

月刊『地方財務』2016年8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14回 兵庫県香美町：過疎債と地総債の負担からの脱却

キヤノングローバル戦略研究所主任研究員 柏木恵

はじめに

第14回は兵庫県香美町を取り上げる。香美町は平成17年4月に、旧香住町と旧村岡町、旧美方町の合併により誕生した、兵庫県内で最も広い面積を持つ町である。縦に並んだ3つの町が合併した香美町は、海と山、川、温泉を有している。海側の香住区は、日本海に面しているため、水産業が盛んであり、山陰海岸国立公園に指定され、冬は松葉蟹、夏は海水浴を目的とした観光客でにぎわっている。一方、山側にある村岡区と小代区では、氷ノ山後山那岐山国定公園や但馬山岳県立自然公園などの自然公園区域が6割も占めており、豪雪地帯に指定され、ハチ北スキー場やおじろスキー場がある。このように自然に恵まれた風光明媚な香美町であるが、平成20年から平成27年の7年間、兵庫県内で高齢化率が最も高かった過疎地域である。

香美町は平成19年1月に「香美町行財政改革大綱」を策定し、財政再建に取り組んでいたが、平成20年度決算における実質公債費比率が26.6%と、早期健全化基準である25%を上回り、平成21年度に財政健全化団体となった。その要因は、平成13年頃までに集中して行ってきた、ごみ処理施設や中学校などの社会資本整備事業と、公立香住病院と公立八鹿病院の改築事業のほか、公立香住病院事業企業会計、簡易水道事業特別会計、下水道事業特別会計などへの繰出金や一部事務組合への負担金が挙げられる。

香美町を概観するには、合併を理解する必要がある。旧村岡町と旧美方町では過疎対策事業債（以下、過疎債と略す）が活用できたため、産業を興し、雇用を作るのが行政の仕事と自負し、町道改良事業や林道改良事業、観光・レクリエーション施設事業など、さまざまな事業を行ってきた。一方、旧香住町は過疎指定地域ではなかったため、平成8年度以前の地域総合整備事業債（以下、地総債と略す）を活用し、海の文化館や福祉村（特別養護老人ホーム、デイサービス施設）などを建設してきたという違いがある。

