

論文

第三セクター方式のリゾート開発政策と財政再建

—1980年代以降の青森県大鰐町における事例を中心に—

八木原 大

本論文の目的は、地方公共団体による第三セクター方式のリゾート開発政策を財政的観点から分析することである。具体的には、1980年代以降の青森県大鰐町の事例を取り上げる。

大鰐町は、スキーと温泉という地域資源に恵まれた町であるが、1980年代頃から人口減少、高齢化という地域課題を抱えてきた。大鰐町は、その課題の解決策としてスキー場を活用したリゾート開発を行ってきた。しかしながら、結果的にはその活用が原因となって青森県で唯一の早期健全化団体になった。早期健全化団体となった主因は、リゾート開発を担った第三セクターの負債に対して大鰐町が負った損失補償にある。大鰐町財政の収支には、今もなおその損失補償の影響が残る。

本論文では、地域振興のための第三セクター方式そのものは肯定的に捉えつつも、それが正常に機能するには利害関係者等に対する情報開示が適切になされる必要があることを示す。また地方公共団体の財政再建は、地域再生と両輪で進めていく必要があるが、その主体はあくまで地域住民であることを指摘する。

キーワード：第三セクター リゾート開発 地域間所得格差 アカウンタビリティ 財政再建

1. はじめに

日本において第三セクター¹⁾という言葉が政府の公式文書にはじめて用いられたのは、1973年2月13日閣議決定の『経済社会基本計画』(以下、「基本計画」という。)においてであろう(遠山 1987 : 235)。この基本計画では、社会資本充実のためには公共投資を拡充することの他に、民間の資金と経営能力を導入することのパイプとして、第三セクターを積極的に活用したいという政府の考えがあるのと同時に、これまで公共部門が担ってきた公共的事業を民営化するための一つのルートとして、第三セクターの育成を目指していることが示されている(遠山 1987 : 235-236)。

このような企図で活用される第三セクターは、1970年代前半から設立数が増加していく。その後、一時的に設立数は停滞するものの、1980年代後半から再び設立ラッシュを迎える。この1980年代後半の時期は東京一極集中やそれに伴う地域間の所得格差などが問題となっており、これを是正するために多数の地域振興プロジェクトが立案され、地方の人口減少、雇用機会の減少への対策として実施された。このような背景から、地域振興を目的とする公共施設やリゾート施設の管理・運営を行う第

三セクターが設立されていった（望月 2007：32）。つまり政府は、地方公共団体の財政状況が厳しいなか、政策として第三セクター方式によって民間資金と経営ノウハウを活用しながら地域振興を目指したのである。

第三セクター方式の企業形態は、それより以前に存在していた地方公営企業とは異なる。それは、地方公営企業が地方公共団体の直営企業であるのに対し、第三セクターは地方公共団体の公共部門と民間部門との共同組織であり、両者の共同出資によって設立されるためである（林 2008：314）。地方公共団体のリゾート開発に第三セクター方式が採用された理由は、前述のようにまずは公共部門の資金不足を民間資金の活用によって賄うためである（遠山 1987：240）。すなわち地域開発においては巨額の資金を必要とするが、それに対して地方公共団体単独ではその資金を賄いきれないことがある。二つ目の理由は、第三セクター方式のように公共部門と民間部門の共同出資であれば、民間部門のみで地域開発をした場合に生じ得る住民のニーズを無視した営利化を防ぐことができるためである。三つ目の理由は、民間部門の資金調達においてその信用力が強化されること、また地方公共団体も株主であるため、第三セクターの経営情報に地方公営企業の場合と同様にアクセスできる（大島 2007：91）ことなどがある。つまり、第三セクター方式は地方公営企業のもつ公共性や経営への情報アクセス権を維持しつつ、資金面では民間資金を活用できるのである。

このように地域の社会的ニーズへの対応、地域振興目的をもった第三セクターによる事業は、さまざまな事業分野で設立され、地域経済と住民の生活に密接な関係をもちながら活発化していく。ところが、バブル経済の時期（1986年12月から1991年2月頃まで）に地方公共団体に設立された開発型の第三セクターは、その本来の機能を果たせないまま過大な需要予測に基づく安易な収支計画が引き金となり、業績を悪化させていった。つまり、この開発型の第三セクターは国の開発型の施策に影響を受け、多くの地方公共団体が1987年の総合保養地整備法（以下、「リゾート法」とする。）等に基づき、過大な需要予測のもと採算性があると想定した事業計画を作成し、不動産等の取得や金融機関からの借入を行っていたのである。より端的に言えば、この時期のリゾートブームによって慌てて設立された第三セクターは、議会や住民に対するアカウンタビリティが機能していなかったのである。

地域開発が第三セクターによって閉鎖的に進められていた過熱気味のリゾート開発²⁾は、バブル経済の崩壊に伴って、逆風にさらされることになる。すなわち、地方公共団体も第三セクターへの出資という形でリゾート事業に参加した結果、その経営が急速に悪化したことにより債務を肩代わりしなければならず、追加の財政負担が発生したのである。このように、第三セクターの経営がリゾート開発によって破綻した結果、地方公共団体の財政に大きな影響を与えている事例は全国的にも少なくない。当時の負の遺産に今もなお苦しめられ、依然として厳しい財政状況のなかその再建に取り組んでいる地方公共団体がある。それが青森県大鰐町である。

大鰐町はリゾート法を活用して、町のシンボルであるスキーと温泉を基軸にした総合リゾート施設を建設するため、1987年10月に第三セクターとして大鰐地域総合開発株式会社（以下、「OSK」とする。）を設立した。開発の中心は、大鰐温泉スキー場の高原エリア、および「スパガーデン湯〜とびあ（以下、「湯〜とびあ」とする。）」であった。しかし、バブル経済崩壊後、それらの事業は失敗する。この時、町は事業主体の第三セクターの債務保証をしていたため、2026年度までの30年間、毎年3億円の返済義務が発生することになった。これを主因として大鰐町は、2009年度に青森県内では唯一の早期健全化団体に転落する。その後、行政、議会、地域住民が一体となって行政改革に取り組むこと

