

月刊『地方財務』2017年2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18回 北海道利尻町：過疎・辺地債頼りになることの危うさ

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

第18回は北海道利尻町を取り上げる。利尻町は利尻島の左半分を占める人口2,147名（平成28年12月末現在）の町である（右半分は利尻富士町）。利尻町は昭和31年に沓形村と仙法志村が合併してできた町である。もともとはアイヌ人が住んでいたが、江戸時代に会津藩が北方警備を担うことになり、ニシン漁を目指して東北や富山から人々に移り住んだ。昭和30年ごろまでは、にしん漁で栄えたが、現在では利尻昆布やエゾバフンウニ、エゾムラサキウニが有名である。

利尻町の利尻は、アイヌ語のリシリイ（高い山のあるところ）が由来であり、利尻富士と呼ばれる標高1,721メートルの利尻山が、利尻島の真ん中にそびえ立っている。昭和49年、利尻島は、礼文島とともに、「利尻礼文サロベツ国立公園」に指定された。全国で27番目に指定された日本最北の国立公園である。リシリヒナゲシ、リシリゲンゲ、リシリオウギ、リシリリンドウ、リシリブシと名がついているように、島固有の草花が見られる世界的にも貴重な植物の宝庫で、利尻山と高山植物を目指して、多くの登山客や観光客が訪れる。北海道銘菓「白い恋人」のパッケージの山は利尻山である。

このように最北特有の豊かな自然に囲まれた利尻町であるが、離島かつ過疎であるため、道路や水道、下水道、港湾などの生活環境整備及び産業整備に加えて、総合体育館や交流施設などの公共事業を立て続けに行ってきた。過疎対策事業債（以下、過疎債と略す）と辺地対策事業債（以下、辺地債と略す）が活用できることもあり、起債が嵩み、平成10年度には地方債残高が91億4500万円に達した。平成18年度には、歳出の35%を公債費が占めるに至った。平成20年度決算において、実質公債費比率が早期健全化基準の25%を上回る26.2%となったことを受け、平成21年度に財政健全化団体になったが、財政再建の結果、1年で財政健全化団体から脱却した。

本稿では、利尻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. 利尻町の財政

表1は、平成19年度から平成21年度の歳入歳出状況を示している。平成20年度を例にとると、歳入総額33億4488万円のうち、地方交付税が22億5403万円と67.4%を占め、自主財源である地方税は2億3651万円（7.1%）、使用料・手数料は1億188万円（3.0%）にとどまっている。一方、歳出をみると、公債費が10億9664万円（34%）と最も多く、人件費の2倍強も占めている。多くの過疎自治体と同じく、地方交付税に依存する歳入構

造であり、利尻町は、その地方交付税額の半分を公債費が占めている構造であった。そのような状況になった理由は、相次ぐ公共事業である。表 2 は、昭和 55 年度～平成 21 年度にかけて行われた主な公共事業である。総事業費が最も多いのは、昭和 55 年度から平成 14 年度の杓形港国直轄整備事業負担金の 183 億 600 万円である。次いで、平成 11 年度

表 1 利尻町の財政（平成 19 年度～平成 21 年度）（単位：千円）

年度		平成19年度	平成20年度	平成21年度	
歳入	地方税	244,799	236,509	215,115	
	地方譲与税	28,029	26,894	23,960	
	地方消費税交付金	31,944	29,375	31,600	
	地方交付税	2,182,151	2,254,034	2,220,343	
	使用料・手数料	104,079	101,878	82,888	
	国庫支出金	116,822	204,188	1,579,798	
	道支出金	102,550	94,530	115,478	
	地方債	256,800	178,816	366,649	
	その他	444,086	218,654	1,433,546	
歳入合計		3,511,260	3,344,878	6,069,377	
歳出	人件費	494,936	486,380	480,622	
	扶助費	74,106	68,301	75,286	
	公債費	1,167,756	1,096,638	991,310	
	物件費	310,440	297,961	303,955	
	維持補修費	90,958	92,491	99,636	
	補助費等	627,478	664,166	761,981	
	繰出金	221,391	210,102	218,679	
	積立金	77,290	2,820	3,470	
	投資・出資金・貸付金	21,960	24,980	42,580	
	前年度繰上充用金	0	0	0	
	普通建設事業費	388,427	279,059	3,055,262	
	歳出合計		3,474,742	3,222,898	6,032,781

