

# 財政破綻処理再考——「処理」で問題は解決するか

法政大学教授  
千葉県地方自治研究センター理事長

宮崎 伸光

## はじめに

みなさん、こんにちは。今ご紹介をいただきました法政大学の宮崎でございます。ご当地の北海道地方自治研究所の兄弟にあたるような千葉県地方自治研究センターで理事長も仰せつかっております。

先ほどまで、この会場ではしつこいぐらい同じ曲を繰り返し流しておりました。今、夕張市の保育園児や小学生は全員この「夕張のうた」が歌えます。流していましたのは、そのデモ版でありまして、「Choo Choo TRAIN」（チューチュートレイン）を作曲された中西圭三さんとJaxonさんが作られた曲です。きょうは詳しいお話はできませんので、お帰りになられてから、「夕張このまちソング」という検索キーワードでは是非ともインターネット検索していただきたいと思えます。さて、きょうは「財政破綻処理再考」というテー

マでお話を申しあげます。持ち時間は四五分以内で収めるようにとということですので、なんとかその時間で務めを果たしたいと思えます。

先ほどいただきましたご紹介では、昨年度の約一〇カ月間、夕張市役所でヒアリング調査を行っていたようなお話でしたが、それはちよつと大袈裟でして、その間のほとんどは夕張市役所地下のカビ臭い書庫にもぐりまして、財政破綻以降の行政資料がどういう状態になっているのか、どんな資料があるのかという調査をしておりました。

どういう状態であったかと申しますと、ここには行政関係の方が大勢いらつしやいますので、だいたい行政資料の扱いというのはみなさんご存知だと思えますけれども、夕張市の場合は簿冊方式になっております。簿冊方式で棚に置いてあるのですが、残念ながらその整理をする余裕はまったくなく、背中に何も書いてない簿冊がたくさんありまして、いったい何が収められているのかわか

らない、という状態になっておりました。そこで、私は、どんな文書が収められているのかというリストを作ったのですが、そのリストを作るだけで約一〇カ月かかってしまいました。

そういうような状況でして、今夕張市役所には、私の作ったリストが置いてあります。ただ、関係者の方々には、まだそれを見る余裕すらないと思えます。

きょう私は、「財政破綻処理再考」というテーマを掲げました。そこで、まず「再考」とはどのような意味かを申しあげましょう。

二〇〇六（平成一八）年度に夕張市は財政破綻をして、翌年度から当時の法律でいう準用財政再建団体になりました。そして、多くのマスコミ関係者や研究者が夕張市を訪れまして、さまざまな報道や研究報告がありました。しかし、おそらく一過性に終わるのではないかと予想してしました私は、ゆつくり長くお付き合いしたい、とその

当時から思ってきました。

今から見て、あの財政破綻の処理で問題は解決するのだろうか、あるいは、解決したのだろうか、と考えるのですが、「今から見て」ということは、当時の人は先のことを予見できませんから、ちよつとズルイですね。後付けのちよつとズルイ立場を自覚しながらお話をしたいと思います。「再考」とテーマに掲げたのはそういうわけです。

この会場には広い北海道の各地からお運びいただきましたことに、私はある種の感動を覚えております。また、夕張市議会からも大勢の方がお見えですし、たいへんお忙しい中、夕張市役所からも何人かの方がおいでになられています。ちよつと気恥ずかしいところでもあります。

きょうの話のスジですが、「失敗後の常道から考える」「財政破綻とファンドシ作り」ファンドシつて何だろうと思う方もあるかと思いますが、後ほど明らかに致します。「再建・再生計画」に内在する諸問題―それから、顕在化した問題のさらに奥に深い問題があるのではないかということで「顕在化した問題の深層」の四つについてお話をしたいと考えております。

順番に、まず「失敗後の常道から考える」ということからお話を進めて参ります。

## 1 失敗後の常道から考える

人間は、いろいろなことで失敗を致します。そ

れは個人の失敗もありますし、組織としても失敗を重ねます。何か失敗が起こったとき、私たちはどうするかといえは、だいたいパターンは決まっています。まず、何が起きたのか、どうなったのかという現状調査を行います。次に、どうして起きたのかという原因を追及する。そして、いったい誰がしくじったのか、誰が悪いのか、誰が責めを負うべきかという責任の追及を行います。さらに、このしくじりを再び繰り返さないためにはどうしたらよいか、という再発防止策に進みます。大体この四つを順に考えると思います。

これを夕張市の問題に即して言いますと、当時の報道も研究者も、大体次のようなことを言っていたのではないかと思います。

まず、何が起きたのかといえは、どうにも返済不能と思われる膨大な借金による財政破綻。……なのかなあ？私はちよつと疑問に思っておりますので、「っ」を付けておきましょう。

次にその原因は、ジャンプと呼ばれた会計年度を超える不適切な会計処理、不適切な会計処理に毎年依存してしまつたこと。……本当にそうかなあ？と、ちよつと疑問に思っています。

それから、責任追及でいうと、強力なリーダーシップを発揮した元市長。……あの人が悪いのかなあ？私は、ちよつとこれも疑問に感じているところです。

そして、どうしたら再発防止できるのかといえは、みせしめとしての、ちよつと言葉がキツいか

もしれませんが、夕張ショックのキャンペーン。……夕張市のようになつては困るだろう、と言っただけでよいのかなあ？

私は、全部に疑問符を付けたのですが、今簡単に述べたこれらを逆の順に少しづつ細かく見ていこうかと思ひます。

### (1)再発防止(どうしたら良いのか)

「みせしめとしての夕張ショック・キャンペーン」ということですが、「夕張みたいになつてもいいの？」全国各地の自治体で財政当局者が職員に対して、こういう言葉を発したり、態度で示したり、あるいは、マスコミもそのように報じてきたと思ひます。

そのことによつて、他の自治体は「夕張みたいにはなりたくない」ということで財政緊縮が進みました。つまり、確かに類似ケースの拡散防止にはなりました。

財政再建計画から再生計画に、法律が変わりましたが、今の再生法に基づけば、夕張のような事態は、もう二度と起きません。起きないような仕組みになつています。

でもそのことと、当事者の夕張市自身が二度と繰り返さない、という意味での再発防止とは別の問題です。

「夕張みたいになつてもいいのか」ということで実際に行われたことは、夕張を懲らしめるということでした。と、後から振り返れば見えます。

当事者の再発防止としてその「懲らしめ」はどうかというふうに効いてきたかという点、二度と繰り返したくない記憶を作ることであつたのかもしれません。

しかし、そのことは、ある種の演出された姿であつたのではないかと私は思います。この夕張を「懲らしめる」ということは、言葉は悪いかも知れませんが、ある種の「イジメ」です。

その夕張にも、日々暮らしている人がいます。日々役所の仕事をしている人もいます。もう一人は、慎重に暮らすことを強制してしまつたのではないかと。そのこと自体が、再発防止というよりも、むしろ夕張に暮らす人々の自尊心、プライドを大きく揺るがしたのではないかと私は見えています。

かなり精神的に追い込む結果をもたらしたのではないかと。それが本当に再発防止策と言えるのかどうか、私はたいへん疑問に思っております。

### (2) 責任追及（誰が責めを負うべきか）

次に、責任の追及です。「強力なリーダーシップを発揮した元市長」が、本当に責任を負うべきだったのか。責任を負うべきは、その人だけでしょうか。

具体的に言えば、中田鉄治さんです。中田さんは、六期二四年間の長期にわたり市長を務めました。その前、二期八年間は助役でした。そしてさらにその前には、夕張市役所の職員労働組合の委

員長もされています。組合の委員長経験者が市長に立候補して当選することは、夕張においては別に不思議なことではなく、特別に中田さんだけではありません。また、有名な言葉になりましたが、「炭鉱から観光へ」というキャッチフレーズは、中田さんが市長になる前、助役の際で打ち出されています。

この「炭鉱から観光へ」は市長になると強力に推し進められた政策ですが、一九九〇（平成二二）年には、この年は夕張最後の南大夕張炭鉱が閉山した年ですが、自治大臣表彰を受けています。国からもよくやっていると評価されています。「活力あるまちづくり 優良地方公共団体」という表彰でした。

そして、この中田さんは、絶大な支持を受けました。選挙は盤石でした。今日なお、夕張市内でお話を伺うと「中田さんは偉かった」「良かった」という声がそこそこ聞かれます。そうした地元への支持がある方に対して「あいつが悪かったんだ」「あいつの責任だ」などと一言で済ませることができるとは思いませんか。私は、それもおかしいのではないかと思っています。

中田さんは、特異な性格で政策を強行したとも言われています。確かにそういう側面があつたのだらうとは思いますが、とくに六期目、最後の一期がたいへんだつたという話をいろいろと伺いました。しかし、当時「炭鉱から観光へ」以外に有効な政策があり得たのか、国が用意した政

策を強く、強く押し進めていただけではないか、などと考えると、中田元市長だけに責任を押しつけるのは、私は筋違いではないかとも思うのです。

### (3) 原因究明（どうして起きたのか）

そして、原因は、ジャンプと呼ばれた不適切な会計処理に毎年依存したことだと言われています。これについても、それは本当に夕張市独自の苦肉の策だったのでしょうか。

私は、財政破綻する前から夕張に足を運んでいたので、ずいぶん前から不思議に思っていました。

北海道庁は知らなかったのですが、本当にそうでしょうか。

メモをちゃんととっておけば良かったのですが、あるとき、それは夕張市が財政破綻する前ですが、北海道のとある自治体職員から、「とある」というのは、忘れてしまったためで、困ったことですが、道庁の財政担当の職員から「夕張は賢いことをやってるぞ、お前も少し知恵を絞ったらどうだい」ということ、つまり、道庁から「夕張市の真似をしたらどうか」ということを強く示唆されたという覚えがあります。ところがちゃんとメモをとっておかなかつたこともあり、どこの自治体の誰から聞いたのか、記録も記憶もないのです。で、悶々としていたところ、朝日新聞の二〇一六年八月二二日の報道、これお手許に配布した資

料に入れておきました。後でご覧いただきたいと思いますが、夕張市が財政破綻する前から、北海道庁では、ほぼ同じ手口が使われていたということが、その記事によって明らかにされました。

とすると、ジャンプ方式というのは、変な見方かもしれないですが、制度に内在していた、ある種「工夫の余地」だったのではないかと、という見方もできるのではないかと、思われます。

で、北海道庁の方に「知ってたの？」と問えば、「知らなかった！」と応じられます。そう答えを返す方は、本当に知らなかったと思います。ここには自治体関係の方が多くおられますので、おそらくになると思いますけれど、財政構造、すなわち財政の仕組みは、市役所、町役場、村役場の職員の何人が本当にご存知かという点、実はかなり限られます。ですから、多くの方は、本当に知らなかったと思います。でも財政を直接担当された方が知らなかったはずはありません。

知っていながら、財政破綻後の夕張市に対して厳しい指導をせざるを得なかった道庁の職員は、私は辛かったらと思うと思います。私は、道庁の職員を一方的に非難する気はありません。辛かったと思います。本当に。

#### (4) 現状把握 (何が起きたのか)

そこで、現状の把握ですが、それは確かに「どうにも返済不能と思われる膨大な借金による財政破綻」なのかもしれません。しかし、その本質は

何か、核心は何かと考えると、「返済不能」というところか、それとも「膨大な借金」というところなのか。どちらでしょう。

文字どおり本当に返済不能とするならば、どんなに新しい再建計画・再生計画をしても返済はできません。絶対に返済不能なのです。しかし、行政のあり方を変えれば、積もり積もった借金を返せると見えるからこそ、再建計画・再生計画が有り得るわけです。

「膨大な借金」でも、どこの自治体だって地方債があるわけです。夕張だって道知事、実際には財政担当の許可を得て地方債を発行していたわけです。緊縮の反対は放漫ですが、どこからが放漫財政なのか、誰がそれを判断するのか。膨大だと言うけれど、膨大の判断は誰がするのか。ということが問題になろうかと思えます。

そこで思い起こしていただきたいのが、この急展開がどこから始まったかということです。北海道新聞の二〇〇六（平成一八）年六月一日のスクープから始まっています。

その見出しは、頭に「夕張市」と付いて「二時借入金三〇〇億円／負債総額五〇〇億円／道、指導強化へ」という非常にショッキングなものでした。

しかし、その負債総額五〇〇億円には、すでにふれました地方債が含まれています。私は、財政破綻当時に市役所に勤めていて、その後管理職になられて市役所に残られている方全員を含む約三〇人の方と個別に、いろいろお話を伺う機会に恵

まれました。小さな組織で顔が見える関係です。で、そのままの言葉を私が喋ってしまいますと、誰が喋っていたことかというのがすぐにわかってしまいます。そこで、誰から伺った話かはわからないようにご紹介しようと思えますが、何人かの方、いや何人の方が、あの記事には驚いたと同時に腹を立てました。とくに財政のことがわかっていての方が、腹を立てたのです。それはとりわけ「五〇〇億円」というところで、「他の自治体だって地方債あるでしょ」ということです。すると、この返済不能とか膨大な借金とかいう判断を誰がするのかということについては、この件が報道から始まったということが、大きく影響していると思わざるを得ません。

私は、敢えて結論を先取りして言うならば、問題の核心は、お金が返せなくなったことでも借金の額が非常に大きくなったことでもなく、「自治体行政が住民の健康や暮らしを地域社会の実情に即して守るための条件を失ったこと」と思っています。この条件をどうやって取り戻して行くのか、ということが問題の本質なのではないか、核心なのではないか、と考えております。

## 2 財政破綻とファンド作り

夕張市役所職員の多くは、いずれ財政破綻の時を迎えるのではないかと不安を抱えていたそうです。つまり、財政破綻は予見されていました。

しかし、それが現実のものとなったとき、どう対処すればよいかは、誰にもわかりませんでしたし、協議されることもありませんでした。財政自主再建が断念された後の急激な展開は、誰にも予想できない速度と内容でした。

### (1) 予見されていた財政破綻

客観的な情勢がどうであったか。市役所の上層部、当時の市長や幹部ですね、その上層部、部長級までありましたけれどもそうした幹部がどう考えていたのか。それから現場の職員がどう思うに思っていたのか。それからちよつと目先が変わりますが、中田市長の後継市長でありました後藤健二市政の財政運営についても若干ふれたいと思います。

まず、客観的情勢ですが、中田市長の号令下では「三六五日の観光」ということが言われていました。毎日何らかのイベントを行う、実際には毎日何かがあったわけではありませんが、一日に同時に複数のイベントが行われたりして、本当年に三六五件ぐらいのイベントがありました。そして、石炭の歴史村、みなさんご存知のとおり、一時大繁盛した遊園地なども作られていたわけですが、客観的な情勢としては、集客力に陰りが見えていたことに間違いはありません。そして、これは実態がちよつとわからないのですが、複数の方々から「当時ブローカーが暗躍していた」というお話を伺いました。実は、しつかりとした裏付

けを私は持っているわけではありません。ですが、財政破綻直後にも市役所には、何人の方が来たり電話があつて、俺がなんとかしてやる、俺にくら預ければなんとかなる、あるいはこういうイベントがあるのでやらないか、などという話が、いくつも持ちかけられたそうです。ただ、繰り返しになりますが、こうした話については、具体的な証拠資料を確認したわけではありません。

市役所の上層部にしてみますと、いずれ破綻の日は来るだろうと思われていたそうです。出納整理期間に一時借入の仕組みを利用して長期債務と短期債務を繰り返し付け替えたわけですが、利子がどんどん膨れあがっていきます。いずれは爆発する日が来るだろう。しかし、強気一辺倒の市長を抑えきれず、不安に思っていた、という声を何人もの方から伺いました。

当時の現場職員で、今管理職になられている方々のお話を聞くと、当時の財政の実情は、みなさん「ヒラ」とか「ペーペー」とご自身のことを表現されていましたが、ヒラやペーペーには知り得なかったと言われます。そういう側面は夕張市に特別なことではありません。すでに申しあげましたが、財政の構造や制度というのは、自治体職員のみならず知っているかといえば、知りません。ただ、その知らないということを一般の住民は知りませんので、「市役所の職員は何やつてたんだ」「知っていたらどう」というふうな攻撃されがちですが、実際はわからないことの方が多い

のです。

ところが、そうはいつても、会計処理を実務で担当する職員はいるわけです。「おかしいなあ、こんなことやつていいのかなあ」と思っていた方は何人もいたそうです。しかし「シモジモやペーペーのお前らが考えることではない」「この作業を行え」と言われて作業を淡々とこなしていた、ということでした。

中間管理職、係長クラスの中には、「これはおかしい」「いったん夕張市は財政をチャラに、破綻してから出直すべきだ」というご意見の方もいましたし、実際に、これは申しあげてよいことかどうかわかりませんが、「資金ショートを一回起こさせてみたらどうか」という声も内々にはあつたそうです。詳しくは申しあげませんが、そういう類いの話もあつたと複数の方から聞きました。

