

## 研究ノート

## 夕張市の財政再建の現状と課題

橋本 恭之  
木村 真

## 要 旨

本稿の目的は、夕張市財政の現状を把握し、財政再建計画および財政再生計画の進行状況をあきらかにすることである。本稿で得られた結果は、以下のようにまとめることができる。第1に、夕張市は、多額の債務を抱えているものの、毎年の返済は確実におこなわれており、夕張市の財政再建自体はほぼ順調に推移している。第2に、夕張市では、当初の想定以上の人口流出が続いている。第3に、歳出削減の半分程度が人件費カットによるものだ。第4に、夕張市の基幹税である個人住民税、固定資産税の税収は、財政破綻後に新たに超過課税を導入したにもかかわらず減少が続いている。

キーワード：財政再建；財政健全化法；夕張市  
経済学文献季報分類番号：13-21；13-24；13-25

## 1. はじめに

夕張市の財政破綻は、2006年6月10日の北海道新聞による巨額負債報道で表面化した。2007年には、夕張市の作成した夕張市財政再建計画（旧法：地方財政再建促進特別措置法に基づき策定）が3月6日に総務大臣により同意されたことで、夕張市は財政再建準用団体に指定されることになった。その後、2007年6月22日に、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」（平成19年法律第94号）、通称「地方公共団体財政健全化法」が制定されたことで、2010年3月に夕張市は夕張市財政再生計画を地方公共団体財政健全化法に基づき策定し、財政再生団体となった。

夕張市が財政破綻に追い込まれるにいたった背景については、様々な先行研究であきらかにされてきた。夕張市破綻をスクープした北海道新聞の取材記事をまとめたものとしては北海道新聞取材班（2009）が、夕張市の破綻の原因を分析したものとしては保母・河合・佐々木・平岡（2007）が、夕張市破綻の分析と財政再建計画の検証をおこなったものとしては、

光本編（2011）が存在している。これに対して本稿の目的は、夕張市財政の現状を把握し、財政再建計画および財政再生計画の進行状況をあきらかにすることである<sup>1)</sup>。

本稿の具体的な構成は以下のとおりである。第2節では、夕張市の財政再建計画と財政再生計画の概要について説明する。第3節では、夕張市の現状を主として『市町村決算カード』により把握する。第4節では、本稿で得られた結果をまとめ、夕張市の財政再建について今後の課題を整理する。

## 2. 財政再建計画と財政再生計画の概要

この節では、夕張市の財政再建計画および財政再生計画の概要について確認していこう。

表1は、夕張市の財政再建の推移をまとめたものである<sup>2)</sup>。2006年に北海道新聞による巨額負債報道により財政破綻が表面化して以降、北海道企画振興部による調査がおこなわれ、2007年3月に夕張市により夕張市財政再建計画が作成された。これは、旧法である地方財政再建促進特別措置法に基づき策定されたものだ。この財政再建計画は2007年3月6日に総務大臣の同意を経て実行されることになった。夕張市の財政再建計画は、旧法にもとづき作成されたわけだが、その後、2007年6月には「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」（財政健全化法）が成立している。旧法の下ではフローの赤字が一定比率を超えた場合に、財政再建団体となっていたのに対して、財政健全化法は、4つの財政健全化指標のもとで、一定比率を超えた団体を財政健全化団体として位置づけ、早期の財政再建へ導き、財政破綻状態となる財政再生団体に至るまでに財政の健全化をはかろうとしたものである。4つの財政再生健全化指標には、実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率が採用された。

実質赤字比率は、地方団体の一般会計の実質赤字を標準財政規模で割ったものである。連結実質赤字比率は、一般会計だけでなく地方公営企業の赤字を含めた実質赤字を標準財政規模で割ったものである。実質公債費比率は、地方債の返済額を標準財政規模で割ったものの3カ年の平均値である。将来負担比率は、地方債の負債額を標準財政規模で割ったものである<sup>3)</sup>。この新しい財政健全化法にもとづき2010年3月には夕張市の「財政再生計画」が作成

1) 夕張市の財政再建計画については、総務省自治財政局財務調査課財政健全化専門官課長補佐、久代伸次氏にご教示を頂いた。夕張市の財政の現状については、夕張市財務課長石原秀二氏にご教示頂いた。記して深く感謝したい。

2) 夕張市の財政再建の経緯については光本編（2011）が詳しい。

3) 財政健全化指標のより詳細な定義は、総務省のホームページ <http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/kenzenka/index2.html>（閲覧日：2014年3月19日）を参照されたい。

表 1 夕張市の財政再建の推移

2006年（平成18年）6月10日	北海道新聞 巨額負債報道
2006年6月29日	北海道企画振興部『夕張市の財政運営に関する調査（中間報告）』道議会総合企画委員会報告資料
2006年8月1日	北海道企画振興部『夕張市の財政運営に関する調査（経過報告）』道議会総合企画委員会報告資料
2006年9月11日	北海道企画振興部『夕張市の財政運営に関する調査』道議会総合企画委員会報告資料
2007年3月	夕張市財政再建計画（旧法：地方財政再建促進特別措置法に基づき策定）【平成19年3月6日財政再建計画の総務大臣同意】夕張市作成
2007年4月27日	藤倉肇市長就任
2007年6月22日	「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」（平成19年法律第94号）
2010年2月17日	北海道「夕張市の財政再建と地域再生に向けた支援策」
2010年3月	夕張市財政再生計画（地方公共団体財政健全化法に基づき策定）平成22年3月9日財政再生計画の総務大臣同意
2011年4月24日	鈴木直道市長就任

された。

## 2.1 財政再建計画の概要

夕張市の財政再建計画は、2006年度を基準として2024年度までを対象としていた。表2は、歳入面で再建計画の概要をまとめたものだ。個人均等割については、500円の超過課税が実施され、均等割の金額は3,500円となる。個人住民税所得割も0.5%の超過課税がおこなわれることで税率が6.5%となる。固定資産税の税率も超過課税により1.45%になる。軽自動車税は、標準税率の1.5倍となる。新設された入湯税では、宿泊客が150円、日帰り客が50円課されることになった。

表3は、歳出面での再建計画の概要をまとめたものだ。職員数は、2006年4月時点で269人だったものを2010年度までに103人にまで削減することになっていた。一般職給与については給与月額を平均30%削減し、特別職給与は平均60%削減するとされた。物件費は、2005年度決算額比でみて、4割程度削減するとされた。扶助費については、原則として単独事業を廃止するものとした。ただし、敬老乗車証は、自己負担を引き上げたものの存続された。投資的経費については、災害復旧事業以外は実施しないものとしていた。夕張破綻の一因となった観光事業会計については、2007年3月末日に閉鎖するものとされた。

このように夕張市の財政再建計画は、日本一高い住民負担と日本一低い住民サービスと呼

表 2 歳入面の計画の概要

個人市民税の均等割	3,000 円→3,500 円
所得割の税率	6% → 6.5%
固定資産税税率	1.4% → 1.45%
軽自動車税	現行税率（標準税率）の 1.5 倍へ
入湯税新設	宿泊客 150 円 日帰り客 50 円

表 3 歳出面の計画の概要

職員数	2006 年 4 月 269 人 → 2010 年度 103 人
一般職給与	給料月額 平均 30% 削減
特別職給与	平均 60% 以上削減
物件費	平成 17 年度決算額比 4 割程度削減
扶助費	原則単独事業廃止 例外 敬老乗車証 自己負担 1 回 200 円を 300 円に
投資的経費	災害復旧以外実施しない
観光事業会計	2007 年 3 月末日閉鎖

ばれるほどに過酷な住民負担を強いるものとなったわけだ。

## 2.2 財政再生計画の概要

夕張市をとりまく状況は、財政健全化法の成立と 2009 年 9 月に成立した民主党政権により、風向きが変わった。2010 年 3 月に財政健全化法にもとづき策定された夕張財政再生計画は、2009 年度から 2029 年度まで 21 年間を対象とするものであった<sup>4)</sup>。財政再生計画では、解消すべき赤字額を 322 億円とした。これは、2008 年度決算額での標準財政規模（46 億円）の約 7 倍の水準である。

再生計画では、職員数は、人口規模が同程度の市町村で最も少ない水準を基本として適正化するとされた。給与については、全国の市町村の中で最も低い水準を基本として削減するとされたが、2010 年 4 月から給料月額は平均 20% 削減とするとされており、財政再建計画の平均 30% の削減より多少削減率が緩和されている。管理職手当は条例本則では 13% 以下としているが、課長 10%、総括主幹 8%、主幹 5%、消防長 12%、消防署長 11% とするとされた。時間外勤務手当は、災害等特別な事情を除き、給料総額の 8.2% の範囲内とするとされた。期末勤勉手当については、削減後の給料月額を算出基礎とし、支給月数を 1 月削減、役職加算は凍結するとされた。退職手当支給月数の上限は、2006 年度の 57 月から 2009

4) ただし、赤字を解消する実質的な計画期間は 2010 年度から 2026 年度までの 17 年間である。

年度には30月まで削減したところであるが、職員数の削減が大幅に進んだことから、2010年度は33月とし、以降毎年3月ずつ復元し、2018年度から条例本則の月数とするとされた。特殊勤務手当は財政再建計画で廃止したところであり、引き続き支給しないとされた。財政再生計画では、財政再建計画のもとでの給与の大幅な引き下げにより、幹部職員の大量退職、水道、消防などの専門職員の退職により、行政サービスの維持が困難となったことを考慮して、給与の削減率の緩和などがおこなわれたことになる。

財政再建計画が赤字解消を主眼として作成されたのに対して、再生計画では、「再生」を意識した施策も見られる。具体的には、まちづくりの推進及び高齢者・子育て・教育への配慮がおこなわれている。まちづくりについては、コンパクトで効率的なまちづくりを目指すこととされ、特に住民からの要望が多かった敬老パスの自己負担額については300円から100円に引き下げられた。保育料については、引上げを中止し、2009年度の水準で据置きするものとされた。

再生計画では、財政健全化法にもとづき、再生振替特例債を発行することになった<sup>5)</sup>。再生振替特例債の借入額は、321億9,900万円であり、利率は年1.5%とされた<sup>6)</sup>。これにより、「地方債残高」は増加するものの、民間からの借入れを返済することで、利子負担は軽減されることとなった。

財政再建計画と比較すると、再生計画では国と道の支援体制も手厚いものとなっている。国の対応としては、地方交付税総額を増額確保するとともに、夕張市を含む条件不利地域や小規模の市町村において、必要な行政サービスを実施できるよう、段階補正及び人口急減補正の見直しを行うことにより、結果として財政状況が改善された。さらに、再生振替特例債の利子のかなりの部分を国・道が負担することになった<sup>7)</sup>。北海道の支援としては、市町村振興基金貸付金の借換制度の創設、職員派遣、一部市道の除雪の実施などがおこなわれることとなった。

---

5) 第十二条によると「財政再生団体は、その財政再生計画につき第十条第三項の同意を得ている場合に限って、収支不足額（標準財政規模の額に、実質赤字比率と連結実質赤字比率から連結実質赤字比率について早期健全化基準として定める数値を控除して得た数値とのいずれか大きい数値を乗じて得た額を基準として総務省令で定める額をいう。）を地方債に振り替えることによって、当該収支不足額を財政再生計画の計画期間内に計画的に解消するため、地方財政法第五条の規定にかかわらず、当該収支不足額の範囲内で、地方債を起こすことができる。」とされている。

