

地方自治体の財政危機

——大阪府交野市の事例から——

経済学部 4 年 黒 崎 祐 樹

<目次>

- | | |
|----------------|--------------------|
| I. はじめに | (2) 交野市土地開発公社の経年変化 |
| II. 交野市の財政 | (3) 交野市土地開発公社の問題点 |
| (1) 交野市を取り巻く状況 | (4) 交野市土地開発公社の今後 |
| (2) 決算からみる財政状況 | IV. おわりに |
| (3) 財政危機の指標 | 参考文献 |
| III. 土地開発公社 | |
| (1) 土地開発公社とは | |

I. はじめに

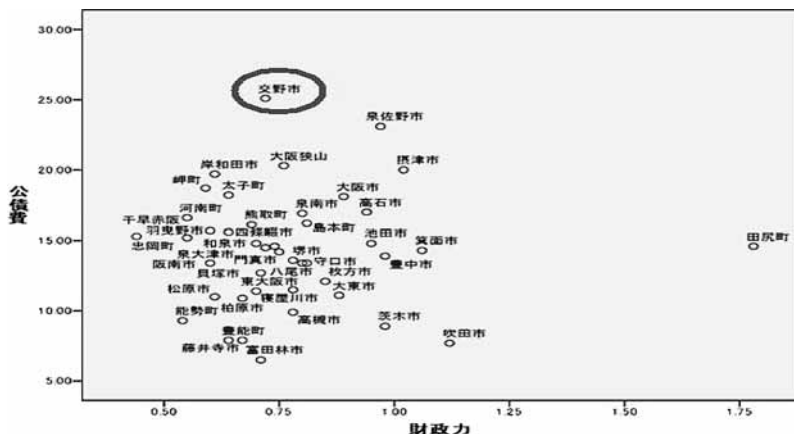
平成 19 年、630 億円超という巨額の負債を抱えた夕張市は準用財政再建団体（以下、財政再建団体）への申請をし、事実上財政破綻に陥った事が当時マスコミでも大きく取り上げられ、世間の注目を集めた。地方自治体の財政破綻はいわゆる民間企業の倒産に当たるが、自治体が無くなる訳ではなく、また、債務免除が認められる訳でもない。財政再建団体として認定を受け、国の厳しい管理下で再建を試みることになる。財政再建団体と認められると、歳入と歳出が実質的に均衡するように再建計画が作成され、それに従って再建を試みることになり、地方自治権を放棄するに等しい状況になる。そして、まず自治体独自の財源負担で上乗せされていた行政サービスが見直されるだろう。例えば水道料金や市営住宅の家賃の引き上げ、各種施設の利用料の値上げ、市の事務事業の見直し（お祭りなど住民のイベントへの市からの補助金が削減される）、職員給与や退職金の削減、自治体独自で実施している事業

の廃止等、住民の負担増は必至であろう。

夕張市の破綻は私達に教訓を残した。それはあれほどの財政破綻にもかかわらず、だれの責任も問われる事もなく、負担だけが地域住民と国民に確実に回されるということだ。しかし、夕張市だけが特別というわけではなく、現在、多くの自治体が多額の債務負担にあえいでいる。また、夕張市以上に財政状況が悪い自治体も存在する¹⁾。赤字がすぐさま財政破綻に直結するわけではないが、夕張市も巨額の負債が破綻の原因になったように、このまま赤字の拡大を放置すれば、いずれ破綻が生じかねない自治体も少なくないだろう。そこで大阪府下都市の財政力と公債費との関係をグラフで表わしてみた。それが第1図である。第1図をみると、交野市は財政力が弱いにもかかわらず、突出して公債費が高いことがわかる。交野市とは人口が8万人弱の面積の約半分が山地で占められている田園都市であるが、なぜこれほどまでに公債費が高くなっているのだろうか。

そこで本稿では、大阪府交野市を事例に取り、地方自治体が抱えている財政問題を考察する。

第1図：大阪府下都市の財政力と公債費の関係



資料：市町村決算状況調より作成

Ⅱ. 交野市の財政

(1) 交野市を取り巻く状況

三位一体改革²⁾などの国の財政構造の変革に加えて、金融危機が実態経済にも影響を及ぼしつつある近年においては、これらが交野市の財政や市民サービスへ影響することが避けられない状況となっている。今後、更なる高齢化の進展により就労人口は減少し続け、歳入では税収の落込み、支出では医療費や生活保護費など扶助費の増加は避けられないものと予測される。また、人・モノ・金といった行政の経営資源が制約される中、学校施設の耐震化・ごみ焼却場の新設といった、社会・市民的要請に応えることと従来の市民サービスを今までどおり提供するという並立した行政運営は難しい状況となっている。

