

## I 伊丹市行財政の現状と課題

### 1. 地方自治体を取り巻く環境の変化

#### (1) 人口減少社会

日本の総人口は平成 20 年をピークに人口減少局面に入っています。平成 26 年 10 月 1 日現在の総人口は 1 億 2,543 万 1 千人、前年に比べ 27 万 3 千人の減少となっており、また減少幅も年々拡大しています。さらに、平成 18 年から上昇傾向にあった合計特殊出生率（以下「出生率」という。）は平成 26 年に 1.42 となり、9 年ぶりに低下に転じ、年間出生数も 100 万 3,532 人と過去最低を記録しました。これらの要因としては、晩婚化・晩産化が進行したこと等に伴い、20 歳代の出生率が低下し続ける一方で、30 歳代の出生率向上が鈍化したことが挙げられます。

国立社会保障・人口問題研究所（以下「社人研」という。）の「日本の将来推計人口（平成 24 年 1 月推計）」（出生中位（死亡中位）推計<sup>※1</sup>。以下「将来推計人口（平成 24 年）」という。）によると、平成 30 年代初めは毎年 60 万人程度の減少となるものの、平成 60 年代頃には毎年 100 万人程度の減少幅となり、人口減少の流れは加速度的に高まっていくと予測されています。

人口減少はその過程において高齢化を伴い、高齢化によって総人口の減少を上回る「働き手」の減少を伴い、これら人口構造の変動が総人口の減少以上に経済・産業活動を縮小させる恐れがあります。

#### (2) 社会保障制度改革

日本の高齢化率をみると、昭和 45 年には「高齢化社会」と呼ばれる 7%を超え、平成 6 年には「高齢社会」と呼ばれる 14%を超えました。そして平成 19 年には、21%を超える「超高齢社会」に世界で初めて到達し、年金、医療、介護などに要する財政負担は年々増加の一途をたどっています。

社人研による将来推計人口（平成 24 年）では、老年（65 歳以上）人口割合が平成 22 年の 23.0%から、平成 25 年には 25.1~2%で 4 人に 1 人を上回り、その後、平成 47 年に 33.4%で 3 人に 1 人を上回り、平成 72 年には 39.9%、すなわち 2.5 人に 1 人が老年人口となると予測されており、出産・子育てに係る直接的な費用の問題や、育児と仕事の両立、非正規雇用や長時間労働の問題など、社会保障を支える現役世代の活力の維持も大きな課題となっています。

平成 24 年の「社会保障と税の一体改革」では、社会保障の充実・安定化と、そのための安定財源確保と財政健全化を同時に達成することを目指し、消費税率（5%）を段階的に 10%まで引き上げ、その増収分の使途を社会保障 4 経費（年金、医療、介護、子育て）に充てる枠組みが示されました。

<sup>※1</sup> 社人研「日本の将来推計人口（平成 24 年 1 月推計）」：出生、死亡それぞれについて、高位、中位、低位の 3 通りの仮定をおいた複数の推計が行われており、そのうち出生、死亡ともに「中位」の仮定を用いた推計。

### (3) 公共施設等の老朽化

高度経済成長期の昭和 40 年代から昭和 50 年代にかけて、人口の急増にあわせて道路・橋りょうなどのインフラ施設や学校、市営住宅、地域の集会施設など多くの公共施設等が集中的に整備されましたが、現在では、これらの施設は建築後 30 年以上が経過しており、施設の老朽化が進んでいます。

今後、次々と大規模改修や建替えといった更新時期を迎えることとなり、その費用は将来的に膨大な額になることから、公共施設等の全体を把握し、長期的な視点をもって将来の人口規模と財政規模、そして新たな市民ニーズにも対応し、更新・統廃合・長寿命化などを計画的に行うことにより、財政負担を軽減・平準化するとともに、公共施設の最適な配置を実現することが求められています。

このような背景から、国においても公共施設等老朽化問題に対する地方財政措置として、平成 27 年度から既存の公共施設等の集約化・複合化、転用、除却に係る地方債が創設されています。

### (4) 地方創生

人口減少と地域経済の縮小による悪循環の連鎖に歯止めをかけ、東京一極集中を是正するため、平成 27 年度を初年度とする 5 カ年の目標や施策の基本的方向、具体的な施策をまとめた「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が平成 26 年 12 月 27 日に閣議決定されました。

地方に「しごと」が「ひと」を呼び、「ひと」が「しごと」を呼び込む好循環を確立することで、地方への新たな人の流れを生み出すこと、その好循環を支える「まち」に活力を取り戻し、人々が安心して生活を営み、子どもを産み育てられる社会環境をつくり出すことが急務として、平成 27 年度中に各自治体において「地方版総合戦略」を策定し、平成 28 年度から具体的な事業を本格的に推進していくロードマップが示されました。

地方版総合戦略では、地域経営の視点に立った観光地域づくりや地域ブランドづくりによる「稼ぐ力」、様々な分野における官民協働や地域間連携、政策間連携を図る「地域の総合力」、民間の創意工夫を最大限に活用した「民の知見」の引き出しに取り組むことが重要であり、これらを実現していくうえでは、地域の実情や特色を分析し、地域が自ら考え、地域の魅力や地域の資源を創造し最大限に活用する、他の自治体に負けない施策展開が求められています。

## 2. これまでの行財政改革の取組

### (1) 行財政改革の変遷

第1次オイルショック等の影響を受けた景気悪化・物価高騰を契機とする全国的な地方財政危機により、伊丹市においても昭和50年度末には実質赤字の額が約15億5千万円、経常収支比率111.9%と極めて憂慮すべき財政状況に陥ったことから、自立再建を基本に、全職員参加の下、議会・市民と一体となった本格的な行財政の健全化に初めて取り組みました。

