

# 夕張市の財政再生計画

高 木 健 二

## はじめに

夕張市では2007年に旧法の地方財政再建特別措置法に基づく「財政再建計画」について総務省と協議・合意して以来、毎年度、歳入・歳出の変動があったため、2007年度1回、2008年度4回、2009年度4回、それぞれ財政再建計画の変更を総務省との協議・同意の下に行ってきた。その後、2010年4月1日からの地方財政健全化法の施行に伴い、2010年3月に新たな「財政再生計画」を策定し、総務省と協議・合意した。本稿は、旧法の財政再建計画と新法の財政再生計画を比較検討し、改めて夕張市の厳しい財政実態を分析してみたものであり、「夕張市の財政再建と財政健全化法」（『自治総研』、2007年4月）の続編として読んでいただければありがたい。

## 1. 財政再生計画

### (1) 財政再生期間

財政再生期間は、2009年度から2029年度までの21年間とされている。ただし赤字を解消するまでの実質的な期間は2010年度から2026年度までの17年間である。つまり借金の返済である公債費は2026年度に29億1864万1千円（うち「再生振替債」26億1215万1千円）まで下がり、2027年度には再生振替債の返済はゼロとなり赤字解消は終了するが、地方財政健全化法に基づく財政健全化判断比率のうち、実質公債費比率のみが2028年度で34.30で、2029年度でようやく7.40になり、財政再生計画はそれまで続くということである。

## (2) 債務の解消計画

以下の債務内容の合計577億2千万円のうち「再生振替債」322億円の返済が何といても中心課題となる（図表1「債務の返済目標」を参照）。一般会計等の地方債残高133億円については全てゼロにする必要はない。地方債残高等133億円は、2010年度の標準財政規模（地方税＋地方譲与税＋地方交付税）60億8293万2千円の2倍程度になっており、特段の問題はなく、「新規発行の抑制により縮減」すればよいだけである。企業債の残高39億円も同様に「適切に管理」すればよい。その他についてはいずれも縮減・解消策目標どおり管理・返済・解消すればよい。

図表1 債務の返済目標

債務内容	縮減・解消策目標
① 実質赤字322億円	・再生振替債の発行で17年間で償還
② 一般会計等地方債残高133億円	・新規発行の抑制により縮減
③ 一般会計債務負担残高56億円	・旧第三セクター債務は2016年度までに解消
④ 土地開発公社負債16億円	・2013年度までに解消
⑤ 下水道会計累積債務11億円	・2009年度に一般会計繰り出しにより解消
⑥ 国保会計赤字額0.2億円	・2013年度までに計画的に解消
⑦ 特別会計の企業債39億円	・一般会計負担も踏まえ適切に管理

出所) 「夕張市財政再生計画の概要」(2010年3月)より作成。

## (3) 財政健全化比率の達成目標

地方財政健全化法では、財政再生団体化した場合には、以下4つの財政健全化判断比率を財政健全化基準以内に引き下げなければならないことになっている。夕張市の場合、2008年度で、①実質赤字比率703.6%（財政健全化基準15%）、②連結実質赤字比率705.7%（財政健全化基準20%）、③実質公債費比率42.1%（財政健全化基準25%）、④将来負担比率1164.0%（財政健全化基準350%）など異常なほどの高率になっており、これらを財政健全化比率まで引き下げる必要がある（図表2「財政健全化比率の達成目標」を参照）。

図表 2 財政健全化比率の達成目標

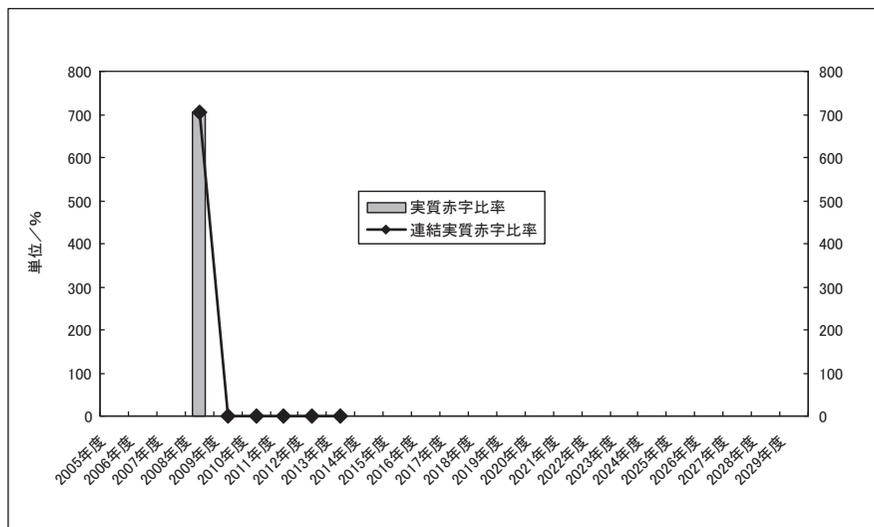
指 標	2008年度	2010年度	財政健全化基準	健全化基準達成目標	財政再生基準
実質赤字比率	703.6%	—	15%	・特例債で赤字解消	20%
連結実質赤字比率	705.7%	0.36%	20%	・2009年度で基準未滿	30%～40%
実質公債費比率	42.1%	44.1%	25%	・2029年度で基準未滿	35%
将来負担比率	1164.0%	945.0%	350%	・2023年度で基準未滿	—

