

月刊『地方財務』2015年7月号掲載

財政再建への道のりーどん底からどのように抜け出したのか  
第4回 高知県安芸市：財政再建後は特別徴収の第一人者に

キャノングローバル戦略研究所主任研究員 税理士 柏木恵

はじめに

第4回目は高知県安芸市を取り上げる。安芸市は高知県の中でやや東に位置し、阪神タイガースのキャンプ地として知られている人口18,469人（平成27年4月現在）の市である。

安芸市は平成に入ってから公営住宅、保育所、リサイクルプラザ、最終処分場、し尿処理施設などの建設事業や道路整備を積極的に進めた結果、負債が膨らんだ。これまでどおりの財政を続けると、平成18年度には累積赤字額が標準財政規模の20%を超え、財政再建団体に転落するという試算をふまえ、平成16年1月に「安芸市緊急財政健全化計画」を発表した。「借金依存体質からの脱却」を図るため、起債を抑制し、人件費削減、税徴収の強化などを推し進めていたが、平成20年度決算で実質公債費比率が基準値（25%）を上回る27.6%となり、財政健全化団体に陥った。しかし、平成21年度で、実質公債費比率が24.5%に改善し、わずか1年で財政健全化団体から脱却した。

安芸市の財政難の要因は、相次ぐ建設事業のために行った起債の増加である。バブル崩壊後の国の景気対策に乗じて、安芸市の財政規模に見合わない投資を毎年のように続けたため、気が付いた時には負債が膨らみ、公債費が財政を圧迫していた。そこに景気後退による税収減や三位一体改革による地方交付税の削減が加わり、財政が厳しくなった。

安芸市が1年で財政健全化団体から脱却できたのは、5年前から取り組んでいた起債抑制・公債費削減の効果が出始めたからである。建設事業を先に延ばし、市税や住宅使用料、保育料などの徴収強化を図り、人件費を削減した結果が徐々に出てきたからである。安芸市は、国の制度も上手く活用した。公的資金補償金免除繰上償還や交付金などを上手く活用し、市債残高を削減していった。また、自主財源を増やすために、徴収強化に努めたが、特徴的だったのは、個人住民税の特別徴収の強制指定である。この取り組みにより、安芸市は特別徴収において第一人者となった。

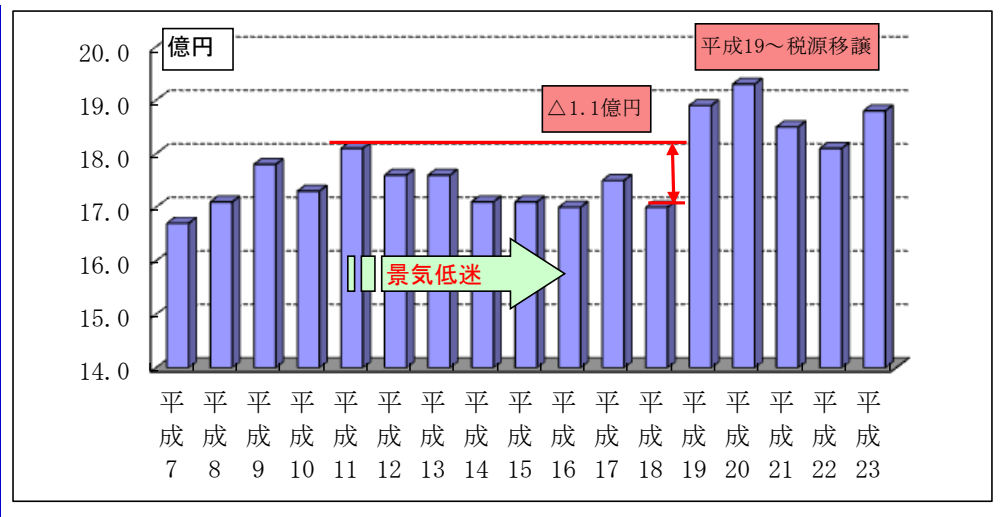
本稿では、財政難にはなったが、本来の業務を徹底した結果、全国の自治体がお手本にする特別徴収の第一人者になった安芸市の財政再建に着目する。

## 1. 財政難の要因分析

安芸市の歳入は、財政健全化団体になった平成20年度を例にとると、107億445万円で、そのうち自主財源は27.7%（市税が18.1%、諸収入等が7.9%、分担金及び負担金が1.7%）である。それに対し、依存財源は72.3%（地方交付税45%、国庫支出金10.4%、市債7.0%、県支出金6.6%、地方譲与税等3.3%）である。図1は税収の推移である。景気の低迷によ

