

# 徳島県那賀町における「自治」の諸相（7）

## ——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、人口減少に直面する自治体の政治・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、徳島県那賀町で、2016年8月から2017年10月にかけ、断続的に計40日にわたる調査を実施した。調査においては、町内各所にて現地視察を行うとともに、町長・副町長・課長級幹部をはじめとする行政担当者、議員、地域住民など計46人に対しヒアリングを行った。当調査の中間報告を、本誌2017年7月号～12月号にわたり掲載してきた。本稿は、その最終回である。

### 1 はじめに

過疎地域は、どのように持続可能な財政を見通していくべきいいだろうか。2014年度「過疎対策の現況」調査によれば、過疎地域の数は、市町村数の4割強、国土では半分強を占めるようになった。那賀町地域も例外ではない。市町村合併からすでに過疎地域認定されており、現在に至っている<sup>1)</sup>。那賀町地域の人口のピークは、1955年の24,713人であり、60年以上も前のことであった。その後人口減少の一途を辿り、2015年には8,402人まで減少し、特に那賀町の「奥」の地域（那賀川上流部地域）の人口急減が著しいといわれる（川手・小石川、2017）。

このような状況のもと、2014年12月、政府はまち・ひと・しごと創生総合戦略を打ち出し、「人口ビジョン」と「地方版総合戦略」の策定を努力義務として地方自治体に要請した<sup>2)</sup>。これにあわせて、那賀町も2015年10月同様のものを公表し、「人口ビジョン」では、将来的には個人町民税の減少や人口密度の低下により行政サービス提供の非効率化が生じ、行政サービスの維持が困難になると指摘した<sup>3)</sup>。この問題への対策として「那賀町まち・ひ

と・しごと創生総合戦略」では、2040年までに人口5,000人確保、2060年までに人口4,000人維持を掲げ、移住促進策を進めるとともに、合計特殊出生率の目標を1.6から1.7に引き上げる目標を掲げ、出産・子育て支援策の充実を提案した<sup>4)</sup>。しかし、行政サービスの維持が危ぶまれる中で、移住支援や子育てサービスの改善だけでは、税収減による財政状況の悪化は避けられず、依然として厳しい財政状況にある。

超高齢社会・人口減少社会に突入している現在、どのようにすれば地方自治体は持続可能性のある財政運営ができるのだろうか。地方財政の役割を通じて、地域のつながりや活力をどのようにして取り戻していくべきいいのだろうか。そして、地域で子どもを育て、地域で暮らしていくために、財政は何をすべきだろうか。本稿では、那賀町の財政分析を通じて、地域の課題と可能性、そして将来の姿について考察を行う。

### 2 那賀町財政の概要

まず、那賀町の財政状況に関して、「決算カ一

ド」、「財政比較分析表」、『広報なか』、『徳島県市町村普通会計当初予算』等を用いて、基本的な指標を確認しよう（表1を参照）。

那賀町の財政力指数は、合併時の2004年度は0.16であったが、2005年度（0.18）から上昇はじめ、2007年度には0.21まで回復した。しかし、その後は、2011年度-2012年度が0.19、2013年度-2014年度0.20、2015年度0.21と、わずかに上昇傾向にある。他の市町村と比較すると、全国平均だけでなく類似団体平均（0.25）よりも低い傾向にある。ただし、合併直後から改善傾向にあることから、類似団体平均との差もわずかに縮まっている。同様に、経常収支比率も合併後改善傾向にある。2014年度までは類似団体平均を下回っていたが、2015年度は86.0%と類似団体平均（82.3%）を上回り、財政の弾力性は悪化している。

地方債残高は、合併時に町道改良、し尿、ごみ処理場等の生活基盤整備、林道開設などの財源として借り入れた地方債の償還によってピークを迎えた（205億646万円）。だが、その後は高利率債の保証金免除線上償還を行うとともに、コストの低い代替手段の検討や普通建設事業の厳選などで新規発行額を毎年度10億円程度に抑制した。その結果、地方債残高は減少し続け、2015年度には139億9751万円まで減少した。公債費負担比率も2005年度に一度、合併以前の事業に関する地方債が増加したことから急増したが（20.4%→28.9%）、2009年度には地方債償還のピークを迎え、その後公債費負担比率及び実質公債費比率は低下し続け、2015年度にはそれぞれ18.1%、6.6%まで改善した。

このように各種指標をみれば、合併時の那賀町財政は危機的な状況にあったが、その後多くの点で改善に向かったことが確認できる。現時点においても那賀町財政は「財政再生基準」及び「早期健全化基準<sup>5)</sup>」に達しておらず、実質公債費比率の上昇による「財政再生団体」入りのリスクは今のところ低い。

続いて、那賀町の予算及び歳出歳入の動向について確認しよう。歳出総額の推移をみると、合併時2004年度に183億円とピークに達したが、その後2008年度までに104億円まで急減した。そして、2011年度には再び132億円まで増加したが、再び減少に転じ、2015年度には110億円まで減少した。

近年の那賀町予算の方針は、人口減少対策を目的に、従来の道路整備などのハード面から林業従事者の支援、空き家の有効活用、地域医療などのソフト面を重視する方針への転換が掲げられている<sup>6)</sup>。林業支援に関しては、林業振興・活性化事業、県単治山事業、林道維持管理事業、森林管理受託センター準備室による森林施策が実施されている<sup>7)</sup>。地域医療に関しては、旧上那賀町の那賀町立上那賀病院の赤字体質が合併以前から問題視されていて、一般会計からの支出増が問題視されていたものの<sup>8)</sup>、近年は医療費の18歳までの無料化、救急医療体制の二拠点設置を行うなど、医療サービスの充実が図られている<sup>9)</sup>。

このように予算方針ではソフト重視が掲げられているものの、性質別経費をみると、投資的経費の割合が2017年度予算では27.1%と全国平均（15.2%、2015年度）と比較して顕著に高く、依然として公共事業などのハード面に比較的依存した歳出構造であることが分かる。ただし、近年では投資的経費の割合が低下傾向（2005年41.2%→2015年29.6%、2017年度当初予算33.0%）にあり、ソフト重視になってきていることには変わりはない。

他方で、義務的経費の割合は40.0%と、全国平均（49.6%、2015年度）よりも低いが、とりわけ人件費の割合が微増傾向（2005年13.6%→2015年17.8%、2017年度当初予算19.7%）にある。地方公務員の給与水準を示すラスパイレス指数は、2010年が104.1であったが、その後低下し続け、2015年度が95.2にまで落ち込んでいる。この水準は類似団体平均とほとんど同じである。

続いて自治体の行政サービスの特徴を理解するために、目的別経費の状況を確認する。民生費（社会保障など）の割合が増加傾向にあり、2005年度から2015年度の間で8.4%から15.2%まで増加している（2017年度当初予算では15.5%）。これは高齢化によって社会保障費が増大した影響だと考えられる。

那賀町の一人当たり医療費（2008年度-2013年度）は、2010年度以降は全国平均を上回っていて微増傾向にあるが、徳島県平均よりわずかに低い。那賀町の国民健康保険料に関して、2016年度一人当たり保険料額が、8万1,581円であり、県平均の11万6,525円よりも低く、県内で最も低い。徳島県内市

