

I 国と地方の財政の現状

1 財政の問題点～大幅な財源不足と多額の長期債務残高

(1) 景気の低迷等から、国・地方とも歳出総額と税収に大幅なギャップが生じています。

・平成23年度国の予算

歳出規模	92兆円	} 44兆円の差が生じています。
税収等	48兆円	

・平成23年度地方の予算（地方財政計画）

歳出規模	82兆円	} 11兆円の差が生じています。
税収・交付税等	71兆円	

(2) ギャップを埋めるために公債発行が増大しています。

・国 44兆円……建設公債6兆円，特例（赤字）公債38兆円
・地方 11兆円……建設公債4兆円，財源対策債等 7兆円

(3) その結果、長期債務（借金）残高が激増しています。

・国	約668兆円	} このうち半分近くが赤字公債です。
・地方	約200兆円	

※ 一年の利払費 国10兆円，地方3兆円

(参考) 国および地方の長期債務残高 (単位：兆円)

区分	H元	H5	H10	H15	H20	H23
国	191	245	408	494	546	668
地方	65	91	163	198	197	200

(4) 将来、これだけの長期債務（借金）を返済しなければなりません。

・国民一人当たりでは約680万円（4人家族で約2,720万円）の借金に相当する金額になります。

2 急速に変化する社会構造

- (1) 世界に例を見ないスピードで高齢化が進展しています。
 - ・ 平成25年には4人に1人が高齢者（65歳以上）となります。
 - ・ 年金や医療など社会保障給付が増大します。
- (2) 同時に少子化が進み総人口も減少していきます。
 - ・ 生産年齢人口は平成8年度から減少しており、総人口も平成16年度の12月をピークに減少傾向にあります。
- (3) これからは、年金で生活する人が増加し、働いて税金を納める人が減少する中で、膨大な借金を返済しなければならないこととなります。
 - ・ こうしたことから、社会保障制度など将来に対する国民の不安感が増大しています。

3 今後の予算編成

- (1) 平成23年8月に「中期財政フレーム（平成24～26年度）」が閣議決定されました。
 - ・ この中で「震災」、「世界的な金融経済危機」、そして「財政」といった現下の諸課題の解決に向けた取組を両立し、また財政健全化目標の達成に向けた取組を着実に進めていくことなどを掲げています。
- (2) 平成23年9月に「平成24年度予算の概算要求組替え基準について」が閣議決定されました。
 - ・ 平成24年度予算編成に当たっては、「中期財政フレーム」を前提にムダづかいの根絶や不要不急な事務事業の徹底的な見直しを通じ歳出全般にわたる改革に全力を挙げ、それにより確保された財源を用いて必要性や効果のより高い政策に重点配分するなど、総予算の組替え基準が示されました。

こうした基準により、「中期財政フレーム」を遵守しつつ、最優先課題である東日本大震災からの復旧・復興および原子力災害の速やかな収束ならびに震災と世界的な金融経済基金に直面している経済社会の再生に全力を尽くすこととしています。
- (3) 平成24年度の国と地方の予算は、これらの基準により編成されることとなり、「中期財政フレーム」を遵守するため、公務員人件費や年金・医療等に係る経費の合理化・効率化など歳出の見直し等を全力で取り組むこととされていることから、地方財政へ大きな影響があるものと考えられます。

II 函館市の財政の現状

(なお、この現状は、函館市の平成22年度決算を基に分析したものです。)

1 収支状況(普通会計)

本市では、第1次石油危機の影響を受けて昭和50年度に、そして第2次石油危機後の昭和56年度以降の景気低迷の影響を受け、昭和59年度から62年度にかけて赤字となりました。(図1)

昭和63年度以降の実質収支は黒字となっていますが、平成9年度以降は財政調整基金など基金の取り崩しを計上しないと当初予算を組めない状態であり、また、平成18年度以降は10年間の時限措置で特例的に認められる退職手当債の発行を予算計上しているところです。

平成13年度以降は財源調整として基金を毎年取り崩してきましたが、平成20年度以降は地方交付税の増および人件費や経常費の節減等により、基金の取り崩しを取り止めることができ、平成22年度においては退職手当債発行も取り止めることができ、実質収支から財源調整のための基金取崩額や起債活用額を差し引いた実質的な収支は平成12年度以来の黒字となりましたが、引き続き厳しい財政状況にあることから、平成23年度6月補正後予算では、基金の取り崩し9.5億円、起債活用額25.5億円を計上しています。(図2)

人口は減少を続けており、景気低迷の影響などから、市税は急激に減少しています。歳出では、社会福祉関係費や公債費の増、また平成16年度の近隣4町村との合併に伴い増加しましたが、平成17年度以降は減少傾向にあります。

平成22年度は、定額給付金や、国の経済対策の減により、前年度と比べ36億円の減となっています。(図3)

図1 函館市普通会計の実質収支の推移

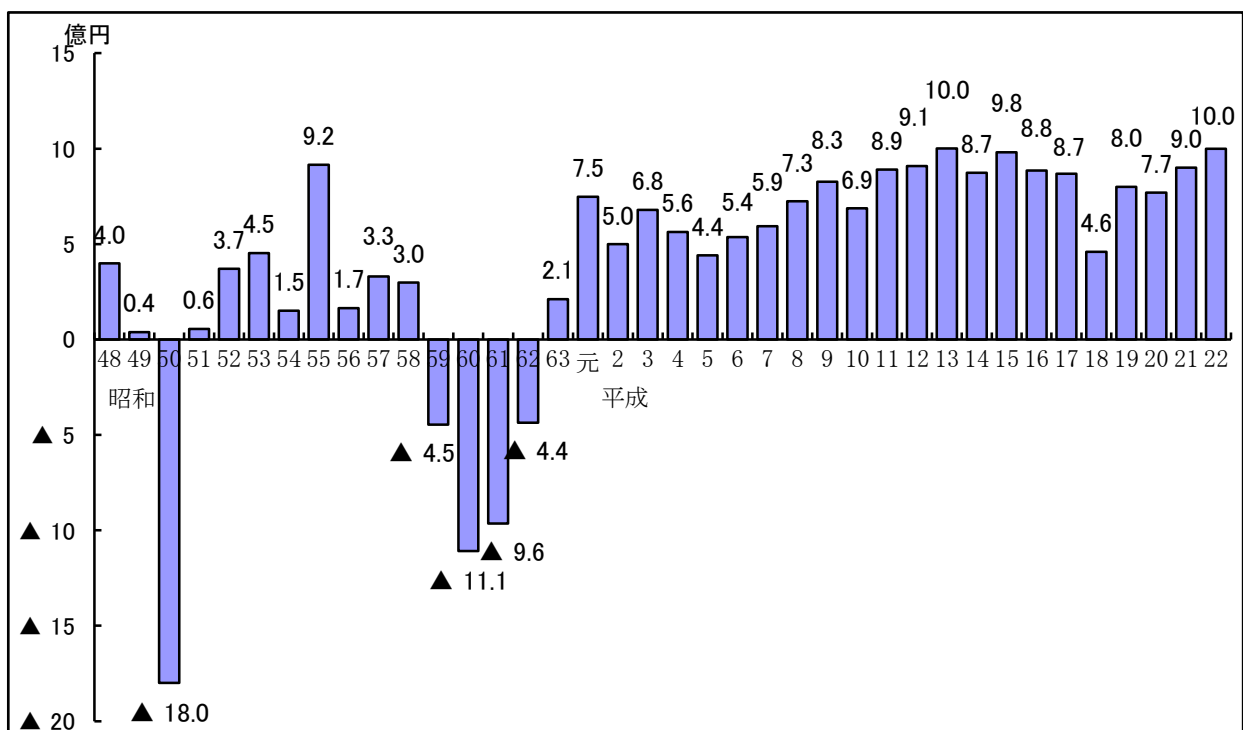


図2 普通会計の実質的な収支の推移

(単位：億円)

区分	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23
実質的な収支(財源不足額)	△ 9.0	△ 19.0	△ 16.0	△ 25.0	△ 26.5	△ 36.5	△ 38.7	△ 31.5	△ 30.0	△ 44.2	△ 27.3	△ 37.8	△ 42.7	△ 33.0	△ 35.0
予算時															
財源調整	9.0	19.0	16.0	25.0	26.5	36.5	38.7	31.5	30.0	44.2	27.3	37.8	42.7	33.0	35.0
退職手当債										10.7	17.0	24.9	24.9	20.2	22.0
行政改革推進債等							10.7	8.5	10.0	7.5	7.3	5.9	6.8	3.8	3.5
基金取崩	9.0	19.0	16.0	25.0	26.5	36.5	28.0	23.0	20.0	26.0	3.0	7.0	11.0	9.0	9.5
決算時															
実質収支 A	8.3	6.9	8.9	9.1	10.0	8.7	9.8	8.8	8.7	4.6	8.0	7.7	9.0	10.0	
財源調整 B	7.0	5.0			14.0	20.5	21.4	21.9	22.5	30.0	36.4	23.4	22.3	0.4	
退職手当債										10.7	22.3	21.5	20.0		
行政改革推進債等							12.4	8.9	5.5	5.3	4.1	1.9	2.3	0.4	
基金取崩	7.0	5.0			14.0	20.5	9.0	13.0	17.0	14.0	10.0				
実質的な収支 A-B	1.3	1.9	8.9	9.1	△ 4.0	△ 11.8	△ 11.6	△ 13.1	△ 13.8	△ 25.4	△ 28.4	△ 15.7	△ 13.3	9.6	

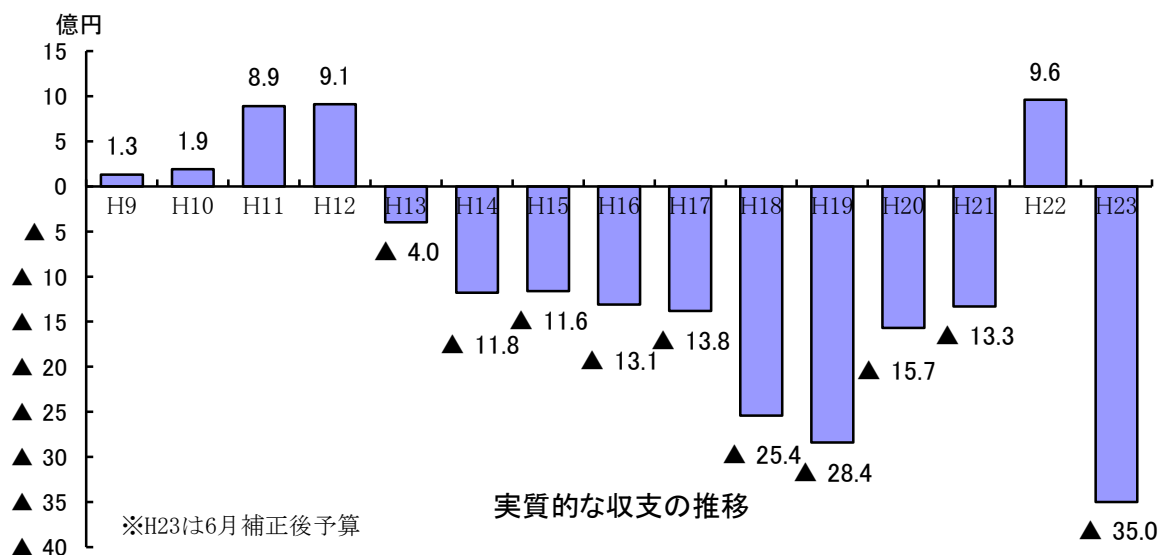
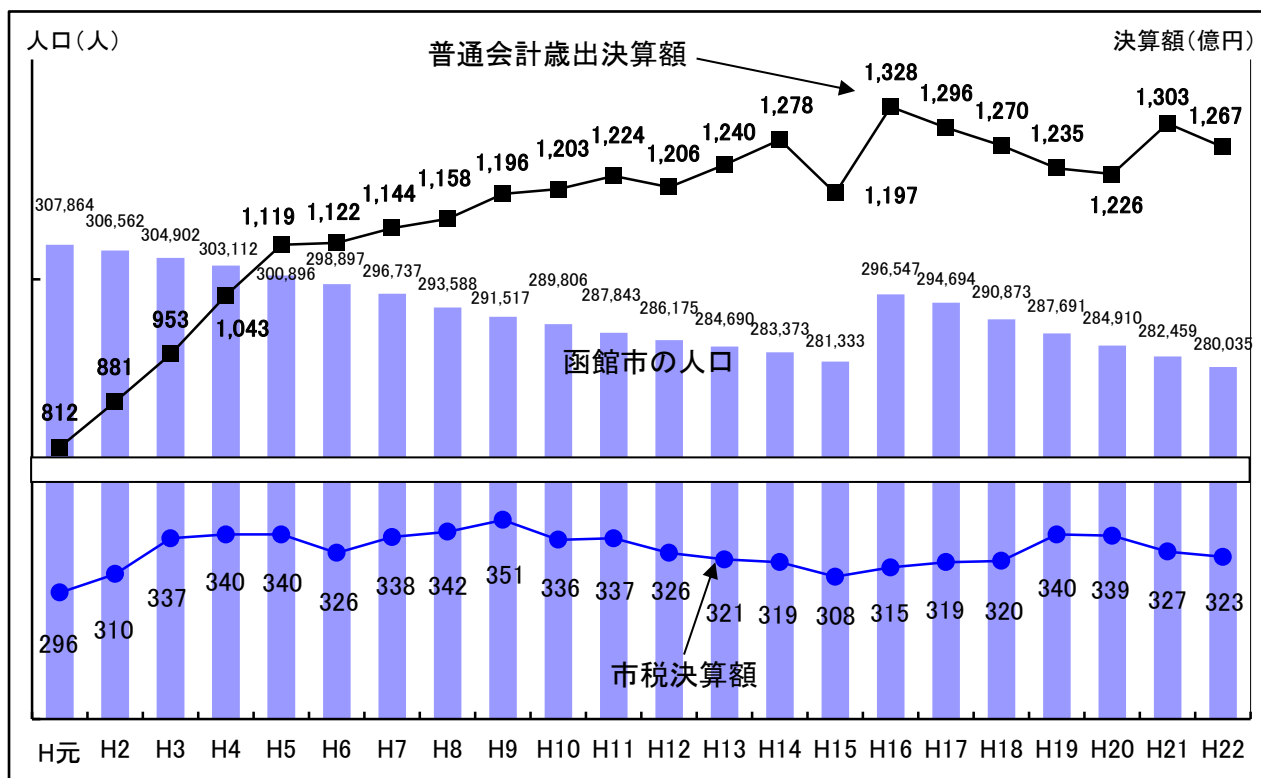


