

平成23年8月11日

記者発表説明用資料

KISER 指標による自治体財政健全化の要因分析

「地方行政改革研究会」

報 告 書

【 要 約 版 】

- 本「KISER 指標による自治体財政健全化の要因分析」報告書は、財団法人関西社会経済研究所の地方行政改革研究会がとりまとめた2010年度の研究成果である。
- 本研究では、関西を含む全国780都市の2007年度の財政健全性分析を実施し、既に2010年8月に中間報告として記者発表をおこなった。
- 今回は、新たに集中改革プラン期間前に当たる2003年のデータを収集し、2007年度のデータと比較することによって、各自治体の財政改善の要因分析をおこない、その結果をとりまとめた。

<研究会メンバー>

主 査	林 宏昭	(関西大学 経済学部教授)
委 員	後藤 達也	(大阪産業大学 経済学部准教授)
委 員	北村 亘	(大阪大学大学院 法学研究科准教授)
研究協力	鈴木 善充	(大阪大学大学院 医学系研究科特任助教)

お問い合わせ先： 財団法人 関西社会経済研究所 活性化グループ 松井、仲川、岡野
TEL : 06-6441-0550 FAX : 06-6441-5760

【 各章概説 】

第 1 章 KISER 指標による財政健全性ランキング

1. 研究の背景

- 国、地方を通じて財政悪化が進み、将来にわたって継続的な行財政運営が可能であるかが問われている。
- 本研究では、都市の財政からストックに関する収入と支出を除き経常的な収支のみに着目して、その健全性および効率性に関する指標を作成し評価した。また、都市の経済力を示す指標として人口一人当たり地方税収を、そして支出面で大きな影響を及ぼしている高齢者比率を考慮しながら 2003 年度と 2007 年度のデータを比較し、行政改革への要因分析評価を行っている。

2. 評価指標の説明

- 自治体の財政運営における健全性を評価するため、経常的な収支に着目した指標を作成した。これは、基本的にはプライマリーバランスの考え方を取り入れたものであり、具体的には、以下の手順で算出する。
- まず収入からは、地方債収入、積立金取崩し等および社会資本の建設のための国と都道府県からの支出金といったハード面も含めたストック関連の収入を差し引いて経常的な収入を取り出す。また、歳出からも同様にストック関連の建設事業費、公債費、積立金等を差し引く。それぞれを基礎的経常収入と基礎的経常支出と呼び、前者から後者を差し引いたものを基礎的経常収支とした。

基礎的経常収入	建設事業に対する 国・都道府県 支出金	地方債	積立金 取崩し等
---------	---------------------------	-----	-------------

基礎的経常支出	建設事業費	公債費	積立金等
---------	-------	-----	------

以上の定義を式で表すと次のようになる。

- (1) 基礎的経常収支Ⅰ＝基礎的経常収入Ⅰ－基礎的経常支出
* 基礎的経常収入Ⅰ＝歳入総額－（普通建設事業費への国庫支出金＋都道府県支出金）－地方債－（公営企業貸付金元利収入＋貸付金元利収入＋積立金取崩）
* 基礎的経常支出＝歳出総額－普通建設事業費－公債費－積立金－（投資及び出資金＋貸付金）
- (2) 基礎的経常収支Ⅱ＝基礎的経常収入Ⅱ－基礎的経常支出
* 基礎的経常収入Ⅱ＝基礎的経常収入Ⅰ－地方交付税
* 基礎的経常支出＝歳出総額－普通建設事業費－公債費－積立金－（投資及び出資金＋貸付金）

3. 基礎的経常収支の都市ランキング

2007年度都市ランキングについては、2010年8月 記者発表済み

第2章 2003年度と2007年度の財政評価の比較

本章は、2003年度と2007年度での各都市の財政評価における変化およびその財政評価と他の財政的諸要因との相関関係について考察する。第1の作業として、各都市で財政評価がどのように変化したのかを明らかにする。財政評価を考える際に着目するのは、歳入総額から国庫支出金や都道府県支出金、地方債などの要因を取り除いた「基礎的経常収入Ⅱ」である。

