

伊豆地域の貧困化と自治体財政への影響

— 伊東市と下田市を中心に —

川瀬 憲子

はじめに

本稿は、2000年代に顕在化した地域間格差の拡大と貧困化が地方財政にどのような影響を及ぼしたのかについて、主として静岡県内でも相対的に地域経済の衰退が著しい伊豆地域に焦点をあてて分析し、構造的要因を明らかにすることを目的としている。生活保護率などの指標を取ってみると、静岡県内では熱海市、伊東市、下田市の3市が相対的に高いことから、これまでこの3市を共同研究の対象として取り上げて調査を行ってきた¹。熱海市については、すでに別稿で明らかにしているため、今回は伊東市と下田市を中心に分析を試みることにした²。

ところで、過去10年間に地域経済と地方財政を取り巻く環境は大きく変化した。グローバル化の進行、サービス経済化、少子高齢化の進行などはめざましい勢いで進展し、加えて、新自由主義的構造改革によって地域間競争が激化した。このことが、東京一極集中と地域経済の相対的衰退に拍車をかけたといってもよい。さらに、国と地方の長期累積債務が800兆円を超え、財政構造改革の一環として分権改革が位置づけられるようになった。いわば分権改革の受け

¹ 熱海市、伊東市、下田市に共通する点として、温泉観光都市で地域経済の衰退と貧困化という課題に直面しつつも、平成の大合併にて単独自治体の道を選択した点にある。下田市は合併協議会を立ち上げたが、2009年に解散となっている。平成の大合併で合併しない選択をした小規模町村の事例としては、福島県矢祭町、岐阜県白川村、宮崎県綾町などがある。いずれも地域固有財を生かしつつ、少子高齢化対策という点での新しい実践的試みで注目されている。

なお、矢祭町については根本良一・石井一男（2002）『合併しない宣言の町・矢祭』自治体研究社、白川村については谷口尚・鈴木誠（2006）『めざせ日本一美しい村—世界遺産の村の自治と自立の設計図（岐阜県白川村）』自治体研究社、綾町については浜田倫紀（2002）『綾』の共有論—自治公民館運動を核とした地域再生への道』評言社などを参照されたい。

² 熱海市の財政分析については、川瀬憲子・鳥畑与一（2008）『伊豆地域経済の面的再生に向けた政策提言の試み』『静岡大学経済研究センター研究叢書』第6号を参照。

皿として推進された平成の大合併による自治体の統合再編によって、市町村数は2000年代初頭の約3200から、2010年には1800弱にまで減少した。地域の統合再編によって地域内での格差はさらに拡大することとなった³。また、分権改革の一つとしてすすめられた三位一体の改革（2003年－2006年）によって9兆8000億円もの国庫支出金と地方交付税交付金が削減された。2007年度に3兆円の税源移譲が完全実施されたが、自治体財政の及ぼされる影響は多大なものとなった⁴。

こうした状況下で、2007年6月に夕張市が財政再建団体に陥ったのを受けて、2008年度には自治体財政健全化法が制定され、実質公債費比率、連結実質赤字比率などの新たな指標が用いられることとなった。特に、国民健康保険事業会計、介護保険事業会計、公営病院事業会計、上下水道事業会計などの見直しを含む財政健全化計画が多くの自治体で進められている。貧困化が進む一方で、これら特別会計の見直しによって、国保料（税）などの公共料金が引き上げられ、公営病院の統廃合が加速化すれば、さらに貧困化がすすむという悪循環に陥ることとなる。伊豆地域では国保加入率が高く、公営病院の依存度も高いため、医療・福祉などの市民ニーズへの対応を迫られているのである。

地域再生を考える上で重要なのは、単なる雇用創出という産業政策のみならず、地域のセーフティネットをいかに形成しつつ、内発的発展をすすめていくのかといった視点である⁵。地域経済、地域金融、地方財政の動向や地域再生の

³ 平成の大合併と自治体財政の関係に関しては、拙著（2001）『市町村合併と自治体の財政』自治体研究社、拙稿（2002）「地方交付税改革と市町村合併—『昭和の大合併』と『平成の合併』の比較を中心として」『経済研究』静岡大学、7巻1号、2002年7月、拙稿（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、拙稿（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—静岡市・清水市合併の事例研究—」日本地方財政学会編『地方財政のパラダイム転換』勁草書房などを参照されたい。

⁴ 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制定までの動きを中心として」『経済研究』静岡大学、2008年1月号、同（2008）「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」『経済研究』静岡大学、2008年2月号などを参照されたい。

⁵ 地域共同研究としては、宮本憲一・川瀬光義編（2010）『沖縄論—平和・環境・自治の島へ』岩波書店、遠藤宏一編（2008）『環境再生のまちづくり—四日市から考える政策提言』ミネルヴァ書房、嵯山洋・佐無田光・菊本舞編著（2007）『北陸地域経済学—歴史と社会から理解する地域経済』日本経済評論社、宮本憲一・佐々木雅幸編（2006）『沖縄21世紀への挑戦』岩波書店などが参考になる。北陸地域の共同研究では、歴史と産業集積に着目した内発的発展論、沖縄地域の共同研究では基地依存経済からの脱却を目指した内発的発展論、さらにかつて4大公害で深刻な影響を受けた四日市の共同研究では、環境再生をキーワードに地域再生論が展開されている。伊豆地域共同研究では、歴史文化・観光とセーフティネットをいかに発展させて行くのが地域再生の課題となる。格差・貧困に関わる研究は数多く出されているが、地域セーフティネットに関する学際的・地域共同研究はほとんどなく、研究面での意義は大きい。

取り組みについて多面的に検証し、自治体、企業、市民、NPO共同参画による政策ビジョンを提示する必要がある。量から質への転換が求められる時代に基礎自治体の果たす役割はどうあるべきか、サステナブル・シティへの転換にむけて地域再生はいかにあるべきか、その具体的な方策を提示して、新たな提言を行うことが求められているといえよう。

そこで本稿では、こうした一連の研究の一端として、地域セーフティネットの現状について財政分析を通じて明らかにしていくことにしたい。

1 伊東市と下田市の人口と産業構造

(1) 伊東市の人口と産業構造の特質

伊東市は、伊豆地域の東に位置し、富士箱根国立公園に市域の半分が含まれる豊かな自然と温泉を中心とする温泉観光都市である。熱海市と同様、国際観光温泉文化都市としての特徴を有している。ホテルや旅館などが数多く建ち並び、市南部の伊豆高原にはペンションや保養所などが多く林立し、美術館などの文化施設も豊富である。歴史や文化遺産にも恵まれ、豊かな地域固有財を有している。革新自治体の経験もあり、地域福祉や医療面でも比較的充実しているといった特徴を持つ。しかし、伊東市駅前を中心に市街地の衰退がすすみ、生活保護率が静岡県内で第2位であることからわかるように、貧困化が進行している。

まず、基本的な地域経済構造を示す指標として、伊東市の人口と産業別人口の推移についてみておきたい。表1は、1990年から2006年までの人口の推移を示したものである。2006年現在の伊東市人口は約7万5000人だが、1990年以降漸増傾向を辿っている。人口動態は大きく自然動態と社会動態に分けられるが、自然動態でみれば少子高齢化の影響を受けて、1993年以降減少傾向を示し減少幅も徐々に拡大している。しかし、社会動態でみれば2000年を除いてはプラスに転じており、その結果、人口全体では1990年の7万3000人から2000人程度増加している。

一方、世帯数でみると1世帯当たりの人口が、1990年の2.6人から2006年には2.2人となっている。高齢化も着実に進展しており、2000年の65歳以上の老年人口比率は2000年に22.5%であったのが、2005年には27.2%にまで5ポイント増加している。熱海市の場合には、人口全体が減少傾向を辿り、高齢化率が静岡県内で最も高い31.8%（2005年度）となっていることと比べると、比較的高齢化

の進展も緩やかである。2005年現在の静岡県内市部の順位でみれば、熱海市、下田市、伊豆市に次いで4位となっている。

表1 伊東市人口の推移（1990－2006年度）

単位：人

年度	世帯数	人口	世帯当たり人口	自然動態	社会動態	増減数
1990	27,905	73,443	2.6	38	151	189
1991	28,405	73,923	2.6	95	385	480
1992	28,851	74,070	2.6	7	140	147
1993	29,252	74,338	2.5	35	233	268
1994	29,276	74,672	2.5	-45	379	334
1995	30,100	74,700	2.5	-64	92	28
1996	30,590	74,947	2.5	-70	317	247
1997	30,923	75,090	2.4	-94	237	143
1998	31,227	75,058	2.4	-153	121	-32
1999	31,600	74,974	2.4	-187	103	-84
2000	31,847	74,821	2.3	-137	-16	-153
2001	32,069	74,721	2.3	-171	71	-100
2002	32,535	74,949	2.3	-171	399	228
2003	32,907	75,029	2.3	-203	271	68
2004	33,347	75,348	2.3	-216	535	319
2005	33,701	75,292	2.2	-290	234	-56
2006	33,971	75,140	2.2	-423	271	-152

（資料）伊東市（2006）『伊東市統計書（平成18年版）』により作成。

表2は、伊東市における2000年と2005年の伊東市産業別人口について比較したものである⁶。統計の関係上、やや分類が異なっているため、単純な比較はできないが、第1次産業、第2次産業、第3次産業比率でみる限りそれほど構造的に変化はみられない。すでに第1次産業は3%程度のシェアしかなく、第2次産業も18%から16%へと徐々にシェアが低下し、第3次産業の比率が80%にも達している。工業統計調査によれば1998年の事業所数は220件であったが³、2005

⁶ 『伊東市統計書』各年度版を参照。

年には90程度にまで極端に減少し、従業者数も1700人から1100人程度にまで減少している。その意味では、サービス経済化が極度に進展したとみられることもできる。ただ熱海市の場合には、さらにサービス経済化の進展が著しく、2000年の段階で第3次産業比率が85%にも達している。

伊東市の就業人口全体では、2000年の3万6000人から2005年の3万4000人にまで、約2000人減少している。人口が漸増傾向にあることを考慮すれば、就業人口の縮小はのちにみるように市財政にも少なからずの影響を及ぼすこととなる。2005年の就業別人口の構成をみると、農業が3%、漁業が1%しかなく、建設業も12%、製造業も5%程度となっている。シェアが最も高いのが飲食店・宿泊業で20%、次いで卸・小売業18%、その他のサービス業16%、医療・福祉9%、教育・学習支援業4%、金融保険業、不動産業、公務はそれぞれ2%程度になっている。

2008年のリーマンショック以来、有効求人倍率も大きく減少した。伊東市では2007年12月には有効求人倍率は1.26倍であったが、2008年12月には1.01倍となり、就職率も45.5%から39.7%にまで低下した⁷。そのうち一般での就職率は、36.8%（2008年12月）から29.5%（2009年12月）にまで低下し、パート求人に比べると一般求人の落ち込みが著しい。パート求人の占める割合は55%から62%で推移している。

ハローワーク伊東出張所でのヒアリング調査によると、2006年から2007年にかけては中堅老舗旅館が廃業して経営譲渡が行われるといった事態が生じ、ゴルフ場従業員が整理解雇に追い込まれた。また、タクシー会社が廃業するといった状況があった。オープンしたばかりの民間所有の博物館が閉鎖となり、またプリズム製造会社では大幅な労働時間カットと賃金カットが行われて離職者が数多く発生したという。さらに、旅館ホテル業の一般従業員については、これまでは繁忙期を基準に採用していたが、現在では閑散期を基準に採用し、繁忙期には臨時雇用、パート、派遣に切り替える事業者が増えている。低料金で宿泊できるホテルや旅館の進出や既存のホテルの系列化によって、低コスト化を図る動きに拍車がかかっている。低価格ホテルに対抗するために老舗旅館などでは平日を低料金設定しているために、平日の稼働は高いがかえって土日の利用が減少するといった状況も発生している。伊東市内の求人は、宿泊・飲食関連と介護・福祉関連の業種が大半をしめており、観光名菓製造販売や水産加工

⁷ 三島公共職業安定所『職業安定業務統計資料』2008年12月を参照。

といった製造業関連はわずかにとどまっている。

事業所の規模別では300人以上の企業は伊豆急及び伊豆急関連企業だけであり、相対的に零細な業者が多いのが特徴的である。統計がやや古いのが、2001年の従業者規模区分では事業所数5674のうち従業者1～4人の事業所が4015件と大半をしめ、5～9人が970件、10～19人が419件、20～29人が85件、30～49人が72件、50～99人が48件、100人以上は18件となっている⁸。

