

地方自治体の経営責任 その2

大 島 和 夫

はじめに

- 1 自治体の任務とは
- 2 神戸市の都市経営
- 3 地方自治体財政健全化法
- 4 直営および公営事業
- 5 第3セクター
- 6 地方3公社
- 7 林業政策の破綻と林業公社
- 8 仕組み債の購入
- 9 公有地信託

まとめ

はじめに

経済が停滞しているときに、政府や自治体が地域の経済の活性化のために様々な施策を行うことは当然である。しかし、その結果、失敗して多額の負債を背負い込み、住民が長期にわたって債務の支払いに苦しむことになっては意味がない。しかし、現状では、おおくの自治体が過剰な債務に苦しんでいる。その原因は構造的なところにあるように思われる。まず、議会で事前に事業の適性（採算が取れるのか、赤字でも本当に必要なのか）を十分にチェックできていないのではないかと。次に、事後的に、そのような結果を招いた責任が最終的には首長にあるということで済まされ、失敗の原因を明確にする仕組みができていない^{*1}。そのために、自治体によっては十分な計画目的の達成の見込みがなくても、身の丈を越えた計画をたてて実行する例がみられる。

最初に基本的な認識と考え方を示す。現在の国と地方の膨大な債務を引き起こした原因を次のように考える。

第1は、バブル崩壊後の経済の停滞により税収が大きく落ち込んだにもかかわらず、行政課題

*1 詳細は、拙稿「地方自治体の経営責任」『京都府立大学学術報告・公共政策』第3号、2011年、参照。

が増加したことである。国の財政は1991年から急激に悪化し、さらに97年には橋本内閣の財政構造改革とアジアの通貨危機、そして国内の金融機関の破綻が重なって経済が大きく落ち込み、公債依存度は1998年度に前年度の23.5%から40.3%にはねあがった。地方も同様で、地方税収入は1992年度から減少し、その後持ち直したが、2002年度からの4年間と2008年度以降に大きく低下した。このように第1の原因は税収の落ち込みである。

第2は、国の開発型の施策に引きずられてきたことがある。おおくの自治体が田中内閣時代の「公有地の拡大の推進に関する法律」(1972年)による土地開発公社など地方3公社による開発への傾斜と土地の先行取得、1983年のテクノポリス法や1987年のリゾート法等に基づく採算を無視した(あるいは十分な根拠無く採算が取れると想定した)事業計画の推進、それらのための不動産等の取得や金融機関からの借入を行った。

第3に、小渕内閣時の公共事業への大盤振る舞いの後遺症がある。小渕内閣は1999年11月に18兆円規模の経済対策を打ち出したが、このとき地方に対して公共事業の大幅な積み増しを要請し、そのための財源として地方債の発行を促し、償還における交付税措置などの誘導を行った。そのために、地方の債務が一気に拡大した。

第4に、多くの自治体ではこの間に経営が苦しくなった鉄道等の事業を第3セクターなどの形で引き継いだり、農業振興等のために第3セクターを設立し、融資した金融機関に対して債務保証をしたりして、債務負担が増加した。

第5に、大阪市にみられるように、民間の事業では考えられないような、採算を無視した事業が次々に実行されたところもある。この他にも、数は少ないが公有地信託の失敗や仕組み債の購入で損失を出しているところもある。

いくつかの地方自治体において、このような無謀な事業が行われたのには、構造的な原因がある。第1に、毎年度継続して税収等が得られるために、債務超過になった場合の緊迫度が民間の企業とは異なっている。民間の企業にもカネボウ、西武鉄道、日興コーディアル証券の有価証券虚偽報告書事件のようなコーポレート・ガバナンス上に大きな問題があるが、たいていの企業は、経営者の判断ミスによって債務が拡大し、当期利益がだせなくなれば、責任が追及される。事業計画に重大な過失があるということになれば、取締役会全体の責任も問題となる。さらに企業経営が破綻する事態にまでなれば、株式の価値はゼロとなり、従業員は職を失うこととなる。それゆえ、株主、債権者そして従業員の経営者に対する監視の目には生活がかかっているといえる。しかし、全体として国や地方自治体の場合には、首長の責任は追及されても、国や自治体そのものが破産して消滅することはないので、住民達の危機感や真剣度は企業の場合と比べるとどうしても弱い。確かに、夕張市の財政破綻をきっかけに、2007年に「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」が公布されて順次施行された。公営企業や第3セクターまで含めた連結決算が導入され、財政の破綻の懸念のある自治体に対しては厳しい指導も導入された。また、夕張のような財政再建団体に対しては従来から厳しい規制が存在する。しかし、毎年度の税収自体は確保されているし、交付金や補助金も存在する。自治体自体が直ちに消滅することはない。

第2は、この間、政府が工場誘致やリゾート開発等を進める手段として、自治体の将来を十分考慮することなく、補助金によって誘導したり、起債条件を緩和し、償還に必要な資金を交付税で手当てするなど自治体をあおってきた。自治体側にも補助金の獲得や期限の限られた優遇措置のある起債を行うことが、将来のためになるという勘違いがあった。

第3は、住民や議会の各政党・会派から採算を考慮しない要求が出されたときに、それが、採算が採れなくても行政として担うべきものなのか、それとも収益的の事業として採算が見込めるものなのか、を慎重に幅広く検討する組織的な体制が不十分なことである。政策を実行した責任が首長にあるとしても、首長の意思決定を支える組織のあり方に問題があれば、結局は無謀な計画の繰り返しを防ぐことはできないのである。

なお、必ずしも国があおったのではなく、自治体が独自に行った事業もある。外国の大学の日本校の誘致がそれであった。当初から疑問であったにもかかわらず、かなりの自治体が補助金を出して誘致した。結果はひとつ残らず失敗した^{*2}。ところが多額の負債を抱えることになった責任の所在は曖昧なままである。亀岡市のオクラホマ州立大学のケースでは、裁判所が理事者達の責任を認めなかった。これでは、経営能力があるとは思えない自治体の理事者達による回収不能の投資が後を絶たないことになる。

1 自治体の任務とは

自治体運営のあり方が大きく転換したのは1960年代であった。高度成長の中で地方自治に対して住民の福祉や医療などに対する要求が大いに高まった。相次いで誕生した革新自治体は、保育、高齢者医療、環境対策、中小企業支援などに積極的な施策を行って国民生活の改善に大きな力を発揮し、国政にも大きな影響力を与えた。しかし、73年秋のオイル・ショック後の成長の鈍化の中で、人件費などの固定的経費の増大に対して税収の伸びが追い付かなくなり、成長時代に始まった多くの施策の見直しが迫られることになった。

自治体の基本的な任務は、①国家による統治の一端を担うこと、②住民生活をサポートするための生活基盤を整備すること、③市場の失敗へ対応すること、の3つに分けることができる。リゾート施設やテーマパーク、商業施設などは、本来の任務ではない。

生活基盤の整備の中身は時代とともに変化する。現在では、高齢者福祉や児童福祉、公的扶助などが重要となっている。市場の失敗への対応は、市場では経営が成り立たないけれども住民にとって必要なサービスの提供（公共財的なものの提供）、市場では独占が形成されて価格が一方的に支配されてしまうものの管理（自然独占・水道やガス）^{*3}、環境問題など社会的費用の負担の

*2 拙稿「自治体の大学誘致熱への疑問」『住民と自治』1987年4月号参照。

*3 現在議論されている電気事業も、元々は自治体の経営であったが、太平洋戦争中の統制経済により国家によって全面的に統制され、戦後もその影響のために地域独占として、国家が規制している。

公平化などが代表的である^{*4}。

戦後の自治体の任務は、事務事業の大半を占めていた機関委任事務にみられたように、国の事務の下請けや地方行政に必要な事業を法令の規定に従って行うことが中心であった。一方、地方行政の中でも戦前の大阪市や戦後の東京都などは独自の事業を展開して注目された。中でも戦後の自治体の運営に大きな影響を与えたのは神戸市の都市経営であった。

2 神戸市の都市経営

1 1969年に神戸市長に選出された宮崎辰雄は、地方自治法第2条14項が定める「最小の経費で最大の効果」をあげるために、地方税や交付税、補助金といった従来の財源だけにたよらず、積極的に住宅地や工業団地などの開発を行って、その事業による利益を住民サービスの提供に充てる都市経営を行った。彼は、行政サービスの提供にあたっては、そのすべてを税で負担すべきではなく、適切な受益者負担を導入すべきであるとし、地方行政の中に経営的手法を導入すべきであると主張した^{*5}。

神戸市の都市経営の内容と変化については別の機会に述べたので、ここでは簡単な評価を行う。神戸市の都市経営の特徴は、5つにまとめることができる。

第1は、公共ディベロッパーとして、自治体が継続して都市の開発、住宅地の造成、工業団地の整備、交通網の整備を引き受けた。第2は、重点的プロジェクトを行うために、自主的で積極的な起債によって資金を調達した。主に外国で起債を行った。第3は、外郭団体を積極的に活用した。第4は、獲得した資金をもとに20種類以上の基金を設置し、景気や税収の変動に対応した。第5は、条例に基づく行政を展開した。神戸市の開発事業は成功し、1958年から76年までの間に、開発事業による一般会計への財政援助が累計で104億円にもものぼった。開発事業は住民生活を改善した。また、開発利益が生活基盤関連資本に充当され、自治体の財政を支えた。またディベロッパーとして、一般会計への繰出しとは別に、売却益で次の開発用地を先行取得し、事業を継続した^{*6}。

70年代以降、多くの自治体で税収が落ち込む中、神戸市の成功は全国の注目を集めた。しかし、オイルショック後の1974年以降は、神戸市も手法を変化させた。それは、公共ディベロッパーからコングロマリットへ、そして1993年の創造都市構想へと変わる。このような変化の中で、多くの自治体に強い影響を与えたのはポートピアの成功であった。

*4 分かりやすい説明として、佐々木公明・文世一『都市経済学の基礎』有斐閣アルマ（2000年）218頁以下。

*5 都市経営についての概要は、日本都市センター『都市経営の現状と課題』ぎょうせい、1978年、および高寄昇三『地方自治の経営』学陽書房1978年が代表的な文献である。この他にも文献は多い。公共料金については『公共料金の理論と実践』神戸都市問題研究所・都市政策論集第6集1981年が興味深い。

