

月刊『地方財務』2017年4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
最終回 これまでを振り返って

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

19回にわたって、財政健全化団体になった自治体や財政健全化団体にはならなかったものの財政が危ぶまれた自治体の財政再建について連載してきた。

これまでに連載してきた自治体は、北海道留萌市・美唄市・江差町・由仁町・利尻町・洞爺湖町、青森県黒石市・大鰐町、山形県新庄市、群馬県嬭恋村、長野県王滝村、滋賀県栗東市、大阪府泉佐野市、兵庫県香美町、奈良県上牧町、岡山県、鳥取県日野町、高知県安芸市、沖縄県座間味村の19団体である。

今回は20回目ということもあり、最終回として、これまでを振り返り、財政悪化の要因と効果的な財政再建策について検討し、連載を通じてわかったことについて述べる。

1. 財政悪化の要因

(1) 公共事業

自治体の財政悪化の最大要因は、財政規模に見合わない公共事業である。

この財政規模に見合わない公共事業には、内的要因と外的要因があり、内的要因としては、首長が理想郷をつくるべく行った大規模公共事業や、過疎対策事業債（以下、過疎債と略す）や辺地対策事業債（以下、辺地債と略す）を利用できる自治体が住民サービスを充実させるために相次いで行った公共事業による。外的要因としては、洞爺湖町の有珠山噴火や日野町の鳥取県西部地震のような自然災害によって発生した公共事業によるものや、新幹線新駅や新空港建設にともない先行して行った公共事業が事業廃止やバブル経済崩壊で最初の計画どおりにいかなかったことによるもの、バブル経済崩壊後の国の景気対策に歩調を合わせて相次いで行った公共事業によるものが挙げられる。嬭恋村の場合は、国営農地開発事業が当初計画の145億円から最終的には304億円に膨らんだことが財政悪化の要因で、これは国の計画に問題があったといえる。

(2) 経営難

もう一つの要因は、病院や水道、ごみ処理、スキー場、温泉施設などの経営難である。病院の経営難は北海道や過疎地域に発生しやすく、住民の福祉か財政のどちらを優先するかは大きな悩みとなる。水道やごみ処理の問題は離島で発生しやすい。また、一部事務組合などで共同実施している場合にも持分割合によっては財政難につながることもわかった。スキー場や温泉施設も上手くいかなかったところがみられた。特に黒石市の観光施設事業特別会計の9,308.1%は全国最下位の異常値であった。これは、国民宿舎特別会計の事業廃

止の際の累積赤字を観光施設事業特別会計に付け替えたことによる会計上のミスである。自治体は営利企業ではないため、経営マネジメントに難があるといえる。

2. 各自治体の要因分析

次は各自治体の悪化要因を公共事業、経営難に分類し、振り返ってみよう。

(1) 北海道留萌市（要因＝公共事業、経営難）（平成 27 年 8 月号）

北海道留萌市の場合は、財政難の原因は新留萌市立病院の建設や近年の病院事業の経営不振に加えて、平成に入ってから積極的に行われてきた普通建設事業費の増大が挙げられる。留萌市は平成 4 年度から実施されてきた国の景気対策に歩調を合わせて、道路や下水道、港湾などに投資したほか、一般廃棄物処理施設や公営住宅、温水プール、保健福祉センターなどの建設を短期間に行った。多額の起債を行ったために、公債費が膨らみ、財政を圧迫していた。

(2) 北海道美唄市（要因＝経営難）（平成 27 年 9 月号）

北海道美唄市の場合は、平成 17 年度より市立美唄病院と美唄労災病院（現北海道中央労災病院せき損センター）との統合を目指したが、平成 19 年度に断念した。美唄市は、規模を縮小して病院経営を継続することとなったが、不良債務が 23 億 4950 万円まで累増し、一般会計も昭和 59 年度以降、23 年ぶりに実質収支が 1 億 2828 万円の赤字となった。この病院統合の頓挫によって、資金不足比率が経営健全化基準以上となった。

(3) 北海道江差町（要因＝公共事業）（平成 29 年 1 月号）

北海道江差町は、長年、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 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。その後も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た。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、平成 21 年度から財政健全化団体となった。