表1 那賀町財政の基本情報

|                   |            | 合併前        |            |            |            |            |            |            |            |            |            | 合併後        |            |            |            |      |
|-------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------|
|                   |            | 2001       | 2002       | 2003       | 2004       | 2005       | 2006       | 2007       | 2008       | 2009       | 2010       | 2011       | 2012       | 2013       | 2014       | 2015 |
| 歳入(億円) (%)        | 14,679.235 | 14,013.166 | 16,765.088 | 19,250.650 | 15,451.572 | 13,965.479 | 12,233.876 | 11,346.804 | 12,542.375 | 14,466.828 | 14,207,403 | 12,997,412 | 13,957,312 | 13,691,611 | 13,107,478 |      |
| 歳出(億円) (%)        | 14,044.937 | 13,090.809 | 16,035.641 | 18,355.159 | 14,469.524 | 12,770.435 | 11,532.215 | 10,476.572 | 11,403.647 | 13,037.680 | 13,267.705 | 11,050.834 | 12,383.597 | 11,948.899 | 11,014.893 |      |
| 歳費収支(千円) (%)      | 515,933    | 685,206    | 598,012    | 810,713    | 1,107,365  | 64,141.3   | 870,232    | 884,693    | 1,138,062  | 747,376    | 956,411    | 1,207,812  | 1,382,584  | 1,594,733  |            |      |
| 毎年度取引額(千円) (%)    | △ 89,271   | 16,927.3   | △ 187,194  | 626,501    | 18,421.2   | △ 465,952  | 64,501     | 188,779    | 243,369    | △ 390,686  | 251,401    | 174,772    | 212,149    |            |            |      |
| 基準財政収入額(千円) (%)   | 1,123,959  | 1,028,433  | 980,345    | 957,992    | 966,180    | 1,053,907  | 1,033,439  | 1,053,903  | 1,012,058  | 920,000    | 1,024,142  | 926,000    | 1,034,232  | 1,008,783  | 1,146,084  |      |
| 基準財政需要額(千円) (%)   | 7,041,588  | 6,476,047  | 6,013,617  | 5,801,477  | 5,031,318  | 5,083,342  | 5,039,513  | 5,131,615  | 5,120,395  | 5,117,0245 | 5,109,074  | 5,107,276  | 4,987,024  | 5,107,972  | 5,491,930  |      |
| 地政課税取入額等(千円) (%)  | 1,460,548  | 1,334,015  | 1,267,774  | 1,235,801  | 1,273,129  | 1,337,956  | 1,312,466  | 1,282,709  | 1,156,070  | 1,297,955  | 1,177,677  | 1,322,071  | 1,282,972  | 1,450,661  |            |      |
| 地方債務残高(千円) (%)    | 17,583,897 | 17,635,192 | 18,784,863 | 20,506,459 | 20,128,963 | 19,277,237 | 18,028,461 | 16,792,496 | 15,662,457 | 15,094,064 | 15,210,665 | 14,656,019 | 14,399,405 | 14,300,890 | 13,987,510 |      |
| 財政調整基金(千円) (%)    | 2,318,386  | 2,094,384  | 2,052,781  | 1,191,869  | 1,193,107  | 1,924,904  | 1,648,167  | 2,052,298  | 2,663,677  | 2,956,882  | 3,490,000  | 3,801,556  | 4,409,816  | 4,422,165  | 4,734,764  |      |
| 減債基金(千円) (%)      | 1,436,717  | 1,437,304  | 1,287,803  | 729,090    | 729,746    | 730,877    | 791,946    | 688,848    | 803,920    | 1,107,884  | 2,118,385  | 2,322,988  | 2,329,493  | 2,336,130  |            |      |
| その他特定目的基金(千円) (%) | 2,286,140  | 2,231,060  | 2,326,186  | 2,157,980  | 2,428,474  | 1,870,801  | 1,550,982  | 1,746,802  | 2,075,008  | 2,393,557  | 3,257,067  | 4,053,381  | 4,882,192  | 5,411,766  | 5,414,388  |      |
| 歳費収支比率(%) (%)     | 14.3       | 9.9        | 105        | 10.3       | 130        | 17.8       | 9.8        | 10.4       | 12.7       | 15.6       | 10.7       | 12.6       | 16.2       | 19.7       | 22.7       |      |
| 経常収支比率(%) (%)     | 89.1       | 90.7       | 91.2       | 98.8       | 89.3       | 89.4       | 84.2       | 80.0       | 73.9       | 78.8       | 74.1       | 72.6       | 77.1       | 86.0       |            |      |
| 標準財政規模(千円) (%)    | 7,364,200  | 6,777,789  | 6,289,641  | 6,074,319  | 6,214,577  | 6,219,496  | 6,217,858  | 6,780,036  | 7,063,307  | 7,298,537  | 6,955,251  | 7,578,850  | 7,450,730  | 7,029,407  | 7,022,591  |      |
| 財政力指数 (%)         | 0.16       | 0.16       | 0.16       | 0.16       | 0.18       | 0.19       | 0.21       | 0.21       | 0.21       | 0.20       | 0.19       | 0.19       | 0.20       | 0.20       | 0.21       |      |
| 公費負担比率(%) (%)     | 23.4       | 23.4       | 22.9       | 20.4       | 28.9       | 29.6       | 28.6       | 29.0       | 18.3       | 20.7       | 21.0       | 18.0       | 18.1       |            |            |      |
| 差賀公費費比率(%) (%)    |            |            |            | 20.1       | 20.8       | 21.3       | 20.2       | 18.3       | 15.7       | 13.7       | 11.3       | 9.3        | 7.4        | 6.6        |            |      |
|                   |            | 2004       | 2005       | 2006       | 2007       | 2008       | 2009       | 2010       | 2011       | 2012       | 2013       | 2014       | 2015       |            |            |      |
| 地方税 (%)           | 4.6        | 6.1        | 6.5        | 8.5        | 9.5        | 7.5        | 7.2        | 6.9        | 8.4        | 10.6       | 8.5        |            |            |            |            |      |
| 地方債与税 (%)         | 0.7        | 1.0        | 1.4        | 0.9        | 1.0        | 0.9        | 0.7        | 0.7        | 0.8        | 1.7        | 0.6        | 0.7        |            |            |            |      |
| 利子割交付金 (%)        | 0.1        | 0          | 0.1        | 0.1        | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          |            |            |            |      |
| 配当割交付税 (%)        | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          |            |            |            |      |
| 株式等価額所債権交付金 (%)   | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          |            |            |            |      |
| 地方消費税率付金 (%)      | 0.6        | 0.7        | 0.7        | 0.8        | 0.8        | 0.7        | 0.8        | 0.7        | 0.6        | 0.6        | 0.7        | 1.0        | 0.7        | 1.3        |            |      |
| ゴルフ場利用税交付金 (%)    |            |            |            |            |            |            |            |            |            |            |            |            | 0.3        |            |            |      |
| 特別地方税税交付金 (%)     |            |            |            |            |            |            |            |            |            |            |            |            |            |            |            |      |
| 自動車取扱税交付金 (%)     | 0.3        | 0.3        | 0.3        | 0.3        | 0.3        | 0.3        | 0.2        | 0.1        | 0.1        | 0.2        | 0.3        | 0.1        | 0.1        |            |            |      |
| 整油引取税交付金 (%)      |            |            |            |            |            |            |            |            |            |            |            |            |            |            |            |      |
| 地方特例交付金 (%)       | 0.1        | 0.2        | 0.2        | 0.1        | 0.1        | 0.1        | 0.1        | 0.2        | 0.2        | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          | 0    |
| 地方交付税 (%)         | 30.1       | 37.5       | 40.3       | 46.0       | 50.8       | 47.3       | 43.0       | 42.2       | 54.0       | 47.1       | 44.5       |            |            |            |            |      |
| 入 交通安全部特別交付金 (%)  | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          |      |
| 内 分担金・負担金 (%)     | 1.1        | 1.4        | 1.5        | 1.4        | 1.4        | 1.4        | 0.9        | 0.5        | 0.2        | 0.4        | 0.8        | 0.4        | 0.2        | 0.2        | 0.2        |      |
| 内 使用地 (%)         | 1.0        | 2.5        | 2.8        | 1.9        | 2.2        | 2.2        | 2.0        | 2.0        | 2.0        | 2.2        | 1.3        | 2.0        | 2.2        |            |            |      |
| 内 手数料 (%)         | 0.2        | 0.2        | 0.2        | 0.2        | 0.2        | 0.2        | 0.1        | 0.1        | 0.1        | 0.2        | 0.1        | 0.1        | 0.2        |            |            |      |
| 内 國庫支出金 (%)       | 5.2        | 139        | 88         | 63         | 52         | 12.8       | 17.5       | 7.6        | 3.6        | 12.0       | 5.0        | 5.2        |            |            |            |      |
| 内 国有提供交付金 (%)     |            |            |            |            |            |            |            |            |            |            |            |            |            |            |            |      |
| 内 都道府県支金 (%)      | 16.1       | 14.8       | 13.8       | 11.5       | 11.0       | 10.2       | 8.5        | 10.4       | 10.3       | 5.7        | 10.4       | 9.4        |            |            |            |      |
| 内 財産収入 (%)        | 0.4        | 0.3        | 0.4        | 0.3        | 0.4        | 0.3        | 0.4        | 0.5        | 0.5        | 0.5        | 0.1        | 0.6        | 0.6        |            |            |      |
| 内 寄付金 (%)         | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          | 0.1        | 0.4        | 0          | 0          | 0          |      |
| 内 繼入金 (%)         | 20.9       | 26         | 51         | 56         | 1.2        | 0.6        | 0.5        | 0.6        | 0.2        | 2.9        | 0.8        | 0.3        |            |            |            |      |
| 内 繼越金 (%)         | 4.1        | 58         | 70         | 6.6        | 6.2        | 6.9        | 7.9        | 10.1       | 7.6        | 3.6        | 11.5       | 13.3       |            |            |            |      |
| 内 諸収入 (%)         | 1.0        | 1.1        | 1.1        | 1.3        | 1.4        | 1.1        | 0.9        | 1.0        | 1.0        | 1.6        | 2.4        | 4.3        |            |            |            |      |
| 内 地方債 (%)         | 13.5       | 11.6       | 9.9        | 8.1        | 8.4        | 7.9        | 9.8        | 14.0       | 9.9        | 10.4       | 10.9       | 10.2       |            |            |            |      |
| 内 うち臨時財政対策債 (%)   | 3.1        | 30         | 28         | 30         | 4.2        | 4.2        | 2.7        | 3.2        | 3.2        | 3.4        | 2.6        | 2.5        |            |            |            |      |
| 内 合計 (%)          | 100        | 100        | 100        | 100        | 100        | 100        | 100        | 100        | 100        | 100        | 100        | 100        | 100        | 100        | 100        | 100  |

