

夕張市政の体制転換と公共サービス編制の変容（上）

光 本 伸 江・金 井 利 之

はじめに

1. 公共サービス前史

- 1.1. 「炭鉱から観光へ」構想＝「夕張5万人都市構想」
- 1.2. 「炭鉱から観光へ」構想下の夕張市政における自治体政策

2. 「市民生活に必要な最小限の」行政サービス

- 2.1. 市民生活と再建案
- 2.2. 行政サービスの決定

(以上本号)

3. 財源総枠と基礎的公共サービス

- 3.1. 財源総枠と「基礎的な行政サービス」
- 3.2. 財源総枠の伸縮
- 3.3. 主な事務事業の変化

資料編

財政再建計画下における主な事務事業

- (1) 財政再建計画策定過程において検討された主な事務事業
- (2) 財政再建計画のこれまでの主な変更内容

4. 行政サービスと公共サービス

- 4.1. 市行政以外が担う「基礎的公共サービス」
- 4.2. 「行政執行体制」

おわりに

資料編

行政執行体制

- (1) 炭鉱閉山と市職員数の変化
- (2) 夕張市行政機構の比較（2006年－2009年）
- (3) 2009年7月1日現在の夕張市行政機構図

参考文献一覧

はじめに

夕張市は2006（平成18）年6月に「負債総額」がスクープされた後、財政再建計画を策定し、2007（平成19）年度から「平成18年度を基準として平成36年度まで」再建計画期間に入った。計画変更を繰り返しながら、現在は「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」に基づく「財政再生計画」を策定しているところである。

本稿は、夕張市における行政サービスおよび公共サービスおよびその編制が、2007（平成19）年3月6日「財政再建計画」を境に、いわば、夕張市政の体制転換を契機に、どのように変化したのか検証することを目的としている。

なお、夕張市の財政再建前の構想（「炭鉱から観光へ」構想）については光本2007.11に、財政再建計画策定過程における夕張市等当事者の言説分析については金井・光本2008.6-7に、財政再建計画策定過程における夕張市政府外からの言説が構築した「夕張問題」については光本2010において、それぞれ検証を行った。本稿は以上の検証研究を踏まえている。併せて参照していただければ幸いである。

本稿では、行政サービスおよび公共サービスについて、概ね以下のように定義している。公共サービスとは、住民生活にとって不可欠と認定される各種サービスである。どのような提供主体によって提供されるかは問わないのであって、政府部門であっても、民間営利部門であっても、民間非営利部門であっても、構わない。公共サービスには、「住民生活にとって不可欠」と認定するメカニズムが必要である⁽¹⁾。逆にいえば、認定メカニズムによって主観的あるいは政治的に定義されるものである。一般には、こうした認定を行う正統性を有するのは政府であるが、政府といえども、国・都道府県・市区町村と多様であるから、公共サービスの認定も多様であり得る。また、住民が自ら不可欠と主張することも可能である。行政サービスとは、公共サービスのうち、国・都道府県・市区町村という政府が、行政機構を介して提供するものを指す。論理的には、行政サービスであっても、認定メカニズムによっては、住民には不可欠と認定されるとは限らないのであるが、この点は本稿では捨象する。

なお、本稿にかかわる参考文献については、次号以降掲載予定の本稿末尾の「参考文献一覧」を参照されたい。

(1) 以下は、西尾1990の行政ニーズと行政需要の関係を参照されたい。

1. 公共サービス前史

1.1. 「炭鉱から観光へ」構想＝「夕張5万人都市構想」

夕張市は、1960～1970年代の石炭から石油へのエネルギー政策転換を横目で見ながら、地域経済の基幹産業である石炭産業の転換とともに、市政の体制転換を構想していた。これがすなわち「炭鉱から観光へ」構想である。

財政破綻が表面化した後になって、一部の研究者やマスコミは、これは「観光」への過大投資の構想であり、そのための借金返済は自己責任である、との批判的論調を展開した。また、実際の財政再建計画でも、債務圧縮や債務軽減のための公的資金注入はなされず、夕張市自体による「債務の確実な返済」という内容を盛り込んで総務大臣の同意を得られたのであり、国・道も同様の立場であると認められる。

しかし、地方圏あるいは過疎地域の自治体が観光政策に乗り出すことは、むしろ、広く見られることである⁽²⁾。そして、その中のいくつかは成功事例になり、またいくつかは

(2) 例えば、新潟県黒川村（現・胎内市）は、伊藤孝二郎村長（連続12期、任1955（昭和30）年～2003（平成15）年）の強烈なリーダーシップのもと、村の直営で、同時に、国の補助金を活用しながら、観光事業（スキー場・ホテルなど）や、その他農畜産物生産事業に乗り出している。少なくとも、外形だけ見れば、夕張市が展開してきたことは同じである。ちなみに、黒川村は原油（「臭水（クソウズ）」）が採掘されたこともあるが、夕張市とは異なって、地域の基幹産業にはならなかった。

伊藤村長が病気で辞任したときの後継候補選定の論理に関して、後援会長の述べた言葉は意味深長である。「日本経済が良くなることは、当分ないと思います。黒川村は前村長〔伊藤のこと、引用者註〕のおかげでたくさんの村営施設ができた。出稼ぎもなくなり、若い人が定着するようになり、村は豊かになりましたが、それなりにおカネもかかるようになった。きびしい経済状態の下では、舵取りがむずかしいです。私が怖れるのは、村政のことをよく知らない人が村長になって、その舵取りに失敗したとき、『前の村長がこんなにおカネのかかるものをつくったからだ』と責任転嫁することなんです。私は伊藤村政は立派だった、みごとだったと思っている。伊藤さんの業績を守り、次の世代にしっかり渡したいんですよ。それには伊藤前村長のことも、いま村で動いているさまざまな事業のこともよくわかっていて、さらに発展させるにはどうすればよいかも考えられる人に村長になってもらいたい、そう思ったんです。」結果として選ばれたのは、20代で伊藤村長からドイツへの農業研修に行かされ（1961（昭和36）年）、その後の各種の事業に現場で関わり、最後は助役まで努めた布川陽一である。夕張市政は、まさに、中田鉄治市長の後継候補の選択に失敗し、責任転嫁をされてしまったのである。

しかし、黒川村も、平成の大合併という国策に呑み込まれて自治権を失った。その布川村長は「いま中央から聞こえてくるのは、『小さな村なんか、つぶしてしまえ』という声ばかりですよ。われわれの悪戦苦闘は何だったんですか?」と語ったという。吉岡2005：15-18、33、170-174。

失敗事例となってきた。従って、自治体政府としての夕張市政の固有の役割を考えると、前史として存在してきた「炭鉱」に関する考察も必要である。

「炭鉱から観光へ」構想⁽³⁾は、「炭鉱」が地域から退場した後も「人が住み続けられるまち」を構想したものである。同構想は、以下の中田鉄治市長（1991（平成3）年当時）の言葉が物語るように、その実現可能性はともかく、石炭企業とともに自治体がつくりあげた「12万人」の自治体の器のなかで、5万人のための市政運営を行おうとするものでもあり、「夕張5万人都市構想」とも言い換えられている。ただし、実際には人口は2万人（当時）という状況であった。ここでは、次の図表1 夕張5万人都市構想、のような数値目標が掲げられていた。

図表1 夕張5万人都市構想

(人)

■総人口			
	現在	将来	基本施策
総人口	20,969	50,700	多角的産業構造の展開と大学等誘致
■就業人口（産業構造）			
産業構造	現在	将来	基本施策
農業	854	1,400	・100億円農業の確立 ・一戸あたり2,000万円の生産額 ・750haの耕作地の拡充
林業	189	200	・各種産業との連携による林業の振興
漁業	—	—	・シューパロ湖などでの養殖漁業の育成
鉱業	104	300	・天然ガス活用の企業化
建設業	1,103	3,100	・5万人都市スケールの建設業の振興
製造業	1,058	3,500	・500億円工業の確立 ・200haの工場用地の拡充 ・400haの工業系用地の位置付け
第3次産業	5,296	14,800	・5万人都市スケールの商業の振興 ・マウンテンシティの建設 ・大学等の誘致
計	8,604	23,300	

