

タイトル	北海道財政の現状と課題：地域振興と北海道財政
著者	横山，純一；YOKOYAMA, Junichi
引用	開発論集(96)：37-62
発行日	2013-09-26

北海道財政の現状と課題

—— 地域振興と北海道財政 ——

横山 純一*

1 問題の所在

北海道は、人口が約550万人で日本の総人口の4.4%、道内総生産は18兆3600億円で日本全体の3.6%、面積は8万3457平方キロメートルで国土全体の約4分の1を占め、東北地方と四国地方を合計した面積にほぼ等しい。人口密度は1平方キロメートル当たり66人と都道府県のなかでもっとも低い¹⁾。北海道における国の公共事業予算にあたる北海道開発予算は8.9% (4690億円、国の公共事業費の総額は5兆2853億円、ともに2013年度当初予算)、北海道(以下、行政機関としての北海道を道、北海道財政を道財政と略す)と道内市町村が受け取る普通交付税は、普通交付税総額(16兆387億円)の約9.1%にあたる1兆4627億円である(道6725億円、道内市町村7902億円)²⁾。さらに、北海道は高知県、沖縄県、青森県とともに、第2次産業の就業人口のなかで製造業人口よりも建設業人口のほうが多い数少ない道県になっている³⁾。

北海道には国土交通省の地方整備局と農林水産省の農政局の機能をあわせもつ北海道開発局があり、国土交通省と農林水産省の公共事業予算は北海道開発予算として一括計上されている⁴⁾。他の府県に比べて建設・土木事業に占める国の直轄事業の比重が高いこと、ならびに、国庫補助事業の国庫補助負担率が他の府県に比べて高いことや、直轄事業に関する国と地方の財政負担割合において国負担割合が他の府県に比べて高いこと等の優遇措置(いわゆる北海道特例措置)がとられている⁵⁾。しかし、近年の国財政の厳しい状況を反映して北海道開発予算は減少を続け、ピーク時の1998年度(1兆3822億円、決算)に比べて2013年度は3分の1の4690億円(当初予算)に落ち込んでいる⁶⁾。このような北海道開発予算の減少は、建設業人口の割合が高い北海道にとって経済や雇用に大きな影響が出ているのである。

注目すべきは、道財政が大変厳しい状況におかれていることである。2013年度の道当初予算では過去最大の収支不足額(140億円)が生じている。このため道は収支不足額の一部を財政調整基金の取り崩し(20億円)で対応することとしているが、2013年度末には財政調整基金が底をつく予算となっている。これは他の府県ではあまり例をみないことである。さらに、減債基金(満期一括償還分)の積み立て不足が拡大して積み上っている状況にある。また、財政規模

* (よこやま じゅんいち) 開発研究所研究員、北海学園大学法学部教授

が縮小しつづけるなかで、一般会計歳出総額の約4分の1が公債費となっている。さらに、現在、道の実質公債費比率は財政健全化法にもとづく財政健全化団体となる数値（25％）に限りなく近づいている。このような道財政の現状から、道では職員数の削減や職員給与の削減など職員人件費の大幅な削減が継続的に行われるとともに、産業、福祉、教育などの各経費支出の抑制が行われてきた。地域の産業振興のために市町村が活用しようとする国庫補助事業についても、道は道の負担を伴うために熱心とはいえない場合が少なくなかったし、産業振興のための道の単独事業についても大幅な削減がなされてきた⁷⁾。今後の内需型産業として発展が期待される観光産業についても道の予算措置は貧弱である⁸⁾。いうまでもなく、地域経済や地域産業振興の展望がなければ地域は疲弊するばかりである。

筆者は、かつて、道内の各経済圏域ごとの発展展望を明らかにする産業の戦略ビジョンの必要性和、民間を主体に、道開発局、道、市町村担当者等で構成される地域経済サポートセンターを各経済圏域ごとに構築することを提言した⁹⁾。北海道開発局と北海道特例措置の大幅な規模縮小をめざす小泉政権下での道州制論などの制度的分権論を超えて、北海道の特性を活かしながら域内循環をもたらし産業活性化や地域振興重視の分権論をと考えたのである。今日、あらためて、地域振興のグランドデザインを描いていかなければならないし、福祉・保健医療や教育のビジョンを明らかにしなければならない。北海道を取り巻く環境が厳しいからこそ、また、今後の人口の減少が予測されているがゆえにこそ、現在、このようなグランドデザインを描くことが求められているのである。

以上のような問題意識から、本稿では、グランドデザインを描くための前段作業として財源問題にアプローチする必要があると考え、道財政を分析し、その現状と課題を明らかにすることにしたい。

なお、道財政の分析をするにあたっては、次の点に留意する必要がある。つまり、都道府県は、国と基礎自治体である市町村との中間に位置し、市町村とは異なって直接住民と接することはあまり多くない。また、市町村が行う福祉・保健医療や教育、産業などの各種国庫補助負担金事業では、たとえば国庫補助負担率が2分の1の場合、自動的に都道府県の負担が4分の1になるなどのように、都道府県の政策との連関が薄くても財政支出を行うことになるケースが多い。つまり、都道府県の独自施策が行われていなくても福祉・保健医療や産業振興の支出が増える場合が少なくない。このために、市町村の政策を分析する場合に比べて都道府県の政策を分析する場合には、このような点に留意した分析が必要になるのである。

2 歳入の内容と特徴

道財政の歳入面の特徴は、財政力が低いこと、道税収入など自主財源の割合が少ないこと、地方交付税などの依存財源の割合が高いこと、道債依存度が高いこと、家計の貯金にあたる基金が大変少ないことである。以下、歳入の内容と特徴についてみていこう¹⁰⁾。

(1) 少ない道税収入（2003年度－2011年度は決算，2012－2013年度は当初予算）

図表1は2013年度の道当初予算である。道税収入は4960億円，道債収入は6062億円であった。道税収入は道債収入よりも1100億円少ない。また，地方交付税収入は6830億円，国庫支出金収入は3255億円であった。道の歳入総額に占める道税の割合は18.4%，道債の割合は22.6%，地方交付税の割合は25.4%，国庫支出金の割合は12.1%である。

図表2をみてみよう。道税収入4960億円のうち，個人道民税が1554億円，法人2税が858億円，地方消費税が789億円，自動車税が778億円であった。ただし，この道税収入には，地方法人特別譲与税（711億円）が含まれていない。地方法人特別譲与税は法人事業税の一部を国税とし，その収入額を地方に再配分する譲与税で，2009年度から計上されている。そこで，地方法人特別譲与税は2008年度まで道税であった法人事業税の一部が譲与税になったものである。実質的には道税として扱うことが可能である。地方法人特別譲与税を道税に含めた場合には，道税収入は5671億円になる。なお，図表2には掲載されていないが，2013年度当初予算では，軽油引取税が564億円，自動車取得税が89億円，道たばこ税が88億円であった。また，道税には，法定税のほか法定外税が含まれており，法定外普通税である核燃料税は2億円であった。

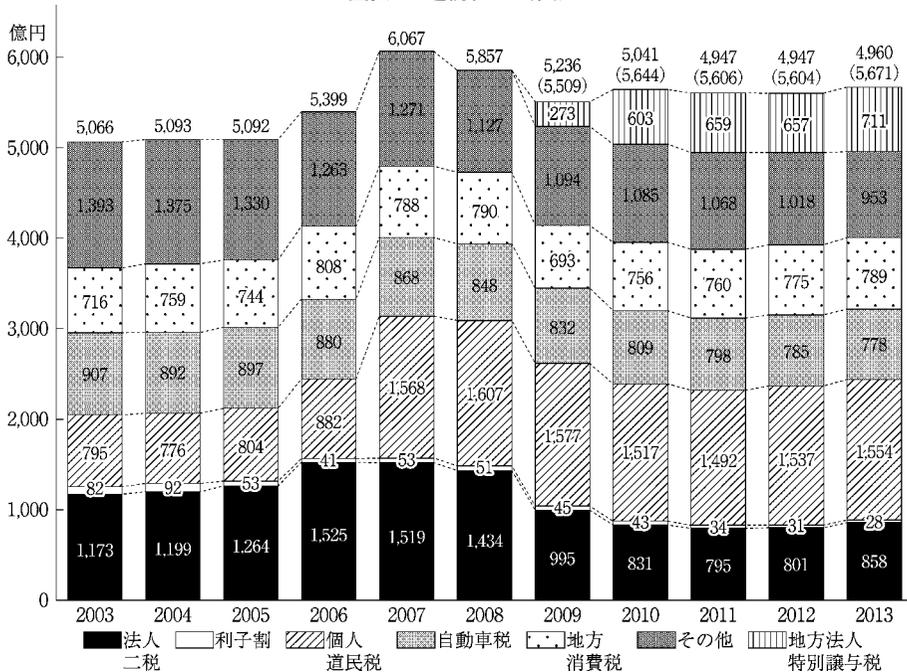
2003年度以降の道税収入の推移をみれば，2007年度の6067億円をピークに減少し，2009年度以降は5500億円台か5600億円台の状況が続いている（2009年度以降は地方法人特別譲与税を含む）。つまり，2003年度が5066億円，2007年度が6067億円，2008年度が5857億円，2009年度が5509億円，2010年度が5644億円，2011年度が5606億円，2012年度が5604億円となっているのである。なお，2007年度の道税収入は2006年度（5399億円）よりも大幅に上昇したが，これは税源配分の三位一体改革に伴う個人住民税所得割の税源移譲で個人道民税が増えた

図表1 2013年度道当初予算一般会計款別計上額（単位 千円）

歳 入		歳 出	
道 税	496,053,540	議 会 費	3,403,197
地 方 消 費 税 清 算 金	106,179,532	総 務 費	227,523,032
地 方 譲 与 税	86,120,000	総 合 政 策 費	51,128,243
地 方 特 例 交 付 金	1,520,000	環 境 生 活 費	8,628,410
地 方 交 付 税	683,000,000	保 健 福 祉 費	386,362,372
交 通 安 全 対 策 特 別 交 付 金	1,565,000	経 済 費	222,170,806
分 担 金 及 び 負 担 金	13,791,430	農 政 費	96,893,730
使 用 料 及 び 手 数 料	14,576,892	水 産 林 務 費	68,363,972
国 庫 支 出 金	325,565,468	建 設 費	246,823,240
財 産 収 入	7,840,470	警 察 費	124,343,851
寄 附 金	66,181	教 育 費	459,568,900
繰 入 金	61,651,512	災 害 復 旧 費	1,627,488
諸 収 入	283,421,049	公 債 費	709,533,848
道 債	606,158,200	諸 支 出 金	80,938,185
計	2,687,509,274	予 備 費	200,000
		計	2,687,509,274

