

# 北海道における地方財政について

(調査報告書)

平成 19 年 9 月

北海道経済連合会

(委託先：(株)北海道二十一世紀総合研究所)

# 目次

はじめに

## 1. わが国財政の現状と地方財政

(1) わが国財政の問題.....	1
(2) 地方財政の課題.....	9

## 2. 最近の地方財政改革

(1) 実効的な財政構造改革の方策.....	15
(2) 行財政改革とリーダーシップ.....	15
(3) 市町村合併の進展と財政.....	17

## 3. 北海道財政の課題

(1) 道財政の危機.....	19
(2) 札幌市の財政問題.....	24
(3) 道内市町村の財政状況.....	28
(4) 自治体財政健全化法への対応.....	31
(5) 今後の課題.....	40

## 4. 北海道における財政の持続性確保に向けて

(1) 公的サービスの重点化・効率化.....	41
(2) 地方分権のさらなる推進.....	42
(3) 自立的な経済構造の確立.....	42

## はじめに

本報告書は、北海道経済連合会が平成 18 年度に設置した「地方財政を考える専門委員会」の委員長である石井吉春北海道大学公共政策大学院教授の講演内容及び同教授の研究資料を中心として、株式会社北海道二十一世紀総合研究所が取り纏めを行ったものです。

道内の地方財政問題については、夕張市の財政破綻に代表される旧産炭地域の問題としてクローズアップされがちですが、北海道においても脆弱な経済構造に加え、過去の道債発行分の償還のピークを迎えること等から、極めて厳しい財政運営を求められています。また、道都札幌市についてはこれまでは財政危機の主役として取り沙汰されることはあまりありませんでしたが、最近の扶助費の増加や団塊世代以降の人口シェアが高いこと等に近い将来の財政悪化の予兆が読み取れます。

北海道経済連合会では、平成 20 年度の「国の施策及び予算に関する要望書」において、「法人二税を中心に税収が偏在する等地方公共団体で財政力に格差があることを踏まえ、地方間の税収の偏在を是正すること」を要望いたしました。但し、その一方で、道内の地方財政改善に向けての自助努力もこれまで以上に求められていくものと思われま

す。地方自治体の税収の確保に向けては、増税を別にすると、法人レベルでは既存産業の付加価値向上とともに、戦略的な企業誘致、産学官連携等による新規事業の創出・育成といった地道な取り組みが必要と思われま

す。また、地方債に代わる原資としては、レベニューボンドのような個別事業のキャッシュフローに依存し、団体の信用力に依存しない調達スキームの導入も必要と思われま

す。歳出の削減という観点からは、行政サービスのトータルコストの開示、自治体事業の見直し（住民サービスの量、質の見直し）、民間との連携或いは業務委譲によるサービスの質の確保と効率化の推進、既存社会資本の有効活用、といった視点がより重要になってくるものと思われま

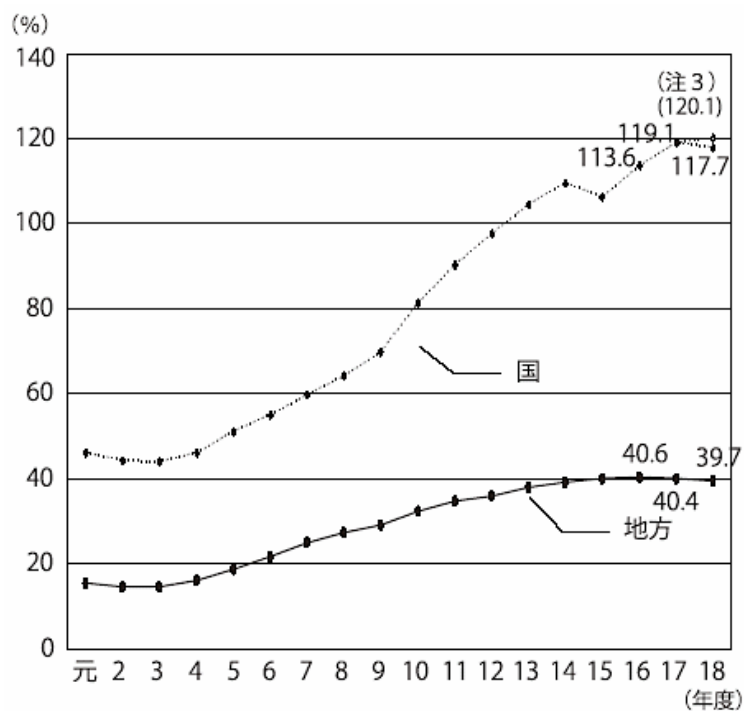
## 1. わが国財政の現状と地方財政

### (1) わが国財政の問題

#### ①長期債務残高

最近におけるわが国の国・地方の長期債務残高を対GDP比で見ると、この数年間大きく上昇してきたが、地方については平成16年度以降横ばいから低下傾向にある。国についても、平成17年度以降は景気回復によるGDPの成長や一般歳出の抑制によりやや低下が見込まれている。

図表 1-1 国・地方の長期債務残高の推移(対GDP比；%)



(資料)財務省「日本の財政を考える」(平成18年9月)

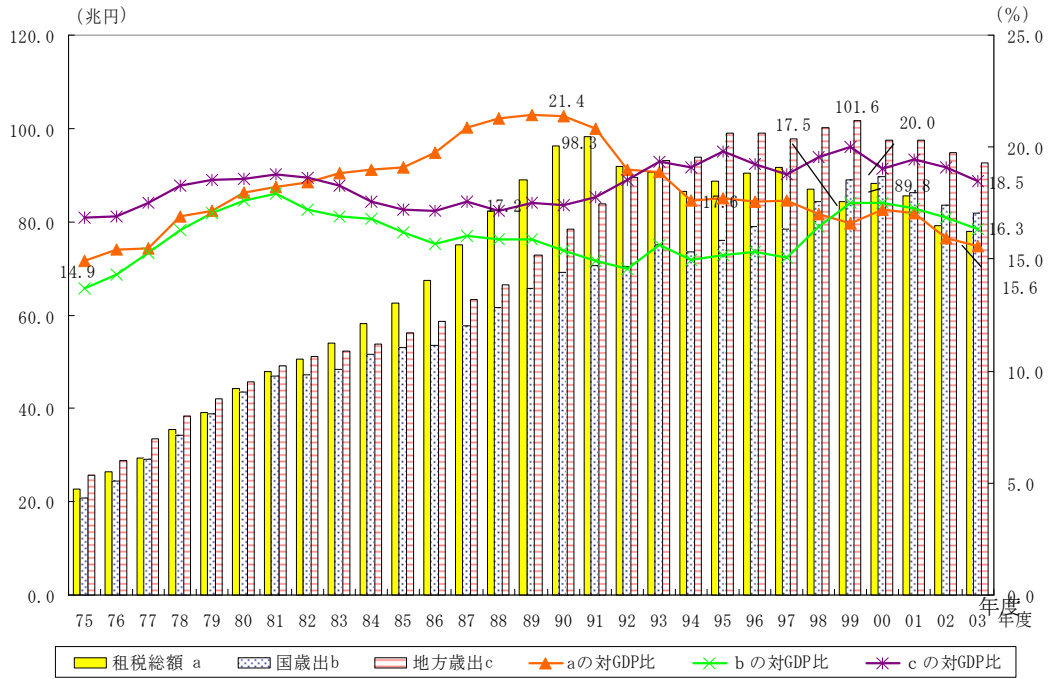
(注1)平成16年度までは決算、17年度は補正後予算、18年度は当初予算ベースである。

(注2)GDPは、17年度は実績見込み、18年度は政府見通し。

(注3)平成18年度末見込みの残高は、財政融資資金特別会計の金利変動準備金からの繰入(12兆円)を見込んだ額。なお、カッコ内は仮に買入消却を行わなかった場合の計数。

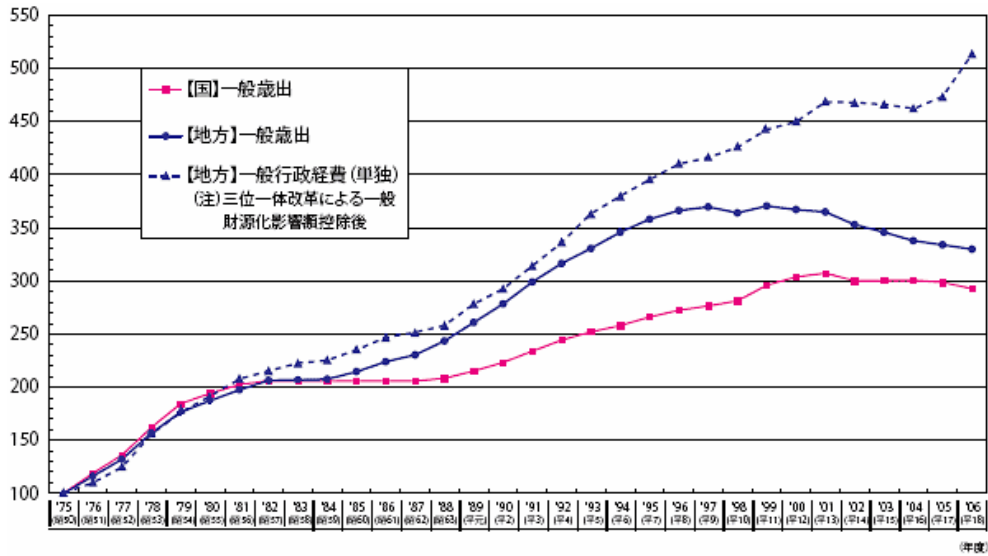
租税総額(国及び地方)の対 GDP 比は、1990 年度の 21.4%をピークに低下傾向にあり、2003 年度 15.6%にまで低下、これに対し、歳出は増加基調を続け、ここ数年ようやく低下傾向にある。

図表 1-2 租税および歳出額と対 GDP 比の推移



(資料)総務省「日本の長期統計系列」などをもとに石井教授作成。

図表 1-3 国・地方の一般歳出額等の推移(単位：兆円)



(資料)図表 1-1 と同じ

(注) 国は当初予算額、地方は地方財政計画額である。いずれも 50 年度=100 としたものの。

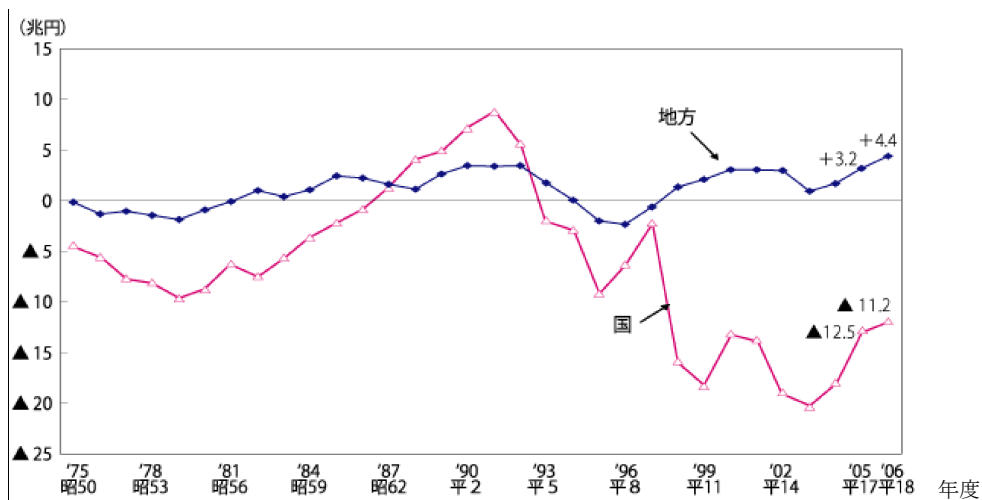
## ②基礎的財政収支（プライマリーバランス）と歳出額

基礎的財政収支は、国債・地方債という負債関連費用を除く経常的な費用を経常的収入でまかないうるかを示した数値であるが、国の場合は1993(平成5)年度以降マイナスを続けており、2003(平成15)年度にボトム(▲20兆円;対GDP比で▲4.2%)を付けて以降は、大幅なマイナスであるものの、若干ながら改善傾向を示している。しかし、世界主要国と比較すると、わが国の財政状況は極めて厳しい状況にあるとみることができる。

一方、地方では、1998(平成10)年度以降黒字基調を続けている。地方ではこの頃から一般歳出を抑制しており、その効果が表れてきたとみることができる。

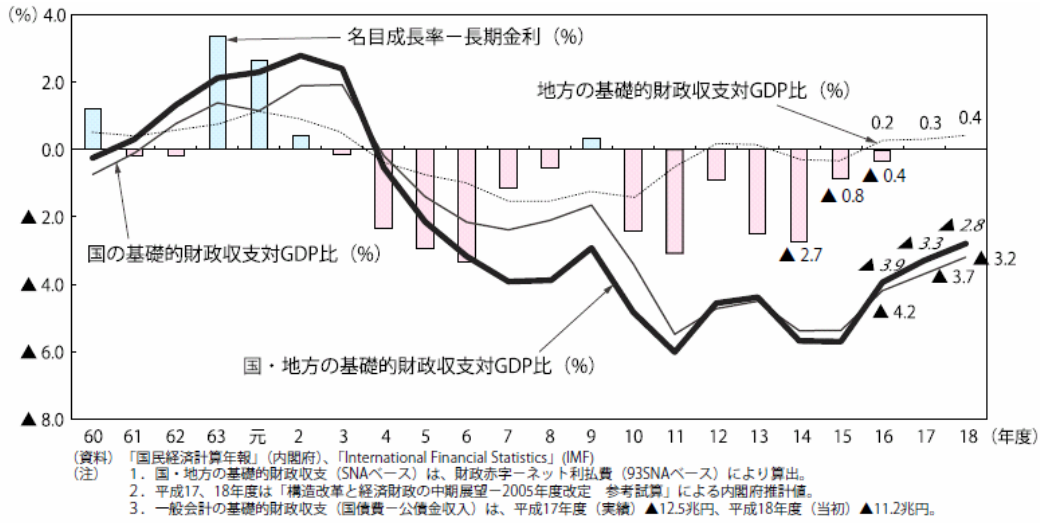
基礎的財政収支は、財政の持続性確保の基礎と位置づけられ、政府は2011年度に国・地方を通じての黒字化を目指しているが、そのためには、増税や思い切った歳出削減が不可欠である(15兆円規模の増税もしくは歳出削減が必要との議論がある)。

図表 1-4 国・地方の基礎的財政収支の推移



(資料)図表 1-1 と同じ

図表 1-5 国・地方の基礎的財政収支の対 GDP 比 (SNA ベース)



(資料) 図表 1-1 と同じ

図表 1-6 基礎的財政収支の国際比較

(対GDP比、%)

暦年	日本	米国	英国	ドイツ	フランス	イタリア	カナダ
2005	▲3.9	▲1.9	▲1.3	▲0.9	▲0.5	▲0.1	2.8
2006	▲3.7	▲1.6	▲1.4	▲0.6	▲0.5	▲0.2	2.6