出典：夕張市「ふれあいのまちゆうばり 新・夕張計画」1994年：29。

※ 強調は資料。「現在」の数値は1990（平成2）年国勢調査のものが使用されている。

(3) 夕張市政転換における構想については、既に金井・光本2008によって明らかにしている。詳細な年表については、同論文に掲載されているので、参考にされたい。

なぜ5万人かということについて、例えば中田は次のように述べている。

「私は、観光で儲けて夕張の活性化を図るとは考えていない。よそから来て、遊んでもらえるまちにすれば、若者が住んでくれるまちになる。そして企業がだんだん張り付き出す。……私は人口を5万人にするといっているが、これはほらである（笑い）。……「夕張の人口をいくらにするつもりか」と聞かれて、曖昧な返事をしていたら、頼りにならない市長だということになる。それではお先真っ暗である。だから5万人だと答えた。その5万人のために努力する。それが私の政治理念である。」

[中田1991] ※下線は引用者。

これを実現するためには企業誘致が必要であるが、交通アクセスの面では不利な条件にあり、豪雪地帯であり、さらには炭鉱時代の暗いイメージによって企業が寄りつかないといったことから、石炭に替わる新たな産業構造を生み出すことはすぐにはできない。そこで、まずは夕張市に若者や家族連れが遊びに来て、明るいイメージが定着すれば、企業が誘致できるといった政策判断によって、観光政策が第一位の優先政策とされたのである⁽⁴⁾。

この戦略は、夕張市に「メロンと映画の街」のイメージ転換と企業進出の実現という光の部分をもたらした。企業誘致では50社以上（時計、側溝蓋、合板等）が進出したが、90年代のバブル崩壊以降、進出企業は減少したといわれている。優良企業としては、例えばシチズン夕張株式会社が1984（昭和59）年設立以来、現在もある（所在地は夕張市南清水沢である）。しかし、他方で、多額の負債と自治体・3セク（(株)石炭の歴史村観光、夕張観光開発(株)、夕張木炭製造(株)、地方公社夕張土地開発公社、(財)夕張振興公社）の基幹産業化という陰の部分も内包していた。

自治体・3セクが基幹産業化することにより、雇用がそれに大きく依存するとともに、雇用されている職員・社員は、基本的には（住民生活のための行政サービスとは関係ない、しかも、あまり儲かっていない）「商売」に仕事を向けざるを得ない。結果的には、自治

(4) 通常の論理構造は、《ある程度の地域観光資源の存在→観光政策→明るいイメージの形成→観光地化》というものである。観光客は、何もイメージのないところには行かない。また、地域資源はそのまま観光に結びつくのではなく、政策あるいは企業活動による働きかけが必要である。観光政策によって明るいイメージを形成することで、実際の観光産業が自律できるようになる。多田2004。しかし、夕張市では、観光産業に寄与する「明るいイメージ形成」は初めから放棄されていたということである。

体の職員数・財政支出ほどには、住民への行政サービスに振り向けられる割合は多くはなかったのである⁽⁵⁾。これらが、債務残高となることにより、夕張市民は、行政サービスに必ずしも使われたわけではない資金の返済にも苦しむことになる。

これらの資源投下は、無理に、人口を維持しようとしたことに遣われたということであろう。しかし、これは、財政破綻後の大幅な人口流出により、結果的には効果がなかった。決潰する人口のダムを造るのに借金は残ったが、結局、人口のダムは決潰してしまったのである。人口は流出しているが債務残高は流出しない。

1990年代に入ると、全国的なバブル経済崩壊を背景に、夕張市内の誘致企業も撤退し、2000年代には国策としての産炭地域振興策も撤退した。2003（平成15）年、後藤健二市政への転換と共に、行財政を「正常化」しようとする構想へと転換しようとした。しかし、正常化部分は、三位一体の改革による地方交付税の減額、金融再編に伴う指定金融機関である北海道拓殖銀行の破綻、民間撤退の後処理のための追加投資等には追いつかず、自主再建はできなかった。

1.2. 「炭鉱から観光へ」構想下の夕張市政における自治体政策

(1) 閉山対策

夕張市に限らず、旧産炭地自治体は、(1)閉山対策＝石炭産業の残した「負の遺産」の清算作業と、(2)その上で、独自の自治体運営をどのように構想するか、の2種類の政策を同時並行的に展開せざるを得ない、あるいは(1)を済ませた後に(2)を展開せざるを得ないという点で、(2)から開始する他の自治体と区別され得る⁽⁶⁾。

(5) 夕張市政あるいは夕張市民に対する批判の1つとして、「アリとキリギリス論」があった。要は、夕張市政・市民は、「キリギリス」のように、借金して高い行政サービスを享受したのであり、あとになって困るとしてもそれは自業自得という見方である。他方、夕張市民・夕張市職員のなかでは、後期中田市政に対して、必ずしも高い行政サービスは受けていないどころか、行政の本業に関係ないことばかりしてきた、という批判が存在してきた。つまり、夕張市民・職員は「アリ」のように、自らの行政サービスを押し立て、冬場に向けて貯めておいたはずのエサが、いつしか消えていたということである。

(6) ただし、他の自治体が「負の遺産」の清算に直面しないという意味ではない。それぞれの自治体毎に、それぞれの「負の遺産」を抱えていることがある。産炭地域の自治体には、それに特有の「負の遺産」があるというだけであり、それ以外の種類の「負の遺産」は多数存在する。あるいは、そもそも、現在進行中の「迷惑施設」のこともあるし、いつどこに発生するか分からない「災害」というものもある。

(1)の石炭産業のもたらした負債は大きく、時として旧産炭地自治体を準用財政再建団体化させることとなった。例えば、九州の筑豊地域田川地区の10旧市町村（金田町、方城町、赤池町の3町は現在合併して福智町となった。）中、6自治体（田川市、添田町、香春町、金田町、方城町、赤池町）が法再建の経験を持っている⁽⁷⁾。全国的に有名になった旧赤池町の財政再建は1991（平成3）年である。逆にいうと、旧産炭地自治体以外が準用財政再建団体化することは、珍しいことなのである。

閉山対策の主なものは、第1に、緊急に大量に出る炭鉱離職者対策である。また、学歴が低い労働者や、塵肺や事故等によって、病気や障害を抱えた労働者を抱えていた点で、また、いつ起こるか分からない事故の可能性に日々直面した労働環境が生み出す特有の気質を有する労働者を対象としていた点で、単なる雇用対策以上の難しさがあった。第2に、ズリ山⁽⁸⁾対策や鉱害対策といった、石炭採掘に伴う土地の改良が必要であった⁽⁹⁾。第3に、老朽化した炭鉱住宅や水道、共同浴場、病院等の、石炭企業が炭鉱労働者＝住民に対して供給していた住民生活に直結する公共サービスを、旧産炭地自治体が全て引き受けることとなった。

1982（昭和57）年に北炭夕張新炭鉱が事故を起こして閉山した際には、北炭所有のインフラを夕張市が買い取ることになった。市は北炭の所有地や炭鉱住宅を約26億円で購入したといわれている。北炭炭鉱病院も市立病院へと移管されている。

また、夕張市の場合、南北の縦長の地形に、複数の炭坑（ヤマ）が点在しており、ヤマ毎に集落ができていた⁽¹⁰⁾。このため、集落毎に共同浴場や集会施設等が必要となり、石炭企業の撤退後は、点在する各集落を維持するために、これらを全て市が引き受けたのである。

