

第1章 財政・予算、決算カード検討の視点と神崎町の財政概況

1. 神崎町の財政・予算、決算カード検討の視点

(1) 本調査・研究の問題意識

千葉県北東部の利根川に面した神崎町は、かつて水運で栄えたまちである。現在の人口は、6,520人（平成25年10月1日現在）であるが、今後は6,300人（2020年）に推移すると想定されている。そして今、第4次総合計画では、将来像の基本構想に「発酵の里・健康笑顔のまち こうざきーみんなで創る 健康・安心・子育て応援のまちー」を掲げて、4つの基本目標と8つの施策目標をベースに町政を推進している。

自治体における予算の特徴は、それが政治・行政のスタートであり、すべて金銭におきかえて執行され、当該自治体がどのようなまち・地域づくりをめざすのか、自治体活動の全容・総体を明らかにするものである。例えば、家計は「入るを量って出づるを制する」のに比べ、自治体の財政・予算は「出づるを量って入るを制する」ものといえる。

自治体における予算の財源は強制的に徴収された租税で、法律・条例の根拠が必要な租税法律主義の原則であり、議会は財政統制により執行機関に対し監視する義務が課せられている。ただ、財政・予算の場合、その主体が多様で、また自治体の国依存は「体質化」しているため、複雑で難解な地方財政の全体像を住民の視点から把握するのは容易なことではない。そのため、自治体の財政・予算は町民・住民負担の計算書のはずなのに、財政・予算の硬直化と財政難の現実はその難解さのゆえに理解されず、「不信感」の代名詞となっている。住民にとって「とられる税金」から「納める税金」には、職員から先に分かりやすい財政・予算を目指すことが必要であり、今回の財政診断を契機に、財政・予算が、誰のために、何のために必要なのかの視点の明確化と地域住民の生活実態に応じて構造的・体系的かつ具体的に分析・検討を推進していくことが必要である。

自治体の財政状況を分析する際に、「決算カード」は非常に有効である。「決算カード」とは、毎年実施されている「地方財政状況調査」（決算統計、総務省）の結果に基づき、普通会計の歳入・歳出の決算額、各種財政指標などの状況を1枚のカードに集約したものであり、2004年10月以降は総務省のホームページから全国の自治体の決算カードを見ることが可能となった。この決算カードに掲載される主な内容は、歳入・歳出の決算額の内訳、税目ごとの状況、赤字または黒字の規模、各種財政指標の状況、積立金（基金）の年度末の残高、借入期間が1年を超える地方債の年度末の残高、普通会計に属する職員数のほか、人口や産業構造などの情報が含まれており、自治体の財政状況を分析する上では欠かせないものである。

(2) 本調査・研究のねらいと特徴

神崎町もまた全国多くの自治体と同様に財政状況が全体的・構造的に厳しく、くわえて2011（平成23）年3月の東日本大震災（3・11）による液状化などの被害を町内随

所に受けている。それでも震災の復旧から安心安全な町づくりが一層促進されているが、神崎町をめぐる財政状況の多面多岐にわたる根源的検討が待たれる。とりわけ今回取り組まれる財政分析の調査・研究を介して地方財政の入門的勉強会を繰り返して地方財政の手法を具体的に学びつつ、神崎町の豊かなまちづくり＝まちおこしを目指した。

ここでは、地方財政をめぐる制度的・構造的状況に肉薄して、全体的かつ部分的にも“いまのこのまま”からの現実転換策のあれこれを執拗に模索することをモットーとした。そして、明らかにされた当自治体の諸問題点と課題の一般化・普遍化・法則化を通じて、現代の地方自治の地平を切り拓くことに資すること、さらに集团的・組織的検討を繰り返して作風とし、最終的には“わかり易い神崎町財政のいろは”を具体的・鮮明に絵解きして解明することを目的とした。

本調査・研究はときに時宣的検討課題を挿入しつつも恣意的・散発的なものを避けて体系的・整合性に富む首尾一貫した調査・研究会を志向し、これに毎回参加してよかったと確認しうる例会として機能することを図った。そして本調査・研究は千葉県地方自治研究センターと自治労千葉県本部政策部ならびに神崎町職員労働組合との共同研究として、およそ2年弱にわたって取り組み、2ヶ月に1回程度ペースでの研究会・勉強会例会を開催した。

そして問題（話題）提起者のレポートに即して問題点と課題を深化・煮つめることにした。なお、問題提起者はときに2～3人など複数者による共同報告形式も採用され、相互に主体的・精力的な学び合いを介して当神崎町職員の自主的研修の側面を持ち、究極には参加者誰もの資質向上を図った。

いまでは千葉県内で町制は少数派にとどまっているが、本財政調査研究を下敷きに“小さな町”が生き残り、他とは抜本的に異なる豊かなまちづくりを具体的に目指す手法と方策を積極・果敢に展開されることを期待したい。

2. 神崎町の財政概況と財政比較分析表

(1) 一般会計歳入部分の概況

ここでは、2008（平成 20）年から 2011（平成 23）年の 4 年間に於ける神崎町の財政状況について概観したい。まず、一般会計に於ける歳入の概況は、表 1 が示すとおりである。なお、図表の中の 2007（平成 19）年度は、比較のための参考値である。

