場利用料の値上げ（1 年定期 540 円／月→6 カ月定期 1,620 円／月<sup>11)</sup>）、下水道使用量の値上げ（777 円／月→1,004 円／月、依然として東京 23 区・県内最安<sup>12)</sup>）、戸田市奨学金の半額返済を全額返済に戻すなどの変更が実施されている。もっとも各種料金の負担が他の市町村より重くなったわけではない。また、保育料等は、2014 年度以前は国の標準保育料よりも低く、その差額分を市が単独で負担していたのだが、2015 年度以降の新制度に備えて（低・中所得階層負担は据え置きで）保育料を引き上げる必要があったという経緯があった<sup>13)</sup>。このような相対的なサービス水準低下・負担増は、たとえ類似団体と比較して依然として充実したサービス・低負担であったとしても、昔から住んでいる住民にとっては不満の一因になり得る可能性はある。

最後に、地方債残高や基金残高について確認しよう（図 2 参照）。地方債残高は 2004 年度から 2008 年度にかけて減少し底をついたが、その後 2010 年度を除き増加し続けている。しかし実質公債費比率（3 カ年平均）は近年低下傾向にあり、2012 年度の 4.2% から 2016 年度には 3.8% と、早期健全化基準 25% を大幅に下回っている。また同様に将来負担比率も 40.4% と早期健全化基準 350% を大幅に下回っている。一方、基金残高（財政調整基金）は、30 億円強の水準で極めて安定的に推移しており、財政課としても前年度水準を維持するように運営を行っている。

戸田市のような不交付団体は基準財政収入額が基



図2 戸田市の財政調整基金残高と地方債残高



出所：戸田市『決算カード』より作成

準財政需要額を上回っている状況にあり、ニーズに対し税収が追いついているように一見思える。しかし、基準財政需要額は「標準」的なサービス水準を想定して行政需要を積み上げた想定上の数値であり、もし戸田市が「標準」を超える自治体サービスを提供しているのであれば、不交付団体だったとしても、「実態としてはニーズが増えている状況」（財政課ヒアリング）であり、決して潤沢な財源による財政運営ができていないわけではないのである。

## (2) 印西市の財政事情

### ①近年の財政状況

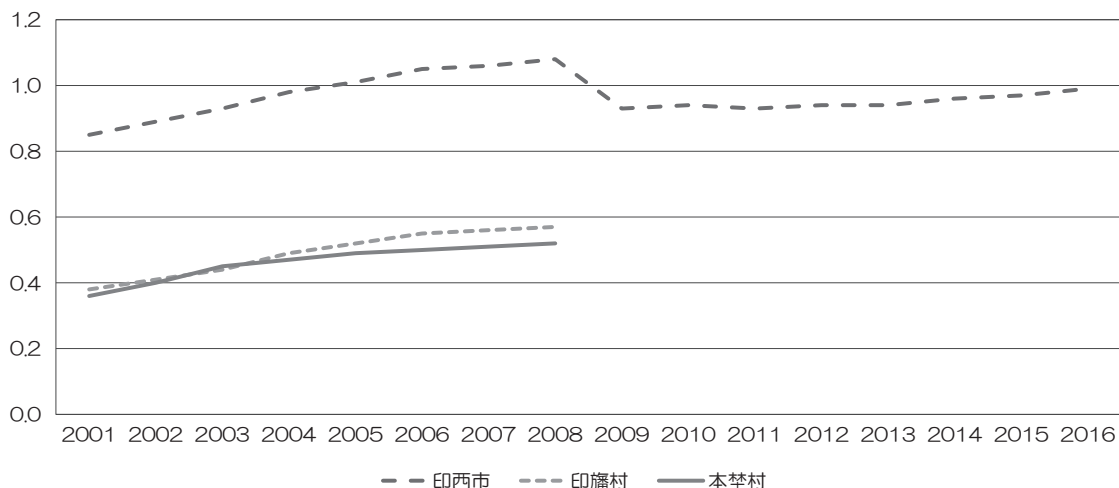
印西市内の千葉ニュータウンの計画が策定されたのは1967年、入居が開始されたのが1984年のことであった。それ以降、市内の人口が増加し続け、特に2010年に京成成田スカイアクセス線、2017年に北千葉道路が開通するなど、都市部への通勤が容易になってきた。2010年3月には印西市は印旛村、本埜村を編入合併して新印西市が誕生し、旧印西市時代より市域は大きく拡大することになった。

印西市は2017年度まで交付団体であったが、近年は特に財政力指数が1.0（不交付団体基準）をわずかに下回る状態であり、不交付団体入りするの

時間の問題であった。そして、2018年度、印西市は9年ぶりに不交付団体に加わることになった<sup>14)</sup>。人口流入による住民税収の堅調な伸びと民間企業による積極的な設備投資を背景に固定資産税も増加したことが寄与した。この意味で印西市も戸田市と同じく「財政が豊かな自治体」の一つである。特に旧印西市は、2005年度から2008年度まで財政力が1.0を超え、不交付団体になっていたが、一方で印旛村・本埜村は0.5台であった。合併後の印西市の財政力は、2010年度では0.94であったが、その後ほぼ横ばいで推移し、2016年度では市税収入の増加等により0.99とやや増加している（図3参照）。なお、2018年度からは不交付団体入りすることになっている。

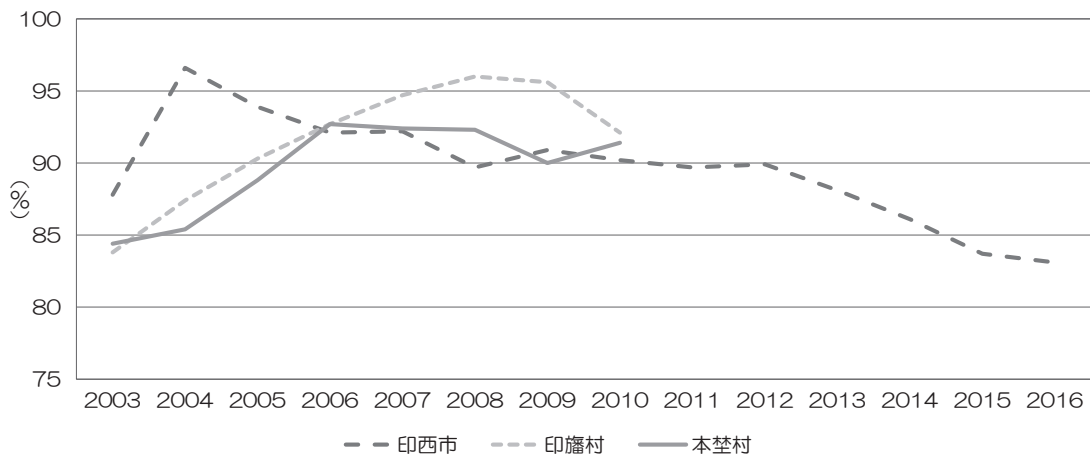
『全国都市財政年報』の同グループ（人口5万人以上10万人未満 産業比率：2次+3次90%以上、3次65%以上グループ [84位中]）では、財政力指数が5位であり、高い水準にある（日本経済新聞社、2017）。財政力指数が高い要因は、主に基準財政収入額の大きさにあり、具体的には、ニュータウン地域にはゆうちょ銀行や三井住友銀行などの大型データセンターがあり、その分の固定資産税収の影響が大きい。

