

平成 26 年第 2 回庄原市議会定例会

# 所管事務調査報告書

広島県庄原市議会  
総務財政常任委員会

## 目 次

1. 財政再生計画について・・・・・・・・・・・・・・・・・・1
2. 未利用財産の利活用について・・・・・・・・・・・・6

## 財政再生計画について

### 〔目的〕

財政再生計画について、財政破綻後、財政再建に取り組む北海道夕張市の取り組みを調査するため。

### 〔期日〕

平成 25 年 11 月 14 日（木）

### 〔視察先及び視察事項〕

北海道夕張市、財政再生計画について

### 〔参加委員名〕

垣内秀孝 宇江田豊彦 赤木忠徳 岡村信吉 松浦 昇 五島 誠

### 〔視察内容〕

#### 1.夕張市財政破綻の背景

北海道夕張市は、かつて石炭産業で栄え、昭和35年のピーク時には人口約11万7千人を有する「炭鉱のまち」であった。

しかし、「石炭」から「石油」へのエネルギー転換により、石炭産業は大きな影響を受け、昭和40年代には炭鉱の相次ぐ閉山により衰退の一途をたどることとなり、人口も激減した。（平成2年には最後の炭鉱が閉山）

こうした中、当時の市長は石炭産業の衰退を踏まえ、新たな事業として観光開発への方向転換を決め、昭和55年にオープンした「石炭博物館」を皮切りに、相次いで博物館やホテルなどの大型観光開発を展開した。

また、事業の運営母体となる第3セクターを設立させ、観光を主体とした事業の運営と施設の運営を行わせた。

しかし、さらなる人口の減少や観光入込客の減少が続き、夕張市は平成18年度財政破綻に陥った。

なお、平成25年9月末には、ついに人口1万人を割り込んでいる。

#### 2.夕張市の財政悪化の要因

夕張市の財政悪化の要因としては、大きく次の5点が挙げられる。

- (1) 炭鉱閉山後の対策処理に要した多額の経費（583億円）
- (2) 行政体制の効率化の遅れ（H17時点）
  - ①普通会計職員数が類似団体の2倍
  - ②人口一人当たりの公債費が類似団体の3倍
- (3) 観光施設への過大な投資  
観光入り込み客数の減少と第3セクター施設等の高い人件費比率による収益の悪化

#### (4) 歳入の減少

- ①急激な人口減による税収の減と普通交付税の大幅な減少
- ②産炭地域振興臨時交付金の失効（H13）

#### (5) 赤字を見えなくする財務処理

出納整理期間を利用して、一般会計と特別会計間で年度をまたがる貸付や償還を繰り返し、赤字を一時的に見えなくする、不適正な会計処理を繰り返したこと。

### 3.夕張市財政再建計画

#### (概要)

平成 19 年 3 月、夕張市は巨額な財政赤字を解消するための「地方財政再建の促進特別措置法に基づき、「財政再建計画」を総務大臣に申請し、財政再建団体（赤字額が基準財政規模の 20%超）となり、国の管理下での財政再建を義務付けられることになった。

これにより、人件費の大幅削減（平均 30%カット：3 年間、その後は 20%）等による徹底した行政のスリム化と、事務事業の抜本的な見直しを図ることとなり、市民生活に必要な最小限の事務事業以外は原則廃止することとなった。（防犯・教育以外の補助金は原則廃止）

また、税率の見直しにより市税の増収を図るほか、受益者負担（使用料等）の見直しによる収入の増加を見込むとともに、税や使用料などの徴収率向上対策を講じることで歳入を確保することとした。

一方、高齢者の暮らしや子育て・教育への配慮は行う計画となった。

- 赤字解消額 353 億円
- 計画期間 平成 18 年度から平成 36 年度

#### (推進状況)

平成 18 年度から平成 20 年度までの 3 年間、計画どおり 31 億円の赤字を解消し、平成 20 年度末で赤字額を 322 億円に縮小した。また、計画策定後の諸課題を解決するため、市民生活の安全・安心の確保の観点から、必要な計画変更を繰り返した。（H19～H20 で 5 回）

### 4.財政再生計画への移行

平成 21 年 4 月より、「地方公共団体財政健全化法」が全面的に施行され、市の赤字の程度や借入金の返済に充てる公債費の負担割合などを示す「健全化判断比率」が、国の定めた財政再生基準以上となるときは、**財政再生計画**の策定が義務付けられた。（平成 20 年度決算に基づき判断）