図3 人口, 普通会計歳出決算額, 市税決算額の推移



2 歳入(普通会計)

平成22年度の本市の普通会計歳入決算額は1,279億円で、平成元年度に比べ458億円、55.8%の増となっています。しかし、平成16年度の合併以降は減少傾向にあります。なお、平成19年度に、市税が20億円増加しておりますが、これは、所得税(国税)から市税(地方税)への税源移譲によるものです。(図4)

歳入の構成比を類似団体平均と比較しますと、本市は市税の占める割合が低く、地方交付税の占める割合が著しく高くなっています。

また、国・道支出金も生活保護費等の扶助費が多いことなどから割合が高くなっています。(図5)

図4 普通会計歳入決算額の推移

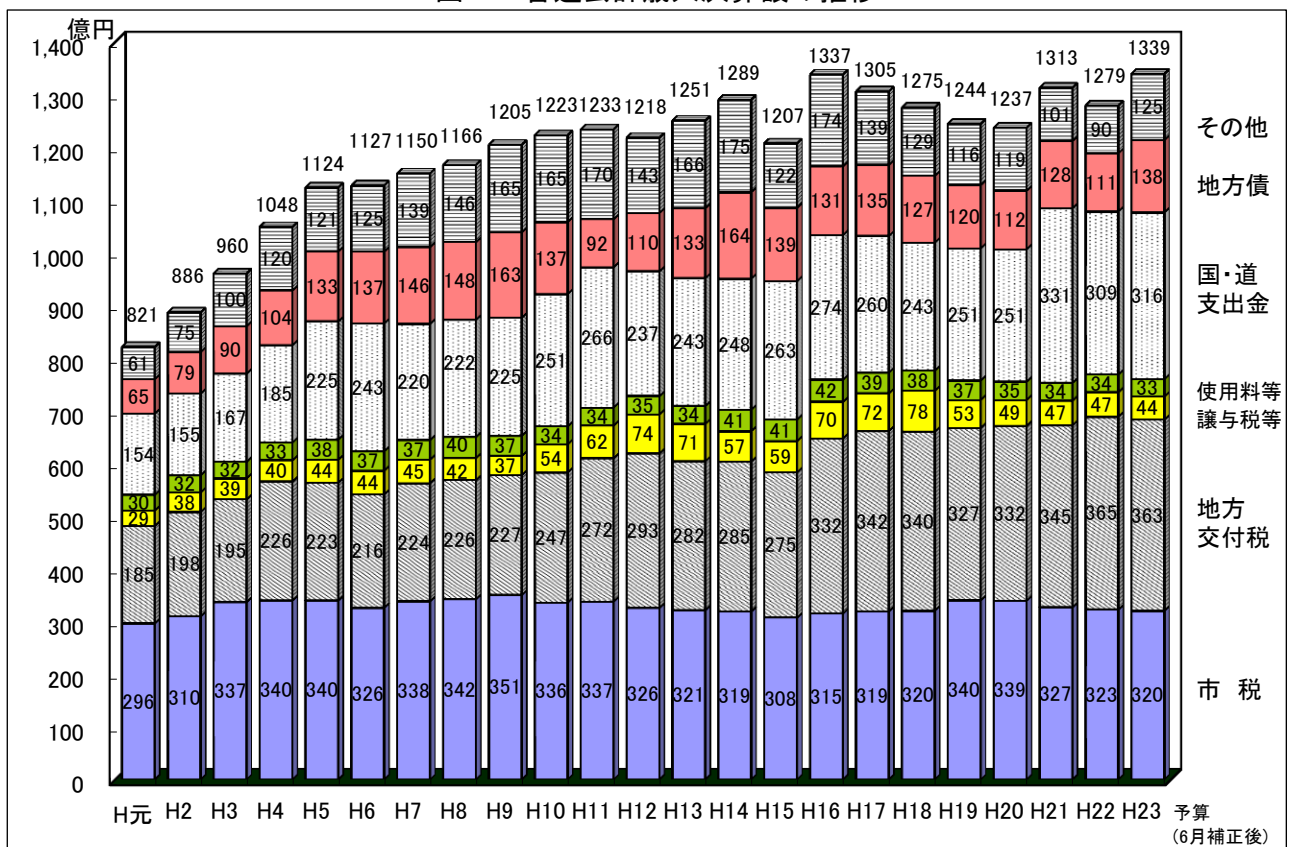
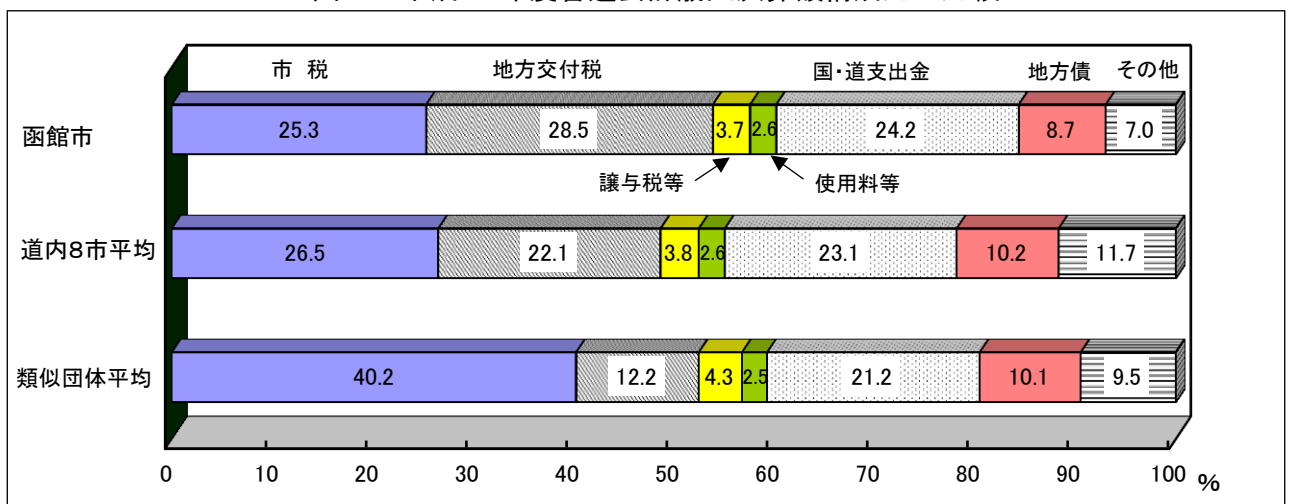


図5 平成22年度普通会計歳入決算額構成比の比較



3 歳出(普通会計)

平成22年度の本市の普通会計歳出決算額は1,267億円で、平成元年度に比べ455億円、56.0%の増となっています。(図6)

このうち人件費については、職員数の削減などにより、近年減少していますが、扶助費(平成12年度は介護保険事業の導入に伴い減少しています)は、増加傾向にあります。

歳出の構成比を類似団体平均や道内8市平均と比較しますと、人件費、扶助費、公債費を合わせたいわゆる義務的経費の占める割合が高く、とりわけ扶助費の割合が高くなっています。(図7)

図6 普通会計歳出決算額の推移

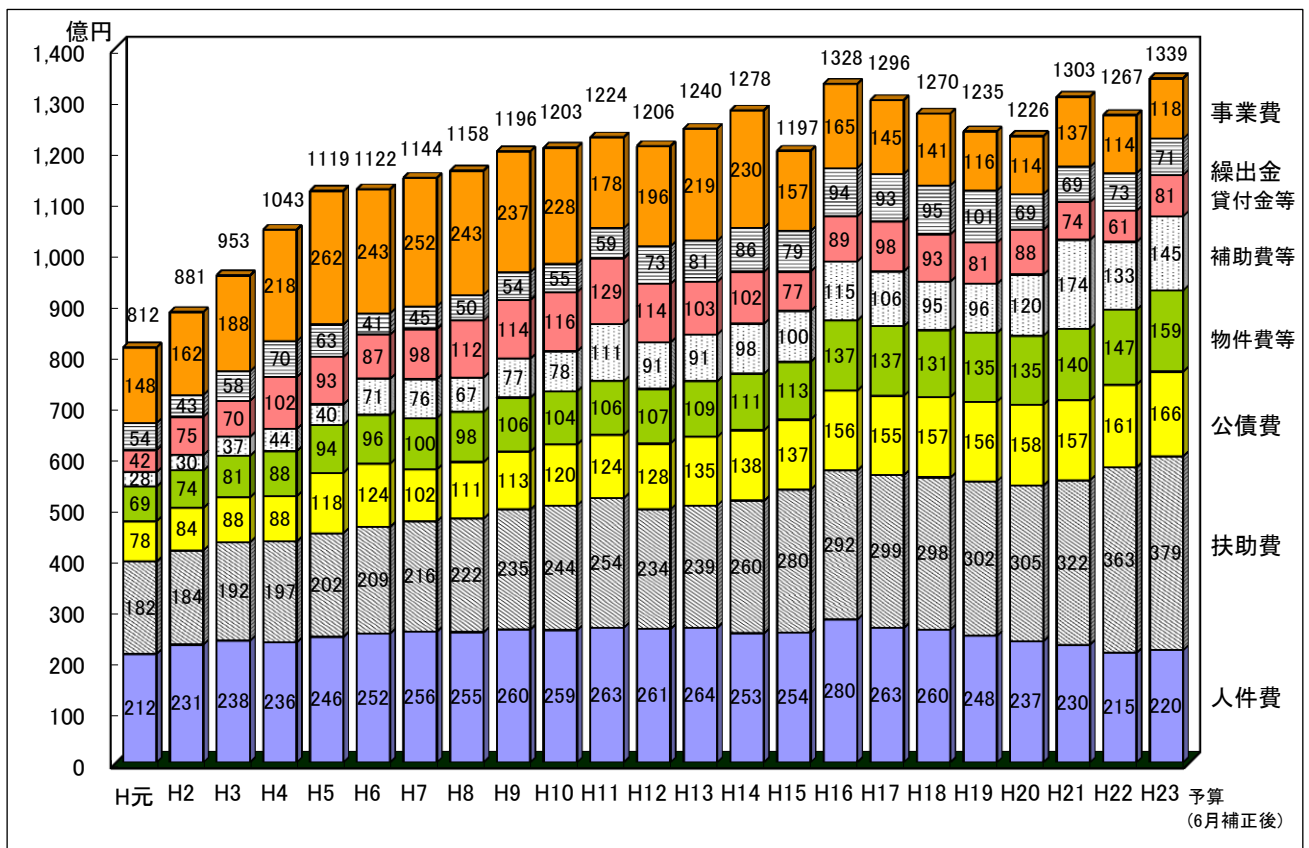
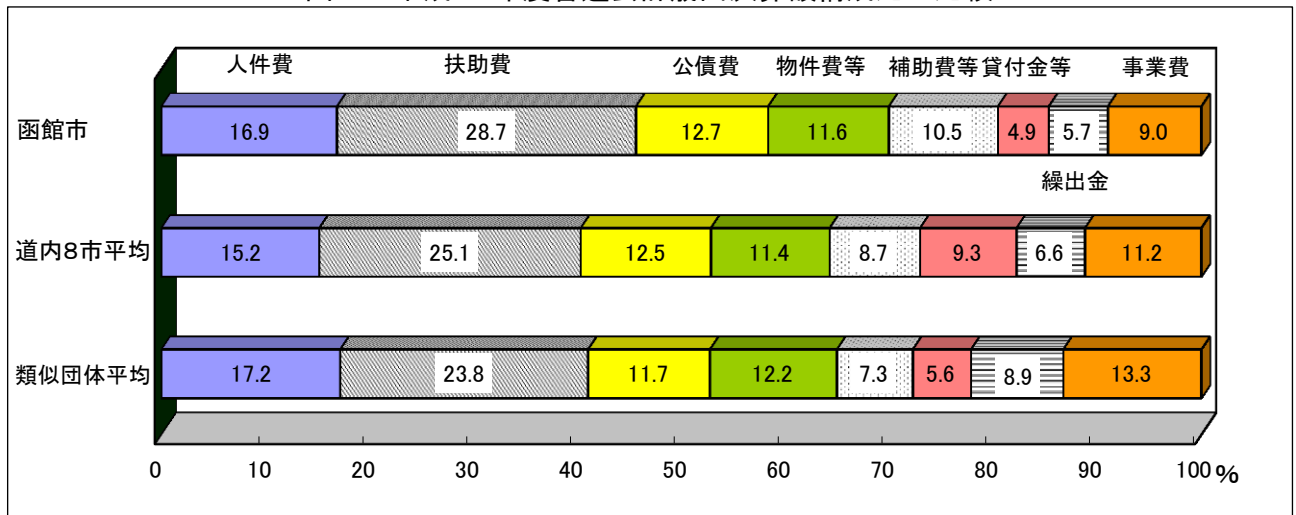