(7) ただし、準用再建団体に入った時期は同じではない。田川市、添田町は1956（昭和31）年である。そして、旧赤池町の財政再建は1991（平成3）年であり、その直前に、香春町が1985（昭和60）年、旧方城町が1982（昭和57）年、旧金田町が1981（昭和56）年と、まとまった時期に準用財政再建団体化している。

(8) 九州では「ぼた山」という。

(9) 例えば、産業廃棄物処分場計画を巡り、町長へのテロ事件（1996（平成8）年10月）と住民投票（1997（平成9）年6月）があった岐阜県御嵩町は、戦中から戦後にかけて「亜炭の町」であり、町内の広範なエリアに廃坑跡が残り、しばしば落盤事故を引き起こし「落盤の町」「傷だらけの町」とも言われてきた。柳川2009：113-115。

(10) 集落が域内に散開している状態は、夕張市に限られず、山村奥地自治体の特徴でもある。しかし、ヤマの所在によって散開してきた夕張市と、焼き畑・林業・炭焼きなどで散開してきた山村自治体とでは、集落の人口規模が異なる。

それでは、実際に夕張市の閉山対策にかかったコストはどうであったのだろうか⁽¹¹⁾。

まず、国策の産炭地域振興臨時措置法（産炭法）等に基づき夕張市に入っていた金額は、産炭地域振興臨時交付金で、1978（昭和53）年度から2001（平成13）年度の総額が88億4千万円であり、単年度の平均交付額は概ね4億円であった。産炭法失効後は、同交付金の制度は廃止された。

また、旧産炭地自治体は、類似団体との単純な比較では、地方交付税、なかでも特別交付税が突出して高い。普通交付税は、1979（昭和54）年の3,128,263千円から、1991（平成3）年に最高の6,990,667千円まで上昇した。以降は徐々に減少しており、2002（平成14）年から30億円台となった。特別交付税の場合は、1979（昭和54）年に379,519千円から上昇し、1990（平成2）年に10億円台となった。その後も上昇し、2000（平成12）年に最高の1,627,097千円となり、その後は徐々に減少している。少なくとも、金額で見ると、夕張市財政の死命を制するのは、産炭地域振興臨時交付金というよりは、特別交付税であることが窺える⁽¹²⁾。

次に、夕張市の1979（昭和54）年から1994（平成6）年までの閉山跡処理対策費は、事業費総額58,350百万円であり、その内訳は**図表2** 閉山跡処理対策、のとおりである。図表の区分では、明確に仕分けができないが、住民生活に密接に関連するものは、住宅・浴場・水道整備等、学校教育施設整備、道路施設整備、その他の一部である。公園施設整備や体育施設整備の一部、その他の一部などは、観光政策の一環として捉えることができる。

(11) 夕張市の財政問題に関しては、高木2007、辻道2007に詳しい。本稿の数字は夕張市役所提供資料に基づいている。

(12) ここに地方財政制度上の利益相反構造が存在する。一般の業界に対しても指摘されることであるが、戦後日本行政では、規制官庁と保護育成官庁とが同一であるために、規制と保護育成の両機能が緊張感を保つことなく、どちらかに引き摺られることが起き得る。自治体に対しても、財政上の監督・監視をすべき役割と、財政上の保障・救済をすべき役割とが、いずれも、自治省財政局（現総務省自治財政局）に存在する。喜多見2008。このため、あるところまでは隠然と救済しつつ、あるときから、隠然と救済をやめて監視に切り替えたりすることになる。もちろん、あるときから隠然と、監視から救済に切り替える可能性もある。

図表 2 閉山跡処理対策

(昭和54 (1979) 年度から平成6 (1994) 年度までの社会基盤整備等の状況)

(単位・百万円)

区 分	事 業 費	左の特定財源		摘 要
		国・道支出金	地方債	
住宅・浴場・水道整備等	14,991	8,271	6,186	公営住宅 69棟 1,100戸建設 市営浴場 7ヶ所建設 生活館等集会施設 10ヶ所建設
学校教育施設整備	8,798	3,929	4,110	学校建設 統合新築校舎 小学校6校、中学校3校 大規模改修 中学校1校
道路施設整備	5,399	2,049	2,966	道路新設及び改良事業 30件 延長10,769km うち、橋梁5橋 その他、生活道路及び側溝整備
公園施設整備	4,680	1,084	3,156	石炭の歴史村公園・滝の上公園・ローズガーデン・めろん城公園ほか 4施設
体育施設整備	3,059	812	1,844	総合体育館・テニスコート(9面)・市営プール(4ヶ所)・平和運動公園ほか
退職手当債	6,576		4,687	職員削減 287人
その他	14,847	2,387	10,267	観光開発整備 事業費 4,176百万円 石炭博物館等 石炭の歴史村施設 ほか 産業開発整備 事業費 1,494百万円 農産物処理加工等施設、メロン加工 研究施設ほか 農業基盤等整備 事業費 1,495百万円 社会教育施設整備 事業費 1,479百万円 市民福祉施設整備 事業費 1,622百万円 消防施設整備 事業費 612百万円 衛生施設整備 事業費 740百万円 閉山対策処理経費 事業費 1,745百万円 閉山跡処理廃屋解体及び美化対策 ほか その他 事業費 1,484百万円
合 計	58,350	18,532	33,216	

※出典：夕張市役所作成資料。

(2) 観光政策

夕張市は、閉山対策を行いながら、並行して「観光」へと政策をシフトしていった。夕張市の観光政策は、夕張市役所が独自に展開した観光事業と、民間企業の進出による観光開発の2つに分けることができる。

夕張市は、独自の観光政策として、構想レベルでは1979（昭和54）年に中田市政になり、「鉱山都市改造構想」＝「炭鉱から観光へ」構想を本格始動した。これは、総合計画だけでなく、観光開発のための個別計画「ふれあいのまちゆうばり 新・夕張計画」（「夕張5万人都市構想」、あるいはMCP＝マウントシティ計画という別称もある）（1994（平成6）年）、さらには中田市政版「行財政正常化対策」（2002（平成14）年）に至るまで、同上構想を計画化したものが多数存在している⁽¹³⁾。

これが形（施設）として現れたのが、1980（昭和55）年にオープンした石炭博物館・石炭歴史村である。これにはさらに遊園地施設から、動物館（剥製館）、化石館、ロボット館、生活館等の増設が行われた。あるいは、特産品である夕張メロンのブランド力を利用した、めろん城（農産物加工センター）を建設するなど行った。そしてこれらハードだけでなく、「ゆうばり国際ファンタスティック映画祭」（1990（平成2）年）のソフト事業もある。事業費については、前出のとおりである。

これらの構想、計画、施設建設・その他事業は、中田市政期に主として展開されたものである。その後市政を引き継いだ、後藤市政は「行財政正常化対策」へのシフトを構想していたのであるが、実際には「夢」＝夕張メロンと映画祭が必要であるとの認識⁽¹⁴⁾と同時に、郷愁の丘ミュージアム・シネマバラードの建設を続けるなど、継続された部分もあった。

民間企業（松下興産(株)）の観光開発も、夕張市にとっては念願の民間による観光開発として大きな意味を持っていた。企業誘致でもあるからである。1987（昭和62）年の総合保養地域整備法（リゾート法）に象徴される全国的なリゾートブームを背景に、夕張市には松下興産(株)がリゾート開発に進出してきたのであり、1991（平成3）年には、マウントレースイリゾート（スキー場、ホテル）がオープンした。

ところが、バブル経済の崩壊と共に、松下興産(株)は夕張からの撤退を決定し、夕張市としては「第2の閉山」として位置づけ、これに対応した。1996（平成8）年にはホテルシューパロを20億円で、2002（平成14）年にはマウントレースイリゾートを

