

現代地方財政の破綻と再建

- 鳥取県日野町を素材にして -

藤田 安一*

Financial Failure and Reconstruction of Local Government at the Present Day

FUJITA Yasukazu

キーワード：地方財政，鳥取県日野町，財政破綻，財政再建

Key Words : Finance of Local Government , Hino City in Tottori Prefecture , Financial Failure, Financial Reconstruction

はじめに - 「地方財政危機」から「地方財政破綻へ」 -
地方自治体の財政破綻とは
鳥取県日野町における財政破綻
現在の鳥取県日野町における財政構造とその特徴
福岡県赤池町における財政再建団体への転落と再建
「準用財政再建方式」による財政再建の問題点
現代における地方財政再建の課題と展望
おわりに

はじめに - 「地方財政危機」から「地方財政破綻」へ -

1990年代まで財政危機と言えば、もっぱら国の財政危機を表す言葉であった。しかし2000年代に入ると、がぜん地方自治体の財政危機への注目度が高まり、そして現在では地方財政の破綻が現実化しつつある。

なるほど、国と地方自治体をあわせた財政赤字は現在1000兆円におよぶ。およそ、その3分の2は国、3分の1は地方自治体という割合であり、地方自治体は国に対して、その割合は低い。とはいえ、地方自治体は国に比べて、国と地方を合わせた財政支出全体の6割を占め、福祉や教育、水道、病院、公営住宅など地域住民に密着したサービスを展開している。それだけに、自治体財政の危機は、特別に重要な意味をもち住民生活に深刻な影響を与えざるを得ない。

しかも現在、わが国の地方財政は「財政危機」から「財政破綻」へとその速度を速め、地方財政

* 鳥取大学地域学部地域政策学科 地方財政論 地域経済論 専攻

の危機的状況は新たな段階に入りつつある。地方財政の破綻と言えば、1990年代後半には大阪府、東京都、神奈川県、愛知県など大都市を抱える都府県とその周辺の都市に広がりつつあったが⁽¹⁾、今では地方都市やそのまわりの自治体にまで財政破綻の危険性がおよびつつある。

こうした大都市以外の地方自治体においても、極めて危機的な財政状況にあることを、地域住民にまざまざと見せつけるきっかけになったのが市町村合併であった。市町村合併が、なぜ必要となったのか。自治体にとっての最大の理由は、言うまでもなく地方自治体の財政悪化であり、合併しないことには、この財政危機を切り抜けれないと自治体が判断した結果にほかならない。

しかし、合併をしても財政が好転するというわけではない。自治体の財政力が衰えていきつつある中での合併であるため、債務を多くかかえた市町村が一緒になればなるほど、合併した自治体全体の借金が増える。加えて、合併に係る事業を合併特例債で実施することは、より多くの借金を抱えることにほかならず、将来、借金返済の不安を高めることになる。さらに、合併して予定していた交付税が当初の予測よりも減額されたため、予算を立てられない状況に追い込まれている地方自治体も少なくない。一体、何のための合併だったのかが厳しく問われる事態となっている。他方、合併しないで単独を選択した自治体も依然として財政状況は厳しいことに変わりはない。

こうして、合併した自治体もそうでない自治体も、いよいよこれまでの財政危機から「財政破綻」へと突き進んでいると考えざるをえない。まさに、地方自治体の財政破綻が現実化しつつあると見てよい。その前兆は、全国自治体のいたる所に見られる。自治体の外郭団体や自治体が経営に参加してきた第三セクター、土地開発公社、住宅供給公社などの経営破産が相次いで起こっている。

こうした破産がいつなん時、自治体の普通会計に影響を与え自治体本体の財政破綻に連動しないとも限らない。現在ははるうじて、これまで積み上げてきた基金を取り崩して対応しているが、それも間もなく底をついてしまう。いよいよ、財政破綻が現実化し目の前に迫っている。各地方自治体は、その恐怖に恐れおののいているのである。

事実、1992年に財政破綻宣言をし、財政再建団体に転落した福岡県赤池町には全国各地から自治体の職員や研究者が、ひっきりなしに訪れる事態となっている。役場が対応しただけでもその数は400件。あまりの多さに、そのためだけの簡単な説明資料を作成したほどであったという。また、本稿で研究対象とする鳥取県日野町は、昨年(2005年)の9月、2008年度から財政再建団体に転落すると予測し、2007年度には「地方財政再建促進特別措置法」の適用を申請する見通しを示した⁽²⁾。

日野町が財政再建団体に転落するというニュースは、たちまち鳥取県下に衝撃を与え日野町役場に問い合わせが殺到した。その原因は、このニュースが突飛な出来事であったからではなく、「ついに来るべきものが来た」と受けとめられたからである。それほど現在、地方自治体の財政破綻は現実化しつつある。

本稿の課題は、この財政破綻の状況を鳥取県日野町を例に、同町が財政再建団体に転落する見通しを示した経緯とその問題点を明らかにすることを通じて、地方自治体における財政再建の方向を考察しようとするところにある。

地方自治体の財政破綻とは

鳥取県日野町の事例をみる前に、まず本稿でいう自治体の財政破綻とはどういう事態をさすのかについて述べておこう。

地方自治体が地方債あるいは借入金という形で財源を調達することは、一般的に行われていることであり、この額の多寡が、たちまち財政危機に結びつくわけではない。しかし、借金をして収入を確保したにもかかわらず、決算時になった時点でも、なお収入が支出に追いつかなくなる事態が生じる。これを「決算上の赤字」という。こうなると地方自治体の財政破綻と密接な関連をもつ。この決算上の赤字を「実質収支の赤字」とも言うが、実質収支の赤字がその自治体の標準財政規模に対して都道府県では5%、市町村では20%を超えると地方債の起債ができなくなる、いわゆる「起債制限」をうける。

この起債制限団体になってしまうことを「自治体の破産」という。すなわち、自治体が財政破綻に陥るということは、自治体が膨大な財政赤字を抱えた結果、自力で赤字を解消できず、起債制限団体に転落し「自治体の破産」を引き起こしたために、国の管理下に入って財政再建を進めていかざるを得ない状態になってしまうことを意味する⁽³⁾。

ここで、なぜ都道府県と市町村とでは標準財政規模に対する実質収支の赤字、いわゆる実質収支比率が、それぞれ5%と20%というように違っているのか。都道府県の場合のほうが、どうして市町村よりも厳しい条件になっているのか。その理由について説明しておこう。

