

月刊『地方財務』2017年3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19回 奈良県上牧町：相次ぐ公共事業が財政を圧迫

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19回は奈良県上牧町を取り上げる。上牧町は奈良県の北西部にあり、北は王寺町、東は河合町、南は広陵町、西は香芝市に接し、町内に鉄道の駅はないものの、複数路線をもつ王寺駅にはバスで15分程度と近く、大阪や奈良のベッドタウンとなっている。「日本書記」には、すでに「かんまき」と地名が出てくる。当時の宮廷の馬が放牧されていたゆるやかな丘陵地帯で、上の牧場、下の牧場があったところから上牧という名前が生まれたといわれている。上牧は当時の宮廷人たちのリゾート地であった。

戦国時代には、織田信長に叛旗をひるがえした松永久秀の片岡城を攻めるために、明智光秀や筒井順慶らが戦国絵巻を繰り広げたこともあったが、現在では、丘陵地帯を生かした田園風景が広がりバスと電車を乗り継いで大阪の中心部まで1時間以内でいける立地条件から、昭和40年代後半から始まった西大和ニュータウン開発などの住宅開発が進み、一時は人口増加率が日本一を記録したことのあるベッドタウンとして発展した「住宅の町」である。

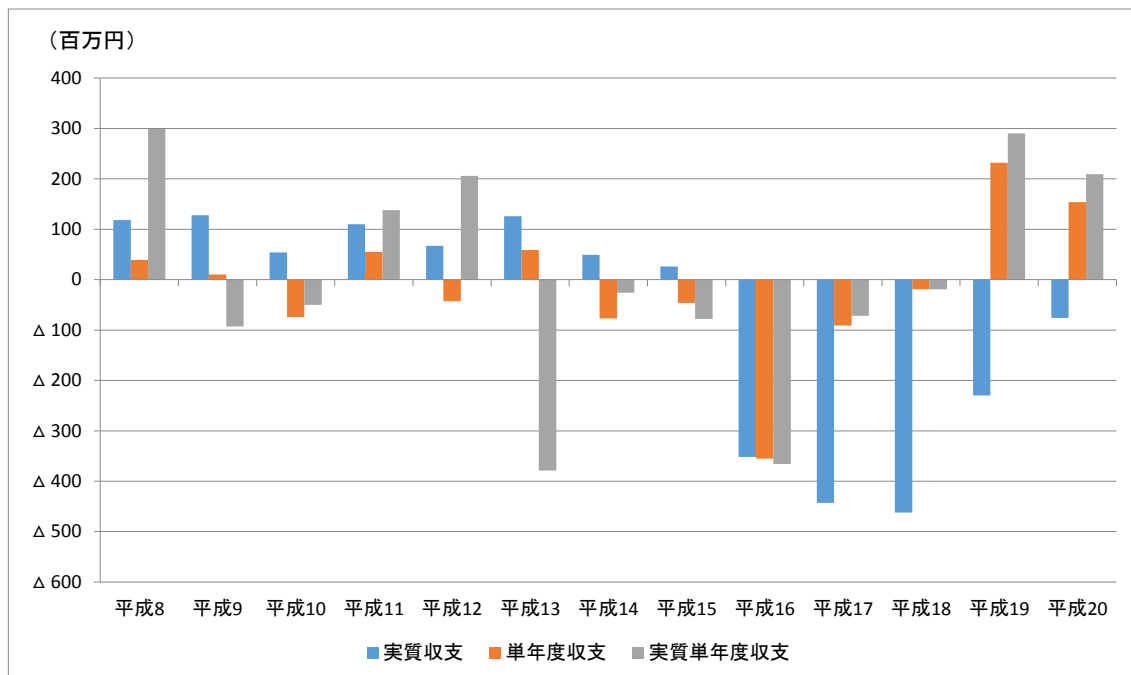
このように関西圏のベッドタウンとなり急激な発展に対応するため、土地開発公社は先行して土地を取得し、その結果、土地保有で赤字が続いた。そして、小中学校などの教育施設、文化センター、保健福祉センター、公営住宅整備などの公共事業が続いたために、上牧町は平成20年度決算で実質公債費比率が26.4%と、早期健全化基準の25%を超え平成21年度から平成22年度の2年間、財政健全化団体となった。