(出典) OECD/エコノミック・アウトルック (79号・2006年6月)

(資料) 図表 1-1 と同じ

③最近の予算からみる財政支出の特性

2006年度の国の予算から特色をみると、国・地方を通じた歳出純計(移転支出による重複分を控除)は138兆円で、うち国が55兆円、地方が83兆円となっている。2003年度におけるこの数値は150兆円であり、急速に歳出規模が減少しているといえる。

性質別の歳出は人件費28兆円、社会保障費29兆円、公共事業費20兆円、公債費34兆円ほかに27兆円となっている。これに対する歳入の内訳をみると、税収は約80兆円(国46兆円、地方35兆円)であり、税収による歳入比率は小さく、歳出との差の多くを公債に依存している。

図表1-7 国・地方を通じた財政の姿(2006年度予算ベースの概数) (単位:兆円)

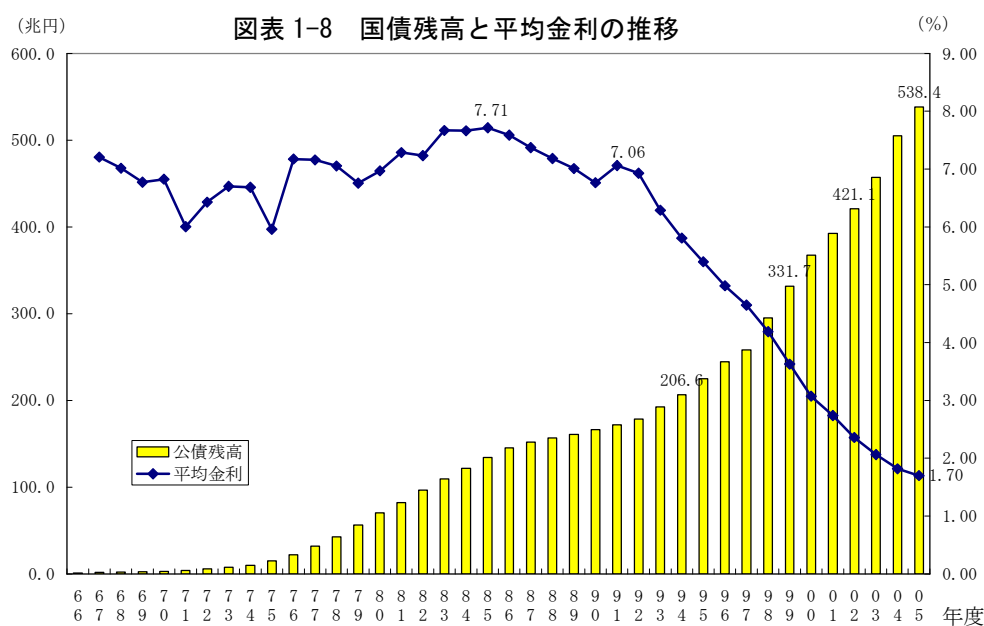
(歳入)	05補正後a	06当初b	増減b-a	備考
(国の一般会計)				
租税等	47.0	45.9	-1.2	
公債金収入	33.5	30.0	-3.5	
その他収入	6.2	3.8	-2.4	
歳入計	86.7	79.7	-7.0	
交付税等(地方への移転)	-17.4	-14.6	2.9	
国庫支出金(地方への移転)	-11.2	-10.2	1.0	
歳入純計	58.1	54.9	-3.1	
(地方財政計画)				
地方税	33.3	34.9	1.6	
地方譲与税	1.8	3.7	1.9	税源委譲分を計上。
地方交付税等	18.4	16.7	-1.7	国からの移転額との差額は特別会計借入など。
国庫支出金	11.2	10.2	-1.0	
地方債	12.3	10.9	-1.4	
その他収入	6.7	6.8	0.0	
計	83.8	83.2	-0.6	
国・地方純計	141.8	138.1	-3.7	
(歳出)		06当初		備考
人件費		28.0		国は特別会計を含む純計ベース、地方は地方財政計画ベース。
社会保障費		28.8		厚生労働省の06年5月推計値ベース。
公共事業費		20.4		国は公共事業関係費、地方は投資的経費(国庫負担金を控除)。
公債費		33.9		地方公営企業に係る償還費の普通会計負担分を含む。
その他		27.0		
国・地方純計		138.1		
国・地方の長期債務残高	770.0	775.0		国605及び地方204(重複分34を控除)。

(資料)財務省資料、総務省資料などをもとに作成(石井教授提供)

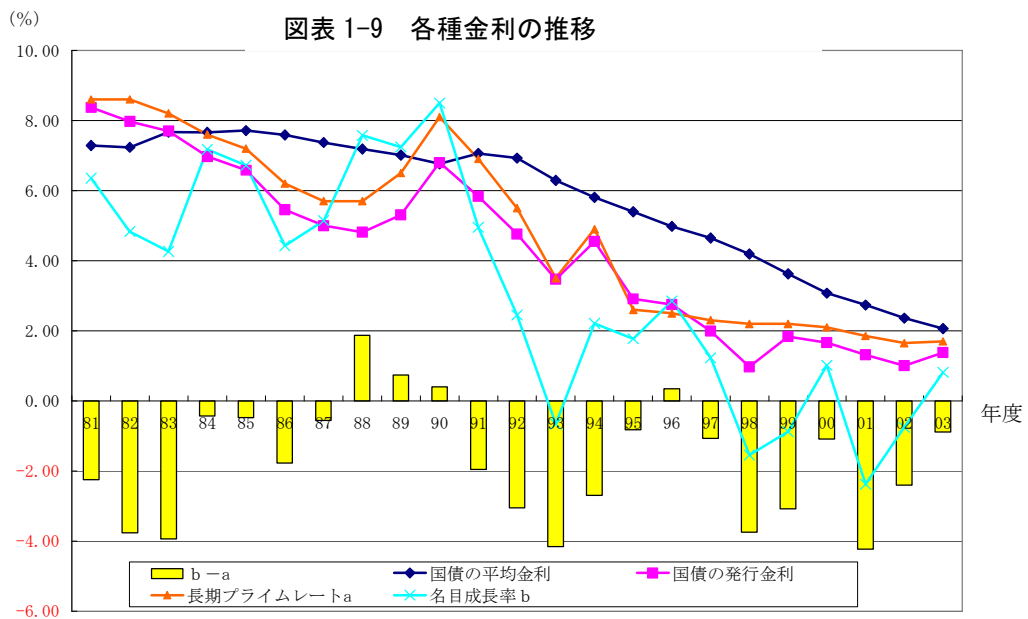
#### ④財政と金利水準

国債の発行残高が大きく増加するなかで、国債の利払い額は、92年度の12.1兆円をピークに03年度には8.9兆円まで減少している。この背景には、ゼロ金利政策の影響などによる国債利回りの大幅な低下があり、財政悪化に一定の歯止めがかかっている。このため、今後については、金利上昇によって利払い額が増加する懸念もある。

各種金利の推移をみると、長期金利よりは国債が有利調達していることが読み取れる一方、名目成長率と長期金利については、明確な関係は見出せない。



(資料)総務省「日本の長期統計系列」などをもとに石井教授作成



(資料) 財務省「財政金融統計月報」などをもとに石井教授作成

⑤財政の持続可能性

最近の経済成長（名目ベース）により一定の税収増が見込めるなど GDP と税収には一定の安定した関係が見込まれる。成長経路により財政健全化の道筋は大きく異なるが、今後も GDP 弾性値（GDP 成長率に対する税収伸び率）は 1 以上を見込みえよう。

その場合、基礎的財政収支が黒字化しても、その後の名目成長率を長期金利が上回ることとなった場合、経済規模との関係では長期債務残高の比率は上昇を続けることになり、この関係も財政の持続性確保のためには重要な要素になる。このため、財政の持続性を図るには、金融政策の重要性も再認識される。

一方、高齢化の進展により、2011 年度以降も社会保障費の増加が不可避（2011 年度の 36 兆円が 2015 年度には 41 兆円に増加の見込み）とみられるなか、歳出増の圧力をどのように調整していくのかも大きな課題になる。

図表 1-10 財政の持続性をみるための基礎資料(単位：兆円)

		2006	2007	2008	2009	2010	2011	11/06増減額	11/06増減率	備考
歳入 純計	税収	84.5	86.2	87.9	89.7	91.5	93.3	8.8	10.4	対GDP比一定として算出
	公債収入	43.0	41.3	39.6	37.8	36.0	34.2	-8.8	-20.5	税収増と元本償還を除く歳出増減を勘案
	その他収入	10.6	10.6	10.6	10.6	10.6	10.6	0.0	0.0	横這い
歳入純計		138.1	138.1	138.1	138.1	138.1	138.1	0.0	0.0	
歳出 純計	社会保障	28.8	30.1	31.5	32.9	34.4	36.0	7.2	25.0	06/5厚労省見通し(年平均で+4.6%増)
	人件費	28.0	27.1	26.3	25.5	24.8	24.0	-4.0	-14.1	年△3%
	公共事業費	20.4	19.8	19.2	18.6	18.1	17.5	-2.9	-14.1	年△3%
	利払い	13.1	15.8	16.3	16.7	17.1	17.4	4.3	32.8	年利2%に仮置き
	元本償還	20.9	19.0	19.4	19.7	19.9	20.0	-0.8	-4.0	
	その他支出	27.0	26.2	25.4	24.7	23.9	23.2	-3.8	-14.1	年△3%
歳出純計		138.1	138.1	138.1	138.1	138.1	138.1	0.0	0.0	
公債 残	期首残	770.0	792.2	814.4	834.6	852.7	868.9	98.9	12.8	
	期中増減	22.2	22.3	20.2	18.1	16.1	14.2	-8.0	-35.9	
	期末残	792.2	814.4	834.6	852.7	868.9	883.1	90.9	11.5	
名目GDP		500.0	510.0	520.2	530.6	541.2	552.0	52.0	10.4	成長率2%に仮置き
PB		-9.1	-6.4	-3.9	-1.4	0.9	3.2	12.2		利払い+元本償還-公債収入
名目GDP		500.0	507.5	515.1	522.8	530.7	538.6	38.6	7.7	成長率1.5%の場合
税収		84.5	85.8	87.1	88.4	89.7	91.0	6.5	7.7	

(資料)石井教授作成

## (2) 地方財政の課題

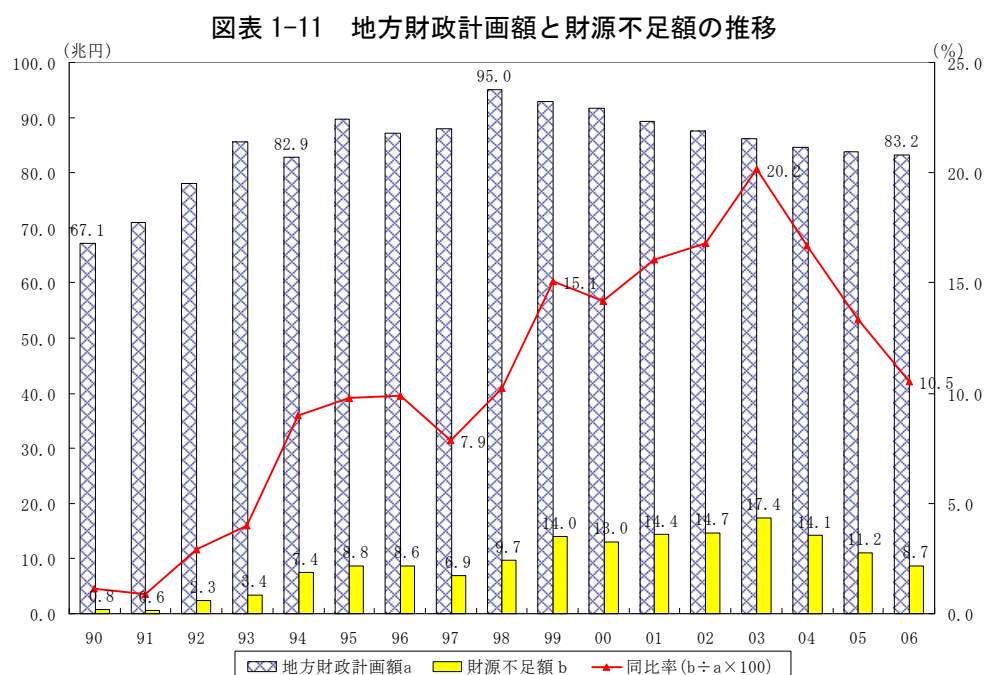
### ① 地方交付税の制度疲労

地方財政は、毎年度の地方財政計画を通じて、地方交付税等によって、財源調整に加え財源保障が行われてきたが、以下でみていくように、借入に依存した繰りまわしはもはや困難となってきており、深刻な制度疲労に陥っている。

平成 18 年度の地方財政計画では、歳出総額が 83.2 兆円に達しているのに対し、通常の財源だけでは 8.7 兆円もの不足が生じており、国・地方に及ぶ様々な財源対策によって措置されている。

図表 1-11 にみるように、地方財政計画は 1990 年代以降大幅な財源不足が生じている。財源不足の比率は 2003 年度の 20.2% をピークに 2006 年度には 10.5% まで低下しているものの、依然として財源不足が続いている。因みに、2006 年度の財源不足（通常収支分 △5.7 兆円及び減税に係る補てん措置分 △3.0 兆円）については、一般会計からの繰入による交付税増額 2.5 兆円、特別会計借入による交付税増額 1.2 兆円（減税補てん分で国・地方が折半\*）、臨時財源対策債 2.9 兆円ほかで調達する形になっている。

