

## Ⅱ 鳴門市を取り巻く環境

### 1. 本市の置かれた状況

#### (1) 人口減少・高齢社会の到来

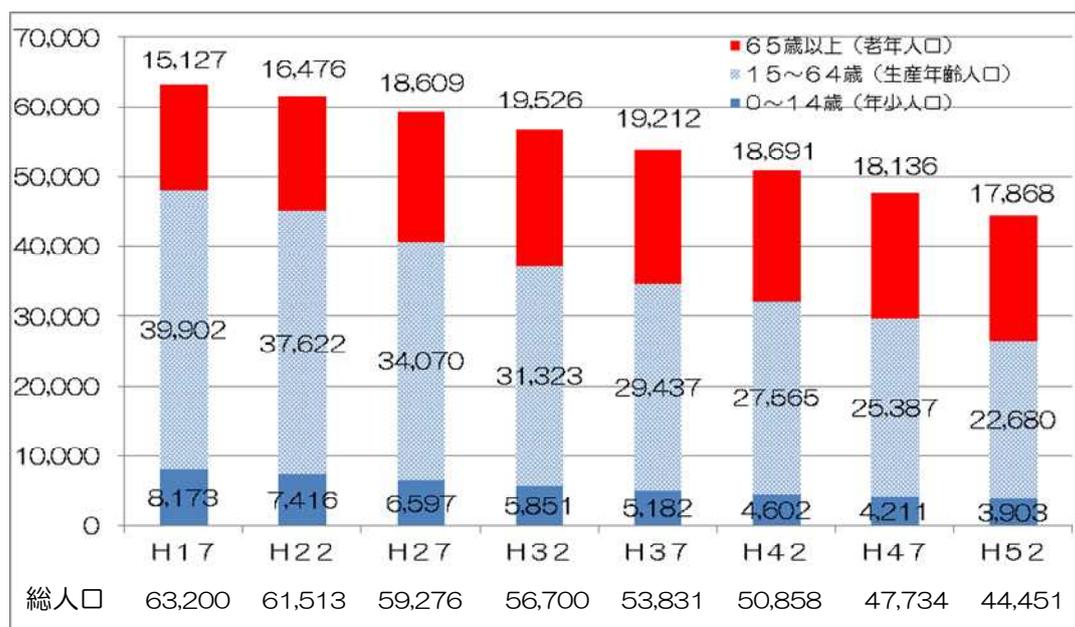
国立社会保障・人口問題研究所の将来推計によると日本の総人口は、今後、長期の人口減少過程に入り、平成38年に人口1億2,000万人を下回った後も減少を続け、平成60年には1億人を割って9,913万人となると推計されています。

一方で、本市の人口は、平成9年の66,081人をピークに減少傾向へと転じており、平成10年以降は死亡が出生を上回る自然減、平成15年以降は転出が転入を上回る社会減の状態が続いており、同研究所の将来推計によると平成27年には総人口が6万人を切り、20年後の平成47年には5万人を切ると予想されています。

また、人口の年齢構成については、15歳未満の年少人口の占める割合が、出生率の低下とともに下がっており、15～64歳の生産年齢人口の割合についても、社会減等の影響により減少を続けています。その一方で、65歳以上の老年人口が占める割合（高齢化率）は年々上昇を続けており、今後も、急激な少子高齢化の進行が見込まれています。

少子高齢化が進むということは、より少ない生産年齢人口で、より多くの高齢者を支えていかなければならないことを意味しています。市財政にとっても、医療・年金・福祉・介護などの社会負担の増加や購買力の低下による地域経済活力の衰退などから、市税収入の減少や扶助費の増大といった影響が予想されます。

鳴門市の将来推計人口



※平成27年以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）」の出生中位・死亡中位仮定による推計結果