しかし、それは「おつかない話」です。これ北海道弁の「おつかない」ですね。「おつかない話」は考えないことにしよう。いずれ来るかもしれない破綻については、「来ちゃつたらしようがないけど、それまでは考えないことにしよう」というような動きもあつたと聞いております。

後藤市政の財政運営ですが、実は、市長就任直後から「行財政正常化対策」が行われています。これについては「正常化」という言葉を遣つていたことに注目したいと思いますが、二〇一四（平成二六）年度までに職員を一〇〇人カットすると、二〇一四（平成一六）年度から二〇一六（平

成一八）年度までの三年間で一般職の基本給と管理職の手当を5%カットするとか、着手されました。

## (2) 財政破綻処理の初動

財政破綻処理の当初は実に素早い動きでした。

六月一〇日に北海道新聞の報道がありました、すぐその翌日、まず最初に行われたことは、あちこちの金融機関から借金をしていますので、金融機関に説明に行くことでした。その際、財政部は「このたびの報道には、見解の相違があります。ただ多額の債務を抱えることになったのは事実であります。しかし、この債務は地域復興のための投資であり、資産を伴っているのです、この資産を維持している以上、財政運営に影響することはありませぬ」と説明をして廻ったという記録が、カビ臭い書庫の中に遺されていました。

そこで、これを当時の職員の何人かにつづけてみましたところ、「それは詭弁に過ぎない」とみなさん仰いました。

六月一五日には北海道庁に助役が呼出されます。これが、ついに独自再建を諦める最終的なきっかけになったと私は見ております。そして、市長は、二〇日の定例市議会で独自再建を諦めることを表明した後、すぐ道庁に行きました。

その翌日の二一日には財政再建対策本部が設置され、北海道からは債務状況の調査が入ります。さらに二六日、二七日にもこの調査が入りますの

で、夕張市の職員は通常業務に加えて調査に応じるための資料作成に追われました。

本来であれば、法的処理というのはどういうものであるのか、赤池町（二〇〇六年三月六日合併により福岡県田川郡福智町）に前例がありますので、その研究をするはずですが、そのゆとりもなくただ資料作成に追い立てられました。職員への説明はようやく七月一二日に始まりましたが、これは幹部職員が対象でした。一般職員への説明は七月二〇日前後になってからでした。

北海道庁から夕張市に対しては、抜本的な財政再建に取組む姿勢として危機感が強調されました。手書きの資料を見ていると、何度も危機感、危機感、危機感という言葉が出てまいります。逆に言うと、道庁も何をやってよいかわからなかったもので、「危機感」という言葉で指導するしかなかったのではないかと思います。

七月四日には、自民党調査団の報告が明らかにされます。「夕張市に出かけて行って、道や国へどういう支援が必要ですか、と聞いても明確な回答がなかった」ということから、「夕張市役所は「パニックになりすぎている」とそこでは結ばれています。

しかし、私は、これは全くトンチンカンの類いだと思います。市役所の職員は資料作りを追われていたのです。何が必要か、何を求めるのか、そんなことを考えている余裕はありません。

つまり、北海道は危機感を煽るしかなく、自民

党の政治家は実態が見えずに、求めに応じて助けてやるというのに求めてこない、という趣旨の脳天気なことを言っていた。ここで夕張市役所の職員と北海道庁、および北海道や自民党の政治家を介した国との間に決定的な意識の乖離が生まれたのではないかと私は見ています。

## (3) フンドシ作り

フンドシ作りというのは、歳入促進策、歳出抑制策そして計画期間を決めるということです。計画期間中各年度の収支見込みが横に長い表になるので、フンドシと呼ばれるようになります。

もちろん、歳入促進策は、独自財源の強化とはいえ、ろくにありません。たとえば以前の滞納整理は、夕張方式と名付けられていたそうですが、当該住民との間で話し合いをしながら進められていましたが、維持できなくなりました。そして、後には住民との関係がギクシャクするような面も現れます。

歳出の抑制ですが、北海道庁から派遣されてきた担当職員は、「死なないべ」を繰り返して強力に歳出項目を潰しました。たとえば「交通安全政策なんて、やったってやらなくたって関係ない。止めても、人は死なないべ」「街路灯、消したって、みんな真つ暗になったって、夜に人が歩かなければ、人は死なないべ」などとバサバサ切られていきました。

その影響は、財政の効果というより、その口

ぶりを聞いて、それを実現しなければならなかった担当職員に与えたショックの方が大きかったと思います。

歳出削減の中心は人件費削減です。毎日新聞が六月のボーナスを予定通り支給するのはけしからんというようなキャンペーンを張りましたが、これに意見を求められた知事は、当時ヤミ起債問題を抱えていたこともあって、夕張も人件費を含めて考えていかなければいけない、と七月五日の道議会予算特別委員会で発言しました。後々そのことが、夕張市に派遣された道庁職員には、強引に進めた人件費削減策の免罪符になり、誰もが予想し得ないほどの厳しい人件費削減策を進める根拠の一つになったのではないか、と思っております。

計画期間について、当時一部にはまともに行くかと八〇年かかるとの声もありました。もちろんそれでは現実性がありません。赤池町の一二年、実際には二年短縮されましたが、その倍程度が一応の目安とされました。

財政再建の計画表は、この年の歳入と歳出、翌年の歳入と歳出、そのまた翌年の歳入と歳出、と最後に借金が零になるところまで長く続きます。実に長い表になるので「フンドシ」と呼ばれましたが、結局、そのフンドシ作りに追われたわけです。

#### (4) 体制移行

職員給与の大幅削減は九月から始まりましたが、その頃には、さらなる削減と退職金の大幅カット

に加えて職員数の大幅削減についてなど、市役所内ではさまざまな噂が飛び交い、不安な空気が拡がっていたそうです。

一二月一〇日になって初めて全職員対象の説明会がありました。たいへん厳しい内容と説明の口調に、職員の多くは「誰も自分たちのことは護ってくれない」と実感したそうです。

通常、退職があれば引継もあるでしょうし、異動の内示も一定の期間を用意して行われるはずですが、ギリギリまで明かさなかったそうです。ヒラからいきなり管理職、あるいはそれまで数人で当たっていた業務を全く未経験の者が一人で担任することになるなど、そのあまりの激変に予め異動を明かすことができなかった、ということが本当のところと思います。

職員は、グチもこぼせないし、飲みにも行けない。退職する方の送別会や慰労会もできない。さらに厳しかったのは、職員の間で、あの人は辞めるだろうか、辞めないだろうか。私は、辞めたくはないが、辞めざるを得ないだろうか。などお互いに駆け引きをするような言葉が交わされ、疑心暗鬼の心が生まれてしまったことです。

数え方はいろいろありますが、首長部局で二六〇人ぐらいの職員ですから、お互いに顔が見える関係ですが、疑心暗鬼で職員同士の風通しが悪くなってしまった。小規模職場における悲劇の人間関係が生じてしまったことが、非常に大きな悲しい影響でありました。

そして、年度が改まった二〇〇七（平成一九）年度、財政再建期最初の仕事は、主のいなくなつたたくさんの机を外に運び出すことだったそうです。たいへん切なかつただろうと思います。

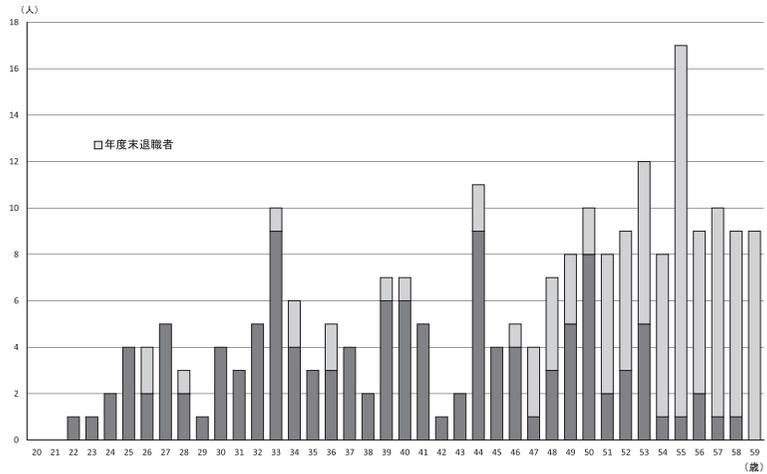
大量退職の結果、いきなり責任ある役職、全然経験のない部署の責任者に据えられてしまった職員は、連日の徹夜作業だったそうです。何人もの方が「私が一番遅くまで残業をしていた」と語り、当時の手帳などに記された残業の記録を見せてくれました。しかし、何の仕事をしたのようには残っていませんでした。人間は、嫌な記憶、厳しい記憶は、無意識のうちに忘れようとします。つまり記憶に残らないほど過酷な業務であったということだと思います。

「とにかく失敗をしないことを心がけた」ともよく聞きました。しかし、「失敗したかどうかもわからなかった」そうです。ご自身が経験したこともない仕事だったからです。

図1は、二〇〇六（平成一八）年度の夕張市一般行政職員の年齢構成です。薄い色のところは、その年度末に退職された方です。

図2は、二〇一六（平成二八）年七月一日現在の夕張市一般行政職員の年齢構成です。比較しやすいように、二つのグラフのメモリの高さは揃えてあります。グラフからは、右側に位置する年齢の高い方が次々と去って行ったことがおわかりになると思います。他にもこの二つのグラフからは

図1 2006(H18)年度夕張市一般行政職員の年齢構成

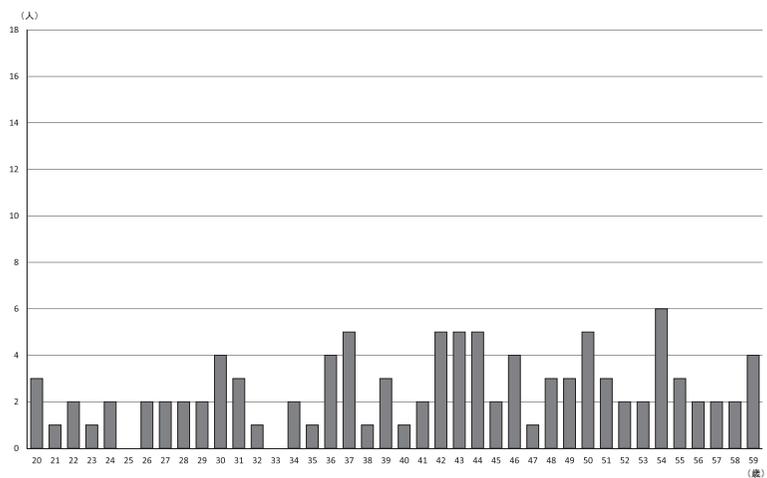


いろいろなことが読み取れ、申しあげたいことはいろいろあるのですが、時間がありませんので、省略します。

### 3 再建・再生計画に内在する諸問題

次に、再建計画・再生計画に内在する諸問題に

図2 2016(H28)年7月1日現在 夕張市一般行政職員年齢構成



ついてお話を進めたいと思います。

#### (1) 再建・再生計画の有効期限

まず、再建計画・再生計画の長さはどう決まるかということですが、先ほど申しあげましたように、赤池町は一二年間の計画だったので、一〇年が達成しました。そこで、一〇年を超える計画は

ない、とされていきました。しかし、夕張市について単純に計算すると八〇年を要するとか五〇年がかかるとか言われていました。それは、誰が見ても現実離れしています。そもそも一〇年先の財政需要ですら誰にもわかりません。

そこで、歳入歳出の趨勢による借金返済の大筋を決めておいて、後は終末で調整しようという話になっていったようです。つまり、帳尻合わせです。

計画期間の単位は単年度ですが、最初に計画全体をすべて決めておいて、単年度ごとに実施するという形になっていきます。そして、その結果がどうなったかというところ、計画初年度の時点ですぐに説明のつかない数字が並びました。表に並んだ数字がどこからきたものかと首をかしげるようなものになった、と基礎データを実際に作業して提供した職員自身が、後に語っています。つまり、最初から、いざれ再建計画・再生計画は抜本的に変えざるを得ないものでありました。

#### (2) 計画変更手続き

その計画変更の手続きですが、国は直接姿を見せません。姿を見せないことによって威厳を保つとともに、責任を回避しつつ証拠を残さずに影響力を行使します。

私は、現在の鈴木直道市長に対しては、自分の教え子ということもありまして、あまり褒めないのですが、夕張市、北海道および総務省の実務者が顔を揃える三者協議の場を設けたことは、なか

なか良かったのではないかと思います。ただ問題は、その三者協議を継続して如何に実質化していくか、そしてその実質を如何に確保していくか、ということだろうと思います。

その意味で、昨年度に設置された第三者検討委員会についてもお話をしたかったのですが、当事者の西村さんが私の次に登壇されてお話をされま

すので、それは省略いたしました。実は、計画変更ができないと国自身が困ります。国の政策も変わって行きますし、ナショナル・ミ

### (3) 計画に欠ける地域再生の視点

計画に欠ける地域再生の視点については、一言で言い尽くせません。

借金の返済が済めばそれで良いのか、ということ

借金の返済完了時に人々の生活が破綻しているおそれがあるはしないか、ということに尽きるわけです。

### (4) 過小評価されている職員とその組織の力量

職員とその組織については、再建計画・再生計画において夕張市の職員がどのような位置づけになっているかと言えば、ちょっと大袈裟な言い方も

ありませんが、単なるコスト要因にされています。そこには、市役所の職員が、市を再生していく、

市民生活を護っていく、その原動力になっているという視点がまったく欠落しています。そのことで、人が組織を作って、組織は人が動かしているという極めて当たり前のことが忘れられた計画になったのではないかと思います。

職員だつて市民ですが、計画をいくら見ても市民像が見えてきません。そこに市民の活動、たとえば先ほどの「夕張このまちソング」も数ある市民活動の一つですが、そうした活力は全然見えません。

こうなりますと、私は、職員の意見、職員からの発言が非常に重要になってくると思います。しかし、夕張市の職員労働組合に、だからこそ今みなさん頑張ってください、とはなかなか言えません。二六〇人でやっていた仕事を一〇〇人でしなければなりません。それはそれは追われていますよ。本当に苦しくなっています。しかも、先ほども申しあげましたが、自尊心が揺らぐような厳しい状況の中では、組合がアピールすることも無理だと思えます。

とするならば、ここにお集まりの方、大勢関係者の方おいですが、関係する道内のみなさんが連帯していただきたい、と私は強く思うのであります。

## 4 顕在化した問題の深層

最後に、顕在化した問題の深層ですが、ちょっと

と急いで行きましょう。

### (1) 歪な地方財政制度

財源は足りません。仕事をすればするほど、今の財政制度では財源が足りなくなります。道内の財政力指数は、〇・〇いくつといった状態のところが多いわけです。でも、国はナショナル・ミマムを実現するためには、市町村に仕事をしてもらわなければなりません。国は自治体に執行を依存しているのです。

自治体の財政は、自立し得ません。そこに不適切な会計処理の手法があつたら、そして、それは違法でないということであれば、「悪魔の誘い」にも乗るでしょう。これは、人情としては理解し得るのではないのでしょうか。もちろん、だから良いとは言いません。良いとは言いませんが、実際に北海道庁もやっているわけです。やっついなごら、夕張市役所に対して、どの面下げてそんなことが言えたのか、と言いたいぐらいの指導が行われてきたのです。

再建計画・再生計画で、結局救済されるのは、まず一時借入として市に貸していた金融機関です。一円も損していません。それから、もう一つ救済されるのは国です。国の各省庁の政策は実現されます。そこだけは再建計画・再生計画に入っているわけですから。

では、困難を強いられるのは誰か。もちろん、まず夕張市です。それと同時に北海道です。

こうした視点がこれまでであったのか、ということとを、後付けながら申しあげたいと思います。

### (2) 国策への従属性

国への政策の従属性ですが、市は、いろいろな国の政策に従属して政策選択をしてきたということです。

何もないところから、石炭が産出されることによつて、人が集まり、夕張というまちができました。では、その石炭がなくなつたら、何もなくなり人々は零になるかといえは、そんなことは決してないのです。そこにも人は暮らしているのです。

そうしたまちの変容を支えるための財政政策としては、基金・補助金・地方債のそれぞれがありますが、これらはいずれも国の地方財政政策です。つまり、政府間の財政関係によつて、自治体が行われる政策の幅は極めて限られているということが、あらためてわかると思います。

### (3) モノカルチャーの脆弱性

そして、企業城下町の脆さを示した、とも言えると思います。したがつて、今メロンがありますけれど、メロン栽培一辺倒にこれからなつたとしても、構造は変わらないかもしれません。モノカルチャーというのは、たいへん脆いものだと思います。