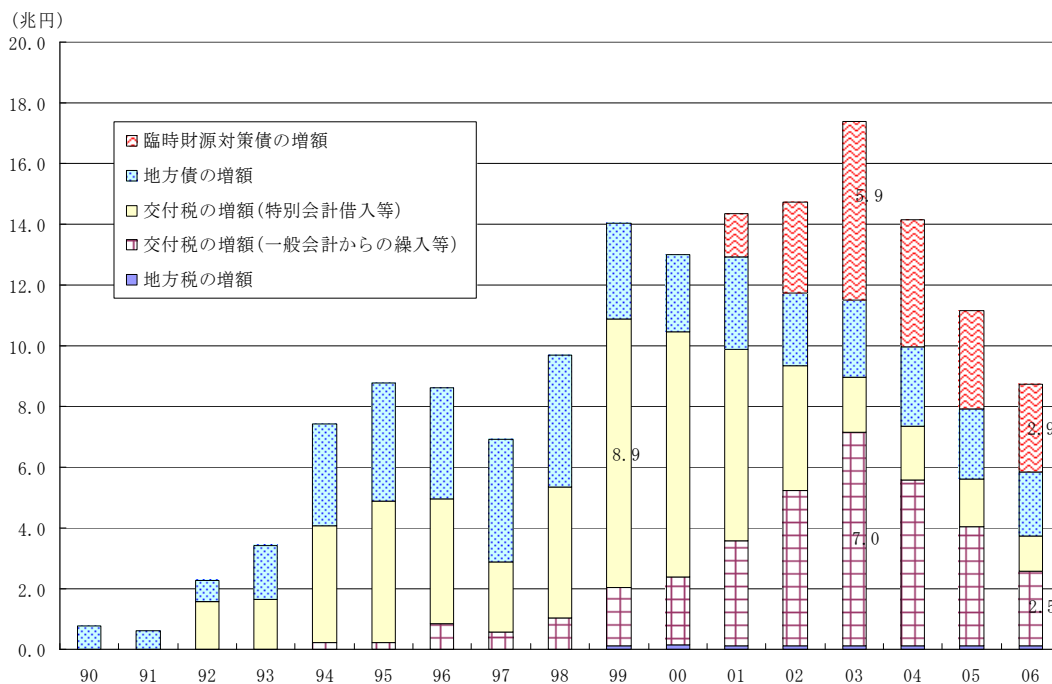
財源対策として、当初は交付税特別会計による借入などが多用されてきたが、最近では財政錯覚を誘引しないように、明確な処理が行われるようになってきている。それでも、交付税特別会計の借入金残高（2006 年度末に 52.8 兆円に達する見込み）のうち 34.2 兆円が地方負担となるほか、元利償還を交付税措置することとされるもののち、臨時財源対策債のみで発行額累計が 20.6 兆円に達する。



(資料) 財務省資料、総務省資料などをもとに石井教授作成

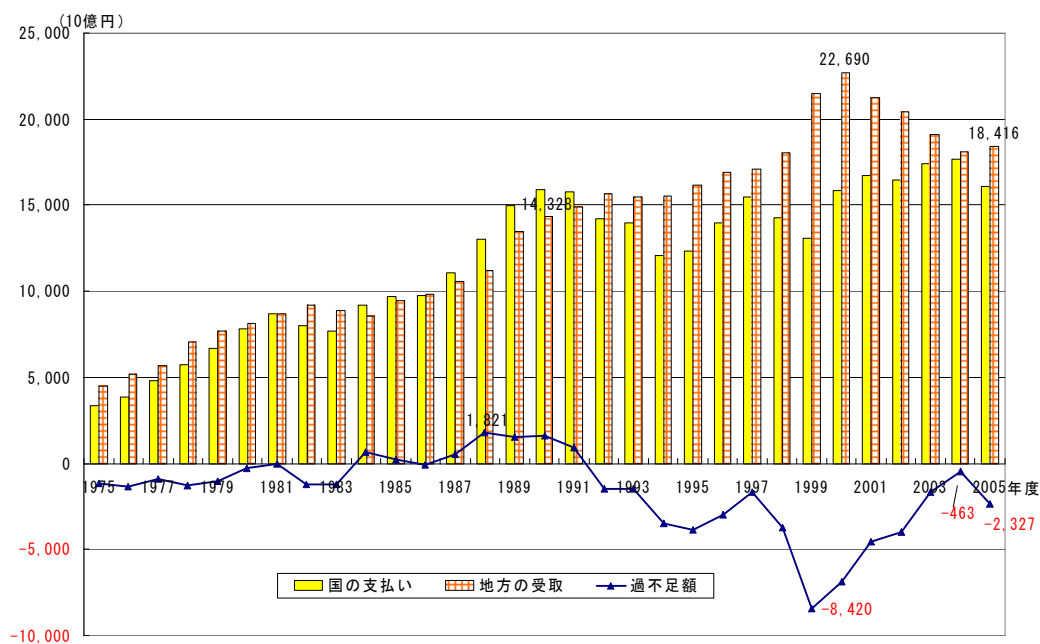
こうした流れの中で、地方交付税も、表 1-13 にみるように、1990 年代に地方の受取額と国の支払額の差（過不足額）が拡大している。

図表 1-12 財源不足の補填措置の推移



(資料) 地方財務協会「地方財政要覧」をもとに石井教授作成

図表 1-13 地方交付税の支払と受取(地方特例交付金を含む)の推移



(資料) 図表 1-11 と同じ

持続可能な交付税の水準を検討するために、図表1-14にみるように、経済成長率などについて複数のケースを想定し、定常ベースとして10年後の税収をベースに、交付税特別会計が負担すべき債務（06年末の特別会計借入のうち地方負担34兆円、臨時財源対策債の発行額累計21兆円のみを計上）に係る元利償還額を試算して、その影響額を試算→その結果、経済成長に伴い交付税の法定率分が相応に増加したとしても、一般会計からの繰入やさらなる特別会計借入を行わない前提では、特別会計が負担することとなる債務償還圧力は重く、2～3割程度の交付税減額は避けられない見通しにある。

図表 1-14 持続可能な交付税水準の試算(単位:兆円)

	06	定常ベース(10年後)		算出方法等
		ケース①	ケース②	
交付税法定率分a	12.50	16.80	15.24	①は3%成長(税収の弾性値1)と仮定した10年後の数字、②は2%成長で同左。
金利b		0.06	0.04	①は金利3%(名目成長率)と仮定した20年間の平均金利、②は金利2%で同左。
元本償還c		2.25	2.25	特会借入(地方負担)34兆円、臨時財政対策債21兆円を20年で償還するものと仮定
差引a-b-c		14.49	12.95	
06出口からの増減	18.80	-4.31	-5.85	06年度は地方交付税及び臨時財源対策債を合わせた金額を計上。
同増減率		-22.9	-31.1	

(資料)石井教授作成

このように、地方交付税制度は実質的に破綻しつつあり、後述のように北海道をはじめ交付税依存度の高い地域においては、厳しい財政運営を強いられることとなる。

②実質的な地方財政の構造

1) 受益と負担の連動が欠如した財政システム

国と地方の権限関係は、地方分権一括法により上下関係から対等な関係に大きく変化する一方、財政面では、国の制度に基づき、国と地方が連帯して支出するものが多く、地方の裁量性に欠ける上に効率化のインセンティブも働きにくく、財政錯覚に陥りやすい構造になっている。

基礎自治体における行政サービスの受益・負担構造を、香川県坂出市で推計した事例でみると、市の決算には表れない国民年金支給額や義務教育に係る人件費を加え、2003年度の受益額は470億円（市民一人当たり78万円）に達する一方、主体別の負担は、受益者負担90億円、国109億円、県34億円などに対し、市の実質負担は160億円（34.0%）となる。

図表 1-15 坂出市におけるサービスコストの試算（単位：百万円、サービス単価：千円）

	利用状況等	摘要	サービスコスト	サービス単価	受益者負担等	国庫支出金	県支出金	その他	計	差引市負担	一般会計赤字	市債残高
議会費	24	議員現員	268	11,152					0	268		
総務費			2,900		42	51	131		224	2,676		552
市民ホール	115	利用日数(日)	39	343	5				5	35		24
老人福祉費	14,580	2003/4高齢者数	273	19	16			7	23	250		
老人福祉施設費	14,580	同上	139	10					0	139		
身体障害者福祉費	2,795	2003/3身体障害者数	749	268	0	34	144		178	571		
保育所運営費*	1,398	2004/3児童数(私立を含む)	1,350	966	286	330	223		839	511		
児童手当費	2,753	2004/2受給世帯数	186	67		131	22		153	32		
児童扶養手当費			217			161			161	56		
生活保護扶助費	482	2003/4被保護人員	856	1,776		625	28		653	203		
その他民生費			780		0	236	160		396	384		
民生費			4,549		302	1,517	585		2,404	2,145		327
介護保険	2,958	2003/10要介護認定者数	3,893	1,316	641	1,001	462	1,191	3,295	598		
国民年金支給額	12,897	2003/3未受給権者(人)	8,329	646	5,552	2,776			8,329	0		
乳幼児医療費助成金			116				55		55	61		
ごみ処理*	24,340	2003年度総排出量(トン)	398	16	40				40	358		
し尿処理費	51,956	2003年度対象人口	376	7	97				97	279		
その他衛生費			859		35	165	135		335	524		
衛生費			1,748		172	165	190		526	1,222		1,047
葬祭事業	649	2003年度利用数	16	24	14			6	19	-3	-52	
国民健康保険	20,330	2003年度平均被保険者(人)	5,099	251	1,577	1,847	20	1,168	4,611	488		
老人保健	9,705	2004/4医療受給者数(人)、対人口比14.6%	7,966	821		1,818	442	5,273	7,534	432		
与島診療所	976	2003年度患者数(人)	8	8	9			0	9	-1	-21	
王越診療所	1,109	同上	12	11	10				10	2	-42	
農林水産業費			465		0		41		41	424		195
商工振興費			688				5		5	683		
その他商工費			83		9	0	2	0	10	73		
商工費			771		9		7		15	755		27
道路新設改良費	525	道路延長(キロ)	356			38	35		73	284		
街路事業費			415						0	415		
鉄道高架事業	5,390	計画決定区間延長(m)、総事業費	288						0	288		
土地区画整理事業費			246						0	246		
住宅管理費	652	公営住宅戸数	156		91	24			115	42		
その他土木費			597		47	222	44	0	313	284		
土木費			2,059		138	283	79		500	1,558		15,534
下水道	7,497	2003年度末処理人口(普及率12.6%)	1,813	242	258	185	15	6	465	1,348	-929	9,763
土地区画整備事業	35,837	施行面積	5		12				12	-7	-498	
都市開発資金事業			48						48	48		80
坂出駅地下駐車場事業	126	駐車場数(事業費18億円)	88		45			0	45	42		1,156
港湾費			209		119	6	9		134	76		941
港湾整備事業			8		27				27	-19	-1,402	
消防費			778		8		86		95	683		8
小学校	2,732	2003/5児童数(人)	565	207					0	565		
中学校	1,428	同上	314	220					0	314		
幼稚園	452	同上	469	1,037	26	4			30	438		
その他教育費			1,026		21	17	24	0	62	964		
教育費			2,373		47	21	24		92	2,281		1,837
義務教育教職員費(教員外)	373	2004/5基幹教員数	2,531	6,785		1,265	1,265		2,531	0		
その他(除く特別会計繰入)			2,957						0	2,957		6,092
公共用地先行取得			214						0	214		477
一般会計			19,077		837	2,043	1,151	0	4,031	15,046		26,560
特別会計			19,208		2,597	4,852	939	7,644	16,032	3,176	-2,943	11,502
市会計外のサービス			10,860		5,552	4,042	1,265	0	10,860	0		
市債償還(控除)			-2,143									
計			47,001		8,986	10,937	3,355	7,644	30,922	16,079	-2,943	38,062

(注) 2003年度決算より作成している。上表の行政サービスのコストと決算(歳出)との差異は、一般会計 23,233 のうち、特別会計への繰入金 2,655、坂出市土地開発公社への貸付金 1,500 を控除(控除後は 19,077)。また、特別会計 22,349 のうち、前年度繰上充用金 3,141 を控除(控除後は 19,208)、坂出市会計外の 10,860 を加算し、市債償還 2,143 を控除。

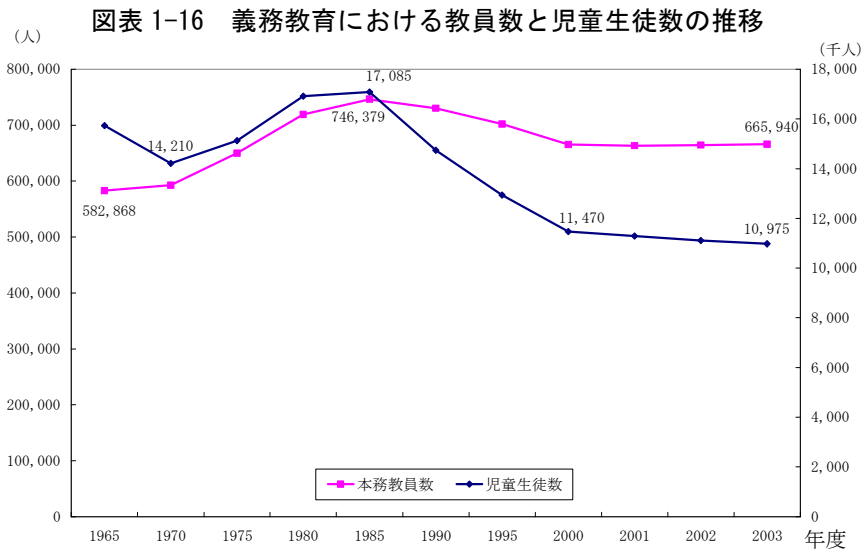
(資料) 石井教授作成

2) 縦割りの予算執行による弊害の強まり

国・地方を通じた、中央省庁主導のいわゆる縦割りの予算執行システムが、少子高齢化など経済社会変化に適切に対応ができず、予算の硬直化を招いており、持続可能な財政運営の障害にもなりうる。

例えば、以前から農業予算の硬直性などが指摘されてきているが、三位一体改革の主要論点とも言える義務教育費も、図表1-16にみるように児童数が減少しているにもかかわらず教員数は横ばいで推移している。義務教育は自治事務と位置づけられ、学校教育法により学校設置者（学校の管理・経費負担を行う）は市町村とされるが、施設の新増設費用の一定割合は国が負担し、教職員給与は都道府県が支出する構造で、このうち退職手当などを除く支出額の2分の1を国が負担する構造になっている。

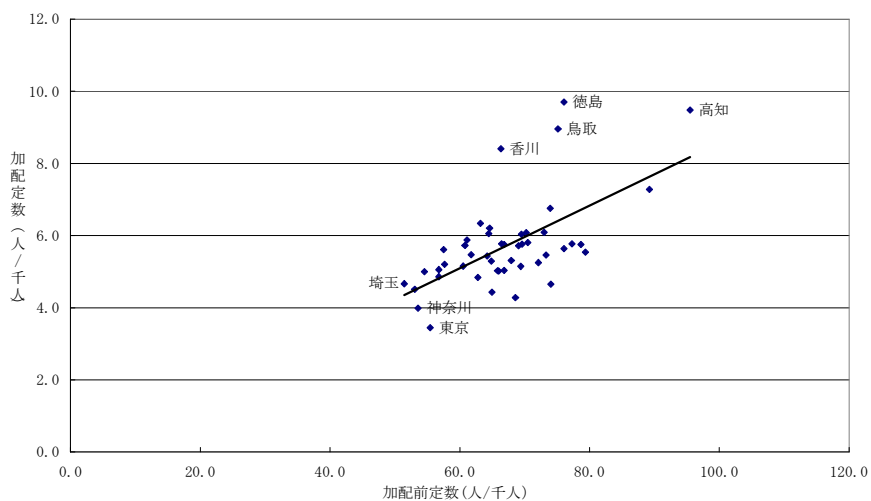
このため、財政面では、効率化に向けたインセンティブが弱く、少子化に対応した歳出削減が進んでいないことが大きな課題になっている。