そのわけは、わが国の都道府県が市町村に比べて、その歴史のおよび機能的差異をもってきたことに由来する。すなわち、明治期に制定された市町村制および府県制以来、わが国の地方自治体は中央集権的行政構造に規定されて国の出先機関の性格を強く持たされてきた。そのための強力な手段が機関委任事務の制度であった。これは本来、国が行うべき事務を各省庁の大臣が地方自治体の長を指揮監督し、その事務執行を命ずることができるという制度である。もとより、その命令に反することは許されず、地方議会も口出しできない。それゆえ、機関委任事務制度は国が地方自治体を統制する最も強力な手段であった。

この機関委任事務は、1999年に「地方分権一括法」が国会で採択されるまで、なんと都道府県の事務の85%、市町村の事務の45%に達していた。この数字からわかるように都道府県は市町村に比べて、より国の下請け機能的性格が強かったのである。そのため、都道府県が財政破綻に陥ることは、国の政策に強い打撃を与えることを意味している。したがって、国は市町村よりも都道府県の実質収支比率を厳しくしているのである。

ともあれ、財政再建団体に陥った地方自治体が財政再建を行う場合、わが国においてはアメリカで実施されているようなチャプターナイン⁽⁴⁾という司法的解決手段がない以上、行政的手段に頼らざるを得ない。財政再建のこの行政手法には「自主再建方式」と「準用再建方式」との2通りの方法がある。「自主再建方式」は自治体が自力で財政再建に取り組む方式のことであるが、「準用再建方式」とは、1955年に制定された「地方財政再建促進特別措置法」に基づき、同法を準用して財政を再建する方式のことをいう。

この準用再建方式の場合には、その財政措置として一時借入金についての政府資金の融資斡旋、一時借入金の支払利子および退職手当債についての特別交付税による措置、退職手当債の発行許可および地方債の制限解除など自主再建にはみられないメリットがある。そのため財政破綻に陥った地方自治体が財政再建を図る場合、自主再建方式よりも準用再建方式を選択しようとする。したがって、準用再建方式を採用する財政再建団体を正式には「準用財政再建団体」と言うが、単に財政再建団体と言う時には、普通この「準用財政再建団体」を指す。

そもそも財政再建団体とは、戦後、警察の自治体への移管や義務教育制度の整備などにより1954年度決算で実質収支が赤字に陥った自治体を救済するため、国が1955年に「地方財政再建促進特別

措置法」を制定したことにより発足した制度である。この措置法によって、当時赤字団体2881のうち18府県570市町村が財政再建団体に指定されている。ただ、1955年に制定されたこの「地方財政再建促進特別措置法」は、これ以降に実質収支が赤字に陥った自治体にも、同法の第22条2項が準用されてきた。そのため、1955年以降の財政再建団体制度は、この準用再建による制度を指し、年々その数は少なくなっている。

1975年以降では、実際に財政再建団体になったのは全国で16自治体しかない。最近の事例で最も新しいのは、1992年に再建団体に指定された福岡県赤池町である。しかし、その赤池町も10年の再建期間の後2001年12月に総務省によって再建完了が確認されたため、現在わが国において財政再建団体はゼロとなっている。

しかし、準用再建団体になることは、同時に大きなデメリットをもたらすことを忘れてはならない。それは、国という管財人の下で自治権が大幅に制限され、自治体自ら行財政をコントロールする権限が著しく縮小される。国の方針に逆らうことが許されないため、地域社会のニーズに応える行政サービスの供給や住民負担、職員給与などの自主的な決定は不可能になる。その結果、予算を審議し決定する議会の力は弱まり、再建計画の変更に関する賃金・労働条件の改正に関する職員労働組合の交渉力も弱体化せざるを得ない。

具体的には、自治体が独自に計画実施してきた事業の縮小・廃止、起債の制限、地方税の増税、使用料・手数料の引き上げ、公営企業の料金値上げなどの住民負担の増大、さらに職員給与の減額や給与支払いの遅延なども覚悟しなければならない。しかし、こうした厳しい事態にもかかわらず、自主再建方式を選ばずに準用再建方式を選択する理由は、前述した準用再建方式の場合の国の財政措置に加えて、以下のような理由があるからである。

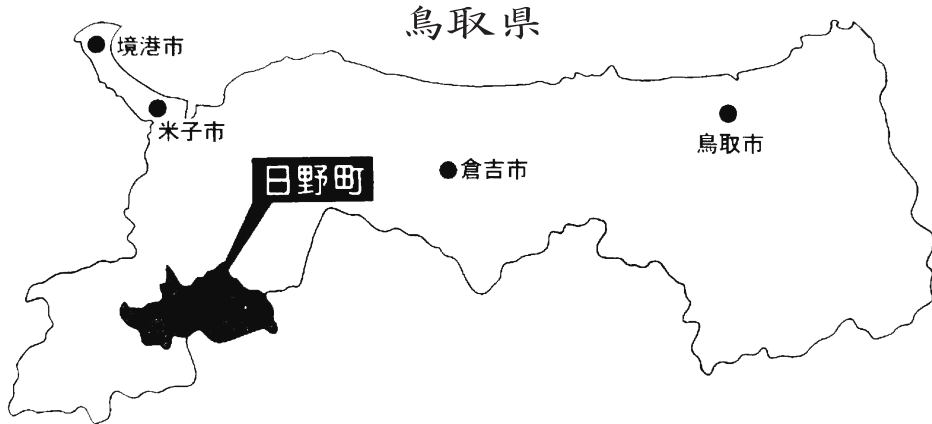
すなわち、自主再建であれば、おうおうにして従来の地縁関係や人間関係のしがらみによって、思い切った再建措置がとりにくくなる。そのため、勢い、手の付けやすい部分のみの是正に終わり抜本的な再建に進めない。その結果、中途半端な改革に終わることが多く、なん度、自主再建にチャレンジしてもそのつど失敗してしまうケースが多い。

とにかく、次に述べる鳥取県日野町は2005年9月に、財政再建団体に転落し自主再建方式ではなく、準用再建方式による財政再建をめざすと表明した。その後、日野町は片山鳥取県知事の指摘によってこれを撤回したものの、まだまだ今後の事態は不確定である。

鳥取県日野町における財政破綻

本稿において研究対象とする鳥取県日野町は、鳥取県の西南部に位置し人口4425名（2005年3月末現在）の比較的小さな自治体である。「市制・町村制」の施行により1888（明治21）年に6ヵ村になって以降も合併を重ね、1959（昭和34）年に根雨町と黒坂町とが合併して現在の日野町が誕生した。現在日野町の主な産業は農業だが、近代製鉄が台頭するまで山砂鉄の採取とたたら製鉄は、この地域独特の重要な産業であった。

