

第 3 次横須賀市財政基本計画 (抜粋版)

～財政状況と今後の財政収支見通し～

平成 30 年(2018 年)2月

横 須 賀 市

第3次横須賀市財政基本計画 ～財政状況と今後の財政収支見通し～

目 次

序章	1
1 計画策定の目的	1
2 計画の対象	2
3 計画期間	2
4 構成	2
第1章 現在の財政状況	3
1 歳出（支出）の推移	3
2 歳入（収入）の推移	9
3 財政調整基金等からの取崩額の推移	17
4 市債借入額と借入残高の推移	19
5 国の基準でみた本市の財政状況	24
6 人口の推移と見込み	26
7 財政状況の総括（1～6のまとめ）	28
第2章 財政運営の方針	30
1 財政運営の方針	31
第3章 財政収支見通し	38
1 今後4年間（平成30～33年度）の財政収支見通し	38
2 中長期（平成34～39年度）の財政収支見通し	46
3 財政運営の指標	54
終章	61
資料編	63

《年号表記について》

今後、元号の変更が予定されていますが、本計画の策定時点では新元号が決まっていないため、表記の連続性および分かりやすさの観点から、和暦で表記する箇所については平成の表記としました。

なお、西暦との対応関係は以下のとおりです。

平成30年度（2018年度）	平成35年度（2023年度）
平成31年度（2019年度）	平成36年度（2024年度）
平成32年度（2020年度）	平成37年度（2025年度）
平成33年度（2021年度）	平成38年度（2026年度）
平成34年度（2022年度）	平成39年度（2027年度）

序章

1 計画策定の目的

横須賀市では、毎年度の予算編成にあたり、その会計年度中の支出に対し、その年度中の収入が不足するため、不測の事態等に備えた貯金である「財政調整基金」を取り崩すことで収入不足を補う状況が続いています。

今後も高齢化に伴う税収の減少や社会保障費の増加などが進むことで、さらに財政状況が厳しくなると予測しています。

このような状況に対応するため、本市では、これまで2期（平成23～25年度および平成26～29年度）にわたり財政基本計画を策定して、財政規律の堅持と投資のバランスを図り、安定した財政運営を計画的に行っていくことを目指してきました。

ただ、本市の現状に目を向けると、人口の減少が続き、まち全体に停滞感、閉塞感が広がり、かつてのにぎわいや活気が失われています。

こうした現状を打破していくためには、これまでのように財政状況の厳しさを理由に緊縮志向の財政運営を行うのではなく、必要な施策に対しては重点的に、かつスピード感を持って予算配分していく積極的な財政運営への転換が必要です。

今後の財政運営は、限られた財源の中で可能な施策を行うという発想ではなく、重点配分すべき施策を定め、その施策を実行していくために、あらゆる手段で財源を生み出していくという考え方に転換しなくてはなりません。

「第3次横須賀市財政基本計画」は、財政運営の指針となるものです。

現在の財政状況を改めて分析したうえで、今後重点投資する分野と財源確保についての方針を位置づけます。

そして、こうした方針に基づく積極的な財政運営の結果、短期（今後4年間）、および中長期（今後10年間）にどのような財政収支となるかを予測し、あわせて、計画期間中の財政状況を把握するための指標を設定していきます。

2 計画の対象

財政基本計画は、地方自治体の基本的な行政経費を計上している「一般会計」を対象とします。

ただし、一般会計が負担している他の会計の経費や、会計を超えて取り組む内容については「特別会計」や「企業会計」も計画の対象としています。

3 計画期間

計画期間は、横須賀再興プラン（横須賀市実施計画 2018～2021）の計画期間と合わせ、平成 30 年度（2018 年度）から平成 33 年度（2021 年度）までの 4 年間とします。

ただし、大幅な社会経済状況の変化や国等の制度改正により、本市の財政運営に大きな影響が生じた場合には、必要に応じて適宜見直しを行うこととします。

4 構成

財政基本計画は 3 つの章で構成しています。

第 1 章では、現在の財政状況を分析しました。

第 2 章では、第 1 章での財政状況分析を踏まえた今後の財政運営の方針を定めました。

第 3 章では、第 2 章で定めた方針に沿って財政運営を行っていった場合の将来の財政収支（平成 30 年度（2018 年度）から平成 33 年度（2021 年度）までの 4 年間と、平成 34 年度（2022 年度）から平成 39 年度（2027 年度）までの 6 年間）を推計しました。

また、今後の財政運営が、財政収支見通しで想定したものに合っているか把握していくために、目安となる財政指標を設定しました。

《用語解説》

一般会計：市税収入等を財源として、福祉、教育、道路など市の基礎的な行政サービスを経理する会計

特別会計：国民健康保険、介護保険など、主に特定の料金収入を財源として、一般会計と分けて運営する会計

企業会計：水道、下水道、病院など、独立採算で一般の企業と同様の経理を行う会計

第1章 現在の財政状況

近年、本市の財政は、単年度の収入だけではその年度に必要な支出を賄うことができない状況が続いていて、毎年度の予算編成では、財政調整基金という貯金を取り崩して収入の不足分を補てんしています。

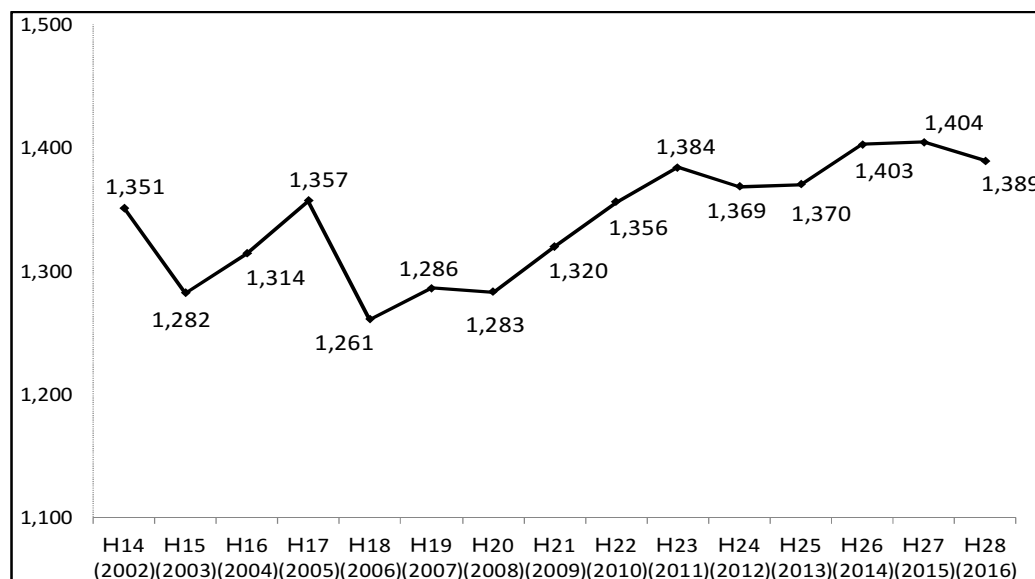
第1章では、平成14年度以降（15年間）の財政状況の推移について、歳出（支出）、歳入（収入）、財政調整基金（貯金）、市債（借入金）の4つの視点に加え、人口の推移と見込みからも分析しました。

1 歳出（支出）の推移 = 社会保障費の増加 =

本市の歳出決算額は、平成14年度以降、国の制度改正の影響などにより増減があるものの、平成21年度まではおおむね総額1,300億円前後で推移していました。平成22年度以降は、子ども手当（現在の児童手当）が創設されたことで規模が拡大し、1,400億円前後の範囲で推移しています。（図1）

しかし、その内訳を見ると、使い道（性質別）は大きく変化しています。

図1 歳出決算額の推移 (単位 億円)



※平成14年度は借換債（38億円）、平成21年度は定額給付金（69億円）、平成26年度は臨時福祉給付金（9億円）および子育て世帯臨時特例給付金（5億円）、平成27年度は臨時福祉給付金（6億円）および子育て世帯臨時特例給付金（2億円）、平成28年度は臨時福祉給付金（17億円）および土地開発基金の廃止に伴う償還金、積立金（42億円）にかかる経費をそれぞれ除く決算額