そこで、最初に、2003年度と2007年度のそれぞれにおける基礎的経常収支Ⅱを標準化した値 $z(-2 \leq z \leq 2)$ をもとに各都市の財政評価を比較する。次いで、各年度における非裁量要因を考慮した各都市の財政評価を比較する。ここでいう非裁量要因とは、1人あたりの地方税収額と65歳以上の高齢者人口比率を指している。

第2の作業として、上述の基礎的経常収支Ⅱにおける変化と、地方税収額や高齢化の進展、議会費、使用料・手数料、職員数あるいは職員給、地方債残高等それぞれの財政的な諸要因の変化との間の相関関係を明らかにする。

➤ 基礎的経常収支Ⅱの比較

具体的にデータと照らし合わせて3つの都市カテゴリーを見ていく。第1に、財政評価が向上した都市には、財政評価を2007年度では2003年度と比較して2改善した2都市と、1改善した112都市がある。特に、財政評価を2改善した2都市は、いずれも2から4に飛躍している点で共通している。第2に、変化が見られない都市の中にも、2期間を通じて財政評価6を維持した6都市や財政評価5を維持した63都市のように財政的には比較的健全な都市もあれば、財政評価2にあえぐ31都市や財政評価1から抜け出せない13都市のような財政的には非常に厳しい都市もある。そして、財政評価4を維持した208都市や財政評価3を維持した125都市が財政的に変化していない都市カテゴリーの75%近くを占めている。最後の第3のカテゴリーは、財政評価が悪化した都市である。財政評価が1悪化した55都市には悪化してもなお財政状況が相対的にいい武蔵野市のようなグループとそうでないむつ市のようなグループがあるように思われる。財政評価が一気に2も悪化したのは調査対象の616都市の中で1都市だけである（図表2-1）。

図表 2-1 基礎的経常収支Ⅱの各年度の財政評価の比較

3区分	内 訳	数	%	例		
向上(A)	財政評価が2上昇した都市	2	0.3	X	日光市(2→4)、多久市(2→4)	
	財政評価が1上昇した都市	112	18.2		安城市(5→6)、鹿嶋市(4→5)、舞鶴市(3→4)、阿久根市(2→3)、黒石市(1→2)	
変化なし(B)	財政評価に変化がない都市	446	72.4	変化がない都市 数 %		
	B1	財政評価6を維持した都市	X	6	1.4	芦屋市、豊田市
		財政評価5を維持した都市		63	14.1	つくば市、栗東市
	B2	財政評価4を維持した都市		208	46.6	天童市、守山市、天理市
		財政評価3を維持した都市		125	28.0	釧路市、藤井寺市、伊万里市
		財政評価2を維持した都市		31	7.0	陸前高田市、新宮市、八幡浜市
	B3	財政評価1を維持した都市		13	2.9	赤平市、土佐清水市、平戸市
悪化(C)	財政評価が1悪化した都市	55	8.9	X	武蔵野市(6→5)、箕面市(5→4)、出雲市(4→3)、宇和島市(3→2)、むつ市(2→1)	
	財政評価が2悪化した都市	1	0.2		松浦市(4→2)	

各都市の財政状況の変化についての3つのカテゴリーそれぞれで人件費の削減や業務の委託の程度などの行政改革的な要因を見ていくことで、常に財政状況の高水準あるいは低水準にとどまっている都市はどのような試みをしているのか、あるいは改善あるいは悪化した都市に共通した市の取り組みにはどのような特徴があるのか、ということが明らかになるだろう。

➤ 非裁量的要因を加味した比較

では、非裁量的な要因を加味してみた場合、どのように異なる結果となるのかを考えてみる。財政評価を3も飛び抜けて改善した都市が2都市も存在する一方で、3も飛び抜けて悪化した都市も3都市もあることがわかる。財政評価が1だけ改善しているという都市が向上しているカテゴリーの中でも圧倒的に多く152都市にも達し、同様に悪化しているカ

テゴリーの中でも財政評価が1だけ悪化している都市が多数を占めて108都市にも達する。

財政評価の低い都市に関していえば、最初から財政評価が1のままで喘いでいる8都市も問題ではあるが、一気に3も悪化した3都市については、具体的にどの項目の変化が悪化に作用したのか見ていく必要がある(図表2-2)。