*6 以上は、梅本幹郎「都市経営」<http://www.asahi-net.or.jp> 2012年11月19日閲覧、を参考にした。

ポートピアは1981年3月20日から9月15日まで開催され、延べ1610万人が入場して約60億円の純益をあげた。この成功を見た多くの自治体が80年代の後半に次々と地方博覧会を開催したが、成功したところはひとつもなかった。なかでも1988年に開催された「世界・食の祭典」は入場者が170万人に過ぎず、約90億円もの赤字をだした。失敗した例から振り返ってみると、神戸市の都市経営の手法には、他の自治体にはみられない先見性があると同時に、それを支えるマネジメント能力があったと思われる。

2 神戸市は漫然と事業を拡大したわけではなく、何度も行財政改革のための見直しを行ってきた。1990年代のデフレ経済の時代に入ると、神戸市は大規模な開発型の都市開発からコンパクトシティ構想へと転換した。ハード面よりも、コンベンション、ファッション、観光、文化等々のソフト重視の地域づくりに転換し、アーバンリゾートフェアなど多彩なイベントを打出した。そのような活動を実効的に進めるには、官民・公私の相互的な体制がふさわしいと考えられた。

このような経営方向の転換の背景には、時代の進展とともに民間企業の力が成長し、もはや自治体が自らディベロッパーになる必要がなくなってきたことがあげられる。開発事業の方法も整備され、資金の調達方法にも柔軟な制度が導入されている。公営企業や外郭団体が行うよりも民間企業が行った方が効率的に達成できる可能性も大きくなった。

神戸市は1993年9月に「新・神戸市基本構想」を議会で議決し、それに基づいて2025年を目標に「市民創造都市」の建設を始めた。ところが、1995年1月17日に阪神淡路大震災が発生して新たな苦難が始まった。甚大な被害のために、市の財政は21年ぶりに赤字に陥り、戦後はじめて2年連続で赤字決算となった。この苦境から抜け出るための積極的な施策が医療産業都市であり、神戸空港であった。

新・神戸市基本構想では、社会資本の整備だけでなく、ソフト面も含めたきわめて多様な取り組みを展開している。ただし、神戸医療産業都市と神戸空港は、将来の神戸の発展を精神的、経済的に支えるものとして位置づけられており、メリハリははっきりしている。

3 ただし、神戸市の都市経営にも問題はあった。神戸市の政策形成過程は、他の自治体とは異なりボトムアップ型と言われる。しかし、その場合でも、議論の過程を広く市民に公開し、様々な意見を公平に吸い上げるということは難しい。地下鉄海岸線の建設においては、やはり過大な需要予測と低い建設コストという問題があった。ポートアイランド2期の分譲地の民間への売却についても需要予測を誤ったと評価される。さらに、神戸空港の建設についても、需要予測と実績は大きく食い違っている。この点で、採算の取れない事業計画に対する構造的な弱点は他の都市とも共通している。

3 地方自治体財政健全化法

2007年6月に地方公共団体の財政の健全化に関する法律（2007年6月22日、法94、以下では財政健全化法と呼ぶ）が成立し、2009年度（2008年度決算）から適用された。これまでの自治体の財政は主に普通会計に焦点が当てられていた。公営企業会計が問題になることはあったが、第3セクターなどの外郭団体については、その経営実態は外部からはよく分からなかった。しかし、自治体が出資した外郭団体が多額の負債を抱えて自治体が損失を補填し、その結果、自治体本体が破綻に瀕するケースが出てきた。

小泉内閣の竹中平蔵総務大臣は、地方分権を進めようとしていたが、行政運営の自由度を高めるためには、計画が失敗したときの責任を明確にする必要があると主張し、自治体破綻法制を作ろうと提案した。これがひとつのきっかけとなったと言われている。

それまでの地方財政のチェックは、自治体本体の収入と支出の差を見て、財政の健全性を判断していた。自治体が抱える借金についても、年度ごとに支払う金利と返済額というフローだけをチェックしていた。従って、累積している債務のストックについては十分にチェックできていなかった。さらに、公営企業や第3セクターの赤字については、ほとんど把握できていなかったといわれる。

財政健全化法は、自治体にも連結決算を義務づけることにより、自治体本体と公営企業会計を合わせた収支状況を把握することを目指した。さらにストックも視野に入れて、将来負担比率で公社、第3セクターまで含めた自治体全体の財政の健全度を測ろうとした。財政の破綻認定に用いられる指標は、①普通会計の赤字を示す「実質赤字比率」、②公営企業会計の赤字を含めた「連結実質赤字比率」、③毎年の借金返済の負担を示す「実質公債比率」、④第3セクターの借金など、自治体が債務保証・損失補償を約束している「将来負担比率」である。連結実質赤字比率が注目を集めたが、より深刻なのは将来負担比率であった^{*7}。

この法律が導入された背景には、地方財政の悪化と、それを国が十分に把握できなかったことの反省がある。地方財政の悪化の原因は、バブル崩壊後の税収の減少と、そのための財源不足を補うために地方債を増加させたこと、地方分権と三位一体改革の中で交付税が減額されたこと、現在進められている社会保障構造改革によって自治体の負担が増加していることなどが指摘されている。しかし、十分な採算の見通しもないのに、無謀な計画に多額の資金を投入する自治体のチェックが十分にできなかったことも見逃せない。

同法の導入に際しては夕張の破綻がひとつのきっかけになった。かつて日本の中でも有数の炭鉱町であった夕張市は、炭坑業の衰退とともに税収が落ち込み、自治体としての存続が困難になった。特に、炭坑閉山処理対策費で約583億円もの費用を負担しなければならなかったことが財政を大きく悪化させた。1979年に市長に当選した中田鉄治は、市を衰退から救うために「炭鉱から観光へ」をスローガンに、テーマパーク、スキー場を開設し、映画祭などのイベントの開催、

*7 各自治体の状況については『エコノミスト』2008年1月29日号が特集で紹介している。

企業誘致による地域経済の再生を図った。これらの投資は巨額にのぼったが成功せず、大きな赤字となって、やがて市の財政を圧迫することとなった。しかも、公営企業や第3セクターの赤字を公表せず、一般会計からの繰り入れも不明朗であったために大きな問題を残した。特に一般会計において、一時借入金などを利用して表面上は黒字にみせかけていたことが破綻による傷を拡大させた。

夕張市の標準財政規模は約44億円であるが、一時借入金残高は12の金融機関から292億円、企業会計を含む地方債残高が187億円、公営企業と第3セクターへの債務保証・損失補償が120億円とされ、とても10年くらいで返済できる額ではない。

以下では、直営、公営企業、第3セクター、地方3公社の順番に自治体経営の内容を概観してみよう。

4 直営及び公営事業

伝統的な行政事務の効率化については本稿の対象ではない。直営で行われる公立大学や博物館について検討し、次に地方公営企業を取り上げる。

1 大学や博物館は、本来的な行政の守備範囲とは言えないが、公立大学は全国に2012年度で82大学もあり、学生数は14万人を超えている。

公立大学を規律しているのは、学校教育法と地方独立行政法人法であり、法律は自治体が経営する施設として予定している。国立大学と同じ授業料であるから、私立大学と比べると学生や親の負担は軽い。一方、設立団体はかなりの費用を負担し、平均すると大学運営費のほぼ半分を負担している。自治体にとって、それだけの費用を負担する意味があると考えられているのであろう。なお、公立大学は、公立博物館と同じく、その費用について地方交付税の基準財政需要として算定されている。したがって、すべての費用を自治体が独自に負担しているわけではない。

博物館は博物館法によって規律され、公立博物館と私立博物館が区別されている。公立博物館は同法12条による登録博物館と29条による博物館に相当する施設の2つに分かれる。登録公立博物館は2008年度で704、公立博物館類似施設は3467もある^{*8}。

これだけ多くの博物館を自治体が設立する必要があるのだろうか。日本の法制度は1949年の社会教育法にもとづき、1950年に図書館法、1951年に博物館法を制定して、自治体がこれらの施設を設立・運営することを期待した。しかし、その後、自治体の業務が拡大し複雑化するに当たって、担うべき業務の選択がせまられるようになった。時代が大きく変わってきた。公立図書館については、人々の所得が向上し、情報のIT化が進む中で、存在意義は大きく薄れてきている。博物館はどうだろうか。個人のコレクターが相続税の負担に耐えかねて自治体に寄贈した

*8 栗原祐司「博物館法制度の現状」平成23年9月26日・平成23年度ミュージアム・エドゥケーター研修より。

り、コレクションの散逸を恐れて寄贈する場合も多い。しかし、行政が行わなければならない理由は乏しい。そのために、2003年度からはいずれも指定管理者制度が導入された。

バブルの時代の80年代以降に設立された博物館の中には、採算がとれず、住民に大きな負担を残すものまで現れた。もともと、博物館法の23条は「公立博物館は、入館料その他博物館資料の利用に対する対価を徴収してはならない。」とされ、但し書きで、博物館の維持運営のためにやむを得ない事情のある場合に限り対価の徴収を認めていた。したがって、採算を取るなどということは、本来的に想定されていなかった。

大阪市は、2000年に市制100周年記念事業として176億円をかけて市立海洋博物館「なにわの海の時空館」を建設した。大阪湾に浮かぶ直径70m、高さ40mの全面ガラス張りのドームで、海中トンネルを通過して中に入る。江戸時代の全長30mもある菱垣廻船等を復元展示し、海運の歴史を紹介している。しかし、入場者は増えず、多額の運営費の負担に耐えられなくなった。そこで大阪市は、2013年2月に施設を活用する事業者を公募したが、応募はなかった。ついに3月10日に営業を終了した。復元船の移設費用だけでも5億円以上が必要で、他の目的に転用することも困難である^{*9}。

