

◎論文◎

# 札幌市財政の現状とその悪化要因

小倉龍生・黒柳俊雄

## 序章 問題提起と問題領域の限定・方法

### 第1章 札幌市の社会的・経済的現状

#### 第1節 社会的現状

#### 第2節 経済的現状

### 第2章 札幌市財政の現状

#### 第1節 財政支出の現状

#### 第2節 財政収入の現状

#### 第3節 主要財政力指標の現状

### 第3章 札幌市財政悪化の要因

#### 第1節 低経済力水準下の歳入不足と租税滞納

#### 第2節 地方公共財への需要増

#### 第3節 余地ある行政改革

#### 第4節 財源移譲

### 第4章 札幌市財政健全化への展望

#### 第1節 分権型行財政システムの実施

#### 第2節 行政改革の推進

#### 第3節 北海道全体の経済力強化

## 終章 — 要約と結語 —

### 参考文献ならびに主要統計資料

## 序章 問題提起と問題領域の限定・方法

20年前まで“Japan as Number One”と称されたように、日本経済の国際競争力は世界のトップとまでいわれた。しかし、トフラー（Toffler, A）を引き合いに出すまでもなく、他の先進国や、近年急成長を遂げている国が、多品種少量生産のサービス化時代に対応した、構造改革を進めている中で、それに乗り遅れた日

本経済は、バブルが崩壊し景気後退の長期化となっている。実際に日本の国際競争力は、1992年には1位であったのに対し、2002年調査では、30位にまで落ち込んでいる。

バブル経済の崩壊以降、長い平成不況が、現在もなお続いている。そのような状況を打破すべく政府は、従来型政策の踏襲による箱物中心の大型公共事業を展開し、大規模な財政支出を繰り返すこととなる。しかし、日本の経済構造自体を変革するものでなかったため、景気回復とはならず、さらに国・地方共に膨大な借金と、新たな需要に対応していない公共設備が残る結果となった。

しかし小泉政権の経済政策も、市場原理を中心に国の財政収支均衡に力点を置きさらに、地方分権が憂慮される三位一体による補助金見直し、市町村合併、道州制といった形で進んでいる。

そこでの北海道経済はまだ、第1次産業・公共事業脱出型の変革が困難な状況にある。公共事業も効率化のもと、公共資本の限界生産力の高い大都市中心に切り替えられ、投資率も小さい。しかも、限界資本係数の大きい過疎地域の経済は、さらに従来のみでは国際的に比較劣位にある本道第1次産業に対し、矛盾を孕んだWTO交渉による輸入が増大、中小企業と共に域際収支の赤字をもたらし、それが慢性的構造不況という形で北海道全体を覆い、その結果、全国有数の不況地帯にしてきている。

そのような状況下において、北海道経済における社会・経済的優位性から、札幌市のみならず北

北海道の人口と富が集中するという、いわゆる札幌一極集中現象がよく指摘される。本論文では、このような札幌一極集中現象における経済的現状のもとで、札幌市が今後、社会・経済的な発展をなし得る状況にあるか否かを、経済と財政のリンクを考慮し、主として札幌市の財政を通じて検証することを分析の目的とする。

以上のような問題意識にもとづき、本研究の問題領域の限定並びに方法は、①北海道の政令都市札幌市の社会的・経済的現状を把握する。②バブル崩壊後における、札幌市の財政トレンドを主とした、全国12大都市との比較分析を中心に行う。③札幌市の財政が、好転しているのか、悪化しているのか、その現状と問題点、そして悪化しているとすればその要因は何であることを検討する。④最後に、財政健全化への展望を、北海道経済全体との関連と、分権型行財政システムという視点で検討するということである。

## 第1章 札幌市の社会的・経済的現状

### 第1節 社会的現状

札幌市の本格的開発の歴史が始まる明治2年当時の和人口は、合計でわずか7人であった。明治4年には、札幌に開拓使庁が設置され、札幌は北海道開発の中心的役割を担うこととなる。

その後は、北海道の行政・経済の中心として、財政・金融が集中することとなった。そうした経済の発展により、札幌市は確実な人口増加を続けた。そして第2次大戦後は、国外からの引き揚げ、産業の回復、ベビーブームも重なり、さらに、道都として戦後の冷戦時代に対応した、しかも北海道開発法による地域格差是正的公共投資、支店経済の展開、近隣市町村との合併、いわゆる昭和の大合併により、札幌市の行政地域・人口は共に拡大した。

昭和45年になると、人口は100万人を突破し、全国で8番目の100万人都市となる。特に、昭和30年代における人口増加は、高度成長期に

おける、全国的な都市集中傾向の中で、札幌市も例外ではなく、主としてエネルギー革命や国際競争力低下による道内産炭地及び第1次産業の衰退により生じた過剰就業人口の流入による社会的増加であることに注目しなければならない。

昭和47年には、札幌冬季オリンピックが開催されたが、昭和50年代になると、高度経済成長の成熟期の到来とオイルショックなどによる景気停滞の影響があり、人口の伸び率が低下した。しかし道内郡部の過疎化により、札幌市はさらなる過密化を辿り、昭和60年代には150万都市にまで膨張する。

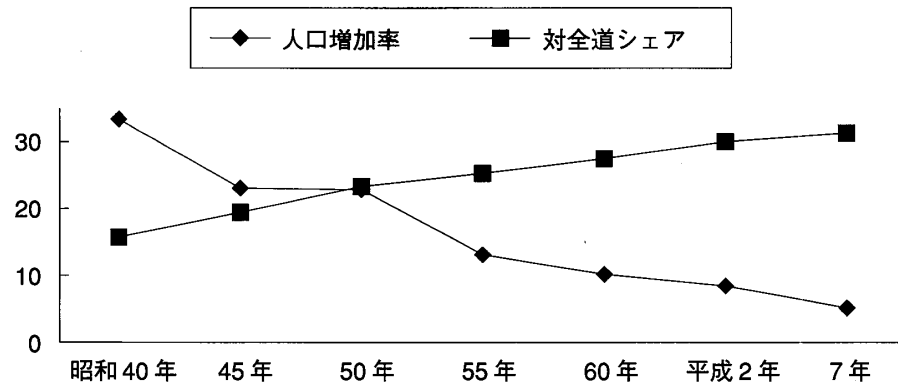
その後、全国的な出生率の低下や、バブル経済崩壊の影響により、人口は微増となるが、平成15年6月現在で、185万余に達した。そして人口規模では、東京を除くと大都市中、横浜市、大阪市、名古屋市に次ぎ4番目にランクされるまでになった。図1-1で示すように、札幌市の北海道に占める人口シェアは年々高まり続け、現在、北海道の約1/3を擁している。それを全国の人口に対するシェアでいうと、約1.4%となった。

こうした札幌市への北海道内人口の社会移動は、相対的に高い賃金水準を求めて人口が移動するとするトダロモデル(Todaro Model)はじめ、就業機会説、また他の社会・経済的水準の相対的優位性にもとづくものと考えられる。

その誘因は、札幌市が道都として価値財(Merit Goods)を供給し、それが私的投資を誘発、その乗数効果、ハーシュマン(Hirschman, A. O)の前方・後方連関効果に求められよう。

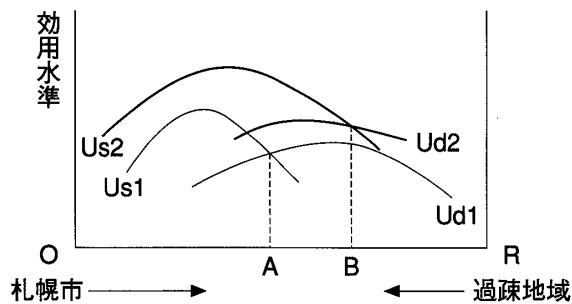
ここで、札幌市と北海道における過疎地域の2地域での人口移動を示すのが、図1-2である。それぞれの地域の効用関数を人口との関連で $Us_1$ 、 $Ud_1$ とする。横軸に、2地域の人口数、縦軸に効用水準をとる。そうすると、それぞれの地域は、価値財の供給などにより、住民の効用関数を高めるが、人口が増加するのみだと混雑現象などの外部不経済をもたらし、効用水準は減少する。

図 1-1 札幌市の人口増加率と対全道人口シェア（単位：％）



出典) 札幌市企画調整局企画部『札幌市政概要平成12年度版』pp.24-26より作成。

図 1-2 札幌市の効用曲線と人口流入



出典) 堀場勇夫『地方分権の経済分析』pp.86-88に加筆、作成。

このような効用曲線のもと、人口数は、効用関数の交点であるA点となる。その後、札幌市と他の過疎地域は、住民の効用水準を高める公共サービスを展開するが、過疎地域の公共サービス水準の低さもあってUs2、Ud2へと効用関数はシフトする。したがって、効用関数の新しい交点はB、すなわち、人口は過疎地域から札幌市へABだけ移動することとなる。

一方、札幌市周辺の地域をみると、江別市・石狩市・恵庭市・北広島市の人口増加率が札幌市の人口増加率を上回っている。さらに、昼夜間人口比率でみると、札幌市全体では100%を超え、中央区にいたっては200%を超えている。それに対し、周辺地域である江別市・石狩市・恵庭市・北広島市はいずれも100%を下回っている。

この現象は、札幌市の中心部に行政・金融・産業など、北海道の中核機能が集中することに

より発生している。その集中の結果、地価・住宅・生活環境水準などが悪化し、都市機能が低下するという外部不経済の発生により、人口が周辺地域に流出した結果である、いわゆるドーナツ化現象を導き出している。しかし、実際は清田区や厚別区などの周辺区人口が増加しているため、札幌市自体の人口減とはなっていない。

大都市間比較をしても、札幌市は、土地の面積が広大なため、大都市中人口は4番目であるのにもかかわらず、人口密度では、11番目となっている。要するに、札幌市は現在よりさらに多くの人口を擁することのできるキャパシティが、他の大都市に比べ、相対的に大きいといえる。

以上の点から、札幌市の都市化段階をみると、市内中心部（中央区）で減少していた人口が、平成12年に札幌市中心部のマンション化で人口増に転じ、市全体でも人口増、周辺地域（江別市・石狩市・恵庭市・北広島市）も人口増ということで、クラッセン（Klaassen, L. H.）の都市化段階（表1-1）においてはII郊外化c段階であると考えられる。

札幌市への流入人口の内訳は、道内地域での炭鉱の閉山や、国鉄の分割民営化、200カイリ経済水域の設定、コメ減反政策などにより発生した低所得者層の住民である。そして、その低所得者層の住民が、高い賃金水準・就業機会や社会・教育・文化・医療サービスを求め、札幌市に流入している結果、北海道の人口は、札幌市

表 1-1 クラッセンの都市化段階

段 階	型	人 口 の 変 化			都市化の特徴
		中心都市	郊 外	都市圏(全体)	
I 都市化(狭義)	a	+	-	+	絶対的集中化 相対的集中化
	b	++	+	++	
II 郊 外 化	c	+	++	+	相対的分散化 絶対的分散化
	d	-	+	+	
III 逆 都 市 化	e	-	+	-	都市の衰退 都市の衰退
	f	--	-	-	

注) +は人口増、++大幅な人口増、-は人口減、--は大幅な人口減。  
出典) 黒柳俊雄編『成長都市』p.195。

に集中してきているのである。

## 第 2 節 経済的現状

札幌市における経済の現状をみると、経済成長率では、対全道・全国に比べ高い数値で推移してきた(表 1-2)。しかし、札幌市の経済成長

率は、不況が長期化している平成 9 年度以降マイナス成長へと転落してしまい、さらに全道・全国の成長率よりも下回るという状況にある。

次に、市民経済計算(表 1-3)の結果からみると、北海道に占める総生産の 34.4%が札幌市に集中している。それは、北海道の社会・経済

表 1-2 経済成長率の推移

年 度	札 幌 市		北 海 道		全 国	
	名 目	実 質	名 目	実 質	名 目	実 質
昭和56年度	7.3	4.1	4.6	2.0	6.2	2.8
57年度	4.5	2.7	5.1	3.3	4.9	3.2
58年度	3.7	3.3	1.1	△0.5	4.5	2.4
59年度	4.7	2.8	4.9	2.8	6.9	4.0
60年度	5.8	3.6	6.6	3.5	6.6	4.2
61年度	4.5	4.6	3.5	1.4	4.5	3.2
62年度	6.4	6.3	5.1	5.4	5.0	5.1
63年度	8.0	7.5	4.7	3.8	7.1	6.3
平成元年度	8.2	6.0	5.9	3.4	7.5	4.9
2年度	9.1	5.8	6.5	3.4	8.1	5.5
3年度	6.7	4.5	6.2	2.6	5.3	2.5
4年度	3.3	1.4	2.4	0.5	1.8	0.4
5年度	2.0	1.5	3.2	1.7	0.9	0.4
6年度	2.1	2.1	1.9	1.7	1.0	1.1
7年度	2.3	3.0	1.7	2.5	2.0	2.5
8年度	3.2	3.9	2.2	2.8	2.6	3.4
9年度	△1.2	△2.8	△1.3	△2.7	1.0	0.2
10年度	△1.3	△1.5	△0.6	△0.9	△1.1	△0.6
11年度	△0.3	0.7	△0.3	0.7	△0.2	1.4

出典)『平成 11 年度札幌市民経済計算年報』p.4 より作成。

表 1-3 市民経済計算の概要

項 目	金額（百万円）			対前年増加率（％）		
	平成9年度	10年度	11年度	9年度	10年度	11年度
市内総生産	6,883,535	6,793,489	6,776,472	△1.2	△1.3	△0.3
北海道に占める割合	34.7	34.4	34.4	—	—	—
市民所得の分配	5,459,885	5,337,883	5,320,493	△1.5	△2.2	△0.3
実質市内総支出	6,522,196	6,426,180	6,470,371	△2.8	△1.5	0.7
名目市民総支出	6,854,544	6,778,336	6,756,512	△1.3	△1.1	△0.3
実質市民総支出	6,494,727	6,411,846	6,451,313	△3.0	△1.3	0.6

出典)『平成11年度札幌市民経済計算年報』p.5より作成。

機能が札幌市に集中しているからであろう。道内支庁別産業連関表からも、全道に対する石狩支庁の総生産額は、生産額で37%、粗付加価値で40%（平成7年度）に達していることが示されている。したがって、前節の分析と以上の点により札幌市には、人口・富ともに北海道の約1/3が集中しているという、いわゆる札幌一極集中現象を示唆している。

所得水準に関してみると、札幌市は全道平均を5%程度上回っている。したがって、トダロモデルからすると、北海道内における札幌市が、相対的に高所得水準だということにより、北海道内の低所得者層が札幌市へと流入しているものと考えられる。

全国の所得水準を100とした場合の札幌市は96.2（表1-4）ということになり、大都市中、北九州市、大阪市に次いで下から3番目であり、全国平均を下回っている状況にある。そして、人口1万人に対する高額納税者の比率においては、大都市中、北九州市に次ぎ、下から2番目となっている。要するに札幌市は、高額所得者

層の比率が低く、低所得者層が比較的多い状況にある。

所得水準格差を示すジニ係数（表1-5）も、札幌市は、福岡市、京都市、神戸市に次いで大きく、言い換えれば所得の不平等度は、大都市の中で大きい方である。したがって、経済発展の初期段階では、所得水準が上昇するたびに、所得の不平等性が高まり、その後、所得の不平等度が緩和されるというクズネッツ（Kuznets, S. S.）の逆U字仮説によれば、札幌市の経済発展段階は、他の大都市に比べ、相対的に遅れている発展途上段階にあるといえよう。

札幌市の産業構造を、市内（道・全国）総生産（表1-6）でみてみる。札幌市の産業構造は、建設業の比重は高いが、製造工業の比重が低位ということにより、第2次産業のウエイトが小さい。また、ホフマン比率（消費財産業／投資財産業）も高く、個人消費に依存した最終需要依存的構造である。

北海道全体での経済の構図は、都府県に本店のある寡占企業対、本道の中小零細企業といっ

表 1-4 所得に関する大都市間比較

	札幌市	仙台市	横浜市	千葉市	川崎市	名古屋市	京都市	大阪市	神戸市	広島市	北九州市	福岡市
所得格差*	96.2	107.6	131.7	119.0	131.3	121.2	101.3	93.6	107.2	110.9	83.4	103.2
1人当たり所得 (対人口、千円)	1464.8	1647.4	2014.8	1829.6	1997.8	1850.1	1567.4	1458.6	1656.7	1696.2	1281.3	1562.8
高額納税者 (人口1万人当たり)	4.9	5.8	9.3	5.3	8.8	12.2	7.7	7.5	6.9	7.0	4.2	8.0

