

論 説

地方財政健全化法と自治体財政への影響 —北海道市町村の事例を中心に—

川 瀬 憲 子

はじめに

2007年の通常国会で「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」（2007年6月22日法律第94号。以下、地方財政健全化法と略称）が成立した⁽¹⁾。北海道夕張市が財政再建団体に指定されるといういわゆる「夕張ショック」にみられるように、自治体財政破綻が表面化したことで、地方分権の名の下に地方版構造改革の流れが全国的に加速化している。

「三位一体の改革」から地方財政健全化法制定への動きを考える上で、最も重要な問題はこの「夕張ショック」である。夕張市財政破綻に至る間での経緯やその実態については、すでに保母武彦らの研究で明らかにされているが⁽²⁾、「三位一体の改革」による影響⁽³⁾や地方財政健全化法制定以降の全国の自治体財政や市民生活に及ぼされている影響についてはまだ未解明なままである。とくに強調しておかなければならないのは、自治体の財政破綻の要因を単なるモラル・ハザードとして論じるべきではないという点である。経済のグローバル化、サービス経済化、少子高齢社会への転換、地域経済の相対的衰退、国の政策的諸要因や国と地方の財政関係など、政治経済における構造的諸要因と関連づけなければならない⁽⁴⁾。中でもとくに重要なのが、「三位一体の改革」における国と地方の財政関係の変化との関連である。

本稿では、夕張市財政破綻から地方財政健全化法に至るまでの過程を中心にその政治経済的意味を整理し、北海道内市町村の事例を中心に、国と地方の財政関係の再編過程における自治体財政や市民生活に及ぼされる影響について検証することを課題としている。

(1) 「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」の施行に伴って、従来の「地方財政再建促進特別措置法(1955年制定)」は廃止されることになる。

(2) 夕張市の財政破綻に関しては、保母・河合・佐々木・平岡(2007)が詳しい。

(3) 「三位一体の改革」と政府間財政関係については、拙稿(2008)、『三位一体の改革』と政府間財政関係—『平成の大合併』から地方財政健全化法への動きを中心として』『経済研究』(静岡大学)第12巻第3号を参照。

(4) 1975年にニューヨーク市財政が破綻した当時から1990年までの間、C. BrecherやR. Hortonらニューヨーク大学を中心とした研究グループで、毎年Setting Municipal Prioritiesが発行され、地域経済や自治体の各行政サービスに関して詳細な構造分析を行い、提言が行われていた(Charler Brecher and Raymond Horton eds., *Setting Municipal Priorities*, New York University Press, 1975-1990)。

1. 夕張市財政破綻と地方財政健全化法の制定

(1) 地方財政健全化法の制定と自治体財政

夕張市が財政破綻するといういわゆる「夕張ショック」から1年後の2007年6月15日に、地方財政健全化法が成立した。2006年7月に「地方分権21世紀ビジョン懇談会」の報告書において、「再生型破綻法制の早期整備」を3年以内に行うことが提起され、それを受けた形で、「骨太の方針2006」に「再建法制の見直し」が盛り込まれた⁽⁵⁾。同年8月に総務省「新しい地方財政再生制度研究会」が設置され、12月に報告書がまとめられた。これをもとにした法律案が第166回国会にて成立したのである。同法が施行されれば、従来の地方財政再建促進特別措置法が廃止されることになるが、従来の法案が制定されたのはいわゆる「昭和の大合併」(1953年～1956年)が推進されていた1955年のことであった。今日においても「平成の大合併」が推進されており、一連の市町村合併推進政策の一環とみることもできる。一般的には、モラル・ハザードに陥っている自治体財政の早期健全化を図ることが目的とされており、それが「三位一体改革」による交付税削減や国庫補助負担金の廃止・整理合理化等と相まって自治体財政に多大な影響を及ぼすものとなっている。そこでまず、次年度から施行される地方財政健全化法の概要を示しておきたい。

同法の第1条では、「地方公共団体の財政の健全性に関する比率の公表の制度を設け、当該比率に応じて、地方公共団体が財政の早期健全化及び財政の再生並びに公営企業の経営の健全化を図るための計画を策定する制度を定めるとともに、当該計画の実施の促進を図るための行財政上の措置を講ずることにより、地方公共団体の財政の健全化に資することを目的とする」とされる⁽⁶⁾。現行の地方財政再建促進特別措置法によると、赤字比率が5%以上の都道府県、20%以上の市町村は法に基づく財政再建を行わなければ建設地方債が発行できないことになっている。総務省の説明によると、わかりやすい財政情報の開示等が不十分であること、再建団体の基準しがなく、早期是正機能がない上に、普通会計を中心にした収支の指標のみで、ストック(負債等)の財政状況に課題があっても対象とならないこと、公営企業に早期是正の機能がないなどの現行制度の問題点を改善するものとされる。

同法によると、健全段階から指標の整備と情報開示の徹底、財政の早期健全化に向けた自主的な改善努力が求められることになる。とくに、従来の一般会計に加えて特別会計も含んだ連結決算で、財政健全性を示す新たな4つの指標が設けられた。2008年度から適用される新たな4つの指標は以下の通りである⁽⁷⁾。

①実質赤字比率(普通会計の実質赤字の標準財政規模に対する比率)

(5) 地方分権21世紀ビジョン懇談会(2006),『地方分権21世紀ビジョン懇談会報告書』(7月3日)。

(6) 「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」(2007年6月22日、法律第94号)。

(7) このほか公営企業会計に関わる指標としてが資金不足比率が加えられる。詳しくは、総務省自治財政局(2007)「地方公共団体財政健全化法」関係資料(6月)参照。

- 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（地方債元利償還金・準地方債元利償還金の標準財政規模に対する比率で、ごみ処理事業などの一部事務組合や広域連合の事業会計まで対象が拡大された）
 - 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で、土地開発公社や観光関係などの第三セクターの債務保証や損失補償額まで対象となる）
- 同法では、上記のうちのいずれかが早期健全化基準以上の場合には、財政健全化計画を定めなければならないことになっており、毎年度、その実施状況を議会に報告して公表することとなっている⁽⁸⁾。また、地方債の起債制限も受けることになり、個別外部監査契約に基づく監査を求めなければならない。健全化判断比率の公表は公布後1年以内とされ、2007年度決算からとなる。他の義務付け規定については、地方自治体の予算編成機会の付与等の観点から、2008年度決算に基づく措置から適用するとなっている。

