

帯広市の台所事情

～なぜ、いま、行財政改革なのでしょう～

平成17年6月

帯広市役所

はじめに

帯広市では、平成10年度に定めた「行財政改革の推進に係る基本方針」に基づき、12年度から第一次行財政改革を計画的に推進してきました。しかし、昨今の目まぐるしい社会経済情勢の変化のもとで、新たな視点に立った改革に取り組む必要が生じています。

特に、国の構造改革の一環として見直しがなされている地方の財政制度については、地方自治体の予想を大きく上回るスピード、規模、内容で改革が進められており、地方の財政環境は極めて厳しい状況になってきています。

帯広市についても例外ではなく、平成16年度の予算編成では36億円、17年度にも26億円の大幅な財源不足が生じ、さらに、今後ますます深刻な状況に陥ることが予想されています。

もとより、行財政改革は、さまざまな時代の変化に対応して、今までの市役所のシステム全体を見直すもので、財政面からの必要に迫られてのみ行うものではありません。しかし、財政の健全化に向けた取り組みを早急に、また、強力で押し進めなければ、帯広市が立ち行かなくなることも事実なのです。

そこで、市のおかれている財政状況と、今後の見通しについて知っていただき、財政運営の立場から、なぜ行革が必要なのかをご理解いただくため、この冊子を作成しました。

市では、16年度から「第二次行財政改革」に取り組んでいます。そして、その中には、市民の皆さんに負担をお願いしなければならないものも含まれています。

限られた財源と人材を最大限に活用し、市民の皆さんにとって真に必要なサービスを継続して提供するために市役所はどうあるべきか、市民の立場から一緒に考えていただければと思います。

目 次

近年の予算編成	1
一般会計予算・決算の推移	2
歳入の状況	3
歳出の状況	6
市の貯金と借金	8
財政分析指標の状況	11
国の財政状況	12
三位一体の改革	13
帯広市の財政見通し	16
少子高齢化社会の到来	17
行財政改革の必要性	18

市では、翌年度の予算編成に先立ち、毎年9月から10月頃におおまかな歳入・歳出の見通しを立てますが、ここ数年、大幅な財源不足が見込まれ、非常に苦しい編成作業を強いられています。予算推計で見込まれた財源不足の額は

平成15年度予算で 約24億円

平成16年度予算で 約36億円

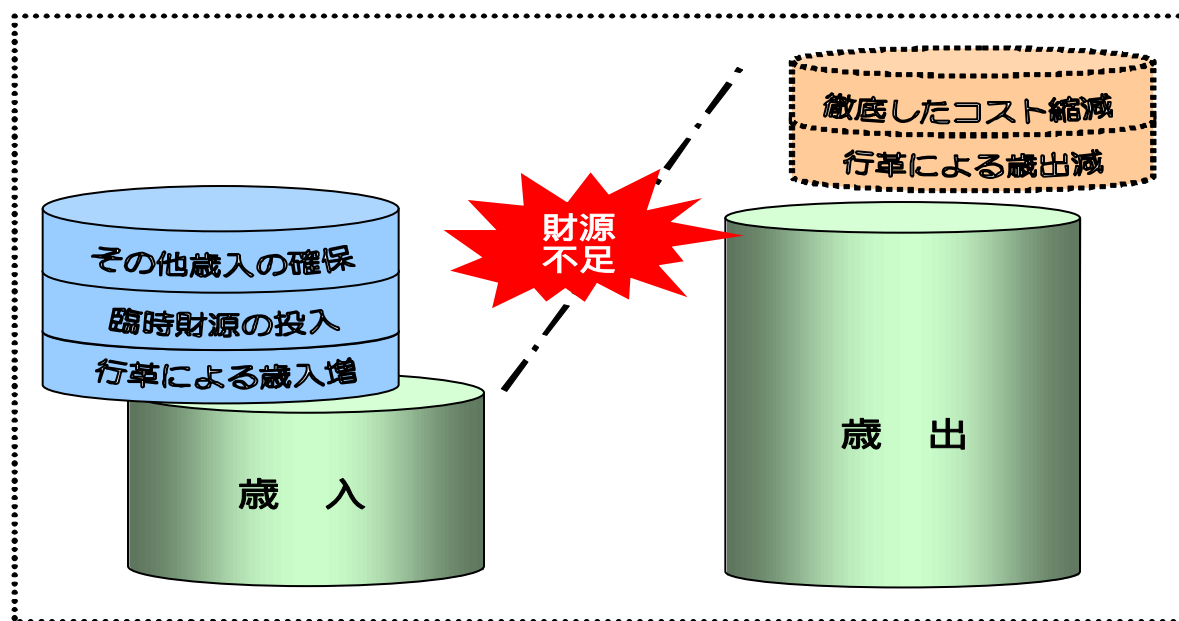
平成17年度予算で 約26億円 という大きなものになっています。

市としてはかつて経験したことのない、財政危機ともいべき事態を迎えているのです。

このような財源不足はなぜ生じているのでしょうか。

また、将来にわたり改善はされないのでしょうか。

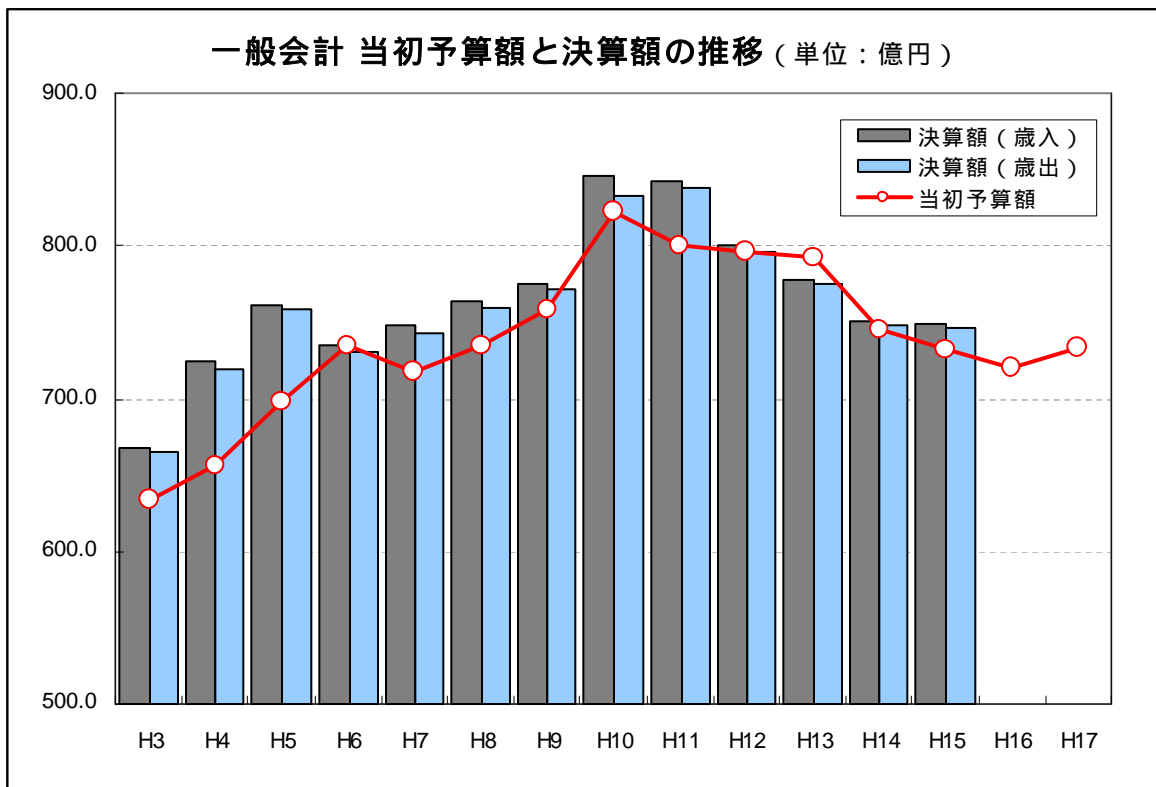
このような状況は、ひとり帯広市のみならず、全国ほとんどの市町村に共通して起きていることといえます。また、残念ながら、事態が好転する見通しは今のところ立っていません。というよりも、さらに厳しい方向に進むことが予測されるのです。



