

夕張市政の体制転換と公共サービス編制の変容（中）

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 3月号)

3. 財源総枠と基礎的公共サービス (以下 本号)

- 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

I 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 (以下 次号)

- 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

II 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】

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」

財政再建計画において、「夕張市の任務」は「市民生活に必要な（最小限の）事務事業」（計画素案レベルでは「最小限の」が含まれていた）の実施ということとなった。では、これはどのように決まるのか考えてみたい。結論を先取りすれば、恒等式⁽³¹⁾

$$\begin{aligned} < \text{財源総枠 (a)} = \text{「多額な債務を確実に返済」 (b)} \\ & \quad + \text{「市民生活に必要な (最小限の) 事務事業」 (c)} > \end{aligned}$$

で決まると考えられる。「必要な事務事業」あるいは「基礎的な行政サービス」とは、市民生活の実態から、一つ一つの公共サービスを積み上げるわけではないようである。図表3 法再建下における夕張市の財源総枠と公共サービス（概念図）をみながら、考えてみたい。基本的には、この概念図は単年度のフローのものであるが、財政再建期間全体を通したストックでも論理構造は同じである。

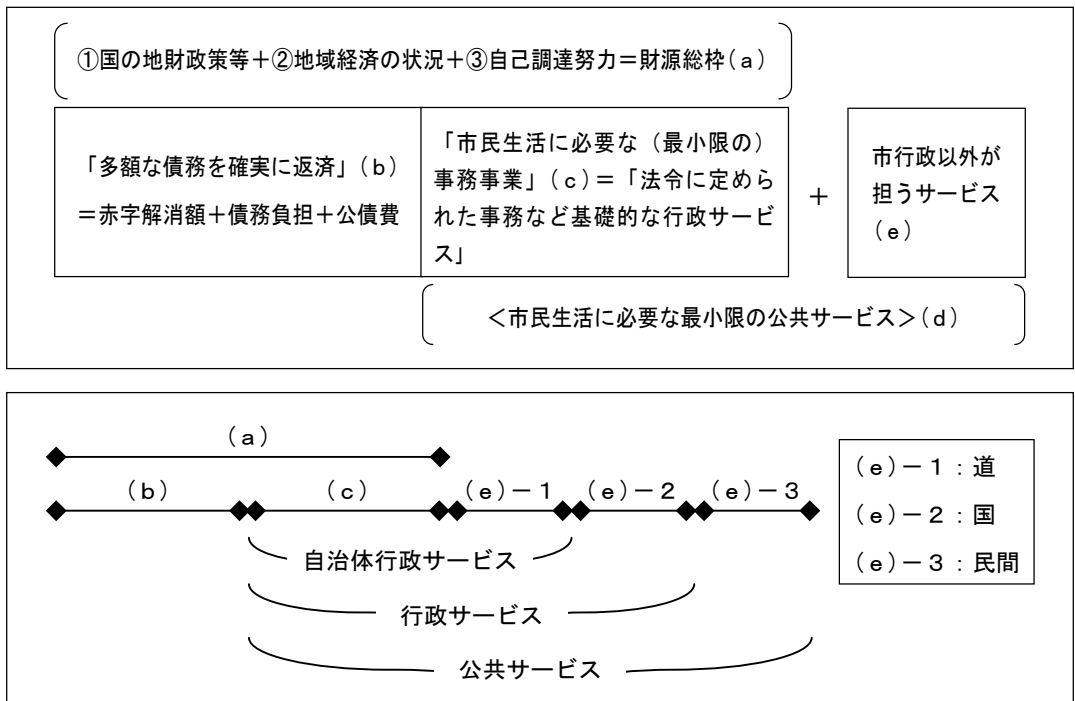
まず、財源総枠(a)は、①国の地方財政政策等、②地域経済の状況、③自治体の自己調達の努力によって成り立っている、自治体の財源総枠を示したものである。これについては、3.2. 財源総枠の伸縮、で考察することにした。

次に、「多額な債務を確実に返済」(b)は、財政再建計画期間中に返済すべき額を表している。債務総額は、金利を除けば、そもそもの出発点として固定されている。ただし、財政再建計画で問題となる赤字総額の確定には、いわゆる債務圧縮をしなくとも、操作の余地はある。他方、財政再建計画で解消すべき赤字額と、地方債償還費（公債費）と債務負担とは、財政再建計画上は位置づけが異なるものであるが、住民生活から見れば同じく「多額な債務を確実に返済」(b)に入る。財政再建期間は「平成18年度を基準とし平成36年度まで」の18年間であり、この間に「解消すべき赤字額 353億円」を解消することとなっている。18年間で、1年に約14～29億円を返済する。財政再建期間を長くすれば、あ

(31) 「多額な (の) 債務を確実に返済」とは、2007年3月6日付の『夕張市財政再建計画書』および総務省『夕張市財政再建計画の概要』から引用した。

るいは、公債償還期限を借換で延ばせれば、それだけ1年間での返済金額(b)は少なくて済む。ただし、金利負担は嵩んでくる。また、長くなればなるほど、債務返済の「確実性」に疑問が持たれてしまい、財政再建計画に期待されている暗黙の政府保証機能は低下する。また、そもそも長期の自治権が制限された状態を容認する自治制度は、憲法の地方自治保障に反するという建前的な批判を受けるだろう⁽³²⁾。

図表3 法再建下における夕張市の財源総枠と公共サービス（概念図）



(32) それゆえ、旧財政再建法では「概ね7年」という標準が示されていたのである。この期間は、日本がGHQに占領されていた期間と同じである。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）では「市としての事務を遂行できないような財政再建計画を作っても再建計画が行き詰まり、市政が混乱することは目に見えている。国債においても償還期間は60年とされているので、夕張市において策定された財政再建計画の期間を今後延長して、60年とすべきではないか」という質問に対して、2007年3月30日付内閣答弁では、「計画の確実性や実効性を確保し、借入金の利子負担を軽減するため、できる限り短期であることが望ましいと考えており、……実行が可能な計画であると考えているので、この計画期間をさらに延ばすべきとは考えていない」と回答している。この答弁も「前のめり」である。「官僚答弁」に徹するのであれば、夕張市が「主体的」に申請してきた期間が18年間であり、総務省としてはそれが実行可能であると「同意」しただけだ、もっと延ばすべきかどうかは夕張市が「主体的」に考えるべきだ、と回答すれば済む。