こうした連結決算の適用で最も問題となるのが、土地開発公社のもつ長期累積債務、特に「塩漬け用地」である。土地開発公社は、公有地拡大推進法に基づいて、自治体が事業用地として利用する土地を先行取得目的で設立されたものである。2006年4月1日現在で1,127社存在するが、土地開発公社が取得して10年以上も未利用地のまま放置されている土地の保有額は、2006年3月現在で2兆4,739億円にもなる⁽⁹⁾。中でも金額にして最も高いのが横浜市（2,298億円）であり、住民一人当たりで換算すると6万4,000円となる⁽¹⁰⁾。横浜市では、横浜駅とみなとみらい駅の間に位置する旧国鉄高島ヤード跡地（1,500億円）などを抱えているが、こうした1980年代に旧国鉄の民営化に伴って民活型都市開発目的で取得した自治体用地は各地に存在している。1980年代から1990年代にかけて国策としてとられた内需拡大政策や景気対策を受けて、全国の自治体で実施された地域開発事業や土地開発公社の損失処理などが迫られることになる。

しかしその一方で、公営事業会計の中でも多額の赤字を抱える公立病院会計や国民健康保険会計等の見直しが急速に進んでいる。公立病院に関していえば、総務省は、公立病院の経営改善のためのガイドライン（指針）を年内にまとめ、自治体に対し、経営指標の数値目標を設定した「改革プラン」を2008年度中に策定するよう促す方針を打ち出した。その方向性は、①経営効率化、②地域の中核の病院と各病院が機能を分担して連携する、再編・ネットワーク化、③民間への譲渡や地方独立行政法人化などの経営形態見直しの3つであり、経営効率化については3年、再編や組織見直しでは5年という期限が定められることになっている。そもそも公立病院は、民間では採

(8) 連結実質赤字比率は、早期健全化団体の基準が市町村では16.25～20%、再生団体の基準が30%以上とされている。また、実質公債比率ではそれぞれ25%、35%以上という数値が示されており、前者が46自治体、後者が3自治体にのぼる。（「自治体『財政破綻』で基準」『日本経済新聞』2007年12月8日付朝刊）なお、2006年度から導入された実質赤字比率はそれぞれ11.25～15%、20%とされている。

(9) 総務省資料による。

(10) 「自治体破綻」『エコノミスト』第85巻第11号(2007年2月27日)、毎日新聞社による。

算が合わない地域での医療を担うところが多く、効率化が徹底されれば、公立病院のリストラや廃止が急速にすすむことになる。

公立病院改革懇談会（2007年7月23日）に提出された総務省の資料によると、病院事業に対する一般会計予算からの繰出分として、①建設改良に要する経費、②へき地医療の確保に要する経費、③救急医療に要する経費、④附属診療所の運営に要する経費、⑤結核病院・精神病院の運営に要する経費、⑥高度医療等に要する経費、⑦附属看護師養成所経費、⑧院内保育所運営経費、⑨保健衛生活動費、⑩経営基盤強化に要する経費が地方財政計画に計上されている。病院関係の地方財政計画は、2002年度には6,314億円であったのが、2007年度には6,063億円にまで、「三位一体の改革」による交付税額の抑制によって251億円も圧縮されている（表1による）。新しい地方財政健全化法の施行を前に、これを大幅に見直そうというものである。

表1 病院関係地方財政計画の推移

(億円)

	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度
建設改良	2,699	2,659	2,705	2,766	2,712	2,717
へき地	113	117	117	128	125	126
結核・精神	706	706	709	637	645	600
高度医療	889	917	934	893	860	853
看護師養成等	264	256	265	257	239	259
救急病院	793	770	763	777	802	784
経営基盤強化対策	850	696	661	671	747	724
合計	6,314	6,121	6,154	6,129	6,130	6,063

(資料) 厚生労働省資料による。

表2により都道府県や市町村などが運営する公立病院についてみると、その数は1,060で（2005年10月現在）、病院全体（9,026）の12%を占め、病床数では約25万床と15%にも及んでいる⁽¹¹⁾。へき地医療拠点病院では公立病院が7割を占め、救急・災害医療でも重要な役割を担っている。2005年度決算では、自治体の病院事業の3分の2で計約1,600億円の経常損失が出されているが、自治体は一般会計からの繰出金によって公立病院の運営を支えてきた。地方財政健全化法の制定で、公立病院事業会計も連結して評価されることになり、そのさらなるリストラが行われようとしている⁽¹²⁾。

また国民健康保険については、全国市長会の市対象の調査によると、一般会計から総額にして1兆円以上が国民健康保険事業会計に繰入れられて運営される構造になっている。国民健康保険については加入者の高齢化や平均所得の減少がすすんでおり、国民健康保険に関わる国庫補助負担

(11) 総務省(2007), 「公立病院改革懇談会」(7月23日) (<http://www.soumu.go.jp/c-zaisei/hospital/pdf/>)

(12) 「公立病院に数値目標／総務省方針」『朝日新聞』2007年10月3日付朝刊。

表2 全国の病院に占める自治体病院の割合

	病院(数)	病院(割合%)	床(数)	床(割合%)
国 立	294	3.3	125,295	7.7
自 治 体 立	1,060	11.8	250,817	15.4
公 的	302	3.3	100,437	6.1
社会保険関係	129	1.4	37,525	2.3
医療法人・個人	6,372	70.6	901,196	55.2
そ の 他	869	9.6	216,203	13.3
合 計	9,026	100.0	1,631,473	100.0

(資料)厚生労働省、医療施設調査(2005年10月1日現在)による。

金の一般財源化が進行している現在、採算性を重視すれば低所得者に対してもますます多額の個人負担を強いられることになろう。

(2) 夕張市財政破綻と財政再建計画

以上のような地方財政破綻法の制度化が急速に展開した背景には、いわゆる「夕張ショック」と呼ばれる問題がある。そこで、夕張市財政破綻に至るまでの経緯とその政治経済的意味について整理しておきたい。