#### (2) 経済の動向

平成26年12月現在、内閣府の報告によると、有効求人倍率は22年ぶりの高水準、名目雇用者報酬が高い伸びとなるとともに、経常利益は過去最高水準、倒産件数は24年ぶりの低水準となるなど、日本経済の基調は上向きになりつつあります。これらの経済指標の動きは、企業収益の拡大が速やかに賃金上昇や雇用拡大につながり、消費の拡大や投資の増加を通じてさらなる企業収益の拡大に結び付くという、経済の好循環が生まれ始めていることを示しています。

しかしながら、消費税率引上げの影響を含めた物価の上昇に家計所得の増加が追い付いていないことや、人口減・高齢化への対応の遅れなどの中長期的な課題を抱える地方においては、国の経済政策の効果がなかなか行き渡らず、経済の好循環の実現が十分には進展していません。

経済の動向は、市財政の根幹である市民税にも大きな影響を及ぼすため、今後もその動向に注視する必要があります。

### (3) 国と地方の財政状況

財務省の発表によれば、平成26年度末の国の借金（国債及び借入金）の合計残高は1,053兆3,572億円となり、過去最大の金額を更新しています。メディア等では、「国民一人あたり約830万円（人口1億2,691万人）の借金」と報道されており、近年の恒常的な財政赤字が原因といわれています。

一方、約1,800の地方公共団体の多くは財政力の弱い市町村であり、地方交付税や国庫支出金といった国からの財源に依存しなければ財政運営が困難な団体も多く、国から地方への財源配分を縮小することが難しい事情も存在しています。地方財政の借入金残高は、平成26年度末には200兆円、対GDP比も40%となり、平成3年度から2.9倍、130兆円の増となっています。

政府は、平成25年6月14日に閣議決定した「経済財政運営と改革の基本方針～脱デフレ・経済再生～」において、「国・地方のプライマリーバランスについて、平成27年度までに平成22年度に比べ赤字の対GDP比の半減、平成32年度（2020年度）までに黒字化、その後の債務残高の対GDP比の安定的な引下げを目指す」として、国と地方を合わせた収支と債務残高について財政健全化目標を定めています。

## 2. 本市が直面する課題

### (1) 財政健全化の推進

#### 1) 本市の財政動向

本市の財政状況は、人口の減少や地価評価額の下落等により、歳入の根幹をなす市税が伸び悩むほか、厳しい財政状況にある国や県からの支出金等の削減動向についても予断を許さないなど、財源不足が懸念される一方、扶助費の増大や公債費の高止まりなどから義務的経費が増加し、弾力的な財政運営が困難になりつつあり、その厳しさは今後も続くものと考えられます。

また、義務教育施設や主要防災拠点などの公共施設の耐震化や防災対策の推進など、緊急性の高い施策に対する早急な対応が迫られているほか、「第六次鳴門市総合計画」に掲げる「3つの成長戦略」の推進に係る財源も確保していく必要があります。

このほど試算した「財政収支見通し」においても、市の財政は将来的に大幅な財源不足が続く厳しい見通しとなっていることから、従来に引き続き、自主財源の積極的な確保に努めるとともに、事業の効率化による歳出全般の削減と財源配分の重点化を図りながら、市民ニーズに的確に対応した効率的かつ効果的な財政運営に努めていかなければなりません。

【表2-1：歳入内訳（普通会計）】

	H21		H22		H23		H24		H25	
	決算額 (億円)	構成比 (%)								
市 税	79.7	35.3	80.6	32.6	80.6	34.1	80.9	35.2	78.9	33.5
地方交付税	39.2	17.4	45.2	18.3	42.8	18.1	39.9	17.3	39.7	16.9
国庫支出金	40.7	18.0	38.7	15.6	32.8	13.9	31.1	13.5	39.7	16.8
県 支 出 金	14.8	6.5	18.3	7.4	20.4	8.6	17.5	7.6	17.1	7.3
諸 収 入	3.8	1.7	3.7	1.5	3.5	1.5	3.7	1.6	3.5	1.5
市 債	18.4	8.2	28.8	11.7	23.1	9.8	28.0	12.2	25.4	10.8
そ の 他	28.9	12.9	32.0	12.9	32.9	14.0	28.8	12.6	31.6	13.2
合 計	225.5	100.0	247.3	100.0	236.1	100.0	229.9	100.0	235.9	100.0

