

米子市の財政危機 その特徴と経緯 - 1989年から2005年までを中心に -

研究員 吉 弘 憲 介

【要 旨】

地方財政の窮乏が叫ばれる中、鳥取県においても幾つかの市町村で財政危機が指摘されている。県西部の米子市では2007年2月に次年度の財政収支が赤字化すると発表された。本稿では、近年の米子市における財政危機がいかなる史的な流れの中から形成されたのかについて財政データおよび市議会議事録を用いながらこれを説明した。はじめに、米子市が2005年に策定した「米子市財政健全化プラン」で示した財政危機の要因について、歳入・歳出の推移からこれを検討した。ここで、2004年以降、租税収入や移転財源は増加に転じており、それ以前も減少期間は15年間で、3年から4年の期間であったことを示した。また、歳出については、少子高齢化の影響よりも、景気停滞等の影響から伸びている扶助費や、他会計に対する出資金や貸付金の額が大きいことを示した。

続いて米子市の収支を鳥取市と比較しながらみることで、実質単年度収支に現れる米子市の恒常的な赤字体質を指摘し、積み立て基金および公債費負担の上昇などの問題点について触れた。こうした財政問題について、一般会計のみならず特別会計の問題も大きく影響していることを示すため、事業会計について1989年から2005年までの時系列での収支情報を用いてこれを明らかにした。この中で、事業会計において、特に宅地造成事業、下水道事業、駐車場事業において赤字が累積していることを示した。

最後に、これらの実証結果から、1) 財政再建に関するプランを進める上で、その経緯に関する事実関係の確認と、2) 事業会計における赤字事業の運営についての早急かつ具体的な計画の策定、3) 限られた予算において選択的な運用を行うことが財政再建を進める上で重要な課題となることを示した。

1. 始めに

地方自治体の財政運営のあり方を巡って、ここ数年、長らくその問題と危機が指摘され続けてきた。その間、様々な地方財政問題の原因論が提出されてきたが、近年になっても決定論を欠く状態といえる¹。1991年の株価暴落に端を発する日本経済の衰退は、いわゆる「失われた10年」と呼ばれる時代を醸成し、その間、日本は度重なる景気対策に翻弄された。

橋本内閣における行政改革の時期を除き、1990年代のほとんどは国の公共事業と地方自治体の公共事業による景気対策が実施された。しかし、故小渕首相が述べたように「世界一の借金」大国となったわが国では、現在、その元本利子払いのため大きな負担を強いられるようになっている。さらに、そうした「借金体質」は国のみならず地方自治体にも大きな影響を及ぼした。国の財政問題による移転財源の減少と同時に、累積した地方債の元本利子払い、また、公共工事の停止による地方経済の衰退は、三方から一気に地方財政を弱体化させることとなった。

こうした中で、鳥取県においても一部の自治体で財政問題が顕在化した。2005年には、県内の日野

¹ 地方交付税によるモラル・ハザードという点から、自治体に一定の財政膨張のインセンティブが存在するとした説として、赤井・佐藤・山下（2003：24-25）がある。また、地方債を増発してまで公共事業を実施してきた背景について、国側からインセンティブが与えられていたとするものとして神野・金子（1998：45）および醍醐（2000：101）がある。

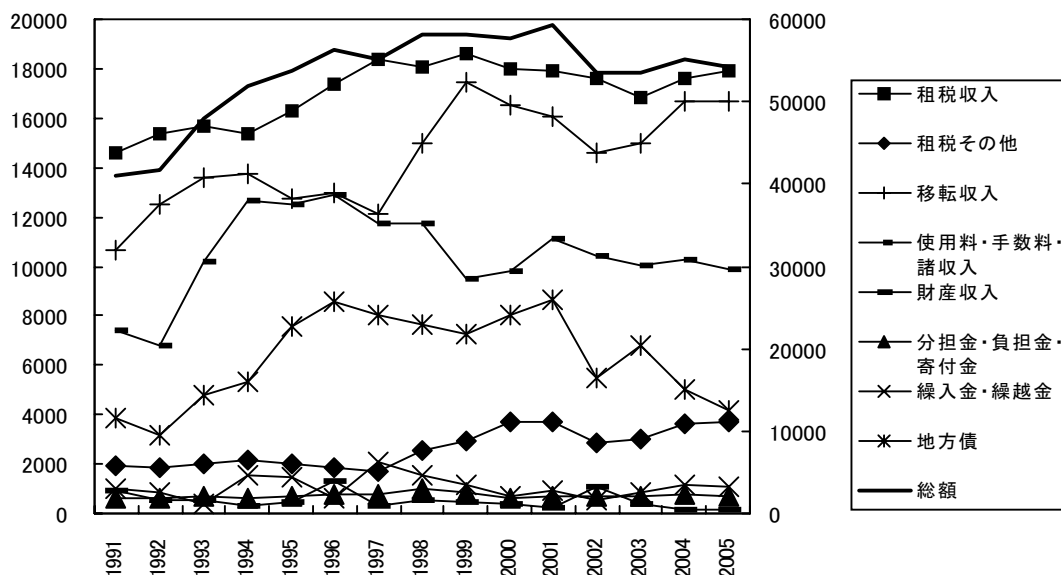
町において自治体の破産といわれる財政再建団体への転落が懸念された²。また、最近になって最も大きな問題として耳目を集めているのが県西部の米子市の財政問題である。米子市は2005年度から財政再建策を実施しながら、2007年2月には次年度予算が形式収支で赤字化するという衝撃的な報道がなされた。また、新聞報道でも全国市町村の財政の健全度合いについて、米子市は相次いで問題自治体として記録されるなど、内外でその財政上の問題が報じられている³。

本稿では、こうした米子市の財政問題の発生について、1989年（平成元年）までさかのぼり、統計資料及び市議会議事録などを用いつつ⁴、その問題の所在を明らかにするとともに、今後の財政運営上、どのようにその健全化を図るべきかを考察していく。始めに、米子市が述べている財政問題の原因を紹介すると共に、これを一般会計の歳出歳入推移から考察する。次に、一般会計収支ベースでの鳥取市と米子市の比較を行いながら、両者の特徴を示すと共に、米子市の財政運営の問題点を指摘する。続いて、ストックベース、および事業会計における収支を考慮した財政分析を行うことで⁵、米子市の財政問題がどのような特徴を持ち、何時ごろそうした問題が顕在化し始めたのかについて考察を加える。最後に、分析で得られた知見を下に米子市での今後の財政運営における課題およびそれへの対応策を提出したい。

2. 一般会計からの考察

米子市（2005a、2005b）が2005年度に策定した「米子市財政健全化プラン」によれば、近年の財政危機の原因は、1) 国からの補助金など移転財源の減少、2) 長期不況による税収の減少、3) 少子高齢化に伴う財政支出の増加、などにあるとされる。

図1 米子市歳入推移（単位100万円）



出所：鳥取県企画部『市町村財政概況』（各年版）より作成。

注1 総額のみ図左の目盛りを参照。それ以外は右目盛り。

² 日野町の事例については、藤田（2006）2章に詳しい。

³ 米子市（2007a）、日本経済新聞社（2007）。

⁴ ここで、統計資料については、2005年をのぞき全て旧米子市単独のものを用いている。このため、合併による効果推定を盛り込んでいないが、歴史的文脈を考えると議事録などで議論される予算は米子市単独のものとなる。このため、統計資料についても合併効果を入れたものではなく、旧米子市単独資料を用いることが適当と判断した。

