

月刊『地方財務』2017年1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
第17回 北海道江差町：計画と実際の取り組みとの乖離

キャノングローバル戦略研究所主任研究員 柏木恵

はじめに

17回目は北海道江差町を取り上げる。江差町は、北海道の渡島半島西側の日本海に面した町で、函館市、松前町と並んで北海道で最も早く開けた地域である。江戸時代には、ニシンと北前船によるヒノキアスナロの交易港として発展し、「江差の五月は江戸にもない」といわれるほど繁栄した。また、戊辰戦争の際に、徳川幕府海軍の主力艦である開陽丸が江差沖で座礁沈没し、その座礁した船をみて、土方歳三が叩き嘆いたといわれる松が旧檜山爾志郡役所の前にあり、その松は、「土方歳三嘆きの松」と呼ばれている。

このような歴史を持つ江差町には、当時の問屋、蔵、商家、町屋、社寺などの歴史的建造物が数多く残されており、江差町は、これらの建造物を活かすため、平成元年度に「歴史を生かすまちづくり事業」をスタートさせ、現在は、「いにしえ街道」としての当時の風景が温存され、まるで、アミューズメントパークのような町並みとなっている。

江差町はまちづくりに力を入れてきた。昭和40年代に、中歌町ふ頭用地の造成や津花海岸埋立事業等の港湾整備や新たな国道整備、昭和45年度と昭和46年度には文化センターと体育館が建設され、昭和49年度には檜山広域市町村計画に基づき、檜山広域消防組合が創設された。昭和56年度の「第2次総合開発計画」により、江差追分会館の建設や中央商店街改造事業が行われた。江差港マリーナの建設や町役場の移転改築、運動公園整備、下水道工事、いにしえ街道の電線地中化を含めた道路拡幅工事が実施された。また、江差町は夏には渇水することが多く、水不足を解消するための上ノ国ダムの建設や南部桧山衛生処理組合のごみ処理施設の整備も行われた。バブル経済崩壊後の国の景気対策や平成9年には過疎地に指定されたことも手伝って、公共事業は続けられ、現在の素晴らしい町並みと環境が実現された。公共事業は多額の交付税措置が期待できるが、相次ぐ公共事業で多数の町債が発行されたために、江差町は平成20年度決算において、実質公債費比率が28.6%となり、早期健全化基準の25%を超えたため、平成21年度から財政健全化団体となったが、財政健全化計画に則り、平成22年度に脱却した。

本稿では、江差町の財政悪化要因と財政再建の取り組みについて概観する。

1. 江差町の財政

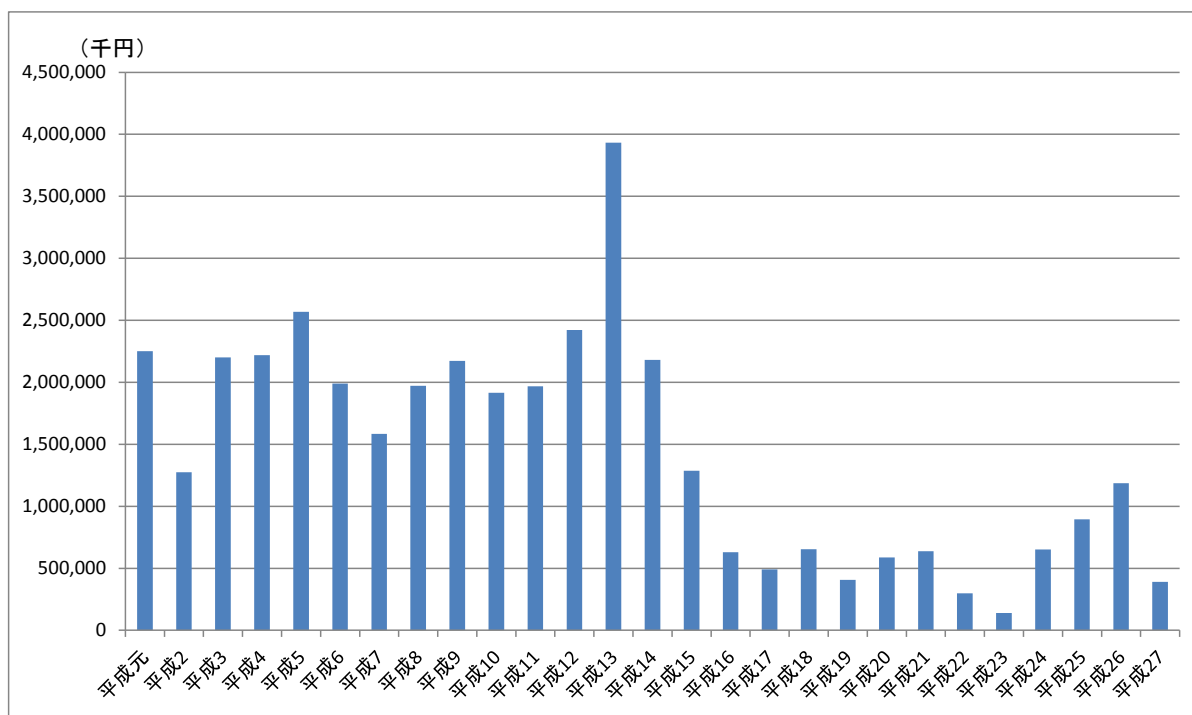
図1は江差町の平成元年度から平成27年度にかけての普通建設事業費の推移である。平成元年度から平成15年度にかけて、多くの普通建設事業が行われていたことがわかる。なかでも平成13年度は江差町の歳出90億円に対して、普通建設事業費が40億円近くも占めて