〔出所〕北海道『平成25年度予算の概要』，2013年。

図表 2 道税収入の推移



(注 1) 2003～2011 年度は決算額，2012～2013 年度は当初予算額。

(注 2) 2009～2013 年度の () 書きは，地方法人特別譲与税を含めた予算額，決算額。

[出所] 図表 1 に同じ。

ためである。つまり，2006 年度の個人道民税収入が 882 億円，2007 年度が 1568 億円になっており，個人道民税収入が約 700 億円増大したが，ちょうどその金額分（約 700 億円）について，ほぼ道税収入が増大したとすることができるのである。なお，近年は自動車税が，やや減少傾向となっている。

(2) 財政力指数は D ランク

図表 3 により財政力をみってみると(2010 年度決算)，道の財政力指数は 0.3 以上 0.4 未満の D ランクであった。財政力指数は，都道府県，市町村の財政力を示す指標で，基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の過去 3 年間の平均値である。財政力指数が高いほど普通交付税の算定上の留保財源が大きいことになり，財源に余裕があることになる。A ランク(1.0 以上，不交付団体)は東京都・愛知県，B ランク(0.5 以上 1.0 未満)は神奈川県から岡山県までの 17 団体，C ランク(0.4 以上 0.5 未満)は石川県から山梨県までの 11 団体，D ランク(0.3 以上 0.4 未満)は北海道から徳島県までの 10 団体，E ランク(0.3 未満)は長崎県から島根県までの 7 団体であった。景気動向等によって財政力指数は変化する。これまでも神奈川県や大阪府が不交付団体になることはしばしばあったし，市町村については，不交付団体が大幅に増える年度もある。北海道はかつて C ランクであったが，最近はずっと D ランクである。

図表3 都道府県税の状況と財力指数

区分	都道府県	2010年度			
		道府県税		うち法人住民税 及び法人事業税	
		収入額 (A)	構成比	収入額 (B)	構成比
財力指数 1.0以上の 団体 (2団体)	東京都	2,284,051	16.3	760,549	25.3
	愛知県	926,685	6.6	207,368	6.9
	(小計)	3,210,735	22.9	967,918	32.1
0.5以上 1.0未満 の団体 (17団体)	神奈川県	999,548	7.1	180,925	6.0
	千葉県	637,723	4.5	99,577	3.3
	大阪府	985,968	7.0	262,883	8.7
	埼玉県	700,317	5.0	110,506	3.7
	静岡県	431,959	3.1	89,266	3.0
	茨城県	324,881	2.3	60,966	2.0
	京都府	264,845	1.9	57,427	1.9
	兵庫県	573,906	4.1	108,006	3.6
	福岡県	492,230	3.5	93,871	3.1
	栃木県	224,951	1.6	42,815	1.4
	広島県	300,081	2.1	64,696	2.1
	群馬県	211,583	1.5	40,703	1.4
	滋賀県	148,471	1.1	34,429	1.1
	三重県	205,248	1.5	40,322	1.3
	宮城県	237,822	1.7	47,844	1.6
	岐阜県	209,899	1.5	37,008	1.2
	岡山県	192,772	1.4	37,421	1.2
	(小計)	7,142,205	50.9	1,408,665	46.8
0.4以上 0.5未満 の団体 (11団体)	石川県	123,316	0.9	23,377	0.8
	香川県	106,102	0.8	23,407	0.8
	長野県	213,527	1.5	36,732	1.2
	富山県	115,938	0.8	21,438	0.7
	福島県	195,867	1.4	35,603	1.2
	山口県	141,449	1.0	26,856	0.9
	奈良県	119,144	0.8	14,878	0.5
	福井県	95,641	0.7	20,111	0.7
	愛媛県	132,132	0.9	28,097	0.9
	新潟県	232,917	1.7	43,520	1.4
	山梨県	92,117	0.7	20,582	0.7
	(小計)	1,568,151	11.2	294,601	9.8

区分	都道府県	2010年度			
		道府県税		うち法人住民税 及び法人事業税	
		収入額 (A)	構成比	収入額 (B)	構成比
0.3以上 0.4未満 の団体 (10団体)	北海道	544,485	3.9	83,193	2.8
	熊本県	151,719	1.1	23,784	0.8
	大分県	106,255	0.8	18,908	0.6
	和歌山県	85,309	0.6	14,726	0.5
	佐賀県	79,061	0.6	14,321	0.5
	山形県	100,503	0.7	15,333	0.5
	青森県	137,474	1.0	18,468	0.6
	岩手県	114,788	0.8	17,049	0.6
	宮崎県	93,895	0.7	14,865	0.5
	徳島県	75,919	0.5	17,005	0.6
	(小計)	1,489,408	10.6	237,651	7.9
0.3未満 の団体 (7団体)	長崎県	110,775	0.8	18,245	0.6
	鹿児島県	136,871	1.0	22,253	0.7
	沖縄県	101,296	0.7	18,926	0.6
	秋田県	90,996	0.6	13,880	0.5
	鳥取県	51,470	0.4	8,618	0.3
	高知県	61,389	0.4	8,792	0.3
	島根県	62,941	0.4	11,370	0.4
	(小計)	615,737	4.4	102,084	3.4
全 国 計		14,026,237	100.0	3,010,919	100.0

(注) 道府県税の収入額に含まれる地方消費税については、都道府県間の清算を行った後の額を計上している。
〔出所〕総務省『地方財政白書』（平成24年版、平成22年度決算）、2012年。

地方税の当該都道府県の歳入総額に占める割合は、東京都が67.9%、神奈川県が53.2%、愛知県が42.8%、北海道が21.2%、島根県が11.1%であった。全国平均は28.0%であった。財政運営をほとんど地方税収入で行える都道府県がある一方で、地方税収入が1割台のところもある。そして、地方税収入が少ない都道府県ほど地方交付税が重要な役割をもつことになるのである。

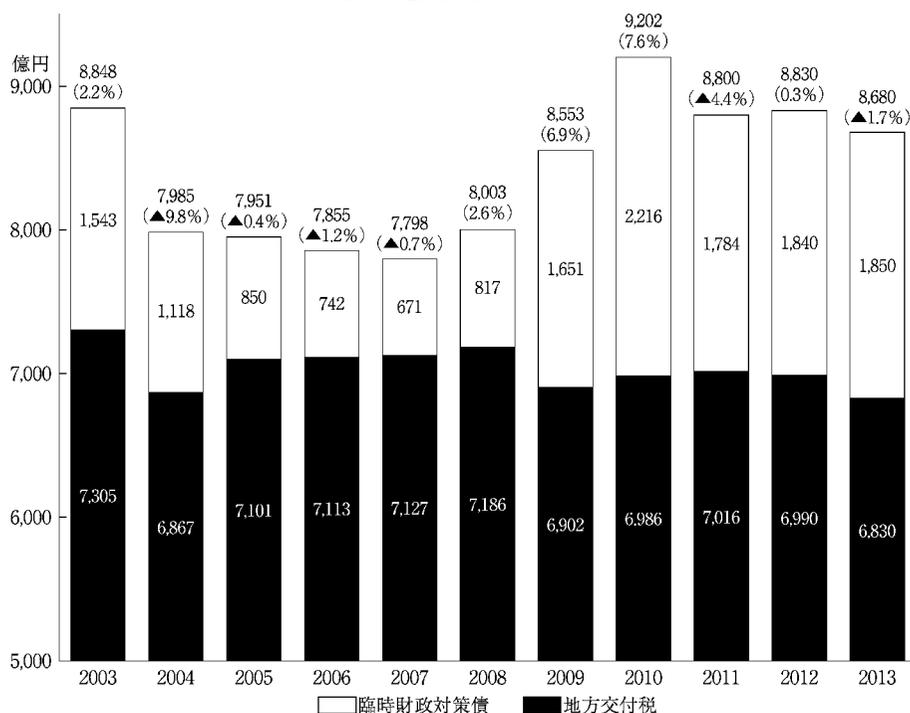
(3) 地方交付税は 6000 億円台に減少（2003－2011 年度は決算，2012－2013 年度は当初予算）

図表 4 をみてみよう。道においては，地方交付税が 2003 年度に 7305 億円であったが，それ以後減少し，2005 年度から 2008 年度までは 7100 億円台で推移した。さらに，2009 年度には 6902 億円になり，以後ずっとほぼ 6900 億円台か 6800 億円台になっている。2013 年度当初予算では 6830 億円となっている。減少基調にある地方交付税ではあるが，道の歳入の 4 分の 1 は地方交付税であり，道にとって貴重な一般財源であることに変わりはない。

なお，2013 年度の普通交付税額の配分額が 7 月に確定した。総額は 16 兆 387 億円で，北海道分は，道が 6725 億円，道内市町村が 7902 億円であった。普通交付税額に臨時財政対策債の発行可能額を加えた額の合計は，道が 8645 億円，道内市町村が 9323 億円であった。

近年，地方交付税が抑制基調で推移しているなかで，地方交付税の減少分を埋めるために，普通交付税の振り替えとして地方財政全体の財源不足を補填するために発行される赤字地方債（臨時財政対策債）が増大している。2011 年度以降でみれば，道の場合，臨時財政対策債は地方交付税のほぼ 4 分の 1 に相当する額になっている。臨時財政対策債は，その元利償還金については翌年度以降の普通交付税の基準財政需要額に全額算入されるものであるが，借金であることに変わりはない。近年，地方交付税総額の伸びが低迷しているなかでは，一定程度の元利

図表 4 地方交付税収入の推移



(注 1) 2003～2011 年度は決算額，2012～2013 年度は当初予算額。

(注 2) () 書きは，対前年度伸び率。

[出所] 図表 1 に同じ。

償還金を自治体が実質的に負担しているとみることができるのである¹¹⁾。

なお、東日本大震災の復興財源のために、国は2012年度と2013年度に国家公務員の給与を平均7.8%削減した。これに伴い、国は地方公務員についても同様の引き下げを求め、2013年度の国一般会計予算において、地方交付税を前年度よりも4000億円削減した。そこで、道の2013年度当初予算での地方交付税は、国に準じた給与削減見合い分として240億円減少する一方で、人件費削減努力反映分として180億円増加するものになっている。