⁵ 醍醐（2000）。

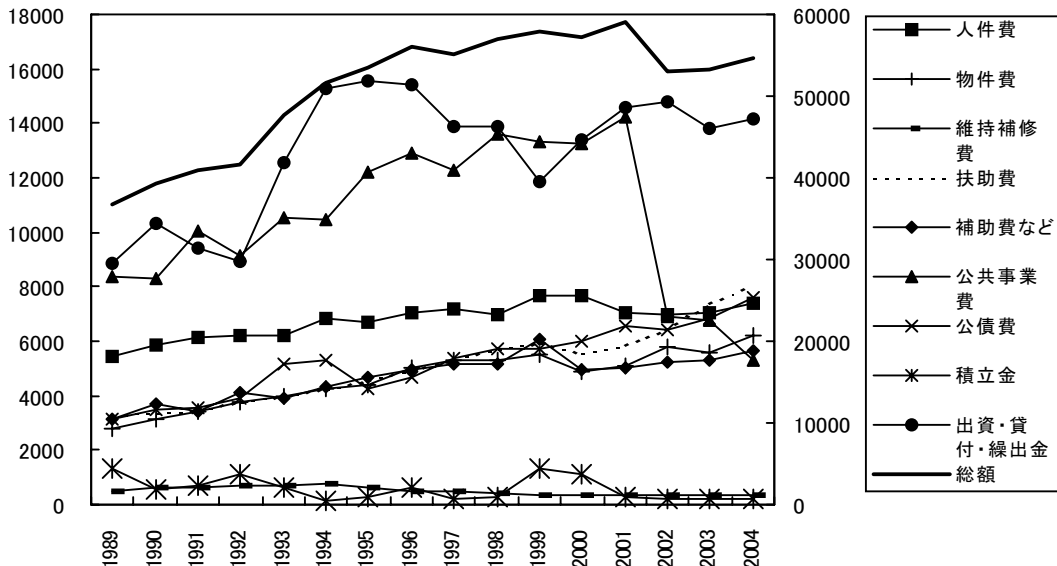
図1は米子市における実額歳入内訳の推移である。先に紹介した米子市における財政危機の原因の1と2は歳入についての問題である。この点について図を用いて確認していこう。注目したいのは、総額、租税収入、移転収入、地方債の4つの推移である。総額は1991年から2001年まで一貫して増加した後、2001-02年間でやや減少し、以降、横ばいで推移している。米子市の財政収入が明らかに減少したのは、この点で言えば01年から02年の間のみであり、他は増加期が横ばいでの推移ということとなる。

次に、その内容であるが、米子市の租税収入は1999年をピークに2003年までゆっくりと減少する傾向にあったが2004年以降は反転し、緩やかにではあるが増加してきている。また、移転収入（国庫支出金・地方交付税交付金・県支出金）についても同様の傾向が見られ、1999年をピークに2002年まで一旦下がるが、2003年以降は緩やかな増加と横ばいとなっている。ただし、比較的大きな歳入源であった地方債収入は2002年以降顕著に下がってきている。このため、近年の米子市における歳入の減少は、地方債収入による部分が比較的大きいといえるだろう。

このようにしてみると、1991年から2005年の15年間で租税収入や移転収入が減少したのは98年から2002年の5年間であり、それ以外は増加もしくは横ばいであったといえる。こうしたときに、米子市が説明する歳入上の問題点は、少なくとも5年間にのみ妥当するといえ、それ以外の10年間では先にあげられた要因の説得力は弱まるといえるだろう⁶。

続いて図2から米子市の歳出の状況を確認していく。ここでも幾つか目を引くものについてその特徴を述べていこう。まず、最も特徴的なのが公共事業費と出資・貸付・繰出金の推移である。公共事業費は2001年まで増加した後、2001-02年で半額にまで落ち込んでいる。一方で、出資・貸付・繰出金については92年から94年まで大きく伸びて以降、2005年においても依然高いまま推移している。出

図2 米子市歳出 (単位100万円)



出所：鳥取県企画部『市町村財政概況』（各年版）より作成。

注1 総額のみ図左の目盛りを参照。それ以外は右目盛り。

⁶ ただし、移転歳入は用途が限定され、自由度そのものは低くなるということがいえる。このため、移転収入の内、自由に使える部分が顕著に減った、という説明は成り立つ可能性があることを指摘しておく。

資・貸付・繰出金は一般会計における事業ではなく、他の会計への移転の支出に当たる。このような部門で歳出が高止まりする原因については、特別会計における支出の動向が大きく関わっているのだが、この点については4節でより詳細に検討する⁷。また、その内訳について簡単に触れるとすれば3つの内最も大きいのが貸付金であり、次いで繰出金が大きく、出資金はわずかとなっている。

そのほか、増加傾向にあるものとして扶助費（児童手当、生活保護など）、公債費などが挙げられる。扶助費については長引く不況で生活保護需給世帯が全国的にも増加する中、支出の増加は避けられない面がある。また、公債費についても先に述べたように90年代の地方債を動員した公共事業の増大などを原因に全国的にも増加傾向にある。また扶助費、公債費に人件費を加えた義務的経費も人件費が横ばいを示していることから解けるとおり、その額は近年増加しつつあるといえる⁸。

米子市の一般会計の推移と、財政危機の要因を照らし合わせたとき、租税収入や移転収入の減少については現実的な動きから疑問が残る。少子高齢化に伴う歳出の増加については、今後、繰出金を通じて福祉部門への増加がより一層増える点が指摘できるが、現時点では貸付金の額の方が大きいことから歳入の高止まりは別の要因が想定される。義務的経費の増加には扶助費の増加が影響しているが、この点は長期的な地域経済の不振という点から説明されよう。また、歳入歳出両者とも2001年が推移動向の1つの分岐点といえる。ただし、2001年に突発的に構造変化が起きたというよりも、それ以前からの米子市における財政運営がこの2001年の変化に帰結したと考えるほうが正確であろう。次節ではこの点を明らかにするため、一般会計に関する指標を用いつつ、90年代を通じての米子市財政の運営状態について詳しく見ていくこととする。

3. 鳥取市・米子市のフロー収支比較

本節において、米子市と鳥取市の一般会計における各収支を比較することで、その特徴について議論していこう。はじめに、図3、4に用いている各収支の内容について説明しておこう⁹。まず、形式収支は同一年度の歳出歳入の差額である。これは、最も一般的な収支であるが、次年度に執行される未決分の収入も計上されているため正確にその年の財政余剰をあらわしているものとはいえない。このため、仮に形式収支が黒字であっても、財政上は問題を抱えていることが多い。次に、次年度に執行予定の額を形式収支から取り除いたものが実質収支である。財政運営上、重要な指標のひとつであり、これが赤字化する場合、その団体を一般に赤字団体と呼ぶ。標準財政規模に対する赤字の割合が都道府県では5%、市町村では20%を超えた場合、地方債発行について制限がかけられることとなる¹⁰。当該年度の実質収支から前年度の実質収支をひいて求められるのが単年度収支である。これは、その年に発生した財政黒字および赤字を測定するものである。実質収支が黒字を維持する必要がある一方、単年度収支については赤字と黒字が交互にバランスよく発生することが望ましいとされる。これは政府による経済行動が利益や節約余剰を生み出すことが目的でないためである。