今、新しいエネルギー源の採掘に期待がかけられていますけれど、これすら、モノカルチャーになつてしまつてはいけません。同じ脆さを示すことにな

りかねないからです。

地域の内発的發展にとつて個性は強みです。したがつて、「石炭のまち」とか「メロンのまち」というイメージがあるということは、たいへんな強みです。道内の他の市町村、私はできるだけ市町村を廻ろうと思ひ、今一七九市町村のうち、残り六つだけになったのですが、それだけ廻りいろいろなどところを見ましたが、なかなかこういう全国レベルのキャッチフレーズを持つてるところはありません。大した強みです。

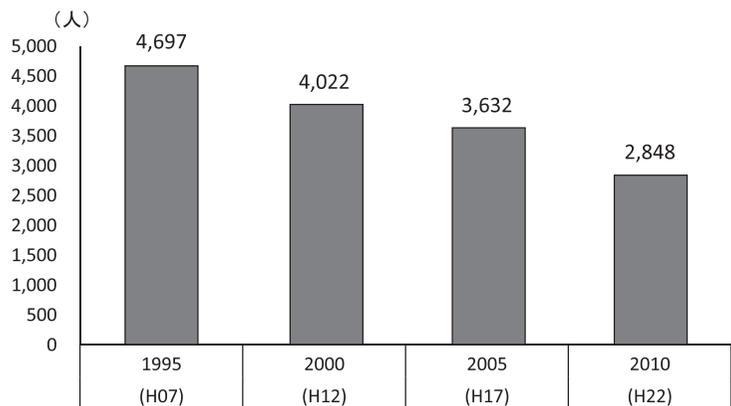
しかし、個性は弱点にも転化します。モノカルチャーの脆さです。つまり、まちに活力を保障するには、多様性が絶対に必要なのです。そうした多様性を喪失してしまう結果を導いているのではないか、と思います。

### (4) 細る生産年齢人口

財政破綻によつて労働力の転出が本当に加速化されたかどうかは、実は検証が難しい問題です。

炭鉱の閉山と財政破綻を分けて考えると、閉山によつて、人々は炭鉱のまちから離れて行きますが、その後、財政破綻によつて大きく影響が出たかというところ、なかなかそうとも言えないのです。いろいろなデータを探ってみました。閉山の影響で、一九九〇年からさまざまな指標が落ちていくのですが、だんだんその影響は鎮まります。もし財政破綻の影響が大きいとすれば、そこでガクッと指標が変化しなければいけないわけです。

図3 第3次産業就業者数の推移



国勢調査 小地域集計より

そういったデータは図3に示した第三次産業就業者数の推移にありました。

グラフで見ると少々わかりにくいのですが、表1の減少率をご覧になるとよくわかります。これは、市役所以外の周りの関係する石炭の歴史村などサービス業の影響が大きいと思われる。

さらに深刻なのは、図4と表2に示しました一五歳以上の通学者の推移です。この年齢は、だい

表1 産業別15歳以上就業者数

	1995年 (H07)	2000年 (H12)	2005年 (H17)	2010年 (H22)
全就業者	7,554	6,402	5,637	4,660
減少数		1,152	765	977
減少率(%)		15.3	11.9	17.3
第1次産業	1,000	851	748	641
減少数		149	103	107
減少率(%)		14.9	12.1	14.3
第2次産業	1,857	1,529	1,257	1,171
減少数		328	272	86
減少率(%)		17.7	17.8	6.8
第3次産業	4,697	4,022	3,632	2,848
減少数		675	390	784
減少率(%)		14.4	9.7	21.6

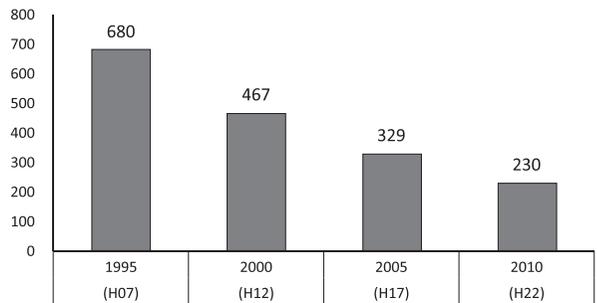
国勢調査 小地域集計より

たい高校生です。国勢調査のデータですから五年ごとですが、三〇%ずつの減少が続いています。これはたいへん大きな問題だと思います。就業者人口、とくに第三次産業が減っているということは、中間層が非常に衰退しているということです。ここをなんとか盛り上げる工夫が必要だろうと思います。

小さなまとめ

実際にとられた財政破綻処理の手法は、結果と

図4 15歳以上の通学者の推移



国勢調査 小地域集計より

しては、自治体行政が、住民の健康や暮らしを、地域社会の実情に即して守るための条件を失うことをさらに加速させてしまったのではないのでしょうか。

いろいろ申しあげましたが、この財政再建計画、再生計画による破綻処理は、夕張市ならではのプライド、誇り、矜持といったものの維持を困難にしました。ここに私は非常に大きな問題があるのではないか、と思っています。

その今後の課題については、後ほどのパネルディスカッションに譲りたいと思います。

表2 15歳以上の通学者

	1995年 (H07)	2000年 (H12)	2005年 (H17)	2010年 (H22)
通学者数	680	467	329	230
減少数		213	138	99
減少率(%)		31.3	29.6	30.1

国勢調査 小地域集計より

ここまでで四五分ピタリです。これで私の報告を終わります。ご静聴、どうもありがとうございました。

△みやぎきのふみつゝ

# 財政再建10年の現実と再生計画の見直し

西村 宣彦  
 北海学園大学准教授

## 10年の節目を迎えた夕張市 旧法下の財政再建団体―夕張市の特殊性

二〇〇六年六月に夕張市の財政破綻が表面化して以降、夕張市を頻繁に訪ねています。当初は、なぜ巨額の債務が発生したのか、なぜそれが分かっていなかったのかを理解できず、地方財政の研究者としてその要因を知るため、夕張市の決算書や市議会議事録を三〇年分調べました。

破綻が発覚した一五年前の一九九〇年頃、当時の中田鉄治市長は、国や道から夕張市が財政再建団体になることを勧められていましたが、これに対して中田市長は強く抵抗してきました。「実際は毎年一〇億円くらい赤字なのを黒字にしている。こうなった責任は炭鉱を閉山させた国の政策にあるのだから、われわれは徹底的に抵抗している」といったことが議事録に書いてあります。ですから夕張市が赤字を隠していたことや、財政が破綻

状態にあったことを、道や国が知らなかったというのはいえない、ということがわかってきました。

赤字膨張の経緯が私なりに整理できたので、次は巨額の債務を返済する財政再建計画によって、まちはどうなっていくのかに目を向けるようになりました。私自身はそもそも当初の財政再建計画は現実味が乏しいという疑問がありました。

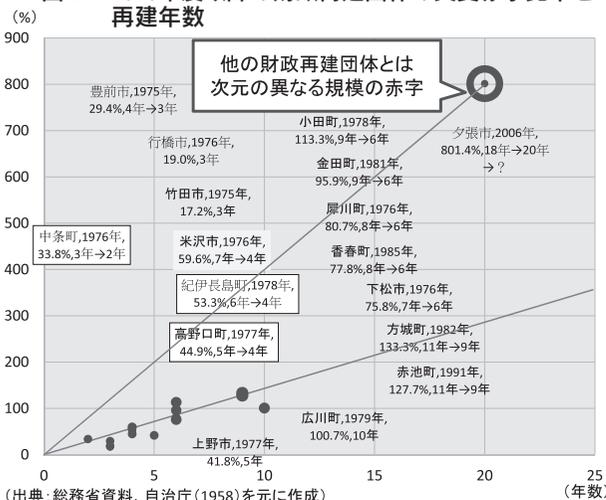
二〇一五年一〇月、夕張市は「夕張市の再生方策に関する検討委員会」（第三者委員会）を設けました。翌年に迎える財政再建一〇年の節目を期に、これまでの財政再建がどのような成果を生み、地域と自治にどのような影響を与えているのか検証し、今後の再生方策を考えるため委員会を設置し、私も委員の一人に選ばれました。

今日は財政再建一〇年を経て、さまざまな観点から夕張市にどういった影響が持たされたのかを中心に話をします。

夕張市の赤字は巨額だといわれますが、どのく

らい巨額なのかをみたのが図1です。一九七五年以降、財政再建団体になった自治体が一七あります。縦軸は実質収支比率の赤字比率で標準財政規

図1 1975年度以降の財政再建団体の実質赤字比率と再建年数



模に対する赤字の大きさ、横軸は財政再建計画の期間です。夕張以外の再建団体は、左下の方にあります。

実質収支比率の赤字が二〇%以上になると財政再建団体になります。実際にはそれ以上の赤字比率になってから財政再建がスタートする場合があります。そのなかでも夕張市の比率は突出して高く、そのため再建期間も長くなります。

従来までの財政再建期間は一〇年以内で完了するのがほとんどで、最長の例でも一五年でした。夕張市はそれを上回る二〇年という長期の計画になっており、計画の緊縮度を示すグラフの「傾き」が大きく、他の再建団体の二倍を超える「痛み」になっています。夕張市の財政再建は、歳出削減や住民負担増といった緊縮度が高い上に、再建期間が長いという意味で、二重に特異なものです。

### 計画の策定・変更過程とその性格の変遷

二〇一〇年三月、地方公共団体財政健全化法により、夕張市は財政再建団体から財政再生団体となり、新たに財政再生計画を策定し、計画の質が若干変わりました。

二〇〇七年から二〇〇九年までの計画は、「財政再建一辺倒」だったと思います。巨額の赤字を解消することが最優先で、地域再生の視点はありませんでした。地域活性化のために事業を行い、赤字を隠して膨張させた経緯もあり、もう事業を行

わないことが基本となり、子どもと高齢者には少し配慮はするけれど、それ以外は全面的に削減するという基本姿勢でした。

再建計画は道職員の支援を受けながら策定しましたが、とにかく支出を切り詰める。現場では「その事業を止めたら人は死ぬのか」「計画を作るのは職員ではなく、エクセルだ」といった言葉が飛び交い、赤字解消を期間内に押し込めるための帳尻を合わせることに傾注し、市民生活、人道的な配慮はわずかの余地しかなかった。

当初、夕張市は、二〇〇六（平成一八）年度決算を赤字にして、それを踏まえて財政再建団体になることを考えていましたが、それが一年前倒しされて、窮屈な日程になったため、市民生活や地域のことに配慮する余裕がないまま、厳しい計画を作らざるを得ない事情もあつたと思います。

新しい健全化法により、二〇一〇年からは財政再生計画になりました。「財政再建最優先」は変わりませんが、一方で旧計画にはなかった「市民生活の安全・安心の維持・確保」や「将来を見据えるまちづくりや地域再生の取り組みを進める」ことが再生計画の基本方針に明記され、コンパクト・シティ構想が実行されるきっかけになりました。

とはいえ、全国で最も厳しい水準の緊縮財政を引きつづき維持することは変わらなかつたので、「財政再建最優先」と言えます。新たな事業を盛り込んだことで、計画期間は二

年伸びて一七年になりました。当初は四年程度延長される見込みでしたが、民主党政権下で、地方交付税の人口急減補正の見直しによる交付税の増額という配慮が行われ、二年の延長にとどまりました。

二〇一二年度からは鈴木直道市長のもとで、市・道・国の三者協議が毎年開かれ、懸案事項の協議が行われるようになりました。三者協議の枠組みができた時は、市民らの期待も大きかつたのですが、再生計画の大枠を崩さない範囲内での限定的な計画変更を超えることはありませんでした。三者協議を通じて、市民や職員が期待した計画の抜本的見直しが実現したかという点、厳しいというのが彼らの実感かと思えます。

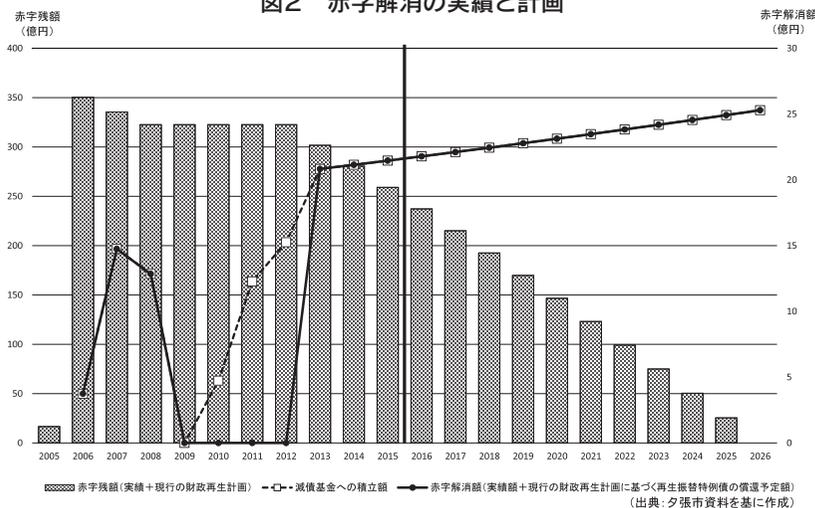
### 赤字解消と緊縮財政の状況

図2は赤字解消の実績と計画です。棒グラフは旧財政再建計画と再生計画に基づく赤字残額です。折れ線グラフは、赤字解消額と現計画の再生振替償還額です。

二〇〇七年度と〇八年度は計画通りに赤字を解消し、〇九と一〇年度は新計画に伴う財源に回した上で、計画を二年延長して織り込みました。

財政再生団体になった時には従来と仕組みが変わり、赤字の全額を再生振替特例債という地方債に切り替え、元金返済は三年据え置きで、四年目の二〇一三年度から元金の返済が始まりました。

図2 赤字解消の実績と計画



二〇一〇年度から一二年度は地方債を返済するための減債基金に積み立てました。計画はこれまで随時変更しながら、赤字の解消は計画通りすすんでおり、二〇一五年度末で、九四億八千万円を解消しましたが、まだ二五八億五千万円残っています。

表1 緊縮財政(歳出削減・歳入増対策)の効果額の推移

	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	類型(推計)	
							09—14	07—15
人件費	1,650	1,598	1,563	1,577	1,589	1,563	9,540	14,310
物件費	452	365	415	473	420	420	2,545	3,818
維持補修費	0	56	91	72	128	116	463	695
扶助費	281	92	29	▲10	▲32	▲36	324	486
投資的経費	250	▲250	0	0	0	0	0	0
公債費	583	492	776	825	904	944	4,524	6,786
歳出削減効果・計	3,216	2,353	2,874	2,937	3,009	3,007	17,396	26,094
徴収率向上対策	22	23	33	40	40	46	204	306
徴収率向上対策(滞納分)	7	3	10	7	6	10	43	65
使用料引き上げ	4	3	4	3	3	3	20	30
手数料引き上げ	39	35	32	33	31	30	200	300
その他の収入の引き上げ	2	2	2	2	2	2	12	18
下水道使用料の引き上げ	26	27	27	26	24	25	155	233
超過課税による増収	52	63	54	53	48	49	319	479
歳入増効果・計	152	156	162	164	154	165	953	1,430
歳出・歳入効果・合計	3,368	2,509	3,036	3,101	3,163	3,172	18,349	27,524

出典:夕張市資料を基に作成。2007—15年度の推計値は6年分の単年度平均の額を9年分に伸ばして推計した。

では、歳出をどう削減して財源を捻出したのか。表1は、夕張市の資料を基に作成した費目別の歳出削減と歳入増の効果です。緊縮財政の内訳は、人件費の削減で毎年度一五億円から一六億円を捻出し、これが全体のほぼ五割を占め、緊縮の痛みという面では職員が半分を負っていることとなります。残りをその他の費目の歳出削減や負担増で財源を捻出する形になって

います。

夕張市が財政破綻した頃、国は構造改革路線で地方財政は圧縮基調でした。リーマンショック前後から国の地方財政対策は地方に配慮するようになり、さらに民主党に政権交代し、その後自民党政権に戻っても、地方の一般財源総額は維持されるかたがが継続しているため、各自治体の財政健全化は大きく進みました。夕張市にも同様の効果があり、交付税等の「歳入の上振れ」が、必要な事業への歳出増要請に応える財源として活用されてきました。

