

月刊『地方財務』2015年5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

大阪府泉佐野市：財政健全化団体からの脱却

キャ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

第2回目は、大阪府泉佐野市を取り上げる。

泉佐野市は財政再建団体への転落を懸念し、平成16年3月に財政非常事態宣言を行い、集中改革プランを実行していた。しかし、財政健全化法が制定されたことで、平成20年度決算で連結実質赤字比率と将来負担比率が基準を超えたため、財政健全化団体となった。そこで、平成21年度から平成24年度にかけて財政健全化計画のもと、財政再建に取り組んだ結果、平成25年度決算で財政健全化団体から脱却した。

泉佐野市が平成16年に財政非常事態宣言をした背景には、関西国際空港（以下、関空と略す）の開港に関連して固定資産税の税収が伸びると判断し行った都市基盤整備や施設整備があった。しかし、バブル経済が崩壊したため、年間300億円超の税収予測に対して、実際の税収は年間約100億円も下回ることとなり、整備のために発行した地方債の償還が大きな負担となった。なかでも、平成8年5月に開館した「総合文化センター」の建設と、平成9年10月に移転した「りんくう総合医療センター・市立泉佐野病院（以下、市立泉佐野病院と略す）」の建設のために発行した起債の影響が大きかった。そして、宅地造成事業や病院事業の赤字が続き、平成20年度決算で、将来負担比率と連結実質赤字比率が基準を超えたため、財政健全化団体となり、宅地造成事業会計と病院事業会計を廃止することになった。宅地造成事業会計の逼迫は、旧市立泉佐野病院跡地の売却損であり、病院事業会計は、市立泉佐野病院の毎年10億円の医業収益の赤字が要因である。病院は独立行政法人となり存続している。

関空開港という大きなプロジェクトのお膝元に存在する自治体として、常に関空の影響を受けながら、新たな挑戦であるが難しくもある行政運営を行うこととなった泉佐野市の10年間に及ぶ、さまざまな財政再建の取り組みについて検討する。

1. 関西国際空港に対する泉佐野市の誤算

関空は、平成6年9月に開港し、24時間、旅客と航空貨物を運用している空港である。国が整備した人工島の上であり、泉佐野市と泉南郡田尻町、泉南市にまたがっている。空港の運営は、政府指定特殊会社「関西国際空港株式会社（現在は新国際空港株式会社）」によって行われ、世界初の民活方式の空港としても話題を呼んだ。