いる。平成元年度も歳出 57 億円に対して、22 億 5000 万円の普通建設事業費と半分近くが普通建設事業費で占められていた。平成の前半は、他年度も歳出の 3 分の 1 は普通建設事業費で占められていた。

表 1 は、昭和 58 年度から平成 20 年度の主な普通建設事業費の推移を示している。この間の普通建設事業は 75 事業もあったが、表 1 は、そのうちの金額の多い上位 25 事業である。最も大規模な工事であった運動公園は、工事期間は昭和 62 年度から平成 15 年度と 17 年以上にも及び、工事費は 26 億 5306 万円であった。昭和 58 年度から開始された港湾整備事業は、平成元年度から平成 20 年度までの事業費で 24 億 7535 万円に及んだ。平成 2 年度から平成 19 年度にかけての公営住宅も 25 億 4979 万円、平成 4 年度から平成 5 年度の町役場庁舎と保健センターの事業は 20 億 2437 万円と大規模工事が続いていたことがわかる。

最も大規模な運動公園が作られた背景には、「第 2 次江差町総合開発計画（昭和 56 年度～昭和 65 年度）」（以下、第 2 次総合計画と略す）と「第 3 次江差町総合計画（平成 3 年度～平成 12 年度）」（以下、第 3 次総合計画と略す）がある。「第 2 次総合計画」をみると、「都市公園法に基づく敷地基準は 1 人当たり 6 平方メートルとなっており当町の水準は之を大きく上回っているも住民が楽しめるレクリエーションの場の確保などの強い要望があり、之への対応が課題である。公園は住民の休養、レクリエーションなどの憩いの場として欠くことのできない重要な都市施設である。このために住民要望の高い運動公園の造成を早期に実現する」と書かれている。当時の江差町の敷地基準は 1 人当たり 8.7 平米となっており、住民の要望が強いとはいえ、これ以上作る必要はなかったのではないかと考えられる。「第 3