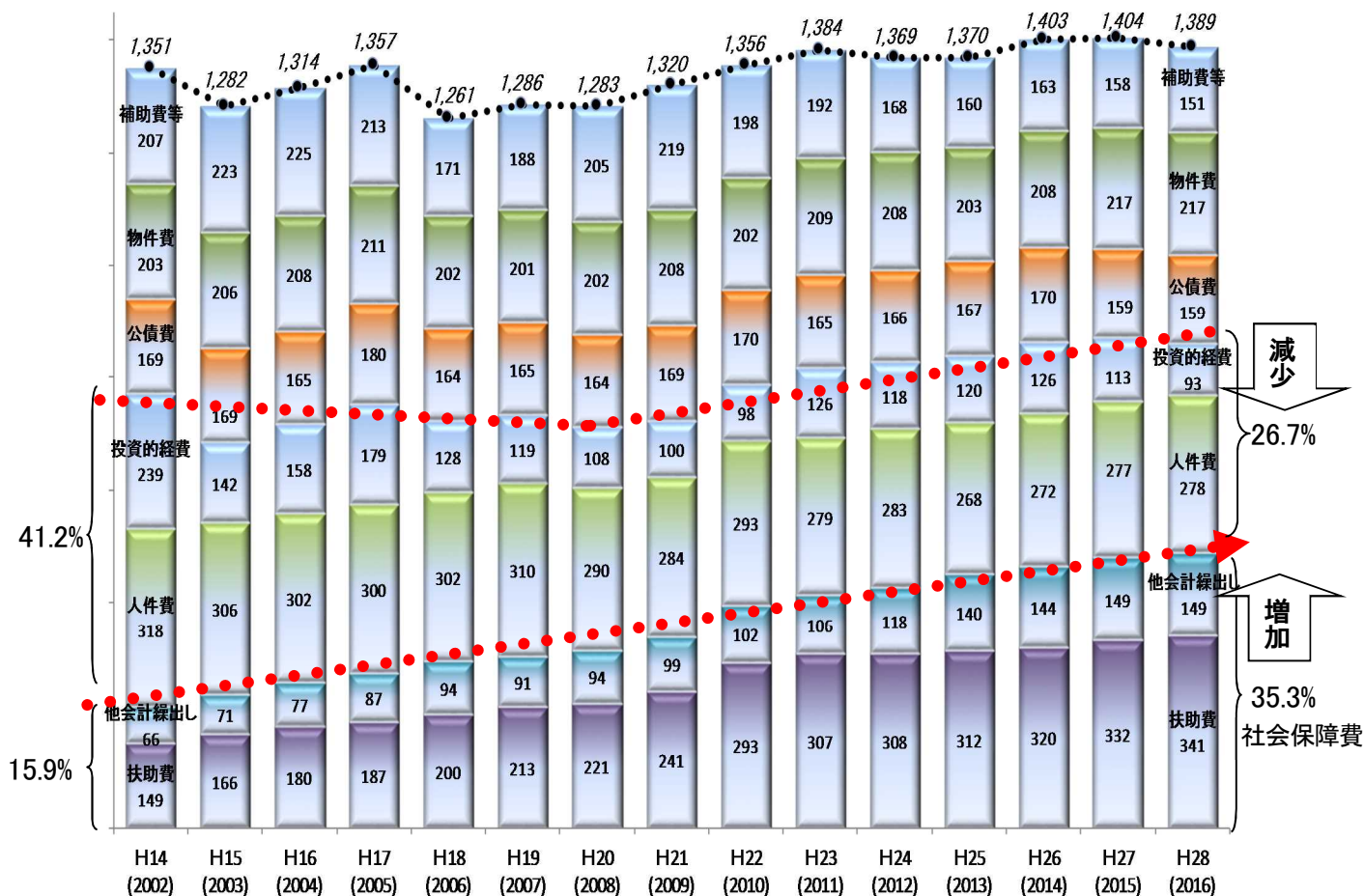
(1) 使い道（性質別歳出）の比較

図2は、歳出決算額の推移を表したグラフで、使い道（性質別歳出）がどのように変化してきたのかを示したものです。

平成14年度と平成28年度を比べてみると、歳出全体のうち人件費および投資的経費の占める割合が41.2%から26.7%へ減少している一方で、社会保障費（扶助費・他会計繰出し）の占める割合が15.9%から35.3%へ約2.2倍に増加しています。

図2 性質別歳出決算額構成比の推移

(単位 億円)



※平成14年度は借換債(38億円)、平成21年度は定額給付金(69億円)、平成26年度は臨時福祉給付金(9億円)および子育て世帯臨時特例給付金(5億円)、平成27年度は臨時福祉給付金(6億円)および子育て世帯臨時特例給付金(2億円)、平成28年度は臨時福祉給付金(17億円)および土地開発基金の廃止に伴う償還金、積立金(42億円)にかかる経費をそれぞれ除く決算額

※端数処理のため、合計が表示と合わない場合があります。

社会保障費とは、一般に福祉、医療、年金に要する経費のことを言いますが、このうち市が支出するのは、主に福祉と医療に係る費用です。

これらの費用には、生活に困っている人や障害者などを支援する「扶助費」と、国民健康保険や介護保険などを運営する特別会計に対して一般会計から負担する「他会計繰出し」があります。

この扶助費と他会計繰出しを合わせた本市の社会保障費は、高齢化が進んでいることや子ども・子育て施策の充実によって年々増加しています。

社会保障費の増加のうち、高齢化の進展によるものは、その要因が社会構造的なものであるため、市が自らの意思でコントロールすることが難しい部分だといえます。

一方、人件費、投資的経費は減少傾向にあります。

人件費の減少は、これまで市が行財政改革に積極的に取り組み、組織のスリム化や人員削減を図ってきた成果が表れてきたものです。

また投資的経費が減少した理由は、これまでに市民生活に必要な施設やインフラの整備を進めてきたことで、これらの施設等が充実し、新たな大型建設事業が減少してきたことにあります。

人件費や投資的経費は、社会保障費と比べ、市が自らの意思でコントロールしやすい経費といえます。

歳出総額が社会保障費の増加ほどには増えていないことを考えると、コントロールが難しい社会保障費の増加を、人件費や投資的経費などを削減することで賄ってきたと言えます。

《用語解説》

投資的経費：

道路、学校、公園など将来にわたり活用できる社会資本（施設等）を整備するための経費

公債費（通常債）：

施設の建設等の財源として借り入れた市債（借入金）の返済経費

公債費（臨時財政対策債等）：

地方交付税の振替として借り入れた臨時財政対策債等の市債（借入金）の返済経費

他会計繰出し：

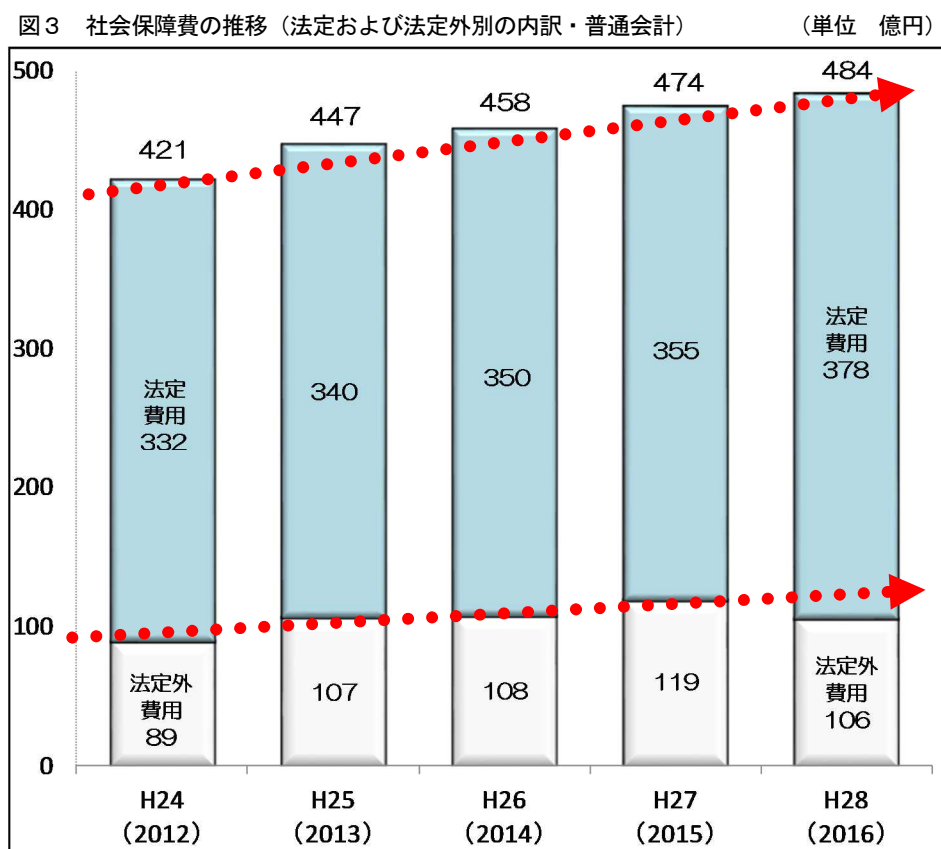
特別会計や企業会計に対して一般会計から支払われる現金で、特別会計や企業会計の収入だけでは採算が取れない部分等について一般会計が負担する。

国民健康保険、介護保険等に対する「社会保障系」と、下水道事業等に対する「その他」に分類している。

(2) 社会保障費の状況

① 法定・法定外費用別の内訳

図3は、平成24年度から平成28年度まで5年間の社会保障費の推移を表したグラフで、市が法令等に基づき支出することが義務付けられている費用（以下、「法定費用」という。）と、市独自の意思で支出している費用（以下、「法定外費用」という。）に分けて比較したものです。



※法定費用は、扶助費のうち国が地方と共同責任をもつ国庫負担金事業分と、他会計繰出しのうち法定繰出金の合計額

※法定外費用は、全体から法定費用を除いた額

※平成26年度は臨時福祉給付金(8億円)および子育て世帯臨時特例給付金(4億円)、平成27年度は臨時福祉給付金(4億円)および子育て世帯臨時特例給付金(1億円)、平成28年度は臨時福祉給付金(14億円)に係る経費をそれぞれ除く決算額

※端数処理のため、合計が表示と合わない場合があります。

グラフ上段の「法定費用」の増加額は46億円（平成24年度332億円→平成28年度378億円）で、この主な内訳は、障害者福祉などの扶助費、国民健康保険や介護保険、後期高齢者医療など他会計への繰出金などであり、高齢化の進展にあわせて義務的な支出が増加していることが分かります。

また、加えて平成 28 年度は子ども・子育て支援新制度の影響もあり、平成 27 年度と比べ 23 億円（平成 27 年度 355 億円→平成 28 年度 378 億円）の増となっていて、こうした国の制度改正も社会保障費増加の大きな要因となっています。

一方、グラフ下段の「法定外費用」については、17 億円（平成 24 年度 89 億円→平成 28 年度 106 億円）の増加となっていて、平成 25 年度以降、国民健康保険特別会計（以下、「国保会計」という。）への繰出しが増えたことと、小児医療費助成の対象となる範囲を拡充してきたことが増加の大きな要因となっています。

なお、国保会計については、医療費などの支出の増加に、保険料や国からの補助金の収入が追いつかない状況となったことから、保険料の値上げでは賄いきれない部分を法定外の繰出しを増額することで補てんしたことによるものです。

② 分野別の内訳

次ページの図 4 は、社会保障費の推移を分野別に表したグラフです。増加の要因別に分野を分けると、児童手当や保育園の費用など「子育て支援策の充実」によって増加しているものと、高齢者福祉費や国民健康保険など「高齢化の進展」によって増加しているもの、生活保護や障害者福祉など「その他の要因」によって増加しているものの大きく 3 つに分けることができます。

「子育て支援策の充実」では、児童手当の制度改正による増に加え、小児医療費助成の拡充や子ども・子育て支援新制度への移行などにより児童福祉費が増えています。特に近年は、待機児童の多さが問題となっていて、本市でも保育定員を大きく増やしています。保育園の運営に要する経費は、市から主に扶助費を支出する仕組みであり、定員を増やしてきたことで、経費も増加している状況です。

「高齢化の進展」では、介護保険特別会計および後期高齢者医療特別会計への繰出金など高齢者福祉費が増加しています。また、国保会計への繰出金については、平成 25 年度以降、財源不足を補うために保険料の値上げと併せ法定外の繰出しを増額したことにより増加しています。

