

月刊『地方財務』2015年4月号掲載

財政再建への道のりーどん底からどのように抜け出したのか

滋賀県栗東市：新幹線新駅設置計画中止からの立て直し

キヤノングローバル戦略研究所主任研究員・税理士 柏木恵

はじめに：本連載を始めるにあたって

本連載では、今月から、財政健全化法の指標が悪化したものの、その後回復した、または回復途中の自治体に着目し、その実態を明らかにしていく。夕張市の破綻後、財政健全化法が制定され、今までよりも、財政のチェック機能は上がっているが、もっと迅速に財政難の兆しをつかむことができないだろうかと考えている。そのためには、財政難に陥った自治体がどのような変遷をたどり、どの時点が財政難に陥るきっかけとなったのかを把握する必要があるだろう。また、財政難に陥っても回復した自治体の事例は、多くの自治体を勇気づけることになり、今後財政難に陥る自治体が出てきても、解決策を知っておくことは重要である。

第1回目の今回は、滋賀県栗東市を取り上げる。滋賀県栗東市は昭和58年から27年間にわたり地方交付税不交付団体であった。しかし、平成19年に、嘉田由紀子前滋賀県知事の政権公約であった新幹線新駅（南びわ湖駅）設置計画の中止が決定されたことで、栗東市土地開発公社（以下、公社と略す）が新駅設立のために先行取得してきた土地の利用目的が失われ、それを契機に資金繰りが苦しくなり財政難に陥った。そして栗東市は新幹線新駅計画の中止後のまちづくりに取り組むと同時に財政再建にも取り組まなければならないという難しい状況に直面した。平成20年度に「財政再構築プログラム」、平成22年度に「更なる財政再構築プログラム」、平成24年度に「(新)集中改革プラン」を実行し、財政再建に努めた。計画中止後のまちづくりについては「後継プラン」を構想し、新たなまちづくりのビジョンのもと、インフラ整備や企業誘致等に励んでいる。

本稿では、当時、メディアを賑わせた新幹線新駅計画中止によって、新駅ができるはずだった栗東市の将来像の大きな変更の実態と、それにより財政の変更を余儀なくすることとなり、どのように財政再建を進めていったのかについて検討する。

1. 東海道新幹線の新駅設置計画から中止までの歴史

(1) 新駅設置計画

栗東市や近隣自治体にとって、東海道新幹線の新駅設置は、昔からの悲願であった。昭和39年に新幹線が開通したが、その5年後の昭和44年には、栗東町議会（当時）で「新幹線新駅誘致特別委員会」が設置された。その後もこの話は消えることがなく、昭和63年に栗東町（当時）や大津市、草津市、守山市など3市11町からなる「東海道新幹線（仮称）栗東駅設置促進協議会（以下、促進協議会）」が発足された。

新駅の候補は、滋賀県内に2つあった。栗東周辺と近江八幡周辺である。望ましいのは、両方に新駅が設置されることだが、2駅設置はそう簡単には実現しないだろうと予想され、

当時の稲葉稔元滋賀県知事は、栗東駅の先行設置を表明し、新駅（南びわ湖駅）が図 1 のように予定された。新駅は、国道 1 号、国道 8 号が近くに走り、名神高速道路の栗東インターチェンジも近く、立地として申し分ない。また、近くを走る JR 草津線に新駅も作り、平成 3 年に設置された栗東駅との間に道路をつなげる計画もあった。

平成 2 年には、滋賀県が促進協議会に加入し、稲葉元知事が名誉会長に就任、それ以降は、滋賀県がリーダーシップを取っていくこととなった。栗東市は平成 4 年に設立した公社において、新駅関連用地の先行取得を始めるとともに土地区画整理に着手した。滋賀県と促進協議会は、平成 13 年に JR 東海に対し、新駅設置の正式協議を申し入れた。平成 14 年には、滋賀県と JR 東海、促進協議会、栗東市の 4 者による「基本協定書」が締結され、新駅設置が正式に決定となった。そして、平成 17 年に「工事協定書」が締結され、平成 18 年より新駅と土地区画整理事業の工事が着工された。

しかし、平成 18 年 7 月に新駅の建設凍結を政権公約していた嘉田由紀子前滋賀県知事が当選し、就任時に、「限りなく中止に近い凍結」を表明したことで状況は一転する。

