

夕張市政の体制転換と公共サービス編制の変容（下）

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

- 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 (以上6月号)

4. 行政サービスと公共サービス (以下 本号)

- 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】

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」

夕張市の「市民生活に必要な（最小限の）事務事業」は「全国で最も効率的な水準」の行政によって担われる。「全国で最も効率的な水準」とは、地理的条件や事務事業の総体からではなく、「全国の類似規模の市町村」の数字を適当に寄せ集めて、同等にすることであった。その結果、夕張市は「町」と同じ職員数を目指すこととなった。

その結果当然に予想されるのは、「あるべき市民生活に必要な最小限の事務事業」（「市民生活に必要な（最小限の）事務事業」（c）より大きく市民生活に必要な最小限の公共サービス（d）より小さいどこか）を達成するために必要なマンパワーを欠くことである。これを補完するために、「外人部隊」〔『日経グローバル』2008.3.17〕すなわち、市外からの自治体職員等の派遣職員、指定管理者が入ることとなった。なお、指定管理者の場合には、通常は安価にはなるが、しかし財源総枠(a)を費消することには変わりがない。〈市役所・第3セクター〉によるサービス供給編制から「全国で最も効率的な水準」の（従って、実質的には最低限の）行政サービス、〈外人部隊・ボランティア・協働〉で補完する公共サービス供給編制への変更である。

ここでは、恒等式

$$\text{「市民生活に必要な（最小限の）事務事業」（c）+市行政以外が担うサービス（e）} \\ = \text{〈市民生活に必要な最小限の公共サービス〉（d）}$$

が存在する。この恒等式の意味は二重である。

第1に〈市民生活に必要な最小限の公共サービス〉(d)を、財源総枠(a)に拘束されて圧縮された「市民生活に必要な（最小限の）事務事業」(c)に留めないことである。あるいは、財源主導で決められた「事務事業」(c)では、必要最小限を満たしていないという意味で、「市民生活に必要な（最小限の）事務事業」(c)自体を市民生活の実態から問い直す、さらには、財源総枠(a)を市民生活の実態から問い直す機能を持ちうる。例えば、夕張希望の杜理事長・村上智彦医師が「医療機関というのは自治体にとって警察、消防と並ぶインフラなのではないでしょうか？」〔村上2008b：93〕と問いかけるとき、財源総

枠(a)あるいは市行政の可能な事務事業(c)の水準とはかかわらず、市民生活にとって、警察・消防・医療が不可欠な公共サービスであることを意味している。

しかし、同時に第2に、財源総枠(a)の制約のなかで、市の行える行政サービス=事務事業(c)が、必要最小限の公共サービス(d)の水準を満たしていないとしても、直ちに市民生活が破綻するのではなく、市行政以外が担うサービスがあれば大丈夫であるという安全弁あるいは弁証にも機能する⁽⁴⁵⁾。しかも、財源総枠(a)と異なって、市行政以外が担うサービス(e)の総量あるいは総投入資源量は曖昧にしか計測されないものか定性的なものであり、何とでも政治的行政的に弁証が可能なものなのである。

もちろん、補完性の原理に立てば、夕張市が提供できない行政サービスは北海道((e)-1)が担うべきであるし、北海道でできない場合には国((e)-2)行うべきである。すなわち、市町村行政のマンパワーでできないことが、直ちに<外人部隊・ボランティア・協働>で補完されるべきとは限らない。「市行政以外」の意味内容には、<道・国>も入るし、<外人部隊・ボランティア・協働>も入るのである。財政再建中の夕張市の行政サービス(c)の部分が限りなく小さくなくても、道・国によって行政サービスが代替されるのであれば、夕張市民の自治はなくとも、少なくとも市民生活は確保される。実際、一部の事務事業は道が直轄することとなった。また、国・道が市に財政支援を行うのであれば、その分だけ財源総枠(a)が拡大し、「市民生活に必要な(最小限の)事務事業(c)を増やすことができる。

しかし、法の下での財政再建では、このような意味での補完性の原理はあまり機能しない。既に述べたように、総務省の目的は国・道の支援を最小限に抑えることであったからである。市町村間の嫉妬を前提にすれば、夕張市に支援することは際限ない国・道の支援を引き起こしかねないため、このような補完をすることはしない。また、国・道の支援を押さえるために、総務省は市町村間の嫉妬心を利用しているとも言える。ただし、国に比べれば、道庁は行政サービスでの直接的な補完はしているという。一時貸付金や職員派遣などもあるが、直接の行政サービスも少なくない。例えば、除雪、スイミングセンターの屋根崩落の立替、屎尿処理場の油漏れ、耐震診断などである。「町」並なので福祉事務所の返還も考えたが、交付税金額との関係で持っていた方が得ということで、返上はしていな

(45) こうしたことは、「協働」、「新しい公共」、地域のことは地域住民が自ら担うと称する「住民自治」、多様な「担い手」、などとして、全国の自治体でも、財源総枠が厳しくなるなかで、援用されている。

い⁽⁴⁶⁾。ただし、配属できる職員が足りず、福祉事務所2人と嘱託・臨時職員と応援部隊で回しているという。職員体制がとれなければ事務が回らないのであり、返上もあり得るだろう。

(1) 外人部隊（派遣職員と指定管理者）

① 派遣職員

夕張市が準用財政再建団体への移行後、夕張市役所に対して道内外からの職員＝「外人部隊」が派遣されてきた。2009（平成21）年度は、道職員11人、函館市1人、釧路市1人、岩見沢市2人、伊達市1人、東京都2人、春日井市1人、日立市1人である。また、金融機関（北海道銀行）から2名派遣されている。負担をかけている各自治体への夕張市側の感謝の念は深い。派遣される職員は優秀な者が大半であるという。ただ、北海道市長会派遣の5名（函館市・釧路市・岩見沢市・伊達市）が2009（平成21）年度限りということなのは、憂慮されている⁽⁴⁷⁾。

理事職以下、道職員が最大勢力であり、北海道の人的支援が最も大きい。理事に来る道職員は難しい立場であり、夕張市のことを思えば夕張市と道庁の挟間で苦しむことになる。何か言えばどちらからか叩かれるので、何も自分の考えを持たずに、調整の汗をかかず、ただ伝達するだけという役割に限定することにもなる。財政や再生計画を担っているのが地域再生推進室行財政管理Gであるが、同グループの主査2名と主幹1名が道庁派遣職員である⁽⁴⁸⁾。市の立場で行動しており、市側としても助かっているという⁽⁴⁹⁾。夕張市側も、夕張に来るなら夕張の立場でなければ

(46) この点も不思議な現象であるが、「基準」と「最小限」のギャップの「ピンハネ」であると思われる。生活保護は75%が実額国庫負担なので「ピンハネ」は起きにくいはずである。しかし、交付税で想定される各種経費の「基準」より切り詰めた「最小限」の歳出に押さえれば、多少は浮いてくるのであろう。

(47) 市長会を通じて他市に応援を求める方策を提案したのも北海道庁である。市長会としても、「うちもギリギリで遣り繰りしている」「再建団体とはそういうものである」として、難色はある。他方、合併した自治体などでは、「職員数は余っているので本当はかなり出せる、しかし、市民や議会が納得しないので大して出せない」という声もある。なお、この市長会派遣は、2009年度で終了した。

(48) 夕張市側は、地域再生推進室長にも道職員の派遣を求めたが、道庁は市プロパーで策定すべきとして拒否した。夕張市側は、再生計画を道と「共同」で作ったとして責任も共有させようとした思惑があったようであるが、それを道庁側に看取されたのかもしれない。そのこともあって、道職員派遣の理事職も実質的には機能していないようである。