2008（平成 20）年度の歳入総額は、約 26 億 5,100 万円であり、前年度に比べ、約 1 億 2,000 万円増（4.8%）であったが、2011（平成 23）年度の歳入総額は、約 36 億 700 万円として前年度比で約 5 億 4,000 万円（17.6%）の増加となっている。

(表 1) 歳入の概況（2008～2011、単位：千円、%）

区分	H19 (参考値)	H20	H21	H22	H23
歳入総額	2,530,234	2,651,398	2,803,949	3,067,097	3,607,835
増減率 (%)	-	4.8	5.8	9.4	17.6
歳出総額	2,334,181	2,431,152	2,554,390	2,760,039	3,018,940
増減率 (%)	-	4.2	5.1	8.1	9.4
形式収支	196,053	220,246	249,559	307,058	588,846
増減率 (%)	-	12.3	13.3	23.0	91.8
実質収支	196,053	197,395	240,229	259,105	474,650
増減率 (%)	-	0.7	21.7	7.9	83.2

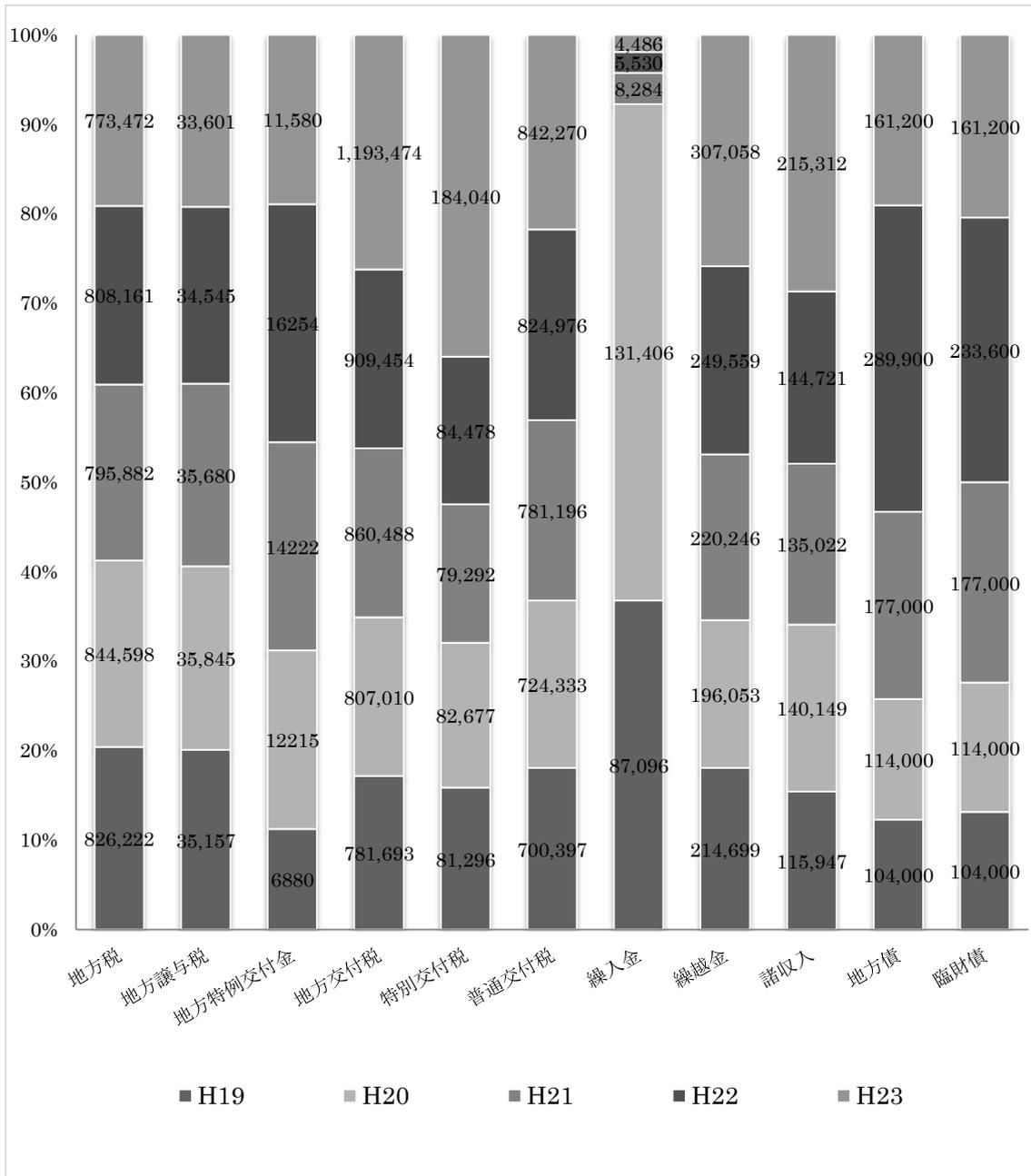
(出典) 神崎町決算カード（各年度）より作成。

歳入から歳出を引いた「形式収支」の場合、2008（平成 20）年度には、約 2 億 2,000 万円であり、前年度比において 12.3%の増加であったが、2011（平成 23）年度は、前年度比において約 5 億 8,900 万円、91.8%の増加となった。