### 夕張の地域経済と人口推移

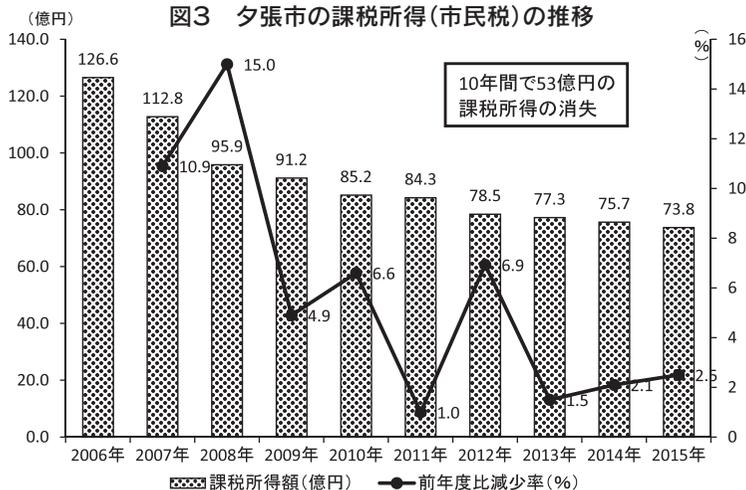
#### 地域経済の収縮

破綻後一〇年で、地域経済は収縮しています。市町村レベルの地域経済データを集めるのは難しいのですが、地域経済のマクロ代理指標として夕張市の課税所得額の推移、市民総体の所得がどのくらい減少してきたのかを見たのが図3です。

二〇〇六年度の課税所得額(控除後)一、二六億六千万円だったのが、二〇一五年度は七三億八千万円と〇六年度の六割くらいまでに減少し、五〇億円の課税所得がなくなることになります。

人口減少の影響もありますが、人口一人あたり課税所得額も同様に減少し、夕張の一人あたり課税所得は、札幌市の六割程度で全国で最も低い水準になっています。全国で最も所得の低い市民が、

図3 夕張市の課税所得(市民税)の推移



出典:総務省『市町村課税状況等調』(各年版)を元に作成

全国で最も重い負担を強いられている、私たちはこのことをもつと考えるべきだと思います。

商工業については、商業の衰退が顕著です。二〇一二年の商店数は一一四で、破綻前二〇〇四年は二三四だったので、半分以上に減少しています。従業員数は〇四年の九二五人から一二年は三九九人へと半分以上に。商工会加盟会員数は〇五年の三〇〇から二〇一四年は一五二とほぼ半減しています。

ます。

工業についても事業所数は減少していますが、財政破綻による知名度向上を逆手にとって工業団地への企業誘致を進め、ツムラなどの進出の成果もあり、製品出荷額、従業員数は破綻前の水準を維持しています。

ただ従業員の居住に適した住宅が市内にないという問題があります。老朽化した市営住宅の空き家がありますが、そこには住まず、隣の栗山町などから通勤している人が多い。市外通勤者が増えて、定住人口の増加につながらない。居住環境が整備されれば、定住者が増える潜在力はあると思います。

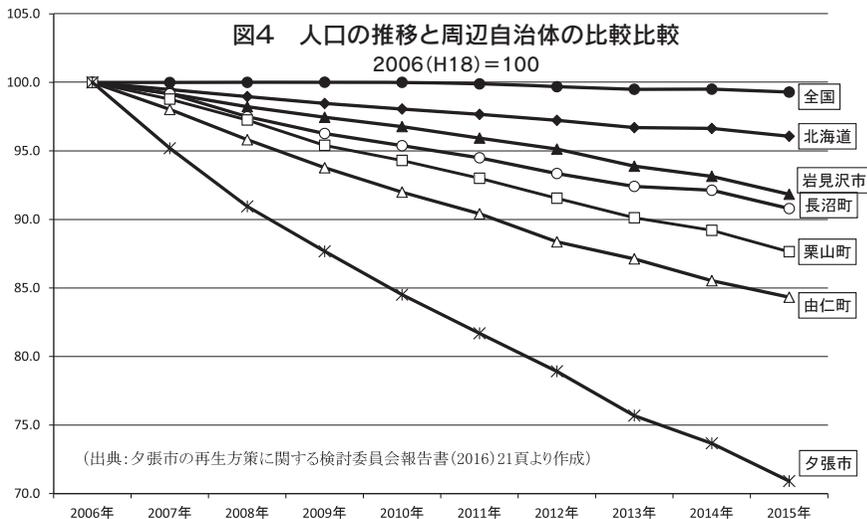
人口減少の推移と子育て世代の転出

二〇〇六年六月、財政破綻時約一万三二六五人いた人口は、直近の二〇一六年六月では八九三二人になり、減少率は三二％です。

人口は財政破綻を期に減少したのではなく、それ以前から一貫して減少していました。一九六〇年、人口は最高の約一六六千人となり、その後炭鉱の閉山により従業員数は減少し、七〇年代、八〇年代に人口は激減します。

人口減少は夕張市だけではなく、道内そして全国共通の現象ですが、近隣自治体と比べても夕張市の減少は際立っています(図4)。さらに年齢構成で見ると(図5)、夕張市の老年人口比率の高さと幼年人口比率の低さが際立っており、とくに幼年

図4 人口の推移と周辺自治体の比較比較

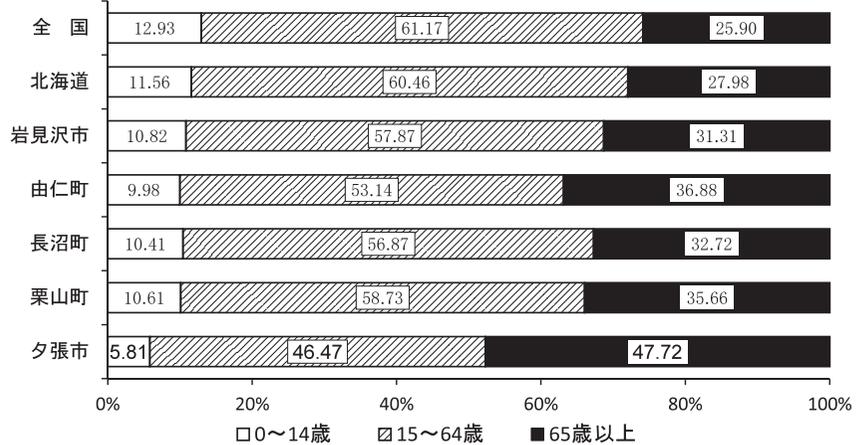


(出典:夕張市の再生方策に関する検討委員会報告書(2016)21頁より作成)

人口数は人口三千〜五千人の自治体並みです。このため、将来、人口が安定するときにきても、相当少ない人口になることが予想されます。

人口減少率を要因別に見ると、財政破綻当時は社会減少率が急上昇し、いったん低下した社会減

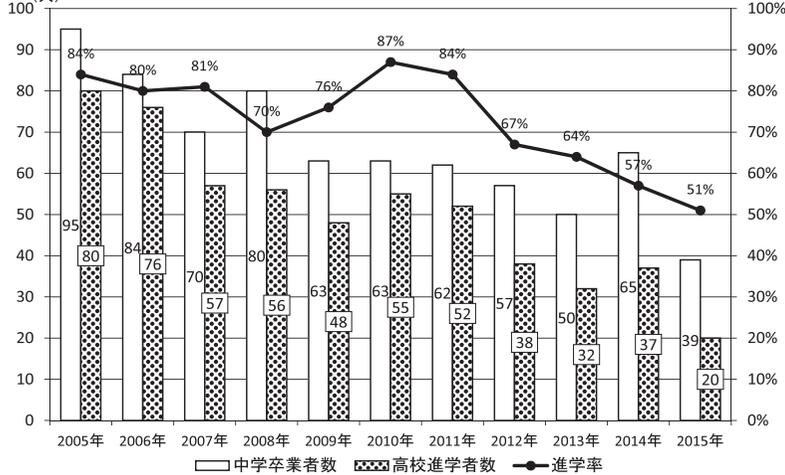
図5 住民基本台帳に占める年齢階層の比較



(出典:夕張市の再生方策に関する検討委員会報告書(2016)23頁より作成)

少率が再上昇する兆しがあるのに加え、自然減少率がゆるやかに上昇し、人口減少率は高止まりしています。自然減少率が上昇しているのは、高齢者比率が高く、人口が減っても高齢者の死亡数は減らないのに対して(〇六年度二一人↓一四年度一九〇人)、出生数が大きく減っていること(〇

図6 中学卒業者数と高校進学数、進学率の推移



(出典:夕張市の再生方策に関する検討委員会(2016)30頁を基に作成)

六年度五九人↓一四年度二七人)から来ています。いま市内で大きな問題になっているのは、子どもが小学校から中学校、中学校から高校へと進学する時に、子育て世代が市外転出する流れが顕著になってきていることです。

図6は夕張の中学校卒業者数と高校入学者数、市内の高校への進学率をみると、二〇〇五年は夕

張市内の中学卒業生の八割以上が市内の高校に進学していたのが、二〇一二年から六割台になり、二〇一五年は五割台です。最近の中学生へのアンケートでは、地元高校への進学希望者は三割台まで下がったそうです。

財政再建計画に基づき、二〇一〇年四月、市内三校あった中学校を統合して一校にし、統合時に入学した最初の卒業生のときに、市内の高校への進学率が急低下しました。

中学校統合の影響として、高校に進学しても生徒の顔ぶれの固定化。破綻したマチの高校生とのレットルから逃れたい。そして、ほかの自治体のような市独自の高校支援の欠如による魅力不足などが要因として考えられます。

### 市民の生活と意識

#### 行政サービスの低下と負担増

破綻当時にいわれた「全国最低の行政サービス、全国最高の住民負担」により、市民生活はこの一〇年、どれだけ大変だったのか。

多数の公共施設が廃止、福祉・教育・産業振興等に関わる諸事業が休廃止になり、市民の負担の面では、市税の超過課税、使用料・手数料の引き上げが実施され、市民の生活水準は下がりました。

一方、国の立場は、ナショナル・ミニマムは保障しているというものです。確かに消防、水道、生活保護、乳幼児医療費助成、妊婦検診補助等、

法令に基づく人の生死に関わる事務事業は維持している。小中学校はそれぞれ一校になりましたが、ゼロになったわけではないので、教育を受ける権利は保障されていると言える。市民の中からも「市民は特に困っていない」という声があるのも事実です。

他方、文化・スポーツ施設、図書館、公園等は多くが廃止になりました。これらの施設は廃止を直接の原因として「人が死ぬわけではない」という意味で、削られてしまいましたが、人の死に直結しなければ削ってよいのか、ナショナル・ミニマムとは何かを今改めて考える必要があります。

学校統廃合についてはさまざまな意見があります。大きな学校になり多くの子ども達のなかで学べるようになって良かったという声は、保護者からもよく聞かれます。一方、本数の少ない路線バスでの通学時間が片道一時間と長く大変で、乗り遅れたときの送迎の負担は重い。大都市では通学に一時間は当たり前と言われますが、数分おきに列車が発着する東京と、一日数本のバスしかない夕張とでは、まったく状況が異なります。

市立総合病院は診療所に転換し公設民営化となりました。初期救急と一次医療のみ維持することになり、救急指定は廃止され、救急搬送時間は全国平均の倍の七分です。これをどう考えればいいのか。また診療科は減りましたが、指定管理者となった民間医療機関の努力により、在宅診療の充実が図られたことは評価されるべきです。

### 市民主体の「新しい公共」とその限界

市が多くの事業をできなくなる反面、市民が立ち上がって頑張る姿がマスメディアでもしばしば取り上げられました。市が休廃止した公共施設を、民間事業者や市民らが主体となって施設の維持管理を継続し、それが市の衰退の歯止めになっているのは間違いありません。「炭鉱から観光へ」を象徴した夕張国際ファンタスティック映画祭は、市の事業としては廃止になりましたが、市民が代表を務めるNPO法人の主催で新たな発展を遂げています。

炭鉱最盛期の時代から擲棄されてきた「何でもタダ。会社（役所）依存の炭鉱気質」は否応なく変革を迫られ、市民の意識は変わりました。役所はもう頼れないので、市民で何とかしなければならぬ、という住民自治、「新しい公共」の意識が芽生えてきたと思います。

けれどもそれを手放して評価して、行政は色々やらなくていい、やらない方がいいといった話にはならない。様々な活動を担ってきた市民も一段と高齢化がすすみ、さらに、施設の維持管理を担ってきた民間事業者が、採算の悪化等を理由に事業継続を断念し、撤退する動きも顕著になっており、「市民（民間）依存による行政の債務償還に専念」という枠組みは限界に達しつつあります。

### 市民の痛みを測ることの難しさ

緊縮財政がどれだけ市民に痛みをもたらすのか

を、外から見て評価するのは難しい。それは転出という選択肢があるからです。行政サービスのカットにより、命に関わるような人はどうに夕張を出ています。

行政サービスの低下（低さ）や住民負担の増加（重さ）が耐えがたい人は、市外に出て行き、いまいる市民に大変ですかと尋ねても、転出を選択した人の深刻な苦悩を知ることとはできない。

転出しないで市内に住みつづけている人は、仕事（メロン農家等）や持ち家、親の介護などの事情があり、転出したくても転出できない人たち。または、市内での生活に見切りをつけているけれども、子どもが高校に進学する時期といった転出のタイミングを見計らっている人。

そうした一方で、様々な不便はあっても、自然の豊かさや、人の温かさといった夕張での生活に魅力を感じ、可能な限り住み続けようと考えている人たちもいっぱいいる。また、破綻後に転入してきた人たちも相当数いますが、彼らは緊縮財政の負の影響を所与のものとして受け止め、それほど深刻に受けとめていない者もいます。

苦しい人はまちを出て行き、出て行かなかった人は困っていないといったふうには、短絡的な結論を求めるのは止めるべきです。そこには様々な心理があり、本当はこうしてほしい、現状に問題があると思っただけでも、「財政再生団体だから無理、できない」と言われ続けられ、「どうせ言っても無駄」と沈黙するようになります。行政・議会に

対する「諦め」の広がり、自治意識の劣化にもつながります。

「慣れ」も生じます。一〇年も経てば、毎日文句ばかり言っていられませんか。異議申し立てにはエネルギーが必要です。人は日々の生活のなかで、考えなければならぬことを山ほど抱えながら、慎ましい生活の中に喜びや楽しみを見いだして暮らしています。そこに突然、調査や取材といつてズカズカやってきて、財政破綻して何が具体的に大変なのか？と訊かれても、うまく答えられないし、本当は全然大変じゃないんでしょ？と問われても、うまく言葉が出てきません。

「風化」は外の人だけでなく、住んでいる人中でも進みます。生活は大変だけど、それが財政破綻によるものか、消費増税などのほかの要因なのか、ほかの自治体だと違うのか、時間が経過すればするほどあいまいになり、区別するのが難しくなっています。

また、苦しい、厳しい、つらいなどと本音を言えば、「悪いのはあなたたち。甘えるな」と非難・攻撃・説教をしたい自己責任論者がまたぞろ湧いてきて、市職員だけでなく一般市民まで巻き込まれてきた「トラウマ」があります。それらが無意識の警戒心や絶望となり、市民の口を重くしていることにも留意が必要です。

自らを語ることが困難な「サバルタン」の地位に追いやられた夕張の話を聞くには、以上のような心理的要素に留意するのではありません、調査や取

材の名の下に、無自覚な暴力を振るう恐れがあることを自覚する必要があります。

### 市民懇談会での市民の声

市民の本音を聞くのはなかなか難しいのですが、第三者委員会の主催で二〇一六年一月に「市民懇談会」を開催すると、想定を大きく上回る約二〇〇人の市民が参集しました。

懇談会でだされた市民の意見は大きく四つあり、一つは「子育て環境の改善」です。周辺自治体に比べて見劣りし、子育て世代のさらなる転出を防ぐため、子どものたまり場となる児童館や図書館機能を持った複合施設の整備、中高生への医療費助成の拡大を求める意見です。

二つめは「地域再生への投資」で、現行の再生計画は地域再生への視点がやはり弱いので、再生への希望を創出するために、さらなる前向きな投資が必要という意見。懇談会の参加者は高齢者が中心でしたが、自分たちの不満よりも、未来志向の要望が大半であったのが印象に残りました。

三つめは「職員待遇の改善」です。行財政改革を実行する際には、市民生活と職員処遇が二項対立図式で捉えられがちですが、市民から職員処遇の改善を求める声が非常に多く出しました。長期にわたる職員処遇の引き下げが、行政執行体制の崩壊の危機を招いており、それは最終的に、当たり前の市民生活を送ることに致命的打撃を与えるというところが、夕張ではリアルに実感されるように

なっています。

四つめは「財政再生団体からの早期脱却」を求める意見です。将来に希望を持てるようにするためには、早く国の管理下から脱却する。自治の裁量権の欠如が長期化・常態化し、市民や職員に諦めが浸透するほど、地域の未来に希望を持つことが困難になり、自治が空洞化していきます。再生計画期間の短縮を求める要望は以前からありましたが、このときも期間短縮を求める声が複数出ました。