図 1 新駅（南びわ湖駅）の予定地



出所：東海道新幹線（仮称）びわこ栗東駅設置促進協議会資料抜粋。

(2) 新駅設置計画の中止

嘉田前知事は、平成 18 年 7 月の「新駅の限りなく中止に近い凍結」を表明後、翌月 8 月に促進協議会の会長に就任した。それ以降の会議では、滋賀県の再検証結果をもとに議論し、遅くとも平成 19 年 3 月には新駅設置の有無の結論を出すこととなった。その間、栗東市から「凍結に伴う損失」を提示し、凍結や推進にかかる論点を整理していった。滋賀県から有効な地域振興策が提案されないまま、滋賀県が JR 東海への工事費負担金の支払猶予を要請するなど、膠着状態に入った。平成 19 年 3 月に出す予定だった結論は、10 月に半年間延期された。4 月以降も、栗東市は滋賀県に対して工事協定の履行を強く要請したが、

滋賀県は工事中止の意向は変わらず、平成 19 年 10 月に、「新幹線新駅問題の解決に向けた県の方針（案）」を提案した。促進協議会では、「工事協定書」の履行の合意に至らず、JR 東海との協定類が終了し、時間切れという形で新駅建設が中止となった。栗東市以外の 5 市（草津市、守山市、甲賀市、野洲市、湖南市）が支出した工事費負担金は滋賀県が負担することになり、栗東市に対しては協議することとなった。

平成 20 年 1 月には JR 東海との駅舎建設工事費の清算が終了した。

平成 20 年 3 月に、滋賀県と関係 7 市による「南部地域振興協議会」および滋賀県と栗東市による「新幹線新駅問題対策協議会」が開催された。4 月には、「栗東新都心土地区画整理事業現行計画検証有識者会議」と検討ワーキングも開催され、地元説明会を経て、平成 20 年 7 月 10 日に、栗東市が「栗東新都心土地区画整理事業」を取りやめることを決定した。

このように、栗東市周辺の悲願だった新幹線新駅の設置計画は中止となり、幕を閉じた。

2. 栗東市の財政の特徴と人口増加

財政再建と計画中止後のまちづくりの実態をみていく前に、栗東市の財政状況と人口の伸びをふまえておく。

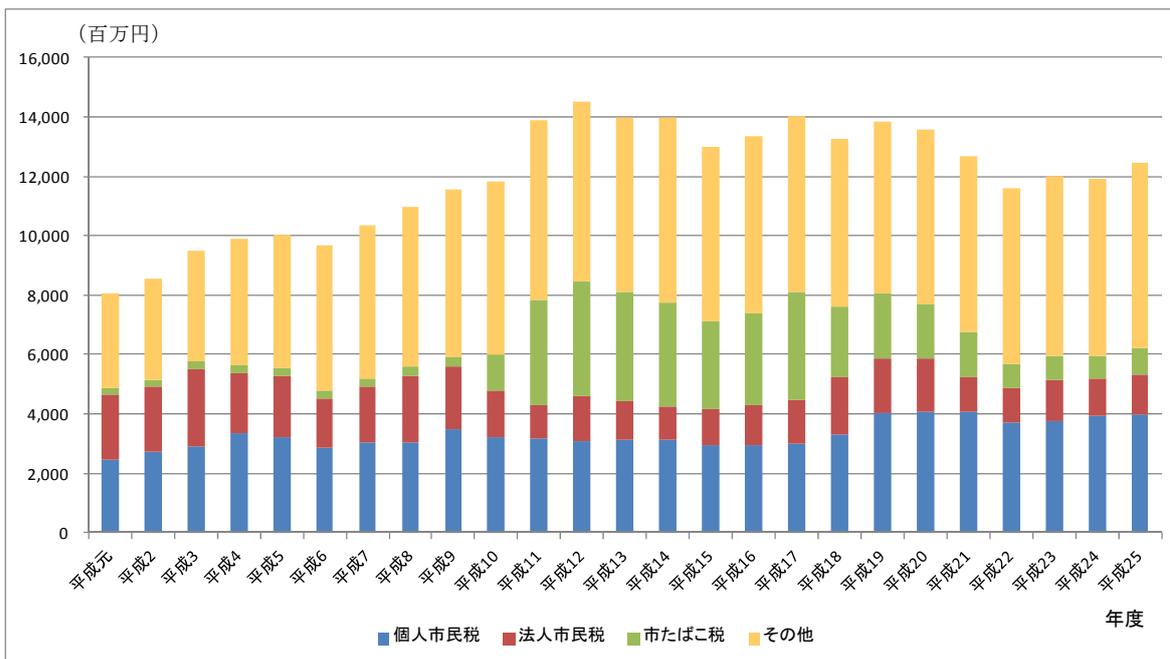
栗東市は、昭和 58 年から 27 年間にわたり地方交付税不交付団体であった。先に述べたように、名神高速道路の栗東インターチェンジがあり、国道 1 号と国道 8 号も走っており、立地に恵まれているため、昭和 30 年代ごろから日清食品や積水化学、積水ハウス、三菱重工工業などの多業種にわたる企業が進出した。このため、税収における法人市民税の占める割合が比較的高いことが特徴である。また、平成 10 年に企業誘致条例（平成 12 年より企業事業資金貸付条例）が制定されて以降、市たばこ税の収入は大きく伸び、平成 9 年度には 3.4 億円だったが、平成 10 年度には 12.2 億円、平成 12 年度には 38.5 億円となり、個人市民税の税収を超えるほどの財源であった。しかし、平成 16 年度の税制改正で、14 億円を超える税収部分は滋賀県に納めるという「市町村たばこ税都道府県交付金制度」が創設され、その後税収が大幅に減少することとなった（図 2）。