|         | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 議会費     | 1.3  | 0.9  | 0.6  | 0.7  | 0.5  | 0.6  | 0.5  | 0.7  | 0.8  | 0.6  | 0.7  | 0.8  |
| 給与費     | 29.7 | 15.4 | 12.9 | 22.3 | 24.8 | 27.2 | 27.2 | 29.2 | 30.1 | 31.5 | 21.1 | 22.6 |
| 民生費     | 8.5  | 8.4  | 9.1  | 13.6 | 11.1 | 11.9 | 11.1 | 11.0 | 12.6 | 11.6 | 14.8 | 15.2 |
| 衛生費     | 5.3  | 4.2  | 5.4  | 5.8  | 6.4  | 5.3  | 4.7  | 11.1 | 4.6  | 4.9  | 6.6  | 6.3  |
| 労働費     |      |      |      |      |      | 0.1  | 0.2  | 0.2  | 0.2  | 0.1  | 0.1  | 0.1  |
| 農林水産業費  | 15.9 | 17.1 | 17.3 | 14.5 | 13.5 | 17.7 | 11.8 | 12.2 | 13.0 | 13.3 | 12.3 | 13.8 |
| 商工費     | 0.6  | 0.8  | 1.0  | 1.6  | 1.8  | 0.6  | 0.8  | 0.6  | 0.9  | 0.9  | 1.3  | 1.2  |
| 消費費     | 8.3  | 8.7  | 9.1  | 6.5  | 6.5  | 8.1  | 9.6  | 6.4  | 7.8  | 11.1 | 9.4  | 8.8  |
| 教育費     | 1.6  | 3.2  | 7.8  | 2.7  | 2.8  | 2.7  | 2.3  | 4.1  | 4.5  | 5.3  | 7.1  | 4.9  |
| 災害復旧費   | 6.5  | 7.7  | 7.9  | 6.1  | 9.0  | 6.4  | 14.1 | 8.1  | 6.0  | 5.5  | 8.3  | 6.1  |
| 公債費     | 8.3  | 16.1 | 8.7  | 4.0  | 2.2  | 1.0  | 0.9  | 1.6  | 1.7  | 0.6  | 3.6  | 3.9  |
| 諸支出金    | 14.1 | 17.5 | 20.2 | 22.1 | 23.6 | 20.7 | 16.9 | 15.7 | 17.8 | 14.4 | 14.6 | 16.2 |
| 前年度繰上用金 |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| 合計      | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  |

|            | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 人件費        | 13.1 | 13.6 | 14.9 | 16.2 | 16.8 | 15.0 | 12.9 | 12.8 | 16.0 | 14.1 | 15.9 | 17.8 |
| 扶助費        | 1.6  | 1.9  | 2.1  | 2.4  | 2.6  | 2.3  | 2.7  | 2.8  | 3.2  | 3.1  | 4.0  | 4.3  |
| 公債費        | 14.1 | 17.5 | 20.2 | 22.1 | 23.6 | 20.7 | 16.9 | 15.7 | 17.8 | 14.4 | 14.6 | 16.2 |
| 物件費        | 8.1  | 8.9  | 9.2  | 9.7  | 9.9  | 10.8 | 9.4  | 9.7  | 11.0 | 9.9  | 12.8 | 14.4 |
| 維持補修費      | 0.3  | 0.2  | 0.2  | 0.4  | 0.5  | 0.5  | 0.6  | 0.7  | 0.9  | 0.9  | 1.0  | 1.2  |
| 補助費等       | 5.5  | 7.7  | 6.7  | 6.2  | 6.7  | 8.0  | 5.9  | 6.1  | 6.8  | 5.7  | 5.4  | 5.4  |
| 繰出金        | 4.3  | 4.7  | 5.4  | 7.2  | 7.5  | 6.6  | 5.6  | 5.5  | 6.4  | 5.8  | 6.5  | 7.7  |
| 積立金        | 12.1 | 4.2  | 0.9  | 6.8  | 6.0  | 6.6  | 10.5 | 14.8 | 14.8 | 13.5 | 5.4  | 3.2  |
| 投資・出資金・賞付金 | 0.1  | 0    | 0.5  | 19   | 2.3  | 2.3  | 1.6  | 0.1  | 0.1  | 0.2  | 0.5  | 0.1  |
| 前年度繰上用金    | 40.8 | 41.2 | 40.0 | 27.1 | 24.1 | 27.1 | 34.0 | 31.9 | 22.6 | 32.4 | 33.8 | 29.6 |
| 投資の経費      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| 合計         | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  |

|         | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 田代税     | 35.1 | 41.6 | 42.7 | 39.6 | 41.6 | 36.9 | 42.9 | 41.1 | 46.5 | 35   |
| 固定資産税   | 56.4 | 51.2 | 50.6 | 55.7 | 51.7 | 55.5 | 50.4 | 51.8 | 47.1 | 57.3 |
| 軽自動車税   | 3.0  | 2.6  | 2.6  | 3.0  | 2.7  | 4.7  | 4.0  | 2.6  | 2.4  | 3.0  |
| 市町村だばご税 | 5.4  | 4.5  | 4.0  | 4.3  | 3.9  | 2.8  | 2.6  | 4.5  | 3.9  | 4.7  |
| 入湯税     | 0.1  | 0.1  | 0.1  | 0.1  | 0.1  | 0.1  | 0.1  | 0.1  | 0.1  | 0.1  |

出所)「決算カード」「広報なか」の各年月版から作成。

町村は一人当たりの医療費の格差が2015年度で1.4倍と大きめで、県内で統一した標準保険料を定めず、市町村ごとに保険料が決められている<sup>10)</sup>。また、一人当たり介護給付費（2001年度-2013年度）をみると、2011年度まで徳島県平均を下回っていたが、2007年以降急増し、2012年以降徳島県平均を上回っている<sup>11)</sup>。国民健康保険事業、後期高齢者医療制度、介護保険事業の特別会計の決算（2015年度）をみると、国民健康保険事業が1473万円の赤字、後期高齢者医療会計が約283万円の赤字、介護保険事業が1188万円の赤字となっていて、保険財政は依然として厳しい状況である。一般会計から特別会計（国民健康保険事業特別会計、介護保険事業特別会計などを含む）の繰出金の規模をみると、那賀町は2015年度で歳出の7.7%を占めるが、全国平均（9.0%）よりも低い。

さらに、目的別経費を住民一人当たりコストでみると、消防費（59,151円、2015年度）、農林水産業費（167,078円、2015年度）、総務費（273,491円、2015年度）に関しては、類似団体平均（それぞれ45,888円、88,466円、166,628円、2015年度）との比較でみて総じて高い傾向にある。類似団体平均との違いが生じるのは、那賀町の人口減少が著しく、人口密度が小さく（11.5人/km<sup>2</sup>）、また周囲に山々が連なる高低差の大きい地形となっていることから、行政サービス機能の集約化や行政効率の改善が難しく、相対的に消防や総務などの管理費が多くかかってしまうこと、ごみ収集や保育所、診療所、病院などの運営を直営で行っていること、林業政策に重点的に予算を配分していること、によると考えられる。