実質単年度収支は、単年度収支から公債の繰り上げ償還費用と積立金を足し、基金取り崩し額を除いた額である¹¹。単年度における財政余剰を表す数値として用いられ、フローベースでの健全性を見

⁷ ただし、繰出金は国民年金・健康保険、老人健康保険、介護保険事業会計などにも用いられる。このうち和田・星野・青木（2004：120）によれば、扶助費や社会福祉部門への繰出金支出は県よりも市町村がその多くを負担するため、その増加に少子高齢化の影響が指摘できる。

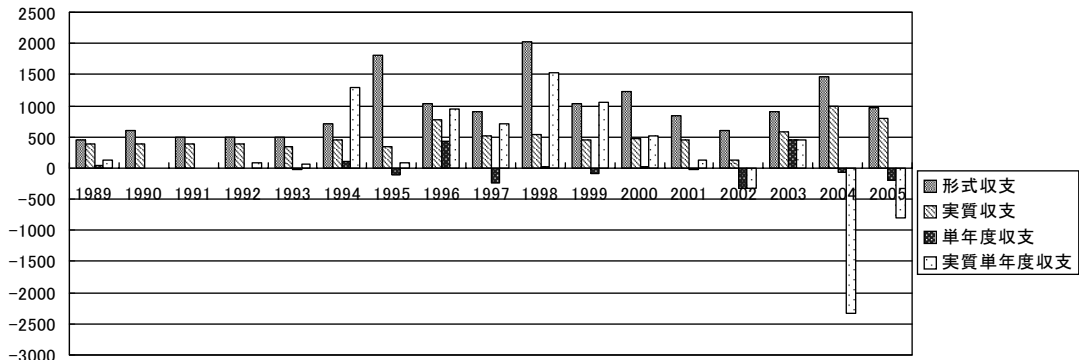
⁸ なお、義務的経費とはその名のとおり自治体が任意では削減できない、義務付けられた支出の事をさす。

⁹ 以下、各収支指標についての説明は醍醐（2000：61-64）による。

¹⁰ 2007年6月に可決した「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」により、新たに特別会計分を加えた実質連結赤字比率の開示、議会報告が義務付けられた。また、これら標に加え実質公債費比率、将来負担比率の4指標において、いずれかが早期健全化基準および財政再生化基準の数値を上回った場合、その団体は健全化および再生計画をまとめ、財政運営上制約を受けることとなる。ただし日本総合研究所（2007：8）によれば、実質連結赤字比率については本稿で用いているような収支の単純合計でなく会計毎に調整が加えられる可能性があり、本稿で示す数値よりもやや緩和される場合があることには注意されたい。

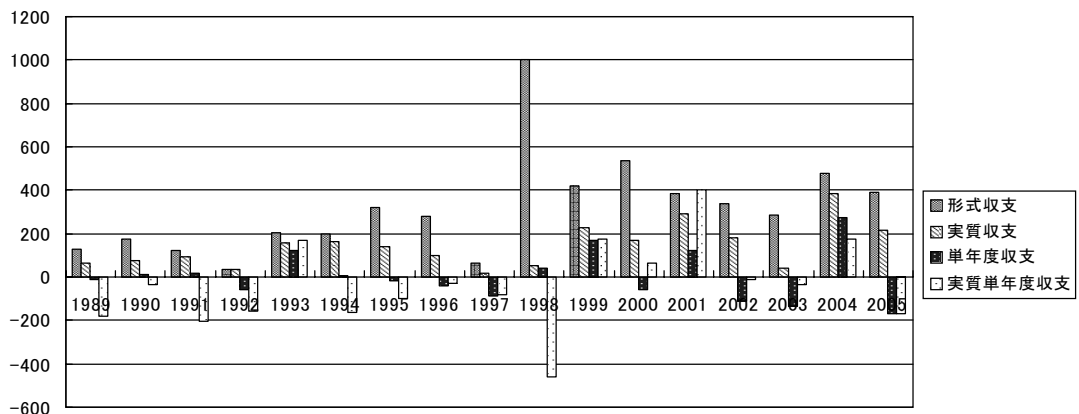
¹¹ 自治体は将来的な負担増や予定された支出に応じるため基金を積み立てている。このうち一般財源に充当されるものを財政調整基金、地方債の元利償還に充当されるものを減債基金と呼ぶ。

図3 鳥取市の一般会計収支推移 (100万円)



出所：鳥取県企画部『市町村財政概況』（各年版）より作成。

図4 米子市の一般会計収支推移 (単位100万円)



出所：鳥取県企画部『市町村財政概況』（各年版）より作成。

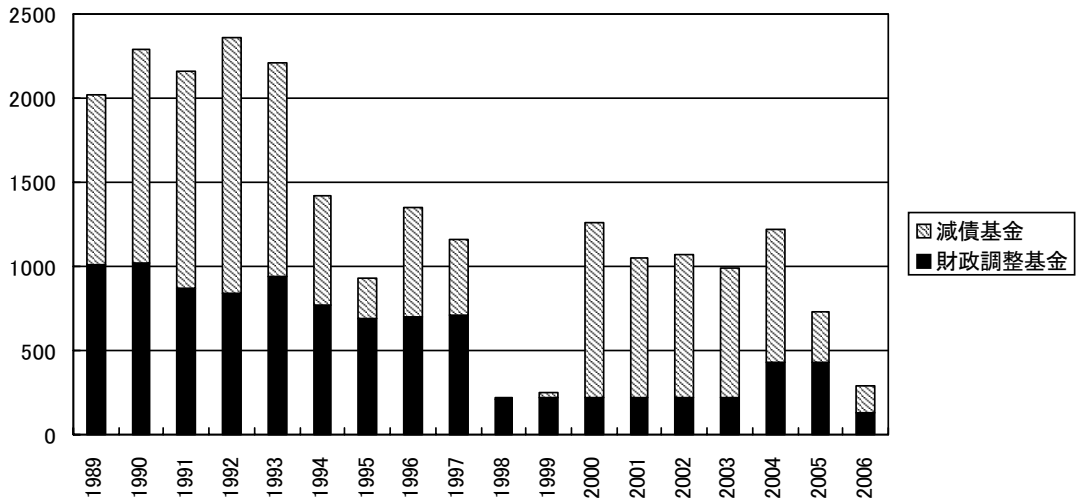
る場合、最も実態を表した数値の1つとされる。

図3、4で、鳥取市と米子市の各収支の傾向を見ながら、フローベースでの各自治体の財政の特徴を明らかにしよう。まず、鳥取市の図を見ると実質収支も実質単年度収支も2002年まで赤字化していない。また、2004年には実質単年度収支の赤字が大きく膨らむが、これは合併などに際し財政調整基金の大きな取り崩しが続いたことが原因といえる。合併翌年には実質単年度収支の赤字は縮小傾向にあるので、赤字の増大も一時的な要因と考えることができるだろう。