図3 印西市（旧印西、印旛、本埜）の財政力指数の推移



出所：印西市『決算カード』より作成

図4 印西市（旧印西、印旛、本埜）の経常収支比率



出所：印西市『決算カード』より作成

まず歳出の状況を確認しよう。経常収支比率は、合併前の旧2村1市は90を超えていたが、合併以降は低下し続け、90を下回り、2011年度が89.7、2016年度は83.1まで低下している<sup>15)</sup>。つまり戸田市のように財政運営の硬直化は進んでおらず、むしろ裁量的経費にまわせる財源が増えている状況にある（図4参照）。

印西市の場合はすべての性質別歳出において住民一人あたりのコストが『財政比較分析表』が定義する類似団体（人口、産業構造等により全国の市町村を35のグループに分類）の平均値を下回っている。だが、歳出に占める扶助費の割合が2005年度に6.5%

であったが、その後増加し、2016年度には7.6%まで増加している。また、扶助費の一人あたりコストが類似団体内順位80位／85位と低いものの、2011年度の4万6,107円から、2016年度の6万3,785円（類似団体平均8万8,774円）と、近年増加傾向にある。これは保育園数の増加や生活保護事業費増などによる扶助費の増加が影響しているが、戸田市と比較すると依然として大きなウェイトを占めていないことが分かる。というのも、印西市に流入してくる人口は、千葉ニュータウン周辺に在住する者が多く、所得階層からみても生活保護等の福祉利用者の割合はそれほど多くない。実際、印西市の生活保護

率（2015年度）は千人あたり3.7人で、千葉県平均13.4人と比較して非常に低いことが特徴的である<sup>16)</sup>。印西市は子育て支援として民間保育園への助成（市の単独分を上乗せ、1960万円〔2017年度〕）や保育士への支援などにも力を入れているが<sup>17)</sup>、（市内平均でみて）高齢化率が全国平均よりも低いことから、生活保護に限らず、福祉系サービスの需要が比較的小さく、他にも一人あたりの病院数や介護施設数などが全国平均よりも少ない現状である。

人件費の割合は、2005年度が21.7%であったが、職員数の削減などの影響によって、その後低下し続け、18.5%まで減少している。職員数の削減に関して、印西市では、2010年度から2014年度にかけて定員管理計画を実施し、実職員数を700人から660人に抑え、2014年度までの目標を達成した。もっとも、職員数は2013年度から2014年度に微増に転じており、職員数の削減は限界点に近づいている状況だとして、行政サービスの維持に向けて2020年度末までに職員数を675人に増やすことを掲げている<sup>18)</sup>。2011年度の住民一人あたり人件費は6万4,512円で、類似団体平均の6万9,188円よりわずかに低かったものの、その後横ばいで推移し、2016年度においては5万8,928円と類似団体平均5万7,713円をわずかに上回っている。

投資的経費については、普通建設事業費が牧の原小学校新設、道路・公園及び給食センター整備事業などにより増加傾向にあるが、類似団体との比較でみれば必ずしも高い水準にあるわけではない。ただし、2016年度は前年度より28.5%増加となり、内訳をみると、補助事業費が大幅減の一方で、単独事業費が大幅増となっている。

歳入（2016年度）については、まず一般財源は、地方税が49.5%、地方剰余金が0.9%、株式等譲渡所得割交付金が0.1%、地方消費税交付金が3.8%、ゴルフ場利用税交付金が0.4%、自動車取得税交付金が0.2%、地方特例交付金が0.3%、地方交付税が5.5%（普通が4.6%、特別が0.8%、震災復興特別が0.1%）その他0.2%となり、歳入の合計60.9%を占める。他には分担金及び負担金が1.0%、使用料が1.0%、手数料が0.2%、国庫支出金が9.7%、都道府県支出金が5.4%、財産収入が0.2%、繰入金6.1%、繰越金が4.0%、諸収入が6.3%、地方債が5.1%（臨時財政対策債が0.6%）となっている。

歳入に占める地方交付税の割合の全国平均が49.1%であることを考えると、地方交付税に対する依存度は小さい。自主財源比率は68.32%と『全国都市財政年報』の同グループでは84位中4位であり、高い水準にあるといえる。

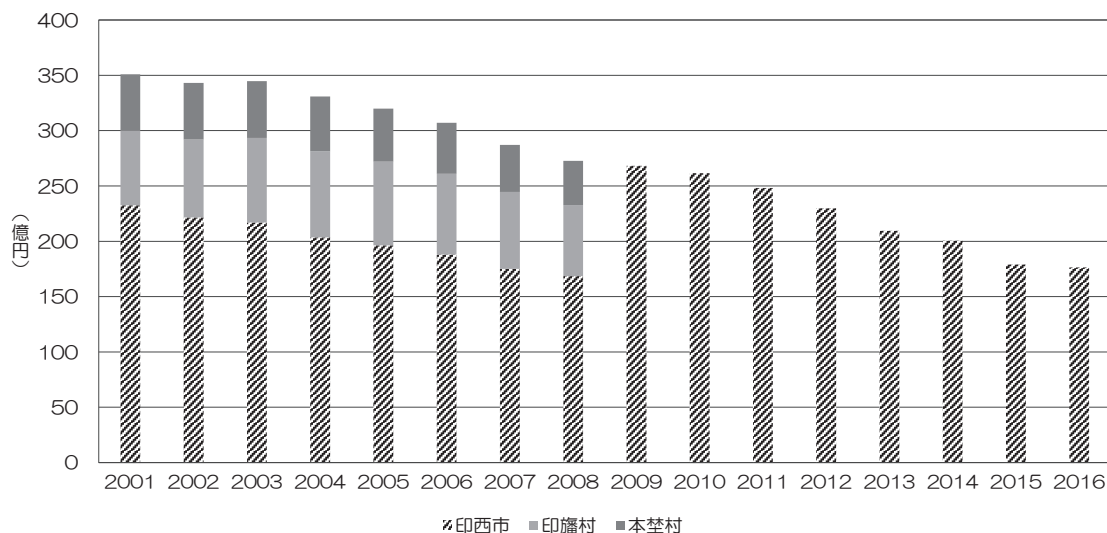
地方税収の割合は、合併時の2010年度が47.9%であり、税収自体も人口流入増によって増加し続けている（2013年度150億4140万→2016年度169億2800万）。市民税については、税収に対する割合が40.2%であり、このうち個人市民税が83.3%、法人市民税が16.7%を占める。市民税収は、2013年度66億2200万から2016年度71億4300万へと緩やかに増加している<sup>19)</sup>。ただし、法人住民税の一部国税化の影響によって法人市民税が減収している。

同じく固定資産税収は、税収に対する割合が46.3%と多くを占めるが、税収は伸び続けてはいるものの、増減率は不安定であり、2016年度は土地、家屋及び償却資産の評価替えの影響によって急増した<sup>20)</sup>。市民税の税収・割合はともにこの10年間で徐々に増加したのに対して、固定資産税の税収は増加しているが、その割合は減少している。これは人口増の影響に加えて、一人あたり市民税負担額が増加傾向にあることも影響している<sup>21)</sup>。このように、印西市の税収は人口増の影響で緩やかに増加してはいる。しかし、将来的には高齢化による市税の伸び悩みが懸念されており、今後も安定的に税収が増加し続けるとはいえないだろう<sup>22)</sup>。

