

平成19年度

# 鎌倉市財政報告書

鎌倉市総務部財政課

## 平成19年度 鎌倉市財政報告書

平成18年度から22年度までの第3次総合計画・第2期基本計画・前期実施計画において掲げられている実施計画事業の総額は、事業費ベースで642億円、一般財源ベースでも196億円になりますが、事業実施にあたっての財源不足額は約74億円(平成18年2月・財政計画策定時点)と見込まれています。

市政を取り巻く環境や住民ニーズが刻々と変化している中、新たな事業へ対応するための歳出圧力が増しており、このまま手をこまねては財源不足額が拡大する恐れがあります。

夕張問題等を契機に、将来の鎌倉市の財政状況を心配する市民の声が多くなっています。また、地方の財務規律に対する国の権限強化も検討が進められています。

このような中、より一層効率的な財政運営、計画的な事業選別等に努め、身の丈にあった、低成長、少子高齢化社会に即応した財政運営が求められています。

一方で、このような時代だからこそ、将来に備えた計画的な投資も必要になります。特に拠点整備をはじめとする良好な社会資本を形成するなかで、将来にわたって地域の活力を維持していくための源泉を涵養していかなければなりません。

制約のある財源と、山積している行政課題への対応や将来を見据えた資本整備の必要性、しかも債務管理をはじめとする財政運営の重要性の増大という、極めて困難な課題を抱えている中では、全庁的な財政情報の共有と、直面している課題に対する共通認識が不可欠になります。

今後の財政運営のあり方を広範に議論していくための素材として、「19年度予算の状況」や「基金と市債の状況」、その他「市の財政運営をとりまく諸課題」などを取りまとめたものが、この報告書になります。

### 1 19年度予算の状況

平成19年度の鎌倉市一般会計予算の総額は549.4億円と、前年度に比べて約6億円(1.1%)の増加になりました。人件費・扶助費・公債費の、いわゆる義務的経費が10億円近く伸びているなかで総額が6億円の増加にとどまったのは、下水道事業への繰出金の圧縮(下水道料金の値上げや事業の縮減、下水道平準化債の活用などで対前年度13.6億円の減を達成)が図られたことが大きな要因です。

逆の見方をすれば、下水道事業への繰出金を除く一般会計予算は、19.6億円の増加(497.2億円から516.8億円)になっていますので、今後は一般会計における事務事業においてスク

ラップ・アンド・ビルドや受益者負担の適正化等を進め、歳入規模に見合った事業展開が図れるよう、抑制を図っていく必要があります。

#### 【歳入について】

##### 市税

市税は374億円ですが、前年に比べ22.2億円増(+6.3%)と大きく伸びています。なかでも市民税の伸びが大きく、個人市民税で15億円(+9%)、法人市民税で4億円程度(+21.7%)の増加を見込んでいます。

このうち個人市民税は、制度改正(定率減税及び老年者非課税措置の廃止)で約6億円、景気回復分で12億円の増を見込みましたが、一方で、住民税のフラット化に伴い、3億円のマイナス影響が生じていますので、全体では15億円の伸びになっています。

県下17市の個人市民税の平均伸び率は19.3%になっていますが、これは逗子市と鎌倉市を除くほとんどの市では住民税のフラット化による税源移譲がプラスに作用しているためです。

単純計算ですが、他市並みの水準で税源移譲がなされたら、鎌倉市でもさらに個人市民税は15億円程度増加していたものと試算されるため、今回の税源移譲の影響は非常に大きなものがあります。

なお、三位一体改革による国庫支出金の影響額は、一年間あたり7億円の削減額となって出ています。これは、いままで入ってきたものが今後恒久的にもらえなくなることを意味していますし、また、それに伴って本来移譲される税財源が、他市のように措置されず、逆に3億円という移譲結果になっているのが、今般の三位一体改革が鎌倉市に及ぼした影響ということになります。

住民税のフラット化による税源移譲額については、南足柄市4.7億円、藤沢市16.6億円、茅ヶ崎市12.4億円などの試算があるが、多くの団体では公表されていない状況である。

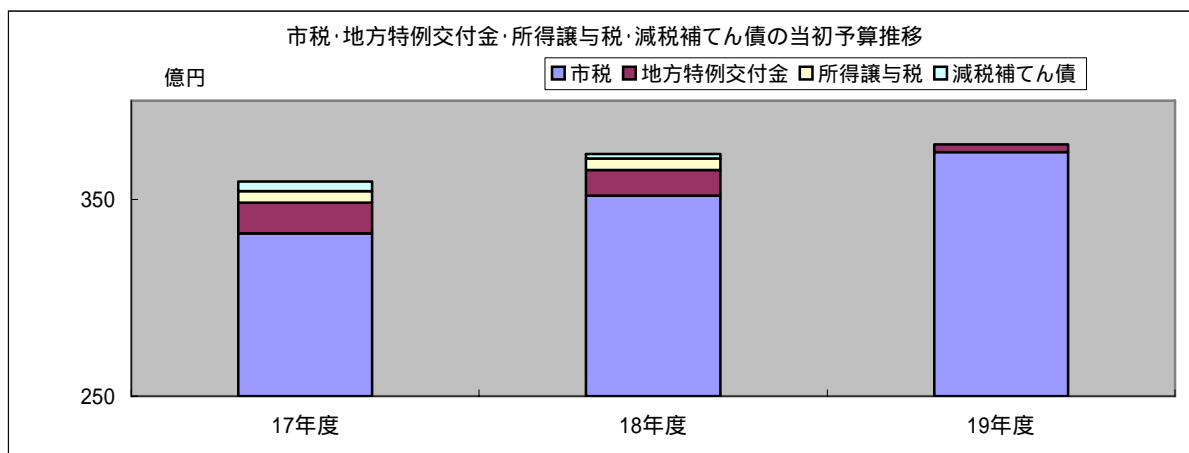
##### 所得譲与税・地方特例交付金

18年度までは三位一体改革の補助金削減に伴う税源移譲代替措置として所得譲与税5.9億円が措置されていましたが、上述のとおり19年度からは住民税率のフラット化による税源移譲が全国的になされるため、所得譲与税がなくなりました。