図 1 普通建設事業費の推移（平成元年度～平成 27 年度）



出所：江差町資料。

表1 主な公共事業（平成元年度～平成20年度）（単位：千円）

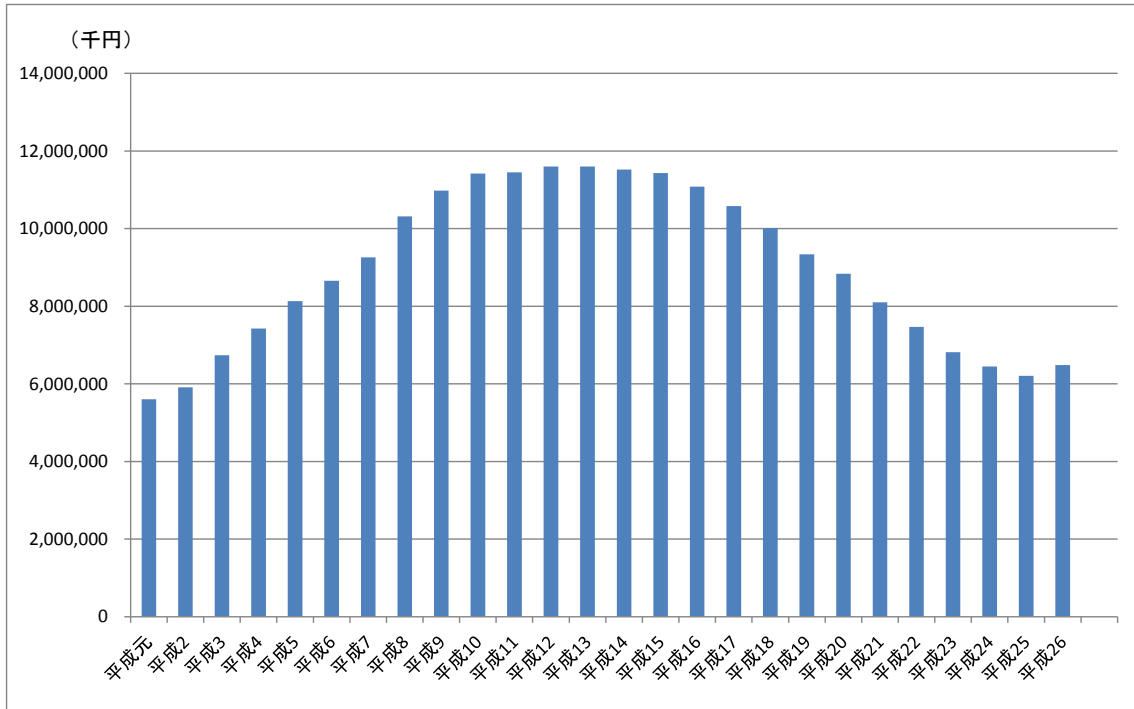
年度	事業名	事業費	起債額
昭和58年度	港湾整備事業（昭和58～平成20）	2,574,352	2,282,600
昭和62年度	運動公園整備（昭和62～平成15）	2,653,069	1,553,000
平成元年度	総合文化会館建設	1,004,511	892,500
平成元年度	水堀中学校屋内体育館建設	216,456	83,800
平成2年度	公営住宅建設（平成2～19）	2,549,791	1,224,400
平成3年度	水道事業会計出資（平成3～14）	513,221	512,700
平成3年度	町道緊急整備（平成3～8）	346,033	313,900
平成3年度	都市計画街路事業（平成3～4）	374,293	243,800
平成3年度	老人福祉センター建設	491,661	287,100
平成4年度	役場庁舎・保健センター建設（平成4～5）	2,024,370	919,400
平成6年度	朝日小中学校体育館改築	191,223	91,200
平成6年度	南が丘小学校増築	324,763	184,600
平成6年度	水堀町民プール改築等	192,355	139,100
平成7年度	旧檜山爾志郡役所整備（平成7～9）	450,216	381,400
平成7年度	南が丘小学校増築	357,849	186,800
平成8年度	地域総合整備資金貸付（平成8、10）	220,000	220,000
平成8年度	南が丘小学校体育館改築	335,990	188,700
平成8年度	豊かな森林づくり（馬場山地区整備）（平成8～10）	185,574	75,000
平成9年度	町道整備（平成9～16）	339,999	313,800
平成11年度	町会所会館整備（旧役場庁舎整備）（平成11～12）	181,044	136,500
平成12年度	在宅型総合福祉施設整備（まるやま）（平成12～13）	632,175	519,000
平成14年度	厚沢部川灌漑排水整備負担金	224,775	224,700
平成15年度	街なみ環境整備（平成15～17）	198,983	35,700
平成17年度	統合小学校体育館建設（平成17～18）	199,450	105,800
平成19年度	統合保育所建設（かもめ保育園）（平成19～20）	256,211	250,300
合計		17,038,364	11,365,800

出所：江差町資料。

次総合計画」でも「自由時間の増大や健康づくりに呼応して盛んになっているスポーツ・レクリエーション志向に対応するため、スポーツ・レクリエーション活動拠点の整備を進めます」と書かれている。