ところが、辻道2007の試算では、2007（平成19）年の公債費と赤字解消額を合わせて、借金返済合計約52億となり、歳出に対する返済額は45.6%となっている。同様に、夕張市『広報ゆうばり』2009年6月の付録資料でも、①赤字解消額353億、②債務負担63億、③公債費215億を足し、対歳入の債務解消割合を計算したところ、2007（平成19）年段階では、46.6%であったものが、2013（平成25）年には50.9%と50%を突破し、2023（平成35）年には58.5%に達している。

つまり、現行の財政再建計画は、財源総枠(a)に対し、50%前後は広い意味での債務の返済に用途が固定されている（優先順位が第一位である）ということである。これが「多額な債務を確実に返済」という言説の意味である。

「多額な債務を確実に返済」ということは、毎年度のフローの会計において、官庁会計的な意味ではない普通の意味において、実質黒字財政を続けるということである。いわば、中田市政の財源総枠拡大路線（＝単年度の超赤字財政とストックとしての債務残高の累積）の全く正反対の財政運営を行うということである。いわば、極端から極端へ財政運営がぶれることであり、全く「正常化」することはなかった。

財源総枠(a)を制度的に規定するのは、財源保障制度である地方交付税であり、個体である夕張市にとってみれば、基準財政需要額の積算である。基準財政需要額は、全国の標準的な財政需要という観点から算定したものである。つまり、基準＝全国標準のもとで算定された財源総枠(a)のなかから、余剰財源を捻出して、「多額な債務を確実に返済」することに流用することになるのである。いわば、「基準」と「必要最小限」の間で、一種の「ピンハネ」をしない限り、財政再建計画は成り立たない⁽³³⁾。ただ、基準財政需要額と実際の歳出が一對一に対応していることはないので、一般財源として夕張市の財源総枠(a)に組み込まれる限り、こうした「ピンハネ」が顕在化しにくいということである。しかし、見えにくいとはいえ、そうした構造は存在する。

夕張市から夕張医療センターへ2,700万円の財政支援の議決がなされた際に、①救急患者の受け入れ拡大、②開業医との連携強化、③さらなる暖房光熱費の節約努力、といった「交換条件のようなこの提案」がついたことに「かなり心外」と感じた村上医師は、以下のように書いている。

「実は夕張医療センターが指定管理者による公設民営方式で公的機関として

(33) 上述のように、財政再建にルールや基準がないのは、「基準」からの「ピンハネ」でしか財政再建ができないからである。

残ったために、市には年間8,000万円の交付金が5年間にわたり交付されます。ですが、夕張市は建物の維持管理や修繕費その他は一切払ってはいません。

それをどうして使わないのか、と市の担当者に質問しました、担当者は色々説明してくれましたが、要約すると『交付金は夕張市の裁量⁽³⁴⁾で運用できる、交付金は財政再建計画のなかで借金の返済に使うから医療機関の維持管理費に出すことはできない』のだそうです。」 [村上2008c : 101]

要は公的機関としての医療機関があるがゆえに交付される交付金を、医療機関ではなく、借金返済に充てている、という「ピンハネ」なのである。そして、こうしたことをしなければ「多額な債務を確実に返済」することはできない構造なのである。しかも、「ピンハネ」を巡る紛争は、市行政と関係団体・機関との間で発生し、こうした構造を作り出した制度・当局との間では起きないのである。

優先順位が後退した「市民生活」は、財源総枠(a)から「多額な債務を確実に返済」(b)を引き算した部分である。これは、通常の状態での「市民生活に最低限必要な行政サービス」＝「シビルミニマム」ではない。先にみたように、「市民生活に必要な(最小限の)事務事業」(c)とは、「法令に定められた事務など基礎的な行政サービス」とも言い換えられている。「法令に定められた事務」に加え、「など基礎的な行政サービス」とは何か、実はどこにも説明はない。なぜなら、<財源総枠(a)－「多額な債務を確実に返済」(b)>によってしか決められないからである。また、「法令に定められた事務」についても、金額的には縮小できるかもしれない。これについては、3.3.でさらに検証する。

3.2. 財源総枠の伸縮

(1) 財源の総枠

先述のように、財源総枠(a)は、①国の地方財政政策・道の財政支援や、②地域経済の状況、③自治体の自己調達努力などから決まる。

夕張市の現在の財源総枠は、**図表4** 2009(平成21)年度予算・歳入に示される。

(34) いうまでもなく、ここの「裁量」という意味は、夕張市が自由に用途を決められるというわけではなく、医療機関に交付しないような財政再建計画を策定し、それに対して総務大臣の同意を得るという意味である。同意された財政再建計画には夕張市は拘束されるのであり、そこには裁量はない。もちろん、医療機関に交付するような財政再建計画を策定することも可能であるが、総務大臣が同意しなければ効果がないのである。

2009（平成21）年度予算では、歳入が81億8千万円、歳出が71億7千万円であり、その差額が赤字解消予定額10億1千万円とされている。

図表4 2009（平成21）年度予算・歳入

科目	主な内訳	金額（千円）	割合（%）
① 市税	市民税	3億6,898万5	41
	固定資産税	3億7,498万7	42
	軽自動車税	1,724万1	2
	たばこ税	8,647万5	10
	入湯税	1,155万3	1
	都市計画税	3,385万7	4
	市税総額	8億9,309万8	10.9
② 地方譲与税・交付金	地方揮発油譲与税	1,758万3	—
	自動車重量譲与税	5,361万3	—
	利子割交付金	841万1	—
	地方消費税交付金	1億2,803万2	—
	自動車取得税交付金	1,441万8	—
	地方譲与税・交付金	2億3,126万4	2.8
③ 地方交付税	普通交付税	31億8,406万7	—
	特別交付税	10億2,263万5	—
	地方交付税総額	42億670万2	51.5
④ 分担金・負担金	保育園保育料	3,668万8	—
	老人ホーム入所料	1,943万1	—
	分担金・負担金総額	5,641万3	0.7
⑤ 使用料・手数料	市営住宅料	6億629万5	—
	浴場使用料	3,777万6	—
	文化スポーツセンター使用料	393万9	—
	幼稚園保育料	326万4	—
	本庁舎、駐車場使用料	619万4	—
	ごみ処理手数料	4,289万	—
	住民票、戸籍謄抄本手数料	719万1	—
	使用料・手数料総額	7億2,367万3	8.8
⑥ 国・道支出金	生活保護費負担金	4億9,425万	—
	障害者自立支援関係費負担金	2億1,637万	—
	児童福祉（保育園関係）費負担金	9,944万7	—
	重度心身障害者医療費補助金	4,348万1	—
	児童手当負担金	3,302万8	—
	国・道支出金総額	11億5,438万5	14.1