その後、昭和53年度から現在に至るまで、実質収支は黒字を維持してきましたが、バブル経済崩壊後の長期の景気低迷、阪神・淡路大震災の発生とその復興に係る多額の費用の捻出、リーマンショックによる税収の減少等により、厳しい財政状況が続いています。

こうした中、多様化する市民ニーズや時代の変化に適切に対応できる財政構造の確保を目指し、昭和60年度から実施した第1次の行財政改革を皮切りに、第6次の行財政改革（行財政プラン（H23～H27））に至るまで、行財政の健全化のための計画をその都度見直ししながら策定し行財政改革に努めてきました。

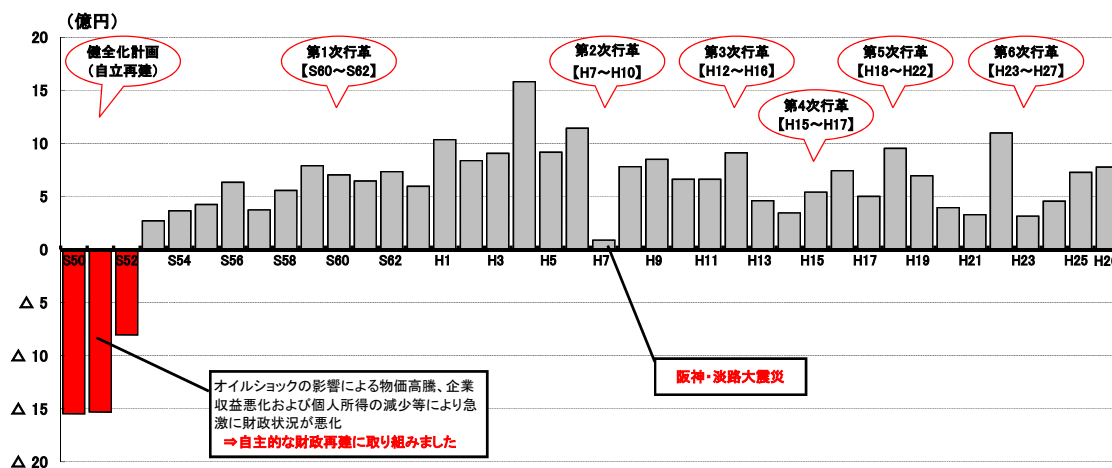


図 1 実質収支の推移と行財政改革の変遷

## (2) 行財政プラン(H23～H27)の取組状況

第6次行財政改革である行財政プラン（H23～H27）においては、伊丹市総合計画（第5次）の掲げる将来像の実現に向け、その前期5カ年に当たる平成23年度から平成27年度までの期間における伊丹市中期収支見通しを策定し、当該期間の収支不足解消を目標に、基金からの繰り入れや、行財政改革の取組、国の補正予算等の有利な財源の活用などを実施し、その成果指標として財政指標等の具体的な数値目標を設定しながら当該プランを推進してきました。

その中でも、行財政改革の取組においては、積極的な財源確保、事務事業の抜本的な見直し及び効率的・効果的な行財政運営など116項目の実施により、その効果額は当初計画していた約28億円を大きく上回る約40億円に達する見込みです。

こうした取組を実施してきた結果、当該計画期間内における財源不足額は解消されるとともに、平成26年度決算において、設定していた財政指標等の目標を全て1年前倒しで達成するに至りました。

一方で、行財政改革の取組項目のうち、当該計画期間内において実施に至らなかった項目については、社会情勢の変化や方針転換等により適宜見直し、継続して検討を行います。

表1 行財政プラン(H23～H27)の取組状況

指標名	指標の意味	設定時 (H21年度決算)	H26年度決算	目標値 (H27年度決算)	国の基準
実質赤字比率	標準財政規模に対する一般会計等を対象とした実質赤字額の割合	「-」※1	「-」※1	「-」※1	早期健全化基準 11.50% 財政再生基準 20.0%
連結実質赤字比率	標準財政規模に対する全会計を対象とした実質赤字額(又は資金の不足額)の割合	「-」※2	「-」※2	「-」※2	早期健全化基準 16.50% 財政再生基準 30.0%
実質公債費比率	標準財政規模に対する一般会計等が負担する元利償還金及び準元利償還金の割合	7.9%	9.4%	10%以下	早期健全化基準 25.0% 財政再生基準 35.0%
将来負担比率	標準財政規模に対する一般会計等が将来負担すべき実質的な負債の割合	96.4%	20.9%	全国平均を下回る (参考)H26 45.8%	早期健全化基準 350.0%
資金不足比率	公営企業ごとの事業の規模に対する資金の不足額の割合	8.4%	「-」※3	「-」※3	経営健全化基準 20.0%
経常収支比率	市税、地方交付税等の経常的な収入に対する人件費、扶助費、公債費等の経常的な支出の割合	98.7%	94.6%	95%以下	
一般会計の市債残高	特例債※5及び土地開発公社の用地取得等に係る市債を除いた残高	約432億円	約299億円	350億円程度	
財政調整基金※4の残高	標準財政規模に対する財政調整基金※4の割合	9.5%	16.7%	10%以上	
	他会計への貸付を控除した実質的な基金残高	約7億円	約56億円	20億円以上	
公共施設等整備保全基金への積み立て	公共施設等の整備及び保全に要する資金の積み立て		14億3千7百万円	毎年度 1億5千万円以上	
政策的・投資的事業に係る一般財源の総額	伊丹市総合計画(第5次)前期事業実施5カ年計画における政策的・投資的事業に係る一般財源の総額		14億4千5百万円	原則として 毎年度15億円以内	
市債の発行額	特例債※5及び土地開発公社の用地取得等に係る市債を除いた市債の発行額		29億8千1百万円※6	原則として 毎年度20億円以内	