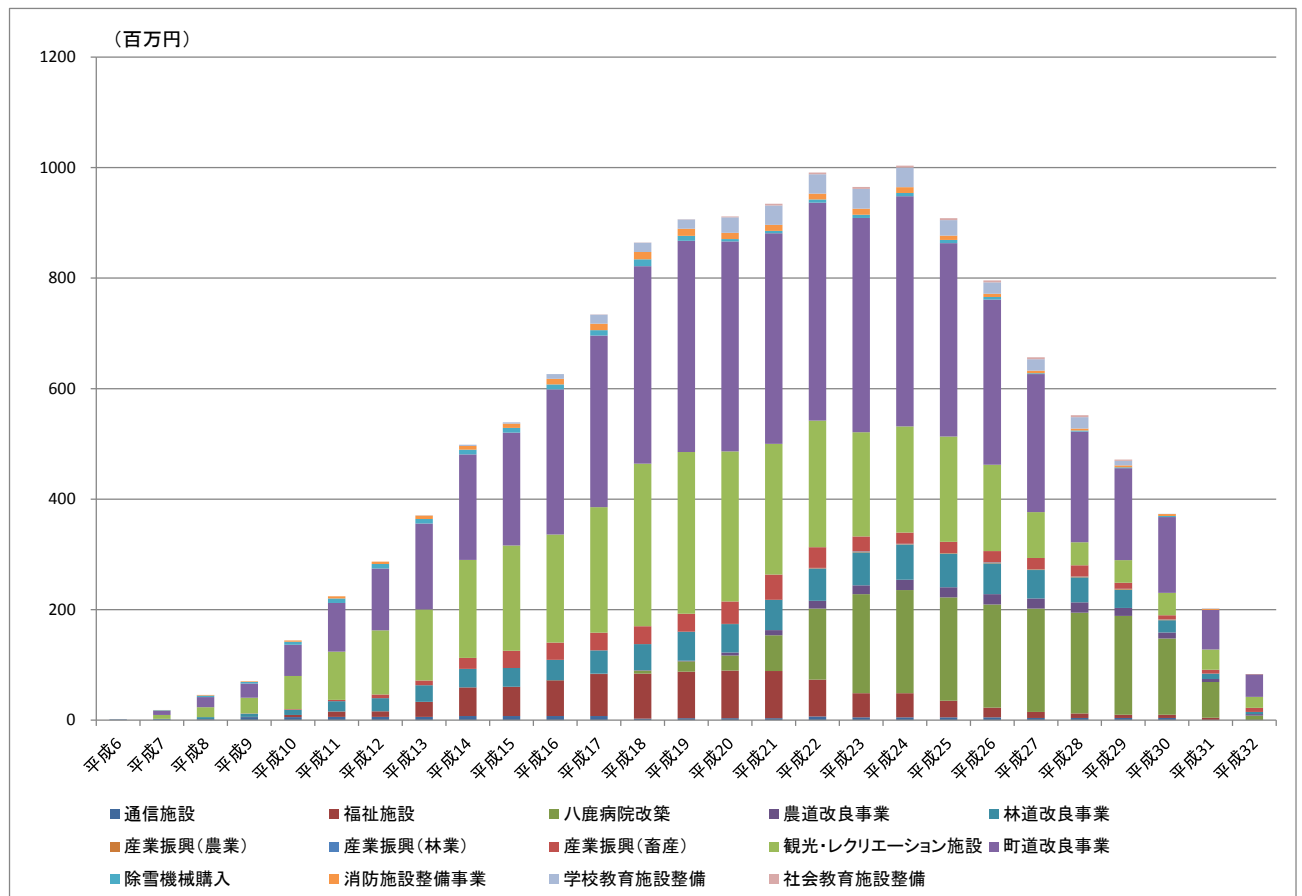
旧3町をあわせた地方債残高は、平成15年度に504億8000万円とピークを迎え、その後、残高は減少していくが、実質公債費比率は平成18年度決算が29.4%、平成19年度決算が27.6%と一気に下がることはなく、平成20年度決算に26.6%となり、平成21年度に財政健全化団体となった。そこで、本稿では、香美町の財政再建の取り組みについて検討する。

1. 香美町の財政の変遷

(1) 過疎債、地総債等の地方債発行・残高の状況

まずは、香美町の財政を概観する。香美町は平成17年4月に合併して生まれた町であり、旧香住町、旧村岡町、旧美方町の頃から遡る必要がある。先に述べたように、旧村岡町と旧美方町は過疎指定されていたため、過疎債を活用して、町道改良事業や林道改良事業のほか、地域産業育成のため、ゴンドラリフトの建設やスキー場内の休憩所及びキャンプ場の施設整備などの事業を行ってきた。図1は平成5年度から平成19年度に許可された過疎債償還内訳を示したものである。各年度の過疎債発行額の推移のデータがなかったため、このデータを代用して、過疎債発行の内訳を類推すると、合併以前は特に観光・レクリエーション事業、町道改良事業、福祉施設、林道改良事業が多く、平成14年度から公立八鹿病院の改築が開始されたため、そのウェイトが大きくなっていく。公立八鹿病院は、昭和32年に設置された一部事務組合である公立八鹿病院組合が運営しており、養父市と香美町で構成されている。旧香住町は過疎指定地域ではなかったため、平成8年度以前は地総債を活用し、海の文化館や福祉村などを建設した。旧村岡町でも八幡山公園整備に地総債を活用した。村岡中学校や旧兎塚中学校など小中学校の整備には義務教育施設整備事業債が活用された。