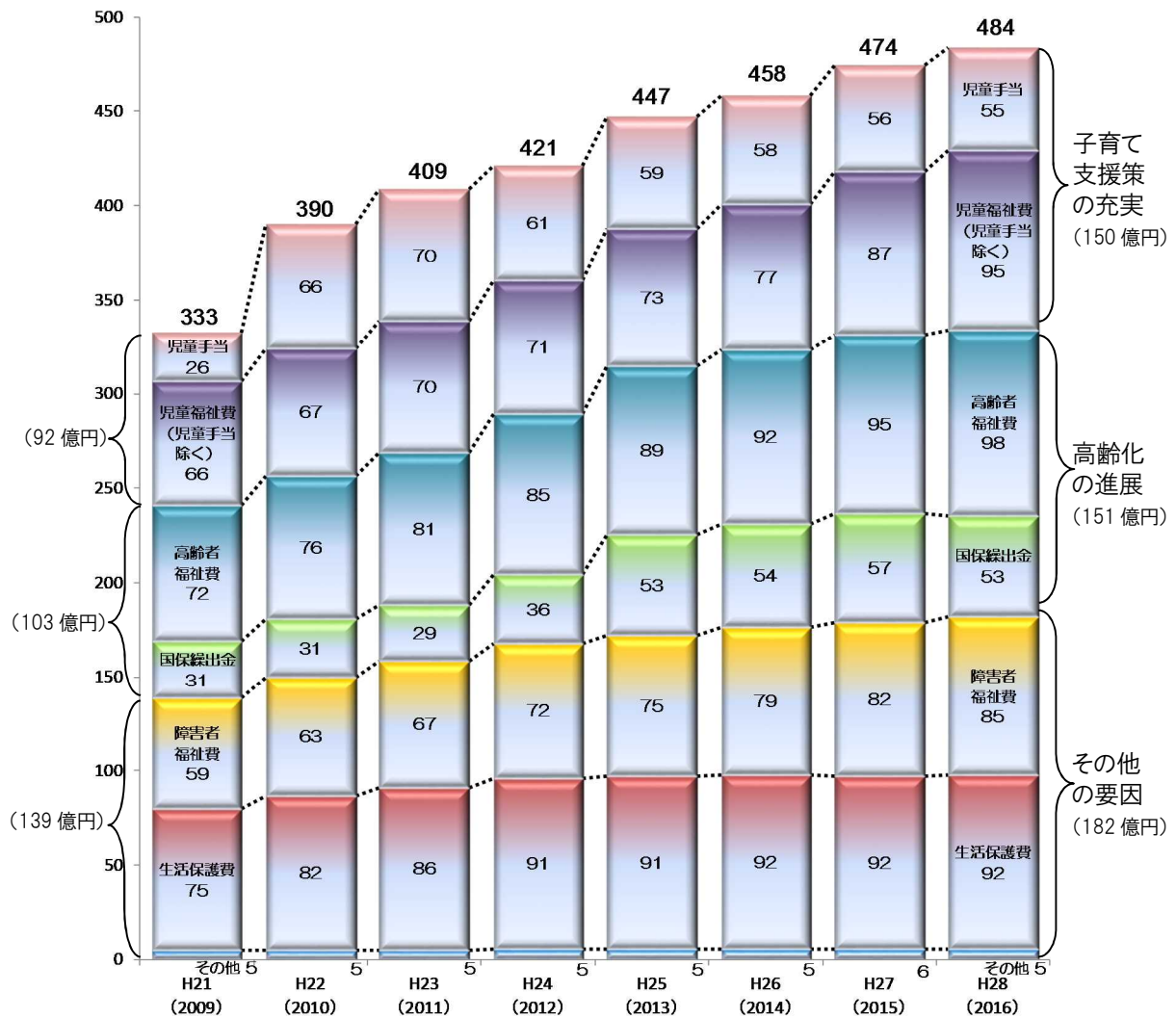
現在の保険制度は、国民健康保険には 74 歳までの方が加入し、75 歳以上の方は後期高齢者医療保険に加入することとなっています。高齢化の進展により、国保会計は医療費の支出が増加する一方、保険料収入が減少していて、平成 24 年度決算時点で大幅な財源不足を生じる見込みとなりました。この財源不足は本来、保険料の値上げで賄う仕組みですが、全てを保険料で賄うと保険料が高くなりすぎてしまうため、一般会計からの繰出金を増加させることとしました。

以後、金額は減少しているものの、それが平成 28 年度も続いています。

「その他の要因」では、障害者福祉費が、障害福祉サービスの利用増により増加しています。また、生活保護費は経済状況を反映して平成 24 年度まで増加傾向にあり、その後は現在まで同水準で推移しています。

図 4 社会保障費の推移（分野別内訳・普通会計）

（単位 億円）



※平成 26 年度は臨時福祉給付金(8億円)および子育て世帯臨時特例給付金(4億円)、平成 27 年度は臨時福祉給付金(4億円)および子育て世帯臨時特例給付金(1億円)、平成 28 年度は臨時福祉給付金(14 億円)に係る経費をそれぞれ除く決算額

※端数処理のため、合計が表示と合わない場合があります。

2 歳入（収入）の推移 =財政運営の基幹となる歳入が減少=

市の歳入（収入）は、大きく2つに分類することができます。

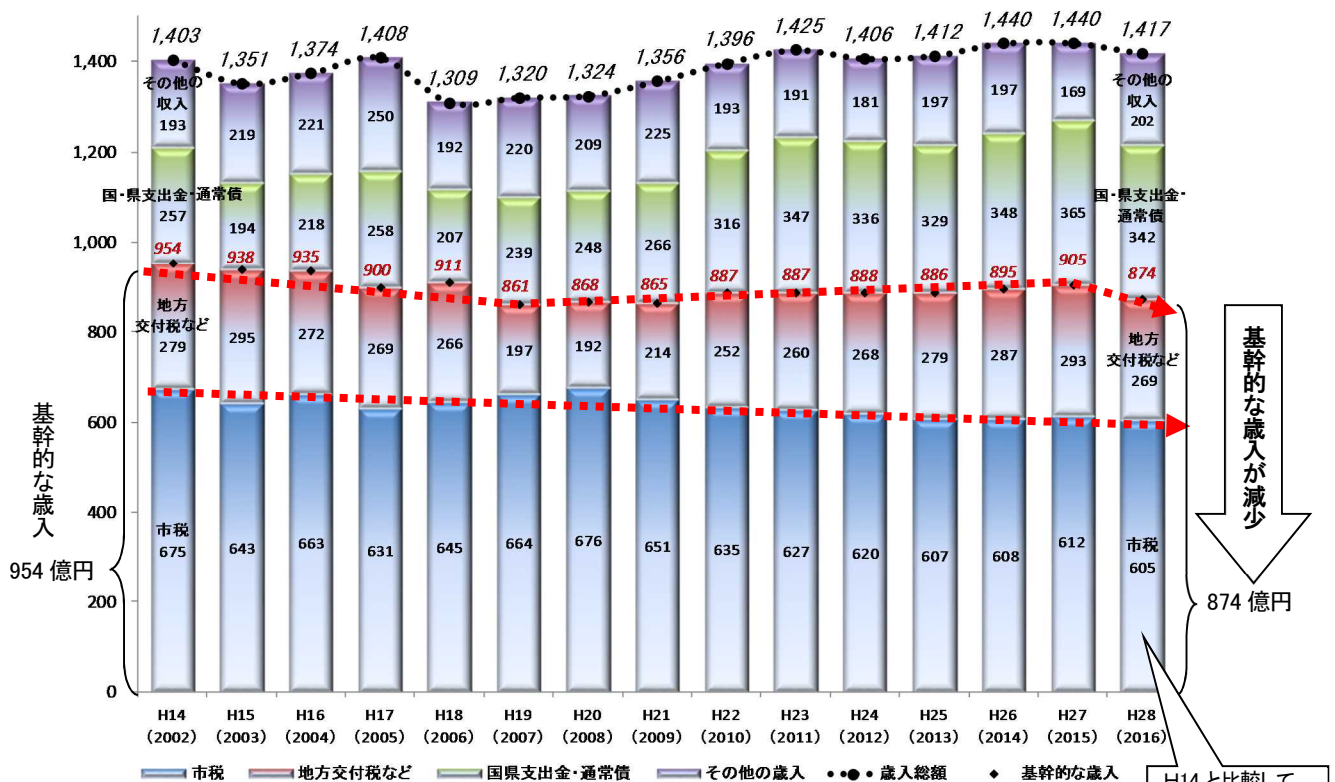
ひとつ目は、例えば市税のように、本市がその使い道を自由に決められる歳入です。もうひとつは、建設事業など特定の事業（歳出）の実施に伴って収入される国・県支出金や市債（通常債）のように、使い道が限定されている歳入です。前者の収入割合が高いほど、自由度の高い財政運営を行うことができます。

ここでは、使い道の自由な歳入の大部分を占める「市税」、「地方交付税（臨時財政対策債等含む）」、「地方譲与税」および「各種交付金」を「基幹的な歳入」として分類しています。

図5は、本市の「歳入総額」に占める「基幹的な歳入」と使途が限定された「国・県支出金」などの推移をグラフで表したものです。

図5 歳入決算額の推移

(単位 億円)



※平成14年度は借換債（38億円）、平成21年度は定額給付金に係る国庫支出金（69億円）、平成26年度は臨時福祉給付金に係る国庫支出金（10億円）および子育て世帯臨時特例給付金に係る国庫支出金（5億円）、平成27年度は臨時福祉給付金に係る国庫支出金（6億円）および子育て世帯臨時特例給付金に係る国庫支出金（2億円）、平成28年度は臨時福祉給付金に係る国庫支出金（17億円）および土地開発基金の廃止に伴う繰入金（46億円）をそれぞれ除く決算額
 ※端数処理のため、合計が表示と合わない場合があります。

本市の歳入決算額は、歳出と同様、平成 21 年度まではおおむね 1,300 億円台で推移していました。平成 22 年度以降は、子ども手当(現在の児童手当)が創設されたことで規模が拡大し、1,400 億円台で推移しています。