- 実質赤字比率 20%以上
- 実質公債費比率 35%以上 など

## 5.財政再生計画の概要（平成 21 年度から平成 41 年度まで）

### ●主な内容

#### （1）人件費関係

- ①職員数（一般職）220 人（H18）⇒85 人（H22）
- ②給 与（一般職）平均 20%削減  
（特別職）市長 70%削減  
議長 40%削減 など

#### （2）歳出関係

- ・ 公共下水道事業会計の累積赤字解消（一般会計より 11 億円）など

#### （3）歳入関係

- ・ 市税の税率引き上げ（市民税、固定資産税、軽自動車税など）
- ・ 使用料の引き上げ（ごみ処理料の引き上げなど）

## 6.参考となった事項

- ・ 平成 19 年 3 月、北海道夕張市は、巨額な赤字額（353 億円）によって、地方財政再建の促進特別措置法に基づき、総務大臣申請などの手続き後、財政再建団体（赤字額が基準財政規模の 20%以上の市町村）となり、国の管理下での財政再建を義務づけられた。また、巨額の赤字解消のため、徹底した行政のスリム化と事務事業の抜本的な見直しを強いられた。
- ・ 市民生活に必要な最小限の事務事業以外は原則廃止との徹底的な支出削減、そして、税等の負担と受益者負担を強いられるのは、結局地域住民であるという厳しい現実である。
- ・ 国の政策転換による炭鉱産業の消滅と急激な人口減等、社会経済構造の急変（外部要因）に伴う、地方税、関係交付金の激減（歳入減）、行政の対策としての公共施設、観光関連施設への過大投資、加えて、不適正な財務処理手法とチェック機能の不足（内部要因）等による公債費の増大（歳出内容悪化）等々、地方自治体が破綻に至るまでの経緯とその要因が何であったか、詳細に確認、認識ができた。
- ・ 財政破綻後の市の運営は、削減できない教育費、介護医療民生費を除いた全ての分野で減額しながらでも、高齢者が暮らしやすい住環境の整備や医療、地域の将来を担う子どもたちが、健やかに育ち学べる環境には配慮している。
- ・ 議会は、市民との会話集会を年 7、8 回開催し、年代階層別、産業別等、あらゆる階層の意見を聴取する体制を敷いていた。  
財政破綻で頼りにしていた行政に頼ることが難しくなったことが、住民主体性を取り戻し、市民が身近な地域課題にむけて、自ら考え実践し、ネットワークを構築し、自発的な市民活動が活発になったこと。  
（例）ふれあいサロン、除雪ボランティア、ゆうばり再生市民会議、夕張再生を考える高齢者の会など

- ・ 1960年の人口をピークとし、50年後には10分の1以下に減少するなど、誰が予想したであろうか。石炭産業が衰退するなかで、新たな産業振興をめざさなければならず、観光開発に取り組んだものである。
- ・ 時代もよく、施設開設当初は盛況であったものの、拡大を重ねるたびに財政負担が増大をし、やがては破産状況に陥ることになった。

## 7.課題・問題点

- ・ 自治体年間予算約110億円、現在(23年度)公債費負担率が18%、額にして約20億円、再生振替特例債の元金返済が25年度より17年間年間約20億円増加、想像すると合理化、効率化を図っても今後の事務事業の展開が大変厳しいのではないか。
- ・ 財政再生計画がかなりハードに感じられ、さらに高齢化、過疎化が進行する中、市民行政企業等、相当の統一意識を以ってしても、元気なまちづくりについて厳しい状況が予想される。
- ・ もっと早期の政策変換をめざすべき時期もあったと思うが、観光開発へ向けての投資があまりにも大きすぎ、引くに引けない状況に陥ってしまった。
- ・ 財務処理において、赤字を見えにくくする不適正な財務処理を長年繰り返し、市民(議会)に認識させなかったために問題は拡大することとなった。
- ・ 昭和40年代になって相次ぐ炭鉱の閉山に伴い、人口が激減する中、炭鉱から観光への取り組みは、他の市町と大差のない取り組みであったが、夕張の地域に何ら関係のない分野での投資(知られざる動物園、遊園地、ロボット大科学館、等々)が破綻の道を開いてしまった。また、急激な人口減少に職員減等の対策が間に合わなかった。何と云っても一番の原因は、会計間で年度をまたがる貸付、償還等不適正な財務会計処理を繰り返したことが、累積赤字の拡大を招いたと言っても過言ではない。そのことを、見抜けなかった議会の責任も見逃されない。
- ・ 平成25年3月、市長が市議会で「再生期間短縮実現に不退転の決意で取り組む」ことを表明。市民の世論を固め、現在の法の枠を超えた財源保障や債務免除など、国と北海道に協力を求めるべきである。
- ・ 全国の市町村も無関心であってはいけないと思うし、特に全国市長会は、共同して国を動かすべきである。
- ・ 歳入減の中、歳出削減が難しい。結局のところ、人件費、補助金を減らす以外に大ナタを振れるところがない。
- ・ 議会と市の情報共有及び活発な議論の欠如。