【表2-2：歳出内訳（普通会計）】

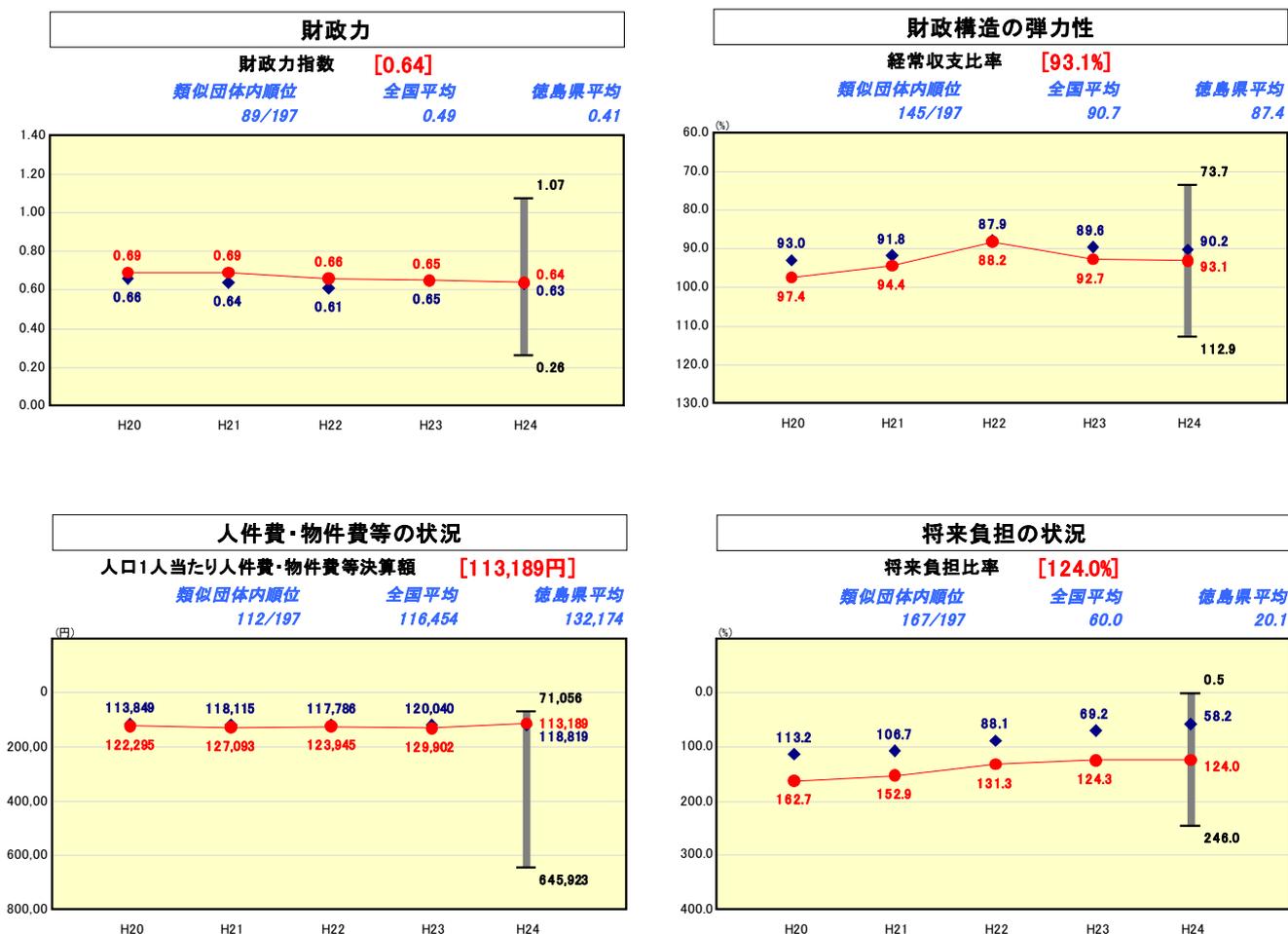
	H21		H22		H23		H24		H25	
	決算額 (億円)	構成比 (%)								
人 件 費	61.7	27.9	60.3	25.1	55.6	24.1	49.1	21.9	47.6	20.5
扶 助 費	39.1	17.7	47.5	19.8	48.7	21.1	50.4	22.4	51.5	22.2
公 債 費	30.1	13.6	30.3	12.7	31.6	13.7	31.9	14.3	31.6	13.6
義務的経費小計	130.9	59.2	138.1	57.6	135.9	58.9	131.4	58.6	130.7	56.3
物 件 費	25.4	11.4	24.5	10.2	29.1	12.6	24.3	10.9	25.5	11.0
維持補修費	3.1	1.4	3.5	1.5	3.8	1.6	3.3	1.5	3.2	1.4