一方で地方交付税は、合併直後の2011年度は歳入の9.6%を占めていたが、その後減少し始め2015年度には8.1%にまでなっている。2016年度は、基準財政収入額の増加と普通交付税の算定替縮小措置によって普通交付税は25.6%減少、特別交付税も8.3%減少となった（なお、2018年度より印西市は不交付団体になるが、普通交付税の合併算定替措置により、交付税が一部交付される）。国庫支出金も社会資本整備総合交付金<sup>23)</sup>の減額で4.3%減少した。繰入金は財政調整基金及び教育施設整備金繰入増により大幅増加となった。地方債については学校給食センター整備事業に関する借入れにより増加となった。

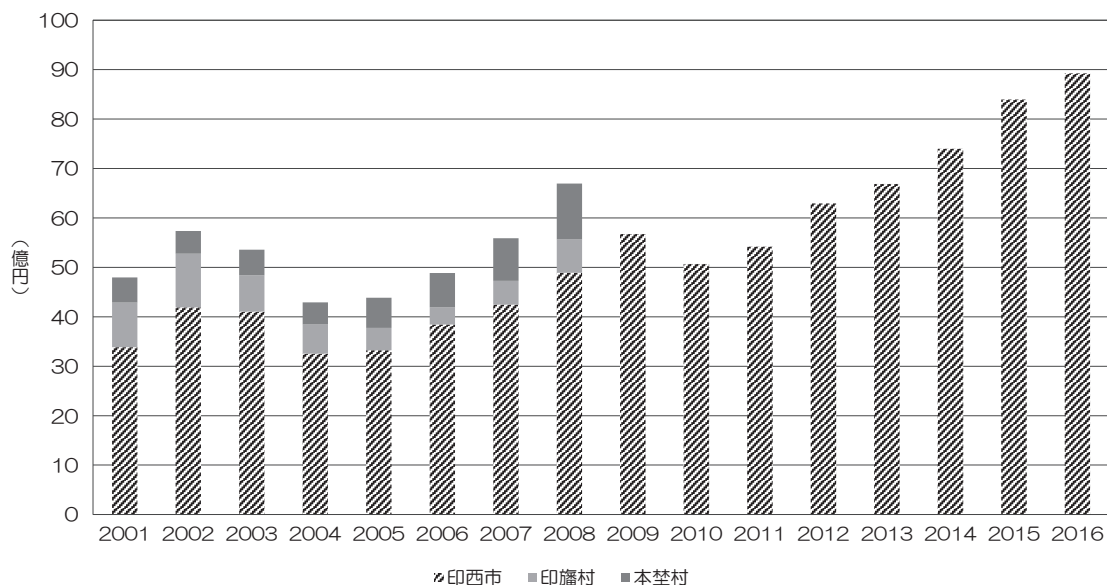
次に、地方債残高や基金について確認しよう（図5、図6参照）。地方債残高の合計は2010年度の合

図5 印西市（旧印西、印旛、本埜）の地方債残高の推移



出所：印西市『決算カード』より作成

図6 印西市（旧印西、印旛、本埜）の財政調整基金残高の推移



出所：印西市『決算カード』より作成

併以降、急速に減少し続けており、実質公債費比率は2011年度が10.6%であったが、2016年度には4.7%まで低下し、公債費負担比率も同様に11.1%から9.3%まで低下した。将来負担比率は、合併直前は旧2村1市のすべてがピークであったが、合併以降、急速に低下している。2011年度は58.3%であったが、2014年度は5.1%まで低下している。将

来負担比率の分子については、千葉ニュータウン事業関連の公共施設に要した起債及び立替施行の将来負担額が減少してきたことにより、2015年度に将来負担額を充当可能財源が上回る状況になっている<sup>24)</sup>。基金に関しては、合併以前の旧2村1市の合計額は2004年度の三位一体改革時に減少したが、その後増加し、合併以降、財政調整基金と特定目的基金



(公共施設維持管理等)を中心に急速に伸び続けている。基金残高の増加、市税収増加による標準財政規模の増加は、将来負担比率を押し下げる主な要因となっている。

以上のように、印西市は、近年は地方債残高の減少、市税収の緩やかな増加、財政力指数の増加など、いくつかの指標でみれば良好な財政運営ができている状況にある。

## ②印西市の合併に関する財政的文脈

印西市は、2010年3月に旧印西市、印旛村及び本埜村の合併により誕生した。印西市が合併に至る財政的な文脈はいかなるものであったか。まず旧2村1市にはもともと財政力格差があり、2000年代の旧印西市の財政力指数は旧2村の2倍近くあった。もっとも旧2村の財政力指数自体は2000年代以降着実に増加していった。確かに公債費負担比率については、印旛村で2005年度から2008年度まで増加した一方で、旧印西市では徐々に低下し、14.4まで低下したという差異もみられたが、旧2村1市でそれほど大きな差があるわけではなかった。例えば本埜村では合併前の段階から行政改革による人件費の削減と基金積み増しを行い、小川利彦元村長も「合併が遅れていてもその間、十分、自立してやっていける自治体になった」と評価するほどであった<sup>25)</sup>。少なくとも財政状況の著しい悪化が合併の直接的な原因ではなかったようである。

しかし、合併後の影響をみると、合併によって旧2村1市で自治体サービスは最も高い水準に調整されたことにより、旧2村の財政負担を1市が肩代わりしていることを懸念する市民の中にはいるという<sup>26)</sup>。板倉正直市長によれば「行政が遠くなった」という住民の声もあり、「行政サービスは低下していないと思うが、旧2村の市民には敷居が高くなったと感じている人も多いと思う」と述べている<sup>27)</sup>。また、合併から1年後に発生した東日本大震災の影響により、震災復旧による財政需要で合併後の体制の整備に遅れが生じている<sup>28)</sup>。合併自治体に対する国の財政支援として、普通交付税の算定替え分が交付されたが、2015年度より措置分の段階的縮小が始まっており、2020年度には算定替え分はなくなり、一本算定のみとなるため、施設の再編などに伴い財政的な厳しさが増す可能性が高い。

以上で整理してきたように、戸田市と印西市は全国的にみれば明らかに「財政が豊かな自治体」の一つとしてあげられる。しかし、人口が急増する中で税収は緩やかに増加し、財政状況を示すいくつかの指数は改善傾向にあるものの、児童数増と高齢化率上昇による扶助費の増加、公共施設の老朽化による更新維持費の増加・積み立てなど、住民ニーズに応えながら同時に将来の財政運営に対する備えを行う必要があるだろう。

## 3 予算・中期的な財政見通しの比較分析

### (1) 戸田市の予算・中期的な財政見通しの分析

#### ①戸田市における予算編成

両市の財政状況を踏まえた上で、次に両市の予算編成や将来的な財政の見通しをどのようにして決めているのかを確認する。

まず戸田市の予算編成に関して、神保元市長は、「不交付団体だから財政的に豊かだと言う人もいるが、決して豊かではなく、様々な対策を打ってきた」と述べているように、戸田市は行政需要が増加・多様化する中でも、より質の高い教育サービスや保育サービスに非常に力をいれてきた。また、新幹線両脇にある緩衝地帯に日本一長い花壇を作るために、少しずつ整備を進めるなど環境の美化にも取り組んできた<sup>29)</sup>。