全国的に自治体財政の危機が深刻化し、財政破綻が現実化しつつあるなかで、本年9月14日、鳥取県日野町の定例議会において梅林豊町長は「2006年度決算で財政再建団体になる懸念がある」⁽⁵⁾と述べた。続いて9月22日に同町は2008年度から財政再建団体に転落する見通しを明らかにし、再建に当たっては2007年度に地方財政再建促進特別措置法の適用を申請、準用再建方式を選択すると表明した⁽⁶⁾。事実上の財政破綻宣言を行ったのである。もし、日野町においてこれが実



現すると、福岡県赤池町が財政再建団体になって以来、14年ぶり、鳥取県下では実に30年ぶりのこととなる。

ところで、地方自治体が準用再建方式によって財政を立て直そうとすると、以下のような手続きを踏む必要がある⁽⁷⁾。

再建の申し出は、当該自治体の議会の決議を得て総務大臣にしなければならない。

総務大臣は財政再建計画を作成する基準となる日を規定し、当該自治体は財政再建計画を指定日現在によって定めることを必要とする。

当該自治体の長は指定日現在による再建計画を作成し、議会の議決を経て総務大臣と協議し、その同意を得なければならない。

当該自治体は再建計画にもとづき予算を調整することを義務付けられる。

再建計画の同意があった場合は、その要領を住民に公表しなければならない。

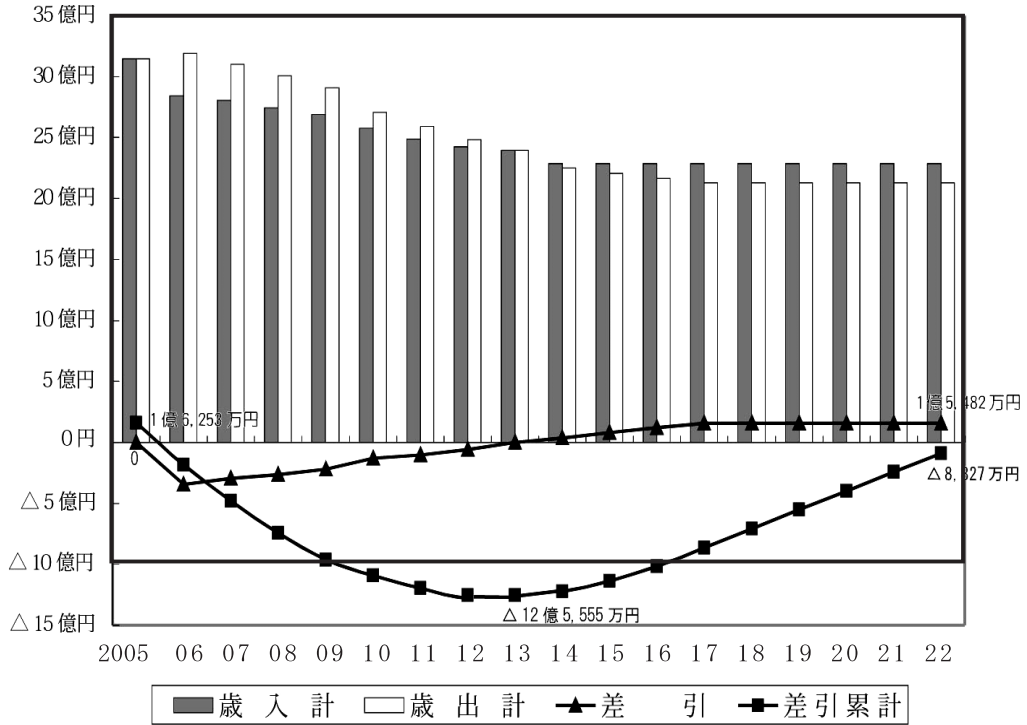
では、なぜ日野町が財政再建団体に転落せざるを得ないと判断したのであろうか。次にその理由を見ておこう。

同町は、これまで庁舎や文化ホールなどの施設整備を次々と行い、その債務返済が多額にのぼった。具体的には、小学校・中学校の改築につづいて1993年には9億0683万円かけて役場を新築、1995年には10億4500万円かけて文化センターを建設し、町道・農道・林業などの道路整備にも多額の予算を費やした。それに、鳥取県西部地震からの復興のため発行した60億円の起債のうち、自治体負担の7億円の起債返済が重なった。これに加えて、人口減少にともなう税収の減および国からの地方交付税の減少が痛手となった。

そのため、日野町が示した財政推計(図1)によると、2006年度から2010年度までの7年間に1~3億円規模の赤字が続き、ピーク時の2023年には累積赤字が12億5555万円まで膨れ上がる。日野町の財政規模は約38億円であるが、標準財政規模は約20億円であるので実質収支の赤字がその20%、すなわち4億円以上にのぼると起債制限団体になり財政再建団体に転落することになる。したがって、2023年の12億円余りの実質収支の赤字は財政再建団体になるのに十分な額である。こうした推計は、明らかに今後における日野町の深刻な財政状況を表している。

つぎに、そのベースとなる現在日野町の財政構造とその特徴を見ておこう。

図1 鳥取県日野町の財政推計(2005年~2022年)
現状の行政サービスをつづけた場合の推計



(出典)鳥取県日野町「広報 ひの」(2005年10月号)より作成

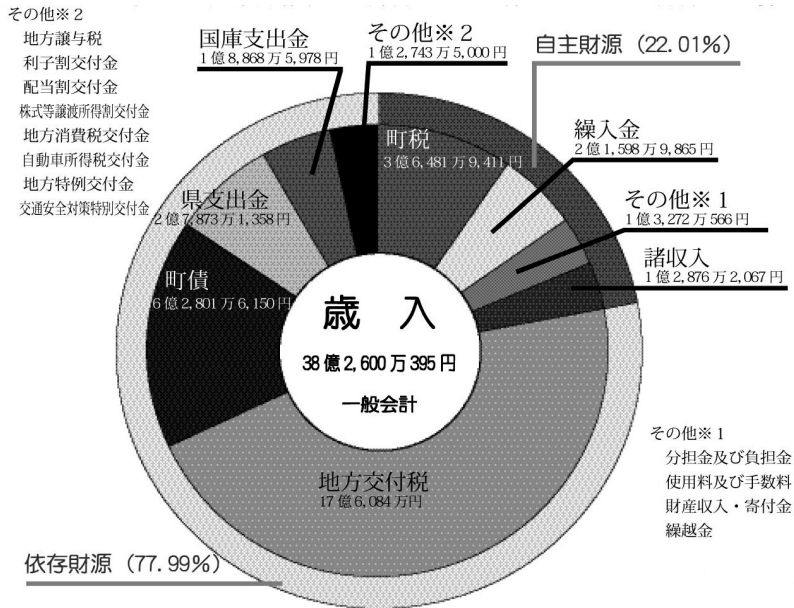
現在の鳥取県日野町における財政構造とその特徴

図2は、日野町の平成16年度決算における歳入状況を表している。一瞥して、町税の割合の低さと地方交付税の割合の高さをみてとることができる。その結果、自主財源は22%であるのに対して、依存財源は78%と歳入に占める依存財源の圧倒的大きさに注目しておこう。みるように、日野町は極めて財政力が弱く不安定な財政構造にある。