このうち「基幹的な歳入」は、平成 14 年度から平成 19 年度まで減少傾向にありましたが、平成 20 年度以降は微増に転じ、平成 27 年度には 9 年ぶりに 900 億円台を回復しました。しかし、直近の平成 28 年度では 874 億円に大きく減少しました。平成 14 年度と平成 28 年度を比較した場合には、954 億円から 874 億円へ 80 億円(約 8%)の減収となっています。

(1) 「基幹的な歳入」の推移

「基幹的な歳入」は、「市税」と「地方交付税など」に分けることができます。

「市税」は、市の歳入の根幹をなすものであり、市が納税者である市民や市内の企業などから直接収入することができる歳入です。

「地方交付税など」は、地方交付税に、いったん国や県が徴収した税を市町村に交付する地方譲与税と各種交付金などの歳入を合わせたものです。

平成 28 年度決算での「基幹的な歳入」874 億円の内訳は、市税収入が 605 億円(約 69%)、地方交付税(臨時財政対策債および減収補てん債を含む)が 188 億円(約 22%)で、この 2 つの収入で「基幹的な歳入」の約 91%を占めています。

ここでは、「基幹的な歳入」が減少している要因を、この 2 つの収入を中心に検証していきます。

《用語解説》

- 歳入：会計年度中(4月1日から翌年3月31日まで)における市の全ての収入
歳出：会計年度中(4月1日から翌年3月31日まで)における市の全ての支出
財政調整基金：年度によって収入が大きく減少するなどの不測の事態に備える自治体の貯金
国・県支出金：市の収入源の一つで、国や県から市へ交付される補助金等の総称
市債：将来の収入で返済する前提で借りる市の借入金
通常債：市債のうち、道路、学校などの建設事業等を行う場合の借入金
市税：市が収入する税の総称。市民税(個人、法人)、固定資産税、軽自動車税等がある。
地方交付税：国と地方の財源調整と地域間の財源の偏りを調整するための国から地方への交付金
地方譲与税：便宜上国が徴収しているが、本来は地方の税財源であるため国から地方へ譲与する税。地方揮発油譲与税、自動車重量譲与税などがある。
各種交付金：県に収入された税の一部を市町村へ交付する交付金。地方消費税交付金等がある。
地方特例交付金：減税の実施に伴う地方税の減収の一部を補てんするため、地方税の代替的性格を有する財源として交付される交付金
減収補てん債：地方交付税の計算上で理論的に見込まれた収入よりも実際の収入が少なかった場合に、その差を埋めるために、いったん地方自治体が借り入れる市債
一般財源：市の収入のうち、使い道を自由に決められる収入。市税、地方交付税等が主な一般財源である。

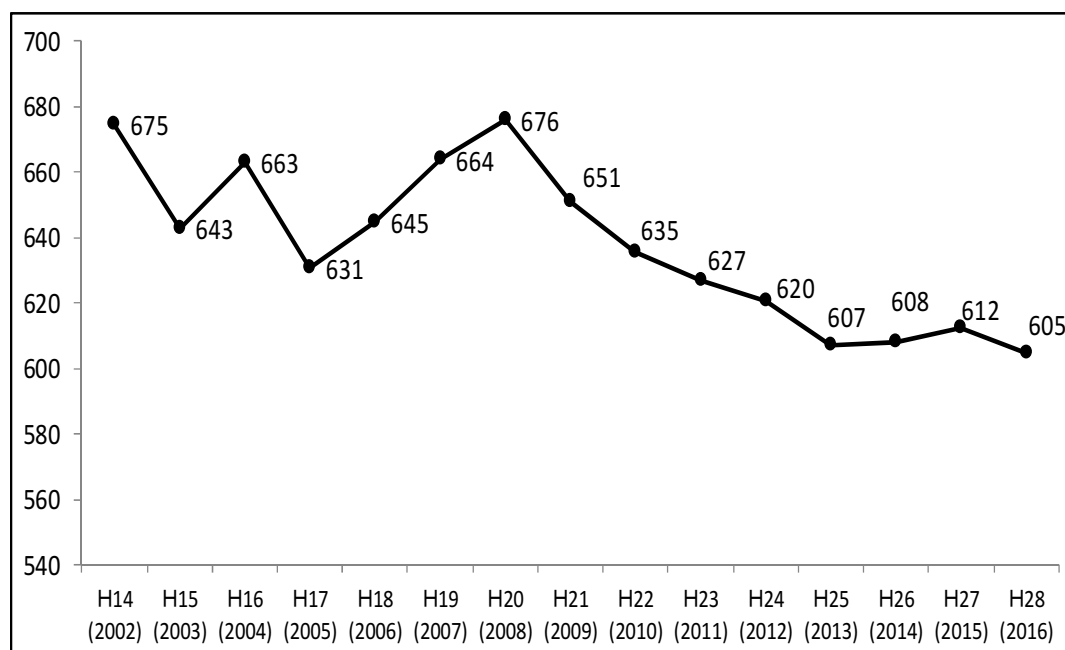
① 市税

図6は、市税収入全体の推移を表したグラフです。

市税の決算額は、税制改正の影響などにより増減を繰り返してきましたが、平成20年度以降は世界的な景気の低迷などにより、平成25年度まで減少が続きました。平成26年度以降は若干持ち直したものの、平成28年度には再び減少に転じ、平成14年度以降で最も少ない605億円となりました。

図6 市税収入額（決算）の推移

(単位 億円)



次ページの図7は、市税収入のうち、主な項目の推移をグラフで表したものです。

固定資産税は、地価の下落や設備投資の減少などを反映して減少傾向にあります。

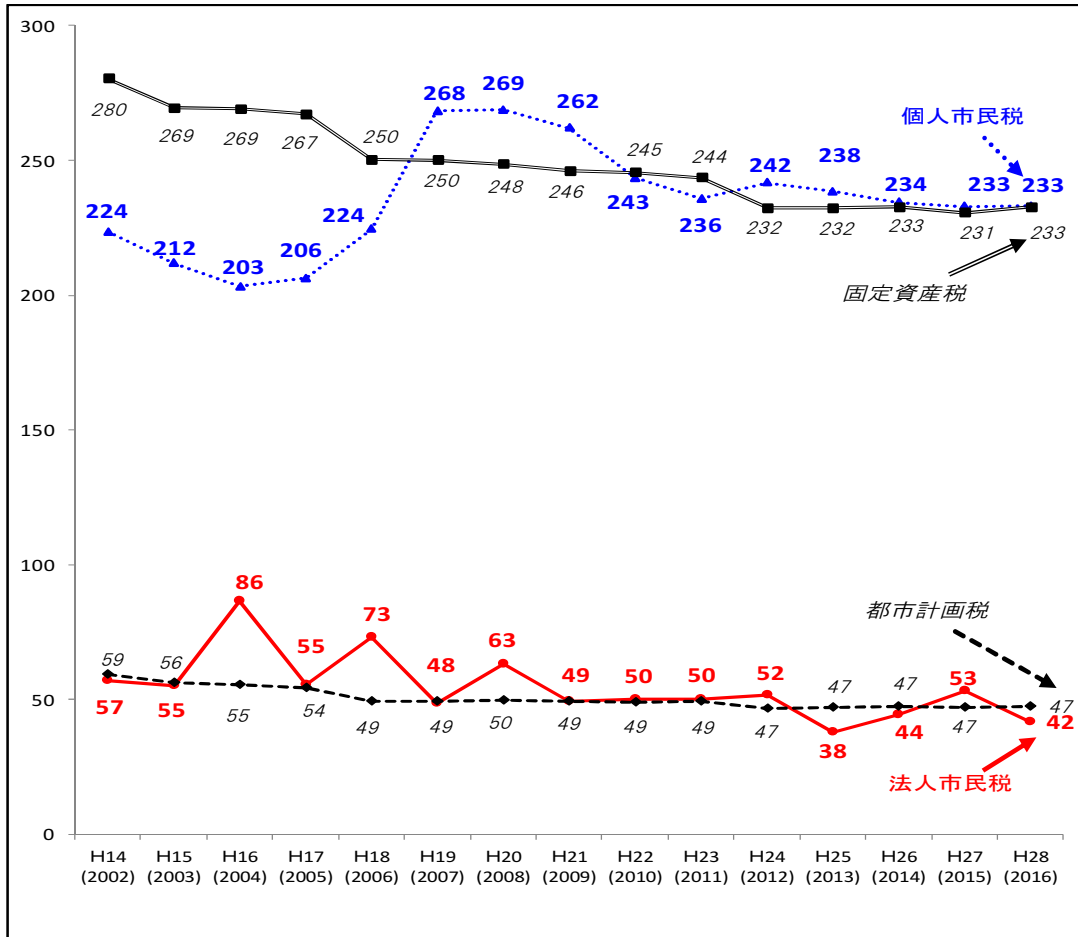
個人市民税は、平成17年度から平成19年度にかけて国から地方への税源移譲（所得税から住民税へ）など国の税制改正により増加しましたが、それ以降は平成20年度をピークに納税義務者数や所得総額の減少などにより減少傾向にあります。

平成24年度に若干増加している要因は、やはり税制改正（年少扶養控除の廃止）によるものです。

法人市民税は、景気の変動により増減していますが、全体としては減少傾向で推移しています。

図7 主な市税収入額（決算）の推移

(単位 億円)



《用語解説》

- 個人市民税：その年の1月1日に、市内に住所があり、その前年に所得があった個人にかかる税
- 法人市民税：市内に事務所、事業所、寮などがある法人にかかる税
- 固定資産税：その年の1月1日に、市内に固定資産（土地、家屋、償却資産）を所有している個人および法人にかかる税
- 都市計画税：その年の1月1日に、市街化区域内に土地、家屋を所有している個人および法人にかかる税

② 地方交付税等

ア 地方交付税とは

税には、所得税や酒税のように国に納められる税と、市民税や固定資産税のように地方自治体に納められる税があります。

国も地方自治体も税収入を基本として様々な施策を実施していますが、現在の税制度では、税収全体の約6割を国が、残りの約4割を地方自治体が収入する仕組みとなっています。

一方で、歳出の面では、国と地方の歳出総額のうち、約4割を国が支出し、残りの6割を地方自治体が支出するというように、税収入の国と地方の割合とは、ちょうど逆転した状況になっています。