夕張市は、1899年(明治22年)から1982年(昭和57年)にかけて炭都として人口12万人の都市として発展してきた都市である。炭鉱の閉山後は過疎化が進行し、現在の人口はわずかに1万3,000人である。2006年6月20日、夕張市は負債総額632億円を抱えて財政破綻し、2007年度から財政再建団体の指定を受けることとなった。夕張市財政破綻の主たる要因は、市のモラル・ハザードとみるよりもむしろ国の政策によるところが大きい。行政部門主導型のエネルギー政策、地域開発政策の構造的問題や「三位一体の改革」による影響など、全国の自治体に共通した問題として捉えることができる。

その原因の一つは、国のエネルギー政策の転換によって、国策として夕張炭鉱の閉山が決定され、その処理コストの負担を余儀なくされたことである。これまで北炭(北海道炭鉱汽船株式会社)などの炭鉱会社が所有してきた土地・住宅・病院を市が買い取り、市営住宅や市立病院などの費用として583億円を負担したことは、その後の市の財政に多大な影響を及ぼすものとなっている。当時の市債は322億円にもものぼる。水道の買収と復旧だけでも151億円もの負担となった⁽¹³⁾。

第二は、1990年代に国の内需拡大・景気対策の一環として実施された観光・リゾート開発の失敗であり、とくに、松下興産撤退後の負担が夕張市の負担となったことである。それは2度目の企

(13)夕張市財政関係資料による。

業城下町の破綻であった。財政運営上の問題とも相まって、その財政のツケはやがて財政破綻の表面化とともに住民に転嫁されることとなる。

第三は、「三位一体の改革」による地方交付税や国庫支出金の大幅な削減など、国の行財政改革の影響がストレートに及ぼされたことである。産炭地域振興臨時措置法（産炭法）の廃止（2001年11月に失効）⁽¹⁴⁾に加えて「三位一体の改革」による地方交付税の削減額は4年間で30億円にも上った。

2006年度から新たに導入された財政指標である実質公債費比率でみると、夕張市は全国8位であり、その指標を見る限りでは全国で最悪というわけではない。ところが、地方財政健全化法で新たな指標とされる公営事業会計を含む連結実質赤字比率では、全国で最も高い比率となっている。いわば、地方財政健全化法制定をにらんだ見せしめの財政再建団体の指定とみることもできる。かつて、北海道拓殖銀行の破綻を契機に全国的に金融再編がすすめられたように、一挙に自治体再編が加速化する可能性もある。

夕張市の財政再建計画（表3）をみると、標準財政規模は約44億円であり、破綻後に抱えた632億円の負債の内、解消すべき赤字額として353億円を18年間で返済する計画となっている⁽¹⁵⁾。そのために、「全国最高の住民負担」と「全国最低のサービス」が市民に転嫁されることとなった。具体的にみると、まず住民負担については、市税の引き上げ（個人住民税均等割が3,000円から3,500円に。所得割の税率が6%から6.5%に。固定資産税が1.4%から1.45%に。軽自動車税は標準税率の1.5倍に）、入湯税課税、施設使用料50%引き上げ、下水道使用料（1,470円/10m³から2,440円/10m³に）、ごみ処理手数料新設（2円/ℓ）、保育料の独自軽減廃止（7年かけて引き上げ）等が実施され、全国最高の住民負担となったのである。

また、行政サービス面では、小学校1校を統廃合（さらに7校を1校に統廃合する案が検討中）、中学校4校を1校に統廃合させ、通院交通費縮小、除雪の縮小（降雪10cmから15cmに）、敬老パス、ホームヘルプ派遣、老人クラブ補助は負担増、市立病院（174床）は診療所（19床）となり、その他各種スポーツ教室、各種体育大会事業補助、犯罪等設置・維持費補助、交通安全対策費の廃止により、全国最低の行政サービスとなった。義務教育施設の統廃合や病院の縮小などは、ある意味ではナショナル・ミニマムさえも保障されない状況に追い込まれていることを示すものといえ

(14) 資源エネルギー庁(2000)、「産炭地域振興臨時措置法附則第六項前段に規定する地区を定める政令」においては、産炭地域振興臨時措置法(以下「産炭法」)が、2001年11月12日に失効することに対応するため、「石炭鉱業の構造調整の完了等に伴う関係法律の整備等に関する法律」の施行により、産炭法附則に経過措置が設けられた。2002年度から2006年度まで、産炭地域として引き続き「特定事業の経費に対する国の負担又は補助の割合の特例等の対象となる地区」として、62市町村が定められた。

北海道では、釧路市、夕張市、岩見沢市、美瑛市、芦別市、赤平市、三笠市、歌志内市、釧路郡、厚岸郡厚岸町、阿寒郡阿寒町、白糠郡勇払郡穂別町、空知郡栗沢町、同郡奈井江町、同郡上砂川町、夕張郡栗山町、樺戸郡月形町、雨竜郡沼田町が指定されている。

(15) 北海道夕張市(2006)、「財政再建計画書」による。

る。こうした公共施設の統廃合は、広域的な市町村合併が実施された自治体でも実施されており、共通した傾向にある。

地方行革に関わる市の職員と給与については、市の職員269人を103人体制にすべく大幅なリストラが実施され、給与も特別職で6から7割削減、一般職の給与は3割削減（640万円から400万円、退職手当は段階的に引き下げられ（57ヶ月から20ヶ月に）、市会議員の報酬も、議長は37万円から23万円に、副議長が32万円から20万円、議員が30万円から18万円にそれぞれ引き下げられた。中には、生活保護以下の基準にまで引き下げられたケースもある。また、事務事業の見直しでは、必要最低限の事業以外は中止・縮小、光熱費などの物件費は4割削減、各種団体などの補助金は8割削減、不採算な観光事業を実施しないという内容となっている。