また、事業が当該年度に終わらずに繰り越しされる金額を引いたものである「実質収支」の場合、2008（平成 20）年度には、約 1 億 9,700 万円（前年度比 0.7%）の増加であったのに対し、2011（平成 23）年度には、約 4 億 7,500 万円となり前年度より 2 億 1,600 万円、約 83.2%の増加となった。

一方、4 年間に於ける一般会計の歳入に於ける内訳の推移は、図 1 が示すとおりであり、歳入総額に於ける各収入の金額を表している。歳入のうち、自由に使える一般財源は、町税と地方交付税交付金などがあり、使い道（使途）が決まっている特定財源として、国や県からの支出金（補助金）、諸収入、市債などがある。

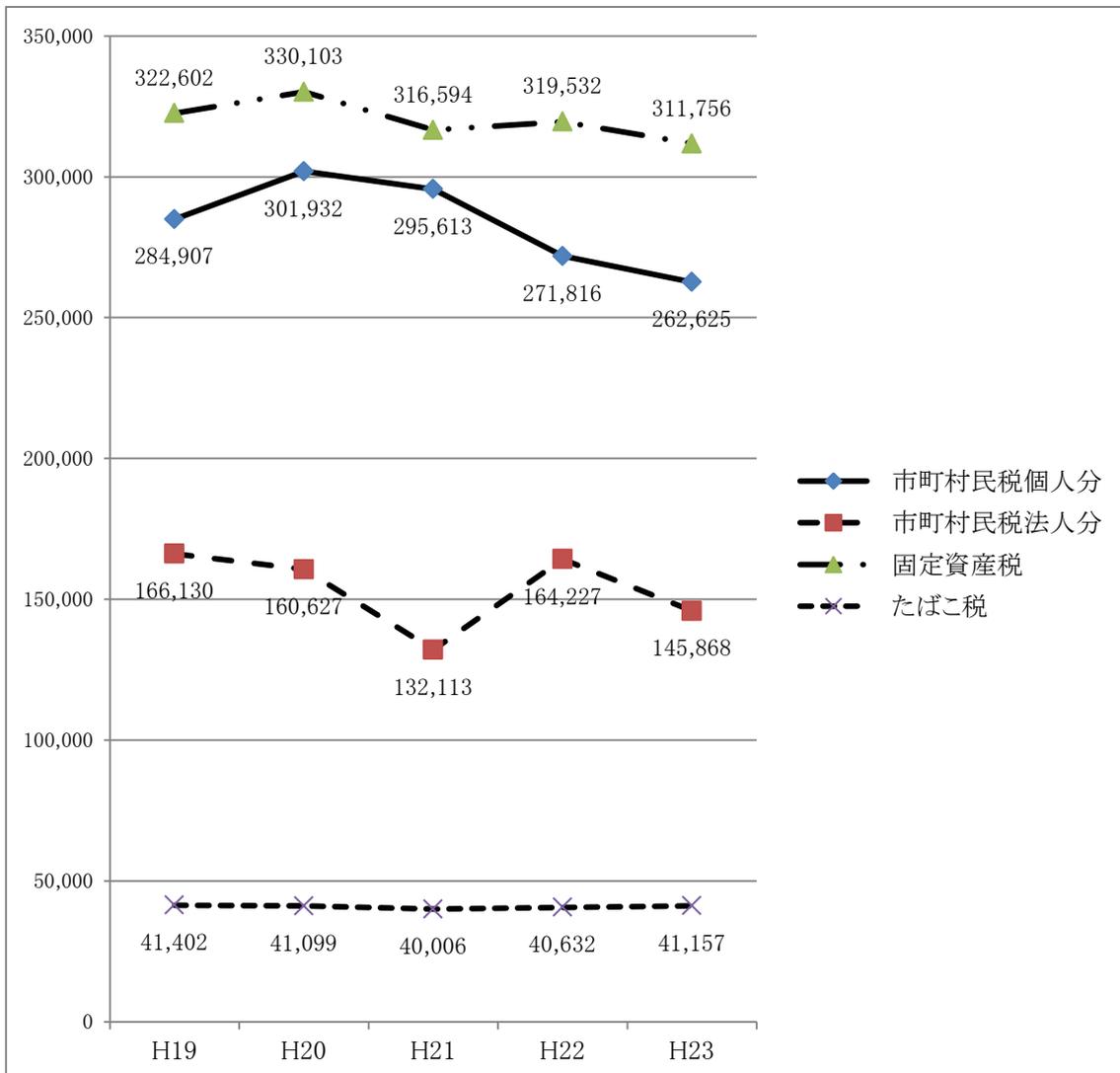
(図1) 一般会計歳入の内訳 (単位：千円)



(出典) 千葉県、市町村の財政状況 (各年度) より作成。

下記の図2は、4年間における町税の推移を示しているが、町税のうち、固定資産税がもっとも多く、市町村民税個人分、市町村民税法人分、そしてたばこ税の順である。ただ、主な税収入を示す固定資産税に関しては、2008(平成20)年度をピークに微減の傾向にあり、また、2008(平成20)年度以降の市町村民税個人分の減少が見られる。

(図2) 町税の内訳 (単位: 千円)