しかし、神保元市長のスタンスは、必ずしもすべての議員会派で共有されているわけではなかった。

会派によって予算編成や中期財政計画に対するスタンスも異なっている。会派Aでは、国や県の補助金を積極的に活用するよう働きかけることを重視している。会派Bでは、市長の健全財政路線を踏襲している。また会派Cは、様々な事業の補助金に無駄があり、とりわけ行政職員のオーバーワークが目立つ一方で委託料が多すぎることを批判していた。対照的に会派Dでは、高齢者などのサービス縮小や負担増加を批判し、積極財政路線を主張している。将来的な高齢化に対しても税収の安定的な増加が見込めるという。

近年注目されている基金に関しては、会派によって「積みすぎだ」という声もあれば、基金残高を維持すべきというスタンスもみられた。またインフラ維持管理についても、計画的に対策をしてはいる

が、見積もりが正しいかどうかを疑問視する声もあった。新住民と旧住民の間で予算を巡って地域ごとに対立が起こっているという指摘もあった。

そのような中で成立した戸田市の2018年度予算編成方針をみると、歳入に関しては、地方法人税創設（国税）による法人市民税の大幅減（約4億4千万）の影響で、市税収が6年ぶりの減収となり、財源の確保が今後一層課題となっている。一方、歳出については社会保障費の増加や待機児童対策の経費増加の見込み、公共施設の大規模改修や小中学校の建替などによる多額の財源が必要となる。これらの要因から、経常収支比率の今後のさらなる増加が懸念されている<sup>30)</sup>。このことから編成方針の一部には、市単独事業の抜本的見直し、効率的・効果的な事業手法の選択・再構築、受益者負担の適正化などがあり、単独事業や料金負担の見直しが検討されている。

## ②戸田市の中期財政計画

戸田市では、今後の歳入・歳出の動向を捉え、中期的な健全財政を堅持するための計画として、財務部財政課が5カ年の中期財政計画を毎年度ローリングを実施して公表している。中期財政計画は、「各課からの見込み等に基づく歳入、歳出推計を基礎」とし、財務部財政課が財政計画（総括表）を作成する。計画は、「財政運営の健全性を堅持するための指針の一環」とすることを目的の一つとする。

中期財政計画によると、歳入については、それぞれの科目について推計方法が示されている。詳細は割愛するが、市税に関しては、次年度分を前年度等の過去のパターンや景気動向などから見込み額を推計し、次年度以降は同額としている（税制改革の影響も加味）。また国庫支出金なども、当年度の伸び率を勘案して、次年度以降の推計値を出している。このように基本的に歳入推計は、次年度の見込み額を過去のパターンから推計し、それ以降は同額あるいは同率の変化が続くとしている。

歳出に関しては、今後は、扶助費の増加、国民健康保険、介護保険、区画整理事業などの特別会計への繰出金増加、公債費の増加による経常的経費の増加が見込まれる。同時に、公共施設改修や都市基盤整備などに用いる臨時政策的経費に必要な財源も増えるのだが、計画によれば財源不足が生じる。計画

の策定においては、計画上の目標として一定基準の削減目標を設定し、臨時・政策的経費に配分できる財源を確保する。主な削減項目としては、①経常的経費の削減、②都市基盤整備事業費の抑制、③その他の臨時・政策的経費の維持などとし、基金残高の維持を目指す。計画の策定の際には、各担当課に歳出見込みをヒアリングするが、各担当課は前年度の伸び率を前提としてそれぞれ要求をするので、それらを合算すると、過年度の実際の伸び率を超えてしまい、歳出規模が過度に大きくなってしまう。そのため財政課が各担当課の要求する額の調整を行う必要がある。次年度の見込みに関してリアルに示し、それ以降は戸田市財政の厳しさを示すという狙いが計画策定当初からあったという。

計画によれば、地方債残高は、中期保全計画に基づく、小中学校、文化会館などの公共施設改修により、新規借入がピークを迎えることから、2020年度まで増加し、2021年度から2022年度まで減少する見込みである。元金償還額は2020年度において30億円台に達することが見込まれている。また、将来負担比率についても、地方債残高と連動する形で2020年度にかけて上昇するが、2021年度以降は減少する見込みである。

中期財政計画の課題としては、「臨時・政策的経費をこれまでのように計上した場合、大幅な財源不足に陥り」、「財源不足額に対しては地方債と基金を充当することとなるが、地方債は適償性のある事業のみにしか起債できず、また事業費の全額を起債できるわけではない」ので、「実質的には基金繰入額の上限によって、臨時・政策的経費の上限が左右される」ということである<sup>31)</sup>。しかし、将来的に公共施設の老朽化による大規模修繕・建替に伴う多額の経費を賄う必要があり、一定水準の基金残高を確保する必要がある。

## ③行政改革プラン、総合振興計画、公共施設中期保全計画との位置づけ

次に、戸田市の様々な計画を参照しながら、中期財政計画がどう位置づけられるかを確認しよう。

2016年度に策定した行政改革プランでは、三つの方針を柱にして計画を実施している。第一の柱である「財源確保に向けた積極的な経営」は、新たな財源の創出として、①ふるさと納税<sup>32)</sup>の推進、駐

車場の有料化、ネーミングライツなどの公有財産の有効活用などによる財源の創出、②企業誘致による税収確保（オフィスや研究所、商業施設も含めた企業誘致）、③使用料・手数料等による受益者負担の見直し、④税金などの積極的な徴収、⑤補助金の積極的な活用、があげられている。

第二の柱である「最適化を目指した行政経営」は、①事務事業等の見直し（経営企画課、財政課、資産管理課など各種課が担当）、②民間活力の活用と見直し、③ファシリティマネジメントの推進、④人材の開発・組織環境の整備、⑤特別会計、地方公営企業等の経営健全化、⑥電子化への取組の見直しと推進、から構成される。

第三の柱である「自治を育む地域経営」としては、①地域経営の基盤構築、②市内企業等との連携促進、③地域人材の発掘と育成、④女性の参画の推進、をあげている。

これらの施策の主な財政効果としては、公共工事コスト縮減対策（1億5149万）、現年課税分収納率向上対策（1億3088万）、国保レセプト点検の強化（1745万）などの財政効果がでていているという<sup>33)</sup>。

第4次総合振興計画後期基本計画において中期財政計画は、「着実な総合振興計画の実行に向けて」という目標を実現するための施策88「健全な財政運営」として、「各分野の行政計画、行政評価及び公会計と連携しながら、中長期的な視点に立って財政収支や指標を分析し、健全で効率的な財政運営に努め」、PDCAの活用による市民ニーズの把握、既存事業の見直しによるコスト削減、優先度の高い事業への予算配分、そして公共施設ファシリティマネジメントと連携した予算編成を実施しているという。また、基金残高についても「適正な範囲での基金繰入と新規積み立てを行い、基金残高を一定水準以上に維持するとともに、効率的な資金運用を図り、中長期的な財源確保に努め」としている。ただし、課題としては「市民との協働を推進する中で、中長期的な視点で財政状況を公表し、市政への関心を深めることが必要」と述べられている<sup>34)</sup>。しかし、後に述べる印西市の事例と対照的に、具体的な数値目標が中期財政計画や総合振興計画の中であげられているわけではない。

施策89「施設の計画的な管理」では公共施設管理に向けた計画が示されている。政府は2013年11

月に策定された「インフラ長寿命化基本計画」に基づき、2014年4月、各自治体に公共施設等総合管理計画の策定を要請したが、戸田市ではそれに先立ち2014年3月に策定された「戸田市公共施設再編方針」を受けて、「戸田市公共施設中長期保全計画」が、施策89「施設の計画的な管理」について、公共施設の維持管理・長寿命化を進めていくための方向性を取り組みを定めたものとして策定された。