次に、那賀町財政の歳入面をみると、歳入総額は歳出と同じく合併時の2004年度に192億円でピークを迎えたが、その後減少し、2008年度は113億円まで落ち込んだ。その後は増減を繰り返しながら、2015年度は131億円に達した。歳入構造をみると、依存財源が72.7%、自主財源が27.3%（2017年度当初予算）と、多くを地方交付税などの財源に依存している状況にある<sup>12)</sup>。なお、県内市町村平均の依存財源率は59.6%、自主財源率が40.4%であり、那賀町の自主財源率は県内でも顕著に低い。

依存財源（2015年度）の内訳は、地方交付税が45.1%、県支出金が9.4%、地方債が10.2%、国庫

支出金が5.2%、地方譲与税が0.7%、自動車取得税交付金が0.1%、利子割交付金が0.0%、株式等譲渡所得割交付金が0.1%、地方特例交付金が0.0%、交通安全対策特別交付金が0.0%となっている。那賀町では合併時に合併算定替えによる地方交付税措置が行われ、一定期間合併前市町村の交付税総額が維持されることになったが、これと同時期に三位一体改革によって地方交付税総額の抑制（いわゆる地財ショック）が実施された。そのため、那賀町の交付税額も2003年度から2006年度にかけて約19.9%も減少した。

近年では、「地方創生」事業によって、自治体のインセンティブを促すタイプの補助金制度が増加してきている。那賀町も「那賀町まちづくり計画（那賀町まち・ひと・しごと創生総合戦略対応事業）」を進め、競争的補助金の獲得に積極的であり、地方創生拠点整備交付金の対象事業者に選ばれた。現在は、「那賀町ドローン拠点施設整備事業（2090万円）」と「とくしまカヌー・レガシー創出事業」（徳島県と共同事業分）に取り組んでいる。特にドローン拠点施設整備事業については、徳島県版ドローン特区を活用し、林業業務の効率化、町有地の山林を活用した施設整備、そしてドローンオペレータの養成を行うといった取り組みを観光産業と連携を図りながら行っている<sup>13)</sup>。

自主財源（2015年度）の内訳は、繰越金が13.3%、地方税が7.0%、使用料手数料が2.4%、諸収入が4.3%、分担金・負担金が0.2%、繰入金が0.3%、財産収入が0.6%、寄付金が0.0%となっている。自主財源割合が小さいのは、町内事業によって得られる地方税収の乏しいことが最大の理由である。

町税の内訳（2015年度決算）は、町民税35.0%、固定資産税57.3%、軽自動車税3.0%、市町村たばこ税4.7%、入湯税0.1%となっている。全国平均は、市町村民税が44.5%、固定資産税が42.0%、都市計画税が6.0%、市町村たばこ税が4.8%、その他が2.7%となっていることから、那賀町税収は、固定資産税の割合が大きいことが分かる<sup>14)</sup>。確かに自主財源の割合が低くても、地方交付税による補てんがあるわけだが、実際には、財政のひっ迫が起っており、単独事業よりも補助事業に優先的に財源が向けられている状況である。

かつては旧木頭村地域において伐採された木を引

き取る業者の支払う税収入が、自治体歳入を支えていた。しかし1964年の木材輸入の全面自由化で安価な外材が流通し始めたことで状況が変わり、林業から建設業への就業人口のシフトが進んでいった<sup>15)</sup>。近年では、場所によって赤字のところもあるなど、補助金なしで林業を行うことが難しい現状になっているという（高屋、2017）。その結果、旧5町村の財政は次第に依存財源に頼るような歳入構造になっていたのである。

現在、那賀町税を支える重要な財源となっているのが、工場からの税収である。本庁舎のある最下流には、大塚製薬、大塚テクノの工場が立地していて、そこから得られる固定資産税及び法人住民税の税収が重要な財源となっている。実際に、2014年度歳入は前年度で6.5%町税が増加したのだが、これは大塚グループの企業業績が好調だったことが寄与した<sup>16)</sup>。今後、人口減少がますます進み、企業誘致などが見込めない場合、地方税収のさらなる減少は避けられず、補助金などに一層依存した歳入構造になると考えられる。

以上を踏まえると、那賀町財政の歳入は多くを依存財源が占めているが、人口増や林業収入の急増による税収増は当分期待できないこと、さらには工場誘致による税収への影響が大きいことから、自力で標準財政規模を引き上げるのは難しい状況である。そして、近年の地方創生事業の一環で林業の活性化に積極的に取り組んではいるものの、それが補助金獲得に結びついているとはいえ、自主財源の強化に結びついているわけではない状況である。

### 3 合併時の国の財政支援について

本節では、合併前後でどのような財政計画が検討されていたのかをみていきたい。

まず町村合併の背景として、1990年代後半から2000年代初頭にかけて、旧5町村が財務体質の悪化から、毎年度財政調整基金を取り崩しながら、財政運営を行っていたという経緯があった<sup>17)</sup>。そのような中、第4回那賀5町合併協議会は、2005年度の決算見込額をベースに合併による財政シミュレーションの検討を行った<sup>18)</sup>。シミュレーションによれば、合併しない場合、歳入は2005年度・06年度が対前年度比12%減少、一方で歳出は経常経費の5

%の削減が見込まれるとされた。また投資的事業は2005年度からほとんど自力で実施できなくなり、基金残高についても2008年度に底を尽きることが示された。ここではシミュレーションに対する妥当性については検討しないが、少なくとも合併しない場合に、将来的に那賀5町財政が行き詰まるという認識が共有されていたようである。

他方で合併した場合、歳入面は国の財政支援措置によって増加する一方で、合併後15年間で毎年退職者数の4割程度を新規採用で補てんすることによる経費削減が見込まれるとされた。また投資的経費については、合併特例債を100%活用した場合、10年間は毎年約47億円、合計470億円を計上し、それ以後は合併後20年間で毎年40億円を計上する見積もりが算出された。もっとも合併特例債の100%活用といつても、従来の事業を特例債事業に振り替えて行うのだが、その場合、合併特例債に見合わない事業もあるため、協議会ではどこまで活用できるのかに関して一部の議員から懸念が示された。

では、合併特例債は実際にどれほど活用されているのか。

表2は、那賀町における合併特例債に関する起債状況と合併特例債発行可能額を示している。合併特例債には、国による一定の財政措置があるものの、起債発行額には人口数などに応じた上限があり、基金積立用発行可能額と建設事業用発行可能額のそれぞれに上限が定められている。2017年度時点で、合併特例債の基金発行可能額を除く建設発行可能額は、残り10億円程度となっており、大部分が活用されている。合併特例債の期限延長後<sup>19)</sup>についても、大型事業がピークを迎えることから、今後の財政運営の課題の一つとなっている。

細目についてみると、起債実績は基金が最も大きく、次に道路、庁舎、河川、水路等、廃棄物処理施設<sup>20)</sup>などの行政施設やインフラ整備が起債の多くを占めている。合併後、順次更新事業が実施されている庁舎は、広大な面積を有する那賀町において、事実上の行政サービスの拠点になっており、住民サービスの向上を図る上で欠かすことのできない行政施設の一つである。そのため、優先的に財源が向かっている。道路に関しては、住民が生活する上で不可欠なインフラであるものの、老朽化が進んだ道路インフラについては更新整備費が多くかかること

表2 合併特例債に関する発行状況（単位：百万）

|          | 1999-2016年度起債実績 | 2017年度以降起債予定額 |
|----------|-----------------|---------------|
| 基金       | 1425.0          | 380.0         |
| 道路       | 1246.2          | 547.8         |
| 庁舎       | 1036.3          | 277.5         |
| 河川、水路等   | 603.0           | 0.0           |
| 体育館等     | 524.5           | 0.0           |
| 廃棄物処理施設  | 473.3           | 0.0           |
| 地域イントラ   | 402.8           | 0.0           |
| 学校、教育施設  | 373.0           | 0.0           |
| 産業施設     | 350.2           | 0.0           |
| 防災無線     | 224.5           | 0.0           |
| 消防庁舎     | 153.2           | 0.0           |
| 幼稚園、保育所等 | 152.0           | 0.0           |
| 病院       | 85.2            | 0.0           |
| コミュニティ施設 | 33.3            | 0.0           |
| 福祉施設     | 39.8            | 0.0           |
| 消防防災施設   | 12.1            | 0.0           |
| その他      | 80.0            | 0.0           |
| 合計       | 7214.4          | 1205.3        |

|            |         |
|------------|---------|
| 基金積立用発行可能額 | 2343.7  |
| 建設事業用発行可能額 | 8297.3  |
| 発行可能額合計    | 10641.0 |