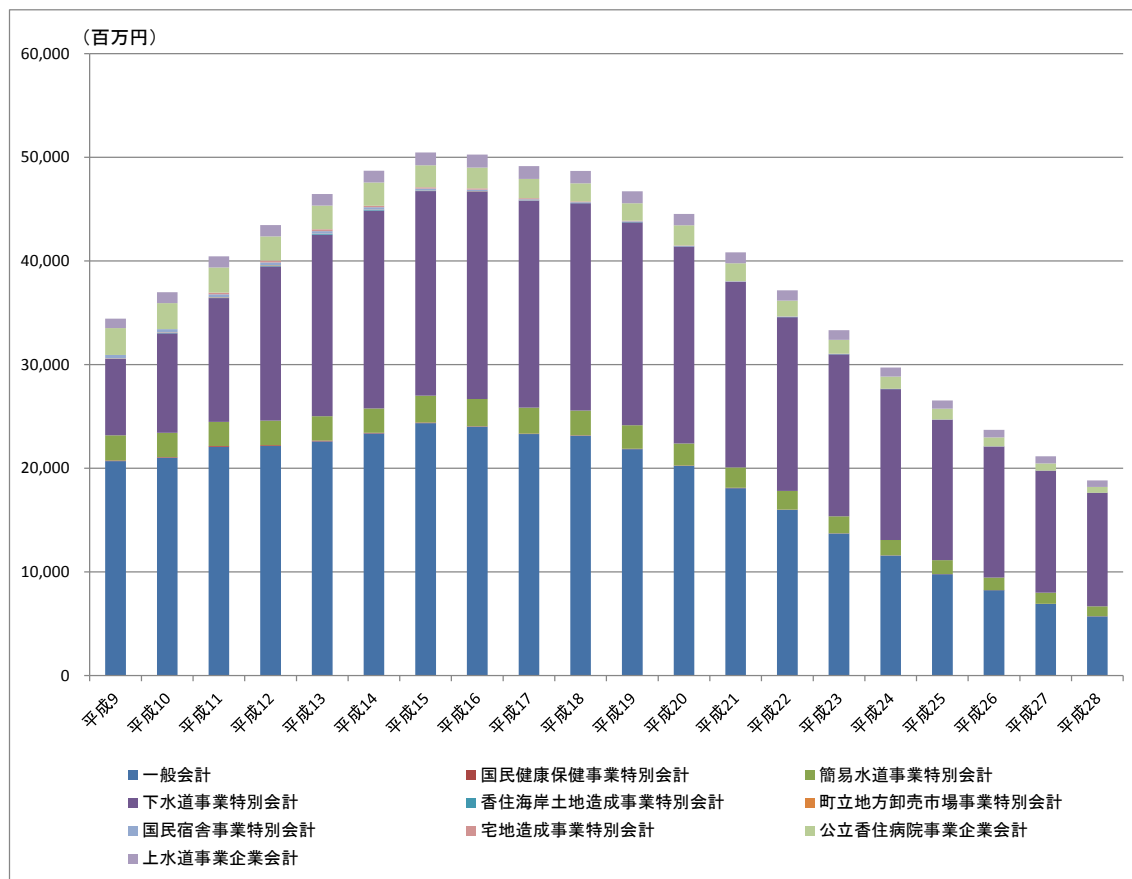
図1 過疎対策事業費償還内訳（平成5年度～平成19年度許可分）



出所：香美町資料

図2は一般会計と特別会計を含めた香美町全体の地方債残高の推移（平成9年度～平成28年度）である。一般会計の残高が最も多いが、それは上記で述べた過疎債や地総債、義務教育施設整備事業債が含まれるからである。特別会計に着目すると、ほとんどが下水道事業特別会計であり、次いで、簡易水道事業特別会計、そして、平成2年度から公立香住病院の改築が始まったため、公立香住病院事業企業会計の順になっている。

