

池田市における行財政運営と税制改革等の影響について

～過去 20 年間の財政状況を中心に～（中間報告）

新潟大学経済学部教授 小池信之
(公財) 日本都市センター研究室

1. はじめに

- ・近年、地方財政は社会保障関係費の自然増や防災・減災事業等の課題に対応するため必要な財源が年々増加しており、巨額の財源不足が生じている。
- ・ところが、このような状況下においても、地方税の減税や廃止の要求が相次いでなされ、その一部はすでに実施に移されるようになってきている。例えば、国においては所謂「成長戦略」の推進とともに、日本経済の国際競争力を向上させるため、(地方税分を含む)法人実効税率をさらに引き下げる方針がすでに決定されている。こうした地方税のさらなる引き下げや廃止が実施に移されていった場合、自治体の自主財源の減少のみならず、個別の自治体財政の運営にもより一層の支障が出てくる可能性が懸念される。
- ・これまでも、(地方税分も含めた)法人税や所得税等の税率の大幅な引き下げが、国レベルでは数次にわたり実施されてきた。その際、減収分の代替財源として地方交付税や地方特例交付金等による一定の財源措置が実施されてきたが、こうした減税政策を柱とする改革によって地方財政にはさらに巨額の財源不足が発生したとされているが、都市財政への影響はいかなるものだったのかを調査する必要がある。
- ・そこで、本研究会の研究の一環として、大阪府池田市を取り上げることにした。池田市は、大阪府北西部に位置する人口約 10 万人の都市であるが、ダイハツの本社や工場などが市域に立地しており、法人住民税の市税収入に占める割合が都市では比較的高い 17.2%という年度があり(2012 年度決算額)、また、個人住民税収も大都市近郊の都市として比較的高い水準にある。もっとも、過去 20 年ほどの池田市の行財政運営は、それ故に、景気変動と国の税制改革の波に、大きく影響を受けてきたといえる。
- ・今回は、池田市の過去 20 年ほどの行財政運営を、池田市財政課からご提供を受けた貴重な財政資料等と同課へのヒアリングにより調査し、まとめた内容を報告するものである¹。

¹ なお、とくにことわりのない限り、本中間報告で使用する図表等は本資料の最終ページに掲載している<参考文献>中の池田市財政課よりのご提供資料を基に作成をしている。

2. 歳入面の分析

①税収全体の動き

- ・歳入に占める市税収入のウェイトは、人口約10万人の基礎自治体としては高い水準で推移してきている。池田市は、かつては不交付団体であったこともあり、また、市税収入のウェイトも50%台で推移していた【図表1, 2】。
- ・市税収入は、平成9年度の195億円がピークであり、その後減少し、再び平成20年度に178億円まで回復するが、平成25年度では約167億円に留まっている【図表2：最下段の「市税」】。

②個人市民税

- ・個人市民税に関しては、以下のような税制改正が国によって行われてきた。(効果額は全国ベース、個人道府県民税分含む)
 - ・平成6～8年度 特別減税 (⑥▲1.7兆円、⑦▲0.6兆円、⑧▲0.6兆円)
 - ・平成10年度 特別減税 (▲1.2兆円)
 - ・平成11～18年度 定率減税 (▲1.1兆円)
 - ・平成19年度～ 税源移譲 (+3.0兆円)、定率減税廃止
 - ・平成24年度～ 年少扶養控除廃止、特定扶養控除見直し (+0.5兆円)
- ・この制度改正もあり、池田市では平成9年度は突出して税収が大きいが、その後、特別減税及び定率減税の影響や、人口の高齢化等の影響により、減少を続けた。平成17年度からは増加に転じ、平成19年度には、税源移譲と定率減税廃止により、大きく増加した【図表3】。
- ・平成24年度の控除見直しは、減少傾向に一時的に歯止めがかかった程度。
- ・市によれば、池田市は比較的早く高齢化が進行しており、景気が回復しても個人市民税収が伸びず、将来的にも大きな伸びは期待しにくいとのことである。