出所：利尻町資料。

表 2 主な公共事業（昭和 55 年度～平成 21 年度）（単位：億円）

事業名	事業年度	総事業費	起債区分	起債額
杓形港国直轄整備事業	昭和55～平成14	183.06	一般公共	17.39
			過疎	1.35
役場庁舎建設事業	昭和61～62	7.74	一般単独	4.25
総合体育館「夢交流館」整備事業	平成6～7	13.39	地総	9.71
			過疎	1.94
杓形市街15号線道路改良事業	平成7～14	9.65	辺地	4.32
ふれあい保養センター整備事業	平成8	4.06	過疎	3.26
ふれあい休憩施設整備事業	平成8	2.05	過疎	1.94
社会福祉施設整備事業	平成9	5.88	辺地	4.24
天望山スキー場整備事業	平成9	1.77	過疎	1.32
交流促進施設どんと建設事業	平成11～13	18.73	辺地	14.06
地域インターネット整備事業	平成14	2.26	辺地	1.31
宿泊施設ホテル利尻整備事業	平成15～16	3.95	過疎	3.88
ふれあい保養温泉整備事業	平成16	3.20	過疎	3.03
杓形港国直轄整備事業(耐震岸壁)	平成15～21	10.74	過疎	3.30

出所：利尻町資料。

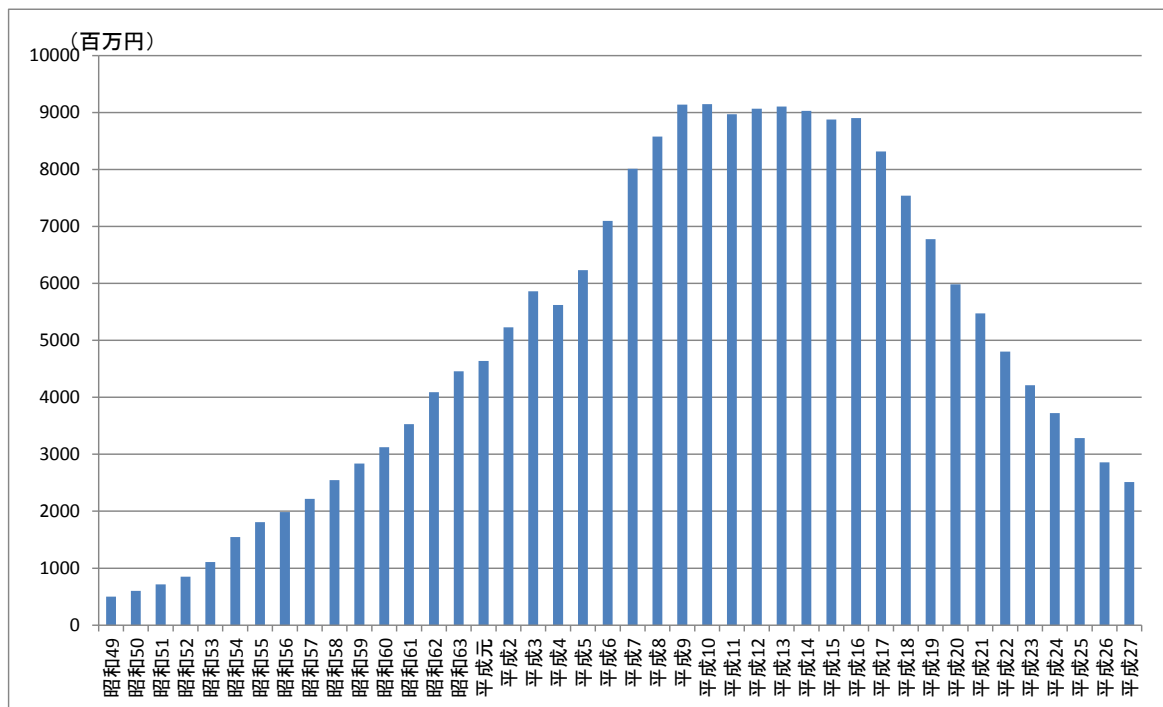
から平成 13 年度にかけて建設された交流促進施設「どんと」の 18 億 7300 万円、平成 6 年度から平成 7 年度にかけて建設された総合体育館「夢交流館」の 13 億 3900 万円、平成 15 年度から平成 21 年度にかけて整備された杵形港国直轄整備事業負担金（耐震岸壁）10 億 7400 万円である。起債区分をみると、過疎債と辺地債がほとんどを占めている。過疎債は、「過疎地域自立促進特別措置法」で定められた自治体が発行できる地方債で、発行額に応じて国からの地方交付税が増額されるため、元利償還の負担は少なく、過疎地域の貴重な財源となっている。一方の辺地債は、「辺地に係る公共的施設の総合整備のための財政上の特別措置等に関する法律」で定められた地方債で、辺地とその他の地域との間における住民の生活文化水準の著しい格差の是正を図ることを目的として行われる公共施設の整備や情報通信基盤整備等に対して地方交付税が充当される。償還期間は据置期間を含み 10 年以内である。ちなみに、辺地とは、交通条件及び自然的、経済的、文化的諸条件に恵まれず、他の地域に比較して住民の生活文化水準が著しく低い山間地、離島その他へんぴな地域で、住民の数その他政令で定める要件に該当している地域と定義される。