出所) 那賀町役場総務課提供資料より作成。

が予想されている。したがって那賀町では、今後補助事業を維持する一方で、一般財源が多くかかる単独事業を段階的に縮小していくことが検討されている。

2017年度以降の起債事業をみると、老朽化した道路インフラの整備、残された庁舎の更新事業、そして基金の積み増しを除いて起債予定は今のところみられない。これまででは、合併特例債の活用により、上のような様々な事業が実施できたわけだが、合併特例債の延長期間の終了が近くなってきた中で、新規の起債事業数は減少している。

合併特例債の他に、国の財政上の支援措置としては、合併算定替え制度がある。合併算定替えとは、合併による経費削減が合併後すぐにできるわけではない事情から、合併年度の最初の10年間は、旧市町村が存続していた場合の旧市町村の普通交付税総額を保障し、その後5年間は緩和措置を講ずるという財政支援制度のことである。那賀町の場合、標準財政規模に対する合併算定替え増額の割合が徳島

県内市町村で最も大きく、合併算定替えによる財政支援の影響の大きさが伺える（吉田、2012）。しかしながら、合併後10年が経過し、今後は地方交付税の合併算定替え措置が段階的に縮小されることになる。那賀町財政は、国による合併時の財政支援が縮小されることへの対策が急務となっている。

以上のように那賀町では、合併時に国の財政支援を活用することで、多くの起債事業を実施してきた。これにより、庁舎やインフラの整備を実施し、住民生活の基盤を維持することができたわけだが、今後国の財政支援が縮小していく中で、事業の縮小が懸念されている。そのことから、那賀町では、将来的な備えとして合併特例債の一部を基金として積み増すという対応が取られてきたのである。

## 4 中期財政計画と基金運営について

### (1) 中期財政計画

那賀町は今後どのような将来の見通しのもと、財

政運営を行っていくのだろうか。

合併以降、那賀町では、旧町村が策定した行政改革大綱に則った行財政改革が実施されてきた。その背景には、合併時と時を同じくして実施された三位一体改革による地方交付税削減の影響で、那賀町財政が予想以上に悪化したことがあげられる。

行政改革（集中改革）プランによれば、合併10年後には財政支援縮小が予想されることから、行政改革を行わずに歳出規模を継続した場合、2005年度から2009年度の5年間で約50億円の財源不足が生じる見通しであった。当時の基金残高は2005年度時点では19億円ほどしかなく、もし不足分を基金で補おうとした場合、2年間で基金が底をつくという状況だった。したがって那賀町では、行政改革による歳出の効率化と歳入の確保を行いながら、積極的に基金を積み増していくことが必要だったのである<sup>21)</sup>。

具体的には、歳出面において、職員の定員・給与見直しによる人件費の大幅削減（定員適正化計画に基づく職員数削減、民間委託の推進）、物件費・投資的経費の大幅な削減という目標が提示された。特に人件費については、那賀町の職員数が類似団体に比べて146人多く、1,000人当たり職員数でも類似団体の約2倍の人数になっていたことが削減の理由である。歳入については、鷺敷工業団地への企業誘致を積極的に行い、法人住民税・固定資産税の増収を図ることや公有財産の売却（「阿井ビレッジ」と「日浦団地」）などによって確保することが目指された<sup>22)</sup>。

このように那賀町では、地方交付税の大幅削減に直面しながら、合併当初から中期的な財政計画を立てて、歳出の効率化を図り、基金を積極的に積んできた。しかし、基金増額と歳出効率化が将来的な那賀町財政の持続可能性を保障するわけではない。それにもかかわらず、当面はその方針を続けることこそが、最も持続可能な方法となってしまっているのである。

## （2）基金の運営

では、那賀町の基金運営はどのようにになっているか。那賀町に限らず、近年自治体基金の残高の増加が問題視されている。2017年5月の経済財政諮問会議でも基金総残高が21兆円に達していることを

踏まえ、基金残高の多い自治体に対する地方交付税の抑制が検討された。基金問題に対して、政府は全国自治体の基金運用状況を調査し、基金残高増加の要因分析を進めているところである。

那賀町の基金残高（那賀旧5町村の基金残高合算値）は、合併時2004年度に財政調整基金を取り崩したことで一旦急減した。しかしその後は財政調整基金、減債基金、特定目的基金のすべての項目で増加を続け、2012年度には合計100億円に達した<sup>23)</sup>。以下ではそれぞれの基金の種類に分けて分析を行う。

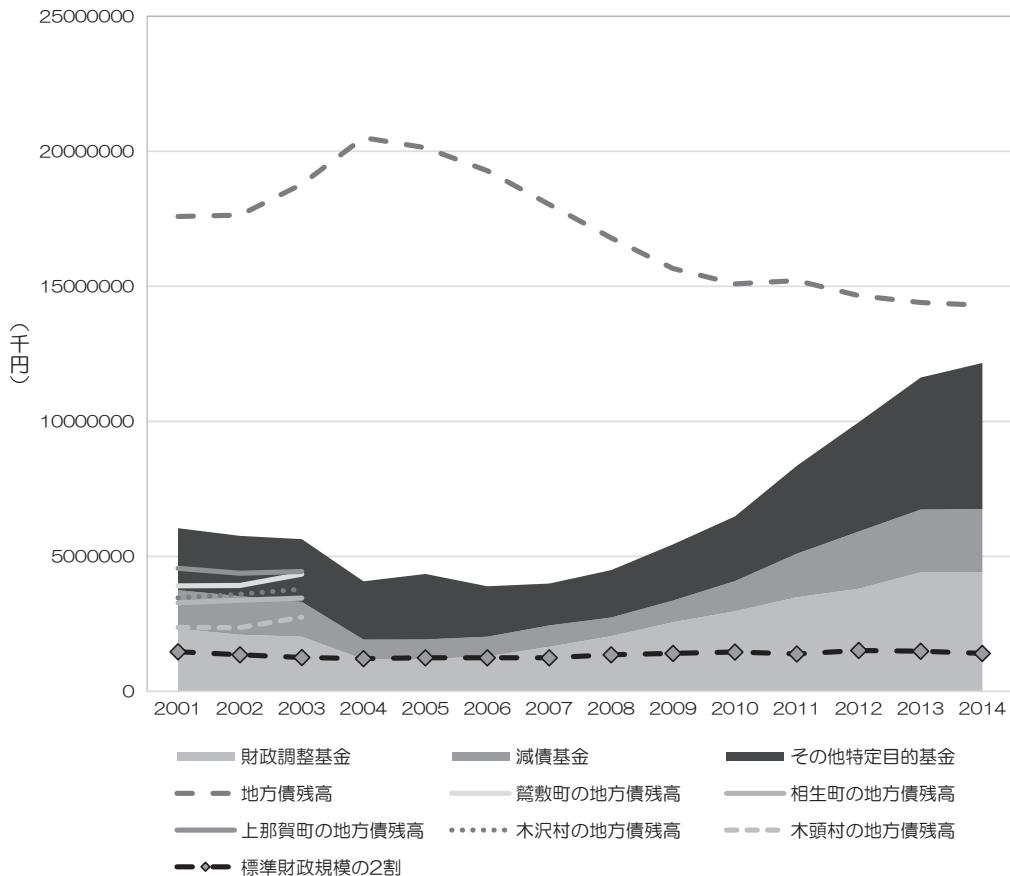
まず、財政調整基金とは、自治体の財源を調整し、計画的な財政運営を行うための貯金のことである。決算剰余金の発生、地方交付税改革、そして景気変動などに備えて基金を積み立て、財源不足が発生した場合には基金を取り崩すようになっている。

