

2014 年度 分権型社会を支える地域経済財政システム研究会

第 2 回研究会

議事概要

開催日時：平成 26 年 10 月 23 日（木）

場 所：砂防会館別館 3 階 立山

講師：篠崎雄司・宇都宮市行政経営部財政課課長

事務局：（公財）日本都市センター（石川研究室長、木村副室長、鈴木室長補佐、清水研究員）

○ 平成 25 年度の宇都宮市の歳入決算額は、普通会計ベースで 1,914 億円であり、うち市税収入は約 900 億円で構成比では 46.6%を占めている。これは自治体としては比較的高いほうである。

○ 歳出（平成 25 年度）を見ると、一番上の義務的経費が 48.9%で、ほぼ半分である。特に扶助費が全ての経費の割合の中でも最も大きく、23.5%で全体の約 4 分の 1 である。人件費は昨年全国的に職員の給与を削減したり、公債費も市債の償還などを減らしているために減少しているが、社会保障関係経費を中心とした扶助費は引き続き伸びている。他方、投資的経費はかつてに比べるとかなり低くなっている。

○ 歳入について言えば、20 年前の平成 6 年には市税は 741 億円あったものが、これまで国の税制改正あるいは市内の企業業績などの要因で増減してきた。例えば、平成 19 年の市税収入は 979 億円で過去最高であったが、その当時は三位一体改革で税源移譲が最終的にまとまった時期であり、また市にある企業が非常に好調であったことで、ここまで増えた。ただし、リーマンショック後の平成 20 年から 21 年を見ていくと、そこで税収はいったん落ち込んでいたが、現在は回復しつつある。

○ こうした市税収入の落ち込みをカバーするために、財政調整基金などの基金からの繰り入れ、市債発行が行われた。これらが平成 21 年、22 年に増えているのはそれらの財源を充てたためである。

○ 市税収入のうち法人市民税を見ていくと、20 年前の平成 6 年は 104 億、平成 25 年は 107 億で、結果としてはほぼ変わっていない。税制改正や景気状況などで変化しており、平成 19 年度は 174 億で最高であったが、リーマンショックの影響でその後かなり落ち込み、今は少しずつ回復しているという状況である。

○ 義務的経費と投資的経費の推移を見ると、平成 6 年当時はほぼ同額であったが、20 年たってみると義務的経費がほぼ倍に、逆に投資的経費はほぼ半分という推移をしてきた。特にこの義務的経費の中でも、最も大きいのは扶助費である。平成 6 年当時は 95 億円であったが、平成 25 年は 436 億円で、20 年間で約 4 倍強になった。

○ 地方債残高の推移をみると、平成 6 年は大部分が建設事業債である普通債であった。ところが、近年は減税補てん債や臨時財政対策債を発行せざるを得なくなっており、平成 25 年度を見ると臨時財政対策債の発行額が普通債のそれに迫ろうとしている。

○ 自主財源比率については、その割合が平成 6 年当時で 72.6%であった。更に平成 9 年には 76.8%まで増えたが、平成 10 年、11 年、12 年ごろに税制改正があつて減少し、その後、三位一体改革による税源移譲で平成 19 年には 73.8%までいったんは回復したが、その後はリーマンショックなどの影響があり、平成 25 年時点では 64.5%となっている。64.5%でも中核市 43 市の中で上から 3 番目という状況が地方財政の 1 つの特徴ではないかと考えている。

○ 平成 10 年～12 年までの政策減税でいったん個人住民税と法人住民税は減少した。その後、平成

17年から19年の三位一体による税源移譲で個人住民税の税収が増えたが、法人に関してはリーマンショックで宇都宮市の場合はかなり影響を受けた。

○ 平成15年ぐらいまでは、右肩上がりでも地方債残高は増えていた。これは都市基盤整備で毎年のように建設事業が増えていた時期であったためである。この時期は税収が減り、地方債に頼っていた時期でもあった。その後、平成17年ごろから税源移譲などもあり、また税収も好調であったため、平成17～19年頃からは地方債の発行を抑制し、徐々に地方債残高が減るようにしてきた。もともと、平成20年度以降のリーマンショックで、地方債の発行を増やすこととしたが、地方債残高を減らすために元金償還額以内で発行するなど抑制にも努めてきたところである。