人口も昭和 35 年以降右肩上がりに伸びてきた。特に平成 3 年に栗東駅ができて以降、人口も世帯数も大きく伸びている（図 3）。人口増加にともない、住民サービスも拡大する必要があったため、平成 10 年度の「文化会館さきら」の建設以後、環境センターや駅前の図書館、保育園、小学校、コミュニティセンター、児童館などを次々と建設し、市債残高も増加していった（図 4）。

このように、新幹線新駅中止の影響だけでなく、市たばこ税の大幅な税収減少や市債残高の増加も財政に影響を与えていた。

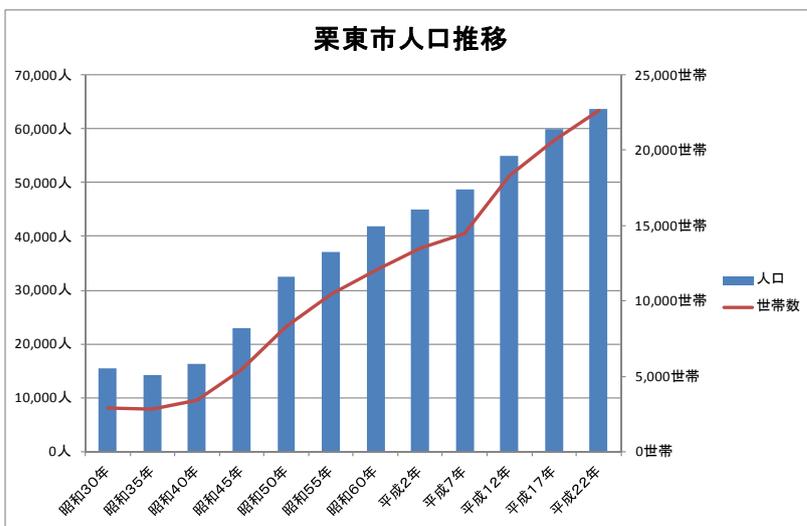
以上の特徴をふまえて、栗東市の財政再建と新駅中止後のまちづくりをみていく。

図2 税収の推移（平成元～25年度）



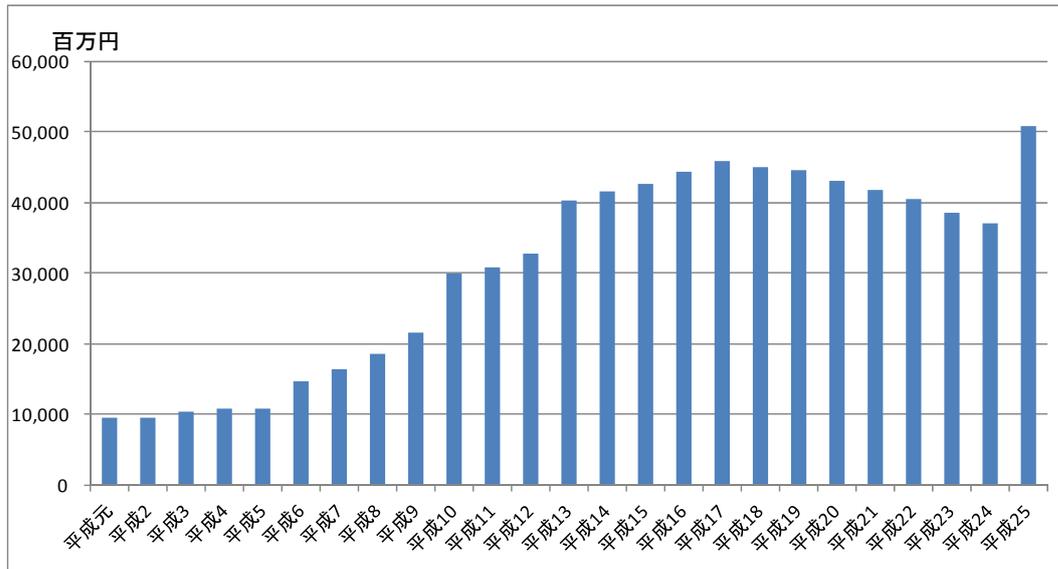
出所：栗東市資料。

図3 栗東市の人口推移（昭和30～平成22年）



出所：国勢調査をもとに栗東市作成。

図 4 市債残高（平成元～25 年度）



出所：栗東市資料

3. 財政再建への取り組み

(1) 財政再構築プログラム（平成 20～22 年度）

新幹線新駅設置の中止によって財政難に直面した栗東市であるが、人口増加と税収構造の変化も勘案し、「財政再構築プログラム」をもとに財政再建に取り組むことになった。

長年不交付団体だったという豊かな財政状況のもと、福祉・教育分野を中心に住民サービスの充実を図ってきたこともあり、推進にあたっては、住民の理解が最大の課題であった。サービスの見直しや受益者負担の増加に対する反対意見も多かったが、自治連合会や各団体に対し補助金見直しの説明を行い、市民説明会も多数開催した結果、一定の理解を得ることができた。