(13) これらの構想と計画に関しては、金井・光本2008にて検証した。

(14) 後藤2004を参照。

26億円で、市が買収したのである。

炭鉱閉山時と同様に、〈民間企業が撤退→市が買い取り、運営〉を繰り返したことになる。もし違いがあるとすれば、炭鉱閉山時には、住宅や病院等の住民の生命・生活に直接関わる住民生活サービスを市が買い取ったのであるが、「第2の閉山」時には、住民の雇用の場の確保ということでホテルとスキー場を買い取った点である。

市が買い取った1996（平成8）年と2002（平成14）年には、貸付金がそれぞれ急増した。そして、2002（平成14）年に「不適正な債務負担行為」を行ったことが、2006（平成18）年の北海道による調査で明らかとなった⁽¹⁵⁾。

2. 「市民生活に必要な最小限の」行政サービス

2006（平成18）年6月、夕張市政は、「法の下での再建」を「選択」せざるを得なくなった。もちろん、財政再建法制のもとでは、名目的な赤字予算を組まなければ、自治体には法定再建を選択しない自由はあるし、その際には、起債が制限されるだけである。ところが、夕張市の場合には、起債が制限されていようといまいと、「不適正」ではあるが違法ではない出納整理期間を通じた一時借入金の操作によって資金調達をしていたので、起債制限が必ずしも申請の「選択」へのインセンティブとして作用する状態ではない。

しかし、問題は一時借入金の貸し手がなくなることでの資金ショートの可能性があったことである。民間金融機関が貸さない限りは、夕張市の資金ショートを回避するためには国・道が直接的に資金融通するか、民間金融機関に対して国・道が明示的あるいは黙示的な「保証」を与えて貸させるかしかない。つまり、資金ショートを回避しようというインセンティブを持つ夕張市政の状況を前提に⁽¹⁶⁾、新たな資金提供者あるいは暗黙的「保

(15) この詳細については、北海道の2006年の調査報告書を参照。

(16) 夕張市の資金ショートを回避することにインセンティブを有していたのは夕張市だけではなく、北海道庁・国も同様である。なぜならば、「暗黙の政府保証」と呼ばれる、自治体破産のゼロリスクが脅かされるからであるし、実際に夕張市が資金ショートを起こせば、機能停止をした夕張市は何もできないのであり、道・国が対策を迫られることは必至だからである。このような場合、夕張市政側には「弱者の恫喝」をする余地はあった。しかし、「正常化」を目指す後藤市政は、その誠実性のゆえに、こうした対応を採らなかったのである。歴史の仮定の話になるが、恐らく、中田市長が「健在」であれば、こうした「山師」的恫喝によって、夕張市民の生活を「人質」として、道・国と交渉したものと想像される。

証」者となった国・道の意向が、夕張市の方針を左右したということである。そして、国・道の意向は「法再建」であり⁽¹⁷⁾、その意味で、「法再建」を「選択」せざるを得なくなったのである。そのなかで、財源総枠と法令および国・道の政策判断によって、夕張市の行政サービスは規定されることとなった。

自主再建が実現できないということは、行政組織を縮小することによる人件費の削減や、事務事業を縮小できなかった、ということである。法再建によってこれらを実現できる、ということは、人件費の削減や事務事業の縮小を決めたのは誰か、という問いが生まれる。公共サービスでも行政サービスでも、認定主体が重要である。法再建とは、結論を先取りしていえば、総務省による自治体の自治権制限によって実現されるということである。つまり、総務省が行政サービスの内容を決定しているということである。そして、こうした総務省の権力の基盤となっているのは、法的権限それ自体というより、夕張市への資金融通が国・道の民間金融機関に対する暗黙保証に支えられているということである。民間金融機関への暗黙保証のために、財政再建法という法制度が利用されたのである⁽¹⁸⁾。

2.1. 市民生活と再建案

まず、「法の下での再建」を決意表明後、計画策定、総務省の同意までの過程を明らかにしておきたい。「法の下での再建」を決意した、後藤健二・前市長は、当時のインタビューに対して次のように語っている。

「しかし厳しい中でも市民の命に関わる部分、福祉、医療、病院、消防、そして冬期の除雪の問題などについては、安心して暮らせる計画にしていきたいと思っています。……再建案に関して、「市民生活を最低限守ってほしい」と北海道

(17) 後述のように、「法再建」は民間金融機関・道庁への「暗黙の政府保証」の手段であるが、最終的に政府が保証する意思だけならば国は「法再建」を求めなくともよい。むしろ、夕張市行政を「生かさず殺さず」存続させることに、「法再建」の意義がある。

(18) 論理的には、北海道庁が民間金融機関に保証を行うか、あるいは、自ら資金融通をすれば、法再建の必要はない。法再建でなくとも、資金融通を北海道庁に全面的に依存している夕張市は、実質的な資金提供者である北海道庁の指導による確実な債務返済の再建計画を呑まざるを得ないからである。しかし、これでは、北海道庁は国から支援を受ける可能性は全くなくなる。従って、北海道庁としては、総務省の裁量的な支援を期待して、法再建を求めることになる。そして、このことが、総務省に北海道庁が権力を譲渡することになる。

道や国に相談すると、「今の段階では法律に基づく対応しかできませんよ」と言われます。……これから夕張で暮らす若い人たちは何に希望を求めて生活すればいいのか。全ての解決策を用意するには行政の限界があります。厳しい再建の中にあっても頑張っていこうと思えるためには、やっぱり夢だとか希望が必要だと思うんですよ。」

[後藤2006a. 9] ※下線は引用者。

これは、財政再建計画策定途中（2006（平成18）年9月）の状況下での発言であり、この時にはまだ夕張市政側には、財政再建には構想（夢、希望）が必要であるとの認識があったことを示している。この、「財政再建には構想（夢、希望）が必要である」という言説は、例えば夕張市診療所の指定管理者である「夕張希望の杜」の法人名にも表れているし、あるいは羽柴秀吉候補の選挙公約にも繋がる構想である。市民生活の「最低限」には「夢・希望」（=あるいは、現時点だけではなく将来の市民生活を守ること）が含まれており、「夢・希望」は基礎的自治体として、財政再建中でも提供すべき不可欠な行政サービスの内容を構成するということである。

他方、国や道は第一義的には「法律に基づく対応」を主張する。つまり、国の法律が定めた事務事業の実施主体としての市という位置づけである。従って、法の下での財政再建プロセスに入ると、夕張市政固有の「構想」は見えにくくなった。2000（平成12）年の第1次分権改革によって機関委任事務制度はなくなっても、法律によって義務づけられた事務事業の実施主体という市の位置づけは変わっていない。むしろ、財源総枠が縮むほど、法定事業の実施主体という性格がより露骨になるのである⁽¹⁹⁾。

（1） 市民生活に必要な最小限の事務事業

2006（平成18）年11月14日に出た「基本的枠組み案」において、以下の表現が表れた。

「市自ら、全国で最も低い水準になるよう徹底した行政のスリム化を図り、…
…（略）、一定の負担の増加と行政サービスの低下について、（市民に）ご理解

(19) だからこそ、2000（平成12）年の第1次分権改革にもかかわらず、2000年代の地方財政圧縮（三位一体改革や2004（平成16）年地方財政ショックなど）によって財源総枠が圧縮されたため、自治体では分権化が進行した実感が持てなかったのである。

とご協力をお願いしなければなりません。」

「市民生活に必要な最小限の事務事業以外は、中止・縮小する、補助金の支出は原則取りやめるなどゼロベースで見直します」

〔「基本的枠組み案」夕張市2006.11.14〕※下線は引用者。

11月18日～23日、「基本的枠組み案」に関する住民説明会が行われたが、公衆トイレや共同浴場、敬老パスの廃止、小中学校統合等に関する不安が噴出した。上記の文言の表現がマスコミ等によって「最高の負担、最低のサービス」という言葉⁽²⁰⁾に置き換えられて（実際にはこの文言は公式には使用されていない⁽²¹⁾）、市行政と住民との対峙の絵と共に、報道されるようになった。また、そのように報道されることを期待して、慎重に用語を選んだものと推測される。

