



ジェロントロジー ジャーナル

超高齢社会の都市経営における
ジェロントロジー導入に向けて(2)

～ 都市経営の事例分析 ～

社会研究部門 上席主任研究員 篠原 二三夫

e-mail : fshino@nli-research.co.jp

1—はじめに

超高齢社会の進行と低迷する地方経済、市町村合併などによって、都市経営は厳しい状況に置かれており⁽¹⁾、多くの地方公共団体では、職員・事務経費の削減や民間への業務委託等による事業経費の合理化、国や県などからの支援策の効果的な運用といった財政の健全化に向けた努力が続けられている。少子高齢化対策として重要な老人福祉費・児童福祉費などの民生費の充実や、学校や公共施設の耐震化のための教育費等の確保、都市機能を高め維持していくために必要な土木費の確保など、各団体は様々な行政サービスを提供するために、限りある歳入をいかに最適に配分するかを従来以上に考えざるを得なくなった。

この背景には、夕張市の破綻⁽²⁾を通じて自治体再建法制の見直しが必要となり、従来の「地方財政再建促進特別措置法」にかわり、平成19年6月に「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」が公布され、段階的に施行されていることが大きい。健全化判断指標の作成と開示が義務付けられたことによって、いわば株主である市民や企業、貸し手である金融機関、制度を監理する国や都道府県は、各団体の都市経営に対し、合理的な査定が行えるようになった。経営危機に際しては、その状況に応じて自主再建の選択や国による介入が可能となったため⁽³⁾、各団体の都市経営に向けた緊張感は一気に高まった感がある。

筆者は、[2010年10月18日の本ジャーナル10-010](#)にて、地方公共団体における人口高齢化と都市経営の現状をデータに基づいて全国ベースで分析し、超高齢社会における都市経営の大きな課題として、「財政支出の適正な配分に加え、行政と民間企業や市民組織の参画を含めた協働等、効率的且つきめ細やかな取り組みが必要」と報告した。都市経営のジェロントロジーでは、高齢者のみならず、一般市民も等しく豊かさを感じられる必要がある。今、財政の健全化と開示義務を負った団体が、歳出の最適な配分を求め、超高齢社会の中で試行する都市経営の姿は、まさに広義のジェロントロジーそのものと考えられる。

本論では、先の拙稿に続き、地方公共団体による行政サービスの総合得点と高齢者福祉の分野別得点を、2004年から2008年の間に同時に向上させた10団体の現状や財政状況、主に高齢化への取り組み状況、財政状況などを事例として調べ、最後に超高齢社会における都市経営の方向性を考えることとする。

2—地方公共団体による都市経営の全体像

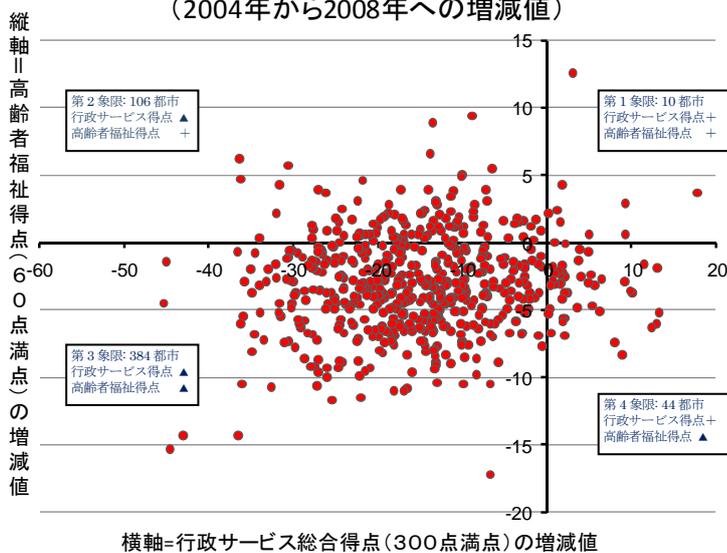
最初に前報告で利用した日本経済新聞社の産業地域研究所による「全国市区の行政比較調査データ集(行政革新度・行政サービス度)」の2004年度版(第4回)と2008年度版(第6回)のデータを用い、この4年間に

全国の地方公共団体(市・区)において、すべての行政サービス水準を評価した総合得点と、行政サービスの中で、高齢者福祉水準だけを評価した分野別得点がどのように変化したのかを振り返ってみた(図表1)。

同調査では各団体の行政サービス度を、①「子育て環境」(10項目、60点)、②「高齢者福祉」(7項目、60点)、③「教育」(10項目、60点)、④「公共料金等」(5項目、60点)、⑤「住宅、インフラ」(6項目、60点)という5分野の総合得点(300点満点)に基づいて偏差値による相対評価を行っている⁴⁾。

「高齢者福祉」として採用されている7項目は、①介護保険の月額保険料(10点)、②高齢者1,000人当たりの特別養護老人ホームの総定員(5点)、③同高齢者向けグループホームの総定員(5点)④同デイ・サービスの総定員(5点)、⑤国民健康保険の保険料(10点)、⑥高齢者向けのサービスの実施(5点)、⑦人口1,000人当たりの病院・診療所の病床数(20点)である。

図1 行政サービス総合得点と高齢者福祉得点との関係
(2004年から2008年への増減値)



(資料)日本経済新聞社産業地域研究所「全国市区の行政比較調査データ集」。

2004年及び2008年調査の双方に回答した全国544団体をを用いて行政サービス総合得点と高齢者福祉得点の増減値をみると、両得点が共に低下したのは384団体と最も多い(第3象限70.6%)。この結果は、地域経済の低迷と高齢化の中で、行政サービス全般と高齢者福祉の水準を両立することが、いかに難しいかを示している。

高齢者福祉得点は上昇したが、総合得点が低下したのは106団体と次に多い(第2象限19.5%)。

高齢者福祉得点は低下したものの総合得点が上昇したのは44団体である(第4象限8.1%)。

両得点が共に維持されたか上昇したのは、花巻市(岩手県)と成田市(千葉県)、清瀬市(東京都)、札幌市(北海道)、黒部市(富山県)、高知市(高知県)、勝山市(福井県)、厚木市(神奈川県)、千代田区(東京都)、和光市(埼玉県)のわずか10団体(第1象限1.8%)にすぎない(高齢福祉得点の上昇幅順)。

しかし、これらの10団体は、創意工夫に満ちた都市経営の結果により選ばれた可能性もあれば、両得点の上昇は単に2004年時点の水準が低位にあったためかもしれない。調査期間内に過剰に支出を行い、過剰的にサービス水準は高まったが、今後は財政的な負担が増えて、サービス水準を維持できない可能性もある。そこで、これらの10団体の都市経営況について、具体的に調べることにする。