図7 平成22年度普通会計歳出決算額構成比の比較



4 市税と地方交付税

市税は平成9年度をピークに減少してきており、歳入に占める割合も低下の傾向にあります。これは、減税や景気の低迷などから、法人市民税や個人市民税が減少傾向にあるのが大きな要因です。

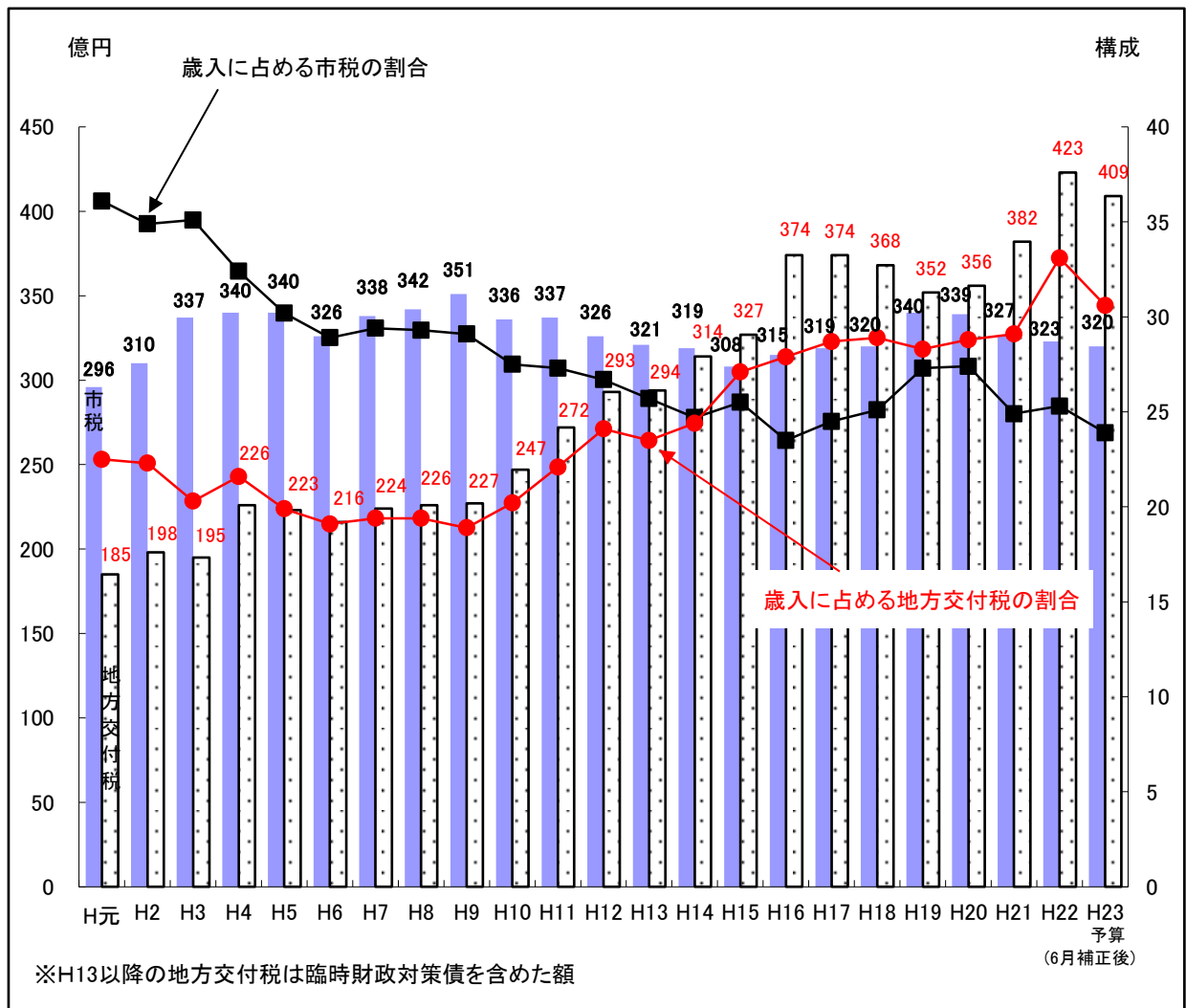
なお、平成19年度に、市税が増加しておりますが、これは、所得税から市税への税源移譲分であり、この分を除くと、減少しています。

一方、地方交付税は年々増加傾向にありましたが、国の三位一体改革に伴う大幅な削減がなされたため、平成16年度では、合併した4町村分を除くと、実質的には24億円もの減額となり、さらには、平成17年度以降も大幅な削減となりました。しかし、平成22年度は、社会福祉費や保健衛生費に要する経費が交付税の算定に盛り込まれたことなどから、大幅に増額となりました。

なお、平成15年度からは、地方交付税の額が市税の額を上回っています。（図8）

人口1人当りの市税の額は、平成22年度で115,498円となっており、類似団体平均の148,142円に比べ32,644円少なく、道内8市平均と比べても9,386円少なくなっています。

図8 市税・地方交付税の推移



5 人件費と扶助費

(1) 人件費

人件費は、近年、職員数の削減などにより減少傾向にあり、歳出に占める割合も減少してきています。（図9）

職員数も減少傾向にあり、類似団体平均と比較しますと463人少なくなっていますが（図10）、人口千人当り職員数は、平成22年度で7.6人であり、類似団体平均（6.4人）や道内8市平均（7.5人）と比較すると多くなっています。（図11）

なお、平成16年度は、合併したことに伴って、金額、職員数ともに増えています。

図9 人件費等の推移

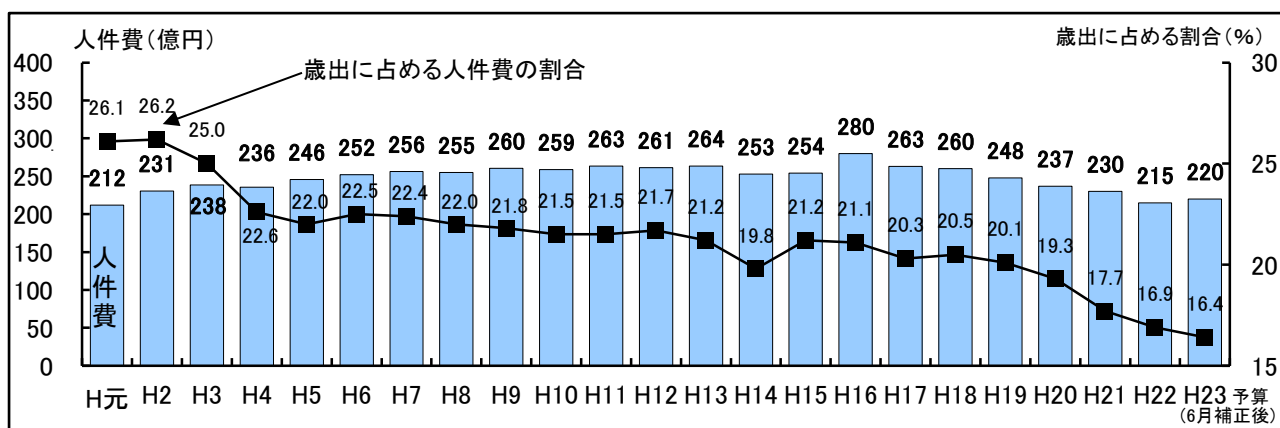


図10 職員数の推移

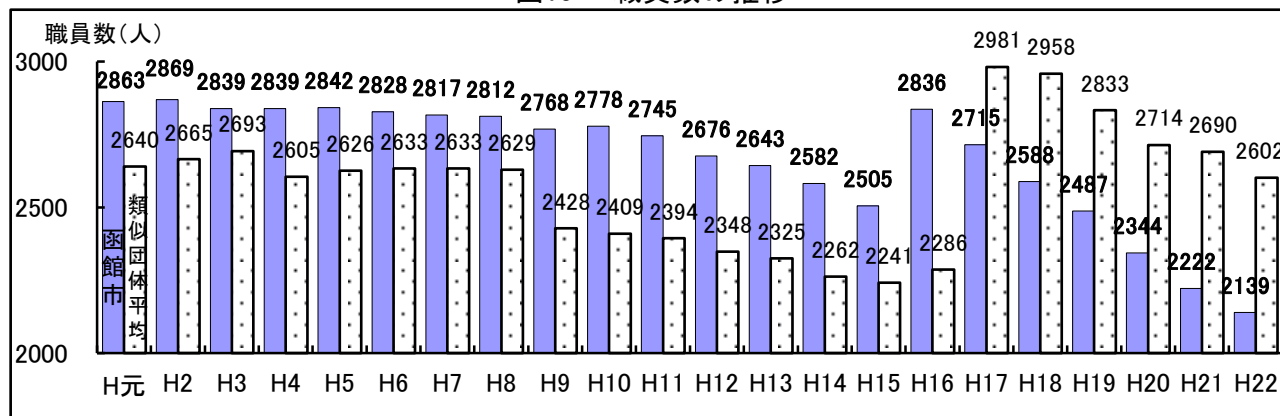
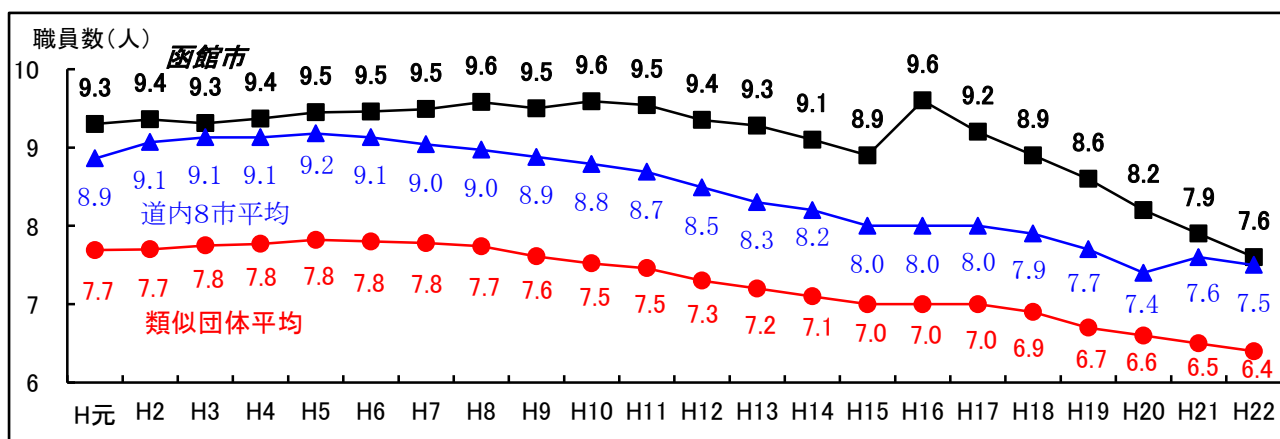