図2 地方債残高の推移（平成9年度～平成28年度）



注：簡易水道事業特別会計と下水道事業特別会計は平成25年度に企業会計に移行した。

出所：香美町資料

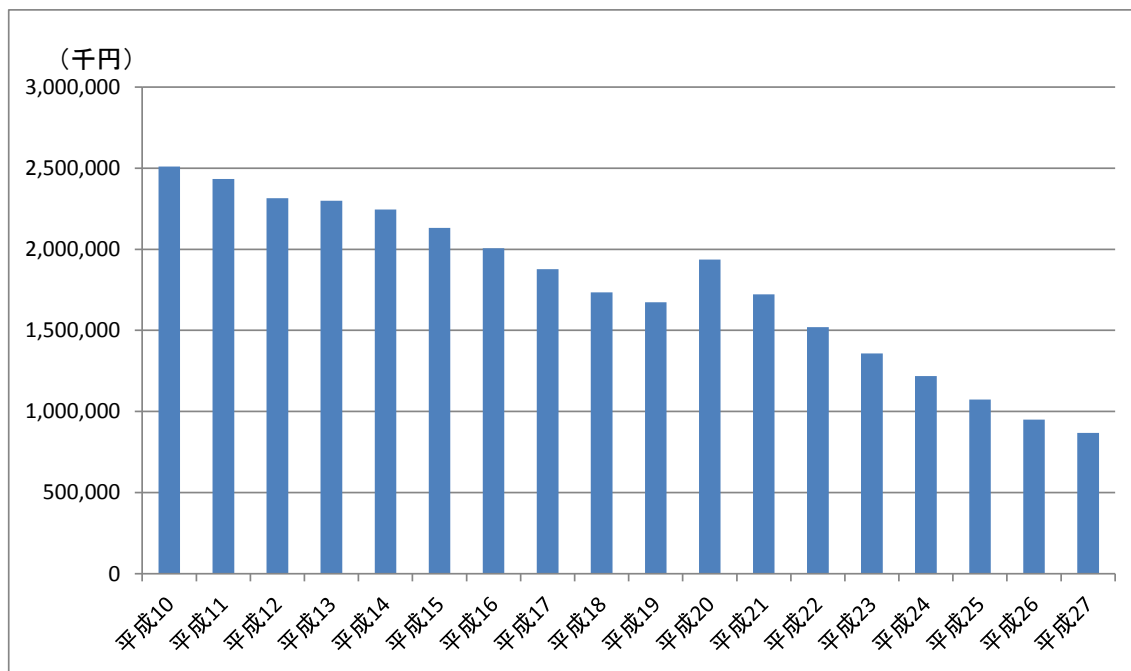
(2) 公立香住病院の状況

公立香住病院は、昭和23年11月に、香住町漁業協同組合が日本海員救済会香住病院として開設したことに端を発する。昭和29年6月に町営となり、香住町国保病院となった。昭和39年11月には、名称を公立香住病院に変更し、現在の場所に、内科、外科、整形外科、産婦人科、眼科の5科、一般病棟80床の病院が移転新築された。昭和47年にリハビリ棟が増設され、昭和54年には小児科が、平成7年には泌尿器科が開設され、人工透析も行われるようになった。平成17年4月の合併後、平成19年8月には院内に居宅介護支援事業所「もくれん」が開設され、10月には眼科が院内開設診療施設となった。さらに、平

成 20 年 4 月には、訪問看護ステーション「はなみずき」が、5 月には、48 床の介護老人保健施設「ゆうすげ」が開設された（以下、老健と略す）。

このような変遷を歩んできた公立香住病院であるが、平成 2 年度から平成 3 年度にかけて、病院を改築したため、18 億 2000 万円の企業債を発行した。図 3 は平成 10 年度から平成 27 年度の企業債残高の推移を示しているが、平成 20 年度に残高が増えているのは、老健開設によるものである。表 1 は入院・外来状況を示しているが、近年の全国的な医師不足の影響により、常勤医師が不足しているため、入院、外来共に患者数が激減している。そのため、医業収益が上がり、一般会計からの繰出金が毎年 3 億円規模になり、財政を圧迫している。

図 3 公立香住病院の企業債残高の推移（平成 10 年度～平成 27 年度）



出所：公立香住病院資料。

表 1 公立香住病院の入院・外来状況（平成 16 年度～平成 20 年度）（単位：人数、円、日）

		平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度
入院	年間延患者数(人)	22,786	20,888	14,004	13,133	14,223
	1日平均患者数(人)	62.4	57.2	38.4	35.9	39.0
	1人1日平均単価(円)	26,472	23,720	24,656	25,366	25,520
	平均在院日数(日)	17.2	26.3	21.4	25.6	23.1
外来	年間延患者数(人)	95,215	72,264	60,273	49,239	45,299
	1日平均患者数(人)	391	296	246	201	187
	1人1日平均単価(円)	8,972	7,256	6,985	7,593	7,963