財源が不足したままでは予算が組めませんので、上の図のように歳入・歳出の両面からあらゆる手だてを用い、何とか予算編成を行っています。しかし、臨時財源の投入やコストの削減は、いつまでも可能なものではありません。まして、今後ますます厳しい環境に置かれることを考えると、財政構造の抜本的な見直しを行い、見直しによる効果を現実のものとしないう限り、近い将来、市の財政は行き詰ってしまいます。

下のグラフは、市の一般会計について、当初予算額と決算額(歳入及び歳出)を示したものです。平成10～11年度をピークに、その後、減少に転じているのがわかります。

市の予算は原則的に、まず見込むことのできる収入を計算し、その範囲内で支出を決める方法でやってきました。ですから、予算額が減少しているということは、やるべき仕事が少ないようになってきたから、というよりは、見込むことのできる収入が少なくなってきたので、それに合わせて支出も削減してきた、ということを表しています。



わが国経済は、いわゆるバブル経済崩壊後、長引く低迷、停滞からなかなか脱却できず、戦後経験したことのないデフレ状態に陥りました。市の予算も、この状況を反映し、「右肩下がり時代」を迎えているのです。

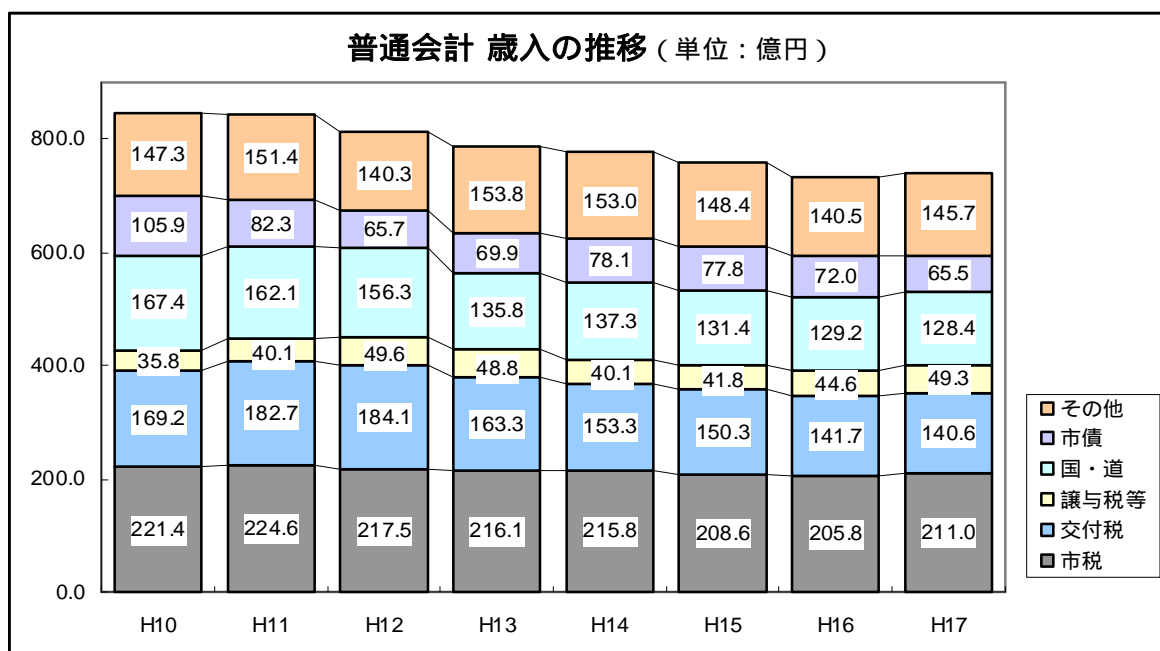
国の景気対策

『バブルの崩壊』は平成3年頃ですから、国の経済状況が悪化した後も市の予算額は増加し続けたこととなります。その要因のひとつに、国が行った経済対策があります。

国は景気回復のため積極的に公共事業を増額させ、また、地方自治体にも同一步調をとるよう求めました。さらに、年度の途中にも補正予算により財政支出を増額させました。グラフで、決算額が当初予算額より多くなっている原因のひとつには、この年度途中の補正予算があります。

そして、国も地方も多額の借金をしてこうした事業を行っており、その返済をしなければならぬことに留意しなければなりません。

どのような収入が、どの程度減ったのでしょうか。歳入の項目ごとの推移は次のとおりです。



少し乱暴なたとえになりますが、家計にたとえて比較してみます。

10年度の金額を月収30万円の家計にたとえると、17年度の予算は次のようになります。

(単位：円)

	H10	H17	増減
給料(市税)	78,000	75,000	3,000
親からの仕送り (交付税・交付金、国・道補助金など)	132,000	113,000	19,000
パート収入 (分担金、使用料、財産収入)	15,000	15,000	0
貯金の取り崩し(繰入金)	7,000	3,000	4,000
借金(市債)	38,000	23,000	15,000
その他貸付金の回収など (諸収入など)	30,000	34,000	4,000
合計	300,000	263,000	37,000

収入全体のうち、給料にあたるものが副業も含めて3分の1程度しかないということ自体がまず問題となってきます。さらにこの間、月収は全体で4万円近く減っています。特に、自前の給料が減っているのに加えて、頼りとしている親元からの仕送りがどんどん減ってきています。

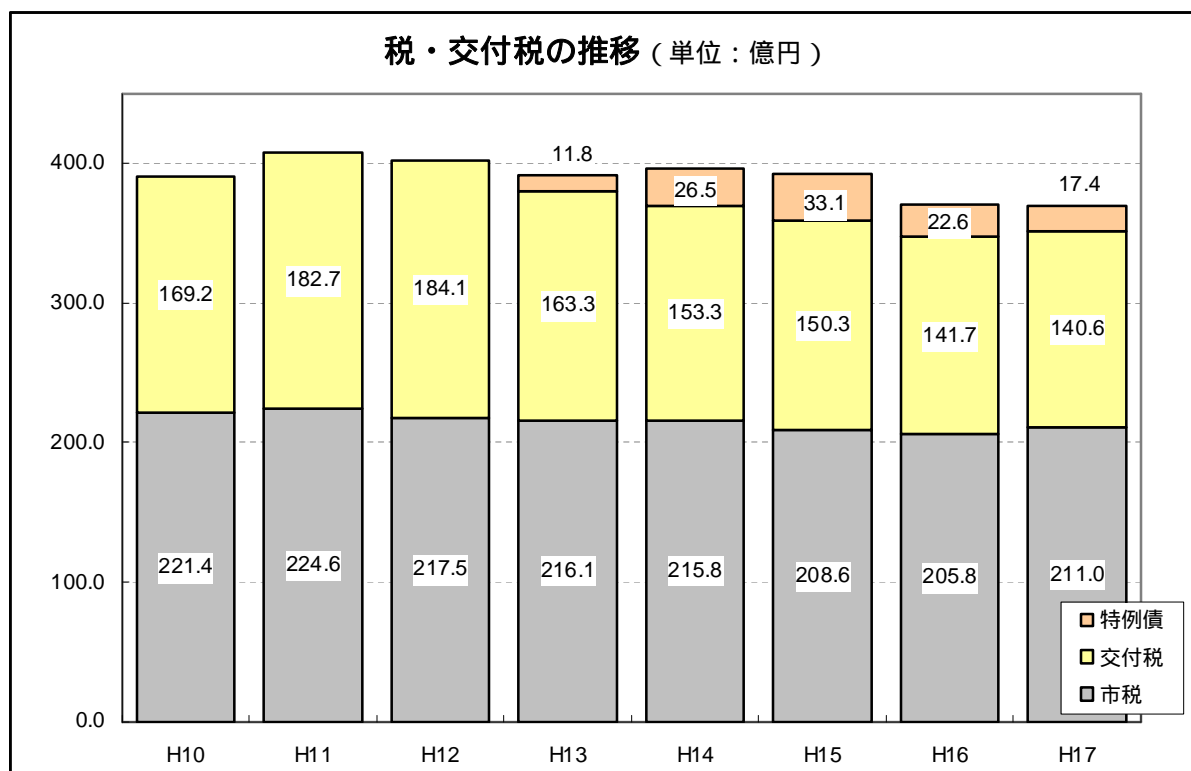
また、貯金の取り崩しや借金が減っているのは、必要がないというよりは、貯金の残高が心細く、また将来の返済を考えると新たな借金は控えざるをえないためといえます。