科目	主な内訳	金額(千円)	割合(%)
⑦ 諸収入	市営住宅浄化槽利用料	3,649万5	—
	高額療養費収入	915万6	—
	消防団員退職報奨金収入	500万	—
	検診料収入	241万8	—
	高速道路救急業務助成金	313万	—
	宝くじ交付金	298万	—
	道路工事保証金収入	396万5	—
	諸収入総額	9,864万2	1.2
⑧ 市債	臨時財政対策債	3億3,290万7	—
	公共用地取得債	2億7,350万	—
	小中学校改修関係債	1億330万	—
	市債総額	7億970万7	8.7
⑨ その他	財産収入(車庫貸付料・職員住宅料・土地売払代など)	5,787万9	—
	繰入金(ハンカチ基金・復興再建基金など)	5,095万1	—
	寄附金(夕張まちづくり寄附金収入)	200万	—
	その他総額	1億	1.4
合計		81億8,471万5	100.0

出典：「広報ゆうばり」2009年6月号付録資料を修正して作成した。

※内訳は主なものであるため、割合は出されていない(①市税を除く)。

一般に、自治体は財源総枠(a)の拡大・維持に対応しようとする。夕張市も同様である。夕張市の場合、地域経済の状況は炭鉱閉山によって暗転する一方であったので、②の地域経済に頼ることはできない。先述のように、遠い構想としては、観光産業やそれをきっかけにしたイメージ転換による企業誘致によって②地域経済を好転させるシナリオが存在していたが、地域経済の状況が改善していなかった以上、これはあり得なかった。そのために期待されるのが、①の地方財政政策であり、特に、旧産炭地域振興対策である。特別交付税・産炭地域振興臨時交付金や産炭地域関係の起債などである。ただし、これは、夕張市の調達努力なしで与えられるものではないので、夕張市にとって①国の地財政策等と③自己調達努力は密接不可分であった。つまり、一般の自治体でも受けられる普通交付税・国庫支出金の①に加えて、③自己調達の努力の結果としての国の地財政策等①もかなりあったのである(③-1)。しかし、2001(平成13)年以降の現実、石炭六法の失効は③自己調達の努力としての①国の地財政策等の同時並行的な後退を意味し、三位一体改革や2004(平成16)年地方財政

ショックは、一般的な意味での①国の地財政策等の後退を意味していた。

③の自己調達努力は、国に対策を求めるときには①国の地財政策等に重なるが(③-1)、それ以外の宛先に向けて行うこともある。調達努力の矛先が地域住民・地域社会であるときには、結局は②地域経済の状況と重なる(③-2)。しかし、地域経済状況が疲弊しているときに、いくら、地域社会に調達努力(例えば、徴収強化、使用料手数料・地方税・社会保険料の引上など)をしても、限界がある。ないところからはとれないのである。だからこそ、通常は③自己調達の努力は国に向けられ、③自己調達努力と①国の地財政策等が密接不可分になるのである(③-1)。

国(①)や地域社会(②)に向けるのでは限界があるときになされる、固有の意味での調達努力は、国や地域社会以外に向けられる(③-3)。端的に言えば、金融機関からの借金等によって資金を調達し、地域経済活性化を目的とした観光政策を展開したと考えられる。ここで借金というのは、地方債(国の地方財政政策でカバーされる部分もあり、それは①国の地財政策等と重なる)、一時借入金、債務負担行為、3セク借入など、広い意味である。そして、その借金は、外部からの入り込み観光客や外部資本の進出によって返済できるのであれば、②地域経済に負担をかけることにはならないのである。ところが、「多額な債務を確実に返済」の実現性を懸念させる状態となることで、夕張市は財政破綻を迎えたのである。

しかし、このような借金による資金調達(固有の意味の③、③-3)が不可能になったことから、法再建下にある夕張市の財源総枠(a)は、八方塞がりなのである⁽³⁵⁾。①国の地方財政政策・道の財政支援の拡大と②地域経済の状況の好転がない限り、③自己調達方法を検討せざるを得ない。しかし、疲弊した地域社会から自己調達をする

(35) 多くの自治体では、迷惑施設の受入に伴う資金調達を試みることがある。②の地域経済の好転ではないし、①の国からの地方財政政策そのものではない。しかし、資金の出所という意味では、迷惑施設の設置者が民間企業るときには②に、国るときには①に近づく。前者の典型は産業廃棄物処分場であり、後者の典型は基地である。発電所の場合には、①②の混合形態である。夕張市の場合には、夕張シューパロダムであり、これが今後700億円以上を掛けて完成すれば、国有資産等所在市町村交付金(固定資産税の代わり)および電源立地地域対策交付金(水力発電所が設置・運転される場合)を調達できる可能性はある。700億円以上を今後「無駄なダム」に支出するくらいであれば、直截に夕張市の財政再建に振替るべき、という意見も存在する。上記の2006年12月7日付滝実衆議院議員(新党日本)提出の「質問主意書」(222号)などである。もちろん、2006年12月15日付内閣答弁では、治水利水(農業・上水・発電)に必要なダムであり「無駄なダム」と認めるはずはないし、仮に「無駄なダム」であったとしても、ダム事業のための支出を中止するだけで、その資金を財政再建に振替できるはずはない。

こと(③-2)には限界がある。「炭鉱から観光」構想による固有の自己調達(③-3)は、「採算のとれない観光事業からは撤退」ということで道を塞がれた。そうはいっても、①国の地財政策等と②地域経済の状況の好転がない以上、新たな調達努力(③-3)を模索せざるを得ないのである。しかし、その可能性は限りなく小さいと言わねばならない。固有の調達努力(③-3)が破綻した後の財源調達を調達努力(③-3)に求めるのは、ある意味で、概念矛盾だからである。

(2) 法再建下における夕張市の自己調達方法

法再建下の夕張市が行った自己調達には、税金や公営住宅などの公共料金の引き上げや滞納整理の強化といった「とれるものをとる」方法と(③-2)、インターネット公有財産売却や、夕張まちづくり寄附条例とその受け皿である幸福の黄色いハンカチ基金、夕張市ホームページバナー広告掲載やネーミングライツ、視察の有料化⁽³⁶⁾などの「売れるものを売る」方法がある。これらは、国・道(①)でもなく、夕張地域社会(②)でもなく、それ以外の全国的な社会経済からの資金調達であり、自己調達(③-3)の一種である。その意味で、小さいながらも可能性を最大限模索していると言える。