③法人市民税

- ・法人市民税に関しては、平成11年度からの法人税率引下げ(効果額▲0.5兆円(全国ベース、法人道府県民税含む))が国による大きな税制改正である。
- ・法人市民税均等割及び法人税割では、制限税率まで超過課税を実施している。
- ・池田市において法人住民税の税収は、最大が平成24年度の30億円、最小が平成21年度の9億円であり、最大・最小を記録した年度の税収の前年度との比較では、平成24年度が19.3億円、平成21年度は▲15.7億円と、増加・減少が極端な形で起こっている【図表3】。
- ・市によれば、大企業の税収の増減が法人市民税全体の税収に大きく影響するが、新聞などに掲載される企業業績が、必ずしも市税収入に連動しておらず、税収を推計しにくいとのことである。
- ・なお、法人市民税収の統計には、歳出還付額は計上されていないので、景気下降局面における税収減は、実際にはさらに大きい。

④主な一般財源の総額

・平成 6 年度から 25 年度までの地方税・地方譲与税、地方交付税及び臨時財政対策債の推移を見ると、最大は平成 24 年度の 245 億円であり、最小は平成 6 年度及び 7 年度を除くと平成 21 年度の 207 億円と、短い期間に大きく変動している。本来、地方税収の大幅な落込みに対しては、地方交付税が増加し、一般財源総額としては大きな変動はないはずであるが、池田市のように法人市民税が大きく変動する場合には、平成 21 年度の一般財源総額の大幅な減額や 24 年度の大幅な増加のような変動が生じることがある【図表 4、5】。

・普通交付税の基準財政収入額の算定において、当該年度の法人市民税は、前年度の法人市民税の実績に、国が示す推計率 α （大都市を除き、全国一律の率）を乗じて算定されるが、池田市の場合、実際の法人市民税収の動きはこの率より大きく振れている。下の表は、この両者を比較するとともに、法人市民税の、普通交付税算定における基準財政収入額算入額の対前年度比も併せて記載している。

池田市の法人市民税収（現年課税分）の対前年度比、乗率 α 及び法人市民税の基準財政収入額算入額の対前年度比の比較

	法人市民税収の 対前年度比	乗率 α	法人市民税の基準財政収入額 算入額の対前年度比
18 年度	0.907	1.08	1.055
19 年度	1.163	1.16	0.910
20 年度	1.205	1.08	0.975
21 年度	0.364	0.79	0.991
22 年度	1.433	1.13	0.163
23 年度	0.846	0.97	4.683
24 年度	2.350	1.04	0.644
25 年度	0.644	0.98	4.148

・当該年度の普通交付税の算定において、前述のような方法で法人市民税の基準財政収入額を算出するため、税収が乗率 α を上回って大きく増加した年度には、税収増を反映するほど大きく普通交付税は減少しないことになる。

・これにより、実際の法人市民税収と、法人市民税の基準財政収入額算入額との間に差が生じることから、その差額（結果として普通交付税を受取り超過になっている分）は翌年度から 3 か年の基準財政収入額において 3 分の 1 ずつ精算されることになっている。したがって、一旦この乖離額が大きくなると、翌年度以降において、法人市民税収と基準財政収入額算入額が連動しなくなってくる。

・このため、平成 24 年度は、実際の税収額が 2.35 倍に大きく増加しているにもかかわらず、普通交付税と臨時財政対策債の合計額が 6.3 億円増加している。こ

これは、法人市民税の基準財政収入額算入額が減少している影響が大きいことから、過年度の法人市民税の実績と基準財政収入額算入額の差を当該年度に精算していることが原因と考えられる。逆に、平成 25 年度の普通交付税の算定においては、平成 24 年度の大きな乖離を平成 25 年度の基準財政収入額で 3 分の 1 精算することから、基準財政収入額が大きくなっており、実際には法人市民税収が大きく落ち込んでいるのと逆の動きをしていることになる（上表参照）。