また、国の減税政策として行われていた定率減税も廃止されるため、その財源措置として対応されていた地方特例交付金が9.1億円減収になります。

この両方で15億円の減収になりますので、税収増22億円といっても、純粋に使える財源ベースでは7億円程度の増にしかならなかったことになります。

仮に景気回復による市税増収分12億円を見込めなかったら、鎌倉市の財政は危機的な状況になっていたと考えられます。また、国から措置される譲与税等が減っていく中であっては、今後はこれまで以上に景気動向に敏感にならざるを得ないものと予測しています。



市税・地方特例交付金など、用途を特定されない主な一般財源の額でみれば、市税が伸びている割には、一般財源の総額は伸びていないことがわかります。

### その他

市債の発行を抑制した結果、地方債の発行は17.9億円と、前年度に比べ約10.6億円の減少になっています。しかしながら一方で、財政調整基金からの繰入金は22.3億円（前年度比+約6億円）と、平成10年度以降9年ぶりに20億円を越える多額の繰入れをしており、結果的には借金を減らし、貯金の取崩しで財源不足を賄ったという形になっています。

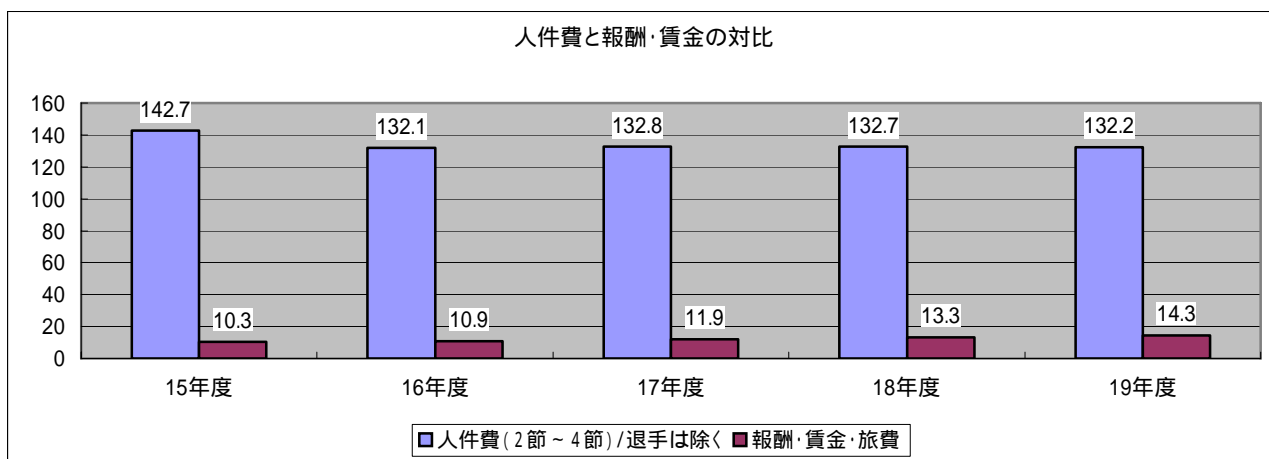
### 【歳出について】

#### 経常的経費

ア 人件費（給料・手当・共済費/報酬は除く） 152.7億円（対前年度比+5.6億円）

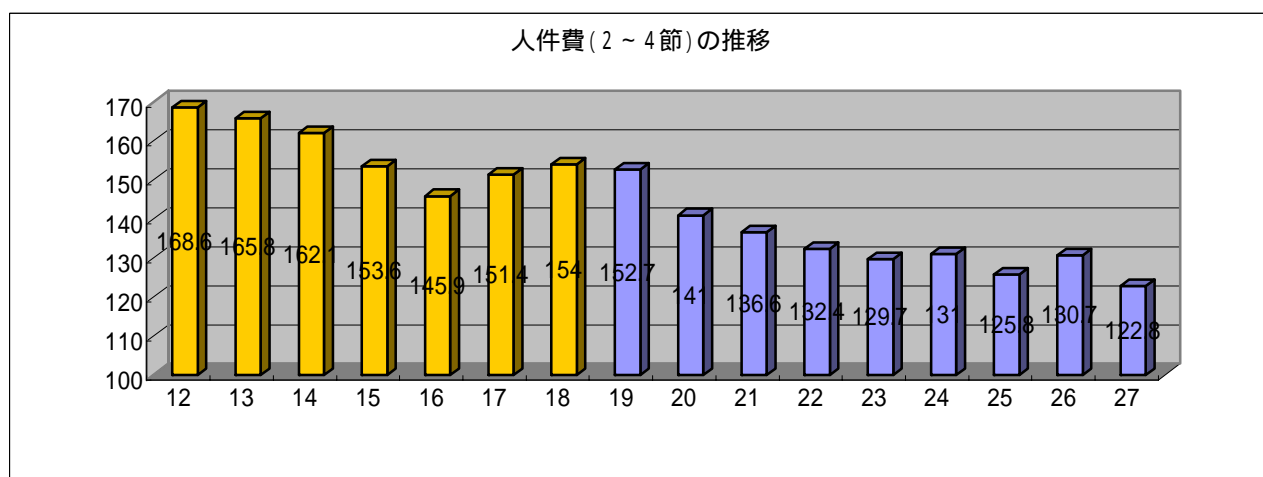
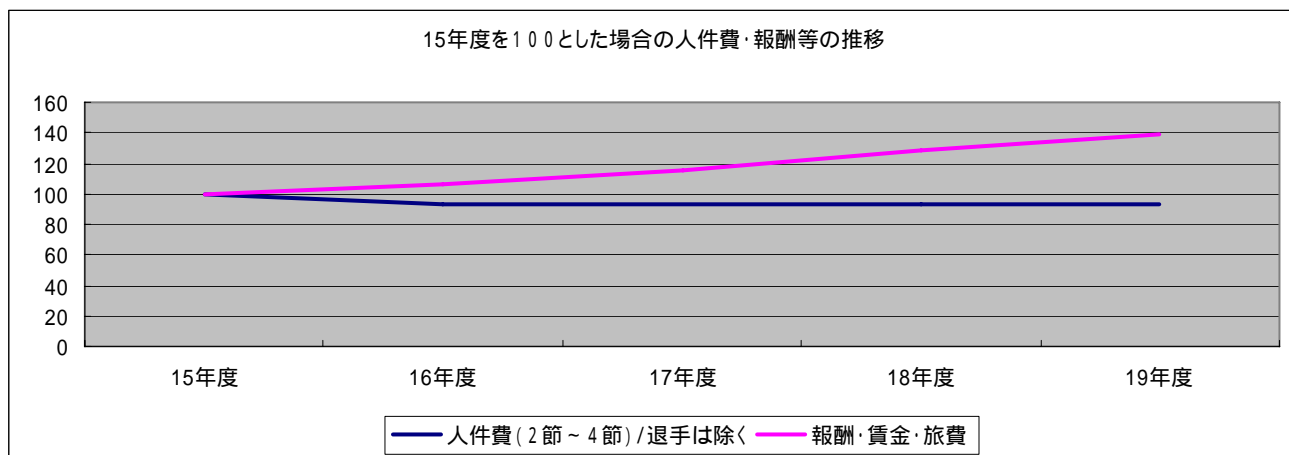