(2) 決算からみる財政状況

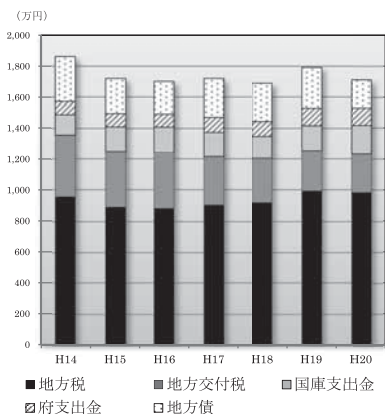
交野市の公債費が高い理由を探る前にまずは同市の財政状況について確認する。市の財政状況を見るときは、その実績値である決算によって把握することが多い。またこの決算をもとに様々な指標による検証を行い、これによって全国の地理的にも要件的にも異なる様々な地方自治体間での比較が可能になる。ここでは過去の動きから交野市の財政状況の特徴を概観する。

まずは歳入をみると、ここ数年の景気低迷下により、総じて横ばいか減少傾向にあるにもかかわらず地方税が伸びていることが特徴として挙げられる。これは三位一体改革による税源移譲の効果によるもので、反面、地方交付税が減少となっていることがわかる³⁾。

次に歳出をみると、人件費の減少・扶助費の増加と普通建設事業費のばらつきが特徴として挙げられる。人件費の減少は職員の退職による年齢構成の変化や職員数の減少、給与の減額措置によるもの。また、扶助費の増加は生活保護費受給者の増加及び子供手当等、社会福祉における需用の伸びによる

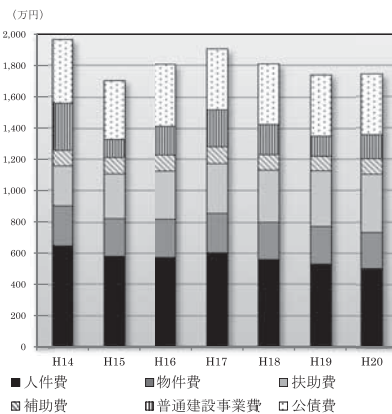
ものである。最後に、普通建設事業費のばらつきはその年度に土地開発公社が先行的に取得していた公共施設用地の買戻しに左右された結果である⁴⁾。

第2図：歳入の推移



資料：市町村決算状況調より製作

第3図：歳出の推移



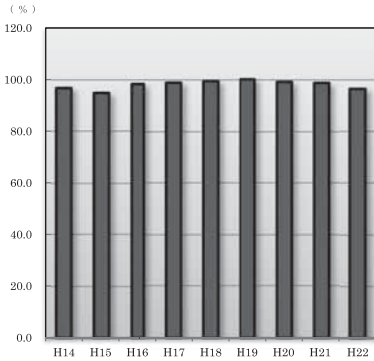
資料：市町村決算状況調より製作

(3) 財政危機の指標

自治体の財政分析の際の基礎的かつ伝統的な指標に、経常収支比率⁵⁾や公債費負担比率⁶⁾などがある。経常収支比率が悪化する原因は、主に人件費と公債費を中心とする義務的経費の伸びと地方税収入の減少である。全国地方自治体の経常収支比率は、年々上昇（悪化）する傾向にあるが、交野市においては公債費負担の増加と法人2税（法人事業税と法人住民税）の減少が大きな要因となって、毎年100%近い数値となっており、深刻な状況が続いている。経常収支比率悪化の主要因となる公債費負担率についても、毎年危険ラインである20%を超え続けており、財政の硬直化が著しい。ちなみに平成20～22年度に経常収支比率が下がっている原因は退職手当債発行による計算上のもの⁷⁾で、財政運営が改善したわけではない。それにより同時期に公債費負担比率が上昇していることがわかる。