那賀町の基金残高は果たして過大なのだろうか、それとも過小なのかな。実は、減債基金を除き、基金残高の適正さを図る客観的な指標が、国から指示されているわけではない。しかし基準が全くないわけでもない。例えば小西（2016）は、基金を赤字決算を防ぐためのものと位置づけ、およそ30年に1回程度10%程度の財政調整基金を取り崩すほど財政状況が悪化し、そのような事態から2~3年で赤字体質を脱却すると仮定して、標準財政規模の2割程度の財政調整基金規模が望ましいと指摘している。この基準は、少なくとも那賀町では明文化して共有されていないが、他の一部の市町村などでは県からのヒアリング時にこの基準を守るように過去に指導されたというケースもあるようだ。

図は、基金残高、地方債残高、そして標準財政規模の2割の水準の推移を示している。この基準と財政調整基金の規模を比較すると、確かに合併時は一時的に2割以下の水準に陥ったものの、2007年度以降は2割以上の水準まで増加し、2014年度には基準の約3.1倍の基金残高にまで達した。つまり、財政調整基金はこの基準に従えば「過大」だと評価できる。

次に、減債基金とは、地方債の償還に備えて、地方債発行額のうち一定の金額を積み立てるものである。国は地方債を30年間で償還する前提で、毎年地方債残高の30分の1、つまり3.3%を基金に積み増すように要請している<sup>24)</sup>。しかしながら磯道

図 那賀町の基金残高、地方債残高、および標準財政規模の2割水準の推移



出所) 鷺敷町、相生町、上那賀町、木沢村、木頭村、那賀町の各年度の『決算カード』より作成。

(2017)によれば、一部の地方自治体で減債基金の積み立て不足が高水準のまま残っていて、不足のある54団体合計では2兆3883億円に上る<sup>25)</sup>(2017年度調査)。減債基金の積み立て不足がすぐさま財政破たんに直結するわけではない。だが、減債基金の不足率に応じて「積み立て不足額を考慮して算出した額」をはじいて、それを実質公債費比率の分子に上乗せするため、減債基金の積み立て不足が大きくなると、財政の健全性が損なわれていると判断されるのである。

ここで那賀町の減債基金の推移をみると、2003年に木頭村が地方交付税の大幅削減の影響で、減債基金を2億円ほど取り崩す等により、那賀地域全体の減債基金総額は12億8780万円まで急減した<sup>26)</sup>。その後、合併時は減債基金の多くを地方債償還に充てたことから7億円台まで低下したが、2009年度

以降増額し続け、2014年度には23億2949万円まで増加した。しかし、減債基金の毎年度の増減は、2011年度、12年度をのぞいて、国が推奨する積み立て基準、すなわち地方債残高30分の1の額を下回り、積み立てを一部繰り延べている状況にある。つまり近年は、合併前後よりも積み立て額が増加し、積み立て基準に近づいたが、依然として減債基金総額は積み立て不足の状況である。ただし、近年は地方債残高が減少し続けており、実質公債費比率への影響は少ないとから、現時点での積み立て不足がただちに深刻な問題をもたらすわけではない。

最後に特定目的基金とは、公共事業の実施など、特定の目的の事業を計画的に実施できるように資金を積み上げた貯金のことであり、目的ごとに基金を設置する。例えばごみ処理施設などの新規事業のために2011年度に創設された「町有施設整備等まち

づくり基金」などが該当する。特定目的基金の活用について那賀町議会では、合併後15年間起債できる合併特例債を今のうちに利用して、老朽化した施設の整備事業をできるだけ多く実施しようという議論もみられた<sup>27)</sup>。一方で、基金残高を積みすぎることで皆が安心感を持ってしまい、予算運営があくまで旧5町村の配分ありきになってしまふので、那賀町一丸となって取り組む施策が必要ではないかという指摘もみられた<sup>28)</sup>。合併時に国から得られた財政支援を、新しい町としてどのように活用していくかが那賀町内でも重要な課題として議論されているのである。

次に、基金事業の内訳について確認しよう。表3は、特定目的基金の内訳を含めた2016年度の基金一覧を示している。特定目的基金には、特定事業を行うための基金（特目）が24、定額運用を行うための基金（定運）が3ある。この中で特に規模が大きいのは「まちづくり事業」と「町有施設整備等まちづくり」といった特定目的基金であり、これは支所やクリーンセンターの整備事業などに充てるためのものである。今後クリーンセンター建設や上那賀・木頭両支所の新築の事業費は約25億円かかるといわれている<sup>29)</sup>。

また、基金事業の中には、旧5町村の基金事業をそのまま引き継いだものもある。例えば1988年から1999年にかけて地域振興のために交付された「ふるさと創生基金」事業、1991年に創設された地域における保健福祉に関する事業推進のための「地域福祉基金」事業、公用もしくは公用に使用する／取得する土地を予め取得し、円滑な事業の執行を図るための「土地開発基金」事業、中山間地域における土地改良施設の機能を発揮させるための集落共同活動強化の支援事業である「中山間ふるさと・水と土保全基金」事業がある。

これらの旧5町村時代からの基金残高の変化を確認すると、「ふるさと創生基金」は、合併時3億9482万円から2013年度末で2億8516万円、1億966万円減、「地域福祉基金」は、合併時5億8656万円から2013年度末で5億7087万円、1569万円減、そして「中山間ふるさと基金」は合併時3472万円から2013年度末3052万円、420万円減と、基金運用収益による積み増しはあるものの、合併時からは基金を取り崩しながら、事業を運用している状

態にある。しかし旧5町村の持ち寄り額の変化をみると、大幅に積み増した地区もあれば、その逆もみられる<sup>30)</sup>。

那賀町のある職員によると、基金の管理については、小規模な個々の基金事業の残高推移に目を配るというより、財政調整基金、減債基金、「まちづくり事業」と「町有施設整備等まちづくり」といった大規模な特定目的基金などの残高推移に注意を払っているという。基金の積み増しについては、特定の基準やルールを現場レベルで定めているわけではなく、人口減による将来的な財政状況の悪化や地方交付税改革に備えて、個別政策のコスト効率化を徹底しつつ、基金を可能な限り積み増すという方針が採られている。個別の基金事業の管理については、各担当課に委ねられており、特に何も行わない場合は、利子収益が積み立てられることになる。もっとも、減債基金に関しては、減債基金残高の積み立て不足が多いほど、実質公債費比率は悪化し、「財政再生団体」の基準を満たすリスクが高まるので、その点を念頭に入れた上で減債基金の積み増しが行われている。

### (3) 那賀町の未来

以上でみてきたように、那賀町では人口減少による将来的な財政状況の悪化（財政再生団体になる可能性）を見越して、行政改革の方針のもと、基金の積み立て、地方債の整理、そして個別政策のコスト効率化に努めてきた。しかし、これらの将来への対策は、中長期的な財政計画に基づいているというより、単年度の歳出項目を効率化させ、「できる限りは積めるものがあれば積んでおく」という方針に側っている。

急いで付け加えると、このことを決して那賀町の財政運営や財政計画に内在する特有の問題と結論付けたいわけではない。那賀町のような依存財源率が高く財政力の弱い自治体は、歳入を自力でこれ以上増やすことが困難であり、将来的な地方交付税の大規模な削減や景気変動による税収減に備える必要がある。実際、基金を積み立てたのは、地方交付税の大幅削減後からであった。