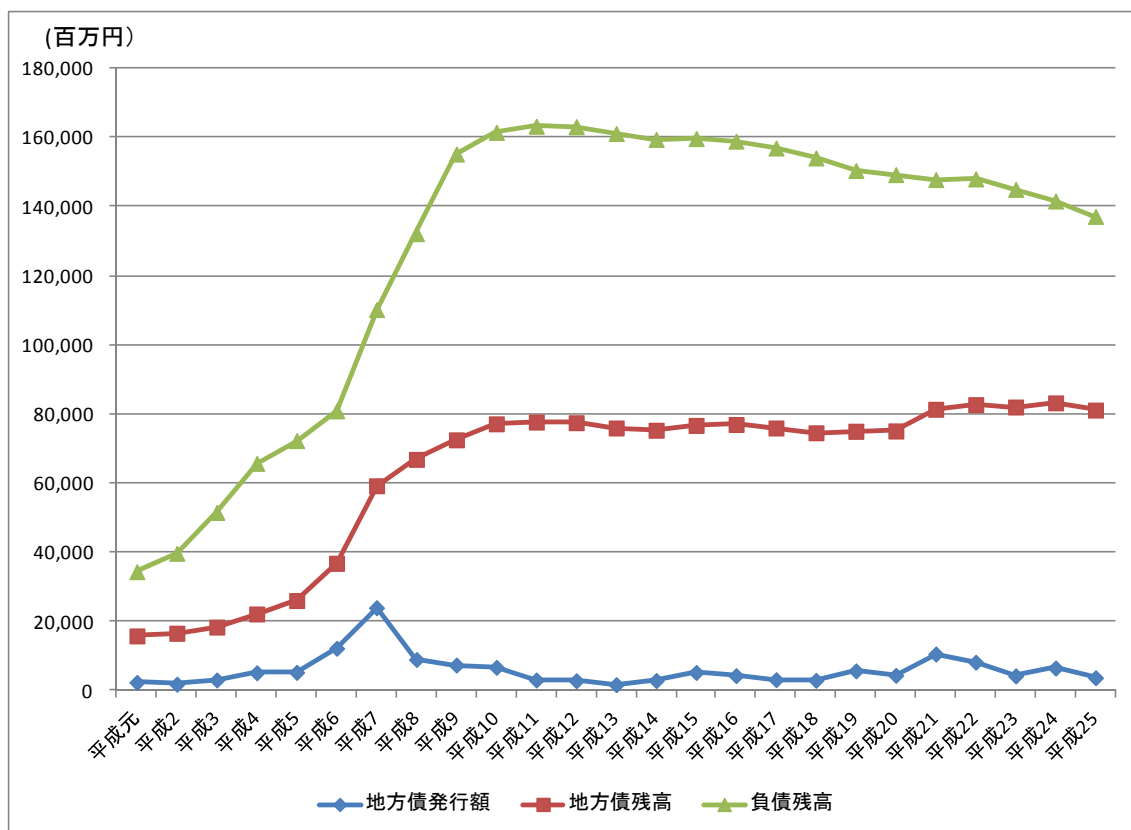
対岸には、大阪府が造成した「りんくうタウン」があり、ホテル、ショッピングセンター、オフィスビル、物流倉庫などがある。市立泉佐野病院もこのりんくうタウンにある。

泉佐野市は、関西空港連絡道路に関連する市道を整備し、阪和線の日根野駅周辺の区画整理事業と南海本線泉佐野駅の高架化事業を行った。また、りんくうタウンを含む下水道

の整備なども実施した。こうして、平成元年から平成10年にかけて毎年100億円を超える投資が行われた。平成7年度には、総合文化センターの建設などもあり、最高額である315億円が投資された。しかし、バブル経済が崩壊し、景気が後退したため、開港当初の平成6年度に1.5倍の税収増を記録したものの、翌年から税収が下がることとなる。

りんくうタウンは、開港当初は大阪府が買収した用地を民間企業に分譲することで収益を上げる予定だった。しかし、進出する企業が少なく、またバブル崩壊後は、地価も下落したため、当初の計画どおりの税収にはならなかった。関空内においても、泉南市と田尻町とは違いがみられた。泉南市の専有部分には物流の事務所があり、田尻町の専有部分にも空港事務所があるために法人市民税が入るが、泉佐野市の専有部分には、主だった事務所がないために、予想に反して税収は伸びなかった。税収が伸び悩む一方で、さらに、平成8年5月に総合文化センターが開館し、平成9年10月に市立泉佐野病院の移転があり、それに伴う地方債が発行され続けたために、平成11年度の地方債残高は777億円となり、一般会計に加え、土地開発公社や特別会計、公営企業会計を含めた泉佐野市全体の負債残高は1632億円にまで達した(図1)。

図1 地方債の推移(平成元-25年度)



出所：泉佐野市資料より作成。

2. 泉佐野市の財政再建の変遷

泉佐野市の財政再建の変遷は表1のとおりである。泉佐野市が行財政改革推進本部を設

置したのは、平成8年10月である。平成12年に行政改革推進計画、平成13年に行政改革推進計画第二次実施計画、平成14年に財政健全化計画と立て続けに計画を策定し、人件費の削減や事務事業の見直しなどを行ったが、長引く景気低迷や地価下落などにより市税収入が大幅に減少した。また、扶助費の増加、地方交付税の削減もあって、財政再建団体への転落が間近となり、平成16年3月に「財政非常事態宣言～いずみさの再生と発展をめざして～」を発表し、平成18年度末までに累積赤字額116億円を解消するために、平成16年6月に「財政健全化修正計画」を発表した。