出所) 「夕張市財政再生計画の概要」 (2010年3月) より作成。

① 実質赤字比率

2008年度は▲321億9946万6千円の実質収支の赤字であり、実質収支比率は703.6%であったが、「再生振替債」の増発により2009年度に実質収支の赤字額を一気に解消し、実質収支比率も2009年度で財政健全化基準 (15%) の範囲内に引き下がったので問題はない (図表 3 「赤字比率・連結赤字比率の状況」 を参照)。

図表 3 赤字比率・連結赤字比率の状況



出所) 夕張市財政再生計画の「歳入歳出年次総合計画」より作成。以下同様。

② 連結実質赤字比率

2008年度は連結実質収支の赤字は▲322億9403万5千円であった。その内容は、次のとおりである。

- a) 一般会計▲321億9946万6千円。
- b) 国民健康保険会計▲2447万5千円。
- c) 公営企業（下水道事業）資金不足▲1億50万7千円。
- d) 老人保健医療特別会計▲2940万3千円。
- e) 後期高齢者医療事業会計▲20万1千円。
- f) 市場事業会計余剰金80万9千円。

連結実質収支比率は2008年度で705.67%であったが、2009年度に再生振替債の大増発により、一般会計の実質収支の赤字額はゼロとなり、国民健康保険会計の赤字▲2447万5千円だけが残り、連結実質収支比率は2009年度で0.52%にまで低下し財政健全化基準（20%）を大幅に下回ることになった（**図表3**「赤字比率・連結赤字比率の状況」を参照）。

### ③ 実質公債費比率

実質公債費比率は2008年度で90.4%である。その内容は、次のとおりである。

- a) 地方債元利償還金20億5821万8千円。
- b) 準元利償還金7億4677万9千円。
- c) 元利償還金等に充当可能特定財源4億9815万1千円。
- d) 基準財政需要額算入見込みの公債費6億1153万9千円。

実質公債費比率は2029年度で7.40%となり、財政健全化基準（25%）を達成することになる（**図表4**「実質公債費比率・将来負担比率の状況」を参照）。

「再生振替債」は2026年度（平成38年度）で返済が終了するが、実質公債費比率の計算は3カ年間平均の数値となるため、返済完了時でも実質公債費比率は87.30%（財政健全化基準25%）となり、財政再生団体を抜け出せないことになる（「夕張市財政再生計画の概要」、夕張市、2010.3）。

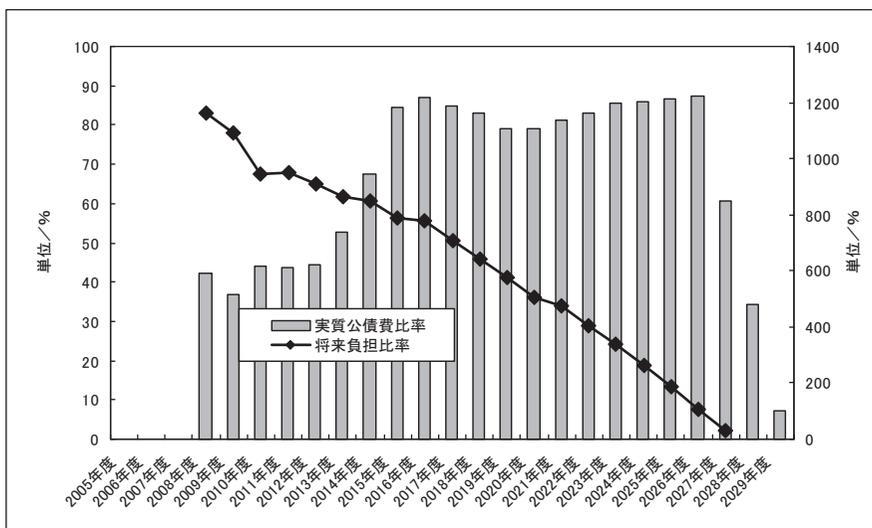
これについて夕張市は、国に対して「再生振替債」の返済完了時に実質公債費比率が健全化基準を下回った場合は、「再生振替債」の返済期間をもって財政再生期間とするよう制度の弾力的運用を求めている（「財政再生団体に対する国の支援策についての提案・要望」、夕張市、北海道、2010.2）。これは当然の要望であり、弾力的対応が必要であろう。

### ④ 将来負担比率

2008年度の将来負担比率は1164%である。その内容は、次のとおりである。

- a) 地方債現在高132億725万円。

図表4 実質公債費比率・将来負担比率の状況



- b) 債務負担行為51億5185万8千円。
- c) 特別会計への一般会計繰入額18億3954万6千円。
- d) 退職手当見込額6億9550万5千円。
- e) 設立法人への一般会計負担見込額16億2731万4千円。
- f) 連結赤字額322億9403万5千円。
- g) 償還に充当可能基金残高2億7261万7千円。
- h) 地方債償還に充当可能特定歳入30億507万4千円。
- i) 基準財政需要額算入見込額54億4918万7千円。