本稿では、上牧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. 上牧町の財政

図1は、平成8年度から平成17年度の実質収支、単年度収支、実質単年度収支の推移である。実質収支とは、形式収支（歳入歳出差引額）から明許繰越等のために翌年度に繰り越すべき財源を控除した額、単年度収支とは、実質収支から前年度の実質収支を差し引いた額、実質単年度収支とは、単年度収支に財政調整基金への積立額及び地方債の繰上償還額を加え、財政調整基金の取崩し額を差し引いた額である。平成9年度と平成10年度に実質単年度収支は赤字となり、いったん持ち直したが、平成13年度には3億7900万円の赤字となった。単年度収支は平成10年度に赤字になった。平成16年度には、実質収支、単年度収支、実質単年度収支のすべてが赤字になり、大変厳しい状況となった。その間、財政調整基金は取り崩され、平成12年度には、4億7500万円あった財政調整基金残高が、

図1 実質収支・単年度収支・実質単年度収支の推移（平成8年度～平成20年度）



出所：上牧町資料より作成。

平成16年度には200万円、平成17年度には、100万円を切ってしまった。

このように厳しい財政状況になった主な要因は公共事業である。表1は主な公共事業を示している。最も事業費の高い事業は小集落地区改良事業である。小集落地区改良事業は毎年のように実施しているが、昭和60年度から平成15年度までの間をみると、208億8100万円で、そのうち87億3100万円を地域改善対策特定事業債として起債している。次いで、平成2年度から平成5年度にかけて建設された上牧町文化センター（通称ペガサスホール）の事業費56億3500万円、起債額34億3900万円である。これは地域総合整備事業債を活用している。3番目は、平成10年度から平成12年度にかけて建設された上牧町保健福祉センター（通称2000年会館）で、事業費は30億7000万円、起債額は22億4600万円である。これも地域総合整備事業債を活用している。4番目は昭和60年度から昭和61年度にかけて建設された上牧第二中学校で事業費は22億9600万円、起債額は7億3400万円、5番目は平成6年度から平成9年度にかけて建設された上牧第三小学校で事業費は18億5500万円、起債額は7億3500万円である。

図2は平成元年度から平成20年度にかけての起債の状況を表している。平成12年度に突出しているのは、保健福祉センターによる起債である。また、上牧町は、地方債償還の平準化を図るため、平成14年度から借り換えを行っており、平成15年度には、14億6400万円の文化センターの借換債を発行した。

図3は、平成7年度から平成17年度の町債残高の推移である。右肩上がりに推移し、平成12年度で保健福祉センターの起債で大きく増加し、平成15年度に181億1200万円と

ピークに達した。図 4 は公債費の推移を示している。平成 19 年度には 20 億 2000 万円とピークを迎えた。平成 19 年度の歳出総額は 67 億 3300 万円なので、歳出の 30% を公債費が占めている硬直的な財政となっていた。