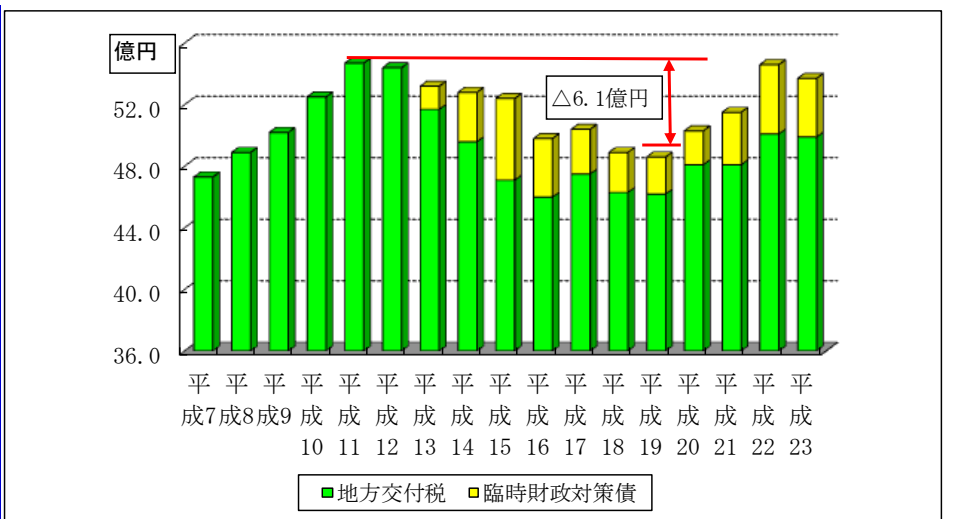
り税金が伸び悩み、平成 11 年度と平成 18 年度と比べると 1.1 億円も減少し、地方交付税も平成 11 年度から平成 19 年度で 6.1 億円減少した（図 2）。一方、歳出は、平成に入ってから推進した建設事業や道路整備等により発生した公債費が 30%を占め、財政を圧迫していた。

図 1 税金の推移（平成 7～23 年度）



出所：安芸市資料。

図 2 地方交付税の推移（平成 7～23 年度）



出所：安芸市資料。

安芸市の財政難の要因は起債の増加である。表 1 のように、平成に入ってから毎年、公営住宅、保育所、リサイクルプラザ、最終処分場、し尿処理施設などの建設事業や道路整備を積極的に進めた。その結果、図 3 が示すように、市債残高は右肩上がりとなり、平成 14 年度には 239.5 億円に達した。安芸市は、これまでどおりの財政運営を続けると、平成 18 年度には累積赤字額が標準財政規模の 20%を超え、財政再建団体に転落するという試算

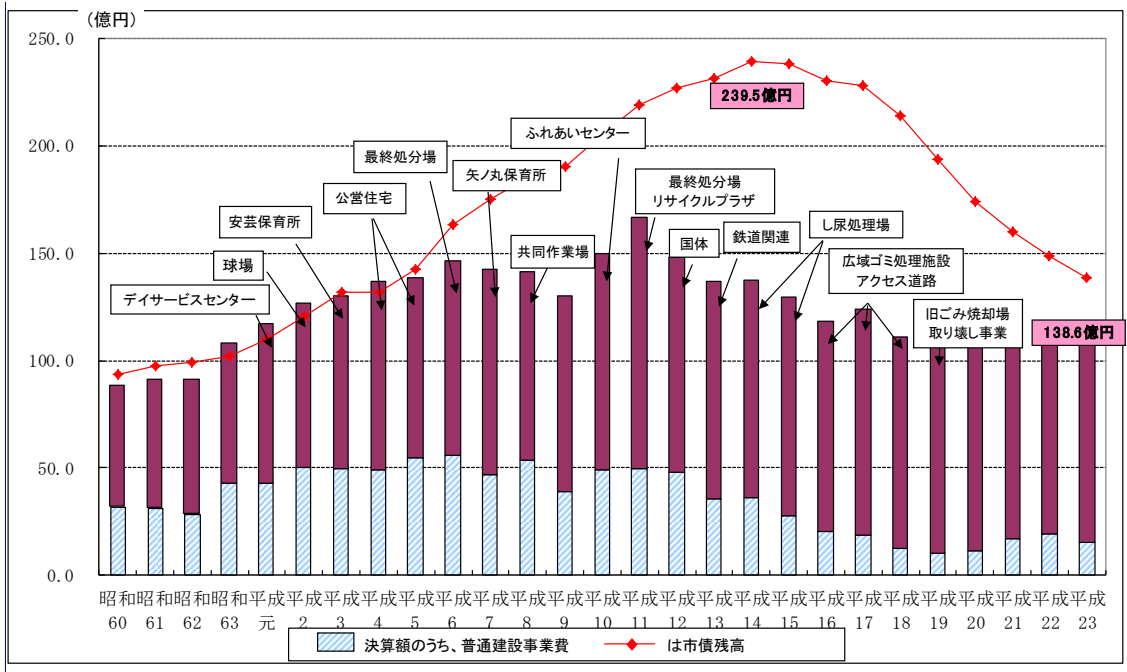
をふまえ、起債を伴う建設事業を抑制し、繰上償還を行い、自主財源の強化を行うこととした。