で、2014 年度決算では財政健全化計画を達成し、早期健全化団体から脱却した。その過程において町は、固定資産税の税率の引き上げによる歳入確保や町直営の施設に指定管理者制度を導入するなどして歳出削減に努めている。

本論文では、まず大鰐町が身の丈に合わないリゾート計画を推し進めたのは急激な過疎化の進行が背景にあることを確認し、OSK の経営悪化を出資比率の低下により大鰐町が把握することができなかったことが契機となって、現在まで多額の財政負担を強いられていることを示す。そしてそれは、地方公共団体がリゾート開発政策として公共施設の管理・運営の第三セクター化を進めたことそれ自体が問題なのではなく、第三セクターにおける経営状況等の情報開示の問題であると整理する。

本論文の構成は以下のとおりである。まず青森県大鰐町が直面している地域的な実情を整理する(第2章)。次に、第三セクターの定義とその情報開示方法を確認する。そのあと、大鰐町が第三セクター方式によるリゾート開発に至った背景と、そこから OSK が経営悪化に至った原因、およびそれによって大鰐町が受けた影響を整理し、大鰐町における財政再建の道筋を説明する(第3章)。そして最後に本論文を総括することとする(第4章)。

2. 大鰐町の概況

大鰐町は、津軽地域の南端に位置し、北側と西側は弘前市、東側は平川市、南側が秋田県に接しており、その総面積は 163.43 km²である。大鰐町のホームページによると、2024 年 11 月末時点で人口は 8,259 人、世帯数 4,048 世帯である。それを国勢調査に基づく 1960 年の人口 18,777 人と比較すると、この約 60 年間で 10,518 人の大幅な減少となっている。表 1 は、人口がピークであった 1960 年を基準として 2024 年までの増減率と人口推移を示しているが、1990 年では人口が 14,750 人であり 21.4%の減少であったものが、2000 年代に入り人口は急激に減少している。2024 年では 1960 年と比較して 56%も人口が減少しており、ピーク時の半数以下である。

さらに、年少人口は 786 人であり全体の 8.1%、高齢化率は 38.8%となっている(大鰐町 2020:4)。この人口減少は、高齢化に伴う自然減によるもののほか出生率の低下や、若年層の就職等に伴う町外への流出が原因とされており(大鰐町 2024:3)、過疎化が進行している。

表 1：国勢調査人口の推移

区分	1960年	1990年		2000年		2010年		2020年		2024年	
	実数	実数	増減率	実数	増減率	実数	増減率	実数	増減率	実数	増減率
人口	18,777人	14,750人	△21.4%	12,881人	△31.4%	10,978人	△41.5%	8,665人	△53.9%	8,259人	△56%

注：2024 年は大鰐町ホームページにおける 2024 年 11 月末時点の人数

出典：総務省（2001-2022）に基づき筆者作成

大鰐町の産業別就業者数は、第 1 次産業が 22.1%、第 2 次産業が 20.0%、第 3 次産業 57.5%となっており、近年は特に第 3 次産業が全体に占める割合としては大きくなっている(大鰐町 2024:4)³⁾。

この第1次産業の不振は、大鰐町の第3次産業による地域振興の必要性を高めることになる。

大鰐町の資源はスキーと温泉である。大鰐温泉は、建久年間（1990年から1199年）に円智上人により発見されたと伝えられており、約800年の歴史を誇る（大鰐町 1997：657）。古くは1895年（明治28年）に奥羽本線大鰐駅が開通したことから大勢の湯治客でにぎわっていた（柏木 2015：1）。また、大鰐温泉スキー場は約100年の歴史がある。当該スキー場は、全日本スキー連盟発祥の地でもあり伝統あるスキー場である（柏木 2015：1）。このように大鰐町は「いで湯とスキーのまち」として伝統的な温泉・スキー観光地であった。

しかし、バブル経済崩壊後その賑わいに陰りが見え始める。大鰐温泉スキー場の利用客は1990年には40万人弱であったものの、図1からもわかるように近年では3万人前後までに減少している。このように、スキー場は少子化やバブル経済崩壊のあおりを受け、年々来客数も減少している。このことから、2010年度にエリア縮小等の経営方法等を見直し、2014年度からは指定管理者制度を活用して、民間による運営を行っている（大鰐町 2024：4）。スキー客が増加しなければ、スキー客の集客を前提としたリゾート開発に対する大鰐町の取り組みにも影響が及ぶことは容易に想像できる。