給与及び手当（退職手当を除く）は0.5億円の減になりましたが、19年度にピークを迎える退職手当は20.6億円（6.2億円増）を計上しています。20年度以降の退職手当は16～14億円台と減少傾向に向かいますが、それでも、14年度から18年度までの過去5カ年の退職手当の当初予算平均計上額が12億円程度であったのに対し、20年度から24年度に予定している平均計上額は15.5億円程度になる見込であり、ピークを超えたといっても依然、退職手当の支払が市の財政圧迫要因になることに変わりはありません。

さらに平成26年度は第二の退職手当のピーク（20.4億円/77人退職予定）が来るため、その時点での財源手当も視野に入れた財政運営を行っていく必要があります。



人件費の減分が「報酬・賃金・旅費」に置き換わっていることがわかりますが、今後は非常勤職員等についても配置管理の徹底を図らなければ、トータルとしての人的コストが減りにくくなります。

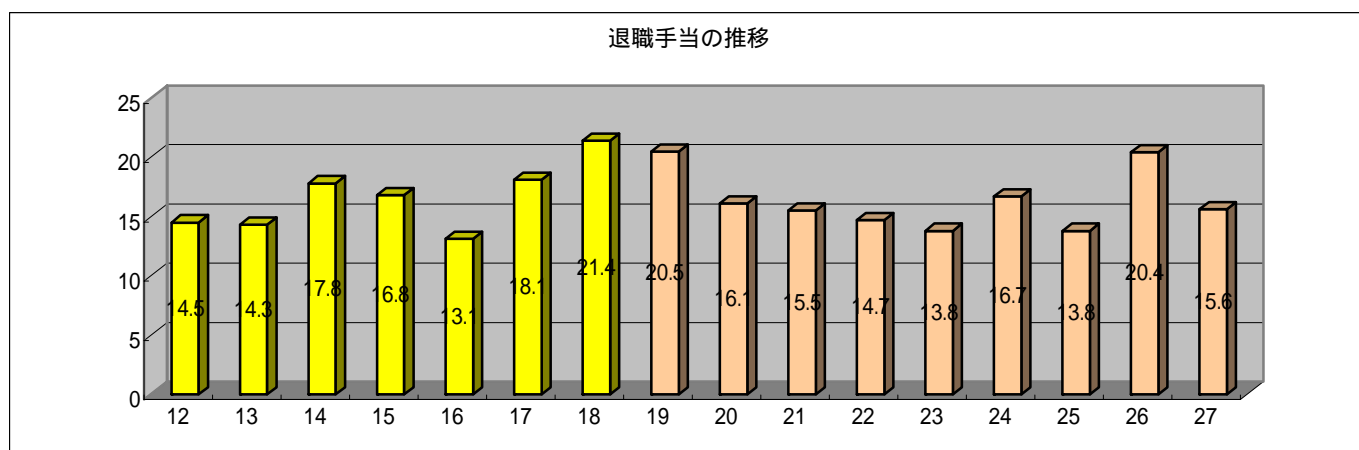
(単位：億円)



普通退職者がピークを迎えることに加え、さらに定数管理計画に沿った勤奨退職者の増加もあり、18年度、19年度の人件費は150億円を越えます。人件費比率もこの二カ年度は平成15年度以来、3年ぶりに30%を越えますが、勤奨退職等の効果が出始めることにより職員の新陳代謝が進展していくこと、またさらなる定数管理の徹底などにより、20年度以降は、人件費は恒常的に減少し、人件費比率も大きく改善していく見込みです。