戸田市では築30年以上の公共施設が73%、築40年以上の建物が40%以上あり、公共施設の老朽化が進んでいる。保全計画では、中長期の視点に立って、長期50年計画、中期5年計画（毎年更新）、実施1年計画（毎年更新）に分けて保全事業を推進していく。2005年度から2012年度の改修・更新（建替）の合計は平均約22.2億円、長寿命化による更新（建替）周期80年を前提とし、部位・設備別に修繕・改修周期を設定するシナリオを想定し、シミュレーションを実施している。それによれば将来50年間で平均約23.5億円、直近10年間では平均約19.3億円、直近20年間では約17.2億円の費用が算出される。このシミュレーションを踏まえて、各年度支出の平準化を図るために、財政計画と連動させる方針を採っている。

中期財政計画との関係でいえば、5年間の中期保全計画を策定する際に、将来の保全費用が市の財政規模に見合っているか検証が行われている。資産管理課が財政課との調整を行い、予算枠を決定し、同時に各所管課から要望をとりまとめ、各年度の財政と施設の状況を踏まえて毎年度中期計画と実施計画を更新している<sup>35)</sup>。

## （2）印西市の予算・中期的な財政見通しの分析

### ①印西市における予算編成と中期財政計画

次に印西市の予算編成方針、中期財政計画と様々な計画との関係性について整理しよう。

まず予算編成方針について市長の方針を確認すると、板倉正直市長は、前市長が決めた約200億円に及ぶごみ焼却場移転計画、UR都市機構の土地を購入する計画（40億円相当）が無駄使いだとし、計画の白紙撤回を公約に掲げて当選した<sup>36)</sup>。就任後初の2013年度予算以降、災害対策、子育て支援に加え、次期ごみ処理施設の規模縮小を目指すごみ減量化策など公約実現に向けた予算配分を行ってきた<sup>37)</sup>。



近年では普通交付税の算定替え措置の縮小の影響などから、「限られた財源の適正配分に努め、各事業の実施効果を十分に検証し、市民サービス向上に資することを念頭に編成し」ているという<sup>38)</sup>。

印西市の2018年度予算編成方針をみると、歳出については高齢化や福祉ニーズの増大から扶助費などの社会保障経費の増加、公共施設の維持管理と改修費の増加が見込まれる、歳入については合併に伴う普通交付税の特例措置分の段階的縮小が2015年度から始まっており、一般財源総額の確保が以前よりも困難になる。これらの要因を踏まえて、経常収支比率は前年度より減少したものの、今後の経常的経費の増加が懸念される。また将来負担については、年々減少しているが、地方債残高が約176億円、債務負担行為支出予定額が101億円となっていることから、今後も厳しい財政状況が続くとしている<sup>39)</sup>。

次に、印西市における財政計画を確認しよう。印西市が発表している財政計画は、市が基本構想に掲げる「ひと まち 自然 笑顔が輝く いんざい」を実現するための、後期計画・第二次基本計画に盛り込まれた施策の実施計画の一部である。そのため、独立した（あるいは総合計画を補完するような）中期財政計画というわけではなく、毎年度のローリングも実施されない。

ところで、印西市の毎年度の予算編成のスケジュールは以下のようになっている。10月頭に編成方針を発表し、10月中旬に各課で上がった概算要求を、各部に7名の担当がついてヒアリングをして査定し、11月中頃に1次内示を出す。その2、3日後までに復活要求が上げられ、その査定後、2次内示を出し、最終復活のヒアリングを市長・副市長を交えて行う。12月中頃から1月の上旬にかけて議会に上程し、3月に議会で承認を出す。このように毎年度の予算編成のスケジュールは、過密な日程で組まれており、現時点でここに中期財政計画の変更・評価等を組み込むことは難しいと考えられる。

中期財政計画は、印西市の基本計画の中に組み込まれているので、財政上の目標値も一体的に示されている。具体的には、経常収支比率を90%以下維持、実質公債費比率を10%以下維持、将来負担比率を10%以下維持、地方債残高を2022年度末までに135億円程度に減らすこと、財政調整基金残高を

標準財政規模の20%程度確保、特定目的基金残高を70億円以上維持、職員数を2020年度までに675人（2015年度660人）まで増やすこと、を目標としている。財政課によれば、中期財政計画の目標値は以前から同一であり、経常収支比率を最も重要視している。通常、経常収支比率が90%で、10%を投資的経費に回すことを目安としている。もっとも目標を設定すること自体が、機動的な財政運営を縛ってしまう恐れがあるので、実現のできない目標ではなく、クリアできる目標を立てている。また、特定目的基金に関しては、現在のところ新規に創設・廃止の計画はなく、標準財政規模の20%水準維持を目安とし、決算剰余金の2分の1を積み込むことを目標にしている。

2020年度までの財政収支の見通しについては、「先行き不透明な経済情勢の中で安易な伸びは見込めないこと」として、今年度の当初予算額をベースとし、一昨年度の決算、昨年度の予算・決算を参考にして第二次基本計画の中で見込んだ人口をもとに算出している。税制改革の影響や普通交付税の算定替え縮小の影響も加味している。

地方債残高については、市債残高が2015年度の約179億円から、5年後・2020年度までに約134億円まで減少すること（実質公債費比率10%以下を維持）、あわせて将来債務残高合計が約105億円から約50億円まで減少することを見通している。一方で基金残高も129億円から79億円まで減少（このうち財政調整基金が14億円程度減少）することを見込んでいる。

以上の見通しを踏まえて、収支試算における今後の課題と取り組みについては、①市税などの一般財源確保、②経常的経費の抑制、③投資的経費の取捨選択と充当財源の確保、④基金の適正管理をあげている。今後、市税の大幅な増収が見込めない中、老朽化した施設の維持管理費・教育施設費用の増加、単独事業による整備費用の増加など、将来的な財政ニーズに対して計画的に対応していくことが課題となっているのである。

## ②印西市の行政改革大綱と公共施設等総合管理計画<sup>40)</sup>

基本構想や行政改革プランでともに強調されているのが、千葉ニュータウン中央駅圏への入居に伴って建設・整備された公共施設の更新（改修・建替）

の必要性である。近年印西市の人口は増えてはいるが、市長としては「将来的には人口が減少し、すべての公共施設を維持することが困難になると予想」しており、あくまで主眼は既存の公共施設の管理・維持にある<sup>41)</sup>。

印西市が2017年3月に公表した「印西市公共施設等総合管理計画」では、総合計画との整合性を図りながら、計画期間を2017年度から34年間とし、印西市の人口数の将来見通しや高齢化率を踏まえてシミュレーションを行っている。まず公共施設・インフラの更新などに充当できる1年度あたりの財源は約22億円であるのに対し、今後必要な額は約55億円であり、今後34年間で毎年度平均33億円程度の不足が見込まれている。そのため、公共施設の延床面積を、現行の水準から34年間かけて34%減らしていく必要があるという<sup>42)</sup>。施設縮減の影響を抑えるため、跡地などの未利用地の売却、指定管理者制度の導入、PFI手法の活用、国庫補助・地方財政措置、広域連携の検討などといったソフト面の取り組みが行われる<sup>43)</sup>。

