

伊豆地域経済の面的再生に向けた政策提言の試み

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2015-09-28 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 川瀬, 憲子, 鳥畑, 与一 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.14945/00009143

伊豆地域経済の面的再生に向けた政策提言の試み

川瀬 憲子

鳥畑 与一

はじめに

現在、大都市と地域、そして地域間の格差拡大は深刻化しており、「このまま地域格差を放置すれば、いずれは国全体が立ち行かなくなりはないか」（朝日新聞、2007年7月27日付け社説）と指摘されるまでに至っている。地盤産業の衰退と地方交付税の削減等による夕張市の財政破綻は全国の注目を浴びたが、早晚大量の第2第3の夕張市の顕在化が予想されており、その中でも静岡県熱海市が注目されている。

自治体破綻は、自治体への税源移譲による交付税削減の一方で地域経済衰退により十分な税源が確保されないこと等が原因であり、その背景には地盤産業・中小企業の衰退や人口流出、高齢化など地域経済の衰退、地域社会の魅力、地域経済を支える金融力等の後退がある。これは、一自治体の財政再建、一企業の再建といった「点」的再建では対応できない課題であり、地域社会の担い手である地方自治体、地元金融機関、地元企業、地域住民、市民団体、経済団体など「公民」が連携した「面」としての一体的かつ長期的ビジョンに基づく地域再生の取組みが不可欠である。

本研究は、経済学科「経済と政策コース」の5人（三富，寺村，鳥畑，川瀬，太田）による、静岡県の熱海市を中心とする伊豆地方における、①地域再生の取組みの検証を行いつつ、②地域再生に向けての課題を財政、金融、労働、産業構造面など多様な側面から分析かつ総合することで、③地域社会の担い手（ステークホルダー）が一体となって取組むべき政策ビジョンの提示、を目指して2007年に学部長裁量経費を受けてスタートしたものである。

本研究グループは、2007年11月15・16日に熱海市職労、熱海市役所、中小企業家同友会熱海支部、網代観光協会、熱海観光協会に対する第1回ヒアリング調査を実施した。また2008年2月18・19日には三島信用金庫、伊東市職労、伊東市役所などに対する第2回ヒアリング調査を行う予定である。本報告書は、主に第1回ヒアリング調査を踏まえたものであるが、今後、第2回ヒアリング調査の成果や2008年度以降の研究継続を通じてより大きな成果を目指すものである。

第1章 熱海市における地域経済の相対的衰退と財政危機

川瀬憲子

第1節 問題の所在

地域経済の相対的衰退が叫ばれる現在、地域間格差の是正と地域再生は焦眉の課題となっている¹。グローバル化の進行、産業構造の転換、地場産業や中小企業の衰退、少子高齢化の進行など地域をとりまく情勢はめまぐるしい展開をみせてきた。加えて、新自由主義的構造改革によって地域間競争が激化し、東京への一極集中と地方の相対的衰退に拍車がかげられた。本研究は、観光業を中心とする地場産業が相対的に衰退し、財政危機が顕在化しつつある熱海市を事例に、その地域経済をめぐる構造的原因を探り、財政危機の要因を明らかにし地域再生に向けた提言を行うことを目的としたものである。

ところで、1990年代半ば以降推進されてきた分権改革では、国の財政赤字削減のための財政構造改革や行財政スリム化の一環という位置づけが強く、分権の「受け皿」として政府がすすめてきた「平成の大合併」では、市町村は約3,200から約1,800にまで統合再編されてきた²。1,000市町村への再々編に向けて促進策が2

¹ サステイナブル・ソサイエティを中心とした地域再生論については、宮本憲一(1999)や同(2007)を参照。また、地域経済の再生をめぐることは、佐々木雅幸(1997)、同編(2007)や中村剛治郎(2004)、同編(2008)などにも、ポーランドの事例など国際比較を交えた新しい動向が紹介されている。また、近年の日本における小規模町村の再生に向けた取り組みについては、岡田知弘(2005)が参考になる。

² 1993年の衆・参両院における「地方分権の推進に関する決議」が満場一致で可決されて以来、1995

年以内に出されるといふ。これは、1995年の地方分権推進法制定以来、市町村の統合再編を中心に進められてきた分権改革第1幕から、分権改革第2幕への幕開けを示すものである³。

2003年度に始まる「三位一体の改革」では、地方交付税交付金の削減と国庫支出金の廃止・整理合理化によって、4年間で約9兆円の交付税と補助金が削減された。その一部は所得譲与税で補填されたものの、地方に及ぼされる影響は多大なものとなった。2007年度になってようやく3兆円の税源移譲が完全実施されたが、多くの自治体では多大な財源不足に陥り、行政サービスのカットや公共料金の引き上げが実施されてきている。

「三位一体の改革」に続いて、2007年の通常国会では「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」（2007年6月22日法律第94号）が成立した⁴。同法の施行は2008年度からとなっているが、「夕張ショック」にみられるように、自治体財政破綻が表面化したことで、地方分権の名の下に地方版構造改革の流れが全国的に加速化しているのである⁵。日本経済新聞社や朝日新聞社などでは、連結赤字比率の全国ランキングを試算し、第2、第3の夕張予備軍の自治体候補者を公表し

年には「地方分権推進法」、1998年には「地方分権推進計画」、2000年には「地方分権一括法」が施行された。1999年には合併特例法が改正され、本格的な「平成の大合併」が推進されていくことになる。詳しくは、拙著（2001）等を参照。

³総務省は「平成の大合併」、「三位一体の改革」に続き、「地方分権21世紀ビジョン懇談会」（ビジョン壘）報告を受けて「新型交付税」、「破綻法制」、道州制等を打ち出してきた。政府は2007年2月に道州制ビジョン懇談会、4月に地方分権改革推進委員会（分権委）を設置し、7月に地方制度調査会（地制調）も再開された。道州制ビジョン懇が都道府県を再編する道州制、分権委が国と地方の役割分担、第29次地制調が小規模町村解消を含む市町村再編についてそれぞれ議論するといった展開になっている。

なお、「三位一体の改革」と自治体財政に関しては、拙稿（2008）『「三位一体の改革」と政府間財政関係—「平成の大合併」から地方財政健全化法制定への動きを中心として』『経済研究』静岡大学、第12巻3号等を参照。

⁴地方財政健全化法により、一般会計と特別会計等を連結させて、①実質赤字比率、②連結実質赤字比率、③実質公債費比率、④将来負担比率の4つの指標をもとに自治体財政の早期改善を図る手法が用いられることになる。④では、公営企業、出資法人、土地開発公社や観光関係などの第三セクターの債務保証や損失補償額まで対象となる。これらの数値の内、いずれかが早期健全化基準以上の場合には、財政健全化計画を定めなければならないことになっている。

地方財政健全化法と自治体財政に関しては拙稿（2008）「地方財政健全化法と自治体財政への影響—北海道市町村の事例」『経済研究』静岡大学、第12巻4号等を参照。

⁵夕張市の財政破綻については、保母武彦ほか編（2007）等を参照。

ている。こうした自治体の多くが、いまリストラ型の財政再建計画を策定している。

2005年度決算における全国約1,800市町村の連結実質赤字比率をみると、全国ワースト6位としてランクされているのが熱海市である⁶。当市では現在、地域福祉などのサービスカットや公共料金の引き上げを含む減量型財政再建計画が検討される一方、規制緩和による超高層リゾートマンションの誘致・建設が進み、伝統的な老舗旅が次々に撤退するといった事態が生じている。いわばビジョンなき自治体リストラが進み、地域経済や市民生活にも大きな影響が及ぼされつつある。

そこで本研究では、静岡県熱海市を中心とする伊豆地域における地域経済、地域金融、地方財政の動向や地域再生の取り組みについて多面的に検証し、産業構造、金融、労働、財政、政策面などの各側面から多面的に分析し、かつ総合化することで、地域社会のステークホルダーが一体となって取り組むべき政策ビジョンの提示をめざすことを課題としている。少子高齢社会から人口減少時代へ、量から質への転換が求められる時代に基礎自治体の果たす役割はどうあるべきか、サステイナブル・シティへの転換にむけて地域再生はいかにあるべきか、その具体的な方策を提示し、国と地方の関係、都道府県と市町村の関係について新たな提言を行うことが求められているのである。

本章は、こうした一連の研究の一考察として、熱海市における地域経済の現状と財政分析を通じて地域経済衰退と財政危機の構造的要因を明らかにすることを課題としたものである。

第2節 熱海市における地域経済構造の変化

(1) 熱海市域形成小史と人口構成の変化

熱海市は、静岡県最東部に位置する伝統的な温泉を中心として形成・発展してきた観光都市で、2007年10月1日現在の人口41,286人を擁する地方小都市でも

⁶ 『日本経済新聞』2007年6月14日付朝刊。

ある⁷。地理的には南は相模灘に面し、三方を山に囲まれた総面積約 61.55 平方km の都市だが、そのうち 33.3% が山林となっており、急峻な地形のために平地が少なく宅地面積は 10.8%、農地面積は 7.3% という特徴を有している。したがって、中心市街地も海岸線から山腹にかけて階段状に形成されており、熱海の東海岸地区におけるすり鉢状の見事な景観を醸し出している。南東約 10 キロメートルの海上には初島があり、伊東市、大仁町、菰山町、函南町、神奈川県湯河原町と隣接しているが、熱海という強い地域的アイデンティティをもち、合併せずに単独市として存続する道を貫いている自治体でもある⁸。

市域編入の歴史についてみておくと、まず 1888 年に市制町村制がしかれた当時、政府によって推進された「明治の大合併」によって、1889 年 3 月 1 日に熱海村、伊豆山、村和泉村、初島村の 4 村が合併して熱海村となり、1891 年 6 月 11 日には、町制を敷いて熱海町となっている。さらに、1937 年 4 月 10 日には、田方郡多賀村と合併して熱海市制施行となった。