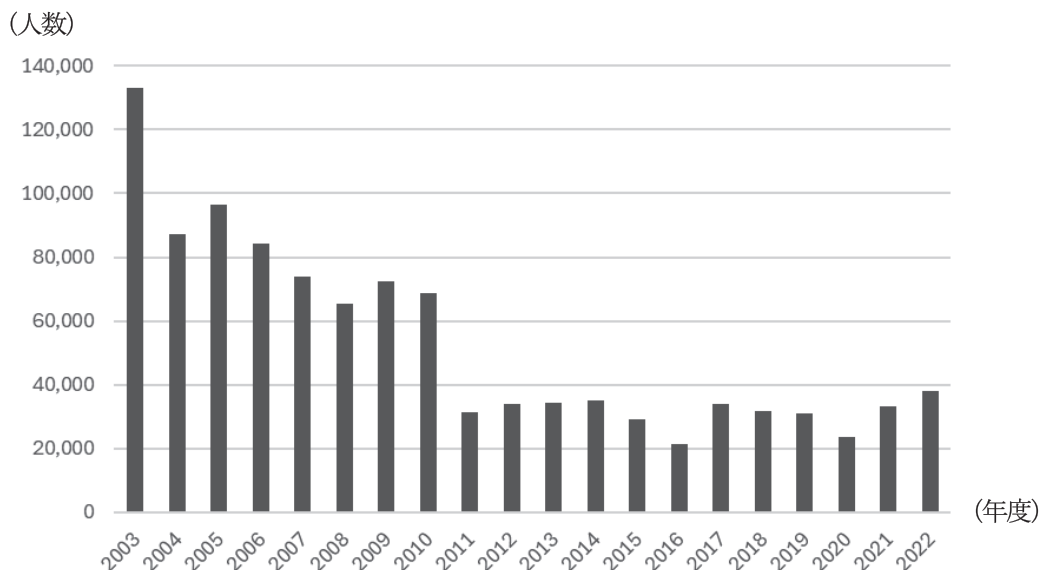


図1：大鰐町におけるスキー場の客数推移（2003年度から2022年度）

出典：青森県観光国際戦略局（2010-2024）に基づき筆者作成

3. 大鰐町における第三セクター方式の活用事例

3-1 第三セクターの定義と情報開示

日本の第三セクターを正確に定義することは容易ではない（河手 2008：9，望月 2007：33）が、一般的には総務省の定義が用いられている。すなわち、第三セクターとは「地方公共団体が出資又は出えんを行っている一般社団法人及び一般財団法人（公益社団法人及び公益財団法人を含む。）並びに会

社団法人」(総務省 2019:2)である。この総務省による定義は、地方公共団体による出資を基本とするものであり、日本の第三セクターはこの定義によって網羅される(望月 2007:34)。したがって本論文ではこの定義にしたがう。

日本における第三セクターの定義が、地方公共団体が出資等を行っている一般社団法人及び一般財団法人(公益社団法人及び公益財団法人を含む、以下「一般社団法人等」とする。)、および会社法法人であれば、それを二つの種類に分類できる。一つ目は、会社法法人としての第三セクターである。この場合、その設立の趣旨は会社法に依拠しているのであるから、営利を目的として設立される法人である。しかしながら、当該第三セクターの場合であっても、地域振興のためには地方公共団体も出資することがその事業の公共性の観点から求められている。したがって、原則的にはその範囲内において地方公共団体の関与がある。二つ目は、主として非営利活動を行う一般社団法人等として設立された第三セクターである。この場合でも地方公共団体が出資しているため、その活動範囲は公的活動分野が中心でありその活動範囲内で地方公共団体の関与がある。

次に第三セクターの情報開示についてである。地方公共団体は、第三セクターに対して地方自治法に基づき情報公開を求めることができる。より具体的には地方自治体の出資比率が25%以上であれば、第199条第7項(同法施行令第140条の7)に基づき、監査委員は補助金等の財政的支援に関するものに対して監査を行うことが可能となる。同様に、出資比率が50%以上であれば、第221条3項(同法施行令第152条)に基づき、地方公共団体の首長は第三セクターから収入及び支出の実績、若しくはその見込みについての報告を受け、予算の執行状況を調査し、またはその結果に基づいて必要な措置を講じるように求めることができる。さらに地方公共団体の首長は、地方公共団体が出資法人に補助等を行う場合の予算案や、出資法人の「経営状況を説明する書類」(第243条の3第2項、同法施行令第173条)を毎事業年度作成し、議会に対して報告しなければならないとされている。

3-2 リゾート開発における第三セクター活用戦略の失敗

(1) スキー場を軸にしたリゾート開発の背景

前述したように、大鰐町にとってはスキーと温泉が地域の重要な資源である。そのため、大鰐町は地域の発展のためにそれらの資源を中心に活用してきた。本論文で対象とする時期では、1981年(昭和56年)に財団法人大鰐町開発公社(大鰐町100%出資。以下、「開発公社」とする。)の設立がある。開発公社の設立目的は、あじやら公園や公共用地、公用地等の取得、造成管理、処分等を行い、それらを通じて地域の秩序ある整備と町民福祉の増進に寄与することであった(大鰐町 2019:1)。この時、大鰐国際スキー場の運営・管理を町から委託されている。

さらに、1987年度には「大鰐リゾート構想」を策定し、大鰐町、株式会社藤田観光、およびタウン開発株式会社が出資してOSKが設立される。OSKは、スキー場の拡張整備をはじめとして、1989年度には湯〜とびあ、およびウォータースライダーなどの施設を建設し、開業させる。具体的にはOSKはあじやら高原スキー場の整備やリゾートホテルなど建設し、開発公社は大鰐国際スキー場を整備し、開発を進めていた。さらに1990年度には「津軽岩木リゾート構想」⁴⁾の承認を受け、この頃は、多くの観光客を誘致し、多くの雇用の場を提供してきた(大鰐町 2024:4-5)。この第三セクターの設立を法律面から支えたのが、「民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法」(昭和61年5月30日法律第77号、以下、「民活法」とする。)とリゾート法である(望月 2007:32-33)。

表2は東京都を100とした場合の、1975年から1987年までの一人当たりの県民所得の推移を示している。ここから、基本的には1975年から1980年は地域間の所得格差が縮小しているものの、それ以降は所得格差が拡大しており、青森県は沖縄県と並び東京都と最も所得格差がある地域であることがわかる。これを踏まえれば、青森県が地域間所得格差の是正のために青森県内初となる、総額140億円を投じて『東奥日報』1999.6.26）第三セクターを活用したリゾート開発に取り組んだことは理解できる。