表2 伊東市産業別人口（2000年と2005年）

単位；人、%

	2000年	2000年		2005年	2005年
	就業人口	構成比%		就業人口	構成比%
総数	36,181	100%	総数	34,081	100%
第1次産業	1,004	3%	第1次産業	891	3%
農業	739	2%	農業	633	2%
林業	6	0%	林業	10	0%
漁業	259	1%	漁業	248	1%
第2次産業	6,380	18%	第2次産業	5,604	16%
鉱業	20	0%	鉱業	9	0%
建設業	4,401	12%	建設業	4,004	12%
製造業	1,959	5%	製造業	1,591	5%
第3次産業	28,716	79%	第3次産業	27,354	80%
電気・ガス・熱供給・水道業	296	1%	電気・ガス・熱供給・水道業	193	1%
運輸・通信業	1,711	5%	運輸・通信業	1,672	5%
卸・小売・飲食店	9,312	26%	卸・小売	6,203	18%
金融・保険業	801	2%	金融・保険業	646	2%
不動産業	793	2%	不動産業	846	2%
その他のサービス業	15,058	42%	飲食店・宿泊業	6,686	20%
公務	745	2%	医療・福祉	3,055	9%
分類不能の産業	81	0%	教育・学習支援業	1,334	4%
			複合サービス業	437	1%
			その他のサービス業	5,484	16%
			公務	798	2%
			分類不能の産業	232	1%

（資料）伊東市『伊東市統計書（平成18年度版）』により作成。

⁸ 伊東市庶務課資料による。

表3は、2001年から2006年までの伊東市における来遊観光客数の推移を示したものである。総数でみると、2001年に約704万人であった観光客が2006年には682万人にまで約20万人減少していることが分かる。ただ、日帰客が415万人から377万人にまで減少しているのに対して、宿泊客は289万人から305万人にまで16万人程度増加しており、この点は熱海市の場合と状況が異なる。

熱海市の場合には、2000年に840万人であった観光客は2005年には750万人程度にまで約100万人も減少し、312万人であった宿泊客も2006年には290万人となっている。ホテル・旅館数も2000年の503件から2005年の378件にまでわずか5年間に120件もの廃業が相次いだのである。これに対して伊東市の場合には、入湯税対象旅館・寮件数では、2002年329件から2006年405件にまで76件も増えているのである⁹。

表3 伊東市来遊観光客の推移（2001－2006年）

単位；人

年度	総数	宿泊客	日帰客
2001	7,038,600	2,892,200	4,146,400
2002	7,170,000	2,912,600	4,257,400
2003	7,041,600	2,988,500	4,053,100
2004	6,752,100	2,772,900	3,979,200
2005	6,941,100	2,940,200	4,000,900
2006	6,817,800	3,049,800	3,768,000

（資料）伊東市『伊東市統計書（平成18年度版）』により作成。

このように、伊東市ではこの数年間に転入人口が増え、宿泊客が増加するのに伴って、旅館・寮の数もまた増加したものの、その一方で就業人口が減少傾向を示している。旅館・ホテルの低価格競争のあおりを受けて、パートや派遣労働者が増加するなど、雇用形態も大きく変化した。ホテルや旅館では住み込みの労働者も多く、解雇されれば生活保護申請をせざるを得ない状況に追い込まれていくこととなる。また母子世帯も多く、離職後も母子ともに住み続けて求人を待つケースも少なくない。地域経済の構造転換は貧困化と密接な関連をもつこととなる。

⁹ 伊東市『伊東市統計書（平成）18年版』参照。

表4は、伊東市生活保護の推移を示したものである。延生活保護世帯数は2002年の8369世帯から2006年には9543世帯に、また延生活保護人員は1万1344人から1万2401人にまで増加している。それに伴って、扶助費も約17億円から19億円近くにまで2億円も増加している。この点については財政分析のところで改めて触れることとする。

表4 伊東市生活保護の推移

	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度
延生活保護世帯数（世帯）	8,369	9,024	9,328	9,662	9,543
延生活保護人員（人）	11,344	12,235	12,783	12,918	12,401
保護申請数（件）	164	130	131	107	84
保護開始（件）	181	140	134	111	88
保護廃止（件）	102	105	100	106	102
扶助費（千円）	1,698,431	1,792,792	1,850,781	1,920,038	1,898,593

（資料）伊東市『伊東市統計書（平成18年度版）』より作成。

（2）下田市人口と産業構造の特質

次に、下田市の人口と産業構造の特質についてみておきたい。下田市は、伊豆半島の三部東側に位置し、北は天城連山に連なる山々、南は約47kmに及ぶ美しい景観の海岸線を有するという地理的特徴がある。黒船の来港以来「開国のまち」として知られ、1934年から現代にいたるまで国際色豊かな「黒船際」が実施されてきている。伊東市と同様、豊かな自然と恵まれた歴史的特性を生かしたまちづくりがすすめられている。伊東市と同様、革新自治体の経験を持ち、地域福祉などを充実させる施策が実施されてきた。

また、下田市の場合には、駅周辺部の衰退が著しい伊東市と違って、地域再生に向けたNPOの活動が盛んである。NPO下田にぎわい社中を中心に、なまこ壁と伊豆石を使った民家が数多く残っていることから、歴史的町並みを生かしたまちづくりの実践的試みが行われている¹⁰。「花の会」による「ハンギングバスケット通り」に力を入れており、商店街の空き店舗率は1900件中74件と、比較的低い数値となっている¹¹。いわば行政に依存しない市民主体のまちづくり

¹⁰ NPO下田にぎわい社中及び下田市花協議会でのヒアリング調査による。

¹¹ 下田市商工会議所ヒアリング調査による。

の典型的事例といえる。

しかし、近年地域経済の衰退は著しく、過疎化が進行している。1961年に伊豆急行が開通して以来、観光客が増え続けたが、1985年をピークに年間観光客は3分の1程度にまで減少した。特に水仙まつり、あじさいまつり、黒船まつりには最盛期には3日間で40万人から50万人ほどの観光客が訪れていたが、今では20万人程度となっている¹²。これまでは伊豆地域南部の中心都市として、NTTや東京電力の支社が置かれていたが、それらが統廃合となり数百人規模の雇用者が激減したことなども地域経済の衰退に拍車がかげられた。2006年には伊豆下田バスが営業廃止となり、南伊豆東海バス・新東海バスに事業譲渡されるといった問題も発生している。

表5と図1は1990年から2008年までの人口の推移を示したものである。伊東市と比べると、下田市の人口減少傾向は著しく年々減少している。自然動態と社会動態についてはいずれも減少に転じている。2001年度には自然減が107人、社会減が64人であったが、2005年には自然減が147人、社会減が189人になり、人口減少率も年々大きくなっている。高齢化率も高く、下田市の65歳以上人口の比率（2005年）は28.6%と、静岡県内の市部では熱海市（2005年31.8%）に次いで高い比率となっている。

表5 下田市人口の推移（1990－2008年度）

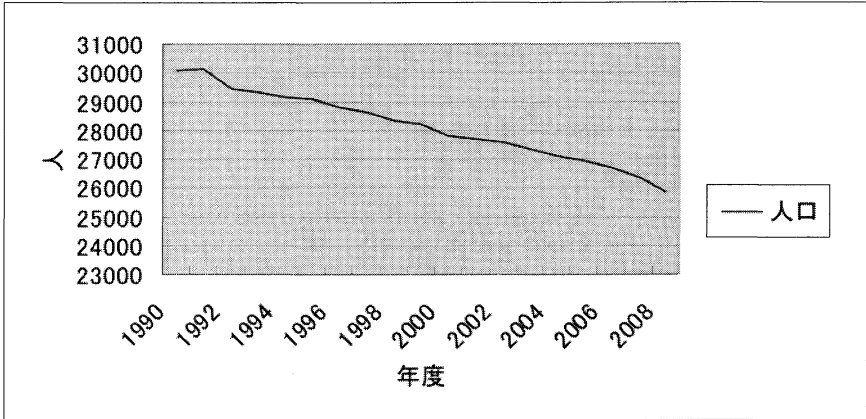
単位；人

年度	人口	年度	人口	年度	人口
1990	30,081	1997	28,605	2004	27,093
1991	30,135	1998	28,330	2005	26,945
1992	29,445	1999	28,193	2006	26,708
1993	29,326	2000	27,798	2007	26,365
1994	29,127	2001	27,722	2008	25,869
1995	29,103	2002	27,559		
1996	28,812	2003	27,373		

注）年度末の住民基本台帳人口
（資料）下田市市民課資料により作成。

¹² 下田市観光協会ヒアリング調査による。

図1 下田市の人口の推移



(資料) 下田市市民課資料により作成。

表6により1995年から2005年までの下田市産業別人口の推移についてみると、雇用者総数では1995年から2000年までに約1万5400人から約1万3800人へと1600人程度の減少となり、2000年から2005年までに約1万2900人へとさらに900人程度減少した¹³。産業別では最も雇用減少率が著しいのが製造業であり、電気・ガス・水道業、運輸・通信業でも3割以上減少している。農業については1995年の従業者が545人から2005年には391人となり、漁業・水産業も418人から309人へと大幅に減少している。第3次産業でも卸・小売業が1995年の約4200人から2005年には2800人に、その他サービス業も5800人から3800人にまで2000人も減少した。

2005年の産業別構成比をみると、第1次産業のシェアは農業と漁業・水産業を合わせても6%程度である。第2次産業については13%であるが、このうち建設業が11%と大半をしめ、製造業はわずか3%程度である。これに対して第3次産業が80%と、サービス経済の割合がきわめて高い産業構造になっている。これらの数値は、熱海市や伊東市ともほぼ共通している。第3次産業の中で比較的高いシェアを有するのは、卸・小売業（22%）であり、これに飲食店・宿泊業（18%）、運輸通信業（4%）、金融保険業（2%）と続いている。就業者数でいえば、約1万2900人のうち、約1万500人が第3次産業に従事しており、約2800人

¹³ いずれも国勢調査による統計値。

が卸・小売業、約2300人が飲食店・宿泊業、建設業従事者は約1380人といった構図になっている。

下田市商工会議所でのヒアリング調査によれば、これまでは中小企業支援センターでのコーディネータを雇用していたが、財政健全化による集中改革プランの影響を受けて、廃止となり、中小企業支援があまり果たせなくなっているという¹⁴。第3次産業は、就業人口のうち約8割をしめるが、さらにそのうち7割が観光関連の雇用である。

来遊客数の推移をみると、2004年を底辺として宿泊人員はやや上向きになっており、2005年には105万人、2006年には118万人、2007年には119万人と増加傾向にあることが窺える¹⁵。しかし、その一方で、ホテルや旅館の閉鎖も多くなっている。組合員数は、1998年には1469件であったが、2006年には1174件、2007年には1146件とかなり減少していることが窺える。2006年から2007年にかけては、新規会員が15件あった一方で、脱会が50近くあった。とくに民宿の廃業や撤退が多く、夏シーズンだけ営業する業者もあるという。2008年現在の統計では、下田市のホテルは2件、旅館は60件、民宿は333件、ペンション18件、寮・保養所15件となっている。

表6 下田市産業別人口の推移（1995－2005年度）

単位：人、%

	1995年度		2000年度		2005年度		1995－2005年度	
	人数	構成比%	人数	構成比%	人数	構成比%	増減数	増減率%
総数	15,411	100%	13,796	100%	12,901	100%	-2,510	-16%
第1次産業	975	6%	768	6%	710	6%	-265	-27%
農業	545	4%	420	3%	391	3%	-154	-28%
林業	12	0%	2	0%	10	0%	-2	-17%
漁業・水産業	418	3%	346	3%	309	2%	-109	-26%
第2次産業	2,449	16%	2,151	16%	1,702	13%	-747	-31%
鉱業	13	0%	7	0%	0	0%	-13	-100%
建設業	1765	11%	1,545	11%	1,379	11%	-386	-22%

¹⁴ 下田市商工会議所でのヒアリング調査による。

¹⁵ 下田市『下田市統計書』各年度版参照。

単位；人、%

	1995年度		2000年度		2005年度		1995－2005年度	
	人数	構成比%	人数	構成比%	人数	構成比%	増減数	増減率%
製造業	671	4%	599	4%	323	3%	-348	-52%
第3次産業	11,987	78%	10,877	79%	10,489	81%	-1,498	-12%
卸・小売業	4,181	27%	3,896	28%	2,806	22%	-1,375	-33%
金融保険業	375	2%	326	2%	244	2%	-131	-35%
不動産業	123	1%	106	1%	123	1%	0	0%
運輸通信業	794	5%	645	5%	530	4%	-264	-33%
電気ガス水道業	132	1%	80	1%	80	1%	-52	-39%
飲食店・宿泊業	-		-		2,339	18%		
その他サービス業	5,767	37%	5,185	38%	3,751	29%	-2,016	-35%
公務	613	4%	639	5%	616	5%	3	0%
分類不能	2	0%	0	0%	12	0%	10	500%