表1 主な普通建設事業の決算額と起債発行額（平成元～平成24年度）（単位：百万円）

年度	事業内容	決算額	起債発行額
平成元	小集落地区整備（公営住宅・改良住宅他）	1,377	394
	第一共同作業所建設	576	142
平成2	小集落地区整備（公営住宅・改良住宅他）	1,531	460
	市営球場周辺整備	372	186
平成3	小集落地区整備（公営住宅・改良住宅他）	1,397	459
	安芸保育所建設	468	279
平成4	小集落地区整備（公営住宅・改良住宅他）	741	212
	市道新設改良	200	26
平成5	小集落地区整備（公営住宅・改良住宅他）	1,553	518
	漁港改修	375	59
平成6	最終処分場建設	1,170	1,168
	小集落地区整備（公営住宅・改良住宅他）	1,125	358
平成7	小集落地区整備（公営住宅・改良住宅他）	1,171	365
	矢ノ丸保育所建設	362	250
平成8	小集落地区整備（公営住宅・改良住宅他）	1,381	432
	第二大共同作業所	582	219
平成9	小集落地区整備（公営住宅・改良住宅他）	465	149
	街路事業（海岸線、本町線）	435	226
平成10	健康ふれあいセンター（保健センター）建設	683	580
	街路事業（海岸線、本町線）	543	268
平成11	最終処分場、リサイクルプラザ建設	1,304	978
	穴内漁港海岸保全施設整備	546	104
平成12	国体関連整備	660	533
	街路事業（海岸線、本町線、東浜本線）	755	375
平成13	鉄道阿佐線6駅整備、駅前広場整備	366	310
	小中学校耐震補強、大規模改修	444	264
平成14	汚泥再生処理センター建設	538	368
	道路新設改良	334	317
平成15	汚泥再生処理センター建設	1,023	717
	穴内漁港海岸保全施設整備	268	66
平成16	広域ゴミ処理場アクセス道整備	376	167
	穴内漁港海岸保全施設整備	507	101
平成17	広域ゴミ処理場アクセス道整備	913	404
	穴内漁港海岸保全施設整備	302	60
平成18	広域ゴミ処理場アクセス道整備	84	45
	穴内漁港海岸保全施設整備	302	60
平成19	白馬運動公園整備	102	102
	穴内漁港海岸保全施設整備	300	60
平成20	中山間地域総合整備事業	97	16
	穴内漁港海岸保全施設整備	297	59
平成21	小学校耐震補強等施設整備事業	112	56
	穴内漁港海岸保全施設整備	280	55
平成22	中学校耐震補強等施設整備事業	147	67
	穴内漁港海岸保全施設整備	248	49
平成23	土地開発公社保有土地引き取り	354	0
	社会資本整備交付金事業（舗装）	167	59
平成24	消防庁舎整備事業	918	374
	社会資本整備交付金事業（活力基盤・都市防災）舗装等	159	20
合計		28,410	12,536

出所：安芸市資料。

図3 市債残高と普通建設事業費の推移（昭和60～平成23年度）



出所：安芸市資料

## 2.財政再建の取り組み

安芸市は平成15年7月に民間委員15名からなる「安芸市行政改革推進委員会（以下、委員会と略す）」を発足し、安芸市の現状を説明することから開始した。10月に委員会から「行財政改革に関する提言書」が提出された。職員の意識改革、財政の健全化、事務事業の見直し、組織・機構の見直しについて提言がなされた。それをふまえて、平成16年1月に「安芸市緊急財政健全化計画（アクションプラン）」を発表し、4月より市長、副市长、収入役、教育長の給料および委員会報酬の10%を削減することを開始した。議会の政務調査費も休止した。9月からは職員給料と臨時職員賃金の5%削減（平成18年4月から3%に変更）を開始した。11月には、「よなべ談議」と名付けた市民向け説明会を開催し、財政状況を説明し理解を得た。そして12月に「第2次安芸市緊急財政健全化計画」を策定した。その後、平成19年10月から11月にかけて、再び市民説明会を開催し、市民の理解を得て、平成21年2月に「第3次安芸市緊急財政健全化計画」を策定した。