一方で、米子市の実質単年度収支は1989年以来、赤字が続いている。1989年から1993年、1995年から1999年、2002、2003、2005年度と17年間のうち実に12年で実質単年度収支が赤字計上されている。こうした傾向は、米子市の財政が慢性的に放漫な状態にあり、基金取り崩しにより収支均衡を図ってきたことを示すものである。基金取り崩しに頼る財政運営については、野党側議員から早い段階で批判が提出されていたが¹²、その取り崩しに抑制がかけられるのは1999年に入ってからであった。また、2004年、2006年には再び基金取り崩しが行われ、2007年度予算において取り崩された分をもって一般財源の基金積立額はほとんど底を突く状態となっている（図5参照）。このように、米子市の財政は慢性的な問題を抱える中、全国で進む地方財政の大きな構造転換の波によって、その問題を一層深刻に

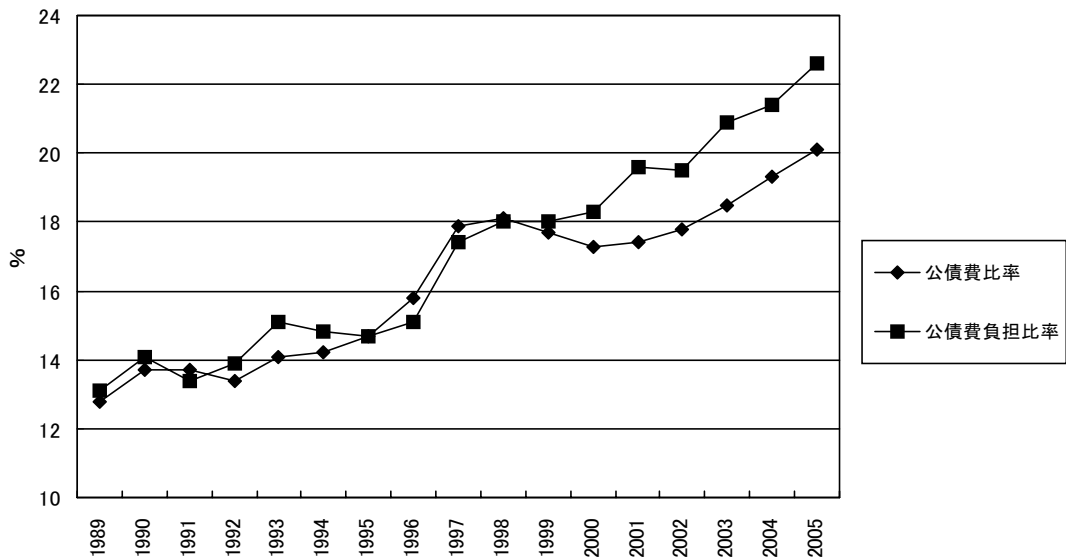
¹² 市議会議事録、1991年3月12日大谷議員による質問。

図5 米子市基金残高 (単位100万円)



出所：鳥取県企画部『市町村財政概況』(各年版)より作成。

図6 米子市負債関係指標推移 (1989年～2005年)



出所：鳥取県企画部『市町村財政概況』(各年版)より作成。

してしまったという側面がある。

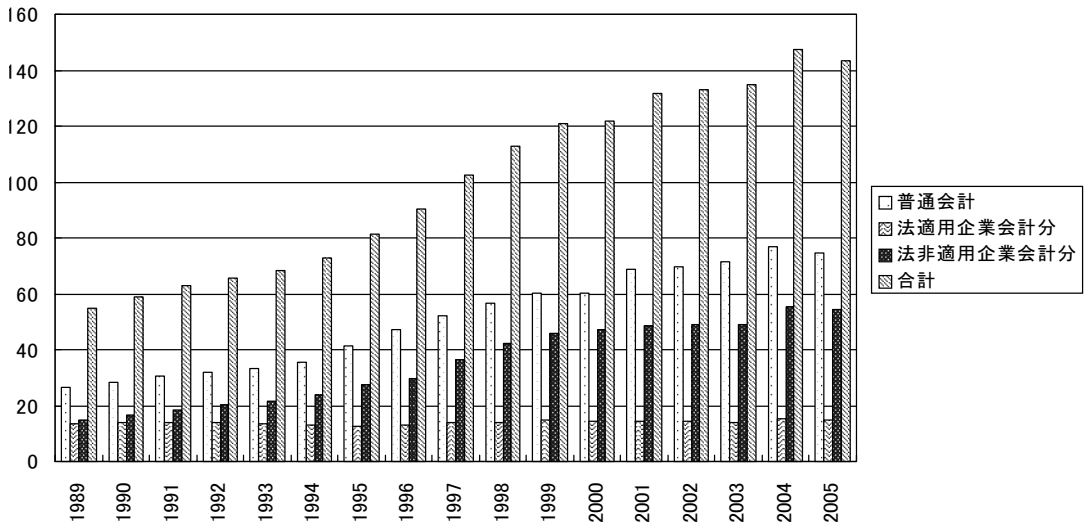
また、公債費比率¹³、公債費負担比率¹⁴、共に近年でもその上昇に歯止めがかからない状態となっており財政支出の硬直化、将来負担の増加が懸念される(図6参照)。また、これに関して、累積地方債の傾向についても一定の特徴が見いだせる。

地方債の増加について、普通会計と法適用および法非適用事業会計の地方債累積額の推移を表したのが図7である。法適用事業とは一般会計と別に設けられている特別会計の事業の内、地方公営企業

¹³ 標準財政規模に対する公債費の割合。

¹⁴ 支出に対する公債費の割合。

図7 米子市累積地方債推移 (単位10億円)



出所：鳥取県企画部『市町村財政概況』(各年版)より作成。

法の一部または全てを適用しているものを指す。また、法非適用事業とはこの法の適用を受けない事業を言う。図7を見ると、法適用事業会計における累積地方債は17年間ほぼ不変である一方、普通会計と法非適用事業会計における地方債の累積額が伸びていることが確認できる。特に1995年から2000年にかけての上昇は顕著であり、5年間で両者とも累積額が1.5倍程度にまで膨らんでいる。この後、両者の累積度合いのスピードにはブレーキがかかるものの、普通会計では2003年以後も緩やかな増加を示し、法非適用事業は2004年から再び増加している。ただし、普通会計における2000年以降の増加は臨時財政対策債の発行などからも影響を受けていると考えられるため、普通会計における地方債への依存体質は2000年度には減速していると考えべきだろう¹⁵。

累積債務の傾向を見ると、一般会計における地方債発行に加え、法非適用事業会計分の累積も無視できない額であることがわかる。公会計において、実はこの問題が重要な論点として提示されている。すなわち、一般会計における実質収支や累積債務だけを見ても地方の事実上の財政健全度や債務の大きさがはっきりしないという問題である。こうした問題は、地方政府の出資する第3セクター事業のずさんな事業管理や赤字経営体質により顕在化してきている。第3セクター事業は建前上、地方自治体とは別個に事業を営む事業主体であるが、恒常的な赤字や破産時の負債整理において地方自治体が部分的にその責を負うことが珍しくない。このため、第3セクター事業に関わっては、多くの政治的行政的問題が指摘されており、一部では訴訟に発展している¹⁶。この点は、一般会計のみならず特別会計も連結した場合での貸借対照表の作成や連結ベースでのフロー指標の作成などにより事前のチェックを利かせることが可能な場合もある¹⁷。これらの一般会計に含まれない事業は、中長期的に米子市の財政に影響を与えるものといえる。また、1990年代の米子市財政の性格を考える上で、こうした事業会計の体質を無視して、その実態を正確に捉えることはできない。