18年度は決算額、19年度は予算額、それ以降は推計値となります。

(単位：億円)



退職手当は、19年度にピークを迎えますが、それでもまだしばらくの間、高原状態が続きます。

19年度は予算額であり、今後見込まれる勤奨退職者分は見えていませんが、19年度に勤奨退職等で増える分は20年度以降の退職手当の減少になります。

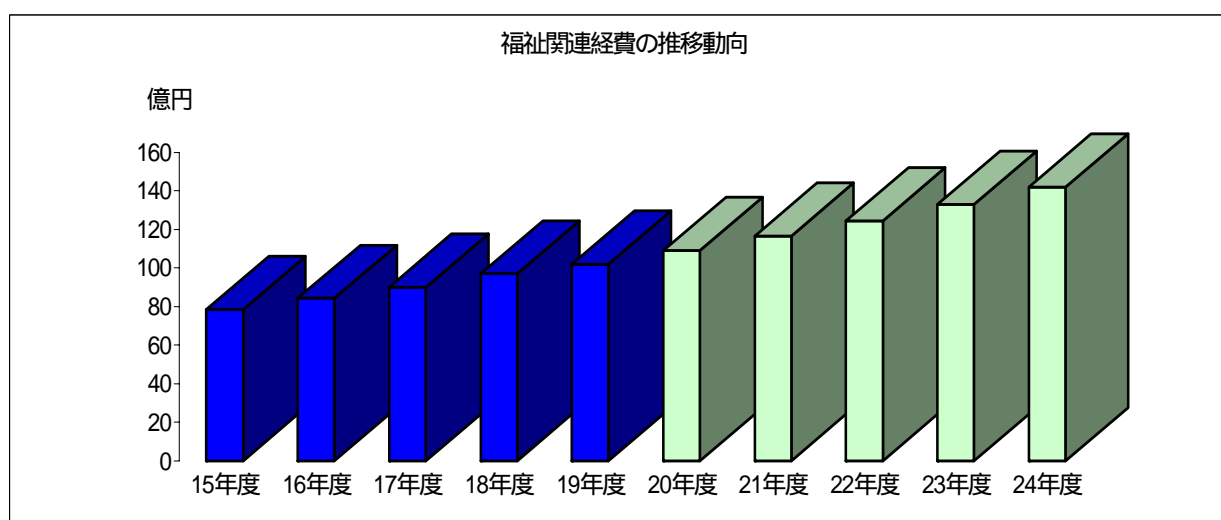
#### イ 公債費 51.3億円（対前年度+3億円）

公債費のほとんどは、過去に実施した実施計画事業の事業財源の返済にあたるものです。その点、実施計画事業を増やしていけば、公債費が増える分、経常的経費も必然的に増えていくこととなります。既に借り入れた市債の返済額は今後50億円前後は喜んで次第に減少していく見込みですが、実施計画事業を行うためにその事業財源として新たに市債の活用をする場合、その返済に相当する額が後年度に上乘せされることとなりますので、市の歳出総額の一割強を公債費が占める状況は当分の間、続くことになると考えられます。

市債を活用しなければならない多額の事業費を要する施設整備や用地取得を進めながら、同時に公債費の圧縮を図ることは非常に困難なため、後年度に市財政が公債費に圧迫されることのないようにその適正管理を行うのであれば、事業採択の段階から十分に将来負担を見極めた上での検討が必要になります。「市債が活用できる＝一般財源がなくても事業化が図れる＝事業を進める」という、安直な財政運営は、これまで以上に慎まなければなりません。

#### ウ 扶助費及び福祉関連の繰出金 102.2億円（対前年度比+5.2億円）

15年度以降、経常的な扶助費及び福祉関連繰出金は毎年平均7%の割合で増加をしておりますが、少子高齢化が進むなか、この傾向は今後さらに伸びることはあっても緩和されることは考えにくい状況です。15年度は78億円だった当該経費ですが、わずか5年後の19年度には100億円を超えてきました。このままの推移でいけば、24年度には140億円程度になります。人件費の縮減額を上回る扶助費の伸びが見込まれますが、三位一体改革の流れのなかで、国県からの補助金・交付金が削減傾向にあることを考えると、その財源をいかに捻出していくかが非常に大きな課題になります。