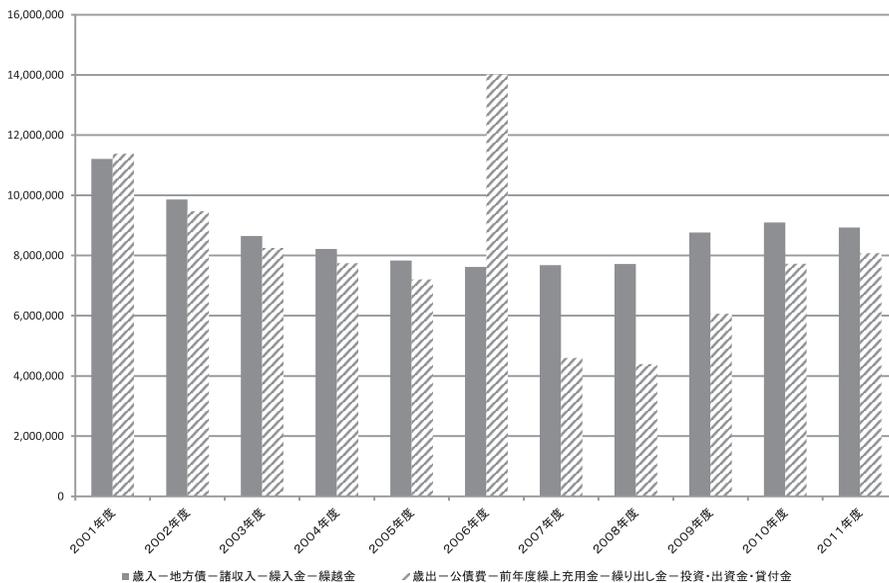
6) 2012年3月2日の『財政再生計画書』の段階では、再生振替債の利率は年1.8%とされていた。市場金利の低下を勧告して、最終的には年1.5%に決定された。

7) 夕張市のヒヤリングによると、利子総額約50億円のうち、国からは特別交付税措置（1.0%）により計画期間計で約34億円、道からは新たな補助制度としての「夕張市財政支援対策費補助金」創設により利子補給（0.25%）がおこなわれ、計画期間計で約8億円の支援が実施される。

### 3. 夕張市の現状

#### 3.1 夕張市財政の現状

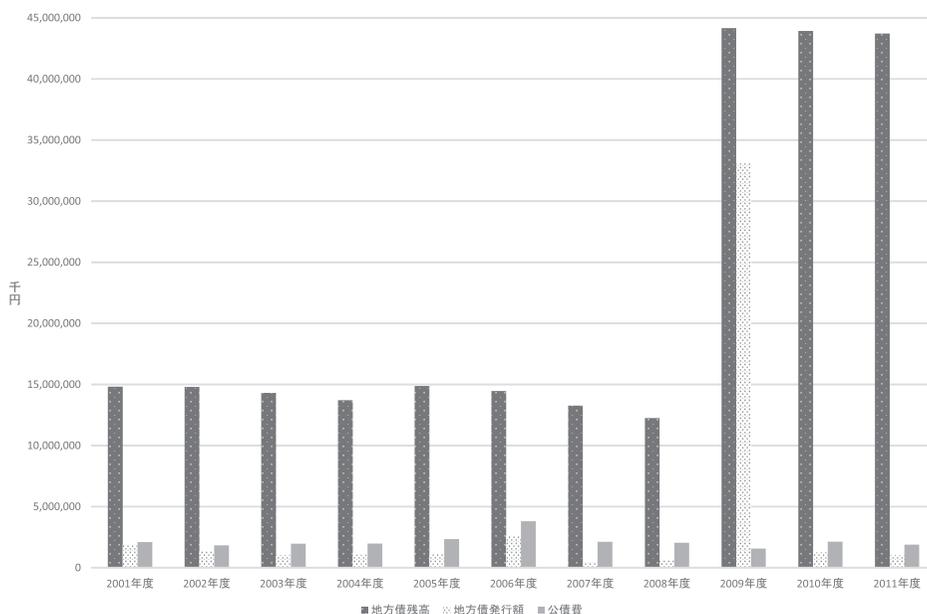
図1は、夕張市財政の推移をみるために、2001年度以降の歳出と歳入の決算額の推移を描いたものである。ただし、歳入からは、地方債、諸収入、繰入金、繰越金を差し引き、歳出からは、公債費、前年度繰上充用金、繰出金、投資・出資金・貸付金を差し引いている。2006年度の歳出の急増は、観光施設の一部閉鎖、市民病院閉鎖など破綻処理によるものと考えられる。2007年度、2008年度には、財政破綻前の2005年度と比較すると歳出額が大幅に減少していることがわかる。その後、2010年度以降は2005年度の水準を上回る水準まで歳出が増加してきている。一方、歳入額は、2007年度、2008年度には、財政破綻前の2005年度とほぼ同水準となっている。その後、2009年度以降は2005年度を上回る水準で推移していることがわかる。



(出所) 総務省『市町村決算カード』各年版より作成。

図1 歳出と歳入の推移

次に、夕張市の債務状況の推移をみたものが、図2である。図には、地方債残高と毎年の地方債発行額、公債費の推移が描かれている。財政破綻前までの地方債残高は、150億円弱で推移してきた。これは、不適切な会計処理により、真の債務が表面化していなかったためである。夕張市の財政再建計画によると、解消すべき赤字額は322億円であり、地方債残



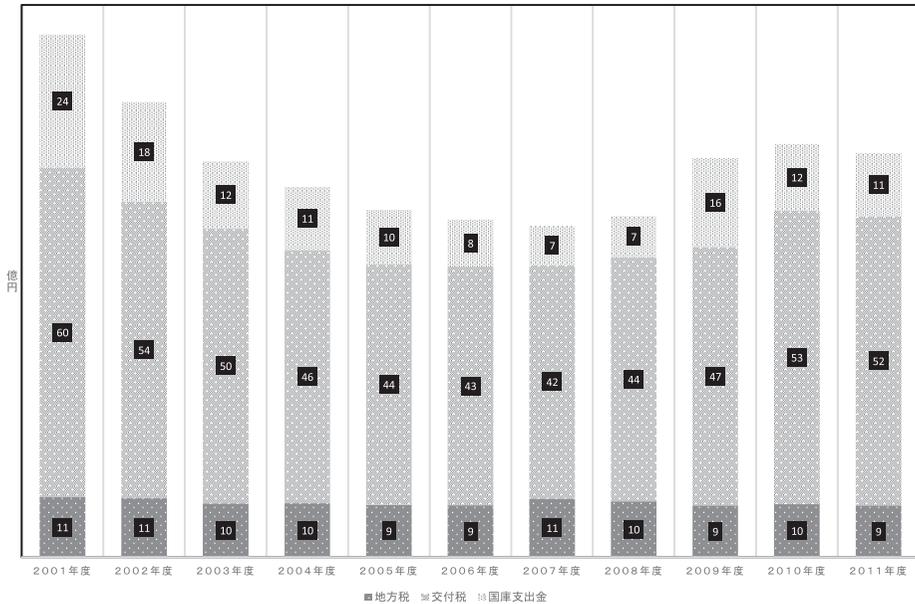
(出所) 総務省『市町村決算カード』各年版より作成。

図 2 夕張市の債務状況

高はその半分にも満たない額だったことになる。地方債残高は、2009年度に450億円弱まで急増している。これは、2009年度に322億円の再生振替特例債が発行されたためである。再生振替特例債の発行により地方債残高が増加したことにより2010年度以降の公債費が増加しているものの、その水準は財政破綻前の2005年度の水準とほぼ同じとなっている。

図3は、夕張市の主要歳入項目の推移を描いたものだ。この図からは、財政破綻前の2001年度から財政破綻が表面化した2006年度まで交付税が大幅に減少していることがわかる。地方交付税の金額は、2001年度に60億円だったものが、2006年度には43億円にまで減少している。2007年度は三位一体改革にともない、税源移譲がおこなわれた年である。夕張市の地方税も2007年度に約2億円増加している。一方で、地方交付税と国庫支出金はそれぞれ約1億円減少している。2007年度の交付税、地方税、国庫支出金の合計額は、2006年度よりも若干減少しているものの、三位一体改革による歳入減少の影響はそれほど大きくない。2009年度以降は、国庫支出金および地方交付税の金額が増加していることがわかる。これは、リーマンショック以降に地方交付税が増額されたこと、民主党政権下に国庫支出金が増額されたことで説明できる<sup>8)</sup>。

8) 2009年度の地方財政計画では、生活防衛のための緊急対策に基づき地方交付税は、別枠で1兆円増額された。この別枠加算については、総務省「平成26年度地方財政対策のポイント」(2013年12月24日)



(出所) 総務省『市町村決算カード』各年版より作成。

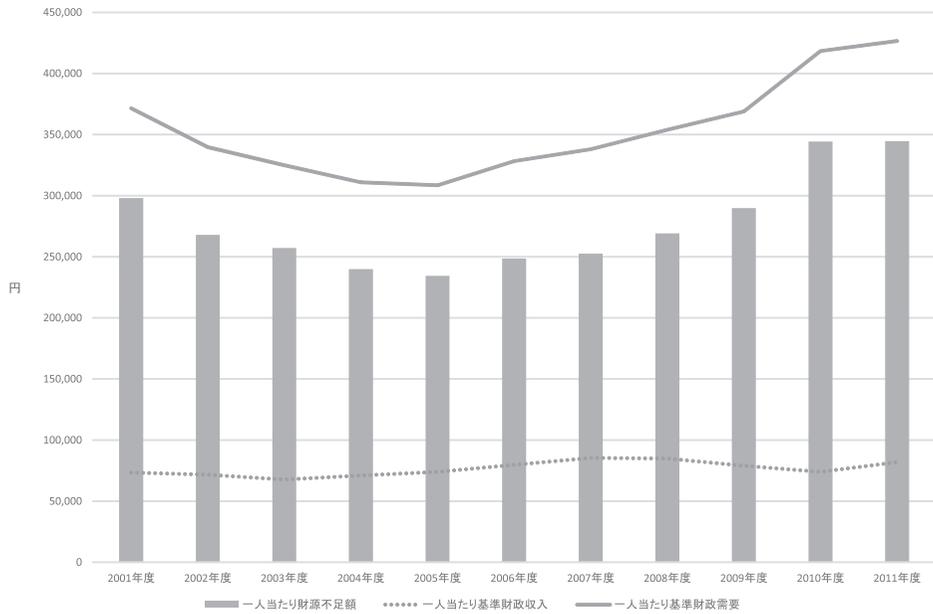
図3 夕張市の主要歳入項目の推移

2001年度から2005年度にかけての地方交付税の減少の原因を探るために、図4は、一人当たりでみた基準財政需要額、一人当たり基準財政需要額、財源不足額の推移を描いたものである。この図によると2001年度から2005年度にかけては、一人当たりの基準財政収入はほぼ横ばいであったのに対して、一人当たりの基準財政需要額が急減していることがわかる。これは2002年度におこなわれた地方交付税における段階補正の見直しの影響だと考えられる。2006年度以降は、一人当たりの基準財政需要が再び増加している。これは2008年度に創設された「地方再生対策費」などの影響だと考えられる<sup>9)</sup>。

図5は、財政破綻前の2005年度と2011年度の主要歳入項目を比較したものである。この図では、地方税・使用料・地方消費税交付金、地方譲与税がわずかに減少していること、地方交付税が大幅に増加し、国庫支出金、都道府県支出金も増加していることを読み取ることができる。財政再建への貢献度としては、歳入面では、地方交付税の増額の影響が大きいことになる。