市の収入の柱である市税と地方交付税について、少し詳しく見てみます。

市の収入は大きく、一般財源と特定財源の二つに分けることができます。

簡単にいうと、一般財源とは使い道が決まっていないもの、特定財源とは使い道が決まっているもので、この一般財源のほとんどを占めるのが、市税と地方交付税です。

自由に使うことができる一般財源がどの程度あるかによって、予算のフレームが決まってくるので、この増減は非常に重要な意味を持っています。



このように、長引く景気低迷により、いずれも大きく減ってきています。11年度と17年度を比較すると、市税は約13億円、地方交付税は42億円減り、合計で、減収額は55億円を超えます。

グラフの「特例債」というのは、「臨時財政対策債」といい、地方交付税の不足分を補うために認められる市債（＝借金）で、いわゆる「赤字地方債」と呼ばれるものですが、これを含めても、38億円の減収です。

地方交付税

地方交付税は、国税（所得税、法人税、酒税など）の一定割合が地方に交付されるもので、それぞれの地方自治体ごとに、収支不足額を理論的に計算し、交付されます。帯広市も市税などの収入だけでは行政経費の全てを賄うことができませんので、交付税を交付されています。

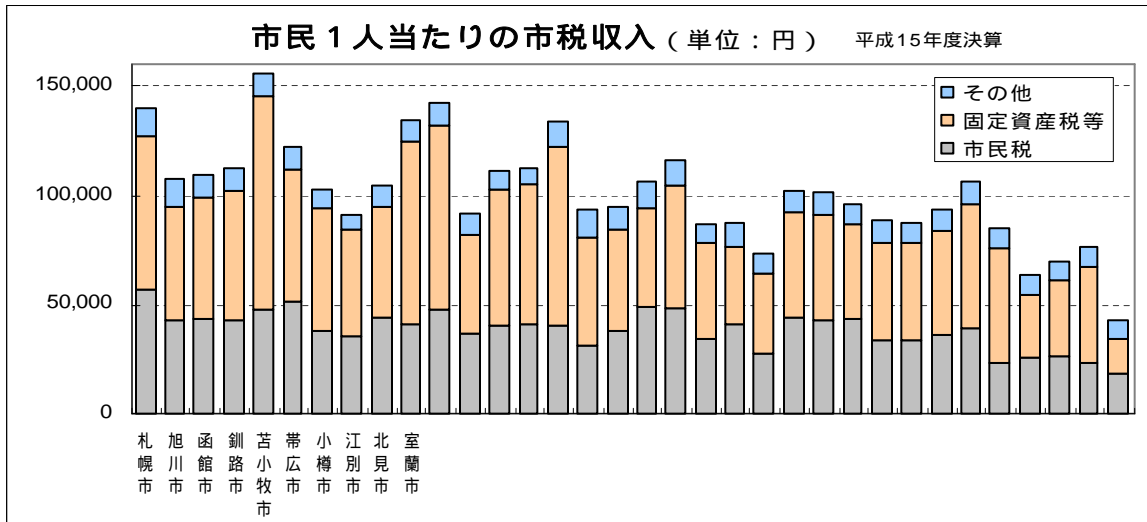
最近、国税も大幅に減収となっているため、この一定割合の金額では地方の収支不足額を埋めることができず、国は特別に金額を上乘せして、各地方自治体に配分していますが、それでもまだ不足するため、自治体はそれぞれ、特例債を発行して不足を補っている状況にあります。

市税について

下のグラフは、北海道内34市の15年度決算をもとに、市税収入を人口で割ったもので、左から人口の多い順に並べてあります(人口10万人以上の市には市名をふっています)。おおむね、人口が多い方が1人

当たりの額も多い傾向が見られ、最も多い苫小牧市と最も少ない市との格差は、約3.7倍になります。

帯広市は、市税合計では、34市中6番目、市税のうち市民税を取り出してみると札幌市に続き2番目に多いことがわかります。

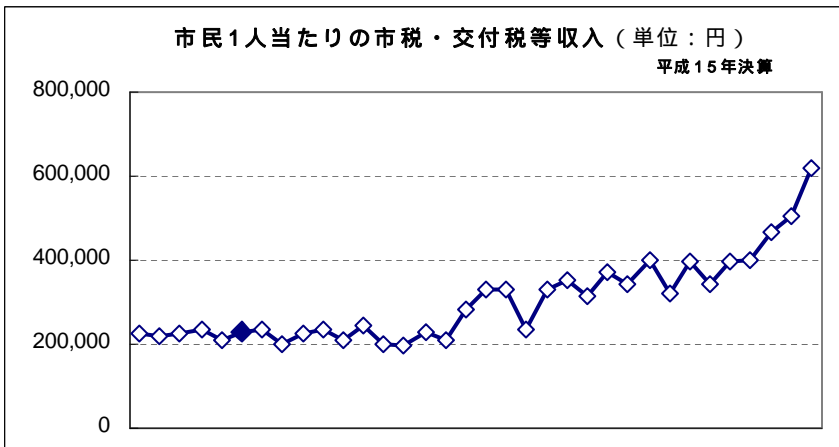


一般財源について

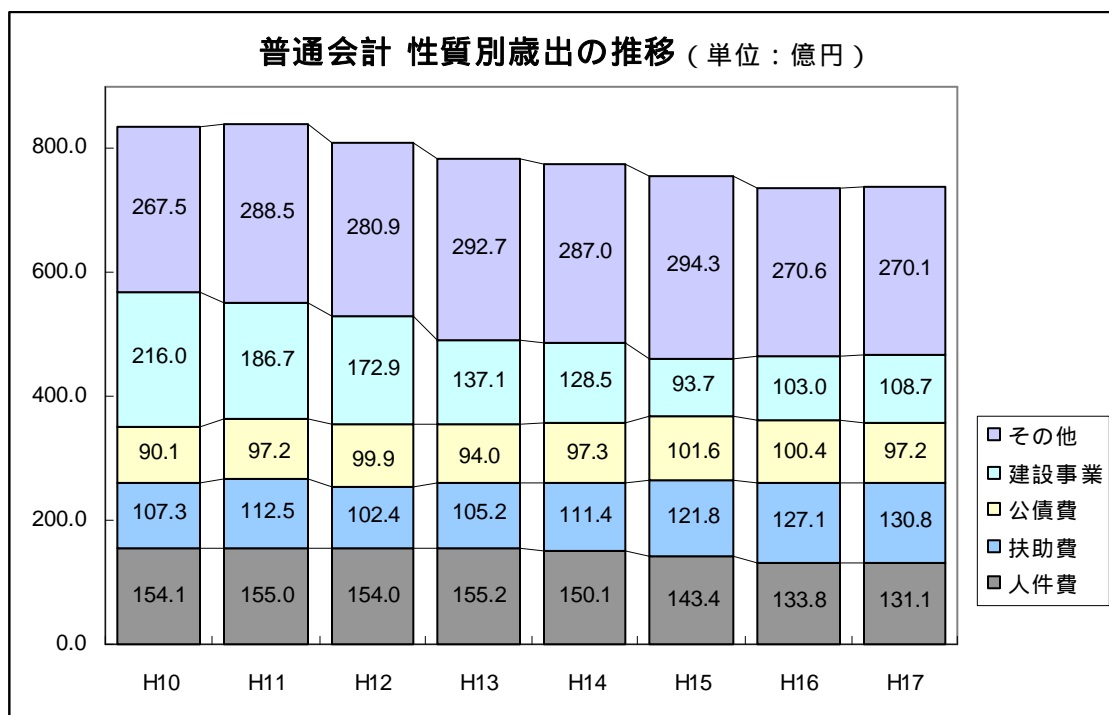
前のページでは、市税と地方交付税が重要な財源ですとしています。この市税プラス地方交付税(臨時財政対策債を含む)の額を人口で割ってみると下のグラフのようになります。

人口10万人以上の市ではほとんど横並びとなりますが、そこから右側では、市税のグラフとは逆に、人口が少ないほど多くなる傾向があります。

このように、地方交付税は各市町村ごとの財政力格差を調整し、必要な財源を保障する仕組みとしてはたらいてきましたが、将来に向けこの制度がどうあるべきかについては、現在大きな議論となっています。