## 8.行政視察を通しての庄原市への提言・意見等

- ・ 国は財政破綻防止と財政健全化を柱とした「地方公共団体財政健全化法」

を制定した。各団体はこれを拠りどころに、健全化判断の指標を準拠しての諸々の事業展開であるが、国の動向、社会情勢を注視して、地方分権へ向かう中で独自色のまちづくりをめざすべきである。

- ・ 地産地消で循環型の地域経済の振興にしっかり取り組むこと。
- ・ 財政など市政にかかわる情報を市民本位にわかりやすく公開し、対話に取り組むこと。
- ・ 市民・行政・議会が各々果たすべき責任を全うすること。
- ・ 将来人口数値を過大に予想せず、確実に人口数に合致する職員数、財政指数を予測し、計画的に対応すること。
- ・ 暮らしやすいまちづくり、活力あるまちづくりをめざして、行政はバランスのとれた運営がさらに求められる人口減が確実に進む中、長期にわたる状況を予測し、まちづくりと財政健全化に、今一度現実味のある具体的取り組みが必要ではないか。
- ・ まずは、今のうちから歳入と歳出のバランスを未来まで見越して是正する。
- ・ 議会は、各種団体や各世代間など、さまざまな形で徹底した情報開示をやっていく、また、夜間議会、休日議会等の検討。
- ・ 他市との比較も大事だが、庄原市だからこそそのオリジナルな政策が必要。

## 9.視察を通してのまとめ

夕張市の財政破綻は、「炭鉱の閉山」による人口減と観光産業への多額の投資による財政の悪化が大きな要因であるが、それを見過ごしていた議会としての責任は大きい。議会はその権能、機能を十分に果たすため、チェック機能を高める必要がある。

そのため、将来を見越した財政運営や財政指標の動きを常に注視するとともに、地域住民のための議会であることを常に認識し、議会の監視機能の拡充と活性化により主体的に関わりを果たすべきである。

## 未利用財産の利活用について

### 〔目的〕

未利用財産の利活用について、調査するため。

### 〔期日〕

平成 25 年 11 月 15 日（金）

### 〔視察先及び視察事項〕

北海道登別市、未利用財産の利活用について

### 〔参加委員名〕

垣内秀孝 宇江田豊彦 赤木忠徳 岡村信吉 松浦 昇 五島 誠

### 〔視察内容〕

#### 1. 登別市の概要

登別市は北海道の南西部に位置し、日本屈指の名湯「登別温泉」を有し、年間約 350 万人を超える観光客が訪れる全国有数の観光の街である。

登別市では「温泉」を主体とした観光振興に加え、交通の利便性や住みやすい環境を生かして企業誘致活動や農業、水産業など幅広い産業が展開されている。

- 面積 212.11Km<sup>2</sup>
- 人口 50,985 人（H25. 3 月末）
- 世帯数 24,857 世帯（H25. 3 月末）
- 予算規模（一般会計） 190 億円（H25）

#### 2. 未利用財産活用の背景

登別市では、学校の統廃合により使用しなくなった校舎（未利用財産）の有効活用を図るため、酪農を中心とした地場の一次産品の高付加価値化に向けて、食品加工工場としてリニューアルし、地域農業の振興に努めている。

視察を行った札内高原館は、児童生徒数の減少により廃校となった札内小中学校を、施設の存続を求める地元要望を取り入れ、さらに、活用方法についても、地域や各部局からの意見を取り入れる手法で事業が進められた。

#### 3. 登別市札内高原館の概要（登別市提供の資料より）

施設の名称 登別市札内高原館（旧・札内小中学校＝平成 10 年 3 月廃校）  
所在地 登別市札内 73 番地  
設置目的 登別市における農畜産物の製造及び加工技術の高度化を促進するとともに、体験学習及びコミュニケーション活動を通じて、農業に対する市民の知識及び理解を深めることにより、地域農業の振興に資する。

開設 平成12年4月1日

設備費 (平成11年度事業)

- ・建築工事費 27,300千円
- ・給排水製造設備費 101,325千円
- ・電気設備工事費 13,188千円
- ・備品整備費 5,841千円
- 計 147,654千円