(4) 道債依存度が高い(2003-2011年度は決算、2012-2013年度は当初予算)

図表を掲げてはいないが、道債収入は、2003年度が6034億円(道債依存度20.3%)、2008年度が7367億円(25.1%)、2011年度が6614億円(23.3%)、2013年度が6062億円(22.6%)であった。

道債(新規発行債)には、通常債、行政改革推進債(一定の行政改革努力などにより発行が認められる建設地方債)、退職手当債(定年退職者等の退職手当の財源に充当するための地方債)、臨時財政対策債(財源不足を補てんするために普通交付税の振替わりとして発行される赤字地方債)、減収補てん債(実際の税収が普通交付税の基準財政収入額の算定に用いた税収見込み額を下回った場合に、その財源を補填するために発行できる地方債)があるが、近年は、通常債の比重が減少し(2003年度が2861億円、2008年度が1868億円、2013年度が1107億円)、行政改革推進債も減少している(2003年度から2009年度まで600億円、2013年度は230億円)。その一方で、退職手当債が2006年度から計上され、200億円前後で今日まで推移している(2013年度は136億円)。また、2010年度からは、通常債よりも臨時財政対策債の発行額のほうが多くなっている。臨時財政対策債は、2010年度には2216億円、2013年度は1850億円となっているのに対し、通常債は、2010年度が1553億円、2013年度が1107億円となっているのである。

道債依存度は、2003年度以降でみると、ずっと20%を超過してきた。2008年度以降は、22~25%と高い割合で推移している。

(5) 国庫支出金

国庫支出金については、その内訳をみるために2011年度当初予算を検討してみよう¹²⁾。国庫支出金は4039億円で、その中身は、義務教育学校の教職員人件費に充当するための義務教育費国庫負担金を中心とする教育費関係の国庫負担金が839億円、生活保護費国庫負担金や障がい者自立支援費国庫負担金などの保健福祉費関係の国庫負担金が395億円、私学振興費補助金や原子力安全対策費補助金などの総務費関係の国庫補助金が186億円、社会福祉施設整備費補助金や救急医療・地域医療関係の国庫補助金などの保健福祉費関係の国庫補助金が307億円、農業生産基盤整備や水田対策・家畜衛生対策などの農政費関係の国庫補助金が632億円、水産基盤整備や林道整備、森林環境保全整備、治山事業などの水産林務費関係の国庫補助金が445億円、道路整備や道路の維持管理、ダム建設、河川改修などの建設費関係の国庫補助金が883億円

円、災害復旧関係の国庫補助金が82億円、警察費関係の国庫補助金が23億円となっている。

(6) 少ない基金

道の各種基金の状況は図表5のとおりである。2011年度末の基金残高は2841億円で、これを

図表5 基金の状況(1)

(単位 千円)

基金の名称	2011年度末 現在高	管理の 形態	運用益金	基金の名称	2011年度末 現在高	管理の 形態	運用益金
財政調整基金	2,513,764	現金	3,017	障害者自立支援対策 臨時特例基金	2,630,252	現金	17,837
教育施設整備基金	69,246	現金	221	循環資源利用促進税 基	545,652	現金	2,751
減債基金	131,289,686	現金 有価証券	617,989	ふるさと寄附基金	9,894	現金	21
市町村振興基金	16,528,973	現金 債権	16,448	消費者行政活性化 基	78,019	現金	1,959
災害救助基金	2,442,310	現金	7,779	安心こども基金	9,194,530	現金	33,634
少年スポーツ 振興基金	100,000	現金	500	妊婦健康診査支援 基	1,286,724	現金	4,362
北方領土隣接地域 振興等基金	10,112,598	現金 有価証券	170,310	後期高齢者医療財政 安定化基金	1,905,553	現金	8,488
環境保全基金	600,000	現金	3,000	ふるさと雇用再生 特別基金	0	現金	7,507
地方競馬事業経営 安定基金	0	—	0	緊急雇用創出事業 臨時特例基金	8,155,915	現金	43,152
地域福祉基金	7,818,000	現金	39,058	高等学校生徒修学等 支援基金	1,580,770	現金	4,828
中山間ふるさと・水と 土保全対策事業基金	1,849,185	現金	9,148	グリーンニュー ディール基金	34,068	現金	1,814
森林整備担い手 対策基金	13,083,286	現金	149,366	医療施設耐震化臨時 特例基金	4,357,468	現金	21,473
美術品取得基金	500,000	現金 美術品	1,154	社会福祉施設等耐震 化等臨時特例基金	1,124,488	現金	8,413
文化基金	10,000,296	現金	114,000	地域医療再生臨時 特例基金	12,101,797	現金	14,606
農業・農村 ふれあい促進基金	1,502,500	現金	7,508	介護職員処遇改善等 臨時特例基金	2,663,422	現金	11,358
苫小牧東部地域 開発減債基金	683,612	現金 有価証券	1,564	介護基盤緊急整備等 臨時特例基金	2,764,440	現金	9,856
介護保険財政 安定化基金	13,993,785	現金	47,368	自殺対策緊急強化 基	247,344	現金	1,156
森林整備地域 活動支援基金	520,265	現金	1,114	森林整備加速化・林 業再生基金	12,157,910	現金	2,217
国民健康保険 広域化等支援基金	1,179,125	現金	3,756	地域活性化・住民生 活対策推進基金	502,171	現金	1,599
石狩湾新港地域 開発減債基金	673,746	現金 有価証券	3,229	新しい公共支援基金	185,404	現金	349
住宅供給公社経営健 全化減債基金	3,742,940	現金 有価証券	32,795	子宮頸がん等ワクチン接 種緊急促進臨時特例基金	2,015,659	現金	10,970
道営住宅事業減債 基金	1,397,955	現金	22,902	合計	284,142,752		1,460,576

〔出所〕北海道『財政状況』130号，2012年。

基金の多い順にみると、減債基金(道債の償還に要する経費の財源に充てる)が1312億円、市町村振興基金(市町村の振興に必要な事業に要する経費の財源に充てる)が165億円、介護保険財政安定化基金(介護保険財政の安定化に資する事業に要する経費の財源に充てる)が139億円、森林整備担い手対策基金(林業従事者の育成・確保のために必要な事業に要する経費の財源に充てる)が130億円であった。また、2013年度末の基金(財政調整基金、減債基金通常分、特定目的基金)の残高見込みは768億円(減債基金の満期一括償還分、市町村振興基金、美術品取得基金は含まない)で、このうち減債基金の通常分が97億円、特定目的金が671億円である(図表6)。

2003年度以降の基金の特徴としては、基金残高の総額が少ないこと、財政調整基金がほとんどないこと、特定目的基金のうち森林整備担い手対策基金や文化基金等の7基金については収支不足対策の一環として一般会計への繰替運用を行っていることである¹³⁾。繰替運用の金額は、2008年度以降、継続して348億円にのぼっている(図表7)。このことは、道の財政が大変厳しいことを示している。

基金の残高見込みは、2012年度末には1293億円(財政調整基金20億円、減債基金通常分147億円、特定目的基金1126億円)が予定されていた(図表6)。2013年度中に、財政調整基金20億円の取り崩し、減債基金通常分の取り崩し50億円、特定目的基金506億円の取り崩しと51億円の積み立てが行われる予定で、2013年度末には基金の減少が生ずる見込みである。とくに財政調整基金は予算上2013年度末には底をつく状況である。道にはわずかの貯金しかないことが把握できるのであり、2011年度末の道民1人あたり道債残高は105万8000円、道民1人あたり基金残高は2万8000円となっているのである(減債基金満期一括償還分は含まない、人口は2011年度末住民基本台帳にもとづく)。

なお、厳しい道財政状況により、減債基金満期一括償還分の積み立て留保が、この10数年間行われてきた。2013年度末には積み立て留保額は2500億円となる見込みである。2013年度は積み立て1098億円、取り崩し1132億円を行う予定で、2013年度末の減債基金満期一括償還分の残高は、2012年度末の残高(1279億円)よりも34億円減少して1245億円となる見込みである。

3 歳出の内容と特徴

近年、道の財政規模が縮小してきている。当初予算でみた場合(図表8)、2005年度は2兆9306億円、2008年度が2兆9089億円、2010年度が2兆8180億円、2011年度が2兆5118億円、2012年度が2兆7409億円、2013年度が2兆6875億円となっているのである。その一方で、公債費が増大している。2013年度当初予算における公債費は7095億円となっており、道の歳出総額の26.4%にのぼっている。財政規模が縮小するなかで公債費の比重が高まれば、教育、福祉・保健医療、産業等に関わる経費支出が減少することになり、道民や企業への影響が出てくること

図表6 基金の状況(2)

(単位 億円)

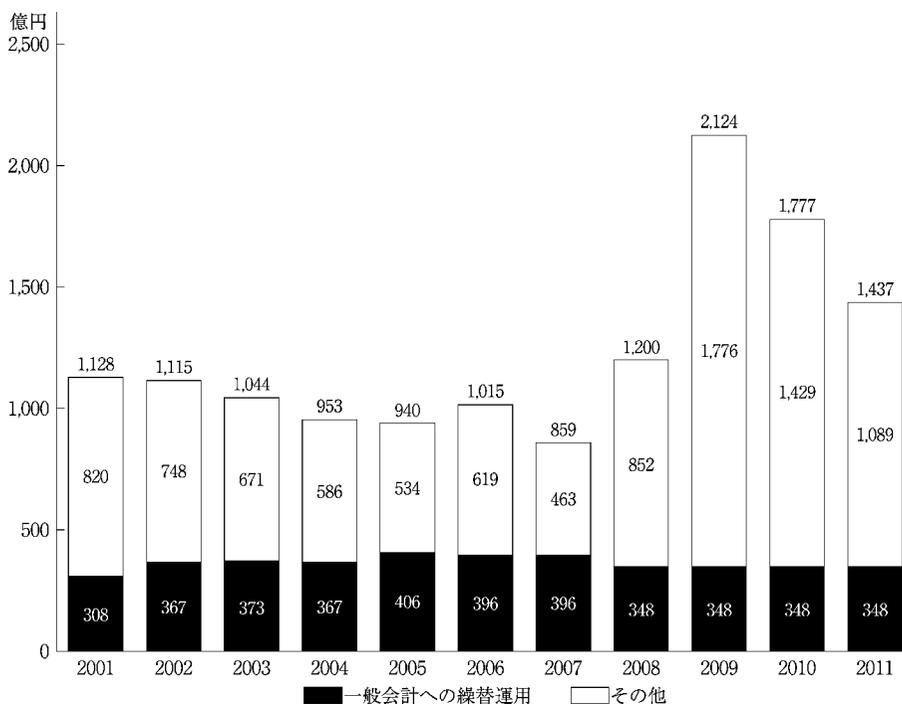
区 分	2012 年度末 残高見込	2013 年度中増減		2013 年度末 残高見込
		積 立	取 崩	
財 政 調 整 基 金	20	0	20	0
減債基金	通 常 分	0	50	97
	満期一括償還分	1,279	1,098	1,245
そ の 他 特 定 目 的 基 金	1,126	51	506	671