※1 実質赤字額がない場合は「-」と表示。

※2 連結実質赤字額がない場合は「-」と表示。

※3 資金不足額がない場合は「-」と表示。

※4 経済事情の著しい変動等により財源が不足する場合や災害復旧など不測の事態に備えるため、年度間の財源の不均衡を調整するために積み立てる基金。

平成26年4月1日より、従前の「財政基金」から「財政調整基金」に名称を変更。

※5 国の減税に伴う税収の補てんや地方財政の収支不足を補うための借入金で、その返済は国が手当てを行うこととされている。

※6 補正予算等の緊急経済対策・防災対策事業の実施等に伴う市債発行額の交付税措置額を除いた額は13億5千5百万円。

### 3. 伊丹市の財政状況

#### (1) 歳入の状況

歳入において最も重要な市税収入は、これまで国の制度改革、阪神・淡路大震災及びリーマンショック等の影響による増減がありましたが、平成26年度決算においては約300億円で、阪神・淡路大震災前の平成5年度決算とほぼ同額となっています。今後も少子高齢化による生産年齢人口の伸び悩みにより、市税収入の大きな伸びを期待することは難しい状況となっています。

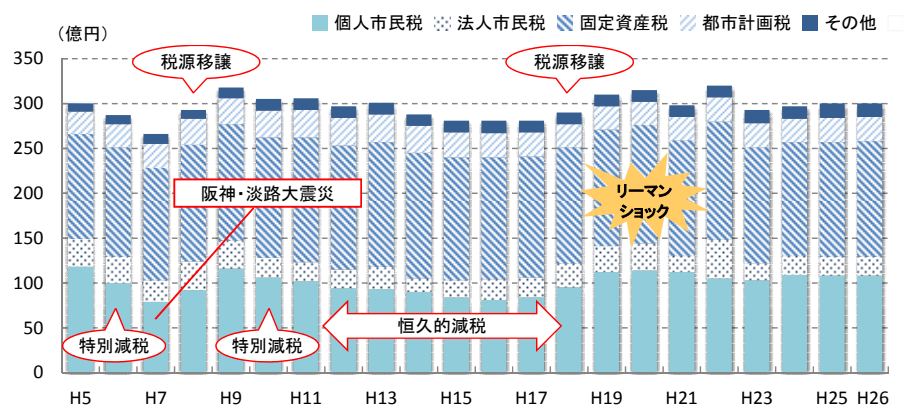


図2 市税収入の推移

地方交付税及びその代替財源である臨時財政対策債は、地方公共団体の財源の不均衡を調整し、どの地域に住む国民にも一定の行政サービスを提供できるよう財源を保障するための、地方固有の財源として重要なものです。これらの総額は、平成26年度決算において歳入全体の13.3%を占めており、市税収入、国庫支出金に次ぐ大きな割合となっています。

「経済財政運営の改革の基本方針2015」(平成27年6月30日閣議決定)では、地方の安定的な財政運営に必要となる一般財源の総額について、平成30年度までの3カ年は平成27年度の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保することが明記されていますが、扶助費をはじめとする社会保障関係経費が増加を続ける中、一般財源総額の大幅な増加は見込まれないことから、今後の財政運営は引き続き予断を許さない状況が続くものと考えられます。

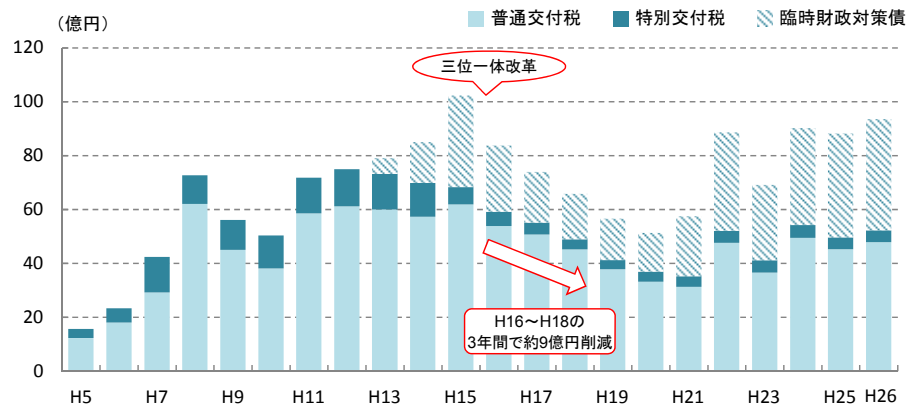


図 3 実質的な地方交付税の推移

その他の主な歳入の一つである収益事業収入は、一般会計をはじめとする本市の財政への貢献を目的として行っているモーターボート競走事業の収益金を一般会計に繰り入れ、公共施設等の整備に活用しているものです。

昭和 40 年代から平成 4 年度までは、概ね年平均 20 億円以上を繰り入れ、多くの公共施設等の整備に活用されてきました。しかしながら、現在は景気低迷やレジャーの多様化等を背景に、売上げは長期低落傾向にあり、過去のような多額の収益金の繰り入れが見込めない状況です。