財源 地域総合整備事業債、振興補助金、その他一般財源など

建物構造 ブロック造平屋建

床面積 939.20㎡

- ・(工房等) 333.94㎡  
ソーセージ・チーズ・乳製品・その他工房など
- ・(コミュニティ) 346.90㎡  
交流室・資料室及び体育館
- ・(その他)  
検査室・事務室・その他

土地 敷地面積 29,360㎡

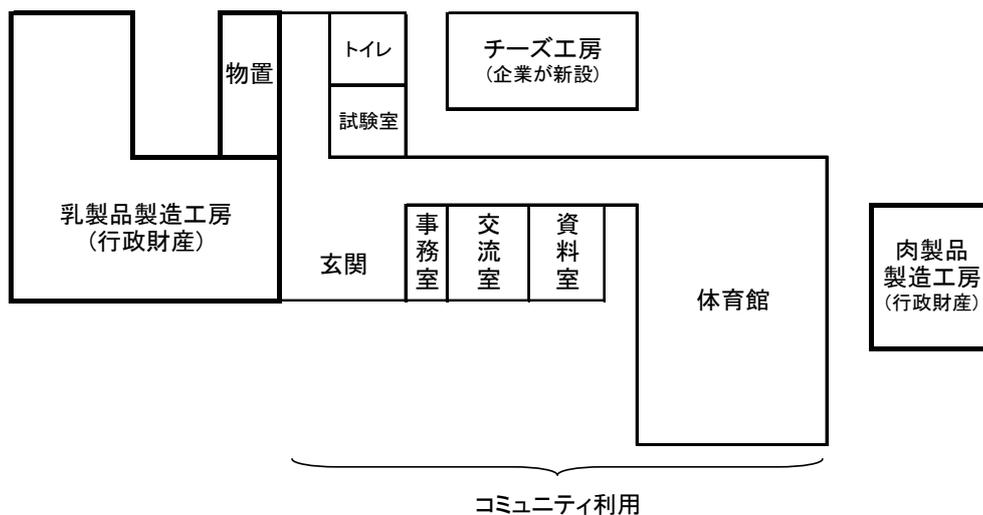
コミュニティ施設開放事業 (体育館、交流室、資料室、グラウンド等)

- ・冬季使用料●時間帯により120円～160円を徴収。(1室当たり)

体験学習事業 (バター作り、アイスクリーム作り等)

- ・材料費等は、受講者が実費を負担。

札内高原館 館内図



#### 4. 札内高原館開設までの経緯

- ・平成9年12月 札内地区市政懇談会において、学校の廃校に伴う跡利用について地域住民の意向を聴取した結果、何らかの形で施設を残してほしいとの要望がなされる。
- ・平成10年3月 札内小中学校が廃校となる。
- ・平成10年6月 学校の跡利用について、市の各部局から意見を聴取する。
  - ①ガーデンマリーナ（建設部）
  - ②生涯学習センター（教育委員会）
  - ③レストハウス（観光経済部）
  - ④農畜産物加工研究施設（観光経済部）
- ・平成10年8月 前記②と④に絞り込み、理事者と協議の結果、④と併せて体験学習及びコミュニティ施設として活用することとなる。
- ・平成11年12月 施設の改修工事に着手する。
- ・平成12年3月 改修工事が竣工する。
- ・平成12年4月 札内高原館がオープンし、加工研究及び施設の管理、体験学習業務を登別市農業振興研究会に委託する。
- ・平成16年4月 農業振興研究会の解散により、その意思を引き継いだ（有）のぼりべつ酪農館に、工房部分等について使用を許可する。また、コミュニティ施設の管理補助及び体験学習について、同法人に業務を委託する。
- ・平成18年4月 施設の運営並びに施設及び設備の維持管理に関する業務を指定管理者(株)のぼりべつ酪農館)による管理へ移行する。

施設の運営主体

(株)のぼりべつ酪農館（指定管理者）

施設利用者数

年間 約 2,500 人 うち指定管理部分 1,900 人（体験学習 440 人）

#### 5. 参考となった事項

- ・北海道内では、人口 5 万人余の中堅都市で人口動態も微減、安定で発展している。（昭和、平成の市町村合併なし）
- ・札内高原にあった札内小中学校が児童生徒の減から廃校（平成 10 年 3 月）となった。地域懇談会の要望を取り入れ、利活用について、市の各部局から意見を聴取し進展させた手法は素晴らしい。
- ・説明のなかでは、具体的にはなかったが、未利用財産が発生するような施策の展開がされていない。また、「まち」の体型が大きく変化することもなかったようだった。