表2：東京都100とした場合の一人当たりの県民所得の推移

都道府県	75年	80年	85年	87年	都道府県	75年	80年	85年	87年
北海道	67 +	71 -	62 -	60	滋賀	66 +	70 +	71 =	71
青森	55 +	55 -	50 =	50	京都	73 +	78 -	74 -	70
岩手	54 +	56 -	54 -	52	大坂	82 +	85 -	80 -	78
宮城	66 +	68 -	62 -	61	兵庫	74 +	74 -	69 -	65
秋田	60 +	61 -	54 -	53	奈良	63 -	60 -	55 -	53
山形	60 -	59 -	56 -	54	和歌山	60 +	60 -	55 -	52
福島	60 +	63 -	59 -	57	鳥取	61 +	61 -	56 -	54
茨城	63 +	68 -	66 -	65	島根	58 +	58 -	56 -	55
栃木	67 +	71 -	68 -	66	岡山	69 +	69 -	67 -	63
群馬	63 +	68 -	66 -	64	広島	77 -	76 -	69 -	66
埼玉	69 +	72 -	70 -	68	山口	64 -	62 -	59 -	58
千葉	71 +	73 -	68 +	69	徳島	60 +	61 -	56 -	55
東京	100	100	100	100	香川	67 +	68 -	61 +	62
神奈川	78 +	80 -	77 =	77	愛媛	60 +	62 -	55 -	53
新潟	65 +	67 -	62 -	61	高知	59 +	62 -	54 -	52
富山	69 +	73 -	66 -	65	福岡	71 +	72 -	65 -	64
石川	70 +	70 -	64 =	64	佐賀	59 +	62 -	56 -	55
福井	64 +	68 -	64 -	62	長崎	56 +	56 -	52 -	50
山梨	61 +	65 +	67 -	66	熊本	60 +	63 -	59 -	57
長野	68 +	71 -	66 -	64	大分	57 +	62 -	57 -	56
岐阜	66 +	67 -	65 -	63	宮崎	56 +	59 -	54 -	51
静岡	69 +	72 -	69 -	68	鹿児島	52 +	54 -	52 -	50
愛知	77 +	80 -	78 -	75	沖縄	53 -	51 -	50 -	49
三重	69 +	70 -	67 -	64	全国	65 +	67 -	63 -	62

注1：表中の「+」は前年と比較して県民所得が上昇、「-」は下落していることを、そして「=」は変化していないことを示している。また太字で青森県を強調している。

出典：矢野恒太記念会（1991：475）に基づき筆者作成⁵⁾

(2) OSKの経営悪化の要因とそれが大鰐町財政に与えた影響

地域間所得格差等の是正を目的にリゾート開発に踏み切ったものの、バブル経済崩壊によりOSKの業績はスキー客の減少とともに徐々に悪化し⁶⁾、年間3億円から4億円の営業赤字が続き、1993年には金融機関への返済が滞りようになる（柏木 2015：4）。1996年には湯〜とびあが閉鎖され、この時期には開発公社とOSKの負債は総額で約106億円（OSK：約63億円、開発公社：42.5億円）になった。

このように OSK は徐々に経営状況を悪化させていくことになるが、その契機となったのは 1989 年に三度の増資の結果、大鰐町の出資比率が設立時には 51%であったものが、22%に低下したことであろう。大鰐町の出資比率が 25%以下になったことにより、地方自治法上、町長には第三セクターの決算などを町議会に報告する義務がなくなったばかりでなく、町監査委員による監査すらできなくなった（『陸奥新報』2002. 5. 21）のである。OSK が経営状況を悪化させた原因の一つには、第三セクターの経営情報を入手できず、そのため議会のチェック機能、いわゆるアカウンタビリティが果たされていなかったことがある。つまり、本来であれば第三セクターの経営に関して地方公共団体は経営に関する情報を入手できる立場にあるが、その持ち株比率が低下したことによって第三セクターの経営状態について追及できなかったのである。

1997 年には OSK と開発公社の債務の返済方法等について、五者協定⁷⁾が締結された。この時、OSK の半分以上の負債には損失補償契約が付されていた。この損失補償契約が付されていることにより、大鰐町は、OSK が負債の返済が不能になった場合には OSK に代わって返済しなければならなかった。前述したように開発公社と OSK の負債は総額で約 106 億円であるが、そのうち約 88 億円（大鰐町が開発公社の負債である全額負担する分の約 42 億円、および OSK の負債のうち大鰐町による損失補償分の約 46 億円）を五者協定に従って、大鰐町は開発公社には補助金として 1.42 億円、OSK には貸付金として 1.58 億円の計 3 億円を毎年 30 年間（1997 年度から 2026 年度）支出することとなった（『陸奥新報』1999. 10. 8）。さらに、その後の 30 年間（2026 年度から 2056 年度）で OSK が損失補償分の 46 億円を大鰐町に返済するという五者協定による計画であった。

1997 年以降、大鰐町以外でも第三セクターの破綻が相次いでいた。このような背景から第三セクターに対して出資や融資を行ってきた地方の金融機関は、第三セクターに対して厳しい対応を迫られていた。そのことは 1999 年には、当時の金融監督庁がまとめた金融検査マニュアルの中で、金融機関の第三セクターに対する債権について「・・・地方公共団体が出資又は融資している債務者に対する債権は、分類対象外債権として取り扱わず、原則として一般事業法人に対する債権と同様の方法により分類されているかを検証する」（金融監督庁 1999：16-17）としており、第三セクターであっても一般事業法人同様に扱うことが明記されていることから明らかである（讀谷山 2004：7）。全国的に第三セクターの破綻が相次いだ時代背景を踏まえば、五者協定での返済期間が 30 年と定められたのは金融機関の異例の譲歩であったであろう。

OSK の経営不振はさらに大鰐町財政を圧迫する。それは、OSK の固定資産税滞納である。大鰐町の 1999 年度における地方税総額は約 8 億 1,700 万円であったのに対して、固定資産税の滞納繰越分調額は約 3 億 1,400 万円であった。さらに、固定資産税の徴収率は 52.9%となっており、青森県内で最下位であった（『東奥日報』2001. 9. 5）。この要因は OSK による固定資産税の滞納であり、リゾート開発の失敗が損失補填のみならず、固定資産税滞納という点でも大鰐町財政に深刻な影響を与えている。

（3）大鰐町の財政基盤強化と OSK の再生に向けた取り組み

このような財政的危機を乗り切るために大鰐町は、市町村合併と民事再生法の活用に見出そうとした。日本では、1999 年から 2010 年にかけて、全国的に大規模な市町村合併（以下、「平成の大合併」とする。）が実施された（立岡 2021：74）。地方分権の推進や財政状況の悪化といった背景のなか、国は行財政基盤の強化や行政の効率化などを目的に掲げ、各種施策を繰り出し市町村合併を積極