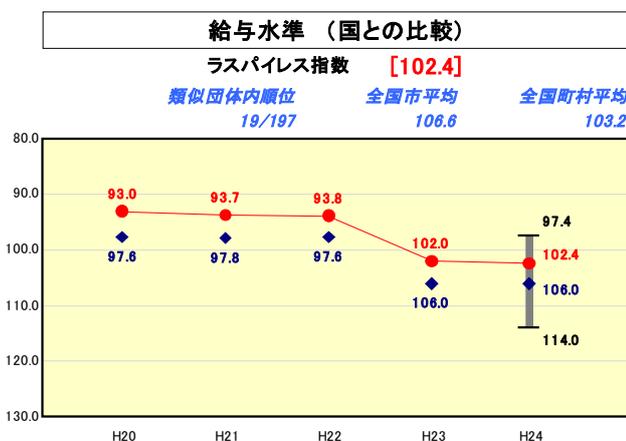
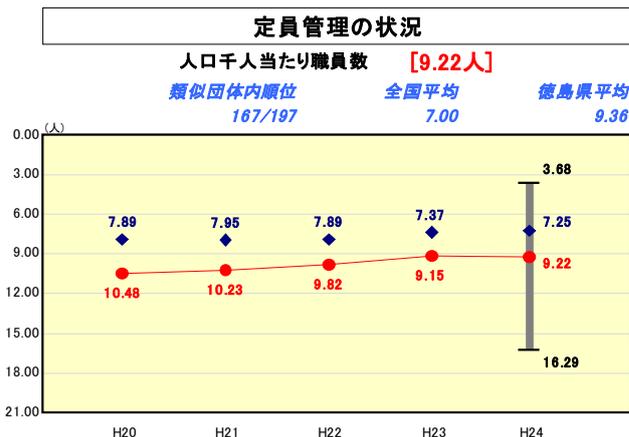
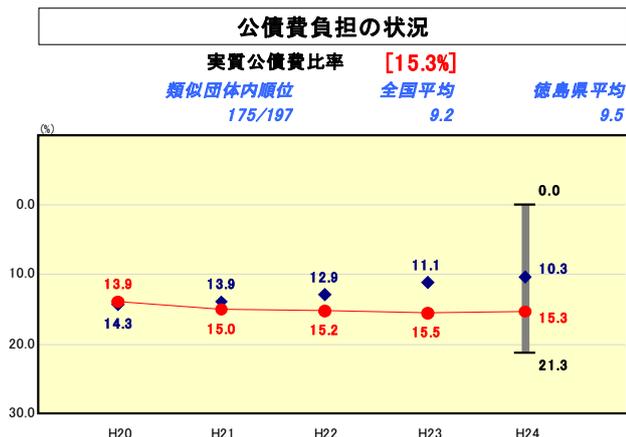
補助費等	16.8	7.6	6.5	2.7	8.2	3.6	13.6	6.1	8.5	3.6
繰出金	23.0	10.4	23.7	9.9	24.8	10.8	26.2	11.7	27.0	11.7
投資的経費	12.4	5.6	27.9	11.6	23.3	10.1	16.5	7.4	27.3	11.8
積立金	9.0	4.0	14.8	6.2	4.6	2.1	7.7	3.4	7.8	3.4
その他	0.9	0.4	0.8	0.3	0.8	0.3	0.9	0.4	1.9	0.8
合計	221.5	100.0	239.8	100.0	230.5	100.0	223.9	100.0	231.9	100.0