(49) ただし、夕張市側として行動しているのであって、彼らを含めた夕張市の意向が道庁に反映することには繋がっていない。

困る、お目付役では困るという立場であり⁽⁵⁰⁾、この道職員は市職員の模範になっているという。

計画策定時には総務省から道を経由して夕張市に、道職員という形で若手キャリア官僚が派遣されていたが、現在はいない。この職員は、夕張に来て当初は色々と衝突もあったものの、最終的には、その能力・人間性ともに夕張市側でも高く評価されていたようである。夕張市職員にとってみれば、初めて長時間身近で接するキャリア官僚であったが、「思い描いていた像」とは違ったようである。また、一般の道職員よりは、はるかに夕張市の実情を理解していたという。ただし、総務省は夕張市とは直接に接触しないで全ては北海道庁を介するという作法を堅持し、総務省とコンタクトを直接に取ることはなかったという⁽⁵¹⁾。その意味で、総務省派遣職員がいなくなることで、意思疎通が悪くなるということではなかった。夕張市側は、2009（平成21）年3月で総務省に戻る総務省派遣職員の代わりの継続を求めたが、北海道庁が「これまでのような夕張市側に立ってくれる総務省官僚が来るとは限らない」という理由で、不要と判断したようである。

『日経グローバル』2008.3.17が「退職者が続出して空いた穴を、手弁当で派遣された“外人部隊”が埋めている」と指摘するように、派遣職員の給与は派遣元持ちである。したがって、道や他の自治体からの現物支給の意味を持つ。

他方で、派遣元および派遣された職員は、なぜ夕張市に派遣することに意味があるのか、ということであるが、例えば都庁から派遣された2人の職員は、『地方行政』2008.1.17のインタビューで次のように答えている〔百沢・鈴木2008：14〕。

「— なぜ派遣に応じたのか。

百沢（主事） 主税局資産税部にいたとき、上司から「こういう話がある。

考えてほしい」と持ち掛けられた。次の日に「行かせていただきたい」と

(50) この点、初代理事は二度と要らない、というように一部の夕張市職員からは疎まれていたようである。道庁職員でも、個人差やそのときどきの状況などで色々に行動も変わるし、市側からも鑑別されるようである。

(51) 夕張市側によれば、総務省は一切、夕張市役所からのコンタクトに応じないという。「道庁と相談して」「夕張には行きませんから」という反応で一致している。財務調査官など、財政再建計画策定時とは大幅に入れ替わったが、誰も夕張に来る気はないようだという。夕張市側は、見もしないで何で分かるのか、という感じである。夕張市は、一貫して国・道・市の三者会談を求めているが、道知事は先延ばししてきたともいう。

言いました。

「一週間くらい考えてくれ」という話だったんですが、こんな機会はないですから。東京に住んでいる限り。地元が北海道ということもあるが、違った環境でやれるというのは、自分にとってやりがいがあると思いました。

鈴木（主事） （中略）希望した理由は、報道などで市政、市民が手を取り合い、厳しい状況下で財政再建に向け必死で頑張っている姿を見て、「自分にできることで役に立ちたい」と強く感じたためです。

— 不安は？

鈴木 不安はありましたし、（出身地の三郷市は）埼玉県といっても東京と非常に近い。人生のうちほとんど都会で生活してきましたので。しかし、行政に携わる者として、非常に今日本で話題になっているところだし、自分の視野を広げる意味でぜひ参加したいと思いました。

（中略）

— 猪瀬副知事から助言は？

鈴木 何を生かすのかという話で触れましたが、副知事からは「複眼思考を持って」と言われています。いろんな視点で行政を見るような能力を身につけてこい、と言われました。東京は大都市の象徴だが、夕張は地方の象徴だと。そういった中で、人と人との交流ですね、その重要性和自分たちがスキルアップする部分はそういう視点なんだ、という話を頂きました。

百瀬 都の法人税三千億円を地方に移転させる話がありますよね。「金を渡すのも大事だが、人の交流がやはり大事だ」と。私もそう思う。あと猪瀬副知事は「異文化交流をした方がいい」ともおっしゃった。それが複眼ということになるのでしょうか。それで行政がより効率的になるのではないか。」

※下線は引用者

派遣される職員にとっては、「役に立ちたい」と共に、「自分の視野を広げる」ことである。派遣元にとっては、「異文化交流」をすることによって「複眼思考」を持つ職員に「スキルアップ」するということである。「金を渡す」ことは一方通行だが、「派遣」であれば育てられた人材が手元に帰ってくるという投資の意味を持つかもしれない。あるいは、「人の交流」で「金を渡す」ことを回避することが、

大局的には隠された目的であることが窺える。

夕張市役所側にとっても、派遣されている人材は優秀な人材が多く、非常に助かっているようである。給与が派遣元持ちでは、派遣元の住民への説明としては研修目的とせざるを得ないが、現実には夕張市では即戦力として期待されている。実際に、多くの事務事業は、こうした派遣職員抜きでは考えられない状態といわれている。例えば、介護保険第4期計画も、実質は春日井市派遣職員1人で作ってもらったという。たまたま福祉に詳しいプロフェッショナルで、几帳面で、人当たりもよい優秀な職員で、夕張市プロパー職員の何倍もやっているという。

それだけに、派遣職員が帰ってしまった後の引き継ぎが問題となる。重要な仕事を派遣職員が担っているという事態は正常とは言えない。過去の経緯を知っていたり技能を持った先輩職員が大挙して辞めた後に残された夕張市職員が、派遣職員から学ぶという効果はかなりある。ただ、市幹部から見れば、吸収しようとする意識がもっと欲しいともいう。滅多にお手本が来るわけではないので大変にいいチャンスなのであるが、本業の忙しさもあって、なかなかそこまで市職員が至っていないという。こうして他市職員と比較すると、夕張市プロパー職員は未熟だと痛感されるという。これは相当の差であり、経験年数・職場だけではないという。それが技能伝承もできずに、急激に人員削減されては、無理があるという⁽⁵²⁾。

② 指定管理者

その他、夕張市および3セクが担ってきたサービスを、夕張市外からやってきた指定管理者が担うこととなった。指定管理者の場合には、派遣職員と異なって市の財源総枠(a)を費消するものであり、純然たる市行政以外が担うサービス(e)にあたるものではなく、「市民生活に必要な(最小限の)事務事業」(c)という行政サービスに位置づけられる。しかし、同じ金額を出しても市職員では担えないという意味で、「外人部隊」の一種なのである。いわば、「市民生活に必要な(最小限

(52) そもそも、ある夕張市プロパー職員の回想では、いままでの夕張市には育成人事がなかったという。中田市政は、採用職員はすぐに営業(＝特産品の素人販売など)・観光(＝テント運びなど)に配属され、税・福祉などに回さない。行政の人材の根幹を育てなかったのである。そういう職場に回されたら「役所の仕事はこんなものだ」と思ってしまう。当時の中田市政は観光市政だから、観光をするのは当たり前と思っていた。行政と違う経験の研修ではなく、全くの仕事だったのであり、帰庁すると市長に報告していた。そのため、行政の仕事をOJTできなかつたのである。しかも、こうした誤った人事運用に、当時の行政幹部は市長に異見を言えなかつたという。当時の部課長は「そうは言っても市長が言っているので仕方がない」が口癖であったという。