(4) 北海道由仁町（要因＝公共事業、経営難）（平成 28 年 3 月号）

北海道由仁町の場合は、平成 20 年度決算で、実質公債費比率が 26.4%となり財政健全化団体になった。要因は公共事業である。道路橋梁や公営住宅などの社会資本整備に加え、図書館やプール、健康元気づくり館、老人短期入所施設、文化交流館、ゆにガーデン、米穀乾燥調製貯蔵施設、種子馬鈴薯集出荷貯蔵施設、三川保育園が整備された。平成 13 年度末の地方債残高は約 127 億円にまで達した。これは、当時の由仁町民の人口 1 人当たりになると、約 180 万円の借金を抱えている状況であった。このほか、上水道・農業集落排水等に係る他会計への繰出金や公衆衛生、葬斎組合等一部事務組合への負担のほか、道営土

地改良事業等の債務負担行為も実質公債費比率を上昇させる要因となった。平成 13 年度に償還期間を延長したことも要因といえる。また、病院事業会計の資金不足比率が 135.1%と経営健全化基準以上になった要因は、医業収益が伸び悩むなか、思ったようなコスト削減ができず、一般会計からの繰入金も十分に得られていなかったことによる。

(5) 北海道利尻町（要因＝公共事業）（平成 29 年 2 月号）

北海道利尻町は、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。過疎債と辺地債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 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。

(6) 北海道洞爺湖町（要因＝災害による公共事業）（平成 28 年 2 月号）

北海道洞爺湖町は旧虻田町と旧洞爺村が合併した町である。洞爺湖町の場合は、平成 12 年 3 月に発生した有珠山噴火の復興費用と復興にむけた公共工事が要因である。内閣府防災情報のページに掲載された市町村別被害総額によれば、旧虻田町の被害総額は 207 億 496 万円であった。旧虻田町は災害復旧関連で 83 億 7430 万円の地方債を発行した。旧洞爺村では平成 11 年度から平成 15 年度にかけて、農業研修センター、財田キャンプ場、とうや水の駅などの施設整備のため、約 12 億円の地方債を発行していた。また、旧虻田町と旧洞爺村は、平成 18 年 3 月の合併以前から、毎年の収入不足分を基金の取り崩しにより補填しており、合併後もそれが引き継がれるという財政構造的な問題も抱えていた。そのため、平成 19 年度決算の経常収支比率は 100.1%、平成 20 年度では 102.1%となっていた。このように、多額の地方債の発行による公債費の償還額の増加が財政を圧迫し、平成 20 年度決算の実質公債費比率が 29.8%となり、財政健全化団体となった。

(7) 青森県黒石市（要因＝公共事業、経営難）（平成 27 年 12 月号）

青森県黒石市は平成 20 年度決算において、観光施設事業特別会計、温泉供給事業特別会計、下水道事業会計の資金不足比率が 9,308.1%、1,417.3%、515.1%となり、経営健全化基準の 20%を大きく上回ったため、経営健全化計画策定の対象となった。特に観光施設事業特別会計の 9,308.1%は全国最下位の異常値であった。国民宿舎特別会計の事業廃止の際の累積赤字を観光施設事業特別会計に付け替えたことによる。温泉供給事業特別会計については、低い料金設定と高いランニングコストによる長年の赤字の蓄積からきている。下水道事業会計については、国の景気対策に呼応して平成 3 年度から平成 10 年度にかけて積極的に事業を行ったことが主要因である。それに加え、相次ぐ普通建設事業による公債費増加により一般会計が逼迫していたため、必要額の一般会計繰入金を捻出できなかったことや、高い落札率により事業費が膨らんだことなども要因に挙げられる。

(8) 青森県大鰐町（要因＝経営難）（平成 27 年 11 月号）

青森県大鰐町は、平成 20 年度決算で将来負担比率が 392.6%と早期健全化基準の 350%以上となり、財政健全化団体となった。将来負担比率の悪化の主要因は、2 つの第三セクタ

一の「財団法人大鰐町開発公社」と「大鰐地域総合開発株式会社」が抱えていた負債に対する損失補償見込額 62.7 億円であった。大鰐温泉スキー場や温泉施設、大鰐町都市公園の開発などの大規模観光事業の資金が経営不振により、不良債権化した。また、平成 20 年度の大鰐町土地開発公社の債務に対する町負担見込額が 5.8 億円であることもあげられる。さらに、地方公営企業においても、休養施設事業特別会計（国民宿舎おおわに山荘）の資金不足比率が 316.1%（資金不足額 3.3 億円）と、温泉事業特別会計（温泉供給事業）の資金不足比率が 1441.8%（資金不足額 2.5 億円）と経営健全化基準の 20%以上となったため、経営健全化計画の策定が義務付けられた。