- ※ 人口の変化もあまりない。産業面においても大きな変化はなく、比較的大きな施策転換が求められなかったと考えられる。
- ・ 跡地利用について、各部局からのアイデア意見を聴取した上で施策決定をしていた。
  - ・ 販売先を確保（びっくりドンキーにアイスクリームを供給）してから、札内高原館を開設していた。
  - ・ 製造に関係のない教室は、改造をしていない等、目的外の投資をしていない。
  - ・ 登別市内に熱心な篤農家により結成された登別市農業振興研究会があり、高脂肪分を生み出す研究を行うなどの仲間がいたので、事業の取り組みが可能であり、成功していることでもある。
  - ・ 行政未利用財産有効利用例の視察の視点からみると、成功例と感じる。
    - 利用内容とし、加工産業としての利用であり、努力により、利用者の所得に直結する。
    - 小・中学校廃校施設であり、ほとんど原形のままの利用である。
    - 平成 12 年開設当時、行政主導によるが、現在酪農家 14 戸による指定管理方式で成功。
    - アイスクリーム、ソーセージ、チーズ等、地域原材料だけを利用する加工場であり、安定操業ができる施設利用となっている。
  - ・ 廃校（平成 10 年）をリニューアルし、農産物の加工と体験施設として利用し、所得と雇用の拡大に努めている。
 

開設：平成 12 年 4 月 1 日 設備工事費：1 億 4,765 千円

    - 生産加工品 牛乳の処理（低温で長時間）学校給食と市内に販売  
牛乳プリン、レアチーズプリン、プロヴァンソーズ、アイスクリーム、胆振  
紅豚のソーセージ
    - 体験学習事業（バター、アイスクリーム作り）
    - コミュニティ施設開放事業（グラウンド、体育館、交流室）
  - ・ その他議会改革（検証システムの確立、PC 持込、議会フォーラム等）

## 6.課題・問題点

- ・ 構造の古い体育館をそのままの状況で活用するとともに、耐震対策もしていない施設をコミュニティ拠点としている。

## 7.庄原市への提言

- ・ ひとつの事象がおきたら、全庁の課題として、各部局の意見、研究提言等を集約して、一定の方向を求めることが大切である。
- ・ 地域、地元等の要望、意見を引き出す手法を取り入れることが大切である。
- ・ 視察研修等の受け入れは、原則市内に宿泊する（した）団体のみとなっ

ている点は参考になる。

- ・ 民間活力導入については、自己責任を大きくもたせ、結果を出していること。
- ・ 地域に点在する未利用施設の利用について、観光、農業、福祉、林業等関係課の真剣な討議、アイデアの上での施設利用施策とすること。
- ・ 利用することも目的だが、将来多くの経費を必要としない施設利用をすること。
- ・ 本市の未利用財産は廃校等相当数ある。全てを生産性に直結した再利用とすることは難しい。
- ・ 継続的な管理費の減額を図るためにも、積極的な売却又は取り崩しを計画できないものか。
- ・ 再利用希望に対しても、できるだけ利用者の希望に添う計らいが必要である。
- ・ 庄原でも農業振興と所得や雇用拡大につながる施設として、取り組みを考えてもよいのではないか。
- ・ 観光や関係だけでなく、生産施設としての活用等
- ・ 地域に見合ったもので、できるだけ民間でできる体制をつくる。

## 8. その他参考になった事項

- ・ 議会改革への取り組みも大いに参考となった。
- ・ 議会におけるパソコンの有効活用
  - (1) パソコン貸与 (2) 議場でのインターネット活用 (3) 会議録の CD 配布
  - (4) 予算決算のデータ配布
- ・ 議会フォーラムの開催、議会サポーター制度
- ・ 議会基本条例チェックシートの導入
- ・ 継続的な議会改革（議会基本条例チェックシートの導入）

## 9. 視察を通してのまとめ

未利用財産の利活用については、本市においても重要な課題と捉え、その活用について、平成21年12月定例会において報告を行っているところである。

視察を行った登別市では、廃校となる学校施設の活用方法について、地元の要望や各部局の意見や提案を集約し、さらに地元にある民間の活用を上手く利用して農業振興につなげている。

また、計画段階において売り先を確保した上で事業推進を行っている点は大いに参考になった。

本市においても、未利用財産の有効活用について、地域住民等との連携を図る中で進めるとともに、維持管理経費の一層の削減に向けて引き続き取り組みを強化されたい。