このように、過疎債も辺地債も、自身の自治体の財源をほとんど使うことなく、公共事業ができるため、公共事業を頻繁に行ってしまう弊害があるが、利尻町も多くの自治体同様に、大型公共事業を相次いで行っていた。

図 1 は昭和 49 年度から平成 27 年度の地方債残高の推移を示している。平成 9 年度まで右肩上がりに推移をしており、平成 10 年度には 91 億 4500 万円とピークに達した。図 2 は、昭和 49 年度から平成 27 年度の償還元金と地方債発行額の推移を示している。地方債発行額と償還元金の関係をみると、平成 10 年度までは、地方債発行額が償還元金を上回っていた。平成 6 年度には、14 億 8000 万円の起債を行い、6 億 1900 万円の償還元金であった。平成 17 年度以降、地方債発行額は減少したが、平成 9 年度までの地方債発行により、その後は償還に追われることになる。平成 18 年度には歳出のうち、公債費の占める割合が 35.3%となり、財政が硬直化した。離島は資機材の割高や現場管理費などの離島加算が見込まれ、通常よりも割高な公共事業費にならざるを得ないが、やはり公共事業が相次いで行われたことによる財政悪化である。表 3 は昭和 60 年度から平成 3 年度までに起債した利率の一覧である。臨時地方道整備事業の 6.7%をはじめ、杵形港国直轄事業負担金事業や公営住宅建設事業の 6.6%と、マイナス金利の現在で考えられないほど高利率の時代である。そういう面からみても、多額の地方債発行は望ましくなかった。