### 職員処遇と行政執行体制

この一〇年で職員の処遇は少しずつ改善されてきましたが、職員の全国最低の給与水準は維持されています。また特別職給与（六〇％〜七〇％削減）と議員報酬（約四〇％削減）は、財政再建団体になったときに削減してから、一度も復元していません（表2）。

夕張の職員のラスパイレス指数は七九・四と全国自治体のなかで下から四番目です。他にも給与削減をしている自治体があるから、上げるべきでないという意見があります。しかし夕張市職員の給与削減は短期ではなく、長期にわたっています。九年連続でラスパイレス指数八〇未満は、「半漁半公」の大分県姫島村のような一部の離島町村を除き、存在しません。道内では赤平市や留萌市などが厳しい緊縮財政と行革を実行しましたが、

表2 職員・特別職給与、議員報酬の状況

年度	2006年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	
	財政再建計画実施期間			財政再生計画実施期間						
本俸(基本給)	一律5%カット 2006年9月～ 平均15%カット	平均30%削減			平均20%削減				平均15% 削減	
※ラスパイレズ指数	89.1	68.0	68.6	68.8	74.9	75.9	76.1	76.1	76.6	79.4
期末勤勉手当	1月削減	年間2月削減	年間1月削減	年間0.8月削減						
※年間支給月数(国公比較)	4.45→3.45	2.45月	2.5月	3.15月	3.15月	3.15月	3.15月	3.15月	3.3月	3.4月
※支給額算定における基礎額	削減前本俸	削減後の本俸額を基礎額と支給額算定			削減前本俸額を基礎額に改定					
※国公支給月数	4.45月	4.50月	4.50月	4.15月	3.95月	3.95月	3.95月	3.95月	4.10月	4.20月

区分	条例本則 (円)	削減後の額 (円)	削減率 (%)	備考	
特別職給与	市長	862,000	259,000	69.95	
	副市長	699,000	249,000	64.38	現在、廃止中
	教育長	589,000	239,000	59.42	
議員報酬	議長	371,000	230,000	38.01	
	副議長	321,000	200,000	37.69	
	議員	301,000	180,000	40.20	

※その他の削減			
期末手当の削減	特別職・議員	年間 4.45月	⇒ 年間 2.45月
退職手当の支給	特別職	当分の間、未支給	
市長交際費	市長	一切、未支給	

(出典：夕張市の再生方策に関する検討委員会報告書(2016) 10頁)

長くても五年ぐらいの期間です。私は一〇年分のラスパイレズ指数の値を加工した「職員苦渋指数」という指標を第三者委員会で提示しましたが、給与削減の「全国最低」は「単年度の削減率」ではなく、「累積削減率」で測るべきで、これに基づいて復元を図るべきです。

職員数は財政破綻時に半減した後も、毎年のように中堅・若手職員の中途退職が絶えません。新規採用も容易でなく、入庁してもすぐ退職する職員も出てきます。報われない低い処遇に加え、職場環境の悪化、将来的な展望のないことが要因となっており、この状態を変えなければ、遠からず行政が破綻します。

道をはじめ、ほかの自治体からの派遣職員が行政を支えています。しかし、道以外の派遣職員頼みは限界にきています。給与を復元し、プロパー職員の育成を急ぐ必要があります。

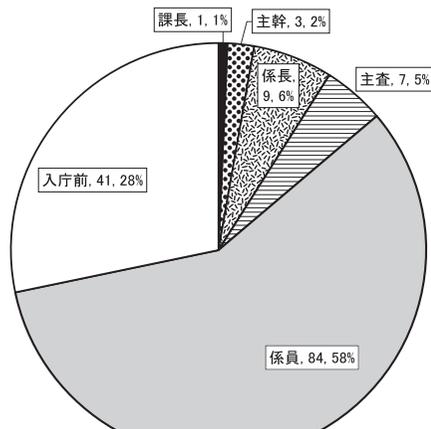
### 市民、職員の移動と自己責任の空洞化

先ほど市民の転出、転入の話をしました。破綻当時、二〇〇五年度末の夕張市民一万三二六八人のうち現在も夕張市民なのは、半分に満たない可能性がります。最大で四割はすでに転出してほかの自治体の住民となり、約一五%はすでに亡くなっています。

一方、二〇一五年度末の市民九四四〇人のうち、破綻前から住み続けているのは六割強で、約三割は財政破綻後に市外から転入してきて夕張市民になった人々です。破綻後に市内で出生した子どもは四%です。

こういう現実を踏まえて自己責任の自己とは何なのか。もちろん公法人としての夕張市という地方公共団体が存続していますが、住民、職員レベ

図7 現職員(消防を含む)の財政破綻前の役職



(いずれも夕張市の職員配置表(各年版)を元に筆者が作成。現職員データは2015.10.1時点のもの)

ルで考えると、内実は空洞化しています。財政破綻当時の市職員四〇三名(消防と病院を含む)の七割超は既に退職しました。破綻当時の幹部職員はほぼ退職し、当時課長・主幹級以上の職員で、現在も残っているのは四名だけです。

現職員のうち六割は、破綻当時は平の係員で、破綻後に入庁した職員もすでに全体の三割近くを占めています(図7)。そうした職員は「自己責任」を問うことに、どのような意味があるのか。時間の経過とともに倫理的根拠を失いつつあるにもかかわらず、いつまでも自己責任論に固執し続けるのは、知的怠惰による惰性か嗜虐性の産物と言わざるを得ません。

## 緊縮財政の最適期間 再生計画見直しの意義

財政破綻した自治体が緊縮財政を行わなければならないのは、ある程度はやむを得ない。緊縮財政には、財政健全化、行政改革の進展、財政規律の強化、自治意識の向上といった効果が期待されず。

しかし期間が長くなるにつれて、地域経済の疲弊、人口減少の加速、希望と誇りの喪失、自治・自治意識の空洞化といったマイナス効果が大きくなっていきます。

一定期間を経過した後は、緊縮重視から再生重視に転換することが重要です。こうした発想で制度を変えていくことが必要だと思います。これは健全化法の課題になります。

第三者委員会報告書が示した方向性は、夕張市はこの一〇年間の緊縮財政の下で頑張ってきたことを高く評価し、若干個人的な見解も交えましたが、今まで見てきたような検証結果を踏まえて、今後は財政再建最優先ではなく、地域再生とのバランスをより重視した形で、財政再生計画を全面的に改定し、市民や職員が夕張市の再生が新しい段階に入ったことを「実感」できるようにすることを求めています。

新たな計画でも、再生振替特例債の償還は続けますが、「財政再建最優先」から「地域再生重視」

にギアチェンジする。さらに「期間延長は回避すべき」というのが委員会の総意であり、可能な限り、期間短縮を目指すことも言及しています。

血の滲む努力で借金を返済し、財政の再生が終わっても、そのときに地域に誰も住めなくなっていたのでは、何のための財政再建かという不条理に、夕張市職員は直面しています。一〇年の節目を機に、計画完了後の地域再生と普通の自治体になつていくことを見据えた計画へと全面的に見直し、市民や職員に希望を与えることが求められます。

緊縮緩和と期間延長を伴わない計画の全面改定には追加財源が必要です。夕張市自身も企業版ふるさと納税など自助努力を行いながらも、地方交付税の増額やゼロ金利の再生振替特例債への借り換えなど、あらゆる可能性を探求することが求められます。

夕張市への財政支援を強化すべしと言うと、どんなに大変であっても夕張市が作った赤字なのだから自己責任、という声は一〇年経った今でもあります。しかし先ほどみたように、夕張市の中の市民も職員も相当入れ替わっています。責任のない人たちに無理矢理責任を負わせたとしても、公平性も効率性もたらされることはありません。

もう一つよく言われるのは、破綻した夕張市への財政支援を強化することは、モラル・ハザードを誘発し、地方全体の財政規律を弛緩させるといふものです。

しかし、夕張市は一〇年間、財政再建一辺倒・最優先で、厳しい緊縮財政を行ってきた。今後財政破綻する自治体が出てくれば、必ずこの緊縮財政が基準になるでしょう。モラル・ハザードの対価としての痛みは相当大きいと言わざるを得ず、夕張の見せしめ効果がモラル・ハザードの発生を強力に抑制すると考えられます。

以上で第一部の問題提起を終えます。

ディスカッション

# 夕張再建10年のあゆみと新たな再生計画

厚谷 司 夕張市議会議員

宮崎 伸光 法政大学教授

西村 宣彦 北海学園大学准教授

司会・佐藤 克廣 北海学園大学教授

## 閉山と人口減少、厳しい財政運営の繰り返し

佐藤 第一部につづいて、第二部ディスカッションをはじめます。最初は夕張市議会議員の厚谷さんに、財政再建一〇年の状況についてお伺いします。

厚谷 財政再建の一〇年は長かったという実感の一方、過ぎるとあつという間という思いです。これまでの一〇年間、私なりに振り返って何点かお話しします。第一部の問題提起で多々触れられていますので、現場にいる職員、議員の感想としてお聞きください。

若干自己紹介をしますと、一九六五（昭和四〇）年に夕張で生まれてから五〇年間、夕張以外のまちで住んだことがありません。一九八三年夕張市役所に入り、税務課・特産品啓発振興課・学校教育課などで勤務しました。二〇一一年の統一自治体選挙で市議会議員になり、現在二期目です。

現在も全国から多くの自治体議員の皆様が夕張の財政再建の視察に来られますが、市の職員は財政悪化に気づいていなかったのか、議会は不適正な会計処理をなぜチェックできなかったのか、という質問が必ずあります。

私が議長に就いたのは二〇一五年五月からで、破綻時の議員としてチェックを果たしていたか否かの当事者でないこともあり、慎重な言い方をしなければならぬのですが、チェックできなかったのかと問われれば、できなかったと言わざるを得ません。

もう一点よく聞かれるのは、中田鉄治市長が六期二四年間務めたなかで、市長を代えることはできなかったのかという質問です。先ほど宮崎先生が触れたように、四期目からそれぞれ対抗馬の出た選挙戦でしたが、現職中田市長の磐石の選挙戦という状況でした。

最大二四の炭鉱があった夕張市は、炭鉱閉山のたびに人口減少と厳しい財政運営に直面してきました。

市長選挙を振り返ると、旧産炭地の課題には政治的な解決が必要で、そのためには政治力があり、国から資金を引き出せる人材、政治家が必要だということから、中田元市長には多くの支持が集まる状況でした。当時は拡大する観光事業に対する不安や、行財政運営全般に対する厳しい評価もありましたが、最後は「危機的な財政状況を打開できるのは中田鉄治しかない」となってしまうした。

中田市長が退任し、二〇〇三年の選挙で後藤健二市長になりました。このころは、構造改革をすすめる小泉政権の下、骨太の方針の策定と、三位一体改革が閣議決定され、自治体は厳しい財政状況に置かれた時期でした。

私は夕張市の財政破綻が発覚する前年の二〇〇五年、夕張市職員労働組合の委員長になりました。その頃、市の財政状況は非常に厳しいということも職員の間で認識されていました。しかしながら、漠然と大変だと言っているだけでも、具体的にどう大変なのか分かりませんでした。

後藤市長が就任して二年目の〇五年に、「職員

が財政状況を正確に把握する機会が必要」と市職  
労が求めて、財政状況等に関する職場研修を行  
いました。しかし財政課は、表に出せる数字、表に  
出せない数字と使い分けて説明をしていたと、後  
にうかがい知ることになりました。

若干時期は前後しますが、当時夕張市の特徴的  
な行財政運営を、ほかの自治体職員と話して気づ  
いたことがあります。一般に、新しい事業を行う  
ときには必要な経費を積算し、その財源をどのよ  
うに調達するか、どんな補助金を活用するかなど  
は、事業の担当課が財源の手立てを考えるとと思  
います。

財政破綻前の夕張市では、事業の財源手当につ  
いてはすべて財政課に委ねている状態でした。新  
規に事業をしたが、財源は財政課で考えてもら  
う、というやり方です。仕事のすすめ方として問  
題があったと思いますが、裏を返せば、事業の財  
源など細かいことは財政課に任せてほしいとい  
うことで、財政課の主導性が強かった。資金の運用  
を考えざるを得ない時期があったと推察していま  
す。先般視察にきた九州の自治体議会議員にこの  
ことを説明すると、驚いていました。

### 破綻報道10日後の財政再建団体の表明

厚谷 組合委員長に就いてからは、今後さ  
らに職場環境が厳しくなるであろうことを想定し  
て、これまで通りの行政体制を維持するのか、あ  
るいは強化するため人を充実させるのか、毎年人  
員要求をしても際限のない場面が出てくるので、

自分たちの仕事を見直して、必要な仕事、簡素化  
できるもの、先送りできるものなどを検討し、適  
正な職場の人員を、組合を中心に各職場でも考え  
ていこうと、職場集会を始めていました。それか  
ら間もなくの二〇〇六年六月一日、夕張の財政  
破綻についての道新報道がありました。

六月一日に道新報道があり、定例市議会で後  
藤市長が財政再建団体の指定申請を表明したの  
が、報道から一〇日後の六月二〇日でした。

これだけ重大な決定をするのに、なぜ一〇日と  
いう短期間で決まったのか疑問を持たれると思  
います。そして先ほど、宮崎先生から、六月一日  
に市幹部が道へ行き、その後の相次ぐ市と道の協  
議の日程についての説明がありました。

この時期、金融機関の信頼も損なう状況になり、  
市としては一時的に資金ショートしかけていたの  
です。六月一日は、職員への期末手当の支給日  
でしたが、朝、職員が口座を確認すると手当分財  
源となる借入金振り込まれていなかったのだそ  
うです。

夕張市が自主再建をしたいと思っても当面必要  
な財源を確保しなければならず、短期の借り入れ  
をするほかにない状況にありましたが、金融機関の  
信頼も損ね、実質、自主再建の道は閉ざされた状  
況になり、道の助言もあり、再建団体の申請を早  
く決断しなければならぬ状態でした。

もう一つは、自己責任論という強い風です。六  
月の期末手当、いわゆるボーナスが増額された、  
という毎日新聞の報道（〇六年七月一日）から一  
気に強くなりました。当時市職労委員長だった私

へも取材がありました。このときは、期末手当の  
労使交渉は終わっていて、さらに、支給額の引き  
下げは支給日以前に条改正が必要ですが、すで  
にその時期を過ぎていました。人事委員会の勧告  
に基づく支給で、年取ベースでは減額でしたが、  
六月期の手当が数千円上がる配分になり、そのこ  
とを報道されました。

財政破綻した夕張市職員のボーナスが上がった、  
と全国に伝わり、当時、関西弁を話す方から、二  
時間にわたって抗議の電話を受けました。このと  
きの携帯電話の料金を気にすることもなく、一般  
の人が二時間ものエネルギーをかけて電話をでき  
るのだろうか、と改めて思います。

### 地域の力、自治力の低下 議論が制約される議会のジレンマ

厚谷 市議会の代表として議長の話を知りたい  
と、二〇一五年十一月、第三者委員会のヒアリン  
グが行われました。

そのときお話ししたのは、地域の力、自治力が低  
下していることです。財政再建前には市内五つの  
行政区域それぞれに連絡所があり、職員が二名ず  
つ配置されていました。この連絡所が廃止された  
ことにより、情報伝達、地域のネットワークをコー  
ディネイトする行政職員が本庁に引き上げられた  
ちになりました。高齢化の著しい地域にとって大  
きな影響を及ぼしています。

西村先生の指摘にあったように、財政にはさま  
ざまな制約があります。しかし市民の立場からす



あつや つかさ 氏

ると、やっていかなければならないこともある。それでは私たちがやろう、という住民自治を高める契機にはなりました。一方、早いスピードで再生計画を実行し、日々状況が変化していることがあり、市民の頑張りと努力に委ねていいものなのか。それとも行政、公共が担保する必要があるのか、という取捨選択できず今日にいたっています。住民自治がすんだ面はありますが、一〇年が経過するなかで担い手の高齢化であったり、市内の経済状況などの変化によって厳しい状況にきています。こういったところを解決していくことも、財政再生計画の見直しに求められます。



みやざき のぶみつ 氏

います。そうさせないために、そのこととしっかり向き合っていかなければならないと思っています。後掲の別図は年四回の定例議会ごとに行われてきた財政再生計画の変更議決までのスケジュールを示したものです。市がすすめるようとする事業や予算の変更は、国と道との協議・調整に多くの時間を要し、議会が議決前に確保できる時間は、非常に限られています。財政再生団体に移行した当時の市議会議長は次のように語っていました。市執行部は国と協議し、計画の変更があれば財源を含め調整しなければならぬので、当然、国との協議が終了し、内容が固まってから初めて議会に説明されます。議会と議論する余地がない状況で、執行部はこれで行かざるを得ない、という提案になっていると感じています。それが現在も状況は変わっていませんので、いろいろな問題や課題が地域にあっても、議員に伝わってこない面があります。言っても改善されない、財政が大変だからと市民はあきらめてしまう。