出典) 所得格差は、朝日新聞社『民力2001』の統計データをもとに作成。\*全国平均を100.0とする。  
その他のデータは、東洋経済新報社『地域経済総覧2002』のデータを引用。

表 1-5 市別ジニ係数と所得階層別の比率

	札幌市	仙台市	千葉市	川崎市	横浜市	名古屋市	京都市	大阪市	神戸市	広島市	北九州市	福岡市
ジニ係数	0.389	0.387	0.388	0.362	0.375	0.378	0.394	0.374	0.394	0.375	0.388	0.400
50万未満	1.000	1.050	1.016	0.860	0.901	0.897	1.253	0.857	1.017	0.761	0.941	0.989
50～99	1.000	0.934	1.017	0.809	0.929	0.955	1.044	0.805	1.048	0.972	1.049	1.097
100～149	1.000	0.950	0.834	0.633	0.675	0.901	0.987	1.001	0.906	0.880	1.286	1.111
150～199	1.000	0.858	0.634	0.633	0.517	0.818	0.823	1.064	0.790	0.880	0.989	0.922
200～249	1.000	0.964	0.840	0.835	0.710	0.948	1.036	1.073	0.877	0.965	1.063	1.041
250～299	1.000	1.008	0.968	0.940	0.856	0.992	1.114	1.199	0.966	1.031	1.148	1.006
300～399	1.000	1.057	0.951	1.130	0.981	1.026	1.046	1.064	0.895	1.066	1.022	1.040
400～499	1.000	1.028	1.015	1.179	1.023	1.033	0.964	1.057	0.895	1.060	0.942	0.925
500～699	1.000	0.975	1.061	1.159	1.174	1.138	0.941	1.015	1.073	1.067	0.947	0.921
700～999	1.000	1.033	1.242	1.127	1.336	1.012	0.958	0.835	1.273	1.011	0.857	0.896
1000万～	1.000	1.222	1.543	1.514	2.055	1.127	0.937	0.978	1.408	1.063	0.683	1.168

出典) 大都市統計協議会『大都市比較統計年報』平成 11 年度版の数値をもとに作成。

表 1-6 市内 (道・全国) 総生産の産業別比率 (平成 11 年度)

	札幌市	北海道	全国
1. 産業	91.5	86.5	93.3
(1)農林水産業	0.1	3.5	1.5
(2)鉱業	0.1	0.2	0.1
(3)製造業	6.0	10.8	21.6
(4)建設業	9.1	12.4	7.6
(5)電気・ガス・水道業	1.9	2.7	2.8
(6)卸売・小売業	21.4	13.3	14.4
(7)金融・保険業	4.5	3.2	6.2
(8)不動産業	15.3	11.6	12.7
(9)運輸・通信業	7.3	8.8	6.7
(10)サービス業	25.7	20.1	19.6
2. 政府サービス生産者	9.3	13.3	9.0
3. 対家計民間非営利サービス生産者	2.3	2.4	1.9
4. 輸入税	0.3	0.3	0.6
5. (控除) その他	0.4	0.5	0.7
6. (控除) 帰属利子	2.9	2.0	4.8
市 (道・国) 内総生産	100.0	100.0	100.0

出典) 『平成 11 年度札幌市民経済計算年報』 p.11 より作成。

た主として流通からくる「支店経済」が支配的である。その支店経済の拠点が札幌市である。そこでは基本的な耐久消費財価格が本州より高いため、価格メカニズムが不完全といった、容

易に抜けることのできない「市場の失敗」の状態と考えられる。

次に、札幌市の経済構造をみってみる。まず、札幌市の産業連関表からは、対全国・対全道で

の最終需要において、札幌市の民間消費支出は相対的に大きく、固定資本形成が小さいため、札幌市の域際収支は、支店経済の影響を受け移輸入超過ということになる。次に、北海道未来総合研究所『北海道市町村活性化指標（平成14年度版）』による、札幌市の指標をみってみる。主要な札幌市の指標（人口3万人以上24市町中）は、「商業・サービス」においては、51.4で8番目、「経済力・就業機会」は51.3と7番目であり、これら2部門は50を超え、比較的良い結果である。それに対し、「工業」は、46.4、「農業」は41.3とこの2部門は非常に低位の結果となっている。これらのことから札幌市は、「支店都市」あるいは「消費都市」であり、経済構造も支店経済であることを示唆している。

したがって、支店経済が支配的で、地場資本がそれを乗り越えられないため、域際収支の赤字をもたらし、その結果、資金循環の面からも、北海道内での資本蓄積は容易でない。したがって、北海道経済は、資本蓄積率が人口増加率を上回ることができないと、経済発展が可能ではないという（ $P < K$ 但し、 $P$ ：人口増加率、 $K$ ：資本増加率）、ローゼンシュタイン＝ロダン（Rosenstein-Rodan, P. N.）のビッグ・プッシュ（Big-Push）理論からすると、発展途上国状態にある。このように、札幌市を含めた北海道の経

済発展は、いまだ初期の段階を脱していない。したがって、今後は新たな産業構造を軸に、経済を活性化させる必要がある。

最後に、札幌市の主要経済指標を『札幌市民経済計算年報』からみってみる。これによると札幌市は、既に確認したように、他動的経済（官依存・支店経済）のもと、個人消費や、生産・販売が伸びていない。その結果、賃金指数が名目・実質ともに低下する状況となっている（表1-7）。そして、賃金の低下は、さらに需要を低下させるという悪循環に陥っているといえよう。

札幌市の経済を総括すると、支店経済のもと域際収支が赤字であり、そのために資本蓄積もままならず投資率も低下、さらに賃金率も向上しないという開発途上段階にあり、北海道全体での低迷とともに、札幌市経済の低迷は、北海道経済を低迷させている大きな要因でもある。

## 第2章 札幌市財政の現状

### 第1節 財政支出の現状

地方自治体は、多種にわたる地方公共サービスを住民に提供している。この地方公共サービスに必要な経費すなわち、地方公共支出の内容が問われる。札幌市の場合、全国の大都

表1-7 札幌市の主要経済指標の推移

項目	平成6年度	7年度	8年度	9年度	10年度	11年度
	対前年度増加率（%）					
① 消費者物価指数	0.5	△0.9	△0.1	2.1	0.0	△0.2
② 鉱工業生産指数	2.5	1.3	3.1	△1.3	△6.1	2.7
③ 製造品出荷額等	△2.6	△4.4	2.3	△1.1	1.4	△5.4
④ 企業倒産件数	△6.9	△9	△3.4	22.1	△2.6	△7.1
⑤ 有効求人倍率*	0.6	0.5	0.6	0.5	0.4	0.4
⑥ 名目賃金指数	2.5	△6	2.6	△4.3	3.2	△1.4
⑦ 実質賃金指数	2.1	△5.6	3.4	△6	2.8	△1.3
⑧ 着工新設住宅戸数	2.8	△16.4	11.5	△29.5	△25.8	32.9
⑨ 着工建築物工事費予定額	14.0	△16	13.3	△25.5	△7.9	6.3
⑩ 百貨店販売額	△0.3	△2.1	1.2	△0.2	△5.2	△3.5
⑪ 預金残高	5.0	3.5	1.5	3.9	7.8	1.8
⑫ 貸出金残高	1.0	4.6	1.9	4.8	△19.8	△3.3
⑬ 自動車新車登録台数	5.7	△0.1	5.3	△14.7	△6.7	0.7

出典）『平成11年度札幌市民経済計算年報』p.7より作成。\*有効求人倍率に関しては、倍率で掲載。

市中、最も面積が大きく、区により人口数・人口密度が大きく異なる特色を持っている。札幌市における地方公共支出の現状をみよ。

地方公共支出の分類には、様々な側面から分類する方法が用いられている。ここでは、「目的別歳出」、「性質別歳出」に分類して検討していく。

まず、目的別の歳出分類からみてゆくこととする。表2-1は、目的別歳出の主要項目を大都市別に比較したものである。また、ヒックス(Hicks, U. K.)<sup>1)</sup>にしたがい「経済費」「社会費」「行政費」「公債費」「その他経費」で示したのが表2-2である。

表2-1から、札幌市における普通会計歳出において、生活保護費や老人福祉費を主とする民生費のウエイトが最も大きく(25.4%)<sup>2)</sup>、それ

は札幌市を含めた大都市平均(21.9%)を上回り、京都市に次ぐ。

この民生費や教育費・労働費を主とする社会費が、札幌市は大都市中7位であることが表2-2で示される。したがって、札幌市の地方公共支出は、他の大都市より生活保護など民生費の圧迫が相対的に大きい。しかも、民生費の比重を大きくせざるを得ないということは、札幌市における経済振興に充当する経費を抑制するインセンティブがはたらくことになり易い。

この民生費増大は、札幌市経済の特色でもある支店経済による所得のスピルオーバー効果(Spill-Over Effects)、地場企業の脆弱さからくる新規企業数を上回る倒産件数、倒産の増加による失業者の増大、一方、道内過疎地域からの失業者・低所得者・高齢者の札幌市集中といっ

表2-1 目的別分類による大都市の主要経費別比率(%)

	札幌市	仙台市	千葉市	川崎市	横浜市	名古屋市	京都市	大阪市	神戸市	広島市	北九州市	福岡市
総務費	6.9	9.5	9.6	9.3	8.0	6.8	7.3	7.2	6.4	5.7	9.4	6.9
民生費	25.4	18.9	19.1	23.0	20.0	19.8	27.6	24.2	21.2	17.9	23.0	19.0
衛生費	8.2	10.3	12.6	12.4	10.1	8.7	8.7	9.5	7.5	15.1	6.5	7.1
土木費	21.9	23.0	22.3	22.1	26.1	23.5	20.5	25.4	21.6	25.0	28.3	25.1
公債費	10.8	15.1	14.4	14.6	14.8	14.4	14.2	11.4	21.7	13.5	10.4	14.2

出典) 大都市統計協議会『大都市比較統計年報』平成13年度版の数値をもとに作成。

表2-2 Hicks, U. K. 分類による目的別歳出の大都市別比較(%)

Hicks の分類

経済費	農林水産業費、商工費、土木費
社会費	民生費、衛生費、労働費、消防費、教育費
総務費	議会費、総務費
公債費	公債費
その他	災害復旧費、諸支出金

	札幌市	仙台市	千葉市	川崎市	横浜市	名古屋市	京都市	大阪市	神戸市	広島市	北九州市	福岡市
経済費	32.9	28.3	29.1	27.0	31.1	32.2	25.4	32.6	28.3	31.2	38.0	36.3
社会費	46.2	45.4	46.5	47.8	43.3	41.2	50.2	46.7	41.3	49.1	41.5	36.6
総務費	7.1	9.9	10.0	9.7	8.2	7.0	7.6	7.4	6.7	6.0	9.7	7.1
公債費	10.8	15.1	14.4	14.6	14.8	14.4	14.2	11.4	21.7	13.5	10.4	14.2
その他	3.0	1.3	0.0	0.9	2.5	5.2	2.6	1.9	2.0	0.2	0.3	5.7

出典) 大都市統計協議会『大都市比較統計年報』平成13年度の数値をもとに作成。



た社会・経済的要因に由来するものと考えられる。また、札幌市の民生費について全道市町村平均と比較すれば、札幌市の占める比重が高い。この現象は、道内他地域の低所得者や高齢者が、札幌市へ集中していることを示唆する。

札幌市の地方公共支出において、次にウェイトが高いのは、国や道への補助金を見込んでいる土木費<sup>3)</sup> (21.9%)である。しかし、土木費他の大都市平均は24.1%である。したがって、札幌市の土木費が占める比率は、他の大都市ほど高くない。実際、京都市が最も低く、神戸市に次ぎ下から3位である。これは、他の経済を振興する経済費すなわち商工費が、他の大都市より中小企業振興に支出を余儀なくされている状態にあることを示している。

要するに、札幌市の場合、社会資本の整備等、住民への価値財の供給や、景気対策向け公共事業などの必要性が存在しても、民生費の圧迫により土木費の拡大が困難である。さらに、近年の予算編成では、地価下落や不況の長期化による固定資産税などが減収となり、予算編成も厳しい状況にある。そのような予算の中において、経済効果も疑問視される中、公共事業の削減が実施されてきている。その結果、さらなる「経済費」の不足となろう。

次に、公債費について見てみる。札幌市の公債費は、10.8%であり、北九州市に次いで小さい方から2位である。札幌市や北九州市は、市債の増大を、極力抑える努力をしてきている。逆に考えるならば、脆弱な財政ではあるが、公債の発行を極力抑えているため、経済活性化への経費を十分確保できない面もあるといえる。

次に、性質別分類での歳出についてみる。性質別歳出を「義務的経費<sup>4)</sup>」、「投資的経費<sup>5)</sup>」で分類し、さらに義務的経費を「扶助費」、「人件費」、「公債費」に分類して示したのが表2-3である。

札幌市における歳出の性質別分類で、義務的経費を他の大都市と比較すれば、札幌市は9位と、大都市の中で高い方ではない。義務的経費の内訳をみると、扶助費が高く、それは京都市、大阪市に次ぐ4位の高さである。人件費は、他の大都市よりも相対的に低く、公債費同様11位である。したがって、札幌市の義務的経費は、人件費・公債費を低く抑えているにもかかわらず、大都市中9位と大都市の平均値に近い値となっている。それだけ、札幌市の扶助費比率が大きいということである。しかも札幌市の義務的経費は、10年前と比較し、1.6倍にも達している。

この扶助費増大の要因は、既述のように低所得者の道内過疎地域や、道内医療過疎地域からによる人口流入と考えられる。そのことは、全道と札幌市の扶助費を比較すれば、札幌市が高いことから明らかである。

そういった扶助費からの圧迫が、経済振興のための経費、いわゆる投資的経費増大への障害要因となっている。さらに、小泉政権のもと安易な三位一体の改革による補助金や地方交付税の削減が実施されるならば、札幌市は、さらなる投資的経費の抑制が加速するのではないか。

また、民生費と並び、札幌市の地方公共支出を増大させている源泉は、特別会計と公営企業会計（表2-4）である。まず特別会計では、国

表2-3 性質別分類による大都市別比較と義務的経費内訳 (%)

	札幌市	仙台市	千葉市	川崎市	横浜市	名古屋市	京都市	大阪市	神戸市	広島市	北九州市	福岡市
義務的経費	40.5	40.0	44.3	49.6	41.2	43.3	50.8	44.5	49.9	45.0	37.7	37.7
投資的経費	20.8	25.5	22.6	15.2	21.8	16.9	15.3	19.2	17.0	19.9	30.4	19.4
扶助費比率	14.7	8.3	10.0	11.5	10.7	10.9	15.7	14.8	11.4	15.2	12.0	12.1
人件費比率	15.2	16.6	19.9	23.6	15.7	18.0	21.0	18.4	17.0	16.5	15.3	11.5
公債費比率	10.7	15.0	14.3	14.5	14.8	14.4	14.1	11.3	21.6	13.4	10.3	14.1

出典) 大都市統計協議会『大都市比較統計年報』平成13年度の数値をもとに作成。

表 2-4 各会計予算総括表

一般会計 (単位 金額=千円)

会 計	12年度決算額	13年度決算額	比較増減
一般会計総額	843,985,468	853,531,088	9,545,620

特別会計 (単位 金額=千円)

会 計	12年度決算額	13年度決算額	比較増減	12年度比率	13年度比率
総額	382,642,920	389,942,135	7,299,215	100.0	100.0
土地区画整理	8,393,068	10,588,482	2,195,414	2.2	2.7
団地造成	15,947,523	1,918,012	-14,029,511	4.2	0.5
駐車場	320,077	338,637	18,560	0.1	0.1
母子寡婦福祉基金貸付	261,242	320,577	59,335	0.1	0.1
国民健康保険	136,871,062	141,718,919	4,847,857	35.8	36.3
老人医療	164,735,133	170,405,151	5,670,018	43.1	43.7
介護保険	51,480,752	61,647,838	10,167,086	13.5	15.8
基金	1,416,715	1,231,165	-185,550	0.4	0.3
公共用地先行取得	2,752,439	764,919	-1,987,520	0.7	0.2
砂防用地先行取得	294,834	645,714	350,880	0.1	0.2
交通災害共済	170,075	362,721	192,646	0.0	0.1