つぎに、図3から日野町の歳出状況を見ておこう。歳出が多い分野から民生費、公債費、総務費、農林水産業費、土木費、衛生費の順になっている。なかでも、公債費の割合が高く、先に示した歳入の町債の額よりも多い額を借金の利払いに費やしていることがわかる。こうした地方債に関する歳入と歳出の逆転現象が起きるのは、これまでいかに日野町が多くの町債を発行して借金を累積してきたかを示している。

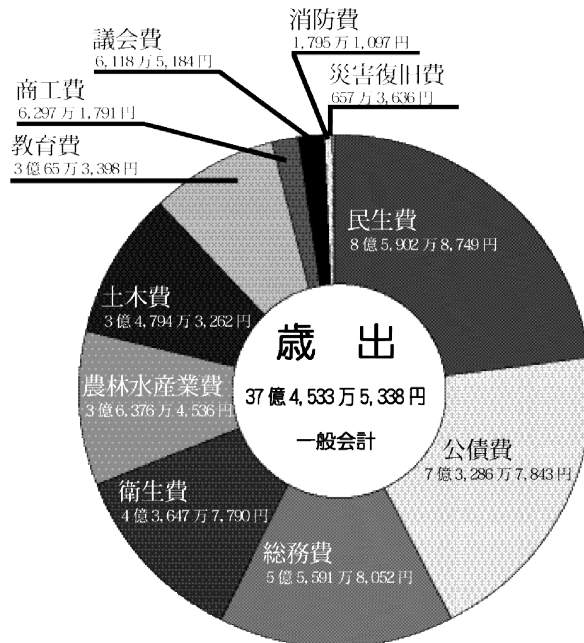
ちなみに、表1によって日野町の町債発行残高とその推移を見ておこう。なかでも1990年代初めからの不況による税収減にも関わらず、1995年から急激に町債の発行を増加させ債務を重ねていった。その結果、2000年に入ってから、1990年代初めまでに比べて2倍の町債残高を抱えるまでになっている。

図2 日野町の歳入（2004年度決算）



(出典) 鳥取県日野町「広報 ひの」(2005年10月号)より作成

図3 日野町の歳出（2004年度決算）

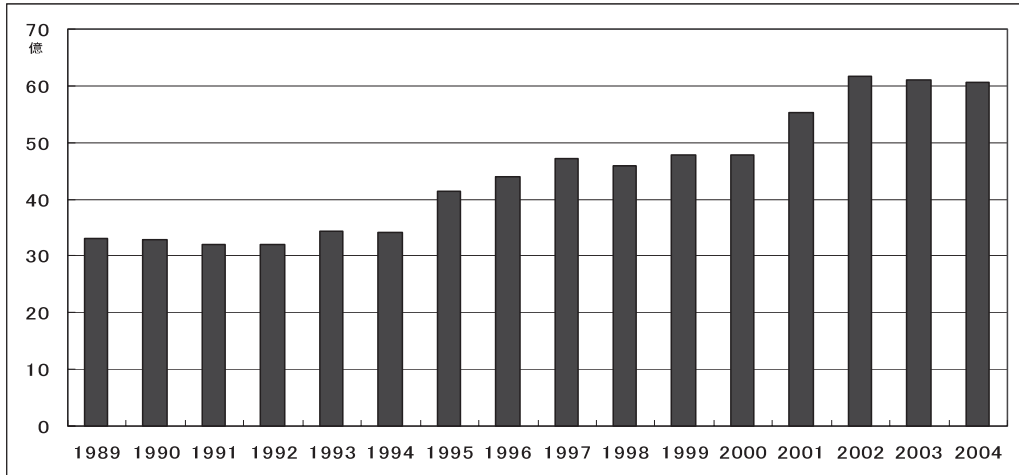


(出典) 鳥取県日野町「広報 ひの」(2005年10月号)より作成

表1 鳥取県日野町における町債発行残高の推移

(単位:100万円)

年度	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
町債残高	3304	3293	3207	3191	3435	3422	4146	4391	4723	4593	4787	4783	5536	6158	6110	6070

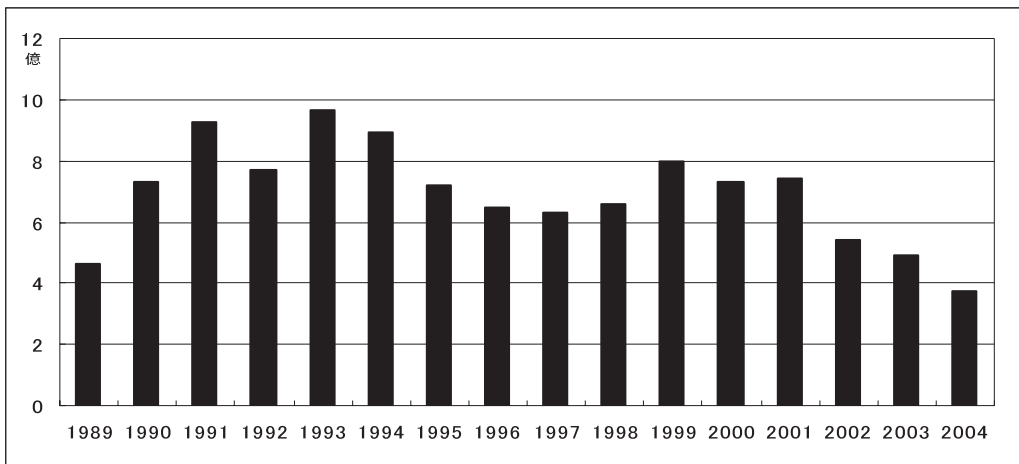


(出典) 鳥取県市町村振興協会『鳥取県市町村要覧』各年次から作成

表2 鳥取県日野町における基金残高の推移

(単位:100万円)