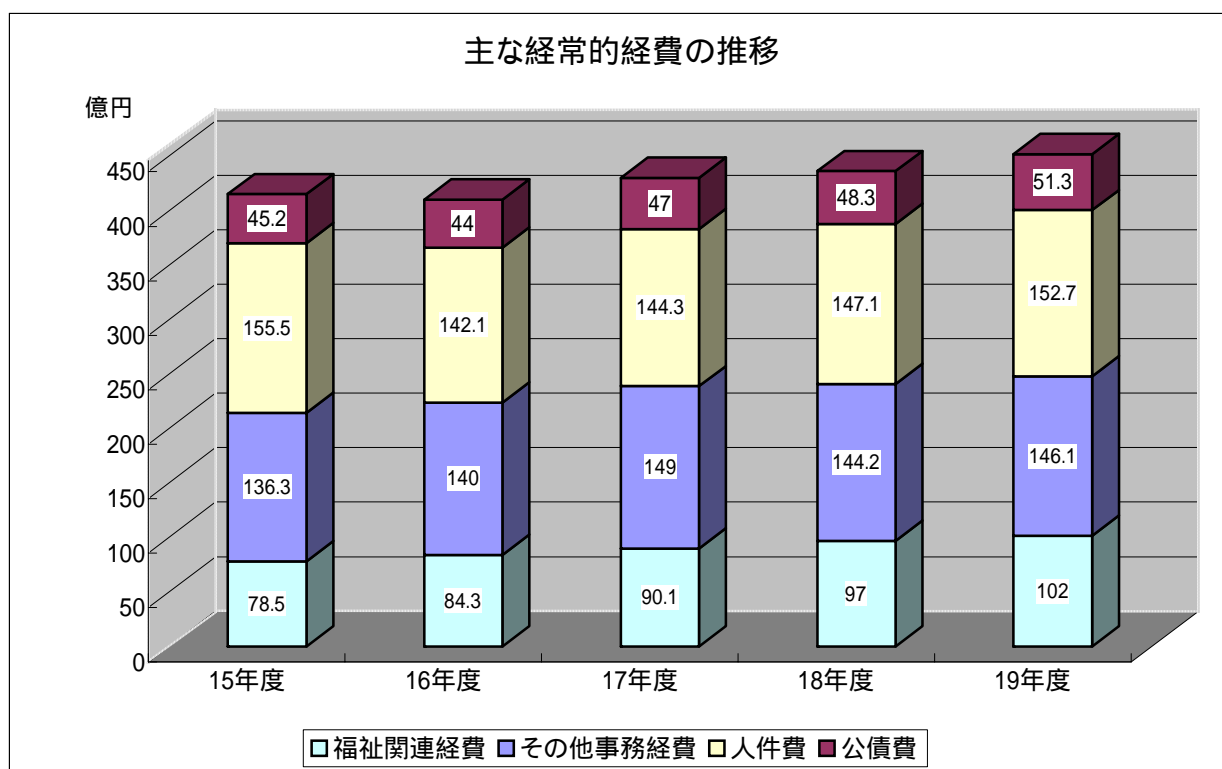
20年度以降は、このままの傾向で増えつづけた場合の想定値になります。

#### エ その他事務経費（下水道繰出金除く） 146.1億円（対前年度比+1.9億円）

アからウの義務的経費及び下水道事業への繰出金を除く、「その他事務経費」(補助金・負担金、維持修繕料、委託料など)については、特定の経費について事業費ベースで3.5%の枠シーリングを設定し、既定経費2.3億円の圧縮を図りましたが、法改正等や社会情勢等の変化により必然増が避けられない経費(法定増等)が新たに4億円以上発生しており、「その他事務経費」全体では、対前年度比約2億円程度の増となっています。

15年度以降、現在の所管別配当方式になってから継続的にシーリングを設定しているため、15～19年度の5ヵ年で、11.8億円の事業費の圧縮が図られましたが、一方で、制度改正や法改正等で新たに必要となった経費が増えているため、当該経費は15年度の136.3億円から19年度は146.1億円と、10億円程度の伸びを示しています。実状は、福祉事業などを中心にシーリング額を上回る法定増等の経費が恒常的に発生しており、今後もシーリングをしていかなければ、事務経費の右肩上がりでの拡大が避けられない状況になっています。

19年度の予算編成でも、事業が終了した事業や、入札による執行差金などが出たというものを除き、事業の取り止めや事業対象等の見直しなどにまで踏み込んだ事業内容の見直しを行った部局は極めて少ない状況でした。財政状況が厳しいなか、抜本的な事務事業の見直しを進めていかなければ、社会情勢等の変化に伴って新たに発生する課題や市民ニーズに対応していくための事業財源を捻出することができなくなる恐れがあります。



毎年、実施計画事業の財源等を捻出するため、経常的経費を切り詰めているという印象がありますが、グラフを見てわかるとおり、経常的経費も基本的には拡大傾向が止まらない状況です。

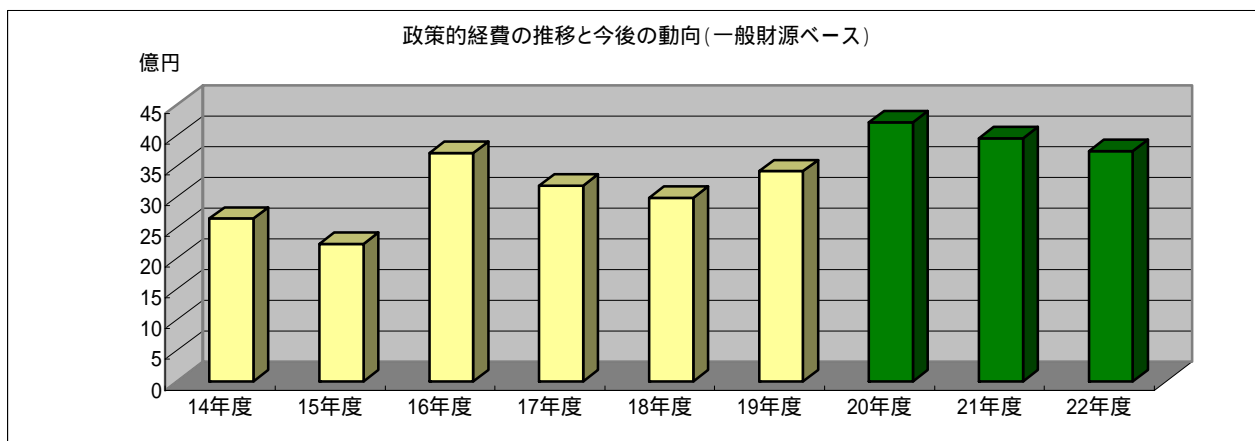
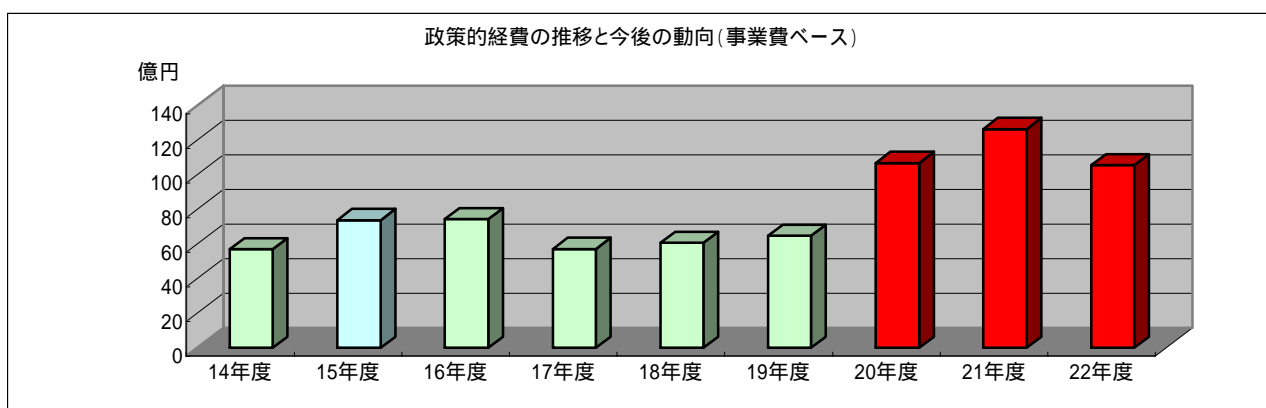
### 政策的経費