(資料) 文部科学省「学校基本調査」

また、義務教育の教職員定数については、ナショナル・ミニマムとしての標準が定められているもの（40人学級など）、文部科学省の裁量により加配数が決定されており、むしろ効率面の地域間格差を拡大する方向になっている（2005年度の定数702,718人のうち、53,970人が加配定数）。

図表 1-17 都道府県別の児童生徒千人当りの教職員定数



(資料) 情報公開請求による文部科学省資料などをもとに石井教授作成

## 2. 最近の地方財政改革

### (1) 実効的な財政構造改革の方策

先に見たように、国・地方の長期債務が 740 兆円と GDP の 1.5 倍もの水準に達していることや、欧米の成功事例なども踏まえると、財政構造改革を実効的に進めるためには、わが国経済が安定的な成長軌道に乗ることが不可欠と考えられ、以下のように、地域特性などを踏まえた自立的な経済・産業活性化が重要な課題になる。

- ・女性や高齢者の労働市場への一層の参入促進、高齢者マーケットへの資源配分適正化
- ・地球環境問題などに対応した都市構造やライフスタイルの見直し
- ・新たなニーズを踏まえた産業育成策と人材育成策の推進、など

合わせて財政支出の削減によるマイナス効果の適切なコントロールも重要となり、公的サービスの費用対便益のバランス確保が基本となるが、例えば、公共事業より福祉や教育の方が単位当りの雇用効果が大きいことなど、需要面の効果の適切な発揮といった視点も重要となる。

国・地方を通じた政府部門の徹底した行政改革は不可欠ながら、「増税なき財政再建」は困難な現状にあり、国民的な負担増に対するコンセンサスづくりや、受益と負担の連動する財政システム(補完性原理の徹底を基本とする)の構築も極めて重要になる。

### (2) 行財政改革とリーダーシップ

2003 年度に全都道府県の基礎的財政収支は、黒字が 7 都県(宮城、栃木、東京、長野、三重、熊本、大分)にとどまっていたが、2004 年度には 13 道府県以外は黒字となり、交付税削減などを背景に、否応なく改善の方向に向かっている。

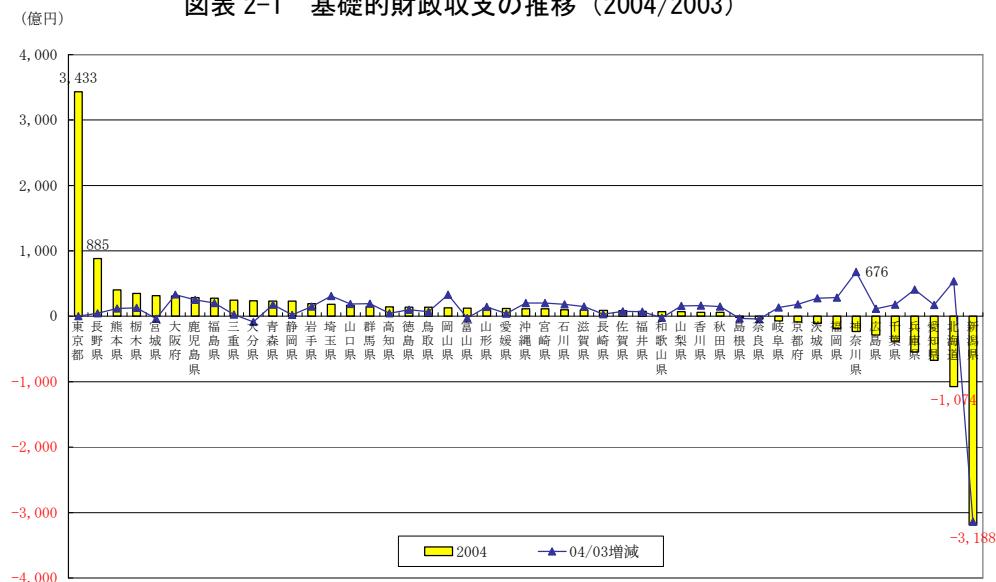
地方債を除く歳入との比率で上位都県の動きをみると、人件費、投資的経費の削減幅などが高く、行財政改革への取り組みの深度が明暗を分ける形になっており、首長のリーダーシップの発揮が成否を左右する大きな要因となる。

基礎的財政収支(地方債を除く)の歳入に対する比率が最も高い長野県の例をみると、退任した田中知事の下で、2002～2006 年度を計画期間とする「財政改革推進プログラム」を実施し、旧来型公共事業の削減、事務事業の見直し(当初 2 年間で 242 事業を廃止、638 事業を縮小する一方、372 事業を新設)や庶務部門の統合などによる人員削減(2 年間で 377 人を削減)、特別職給与や管理職手当の減額、5～10%の一般職の給与カット、使用料や手数料見直しなどによる受益者負担の適正化などを実施し、2003/1998 年度の投資的経費の削減幅が△57.3%に達するなど、数字の面でも着実に成果をあげている。

また、同県では三位一体改革の影響で 2004 年度に地方交付税が 309 億円削減され、再び危機的な財政状況に陥ったために、財政改革推進プログラムの見直しを実施し、職員削減(2005 から 2 年間で、知事部局で△200 名、警察△10 名、教育委員会△230 名)、投資

的経費の抑制、事務事業見直し、ガス事業の民間への売却など、引き続き徹底した収支改善に取り組み中である。

図表 2-1 基礎的財政収支の推移（2004/2003）



(資料) 総務省「地方財政統計年報」より石井教授作成

図表 2-2 基礎的財政収支の歳入(地方債を除く)に対する比率上位・下位都道府県 (%)

上位15都道府県				下位15都道府県			
順位	都道府県名	基礎的財政収支a	a/地方債を除く歳出	順位	都道府県名	基礎的財政収支a	a/地方債を除く歳出
1	長野県	885	11.4	1	新潟県	-3,188	-30.5
2	熊本県	402	6.2	2	北海道	-1,074	-5.0
3	東京都	3,433	5.9	3	愛知県	-675	-3.8
4	栃木県	350	4.9	4	広島県	-289	-3.5
5	大分県	236	4.6	5	兵庫県	-546	-3.1
6	宮城県	315	4.5	6	千葉県	-380	-3.1
7	三重県	245	4.2	7	神奈川県	-232	-1.5
8	鳥取県	138	4.0	8	福岡県	-187	-1.5
9	鹿児島県	285	3.9	9	茨城県	-113	-1.3
10	福島県	277	3.6	10	京都府	-83	-1.2
11	高知県	144	3.5	11	岐阜県	-73	-1.1
12	青森県	231	3.5	12	奈良県	-40	-1.0
13	徳島県	141	3.1	13	島根県	-15	-0.3
14	岩手県	191	3.0	14	秋田県	58	1.0
15	富山県	125	2.8	15	大阪府	311	1.3

(資料) 図表 2-1 と同じ

### (3) 市町村合併の進展と財政

2004年度の市町村決算を人口規模別にみると、人口当たり歳出は200～300千人規模で最小となり、それ以上は人口規模が大きくなるにつれて金額が増加する形になっている(図表2-3)。

都道府県別にまとめて、歳入に占める地方税比率と人口一人当たり歳出額の間をみると、市、町村ともに負の相関関係にあると言え、財政構造のアンバランスが表れる形になっている(図表2-4)。

2006年3月末には1,800団体まで市町村数は減少し、長期的には一定の統合効果が発揮されるものとみられるものの、当面財出増となるケースが多く生じることとなる。例えば、2004年度決算をみると、214の合併市町の歳出増加率は対前年度比+2.2%と、非合併市町村の△1.6%と好対照である(市制移行の47団体が+3.4%、町村合併にとどまる62団体が+3.5%)。

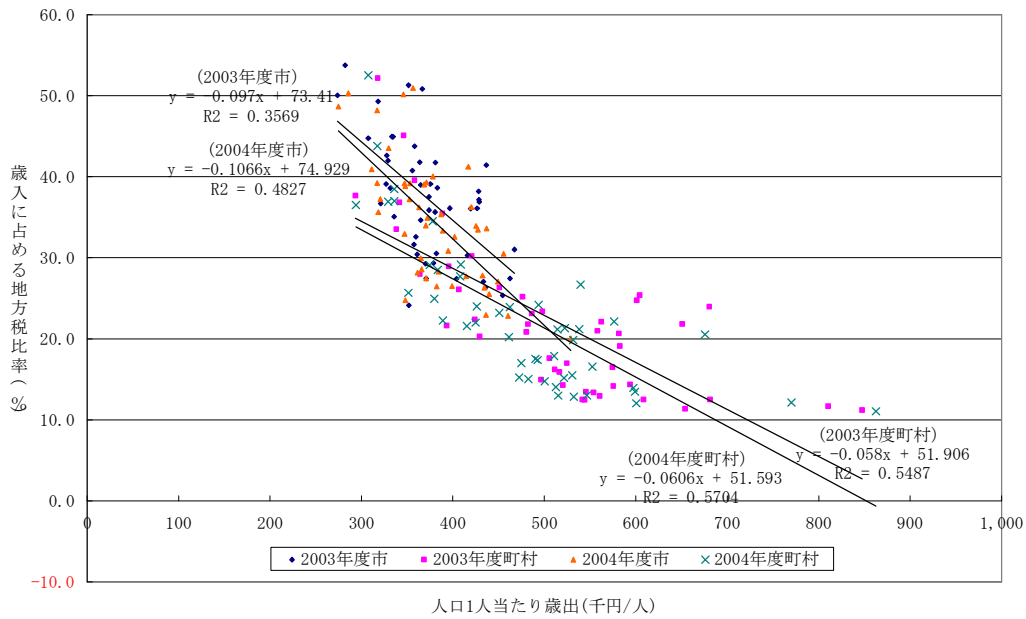
合併214市町村が非合併市町村並みの歳出にとどまっていれば、約3千億円の歳出が抑制されたと見込まれる一方、合併による規模拡大に伴う交付税などの削減効果は8千億円程度になっている。しかし、政令市を目指すような大規模統合については、財政需要を大きく増加させる誘因が働く可能性もあり、動向を注視する必要がある(さいたま市、新潟市、静岡市、浜松市など)。

図表2-3 人口階層別2004年度決算の概況

人口規模 (千人)	市町村数		人口		面積		歳入		同主要項目の比率				歳出		職員数	
	実数	構成比	実数	構成比	実数	構成比	実数	構成比	地方税	交付税	支出金	地方債	実数	人口当	実数	人口当
	市町村	%	百万人	%	千平方キ	%	兆円	%	%	%	%	%	兆円	千円/人	千人	人/千人
～3	194	7.6	0.4	0.3	30	7.9	0.5	1	7.5	43.0	14.6	12.7	0.5	1,341	9	24.5
3～5	245	9.6	1.0	0.8	36	9.6	0.9	1.7	10.2	43.0	12.3	12.1	0.8	837	15	15.6
5～10	543	21.3	3.9	3.1	68	18.3	2.5	4.9	15.6	36.0	12.8	12.4	2.4	611	48	12.2
10～30	774	30.4	13.4	10.6	96	25.7	5.9	11.6	23.2	29.6	12.4	11.1	5.7	423	123	9.2
30～50	276	10.8	10.7	8.5	43	11.7	4.3	8.5	29.1	23.5	12.8	11.2	4.1	385	95	8.8
50～100	254	10.0	17.6	13.9	46	12.2	6.5	12.8	34.4	17.6	14.2	10.4	6.3	356	142	8.0
100～200	136	5.3	18.9	14.9	22	5.9	6.5	12.9	40.4	10.6	14.9	9.1	6.3	335	140	7.4
200～300	44	1.7	10.9	8.6	9	2.5	3.6	7.1	41.7	8.7	15.3	8.6	3.5	318	80	7.4
300～500	47	1.8	18.0	14.2	11	3.1	6.0	11.8	42.9	7.7	15.6	9.0	5.8	324	127	7.1
500～1000	21	0.8	14.3	11.3	7	1.8	4.9	9.6	38.1	6.9	15.7	8.9	4.7	332	100	7.0
1000～	10	0.4	17.7	13.9	5	1.3	8.6	16.9	39.1	6.5	15.1	11.5	8.5	480	145	8.2
計	2,544	100	126.9	100	372	100	50.0	100	34.5	15.4	14.4	10.3	48.7	383	1,024	8.1

(資料)図表2-1と同じ

図表 2-4 人口当たり歳出と歳入に占める地方税比率



(資料) 石井教授作成

図表 2-5 合併による平均規模の変化及び経費削減効果試算  
(千人, 平方キロ, 人/平方キロ, 億円, 人)

人口規模 (千人)	合併前の平均					合併後の平均					(参考)歳出 削減効果の 試算
	人口 千人	面積 平方 <sup>キ</sup> 。	人口密度 人/平方 <sup>キ</sup> 。	歳出 億円	職員数 人	人口 千人	面積 平方 <sup>キ</sup> 。	人口密度 人/平方 <sup>キ</sup> 。	歳出 億円	職員数 人	
~3	1,858	124	15	25	48	2	145	13	26	50	-1,555
3~5	4,049	125	32	35	69	4	148	27	35	72	-2,290
5~10	7,258	110	66	44	94	7	126	58	45	98	-4,907
10~30	17	105	162	69	157	17	124	141	74	170	-3,229
30~50	39	122	315	140	321	39	158	245	150	335	151
50~100	70	115	604	234	529	69	180	384	247	547	1,361
100~200	139	116	1,200	452	1,014	140	162	863	467	1,038	1,130
200~300	249	164	1,517	793	1,786	248	211	1,176	800	1,810	-31
300~500	385	219	1,761	1,251	2,714	382	243	1,568	1,251	2,705	448
500~1000	670	265	2,523	2,245	4,745	680	313	2,174	2,281	4,822	651
1000~	1,761	466	3,778	8,656	14,637	1,761	466	3,778	8,656	14,637	0
計	40.2	118	341	156	329	49.9	146	341	193	408	-8,271

(注) 歳出削減効果については、合併後の市町村が合併前の規模別平均まで、人口当たりの地方交付税(地方特例交付金を含む)及び国庫支出金の水準まで下がった場合の減少額を計上した。

(資料) 石井教授作成

### 3. 北海道財政の課題

#### (1) 道財政の危機

道財政は、公共依存が高く、成長産業の集積に乏しい脆弱な経済構造に加え、地方債累増に伴う公債費増などにより、極めて厳しい状況にある。

また、北海道の財政状況を実質収支比率、財政力指数、経常収支比率、起債制限比率の4つの指標\*で全国都道府県平均と比較すると、起債制限比率を除く指標が全国平均を下回っており、厳しい財政運営を強いられていることが伺える（図表 3-1）。

図表 3-1 北海道の財政指標(全国都道府県との比較)

	実質収支 比率	起債制限 比率	財政力 指数	経常収支 比率
北海道	▲0.0	11.7	0.36	99.9
全国	0.6	12.4	0.43	92.8
全国順位	46	29	27	47