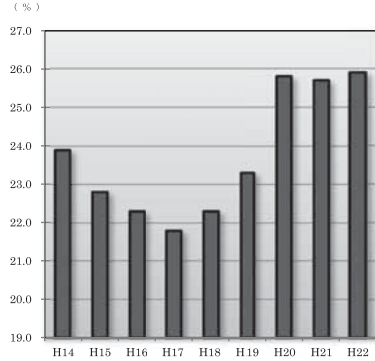
こうした指標から見ると、地方自治体財政はかつてなく深刻な状況にあり、人件費の削減に代表されるリストラが各自治体の喫緊の課題となっているのは当然のところである。ただし、これらの指標はいわば自治省が自治体を監督・指導するための便宜上の指標ともいえるものであり、また単年度の収支の均衡を示す指標にすぎない。このため、これらの指標のみに着目した財政再建策は、均衡収支となるよう予算の帳尻を合わせるだけの小手先の対応となる恐れもあることに気を付けなければならない。

第4図：経常収支比率の推移



資料：市町村決算状況調より作成

第5図：公債費負担比率の推移



資料：市町村決算状況調より作成

このような地方自治体財政が深刻な状況にあるのは主に人口の少ない過疎地であり、これらの地域ではバブル期に本来売却される予定であった土地が売却されずに市が買い取るような状態になっている。したがって、売却されずに売れ残った塩漬けの土地は今後、地方の財政運営を悪化させる要因となりうるものとなろう。それゆえ、次の章では土地開発公社に関する説明も加えながら、バブル期に売却されなかった土地の問題点について考えてみよう。

Ⅲ. 土地開発公社

(1) 土地開発公社とは

昭和40年代（1965～1974年）の高度経済成長による都市化の進展は、土地の乱開発を招き、地価高騰の中で公共施設・事業用地等の取得難が生じ、公有地の安定的取得が地方自治体の課題となっていた。この土地問題を解決するために、1972年「公有地の拡大の推進に関する法律」（昭和47年法律第66号）第10条第1項の規定に基づき、地域の秩序ある整備を図るために自治体の全額出資で設立された外郭団体が土地開発公社である。公社は全国に1,127あり、自治体の6割強が保有している⁸⁾。公社は、その分身的存在から自治体の債務保証等により金融機関から借入を行い、公共用地等を先行取得し、公共事業を遂行する上で重要な役割を果たしてきた。その業務範囲は、①都市計画施設の区域内における公共用地、②道路、公園、緑地その他の公共施設または公用施設の用に供する土地、③公営企業の用に供する土地、④住宅用地の造成事業その他造成に係る公営企業に相当する事業等があり、それらの土地の取得、造成、その他の管理及び処分等である。

交野市土地開発公社は、公有地等となるべき土地の取得及び管理を行い、もって地域の秩序ある整備と住民福祉の増進に寄与することを目的として、昭和48年10月1日に交野市の全額出資（資本金500万円）により設立された。

(2) 交野市土地開発公社の経年変化

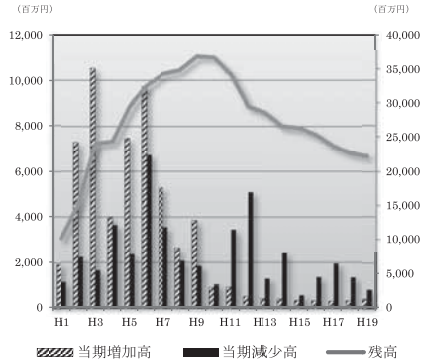
土地開発公社の保有高は、ピーク時の平成9年度には約368億円の残高を抱え、市の買戻しの遅れと併せて毎年の借入金利息負担だけでも数億円にのぼり危機的な状況を迎えていた（第6図参照）。そのような状況の中、国の支援策を得て平成13年度から取り組んだ公社の第1次健全化計画により順次買戻しを行い、平成17年度末には、約237億円にまで減少させることができた。

続いて18年度から第2次健全化計画の実施に着手し、平成18年度から平成22年度までの5年間、事業可能な用地から買戻し、公共用地先行取得等事業債も活用した上で、公社保有額を200億円程度にまで削減することができた(第6図参照)。このことから、公社の健全化に取り組んでから現在までは比較的順調に進んでいるといっていだろう。しかし、依然として多額の残高を抱えているのも事実であり、今後も油断ならない状況である。