2 地方公営企業は、基礎的サービスであっても、必ずしも自治体が行わなければならないものではない事業につき、自治体が直営で経営するものである。これを規律するのが地方公営企業法である（1952年、法292）。同法の適用を受ける事業は、水道、工業用水道、軌道、自動車運送、鉄道、電気、ガス、病院である。同法3条は、地方公営企業は常に企業の経済性を発揮するとともに、その本来の目的である公共の福祉を増進するように運営されなければならないとする。

同法3条の規定と、この法律全体の位置づけからして、地方公営企業は企業の一種であり、その管理者は当然に経営責任を負うものと考えられる。しかし、この法律には、管理者の身分、地位、権限についての規定はあっても、責任についての規定はない。責任について規定されているのは職員の賠償責任（同法34条）のみである。

3 病院事業

もっとも深刻なのは公立病院である。2009年時点で自治体が運営する病院は全国に916あるが、その経営は苦しい。建設コストが民間と比べて2割以上高い上に、人件費が高く、自治体の長や担当部署との調整が必要なために意思決定に時間がかかることが原因とされる。総務省のまとめによると、2009年度の公立病院の累積欠損金は2兆1571億円に達している。過大な設備投資や高い給与体系などの高コスト体質により8年連続で1000億円以上の純損失を計上している。こうして公立病院は非効率と指摘されている。

一方で、全国に144ある国立病院は、2004年度には16億円の最終赤字であったが、病院長の裁量拡大などのガバナンス改革や共同入札の実施などの効率化にとり組み、2005年度に黒字に

*9 日経新聞2013年3月11日。

転換した。2009年度には348億円の最終黒字を計上している^{*10}。

赤字であるといっても、過疎地や救急医療では公立病院が地域医療の要であるところも少なくない。その場合には、公立病院の閉鎖は深刻な事態を招く。破綻した公立病院の再生の例として銚子市立病院がある。

銚子市立病院は393床の大病院であったが収支が悪化したうえに医師の確保にも失敗し、2008年9月30日に運営を休止した。市長の判断であったが、市民の中にも、近くに民間病院があり、川向こうに労災病院があり、隣の市に国保旭中央病院があるから過剰ではないかという声があった。しかし、地元の熱心な要望により、2009年11月に再開が決定された。2010年4月に新病院の指定管理者に医療法人財団銚子市立病院再生機構が決定され、2010年5月1日から2015年3月31日まで運営を委ねられた。5月6日に再開されたのは内科の外来のみで、1日10人程度の外来から始まった。白濱龍興院長兼理事長が常勤の医師となり70歳を超えた若海ミツエさんが看護部長となった。その後の奮闘ぶりは、橋口佐紀子『再生 銚子市立病院』を参照して欲しい^{*11}。

銚子市立病院は、2011年4月には53床の病棟がオープンし、診療科も6科となり、8月には外来が月に4000人を突破した。12月には1次救急も開始した。医師や看護師たちコメディカルの人々の努力が実ったのだが、病院長が明確な方針をかかげたことも重要であった。それは4つのCである。charity, coordination, creation, challengeである。破綻した病院経営の立て直しはまさに創造的な精神抜きには不可能であり、人々の創意工夫と協働があって初めて可能になった。地方公営企業に求められているものは、まさに4つのCではないかと考える。さらに、注意しなければならないのは、この指定管理者は成功すれば継続して事業を続けられるが、失敗すれば撤退を余儀なくされる。きわめて厳しい形で経営責任が問われている。

銚子市立病院は珍しい例である。近畿2府4県には86の自治体が設立した公立病院が約130もある。このうち66の自治体の病院事業が2009年度決算で経常赤字に陥った。これは設立した自治体の財政に大きな負担を与える。大阪府の松原市は2009年3月に市立病院を閉鎖した。

自治体の中には医師の派遣を仰ぐ大学との関係強化のため、研究資金を提供する寄付講座を設ける動きもでている。滋賀県は2010年6月、国立病院機構と東近江市が同市で整備する新病院の中に寄付講座を設ける協定を滋賀医科大学を交えた4者で締結した。

しかし、民間活力の利用は計画通りに行くとは限らない。滋賀県では近江八幡市が2006年秋から市立病院の運営の一部をPFIにより民間委託したが、収支が改善せず2009年PFIを解消した。

このような中で経営を改善するために、公立病院を独立行政法人化する動きが目立ってきた。京都市と大阪府泉佐野市は2011年4月に、兵庫県明石市は10月に、堺市は2012年4月に市立病院を独立行政法人に移行させた。独法化すれば、複数年度にまたがる計画を容易にたてることができ、様々な施策を行う自由度が高まる。経営コストを抑えることも容易になるが、反面で、

*10 日経新聞2011年1月8日。

*11 橋口佐紀子『再生 銚子市立病院』日労研2012年。

経営責任が厳しく求められることにもなる。

近畿では公立病院の独法化は2006年度に5つの府立病院を抱える大阪府が先行し、神戸市も2009年度から2カ所の市民病院を独法化した。大阪府の病院事業は2005年度は34億円の経常赤字であったが、独法化初年度の2006年度から4年連続で黒字を計上している。神戸市の病院事業は2008年度は3億円の経常赤字であったが、独法化初年度の2009年度は27億円の黒字となった。

銚子市立病院のように指定管理者制度を導入するところも増えている。大阪府阪南市は2011年4月から市立病院に指定管理者制度を導入し、運営を民間の医療法人、生長会に移管する。指定管理者制度は近畿では奈良市、京都府精華町など5つの自治体が導入している。精華町の国民健康保険病院は2005年度は約6000万円の経常赤字だったが、2006年度にこの制度を導入した後、2009年度には赤字が1000万円程度にまで減少した。

公立病院の統合も進められている。兵庫県の三木市と小野市は市民病院を2013年10月に統合し、小野市内に新病院を建設する。三木市の市民病院では医師不足により脳外科などの入院を見合わせている。小野市の市民病院は産婦人科を閉鎖している。両病院は統合することによって対応が不十分な診療科目の機能を向上させたいと考えている。

奈良県は2010年、県南部の県立・町立病院の再編を検討する協議会を発足させた^{*12}。

京都府の舞鶴市は、市内にある市立病院、国立病院など公的な4つの病院の再編統合を検討していた。ところが、2011年2月6日に見直しをかけた多々見良三市長が当選し、統合は見送られることとなった。11月8日に、新たな京都府中丹地域医療再生計画がまとめられ、京都府から国に提出されて、2012年3月に厚生労働省に承認された。基幹病院をつくり、医師確保の受け皿とするというこれまでの内容を大きく変更して、舞鶴市内の4つの公的病院が機能を分担して連携するという分業方式となった。舞鶴共済病院の循環器疾患医療、舞鶴医療センターの脳疾患医療、舞鶴赤十字病院のリハビリなど各病院の特定機能を強化し、医療の質向上を目指す。赤字が続く舞鶴市民病院は一般外来を廃止し、療養病院として移転新築する。

再編に伴い、4病院と府立舞鶴こども療育センターを合わせた市域の病床数を、現行1115床から197床ほど削る。こども療育センターを医療センター敷地へ移転し、市民病院内の府緊急時放射線検査施設は赤十字病院内に移す。中丹地域全体の医療底上げを図り、福知山、綾部両市民病院の整備も行う。舞鶴市は連携調整を担う財団法人を2012年度に設置し、大学での寄付講座や新研修制度の実施で医師確保を目指す。また内科と小児科の休日診療所を新設し医師負担の軽減を図る^{*13}。

公立病院に限らないが、小児科と産婦人科を置く病院の減少は深刻な問題となっている。

厚生労働省の医療施設調査・病院報告によると、全国で小児科のある病院は2011年10月時点で2745施設となり、前年同月比で63施設が減少した。産婦人科のある病院も13減少して1239

*12 日経新聞2011年2月8日。

*13 京都新聞2011年11月9日。

施設となった。いずれも18年連続の減少である。3年ごとに調査する小児科や産婦人科のある診療所も1万9994施設と3284施設となり、2008年と比べてそれぞれ10%、6%減少した^{*14}。このふたつの診療科の減少が激しいのは、厚生労働省は勤務医不足による集約化や少子化の影響であるとすると、医師側の意見では深夜勤務など厳しい労働条件が改善されていないためであるとする^{*15}。

4 バス事業

莫大な資金を投入して地下鉄を整備した後で、バス事業を存続させることが問題となっている。地下鉄でカバーできない範囲は必要があっても、地下鉄とダブっている路線は必要性が薄れ、たいていは赤字路線となる。

大阪市はバス事業から撤退し、順次民間に任せる改革に着手した。2011年度に運営する140路線の中で黒字は1路線しかない。京都市の場合は、2011年度に運営する74の系統のうち、7割以上に当たる53の系統が赤字であったが、21の系統は黒字であった。これを見ても、大阪市のバス事業がいかに苦しいか分かる。

大阪市のバス事業は2011年度は約90億円の営業赤字となったが、直ちに路線を廃止することはできない。利用者がいる限り代替手段を講じなければならないからである。

大阪市は2012年9月24日、運行中の132路線中26路線を2013年3月末で廃止すると近畿運輸局に届け出た。しかし、代替手段は決まっていない。

大阪市としては、特に採算が悪い70路線については2013年3月末に廃止して、各区役所が代替手段を見つけることを考えていた。しかし、代替手段は容易に見つからないし、区役所単位で捜すことが妥当かも問題である。大阪市の東住吉区は10月18日に民間事業者向けの説明会を開催した。14社が参加したが、事業者からは、隣接区も巻き込んで、市全体で考える方がよいのではないかとの意見が出された^{*16}。

公営バス事業の経営は全国の自治体でも苦しくなっている。2011年度は東京都交通局で約25億円、名古屋市交通局で34億円近い営業赤字である。広島市の呉市は2012年春に路線を一括して広島電鉄に譲渡して、バス事業から撤退した^{*17}。

京都市の市バス事業は2009年度に自治体財政健全化法により経営健全化団体に指定された。資金不足の比率が営業収益の20%以上になり、経営健全化計画の策定が義務づけられた。京都の市バス事業は乗客数の落ち込みにより、金融機関からの借入を受けなければ運行ができない状態に陥っていた。2008年度決算では資金不足率が59.7%に達した。市交通局が2009年度末に策