19年度に予算化した政策的経費の合計は64.7億円と、前年度に比べ約4億円増加しました。政策的経費においても、扶助費の伸びは顕著になっており、1.9億円から2.5億円へ、対前年



度比30%という大きな増加傾向にあります。

実施計画では、今後20～22年度の3カ年度で約330億円（単年度110億円平均）の事業を行っていくという事業計画が出されていますが、過去5カ年（14～18年度）の当初予算実績では、広町・台峯の取得や稲村ガ崎用地の土地開発公社からの買い替え（約27億円）等を入れても、322億円（単年度65億円平均）であったことを考えると、この事業費をいかに捻出していくかが本市にとっての大きな課題になることは明らかです。財政計画においては、さらなる人件費の抑制、分館跡地をはじめとする用地の売却処分、事務事業の見直し等により財源の捻出に努めることを示していますが、財政計画だけではなく、全庁一丸となって英知を結集し、より一層の事務事業の縮減や、効果的な収入確保策の検討をしていかなければ、市民の期待に沿った事業を展開していく上で支障を生じる恐れがあります。



## 2 基金及び市債の状況について

### 【財政調整基金の状況】

財政調整基金の18年度末残高は41.7億円ですが、19年度の事業財源として年度中に22.3億円の取崩しを予定しているため、19年度末残高は19.4億円程度になる見込みです。20年度以降に予定されている、多額な実施計画事業の財源として活用するには、この残高は非常に心

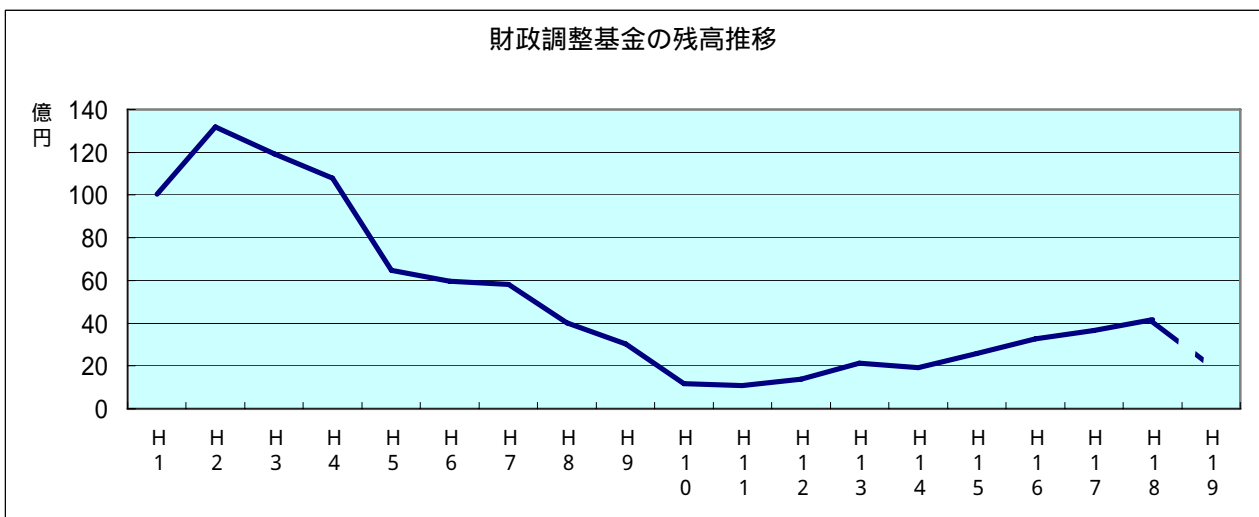


もとない水準になります。

また、まちづくり交付金については17年度・18年度の事業実施に伴い、2.4億円分が前倒し交付されています。この分は、後年度の事業財源として考えておかなければならないため、その分を財政調整基金にプールしてあるものと考えれば、後年度に自由になる財政調整基金の実額はさらに減り、17億円程度ということになります。

今後は、執行ベースでより一層の経費の節減に努め、入札差金等の執行凍結を強化し、財政調整基金に厚みを持たせていかなければ、実施計画事業にも支障を及ぼしかねない状況です。