地域の課題を把握することは、それぞれの議員が念頭に置いてすすめることと考えています。

夕張市は財政破綻する前から、職員研修費が極めて限られていました。そのことよって、夕張市の職員がほかの自治体職員とも研修をし、交流する機会が少なかったと思います。

約三分の市職員が、破綻後の一〇年で採用されましたが、年間の職員研修費は約三〇万円です。隣の栗山町の職員研修費は約九〇〇万円です。收支の均衡を図る、財政再生のため犠牲を強いられているのは職員の研修や人件費です。それが後々の行政サービスに影響するとすれば、夕張にとつて大きな損失なので、回復されるべきだと思っています。

### 子ども達が地域に誇りを持てるように

佐藤 ありがとうございます。第一部の宮崎さん、西村さんの問題提起で、市民の誇り、矜持が喪失しているとの指摘が共通していました。また夕張市の財政再生の意味について、宮崎さんは財政再生が始まるころの問題点の指摘。西村さんは、一〇年を経た現状と、過去に行われた再建計画の枠組みをつづけるのは公共政策として意味があるのか、公平公正といえるのかという指摘でした。厚巻議長からは元職員として議員という当事者としての様々な苦悩を含め、話していただきました。

この間あきらかになった課題として、市民、議会、行政と職員にとつて、夕張市の課題は何であつ

たかを少しまとめお話しください。宮崎さんお願いします。

**宮崎** 西村さんの問題提起、そして厚谷さんの話を聞いて、改めて思ったことがあります。西村さんの報告にあつたさまざまな問題を私の話と接続するならば、問題は最初の財政再建計画、そして再生計画のなかにすでに埋め込められていた。いわば、種があり発芽した状態になっていた。後付けになってしましますが、今の時点から振り返ればそのように位置づけることができると思います。

そして、この一〇年間で市民にとって何が課題になってきたのか。よそ者の私が偉そうに言うのは避けたいと思いますが、まず夕張の子ども達が生きていくのが、一般的に子ども達の世界は母親との関係から生まれ、だんだん視界が広がり地域、自分の近所に友達がいって大好き、と言って当たり前だと思ふのです。

子ども達が地域に誇りを持てる、そういう地域社会をつくっていくことが大事です。学校教育を



にしむら のぶひこ 氏

はじめ、家庭そして地域の教育力が重要になってくると思います。あえて教育と大手段に構えなくても、大人達が地域においてさまざまな住民活動を行っている姿を見るだけでも子ども達に大きな影響があると思います。

二〇〇六年に財政破綻した直後、これは大変だということもあつたでしょうけど、数多くの市民活動、住民運動が夕張市内で広がりました。しかしそのときに頑張っていた地域のリーダーが高齢になる。あるいはリーダーの両親が高齢になり、そのケアが必要になり、自身が活動に力を尽くすのが難しくなってきた。

しかし財政再生計画のなかで認められているのは、最低限のナショナル・ミニマムです。たとえば生活保護は、扶助を要する段階に至ったときにはじめて認められるので、その一手手前、市が独自にケアしていたナショナル・ミニマム一手手前の段階に対するケアができなくなってきた。このことが市民活動の世代継承という意味からも重要な問題になってきていると思います。



さとう かつひろ 氏

## 小規模ゆえの行政と議会の工夫

**宮崎** 行政と職員にとっての課題としては、先ほど若干触れましたが、市役所の規模を大事に考えたい。一〇〇人程度の職員とそれに応援の職員が加わりますが、それぞれの顔が見える、気心が知れた関係の規模です。このくらいの規模でできることは何か、あるいはこの規模でなければできないことは何か。やりにくいこともあるでしょうが、顔の見える関係の組織だからこそできることがあると思います。

また規模が小さくなったので、象徴的に言うと、職員が机から離れられなくなり、市役所庁舎から外へ出られなくなった。職員が外を歩くことが少なくなり、まちのことが分からなくなってきた。この損失は計り知れないほど大きく、まちの声をいかに聞くことができるか、最大限の工夫をしていっていただきたいと思ふ。

何とかしたい、どうにかしたいと思っている職員は多いのですが、しかしできないもどかしさがあります。自分が何でも片付けようとしてはダメで、市民に役割を持ってもらう、やってもらおう。そのことで、市民のなかの小さな達成感なり、小さな失敗のなかから、多様な工夫が生まれてくると思ふ。

議会についても、小さな議会ゆえの議会運営を工夫してほしいと思ふ。議会と長の機関対立主義を原則としながらも、議員は職員と一緒にまちづくりを進めてほしい。行政に余計な負荷をかけ

ない工夫、自立した議会を目指していただきたい。

夜間議会、休日議会は、それはそれで結構ですが、そのたびに行政は一旦ストップしてしまします。議員間で議論する、自由討議できる工夫、執行部に負荷をかけない工夫をしてほしい。そして先ほど、市の職員にまちをみてほしいと言いましたが、まちの人たちの声と行政をつなぐ結節点に議員、議会がなつて、さらに活躍してほしいと思います。

夕張市議会を何度か傍聴しましたが、いつも多くの傍聴者がいます。全国各地の自治体議会を傍聴したことがあります。通例では住民の傍聴者はごく少数です。例外的に、行政や議会のなかで大きな問題、トラブルが起きたとき、あるいは行政を攻撃したいと思う人が大勢になったとき、議会の傍聴者は増えます。

夕張市議会の傍聴者数から見ても、市民の関心は継続しています。この関心の高さをプラスに活かすことだと思っています。

### 将来に希望の持てる再生計画の見直し

**佐藤** ありがとうございます。同じ質問ですが、つづいて西村さんお願いします。

**西村** 財政再生団体でありつづけることよつて、市民のプライドが傷つけられている、という整理をしていただきました。

表現が難しいのですが、財政再生団体の住民であることを後ろめたく思つて、暗く暮らしている人ばかりではない。市民として誇りを持ち、夕張

が好きで、夕張に魅力を感じ、夕張をよくしたいと思つて暮らしている人がたくさんいます。

子ども達にもそういう思いを持つてほしいと考えている市民は多い。市内の子ども達を中心にサマーキャンプを行つており、夕張での楽しい思い出をつくる、そうした活動をしている市民がいま

市民のみんながプライドをなくしているわけはありませんが、財政破綻したまちの住民だと言われ、その人が財政破綻を起こしたわけではないのに責められたり、破綻したまちの子どもだと後ろめたい思いをするような経験をしています。

財政破綻のまち、というレッテルを貼られつづけられること、それを逆手にとつておもしろいことをやろうとする活力のある人はそれで構いませんが、それだけでは片付けられない面もあると思つています。

破綻の痛みを直接感じているのは市職員ですが、もちろん市民生活にも影響が出ています。行政サービスがいろいろのカットされ、子育てのしやすいまちではないので、子どもの集まれる場や公園、児童館をつくつてほしいという声は出てきますが、破綻の痛みは職員のほうが辛い思いをしつづけていることでしょうか。そこがいま大きな課題だと思ひます。

これまで一〇年やってきたので、今後一〇年もこれで大丈夫、ということにはなりません。やはり限界にきつたつあり、幹部職員が退職していき、中堅職員もこのままでは報われないと退職する職員が出てきて、若手職員も仕事を学ぶ機会がなく、

研修の予算は最小までに抑えられている。一〇年先に借金を返済して再生となつても、行政が崩壊している恐れがあります。

人口減少はつづくでしょうが、財政再生後によりよいまちにしていくためには、いまの時点から、職員が将来へ希望を持つて仕事ができるようになるための再生計画の改定が必要です。そうしたこともあり、国も一〇年の節目に計画改定を前向きに考えるようになったのだと思ひます。どう改定されるのかは、協議中なので年末近くにならないと分からないでしょうから、関心を持つて見たいと思ひます。

市民は高齢者が多いのでそこに目が向きがちですが、この間の人口減少のなかで特に経済人は非常に危機感を強く持つていていると思ひます。計画改定は前向きな方向で見直し、住民が暮らしやすくなるのは当然ですが、市内で雇用が生まれる、所得が生まれる取り組みはこれまで手が付けられてこなかった。このことは行政の力だけでできるものではなく、民間が頑張る分野ですが、市として経済の縮小に歯止めをかける手を打つていく、現在の大きな課題だと思ひます。

### 議員の担い手と住民参加の議会

**佐藤** 議会についてはいかがですか。

**西村** 市民の方の体力が落ちていて、余力のある人から市外へ出て行くなかで、全国的な傾向だと思ひますが、議員の担い手がいないような状況になつていていると思ひます。昨年の市議会議員選挙

は無投票で、こういうなかで活力のある議会を維持できるのか。議会が行政と対峙して機能を果たしていくためには、議員一人ひとりが問題意識を持つことと、隣には先進的に議会改革に取り組んでいる栗山町議会があり、そうした議会を参考にしている栗山町議会が、そうした議会を参考にしている取り組んでいくことも当然重要で。

財政破綻のときは、なぜ議会はチェックできなかったのか、なぜ見逃しのかと批判されましたが、当時とは議員の顔ぶれがほとんど代わっています。計画改定のタイミングを捉え、市民と真摯に交流していくことも必要だと思います。また、議員報酬が四割削減されたままなのも課題です。

**佐藤** 宮崎さんと西村さんが触れた議会の現状について、厚谷さんいかがでしょうか。

**厚谷** 現在議員二期目ですが、二期で議長になる例はあまりないと思いますが、夕張市の財政再建一〇年の節目を迎えることから、この機に夕張市議会という機関の取り組みをより、明確にしていきたいとの思いもあり、議長に志願させて頂きました。

議会が置かれている現状は先ほどもふれましたが、現状から将来を見つめたときに担い手不足の課題があります。夕張市のように、さまざまな要望がかたちになるという、議員の活動がなかなか見えないなかにあつて、どのようにして人材を確保していくかは、いま議員に課せられた課題だと思っています。

具体策はなかなかありませんが、一つの例としては、情報公開と住民の参加を得るため、隣の栗山町議会が積極的に取り組んでいる議会報告会、

夕張市では意見交換会というかたちで行っていることを、充実させていく。その中で議会の役割と機能を多くの市民に知ってもらい、そしてまちづくりの担い手として活躍してもらおう環境をつくるため、残りの任期務めを果たしていきたい。

### 違った10年になつただろうか

**佐藤** 第一部のお二人の問題提起、そして第二部のディスカッションを通して、会場の皆さんからご質問を受けますのでどうぞ。

**会場からAさん** 簡単な感想と質問をします。

宮崎先生のお話で印象に残ったのは、報道のタイミングが物事を決して行く重要な面があると感じました。夕張を報道したときの主語は夕張市だったのだろうか。誰かが何らかの意図があつて、最初は道新の報道となつたのか、否か。知つていることがあれば教えてください。

西村さんのお話で、工業の従業員数は減少していないけど、人口は減少していて、この一〇年間のやつてきたことのほかにやり方があつたのだろうか。人口が減少せずに従業員が夕張に住みながら、夕張で働くためには、歳出は削るけど超過課税はやめたほうがよかつたのか。超過課税をやめると再建はもつと時間がかかつてしまうのか。お考えをお聞かせください。

最近の報道をみますと、前向きなJR支線の廃線を行い、その代わり公共交通機関全般についてJR北海道の協力を得るようなのですが、再生計画の変更にかかわらずこれからの夕張の展望につ

いて、厚谷議長に、議会、行政にこだわらずお考えがあればお願いします。

**佐藤** いまの質問にそれぞれお答えいただきませんが、宮崎さんいかがでしょうか。

**宮崎** 私の報告の仕方がまずかつたのかなと反省をしながら、できるだけだけお答えします。

二〇〇六年六月一〇日の道新報道に端を発したのと、最初の取り上げられ方によってその後のレベルが敷かれ動きが決められた。そうした意味でマスコミの報道に言及したわけです。

報道のタイミングは、誰かが仕掛けたものではないと思います。当時は、北海道新聞と読売新聞がそれぞれ独自に取材をすすめていて、後にそれぞれ本にもなつていますが、取材を競い合うなかで、道新が夕張の財政破綻をスクープしたのだと思います。そうしたなかで、毎日新聞が職員のボーナス増額をセンサーショナルに報道しました。

当時、こうした報道合戦のなかで、朝日新聞の報道は遅れがちでしたが、遅れていた分だけ正確な内容でした。報道各社の特徴が出ていたと思います。ですから、シナリオがあつて誘導したのではないと思います。

**佐藤** 西村さんはいかがですか。

**西村** 違つた一〇年になつたのではないかと、というご質問だと思います。借金の返済という面では、二〇〇八年の日本財政学会のときに「財政再建計画抜本変更の論理と倫理」という報告をしましたが、その段階で再建計画は現実味がなく、地域再生の視点がなかったことを指摘しました。

当時、赤字が膨張した経緯を調べていくと、空

知産炭地域総合発展基金によるいわゆるヤミ起債の問題は、道と産炭地自治体の理解と合意で行ったので、夕張だけの問題ではなかった。

夕張は財政破綻を避けようと赤字隠しに手を染めた半面、行政（道と国）の先送り事なかれ主義という面もあつたでしょう。しかし、赤字隠しは、国も知らなかった、道も知らなかった、と言い、夕張だけが悪いという流れが一気に作られ、そうした枠組みで処理されていきました。夕張にも責任はあるにしても、財政破綻を機に突き放す、後は知らないということではなく、道と国はもう少し支援していくべきではないか。このような観点から、計画の全面的な変更を行うべきではないかという問題提起をしました。

再建計画から再生計画に替わった段階で、緊縮はやや緩和されましたが、その後の現実をみると厳しい状況だつたと思います。夕張の無限自己責任ではなく、夕張に責任はあるにしても、企業の場合は有限責任です。自治体にそうした仕組みがないので無限自己責任なつてしましますが、考え方として有限自己責任の観点で、債務の処理をしていくことをいま考える必要があります。

借金がなくなれば、それでまちが再生するわけではなく、地道なまちづくりの取り組みが必要なのです。炭鉱のまちの歴史は、炭鉱がなくなると仕事がなくなくなり、市民が出て行く、借金がなくなつても変わらないのではなく、日々の積み重ねで、生活インフラとソフトの福祉や教育の面でも住みやすいまちをつくっていくことは、一日にして成らずです。一〇年の節目で子育てなどを充実する

方向になったのは評価できることです。

### 市民の不安 夕張はどこへ向かう まちづくりの目標 子育て世代の声

佐藤 厚谷さんにこれからの夕張のことを伺いたいのですが。

厚谷 これからの夕張という観点で、行政そして議会にとつて大きいのは、総合計画が棚上げ状態になっていることです。本会議で市長は、再生計画が夕張市の最上位の計画だから、二〇一三年の実施計画の見直しは行わないという答弁がかつてありました。

国は地方創生をすすめており、二〇一五年度末、人口ビジョンをもとに地方版の総合戦略を策定し、そこで一定程度まちづくりの目標が示されたと思います。当面、総合戦略の内容に沿ってまちづくりがすすめられていきますが、しかしながら、夕張はどこへ向かっていくのか、どんな目標があるのか分からない、と言う市民が多い。

一方で人口減少は避けられず、市民の意見は分かれます。たとえば、行政、議会はそういう姿勢でいいのか、人口減少を抑制する手立てを考へるべきという意見。そして、若い子育て世代の市民は、人口が減るのはしょうがない、という意見があります。

夕張は高齢化がすすんでいて世帯数の三割くらい約一六〇〇人が独居の高齢者です。病気やケガをきっかけに、市外にいる子ども達は親が夕張を出て同居することを求めます。そうしたことで

引き留められないでしょう、というのがその若い方の考えで、加えて、人口減少していくなかでも、夕張に住んでいる人たちが満足できるかたちを作つて欲しいという意見でした。

行政と議会は、人口減少を抑制しようと考えがちですが、子育てをしている人たちにそういう考えがあることを知ることができ、新鮮な気づきでした。

総合計画もふくめ、お年寄り子ども達にも分かりやすいまちづくりの目標つくるのが大切だと思います。そうした目標をつくるための市民への情報提供が必要になると思います。

### JR支線の廃止とまちづくり

厚谷 JR線の廃止は、課題が二つに分かれます。一つはJR北海道に対する夕張市長の廃線の提案は、市民、議会に対して事前の説明がありませんでした。この点については定例本会議で確認していくことになりますが、時間の経過から判断すると、切迫したなかでの取り組みだったことは理解できます。

また、石勝線夕張支線の営業損益の状況を含めて、昨年から関係資料の提示があつたので、厳しい状況に置かれていることは議会としても承知しています。しかし、住民自治、情報公開と徹底した討論ということから考えると、市民の代表機関との事前協議は必要だったものと考えます。