このように、地方自治体が担う歳出の割合に反して、国に税収の多くが収入される仕組みであるため、多くの自治体は自らの税収入だけでは基礎的な行政サービスが提供できない状況にあります。

また、地方自治体の間でも大企業が立地するか否かなど、さまざまな条件の違いによって税収の格差が存在します。

こうした状況から、住んでいる自治体によって住民が受ける基礎的な行政サービスに差が生じることがないように、国が国税として収入した税の一部を地方自治体に再分配することで、国と地方の財源調整を行うとともに、地域間の財源の偏りを調整する役割を果たすのが、地方交付税制度です。

地方交付税は、その自治体が提供する標準的なサービスにかかる経費の見込みと、その自治体の収入見込みを比べ、収入見込みが少ない場合に交付されます。横須賀市も地方交付税の交付を受けています。

イ 臨時財政対策債とは

地方交付税の財源である所得税や消費税などの国税収入は、景気の悪化などの影響を受けて減少するため、近年では国税収入だけでは国から地方へ交付するために必要な額が不足する状況となっています。

平成13年度以降、国はこうした不足分の一部を国と地方で折半して借り入れることとして、地方自治体が借り入れをした分は、後年度、地方が借入金を返済するのに合わせて、利息分を含めた返済に必要な額を地方交付税に

上乗せして補てんする制度を運用しています。この制度の下で借り入れる地方の借金を「臨時財政対策債」といいます。

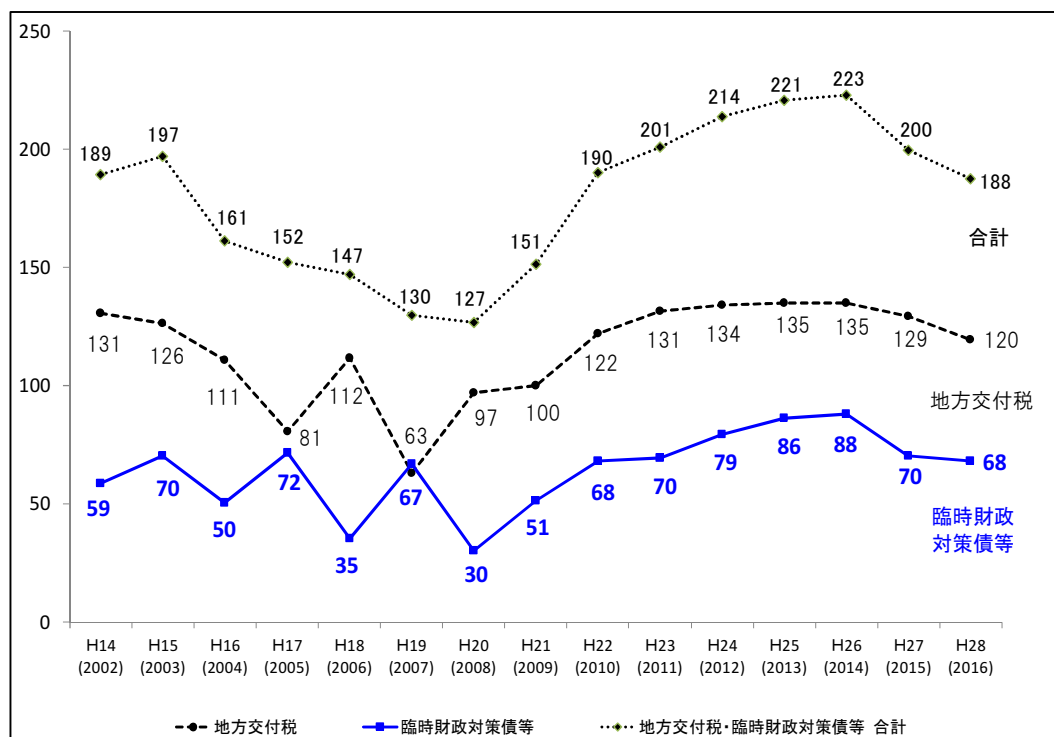
「臨時財政対策債」は市の借入金（市債）ですが、本来は国が現金で市へ交付すべき「地方交付税」が振り替えられたものですから、前述の地方交付税の一部として位置づけています。

ウ 地方交付税等の推移

図8は、地方交付税と臨時財政対策債等の決算額の推移をグラフで表したものです。

臨時財政対策債等は平成21年度以降増加傾向にあり、平成26年度には過去最大の88億円に達しました。その後は地方交付税の減少とともに臨時財政対策債等も減少し、平成28年度には68億円となっています。

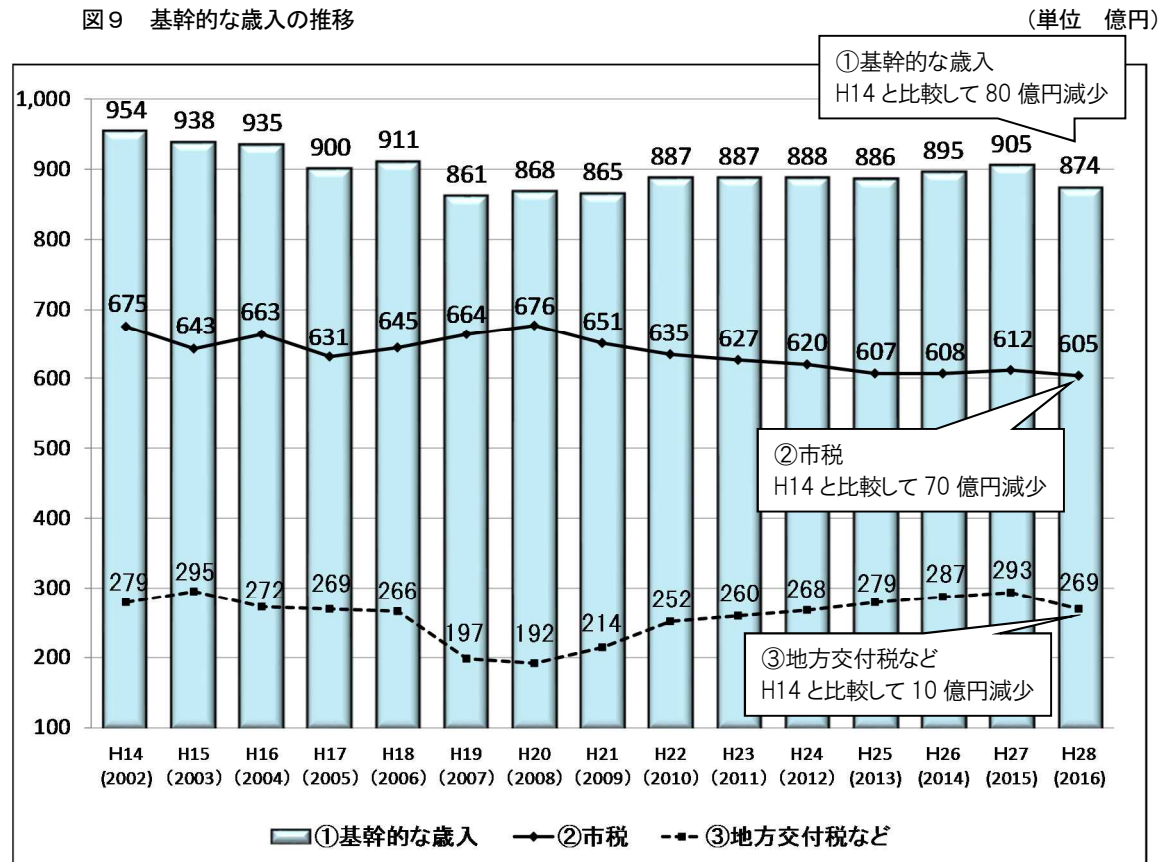
図8 地方交付税と臨時財政対策債等 決算額の推移 (単位 億円)



※臨時財政対策債等には減収補てん債を含みます。

※端数処理のため、合計が表示と合わない場合があります。

(2) 基幹的な歳入が減少した要因



※端数処理のため、合計が表示と合わない場合があります。

図9は、「基幹的な歳入」の内訳の推移を表したグラフです。

「基幹的な歳入」の内訳をみると、市が直接収入する「②市税」の増減に合わせるように「③地方交付税など」が増減していることが分かります。

地方交付税が交付される地方自治体では、制度上、税収入が増加すれば地方交付税が減少し、逆に税収入が減少すれば地方交付税が増加します。

この市税収入を補う財源調整の仕組みにより、各自治体は税収が減少した場合も市民に安定したサービスが提供できるというのが、制度本来のあるべき姿です。

しかし、直近の推移である平成27年度から平成28年度を見ると、「②市税」が7億円（平成27年度612億円→平成28年度605億円）減少したのに対し、「③地方交付税など」も24億円（平成27年度293億円→平成28年度269億円）減少していて、市税収入の減少を地方交付税で補うことができていないことが分かります。

また、平成14年度と平成28年度で比べた場合、「②市税」が675億円から

605 億円へ 70 億円（約 10%）減少しているのに対し「③地方交付税など」も 279 億円から 269 億円へ 10 億円（約 4%）減少していて、やはり市税収入の減少を補うことができていないことが分かります。

この要因には、制度改正などの影響もありますが、最も大きな要因のひとつが人口の減少です。

地方交付税の計算にはさまざまな数値が用いられますが、このうち人口を基礎として計算される項目が多くあります。この人口は、5年に一度行われる国勢調査によって決まります。

本市では、平成 22 年の調査で 418,325 人だった人口が、平成 27 年の調査では 406,586 人に約 11,700 人減ったことで、これが算定に反映された平成 28 年度の地方交付税が約 9 億円減少しています。

市の財政運営の基本となる「基幹的な歳入」の減少は、本市が自由に使い道を決められる収入（一般財源）が減少しているということであり、市が自らの判断で仕事を行うことができる余地が少なくなっていることを示しています。

しかも、地方交付税は現金で交付される額が減り、臨時財政対策債という市債（借金）で地方自治体がいったん肩代わりしなければならない額が増えていきます。

地方自治体が自らの判断で住民に身近な行政を行っていくためには、そのための財源を自ら確保できることが必要で、それには市が直接収入できる市税収入を増やすことが最も重要な課題です。