年度	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
財政調整基金	122	122	122	122	122	122	122	122	122	122	122	74	73	89	92	86
減債その他の基金	340	610	807	649	843	771	597	525	511	539	676	656	670	452	401	289
合計	462	732	929	771	965	893	719	647	633	661	798	730	743	541	493	375



(出典) 鳥取県市町村振興協会『鳥取県市町村要覧』各年次から作成

他方、日野町の基金残高の推移をみたのが表2である。日野町の基金は総額として1993年をピークに減少する。その減少のスピードが、2002年頃から急速になっていく状況がよくわかる。ちょうど、先の表1において示した町債の発行残高と逆の推移をたどっているのが見てとれる。これは、財政の悪化を基金の取り崩しによって補ってきたことを示している。現在、日野町の基金残高は2億8936万9000円にまで減少し、ピーク時の3分に1にすぎない。このまま行けば、あと数年で基金は底をついてしまう。まさに現在、日野町は深刻な財政危機に見舞われているのである。

この点を、日野町の他の財政指標から確かめておこう。

まず、財政力指標からみる。財政力指数とは、地方交付税の規定により算定した基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の過去3ヵ年間の平均値をいい、地方自治体の財政力を示す指標として用いられている。この財政力指数が1を超える場合、その自治体は普通交付税を交付されない。財政力指数が1に近い自治体ほど財源に余裕があり、強い財政力を持っていることを示している。しかし、日野町は財政力指数が0.20となっており、極めて低い状況にある。

つぎに、経常収支比率からみる。経常収支比率とは、人件費、扶助費、公債費等の義務的性格の経常経費に、地方税、地方交付税、地方譲与税を中心とする経常一般財源収入がどの程度充当されているかを見ることにより、その自治体の財政構造の弾力性を判断するための指標として用いられている。この経常収支比率は、都市では75%、町村では70%程度が妥当と考えられ、これがそれぞれ5%を超えると、その自治体は弾力性を失いつつあると見られる。日野町の場合には、92.3%と町村にとって妥当とみなされている70%をはるかに超えている。

さらに、公債費負担比率からみる。公債費負担比率とは、公債費に当てられる一般財源の一般財源総額に対する割合をいう。公債費負担比率は、その率が高いほど財政運営が硬直的であることを示す。一般的に、15%が警戒ラインで20%が危険ラインとされている。日野町の場合には、24.2%となっており警戒ラインの15%をはるかに超えて危険ラインの20%をも超える高さになっている。

確かに、これまで見てきたように、日野町の財政状況は深刻である。しかし、程度の差こそあれ、これは現在わが国の地方財政が共通してかかえている問題である。なるほど、わが国の地方自治体は、不況のもたらす税収減にもかかわらず国への財政依存に慣れてしまい、惰性的な財政運営を行ってきた責任は免れない。しかし、現在の深刻な地方財政の危機をもたらした、より抜本的な原因は次に述べるように国の財政政策にある。

現在の地方財政危機の根本原因は、バブル崩壊以降、国が景気対策と対米公約の「公共投資630兆円計画」をきっかけ、景気対策のための公共事業の推進に自治体財政を動員してきたことにある。国の補助金支出を削減しながら、しかも政府の経済対策に地方を動員していく手段として、地方単独事業の拡大、そのための地方債の大量発行、地方債の元利償還と一般財源補填のための地方交付税の利用、という巧妙な手法がとられた。つまり、補助金のつかない地方の単独事業についても起債をみとめ、その元利償還金の一部を地方交付税に算入できる、事実上の「地方債の補助金化」と「地方交付税の補助金化」という事態が押し進められたのである。政府による、この地方債許可と地方交付税措置とをセットにした地方単独事業拡大への誘導策に、地方自治体の多くが相乗りし、結局、地方財政の借入金を急増させる結果になった。

したがって、こうした国の財政政策によって現在わが国の地方自治体の多くは財政再建団体に転落する危険性を絶えずかかえながら、いち早く財政再建を果たすことを焦眉の課題としている。鳥取県日野町においても、この財政危機を回避するための手段として市町村合併が模索されたことがある。

日野町は、まず日野郡4町(日野町、江府町、溝口町、日南町)の合併をめざした。しかし、このうち溝口町は郡外の岸本町と合併する見通しを示したために、溝口町を除いた郡内3町による合併をめざした。だが、日南町がその後合併しないで単独を選択した。したがって、結局、日野町は江府町と合併する2町合併を進めるしかなく、2003年7月1日に江府町との間で合併協議会設立準備会を設置し、8月1日には第1回合併協議会を開催した。

しかし、合併後の新町の役場の位置をどこにするかをめぐって両方の意見が平行線をたどった。さらに、江府町民から日野町の財政状況がきわめて悪いと心配する声があがり、江府町民から合併の是非を問う住民投票を実施する要請がなされ、住民投票が2004年5月23日に実施された。その結果、投票率82.01%、投票総数2694人、うち合併賛成が643名、合併に反対が2017名と江府町民は圧倒的に合併反対の意思を示した。これを受けて、2004年6月10日に両町の合併協議会は解散され、事実上、日野町は合併しないで単独の道を歩むことを余儀なくされたのである。

福岡県赤池町における財政再建団体への転落と再建

財政破綻を間近に迎えて日野町が選択した道は、前述したように準用再建方式を採用して財政再建を果たそうとすることである。そこで、財政再建団体に転落して準用再建方式により財政再建を果たした福岡県赤池町の状況を見ておこう。実は、日野町はこの方式の採用を検討する過程で、赤池町に職員を派遣し、「赤字転落した場合の対処法を研究させる」方針を明らかにした⁽⁸⁾。そして本年(2007年)1月26・27日に助役と総務企画課長および財政担当者2名、計4名が赤池町を訪れ聞き取り調査を行った。

では、その調査対象である福岡県赤池町が財政再建団体になった理由、およびその後の財政再建までのプロセスを一瞥しておこう。

福岡県赤池町が財政再建団体に転落したのは1992(平成4)年のことである。赤池町議会は1992年2月7日に臨時議会を開き赤池町財政再建計画を議決し、2月10日に同町は自治省に対して承認申請を行った。そして2月14日に自治大臣の承認を受け準用財政再建団体となったのである。その後、国と県の管理下、当初計画の12年間にもおよび財政再建に取り組むことになった。