北海道庁による支援としては、財政再建支援基金貸付（年利0.5%で実質赤字相当額の一時借入金を出し、2007年度に360億円）や市道の一部除雪、建築確認事務の実施、医療給付事業の全額負担、地域再生、市民生活維持当事業への補助等があるが、基本的には累積債務の大半を市民負担と自治体のリストラで返済するといった構図になっている。

表3 夕張市財政再建計画の概要（2007年3月6日）

<p>1. 財政再建の期間 2006年度から2024年度まで</p> <p>2. 解消すべき赤字額 353億円（2006年度末見込み） 標準財政規模44億円の約8倍</p> <p>3. 財政再建の基本方針と具体的措置</p> <p>(1) 歳入の確保（市民の負担増）</p> <p>税率等の引き上げ（市税の引き上げ：個人住民税均等割が3,000円から3,500円、所得割の税率が6%から6.5%。固定資産税が1.4%から1.45%。軽自動車税は標準税率の1.5倍、入湯税課税、施設使用料50%引き上げ）等</p> <p>使用手数料の見直し（下水道使用料：1,470円/10㎡から2,440円/10㎡、ごみ処理手数料新設：2円/個、保育料の独自軽減廃止：7年かけて引き上げ）等</p> <p>(2) 歳出の削減</p> <p>①総人件費の大幅な削減（全国市町村の中で最も低い給与水準、最大で年収4割減）</p> <p>②事務事業の抜本的見直し</p> <p>③観光事業の見直し（市所有の観光施設の売却等）</p> <p>④病院事業の見直し（171床の病院→19床の公設民営の診療所、40の老人保健施設併設）</p> <p>⑤施設の統廃合（小中学校等の統廃合）</p> <p>4. 北海道の支援</p> <p>財政再建支援基金貸付（年利0.5%で実質赤字相当額の一時借入金を貸付）</p> <p>2007年度360億円</p> <p>市道の一部除雪、建築確認事務の実施、医療給付事業の全額負担等</p> <p>地域再生、市民生活維持当事業への補助等</p>
--

（資料）夕張市「財政再建計画」等により作成。

夕張市では現在、し尿処理場からは重油が流出し、その修繕費だけで1,600万円もかかると見積もられているが復旧のめどは立っていない。また、庁舎の暖房用ボイラーが故障したもののその工面すらできていない状況にある。いずれも、政府が求めている「地方行革モデル」の姿である。

こうした状況に追い込まれているのは夕張市にとどまらない。2006年度における実質公債費比率でみた全国最低とされる自治体は、北海道歌志内市であった。当市は夕張市と同じ空地産炭地域に属する自治体で、炭鉱最盛期の1950年代は人口5万人だったが、2007年1月には5,179人にまで減少した⁽¹⁶⁾。2007年10月からの郵政民営化により、郵便物の集配業務が廃止となり、窓口業務のみになることで、過疎化に拍車がかかるのではないかと懸念もある。当市では、国、北海道、産炭地市町村で構成する社団法人「空地産炭地域総合発展基金」からの借り入れが15億円あり、この借入金などを加えた実質公債費比率が全国でトップとなったのである。保母武彦によれば、一般にこれらの起債は「ヤミ起債」として批判の対象となっているが、国や道庁が深く関わっている財団法人からの借り入れであり、「ヤミ起債」とするのは問題があると指摘している⁽¹⁷⁾。

夕張市はいま、国の管理下で財政再建がすすめられ、それに呼応するかのように、全国の自治体で財政再建計画が打ち立てられている。地方財政健全化法の下で、連結実質赤字比率をはじめとする新たに設けられた指標によって、自治体財政の赤字部分が表面化し、それが地方版構造行革による住民サービスの低下や公共料金の引き上げ等を迫る要因ともなっているという事実に着目しておく必要がある。

2. 新たな財政指標と自治体財政—北海道内市町村の事例を中心に

(1) 「三位一体の改革」と新たな指標による自治体財政への影響

2005年度決算に関する日本経済新聞社の試算によると、新たな指標による公営企業などを含む連結ベースでは、地方自治体の約4%にあたる78市町村が赤字となるとみられている⁽¹⁸⁾。表4に示されるように、連結実質赤字比率については、夕張市が1位となり、北海道と大阪府の市町村が軒並み上位にランクされている⁽¹⁹⁾。そこで以下では、とくに「三位一体の改革」の影響を受けた北海道内市町村の事例を中心に、その実態について検証することにした。

表5は、2003年度から2005年度までの道内市町村の決算歳出と歳入の推移を示したものである。

(16) 北海道歌志内市資料による。

(17) 前掲、保母・河合・佐々木・平岡(2007)による。

(18) 「78市町村が連結赤字」『日本経済新聞』2007年6月3日付朝刊。

(19) 大阪府では、43市町村のうち24市町村が赤字となっている。金額の多さでは和歌山市であり、下水道会計だけで累積赤字が105億円にも上る。連結実質公債費比率上位11位から30位までの自治体を列举すると、和歌山市(和歌山県)、留萌市(北海道)、羅臼町(北海道)、岩内町(北海道)、釧路町(北海道)、守口市(大阪府)、大鰐町(青森県)、今別町(青森県)、夫岨市(北海道)、むつ市(青森県)、泉大津市(大阪府)、塩釜市(宮城県)、黒石市(青森県)、忠岡町(大阪府)、門真市(大阪府)、荒尾市(熊本県)、嬬恋村(群馬県)、米子市(鳥取県)、片品村(群馬県)となる(同上)。

表4 連結実質赤字比率が25%以上の自治体 (2005年度決算)

順位	市区町村名(都道府県)	連結実質赤字比率(%)	普通会計の実質赤字比率(%)
1	夕張市(北海道)	▲384.5	▲37.8
2	赤平市(北海道)	▲69.3	2.5
3	秋芳町(山口県)	▲57.4	5.6
4	積丹町(北海道)	▲52.1	4.6
5	室蘭市(北海道)	▲47.4	2.5
6	熱海市(静岡県)	▲36.1	4.2
7	泉佐野市(大阪府)	▲35.6	▲8.4
8	長洲町(熊本県)	▲32.8	0.9
9	宮古市(沖縄県)	▲32.1	0.2
10	網走市(北海道)	▲25.5	0.6