将来負担比率は2023年度で337.5となり、財政健全化基準（350%）をようやく下回ることになる（図表4「実質公債費比率・将来負担比率の状況」を参照）。

## 2. 「再建計画」と「再生計画」の赤字解消方法

夕張市は平成22年（2010年）3月2日に議決し、9日に総務大臣の同意を得て「財政再生計画」が始まることになった。2010年度予算編成をはじめ毎年度の予算編成もこの再生計画に基づき行われることになっていこう。そこで2009年度を軸に前後の再建計画と再生

計画を比較し、赤字解消の方法の違いを検討してみよう。

(1) 2008年度財政再建計画

2008年度の財政再建計画では、歳入総額は86億8274万8千円であり、歳出総額は408億5588万8千円で、歳入歳出差引額から翌年度繰越額を差し引いた実質収支の赤字額は▲321億7314万円であった。

この赤字額は、それまでは夕張市が民間金融機関から一時借入金として借り入れていた借入金を、旧法の地方財政再建特別措置法に基づく「財政再建計画」が始まったため、北海道庁の支援策の一環として、北海道庁が肩代わりすることになり、北海道庁からの一時借入金に振り替わっていたものに対する返済金分である。これが歳出の「その他」にある337億5683万6千円である（図表5「財政再生計画の前後の歳入・歳出」を参照）。

図表5 財政再生計画の前後の歳入・歳出

(千円)

歳 入	2008年度	2009年度	2010年度
税収入	1,009,387	893,098	906,557
地方譲与税	86,053	71,196	71,196
地方交付税	4,423,071	4,541,017	5,105,179
道支出金	1,122,970	1,622,035	1,706,832
繰入金	26,159	87,552	13,852
地方債	679,664	33,669,791	2,710,549
再生振替特例債		32,199,000	0
その他	1,335,444	1,297,600	1,348,348
歳入総額	8,682,748	42,182,289	11,862,513
歳 出	2008年度	2009年度	2010年度
人件費	725,413	827,045	857,400
物件費	674,765	718,634	762,627
維持補修費	340,741	641,198	418,195
扶助費	1,283,403	1,429,885	1,416,613
建設事業費	992,595	1,018,544	2,502,947
公債費	2,226,521	2,417,707	3,674,058
再生振替特例債	0	0	581,964
繰出金	855,614	1,855,473	992,831
その他	33,756,836	33,273,805	1,237,842
歳出総額	40,855,888	42,182,289	11,862,513

出所) 夕張市財政再生計画の「歳入・歳出年次総合計画」より作成。

一時借入金で繰上充用した場合は、翌年度の歳入歳出予算に必要額を編入することになっている（地方自治法施行令166の2）。この「その他」の内容は、予算の歳出では、「繰上充用金」、「補填金」として計上される。また予算の歳入では「諸収入」の中に一時借入金の額が「歳入欠陥の補てん収入」として計上される。この再建計画では「歳入欠陥の補てん収入」が省略されている。

従来の財政再建計画では、この一時借入金の借り入れと返済を毎年度繰り返し、年次ごとに計画的にこの借入額・返済額を減少させていくことにより、財政再建を図ることになっていたわけである。

## （2） 2009年度財政再建計画

2009年度は、翌年度から財政再生計画が始まるため、歳入総額は421億8228万9千円であり、歳出総額と一致させて実質収支額をゼロとし、赤字額を解消させた。しかしその代わりに歳入で、2009年度限りの「再生振替債」（赤字地方債という借金）を321億9900万円発行し計上した（**図表5**「財政再生計画の前後の歳入・歳出」を参照）。

これが赤字額の返済分である。この2009年度の「再生振替債」は2008年度まではなかったもので、従来は一時借入金で調達していたが、地方財政健全化法の施行に伴い新たに発行できるようになったものである。

この「再生振替債」は、制度的には①3年間の償還据え置き、②償還期間は17年間、③元利均等償還、④利子は1.80%となっている。

さらに夕張市の「再生振替債」については、①利子の一部を国と道が負担し、②「再生振替債」には公的資金である財政融資資金を全額充当し、③その他の事業債にも公的資金である地方公共団体金融機構資金を充当することになった（「夕張市財政再生計画の同意」、総務省、2010.3.9）。

## （3） 2010年度財政再生計画

歳入・歳出総額は、同額で118億6251万3千円である。歳入・歳出規模は、前年度より大幅に縮小した。これは歳入では、①再生振替債を発行しない、②歳出では一時借入金の膨大な返済がなくなり、代わりに公債費36億7405万8千円（うち「再生振替債」5億8196万4千円）とその他12億3784万2千円の計上にとどまったからである（**図表5**「財政再生計画の前後の歳入・歳出」を参照）。

今後の財政再生計画では、「再生振替債」の3年間償還据え置き以降は、毎年度、公

債費30億円～40億円を返済していくことになる。そのうち再生振替債分は26億1215万9千円の定額となっている。一般財源の規模である標準財政規模が約46億円（2008年度決算）しかない中で、40億円の公債費の償還が如何に厳しいことか分かるであろう。