出所：酒井（2010）15 頁。

(3) 簡易水道事業の状況

香美町は、香住区の上水道事業のほか、香住区の13施設、村岡区の11施設、小代区の2施設の計26施設の簡易水道事業を運営している。香美町は縦に3つ並んだ町が合併したため、小規模集落が多く、給水施設が点在している。

表2で示しているように、設備事業費は100億円近く、そのうち43億8890万円が企業債で賄われている。表3は簡易水道施設の稼働状況を示しているが、計画給水人口と給水人口を比較すると、5,000人近く計画値を下回り、1日あたりの7,451m³の配水能力に対し、6割程度の配水しかされていない。

表2 簡易水道施設の事業費とその財源 (単位：千円)

	設備事業費	事業費の財源		
		国庫補助金	企業債	その他
香住区(13)	2,380,081	297,395	1,035,800	1,046,886
村岡区(11)	5,364,226	1,433,940	2,613,500	1,316,786
小代区(2)	2,079,061	683,297	739,600	656,164
合計	9,823,368	2,414,632	4,388,900	3,019,836

出所：酒井（2010）26頁。

表3 簡易水道施設の稼働状況 (単位：人数、m³/日)

	計画給水人口	20年度末給水人口	配水能力	配水流量					20年度最大日量
				16年度	17年度	18年度	19年度	20年度	
				人	人	m ³ /日	m ³ /日	m ³ /日	
香住区(13)	5,868	3,961	2,400	1,614	1,617	1,599	1,494	1,476	2,256
村岡区(11)	8,778	6,071	4,051	2,019	2,077	1,904	1,838	1,891	2,968
小代区(2)	2,800	2,387	1,000	905	1,052	794	844	751	1,201
合計	17,446	12,419	7,451	4,538	4,746	4,297	4,176	4,118	6,425

出所：酒井（2010）26頁。

(4) 下水道事業の状況

香美町では、し尿処理や浄化槽での処理ではなく、町域全体を下水道による処理を行うという政策方針を立てているため、香美町の下水道事業は、5施設のコミュニティ・プラントの他、香住区の6施設、村岡区の7施設、小代区の3施設、計16施設の生活排水処理施設を運営している。

表4で示しているように、設備事業費は396億4000万円であり、そのうち216億8586万円は企業債で賄われている。表5で示した下水道施設の稼働状況を見ると、平成20年度の処理能力に対して、平成20年度の処理水量は25%程度しか利用されていない。水洗化率をみると、年々増えてきているものの、公共下水道の接続率は依然として低い。

これまで、一般会計、病院事業、簡易水道事業、下水道事業を概観してきたように、実質公債費比率が早期健全化基準を超えた要因は、過疎債と地総債を活用して行った施設整備と中学校の整備、そして、公立香住病院建設費、簡易水道施設建設、下水道事業施設建

設のための企業債発行に対する繰出金、公立八鹿病院組合の企業債に対する負担金であることがわかった（表6）。

表4 下水道施設の事業費とその財源

（単位：千円）

	設備事業費	事業費の財源			
		国庫補助金	企業債	受益者負担金	その他
香住区(6)	22,636,988	8,541,507	12,017,760	451,217	1,626,504
村岡区(7)	13,050,511	4,629,219	7,396,800	190,431	834,061
小代区(3)	3,952,504	1,136,590	2,271,300	92,660	451,954
合計	39,640,003	14,307,316	21,685,860	734,308	2,912,519

出所：酒井（2010）29頁。

表5 下水道施設の稼働状況と水洗化率

	20年度 処理能力 m ³ /日	処理水量					20年度 最大日量 m ³ /日	水洗化率				
		16年度	17年度	18年度	19年度	20年度		16年度	17年度	18年度	19年度	20年度
		m ³ /日	m ³ /日	m ³ /日	m ³ /日	m ³ /日		%	%	%	%	%
公共下水道	5,000	142	352	527	724	934	1,218	11.5	17.2	19.8	28.6	36.6
特定環境保全公共下水道	8,181	2,032	2,135	2,112	2,198	2,198	2,656	64.2	69.8	74.6	77.6	79.8
農業集落排水	1,276	333	359	435	443	461	715	56.8	60.0	64.7	70.9	75.3
漁業集落排水	138	61	57	49	52	62	102	84.5	85.5	88.4	87.8	88.3
小規模集合排水処理	42	2	6	7	9	10	10	26.6	25.8	48.4	53.5	54.7
個別排水処理	32	19	20	19	17	16	-	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
合計	14,669	2,589	2,929	3,149	3,443	3,681	4,701					