第1次から第3次の健全化計画を通じて行ったことは、歳入対策では、市税や住宅使用料、保育料、貸付金などの徴収強化による自主財源の増加である。市税を例にとれば、個人市民税特別徴収の強制指定を行い、差押やインターネット公売などの強制執行も積極的に行った。歳出削減の対策としては、先で述べたように、特別職給料、特別職退職金は10%、一般職給料は3~5%、管理職手当は50%、期末勤勉手当役職加算は20~30%の削減を行い、県内出張時の日当を廃止した。職員の駐車場の有料化も行った。また、児童センターや図書館の管理運営を民間に委託し、保育所を統廃合した。そして、議会定数も削減した。平成18年9月から議員定数を22人から18人に、さらに、平成22年9月には14人ま

で削減した。

このように広く財政再建に取り組んだ。しかし、このこと以上に安芸市の財政再建で特徴的なのは、起債を伴う建設事業を抑制し、繰上償還を行い、交付金を上手に活用し、自主財源を強化したことである。以下、これらについて詳細にみていく。

(1) 交付金活用による一般財源の節減

以前の安芸市は、交付税算入率の低い起債が多かったが、平成 12 年の国勢調査の結果、安芸市は過疎団体となり、過疎債の発行が可能となった。平成 14 年度以降は過疎債を活用し、事業が単年に集中しないように調整しながら、起債を抑制した。また自治福祉振興資金という無利子の県貸付金も用いた。

そして、さまざまな交付金を活用することも忘れなかった。表 2 は当時の交付金の活用状況を示したものである。3 年間で 9 億円の事業のうち、安芸市が負担したのは 1059 万円で、1 割程度の負担で済ますことができたことを表している。これらの交付金を活用して行った事業は新たに建設する事業ではなく、改修や維持管理、市民の生活に必要なものであった。常備消防・消防団資機材整備事業、小学校施設改修事業、中学校施設改修事業、道路橋梁舗装改修事業、都市公園等改修・遊具設置事業、市営住宅改修事業、市営住宅解体事業、災害救急医療活動環境整備事業、最終処分場施設改修事業、農地情報管理システム更新事業、崖崩れ住家防災対策事業、学校教育振興事業、生涯学習施設改修事業、公民館等機能強化事業、レンタルハウス整備事業、観光施設整備事業、小河川・下排水路整備事業、公立小中学校改修事業などである。通常であれば、一般財源から捻出しなければならないが、当時の交付金は建物や道路などの改修や維持管理に活用ができ、それらを積極的に活用することで一般財源が節減できた。節減分は繰上償還に充てることができ、さらに公債費の削減が進んだ。

このように、建設事業そのものを抑制し、どうしても必要な改修や維持管理には交付金を活用することで、平成 10 年度の起債額 25.9 億円から、平成 23 年度には 3.4 億円にまで削減した (図 4)。

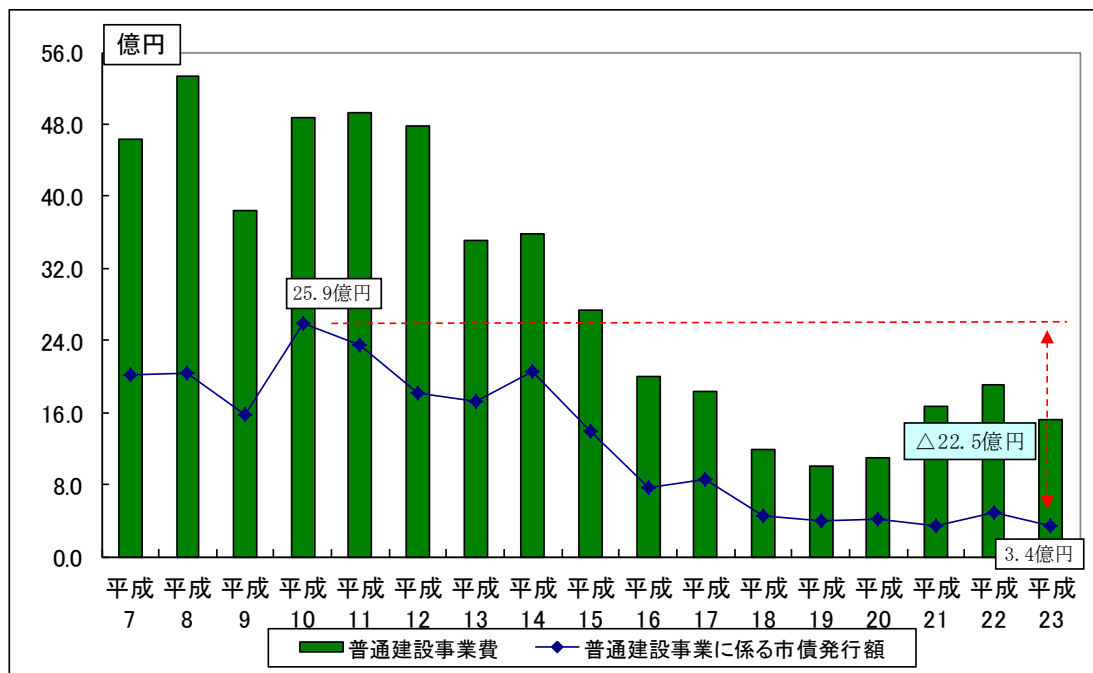
表 2 交付金の活用状況 (平成 20-22 年度)