## 2) 主要財政指標の推移

これまでの行財政改革の取り組みは、財政健全化に大きな効果をもたらし、その結果、財政再生団体への転落の危機を回避しながら、おおむね健全な財政運営を続けることができています。しかし、各種財政指標による分析では、財政力や人件費・物件費等の状況を示す指標は類似団体と同水準にあるのに対して、財政構造の弾力性や将来負担、職員数の状況を示す指標等は類似団体を下回っており、依然、財政の危機的状態から抜け出したとは言えない状況が続いています。

【表2-3：財政比較分析表(平成24年度普通会計決算)】





【表2-3】を見てもわかるように、本市では、退職者不補充や組織・機構の見直し、指定管理者制度の推進や直営事業の見直し等による積極的な人件費の削減に取り組んだ結果、経常収支比率にも改善の傾向が見られましたが、扶助費の増大や地方税の収入減等により平成23年度以降、再び悪化の傾向にあります。

また、実質公債費比率についても、近年の公共施設の耐震化や防災対策の推進に伴う市債発行額の増加を受け、悪化の傾向となっています。

○ 経常収支比率

鳴門市           平成20年度 97.4% → 平成24年度 93.1% (△4.3%)  
 類似団体平均   平成20年度 93.0% → 平成24年度 90.2% (△2.8%)

○ 実質公債費比率

鳴門市           平成20年度 13.9% → 平成24年度 15.3% (+1.4%)  
 類似団体平均   平成20年度 14.3% → 平成24年度 10.3% (△4.0%)

3) 市債残高の増嵩

団塊世代の退職手当に係る退職手当債や第一中学校の改築をはじめとする公立学校施設の耐震化に伴う発行、財源不足に対応するための財源対策債に加え、普通交付税

の振り替えである臨時財政対策債（償還額の全額が普通交付税で措置される）などを発行したことにより、市債残高は増嵩しています。

○ 市債残高

平成21年度 約272億3,100万円 → 平成26年度 約265億6,900万円

※ 臨時財政対策債を除いた場合

平成21年度 約220億3,000万円 → 平成26年度 約175億400万円

4) 基金残高の増嵩

従来、財源不足への対応として財政調整基金や減債基金などからの繰入れを活用することで基金残高は減少傾向にありましたが、防災対策事業を中心により有利な財源の確保に努めた結果、本市の基金残高は増嵩しています。しかし、今後も公共施設の耐震化などの緊急性の高い施策への早急な対応が求められていることから、堅実な財政運営に向けた、基金残高の確保、財政基盤の強化が必要です。

○ 積立基金残高（見込み）

平成21年度 約32億6,600万円 → 平成26年度 約33億100万円

(2) 定員適正化に向けた職員数の削減

これまでの行財政改革による大幅な職員数の削減や給与等の臨時的削減措置の実施により、人件費は平成10年度から約47億円を縮減（普通会計：△50.5%）することができました。しかし、経常収支比率に占める人件費の割合は、他団体における行財政改革や市町村合併による効率化等の影響もあり、類似団体の中でも依然高い状況（197団体中14位）となっていることから、今後も人件費の縮減に努める必要があります。

【表2-4：過去5年間の職員数の推移】

(単位:人)