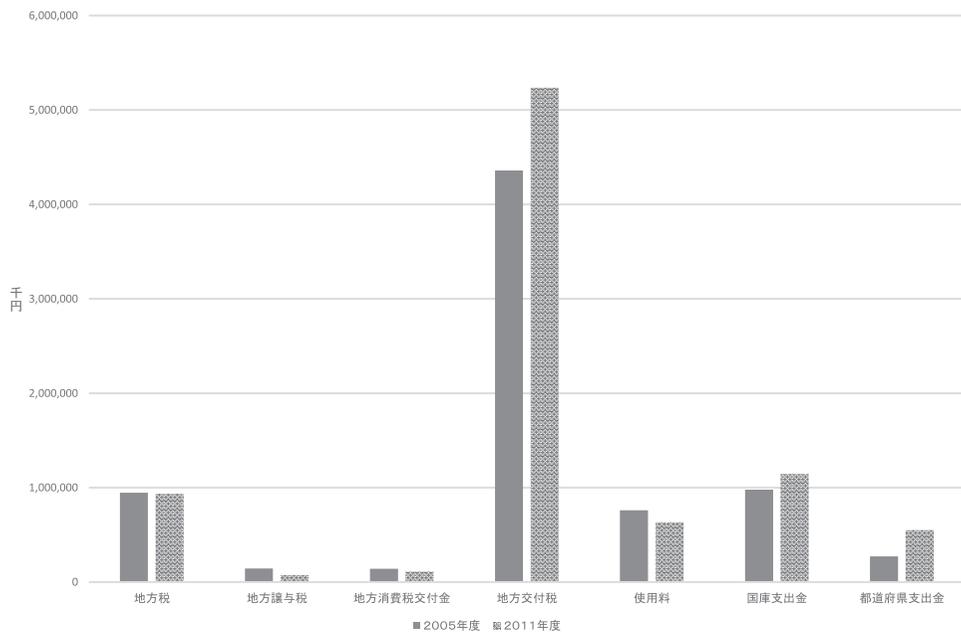
によると0.61兆円に圧縮されることになった。

9) 地方再生対策費は、2010年度の地方財政計画では4,000億円が計上されている。これは、地方交付税を通じて市町村、特に財政状況が厳しい地域に重点的に配分された。配分には第一次産業就業者比率や高齢者人口比率等が利用された。



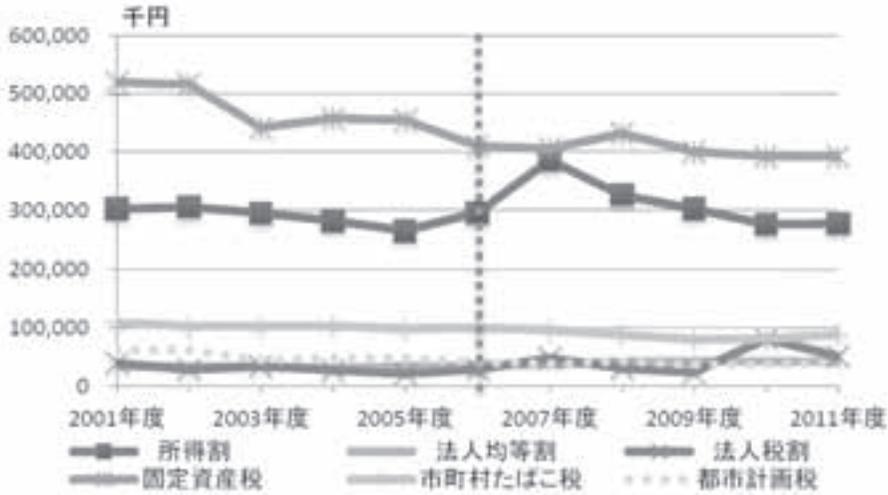
(出所) 総務省『市町村決算カード』各年版より作成。

図4 一人当たりでみた基準財政需要額、基準財政収入額、財源不足額の推移



(出所) 総務省『市町村決算カード』各年版より作成。

図5 夕張市の主要歳入項目の比較



(出所) 総務省『市町村決算カード』より作成（超過課税含む）。

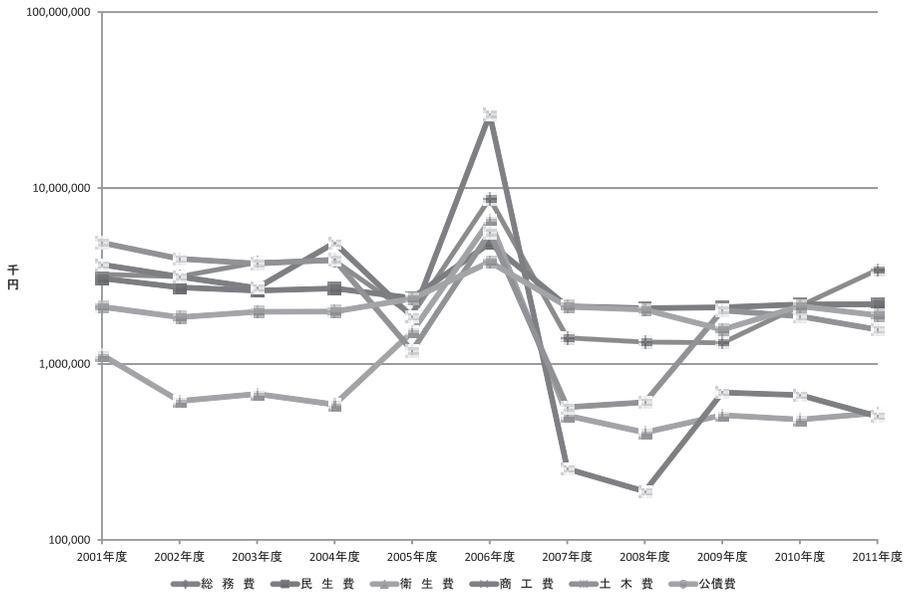
図6 夕張市の主要税目の推移

図6は、夕張市の主要税収項目の推移を描いたものだ。この図では、税収の多い税目が個人住民税所得割と固定資産税であることがわかる。財政破綻前の2005年度と2011年度の税収で比較してみると、税収が増えているのは、所得割、法人均等割、法人税割、軽自動車税となっている。入湯税は、財政破綻後に新設された税目である。一方、税収が減少しているのは、固定資産税、市町村たばこ税、都市計画税となっている。図5で地方税が減少していた理由は、所得割、法人税割などの税収増加を主として固定資産税の減少が相殺してしまったためである。

図7は、目的別歳出のうち主要な項目の推移を描いたものである。このグラフの縦軸は、対数目盛となっている。2006年度の数字は、異常に高くなっているが、これは破綻処理の影響だと考えられる。また、2005年度以前の歳出の数字は、不適切な会計処理の関係で信頼性が低いことにも注意されたい<sup>10)</sup>。商工費、土木費は、財政破綻後、2007年度、2008年度と大幅に減少している。2009年度に再び上昇するが、その後はほぼ横ばいとなっている。民生費は、2006年度を除くとほぼ横ばいに推移している。総務費は2007年度に大きく低下し、2009年度までは横ばいとなっているが、2010年度以降は増加傾向が見られる。衛生費は、2005、2006年度を除くとほぼ横ばいとなっている。公債費は、財政破綻前の2005年度の水準より、破綻後の2007年度以降のほうが低くなっている。

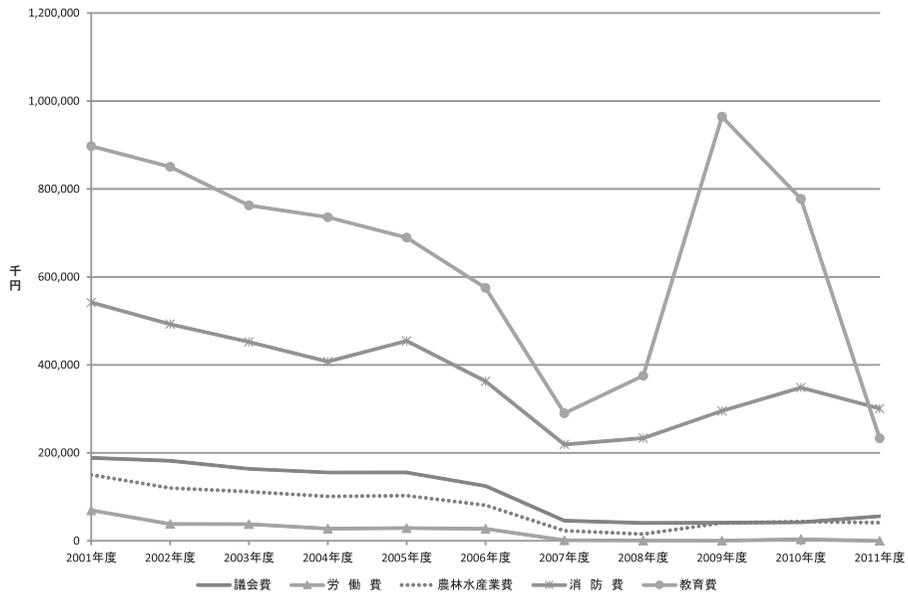
図8は、目的別歳出のうち、金額の少ない項目の推移を描いたものだ。教育費は、2007、

10) 夕張市の不適切な会計処理については、梅原（2009）を参照されたい。



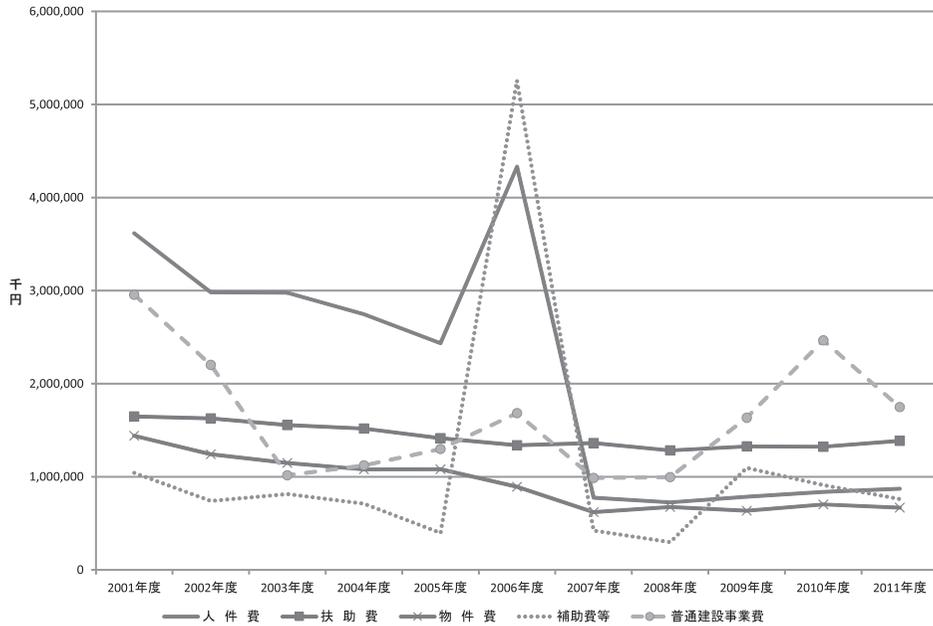
(出所) 総務省『市町村決算カード』各年版より作成。

図7 夕張市の目的別歳出の主要項目の比較



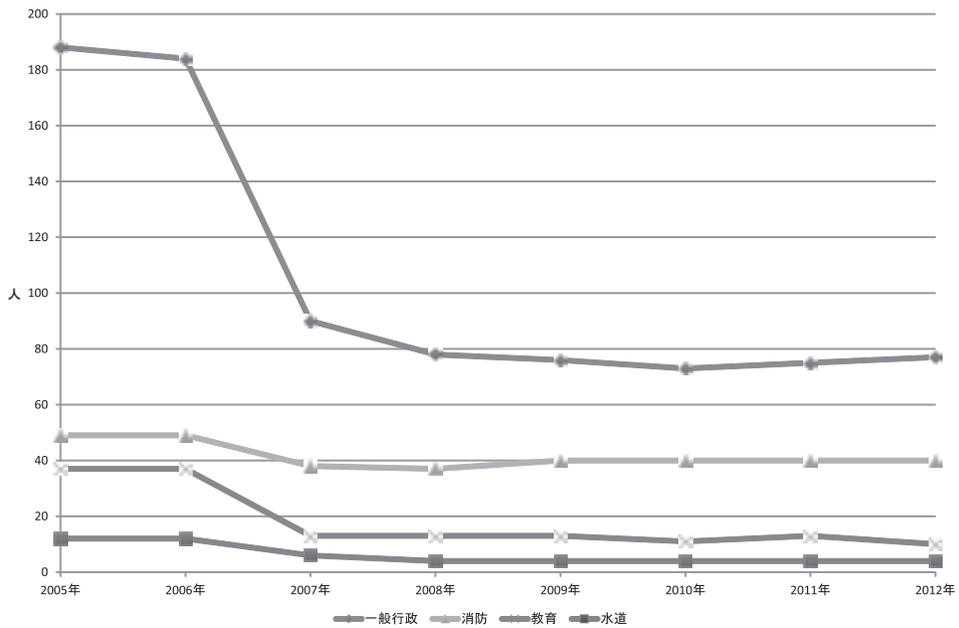
(出所) 総務省『市町村決算カード』各年版より作成。

図8 夕張市の目的別歳出のその他の項目の比較



(出所) 総務省『市町村決算カード』各年版より作成。

図 9 夕張市の性質別歳出項目の比較



(出所) 夕張市ホームページより作成。

図 10 夕張市の職員数の比較

2008年度に減少しているが、2009年度、2010年度に増加している。これは中学校、小学校統合のための校舎改修の影響である<sup>11)</sup>。消防費は2002年度以降減少傾向にあったものが2007年度に大きく減少し、2009年度に再び上昇しているが、2005年度以前の水準よりも低くなっているのが現状だ。議会費も2007年度以降に水準が切り下げられていることがわかる。農林水産業費の水準は、2005年度以前から低かったが、財政破綻後にはさらに低下している。労働費の水準は、2007年度以降、ほぼゼロとなっている。