次節において、法適用・法非適用事業における会計データを下に米子市における潜在的な赤字の額を明らかにすると共に、その傾向から近年の米子市における財政危機の特徴を解き明かしていこう。

¹⁵ 2005年の段階で一般会計分の地方債総額744億円の内、1割以上の82億円が臨時財政対策債となる。なお、臨時財政対策債は、後年度において地方交付税交付金により元利償還分が全額補償されることとなっている。

¹⁶ 醍醐(2000:83-91)では自治体財政に大きな影響を及ぼした第3セクターとして、下関市の日韓高速船株式会社や宮崎県のフェニックスリゾート社の宮崎シーガイアなどの例が挙げられている。

¹⁷ 前掲(2000:104-109)。

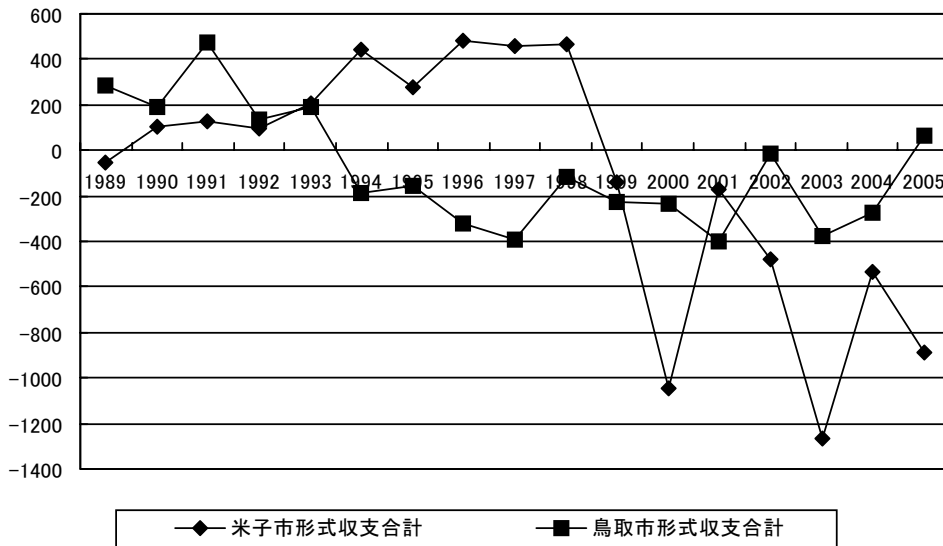
4. 事業会計からの分析

本節では自治体が実施する公営企業の事業会計に関するデータを用いて、先に論点とした自治体の赤字の実態について議論していこう。

鳥取県内の市町村が運営する地方公営企業数は、2005年度の段階で123事業あり、内法適用企業が28、法非適用企業が95と圧倒的に法非適用企業の数が多い¹⁸。事業別では、下水道事業が最も多く58事業、次いで水道事業が25事業、観光事業が12事業、宅地造成事業が8事業、病院事業が6事業、介護サービス事業および駐車場整備事業がそれぞれ4事業、工業用水道事業、電気事業及び市場事業がそれぞれ2事業ずつとなっている。

米子市はこのうち、1)水道事業、2)工業用水道事業、3)公共下水道事業、4)公共下水道事業中農業集落排水、5)駐車場整備事業、6)宅地造成事業、7)臨海工場地造成事業、の7事業を運営している。比較に用いる鳥取市の事業数は、1)水道事業、2)病院事業、3)老人保健施設事業、4)簡易水道事業、5)公共下水道事業、6)公共下水道事業中特定環境保全下水事業、7)公共下水道事業中農業集落排水事業、8)市場事業、9)と畜場事業、10)観光事業、11)駐車場整備事業、12)宅地造成事業の12事業である。ただし、と畜場事業は1995年に、観光事業は2000年にそれぞれ廃止されている。

図8 事業会計形式収支合計推移 (単位100万円)



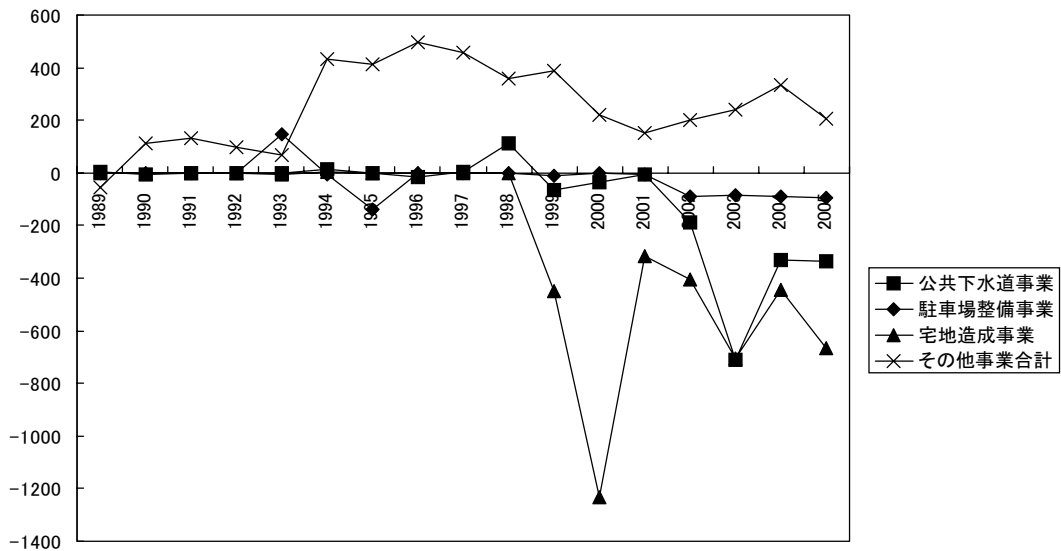
出所：鳥取県企画部『市町村財政概況』(各年版)より作成。

ここで、それぞれの事業会計において法適用事業については純益あるいは純損失を、法非適用については収益的収支と資本的収支の再差し引き額を通算し、事業会計全体でのフロー収支を求めた。図8は米子市と鳥取市の事業会計全体でのフロー収支の合計を時系列で追ったものである。ここに、両自治体の特徴的な推移を読み取ることができる。まず、米子市の分析に入る前に、鳥取市の事業収支フローについて説明しておこう。

鳥取市の事業収支フローは基本的に、1994年以降恒常的な赤字体質である。これは、事業会計中の市立病院会計が毎年恒常的な赤字を生み出していることに起因している。一方、それ以外の会計については一時的に損失を計上することはあっても、これが継続化することは無く、基本的に黒字体質お

¹⁸ 和田・星野・青木 (2004 : 126) によれば地方公営企業の70%が法非適用企業である。

図9 米子市事業会計推移詳細 (100万円)



出所：鳥取県企画部『市町村財政概況』（各年版）より作成。

よび均衡収支体質にあるといえる。市民病院における経営は全国的にも赤字経営が多く、その抜本的改革について議論が始まったばかりである。鳥取県のように人口が少なく規模の経済が働かない地域では、1人当たり医療費も高くなるため赤字経営体質はより難しい問題となる。しかし、医療サービスは生活を守る基本的な公的サービスの1つであるため事業会計における赤字も、一般会計の収支黒字が吸収できる程度であれば容認できるだろう。