その後、収入確保策として、①市税等の徴収率の向上、②各種使用料・手数料の改定、家庭ごみの有料化、③遊休財産の処分等に取り組み、歳出削減策として、①定数削減、給与引き下げ、②個人給付等の廃止・縮小による扶助費抑制、③事務事業の廃止・縮小、④保育所民営化、指定管理者制度、⑤各種団体補助・助成の廃止、⑥投資的経費の抑制、⑦地方債の借り換えによる公債費抑制などが進められた。いったんは普通会計の実質収支が黒字化したが、特別会計や公営企業会計の改善までには至らず、平成20年度決算では連結実質赤字比率が26.42%（早期健全化基準17.44%）、将来負担比率が393.5%（早期健全化基準350%）を超えたため、財政健全化団体となった。

表1 泉佐野市の財政再建の変遷

日時	変遷
平成6年9月	関西国際空港開港
平成8年5月	総合文化センター開館
平成9年10月	りんくう総合医療センター市立泉佐野病院の移転
平成16年3月	「財政非常事態宣言」
平成18年3月	「泉佐野市集中改革プラン」策定
平成21年3月	「泉佐野市病院改革プラン」策定 平成20年度決算で財政健全化団体に
平成22年2月	「財政健全化計画(平成21年度～平成39年度)」策定
平成22年3月	3セク債発行(宅地造成事業会計廃止のため) 宅地造成事業会計の廃止
平成23年3月	3セク債発行(病院の独立行政法人化のため) 病院事業会計廃止
平成23年4月	りんくう総合医療センター市立泉佐野病院の独立行政法人化
平成23年12月	「財政健全化実施プラン」策定
平成25年3月	空港連絡橋利用税の導入
平成26年9月	平成25年度決算で財政健全化団体から脱却

出所：筆者作成。

連結実質赤字比率が悪化した要因は、宅地造成事業会計において約66億円の資金不足が生じたことである。新病院建設の財源に充てるために旧市立泉佐野病院跡地を宅地造成事業会計で買い取っていたが、再開発事業が頓挫し、開発をあきらめて売却したところ、約52億円の売却損が生じた。将来負担比率の悪化要因は、751億円に上る地方債残高と、病院事業会計・下水道事業会計に係る公営企業債繰入見込み額335億円によるものである。病院事業会計においては、りんくうタウンに建設された新病院の270億9692万円の建設費

に対し、233 億 9450 万円を地方債でまかなっていたため、平成 20 年度末の地方債残高は 161 億 8582 万円だった。

財政健全化団体となった泉佐野市は、平成 22 年 2 月に策定した「財政健全化計画（平成 21 年度～平成 39 年度）」のもとに財政再建を行っていくことになった。

(1) 財政健全化計画

財政健全化計画は連結実質赤字比率を早期健全化基準未満とするために、19 年間で 536 億円の効果を目指して策定された。主な取り組みは、人件費の抑制、遊休財産の処分、公共施設の統廃合等の推進など 15 項目に及んだ。後述で詳しく取り上げるが、財政健全化団体の 2 大要因である宅地造成事業会計は、第三セクター等改革推進債（以下、3 セク債と略す）を発行して会計を廃止することとなり、病院会計事業は、同じく 3 セク債を発行して会計を廃止し、独立行政法人化（以下、独法化と略す）する方向性が示された。また、関空連絡橋国有化に伴う固定資産税減収の補填を国や大阪府に対して支援を求めることもうたわれた。