なお、18年度末の本市の市民一人当たり基金残高は2.4万円と、県下17市のうち上から5番目、県内平均額の1.7万円を大きく上回っていました。これが、19年度末には、1.1万円、順位は12番目にまで低下し、また県内平均額の1.4万円を下回る見込みです。この要因は、他市は税源移譲で大きく市税収入が大きく伸びたため、財政調整基金の取崩しをしなくても予算が組めた一方、本市はマイナス移譲の影響を受け、財政調整基金の大幅な取崩しをしなければならなかったことにあると見ています。税源移譲の影響は、こういう所に顕著に出てきています。

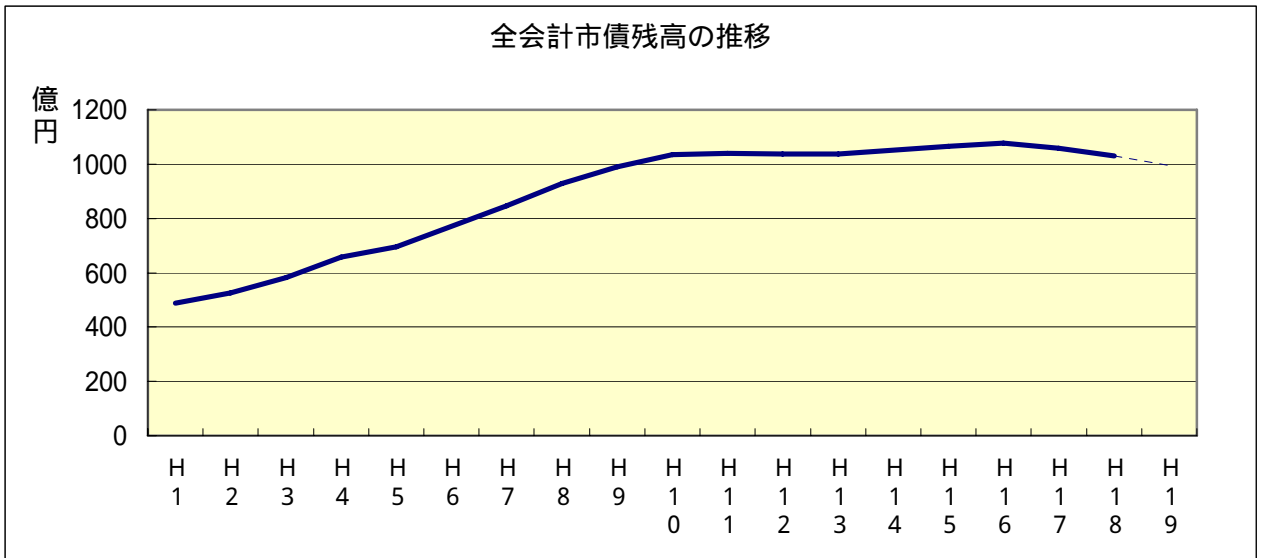


### 【市債の状況】

市債については、残高の管理抑制に努めてきた結果、ピークであった平成16年度末の残高(全会計)1,077.5億円から順次減少傾向にむかい、平成18年度末は1030億円になっています。19年度末の見込みでも、994億円と、平成9年度以来、10年ぶりに1,000億円の大台をきる見通しです。しかしながら、市民一人あたりの借金として18年度末残高を換算すると59.1万円になります。同じく市民一人あたり市民税額が10.4万円程度であることを考えた場合、市債の返済はこの先も厳しい道のりであることがわかります。

なお、今後20～22年度までの実施計画期間内で、下水道事業も含め150億円以上の市債活用を予定していますが、一方この間に230億円程度の元金の償還が進みますので、22年度末は900億円強の残高になると見込んでいます。

しかしながら、いま現在実施計画事業として採択されていない新たな事業を行う場合、他に財源が見出しにくいこともあり、すべて市債(赤字債の発行も含め)で対応することになる可能性が高い状況にあります。この場合、当然年度末残高の推移見込みにも反映してきますので、事業ボリュームの増加に応じて残高動向も大きく変わってきます。



### 3 県内他市との財政比較について

神奈川県は18年の末に「平成17年度普通会計の概要」という記者発表を行いました。そこからは他の自治体と比較して特徴づけられる本市の財政状況が明らかになります。

まず、歳出面での特徴として、

人件費は、県内平均では職員数の減少を反映し、0.9%と7年連続の減少になっていますが、本市は4.3%の増になっています。16年度の台風22号・23号の影響で17年度も超勤が増えたこと、また退職手当も勧奨退職者の増加により前年度比+5億円(39%増)になったことがその要因ではないかと考えています。

扶助費は、県内平均では児童福祉費、生活保護費等が増えたことにより4.3%増になっていますが、本市はその平均を上回る7%の増加となっています。特に所得制限の撤廃に伴う小児医療助成、保育所入所扶助などが他市よりも大きく伸びており、少子化対策に力を入れている結果だと捉えています。

公債費は、県内平均は4.6%の増でしたが、本市は広町の買い替えが始まったこともあり、6.6%増えました。これからも「広町緑地の買取り」が続き、さらに「台峯」の取得もいよいよ始まることを考えた場合、公債費の高止まりは当分続くのではないかと見ています。

このような歳出、特に義務的経費の増加を反映し、

|         |     |      |      |      |              |
|---------|-----|------|------|------|--------------|
| 経常収支比率  | 本市  | 16年度 | 85.5 | 17年度 | 88.3 (+2.8)  |
|         | 県平均 | 16年度 | 87.8 | 17年度 | 90.2 (+2.4)  |
| 公債費負担比率 | 本市  | 16年度 | 11.8 | 17年度 | 12.2 (+0.4)  |
|         | 県平均 | 16年度 | 11.4 | 17年度 | 11.0 (0.4改善) |
| 起債制限比率  | 本市  | 16年度 | 9.4  | 17年度 | 9.9 (+0.5)   |
|         | 県平均 | 16年度 | 8.6  | 17年度 | 8.7 (+0.1)   |
| 人件費比率   | 本市  | 16年度 | 28.9 | 17年度 | 29.4 (+0.5)  |
|         | 県平均 | 16年度 | 24.7 | 17年度 | 24.9 (+0.2)  |