保有面積については、平成15年度からは新たな用地取得はなく、業務の主なものは健全化計画に基づいて市への売却と貸付を含む管理業務であり、平成19年度に市からの依頼により約1,900万円の特別損失を計上した他、プロパー事業がないことから赤字経営には陥っていない。しかし今後、新経理基準の適用による強制評価減により厳しい経営状況におかれることとなる⁹⁾。

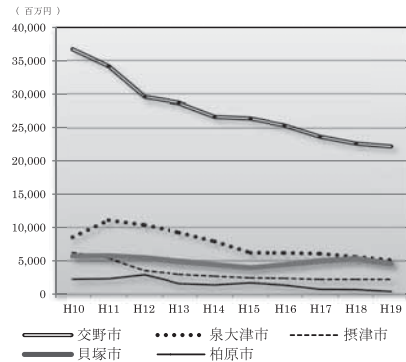
平成元年に約94億円、面積112,700㎡保有が、平成9年度末ピーク時には、約368億円、面積247,717㎡となり、保有額は標準財政規模の約2.6倍となった¹⁰⁾。そして現在、公社の土地保有額は、市の標準財政規模の1.73倍で全国第一位¹¹⁾。また、塩漬け用地額は一人当たりで見ると、夕張市に次いで全国第二位である¹²⁾。また公社残高に関しても第7図をみる

第6図：当期増加・減少高と残高の推移



資料：平成21年度 交野市土地開発公社経営状況報告書より作成

第7図：大阪府下都市（人口が7万人以上10万人以下）との公社残高推移の比較



資料：平成21年度 交野市土地開発公社経営状況報告書より作成

と、他の類似都市をはるかに上回っていることがわかる。

(3) 交野市土地開発公社の問題点

設立時は、バブル期という右肩上がりの社会経済状況にあり、人口急増期も相まって義務教育施設や道路等公共施設の整備が急務となったため、道路や公園などの整備を図るため土地を購入するには手続きや制約がある市のかわりに行った公社の先行一括買収は、公共施設整備にある一定の時期までは貢献してきた。しかし、バブル期以降、地価の下落が続く中で、公社の抱える問題が明らかになってきた。制度上の主な問題として、①議会の関与が極めて限定的で、市民が知らない中で用地を買収でき監視が行き届きにくい、②公社の責任者は、自治体の管理職で占められることが多く、実質的には自治体と一体の組織となっている、③公社の行う土地の先行取得には、市がその債務を保証しているので、公社経営において無責任体質に陥りやすい、④バブル期以降は地価が下落しており、公社が用地を先行取得しておくという考え方自体が困難になっている事が挙げられる。

バブル経済崩壊後、平成4年から全国的に顕著となった地価下落ではあったが、交野市は、国の景気刺激対策もあって、公社を活用しながら、星の里いわふね、ゆうゆうセンター、いきいきランド交野といった大規模な施設建設を続けて行った。

また、交野市の都市構造に大きな影響を及ぼす第二京阪道路が平成4年に都市計画変更が行われ建設に向けて動き出すのを受けて、市として沿道住環境の保全と調和を図るため沿道整備構想を策定し先行的土地買収も行った。事業に協力される方の代替地を事前に確保するための買収や、その他の事業用地買収もこの時期に多く行い、こうした身の丈に合わない大規模プロジェクトや未成熟な計画の用地の先行売買依頼が、結果として市の財政を著しく圧迫する要因となった。

第1表：主な買収用地

期間	用地名	買収金額（億円）
平成2年～平成3年	ゆうゆうセンター用地	21
平成3年～平成8年	交野山手線用地	26
平成4年～平成11年	第二京阪道路沿道整備構想用地	28
平成5年～平成7年	総合体育施設用地	90
平成2年～平成9年	ごみ焼却場予定地や道路用地	70
平成2年～平成7年	第二京阪道路代替用等公共施設代替地	94
合計		329

資料：交野市土地開発公社経営状況報告書より作成

以上の経緯で生じた塩漬け用地だがそのデメリットは次の3点であると考ええる。

①簿価への金利分の積み増し

土地開発公社の土地取得原資は、主に金融機関からの借入金であるため、取得価格に金利分と維持コストを上乗せした金額（簿価）で自治体に土地を買い取ってもらい、その買い取り代金を返済に充てる必要がある。長期保有土地の場合は、借り換えを行うことで返済期限を延ばしているが、借入期間中の金利は土地の取得費用として簿価に積み増されている。ほとんどの自治体は、無利子融資や補助金などの形で金利分を土地開発公社に対し支出しており、土地保有に伴う自治体の財政負担は大きくなっているのである。