公営企業会計 (単位 金額=千円)

会 計	12年度決算額	13年度決算額	比較増減	12年度比率	13年度比率
総額	313,993,315	306,015,682	-7,977,633	100.0	100.0
病院事業	25,811,485	24,498,691	-1,312,794	8.2	8.0
中央卸売市場事業	5,054,122	6,267,800	1,213,678	1.6	2.0
交通事業	15,326,660	12,995,754	-2,330,906	4.9	4.2
高速電車事業	103,334,701	100,896,523	-2,438,178	32.9	33.0
水道事業	68,298,445	67,396,914	-901,531	21.8	22.0
下水道事業	96,167,902	93,960,000	-2,207,902	30.6	30.7

出典) 大都市統計協議会『大都市比較統計年表』各年度版の数値をもとに作成。

民健康保険 (36.3%) や老人医療 (43.7%)、さらに平成 12 年度から新しく導入された介護保険 (15.8%) が、大きなウエイトを占める。一方の公営企業会計は、高速電車事業 (33.0%) や、水道事業 (22.0%)、下水道事業 (30.7%) で大部分を占める。これらの事業で、札幌市の予算はかなり費やされ、特に高速電車事業と国民健康保険事業の赤字が著しく目立つ状況にある。そして、これらの事業は、いずれも平成 12 年度より相対的に伸びている。したがって、これらの事業の圧迫が、他の事業を削減せざるを

得ない状況をつくりだしているといえる。

赤字要因の中心となっている交通事業は、札幌市内・郊外人口の急激な増加や、オリンピック開催などの要因により、価値財としての地下鉄・バス・市電などの整備を実施してきた。しかし、モーターリゼーションによる急激なマイカー普及や高齢化といった要因により、大幅な収入減となり、平成 14 年度地下鉄事業の決算では、237 億円 (同会計歳出総額の 22.9%) もの赤字となり、累積赤字では 3919 億円 (市民 1 人当たり 21.5 万円となる) にまで及んでいる。

もう一つの赤字要因である国民健康保険特別会計では、累積赤字が85億円にも達する。その大きな要因は、①札幌市は、大都市中最も多い病床数であるため、1人当たりの医療費が大都市平均の1.3倍であること、②札幌市が、大都市中最下位の、保険料収納率（83.1%）である、という2点である。

以上示したように、地下鉄・国民健康保険の2大赤字が、札幌市財政の慢性的な赤字部分であり、財政面での硬直化を招く主要因となっている。

## 第2節 財政収入の現状

前節では、札幌市の地方公共財への需要構造を反映した地方公共支出の現状を確認した。本節では、札幌市における財政収入面の現状をみる。

札幌市の一般会計において、主たる歳入項目の対前年度比を示したのが、表2-5である。本表によると、自主財源である市税は、平成9年度までプラスの伸びを示したが、平成10年度決算以降伸び率がマイナスに転化した。特に、ピーク時の平成9年度から平成13年度までに、同年度決算額の10.1%（約271億円）が減収となっている。

平成13年度の市税決算額は、対前年度比マイナス0.2%となった。税目別にみると、固定資産税・都市計画税が家屋分の増加により前年度を上回った。しかし、個人市民税は個人所得の減少、個人法人税は企業業績の悪化といった要因により前年度よりも減収となった。

市税減収の大きな要因は、①長引く不況の影

響②平成9年度及び平成12年度の固定資産評価替えや税制改正による固定資産税・都市計画税の伸び悩み③低所得層流入による納税義務者の伸び悩みなどから生ずる個人市民税の減収ということである。このように、自主財源減収の慢性化が、今後も続くならば、札幌市財政は極めて深刻な事態を招くだろう。

一方、依存財源である地方交付税は、平成12年度まで増加し続け、平成11年度からのわずか2年間で同年度決算額の約9%（約100億円）以上の増加となった。要するに、市税減収分を地方交付税で補ってきたといえる。しかし、政府による分権化の推進、地方交付税削減方針や国庫補助負担金の見直しといった状況下において、平成13年度地方交付税の対前年度比は、6.6%（約100億円）も減少、今後の財政運営見直しを迫られている。

今後、如何様に歳入を保っていくか（現在の地方財政は量入制出）、そして、どのように財政支出を削減していくかが、地方自治体経営の一つの重要な選択となろう。現実にはアメリカでは、州財政の深刻化により、教育費など地方公共支出の削減、また所得税減税の凍結やたばこ税の大幅増税といった地方税収入の拡大策が採られている例すらある。

歳入総額をみると平成12年度に一度、対前年度比マイナス決算となるが、平成13年度には再び対前年度比プラスとなっている。これは、自主財源や地方交付税が落ち込む中、国庫支出金や市債による歳入が増加したことによる。

ここで、経済状況の悪化など、財源確保が困難になる事態に備えるための、財政調整基金を

表2-5 札幌市財政収入の対前年度比（%）

	平成7年度	8年度	9年度	10年度	11年度	12年度	13年度
市 税	4.6	4.7	2.0	-3.6	-0.4	-5.2	-0.2
地方交付税	7.2	7.6	5.8	0.9	8.8	6.5	-6.6
国庫支出金	-8.7	-1.3	3.4	8.7	18.5	-21.2	2.5
市 債	5.4	8.9	-8.8	11.9	-14.4	-19.4	9.2
総 額	5.9	2.6	2.6	2.5	2.5	-0.8	0.6

出典) 札幌市ホームページの『札幌市統計書』平成13年度版の数値をもとに作成。

みでみる。札幌市は、今日までこの財政調整基金の取り崩しを幾度も実施してきた。しかし、札幌市は歳出においてできる限り効率的な執行と、経費の削減に努めたことなどから平成13年度に22億円を予定していた取り崩しを取りやめた。

その結果、平成13年度末現在高は99億円の積立残があり、近年大きな変化はない。すなわち平成7年度末残高は86億円、そこから多少の増減があるが、その後大きな変化はない。しかし、札幌市における財政調整基金のピークは昭和56年度の287億円であるため、その後の経過からすれば、公共サービス水準を維持しようとするならば、現在の積立残高では将来に不安を残す状態にあるといえる<sup>6)</sup>。実際、財政調整基金残高を住民1人当たりしてみるならば、札幌市のそれは決して高い方ではない。

次に、主な普通会計歳入項目を、札幌市と他の大都市を比較した表2-6からみでみる。これによると、札幌市における自主財源である地方税の比率は、32.1%となっている。他の大都市と比較すると、北九州市、神戸市に次ぐ低い税率となっている。一方、依存財源である地方交付税は、16.1%と大都市中最も高い比率を示す。

さらに、国庫支出金は13.4%を占め、大都市中で4位である。

地方債収入は、10.4%と大都市中8位と、現時点で高い方ではない。しかし、平成12年度の地方債の借入は、9.6%にすぎなかった。したがって、札幌市の財政も、財政難から地方債への依存を高めてきているといえよう。また、使用料収入は、1.4%と大都市中最下位である。これは、今後検討の余地があろう。

表2-7は普通会計を、自主財源・依存財源、一般財源・特定財源に分類、示したものである。これによると、札幌市の自主財源は51.5%と、大都市中北九州市に次ぎ少ない方から2位と非常に少ないことがわかる。これは、不況の長期化などによる市税の減少といった要因が大きい。いずれにしても現時点での札幌市財政は、歳入の約半分を国からの財源に依存せざるを得ない状況にある。

全道の地方自治体において自主財源の中心である地方税の歳入総額に占める割合は、わずか20.9%にすぎず、いわゆる「3割自治」から、さらに深刻な度合いを深める現状にある。そして、地方税割合の全国平均が33.3%に対し、一方北海道唯一の大都市、札幌市ですらその平均

表2-6 普通会計における大都市別の主要歳入内訳 (%)

	札幌市	仙台市	千葉市	川崎市	横浜市	名古屋市	京都市	大阪市	神戸市	広島市	北九州市	福岡市
地方税	32.1	45.3	48.8	49.6	48.8	44.1	36.2	35.7	30.8	37.9	27.5	34.1
地方交付税	16.1	10.2	2.9	2.1	5.5	3.0	15.0	4.3	14.0	10.7	14.7	10.4
使用料	1.4	2.2	1.8	2.7	2.5	4.0	2.2	3.1	4.2	2.3	2.8	2.1
国庫支出金	13.4	9.7	10.2	9.6	10.5	8.7	12.7	13.7	13.4	15.9	14.5	11.5
地方債	10.4	12.3	13.7	10.1	9.4	13.7	11.1	12.5	8.2	10.1	14.9	14.6

出典) 大都市統計協議会『大都市比較統計年表』平成13年度の数値をもとに作成。

表2-7 内容別歳入の大都市比較 (%)

	札幌市	仙台市	千葉市	川崎市	横浜市	名古屋市	京都市	大阪市	神戸市	広島市	北九州市	福岡市
自主財源	51.5	57.6	63.4	69.6	65.4	64.4	53.0	59.8	51.4	54.3	48.4	55.8
依存財源	48.5	42.4	36.6	30.4	34.6	35.6	47.0	40.2	48.6	45.7	51.6	44.2
一般財源	60.0	64.3	60.3	70.5	61.9	55.8	62.9	45.6	50.5	61.9	48.1	56.9
特定財源	40.0	35.7	39.7	29.5	38.1	44.2	37.1	54.4	49.5	38.1	51.9	43.1

出典) 大都市統計協議会『大都市比較統計年表』平成13年度の数値をもとに作成。

値を下回っているという憂慮すべき現状にある<sup>7)</sup>。したがって、北海道内各地方公共団体や札幌市の財政力が、危機的状態にあることが容易に理解できる。

以上要約すると、バブル経済崩壊後の長期化する不況下、デフレの進行により、失業や所得減による税収の著しい低下と、その景気対策のために実施された所得税・住民税減税が歳入不足の主因となっている。したがって、札幌市における歳入の現状は、他の大都市に比べ低い経済力にあるため、脆弱な構造が刻一刻その度合いを深めてきている。しかも、より深刻化する内外の経済下、その脆弱な財政歳入構造は、更なる度合いで北海道全体に及んでいる。

### 第3節 主要財政力指標の現状

地方財政法第2条によると、地方公共団体は、その財政の健全な運営に努めなければならないとある。そこで、財政の健全性を示す財政力指数、経常収支比率、公債費比率、また起債制限比率の平成13年度決算における大都市比較一覧（表2-8）をみってみる。

札幌市の財政力指数は、前節までで確認したような財政収支を反映し、0.634となっている。札幌市の財政力指数は、他の大都市に比べると北九州市に次いで、下から2位と非常に低い状態にある。そこで、札幌市と社会・経済構造が近似している仙台市・福岡市を比較すると、仙台市・福岡市の財政力指数は、それぞれ0.800、0.728と、札幌市よりかなり高い数値を示す。さらに、最も財政力指数の高い千葉市と札幌市を比べると、30%以上もの乖離が存在する。この差を埋めているのが地方交付税である。

札幌市の財政運営は、低い経済力などの要因により、他の大都市に比べると、財政基盤の自立性を欠く状態にある。そのため、札幌市は、地方交付税へ大きく依存せざるを得ない。したがって、地方交付税の総額、地方交付税が歳入に占める比率共に大都市中最も高い。したがって、今後の政府方針にあるように、地方交付税削減政策を実施するならば、札幌市財政は、かなり逼迫した状態に追い込まれるだろう。

札幌市における財政力指数の推移を示したのが、図2-1である。これによると、平成8年度の財政力指数は0.682であった。しかし平成13年度には0.634といことで、緩やかに確実に低下している。要するに、札幌市の包括的な財政力は徐々に低下してきている。

次に、財政運営の弾力性や自由度を示す指標である経常収支比率についてみることにする。表2-8で示されるように、札幌市の経常収支比率は、大都市平均が92.4%であるのに対し、札幌市は85.0%となっていることから、財政力指数と反して相対的に良好である。その要因として考えられることは、公債費を抑えるという公共サービスの展開や、経常収支比率の分母である地方交付税が、相対的・絶対的に大きいということである。

実際、札幌市の経常収支比率は、他の大都市の中において、値の低い方から4位にある。しかし、経常収支比率の望ましいとされるラインは75.0%であるため、札幌市は相対的には低いが、一層の努力を実施し、抜本的に財政構造を見直していかなければならない。

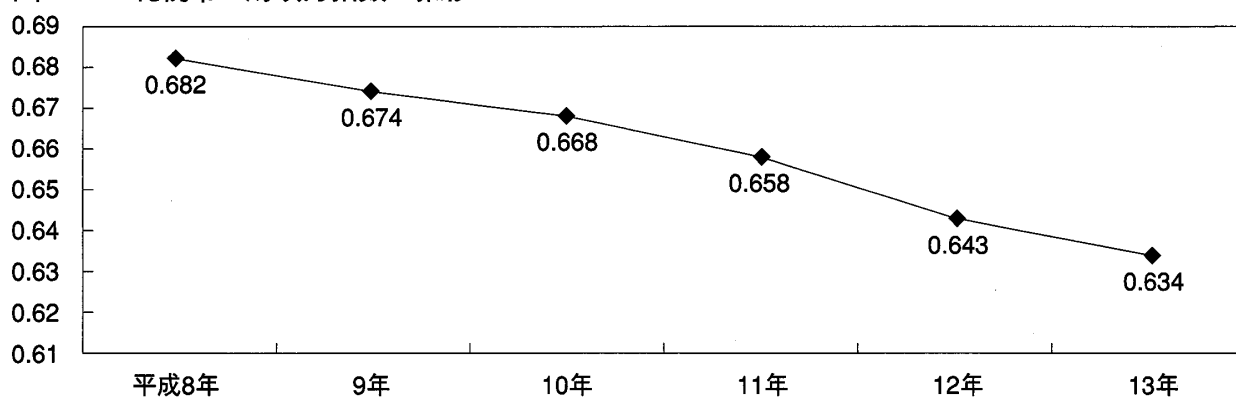
ここで、札幌市の経常収支比率の推移を示した図2-2をみってみる。札幌市の経常収支比率

表2-8 主要財政指標の大都市比較

	札幌市	仙台市	千葉市	川崎市	横浜市	名古屋市	京都市	大阪市	神戸市	広島市	北九州市	福岡市
財政力指数	0.634	0.800	0.937	0.932	0.875	0.907	0.664	0.885	0.686	0.747	0.614	0.728
経常収支比率	85.0	83.2	90.1	85.5	83.6	91.2	93.7	99.8	101.7	91.1	83.8	85.7
公債費比率	15.9	20.7	18.7	15.8	18.5	19.8	18.0	19.3	27.9	20.4	14.3	22.3
起債制限比率	10.6	15.3	16.2	12.7	14.4	14.3	12.9	14.6	24.2	15.1	9.1	16.1

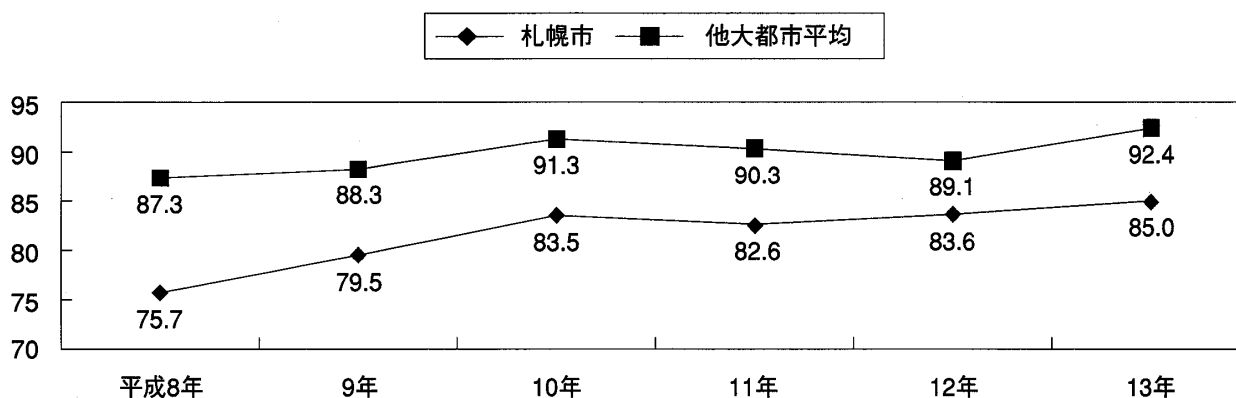
出典）大都市統計協議会『大都市比較統計年表』平成13年度の数値をもとに作成。

図2-1 札幌市の財政力指数の推移



出典) 札幌市ホームページ (<http://www.city.sapporo.jp>) の数値をもとに作成。

図2-2 札幌市の経常収支比率の推移 (%)