3—10団体の事例分析

事例分析の対象とした10団体のうち、2008年時点の千代田区及び清瀬市の「行政サービス総合得点(順位)と高齢者福祉得点(順位)」は、544団体中、各々「177点(2位)と38.1点(11位)」及び「176.8点(3位)と41.7点(1位)」である。その他8団体は、花巻市「135.1点(313位)と29.6点(314位)」及び成田市「157.8点(32位)と37.3点(16位)」、札幌市「148.3点(104位)と34.9点(52位)」、黒部市「159.2点(27位)と36.9点(19位)」、高知市「151.2点(72位)と34.2点(70位)」、勝山市「152.6点(64位)と30点(275位)」、厚木市「157.8点(33位)と29.1点(341位)」、和光市「159.9点(24位)と33点(109位)」となっている。

以上の10団体では、行政サービスの総合得点は、人口規模を考慮しなくても、花巻市と札幌市を除いて100位以内、高齢者福祉の得点は花巻市と勝山市、厚木市、和光市を除く4市で100位以内である。しかし、人口規模を考慮すると、総合得点の場合、5万人未満では黒部市2位、勝山市4位、10万人台では成田市10位、20万人台では厚木市2位、30～50万人未満では高知市8位となる。高齢者福祉得点では、人口5万人未満では黒部市10位、10万人台では成田市5位、30～50万人未満では高知市3位、50万人以上では札幌市1位となる。

花巻市は、総合得点の少々の伸びと同時に、元々低めであった高齢者福祉の得点を2004年の17点から2008年の29.6まで大きく改善したことが10団体に選ばれた理由である。他の9団体は人口規模を考慮すると、既に高い水準にあるにもかかわらずサービス水準を維持したか一層の改善を達成している。

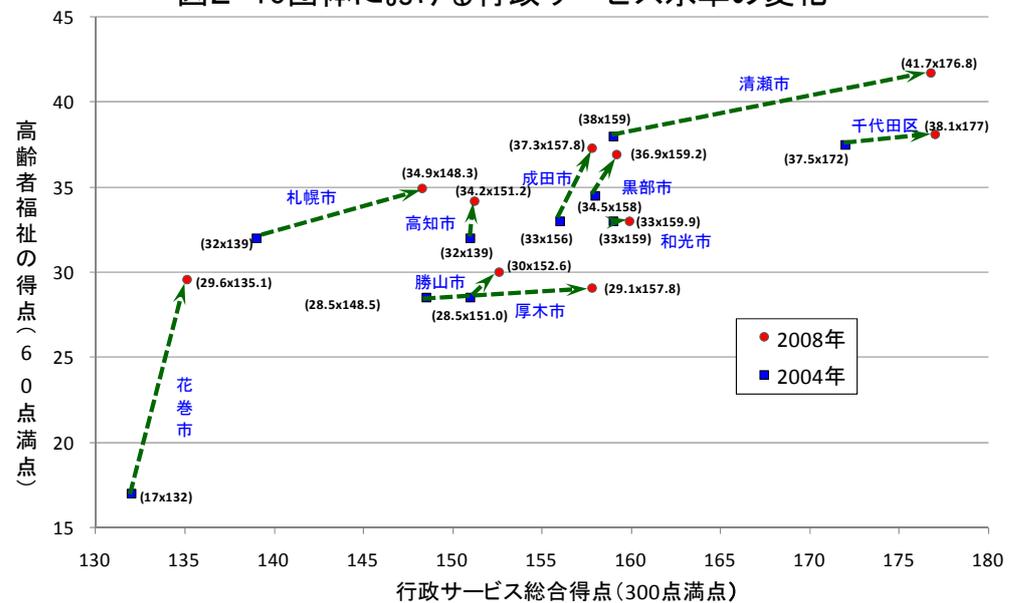
各団体の得点水準と変化のパターンをみると(図2)、花巻市や成田市、黒部市、高知市では、高齢者福祉の得点が伸びたものの、総合得点の伸びは低めである。一方、札幌市や厚木市、清瀬市、千代田区では総合得点の方が高齢者福祉の得点よりも伸びている。勝山市や和光市の変化は横ばいかわずかであるが、得点を維持すること自体が昨今では難しいことから、両市も一定の経営努力を続けているはずである⁽⁵⁾。

1 | 各団体の一般状況及び高齢化関連の状況

今回の事例分析の対象団体は、人口2.5万人弱の勝山市から190万人を超す政令指定都市の札幌市や、東京圏の業務機能中心地である千代田区を含んでいる。さらに、各団体の高齢化率も散らばっている。各団体の主な特徴は、次の通りである(表1)。

花巻市： 岩手県の主要都市の1つであり人口も10万人を超しているが市域は広く人口密度は低い。2004年と2008年調査の間の2006年に大迫町(人口6,568人)及び石鳥谷町(15,951人)、東和町(10,027人)を合併している。高齢化率は28.5%と高水準であり(2008年の全国平均高齢化率は22.1%)、要介護(要支援)認定者数は第1号被保険者数の18.9%と高水準である(2011年8月末の全国平均は17.7%)。特別養護老人ホームの定員数やディ・サービス施設の定員数は10市の中では比較的高水準にある。市民参加により福祉関係機関、NPO等と行政との協働やパートナーシップの推進、ノーマライゼーションと生きがいづくり、地域で支える介護サービスなどを重視した高齢者福祉策を展開し、サービス水準の向上に取り組んでいる。高齢者保険福祉サービスの充実を目指し、福祉計画には各事業の実績値と今後の数値目標が記載されている⁽⁶⁾。

図2 10団体における行政サービス水準の変化



(資料)日本経済新聞社産業地域研究所「2004年度、2008年度全国市区の行政比較調査データ集」。

成田市: 古くから広域性を持つ成田山新勝寺を擁し、国際空港の開港とともに千葉県北部における拠点都市として一層成長した経緯がある。人口は現状で13万人弱であるが、市内での就業を示す従業者人口比率は63%と高い拠点性を示している。高齢化率は17.6%と地方都市の水準よりはやや低めである。要介護(要支援)認定者数は第1号被保険者数の13%程度である。施設関係の定員数が平均的であることに加え、高齢者介護保険料や国民健康保険料が低めに抑えられているため、高齢者福祉得点は16位と高めである。居宅介護の割合が増加しているため、在宅サービスの充実、老人クラブの拡充とシルバー人材センターを通じた高齢者の生きがいづくりを通じた社会参加が目標となっている⁽⁷⁾。