図11 人口千人当り職員数の推移



(2) 扶助費

社会保障関係費である扶助費は、平成12年度に介護保険事業特別会計への事業の一部移行に伴い減少していますが、実質的には一貫して増加しています。(図12)

扶助費のうち、その約6割を占める生活保護の状況を見てみますと、平成22年度の本市の人口千人当たり生活保護受給者数は44.4人で、道内8市平均の約1.2倍、類似団体平均の約2.6倍となっています。(図13)

また、人口1人当たりの扶助費は、平成22年度で129,614円であり、道内8市平均の114,000円に比べて15,614円多く、類似団体平均の86,788円に比べて42,826円多くなっています。

図12 扶助費の推移

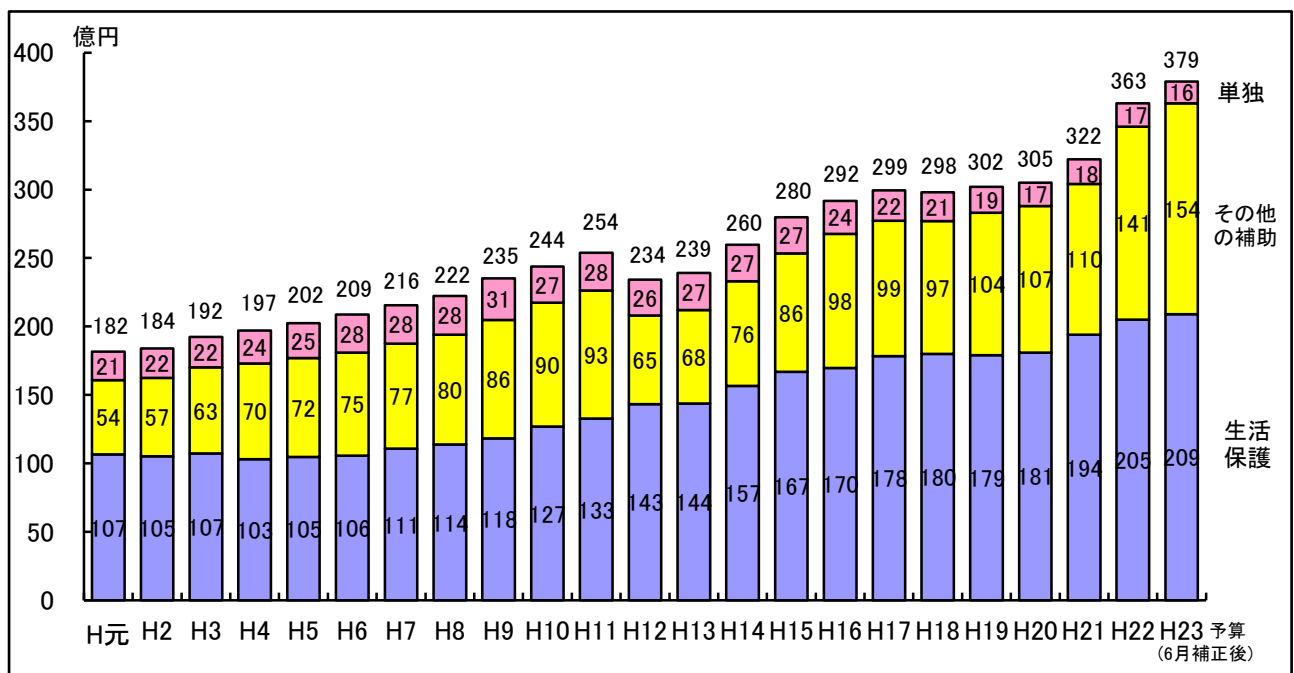
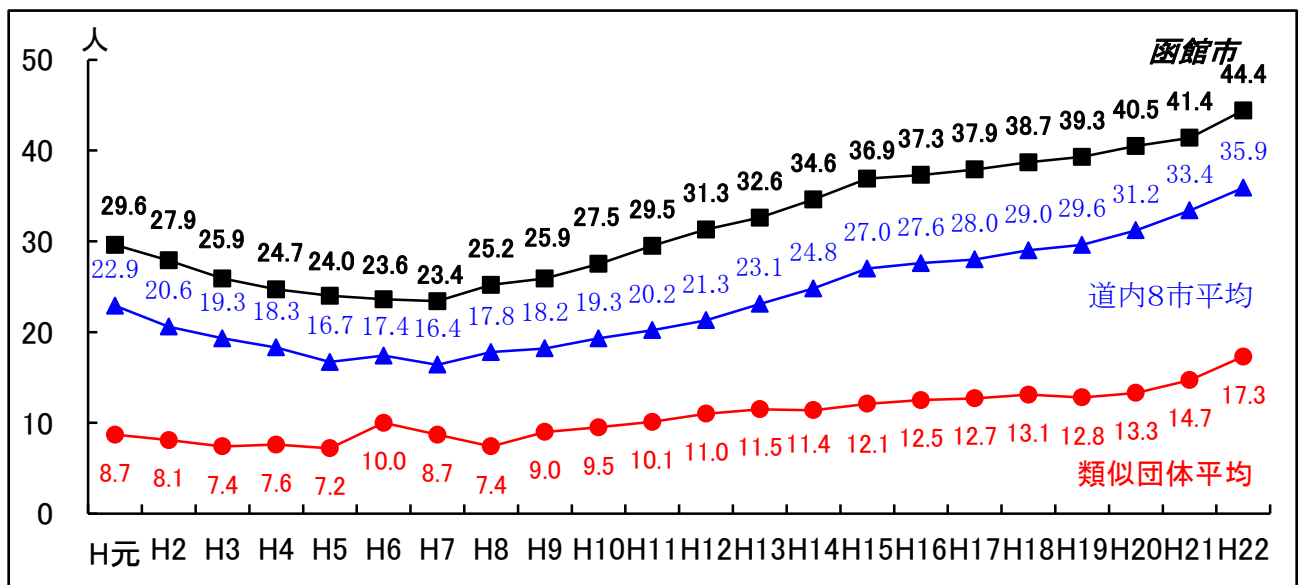


図13 人口千人当たり生活保護受給者数の推移



6 事業費と市債、公債費

(1) 事業費(全会計)

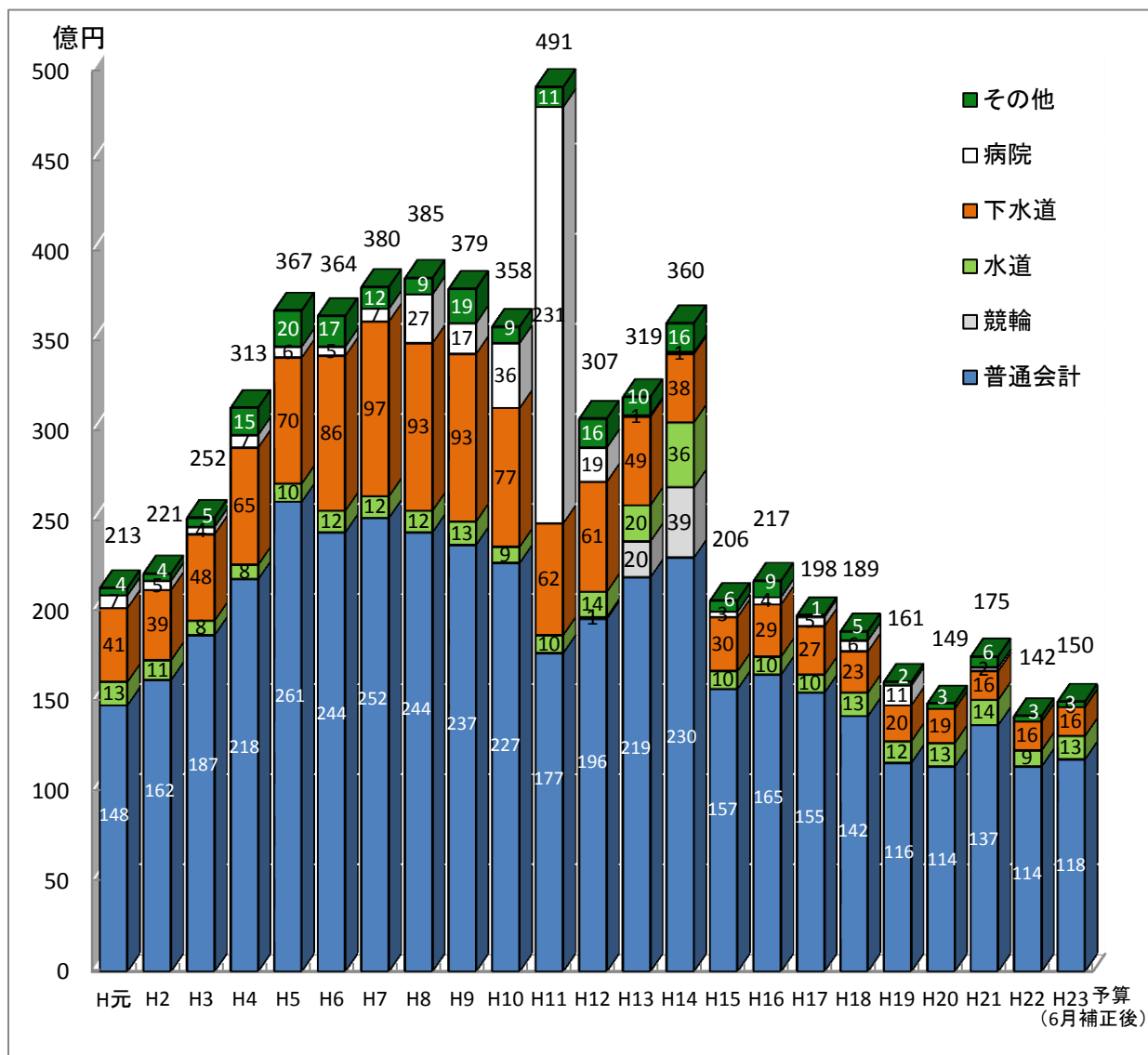
事業費(全会計)の推移は、各年度の大型事業の実施状況により変動がありますが、平成14年度までは増加傾向で、中でも平成11年度は函館病院建設事業費により大幅な増となっています。平成15年度以降は、大型事業が減少したことから大幅な減となっています。

近年は、大規模な経済対策を行った年度を除き、厳しい財政状況を反映して、前年度を下回る状況が続いています。

平成22年度の事業費は142億円で、平成14年度と比べると218億円減少しており、約半分になっています。(図14)

人口1人当りの事業費は、平成22年度では50,708円となっています。

図14 事業費(全会計)の推移



(2) 事業費(普通会計)

事業費の総額は、各年度の大型事業の実施状況などにより変動がありますが、平成4年度に200億円を超えてからは、おおむねその水準で推移しており、平成15年度以降は、大型事業が減少したことから大幅な減となっています。(図15)

本市の人口1人当り事業費は、平成22年度では40,811円となっており、道内8市平均の54,399円、類似団体平均の48,026円と比べると、やや低い水準となっています。

これまで、生活基盤の整備に努めてきた結果、道路舗装率・下水道普及率とも、順調に推移しております。

なお、平成16年度の率の低下は、合併に伴う影響です。(図16)