歳出の項目ごとの推移は次のとおりです。



収入と同様に、10年度の金額を月収30万円の家計にたとえて比較してみます。

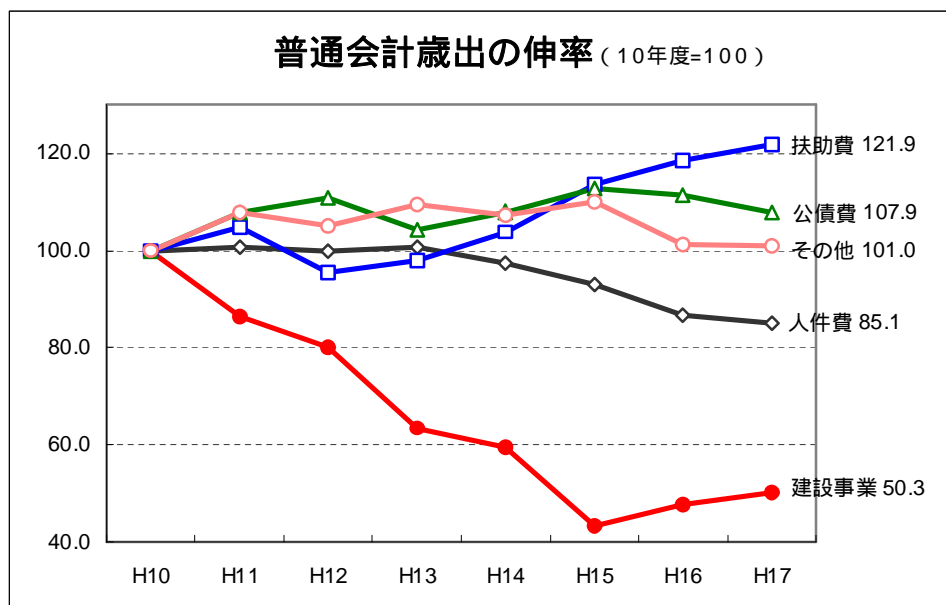
(単位：円)

	H10	H17	増減
食費 (人件費)	54,000	47,000	7,000
光熱水費などの生活費 (物件費、補助費など)	55,000	50,000	5,000
医療費・保険料など (扶助費)	38,000	47,000	9,000
ローンの返済 (公債費)	32,000	35,000	3,000
子どもへの仕送り・友人への貸付 (繰出金、貸付金など)	33,000	45,000	12,000
家の増築・電化製品の買い替え (建設事業)	78,000	39,000	39,000
貯金 (積立金)	10,000	0	10,000
合計	300,000	263,000	37,000

家計簿によると、食費をはじめ生活費は切り詰めています。健康保険や年金掛金、それにローンの返済などがかさみ、また子どもにかかるお金も増えています。

屋根の雨漏りも車の買換えもがまんしていますが、とても貯金する余裕はありません。

平成10年度を100とした場合、それぞれの経費はどのようになっているでしょうか。



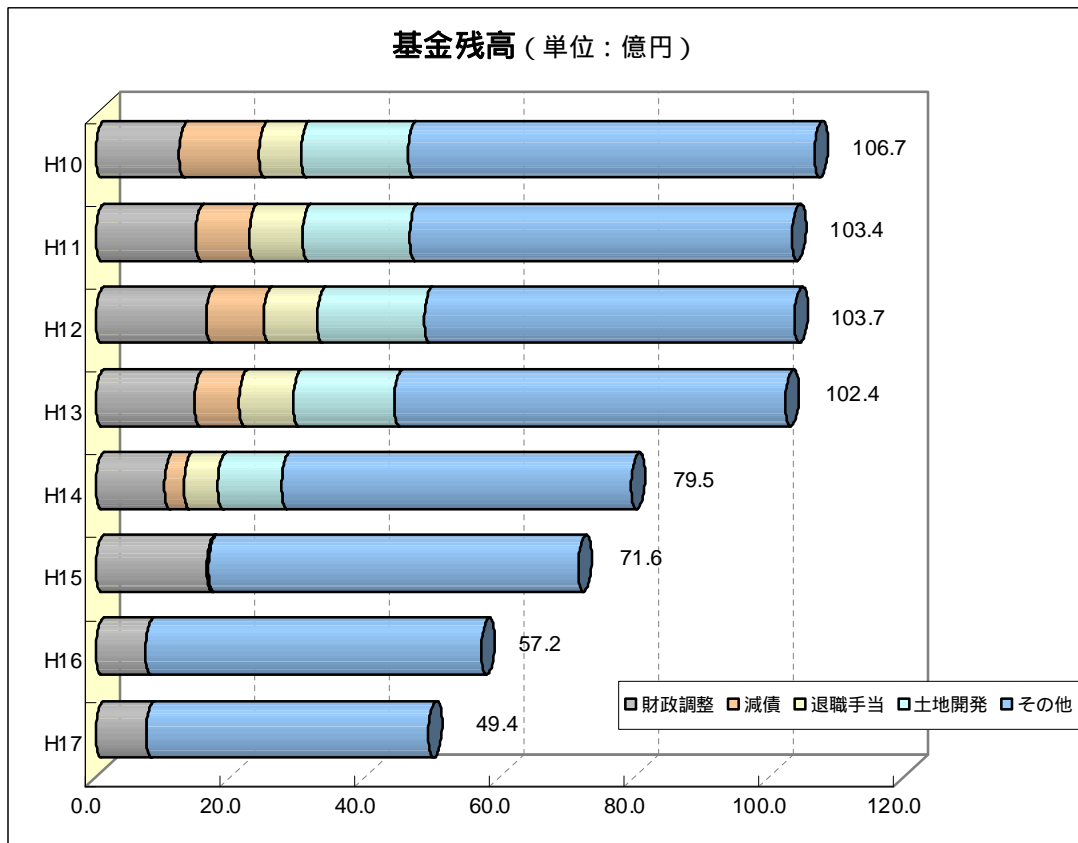
「人件費」は、職員・議員等への給与費など、「扶助費」は、生活保護費、医療費の助成など、「公債費」は、借入金の返済金のことです。これらの経費は、法律や契約などである程度支払が義務づけられており、容易に削減することができないことから、「義務的経費」と呼んでいます。

「人件費」については、職員数の減や基本給の引き下げなどにより減少しており、「公債費」についても、なるべく借金をしない(市債発行額の抑制)ことにより微増にとどめていますが、急速に進む高齢化や、地域経済の状況を反映して、「扶助費」は増えており、義務的経費の合計では、ほぼ横這いの状況にあります。

反対に、道路・公園の整備や公共施設の建設など、「建設事業」は年々減少しています。国による大きな景気浮揚対策が行われた10～11年度と比較すると半減です。

つまり、収入が年々減少しているのに、基礎的な支出は変わらないため、将来のまちづくりに向けた「政策的な経費」にまわせるお金が少なくなり、非常に余裕のない財政運営を余儀なくされているということです。