図表 2-2 非裁量要因を考慮した各年度の財政評価の比較

3区分	内 訳		数	%	例		
向上(A)	財政評価が3上昇した都市		2	0.3	X	日光市(1→4)、多久市(3→6)	
	財政評価が2上昇した都市		19	3.1		根室市(1→3)、大阪狭山市(2→4)、土佐市(3→5)、阿久根市(4→6)	
	財政評価が1上昇した都市		152	25.1		藤井寺市(1→2)、京都市(2→3)、松江市(3→4)、日立市(4→5)、鴨川市(5→6)	
変化なし(B)	財政評価に変化がない都市		307	50.7	変化がない都市		
	B1	財政評価6を維持した都市	X		数	%	瑞浪市
		財政評価5を維持した都市			1	0.3	山形市、飯田市、静岡市、今治市、佐賀市
	B2	財政評価4を維持した都市			33	10.7	花巻市、甲府市、彦根市、宝塚市、那覇市
		財政評価3を維持した都市			143	46.6	苫小牧市、つくば市、相模原市、草津市、八女市
		財政評価2を維持した都市			101	32.9	石狩市、国立市、吹田市、室戸市、石垣市
	B3	財政評価1を維持した都市			21	6.8	稚内市、美唄市、三笠市、むつ市、摂津市
財政評価1を維持した都市		8			2.6	登別市(6→5)、水戸市(5→4)、大津市(4→3)、和光市(3→2)、浦安市(2→1)	
悪化(C)	財政評価が1悪化した都市		108	17.8	X	掛川市(6→4)、山梨市(5→3)、大月市(4→2)、松浦市(3→1)	
	財政評価が2悪化した都市		15	2.5		常滑市(6→3)、上越市(5→2)、網走市(4→1)	
	財政評価が3悪化した都市		3	0.5			

➤ 財政的な諸要因と基礎的経常収支Ⅱの関係

- ・ 地方税収が増加している都市ほど、基礎的経常収支Ⅱが改善している傾向がある
- ・ 職員数が減少している都市ほど、基礎的経常収支Ⅱが改善している傾向がある
- ・ 職員給が減少している都市ほど、基礎的経常収支Ⅱが改善している傾向がある

第3章 行政改革への取り組み

前章では2003年度と2007年度の収支の変化を見たが、ここでは非裁量的な要因を考慮して、この間の行政改革への取り組みがどのような効果を発揮してきたのかという観点から、各都市の評価を行う。

財政健全性を示す基礎的経常収支に対して、非裁量的要因と定義した、1人当たり地方税と高齢者比率の変化が影響を及ぼすことは当然である。それぞれの都市で2003年度から2007年度にかけてこの非裁量的要因に変化があれば、それにもよって収支がどのように変化するかを推計することができる。

ところが、この推計値よりも収支の状況が良ければ(悪ければ)この間の行政改革への取り組みが十分(不十分)な効果を発揮していたことになる。

本章ではまず、この変化についての評価を行った後、この結果に影響を及ぼした財政的な要因は何であったのかを検討する。

- 2003年度の評価に用いた非裁量的要因(1人当たり地方税と高齢化比率)による経常収支Ⅱの推計式は以下の通りである。

【推計式】

$$Y = -52.650 + 0.948X_1 - 4.387X_2$$

(-7.092) (28.935) (-18.502) [自由度修正済決定係数=0.856]

【使用変数一覧】

Y : 1人当たり基礎的経常収支Ⅱ (千円)

X₁ : 1人当たり地方税 (千円) X₂ : 65歳以上人口比率 (%)

2003年度と2007年度の非裁量的要因を考慮した財政評価の比較

図表3-1は、両年度の非裁量的要因を考慮した財政評価を比較して、評価の値が2以上上昇した都市を示したもので、全国で21市存在する。日光市と多久市は3の上昇を示しており、特に多久市は2003年度の3から6へと上昇している。