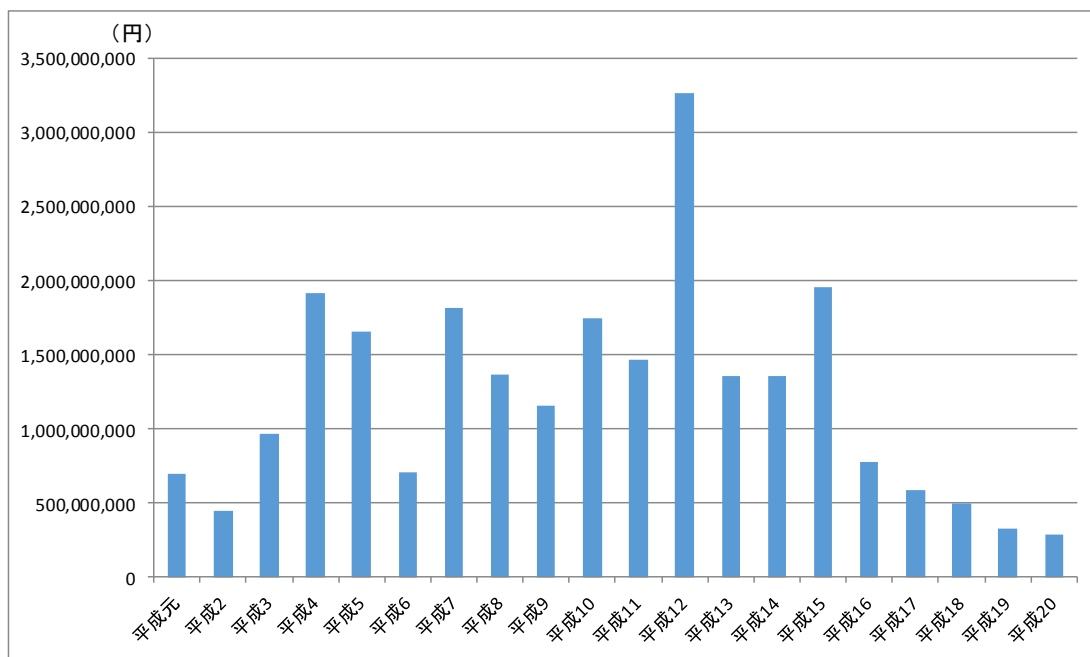
表 1 主な公共事業（昭和 60 年度～平成 16 年度）

（単位：百万円）

予算年度	事業期間	事業名・施設名	事業費	地方債発行額	地方債区分
昭和60	2年	上牧第二中学校	2,296	734	学校教育施設整備事業債
	17年	小集落地区改良事業	20,881	8,731	地域改善対策特定事業債
平成 元	1年	桜ヶ丘公民館	96	48	厚生福祉施設整備事業債
平成 3	1年	米山台公民館	106	0	-
平成 2	4年	上牧町文化センター（ペガサスホール）	5,635	3,439	地域総合整備事業債
平成 6	4年	上牧第三小学校	1,855	735	学校教育施設整備事業債
平成 7	1年	滝川台公民館	78	58	厚生福祉施設整備事業債
平成 10	3年	上牧町保健福祉センター（2000年会館）	3,070	2,246	地域総合整備事業債
平成12	1年	松里園消防コミュニティセンター	41	41	地域総合整備事業債
	1年	上牧第一保育所（改築）	288	80	厚生福祉施設整備事業債
平成 13	1年	ゆりが丘消防コミュニティセンター	130	119	地域総合整備事業債
平成 15	1年	友が丘公民館	85	60	一般単独事業債
平成 16	1年	緑ヶ丘公民館	29	9	一般公共事業債
合計			34,590	16,300	