(資料下田市『下田市統計書(平成18年度)』により作成。)

表7と図2は、下田市生活保護率(人口に対する生活保護人員の割合%)の推移を示したものである¹⁶。静岡県平均と比べても、はるかに高い増加率で推移していることが窺える。下田市の生活保護率は1998年に3.9%であったのが、2007年には9.81%にまで増加し、2007年現在では、静岡県平均4.60%に比べると2倍もの高い比率になっている。ただ全国平均値と比べると、それほど高いというわけではない。そもそも生活保護に関しては、1993年のバブル経済崩壊以降全国的に生活保護率が上昇した。2000年代には社会サービスカットや規制緩和による影響などを受けて、貧困化がすすみ、生活保護率も上昇傾向を辿ったのである。全国統計では、世帯数からみた保護率は、1993年に14.0であったのが2008年には23.0となり、生活保護世帯数も60万世帯から115万世帯にまで倍

¹⁶ 下田市生活保護課資料による。

増した。

下田市でも同様、1998年の被保護者世帯数は86世帯であったが、2007年には198世帯に2.3倍にも増加している。被保護者人員でみても1998年の110人から2007年には253人にまで増えている。生活保護率でみると、静岡県内市のなかでは熱海市、伊東市に次いで下田市が第3位と非常に際だった特徴を持っている。長期的な地域経済の衰退に加えて、観光に関わる雇用環境の変化によるところが大きい。下田市生活保護課によると、2000年代以降、リストラされた60歳前後の無年金者やホームレスからの相談件数が増えているという¹⁷。下田市における2007年現在の生活保護世帯（198件）について詳しくみると、高齢者世帯が55.6%（110件）、傷病世帯が17.2%（34件）、傷害世帯が12.1%（24件）、母子世帯が7件（3.5%）、その他23件（11.6%）といった構成になっている。そのうち、一人世帯が83.8%と大半をしめている。保護の期間は、1年未満が9%、1年以上2年未満が20%、2年以上5年未満が30%、5年以上10年未満が8%などとなっており、保護開始後10年未満が8割以上、そのうち2年未満が約3割をしめている。

年齢別（253人）には、70歳以上が35%、60歳以上70歳未満が30%、40歳以上60歳未満が19%、20歳以上40歳未満が5%、20歳未満が11%と、高齢世帯が6割以上を占めていることが分かる。さらに80歳以上の被保護者は9%（24名）をしめる。2007年度では保護開始件数が23件、廃止件数が17件であったが、保護開始の大半が傷病によるものであった。廃止17件のうち9件は死亡によるもので、転出が3件で、稼働収入増によるものはわずか2件にすぎなかった。

医療扶助実施状況についてみると、入院によるものが339件（延べ人数）だったが、そのうち精神病によるものは半数近い156件であった。年度別扶助費総額については、1998年度1億9000万円だったのが、2007年度には4億3000万円にまで増加したが、一人当たり扶助費は1998年の15万1131円と比べると、2007年は14万1240円と1万円程度圧縮されている。扶助費別支出額をみると、医療扶助が52%と最も大きなシェアをしめ、生活扶助が29%、住宅扶助が13%などとなっている。

以上から、生活保護世帯の大半が高齢者世帯であり、扶助費の内訳では医療扶助が半分以上をしめていることが窺える。

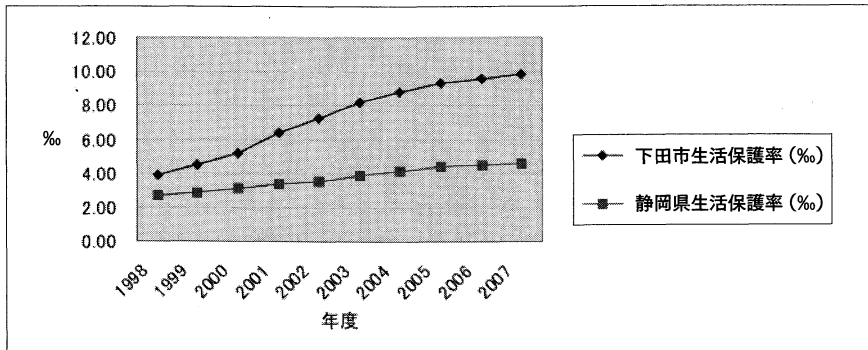
¹⁷ 下田市生活保護課ヒアリング調査による。

表7 下田市生活保護率の推移（1998－2007年度）

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
下田市世帯数	11,309	11,365	11,342	11,378	11,434	11,470	11,540	11,560	11,513	11,456
下田市人口（人）	28,193	27,966	27,722	27,559	27,343	27,093	26,945	26,621	26,197	25,802
下田市被保護者世帯数	86	102	118	139	155	174	184	193	194	198
下田市被保護者人員（人）	110	126	143	176	198	223	237	249	252	253
下田市世帯保護率（‰）	7.60	8.97	10.40	12.22	13.56	15.17	15.94	16.70	16.85	17.28
下田市生活保護率（‰）	3.90	4.51	5.16	6.39	7.24	8.23	8.80	9.35	9.62	9.81
静岡県生活保護率（‰）	2.69	2.88	3.09	3.35	3.57	3.87	4.15	4.36	4.50	4.60

（資料）下田市福祉事務所保護課資料により作成。

図2 下田市生活保護率の推移（1998－2007年度）



（注）ここでの生活保護率は人口1000人に対する割合（‰）を示したものの。

（資料）下田市生活保護課資料により作成。

3. 伊東市と下田市の財政構造

(1) 伊東市財政の構造

1. 伊東市歳出構造の特徴

伊東市の2007年度における決算状況についてみると、歳出決算総額は222億7230万円、財政力指数は0.89である¹⁸。財政力指数は2001年度には1.0であったが、年々徐々に低下傾向を辿っている。財政力指数の静岡県内のランキングでは20位、全国約1800市町村中252位である¹⁹。目的別歳出決算の内訳をみると、民生費の割合が34%と最も高く、総務費が13%、公債費が12%、土木費が10%、衛生費が10%、教育費が9%、消防費が5%などといった構成比になっている。民生費と公債費の比重が高いという特徴を持っている。実質公債費比率は9%で、静岡県内では8位となっている。一人当たりの地方債現在高は34万円であり全国平均の44万円と比べると、比較的低い水準になっている。実質収支比率は1.4と6000万円程度の黒字である。これらの数値をみる限り、健全財政だが、2000年代の財政構造がどのような変化をみたのか、検証しておこう。

表8は、2001年度から2007年度までの伊東市一般会計目的別歳出の推移を示したものである。財政規模は2001年度から2007年度にかけて4%程度減少し、9億円程度財政規模が縮小した。最も減少率が高いのが、農林水産業費であり2001年度の水準の4割程度にまで減少している。すでに明らかにしたように、農林水産業の就業人口に占める割合が少なく、衰退が著しいことも影響している。続いて商工費の減少率が著しく4割減、教育費も25%減、土木費も18%減となっている。それに対して、民生費は23%増加している。

とくに2004年度から2006年度にかけては、三位一体の改革による影響が強く表れたこともあって、歳出の大幅な見直しが余儀なくされている。例えば、2006年度には、経常的経費5%カットや補助金の廃止を含めた再検討が行われ、庁舎当直業務委託料をはじめ42事業がスクラップされることとなった²⁰。しかしその一方で、公共事業関連では、2006年度には市道三の原線及び市道吉田道線改良事業や小室山公園整備事業などの新規事業に着手されるなど、投資的経費が拡充されている。

ところで、伊東市では、2000年代以降、第3次総合計画（2001－2010年度）

¹⁸ 伊東市決算カードによる数値。

¹⁹ 静岡県市町村課資料による。

²⁰ 伊東市『平成18年度市政報告書』による。

にもとづいて、財政支出の優先順位が決定されてきた。総合計画では、まちづくりの基本方針として①「活力あるまちづくり（産業分野）」、②「快適なまちづくり（都市基盤分野）」、③「安心して暮らせるまちづくり（医療・保健、福祉、市民生活分野）」、④「学び豊かなまち（生涯学習分野）」の4項目を掲げられている²¹。

2006年現在までの実施状況についてみると、産業分野では、観光産業の振興（個性ある観光地づくり・資源を生かした観光の振興・新しい観光資源の開発）、多様な産業の振興（商業の振興・建設業、製造業の振興・農林水産業の振興・雇用の確保）に対する47件の実施計画（68億3700万円）のうち、45件が実施され、44億3400万円が実施済みとなっている。この中には、観光コミュニティバス実証運行事業や伊東マリンタウンプロムナード整備事業などが含まれている。

また、都市基盤分野では、自然と調和した都市形（計画的な土地利用の推進・自然環境の保全と活用・河川、海岸、港の整備・美しい都市景観の形成）、快適な住環境の形成（伊東駅、駅周辺市街地の活性化、住宅地の整備・公園や身近な生活道路の整備・環境優しい暮らしの推進）、機能的な都市基盤の整備（交通体系の充実・幹線道路の整備・上水道の整備・下水道の整備）に対して103件の実施計画（320億円）のうち、すでに91件、総額にして250億円の事業が実施されてきた。2005年度には伊東駅ユニバーサルデザイン施設整備事業が完了しているが、2006年度からは、伊東駅周辺整備計画策定事業などがすすめられている。

さらに、医療・保健、福祉、市民生活分野では、安心できる医療と保健の充実（医療の充実・健康作り体制の充実・国民健康保険、老人保健制度の適切な運用）、社会福祉の充実（高齢者福祉の充実・児童福祉の充実・障害者福祉の充実・地域福祉の充実・国民年金対策の充実）、安全な市民生活の確保（地域防災の充実・消防体制の充実など）に対して、55件の実施計画（292億円）のうちすでに55件、総額にして261億円の事業が実施されてきた。2006年度からは医療施設設置基金への積み立てなどに重点がおかれてきた。

なお、生涯学習分野では、学校教育の充実、社会教育の充実、芸術・文化の振興に対して13億円などとなっており、市民体育センターの改修事業などが実施されている。

これらの事業の中で最も金額的にみて大きいのが、都市基盤整備と医療・福

²¹ 伊東市『第3次総合計画』による。

祉分野である。2006年度には児童手当法改正に伴う児童手当に加えて、すでにみたような生活保護の需要増に伴う生活保護扶助費、国民健康保険事業特別会計への繰出しなどが実施されてきた。生活保護扶助費と国民健康保険事業特別会計への繰出金の状況については、性質別決算額の推移によって明らかとなる（表9と図4）。

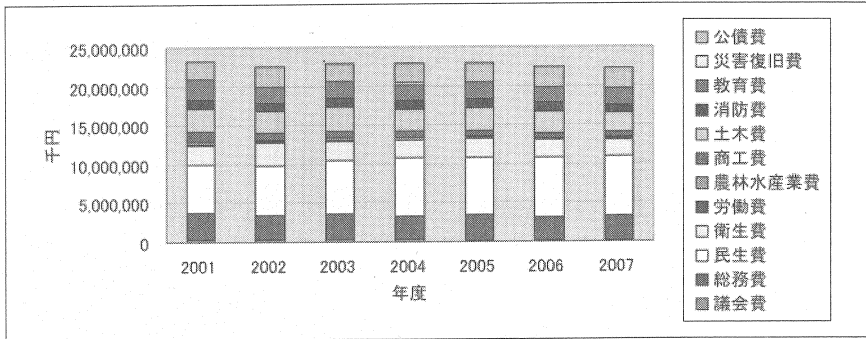
表8 伊東市一般会計目的別歳出決算額の推移（2001－2007年度）

単位：千円

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2001－2007	
								増減額	増減率 %
議会費	259,670	259,672	249,811	248,654	242,862	236,827	221,578	-38,092	-15%
総務費	3,509,095	3,174,678	3,401,757	3,018,954	3,133,613	2,850,433	3,037,899	-471,196	-13%
民生費	6,226,101	6,391,308	6,776,039	7,466,470	7,420,471	7,643,544	7,686,155	1,460,054	23%
衛生費	2,454,151	2,950,479	2,521,773	2,322,058	2,500,467	2,325,070	2,203,442	-250,709	-10%
労働費	94,381	84,161	83,794	83,253	83,123	81,130	80,973	-13,408	-14%
農林水産業費	325,180	280,835	314,126	250,112	146,885	136,711	132,971	-192,209	-59%
商工費	1,359,284	942,407	839,228	787,672	765,385	687,315	752,823	-606,461	-45%
土木費	2,850,433	2,698,699	3,186,544	2,782,960	2,870,432	2,636,885	2,336,801	-513,632	-18%
消防費	1,219,193	1,109,554	1,158,329	1,204,081	1,216,475	1,183,765	1,112,549	-106,644	-9%
教育費	2,627,865	2,091,626	2,000,686	1,938,209	1,979,004	1,969,456	1,977,328	-650,537	-25%
災害復旧費	0	0	0	365,062	23,308	7,000	30,245		
公債費	2,340,575	2,496,802	2,320,735	2,428,302	2,520,189	2,622,288	2,699,582	359,007	14%
歳出合計	23,265,928	22,480,221	22,852,842	23,095,787	22,907,414	22,380,424	22,272,346	-993,582	-4%