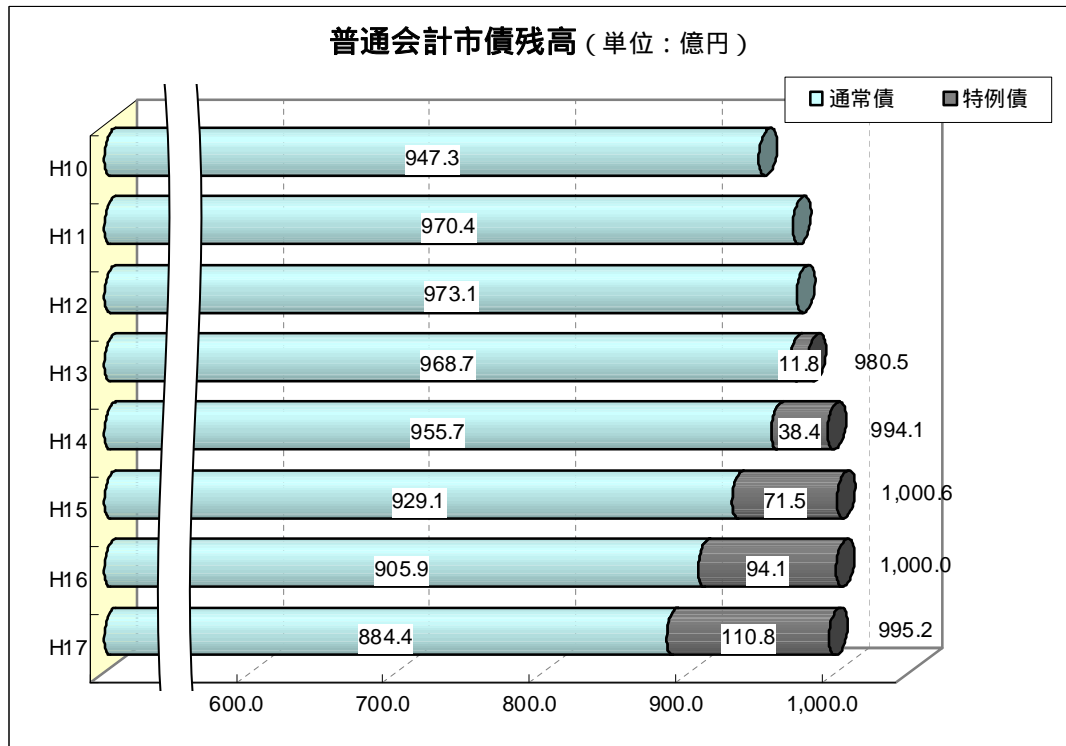
市の貯金(基金残高)と借金(市債残高)の状況について見てみます。



財源不足を補うための臨時財源として、基金を活用したため、残高はおよそ半分に減っています。

特に、市債の返済に備える減債基金、土地取得のための土地開発基金はゼロになり、職員の退職手当に備える退職手当基金も残高は僅かです。

不測の事態に備える財政調整基金も、目途としてきた10億円を維持するのが困難になってきました。

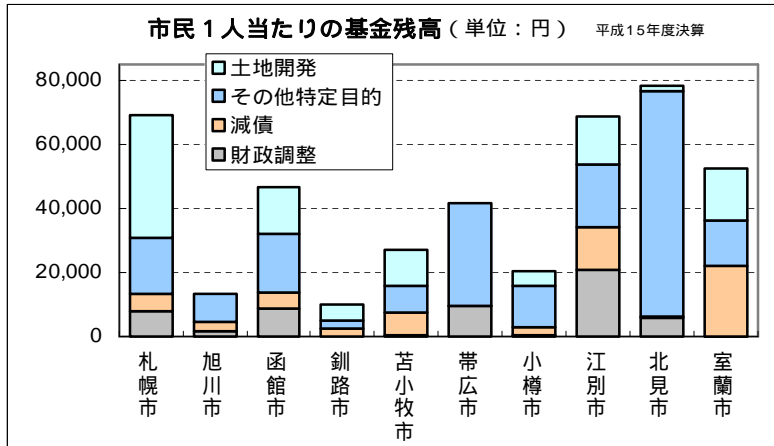


市債については、返済に要するお金が将来の財政負担となることから、借入額についてガイドラインを定め、一定の歯止めをかけながら発行してきました。

その結果、通常の市債については、平成12年度をピークに、残高が減りはじめましたが、地方交付税の肩代わりとして発行している特例債の残高が急増しており、全体では1,000億円前後で高止まりとなっています。

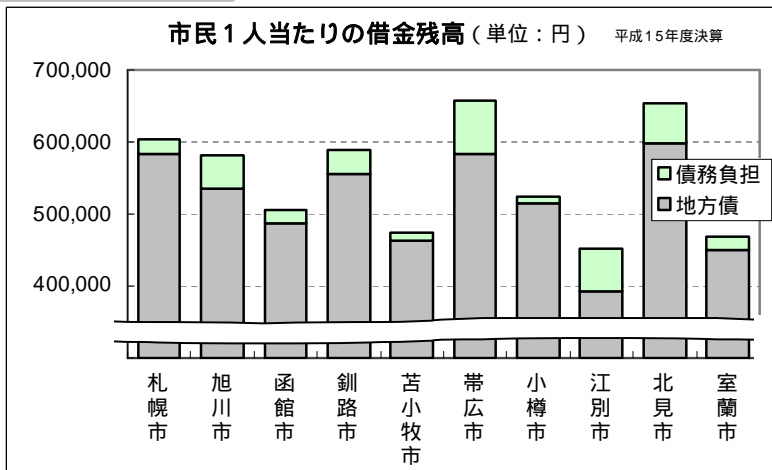
この特例債の返済にあたっては、返済に要する費用を地方交付税で措置しますと国はしていますが、交付税総額の確保が困難な状況の中で、非常に不透明といわざるをえません。

市の貯金



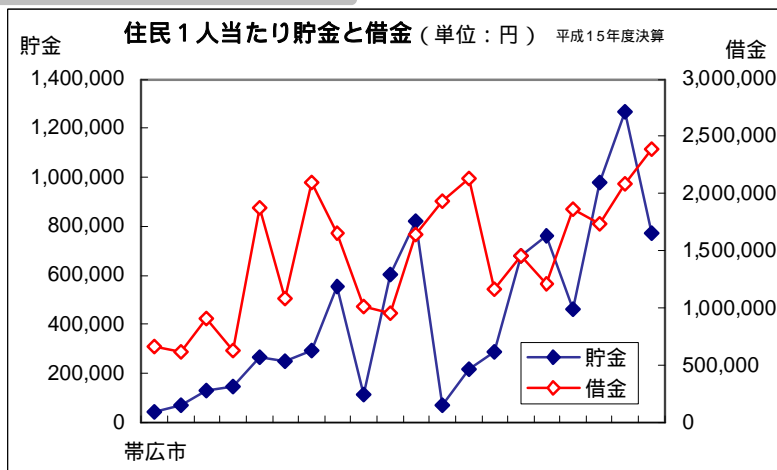
左のグラフは、普通会計に属する基金と土地開発基金について、人口1人当たりの残高を表したものです。各市それぞれの財政事情や財政運営の考え方があって単純には比較できませんが、帯広市は残高約 42,000 円で、人口10万人以上の市の中では平均に位置しています。

市の借金



左のグラフは、普通会計に属する市債残高と、債務負担行為による支出予定額の合計について、人口1人当たりの残高を表したものです。帯広市は残高約 659,000 円で、人口10万人以上の市の中では最も多額となっています。

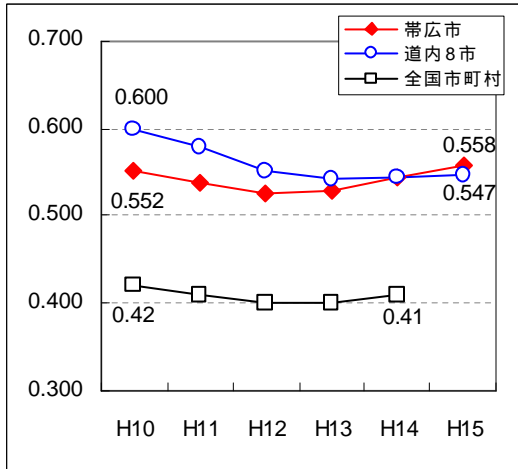
十勝の町村との比較



左のグラフは、十勝管内19町村との比較で、上のグラフと同様に、人口の多い順に左から並べてあります。

貯金・借金とも、人口が少ないほど1人当たりの金額は多い傾向にあり、最も多い町村と帯広市とを比較すると、貯金ではおよそ30倍、借金ではおよそ3.6倍になります。

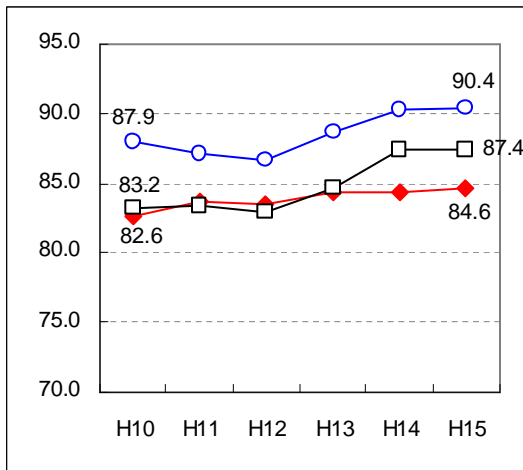
ここでは、地方自治体の財政状況を示す3つの指標について、見てみます。



財政力指数

必要な収入をどのくらい自分で調達することができるかを見るもので、数値が大きいくほど財政力が強いことを表します。

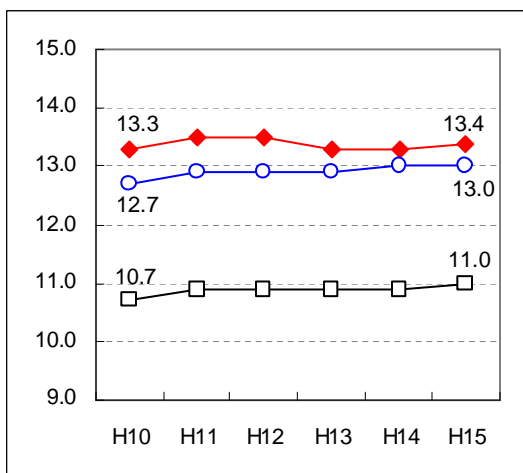
自前の収入である市税が減少しているため、指数も低下するはずですが、国が市の必要な収入自体を少なく見積もってきているため、それほど下がらず、逆に僅かですが上昇しています。