清瀬市: 人口は7.4万人。昭和6年に清瀬病院が開設されて以来医療施設が次々と建てられた。病床数は約2,600床あり、人口千人当りの病床数比較では35.5床と全国で11位、東京都では千代田区に次ぐ第2位を占める。従業人口における医療・福祉従業者比率は30.6%とかなりの占率である(全国平均9.5%)。特別養護老人ホームなど福祉施設の集積(定員数は高齢者千人当たり32.2人)、医療福祉分野の人材育成を行う国立看護大学校や日本社会事業大学、明治薬科大学があることも基盤となっており、高齢化による医療福祉需要が、清瀬市の産業や雇用を支える構図が実現されている。こうした環境を活用し、民間企業やNPO、社会福祉協議会などによる福祉サービス事業者の育成と第三者機関による評価の仕組みづくりが進められている。高齢者福祉に関するメニューは他市に比べて多く、高齢者などの活動の場づくりとして、商店街の空き店舗や公営住宅の空き家利用など、ストックを活用した生きがいや交流のきっかけづくりが行われている⁽⁸⁾。

表1 各団体の一般状況と老人福祉関連情報

	花巻市 (岩手県)	成田市 (千葉県)	清瀬市 (東京都)	札幌市 (北海道)	黒部市 (富山県)	高知市 (高知県)	勝山市 (福井県)	厚木市 (神奈川県)	千代田区 (東京都)	和光市 (埼玉県)
人口(H22.10.1、人)	101,438	128,933	74,104	1,913,545	41,852	343,393	25,466	224,420	47,115	80,745
65歳以上人口	28,869	22,674	18,375	391,796	11,108	79,935	7,739	40,201	9,028	11,353
面積(㎢)	908.30	213.84	10.19	1121.12	427.96	309.22	253.68	93.83	11.64	11.04
人口密度(人/㎢)	111.7	602.9	7,272.2	1,706.8	97.8	1,110.5	100.4	2,391.8	4,047.7	7,313.9
市制施行・合併状況	H18.1.1 花巻市、大迫町、石鳥谷町、東和町合併	S29.3.31市制施行	S45市制施行	T11.8.1市制施行、S47.4に政令指定都市	H18.3.31黒部市と宇奈月町合併	M22.4.1市制施行。H17鏡、土佐山村合併、H20春野町合併	S29.9.1市制施行	S30.2.1市制施行	S22.3.15から千代田区制施行	S45.10市制施行
全従業者数(H18.10.1)	42,075	81,137	19,015	840,151	23,440	156,877	10,068	138,357	876,172	27,239
同上人口比率	41.5%	62.9%	25.7%	43.9%	56.0%	45.7%	39.5%	61.7%	1859.6%	33.7%
医療・福祉従業者数	4,145	4,304	5,812	90,115	2,168	22,874	1,491	10,144	17,475	2,100
同上全従業者比率	9.9%	5.3%	30.6%	10.7%	9.2%	14.6%	14.8%	7.3%	2.0%	7.7%
高齢化率(H22.10.1)	28.5%	17.6%	24.8%	20.5%	26.5%	23.3%	30.4%	17.9%	19.2%	14.1%
第1号被保険者数(H23.8.31)	28,773	22,426	17,679	393,215	23,563	79,538	7,552	40,922	9,637	11,285
要介護(要支援)認定者数	5,441	2,906	3,076	76,142	4,233	16,326	1,420	4,983	1,955	1,167
第1号被保険者数に占める要介護認定者比率	18.9%	13.0%	17.4%	19.4%	18.0%	20.5%	18.8%	12.2%	20.3%	10.3%
高齢者千人当たり特別養護老人ホーム定員数(2008年度調査)	19.2	14.3	32.2	11.3	16.8	10.1	22.4	11.9	15.2	6.0
高齢者千人当たりグループホーム定員数	4.5	4.0	1.6	10.8	2.4	8.0	0.8	4.3	2.0	6.2
高齢者千人当たりディサービス定員数	26.8	19.8	23.6	17.0	35.6	34.4	30.3	16.0	20.9	11.5
人口千人当たり病院・診療所病床数	16.4	18.2	35.5	21.6	19.8	32.7	15.2	11.6	54.7	14.8
高齢者介護保険料(月額)	3,925	2,916	3,990	4,205	3,900	4,644	4,100	4,000	4,100	3,624
行政サービス総合得点(300点満点)と順位	135.1 (313位)	157.8 (32位)	176.8 (3位)	148.3 (104位)	159.2 (27位)	151.2 (72位)	152.6 (64位)	157.8 (33位)	177.0 (2位)	159.9 (24位)
高齢者福祉分野別得点(60点満点)と順位	29.6 (314位)	37.3 (16位)	41.7 (1位)	34.9 (52位)	36.9 (19位)	34.2 (70位)	30 (275位)	29.1 (341位)	38.1 (11位)	33 (109位)

(資料) 総務省「事業所・企業統計調査」、国土地理協会「住民基本台帳人口要覧」、国民健康保険中央会「介護保険」DB、日本経済新聞社産業地域研究所「2008年度全国市区の行政比較調査データ集」などから作成。

札幌市: 人口191万人の政令指定都市であるが、高齢化率は20.5%の水準にあり、要介護(要支援)認定者数は第1号被保険者数の19.4%に達している。冬季における認知症患者の安全や交流確保に伴う需要など

のためと考えられるが、高齢者千人当たりのグループホームの定員数は10.8人と突出している。自宅介護の希望者約47%、入院や施設介護希望者が36.6%という状況を背景に、双方の介護需要に対応したサービス機能、民間企業の参入促進、地域リハビリテーション体制の充実などが進められている⁽⁹⁾。

黒部市：平成18年に宇奈月町(人口6,114人)と合併し、人口は4.2万人である。高齢化率は26.5%と高水準である。高齢者千人当たりデイ・サービス定員数は35.6人と多く、地域性が出ている。介護保険は黒部市単独ではなく、近隣都市とともに、新川地域介護保険組合を通じて広域連携により効率的に運営されている。市民本位の市政と協働、透明性の向上、合併によるスケールメリットを活かした財政基盤の強化などが推進されており、在宅福祉サービスを中心に、きめ細やかな高齢福祉メニューが設けられている⁽¹⁰⁾。