次に、夕張市の歳出決算額を性質別にみたものが図9である。図では、2007年度以降、人件費、補助費が大幅に削減されたことがわかる。普通建設事業費については、2009、2010年度に増加しているが、前述したように小・中学校校舎改修の影響である。

性質別の歳出額のグラフからは、人件費が大幅に減少しているが、これは公務員給与の引き下げと職員数減少の両方の影響によるものだ。図10は、職種別に夕張市職員の人数の推移を描いたものである。職員数の減少が最も大きいのは一般行政職である。また、専門職である消防職員、水道職員も給与削減を嫌って退職者が続出した影響で減少していることもわかる。

なお、夕張の人件費カットは、職員数の削減が計画以上に進んだこともあって、財政再生計画では、再建計画の基本給30%カットから、基本給の20%カットまで緩和された。だが、依然として厳しい人件費カットのため、新規採用職員の定着率が低いという課題が発生している。このため、2014年度の一般会計当初予算には、職員給与の改善策として3,028.5万円が計上された<sup>12)</sup>。

### 3.2 類似市町村との比較

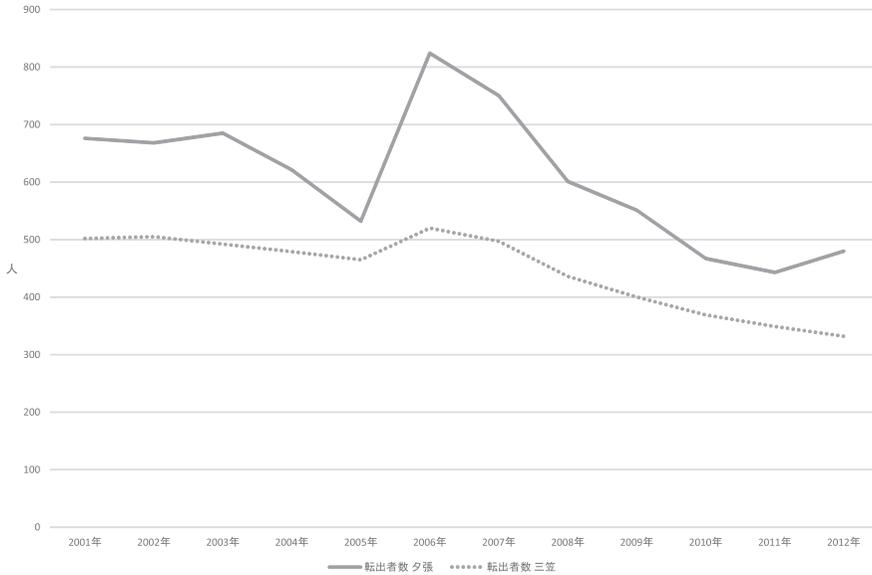
次に、夕張市の財政状況を類似市町村と比較してみよう。本稿では、2011年度の市町村類型が同じである北海道三笠市を比較対象とした<sup>13)</sup>。三笠市は、夕張市と同様に炭鉱で栄えていたものの、炭鉱の閉山により過疎化が進んでいる。

図11は、転出者数の推移を比較したものだ。転出者数は、2001年以降、夕張市の方が多くなっている。特に財政破綻直後の2006年、2007年が多い。これは市職員の大量退職と市外への転出の影響と考えられる。

11) 夕張市のヒヤリングによると、2009年度には中学校の校舎改修に597,786千円、2010年には小学校校舎改修に507,633千円が計上されたとのことである。小中学校の統合は、財政再建策のためだけでなく、学生数の減少に対応したものである。なお、夕張市は統合後の通学バスの費用を負担しているとのことだ。

12) ただし、2014年4月からの消費税率引き上げに対応した給与改善はおこなわれていない。

13) 市町村の類型は、総務省が毎年度「人口」と「産業構造」を用いて分類している。



(出所) 北海道庁ホームページ <http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/tuk/900brr/index2.htm>  
 (閲覧日：2013年8月28日) より作成。

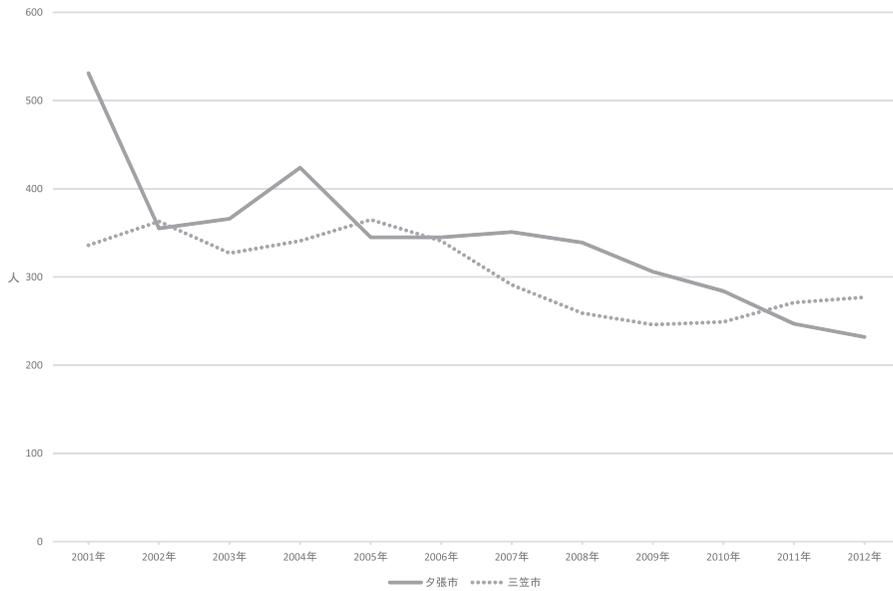
図 11 転出者数の比較

図 12 は、転入者数の推移を比較したものである。この図からは、財政破綻後の 2007 年から 2009 年の転入者は、夕張市の方が多いたことがわかる。財政破綻後の転入者の増加は、大手新聞社が夕張市の取材をおこなうための支局を開設した影響や、各自治体、総務省からの出向者の受け入れをおこなった影響が考えられる。2011 年以降は、三笠市の転入者の方が多くなっている。

図 13 は、地方税収の推移を比較したものである。2001 年度から 2003 年度までは、夕張市の税収は、三笠市のそれを上回っている。2004 年度以降は、2007 年度を除くと、三笠市の税収が夕張市を上回っていることがわかる。2007 年度は、三位一体改革による税源移譲がおこなわれた年である。2008 年度以降は、夕張市、三笠市とも税収が減少しているが、減少の割合は夕張市の方が大きくなっている。これは、財政破綻後の転出者数が夕張市の方が大きいためだと考えられる。

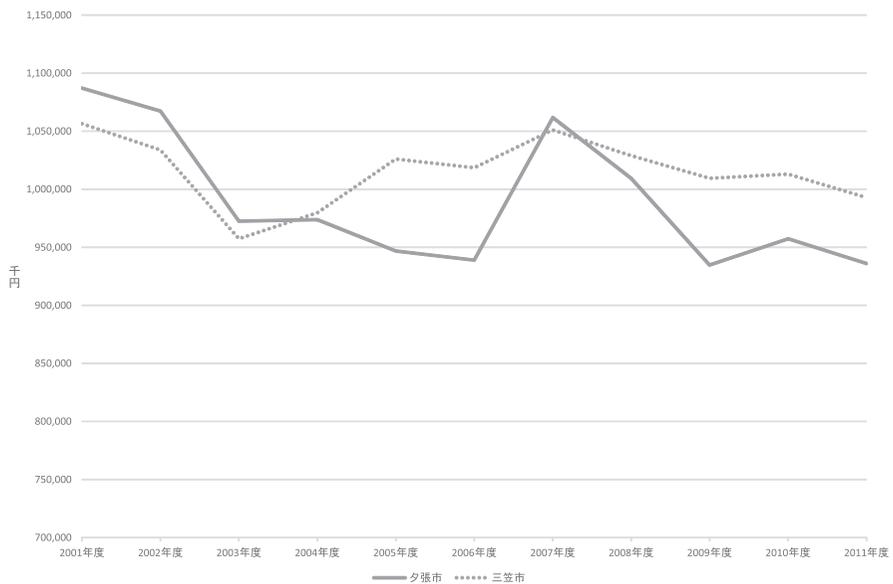
図 14 は、個人住民税所得割の税収の推移を比較したものだ。所得割の水準は、夕張市が三笠市を一貫して上回っていることがわかる。ただし、2008 年度から 2010 年度の夕張市の税収は、大幅に減少している。これは、転出者の増加とリーマンショックによる所得の落ち込みの双方の影響によるものだろう。

図 15 は、固定資産税の税収推移を比較したものである。固定資産税収の水準は、三笠市



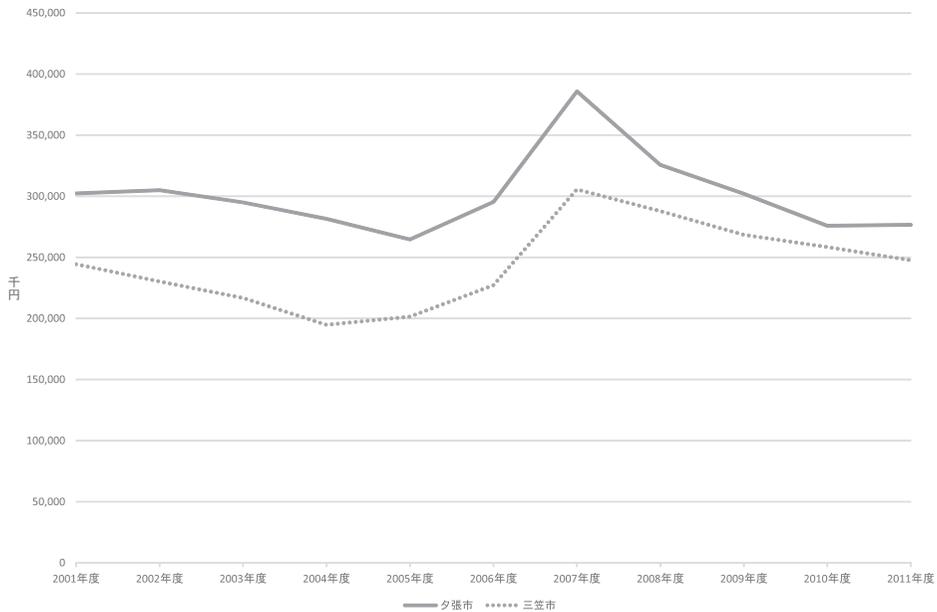
(出所) 北海道庁ホームページ <http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/tuk/900brr/index2.htm>  
 (閲覧日：2013年8月28日) より作成。