(2) 財政健全化実施プラン

「財政健全化実施プラン」は、財政健全化計画をふまえた上で、26 年度決算で財政健全化団体を返上するために、平成 23 年 12 月に策定された。その内容は、①人件費の削減、②投資的経費の見直し、③遊休財産の売却・企業誘致の推進を柱にしたものである。具体策であるが、①は職員数を平成 27 年度までに 102 人削減して 597 人とする。また給与の 8-13%カットを 26 年度末まで継続することで、総額で 13 億 3000 万円の削減を目指すものである。②は、小中学校の耐震化、中学校給食の実施（平成 26 年度から）、防災行政無線整備など、緊急度の高いものや費用対効果の高い事業に絞り込む。③については、JR 日根野駅前の 1 ヶ所、南海泉佐野駅前の 2 ヶ所を売却し、11 億 9000 万円の売却益を見込むというものである。

(3) ネーミングライツ

泉佐野市といえば、ネーミングライツを思い浮かべる人も多いのではないと思われるが、ネーミングライツは「財政健全化実施プラン」に盛り込まれたものであった。

平成 24 年 3 月に泉佐野市の命名権の売却が発表された。同年 11 月に命名権売却候補の募集を始めたが、最終的に民間からの応募はなかったため、泉佐野市の名前が消えることがなかったが、このことで泉佐野市の名前が全国的に知れ渡ることとなった。少しでも収入を集めようという姿勢が表れた一件である。

施設のネーミングライツの採用は、地元企業の参加により上手くいっている。たとえば泉の森ホールは、平成 25 年 4 月より「エブノ泉の森ホール」となり、5 年間の契約で、毎年 280 万円の収入を得ている。また、平成 26 年 4 月から株式会社カワサキがパートナー企業となったため、市立生涯学習センターは「レイクアルスタープラザ・カワサキ中央図書館」に、市立歴史館いずみさのは「レイクアルスタープラザ・カワサキ歴史館いずみさの」

に、泉の森広場は「レイクアルスタープラザ・カワサキ」に、名称変更した。期間は 5 年で、毎年 170 万円が支払われる契約である。さらに、市道りんくう南 2 号線は、三菱地所・サイモン株式会社がパートナー企業となり、「りんくうプレミアム・アウトレット通り」という愛称となり、同じく契約期間 5 年で、年間 10 万円の収入が得られるようになった。

(4) 空港連絡橋利用税

関空は開港以降、政府指定特殊会社「関西国際空港株式会社」が運営してきたが、赤字が続き経営不振となったために、改善策として、平成 21 年 4 月から関空連絡橋が国有化されることになった。それまで、空港連絡橋は関西国際空港株式会社が所有し、固定資産税（償却資産）を泉佐野市に納めていたが、国有化されることになると、泉佐野市は年間約 8 億円の固定資産税が得られなくなる。そこで、泉佐野市は平成 20 年 7 月から「法定外税導入検討委員会」を開催し、新たに代替財源を検討し、空港連絡橋利用税が発案された。総務省が許可し、平成 25 年 3 月からは空港連絡橋利用税が導入された。1 往復あたり 100 円が徴収され年間 3 億円の税収が見込まれている。日本高速道路保有・債務返済機構が保有し、NEXCO 西日本が管理しているので、NEXCO 西日本が特別徴収者となり、通行料と併せて徴収されている。

このように、泉佐野市は「財政健全化計画」のもと財政再建を進めてきたが、なかでもポイントとなったのは、宅地造成事業会計の廃止と病院事業の独法化である。それらが実現したのは、3 セク債と公立病院特例債の起債であった。次章以降は、さらにこれらに焦点をあてて検討する。

3. 地方債の活用

(1) 宅地造成事業会計の廃止

3 セク債は、平成 21 年 4 月の財政健全化法の施行に伴い、第三セクター、地方住宅供給公社、土地開発公社、地方道路公社、公営企業を対象とした、平成 21 年度から 25 年度（一部は平成 28 年度）にかけて実施されている時限的な債務である。償還年限は基本 10 年であるが、それ以上の年限も必要に応じて設定でき、議会の議決と総務大臣、都道府県知事の許可が必要である。総務省は、平成 24 年度までに 104 件、4714 億円の発行を許可した（表 2）。