高知市：明治22年から市制を敷き古い歴史を有するが、近年に多くの合併を繰り返し、人口規模では34.3万人と四国第3位の都市に成長している。しかし、高齢化率は23.3%と高いことに加え、要介護(要支援)認定者は第1号被保険者数の20.5%と高い。デイ・サービス施設の定員は高齢者千人当たり34.4人、病院・診療所病床数も32.7床と高水準である。これらを反映して医療・福祉従業者比率は14.6%と高めである。後述のように、財政を健全化する課題に直面しており、福祉サービスについても指定管理者制度によるアウトソーシングが進められている他、地域リハビリテーション広域支援センター(総合あんしんセンター)を中心に予防給付のケアマネジメントが推進されている⁽¹¹⁾。

勝山市：人口は2.5万人と10団体の中では最も少なく、高齢化率は30.4%と高い水準にある。これに対応して特別養護老人ホーム定員数は22.4人、デイ・サービス定員数は30.3人と高めの水準にある。WHOが提唱した平均寿命のうち健康で活動的に暮らせる期間「健康寿命」の延伸を掲げており、平成20年における男性78.1歳、女性83.1歳の実績をさらに更新するために、健康づくり自主グループ、地域組織の支援育成や健康増進のための施設整備、何らかの介護が必要になった場合の総合窓口として、地域包括支援センター「やすらぎ」の機能強化などが進められている⁽¹²⁾。

厚木市：人口は22.4万人で東京や横浜のベッドタウンでもあるが、様々な産業が集積し、従業人口比率は約62%と拠点性を有する都市である。高齢者比率は地方都市より低めの17.9%であり、要介護(要支援)認定者数は第1号被保険者数の12.2%と比較的低い。高齢者福祉の目標は健康で生きがいのある生活支援と在宅福祉サービスの充実である⁽¹³⁾。

千代田区：人口は4.7万人にすぎないが、従業者数は87.6万人という東京圏の業務機能が集中した都市である。定住人口が少ないため、千人当たり病院・診療所病床数は54.7人という水準にあるが、これは広域性をもった施設が多く立地していることを示している。ショートステイを中心とした介護施設等の基盤整備とひとり暮らし高齢者への支援、医療と連携した介護の仕組みづくりなどを目標としている⁽¹⁴⁾。

和光市：人口8万人、東京都心やさいたま市のベッドタウンである。若い世代も比較的多く、高齢化率は14.1%と低めである。要介護(要支援)認定者数は第1号被保険者数の10.3%と低い。高齢者施設のうち特別養護老人ホーム定員数は少なめであり、グループホームやデイ・サービスの充実が課題になっている。ボランティア人材の確保のためのネットワークづくりを行い、高齢者の生きがいと社会参加の支援、地域包括支援センターを中心とする介護予防の推進が施策目標である⁽¹⁵⁾。

2 | 各団体の財政面の特徴

高齢社会に向けた行政サービスのあり方を工夫し財源を配分するとしても、過剰な行政費用をかけたり、非効率な配分や無理な歳出を行ったりしては、都市経営が行き詰まる。そこで、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」に基づく健全化判断比率の指標によって、10 団体の財政状況がどのような状況にあるかを大まかにみてみよう(表2)。

10 団体を一覧して分かるのは、破綻した夕張市(参考)ほどの状況ほどではないにしろ、高知市の連結実質赤字比率は 3.26%、実質公債費比率は 19.2%、将来負担比率は 257.7%と、破綻寸前の「早期健全化団体に接近している点である。実質赤字は国民宿舎運営事業特別会計によるもので、特に直接的に高齢福祉関連というわけではない。資金不足比率は公営企業の経営健全化基準以上の 240.2%(同左の経営健全化基準は 20%)に達しており、解消に向けた対策が講じられつつある。

この点に加え、実質公債費比率とストック指標である将来負担比率の上昇は財政上の危機ととらえ、高知市は、平成 19 年度に、市民に対し次のような現状説明を行っている。「四国の主要都市である高松市や松山市、徳島市などの人口 1 人当たり借金残高は約 35~37 万円であるのに対し高知市は 78 万円である。人口 1 人当たりの基金額は主要 3 市が約 9,000 円~3 万円であるのに対し 3,000 円程度しかない。つまり、預貯金も底をつき、これ以上借金を増やせない中、収支の均衡を保つことが年々困難な状況」ということであり、「この状況で推移した場合は平成 23 年度には夕張市や赤平市^{あかびらし}⁽¹⁶⁾、長野県玉滝村^{たまたきむら}のように財政再建団体に転落するおそれがある」。財政悪化の理由は、①平成 12~13 年度における清掃工場や体育施設などの公共事業費の集中、②国の三位一体改革による地方交付税 5 兆円の大幅削減、③景気低迷による市税収入の伸び悩み・社会保障費の増加を上げている。

表2 平成 21 年度決算に基づく各団体の健全化判断指標

	花巻市 (岩手県)	早期健全化基準	成田市 (千葉県)	早期健全化基準	清瀬市 (東京都)	早期健全化基準	札幌市 (北海道)	早期健全化基準
実質赤字比率%	(3.01)	11.87	(4.83)	11.53	(5.04)	12.88	(0.11)	11.25
連結実質赤字比率%	(12.34)	16.87	(14.10)	16.53	(8.67)	17.88	(4.48)	16.25
実質公債費比率%	19.20	25.00	7.20	25.00	4.90	25.00	11.30	25.00
将来負担比率%	151.00	350.00	37.50	350.00	77.30	350.00	137.10	350.00
公営企業資金不足比率%	—	20.00	—	20.00	—	20.00	—	20.00
	黒部市 (富山県)	早期健全化基準	高知市 (高知県)	早期健全化基準	勝山市 (福井県)	早期健全化基準	厚木市 (神奈川県)	早期健全化基準
実質赤字比率%	(4.44)	13.10	(0.48)	11.25	(2.83)	14.08	(4.58)	11.25
連結実質赤字比率%	(48.38)	18.10	3.26	16.25	(15.58)	19.08	(8.78)	16.25
実質公債費比率%	22.80	25.00	19.20	25.00	11.50	25.00	5.20	25.00
将来負担比率%	133.10	350.00	257.70	350.00	103.80	350.00	54.00	350.00
公営企業資金不足比率%	—	20.00	240.20	20.00	—	20.00	—	20.00
	千代田区 (東京都)	早期健全化基準	和光市 (埼玉県)	早期健全化基準	参考:夕張市(北海道) H19年度 H21年度		早期健全化基準	財政再生基準 (H19年度)
実質赤字比率%	(7.97)	11.73	(7.80)	12.85	730.71	(9.06)	15.00	20.00
連結実質赤字比率%	(9.54)	16.73	(19.73)	17.85	739.45	(11.42)	20.00	40.00
実質公債費比率%	3.00	25.00	5.30	25.00	39.60	36.80	25.00	35.00
将来負担比率%	—	350.00	55.70	350.00	1,237.60	1,091.10	350.00	—
公営企業資金不足比率%	—	20.00	—	20.00	—	—	—	—