図 12 転入者数の比較



(出所) 総務省『市町村決算カード』各年版より作成。

図 13 地方税収の比較



(出所) 総務省『市町村決算カード』各年版より作成。

図 14 所得割税収の比較

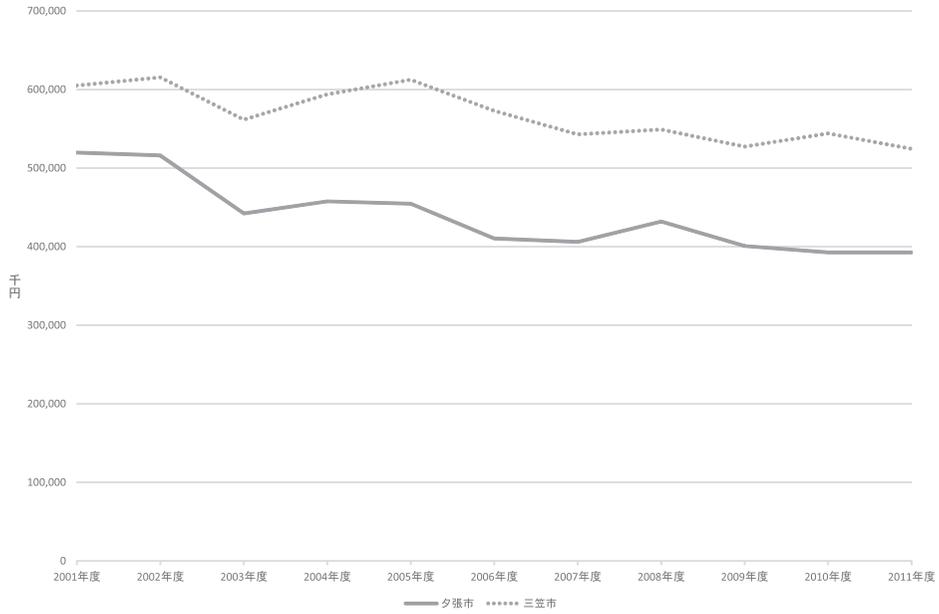
が夕張市を上回って推移していることがわかる。三笠市、夕張市ともに固定資産税の税収は、減少傾向にあるが、三笠市が2005年度、2006年度に税収が持ち直しているのに対して、夕張市は同じ時期にほぼ横ばいに推移してきたなどの多少の違いは見られる。

次に、歳出面を夕張市と三笠市について比較していこう。図16は、総務費の推移を比較したものである。2004年度以前は、夕張市の総務費は三笠市を大きく上回っていた。しかし、財政破綻後の2007年度以降は夕張市の総務費が抑制されてきたことがわかる。ただし、2011年度には夕張市の総務費が再び三笠市を上回っている。

図17は、農林水産業費の推移を比較したものである。夕張市は、財政破綻前から三笠市よりも農林水産業費の水準が低くなっており、財政破綻後はさらにその水準が引き下げられていることがわかる。

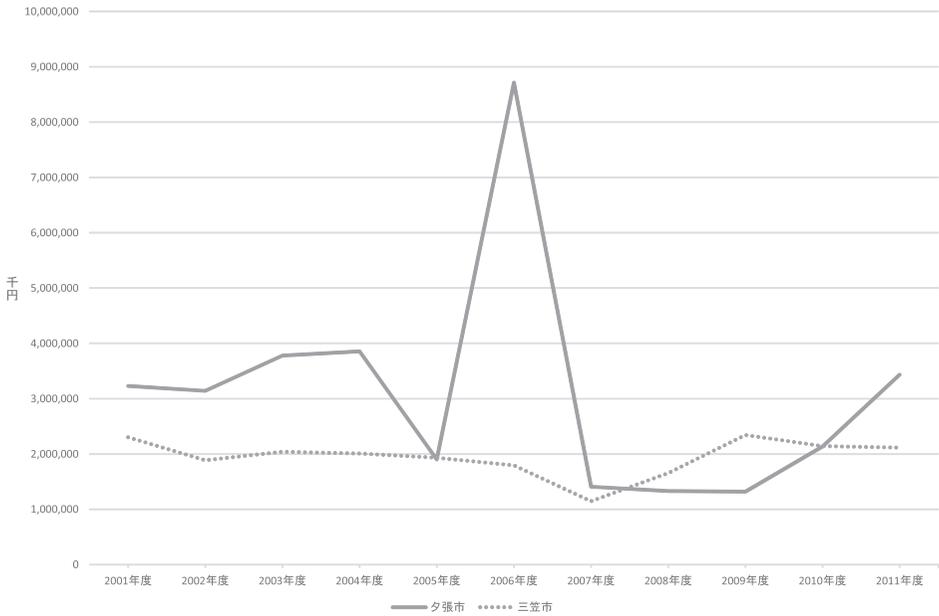
図18は、商工費の推移を比較したものだ。財政破綻前には、夕張市は多額の商工費を計上していた。商工費の水準は、財政破綻が表面化した2006年度に異常に増加していることがわかる。これは破綻処理による影響だと考えられる。2007年度以降は、三笠市とほぼ同水準となっている。

図19は、土木費の推移を比較したものである。三笠市の土木費が安定しているのに対して、夕張市の土木費は、破綻前の水準がきわめて高く、破綻後も変動幅が大きいことが読み