滞納整理については、道庁の徴税職員1名が夕張市に派遣されており、滞納整理関係の事務の支援を受けている。畑山によると、「市の徴税職員への滞納整理の知識や技術の移転等により、市側のさらなるスキルアップを図り、自律的な滞納圧縮につなげていくことがねらい」であり、「19年度の実績として、これまでほとんど行ってこなかった差押を107件行っている」という〔畑山2008：107〕。もっとも、地域社会(②)から差し押さえても、地域再生には寄与しない。

夕張市のインターネット公有財産売却は、Yahoo!オークションの官公庁オークションから行われている。これまでの入札例と金額については、**図表5** 夕張市インターネット公有財産売却の主な状況にまとめられる。

また、「夕張まちづくり寄附条例」(平成19年2月28日条例第5号)の目的は以下のように定められている。

(36) 視察の有料化については、第1に全国からの視察の殺到に対し「事務執行体制の安定化を図る」こと、第2に「歳入の確保を図る」ことがその目的であった〔畑山2008：110〕。

図表5 夕張市インターネット公有財産売却の主な状況

	入札例	最低制限価格	入札金額	入札数
第1回	市長旧公用車	100,000	800,000	18
	番付表(木製)	5,000	106,000	14
	北海道拓殖銀行夕張支店の看板	5,000	77,000	21
	夕張市紅葉山 中略 区画1 429.77m ²	2,277,781	2,400,000	1
	夕張市紅葉山 中略 区画2	2,277,781	0	0
	カエルの置物	5,000	200,000	9
	分煙機3	20,000	25,000	1
総計	137件	31,231,528	9,002,277	777
第2回	夕張市紅葉山 中略 区画	2,190,225	2,190,300	1
	戦闘機用木製プロペラ	10,000	315,000	31
	古い葉袋	1,000	1,800	2
総計	52件	4,258,517	5,689,501	502
第3回	夕張市紅葉山 中略 区画	1,927,345	1,928,000	1
	木製磯舟(網・櫓2本付き)	5,000	7,100	1
総計	34件	29,464,643	2,367,112	150
第4回	鋳物	5,000	56,000	14
	ヤンマー発動機	10,000	11,000	1
	夕張市紅葉山 中略 区画2	2,277,781	0	0
総計	60件	30,808,640	1,581,215	411
第5回	鉄人28号(レプリカ)	50,000	600,000	18
	夕張市紅葉山 中略 区画2	2,277,781	0	0
総計	42件	20,273,613	1,135,404	173
第6回	古い地球儀	1,000	3,600	5
	夕張市紅葉山 中略 区画2	2,277,781	0	0
総計	35件	20,083,113	133,642	74

出典：「インターネット公売」、夕張市役所HP <<http://www.city.yubari.lg.jp>> (2009年9月最終アクセス) より情報を抜粋して作成した。

「第1条 この条例は、夕張市のまちづくりに応援をいただける人々から広く寄付金を募り、その寄付金を財源として、夕張市が住民自治を維持し、また、活力ある地域社会の実現に資する事業の実施及び貴重な地域資源や文化の保全・継承を図ることによる、夕張市民が希望を有しながら健康で文化的な生活を保持することを目的とする。」

※下線・強調は引用者。

第1条は、自治体の歳入では「住民自治を維持し」、「夕張市民が希望を有しながら健康で文化的な生活を保持すること」が困難であると述べているのである。これは、日本国憲法第25条の「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有

図表6 分野別寄附数（2007（平成19）年4月1日～2009（平成21）年7月31日）

分 野	寄付者数	寄 附 額
夕張市の地域再生、住民の福祉の増進に広く活用	207	22,054,821
高齢者や障がい者の生活支援活動、住民の健康保持等に関する活動及び住民自治活動の維持に関する事業	166	15,349,156
子どもたちの健全な育成に関する事業	120	40,788,848
市民の文化・スポーツ活動の推進に関する事業	24	3,234,862
歴史的に貴重な炭鉱遺産の伝承及び保全に関する事業	24	2,331,500
映画ロケセット施設の保全に関する事業	7	160,000
市民による映画祭の開催に関する事業	20	915,351
個別具体的事業への活用、特定団体への助成	95	46,976,265
計	663	131,810,803

出典：「幸福の黄色いハンカチ基金」、夕張市役所HP <<http://www.city.yubari.lg.jp>>（2009年9月最終アクセス）より作成。

図表7 2009（平成21）年度上期「幸福の黄色いハンカチ基金」助成事業

申 請 内 容	助 成 額
一般事業	
野球少年団推進事業	300,000
平和運動公園の天然芝を守る事業	300,000
野球少年団推進事業	299,200
ゆうばりメロンまつり2009	300,000
市営夕張岳ヒュッテ補修事業	300,000
幼児の保育行事	300,000
夕張市民吹奏楽団 演奏会	300,000
夕老連世代間スポーツ交流会	286,286
夕張ミニバスケットボール交流事業	114,514
社協事業	
ふれあいサロンの開設	300,000×4件
人工透析患者の市外病院通院移送運行維持管理費の助成	300,000
計	4,000,000

出典：「幸福の黄色いハンカチ基金」、夕張市役所HP <<http://www.city.yubari.lg.jp>>（2009年9月最終アクセス）より作成。

する。」を連想させるものである。夕張市民にとっては、「希望」は不可欠サービスなのである。また、法再建の下では自治権が制約されており、財源総枠(a)の回復なくして、「住民自治」の再建はあり得ないのである。

2007（平成19）年4月1日～2009（平成21）年7月31日の合計金額は131,810,803円である。寄付者は夕張市内が18、北海道他市町村が153、北海道外が348となっている。寄付条例の効果は大きいと、夕張市では実感しているようである。この点は、マスコミに採り上げられてきたこともあり、良くも悪くも夕張市のネームバリューが作用しているという。

（3）財源総枠の伸縮

このように、滞納整理や公有財産売却といった「とれるものを取り、売れるものを売る」後は何も残らず、引き続き調達を維持できる可能性は低い。計画上の財源総枠（a）にも限りがあり、「多額な債務を確実に返済」（b）の圧縮がない限り、「市民生活に必要な（最小限の）事務事業」（c）の圧縮によって処理するしかない。こうして計画は何とか実現性を確保しようと、辻褄を合わせる。さらに、計画上の財源総枠（再建計画レベル）と実態の財源総枠（決算レベル）がいずれ乖離すれば、「多額な債務を確実に返済」（b）の圧縮がない限り、「市民生活に必要な（最小限の）事務事業」（c）のさらなる圧縮によって処理するしかない。

他方、「市民生活に必要な（最小限の）事務事業」（c）からみても、これが持続可能性を満たさないとすれば、最も端的には、人口減少の激化として表面化するのではないかと考えられる。人口が減少すれば、税収や交付税等の面からも、長期的な財源総枠（a）も減少し、スパイラル的に「市民生活に必要な（最小限の）事務事業」（c）は引き下げられる。