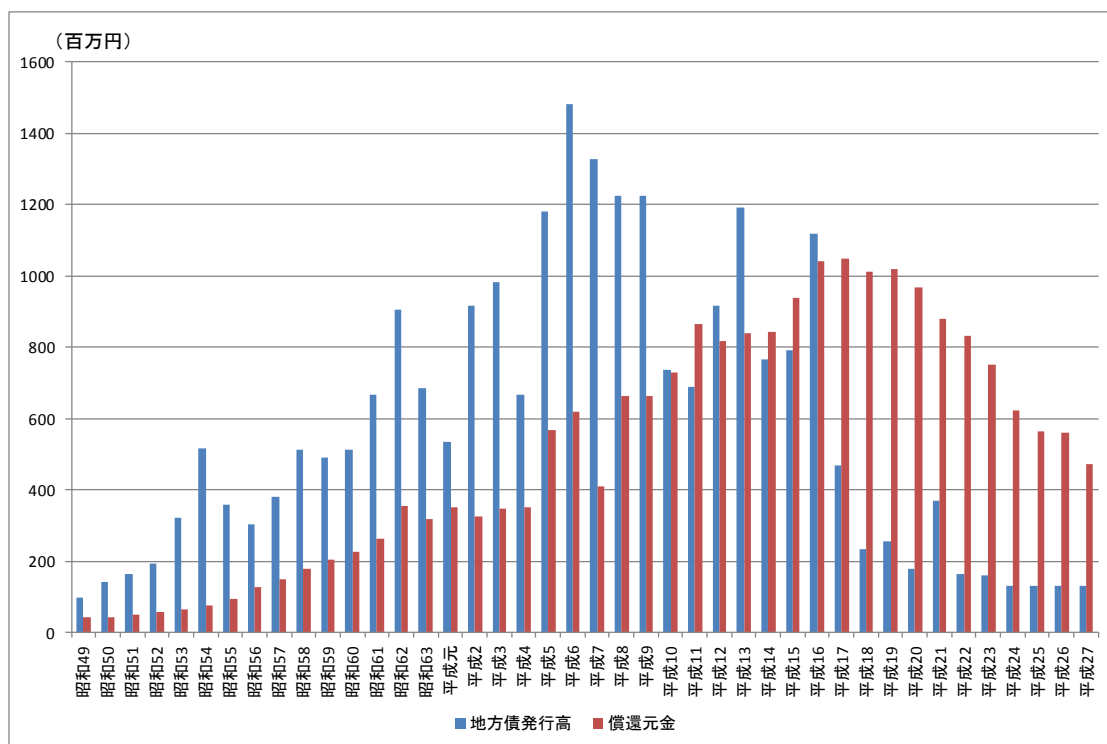
要因のもう一つが、公営企業会計と一部事務組合への準公債費の繰出額が平成 17 年度にピークを迎えたことである。標準財政規模に対する比率が 4~5%に達する負担増となった。表 4 は公営事業への繰出額を示している。もっとも拠出しているのは、町役場の隣にある利尻島国保中央病院事業である。その他に上下水道事業や介護サービス事業、国民健康保険事業などにも拠出している。一部事務組合の負担金もあり、清掃施設組合には平成 20 年度に 3075 万円を拠出した。少額であるが、消防事務組合に 56 万円、学校給食組合に 17 万円を拠出した。

図1 地方債残高の推移（昭和49年度～平成27年度）



出所：利尻町資料。

図2 償還元金と地方債発行額の推移（昭和49年度～平成27年度）



出所：利尻町資料。

また、減債基金の積み立て不足も挙げられる。平成 13 年度には 5 億 3190 万円あった減債基金が、平成 18 年度には 1333 万円にまで減少した。ちなみに同年の地方債残高は 75 億 3805 万円であり、まったく余裕がなかったことがうかがえる（表 5）。

こうした要因から、平成 20 年度決算において、実質公債費比率が早期健全化基準の 25% を上回る 26.2% となり、利尻町は平成 21 年度に財政健全化団体になった。

表 3 公共事業の利率（借入時期：昭和 60 年度～平成 3 年度）

利率	事業名	借入時期	返済満了
6.70%	臨時地方道整備	平成2年度	平成21年度
6.60%	沓形港国直轄負担金事業	平成2年度	平成22年度
	公営住宅建設	平成2年度	平成22年度
6.05%	役場庁舎建設	昭和60年度	平成22年度
5.60%	臨時地方道整備	平成3年度	平成23年度
5.50%	沓形港国直轄負担金事業	平成3年度	平成23年度
	公営住宅建設	平成3年度	平成23年度
5.25%	公有林整備	昭和60年度	平成27年度
4.95%	町有林整備	昭和62年度	平成29年度
4.80%	役場調査建設	昭和62年度	平成24年度
4.70%	公有林整備	昭和61年度	平成28年度
4.60%	役場庁舎建設	昭和61年度	平成23年度

出所：利尻町資料。

表 4 公営事業への繰出金の推移（平成 18 年度～平成 20 年度）（単位：千円）

事業名	平成18年度	平成19年度	平成20年度
国保中央病院事業	187,288	201,656	200,941
上下水道事業	57,000	53,000	42,855
介護サービス事業	41,312	33,506	40,000
国民健康保険事業	34,992	52,782	28,056
その他事業	87,484	88,636	106,001
繰出金合計	408,076	429,580	417,853

出所：利尻町資料。

表 5 減債基金の状況（平成 13 年度～平成 20 年度）（単位：千円）

	平成13年度	平成14年度	平成15年度	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
減債基金残高	531,904	496,658	327,812	157,840	63,290	13,327	90,374	40,238
町債残高	9,104,814	9,026,545	8,878,072	8,901,553	8,313,665	7,538,051	6,775,635	5,985,489