次に米子市の指標に着目していこう。米子市の事業会計フローは1999年から急激に悪化していることが図から読み取れる。それまでは、むしろ黒字会計であった米子市の事業会計が急激に悪化した理由は何であろうか。米子市には鳥取市のような市立病院事業はなく、その点では恒常的赤字要因は存在していない。では、恒常的に赤字を生むような事業を抱えていない米子市でなぜ、1998年以降毎年赤字が計上されているのか。事業会計の中身を見ることでこの点について説明を行う。

米子市の2005年度の会計において、純損失¹⁹および収支再差引²⁰で赤字を計上している事業は、公共下水事業、駐車場整備事業、宅地造成事業の3つである（図9参照）。このうち、宅地造成事業は、事業会計の中で最も早い段階から赤字化し2000年の時点でおよそ12億3千万円の収支再差引での赤字を出している。また、経常収支赤字が定期的に入ってくる料金収入などに対する割合として示される赤字比率は1006.8%という非常に高い数値となっている。単純に言えば、通常事業運営の10年分の赤字がその年に計上されたこととなる。宅地造成事業については、その前年度にすでに収支再差引が赤字化しており、これを前年度繰越金によって何とか穴埋めしている。ただし、それ以前の年の宅地造成事業会計を見ても前年度繰越に回された財源は無いため、他会計あるいは基金からの取り崩し収入によるものと推察される。

2000年度以降、赤字が顕在化したのは、一般会計を含め米子市の全公的会計において将来収入を含め余力が低下したことが原因であると考えられる。宅地造成事業はその後、収支再差引で2005年まで一貫して多額の赤字を計上し、実質収支赤字を重ねることとなる。その推移を見ると、2001年3億1500万円、2002年4億200万円、2003年7億800万円、2004年4億4600万円となっている。こうした暦年の赤字は翌年度に順繰りに先送りされ、2005年の時点で未決処理となっている赤字の累積額は40億2900万

¹⁹ 法適用公営企業の収益的収支における純利益および純損失を指す。

²⁰ 法非適用公営企業における収益的収支と資本的収支の合算収支を指す。

円にまで膨らんでおり、赤字比率は2474.5%となっている。単純に計算しても、25年分の経常収入分赤字が計上されていることになる。

宅地造成事業を巡ってこれだけ大きな赤字が毎年計上され、さらに累積赤字額が計上されていく背景は何であろうか。その一因として挙げられるのが崎津工業団地の問題である。米子市は県と協働で80年代に米子市西部に崎津工業団地を建設したが、早い段階からその売却に躓き、貸付金およびその利払いに追われてきた経緯がある。1989年3月議会の時点で社会党議員から崎津工業団地への無利子担保貸付と、事実上の利子分負担について批判が提出されている。こうした批判は、1991年まで継続して行われ、その間、崎津工業団地のリゾート開発用地としての売却など、様々な意見が提出され議論は混沌とした。

1991年12月の市議会で崎津工業団地の買い手としてリゾート中小企業の「サンマリーナ」が手を上げるが、用地利用目的が環境破壊などの面から野党議員がかねてから問題視してきたゴルフ場開発であった²¹。ただし、300億円の開発費用と一括買い上げという条件により市側はサンマリーナを売却先として決定し交渉を進めることとなった。同年12月19日にはサンマリーナの崎津への進出覚書が交わされることとなった。しかし、早くも翌年1992年3月にはサンマリーナが買い取り額の一部入金を反故にし、その後、6月議会ではこの点が問題とされサンマリーナの経営状況について質問がなされる。また、9月議会では松田宏議員の独自調査によりサンマリーナの金融機関評価の低さが明るみにで、同年10月ついにサンマリーナは交渉から撤退、崎津工業団地の利用は再び宙に浮く結果となったのである。

この後、アミューズメント用地として米子ゴルフ場としての利用案などが提案されるも根本的な解決策は提示されないまま、毎年度の利子負担などについて批判が提示された²²。1997年には崎津工業団地の一部を場外馬券場「ウインズ」の用地としてJRAに一部売却することが提案され、1999年には着工、2000年に営業を開始している。一方で、いまだ未利用地が多く、同工業団地が米子市の財政に与える影響は小さくない。ただし、崎津の開発については鳥取県側の関与もあり、県の責任が途中、市議会でも大きく議論されている²³。

続いて、宅地造成事業に次いで赤字幅の大きい公共下水道の会計について見ていこう。公共下水道事業は2001年まで実質収支では赤字を計上していなかったが、収支再差引では1999年の時点で6700万円の赤字となっている。1999年から2001年までは前年度繰越の余裕がありかうじて実質収支を黒字化してきたが、2002年からは翌年度繰越分の歳出と収支再差引の赤字が累積し、実質収支を赤字化させた。また、これ以降、宅地開発事業と同様に収支再差引での赤字および実質収支赤字には歯止めがかからず、毎年度の未決処理額を累積させていくこととなる。2002年には1億9400万円、2003年9億円、2004年11億9800万円、2005年15億3700万円とそれぞれ実質収支で赤字を計上している。

下水道事業については、かねてから合併浄化槽設置の代替案などが提案されるも²⁴、毎年、多額の地方債資金が投入され、一方で収益が十分確保できていない状態が続いている。また、先ほどの崎津工業団地においても下水道整備が進められているが、売却予定が立たない工業団地への下水道整備がどの程度市民の公益に資するのかについて疑問が提示されており²⁵、事業計画全体への懐疑も少なくない。

最後に駐車場整備事業会計の赤字状態を説明しよう。駐車場整備事業の経常収支での赤字化は額こそ小さいものの最も早く、1999年の時点では赤字比率25%を示す赤字事業となっている。ここでは、他会計のように繰越額による調整や、積立金取り崩しなどの措置がとられておらず、収支再差引での赤字がダイレクトに実質収支赤字に計上されている。その後も、毎年の収支再差引での赤字額こそ1