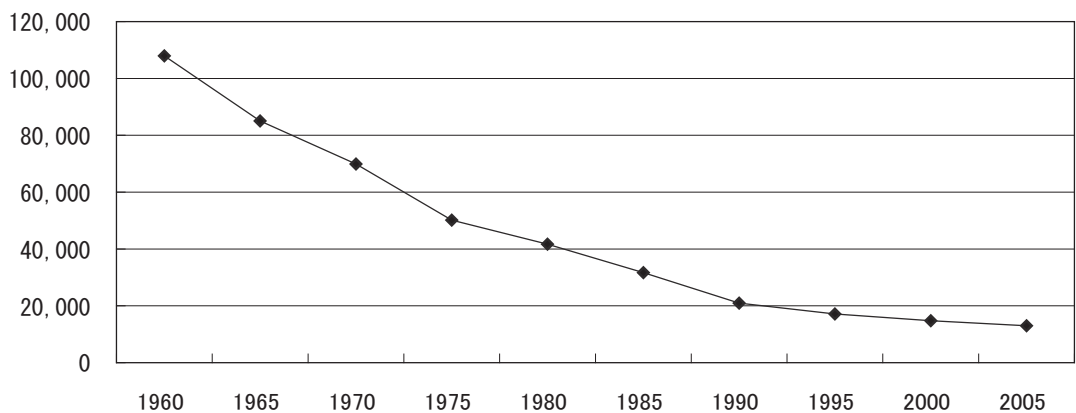
人口減少が「市民生活に必要な（最小限の）事務事業」（c）が達成されていないという指標とすれば⁽³⁷⁾、「市民生活に必要な（最小限の）事務事業」（c）の観点では

(37) もちろん、人口増減は出生・死亡という自然増減もあるので、サービスに反応すると思われる流入流出だけでは生じない。ただ、死亡率の高まりは、公共サービスの水準の低下を意味しよう。また、人口流出流入は、行政サービス・公共サービスだけでなく、民間サービス（特に、雇用やビジネスチャンス）によっても左右されるので、「市民生活に必要な（最小限の）事務事業」（c）が達成されなくても、人口が減少しないことはあり得るし、「市民生活に必要な（最小限の）事務事業」（c）が達成されていても人口が減少することもあるだろう。しかし、民間サービスが同じならば、「市民生活に必要な（最小限の）事務事業」（c）の変化は、人口流出の度合いを変化させよう。また、人口増減は、サービスとは関わりのない意識・文化などでも左右される。もっといえば、流出できる人口は相対的に体力のある住民であり、真に公共サービスを必要としている人は、公共サービス水準が低下しても転出の余力が欠けている場合がある。そのときには、人口流出が起きないということ自体が、既に、転出余力のある人を根こそぎ転出させてしまっている状態の指標になる。

人口維持こそが政策目標となる。夕張市の「炭鉱から観光へ」構想は、これを構想していたのである⁽³⁸⁾。そして、「市民生活に必要な(最小限の)事務事業」(c)を達成するために、財源総枠(a)と「多額な債務を確実に返済」(b)を操作することとなり、それが「多額な債務」と「不適切(正)な財務処理」として表面化したのではないかと考えられる。しかし、「炭鉱から観光へ」の時代でも人口流出は続いていたのであり、中田市政の当時から、既に「市民生活に必要な(最小限の)事務事業」(c)は達成されなかったともいえる。法再建は、「市民生活に必要な(最小限の)事務事業」(c)の水準をさらに大きく下げ得る状況をつくったといえる。

つまり、法再建前後の人口流出の度合いを比べる必要がある。夕張市の人口は、石炭産業が斜陽産業となるとともに減少してきた。人口推移と人口増減率(図表8と9)をみると、昭和50年代は、夕張市の「第1の閉山」である炭鉱閉山ラッシュの時期の減少を示している。1965(昭和40)年には夕張第一鉱坑内爆発事故が生じ、1973(昭和48)年には三菱大夕張炭鉱が閉山した。1982(昭和57)年に北炭夕張新炭鉱が炭坑事故を起こして閉山し、また1990(平成2)年には三菱南大夕張炭鉱が閉山して炭鉱は0となった。1996(平成8)年はホテルシューパロを、2002(平成14)年はマウントレースイリゾートを松下興産から買い取っており、この時期はいわゆる夕張市

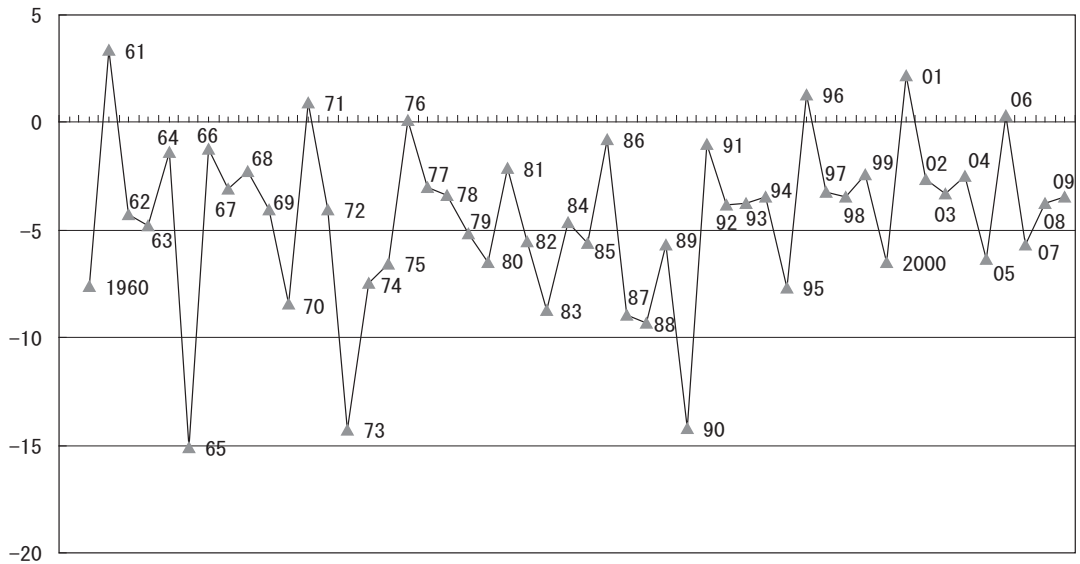
図表8 人口推移



出典：夕張市役所提供資料の数値より作成。

(38) 中田市政は「5万人都市構想」など、人口維持構想を持っていた。実際の目標は、人口減少の速度をゆるめることである。また、夕張市に限らず多くの自治体は、人口減少を嫌うものである。