の) 事務事業」(c)と市行政以外が担うサービス(e)の中間にあるといえよう。

これまで3セクが担ってきたスキーリゾートをはじめとする観光系施設については、加森観光・夕張リゾート(株)が指定管理者となった。『財界』2007.5.15のインタビューに対し、加森公人・加森観光社長は以下のように答えている〔加森2007:87〕。

「加森 企業再生や地域再生は、病状がそれぞれ違うので、それにあった薬を使うことが必要です。企業再生に方程式はないんです。では、夕張は何の病気だったのかというと、成人病なのかなと⁽⁵³⁾。

— 成人病とは、どういう意味ですか。

加森 予算補助金が付いて、片っ端から施設を造って太ってしまった。それなのに、ダイエットもしなかった。

ダイエットしなかったということは、採算が取れなくても三百六十五日営業していたということです。その辺をきちんとメリハリを付ければ、夕張は必ず生き返ります。」

市立病院については、市立診療所となり、医療法人財団夕張希望の杜が指定管理者となった。夕張希望の杜は、医療によるまちづくりとして、「OUR DREAM みんなが誰かのために誰かがみんなのために 夢を持って働く希望の杜 みんなの夢を現実に変える町づくりに挑戦しよう。」〔医療法人財団夕張希望の杜〕(下線は引用者)としている。

夕張市外の力を借りるという意味では、自治体の広域行政も視野に入れる必要がある。しかし、例えば消防などの広域化の動きは沈滞しているという。

(2) ボランティア

夕張市では、市役所の職員OBが中心となり、「ゆうばり市民・生活サポートセンター」(以下、「サポートセンター」という)が設立された。サポートセンターの資金は連合北海道支援金から成り立っている。2009(平成21)年度予算額は21,000千円

(53) ちなみに、中田鉄治市長は、いきなりドカンと来て後遺症が残るというイメージから、脳卒中に例えていた。病の診立てが当たらなければ、治療も当たらないことになる。成人病だからダイエットすれば治る、というのが、加森観光の診断だった。

となっている。会員数と稼働状況については、**図表11** サポートセンター会員の状況を参照して欲しい。

実際にはどのような「公共サービス」をサポートしているのか、ということであるが、**図表13** 主なサポートセンター委託業務の状況（2008年度・2009年度）にあるよ

図表11 サポートセンター会員の状況

(人)

| 区 分 | 登録状況 | 稼働状況 |
|-----|------|------|
| 男 性 | 25 | 15 |
| 女 性 | 6 | 1 |
| 計 | 31 | 16 |

出典：「ゆうばり市民・生活サポートセンター」資料
（2009年3月時点）より作成。

図表12 サポートセンターの支出内訳

| 科 目 | 内 訳 | 決算見込額 (円) |
|-------|-----------------------|----------------------|
| 事務局費 | | 7,847,836 |
| | 給与（事務局員4人） | 5,640,000 |
| | 共済費 | 769,639 |
| | 旅 費 | 20,460 |
| | 需用費（消耗品等） | 100,782 |
| | 役務費（郵便料等） | 130,024 |
| | 使用料および賃貸料（夕張市へ事務室借料等） | 599,229 |
| | 備品購入費 | 563,702 |
| | 負担金補助及び交付金（札幌ゆうばり会） | 24,000 |
| 事業費 | | 11,045,583 |
| | 給与（常勤、パート） | 9,928,929 |
| | 共済費 | 1,088,036 |
| | 旅 費 | 0 |
| | 需用費 | 28,618 |
| | 原材料費 | 0 |
| | 備品購入費 | 0 |
| 支 出 計 | | 18,893,419 |
| | | (2,604,284は連合北海道へ返還) |

出典：「ゆうばり市民・生活サポートセンター」資料（2009年3月時点）より作成。

図表13 主なサポートセンター委託業務の状況（2008年度・2009年度）

| | | |
|---------|--|-------------------------------|
| 事務管理 | 郵便物受領業務 | 本庁←→夕張郵便局 郵便物の送達・受領 |
| | 文書送達業務 | 市役所の出先機関及び小中学校間の文書送達及び受領 |
| | 浴場料金収納業務 | 市営清陵浴場の料金収納 |
| | 議事録作成 | 定例市議会及び臨時市議会の議事録作成 |
| | 会議録作成 | 夕張鹿鳴館検討委員会の会議録作成 |
| | 電算処理業務 | 普通徴収税の収納状況確認 ホームページ掲載内容の点検 |
| | 窓口業務 | 南支所の支援 |
| | 庁舎管理業務 | 総務課補助員 |
| | 庁舎地下花壇整備 | 庁舎管理業務の一端 |
| | 2階駐車場の雑草取り 及び周辺整備 | 庁舎管理業務の一端 |
| 文化・スポーツ | 文化スポーツセンター 管理 | 施設運営（予約受付、貸出し、料金収納） |
| | 平和運動公園管理 | 施設管理（芝管理、除草、清掃、除雪） |
| | 清水沢プール監視員 | 屋根崩壊の温水プールに替わる市営清水沢プールの監視業務 |
| 公共施設 | 市道路肩草刈 | 市道の路肩を車両機械刈した後、刈り残った部分を行う。 |
| | 海の上公園等の木製ベンチ塗装等 | 滝の上公園等の木製ベンチ及びテーブルの塗装・補修 |
| | 視線誘導標の高さ調整 | 降雪前並びに雪解け後の伸縮のスノーポールの高さ調整 |
| | 歴史村公園他の冬囲い・撤去 | 歴史村公園等のツツジ等の低木の冬囲い及び撤去 |
| | 市営住宅入居者の意向調査 | 集約化対象の市営住宅入居者に対する意向調査 |
| | 紅葉山市道側溝等土砂除去 | 市道及び工業団地側溝等土砂除去 |
| | スノーポール塗装 | スノーポール（鉄パイプ）紅白の色塗り |
| | 滝の上公園落葉処理 | 落葉を大型ゴミ袋に収納し、公園から除去 |
| | サイクリングロードチェーン調整 | 市道サイクリングロードチェーンの高さ調整 |
| | 市内公園の樹木剪定 | 市内公園の樹木の枯れ枝剪定 |
| 市民生活・福祉 | 林道整備業務補助員 | 森林計画、林産物、分取林等の業務補助 |
| | 老人ホーム管理業務 | 10月民間移行までのサポート |
| 除雪 | 庁舎周辺、歴史村園内施設、浴場1施設、鹿の谷球場用具倉庫の屋根、夕張駅プラットホームの屋根等10ヶ所程度 | |

出典：「ゆうばり市民・生活サポートセンター」資料（2009年3月時点）より作成。

うに、①市議会議事録作成や市営浴場料金収納のような事務管理分野、②文化・スポーツセンター管理の文化・スポーツ分野、③道路路肩草刈や公園の落葉処理等の公共施設分野、④林道整備業務補助員や老人ホーム管理業務の市民生活・福祉分野、⑤除雪など、様々な分野での業務が委託されている。サポートセンターに対しては、夕張市に残留した現職職員は大いに感謝しているようである⁽⁵⁴⁾。

ただし、厚谷夕張市職員労働組合委員長は、職員OBの悩みについて以下の点を指摘している〔厚谷・須田2008.10:50〕。

「ただ、職員OBも悩んでいるのが、何でも安易に『サポートセンターでできないだろうか』という話が、総務省や道から出されていると聞くことです。再建計画では、法定事務以外の予算は基本的にゼロベースです。本来、自治体として予算化すべき事業が切られたために不便を生じる部分をサポートしようというのが、サポートセンターのそもそもの設立趣旨だったのですが、このままいくとそれ以外の目的に使われかねない。実際にそうした話も出ているようですから、私たちとしては根幹の設立理由をしっかりと訴えたいと思っています。」