第二次世界大戦後の「昭和の大合併」（1953 年から 1956 年までの町村合併促進法による）が推進された 1957 年 4 月 1 日には、田方郡綱代町を編入して現在の基本的な市域が形成された。特に、旧綱代町は熱海市の最南端に位置する地域

⁷熱海市の名前の由来は、温泉が海の中から湧き出し、海水がお湯のように熱くわきかえった為、「あつみが崎」といわれるようになり、「あつ水」の略とも「あつうみ」の転じたものともいわれている。

1200 年ごろの書物（東鑑）には伊豆国阿多美郷とあり、その後の豊臣時代頃から「熱海」と書かれるようになったと伝えられている。江戸時代には、それまで伊豆山神社を中心としていた熱海も大湯を中心とした温泉町として発展するようになった。4 代将軍家綱の時代には、熱海温泉を江戸城に献上することとなり、将軍家御用の御湯汲みが始まった。それ以来、毎年数回期を定めて大湯の湯を江戸城へと送ることとなった。明治維新以降、1885 年には温泉の科学的効能についての研究が行われ、大湯に浴医局、温泉取締所、大湯運動場などがあり、入湯療養の患者を診察治療すると共に、吸入療法や浴法の指導が行われた。これはヨーロッパの温泉場を真似たもので、当時としては最先端の近代施設で、日本における初めての本格的温泉療養施設であったという。1936 年には、温泉事業を町営化して市内の温泉産業をリードする形で運営されてきたが、そのような例は他にみられないという（熱海の歴史については、熱海市市史編纂室編（1967・1968）『熱海市史 上巻・下巻』が詳しい）。

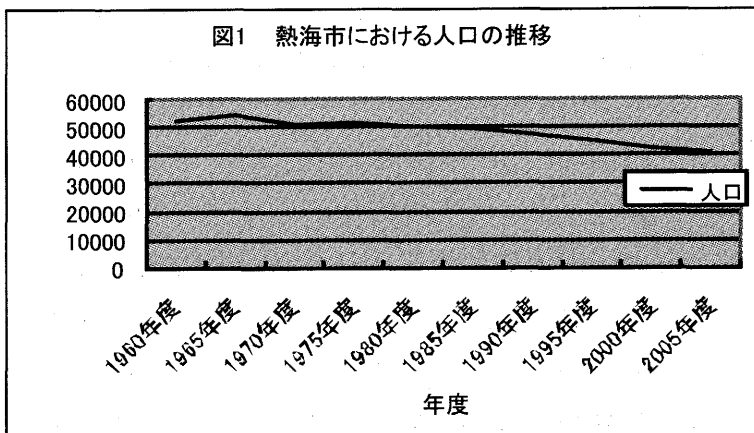
⁸最近熱海市が実施した市民アンケートによると、8 割以上の市民が合併に反対であると回答したという（熱海市ヒアリング調査による）。

で漁業を中心に発展してきたまちである。現在では、明治期と昭和期に編入された地域区分が残され、観光協会なども地区ごとに存在している。

また、当市は東海道に位置することから、1925年には国鉄熱海線（国府津～熱海）が開通し、主に首都圏から数多くの観光客が訪れるようになった。当時、源泉の開発も進められ、翌1926年には48あった温泉源地が、1930年には87、1940年には198に増加した。1935年には国鉄伊東線が綱代駅まで開通、さらに1938年には伊東線が全線で開通するなど、戦前において国家プロジェクトともいえる交通インフラの整備によって利便性が高まり、そうした意味での地理的優位性を受けた地域でもあった。1955年頃にはいわゆる「観光ブーム」が湧き起こり、観光旅行が大衆化したこともあって、団体旅行客を中心に観光客が増加していった。この時期から、日本を代表する温泉観光都市として発展していくこととなる。

高度経済成長期の1961年には伊豆急行線全線開通し、1964年には第1次全国総合開発計画によって推進された新幹線網の形成とともに、熱海駅が設置された。高度経済成長期には観光客はピークを迎え、人口もまた急増の一途を辿った。入込み観光客数で見ると、バブル期は最盛期を迎える。しかしながら、バブル経済崩壊とともに、急速に熱海市経済の衰退が始まった。換言すれば、成熟都市としての様相を見せはじめたと言ってもよい。

熱海市の人口の推移をみると、1965年に5万4540人とピークを迎えるが、その後年々減少し、2007年には4万人余にまで減少した（図1）⁹。人口比にすると4分の1にあたる人口が減少したのである。人口動態の誘因は、大きく分けて自然動態と社会動態



に区分される。自然動態では出生数が死亡数を下回っているため、人口の自然減という特徴がみられる

⁹熱海市『熱海市統計書 平成18年度版』による。

が、その一方で社会動態では転入数が転出数を上回るといった現象がみられる。これはのちにみるように、リゾートマンションを購入した現役世代が定年後に移住しているケースが多いためと考えられる。また、高齢化率も高く、1980年の高齢化率は11.5%だったが、2005年度には実に31.8%（2005年国勢調査）にまで達している。この数値は、静岡県下23市中で最も高く、県内市平均の20.3%を大きく上回っている¹⁰。

市の人口推計によると、2020年には3万人にまで減少するとされる一方、高齢化率は45%以上になると予測されている¹¹。国立社会保障・人口問題研究所の全国推計では、2005年をピークに減少を続け、2015年には4人に1人が65歳以上となり、2055年には高齢化率が約40%に達するとされるが¹²、熱海市の場合にはそれをはるかに上回る勢いで高齢化が進展しているという事実が窺える。

(2)市の産業別就業人口の変化

次に市の産業別就業人口（約2万人）の構成についてみると、2005年現在では、第1次産業の比率がわずか1.7%しかなく、第2次産業が13%、第3次産業が85%も占めていることがわかる。第3次産業従事者（約1万7000人）のうち「飲食店、宿泊業」に分類される雇用者は3割、「卸・小売業」は2割と、観光関連産業の比率が5割を超えているという状況が浮かび上がってくる。サービス経済化が極度に進展した地域であるとの見方もできる。

表1により、産業別人口の推移についてみると、1986年の事業所数4,784、従業者数約2万8,000人、であったのが、2001年には事業所数3,713、従業者数約2万4,000人にまで減少していることがわかる。産業別生産額では、旅館が最も高く全体の4分の1を占めており、次いで不動産（9%）、医療・保健・衛生（7%）、建築（7%）などとなっている。つまり、「旅館」に代表される観光関連産業に大きく依存した産業構造になっているのであり、観光業の衰退は地域経済の衰退と強く結びついているという特徴が窺える。市の試算では、旅館部門へ10億円の投資に対して16億円の生産誘発効果が生み出されるとされ、多くの地元産業への

¹⁰静岡県内市町村の比較については、静岡県『市町村の指標』各年度版による。

¹¹熱海市観光戦略室『熱海市観光の現状について』2007年7月13頁添付の表による。

¹²全国の人口推計に関しては、国立社会保障・人口問題研究所の推計値による。

影響がみられる¹³。

そこで、近年における観光客の変化について検証しておこう。表2により入湯税からみた観光客入込み客数の推移をみると、1988年度の810万人から1996年度の910万人をピークに年々減少傾向を示し、2005年度には730万人とピーク時の180万人もの減少がみられる。宿泊者も年々減少しており、1988年度の425万人から2005年度には291万人にまで減少し、ホテルや旅館の経営を直撃した。また、表3により、ホテル・旅館の数でみると、入込み観光客や宿泊客の減少を受けて、ピーク時にあたる1972年度には298軒であったのが、1988年度には182軒となり、2005年度には132軒にまで3分の1にまで減少している。特に、近年では1999年度から2000年度の1年間だけでも50軒ものホテルや旅館数が減少しており、2000年度から2005年度の5年間には、503軒から378軒にまで100軒以上もの急激な減少がみられる。また、寮・保養所はピーク時の1984年度629軒、1988年度544軒、2005年度には246軒にまで半減している。

以上のことから、これまで観光都市としての成長を続けてきた地域経済構造が大きく転換し、人口の相対的衰退、極端な高齢化、観光業に特化した産業構造という特質と観光業の相対的衰退が地域経済に多大な影響を及ぼしていることがわかる。

第3節 熱海市における財政構造の変化—不交付団体の財政危機

(1) 熱海市一般会計歳出の分析

熱海市の標準財政規模は99億6400万円であり、財政力指数は高く、過去20年間の財政をみる限りにおいて、一貫して不交付団体である。1987年度には1.23となり、ピーク時の1993年度には1.4にもなっている。その後徐々に財政力指数が低下し2006年度には1.04となつてはいるものの、以前として1を超えるという状況にある。ではなぜ、地方財政健全化法の適用によって、連結実質赤字比率が全国でワースト6位になるのか、その構造的要因について検証していくことにしよう。

¹³ 熱海市観光戦略室の試算による。

まず、図2により1990年代から2006年度までの一般会計目的別歳出決算額及び構成比の推移についてみると、1990年代に最も突出している費目が土木費であった。衛生費は、廃棄物処理施設整備の関係で2度ほど急激に上昇した時期があり、1998年度と2002年度には最も高い費目となっている。さらに、民生費に着目すると、2000年代に入って以降、土木費に代わって徐々に上昇傾向にあることが窺える。高齢化比率が30%を超える状況下で、とくに高齢者福祉を中心に需要が大きくなっていることとの関連が大きい。

2006年度決算額についてみると、民生費、総務費について高くなってきているのが公債費である。公債費は、1990年代に拡大した土木費との関連が大きく、全国的に景気対策のために地方単独公共事業が拡大した時期と重なっており、熱海市でもそうした影響が出ていると考えられる。とくに、土木費の中では清掃工場等に関わる建設費が高く、新清掃工場「エコプラント姫の沢」の建設費や熱海市指定有形文化財「起雲閣」（熱海市文化観光サロン）の取得及びその整備費などに市債が充当されてきた。これに加えて、国の景気対策によって減税補填債などが増発されてきたという経緯もある。ピーク時にあたる1998年には、36億円を超える市債が発行されているが、その後は歳入総額に占める市債の割合は下がっている。