図表9 人口の増減率



出典：夕張市役所資料「夕張市の人口推移（国調ベース）」⁽³⁹⁾に基づき作成。

における「第2の閉山」期である。

こうしてみると、一貫して3～4%程度の減少が続いているので、長期の人口推移は対数関数状になっている。そのなかで、1965（昭和40）年の炭鉱事故⁽⁴⁰⁾、1973（昭和48）年の三菱大夕張炭鉱の閉山、1982（昭和57）年の北炭夕張新炭鉱の炭坑事故による閉山、1990（平成2）年の三菱南大夕張炭鉱の閉山のインパクトは大きい⁽⁴¹⁾。ただし、1990（平成2）年の閉山以前の80年代も、継続的に5%を超える人口減少が続いていたことも分かる。それ以降も人口減少は続いていたが、減少率は5%を下回っている⁽⁴²⁾。その意味では、「炭鉱から観光」構想は、それなりに人口流出を止めたと言えよう。また、2001（平成13）年の産炭地域政策の終焉は、激変緩和措置の

(39) 住民基本台帳の数字と国勢調査の数字とは、必ずしも一致しない。5年毎の国勢調査の数字の中間を住民基本台帳の数字で埋めようとする、不自然な変動が生じる可能性がある。図から明らかなように、国勢調査の年（下一桁5年0年）には減少率が大きく、翌年には、その反動で減少率が小さくなる傾向が見られる。そのため、下一桁5年6年0年1年の数字は、やや信頼に欠ける。下一桁5年6年および0年1年の両年は中間的な数字を採用するのが自然である。

(40) 1965年と66年の中間的な減少率としても、インパクトは大きい。

(41) 1990年と91年の中間的な減少率としても、インパクトは大きい。

(42) 1995年と2000年と2005年の減少率が大きいのは、上記のとおり、国勢調査の数字ということによるものと思われる。

効果もあつてか、すぐには大きな影響を与えてはいない。2002（平成14）年の松下興産の撤退も同様である。

そして、久々に減少率が5%を超えたのが2007（平成19）年であり、言うまでもなく、夕張市が準用財政再建団体になったことに起因すると思われる。その意味で、炭鉱閉山に匹敵するサービス低下があつたといえる。その後、財政再建計画に基づいて「基礎的な行政サービス」しか提供されていない状況が続いているはずであるが、人口減少率で見ると1990年代から2000年代の「平均」的な状況に戻つたと言える。少なくとも、再建団体化という「第2の閉山」⁽⁴³⁾によって、転出可能な住民はある程度、出払つたものようである。人口は、単に公共サービスの状況で減少するよりは、「事件」によって、堰を切つたように変動し、事件と時間の間は「平均」的に減少するようである。この点からすれば、財政再建計画（再生計画）のもとで公共サービス水準が著しく低下していても、さらなる「事件」さえ引き起こさなければ、「平均」的な人口減少で留まるというシナリオも成り立ちうる。

逆に、財政破綻の記憶が新しいここ数年は、夕張市行政サービス(c)以外を含めた<市民生活に必要な最小限の公共サービス>(d)でなんとか持ちこたえているので、「平均」的な減少で留まっているとも言える。しかし、記憶の風化とともに<市民生活に必要な最小限の公共サービス>(d)が摩耗し、数年後に大きな「事件」に繋がるシナリオもあり得る。その意味で、依然として注視が必要である。

<市民生活に必要な最小限の公共サービス>(d)は、市民や「外人部隊」⁽⁴⁴⁾（国、道、民間企業等々）の担う公共サービス(e)と「市民生活に必要な（最小限の）事務事業」（自治体行政サービス）(c)とで構成される。<市民生活に必要な最小限の公共サービス>(d)を維持するためには、「市民生活に必要な（最小限の）事務事業」(c)が減少すれば、市行政以外が担うサービス(e)を増やすしかない。しかし、「市民生活に必要な（最小限の）事務事業」(c)が減少する状況で市行政以外が担うサービス(e)は増えるのかという問題が発生する。「市民生活に必要な（最小限の）事務事業」(c)が減少すれば、人口は減少する。市行政以外が担うサービス(e)のうち、「協働」市民は悪循環的に減少する。「外人部隊」が国・道の支援の場合は、財源総枠(a)の増額と代替的な一種の現物支給である。道・国の直轄事業の増減も<市民生

(43) 夕張市の「財政破綻」に関する報道のなかには、これを「第2の閉山」と呼ぶものがあつた。また、松下興産の撤退を「第2の閉山」とすれば、法再建は「第3の閉山」ということになる。

(44) 『日経グローバル』2008年3月17日記事のタイトル。

活に必要な最小限の公共サービス>(d)に影響し得る。

3.3. 主な事務事業の変化

(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

先に、財政再建計画策定過程において、夕張市の行政サービス規定を言説レベルで考察しておいた。ここでは、その言説に基づいて、実際にはどのような事務事業が廃止され、継続されたのかを、事務事業レベルで検証しておく。

「市民生活に必要な(最小限の)事務事業」(c)は、総務省の言説を借りれば「法令に定められた事務など基礎的な行政サービス」となるが、具体的には、資料編 I 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、のように継続と廃止が仕分けされたのである。

事務事業は通常、歳出科目別、あるいは所属別などによって分類されている。財政再建計画過程の場合は、「住民生活に関するもの」、「高齢者、障がい者等の生活に関するもの」、「子どもの生活に関するもの」、「産業等に関するもの」、「行事等に関するもの」、「公共施設等」に分類されている。

廃止対象として象徴的なものは、行事等に関するものであり、旧観光推進本部・観光課に属していた事務事業である。「不採算の観光事業は実施しない」という文言であったが、実際には市直営の観光事業は廃止され、観光施設を指定管理者によって継続されることとなったのである。産業等に関するものもかなり廃止されており、旧産業経済部・農林課と商工産業課が所管していた事務事業である。また、「補助金の支出は原則取り止める」となっていることから、補助が廃止されている。

高齢者、障がい者等、子どもの生活に関するものは、例えば老人福祉法、障害者自立支援法、児童福祉法、学校教育法等に基づく事業については継続されているが、その他の事業については、継続か廃止かを仕分けする基準が何かは不明である。

(2) 財政再建計画のこれまでの主な変更内容

① 変更内容

次に、財政再建計画を遂行するに当たり、各年度に生じた計画変更についてもみておきたい。資料編 I 財政再建計画下における主な事務事業 (2)財政再建計画のこれまでの主な変更内容を参照して欲しい。