「財政再構築プログラム」は、市長などの特別職の報酬や職員の人件費を削減するほか、保育料や下水道料金、各種証明書発行手数料の見直し、家庭ごみの処理を有料化、乳幼児や高齢者、心身障がい者、ひとり親家庭などの医療費の自己負担導入を増やしたりするなど、さまざまな内容が盛り込まれた。

こうして、3年間で 16.8 億円の効果を生み、「財政再構築プログラム」の目標額（3年間で 14.1 億円）は達成した。しかし、世界同時不況による法人市民税の減収や、国の税制改正に伴う市たばこ税の減収により、10 億円以上の財源不足が生じたことを受け、平成 22 年度の「更なる財政再構築プログラム」を経て、平成 24 年度の「(新) 集中改革プラン」と財政再建を継続した。

(2) (新) 集中改革プラン（平成 24～26 年度）

「(新) 集中改革プラン」は平成 24～26 年度の 3年間で 14.38 億円の効果を見込んで行われた。表 1 のとおり、平成 24 年度と平成 25 年度の決算ベースでは、この 2年間で、9 億 4670 万円の効果となった。平成 26 年度の予算ベースの計画も加えると、14 億 3351 万

円の計画に対して、15 億 2375 万円の効果が見込まれている。このように、財政再建プランは 6 年間に渡り、着実に実行されている。

次に土地開発公社の清算について検討する。

表 1 (新) 集中改革プランによる効果 (平成 24~26 年度) (単位: 千円)