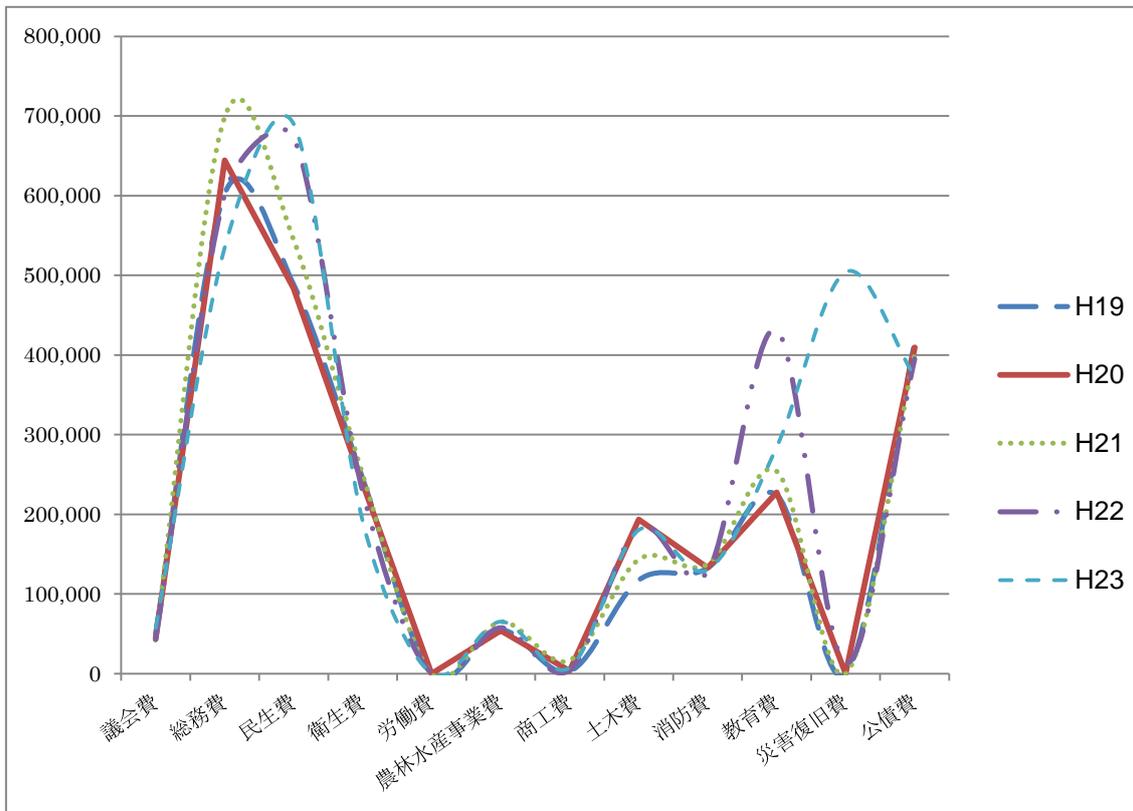
(出典) 千葉県、市町村の財政状況 (各年度) より作成。

(2) 一般会計歳出部分の概況

歳出は、大きく「目的別歳出」と「性質別歳出」に区分されるが、「目的別歳出」は、「何のために使われたのか」を示すものであり、他方の「性質別歳出」は、「どのような内容で使われたのか」を示すものである。

2008 (平成 20) 年度以降、2011 (平成 23) 年度までの 4 年間における一般会計歳出の概況を示しているのが下記の図 3 及び表 2 である。4 年間を通じて歳出は、増分的に増加しており、その前年度との比例においての大きな増減は見られないが、東日本大震災 (3・11) の影響による災害復旧費が大きく増加しているのが特徴である。

(図 3) 一般会計歳出の目的別歳出の内訳 (単位：千円)



(出典) 神崎町決算カード (各年度) より作成。

各部門の変化においては、まず、「議会費」の場合、2009 (平成 21) 年度以降、微増の傾向にあり、2011 (平成 23) 年度の歳出額は 5,700 万円として、前年度に比べ、約 1,400 万円増加となっている。

「総務費」については、2009 (平成 21) 年度をピークに減少傾向にあり、2011 (平成 23) 年度は、5 億 3,400 万円として、前年度に比べ、約 6,700 万円の減少となっている。

「民生費」に関しては、2008 (平成 20) 年度以降、継続的な増加傾向にあり、2011 (平成 23) 年度は約 6 億 7,000 万円であり、前年度比において約 2,700 万円の増加である。

「衛生費」は、2009 (平成 21) 年度をピークに減少傾向にあり、2011 (平成 23) 年度は、約 2 億 5,000 万円として、前年度に比べ、約 3,700 万円が減少している。

「労働費」の場合は、2010 (平成 22) 年度の減少を除けば、平均の金額を維持しており、「農林水産事業費」は、2009 (平成 21) 年以降、隔年のスパンで増減を繰り返している。また、「商工費」は、2009 (平成 21) 年度には大幅に増加するが、翌年には急激に減少しており、2011 (平成 23) 年度も増加しているが、ピーク時の半分以下である。

(表 2) 一般会計歳出における性質別歳出の内訳 (単位: 千円、%)