*14 診療所とは、医師又は歯科医師が医業を行う場所で、入院させるための施設を有しないもの又は19人以下の患者を入院させるための施設をいう（医療法第1条の5第2項）。

*15 日経新聞2012年11月21日。

*16 大阪市のバス事業の民営化は、2013年9月に議会の承認が得られず、2014年4月からの実施は見送られた。

*17 日経新聞2012年10月22日。

定した経営健全化計画は2015年度に健全化団体から脱出することを掲げた。乗客数を増やすことは難しいが、鉄道との乗り継ぎ時間を短縮するダイヤ改正などを進め、2011年度は2008年度比で2000人減にとどめた。車両の更新期間を14年から18年に伸ばし車両の購入費を抑えた。整備業務を民間に委託し職員給与もカットした。2011年度の人件費は2008年度と比べて約20億円減の75億4000万円に減少した。この結果、日常運行に必要な経費が減り、2011年度の資金不足比率は計画値の45.7%を大きく下回る25.9%を達成した。これで当初の計画より2年ほど早く、2013年度には20%未満となることが確実となった。12年度は赤字路線を維持するために市の一般会計から5億円の繰り入れを受けている。こうして2008年度に114億円あった金融機関からの借入債務は2015年度には3億円程度に減少し、市の補助も不要になる見通しとなった。

市バス事業よりも深刻なのは、市営地下鉄である。この地下鉄も、全国の公営地下鉄の中で始めて資金不足比率が20%以上の公営企業が指定される「経営健全化団体」になった。多額の建設費が重荷となり、2012年3月末の累積赤字は3360億円に達した。現状では、健全化団体からの脱出は困難で、市は2018年度の脱出を目指している^{*18}。市は早ければ2014年の夏にも平均で5%の運賃の値上げをすると公表した。初乗り運賃は220円となる。京都市の地下鉄の運賃は全国の公営地下鉄の中では一番高い。値上げで年間11億円の増収を見込んでいる^{*19}。

5 第3セクター

1 総務省によると2010年3月末時点で全国の第3セクターや公社の借入残高が15兆1500億円となり、前年に比べて10%減少した。これは主に金融機関からの借入が減ったことを意味している。しかし、一方で、自治体からの借金は4兆6700億円と130億円も増加した。第3セクターや公社が都道府県や市町村の財政を大きく圧迫している。

自治体が出資する第3セクターや地方3公社、独立行政法人は全国で約8600もある。そのうち自治体が25%以上出資したり、貸し付けや補助金で財政支援をしている法人は7333である。

第3セクターなどの民間からの借入金残高は前年比14%減の10兆4800億円で、自治体による損失補償や債務保証が付いているものは6兆9400億円である。全体の66%にも及んでいる。

経常赤字の法人は2465で全体の34%を占める。しかも、自治体が経営支援のために毎年5000億円程度の補助金を支出しているので、実際には3000前後の法人が赤字と推定される^{*20}。

^{*18} 京都新聞2012年11月9日夕刊。なお、2013年7月26日の交通局の広報資料によると、2012年度の決算において自動車運送事業では、一般会計からの補助金を健全化計画よりも10億円削減したうえで、26億円余の黒字を確保し、資金不足比率は経営健全化基準の20%を下回った。これにより計画よりも3年前倒して経営健全化団体から脱却することとなった。高速鉄道事業は、経常損益が48億円余の赤字となり、前年度よりも赤字が19億円余縮小したが、依然として累積欠損金が3405億円余ある。2012年度末の企業債等の残高は4368億円余あり、この利子負担が大きいのしかかっている。

^{*19} 日経新聞2012年12月8日夕刊。

^{*20} 日経新聞2011年3月4日。

自治体が第3セクターの銀行からの借入に債務保証をすることは、違法の疑いがあったが、最高裁が安曇野菜園事件で合法の判断を示したことで、債権者側から自治体に対して保証を要求する圧力は強まるものと予想される^{*21}。

経営の悪化が進むに連れて、第3セクターや地方公社の整理が進められている。東京商工リサーチによると、第3セクターや公社の2011年度の破綻件数は前年度を85%上回る26件で、調査を始めた1994年度以降で最高となった^{*22}。

2 政府は第3セクターや公社の集中処理を促すために特別な地方債の発行を認めているが、その発行期限が近づいている。

第3セクター等を改革推進するための特別な地方債は、第3セクターなどの抜本的な改革に必要な一定の経費の財務処理に充てる地方債の特例規定に基づいて発行が認められる地方債である。債券発行の根拠は、地方財政法第33条の5の7（公営企業の廃止等に係る地方債の特例）である。その条文には、「地方公共団体（都道府県、市町村及び特別区に限る。以下この条において同じ。）は、2009年度から2013年度までの間に限り、次の各号に掲げる行為が当該地方公共団体の将来における財政の健全な運営に資すると認められる場合には、当該各号に定める経費の財源に充てるため、第5条の規定にかかわらず、地方債を起すことができる。」と書かれている。以下では、この債務を3セク債と呼ぶ。

第5条は、地方債の発行の制限で、地方債で財源にできるものを、公営企業の経費、出資金及び貸付金、地方債の借換え経費、災害復旧、一定の公共施設の建設及び公共の用に供するための土地の取得に限っている。この制限は、借金をしても、それが資産として変形して存在する場合には、住民に損失を与えることがないという考慮に基づくものである。

しかし、3セク債は、破綻処理のために支出する資金を調達するものであり、その資金は資産として残るわけではない。そこで、従来の地方債の発行条件には当てはまらなかったために、特別法が制定された。

発行団体は都道府県及び市区町村で、発行可能期間は2009年度から2013年度までの5年間に限られる。発行にあたっては、発行団体において議会の議決が必要で、更に総務大臣又は都道府県知事の許可を受けなければならない。その対象は、地方公共団体が経営する公営企業又は地方公共団体が加入する地方公共団体の組合などの廃止、土地開発公社の解散又は公社が行う業務の一部の廃止、地方公共団体がその借入金について損失補償を行っている法人及び地方公共団体が貸付金の貸付けを行っている法人の解散又はこれらの法人の事業の再生である。

当初は経営責任の明確化を嫌って地方が乗り気ではなかった。しかし、発行期限が迫ってきたことにより、第3セクターや公社の整理が加速されている。

*21 詳細は、拙稿「地方自治体の経営責任」『京都府大学術報告・公共政策』第3号、2011年参照。

*22 日経新聞2012年7月23日。

3 総務省の2011年度の調査では、全国の第3セクターは7317法人、地方3公社は、1084もある。その多くは、1990年代に入って業績が悪化し、多額の債務を抱えるようになった。東京商工リサーチが調べた2011年度に破綻した法人は、リゾート、不動産、運輸が目立つ。

負債総額は前年度比20%増の1127億円となった。総務省によると、第3セクターと地方3公社の約4割が経常赤字で、約5%が債務超過に陥っている。

土地開発公社が保有する土地の多くは取得した時点の簿価（原価）で評価されており、時価に換算すると債務超過がさらに膨らむ可能性が高い。

現在でも自治体は第3セクターや地方公社に約4兆6000億円を貸し付けており、債務保証や損失補償による負担を合計すると6兆円を超える事実上の債務を抱えている。

順位	法人名	債務超過額
1	東葉高速鉄道（千葉）	417億円
2	アジア太平洋トレードセンター（大阪）	244
3	クリスタ長堀（大阪）	135
4	海上アクセス（兵庫）	131
5	下津リゾート開発（和歌山）	101
6	大鰐地域総合開発（青森）	85
7	中越大震災復興基金（新潟）	83
8	蒲郡海洋開発（愛知）	74
9	広島地下街開発（広島）	64
10	鹿島都市開発（茨城）	58

2010年度末時点。4、5、6は、その後破綻した。

この債務を先送りすることは、自治体自身の破綻をも招きかねない。3セク債の活用は、2011年ころから目立つようになった。青森県の大鰐町は総額66億円の3セク債を発行した。リゾート開発が行き詰まって大鰐地域総合開発と大鰐町開発公社を清算した。群馬県も林業公社の処理に3セク債を使った。3セク債の2011年度の利用実績は21件、922億円で、まだそれほど多くない。しかし、2012年度にはかなりの増加が予想される。

4 北近畿タンゴ鉄道

1980年10月に、国鉄再建法が成立し、1981年3月に出された運輸省告示で、1977年度-1979年度の平均の輸送人員等によって国鉄路線が幹線と地方交通線に分類された。さらに地方交通線のうち輸送密度が1日4000人未満である路線は、バスによる輸送を行うことが適当であるとして特定地方交通線に指定され、廃止対象とされた。これに対し、地域の人々は鉄道路線の存続を強く希望し、これに答える形で各地で第3セクターによる鉄道が次々と設立された。

京都府北部では福知山と宮津を繋ぐ路線が昔から要望され、工事も始まっていたが、国鉄再建法で凍結された。しかし、地域の人々から建設への要望が出され、1988年に宮福線が開業し、1990年に既に営業していた宮津線とともに、営業距離114kmの北近畿タンゴ鉄道（以下ではKTRと呼ぶ）が誕生した。しかし、時代はすでに自動車輸送が主流となっており、地域の人々が鉄道を利用する必要は薄れていた。

KTRの年間乗客数はピークだった1993年度には303万人あったが、2012年度の利用者数は

*23 日経新聞2012年7月23日に掲載された東京商工リサーチの調査による。

187万人で、経常赤字は8億4100万円となった。沿線の人口も利用者も減って、それぞれピーク時の6割程度に過ぎない。経常赤字は過去最悪となった。

とりわけ営業キロ数が84.6kmもある宮津線の利用者の減少が深刻である。筆頭株主の京都府は2011年4月に経営改善の検討会を設立した。沿線自治体の首長も参加している。2012年9月にまとめられた経営改善策では、一部廃線は見送り、本社を宮津市に集約すること、上下分離方式の検討が盛り込まれた。

上下分離方式は、自治体が土地や軌道・施設等を保有して維持管理費を負担し、鉄道事業は民間事業者委ねるというものである。民間鉄道事業者の経営能力を活用しようというものである。ただし、そのためには民間事業者が鉄道事業が黒字になる可能性があると判断することが前提になる。2013年9月27日、京都府は上下分離方式の採用を打ち出し、10月に民間会社を公募し、2014年度中に新体制で運行を目指すとした^{*24}。