経常収支比率

毎年継続的に入ってくる収入(経常的収入)のうちから、毎年継続的に支払われる支出(経常的経費)にどのくらい充てたかを見るもので、数値が小さいほど財政構造の弾力性が高いことを表します。全国・全道ともに、税・交付税の減少により指数は上昇しており、財政の硬直化が進んでいるといえます。

帯広市は上昇抑制に努めていますが、漸増傾向が止まらない状況にあります。

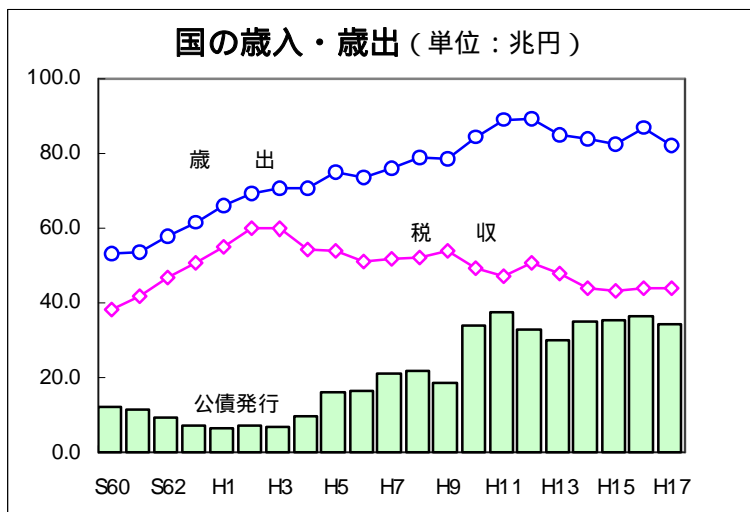


起債制限比率

標準的な収入に対する、借入金返済額の割合を見るもので、公債費による財政負担の度合いを示します。

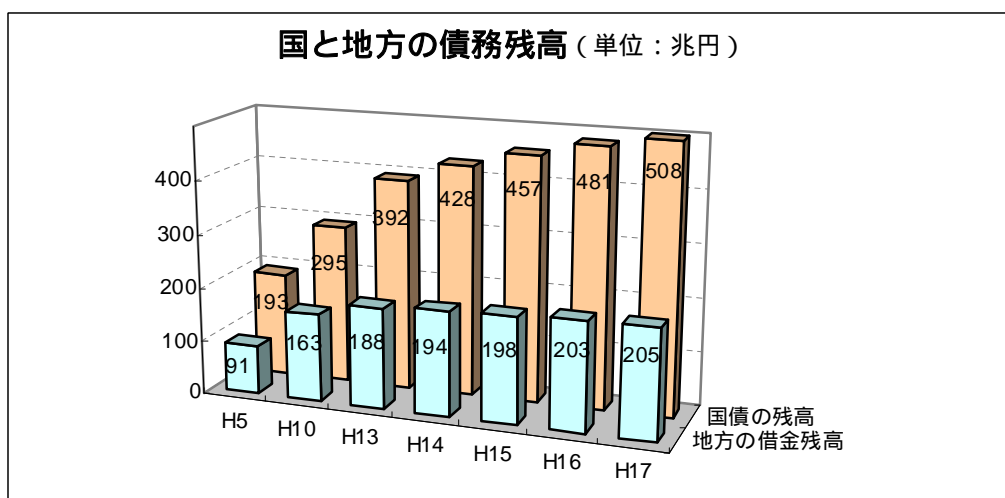
ほぼ横這いで推移していますが、帯広市の比率は道内各市、全国平均よりも高く、過去に行った積極的なまちづくりへの投資が残した負債の多さを示しています。

帯広市の予算は、市税などの自前で用意できるお金(自主財源)だけでは賅うことができません。相当部分を地方交付税など、国や都道府県からくるお金(依存財源)に頼っていますので、国の財政運営の方針に大きく左右される面があります。



左のグラフは、国の一般会計についてのものです。歳出総額と税収のギャップが拡大し、それを埋めるための公債発行が大幅に増大している状況がわかります。

こうした構図は地方自治体も同様です。税・交付税の減少に対して、支出を削減してもなお不足する分は、地方債などの借金で賅っているのです。

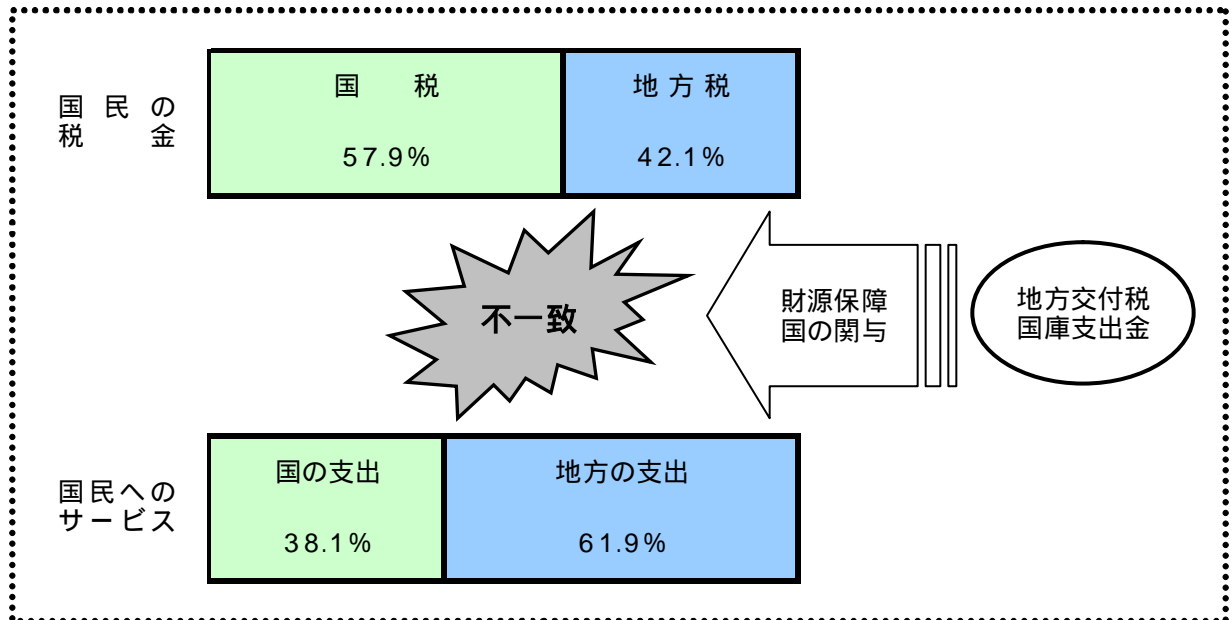


このように、バブル崩壊後、国・地方とも借入金の残高は膨れあがっています。

国の借金残高は国の税収(最終的に地方へ移転する交付税分などを除いた額)の18年分になるとされています。年収の18年分の借金を背負うことを想像してみてください。

こうした状況を背景に、国は構造改革の一環として、「三位一体の改革」を強力に推進することとしています。そして、16年度に着手されたこの改革の内容は、地方自治体の財政にとって非常に厳しいものとなっているのです。

国は、「聖域なき構造改革」により、「改革なくして成長なし」の路線を強力に推進することとし、この中で、国と地方との関係については、「国から地方へ」の考え方の下、地方の権限と責任を大幅に拡大し、地方が決定すべきことは地方が自ら決定するという、地方分権型のシステムを作るとしています。



上の図は平成14年度の決算額ですが、従来からの仕組みでは、国と地方の収入の割合は3:2、逆に支出の割合は2:3となっています。その差は、国から交付される地方交付税や国庫補助負担金で手当てされています。

このようなしくみでは、地方の仕事についても国からいろいろな面で関与されるため、全国どこでも同じようなまちづくりが進み、独自の取り組みによる個性や創造性の発揮がされにくくなります。