2006年度決算における地方債現在高については、政府資金が157億5300万円、その他が43億5300万円で、実質公債費比率は13.7と、全国的にみればそれほど高いわけではない。実際、日本経済新聞社による実質公債費比率全国ランキングでは、全国251位である。

性質別歳出決算額についてみると、経常収支比率や人件費比率が比較的高く、静岡県内でも高いとされる。その原因の一つとして職員構成の高齢化などが指摘されてきたが、人件費については、定員適正化計画に沿った形で職員数が削減され、人事院勧告に基づいて給料の減額や諸手当の見直しなどがすすめられた結果、1999年度をピークに減少している。2001年度に人件費が増加したのは、前年度に比べて退職者が増加したことに伴って退職手当が増加したためである。団塊の世代の退職手当には約37億円が充当されている。また、扶助費では、景気の低迷や高齢化の進展、医療費の増加を反映して、生活保護費や医療助成費などが大きく増加し、1997年に比べ1.36倍の伸びとなっている。

次に投資的経費についてみると、1998年度に先に掲げた新清掃工場「エコプラント姫の沢」の建設により、約43億円の事業費が支出されているが、それが完成したことで1999年度には、前年に比べて51.1%の減少となっている。2000年度にはマリンスパあたま整備事業(約9.5億円)や泉小中学校の改築事業、2001年度には、泉小中学校改築事業(約7.5億円)や熱海駅前自転車駐輪場建設事業などが実施され、2002年度と2003年度には、国際医療福祉大学附属熱海病院施設整備補助金として計30億円(各年度15億円)を支出している。特に、病院補助金に関しては、国立病院が閉鎖されることに伴って、病院を存続させるために市が病院の赤字を負担する形で誘致したものである¹⁴。

2004年と2006年度においては、先に述べた「起雲閣」を対象としたまちづくり交付金事業などが実施されてきた。「起雲閣」は1919年に別荘として建築されたもので、1947年に旅館として操業され、太宰治・山本有三ら多くの文豪たちが利用した文化的価値の高い建築物である。1990年代に旅館は廃業となり、一度は高層ホテルの誘致がすすめられてきたが、住民運動により保存されることとなった¹⁵。2000年に熱海市が取得して市の有形文化財として保存し、一般公開が行われている。いずれをとってみても、廃棄物処理施設、医療施設、教育施設、文化施設など市民生活を支えるための支出であるといえる。

補助費については、2003、2004年度には、熱海花の博覧会運営費に対する補助費を中心に増加した。また、他会計への繰出金については、特に1990年代後半以降に急増しており、国民健康保険事業会計への繰出金が大きくなっている。近年の高齢化や貧困化を反映して、全国的に国保会計の赤字が拡大しているが、熱海市においてもこうした問題が徐々に顕在化している。さらに、1995年度から2005年度までに積立金の取り崩しがすすみ、「エコプラント姫の沢」建設費に26.6億円、国際医療福祉大学附属熱海病院施設整備補助金に30億円、同病院運営費補助に9.1億円、観光振興に6.5億円、職員退職手当に37.6億円、財政調整に11億円を一般会計に繰入れて財政運営が行われてきたが、1995年度に132億円あった基金は19億にまで急減し、財政問題が表面化する引き金となっている。

¹⁴ 国立病院統廃合に伴う民間病院の誘致に関しては、当初の経常赤字を市が負担することになっているという(熱海市財政課ヒアリング調査による)。

¹⁵ 「起雲閣」でのヒアリングによる。

(2) 熱海市における歳入構造の変化

次に、一般会計歳入面について検証しておきたい。歳入総額は1989年度に190億円程度だったが、バブル期には年々拡大し1993年度には236億円にも達する。バブル崩壊とともに歳入は減少し、2000年度には229億円、2006年度には194億円と1989年頃の水準にまで縮小している。

熱海市における一般会計歳入の特徴の一つは、固定資産税を中心に税収の割合が相対的に高いこと、つまり自主財源比率が高いことである(図3)。しかし地方税収額で見れば、バブル期にピークを迎えた地方税収は1990年代から2000年代以降、ホテルや旅館の廃業等に伴う影響を受けて、固定資産税や法人・個人住民税が落ち込み、減少の一途を辿っていくこととなる。1997年度の地方税収は138億円であったが、2006年度には108億円と、過去10年間だけでみても30億円もの税収減となっている。

2006年度における市税収入の内訳をみると、固定資産税の割合が49%と半分近くを占め、個人市民税18%、都市計画税10%、市たばこ税8%、法人市民税5%、法定外普通税5%入湯税4%などといった構成になっている(図4)。個々の費目ごとに税収の推移についてみると、固定資産税は1997年度に71億円であったが、2006年度には53億円にまで減少した。個人市民税は27億円から20億円弱に、また法人市民税も6億7000万円から5億9000万円にまでそれぞれ減少している。市の市税収納率は低く、2005年度の実績では76%と静岡県内23市中22位となっており、過去数年は同じような状況が続いている。それは、ホテルや旅館の廃業に伴う失業者の増大や高齢化の進行によって、貧困化がすすんでいるためである。市は200万円以上の大口滞納者に対して「市税大口滞納者に対する滞納処分規定(内規)」を制定して滞納処分の強化を図るとしている。また、マンション建設などを進める開発業者を対象とした法定外目的税「(仮称)景観保全税」¹⁶などの新税導入が検討されている。

ところで、熱海市では1976年度から法定外普通税として、一戸建ての別荘やリゾートマンション入居者に対して別荘等所有税が課税されてきた。市税の中で最も増加率が高いのが、この別荘等所有税である。表4は、1993年度と2006年度

¹⁶ 法定外目的税は、2000年の地方分権一括法によって創設された地方税だが、全国的に環境目的税として課税している自治体が多い。

における別荘等所有税の内訳について示したものである。これによると、納税者の居住地の多くが東京都や神奈川などの首都圏に集中していること、リゾートマンションの納税者、納税額ともに大きく増加していること、税額全体でも3億9000万円から5億6000万円にまで2億円近く税収が伸びているという事実を窺い知ることができる。

一方、依存財源については、普通交付税については不交付団体となっているが、特別交付税は4億円程度、国庫支出金が17億円程度、県支出金が5億円程度となっており、過去10年間ではそれほど大きな変動はみられない。それに対して、地方債については1998年度に36億円、99年度に26億円と歳入規模の割には高くなっているものの、総じて、一般会計でみる限りでは地方債依存度はそれほど高くなく、健全財政主義が貫かれているかに見える。

(3) 特別会計の分析—下水道事業会計を中心に

さて、最後に特別会計についてみておきたい。すでに述べたように、熱海市一般会計ではそれほど財政危機が表面化しているとは考えにくく、特別会計や第3セクターを含めて考察しておく必要がある。熱海市の公営事業会計は、国民健康保険事業¹⁷、駐車場事業¹⁸、離島初島簡易水道事業、老人保健医療事業¹⁹、交通災害共済事業²⁰、介護保険事業²¹、初島漁業集落排水処理事業(初島下水道処理事業)

¹⁷国民健康保険事業は、年々一般会計からの繰入額が増加している。2004年度までは、実質収支額が黒字であったため支払準備基金への積み立てを行っていたが、2005年度決算では赤字となり、その不足額は繰上充用金で補てんされている。

¹⁸駐車場事業の対象駐車場7箇所については、現在、熱海市振興公社を指定管理者として管理運営を行っている。なお、駐車場事業会計は、2002年度より普通会計に算入されている。一般会計からの繰入金はない。

¹⁹老人保健医療事業は国民健康保険事業と同様、2005年度決算において赤字となり、その不足額は繰上充用金で補てんされている。2008年度から後期高齢者医療制度が創設されることにより廃止となる。

²⁰交通災害共済事業。なお、この事業では、一般会計からの繰入金はない。交通災害共済事業は、加入者等が交通事故にあった場合にその度合いによって、一定額の見舞金を支給する制度で、2006年度の加入率は49.9%、給付件数は97件となっている。

²¹介護保険事業では、一般会計からの繰入額が増加している。熱海市は2006年度において、県内の23市中最も要支援、要介護認定者が人口に占める割合が高い。

22, 公共用地先行取得事業の8つ, 公営企業会計は水道事業, 下水道事業, 温泉事業の3つからなっている。この中で特に問題となっているのが, 公営企業3会計である。以下では, 主に下水道事業を中心にみておくことにしよう。

まず, 下水道事業については, 1950年に国際観光温泉文化都市建設法の適用を受けて, 第1期下水道築造事業として実施されたことに始まる²³。1965年には, 戦後の急激な地域経済の成長サービス経済化による需要増に対応するため, 本格的な分流式の終末処理場が建設されることとなった。建設地として景勝錦ヶ浦に隣接される地域が選定され, 都市計画法に基づく下水道事業10ヶ年計画(第1期計画)において, 錦ヶ浦終末処理場(第1浄水管理センター)事業が認可されたが, この事業に対しては地域住民の反対運動が起こった。一部住民案を受け入れる形で事業計画が検討された結果, 誘致を阻害しないような地下構造とし, 処理施設の上に集会場やその他観光施設を設置し, 臭気防止などの対策が講じられることとなった。こうして, 3年余にわたる住民反対運動に終止符が打たれ, 1962年には, 終末処理場(処理人口3万人)と観光スタジアム(「後楽園スタジアム」)を併設した総事業費6億8500万円もの施設が建設され, 1966年に完成した。

その後, 汚水量の増大・排水の上乗せ規制の実施などにより, 第2期には埋め立てをして終末処理場の増設が実施されることとなった。1980年からは旧第2浄水管理センター新規工事が着工されたが, 市側の当時の説明によると, ①埋め立て工事と平行して増設が可能であること, ②工期が短く早期通水が可能なこと, ③経済的で安全な工法であること, ④観光地であるため現地作業が少なく, 環境を阻害しないことなど特殊な事情を考慮して「鋼殻鉄筋コンクリート方式沈設工法」が採用され, 総事業費180億円という莫大な公共投資が実施されることとなった。