旧国鉄の路線を引き継いだ第3セクター路線では、鳥取県の若桜鉄道が上下分離方式採用している。また滋賀県甲賀市の信楽高原鉄道が導入を検討している。ただし、2013年9月の台風18号により橋梁が流失してしまい、再開のメドはたっていない。

民間のノウハウを生かした経営改善の例としては、兵庫県加西市の北条鉄道が施設の改良等意欲的な取り組みを行っている^{*25}。

6 地方3公社

財政破綻が最も深刻なのは、地方3公社であろう。地方3公社とは、土地開発公社、地方道路公社、住宅供給公社のことである。全国に1084あるが、2010年度末時点で72の公社が債務超過に陥っている^{*26}。

1 土地開発公社

土地開発公社は、自治体が将来の公共事業のための用地として土地を先行取得するために設立される公社である。自治体の会計では、当該年度に利用しない土地、または利用計画が決まっていない土地を先行取得することは認められないために、1972年に、公有地の拡大の推進に関する法律（1972法律第66号）によって設立が認められた。

この時期は、日本全体で開発事業が強く進められた時期であり、必要性もあった。しかし、73年秋のオイルショック後に、大幅なインフレに巻き込まれ、開発事業の継続が難しくなったときに土地の先行取得そのものの妥当性を考え直すべきであった。にもかかわらず、1980年代の後半には、バブルの形成とともに自治体の税収も増加し、再び大規模な公共事業が計画され、土地

*24 京都新聞 2013年9月28日。

*25 日経新聞 2012年11月17日。

*26 日経新聞 2012年5月23日。

の先行取得にも拍車がかかった。それが、1990年代以降の低成長の中で行き詰まってしまった。

総務省の調査によると、2011年4月時点で全国の土地開発公社は971団体である。金融機関からの借入金残高は約2兆2000億円（2010年度）で、9割以上を自治体が債務保証している。

購入後放置されて10年以上たっている土地は大幅に拡大している。取得に要した費用のうち、30%を越える部分は金利であり、実際の取得価値は70%以下にすぎない。財政的に豊かな自治体は土地の不良資産処理が進んでいるが、逆に豊かでない自治体は問題を先送りしており、長期間保有されている土地の問題が発生している。90年以降の地価下落の資産への影響は、2000年時点では20-50%にも達し、不良資産額は2兆5000億にのぼると推計されている。

大阪市は2010年度に土地開発公社を解散した。大阪府も2011年度にりんくうタウンなどの宅地造成事業に充ててきた地域整備事業会計を廃止した。

横浜市は、2012年8月、市土地開発公社の解散の準備に入った。2012年3月末時点での負債総額は約1500億円で、解散する地方公社では最高額となる。市は、2013年2月の議会に、公社の解散と債務を肩代わりする財源となる「3セク債」の発行議案を提出する。

議決を経て2013年度末までに公社を解散し、市は公社が保有する土地と借入金を引き継ぐ。3セク債の発行額は約1300億円である。これまでの最高額は茨城県が2010年に発行した381億円だった。

横浜市土地開発公社は1973年に設立された。2012年3月末時点で、簿価で1635億円、約34万m²の土地が売れずに残っている。土地の面積も金額も全国の土地開発公社の中で最大である。その1/3は臨海部のみなどみらい21地区にある^{*27}。

債務を肩代わりするにしても、3セク債を発行するにしても、財政規模が大きく、債務を返済できる見込みのある自治体でないと採用できない。財政に余力のない自治体の場合には、まず、組織を再点検して、非効率な運営を見直さなければならない。全面的な情報公開を行って、議会や住民から徹底的なチェックを受け、それを踏まえた規律付けが必要である。第2に、民間活力の導入も検討すべきである。売却が困難な土地であれば、定期借地権も含めて借地としての利用を促進し債務の圧縮をはからなければならない。

2 住宅供給公社

住宅供給公社は、公的住宅を供給する主体として、1965年に設立が認められた法人である。住宅金融公庫の融資を受けて個人が建設する住宅への資金の提供や分譲住宅・賃貸住宅の供給などを行っている。設立された背景には、持家取得を希望する人々が増大したにもかかわらず、宅地価格が上昇するなかで勤労者が住宅を取得することが次第に困難となってきたことがある。また、国が公営賃貸住宅の整備よりも持家取得を推進する政策を採ったことも大きい。

しかし、住宅事情が改善されてくると、必ずしも通勤に便利な場所にあるとは言えない公社住宅が販売できずに、不良資産化するケースが増え始めた。さらに、90年代以降の地価と住宅価

*27 日経新聞2012年8月18日。

格の下落により、保有する未処分の分譲資産の価値が大きく下落した。

そこで、国交省住宅局では、2002年2月に地方住宅供給公社検討委員会を設置し、今後の公社のあり方を検討し、公社の解散規定を創設した。また、債務超過の実態が明らかになる中で、北海道、長崎、千葉では特定調停が進み、多くの公社で改革に向けた動きが始まった。しかし、その後は大きな動きが見られなかった。その中で2008年度以降に11の公社が解散した。

原因のひとつは、データが整備されていないことである。土地や道路に比べて、住宅供給公社の実態を把握するデータが欠如している。公社別・所有物件別に物件の質・目的・所有状況・入居状況を一覧できるデータ整備が必要である。それに基づいて、各地の住宅供給公社の比較評価を行い、解散すべきか、再生可能かを判断しなければならない。

住宅供給公社の必要性自体も再検討すべきである。1960年代には勤労者の住宅は大きく不足しており、手頃な価格の住宅の提供には公共性があった。しかし、現在では住宅は過剰となっており、公共が提供する必要自体が薄れている。もちろん、所得再分配政策の一環として、低所得者、高齢者向けの住宅提供の必要性は残っている。しかし、それは福祉政策の範囲でおこなうべきであり、住宅供給公社によって行う必要はない。また、高齢化に対応した住宅整備も、民間でできるものは民間に委ねるべきである。

神戸市住宅供給公社は、2012年5月22日、全国で初めて民事再生手続きの開始を申請した。負債総額は503億円である。1995年の阪神淡路大震災以降に中所得者向けの住宅を大量に供給したが、その後の景気低迷で借り手が不足した。家賃収入が当初見込みに届かず、投資額を回収できなかった。債務の内、神戸市からの借入金は約32億円で、残りは金融機関からの借入金が約403億円ある。市住宅供給公社は4月1日付けで借り上げ特定優良賃貸住宅(借り上げ特優賃)事業などを神戸市都市整備公社に承継した。保有する一般賃貸住宅2531戸などの賃貸事業も整備公社に管理を委託済みである^{*28}。

神戸市の場合には、借り上げ特定優良賃貸住宅事業が破綻の大きな原因となった。借り上げ特優賃は、民間が建築した団地を一括して公社が一定期間借り上げ、満室保証をした上で、家賃相当額をオーナーに戻す仕組みで、1990年代に神戸市だけでなく各地の住宅供給公社が積極的に導入した。神戸市の借り上げ特優賃は73団地、1716戸もある。借り上げ期間は20年間である。93年3月入居開始の第1号物件は13年で満期を迎えるが、多くは95年の阪神淡路大震災の復興住宅として活用された。そのため、神戸市では全管理戸数に占める借り上げ特優賃の比率は43.2%にも達している(2010年度)。他方で、特優賃の比率は、東京都住宅供給公社では8.7%、大阪府では16.9%、兵庫県でも24.2%に過ぎない。事業の損益を左右する空室率も神戸市は2011年度に23.38%に達した。

神戸市の住宅供給公社は早ければ2013年3月に解散することが決まっている。

滋賀県は、2012年度末に住宅供給公社を解散する。県営住宅の管理は2011年度末に民間に業務を委託した。分乗事業は廃止し、賃貸管理は民間に移管して業務を終える。

*28 日経新聞2012年5月22日夕刊、23日。

奈良県も2011年にまとめた「新行政経営プログラム」で2013年度末までに住宅供給公社を解散する方針を出している。奈良県の住宅供給公社は開発済みの宅地分譲をほぼ終えており、現在は資産超過の状態である。いずれの県も、民間の住宅供給が充実してきたために、事業継続の必要性が薄れたとしている。

和歌山県も住宅供給公社の廃止を含めた組織のあり方の検討を始めた。県の住宅供給公社は2010年度の決算で3億6000万円弱の累積欠損金を計上している。すでに新規の宅地整備・販売からは撤退している。

京都府と京都市の住宅供給公社は業務の効率化に向け、それぞれ他の公社との統合を進めた。京都府の公社は2004年に、府の土地開発公社と道路公社の総務部門を統合した。京都市の公社も2006年に市住宅サービス公社、2009年に洛西ニュータウン管理公社を統合した。分譲住宅事業は2005年に休止している。

大阪府と大阪市は住宅供給公社の統合を検討している。府の公社は分譲事業からすでに撤退している。借り上げ特優賃からは2020年度に撤退する。大阪市の公社は2011年度の経常損益が2億1000万円の赤字に転落したもよう。12年度から第3次経営改善プログラムを実行する。管理戸数は増やさず立て替えを進め、2016年度に経常ベースで単年度黒字を目指す。住宅供給公社は、法的に都道府県又は政令市しか設立できないため、新たな大都市制度移行時に市公社が存続できない場合は、市公社を解散する。市公社のあり方については、2013年度中に方向性をまとめる。

堺市住宅供給公社も事業を大幅に縮小した。2000年度末で住宅分譲事業を休止し、借り上げ特優賃や駐車場管理事業に特化した^{*29}。

3 地方道路公社

地方公共団体による一般有料道路の建設は1965年ころから始まった。それでも自動車交通の需要拡大に対して道路の整備は著しく立ち遅れていた。そこで、有料道路の建設を一層拡大するために地方道路公社の設立が認められた。それまで有料道路の建設主体となり得るのは道路管理者である国と自治体のほか日本道路公団、首都高速道路公団および阪神高速道路公団の3公団に限られていた。民間の資金を積極的に導入し、活用することで地方幹線道路の整備を推進していく事業主体として地方道路公社が創設された。