関西エリアでは評価が2以上上昇しているのは宮津市、泉佐野市、大阪狭山市、御坊市の4市である。

図表 3-1 2003年度と2007年度の非裁量的要因の財政評価比較一覧表

			2003年					2007年					比較
			税収	高齢	現実	予測	評価	税収	高齢	現実	予測	評価	
1	112	日光市	155.96	25.5	-72.11	-16.74	1	162.46	25.8	15.60	-5.18	4	3
2	551	多久市	79.43	24.6	-99.10	-85.31	3	86.75	26.4	12.64	-81.09	6	3
3	22	根室市	87.64	18.0	-136.20	-48.57	1	98.41	24.5	-81.44	-59.18	3	2
4	27	富良野市	88.00	21.3	-118.64	-62.71	1	100.73	25.4	-86.62	-62.25	3	2
5	119	桐生市	114.15	21.4	-64.80	-38.37	2	120.27	26.6	-29.82	-49.93	4	2
6	138	春日部市	108.32	11.0	-4.03	1.74	3	120.81	19.0	20.12	-7.06	5	2
7	191	四街道市	127.08	12.7	22.39	12.06	4	129.70	20.2	48.50	-5.13	6	2
8	208	国分寺市	176.49	14.6	17.80	50.54	2	191.66	18.3	75.22	65.32	4	2
9	325	下田市	118.84	24.7	-50.87	-48.40	3	130.44	30.6	-27.50	-62.77	5	2
10	365	尾鷲市	113.06	26.6	-75.36	-62.21	3	114.48	33.7	-66.97	-95.66	5	2
11	380	宮津市	133.86	28.3	-79.85	-49.96	2	139.82	32.9	-47.19	-66.69	4	2
12	400	泉佐野市	193.02	15.6	6.59	61.81	1	186.83	19.8	36.40	51.97	3	2
13	418	大阪狭山市	128.33	13.4	-20.49	10.16	2	140.03	19.4	10.33	9.59	4	2
14	454	御坊市	134.21	21.9	-51.77	-21.55	2	142.95	25.4	-3.33	-21.48	4	2
15	477	備前市	134.03	22.8	-76.91	-25.67	1	145.81	28.9	-55.15	-38.35	3	2
16	522	土佐市	74.77	24.4	-89.57	-88.85	3	86.39	28.0	-62.92	-90.45	5	2
17	555	長崎市	116.93	19.0	-30.47	-25.20	3	124.58	23.9	-2.81	-30.51	5	2
18	594	阿久根市	68.34	29.3	-104.24	-116.44	4	82.60	33.7	-70.37	-126.16	6	2
19	596	大口市	76.88	31.0	-96.61	-115.81	4	91.57	34.5	-70.62	-122.04	6	2
20	597	指宿市	91.18	25.5	-84.53	-78.12	3	92.44	30.9	-71.40	-101.07	5	2
21	599	垂水市	68.04	30.9	-126.78	-123.74	3	81.42	34.2	-99.74	-130.13	5	2

財政健全性の変化

2003年度から2007年度にかけて生じた収支Ⅱの変化に関する評価

- ここでは2003年度の構造のままで、2007年度にかけて生じた高齢者比率、1人当たり地方税収の変化に応じて収支Ⅱがどれだけ変化すると予測されるかを求め、その水準と2007年度の実績値を比較することで、この間の財政健全化への取組みについての評価を行う。
- 図表3-2で、2003年度の実績値がA、全国の都市の収支と非裁量的要因（1人当たり地方税収）の関係から求めた推計式がライン*I*であるとする。この場合、2003年度の財政健全性に関する評価は6段階の4以上で相対的には健全性が高いと評価されることになる。そして、2003年度から2007年度にかけて非裁量的要因の値が変化した時には、ライン*I*の形状に沿ってDに変化するものと推計される。一方、2007年度の実績値がA'で、同年度の全都市のデータからの推計式がライン*m*であるとする、予測値はB'となり、2007年度の財政健全性に関する評価は3以下で相対的に低いと評価される。しかし、2003年度の推計結果に基づいて予測される2007年度の水準Dは上回っている。このA'とDの差によってこの間の健全性への取組みを評価するのがここでの試みである。図のケースでは、2003年度の推計結果から予想される収支の水準よりも2007年度の実績値の方が収支状況は良いと判断することができるため、この間の財政健全化への取組みについてはプラス評価が可能ということである。

➤ 行政改革への取組みと財政健全化

非裁量的な要因以外に、行革の取組みを通じて収支を変化させることのできるものとして、経費および収入の中から多くのデータを抽出し、収支の変化との相関を求めて、議会費、使用料、手数料、職員給の4つの項目を選び出した。