(注) 連結実質収支比率=各会計の実質収支の合計/標準財政規模。地方公営企業は「実質資金不足」という項目を赤字額として差し引き、実質資金不足がゼロの公営企業は「流動資産-流動負債」を黒字額として加えている。

(資料)『日本経済新聞』2007年6月3日付朝刊による。

これによると、普通会計の決算規模は、年々減少しており、2004年度から2005年度にかけてみただけでも800億円以上も減少している。実質収支の赤字を抱える自治体は、小樽市と合併により打ち切り決算となった砂原町、小樽市、夕張市、留萌市の4自治体にのぼる。普通会計の歳出面では投資的経費が25%も減少し、積立金が18%の減少、人件費も6%の減少となっている。歳入面では、地方税が若干増加しているものの、地方交付税は4.4%減少となり、3年間で368億円も削減されていることが分かる。2004年度から2005年度にかけて地方交付税が増加しているのは国庫補助負担金の一般財源化に伴って基準財政需要額が増えたためだが、後年度に地方交付税に振り返られる臨時財政対策債が247億円減少したことを含めると、実質的には200億円の減少である。しかも、国庫支出金は5%以上も減少し、それに加えて道支出金も16%の減少となっている。その一方で、地方債の発行額は臨時財政対策債を含めて大幅に抑制されているという事実が窺える。また公営企業会計に関しては、2004年度から2005年度にかけての不良債務及び実質赤字額が、100億円(25%増)増加して502億円となっている。

表5 北海道市町村の決算の状況 (2003-2005年度)

歳出	単位：百万円				
	2003年度	2004年度	2005年度	増加費	増加率%
義務的経費	1,319,651	1,321,151	1,299,647	-20,004	-1.5
人件費	508,575	494,714	476,295	-32,280	-6.3
扶助費	371,813	392,786	399,053	27,240	7.3
公債費	439,263	433,652	424,299	-14,964	-3.4

	2003年度	2004年度	2005年度	増加費	増加率%
投資的経費	518,230	453,506	387,673	-130,557	-25.2
普通建設事業費	504,405	426,939	381,245	-123,160	-24.4
災害復旧事業費	13,730	26,466	6,373	-7,357	-53.6
失業対策事業費	95	102	55	-40	-42.1
その他経費	1,178,720	1,153,596	1,163,949	-14,771	-1.3
物件費	299,269	299,396	294,302	-4,967	-1.7
維持補修費	71,966	69,861	68,873	-3,093	-4.3
補助費等	297,813	289,037	298,412	599	0.2
投資・出資・貸付等	245,561	247,584	239,715	-5,846	-2.4
繰出金	216,341	213,904	222,246	5,905	2.7
積立金	47,771	33,814	39,204	-8,567	-17.9
合 計	3,016,602	2,928,253	2,851,269	-165,333	-5.5

歳入

	2003年度	2004年度	2005年度	増加額	増加率%
地方税	656,665	654,316	659,731	3,066	0.5
市町村民税	256,494	249,425	251,942	-4,552	-1.8
個人分	193,637	185,297	187,804	-5,833	-3.0
法人分	62,857	64,128	64,138	1,281	2.0
固定資産税	291,620	295,366	298,421	6,801	2.3
地方交付税	840,239	798,857	803,420	-36,819	-4.4
地方譲与税等	147,550	164,248	167,807	20,257	13.7
小計(一般財源)	1,644,454	1,617,420	1,630,958	-13,496	-0.8
国庫支出金	353,417	368,713	334,631	-18,786	-5.3
道支出金	126,726	108,858	107,848	-18,878	-14.9
地方債	367,804	291,530	271,438	-96,366	-26.2
うち臨時財政対策債	157,034	106,802	82,137	-74,897	-47.7
その他	558,478	568,007	529,528	-28,950	-5.2
合 計	3,050,879	2,954,529	2,874,403	-176,476	-5.8

(資料) 北海道庁「北海道市町村普通会計決算の状況」各年版により作成。

表6は、北海道市町村における病院事業の不良債務の状況を示したものである。不良債務比率で見ると、むかわ町、夕張市、美瑛市などが高い比率をしめていることがわかる。これまでは、公立病院のもつ公共性を重視して、一般会計から公営企業会計に対して補填が行われてきた。地方財政健全化法が施行されれば、こうした病院事業にも大きな影響を及ぼすこととなる。

また、表7により、国民健康保険事業会計、老人保健医療事業会計、介護保険事業会計についてみると、北海道市町村では国保や老人保健での実質収支赤字が多くなっていることがわかる。道内市町村全体で見ると、国保事業では94億4,200万円、老人保健事業では45億6,000万円という

表6 北海道市町村における病院事業の不良債務の状況 (2005年度決算)

単位：千円、%

	金額	不良債務比率		金額	不良債務比率
函館市	1,080,935	6.8	深川市	644,486	17.2
室蘭市	861,685	9.9	松前町	343,508	32.4
夕張市	2,944,813	194.2	森町	84,174	8.5
留萌市	1,345,588	26.0	奥尻町	32,219	5.5
美唄市	1,818,613	129.8	由仁町	405,607	93.1
赤平市	2,133,122	78.0	白老町	294,739	28.4
士別市	328,259	7.6	むかわ町	219,218	666.3
三笠市	279,345	10.9	平取町	109,413	19.1
根室市	420,588	12.3	厚岸町	529,397	52.6
歌志内市	37,999	9.1	羅臼町	590,412	121.6
			合計	14,504,120	

(資料) 北海道庁資料により作成。

実質収支赤字が計上されており、3事業会計全体では150億8,700万円にもものぼる。これらはいずれも、高齢化の進展や国民健康保険加入者の平均所得の低下により、各事業会計で独立採算はとれず、一般会計予算からの繰入によって維持されてきた行政サービスである。こうした事業会計関連事業もまた地方財政健全化法の適用を受ければ、著しいサービスの縮小や住民負担増がもたらされることになる。