例えば、計画変更の事業のひとつである「福祉灯油」事業（2008年3月変更分）について、畑山は、以下のように説明する〔畑山2008：101〕。

「このうち『福祉灯油』事業については、各市町村において、市町村民税非課税世帯の高齢者等の灯油購入に対し、一定額を助成するものである。財政再建団体である夕張市にあっては、北海道内市町村の大半が実施する状況も踏まえ、対象者や額を他市町村に比して限定しつつも、福祉施策としては必要と判断して実施に踏み切ったものである。」

※下線は引用者。

この他、小中学校の統廃合については、財政再建計画の総務省の同意時（2007（平成19）年）には、総務大臣の「配慮」事項でもあることから先送りされ、「平成19年中に検討する」ということとなっていた。その後、検討の結果、統廃合によって小中学校はそれぞれ1校体制とすることが決定された。ただし、学校教育にはある程度の学級規模が教育上必要であり、統廃合しなかったことが、必ずしも「子供に配慮」したことにはなっていなかったものである。

また、2008（平成20）年3月に全国的にも報道されたスイミングセンターの屋根の崩落のような、公共施設の修繕等も行われている。

② 変更の手続と基準

財政再建計画の変更手続については、以下のように説明されている〔畑山2008：94〕。

「なお、財政再建計画の変更は、総務大臣の同意が必要であり、また、財政再建団体は、財政再建計画に基づいて予算を調整しなければならないことから、市においては、財政再建計画の変更について、まず北海道を通じて国と協議を行い、同意が得られた後に、変更後の計画を具体的に予算に反映させるため、予算の所要の補正等を行うこととなる。」

財政再建計画策定時と同様、変更に際しても総務大臣の同意が必要となる。そして、国との協議については、北海道を通じて行うこととなっている。総務大臣の同

意後、予算の補正を行う。

次に、変更の基本的考え方は、次のように解説されている [畑山2008 : 94] 。

「財政再建計画変更の基本的考え方として、計画変更は、計画策定に際して想定できなかった事情が発生し、計画により難しいことによりやむを得ない場合に行うものとされる。計画策定後の事情による新規の財政需要については、極力計画上の既定経費の枠内において、既定経費の削減または振替え等により措置することを原則とし、真にやむを得ないと認められる事情がある場合であっても、必要最小限の変更に留めるべきであり、増加財源に余裕のあることを理由に、いたずらに財政規模を拡大させることのないよう十分配慮することとされている。」

※下線は引用者。

すなわち、計画変更は、「真にやむを得ないと認められる事情」の場合に行うことができるが、「必要最小限の変更」とすべきとされている。「真にやむを得ないと認められる事情」と「必要最小限」を認めるのは、先述の手続き上は総務大臣となるが、北海道を経由することから、事実上のハードルとしては、北海道、総務省ということとなる。

(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)

資料編

I 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

財政再建計画 における事務 事業の分類	2006（平成18）年度予算事務事業	基本的枠組み案 （2006.11.14）	財政再建計画 （2007.3） （庁舎等管理経費 を除く）
住民生活に関 するもの	除排雪	見直し縮小	—
	道路・橋の維持管理費	見直し縮小	—
	広報ゆうばり経費	見直し縮小	継続
	民営公衆浴場運営費補助	見直し縮小	継続
	社会福祉協議会事業費補助		継続
	民生児童委員業務		継続
	公営住宅管理業務		継続
	有害鳥獣駆除		継続
	容器包装リサイクル収集		継続
	生活扶助		継続
	市民保険ケア		継続
	通院交通費助成	廃止	廃止
	消費生活安定対策	廃止	廃止
	防犯灯設置費及び電灯料補助	廃止	廃止
	交通安全対策事業費補助	廃止	廃止
	スポーツ教室開催		廃止
	市民法律相談		廃止
	コミュニティ花壇管理		廃止
	青少年健全育成対策		廃止
	暴力追放推進		廃止
	防犯団体連合会事業費補助		廃止
	環境美化衛生協力会連合会補助		廃止
	人権擁護委員会補助		廃止
遺児手当給付		廃止	
保健活動推進協議会補助		廃止	
青少年相談センター運営		廃止	
青少年健全育成事業費補助		廃止	
幼少年婦人防火委員会補助		廃止	
高齢者、障が い者等の生活 に関するもの	高齢者敬老パス	廃止	当面継続（配慮）
	高年齢者就労事業委託料	見直し縮小	—
	高年齢者能力活用		継続
	重度心身障害者医療給付		継続（道支援）
	老人医療給付		継続（道支援）

財政再建計画 における事務 事業の分類	2006（平成18）年度予算事務事業	基本的枠組み案 （2006. 11. 14）	財政再建計画 （2007. 3） （庁舎等管理経費 を除く）
	障害者自立支援事業		継続
	障がい児居宅支援		継続
	身体障がい者扶助		継続
	特別障害者手当等給付		継続
	身体障がい児補装具給付児		継続
	知的障がい者扶助		継続
	老人ホーム入所者扶助		継続
	訪問看護		継続
	緊急通報措置		継続
	ホームヘルパー派遣事業	廃止	—
	老人クラブ活動費補助	廃止	廃止
	敬老祝金贈呈	廃止	廃止
	身体障がい者スポーツ大会参加費補助	廃止	廃止
	配食サービス		廃止
	精神障がい者通所交通費補助		廃止
	重度身体障がい者福祉タクシー料金給付		廃止
	老人福祉大会事業費補助		廃止
子どもの生活 に関するもの	常設、季節保育所運営費補助	見直し縮小	継続
	保育協会運営費補助		継続
	乳幼児医療給付		継続（道支援）
	ひとり親家庭等医療給付		継続（道支援）
	児童手当給付		継続
	児童扶養手当給付		継続
	公立学童保育所運営		継続
	障がい児教育促進協議会補助		継続
	総合的学習実践		継続
	遠距離通学等支援		継続
	ことばの教室運営		継続
	小学校就学援助		継続
	生徒指導対策		継続
	中学校体育大会開催		継続
	中学校就学援助		継続
	小・中学校臨時事務員・用務員賃金	見直し縮小	—
	子育て支援センター設置	廃止	廃止
	全市小中学校鑑賞教室	廃止	廃止
	青少年体験・交流事業補助	廃止	—
	小中学校PTA運営費補助	廃止	廃止
	教育研究協議会補助	廃止	—
	地域療育推進体制整備		廃止
	家庭児童相談室運営		廃止
	わくわくプロジェクト開催		廃止