21 市議会議事録、1990年9月18日における遠藤議員の発言など。

22 市議会議事録、1994年12月9日における中川議員の発言など。

23 市議会議事録、1999年3月23日における岡村議員の発言など。

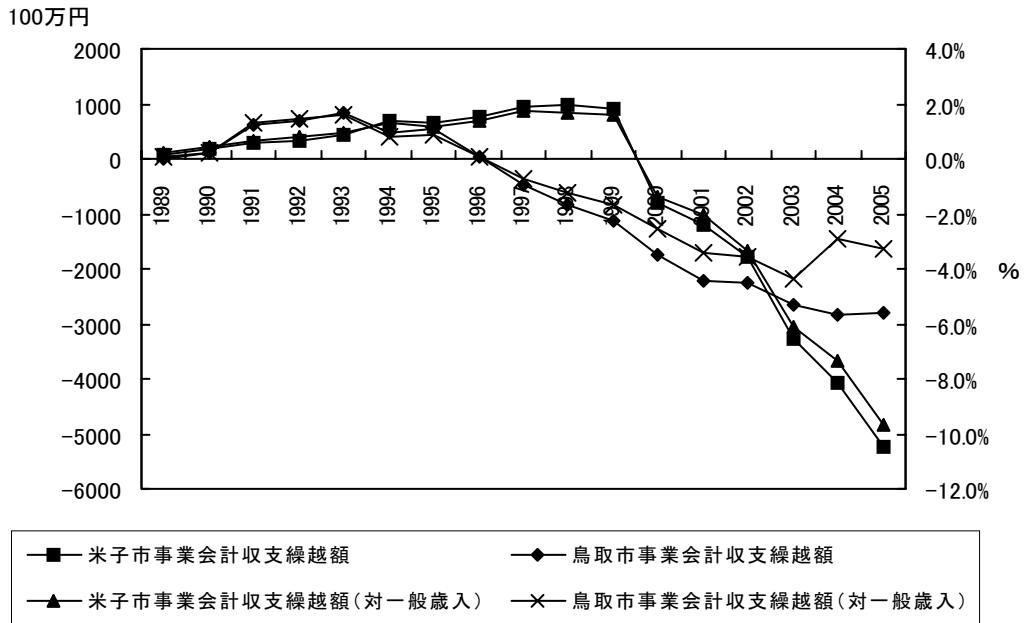
24 市議会議事録、2006年12月13日における中川議員の発言など。

25 市議会議事録、1997年6月13日における八幡議員の発言など。

億円未滿と比較的小額ながら前年度繰越による赤字を累積させ続けている。

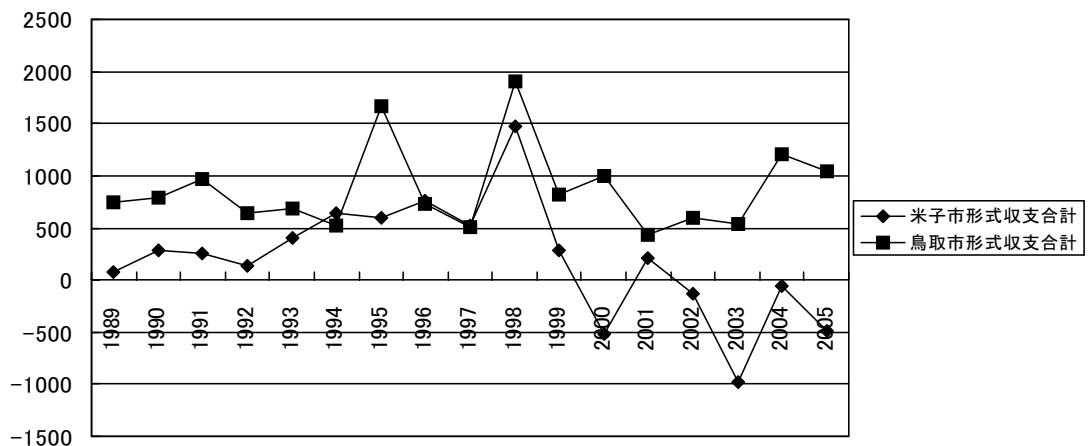
このように、事業会計の悪化も顕著になったのは1999年から2000年代初頭にかけてであり、米子市のフローベースでの財政状態に問題が認められてからのものとなっている。しかも、一旦実質収支で赤字に陥ると、次年度に赤字が持ち越されるため事業収益をさらに上げなくてはならず解消がままならない。結果的に、次年度も赤字となりその赤字をさらに累積させるという悪循環に陥ってしまう。こうした持ち越し分の赤字額の合計を図10に表した。鳥取市では1997年の段階でこの累積赤字の持ち

図10 事業赤字の累積額・規模推移



出所：鳥取県企画部『市町村財政概況』（各年版）より作成。

図11 事業・一般会計形式収支合計（単位100万円）



出所：鳥取県企画部『市町村財政概況』（各年版）より作成。

越し額の合計が赤字化し、その後緩やかに悪化している。合併直前には最も悪い13億9900万円の赤字を計上したが、以後回復しており2005年には再び黒字化した。

一方、米子市は2000年までは水道事業会計の余剰部分により全体では黒字化していたものの、2001年以降は先にも述べたとおり宅地開発、公共下水道事業の悪化を原因に赤字累積額が一気に増えている。その後の落ち込み方は一貫して、かつ鋭いものであり公営事業会計における赤字額の深刻さを表すものといえよう。また、こうした赤字額を最終的に市の負担として捉えたとき一般歳入全体に占める割合をあわせてプロットした。鳥取市は対一般歳入で見れば、やや持ち直しているが、米子市はブレーキがかからず、既に一般会計の1割近い累積赤字を抱えている。この累積赤字を解消し、全体で黒字化するには特別会計事業の相当の改革と整理が必要であるといえるだろう。

最後に、事業会計について暦年の形式収支の合計額と一般会計の実質収支黒字との合計がどのような推移をたどるかを見てみた（図11参照）。その結果、鳥取市では毎年黒字化しているが、米子市では2001年以降他統計とも整合するように赤字化する傾向にある。各事業会計が限界に達した場合には、運営主体である自治体にも負担が大きくなるのしかかってくるのが予想されることは先にも示した。こうした全事業での通算で収支を考慮することが今後、より重要となってくると考えられる。

5. さいごに

先にも述べたとおり、米子市はこうした切迫した財政問題に対して何らの対策も行っていないわけではない。2005年6月には「財政健全化プラン」を立案し、2006年3月にも「米子市行財政改革大綱」をまとめ、その実施計画を発表している。ここで、米子市は作成した中期財政見通し試算を下に2006年から2009年までに見込まれる収支を発表した。これにより、基金残高は底をつき計画期間中に約45億円の赤字が見込まれることが明らかとなった。市はこの計画に基づき、毎年9億円の一般会計の支出縮減を目標に2005年度予算において一般会計において5億円の削減計画を実施した。しかし、続く2006年度では一般会計がおよそ16億円の増加を見せ、今年度こそ11億円程度の削減を行ったものの、単純通算すれば削減計画が振り出しに戻る結果となっている。また、特別会計においては削減が思ったように進んでおらず、2005年度以降、むしろ増大傾向にあり財政問題の深刻化をうかがわせる結果となっている。

こうした再建計画における財政問題の把握そのものは本稿であげた論点と大きく変わらない。施設の借地料問題や崎津工業団地問題を含めた特別会計における赤字問題なども改善すべき計画の中に取り上げられている。具体的施策として、行政評価制度の導入、予算制度の改革、組織活性化や公債問題など18項目に渡る行財政に対する改革案が提出されている。こうした内容の方向性そのものについては財政状態を改善するものといえる。しかしながら、少なくとも次の3点がこうした改善策には足りていないと言えるのではないだろうか。1つは先にも述べたとおり財政危機を醸成した背景に関わる問題である。この点について、2005年度の健全化計画では主に国地方の財政関係の変化、地方交付税交付金を中心とした移転財源の縮小をあげている。しかし、既に本稿の中で明らかにしたように米子市の財政は1989年（平成元年）以降、恒常的に苦しい中、拡大政策を取り続け、10年間近く放漫財政の性格を帯びた運営が実施されてきた。国、および県の財政出動計画に動員された経緯があったとしても、こうした予算が容易に可決されてきた背景を忘れては今後の財政運営も根本から解決したといえないのではないだろうか。また、特別会計の部分についても統計指標そのものを読み解けば、単年度での悪化は1998年の時点から生じている。事業そのものへの懐疑は、市議会議事録を見ればそれ以前から延々と議論されているのである。財政再建計画の中には、こうした財政問題の根本的要因に関して歴史的経緯がほとんど記述されていない。これでは、公共サービスのカットによって不利益をこうむる市民にも、給与の引下げ、手当での引下げによって不利益をこうむる公務員、議員にもその不利益の理由が明確に示されぬ一方的な措置となってしまう。