図15 普通会計事業費の推移

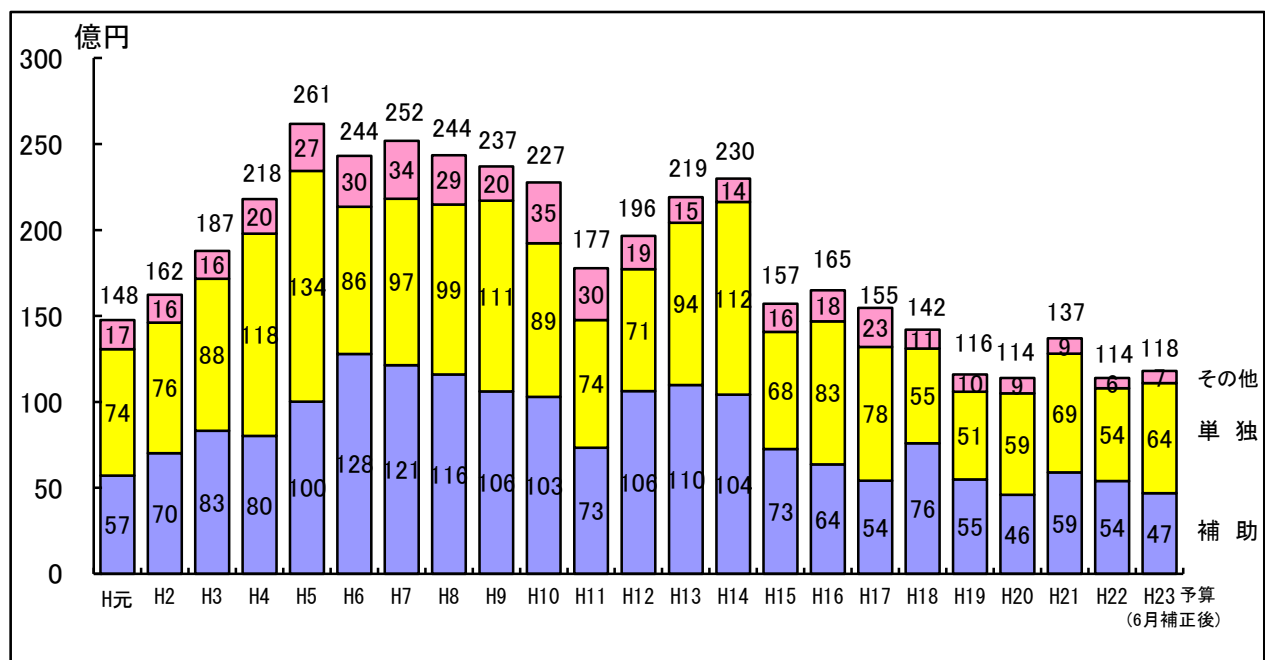
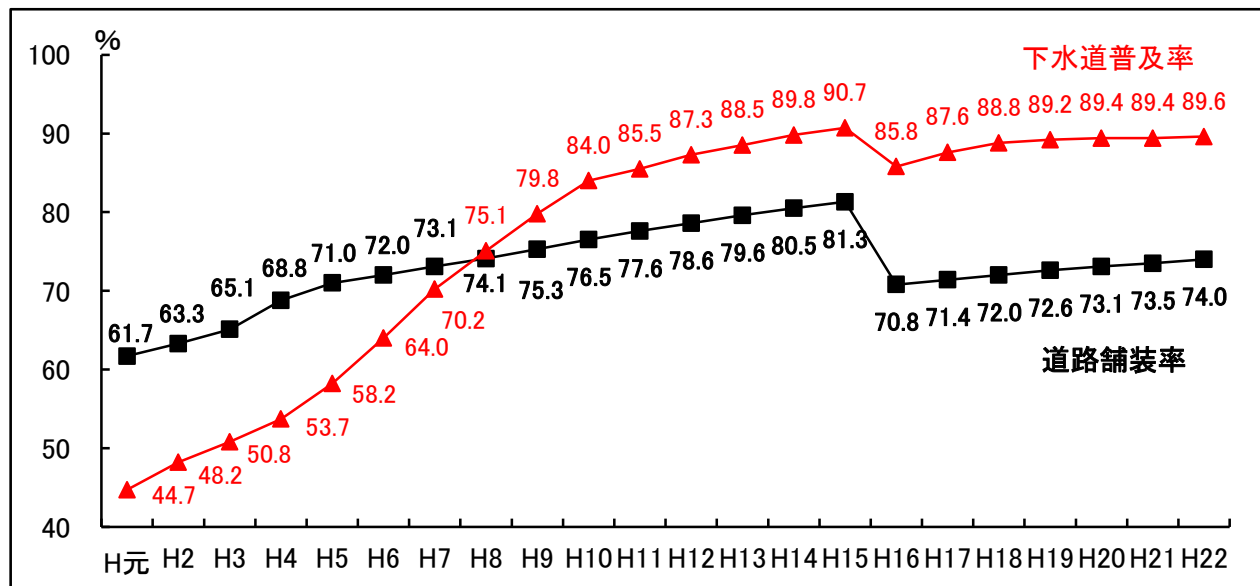


図16 函館市の道路舗装率・下水道普及率の推移



(3) 市債、公債費(全会計)

各種事業の建設財源などとして発行する市債（長期借入金）は、事業費に比して変動していましたが、近年は財源不足等を補てんするための市債が増え、事業費より上回っています。公債費は市債残高の増加に伴い増加傾向にあり、平成19年度から平成21年度までの3カ年の大幅な増は、公的資金補償金免除繰上償還（国などから高い金利で借り入れた市債の公債費負担を軽減するため、特例的に繰上償還時に支払う補償金を免除する）による影響です。（図17）

市債残高は増加傾向でしたが、近年、大型事業が減少したことにより平成16年度以降は、市債に対し公債費（元金）が上回っており、減少しています。（図18）人口1人当たりの市債残高は、平成22年度末で967,022円となっています。

図17 市債、公債費(全会計)の推移

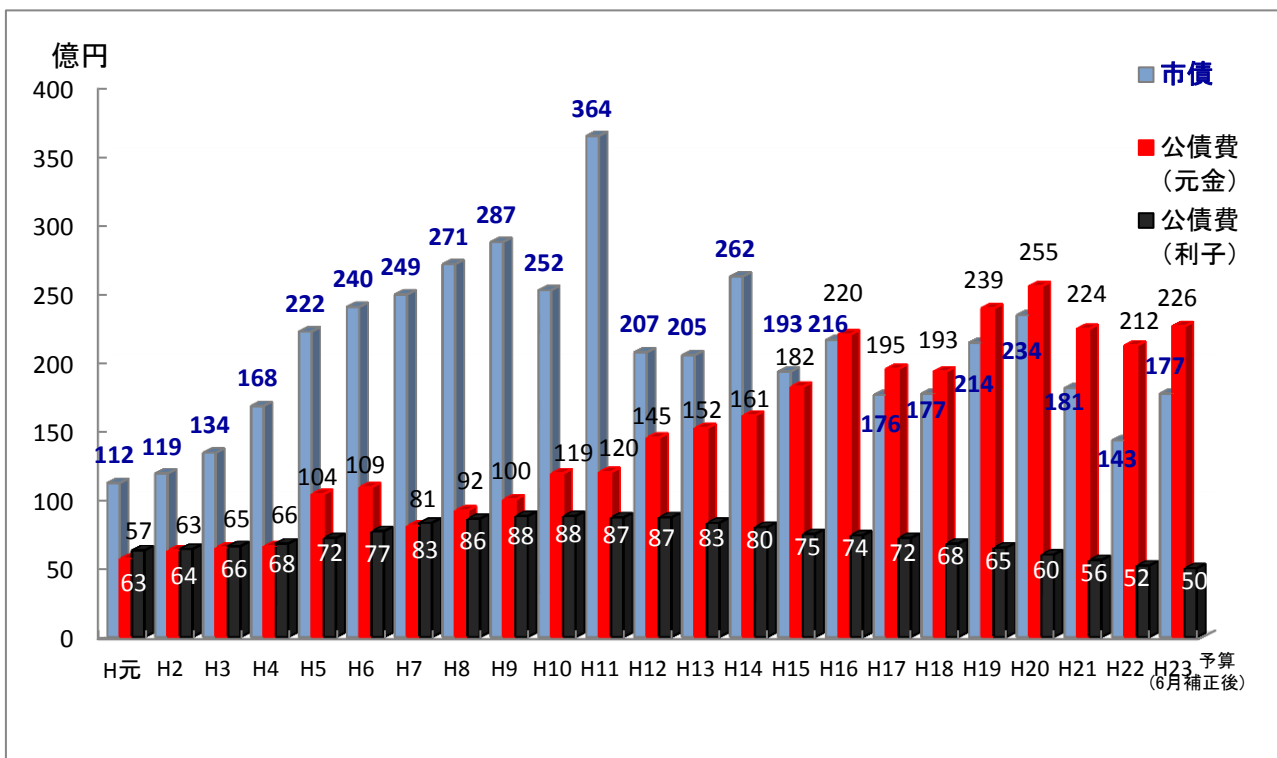
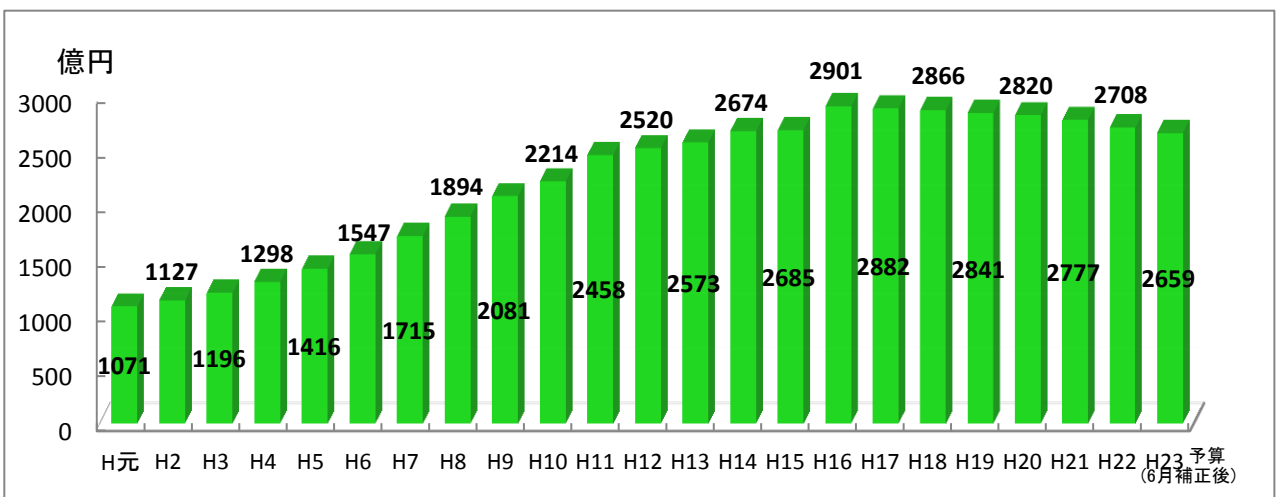


図18 市債残高(全会計)の推移



(4) 市債(普通会計)

各種事業の建設財源などとして発行する市債(長期借入金)は、大型事業の実施により、通常債の発行額が大きく変動しています。

また、減税などによる地方全体の財源不足等を補てんするための減税補てん債や財源対策債などが平成6年度以降増えており、さらに、平成13年度以降は、地方交付税の振り替えである臨時財政対策債を発行しています。(図19)

こうしたことから、市債の残高は増加傾向にありましたが、平成19年度からは、減少に転じています。なお、平成16年度で残高が大幅に増加しているのは、合併に伴い旧4町村分を引き継いだことによるものです。(図20)

人口1人当たりの市債残高は、平成22年度末で545,843円であり、類似団体平均の396,553円に比べて149,290円多くなっていますが、道内8市平均(536,413円)と比べると、ほぼ同水準となっています。