公営企業では、特別会計を廃止する際の経費を賄うために起債することができる。具体的には、①施設及び設備の撤去並びに原状回復に要する経費、②地方債の繰上償還に要する経費、③一時借入金の償還に要する経費、④退職手当の支給に要する経費、⑤公営企業型独法の設立に際して必要となる資金その他財産の出えんに要する経費、⑥国又は地方公共団体から交付された補助金、負担金等の返還に要する経費が対象となる。

泉佐野市の宅地造成事業会計は公営企業であり、旧市立泉佐野病院跡地の売却損 52 億円を含めた 66 億円の赤字となっていた。そこでその赤字分に対して、平成 22 年 3 月に 3 セク債を発行して、一般会計から資金不足分を繰り入れ、平成 21 年度で会計を廃止した。

表 2 第三セクター等改革推進債許可実績 (単位：億円)

	平成21	平成22	平成23	平成24	合計
許可団体数	12	31	23	38	104
許可額	384	1,583	922	1,824	4,714

出所：総務省ホームページ「第三セクター等改革推進債の発行状況」。

(2) 市立泉佐野病院の独立行政法人化

市立泉佐野病院は、関空が開港された際に、南大阪の拠点病院として、平成 9 年にりんくうタウンに移転した。市立感染症センター、府立泉州救命救急センターを併設した「りんくう総合医療センター」(病床数 358 床 (うち一般病床 348 床、感染症病床 10 床))として生まれ変わり、泉佐野市民のみならず、広く医療を提供してきている。

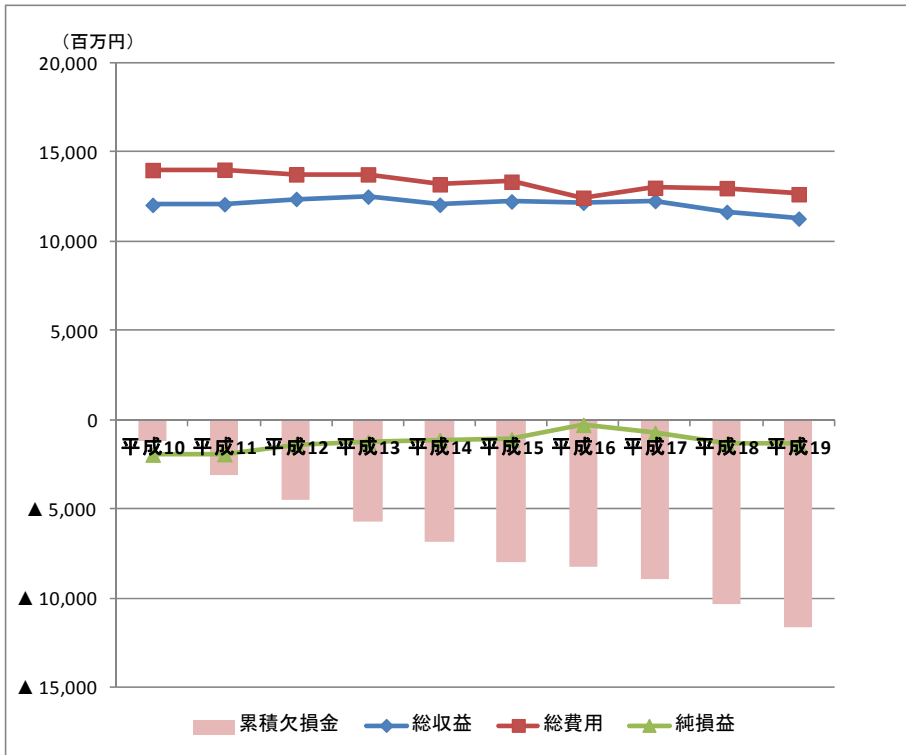
泉佐野市は泉州医療圏に属する。泉州医療圏は泉佐野市のほか、和泉市、泉大津市、岸和田市、貝塚市、泉南市、阪南市、熊取町、田尻町、岬町からなる縦に長い地域である。医療圏に市立病院は 6 ヶ所あるが、なかでも、市立泉佐野病院は、泉州地域の基幹病院として、災害・救急・周産期・小児の 4 事業を担い、4 疾病 (がん、脳卒中、急性心筋梗塞、糖尿病)を中心に高度医療・先進医療を担い、中核的な役割を果たしている。