（資料）伊東市『伊東市統計書（平成18年度版）』により作成。

図3 伊東市一般会計目的別歳出の推移（2001－2007年度）



伊東市の性質別歳出をみると、2001年から2007年にかけて、人件費は12%減、普通建設事業費は53%減と実に半分以下の数値になっている。普通建設事業費が大幅に減少した一つの要因は、国による補助事業大幅に削減されたことや交付税による事業費補正が大幅に圧縮されたことも大きな関わりを持っており、全国的に共通した傾向である。ただし伊東市の場合には、減少割合が大きという特徴がある。また、投資・出資・貸付金半分程度にまで大きく減少している。維持管理費は12%減、人件費も12%減、補助金等も6%減となっている。その一方、大幅に増えている費目が、扶助費（37%増）、繰出金（27%増）、公債費（15%増）である。それに加えて、積立金も倍増している。

まず、経常経費からみていくことにしよう。伊東市では人件費の比率が高く、2006年度一般会計歳出の30.4%をしめる。静岡県内では1位であり、熱海市27.9%、下田市24.4%といったように、伊豆地域で高い比率をしめている²²。ちなみに静岡県平均は20%程度であることから、人件費の比重が相対的に高いことが一つの特徴とみることができる。この点は、論者によっては人件費を削減すべきとする主張がなされるが、見方を変えれば、すぐれた地域福祉行政を推進してきた点こそ評価すべきであろう。市内には公立保育所が6カ所、公立幼稚園が14カ所あり、ごみ行政も直営で行われている。消防については、観光地であるという特殊性から、消防出動件数が高い²³。

しかしその人件費も7年間に12%も削減されるといった合理化が行われてき

²² 静岡県市町村課資料による。

²³ 伊東市財政課ヒアリング調査による。

た。市職員は1978年のピーク時には1001人であったが、2007年には807人にまで削減されてきている。保育所も民間委託の動きがあり、2009年度から指定管理者制度への移行を余儀なくされている。さらに、清掃行政では5つの地区に分けて収集業務が遂行されているがこのうち1カ所で委託される方向が打ち出され、ごみ有料化も実施されている。公立幼稚園も2カ所を1カ所に統廃合することとなっている。伊東市財政課でのヒアリング調査によると、市職員の年齢構成が比較的若いため、民間委託をしても経費はそれほど変わらないという。それは民間委託をすれば委託料が発生するためである。

扶助費については、2006年度で15.6%と静岡県内では最も高い比率になっている。熱海市13.3%、下田市13.8%からみても、3市の中で最も高くなっている。1つの要因が、生活保護率の高さである。生活保護費は1989年から2005年までに4億円も増加した。すでに明らかにしたように、伊東市では人口が漸増傾向にあり、全国から観光関連の雇用を求めて集まってくる傾向にある。退職後も住み続けて生活保護を受けるケースが多く、ケースワーカーを増員して対応してきたという²⁴。こうしたことから、義務的経費の比重が57.7%と静岡県平均の42%を大きく上回る結果となっている。

一方、投資的経費は、庁舎建設が行われた1994年をピークに比重が低下し、静岡県内では最下位の下田市、富士宮市に次いで3番目に低い数値となっている。ちなみに熱海市は4位である。このことは逆に言えば、無駄な公共事業にあまり着手してこなかったことのあらわれでもある。そのことが、地域福祉の充実に可能にしてきたのである。庁舎建設には98億円の経費がかけられたが、その内訳は基金52億円、起債25億円、一般財源21億円である。つまり、基金が活用されたのである。そのため、公債費比率は13.8%と比較的低い数値になっている。

財政調整基金は1994年の55億円をピークに取り崩しがすすみ、2006年には4000万円にまで減少した。1990年代には、全国的に国の景気対策の影響を受けてハコモノ建設が進められたが、この際には財政調整基金が大幅に取り崩されてきた。2006年度と2007年度には積立金を増加させた結果、財政調整基金はそれぞれ9800万、1億4800万円にまで増加している。

繰出金については、公営病院が深く関わっている。2010年現在の市立伊東市民病院は、2001年3月に国立病院再編成に伴って当時の国立伊東温泉病院を譲

²⁴ 伊東市財政課ヒアリング調査による。

り受ける形で開院となったものである²⁵。内科、外科、整形外科、産婦人科などの6つの診療科からさらに市民ニーズに対応するために脳神経外科や小児科などを新設して11診療科とし、第2次救急医療をすべて受け入れる体制づくりが行われてきた。従来の国立病院は温泉リハビリ患者を扱う慢性期病院のため、急病による手術は想定されていなかった。国から無償で譲渡される条件の一つとして、10年間は現地で市民病院を継続しなければならないが、その後は新しい病院を新設することが可能となる。

これまでは一般会計からの繰入金で市民病院の運営が行われてきたが、地域医療振興協会に委託する方針がとられることとなった。新市民病院（2013年4月オープン予定）の建設には概算で約90億円程度の経費がかかるが、医療施設基金を取り崩して病院会計に繰入が行われている。その結果、20億円あった医療施設基金は9億円にまで減少している。起債については、最初の5年間は6億円から7億円程度の償還を行い、その後は4億円ずつの償還となる計画になっている。

また伊東温泉競輪については、1991年のピーク時には19億円の黒字額を一般会計に繰り入れてきたが、2006年現在で6億1700万円の累積赤字が計上されている。これに関しては他会計からの繰入金で賄われているが、財政健全化法による影響が懸念されている。

表9 伊東市一般会計性質別歳出決算額の推移（2001－2007年度）

単位；千円

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2001－2007	
								増減額	増減率 %
人件費	7,607,092	7,011,875	7,176,784	6,914,434	6,995,704	6,803,177	6,724,934	-882,158	-12%
扶助費	2,615,257	2,824,962	3,155,048	3,314,380	3,471,132	3,492,834	3,577,213	961,956	37%
公債費	2,340,575	2,496,802	2,320,755	2,428,302	2,520,189	2,622,288	2,699,582	359,007	15%
物件費	3,185,642	3,259,340	3,256,237	3,163,064	3,161,050	3,066,089	3,090,076	-95,566	-3%
維持管理費	170,702	199,521	194,859	191,553	162,445	141,277	150,574	-20,128	-12%
補助金等	1,084,839	1,231,436	1,076,721	1,137,940	1,193,481	1,082,263	1,022,461	-62,378	-6%
繰出金	2,349,961	2,452,315	2,565,942	2,898,976	2,790,433	2,851,933	2,985,474	635,513	27%
積立金	47,365	39,833	36,668	43,651	112,324	78,466	151,766	104,401	220%

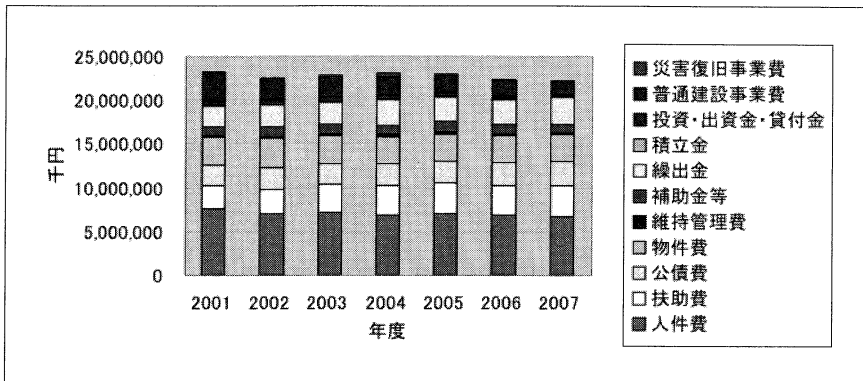
²⁵ 「クローズアップ'08伊東市予算案—新病院建設へ本腰」『静岡新聞』2008年2月19日付。

単位：千円

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2001-2007	
								増減額	増減率 %
投資・出資金・貸付金	508,793	510,848	563,215	511,293	484,959	336,189	247,044	-261,749	-51%
普通建設事業費	3,355,702	2,453,289	2,506,613	2,127,132	1,997,389	1,898,908	1,592,977	-1,762,725	-53%
災害復旧事業費	0	0	0	365,062	28,308	7,000	30,245	30,245	
歳出合計	23,265,938	22,480,221	22,852,942	23,095,787	22,907,414	22,380,424	22,272,346	-993,592	-4%

(資料) 伊東市『伊東市統計書(平成18年度版)』により作成。

図4 伊東市一般会計性質別歳出の推移(2001-2007年度)



(資料) 伊東市「決算カード」各年度版より作成。

2. 伊東市歳入構造の特徴

次に、伊東市一般会計歳入の動向について検証しておこう(表10参照)。2007年度の歳入構成比では、地方税が56%をしめており、自主財源比率が比較的高いという特徴を持っている。その地方税の動向をみると、1998年から2006年度の8年間に159億円から119億円にまで、約40億円減少していることが窺える。さらに、表11により、地方税の内訳をみると、個人市民税が25%、法人市民税が5%、固定資産税が50%、入湯税が13%、都市計画税が10%といった構成比になっており、固定資産税の比率が高く、次いで個人市民税、都市計画税と続いており、法人市民税の割合は非常に少ないという事実が浮かび上がってくる。2000

年代に地価の下落が続いたこともあって、固定資産税収と都市計画税収はそれぞれ14%減、11%減となっている。ただし、2007年度には三位一体の改革による影響で、国税所得税から地方税住民税への税源移譲がされたため、個人市民税収が増えたことで、2006年度から2007年度にかけては6億円程度の地方税収が増加している。

依存財源についてみると、国庫支出金が10%、地方債が8%、県支出金が6% 地方交付税については、財政力指数の低下に伴って増加傾向にある。伊東市では2000年度から交付団体の指定を受けるようになってきている。そのため、普通交付税は2001年度の2億円から2007年度には11億円にまで跳ね上がっており、特別交付税を含めると5億円から14億円にまで3倍近くになっている。全国的に、財政力指数の低い自治体や市町村合併を実施した自治体の多くが、三位一体改革の影響を強く受けて財政難に陥っているのに対して、伊東市の場合にはそれほど三位一体による影響を受けていない。ただ、2004年度から2006年度にかけて、国庫支出金が数億円程度削減されているが、その大半が保育所運営費交付金の廃止によるものである。一部は交付税で措置されているが、保育所運営費交付金の廃止が保育所の民間委託への誘因となっている事実が窺える。

他会計からの繰入金は、2001年度には6億円程度あったのが、2007年度にはほとんど皆無に等しく、地方債発行額も2001年度の20億円から2007年度には18億円程度にまで1割程度抑制されている。地方債のうち6億円は、臨時財政対策債である。また、2003年度から2005年度までの3年間に財政健全化債が発行されていることから分かるように、財政状況は深刻である。財政健全化債の発行額は、2003年度2億6000万円、2004年度4億円、2005年度2億8000万円となっている。さらに、2006年度には、退職手当債を5億円発行している。財政課によると、退職手当債の発行がなければ赤字財政になっていたという²⁶。

その他、使用料・手数料は4%をしめており、2001年度の2.8%と比べると多少比重が高まっている。具体的には、2006年度だけをとってみると、歴史的建造物で観光施設の一つとなっている東海館入館料の徴収を開始しており、また、小室山公園有料施設使用料の改定、マリンタウン陸域施設用地貸付料9割減免を取りやめ、小室山つつじ祭りの際の臨時駐車場料金の引き上げなどによって使用料の引き上げが実施されている²⁷。