項目	平成24年度決算ベース			平成25年度決算ベース			平成26年度予算ベース		
	効果額	計画額	差引	効果額	計画額	差引	予算反映額	計画額	差引
1 市税(償却資産)の増収	12,177	4,000	8,177	20,655	10,000	10,655	10,000	10,000	0
2 基金の取り崩し	78,085	77,085	1,000						
3 その他歳入確保	352	1,234	882	443	1,234	▲791	1,114	1,234	▲120
4 遊休資産(旧大橋保育園用地)の売却	66,900	76,571	▲9,671						
5 手数料(事業系ごみ処理手数料、幼稚園保育料、保育所保育園等)の見直し等	9,508	10,297	▲789	66,261	59,189	7,072	75,112	75,779	▲667
6 人件費(議員報酬、特別職・一般職給与)の削減	92,229	100,122	▲7,893	138,816	138,827	▲11	181,604	159,202	22,402
7 事務事業(政務活動費の削減、議長車・市長車の専属運転手廃止等)の見直し	13,984	3,357	10,627	42,909	9,728	33,181	60,591	40,894	19,697
8 市民サービス(福祉医療費助成、コミュニティバス路線、園外学習事業等)の見直し	90,673	97,940	▲7,267	139,174	149,927	▲10,753	149,247	149,927	▲680
9 施設運営(市営プールの廃止、図書館運営の見直し等)の見直し	18,862	19,952	▲1,090	17,657	21,412	▲3,755	19,321	23,063	▲3,742
10 各団体への補助金の見直し	25,879	27,803	▲1,924	26,416	32,543	▲6,157	34,111	32,543	1,568
11 市債の借入利息の引き下げ	26,356	26,605	▲249	39,178	39,071	107	33,974	33,974	
12 項目1~10追加の見直し	9,049			11,138			11,975		
合計	444,054	444,966	▲912	502,647	461,931	40,716	577,049	526,616	50,433

注) 計画額は平成 23 年度に計画した数値。効果額は各年の決算額。予算反映額は平成 26 年度の予算額から見積もった額。

出所: 栗東市資料より作成。

(3) 土地開発公社の清算と 3 セク債発行

栗東市土地開発公社(以下、公社と略す)は、平成 4 年 4 月に栗東市の全額出資により設立された。栗東市全体のさまざまな施設整備が求められる中で、新幹線新駅関連用地の先行取得も重要であった。しかし、新幹線新駅設置事業の中止により、金融機関からの融資環境が急速に悪化し、事業資金繰りに窮する事態となった。

栗東市は、平成 20 年度から利息相当額と事業用地買い戻し分として、毎年 6 億円の財政支援を行った。また、金融機関からの融資を得られなかった資金分を無利子で貸し付けた。

しかし、それでも公社の破綻は市の破綻につながりかねない恐れがあり、平成 23 年 12 月に、公社のあり方を検討する「栗東市土地開発公社経営検討委員会」を設置した。委員会での検討の結果、公社は解散するのが最善とされ、平成 25 年 3 月に栗東市議会で公社解散の議決を経たうえで、解散手続きを進めることとなった。

そして、公社の資産と負債は、栗東市が引き継ぐこととなったため、その資金調達として、平成 25 年 9 月に、償還年限 30 年の起債である「第三セクター等改革推進債(以下、3 セク債と略す)」を発行した。借入金額は 158 億 2300 万円である。平成 26 年 3 月 31 日滋賀県知事より認可を受け、公社は解散、平成 26 年 6 月 30 日に残余財産を出資団体である栗東市へ引き渡し、7 月 2 日をもって、全ての清算手続きが無事に完了した。

(4) 県貸付金（滋賀県市町振興資金）の借り換え制度の活用

公社の清算は順調に進み、3セク債も発行できた。しかし、栗東市の財政健全化判断比率を確認すると、実質公債費比率の数値が高く（表2）、また3セク債の償還によりこの比率の上昇がさらに見込まれる。そこで、栗東市が要望し滋賀県が設けた県貸付金（滋賀県市町振興資金）の借り換え制度を活用することとし、平成24年度に2億1160万円、平成25年度に20億8150万円を借り換えた。

借り換えのメリットは、金利が下がることである。平成24年度の借り換えでは、借換前の金利1.5%から借り換え後は0.9%となり、平成25年度では、1.0%～1.3%の金利が、0.8%に下がった。さらに返済期間は15年であったが、3年据え置き後の12年返済を認めてもらい、この制度の活用によって、経常収支比率と将来負担比率の数値を下げる事ができた。

表2 栗東市の財政健全化比率（平成19～25年度）

	平成19	平成20	平成21	平成22	平成23	平成24	平成25
経常収支比率	93.3	94.4	93.4	99.2	93.9	92.5	91.8
実質公債費比率	13.3	15.6	17.5	19.6	19.9	19.2	18.0
将来負担比率	336.0	327.9	309.3	312.6	281.8	246.0	219.4