的に推進した。

市町村合併については、2004 年 7 月末の段階では青森県には 12 の合併協議会が存在していた。大鰐町は全国的にも稀な大型の広域合併である津軽南地域市町村合併協議会（弘前市、黒石市、岩木町、相馬村、西目屋村、藤崎町、大鰐町、尾上町、平賀町、常盤村、田舎館村、碓ヶ関村）、の枠組みに加入していた。しかし、この連合は弘前市対他の市町村（1 対 11）の構図であること、商工会議所と商工会の根拠法が異なること、財政的に厳しい自治体との合併は合併効果を得られないこと、議員定数の問題などが原因となり、2004 年 7 月末に解散した（『陸奥新報』2004. 7. 10）。

また民事再生法を活用した OSK の再生については、2001 年 5 月 28 日の臨時町議会で可決されるが（『陸奥新報』2001. 5. 29）、債権者である金融機関の同意が得られないこと、およびそもそも損失補償分は減額されないことなどを理由に民事再生法の申請は見送られた（『陸奥新報』2001. 7. 17）。

このように大鰐町の事例を踏まえれば第三セクターは、税収のみならず、出資金、補助金、借入金、損失補償をつうじて地方公共団体の財政と強い関係性があることが理解できる。また、第三セクターは、公共性と企業性を併せ持つが故に、地域住民の暮らしを支える事業を行う重要な役割を担うが、その一方で経営が著しく悪化した場合には、地方公共団体の財政に深刻な影響を及ぼす（総務省 2014 : 1）。

大鰐町ではその資源であるスキーと温泉に纏わる施設整備が原因となり財政難に陥ったといえよう。なかでも、とりわけ損失補償契約は大鰐町財政にとって影響が大きかった。公的支援の一形態である損失補償契約は地方公共団体にとっては、第三セクターの経営が順調であれば当面の財政支出を伴うものではなく、同時に金融機関にとっては背後に地方公共団体が控える貸付金は貸倒れのリスクも少ないという意識になる。また第三セクターも借り入れが容易になり事業規模の拡大にもつなげやすい（河手 2008 : 11）。このように地方公共団体、金融機関、第三セクターともに損失補償契約は都合の良いものであるが、その根底には地方公共団体は税ではなく民間の資金を活用して大規模な事業を進めるという目論見があり、一方で第三セクターや金融機関は事業をリスクの少ない信用力の高い公的な仕組みを活用しているという財政規律の緩みがある。少なくとも大鰐町の事例からは、第三セクター方式には地方公共団体の身の丈に合わない大規模な施設の建設と、民間事業者の行政への甘えという構図があったと言える⁸⁾。

3-3 第三セクター方式によるリゾート開発が大鰐町財政に与えた影響

(1) 地方公共団体財政健全化法の概要

地方分権の推進による地方公共団体の条例制定権の拡大を進める取り組みのなかでは、地方行政の透明性を高めることが必要である。また、近年のとりわけ厳しい財政状況においては地方公共団体の財政における説明責任をいかに果たすべきかということは重要な課題である。

前述したように損失補償契約が地方公共団体の財政難の主因となっていることを踏まえれば、地方公共団体の損失補償契約に一定の規律が働くことが求められたのは自然の流れである。その意味では、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 年法律第 94 号。以下、「地方公共団体財政健全化法」とする）が成立し、2009 年度（2008 年度決算）から適用されたことは第三セクターを含めた地方財政の透明化に向けた取り組みとして評価できる。

この地方公共団体財政健全化法の目的は北海道夕張市⁹⁾のような財政破綻を未然に防ぐことである。

そのため、自治体財政を4つの指標で判断し、破綻手前の「早期健全化」、破綻状態の「財政再生」の2段階で改善を促すことになる。同法は、地方公共団体にも連結決算を義務づけている。これにより地方公共団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ている。さらにストックの観点も考慮し、将来負担比率で公社、第三セクターまで含めた地方公共団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実質赤字比率、②連結実質赤字比率、③実質公債比率、④将来負担比率の4つである。

まず、第1段階として、この健全化判断比率（①から④）のいずれかが「早期健全化基準」以上になると「早期健全化団体」となり、自主的な「財政健全化計画」を策定し、議会の議決を経て公表し、外部監査を受け、健全化に取り組むことになる。

第2段階として、財政がさらに悪化し、再生判断比率（①から③）のいずれかの指標が「財政再生基準」以上になった場合には「財政再生団体」となり、「財政再生計画」の策定が義務付けられる。地方公共団体の首長は議会の議決を経て同計画を定め、速やかにそれを公表する。その計画は、総務大臣の同意は任意であるが、同意を得ない場合には、災害復旧事業等を除き、地方債の起債ができなくなる（第11条）ことに加え、再生振替特例債（財政再生期間中に発行される資金繰りのための地方債）の発行ができない（第12条）という制約がある。そのため、実質的に同意はほぼ必須であるといえよう。その一方で、最短期間で同計画を実行するため、同意を得たものを変更しようとするときは総務大臣と協議し同意を得なければならない。

（2）早期健全化団体に至るまでの経緯

大鰐町の場合、地方自治体財政健全化法の適用により、破綻状態となる「財政再生団体」への転落を回避するため、2008年1月31日の町議会全員協議会で2007年度から8年間の大鰐町財政健全化計画案を説明している。その内容を具体的に示すと次のようにまとめられる¹⁰⁾（『東奥日報』2008.2.1）。

- ①2009年度から固定資産税率を1.4%から1.6%に引き上げ、住民税均等割、軽自動車税の見直し
- ②2009年度から家庭ごみ収集の有料化（一世帯当たり2,500円程度の負担）
- ③補助金、維持修繕費の削減目標10%
- ④町議員数を118人から93人に削減のほか、特別職給料の30%削減の継続
- ⑤おおわに山荘の売却、廃止、縮小を含め経営改革を検討
- ⑥鰐 come 運営に指定管理者制度の導入
- ⑦観光事業や病院事業の廃止、縮小、民営化も視野に改革
- ⑧へき地保育所を2009年度で廃止
- ⑨小学校の統廃合、学区見直しを検討
- ⑩スキー場の新運営計画を2009年度に策定