しかし、収益よりも費用が嵩み、毎年 10 億円を超える医業損失を計上する赤字体質が続いていた。さらに開港に伴い感染症対策や高度医療への対応が求められたことが過剰設備を誘引し、近年の医師不足によって経営状況は悪化し、平成 19 年度末の累積欠損金は約 117 億円に達した (図 2)。このままでは泉佐野市の財政に与える影響が大きいため、平成 18 年 8 月の「市立泉佐野病院あり方検討会」は、独法化を提案した。独法化によって、単年度主義によらない予算執行が可能となり、中期目標と業績評価を公表することで職員の意識改革ができると考えたからである。

そのような状況のなか、翌平成 19 年 12 月に総務省が全国自治体に「公立病院改革ガイドライン」を示した。近年の医師不足の深刻化を懸念し、経済財政改革の基本方針 2007 を踏まえ改革を求めたものである。「公立病院改革プラン」を策定した自治体には、不良債務を長期債務に振り替える公立病院特例債を発行できる特典が備えられていた。

泉佐野市は、平成 21 年 3 月に「公立病院改革プラン」を策定し、平成 23 年 3 月に 24 億 9400 万円の公立病院特例債を発行した。この改革プランの中で、平成 24 年度までに独法化することが明記され、平成 21 年 4 月より、独法化にむけた全体構想が始まった。10 月に独法化支援コンサル業務を委託し、人事・給与制度を設計、経理や予算管理についても検討し、情報システムを開発した。職員や労働組合にも独法化について説明した。独法化するにあたっては、公営企業であった病院事業会計を廃止する必要があり、平成 23 年 3 月に 43.5 億円の三セク債を発行した。同時に市の長期借入金 20.7 億円を償還し、平成 23 年 4 月に設立登記を行い、独立行政法人となった。

図2 泉佐野市病院事業会計の推移（平成10-19年度）



出所：泉佐野市資料より作成。

その他、消防広域化など、いろいろな取り組みの結果、健全化計画の進捗状況は表3のとおりである。連結実質赤字比率は平成24年度に11.10%（早期健全化基準17.44%）となり、将来負担比率も平成25年度に302.1%（早期健全化基準350%）となり、どちらも基準より下がったため、平成25年度に当初の平成39年度終了の目標よりも14年も前倒しして、財政健全化団体から脱却した。しかし、起債によって問題を先送りした感はいなめないで、今後も引き続き、財政再建の手綱を緩めることなく、さらなる健全化を目指していく必要がある。

表3 健全化計画の進捗状況（平成21-24年度）

（単位：百万円）

項目	平成39年度までの目標額	平成21年度		平成22年度		平成23年度		平成24年度		累計	
		計画	実績	計画	実績	計画	実績	計画	実績	計画	実績
3セク債の活用	6,575	6,575	6,575							6,575	6,575
遊休財産の処分	5,140		25	40	37	110	40	160	1,206	310	1,308
出資法人の基本財産の回収	390			390	0	0	50	0	115	390	165
使用料等の徴収事務の見直し	342			19	1	19	3	19	4	57	8
使用料手数料等の見直し	804			4	0	8	1	4	12	24	4
ふるさと応援寄附金制度の取組拡充	90		10	5	16	5	6	5	19	15	51
人件費の抑制	19,899			103	67	521	708	1,041	839	1,665	1,614
公共施設の統廃合等の推進	1,900										0
指定管理者制度、業務委託化の推進	1,353					41	0	82	68	123	68
投資的経費の見直し	7,500					0	225	0	437	0	662
下水道事業会計への繰出金の削減	1,978	141	155	162	141	111	164	107	87	521	547
その他事務事業の見直し	900			50	74	50	215	50	280	150	569
地方債償還方法の見直し	△ 287			517	517	925	1,006	1,114	1,191	2,556	2,714
繰上償還等による公債費負担の軽減	1,121					△ 210	△ 53	△ 157	△ 17	△ 367	△ 70
国・府の支援	5,901			1,215	1,914	899	861	872	724	2,986	3,509
合計	53,606	6,716	6,765	2,505	2,777	2,479	3,226	3,305	4,956	15,005	17,724