これによって, 観光開発に伴う流入汚水量の増加や水質規制の強化への対応が

²²下水道と水道事業に関していえば, 別会計で初島下水道処理事業と離島初島簡易水道事業が実施されている。前者は, 離島における生活雑排水の海洋投棄が禁止されたことを受けて2004年度から実施されたものである。

²³熱海市下水道課(2007)『熱海市の下水道事業のあらまし 平成18年度版』による。

すすめられたが、リゾートマンションの建設など新たな需要に対応すべく、1993年度からさらに第2浄水管理センターが増設された。総事業費75億円をかけた同事業は1997年度に完成し、老朽化の進んだ第1浄水管理センターが廃止された。伊豆山地区では、23億円をかけた伊豆山浜中継ポンプ場が完成し、2003年度から供用が開始された。南熱海地区においても2003年度から南熱海中継ポンプ場が完成するなど、1996年度から2006年度までの10年間に92億4000万円もの事業費が積み込まれてきた。ただ、神奈川県との県境に位置する泉地区では、1986年に供用を開始しているが、汚水処理については神奈川県湯河原町に処理委託している。

こうして2005年度末の下水道普及率は63.3%、水洗化率は81.7%となり、生活環境の改善や河川・海などの水質保全などがすすめられてきた。しかし、その一方で莫大な財政負担が強いられることとなった。財政状況についてみると、2006年度における比較損益計算書では、下水道料金などの収入額16億円に対して、下水道施設の維持管理費用、企業債利子、減価償却費を合わせた支出額は19億円弱と3億円近い赤字が計上されており、一般会計からの繰入金は4億円となっている。また、貸借対照表から、企業債などの収入と、下水道施設の建設や改良に要する建設改良費や企業債償還金などとの関係を見ると、2003年度以降、不良債務が急速に拡大していることが窺える。不良債務については2003年度には22億円であったが、2005年度には33億円にまで膨れあがっているのである。下水道事業会計における企業債現在高は、1997年度から130億円、2005年度末現在には実に約140億円となり、営業活動や施設整備にかかる現金不足額は約33億円にも上っている。下水道に関わる市債は、市債全体の37%とかなりの部分を占めている。

次に、水道会計についてみておきたい。市の水道事業の歴史は古く、1907年から事業が進められてきた。近年では、県営駿豆水道の受水関連事業関連の整備事業によって、縛偉大な資金が投入され、2005年度末における企業債残高は約23億円、現金不足額は6.5億となっている。損益計算書による収益的収支では、水道料金などの収入と水道施設の維持管理費用、企業債利子、減価償却費などの支出との差はごくわずかである。これに対して、貸借対照表により資本的収支をみると、借入金である収入が2003年度以降かなり抑えられているために、6億円以

上の現金不足が発生している状況が窺える。ただ、一般会計からの繰入金は2003年度以降きわめて少なくなっている。水道料金に関しては、ホテルや旅館などへの影響が大きいため、料金の改定は実施されてこなかったが、2007年度から27年ぶりの引き上げが実施されている。

最後に、温泉会計についてみておきたい。1936年に町営温泉事業として認可を受け、翌37年からは市営温泉として事業活動が行われてきた。温泉を中心に観光開発が進められてきた熱海市においては、温泉事業の公営化はまちの発展にも大きな役割を果たしてきた。全国的に温泉事業を公営で実施している自治体は4市にすぎず、民営化も含めた検討が行われている。しかし、損益計算書による収支では、1997年から2006年度までの10年間、ほとんど収支は均衡であり、2006年度では事業収益4億5900万円、事業費用4億5400万円と実質的な黒字となっている。温泉会計における企業債残高は、5億3800万円、一般会計からの繰入金はわずかに1200万円程度と、下水道事業会計に比べると財政状況は比較的良好である。

以上、公営企業3会計を中心に債務の実態などについて検証してきた。2005年度における市債発行総額は373億円であり、そのうち、一般会計の債務が約200億円、下水道会計が140億円、水道会計が23億円、温泉会計が5億円であり、公営企業3会計の債務総額が168億円と大きな比重を占めることが明らかとなった。下水道、温泉ホテルや旅館、さらにはリゾートマンションの建設等に伴う新たな需要に対応するために、下水道事業を中心に公共投資が拡大し、それが財政を逼迫させる誘因となったのである。また、税の滞納率と同様に未収金の割合も高い。2005年度における未収金は下水道事業で4億3000万円、水道事業で4億4000万円、温泉事業で1億6000万円と合計すれば10億円にもなる。これは、ホテルや旅館の廃業に伴う影響が大きく、地域経済の衰退と貧困化が大きく影響しているといえよう。

第4節 小括

これまで、熱海市の地域経済と自治体財政とを関連づけながら、財政危機の構造的要因について分析してきた。そこで明らかになった点は以下の通りである。

まず第1に、従来の温泉業を中心とする地域経済構造がバブル崩壊以降急速に変化し、とくに2000年代に入って加速化したことである。85%を観光業で占めるという地域経済構造をもつ熱海市にとっては、観光業は地域産業の要でもある。2000年代に老舗旅館が1年間に50件も廃業されるというのは、きわめて異常な事態であるといわざるを得ない。その後、旅館の跡地に高層リゾートマンションなどが立地し、景観破壊が進んだことがさらに旅館の廃業を助長するという悪循環に陥ったのである。景観保全と地元雇用の創出を含めた地域再生の方向性が求められる。

第2は、高齢化率の高さと貧困化である。リゾートマンションの所有者が首都圏に多いことから分かるように、定年退職後に熱海市に移住するケースも多く、そのことがさらに高齢化率を押し上げるとともに、財政需要を膨らませるという結果を生んだ。一方では、旅館の廃業に伴う失業者の多くが、地元の雇用に吸収されず、さらなる貧困化をもたらした。このことは、静岡県内市と比べた保護率の高さからも窺い知ることができる。

第3は、不交付団体でありながら、新たな指標である連結赤字比率でみた場合に、財政指標が悪化する原因の一つに、下水道事業と廃棄物処理事業に関わる公共投資の高さがある。熱海市では、観光地であるという特殊性から、人口比でみた財政需要が極端に高くなるという傾向がある。また、国立病院の統廃合による地元への影響も大きく、それを緩和するために自治体が多大な負担をもつという、いわば国の負担を地元に移すといった面での影響も大きい。

また、地域経済の衰退や貧困化との関わりで言えば、税収が鈍化する一方、税や上下水道料などの滞納が増え、それがさらに財政を悪化させることにもつながっている。国の方針では、受益と負担を明確化すべく公共料金を引き上げる方向が示されているが、地元における雇用問題や貧困問題を解決しない限り、抜本的な解決策にはつながらない。

現在、熱海市では、地方財政健全化計画を打ち立て、人件費や行政サービスの見直し、公共料金の引き上げなどを掲げている。全国的に、地方財政健全化法の適用を前に減量型の財政健全化計画を打ち出している自治体が多く、無原則なサービスの切り捨てや公共料金の引き上げは地元の貧困化と衰退を助長しかねない。むしろ、リゾートマンション立地事業者へのインフラ整備に関わる事業者負担の

強化や市が検討している「景観保全税」を課税する方向などが求められるのではないか。

その一方、観光政策やまちづくりの面では、景観条例をつくって、景観にも配慮しつつ、新たな地域再生の方向性を模索し始めている。イギリスではアメニティ法が制定され、地域で豊かな環境を享受できる権利として、アメニティ権を保障している。地域住民に対して、ナショナル・ミニマムやシビル・ミニマムの保障に加えて、アメニティ権をどのように保障しつつ、維持可能な社会に向けた地域再生を求めていくのかが問われているといえよう。

表1 熱海市における産業別事業所数と従業者数の推移（1986-2001 年度）

単位；軒，人

産業分類	1986年		1996年		2001年	
	事業所数	従業者数	事業所数	従業者数	事業所数	従業者数
農業	4	31	3	15	5	25
漁業	6	138	6	121	5	76
建設業	318	2,081	355	2,150	328	1,801
製造業	166	1,030	118	812	94	610
電気・ガス・ 熱供給・水道業	11	244	11	254	10	195
運輸・通信業	70	1,693	71	1,464	69	1,204
卸業・小売業・飲食店	1,978	7,490	1,756	7,645	1,543	6,436
金融・保険業	48	472	39	351	39	327
不動産業	253	820	307	1,090	323	1,189
サービス業	1,907	14,105	1,474	13,458	1,270	11,819
公務	23	723	25	735	27	698
合計	4,784	28,827	4,165	28,0195	3,713	24,380

(注) 1986年は7月1日現在。1996年と2001年は10月1日現在。

(資料) 熱海市事業所・企業統計調査による。

表2 入湯税からみた観光入込み客数の推移

(1973-2005 年度)

単位:人

	観光入込み客数	宿泊客
1973年度	5,187,560	
1974年度	4,902,126	
1975年度	4,613,299	
1976年度	4,659,042	
1977年度	4,561,408	
1978年度	4,528,555	
1979年度	4,585,381	
1980年度	4,413,911	
1981年度	4,319,550	
1982年度	4,330,305	
1983年度	4,228,844	
1984年度	4,312,390	
1985年度	4,361,517	
1986年度	4,344,078	
1987年度	4,396,797	
1988年度	8,668,370	4,253,866
1989年度	8,190,599	4,167,268
1990年度	8,906,714	4,395,563
1991年度	9,403,832	4,402,393
1992年度	9,120,553	4,117,551
1993年度	8,241,118	3,830,096
1994年度	8,451,887	3,755,550
1995年度	9,103,230	3,616,366
1996年度	9,236,939	3,681,810
1997年度	8,612,983	3,440,206
1998年度	8,553,182	3,334,994