(資料)総務省「平成17年度都道府県決算状況調」より作成

\*経常収支の算定に活用する経常一般財源に地方交付税が含まれているなど、自治体の財政力を的確に図る指標とはいえないが、総務省ではこのうち、実質収支比率を除く3つの指標を「団体間で比較可能な財政情報の主要指標」としている。このほかに比較分析を行う指標としては、人口一人当たり地方債現在高、ラスパイレス指数、人口1,000人当たり職員数(都道府県にあつては人口10万人当たり職員数)を提示している。

【各指標の意義】

<p>実質収支比率</p>	<p>実質収支比率とは標準財政規模に対する実質収支額の割合をいう。<u>一般的には3～5%程度が望ましい</u>とされており、実質収支が赤字の場合の比率（赤字比率ともいう）が一定の限度を超える団体は地方債の発行が制限される（起債制限比率とは別の指標による発行制限）。赤字比率が、都道府県においては5%、市町村にあっては20%以上になると、財政再建計画を策定して財政再建を行う場合でなければ地方債をもって公共施設等の建設事業の財源とすることができない。</p>
<p>財政力指数</p>	<p>地方公共団体の財政力を示す指数で、基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の過去3年間の平均値。<b>財政力指数が高いほど</b>、普通交付税算定上の留保財源が大きいことになり、<b>財源に余裕がある</b>といえる（<u>高い方が望ましい</u>）。</p>
<p>経常収支比率</p>	<p>地方公共団体の財政構造の弾力性を判断するための指標で、人件費、扶助費、公債費のように毎年度経常的に支出される経費（経常的経費）に充当された一般財源の額が、地方税、普通交付税を中心とする毎年度経常的に収入される一般財源（経常一般財源）、減税補てん債及び臨時財政対策債の合計額に占める割合。この指標は経常的経費に経常一般財源収入がどの程度充当されているかを見るものであり、<b>比率が高いほど財政構造の硬直化が進んでいる</b>ことを表す（<u>低い方が望ましい</u>）。</p>
<p>起債制限比率</p>	<p>地方公共団体における公債費による財政負担の度合いを判断する指標の一つで、地方債元利償還金及び公債費に準じる債務負担行為に係る支出の合計額（地方交付税が措置されるものを除く。）に充当された一般財源の標準財政規模及び臨時財政対策債発行可能額の合計額（普通交付税の算定において基準財政需要額に算入された公債費を除く。）に対する割合で過去3年間の平均値。<b>起債制限比率が20%以上の団体については、一定の地方債（一般単独事業に係る地方債）の起債が制限され、30%以上の団体については、さらにその制限の度合いが高まる</b>（一部の一般公共事業に係る地方債についても起債が制限される）こととなる（<u>低い方が望ましい</u>）。</p>

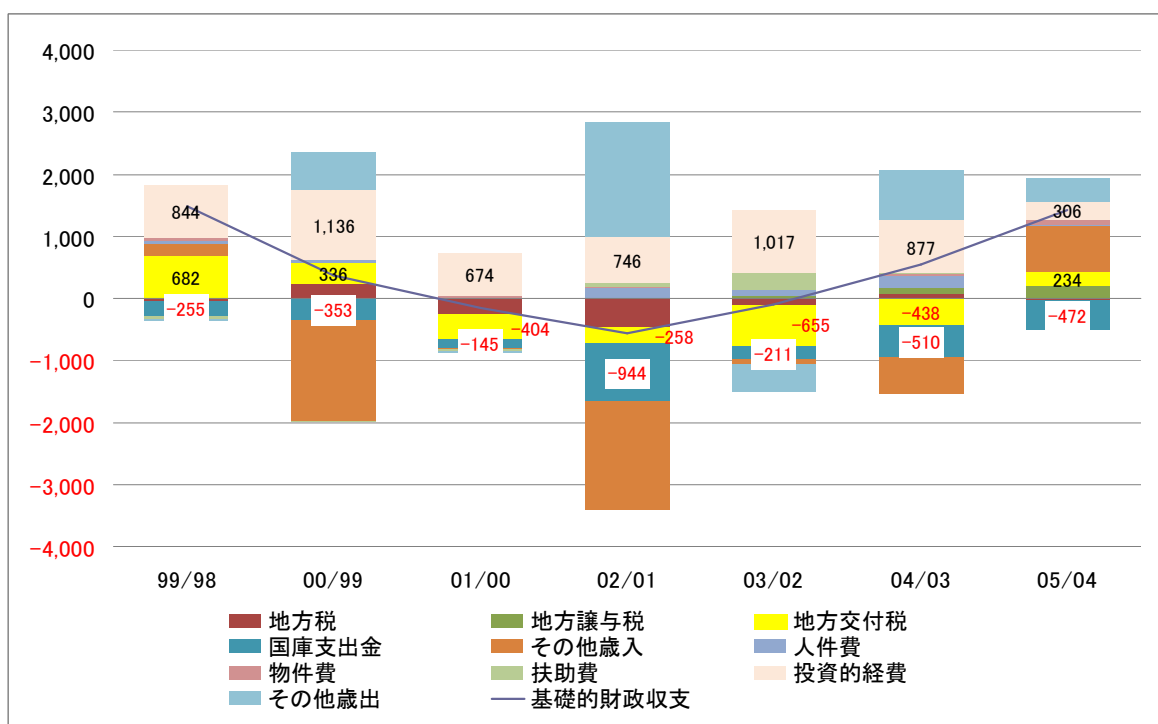
（資料）総務省ホームページ（財政比較分析表）他より作成

一方、基礎的財政収支は2005年度ようやく黒字となり、投資的経費が05/98でほぼ半減するなど経費の削減が進んでいるものの、これに伴う国庫支出金の減少や足下の地方交付税削減などにより、改善効果は相当限られたものにとどまっている（図表3-2）。

このため、基礎的財政収支の歳入総額に対する割合は低位にとどまっており、基礎的財政収支に対する地方債残高はきわめて高い状況にある（図表3-3）。

図表3-2 道の基礎的財政収支の増減要因

（単位：億円）

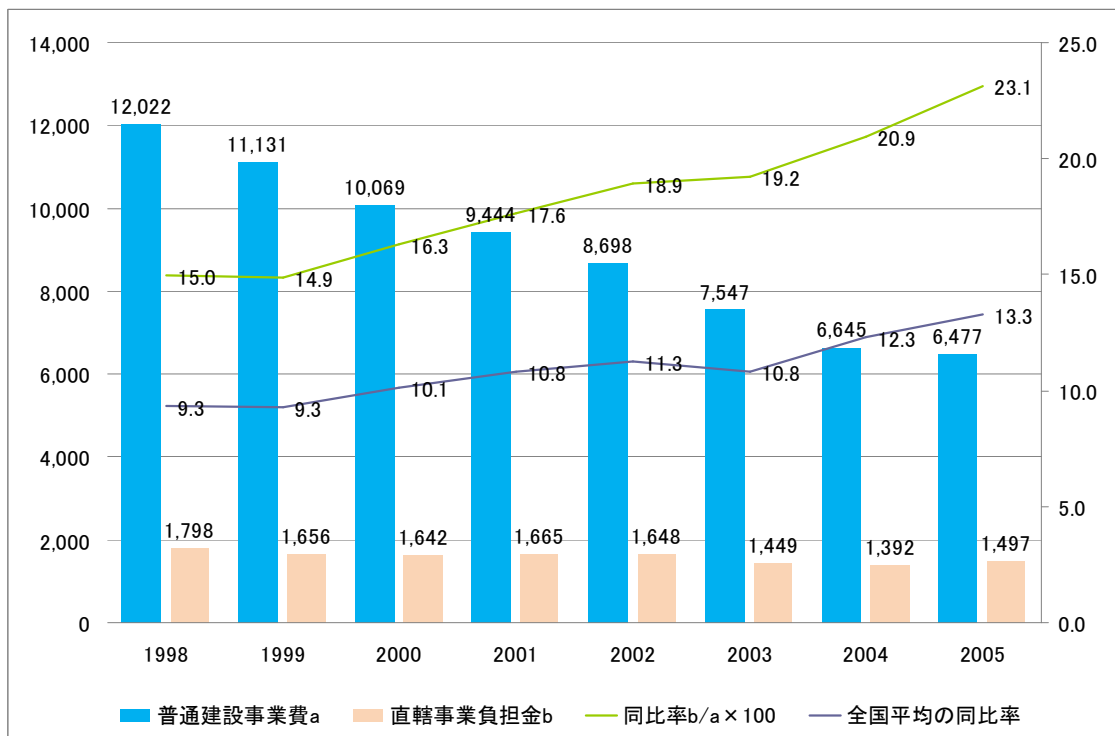


（資料）石井教授作成



こうした中で、普通建設事業に占める直轄事業負担金比率の大幅な上昇など、国による規律づけが大きな制約条件になってきている(図表 3-4)。

図表 3-4 道財政に占める直轄事業負担金の推移(単位：億円、%)



(資料) 石井教授作成

この結果、道債残高は増加を続け、2005年度末で5.5兆円に達しており、持続的な財政運営に向けた方向性は全く見えない状況にある。

このため、公共事業推進や経済・産業政策における道の裁量余地の拡大など抜本的な地方分権の推進や、経済活性化に向けた思い切った特例措置などを含む、民間セクター育成策が極めて重要な課題になっている。

図表 3-5 道債の発行・償還状況(億円、%)

	新規発行額 a	償還額 b	差引増減額 a-b	年度末残高 c	利払い額 d	平均利率	基礎的財政収 支b+d-a
1998	5,937	1,660	4,277	38,804	1,325	3.61	-2,952
1999	4,814	2,108	2,706	41,510	1,332	3.32	-1,374
2000	4,648	2,283	2,366	43,875	1,340	3.14	-1,025
2002	5,257	2,262	2,996	49,349	1,268	2.65	-1,728
2003	5,326	2,336	2,989	52,338	1,200	2.36	-1,789
2004	4,594	2,729	1,865	54,203	1,147	2.15	-718
2005	4,042	3,296	746	54,936	1,064	1.95	318

(資料) いずれも総務省「都道府県決算状況調」をもとに石井教授作成

## (2) 札幌市の財政問題

交付税削減などを中心に一層の地方財政悪化が予想される中であって、人口規模が小さく、財政力に劣る地方公共団体の問題に目を奪われがちになるが、実態としては、道内経済の低迷に加え、社会的弱者の道内各地からの流入などにより、札幌市の財政悪化も深刻な問題となっている点に注目すべきである。

図表 3-1 でみた財政関連主要指標について、他の政令指定都市と比較したものは図表 3-6 である。これをみると、起債制限比率を除く各指標について政令指定都市平均を下回っているが、類似都市との比較でみると、財政力指数と経常収支比率については他都市を下回っている。

図表 3-6 札幌市の財政指標(他の政令指定都市との比較)

団体名	実質収支比率	起債制限比率	財政力指数	経常収支比率
札幌市	0.3	14.8	0.67	96.5
福岡市	1.2	18.1	0.79	91.1
広島市	0.1	14.9	0.77	96
仙台市	0.2	19	0.81	95.9
政令指定都市平均	0.7	14.9	0.83	92.8

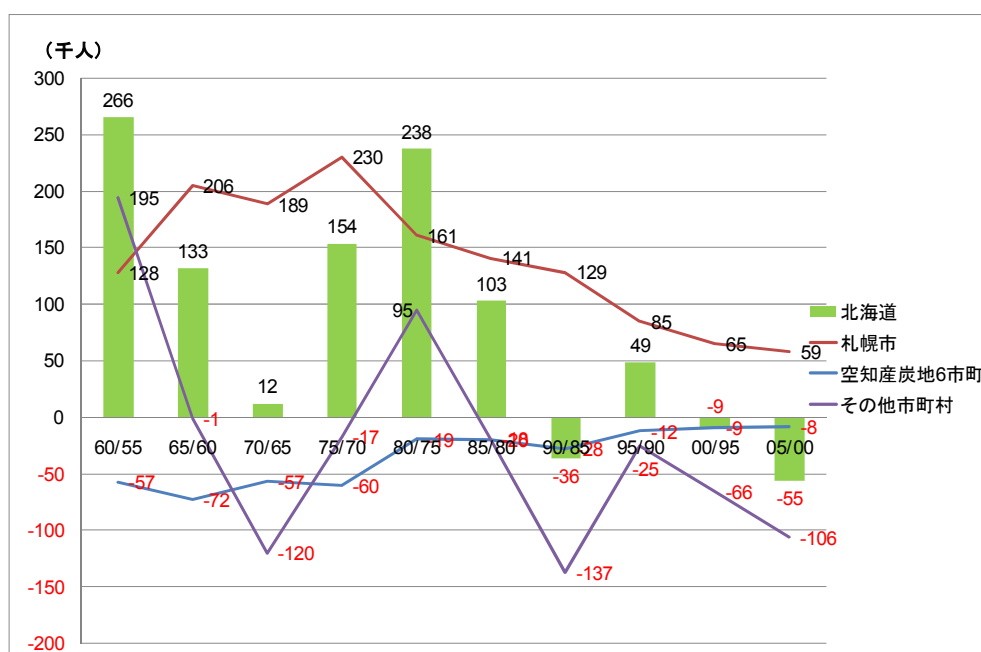
(資料)平成 17 年度市町村決算状況調

図表 3-7 にみるように、北海道全体の人口や空知産炭地域など経済が疲弊する市町村の人口が大きく減少する一方、札幌市の人口はペースこそ落ちてきているものの、こうした市町村からの人口流入により増加基調が続いている。しかし、札幌市の人口構造は、大都市型で若年層の全道シェアが大きいと言え、団塊世代以降のシェアが特になくなりつつあるため(図表 3-8)、今後、税収の落ち込みに加え、近年の生活保護世帯の増加や高齢化対策など福祉需要などの大幅な増加が予想され、さらなる悪化は不可避と考えられる。