○ 宇都宮市では、財政運営の基本方針として「中期財政計画」を策定している。これは将来の財政収支の見通しを明らかにしつつ、総合計画実施計画や予算編成の指針とするため、毎年度向こう5年間の財政計画を策定し、財政運営の健全性を確保するものである。その「中期財政計画」の中では、いくつかの財政指標の目標値を設定している。

○ 例えば、「経常収支比率」は市としても早急に80%台にすることを目標値としている。また、「市債残高」については1,000億円以内にするとしており、これは市債残高を減らしたい市長の強い意向により設定したものである。この目標値は、リーマンショック直前の状況であれば早期に達成が可能であったが、リーマンショックにより市債発行を増加せざるを得なかったことや、今後5年間に予定している重点施策を考えると、達成時期は想定よりも少し先になりそうである¹。

○ 次に、これまでの激しい景気変動の波（バブル崩壊、ITバブル崩壊、リーマンショックなど）に対して宇都宮市ではどのように財政運営をしてきたか、という点について。まず、景気変動に伴う市税の減収に対しては、市は主に基金の取崩しと市債の発行により財源を確保し対応してきた。ただし、ITバブル崩壊後は基金の取崩しとか市債発行とが続き、財政の健全性が失われつつあったことから、平成15年度に「財政運営の指針」を策定し、各種財政指標の目標値を定めて、行財政改革を強力に推進しようとしたところである。その後のリーマンショック後においても、施策事業の選択と集中を強化するとともに、各種財政指標の目標を目指しつつ中小企業融資や基金や市債を活用した単独の建設事業の確保等、地域経済の活性化に向けて公共事業等の量も一定程度は確保してきたところである。

○ 国の財政運営や税制改革の影響（とりわけ過去の政策減税や地方税の廃止措置等の影響）については、バブル崩壊や平成6年度及び平成10、11年度の減税政策に伴い市税収入が停滞する一方、歳出では福祉や医療をはじめとした社会保障関係経費が毎年増加するなど厳しい財政状況が続いた。そのため、やはり短期的には基金と市債の活用により必要な財源を確保し、中長期的には各種事業の見

¹ 宇都宮市の歳出面での重点施策は、今年度の当初予算の大綱の「予算編成の基本的な考え方」によると、宇都宮市の目指す都市の姿は「ネットワーク型コンパクトシティ」であるとのことである。市では、6年前から中心部の1つの拠点のほかに周辺部の昭和の合併や平成の合併で一緒になった旧町や旧村を1つの拠点とし、それらを交通ネットワークで結ぼうというコンパクトシティ施策を進めている。その一環として、市の大きな施策として「総合的な交通ネットワークの構築」がある。宇都宮市は地形が平らであり、開発が万遍なくなされてきたため公共交通はあるにはあるが、依然として車社会である。自動車依存型の交通から公共交通に移そうという施策に現在取り組んでいる。今後の超高齢化社会に向けて、この「総合的な交通ネットワークの構築」が一番の課題である。その中でもLRTという次世代型路面電車の導入に力を入れている。この施策は、当面整備するルートの実業費が四百億円以上かかるという大きな事業でもある。

他方、「生活交通確保対策」については、集落ごとをいわゆるデマンドバスというタクシーのような移動手段でつなぎ、地域内を移動できるようにしている。これも、各地域ほぼ万遍なく設置ができているという状況である。なお、運賃で入ってくる収入は3割程度であり、残りの7割は行政からの補助金であり、今後も財政的な支援が続く。以上が、歳出面での宇都宮市のこれからの特徴ある重点施策である。