民間や市でできないことを道・国が行うという補完性の原理ではなく、市ができず道・国もしたくないことを民間に行わせるという、倒錯した補完性の原理が垣間見える。

サポートセンターの重要性は、第1にその財源や人材が夕張市や国・道からは出ていないということである。国・道からの財政移転を含めた財源総枠(a)を費消することにはなっていないので、公共サービスの純増に寄与する。しかし、逆にいえば、上記のとおり、国・道から見れば、サポートセンターが市行政以外が担うサービス(e)を代替してくれるのであれば、財源総枠(a)を圧縮することが可能になるという関係でもある。緊急避難的な市行政以外が担うサービス(e)の提供の頑張りが、財源総枠(a)や「市民生活に必要な(最小限の)事務事業」(c)の後退を招きかねない危険もあるのである。

第2に、部長級、課長級の大半が退職したため、市役所全体が経験者不足となって

(54) OB職員には、黙って市外に転出した人、市内に留まって行政批判をする人など、色々あり得るが、市内に留まってボランティアで現役職員を支援してくれるのがサポートセンターの人だからである。

いるので、経験のある職員OBが即戦力となるということである。もっとも、これらの退職者が生活できるだけの年金や貯蓄が存在していることが、成立する前提である。

(3) 「協働」する市民

財政再建計画を進行中（2009（平成21）年度現在）である夕張市では、「再建」だけでなく、「再生」を目指して、様々な構想が存在している。藤倉肇市政は、第9回地方分権改革推進委員会「夕張市に関する審議」において、次のような考えを示している。

「財政再建に取り組みながら、夕張市の再生を図っていくためには、市民一人ひとりの知恵と工夫を結集し、自立意識を醸成しながら、市民参加型のまちづくりに取り組むことが何より重要と考えられる。このため、『市民と行政の協働によるまちづくり』を積極的に推進していく必要がある。」

[夕張市2007.6.15] ※下線は引用者。

「自立意識」あるいは「協働」の象徴として、「市民団体による公共施設の管理運営」やNPO法人の設立、「ゆうばり再生市民会議」（以下、「市民会議」という）が挙げられている。「ゆうばり再生市民会議」は、「市民1人1人が地域の課題解決に向けて自ら考え、実践する場として設置」された[夕張市2007.6.15]。公募市民25名で成る。市民会議の広報『ほっと（ハート）ゆうばり』が発行され、活動報告が行われている。

市民会議は、福祉、環境、文化、観光といった分野について協議を行っている。例えば、「桜まっぷプロジェクト」という活動があるが、これは桜の数を数えて、場所を地図化したものである。「夕張の自然が与えてくれた素晴らしい財産を再発見する」目的である[ゆうばり再生市民会議広報第15号]。ゆうばり桜まっぷは、ホームページ上でも公開されている。また、地域の高齢者を対象に「命のバトン」の普及活動も行っている。ただし、「悩みは資金不足だ。市への寄附金を積み立てた助成制度や、札幌の地域活動支援団体の助成を活用するが、足りない」ことが指摘されている[北海道新聞2009.4.1付]。

また、NPOの活動もある。例えばNPO法人「ゆうばりファンタ」は、夕張映画祭の主催と、旧夕張市民会館・現アディーレ会館ゆうばりの管理運営を行っている。

『日経グローバル』2008.3.17の取材に対し、代表は「この市民会館は市とNPOとの間で無償の不動産貸借契約を結んでいる。破綻時点では廃止の方向だったが、今は市民の支援で何とかやっている」[38-39]と語っている。また、NPO法人ゆうばり観光協会は、「市民の力で観光施設を維持すること、さらにはガイドツアーやイベントを実施することにより、多数のお客様に夕張市で楽しい時間を過ごしてもらうとともに市内で経済波及効果を生み出すこと」などを目的としている⁽⁵⁵⁾。市民による現地ガイドなどを行っている。

市民団体をはじめとする民間部門の供給するサービスに対する期待は高まる一方で、その財源をどうするのか、という結局のところの財源総枠(a)の問題が残る。例えば、畑山は、「財政再建計画に基づき、各種団体への補助等を廃止または縮減したが、財政再建下にあって、市民活動をいかに維持・発展させていくかということは大きな課題」としている[畑山2008:109]。先述したように、夕張まちづくり寄附条例に基づく幸福の黄色いハンカチ基金から、市民団体、あるいは社会福祉協議会にも、1事業当たり上限30万円が配分されている。やはり、「協働」する市民といえども、純然たる市行政以外が担うサービス(e)としてだけは持続せず、寄付などによる財源総枠(a)の拡大と、それを通じた「市民生活に必要な(最小限の)事務事業」(c)と市行政以外が担うサービス(e)の中間的な公共サービスの提供という形を採らざるを得ない。

このことが象徴しているように、行政サービスを補完する市民サービスは、そもそも資金基盤が脆弱である。脆弱な財政を補う目的の幸福の黄色いハンカチ基金も、市内あるいは市外からの寄附頼りであり、事件の風化という時とともに減少することは想定されうることである。

加えて、人材の総量も減少している。夕張市民は、先述のように、2006(平成18)年3月末13,268人(6,818世帯)であったものが、2007(平成19)年には12,631人(6,552世帯)、そして2009(平成21)年11,633人(6,209世帯)となった。特に2006(平成18)年から2007(平成19)年にかけて、約600人が人口減少している。また、財政再建計画によれば、2005(平成17)年国勢調査で、高齢者(65歳以上)人口が約40%であり、全国都市の中で最も高い割合であり、他方、15歳未満人口は約8%で、全国都市で最も低い割合となっている。

(55) 同協会HP <http://www.yubari.info/index.html> : 2009年12月最終アクセス。

朝日新聞社の夕張市民調査⁽⁵⁶⁾(2007年4月実施)では、①税金や公共料金の値上げと②医療・福祉サービスの低下について、「ともに48%が悪い影響が『大いにある』と答え、『ある程度』を合わせると9割が『ある』とした」という結果を明らかにした。④市の各種施設の閉鎖についても、「7割以上が悪い影響があるとしている」ことから「財政再建下の市民」には「負担感は極めて強い」とされている。

年々減少する人口に加え、全国都市で最高に高齢化している「市民」に、「協働」あるいは「自立」する「市民」を唱導することによって、本当に税や料金負担や労働力を期待できるのだろうか、持続性に疑問があろう。また、実際に市民が担えるのは、上記の活動の他には、草刈りや施設の自己修繕くらいであり、また、それ以外に広く委ねられるものではない。

また、そのような実態を知っているからこそ、夕張市民も簡単に「自立」した「協働」する市民には変わらない。確かに、準用財政再建団体に入って、あからさまに夕張市行政に不平・不満をぶちまける市民は減ったという。しかし、例えば、2009(平成21)年5月に夕張市に市民説明会をすると、根強く国・道・金融機関の責任という声が上がったという。市としては、第一義的に市に返済義務があるということを主張しなくてはならないが、市民には根強い不信感が残っているのである。「協働」するような市民は、破綻前からそうした活動をやっていたともいう。また、行政サービス上の問題が生じて、市民にしてみれば、市役所だけの問題になっている面もある。「市民は何も悪くない、役所が悪い」という市民意識があるので、職員としては徒労感を持つこともあるという。職員側からすれば、「議決をしているので役所だけが悪いのではない、補助金だって市民が求めた責任もあるはずなのに、それは忘れられてしまう」というような不満が出てくるのである。