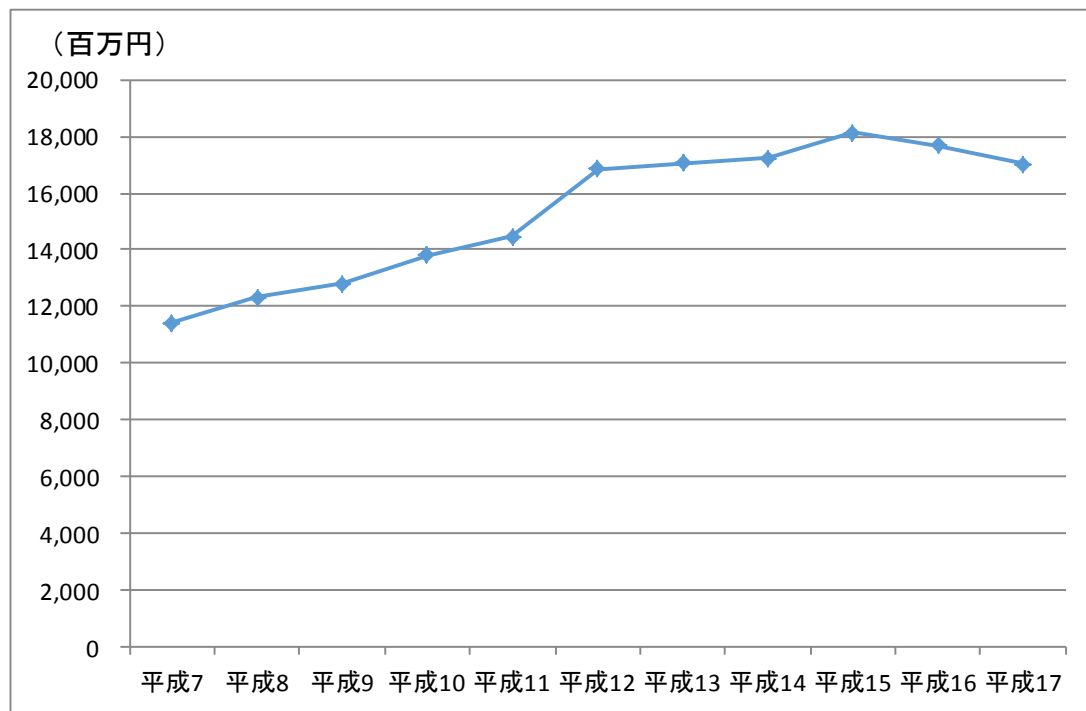
出所：上牧町資料。

図 2 起債の推移（平成元年度～平成 20 年度）



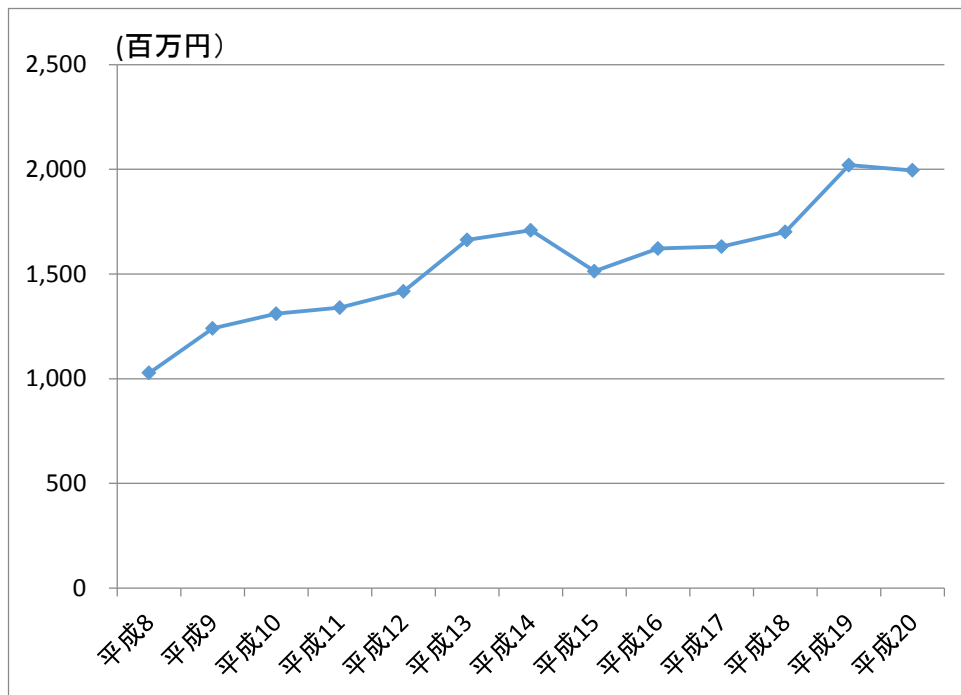
出所：上牧町資料。

図3 町債残高の推移（平成7年度～平成17年度）



出所：上牧町資料。

図4 公債費の推移（平成8年度～平成20年度）

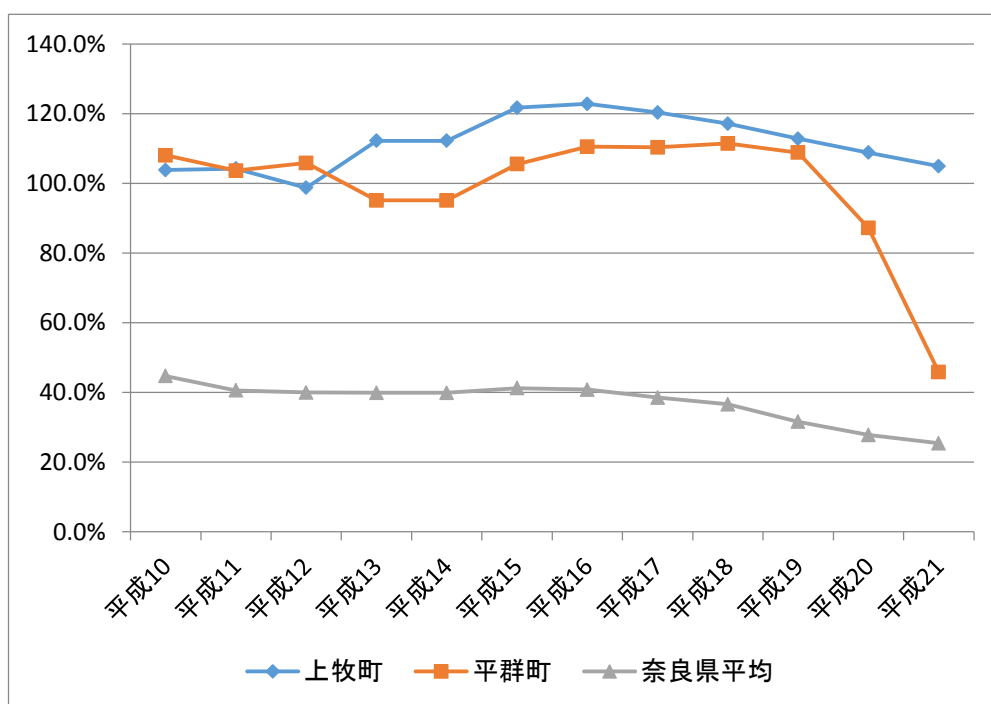


出所：上牧町資料。

図 5 は奈良県内市町村土地開発公社借入金の標準財政規模に対する割合の推移を示している。50%以上が高いと言われているが、上牧町は平成 12 年度の 98.7%を除き、100%以上を記録している。平成 12 年度を平群町に譲ったが、それ以外はずっとワースト 1 を維持してきた。奈良県のなかでも断トツ状況が悪いことを示している。

このように、上牧町は、公債費が財政の 30%を占める状況となり、平成 20 年度決算で実質公債費比率が 26.4%と、早期健全化基準の 25%を超えたため、平成 21 年度から平成 22 年度の 2 年間、財政健全化団体となった。

図 5 奈良県内市町村土地開発公社借入金の標準財政規模に対する割合の推移
(平成 10 年度～平成 21 年度)



出所：上牧町資料。

2. 上牧町の財政再建

平成 18 年 10 月 27 日に上牧町行政改革懇談会から「上牧町集中改革プランへの緊急提言」の答申をふまえて策定された、平成 19 年 2 月の「集中改革プラン」に基づき、財政健全化に取り組んできた。「財政健全化計画書」もこの集中改革プランをふまえたものとなっている。上牧町の財政再建で最もウェイトが高かったものは、土地開発公社の解散でこれについては、次章でふれることとし、それ以外について概観する。