図19 普通会計市債発行額の推移

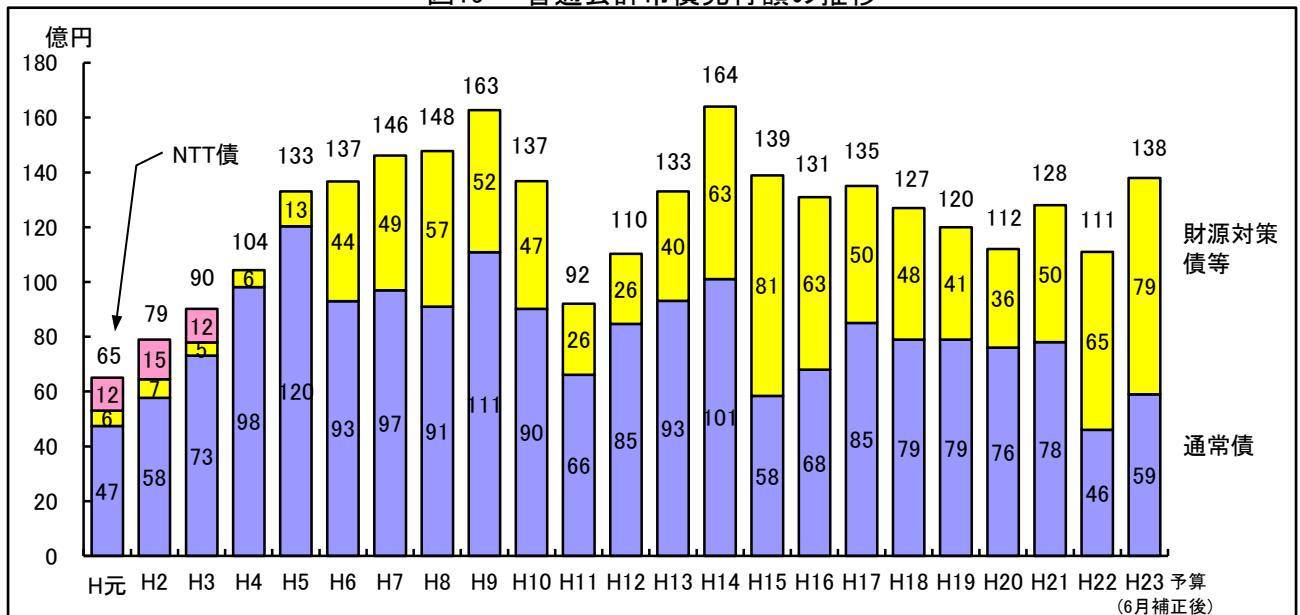
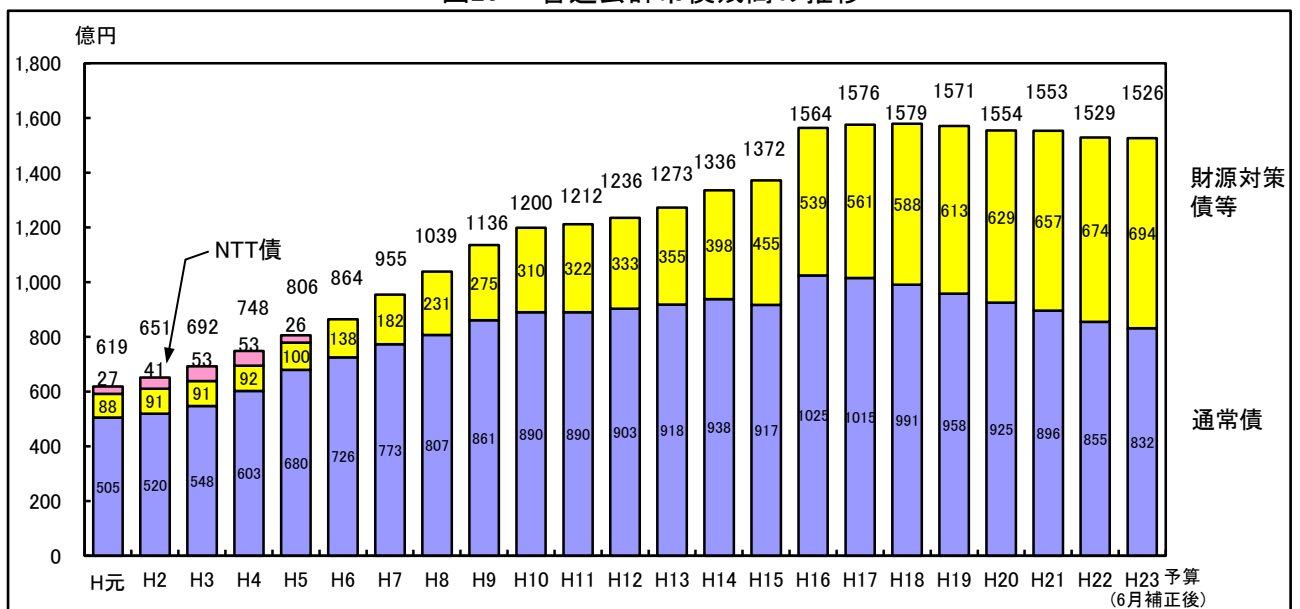


図20 普通会計市債残高の推移

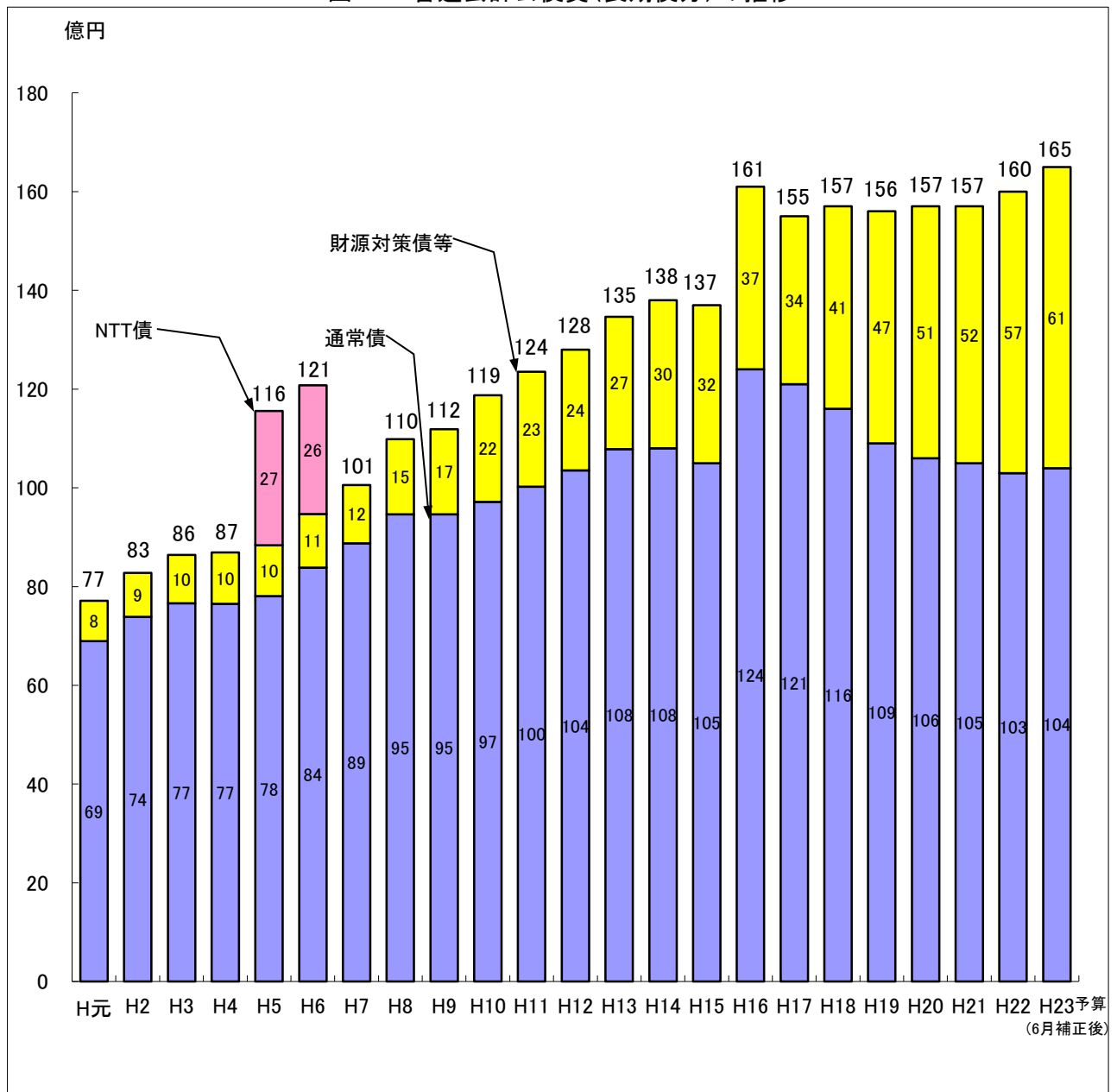


(5) 公債費(普通会計)

市債の元利償還金である公債費は、市債残高の増加に伴い増加傾向にあり（平成5年度と6年度はNTT債の繰上償還がありました）、平成22年度決算では、平成元年度の約2倍となっていますが、中でも財源対策債等分は約7倍にもなっています。なお、平成16年度は、合併に伴って旧4町村分が加わり、大幅に増加しています。（図21）

人口1人当たりの公債費は、平成22年度では57,331円となっており、類似団体平均の43,328円に比べ14,003円多く、道内8市平均の58,761円に比べ1,430円少なくなっています。

図21 普通会計公債費(長期債分)の推移



7 特別会計・企業会計繰出金

特別会計への繰出金は増加傾向にあります。このうち平成12年度は介護保険事業特別会計の創設に伴い大幅に増加しています。また、その他として、平成13年度および14年度には、競輪場の改築のため自転車競走事業特別会計に繰出しを行っています。平成20年度については、後期高齢者医療事業特別会計の創設に伴い、その影響として、国民健康保険医療事業特別会計および老人保健医療事業特別会計への繰出金が減少しました。（図22）

企業会計への繰出金は、下水道事業で平成18年度から資本費平準化債を発行したことなどにより減少しましたが、病院事業では、平成12年度以降、新病院の建設に伴う公債費の増などが大きく影響し増加傾向にあります。（図23）

図22 特別会計繰出金の推移

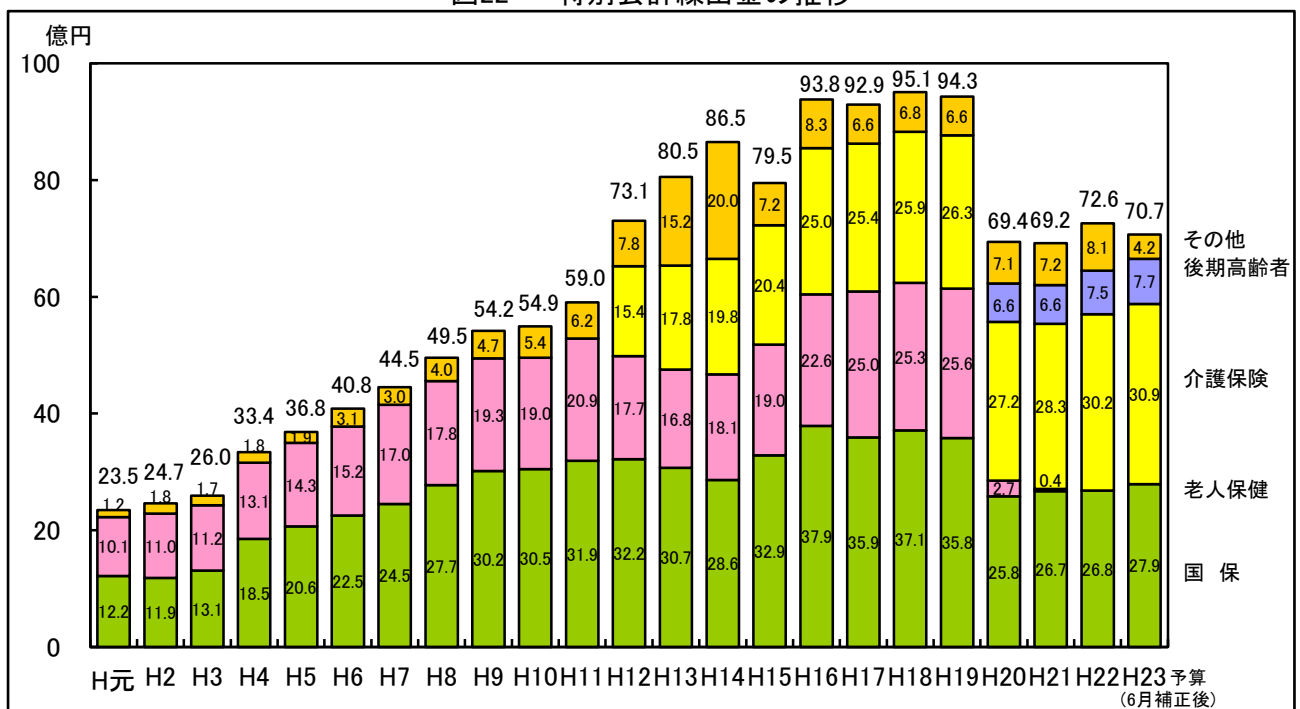
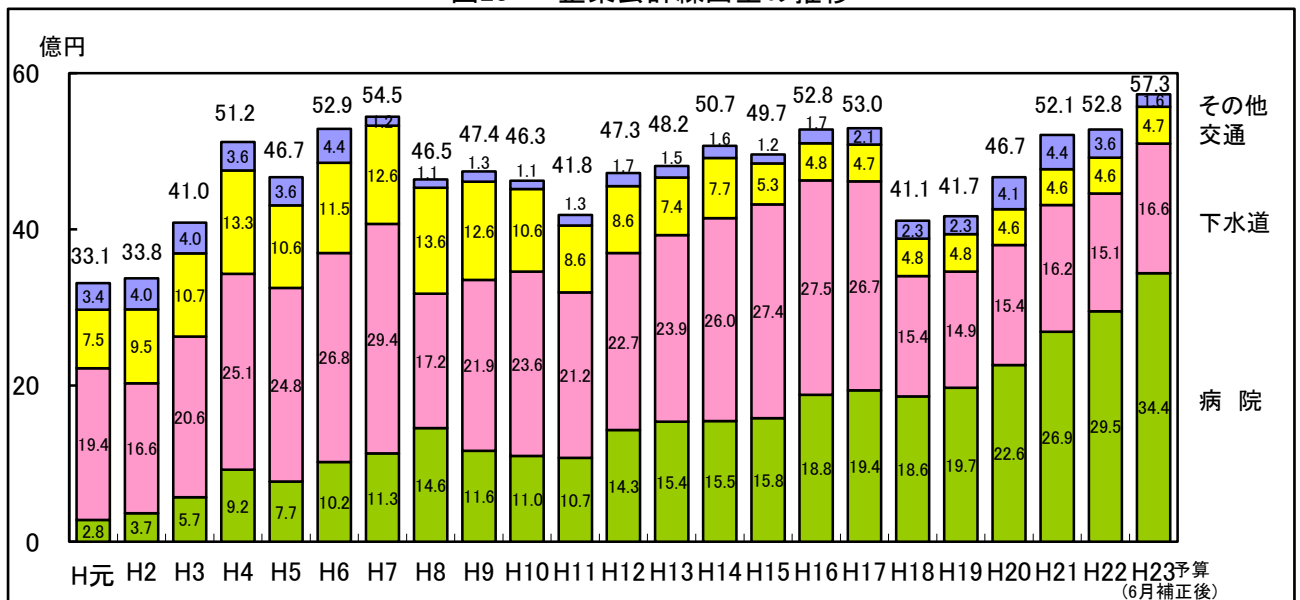