表7 北海道市町村における事業会計(国保・老人・介護事業)実質収支赤字の状況

単位：百万円

自治体名	国保(事業)	国保(直診)	老人保健	介護(保険)	介護(サービス)	計
札幌市	△734		△1,813			△2,547
函館市	△378					△378
小樽市			△318			△318
旭川市	△2,054		△579			△2,633
室蘭市	△286					△286
釧路市					△2	△2
帯広市	△135		△253			△388
北見市			△67			△67
夕張市	△954		△625	△279		△1,858
網走市			△24			△24
留萌市	△318					△318
苫小牧市			△57			△57
美唄市			△51			△51
芦別市			△8			△8
江別市			△168			△168
赤平市	△1,035					△1,035

自治体名	国保(事業)	国保(直診)	老人保健	介護(保険)	介護(サービス)	計
紋別市			△14			△14
砂川市			△2			△2
登別市			△18			△18
伊達市			△82			△82
北広島市	△245		△32			△277
石狩市	△935		△50			△985
北斗市	△181		△30			△211
当別町	△84				△4	△88
福島町	△39					△39
知内町			△1			△1
木古内町			△10			△10
鹿部町	△6					△6
八雲町			△25			△25
長万部町			△3			△3
上ノ国町			△3			△3
せたな町		△20				△20
蘭越町			△12			△12
喜茂別町			△9			△9
岩内町	△167		△22			△189
泊村					△3	△3
積丹町	△154	△776				△930
古平町	△65					△65
余市町	△145		△16			△161
南幌町			△6			△6
長沼町			△23			△23
栗山町			△22			△22
上富良野町			△39			△39
中富良野町			△14			△14
美深町			△20			△20
幌延町			△11			△11
利尻町					△1	△1
津別町			△4			△4
斜里町			△1			△1
小清水町			△7			△7
白老町	△180		△25			△205
厚真町			△10			△10
洞爺湖町			△24			△24
浦河町	△40		△16			△56
様似町	△58					△58
新ひだか町	△64					△64
音更町	△245					△245
池田町			△19			△19
釧路町	△623		△7			△630
厚岸町	△133					△133

自治体名	国保(事業)	国保(直診)	老人保健	介護(保険)	介護(サービス)	計
白糠町	△96					△96
別海町	△66					△66
標津町			△2			△2
羅臼町	△22		△18			△40
計	△9,442	△796	△4,560	△279	△10	△15,087

(資料) 北海道庁資料による。

ところで、道内市町村では財政力指数の低い自治体が多く、交付税が歳入の大半をしめる場合が少なくない。2007年の道内市町村への交付税額は7,300億円で前年より213億円(3%)の減少、交付税の不足を補う臨時財政対策債も大幅削減となり、合わせると3.5%の削減となった。2000年以来7年連続の交付税削減となり、道内市町村に大きな影響もたらされたのである。夕張市を含む北海道市町村は、2007年の交付税削減によって軒並み「予算割れ」が生じている⁽²⁰⁾。札幌市では38億円、旭川市で19億円、函館市で14億円、室蘭市で11億円⁽²¹⁾、釧路市で10億円の「予算割れ」となった。自治体関係者の話では、交付税の算定の基準となる生活保護費の基準財政需要額が大幅に削減されたことも、その原因の一つとなっているという。

「三位一体の改革」で交付税は、約1.7兆円の超過財源が不交付団体の財源となり、とくに東京都は1.4兆円以上の税収増となった。逆に北海道などへの交付団体の交付税は1.7兆円削減される結果となり、地方圏から都市圏に税収が移転した。いわゆる税収格差が拡大したのに加えて、財政調整機能が弱体化したことが自治体の財政危機を表面化させる引き金となった。こうした状況の下で、道内の多くの自治体が財政危機に陥ったのである。北海道庁の調査によると、道内の53市町村が「財政再建団体に転落する危険がある」と答え、「非常事態宣言」を出している市町村が30団体にものぼった⁽²²⁾。

夕張市と同じ旧産炭地域の三笠市、赤平市、歌志内市も破綻寸前の状況にあるといわれている。こうしたことが地方行革に拍車がかけられた。赤平市は地方財政健全化法の施行前年の2007年2月に、歳出削減を柱とする財政健全化計画案を策定し、4月から一般職員給与を平均15%削減することとした。市職員の早期退職を促すため、定年前の57歳に到達した翌月から削減幅を30%に広げる異例の措置も導入するという。

前述の歌志内市では、実質公債費比率(2003-2005年度平均)は全国最悪の40.6%に上る⁽²³⁾。その要因の一つは、「三位一体の改革」による交付税や補助負担金が削減されたことに加えて、「空

(20) 北海道庁資料、及び各道内市町村の資料による。

(21) 室蘭市の場合には、1970年代の臨海部開発の塩漬け用地や下水道事業などで累積赤字は182億円になる(『朝日新聞』2007年6月16日付朝刊)。

(22) 北海道庁2006年4月調査による。

(23) 「自治体、財政再建に知恵・第2の夕張市」回避『日本経済新聞』2007年2月23日付朝刊。

地産炭地域総合発展基金」からの長期借入15億円を「ヤミ起債」として指摘され、北海道庁から一括返済を迫られたことにある。この返済に際しては、基金の取り崩しによって1億5,000万円が充当された。当市の一般会計予算（2007年度当初予算）は約53億9,000万円だが、このうち自主財源の割合は3%程度である。地方交付税の割合は50%を占めているが、2000年度以降13億円も交付税が削減された。市の職員数は10年間に100人も削減し、市長の給与を50%カット、職員給与を20%もカットすることとした。水道料金やごみ処理費の有料化など市民負担も拡大している。市の財政再建計画では、今後5年間にさらに職員数の削減や給与のカットと住民負担の増加をすすめることとされている。こうした旧産炭地の財政破綻は例外ではなく、農村、漁村といった弱小自治体のみならず道内各市にも財政危機が広がっている。