歳入については、①町税収入等の確保と徴収率向上、②受益と負担の適正化、③資産の有効活用を行うこととした。①町税収入等の確保と徴収率向上のために、財政健全化団体となった平成 21 年度からは徴収職員を増員し、滞納処分の強化や地方税法第 48 条における協働徴収を実施することとした。平成 22 年度からは、奈良県から 3 名の職員が派遣され

た。また平成 21 年 10 月からは、緊急雇用創出事業を活用したコールセンターを設置し、納付勧奨を行った。その結果、コールセンターの効果額は平成 21 年度で 1905 万円であり、徴収額は平成 21 年度で 4100 万円増となり、徴収率が平成 19 年度の 88.4%から平成 21 年度には 89.8%、平成 22 年度には 90.7%となった。

②受益と負担の適正化については、表 2 のとおり、住民票交付手数料や下水道使用料の値上げや家庭ごみ袋の有料化を実施し、学童保育負担金も徴収することとした。

③資産の有効活用については、遊休資産の処分や他事業への活用を進めることとした。

表 2 料金の改正等

項 目	取組み前	取組み後	備考
住民票交付手数料の改正	200円	300円	
家庭ごみ袋有料化	0円	1円	1ℓあたり
事業系一般廃棄物	100円	150円	10キログラムあたり
下水道使用料の改正	97円	120円	税抜き
学童保育負担金の徴収	0円	3,000円	月額（5時まで）