図23 企業会計繰出金の推移



8 基金と指数

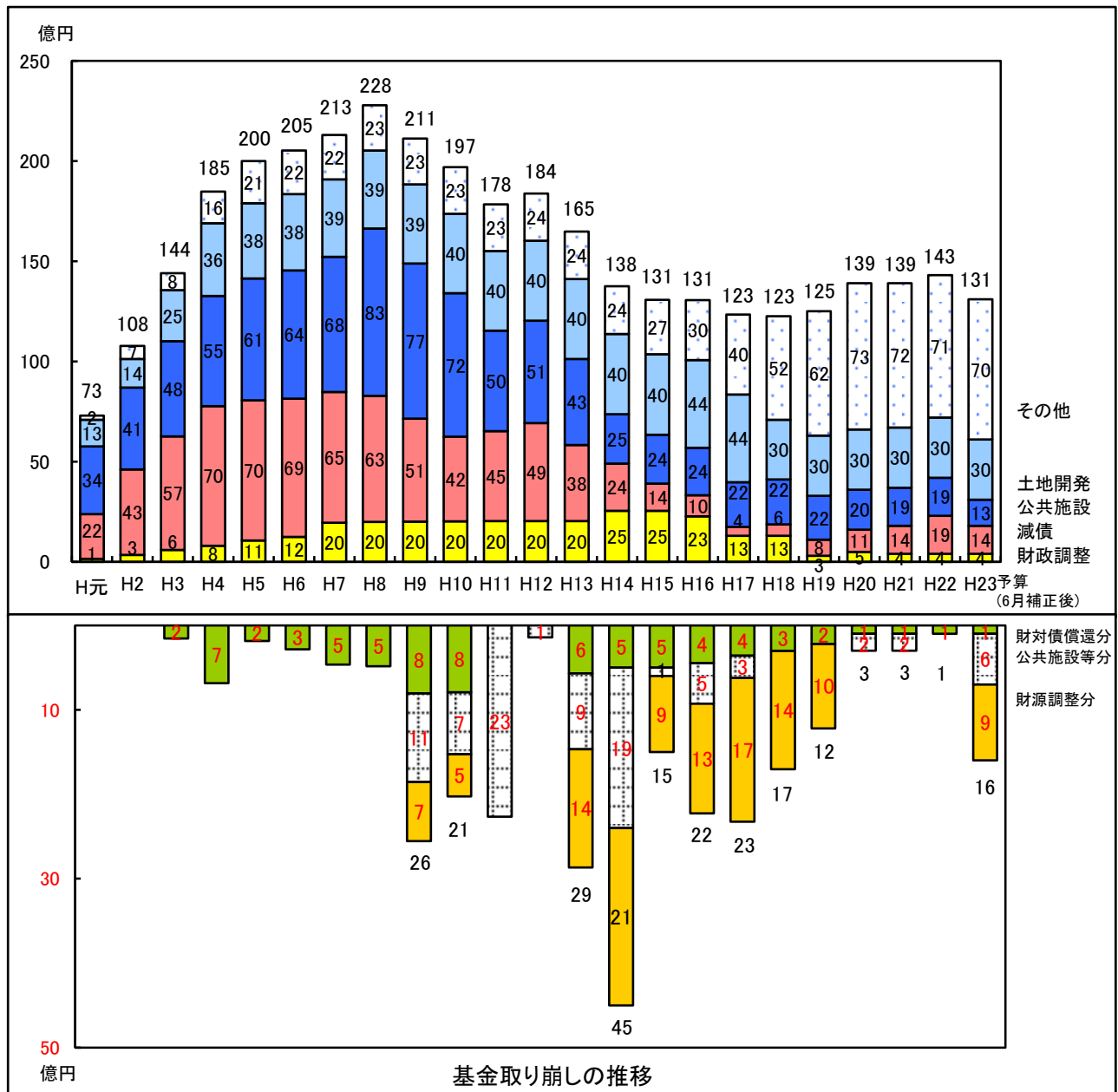
(1) 基金

基金残高は、平成8年度の228億円をピークに年々減少しています。

公共施設整備等基金の取り崩しは、平成9年度から平成11年度については、公立はこだて未来大学の建設のため、平成12年度から14年度は、主に競輪場の改築、平成16年度は、公立大学研究棟の整備、平成17年度は、中央図書館の整備および産学官交流プラザの整備のために行いました。平成20・21年度は、施設の延命化などが図られる事業等に対して取り崩しを行いました。

なお、平成13年度以降財源不足を補てんするために、基金を毎年取り崩してきましたが、平成20年度以降は地方交付税の増および人件費や経常費の節減等により、基金の取り崩しを取り止めることができました。しかし、平成23年度については、減債基金を取り崩す予定となっています。(図24)

図24 基金残高等の推移

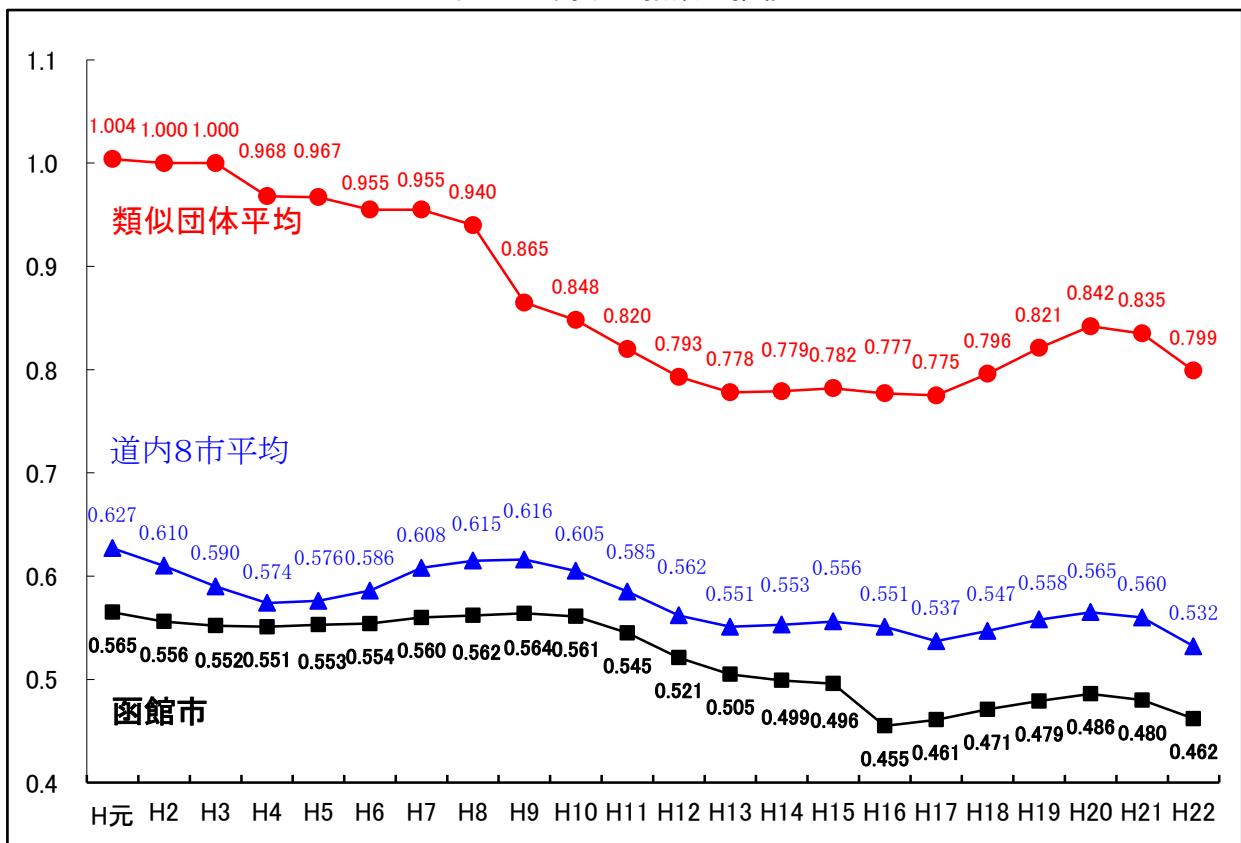


(2) 財政力指数

本市の財政力指数は、平成16年度から上昇傾向でしたが、平成21年度は景気の低迷により市税が大幅な減となり下降しました。これは、類似団体平均、道内8市平均とも同様の傾向にあります。

しかし、指数としては類似団体平均に比べ大幅に低く、歳入に占める市税の割合が低いことを表しています。(図25)

図25 財政力指数の推移



※ 財政力指数 : 地方公共団体の財政力の強弱を示す指標として用いられるもので、普通交付税の算定に用いる基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の3年間の平均値である。

この数値が1以上の団体は、通常、普通交付税の不交付団体となる。これは合理的、妥当な水準の行政を行うために必要な一般財源所要額を当該団体の税収でまかなえると判断されるためであり、財政力の強い団体と言える。

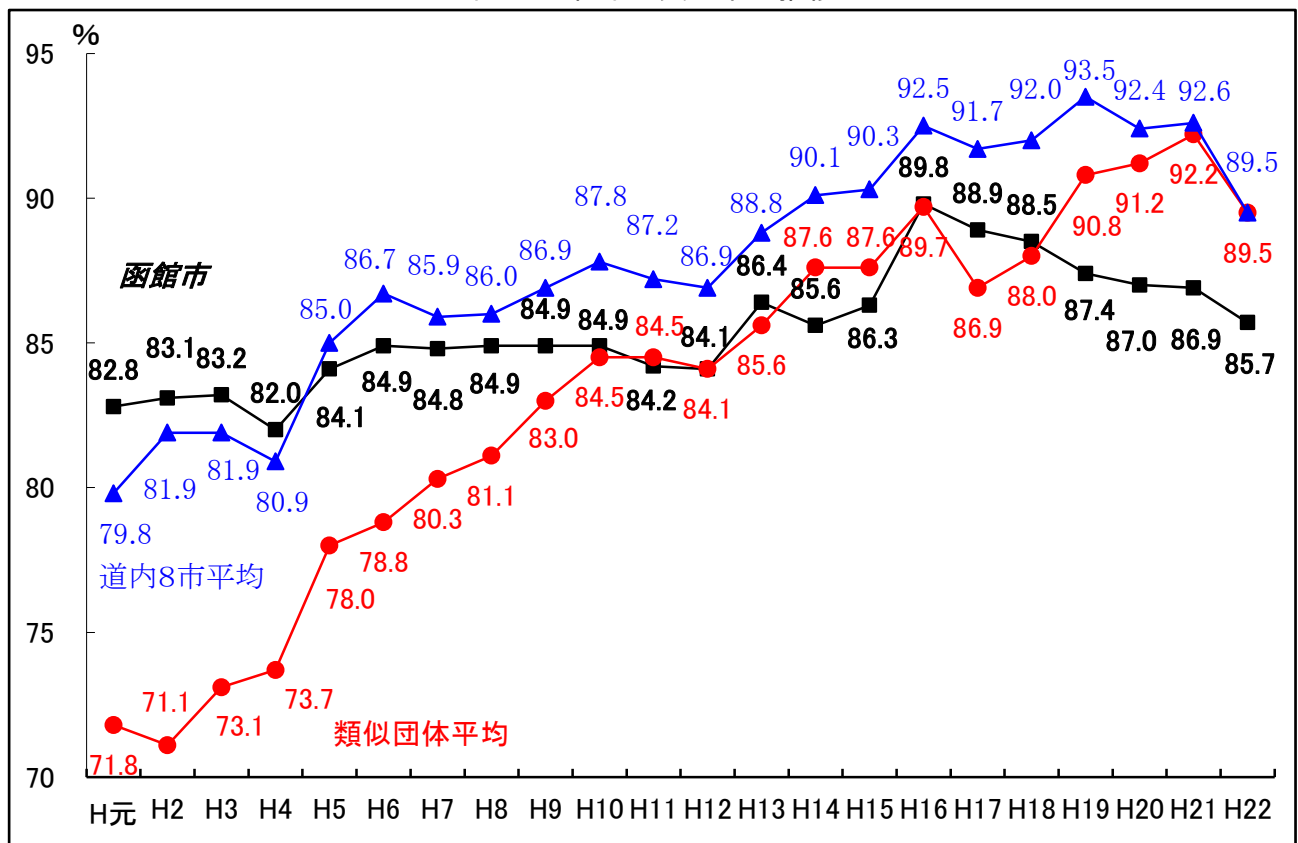
(3) 経常収支比率

経常収支比率は、近年ほぼ横ばい傾向にありましたが、平成13年度は、市税や地方交付税が伸び悩んだことなどから上昇しました。また、平成14年度は、人件費が減額したことや地方交付税が増えたことなどにより下降しました。