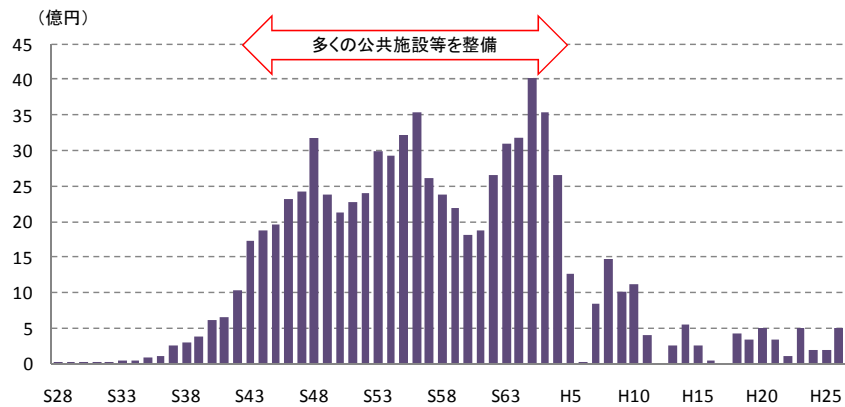


図 4 収益事業収入の推移

## (2) 歳出の状況

扶助費は、平成 26 年度決算において、歳出のうち約 25.5%と最も高い割合を占めています。景気の低迷や高齢化に伴う生活保護費の増大、障害者（児）福祉サービスの拡充などのほか、少子高齢化に伴う社会保障関係経費の増加などにより平成 13 年度以降 14 年連続で増加傾向にあります。扶助費のうち国庫支出金等特定財源を除いた市負担部分についても、平成 6 年度決算の約 2.2 倍の増となっており、今後も増加していくことが見込まれています。

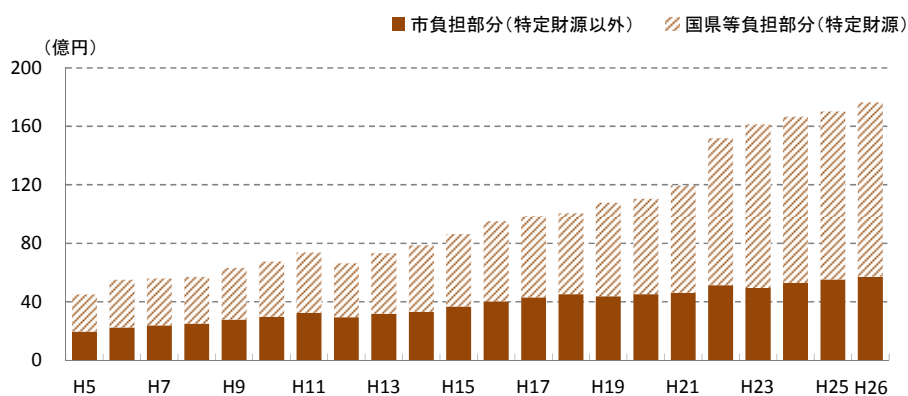


図 5 扶助費の推移

人件費（退職手当除く）は、平成 26 年度決算において、歳出のうち約 16.6%と、扶助費に次いで構成比率が高くなっていますが、これまでの定員適正化により、職員数が減少したことに加え、給与水準・各種手当の見直し等により一般会計における総人件費の割合は、大幅に減少してきました。

しかしながら、団塊の世代の大量退職などにより若手職員の割合が増加するなど職員構成が大きく変わったことなどにより、今後は、人件費が逡増する傾向にあります。

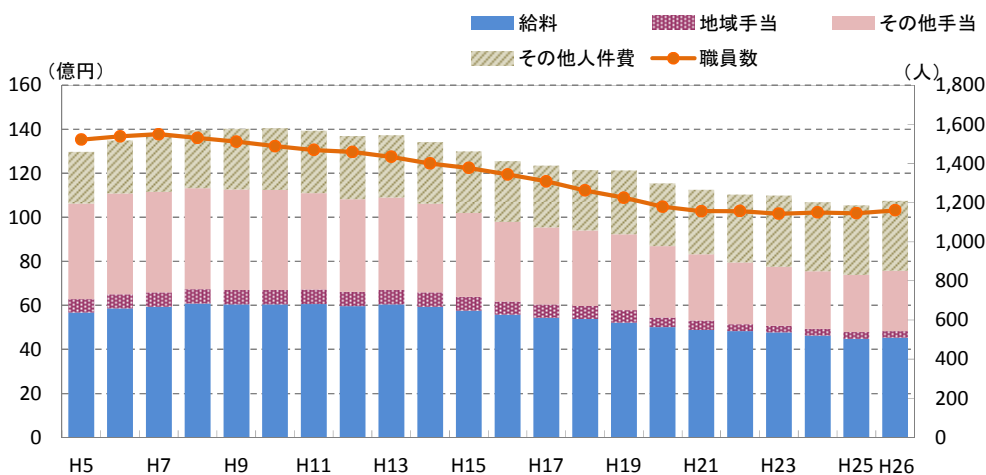


図 6 人件費(退職手当除く)の推移

普通建設事業費は、阪神・淡路大震災からの復興経費がピークであった平成10年度以降、都市の成熟化に伴い減少傾向にあります。また、行財政プラン（H23～H27）においては、政策的・投資的的事业に対する取組方針として、当該事業経費に係る一般財源の総額を原則毎年度15億円以内に抑制することを掲げ、実施してきたことにより低水準で推移しています。