出典) 札幌市ホームページ (<http://www.city.sapporo.jp>) の数値をもとに作成。

指定都市平均は仙台市ホームページ (<http://www.city.sapporo.jp>) より引用。

は、大都市平均を下回っているとはいえ、平成8年度以降確実な上昇を続け、財政の弾力性がかなり危機状況にある。さらに、長引く不況のため、今後伸びが見込めない地方税や公債費の増加、今後も伸び続けるであろう扶助費の増加、地方交付税の削減などから考えると、札幌市の経常収支比率は、極めて上昇していくものと考えられる。

年々高まりつつある経常収支比率の改善は、現在の経済状況を考えても極めて困難である。このため、事業評価を適切に行い、事業を見直すなどしていかなければ、市民への質的・量的サービスが滞る可能性がある。

ここまでで示されたように、札幌市における財政の現状はかなり脆弱であり、効率的運営に努めても、今後に向け、極めて厳しい状況にあ

る。そこで、さらなる財政硬直要因にも留意する必要がある。それは地方債の問題に如実に示される。

表2-8から札幌市の公債費を、他の大都市と比較してみると、公債費比率は15.9%と大都市中北九州市、川崎市に次ぐ低さとなっている。したがって、現状での札幌市財政は、公債費による財政圧力が比較的小さい。しかし、一般的に公債費比率の望ましいラインは、10%以下とされていることから、今後もかなり留意していかなければならない。従来、日本政府は、バブル崩壊後の景気対策と称して地方自治体に対し、多大な政策誘導を行ってきた。その景気対策事業の大部分は、地方債の発行による投資的経費の増加である。したがって、近年その地方債の償還といった影響が出始め、公債費比率が

伸び始めてきているのである。おそらく、思い切った公共サービスの有効な対策がない限り公債費比率は高まらざるを得ず、財政圧迫の大きな要因となる可能性がある。

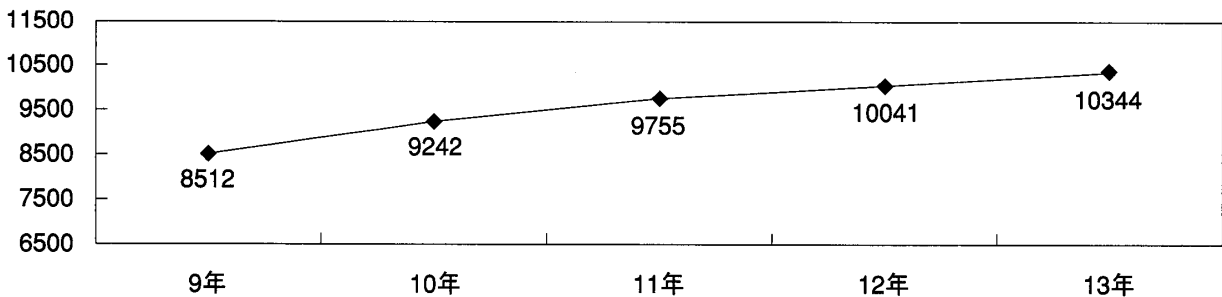
さらに、表2-8に示される起債制限比率をみても。起債制限比率は、14%を超えると要注意ラインといわれ、20%を超過すると、一定の地方債発行が制限される。平成13年度における大都市平均は14.7%であるのに対し札幌市の起債制限比率は、10.6%と大都市中で北九州市に次ぎ小さい。同様に、市民1人当たり市債残高は、仙台市の69万円、福岡市の98万円に比べ札幌市が59万円と大都市中最も小さい。しかし札幌市の一般会計における市債現在高（図2-3）は、すでに1兆円を超えており、その伸びも著しい。そのため、今後札幌駅前通り地下街の接続、創成川通再整備など都心交通をはじめ多くの財政需要への対応如何では、財政の健

全性を完全に損ないかねない。

換言すれば、地方税が伸びない中で、従来のように地方公共財への需要を抑制できなければ、公債費比率・起債制限比率など、これら財政硬直要因を示す財政指標は、著しく悪化するだろう。これら数値の悪化は、今後の市財政につき弾力的、効率的、かつ適切な財政運営を展開し得なくなる可能性がある。事実、図2-4で示されるように、札幌市の起債制限比率は、他の大都市平均と比較し低い値とはいえ、確実に上昇傾向にある。そのため、今後の札幌市は、この点を十分認識した財政政策を実施していく必要がある。

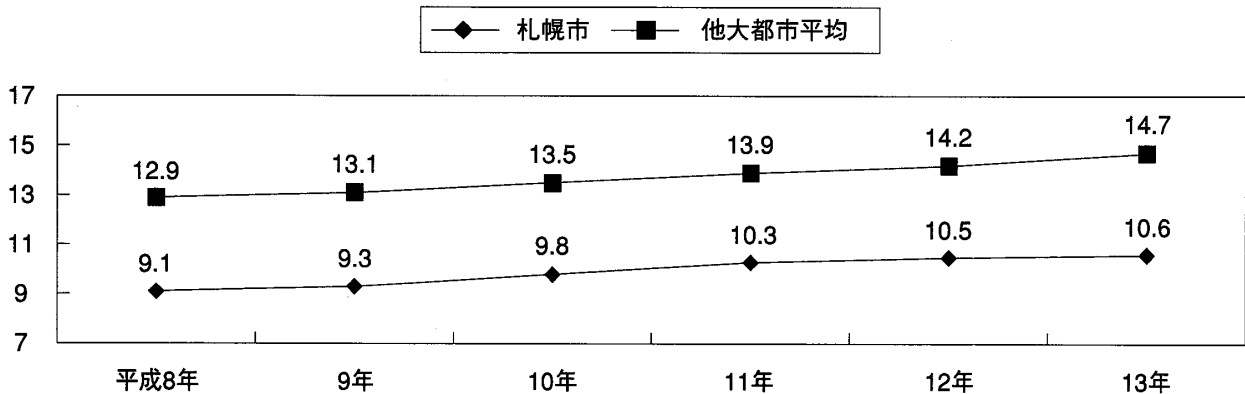
次に、財政硬直要因である地方債を、主要会計別比率で大都市間比較した表2-9をみる。本表からみる札幌市の特徴は、高速鉄道事業すなわち地下鉄への依存比率が非常に高く、全地方債現在高に対し22.3%も占め、他の大都市と比

図2-3 札幌市の一般会計における市債現在高の推移（単位：億円）



出典) 札幌市ホームページ (<http://www.city.sapporo.jp>) の数値をもとに作成。

図2-4 札幌市の起債制限比率の推移 (%)



出典) 札幌市ホームページ (<http://www.city.sapporo.jp>) の数値をもとに作成。  
指定都市平均は仙台市ホームページ (<http://www.city.sapporo.jp>) より引用。

表 2-9 地方債現在高比率の主要会計別大都市比較 (%)

	札幌市	仙台市	千葉市	川崎市	横浜市	名古屋市	京都市	大阪市	神戸市	広島市	北九州市	福岡市
一般会計	49.5	47.1	62.0	53.2	43.3	49.9	45.5	48.0	49.6	53.2	57.0	47.6
高速鉄道事業	22.3	9.0	—	0.0	9.4	23.2	17.1	15.6	7.9	—	—	12.9
水道事業	9.1	8.7	1.3	4.4	4.3	3.6	8.5	5.5	1.7	7.6	5.7	6.7
下水道事業	16.7	18.9	27.5	32.7	25.8	17.0	24.3	11.6	5.8	34.4	18.4	20.2
病院	1.6	0.3	2.7	8.9	0.8	1.5	0.4	0.2	3.5	1.1	2.1	1.0

出典) 大都市統計協議会『大都市比較統計年報』平成 13 年度版の数値をもとに作成。

較すると名古屋市に次いで高い状況にある。さらに、水道事業の比率は、大都市中最も高い。したがって、他の大都市よりも相対的に高い高速鉄道事業・水道事業費が地方債残増加の大きな要因となっている。

また、病院会計の地方債に占める比率も他の大都市よりも高く、川崎市、大阪市に次ぐものとなっている。その他の会計に関しては、他の大都市と同じレベルか、それ以下である。要するに、札幌市の地方債は、高速鉄道事業・水道事業・病院事業がその主要な圧迫要因といえる。したがって、今後の札幌市財政は、他の大都市ほどではないが地方債への依存が高まっていることを強く自覚し、「量入制出」的財政運営の配慮も肝要である。

次に、日本格付け投資情報センター(R&I)による地方債の格付けと財務ランク(表 2-10)をみると札幌市の地方債格付けは、「AA」と評価されている。この地方債格付け全体は、公的機関による債務返済の確実性という観点からか、下限が「AA-」となっている。札幌市は、平成 14 年 4 月において「AA+」であったが、現在「AA」というランクであり以前よりランクが下がった。その原因は、自主財源の減少と地方債の増加にあるといっても過言ではない。

一方、札幌市の財務ランクは、「c」の評価であり、札幌市の普通会計の健全性という視点では、決して高い評価を受けていない。さらに北海道の評価にいたっては「e」と、最低のランクである。

表 2-10 地方債「格付け」ランクの比較

都市名	格付け	財務ランク	都道府県	格付け	財務ランク
札幌市	AAop	c+	北海道	AA-op	e
仙台市	AA+op	b	宮城県	AAop	d+
千葉市	AA+op	c+	千葉県	AA+op	c
川崎市	AAop	c+			
横浜市	AAop	b	神奈川県	Aaop	c
名古屋市	AAop	c+	愛知県	Aaop	d+
京都市	AA-op	d	京都府	AA+op	c+
大阪市	AA-op	e+	大阪府	AA-op	e
神戸市	AA-op	e+	兵庫県	AA-op	d+
広島市	AAop	d+	広島県	Aaop	c
北九州市	AAop	c+	福岡県	Aaop	d+
福岡市	AA-op	d+			

出典) R&I ホームページ (<http://www.r-i.co.jp/>)。

格付けは 2003 年 8 月 3 日現在、財務ランクは 2002 年 4 月 1 日公表のデータを使用。



今後、国並びに地方財政が一段と厳しさを増す中で、この地方債格付けはAA+からAA-という幅が取り外される可能性もある。そして、自主財源の落ち込みや、高齢化といった要因が重なることによる、民生費等の財政支出増から、札幌市の格付け評価はさらに厳しくなるものと考えられる。

最後に、札幌市財政の現状を総括すると以下のようなになる。まず札幌市の公共サービスすなわち財政支出は民生費の比率が高く、その民生費増大が「社会費」増へと繋がり、「経済費」を圧迫しているということである。次に、財政収入の面では、長引く不況や、低所得者層、失業者の札幌市流入により、市税収入が減少してきているため、地方税を含む自主財源の比率は、他の大都市と比べ極めて低く、国への財政依存が高いということである。要するに、財政収支のギャップが大きく、脆弱な財政構造であり、さらに、トータルでの財政指標でも年々悪化傾向にあるということである。

経済の過去ないし現状からすれば、北海道経済の不況要因は構造的に根が深く、札幌市の経済もそれらを克服、自ら急激な経済の回復を遂げることは極めて困難と考えられる。一方、日本経済も戦時下のアメリカ経済、FTA等への対応、国家財政の危機から本格的な景気回復には時間を要する。したがって、国の「三位一体の改革」も、補助金減をはじめ、地方の財政規模縮小をも促すもので札幌市の自主財源は低下が見込まれる一方、依存財源も縮小の可能性があるため、札幌市の経済・財政への、早急な持続的対策を必要とする。

### 第3章 札幌市財政悪化の要因

前章において、札幌市財政の現状は、その収支に大きな乖離が存在し、悪化傾向にあることを確認した。そこで、このような状態になった理由を、次の4点に分類して検討することとする。それは、①低経済力水準下の歳入不足と租税滞納、②地方公共財への需要増、③余地ある

行政改革、④財源移譲という観点である。

#### 第1節 低経済力水準下の歳入不足と租税滞納

経済力と財政力は、その因果、循環において密接な関係にある。その点、札幌市の経済力は、第1章で確認したように、全国大都市の中で低い経済力水準にある。さらに、札幌市を中心とする北海道全体の経済は、長期化している不況とグローバリゼーションという大きな流れの中で、沖縄、山陰といった地方と共に、日本の不況地帯として最も厳しい地域である。

北海道は、農業を中心とした第1次産業に日本国内での比較優位がある。これら第1次産業の生産物は、高品質のものや高付加価値の製品など、需要の所得弾力性の高いものが少ない。現在、北海道ではバイオ産業の育成により、第1次産業から生み出される製品の付加価値化への挑戦が続いている。しかし、北海道経済を底上げする起爆剤までには至っていない。したがって、現在のような不況の長期化は、北海道を不況が不況を生む地帯として悪循環から脱却し難く、それが北海道全体を低経済力水準に追い込んでいる。

さらに、北海道経済の特色として、「支店経済」を挙げることができる。それは、北海道内に存在する企業の大部分が、本店を本州に構える企業もしくは外資企業ということである。支店経済による資本の流れは、北海道で雇用されている人件費程度を残し、企業の利潤は本店（北海道外）へ流出することとなる。要するに、支店経済であるため北海道の域際収支は、赤字となり北海道内に資本を蓄積し難い。資本蓄積ができなければ、投資は困難であり、投資の困難は所得を増大できず、所得を増大できないため、さらに資本蓄積ができない。したがって、北海道経済は、ヌルクセ（Nurkse, R.）の言う「貧困の悪循環」の状態にあり、経済力水準を高められない構造になっている。

また、逆の視点でみた場合、支店経済であるということは、地場産業の限界資本係数が高いことや、預金の対全国シェアより貸し出しの対

全国シェアが小さいなど、地元企業の投資効率、すなわち競争力が低いと言い換えることができる。地域経済の理想的状態は、地域内に競争力の強い地場産業が存在し、域内で資金を循環させ、域際収支の黒字化を誘うことである。しかし、北海道における域内資金循環の構造的誘因は乏しい。

一方、労働限界生産力の低い北海道では、低賃金体質に甘んぜざるを得ない。しかも、資本の限界効率の小さな現状では、貸し渋りといった資本制限 (Capital Rationing) も行われ、資本の機能を生かせない。以上の要因により、北海道の経済は、慢性的な不況構造に拍車をかける状況下にある。

このように北海道の経済力水準が低位にあるため、低所得者層の流入により札幌市の経済をさらに圧迫、その結果、札幌市の民生費などの歳出が増加する。一方、参入企業の構造からして、札幌市の自主財源である市税の、税収減をもたらす。

札幌市の市税収入が、構造的な低経済力水準と不況の影響により、悪化傾向にあることは既に示された。さらにここでは、市税収入率(1-市税滞納率)に関しても悪化傾向にあることをみとめる。表3-1は、札幌市の市税収入率と収入未済額の推移を示したものである。これによると、札幌市の平成3年度における市税収入率は96.3%(滞納率3.7%)であった。その後バブル崩壊後の影響などにより年々低下を続け、平成7年度には91.9%(滞納率8.1%)にまで落ち込み、大都市中ワーストワンに転落した。それ以降平成12年度まで91%台と継続的な低迷を続けている。

そして、長引く不況による企業の倒産や、リ

ストラなどによる失業者の増加、高齢化といった要因により、納税環境の改善がなされていないため、市税の収入未済額は、平成3年度の91億円から、平成11年度には239億円と約2.6倍にまで膨張した。但し、市税収入率に関しては、納付督促や差し押さえといった納税対策強化の効果を反映し、平成13年度における市税収入率は93.3%まで若干上昇している。