これは図表 3-9 にみるように、生活弱者に対する支出である札幌市の扶助費（実数および歳出に占める比率）の増加が顕著であることにも表れている。

このため、受益と負担の連動が弱い現行の地方財政制度の維持がさらに困難になるとみられ、制度改革が不可避になっている。

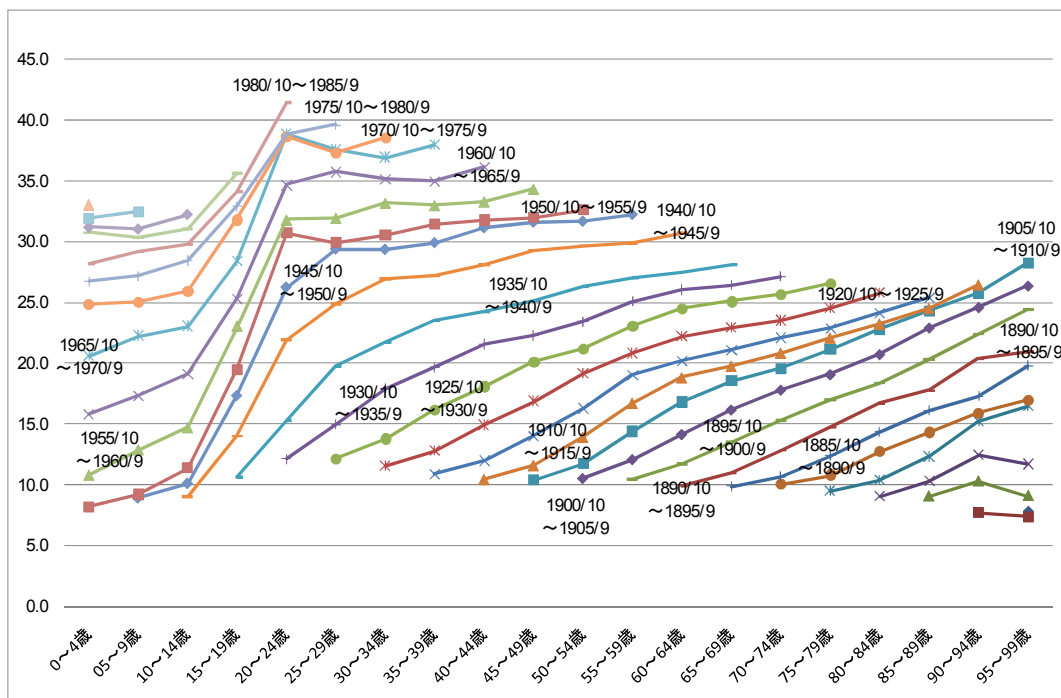
図表 3-7 道内の地域別人口増減



(資料) 国勢調査を基に石井教授作成

図表 3-8 札幌市の 5 歳階級別人口の全道シェアの推移

(単位：%)

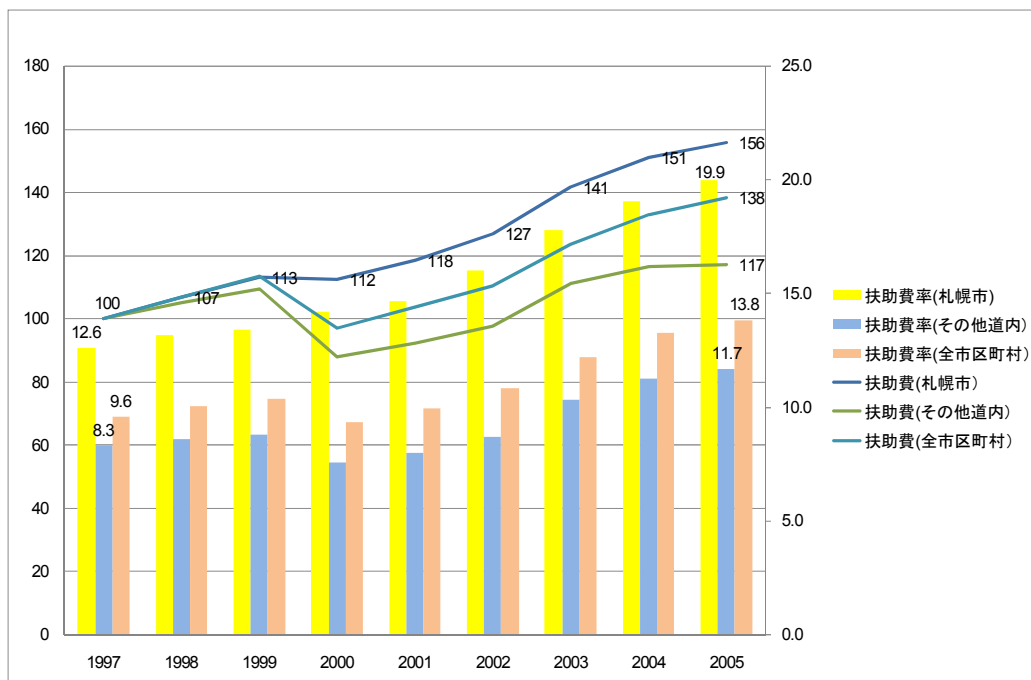


(資料) 図表 3-7 と同じ

\*各折れ線グラフは、誕生年月別のシェアの推移を示している（1980/10～1985/9 の折れ線は、この間に誕生した人口が 0～4 歳、5～9 歳になった時の札幌市における人口が全道に占めるシェアを示している（この年代生まれが直近の国勢調査時点では 15—19 歳になっており、この全道のシェアは、40%強となっていることを示している）。

図表 3-9 道内市町村における扶助費の推移 (1997=100)

(単位 : %)



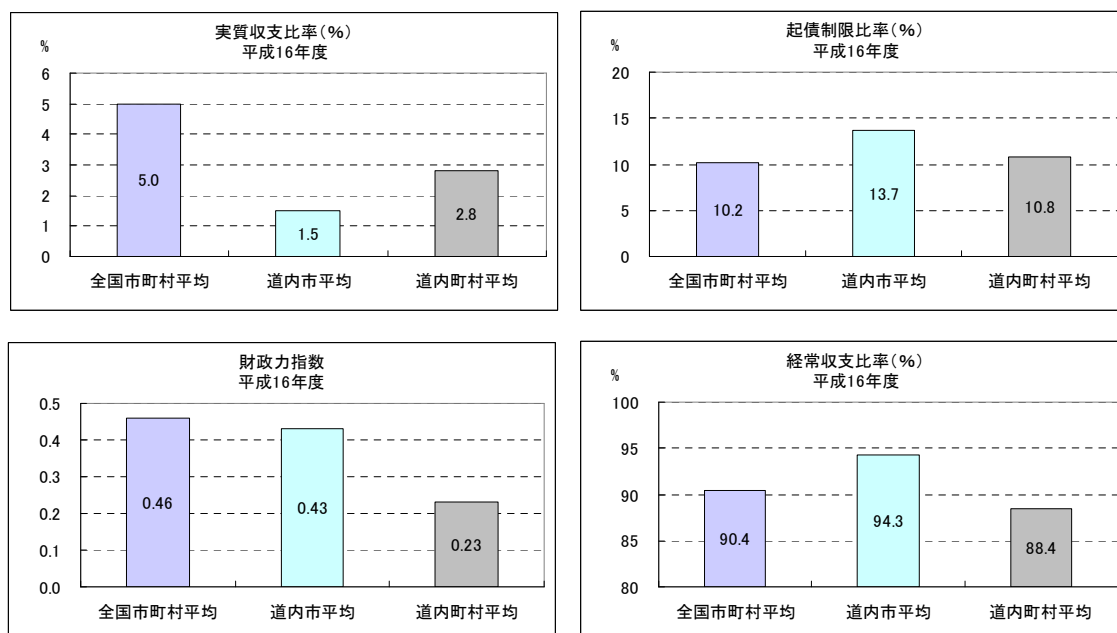
(資料) 総務省「市町村決算状況調」をもとに石井教授作成。

### (3) 道内市町村の財政状況

#### ① 道内市町村の財政状況

道内自治体の財政状況を図表 3-1 でみた 4 つの指標で全国市町村平均と比較すると、経常収支比率の道内市町村平均を除くすべての指標で全国平均を下回っており、厳しい財政運営を強いられていることが伺える。

図表 3-10 道内市町村の財政主要指標の全国との比較

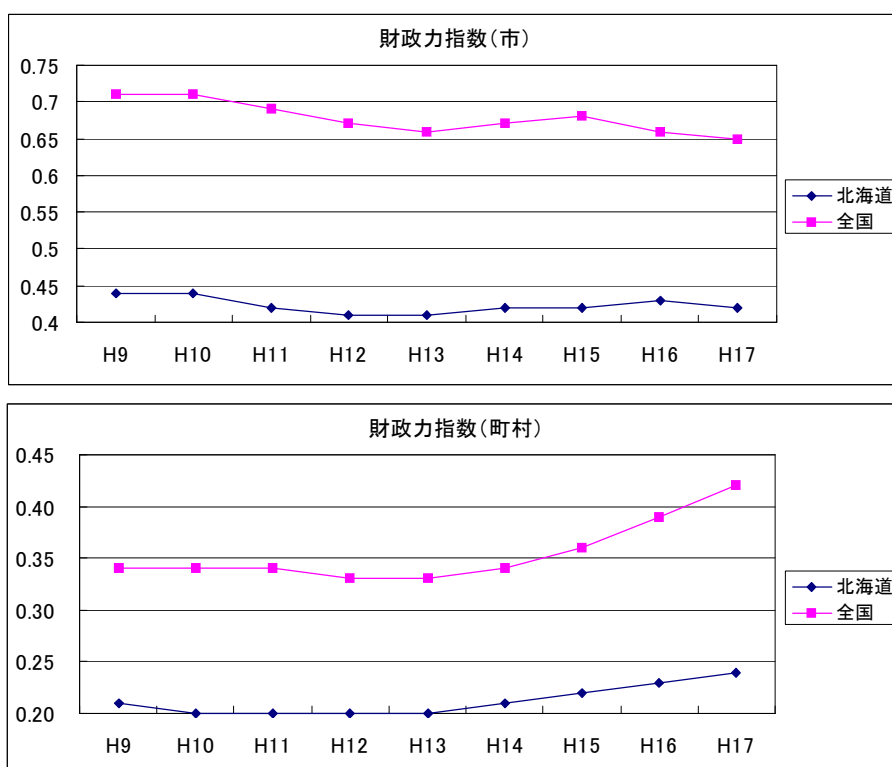


(資料)総務省「市町村決算状況調」(図表 3-12～3-14 まで同じ)

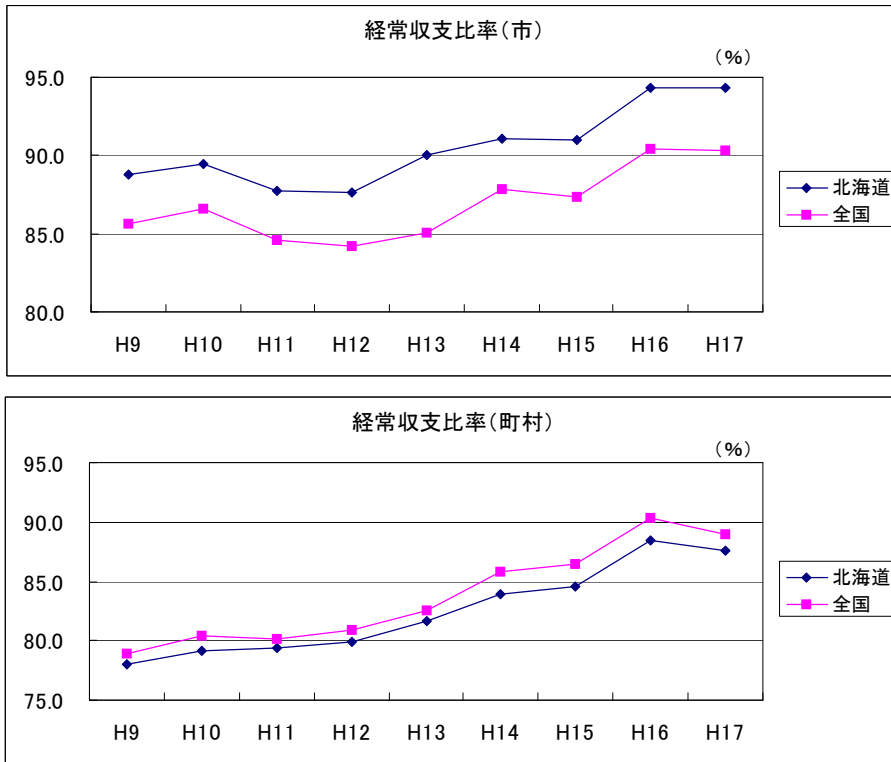
②主要財政指標の推移（全国市町村平均との比較）

総務省が比較可能な指標としている3つの財政指標について平成9年以降の推移をみると、道内町村部の財政力指数のみが改善傾向にあるほか、すべての指標が悪化傾向にある。ただし、道内町村部の経常収支比率は悪化しつつあるも、全国町村部の平均よりも良好な数値となっている(図表3-11)。

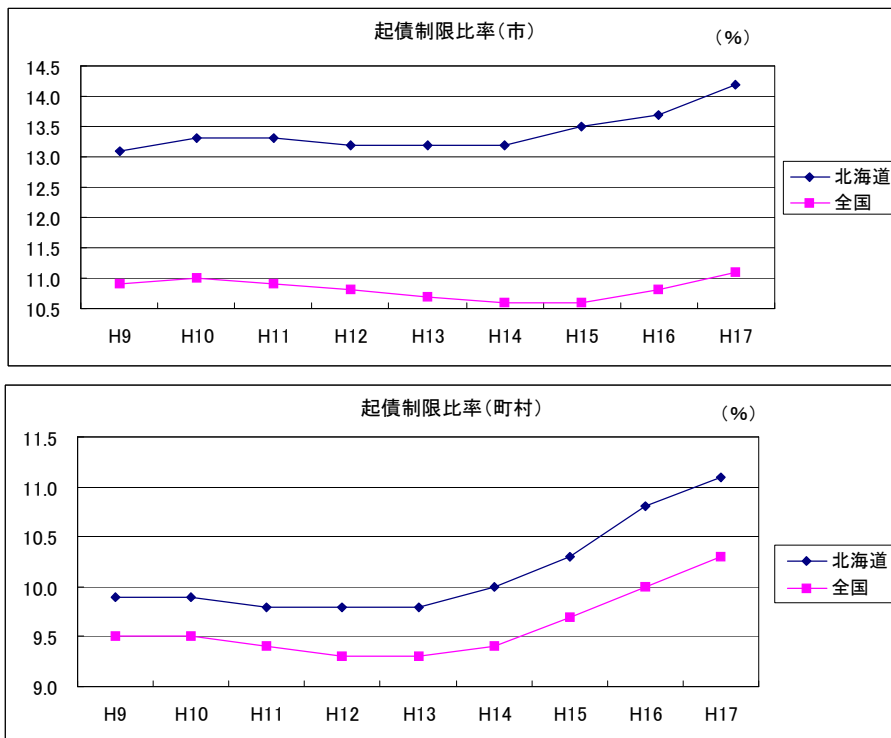
図表3-11 全国市町村および道内市町村の財政力指数の推移



図表 3-12 全国市町村および道内市町村の経常収支比率の推移



図表 3-13 全国市町村および道内市町村の起債制限比率の推移



#### (4) 自治体財政健全化法への対応

今後の自治体の財政破綻を未然に防止するための「自治体財政健全化法」(以下「健全化法」)が平成19年6月に成立した。健全化法は、自治体の財政の健全性を4つの指標で判定し、財政状況の悪化度合いに応じ早期是正措置を発動し、自治体に早めの対応を求めるものである。国による地方財政の監視が強まることで、財政赤字を抱える自治体では行政サービス見直しや住民への負担増などの動きを進める必要性が出てくる。以下に法案の主な内容を整理する。

##### ①健全化判断比率の公表等

自治体の財政の現状を明確化させるために、①実質赤字比率、②連結実質赤字比率(全会計の実質赤字等の標準財政規模に対する比率)、③実質公債費比率、④将来負担比率(公営企業、出資法人等を含めた普通会計の実質的負債の標準財政規模に対する比率)を毎年度、監査委員の審査に付した上で公表しなければならないこととされている。