当然、34年で34%減らすことの実現可能性への疑問や「資産管理の手段と窓口に関する組織の大幅な変更・改変を視野にしているか」、「老朽化して維持費がかかるという分析だけでなく、30年経って利用実態がどう変わってきているか」といった質問も議会に出ていた<sup>44)</sup>。

なぜ印西市は34年という長期スパンで負担を標準化しようとするのか。それには、もちろん実施計画期間上の課題もあるが、財政上の理由もある。というのも、合併前と比べて歳出は人件費の抑制によって効率化が進んでいるが、合併後は市域も当然広がるので、インフラの整備に関しては（合併特例債の活用もあるものの）合併前と同じように費用がかかり、結果的に印西市の財政を想定以上に圧迫することになる。そのため、印西市は、合併の影響を最小限に留めるために、地方債残高の削減による将来負担比率の削減に注力している。

## 4 戸田市と印西市の比較

### (1) 戸田市と印西市の財政比較

これまでの戸田市と印西市の分析を踏まえて、両市の特徴を比較し、類似点と相違点を整理したい。

まず歳入構造についてである。戸田市と印西市では、流入人口が急増する中で住民税やマンションの固定資産税の増加を通じて地方税収が緩やかに増加している。だが、地方法人税の創設による税収減や将来的な急速な高齢化の影響による生産年齢人口の減少に伴う市民税収の伸び悩みによって、今後も持続的に増加する税収を確保できる保証がない点は共通している。戸田市の場合は、かつては競艇配分金などの税外収入が豊富にあったが、現在は規模も小さく、この財源に依存することはできない。戸田市政策研究所<sup>45)</sup>によれば、戸田市の個人市民税課税額の年齢人口別でみた将来推計では、2010年度の高齢者人口分が13.8%であるが、その後上昇しはじめ2035年には24.7%になるとしている。戸田市の推計によれば、人口減少と急速な高齢化の影響で、2010年度には83.7億円だった個人市民税収は、2040年度には74.7億円、2060年には63.6億円に減少する見込みであり、扶助費、国民健康保険、介護保険、後期高齢者医療保険の市負担分による歳出増も見込まれる<sup>46)</sup>。印西市の場合も、固定資産税収が安定しているものの、新たな企業誘致ができるかは未知数であるため、高齢化と人口減少によって税収が減少する可能性もある<sup>47)</sup>。

もっとも両市の法人市民税の割合はそれほど大きなウェイトを占めていない。東京都のように本社が集中して偏在すれば法人市民税収への依存度が大きくなり、景気による税収変動で財政危機が表面化しやすい。だが、両市の税収は基本的には個人市民税と固定資産税が支えているので、人口構成や人口数の変化による緩やかな税収変動はあったとしても、景気によって良くも悪くも大きく変動する可能性は高くないということである。

歳出については、人口急増による教育や待機児童対策などの行政需要に應えるために両市ともに力を入れているが、それぞれ特徴の違いがみられる。

まず戸田市においては貧困世帯が多いことから扶助費の割合が比較的高く、経常収支比率の悪化による財政運営の硬直化が懸念されている。これに輪をかけて、競艇場華やかなりし日の遺産とも言うべき歴史的経路依存性のために、市民の想定するサービス水準が高く、歳出増の圧力が強く、サービス水準を引き下げることへの反発は強いと考えられる。そのため、狭い市域を活かして、職員数を可能な限り



削減し、行政のスリム化を図っている状況である。

一方、印西市に流入してくる人口は千葉ニュータウンのマンション契約者が多く、彼らが生活保護受給者になるリスクはそれほど高くない。そのため、生活保護受給率も県内で低い水準にある。将来的に高齢化・人口減少が進み、扶助費の増加とスケールメリット低下によるサービス効率性の低下が同時に起こること<sup>48)</sup>、じわじわと経常収支比率が増加し、財政の硬直化が進むだろうが、戸田市と比べるとそれほどでもない。

しかし、印西市は、合併後の広い市域に点在する公共施設の維持管理に関して膨大な費用を捻出しなければならず、維持管理・改修費と普通建設事業費が重い財政負担になっている。もちろん合併の際には、普通交付税の算定替え措置、合併特例債、そして千葉県の支援措置があったとはいえ、これらの支援措置も段階的に縮小・廃止されていく状況にある。

このような状況の違いは、両市の財政運営の目標や中期的な財政見通しを巡るスタンスにも現れてくる。戸田市の場合は、中期財政計画では基金残高を維持しながら、扶助費比率の増加に対して、経常収支比率の改善が目指されている。これは人件費や単独事業費の見直しによって一般財源を捻出することによって達成されるとしている。近年、戸田市では、とりわけ待機児童対策や学童保育、小学校教育など児童向けサービスを重視しており、他の領域のサービスの削減あるいは料金・負担の引き上げが実施されている。

会派による財政問題に対するスタンスの違いが、どれほど実際の政策に反映されているかは今後検証しなければならないが、積極財政派と健全財政派、経費・補助金削減路線と補助金獲得路線など、会派による明確な違いがみられた。このような予算運営のスタンスの違いは、長期的な課題というよりも、今現在取り組むべき政策上の課題に対してはつきりと現れていると考えられる。

以上の事情から、戸田市の場合は、中期財政計画や毎年度の予算運営が、長期的な課題よりも、毎年度のローリングを行うことで、直近の課題と結び付けられて検討される傾向がある。実際、中期財政計画の推計も、次年度の見通し以外は、毎年度予算や実施計画上においてさほど重要視されているわけで

はないと考えられる。

対して印西市の場合は、扶助費の緩やかな増加はあるものの、戸田市ほど財政的に喫緊の課題はない。しかし、毎年度要する公共施設の多額の修繕維持費用を、長期で平準化させるために財源を捻出する必要がある。そのため、中期財政計画の最大の関心は——地方債残高はピークを越え安定した状況にあるものの——将来負担比率の推移に置かれることになる。また、印西市では合併時の財政上の支援が段階的に縮小していく中で、以前と同様に一般財源を継続的に確保していく必要がある。そのため、印西市の中期財政計画は、総合計画の一部として5年に一度の公表となり、直近の課題も多くあるものの、むしろ将来的な扶助費の増大、合併の財政的支援終了後の一般財源の確保、そして公共施設の修繕維持費用への長期的な対応が主眼となっているといえよう<sup>49)</sup>。

## (2) 今後の論点と課題

最後に、両市の財政運営における将来の姿を構想していく上で、以下の3つの課題を検討することにした。

第一は、(両市の課の職員も述べていたように)将来的な人口予測の困難さのために生じる財政運営上の課題である。これは都心周辺の市町村に限らず、日本全国の自治体に共通する課題ではあるが、各市が国立社会保障・人口問題研究所による人口推計をもとに算出した人口ビジョンの推測結果は、マンション建築や企業進出による人口の社会増減で大きく変動する可能性がある。そうすると、自治体は将来の人口予測に対してある程度バッファを設けた上で財政運営の見通しを立てなければならない。

そのような状況下で、両市の税収は緩やかに伸び続けているが、高齢化の影響で将来的に伸び率が鈍化する可能性が高い。投資による公益事業収入増加によって独自財源を確保するという都市経営の戦略(諸富、2018等)が両市に応用できない以上<sup>50)</sup>、(税率の引き上げや新税の導入の可能性を除けば)歳出削減による一般財源の確保や基金残高の維持に努めるしか選択肢はない。そのような不確実性の高い状況で、自治体は行政需要の増加や多様化に対して、サービスや施設設置を一時的な措置とするしかないのである(戸田市の小学校校舎の一時的な増築等)。