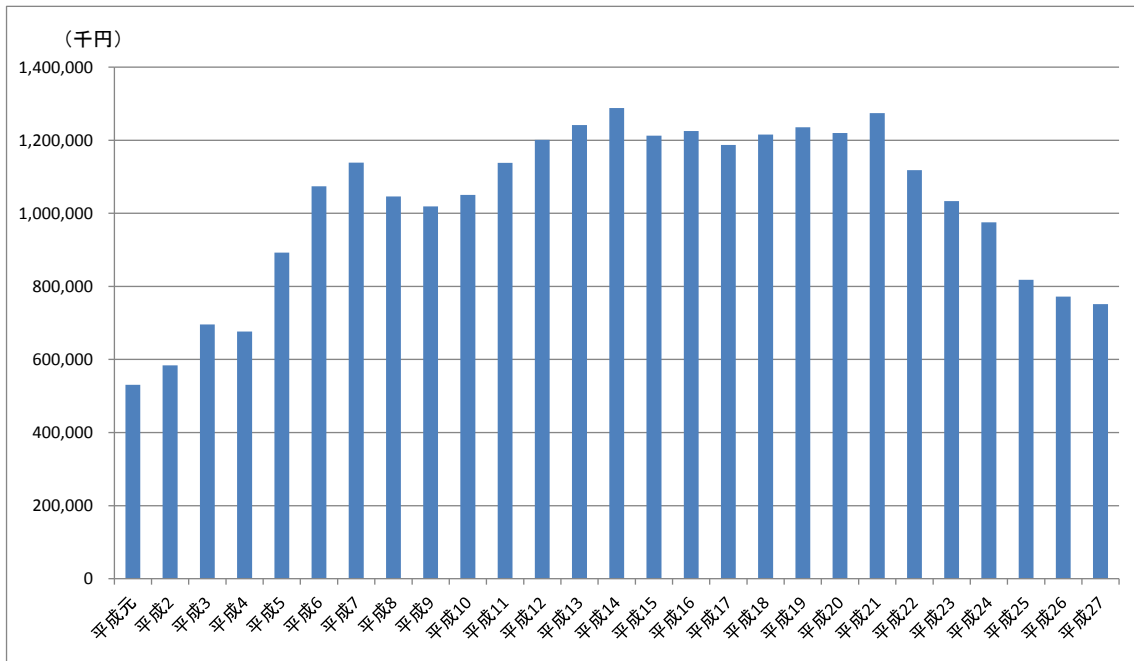
地方債残高の推移をみると、平成元年度には56億円だったが、ピークの平成12年度には116億円を超えた。平成15年度の歳出は63億円なので、予算の1.5倍以上の借金を抱えたことになる（図2）。公債費の推移でみると、平成元年度には5億3450万円であったが、1度目のピークとなった平成6年度には12億3348万円となり、その年度の歳出額73億5750万円に対し、17%が公債費で占められた。いったん減少したが、平成14年度には12億8820万円とピークを迎え、歳出額71億8056万円の18%を占めた（図3）。

図 2 地方債残高の推移（平成元年度～平成 27 年度）



出所：江差町資料。

図 3 公債費の推移（平成元年度～平成 27 年度）



出所：江差町資料。

そのほかにも、水不足解消のために、平成元年度から平成 14 年度にかけて行った水道資源開発事業（上ノ国ダム）に係る水道事業会計や公共下水道事業特別会計の下水道事業債

の元利償還金に対する一般会計からの繰出額高及び資本費対策繰出金も増加していた。南部松山衛生処理組合の施設設備に係る地方債の元利償還金の負担額も多額になっていた。

このようなことが重なり、江差町は平成 20 年度決算において、実質公債費比率が 28.6% となり、早期健全化基準の 25% を超えたため、平成 21 年度から財政健全化団体となった。

2. 江差町の財政再建

江差町は昭和 63 年度に「行財政改革検討委員会」を組織した。1 度目の公債費額がピークとなった平成 6 年度には「江差町の行財政を見直す委員会」を設置し、平成 8 年 3 月に「行財政改革見直し大綱（平成 8 年 4 月～平成 13 年 3 月）」が出された。さらに、平成 11 年 2 月の「江差町行政改革大綱」により、平成 11 年 12 月には、町民により組織された「江差町行財政改革推進委員会」から「提言書」を受けた。そして、平成 12 年 3 月に「江差町行財政改革実施計画」を策定された。平成 15 年 12 月の「財政再建プログラム」では、経常経費の削減、起債の借換を推進するなど再構築により安定した財政運営を目指し、自立に向けた取り組みが進められてきた。さらに平成 17 年 4 月に「江差町新行政改革大綱」、「江差町新まちづくりプラン」、「江差町新財政再建プログラム」から構成される「江差町自立化推進プラン」を策定した。