4.2. 「行政執行体制」

(1) 職員体制の推移

夕張市職員数の推移⁽⁵⁷⁾については、資料編Ⅱ(1)炭鉱閉山と市職員数等の変化を

(56) 石原2007.6. 電話による世論調査。回答率66%、有効回答644件。

(57) 職員数については、夕張市の資料や雑誌論文等で示されている数値が必ずしも統一されていない。これには、医療職を含む職員数、医療職以外の職員数、一般行政職の職員数など、計算方法が複数あるということ、同じ年度でも月によって変化すること、などが原因として考えられる。本稿では、夕張市の出している資料に掲載されている数値を使用することとする。

みると、1970（昭和45）年から1975（昭和50）年の約780人がピークとなっている。うち、一般行政関係の職員数は469～492人である。2005（平成17）年は、医療職93人を除けば312人、うち一般行政関係の職員数が219人であった。

2006（平成18）年6月以降開始された財政再建計画策定過程において、現行の職員体制は「類似団体の2倍の職員数」であり、歳出の削減のために、先述のような「全国で最も効率的な水準となるよう（「枠組み案」では「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」が示された。具体的には「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）」と「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）」（下線は引用者）とされた。

計画策定過程においては、職員の給与や職員数については、「全国の類似規模の市町村」を、寄せ集め的に参照するということであった。人件費（給与）については島根県海士町、一時金については北海道占冠村、そして職員数については岡山県里庄町（里庄町の面積は12.2平方キロメートル、夕張市は763.2平方キロメートル）が採り上げられた。

これらに基づいて「負の勧奨退職」、すなわち月給カット、ボーナスカット、退職金の段階的削減が実施された。その結果、2007（平成19）年4月には165人となり、2009（平成21）年7月1日では147人（うち消防40人）となった⁽⁵⁸⁾。最初の大量退職において、「当時の部長職、次長職は全員、課長職もその大半が退職」したといわれる〔月刊自治研2007：20〕。

2007（平成19）年7月に自治労夕張市職員労働組合が行ったアンケート（回収率93.6%、回収数117）⁽⁵⁹⁾では、「勤続に対する現時点での考え」について、「①今年度の勧奨を待たず、年度内に退職せざるを得ない」17.9%（21人）、「②今年度の勧奨退職に応募せざるを得ない」17.9%（21人）、「③数年以内には退職を検討せざるを得ない」30.8%（36人）という結果であった。さらに、「その判断にいたった理由」（複数回答）は、「②日常業務で再建計画に触れるほど、自分自身の将来に明るい展望が見えなくなった」や「⑤賃金の大幅削減により生活ができない」が上位となった。

職員数の縮小に伴い、計画策定過程では行政機構の大幅な変更についても議論され

(58) 夕張市役所資料「夕張市行政機構図 平成21年7月1日職員数」の数値である。

(59) 『月刊自治研』2007年11月号、24-25。

た（資料編Ⅱ－（2）夕張市行政機構の比較（2006年－2009年））。2006（平成18）年には5部17課30係であった行政機構の変更が検討され、2007（平成19）年により7課20係（総務課、地域再生課、税財課、建設課、上下水道課、市民課、福祉課）となった。

さらに、2008（平成20）年1月より、4課1室10グループ体制（総務課（総務G、税務管財G）、地域再生推進室（行財政管理G、地域再生G）、建設課（農林建設G、上下水道G）、市民課（市民保険G、南支所、環境生活G）、福祉課（保健介護G、生活福祉G））に変更された。

（2） 「行政執行体制の確保」

2009（平成21）年第1回定例市議会（3月11日開催）における市政執行方針において、「行政執行体制の確保」が示されている。

「財政再建計画の実行に伴い、行政体制は大幅なスリム化が進みました。

総人件費抑制が計画の大きな柱となっている一方で、急激な職員数の減少は、様々な分野において影響が出ています。このままの体制では行政サービスの健全な提供が困難となることが予想されます。

市民の生命と暮らしを守るという行政の責務を果たしていくためには、必要な職員定数の確保と職員自身が、健康でやる気を持って職務に専念できる環境づくりが必要で、それを可能とする具体的な措置を講じていかなければなりません。

こうした行政が抱える体制問題について、市民にしっかり説明を行うとともに、最大限、理解を得られるよう努めます。

財政再建と地域再生を同時に進めていくためには、市民との協働が重要です。

行政機能の維持確保を図り、職員が「新たなまちづくり」のけん引役を果たせるようにしていきたいと考えます。」

※下線は引用者。

このままでは「行政サービスの健全な提供が困難」であり、「市民の生命と暮らし

を守るという行政の責務」のためには、「行政執行体制の確保」が必要なのである⁽⁶⁰⁾。

さらに、『広報ゆうばり』2009年8月号では、「当面する行政執行体制の確保に向けての取り組み」について特集されている。職員数の削減状況については、2006（平成18）年度当初は病院職を含めて全体で399人（うち、医療職90人）、2007（平成19）年度当初では、165人まで減少し、広報の2009年8月号時は、全体で147人として、2007（平成19）年度から18人の減少となっている。そのうち、普通会計に属する職員数は128人であり、計画からは6人下回った職員数と指摘されている。

同広報では、職員の給与削減の状況の厳しさについて指摘し、処遇の改善の必要性を訴えたものである。藤倉市長は、行政執行体制の確保について、次のように述べている [『広報ゆうばり』2009年8月号：3]。

「今の市役所は、北海道をはじめとし道内外の自治体から20名の応援を受けて行政運営が行われていますが、このこと自体が『非常事態』と言えます。

これ以上、職員が減少することになれば、行政運営が出来なくなるのは確実です。

（中略）

私は、市民の生活と暮らしを守っていくためにも、職員の確保と職員自身が意欲を持って職務に専念できる環境を作り、行政サービスを維持確保していくことが、市長の責務と考えています。」

※下線は引用者。

夕張市職員労働組合は、「財政再建下にあっても、市民に安心したサービスを提供可能な行政執行体制（職員数）となっているか検証する」目的から、市職員の勤務実態（2007年度入退庁簿）調べ（サービス残業に関する実態調査）を行っている [厚谷司、須田春海2008.10：48-49]。職員の約96%が2.5%を超える残業（年間およそ37時間）をしており、27%が月100時間を超える残業を行っている。職員の健康問題も

(60) 2009（平成21）年11月の監査の結果において、「現在、市営住宅の新規入居、公営住宅車庫貸付等の制限が既にも実施されているが、滞納整理に大きな効果があるものではない。不服申し立てに対するガイドライン策定や諸法令との抵触についての調査など、上記案の実施にあたっては複雑な作業が必要となるが、現在の税務管財グループの体制ではマンパワーが不足し導入作業が中断している。趣旨はもっともであり、将来的に導入を検討することが望まれる。」（下線は引用者） [『個別外部監査の結果に関する報告書』：17] との指摘もある。

増えており、職場環境の改善について交渉を継続し、市当局も「同じ認識」という。しかし「そこから先の市当局と北海道との協議結果を聞けば、現場実態を把握せずして結論を引き延ばしているだけのように感じました。」[48]と述べている。

そもそも、「行政サービス」とは、先に確認した「事務事業」だけではない。実際には、再建計画に載らない雑多な市町村事務も多く存在している。また、災害等のような突然の事態が生じた際に、現行の職員数では、例えば災害対策本部の設置などの迅速な対応ができるかどうかとも考慮すべきであろう。そして、経験の浅い職員が仕事を担っていることから、後年度にミスが発覚することがあるかもしれないが、現行システムでは内部チェックが働かない状況にある。