出所：栗東市資料

以上、栗東市の財政再建をみてきた。栗東市の財政難は新幹線新駅中止が大きな要因であったが、市税収入の変化や施設整備による市債発行の影響もあり、歳入増加・歳出抑制に加えて、3セク債や借換債の発行など、あらゆる再建策を用いて、窮地を脱したことが分かった。

4.新駅中止後のまちづくりの取り組み—後継プラン

最後に、新駅跡地の取り組みについてもふれておく。

平成20年9月には、「栗東新都心地区まちづくり基本構想策定検討委員会」が設置され、「後継プラン」として、まちづくりの基本構想が作られた（図2）。この後継プランのテーマは、「環境」と「新技術」による地域活性化を目指すもので、区域は「蜂屋・手原・上鉤・下鉤地区」と名付けられ、①産業系機能、②産業支援機能、③準産業機能等に分け、①の環境や新技術に関わる分野の企業誘致を中心に、補完する物流や商業・居住施設などの生活基盤も整備していくこととした。同時に、道路の新設・整備や下水路の整備も合わせて行うこととした。基盤整備の事業費は、約64億円が見込まれ、その財源は、国からの社会資本整備総合交付金が約27億円、残り約37億円の地方負担は、滋賀県と栗東市で2分の1ずつ負担することとなっている。

図5 後継プランの概要



出所：滋賀県・栗東市資料。

平成 22 年 3 月に企業立地促進法による基本計画を策定し、企業誘致を開始した。区域は 50 ヘクタールもある広大な面積であるが、交通の便は大変よく、京阪神圏や中京圏に近接している。滋賀県の中でも南部に位置するため、積雪がほとんどなく、台風のルートからも外れることが多い。このように恵まれた立地であるため、平成 22 年度には、株式会社リチウムエナジー・ジャパン 1 期工場（5.4 ヘクタール）が建設され、翌年には 2 期工場（4.6 ヘクタール）が建設された。その他株式会社手原産業倉庫といった物流拠点も建設されるなど新たな土地利用が進んでいる。

おわりに

本稿では、滋賀県栗東市の財政再建について検討してきた。栗東市の事情は稀なケースで、不運だったとしか思えない。新駅中止の決定時には、関係者は、さぞかしショックだったことと思うが、栗東市は迫りくる財政難にすぐに向き合い、財政再建を行ってきた。なかでも公社に見切りをつけ解散したのは影響が大きく、滋賀県や総務省の協力を得ながら、3 セク債を発行できたことが大きかった。また、滋賀県市町振興資金の借り換え制度を要望し、活用したことも功を奏した。

栗東市は、新幹線新駅関連予定跡地の企業誘致において、もともと立地に恵まれているため、大企業の誘致も軌道にのり始めている。人口も右肩上がりなので、住民の理解を得ながら、行政運営していけば、財政は順調に戻っていくことだろう。

筆者は建設会社で勤務していた経験をもつ。建築・土木案件の計画が発表されるまでには10年から20年、それ以上の年月をかけて計画されることは珍しいことではない。その後に着工し、数年かけて、商業ビルやマンション、駅などの建物が出来上がる。ほとんどの住民は、工事現場をみたり、メディアの発表から、新しい建物等の存在を知る。実際には、案件は長期間にわたって進んでいるが、当事者でない限り、傍からは長い時間の一部しか見えないのが現実である。工事を中止するという事は、それだけ大変なことである。リニアモーターカーの運転が現実化することになり、東海道新幹線の新駅が再び計画されることも想定できるが、その時は、本当に必要かどうか話し合い、設置するにしてもしないにしても、携わる人たちの時間と労力、資金を無駄にしないでほしいと思う。

この事例からはこのようにいろいろなことが学べるが、未来像の描き方の重要性も学べるのではないかと。明治時代に鉄道を敷くときに、当時の中心地から遠くに設置したところが多かったと聞く。家畜や環境への影響による反対や既に家屋があり立ち退きの問題などがあったことは容易に想像できるが、敷設の効用に対するイメージを描ききれなかったのではないかと。この新幹線新駅中止のケースもこれらに近かったのではないかと。しかし、これからは、今はまだ現実化していないことでも、将来どのようなことが起きるかにについては、長い時間軸でとらえ、夢と希望を持って大きく描くことも重要である。