直しや民間活力の導入など行財政改革に取り組んで歳出の削減に取り組んできたところである。

○ また、バブル崩壊前は70%台後半だった自主財源比率であるが、平成15年度に60%台に低下し、その後70%台に一旦は回復したものの、リーマンショック以降は再び60%台で推移している。このため、自主財源比率の低下に伴い、国からの補助金や譲与税等の交付金、地方交付税等が市歳入に占める比重が大きくなってきている。その結果、地方財政制度の変更と、それに伴う地方財政計画について個別市町村ごとの影響額が非常に読みづらくなっている。見込み額と実績額、当初予算額と実際の決算額との乖離が大きくなっているのである。これは、中期的な財政運営あるいは計画的な事業の実施という点で非常に支障があると感じている。特に最近では国の制度改革が続き、先が中々読めないという状況が続いており、次年度分に関してはある程度推計ができて、それ以降の正確な推計は困難になっている。

○ 他方、減税政策に伴う「減税補てん債」や普通交付税の振替措置である「臨時財政対策債」など、国の政策に伴い発行してきたこうした特例債は残高が累増している。実際、歳入では普通債と臨時財政対策債との割合がほぼ均衡してきている。

○ なお、(法人住民税の)超過課税の実施の目的及び経緯については、今回調べたところ、宇都宮市では昭和29年から実施していた。昭和56年度に当時の行財政需要の急増があり、市は特に都市基盤整備、あるいは学校等もかなり増えていた時代であり、そうした需要に対応すべく超過税率を上げていった。また、今年度の税制改革に伴い(法人住民税の)標準税率が引下げになったが、引き続き(法人住民税の)2.4%の超過課税は継続していく予定である。

○ さらに、(宇都宮市にとって)廃止や減税になっては困る財源と言え、法人税である。過去にも3回にわたる税制改正が行われたが、国の法人税が下がると連動して法人市民税もまた下がるため、この影響を大きく受けてきた。また、平成26年度の税制改正においては、都市部と町村部の法人税の偏在性を小さくするという事で税率の引き下げが行われたが、これが普通交付税でどのくらい本市に戻ってくるかはあまり期待できない。

○ また、最近議論になっている償却資産に係る固定資産税(償却資産税)も同様に重要である。これも企業の設備投資促進という観点から、特に新たに取得した機械装置に係る固定資産税の非課税化など見直しの動きがあるが、宇都宮市では製造業の大企業に多く立地していただいております。この税収が減ると多大な影響が予想される。昨年度の決算では償却資産分だけで約54億円の税収があり、このうち機械装置分が20億円であり、かなり大きな影響を受けるであろう。また、ゴルフ場利用税も最近では廃止の動きがあるが、交付金として1億4,000万円程度の税収があり、ゴルフ場に係る道路整備、ごみ処理、残留農薬の検査等の経費がかかっており、できれば存続して頂きたいと考えている。

○ 最後に「宇都宮市における財政運営の課題と今後の取組」について。まず第一に、国の税制改革等による市税減収への対応としては、今後も国の税制改革などにより地方税が減収となる場合、地方交付税での補てんはあまり期待できないと予測されるため、当面は基金や市債を活用することになるが、併せて先述の「中期財政計画」で示した財政運営の基本方針にある様々な取組みを地道に進め、中長期的に財政の安定性を確保していくしかないものと考えている。

○ 第二に、人口減少・少子超高齢化に伴う社会保障関係費の増加への対応という点で、宇都宮市では経常収支比率が高く、財政の柔軟性に課題があると認識している。特に扶助費については、少子・超高齢化対策として国の社会保障制度に加え、宇都宮市独自の取組みも積極的に展開してきた。宇都

宮市はまだ人口が増えている状況にあるが、3年後には人口減少に入るものと見込んでおり、ますます少子・超高齢化対策が必要となっているため、より効果が高くしかも財政的な負担とならないように、施策の内容や手法の精査に努めていきたいと考えている。

○ 第三に、投資的経費の確保と市債の抑制の両立という問題がある。先述のようにLRTの事業費は、今後の5年間で400億円以上が見込まれるほか、新しい清掃工場と新しい最終処分場の建設も5年以内で行うことになっている。このため今後の5年間は、ここ数年200億円強で推移してきた投資的経費を300億円以上確保する必要があり、財源として市債の発行が見込まれるが、プライマリーバランスの黒字を維持しながらどのようにして対応していくのか。また、基金の涵養、積立をどうしていくのか。これらが、財政課として、喫緊かつ最も重要な課題となっている。