財政再建計画 における事務 事業の分類	2006（平成18）年度予算事務事業	基本的枠組み案 （2006. 11. 14）	財政再建計画 （2007. 3） （庁舎等管理経費 を除く）
	平和教育推進事業費補助		廃止
	複式教育研究会補助		廃止
	児童生徒石炭の歴史村見学		廃止
	連合PTA行事費補助		廃止
	※参考：保育料		段階引上（配慮）
産業等に関するもの	農業振興事業費補助	廃止	廃止
	商工会議所運営補助	廃止	廃止
	中小企業育成対策費補助	廃止	廃止
	観光誘客・観光宣伝費	廃止	—
	観光イベント事業	廃止	（行事等へ）
	農業基盤整備一般業務		廃止
	一般農道整備事業費補助		廃止
	農業担い手誘致対策		廃止
	小規模ほ場整備事業費補助		廃止
	農業女性活動研修事業費補助		廃止
	農業青年海外研修参加費補助		廃止
	先進地調査研修費補助		廃止
	緑肥作物導入事業費補助		廃止
行事等に関するもの	日中友好事業		廃止
	東京夕張会事業		廃止
	市民体育祭開催		廃止
	企画展開催		廃止
	殉公鉦社慰霊祭行事費補助		廃止
	文化祭行事費補助		廃止
	おや子劇場行事費補助		廃止
	各種体育大会等事業費補助		廃止
	メロン旗少年サッカー大会開催費補助		廃止
	わんぱく相撲夕張場所開催費補助		廃止
	マウンテンシティーイベント費補助（映画祭等）		廃止
公共施設等	南支所	現状維持	—
	連絡所5箇所	廃止	廃止
	集会施設①生活館13箇所、農業研修センター（沼ノ沢連絡所併設）	指定管理者	—
	②はまなす会館、紅葉山武道館、市民会館、青年婦人会館	休廃止	休廃止
	③市民研修センター、清水沢公民館	現状維持 （料金引上検討）	—
	④南部コミュニティセンター	休止	—
	衛生施設①共同浴場6箇所	2浴場廃止	平和浴場廃止 管理継続

財政再建計画 における事務 事業の分類	2006（平成18）年度予算事務事業	基本的枠組み案 （2006. 11. 14）	財政再建計画 （2007. 3） （庁舎等管理経費 を除く）
	②保健福祉センター	本庁へ移転	—
	③公衆便所 7 箇所	7 箇所廃止	5 箇所廃止 2 箇所継続
	④他衛生施設：葬斎苑・墓地、し尿処 理場、塵芥埋め立て処分場	現状維持 （料金引上検討）	管理継続
	公園施設①公園13箇所	記載なし	休廃止
	②都市公園・児童遊園	現状維持	—
	③コミュニティ花壇 5 箇所	廃止	廃止
	体育施設①南部テニスコート、南部市民 運動広場、市民健康広場	休廃止	休廃止
	②文化スポーツセンター、平和運動公 園	現状維持	—
	③南部市民体育館、紅葉山パークゴル フ	指定管理者	—
	④市民球場、スウィミングセンター	休廃止	—
	⑤プール 5 箇所	廃止	1 箇所のみ夏期継 続（配慮）
	教育施設①小学校 7 箇所	統廃合	統廃合→統合数検 討（配慮）
	②中学校 4 箇所	統廃合	統廃合→1 校
	③夕張市立ユーパロ幼稚園	現状維持	継続
	④給食共同調理場 5 箇所	段階 4 箇所削減	—
	社会教育施設：図書館、美術館	廃止	他の公共施設に移 設・展示
	福祉施設①老人福祉会館、シルバー専用 住宅	現状維持	継続
	②養護老人ホーム	廃止	廃止
	消防施設①消防署	現状維持	—
	②出張所、分遣所	分団管理	—
	その他：ゆうばり駅待合所	トイレのみ閉鎖	NPO管理
	千代田バイオ試験農園、サイクリング ロード	現状維持	—
	友好記念館	—	他の公共施設に展 示
	※病院171床（参考）		19床公設民営の診 療所（40床の老人 保健施設併設）

※「継続」については池田2007参照。

※公表されている資料（次号の巻末参考文献一覧を参照）に掲載されている情報をもとに、作成した。

(2) 財政再建計画のこれまでの主な変更内容

(千円)

第1回目 (2007(H19)年9月)	し尿処理場施設改修	16,447
	幸福の黄色いハンカチ基金助成事業	7,825
	公的資金繰り上げ償還(低金利借換)	1,408,003
	市立診療所改築工事	10,878
	診療所会計の再建計画への組込み	692,594
	追加額	2,314,980
第2回目 (H20.3月) H19予算分	福祉灯油助成	3,180
	早期退職者退職手当	58,051
	他会計への繰出金	△66,047
	前年度繰上充用金	△373,952
	追加額	△479,198
第2回目 (H20.3月) H20予算分 (その他経常的経費などについて見直し予算措置)	救急資機材整備	5,000
	地域住宅交付金事業	5,277
	除雪機購入	2,500
	市税、住宅料滞納処分費	3,102
	市営住宅再編調査事業	2,000
	スクールバス運営費	4,717
	追加額	26,869
第3回目 (H20.6月)	清水沢プール上屋設置	83,895
	スウィミングセンター解体工事	28,275
	救急車整備	7,963
	市立診療所補助	27,000
	追加額	120,133
第4回目 (H20.9月)	保育費扶助費	41,374
	浴場、公営住宅等施設修繕費	13,739
	原油高騰に伴う燃料費	39,314
	消防資機材整備	5,306
	市立診療所改修工事	2,734
	追加額	52,104
第5回目 (H21.3月) ~H21予算分 (その他経常的経費などについて見直し予算措置)	休日夜間救急医療体制補助	1,052
	妊婦検診助成	4,142
	地域住宅交付金事業、市営住宅再編事業	55,362
	中学校統合に係る備品等	82,250
	ユーバロ幼稚園運営	10,805
	外国語指導充実	3,656
	救急救命士養成	2,508
	追加額	△638,657

第5回目 (H21. 3月) H20予算分	清水沢中学校校舎改修	620,924
	救急車購入	18,905
	消防ホース整備	11,193
	生活館等修繕	17,819
	共同浴場修繕	8,199
	し尿処理場修繕	8,316
	葬斎苑修繕	5,235
	市営住宅修繕	13,769
	市営住宅火災警報機取付	2,673
	除雪車両購入	22,000
	災害備蓄品整備	985
	福祉灯油助成	2,745
	橋りょう等補修	17,800
	追加額	751,953

出典：『広報ゆうばり』2009年6月号付録資料を修正して作成した。