(注1) 定額運用基金（市町村振興基金・美術品取得基金）、特別会計設置基金（公債管理特別会計を除く）は含まない。

(注2) その他特定目的基金のうち、文化基金等7基金については、一般会計において繰替運用している。

〔出所〕 図表1に同じ。

図表7 特定目的基金（各減債基金を除く）における繰替運用の状況



〔出所〕 図表5に同じ。

になる。

なお、先に述べたように、2013年度には、国家公務員の給与費削減に伴って、地方公務員の給与費も国家公務員と同様に削減することを前提に、2013年度国一般会計予算で地方交付税が前年度よりも4000億円削減されている。これに伴い、道では、道に配分される地方交付税と義務教育費国庫負担金のうち、地方交付税60億円と義務教育費国庫負担金10億円の計70億円が

図表 8 当初予算額の推移

(単位 千円)

区 分	一般会計	
	当初予算額	対前年度比 %
1997 年度	2,973,724,045	104.8
1998	3,302,611,598	111.1
1999	3,246,134,107	98.3
2000	3,247,400,419	100.0
2001	3,191,387,146	98.3
2002	2,922,694,121	91.6
2003	2,691,644,465	92.1
2004	2,796,971,935	103.9
2005	2,930,666,568	104.8
2006	2,760,410,963	94.2
2007	2,665,416,841	96.6
2008	2,908,964,181	109.1
2009	2,876,343,524	98.9
2010	2,818,096,350	98.0
2011	2,511,808,973	89.1
2012	2,740,991,028	109.1
2013	2,687,509,274	98.1

〔出所〕北海道『財政状況』131号、2013年。

減額されると見込んでいる。2013年度予算で道財政の収支不足額が過去最大の140億円になったのには、このような政府の地方公務員給与削減要請も収支不足の理由の1つとしてあげることができるのである。道では、財政調整基金(20億円)を取り崩しても、収支不足額の全額を解消することが難しいために、国直轄事業負担金の一部(120億円)について計上を留保する方法をとっている。

以下、歳出の内容と特徴について述べていこう。

(1) 一般会計歳出では公債費が最大(目的別)

2013年度道当初予算の目的別歳出をみると(図表1)、歳出総額は2兆6875億円で、その内訳は公債費が7095億円(26.4%)となっていて断とつ1位である。続いて教育費が4595億円(17.1%)となっている。さらに、保健福祉費が3863億円(14.4%)、建設費が2468億円(9.2%)、総務費が2275億円(8.5%)、経済費が2221億円(8.3%)、警察費が1243億円(4.6%)、農政費が968億円(3.6%)、水産林務費が683億円(2.5%)となっている。

全国の都道府県では(2010年度決算)¹⁴⁾、教育費が22.2%、公債費が13.9%、民生費が13.1%であるから、道の歳出総額に占める公債費が大変高い割合になっていることが把握できる。公債費は、実に道の歳出総額の4分の1を超過しているのである。歳出総額に占める公債費の割合が高くなれば、それだけ福祉・保健医療、教育、産業経済関連の経費支出に回る金額が少なくなる。道財政の悪化は、道民生活に確実に跳ね返ることになるのである。

続いて、性質別歳出をみてみると、道債償還費が7074億円(26.3%)、人件費が6433億円

(23.9%)、義務的経費が 5080 億円 (18.9%、うち福祉・保健医療関係が 3151 億円)、一般施策事業費が 4979 億円 (18.5%)、投資的経費が 3018 億円 (11.2%、直轄、補助、単独)、施設等維持管理費が 291 億円 (1.1%) となっている。

(2) 人件費 (2003-2011 年度は決算, 2012-2013 年度は当初予算)

2013 年度当初予算における人件費は 6433 億円で、その内訳は給与等が 4746 億円、退職手当が 597 億円、共済費が 1090 億円となっている。人件費は、2003 年度が 7897 億円 (歳出総額に占める割合は 27.7%)、2008 年度が 6911 億円 (23.8%)、2012 年度が 6563 億円 (23.9%)、2013 年度が 6433 億円 (23.9%) となっている。2003 年度と 2013 年度を比較すれば、2013 年度は約 1450 億円減少している。全国の都道府県においては、歳出総額に占める人件費の割合は 28.8% (2010 年度決算)であったから¹⁵⁾、この 10 年間の道の人件費の削減が大きかったことを示している。

人件費を知事部局、教育職員、警察職員の 3 つに区分してみると、知事部局の人件費の削減率をもっとも大きい。2003 年度の 1766 億円が、2008 年度に 1431 億円に、2013 年度に 1221 億円に減少しているのである。教育職員の人件費は、2003 年度が 4988 億円、2008 年度が 4410 億円、2013 年度が 4199 億円となっており、減少の絶対額が大きい。2003 年度に比べて 2013 年度には実に約 800 億円減少しているのである。警察職員の人件費は、2003 年度の 1143 億円が、2008 年度に 1070 億円に、2013 年度に 1013 億円に減少している。警察職員の場合も人件費が減少しているが、職員数が増加基調にあるために減少率は 3 部門でもっとも小さい。

このような人件費の削減は、職員数の削減と給与の削減によるものである。給与の削減については後述するが、都道府県のなかで道のラスパイレス指数 (一般行政職について、地方公務員と国家公務員の給与水準を、国家公務員の職員構成を基準として職種ごとに学歴別、経験年数別に平均給与月額を比較し、国家公務員の給与を 100 とした場合の地方公務員の給与水準を示したもの)が、岡山県と並んで 92.5 ともっとも低いことから¹⁶⁾、厳しい給与の削減が行われたことが示されている。

職員数についても、厳しい削減が行われている。職員数の推移を見れば(図表 9)、2003 年度の職員数が 8 万 2881 人 (知事部局が 2 万 449 人、教育が 5 万 1156 人、警察が 1 万 1276 人)で

図表 9 職員数の推移

区分	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
警察	11,276	11,468	11,582	11,565	11,667	11,750	11,780	11,796	11,807	11,858
教育	51,156	50,488	50,218	49,637	49,296	48,826	48,679	48,535	48,089	47,627
知事等	20,449	20,178	19,828	19,396	17,846	17,226	16,730	15,330	14,971	14,471
計	82,881	82,134	81,628	80,598	78,809	77,842	77,189	75,661	74,867	73,956

(注) 総務省所管「定員管理調査」による毎年 4 月 1 日現在の職員数。

〔出所〕図表 1 に同じ。

あったが、2008年度には7万7842人に減少し、さらに2012年度には7万3956人(知事部局が1万4471人、教育が4万7627人、警察が1万1858人)に落ち込んでいる。職員数は10年間で約9000人減少しているのである。この10年間で、知事部局が約3割にあたる6000人減少し、教育が3500人減少している。これに対し、警察は500人増加となっている。

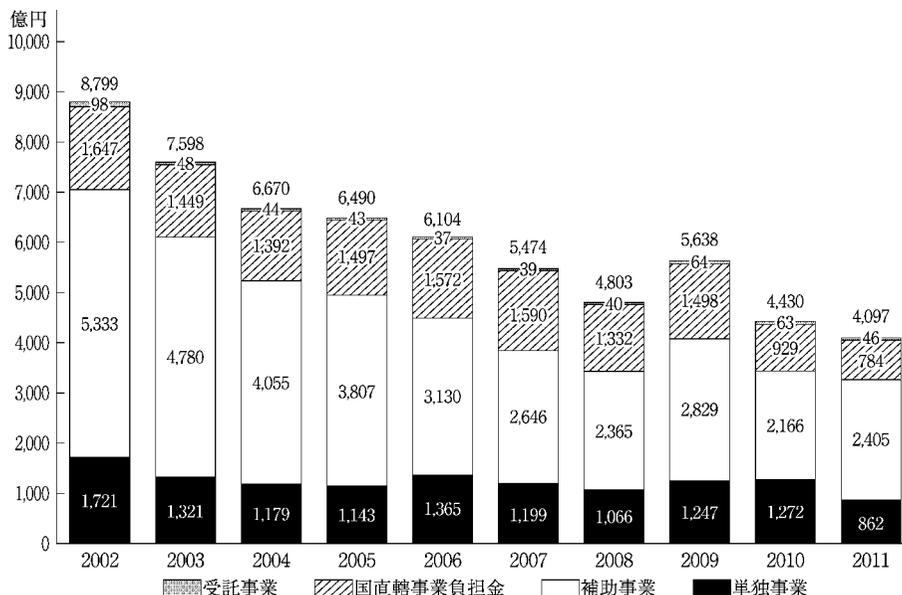
ただし、このような人件費の削減が行われてきたにもかかわらず、歳出総額に占める人件費の割合は、2007年度以降、減少には至っておらず、23%台後半でずっと推移している。

(3) 投資的経費

2013年度当初予算における投資的経費は3018億円である。その内訳は公共事業が2123億円、投資的事業(道単独事業など)が789億円、施設等建設事業が106億円である。公共事業のうちでは、補助事業が669億円、社会資本整備総合事業・農山漁村地域整備交付金事業が779億円、全国防災、復旧・復興対策事業が16億円、国直轄事業負担金が659億円(うち169億円が新幹線鉄道整備)であった(国直轄事業負担金における計上留保分は含まれていない)。投資的事業のうちでは、特別対策事業が221億円、公共関連単独事業が102億円、社会資本整備総合交付金事業が466億円であった。

投資的経費では、補正予算が重要な役割を果たす場合が多いために、2002年度から2011年度の10年間の決算における普通建設事業費の推移をみれば(図表10)、普通建設事業費は減少の一途をたどっていると言することができる。2002年度には8799億円だったが、2004年度から