出所：上牧町資料。

歳出に関しては、①人件費の抑制、②内部管理経費、一般事務費の削減、③補助金、負担金の効果的執行、④組織、機構の運営体制等の見直し、⑤公共施設の管理運営、⑥民間活力の導入を行うこととした。①人件費の削減については、特別職である町長の報酬は 27%削減、教育長の報酬は 22%の減額とし、委員報酬も 25%の減額とした。職員給与は、平成 18 年 4 月から給料月額 5%が削減され、平成 19 年 4 月から 10%削減された（平成 24 年 3 月まで）。管理職手当は 50%削減、地域手当は 3%削減、運転手当が廃止された。その他、議員定数を 16 人から 12 人に削減し、議員報酬についても、議長月額 50,000 万円、議員月額 20,000 円を減額した。職員数については、退職者不補充を実施し、242 名（平成 19 年 4 月 1 日現在）から 219 名（平成 22 年 4 月 1 日現在）にまで減らした。②内部管理経費、一般事務費の削減として、平成 17 年度には、シルバーふれあい旅行、スキー教室身体障害者激励旅行、母子家庭激励旅行の廃止、敬老会記念品の廃止、ペガサスフェスタの縮小、納期前全期前納報奨金の廃止、福祉タクシー助成の廃止、歳末慰問費の縮小及び廃止、追悼式の縮小を行った。平成 18 年度には、町民体育祭の縮小を実施した。③補助金、負担金の効果的執行については、住民を中心とした「上牧町補助金検討委員会」を設置し、共同浴場、各種団体等の単独補助金の削減や福祉年金の見直しを図ることとした。④組織、機構の運営体制等の見直しについては、平成 22 年 4 月から課の統合によるスリム化を図ることとした。⑤公共施設の管理運営としては、平成 17 年度に保健福祉センターの浴室を休業し、平成 18 年度には、町民サービスコーナーを移設し、平成 19 年度には、体育施設の閉館、文化センターの休館、保育所の民営化、町民プールの休止、上牧町バス（大型）の廃止、循環バスの縮小を行った。⑥民間活力の導入は、保育所に対して民営化や指定管理者制度を導入し、最終的には完全民営化を目指すこととした。し尿収集運搬業務も平成 22 年度よ

り業務委託を実施した。

その他、奈良県から「奈良県市町村財政健全化貸付金」として、一般会計分で7億5300万円、下水道事業特別会計分1億7700万円を借り入れた。公的補償金免除繰上償還額は5億5200万円となった。

このような取り組みの結果、表3のような効果が出た。民間活力の導入以外は計画見込額を上回り、特に人件費の抑制部分の効果が大きかった。こうして、平成22年度には財政健全化団体から脱却できた。

表3 財政再建の効果（平成18年度～平成22年度）（単位：千円、％）

項目・年度	効果額 (平成18～20)	見込額 (平成21～22)	効果額 (平成21)	効果額 (平成22)	効果合計 (平成21、22)	達成率	
歳入	町税収入等の確保と徴収率向上	42,428	49,041	60,867	33,078	93,945	191.56
	受益と負担の適正化	572,240	382,165	201,692	193,899	395,591	103.51
	資産の有効活用	105,775	25,601	0	36,947	36,947	144.32
歳出	人件費の抑制	714,986	607,361	312,910	2,326,740	2,639,650	434.61
	内部管理経費、一般事務費の削減	235,152	171,200	85,345	85,886	171,231	100.02
	補助金、負担金の効果的執行	97,679	104,899	58,987	59,300	118,287	112.76
	組織、機構の運営体制等の見直し	16,121	8,210	4,105	4,105	8,210	100.00
	公共施設の管理運営	269,232	333,016	167,167	167,502	334,669	100.50
	民間活力の導入	325,266	173,452	0	73,717	73,717	42.50

出所：上牧町資料。

3. 上牧町土地開発公社の解散

(1) 土地開発公社をとりまく環境

昭和47年6月に「公有地の拡大の推進に関する法律」が施行された。この法律は、都市の健全な発展と秩序ある整備を促進するため、必要な土地の先買に関する制度の整備のために作られた。地方自治体に代わって土地の先行取得を行なうことを目的とする土地開発公社の創設がうたわれ、地方自治体は、土地開発公社を創設し、道路整備や住宅造成、産業振興などの公共事業を行ってきた。土地開発公社はまちづくりに大きな役割を果たしてきたが、バブル経済崩壊後、全国的に地価の下落が続き、長期保有の用地が「塩漬けの土地」となり、金融機関からの借入を多数行ってきた土地開発公社は経営が厳しくなっていた。土地開発公社を活用した用地の先行取得の必要性が見込まれなくなり、その役割を終えたものとなっていた。