(注) 実質赤字比率と連携実質赤字比率が () と記載ある場合は黒字を意味する。予決算の一致を前提とする一般会計と特別会計の指標であることや過剰配分かどうかは判断できないため、実質赤字比率はまずは黒字であればよいが、連結実質赤字については公営会計・事業の決算も反映されるので、適度な黒字幅を維持することが望ましいと考えられる。高知市における資金不足比率 240.20% は国民宿舎運営事業特別会計による。夕張市の実質赤字比率と連結実質赤字比率は、一般会計の改善に伴い、実質赤字比率が下がり、H21 年度決算では共に大きく改善し、将来負担率も下がり始めている。

(資料) 実質赤字比率 (一般・特別会計収支÷標準財政規模) 及び連結実質赤字比率 (公営企業・事業会計収支÷標準財政規模)、実質公債費比率 ((元利償還金等債務負担等—算入公債費等の額) ÷同左負担を引いた標準財政規模の3ヶ年平均)、将来負担比率 ((地方債残高—基金残高+債務負担行為による支出予定額等将来負担額) ÷標準財政規模—算入公債費等の額) は、総務省の平成 21 年度決算による健全化判断比率・資金不足比率データによる。

人口規模が異なるため単純には比較できないが、花巻市と黒部市の実質公債費比率は各々 19.2%と 22.8%で、市町村全国平均の 11.2%を超え、高知市の 19.2%と同水準、それ以上となっている。将来負担比

率も基準以内ではあるが、市町村全国平均の 92.8%を超えており高めである。両市は共に 2008 年に合併を経てきた団体であり、合併に伴うインフラや施設事業負担等で起債を行ったことが要因として考えられる。

札幌市の将来負担比率の 137.1 は高いようだが、政令指定都市の平均は 190.5 であり、これを下回る。しかし、将来の悪化を見通し、職員削減を含む歳出の圧縮を課題とし、コンパクトな行政づくりを推進中である。

勝山市は 10 団体中最も人口が少ない。実質公債比率は 11.5%、将来負担比率は 103.8%と、ほぼ市町村全国平均の水準にある。高齢化率が高いことから、今後もこれらの比率を維持していくことが課題であろう。

和光市と厚木市は東京周辺に位置し、実質公債比率と将来負担率はほぼ同様の水準にある。空港等による歳入基盤がしっかりしている成田市も似通った水準にある。清瀬市は全国平均に比べ、やや将来負担比率が高めであるが、健全性を維持している。千代田区は特別区として上下水道や消防、地下鉄やバスなどにおける公益会計負担を免れているし、特別区相互間と東京都との財政調整制度もあり、他の 9 団体の財政制度とは仕組みが異なっている。現状では区単位では特に財政的な課題は見当たらない。

3 | 各団体の決算と目的別歳出からみた特徴

続いて各団体の決算、特に目的別歳出からの特徴を見てみよう(表3)。

各団体の決算には、連結と普通会計単独分があるため同じベースで比較することは難しいが⁽¹⁷⁾、連結の場合は歳出の5割前後、普通会計単独の場合は 25~45%を福祉費(民生費)が占めており、景気低迷や少子高齢化の一層の進行が、税収減とともに二重に財政の圧迫につながる状況が考えられる。特に生活インフラ国土保全のための費用(以下、「インフラ費用」という)が削減できない団体では福祉費の負担が高まる構図がうかがえる。花巻市や清瀬市、和光市ではインフラ費用の構成率が低い分、それだけ福祉に歳入を配分できているが、インフラ自体が古い場合は近い将来において、改修や再建設のために、逆に福祉費用を抑制せざるを得ない状況が生じることが想定される。

清瀬市では、現時点でのインフラ費用への配分は6%程度と低いが、支払利息は 7.4%と他市よりもかなり多い。これは平成 20 年度から 22 年度にかけて、子どもの発達支援交流センター整備や旧都立高等学校跡地取得、市民センター再整備、市立小中学校の耐震化工事等が集中し、公債発行が一時的に増えたためである。しかし、小学校跡地の売却収入による繰上償還や旧市債の償還終了により、平成 26 年以降の支払利息は減少する予定である。清瀬市では、行政サービス総合得点や高齢者福祉得点は共に伸びたが、現状では負債が多く、純資産比率は 62.6%と、老人福祉の負担を増やした花巻市の 60.4%と同様に低めである。

なお、札幌市の純資産比率は 59.4%とさらに低めであり、同市が財政負担の軽減に取り組んでいる事実はあるが、人口規模 191 万人の政令指定都市と中小都市とを単純に比べることはできない。

千代田区は特別区制度のため、実質公債費比率は 3%と低めであり、支払利息の構成率は 0.3%と低い。

高知市は実質公債費比率が 19.2%という状況にあるため支払利息は 20.7%と多く、特にインフラ費用(6.7%)を圧縮している様子が分かる。

都市規模が他市とは異なり比較しにくいのが、札幌市のような政令指定都市や成田市のような地域拠点都市では、インフラ費用や環境衛生費の負担が大きい。公債発行額も増えるため、支払利息費も 3.9%と大きい。

各団体における人口 1 人あたりの純経常行政費を比べると、ほぼ 30~45 万円という水準に収束している。ただし、勝山市や千代田区の 50 万円や 70 万円強の水準は、人口規模が小さいため、多めに出ているものと考えられる。