②未利用地による機会損失

土地開発公社が保有している土地の多くは、利用されずに更地のままである。駐車場や倉庫などの用途に利用されている場合もあるが、あくまで売却されるまでの仮の活用であり、当該用地の本来の価値に見合った活用は少ない。未利用地の中には、住宅地や商業地として活用可能なポテンシャルを持っているにも関わらず、未利用であるため地域の経済活動を妨げてしまうような土地も存在すると考えられる。こうした機会損失は自治体にとっても大き

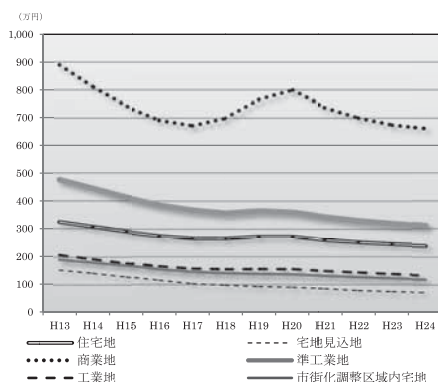
な問題である。

③含み損拡大のリスク

①でも述べたとおり，自治体が土地開発公社から土地を購入する場合は簿価で購入する必要がある。したがって，取得時より地価が下落している場合，土地開発公社の保有土地には含み損が存在している。バブル崩壊以来下落を続けていた地価は，平成18年頃から回復傾向にあったが，リーマンショックによる金融危機の影響で，全国的に地価は再び下落している（第8図参照）。今後の土地価格の動向は不明であるが，含み損がさらに拡大するというリスクは存在する。

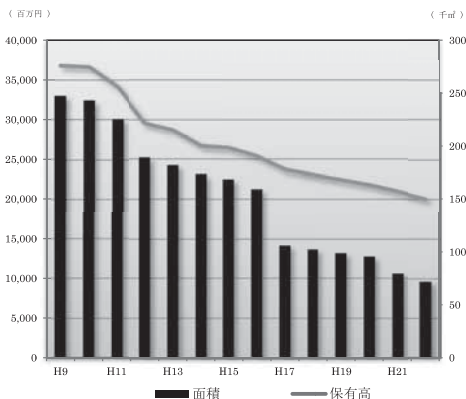
交野市は，土地開発公社の健全化に向け，二次にわたる土地開発公社経営健全化計画を定め実行するなど，市が公社保有地の買戻しを行っているが，第9図をみると，保有面積の減少ほどには保有残高が減少していないことがわかる。これは，上述のとおり，公社が保有している期間が長期となり，その間に金利や管理費が加算されていくことが要因の一つである。

第8図：都道府県地価調査の推移



資料：平成13～24年度都道府県地価調査より作成

第9図：保有残高と保有面積の推移



資料：平成21年度交野市土地開発公社経営状況報告書より作成

(4) 交野市土地開発公社の今後

上述の問題が起こっているにもかかわらず、処理が進んでいない土地開発公社が多く存在する。これには土地を買い取るべき自治体側に以下の3つの理由があるためと考えられる。

- ①土地開発公社から土地を買い取り、自治体の一般会計に多額の歳出を計上するよりも、長期保有をして土地開発公社に金利分だけを補助した方が問題が明るみに出にくい。
- ②土地買収時以降、地価の下落の影響で、公社において帳簿上管理されている地価と、実際の地価とはかなりの開きも生じており、含み損が発生するため、購入に対し議会や住民の同意が得られにくい。
- ③公共利用の予定がない土地は、買い取り後に民間売却をしたいが、売却可能性を見きわめられず、買い取りの意思決定ができない。

しかし、利用の予定がない長期保有土地については、土地開発公社が保有する期間分だけ金利分が増えていくため、買い取り価格は上昇し続ける。したがって、土地開発公社および自治体は、解決に向けた取り組みを早期に進めるべきであり、そのために、保有土地の資産価値、売却できる土地の見通し、最終的な自治体の財政負担などの試算を情報公開し、議会や住民と議論を進めることが必要である。その際、土地の先行取得の目的、自治体が買い取りを行わなかった理由についても、明らかにしていくことが重要である。