逆に地方は、一定の財源が保障されるため、全国一律のサービスを提供することができる一方、不必要な事業や効果の少ない事業を行ったり、支出の削減努力を怠ったりするという弊害も指摘されています。

そこで、国の補助金等を減らすかわりに、国税の一部を地方税に変えることにより地方の自主財源を増やし、あわせて、地方の支出を見直すことにより地方交付税の総額を抑えていこうという、

『三位一体の改革』

が16年度予算から実施に移されました。

三位一体の改革は次のような内容のものです。

国庫補助負担金の廃止・縮減	平成18年度までに4兆円削減
国から地方への税源移譲	廃止される国庫補助負担金の8割程度を目途
地方交付税総額の抑制	地方の歳出を徹底して見直し、総額を抑制

この方針に沿い、平成16年度予算より本格的な改革に着手されています。

国庫補助負担金の廃止・縮減と、国から地方への税源移譲

平成 16 年度	改革額合計 1兆300億円程度			
	保育所運営費等	義務教育負担金	公共事業関係	その他
	2,440億円	2,309億円	4,527億円	1,000億円
	所得譲与税 2,198億円 (242億円)		税源移譲予定 特例交付金 2,309億円	まちづくり交付金 1,330億円 (4,197億円)
平成 17 年度	改革額合計 1兆7,681億円			
	国民健康保険・公営住宅補助等	義務教育負担金	公共事業関係	
	6,989億円	4,250億円	6,441億円	
	所得譲与税 6,910億円 (79億円)	税源移譲予定 特例交付金 4,250億円	交付金化 3,430億円 スリム化 3,011億円	

公共事業関係のうち、「交付金化」とは、地方自治体の裁量・自主性を拡大し、事務手続きも簡素化するなどの制度変更をいい、「スリム化」とは、不要・不急な事業の廃止・縮減を図る観点からの減額をいいます。

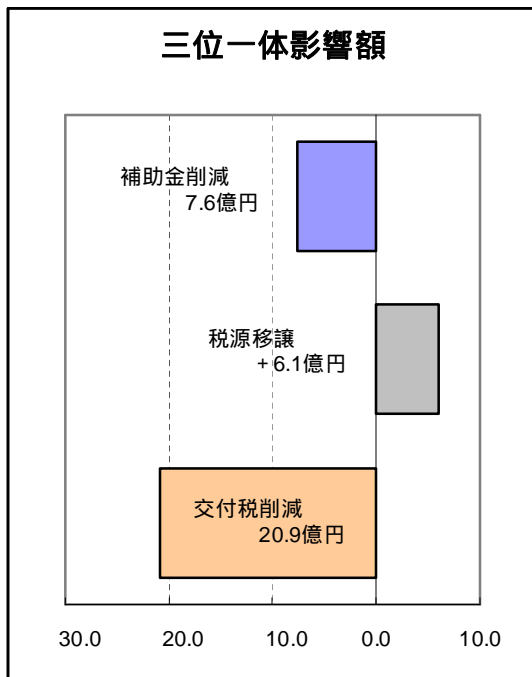
地方交付税総額の抑制

平成16年度予算にあたり、全国の地方自治体に大きな衝撃を与えたのが、地方交付税（特例債を含む）の前年度対比 2兆8,600億円（12%）もの大幅な減額でした。

平成17年度予算では、地方交付税は前年度並みを確保したものの、特例債が約1兆円減額され、この2年間の累計では約3兆8,000億円を超える財源が減っています。

	15年度	16年度	17年度	17年度 - 15年度	増減率
地方交付税	18兆 693億円	16兆8,861億円	16兆8,979億円	1兆1,714億円	6.5%
特例債	5兆8,696億円	4兆1,905億円	3兆2,231億円	2兆6,465億円	45.1%
合計	23兆9,389億円	21兆 766億円	20兆1,210億円	3兆8,179億円	15.9%

帯広市への影響



税源移譲

市立保育所に対する国庫負担金、養護老人ホームへの入所措置費など、約7億6千万円が削減されました。

税源移譲

16年度から新設された「所得譲与税」が、約6億1千万円交付されます。補助金の削減額に対する措置率は約80%です。

交付税削減

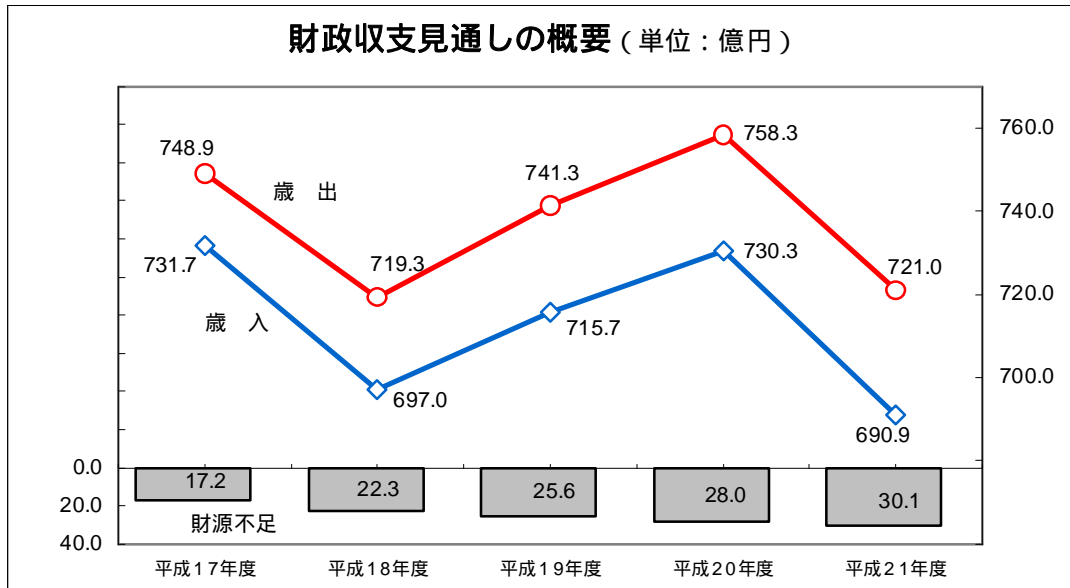
最も影響の大きかったのは、地方交付税の削減で、特例債をあわせ、約20億9千万円の削減となっています。

2年間の影響額合計 22億4千万円の減少

以上のことを踏まえ、市では現在の財政制度を基本としつつ、三位一体の改革による影響も加味した「帯広市財政収支見通し」を作成しました。

そこでは、地方交付税の削減等や、高齢化の進展等による支出の増により、17年度には17億円の財源不足が生じ、18年度以降は20～30億円の収支不足が見込まれる結果となっています。