(2) 高齢者の暮らしや子育て・教育への配慮

菅義偉総務大臣が12月に夕張市に訪問し、「子どもと高齢者の皆さんには配慮したい」〔菅総務大臣2006年12月3日〕という発言を行った。

これにより、「高齢者の暮らしや子育て・教育への配慮」文言が計画素案〔2007年1月26日〕に入った。具体的には、高齢者敬老パスやスイミングセンター等、高齢者や教育に関する事務事業の復活である。

ただし、「配慮」をすること自体では財源総枠が増えるわけではない。単純に単年度での権衡を考えるならば、「子どもと高齢者」以外にしわ寄せがいくということである。あるいは、単年度では「子どもと高齢者」以外にもしわ寄せをさせないとすれば、単年度の歳出が増えるわけであるから、再建期間を延長するか、人口推計・歳入推計を修正するか、あるいは、道に支援させるか、国が支援するか、という選択肢を

(20) 「全国最高の負担と最低のサービス」言説については、6月10日道新スクープの起こった2006（平成18）年6月時点で、既に新聞報道等で住民サービス低下に関する記事が表れている。この時は、赤池町の財政再建を先行事例として想定した記事であった。その後、11月14日「基本的枠組み案」を受け「全国最高齢の街で全国最低水準の住民サービス」（読売新聞2006年11月18日）といった表現が、新聞、雑誌記事、論文で使用されるようになった。これについては光本2010にて検証している。

(21) 「最小限」とは大小という尺度をイメージし、「最低限」とは高低という尺度をイメージさせる。しかし、基本的には同義といえる。また、「負担の増加」と「サービスの低下」とは表現しているが、それは方向性を示すだけであって、「最高の負担」と「最低のサービス」という絶対水準になるかどうかは明言していない。しかし、「最高の負担と最低のサービス」を排除してもいい。

想定せざるを得ない。

(3) 住民生活に必要な最小限の事務事業

以上のような過程を経て、1月の素案が提出され、さらに修正された後、3月の総務省によって同意された「財政再建計画」となった。

2007（平成19）年1月26日の素案における「3 財政再建の基本方針（1）総括的事項」は、以下のようになった。

「○ 巨額の赤字を確実に解消するため、全国で最も効率的な水準となるよう徹底した行政のスリム化と事務事業の抜本的見直しを図る。住民生活に必要な最小限の事務事業以外は、原則廃止する。

○ 税率の見直しによる市税の増収を図るほか、受益者負担の見直しによる収入の増加を見込むとともに、税や使用料などの徴収率向上対策を講じることで歳入確保に努める。

○ 高齢者の暮らしや子育て・教育に配慮する。」

[「夕張市財政再建計画素案」夕張市2007年1月26日] ※下線・強調は引用者。

その後、2007（平成19）年3月6日の財政再建計画では、同総括的事項については、以下のように「最小限の」文言が削除されたかたちとなった。

「(1) 歳入の確保

市民の負担増に一定の配慮をしつつ、税率の見直しによる市税の増収を図るほか、ごみ処理の有料化や各種施設使用料などの受益者負担の見直しによる収入の増加を見込むとともに、税や使用料などの徴収率向上対策を講じることで歳入確保に努める。

なお、主な歳入の確保に関する事項については、別添附表1のとおりである。

(2) 歳出の削減

巨額の赤字を確実に解消するため、全国で最も効率的な水準となるよう徹底した行政のスリム化と事務事業の抜本的な見直しを図る。市民生活に必要な事務事業以外は、原則廃止する。

なお、主な歳出の削減に関する事項については、別添附表1のとおりである。

(3) 高齢者・子育て・教育への配慮

高齢者（65歳以上）人口は、5,160人（平成17年国勢調査）で総人口（13,001人）の約40%を占めており、全国都市の中で最も高い割合となっていることから、財政再建に当たっては、こうした多くの高齢者に配慮しつつ取り組むこととする。

また、15歳未満の年少人口の割合も約8%と全国都市で最も低い割合となっており、地域の将来を担う世代が健やかに育ち、学べる環境にも配慮する。

[「財政再建計画」夕張市2007年3月6日] ※下線は引用者。

さらに「2 重点的事項」として、以下のように整理される。

「(1) 総人件費の大幅な削減

職員の給与水準の引下げや各種手当の見直しにより人件費の削減を図り、全国の市町村の中で最も低い給与水準とするほか、当分の間原則として新規採用を停止するとともに、早期退職の促進により職員数の大幅な削減を進め、人口規模が同程度の市町村で最も少ない職員数の水準とする。

(2) 事務事業の抜本的見直し

住民生活に必要な事務事業以外は、原則として中止・縮小することとし、補助金の支出は原則取り止めるなどゼロベースで見直す。

経常的経費は、本市の置かれた地理的特殊性に起因する経費を除き、全国で最も効率的に運営する市町村と同程度となるよう抜本的な見直しを図る。

投資的事業は、真に必要な事業以外行わない。

(3) 観光事業の見直し

今後、不採算の観光事業は実施しないこととし、公園等の公共性の高い施設については、維持管理業務の委託先を見直すなど経費の削減を図るほか、市が所有する観光関連施設については、売却または指定管理者

制度により委託する。売却先または委託先が定まらない施設は、原則として休廃止する。

(4) 病院事業の見直し

市立総合病院は、老人保健施設を併設する有床の診療所に再編し、併せて指定管理者制度を導入し公設民営化により運営する。

なお、南清水沢診療所は民営化する。

(5) 施設の統廃合

公共施設等は大幅に統廃合することとし、集会施設、体育施設は、必要なものを除き休止又は廃止する。

なお、高齢者の交流の場である老人福祉会館は、施設利用料を見直した上で、指定管理者制度を活用して運営を継続していくほか、市内7ヶ所の公衆トイレについては、利用の実態を踏まえ5ヶ所を廃止するが、清水沢と沼ノ沢の公衆トイレは経費の節減を図った上で継続する。

4校ある中学校については、1校に統合する。7校ある小学校については、本計画1校に統合することとしているが、統合後の学校数については、児童数の減少の見通しや施設の老朽化に伴う教育環境の整備、市内の交通体系の見直しを踏まえ、平成19年中に検討する。

また、市内4ヶ所のプールは廃止するが、スイミングセンターについては、学校の夏季休暇期間中に限定した施設運営により維持管理経費の縮減を図るとともに、使用料（大人）を引き上げた上で継続する。

なお、廃止する主な事務事業については別添附表2、公共施設等の休廃止の状況については別添附表3のとおりである。

[「財政再建計画」夕張市2007年3月6日] ※下線・強調は引用者。

具体的措置については、さらに詳細に書かれている。この「総括的事項」から具体的措置までについて、総務省の同意する「財政再建計画」では、「3 財政再建の基本方針と具体的措置」に、以下のように短く要約されている。

「(1) 歳入の確保

・ 税率等の引上げ

市民税、固定資産税等

- ・ 使用料、手数料の見直し
 ごみ処理手数料の新設等
- (2) 歳出の削減
- ① 総人件費の大幅な削減
 - ・ 全国の市町村の中で最も低い給与水準へ
 (最大で年収約4割減)
 - ・ 人口規模が同程度の市町村で最も少ない職員数の水準へ
 (普通会計職員数18年度269人→22年度103人)
 - ・ 市長給料86.2→25.9万円/月、特別職の退職手当は当面支給せず
 - ・ 議員定数18→9人
 - ② 事務事業の抜本的見直し
 - ・ 経常的経費は、全国で最も効率的な水準へ。
 物件費4割程度、維持補修費3割程度、補助費等8割程度を削減
 - ・ 投資的経費は、真に必要なもののみ。
 - ③ 観光事業の見直し
 - ・ 不採算の観光事業は実施しない。
 - ・ 市所有の観光施設は、売却または指定管理者制度の導入。
 - ④ 病院事業の見直し
 171床の病院→19床の公設民営の診療所
 (40床の老人保健施設を併設)
 - ⑤ 施設の統廃合
 公共施設等を大幅に統廃合。集会施設等は必要なものを除き休廃止。
- (3) 高齢者・子育て・教育への配慮
- ・ 敬老パス：当面継続
 - ・ 保 育 料：10年間で国基準まで段階的に引上げ。
 - ・ プ ー ル：5か所中1か所のみ夏季休暇に限定し継続。
 - ・ 小 学 校：統合学校数(計画上は1校)は本年中に検討。等
- [「夕張市財政再建計画の概要」総務省2007年3月6日] ※下線・強調は引用者。