また、合併特例債や合併算定替えなどの国からの財政支援措置は、一定期間の間に合併に伴う財政問題を解消させることを狙いに実施された制度であ

表3 那賀町の基金一覧（単位：百万）

| 基金名          |    |   | 2016年度末  | 利子    | 2017年度末<br>(8月時点予定、取り崩し分含まず) |
|--------------|----|---|----------|-------|------------------------------|
| 財政調整         |    | 定 | 4244.73  | 9.34  | 4254.07                      |
| 減債           |    | 定 | 2341.05  | 5.15  | 2346.20                      |
| ふるさと創生       | 特目 | 定 | 288.89   | 0.64  | 289.53                       |
| 地域福祉         | 特目 | 定 | 570.89   | 1.26  | 572.14                       |
| 土地開発         | 定運 | 定 | 216.05   | 0.48  | 216.53                       |
| 中山間ふるさと      | 特目 | 定 | 30.76    | 0.07  | 30.82                        |
| 国保財調         | 特会 | 定 | 5.65     | 0.01  | 5.66                         |
| 介護給付費準備      | 特会 | 定 | 0.00     | 0.00  | 0.00                         |
| 奨学金貸付        | 定運 | 定 | 35.04    | 0.08  | 35.12                        |
|              |    | 普 | 14.34    | 0.00  | 14.34                        |
| 高額療養費貸付      | 定運 | 定 | 3.67     | 0.01  | 3.67                         |
|              |    | 普 | 0.72     | 0.00  | 0.72                         |
| 籠の里          | 特目 | 定 | 16.11    | 0.04  | 16.14                        |
| わじきラインキャンプ村  | 特目 | 定 | 0.57     | 0.00  | 0.57                         |
| 公用施設維持       | 特目 | 定 | 44.47    | 0.01  | 44.48                        |
| 相生教育振興       | 特目 | 定 | 0.00     | 0.00  | 0.00                         |
| 体育振興         | 特目 | 定 | 4.51     | 0.01  | 4.52                         |
| 総合交流大修繕      | 特目 | 定 | 8.29     | 0.02  | 8.31                         |
| 平谷筒水         | 特会 | 定 | 18.66    | 0.04  | 18.70                        |
| 海川筒水         | 特会 | 定 | 4.74     | 0.01  | 4.75                         |
| 小浜筒水         | 特会 | 定 | 6.11     | 0.01  | 6.13                         |
| 桜谷筒水         | 特会 | 定 | 1.71     | 0.00  | 1.71                         |
| 木沢庁舎建設       | 特目 | 定 | 0.98     | 0.00  | 0.98                         |
| ファガスの森       | 特目 | 定 | 2.12     | 0.00  | 2.12                         |
| ふるさとの森       | 特目 | 定 | 2.96     | 0.01  | 2.96                         |
| ふるさと環境保全     | 特目 | 定 | 3.95     | 0.01  | 3.96                         |
| 大戸残土処理       | 特目 | 定 | 0.34     | 0.00  | 0.34                         |
| 町営残土処理       | 特目 | 定 | 5.10     | 0.01  | 5.12                         |
| まちづくり事業      | 特目 | 定 | 1510.46  | 3.34  | 1513.80                      |
| 美那川キャンプ      | 特目 | 定 | 0.41     | 0.00  | 0.41                         |
| 公用施設維持整備     | 特目 | 定 | 0.00     | 0.00  | 0.00                         |
| ふるさと応援       | 特目 | 定 | 7.84     | 0.02  | 7.86                         |
| 公共施設維持補修     | 特目 | 普 | 0.00     | 0.00  | 0.00                         |
| 町有施設整備等まちづくり | 特目 | 定 | 2355.26  | 5.18  | 2360.44                      |
| 防災対策等まちづくり   | 特目 | 定 | 485.55   | 1.07  | 486.62                       |
| 地域の元気交付金     | 特目 | 定 | 0.00     | 0.00  | 0.00                         |
| 木頭ゆず推進       | 特目 | 定 | 0.00     | 0.00  | 0.00                         |
| 合計           |    | 定 | 12216.87 | 26.80 | 12243.67                     |
|              |    | 普 | 15.06    | 0.00  | 15.06                        |
| 総計           |    |   | 12231.93 | 26.80 | 12258.73                     |
| 定額（公用施設維持除く） |    |   | 12172.40 | 26.79 | 12199.19                     |

注) 特目：特定目的基金、定運：定額運用基金、特会：特別会計

出所) 那賀町役場総務課提供資料より作成。

る。だが、そもそも過疎地域同士が合併する状況において、いかなる歳出効率化を図ったとしても、合併後の那賀町財政の持続可能性を担保することは難しい。そのように考えると、歳出を効率化し、出来る限り基金を積み立てていくことが残された数少ない選択肢の一つになる。つまり、地方交付税における財源保障の不十分さ、将来的に保障がなくなる可能性を含むという財源保障リスクに課題があると考えるべきだ。

このように那賀町は、現在の財政状況が特段悪化しているとはいえないものの、将来に向けた財政計画が明確に描けなくなっているように思われる。山本（2003）が指摘するように、個々の自治体が自治体財政の見通しを立てることはそもそも難しい。なぜなら、人口減少、経済停滞、そして地方財政制度の見通しによる課題は、いずれも自治体での対応レベルを超えており、特に将来的な地方交付税改革による交付税削減や景気変動による税収変動が懸念される状況では、不確定・不安定な要素が多く、長期的な財政推計が困難になっている。

これに関連して沼尾（2016）は、地域の将来を見据えながら、主体的に行財政運営を行う上で必要な点として以下の3点を指摘する。第一に、区町村単位に限らず、集落、コミュニティ、そして小学校区単位で、地域の将来について理解し、必要な政策を整理し、情報を共有し、長期的に検討すること、すなわち住民による「地域診断」などがそれに当たる。第二に、地域の将来ビジョンの共有、行政内部で部局横断的な行財政運営に関する検討の場を設けることである。第三に、地域インフラの維持及び長期利用によるコスト削減を達成することである。

那賀町の財政運営において、沼尾（2016）があげた3つの取り組みは果たして達成できているのだろうか。自治体における中長期的な財政計画の立案・公表状況は、自治体ごとに大きく異なっている。那賀町も確かに地方創生事業の一環で将来の人口ビジョンを分析し、今後の計画を立ててはいる。だが、中長期的な財政計画については、住民を巻きこんだ部局横断的な検討は行われていないのが現状だといえるだろう。

最後に、本稿に残された課題として「那賀町」というつながりを強化していくために、財政が、いかなる役割を果たしてきたのか、今後果たしていく

のか、について検討したい。本調査研究・中間報告の中で川手・小石川（2017）は、人の結びつきに着目して、那賀町合併が旧町村の枠を超えた「那賀町」というつながりの可能性や実際の機会を作り出している点を評価した。続いて川手（2017）では、那賀町の住民・行政・議会がある種「渾然一体」となった関係性の姿を「地域一丸体制」と呼び、肯定的にとらえる試みをしている。これらの指摘を財政に当てはめて考えると、人の営みを「点」とし、「点」と「点」を結ぶものが「線」だとするなら、財政とは、その「線」の結びつきを強固で持続可能なものにし、さらなる「線」の結びつきを誘導していく機能を持っている。それと同時に、「線」から構成される「網＝セーフティーネット」からどうしても漏れてしまい捨うことのできないニーズをくみ取る機能も持つはずである。

これらの機能を那賀町財政が十分に果たしているかどうかについては、本稿では分析が進んでいない。今後、財政が那賀町地域を取り結ぶ機能を果たすためには、以下の2点を具体的に検証していく必要があると考えられる。

第一に、旧5町村の一体感の形成について、財政がいかなる役割を果たしてきたか、果たしていくべきである。合併前の予算の使い方は旧5町村ごとに決めることができたわけだが、合併後は那賀町全体のために予算を使うようにしなければいけなくなった。それは地理や風土が異なる旧5町村間の対立を少なからず生んだかもしれない。もっとも、那賀町役場のある職員によれば、近年合併から10年以上経過したことから、以前よりも一体的な財政運営ができるようになったという。であるならば、合併以降の様々な財政的な取り組みが、旧5町村をどのように一体的なものにしていったのか、あるいはしていけないのかを、予算の地域的な配分や予算編成過程の分析を通して明らかにする必要があるだろう。

第二は、中長期的な財政計画を今後検討していく中で、基金・予算運営と住民自治の関係性をどう見直していくかである。まず一つ考えなければならないのは、将来に備えて基金を積み増す方針が、那賀町の住民の眼にどう映っているかである。本来、予算というものは毎年度議会の承認を得て民主的に決めるという財政民主主義の原則に基づく。しかし、基金の過度な積み増しは、毎年度決めるはずの予算

の使途を将来に委ねていくということに他ならないので、財政民主主義の原則からかい離する可能性がある。また、多様化する基金事業や財政調整基金の増加は、公開されていたとしても、多くの住民にとって通常の予算以上に分かりづらい状況を生み、住民の理解を得ることを難しくするだろう（むろん、これは那賀町だけの課題ではない）。

もちろん那賀町でも、予算編成過程における住民参加の取り組みとして、例えば毎年春から夏にかけて各支所単位で開催されている行政連絡委員会の活動をあげることができる。行政連絡委員会では、那賀町側が住民、商工会、社会福祉協議会、社会教育団体などから要望を聞き取り、取りまとめた上で予算運営に反映させている。だが、高齢化が進む中で、住民を代表して連絡委員会に参加できる人材が近い将来不足するのではないかと懸念されている。那賀町の財政運営を住民に広く理解してもらい、参加者を増やしていくための取り組みが今求められているように思われる。そのような取り組みを通して、過度な楽観あるいは悲観を超えた、中長期的な財政運営の見通し、つまり未来の那賀町財政のビジョンを住民間で共有し、それが結果的に人の結びつきである「線」を持続可能なものにしていく可能性を模索していくべきである。今後は、このような財政を通じた住民コミュニティのあり方の可能性についても検討していきたい。