市税収入率低下の主な要因は、①バブル経済の崩壊後、不動産取引の低迷による資産処分が困難になったこと、②土地・家屋を取得したものの所得が伸びず、納税に手が回らないこと、③表3-2からも示されるように、生活保護の非保護実人員が大都市中、大阪市に次ぎ、2番目に大きい(最も少ない千葉市と比べると3倍近い乖離が存在すること)、要するに、低所得者層が多いことによる住民の担税力低下と考えられる。

これらの関係の中で、住民一人あたりの所得が地方税に対する貢献(地方税には、固定資産など他の要因からの貢献もあるが、データ上の問題があること、さらに、決定係数の高さから住民一人あたりの所得で説明した。)の関係を回帰分析することにより、札幌市及び都市構造の近い仙台市・福岡市の租税関数を求めてみる。 $\ln T_t = \alpha + \beta \ln Y_{t-1}$ (但し、T:地方税総額、Y:住民1人当たり所得、括弧内はt値)とし、1988~2000年のデータをサンプルに、関数は対数線形とする。その結果、

$$\text{札幌 } \ln T_t = 8.2626 + 0.5860 \ln Y_{t-1} \quad \bar{R}^2 = 0.8346 \quad (7.5178)$$

$$\text{仙台 } \ln T_t = 6.7318 + 0.7309 \ln Y_{t-1} \quad \bar{R}^2 = 0.9259 \quad (11.7686)$$

$$\text{福岡 } \ln T_t = 7.1495 + 0.7169 \ln Y_{t-1} \quad \bar{R}^2 = 0.8653$$

表3-1 札幌市の市税収入率と収入未済額の推移

	3年度	4年度	5年度	6年度	7年度	8年度	9年度	10年度	11年度
収入未済額	9,156	12,809	16,969	20,702	22,636	25,564	24,725	25,452	23,942
収入率	96.3	95.3	93.9	92.4	91.9	91.5	91.6	91.3	91.6

出典) 札幌市財源に関する研究会『札幌市財源に関する研究会報告書』pp.18。

収入未済額の単位: 百万円

表 3-2 社会保障に関する大都市比較

	実世帯数	保護実人員	被保護実人員 (人口 1000 人 当たり)	身体障害者手 帳交付数 (人 口 1000 人当 たり)	保護施設数 (被保護実人 員 10 万人当 たり)	民生委員数 (人口 10 万人 当たり)
単位	世帯	人	人	人	箇所	人
札幌市	26,314	40,594	22.1	42.5	9.9	140.7
仙台市	5,071	7,567	7.5	20.6	26.4	136
千葉市	4,480	6,587	7.4	1.7	15.2	145.5
川崎市	12,767	17,818	14.1	19.9	5.6	112.7
横浜市	25,861	35,109	10.1	23.7	19.9	120.5
名古屋市	14,413	18,762	8.6	30.8	37.3	176.7
京都市	20,635	30,997	21.1	46.6	12.9	182.8
大阪市	56,113	73,672	28.2	37.7	32.6	141.6
神戸市	20,792	31,005	20.6	40.1	16.1	145.8
広島市	8,125	11,827	10.5	28.8	8.5	160.6
北九州市	9,882	12,599	12.5	42	7.9	137.6
福岡市	14,853	22,008	16.3	26.5	4.5	141.3

出典) 大都市統計協議会『大都市比較統計年表』平成 13 年度版の数値をもとに作成。

(8.4651)

\*すべて 1% 帰無仮説を棄却する。が得られる。統計学的に t 値、自由度修正済決定係数は許容範囲にある。

以上の回帰式により札幌市、仙台市、福岡市における租税の所得弾性値を比較すると、札幌市(0.5860)、仙台市(0.7309)、福岡市(0.7169)であり、札幌市の所得弾性値が一番小さい。要するに、札幌市は、所得が伸びても他の大都市より税収が伸びない。一方、デフレ下における固定資産評価額の低下は、固定資産税の税収減に通ずる。

既に示されたように、札幌市は低所得者層が多い。そのような状態において最高の制限税率での課税は、現実的に考えても困難であろう。そこで、財政需要増大を、地方債への依存で賄うことを回避するためには、全国で普及しつつある法定外税の創設も、視野に入れなければならないと考えられる。そのためには、マスグレイブ (Musgrave, R. A.) らの租税原則に従い、租税の十分性、公平、また明確性などを備えた税の創設が必要になる。実際に札幌市では、雪

目的税の創設を検討中である。

しかし、現在のような状況での札幌市財政において、経済的弱者となっている地元中小企業や住民に対し、強制執行実施による市税収入率の改善や、新しい法定外税の創設などによる税収増加という短期的視点からの政策では、根本的解決とはならない。バックにある北海道を含め、札幌市の経済力強化のための経済政策が、財政問題を解決する根本的対策である。

## 第 2 節 地方公共財への需要増

大都市の財政運営が一層困難になっている原因は、都市の肥大化により多様な地方公共財への需要が絶えず増大する一方で、それに対応できる担税力が乏しいということにある。すなわち、過疎地域での、低所得者層の人達が札幌市に雇用の場を求めて流入すること、また生活保護や高度医療サービスを求める人達によって、民生費などのいわゆる「社会費」の増大により、地方公共財への需要が高まる。さらに、マイカーの普及や昼夜間人口の差から生じる「混雑現象」や、それらの要因による稼働率の低い公共交通

機関により、地方公共財への需要はさらに拡大する。

要するに、以上の要因からくる人件費・公債費・生活保護費などの義務的支出が伸び、適正な受益者負担というシステムが応能の原則のもとにおいて機能しない。したがって、札幌市の地方公共サービスは、受益者のフリーライダー化と共に、行政圏と経済圏の不一致から生ずるスピルオーバーをもたらすことになる。

さらに、政令指定都市、あるいは大都市として望まれる北海道民への公共サービスとして北海道国際航空(Air Do)、札幌ドーム建設、コンサドレー札幌、延長を求める地下鉄といった地方公共財への需要増により、それらの需要が一般会計からの持ち出しを通じ、さらに札幌市の財政を圧迫させている。要するに札幌市の地方公共支出は、人口増加とともに増大する。

特に、札幌市における地方公共財に対する需要増は、札幌市の扶助費比率が高いという事実からも示されるように、福祉面からの需要の高まりが特に大きくなってきている。福祉に関する市の運営主体となっている代表的なものは、

老人保険、国民健康保険、介護保険、生活保護などである。次に、これら福祉に関する支出をみしてみる。

札幌市において、低い経済力水準から生ずる生活保護の比率が、他の大都市と比較して高いことは前節で確認された。その一方、福祉面での地方公共財への需要を促進させる大きな要因として、少子高齢化の問題が大きい。

表3-3は、年齢別人口比率と平均寿命に関する大都市比率である。本表から、札幌市における65歳以上の比率は14.4%であり、大都市中第6位と中位に位置している。したがって、高齢化が他の大都市より進んでいる状況とはいえない。しかし、平成7年国勢調査時の65歳以上比率は、11.5%であった。したがって札幌市自体、近年の高齢化は急速に進行しているのである。また、平均年齢をみると、大都市中第6位となっており、平均寿命では男性が大都市中2位、女性が大都市中第1位と長寿の都市といえる。これには、老人保健の公共サービスを押し上げている要因もあると考えられる。

次に、表3-4による高齢化の将来予測をみて

表3-3 年齢別人口比率の大都市比較 (平成12年国勢調査)

	札幌市	仙台市	千葉市	川崎市	横浜市	名古屋市	京都市	大阪市	神戸市	広島市	北九州市	福岡市
15歳未満	13.6	14.6	14.0	13.7	13.9	14.0	12.7	12.6	13.8	15.4	13.9	14.2
15~64歳	70.6	72.2	73.0	73.9	71.9	69.4	69.2	70.1	69.2	70.3	66.8	72.1
65歳以上	14.4	13.2	12.6	12.4	13.9	15.6	17.2	17.1	16.9	14.2	19.2	13.3
平均年齢	40.1	38.4	39.7	38.8	40.1	40.7	41.3	41.8	41.4	39.6	42.6	38.6
平均寿命男	78.6	78.5	78.8	77.6	78.5	77.7	78.1	75.8	77.5	78.0	77.0	77.7
平均寿命女	85.6	85.3	84.7	84.5	84.8	84.1	84.7	83.4	84.3	85.2	84.2	84.8

出典) 大都市統計協議会『大都市比較統計年表』平成13年。

表3-4 札幌市の将来人口予測

	平成7年度		平成32年度	
	実数(千人)	比率(%)	実数(千人)	比率(%)
総人口	1757	100.0	2100	100.0
年少人口	273	15.6	274	13.1
生産年齢人口	1276	72.6	1282	61.1
高齢人口	203	11.5	544	25.9

出典) 札幌都市研究センター『札幌都市研究』第8集 p.5。

みる。平成 32 年度における 65 歳以上の高齢人口比率は、平成 7 年度の 11.5% から 25.9% まで上昇、さらに、実数においても約 34 万人増加すると予測されている。一方の年少人口、生産年齢人口の増加は予測されていない。すなわち、高齢人口だけが増加し、札幌市は本格的な高齢化社会に突入していくこととなる。したがって、将来的に福祉面での地方公共財への需要は、現在以上に高まっていくことが確実視される。

次に、医療に関する大都市比較を表 3-5 でみる。これによると札幌市は、人口 10 万人当たりの病院数、病床数ともに大都市中で第 1 位となっている。回帰分析によると病床数が医療費を決定づける大きな要因となっている<sup>8)</sup>ことから、札幌市が他の大都市より医療費の圧迫が大きいということも容易に理解できる。さらに、一般病院における年間新入院患者数も大都市中 1 位となっている。現在、社会的入院が問題化していることから、入院数の増加は、財政圧迫の大きな要因となりうる。

さらに、北海道内での医療に関する指標を表 3-6 でみてみる。北海道内での人口 3 万人以上の市町における札幌市の健康得点は、52.3 と小

樽市、旭川市に次ぎ 3 位である。しかし、上位 4 市の中で人口増加となっている都市は札幌市のみであり、その他の 3 都市は人口減となっている。この人口減が、健康得点におけるポイント増加に作用している側面も考えられる。したがって札幌市は、周辺市町村を含む広域にわたる医療分野に関する負担を抱えているとみることが出来る。

表 3-6 健康得点（3 万人以上）上位 10 市町

順位	市町	今回	96 年	89 年
1	小樽市	53.4	54.9	53.6
2	旭川市	52.4	53.9	52.3
3	札幌市	52.3	54.4	54.8
4	函館市	52.3	53.5	51.9
5	滝川市	50.9	51.6	49.8
6	帯広市	50.8	50.3	51.1
7	室蘭市	50.5	51.7	50.0
8	美唄市	49.7	53.6	48.9
9	北見市	49.1	46.5	47.4
10	釧路市	48.6	48.6	48.1

出典) 北海道未来総合研究所『北海道市町村活性化指標』平成 14 年度版 p.20。

表 3-5 医療に関する大都市比較

	一般病院年間 新入院患者数	一般病院数	一般診療所数	一般病院病床数	国民健康保険 被保険者数
札幌市	15,157.2	10.8	64.2	1,847.6	284.6
仙台市	12,969.4	5.3	79.0	1,111.9	284.6
千葉市	9,034.0	4.8	68.7	885.5	324.6
川崎市	9,032.8	3.1	64.3	715.6	322.3
横浜市	8,244.5	3.6	70.4	662.4	311.9
名古屋市	12,212.0	6.6	84.0	1,098.5	343.8
京都市	12,461.7	7.4	113.1	1,556.5	317.4
大阪市	14,605.2	8.0	121.5	1,394.9	408.7
神戸市	10,850.8	6.4	98.8	1,045.6	330.1
広島市	10,920.3	7.3	101.5	1,139.0	305.7
北九州市	14,478.3	7.8	98.1	1,652.8	349.0
福岡市	13,317.5	8.0	92.4	1,463.4	302.2

出典) 大都市統計協議会『大都市比較統計年表』平成 13 年度の数値をもとに作成。

一般病院数、一般病院病床数、一般病院年間新入院患者数、

一般診療所数は人口 10 万人あたり、国民健康保険者数は人口 1000 人あたりの数値である。

ここまでで、福祉に関する財政圧迫を確認してきた。次に、交通事業要因からの財政圧迫要因についてみる。今までの札幌市は、急激な人口増加かつ周辺人口の増加に伴い、市民の移動を担う公共交通機関の整備を強く求められ、地下鉄を中心に市民のこうした行政に対する需要を満たすために、価値財を供給する努力を続けてこなければならなかった。この点でも財政面の負担は大きく、表3-7で示されるように地下鉄など市営交通事業は、大きな赤字を抱えている状況にある。

以上、交通事業からくる財政赤字要因として考えられることは、公共交通への需要に反して

マイカーの急激な普及による運行効率の低下や、週休二日制導入企業の増加などによる輸送人員の伸び悩み（図3-1参照）、地下鉄沿線に集客力のある施設の不足、また地下鉄の莫大な建設費やそれに伴う支払利息等、維持修繕費の増大などである。また、札幌市の都市開発計画からは、公共交通機関の不便さを感じさせる病院・学校・レジャー施設などの公共設備が多数存在し、高齢化のもとマイカー依存が困難になってゆく状況にある。

要するに、札幌市の都市計画は、十分に将来を見据えた都市計画といえない部分がある。地下鉄の利用を促進させるには、都市の将来全体

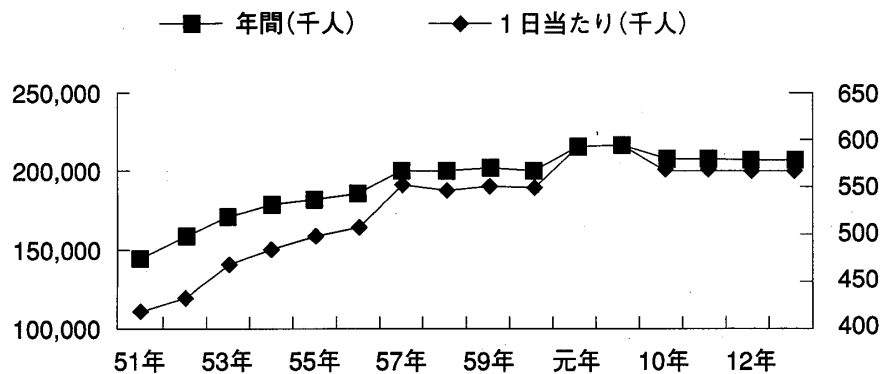
表3-7 札幌市営交通の経常収支の推移

(単位：億円)

	地下鉄		バス		電車	
	収入	支出	収入	支出	収入	支出
平成3年	353	715	156	168	16	16
4年	396	681	167	152	17	15
5年	392	662	163	151	17	15
6年	401	687	153	154	17	17
7年	418	721	147	152	17	17
8年	400	696	144	150	17	17
9年	419	685	142	142	16	17
10年	409	667	134	142	16	16
11年	416	692	123	131	17	17
12年	412	648	107	122	17	16
13年	414	620	92	96	17	16

出典) 札幌市営交通ホームページ (<http://www.city.sapporo.jp/st/keiei.html>) より作成。

図3-1 札幌市地下鉄輸送人員の推移



出典) 札幌市営交通ホームページ <http://www.city.sapporo.jp/st/keiei.html> より作成。

を見据えたより多くの努力を必要とする。また、地下鉄の効率的経営の観点（表3-8）からは、経営効率評価と利用効率評価による総合評価が必要で、その点札幌市の地下鉄は、10事業体の中で8位と低位であり、相対的に非効率の部分が大きい。しかし、非効率の部分が大きいということは、効率性について改善する余地が多く残されているということである。今後の地下鉄経営効率化に対し札幌市は、他の市営交通共々、合理化に大きな力を注いでいくべきである。

一方、公共交通機関の収支悪化により、札幌市のバス事業は、段階的に事業を民間へ委託し平成16年度には廃止される予定である。民営バスでは、市場原理により採算の採れない路線はおのずと運行されなくなる。しかし札幌市の人口が今後も伸び続けるならば、民営バスによるこうした路線の撤退は、不採算路線への市営交通需要の高まりとなってしまう。そのため財政がまた悪化するという悪循環に陥る。特に地下鉄事業は、バス事業のように民営化や委託といったことが非常に困難<sup>9)</sup>である。したがって、今やバス、市電、地下鉄すべてと沿線集客施設