また、総務省が同意した夕張市の財政再建計画には、「北海道の支援」が入っている。

「4. 北海道の支援

- ・財政再建支援資金貸付

(年利0.5%で実質赤字相当額の一時借入金を貸付)

19年度予算360億円

- ・市道の一部の除雪、建築確認事務の実施、医療給付事業の全額負担等
- ・地域再生、市民生活維持等の事業への補助等

[「夕張市財政再建計画の概要」総務省2007年3月6日]

最大の支援は財政再建支援資金貸付と言われている。解消すべき赤字額353億に相当する360億を夕張市に貸し付けるのである⁽²²⁾。その他、道が医療給付事業の全額負担をすることによって、夕張市の医療給付事業が継続となった。

2.2. 行政サービスの決定

(1) 手続き

以上の経緯を振り返り、改めて、法再建下における、行政サービスを決定する手続きと基準について考えてみたい。

まず、手続きについてであるが、「法の下での再建」とは、財政再建計画を策定するというだけでなく、自治体政府である夕張市自体も実質的には、地方自治法等だけではなく、再建法という「法の下」に置かれるということである。「法の下での再建」によって変化した、夕張市と北海道、そして総務省との関係について整理しておく。

地方財政再建促進特別措置法（旧再建法）の事務は法定受託事務であるが、再建法第25条により再建計画の変更の一部の権限について都道府県知事が処理する事務となっている。夕張市の場合、再建法施行令第13条では「財政再建計画に基づく財政の再建が完了するまでに要する期間が長期にわたる等財政の再建が著しく困難であるも

(22) 結局のところ、北海道庁は実質的にも最大の資金提供者となった。従って、最初からこのように資金融通を決断するのであれば、そもそも、法再建の必要性はなかったともいえる。しかし、北海道庁は、国の支援を期待して法再建をさせたわけであるが、結局のところ、財政再建計画そのものに、北海道庁の義務的事項として資金融通が盛り込まれてしまった。主導権を国に奪われ、資金融通の負担だけさせられるという結果になったのである。北海道庁としても、夕張市への一時貸付の際には、国による暗黙保証が必要だったのである。

のとして総務大臣が指定するものを除く」となっており、これが適用され、夕張市は2007（平成19）年3月の「同意」と同時に大臣の指定となっている。いずれにせよ、これらの権限関係は、財政再建計画が同意された後の関係である⁽²³⁾。

財政再建計画は、「再建法の規定に基づき、財政の再建を行おうとする夕張市が主体的に策定するもの」とある〔池田2007〕。再建計画策定過程においては、総務省からは「助言」であり、北海道は自治事務として夕張市に対し「助言」を行う。財政再建計画は総務大臣の「同意」を要する（再建法第3条第1項）ものであり、「同意」の前段階としての「協議」を行う⁽²⁴⁾。

財政再建計画の策定過程では、総務大臣の権限は最終段階の「同意」だけであり、その前段階は、法再建の申請の意思表示も含めて、全て任意の「協議」である。しかし、最終的な「同意」が得られなければ全ての事前協議の努力は水泡に帰するのであり、夕張市としては「同意」が得られるような「申請」を、「主体的に行うしかない。また、道庁としても、総務省が「同意」しそうな内容に持っていくために、夕張市に「助言」するしかない。道庁と夕張市が協議をしても、当事者ではない総務省の意向が決定的なのである。つまり、このような交渉構造では、一種の逆戻り推論が作用するのであり、総務省の意向が財政再建計画案の内容を基本的には規定する〔北村2009：37〕。

最終的な「同意」の一点を押さえることで、本来は任意であるはずの事前過程を全て「法の下」に置くことができるのである。しかし、それは総務省が自己の意思を責任を持って強制する作法ではない。「法の下」というのは、総務省が外側から財政再建を押し付けるのではなく、あたかも、夕張市が「自主」的に申請したかのように、「内面指導」をし、内側から「自己批判」することを求めるのである。夕張市が「自主」的に申請したものを「同意」（「財政再建をやりたければやってもいいよ」）しただけということで、総務省には「責任」は発生しないのである。

-
- (23) いわば、「ポツダム宣言」を「受諾」して「降伏」してからは、国または都道府県のもとに置かれる「占領」状態となるのであるが、その際に、「GHQ」（＝都道府県知事の法定受託事務）と「ワシントン」（＝総務大臣の指定）とがあるということである。夕張市の場合には、「ワシントン」が直接に指令するというものである。ただし、いずれも、夕張市役所に再建をさせるのであり、「間接統治」であることには違いがない。
- (24) いわば、「占領」される前には、「降伏」するかどうかという判断があり、国・道は「受諾」した方がいいとする「ポツダム宣言」の内容を「助言」をするわけであるが、「受諾」するかどうかは夕張市の「主体的」判断ということなのである。

総務省が事前協議段階で、どのような意向を表明したのかは、必ずしもつまびらかではない。総務省側の担当者であった池田2007によれば、総務省は「北海道からの相談を受け、基礎的な行政サービスの提供を維持することを前提として、人口や産業構造が類似する団体や全国で最も効率的に運営している団体を参考にするなど、北海道に対して必要な助言を行ったり、他の団体の事例や統計情報などの情報提供を行った」（下線は引用者）という。「最も効率的」なモデルの提供のことである。これ以外には、結果としてできあがった申請案から、逆戻り推論するしかない。少なくとも、総務省としては許容できない内容に関しては、どのように変えるべきかは示さずとも、却下して差し戻すような「助言」をしたであろう。

(2) 組織編成

夕張市が準用財政再建団体への移行を表明した後、北海道と夕張市ではこれに対応するための組織編成が行われた。

北海道では、2006（平成18）年6月29日に、嵐田副知事を議長とする夕張市財政再建対策会議が設置された。ここには道庁各部長等が入っている。幹事会および医療や地域再生のWGが置かれた。7月1日には、市町村課に再建支援グループを設置、専任5名体制となった。そして、9月15日に、夕張市役所に3名の職員を派遣した。2007（平成19）年2月23日には、追加で派遣し、道からの派遣職員は6名となった。

夕張市は、2006（平成18）年6月20日「法再建」の意向表明の翌21日に、市の幹部で構成される夕張市財政再建対策本部を設置した。そして7月1日には夕張市財政再建対策室が設置され、9月ここに道庁からの3名の派遣職員が配置された。財政再建計画は、この財政再建対策室で策定された。道庁派遣職員は、夕張市側当事者として道庁と折衝という状況にもなった。つまり、道庁職員が道庁派遣職員と交渉をしていたのである。夕張市の「主体」性は、内面から既にかなり少なくなっていたといえる⁽²⁵⁾。

(25) 2006（平成18）年10月頃には計画策定過程が既に国・道の「管理下」に置かれている様子が報じられた。北海道新聞2006年10月1日は、「もっとも今後の計画策定作業は、道と国が主導権を握る。『実際の実務は八割ぐらいは道側で行う』（道幹部）ことに加え、内容について逐一、総務省の判断を仰ぐことになるからだ。」とした。日本経済新聞10月13日も、計画策定作業について、「国の支援を得るには行政の機能をギリギリまで絞り込むことが最低条件で、道程は険しい。」と報じた。11月14日「基本的枠組み案」後も、日本経済新聞11月16日は、「枠組み 市は蚊帳の外」と題し、「実際の策定作業に取り組んだのは市当局だが、実質的な調整を進めたのは総務省と道庁。それも総務省主導の色が次第に濃くなっている。」と報じた。