区分		H19(参考値)		H20		H21		H22		H23	
		金額	割合								
義務的 経費	人件費	627,397	26.9	615,209	25.3	620,096	24.2	629,921	22.8	605,438	20.1
	扶助費	129,404	5.5	130,097	5.4	135,128	5.3	211,371	7.7	230,392	7.6
	公債費	415,736	17.8	409,559	16.8	401,701	15.7	395,090	14.3	373,043	12.4
	合計	1,172,537	50.2	1,154,865	47.5	1,156,925	45.3	1,236,382	44.8	1,208,873	40.0
投資的 経費	普通建設事業費	115,089	4.9	200,010	8.2	168,788	6.6	437,783	15.9	202,940	6.7
	災害復旧事業費	0	0.0	0	0.0	0	0.0	13,413	0.5	504,168	16.7
	合計	115,089	4.9	200,010	8.2	168,788	6.6	451,196	16.3	707,108	23.4
物件費		304,150	13.0	304,781	12.5	362,629	12.8	333,239	12.1	431,779	14.3
維持補修費		9,755	0.4	9,039	0.2	11,416	0.4	17,557	0.6	10,392	0.3
補助費等		385,926	16.5	380,162	12.7	499,059	19.5	354,978	12.9	350,736	11.6
積立金積立費		167,710	7.2	212,870	8.8	144,816	5.7	128,029	4.6	67,681	2.2
投資・出資・貸付金		0	0.0	420	0.0	120	0.0	120	0.0	0	0.0
積立金取崩額		80,000	3.4	110,000	4.5	0	0.0	0	0.0	0	0.0
繰出金		179,014	7.7	169,005	7.0	210,637	8.2	238,538	8.6	194,732	6.5
歳出合計		2,334,181	100.0	2,431,152	100.0	2,554,390	100.0	2,760,039	100.0	3,018,940	100.0

(出典) 神崎町決算カード (各年度) より作成。

「土木費」・「消防費」・「教育費」に関しては、年度ごとに増減を繰り返す傾向にあり、「教育費」については、2010 (平成 22) 年度を境に減少に転じていることが分かる。また、「公債費」の場合は、2007 (平成 19) 年度以降、減少の傾向が続いている。

他方、上記の表 2 が示しているのは、2008 (平成 20) 年度から 2011 (平成 23) 年度における性質別歳出の内訳である。4 年間における傾向としては、歳出総額は増えているものの、人件費・扶助費・公債費のいわゆる「義務的経費」の割合は減少していることが分かる。すなわち、参考値である 2007 (平成 19) 年度の 50.2% から、2011 (平成 23) 年度には 40.0% に減少しているが、その主な理由は人件費の減少ならびに公債費の減少によるものである。扶助費の場合は、増加傾向にある。

一方で、普通建設事業費と震災復旧事業費によるいわゆる「投資的経費」の場合は、東日本大震災の影響により、2011 (平成 23) 年度には大幅な増加となっているが、その以外の普通建設事業費は、2010 (平成 20) 年度の大幅な増加を除き、微増に推移している。

3. 財政比較分析表の検討

自治体の財政運営の状況やその健全さを把握するためには、「財政指標」が有効であり、この財政指標には、「財政力指数」・「経常収支比率」・「実質公債費比率」・「将来負担比率」などが代表的である。

また、各自治体においては、住民等の理解と協力を得ながら財政の健全化を推進しており、その状況を他類似団体と比較可能な指標をもって住民に分かりやすく情報を開示することにより、財政運営上の課題をより明確にすることを目的として「財政比較分析表」を作成・公表している。この「財政比較分析表」には、人口や面積、標準財政規模などの当該自治体に関する基礎情報のほか、主な財政指標が含まれており、毎年作成・公開が義務づけられている。

この財政比較分析表は、自治体の財政力指数、経常収支比率、実質公債費比率、将来負担比率、ラスパイレズ指数、人口1,000人（都道府県の場合、100,000人）当たり職員数、人口1人当たり人件費・物件費等決算額について、類似団体との比較結果を分かりやすくレーダーチャート等を用いて図示するとともに、その結果について、各自治体における要因及び指標の改善に向けた取組み等を分析している。

財政比較分析表は、大きく①「レーダーチャート」、②「個別指標図」、③「分析欄」の3つによって構成されているが、①「レーダーチャート」には、類似団体の平均値を100としたときの当該自治体の指数を表しているが、指標が良好であればあるほど高い指数となるように計算されていることから、外に広がれば広がるほど、財政状況が良いことを示しことになる。ただ、このレーダーチャートについては、2010（平成22）年度以降は表示されないようになった。

②「個別指標図」は、レーダーチャート周辺の7つのグラフであり、指標ごとに当該自治体の数値と類似団体の平均値及び最大値・最小値を棒グラフの形で示しており、平均値からの乖離の程度が一目でわかるようになっている。また、類似団体の平均値とは別に、全国市町村（または都道府県）の平均値、市町村財政比較分析表においては当該団体の所属する都道府県内市町村の平均値も記載されており、それらとの乖離の程度も把握できるようになっている。

③「分析欄」には、個別指標ごとの原因分析を行っており、指標ごとに「なぜそのような数値になったのか」、「当該数値の背景にはどのような原因または努力があるか」等を明らかにするとともに、「今後、数値の改善に向けてどのような取組みを行っていくか」ということについて、財政状況の原因が記述されている。