また、地方自治体の仕事量に見合った税財源が、地方自治体に配分されるよう、税源移譲を含めた制度改正を国に働きかけていくことも必要です。

3 財政調整基金等からの取崩額の推移

＝財源不足を基金（貯金）の取り崩しで補てん＝

前述のとおり歳出では社会保障費が増加し、一方で市税などの基幹的な歳入が減少している中、本市では、その会計年度中に生じた財源の不足を、財政調整基金などの貯金を取り崩すことで補っています。

この状態は、平成 14 年度以降毎年度続いています。

(1) 財政調整基金等残高の推移

「財政調整基金」は、その年の収入が大きく減少した場合や、一時期に多額の経費がかかる場合などの不測の事態に備えて積み立てている貯金です。

基金残高の推移は、図 10 の①で示すとおりです。平成 14 年度に 208 億円であった残高は、平成 19 年度に 113 億円まで減少しました。

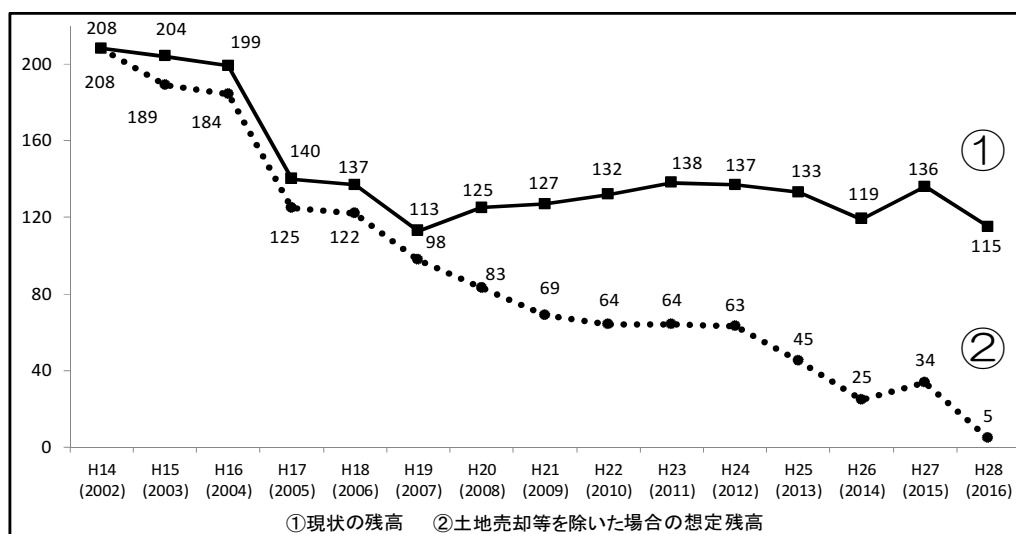
平成 20 年度以降は、事務事業等の総点検による見直しを行ってきたこと、また、未利用地の売却や時限的な職員の給与減額措置など基金を増加させる特別な要因があったことで増加に転じ、平成 27 年度には基金の取り崩しを行わなかったこともあって 136 億円に回復しました。

しかし、平成 28 年度には再び収支が悪化し、基金残高は 115 億円まで減少しています。

図 10 の②は、基金を増加させる特別な要因がなかった場合の想定残高で、未利用地の売却などがなければ、平成 28 年度にはすでに枯渇寸前であったこととなります。

図 10 財政調整基金等残高の推移

(単位 億円)



(2) 単年度の収支

図 11 は、前ページの図 10 の②で示した「土地売却等を除いた場合の想定残高」において、各年度、前年度からいくら基金残高が増減したのかを表したグラフです。

金額がマイナスの場合は収支不足額を基金で補てんして、実質的な単年度収支が赤字であったことを示します。減少額が大きいくほど、単年度で生じた収支不足が大きかったことを表しています。

グラフをみると平成 15 年度以降は平成 27 年度を除き全てマイナスで、平成 27 年度以外の各年度で赤字が生じていたと言えます。

特に平成 17 年度は市税と地方交付税が大きく減少し、収支不足額が大きくなっています。

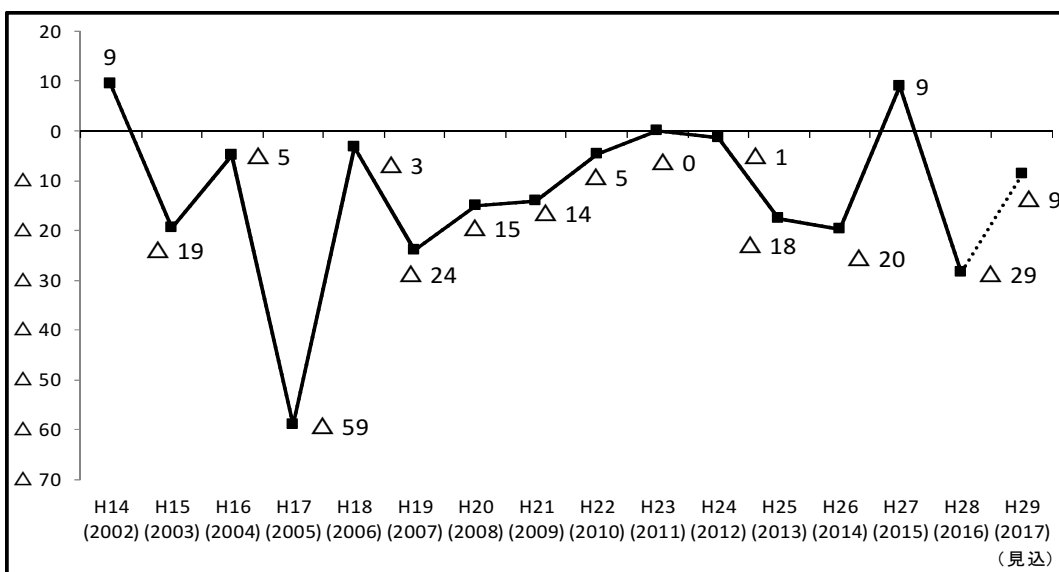
平成 20 年度以降、単年度の収支バランスに改善が見られ、平成 23、24 年度では、ほぼ収支バランスが均衡していましたが、平成 25 年度以降は国保会計の財源不足に対する繰出金の増加などで、再び収支が悪化しています。

なお、平成 27 年度は一時的に収支が改善しています。これは市税と地方交付税がともに増加したことによるものですが、平成 28 年度には平成 27 年度とは逆に両方とも減少したため、収支バランスが大きく崩れています。

また、平成 29 年度には再び市税と地方交付税が増加したことで、収支が改善する見込みですが、依然として単年度の赤字は発生する見込みです。

図 11 土地売却等を除いた場合の想定残高における基金残高の増減額

(単位 億円)



※各年度、前年度からの増減額を表しています。

※H23は前年度から約1,000万円減少しています。

4 市債借入額と借入残高の推移

＝通常債の減少と臨時財政対策債等の増加＝

(1) 市債の種類

地方自治体は、その年度内に必要な経費はその年度内の収入で賄うのが原則ですが、例外的に将来の収入を見込んで借金をする場合があります。この借金を「市債」といいます。

市債には、大きく分けて、通常の建設事業等に伴う「通常債」と、前述した地方交付税の不足分を補てんするための「臨時財政対策債等」があります。

「通常債」は、施設整備（道路、学校、公園等）を行う場合など、一時期に多額の資金を必要とする場合に借り入れる市債で、翌年度以降、借入対象施設の耐用年数に応じて分割返済していきます。これは、整備された施設から受けるサービスは将来の市民にも提供されることから、現在の市民からの税だけでなく将来の市民の税からも応分に負担してもらい、世代間の税負担を公平にしていこうという考え方によるものです。

「臨時財政対策債」は、前述（13 ページ）のとおり、本来、国から自治体へ地方交付税（現金）として再配分されるべきものが、国の財源不足により全てを現金で配分することができないため、その不足額をいったん地方自治体が借り入れて、資金不足を補うものです。

ただ、返済額は翌年度以降、国が地方交付税に上乗せして補てんする仕組みになっています。

「通常債」は建設事業の抑制など、市の裁量で借入額を調整することが可能です。

しかし、地方交付税の振替である「臨時財政対策債」は、通常の市民サービスを提供するうえで必要不可欠な財源であり、借り入れを抑制することが非常に難しい市債だと言えます。

(2) 市債借入額と元金償還額（返済額）の推移

① 通常債

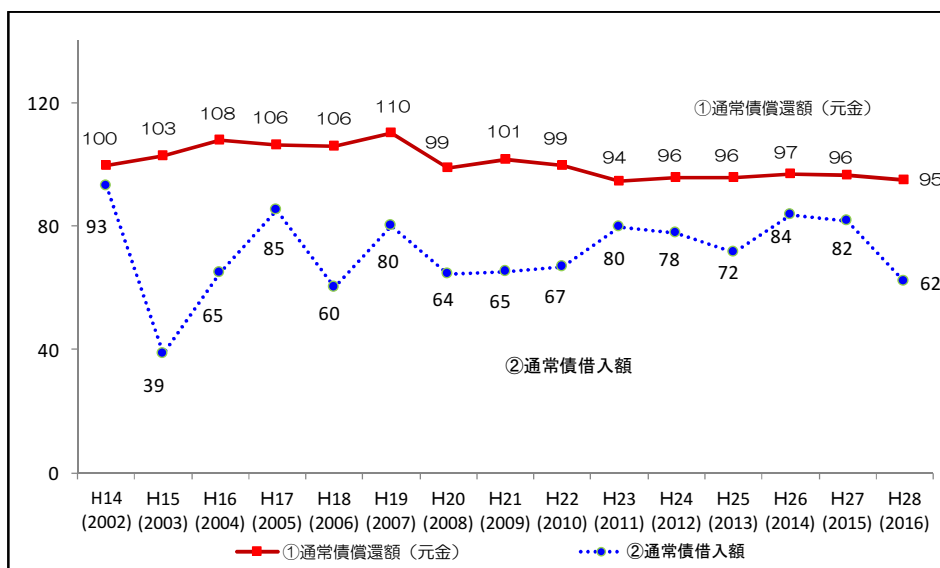
「通常債」の借入額は、将来の公債費（借入金の返済に使う経費）を抑制するため、これまで行財政改革を進める中で制限を設けてきました。

平成 18 年度から平成 22 年度までは、新たに借り入れる額をその年度に返済する額（元金）の 75%以下に抑え、また、これまでの財政基本計画においても計画期間中の平均で 90%以下に抑えるという数値目標をたて、「通常債」の借り入れの抑制に取り組んできました。（図 12、P. 22 図 14 ②）