JR支線インフラの老朽化がすすんでいます。トンネルが一カ所あり、更新する場合の費用が六

億五千万円。すぐに補修の必要な橋梁が九千万円。そのほかに経年一〇〇年近い橋梁が一三橋あります。二〇一五年度の夕張支線の経常損益がマイナス一七五億円で、一〇〇円の収入を得るための営業費用は一四二一円という状況です。

また、J R線と並行してバス路線が確保されている地域特性があります。今後、市の都市拠点整備のなかで多目的施設を整備する方向で、具体的な作業がすすんでおり、交通結節点の機能を有することを想定しているので、J R線が存続するの可否かは、施設を整備する上で非常に大きな問題なため、今回の市長の提案になったという説明を受けました。

これは非公開で行われた議会全員協議会での市長の説明でしたが、市民の皆さんにも手続きの問題、廃止の提案にいたったことを市長は丁寧に説明すべき案件であり、定例会のなかでも明らかにしていかなければならないと思っています。

J R支線のある自治体からの提案で、さまざま意見があると思います。個人的に思うのは、夕張の地勢が特殊な環境にあり、J R支線が一自治体のなかで完結していることです。これから都市拠点の整備において、時期を決めて整備しなければならぬ背景もあることから、これをもってJ R北海道としてほかの沿線に対して夕張方式というかたちで当てはめるのは避けていただきたい。

**会場からBさん** 一言感想を言わせてください。私は夕張で生まれ、夕張育ちですが、夕張を出て約五〇年になります。今日はじめて知ったことでもあります。私がこのシンポジウムにきたのは、苦

勞されている鈴木夕張市長、市の職員の皆さんに、どこかでお礼を言いたいと長年思っていたからです。夕張はこれからどこへ向かって、どのようにすすんでいくのかはつきりしないと、市民は不安だと思っています。

第三者委員会の設置は、鈴木市長はよくやってくれたと思います。外の視点、外からの風をいれないと、なかなかすすまないと思います。宮崎先生、西村先生には今後ともご支援をいただきたいと思っています。市役所職員へのたくさんの応援の声と、できれば給料が回復できるよう、どこか突破口がないのか。先生達にも考えてほしいのです。

市職員が疲弊している状態では、将来のまちづくりが心配です。職員が外に出られなければ、議員の皆さんがまちへ出て、市民の声を聞き、それを市長、職員に伝えてほしい。議会、市長、職員が互いに支え合っていくことを願っています。

### 全国の地域課題の先端にある夕張市

**佐藤** フロアーから貴重なご発言がありました。残された時間、いくつか論点を議論したいと思いますが、一つは夕張市の教訓がいくつかでありますが、ほかの自治体の住民、職員にどう活かされるのか。

二つめは、夕張の再生に関して、コンパクト・シティを熱心に行っているようですが、その取り組みの将来性について。宮崎さんからお願います。

**宮崎** 今後再生計画の見直しが本格的に行われますが、体力のあるうちに計画期間を脱すること

が重要という議論があります。一方、少しでも計画期間を短縮するためには、毎年の返済額が増えることとなります。毎年の負担が増えて再生計画期間が短くなるとしても、そのあとの市民生活はどうなるか。ここにはジレンマがあります。

少し脱線するかもしれませんが、夕張市の再生計画について、東京大学の金井利之先生がユニークな意見をお持ちです。国にとつては夕張市の存続が最も重要なことで、国は夕張市がなくなってしまうことが一番困る。そこを逆手にとつて、市民は全員、一旦夕張市から住所を移し人口をゼロにする。そうするとかたちだけの夕張市という団体が残り、そこが借金を返済する責任を負い、ほかに新たな団体をつくって再生してはどうか、という大胆な意見です。

この意見に触発され、私も考えてみました。再生計画期間を短くするのではなく、一〇万年に延長し、国の関与は名目的なものだけにする。冗談のような意見ですが、借金を返さない、とは言っていません。必要に応じて再生のため独自のまちづくりさせてほしい、まちづくりのできる環境を整えて欲しい、という意見です。

これはほかの自治体についても言えることです。夕張市の財政破綻で見えている深層と真相には、全国の自治体が抱えている同様の問題が先に現れた側面がある。その点で夕張は最先端にいます。全国の地域を見れば、高齢化と過疎化で悩んでいる地域が圧倒的に多く、そうした地域の先端にいる夕張の工夫に期待したい。

コンパクト・シティについてですが、人が住居

を移すのは大変なことで、物理的にも精神的にも

大きな負担になります。高齢者にとつては、集合住宅の三階から一階に移ることでさえ、大変なことです。コンパクト・シティ化を言うことは簡単ですが、容易ではありません。とはいえ、かつて炭鉱の坑木として使われていた地元のカラマツを活用し、新しい平屋の市営住宅を造っています。地元の資源を活かした、人を移すだけでないコンパクト・シティの実践に期待したいと思います。

最後に、夕張の皆さんは、叱られるのはもう沢山だと思っっているはず。子育ても、叱って育てることよりも、ほめて育てることが大切でしょう。新しく素晴らしい実践も紹介しましょう。

炭鉱があるゆえに植林していたカラマツを伐採して、新しい住宅が造られています。また、厳しい寒冷な自然ならではの、薬木の植栽が始められています。地域でそのような工夫を重ね、一つひとつのことを積み上げ、循環させていく、希望のあるまちづくりが大切だと思います。

### 夕張の切り下げた水準が他地域にも

佐藤 つづいて西村さんおねがいます。

西村 夕張市は行政サービスの水準を徹底的に下げました。夕張はここまでできたのだから、ほかのまちもできるはずだ。もつと学校を統廃合しろとか、行政サービスをもつとカットしろとか、そうした動きが始まっています。

いまはアベノミクスで成長を目指し、予算も措置されていますが、どこかの時点でそれが困難に

なり、再び緊縮財政、構造改革路線になったとき、夕張をモデルにしてナショナル・ミニマムをここまで下げて大丈夫だ、と使われると思います。そうなったときに慌てても遅いので、夕張の行政サービスの切り下げを止めることです。

そういう観点からも国全体の問題とし、夕張も日本の一部であり、ナショナル・ミニマムを切り下げてはいけない。行政サービスを支える職員の処遇も低いままではいけない、と夕張以外の人達が声を上げ、支えられないかと思っています。

夕張再生のこれからの方向性は、現実的には緊縮をもつと緩めて、新しい事業をやっていく。職員の処遇も改善し、プロパー職員を増やすためには財源が必要になります。財源確保というと、計画期間の延長が必要という話になりがちですが、期間を延長しないとすれば、財源をどうするのかという問題が出てきます。

計画期間を延長することになると、再生振替特別債の借り換えが必要になりますし、延長にならない方向で、再生期間がだらだらつづくのは好ましくなく、市民は一日も早く再生団体というレッテルをはがしてほしいと思っています。

緊縮を緩和して、実質的な痛みを緩和するのは重要なことですが、正式に早く再生団体を脱却できることが同じくらい重要です。

鈴木市長が初当選した五年前の市長選挙では四人が立候補し、ある候補者はかつてのような繁栄した夕張を復活させるといい。別の候補者は、夕張はこれまで悪いことをやってきたのだから、徹底的に緊縮財政をやっていくと訴えていました。

私はどちらでもなく、これから日本の社会が縮小していくことは避けられないので、そのなかでも住みやすいまちをつくるために、できることをやっていく道を探していくことができないかと考えます。

これは、龍谷大学の矢作弘先生の縮小都市で紹介されている事例です。米国中西部のヤングスタウンという製造業が衰退して人口が減ったまちで掲げられているスローガンは、創造的縮小 (creative shrinkage) とか、洗練された衰退 (smart declining) とか、縮小していくネガティブな状況であっても、前向きに考えていく。このことを夕張も目指してほしい。縮小を受け入れつつ、あるものを活かし、その魅力を磨きながら、未来の社会を考える。たとえば新しい技術のドローンを使い、過疎地域だからこそできることはないだろうか。諦めたら終わりなので、諦めないように、私たちが支えていきたい。

### 自治体とは、ナショナル・ミニマムとは何か

佐藤 ありがとうございます。厚谷さんお願いします。

厚谷 数年前、静岡県伊豆市で市民の皆さんと交流する機会がありました。市は合併一〇年が経って、交付税の算定替えが段階的に終わり、交付税として歳入が減額していくことが分かっているなかで、市は何をすればいいのかという協議でした。その場で市民の方が、財政のことは私たちが分からないから、あとは市がやってよと言いま

した。

そこで私は、行政や議員から情報を得て、少しでも財政のことを知る努力をしてほしい、夕張の教訓は何ですかと聞かれれば、その一言に尽きま  
すと言ったことがあります。

財政再生計画は現状のかたちでは、国、道との協議・調整に多くの時間を費やします。意思決定のあり方として、限りなく国の意向に沿って行かざるを得ない面があります。このかたちを早く脱却し、第三者委員会の報告にあった自治権の回復を図りたい。このため地域版総合戦略では、市内だけで、自分たちだけで完結できないこともあり、外の力もかりようと、一歩すすめています。

そして地域に住んでいる人が、自分たちで自分たちのまちづくりを考えられる土壌にするために、議会、議員ができることをやっていきたいと思っ  
ています。

**佐藤** 最後に一言申し上げます。私も改めて勉強になりました。問われているのは、夕張市の財政再生・再生が中心でしたが、重要なのは、三人のお話のなかにも出てきた、そもそも自治体とは何かが問われていることです。米国の地方自治が紹介されましたが、日本と米国の基礎自治体はまったく異なります。会場の皆さんのために少し説明しますと、米国の自治体は住民がつくり、自治体の行う仕事とそのため税金を自らが決定して徴収します。ところが日本の基礎自治体は、国の制度政策に縛られ、かつ依存しています。宮崎さんがおっしゃったように、国が住民に対して直接ナショナル・ミニマムを保障する手段はないの

で、国は夕張市がなくなると困るのは全くその通りです。そして夕張の財政破綻には国の責任もあります。

幾度か出てきましたナショナル・ミニマム。死なないことがナショナル・ミニマムなのか。国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する、と憲法二五条は定めており、ナショナル・ミニマムは死ななければいい、ということではない。ナショナルミニマムは何かをもう一度夕張の問題から考えていかないと、西村さんが警告したように、夕張ができたのだから、あなたたちもできるでしょう、ということが全国に拡大していくことになる。そのことを私たちは認識しなければ  
ならない。

夕張にお金を貸していた金融機関に損失はあり  
ませんでした。金融機関が融資や投資をするときは、投融資先の財政状況を調べて行うべきで、貸し手責任を問われることなく、不問にしているの  
だろうか。他方、国に言われたからお金を貸した、  
と言うのであれば、国の仕組みを問わなければい  
けない。いろいろな問題が夕張の財政再生・再生  
のなかから見えてきます。

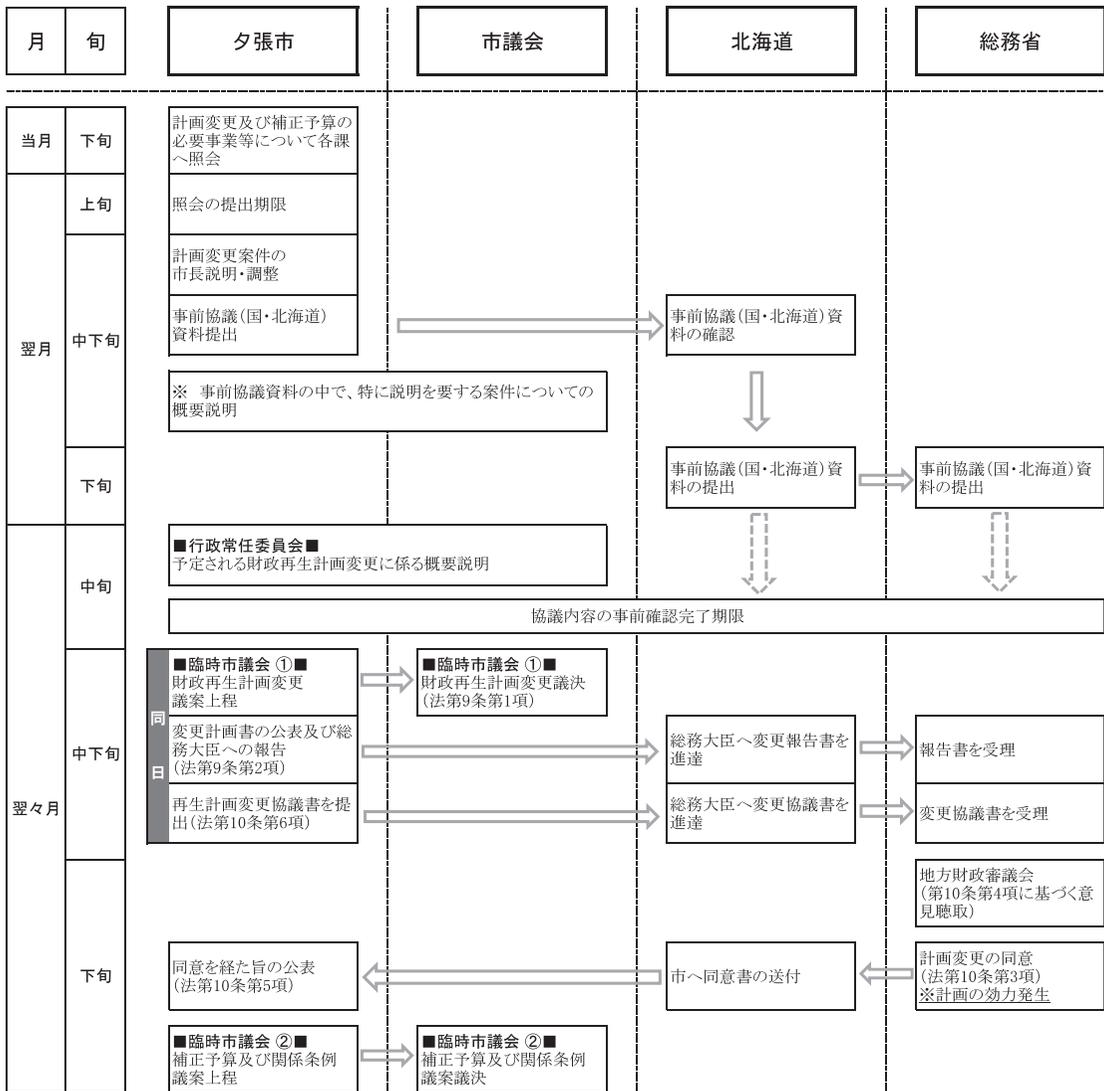
財政破綻する前、夕張市を調査したことがあり  
ます。そのときに、財政の分からない私が見ても、  
観光事業をつづけていくのは無理だと感じました。  
ですから、道と国が知らなかったというのはあり  
得ない。破綻が明らかになってから一〇年が経ち、  
いろいろな方の話を聞くと、先ほど触れた自治  
体とは何か、ナショナル・ミニマムとは何か、と  
いう問題に改めて引き付けられています。そ

うしたことも含めて、私たちが自らきちんと発言  
することが必要だと思います。  
本シンポジウムではいろいろ学ぶことができた  
と思います。また、ほかの自治体の皆さんにとつ  
て参考になる点があったと思います。以上でシン  
ポジウムを終えます。皆さんご静聴とご協力あり  
がとうございました。

本稿は二〇一六年八月二九日、札幌で開催  
した「夕張市の財政再生を考えるシンポジウ  
ム」での問題提起とディスカッションをまと  
めたものです。

文責・編集部

財政再生計画変更スケジュールの概要



《現状》

- ・財政再生計画の変更は、定例会ごとに行われている
- ・事前協議資料が国に受理されてからでなければ、議会に対する概要報告が行われず、協議内容の事前確認完了をもって臨時会の開催となる
- ・概要説明(常任委員会)から臨時会(計画変更議案提出)までの間は数日間であり、十分な審査の時間はない
- ・協議内容の事前確認完了段階で、既に国・北海道との協議・調整が整えられた状態であることから、実質議会の審査による議案の修正は困難