少なくとも、米子市における財政危機の原因が、国や県といった外部からの影響だけと言い切れな

いことは事実である。市は財政運営に関わった当局者として少なくとも、財政危機を作り出した要因についてこれまでの運営からこれをはっきりと特定し、それに対する責任関係を明確にするべきであろう。また、責任関係の明確化については、市民、行政、議会、行政首長間において相互の理解が必要となる。こうした財政運営に対する責任が少なくとも米子市内において共通認識とされない限り、一方的な行政改革は今後もその進捗に危惧をはらむものとなるだろう。

また、4節において議論した事業会計に起因する赤字の累積だが、第3セクターを含め自治体の実施する事業の赤字化については既に多くの問題が指摘されている²⁶。これら赤字事業は、最悪の場合、負債の利子支払いの目処がつかず破産することがあり、その余波が関係自治体の財政を圧迫する例もしばしば見受けられる。また、赤字事業は、最終的に破綻するまで事業そのものの抜本的な見直しが行われることが少なく、結果的に最も大きい負債を抱える段階で清算せざるを得ない。そうして行われる清算は、責任問題が曖昧なまま処理されることも多い²⁷。

こうした赤字事業を改革するうえで、選択できる方法はそう多くない。まず検討すべきは、その事業が自治体にとって本当に必要なものかどうか再度精査することである。すでに、今後の長期停滞を見込み、低成長時代に突入したとの認識に立つとしている米子市において²⁸、造成済みとはいえ土地開発事業への関与を今後も続けていくべきか、あるいは駐車場整備事業へ予算を配分するよりも公共交通機関による代替という案への移行は存在しないのかなど、各事業部門について検討すべき方向性が存在するだろう。また、恒常的に赤字に陥っている事業が今後数年間で黒字転換することが望めないとすれば、その清算などについても議論せざるを得ない。清算方法についても、例えば、譲渡清算するのか、完全清算するのか、民事再生などの手立てを取るのか、処理スキームについて議論する必要がある²⁹。

その精査を押ししても事業を存続させる必要があるとするならば、少なくとも中長期的にこれを黒字化するか収支均衡を達成するプランの提示が必要となろう。そうしたプランの実施についても運営主体の経営陣を残すのか刷新するのか、どの程度の期間を使って負債を返還し収支均衡あるいは黒字を達成するのかなどについて、事細かに事業内容を決定し果敢にこれを遂行していただくの実行力が重要となる。破たん前に公営事業体を清算することは難しいものとは考えられるが、恒常的に赤字化しつつある事業について負債分と提供される公共サービスを吟味しつつ、その存続についても早い段階から議論決定していくことが今後の米子市財政の運営においては不可欠の懸案であると考えられる。

最後に現在の再建計画について、財政再建の先にあるものを見据える必要性について取り上げよう。「財政再建のための財政再建」というものは、住民への公的サービスを犠牲にし、財政を再建させることのみを目的とした方針である。持続的な運営のために財政再建を先んじて行うことは重要であるが、財政とはそもそも住民の根本的な共同欲求を充足するための存在である³⁰。共同欲求を抑制してまで、つまり本来の目的を抑制してまで行う財政再建策は、財政の本質的意義を見失ったものになってしまう。しかしながら、財政危機が本格化し、再建団体やそれに準じる財政状況に転落すれば根本的な財政運営そのものが立ち行かなくなる。こうしたときに、次善の策として、近年とられる「集中と選択」の概念をあげておこう。各自治体で導入される自治体経営における運営方針である「選択と集中」という概念は、厳しい財政原資を将来的な展望を考えて特定分野に集中的に投下するものである³¹。その分、それ以外の予算は減じられる形となる。こうした財政運営方針は、Pay-as-you-goと呼ばれる財政運営原則と似たものといえる。Pay-as-you-go は予算方針を編成する場合、新規の支出項目については同額の支出の削減あるいは新規収入の確保を条件とする財政運営方針である³²。これに

²⁶ 井熊（2002）などを参照。

²⁷ 堀場・望月（2007：118）などを参照。

²⁸ 米子市（2005b：4）。

²⁹ 破産処理手法に関する詳細は堀場・望月（2007：151-208）を参照。

³⁰ 共同欲求についてはマズグレイブ（1983：97-100）に詳しい。

³¹ 本来は企業経営を含めた、経営学における概念。通史等に関する記述は、土屋（2004）を参照。

³² Pay-as-you-goは河音（1999：23-27）に詳しい。

より、厳格な予算制度を執行することを可能とし、予算の膨張傾向に歯止めをかけることができる。厳しい財政運営下で、なお、財政による社会的需要の充足を達成しようとするならば、こうしたある程度の均衡目標を持ち予算内の融通を行うことによって、限定を受けながらも財政の機動性を確保した予算運営を行うことは可能であろう。

ともあれ、地方財政の限界が叫ばれる中、これらの財政再建策を早期に実行することは既に急務といえよう。問題は、財政運営の責任について主体がどのようにこれに参加し、かつその責任を負うかである。その処理が行われて、初めて、制限された予算をどのような中長期的目標の下で使っていくのか議論が可能なのである。住民、行政、議会といった地方自治体の参加者全てが納得した上で、財政再建策が執行されることが危機を迎えた地方財政運営にとって必要不可欠なものとなろう。

【参考文献】

- 赤井伸郎・佐藤主光・山下耕治.2003.『地方交付税の経済学』有斐閣.
井熊均(編著).2002.『第3セクターをリストラせよ』日本工業新聞社.
河音琢郎.1999「現代アメリカの連邦予算編成過程(1) - その発展過程と基本構造に関する分析」『経済理論』290号.
神野直彦・金子勝(編著).1998.『地方に税源を』東洋経済新報社.
醍醐 聡(編著)『自治体財政の会計学』新世社.2000年.
土屋守章.2004.「選択と集中 その歴史的考察」『経営戦略研究』Vol2.
鳥取県企画部.1997-2007.『市町村財政概況(各年版)』鳥取県.
日本経済新聞社.2007.「78市町村が連結赤字」、『日本経済新聞』、6月3日
日本総合研究所.2007.『自治体財政健全化法と地方財政への影響』日本総合研究所.
藤田安一.2006.『地方行財政改革の課題と展望』米子プリント社.
堀場勇夫・望月正光(編著).2007.『第三セクター再生への指針』東洋経済新報社.
マスグレイブ著・木下和夫監修・大阪大学財政研究会訳.1983.『財政学』有斐閣.
米子市.1989-2007.『米子市議会議事録(各年版)』米子市.
2005a.『財政健全化プラン』米子市.
2005b.『財政健全化プラン概要版』米子市.
2006.『米子市行財政改革大綱』米子市.
2007a.『米子市の財政状況と財政推計』米子市.
2007b.『平成19年度予算の概要』米子市.
和田八束・星野泉・青木宗明編著.2000.『現代の地方財政』有斐閣.