(単位:円)

年度	交付金名	交付金充当経費	補助対象外経費
平成20	地域活性化・緊急安心実現総合対策交付金	19,635,000	5,862,328
	地域活性化・生活対策臨時交付金	238,050,000	0
平成21	地域活性化・きめ細かな臨時交付金	125,291,000	0
	地域活性化・経済危機対策臨時交付金	265,228,000	0
	地域活性化・公共投資臨時交付金	192,575,000	0
平成22	きめ細かな交付金	76,244,000	4,724,552
	住民生活に光をそそぐ交付金	11,500,000	0
合計		928,523,000	10,586,880

出所：安芸市資料

図4 普通建設事業費と市債発行額の推移（平成7～23年度）



出所：安芸市資料

(2) 公的資金補償金免除繰上償還の活用

住宅ローンを抱えた家計が積極的に繰上返済をするのは、支払利息の負担を軽減するためだが、安芸市も同種の機会をとらえて活用した。

公的資金補償金免除繰上償還とは、自治体が過去に借り入れた5%以上の金利の公的資金(旧資金運用部資金・旧簡易生命保険資金・旧公営企業金融公庫資金)を、補償金を支払わずに繰上償還できる国の制度で、平成19年度から平成21年度までの臨時特例措置として設けられた。本来、地方公共団体が公的資金を任意で繰上償還する際には、繰上償還に伴って生じる貸し手の利息収入の損失に応じて補償金を支払う必要があるが、この特例措置によって、補償金を支払わずに繰上償還を行うことが可能となった。繰上償還するには、財政健全化計画等を策定し徹底した行政改革・経営改革を実施することが要件である。3年間で1,500自治体に3兆2320億円(補償金免除相当額7571億円)の繰上償還が実施された。さらに、平成20年秋以降の深刻な地域経済の低迷と大幅な税収減という異例の事態を踏まえて、平成22年度から平成24年度まで延長され、643自治体に対し5963億円(補償金免除相当額1351億円)の繰上償還が実施された。

安芸市も初年度の平成19年度から手を挙げ、3年間で3億4008万円の繰上償還と低金利の民間資金への借り換えを行い、2億6802万円の利子の削減効果を得た(表3)。

表3 公的資金補償金免除繰上償還と利子削減効果（平成19～21年度）（単位：千円）

年度	会計	資金区分	繰上償還	借換	利子効果額
19	一般会計	旧資金運用部	81,745		△ 6,324
	公共下水道	旧資金運用部	30,718		△ 7,694
	公共下水道	旧公営企業金融公庫	322	44,500	△ 9,523
	上水道	旧資金運用部	288	55,300	△ 8,942
	上水道	旧公営企業金融公庫	834	19,600	△ 2,135
	簡易水道	旧資金運用部	89,762		△ 20,664
	計			203,669	119,400
20	一般会計	旧資金運用部	13,580	342,100	△ 59,339
	一般会計	旧公営企業金融公庫	223	58,800	△ 5,371
	住宅新築資金	旧簡易生命保険	1,339	2,500	△ 208
	公共下水道	旧資金運用部	25	63,400	△ 19,573
	公共下水道	旧公営企業金融公庫	71	8,200	△ 956
	計			15,238	475,000
21	一般会計	旧資金運用部	93,240	274,100	△ 51,722
	一般会計	旧簡易生命保険	27,076	1,500	△ 1,879
	住宅新築資金	旧簡易生命保険	630	48,300	△ 6,904
	公共下水道	旧資金運用部	137	149,500	△ 38,571
	公共下水道	旧簡易生命保険	88	104,200	△ 28,218
	計			121,171	577,600
合計			340,078	1,172,000	△ 268,023

出所：安芸市資料。

### （3）徴収強化

交付金や繰上償還など国からの支援をきちんと活用することも重要であるが、自主財源である市税や住宅使用料、保育費などをしっかり徴収することも重要である。そこで安芸市は健全化計画の中で、税や料の徴収率の目標を設定し、それぞれの徴収を強化した。市税は滞納整理を強化し、平成17年度は522件、平成18年度は419件、平成19年度は325件、平成20年度は331件の差押を行った。インターネット公売も導入した。