²⁶ 伊東市財政課ヒアリング調査による。

²⁷ 伊東市『平成18年度市政報告書』参照。

これまで、伊東市の決算状況について検証してきた。伊東市の2009年度当初予算では、前年比マイナス1.5%の213億1000万円であり、その最重要課題として「伊東再生」が掲げられた。一般会計の事業廃止、縮小、休止など81事業を見直しで10億4000万円を捻出し、職員給与の見直しや職員の削減による4億5000万円など合計23億5000万円が伊東再生事業に充当された。従来の健康増進、観光振興に加えて、病院、環境、教育、協働に重点が置かれ、城ヶ崎海岸遊歩道整備や移動図書館車更新などの52事業約10億5000万円が伊東再生事業として支出されることとなった²⁸。さらに、2010年度一般会計予算案では、総額は224億7400万円で、前年度比7.4%増の積極財政となっている。内訳をみると、歳入面では市民税が8.9%減を見込んでいるが、子ども手当などで国庫支出金が34.4%増、地方交付税が21.4%増（臨時財政対策債を含めると32%増）といったように、自主財源が縮小し、依存財源が大幅増となる見通しである。また、特別会計の病院事業会計では2010年度から新市民病院着工にかかるため、4億円が計上されている。2010年度予算については、政権交代による地方交付税や国庫支出金の動向への影響が出るため、改めて決算での検証が必要となるが、地域経済の疲弊と貧困化を背景に、伊東地域再生に向けて地域医療と福祉への重点施策を盛り込んでいるところに最大の特徴があるといえるだろう。

表10 伊東市一般会計歳入決算額の推移（2001－2007年度）

単位；千円

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2001－2007	
								増減額	増減率 %
地方税	13,415,334	13,046,375	12,140,127	12,206,802	12,466,091	11,969,493	12,569,098	-846,236	-6%
地方譲与税	196,475	199,872	211,070	342,957	461,134	700,488	213,765	17,290	9%
利子割交付金	369,869	107,247	65,815	61,044	41,821	28,461	39,382	-330,487	-89%
配当割交付金				10,945	17,087	24,571	29,366	29,366	
株式等譲渡所得割交付金				13,388	31,363	25,920	23,032	23,032	

²⁸ 伊東市2009年度『一般会計予算書』参照。

単位；千円

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2001-2007	
								増減額	増減率 %
地方消費税 交付金	733,817	630,995	676,979	756,227	701,974	740,711	726,574	-7,243	-1%
ゴルフ場利 用税交付金	98,012	91,902	92,564	87,331	81,963	82,635	79,225	-18,787	-19%
特別地方消 費税交付金	941	397	284	0	109	0	0	-941	-100%
自動車取得 税交付金	151,768	139,463	142,698	168,993	139,571	142,228	142,989	-8,779	-6%
軽油引取税 交付金	0	0	0	0	0	0	0	0	
地方特例交 付金等	275,330	261,076	253,753	240,890	240,112	203,096	55,468	-219,862	-80%
地方交付税	551,417	951,966	1,028,680	1,320,200	1,394,150	1,678,959	1,440,040	888,623	161%
普通	225,387	634,903	738,412	985,172	1,094,133	1,394,694	1,159,899	934,512	415%
特別	326,030	317,063	290,268	335,028	300,017	284,265	280,141	-45,889	-14%
(一般財源 計)	15,792,963	15,429,293	14,611,970	15,208,777	15,575,375	15,596,562	15,408,939	-384,024	-2%
交通安全対 策費特別交 付金	15,383	14,829	15,634	15,079	15,191	15,576	14,597	-786	-5%
分担金・負 担金	159,342	164,604	132,982	135,274	132,713	133,861	149,600	-9,742	-6%
使用料	589,970	718,997	625,893	625,821	647,791	732,385	837,962	247,992	42%
手数料	66,636	70,882	76,261	84,301	81,175	73,152	69,117	2,481	4%
国庫支出金	2,253,426	2,430,860	2,783,926	2,804,404	2,819,352	2,337,091	2,286,656	33,230	1%
国有提供交 付金	0	0	0	0	0	0	0	0	
都道府県支 出金	1,001,169	935,636	1,008,134	857,786	1,022,907	1,039,986	1,255,300	254,131	25%
財産収入	158,340	127,562	162,755	92,552	31,947	71,785	54,692	-103,648	-65%
寄附金	70,008	25,308	72,344	34,780	68,239	14,863	258,520	188,512	269%
繰入金	598,634	539,881	133,580	338,320	236,706	67,666	5,498	-593,136	-99%
繰越金	69,726	68,708	124,005	174,403	132,803	224,479	187,607	117,881	169%
諸収入	502,339	271,766	275,261	328,283	346,194	362,125	317,353	-184,986	-37%
地方債	2,056,700	1,805,900	3,004,500	2,528,810	2,021,500	1,898,500	1,877,742	-178,958	-9%

単位；千円

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2001-2007	
								増減額	増減率 %
うち減税補填債	111,500	105,200	295,000	295,500	210,400	78,500	0	-111,500	-100%
うち臨時財政対策債	310,800	686,000	1,318,400	955,300	733,100	665,000	603,392	292,592	94%
歳入合計	23,334,636	22,604,226	23,027,245	23,228,590	23,131,893	22,568,031	22,523,583	-811,053	-3%

(資料) 伊東市「決算カード」各年度版より作成。

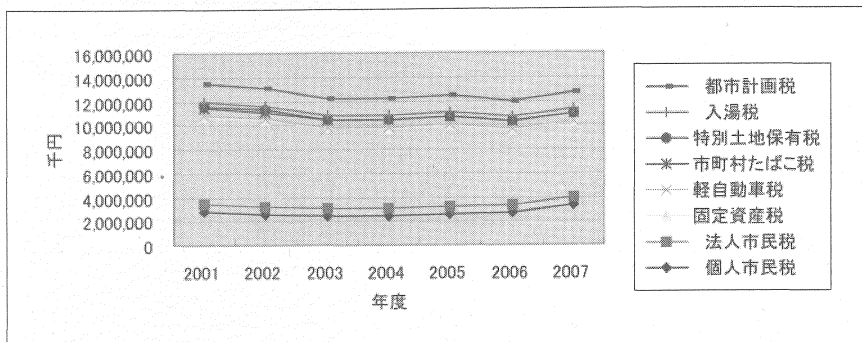
表11 伊東市市税決算額の推移(2001-2007年度)

単位；千円

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2001-2007	
								増減額	増減率 %
市町村民税	3,430,232	3,217,781	2,997,644	3,025,159	3,186,582	3,356,542	3,967,779	537,547	16%
個人市民税	2,766,397	2,577,731	2,412,312	2,380,348	2,567,674	2,684,959	3,281,343	514,946	19%
個人均等割	91,092	89,680	89,748	107,431	116,161	130,184	129,969	38,877	43%
所得割	2,675,305	2,488,051	2,322,564	2,272,917	2,451,513	2,554,775	3,151,374	476,069	18%
法人市民税	663,835	640,050	585,332	644,811	618,908	671,583	686,436	22,501	3%
法人均等割	351,325	334,539	321,456	327,770	315,007	319,621	331,129	-20,196	-6%
法人税割	312,510	305,511	263,876	317,041	303,901	351,962	355,307	42,797	14%
固定資産税	7,270,815	7,167,985	6,719,343	6,665,771	6,756,275	6,190,947	6,265,479	-1,005,336	-14%
うち純固定資産税	7,183,403	7,082,474	6,636,007	6,592,456	6,688,419	6,124,849	6,208,192	-975,211	-14%
軽自動車税	87,406	92,264	97,074	101,906	106,604	110,817	115,565	28,159	32%
市町村たばこ税	614,725	593,045	598,484	615,673	584,404	589,107	588,284	-26,441	-4%
特別土地保有税	193,781	180,926	1,590	1,502	299	61	1,370	-192,411	-99%
(法定普通税計)	11,596,959	11,252,001	10,414,135	10,410,011	10,634,164	10,247,474	10,938,477	-658,482	-6%
目的税	1,818,375	1,794,374	1,725,992	1,796,791	1,831,927	1,722,019	1,720,621	-97,754	-5%
入湯税	332,440	329,371	361,194	354,269	389,079	404,424	392,680	60,240	18%
都市計画税	1,485,935	1,465,003	1,364,798	1,442,522	1,442,848	1,317,595	1,327,941	-157,994	-11%
合計	13,415,334	13,046,375	12,140,127	12,206,802	1,246,091	11,969,493	12,659,098	-756,236	-6%

(資料) 伊東市「決算カード」各年度版より作成。

図5 伊東市市税決算額の推移（2001－2007年度）



（資料）伊東市「決算カード」各年度版より作成。

(2) 下田市財政の構造

1. 下田市一般会計歳出の特徴

下田市の2007年度決算における財政力指数は0.57であり、一般会計歳出規模は約88億円である。財政力指数の静岡県内のランキングは32位だが、全国1800弱の市町村の中では783位となる。全国的にみれば平均よりもやや高い財政力を有している自治体ということになる。市町村財政比較分析表でも、類似団体平均よりもやや高く位置づけられている。経常収支比率は90.4%で全国市町村平均の92%をやや下回る水準である。一人当たり地方債残高では、37万2000円とほぼ静岡県市町村の平均となっているが、全国市町村平均44万7000円よりもかなり下回っている。

表12と図6は、2001年度から2007年度までの下田市一般会計目的別歳出の推移を示したものである。歳出規模は、約105億円から2007年度には約88億円程度にまで縮小している。減少率にして16%のマイナスである。2007年度の目的別歳出内訳をみると、民生費が28%、公債費が16%、総務費が15%、土木費が12%、衛生費が11%、教育費が6%、消防費が5%などといった構成比になっており、伊東市と同様、民生費の比重が高いといった特徴がある。また、観光地特有の特徴として、他の市町村と比べると相対的に衛生費と消防費の比重が高くなっている。

2001年度から2007年度までの増減率では、労働費が98%減少し、商工費が85%減、農林水産業費も37%減、土木費が32%減、総務費が31%減と軒並み大幅な減少となっている。その一方で、衛生費は30%増、民生費は16%増となり、

公債費も5%程度増加している。また、度重なる伊豆群発地震などの影響で、2004年度には2億円以上もの災害復旧費が計上されるなど、ほぼ毎年のように災害復旧事業が行われてきた。

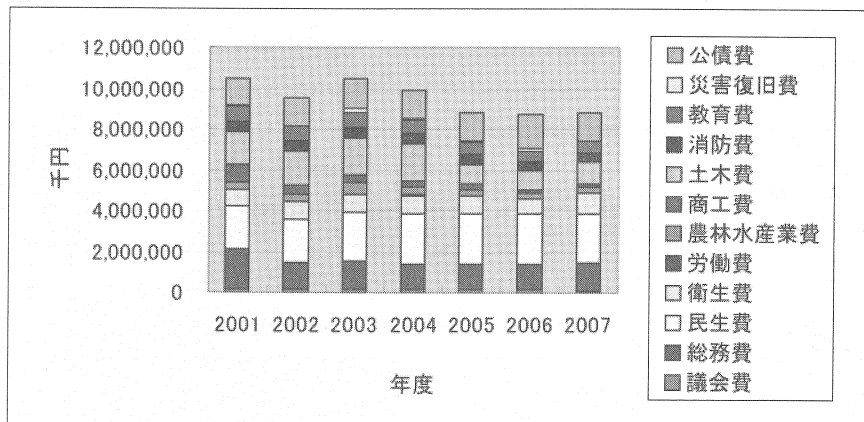
表12 下田市一般会計目的別歳出決算額の推移（2001年度－2007年度）

単位；千円、%

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2001－2007	
								増加額	増減率 %
議会費	140,070	138,634	128,559	129,983	128,384	118,170	105,538	-34,532	-25%
総務費	1,959,088	1,284,265	1,431,473	1,266,543	1,277,458	1,259,721	1,344,286	-614,802	-31%
民生費	2,087,859	2,159,204	2,399,402	2,425,236	2,477,169	2,461,166	2,421,166	333,307	16%
衛生費	795,264	821,809	808,447	937,584	856,854	761,292	1,032,456	237,192	30%
労働費	18,456	19,052	20,145	16,983	16,148	319	281	-18,175	-98%
農林水産業費	409,771	406,542	605,850	375,697	290,998	263,485	259,731	-150,040	-37%
商工費	822,876	391,653	358,888	315,246	250,655	176,656	124,616	-698,260	-85%
土木費	1,614,212	1,689,729	1,822,081	1,818,354	975,048	887,069	1,090,846	-523,366	-32%
消防費	504,760	498,999	502,022	475,183	478,148	459,939	457,903	-46,857	-9%
教育費	720,272	750,793	742,810	687,782	630,283	525,549	558,716	-161,556	-22%
災害復旧費	105,857	757	207,823	63,709	62,735	154,446	20,171	-85,686	-81%
公債費	1,319,527	1,332,268	1,436,535	1,362,048	1,355,033	1,633,948	1,381,908	62,381	5%
歳出合計	10,498,012	9,493,705	10,464,035	9,874,348	8,795,913	8,701,760	8,797,618	-1,700,394	-16%