江差町はこのような数々の行財政改革に取り組みながら、なぜ財政健全化団体になってしまったのか。

ここで、ひとつの特徴に気づく。平成 12 年 3 月の「江差町行財政改革実施計画」以前は「行財政」という言葉を使用していた。しかし、平成 15 年 12 月の「財政再建プログラム」からは「財政再建」という言葉を使用している。

一つひとつをみていくと、「行財政改革見直し大綱」では、「定員削減」ではなく「定員管理」、補助金については「経費負担の在り方」や「行政効果等の精査」、民間委託については、「民間委託の簡素合理化」と書かれている。曖昧であり踏み込みが足りない印象を受ける。「提言書」でも、公共施設の管理運営や適正管理、各外郭団体の事務局移管、町民の町政参加などが挙げられているが、財政については「補助金の見直し」のみである。「江差町行財政改革実施計画」でも、重点項目に「財政の健全化」は掲げられているが、使用料・手数料等の見直しについては具体策が記されておらず、補助金の見直しや経常経費の節減の効果は 950 万円と歳出規模の 1000 分の 1 程度に留まっている。当時はまだまだ危機感が薄かったのだろう。

江差町が財政再建団体への転落危機を認識したのは、「財政再建プログラム」からである。表紙に「準用再建団体転落への危機を回避し・・・」と書かれており、1 ページの財政再建の目的でも「財政再建団体への転落を阻止します」と書かれている。さらに平成 18 年 3 月の「集中改革プラン」によれば、「三位一体改革による地方交付税が大幅削減になり、・・・財政再建団体への転落危機は今も続いていることから」と書かれているので、この頃には実感が伴っていたのだろう。これは、江差町に限ったことではない。以前の自治体全体にいえる傾向である。

具体的な財政再建の内容と成果であるが、江差町が大きな柱に据えたのは、町債の繰上償還の実施である。減債基金と檜山広域行政組合からの檜山ふるさと市町村圏基金の返戻金を活用し、縁故債の繰上償還を実施することとした。また、公的資金補償金免除繰上償還金制度による繰上償還を実施することとした。

歳出については、人件費の削減を行った。特別職の給与削減は、平成 15 年度に 5% の削減を実施して以降、平成 16 年度から平成 18 年度は 10%、平成 19 年度からは 15% の削減を実施した。一般職についても、平成 15 年度に平均 2%、平成 16 年度から平成 18 年度は平均 5% の給与削減を行った。平成 19 年度からは 7% に増やし、期末手当等の各種手当も含めると平均 10% の削減となった。

表 2 は平成 15 年度から平成 25 年度における人件費の削減と公債費の削減策を示している。人件費の削減は 8 億 7260 万円にも及び、縁故債の繰上償還や補償金免除繰上償還と借換えで 3 億 2779 万円の削減効果があった。

その他に、保育所を 5 園から 3 園に統廃合した。文化会館と追分会館には指定管理者制度を導入した。内部管理経費等の見直しにより、3800 万円が削減された。

歳入については、債権管理条例を制定し、町税や私債権の徴収率の向上に努め、計画では 500 万円と設定していたが、1700 万円を徴収した。

表 2 人件費と公債費の削減策の推移（平成 15 年度～平成 25 年度）（単位：千円）

年度	平成15	平成16	平成17	平成18	平成19	平成20	平成21	平成22	平成23	平成24	平成25	計
人件費	45,421	77,836	74,716	71,058	111,602	113,830	114,465	58,696	54,909	57,602	52,464	832,599
議員	2,220	2,220	2,220	1,878	1,680	1,680	1,652	1,635	1,635	1,635	1,635	20,090
特別職	3,033	6,014	4,884	4,613	6,806	7,215	7,258	7,258	7,258	5,842	6,100	66,281
職員	40,168	69,602	67,612	64,567	103,116	104,935	105,555	49,803	46,016	50,125	44,729	746,228
公債費	0	0	0	0	0	840	24,821	87,729	89,292	73,758	51,359	327,799
補償金免除繰上償還と借換え						840	24,821	57,079	29,206	1,112	1,505	114,563
縁故債繰上償還								30,650	60,086	72,646	49,854	213,236
計	45,421	77,836	74,716	71,058	111,602	114,670	139,286	146,425	144,201	131,360	103,823	1,160,398