(9) 山形県新庄市（要因＝公共事業、経営難）（平成 28 年 9 月号）

山形県新庄市の財政難の理由は、①新幹線延伸、②相次ぐ公共事業、③広域事務組合、④国営新庄農業水利事業、⑤公共下水道事業であった。新庄市は平成 3 年度から平成 12 年度までの 10 年間に、市民球場、小学校改築、市営住宅、市営斎場などの公共事業を集中的に行なった。普通建設事業費は 428 億円にも上り、243 億円の市債を発行してきた。特に、平成 11 年度の山形新幹線新庄延伸関連事業では、新庄駅東西広場整備事業や道路整備事業として約 35 億円（起債 25 億円）を投じた。新庄市は周辺の 7 自治体と「最上広域市町村圏事務組合」を構成しており、平成 5 年度から平成 14 年度にかけて、し尿処理場、リサイクルプラザ、ごみ最終処分場、新庄駅に隣接するコミュニティ施設、ごみ焼却施設を相次いで建設した。また、新庄市は干ばつ地帯であったため、最上川から導水する国営新庄農業水利事業が実施され、平成 5 年度に 48 億円の債務負担行為を設定した。このうち、利用する農家の自己負担分の 21 億円も新庄市が肩代わりした。加えて、関連するかんがい排水事業等について、利用する農家の自己負担分の 29 億円の債務負担行為を設定した。さらに、新庄市は公共下水道事業の供用開始が平成元年度と遅く、下水処理場の建設に要した費用及び管渠設備等の初期投資を回収できておらず、公共下水道事業特別会計への繰出金が平成 12 年度には 6 億円にも及んでいることなども影響し、平成 20 年度決算の実質公債費比率が 25.9%となり、平成 21 年度に財政健全化団体となった。

(10) 群馬県嬭恋村（要因＝公共事業、経営難）（平成 28 年 12 月号）

群馬県嬭恋村は平成 20 年度決算において実質公債費比率が 26.7%となり、平成 21 年度に財政健全化団体となった。主な要因は国営農地開発事業負担金と村営スキー場の赤字である。国営農地開発事業は現在のようなキャベツの産地にするべく、平成元年度から平成 13 年度にかけて行われた開発事業で、総事業費が当初計画の 145 億円から、最終的には 304 億円に膨らんだことで、嬭恋村の負担も大きくなった。村営スキー場の赤字は、夏場はキャベツの生産で多忙であるが、冬場の雇用を創出したいという目的から開設された村営のバラギ高原嬭恋スキー場の経営不振により借金が膨らんだことが原因である。

(11) 長野県王滝村（要因＝経営難）（平成 28 年 5 月号）

長野県王滝村は、スキー人口の減少に反して実施したスキー場設備投資のために発行した企業債の借り換えと元金償還の繰り延べが原因だった。王滝村公営企業観光施設事業会計がスキー場関連施設の整備を行ったことで負債が増えていった。バブル崩壊後、観光施

設事業会計は一般会計の繰入金よりも、企業債の借り換えと元金償還の繰り延べを優先させたため、手当が遅れ、平成 11 年度末時点で、王滝村の起債残高は一般会計と特別会計と合わせて 33 億円、観光施設事業会計の年賦償還を含む長期債務が 30 億円で、合わせて 63 億円となり、身の丈を超えた巨額の負債を抱えていた(住民一人当たりの負債額 660 万円)。そのため、平成 17 年度からスキー場経営に指定管理者制度を導入することとなり、企業債償還のために一般会計からの毎年 2 億円を超える繰出金を受け入れることとなった。平成 20 年度決算において、実質公債費比率が 32.1%となり、財政健全化団体となった。

(12) 滋賀県栗東市 (要因＝公共事業) (平成 27 年 4 月号)