※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) 総務省「過疎対策の現況」について。徳島県「徳島県内の過疎地域の状況」
- 2) まち・ひと・しごと創生本部（2014）「都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略及び市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略の策定について」
- 3) 那賀町「那賀町人口ビジョン」([http://www.town.tokushima-naka.lg.jp/fs/1/7/0/0/0/\\_vision.pdf](http://www.town.tokushima-naka.lg.jp/fs/1/7/0/0/0/_vision.pdf))
- 4) 那賀町「那賀町まち・ひと・しごと創生総合戦略」([http://www.town.tokushima-naka.lg.jp/fs/1/7/0/0/8/\\_senryaku.pdf](http://www.town.tokushima-naka.lg.jp/fs/1/7/0/0/8/_senryaku.pdf))
- 5) 基準のうち、実質公債費比率は、早期健全化基準が25%、財政再生基準が35%である。
- 6) 「2町長選、一騎打ち 4町長選と4町村議選告示 統一地方選/徳島県」『朝日新聞』2015年4月22日、31面。
- 7) 例えば、2017年度から町内吉野地区内に「那賀町林業ビジネスセンター」が開設され、町内の様々な林業事

業・団体の集約化により、情報の収集、蓄積、発信の拠点整備が進んでいる。

- 8) 「ひと目で分かるわがまちの財政（41）上那賀町」『徳島新聞』2000年5月27日。
- 9) 『平成27年度 那賀町当初予算のお知らせ』より。
- 10) 「国保8市町で増額 標準保険料、徳島県が試算」『徳島新聞』2017年9月13日。
- 11) 内閣府「経済・財政と暮らしの指標「見える化」データ集」「1人当たり医療費」及び「1人当たり介護給付費」より算出。
- 12) 『広報なか』2017.5、No.136、p.18。
- 13) 内閣府HP「地域再生計画」(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/tiukisaisei/dai41nintei/plan/a451.pdf>)
- 14) 『平成27年度地方財政白書』より。
- 15) 「[ふるさと あしたへ] 旧木頭村の挑戦（2）子供の声 消えた」『読売新聞』2015年1月4日、33面。
- 16) 「わがまちの財政（3）那賀町」『徳島新聞』2014年5月10日。
- 17) 「わがまちの財政」シリーズ『徳島新聞』より。
- 18) 以下の記述は、「第4回 那賀5町合併協議会会議録」（平成16年6月24日【木】）より。
- 19) 合併特例債に関しては、東日本大震災発生後の合併市町村の実情を考慮して、旧合併特例債の発行期限が5年間延長された。那賀町は2015年度に「那賀町まちづくり計画（新町建設計画）」の計画期間を合併特例債発行期限の延長に合わせて5年間延長（2019年度まで）する事が決定している。
- 20) 那賀町では、ごみ処理施設の老朽化により、更新の時期が迫っていたことから、2016年に藤谷地区に「那賀町クリーンセンター（仮称）」の整備計画が決定した。（那賀町 HP「那賀町クリーンセンター建設事業について」<http://www.town.tokushima-naka.lg.jp/gyosei/docs/3806.html>）
- 21) 那賀町「那賀町行政改革〈集中改革プラン〉平成17年度～平成21年度」([http://www.town.tokushima-naka.lg.jp/fs/1/6/6/3/5/\\_/kaikakuplan.pdf](http://www.town.tokushima-naka.lg.jp/fs/1/6/6/3/5/_/kaikakuplan.pdf))
- 22) 那賀町「那賀町行政改革プラン2010」([http://www.town.tokushima-naka.lg.jp/fs/1/6/6/3/4/\\_/gyokaku2010.pdf](http://www.town.tokushima-naka.lg.jp/fs/1/6/6/3/4/_/gyokaku2010.pdf))。行政改革の結果、歳出削減については、大幅な職員減・給与抑制によって目標をおおむね達成することができた。また、公債費管理についても、減債基金を積極的に積み立てながら、起債残高を少しづつ減らした。歳入確保については、公有財産の売り払いを行い、木質バイオマス関連事業の実証実験を実施しながら工業団地への企業誘致を積極的に進めたといわれる。
- 23) 自治体基金の資金運用による収益や決算剰余金の発生により、積み立ての計画とは別に基金が増減する可能性があるため、基金の変動要因のすべてが自治体の方針によって説明できるわけではない。自治体基金の資金運用については、税金を原資にしているため、基本的にはリスクのある運用を行うことはできないが、那賀町の場合は基金の利子率は平均で0.1%未満、約2600万円の利子収入を得ている（2016年度）。
- 24) 総務省「地方債の総合的な管理について（通知）」平成21年4月14日 ([http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/c-zaisei/chihosai/pdf/kakushu\\_03.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/chihosai/pdf/kakushu_03.pdf))
- 25) 日本経済新聞調べでは、2011年度の減債基金積み立

- て不足は、2兆5100億円であったので、積み立て不足は1217億円改善している（「自治体減債基金の積立不足額25兆円 11年度」『日本経済新聞』2012年10月1日）。
- 26) 「わがまちの財政（27）木頭村」『徳島新聞』2003年5月20日。
- 27) 那賀町議会会議録 平成25年9月定例会、9月9日02号、p.59。
- 28) 那賀町議会会議録 平成28年3月定例会、3月9日02号、p.101。
- 29) 「わがまちの財政（3）那賀町」『徳島新聞』2014年5月10日、19面。
- 30) 那賀町「平成25年度決算状況と平成26年度財政事情を公表します」([http://www.town.tokushima-naka.lg.jp/fs/1/6/4/5/8/\\_ketsusan25.pdf](http://www.town.tokushima-naka.lg.jp/fs/1/6/4/5/8/_ketsusan25.pdf))

#### 参考文献

- 磯道真（2017）「54団体で2兆3883億円 大阪府など4団体は2000億円超す」『日経グローカル』No.316、2017.5.15、pp.42-43。
- 川手撰（2017）「徳島県那賀町における「自治」の諸相

- (2)——住民・行政・議会による「地域一丸体制」の可能性』『都市問題』2017年8月号、pp.97-104。
- 川手撰・小石川裕介（2017）「徳島県那賀町における「自治」の諸相（1）——地域と住民のすがた』『都市問題』2017年7月号、pp.92-105。
- 小西砂千夫（2016）「財政課職員の知恵袋 第8回 経常収支比率は、どの程度ならばいいのでしょうか？」『地方財務』2016年11月号、pp.134-142。
- 高屋大樹（2017）「徳島県那賀町における「自治」の諸相（5）——地域産業・雇用の活性化に向けた取組』『都市問題』2017年10月号、pp.98-110。
- 沼尾波子（2016）「地域の将来を見据えた自治体の行財政運営』『地方財務』2016年12月号、pp.4-12。
- 山本清（2003）「自治体の財政戦略——リスク対応と価値創造に向けて』『地方財務』2003年1月号、pp.22-30。
- 吉田正孝（2012）「合併自治体における財政運営の現状と課題——財政運営に関する調査分析から」公益社団法人徳島地方自治研究所 ([http://www.jichiro.gr.jp/jichiken\\_kako/report/rep\\_hyogo34/02/0228\\_ron/index.htm](http://www.jichiro.gr.jp/jichiken_kako/report/rep_hyogo34/02/0228_ron/index.htm))

#### 「都市問題」公開講座ブックレット 35

# 地方創生、この道しかない？

#### ◆基調講演

松本 克夫 ジャーナリスト

#### ◆パネルディスカッション

パネリスト(五十音順)

- 下山 克彦 中国新聞社編集局報道部長・論説委員  
牧野 光朗 長野県飯田市長  
松尾 雅彦 カルビー株式会社相談役、NPO法人「日本で最も美しい村」連合副会長  
山下 祐介 首都大学東京大学院人文科学研究科准教授  
西村 美香 成蹊大学法学部教授(司会)

編集・発行 公益財団法人 後藤・安田記念東京都市研究所  
2015年10月、A5判、64頁、定価：本体463円+税