図 12 で点線で示した新たな通常債借入額は、全て実線で示した通常債償還額（元金）よりも低くなっています。このため通常債の残高は毎年減少しています。

既存施設の更新や延命化、新たなニーズに対応した施設整備を行うためには、通常債の借り入れは必要となります。必ずしも借り入れを毎年度の元金償還額以内にしなければならないということではありませんが、将来の償還額を考慮して借入額をコントロールしていく必要があります。

図 12 通常債償還額（元金）と借入額の推移（決算） （単位 億円）



- ※平成 14 年度では、償還期限が到来する市債をいったん返済して、引き続き同額を借り入れる制度である借換債（約 38 億円）の借り入れと償還および国が地方自治体にいったん市債として借りさせておいて、後年度に償還額を国庫補助金として交付する制度である特定資金公共事業債（約 18 億円）の借り入れを除く。
- ※平成 15 年度から平成 18 年度の各年度の通常債償還額（元金）には、ミニ市場公募債償還のための減債基金への積立額（2 億円）を除く。
- ※平成 17 年度では、平成 14 年度に借り入れた特定資金公共事業債（約 18 億円）の償還を除く。

② 臨時財政対策債等

「臨時財政対策債等」として分類しているのは、「臨時財政対策債」、「減収補てん債」、「減税補てん債」であり、いずれも本来、国から交付されるべき現金の振替措置として借り入れている市債です。

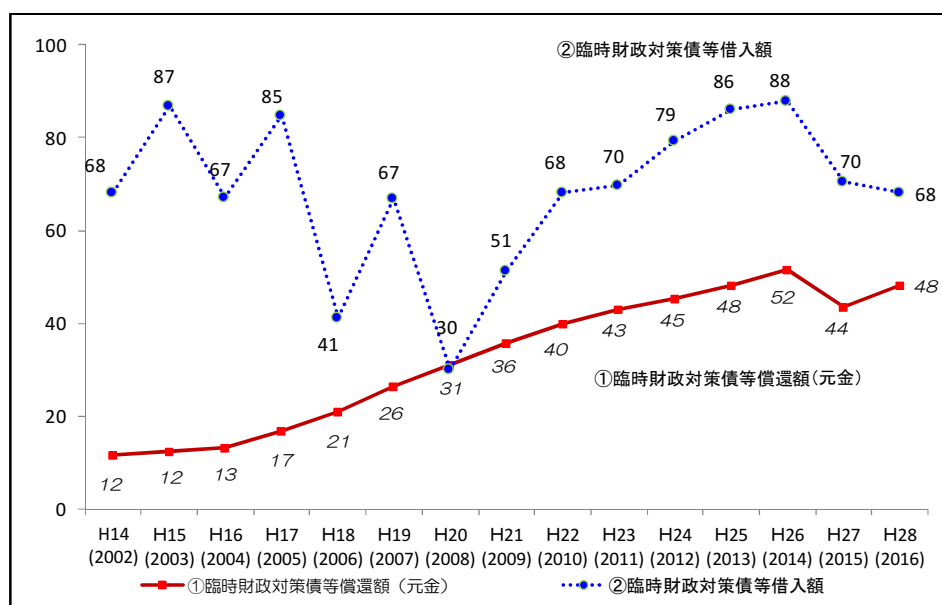
借入額は平成 20 年度まで増減を繰り返し、平成 21 年度以降は増加傾向にありましたが、平成 27 年度以降は地方交付税の減少にあわせて借入額も減少しています。

地方交付税が通常の市民サービスを提供するための必要不可欠な財源である以上、その振替である「臨時財政対策債」も必要不可欠な財源です。

このため借り入れの抑制が困難で、平成 20 年度を除いていずれの年度も点線で示した借入額が実線で示した元金返済額を上回っています。

(図 13、P. 22 図 14 ③)

図 13 臨時財政対策債等償還額（元金）と借入額の推移（決算）（単位 億円）



《用語解説》

減収補てん債：地方交付税の計算上で理論的に見込まれた収入よりも実際の収入が少なかった場合に、その差を埋めるために、いったん地方自治体が借り入れる市債
 減税補てん債：国の制度改正（地方税の特別減税など）により地方自治体が減収になった額を、いったん地方自治体が借り入れる市債。減収補てん債、減税補てん債とも、その返済額は後年度の地方交付税に上乗せされる。

(3) 市債残高の推移

① 一般会計の市債残高

図 14 は、一般会計の市債残高の推移を表したグラフです。



※端数処理のため、合計が表示と合わない場合があります。

※平成 15 年度から平成 18 年度の通常債残高は、ミニ市場公募債償還のための減債基金への積立額（2 億円）を除く。

「通常債」の残高（図 14 ②）は、これまでの借入抑制により平成 14 年度の 1,385 億円から平成 28 年度の 950 億円に 435 億円（約 31%）減少しています。

しかし、「臨時財政対策債等」の残高は、図 14 の③で示すように平成 14 年度の 302 億円に対して平成 28 年度では 784 億円となっていて、約 2.6 倍にまで増加しています。

この結果、図 14 の①のとおり、一般会計の市債残高は平成 14 年度の 1,687 億円から平成 28 年度の 1,734 億円まで 47 億円（約 3%）増加しています。

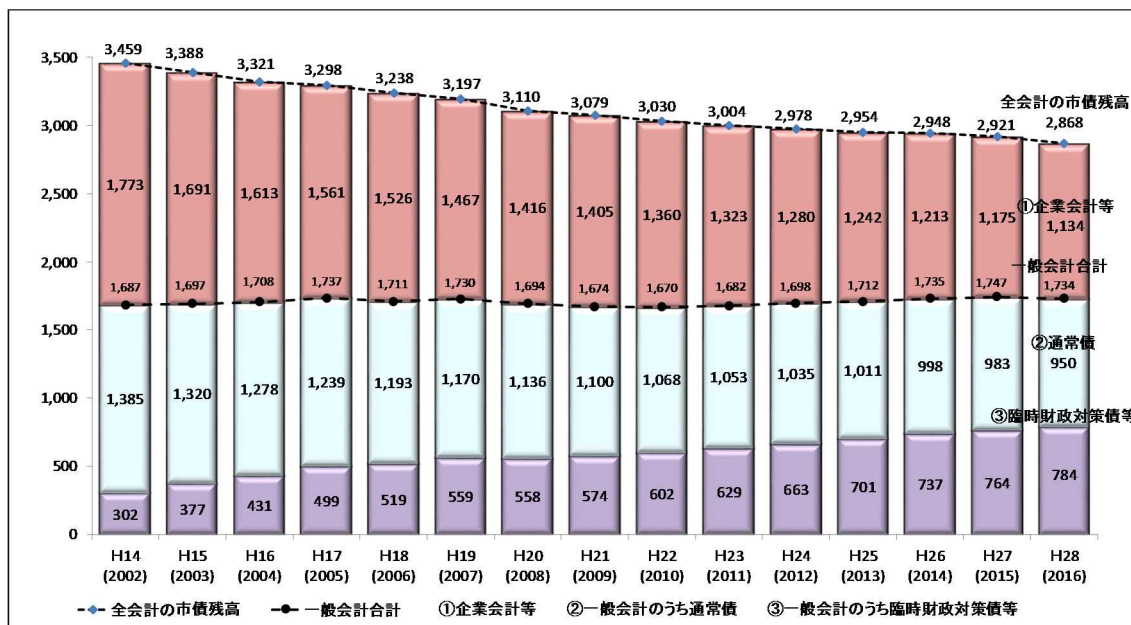
「臨時財政対策債等」は、その返済額相当の地方交付税が国から交付される制度になっているとはいえ、その原資となる国の税収（所得税、消費税、法人税など）が不足していることを考えると、将来に渡り十分な補てんが国から受けられるか、懸念が生じています。

② 全会計の市債残高

図 15 は、企業会計等も含めた全会計の市債残高を表したグラフです。

図 15 全会計市債残高の推移(決算)

(単位 億円)



※端数処理のため、合計が表示と合わない場合があります。

※平成 15 年度から 18 年度の通常債残高は、ミニ市場公募債償還のための減債基金への積立額（2 億円）を除く。

下水道事業会計などの企業会計等の市債残高（図 15 ①）は、平成 14 年度の 1,773 億円から平成 28 年度の 1,134 億円に 639 億円（約 36%）減少しています。

前述のとおり、一般会計では臨時財政対策債等の残高が増加（図 15 ③）したものの、通常債の残高の減少（図 15 ②）に加えて、企業会計等の市債残高が減少したことで、市全体の市債残高は平成 14 年度の 3,459 億円から平成 28 年度の 2,868 億円に 591 億円（約 17%）減少しています。

5 国の基準でみた本市の財政状況

ここまでは、歳出（支出）、歳入（収入）、財政調整基金（貯金）および市債（借入金）についてそれぞれ分析を行いました。ここでは視点を変え、地方自治体の財政状況を判断するために統一した基準を定めた法律（地方公共団体の財政の健全化に関する法律）の基準で判断した場合、本市の財政状況がどのような状態にあるのかを検証します。

この法律は、地方自治体の財政が破たん状態に陥る前の早い段階で健全化を図ることを目的に定められたものです。

地方自治体はこの法律に基づいて、毎年度の決算で4つの健全化判断比率（指標）を計算します。そして、その内容を監査委員が審査した上で議会に報告し、住民に公表することが義務付けられています。本市においても「広報よこすか」やホームページなどを通じてその結果を公表しています。（表1）

表1 本市の健全化判断比率と「早期健全化基準」、「財政再生基準」 （単位 %）

		実質赤字比率	連結実質赤字比率	実質公債費比率	将来負担比率
本市の比率	平成28年度	- (△3.96)	- (△31.61)	6.4	49.0
	平成27年度	- (△4.06)	- (△26.83)	6.5	55.6
	平成26年度	- (△4.15)	- (△23.53)	6.4	62.3
法の基準	早期健全化基準	11.25	16.25	25	350
	財政再生基準	20	30	35	