しかし、その後建設された有料道路の中には、果たして採算が取れほどの需要があるのか疑わしいものが少なくなかった。

2011年時点で収入／支出比率を見ると、比率が1を下回る道路が全国で20もあり、とりわけ地方に多い。当初計画の台数と現在の利用台数を比較した達成率をみると、観光路線で利用低迷が目立っている。近年では、道路需要の低下から、新規採択はゼロとなり、既存の道路の運営管理が主となっている。また、解散する公社（岡山、愛媛）も見られる。

地下鉄事業にも共通するが、甘い需要見通しと、低めに設定された建設費が大きな原因である。

*29 日経新聞2012年5月23日。

当然に、説明責任が問われる。時代とともに観光需要の中身は大きく変化している。道路を作るだけで観光需要が刺激される時代ではない。建設費の償還リスクの認識の甘さ、住民への説明責任の不十分さが見られる。国交省では、特措法の関係で、許可・無利子貸付を行う状況から、毎年、道路の利用状況、将来収支を調査しているため、情報は集められている。ただ、公表が十分になされていないため、外部からの評価による収支改善にむけたガバナンスが不十分であると考えられる。また、住宅に比べ、道路インフラへの民間活力導入が進んでいないこともある。その分、改善の余地は高いと思われる。道路整備資金に補助金が含まれているという設立経緯や無料開放原則などの制約で民間への資産の譲渡は困難であるが、一定期間の長期包括民間委託などの検討すべき事項は沢山ある。

大阪市は、2013年10月8日、大阪市道路公社を13年度中に解散し、負債約334億円は第3セクター等改革推進債（3セク債）を発行して市が肩代りする方針を固めた。総務省によると3セク債による破綻処理では全国で3番目の規模となる^{*30}。

4 まとめ

神奈川県は、2012年7月に住宅供給公社の理事長を公募したところ26名の応募があり、その中から不動産会社の執行役員である猪股篤雄（64歳）を理事長に決定したと9月25日に発表した。任期は、2012年10月1日から2013年6月30日までである。

約1273億円もの債務を抱える同公社は、2017年度の民営化に向け、2013年度から3カ年の経営改善計画の作成に着手しており、猪股氏が外資系金融機関などで不動産開発に従事した経験を活かして、債務の削減に取り組んでくれるのではないかと期待した。

地方3公社の業務が改善されるためには、外部からの評価や助言だけでなく、経営への参加も求められるだろう。しかし、根本的には、現在でも地方3公社が本当に必要なのか、かつ採算が取れる可能性があるのかを真剣に考え直すべきである。時代の変化とともに、自治体には情報公開、説明責任、そして誤りが判明した政策の迅速な撤回が求められているように思われる。その場合に、公共セクターには本来、民間のような生き残りをかけた真剣な経営環境と、それを乗り越えられる経営能力が備わっていないことを自覚しなければならない。事業が失敗してもその決定に関与した人間の個人資産にはほとんど何の影響も生じず、損失の負担は納税者に回ってくる。

国は2009年度から5年間を抜本改革期間として、地方自治体に第3セクターや地方公社の破綻処理を促してきた。ところが最終年度の2013年に入ってもおおくの赤字法人が残っている。総務省は特例措置の延長を検討し始めた^{*31}。

*30 日経新聞 2013年10月8日夕刊。

*31 日経新聞 2013年8月19日。

7 林業政策の破綻と林業公社

1 滋賀県は1965年に造林公社を設立し、京都府も1967年に「森と緑の公社」を設立した。当時、国は分収造林というビジネスモデルを推奨した。背景には高度成長の中で木材需要の高まりがあった。分収造林は、伐採による収益実現まで30年から50年もかかる林業において、山主、林業者、資金提供者の間において、長期にわたって安定的に利益を分配するシステムとして有効と考えられた。しかし、「空気売り」に象徴される日本の製材業の大きな欠陥などもあって、国産材の需要が大きく低下し、やがて輸入材に完全にシェアを奪われてしまうと、植林によってせつかく大きく成長したスギやヒノキの価格が低下し、伐採しても採算が取れなくなった^{*32}。その結果、各地の分収造林事業が破綻し、造林公社が多額の債務を抱えるようになった。

2 滋賀県は1965年度に滋賀県造林公社を設立し、1972年度までに7116haの造林事業を行った。1973年度には県単独のびわ湖造林公社まで設立し、1989年度までに1万2507haの造林事業を行った。しかし、この2つの造林公社の債務は増加し、併せて約1000億円の累積債務を抱えるに至った。滋賀県は両公社の債務につき損失補償をしており、2008年9月8日に損失が確定することになっていた。2007年11月12日に滋賀県造林公社が大阪地裁に特定調停を申し立て、15日にはびわ湖造林公社が大阪地裁に特定調停を申し立てた。

2008年6月23日になって農林漁業金融公庫（現日本政策金融公庫）に対して2公社が負っている債務を県が肩代わりし、2公社は県に分割返済するとの合意が成立した。両公社の農林公庫への債務約690億円について県と公社が連帯して債務を負い、約40年の長期にわたって分割して返済するというものであった。返済額のうち約220億円分は公社の伐採収入である予定であった。

これに対して総務省は、財政援助制限法で禁止されている保証契約に当たるとして警告した。「地方公共団体が法人の債務を連帯して引き受けるのは違法の疑いがある」というのである^{*33}。

この間も特定調停の協議は続けられたが、各自治体の間で債権放棄の額などをめぐって対立し、2008年10月の調停を最後に交渉は中断した。

県の負担の仕方についても批判が出され、同年10月以降、県議会に造林公社問題対策特別委員会が設置され、第三者機関として造林公社問題検証委員会（委員長・真山達志同志社大学教授）も設置された。同委員会は、2009年9月に、国や旧農林漁業金融公庫の責任を指摘する報告書を提出した。

滋賀県は滋賀県造林公社の約400億円にのぼる債務につき、債権者である大阪府や兵庫県など9つの自治体に債権放棄を要請していたが（滋賀県以外を下流8団体という）、2010年11月から

*32 国産材の問題点については、荻大陸『国産材はなぜ売れなかったのか』2009年J-FIC。

*33 日経新聞2008年7月12日。8月26日の日経新聞によると、県が両公社のすべての債務を肩代わりして分割返済していくことで、25日に合意したとのことである。

特定調停の協議が再開され、2011年1月20日、滋賀県と下流8団体との間で債権放棄で合意した。滋賀県の放棄額は約156億円（放棄率75.3%）、兵庫県が8.9億円で（82.2%）、大阪市と大阪府が同額で67.6億円で（91.5%）、阪神水道企業団が11.9億円で（91.5%）、尼崎市、神戸市、伊丹市、西宮市もそれぞれ91.5%を放棄した。こうして造林公社をめぐる全国で初めての特定調停が3月30日に大阪地裁で成立した^{*34}。

公社は残された約68億円の債務を今後弁済していくが、それを造林の伐採収益から予定している。2009年度末の債権額に応じて弁済するが、7団体には5月20日までに約14億円を一括弁済する。この弁済資金も滋賀県が無利子で貸し付けることになった。滋賀県と兵庫県は2015年度に始まる伐採事業の収益から長期弁済を受けることとなった。

なお、滋賀県が単独で設立したびわ湖造林公社が抱える約735億円の債務については、約614億円の債権を県が放棄することとなった。

2011年7月19日、滋賀県の2つの造林公社は、経営方針を検討する造林公社経営計画検討委員会（委員長・栗山浩一京都大学大学院教授）に対して、2011年度中に両公社を統合する案を示した。公益法人改革に対応するためとしている。社団法人の県造林公社が財団法人のびわ湖造林公社を吸収合併し、2012年度に公益認定を受けて、2013年4月に移行することを目指す^{*35}。

兵庫県も社団法人兵庫みどり公社の実施する分収造林事業で同じ構造問題を抱えている。行政改革計画では、ヒノキの伐採が本格化する2023年度頃から収入が費用を上回るようになり、杉の伐採が本格化する2041年度頃から借入金が大幅に減少することになっている。

公社の借入は2020年に最大623億円、2026年に県の貸付金は最大530億円に達した後に少しずつ減り、2060年に県による貸付は終了する予定である。しかし、木材需給や木材価格が不透明な中で、この借金返済の超長期計画がうまくいくかどうかは不明である。

3 山梨県は2011年11月11日に、山梨県林業公社を解散すると発表した。負債総額は208億円である。木材価格の下落に歯止めがかからず、売却益で債務を返済するメドがたたないと判断した。2017年3月の解散を目指しており、解散に伴う県の財政負担は167億円になると試算している^{*36}。

4 京都府の山田啓二知事は、2013年2月22日の府会で、社団法人「京都森と緑の公社」を解散する方針を公表した。累積債務は2012年度末で226億円であり、利払いだけで年に4億円かかる。時価評価すると債務超過額はもっと大きくなる。府は民事再生法で破綻処理する方針である^{*37}。

*34 特定調停の空白期間は約2年間続いたが、再開されたのは関係府県が広域連合の設立許可を総務省に申請した直後だった。

*35 日経新聞2011年7月20日。

*36 日経新聞2011年11月12日。

*37 日経新聞2013年8月19日。

同社は1967年に設立され、京都府が3/4を出資した。府内の約4500haでスギやヒノキなどの人工林の植林や育林を手がけてきた。13市町で948人の森林所有者と分収造林契約を結んで、公社が育てた木を将来販売して、得られた収益の中から土地所有者に3割、公社に7割配分するという合意であった。ただし、伐採は植えてから80年後であり、売却は最も早い木で2047年であった。その間、間伐などの管理費はほとんどを金融機関の借入れでまかない、利子も2011年度だけで3億2400万円にのぼった。

木材価格も、国産木材が輸入木材に対抗できず、1970年代をピークに下落した。2004年から新規契約を見送っているが、2011年度の累積債務は226億円に達し、収支の見通しがたたなくなった。2006年度の試算では、事業が終了する2064年度には今後の金利負担を含め504億円の債務超過に陥るとされた。事実上破綻状態となり、現時点で事業を終了すれば債務の超過は200億円あまりに抑えられると判断された。そこで知事が解散を明らかにした。金融機関からの借入金は188億円にのぼっており、府が損失補償を約束しているため、公費の投入は避けられない。