(3) 職員は何人必要か？

そもそも、行政サービスを供給するためには職員は何人必要なのか、論点を整理しておきたい。

第1に、財政再建計画では、職員数は、「巨額の赤字を確実に解消するため」の「歳出の削減」事項である。「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」ことが職員数の考え方である。

この「人口規模が同程度の市町村で最も少ない職員数」とは、岡山県里庄町の職員数のことであることは周知の事実である。さらに、「総務省としては、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」[池田2007：135]ということから、この里庄町に関する情報提供も総務省から道を通して行われたと考えられる。仮にこれを「再建計画モデル」（あるいは「里庄町モデル」⁽⁶¹⁾）と呼ぶとすれば、このモデルの職員数は103人（消防41含む）である。

第2に、2009（平成21）年度現在夕張市が目指している財政再生計画への考え方と、この下にある「行政執行体制の確保」の考え方である。夕張市政としては、「これ以上、職員が減少することになれば、行政運営が出来なくなる」という考えである。

現行の本当の意味での行政執行体制は、既述のように、派遣職員と職員OBサポートセンターは夕張市職員と同等の仕事を行っていると考えられるので、<現行職員数

(61) もっとも、このように、当の里庄町の意向とは関係なく言及されたり、命名されたりすることは、里庄町にとってはいい迷惑であろう。

107人（消防30を除く）＋派遣職員13人＋サポートセンター16人＞＝136人という数値が考えられる。現行の事務事業をベースとした積み上げ型の職員数である。これを仮に「積み上げモデル」としたい。人口規模の類似した近隣自治体の三笠市（人口10,673人（2010（平成22）年4月1日現在））の職員数が135人であるので、旧産炭地自治体であり、積雪地域という点からも三笠市並ということになる。その意味では財政状況・自然環境を踏まえた現実的な水準であろう。

第3に、その他、総務省自治行政局の試算職員数は、176人（普通会計部門）となっている。類似団体（夕張市はI-1）平均では、普通会計部門、人口1万人当たり119人である。夕張市は行政面積が広く、消防職員が通常より多い。人口要件だけでなく、面積規模についても考慮して欲しいと考えるのであれば、こちらの試算職員数モデルとなる。これは全国の標準的な職員数であろう。その意味では、「再建計画モデル」も「積み上げモデル」も全国的な標準には達していない。「基準」と「最低」の間で「ピンハネ」することで成り立つ財政再建の性格は、こうした人員配置にも看取される。

おわりに

（1） 公共サービスの編制構想

① 「財政再生計画」策定に向けた考え方

2009（平成21）年現在、財政再建計画から財政再生計画への変更作業を行っている⁽⁶²⁾。夕張市の「『財政再生計画』策定に向けた考え方」（2009年5月）は、次のとおりである。

- 平成19年3月に策定した「財政再建計画」を基本としながら、巨額の赤字を解消するため、引き続き全国で最も効率的な水準での行政運営に努めるとともに、策定後に生じた諸課題を整理し必要な見直しを行います。
- 見直しにあたっては、市の将来像を見据えた中期的展望に立って、緊急度や必要性を見極めつつ、財政の健全化と市民の安全・安心の維持確保を図る見

(62) 本稿脱稿後、2010年3月に財政再生計画が公表された。

地から検討を行います。

- 財政の再建と地域の再生に着実に取り組めるよう、引き続き国・道の助言や支援を求めています。
- 計画の策定に際しては、市民等に対する確かな情報提供を行い、市民の理解と協力のもとで進めています。

計画期間については、「平成21年度を初年度とし、現行の計画期間や今後の歳入歳出の見直し状況等を踏まえて検討」することとしている。

主な課題については、特に、「市民生活の安全・安心の確保」や、先述の「職員体制及び職員給与」が挙げられている。「市民生活の安全・安心の確保」は、次のとおりである。

- 市営住宅については、入居者の点在化が進み、地域コミュニティの維持が困難な状況にもあることから、住居の集約化に向けて再編を検討します。
- 地域医療の中核を担う市立診療所については、老朽化及び施設の規模が過大であることに起因する非効率な運営を解消するため、改築等の検討を行います。
- し尿処理場については、老朽化が著しいことから、下水道終末処理場の活用も含め、施設整備について検討します。
- じん芥埋め立て処分地施設については、ゴミの分別収集による減量化を進めることで埋め立て期間を延長し、施設の延命化を図っていきます。
- 生活館や公衆浴場などの市民生活に密着した公共施設等については、その将来的なあり方の検討を進めるとともに、建物や機械設備等の適切な維持管理について検討します。
- 市内交通体系の維持確保については、小中学校の統合に係る児童生徒の通学手段の確保も含め、市民の利便性の向上を図るよう、検討します。

夕張市の公共サービス編制構想として、市営住宅の集約化が新しい構想として登場している。

② 市営住宅の集約化

2009（平成21）年第1回定例市議会（3月11日開催）における市政執行方針では、

「住環境の整備」について、以下の考え方が示された。

- 住環境の整備

人口減少に伴い、入居率の低い住宅が目立つようになり、入居者の点在化が進み、地域コミュニティの維持が困難となってきています。地域・町内会単位における世帯間・世代間の協力、共助関係が極めて重要な位置づけであります。そうした環境を構築し、併せて行政の効率化を図っていくためには、住宅の集約化に向けた市営住宅の再編を急がなければなりません。（略）

※下線は引用者。

この施政方針の考え方は、「住環境の整備」＝「市営住宅の再編の取り組み」、言い換えれば、集落再編構想である。

市営住宅再編については、『広報ゆうばり』（No.1273）2009年5月号において特集が組まれている〔4-5〕。これによると、市営住宅（公営住宅、改良住宅、および賃貸住宅（その他））管理戸数の状況は、他市と比較した場合、人口10万都市の小樽市（人口138,055人）の約3,500戸に対し、その約10分の1規模の人口12,068人の夕張市は約4,000戸を抱えていることが明らかとなっている。さらに、夕張市の市営住宅の空き家率は約35%となっており、「暖房費などの個人負担の増や効率的な修繕は難しくなり、住環境はますます低下してしまう……」と指摘されている。

この現状を踏まえて、市営住宅の再編の基本方針は、以下のとおりである。

- (1) 入居者の安全の確保
- (2) 安心住居の確保
- (3) 管理戸数の適正化
- (4) 民間活用による新しい賃貸住宅の創出

集落再編ということであれば、実際問題としてどこからどこに集中させるのか、ということが問題となる。

そもそも、夕張市の縦長の地形に、6つの行政地区が点在している。北から南にかけて、本町地区、若菜地区、清水沢地区、その東側に南部地区、さらに南に沼ノ沢地区、紅葉山地区がある。このように集落が点在しているのは、旧炭鉱集落がそ

のまま残されたからである。集落再編については、炭鉱閉山の時に集落再編ができなかったことが、現在までひびいているとも言える。

現在、本町地区には、観光施設（市内の2つのホテルを含む）と市役所、JR夕張駅があり、都市機能という意味では中心地である。しかし、人口は清水沢地区に約36%集中しており、人口としてはこちらが中心と言える。