（資料）下田市「決算カード」各年度版より作成。

図6 下田市一般会計目的別歳入決算額の推移（2001-2007年度）



（資料）下田市「決算カード」各年度版より作成。

次に、性質別歳出についてみることにしよう（表13と図7）。2007年度決算での経常経費では、人件費21%、扶助費14%、公債費16%と義務的経費が51%、物件費10%、維持補修費0.6%、補助費等9%、繰出金17%、積立金4%、投資・出資金・貸付金0.4%といったこうせいになっている。投資的経費は7.3%であり、そのほとんどが普通建設事業費である。普通建設事業費の内訳では、補助事業が1.6%、単独事業が4.9%となっており、大半が単独事業であることがわかる。

2001年度から2007年度にかけての性質別歳出の推移をみると、最も減少率が高いのが投資・出資・貸付金であり9割も減少している。補助事業も6割減、単独事業も3割減と投資的経費だけでも45%も減少している。人件費も24%減、そのうち職員給も28%減となっており、物件費10%減、維持管理費36%減、補助金等34%減、積立金51%減と軒並み大幅な減少となっている。その一方で、扶助費は35%増、公債費も5%増、繰出金も20%の増加となっている。

ところで、下田市では2001年から2010年まで第3次総合計画にもとづいて財政運営が実施されてきた。まちづくりの基本目標では、①自然・環境を大切にすまち、②「個性的な歴史」・文化を行かすまち、③身近な生活空間の質の向上を目指すまち、④「人づくり」と「豊かな交流」を創造するまちの4つが掲げられている。区分別の土地利用構想では、みなとまちゾーン（産業経済、行政、文化等の中枢を担うにぎわい拠点となる地域）、集落ゾーン（住みよい生活環境

の整備を進める地域)、海岸ゾーン・森林ゾーン・農用地ゾーン・水系ゾーン(自然環境の保全を前提に調和のとれた活用を目指す地域)に分けており、自然との共生を図りつつ、産業の活性化と安心できる生活環境づくりを進めるため、総合的かつ有機的な土地利用の推進を図ることが唱われている²⁹。

こうした総合計画の重点施策に沿った形で、全国的な動向と同様、下田市でも1990年代から2000年代初頭にかけていわゆるハコモノ建設ラッシュが続いてきた。市民文化会館、温水プール、サンワーク下田、蓮台寺パーク、道の駅などの建設が国と県の補助事業や交付税措置を通じてすすめられてきた。下田市振興公社でのヒアリング調査によれば、建設費に関しては国や県からの財政支援が得られるが、維持管理コストについては、市の財源で賄わなければならない、指定管理者への移行で職員を切らざるを得ない状況になっているという。温水プールの利用者はピーク時には12000人であったが、その後4000人にまで減少し、2005年には休止に追い込まれている³⁰。

また、市職員労働組合執行部でのヒアリング調査によれば、下田市の職員は2007年現在で273名だが、2008年度には29名が退職して7名を新規採用する、つまり退職不補充によって人件費が削減されているという。職員給与削減率は2007年度から2009年度にかけて平均5.8%の削減率となる。2006年度からすでに給与の大幅なカットが実施され、臨時職員の割合も増えてきている。保育所では正規職員と臨時職員の割合はほぼ1対1だが、調理師になると1対2の割合になる。ラスパイレス指数も低く、東海地方では最低水準の85.8%にすぎない。

2009年度予算では、一般会計がさらに圧縮されて82億600万円となっている。2008年度当初予算比では4.7%減のマイナス予算である。その取り組みについては、①下田市中心改革プランの推進、②観光施設及び観光資源の有効活用の推進、③地域産業経済活性化への支援、④少子・高齢社会に対応した福祉及び文化的サービスの充実、⑤市民生活に直結した環境整備及び防災対策事業の推進、⑥第8次教育施設整備5カ年計画の推進が掲げられている。①では戸籍の電算化事業(約8300万円)と繰上償還と借換えによる公債費負担の削減(公的資金補償金免除繰上償還元金(約1億500万円)、②では「海洋欲の郷・下田」を定着させるための下田市観光協会補助金等(約1780万円)、黒船際執行会補助金・下記海岸対策協議会補助金等(約2800万円)、など、③では国の事業である「ふ

²⁹ 下田市「第3次下田市総合計画」を参照。

³⁰ 下田市振興公社でのヒアリング調査による。

るさと雇用再生特別基金事業」「緊急雇用創出事業」(約1200万円)や中小企業金融対策事業(信用保証協会損失補償負担金等約320万円)など、④では地域子育てセンター建設事業(設計委託170万円)、放課後児童対象事業(830万円)などが示されている³¹。

以上のように、下田市の一般会計歳出規模は2000年代に大幅に縮小し、民生費を除くほとんどの経費で歳出カットが進行した。従来のハコモノ中心とした観光政策の矛盾が公債費や維持管理費の増加となってあらわれる一方で、少子高齢化や貧困化を背景に需要増が高まっていったのである。

表13 下田市一般会計性質別歳出決算額の推移(2001-2007年度)

単位;千円

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2001-2007 増減額	増減率 %
人件費	2,511,226	2,371,543	2,337,041	2,226,190	2,246,825	2,118,940	1,902,756	-608,470	-24%
うち職員給	1,788,922	1,685,142	1,632,839	1,561,840	1,574,460	1,367,045	1,295,618	-493,304	-28%
扶助費	895,684	981,292	1,164,459	1,208,190	1,217,601	1,199,308	1,209,694	314,010	35%
公債費	1,319,236	1,331,965	1,436,280	1,361,816	1,354,805	1,633,713	1,381,676	62,440	5%
元利償還金	1,317,746	1,331,641	1,436,585	1,360,880	1,354,805	1,633,713	1,381,676	63,930	5%
一時借入金 利子	1,490	324	695	936	0	0	0	-1,490	-100%
(義務的経 費計)	4,726,146	4,684,800	4,937,780	4,796,196	4,819,231	4,951,961	4,494,126	-232,020	-5%
物件費	1,015,809	1,033,556	1,020,098	914,439	926,439	903,305	910,164	-105,645	-10%
維持管理費	60,078	54,648	57,313	50,634	38,607	40,506	50,543	-9,535	-16%
補助金等	1,236,903	1,229,132	1,217,600	1,204,379	1,051,656	835,586	819,520	-417,383	-34%
うち一部事 務組合負担 金	599,996	603,135	581,095	630,502	551,706	505,810	478,343	-121,653	-20%
繰出金	1,247,975	1,242,437	1,345,573	1,290,249	1,315,013	1,308,199	1,503,501	255,526	20%
積立金	702,420	43,006	152,197	113,924	135,742	159,548	342,815	-359,605	-51%
投資・出資 金・貸付金	348,684	9,000	15,983	23,794	34,923	41,904	36,306	-312,378	-90%
前年度繰上 充用金	0	0	0	0	0	0	0	0	

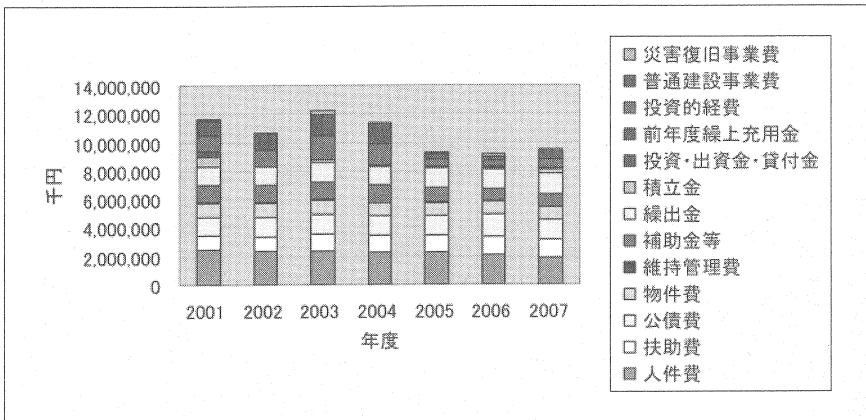
³¹ 「広報しもだ」2009年4月号。いずれの数値も職員人件費を控除した額として計上されている。

単位；千円

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2001-2007	
								増減額	増減率%
投資的経費	1,159,997	1,197,126	1,717,491	1,480,733	474,302	460,751	640,643	-519,354	-45%
うち人件費	37,635	39,265	36,290	36,656	15,088	14,492	20,423	-17,212	-46%
普通建設事業費	1,054,140	1,196,369	1,509,668	1,417,024	411,567	306,305	620,472	-433,668	-41%
うち補助	327,447	534,249	1,076,307	997,365	133,706	132,236	136,978	-190,469	-58%
うち単独	616,220	612,084	349,307	364,179	228,496	119,969	431,844	-184,376	-30%
災害復旧事業費	105,857	757	207,823	63,709	62,735	154,446	20,171	-85,686	-81%
失業対策事業費	0	0	0	0	0	0	0	0	
歳出合計	10,498,012	9,493,705	10,464,035	9,874,348	8,795,913	8,701,760	8,797,618	-1,700,394	-16%

(資料) 下田市「決算カード」各年度版より作成。

図7 下田市性質別歳出決算額の推移 (2001-2007年度)



(資料) 下田市「決算カード」各年度版より作成。

2. 下田市一般会計歳入の特徴

次に、一般会計歳入の特徴をみておくことにしたい。2007年度決算における地方税の割合は37%、地方交付税の割合が27%、国庫支出金が7%、県支出金が5%、地方債が6%といった構成比になっている。伊東市と比べると依存財源

の割合が高く、三位一体改革による交付税削減や補助金見直しの影響を強く受けている。

表14と図8は、2001年度から2007年度にかけての下田市一般会計歳入の推移を示したものである。まず地方税については、2001年度から2006年度にかけて年々減少している。金額で見れば34億円から31億円までになっているが、伊東市と同様、国税から地方税への税源移譲によって、2007年度には34億円弱となり、結果的には2%のマイナスにとどまっている。ただし、ゴルフ場利用税は3割のマイナスとなっている。

表15と図9により、2007年度の地方税の内訳についてみると、下田市では個人市民税の割合が地方税の31%をしめており、法人市民税の割合は7%程度である。固定資産税は46%と最も高い比重をしめている。入湯税は3%、都市計画税は6%となっている。7年間の動きをみると最もシェアの高い固定資産税が7%のマイナス、都市計画税も10%のマイナスとなっており、特別土地保有税はほぼゼロに近い。その一方で、個人市民税所得割は税源移譲や定率減税の廃止などの影響を受けて16%増となり、市民税全体でも14%増となっている。個人市民税所得割の増税分は、所得税減税によって相殺されているとはいえ、市民負担面から見れば、定率減税の廃止によって、かなりの負担増となっている。

一方、普通地方交付税は2001年度には23億円であったが、2007年度には21億円程度になり2億円程度減少している。ただし、2007年度は所得譲与税廃止、税源移譲、下水道資本費平準化債発行の減額、新型交付税の段階的導入による影響で、地方交付税はわずかながら増額となっている。しかし、所得譲与税廃止によって前年度に比べると1億8000万円も減少となっている。さらに恒久的減税廃止によって地方特例交付金や減税補填債が廃止されて、新たに特別交付金が創設されたことに伴って、地方特例交付金が6割減（3340万円減）となるなど、国による制度改革の影響が強くあらわれているとみてよい。

国庫支出金については、三位一体の改革の影響を受けて、8億円から6億円にまで2億円減（26%減）となり、県支出金も8億円から4億円まで半分の水準にまで落ち込んでいる。使用料も3割減、繰入金は半減、繰越金も3割減となり、寄附金はほとんど皆無に等しい状況になっている。また諸収入も7割減となった。

これに対して、手数料は13%増、地方債は17%増となっている。地方債のうち、半分近くが臨時財政対策債である。2007年度には、焼却炉改良事業に充てる地方債発行（3億2870万円）によって、公債が前年度より5割多い6億5000万

円となっている。2007年度末公債残高は、一般会計で約98億円、下水道事業特別会計で約89億円、水道事業特別会計で約32億円、集落排水事業特別会計で約1億円となり、合計すれば約227億円にのぼる。このうち元利償還額は26億円にものぼり、この額は1年間の民生費をも上回る額である。