図表10 普通建設事業費の推移と内訳



(注) 決算の数値である。

〔出所〕図表5に同じ。

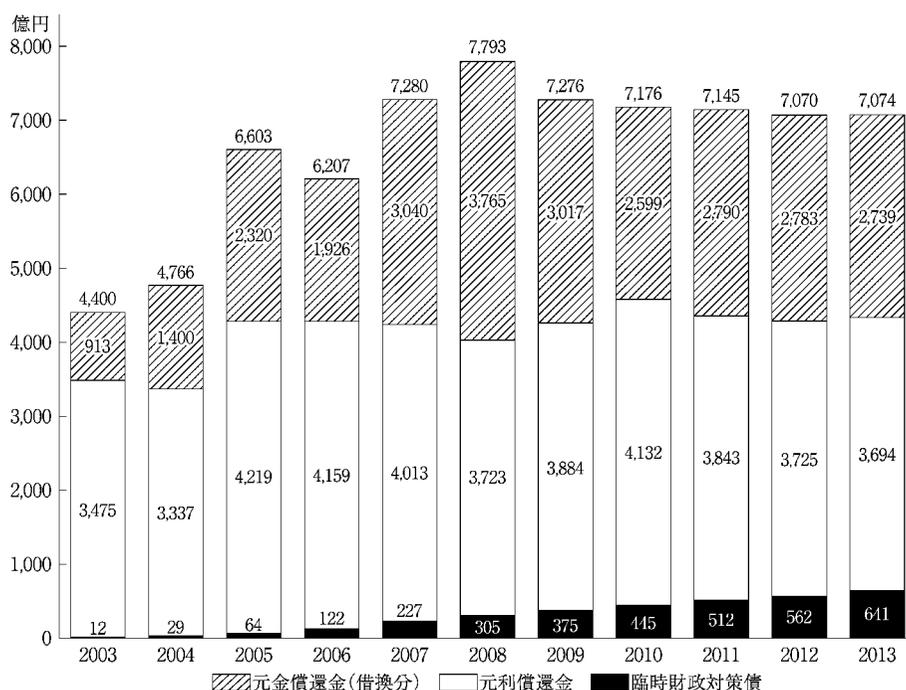
2006年度までは6000億円台になり、以後、2007年度と2009年度が5000億円台半ば、2008年度と2010年度と2011年度が4000億円台に落ち込んでいる。普通建設事業費は10年間で半減しているのである。

(4) 道債償還費が多い（2003～2011年度は決算，2012～2013年度は当初予算）

2013年度の道債償還費は7074億円（道の歳出総額の26.4%）である。2003年度に4400億円だったが、その後上昇し、2005年度に6603億円となって6000億円台に到達し、さらに、2007年度以降はずっと7000億円台が続いている。道債償還費は高いところで横ばいになり、借金返済費が道の支出全体の4分の1以上を占めているのである。道債償還費のうち、近年は臨時財政対策債の償還費が伸びてきており、2013年度に641億円と過去最高となった（図表11）。

道債償還費が多くなった理由は、次のとおりである。つまり、道が、国の補正予算に添った形で景気対策を行ってきたほか、道路や各種施設整備などを積極的に行ってきたために、その

図表11 道債償還費の推移



〔注1〕 2003～2011年度は決算額，2012～2013年度は当初予算額。

〔注2〕 2002～2004年度，2008～2012年度は減債基金（満期一括償還分）の積立留保等を行っている。（2002積立留保 430億円，2003積立留保 580億円，2004積立留保 690億円，2008積立留保 390億円，2009積立留保 170億円，2010積立留保 80億円，2011積立留保 30億円，2012積立留保 200億円）

〔注3〕 2013年度は，歳出平準化のため，減債基金（満期一括償還分）の積立留保（150億円）を行うこととしている。

〔出所〕 図表1に同じ。

財源として多額の道債を活用してきた。さらに、収支不足が生じたため、これに対応するために、行政改革を前提とする財政健全化債（2006年度からは行政改革推進債）を発行してきた。また、2001年度以降は、地方交付税の一部が臨時財政対策債に振り替えられてきたことや、国により減税補てん債の発行が要請されてきた。これらのことにより、借入額が大きくなったために、元利償還費が増大したのである。

道債残高（一般会計）の総額は、2008年度末に5兆5500億円、2011年度末に5兆7800億円であった。そして、2013年度末には5兆8900億円になる見込みである。その後も2022年度にかけて高いところで横ばいが続く予定で、この期間中には、5兆6000億円台から5兆8000億円台で推移する見込みとなっている（図表12）。

道債の目的別残高をみると（図表13）、公共事業のための建設債（25.1%）、地方交付税の振り替えである臨時財政対策債（21.2%）の比重が高い。さらに、水産林務債（6.8%）、農政債（4.8%）のウエイトが高い。道債の借入先は市中銀行（28.3%）、市場公募（47.2%）の割合が高い（図表14）。さらに、利率別、借入先別の道債残高を図表15に掲げた。

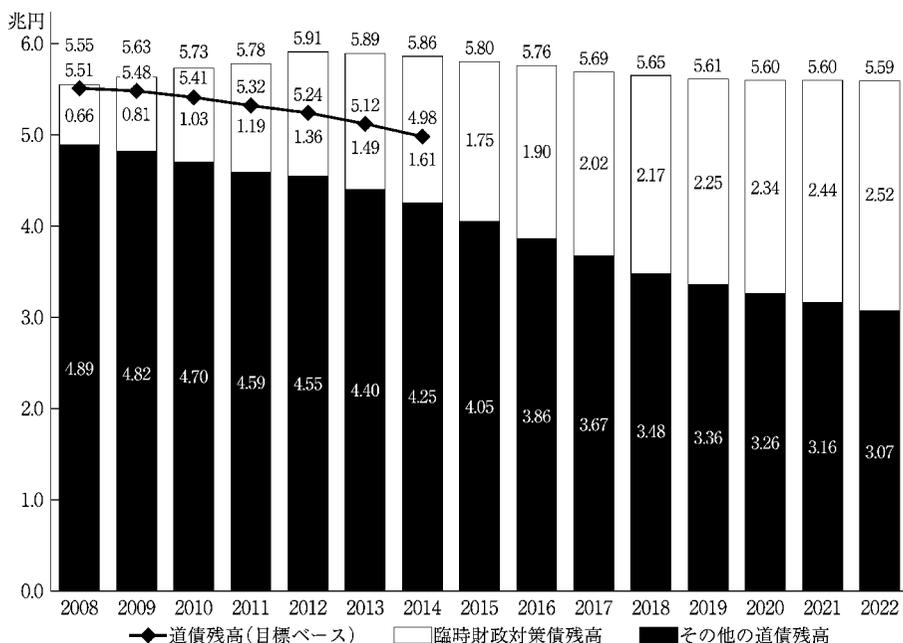
図表16は、道債借入額および償還額の累年比較を示している。歳出総額に占める公債費の割合が20%台に突入したのは2005年度であった。また、1995年度以降、道債の発行額が大きくなり、1995年度から2004年度までの10年間は借入額が元利償還額を大きく上回っている。なかでも1998年度の借入額が大きくなっているのであり、バブル経済の崩壊や北海道拓殖銀行の破綻（1997年）に代表される北海道経済の景気低迷期に、道が道債に依存しながら公共事業を展開したことが示されている。2005年度以降は、厳しい道財政を反映して、借入額が元利償還額を上回る年度はほとんどない。

(5) 義務的経費（福祉・保健医療関係）（2008—2011年度は決算、2012—2013年度は当初予算）

義務的経費のうち、医療や介護、生活保護などの福祉・保健医療関係経費についてみてみよう。2013年度当初予算での義務的経費（福祉・保健医療関係）は3151億円（一般財源は2692億円）である。このうち国民健康保険財政調整交付金が310億円、国民健康保険基盤安定対策費負担金が174億円、後期高齢者医療給付事業費負担金が616億円、介護保険給付費負担金が558億円、生活保護等の扶助費が731億円であった¹⁷⁾。義務的経費（福祉・保健医療関係）は近年急速に上昇しているのであり、2008年度（決算）が2497億円（一般財源は2137億円）、2010年度（決算）が2786億円（一般財源は2364億円）、2012年度（当初予算）が3131億円（一般財源は2598億円）となっている。

このような福祉・保健医療関係の経費支出のほとんどは、道独自の福祉・保健医療政策の結果ではない。むしろ、道の場合、道独自の充実した福祉・保健医療政策が乏しいのが実情である。にもかかわらず福祉・保健医療関係の経費支出が増加するのは、これらの経費の多くが都道府県が負担や支出を義務づけられている経費であるからである。たとえば、介護保険については、介護保険法に基づいて、財源の半分が保険料、半分が税となっているが（利用者負担分

図表 12 道債残高の推移



(注1) 道債残高は年度末見込みの数値。(百億円未満切捨て)
 (注2) 道債残高(目標ベース)と道債残高の差は、①減収補填債(2007~2009, 2011 439億円)、
 ②補正予算債(2008~2012 1,394億円)、及び③臨時財政対策債の増発分(2009~2014
 7,432億円)の合計額。
 (注3) 臨時財政対策債の残高には借換債分を含む。
 (出所) 図表1に同じ。

図表 13 会計別、目的別道債残高

(単位 千円)

目的別	2013年3月末残	構成比	目的別	2013年3月末残	構成比
一般会計	2,419,311,726	(97.4)	特別会計		(2.6)
普通債	118,049,650	42.0	母子寡婦福祉資金貸付事業債	7,850,491	5.1
総務債	82,361,825	2.0	中小企業近代化資金貸付事業債	10,474,214	6.8
総合政策債	5,268,587	1.4	苫小牧東部地域開発事業債	14,069,100	9.1
環境生活債	15,594,444	0.1	石狩湾新港地域開発事業債	8,136,712	5.3
保健福祉債	7,810,856	0.3	就農支援資金貸付事業債	5,044,846	3.3
経済債	274,274,152	0.1	特定公共下水道債	4,028,641	2.6
農政債	389,339,453	4.8	流域下水道債	23,094,994	15.0
水産林務債	1,445,578,363	6.8	道営住宅債	77,464,772	50.4
建設債	15,224,822	25.1	住宅供給公社経営健全化資金貸付事業債	3,660,000	2.4
警察債	65,809,574	0.3	小計	153,823,770	100.0
教育債	10,213,057	0.2			
災害復旧債	2,069,602,076	35.9	合計	5,920,232,989	100.0
借換債	14,825,184	0.2			
住民税等減収補填債	6,849,868	0.1			
臨時税収補填債	1,221,424,554	21.2			
臨時財政対策債	15,864,741	0.3			
減収補填債	8,318,013	0.1			
その他	5,766,409,219	100.0			
小計			合計		