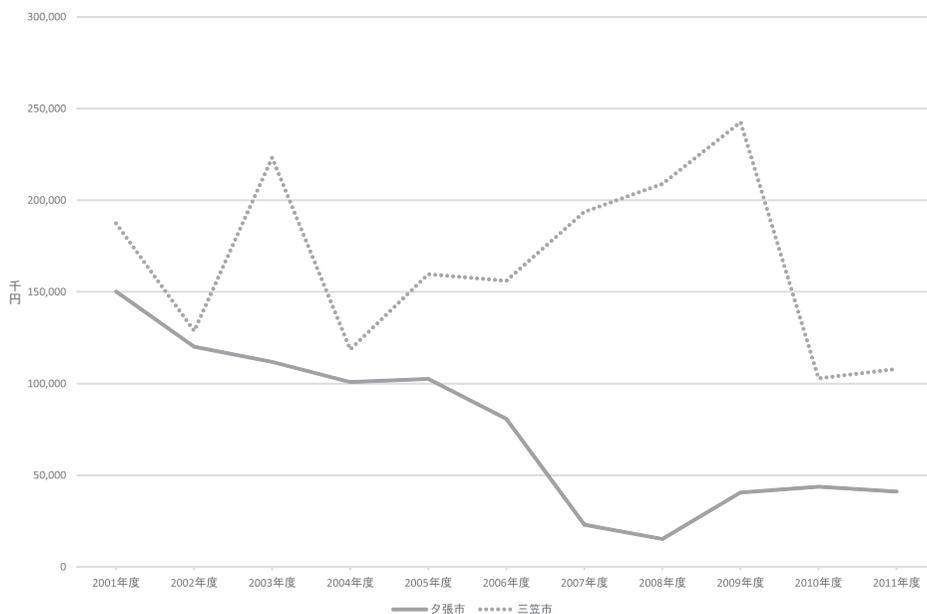
(出所) 総務省『市町村決算カード』各年版より作成。

図 15 固定資産税収の比較



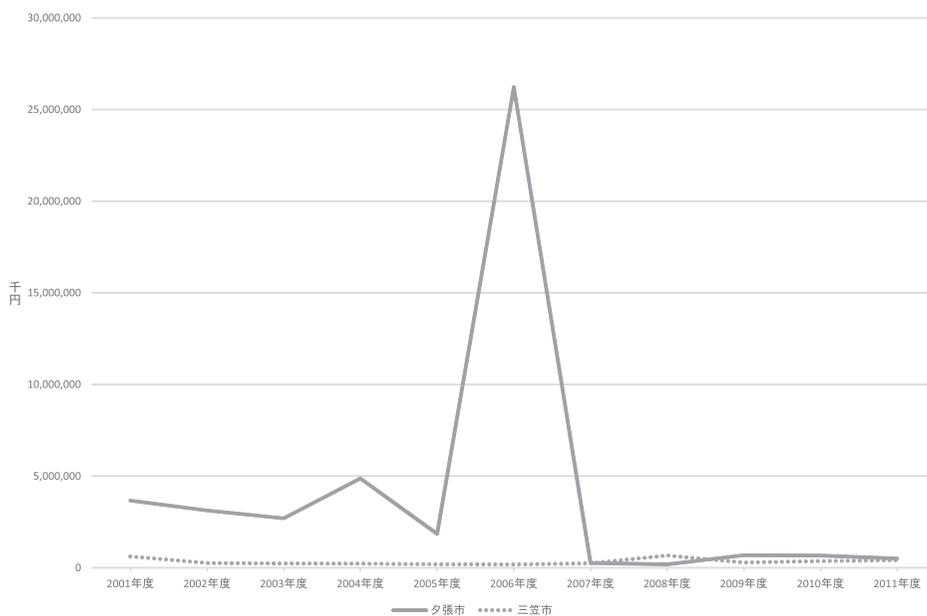
(出所) 総務省『市町村決算カード』各年版より作成。

図 16 総務費の比較



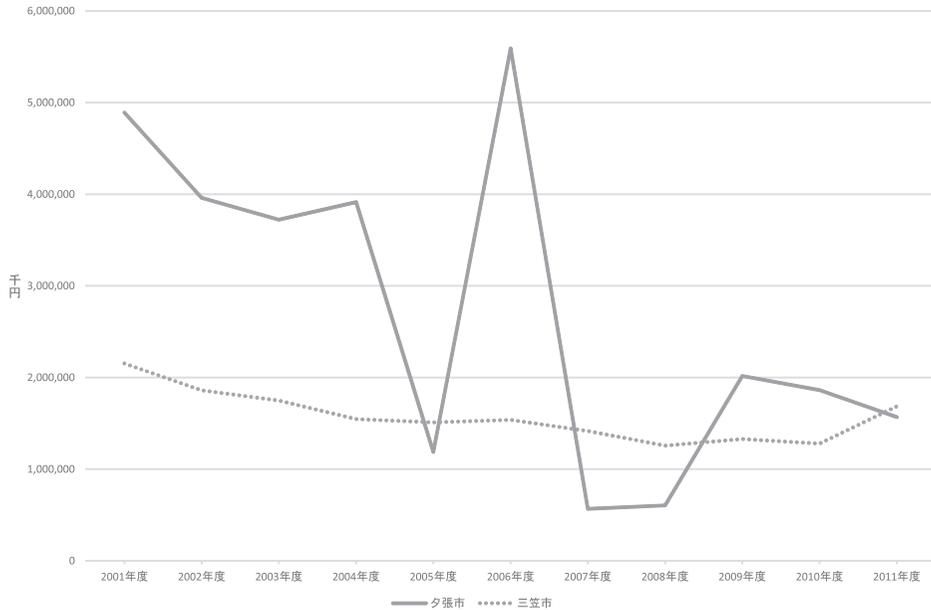
(出所) 総務省『市町村決算カード』各年版より作成。

図 17 農林水産業費の比較



(出所) 総務省『市町村決算カード』各年版より作成。

図 18 商工費の比較



(出所) 総務省『市町村決算カード』各年版より作成。

図 19 土木費の比較

取れる。2011 年度時点での土木費は、三笠市とほぼ同水準に落ち着いている。

### 3.3 夕張市経済の現状

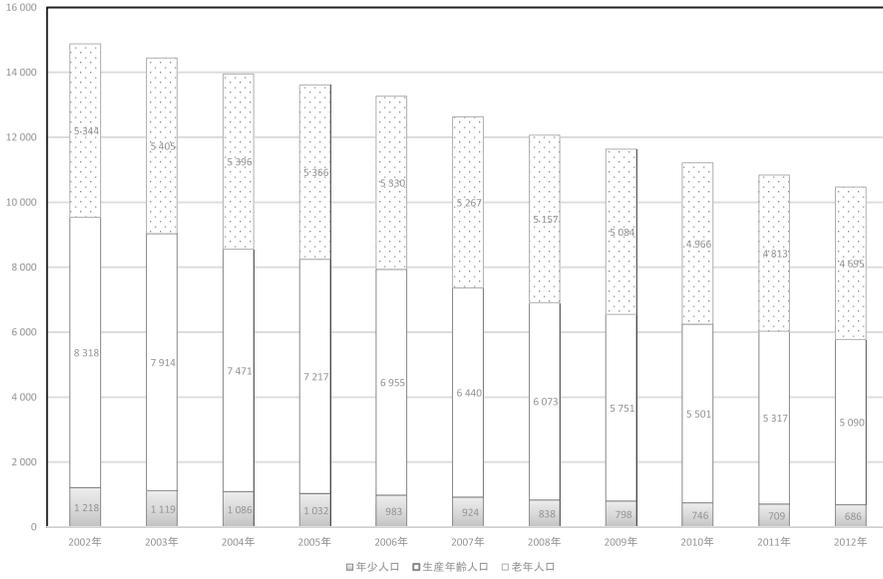
以下では、夕張市経済の現状をみていこう。まず、経済活動の基礎となる生産年齢人口の推移を確認してみよう。図 20 は、夕張市の年齢区分別人口の推移を示したものだ。この図からは、総人口が減少していること、年少人口、生産年齢人口、老年人口のすべてが減少していることがわかる。

そこで、人口減少数を年齢区分別にみるとどの区分が最も大きいのかを見たものが図 21 である。この図からは、生産年齢人口の減少が大きいことが読み取れる<sup>14)</sup>。

表 4 は、夕張市の生活保護状況をまとめたものである。被保護世帯、被保護人員は、毎月の数字を累計したものになっていることに注意されたい。また保護率は、パーセントではなく、千分の 1 比となっている。この表からは、保護率は財政破綻前の方が高かったこと、財政破綻後はほぼ横ばいとなっていることが読み取れる。つまり財政破綻が夕張市における生活保護世帯の増加を生じたわけでないことになる。

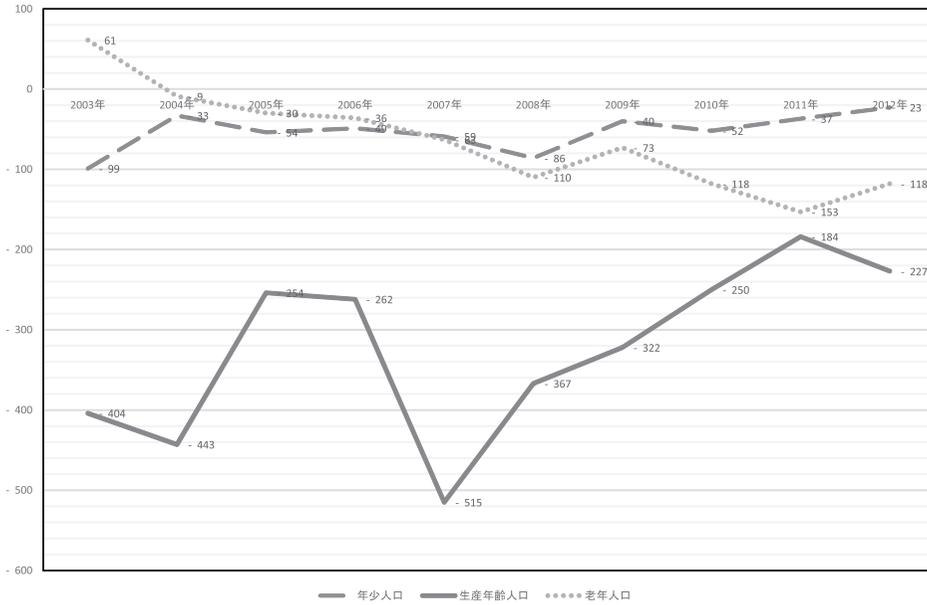
表 5 は、夕張市の製造業（従業員 3 人超）の雇用状況をみたものだ。事業所数は、財政破

14) 夕張市の人口動向については、梅原（2009）が詳しい。



(出所) 総務省「住民基本台帳年齢別人口（市区町村別）」各年版より作成。

図 20 夕張市年齢区分別人口の推移



(出所) 政府統計の総合窓口 <http://www.e-stat.go.jp/> より作成。

図 21 夕張市の年齢別人口の増減

表 4 夕張市の生活保護状況

	被保護世帯	被保護人員	保護率 (千分の1比)	扶助別人員					
				生活扶助	住宅扶助	教育扶助	介護扶助	医療扶助	その他扶助
2002年度	3,450	4,964	28.2	4,307	3,685	484	468	4,377	7
2003年度	3,310	4,821	28.2	4,184	3,503	469	494	4,408	9
2004年度	3,208	4,584	27.5	3,985	3,354	446	566	3,990	12
2005年度	2,984	4,193	25.9	3,635	3,088	398	511	3,628	113
2006年度	2,850	3,915	25.1	3,411	2,895	378	462	3,389	83
2007年度	2,894	3,871	26.2	3,360	2,848	358	401	3,297	77
2008年度	2,801	3,622	25.5	3,123	2,501	209	460	3,067	97
2009年度	2,668	3,429	25.0	2,933	2,329	165	459	2,986	113
2010年度	2,589	3,268	24.8	2,825	2,310	176	478	2,845	89
2011年度	2,598	3,373	26.5	2,919	2,362	173	481	2,890	125

(出所) 夕張市ホームページ <http://www.city.yubari.lg.jp/contents/tokei/tokei/h21tokei/index.html> (閲覧日: 2013年12月1日) より作成。

表 5 夕張市の雇用状況

	事業所数	従業員数(人)	現金給与総額(万円)	粗付加価値額(万円)
2002年	34	680	190,015	453,788
2003年	33	643	188,008	498,747
2004年	30	680	203,946	467,498
2005年	30	690	221,436	546,258
2006年	25	620	199,578	478,343
2007年	24	717	208,318	489,124
2008年	23	743	203,160	486,526
2009年	21	894	231,303	559,927
2010年	21	711	223,859	495,432

(備考) 2007年度については、平成19年調査において、事業所の捕捉を行っているため、時系列での比較に注意が必要である。

(出所) 夕張市ホームページ <http://www.city.yubari.lg.jp/contents/tokei/tokei/h21tokei/index.html> (閲覧日: 2013年12月1日) より作成。

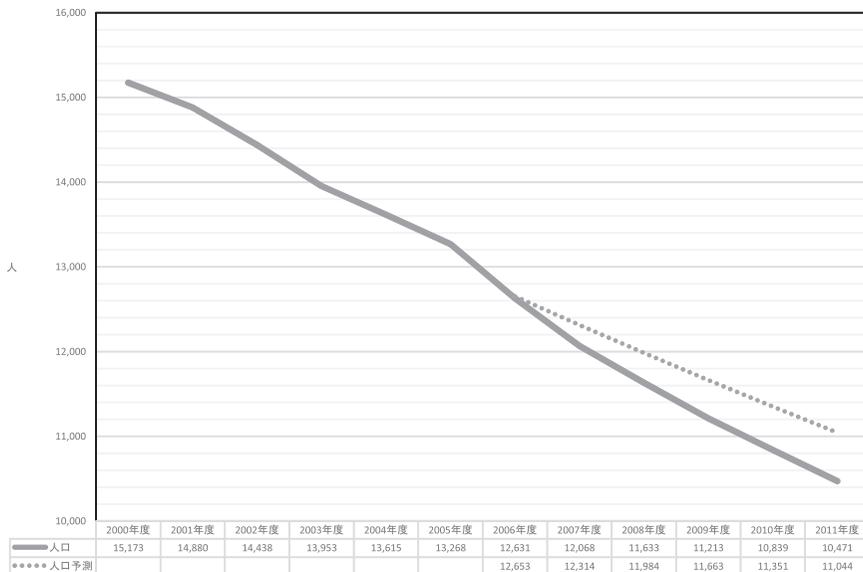
綻前から減少を続け、2002年に34あった事業所は、2010年には21まで減少している。ところが従業員数は財政破綻が表面化した2006年に大きく減少しているが、その後増加に転じていることがわかる。2002年に680人だった従業員数が2010年に711人に増加していることがわかる。現金給与総額も2003年に190,015万円だったものが、2010年には223,859万円まで増加している。付加価値の総額でも、2003年に453,788万円だったものが、2010年に495,432万円まで増加している。つまり、民間の経済状況自体は、夕張市の財政破

綻による悪影響をほとんど受けていないことになる。

### 3.4 財政再建計画、再生計画と決算額

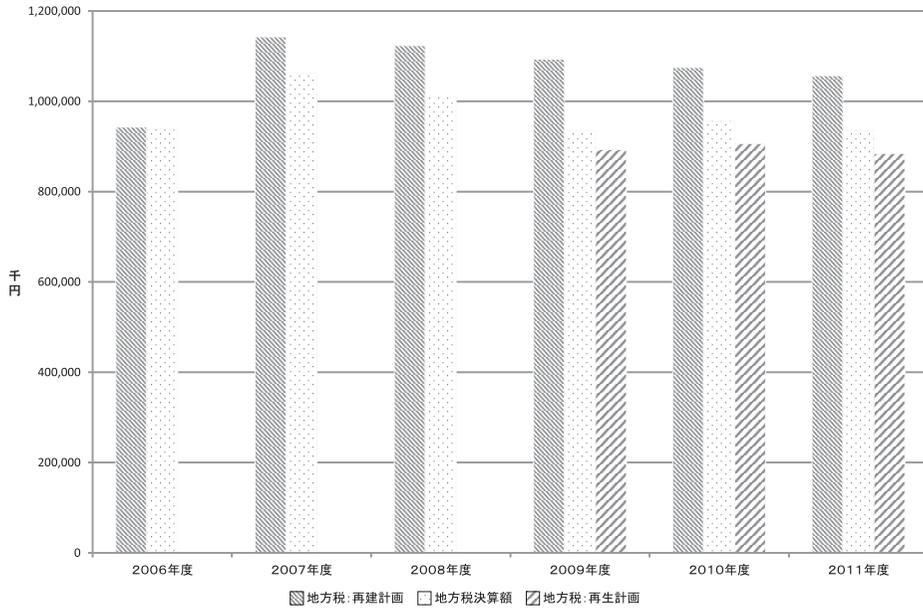
以下では、財政再建計画、財政再生計画で想定されていた数字と実際の数字を比較することで、夕張市の財政再建の現状をみていこう。図22は、財政再建計画で使用された人口予測と住民基本台帳人口を比較したものである。夕張市の財政再建計画の策定に際しては、国立社会保障人口問題研究所『将来推計人口』が利用された。将来推計人口の推計値を利用したため、財政再建計画では夕張市の財政破綻による人口流出については考慮されなかったことになる。表をみるとわかるように、現実には予測を上回るスピードで人口が減少したことになる。ただし、予想以上の人口流出は、2007年度、2008年度に生じており、夕張市職員の大量退職の影響を受けたものと考えられる。