#### (4) 再建計画と再生計画の比較

##### ① 赤字解消策

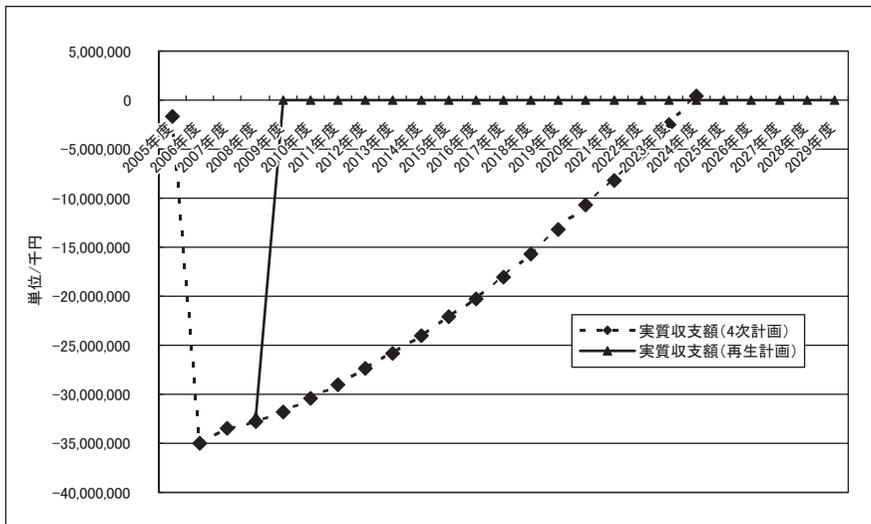
従来の財政再建計画（4次計画、2006年～2024年度）と新たな「財政再生計画」（2010年度～2029年度）を比較し、実質収支の赤字額の解消計画を見てみよう（**図表6**「実質収支額の比較」を参照）。

再建計画では18年間かかって少しずつ実質収支の赤字額を解消しているが、再生計画では2010年度で一気に実質収支の赤字額を解消していることが分かる。これが「一時借入金」の繰り返しによる赤字の漸減的解消策と「再生振替債」による赤字の一举的解消策の違いである。

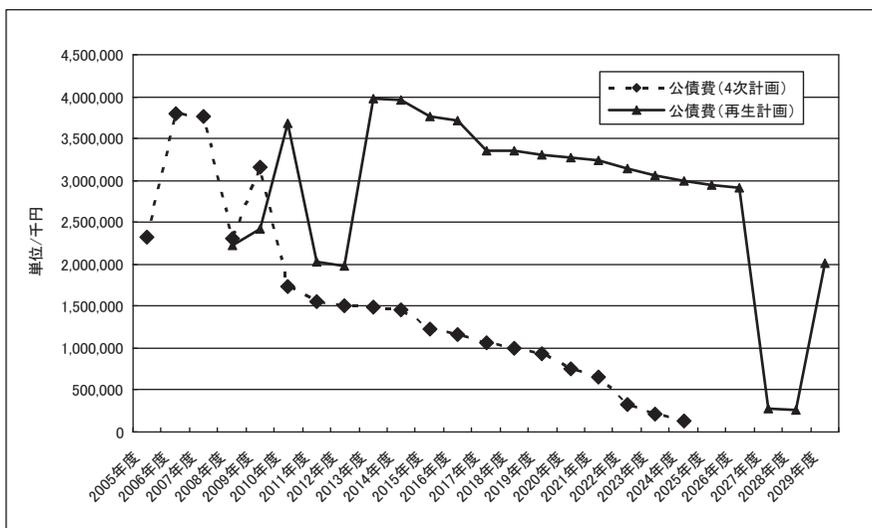
##### ② 公債費の返済

公債費（地方債という借金の返済）をみると、再建計画では通常の地方債残高の返済が中心であるため、緩やかに減少させており2024年度で終了することになっている。

図表6 実質収支額の比較



図表7 公債費（借金の償還）の比較



再生計画では、「再生振替債」の返済が、償還据え置き3年後の2013年度から毎年度行われ、かつその返済額は巨額であり、それが2026年度まで続くことになる（図表7「公債費（借金の償還）の比較」を参照）。「再生振替債」は、3年間据え置きできているが、再生計画では据え置きせず、2010年度から2012年度までの3年間、それぞれ5.8億円ずつ返済を始めている。

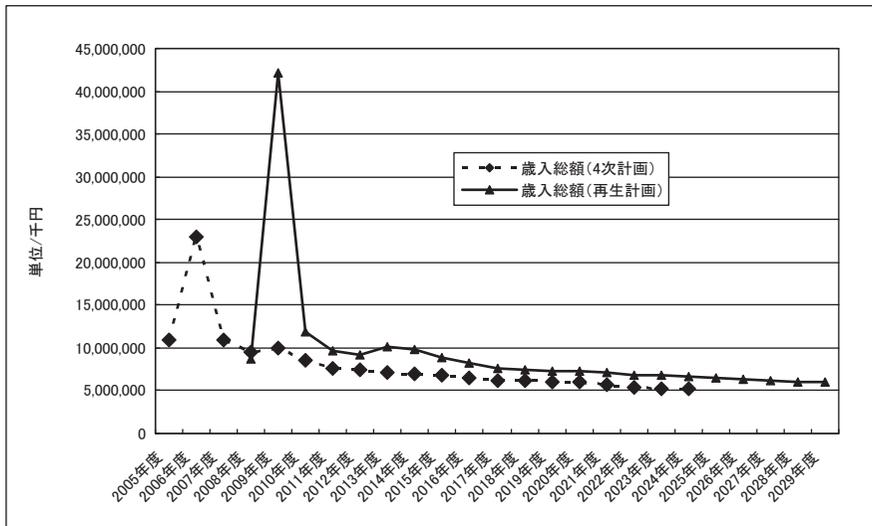
この「再生振替債」の返済財源を調達するため、歳入面での増税・負担増措置、歳出面での人件費・行政サービスの削減が実施されることになるわけである。そこで以下では、再生計画における歳入確保措置、歳出削減措置を見てみよう。