出所：酒井（2010）30頁。

表6 実質公債費比率の要因分析

（単位：億円、%）

区分	実質公債費比率(単年度)			主な事業等に関する事項		
	平成18	平成19	平成20	実施年度	事業費	起債発行額
一般会計における主な公債費	21.3	21.0	19.8			
村岡中学校、旧兎塚中学校建設	1.3	1.4	1.3	昭和62～平成2	20.5	13.7
温泉保養館建設	1.0	1.0	1.1	平成2～5	10.4	8.0
ごみ処理施設建設	2.6	2.3	1.0	平成3～5	37.9	27.8
海の文化館建設	1.1	1.1	1.1	平成4～6	8.9	7.7
ゴンドラリフト建設	0.6	0.6	0.6	平成12～13	12.0	10.8
特別会計の公債費に対する繰出金	3.9	3.1	5.3			
公立香住病院建設	2.2	2.6	2.4	平成2～3	20.9	18.2
簡易水道施設建設	1.8	1.9	1.5	昭和49～	97.7	43.9
下水道施設建設	-0.3	-1.5	1.4	昭和61～	396.4	216.9
一部事務組合の公債費に対する負担金	1.4	1.2	1.0			
公立八鹿病院組合	1.2	1.1	0.9			
その他	0.6	0.6	0.6			
実質公債費比率(単年度)	27.2	25.9	26.7			
実質公債費比率(3か年平均)	26.6					

出所：香美町資料。

2. 香美町の財政再建

(1) 香美町行財政改革大綱の内容

香美町は平成19年1月に「香美町行財政改革大綱」を策定した。

歳入に関しては、町税（国保税を含む）、介護保険料、各種使用料の収納率の向上を図るとともに、未利用公有財産の売却を行うこととした。体育館などの施設使用料を改定し、窓口での各種証明手数料を 250 円から 300 円に改定することとした。ごみ処理手数料や上下水道料金も値上げすることとした。また、矢田川クリーンセンターにおいて、他市町のし尿処理を受け入れることとした。

歳出に関しては、毎年 12 億円程度に起債発行額を抑制するとともに、平成 18 年度より人件費の削減を行った。特別職給与については、平成 18 年度に町長 20%削減、副町長 15%削減、教育長 10%削減としたが、平成 19 年度と平成 20 年度は、町長 32%削減、副町長 23.5%、教育長 19%削減と削減率を増やし、平成 21 年度からは年棒制を導入し、町長の給与は年間 500 万円と一定になった。議員定数を 20 人から 16 人に削減するとともに、議員報酬は 10%削減とした。職員給与については、平成 18 年度は調整手当を廃止し（5%減に相当）、平成 19 年度から平成 22 年度は、課長級以上は基本給の 5%減、副課長級は 4%減、課長補佐級以下は 3.5%減とするとともに、管理職手当も部長級は 2%減、課長級は 1%減とした。職員数についても、勸奨退職制度や退職者不補充を実施することとした。また、旅費、消耗品費などの事務経費や光熱水費、施設維持管理費の削減を行うこととし、小代物産館などの町営施設の民間委託を推進することとした。建設事業費については、優先順位をつけ、新規事業をできるだけ抑えることとした。各種団体や行事への補助金についても、一定の成果を得ている組織に対する運営補助金の早期廃止を目指し、その他についても段階的削減を図ることとした。その他、公共工事についても、一般競争入札を導入することとした。