（2）非決定としての債務確実返済

夕張市の多額の負債が報じられた2006（平成18）年6月10日の北海道新聞スクープ後、当時21世紀地方分権ビジョン懇談会委員の宮脇淳・北海道大学教授は、その論文〔宮脇2006.7:6〕において、夕張市の抱える債務について以下のように指摘した。「夕張市の標準財政規模は約四五億円であり、義務的経費等を勘案し年一〇—一五億円の再建計画を立てるとすると四〇—六〇年を要する。財政再建計画は、一期七年程度を原則としており従来期間では、計画策定が困難な状況にある」ことから、「仮に、二—三期（20年間程度：引用者補注）を当初から念頭に置き財政再建計画を立てるにしても一〇〇億以上の債務圧縮が必要となる。」とする。従来財政再建スキームでは限界があるので、「債務の解消と地域としての再生を同時に担う仕組み」＝「再生型破綻制度」が必要と論じた。

このように、夕張市の財政再建計画策定過程に先行して、国の新たな「再生型破綻法制」が議論されていた。しかしそのなかで、夕張市の債務圧縮、債務の解消という議論はいつしか失われていった。債務圧縮構想には総務省の抵抗が激しく、2006年7月3日の21世紀地方分権ビジョン懇談会「報告書」では、再生型破綻法制の議論は残っていたものの、再生型破綻法制の適用は、新制度下で発行される新勘定の地方債に限定されることとして、現行制度下で生じた夕張市の債務圧縮には適用されないこととなった。さらに、夕張市の財政再建計画策定過程と並行して総務省が立案した現在の地方公共団体の財政の健全化に関する法律（健全化法）の議論では、債務圧縮それ自体が消え、むしろ、再生手続段階に入る前の早期是正措置に重点が置かれるようになった。結果として、夕張市自身による「多額な債務を確実に返済」（b）が、夕張市の公共サービス編制を規定することになったのである。

（3）おわりに

健全化法に基づく再生計画に移行しても、「多額な債務を確実に返済」（b）を前提

とする限り、債務ではなく公共サービスを圧縮する編制は今後も続くことになる。借金を返すように努力することは、人間生活としては当たり前である。しかし、そのような債務返済の重荷が、債務奴隷を生み出すことにより、人間生活自体を脅かすのであれば、本末転倒のことである。夕張市の市民生活がきちんと保障されるか、特に、事件の風化とともに関心が薄れるなかで、公共サービスが維持されるかは、今後とも追跡研究が必要である。

そして、夕張市の財政破綻を生み出した夕張市政の責任者は、市外に転出してしまえば、必ずしも負担を負うことはない。同様に、市外に転居する力のある市民も同様である。監督に不備があったとしても、国・道の責任者も夕張市に住んでいるわけではないので、必ずしも負担を負わない。その意味では、財政再建体制は、債務返済機関としての夕張市を「生かさず殺さず」に存置することには成功した。しかし、誰がどの程度の負担を負うべきか、負担の最大限度は那邊にあるべきか⁽⁶³⁾、という公正な負担配分は、明示的には決定されないままであった。ところが、夕張市は債務返済機関に純化できたわけではなく、市民生活のための公共サービス編制もしなければならない。そのため、市内に住み続ける市民に負担が結果的に集中する。この点は、現行の健全化法のもとでも未解決なのである。そして、ルールや基準のないまま、何となく見えない形で特別交付税によって多少の裁量的な支援をするということに、あり得る可能性は留まるのである⁽⁶⁴⁾。

【謝辞】

本稿の執筆に際しては、夕張市役所などの関係の方々から資料提供や聴き取り調査をさせていただいた。ここで個人名を挙げることは差し控えさせて頂くが、改めてお礼を申し上げたい。いうまでもなく、なお残る誤りは筆者の責めにあり、事実認定および評価・解釈についても、これらの方々の見解ではなく、筆者の総合的判断に基づく。

2009年度日本行政学会分科会B「自治体の本分」（2009年5月9日）において「夕張市における『自治体の本分』」（光本報告）という題目にて、2009年度日本公共政策学会分科会「雇用・暮らしと地域の再生——『100年に1度』の不況を受けて」（2009年6月13日）において「『地方崩壊』における自治体の役割」（光本報告）という題目にて、それぞれ本稿の一部を報告する機会を

(63) この点は、住民訴訟4号請求でも同様である。首長や職員としての給与に関連づけて最大限度が決まらなければ、返済不能の規模の賠償責任を負うことになる。同様に、住民単純1人当たり、さらには、所得・資産に応じて、ある程度の限界を設けなければ、極端な公共サービスの抑制を甘受せざるを得なくなる。

(64) 鳩山邦夫総務大臣（当時）の「なにか国はできないのか」という問いかけに、総務省高官は「我々にできることは特別交付税だけです」と答えたという話が、夕張市に伝わっている。

得た。この場をお借りしてお礼を申し上げたい。

【追記】

本稿脱稿後、2010年3月に夕張市「財政再生計画」が公表された。本計画の内容の精査は後日を期さなければならないが、公共サービス編制の分析の骨格に関する本稿の趣旨が変わるものではない。

(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)

Ⅱ 行政執行体制

(1) 炭鉱閉山と市職員数等の変化

(単位：人、世帯、‰)

| 事項 年度 | 国勢調査 | | 石炭産業の状況 | | 生活保護の状況 (‰) | | | 市職員数 (人) | | | | | | |
|------------|-----------|----------|---------|---|-------------|--------|--------|----------|-----|-----|---------|-----|---------|-----|
| | 人口 | 世帯数 | 炭鉱 | 閉山炭鉱 | 夕張市 | 北海道 | 全国 | 一般行政関係 | 教・委 | 消防 | 病院(事務職) | 計 | 病院(医療職) | 再掲 |
| 昭和30年 | 107,332 | 21,218 | 16 | | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| (S35.4末住基) | (116,908) | (25,156) | | | | | | | | | | | | |
| 昭和35年 | 107,972 | 23,042 | 21 | S 37. 北新、北隆炭鉱・S 38. 小野炭鉱・S 39. 遠幌炭鉱 | 10.8 | 18.4 | 17.4 | 339 | 177 | 99 | — | 615 | — | 615 |
| 昭和40年 | 85,071 | 21,070 | 17 | S 40. 石山組、新北海炭業・S 41. 旭開発炭業・S 42. 石川炭業・S 43. 大和炭鉱 | 34.8 | 22.3 | 16.3 | 407 | 174 | 106 | — | 687 | — | 687 |
| 昭和45年 | 69,871 | 19,862 | 12 | S 45. 北夕炭鉱・S 46. 北炭夕張第二炭鉱・S 47. 北炭新夕張炭鉱、北菱鹿島炭鉱・S 48. 三菱大夕張炭鉱、北炭夕張炭鉱 | 30.8 | 19.1 | 13.0 | 469 | 207 | 99 | — | 775 | — | 775 |
| 昭和50年 | 50,131 | 15,944 | 6 | S 50. 北炭平和炭鉱・S 53. 北炭夕張新第二炭鉱 | 32.1 | 18.6 | 12.1 | 492 | 189 | 99 | — | 780 | — | 780 |
| 昭和55年 | 41,715 | 14,992 | 4 | S 55. 北炭清水沢炭鉱・S 57. 北炭夕張新炭鉱 | 35.7 | 19.5 | 12.2 | 468 | 145 | 92 | — | 705 | — | 705 |
| 昭和60年 | 31,665 | 12,152 | 2 | S 62. 北炭真谷地炭鉱 | 39.3 | 21.3 | 11.8 | 401 | 106 | 76 | 14 | 597 | 87 | 684 |
| 平成2年 | 20,969 | 8,791 | 0 | H 2. 三菱南大夕張炭鉱 | 36.9 | 17.9 | 8.2 | 360 | 76 | 64 | 9 | 509 | 91 | 600 |
| 平成7年 | 17,116 | 7,593 | | | 29.2 | 15.3 | 7.0 | 294 | 62 | 58 | 9 | 423 | 95 | 518 |
| 平成12年 | 14,791 | 6,878 | | | 32.3 | 18.4 | 8.4 | 259 | 43 | 56 | 8 | 366 | 103 | 469 |
| 平成17年 | 13,002 | 6,274 | | | 25.9 | (20.5) | (11.1) | 219 | 36 | 49 | 8 | 312 | 93 | 405 |