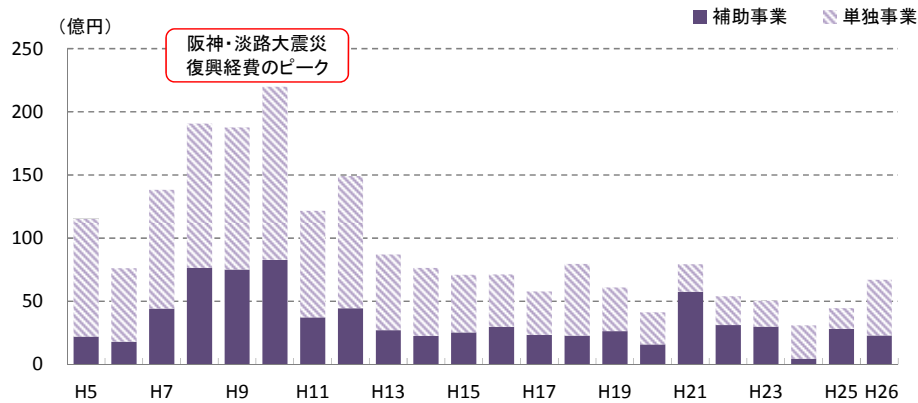


図7 普通建設事業費の推移

一方で、将来を見据えると高度経済成長期に建設した公共施設等の老朽化に伴い、これらの建て替え費用等が大幅に増加することが見込まれています。

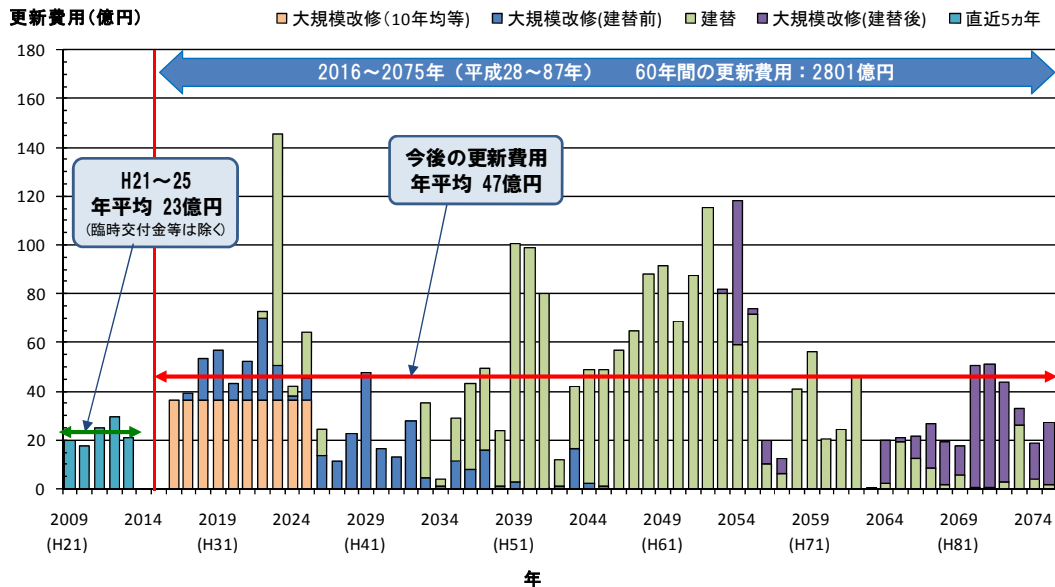


図8 建物施設の更新費用予測

出典：平成26年度 伊丹市公共施設白書



### (3) 市債の状況

市が発行する地方債（市債）には、道路や建物の建設に伴い、地方財政法第5条の規定により発行する普通建設事業債（以下「普通債」という。）と、臨時財政対策債や退職手当債など投資的経費以外の経費にも充てられる、地方財政法第5条の特例として発行が認められている地方債（以下「特例債」という。）があります。

本市における特例債は減税補てん債、臨時税収補てん債、臨時財政対策債及び減収補てん債があり、いずれもその償還の大部分が、地方交付税として財政措置されるものです。

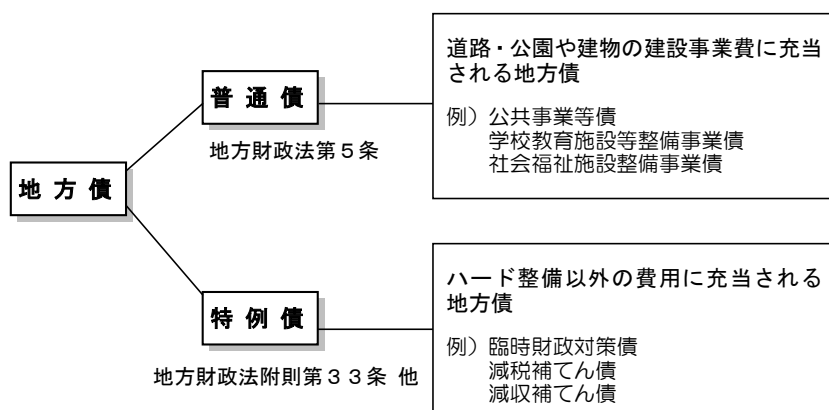


図9 地方債の分類

市債のうち普通債発行額は、阪神・淡路大震災からの復興に係る災害復旧事業債の発行をピークに、普通建設事業費と同様、都市の成熟化に伴い減少傾向にあります。

また、行財政プラン（H23～H27）においては、市債発行に対する取組方針として、普通債の発行額を原則毎年度20億円以内に抑制することを掲げ、実施してきたことなどにより低水準で推移しています。

しかしながら、普通建設事業費同様、公共施設等の老朽化に伴い今後は普通債の発行額の増加が見込まれます。

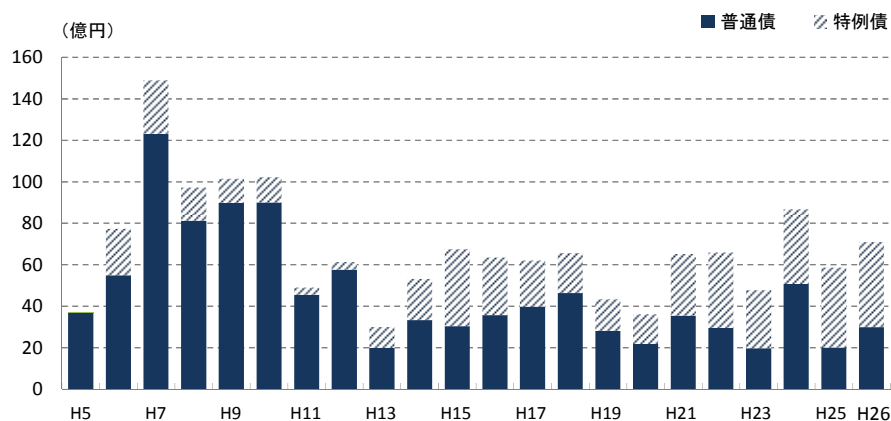


図10 市債発行額の推移

市債の現在高については、平成 26 年度決算において、普通債が約 351 億円、特例債が約 294 億円、全体で約 645 億円となっています。償還の進捗及び発行抑制の取組により、普通債は着実に減少していますが、一方で特例債は増加し続けており、市債残高全体としては、平成 10 年度以降同水準で推移しています。