（2）財政健全化計画の内容

香美町は平成 22 年 3 月に財政健全化計画を策定した。香美町行財政改革大綱をベースにしているが、実質公債費比率を早期健全化基準未満（25%未満）とするために、一般会計の公債費削減として、平成 20 年度に縁故債 2 億 5000 万円と県貸付金 2000 万円の繰上償還を行うこととした。平成 19 年度から平成 20 年度にかけて、7500 万円分（利率 6%～7.3%）の借り換えを行い、平成 21 年度には 1 億 9600 万円の公的資金補償金免除繰上償還を実施することとした。特別会計への繰出金・負担金の削減のために、特別会計（病院、上水道、簡易水道、下水道）において、平成 19 年度から平成 21 年度にかけて、公的資金（利率 5%～7.5%）を借り換えることとした。また、平成 20 年度から平成 26 年度の間に 3 回にわたり、上水道、簡易水道、下水道の使用料金の改定を行うこととした。さらに、下水道減債基金を取り崩し、下水道事業特別会計に対する一般会計からの繰出金を、平成 19 年度に 1 億 8300 万円、平成 20 年度に 5200 万円を抑制することとした。上水道事業企業会計留保資金を簡易水道事業特別会計に貸し付け、簡易水道事業特別会計に対する繰出金を、平成 21 年度に 7000 万円抑制することとした。公立八鹿病院組合については、9 億 8100 万円の公的資金補償金免除繰上償還を行うこととした（利率 5.0%～7.1%）。

(2) 財政再建の効果

歳入について、未利用公有財産の売却を試みた結果、旧香住町庁舎跡地を 7800 万円で、旧法務局跡地駐車場を 4531 万円で、香住病院旧院長住宅を 2505 万円で、旧県教職員住宅を 1200 万円で売却し、里道水路などの国から譲与されたが、すでに機能が失われていた法定外公共物も 4869 万円で売却するなど、1 億 9910 万円の収入を得た。施設等手数料の値上げにより 898 万円、証明手数料の改定により 468 万円、ごみ処理手数料の改定により 5379 万円の歳入増となった。そして、矢田川クリーンセンターでの他市町のし尿処理の受け入れにより年間 7514 円の増収となった。

歳出については、職員給与等の人件費の削減を行った結果、7 億 6743 万円の削減となった。また、退職勧奨と退職後不補充の結果、合併前の 334 人から平成 22 年度には 270 人となり、64 人の減員となった。金額にして 13 億 1346 万円の削減効果となった。議員定数も 20 人から 16 人となった。補助費等の見直しで 3 億 441 万円、経常経費で 5 億 6012 万円、投資的経費は 6 億 3799 万円、施設管理の見直しで 8130 万円の削減効果が得られた(表 7)。

公立香住病院については、「病院改革プラン」を策定し。平成 20 年度に 3 億 4700 万円の公立病院特例債を発行した。また、公的資金補償金免除繰上償還分として、平成 20 年度に 10 億 1020 万円、平成 21 年度に 2 億 5460 万円の借り換えを行った。

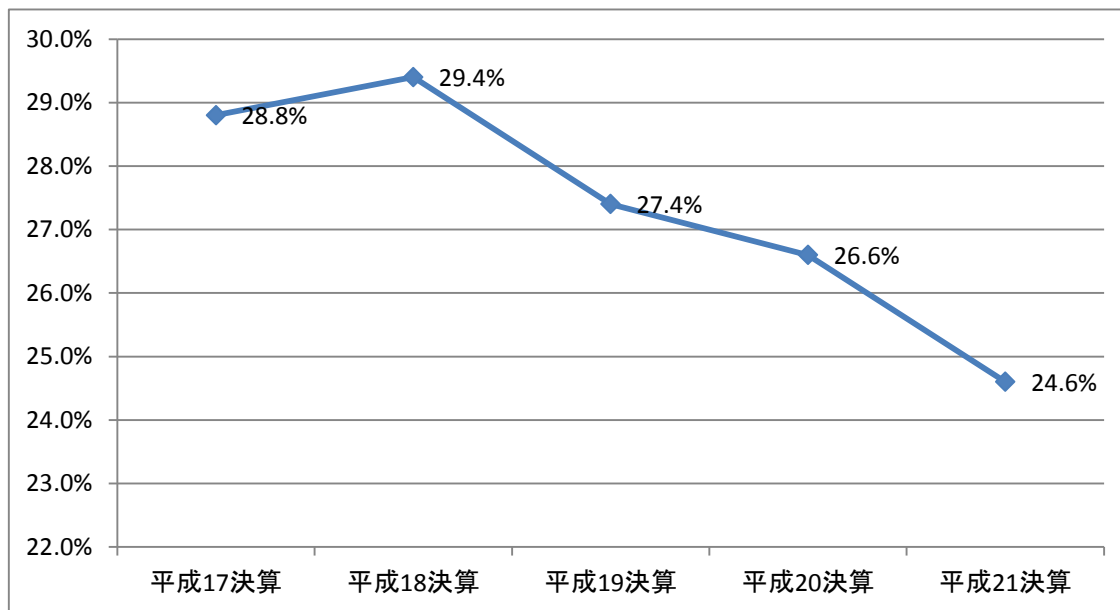
香美町は、以上のような財政再建の取り組みを行い、平成 21 年度決算の実質公債費比率が 24.6%と基準を下回り(図 4)、平成 22 年度に財政健全化団体からは脱却したが、平成 22 年 12 月に「第 2 次香美町行財政改革大綱」を策定し、引き続き財政再建に取り組んでいる。