※実質赤字比率および連結実質赤字比率における()内の数字は黒字比率を示します。

※将来負担比率には財政再生基準は設定されていません。

法の基準には、「早期健全化基準」と「財政再生基準」の2段階が設けられていて（表1下）、比率が「早期健全化基準」の値を超えた場合は財政運営に注意を要する段階（黄信号）、「財政再生基準」を超えた場合は財政が危険な状態（赤信号）と区分されています。

本市の比率は、いずれもこれら2段階の基準を大きく下回っており、過去の数値の推移からも早期に改善を必要とする段階にまでは至っていません。

しかし、単年度の収支バランスが本質的に改善されていない状況を踏まえ、決して安心できるということではなく、引き続き健全化に努めていく必要があります。

また、国の指標のみに頼るのではなく、将来に向かって財政運営をどのように行っていくべきか、本市独自で計画性を持って対応していく必要があります。

(各指標の定義)

◎実質赤字比率

福祉、教育、まちづくり等の市の中心的な行政サービスを行う一般会計の収支の赤字を示す指標です。(基金取崩額を含めた総額の収支で判断するため、本市の指標は赤字とはなりません。)

◎連結実質赤字比率

一般会計に特別会計、企業会計を合わせた本市全体の収支の赤字を示す指標です。(基金取崩額を含めた総額の収支で判断するため、本市の指標は赤字とはなりません。)

◎実質公債費比率

一般会計で負担する借入金返済額が、収入に占める割合を示す指標です。
数値が高いほど、借入金の返済負担が重い状態を表します。

◎将来負担比率

一般会計で将来返済しなくてはならない借入金などの負債合計が、収入に占める割合を示す指標です。
数値が高いほど、将来返済しなくてはならない負債が大きい状態を表します。

6 人口の推移と見込み

財政状況の分析の最後に、本市の人口推移が財政状況に与える影響について分析します。

次ページの図 16 は、本市の人口の推移を表したグラフです。

本市の人口は減少傾向にあり、平成 14 年と平成 28 年を比べると 436,515 人から 412,413 人へ約 24,100 人（約 6%）減少しています。

年齢構成別に比較すると、生産年齢人口（15 歳～64 歳）は 297,144 人から 241,308 人へ約 55,800 人減少している一方、老年人口（65 歳以上）は 82,141 人から 123,726 人へ約 41,600 人増加しています。

構成比では、生産年齢人口が 68%から 59%へ 9 ポイント減少、老年人口は 19%から 30%へ 11 ポイント増加しています。

また、老年人口のうち 75 歳以上の人口は 33,121 人から 59,407 人へ約 26,300 人増加しています。

75 歳以上の人口が老年人口に占める割合では、40%から 48%へ 8 ポイント増加していて、65 歳以上の老年者のうち半数近くが 75 歳以上という状況になっています。

前述のとおり、高齢化の進展は、福祉や医療などの社会保障費の増加に影響し、また、生産年齢人口の減少は、市税収入の中心である個人市民税の減少につながります。

平成 38 年には人口減少はさらに進み、平成 28 年と比較すると生産年齢人口は 241,308 人から 219,837 人へさらに約 21,500 人減少する見込みです。

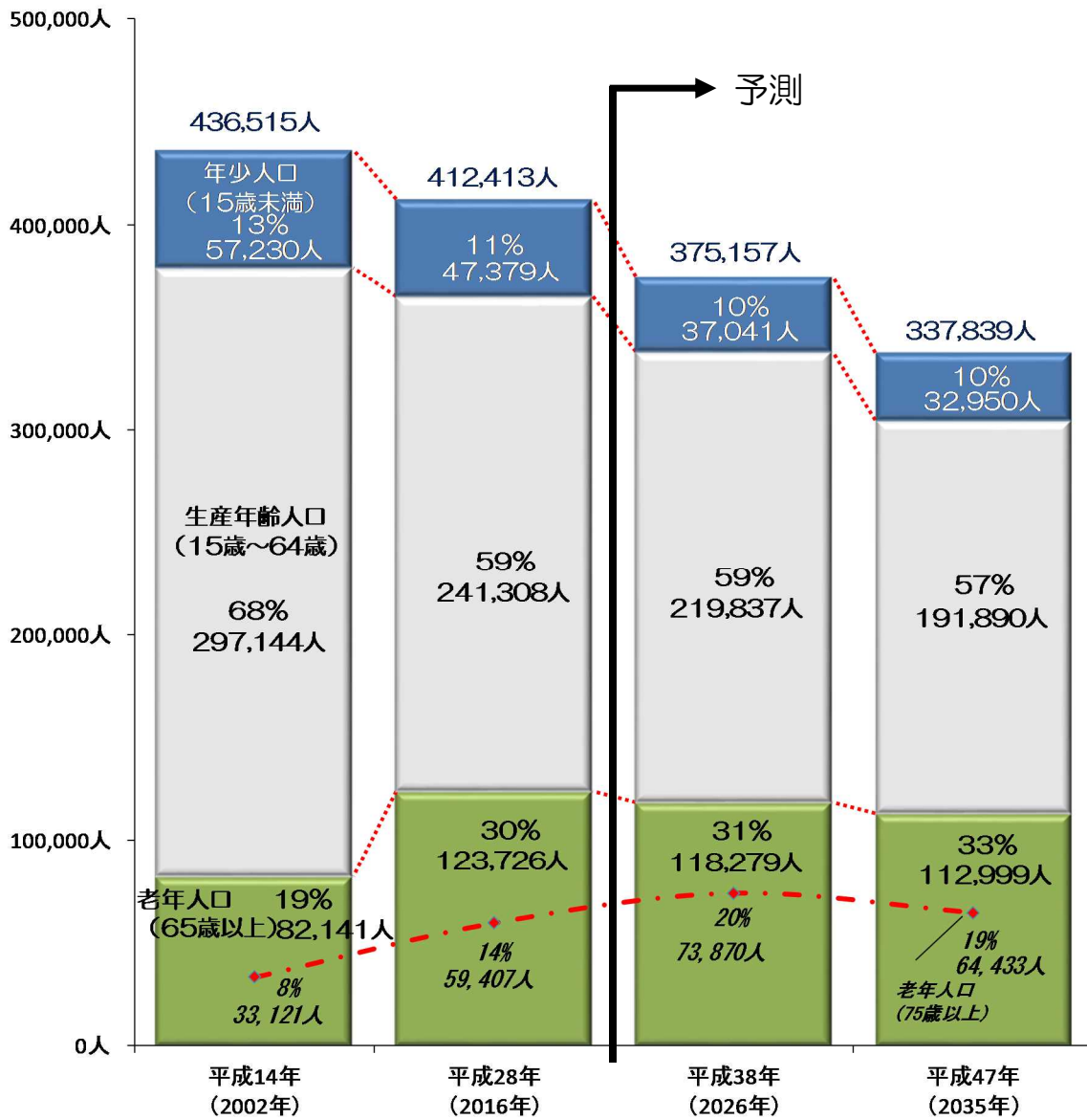
平成 30 年にピークを迎えることが予想される 65 歳以上の老年人口でも、123,726 人から 118,279 人へ約 5,400 人減少することが予測されます。

一方、老年人口の内訳をみると、75 歳以上については、65 歳以上の人口がピークを迎える平成 30 年以降も平成 38 年までは増加を続け、平成 28 年との比較では 59,407 人から 73,870 人へ約 14,500 人増加すると見込まれています。

こうした状況から、市税収入の減少と社会保障費の増加は、当面の間、続いていくものと考えられます。

図 16 横須賀市の人口の推移と見込み

(単位：人)



※10月1日現在の住民基本台帳登録人口ベースによる推移

※平成14年および平成28年は実績値、平成38年および平成47年は横須賀市都市政策研究所「横須賀市の将来推計人口 (平成26年5月推計)」をもとに作成

7 財政状況の総括（1～6のまとめ）

本市はこれまでも人件費や公債費の抑制、また、さまざまな事業や執行体制の見直しなど行財政改革に取り組んできました。

しかし、市税や地方交付税などの基幹的な歳入の減少と高齢化の進展や子育て施策の充実などによる社会保障費の増加は行財政改革の効果を上回っていて、単年度の収支不足を補う基金の残高は、土地の売却などの臨時的収入がなければ減少している状況です。

また、人口の推移と見込みでは、75歳以上の人口は平成38年（2026年）にピークを迎えると予想されていることから、社会保障費の増加は今後も当面の間、続いていくものと予測しています。

こうした状況から、引き続き単年度の収支バランスの改善を図っていくことが必要です。

そのためには、事業目的の達成度合いや現在の社会経済状況などに照らして、事業の必要性が薄れていないか、また、政策目的の実現に向けて最善の方法となっているか、といった視点から、さらなる事業の見直しに取り組んでいく必要があります。

《ポイント1》

今後も行財政改革を進め、単年度の収支バランスの均衡を図ることが必要です。その年の収入でその年の支出を賄うことができれば、基金残高の減少に歯止めをかけることができます。

本市の市税収入は減少傾向にあり、生産年齢人口の減少がその一因になっていると考えられます。

また、人口全体の減少は、地方交付税の減少につながっています。

財政状況が厳しい中であっても、まちの衰退に歯止めをかけ、将来収入の増加を図るための対策を講じていくことが重要となってきています。

《ポイント2》

歳出の削減などの行財政改革を進めるとともに、必要な分野には積極的な投資を行って、中長期的な視点から、将来収入の増加を図る取り組みが必要です。

地方交付税の減少により、市税収入の減少を地方交付税で補てんしきれていない状況となっています。

また、地方交付税が国の財源不足により現金ではなく借金（臨時財政対策債）に振り替えられ、その残高が年々増加している状況です。

これは、地方自治体の税財源が、そもそも地方自治体の仕事量に見合ったものになっていないという構造的な問題も要因となっています。

こうした現状のもとで本市が必要な投資を行っていくには、本市単独の財源だけでは限界があります。

このため、国や県などからの補助金をはじめ、新たな財源を獲得していく必要があります。

また、制度的な問題を解決して、地方自治体が自らの判断で住民に身近な行政サービスを行えるよう、地方への税財源の移譲を含めた制度改革を国に働き掛けていくことも必要です。

《ポイント3》

現状では、本市が持つ税財源だけで必要な投資を行っていくには限界があります。このため、国や県などの補助金をはじめとした財源を獲得していくことが必要です。

また、地方自治体の仕事量に見合った財源を確保できるよう、国に対して税財源の移譲を働きかけていくことも必要です。