赤池町が財政再建団体に転落した1992年時点の累積赤字は31億7000万円である。赤池町の標準規模に対する実質収支の赤字ライン、すなわち財政再建団体に転落する赤字額が約5億円であることから、その6倍以上の赤字を抱えていたことになる。こうして、赤池町は当時全国で唯一の財政再建団体になった。

なぜ、赤池町がここまで財政を悪化させたのか。その原因は赤池町の基幹産業であった炭鉱が閉山された1960年代にさかのぼることができる。1965年8月10日に、明治鉱業赤池鉱業所は閉鎖され、赤池炭鉱はその幕を閉じた。この炭鉱閉山によって職を失ったものが、職を求めて町から流出し、その結果、戦後の復興期に16000人台を続けていた町の人口は、1970年には8770人へと大きく減少した。そこで赤池町は、その対策として新たな産業の誘致や住宅の確保、失業対策などに力を入れた。このうち財政悪化の決定的要因となったのが、土地開発公社を通じての土地買収とハコもの建設であった。

当時、赤池町は土地開発公社が先行取得した約30ヘクタールの土地に企業誘致を働きかけたが、思うように進まなかった。そうこうするうちに、バブルの崩壊によって土地の価格は下落し、1990年度末に土地開発公社がかかえた債務総額は22億円にまで膨らんだ。これに、炭鉱の付属病院を町

立病院として継続し病院運営に多額の費用を費やしたため、5億円の不良債権を抱えた。もともと町の赤字が4億円。以上を合わせて、実に32億円の赤字を抱えるまでになったのである。

もっとも、赤池町はこうした膨大な財政赤字になる前に、過去4回に渡って自主的に財政健全化計画を策定して対応しようとしてきた。しかし、いずれも財政の好転はみられず失敗に終わっている。そのため、自主再建を断念して準用再建方式での財政再建を図ることになったのである。赤池町における準用再建方式での財政再建計画の主な内容は、以下のとおりである⁽⁹⁾。

(1) 役場の組織統合，職員数の削減，給与等の削減

赤池町役場13課を10課に統合。職員数107人を104人に削減。人件費では職員の昇給を1年停止。課長職や特別職は当分の間，期末手当の10%と役職加算をカット。三役や議員の報酬・給与の据え置き。出張旅費の20%削減。

(2) 使用料・手数料の値上げ

町営住宅の家賃は1998年度まで段階的に25%引き上げ。公民館や町営野球場などの使用料は5年毎に25%の引き上げ。証明書発行手数料は50円アップの300円に。水道料金は使用8立方メートルまで10%値上げ，それ以上は1立方メートルにつき30円値上げ。

(3) 補助金の削減

町内の文化・スポ・ツ団体など150団体に拠出していた1億4000万円の補助金を65%削減。

(4) 廃止

住宅新築資金等貸付事業は1995年度で廃止。幼稚園児などへの特別保育被服貸与と進学奨励金を廃止。

こうして毎年の予算を徹底的にしぼった結果，1997年度には単年度収支で10億円の黒字を生み，当初2002年度までの12年計画で財政再建団体脱出をめざしていたのを繰り上げて目標を達成した。このような方法で赤池町が財政再建を成し遂げたことが，今回の日野町でも準用再建方式を採用することとなった理由である。

しかし，赤池町の財政再建が「成功」としてマスコミ等を通して広く伝えられたために，安易にこれにならって日野町が準用再建方式を取ろうとしたのであれば，それは大きな問題であろう。つぎに，その問題点を考察しながら地方自治体における財政改革のあり方について論じることしよう。

「準用財政再建方式」による財政再建の問題点

わが国の地方自治体は，いずれも莫大な財政赤字を抱えているだけでなく，単年度の実質収支の赤字をも生み出しかねない状況の下で，いつでも財政再建団体に転落する可能性を持っている。それだけに，各自治体はいち早くこの財政状況から脱出すべく努力している。その気持ちが強ければ強いほど，できるだけ短期間で財政再建を果たしたいという思いは良く理解できる。

しかし，意に反して地域におけるこれまでの地縁的・人間的関係のしがらみに災いされて所期の目的を達成できず，財政再建に失敗するケースが多い。先に紹介した赤池町の場合には過去4回も再建計画に取り組んだにもかかわらず，財政再建をなしえなかった。そのために，これまでのやり方を変えて準用再建方式を採用し目的を達成したことになる。

鳥取県日野町も，こうした赤池町の財政再建に注目して，準用再建方式を採用しようと決意した自治体の一つである。この様子では，今後，準用再建方式によって財政再建を果たそうとする自治

体が続出することも予想される。しかし、安易にこの方式を採用することは大きなリスクを伴うことを理解しておく必要がある。

そのリスクとは、準用再建方式では、国という管財人の下で自治権が大幅に制限され、自治体自ら行財政をコントロールする権限が著しく縮小される。国の方針に逆らうことが許されない結果、地域社会のニーズに応える行政サービスの供給は不可能となり、住民負担の増大や職員給与の大幅カットは避けられない。

いわば、この準用再建団体に転落するという事は、禁治産者の宣告を受けるのと同じことである。そうすると、禁治産者に関わる財産者の行為は、後見人である国が実施してしまい、禁治産者である地方自治体は一切文句を言うことができない仕組みとなっている。こうしたことは、地方自治の完全な否定である。このような道を地方自治体が自ら選ぶということは、自殺行為にも等しい。

したがって、自治体が財政再建団体になるかどうかは、地域住民の生活や議会のあり方、および職員の労働条件まで含んだ地方自治体全体の将来に関わる非常に重要な問題である、と考えなければならぬ。「自主的な財政再建は必ず失敗する。だから準用再建方式しかないのだ」という考え方にとらわれてはいけぬ。自主再建がこれまでの地縁関係や人間関係に災いされて思うように行えないとするならば、そうならないような計画を立て地域住民の理解を得るように努力するべきであろう。そして、地方自治の趣旨を生かして、自主的に財政再建を果たすよう計画し実行すべきである。それをしないままで、国頼みの準用再建方式を安易に採用すべきではなからう。

なによりも日野町の場合は、これまで財政再建に本気で取り組んだという形跡がない。その証拠に、日野町が財政再建団体に転落するという表明をした時、鳥取県の片山知事から、その方針の安易さを指摘されたこととたんに、先の宣言を取り下げた事情を見ても明らかであろう⁽¹⁰⁾。ここに見られるように、なんとも主体性のない日野町の姿勢が目立つ。また、準用再建方式を採用することによって与えられている財政措置のひとつである一時借入金の支払利子、および退職手当債についての特別交付税による措置に関しても、現在、国の財政危機のもとでこうした交付税による措置を国が必ず果たすと確証できるような状況にはないと考えなければならぬ。