ここで財政指標については、連結ベースで審査されることとなっており、今までは明確化されなかった公営事業や第三セクターへの貸付や債務保証などの実態も明らかにされることになっている。

このため、先に示した主要財政指標で明らかにされない「隠れ借金」などの問題も表面化し、道内自治体でも不良第三セクターや病院などの赤字規模の大きな公営事業の存在如何では再建団体となる可能性も出てくる。

なお、総務省では、健全化法成立後1年をかけて財政指標の基準値を設定し、政令で定める予定となっている。

##### ②財政の早期健全化

4つの健全化判断比率のうちいずれかが早期健全化基準を超えた場合には、「早期健全化団体」として、財政再建健全化計画を策定する必要がある。計画は議会の議決を経て定め、速やかに公表、総務大臣・都道府県知事への報告を行う必要がある。

提出された計画の実施状況を踏まえ、財政の早期健全化が著しく困難であると認められる場合には、総務大臣または都道府県知事は必要な勧告を行うことができるとされている。

##### ③財政の再生

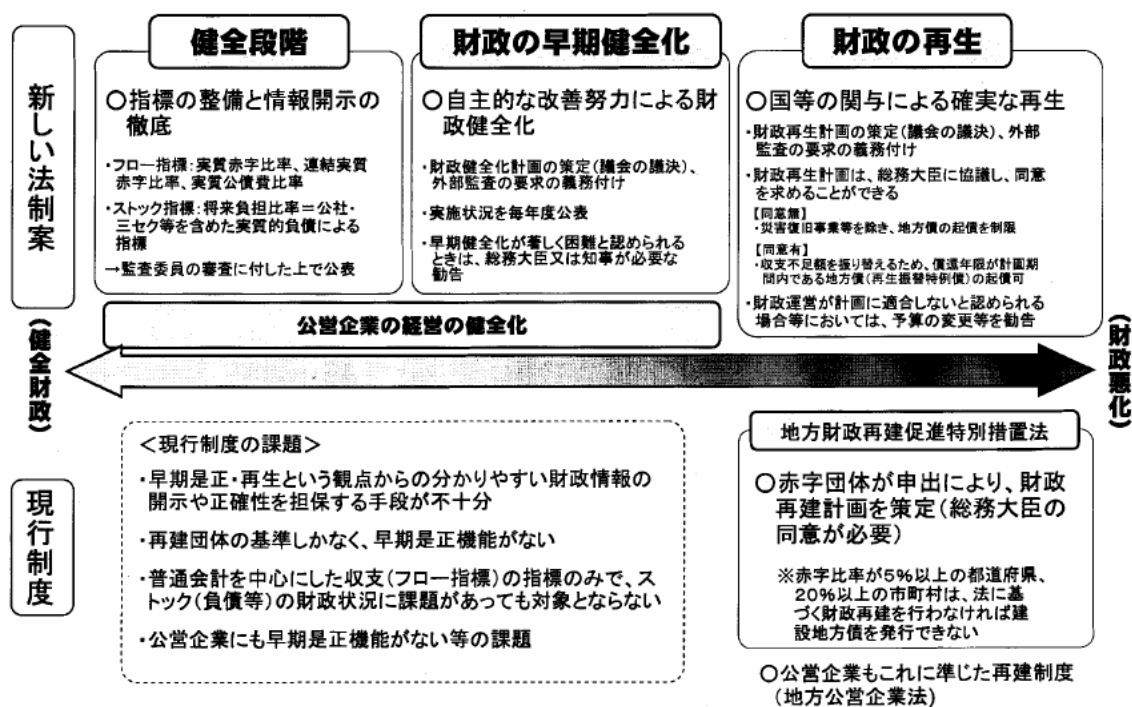
①のうち、将来負担比率を除く3つの健全化判断比率のうちいずれかが財政再生基準以上の場合には、国の監督を受ける「財政再生団体」として位置づけられ、財政再生計画を定める必要がある。再生計画は議会の議決を経て定め、速やかに公表する。また、再生計画は総務大臣に協議し、その同意を求めることができる。

再生計画を定めている地方公共団体(財政再生団体)は、毎年、財政再生計画の実施状況を公表する。

再生判断比率のいずれかが財政再生基準以上である地方公共団体は、財政再生計画に総務大臣の同意を得ている場合でなければ、災害復旧事業等を除き、地方債の起債ができないこととされている。

財政再生団体の財政の運営が計画に適合しないと認められる場合等においては、総務大臣は予算の変更等必要な措置を勧告できるとされている。

図表3-14 自治体財政健全化法の仕組み



#### ④道内の公営企業の経営問題

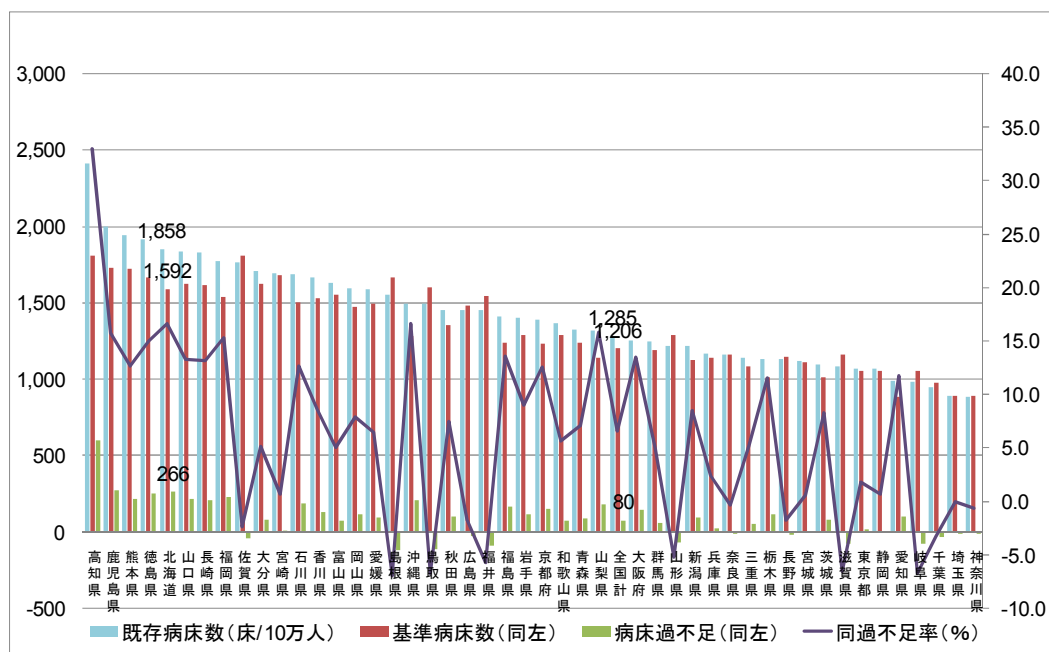
①でみたように、健全化法案では自治体の財政状況について第三セクター等自治体の出資団体の経営状況も含めた連結ベースで審査されることとなっており、公営事業や第三セクターの経営状況も問題となる。

ここでは、病院事業と下水道事業からみた道内の公営企業の問題点について検討する。

##### 1) 病院事業

図表3-15にみるように、道内の病院については、北海道の人口10万人当たり病床数は、1,858床と全国第5位となっている。これに対して、各都道府県が医療圏ごとに必要病床の目安となる基準病床数は、北海道の場合人口10万人当たりで1,592床となっており、病床過不足率は16.7%の過剰となり、北海道は病床過剰地域の一つとして位置づけられる。

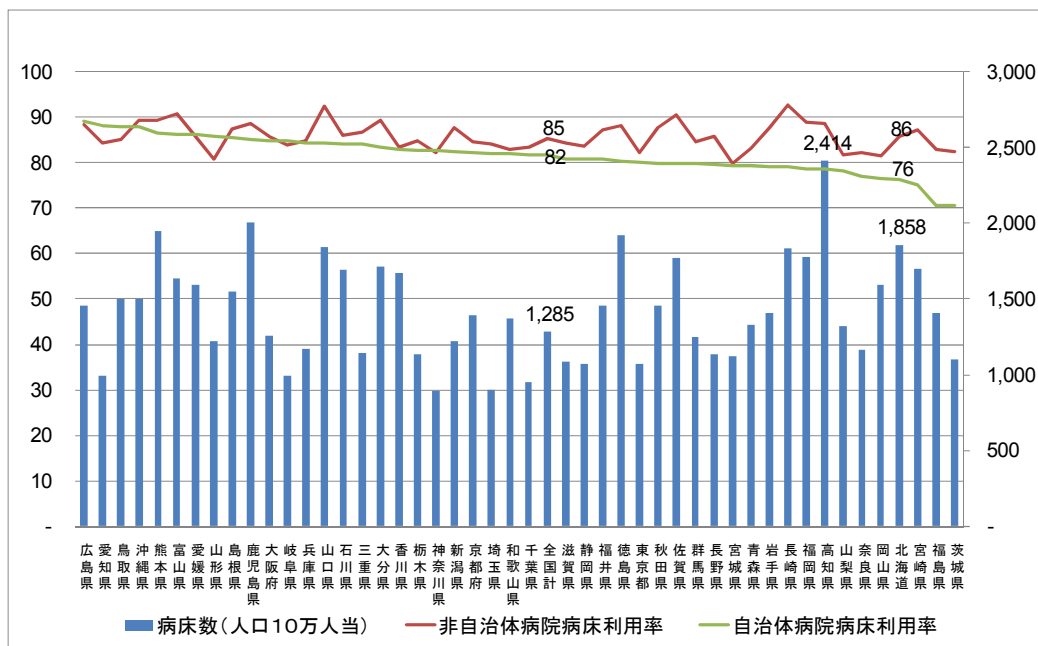
図表3-15 都道府県別にみた人口当りの病床過不足（2003年）



(資料) 総務省「地方公営企業年鑑」などをもとに石井教授作成

次に、北海道における非自治体の病床利用率が86%とほぼ全国平均(85%)並みの水準にあるのに対し、自治体病院の病床利用率は全国平均(82%)を6ポイント下回る76%にとどまっている(全都道府県中下位から4位)(図表3-16)。この要因として先の病床過剰に加えて過疎地域における立地が多いことなどがあげられる。

図表3-16 都道府県別にみた経営主体別病床利用率(2003年)(左軸: %、右軸: 病床数)



(資料)図表3-15と同じ

最後に、病床当たりの医業収益と医業費用の状況を見ると、病床利用率が低いことなどが影響し、北海道の病床当たり医業収益は12.7百万円と全国平均(15.4百万円)の83%にとどまっている(全都道府県中下位から7位)(図表3-17)。

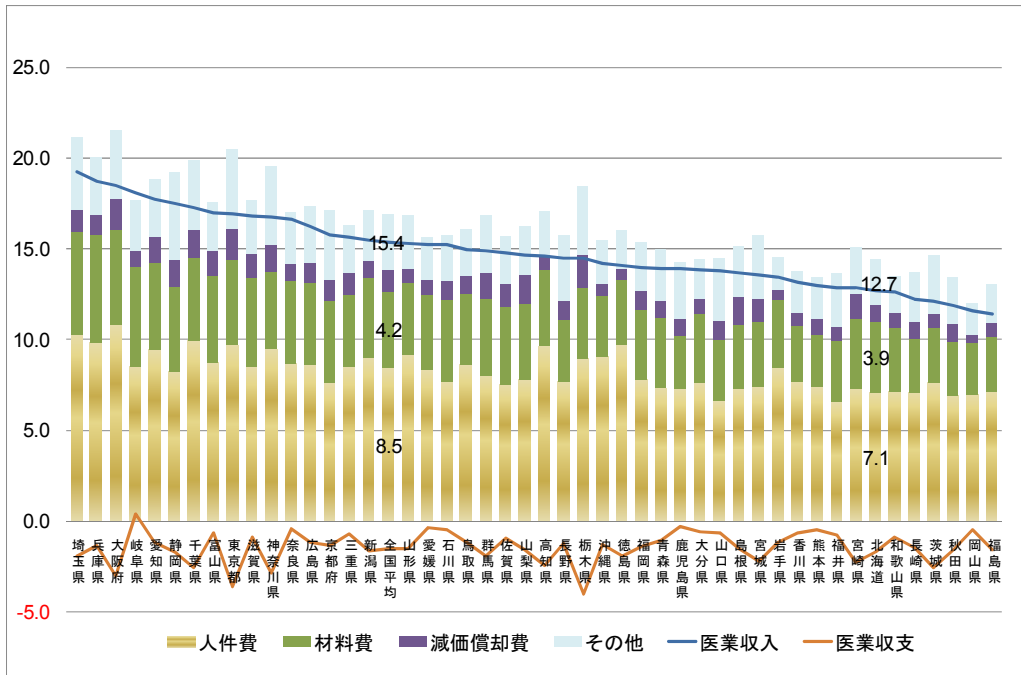
一方、病床当たりの医業費用も14.4百万円と、全国平均(16.9百万円)の85%にとどまっているものの、差引した医業収支は▲1.7百万円になっている。実数の医業収支は▲295億円と2003年度の自治体病院全体の赤字(▲3,615億円)の8.2%に及んでいるが、低利用率による影響が強く表れているとみられる。

また、図表3-18にみるように、病院が発行している企業債等の残高は全国トップであるなかで、キャッシュフローがマイナスとなっており、今後の人口減少も踏まえると、中長期的視点での自治体負担も大きい。

自治体病院の赤字の大半は、人件費と設備費(償却金利負担)の官民格差によって説明でき、これまでの民営化はこうした面を是正することで一定の成果を上げてきているものの、北海道においては、まずは統廃合なども含むマクロの需給調整に踏み込んでいかないと、持続可能な形での医療体制は確立しえない状況にあると考えられる。