(出所) 図表8に同じ。

図表 14 借入先別道債残高（一般会計）

（単位 千円）

区 分	2013年 3月末残高	借入先別内訳						
		財政融資資金	旧郵政公社資金		地方公共団体 金融機構	市中銀行等	市場公募	その他
			旧郵貯資金	旧簡保資金				
普通債	2,419,311,726	618,017,395	43,431,874	349,319,200	130,568,156	632,426,261	616,797,000	28,751,840
災害復旧債	10,213,057	7,360,854		1,824,403	442,500	564,300	21,000	
借換債	2,069,602,076					934,827,496	1,134,774,580	
住民税等減税補填債	14,825,184					14,825,184		
臨時税収補填債	6,849,868	6,849,868						
臨時財政対策債	1,221,424,554		18,365,356		200,000,000	41,986,198	961,073,000	
減収補填債	15,864,741					9,998,741	5,866,000	
その他	8,318,013						180,000	8,138,013
計	5,766,409,219	632,228,117	61,797,230	351,143,603	331,010,656	1,634,628,180	2,718,711,580	36,889,853
（構成比 %）	100	11.0	1.1	6.1	5.7	28.3	47.2	0.6

〔出所〕 図表 8 に同じ。

図表 15 利率別、借入先別道債残高

（単位 千円）

借入先	2013年 3月末残高	利率別内訳					
		2.0%以下のもの	2.0%を超え3.0%以下のもの	3.0%を超え5.0%以下のもの	5.0%を超え6.0%以下のもの	6.0%を超え7.0%以下のもの	7.0%を超えるもの
一般会計							
財政融資資金	632,228,116	575,241,526	39,220,138	17,766,452			
旧郵貯資金	61,797,230	61,797,230					
旧簡保資金	351,143,603	284,485,984	54,367,331	12,252,700	37,588		
地方公共団体金融機構	331,010,656	266,671,624	23,158,891	39,127,690	418,000	1,634,451	
市中銀行等	1,634,628,180	1,616,573,340	17,910,000	144,840			
市場公募	2,718,711,580	2,683,711,580	35,000,000				
その他	36,889,854	36,677,854		133,500		78,500	
計	5,766,409,219	5,525,159,138	169,656,360	69,425,182	455,588	1,712,951	
特別会計							
財政融資資金	18,354,967	7,689,289	4,571,438	6,094,240			
旧郵貯資金							
旧簡保資金	26,298,438	20,647,369	2,973,091	2,677,978			
地方公共団体金融機構	29,030,834	20,699,087	5,704,063	2,627,684			
市中銀行等	49,031,259	49,025,559		5,700			
市場公募	1,288,420	1,288,420					
その他	29,819,852	26,532,045	94,147	3,193,660			
計	153,823,770	125,881,769	13,342,739	14,599,262			
合計							
財政融資資金	650,583,083	582,930,815	43,791,576	23,860,692			
旧郵貯資金	61,797,230	61,797,230					
旧簡保資金	377,442,041	305,133,353	57,340,422	14,930,678	37,588		
地方公共団体金融機構	360,041,490	287,370,711	28,862,954	41,755,374	418,000	1,634,451	
市中銀行等	1,683,659,439	1,665,598,899	17,910,000	150,540			
市場公募	2,720,000,000	2,685,000,000	35,000,000				
その他	66,709,706	63,209,899	94,147	3,327,160		78,500	
計	5,920,232,989	5,651,040,907	182,999,099	84,024,444	455,588	1,712,951	
（構成比 %）	100.0	95.5	3.1	1.4	0.0	0.0	

〔出所〕 図表 8 に同じ。

を除く)、この税部分のうち都道府県の負担金が税部分の4分の1を占める構造になっているのである。また、後期高齢者医療制度の財源は、公費が5割、現役世代からの支援が4割、後期高齢者の保険料が1割となっているが、このうち公費については、国4対都道府県1対市町村

図表 16 道債借入額及び償還額累年比較（一般会計）（単位 百万円）

年度	借入額(A)	元利償還額(B)	(B/A)	歳出に占める(B)の割合
			%	%
1950 年度	574	114	19.9	0.8
1951	1,309	140	10.7	0.7
1952	2,377	286	12.0	1.1
1953	4,431	581	13.1	1.7
1954	3,768	973	25.8	2.6
1955	3,519	1,386	39.4	3.4
1956	3,160	1,770	56.0	4.0
1957	2,110	2,326	110.2	4.6
1958	1,513	2,709	179.0	5.1
1959	1,587	2,865	180.5	5.0
1960	1,624	2,959	182.2	4.5
1961	1,568	3,738	238.4	4.7
1962	2,746	2,480	90.3	2.5
1963	3,311	2,746	82.9	2.4
1964	4,253	3,133	73.7	2.3
1965	4,694	3,418	72.8	1.5
1966	7,584	4,090	53.9	2.2
1967	4,986	4,623	92.7	2.2
1968	5,301	6,650	125.4	2.8
1969	5,456	5,692	104.3	2.1
1970	6,019	6,041	100.4	1.9
1971	17,378	6,722	38.7	1.7
1972	25,252	7,365	29.2	1.6
1973	17,156	9,487	55.3	1.7
1974	12,654	10,356	81.8	1.5
1975	41,516	11,999	28.9	1.5
1976	77,947	16,388	21.0	1.8
1977	82,376	23,554	28.6	2.3
1978	114,541	30,263	26.4	2.4
1979	133,372	42,082	31.6	3.0
1980	107,027	54,938	51.3	3.8
1981	118,229	68,262	57.7	4.3
1982	117,745	82,412	70.0	5.0
1983	165,927	95,061	57.3	5.6
1984	195,649	109,902	56.2	6.4
1985	186,619	141,303	75.7	7.8
1986	234,069	171,740	73.4	8.9
1987	314,079	190,380	60.6	9.1
1988	326,222	205,721	63.1	9.5
1989	270,563	224,352	82.9	9.5
1990	250,739	223,094	89.0	9.2
1991	227,805	232,965	102.3	9.2
1992	289,417	238,976	82.6	8.6
1993	373,542	436,337	116.8	14.6
1994	381,824	400,108	104.8	13.7
1995	514,361	294,948	57.3	9.6
1996	457,565	311,522	68.1	10.7
1997	532,202	316,237	59.4	10.2
1998	635,667	329,774	51.9	9.5
1999	514,538	336,880	65.5	9.5
2000	492,028	322,162	65.5	9.6
2001	509,246	337,037	66.2	10.2
2002	576,628	400,358	69.4	13.2
2003	603,355	440,241	73.0	14.9
2004	598,950	476,942	79.6	16.6
2005	635,301	682,107	107.4	23.3
2006	565,176	588,202	104.1	21.0
2007	667,852	742,568	111.2	25.4
2008	736,722	873,078	118.5	29.8
2009	731,315	737,771	100.9	24.0
2010	693,294	679,863	98.1	23.6
2011	661,360	698,998	105.7	24.7

〔出所〕 図表 5 に同じ。

1の負担割合となっている。後期高齢者医療制度では、このほかにも都道府県は高額医療費や低所得者の保険料軽減分の補てんのための財政支出等を行う仕組みになっている。したがって、高齢化が進めば道の負担や支出が増大する構造になっているのである。今後も高齢化の進行のなかで介護サービス受給者や医療給付受給者増が見込まれ、経費支出の増大が予想されるのである。

(6) 財政難で知事の裁量予算が少ない

予算総額のなかで、政策予算とも言うべき一般施策事業費は、2013年度予算では4979億円であった。近年、一般施策事業費は、ほぼずっと5000億円台と低迷している。しかも、一般施策事業費の多くは、私立大学経常費補助金や、札幌医大経費など、ほぼ固定費といってよい経費が多く、実質的な意味で裁量のある予算はきわめて少ない。このことは、当然、道独自の施策展開を打ちにくくしている。

一般施策事業費には、札幌医科大学運営費交付金(63億円)、私立学校等管理運営対策費補助金(223億円)、道立総合研究機構運営費交付金(134億円)、病院事業会計負担金(68億円)、道営住宅事業特別会計繰出金(22億円)、石狩湾新港管理組合負担金(13億円)、中小企業総合振興資金貸付金(1752億円)、住宅供給公社経営健全化資金貸付事業特別会計貸付金(281億円)などがある。これらは道独自の新しい事業展開を行う経費支出ではない。道独自の裁量予算は一般施策事業費のなかでミゼラブルに少ないのが実情である。

(7) 財政硬直化が進む

以上のことから道財政の硬直化が進んでいる。実際、道の経常収支比率は、他の都道府県に比べて高くなっているのである。経常収支比率とは、人件費、扶助費、公債費のように毎年度経常的に支出される経費に充当された一般財源の額が、地方税、普通交付税を中心とする毎年度経常的に収入される一般財源の額に占める割合のことで、比率が高いほど財政構造の硬直化が進んでいることを示す財政指標である。2010年度決算では、道は94.2%となっていて全国43位である。2011年度には、さらに1.5ポイント上昇して95.7%になっている。

道の経常収支比率は、2002年度から2004年度までは、全国平均を下回り90%台前半で推移していたが、2005年度に3年間積み立て留保を行っていた満期一括償還に関わる減債基金への積み立てを再開したことなどにより、一挙に99.9%まで跳ね上がった。以後今日まで、道の経常収支比率は全国平均を上回り続けている。

2006年度以降の道の経常収支比率の動きをみてみると、2006年度には、全国最大規模の給与の独自縮減措置等の行政改革により93.8%まで下がった。2007年度には補助費等の増加や一般財源収入の減少により比率が上昇して96.3%になった。2008年度、2009年度は、満期一括償還に関わる減債基金への積み立て留保を行ったため、比率は96%台で横ばいとなっている。2010年度は臨時財政対策債を含む一般財源が増加して比率が下がったが、2011年度は、公債費など

が減少したけれども臨時財政対策債を含む一般財源が大幅に減少したために、2010年度を1.5ポイント上回った。

全国都道府県平均は、2005年度が92.6%、2008年度が93.9%、2009年度が95.9%、2010年度が91.9%である。

4 財政健全化法と道財政

(1) 財政健全化法と財政健全化指標

日本では長い期間、都道府県や市町村の財政が悪化したときに対処する法律は地方財政再建促進特別措置法であった。この法律では普通会計の赤字のみが対象とされ、地方公営企業の赤字や地方公社、第3セクターなどの赤字は対象の範囲外であった。そして、自治体財政の健全性を判断するための財政指標は実質赤字比率だけであった。つまり、普通会計において、実質赤字比率が20%を超過した場合に、自治体は実質的に国の管理下におかれる財政再建団体になるのである。そして、2006年に夕張市は日本で唯一の財政再建団体になったのである。