このような大鰐町独自の取り組みにも関わらず、2009年9月10日の町議会9月定例会にて2008年度決算において青森県で初めて¹¹⁾ 破綻寸前とされる「早期健全化団体」転落することが明らかになった。この時、実質赤字比率は実質収支が黒字であったため発生しなかったが、連結実質赤字比率は15.36%（早期健全化基準では20%）¹²⁾、実質公債費比率は16.8%（早期健全化基準では25%）であ

ったものの、将来負担比率が392.6%（早期健全化基準350%）となったことにより、大鰐町は破綻寸前の「早期健全化団体」と位置づけられることになる（『陸奥新報』2009.9.11）。

（3）財政再建戦略

大鰐町（2011）では早期健全化基準以上となった要因を①OSK と開発公社の債務に対する損失補償が将来負担比率の200%以上を占めていること、②2008年度の大鰐町土地開発公社の債務に対する町の負担が5.8億円あること、③休養施設事業特別会計、温泉事業特別会計、病院事業特別会計の3つの公営企業の資金不足、という3点を指摘している（大鰐町2011：1）。そして、将来負担比率等を改善するために、2009年度を初年度として次のような方策を実施してきた。

ア. 歳入確保策

- （1）町税の確保：2011年度より固定資産税の税率を1.4%から1.6%に引き上げ
- （2）使用料・手数料の見直し：2009年度より家庭ごみ収集の有料化
- （3）損失補償履行財源の確保：OSK 及び開発公社の損失補償履行財源として三セク債を活用等

イ. 歳出削減策

- （1）人件費の削減：（職員）退職者不補充の継続、給与の削減の継続 2009年：5%～10%削減、2011年から2011年：5%から10%削減など
（議員）議員報酬等の減額の継続、2009年：10%削減 2010年から2011年：10%削減
- （2）補助金等の削減：町単独補助金の削減、団体等補助金の削減、バス路線廃止検討
- （3）繰り上げ償還の実施：三セク債の一部繰上償還による公債費負担の軽減
- （4）第三セクターの整理：OSK 及び開発公社を整理し、新たな財政支出を抑制など

大鰐町はこれらの歳入確保策、および歳出削減策に努め、同時に第三セクター等改革推進債を活用して、2011年にOSK と開発公社の清算の申請をし、翌年2012年に解散が完了することで2015年年3月には、計画より7年前倒しで財政の早期健全化を完了することとなった。

このように、大鰐町は住民への負担や自治体職員の給与削減などで早期健全化団体を脱却した。しかし、大鰐町のような小さな自治体における住民や職員への負担は、その地域における一定規模の消費を担うことから、増税や給与削減は、地域の活力を下げることにもなる（加藤2016：65）。そのことを踏まえれば、財政再建は地域再生と両輪で実施していく必要があるが、地域再生の象徴と言えるのが、2004年に12月に開業した「地域交流センター 鰐 come（以下、「鰐 come」とする。）である。

3-4 地域再生の象徴としての「鰐 come」

鰐 come は、温泉施設の他に物販コーナー、飲食コーナー、多目的ホールを備えたレクリエーション・スポーツ施設として2004年12月に大鰐駅前¹³⁾に町の新たな観光拠点として開業した。総事業費は16億8,400万円であり、国から70%の交付金措置が受けられる過疎債を活用して建設された（『東奥日報2004.12.25』）。

この鰐 come が町直営施設として運営されていた2007年度は3,300万円、2008年度には2,000万円

の赤字を計上していた。しかし、早期健全化団体になる（2009年9月）直前の2008年11月に指定管理料ゼロという条件で指定管理者の公募が開始されると、プロジェクトおおわに事業協同組合（以下、「おおわに事業協同組合」とする。）が鰐 come の指定管理者に応募し、2009年3月には業務受託が決定され、同年6月から指定管理業務を開始した（三上 2013 : 162）。

このプロジェクトおおわに事業共同組合が設立される際の母体となっていたのが、まちづくりグループ OH!! 鰐元気隊（以下、「元気隊」とする。）である。この元気隊は2007年8月に「大鰐を夢と希望に満ちた元気ある町にする」という目的を掲げ、中間支援組織であるNPO 推進青森会議の支援の下ボランティア組織として立ち上がった（三上 2013 : 164）。そして、その目的を達成するために2007年11月から2008年1月にかけて、地域住民の参加によるおおわに活性化ワークショップを開催し、このワークショップを通じておおわに活性化アクションプラン（以下、「アクションプラン」とする。）をまとめた。そしてそのアクションプランを大鰐町と元気隊が主催するおおわに活性化意見交換会にて青森県の関係者らに説明して、意見交換をすると同時に、おおわに活性化フォーラムで町民にも説明している。このような過程を通じて、地域で着実に地域活性化に向けた合意形成を創っている。このことにより、大鰐町の住民が主体となり地域資源を再発見し、その活用方法を検討することで、地域活性化に繋げている（三上 2013 : 189）。

この鰐 come は、おおわに事業協同組合がボランティア組織を母体としつつ、コミュニティビジネスの役割を担っていることから、地域活性化において求められる公共性と事業性の両面を兼ね備えているという特徴がある（三上 2013 : 205）。そして、そのような事業体がおおわに活性化フォーラムという地域における開かれた交流の場を通じて丁寧に地域住民の共通認識をつくり、合意形成を図りながら事業を進めている。このことは、地域資源を活用して自力で地域を再生させようとする際の前提であると言える。

4. おわりに

大鰐町を巡ると、湯〜とびあやおおわに山荘はそのまま放置され廃墟となっており、第三セクターによるリゾート開発の失敗の歴史が理解できる。その一方で、大鰐駅前鰐 come には活気があり、失敗の歴史から立ち直ろうとする町の熱気が感じられる。

第三セクターが地方公共団体に代わり公共性の高い事業を手掛ける意義は小さくない。大鰐町のリゾート開発の過程で、第三セクターが閉鎖的な組織風土を持っていたことや、最後に言及したおおわに事業協同組合の取り組みは地域活性化の方向性を考えるうえで多くの示唆を与えてくれる。今後、地方公共団体の地域活性化を目的とした政策を志向するとき、大鰐町におけるリゾート開発の歴史と財政再建の取り組みは政策実施過程の妥当性を見極めるうえでの道標となろう。