出所：利尻町資料。

## 2. 利尻町の財政再建

利尻町は平成 17 年度から人件費削減に着手していた。町長の報酬を 20% 削減し、職員給与の管理職手当も削減した。課長は 12% から 8% へ、課長補佐は 10% から 6.5% へ削減された。また、特勤手当（10%）を休止した。退職者不補充とし、議員も 10 名から 8 名



に削減した。このような人件費削減は財政健全化団体になる前から実施していた。

財政健全化団体となった平成 21 年度の利尻町の「財政健全化計画書」をみると、財政再建策としては、第一に公共事業の抑制が挙げられる。利尻町は、過去に実施した公共事業のほとんどは、過疎債と辺地債なので、新規事業を実施しなければ、地方債償還に合わせて回復できる。具体的には、地方債発行額を地方債償還元金よりも下回ることとした。

公債費の財源として、住宅使用料や港湾使用料の適切な賦課徴収を行うこととした。町税や国民健康保険税の滞納整理にも力を入れることとした。住宅使用料については、入退去の管理を適切に行い、歳入の増加をねらうこととし、前年度である平成 20 年度の 8.8% 増の 2100 万円の徴収を計画した。港湾使用料については、沓形港を活性化し増収を図ることとし、平成 20 年度の 5.7% 増の 500 万円を計画した。住宅使用料の平成 21 年度の収入額は 2087 万円と 2100 万円の計画額を若干下回ったが、港湾使用料 657 万円を徴収し、計画額の 500 万円を 157 万円も上回った。

公営事業に対する準公債費負担総額については抑制を行うこととし、平成 21 年度に平成 20 年度の 4.6% 減の 9700 万円を見込んだ。実績額は 1 億 206 万円であり、平成 20 年度よりも 35 万円増となった。

表 6 公営事業への繰出金（準公債費負担分）（平成 20 年度～平成 21 年度）（単位：千円）

会計名	平成20年度	平成21年度	
	実績額	計画額	実績額
下水道事業会計	41,660	42,183	42,082
特別養護老人ホーム会計	1,767	1,008	1,034
利尻島国民健康保険病院組合	26,819	21,844	23,130
利尻礼文消防事務組合	555	546	546
利尻郡清掃施設組合	30,748	31,030	34,761
利尻郡学校給食組合	166	166	509

出所：利尻町資料。

利尻島国保中央病院事業については、「公的資金補償金免除繰上償還に係る公営企業経営健全化計画（平成 19 年度～平成 23 年度）」を作成し、平成 19 年度と平成 20 年度に年利 6% 以上の病院建設事業債の繰上償還を行った。

このような財政再建に取り組んだ結果、平成 21 年度で財政健全化団体と脱却した。

おわりに

本稿では、利尻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た。利尻島は礼文島とならんで、多くの人々の行ってみたい場所のひとつであろう。友人は最も良い季節に出かけて、自然が素晴らしかったと語っていたので、一度は行ってみたい場所であった。

利尻町について、最初に感じたのは、道路の舗装の良さである。北海道に出張に行くと、歩道を歩いていて転びそうになり、そのたびに北海道に来たと実感する。北海道の歩道や

道路の作り方は雑だと決めつけていたが、利尻町を歩いていると、北海道にいることを忘れてしまうくらい整備されていた。豊かだなと思った。豊かという言葉は正確ではないかもしれないが、つまり、過疎債や辺地債があるから公共事業が充実し、道路等が整備されるのだなと思った。もちろん社会資本整備は必要であることは十分理解した上でそう感じた。

利尻町には、町営の宿泊施設「ホテル利尻」があり、その宿泊施設には「利尻ふれあい温泉」がある。こちらも町営である。このことが示すように、利尻町の町民へのサービスは手厚い。町民も役場を頼ってくることが多いという。過疎地域では、産業振興や地域の活性化のために自治体が主体となって事業を展開する傾向にある。大きな公共事業を実施する際に、資金調達が最大の課題になるが、過疎債や辺地債を使えるがために、できるのだからやっけてしまおうと大盤振る舞いになってしまう傾向にある。

今回はピークシーズンを避けて訪問し、観光する時間も取れなかったが、次回は季節の良いときに利尻富士周辺を散策してみたいと思ったくらい、利尻島は素晴らしい自然を有していた。どっしりそびえる利尻富士のように、町民が自治体に頼らず自立するよう、利尻町は促して行ってほしい。