特例債のうち臨時財政対策債に係る元利償還金については、その全額が後年度において地方交付税の基準財政需要額に算入されることから、臨時財政対策債の増嵩が直ちに財政運営上の支障にはなりません。

一方、臨時財政対策債は地方公共団体の固有財源である地方交付税の代替財源であることに鑑み、恒常的な地方交付税の財源不足については、臨時財政対策債によることなく、地方交付税の法定率の引上げ等により対応することを引き続き国に対して要望していきます。

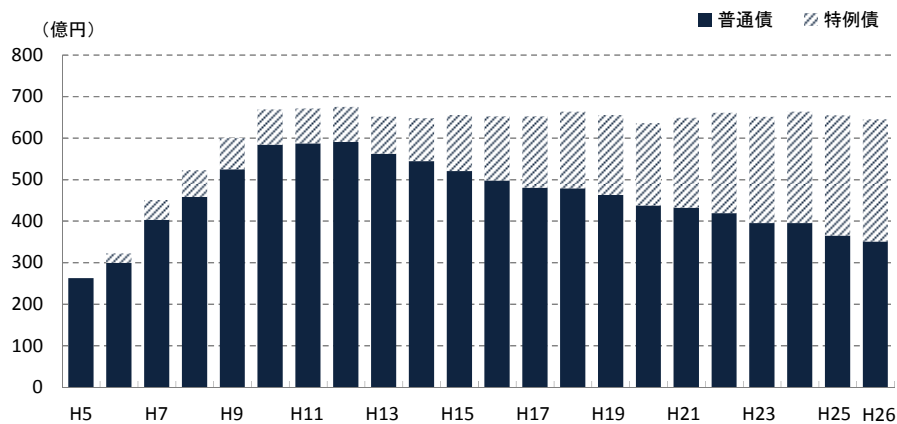


図 11 市債残高の推移

#### (4) 基金の状況

財政調整基金は経済情勢の著しい変動等により財源が不足する場合や、災害の発生等不測の事態に備え、また、年度間の財源の不均衡を調整するために積み立てる基金で、平成 21 年度には財政調整基金のうち処分可能額（実質的な基金残高）が約 7 億円と非常に低水準となったことを受け、行財政プラン（H23～H27）において、平成 27 年度末までに財政調整基金の実質残高を 20 億円以上まで改善することを目標として取組を行ってきました。その結果、平成 26 年度末における実質残高は約 56 億円となっており、当該目標は達成できる見込みとなっています。

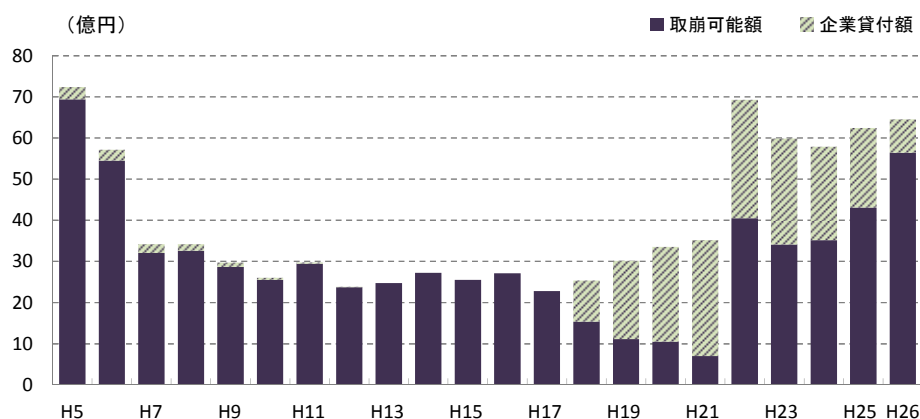


図 12 財政調整基金残高の推移

公債管理基金は、経済事情の変動等により著しく財源が不足する場合において、公債の償還の財源に充てる等のために積み立てる基金で、阪神・淡路大震災前の平成 5 年度末に約 20 億円あった基金残高は、平成 26 年度末においては約 6 億円まで減少しました。

将来の償還財源の計画的な確保、資金の流動性の向上、償還確実性に対する市場の信認の一層の向上等を図る観点から、市債残高の状況及び公債費負担の今後の見通しに応じて、計画的な積立が必要です。

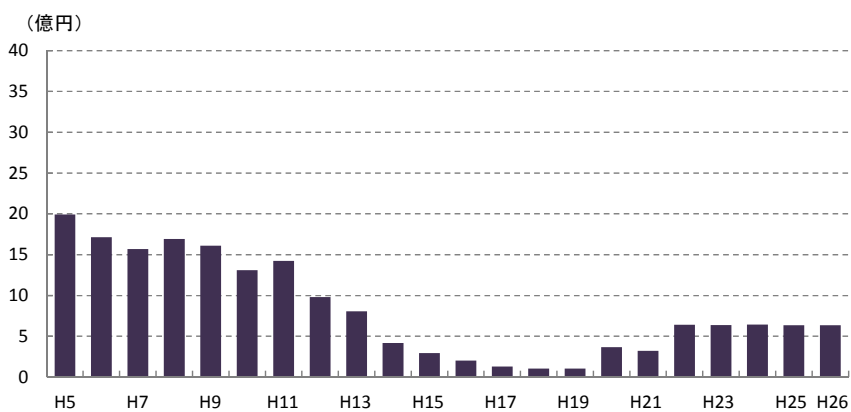


図 13 公債管理基金残高の推移

公共施設等整備保全基金は、公共・公用施設の整備及び保全に要する資金に充てるために積み立てる基金で、平成 26 年度末における基金残高は約 29 億円となっています。