図23は、地方税について、財政再建、再生計画と決算額の数字を比較したものだ。この図からは、2007年度以降の税収決算額は、財政再建計画の見込額を大幅に下回って推移していることがわかる。これは、図22でみたような当初の想定以上の人口流出の影響とリーマンショック以降の景気悪化の双方の影響によるものと考えられる。このように税収決算額が財政再建計画を下回ったことを受けて、財政再生計画では税収見込みを下方修正してい



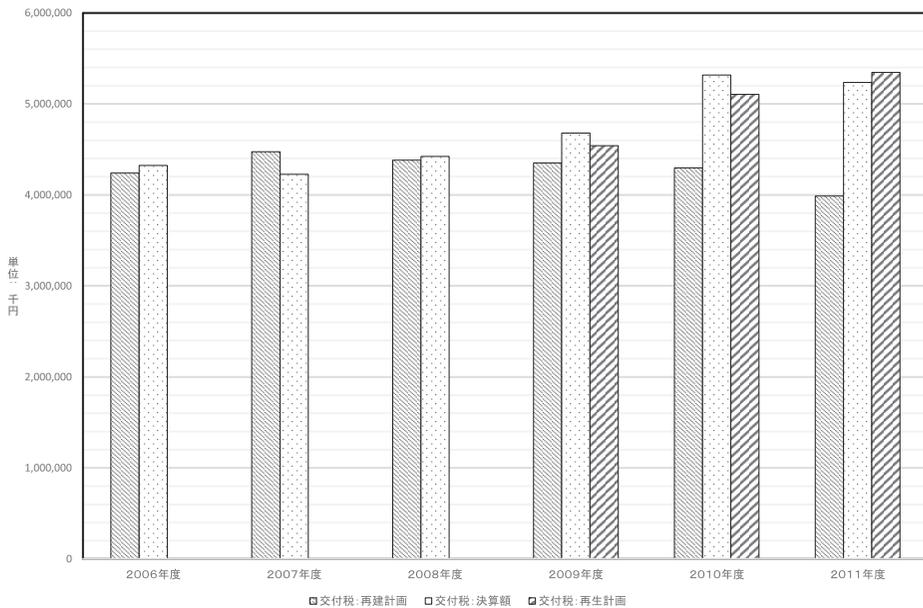
(出所) 社会保障人口問題研究所『将来推計人口』、総務省「住民基本台帳年齢別人口（市区町村別）」各年版より作成。

図22 財政再建計画での人口予測と住民基本台帳人口との比較



(出所) 総務省『市町村決算カード』、「夕張市財政再建計画」、「夕張市財政再生計画」より作成。

図 23 財政再建、再生計画と決算額：地方税



(出所) 総務省『市町村決算カード』、「夕張市財政再建計画」、「夕張市財政再生計画」より作成。

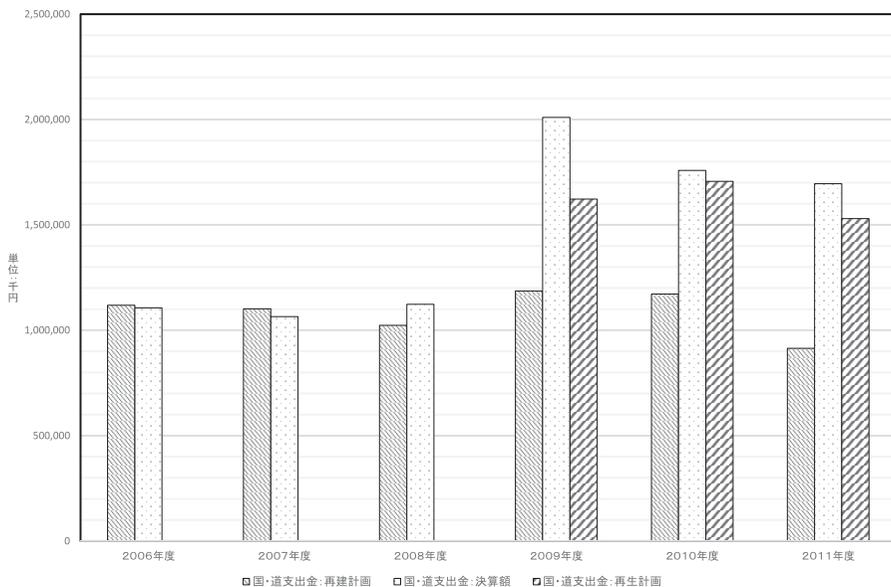
図 24 財政再建、再生計画と決算額：交付税

る。その結果、財政再生計画の見込み額よりも税収決算額の方が高くなっている。

図 24 は、交付税について財政再建、財政再生計画と決算額の数字を比較したものである。交付税は、2007 年度を除くと、決算額が再建計画の水準を上回っている。国からの財政支援が 2008 年度以降増加していることになる。また、2009 年度以降については、民主党政権下での交付税総額の増加の影響も見られる。財政再生計画では、再建計画下よりも交付税を高く見積もっており、財政再生計画では国からの支援が強化されていることになる。

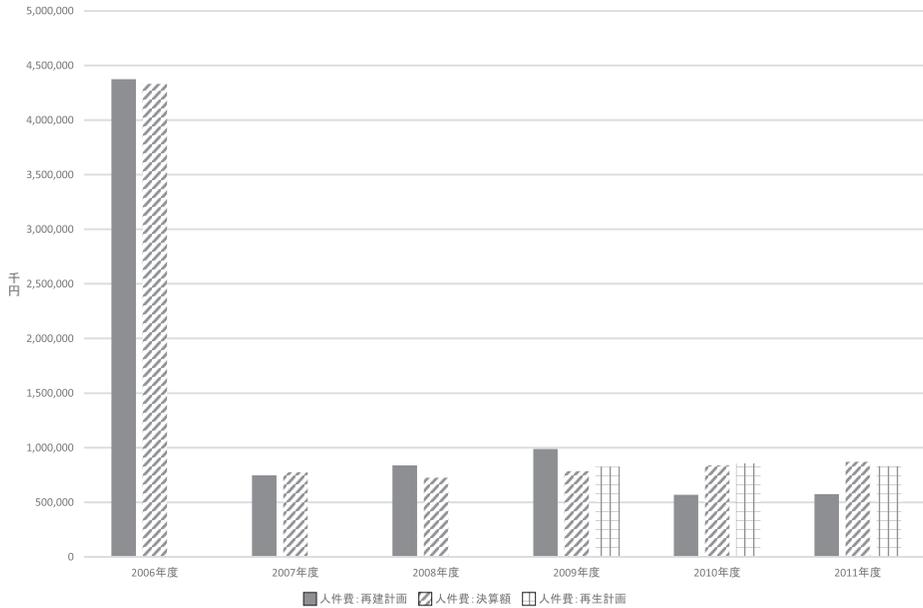
図 25 は、国・道支出金について、財政再建、財政再生計画と決算額の数字を比較したものだ。この図では、2006、2007 年度を除くと、決算額が再建計画、再生計画の水準を上回っていることがわかる。特に、2009 年度の決算額は、財政再建計画、財政再生計画の数字を大きく上回っている。この図からは、2008 年度以降、国、道の支援が強化されていることがわかる。

図 26 は、人件費について財政再建計画、再生計画の数字と決算額を比較したものである。2006 年度、2008 年度、2009 年度については、財政再建計画以上の人件費の削減が実現したことがわかる。財政再建計画では、2010 年度以降も人件費の削減を見込んでいたが、財政再生計画において人件費の削減の一部が緩和されている。2010 年度、2011 年度については、人件費の決算額は、財政再建計画の水準を上回っているものの、ほぼ財政再生計画に沿って



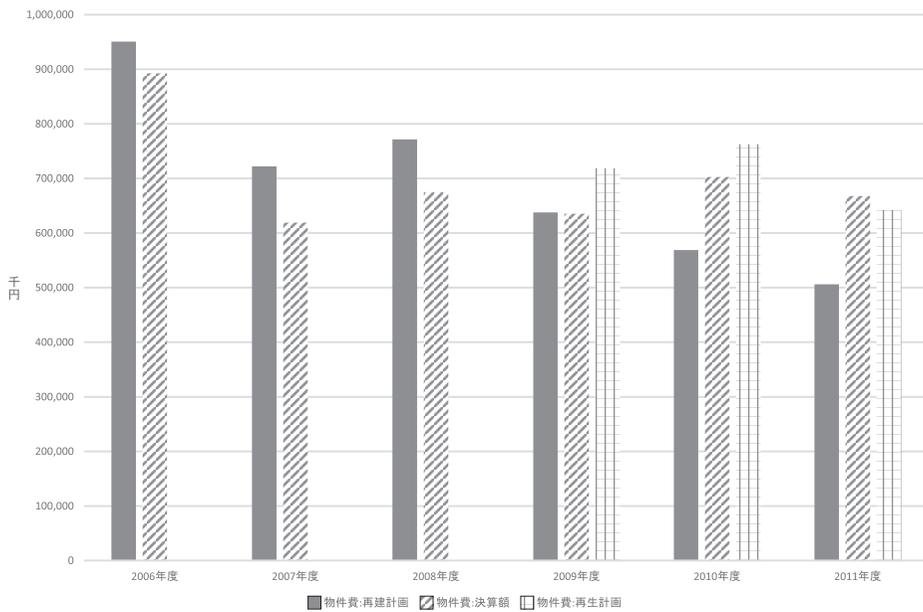
(出所) 総務省『市町村決算カード』、「夕張市財政再建計画」、「夕張市財政再生計画」より作成。

図 25 財政再建、再生計画と決算額：国・道支出金



(出所) 総務省『市町村決算カード』、「夕張市財政再建計画」、「夕張市財政再生計画」より作成。

図 26 財政再建、再生計画と決算額：人件費



(出所) 総務省『市町村決算カード』、「夕張市財政再建計画」、「夕張市財政再生計画」より作成。

図 27 財政再建、再生計画と決算額：物件費

人件費の抑制が続けられていることがわかる。

図 27 は、物件費について、財政再建計画、財政再生計画の数字と決算額を比較したものだ。物件費については、2006 年度から 2008 年度にかけて、財政再建計画での数字を上回る削減がおこなわれてきたことがわかる。人件費と同様に、2009 年度からの財政再生計画では、財政再建計画よりも削減額が緩和されている。物件費の決算額は、財政再生計画による削減目標の緩和に伴い 2010 年度、2011 年度と増加しているものの、2010 年度については財政再生計画の数字を下回っている。2011 年度については財政再生計画の数字を決算額が上回っているものの、2010 年度の決算額よりは抑制されていることがわかる。

### 3.5 財政再建・再生計画の総括

以下では、財政再建・再生計画の総括を行う。まず、歳入面からの評価をしてみよう。表 6 は、財政破綻表面化前の 2005 年度の歳入決算額と 2007 年度以降の歳入決算額の差額を計算したものだ。これにより財政再建への歳入面での貢献度がある程度推測できる。表によると地方税の差額は、2007 年度、2008 年度に増加しているものの 2009 年度、2011 年度にはマイナスとなっている。前述したように、地方税に関しては 2007 年度の増加は三位一体の改革による税源移譲の影響が大きく、超過課税による貢献度は小さい。2009 年度の地方税の減少は、リーマンショックの影響と考えられる。地方交付税については、2007 年度がマイナスとなっているのを除くと、2008 年度以降大幅に増加していることがわかる。地方交付税については、あきらかに国からの支援強化の影響がみられることになる。使用料については、2007 年度以降明らかに減少している。これは、夕張市の財政再建のため、夕張市所有の各種の施設が廃止ないし、休止された影響と考えられる。手数料については、2007 年

表 6 2005年度の決算額と差額

(単位：千円)