滋賀県栗東市の財政悪化の要因は、元滋賀県知事が公約した新幹線新駅設置廃止による新幹線新駅と周辺地域の開発が白紙になったことによる。栗東市は、昭和 58 年から 27 年間にわたり地方交付税不交付団体という財政を誇っていたが、新幹線新駅の設置が予定されていたため、新駅と周辺地域の土地を先行取得し開発を進めていた。しかし、新幹線新駅が白紙になったために、栗東市土地開発公社は、金融機関からの融資環境が急速に悪化し、資金繰りに窮する事態となった。また、新駅を見込んで、芸術文化会館、環境センター、駅前の図書館、保育園、小学校、コミュニティセンター、児童館などを建設していたため、これらの多額の起債も財政に大きな影響を与えた。

(13) 大阪府泉佐野市 (要因＝公共事業、経営難) (平成 27 年 5 月号)

大阪府泉佐野市は、関西国際空港の開港に関連して固定資産税の税収が伸びると判断し都市基盤整備やりんくう総合医療センターや総合文化センターなどの施設整備を実施した。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。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った。そのため、地方債や公営企業債の償還が大きな負担となり、宅地造成事業や病院事業の赤字が続いたことから、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。

(14) 兵庫県香美町 (要因＝公共事業) (平成 28 年 8 月号)

兵庫県香美町は、旧香住町と旧村岡町、旧美方町の合併により誕生した町である。旧村岡町と旧美方町では過疎債が活用できたため、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、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。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、平成 20 年度決算における実質公債費比率は 26.6%となり、平成 21 年度に財政健全化団体となった。

(15) 奈良県上牧町 (要因＝公共事業) (平成 29 年 3 月号)

奈良県上牧町は、昭和 40 年代後半から始まった住宅開発により、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%となり、平成 21 年度に財政健全化団体となった。

(16) 岡山県（要因＝公共事業） (平成 27 年 6 月号)

岡山県の財政は、24 年間にわたる長野士郎元知事時代の積極的な公共事業や大規模事業の実施により、県債残高が嵩み、再三にわたり財政再建団体への転落が危ぶまれ、さまざまな行財政改革大綱を策定してきた。しかし、毎年 400 億円規模の財源不足が発生し、財政再生団体に転落する可能性があったため、岡山県は平成 20 年 6 月に「岡山県財政危機宣言」を発表した。主な要因は長年のハコモノ行政（大規模公共工事）である。瀬戸大橋（昭和 63 年開通）や岡山空港（同年開港）、岡山自動車道（平成 9 年全線開通）などの交通インフラを整備し、倉敷古城池高校、玉野光南高校、岡山城東高校など県立高等学校を新設し、平成 5 年には、出身地の総社市に 4 年制大学である岡山県立大学を設置するなど、高等教育施設も整備した。その他に、吉備高原都市構想や倉敷チボリ公園の誘致、苫田ダムの建設事業（平成 17 年完成）などを行った。

(17) 鳥取県日野町（要因＝災害による公共事業） (平成 28 年 4 月号)

鳥取県日野町は平成 20 年度決算で実質公債費比率が 30.2%となり、財政健全化団体となった。要因は昭和 50 年代半ばから平成にかけて、庁舎や小中学校の建て替えや道路などの公共投資を行ったことに加えて、平成 12 年に起きた鳥取県西部地震の復興のために多額の地方債を発行し、その返済時期が平成 17 年から平成 30 年にかけて集中したことによる。日野町だけが、地震災害復興対策補助金の住民負担を無しにしたため、これが後の財政に影響を与えた。

(18) 高知県安芸市（要因＝公共事業） (平成 27 年 7 月号)

高知県安芸市の場合は、バブル崩壊後の国の景気対策に乗じて、安芸市の財政規模に見合わない公共事業を相次いで実施したことが要因である。平成に入ってから公営住宅、保育所、球場、リサイクルプラザ、最終処分場、し尿処理施設などの建設事業や道路整備を積極的に進めた結果、平成 20 年度決算で実質公債費比率が 27.6%となり、財政健全化団体となった。

(19) 沖縄県座間味村（要因＝公共事業） (平成 28 年 6 月号)

沖縄県座間味村は、実質公債費比率が平成 20 年度決算において 27.4%となり、財政健全化団体となった。簡易水道事業特別会計の資金不足比率も 57.2%となり、平成 21 年度から平成 23 年度の 3 年間の経営健全化計画を策定した。要因は、3 つの有人島（座間味島、阿嘉島及び慶良間島）と空港所在地の外地島から成り立っているため、それぞれに社会基盤整備（上下水道やごみ処理）が必要で、多額の地方債発行が財政に影響を与えた。簡易水道事業特別会計は、9 年連続渇水状態が続いたことによる渇水対策経費の増加の影響も大きい。最も財政に影響を与えたのは、平成 14 年度から平成 15 年度にかけて整備した、総事業費 8 億 8500 万円、起債額 4 億 100 円の溶融炉整備事業である。4 年ほど稼働した後に故障が生じ、修理ができず再稼働を断念し、現在では、沖縄本島にごみ焼却を委託している。この