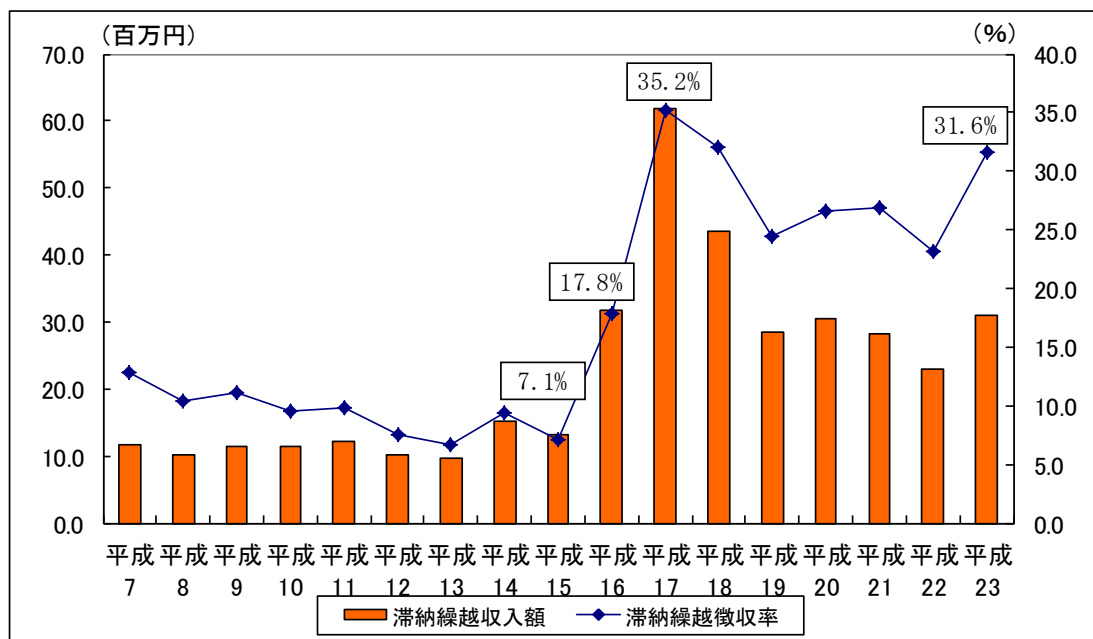
平成15年度までは1000万円を推移し、徴収率でも10%前後であったが、徴収を強化してからは、すぐに成果が出て、平成17年度には6000千円（35.2%）を徴収した。その後も3～4000万円（25～33%）と下がったものの、滞納整理の強化は続いている（図5）。

### （4）個人住民税の特別徴収の強制指定

安芸市は滞納整理の強化のほか、特別徴収の強制指定に力を入れた。全国で特別徴収の強制指定に最も早く取り組んだのは安芸市である。安芸市は事業者をお願いすることを止め、平成17年度より1年前に指定予告を行い、平成18年度からは農家などの家族労働者を除いたすべての事業者に強制指定を実行した。その後、安芸市の取り組みが他の自治体に知られるようになり、静岡県や熊本県では、安芸市の講演に参加し刺激を受けた県内自

治体が率先して県に働きかける等、推進のきっかけを作っている。

図5 滞納繰越の収入額と徴収率の推移（平成7～23年度）



出所：安芸市資料。

そもそも安芸市が特別徴収の強制指定に取り組むことになったのは、平成16年10月に税務課内で異動が行われ、課税のわかる収納担当者と収納のわかる市民税担当者が生まれたことがきっかけである。市民税係の中で、「納税通知書を送ることがゴールではなく、納税者が完納することが完結である」ということを常に意識することになった。

そんな折、平成17年度に住民訴訟が起きた。平成15年度の国民健康保険税の不納欠損の3192万円のほとんどが時効によるものであり、住民から徴収業務を怠っていると訴えられたのである。当時の市長が不備を認め、安芸市に対して50万円を支払い、今後は滞納処分をきちんと行うということで和解されたが、新聞に大きく取り上げられ注目を浴びた。

この一件で、「徴収をきちんと行わなければならない」、「公務員は法令遵守しなければならない」という意識が職員に芽生え、積極的に滞納整理や滞納処分を行うこととなった。そのような中、市民税係の中で、収納係が滞納処分を頑張っているように、市民税係でも何かできないだろうか考えるようになった。そこで特別徴収の強制指定が思い当たり、かねてより高知県から特別徴収の指定を指導されていたことも相まって、特別徴収の強制指定を目指すことにした。

安芸市では、これまで、給与支払報告書の提出後に電話で「特別徴収をしていただけませんか」とお願いしていたが、それを改め、地方税法に基づく強制指定、つまり特別徴収指定通知および納税通知書を事業者に送りつけることにした。地方税法では市町村が事業者ごとに特別徴収する、しないを任意選択するのではなく、全対象事業者に指定することが規定されているからである。