### 3. 再生計画の歳入確保

再生計画の方が再建計画に比べて歳入が増加している。2009年度の「再生振替債」の一時的増大は別にしても、2011年度以降も歳入は増加している（図表8「歳入総額の比較」を参照）。

再生計画では地方税の税率引き上げによる市税の増収、ごみ処理の有料化、施設使用料の引き上げなどの増収措置をとってきた。

図表8 歳入総額の比較



再生計画でも引き続きこれらを継続して歳入確保を図るとしている。とくに市税や使用料などについては、一層の徴収対策の強化、滞納整理を進めるとしている。

そこで地方税、地方交付税、国・道支出金、地方債などの主な歳入の状況を見てみよう。

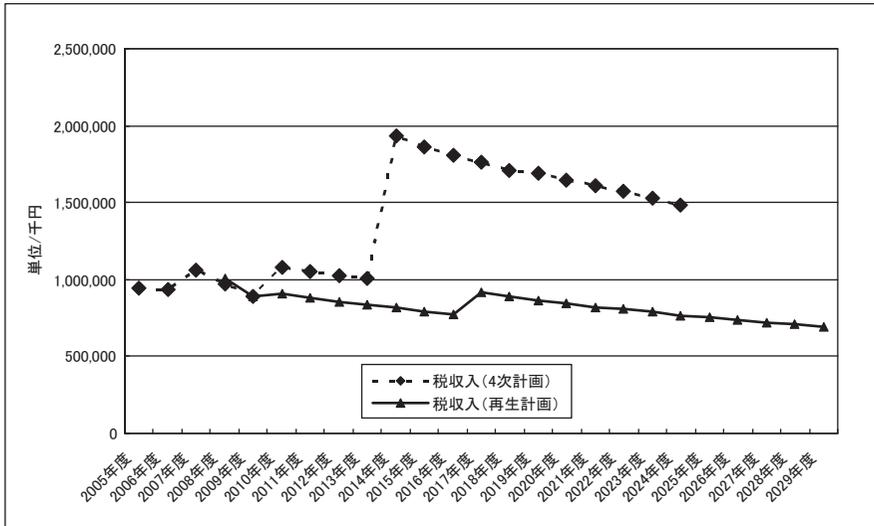
### (1) 地方税

地方税収を見ると再生計画では減少している。再建計画では、a)市民税個人均等割3000円から3500円への引き上げ、b)個人所得割6%から6.5%への引き上げ、c)固定資産税1.4%から1.45%への引き上げ、d)軽自動車税7200円から10800円への引き上げ、e)入湯税の新設(宿泊150円、日帰り50円)などを実施した。

手数料・使用料については、a)市営住宅使用料の徴収強化、b)下水道使用料の1470円から2440円への引き上げ(10立米)、c)各種交付手数料(交付・閲覧150円から200円アップ、検診料100円から500円アップ)の引き上げ、d)ごみ手数料の有料化(家庭ゴミ2円/ℓ、粗大ゴミ20円/kg)などの引き上げを行った。

こうした地方税の増税措置、使用料・手数料の増収措置も、人口減少や高齢化を反映して、思ったよりも増収となっていないことが分かる(図表9「地方税収入の比較」を参照)。