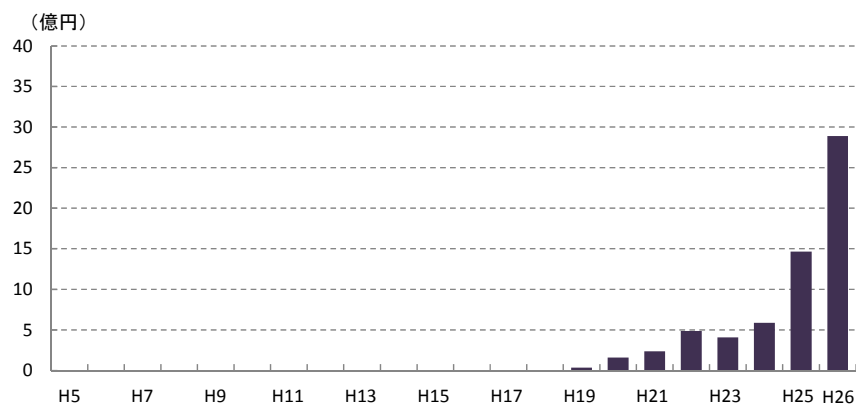


図 14 公共施設等整備保全基金残高の推移

一般職員退職手当基金は、退職手当の支給財源（特別職の職員及び教育長に係る退職手当の支給財源を除く。）のために積み立てる基金で、団塊の世代の大量退職に伴い大きく減少し、平成 26 年度末における基金残高は、約 8 億円となっています。

大きな収入増が見込めない中で、将来発生する行財政課題に対して、長期的視点で安定的な財政運営を行うことが求められることから、財政調整基金のみならず、公債管理基金・公共施設等整備保全基金・一般職員退職手当基金などの活用が重要となっています。

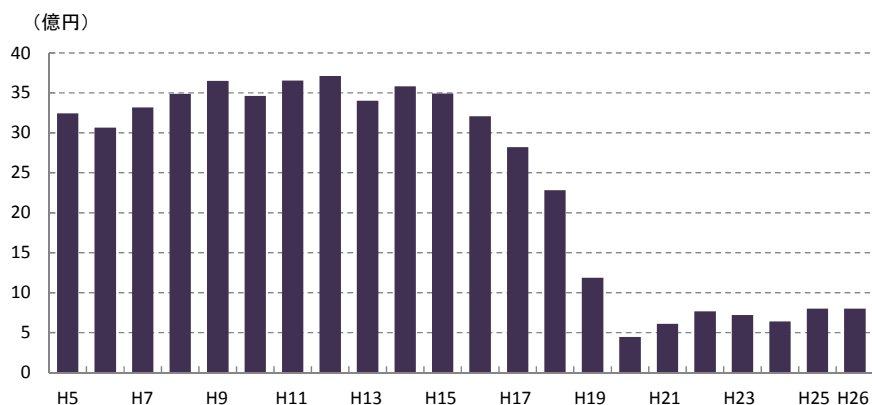


図 15 一般職員退職手当基金残高の推移

#### 4. 中長期の財政収支見通し

これまでの6次にわたる行財政改革においては、5年間という短期の収支見通しの中で、財源不足に対応するための行財政改革に取り組んできたことにより、財政状況は一定改善が進んできました。一方で、今後重要となる人口減少対策や公共施設等の老朽化対策は、短期的に財政的な成果が得られるものではないことから、今後の行財政運営については、中長期の財政収支を見通したうえで課題を把握し、その克服に必要となる施策を講じなければなりません。

##### (1) 試算期間

建物施設の大規模改修の周期である30年をワンサイクルとし、平成28年度から平成57年度までの30年間の財政収支見通しを立てました。

##### (2) 試算条件

平成27年度伊丹市一般会計当初予算（一般財源）をベースとして、現時点における経済状況及び国の各種制度の動向と、過去実績（決算推移）等を参考に試算しました。

##### ① 経済状況等

平成28年度から平成35年度は「中長期の経済財政に関する試算（内閣府 平成27年7月22日経済財政諮問会議提出）」において、経済再生ケース<sup>※1</sup>、ベースラインケース<sup>※2</sup>がある中、ストレスシナリオを想定し、景気回復の緩やかなベースラインケースの計数を引用しました。