当然ながら、政治状況の変化によって、総合計画の力点の変更になり、財政計画の変更を迫られることも十分あり得るだろう。このような状況において、財政課や経営企画課が、中長期的な見通しと毎年度の予算運営を整合的に策定していくことは容易ではない。

予算論の研究で知られる加藤芳太郎は、計画と予算が、企画部局と財政部局の異なる行動様式としてそれぞれ現れる点で本質的に異なるものであり、この違いを「計画・予算ジレンマ」と名付けた。そして、このジレンマを解消する橋渡しとして「中期財政計画」を位置付けた。それは単なる歳出計画や財政フレームとも異なる。また、毎年度のローリングの作業だけでは不十分であり、予測から見通し、計画に至る方法の評価と意思決定、その基準となる考え方の再評価を絶えず行う必要があるという。したがって、加藤のいう「中期財政計画」では、長期で自由な「計画」と短期で保守的な「予算」の間で整合性を保ちながら、予算循環に絶えず反映させ、ジレンマを解消することが理想である（加藤、2008；加藤、1982；加藤一明・加藤芳太郎・渡辺、1973：203-205）。

また、同様に予算編成過程の研究で知られる稲沢克祐もこの問題について検討している。稲沢（2013）は、見通しというのは数値目標の設定がないため単なる予測に過ぎず、一方計画というのは数値計画から外れた場合に何らかのアクションが起きて軌道修正が行われなければならないとし、そのアクションの根拠となる「実施計画」と「行財政計画」を連動させる姿を、「戦略的財政計画」とし、その策定を提案している。

このような加藤や稲沢の中期財政計画の姿は、実際の両市の計画とどのように異なるのか。両市の中期財政計画では、経常収支比率や将来負担比率など、具体的な各々の課題に対応して目標（目標値とは限らない）が定められている。しかし、総合計画、行政改革プラン、中期財政計画には一方的な関係（総合計画・公共施設等総合管理計画→財政計画）がみられたとしても、相互に連動した計画の策定までには至っていない。現状のフレームワークでは、中期財政計画の実績・評価を絶えず予算ベースに落とし込むこと（財政計画→予算編成）はできていないと考えられる。毎年度ローリングを実施して

いる戸田市の中期財政計画では、次年度以降の見通しが算出されるが、それは事実上財源確保のための実施見通しを超えるものではない。実際、中期財政計画上の次年度以降の見通しは（議会や住民への説明というケースを除いて）さほど重要視されず、予算編成に活用される余地は（中期プロジェクトを除いて）ほとんどない状況である。となれば、次年度以降の見通しの正確性はさほど重視されない状況になるのは、むしろ自然なことである。しかし、それでは加藤の主張する「中期財政計画」や稲沢の主張する「戦略的財政計画」のあり方とは乖離していくことになるだろう。

第二は、将来的な高齢化率の上昇への対策についてである。将来的に高齢化が進んでいけば、いずれ地方税収の増加は伸び悩む。それだけでなく高齢化の影響で扶助費の割合が増加していくため、経常収支比率が悪化し、ますます財政の硬直化が進む可能性が高い。流入人口の増加に対応して子育て世帯向けの自治体サービスを充実させ、それがさらなる流入人口をもたらす、というスパイラルが続く限り、財政の硬直化が進むほど、他の領域の自治体サービス（高齢者向けのサービス）の相対的な縮小が続くだろう。また、公共施設の老朽化に対する更新維持費の捻出のために、両市は基金残高の計画的な管理をしているが、余裕をもって財源を捻出できる状況ではない。したがって、両市が高齢者向けサービスを維持しながら、継続的な流入人口を増やすために、子育て支援サービスを充実させ続けることは容易なことではない。将来的には両市の財政は他の自治体よりは裕福にみえたとしても、実際は以前よりも難しい舵取りに直面することになる。現時点ではさほど表面化していないが、このような予算配分のあり方は、戸田市では旧住民と新住民、印西市はニュータウン居住者とそれ以外の住民という構図で、将来的に世代間や地域間の対立を生む可能性もある。

第三は、行政のスリム化と「なり手不足」があいまって、財源に余裕があったとしても、住民のニーズを十分満たすことができない状況が生じることである。いわゆる夕張ショック以降、全国の自治体では行政改革のもとで定員管理計画を実行し、正規職員の配置転換・削減や外部委託を行い、人件費の抑制に努めてきた。しかし人口が急増する地域では、

自治体サービスのニーズが急増し、とりわけ保育事業や自治会・町内会のマンパワーを必要とする行政需要が増えてきている。両市では、公民館などハード面で充実している町内会でさえも、慢性的な人手不足・役員の後継者不足に悩まされてきた。また、両市は町内会に対して様々な補助金を用意しているが、それらが一括化されているわけではなく、(ある程度裁量性があったとしても)年度ごとに補助金申請をし、申請が認められて初めて使えるというのが一般的である。そのため、手続き自体が煩雑となり、補助金を継続的に活用できていないケースもあるという。この問題は両市というよりも、日本の補助金政策全般にかかわる問題であるが、行政需要が多様化・複雑化していく中で、サービスの担い手が自治体から、よりローカルでマイクロな主体に変わり、それに伴って補助金も降りてくる状況が増えるのであれば、補助金制度のあり方も再考する必要があるだろう。

最後に、財政民主主義の観点からいえば、住民がパブリックコメント、自治会、議員、選挙など、様々な政治的な媒介を通じて予算運営にコミットし、同時に決算や中期財政計画を住民が評価していくプロセスを予算過程の中で実現できることが望ましい。とりわけ地方行財政は、自治体が住民と直接向き合いながらサービスを提供していくため、住民にとって距離感の近い存在であり、国政よりも住民の要望を通しやすい。

しかし、地方税や予算の仕組みを理解する住民がいたとしても、最近注目されている自治体基金、地方自治体公会計制度、そして中期財政計画などは一般の住民にはほとんど馴染みのない制度であり、十分理解してもらうには多くの労力が必要である<sup>51)</sup>。それを自治体職員の努力のみでカヴァーするのは現実的ではない。年齢・地域など様々な差異を乗り越えて、一つの市として将来の財政運営を見通していくためには、いまだ多くの課題が残されている。幸い両市には、地方自治を支える人的資本(住民のスキル・ノウハウ)や社会関係資本(住民同士のネットワーク・コミュニティの結束力)が一部機能している。これらの課題を乗り越えるために、住民・議員・職員が協働しながら、どのようにして予算を作り、持続可能な財政・地方自治を実現していくかを今後検討していきたい。