しかし、これまでと大きく方向転換を図らなければならぬため、「住民税は金額が確定



しており所得税のように毎月計算の必要はない」、「従業員の納税便宜が図れる」という特別徴収の特徴を前面に出し、事業者に「事務が増えるから受け付けない」と言われた場合には、「専従の事務員がいないため、業務に対応できないというような事情は指定を取り消す理由にはならない」と断固とした態度を示した。強制指定を拒否して、事業者（特別徴収義務者）が納税しなかったときは特別徴収義務者の財産を滞納処分するという方針を打ち出した。平成 17 年度は事前に予告通知を出したが、それ以降は、市内市外を問わず指定している。事業者からは「他市では特別徴収義務者に指定されていない」、「一方的すぎる」「これは市役所の仕事でないか」という声があがったが、個別に赴き、特別徴収の簡便さや法令遵守を盾に妥協はしなかった。例外を作らず、どの事業者に対しても同じように実施したのが功を奏した。

特別徴収の指定を行った結果は表 4 のとおりである。平成 17 年度と平成 18 年度を比べると、特別徴収義務者数で 119 件、納税義務者数で 500 人、徴収税額で約 3000 万円増加した。その後も、安芸市は毎年 1,000 件を超える事業者を特別徴収義務者に指定しており、給与所得の納税義務者のうち、特別徴収による納税義務者（特別徴収実施率）は、80%を超えている。特別徴収税額は、4 億円前後を推移し、市民税全体の 60～70%を占めている。特別徴収の一斉強制指定に伴い収納率も 98～99%となった。

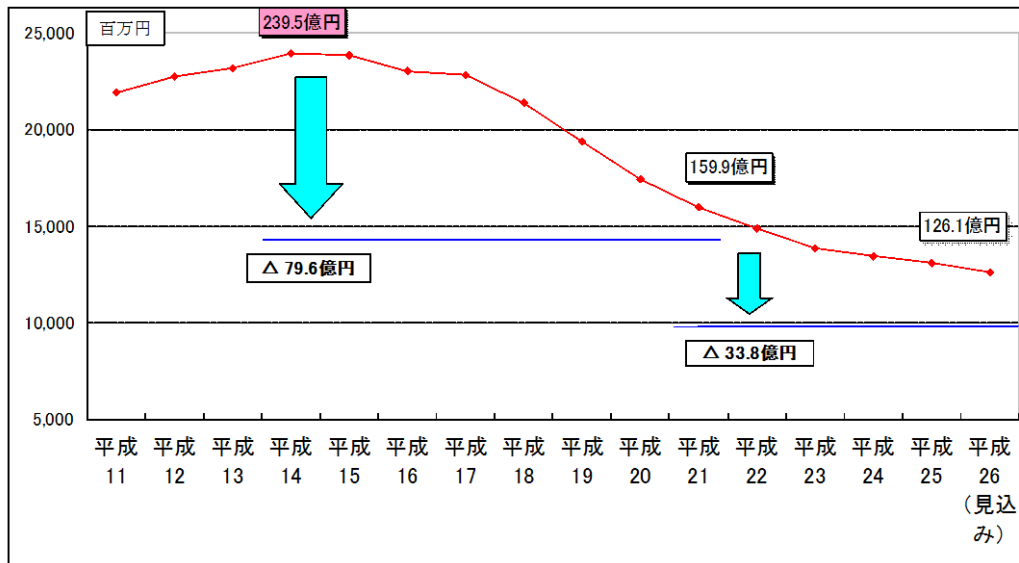
表 4 安芸市の特別徴収実施実績の推移（平成 17-26 年度）（単位：所、人、千円、%）

年度	特徴義務者数 （事業所数）	特別徴収による 納税義務者数 （人）	個人市民税調定額 （千円）	特別徴収税額 （千円）	個人市民税全体の うち特別徴収税額が 占める割合	収納率 （%）
平成17	915	4,066	449,403	299,273	66.59%	97.69%
平成18	1,034	4,566	467,726	329,648	70.48%	98.35%
平成19	1,057	4,547	620,602	435,119	70.11%	98.37%
平成20	1,070	4,512	623,514	415,311	66.61%	98.58%
平成21	1,068	4,529	593,443	396,937	66.89%	98.21%
平成22	1,070	4,477	570,319	388,137	68.06%	98.86%
平成23	1,105	4,525	563,747	378,945	67.22%	99.23%
平成24	1,139	4,529	575,662	396,725	68.92%	98.95%
平成25	1,117	4,575	587,872	391,738	66.64%	99.11%
平成26	1,131	4,555	572,420	387,597	67.71%	-