以上、県の公表対象となった代表的な財政指標は多くが県平均を下回り、また、数値の悪化傾向については県平均をすべて上回る結果となっています。

県内他市の普通建設事業費（施設建設や用地取得など）は10年連続して減少しています。このように他市が緊縮財政に動いているなか、本市は、後世代のために緑や文化財などを残し、さらに将来の礎になる必要な基盤整備を進めていかなければならないため、今後も歳出の増加圧力は他市以上に高まっていくことが予想されます。より一層の行革努力を行い事務事業の見直しを進めていかなければ、各種財政指標はさらに悪化し、県内平均値と大きく乖離していく恐れがあります。

#### 4市の財政運営をとりまく諸課題

##### 【地方財政破たん法制のゆくえ】

総務省が主導し、いわゆる「再生型破綻法制」の整備が進められています。下記の四つの健全化判断比率を策定し、いずれかが早期健全化基準以上になった場合は、財政健全化計画（議決事項）を作成することを義務付けるということが公表されています。適用はH20決算からですが、19年度決算から指標の情報開示が義務付けられることになります。

まだ詳細は不明ですが、早期健全化団体になった場合、実施計画事業の遂行も困難になり、市民生活に多大な影響を及ぼすこととなりますので、その情報把握に努めるとともに十分な対応を講じていく必要があります。

|  |               |         |
|--|---------------|---------|
| 実質赤字比率                                 | 連結実質赤字比率（全会計） | 実質公債費比率 |
| 将来負担比率（公営企業、出資法人含めた実質的負債の標準財政規模に対する比率） |               |         |

このうち本市が留意しなければならない指標は、の将来負担比率です。連結する会計や団体はまだ公表されていませんが、本市の場合、地形的な特性もあり下水道事業の市債残高が全国でも極めて多い団体であること、また土地開発公社についても総務省から健全化団体に指定されるほどに塩漬け用地を抱えていることなどを考えた場合、全国レベルでもかなり悪い水準になることが想定されます。

なお、18年度末の本市の実質的な負債と考えられる内容として、

全会計での市債残高 1031億円 土地開発公社保有簿価 154億円

学校建設公社 2.5億円 山崎PFI債務残額 10.7億円

以上で、1198億円になります。18年度の標準財政規模は366億円ですから、標準財政規模に対して3.27倍の負債を抱えているということになります。

上述したとおり、いまだ国からは早期健全化団体と認定される基準は示されていません。また、鎌倉市の債務残高の水準が全国的にみて、どの程度の位置にあるかもまだ明確ではない状況です。しかしながら、仮にこの指標において黄色信号・赤信号がともるような状況になれば、債務残高を減らすために取りうる手段は、既に借り入れた借金の繰上償還を行うか（ただし、繰上償還については一定

の制約があるため、現時点で行う場合は補償金の支払いが必要になることがあります。土地開発公社からの買戻しを早急に進めるかしか手はありません。いずれにしても、多額の財源が必要になるため、「将来を見据えた前向きの投資」から「過去の負債の清算」に資金をシフトしていかざるをえなくなり、今後実施計画事業等を現計画どおりに進めていく上での財政力の大幅な低下が懸念されます。市民生活や鎌倉市の将来の地域づくりに大きな影響を及ぼす事態が想定されるため、今後も国の検討動向を十分に注視し、状況に応じた適切な経営判断を加えていくことが必要になります。

なお、の実質公債費比率については、本市は下水道事業への一般会計からの繰出金（この中で一定の額が市の公債費とみなされることとなります）が多いため、場合によっては起債制限を受けることになる18%超になることも視野に入れた対応をしていかなければならない状況でした。このため、下水道事業が将来の市財政を圧迫することのないよう、下水道部局が中心となって、使用料の見直しや下水道事業平準化債の活用などを図ることで、一般会計に負担のかからない事業展開を進めていく道筋を整えた結果、本市の17年度の実質公債費比率は13.5%に抑えることができました。

#### 【政府債の減少 市債活用の困難化】

公営企業改革や財政投融资改革が進むなか、市債発行にあたっての政府資金枠が縮小してきており、19年度の地方債計画に占める割合は34%程度になっています。

今後は、銀行等、民間金融機関からの借入が主体にならざるを得ませんが、民間資金の場合、今までにない大きな問題を二つ抱え込むこととなります。

まず第一の問題として、民間金融機関は、金利リスクの関係から、償還期限10年長の超長期債にはなかなか応じようとしませんので、これまで活用してきた20年借入の市債が使えず、10年程度の償還期限の市債が中心になっていかざるを得ない事態が想定されます。この場合、単年度の公債費が大きくなることから、実施計画事業の採択、特に多額の事業財源を要する大規模事業の採択に影響を及ぼすことが考えられます。このため、20年償還の市債引受けを金融機関に働きかけることが課題になります。しかし、いずれにしても、これまでのように安定した長期での資金供給先を見つけることは極めて困難な情勢になるものと考えています。

また、第二の問題として、これまでの政府資金のように「長期・低利」という借入ではなくなるため、借入金利水準の上昇も懸念されます。当然、後年度の公債費の増大につながるため、事業採択等に際しての市債活用はより慎重に進めていくことが必要になります。