1999年度	8,243,161	3,182,041
2000年度	8,423,676	3,125,364
2001年度	8,781,555	3,119,355
2002年度	7,862,139	2,983,778
2003年度	7,806,475	2,913,998
2004年度	7,626,373	2,896,461
2005年度	7,555,880	2,914,484

(資料) 熱海市観光課の資料による。

表3 熱海市におけるホテル・旅館、寮・保養所の推移(1989-2005年度) 単位:軒

年度	ホテル・旅館	寮・保養所	合計
1989	726	182	544
1990	720	182	538
1991	710	181	529
1992	699	179	520
1993	679	171	508
1994	663	170	493
1995	655	168	487
1996	627	161	466
1997	588	152	436
1998	570	149	421
1999	552	150	402
2000	503	139	364
2001	448	133	315
2002	422	132	290
2003	412	136	276
2004	394	136	258
2005	378	132	246

(資料) 熱海市財政部資料による。

図2 熱海市目的別歳出決算額の推移(1990-2006年度)

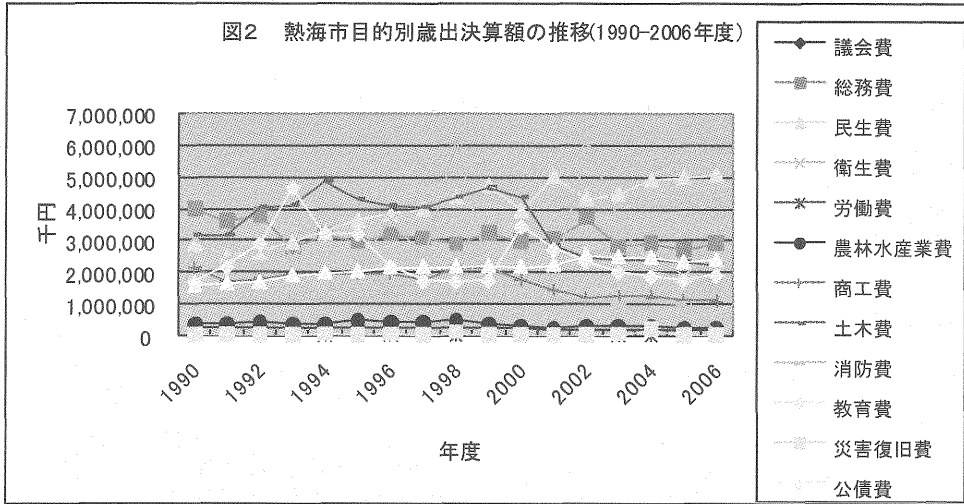


図3 熱海市一般会計歳入の推移(1990-2006年度)

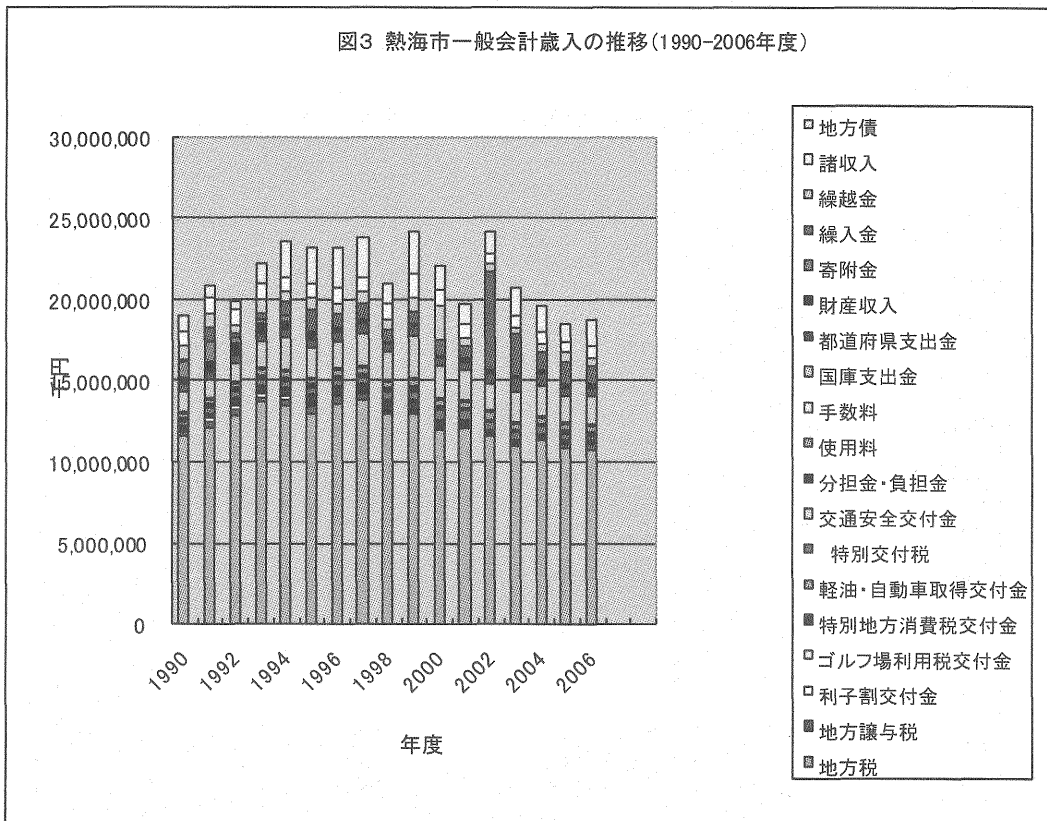


図4 熱海市地方税の推移(1990-2006年度)

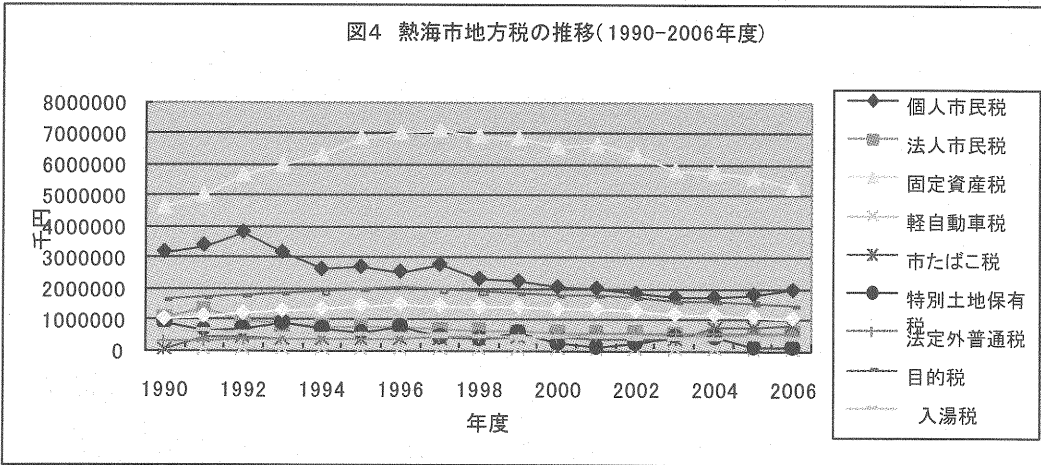


表4 別荘等所有税別納税者数の変化(2003年度と2006年度)

(1993年度)

単位;人, 千円

都道府県	合計		一戸建て		マンション	
	納税者数	税額	納税者数	税額	納税者数	税額
東京	6,113	263,0145	1,090	66,812	5,023	196,203
神奈川	1,594	61,549	318	16,314	1,276	45,235
埼玉	396	15,448	48	2,927	348	12,521
静岡	234	10,044	43	2,672	191	7,372
千葉	336	12,870	43	2,098	293	10,772
大阪	81	3,812	13	800	68	3,012
愛知	63	3,405	23	1,895	40	1,510
兵庫	49	2,578	6	509	43	2,069
京都	33	1,394	11	596	22	798
群馬	27	1,051	6	328	21	723
その他	257	10,907	48	2,969	209	7,938
合計	9,183	386,073	1,469	97,920	7,534	288,153

(2006年度)

単位；人，千円

都道府県	合計		一戸建て		マンション	
	納税者数	税額	納税者数	税額	納税者数	税額
東京	5,892	350,646	942	80,045	4,950	270,601
神奈川	2,124	111,325	367	24,917	1,757	86,408
埼玉	569	30,305	77	6,265	492	24,040
静岡	344	18,994	52	3,913	292	15,081
千葉	384	18,333	47	3,332	337	15,000
大阪	69	5,120	9	1,317	60	3,803
愛知	66	4,721	10	3,063	47	2,731
兵庫	32	2,100	2	204	30	1,967
京都	31	1,964	10	1,610	21	918
群馬	31	1,725	6	568	25	1,356
その他	231	12,925	46	638	194	11,371
合計	9,773	558,158	1,568	125,882	8,205	433,276

(資料)熱海市財政課資料により作成.