この財政比較分析表は、2011（平成23）年度以降、自治体の財政状況を1つに取りまとめた「財政状況資料集」の中に含まれた形での公表となった。表3は、主な財政指標の推移と類似団体との比較を示している。

(表 3) 主な財政指標と類似団体比較の推移 (単位：財政力指数は小数、その他%)

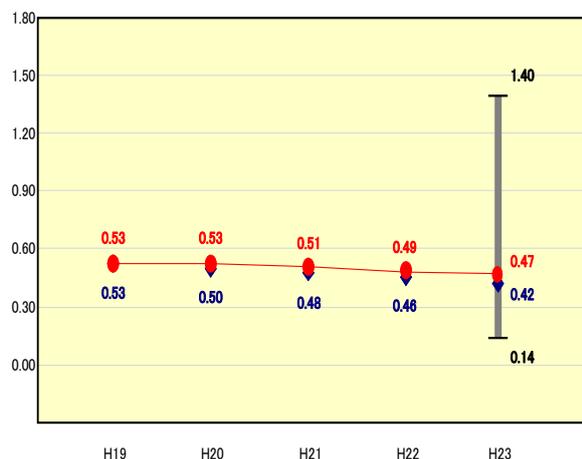
区分	H19 (参考値)	H20	H21	H22	H23
財政力指数	0.53	0.53	0.51	0.49	0.47
(類似団体)	0.53	0.50	0.48	0.46	0.42
経営収支比率	89.1	91.2	89.4	87.4	86.0
(類似団体)	94.1	91.2	87.1	83.5	85.0
実質収支比率	-	10.7	12.7	13.1	24.6
(類似団体)	-	-	5.9	7.0	7.6
公債費負担比率	-	17.4	16.7	15.6	13.3
(類似団体)	-	-	15.5	14.5	15.4
実質公債費比率	14.9	16.1	13.9	12.8	12.1
(類似団体)	17.2	16.1	15.2	14.0	12.6
将来負担比率	91.1	72.3	46.6	32.4	20.5
(類似団体)	99.0	82.0	73.8	47.5	38.6

(出典) 神崎町決算カード (各年度) より作成。

以下では、神崎町の 2011 (平成 23) 年度における財政状況資料集のうち、財政比較分析表の 7 つの個別指標を用いて財政状況を分析することにする。

① 財政力 (財政力指数)

財政力指数とは、自治体の財政的な豊かさを図る指標であり、「基準財政収入額」を「基準財政需要額」で割って得た数値の 3 年間の平均値である。財政力指数が 1 を超えれば、財政的なゆとりがあると判断され、地方交付税が配分されない「不交付団体」、1 以下の場合には「交付団体」となる。数値が小さいほど、財政的な余裕がなく、普通交付税の依存度が高くなる。右図は、横軸の 5 つの数値が



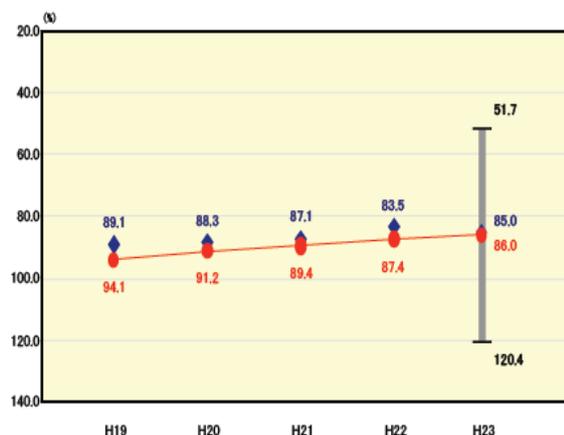
神崎町の財政力指数を示し、右端の縦軸は類似団体内の最高値 (1.40) と最低値 (0.14) を表し、0.42 は類似団体の平均値である。図の構成は、以下同じである。

神崎町の財政力指数は、2008 (平成 20) の 0.53 から 2011 (平成 23) 年には 0.47 に推移しており、類似団体の比較では少し高いが、財政的には地方交付税への依存度が高いといえる。2011 (平成 23) 年度における神崎町の地方交付税全体額は約 12 億であり、決算額の 33.1%、経常一般財源などの 48.1%を占めている。

この財政力指数の分析では、類似団体の平均値を上回っているものの、全体としてやや減少傾向にあるとし、景気の伸び悩みによる税収減の影響をその原因として指摘されている。

②財政構造の弾力性（経常収支比率）

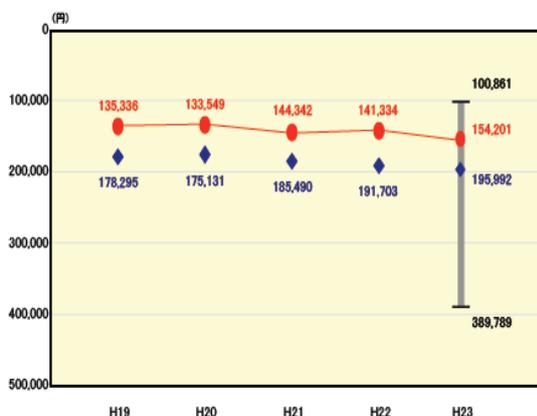
経常的な収支の均衡がとれているかを表す「経常収支比率」は、経常的な一般財源のうち経常経費を充当している割合を指す言葉で、税や普通交付税などの毎年経常的に収入される一般財源のうち、人件費や公債費など、毎年決まって一般財源を充てる経費がどれだけあるのかを示すものである。言い換えれば、毎年決まって支出するこの経常経費の増加し、一般財源の中で示す割合が増えると、残りの部分が少なくなり、財政のゆとりがなくなることになるので、結果的に自治体財政の硬直化を招くことになる。数値は%であり、数値が高い方が硬直化が進み、財政が悪化していることを示す。