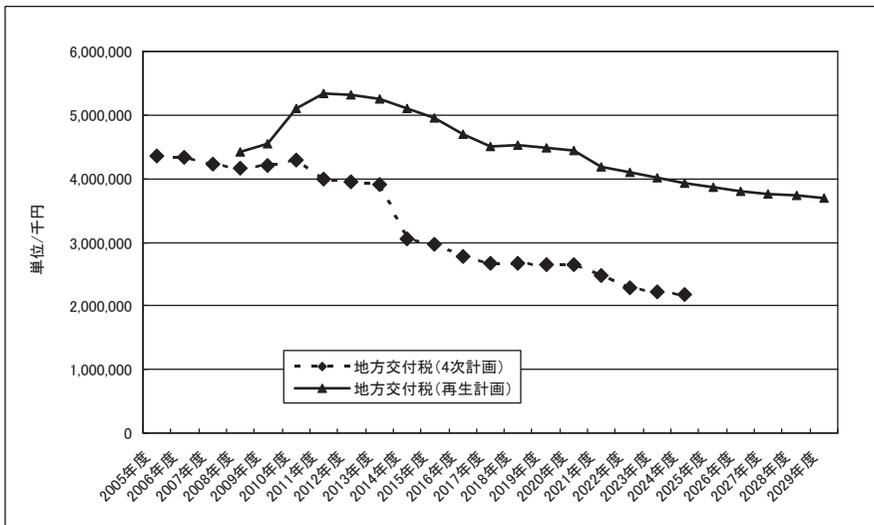
図表9 地方税収入の比較



(2) 地方交付税

地方交付税を見ると再生計画の方が20億円近く再建計画を上回っている（図表10「地方交付税の比較」を参照）。

図表10 地方交付税の比較



これは政権交代に伴い新政権により、①地方交付税の基準財政需要額計算における小規模自治体に対する段階補正と人口急減補正など、市町村合併促進のために削減されてきた割り増し措置の一定の復元が行われたこと、②特別交付税による支援が行われていることなどの結果であろう。

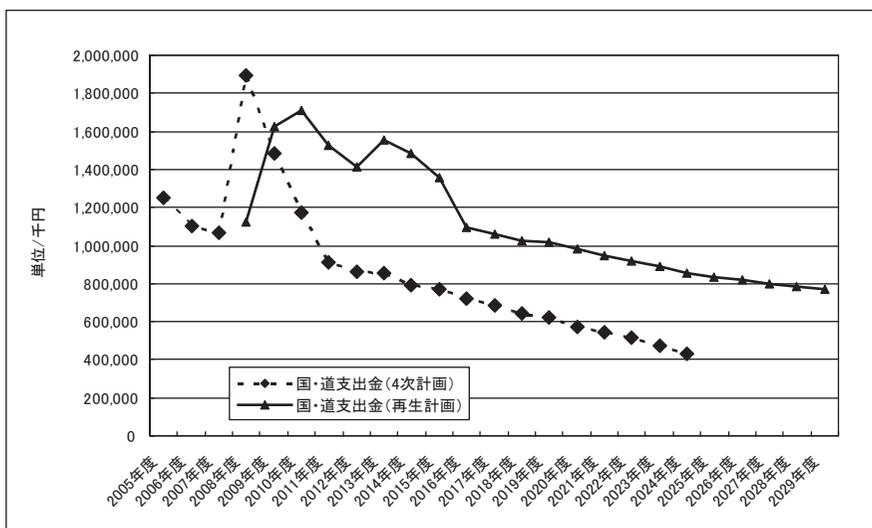
### (3) 国・道の支出金

国、北海道庁からの補助金（支出金）を見ると、再生計画の方が4億円近く増加している（図表11「国・道支出金の比較」を参照）。

2010年度の国の補助金は前年度比12.3%増加、非公共事業の補助事業費も前年度比17.4%増加などとなっている。

道は、a)バス運行対策補助金、b)地域づくり総合交付金、c)発電所所在市町村等振興事業補助金などの支援も行っている（「夕張市の財政再建と地域再生に向けた支援策」、北海道、2010.2.17）。これらが再生計画における国・道支出金の増加に反映していよう。