第2章 熱海・伊豆地方の金融業の現状と課題

鳥畑与一

第1節 地域金融の独自性

地域経済は中小零細地場産業を経済活動の担い手としているがゆえに、地域金融機関は全国的に展開する大手銀行と比較して次のような点が配慮される必要がある。すなわち地域という地理的限定のゆえに金融機関は地域経済という共同体の担い手として機能するために、金融機関としてのリスク分散に限界があるという点である。生活密着型の中小零細企業が大半を占める上に地域経済の中心が特定の産業に依存することが多いため、貸出先も特定の産業に依存することが多く、かつ地域経済の衰退や住民の所得低下による貸出先の劣化が大きい、そのリスクを地理的にかつ他産業に分散することが困難である。

全国展開する銀行、またはグローバルに展開する多国籍銀行であれば、地域経済の衰退や特定産業の荒廃は、衰退する地域から成長する地域、衰退する産業から成長する産業への資金移動や貸出ポートフォリオの変更によって対応可能であるが、地域経済を基盤とする地域金融機関はそのような戦略的対応が不可能であり、地域経済と運命共同体的な関係を持つという点に特徴がある。

この点を踏まえた場合、地域経済を活性化させる地域金融は、第1にマネーの「地産地消」が原則でなければならない。周知のように米国では地域再投資法(CRA)を通じて地域のマネーは地域で活用する地域貢献が金融機関の社会的責任として重視され、その地域貢献度が低い銀行に対しては新たな業務の認可等の制限などが課せられている。日本では中小企業家同友会等が日本版地域再投資法としての金融アセスメント法の制定運動が行われているが、後述するように地域金融機関の預貸率の低下に示されるように地域のマネーを地域で活用する金融機能の衰退が地域で極めて深刻となっている。

第2に地域金融は地域のモノづくりや新産業の発展そして生活密着型中小零細企業を長期的に支えるものでなければならない。キャッシュフローを重視した短期的な企業価値評価に基づいた「リスクに見合った金利」原則は、ハイリスク・ローリターンの産業や中小零細企業を中心にした地域経済を支えることに大きな制限を有している。いわゆる「リレーションシップ・バンキング」の機能強化においては、地域の産業・企業を長期的に支援育成することで収益を確保していく

という視点が不可欠である。

第3に地域金融の担い手である金融機関は、協同組織金融機関である信用金庫がその機能を大いに発揮することが必要である。地域金融の担い手としては大手金融機関の支店や地方銀行の役割が重要であるが、株式会社組織であり株価で見た企業価値の最大化や株主資本収益率（ROE）の拡大に向けた米国流のコーポレートガバナンスが強まるなかで、利潤極大化ではなく長期的視野で運命共同体的な金融ネットワークを築いていくことが困難になってきている。図表1に見る

図表1 静岡県金融構成(07年3月末) 単位:億円

	預金	比率	貸出	比率	預貸率
都市銀行	20,974	9.3%	13,167	9.4%	62.8%
地方銀行	87,976	39.1%	64,369	45.9%	73.2%
第2地銀	3,025	1.3%	2,671	1.9%	88.3%
信用金庫	59,997	26.6%	33,899	24.2%	56.5%
政府系	914	0.4%	6,997	5.0%	765.5%
合計	225,213		140,137		62.2%
うち地元	202,393	89.9%	119,030	84.9%	58.8%

出所: 日本銀行静岡支店HPより

銀行) が占める一方で、13 信用金庫が 24.2%と都市銀行 9.4%や第2地銀(静岡中央銀行) 1.9%などを大きく上回るシェアを誇っている。中小零細企業にとっては協同組織金融機関である

信用金庫こそが金融の支え手としての役割を果たしていると言える。

第4に地域金融の担い手としては、非利潤原理に基づく金融NPOなどの市民組織が重要な役割を果たすべきである。地域経済の担い手である中小零細企業が様々な収益性とリスクを有した多様な存在であるという金融の階層性を有する以上、株式会社銀行、協同組織金融機関のほかに、借手の地域社会における有用性を最優先した非営利型の金融組織も金融の階層性に対応した地域金融ネットワークの一翼を担うものとしてその機能を発揮すべきである²⁴。

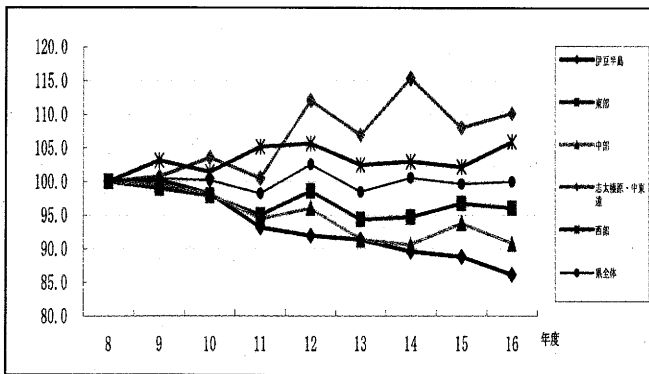
第2節 熱海・伊豆地方における経済と金融業の概況

全国平均よりも好調な成長を示す静岡県経済において、伊豆地方の経済的衰退が際立っている。静岡県を西部(浜松市等)、志太榛原・中東遠(島田市・掛川市

²⁴ 金融NPOについては、藤井良広『金融NPO—新しいお金の流れをつくる—』(岩波新書, 2007年) 参照。東京コミュニティパワーバンク・まち未来への国金ゼミヒアリング調査(2007年12月5日)では、「市民事業に融資することで新しい地域を創り出す」という理念のもとで出資総額9270万円、融資総額3410万円(融資件数11件)の活動内容が紹介された。

等)、中部(静岡市)、東部(富士市・沼津市等)、伊豆(熱海市・伊東市・下田市・伊豆市・伊豆の国市・東伊豆町・河津町・南伊豆町・松崎町・西伊豆町)の5地域に分けた場合、図表2図に見るように静岡県経済は「西高東低」という特徴を持つが、県平均の成長率以下の東部地域の中でも伊豆地域の落ち込みが際立っている。静岡県経済全体に占める地盤低下も顕著であり、平成16年度の静岡県全体の総生産額16兆689億円に対して伊豆地域は9547億円、5.9%(平成8年度の6.9%)を占めるに過ぎない。同時に一人当たりの所得額においても静岡県平均の324万7千円に対して伊豆地域は277万8千、85.6%と5地域の中では際立って低所得の地域となっている²⁵。

図表2 5地域別総生産の推移(平成8年度=100)



図表3 地域別経済活動別構成比(平成16年度)

地域	産業									小計
	農林水産業	製造業	建設業・鉱業	電気・ガス・水道業	卸売・小売業	金融・保険業	不動産業	運輸・通信業	サービス業等	
伊豆半島	1.8	9.5	5.2	1.8	6.4	4.7	16.3	14.3	44.5	104.5
東部	1.0	37.8	5.6	2.1	7.4	4.8	11.5	6.5	27.8	104.5
中部	0.6	20.4	6.0	1.8	11.7	9.5	11.9	9.0	33.6	104.5
志太静原・中東	2.0	52.2	5.7	3.5	5.0	3.2	9.9	5.6	17.2	104.5
西部	1.2	36.4	5.5	2.0	10.0	5.2	11.6	7.0	25.5	104.5
県全体	1.3	36.8	5.7	2.4	8.0	5.3	11.4	7.3	26.3	104.5

*ここでの各項目には、輸入品に課される税・関税を含まず、総資本形成に係る消費税、帰属利子を含むが、構成比の算出は地域内総生産を100として算出しているため、ここでの合計が100にならない。

²⁵ 静岡県統計利用室『静岡県の地域経済計算』(平成16年度版)、平成19年2月参照。

この伊豆地域の産業構造の特徴は、図表3に見るように対地域に比べて著しく製造業の比重が低く、不動産業とサービス業等の比重が大きいことである。これは、伊豆地方が温泉を中心にした観光産業とそれに関連した業種によって支えられたけが地域だということを示しているのであり、伊豆地域においては旅館・ホテル業を中心にした観光産業を支える金融機能の強化が不可欠であるということである。

このような衰退傾向が顕著な伊豆地域を基盤とする協同組織地域金融機関（三島信用金庫）の現状を概観してみる。静岡県信用金庫全体としては、平成18年度3月期決算で預貸率57.0%、預証率32.1%であり、先の図表1に見るように他の金融機関（地方銀行、第2地方銀行等）に比較して預貸率の低水準が際立っている。預貸率の低下と預証率の上昇は、全国の地域金融機関に共通する特徴とは言え、図表4に見るように静岡県においても預貸率で最高63.0%から最低

図表4 静岡県の信用金庫(2006.3月期) 単位:100万円

	預金額	貸出額	有価証券	預貸率	預証率	自己資本	中小企業向け	中小企業比率
三島信用金庫	512,085	302,156	234,520	59.0%	45.8%	23.45%	288,141	95.4%
伊豆信用金庫	171,643	84,424	34,385	49.2%	20.0%	8.06%	76,324	90.4%
しずおか信用金庫	605,333	347,797	169,061	57.5%	27.9%	13.46%	318,017	91.4%
静岡信用金庫	555,041	329,168	184,209	59.3%	33.2%	13.71%	320,714	97.4%
浜松信用金庫	1,135,108	683,258	378,557	60.2%	33.3%	13.44%	393,000	57.5%
沼津信用金庫	191,653	104,248	65,324	54.4%	34.1%	14.53%	101,763	97.6%
富士宮信用金庫	246,073	117,751	69,031	47.9%	28.1%	21.49%	110,843	94.1%
島田信用金庫	403,208	227,909	96,744	56.5%	24.0%	8.43%	221,124	97.0%
磐田信用金庫	527,876	303,373	185,488	57.5%	35.1%	11.05%	283,560	93.5%
焼津信用金庫	468,010	268,497	133,638	57.4%	28.6%	11.41%	252,608	94.1%
掛川信用金庫	308,261	137,821	119,873	44.7%	38.9%	21.65%	132,126	95.9%
駿河信用金庫	134,829	75,544	31,976	56.0%	23.7%	7.80%	73,283	97.0%
富士信用金庫	248,109	138,104	79,871	55.7%	32.2%	12.84%	131,851	95.5%
遠州信用金庫	326,447	205,643	90,409	63.0%	27.7%	13.31%	196,086	95.4%
静岡県合計	5,149,948	2,939,113	1,604,181	57.1%	31.1%		2,534,975	86.2%

資料:金融庁HPより

44.7%というように信用金庫の「地域間格差」は大きく、地域マネーの「地産地消」機能の二重の活性化（金融機関間格差と信金の地域間格差の是正）が求められていると言える。

静岡の信用金庫の中で、熱海・伊豆地方を基盤とする協同組織金融機関には三島信用金庫のほかに伊豆信用金庫があった。両金庫は2006年10月に合併し、現在では三島信用金庫が熱海・伊豆地方唯一の信用金庫となっているが、本稿では、伊豆信用金庫についても触れることとする。