現在は、地方財政再建促進特別措置法に代わって、財政健全化法が自治体財政の悪化に対処する法律となっている。この法律では、財政が悪化した自治体に対し、財政再生団体（地方財政再建促進特別措置法のもとの財政再建団体）のほかに、財政健全化団体（財政再生団体よりは財政状態は悪くないが将来悪化するおそれがあるため早期に財政健全化の努力を促す必要のある団体）が設けられ、自治体財政悪化を事前に防ぐ仕組み（財政再生団体を生み出さないための仕組み）が導入された。そして、財政健全化法では、自治体の普通会計の赤字だけではなく、公立病院事業や下水道事業などの地方公営企業会計の赤字、一部事務組合や広域連合の会計の赤字、地方公社や第3セクターの負債についても明らかにされる。このため、地方財政再建促進特別措置法と同様に普通会計の赤字を対象とする実質赤字比率のほかに、普通会計のほかに地方公営企業会計の赤字についても対象とする連結実質赤字比率、普通会計と地方公営企業会計の赤字に加えて一部事務組合や広域連合の赤字も対象とする実質公債費比率、これらに地方公社や第3セクターの負債をも対象とする将来負担比率の4つが、自治体財政の健全性を判断するための財政指標として用いられるのである。財政健全化法のもとでは、この4つの財政指標のどれか1つでも数値が上回れば、自治体は財政再生団体や財政健全化団体となるのである。

現在、財政再生団体は夕張市（実質公債費比率40.9%、将来負担比率891.3%）のみで、財政健全化団体は泉佐野市（将来負担比率364.9%）である（図表17）。なお、財政健全化団体等の完了報告の状況を図表18に示した。

(2) 都道府県のなかで断とつに高い道の実質公債費比率

道の実質公債費比率は、2008年度が21.7%、2011年度が24.1%、2012年度が23.1%となっ

図表 17 健全化判断比率が早期健全化基準以上である団体名

健全化判断比率	団体名	(参考) 早期健全化基準 2010 決算 基準以上 ↓ 2011 決算 基準未満
実質赤字比率	—	—
連結実質赤字比率	—	—
実質公債費比率	1 団体 (北海道) <u>夕張市</u>	3 団体 (北海道) 洞爺湖町 (沖縄県) 座間味村, 伊是名村
将来負担比率	2 団体 (北海道) 夕張市 (大阪府) 泉佐野市	—

(注) 財政再生基準以上である団体には、下線を付している。

[出所] 総務省『平成 23 年度決算に基づく健全化判断比率・資金不足比率の概要』, 2012 年。

図表 18 財政健全化団体等の状況

2011 年度決算に基づく健全化判断比率を踏まえ、財政健全化団体等の完了報告の状況は以下のとおり。

団体名	計画期間	完了報告の状況
(北海道) 夕張市 洞爺湖町	2009 年度～2029 年度 2009 年度～2012 年度	完了報告
(青森県) 大鰐町	2009 年度～2021 年度	
(大阪府) 泉佐野市	2009 年度～2027 年度	
(奈良県) 御所市	2009 年度～2013 年度	完了報告
(沖縄県) 座間味村 伊是名村	2009 年度～2012 年度 2009 年度～2011 年度	完了報告 完了報告

(注 1) 北海道夕張市は財政再生団体である。

(注 2) 青森県大鰐町は、2011 年度決算における健全化判断比率が早期健全化基準未満となったが、引き続き財政の健全化に取り組むこととして、今年度は完了報告を行っていない。

(注 3) 奈良県御所市は、2010 年度決算における健全化判断比率が早期健全化基準未満となったが、実質赤字額があったため財政健全化団体であった。2011 年度決算における健全化判断比率が早期健全化基準未満であり、実質赤字額もなくなったため、今年度完了報告を行った。

[出所] 図表 17 に同じ。

ており、都道府県のなかで断とつに高い（実質公債費比率は前3ヵ年の平均値を用いるため前3ヵ年の決算をもとに算定。2013年度は当初予算額，2014年度以降は道財政の中期の展望にもとづく）。財政健全化法により実質公債費比率が25%以上で財政健全化団体になるため，道は都道府県ではじめての財政健全化団体になる可能性さえある。道の試算によれば，最悪の場合，2019年度か2020年度あたりに25%を超過する可能性があるのである（10年債の金利2.3%，5年債1.6%で計算）（図表19）。実質公債費比率の都道府県平均（加重平均）は2010年度決算で13.5%であった。このうち最高が24.1%の北海道で，2位が徳島県（21.2%）。3位が兵庫県（21.0%）であった¹⁸⁾。最低は東京都の2.2%，ついで低いのは神奈川県9.9%であった。

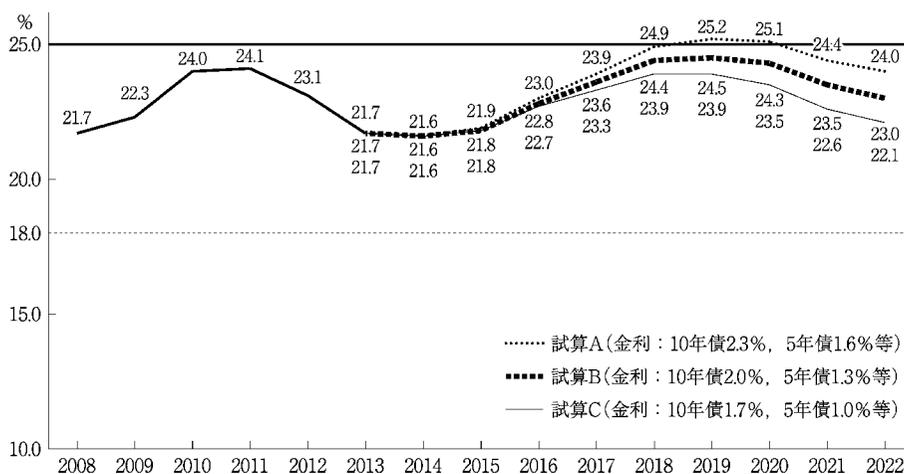
道の実質公債費比率が高い要因としては，これまで地方債を財源として積極的に公共投資を行ってきた（とくに1997年の北海道拓殖銀行破綻後）ことや，収支不足を補填するために行政改革推進債や退職手当債，地方交付税の振り替えとしての臨時財政対策債を発行してきたことがあげられるだろう。

(3) 道の収支対策

このような厳しい道財政を改善することが，現在道には強く求められている。とくに，財政健全化団体に陥れば，財政健全化法に基づく財政健全化計画を策定しなければならなくなるため，道民や議会の目が一層厳しくなるし，道の歳出の裁量の幅は現在よりも狭められることになるだろう。

そこで，道では，高橋知事になってからほぼ1年後の2004年8月に，「道財政立て直しプラン」を策定して本格的な財政再建に着手した。さらに，2006年2月には，「新たな行政改革の取

図表19 実質公債費比率の推移



(注1) 年度：算定年度。（前3ヵ年の決算を基に算定）

(注2) 発行額：2013年度は当初予算額，2014年度以降は「道財政の中期展望」等に基づく。

(注3) 発行金利：2013年度は10年債1.8%，5年債1.2%等。

(出所) 図表1に同じ。

り組み」を策定し、給料の10%削減等の一層厳しい行政改革を実施した。以後、2008年2月に「新たな行財政改革の取り組み」(改訂版)の策定、2012年3月には「『新たな行財政改革の取り組み』(改訂版)後半期の取り組み(2012-2014年度)」の策定を行った¹⁹⁾。

図表20は、1998年度以降の、道の歳出削減策と歳入確保策を具体的に示したものである。2005年度から2014年度にかけて、知事部局の職員数を35%削減し、教育庁事務局の職員数を15%削減する行政改革が現在進行中である。さらに、厳しい給与の削減が行われている。一般職員と管理職員の給料については、2006年度から2007年度にかけては削減率10%、2008年度から2011年度にかけては管理職員9%削減、一般職員7.5%削減が実施された。2012年度から2014年度にかけては、課長相当職以上の管理職員が9%、主幹相当職の管理職員が8.4~9%、一般職員が4%台の削減が実施されている。さらに、管理職員は、給料の削減だけではなく、管理職手当の削減が2006年度以降ずっと20%の削減率で実施されている。期末勤勉手当についても管理職員を中心に削減が行われている。また、2013年度から2015年度にかけては、退職手当の調整率の段階的引き下げが行われる。特別職については、2006年度以降、給料について知事25%、副知事20%、教育長15%削減、期末手当について知事25%、副知事20%、教育長18%削減等が実施されている。

このような給与の独自削減は、堀知事の下で道が1999年に出した財政非常事態宣言以降続いているが、大幅な削減が本格化したのは高橋道政下の2006年度からである。そして、2012年度までの14年間の削減額は、実に2892億円にのぼっている。

道の歳出削減は人件費だけにはとどまらない。投資単独事業の抑制が行われており、2008年度に前年度比9%程度の削減が実施され、2009年度から2014年度にかけては7%程度の削減が実施されてきている。さらに、一般施策事業費の見直しも進んでいて、関与団体の見直し(団体数は1999年度の201が2012年度103に減少)、奨励的補助金や団体補助金の縮減、指定管理者制度の導入、特別会計繰り出し金の縮減などが行われている。

道の歳入確保策では、自動車税等の道税の増税、個人道民税や自動車税の徴収強化、使用料・手数料の見直し、土地や建物などの遊休資産や株式の売却、道有資産の有効活用等の財産収入の確保が行われている。

また、道債償還費は新規道債発行を抑制して圧縮する計画で、2014年度末の道債残高目標はおおむね5兆円程度を予定している。

なお、2013年度は、国家公務員の給与費削減に伴い、国家公務員に準じた道職員給与費の削減が行われることになったため、図表20を上回る給料や管理職手当等の縮減率となる。つまり、道職員給与をめぐる労使交渉が2013年6月11日に平均削減率7.1%減で決着し、人件費削減額は70億円となる見込みとなったのである。これは、道財政の収支不足額(140億円)の約半分にあたるもので、道は残り半分の収支不足額(70億円)は事業の見直し等で対応することになる。具体的に給料についてみると、課長相当職以上の管理職員が9.77%減、主幹相当職の管理職員が8.7%減、一般職員(31歳以上)が7.15%減、30歳以下の一般職員が4.77%減と