# 夕張市の主なあゆみと財政再建の経緯

●1874(明治7)年 開拓使雇米人鉱山地質学者ライマン氏探検隊一行が、夕張川上流に炭層のあ  
ることを推定発表。

●1888(明治21)年 北海道庁技師坂市太郎(ラ  
イマン探検隊の随員)、大炭層の露頭を発見。

●1889(明治22)年 夕張探炭所創設。北海道炭  
鉱鉄道会社創立(北炭の前身)。

●1890(明治23)年 夕張炭山開坑着手。

●1892(明治25)年 夕張炭山探炭開始。

●1906(明治39)年 二級町村制施行、登川村と  
なる。

●1919(大正8)年 一級町村制施行(前年に夕  
張町と改称、一万戸、四万人)。

●1943(昭和18)年 市制施行。

●1960(昭和35)年  
9月 夕張市人口、最高の約二万六九〇八人。

●1978(昭和53)年  
7月 石炭の歴史村建設工事開始。

●1979(昭和54)年  
4月 夕張市長と市議会議員選挙、市長に中田鉄治氏、  
無投票で初当選。

●1980(昭和57)年  
7月 第三セクター(株)石炭の歴史村観光設立、石  
炭の歴史村(石炭博物館)オープン。

●1981(昭和56)年  
10月 国鉄石勝線営業開始、紅葉山駅を新夕張駅と改  
称。

●1982(昭和57)年  
10月 北炭夕張新炭鉱ガス突出事故発生、死者九三名。

●1982(昭和57)年  
10月 北炭夕張新炭鉱閉山。

●1983(昭和58)年  
12月 夕張炭鉱病院、市に移管。

●1985(昭和60)年  
6月 石炭の歴史村全村オープン。

●1985(昭和60)年  
5月 三菱南大夕張炭鉱でガス爆発事故、死者六二名。

●1986(昭和61)年  
3月 経済同友会賞「美しい都市づくり賞」受賞。

●1986(昭和61)年  
3月 市立病院を市立総合病院に名称変更。

●1987(昭和62)年  
9月 ホテル「シュエパロ」オープン(三セク石炭の  
歴史村観光経営)。

●1987(昭和62)年  
10月 北炭真谷地炭鉱閉山。

●1988(昭和63)年  
7月 石炭の歴史村にロボット科学館オープン。

●1988(昭和63)年  
7月 松下興産(株)夕張市進出(夕張バインバレー  
(株)設立、スキリゾート)。  
●1989(平成元)年  
1月 北海道、北海道新聞、NHK主催「北海道まち  
づくり一〇〇選」に石炭の歴史村、丁未風致公園

が選定。

4月 通産省主催「ふるさと産業五〇選」に石炭の歴  
史村が選定。

●1990(平成2)年  
12月 (財)神戸都市問題研究所「宮崎賞」受賞。

●1990(平成2)年  
2月 第一回ゆうばり国際ファンタスティック映画祭  
開催。

●1991(平成3)年  
3月 三菱南大夕張炭鉱閉山(夕張最後の炭鉱閉山、  
夕張から炭鉱がなくなる)。

●1991(平成3)年  
3月 「活力あるまちづくり優良地方公共団体」自治  
大臣表彰。

●1991(平成3)年  
1月 ホテル「マウントレースイ」オープン(松下興産)。

●1992(平成4)年  
4月 「ゆうばり国際冒険ファンタスティック映画祭  
91」フジサンケイグループ広告大賞イベント賞を  
受賞。

●1992(平成4)年  
10月 石炭の歴史村観光がホテル「シュエパロ」を松  
下興産に売却。

●1994(平成6)年  
3月 「ゆうばり国際映画祭」日本ファッション協会  
生活文化賞を受賞。

●1994(平成6)年  
3月 「ゆうばり国際映画祭」日本ファッション協会  
生活文化賞を受賞。

●1996(平成8)年  
9月 ホテル「シュエパロ」を市が買い戻し。

●1996(平成8)年  
12月 「ユエパロの湯」オープン。

●1998(平成10)年  
4月 フランス・パリ市で開催の国際都市活性化技術  
会議で夕張市が「特別栄誉賞」受賞。

●2001(平成13)年  
7月 石炭の歴史村に「郷愁の丘ミュージアム」完成。

●2002(平成14)年  
2月 松下興産、リースイゾートから撤退(3月口

イヤルバインズ(株) 撤退。

3月 石炭六法失効(07年3月まで激変緩和措置)。  
10月 マウントレースイリゾート施設を市が取得。

●2003(平成15)年

2月 郷愁の丘ミュージアムにシネマのパラード完成。  
4月 ホテルマウントレースイに「レースイの湯」完成。  
4月 新市長に後藤健二氏。  
9月 中田鉄治氏(前市長) 死去。

●2004(平成16)年

3月 二〇〇四年度以降の行財政正常化対策策定。

●2005(平成17)年

9月 石炭の歴史村に「北の零年」希望の杜完成。

●2006(平成18)年

6月10日 北海道新聞が夕張市の一時借入金三〇〇億円、負債総額五〇〇億円と報道。

6月20日 定例会議会で後藤市長が財政再建団体の指定申請を表明。

6月22日 空知管内旧産炭地六市町のヤミ起債(総額七億円・空知産炭地域総合発展基金が引き受け)が問題に。

6月29日 北海道「夕張市の財政運営に関する調査(中間報告) 全会計の債務六三・四億円、一時借入金のうち実質的な資金不足額二八・一億円。

7月28日 後藤市長、夕張国際映画祭の中止を表明。  
8月1日 道「夕張市の財政運営に関する調査」(経過報告)夕張市の〇五(八一七)年度決算赤字確定(七・二五)。〇五年度の出納整理期間後の収支が、〇五年度の収支としていたことを道の調査で確認、夕張市の決算見直しで、黒字決算から赤字決算へ。

9月4日 夕張市「夕張市における財政再建の基本的

な考え方について」。

9月11日 道「夕張市の財政運営に関する調査(最終報告)。  
9月29日 夕張市議会、財政再建団体申請を可決。  
10月4日 再建団体移行について住民説明会(六回)。  
11月14日 「夕張市財政再建の基本的枠組み案」職員

の大幅削減、住民負担の増、事務事業の廃止、再建期間二〇年。

11月29日 石炭の歴史村観光(第三セクター)が自己破産、負債総額約七五億円。市、観光施設二九カ所の売却・運営委託を募集。

12月1日 夕張市職労、希望退職の提案を受け、全職員(管理職含む)二六二人にアンケート。二

四四人が回答。早期退職すると回答したのは一三八人、六一・六%。  
12月13日 高橋はるみ知事、夕張市の財政破綻が表面化してから夕張を初訪問。

12月20日 市議会、議員一八を九に半減する議員定数条例を可決。

12月29日 菅義偉総務大臣夕張を視察、子どもと高齢者への配慮を表明。

●2007(平成19)年  
1月26日 夕張市財政再建計画素案、再建期間一八年、敬老パスなど復活。

1月26日 北海道、夕張への支援として三六〇億円の低利融資の方針を決める(一時借入金を年利〇・五%で貸し付け)。  
2月13日 石炭博物館、ホテルなど主要観光一七施設の運営委託を加森観光(株)に決定。

2月16日 公設民営化される市立総合病院の指定管理者決定。  
2月22日 夕張市、道知事を経由し総務相へ財政再建

の申し出。

2月26日 菅総務相から財政再建計画を定める指定日の通知。  
2月28日 夕張市議会、財政再建計画を可決。  
3月1日 夕張市、財政再建計画の協議を国に申請。  
3月6日 菅総務相、夕張市の財政再建計画に同意、夕張市(準用) 財政再建団体となる。再建期間二〇〇七(平成一九)年〜二四(平成三六)年までの一八年間、解消する赤字額三三五億円。

3月9日 後藤市長が市議会で再選不出馬を表明。  
3月30日 職員一五二人に退職辞令交付。  
4月2日 市役所、五部一七課三〇係(部制) ↓七課二〇係(課制)に機構縮小。職員は二六〇人から一二六人に半減、管理職は五七人から一五人に。消防を含めて一六五人体制。

4月2日 診療所「夕張医療センター」診療を開始(医療法人夕張希望の杜が指定管理者)。  
4月2日 夕張観光開発(三七セク)が自己破産、負債総額約五五億円。  
4月22日 夕張市長、市議会議員選挙、市長に藤倉肇氏三三三〇票で当選、次点羽柴秀吉氏二九八八票。

4月27日 石炭の歴史村など一二の観光施設再開(加森観光運営)。  
7月4〜5日 夕張市職労、職員アンケート実施。管理職一四人を含む回答のあった一一五人(全職員一二七人)のうち、四五人が年度内に退職せざるを得ないと回答。

9月13日 市議会、再建計画変更計画案(変更計画書)を可決。二億一千万円増額。夕張医療センターの改修、スクールバス購入の追加費用、

想定外の職員の退職に伴う退職金確保などの  
微修正。9・19総務相同意。負債三五三億円  
を一八年で返済する大枠は変わらず。

11月2日 夕張市教育委員会、市内七小学校を統廃合  
し、二〇一一年度に清水沢小学校一校に統合  
する方針を（一日決定）、市議会行政常任委  
員会に報告。

### ●2008年（平成20年）

3月2日 財政破たんて閉鎖していた屋内プールの屋  
根が雪の重みで崩落。

3月19日 夕張国際映画祭、市民有志と地元NPOの  
手で復活。

4月― 市職員OBを中心に「ゆうばり市民・生活  
サポートセンター」発足。公共施設の維持・  
管理、窓口業務などの支援。

6月5日 石炭の歴史村遊園地遊具の解体始まる。ス  
クラップとして売却。

### ●2009年（平成21年）

5月22日～28日 財政再生計画について第一回住民説  
明会。

7月7日 夕張市議会、財政再生計画に住民の声を生  
かすため地域懇談会（議会報告会）を初めて  
開催（三回）、行政と同じ説明のため議会と  
議員の責任に対する批判が相次ぐ。

9月29日 定例市議会です市内三中学校を、二〇一〇年  
四月から一校に統廃合する条例改正案を可決。

10月22日～29日 財政再生計画について第二回住民説  
明会。

10月19日 再生計画のたたき台、道に提出。市営住宅  
再編など七八項目の事業を盛り込み、総事業  
費約二〇四億円、赤字解消期間三〇年と試算。

12月11日 道が事業圧縮を要請（職員数、給与、市営

住宅再編、診療所改築、尿処理場改築など）。

### ●2010年（平成22年）

1月21日 赤字解消期間を二四年とする財政再生計画  
案を公表。

1月27日 赤字解消期間を一九年に短縮した修正案  
（事業の絞り込み）を公表。

1月28日 第三回住民説明会（2・28まで）。

2月19日 夕張市と法政大学生センター、学生が市  
内で行う調査やボランティア活動などにつ  
いて連携協力する協定締結。

2月26日 道の支援と交付税増を見込み、赤字解消期  
間を一七年に短縮した財政再生計画を市議会  
行政委員会に報告。

3月2日 臨時市議会、財政再生計画案を可決。三二  
二億円の赤字を一七年で解消。現行再建計画  
より二年延長。

3月4日 藤倉夕張市長、再生計画を高橋知事に提出。

3月9日 原口一博総務相、夕張再生計画に同意、全  
国初の財政再生団体。

3月31日 高齢化率四四・二九%、市では全国一の高  
齢化率（再建団体になった07・3、四一%）。

4月4日 市内三中学校を統合し、市立夕張中学校（旧  
清水沢中を改修）の開校式。全生徒は新入生  
を含め一八二人。

4月17日 原口総務相夕張視察、夕張再生支援を約束。

7月8日 市内紅葉山の産業廃棄物処理施設建設計画  
で、開発業者は道への建設許可申請を取り下  
げる。反対、推進の立場で市内を二分してい  
た問題は終息。

10月17日 小学校統合により閉校となる六小学校の合  
同閉校式。

12月15日 公共温泉施設「ユーパロの湯」指定管理者

の会社から管理返上の申し出があったこと  
が、市議会でもらかに。

### ●2011年（平成23年）

3月3日 石炭博物館を観光施設から産業遺産と位置  
づける石炭博物館設置条例制定。

4月1日 財政破綻後、五年ぶりに職員七人を新規採  
用、夕張出身一人、道内出身六人。

4月6日 市内六小学校を統合した「ゆうばり小学校」  
開校式、新入生四三人を含め児童二八五人。

4月24日 夕張市長選挙、市に出向経験のある元東京  
都職員の鈴木直道氏当選、全国最年少市長。  
二六日初登庁。

6月18日 夕張初の道の駅「夕張メロロード」、紅葉山  
国道二七四号にオープン。

7月1日 財政破綻後導入したグループ制を廃止し、  
課・係制に戻す。一室四課を一室七課に再編  
する。

9月12日 閉校した学校の歴史を伝える「ゆうばり歴  
史・教育資料室」、夕張中学校内に開設。

10月29日 道東自動車道夕張―占冠間インターチェン  
ジ開通。

11月2日 総務省、夕張市の財政再生計画に関し、夕  
張市と国、道の三者協議の場の設置を決める。  
鈴木市長が総務相に要請し合意。

●2012年（平成24年）

1月26日 市の地域担当職員制度、モデル地域の登川  
町内会ではじまる。

2月10日 夕張市農林連絡協議会が解散、六五年の歴  
史に幕。農家戸数が減少し組織存続が困難と  
判断。

2月23日 休館中の夕張市美術館が雪で崩壊、収蔵品  
は別施設に移設。

4月11日 財政破綻後初の新たな公共施設となる市営住宅四棟二〇戸、「歩（あゆみ）団地」南清水沢に完成。一六戸は老朽化した市営住宅からの住み替え。

7月19～20日 夕張市と国、道との三者協議が夕張市で開催。財政再生計画の期間短縮に向けた財政支援について、国と道の担当者は「現時点では難しい」と否定。

10月24日 石炭の歴史村の施設、休館中の動物館所蔵の動物剥製六四一体を東京の国立科学博物館に無償譲渡すると発表（一月中旬に移送）。

10月31日 市有観光施設指定管理者の加森観光（札幌）と花畑牧場（十勝管内中札内村）が、石炭の歴史村の計五施設を返上。

12月3日 市内沼ノ沢の工業団地「夕張緑陽団地」最後の一区画の売却が決まる。

### ●2013（平成25）年

3月19日 市の業務を支援のNPO法人ゆうばり市民生活サポートセンター解散式。

4月10日 市債（借金）残高の見込み額を示す「借金時計」を市ホームページ（HP）に掲載。

5月15日 議会基本条例に基づく初の住民と議会の意見交換会開く。

8月8～9日 市・道・国の三者協議、二回目。

10月1日 九月末の住民基本台帳人口九九六八人と一人を割る。ピークの一九六〇年四月末の一六九〇八人から九割減。市の想定より早く人口減すすむ。

11月14日 南清水沢の市営住宅「歩団地」、二〇一三

### ●2014（平成26）年

6月3日 夕張市土地開発公社解散。

8月8日～9日 市・道・国の三者協議、三回目。

10月6日 南清水沢の市営住宅「歩」団地、国土交通省の住生活月間功労者表彰、最高賞の大臣賞を受賞。

12月20日 市内紅葉山の養護老人ホーム夕張紅葉園（夕張みどりの園）、閉校した旧のぞみ小学校に改築・移転。

### ●2015（平成27）年

1月22日 夕張市地域再生計画「コンパクトシティと夕張再生エネルギー活用による元気創造への挑戦」認定。

3月30日 旧夕張市民会館閉鎖。

4月1日 夕張ニューパロダム共用開始。

4月19日 鈴木市長、無投票で再選。市議会議員選挙、初の無投票。

6月22日 夕張市沼ノ沢郵便局、廃校になった沼ノ沢旧緑小の校舎に移転し開業。廃校での郵便局開設は全国初。

7月3日 夕張市汚泥再生処理センター開設。

8月25日～26日 市・道・国の三者協議、四回目。

10月1日 J R石勝線清水沢駅、無人化。

10月29日 財政再建の成果と課題を検証する第三者委員会「夕張市の再生方策に関する検討委員会」（座長・小西砂千夫、初会合）

11月30日 加森観光に委託してきた夕張石炭博物館の指定管理を取り消す。

### ●2016（平成28）年

1月17日 第三者委員会、市民懇談会を開催、市民一八〇人が参加。

3月4日 夕張市の再生方策に関する検討委員会（第三者委員会）、報告書を鈴木市長に提出。財政再生計画の抜本的な見直しを求める。

4月21日 ニトリホールディングス、企業版ふるさと納税制度を使い、夕張市に5億円寄付する方針を明らかに。

8月2日 地域再生計画「コンパクトシティの推進加速化と地域資源エネルギー調査」認定。

8月8日 鈴木市長、J R北海道に対し、石勝線夕張支線の廃止提案、交通体系見直しへの協力、J R資産有効活用、J R社員夕張への派遣を要請。

9月15日 市内清水沢、旧清陵小学校跡の市有地で炭層メタンガスの試掘開始。

8月17日 J R北海道と夕張市長、夕張支線の廃止合意。市の新交通網にJ R協力。

10月3日 J R北海道派遣の社員、夕張市に着任。J R支線廃止後の、公共交通網再編を担当。

各種資料に基づき作成（北海道地方自治研究所、辻道）