図表4に見るように、衰退する伊豆地方において三島信金と伊豆信金は対照的な数値を示している。すなわち三島信金が預貸率 59.0%，預証率 45.8%に示されるように預金額 5120 億 8500 万円中、貸出 3021 億 5600 万円、有価証券投資 2345

図表5 静岡県の信用金庫の不良債権 単位:100万円

	債権総額	不良債権	比率
三島信用金庫	313,400	34,101	10.88%
伊豆信用金庫	86,665	22,361	25.80%
しずおか信用金庫	355,371	19,047	5.36%
静岡信用金庫	332,926	14,984	4.50%
浜松信用金庫	697,099	46,352	6.65%
沼津信用金庫	114,558	15,195	13.26%
富士宮信用金庫	119,123	8,258	6.93%
島田信用金庫	230,707	21,578	9.35%
磐田信用金庫	315,445	28,735	9.11%
焼津信用金庫	274,841	21,530	7.83%
掛川信用金庫	139,799	16,860	12.06%
駿河信用金庫	79,610	9,331	11.72%
富士信用金庫	141,706	9,128	6.44%
遠州信用金庫	208,870	16,231	7.77%
静岡県合計	3,010,055	227,229	7.55%

資料:金融庁

億 2000 万円というように静岡県平均以上の預貸率を確保しつつ有価証券投資に大きく資金を振り向ける構造となっているのに対して、伊豆信金は預貸率 49.2%，預証率 20.0%というように預金額 1716 億 4300 万円に対して、貸出額 844 億 2400 万円、有価証券 343 億 8500 万円と静岡県平均の預貸率、預証率を共に大きく割り込む状態とな

っている。両金庫ともに中小企業向け貸出比率は静岡県平均の 86.2%を上回っており、地域の中小零細企業を顧客基盤としていることに変わりはない。

両金庫の違いを分けているのは、図表5に示されるように不良債権比率の違いであった。三島信金も不良債権 341 億円、不良債権比率 10.9%と静岡県平均を上回る高水準の不良債権を抱えているが、伊豆信金は不良債権約 223 億円、不良債権比率 25.8%という静岡県の信用金庫中、断トツの不良債権を抱え込んでいるのである。この結果、自己資本比率も 8.1%という低水準となっており、伊豆信金の場合、不良債権処理による体力低下によって資金運用力自体の低下が深刻化していたことを物語っている。

2006 年 10 月合併後の三島信金（2007 年 9 月期）は、伊豆信金の不良債権を継承することによって、その不良債権比率が 14.6%に上昇し、静岡県で最も不良債権比率の高い信金となっている。正常債権 3350 億 800 万円に対し 573 億 700 万円を占める不良債権中、要管理先 42 億 6100 万円に対して危険債権以上の分類が 530 億 4500 万円を占めており、不良債権の劣化が深刻である。このことはリレバンの機能の一つとして重視される借入先企業の経営改善に対する取組の困難

を示していると言える²⁶。

伊豆地域経済の衰退は、合併後の三島信金にとってもその地域マネーの運用の困難さ＝預貸率の低水準として現われている。すなわち合併直後の2007年3月期の55.0%が2007年9月期には53.5%に減少し、預貸率の低落に歯止めがかかっていない。その一方で40%を超える預証率の高水準は変わっていない。2007年9月期の保有有価証券は2904億円であるが、その内訳は国債738億8500万円、地方債104億4400万円、社債1862億7900万円となっている。社債の地元企業の比率は不明であるが、国債とならんで県外上場企業の社債が多い場合は、預証率の上昇は地域マネーの「地産地消」機能の衰退を示すものと言える。

最後に、熱海伊豆地方における地域金融機関の支店網の展開について触れておきたい。伊豆信金の合併以降、伊豆地域における唯一の信用金庫となった三島信金は、伊豆地域における最大の支店ネットワークを有している。三島信金の52支店中、伊豆地域に展開されている支店は旧伊豆信金の支店を継承した25支店となっている。これは静岡銀行の9支店、スルガ銀行の12店、清水銀行1店、静岡中央銀行8店を大きく上回る支店網である。静銀等の地方銀行は伊東市・伊豆市等の地方都市に集中しており、南伊豆町などの伊豆地域の南部区域では銀行等の展開は薄いものとなっている。地域密着型金融を担うリレーションシップ・バンキングにおいて定性的情報生産を行う上で「フェイス・ツー・フェイス」の日常的な接触が重要であることを考えると、地域における金融過疎は改善すべき課題であり、この点で三島信金の担うべき役割は大きいと言える。

第3節 第1回ヒアリング調査を踏まえた熱海市の金融環境

熱海市における地域金融機関の支店網は、静銀1店、スルガ銀2店、静岡中央銀行1店、三島信用金庫4店（出張所1含む）であり、三島信金がその半数を占めている。さらに三島信用金庫以外の支店が熱海市の駅周辺または市街地繁華街に立地しているのに対して、三島信金は旧伊豆信金支店を継承する出張所を含むとは言え、網代にも支店・出張所を2店有している。熱海市における地域金融機

²⁶ 三島信用金庫『SANSHIN REPORT 2007』によれば、2007年度に181企業に対して経営改善のサポートを行った結果、11企業のランクアップが実現したとされる。しかしその大半は要注先企業であり、破綻懸念先27企業中ランクアップはわずか1企業であった。

図表6 熱海市中小企業融資制度の利用状況 単位:千円

	2002	2003	2004	2005	2006
総数:件数	36	43	30	24	15
金額	148,500	190,730	115,890	89,400	59,570
小口:件数	27	27	23	22	15
金額	98,000	98,630	79,690	83,400	41,570
経営改善:件数	9	16	7	2	2
金額	50,500	92,100	36,200	6,000	14,000
創業支援:件数					1
金額					4000

資料:熱海市HPより
注:創業等支援基金については2006年4月よりスタート。

関の預金・貸出額の規模や金融機関別構成は不明であり、三島信用金庫の地域金融におけるシェアは判断できないが、その比重は大きいものと推計される。

先に伊豆地域の経済

の中心が、観光産業を軸にしたサービス業並びに不動産業であることは述べたが、熱海市においても同様のことが言える。熱海市商工課の資料では、熱海市の商店数、年間商品販売額の落ちこみは顕著であり、1994年から2004年の10年間で商店数が1014件から804件へ、販売額が1071億3900万円から752億9100万円へとそれぞれ21%、29%の減少となっている。熱海市の観光産業の不振が熱海市経済の不振へと直結している様子が読み取れるが、ここで注目しておきたいのは熱海市の中小企業融資制度の利用状況の停滞である。図表6に見るように2003年の43件、1億9073万円から2006年には15件、5957万円へと大幅に減少しているのである。

中小企業向け制度融資は、県などの地方自治体が中小企業に有利な融資条件の設定と利子補給を行うと同時に信用保証協会が信用保証を行うことで、民間銀行による中小企業への円滑な資金融資を促進することを目的としたものであり、経営改善資金、小口零細企業貸付、短期経営改善資金などの貸付メニューが用意されている。熱海市では静岡県中小企業事業資金融資制度「短期経営改善資金」(融資金額1企業700万円、1組合1500万円以内)において0.4%の利子補給を行っている。基準金利2.45%に対して県の利子補給0.45%と合わせると計0.85%の利子補給によって1.6%の金利での借入が可能になるものである。

現在、この制度融資においては、信用保証協会の信用保証料率の借手のリスクに合わせた差別化や100%保証から80%保証への部分保証制度への変更などの改革が進められている。また制度融資申込みも信用保証協会から各金融機関へと窓口の一本化が進められている。熱海市においても制度融資の申し込みは静岡銀行、スルガ銀行、静岡中央銀行、三島信用金庫に申し込み、審査を受けることになる。

このような状況下での中小企業融資制度の利用状況の停滞は、地域経済並びに地域金融の停滞を示すものと言え、今後の詳細な検討を必要としている。

終わりに

本報告では、プロジェクト研究が開始されたばかりのため、熱海市を中心とした財政分析と伊豆地方における地域金融についての端緒的な分析にとどまらざるを得なかった。第2回ヒアリング調査では伊東市を中心としたサーベイを行う予定であるが、次年度も継続して調査研究を行うことで熱海・伊豆地方経済の多面的・立体的な調査分析へと発展させることで面的再生に向けた提言を目指したい。

付表1 熱海市における地域編入及び公有水面埋立の経緯

1889 (明治22) 年3月1日	熱海村, 伊豆山村, 泉村, 初島村を合併. 熱海村となる
1891 (明治24) 年6月11日	町制を布き, 熱海町となる -
1937 (昭和12) 年4月10日	多賀村と合併, 熱海市制施行
1957 (昭和32) 年4月1日	田方郡網代町と合併
1961 (昭和36) 年3月31日	公有水面埋立 (和田磯 熱海渚県有埋立)
1964 (昭和39) 年10月20	〃 (〃 終末処理場埋立)
1965 (昭和40) 年6月11日	〃 (下多賀小山東急小山埋立)
1966 (昭和41) 年5月6日	〃 (和田磯 海浜公園埋立)
1966 (昭和41) 年8月30日	〃 (横磯 泉門川ビークイン埋立)
1967 (昭和42) 年3月31日	〃 (横磯 市営東駐車場埋立)
1970 (昭和45) 年7月31日	〃 (大縄 網代片町埋立)
1976 (昭和51) 年11月26	海岸空地埋立 (下多賀二本松 仁多田等埋立)
1977 (昭和52) 年11月18	公有水面埋立 (下多賀大西ヶ洞網代港埋立)
1977 (昭和52) 年11月18	〃 (網代片町埋立)
1987 (昭和62) 年8月25日	〃 (和田浜南町埋立)
1990 (平成2) 年10月6日	〃 (和田浜南町埋立)
1993 (平成5) 年12月1日	改訂 (建設省国土地理院公表の面積)
2001 (平成13) 年12月19	公有水面埋立 (網代宮崎, 網代町場埋立)
2002 (平成14) 年11月5日	〃 (渚町 コースタルリゾート埋立)