溶融炉整備事業をはじめ、集中した公共事業のために発行した地方債が財政に大きな影響を与えた。

3. 有効な財政再建策は

つづいて、財政再建策についてみていく。

財政健全化団体となった自治体は、財政健全化計画の策定と外部監査の実施が必須であるため、基本的には、それらに則って財政再建が行われる。いくつかの自治体では財政健全化団体前に策定した計画に則って財政再建を行った。財政健全化団体にならなかった自治体も自らの財政再建計画にしたがって実行された。

(1) 歳入歳出見直しと一般会計繰出金、繰上償還

自治体独自の財政再建策をみると、最も効果があったのは、市長などの特別職の報酬や職員の人件費の削減と、地方債発行の抑制、公営企業会計や特別会計に対する一般会計からの繰出金である。留萌市、美唄市は一般会計からの繰出金の増額で病院の赤字を解消した。王滝村は一般会計からの繰出金で企業債の繰上償還を行った。孺恋村は普通交付税措置のない借入の繰上償還を行い、平成 28 年度末にスキー場事業会計を閉鎖した。

その他の歳入面では、地方税収入等の確保と徴収率向上や、手数料（幼稚園保育料や保育所保育料、下水道料金、ごみ処理手数料、各種証明書発行手数料）の見直し、遊休資産の売却、基金の取り崩しなどが行われた。歳出面では、新卒採用の抑制や退職者不補充による職員数の削減、事務事業（政務活動費の削減、議長車・市長車の専属運転手廃止等）の見直し、市民サービス（福祉医療費助成、コミュニティバス路線、園外学習事業等）の見直し、施設運営（市営プールの廃止、図書館運営の見直し等）の見直し、各団体への補助金の見直し、市債の借入利息の引き下げなどが行われた。

ユニークな事例としては、安芸市では全国に先駆けて、個人住民税の特別徴収の強制指定を行ったことにより、特別徴収において第一人者となった。また、泉佐野市はネーミングライツで一躍有名になった。

(2) 県のサポート

県が提供した有効な財政再建策は県貸付金である。栗東市では県貸付金（滋賀県市町振興資金）の借り換え制度の活用が功を奏した。借り換えのメリットは、金利が下がることである。平成 24 年度の借り換えでは、借り換え前の金利 1.5%から借り換え後は 0.9%となり、平成 25 年度では、1.0%～1.3%の金利が、0.8%に下がった。さらに返済期間は 15 年であったが、3 年据え置き後の 12 年返済を認めてもらい、この制度の活用によって、実質公債費比率の数値を下げる事ができた。

日野町の場合は町民主役のまちづくりが有効策であったが、鳥取県が県貸付金の償還の延長に応じたことも有効であった。

(3) 国の施策

国が提供した有効な財政再建策は、第三セクター改革推進債（以下、三セク債と略す）と公立病院特例債の発行、平成 19 年度から行われた公的資金補償金免除繰上償還及び借換

債による利子削減効果、平成 20 年度から平成 22 年度に実施された交付金である。

三セク債は、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 年度から平成 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。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うえんに要する経費、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。この制度は、総務省が開催した債務調整等に関する調査研究会（2008）『第三セクター、地方公社及び公営企業の抜本的改革の推進に関する報告書』がベースである。バブル崩壊後に国が打ち出した経済対策により公共事業を積極的に進められ、公共用地の先行取得を促進するため、土地開発基金及び土地開発公社の活用を図られた背景があった。