財政健全性の変化についての評価段階ごとに4つの項目の変化の平均値をみると、議会費については、健全性の変化についての評価が高い都市と低い都市でいずれも減少傾向が顕著である。一方、歳入確保の手段である使用料は、健全性の変化の評価が低い都市で引上げが行われる傾向が見られた。

中でも健全性の変化についての評価と最も明確な関係が見られるのは、職員給である。2003年度から2007年度にかけて評価が高い都市でその削減が大きいことを読みとることができる。

➤ 評価が上昇している都市の分析

自治体公式ホームページを閲覧することから、自治体の行政改革への取組状況をみることにする。

現時点ではほぼすべての自治体が公式ホームページを作成していることから、自治体のホームページにおける情報公開は重要度を増しているといえる。

収支改善の評価の高い自治体について、自治体公式ホームページのフロントページから行政改革進捗状況にたどりつくまで「何回クリックするか」を計測したところ、進捗状況がわかるまでの平均クリック数は3.3回であった。フロントページから行政改革の内容にアクセスしやすいという状況は、各自治体はこれまで取り組んできた行財政改革への進捗状況について詳しく住民に伝えようとしていることをうかがわせる。

昨今、webへのアクセス環境が急速に進展し、web制作コストも下がってきている。住民にとって情報にアクセスしやすいweb作りを期待したい。

第4章 生活保護費の増大を考慮した財政評価

増大する生活保護費

2000年代に入り、国民全体のセーフティネットである生活保護の拡大は地方の財政運営に大きな影響を及ぼしてきた。そこで本章では、都市の経常経費のうち、生活保護の給付にかかる部分と経常収入のうち給付に係る国庫負担金を除いた形で評価を行う。

➤ 生活保護費の増減比較

大阪市は、2007年度住民1人当たりの生活保護費は2万2,910円と全国的にみて突出して高く、2003年度からの増加額も最も高くなっている。また、増加の上位30に大阪府下の自治体が11自治体あり、大阪府下の自治体の財政悪化の一因となっていることが窺える。

➤ 生活保護費を除いた非裁量要因を考慮した財政評価

関西の都市について生活保護費の有無による順位の変化をみると、尼崎市が80ランク、大阪市と神戸市がいずれも79ランク、そして堺市が77ランクの上昇となる。このことは生活保護給付が、関西各都市の財政健全性の相対的な評価を引き下げているとも解釈できる。しかしながら、特に大阪府下の都市は、生活保護費を考慮してもなお400位以下にとどまっているケースも多く、さらなる健全性向上への取り組みが必要とされていることも指摘できる。

第5章 まとめと今後の課題

韓国の電子化行政に学ぶ

国連による各国政府の電子政府度ランキングによると、2010年度において、わが国は17位である。7年前の調査では18位であり、ほぼ同じ地位を保っているといえるが、一方、韓国は2003年の13位から2010年には第1位に躍進している。

➤ 韓国の電子化による行政改革の実績

韓国では電子政府推進により8984人の公務員数削減が実現したとしている。

仮に、日本で同じ改善が実行されると約30000人の公務員削減となる。日本の場合、公務員全体に占める地方公務員比率は90%近いことから、地方自治体の効率化に資することになる。

また韓国政府によると、電子政府推進により約10億ドルの節減が実現できたとしている。その内、5億ドル強が地方政府で実現となっている。既に見た通り、韓国では全体に占める地方公務員数比率は日本に比べ低い。それにも拘わらず、地方政府で効果が大きいという韓国の事例は、日本の行革を考える上で注目に値する。

➤ 韓国の事例からの日本への示唆

韓国で電子政府が進んでいるのには住民登録制度が大きく寄与していることがあげられる。

日本には国民番号が存在しないが、住民基本台帳があり、いわゆる住基ネットも存在

する。その中では住民基本台帳に記録されている国民に対し11桁の番号が割り当てられている。現在、住基ネット未接続の自治体が極めて少数であることから、この住基ネットの番号活用は有力な方策のひとつと考えられる。

- 人件費の圧縮が自治体財政改善に有効であることは既に指摘した。
しかし、有能な人材確保等の観点からは賃金水準引き下げにも制約があり、人件費圧縮は生産性向上と併せて実現されるのが望ましい。

行政サービスの量と質を低下させることなく、人件費圧縮をはかることができる手段を迫すべきであり、有力な手段のひとつが電子化の推進であろう。