また、公社の本来の役割が終わった現時点では、原則として今後公社においては用地の先行買収を行わず、公社は公社保有地の処分のみで特化した業務を行うべきである。しかし、保有額の解消に継続して取り組まざるを得ないが、対象用地が分散されていることや、処分を予定する用地では、含み損の問題が生じるため一定の整理が必要である。また、膨大な保有地による公社債務を全て引き受けると、確実に市の財政破綻につながるため、公社の解散という手段は使えない。したがって、市は土地開発公社を存続し、財政の許す範囲内で、公社保有地を買い取り続ける事しか、解決策が見当たらない。

そして仮に土地開発公社の保有土地を解消したとしても、それは土地開発

公社問題の一部（金利分の簿価上昇，含み損リスク）の解決であり，未利用地による機会損失の問題は解決していない。自治体が土地を買い取るだけでは，塩漬け土地の所有が移転しただけである。

多くの自治体では，公売やインターネットオークションも活用し売却の努力をしているが，なかなか売却が進まないのが現状である。昨今の不動産市況の冷え込みも影響していると思われるが，そもそも土地の市場価値やマーケット状況を自治体が正確に把握していないことも原因と思われる。土地売却を促進するためには，地方自治体だけで検討するのではなく，不動産事業者など外部の民間事業者のノウハウを活用するべきである。

IV. おわりに

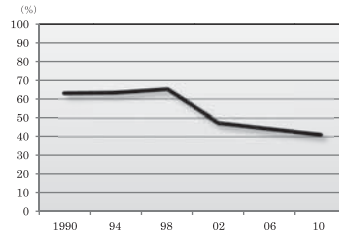
交野市の財政上の大きな問題は，自主財源に乏しく，財政力が弱い中，土地開発公社は膨大な保有地を長期間にわたって抱えてしまっている事である。また，それに対する根本的な解決策が，現在の所見つかっていない事の方も重大な問題である。現在，交野市は税金を土地開発公社による地方債の返還に大部分を充てなくてはならない状況にあり，老朽化した給食センターの建て替え・学校の耐震化等，公共施設・行政サービスに財源が回す事が出来ない。これでは，バブル後に移住してきた住民は，ツケを払わされているだけである。また，三位一体改革で義務教育等の補助金が2分の1から3分の1に減らされ，結果として交野市は小学校や給食センターの耐震工事に財源を回せないでいる。しかし，この問題は交野市だけのローカルな問題ではなく，土地開発公社の問題で売れなくなった，いわゆる塩漬けになった土地は地方にも多数存在しており，その借金返済のために学校の耐震工事等が行えない自治体が数多く存在する。依然として多くの自治体は，バブル経済崩壊後に行われた公共事業のために肥大化した公債費を抱え，厳しい財政運営を強いられている。三位一体の改革，地方債制度における協議制の導入と，地方分権が進む中，地方財政の健全化は避けられない課題である。それゆえ，

国は三位一体改革でナショナルミニマムに相当する義務教育の補助金を減らすのではなくて、この部分に関しては地方に手厚く補助すべきと私は考える。

また、本稿を書き進める中で私が1番強く感じた事は地域住民の自治体行政への関心の薄さである。第10図及び第11図をみると、市の財政が危機的な状況にあるにも関わらず、年々投票率が下がってきている事がわかる。もし、多くの人が自治体運営にもっと強い関心を寄せていたならば、土地開発公社を代表とする諸問題を未然に防ぐ事が出来

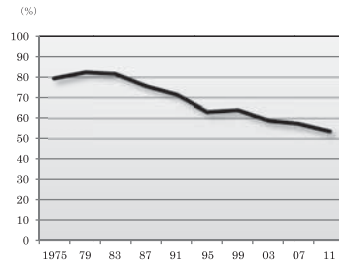
たかもしれないと責めるのは少々酷だと思うが、住民のお役所任せの意識も今日の交野市における財政危機の一因であろう。かくいう私も夕張問題が世間で騒がれる以前は、自分が住んでいる市の財政状況等は知らなかったし、知ろうとしなかった。しかし、財政悪化の影響は確実に地域住民の個々の家計に水道、下水道料金の値上げ等として響いてくる。それゆえ、そうなる前に私達は行政の財政運営が正しく行われているか確認する必要がある。そして、その為にまず自身の自治体に関心を持ち、財政状況を調べ、知ることが本稿のテーマである地方自治体の財政危機に対する、私達ができる最初の第一歩であろう。