一方、公立病院特例債は、平成 20 年度に限り実施された。平成 19 年度決算において、不良債務比率 10%以上の公立病院特例債の発行対象団体 78 自治体のうち、3 分の 2 が公立病院特例債を発行した。平成 20 年度の地方債計画には 600 億円が計上された。公立病院特例債の意義は、「病院事業について既に多額の不良債務を有する自治体が、平成 20 年度において、『公立病院改革ガイドライン』に基づき公立病院改革プランを策定するに当たり、平成 15 年度以降の医師不足の深刻化等により新たに発生した不良債務等を長期債務に振り替え、その計画的な解消を図ることができるよう、平成 20 年度に限り、公立病院特例債を発行できることとする」という内容であり、公立病院特例債に係る支払利息の半額を特別交付税で措置するというものであった。償還期間はおおむね 7 年以内とされ、資金は民間等資金又は地方公営企業等金融機構資金と定められた。平成 16 年から始まった研修医制度の見直しによる医師の偏在や深刻な医師不足に加え、平成 14 年度から 3 回にわたって診療報酬が引き下げられており、平成 14 年以降、公立病院の不良債務は増加の一途を辿り、平成 19 年度には 1186 億円の不良債務を抱える状況となっていた。地方公営企業法の第 17 条の 2 では、「その性質上当該地方公営企業の経営に伴う収入をもつて充てることが適当でない経費やその性質上当該地方公営企業の経営に伴う収入をもつて充てることが適当でない経費について、地方公共団体の一般会計又は他の特別会計において、出資、長期の貸付け、負担金の支出その他の方法により負担するものとする」と定められており、公立病院の経営が自治体の財政に影響を与えることを示している。実際に、毎年総務省が示す「地方公営企業繰出金について」の基準内であっても、かなりの額が一般財源から繰り出されている状況であった。

栗東市の主な財政再建策は、土地開発公社の清算、三セク債発行であった。栗東市は、土地開発公社に対し、金融機関からの融資を得られなかった資金分を無利子で貸し付けた。また、平成 20 年度から利息相当額と事業用地買い戻し分として、毎年 6 億円の財政支援を

行った。また、金融機関からの融資を得られなかった資金分を無利子で貸し付けた。しかし、それでも公社の破綻は市の破綻につながりかねない恐れがあり、平成 23 年 12 月に、公社のあり方を検討する「栗東市土地開発公社経営検討委員会」を設置し、検討の結果、公社は解散するのが最善とされ、平成 25 年 3 月に栗東市議会で公社解散の議決を経たうえで、解散手続きを進めることとなった。公社の資産と負債は、栗東市が引き継ぐこととなったため、その資金調達として、平成 25 年 9 月に、三セク債を発行した。借入金額は 158 億 2300 万円である。平成 26 年 3 月 31 日滋賀県知事より認可を受け、公社は解散、平成 26 年 6 月 30 日に残余財産を出資団体である栗東市へ引き渡し、7 月 2 日をもって、全ての清算手続きが無事に完了した。

泉佐野市の主な財政再建策は、三セク債と公立病院特例債の発行である。これにより、長期借入金を償還し、宅地造成事業会計と病院事業会計を廃止した。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（66 億円）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った。病院は地方独立行政法人となっている。

大鰐町の有効な財政再建策も三セク債であった。大鰐町は経営健全化計画のもと、2 つの第三セクターの「財団法人大鰐町開発公社」と「大鰐地域総合開発株式会社」を清算し、休養施設事業特別会計を廃止することで、スキー場と山荘を休止できた。バブル崩壊以降、長年、大鰐町を苦しめていた第三セクターなど負の遺産を整理することができた。

黒石市も三セク債の発行により土地開発公社を清算できた。

由仁町と新庄市の有効な財政再建策は、公的資金の繰上償還と借換債による利子削減であった。

安芸市は交付金の活用による節減分は繰上償還に充てることができ、公債費の削減が進んだ。

4. 得られた教訓、気を付けるポイント

自治体が財政難に陥らないために気を付けるポイントを列挙する。前提条件は、自治体の監査部門をもっと機能させること、財政担当が原課とよく話し合うことである。

新たな事業を開始する前や既存事業を継続する前に、住民に対して適切な公共サービスかどうか、大盤振る舞いしていないかを確認し、国の政策にはすぐには乗らないことである。事例では、国の政策に多くの自治体が振り回されていた。港湾、空港、リゾート施設、ごみ処理施設などのハコモノは注意する必要がある。補助金や交付税措置などの目先の利益に飛びつく前にランニングコストは自治体負担だということを肝に銘じて、事業の選択を行うべきである。地方債は発行しすぎないことである。過疎債、辺地債が発行できるといっても、地方債は借金であるから、財政規模の小さい自治体は、毎年のように相次いでハコモノを建てるべきではない。少し間を置きながら、計画的に実行することである。さらに、リゾート開発や観光業の実施は要注意である。上手くいっているところは少ないからである。また、遠くから来た業者の場合はしっかりと調査することである。たとえば東