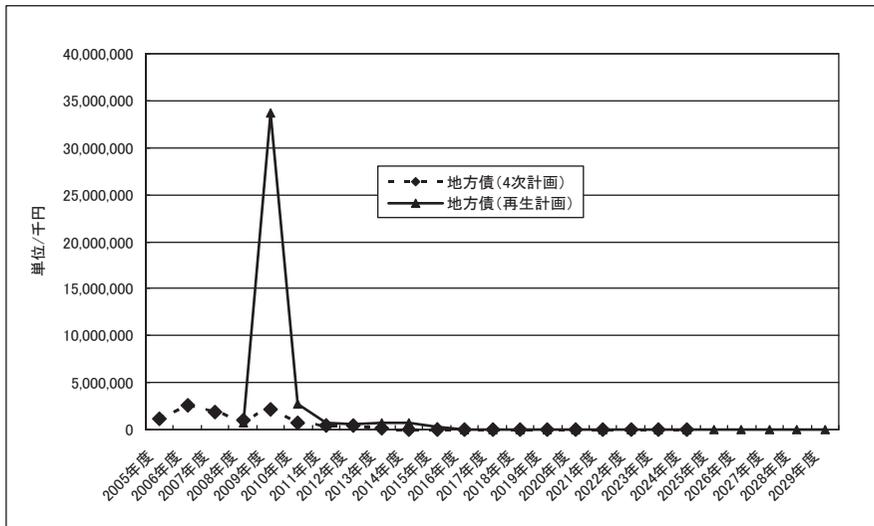
図表11 国・道支出金の比較



### (4) 地方債

地方債を見ると2009年度の「再生振替債」の発行を除けば、再生計画と再建計画と

図表12 地方債の比較



の差はほとんどないことが分かる。いずれの場合にも投資的経費の削減により、地方債の発行が厳しく抑制されていることが分かる（図表12「地方債の比較」を参照）。

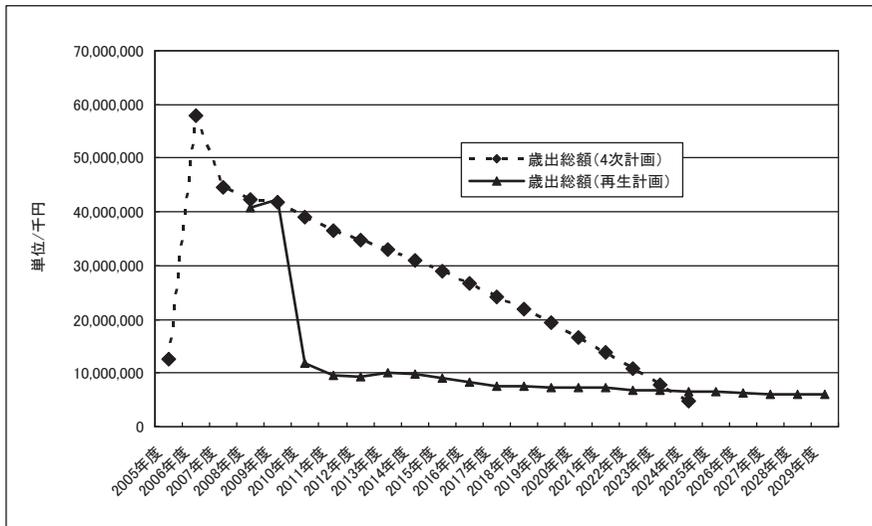
2016年度以降は4千万円まで下がり、2021年度以降は400万円、2025年度以降はゼロであり、夕張市は、「投資的事業は真に必要な事業以外は行わない」（「財政再生計画書」、夕張市）としているが、余りに過剰な削減措置といえよう。

こうした中、原口総務大臣は、夕張市を視察し、夕張市が地域医療、交通手段確保などのソフト事業についての過疎債を9000万円程度発行できる見通しであると発言した（日経新聞、2010.4.17）。

#### 4. 再生計画の歳出削減

再生計画による歳出総額は、2010年度から急激な削減が行われているが、再建計画では時間をかけて緩やかに削減されている。再生計画では2009年度の北海道庁に対する一時借入金の償還327億9321万円を2010年度に終わらせたため、急激な削減となっている。2009年度の420億円が2010年度には119億円にまで急減している。歳出総額は、再生計画終了時には64億円程度にまで削減されることになっている（図表13「歳出総額の比較」を参照）。

図表13 歳出総額の比較



そこで人件費、扶助費、普通建設事業費など主な歳出の状況を見てみよう。

### (1) 人件費

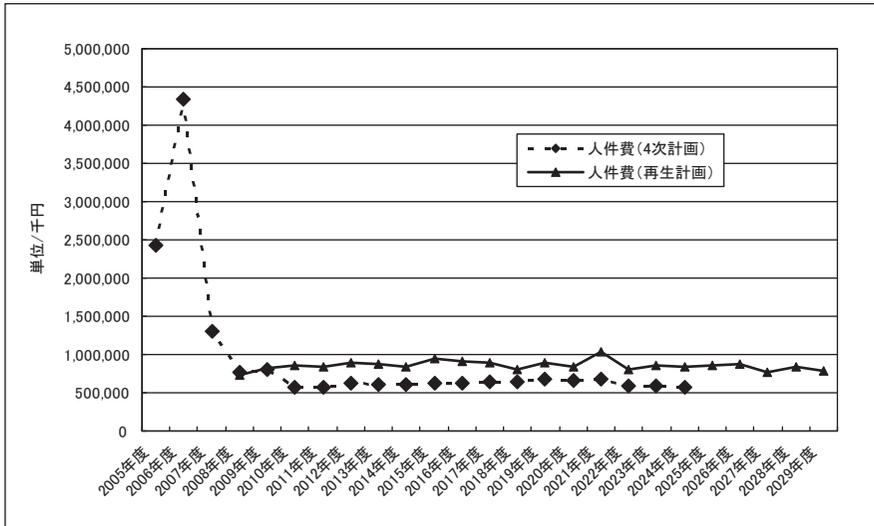
人件費は再生計画の方が上回っている。2006年度に再建計画で人件費が急激に増加しているのは、夕張市の財政破綻に伴い退職者が急増しその退職金が一時的に増大したためである。

2006年度には職員数は309人であったが、2009年度には147人と半減させた。

再生計画では、①職員数は人口規模が同程度の市町村で最も少ない職員数の水準を基本とする、②給与は全国の市町村の中で最低水準を基本とする、などを決めているため、人件費は8億円～9億円の範囲内に抑え込まれている（図表14「人件費の比較」を参照）。

人件費削減の内容は、a)給与月額20%削減、b)管理職手当削減（課長10%、総括主幹8%、主幹5%、消防長12%、消防署長11%）、c)時間外手当削減（8.2%以内）、d)期末勤勉手当1ヶ月削減（役職加算凍結）、e)退職手当33ヶ月（30ヶ月まで削減したものを3ヶ月ずつ復元し本則に戻す）、f)特殊勤務手当は支給しない、などとなっている（「財政再生計画書」、夕張市）。