区 分		職 員 数 (人)						増減 B-A
		H22 A	H23	H24	H25	H26	H27 B	
一 般 行 政	福祉関係を除く	204	199	197	202	201	202	△2
	福祉関係(民生・衛生)	179	166	161	158	153	148	△31
	小 計	383	365	358	360	354	350	△33
特別行政(教育・消防)		260	247	208	209	203	194	△66
普通会計計		643	612	566	569	557	544	△99
公営企業会計		111	100	99	83	78	73	△38
合 計		754	712	665	652	635	617	△137

※各年度4月1日現在の職員数。区分は「地方公共団体定員管理調査」によります。

※「公営企業等会計」は、水道事業会計、モーターボート競走事業会計と国民健康保険事業、後期高齢者医療、介護保険事業、公共下水道事業、運輸事業（～平成24年度）の特別会計の職員数の合計です。

【表2-5：職種別職員数の推移】

(単位:人、%)

区分	職種	H22 A	H23	H24	H25	H26	H27 B	増減 C B-A	増減率 C/A
事務職	主事	321	310	304	302	297	291	△30	△9.3
技術職	技師	74	67	64	60	57	57	△17	△23.0
専門職	保育士	38	35	30	32	27	26	△12	△31.6
	保健師	16	16	16	16	16	16	—	—
	看護師	1	1	1	1	1	1	—	—
	栄養士、栄養士兼調理員	8	8	8	8	8	8	—	—
	消防職	70	71	71	73	73	72	2	2.9
	社会福祉士	—	—	—	—	2	2	2	—
技能職	バス、公用車運転手	8	6	6	—	—	—	△8	△100.0
	技能員、労務員	69	62	62	65	64	60	△9	△13.0
	庁務員、用務員	20	18	15	15	14	12	△8	△40.0
	給食調理員	38	35	33	27	24	20	△18	△47.4
教育職	幼稚園教諭	41	42	44	46	44	44	3	7.3
	高校教諭等	50	41	11	7	8	8	△42	△84.0
合計職員数		754	712	665	652	635	617	△137	△18.2

※各年度4月1日現在の職員数。

これまでの職員数削減に向けた取り組みにより、消防職や保健師、幼稚園教諭など、一部の専門職を除くほとんどの職種において職員数の削減が図られ、計画を上回る目標を達成してきましたが、類似団体と比較すると、依然として職員数が超過している状況です。

【表2-6：類似団体との部門別職員数の比較（平成25年度）】

(単位:人)

部門	鳴門市 A	類似団体 単純値 B	単純値超 A-B	類似団体 修正値 C	修正値超 A-C
議会	7	5	2	5	2
総務	106	95	11	93	13
税務	24	28	△4	28	△4
民生	78	94	△16	96	△18
衛生	80	38	42	43	37
労働	—	1	△1	—	—
農林水産	14	21	△7	27	△13
商工	13	10	3	13	—
土木	38	41	△3	45	△7
教育	136	74	62	87	49
消防	73	42	31	87	△14
普通会計	569	447	122	524	45

病 院	—	75	△75		
水 道	25	15	10		
下 水 道	9	11	△2		
交 通	—	—	—		
そ の 他	49	27	22		
公営企業会計	83	129	△46		
総 合 計	652	576	76		

※『単純値』とは、類似団体における人口1万人当たりの職員数の平均値のことです。

※『修正値』とは、類似団体全てではなく、当該部門に職員を配置している団体のみを対象として算出した、人口1万人あたりの職員数の平均値のことです。

類似団体との単純値比較では、本市の普通会計の職員数は122人多く、公営企業等会計を含めた全職員数では76人多いことが分かります。特に、衛生部門の+42人と教育部門の+62人が類似団体より大きく超過しています。

また、修正値比較でも、衛生部門+37人と教育部門+49人が単純値比較と同様に、類似団体より大きく超過しています。その主な超過理由としては、

- 衛生部門       ごみ収集業務等の直営と民間委託・一部事務組合での実施の相違
- 教育部門       小中学校における施設数（給食調理員数）の相違  
                    幼稚園における施設数（教員数）の相違