(3) 基準

行政サービスを規定した基準について、先に確認したように3月6日の再建計画においては、「(2)歳出の削減 巨額の赤字を確実に解消するため、全国で最も効率的な水準となるよう徹底した行政のスリム化と事務事業の抜本的な見直しを図る。市民生活に必要な事務事業以外は、原則廃止する。」となっている。事務事業の抜本の見直しについては、「住民生活に必要な事務事業以外は、原則として中止・縮小することとし、補助金の支出は原則取り止めるなどゼロベースで見直す。経常的経費は、本市の置かれた地理的特殊性に起因する経費を除き、全国で最も効率的に運営する市町村と同程度となるよう抜本の見直しを図る。投資的事業は、真に必要な事業以外行わない。」となった。

① 「市民生活に必要」

ここで、「市民生活に必要な事務事業」をどのように解釈するか、という問題となる。

まず、先述の後藤市長の発言では、「しかし厳しい中でも市民の命に関わる部分、福祉、医療、病院、消防、そして冬期の除雪の問題などについては、安心して暮らせる計画にしていきたいと思っています。……再建案に関して、「市民生活を最低限守ってほしい」と北海道や国に相談すると、「今の段階では法律に基づく対応しかできませんよ」と言われます。」となっている。しかし、「市民の命」とはどのような意味であるのか、どの程度の「命」が守られることを想定しているのか、明確にはなりにくい。

② 「基礎的な行政サービス」

他方、総務省側の見解は、「住民生活に必要な事務事業」という用語を使うこともあるが⁽²⁶⁾、むしろ、主としては、「法令に定められた事務など基礎的な行政サービス」ということである。

「一般論としては、財政再建にあっても、法令に定められた事務など基礎的な行政サービスは提供し続けることが前提とされる。その上で、聖域なき徹底した

(26) 例えば、2007年3月20日付滝実衆議院議員（新党日本）提出の「夕張市の財政再建に対する国の対応に関する質問主意書」（132号）に対して、2007年3月30日付内閣答弁では、「夕張市の財政再建計画は、住民生活に必要な事務事業を行うことを前提に財政再建を図ることができるものとして同意したもの」と回答している。

歳入歳出の見直しを行うことになる。」

[池田2007] ※下線・強調は引用者。

まず「法令に定められた事務など」の「など」は、法令事務ではない事務事業や行政サービスも、「基礎的な行政サービス」に含まれているということを意味している。原則は、「法令に定められた事務」を残し、後は「見直し」すなわち廃止・休止するということである。ただし、「など」の部分がどのように決定されるのか、その基準は明示されていない。

次に「基礎的な行政サービス」という表現であるが、これは夕張市側の財政再建計画の文書策定過程においては登場しない文言である。これが総務省側の判断基準のように思われる。例えば、2006年12月7日付滝実衆議院議員（新党日本）提出の「夕張市の財政再建案の作成に関する質問主意書」（222号）に対して、2006年12月15日付内閣答弁では、

「夕張市が財政再建計画を作成するに当たっては、人口や産業構造が類似する団体における効率的な行財政運営等を参考にしながら策定すべきものであり、その旨助言しているが、財政再建を進めるに当たっても住民に対する基礎的な行政サービスの提供を続けていくことが前提となるものであり、今後、同計画の具体的な内容が明らかになる中で、総務省として、その点を確認してまいりたい。」

※下線・強調は引用者。

と回答している。しかし、そもそも「基礎的な行政サービス」の「基礎的」とはどのような意味か、基準が説明されているわけではない。「基礎的な自治体が基礎的な行政サービスを行う」ということでは、トートロジーである。決める基準は、サービスそれ自体にはないものであり、総務省の「助言」や「同意」の内容を制約するものではなく、いわば、「基礎的な行政サービス」とは総務省の自由裁量で決まるものである。

③ 「一定の負担の増加」

紙智子他参議院議員による2007年2月16日提出の質問主意書において、「全国最高の負担と最低のサービス」という基調で、「再建計画」が作成されていると言われているが、それは政府の考え方が明らかにされたい。」との質問が出された。こ

れに対し、2月27日の答弁書では以下のように回答された。

「総務省として、同計画を『全国最高の負担と最低のサービス』という基調で作成するように助言したことはないが、同市の赤字が多額に上回ることから、同市が作成した同計画が住民にとって一定の負担の増加を伴うものとなることはやむを得ないと考えている。」

※下線・強調は引用者。

総務省見解では「全国最高の負担と最低のサービス」という「助言」はないということであり、「一定の負担の増加を伴う」とは、負担水準は語らず、負担の方向性のみ語っている。負担を増加した結果として全国最高負担になることは否定されていない。

④ 「最も効率的」

「効率的」という概念は、上記2006年12月15日付答弁書に見られるように、総務省の「助言」においてのもう1つの鍵概念と思われる。上記の「財政再建計画」からも明らかなように、行政内部の職員に関しては、「最低」「最少」という表現は用いられているが、住民向けではそれは使われていない。住民生活に直接に関係すると見込まれる事務事業の経常経費に関しては、「効率的」という表現が使われているのである。しかし、これは、オブラートに包まれた表現である。

効率性という表現だけでは、サービス水準は本来は不明なのであり、あたかも、現状のサービス水準を維持して、行政の効率化努力をするかの如き表現になっているのである。効率化は、サービス水準を維持しながら投入資源を低下させれば実現するのであり、人員数・給与水準の最低化・最小化を行うことと同義である。しかし、投入資源の低下と並行して、サービス水準の低下が起きれば、実は効率化は実現しないこともある。しかし、前者のようなイメージの「効率化」とは、総務省と夕張市民が共通利益をもって、夕張市行政・職員を挾撃するという概念なのである。

もっとも、現実に効率化が起こるかどうかは不明である。しかし、「財政再建計画」は、歳入歳出の長期計画にすぎず、現実のサービス水準や効率化の進展は、実際には問わない。また、「財政再建計画」では効率化を進展させるための手立てもない。要は、総務省にとっては、歳出削減が計画通りになされればよいのである。通常、歳出削減はそのままサービス低下を意味するので、市民は反発する。そうし

た事態を認めることを回避するのが「効率的」という概念である。しかし、結局のところ、「効率」が意味するのは、歳出水準という資源投入を最も低下させるということなのである。

以上、①から④を要約すれば、明示できる基準らしい基準がないということである。例えば、2007年3月20日付滝実衆議院議員（新党日本）提出の「夕張市の財政再建に対する国の対応に関する質問主意書」（132号）での「夕張市のように財政再建法に準拠するという建前をとりながら建前にルールらしいものがない状況では、財政再建をしようとしても再建の手段を検討する手掛かりを把握しにくい。今後備えて再建の手段を含め財政再建のルールを設けておくべきではないか」という質問に対して、2007年3月30日付内閣答弁では、

「当該団体の赤字の額、財政力、行財政規模、その他の事情を勘案して個別の団体ごとに必要な具体的措置が定められるべきであると考える。」

※下線・強調は引用者。

と回答している。財政再建あるいは財政健全化には、ルールはないのである。

（４） 総務省の目的

なぜ、このような「懲罰的」手続・基準になっているのか。法の下での財政再建とは、このように総務省による自治体の自治権制限によって果たす財政再建ということの意味している。「自治体の財政再建」を目的とする総務省にとっては、自治体歳出の優先順位は、国の立場からみた、自治体自身（今回の事案では夕張市）による「確実な債務の返済」である。