付記

本研究の実施にあたって、現地ヒアリングに協力していただいた方々、並びに資料提供にご協力いただいた方にこの場を借りてお礼申し上げます。なお、本研究は2024年度大東文化大学社会学研究所の調査研究活動助成を受けたものです。

＜注＞

- 1) その第三セクターの設立は1970年代前半、具体的には1971年設立のむつ小川原開発株式会社などの大規模地域開発型から始まり、1988年から1996年の9年間で最も多くなっている（望月 2007：32-33）。
- 2) リゾート法の制定は全国的なリゾート開発に小さくない影響を与えたが、リゾート開発自体はリゾート法が制定される以前から多くの自治体でリゾート地域の整備を進めていた。
- 3) 大鰐町町の総面積は16,343haで総面積の68.9%が山林であり、極めて平坦地が少ない（大鰐町 2024：3）。このような地理的制約がある場合には、誘致企業に対して優れた地理的な立地条件を提供することが困難であることから企業誘致による地域経済の活性化の取り組みが進みにくいと考えられる。
- 4) 1990年、リゾート法に基づいて国から「津軽岩木リゾート構想」が承認される。このように国から承認された基本構想に基づいて第三セクターが特定民間施設を建設するにあたっては課税の特例措置が設けられている。所得税や法人税では取得資産の特別償却などである（神原 1992：55）。また企業がリゾート施設を建設する場合、地方公共団体は到達道路や水道・下水道などの公共視察の整備の促進に努めなければならない。リゾート法の場合、地方公共団体にはリゾート開発に伴う公共施設の整備の促進が半ば義務化されている（神原 1992：57）。この点、大鰐町も例外ではない。リゾート法との直接的な関係は明らかではないが、「昭和63年度、人口や産業フレーム等の変動に伴い岩木川流域別下騒動整備総合計画の見直しが行われ」（『陸奥新報』1999.9.9）、1992年から公共下水道事業に着手し、1999年4月から汚水の処理が開始されている。大鰐町の下水道普及率は1998年度末で8.2%となっており（『陸奥新報』1999.9.9）、他の市町村より低い水準にあり、その整備が急がれていたことが伺える。
- 5) 表2のデータは原典の入手が困難であるため、矢野恒太記念会（1991：475）に依拠している。
- 6) 第三セクターの経営状況については、1992年の大鰐町町議会6月定例会にて「第三セクターの設立以来、議会に対して、その後の報告が一切なされていない」と議長から指摘されており、それに対して町長から「89年度から赤字に転じ、91年度は7億円を超える損失見込み」と答弁されたとある（『陸奥新報』2002.5.21）。
- 7) 五者とは、大鰐町、OSK、および金融機関3行（日本政策投資銀行、青森銀行、みちのく銀行）を指す。
- 8) この点については、第三セクターによるリゾート開発は「町は借金するのに県の許可がいる。設備投資には入札が必要。だが三セクはそれらの手続きが必要ない。気付いたら、町には大型施設が建っていた」（『陸奥新報』2002.5.20）という指摘からもわかるとおり、開発計画全体を把握している者が少ないと言うことと、そもそも、第三セクターも含めた町全体の財政状況を誰も知らなかった（『陸奥新報』2002.5.20）ということからも、第三セクターによる開発ありきで計画が進んでしまったことが問題であろう。
- 9) 夕張市の財政破綻は、2006年6月10日の北海道新聞による報道で明らかになった。2007年には、地方財政再生促進特別措置法に基づき夕張市によって作成された夕張市財政再建計画が3月に総務大臣により同意され、夕張市は財政再建準用団体に指定された。その後、6月に地方公共団体財政健全化法が制定されたことを受け、2010年3月に夕張市は地方公共団体財政健全化法に基づき夕張市財政再生計画を策定し、財政再生団体となったという経緯がある。夕張市の財政破たんの原因の一つに、土地開発公社や第三セクターに対する債務保証・損失補償の額が124.7億円の規模に膨れあがっていたことが挙げられる（河手 2008：15）。
- 10) この計画案は2007年5月より作成の取り組みがスタートしている。計画案によると大鰐町は2008年度で連結実質赤字比率が31.6%となり再生団体になる基準（30%）を超えるが、3年間の経過措置により「早期健全化団体」になると見込んでいる。この早期健全化団体に該当する見込みの青森県内の自治体ではこのような計画案を公表するのは初めてであった（『東奥日報』2008.2.1）。この計画案は大鰐町財政健全化計画として2008年1月にまとめられた（『東奥日報』2008.4.5）。大鰐町はこの計画の他、2005年から2009年までの5カ年で歳出削減により11億4,600万円の財政効果を見込む「大鰐町集中改革プラン」もまとめている。このプランは住民票手数料や斎場使用料などの見直しで500万円、退職者の不補充による人件費削減によって11億4,100万円の他、総合福祉センターに指定管理者制度の導入、事務事業の再編・整理・廃止・統廃合、民間委託等の推進などの項目でまとめられていた（『東奥日報』2006.9.21）。
- 11) この時青森県では黒石市、鱈ヶ沢町、深浦町、西目屋村、田舎館村も早期健全化団体への転落が懸念されていたが、それぞれ回避している。また全国的にみれば、北海道の歌志内市、江差町、由仁町、浜頓別町、中頓別町、江尻町、洞爺湖町、山形県の新庄市、福島県の大塚町、群馬県の嬬恋村、長野県の王滝村、大阪市の泉佐野市、兵庫県の新美町、奈良県の御所市、上牧町、鳥取県の日野町、高知県の安芸市、沖縄県の座間味村、伊平屋村、伊是名村の21市町村が早期健全化団体に移行した（『陸奥新報』2009.10.3）。

- 12) 連結実質赤字比率は、公立病院の特例債が認められたことにより大幅に改善した（『陸奥新報』2009. 9. 11）。
- 13) 鰯 come の建設地には大鰯町の歴史を見守ってきた 1915 年築の石蔵があった。当時の二川原和男町長は「数少ない歴史的な建物であり、貴重な財産」としてその保存方法を模索してきたが、移転費用が多額になることから断念した。現在は、室内にある暖炉がその石蔵を解体して造られている（『陸奥新報』2004. 5. 3）。