国は、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、「第三セクター等改革推進債（以下、三セク債と略す）」の制度を設けた。土地開発公社については、解散または不採算事業の廃止を行う場合に必要となる地方自治体が債務保証している公社借入金の償還に要する経費や地方自治体からの短期貸付金の整理に要する経費について、三セク債が発行できる。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地方債で、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。国は、土地開発公社に対して、130件、金額にして6159億円の発行を許可した。

（２）上牧土地開発公社の解散

上牧町も昭和 48 年 11 月に上牧町土地開発公社を設立した。土地開発公社は、上牧町の依頼を受け、道路整備など公共事業に必要な土地が値上がりする前に、金融機関から借りた資金により先行取得し、事業費の節減を図りながら公共投資を実現できるため、まちづくりに大きな役割を果たしてきた。昭和 40 年代後半から始まった西大和ニュータウン開発により急激な人口増加と都市化が進み、小中学校、保育所、幼稚園、文化施設などの新設や小集落改良事業、街路事業などのために公共用地に先行取得を行ってきた。

しかし、バブル経済崩壊後、全国的に地価の下落が続くなか、上牧町は先行取得した公社用地の買戻しが計画どおりに進まず、金融機関からの借入金に対する利息が土地開発公社の経営を圧迫するようになった。

上牧町と上牧町議会は、平成 19 年 9 月に財政問題特別委員会を設置し、土地開発公社の課題抽出と解決策の検討を行い、このままでは、債務保証をしている上牧町の財政にも影響を及ぼす恐れがあると判断し、三セク債を活用した解散を選択した。上牧町は、平成 24 年 9 月議会において、公社の解散と三セク債の起債許可申請をする議案を上程し、議会はこれを議決、平成 25 年度に三セク債は発行された。上牧町が、土地開発公社の借入金 42 億円を、三セク債を活用して支払う代わりに、土地開発公社は保有する公有用地を資産評価額 5 億 8750 万円で上牧町に弁済した。

不足する 36 億 1250 万円については土地開発公社に弁済する資金力はないため、上牧町は平成 25 年 12 月議会において、その返還請求権を放棄する議案を上程し、議会はこれを議決した。この議決により土地開発公社の債務が解消され解散が認可された。平成 26 年 2 月には奈良県知事から解散の認可が下り、その後、清算業務を進め、無事に解散した。上牧町は土地開発公社から代物弁済として譲り受けた土地について、事業計画や利用方法を十分検討し、可能なものは売却を予定である。

おわりに

本稿では、上牧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。関西圏のベッドタウンとなり、そのことで、小中学校などの教育施設、文化センター、保健福祉センター、公営住宅整備などの公共事業が続いたために、上牧町は平成 20 年度決算で実質公債費比率が 26.4%と、早期健全化基準の 25%を超えたため、平成 21 年度から平成 22 年度の 2 年間、財政健全化団体となった。そして、土地開発公社は先行して土地を取得してきたことにより、土地保有で赤字が続いた。

上牧町財政問題特別委員会報告書や個別外部監査結果報告書をみると、土地開発公社の先行取得には市場の相場よりも高い価格で購入しているものもあったようだが、土地開発公社は解散した。近年では、アピタ西大和の誘致に成功し、活気を取り戻しつつある。土地開発公社の問題は過去の問題ではあったが、過去のものとして忘れ去ってはならない。少子高齢社会となった日本において、高度経済成長時代のような右肩上がりを想定した行政運営にならないため、二の舞にならないように、確実なまちづくりが重要である。

参考文献

大川幸一（2011）『個別外部監査結果報告書』

上牧町（2012）『上牧町土地開発公社解散プラン』

上牧町財政問題特別委員会（2011）『上牧町財政問題特別委員会報告』

奈良県（2010）『平成 21 年度末における市町村土地開発公社の状況』

森田祐司（2009）『個別外部監査結果報告書』