府は今後、公社が手がけてきた人工林のうち、採算が取れる森林については事業を継続するが所有者にも経費の負担を求める。採算が見込めない森林は所有者に返還する方針である。2013年度に約1000人の所有者と契約の変更を求めて交渉する。2014年度に民事再生手続きを始め、債務額を確定させたうえで精算し、公社を解散する。2011年度末で公社がかかえる226億円の累積債務のうち、府が貸し付けている38億円は債権放棄をすること。なお、公社が管理する森林は府全体の4%に過ぎないので林業への影響は少ないとのこと。

京都府によると、「京都森と緑の公社」と同様の林業公社は全国に37あり、群馬、青森、愛知の3県で民事再生手続きが進んでいる^{*38}。

8 仕組み債の購入

1 2011年3月、兵庫県の朝来市は日興コーディアル証券に対して買い入れた商品の返還について協議を申し入れた。朝来市は2010年10月時点で人口3万2800人の兵庫県で3番目に小さな市である。2006年から2008年にかけて、日興コーディアル証券やみずほ証券など4社から為替連動型の仕組み債を購入した。その額は60億円を超え、3月時点で償還分を除き約61億5000万円の契約が残っていた。

朝来市は、2011年度一般会計の当初予算が201.6億円であるから、購入額の大きさには驚く。財政状態は他と同じように苦しく公債費は37.3億円である。しかし、一方では多くの種類の基金を設け、2010年度末の基金の残高は116.7億円にのぼっている。この過剰な基金の運用方法として仕組み債に手を出した。しかし、円高が進んだため約14億円の評価損を出した。そこで、販売元の証券会社に額面の9割での買い取りを要求したが、仕組み債の途中解約や市場での売却は難しい。朝来市は交渉が不調に終わったため金融ADR制度に仲裁を申請した。

*38 京都新聞2013年2月23日夕刊。

金融ADRは金融庁が指定する紛争解決機関が仲介し、和解案を金融機関と購入者の双方に示す仕組みである。和解に至るまでの期間が半年未満であるため、裁判よりも時間も費用も節約できる。

この事件がきっかけとなって、全国で24もの市町村が仕組み債を購入していることが広く知られるようになった。近畿では神戸市や大阪府箕面市、奈良県明日香村など14の市町村が購入していた。そのうち12が兵庫県であった。特に山間部の自治体が目立つ。朝来市、豊岡市、加東市、たつの市、佐用町、多加町である。洲本市や三木市、三田市は大都市近郊の自治体ということで金融機関が積極的に営業を展開したようだ。朝来市は、歳入が限られている中で、財政調整基金などをハイリターンで運用し、財政運営を楽にすることを考えた。財源に乏しい自治体が金融機関から売り込み先として狙われた。豊岡市も約9億4000万円の評価損を出している^{*39}。

2 打ち切りになったADR

仕組み債によって12億円あまりの含み損をかかえた朝来市は、商品を販売したSMBC日興証券など4社に対して「リスクを十分説明しなかった」として額面の9割での買い取りを要求し、ADRを進めてきたが、2012年5月に打ちきりとなった。

朝来市が保有するのは、アメリカドルやオーストラリアドルの為替レートで受け取り利息が変動する仕組み債と指定金銭信託で、計61億5000万円である。当初の金利が高い半面、為替レートが決められた水準より円高になると金利がゼロになった上、30年間償還されない仕組みである。30年待てば元本は戻るが、国債などで運用すれば得られた利息収入などから時価評価すると、実質的には大きな損が生じている。

朝来市は、6月25日、SMBC日興証券と三井住友銀行に計約5億3400万円の損害賠償を求めて大阪地裁に提訴した。請求は、商品のリスクを十分に説明しなかったことによる債務不履行または不法行為による損害賠償を求めるものである。しかし、2006年から2008年に仕組み債の購入を決めた元収入役は金融機関に在職したことがあり、商品のリスクを一定程度認識していた可能性が高い^{*40}。

3 金融機関が危険な金融商品に手を出す背景には、公会計に時価や現在価値という概念がないことがある。地方自治法は基金について「確実かつ効率的に運用しなければならない」と定めている。この「確実」の意味は総務省によると「元本割れしない」という意味であり、元本さえ帰ってくれば、その時価評価は問題外となっている。証券会社はここに目をつけた。

朝来市が仕組み債を購入した当時は、地方自治体は金融商品取引法で言う「特定投資家」というプロの投資家扱いだっただけで、これは実態と完全に食い違っている。2011年4月に同法の内閣府令が改正され、自治体はアマチュアの「一般投資家」となった。現在であれば、証券会

*39 日経新聞 2011年3月4日。

*40 日経新聞 2012年5月17日。

社は自治体に対して仕組み債などのリスクを細かく説明しなければならない。

4 奈良の事務組合の巨額損失

総務省は2009年に全国の市町村の仕組み債の運用状況を調査した。それによって神戸市や朝来市など24市町村の実態が明らかになった。しかし、一部事務組合については調査しなかった。現実には、2010年度末に全国の911の一部事務組合（広域連合を含む）に計9040億円の基金が存在していた。

奈良県市町村総合事務組合は、宇陀、葛城の2市と県下の全27町村の退職金の運用・支給を担っている。この事務組合は朝来市などが運用していたのと同じ仕組み債を運用し、20億6000万円の損失を出した。この組合は、2009年度末で15本、68億円の仕組み債を保有していた。満期まで持ち続ければ元本は償還されるが、退職者が増加して資金を捻出するために時価で売却したことにより損失が表面化した。仕組み債への投資を始めた2000年以降の利息収入16億円弱を差し引いても5億円近くが失われた。退職者の増加と現役職員の減少でピーク時に161億円あった同組合の基金は、2011年度末に20億円あまりにまで減った。

同組合は、2012年度から自治体の負担金を77%引き上げた。13年度はさらに43%引き上げる。その結果、2011年度までの負担金の2.5倍となる。

9 公有地信託

1 公有地信託制度は1986年に導入された。信託銀行が建設資金を調達して公有地に商業施設やオフィスビルを建設し、テナントからの賃貸料などで収益をあげ、自治体側に毎年配当する仕組みである。土地の有効利用を図ろうとして多くの自治体の手がけたが、その後の景気の後退でテナントが集まらず、事業が低迷し、損失を出したケースが少なくない。兵庫県は、信託銀行に公有地を信託して加西市にゴルフ場を中心としたスポーツ施設「青野運動公苑」を建設した。収益で借入金を返済する計画で1991年に開業したが、阪神淡路大震災などにも影響されて多額の借金が残った。その損失の負担をめぐる争いとなった。2審の大阪高裁は兵庫県に約78億円の支払いを命じたため、県が上告した。

最高裁第1小法廷は、2011年11月17日、上告を棄却して大阪高裁の判決を支持した。同小法廷は、2006年改正以前の旧信託法のもとでは、自治体側が損失を負担することが関係者の共通の認識だったと指摘した。負担を拒むためには当事者間で予め合意しておく必要があったが、この事件では合意はなされていなかった。そこで、損失を肩代わりした2つの信託銀行に対して補償するように命じた^{*41}。

この結果、兵庫県では立替金とこれに対する支払日までの利息を早急に予算措置する必要が生じ、判決翌日の11月18日、知事は地方自治法の規定により105億4070万円の補正予算を専決

*41 日経新聞2011年11月18日。

処分した。これは処分が特に緊急を要し、県議会を招集する時間的余裕がなかったためである。議会に報告され承認されたものの、額が大きかったために専決処分の妥当性については議論があった。さらに、県が支払った商事法定利率の年6%は現在の金利の水準から考えると超過利得ではないかということで県は神戸簡裁に民事調停を申し立てた。その結果、年利4%を超える部分(約8億8000万円)は返還せよ、という調停に代わる決定が2012年11月に出たものの、相手方(信託銀行)は異議を申し立て、決定は無効となった。

2 大阪市が最もひどく6つの土地信託事業を行い、4事業の施設を売却した。残りは裁判になっている「オスカードリーム」と「オーク200」である。売却された「フェスティバルゲート」(浪速区)は、第3セクターの株式会社で運営していたが2004年2月に倒産、市は赤字を補填するために199億8700万円を支払った。売却された残りの3事業は、西心斎橋土地信託事業(ビッグステップ、アメリカ村と言った方が知られている)、北区扇町開発土地信託事業(キッズパーク)、新大阪駅周辺区画整理事業用地土地信託事業(ソーラ新大阪21)である。これら6事業は当初は利益をあげたフェスティバルゲートのようなケースもあるが、そのほとんどは最初から配当がなく、積み上げられた損害の補填は市民に莫大な負債を残す結果となった。

大阪府は、2006年1月に土地信託事業検討会議を設置して今後の方針を検討し、同会議は2007年4月に最終報告を公表した。その結論は、以下の通りである。

- ① 原則として民間が事業主体となる新たな運営体制に移行すること。
- ② 売却できる事業は、時期を失することなく、できるだけ高い価格で売却すること。
- ③ 大阪府は市会をはじめ、市民に対する十分な説明責任を果たすこと。
- ④ 受託銀行の善良な管理者としての法的責任を追及すること^{*42}。

後から考えれば、甘い判断であったが、当時としてはこれ以上は踏み込めなかった出であろう。地下の下落は止まらず、2008年9月にはリーマン・ショックも発生し、大阪府は売却の時期を失してしまう。検討委員会は、交通局が所管する「オスカードリーム」は、とても手に負えないと思ったのか、検討からははずしていた。やがて、「オスカードリーム」と「オーク200」で、恐れていた事態が発生した。

3 大阪府は土地信託事業で商業ビル「オスカードリーム」を建設した。みずほ信託銀行が1991年から30年間の契約で受託した。大阪府は配当を受け取る計画であったが、当初から経営不振で無配が続いた。みずほ信託銀行が2006年、大阪府が2007年に民事調停を申し立てたが不調となり、2008年に双方が提訴した。受託銀行のみずほ信託銀行が立て替えた事業の借入金は約276億4700万円にのぼった。