表14 下田市一般会計歳入決算額の推移（2001年度－2007年度）

単位：千円

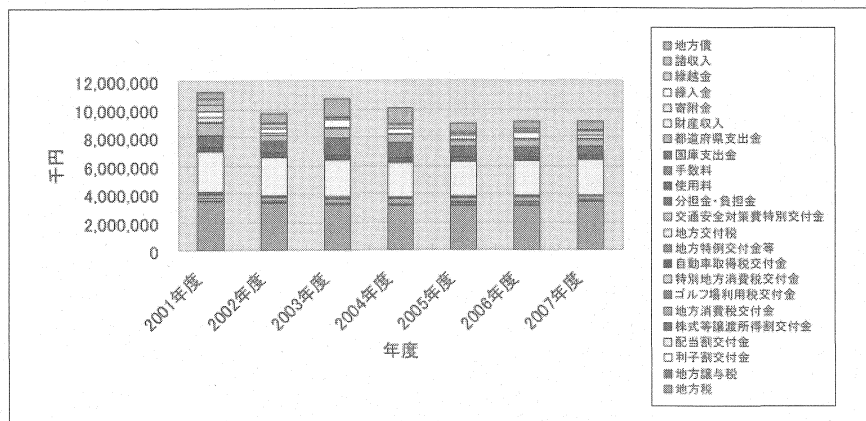
	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	2001－2007	
								増減額	増減率 %
地方税	3,425,982	3,323,630	3,219,645	3,100,299	3,151,922	3,112,899	3,374,345	-51,637	-2%
地方譲与税	85,479	85,822	89,442	141,142	191,010	279,435	88,921	3,442	4%
利子割交付金	121,796	35,916	21,905	20,107	13,758	9,211	12,396	-109,400	-90%
配当割交付金	0	0	0	3,615	5,625	7,953	9,272	9,272	
株式等譲渡所得割交付金	0	0	0	4,395	10,343	8,281	7,193	7,193	
地方消費税交付金	307,065	261,445	280,259	313,067	290,607	303,259	292,396	-14,669	-5%
ゴルフ場利用税交付金	15,070	13,211	11,329	11,129	10,805	10,622	10,057	-5,013	-33%
特別地方消費税交付金	574	574	146	150	0	0	0	-574	-100%
自動車取得税交付金	65,993	59,867	60,469	71,702	62,285	63,352	59,592	-6,401	-10%
地方特例交付金等	95,319	90,088	85,468	81,418	76,790	56,624	17,020	-78,299	-82%
地方特例交付金	95,319	90,088	85,468	81,418	76,790	56,624	11,863	-83,456	-88%
特別交付金	0	0	0	0	0	0	5,167	5,167	0%
地方交付税	2,868,082	2,687,321	2,602,025	2,424,798	2,431,118	2,455,272	2,513,870	-354,212	-12%
普通	2,355,075	2,192,305	2,136,958	2,007,781	2,055,101	2,103,133	2,169,785	-185,290	-8%
特別	513,007	495,016	465,067	417,007	376,017	352,139	344,085	-168,922	-33%
（一般財源計）	6,985,360	6,557,874	6,370,688	6,171,812	6,244,263	6,306,908	6,835,062	-150,298	-2%

単位；千円

	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	2001-2007	
								増減額	増減率 %
交通安全対策費特別交付金	4,569	4,332	4,412	4,114	4,105	3,988	4,029	-540	-12%
分担金・負担金	85,871	83,746	79,201	78,739	87,293	91,503	91,760	5,889	7%
使用料	210,019	199,583	203,516	201,526	203,944	164,901	137,710	-72,309	-34%
手数料	44,720	46,312	45,398	42,228	40,510	39,753	95,230	50,510	113%
国庫支出金	830,355	830,226	1,195,740	1,124,344	718,443	667,644	615,848	-214,507	-26%
都道府県支出金	849,844	447,204	699,998	479,846	432,501	504,163	435,266	-414,578	-49%
財産収入	87,943	80,929	20,346	58,721	33,815	54,563	88,267	324	0%
寄附金	330,836	6,987	25,727	11,670	17,311	14,406	11,230	-319,606	-97%
繰入金	425,630	356,628	552,510	377,463	259,773	421,877	221,292	-204,338	-48%
繰越金	425,630	354,805	191,050	241,136	190,981	138,497	289,768	-135,862	-32%
諸収入	411,810	66,229	67,385	149,030	123,271	165,325	124,713	-287,097	-70%
地方債	491,200	649,900	1,248,200	1,124,700	578,200	517,000	575,100	83,900	17%
うち減税補填債	39,300	36,700	145,300	146,600	115,200	22,700	0	-39,300	-100%
うち臨時財政対策債	141,600	299,500	595,500	428,500	328,100	283,100	256,800	115,200	81%
歳入合計	10,852,817	9,684,755	10,705,171	10,065,329	8,934,410	8,991,528	9,075,275	-1,777,542	-16%

(資料) 下田市「決算カード」各年度版より作成。

図8 下田市一般会計歳入決算額の推移（2001－2007年度）



（資料）下田市「決算カード」各年度版より作成。

表15 下田市市税決算額の推移（2001年度－2007年度）

単位：千円

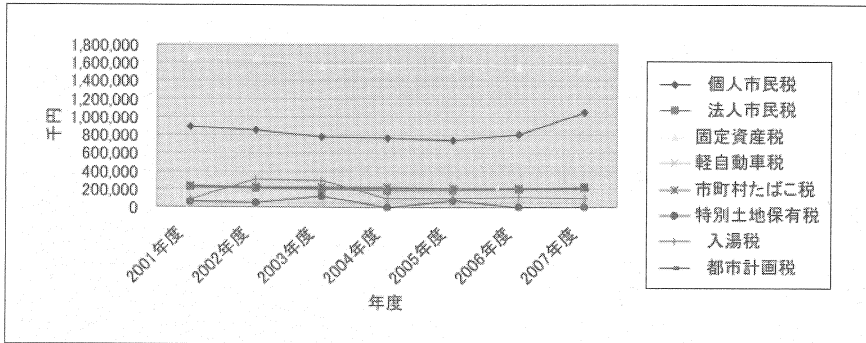
	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	2001－2007	
								増減額	増減率 %
市町村民税	1,113,462	1,057,942	977,365	956,662	930,270	997,614	1,269,816	156,354	14%
個人市民税	891,784	853,472	782,660	770,359	742,874	800,972	1,041,821	150,037	17%
個人均等割	21,760	21,520	20,862	30,396	33,863	38,351	36,671	14,911	69%
個人所得割	870,024	831,952	761,798	739,963	709,011	762,621	1,005,150	135,126	16%
法人市民税	221,678	204,470	194,705	186,303	187,396	196,642	227,995	6,317	3%
法人均等割	89,950	88,932	82,504	84,747	84,308	83,624	88,114	-1,836	-2%
法人税割	131,728	115,538	112,201	101,556	103,088	113,018	139,881	8,153	6%
固定資産税	1,669,607	1,649,486	1,564,206	1,570,761	1,582,769	1,548,643	1,551,672	-117,935	-7%
うち純固定資産税	1,658,825	1,640,843	1,555,902	1,560,106	1,572,310	1,537,974	1,541,801	-117,024	-7%
軽自動車税	41,248	43,378	44,735	45,524	47,005	47,771	49,014	7,766	19%
市町村たばこ税	228,509	217,741	219,779	220,206	209,831	210,724	206,311	-22,198	-10%
特別土地保有税	62,026	51,200	123,450	5,368	77,271	835	585	-61,441	-99%
（法定普通税計）	3,114,852	3,019,747	2,929,535	2,798,521	2,847,146	2,805,587	3,077,398	-37,454	-1%

単位；千円

	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	2001－2007	
								増減額	増減率 %
目的税	311,130	303,883	290,110	301,778	304,776	307,312	296,947	-14,183	-5%
入湯税	89,269	303,883	290,110	92,921	96,478	105,109	97,628	8,359	9%
都市計画税	221,861	219,940	208,937	208,857	208,298	202,203	199,319	-22,542	-10%
合計	3,425,982	3,323,630	3,219,645	3,100,299	3,151,922	3,112,899	3,374,345	-51,637	-2%

(資料) 下田市「決算カード」各年度版より作成。

図9 下田市市税決算額の推移 (2001－2007年度)



(資料) 下田市「決算カード」各年度版より作成。

最後に、下田市公営事業会計への繰出金について触れておこう。表16は、2001年度から2007年度にかけての繰出金の推移を示したものである。繰出金は、13億円から16億円にまで増加しているが、その内訳をみると、下水道、病院、上水道ともに繰出金が増え続けていることが分かる。金額的には下水道会計への繰出金が大きく、6億円から8億円近くにもものぼっている。国民健康保険についても2億円前後の繰出金が充当され続けていることが窺える。そこで、貧困化との関連が大きい国民健康保険事業会計の状況についてみておきたい。

表16 下田市公営事業会計への繰出金（2001－2007年度）

単位；千円

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
合計	1,326,643	1,326,040	1,426,828	1,377,060	1,411,910	1,394,068	1,606,367
下水道	646,700	589,900	732,200	632,300	623,700	592,100	784,512
病院	59,393	59,867	64,607	65,774	65,674	67,035	70,392
上水道	19,275	23,736	16,648	21,037	31,223	18,834	32,474
国民健康保険	228,293	214,224	232,985	198,162	197,370	201,329	178,697
その他	372,982	338,313	380,388	459,787	493,943	514,770	540,292

（資料）下田市決算カード各年度版により作成。

市町村が運営する国保加入者は、全国で約5000万人、人口比にして約4割にあたる。国保収入は、主に保険料収入、国庫支出金、自治体一般会計繰入金などから構成されている。国保の国庫負担率は、地方行革が実施された1984年当時の法改正によって49.8%から34.5%にまで引き下げられたことで、全国的に住民1人当りの国保料（税）が3万9020円（1984年度）から7万8959円（2004年度）と倍増した³²。さらに、三位一体改革によって2006年度と2007年度だけでも6,862億円の国庫支出金が税源移譲の対象という名目で削減されることとなり、財政難陥った多くの自治体で国保料（税）の大幅な引き上げが実施されてきている。この過程で、全国的に滞納者数と資格証発行世帯数も増加の一途を辿った。2007年度で国保滞納世帯は480万世帯（滞納率19%）、資格証交付世帯は34万世帯、短期保険証交付世帯は115万世帯にも及んでいる。2004年度の厚生労働省の調査によれば、国保加入世帯の平均所得は165万円であり、低所得者層が多く加入している³³。資格証発行世帯は、窓口で医療費を10割支払わなければならない、それが支払えないために診療を受けることさえできない世帯が急増しているのである。

下田市では、国民健康保険加入率は世帯に対する比率で64%、人員に対する比率では51%と半数以上が国保に加入している（表17）。全国水準からみて、下田市の世帯の国保加入率は6割以上であることから2割以上も高いことが窺える。下田市福祉事務所によると、国保加入率が高いのは、就業者の多くが中小旅館

³² 日本民医連の調査による。

³³ 厚生労働省調べによる。

に集中しているためであるという。また、国保加入世帯数は、2001年度から2007年度にかけて7000件から7400件弱にまで増えている。被保険者1人当たりの国庫支出金が7万2000円から6万7000円にまで削減される一方、被保険者1人当たりの保険料収入額は、7万5000円から8万8000円にまで増えており、個人の保険料負担額が増え続けていることが窺える。

表18と表19は、下田市における国民保健事業会計の支出と収入の推移を示したものである。会計上は収入から記載されているが、ここでは財政学の方法論に則って支出から表記することにした。2006年度と2007年度に関しては、2008年度からの後期高齢者医療制度への移行期にあたる調整措置が行われていることを注意しておかなければならない。2006年度に都道府県との共同事業拠出金（保険財政安定化）が設けられたこともその一つである。

まず支出については、保険給付費が7年間に16億6400万円から21億6800万円にまで30%も増加した。介護納付金も1億5000万円から2億1500万円にまで1.5倍になっている。また、都道府県との共同事業拠出金高額医療費は3倍となり、保険財政安定化拠出金も2006年度に1億5000万円、2007年度に3億円となっている。全体としては7年間に26億7000万円から34億1900万円と3割増にまで拡大している。

一方、収入については、保険料合計収入が15%増となっているが、その中でも退職被保険者医療費給付分収入の増加率が著しく80%増となっている。国庫支出金については、7年間で10%減となっているが、その内訳をみると2004年度からは事務費負担金がゼロとなり、療養給付費負担金も13%減となるなど、三位一体改革の影響を受けていることが分かる。こうした中で、一般会計繰入金も5割程度増加した。

下田市では一人当たりの国民健康保険料と介護保険料は、県内でも最も高い水準になっている³⁴。保険料（税）の引き上げに伴って、滞納世帯も増え続けている（表20）。2004年6月1日現在では7322世帯のうち1337世帯が保険料を滞納し、短期被保険者証交付世帯数は349世帯、資格証経書交付世帯数は99世帯であった。2007年度6月1日現在には、7402世帯のうち、滞納世帯数は1514世帯になり（滞納率20%）、短期証発行世帯数は347世帯、資格証明書発行世帯は137世帯にも増加している³⁵。生活困窮者が増加し、新たな対応が求められている