神崎町における経常収支比率は、2007（平成 19）年度の 94.1%をピークに減少し、2011（平成 23）年度には 86.0%になっているが、類似団体との比較においては、平均値を少し上回っている。その原因については、1998（平成 10）年度から 2001（平成 13）年度における大規模事業に伴う公債費の急激な増加によるものであり、2013（平成 25）年度以降の公債費負担の減少が見込まれることから、引き続き減少していくことが予測されている。

③人件費・物件費などの状況（人口 1 人あたり人件費・物件費などの決算額）

神崎町の住民 1 人あたりに対する行政職員などの人件費・物件費などの状況を示す「人口 1 人あたりの人件費・物件費などの決算額」においては、2007（平成 19）年度の 135,336 円から 2011（平成 23）年度には 154,201 円に推移しており、全体的額は毎年増加している傾向がみられる。しかし、類似団体との比較ではややその平均を下回っており、その差は毎年大きくなっていることから、神崎町では各種



の報酬をはじめ委託費や需要費などの削減が行われていることが推測される。

また、2011（平成 23）年度の千葉県平均の 110,124 円や全国平均の 119,477 円との比較では高い数字となっているが、人口規模や財政規模が異なることから比較には多少無理があることからあくまでも参考値にとどめるべきである。

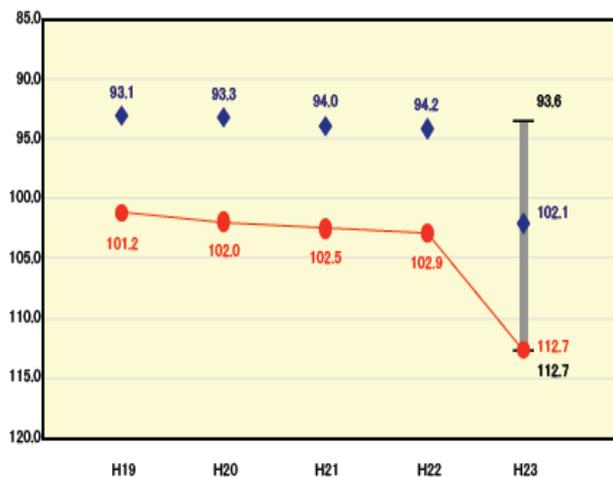
④給与水準（ラスパイレス指数）

自治体職員の給与水準を表す一般的な指標としての「ラスパイレス指数」(Laspeyres Index) は、国家公務員と地方公務員の給与水準を比較する際の指数としても使われているもので、地方公務員の学歴・経験年数別の人員構成を、国家公務員と同一と仮定し、国家公務員を「100」として算出する統計上の数字である。

このラスパイレス指数というのは、ドイツの経済学者であるラスパイレス (Étienne Laspeyres) という人が 1864 年に提唱した「加重平均によって算出される指数」のことで、統計や経済の分野では、物価指数の計算式の一つとして広く用いられている。

具体的には、学歴別、経験年数別の地方公務員の一般行政職の平均給料と、これと条件を同じくする国家公務員（行政職俸給表[一] 適用者）の平均給料のそれぞれに、国家公務員数を乗じた総額を算出し、両者の水準を比較するもので、総務省は、毎年、「地方公務員給与実態調査結果」として、自治体のラスパイレス指数の状況を公表している。

神崎町におけるラスパイレス指数は、2007（平成 19）年度の 101.2 から 2010（平成 22）年度の 102.9 までは微増の傾向にあったが、2011（平成 23）年度には、112.7 に大きく変化している。また、類似団体との比較においてもやや高い傾向を見せており、それは 2011（平



成 23）年度においても共通である。その直接的な原因としては、東日本大震災の復興財源の捻出のために進められた国家公務員の人件費の削減（特別法に基づく削減）により、総体的に地方公務員のラスパイレスが増加したことによるものである。その点を除く場合の神崎町のラスパイレス指数の高止まりは、おそらく職員の年齢構成によることが主な原因として推測されているが、もう少し詳しい分析が必要であろう。

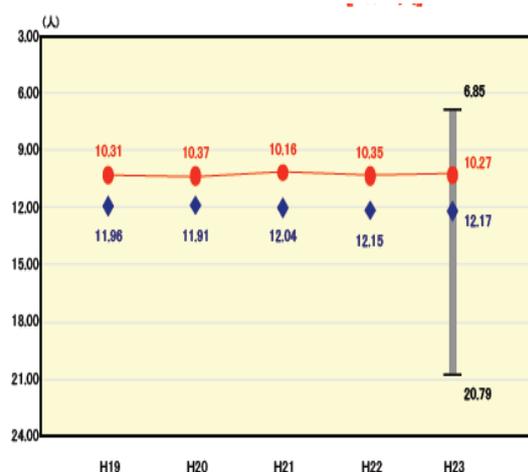
ただ、この国と地方公務員の給与比較の手段としてのラスパイレス指数は、比較対象の違い（例えば、国家公務員の場合は、本省次長以上の幹部職員[約 800 人程度]は、「指定職俸給表」が適用されており、また、平成 20 年度からは「専門スタッフ職俸給表」の適用を受ける職員[約 200 人程度]も、ラスパイレスの対象外となっている）や国の幹