図表14 人件費の比較

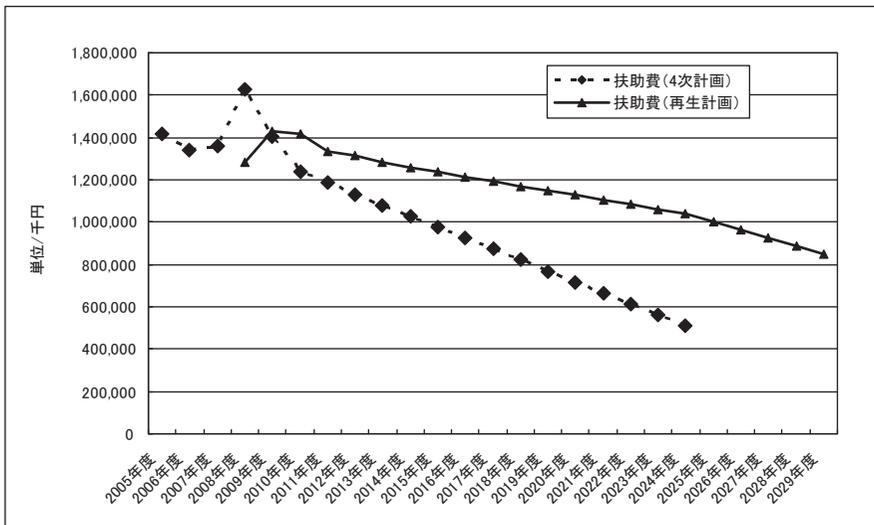


(2) 扶助費

扶助費は再生計画の方が上回っている。

扶助費は、13億円～10億円の範囲内に抑制されている。高齢化率が43%を超えてお

図表15 扶助費の比較



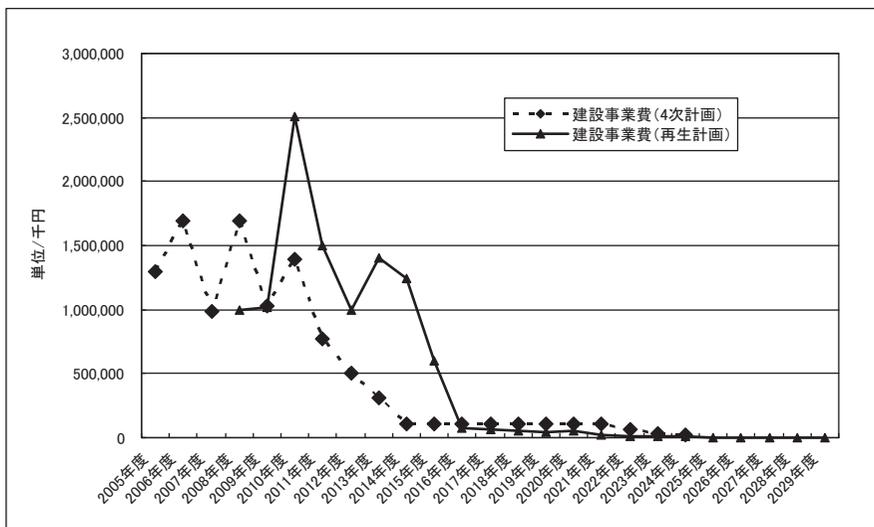
り、生活保護の受給者等を考慮すると扶助費の度の過ぎた削減は直接人命に係わることもあり得るため、慎重な対応が必要である（図表15「扶助費の比較」を参照）。

### （3）普通建設事業費

普通建設事業費は、再生計画が上回って削減されている。

2010年度には25億円であったが、それ以降削減が続き、2024年度には1300万円まで落ち、2025年度にはゼロとなっている。再生計画では必要な事業以外は実施しないとしており、再生計画において削減が集中している経費である。普通建設事業費がゼロということは必要な事業が一切ないということになり、余りにも行き過ぎた削減措置であろう（図表16「建設事業費の比較」を参照）。

図表16 建設事業費の比較



## おわりに

以上みたように、財政再生計画になっても夕張市の毎年度の財政の厳しさに変わりが無い。夕張市は国に対して、次のとおりの支援策の提案と要望を出している。

- ① 再生振替債に係る利子負担の軽減措置。

- ② 特に疲弊した地域に対する財政支援の充実。
- ③ 補助金・交付金の優先採択、特例措置。
- ④ 地方債制度に関する特例措置。
- ⑤ 国の制度変更等に伴う必要経費に対する財政支援。
- ⑥ 義務教育確保のための施策に対する財政支援の充実。
- ⑦ 第三セクター等の整理に要する経費への財政支援の充実。
- ⑧ 基礎自治体による水平補完を促進するための支援の強化。
- ⑨ 国家公務員の特別派遣制度の創設。
- ⑩ 地方交付税の確保。
- ⑪ 制度の弾力的運用。

一部実現されたものもあるが、未実現のものについても、夕張市民の生活の再生を図るために、国は何とか強力な支援策を打ち出すべきであろう。

また2010年6月22日、総務省は夕張市からの財政再生計画の変更に同意した。その内容は道基金500万円、繰入金1300万円の歳入増、物件費（老人福祉会館の送迎用バスの買い換え費用）500万円、補助費等（道支出金を基にした雇用環境改善事業費）1300万円などの歳出増があったためである。今後とも、歳入・歳出面での変動があれば、その都度財政再生計画の変更も行われていこう。

（たかぎ けんじ 公益財団法人地方自治総合研究所・研究員）