(2) 帯広市の事例

最後に、帯広市を事例に自治体財政や市民生活に及ぼされている影響をみておきたい。帯広市の人口は約17万人（2005年3月現在）であり、標準財政規模は376億円、財政力指数は0.57と道内では比較的財政力指数の高い自治体である。表8は、帯広市における「三位一体の改革」による影響を示したものである。これによると、2004—2006年の3年間でマイナス32億円の影響が出たという事実が窺える。その内訳についてみると、国庫支出金の見直しによる削減額が15.7億円、臨時財政対策債を含む交付税の削減額が28億円、税源移譲額（所得譲与税）が11.8億円となり、差し引きすると32億円の削減となっている。さらに、国庫補助負担金削減の内訳についてみると、2005年度では養護老人ホーム入所措置費が最も高く、要保護等児童生徒援助費、一人暮らし高齢者緊急通報事業費など、2006年度では、児童扶養手当、児童手当などが一般財源化されたことに伴って大幅に削減されたことがわかる。

表8 帯広市における「三位一体の改革」の影響

単位：千円

	2004年度	2005年度	2006年度	合計
補助金等削減	▲362,995	▲398,565	▲807,879	▲1,569,439
税源移譲	289,479	318,997	568,855	1,177,331
交付税削減	▲1,907,932	▲470,346	▲422,352	▲2,800,630
合計	▲1,981,448	▲549,914	▲661,376	▲3,192,738

国庫補助負担金削減の内訳

2005年度への影響額		2006年度への影響額	
養護老人ホーム入所措置費	▲181,275	児童扶養手当	▲445,286
要保護等児童生徒援助費	▲90,722	児童手当	▲101,125
一人暮らし高齢者緊急通報事業費	▲27,802	公住家賃対策	▲250,983
公営住宅家賃対策補助費	▲23,523	その他	▲10,485

2005年度への影響額		2006年度への影響額	
医療施設運営費(輪番制)	▲22,144		
児童保護費	▲19,390		
生活支援ハウス運営費	▲16,123		
その他	▲17,586		
合 計	▲398,565	合 計	▲807,879

地方交付税削減の内訳

	2005年度(前年比%)		2006年度(前年比%)	
	地方交付税	54,254.0	0.0	▲211,052.0
普通交付税	110,423.0	0.0	▲158,103.0	▲0.0
特別交付税	▲56,169.0	▲0.1	▲52,949.0	▲0.1
臨時財政対策債	▲524,600.0	▲0.2	▲211,300.0	▲0.1
合 計	▲470,346.0	▲0.0	▲422,352.0	▲0.0

(資料) 帯広市財政部調べによる。

こうした事態に対処するために帯広市が立てた財政健全化計画によると、2004年度から2009年度までの間に、行財政改革を実施して44事業を見直し、184億円の負担増を求める計画になっている。すでに2004年度から2007年度までの市民負担増は94.6億円に達しているという⁽²⁴⁾。

同市では、65歳(単身者)で年金生活者(年収180万円で非課税世帯)の場合、2005年度の介護保険料3万1,140円、国保料2万3,500円で合計5万4,640円であったのが、2008年度には介護保険料6万2,280円、国保料6万6,500円、所得税4,500円、住民税1万5,500円で合計14万9,350円にまで実に3倍の負担増になる。当市では課税所得200万円以下の世帯が納税義務者の72%も占める。

さらに、市民の間で所得格差も拡大した。表9により1997年と2006年で所得格差がどの程度拡大したのかについて比較すると、帯広市では生活保護世帯は1,800世帯から2,500世帯に、教育扶助・就学援助世帯率は12%から22%に、国民健康保険加入者平均所得は196万円から145万円に、国民健康保険料滞納世帯は6,684世帯から9,106世帯へといずれも拡大している。

こうした中で、税・保険料滞納者への「滞納処分」が拡大した。2002年から2006年までの間に、市税差押件数が313件から835件に、停水執行件数は261件から1,786件に、男性自殺者は13人から33人にまで増加した。「地域格差」の拡大に加えて、「所得格差」が拡大したことによって、多くの市民が貧困な状況に追い込まれていることが分かる⁽²⁵⁾。

(24) 帯広市財政課資料及び北海道経済研究所(2007)、「シンポジウム記録集 住民税、国保、介護保険料の相次ぐ負担増を考える」『北海道経済』通巻493号、2007年8月。

(25) 帯広市資料による。

また、北海道白老町では、財政危機への対応として財政再建計画を立てたが、その内容は以下の通りである。2008年から2013年までに毎年9億円の赤字が累積されるとして、職員の30%削減、特別職の給与削減30～

表9 帯広市における所得格差の状況 (1997年度と2006年度)

項 目	1997年度	2006年度	増加率	資料の出所
生活保護世帯	1,834	2,525	137.7%	生活保護課
教育扶助・就学援助	12.7%	21.7%	170.9%	教育委員会
給食費未納	0.9%	1.2%	132.2%	教育委員会
南商高授業料免除	1.5%	7.5%	494.1%	教育委員会
国保加入世帯	22,261	33,402	150.0%	国保課
社会保険から国保へ	6,963	5,600	80.4%	国保課
国保世帯平均収入(98—06年度)	196万円	145万円	74.0%	国保課
国保滞納世帯数	2,536	4,552	179.5%	国保課
国保資格証明書発行世帯	0	18		国保課
国保短期証発行世帯	0	1,563		国保課
有効求人倍率(常用)	0.68	0.54	79.4%	ハローワーク
市職員平均給与	8,535千円	7,822千円	91.7%	職員課
建築確認申請数	1,366	974	71.3%	建築指導課
上下水道滞納世帯数(00—06年度)	5,709	6,163	108.0%	上下水道課
停水執行件数(00—06年度)	261	1,824	698.9%	上下水道課
自殺(97—05年度)	28	41	146.4%	保健所
自殺(男性)(97—05年度)	15	33	220.0%	保健所

(資料) 帯広市各課資料により作成。

これまで述べてきたように、夕張市の財政破綻から財政健全化法制定まで間に、「地方行革」の波は全国に波及し、行政サービスのカットと住民負担の拡大、自治体職員の人員削減と給与カットが加速化している。「夕張ショック」のもつ政治経済的意味は、「平成の大合併」に続く地方版財政構造改革の一環として「地方行革モデル」を示すことにあったといえるのではないかと。