(資料) 熱海市総務課による。

付表2 熱海市略年表

1889年	熱海村, 伊豆山村, 泉村, 初島村を合併して, 熱海村となる。
1891年	熱海町となる。
1924年	町制施行. 網代村が網代町となる
1925年	国鉄熱海線 (国府津~熱海) が開業
1927年	熱海海岸埋め立て着工
1930年	北伊豆地震が発生する (M7.3)

1932年	熱海峠一箱根間（9.9キロ）自動車専用道完成 熱海芸芸妓組合が設立
1933年	来宮神社の大楠が国定天然記念物
1934年	丹那トンネル開通
1935年	国鉄伊東線、綱代駅まで開通
1936年	宇佐美トンネル開通
1937年	熱海町と多賀村が合併し、熱海市制施行
1938年	国鉄伊東線、伊東駅まで開通
1942年	熱海市立熱海高等女学校、桃山に開校
1944年	熱海保険所開設
1946年	私立上多賀保育園が開園
1947年	新制の熱海中学校・多賀中学校・綱代中学校創立
1948年	今宮童園・多賀歓喜光童園・初島童園開園、熱海市第二小学校が開校
1949年	伊豆山童園が開園、キティ台風襲来
1950年	熱海市駅前火災、熱海大火 和田木童園開園、熱海国際観光温泉文化都市建設法施行
1951年	熱海～大島間、東海汽船就航 熱海駅前「平和通り」開通
1953年	熱海市立小嵐中学校開校 和田木浄水場の水を綱代地域に分水
1955年	伊豆半島が富士箱根伊豆国立公園に指定
1956年	初島で海底電話線が敷設、伊豆山に初の市営温泉開設 十国峠ケーブルカー開通、仲見世アーケード外完成
1957年	大黒崎し尿処理場が完成、熱海市と綱代町が合併 世界救世教の熱海美術館が開館（MOA美術館の前身）
1958年	狩野川台風、伊豆一円に甚大な被害及ぼす
1960年	梅園、国から無償で市に払い下げ
1961年	梅園に中山晋平記念碑が完成、 綱代公民館・綱代ごみ焼却場、泉小・中学校開校

	伊豆急行が伊東から下田まで全線開通
1962年	錦ヶ浦トンネル・曾我浦トンネルが開通, 伊豆スカイライン開通
1963年	大湯間欠泉公園完成
1964年	新幹線丹那トンネル開通, 梅園に香林亭が完成, 中央保育園が開園 新幹線熱海駅開業
1965年	湯前神社献湯祭の湯汲道中が復活, 綱代し尿処理場が完成 アタミビーチラインが開通
1966年	別府市との姉妹都市提携に調印, 和田浜南埋め立て公園内に熱海ロングビーチプール完成 熱海新道が開通 (錦ヶ浦から玄岳まで)
1967年	駅前に第一ビル完成, 上ノ山から玄岳へロープウェイ開通
1968年	第1回こがし祭り・山車コンクール開催, 新綱代トンネル開通
1969年	上多賀に市民グラウンドが完成, 綱代大縄人工海水浴場が完成
1970年	小嵐保育園が開園
1971年	国道135号線赤根トンネルが開通
1972年	上多賀～長浜間のバイパス完成, 初島分校独立, 熱海市初島小・中学校に 乱開発防止のため, 熱海市宅地開発等指導要綱を制定
1973年	熱函有料道路が完成 国道135号線バイパスとしての中部横断道路梅園工区が完成
1974年	市立養護老人ホーム梅園荘が完成, 伊豆半島沖地震 (M6.8)
1975年	県営駿豆広域水道 (柿田川湧水) が熱海に送水を開始
1976年	熱海市別荘等所有税条例を制定, 駅前に人工間欠泉が完成 姫の沢公園のアスレチックコースがオープン. イタリア・サンレモ市との交際姉妹都市提携に調印
1978年	伊豆半島近海沖地震発生 (M7.0), 上多賀幼稚園が開園
1980年	熱海市総合福祉センターが開館, 夜間医療救急センターがオープン 伊東川奈崎沖群発地震発生, 姫の沢少年自然の家が開所 初島に海底送水管が敷設され, 送水が始まる. 群発地震と冷夏のため海水浴場客激減

1981年	伊豆山郷土資料館が開館。特急「踊り子号」の運転が始まる。
1982年	MOA美術館が開館。泉公園が完成。伊豆山子恋の森公園がオープン。
1983年	伊豆大島近海群発地震勃発
1984年	中部横断道路、上多賀～土橋間（頼朝ライン）が完成
1985年	第二浄水管理センターが完成
1986年	貫一・お宮の像が設置 東海岸町に人工海水浴場サンビーチ・サンデッキが完成。砂浜200m復活 大島三原山が噴火。島民全員に避難命令が出され大島住民が熱海港に到着
1987年	市立澤田政廣記念館が完成
1988年	サンビーチが400mに延長、伊東川奈崎沖群発地震。 マンション建設ブーム（建設認可申請72件）
1989年	伊東半島東方沖群発地震が発生、第1回忘年海上花火大会を開催。
1990年	ポルトガルのカスカイス市と2番目の国際姉妹都市提携に調印 小山臨海公園に南熱海マリンホールが完成 伊豆大島近海沖地震が発生（M6.6）、国道135号線「曾我浦大橋」が開通 第1回オールコック・メモリアルフェスティバル開催
1991年	特別養護老人ホーム「姫の沢荘」が開所
1992年	学校週休二日制開始
1993年	市保健センター・中央公民館新館がオープン 伊豆半島東方沖群発地震勃発
1994年	第1回「街道祭り」が開催
1995年	伊豆半島東方沖群発地震勃発
1996年	中央保育園に「子育て支援センター」が開設、渚親水護岸第一工区が完成 杉本苑子の旧居「彩苑」を市が借り受けて一般公開、熱函道路が無料化
1998年	熱海の名所・旧跡を周遊する「湯～遊～バス」2台が運行を開始 熱海七湯の復元が完成。 熱海芸妓による公演「湯めまち踊り華の舞」開始 初島小中学校にインターネット端末が設置
1999年	姫の沢スポーツ広場が完成

2000年	新清掃工場「エコ・プラント姫の沢」が稼動を開始 熱海市が起雲閣を取得し、文化と観光の拠点として公開 渚親水護岸第二工区が完成、 熱海温水型利用健康運動施設「マリンスパあたま」オープン
2001年	つるやホテルが閉館
2002年	熱海梅園内に韓国庭園が完成 国立熱海病院を継承し、国際医療福祉大学付属熱海病院が開院
2003年	熱海駅前に足湯「家康の湯」が完成、New! 若富士国体、若富士国体開催
2004年	熱海市が旧日向別邸を公開 熱海サンビーチのライトアップが始まる（砂浜のライトアップは日本初） 熱海花の博覧会が開催、中国・珠海市との友好都市提携に調印
2005年	第1回熱海市民駅伝競走大会が開催、旧日向邸を公開 国道135号綱代バイパスが開通、熱海市まちづくり条例公布
2006年	熱海アートガーデンフェスティバル2006が開催、綱代中学校が閉校 西熱海ホテルが閉館、ねんりんピック静岡2006開催、伊豆ナンバー導入

(資料) 熱海市観光文化部観光商工課『熱海市の観光』2006年等をもとに作成。

【参考文献】

- ・ 熱海市史編纂委員会編（1967-68）『熱海市史 上巻・下巻』
- ・ 遠藤宏一（1999）『現代地域政策論—国際化・地方分権化と地域経営』古今書院
- ・ 岡田知弘（2005）『地域づくりの経済学入門』自治体研究社
- ・ 佐々木正幸（1997）『創造都市の経済学』勁草書房
- ・ 佐々木正幸ほか編（2007）『創造都市への展望—都市の文化政策とまちづくり』学芸出版社
- ・ 神野直彦ほか編（2005）『都市のガバナンス』岩波書店
- ・ 中村剛治郎（2004）『地域政治経済学』有斐閣
- ・ 中村剛治郎編、日本地域経済学会協力（2005）『地域の力を日本の活力に』全国信庫協会用金
- ・ 中村剛治郎編（2008）『基本ケースで学ぶ地域経済学』有斐閣

- ・ 福川裕一・矢作弘・岡部明子（2005）『持続可能な都市－欧米の試みから何を学ぶか』岩波書店
- ・ 保母武彦ほか編（2007）『夕張 破綻と再生』自治体研究社
- ・ 宮本憲一・横田茂・中村剛治郎編（1990）『地域経済学』有斐閣
- ・ 宮本憲一（1999）『都市政策の思想と現実』有斐閣
- ・ 宮本憲一（2005）『日本の地方自治 その歴史と未来』自治体研究社
- ・ 宮本憲一・遠藤宏一編（2006）『セミナー現代地方財政Ⅰ』勁草書房

【参考資料】

- ・ 熱海市（2007）『熱海市統計書 平成 18 年度版』
- ・ 熱海市（2001）『熱海市都市計画マスタープラン』
- ・ 熱海市（2006）『第 3 次熱海市総合計画－熱海フレッシュ 21 計画』
- ・ 熱海市観光戦略室（2007）『熱海市観光の現状について』
- ・ 熱海市観光戦略室（2007）『熱海市観光基本計画（案）』
- ・ 熱海市下水道課（2007）『熱海市の下水道事業のあらまし 平成 18 年度版』
- ・ 熱海市観光文化部観光商工課（2007）『熱海市の観光 平成 18 年度版』
- ・ 熱海市「決算カード」各年度版
- ・ 熱海市職員組合連合会（2002）「熱海市財政分析」5 月
- ・ 静岡県中小企業家同友会熱海支部（2005）『21 世紀前葉を展望した熱海像－アンケート調査』青ビバの会・市川総合設計室
- ・ 『日本経済新聞』2007 年 6 月 14 日付