平成15・16年度は、市税や地方交付税が伸び悩んだことなどにより、再び上昇に転じましたが、平成17年度からは、人件費の減少等により下降しました。

また、道内8市平均は、本市と同様に、人件費の減少等により下降に転じましたが、類似団体平均は上昇傾向にあり、全国的には財政状況が悪化傾向となっていることを表しています。(図26)

図26 経常収支比率の推移



※ 経常収支比率： 地方公共団体の経常的経費（人件費、物件費、扶助費、補助費等及び公債費などのうち臨時的なものを除いた経費）のために、経常一般財源（地方税、譲与税・交付金、普通交付税など）がどれだけ充用されたかを示す比率である。

この比率が低い団体ほど財政力があり財政に余裕があると見なされる。

9 健全化判断比率および資金不足比率

平成20年4月から、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」が施行され、健全化判断比率（4指標）および資金不足比率が定められました。

この法律は、地方公共団体の財政悪化を未然に防止することを目的としており、各比率の議会への報告及び公表、さらに、基準（早期健全化基準および財政再生基準、経営健全化基準）を超えた場合、財政健全化計画等の策定を義務付けています。

平成22年度は、健全化判断比率および資金不足比率ともに、基準を超える指標はありませんでした。連結実質赤字比率は、病院事業および国民健康保険事業の収支が改善されたことにより、平成21年度の赤字から黒字へと好転しました。（表1）

なお、資金不足比率は、7公営企業会計のうち病院事業および温泉事業の2会計で資金不足比率が生じている状況です。（表2）

表1 健全化判断比率(4指標)

(単位:%)

指標名	説明	(平成21年度) 平成22年度	早期健全化 基準	財政再生 基準
実質赤字比率	・普通会計の実質赤字の標準財政規模に対する比率 〔赤字額を標準財政規模と比較することにより、その赤字の深刻度を示す。〕	(-) -	11.25~15 (函館市11.25)	20
連結実質赤字比率	・全会計の実質赤字の標準財政規模に対する比率 〔全ての会計の赤字・黒字の要素を合算し、地方公共団体全体として見た収支における資金の不足の深刻度を示す。〕	(0.41) -	16.25~20 (函館市16.25)	30
実質公債費比率	・実質的な公債費の標準財政規模に対する比率 〔この比率が高まると財政の弾力性が低下し、他の経費を節減しないと、収支が悪化し赤字になる可能性が高まる。〕	(9.0) 8.2	25	35
将来負担比率	・公営企業、出資法人等を含めた全会計の実質的負債の標準財政規模に対する比率 〔決算年度末時点での地方公共団体にとっての将来負担(市債など)の程度を表す。〕	(130.1) 109.6	350	

表2 資金不足比率(公営企業会計)

(単位:%)

指標名	説明	会計名	(平成21年度) 平成22年度	経営健全化 基準
資金不足比率	・公営企業ごとの資金不足額の事業の規模に対する比率 〔この比率が高くなるほど、当該企業の事業規模に比して累積された資金不足が発生しており、その解消が困難になってくるなど、公営企業として経営状況に問題があることとなる。なお、長期の経営により、将来解消可能と認められる資金不足額を解消可能資金不足額として差し引くこととされている。〕	地方卸売市場事業特別会計	-	20
		風力発電事業特別会計	-	
		水道事業会計	-	
		温泉事業会計	(18.5) 18.4	
		公共下水道事業会計	-	
		交通事業会計	-	
		病院事業会計	(16.3) 7.1	

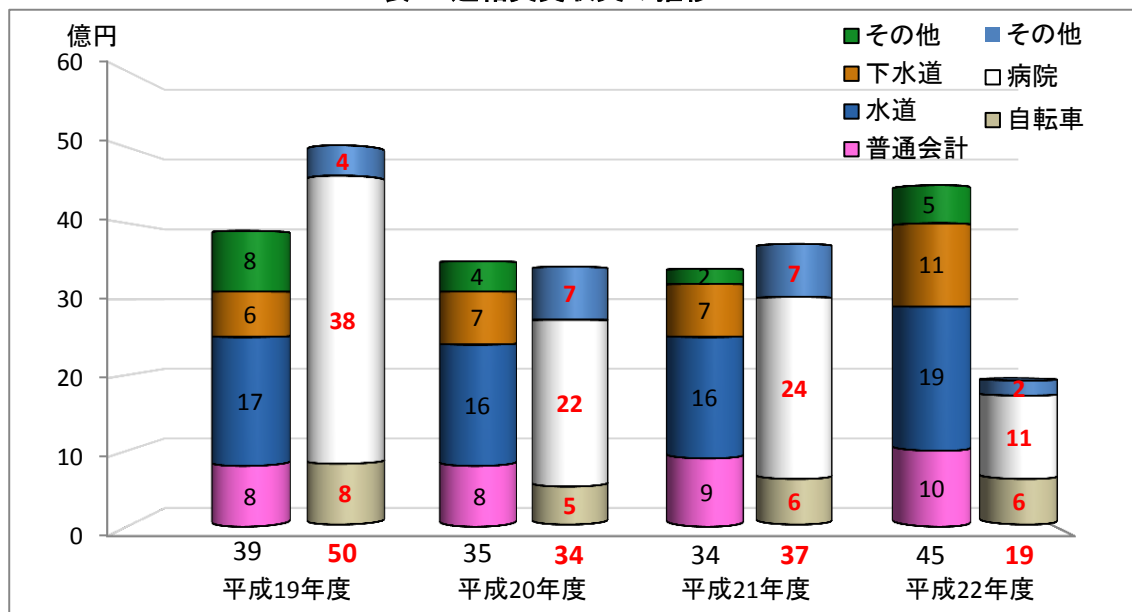
注)算定対象は、函館市の場合、上記2特別会計と5企業会計が該当

- ・早期健全化基準 ~ 「財政健全化計画」の策定など、自主的な改善努力による財政健全化を図る基準
- ・財政再生基準 ~ 「財政再生計画」の策定など、国等の関与による確実な再生を行う基準(地方債も制限)
- ・経営健全化基準 ~ 「経営健全化計画」の策定など、自主的な改善努力による経営健全化を図る基準

(1) 連結実質赤字比率

連結実質収支は、平成21年度の約3億円の赤字から、病院事業および国民健康保険事業の収支が改善されたことにより平成22年度は約2.6億円の黒字へと好転しました。(表3, 4)

表3 連結実質収支の推移



※各年度の左側は「黒字」、右側は「赤字」です。

表4 連結実質赤字比率の推移

		(単位: 千円)				
		平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	
会	普通会計	804,297	774,550	897,840	992,734	
	介護保険事業特別会計	217,915	314,981	89,746	424,779	
	後期高齢者医療事業特別会計		91,829	66,451	76,948	
	水産物地方卸売市場事業特別会計	7,362	9,189			
	地方卸売市場事業特別会計			6,723	28	
	風力発電事業特別会計	3,035	935	1,491	663	
	中央卸売市場事業会計	69,703	74,660			
	水道事業会計	1,689,475	1,578,871	1,571,178	1,882,454	
	公共下水道事業会計	590,916	665,844	762,683	1,062,071	
	交通事業会計	0	0	0	0	
	計	老人保健医療事業特別会計	514,681	△ 49,582	14,601	10,051
		国民健康保険事業特別会計	△ 266,879	△ 642,184	△ 650,012	△ 121,153
		自転車競走事業特別会計	△ 774,919	△ 523,120	△ 552,369	△ 579,944
		温泉事業会計	△ 124,438	△ 36,958	△ 50,919	△ 45,464
病院事業会計		△ 3,836,721	△ 2,172,401	△ 2,455,958	△ 1,142,074	
収支 A		△ 1,105,573	86,614	△ 298,545	2,561,093	
黒字		3,897,384	3,510,859	3,410,713	4,449,728	
赤字		△ 5,002,957	△ 3,424,245	△ 3,709,258	△ 1,888,635	
標準財政規模 B		70,913,391	70,691,553	71,829,441	73,083,194	
連結実質赤字比率(△A÷B)		1.55	—	0.41	—	

※比率が黒字の場合は、「—」となります。

(2) 実質公債費比率および将来負担比率

実質公債費比率は、毎年下降しています。1年間の実質的な市債返済額の負担が高いとされる目安25%に対して、本市は8.2%（平成22年度決算）で基準以内です。（表5）

平成22年度決算の他都市との比較は、類似団体平均より1.5%良く、道内8市平均より3.3%良くなっています。

将来負担比率は、将来財政を圧迫する可能性が高いとされる目安350%に対して、本市は109.6%（平成22年度決算）で基準以内です。（表6）

平成22年度決算の他都市との比較は、類似団体平均より10.5%悪く、道内8市平均より12.7%良くなっています。

表5 実質公債費比率の推移

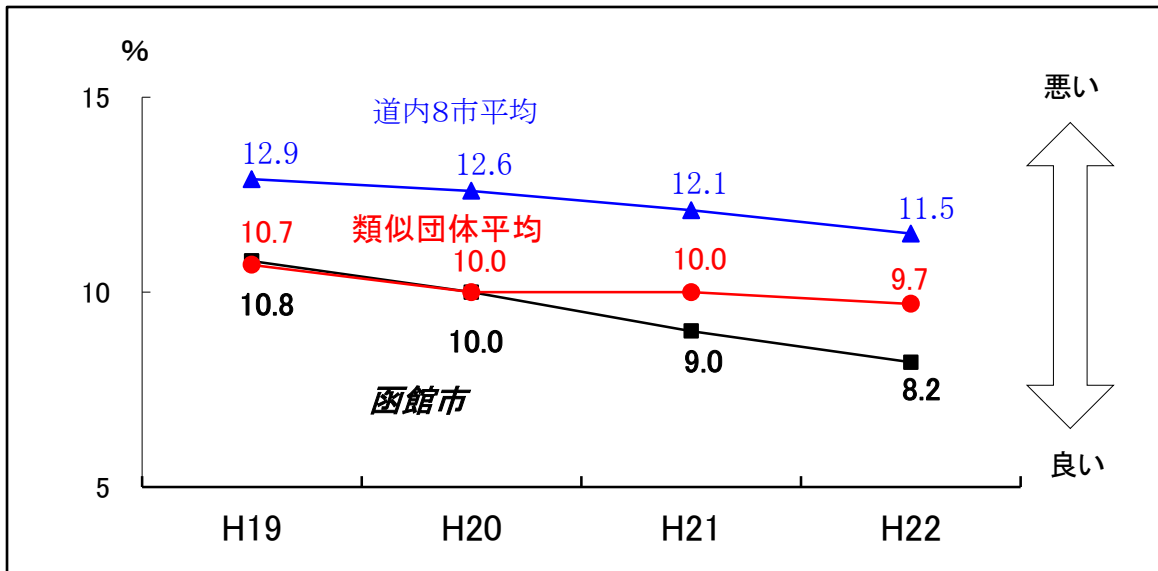


表6 将来負担比率の推移