表 7 財政再建効果(平成 18 年度～平成 22 年度)

	内容	効果額
増収効果	未利用公有財産の売却	1億9910万円
	他市町のし尿処理受け入れ	7513万円
	施設等使用料の見直し	898万円
	証明手数料改定	468万円
	ごみ処理手数料改定	5379万円
	その他	1336万円
	小計	3億5505万円
削減効果	特別職給与削減	6480万円
	議員報酬削減	3538万円
	職員給与削減	6億6725万円
	職員数の計画的削減	13億1346万円
	補助費等の見直し	3億441万円
	経常経費の削減	5億6012万円
	投資的経費の削減	6億3799万円
	施設管理の見直し	8130万円
小計	36億6471万円	
	合計	40億1976万円

出所：香美町資料。

図4 実質公債費比率の推移（平成17年度決算～平成21年度決算）



出所：香美町資料。

おわりに

第14回は兵庫県香美町を取り上げた。香美町は平成17年4月に、旧香住町と旧村岡町、旧美方町の合併により誕生した兵庫県内で最も広い面積を持つ町である。縦に並んだ3つの町が合併した香美町は過疎指定されている。しかし、海に面した香住区は、合併前は過疎指定されておらず、山側の村岡区と小代区は合併前から過疎地であった。そのため、村岡区と小代区は過疎債を活用して町づくりを行ってきており、香住区は過疎債を活用してこなかった。その意識の違いは合併後の今も多少残っていると聞く。香住区も今では過疎地となり、香美町は、過疎債は発行できるが、財政健全化団体になった要因に過疎債と地総債があったことは忘れてはならない。

合併から現在までの10年間は、過疎債と地総債が作り上げた負の遺産の整理に追われてきたが、その整理も終わり、これからは合併後の新たな町づくりに着手できる。現在はまだ、旧合併特例事業債（以下、合併特例債と略す）を活用し、社会資本整備を行っていることだろう。

鳥取駅から乗った山陰本線は、特に香美町の付近で海と山の間の傾斜地を走っているため、車窓からは、左手のすぐ下に海が見え、右側は山が見られる。役場の前にたんぼが広がるのどかな場所であった。過疎地は筆者の住む東京のような都会と比べて不利な面はある。しかし、東京では得られない新鮮な魚貝類や野菜に囲まれた豊かな暮らしがそこにはある。合併特例債の期間終了後にも町づくりは続く。しかし、合併前のような過疎債を多用した行政依存にならないように、さまざまな施策を積極的に活用することを期待したい。たとえば、個人版ふるさと納税を活用するなどの歳入を増やす試みや、若者の移住計画の推進、企業版ふるさと納税や経済産業省の地域創業促進支援事業の活用及び町民の起業促

進などを通じて、香美町が一体となり、町民が元気になる町づくりを進めてほしい。

参考文献

酒井清（2010）『平成 21 年度香美町個別外部監査報告書』