出所：安芸市資料。

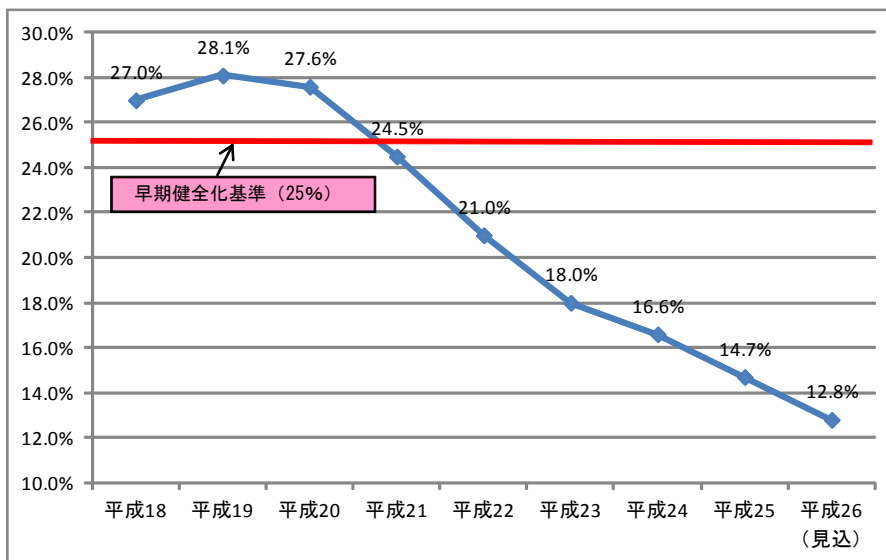
安芸市の財政再建の特徴をみてきたが、起債抑制と公債費削減を中心とした歳入確保と歳出削減を行った結果、平成 14 年度には 239.5 億円あった市債残高が、財政健全化団体を脱却した平成 21 年度には 160 億円まで下がり、平成 26 年度には 126 億円にまで減少した（図 6）。実質公債費比率も財政健全化団体脱却以降も減り続け、平成 26 年度は 12.8%になる見込みである（図 7）。

図 6 市債残高の推移（平成 10～26 年度）



出所：安芸市資料。

図 7 実質公債費比率の推移（平成 18～26 年度）



出所：安芸市資料。

おわりに

本稿では安芸市の財政再建を検討した。

安芸市の財政難の要因は、相次ぐ建設事業のために行った起債の増加である。バブル崩壊後の国の景気対策に乗っかり、安芸市の財政規模に見合わない投資を毎年のように続けたため、気が付いた時には負債が膨らみ、公債費が財政を圧迫していた。そこに税収や地方交付税の削減が加わり、財政が厳しくなった。

安芸市が 1 年で財政健全化団体から脱却できた理由のひとつには、公的資金補償金免除

繰上償還や交付金などの有効活用があり、国がこのような支援策を提示したことは有効だったといえる。しかし、自治体の自立性という点で疑問が残る。そもそも自治体は身の丈にあった財政を行う必要がある。たとえ国の景気対策として公共事業をうながされても、100%の補助事業をうながされても、自治体の身の丈に合わない事業であれば断る勇気と冷静さが必要であろう。また、国も手を挙げてきた自治体に対して、財政的な見通しが成り立たないようであれば、認めないことも必要ではないか。人間（この場合は自治体）は美味しくみえる話を前にして断ることはなかなかできない。また、長期的視野にたつて、持ちかけられた話が有効かどうか判断するのはなかなか難しい。だとしたら、声をかけた提案者側も断ってあげる必要があるのではないか。そして、双方が客観的に判断できるための指標を作成し、分析力を身につけることも必要である。そのためには、長期的な視野を持つための公会計のさらなる発展が必要である。

このような話は普段の生活の中でもたくさん転がっている。話はそれるが、人事採用を例にとってみたい。現代の職場では精神的な病気にかかる職員が増えている。前職での筆者の経験では新入社員にその傾向が多くみられた。当時、通院するようになってから預かった部下に話を聞いてみると、やりたいことと違ったと言った。当時の採用側に話をきいてみると、たしかに入社時の面接で認識違いがあったようである。入社希望者は厳しい就職活動の中、多少の認識違いがあった場合でも、早く内定をもらいたいという一心で、「できます、やれます」と言う。しかし、入社してから、その無理がたたり精神的な病気になったのでは元も子もない。その場合、採用する側がその認識違いを受け止め、しっかり断ることが重要なのではないか、これからはそうした方がいいのではないかと人事部長と話し合ったことを思い出す。

この安芸市の件も似たような話に思える。当事者である安芸市は冷静に判断し、時には手を挙げない勇気が必要であり、国も安芸市の身の丈に合っていないようであれば、事業を認めないことが必要であった。この件は、事業判断の重要性と難しさを教えてくれる。

しかし、安芸市にとって良いこともあった。個人住民税の特別徴収の強制指定を実行したことで、この分野の第一人者となった。もし財政難になっていなかったら実行していなかったかもしれない。財政難に立ち向かって真摯に業務を全うすれば、このような良いことも待っている。