部職員の早期勸奨退職により定年を待たずに民間などに再就職（いわゆる天下り、直近10年間の「行政職俸給表[一]」適用者は約23,000人程度）することも考慮されていないとの指摘もあることから実態を正確に反映しているとは言い難い。

⑤定員管理の状況（人口1000人当たりの職員数）

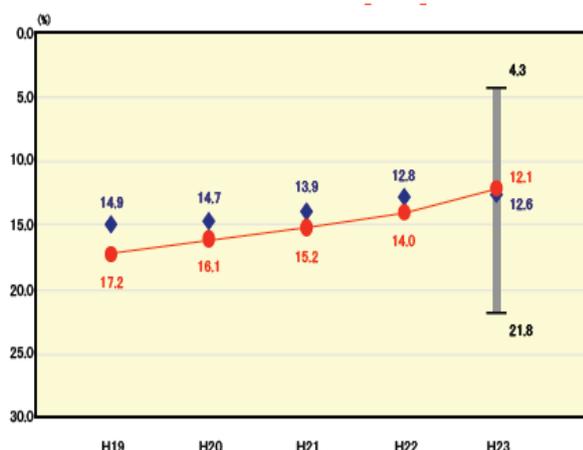
自治体の定員に関する状況を示す指標として使われる「人口1000人当たりの職員数」は、職員数を人口で割った指標である。

神崎町の人口1000人当たりの職員数は、2007（平成19）年度の10.31から2011（平成23）年度には10.27としてほぼ横ばいの傾向にあり、類似団体との比較においては、平均値を大きく下回っていることが分かる。その原因は、従来から職員の新規採用を抑制してきたことが考えられるが、今後の職員の年齢構造の変化を視野に入れ、年齢の平準化のための採用の適正化が必要であろう。



⑥公債費負担の状況（実質公債費の比率）

自治体の年度を越えた借金である地方債の元利償還金、都道府県からの貸付金の返還金・利子、一時借入金（年度内に償還する借金）の利子などの「公債費」の中で、単年度の地方債の元利償還金に公営企業などの企業債償還金のうち一般会計負担分などを分子として、標準財政規模を分母として、割って算出する比率のことを指す。分子からは都市計画税、基準財政需要額算入分が差し引かれ、分母からも基準財政需要額算入分が差し引かれる。都市計画税のないところでは、実質公債費比率が高くなる傾向がある。単位は、%である。



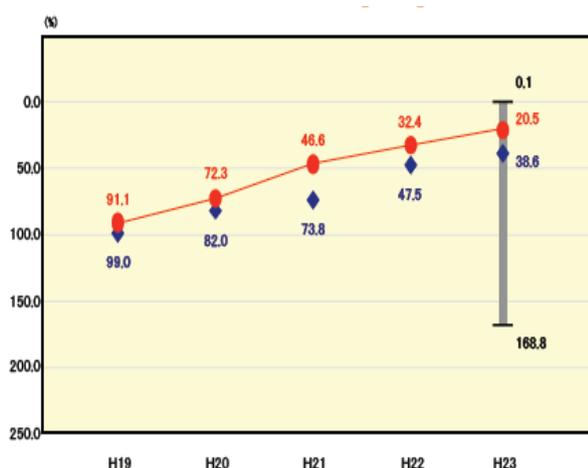
神崎町の実質公債費比率は、「ふれあいプラザ建設事業」（1998～2001）及び「下総神崎駅前周辺整備事業」（1997～2003）における大規模事業により地方債残高が増えた影響により、2007（平成19）年度は17.2%まで上昇したものの、この年度を境に年々減少し、2011（平成23）年度には12.1%になっている。

類似団体との比較においても、2007（平成 19）年度から 2010（平成 20）年度の間は、類似団体の平均を上回っていたが、2011（平成 23）年度には、その平均を下回る数値となっている。

⑦将来負担の状況（将来負担比率）

自治体が将来において負担すべき借金の比率を示す「将来負担比率」は、地方債残高・公共事業の債務負担行為額・第 3 セクターなどの地方債償還の一般会計負担分にくわえ、退職手当、連結実質赤字額などの将来負担となる借金を分子とし、標準財政規模を分母として、割って算出する。ただし、分子から都市計画税、財政調整基金、標準財政需要額算入額が差し引かれ、分母からは基準財政需要額算入分が差し引かれる。市町村・特別区の早期健全化基準は、350%である。

神崎町の将来負担比率は、2007（平成 19）年度には 91.1%を示し、類似団体の平均値を上回っていたが、2008



（平成 20）年度以降は、類似団体の平均を下回る数値で年々減少する傾向にあり、2011（平成 23）年度には 20.5%となっている。2000（平成 12）年度を前後とする大規模事業による地方債残高の一時的な増加以降、新規事業の抑制や地方債の償還によるその残高の減少による結果である。