を含めた総合交通体系の見直しが必要である。

さてここで、現実の財政需要に対する公共サービスの実施という、財政支出要因を社会的・経済的誘因すなわち、人口規模の膨張および、所得の低下に伴う問題と考え、これにより、現実の都市の財政支出がどれだけ増加するか、財政支出関数に関する回帰分析を試みると、 $G_t = \alpha + \beta P_t + \gamma Y_{t-1}$ （ただし、 $G$ ：普通会計歳出、 $P$ ：人口、 $Y$ ：課税対象所得、 $t$ ：2000年と1989年、括弧内は $t$ 値、 $t$ 値は絶対値で表示）とし、これらを12大都市のクロスセクションデータで検討する。その結果、

$$t=2000 \text{ 年 } G_t = -177029 + 1.3756 P_t - 0.4418 Y_{t-1} \quad \bar{R}^2 = 0.8760$$

(5.6522\*) (3.6745\*\*)

\* 1%帰無仮説を棄却する。

$$t=1989 \text{ 年 } G_t = -175389 + 1.0243 P_t - 0.4133 Y_{t-1} \quad \bar{R}^2 = 0.9094$$

(6.3577\*\*) (3.9520\*\*)

\*\* 5%帰無仮説を棄却する。

が得られ、大都市の弾性値  $(\eta = \beta \cdot \frac{P}{G})$ 、 $(\eta^* = \gamma \cdot \frac{Y}{G})$  を表3-9に示す。統計学的にパラメー

ターの有意水準、自由度修正済決定係数はほぼ許容範囲にある。分析結果から、人口増加に対する札幌市財政支出増は、大都市平均よりも高いことが示された。一方の課税対象所得では、平均、3都市共に、かかる所得の低下に対し、経済・社会費の支出を増大させる傾向、すなわち、理論的に符号条件は満足されることが明らかになった。しかも、この傾向はおよそ以前よ

表3-8 地下鉄総合効率評価

順位	事業体	総合得点	順位	事業体	総合得点
1	神戸	1.612	6	名古屋	-0.174
2	営団	1.506	7	福岡	-0.775
3	横浜	0.744	8	札幌	-0.947
4	東京	0.144	9	仙台	-0.994
5	大阪	-0.096	10	京都	-1.353

出典) 岸邦宏・山平秀典・佐藤馨一「ウィンドー分析法による地下鉄事業の経営及び利用効率評価」土木学会土木計画学研究委員会編『土木計画学研究・論文集』No.18 p.120。

表3-9 クロスセクションデータによる類似都市別、人口及び所得の財政支出弾性値

2000年	P	Y	1989	P	Y
平均弾性値	2.6564	-1.4411	平均弾性値	2.6266	-1.3317
札幌市	3.0392	-1.4225	札幌市	2.7634	-1.2013
仙台市	3.4674	-1.8262	仙台市	3.0738	-1.4068
福岡市	2.4273	-1.2097	福岡市	2.5955	-1.1891

出典) 東洋経済新報社『地域経済総覧』各年度の数値をもとに計測。

り高まっていることも明らかである。しかし、札幌市の公共サービスは、課税対象所得が低下しても、福岡市ほどではないにしても、大都市平均程度しか伸ばせないのも事実である。

以上から、札幌市の人口増加や所得減によって、福祉や交通事業といった価値財への需要が高まることによって、市民へのサービスがスピルオーバーしたり、受益と負担の不一致、生活保護など民生費のような収入の伴わない財政支出も増大する。これらのことが、財政収支を悪化させ、いわゆる、効果的な投資的経費の拡充を充分に行えず、国・道支出金、起債依存が増大してきている。しかし今後かかる依存は許されない。

以上の現象は、図3-2で示すように、札幌市の人口規模がNからN'へ増大することによって、混雑現象が発生することから、住民の便益が低下してきている（BB線が公共サービスの便益を示し、CC線は、住民の公共サービスの費用負担を示している。）こと、その結果、住民の便益を増大させるため、さらに、財政支出を繰り返すという悪循環になり、財政をさらに悪化させているということである。したがって、この現状を打開するには、北海道と札幌市が、北海道経済自立に向けた、住民参加による共通認識でのさらなる努力が早急に必要である。

### 第3節 余地ある行政改革

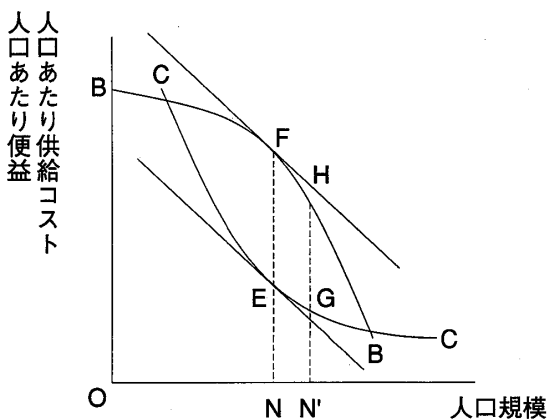
ここまでで確認してきたように、札幌市財政には、構造的問題が生じている。起債依存や道・国からの補助金といった特定財源に依存せざるを得ない状態を改善できていないのだから、その分、行政改革を断行し、財政の健全化を図ることは当然である。

その点、札幌市は、「新行政改革大綱」を平成7年11月に策定し、さらに平成10年2月に策定した、行財政改革推進計画にもとづき、行政改革を実施してきた。それは、平成10年度から平成14年度までを取組期間として「小さな政府」を目指し、かなり計画的に行政改革を推し進めてきている。その結果、札幌市の行政改革は、全体として着実に進展し、主たる財政指標である経常収支比率や公債費、さらに起債制限比率を大都市において上位を維持している状況にある。但し、これらの行政改革が、市民に対し十分満足のいく公共サービスを展開しているかはまた別である。

札幌市における行政改革の具体例は、事務事業の見直し、新たな評価手法等の導入、民間委託等の推進、定員管理の適正化、財政の健全化、公共事業のコスト削減などである。特に、表3-10で示すように、既往事業の見直し等による財政支出削減効果の合計は、平成10年度で約54億8700万円（一般会計中約0.7%）、平成11年度で約132億3800万円（一般会計中約1.5%）、さらに平成12年度で約61億2600万円（一般会計中約0.8%）と、かなりの努力がなされている。そして、公共事業のコスト削減では、平成9年度から3年間で10%縮減目標の設定や、事業評価システムの導入により、事業の優先度を3段階で評価するといった対策が実施され、市民への情報公開も行われてきている。

しかし、以上のような従来までの行政改革では、財政支出削減にはなっても、市民の実質的負担軽減とはならない。さらに、分権的財源移譲のない現在、自主財源の確保が困難であるため、地域に適合した公共サービスの供給がままならない構図となっている。したがって現在の

図3-2 人口規模と便益曲線



出典) 林宣嗣『地方財政』p.113 に加筆、作成。



表 3-10 札幌市の行政改革による財政効果

区分	10年度	11年度	12年度	合計
より効率的な事業運営の推進	2,765	3,625	2,356	8,746
より柔軟な事業運営の推進	330	568	608	1,506
小計	3,095	4,193	2,964	10,252
一般行政経費節減分	1,045	4,675	930	6,650
合計	4,140	8,868	3,894	16,902
企業部門	1,347	4,370	2,232	7,949
総計	5,487	13,238	6,126	24,851

出典) 札幌市財源に関する研究会『札幌市財源に関する研究会報告書』p.15。

「より効率的な事業運営の推進」には、適正な定員管理の推進などがある。

「より柔軟な事業運営の推進」には、団体等補助金の見直しなどがある。

「企業部門」には、病院事業、中央卸売事業、交通事業、高速電車事業、水道事業、下水道事業がある。単位：百万円

行政改革は、依然として不十分であり、自治を考慮に入れることによる市民の便益を優先すべきである。

そして、税負担を市民に求める以前に、札幌市がフリードマン (Friedman, M.) の「他人の金」現象を著しくさせぬよう、現行のオンブズマン制度などと同様にモニタリングコストを負担し、行政自信が率先して効率化のため、叡智を傾注していかなければならない。今後は、より大胆な住民参加による行政システム革新的な行政改革を強化・継続していくことが肝要となる。

さらに、ティブー (Tiebout, C. M) の「足による投票」から考えると、地方公共団体間での競争により、税率と地方公共サービスの均衡が成立することになる。このことにより、地方公共団体が自らの地域を発展させるためには、住民の低負担と住民の大きな便益が必要前提条件となる。21世紀に入り、本格的な地方公共団体間競争の時代となるため、札幌市は、北海道の政治・経済・文化の中心都市として競争力を促進、都市間ネットワークのコーディネーター的役割を痛感しなければならない。

しかし、従来の札幌市は、上部団体へ財源を依存する傾向にあったため、行政効率化へのインセンティブは十分にはたらいっていない面がある。その結果、ワグナー (Wagner, A.) の「経

費膨張の法則」でみられる状態を改善できでないのではないだろうか。

要するに地方公共団体は、従来の公共サービスを踏襲しているならば、パトロンとクライアントの関係や、行政と納税者間の「囚人のジレンマ」現象など、X非効率を発生させる強いインセンティブを持つ。そのため、地方公共団体間の競争や新たな行政評価の導入、さらに地方公務員の生産性向上をはじめ、住民参加・協働を積極化すると同時に住民の便益を低下させない自治体運営が重要となる。

一方で、本質的には国の規制緩和、課税権を含む税財源の移譲といった分権時代に適応した行政制度自体の改革が前提であり、必要条件であることはいうまでもない。しかし、国の対応は三位一体の改革や、北海道をモデルとした道州制も単なる財政緊縮がその本意であるばかりか、その対応は遅れており、さらに国から地方への税財源移譲の実施は先送りとなっている。したがって、国と地方が一緒に案を詰め、真の分権社会の実現を実施できるよう、強く求めなければならない。この税財源に関しては、次節にて詳しくみていくこととする。

#### 第4節 財源移譲

90年代初頭におけるバブル経済の崩壊以降、戦後3度目といわれる地方財政危機に直面し、

その一解決策として、平成12年4月に地方分権一括法が施行された。この地方分権一括法により、中央政府への依存が強い地方の行財政システムを一新し、経済的・財政的・行政的自立を進めることが、制度的に可能となり得るということである。したがって、地方の時代と言われる21世紀を迎え、地方の自立水準を高め、地方分権を実現していくためには、地方における財政権の確立と、地方への課税権を含む財源移譲が必要となる。

かつて、シャープ勧告(1949年8月)では、国と地方の事務配分に関する市町村優先原則が日本に示された。シャープ勧告の具体的内容は、自治体における課税自主権の強化、つまり戦前の租税体系が、主要な税源のほとんどを国税で独占したのに対し、シャープ勧告では地方税の独立強化が提案された。要するに、市町村を中心とする地方自治体の税源の拡大を示したのである。

また、勧告では、国からの補助金を大幅縮小整理するとともに、地方税だけでは住民に十分な行政サービスを実施できない自治体に対してのみ、国から財源を再配分するとした。しかし現実には、「均衡ある国土の発展」というナショナルミニマムの達成を掲げ、国主導による行政が展開されてきた。その結果、国と地方には、トップダウンの中央集権的關係が構築され、地方自治体の課税自主権はほとんど認められなかった。現在はというと、限定的な課税自主権でしかなく、税率も標準税率を下回ることが事実上不可能に近く、超過課税を行使している自治体も少ない。さらに住民が税に関して発言する場もほとんど設けられておらず、当時のシャープ勧告の考え方と大きく乖離しているのである。

現在、地方分権一括法により、国から地方への補助金、負担金さらに地方交付税すら実質減少、その分は自治体の歳出削減努力で補うというのが、税収配分のおおよその考え方となっている。さらに、地方税財政における三位一体の改革に関連し、都道府県が廃止すべきだと考えている補助金は、2003年度当初予算に計上され

た補助金総額の約76%に上り、北海道にいたっては90%を越える状態となっている<sup>10)</sup>。したがって、補助金廃止の一方で税源は移譲されない。

このように、地方の歳出を規制し、国の歳出を軽減するといった方式を国が押しつけることが、真の地方分権の確立といえるだろうか。このような財源移譲では、不況脱出や札幌市の特色を活かした行政の展開、札幌市を含めた北海道全体の内発的発展や、真の地方自治という市民の満足をもたらすことはできない。

要するに、批判の強い公共事業や補助金を削減する一方で地方に財源を譲与せず、道州制や市町村合併を強要、国の財政収支均衡を図るだけが地方分権の実態か。

したがって、地方財政に対し、地方分権が実施されないならば、札幌市を含めた地方財政問題の根本的解決とはならない。今後札幌市には、新時代における変化の対応に加え、地域福祉サービスの充実、さらなる都市機能の整備などが求められるだろう。一方、地球的規模の環境問題、多発する地震などの災害、さらに増加を続ける犯罪などといったことから市民の安全を守る危機管理も、大きな課題として残されている。

現状のような、国主導による、「地方分権からの逆行」では、行財政問題の根本的解決とならない。早急に住民参加を含め、地域住民のための公共サービスとなるような地方分権制度の推進が望まれる。

#### 第4章 札幌市財政健全化への展望

これまでみてきたように、札幌市の財政は他の大都市と比べると相対的に脆弱であり、さらに年々悪化している。そして、その悪化要因は、①札幌市を含めた北海道の低い経済力水準、②大都市として高まり続ける地方公共財への需要、③不十分な行政改革、④地方分権の主旨に則らない財源移譲、という4点に集約した。

本章では、以上のような悪化要因に対し、今

後の札幌市財政健全化への展望を提案することとする。それは、悪化要因から考えて大きく3つに分類し、①分権型行財政システムの実施、②行政改革の推進、③北海道全般の経済力強化である。

### 第1節 分権型行財政システムの実施

地方自らが考え、各地域ニーズに対応した施策が前提となる地方分権には、周知の如くオーツ（Oates, W. E.）の地方分権定理<sup>11)</sup>がある。本定理によると、中央集権による公共財の供給には、必ず厚生ロス、要するに、公共サービスの非効率が発生する。それは、図4-1を用いて説明できる。いま、2つの地域A、Bがあり、それぞれの地域の公共財に対する需要曲線をDa、Dbとする。ここで、公共財を供給するための限界費用をOPとすると、公共財の最適供給量は、A地域でOQa、B地域でOQbとなる。ここで、国が全国画一的に公共財の供給量をOQcに定めたとする。そうすると、A地域にとってはABCの過剰供給となり、B地域ではCDEの過小供給となる。したがって、この部分の厚生ロスが生じてしまうのである。

地方分権のメリットは、「①自主的、創造的な地方行政を推進することによって、地方利益に適合するように地方行政サービスの質的向上を図ることができる、②自己負担意識を強めるこ

とによって、経費ならびに課税の総額、種類、配分方法などについての決定を、効率的にすることができる、③首都東京以外の地に相当数の政治・行政センターを設立することによって、地域経済発展、地域文化振興の拠点たらしめることができる。」<sup>12)</sup>ということである。

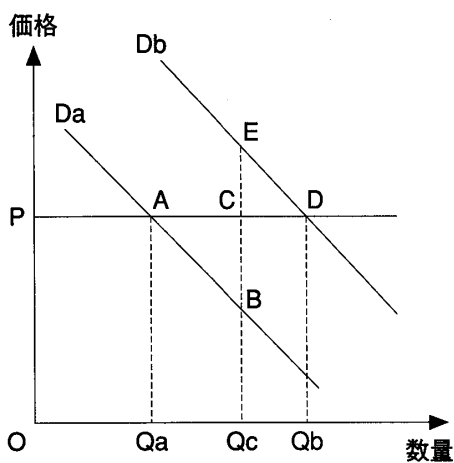
一方、中央集権のメリットも当然のことながら存在し、それは、資源の配分に規模の経済がはたらく場合、政策決定を複数の地方公共団体で行うより、単一の中央政府で行う方が効率的となる。その場合、地域のある程度の不均衡発展を容認せざるを得ないが、地域の特色ある発展には地方分権が必要である。特に、政策においては、これまでのような全国画一的なものから、市民ニーズに合致した多様なサービスを行わなければならない。国と地方は対等なので、地方は地域に密着したサービスを提供するうえで有利である。

要するに、国による全国画一的行政では、公共サービスにおけるロスが発生するため、札幌市が住民の選考の違いに応じ、自らによって地方公共サービス量を決定することが重要なのである。それこそが、地方分権による行政であり、その行政を実施することにより、厚生ロスの少ない効率的な行政サービスの展開が可能となる。そこで、分権型行財政システムという、旧来型と異にした新たな行政運営手法が必要となる。