2006年12月7日付滝実（新党日本）他提出の「夕張市の財政再建案の作成に関する質問主意書」（222号）での「従来方式の再建計画で解消するにはあまりに債務額が大きく、債務解消方法を検討すべきではないか」という質問に対して、2006年12月15日付内閣答弁では、

「同市が、地方財政再建促進特別措置法（昭和30年法律第195号。以下「再建法」という。）に基づいて今後策定する財政再建計画により、債務の全額を支払

うべきものとする。」

と回答していることから、自治体自身による「債務の確実な返済」を確固たる目的としていることが窺える。なぜならば、手続的にいえば、この2006（平成18）年12月時点では夕張市は法再建を表明したことを受けて非公式の協議が開始されただけであり、総務省は同意するかどうかは未定であり、そもそも、再建計画が夕張市から提出されると決まったわけではない。従って、制度的に言えば、財政再建計画によって夕張市が債務を全額支払うべきと確約することはできない。「官僚答弁」をするならば、単に「同市は債務の全額を支払うべきものとする」とすべきである⁽²⁷⁾。にもかかわらず、債務を全額支払う内容をもった財政再建計画の策定が既定であることを表明しているからである。通常は法的制度的に慎重な「官僚答弁」を行う総務省のこのような「前のめり」の姿勢からは、それだけ強い目的意識が窺える⁽²⁸⁾。

単に貸し手保護のための「確実な債務の返済」だけであるならば、国が返済すれば済むことである⁽²⁹⁾。しかし、自治体自身（今回の事案では夕張市）による「確実な債務の返済」のためには、法人としての自治体自体が存続しなければならない。あくまで、夕張市の「主体」性が必要なのである。2006年12月7日付滝実（新党日本）他

(27) なお、同じ答弁書のなかで、「総務省としては、夕張市が債務を全額履行することを前提として財政再建計画を策定している過程にあり、その方向で対応することが基本であると考えているが、同計画の具体的内容がまだ明らかではない段階であり、今後策定される同計画の内容を待って適切に対処してまいりたい」という「正しい官僚答弁」もしている。しかし、これだけでは「暗黙の政府保証」は弱いと考えたのであろう。

(28) なお、この財政再建計画が未策定のこの時期（2006（平成18）年度後半）にも、夕張市には民間金融機関から緊急の資金融通がなされている。従って、総務省としては、それに「暗黙の政府保証」を与えるためには、「官僚答弁」で済ますことはできず、再建計画による「債務の確実な返済」を答弁せざるを得ないのである。総務省としては、再建計画を策定しないという選択肢はあり得ないのであって、再建計画は夕張市が「自主的」に策定するものではなく、総務省が「国策的」に策定させるものである。

(29) もちろん、財政資金の配分権を持たない総務省にとって実現可能かどうかは別問題である。交付税を原資に、特別交付税を増額したり、財政再建交付金を設けたりすることも、総務省の一存で簡単にできることではない。他の自治体の取り分が減るからである。交付税はリスク配分の仕組みではあるが、金融機関の破綻に備えて預金者保護を行う預金保険機構と異なって、自治体の破綻リスクに対して住民生活の保護を明示的に目指しているわけではないからである。ただし、2007年3月20日付滝実衆議院議員（新党日本）提出の「夕張市の財政再建に対する国の対応に関する質問主意書」（132号）に対する2007年3月30日付内閣答弁では、「夕張市の財政再建期間中において、安定した市民生活を確保するため、北海道の同市に対する支援について交付税措置などを行うことは不適切であるとは考えていない」と回答している。

提出の「夕張市の財政再建案の作成に関する質問主意書」（222号）での「夕張市と共同で再建計画を考えるべきではないか」という質問に対して、2006年12月15日付内閣答弁では、

「財政再建は、再建法の規定に基づき、財政の再建を行おうとする地方公共団体によって策定され、総務大臣に協議し、その同意を得るものとされており、夕張市が主体的に策定すべき同計画を国が同市と共同で策定するものではないが、同計画の策定に当たり、総務省として必要な助言をしてまいりたい。」

※下線・強調は引用者。

と回答していることから、このことは窺える。

自治体（今回の事案で言えば夕張市）が機能停止することは、以下の理由で好ましくない。第1に、自治体が消滅することは、地方自治を擁護する総務省・北海道庁としては、理念的・矜持的に許容できることではない。

第2に、より实际的・政治力学的に言えば、債務返済主体である夕張市が消滅しても、「債務の確実な返済」が消えない以上、総務省・北海道庁が返済せざるを得なくなる。しかし、そのためには、総務省は財務省や他自治体などの合意を低姿勢で取り付ける必要があり、非常に面倒でコストが高いし、そもそも現実性が高くないからである。

第3に、北海道庁・国が、直接に住民に対する公共サービス提供の責任を負うことになり、コミットメントコストが高くなる。つまり、住民からの様々な不満に対する答責を、道・国が直接負わなくてはならなくなるからである。上記2006年12月7日付滝実（新党日本）他提出の「質問主意書」（222号）での「夕張市では財政再建の枠組の説明会を行っている。しかし、夕張市で生活を続けるための最低限の市民サービスが受けられるかどうかという肝心なことに市当局が答えることができないため上位下達の集會に留まっている。これは国や北海道が財政再建法の手続きに縛られて具体的なことは話さないようにという制約をつけていることによるものであり、十分な話し合いができるようにすべきではないか」という質問に対して、2006年12月15日付内閣答弁では、

「国又は北海道において、夕張市民に対する説明内容等に関与したことはない。

総務省としては、今後、財政再建計画を具体化する中で、夕張市当局が責任をもって住民に対し十分な説明を行い、住民の理解と協力を求めていくものと考えている。」

※下線・強調は引用者。

と回答していることから、このことは窺える。要するに、夕張市が存続した方が、総務省・北海道庁にとって都合がよいのである。

通常の状態であれば、自治体にとっての自治体歳出の優先順位は、当該自治体の住民生活である。自治権が制限されることによって、「住民生活」という優先順位は後退するので、「確実な債務の返済」を第一位とすることができるのである。

自治体全般という意味では、「確実な債務の返済」が目的ということは、第一義的には、貸し手である民間・政府系金融機関や国（財政投融資資金）を保護することである。国（総務省）が国（財務省）自身の利益を最優先にするのはある意味で自然である。しかし、より重要なことは、夕張市の債務不履行によって、それによって生じる混乱とその対処のための資金支出、および、全ての自治体の将来的な起債等の借金が困難になるという、総務省自身の不利益を嫌ったのであろう。また、夕張市の件に特化すれば、さらなる資金融通者は北海道庁である。従って、北海道庁による支援策をさせるためにも、国として「債務の確実な返済」という暗黙の政府保証をする必要があったのであろう。そしてそれは、明示的に国が支援することをしないことに繋がるのであり、これも隠れた目的かもしれない。

また、他の周辺自治体などの納得を得るのも目的のようである。つまり、夕張市だけに手厚くすると、「なぜ夕張だけが」といったジェラシーが生じるのである。あるいは、夕張市に手厚くしたら、「うちにもよこせ」という便乗が生じる。または、「夕張市が破綻したのは自業自得であり、真面目にやっているうちにとっては迷惑であるし、支援すべきでもない」という反応である⁽³⁰⁾。日本の自治体の間にあるのは、連帯や互助・共助ではなく、嫉妬と競争と黙殺である。総務省は、自治体間のこのような関係性を基盤に仕事をしており、また、このような関係性の維持を目的としているのである。

(30) 上記の「債務の確実な返済」はこれと関わる。夕張市の債務不履行あるいは債務圧縮は、全地方財政すなわち他の多くの自治体の金融リスクを高め、当然ながら、金利の上昇を招く。つまり、夕張市の破綻は「はた迷惑だ」という反応に繋がる。

(みつもと のぶえ 福岡県立大学人間社会学部公共社会学科准教授)
(かない としゆき 東京大学大学院法学政治学研究科・
公共政策大学院・法学部教授)