・一方、税収が前年度より大きく減少した場合には、前述の算定方法により、普通交付税はそれを補てんするほどには増加しないことから、自治体は、財政調整基金の残高を見ながら、減収補てん債を発行するか、翌年度以降の交付税の精算でも対応できるかを検討することとなる。池田市の場合、平成 21 年度には、あまりにも法人市民税の減額幅が大きく（24.6 億円→9 億円）、財政調整基金の取り崩しでは対応できなかったため、減収補てん債を 13.4 億円（5 条分 0.6 億円、特例分 12.8 億円）発行したとのことである（減収補てん債発行額の 75% は後年度に基準財政需要額に算入される。）【図表 3、5】。

3. 財政調整基金、地方債残高の状況

①財政調整基金

・主な一般財源の総額が上記のように変動が大きいため、池田市では、財政調整基金を用いて調整している。近年は、基金残高は増加傾向にあり、最近の取り崩しは、平成 19 年度の 3.8 億円、平成 21 年度の 4.2 億円、平成 23 年度の 7.6 億円と平成 25 年度の 5 億円のみである。平成 25 年度の取り崩しは、後述する土地開発公社解散のための三セク債発行額を、可能な限り抑制するために、5 億円を取り崩したものである【図表 6、参考資料 1】。

・基金の増加要因としては、前述のような一般財源の額の上ブレのほか、毎年の決算剰余金が一定程度確保されていることもあり、平成 25 年度についても、前年度残高と比較すれば、増加している【図表 6】。

・平成 26 年度は、予算上、13.6 億円の取り崩しを計上している。

・市によれば、財政調整基金残高の目標値は定めていないが、目標設定の検討は行っているとのことである。

②地方債残高

・平成 24 年度末の地方債残高が約 336 億円であるが、それに占める臨時財政対策債の割合が毎年増加しており、4 割程度となっている【図表 5、6】。

・市によれば、これまで、一般財源にゆとりがなかったことから、与えられた臨時債発行可能額に対して、ほぼ満額を発行し続けてきているとのことである。

・一方で、投資的経費を抑制してきていることから、建設地方債の発行額と残高は減少している【図表 5】。

・過去には、臨財債のほか、減税補てん債、また、退職手当債も平成 18、19 及

び 20 年度に発行し、平成 25 年度には三セク債も発行しているため、赤字地方債の残高は、全体の残高の 6 割程度になっている。

4. 歳出面の分析

①一般会計歳出の傾向

- ・土木費や教育費が、臨時的な支出や施設整備などを行った年度に大きく伸びているのが見て取れる。土木費は、平成 11 年度以降は、減少傾向にある【図表 7】。
- ・民生費はほぼ一貫して増加しており、この 20 年間で倍増している【同上】。

②扶助費の増加

- ・扶助費の総額は、この 20 年間で平成 6 年度の 21.4 億円から、平成 25 年度には 66.8 億円にまで増加している。平成 25 年度には、減少傾向にある人件費を初めて上回った【図表 8】。
- ・市によれば、生活保護については、最近伸びが止まり、平成 25 年度には少し減少するくらいの状況になっているとのことである。
- ・一方、増加しているのは、児童手当・子ども手当の拡充に伴う児童福祉のほか、障害者福祉があり、止まることなく伸び続けている、これは、サービスの上限を設定するのが困難であることが一つの原因であるとのことである。

③教育・環境関連施設の整備

- ・市によれば、財政調整基金とは別に、教育振興基金を設置しており、過去の教育施設の統廃合などにより生じた跡地の売却などの収入を基金として、平成 25、26 年度において施設一体型の小中一貫校の整備を行っているとのことである【図表 7：教育費（H25）】。
- ・また、これに加えて、各種施設の耐震化工事を行っており、平成 25～27 年度には、これまで抑制してきた投資的経費が増加する見込みであるとのことである。
- ・また、今後クリーンセンターの大規模改修が行われることになっており、国の交付金が活用できるとしても、かなりの一般財源の負担が生じるとのことである。