＜参考文献＞

- 青森県観光国際戦略局, 2010-2024, 『青森県観光入込客統計』（各年度）（2024 年 12 月 16 日取得, <https://opendata.pref.aomori.lg.jp/dataset/search/>）。
- 後藤貴浩, 2008, 「公共スポーツ施設における指定管理者制度の社会学的意味」『熊本大学教育学部紀要』57:219-228.
- 林宣嗣, 2008, 『地方財政』有斐閣.
- 神原勝, 1992, 「リゾート法とリゾート開発」今村都南雄編『リゾート法と地域振興』ぎょうせい, 47-68.
- 柏木恵, 2015, 「財政再建への道のり——どん底からどのように抜け出したのか 第 7 回 青森県大鰯町：危うく失いかけたスキーと温泉文化」キャノングローバル戦略研究所ホームページ（2024 年 9 月 4 日取得, https://cigs.canon/article/20151113_3367.html）。
- 加藤智子, 2016, 「地方自治体の財政再建——夕張市の再生への取組」『立法と調査』375（https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2016pdf/20160307059.pdf）。
- 河手雅己, 2008, 「正念場を迎える第三セクター——損失補償契約を中心として」『経済のプリズム』60: 8-20.
- 経済企画庁, 1973, 『経済社会基本計画——活力ある福祉社会のために』経済企画協会.
- 金融監督庁, 1999, 「預金等受入金融機関に係る検査マニュアルについて 金検第 177 号 平成 11 年 7 月 1 日」金融庁ホームページ（2024 年 10 月 5 日取得, https://www.fsa.go.jp/manual/manual_j/yokin.html）。
- 三上亨, 2013, 『地域を自立させる人々——持続可能な地域社会の創造』文真堂.
- 望月正光, 2007, 「第 2 章 異議および分類」堀場勇夫・望月正光編『第三セクター——再生への指針』東洋経済新報社, 23-43.
- 大島孝介, 2007, 「官民協働の理論と指定管理者制度」『会計検査研究』35: 85-94.
- 大鰯町, 1997, 『大鰯町史 下巻（一）』ぎょうせい.
- 大鰯町, 2011, 「財政健全化計画書（平成 23 年度 変更後）」大鰯町ホームページ（2024 年 12 月 25 日取得, <http://www.town.owani.lg.jp/index.cfm/9,7236,49,html>）。
- 大鰯町, 2019, 「第三セクター等経営健全化方針」大鰯町ホームページ（2024 年 12 月 22 日取得, <http://www.town.owani.lg.jp/index.cfm/9,7252,c,html/7252/20190304-130459.pdf>）。
- 大鰯町, 2020, 『大鰯町人口ビジョン【改訂版】』大鰯町ホームページ（2024 年 12 月 16 日取得, <http://www.town.owani.lg.jp/index.cfm/6,13343,15,html>）。
- 大鰯町, 2024, 『大鰯町過疎地域持続的発展計画』大鰯町ホームページ（2024 年 12 月 16 日取得, <http://www.town.owani.lg.jp/index.cfm/6,13741,15,html>）。
- 衆議院総務委員会, 2003, 「第 156 回国会総務委員会第 15 号 会議議事録」（畠中誠二郎発言）（平成 15 年 5 月 27 日）衆議院ホームページ（2024 年 12 月 14 日取得, https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigirokua.nsf/html/kaigirokua/009415620030527015.htm）。
- 総務省, 2001-2022, 「市町村 決算カード」（各年度）総務省ホームページ（2024 年 12 月 23 日取得, <https://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/card.html>）。
- 総務省, 2014, 「第三セクター等の経営健全化の推進等について 総財公第 102 号 平成 26 年 8 月 5 日」総務省ホームページ（2024 年 12 月 23 日取得, https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/kouei/02zaisei06_03000041.html）。
- 総務省, 2019, 「第三セクター等の経営健全化方針の策定と取組状況の公表について 総財公第 19 号 令和元年 7 月 23 日」総務省ホームページ（2024 年 12 月 26 日取得, https://www.soumu.go.jp/main_content/000667181.pdf）。
- 立岡健二郎, 2021, 「平成の市町村合併の検証を試みる——市町村の能力強化・効率化は実現されたのか」『JRI レビュー』7: 71-101（2024 年 12 月 26 日取得, <https://cir.nii.ac.jp/crid/1520010381277325440>）。
- 遠山嘉博, 1987, 『現代公企業総論』東洋経済新報社.
- 矢野恒太記念会, 1991, 『数字で見る日本の 100 年（改訂第 3 版）』矢野恒太記念会.
- 讀谷山洋司, 2004, 『第三セクターのリージョナル・ガバナンス：経営改善・情報開示・破綻処理』ぎょうせい.

A study of resort development policy and fiscal reconstruction in the third sector approach:

The case of Owani-town, Aomori Prefecture, Japan

YAGIHARA, Dai

This study analyzes the third-sector approach to local government resort development policy from a financial perspective, using the town of Owani, Aomori Prefecture as a case study.

Owani-machi is a town rich in local resources, such as ski resorts and hot springs; however, since the 1980s, it has faced the regional challenges of a declining and aging population. To address this issue, resort development was undertaken using ski resorts. Nevertheless, this approach resulted in the town becoming the only prematurely healthy organization in Aomori Prefecture. The main reason for the city's precarious financial situation was the compensation for losses incurred by the city due to the liabilities of the third sector responsible for resort development. The impact of this loss compensation remains visible on the balance sheet of Owani Town's finances.

This study illustrates that, while the third- sector approach to regional development is inherently positive, for it to work properly, information needs to be properly disclosed to stakeholders and other relevant parties. Additionally, it highlights that the financial restructuring of local government must be closely aligned with regional regeneration. Importantly, the study emphasizes that residents should play a central role in this process.

Key words : Third Sector, Resort Development Policy, Income Divide, Accountability, Fiscal Reconstruction