表3 各団体の決算(目的別歳出ベース)からみた特徴

	花巻市 (岩手県)	成田市 (千葉県)	清瀬市 (東京都)	札幌市 (北海道)	黒部市 (富山県)	高知市 (高知県)	勝山市 (福井県)	厚木市 (神奈川県)	千代田区 (東京都)	和光市 (埼玉県)
決算年次	H22.3.31	H21.3.31	H22.3.31	H22.3.31	H22.3.31	H22.3.31	H22.3.31	H22.3.31	H22.3.31	H22.3.31
連結もしくは普通会計	連結	普通会計	普通会計	連結	普通会計	普通会計	連結	連結	連結	連結
目的別行政費用構成率										
生活インフラ国土保全	8.3%	14.0%	6.0%	13.0%	13.7%	6.7%	12.4%	11.4%	12.7%	7.9%
教育	6.8%	14.9%	15.7%	8.3%	10.6%	7.2%	8.0%	8.2%	12.0%	8.2%
福祉	53.1%	24.3%	42.0%	50.3%	31.1%	42.0%	47.7%	45.5%	47.1%	53.0%
環境衛生	6.5%	12.5%	6.2%	12.5%	9.1%	6.5%	7.3%	12.1%	9.8%	7.9%
産業振興	8.6%	4.7%	1.2%	1.0%	14.6%	3.1%	7.8%	6.3%	1.5%	5.4%
消防	2.1%	6.4%	3.8%	1.8%	3.6%	2.5%	2.2%	2.6%	0.8%	4.3%
総務	10.3%	17.7%	16.8%	8.2%	13.7%	10.7%	7.9%	10.6%	14.5%	11.2%
議会	0.4%	1.0%	0.9%	0.2%	1.2%	0.5%	0.9%	0.4%	1.1%	0.5%
支払利息	2.9%	1.8%	7.4%	3.9%	2.3%	20.7%	2.5%	2.3%	0.3%	1.5%
回収不能見込み	0.8%	2.6%	0.0%	0.5%	0.1%	0.0%	3.7%	0.5%	0.4%	0.2%
その他	0.1%	0.1%	0.0%	0.4%	0.0%	0.1%	-0.2%	0.2%	0.0%	0.0%
純行政費用										
普通会計経常行政費用(千円)	37,354,218	44,893,463	26,994,279	711,582,671	15,994,184	141,766,908	10,958,595	70,549,000	34,378,672	20,848,542
連結経常行政費用(千円)	70,045,031	62,170,000	39,903,000	1,076,109,075	26,472,448	199,190,887	16,457,742	105,372,495	48,538,909	35,688,739
連結経常収益(千円)	23,666,416	6,245,000	13,260,000	312,541,940	10,892,576	64,204,263	4,005,599	28,809,006	14,598,315	11,319,179
連結純経常行政費用(千円)①	46,378,615	55,925,000	26,643,000	763,567,135	15,579,872	134,986,624	12,452,143	76,563,489	33,940,594	24,369,560
人口1人当たり(円)	457,211	433,752	359,535	399,033	372,261	393,097	488,971	341,162	720,378	301,809
バランスシート										
決算年次	H22.3.31	H22.3.31	H22.3.31	H22.3.31	H22.3.31	H22.3.31	H22.3.31	H22.3.31	H22.3.31	H22.3.31
連結もしくは普通会計	連結	連結	連結	連結	連結	連結	連結	連結	連結	連結
総資産額(千円)	316,325,308	304,315,000	99,085,000	5,378,239,132	150,563,422	909,850,725	78,250,271	479,805,187	475,157,762	135,669,888
総負債額(千円)	125,180,821	74,495,000	37,026,000	2,181,901,403	32,587,397	445,366,717	23,553,420	101,391,869	29,246,312	29,369,051
純資産比率(%)	60.4%	75.5%	62.6%	59.4%	78.4%	51.1%	69.9%	78.9%	93.8%	78.4%
純資産額(千円)②	191,144,487	229,820,000	62,059,000	3,196,337,729	117,976,025	464,484,008	54,696,851	378,413,318	445,911,450	106,300,837
②÷①	4.1	4.1	2.3	4.2	7.6	3.4	4.4	4.9	13.1	4.4

(注)成田市と清瀬市、黒部市、高知市の目的別行政費用構成は普通会計分である点に注意(特別会計や公営企業・事業会計が目的別に区分されていないため、普通会計分だけを採用)。

(資料)各都市のHPで公開されている財務諸表に基づき作成。

バランスシートにより、純資産率を比べると(表3下部)、再建途上にある高知市は、負債残高が多く純資産率は51.1%程度である。一方、公債発行などの負債残高が少ない千代田区は93.8%という純資産比率を確保しており、厚木市や和光市、黒部市、成田市がこれに続いて70~80%弱の水準にある。この純資産額を連結純経常行政費用で割ると、静態的かつ仮想的ではあるが、基金を全て引き出し、残る資産を全て売却した場合に、都市経営がどれだけ持続可能かという比較判定ができる。千代田区は都心の高地価エリアの公共資産評価額と基金積み立てを含む投資評価額がほとんどを占める上、負債が少ないことから、持続可能期間は13.1年という高い水準になる。黒部市の場合は、合併に伴う普通交付税10年保証や普通交付税、特別交付税、国庫補助金、県補助金、合併特例債などの支援を活用して連結経常収益を増やし、純資産比率を高めたため、7.6年という水準にある。その他の団体は大凡4~5年弱の期間である。高知市は財政の立て直し途上にあり、総負債残高がまだ高止まりしているため、持続可能期間は他市よりも低い3.4年程である。

4——超高齢社会における都市経営の方向性と今後の課題

今回対象とした10団体の分析はすべて各団体のHP情報に基づいているため、必ずしも十分なデータと公式な解釈に基づいたものではなく、筆者の分析と判断によるものが多い。

しかし、一連の分析を通じて、少なくとも各団体の都市経営の実態は一律ではなく多様であることが分かり、都市経営におけるジェロントロジー導入のイメージを具体的に描くには、次の諸点について一層の研究を重ねる必要があるという認識が強まった。

①持続可能性は都市経営のジェロントロジーの基盤

過剰な歳出配分を多量の起債や借入に依存して行えば、超高齢社会では、持続的な都市経営が難しくなり、破綻に追い込まれる場合がある。破綻した夕張市や危険領域から再建を進めている高知市では、民生費や土木費等の歳出を削減せざるを得なくなり、市民に多くの負担を課している状況にある。今回の分析では、首都圏に位置する団体の財政状況は長期的な課題はあるものの比較的良好である。しかし、地方圏の都市群の場合は総じて短期・中期の課題を抱えている。都市経営のジェロントロジー導入に向けて、以下のような観点から、持続可能な都市経営に向けた手段の検討が必要である。

②長期にわたる安定した歳入の確保

超高齢社会において最も重要なのは、地方交付税制度等の抜本的改革などの制度的課題もあるが、徴税漏れをなくし、産業の育成や土地の有効利用を通じて固定資産税等の税收、市町村民税、事業所税などを長期的かつ安定的に確保することである。

長期的な都市経営の持続性を担保する純資産の拡充の一環として、剰余金の基金への着実な繰り入れも重要である。このためには受益者負担のある公営企業会計からの剰余金の確保や一般会計における弾力的な予算運営など、まさに企業経営的な視点の導入が必要となる。