大阪地裁は2011年12月9日に大阪府に全額の支払いを命じた。一方で大阪府がみずほ信託銀行に求めた配当金の支払い等は棄却した。

*42 大阪府・土地信託事業検討会議「最終報告」3頁。

大阪市は「基本契約には、借入金債務などの負担を市に及ぼさないとの合意が含まれていた」と主張したが、田中俊次裁判長は「市場動向などのあらゆる変動要因の想定は不可能で、リスクを完全に排除するよう銀行に求めることはできない」と指摘した。その上で、大阪市が主張する、補償請求権を排除する合意を含む基本契約が成立していたとは認められないとした^{*43}。

「オスカードリーム」の土地信託事業をめぐる裁判で負けた大阪市は、12月9日、「オスカードリーム」と「オーク200」の2件の土地信託事業で銀行に信託した市有地を放棄する方針を固めた。2事業が抱える計1000億円近くの債務の返済を逃れるためである。

しかし、時すでに遅かった。放棄ではとても済まなかったのである。

裁判で敗訴が確定すれば土地やビルは市に移管されるが、信託銀行への債務の返済も義務づけられる。信託法は2006年に全面改正されたが、この2件の事件には旧法が適用される。大阪市は、自治体側が信託財産を放棄すれば、銀行側から土地信託事業が抱える債務返済の請求を拒めることを旧信託法36条が規定していると判断した。

大阪市の土地信託事業は、「オスカードリーム」で大阪地裁から支払いを命じられた276億円に加えて、港区弁天町の「オーク200」でも約700億円の債務を抱えて、りそな銀行などと裁判になっていた。「オスカードリーム」の控訴審や、「オーク200」の1審で信託財産の放棄を主張した。

しかし、2013年3月7日、商業ビル「オーク200」の裁判で、大阪地裁は大阪市の甘い判断を許さなかった。裁判は、事業を受託したりりそな銀行など3行が、事業資金の負債の立て替え分として計637億円の支払いを市に求めたもので、大阪地裁は市に全額の支払いを命じた。

原告はりそな、三井住友信託、三菱UFJ信託で、過失がない場合の損害は、受託者が受益者に補償請求できるとした契約当時の旧信託法の規定に基づき、銀行側が負債の請求をした。高瀬順久裁判長は判決理由で、「旧信託法の規定を適用するのが原則であることが市と銀行側の共通認識だったというべきで、補償請求権を排除するとの合意も契約にはなかった」と判断した^{*44}。

大阪市は2012年2月に議会で配当などの受益権を放棄する議決をし、補償義務も免れたと主張していたが、同裁判長は「受益の意思があったのに事後的に受益権を放棄して補償義務を免れるのは信義則に反し、許されない」と判示した。

「オーク200」は6件の土地信託事業の中でも最大の案件である。1988年、市有地約3万m²を事業財産として銀行側と信託契約を締結した。銀行側は総事業費1027億円をかけて計4棟の建物を建設した。延べ床面積は25万3000m²にも及んだ。ホテルやマンションなどが入る複合商業施設として1993年に開業した。しかし、時はすでにバブル崩壊後であった。市は2018年3月

*43 日経新聞2011年12月10日。

*44 日経新聞2013年3月8日。

までの30年間の契約期間中、収益から計272億円の配当を得る計画であったが、一度も配当を得ることはなく、600億円以上の負債が積み上がった。

3月8日の日経新聞には、跡田直澄・嘉悦大学教授（財政学）の談話が掲載されていた。「銀行側もリスクを抱えた上で事業を担う責任があるが、収支計画が粗いまま進めた自治体に一義的な責任がある」。

まとめ

本稿が自治体の収益的事業を中心に取り上げたのは、次のような意図からである。自治体の本業は住民への基礎的サービスであり、この分野では採算は問題とならない。もちろん、効率的な運営は必要だが、経費が少なければよいというものでもない。大阪を始めとして、いくつかの自治体で収益的事業が失敗したのを見ると、その結果、自治体の会計に大きな負担をかぶせ、最終的には住民に加重な負担を負わせることになっている。つまり、収益的事業の失敗は、自治体の本来の業務をも大きく阻害している。それが、従来は潤沢な財源を持っていた自治体に目立つことに注意しなければならない。

景気変動の中で、自治体がどのような事業を計画すべきかは一律に論じることができない難しい問題であるが、少なくとも、必要性が高くないものや不十分な予測に基づく計画は行わないように警告することが本稿の狙いである。

はじめに、自治体経営が破綻する構造的要因をあげた。今までみてきたことを元にまとめてみよう。

第1は民間企業と地方自治体の構造の違いである。民間企業は資本と比べて債務の超過がひどくなれば倒産する。しかし、国や自治体は運営に大きな制約を受け、人件費などもカットされるが、倒産はない。ただし、米国では州を除く地方自治体には破産がある。2011年には13件、2012年には8月末までで10件が連邦破産法9条の適用を申請した。最近ではデトロイトの破綻が注目された。これらは職員向けの医療給付や人件費などを温存したままで、債権者である金融機関に負担を強いるもので、批判が強い^{*45}。倒産処理が認められれば人件費や社会保障費などは見直しが求められ、不採算事業はうち切られる。

民間企業であれば、決算が赤字ということになれば、株主総会において、役員報酬は認められないし役職も基本的に解任される。自治体の場合には、営利事業を行うのではないから、決算が赤字であるということだけで責任が問われることはない。しかし、財政均衡は基本的な義務でもある^{*46}。したがって、特定の事業が立案者達の想定に落ち度があったために不採算となった場合には、事業立案者達の責任が問われてもよいのではないか。地方自治体には基本的に経営能力がない。資金は税として強制的に徴収されるし、債券も将来の税収が担保となるため発行しやすい。

*45 日経新聞2012年9月4日夕刊。もちろん、給付水準は大幅に引き下げられ、一時帰休も命じられる。

*46 詳細は、拙稿「財政健全化の制度的保障」参照。

そのために、厳密な採算性の検討がおろそかになる。責任の所在は首長であっても、その原因を明確にしないと軽率な計画が防げない。

日本では地方自治体が経済活動を行うことについて実務上承認されている。そのために、実に様々な経済活動が展開されている。しかし、ドイツやフランスでは、公的部門の経済活動については、明文の規定や判例により法的限界が設定されている^{*47}。日本でも、制限を検討する必要がある。

そこで、第2の要因が重要である、住民や議会から採算を十分に考慮しない要求が出されることがある。実は地方自治体の首長と議会の関係は明確ではない。憲法93条2項は、地方公共団体の長は住民の公選によると明記している。この長が実質的な行政府の長であるとする、議会とはどのように位置づけられるのであろうか。憲法93条2項は、議会の議員も住民が直接選挙するとしている。したがって、憲法は、議決機関である議会とは別に執行機関の長が直接に住民の選挙で選ばれ、それぞれが独立して住民に対して直接責任を負うという2元代表制を採用したものと理解するしかない。

2元代表制であるならば、議会で承認を得た事業計画の結果については議会も当然に責任を負わなければならない。ただし、現実には議会や議員達と首長側には情報量においても抱えているスタッフの量と能力においても大きな差がある。したがって、計画立案の主導権は首長側にあり、議会はそれをチェックするとみるべきであろう。首長だけの責任が問われるというのは不公平である。

首長の責任は明確であるとしても、現在の地方自治体において、政策形成における組織としてのあり方には大きな問題があるように思われる。よくトップダウンかボトムアップかと言われるが、重要なことは政策形成過程における情報の共有が十分になされておらず、担当部局の局長と担当助役のタテのラインで情報が伝達されて首長に上げられるといったタテ方向の情報の動きしかみられないことがある。政策形成過程で担当からの問題提起が部局の壁を越えて水平型で、あるいは青木の言葉で言えば情報同化型で情報が共有されるようなシステム改革が必要であるように思われる^{*48}。

第3は、不確実性である。経営破綻が問題とされる多くの事業はバブル期に計画され、投資されたものがほとんどである。景気変動のことを考えれば、いつもでも経済が成長し、税収が増加するといった前提で計画を組むことは控えなければならない。また、1995年の阪神淡路大震災や2011年の東日本大震災の場合には、財政規模を度外視して住民の住宅の確保や、復興に取り組まなければならない。国も補助をしたが、自治体もかなりの負担を背負った。このような災害等に対する備えも考えなければならない。

第4は、政府の責任である。過去を振り返れば、工場誘致、公共用地の先行取得、リゾート開

*47 宇賀克也『地方自治法概説』第4版(2011年)有斐閣, 128頁以下。

*48 青木昌彦『経済システムの変化と多元性』(1995年)東洋経済新報社, 同『比較制度分析序説』(2008年)講談社学術文庫, 78頁以下参照。

発などで自治体をあおってきた。その結果、自治体の中には補助金の確保のために無理な計画をたてたところもあった。今後の自治体が自立した経営に取り組めるためにも、補助金などによる過剰な誘導は控えるべきではないか。

最後に、よき公務員と経営者は本質的に異なる。選挙で選ばれる首長も政策形成を担当する公務員も、住民のニーズには敏感であっても、厳しい営業活動の経験などなく、甘めの予想しかたてられない。また、策定した事業が失敗した場合に、昇進の可能性が遠のくとか、再選が危ういというリスクはあっても、首長を除けば個人財産によるリスクの負担はない。住民が負担する債務を考えると、政策立案者の中にリスクシェアがない者がいるというのは欠陥であろう。

仕組み債の購入にしても土地信託にしても、自治体の側には資本市場や投資の現実に対する正確な認識が欠けており、そのことが巨額の資金を安易に投入する結果につながったと思われる。先進国の現在の市場には安定的で有効な投資先があまり存在していないこと、証券投資などで利益をあげるためにはインサイダー的な情報網を持っていなければならないことを肝に銘ずるべきである^{*49}。

(2013年9月10日受理)

(おおしま かずお 公共政策学部公共政策学科教授)

*49 インサイダー取引の問題点については、拙稿「株式市場におけるインサイダー取引の疑惑」『経済』2013年1月号参照。