第10図：交野市長選挙の投票率の推移



資料：交野市ホームページ 過去の選挙結果より作成
<http://www.city.katano.osaka.jp/docs/2011062100186/>

第11図：交野市議会議員選挙の投票率の推移



資料：交野市ホームページ 過去の選挙結果より作成
<http://www.city.katano.osaka.jp/docs/2011062100186/>

注

- 1) 白川一郎,『自治体破産 再生の鍵は何か』,NHK出版,2007年,4ページ。
- 2) 「地方にできることは地方に」という理念の下,国の関与を縮小し,地方の権限・責任を拡大して,地方分権を一層推進することを目指し,国庫補助負担金改革,税源移譲,地方交付税の見直しの3つを一体として行う改革。このうち,税源移譲とは,納税者(国民)が国へ納める税(国税)を減らし,都道府県や市町村に納める税(地方税)を増やすことで,国から地方へ税源を移すことである。
(総務省HP 国から地方への税源移譲 三位一体の改革http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/zeigenijou.html)
- 3) 平成21年第3回交野市総合計画審議会,「資料6 交野市の財政」,4ページ。
- 4) 平成21年第3回交野市総合計画審議会,「資料6 交野市の財政」,5ページ。
- 5) 地方公共団体の財政構造の弾力性を判断するための指標で,人件費,扶助費,公債費のように毎年度経常的に支出される経費(経常的経費)に充当された一般財源の額が,地方税,普通交付税を中心とする毎年度経常的に収入される一般財源(経常一般財源),減税補てん債及び臨時財政対策債の合計額に占める割合。この指標は経常的経費に経常一般財源収入がどの程度充当されているかを見るものであり,比率が高いほど財政構造の硬直化が進んでいることを表す。
(総務省HP財政比較分析表の説明http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/bunsekihyo_kaiset.html)
- 6) 公債費充当一般財源(地方債の元利償還金等の公債費に充当された一般財源)が一般財源総額に対し,どの程度の割合になっているかを示す指標であり,公債費がどの程度一般財源の用途の自由度を制約しているかを見ることにより,財政構造の弾力性を判断するもの。
(総務省HP地方財政の現状<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/23data/2011data/23020602.html>)
- 7) 平成21年第3回交野市総合計画審議会,「資料6 交野市の財政」,7ページ。
- 8) 赤川彰彦,『冊子版 自治体チャンネル101号 特別企画1:財政再建策:塩漬け用地の処方箋「土地開発公社健全化債の創設」提言』,2007年,1ページ。
- 9) 交野市役所 財務課,「交野市土地開発公社経営状況報告書」,6ページ。
- 10) 同上。
- 11) 白川一郎,『自治体破産 再生の鍵は何か』,NHK出版,2007年,98-99ページ。
- 12) 同上。

参考文献

- ・ 浅野詠子, 『土地開発公社が自治体を侵食する』, 自治体研究社, 2009年。
- ・ 白川一郎, 『自治体破産 再生の鍵は何か』, NHK出版, 2007年。
- ・ 高寄昇三, 『自治体財政破綻か再生か 減量経営から構造改革へ』, 学陽書房, 2001年。
- ・ 山本節子, 『土地開発公社 塩漬け用地と自治体の不良資産』, 築地書館, 1999年。
- ・ 赤川彰彦, 『冊子版 自治体チャンネル 101号 特別企画1: 財政再建策: 塩漬け用地の処方箋「土地開発公社健全化債の創設」提言』, 2007年。
- ・ 交野市役所 財務課, 「交野市土地開発公社経営状況報告書」
- ・ 平成21年第3回交野市総合計画審議会, 「資料6 交野市の財政」
- ・ 「平成14～22年度市町村別決算状況調」
http://www.soumu.go.jp/iken/kessan_jokyo_2.htmlより各年度のexcelファイルを使用
- ・ 「平成13～24年度都道府県地価調査」
<http://tochi.mlit.go.jp/kakaku/chika-chousa>より各年度のexcelファイルを使用
- ・ 「交野市HP 過去の選挙結果」, 10/7確認
<http://www.city.katano.osaka.jp/docs/2011062100186/>