空き店舗が目立ち空洞化が進む中心市街地などの土地利用や施設利用は創意工夫により積極的に見直し、税收増加に向けた再生につなげていくことも重要である。ただし、中長期的な視点から、再生のために税制上の支援を戦略的に行うことも重要である。

③民間資金や民間による効率的経営の導入

歳出面では、職員数や給与水準などの適正化、一般経費や事務費の節約などの費用節減策が講じられていることに加え、公営会計を中心とする各種事業における民営化や PPP、PFI といった手法が各団体に検討され、一部公営会計や事業への適用が始まっている。

しかし、まだ実績が乏しいことに加え、事業監理や技術面での人材が不足しており、積極的な普及には至っていない。現状では指定管理者制度の活用と NPO・社会福祉団体への委託が中心である。この方向性を維持し、さらに民間資金や民間による効率的な経営手法の導入を実現する必要がある。

④都市経営の目標設定とモニタリングの実施

一部の団体では行政費用の軽減や様々な分野の計画や施策における、数値目標の設定と達成度のモニタリングが行われている。

しかし、全体としてみれば数値目標の設定やモニタリングの実施、第三者評価はほとんど行われていない。指定管理者制度にしても、サービス向上による付加価値と職員や経費削減による直接的効果の検証は、破綻リスクに直面している団体を除いて乏しいのが実情である。こうした目標設定とモニタリングを実施しなければ、より良い都市経営の実現にはつながりにくい。

⑤市町村合併効果の検証

今回分析対象とした 10 団体のうち、黒部市は合併によって良好な成果を得ていると判断される。合併特例債など国、県の支援措置を受け、介護保険事業の広域連携が進み、純経常収益が確保できる状況が生じている。花巻市は高齢福祉水準の向上が顕著であり、その背景には合併による効果があると考えられるが、今回はそれを示す十分な資料は得られなかった。高知市では、合併の繰り返しによる公共投資の増加は、現状では財政面においてよい結果につながっていない。

このような市町村合併の成果や悪影響については、短期のみならず中長期的な展開を含め、今後も十分検証すべきと考える。個々の団体における三位一体改革や市町村合併推進による成果や問題点をしっかり検証する必要がある。

⑥都市経営のジェロントロジーに向けた民生費歳出や事業内容の検討

民生費（福祉費用に相当）は、老人福祉費や社会福祉費、障害者福祉費、児童福祉費などからなり、少子高齢化対策費ともいえるため、都市経営のジェロントロジー展開には最も直接的に関わる費目である。今回の 10 都市の事例からみると、民生費の配分は、連結ベースでは歳出総額の 50%位までが限度であり、実際の適正水準は民生費の定義にもよるが、30 から 40 数%の間にあるものと思われる。

これは図3や図4の民生費の分布をみても同様である。ただし、これは現在の日本経済や地域経済の情勢をベースとした場合であり、必ずしも本来あるべき水準かどうかは分からない。さらに、過去の長期的な推移を振り返りながら、具体的な事業内容の効果についても検討する必要がある。

⑦目的別歳出費目におけるバランス、最適化の検討

各団体の民生費と土木費（生活インフラ国土保全費）などの費目間には相互関係がみられ、民生費の最適水準をみるにあたっては、その他の費目とのバランスの最適化を検討する必要がある。民生費と土木費について、各々歳出総額に占める構成率を各団体でプロットすると、両者の間の近似線にはわずかな右肩下がりの状況がみられる（図3）。この傾向は、分析対象の544団体における歳出総額の平均値（約560億円）以上の都市規模を持つ団体でみた方が分かりやすい（図4）。

民生費の構成率は比較的固定的であるのに対し、維持管理費を除く新設工事などの土木費は、必要な年度だけで計上され変動が大きい。また、都市規模が大きく拠点性の高い団体では土木費の配分が増えやすく、民生費の構成比率に与える影響が強まるものと考えられる。

一方、民生費の内訳である老人福祉費と社会福祉費の構成比率に相互関係はないが（図5）、社会福祉と老人福祉費の合計と児童福祉費の構成率を比べた場合には、民生費と土木費との関係とは逆に、少子高齢化対策などのためか、両者の関係には僅かに右肩上がりの傾向がうかがえる（図6）。

図3 土木費と民生費との関係
(全団体)

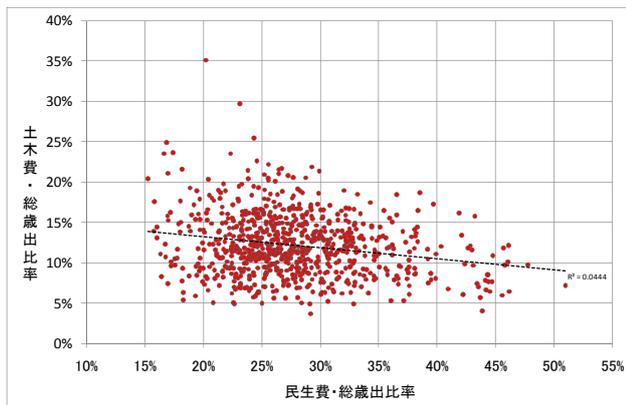


図4 土木費と民生費との関係
(歳出平均規模 560 億円以上の団体)