※本論文は、日本学術振興会の科学研究費補助金(課題番号16H03585)を受けて行った研究成果の一部である。

## 注

- 1) 戸田市『戸田市史 昭和から平成へ』(2016年) pp. 18-19、p. 105。
- 2) 「財政比較分析表」においても、2015年度財政力指数は類似団体内順位で1位である。
- 3) 同様に、目的別経費でみると、民生費(住民一人あたり)は類似団体平均よりも高い。
- 4) 戸田市は2017年7月に保育所用地に対する固定資産税等の減免を開始したが、その後10月に近隣の川口市が同様の施策を実施することを発表した。(川口市HP「保育所等用地に係る固定資産税減免制度について」<https://www.city.kawaguchi.lg.jp/jigyoshamuke/7/hoiku/12974.html>)
- 5) 戸田市「戸田市の給与・定員管理等について」
- 6) 戸田市「行財政改革プラン(第6次行政改革)」p. 5。
- 7) 「戸田競艇の売上高減少で新年度事業に影響」『朝日新聞』2000年2月23日。
- 8) 『広報戸田市』2018年4月15日号より。
- 9) 『平成27年度 戸田市の財務に関する年次報告書』より。
- 10) 「国税、ほぼ2倍差 戸田と長瀬、来年度の必要額試算/埼玉県」『朝日新聞』2017年12月1日。
- 11) 値上げをしたものの、以前として近隣市町村の月額利用料よりも安い状況である。
- 12) 『とだ議会だより』No. 193、p. 5。
- 13) 戸田市こども青少年部保育幼稚園課「戸田市の保育施策と保育料改定の検討について」
- 14) 「印西市が交付税不交付団体に」『日本経済新聞』2018年7月25日。
- 15) 性質別歳出の経常収支比率(2016年度)をみると、人件費が24.4%、扶助費が7.6%、公債費が11.4%と、義務的経費計が43.4%であった。
- 16) 千葉県『千葉県統計年鑑(平成28年)』
- 17) 『いんざい 議会だより』No. 180、p. 6。
- 18) 印西市総務部行政管理課「印西市定員管理計画(平成27年度～平成32年度)」p. 3。
- 19) 印西市「平成29年度当初予算の概要」「平成29年度印西市予算書」より。
- 20) 千葉ニュータウンの宅地開発が進んだ影響で、2016年度・2018年度ともに固定資産税の評価替えにおいて平均価額が増加し、固定資産税収は増加し続けている。(千葉県HP「固定資産(土地)の基準宅地の価格について」<https://www.pref.chiba.lg.jp/shichou/zei/kijuntakuchi/index.html>)
- 21) 印西市『データいんざい2016』
- 22) 印西市「第5次 印西市行政改革大綱(平成28年度～平成32年度)」p. 2。
- 23) 社会資本整備総合交付金事業は、主に千葉ニュータウン21住区整備やJR小林駅駅舎橋上化などを含む。(「一般会計3.3%増の319億円 災害対策、子育て支援に重点 印西市当初予算案」『千葉日報』2013年2月17日。)
- 24) 印西市「平成27年度財政状況資料集」

- 25) 『広報もとの』2006年10月号、No.437、p.2。
- 26) 「開発が進む市内二極化 一体感ある地域づくり 鍵印西市（上）【検証ちば 平成の大合併】(28)」『千葉日報』2016年2月4日。
- 27) 「企業誘致で好循環期待 高齢化問題、対応に苦慮 板倉正直市長に聞く 印西市（下）【検証ちば 平成の大合併】(30)」『千葉日報』2016年2月5日。
- 28) 同上。
- 29) 「Vol.110 [首長] 神保国男 戸田市長「子どもの笑顔があふれる緑豊かな街にしたいと思っています」」  
<http://www.dot-jp.or.jp/news/2876.html>
- 30) 戸田市 HP「2018年度（平成30年度）予算編成方針」  
<https://www.city.toda.saitama.jp/soshiki/171/zaisei-30henseihoushin.html>
- 31) 戸田市「中期財政計画（平成29～33年度）」p.8より。
- 32) 戸田市は不交付団体であるので、「ふるさと納税」による住民税の減収分に対して交付税措置がない。そのため、市民による「ふるさと納税」の利用がそのまま税収減に繋がっている。
- 33) 戸田市行政改革推進本部「戸田市行政財政改革プラン行財政改革推進計画取組実績報告書【平成28年度分】」
- 34) 戸田市「2017年度（平成29年度）着実な総合振興計画の実行に向けて」より。
- 35) 戸田市財務部資産管理課『戸田市公共施設中長期保全計画』平成26年3月。
- 36) 「200億円のゴミ焼却場移転中止 URだのみのまちづくり脱却」『日経グローバル』No.202、p.75。
- 37) 「一般会計3.3%増の319億円 災害対策、子育て支援に重点 印西市当初予算案」『千葉日報』2013年2月17日。
- 38) 「印西市9.9%減316億円 前年度の大型事業なく急減」『千葉日報』2017年2月8日。
- 39) 印西市「平成30年度当初予算の概要」[http://www.city.inzai.lg.jp/cmsfiles/contents/0000007/7640/H30yosan\\_gaiyou.pdf](http://www.city.inzai.lg.jp/cmsfiles/contents/0000007/7640/H30yosan_gaiyou.pdf)
- 40) 印西市「第5次 印西市行政改革大綱（平成28年度～平成32年度）」
- 41) 『いんざい 議会だより』No.183、p.7。
- 42) 2017年度から企画財政部が担当し、資産経営課がファシリティマネジメントと連携を行う予定である。
- 43) 印西市「印西市公共施設等総合管理計画概要版（平成29年3月）」
- 44) 玉木実「公共施設マネジメントについて」『議会だより』No.181、p.6。  
増田葉子「統廃合を前提にする前に」『議会だより』No.177、p.2。  
<http://www.city.inzai.lg.jp/cmsfiles/contents/0000006/6104/kaigiroku.pdf>
- 45) 戸田市政策研究所『急速な高齢化が戸田市へもたらす影響に関する研究～西暦2035年の高齢社会に備え戸田市は何を為すべきか～』2010年3月。
- 46) 戸田市「戸田市まち・ひと・しごと創生総合戦略」
- 47) 印西市「印西市まち・ひと・しごと創生総合戦略」p.17より。
- 48) 同上。
- 49) ただし、今後20～30年間の定員管理計画の策定は、総務部長によれば、長期的視点は必要だが現段階では考えておらず、将来予測の定量化が必要となるため難しいとしている（『いんざい 議会だより』No.182、p.10）。長期計画はあくまで公共施設の維持管理に限定されている。
- 50) 諸富（2018）は、「成熟型都市経営」への戦略として、投資とそのリターンに着目し、公益事業収入によって独自の財源を確保する等して、都市住民の需要に応えつつ、財政の持続可能性を担保していくことを提案している。
- 51) もっとも戸田市は、住民向けに戸田市の財政状況を解説する「なるほど！わかった！戸田市のおさいふ」というパンフレットを住民に配布するなど、財政の住民理解に向けた取り組みを進めている。また印西市は「広報いんざい」で予算状況を定期的に解説している。

#### 参考文献

- 稲沢克祐（2013）『自治体の財政診断と財政計画』学陽書房。
- 加藤一明・加藤芳太郎・渡辺保男（1973）『現代の地方自治—自治体の運営—』東京大学出版会。
- 加藤芳太郎（1982）『自治体の予算改革』東京大学出版会。
- 加藤芳太郎（2008）『予算論研究の歩み』敬文堂。
- 倉地真太郎（2017）「徳島県那賀町における『自治』の諸相(7)——財政分析」『都市問題』第108巻第12号、pp.92-105。
- 神野直彦（1995）「都市経営の破綻から再建へ」『都市を経営する』都市出版、pp.67-138。
- 日本経済新聞社（2017）『全国都市財政年報』日本経済新聞社。
- 福田俊夫（1986）「人口増加と都市財政構造に関する一考察：日米都市財政概念の比較検討」『中央学院大学商経論叢』1（1）、pp.41-60。
- 宮本憲一（1977）『財政改革』岩波書店。
- 諸富徹（2018）『人口減少時代の都市 成熟型のまちづくりへ』中公新書。