④土地開発公社の解散

- ・土地開発公社の借入残高は、ピーク時 170 億円を超えており、昭和 63 年に健全化計画を策定して、売却や買い戻しを進めたが、平成 9 年度時点でまだ 150 億円の借入れが残っていた。地価の下落傾向や銀行借入の利払いの負担等を考慮すれば、早期の土地の処分が求められた【図表 7：土木費（H11～）】。
- ・平成 9 年度から始まる行革の中で、第二次健全化計画を定め、直接民間への売却も行うことにより、ようやく 30 億円台まで借入残高を減らすことができた。平成 25 年度時点で、土地開発公社の借入金 35 億円に対して市が債務保証をしていたので、借入先金融機関に弁済して、解散することができた【図表 7：総務費（H25）】。

・市によれば、35億円の資金については、全額三セク債を発行することも可能であったが、平成25年度決算の状況をにらみながら圧縮に努め、25.5億円の三セク債発行にとどめたとのことである。

5. 行財政改革の成果

・かつては、非常に高い経常収支比率（平成10年度で112.0%、全国ワースト2位）を記録しており、財政再建団体に陥ることなく、また、市民サービスを低下させることなく、財政指標を健全化していくため、これまで数度の行革プランを策定し、それに沿った見直しを行ってきた【図表9】。

・結果として、第一期の行財政改革（平成9～18年度）には、経費削減効果額累計で224億円、職員数の削減が9年間で実質195人と、一定の成果を挙げた【図表10、11、12】。

・第二期（平成18～22年度）には、経常収支率を93.1%（平成22年度）にまで改善したほか、職員数もこの期間に実質160人の削減を実現している【同上】。

・市によれば、大きな方向としては、投資的経費を極力抑制した上で、人件費を削減するために、指定管理の導入、保育所の民営化等のアウトソーシングに努めてきているとのことである。

・その結果、人件費と物件費の推移を見ると、人件費は平成6年度106.4億円→25年度66.7億円に減少し、物件費は平成6年度32.7億円→25年度53.2億円に増加している【図表13】。

6. おわりに

・過去20年間の池田市の行財政運営を振り返ると、歳入面では国の税制改革や景気変動の激しい変動の影響を受けながらも、行財政改革を強く進めることによって難局を乗り越えてきた。

・消費税及び地方消費税の10%への引上げは延期される見込みであるが、将来この引上げが実現されれば、歳入面ではさらに安定的な財源を確保することとなる。一方で、この消費税引上げと一体として行われることとなっている社会保障の充実については、具体的な内容は明らかでない部分も多く、池田市にとっては、今後控えるクリーンセンターの大規模改修などの公共施設の維持補修や、人口の高齢化なども考えると、引き続き厳しい財政運営を迫られるものと見られる。

・池田市を含め、各都市はそれぞれの努力によって安定的な財政運営を行っていく必要があるが、国においても、これまで以上に一般財源総額を安定的に確保できる方策が求められるところである。

<参考文献>

- ・池田市「一般会計歳入歳出決算推移」(池田市財政課ご提供資料)
- ・池田市「市税収入の推移」(池田市財政課ご提供資料)
- ・池田市「部門別職員数の推移」(池田市財政課ご提供資料)
- ・池田市総務部財政課ホームページ「主な決算内容」
(http://www.city.ikeda.osaka.jp/shisei_jouhou/omo_kesannaiyou/index.html)
- ・大阪府ホームページ「市町村別財政状況の推移(平成元年度から24年度)」
(<http://www.pref.osaka.lg.jp/shichoson/zaiseijoukyo/suii.html>)
- ・大阪府ホームページ「平成24年度決算 市町村別 財政状況資料集」
(<http://www.pref.osaka.lg.jp/shichoson/zaiseijoukyo/shiryoshu24.html>)
- ・大阪府総務部市町村課『市町村データ集<税財政編I>』(『自治大阪』別冊)各年度版、
大阪府市町村振興協会(マッセ大阪)
- ・地方税制度研究会[1999]『改正地方税制詳解(平成11年度版)』地方財務協会

※なお、とくにことわりのない限り、本中間報告の図表等は上記3つの池田市財政課よりのご提供資料を基に作成をしている。