年 度	2014 (平成26)	2015 (平成27)	2016 (平成28)	2017 (平成29)	2018 (平成30)	2019 (平成31)	2020 (平成32)	2021 (平成33)	2022 (平成34)	2023 (平成35)
実質GDP成長率	(▲0.9)	(1.5)	(1.7)	(0.1)	(1.5)	(0.8)	(0.8)	(0.8)	(0.8)	(0.8)
実質GNI成長率	(▲0.3)	(2.6)	(1.7)	(0.0)	(1.4)	(0.7)	(0.8)	(0.6)	(0.6)	(0.5)
名目GDP成長率	(1.8)	(2.9)	(2.9)	(1.5)	(2.0)	(1.3)	(1.3)	(1.3)	(1.3)	(1.3)
名目GDP	490.6	504.9	519.3	527.2	537.6	544.8	552.1	559.4	566.8	574.2
1人当たり名目GNI成長率	(2.3)	(3.6)	(3.2)	(2.0)	(2.4)	(1.8)	(1.8)	(1.8)	(1.8)	(1.8)
1人当たり名目GNI (※万円)	403	417	430	439	449	458	466	474	482	491
潜在成長率	(0.6)	(0.7)	(0.8)	(0.8)	(0.7)	(0.6)	(0.7)	(0.8)	(0.8)	(0.8)
物価上昇率										
消費者物価	(2.9)	(0.6)	(1.6)	(2.5)	(1.2)	(1.2)	(1.2)	(1.2)	(1.2)	(1.2)
国内企業物価	(2.8)	(▲0.7)	(0.9)	(2.4)	(0.3)	(0.3)	(0.5)	(0.5)	(0.5)	(0.5)
GDPデフレーター	(2.5)	(1.4)	(1.2)	(1.4)	(0.5)	(0.5)	(0.5)	(0.5)	(0.5)	(0.5)
完全失業率	(3.5)	(3.3)	(3.2)	(3.3)	(3.3)	(3.3)	(3.2)	(3.3)	(3.3)	(3.3)
名目長期金利	(0.4)	(0.9)	(1.4)	(1.5)	(1.8)	(2.0)	(2.1)	(2.3)	(2.4)	(2.5)
部門別収支										
一般政府	[▲6.5]	[▲5.5]	[▲4.7]	[▲4.3]	[▲3.9]	[▲4.0]	[▲4.2]	[▲4.4]	[▲4.6]	[▲5.0]
民間	[8.0]	[8.5]	[7.9]	[7.7]	[7.3]	[7.4]	[7.5]	[7.4]	[7.4]	[7.6]
海外	[▲1.5]	[▲3.0]	[▲3.2]	[▲3.4]	[▲3.4]	[▲3.4]	[▲3.2]	[▲3.0]	[▲2.8]	[▲2.5]

出典：中長期の経済財政に関する試算（内閣府 平成27年7月22日経済財政諮問会議提出）

※1 経済再生ケース：日本経済再生に向けた、①大胆な金融政策、②機動的な財政政策、③民間投資を喚起する成長戦略（「日本再興戦略 改定2015」）の「三本の矢」の効果に着実に発現し、今後10年間（2014～2023年度）の中長期的な経済成長率が実質2%以上、名目3%以上。消費者物価上昇率（消費税率引き上げの影響を除く）は、中期的に2%近傍で安定的に推移するとして試算したもの。

※2 ベースラインケース：経済再生ケースに比べて、経済が足元の潜在成長率並みで将来にわたって推移するとして試算。今後10年（2014～2023年）の平均成長率は実質1%弱、名目1%半ば程度となるとして試算したもの。

## ② 消費税率

平成 29 年 4 月 1 日から、消費税率及び地方消費税率の 8 % から 10 % への引き上げを反映しました。

## ③ 各種制度の見通し

平成 27 年度地方財政計画及び地方税等の税制改正を反映し、その他、国庫支出金、地方交付税等に関しては、現行の制度が継続するものとして試算。なお、普通交付税は平成 27 年度本算定決定額を反映しました。

## (3) 試算結果

人口減少問題や公共施設の老朽化問題に対して何も講じず、また新たな行政改革の取組を何も実施しなかった場合には、今後 30 年間で約 450 億円の収支不足が生じる見込みです。

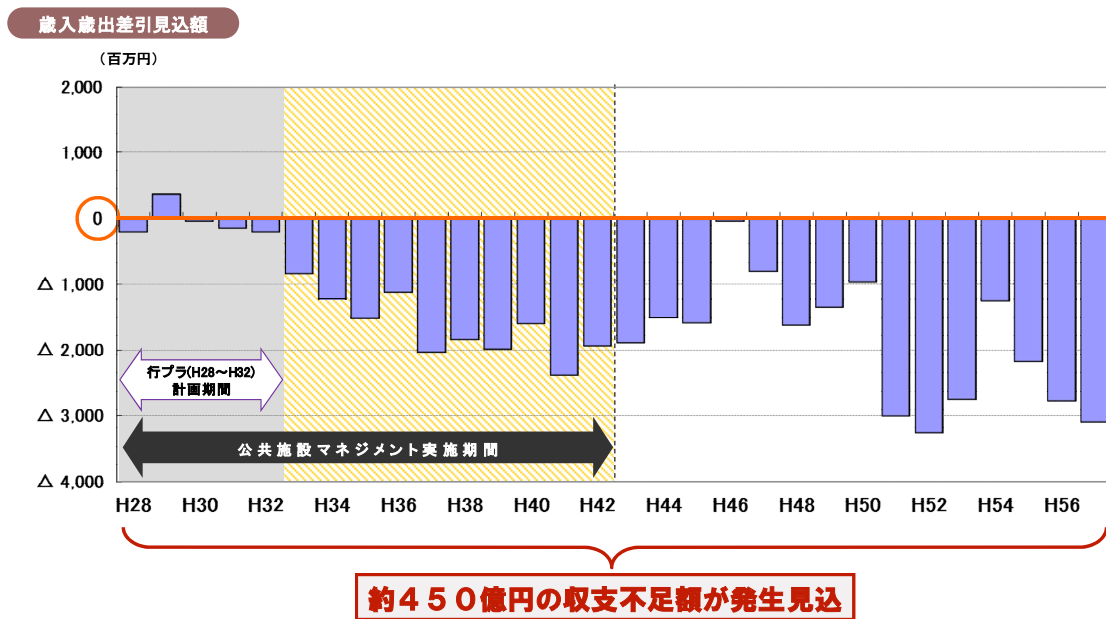


図 16 30 年間の収支不足見込額