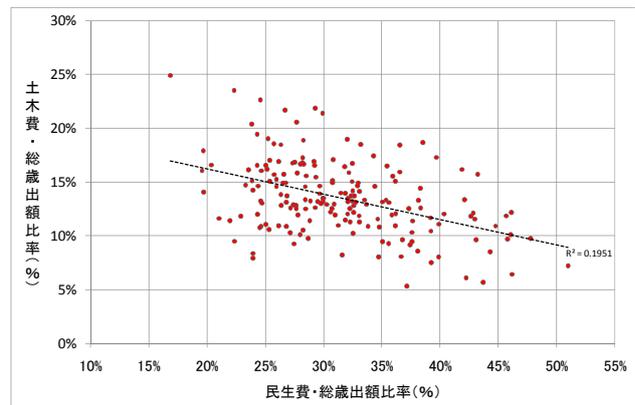


図5 老人福祉費と社会福祉費との関係

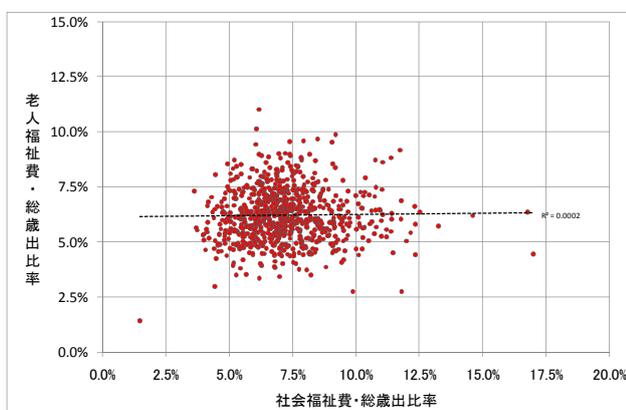
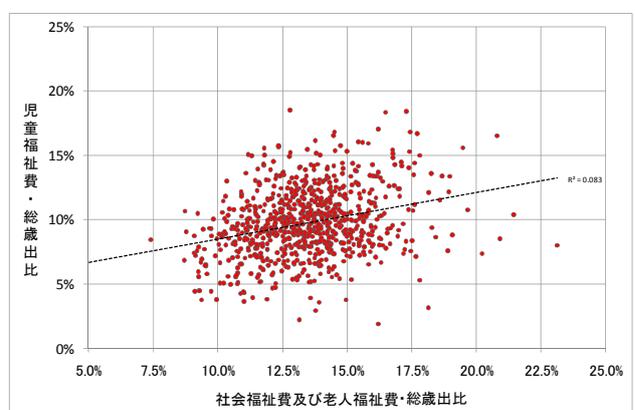


図6 児童福祉費と社会・老人福祉費との関係



(資料) 図3～6は総務省「市町村決算調」に基づき作成。

⑧大都市圏～地方圏、都市特性と都市機能に応じた検討

「地方公共団体財政健全化法」に基づく健全化判断指標は、主に人口規模と産業構造によって類似団体毎に作成されている。今後、都市特性や都市機能、実際の財政状況などを独自の視点からみていくと、都市の違いに応じた都市経営のジェロントロジー「少子高齢化対策から発展した豊かな老後にむけた施策」に関するパターンが検討できるはずである。同時に、財政面における現在の類似団体の考え方についても検証することができよう。

5—むすびにかえて

持続的な都市経営を前提としつつ、民生費の歳出・配分の最適化、それに対応する歳入の確保などを実際にどのようにして実現できるのかを検討することは、都市経営におけるジェロントロジーをより具体的なイメージにしていく上で重要と考え、今回の10都市の事例分析を行った。

しかし、一定の傾向や検討の方向性はうかがえたものの、都市経営の状況は、財政状況を含め、人口や歳出額などの都市の規模や特性、機能、地域や全国の経済状況、各団体がもつ資源や都市機能などを考慮して分析・評価する必要があるし、単年度だけの分析では十分とは言えない。情報の確認のために、実際に都市経営を担う市政担当者の声も聞く必要がある。

今後は、今回の10都市に限らず、都市規模や都市機能を考慮した上、財政面で比較的良好な都市経営を維持しながら少子高齢化対策につき一定の評価を得ている団体などの都市経営状況を、時間軸を含めて前述のように詳しく分析し、具体的なイメージを見いだすことを課題としたい。

- (1) 総務省の「平成22年度決算に基づく健全化判断比率・資金不足比率の概要」(平成23年10月14日付け速報)によると、健全化判断比率が早期健全化基準以上である団体は5団体、うち財政再生基準以上の団体は1団体である。下水道や水道、病院などの公営企業・事業のうち38会計が経営健全化基準以上、資金の不足額が認められるのは118会計。
- (2) 平成19年3月6日、総務大臣は、地方財政再建促進特別措置法第22条第3項において準用する同法第3条第1項の規定により、平成19年3月1日に夕張市から協議のあった同市の財政再建計画について同意。夕張市は事実上破綻した。平成18年度決算における実質公債費比率は38.1%であった。
- (3) 経緯の詳細は前澤貴子(2007)「地方自治体の財政問題と再建法制」国立国会図書館 Issue Brief No.585や総務省のHP「地方公共団体の財政の健全化」<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/kenzenka/index.html>などを参照。
- (4) 「2008年度全国市区の行政比較調査データ集」は、2008年4月1日現在(一部3月末分を含む)における行政サービスの提供状況を、全国783市と東京23区を対象に行ったもの。有効回答は723市と23区の計746団体で、回答率は92.6%である。調査用紙とインターネット調査、一部取材による。総合得点ランキングトップ10は、三鷹市、千代田区、清瀬市、荒川区、北区、武蔵野市、浦安市、戸田市、渋谷区、台東区である。高齢者福祉分野の得点トップ10は、清瀬市、鴨川市、大牟田市、由布市、天草市、東温市、青梅市、赤平市、砂川市、鹿屋市である。「子育て環境」「高齢者福祉」「教育」「公共料金等」「住宅、インフラ」の5分野のうち、地方都市が上位を占めたのはこの高齢者福祉分野のみである。一方、この分野の上位団体の総合得点は低めという傾向がある。
- (5) ここでは10団体を採り上げたが、それは個々の事業の内容には必ずしも依存しない、行政サービスの総合得点と高齢者福祉得点の伸びに着目したものであり、10団体における様々な事業がその他の団体と比べて特に優れているという評価によるものではない。
- (6) 花巻市総合計画(目標平成27年度)や花巻市地域福祉計画、花巻市高齢者いきいきプラン(2009～2011)などによる。
- (7) 成田市新総合計画(2006～2015)や平成21年成田市総合保険福祉計画、第4期成田市介護保険事業計画などによる。
- (8) 地域福祉推進101人委員会(ワイワイ委員会)提言による清瀬市地域福祉計画などによる。
- (9) 第4次札幌市長期総合計画や平成22年度決算概要、平成23年度福祉局実施プランなどによる。
- (10) 第1次黒部市総合振興計画や黒部市行政改革大綱、黒部市高齢者福祉計画(平成21年度～23年度)などによる。
- (11) 2011高知市総合計画、平成20年アウトソーシング推進計画
- (12) 第5次勝山市総合計画や勝山市地域福祉計画などによる。
- (13) 第9次厚木市総合計画などによる。
- (14) 第3次千代田区基本構想などによる。
- (15) 第4次和光市総合振興計画基本構想
- (16) 2008年調査における赤平市の高齢者福祉得点のランキングは千代田区よりも上位の第8位である。
- (17) 各団体のHPには普通決算の他に連結ベースもしくは団体として統合された決算書が常に掲載されているわけではない。連結状況をみるための情報は普通会計と特別会計、公営企業・事業会計相互間の重複などの詳細についてはヒアリングを行わなければ適格な判断ができない部分が多いため、残念ながら、本論では連結と普通会計ベースの単独決算による情報とを比較せざるを得なかった。