などが考えられることから、今後も、これらの部門について直営によるサービスや施設の管理方法等の見直しを行いながら、職員数の削減に取り組んでいく必要があります。

### （3）臨時職員等の活用と総数の抑制

臨時・嘱託・再任用（短時間勤務）といった定数外の職員（以下、「臨時職員等」という。）は、総職員数の約3割を占めており、行財政改革による総数抑制に向けた取り組みの効果も見られるものの、増加傾向にあります。実際、正規職員の削減を進める一方で、拡大する行政サービスを補い、実質的に支えてきたのが臨時職員等であるともいえます。

非継続的な業務や単純軽作業の補助、繁忙期対策としては、民間委託よりも軽易であり、その活用も積極的に図られるべきですが、業務量の増大を臨時職員等で埋め合わせるという手法を継続した結果、組織や業務の最適化を工夫する発想に乏しいという組織体質も生じています。

こうしたことから、正規職員と臨時職員等の構成比率を見直し、臨時職員等の安易な配置による事務改善の停滞を防止し、民間委託等を推進するという視点から、臨時職員等の雇用数と雇用形態の適正化、その活用方法について全体的に見直しを進めていく必要があります。

【表2-7：臨時職員等の推移（全会計）】

（単位：人、％）

区 分	H22 A	H23	H24	H25	H26	H27 B	増減 C B-A	増減率 C/A
正規職員数	754	712	665	652	635	617	△137	△18.2
臨時・嘱託・再任用職員等	280	297	288	285	285	271	△9	△3.2
臨時職員	194	217	213	209	218	201	7	3.6
嘱託職員	47	67	67	65	53	53	6	12.8
再任用職員等	39	13	8	11	14	17	△22	△56.4
合 計（総職員数）	1,034	1,009	953	937	920	888	△146	△14.1

#### （4）特別会計及び地方公営企業会計の健全化

本市においては、国民健康保険事業や後期高齢者医療、介護保険事業、公共下水道事業等の特別会計を設置していますが、これらについては、独立会計としての意義を踏まえつつ、その安定運営に向けて事業の効率化を進めるとともに、健全経営の確保に努め、一般会計からの繰出金を最小限に抑制することが求められています。

しかしながら、【表2-2】にあるように、一般会計からの繰出金の額は年々増加しており、一般会計の財政運営を圧迫していることから、今後も経費の削減はもちろんのこと、自主財源の積極的な確保や執行体制の見直し等を行い、市民生活に必要なサービスを効率的かつ効果的に提供するための、施策・制度・体制の再構築を進める必要があります。

また、ボートレース事業、水道事業の地方公営企業会計についても、運営方針の抜本的な見直しによる早急な改革が必要となっていることから、目指すべき将来像を示した経営計画を策定し、適切な運営に努める必要があります。

#### （5）老朽化した公共施設への対応

本市においては、老朽化した公共施設への対応として、これまで学校施設や消防庁舎をはじめとする防災拠点施設等の耐震化事業を推進してきましたが、なおも数多くの公共施設への対応が残されています。

建設から長い年月を経て社会経済環境は大きく変化し、また少子高齢化が進むなか、施設の利用状況や位置づけについても変化が現れています。こうした状況を再度認識した上で、本市が将来にわたって維持・運営していくことが可能な範囲を見極めつつ、東日本大震災の教訓をもとに、防災の観点から緊急に整備すべき施設から計画的に施設の長寿命化等を進めていく必要があります。

#### （6）市民参画と市民協働の推進

本市では、各地域に自治振興会をはじめ、社会福祉協議会、婦人会、自主防災会などの地域コミュニティ組織があり、多様化する地域の課題に対する様々な活動を行っています。また、各種ボランティア団体やNPO法人などの活動も広がりを見せており、市では平成23年に制定した鳴門市自治基本条例の趣旨に基づき、こうした活動への支援と協働の推進に努めてきました。

今後も「市民等が主役のまちづくり」の実現に向け、市民と行政の相互理解と信頼関係を深めながら、地域課題の解決に向けた協働の取り組みを推進していくことが必要です。