さらに、準用再建方式によって財政再建をすすめようとする姿勢には、単に「財政赤字が無くなれば良い。そうすれば財政危機も克服される」という考えがひそんでいる。しかし、私たちは短絡的に、財政赤字が無くなれば財政危機も克服されると考えてはならない。必要な財政支出を削減したために、住民生活が極めて不安定になり地域の不安定化を一層高める。このようになれば、一体なんのための財政なのか、根本的に問われることになるであろう。財政は手投であって、それ自体が目的ではない、ということをおぼえてはなるまい。

現代における地方財政再建の課題と展望

現在、地方財政危機の深刻化を背景に、小泉内閣は鳴り物入りで三位一体改革による地方財政再建策を実行している。これは国から地方への税源移譲と国庫補助負担金の削減および地方交付税の見直し(削減)、この三者を同時に行うことによって地方分権を財政面で支える自治体の自立を目指すものと宣伝されてきた。地方自治体にとっても、何かと使い勝手が悪く国の自治体を統制する手段として名高い国庫補助負担金が削減され、それが一般財源化されれば、地方にとって有利であるという期待のもとで三位一体改革を積極的に進めていこうとした経緯もある。

しかし、現実には三位一体改革の帰結は国から地方への税源委譲を遙かに上回る国庫補助負担金

と地方交付税の削減が行われ、地方自治体の財政危機を一層進めることとなった。さらに、国庫補助負担金の削減によって中央政府の地方へのコントロールが弱まるのではないかと地方自治体の期待は裏切られた。というのは、削減されたのは義務教育費や国民健康保険など義務的経費の削減が行われただけで、地方自治体の裁量権を働かすことができる分野における国庫補助負担金の削減とその一般財源化は進まなかった。

結果的に、三位一体改革はもっぱら国の地方への財政配分を少なくし国の財政再建には寄与するものの、その分、地方自治体の財政危機を深刻化させる事態となった。当初の政府の宣伝とは逆に、徐々に三位一体改革の本質が露呈してきたといえるであろう。

もはや、政府主導の財政改革では、地方自治体の財政再建が不可能であるとすれば、どうすれば自治体は自主的に財政再建を図ることができるであろうか。次にそれを検討しておこう。

現在、地方自治体が財政再建に取り組んでいる姿勢をみると、つぎのような傾向がある。

ひとつは 経済的効率性にもとづく規制緩和・民営化によって公的サービスの守備範囲を見直し、市場原理にゆだねた競争的自治を実現しようとする動きである。しかし、この傾向が過度な経済的効率性を追求することになれば、なるほど、地方財政の赤字は減るにちがいないが、それでは、切実に福祉を必要としながらも福祉サービスへの対価を支払えない人達を生活不安におとし入れ、結果として社会の不安定化を一層増大させることになってしまう。こうした地方自治体の政策では、今後の高齢社会を支えられないことは明らかであろう。

では、地方財政危機を克服しつつ、住民の広範な参加に基づいて住民のニーズに依拠した地方自治体を、どのようにすれば創造できるのであろうか。

そこで、もうひとつの傾向が地方自治体にみられる。それは「市場の失敗」を克服するとともに、「政府の失敗」をも修正するため、実質的に住民の参加を促進し、住民の自主的な活動諸団体と協力する社会システムを創っていかうとする動きである。最近、特に高齢者介護や地域福祉地域医療、健康スポーツ、生涯教育、文化活動など住民の行政需要の多様化や、廃棄物、ゴミ処理に関わりサイクル問題などの分野において、公共サービスが地域住民の参加や協力なしにおこなわれにくい領域が広がってきている。そうした状況を反映して、住民の自主的な組織としてのNPOやNGOをはじめとするボランティア活動や協同組合活動などの広がりがみられる。したがって、地方自治体はこうした諸団体とパートナーシップをむすびながら、多様な住民ニーズの実現をめざすための社会システムづくりに積極的に取り組んでいくことが必要である。

従来、行政サービスの住民への提供といえば、文字どおりサービスの提供主体は行政と決まっていた。それに享受者は住民ということになり、行政と住民とは分業関係におかれていた。そうは言っても、行政は多かれ少なかれ住民からの要求を採り入れなかったわけではない。「住民参加」による行政運営は、徐々にではあるが進んできた。しかし、その範囲は行政が行なうアンケートに住民が協力したり、説明会や各種の審議会・委員会などに参加することによって、住民の要求を行政に訴えたり提案を行ったりするというものであった。

だが、この要求がどれだけ行政に取り入れられるかどうかは、もっぱら行政側に委ねられてきた。もちろん、住民の提案が全く無視されることも珍しくなかった。これでは、住民参加は形式にとどまり、行政が住民の要求を採り入れようとするポーズを示すにすぎず、住民自治の形骸化が進んでいくだけであった。ここに、従来の「住民参加」の問題点があった。

しかし、これがまだ、行政にも住民にも深刻な問題とみなされてこなかった理由は、自治体の財政が現在のような危機的様相を呈していなかったからにすぎない。もちろん、財政に余裕があった

わけではないが、交付税や補助金など国に依存している財源が従来どおり確保されるのであれば、何とか自治体の財政運営ができるという見通しがあった。そうである限り、住民のニーズや不満を公共事業や福祉サービスなどを供給することによって、ともかくも切り抜けることができた。

だが、こうしたやり方が現在では、もはや通用しなくなった。その最大の原因は、とほうもない国と地方自治体の財政赤字であり、国から自治体への財源配分のゆきづまりである。もともと、自主財源の乏しい自治体にとって、交付税や補助金の削減は財政運営を決定的に困難にしている。もはや、自治体は住民参加を形式だけに留めておくことは許されなくなった。実質的に、住民の強力を得ることなしには、住民のニーズにあった公共事業や住民への福祉などのサービスを提供することは不可能になりつつある。この場合の住民の行政への協力は、単なるアンケートへの協力や審議会・委員会などでの提言にとどまらない。住民の持っている技能や労働力を提供して、行政と一緒に協働してまちづくりを進めることである。