図表3-17 自治体病院の1床当たりの医業収支（2003年）

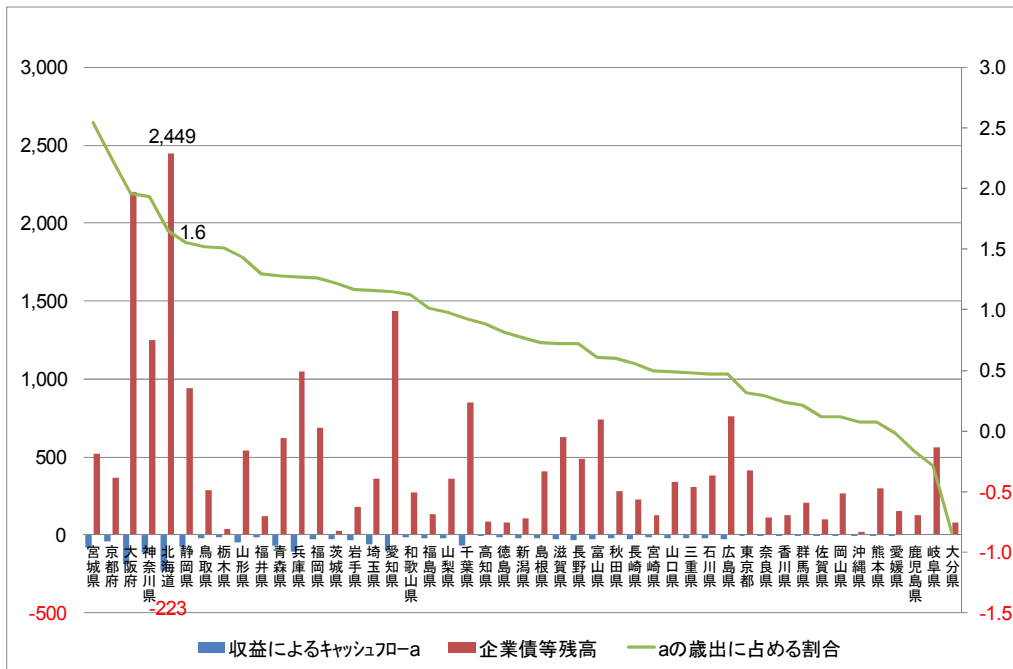
（単位：百万円）



（資料）図表 3-15 と同じ

図表3-18 キャッシュフローと企業債等残高（2005年）

（単位：百万円、%）



（注）1.上記は市町村経営分のみを集計。

2.キャッシュフローは、経常収支－減価償却費＋他会計繰入金（収支にかかるもの）で算出。

3.歳出に占める割合は、病院を運営する市町村の計を用いて算出。

（資料）図表 3-15 と同じ





下水道事業は投資負担が重く、人口密度の小さい北海道においては、より事業性確保は難しい状況にあり、これから整備を進めなくてはならない事業は、より厳しい状況に置かれる可能性が高い。また、これまでの投資負担と下水道処理料水準のかい離は大きいと言え、この水準を埋めることから当該事業の再構築を始めていく必要がある。

図表 3-22 下水道種別に応じた道内下水道事業の経営実態（単位：百万円）

	営業収益	補助金繰入 前経営収支	他会計補助 金b	減価償却費 c	キャッシュフロー a+b+c	下水道使用 料収入d	汚水処理費 (除償却費)	償却費f	収支差 d-e	収支差 d-(e+f)	有収水量当 使用料	有収水量当 処理費(除償却)	有収水量当 処理費	
適用	公共下水道	84,623	-4,998	10,368	28,696	34,066	50,210	26,773	28,696	23,438	-5,258	128	68	141
	特定環境公共下水道	245	-855	238	412	-205	244	686	412	-442	-854	110	309	495
	個別排水処理施設	5	-35	35	23	23	5	17	23	-12	-35	70	222	526
非適用	公共下水道	20,280	-5,290	13,495		8,206	15,275	21,182	<b>14,704</b>	-5,907	<b>-20,611</b>	159	221	<b>374</b>
	特定環境公共下水道	2,765	-3,754	6,444		2,690	2,620	6,474	<b>5,817</b>	-3,854	<b>-9,671</b>	159	393	<b>746</b>
	特定公共下水道	225	-493	0		-493	225	414	<b>585</b>	-189	<b>-775</b>	165	303	<b>731</b>
	農業集落排水施設	949	-947	1,397		450	929	2,056	<b>1,715</b>	-1,127	<b>-2,842</b>	157	348	<b>638</b>
	漁業集落排水施設	116	-229	186		-43	113	420	<b>345</b>	-307	<b>-652</b>	147	547	<b>996</b>
	特定地域生活排水処理施設	6	-27	15		-13	6	11	<b>5</b>	-4	<b>-9</b>	159	266	<b>393</b>
	個別排水処理施設	252	-321	317		-5	252	588	<b>162</b>	-336	<b>-498</b>	135	316	<b>403</b>
	計	109,468	-16,949	32,495	29,131	44,677	69,879	58,621	<b>52,464</b>	11,258	<b>-41,206</b>	135	113	<b>215</b>

(資料) 図表 3-15 と同じ

### (参考)道内自治体の再建団体転落可能性

道内市町村では、夕張市が財政再建団体に転落したこと、さらに①でみた健全法案制定の動きとあいまって財政危機の懸念が高まっている。

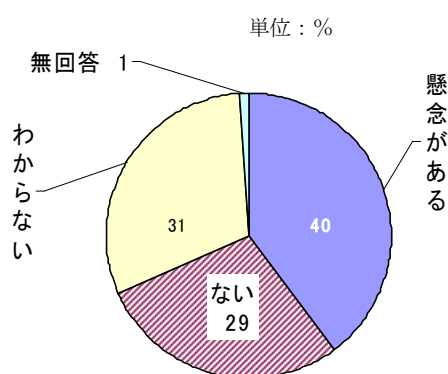
日本経済新聞社では、健全化法案が明らかになる前であるが、平成18年5～6月にかけて道内市町村の首長を対象にアンケート調査を行い、再建団体への転落懸念、懸念される時期、進捗が遅れている市町村合併可能性について調査している。

これによると、財政再建団体に転落する可能性がある自治体は回答自治体の40%（67団体）にも及んでいる。また転落する時期も2010年までの回答が4割と比較的早期になると懸念している。

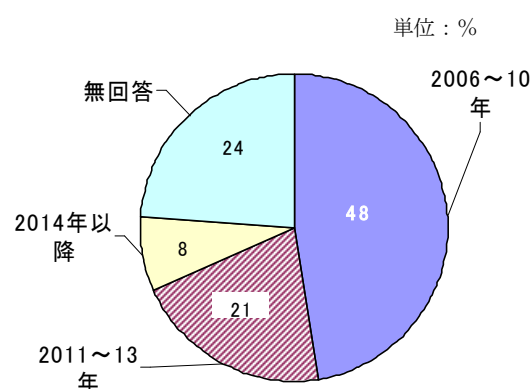
一方、これまで合併しなかった市町村に対する合併意向に関するアンケートでは、（合併を）検討している市町村は12%に留まっており、今後合併したいを含めても43%と半数以下に留まっている。

図表 3-23 道内自治体の財政再建団体転落可能性等のアンケート結果

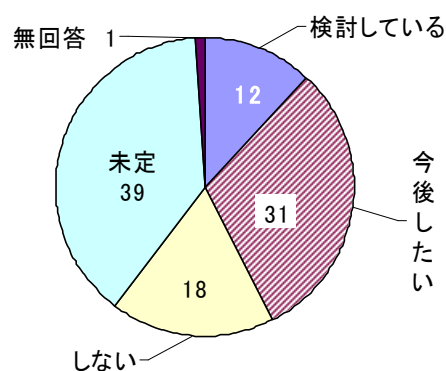
①財政再建団体に転落する懸念



②再建団体転落が懸念される時期



③市町村合併の検討状況（平成18年3月末までに合併しなかった市町村）



(資料)「日本経済新聞」平成18年7月19日付け記事

### (5) 今後の課題

これまでにみたように、北海道の自治体財政は全国と比較して厳しい状況にあり、アンケート結果にみるように夕張市のような再建団体に転落する危機感を有している自治体も多い。

また、歳入・歳出面から北海道の財政上の問題をみると、道内自治体の財政は産業構造の特性等から歳入に占める地方税の比率が低く（図表 3-24 にみるように 22.1%と全国ワースト 9 位に位置する）。逆に、交付税への依存度が高い。

歳入総額に占める交付税額（地方交付税の普通と特別の合計額）の比率をみると、北海道は 27%と全国 11 位と、全国平均の 15.4%を大きく上回っている。

先に見たように交付税制度が疲弊化するなかで、交付税依存度の高い北海道は厳しい財政運営を強いられることが想定される。

一方、歳出面では全国を上回る高齢化の進展により、社会保障費の増加が全国以上に高くなることが想定され、歳入・歳出のバランスが全国以上に悪化することが想定される。

図表 3-24 歳入に占める地方税および交付税の比率（全国都道府県における北海道の位置）

順位	都道府県名	歳入に占める 地方税比率(%)	順位	都道府県名	歳入に占める 交付税比率 (%)
1	島根県	17.3	1	岩手県	32.6
2	秋田県	20.1	2	高知県	32.5
3	沖縄県	20.3	3	秋田県	31.9
4	高知県	20.3	4	青森県	31.2
5	鹿児島県	20.4	5	山形県	30.9
6	長崎県	20.6	6	鹿児島県	30.4
7	宮崎県	21.6	7	島根県	29.9
8	鳥取県	21.9	8	熊本県	28.1
9	北海道	22.1	9	鳥取県	27.4
			10	長崎県	27.3
			11	北海道	27.0

(資料)総務省

## 4. 北海道における財政の持続性確保に向けて

### (1) 公的サービスの重点化・効率化

北海道において狭義の社会資本整備については、今日までに骨格的な交通体系などは概成されてきており、機会均等確保のための条件整備は必要としても、今後は維持補修・再活用などに順次比重を移していく必要がある。

その際、住民の多様なニーズへの対応や、ハード重視からソフト重視への転換や、国と地方の役割分担の見直しが不可欠なほか、NPOなどの多様な民間主体の参画も重要になる。

個別事業の実施に際しては、フローの経済効果はもとより、インフラとしての効果重視が必要で、そのためには、費用便益分析などを通じた事業評価が不可欠になる。

同時に、サービスの広域化・複合化や、公民連携手法（PPP）の活用なども、効率化に欠かせない手法になる。

こうした動きの背景には、欧米において積極的に推進されている NPM（New Public Management）<sup>3</sup>の流れが重要になる。

PPP（公民パートナーシップ）の具体的事業手法としては、従来の官民共同出資（第3セクター）などに加え、公共領域において設計・建設・運営などを一体的に民間に委ねる PFI、指定管理者<sup>4</sup>などが新たな展開方向として全国で動き出している。PPP 活用の最も重要なポイントは、「透明性の確保」「関係者による適切なリスク分担」「政策性と事業性の両立」である。

事業性評価のポイントはキャッシュフローとなるが、現在事業環境が厳しくなっている公立病院事業などでも PPP 活用による成功事例も出ており、先の公営事業の見直しを進める上でも今後検討が必要である。

最近の自治体の例をみると、行政が担っていたサービスのうち、可能なものはすべて民間に担わせるという方向が出ている。千葉県我孫子市は、平成 18 年 2 月に、市が手がける約 1200 の事業すべての内容、事業費、担当者の人件費等を公開し、市に代わって業務

---

<sup>3</sup> 1980 年代のイギリスのサッチャー改革に始まる行革路線の総称。公共サービスの民営化、外部（エージェンシー）化にみられるように、競争原理の導入、政策立案と実施の分離、成果の事後評価などを特徴とする。ニュージーランドなど英連邦諸国に波及したため「ウエストミンスター・モデル」ともよばれ、アメリカや日本など OECD 諸国の多くが影響を受けている。国民は有権者というより顧客・消費者・ユーザーとされ、サービスの向上と効率化が重視される。[株式会社自由国民社 現代用語の基礎知識 2006 年版]

<sup>4</sup> 地方自治法第 244 条の改正（平成 15 年 9 月施行）により創設された制度。

公の施設の管理は、これまでは公社など公的な団体にしか管理委託ができなかったが、指定管理者制度の創設により、民間事業者をはじめ NPO 団体やボランティア団体など、幅広く管理を委任することができるようになった。指定管理者制度では、管理を委託するのではなく、指定管理者が地方公共団体に代わって管理を行う（代行する）ということになる。これまでは地方公共団体以外には認められていなかった使用の許可という行政処分の一部についても、指定管理者に委任することができるようになる。この制度を導入することで、民間事業者のノウハウを活用し、各施設でより一層サービスを向上させることや管理経費を節減することなどが期待されている。

（内閣府 HP <http://www8.cao.go.jp/pfi/tebiki/shiryou/yougosyuu/yougosyuu01.html>）。

を担える民間企業や市民団体を公募、民間企業サイドで独自の運営ノウハウの提案を行う「提案型公共サービス民営化制度」を発足させている。市ではその提案を受けて、外部の委員会で採否を決め、民間が行政に代わってサービスを担うこととなり、財政支出の縮減を図ることができるとしている。これまでの行政サービスのアウトソーシングは、官側で対象事業を選定し、民間の担い手を公募していた方式に対して、官と民の役割を基礎から見直している点で注目される。NPOや地域の住民組織など民間の担い手も多様化するなかで、このように全国の個別レベルの自治体ではより先進的に民間を活用し、行財政運営の効率化を目指す動きが広がっている。

なお、今後は信用力に乏しい小規模自治体などでは、現在の地方債（一般財源債）の発行が極めて困難となる事態も想定され、民間資金の活用という観点からも、レベニューボンド（事業目的別歳入債券）のような個別事業のキャッシュフローに依存し、団体の信用力に依存しないファイナンススキームの確立が必要になってくると思われる。レベニューボンドは、事業毎に債券を発行し、民間資金を公的な事業に呼び込み、その債券の金利（配当）は、事業からのネット収入を充てるというもので、効率の悪い事業を排除する効果も期待しうる。

## （２）地方分権のさらなる推進

上記の公的サービスの重点化等を進める上でも、地域が主体性を持って改革に取り組んでいくことが不可欠であり、「自己決定」と「自己責任」を基本とする制度的な枠組みを構築し、さらなる地方分権を検討する必要がある。この面で、北海道では進展が遅れている市町村合併などによる基礎自治体のガバナンス能力の向上に加え、「道州制」が導入された場合の経済政策などの実効性確保などが不可欠である。

社会資本の整備等に際しても、ナショナル・ミニマムの水準見直しを前提にした財政トランスファーの縮小などが不可欠になるが、これまでのような国の意向に沿った予算執行ではなく、地域にとってどう役立つかという意思決定を自分たちでできるようになれば、地域経済にとって大きなインパクトになる。道州制の議論においても、地方自治体自身が「自己決定」、「自己責任」という地方分権の本旨を踏まえた思考そして行動をとらなければ絵に描いたもちに終りかねないことを銘記すべきである。

## （３）自立的な経済構造の確立

これまで北海道を支えた財政トランスファーへの依存は不可能であり、地域経済の基盤強化、自立を促す構造改革が不可欠である。

地域産業の高付加価値化（＝企業の収益力強化）という観点からは、知的資源の活用が重要となり、この点で大学などを核とした研究成果や技術シーズの事業化、優位性のある産業集積の活用などが重要となる。

一方、高齢化などの地域ニーズ変化に対応して、地域住民の利便性向上を図る課題解決型の新商品・サービスの事業化（福祉サービス等のコミュニティ・ビジネス）や教育などの人材育成事業などは、雇用などの面では公共投資よりも高い域内効果が期待される。地域レベルでこうした規模は小さくても効果の大きな事業創出を図っていくことも必要である。

また、財政逼迫のなかで、新たな社会資本整備の重点化が必要であり、費用便益の検証などにより、道内産業の付加価値向上にも寄与し最終的には税収増につながるような地域全体への効果の大きな社会資本整備を重点的に行う必要がある。