おわりに

これまで「三位一体の改革」から地方財政健全化法制定に至るまでの過程で、北海道内市町村を中心に自治体財政や市民生活に及ぼされた影響がいかなるものであったのかについて論じてきた。地方財政健全化法の下で自治体に対する国の関与がより一層強化されたことは、地方分権とはますます逆行する動きであることはいうまでもない。また、生活保護、老人福祉、児童福祉等憲法で保障される最低限の生活保障に関しては、地方交付税や国庫補助負担金等を通じて財源保

35%、一般職の給与削減5%、住居手当削減、管理職手当の削減25%、町民サービスの見直し、臨時事業の削減、納税率の向上対策としてコンビニ納税、夜間納税相談、滞納者への法的措置を打ち出し、使用料、手数料、下水道使用料の引き上げ、保育料、国民健康保険料、超過税率の導入、固定資産税の引き上げを打ち出している(北海道白老町資料による)。

障を行うべきである。地方公営企業で運営されている公営病院に関しても、効率性と独立採算性の強化という側面だけで統廃合をすすめることには疑問が残る。地域福祉や地域医療をどのように支えていくのかなど課題は多い。

今、求められているのは、自治体財政に対して情報開示を徹底化させ、市民に対する説明責任を果たしつつ、民主的自治システムの下で財政再建に向けた方策を立案することである。「地方分権21世紀ビジョン懇談会」の報告書の中では、より一層の市町村合併の推進や道州制の導入などが明記され、人口1万人未満の小規模町村の解消を促そうとする動きが活発化していくことが予想される。北海道では、2004年度から2005年度にかけて28市町村が合併により減少した。道内では「平成の大合併」で212あった市町村が180にまで統合再編されたが、全国と比較するとそれほど合併は行われていない。その理由の一つが、エリアが広域にわたるため、合併により公共施設の統廃合や行政サービスの合理化などが推進されれば、高齢化に伴う地域福祉の需要などに対応できず地域の衰退を招く可能性が高いためである。そのため、合併を選択しない市町村の間でも地域再生に向けた独自の取り組みが行われてきた。しかしながら「夕張ショック」から地方財政再建化法施行への展開の中で、さらなる自治体再編や行政サービスの見直しなどがすすめられることになる。

こうした問題を契機に、北海道では2007年6月に「住民税、国保、介護保険料の相次ぐ負担増を考える」シンポジウムが、市民、公務労働者、民間業者、議員らの参加により大々的に開催された。いま、市民生活を守るための協働の取り組みが始まっており、新しい財政再建と地域再生へのシナリオがどのように模索されていくのか、今後の動きが注目される。

※本研究は、2006年度から2007年度にかけて交付された科学研究費補助金基盤研究（C）による研究成果の一部である。

【参考文献・資料】

- ・エコノミスト編集部（2007）、「自治体破綻」『エコノミスト』第85巻第11号、2月27日、毎日新聞社
- ・川瀬憲子（2001）、『市町村合併と自治体の財政』自治体研究社
- ・川瀬憲子（2005）、「1999年合併特例法改正以降の大規模市町村合併と地方財政ー静岡市・清水市合併の事例研究ー」日本地方財政学会編『地方財政のパラダイム転換』勁草書房
- ・川瀬憲子（2004）、「地方自治制度の再編と地方財政」重森暁・田中重博編『構造改革と地方財政』自治体研究社、2004年7月
- ・川瀬憲子（2006）^a、「国と地方間の財政関係」、宮本憲一・遠藤宏一編著『セミナー現代地方財政Ⅰ』勁草書房
- ・川瀬憲子（2006）^b、「自治体再編下の地方自治財政ー市町村合併・道州制と自治体財政」宮本憲一・遠藤宏一編著『セミナー現代地方財政Ⅰ』勁草書房

- 川瀬憲子 (2008), 「『三位一体の改革』と政府間財政関係—『平成の大合併』から地方財政健全化法への動きを中心として」『経済研究』(静岡大学) 第12巻3号, 2008年1月
- 加茂利男 (2005), 『新しい地方自治制度の設計』自治体研究社
- 厚生労働省 (2005), 医療施設調査資料
- 厚生労働省 (2007), 病院関係地方財政計画資料
- 重森暁・田中重博編 (2004), 『構造改革と地方財政』自治体研究社
- 重森暁・関野満夫・川瀬憲子 (2002), 『地方交付税の改革課題』自治体研究社
- 総務省自治財政局 (2007), 「地方公共団体財政健全化法」関連資料
- 総務省 (2007), 「公立病院改革懇談会」関連資料
- 地方分権21世紀ビジョン懇談会 (2007), 「地方分権21世紀ビジョン懇談会報告書」
- 平岡和久・森裕之 (2005), 『検証「三位一体の改革」—自治体から問う地方財政改革』自治体研究社
- 平岡和久・森裕之 (2007), 『新型交付税と財政健全化法を問う』自治体研究社
- 北海道歌志内市関係資料
- 北海道帯広市関係資料
- 北海道経済研究所「シンポジウム記録集 住民税、国保、介護保険料の相次ぐ負担増を考える」『北海道経済』通巻493号、北海道経済研究所、2007年8月
- 北海道白老市関係資料
- 北海道庁関係資料
- 北海道夕張市関係資料
- 保母武彦・河合博司・佐々木忠・平岡和久 (2007), 『夕張 破綻と再生』自治体研究社
- 宮本憲一・遠藤宏一編 (2006), 『セミナー現代地方財政 I』勁草書房
- 森裕之・平岡和久編 (2006), 『都市自治体から問う地方交付税』自治体研究社
- Charler Brecher and Raymond Horton eds., *Setting Municipal Priorities*, New York University Press, 1975-1990

【新聞記事】

- 『朝日新聞』2007年6月16日付朝刊
- 『朝日新聞』2007年10月3日付朝刊
- 『日本経済新聞』2007年2月23日付朝刊
- 『日本経済新聞』2007年6月3日付朝刊
- 『日本経済新聞』2007年12月8日付朝刊