ここで、分権型行財政システムの具体案を提案することとする。まず大前提として、地方自治体の「ディスクロージャー」と「アカウントビリティ」による、効率的な行政による市民へのサービスに対し、住民は、地方自治体への積極的な住民参加やコミュニティの意見を進言し、「官依存」の体質を変化させる体制づくりを進めるという関係を構築していくことが重要である。

要するに、外部監査制度、オンブズマン制度、インターネットを活用した住民意見の交換や提言の場の設置など、住民が主体となった評価・監査を可能とする制度である。このように、住

図4-1 中央集権による効率ロス



出典) 林宣嗣『地方財政』p.39。

民が地域行政に参加していくことで、財政運営に対する自己責任意識、または、「納税者意識」が高まるのであり、それによって地方財政の自立性も高くなり、より民主的・自律的・効率的な行政の展開が可能となる。そのうえで、受益と負担の原則を再確認し、その原則を可能な限り、積極的に取り入れる必要がある。そして、フリーライダーを厳しくチェックしなければならない。

分権型行財政システムの構築には、新しい行政評価システムの導入が必要となる。この新しい行政評価は、地方分権化に伴い地方公共サービスの内容を如何に効果的で、かつ効率的に住民の効用を高め得ているかを示すことのできる指標である。主な内容は、公平性や受益者負担の適性度、サービス水準の高さや、住民の効用の高さ等である。これらのことは、地方財政危機に対応する行財政改革の推進上、有効な方法や手段になり得ることから、近年特に重要視されている。

しかし、行政評価といっても誰のための、何のための評価であるかが、不明瞭にならないように慎重に見極め、評価の視点、目的、方法、実施者を明確にしなければならない。特に、1990年代以降の公共事業は、長期の生産力効果を考慮する社会資本の整備というよりも、景気対策の名の下、有効需要効果に重点を置きながら、乗数効果や加速度効果の期待できないものや、住民による公共サービスへの需要と一致しない非効率な性格のものも多かった。

要するに、公共事業により創られた社会資本の有効需要効果ばかりでなく、生産力効果、そして住民の生死に関する福祉効果が妥当なものか否か、住民自ら行政評価を実施することにより、効果的な社会資本の整備が可能となる。すなわち、そこで住民が納得し、地方が自立できる内発的発展誘導型の公共事業が成立するのである。

しかし、目的の異なる行政サービスの優先順位づけはかなり困難である。そのために、分権型行財政システムの構築による、行政評価を一

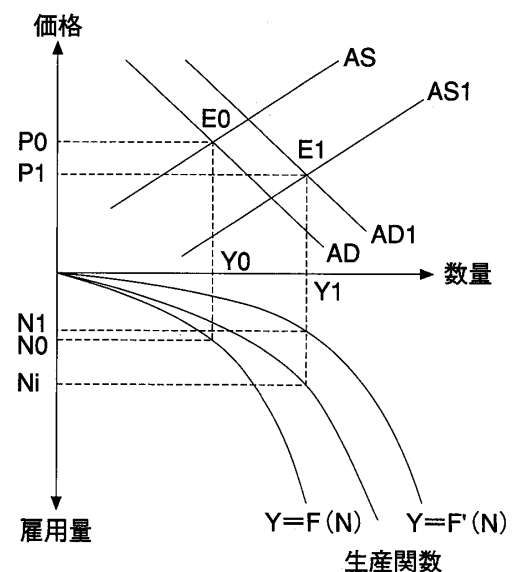
つの有効な手段と位置づけ、その有効利用に今後さらなる検討を期待するところである。

分権型行財政の構築のためには、行政評価とともに、でき得る限りの規制緩和も当然のことながら必要である。そして、規制緩和とともに、地方公共サービスを自律的に決定できるシステムを構築しなければならない。

いま、規制緩和の効果は、行政サービスにおける総需要 (AD) 曲線と、総供給 (AS) 曲線で示される (図4-2)。要するに、規制緩和によって、相対的に望まれる可能な地方公共サービスがより増加するため、均衡点が  $E_0$  から  $E_1$  へ移動し、住民は従前より、行政サービスがより安価で、より多くのサービスを得ることが可能となる。そして、規制緩和により生産性が向上するならば、技術進歩と同様の効果をもたらし、雇用が減少、すなわち人件費の削減となり、行政改革へと繋がる。また、マクロ経済効果として、札幌市の生産関数がシフトし、生産も  $Y_0$  から  $Y_1$  への増加が期待される。ただし、 $N_i$  となり、行政改革にならない場合もあり得るので、規制緩和にも留意を要する。

さらなる公共サービス供給の効率化のために、地方公共団体は、収益性のある上・下水道

図4-2 規制緩和の効果



出典) 辻正次「規制緩和の経済効果を考える」、『経済セミナー』日本評論社 No.512: 9.1997, p.11.

や、公営住宅、駐車場、教育文化施設などの公営施設の建設などに、可能な限り、PFI(Private Finance Initiative)方式の活用を検討していくことが望ましい。PFIは、民間企業のノウハウや資金を活用することにより、地方公共団体が負担していたリスクを民間へ移すこととなり、地方公共団体は公共性の強いサービスの提供に特化できる。しかも、コストの低下でより良質な公共サービスの提供を可能にする。一方、国や地方公共団体にあった事業分野に、民間企業が新規参入し、競争できるため、新しい事業チャンスが創出される。このようにして、経済の活性化に資する効果が期待できる<sup>13)</sup>。札幌市でも、スタートして間もないが、PFIを導入した事業も展開されてきている。そこで、PFIでの先例などを、さらに発展させ、より効果的な行政サービスの展開をすることができれば、札幌市の財政問題も改善の方向へ向かう一助となろう。

以上のような、分権型行財政システムの構築により、より一層の行政効率化と市民の満足度の向上が可能となる。要するに、札幌市に真に必要であり、さらに質の高い行政サービスの展開が可能となる。しかし、住民による多様化している地方公共財需要に对应していくには、自治体による地方公共サービスの供給では限界がある。その解決策としてNPOとの協働が考えられる。

より一層のNPOの育成と拡大が必要となり、そのための制度づくりと指導金融を行う必要がある。NPOが育成されることにより、NPOが雇用の受け皿となり失業問題など、経済的部分での効果も、期待することができる。しかし、整備を必要とする部分がまだ多いことも事実である。また、国からの財源移譲により、地方が地方のために、住民参加と協働型社会のもと、公共サービスを展開できるシステムの構築如何、すなわち、「政策市場」の実現と創出こそが、今後の展望を左右する。そして、NPOへの金融には、単なる監査のみでなく、先発模範的NPOの活用と自治体中心の指導を伴った運営の推進が必要な段階に来ている。

以上のように、行政評価とともに、規制をできる限り緩和し、そして、NPOやボランティアなどによる住民参加を実施していけば、分権型行財政システムは、完成に近づくであろう。分権型行財政システムの完成は、財政健全化へのインセンティブをもたらす。しかし、現在は発展途上の段階であるため、早急にきめ細かく問題点を整理し、議論を深めていくことも重要なことである。

## 第2節 行政改革の推進

財政健全化へは、理論的に考えると既述のように地方分権の確立が必要となる。しかし、実際の政府は、税財源移譲の先送りなど真の地方分権へ一歩踏み出せないでいる。したがって、国からの地方分権システムの構築を待つだけでは、早急な財政健全化とはならない。そのために、札幌市独自の努力で、可能な限りの自主的な行政改革が求められる。実例として、財政健全化への政策での増税策は失敗し、徹底した歳出削減により、成功したカナダの例もある。

日本経済新聞社が実施した「行政サービス調査」によると、札幌市の「改革度」は、県庁所在47都市中、岡山市、金沢市に次いで3位であり、行政改革の先進都市といえる<sup>14)</sup>。そうはいうものの、行政改革の余地が残されていることは、前章にて確認済みである。現在までの行政改革は、今後も経常的に継続していくことを目標に推進し、本節では、小さな行政で大きなサービスを目指し、さらなる行政改革について提案していくこととする。

まず第1は、民間企業の行動原理などを取り入れた地方行財政運営のさらなる効率化である。民間企業の行動原理は、利潤の最大化である。そのためには、売り上げを増加させ、経費を削減する方法をとる。もちろん売り上げを伸ばすためには、消費者のニーズに合致したものを生産し販売していく。消費者ニーズに合わなければ経営は悪化する。さらに、経費削減のためには、人件費を削減する外部委託や企業内のIT化などがある。

民間企業は、効率的な経営や消費者ニーズに適合した運営を実施するインセンティブを、必然的に持ち合わせている。しかし、地方自治体では、単年度予算の使い切り、景気がよくなれば財政支出を増大させ、逆に景気が悪くなれば、財政支出を抑えるという民間と逆の財政運営を従来実施してきている。

企業経営と地方自治体の経営は、当然ながら同じではない。しかし、望ましい地方公共サービスに対し、住民負担を可能な限り小さくするという共通点も存在する。その中で、企業経営のノウハウを最大限導入していくことが必要となる。札幌市で一部実施されている、公会計制度への企業会計的手法を導入、財務諸表から財政状況を正確に把握し、財務面からの政策評価も可能になるよう、整備することが急務となる。また、市民ニーズを掘起し、「ディスクロージャー」と「アカウントビリティ」を達成し、さらに地方自治体間での競争を誘発させるよう、公共サービスの効率化を追求していくことが肝要である。

第2は、民間委託の導入である。期待できる効果は、「①行政事務に関する知識や技術の高度化・専門化に伴い、庁内では十分な対応が不可能な場合に対処することができる、②民間企業の創意工夫と効率化の導入によって、人件費などの行政コストの縮減が図れる、③住民の日常生活と密接した業務について、住民ニーズへのきめ細かい対応ができる、④住民意識の高揚、コミュニティ活動の推進が図れる。」<sup>15)</sup>とある。委託を受けた企業は、さらにコストの削減を行うことで、利潤を発生させる。要するに、委託された企業間でさらに競争が発生するという相乗効果ともとれる効果が出る。そのため、業務委託は効率性確保の上から有効な措置をいえる。

福岡市は、民間委託の先進地であり、「PFI方式」の積極導入による、「公設民営」を行っている。札幌市でも、除雪業務の委託拡大や市営住宅の管理業務棟の委託はなどに留まらず、先進的な事例を参考にし、公営交通への積極的な民

間活力の導入に努めるべきである。

民間活力の積極的導入により、新たな事業や雇用を創出させる機会がもたらされ、その結果、地域経済の活性化に繋がっていくのである。そして、民間活力を適所に最大限の導入を施し、現在までに公共事業などで建設されている既存の施設利用をさらに高めることが可能ならば、市民への負担を軽減しながら市民の便益を高め、よりパレート最適に近づけることができよう。

第3には、行政サービスの範囲に関することである。行政サービスにおける便益の地域的な広がり、近年さらに大きくなりつつあり、札幌市を含め大都市は、行政サービスにおける便益のスピルオーバーが大きな問題となり、財政を圧迫する要因となっている。特に近年は、交通機関の急速な発達や、ドーナツ化現象により生活圏が、札幌市を越えた石狩市、北広島市、江別市、恵庭市へと広がり、行政圏との不一致が大きくなり、スピルオーバーの発生機会がさらに拡大してきている。

これに対する解決策として、広域行政の展開が有効である。特に、公共サービスの供給上、規模に関して収穫逓増、要するに規模の経済がはたらく公共サービスについて、コストの削減が可能となる。したがって、地方自治体間の競争だけではなく、地方自治体間での連携・互助・共生という考えも実行して、札幌市だけでなく札幌圏として、規模の経済をはたらかせ、圏域内での面的な政策を実施すべきである。

最後に、公共サービスの受益者負担の原則についてである。従来とは異なり環境問題など、逆に規制の必要な公共サービスも新たに出てきている。純粋公共財の供給のみにとどまらず、非排除性の原則や、競合的消費を弾力的に組み合わせた価値財が、個人に供給されるケースも増大してきている。その場合、受益者負担の原則が十分に活用できていないため、便益の受益者と非受益者の不公平が存在し、さらにモラルハザードが発生してしまう。要するに、受益者負担の適正化により、モラルハザードを回避し、

公共サービスの浪費を減らすことができる。以上により、X非効率を避けるコスト削減と、より効率的な財政支出を可能にするといった「他人の金」減への挑戦でもある。

以上の点について議論を深め、より具体的に改善し、札幌市の行政改革に取り込んでいくことが、より一層の行政コスト削減へと繋がる。そうすることにより、札幌市の財政構造改革にも貢献することになる。

### 第3節 北海道全体の経済力強化

地域の経済力と財政力とが、非常に密接な関係にあることは、周知の通りである。現在のよう、少子高齢化などの要因により地方公共財への需要を抑えようと努力しても、財政支出の性格上、限界があるのも事実である。そのような状況の下、根底に存在する問題としての、北海道経済が改善されない限り、札幌市の財政も根本的解決とはならない。したがって、基本は分権型行財政システムを構築し、より有効な行政改革を行うことであり、最終的には、札幌市を含む、北海道全体の経済力の強化が達成されたとき、札幌市の財政問題は、かなり改善できる。

北海道の経済力強化を論ずる前に、まず北海道経済の問題点を示す。第1章で説明したように、北海道内有力企業の大部分が、本州企業の支店で構成されており、その結果、北海道における、被雇用者の人件費程度は残っても、その他の利益は、本州（本店）に流出する。要するに、支店経済であるが故に、貿易収支・資本収支共にいわゆる域際収支が常に赤字をもたらす構造となっている。まして、多くは、高付加価値の財・サービスを移入、低付加価値の財・サービスしか移出できない。そのため、域際収支が赤字となり、北海道内における、資本蓄積も困難となり、赤字相当分が、国の補助金や起債を求めることになる。その依存体質から抜け出す規制緩和、ベンチャー、NPO、アグリビジネスなどの基本戦略が未だ不十分である。したがって、競争力も高まらず、慢性的なヌルクセ的「貧

困の悪循環」となる。

また、北海道における基幹産業は、農業を代表する第1次産業と、観光産業である。しかし、第1次産業は、需要の所得弾力性が低く、未だ自然変動に大きく左右されやすい。また、グローバル化の名のもと、農業は、中小企業共々FTAなど国際競争の波に巻き込まれている最中、市場原理と自給率の向上という論理上、斉合性がとれても、実体経済として、アメリカにもみられるような矛盾を孕み、国からの規制も強く、北海道で比較優位のある産業として解決すべき問題は多い。一方の観光産業は、円高の影響により、強い円が発揮できる海外旅行への競争が激化し、さらに観光産業も景気に大きく影響されるため、バブル崩壊後の長引く不況により、厳しい状態にある。

さらに、日本の製造業は、生産の場を海外へシフト、特に中国への進出という国内空洞化が危ぶまれるようになった。このような状況の下、北海道への企業誘致は、海外への製造業の進出により、困難を極めてきている。このような実体経済が、北海道経済の成長を困難にしているといえよう。

そこで、あえて北海道全体における具体的な経済力の強化策を戦略的、キーワード的に触れるなら、従来先達による諸研究を踏まえ、需要の所得弾力性が1より大きい生産物の生産や、潜在生産能力の完全利用達成を目標とすることが前提である。そして、より戦略的には、HokkaidoのHは、Health Industryを中心として、①「人的資源の開発<sup>16)</sup>とIT」、②「農林生産物の高付加価値化によるバイオ、天然ガスパイプライン化による、燃料電池の開発といった工業振興<sup>17)</sup>」、③「エコミュージアムないしコミュニティビジネスとしての観光の振興<sup>18)</sup>と高速道路の接続<sup>19)</sup>」、④「資材価格引き下げ<sup>20)</sup>、流通近代化、雪氷エネルギー利用のエコシステムによる食料生産基地<sup>21)</sup>」の4点が特に重要と考える。

以上4点に集約した北海道経済強化策に触れてきたが、そこでは、21世紀型の地域開発とし

て、パラダイムの転換が必要となる。具体的には、「依存・誘致型」から「自立・開発型」、「ハードインフラ重視型」から「ソフトインフラ重視型」や、オランダでみられるような少子高齢化に対応した雇用体系などである。そうしたパラダイムの転換と共に、地域固有の資源活用、道内外のネットワークの構築による、ニュービジネスの創出が重要となる。それには、ターゲットを定めた人材育成が必要となり、経済特区構想で、平成維新として有能な起業家を、フィンランドやスコットランドからある期間招聘し、指導を受けることもひとつの策であろう。