そのためには、行政はサービスの提供者で住民はサービスの受給者、という従来の常識は壊されなければならない。そして、行政と住民がともにアイデアを出し合い汗を流し協働してサービス提供を行なう。そうすれば、住民に提供されるサービスも住民のニーズに合ったものになる。こうした視点から、これまでの公共事業や福祉、教育など住民サービスが、従来の行政主導から住民や住民組織との協働で提供されて行く。そうなれば、財政が節約できるだけでなく、住民との信頼関係が築かれ、住民のもっている技術や意欲が生かされることによって地域の活性化がはかれる。こうした地域づくりの新しい展開をめざして、今後 地方自治体は発展していかなければならない⁽¹¹⁾。

おわりに

本稿では「財政危機」から「財政破綻」へという書き出しで、少々刺激的なテーマを取り扱ったと思われるかもしれない。しかし、地方自治体の財政破綻は今後 広範に現実化すると予想できる。もはや現在、多くの自治体が他人事ではないと思っているはずだ。

本稿は、鳥取県日野町が財政再建団体へ転落する宣言を発したのを契機に、財政再建のあり方を考察してみたいと思って書き始めたものである。とりわけ、その財政再建の方法を準用再建方式で行おうとしていることに対して疑問を持ったのがきっかけであった。準用再建方式による財政再建は結局、国に依存して再建を図ろうとする国頼みの方法であることは明白である。またまた、「国頼みなのか」と思わず深いため息が出る。

それで思い出すことがある。あれは一年半ほど前、鳥取市が市町村合併を行って2ヶ月ほど経った頃であった。鳥取市が合併後、来年度の予算編成を行うに当たって、当初予測していたよりも地方交付税の減額が激しいので、予算編成に困り果てている、という記事が新聞に載った。そして、鳥取市の合併を勤めてきた中心人物が、つぎのようなコメントを述べていたことが印象的であった。そのコメントとは、「国策に協力して市町村合併を進めてきたのに、国が地方交付税をこれほど減らしてしまうとは思わなかった。こんなはずではなかったのに・・・」この記事を読んで、私は唖然とした。

まず、国が行う政策に無批判的に追従するという姿勢には、地方自治の何たるかが全く理解されていない。地方自治とは、端的に言えば国から自立してその地域の実情と地域住民のニーズを行政に反映することに他ならない。国に従っておればよいという姿勢とは正反対のものだ。これでは地方自治が発展するはずがない。

これと同じことが、今回本稿で取り扱った財政再建のやり方にも見られる。自主的に財政再建を行うことを早々にあきらめてしまう日野町の姿勢がそれである。実は、本文で指摘したように日野町は財政再建団体に転落するという意思表示をしたが、県知事の指摘でそれを撤回した。その変わり身の早さに見られる自主性のなさに驚かざるを得ない。

この態度に加えて、まさに、市町村合併の際と同じく財政再建においても、依然として根強く残っているわが国地方自治体の「国頼み、他者頼み」の姿勢である。国の責任もさることながら、地方自治体がまたしてもこうした姿勢でいる限り、真の地方自治の発展はありえないと言わなければならない。

注

- (1) この状況については、日本経済新聞社編『自治体破産』（日本経済新聞社、2000年）や重森 暁、都市財政研究会編『しのびよる財政破綻 - どう打開するか -』（自治体研究社、2000年）などを参照。
- (2) 『日本海新聞』2005年9月23日。
- (3) 正確に言うと、県が準用再建団体になった場合には国（総務省）の監督下に置かれる。また、市町村が準用再建団体になった場合には県の監督下に置かれることになる。しかし、県が市町村を監督するといっても国の方針に従ったものであるため、本稿では県であろうが市町村であろうが、準用再建団体に陥った地方自治体について国が監督するという表現を使っている。
- (4) 現在アメリカにおいては、自治体が破産することを認めるという特異な制度を採用している。この制度が、1934年に成立したチャプターナインと呼ばれ、連邦政府が制定した連邦法の中に位置づけられている法律の条項であり、連邦破産法の一部を形成している。詳しくは、白川一郎『自治体破産』（日本放送出版協会、2004年）を参照。
- (5) 『日本海新聞』2005年9月15日。
- (6) 『日本海新聞』2005年9月23日。
- (7) 準用再建方式を適用する場合の手続きについては、石原信雄、嶋津 昭監修『五訂 地方財政小辞典』（ぎょうせい、2002年）224ページを参照。
- (8) 『日本海新聞』2005年12月16日。
- (9) この赤池町の財政再建計画については、土山昭則「赤字再建団体の教訓（神野直彦、分権・自治ジャーナリストの会編『自治体倒産』日本評論社、1999年）29～30ページを参照。
- (10) 『日本海新聞』2005年9月30日。
- (11) こうした観点からの地域づくりを提唱した文献として、藤田安一『地域づくりの新たな発展をめざして』（米子プリント社、2004年）、藤田安一『現代公共政策における地域的課題』（米子プリント社、2005年）、藤田安一『地域政策の思想と実践』（米子プリント社、2005年）を参照。

参考文献

- 鳥取県日野町「広報 ひの」各年次毎月号。
鳥取県市町村振興協会『鳥取県市町村要覧』各年次。
鳥取県『市町村財政概況』各年次。

- 神野直彦, 分権・自治ジャーナリストの会『自治体倒産』日本評論社, 1999年。
- 石原信雄, 嶋津 昭『五訂 地方財政小辞典』ぎょうせい, 2002年。
- 橋本行史『財政再建団体 - 何を不得, 何を失うか - 』公人の友社, 2001年。
- 重森 暁, 都市財政研究会『しのびよる財政破綻 - どう打開するか - 』自治体研究社, 2000年。
- 日本経済新聞社編『自治体破産』日本経済新聞社, 2000年。
- 高寄昇三『自治体財政 破綻か再生か』学陽書房, 2001年。
- 神野直彦『自治体壊滅』N T T 出版株式会社, 1999年。
- 岡本直樹編『「論・説」地方財政改革シュミレーション』ぎょうせい, 2002年。
- 澤佳 弘編『自治体あすへの胎動』ぎょうせい, 2004年。
- 土居丈朗『三位一体改革ここが問題だ』東洋経済新報社, 2004年。
- 平岡和久『検証「三位一体の改革」』自治体研究社, 2005年。
- 高木健二『三位一体改革の核心』公人社, 2004年。
- 高木健二『三位一体の検証』公人社, 2005年。
- 藤田安一『地域づくりの新たな発展をめざして』米子プリント社, 2004年。
- 藤田安一『現代公共政策における地域的課題』米子プリント社, 2005年。
- 藤田安一『地域政策の思想と実践』米子プリント社, 2005年。

(2006年1月10日受付, 2006年2月17日受理)