図表 20 道財政の健全化に向けたこれまでの取組

- 1997年9月 「財政健全化推進方策」策定
 1999年4月 「財政非常事態宣言」
 〃 11月 「財政の中期試算と今後の対処方針」策定
 2001年9月 「道財政の展望」策定
 2004年8月 「道財政立て直しプラン」策定
 2006年2月 「新たな行財政改革の取組み」策定
 2008年2月 「新たな行財政改革の取組み」（改訂版）策定
 2012年3月 「『新たな行財政改革の取組み』（改訂版）後半期（2012～2014）の取組み」策定

区 分		取 組 の 概 要		
歳 出 削 減	一般	人件費の抑制 職員数適正化計画による職員数削減	1998～2002 2003～2012 2005～2014 2005～2014	・知事部局職員の職員数▲5% ・知事部局職員の職員数▲15% ・知事部局職員の職員数▲35% ・教育庁事務局の職員数▲15%
		給料の縮減	2003～2005 2006～2007 2008～2011 2012～2014	・▲1.7% ・▲10% ・▲管理職員9%、その他の職員▲7.5% ・課長相当職以上の管理職員▲9% ・主幹相当職の管理職員 2012 ▲9%、2013 ▲8.7%、2014 ▲8.4% ・下記以外の一般職員 2012 ▲4.8%、2013 ▲4.5%、2014 ▲4.2% ・30歳以下の一般職員▲4%
		管理職手当の縮減	1999～2005 2006～2007 2008～2011 2012～2014	・▲5% ・▲20% ・▲20% ・▲20%
		期末・勤勉手当の縮減	1999 2000～2002 2006～2007 2008～2011 2012～2014	・▲5% ・管理職手当16%以上の職員▲10%、その他の職員▲7.5% ・算出基礎額から役職段階別加算額を除外、特定の管理職員は更に支給額を▲5% ・算出基礎額から役職段階別加算額の1/3相当額を減額 ・管理職員は算出基礎額から役職段階別加算額の1/3相当額を減額、一般職員は1/4相当額を減額
		退職手当の支給水準の引き下げ	2013～	・退職手当の調整率（104/100）の段階的引き下げ 2013 98/100 2014 92/100 2015～87/100
	特 別 職	給料の縮減	1999 2000～2005 2006～2007 2008～2011 2012～2014	・知事・副知事・出納長▲5%、その他の常勤の特別職▲3% ・知事・副知事・出納長▲10%、その他の常勤の特別職▲5% ・知事▲25%、副知事▲20%、その他の常勤の特別職▲15% ・知事▲25%、副知事▲20%、教育長▲15%、その他の常勤の特別職▲10% ・知事▲25%、副知事▲20%、教育長▲15%、その他の常勤の特別職▲10%
		期末手当の縮減	1999 2000～2002 2003～2005 2006～2007 2008～2011 2012～2014	・知事・副知事・出納長▲10%、その他の常勤の特別職▲8% ・知事・副知事・出納長▲20%、その他の常勤の特別職▲15% ・知事・副知事・出納長▲15%、その他の常勤の特別職▲10% ・知事▲25%、副知事▲20%、その他の常勤の特別職▲18% ・知事▲25%、副知事▲20%、教育長▲18%、その他の常勤の特別職▲15% ・知事▲25%、副知事▲20%、教育長▲18%、その他の常勤の特別職▲15%
		退職手当の縮減	2006～2007 2008～2011 2012	・▲10% ・▲10% ・▲10%
		退職手当の支給水準の引き下げ	2013～	・▲15%
		投資単独事業の抑制	特別対策事業 公共関連単独事業 施設等建設工事費	2006～2007 2008～2014 2003～ 2005～2007 2008～2014
	一般施策事業の見直し等			・政策評価による事業の見直し ・関与団体の見直し（団体数 ピーク時1999 201 → 2012 103） ・奨励的補助金、団体補助金、上置補助金等の縮減 ・指定管理者制度の導入 ・特別会計繰出金の縮減 など

区 分		取 組 の 概 要
歳 入 確 保	道 税 収 入 の 確 保	<ul style="list-style-type: none"> ・自動車税に係る積雪軽減措置の廃止及びキャンピングカーの税率区分の創設 ・自動車税(バス・トラック)の減免措置の廃止(2005～2007 増収額 9 億円程度) ・「道税確保対策本部」の設置による個人道民税、自動車税の徴収強化
	使 用 料 ・ 手 数 料 の 見 直 し	<ul style="list-style-type: none"> ・住民間の公平・均衡を図る観点から、フルコスト計算に基づく原価を踏まえた料金改定を実施(2012 料金増分 1 億円程度)
	財 産 収 入 の 確 保	<ul style="list-style-type: none"> ・土地や建物などの遊休資産や株式の売却処分による収入の確保 ・道有資産の有効活用(ネーミングライツ、庁舎等への広告掲載など)

[出所] 図表 1 に同じ。

なった。特別職の給料では、知事の削減率が 25%から 27%に、副知事の削減率が 20%から 22%になったのである。

ま と め

道は 1990 年代、とくに 1990 年代後半の景気対策の実施にともなう多額の借金の重圧に苦しんでいる。さらに、近年、財政健全化法が施行され、一層の財政規律が求められてきた。このような財源の制約下のなかで、実際、道としての独自の地域活性化政策や福祉・保健医療政策、教育政策等が打ちにくくなってきているのである。財政健全化法のもとでの財政健全化団体にならないようにすることが道の政策の第 1 義にあり、このために、既存の経費支出が規模縮小して実施されたり、新規に必要な事業費が計上されないか計上されても少額にとどまることが生じている。筆者が調査したところでは、後者については、第 1 次産業に関わる投資単独事業や補助事業等において顕著にみられ、市町村が積極的に取り組もうとする補助事業に道が不熱心のケースも少なくない。また、観光事業予算も決して多いとはいえない。2011 年度当初予算の観光局予算は 7 億 8700 万円であり、沖縄県などと比べても貧弱なものである²⁰⁾。地域振興に関わる経費支出が、このような状況におかれれば、北海道経済や雇用に大きな影響が出ることになる。

道財政が厳しい状況にあるのだから、財政再建や行政改革が断行されなければならない。誰が知事になろうとも、財政再建と行政改革は避けて通ることはできなかったし、このことを押し進めることが、いうまでもなく必要であった。しかし、道財政が厳しいために独自の政策が打ちにくくなっていることと、打たないで済ますこととはまったく別の問題である。投資的事業を含めた道としての独自策を、縦割り行政をできるだけ克服しながら、厳しい政策の吟味と選択のなかで行うことが重要なのである。さらに、地域の民間や市町村、北海道開発局の意見などを聞きながら、連携をキーワードに地域活性化のとりくみが行われるべきである。この面での道のコーディネート機能は重要である。また、本稿の冒頭で筆者が述べたような、地域振興を進めるための地域経済サポートセンターの設置も、大きな機構再編と位置づけて取り組むべきであろう。

さらに、少子高齢化が進むなかで、道財政状況を直視しながら、多様な利用者ニーズに対応する福祉・保健医療政策が着実に実行に移される必要がある。地域の福祉・保健医療ではネッ

トワーク形成がキーとなる。つまり、地域のなかの福祉・保健医療の人的資源を発掘し、それらをネットワークで結び、連携・協力を図ることが重要なのである。民間と自治体、自治体同士、さまざまな職種間の連携・協力がキーとなるのであり、このためのコーディネイト機能や指導・助言を行う機関が大切になる。道の役割は大きいと言えるのである。さらに、医療や介護サービスが充実していないところでは、たとえば要介護状態の親を抱える働き盛りが安心して働くことができないなどの問題が生じる可能性が高くなる。この点から、医療介護サービスは地域活性化や産業支援にも貢献していることが銘記されるべきである。

道は一層の行政改革に取り組む一方で、人口減少と少子高齢化が同時に進行しているなかで、これまで以上に効果的な地域振興策を打ち出す努力をしなければならないのである。

注

- 1) 人口、県(道)内総生産、面積、人口密度については、日本政策投資銀行『地域ハンドブック(2012年度版)』、2012年4月を参照。人口、面積、人口密度は2010年、県内総生産は2008年度の数値。なお、2013年6月末現在の北海道の住民基本台帳人口は545万1739人である。
- 2) 普通交付税については、2013年7月23日に配分が確定した道と道内市町村の普通交付税額。
- 3) 注1の『地域ハンドブック』。
- 4) 詳しくは、横山純一『現代地方自治の焦点』、同文館出版、2006年を参照。
- 5) 注4の横山前掲書。
- 6) 北海道開発予算の推移については、注4の横山前掲書。
- 7) 筆者が、2011年度と2012年度に道内の8市町村で行ったヒアリングによる。
- 8) 筆者が2012年度に行った観光事業者へのヒアリングによる。
- 9) 注4の横山前掲書。
- 10) 北海道財政の状況については、下記の文献を参照した。北海道『財政状況』131号、2013年、同『平成25年度予算の概要(第1回定例会)』、2013年、同『平成25年度予算編成方針』、2013年、同『財政状況』130号、2012年、同『平成23年度北海道一般会計歳入歳出決算』、2012年、同『平成23年度北海道歳入歳出決算説明書』、2012年、同『平成24年度算定(平成23年度決算)健全化判断比率等について』、2012年、同『平成23年度普通会計決算のポイント』2012年、同『平成23年度算定(平成22年度決算)健全化判断比率等について』、2011年、同『平成22年度普通会計決算のポイント』、2011年。
- 11) 飛田博史「2012年度地方交付税算定結果の検証(上)」『自治総研』2013年7月号、2013年。
- 12) 注10の『平成23年度北海道歳入歳出決算説明書』を参照。
- 13) 注10の『財政状況』130号を参照。
- 14) 総務省『地方財政白書』(平成24年版、平成22年度決算)、2012年。
- 15) 注14の『地方財政白書』。
- 16) 注14の『地方財政白書』。
- 17) 北海道保健福祉部『保健医療福祉行政の主な施策(平成25年度予算)について』、2013年。
- 18) 注14の『地方財政白書』。なお、道の実質公債費比率の数値が図表1(24.0%)と『地方財政白書』(24.1%)とで異なっている。
- 19) 注10の『平成25年度予算の概要』を参照。
- 20) 北海道観光局『平成23年度観光局予算の概要』、2011年。