そこで、道都としての札幌市の役割は、それら道内経済の振興に対し、互いに札幌と他地域との、ギブアンドテイクのシステムづくりにもとづく地域間ネットワークの中心的役割を果たす(ex.札幌市の人材、技術、情報、流通機能 vs 地方の自然、ものづくり) ことが、北海道経済と札幌の経済振興へのシナジー効果をもたらす、そのことは、ハーフシマンの分極効果(polarization effects)<sup>22)</sup> や一極集中効果の弊を避け、浸透効果(trickling-down effects)<sup>23)</sup> をもたらし、札幌市自体の財政を健全化する戦略的道程と考える。

## 終章 — 要約と結語 —

バブル崩壊後の長引く不況のもと、札幌市財政の現状は、地方公共サービスへの財政需要が伸びている一方、財政収入は、減少してきている状況にある。特に、急激な経済の回復が期待できないため、税収の大幅な増加は考えにくい。

従来延長線で考えると、歳入面では、財政調整基金の取り崩し、地方交付税・地方債への依存しか考えられない。しかし、先の見えない三位一体の改革の中、地方交付税を期待できないことは明白である。一方の歳出では、高まり続ける民生費の削減が、事実上困難である。しかも、北海道経済全体の低迷は、他の道内地域からの人口流入を通じ、札幌市の民生費を益々増加させる状況にある。

財政悪化の要因は、経済的・社会的要因による特に低所得者層や、高度の教育・医療サービスを求める人口の社会移動が、札幌市に集中するため、民生費や社会インフラ整備費への伸びが顕著となる一方、こうした人口増は税収へと結びつかないことにある。そこで、国は地方分権改革による、課税権を含む財源を地方に移譲し、規制緩和と共に、委任事務、地方の徒らに負担を増大させる補助事業削減への挑戦がまず必要である。

その上で、札幌市財政を改善していくためには、創造的行政実施の順位づけと、分権型行政システムの構築、例えば、NPO、PFI、ボランティアの活用、住民参加による公共サービスへの優先順位付けと与件変化に応じた修正といったシステム革新が必須条件である。それを進めることを前提とし、札幌市と北海道他地域との振興をギブアンドテイクのネットワークリネージュとして補完し合うことが重要な解決への道である。

## 〈注〉

- 1) 詳細は、Hicks, U. K. (巽博一・肥後和夫訳) 『財政学』 pp.16-32。
- 2) 老人福祉費、児童福祉費、社会福祉費、生活保護費などに区分される。
- 3) 都市計画費、道路、橋りょう費、河川海岸費、住宅費、港湾費、空港費などに区分される。
- 4) 義務的経費とは、地方公共支出で義務づけられており、容易に削減できない経費。人件費、扶助費、公債費からなる。
- 5) 投資的経費とは、地方公共支出で社会資本ストックの形成に向けられ、支出の効果が長期的に及ぶもの。普通建設事業費、災害復旧事業費、失業対策事業費からなる。
- 6) 詳細は、札幌市ホームページ参照 (<http://www.city.sapporo.jp/>)。
- 7) 全道に関しては北海道市町村振興協会『平成11年度市町村の財政概要』pp.11-13参照。
- 8) 詳細は、川野辺裕幸・眼龍優雅「医療費の都道府県格差分析」『公共選択の研究』による。



- 9) 横浜市では2006年度末までに、第3セクターや独立行政法人化といった新経営形態に移行させる方針としている。今後、市営交通に対し、大きな影響を与える可能性がある。
  - 10) 詳細は、『北海道新聞』2003年9月28日付参照。
  - 11) 林宜嗣『地方財政』p.39参照。
  - 12) 大川政三・大森誠司・江川雅司共著『地方財政論』pp.329-330。
  - 13) PFIの効果について、高橋道弘「財政危機を経験した自治体から見たPFI」『地域開発』参照。
  - 14) 詳細は、『日本経済新聞』2002年9月23日付参照。
  - 15) 林宜嗣『地方財政』p.90。
  - 16) 詳細は、黒柳俊雄『開発と自立の地域戦略』中央経済社 pp.367-371参照。
  - 17) 詳細は、黒柳俊雄『開発と自立の地域戦略』pp.220-222, 239-253参照。
  - 18) 詳細は、黒柳俊雄「火山噴火と被災地観光」『日本観光学会誌』No.40, pp.1-8参照。
  - 19) 詳細は、H. Abe, T. Kuroyanagi et al., “Economic Effects Analysis of Public Investment in Road Improvement Works in Hokkaido — A Simulation Analysis based on a Macro econometric Model of Hokkaido —”, *Journal of DPRI* vol.4, pp.15-43, 2002. 参照。
  - 20) 詳細は、黒柳俊雄『開発と自立の地域戦略』p.134参照。
  - 21) 詳細は、黒柳俊雄「環境にやさしい安価な雪の冷熱利用」水資源観光学会、2001参照。
  - 22) 詳細は、本山雅彦編『開発論のフロンティア』p.54。
  - 23) 詳細は、本山雅彦編『開発論のフロンティア』p.4。
- nal of DPRI* vol.4, 2002.  
 井出修身「産業おこし・まちづくりと人材育成」『地域開発』日本地域開発センター, Vol.457, 2002.  
 岩崎美紀子「カナダにおける政治と財政(九)」『地方自治』地方自治制度研究会, Vol.650, 2002.  
 黒柳俊雄「火山噴火と被災地観光」『日本観光学会誌』日本観光学会, No.40, 2002.  
 島田達巳「アウトソーシングの進展による雇用創出」『地方財務』ぎょうせい, Vol.580, 2002.  
 総合研究開発機構『政策市場の実現性に関する研究』総合研究開発機構, 2002.  
 高木保興『開発経済学の新展開』有斐閣, 2002.  
 高橋道弘「財政危機を経験した自治体から見たPFI」『地域開発』日本地域開発センター, Vol.455, 2002.  
 辻琢也「行財政改革の課題」『地方自治』地方自治制度研究会, Vol.661, 2002.  
 橋本鉄他『基本財政学』(第4版)有斐閣, 2002.  
 林宏昭・橋本恭之共著『入門地方財政』中央経済社, 2002.  
 北海道産学官研究フォーラム編『北海道, 新世紀への再生』北海道産学官研究フォーラム, 2002.  
 長坂寿久「オランダ型ワークシェアリングの本質 — 日本への適応を探る」『地域開発』日本地域開発センター, Vol.452, 2002.  
 貝塚啓明編『財政政策の効果と効率性』東洋経済新報社, 2001.  
 岸邦宏・山平秀典・佐藤馨一「ウィンドー分析法による地下鉄事業の経営及び利用効率評価」土木学会土木計画学研究委員会編『土木計画学研究・論文集 No.18』土木学会, 2001.  
 黒崎卓『開発とミクロ経済学 — 理論と応用 —』岩波書店, 2001.  
 慶應義塾大学経済学部現代経済学研究会編『経済学による政府の役割分析』慶應義塾大学出版会, 2001.  
 札幌市財源に関する研究会『札幌市財源に関する研究会報告書』同研究会, 2001.  
 札幌都市研究センター編『札幌都市研究』第8集, 札幌都市研究センター, 2001.  
 重森暁『分権社会の政策と財政』桜井書店, 2001.  
 下平尾勲『構造改革下の地域振興 — まちおこしと地場産業』藤原書店, 2001.  
 総務省編『平成13年度版地方財政白書』財務省印

## 〈参考文献ならびに主要統計資料〉

- (1) 参考文献  
 H. Abe, T. Kuroyanagi et al., “Economic Effects Analysis of Public Investment in Road Improvement works in Hokkaido — A Simulation Analysis based on a Macro-Econometric Model of Hokkaido —” *Jour-*

- 刷局, 2001.
- 内閣府政策統括官編『政策効果分析レポート 2001』財務省印刷局, 2001.
- 日本観光協会編『観光地域づくりの手法』日本観光協会, 2001.
- 日本地方財政学会編『環境と開発の地方財政』勁草書房, 2001.
- 本庄資・岩元浩一共著『現代地方財政論』大蔵財務協会, 2001.
- 本間正明・斉藤慎編『地方財政改革：ニュー・アプローチ・マネジメント手法の適用』有斐閣, 2001.
- 寄本勝美編『公共を支える民：市民主権の地方自治』コモンズ, 2001.
- Brian E. Dollery & Joel Wallis. (2001), *The Political Economy of Local Government*, Edward Elgar.
- 黒柳俊雄「札幌市の財政事情と行財政政策」, 蝦名賢造『札幌市の都市形成と一極集中』西田書店, 2000.
- 黒柳俊雄「札幌の未来と財政」, 札幌大学公開講座講演集『21世紀の札幌を考える』札幌大学, 2000.
- 鈴木康夫編『分権改革と地域づくり』東京法令出版, 2000.
- 土居丈朗『地方財政の政治経済学』東洋経済新報社, 2000.
- 東北産業活性化センター編『コミュニティビジネスの実践』日本地域社会研究所, 2000.
- 日本観光協会編『大都市住民の観光レクリエーション』日本観光協会, 2000.
- 野上敏行『知っておきたい地方税の常識』(第4版) 税務経理協会, 2000.
- 林宏昭・Worawet Suwarada「府県財政の実証的分析」『関西大学経済論集』関西大学経済学会, Vol.50, No 2, 2000.
- 北海道産業総合研究所『北海道経済浮上の条件』北海道産業情報研究所, 2000.
- 水谷守男・菊池祐子共著『地方自治体の経済学』税務経理協会, 2000.
- Fiorenza Belussi & Giorgio Gottardi(eds.). (2000), *Evolutionary Patterns of Local Industrial Systems*, Ashgate.
- Jaime Ros. (2000), *Development Theory & Economics of Growth*, The University of Michigan Press.
- Joseph E. Stiglitz. (2000), *Economics of the Public Sector*, W.W.Norton & Company, Inc.
- 河野惟隆『地方財政の研究』税務経理協会, 1999.
- 川野辺裕幸・眼龍優雅「医療費の都道府県格差分析」『公共選択の研究』現代経済研究センター, Vol.33, 1999.
- 林宣嗣『地方財政』有斐閣, 1999.
- 堀場勇夫『地方分権の経済分析』東洋経済新報社, 1999.
- 前田高志「経済のグローバル化, 高齢社会に対応する地方税制のあり方に関する研究(1)〜アメリカの州・地方税制の多様性の変容にみる分権型地方税システムのあり方について」『経済論集』大阪学院大学, Vol.12, No. 3, 1999.
- Helen F. Ladd. (1999), *The Challenge of Fiscal Disparities for State and Local Governments*, Edward Elgar Publishing Co., Ltd.
- 岩崎正昭『北海道自立への道』北海道問題研究所, 1998.
- 横山純一 地方自治土曜講座ブックレット No. 26『地方分権と地方財政』北海道町村企画調査部, 1998.
- 吉田和男『地方分権のための地方財政改革』有斐閣, 1998.
- Albert Breton. (1998), *Competitive Governments*, Cambridge University Press.
- Christopher Pollitt, Johnston Birchall and Keith Putman. (1998), *Decentralizing Public Service Management*, Macmillan Press Ltd.
- Sapsford and John-ren Chen. (1998), *Development Economics and Policy*, Macmillan Press Ltd.
- 大友篤『地域分析入門』東洋経済新報社, 1997.
- 黒柳俊雄編『開発と自立の地域戦略——北海道活性化への道』中央経済社, 1997.
- 竹内久和「財政構造改革が地域経済に与える影響」『農林金融』No.621, 1997, pp.22-41.
- 辻正次「規制緩和の経済効果を考える」『経済セミナー』No.512, 1997, pp.10-14.
- 黒柳俊雄「今新たな展開を求めて」, 北海道未来総合研究所『北海道の挑戦』北海道未来総合研究所, 1997.
- マイケル・P.トダロ(OCDI 開発経済研究会訳, 岡田靖夫監修)『M.トダロの開発経済学』国際協力

- 出版会, 1997.
- Noboru Kita, Fumitaka Nakamura, Sinnosuke Yasuda and Kouichi Iwano. (1997), *Regional Development and the Government Role in Japan*, Nihon Keizai Hyoron sha Publishing Co., Ltd.
- 加藤寛・浜田文雅編『公共経済学の基礎』有斐閣, 1996.
- 佐々木公明・文世一共著『都市経済学の基礎』有斐閣, 1996.
- 日本経済新聞社編『北海道が危ない』日本経済新聞社, 1996.
- 山崎正『地方分権と予算・決算』勁草書房, 1996.
- 渡辺利夫『開発経済学』(第2版)日本評論社, 1996.
- 大川政三・大森誠司・江川雅司共著『地域財政論』(改訂版)創世社, 1995.
- 日本経済新聞社編『札幌』日本経済新聞社, 1995.
- 橋本徹「地方税制の現状と課題」『経済論集』大阪学院大学経済学会, Vol. 9, No.1.1995.
- 北海道自治研修所調査研究部編『ほっかいどう政策研究』第5号北海道自治研修所, 1995.
- 本山美彦編著『開発論のフロンティア』同文館, 1995.
- 南部鶴彦・江藤優編著『欧米の規制緩和と民営化』大蔵省印刷局, 1994.
- William A. Niskanen, Jr. (1994), *Bureaucracy and Public Economics*, Edward Elgar Publishing Co., Ltd.
- 北海道大学ミックス研究会『北海道明日への挑戦』(黒柳俊雄編集代表)楽游書房, 1991.
- T. Kuroyanagi, (1991), *Economic Effects of the Agricultural Policies in Japan*, Hokkaido University Press.
- 日本都市センター『自治体における行政評価の現状・課題・視点』日本都市センター, 1990.
- 黒柳俊雄「さっぽろの都市問題と財政」札幌都市研究センター『五大都市札幌はいま』同センター, 1986.
- 黒柳俊雄「行革時代の北海道開発行政」日本経済新聞社編『北海道21世紀』同新聞社, 1985.
- 北海道大学ミックス研究会『成長都市』(黒柳俊雄編集代表)明文書房, 1982.
- 稲葉秀三・小林好宏・黒柳俊雄・原勲・谷内達『自  
立経済の挑戦』日本経済新聞社, 1980.
- U. K. Hicks (巽博一・肥後和夫訳)『新版財政学』東洋経済新報社, 1962.
- (2) 統計資料
- 大都市統計協議会編集『大都市比較統計年報』平成13年, 協議会, 2003.
- 東洋経済新報社『地域経済総覧』東洋経済新報社, 1991~2003年度版.
- 札幌市企画調整局企画部企画調査課『平成11年度札幌市民経済計算年報』同調査課, 2002.
- 総務省編『地方財政の概況』総務省, 2002.
- 北海道『財政概況』北海道, 2002.
- 北海道総合企画部編『道立支庁別産業連関表作成にかかるとの報告書』北海道, 2002.
- 北海道未来総合研究所『北海道市町村活性化指標』平成14年度版北海道未来総合研究所, 2002.
- 朝日新聞社編『民力2001年度版』朝日新聞社, 2001.
- 札幌市『平成7年札幌市産業連関表』札幌市企画調整局調査課, 2001.
- 北海道市町村振興協会編『市町村の財政概要』北海道市町村振興協会, 2001.
- 北海道総合企画部市町村課編『北海道市町村の普通会計決算の概要』平成11年度, 北海道, 2001.
- (3) 新聞・ウェブサイト
- 『日本経済新聞』2003年9月28日付
- 『北海道新聞』2003年1月25日付朝刊
- 『日本経済新聞』2002年11月25日付
- 『北海道新聞』2002年10月8日付朝刊
- 『朝日新聞』2002年10月27日付朝刊
- 『北海道新聞』2002年9月6日付朝刊
- 『日本経済新聞』2002年9月23日
- 『北海道新聞』2001年9月18日付朝刊
- <http://www.city.sapporo.jp/>
- <http://www.city.sendai.jp/>
- <http://www.r-i.co.jp/>
- <http://www.city.sapporo.jp/zaisei/kohyo/kessan.htm>.
- <http://www.city.yokohama.jp/>
- <http://www.city.sapporo/st/keiei.html>