出所：泉佐野市資料。

おわりに

今回は、関空開港による税収増を見込んで、都市基盤整備や施設整備を行ったが、バブル崩壊をきっかけに財政難に陥り、10年間に渡って財政再建を行っている泉佐野市を取り上げた。泉佐野市は、平成16年3月に財政非常事態宣言を行い、集中改革プランを実行していたが、財政健全化法が制定され、平成20年度決算で連結実質赤字比率と将来負担比率が基準を超えたため、財政健全化団体となった。しかし、平成21年度から平成24年度にかけて財政健全化計画のもと、財政再建に取り組み、平成25年度決算で財政健全化団体から脱却した。

平成以降の泉佐野市の財政は、関空とともに歩んできた。関空の動向に常に振り回されてきた25年といえよう。それだけ関空の誕生は泉佐野市にとって大きな出来事だった。関空のような大きなプロジェクトは、人や物の流れを大きく変え、そこに新たな経済が生まれる。泉佐野市も国や大阪府と同様に関空によって新たに生まれるだろう恩恵を夢見て、税収予測のもとに基盤整備や設備投資を計画したが、バブルはすでに崩壊していたため、景気が低迷し、思い描いたようにはいかなかった。思い描いたとおりにいかなかったのは、見通しの甘さだけとはいえない。関空プロジェクトは国や大阪府、泉南市や田尻町の近隣自治体、進出してくる民間企業など多くの利害関係者がおり、泉佐野市が主体だったわけではないため、国や大阪府の意向に沿って、他力本願にならざるを得ないポジションであったことも財政難を招いた要因といえる。泉佐野市単独とは違い協調してプロジェクトを進めるためには、市単独以上に、さまざまなことが起こりうると想定した財政の裏付けが必要で、将来を見積もるときには、余裕をもった見通しが必要となろう。

また、多くの自治体がかかえる公営企業の課題も浮き彫りになった。戦後の日本では、高度経済成長の中、土地開発や宅地造成、住宅供給、道路整備、病院事業などを整備していく必要があり、公社や公営企業などが重要な役割を果たしてきたが、戦後70年が経とうとしている今、その制度自体が時代に合わなくなってきた。従来の公会計では、自治体全体の財政状況を把握することは難しい。財政健全化法の施行によって、見えやすくなってはきたが、包括的に財政を捉えた上で、自治体の経営の見直しが急がれている。公立病院については、国立病院や民間総合病院がある中で、位置づけが難しく、経営に苦しんでいるところが多い。そういった状況の中で、公立病院特例債や3セク債は一定の役割を果たしているといえる。泉佐野市もこれらの起債ができなければ財政再建は難しかった。しかし、これに甘えず、そのような施策が行われている間に、健全な体質に変わっていく必要がある。

りんくうタウンに関しては、大阪府が分譲から定期借地権方式に切り替えた結果、現在では進出企業が100社を超えた。それによって、泉佐野市の税収も増えた。関空の二期島も稼働するようになり、その固定資産税も入ってくるようになった。空港連絡橋利用税も税収として見込めるようになり、最近では、泉佐野市にとって良いニュースが続いている。大きな困難を乗り越えつつある中、引き続き財政再建に励んでいけば、海外からの観光ブームなどに乗って、今後は関空からの恩恵を得て安定した自治体になる日も近いのではないかと思う。