出所：江差町資料。

3. 多額の滞納・延滞

財政健全化団体になった直接の理由ではないが、江差町は税や住宅使用料、保育料などの滞納や延滞が多かったため、ここで触れておく。

表 3 は、江差町が財政健全化団体になることが決まった平成 20 年度の税徴収の状況である。全国市町村の徴収率の平均は 92～93% を推移しているが、江差町は平均以下であり、なかでも固定資産税が 73.1%、国民健康保険税（以下、国保税と略す）が 53.2% と低い。調定額 14 億 7536 万円に対し、滞納（収入未済）額が 4 億 1185 万円と 28% を占めている。

滞納者は 970 名で、江差町の人口の約 10% である。10 人に 1 人が滞納者という状況であった。法人を含む高額滞納者上位 20 名で、滞納額の 30% を占めていた。最高滞納者は法人で固定資産税を 1536 万円滞納していた。外部監査報告書によれば、江差町は最高滞納者に対して月額 10 万円の分納を許していたそうである。完納まで 12 年 10 か月もかかる計算である。2 位の滞納者は町民税と固定資産税で 1494 万円、3 位も同じく 2 税目で 1401 万円である。4 位は 934 万円（国保税 529 万円、町民税 236 万円、固定資産税 169 万円）と続く。1400 万円超の固定資産税の滞納もさることながら、4 位の滞納者は、27 年もかけて国保税 529 万円を滞納していた。その間、江差町は何をしていたのだろうか。

表 3 江差町の税徴収の状況（平成 20 年度）（単位：円）

税目	調定額	徴収率	収入未済額 A	不納欠損額 B	A + B
町民税	511,578,467	86.6%	68,561,485	1,462,757	70,024,242
軽自動車税	15,810,510	86.8%	2,088,644	50,462	2,139,106
固定資産税	513,153,345	73.1%	137,881,157	25,802,676	163,683,833
国保税	434,821,856	53.2%	203,325,352	5,052,281	208,377,633
計	1,475,364,178		411,856,638	32,368,176	444,224,814

出所：江差町資料。

町営住宅使用料についても、最高延滞者は 261 万円も延滞していた。年額 18 万円であるから、14 年以上滞納している計算になる。しかも生活保護者である。保育料の最高滞納者は 101 万円であった。年額が 25 万円であるため、4 年分滞納していたことになる。

当時の江差町は、分納は行っていたが、督促状や催告書は送るものの差押や公売、換価などの法的手段は講じていなかった。このような状況は、他の自治体でも同様のことが起きている。

今の江差町では、軽自動車税は 100% 徴収するまでに改善されたが、法を順守し、毅然とした態度で徴収しなければならない。

おわりに

本稿では、江差町の財政悪化要因と財政再建の取り組みについて概観してきた。当時の江差町の状況をみていて、他の自治体にとっても他人事ではないなと感じた。大綱や財政改革プランなどの計画と実際の取り組みとの乖離や、公共事業の恐さ、自治体債権の徴収実態など、江差町の事例から自治体が学べることは多いだろう。

江差町はロマンあふれる素晴らしい町である。特にいにしえ街道にある旧中村家住宅は、もともとは海産物の仲買商を営んでいた近江商人の大橋宇兵衛が建てたもので、当時の姿が残されている。海産物を運んできた船が直接建物まで乗り付けることができ、ヴェネチアを彷彿とさせる。当時の江差のにぎわいを想像することができる。

江差町は、平成 8 年度に、「ふるさと江差の街並み景観形成地区条例及び同施行規則」を制定した。この条例の目的は、訪れる人にも町民一人ひとりにとっても魅力的なまちづく

りを進め、町民生活環境の質的・精神的・経済的な向上を図ろうとするものである。江差町は檜山管内のリーダー的存在でもあり、町民や地域に目を向ける姿勢は大切であるが、町民に江差町のDNAを引き継いでもらいたいという願いを、江差町や檜山管内だけでなく、日本全体で共有しあえるように変化させられれば、江差町はもっと発展するのではないかと感じた。

参考文献

若山弘（2009）『平成21年度江差町個別外部監査結果報告書』