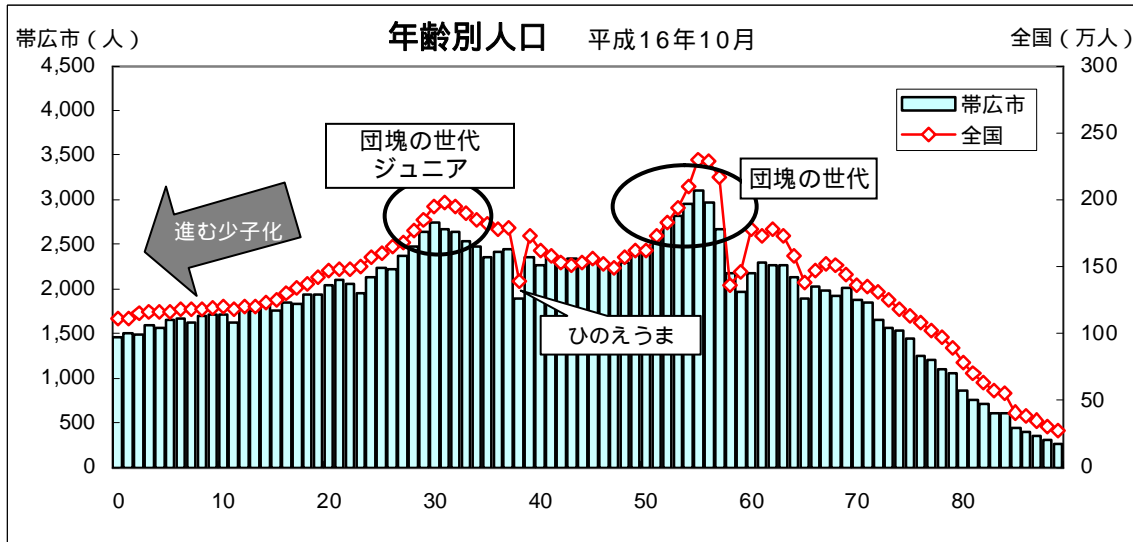
これは、まさに帯広市財政にとっての危機宣言、非常事態宣言です。



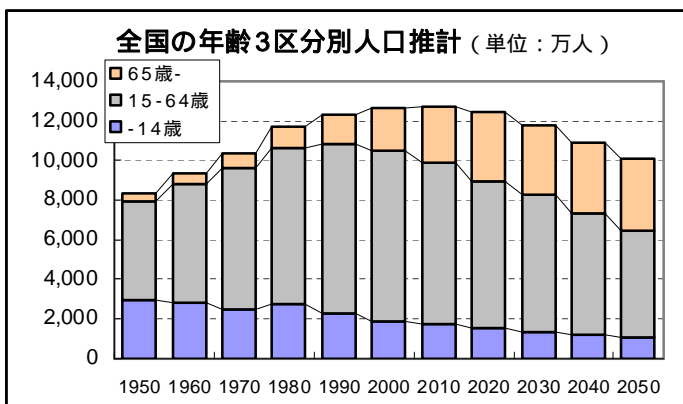
（単位：百万円）

	H17	H18	H19	H20	H21
歳入	73,167	69,702	71,571	73,026	69,089
地方税	21,055	20,886	21,082	21,285	20,823
譲与税・交付金	4,932	5,298	5,320	5,321	5,321
地方交付税	13,806	14,057	13,429	12,830	12,257
国道支出金	12,838	11,817	12,501	12,981	11,484
地方債	6,546	4,518	5,782	6,329	4,054
その他	13,990	13,126	13,457	14,280	15,150
歳出	74,886	71,929	74,131	75,831	72,097
人件費	13,642	14,087	13,650	14,064	13,629
扶助費	13,081	13,166	13,261	13,359	13,464
公債費	9,724	9,885	9,894	9,932	9,749
物件費	8,275	8,328	8,433	8,266	8,372
補助費等	5,738	5,694	5,634	5,623	5,334
繰出金	4,304	4,358	4,256	4,320	4,385
普通建設事業費	10,872	7,052	9,251	10,851	7,747
その他	9,250	9,359	9,752	9,416	9,417
歳入歳出差引	1,719	2,227	2,560	2,805	3,008

将来の帯広市の姿を展望するうえで、急速に進展する少子高齢化の波を見逃すことはできません。しかしながら、我が国がかつて経験したことのない社会構造の変化をもたらす財政への影響は、なかなか推し量ることができないのが現状です。



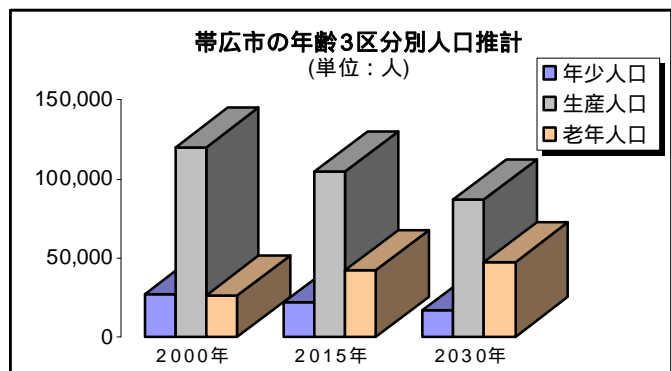
上のグラフが現在の全国と帯広市の年齢構成を示しています。市はほぼ全国と同様の傾向にあります。



左のグラフは、これまでの推移と今後の推計を示していますが、過去50年間で15歳未満人口は約4割減少し、65歳以上人口は5倍以上になっています。

さらに、今後50年の間に年少人口は4割減少し、老年人口は6割増加するとされています。

右のグラフが帯広市の将来推計です。2030年(平成42年)には、2000年(平成12年)と比較し、年少人口は4割減、生産人口も3割減、老年人口は8割増になるとの推計がされています。こうした変化への対応も必要となります。



人口推計は、国立社会保障・人口問題研究所による

ここまで、市財政の非常に厳しい現状と将来の見通しを見てきました。

「第一次行財政改革」では、事務事業の民間委託化や、それに伴う職員の削減、さらには給与制度の見直しなどを中心に実施してきました。今後も、こうした「小さな政府」の実現に向けた内部的な取り組みを引き続き行っていかなければならないことは言うまでもありません。

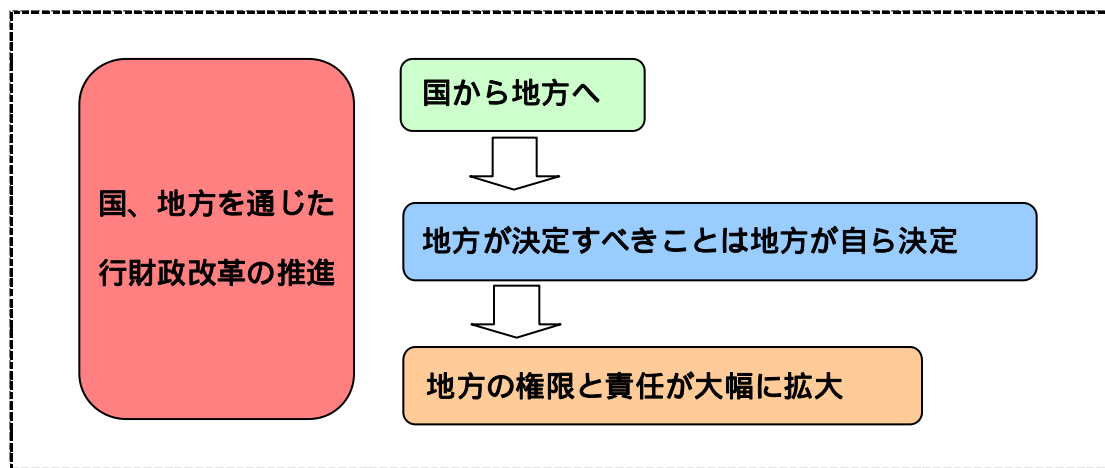
「第二次行財政改革」においても、職員数の適正化に加え、17年度には臨時的な給料の引き下げも行うなどの取り組みを行っています。

加えて、家庭ゴミ収集の有料化、公共施設の利用料金改定などによる負担の増加や、事務事業の見直しによる生活への影響についても、市民の皆さんのご協力をお願いしなければならないような事態であることをご理解いただきたいと思います。

	平成16年度予算	平成17年度予算
市税等収納率向上	55,000	45,255
事務事業評価による 事務事業の見直し	280,000	699,666
		使用料・手数料等改定 128,990
		ごみ処理の有料化 200,052
定年退職者の不補充	174,000	314,400
		給料等の引き下げ 394,482
債務負担行為の見直し 基金の統廃合、 運用見直し	652,000	390,329
公用車の有効活用	3,000	3,000
合計	1,164,000	2,176,174

市の予算を作るということは、多かれ少なかれ、常に困難を伴う作業です。限られた財源のなかで、市民要望、市民ニーズに応える必要があるため、事務事業の緊急度、優先度、費用対効果などを見極めながら取捨選択していかなければなりません。

右肩上がりの経済成長に支えられ、収入が増えていた時代は、新しい事業、拡大する事業を選択することが主な作業でした。しかし、近年の収入が年々減少していく状況では、行政のスリム化が条件となります。しかも、「財政収支見通し」で推計しているような大きな、そして、終わりの見えない財源不足に対応するには、歳出の一律カットや経費削減などの従来型の手法では追いつきません。新しい発想による改革なくして、この難局を乗り越えることはできないのです。



「三位一体の改革」では、地方の権限が拡大されるのと同時に、われわれの自己責任が問われます。これからは、自ら賄うことのできる財源の範囲内で、真に必要な行政サービスは何か、また、適正なサービスの水準はどの程度か、などのことについて、自主的に判断し、選択していかなければなりません。

先にお示しをした、行財政改革による財政効果額、約22億円についても、単なる経費削減ということではなく、より時代に合った、効果的な施策を実施するための経費として活用できるように、市の担当各課が知恵を絞っています。

市民の皆さんと市役所が、協働し、向かい合い、知恵と工夫を出し合うことにより、地方分権の時代にふさわしいまちづくりを進めることができるよう、ご理解、ご協力をお願いいたします。