京や大阪では商売がうまくいかなかったから地方にやってきたということは十分にあり得るからである。

そして、事業が始まってからは、常に財政面を把握しておくことである。特に関係者が多いと煩雑になるので、定期的にチェックすることである。また、独裁者を作らず、風通しをよくしておくことも重要である。一部事務組合や広域連合のような自治体間同士の事業においては、地域のリーダーとしての見栄を張らないことも肝要である。粉飾決算や誤った会計処理は許さないこと、裏金、裏帳簿、マージンはしっかり監視し取り締まることである。そして、住民に対して情報を公開し、住民も当事者の 1 人であるという認識を植え付け、自治体に興味をもつように促すことである。

災害に見舞われた場合には、自然が起こしたことなので仕方ないと割り切り、国や県、他自治体、住民の支援を受けながら、立て直すことが肝要である。

おわりに

この連載を始めたきっかけは、本誌平成 25 年 3 月号「3 段階で財政を健全化—北海道赤平市の財政再建への取り組み—」の執筆である。赤平市は、財政健全化法試行段階の平成 19 年度決算では、財政再生団体や財政健全化団体の移行基準に抵触した市町村のひとつで、王滝村とともに「第二の夕張市」と報道され、財政破綻が危ぶまれていた。しかし、平成 20 年度決算では、早期健全化基準に抵触しない状況までに改善し、財政健全化団体にならずに、現在に至っている。

赤平市を執筆したことで、手応えを感じ、準備万端整えて、財政健全化団体になった自治体や財政破綻が心配された自治体をまわる全国行脚の 2 年半が始まった。誌面で紹介した 19 自治体以外にも、執筆には至らなかったが、沖縄県伊平屋村や奈良県御所市にもご協力いただいた。直接の研究対象ではなかったが、北海道、北海道夕張市、福岡県旧赤池町（現福智町）、そして米国デトロイトの財政破綻を研究した総務省（現島根県）の犬丸淳氏にもご協力いただいた。改めて御礼を申し上げる。

自治体を訪問するのは、体力的には大変であったが、自治体職員や地元住民と話をするのはとても楽しかった。実際に足を運ばなければわからないこともたくさんあり、狭い日本の中の多様性を実感することができた。財政悪化の要因の根底には、過疎・辺地や過去の産炭地、平成の市町村合併がある。平成の市町村合併は、合併特例債目的で合併した自治体もたくさんあるが、合併したくてもできなかった自治体もあった。そのなかには、市町村合併が白紙になって財政悪化につながった自治体もあれば、財政難が原因で市町村合併が成立しなかった自治体もみられた。市町村合併できなかった理由を聞くと、合併対象自治体の借金を背負いたくなかった、住民投票による反対で実現できなかった、役場の所在地で揉めた、中心的病院がどこにするかで揉めたなどが挙げられた。このようなことは歴史や文化が背景にある人間らしい感情からくるもので、今後は、このような側面に焦点を当てて対応していく必要がある。

現在は、夕張市を除き、財政再生団体も財政健全化団体もない。経営健全化基準以上の

公営企業は10団体あるが、財政健全化法の抑止効果が現れてきている。また三セク債や公立病院特例債により、不良債務が発生する元凶を退治しつつあるからであろう。

財政悪化を防ぐには、自治体の大小問わず、財政部門が予算編成をしっかりと行い、予算の執行管理を頻繁に行うこと、地方債を無理のないように発行することである。そして、監査部門は不正を許さない態度で勇気をもって対応することである。また、情報公開などで透明性を高め、住民を行政に巻き込むことが重要である。王滝村の例では住民グループが設置され、住民投票によって議会が解散し、前村長が辞職した。王滝村には再生事業部が設置された。こうして、他部課や村民に実態が周知されれば、自発的にチェック機能が生まれ、自浄作用が良い方向に働く。自らの問題だと認識できれば問題は解決されていく。

今後は財政健全化法と公会計を連動させる動きも必要となろう。また、地方交付税や予算のあり方などの政府間財政については、引き続き検討が必要である。

参考文献

債務調整等に関する調査研究会（2008）『第三セクター、地方公社及び公営企業の抜本的改革の推進に関する報告書』