	2007 年度	2008 年度	2009 年度	2010 年度	2011 年度
地方税	115,078	62,665	-12,026	10,581	-10,782
地方交付税	-135,042	62,844	319,838	957,430	875,157
使用料	-84,482	-108,894	-108,770	-126,614	-126,961
手数料	36,408	40,569	35,828	31,475	29,075
国庫支出金	-265,475	-238,494	632,157	226,105	165,299
都道府県支出金	77,979	109,518	126,176	280,783	277,933
財産収入	3,708	50,695	19,836	3,471	39,016
寄附金	186,938	35,404	64,389	27,407	21,831

(出所) 総務省『市町村決算カード』各年版より作成。

度以降増加していることがわかる。これは、財政再建・再生計画において手数料の引き上げが行われた影響だと思われる。国庫支出金については、2007年度、2008年度については、2005年度決算額より大幅に減少しているが、2009年度以降は増加に転じている。前述したように、財政再生計画に移行することで国からの支援が強化されたことを反映したものであろう。都道府県支出金については、2007年度から差額がプラスとなっており、財政再建計画段階から道が積極的に夕張市を支援してきたことが読み取れる。寄附金については、破綻表面化直後の2007年度に差額が大幅なプラスとなっている。これは財政破綻直後のマスコミの報道により夕張市への関心が高まったことを示している。ただし、その後は徐々に寄附金は減少傾向にあることがわかる。

交付税と国庫支出金、道支出金は、国と道による支援による歳入増加となるのに対して、地方税、手数料、使用料の増加が夕張市による歳入増加策を反映したものとなる。夕張市による歳入増加効果については、表7に示した『財政再生計画の平成24年度実施状況』で示

表7 歳入増加に関する状況

(単位：百万円)

	累積実績額	左のうち 一般財源相当額	算定方法
地方税その他の収入の増徴に関する状況			
徴収率向上対策	118	118	H20からの徴収率向上分を積み上げ
地方税その他の収入で滞納に係るものの徴収に関する状況 (滞納者の)徴収率向上対策	27	27	
使用料等の変更、財産の処分その他の歳入の増加に関する状況			
使用料の引上げ	14	0	引上げ効果額を積上げ (文化スポーツセンターなど)
手数料の引上げ	139	5	引上げ効果額を積上げ (ごみ・し尿手数料など)
その他の収入の引上げ	8	1	引上げ効果額を積上げ (各種検診料など)
下水道使用料の引上げ	106	0	引上げ効果額を積上げ
超過課税又は法定外普通税による地方税の増収に関する状況			
超過課税	222	222	超過課税分の増収額を積上げ
合計	634	373	

(出所) 夕張市『財政再生計画の平成24年度実施状況』2013年9月19日引用。

表 8 事務及び事業の見直し、組織の合理化その他の歳出削減に関する状況

(単位:百万円)

区分	当該年度までの 累積実績額	左のうち一般 財源相当額	算定方法
(1)人件費	6,388	6,286	H17決算と各年度の差額の積上げ
(2)物件費	1,705	1,705	〃
(3)維持補修費	219	219	〃
(4)扶助費	392	177	〃
(5)補助費等	0	0	〃
(6)投資的経費	0	0	〃
(7)公債費	2,676	1,943	〃
(8)他会計繰出金	0	0	H20決算と各年度の差額を積上げ
計	11,380	10,330	

注 本市では、財政再建計画により平成18年度以降、財政再建のための取組を継続して実施しているため、歳出削減額としては、財政再建計画策定の前年度である平成17年度決算を基準として算出している。ただし、「(8)他会計繰出金」については、繰出対象である他会計の廃止、新設による影響を除外するため、平成20年度決算を基準として算出している。

(出所) 夕張市『財政再生計画の平成24年度実施状況』2013年9月19日引用。

表 9 公営事業会計への繰出金

(単位:万円)

	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2012年度
観光施設	1,911,662	13,862	12,293	5,425	4,122	2,802
病院	585,029	17,723	7,487	13,277	13,055	12,847
下水道	181,379	11,712	12,359	124,946	17,098	17,309
国民健康保険	117,109	18,544	14,304	14,680	13,667	12,451

(出所) 総務省『市町村決算カード』各年版より作成。

された歳入増加の状況で確認しよう。この表によるとこれまでの歳入増加額を累計すると6億3,400万円となるとしている。このうち超過課税によるものが2億2,200万円と最も大きくなっている。これに続くのが使用料の1億3,900万円と徴収率向上の1億1,800万円となっている。

次に、歳出面での財政再建への貢献度をみていこう。表8は、夕張市がまとめた事務及び事業の見直し、組織の合理化その他の歳出削減に関する状況を見たものだ。歳出削減の効果は、累積額では113億8千万円となっており、国と道による支援を除くと、財政再建への貢献度は、歳入面より、歳出面の方が大きいことがわかる。歳出削減のうち半分程度が人件費(63億8,800万円)である。それに続くのが公債費(26億7,600万円)、物件費(17億500万円)となっている。

夕張市が財政破綻に追い込まれる要因となった公営事業会計の現状も、一般会計から公営

事業会計への繰出金から見てみよう。表9は、夕張市の一般会計から公営事業会計への繰出金のうち主要なものの推移を示したものである。観光施設への繰出金は、2006年度については破綻処理の影響で、191億1,662万円にも達している<sup>15)</sup>。しかし、2007年度以降は急激に減少し、2011年度には2,802万円にまで削減されている。観光施設について、一般会計からの繰出金が多いのが病院である。夕張市市民病院は、医師不足と患者流出の悪循環から多額の赤字を抱えていた。このため市民病院は、指定管理者方式で民間委託されることになった<sup>16)</sup>。表によると2006年度には、累積債務を解消のため58億5,029万円が計上されているが、2011年度には1億2,847億円まで減少している<sup>17)</sup>。

観光施設、病院について繰出金が多くなっているのが下水道事業会計繰出金である。2007年度には、18億1,379万円が計上されていたが、2008年度には1億1,712万円にまで減少している。その後、2009年度に12億4,946万円が計上されているが、2011年度には1億7,309万円まで減少している<sup>18)</sup>。ただし、観光事業会計、病院事業会計の急減により、公営事業会計の中で最も繰出金が多い項目となっている<sup>19)</sup>。観光施設事業会計については、雇用への影響を無視すれば、大幅な歳出カットが可能となるのに対して、下水道事業会計については市民生活に不可欠なインフラであり、今後も一定の繰出金が必要となることを示唆する数字となっている。

最後に、財政健全化法で決められた4つの財政健全化指標で夕張市の財政状況を確認しておこう。4つの指標のうち実質赤字比率と連結赤字比率については、2009年度以降の数字が

15) 夕張市の財政再建計画では、「観光事業会計は、観光事業の見直しに伴い役割を終えたことから、平成19年3月末日をもって閉鎖する。このため、平成18年度末に一般会計からの繰出金により累積債務の約186億円を解消する」とされている。

16) 夕張市の財政再建計画によると「市立総合病院は、老人保健施設を併設する有床の診療所に再編し、併せて指定管理者制度を導入し公設民営化により運営する。」とされた。なお、南清水沢診療所は民営化する。夕張市市民病院の民間委託については、川本（2010）が詳しい。

17) 夕張市財政再建計画では、「市立総合病院が診療所に改編されることに伴い、病院事業会計は、平成19年3月末日をもって閉鎖する。このため、平成18年度末に一般会計からの繰出金により不良債務残高の約45億円を解消する」とされていた。なお、夕張市財政再建計画によると「平成19年4月から新たに診療所を設置することに伴い、診療所事業会計を設ける。この会計には、平成18年度末をもって閉鎖することとした病院事業会計から、病院整備事業債の償還残額及び道からの貸付金返済残額のほか、病院職員の整理退職に伴い発行する退職手当債の償還や診療報酬未収金を引き継ぐ」とされ、病院事業会計は、診療所事業会計に引き継がれるとされた。

18) 2009年度に再び繰出金が増加した理由は、経営健全化計画に基づき、一般会計からの繰出により、累積赤字約11億円の解消ははかられたためである。

19) 財政再建計画では、「公共下水道事業会計に対しては、地方交付税において措置される額を基準として繰り出すほか、平成19年度において下水道使用料を引き上げてもなお生じる単年度収支の不足額についても繰り出すこととしているが、平成18年度末現在の不良債務見込み額約11億円については、今後策定する自主健全化計画の進捗状況を見極めながら適切に対応する」とされた。

表示されていない。これは、2009年度に再生振替債を発行することで一般会計の財源不足が解消されたためである。つまり2009年度以降は、フローの赤字は解消されていることがわかる<sup>20)</sup>。実質公債費比率については、40%前後で推移しており、早期健全化基準の25%、財政再生基準の35%をはるかに超えていることがわかる。将来負担比率については、2007年度の1237.6%から2011年度には891.3%にまで低下しているものの、早期健全化基準の400%を超えていることになる。つまり、フローの赤字は解消されたものの、依然としてス

表 10 財政健全化指標の推移

	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度
実質赤字比率	730.71	703.6	－	－	－
連結実質赤字比率	739.45	705.67	－	－	－
実質公債費比率	39.6	42.1	36.8	42.8	40.9
将来負担比率	1237.6	1164	1091.1	922.5	891.3

(出所) 総務省『市町村決算カード』各年版より作成。

トックでみると、多額の返済を継続しなければならない状況にあることがわかる。

#### 4. おわりに

本稿で得られた結果は、以下のようにまとめることができる。

第1に、2014年1月現在の再生振替債の残高は約306億円となっており、依然としてストックでみると多額の債務を抱えているものの、毎年の返済は確実におこなわれており、夕張市の財政再建自体はほぼ順調に推移している。

第2に、夕張市職員の大量退職の影響により、当初の想定以上の人口流出が続いている。夕張市職員の人員削減の影響が落ち着いた最近の転出者数でも、夕張市は類似市町村よりも依然として転出者が多くなっている。

第3に、国と道の支援による歳入増加を除くと、財政再建への貢献度は、歳出面の方が大きい。歳出削減の半分程度は人件費削減によるものだ。

第4に、地方法人課税の税収は、順調に推移してきたのに対して、夕張市の基幹税である個人住民税、固定資産税の税収は、財政破綻後に新たに超過課税を導入したにもかかわらず減少が続いている。これは、個人への負担増加、夕張市職員の大量退職などによる人口流出

20) 地方財政では、国からの補助金に加えて地方債による収入も歳入に加えて、歳入と歳出を比較するため、赤字が解消されても、単年度の地方債発行額がゼロになっているわけではない。

などによるものと考えられる<sup>21)</sup>。

最後に本稿で残された課題に言及することでむすびとしたい。本稿では、夕張市財政の現状を主として、一般会計の決算額からみてきた。しかし、夕張市破綻の一因となった観光事業などの事業会計の現状については十分な検討をおこなっていない。この点に関しては別の機会に議論することとしたい。

#### 参考文献

- 梅原英治（2009）「北海道夕張市の財政破綻と財政再建計画の検討」『大阪経大論集』第60巻第3号，pp.107-129.
- 川本敏郎（2010）『医師・村上智彦の戦い 夕張希望のまちづくりへ』時事通信社．
- 木村真・橋本恭之（2014）『自治体の財政破綻と税収への影響』第22回日本地方財政学会報告論文．
- 田中利彦（2011）「自治体崩壊と財政危機要因」『産業経営研究』第30号，pp. 1-27.
- 北海道新聞取材班（2009）『追跡・「夕張」問題 財政破綻と再起への苦闘』講談社文庫．
- 保母武彦・河合博司・佐々木忠・平岡和久（2007）『夕張 破綻と再生』自治体研究社．
- 光本伸江編（2011）『自治の重さ 夕張市政の検証』敬文堂．
- 読売新聞北海道支社夕張支局（2008）『限界自治夕張検証 女性記者が追った600日』梧桐書院．

---

21) 夕張市の財政再建と税収の関係については、木村・橋本（2014）を参照されたい。