³⁴ 下田市福祉事務所でのヒアリング調査による。

³⁵ 2009年2月には、下田市は滞納税を回収するために、消費者金融業者に利息を払い過ぎた滞納者に代わって業者に過払い金返還を求める訴訟さえ起こす方針を固めている（「消費者金融への過

といえよう。

なお、2008年度からは後期高齢者医療制度が導入されたことに伴って、75歳以上の被保険者が下田市国民健康保険事業会計から広域連合後期高齢者医療会計へ移行したため、後期高齢者への移行人数と合わせて分析する必要がある。この点については、別稿にて改めて分析することにした。

表17 下田市国民健康保険事業会計の推移（2001－2007年度）

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
実質収支（千円）	144,772	62,146	50,902	73,989	96,684	146,059	139,560
再差引収支（千円）	51,297	-23,626	-31,232	35,477	-34,543	-19,513	-16,021
加入世帯数（世帯）	7,064	7,154	7,276	7,364	7,387	7,408	7,375
被保険者数（人）	13,763	13,913	13,932	13,968	13,853	13,705	13,447
被保険者一人当たり 保険料収入額（千円）	75	74	72	82	86	87	88
被保険者一人当たり 国庫支出金（千円）	72	71	78	77	73	63	67
被保険者一人当たり 保険給付費（千円）	121	109	132	137	157	153	161
国民健康保険加入率 （世帯、%）	62.1	62.6	63.4	63.8	63.9	64.1	64.3
国民健康保険加入率 （人員%）	49.9	50.8	51.4	51.8	52.0	51.5	51.3

（資料）下田市決算カード各年度版、『下田市統計書』等より作成。

表18 下田市国民健康保険事業会計支出の推移（2001－2007年度）

単位：千円

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2001－2007	
								増減額	増減率 %
総務費	17,348	17,235	16,426	15,910	15,984	20,320	23,898	6,550	38%
保険給付費	1,664,897	1,522,521	1,835,632	1,913,942	2,169,974	1,349,243	2,168,350	503,453	30%
老人保健拠 出金	708,349	862,405	796,372	670,598	655,497	576,329	557,229	-151,120	-21%

払い金 返還を代理訴訟 下田市、滞納税分回収へ『朝日新聞』2009年2月25日静岡版朝刊。

単位；千円

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2001-2007	
								増減額	増減率 %
介護納付金	145,523	144,772	175,794	102,108	223,829	223,952	215,633	70,110	48%
共同事業拠 出金（高額 医療費）	16,770	16,646	55,452	59,802	62,303	57,345	69,767	52,997	316%
共同事業拠 出金（保険 財政安定化）						151,451	308,958		
保健事業費	2,368	2,448	2,490	2,593	2,620	2,492	2,472	104	4%
直診助定線 出金	0	0	0	0	0	0	0		
基金等積立 金	0	15	0	0	50,000	500,000	70,000	70,000	
公債費	0	29	52	0	0	0	0	0	
その他の支 出	115,575	79,333	20,483	12,788	23,628	16,674	2,730	-112,845	-98%
合計	2,670,383	2,645,404	2,902,702	2,876,741	3,203,834	3,191,879	3,419,039	748,656	28%

（資料）下田市「国民健康保険事業状況報告書（事業年報）」各年度版より作成。

表19 下田市国民健康保険事業会計収入決算の推移（2001-2007年度）

単位；千円

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2001-2007	
								増減額	増減率 %
保険料一般 被保険者 医療費給付 分	826,057	825,074	778,364	850,824	870,266	868,220	849,891	23,834	3%
介護納付分	54,016	53,557	58,386	68,295	72,320	72,289	69,902	15,886	29%
被保険者分	880,073	878,631	836,749	919,119	942,586	940,509	919,793	39,720	5%
保険料退職 被保険者 医療費給付 費分	140,048	141,958	154,922	204,677	231,205	233,360	251,588	111,540	80%
介護納付分	11,856	12,167	14,660	20,045	21,090	17,071	16,173	4,317	36%
被保険者分	151,904	154,125	169,583	224,722	252,296	250,430	267,761	115,857	76%
保険料合計	1,031,978	1,032,756	1,006,333	1,143,842	1,194,882	1,190,940	1,187,554	155,576	15%

単位；千円

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2001-2007	
								増減額	増減率 %
国庫支出金 事務費負担金	422	380	380	0	0	0	0	-422	-100%
療養給付費 等負担金	787,824	796,874	849,064	834,994	778,162	654,081	689,070	-98,754	-13%
高額医療費 共同事業負 担金			13,863	14,950	15,576	14,502	17,513	17,513	
普通調整交 付金	173,473	179,050	224,376	223,674	222,799	199,098	186,041	12,568	7%
特別調整交 付金	27,998	9,181	907	1,348	1,287	2,514	3,932	-24,066	-86%
出産育児一 時金等 補助金	0	0	0	0	0	0	0	0	
特別対策費 補助金	1,165	0	262	0	0	0	0	-1,165	-100%
国庫支出金 合計	990,883	985,485	1,088,852	1,074,966	1,017,823	870,195	896,556	-94,327	-10%
療養給付費 交付金	440,338	325,236	442,028	423,622	582,018	631,401	643,097	202,759	46%
都道府県支 出金 高額医療費 共同事業負 担金	0	0	13,863	14,950	15,576	14,502	17,513	17,513	
第1号都道 府県負担金					82,687	115,977	117,821	117,821	
第2号都道 府県負担金					19,491	19,006	21,290	21,290	
連合会支出 金	14,728	0	0	0	0	0	0	-14,728	-100%
共同事業交 付金 高額医療費 共同事業 交付金	30,548	35,890	59,714	68,920	88,727	50,581	43,687	13,139	43%

単位；千円

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2001-2007	
								増減額	増減率 %
保険財政共同安定化事業交付金						146,581	313,953	313,953	
繰入金一般会計保険基金盤安定（保険税軽減）	62,120	65,813	68,684	79,817	92,200	90,208	92,184	30,064	48%
繰入金一般会計保険基金盤安定（保険者支援）			21,921	20,830	24,594	25,117	25,890	25,890	
基準超過費用	0	0	0	0	0	0	0	0	
職員給与と費等	18,000	15,000	15,000	15,000	12,000	14,600	10,000	-8,000	-44%
出産育児一時金等	12,000	10,000	12,800	11,000	12,600	10,000	10,500	-1,500	-13%
財政安定化支援事業	12,709	12,372	12,034	17,512	1,696,449	16,588	16,470	3,761	30%
その他	88,600	734,000	70,100	21,000	10,000	14,000	0	-88,600	-100%
基金等	0	0	70,000	0	50,000	20,000	0	0	
繰越金	102,159	144,772	62,146	50,902	73,989	96,684	149,559	47,400	46%
その他の収入	13,093	6,827	10,129	8,368	7,482	15,058	12,526	-567	-4%
合計	2,815,155	2,707,551	2,953,604	2,950,730	3,300,518	3,341,488	3,558,599	743,444	26%
収支差引残	144,772	62,146	50,902	73,989	96,684	149,559	139,561	-5,211	-4%
基金等保有額	70,783	70,979	798	798	798	30,798	100,798	30,015	42%
市町村債（組合債）	0	0	0	0	0	0	0	0	

（資料）下田市「国民健康保険事業状況報告書（事業年報）」各年度版より作成。

表20 下田市における国保料滞納者の状況

単位；世帯

	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度
国保加入世帯数	7,322	7,401	7,403	7,402
国保滞納世帯数	1,377	1,417	1,701	1,514
短期被保険者証交付世帯数	349	399	415	347
資格証明書交付世帯数	99	86	109	137

(資料) 下田市国民健康保険課「滞納者対策に関する調査」各年度より作成。

おわりに

これまで、伊東市と下田市を中心に、2000年代の地域経済構造の変化とくに貧困化との関連で、地方財政への影響がいかなるものであったのかについて検証してきた。伊東市の場合には、人口や観光客は微増傾向にあるものの、全体的に非正規雇用が拡大するなど雇用形態の変化の過程で貧困化がすすみ、生活保護世帯も増加傾向にあることが示された。また、下田市の場合には、人口がかなり減少傾向を辿り、高齢化と生活保護世帯の増加、国保滞納者の増加にもみられるように、伊東市以上に貧困化がすすんでいることが示された。そうしたことが、自治体財政を逼迫させ、市民サービスの低下や公共料金の引き上げに拍車をかけて、それがさらに貧困を拡大させるという悪循環に陥っているのである。

いずれも共通しているのは、地域産業の中心をなしてきた観光産業の低迷と雇用の変化や、国による三位一体改革などの影響を受けて、これまで以上に医療や福祉への需要が高まったことである。1990年代の国立病院再編の影響を受けて、伊東市が新たな市民病院建設のために財源捻出に苦慮しているのもそのあらわれであろう。また、下田市では、老朽化した共立湊病院の建て替えをめぐる議論が展開している。また、熱海市でも国立病院統合再編に伴って病院の誘致が必要となり、誘致に際して30億円もの経費を要した。地域再生のためには、地域におけるセーフティネットを構築する必要がある、国の財政責任を明確にした上で、分権型福祉社会に向けた実践的試みを推進していくことが求められる。

ところで、地域セーフティネット取り組みの先進的事例ともいわれる盛岡市では、市部局、生協、NPOとの連携を強化して、生活困窮者救済のためのネッ

トワーク化を図っており、新たな地域再生の方策として注目されている³⁶。生活困窮者のための制度は、縦割り型の国の官僚システムなどの影響を受けて、非常にわかりづらいものとなっている。それに加えて県や市独自の制度が複数存在している。盛岡市ではNPOが中心となって、それらの制度をメニュー化し、生活困窮者がどの窓口にも相談にきて柔軟な対応ができるシステムを発展させている。

盛岡市生活保護課では、申請者があればすべて受理しており、抑制する方針はないという³⁷。電力会社や収税担当者から滞納の通知を受ければ、何らかの形でサポートする体制をとることにしている。国保年金課によると、2008年度の国保加入の約6万7000人（市人口は約29万8000人）のうち、世帯にして半数以下が年収200万円以下、年収ゼロから100万円未満が1200世帯あり、そのうち滞納率は24%、1万世帯にのぼる³⁸。その中には自殺予備軍も多い。盛岡市では2008年から「ほほえみと太陽のプロジェクト」をつくって、滞納者にはまず生活相談からはじめることにした。場合によっては、消費生活センターと連携して債務整理を行い、国保料を執行停止にして、生活保護の手続きをとり、生活再建まで含めたサポートを行うという。

とはいえ、自治体とNPOだけの取り組みでは限界がある。2010年度に盛岡市財政は60億円以上の財源不足になる見通しで、予算案では基金の取り崩しと起債が増発されることになっている。国保会計は2010年度に単年度と累積分を合わせて約16億円の赤字が見込まれるため、すでに2010年2月に国保料を7.48%も引き上げることが決定されている³⁹。さらに保育所はすべて民営化方針が打ち出されるなど、さらなる課題が山積している。その意味では、伊豆地域以上に多くの課題を抱えているともいえよう。

医療や福祉を中心とした地域再生のためには、まず第1に、国と地方を合わせた公共部門、とくに基礎自治体といわれる市町村の役割の重要性を認識しておく必要がある。新自由主義の下で著しい社会サービスカットがすすんできたが、ナショナル・ミニマムやシビル・ミニマムを保障する論理を明らかにしなければならない。

³⁶ 盛岡市消費生活センター、岩手県信用生協、NPO岩手サポートセンターでのヒアリング調査による。

³⁷ 盛岡市生活保護課ヒアリング調査による。盛岡市市民部国保年金課『盛岡市の国保と年金』各年度版が詳しい。

³⁸ 盛岡市国保年金課ヒアリング調査による。

³⁹ 「盛岡市 国保税7.48%引き上げ」『岩手日報』2010年2月16日付。

第2に、地方交付税制度のもつ財源保障機能を高めていく必要がある。三位一体の改革の流れは、ナショナル・ミニマムは達成されたとしてローカル・オプティマムへの転換を前提としたものだが、ナショナル・ミニマムさえ保障されない状況に追い込まれている事実を認識しておく必要がある。また、国庫負担金の見直しについても、1984年以来、国庫負担率の引き下げが実施され、一般財源化がすすんできた。しかし交付税による十分な財源保障されなければ、公共料金の引き上げなどによって、市民の生活に多大な影響がもたらされることになる。生活保護や国保などナショナル・ミニマムの保障に関わるものについては、国庫補助負担金という形での国の負担を明確にして、地方に対して裁量権を拡大する方向がのぞましい。

第3に、地方自治を発展させ共同参画型福祉社会の充実に向けた方向性を示すことである。そのためには、自治体とNPOとの連携やネットワーク化が必要となる。下田市では、まちづくりについて、NPOによる実践的試みが行われている。この点については、別稿の課題となる。