注) 1. 昭和35年度 () 書きは、人口・世帯数のピークである(昭和35年4月末住民基本台帳登録人口)。

2. 生活保護の状況で () 書きは、平成16年度数値である。

3. 市職員数については、各年度4月1日現在である。

出典：夕張市役所提供資料。

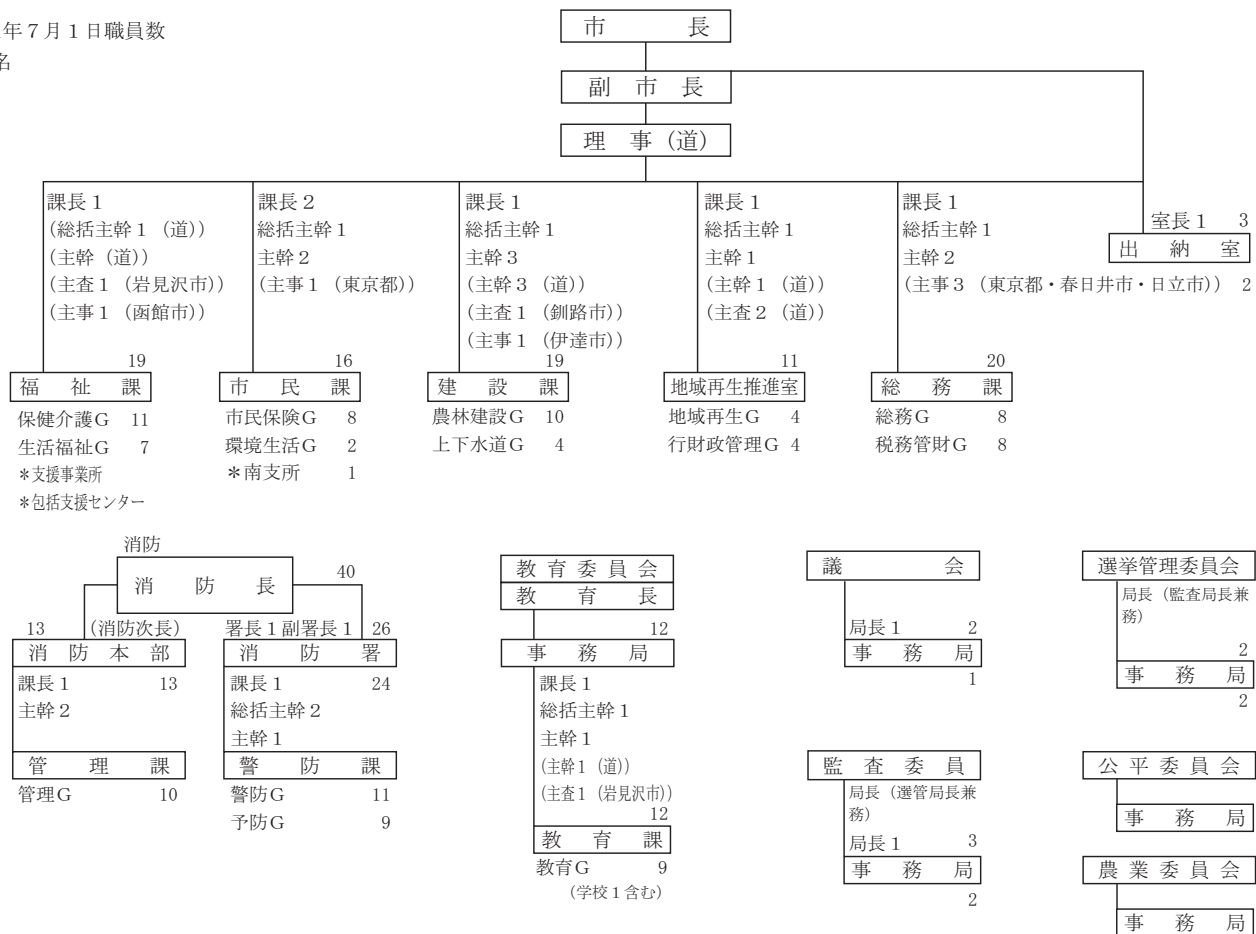
(2) 夕張市行政機構の比較 (2006年—2009年)

| 2006年 | | 人 | 2009年(7月時点): 1室4課10グループ制 | | 人 |
|----------|-----------|-----|--------------------------|--------|-------|
| 総務部 | 総務課 | 29 | 総務課 | 総務G | 20 |
| | 情報推進室 | | | 税務管財G | |
| | 企画広報課 | | 地域再生推進室 | 行財政管理G | 11 |
| 財政部 | 財政課 | 23 | 建設課 | 地域再生G | |
| | 税財課 | | | 農林建設G | 19 |
| 産業経済部 | 農林課 | 14 | 市民課 | 上下水道G | |
| | 商工業課 | | | 市民保険G | 16 |
| 観光推進本部 | 観光課 | 7 | 福祉課 | 南支所 | |
| 建設水道部 | 都市計画課 | 49 | | 出納室 | 環境生活G |
| | 区画整理推進室 | | 保健介護G | | |
| | 建設住宅課 | | | 生活福祉G | |
| | 土木課 | | 3 | | |
| 上下水道課 | 教育委員会事務局 | 12 | | | |
| 市民福祉部 | 市民課 | 86 | 議会事務局 | 2 | |
| | 環境衛生課 | | 監査事務局 | 3 | |
| | 市民会館 | | 選管事務局 | 2 | |
| | 南支所 | | 消 防 | 40 | |
| 福祉事務所 | 高齢者介護福祉課 | 86 | 計 | | 147 |
| | 生活福祉課 | | | | |
| | 養護老人ホーム | | | | |
| | 青少年相談センター | | | | |
| 保健福祉センター | 保健福祉課 | | | | |
| 出納室 | | 4 | | | |
| 教育委員会事務局 | 学校教育課 | 36 | | | |
| | 生涯学習課 | | | | |
| | 美術館 | | | | |
| | 図書館 | | | | |
| | 体育振興課 | | | | |
| 学校 | | | | | |
| 議会事務局 | | 5 | | | |
| 選挙管理委員会 | | 1 | | | |
| 消 防 | | 50 | | | |
| 病 院 | | 99 | | | |
| 計 | | 403 | | | |

出典：夕張市役所提供資料より作成。

(3) 2009年7月1日現在の夕張市行政機構図

平成21年7月1日職員数
147名



出典：夕張市役所提供資料。

【参考文献一覧】

I 資料

- 夕張市『行財政正常化対策』2002年 2004年 2006年
夕張市『第4次総合計画』2005年
夕張市『広報ゆうばり』2004年1月15日～2007年5月、2009年4月～2009年7月
北海道新聞『北海道新聞朝刊全道遅版』2006年6月10日（土曜日）付記事
後藤健二（市長発言）『平成18年第2回定例夕張市議会』2006年6月20日
北海道企画振興部『夕張市の財政運営に関する調査（中間報告）』2006年6月29日
北海道企画振興部『夕張市の財政運営に関する調査（経過報告）』2006年8月1日
夕張市議会『ゆうばり市議会だより』No.53、2006年8月1日
夕張市『夕張市における財政再建の基本的な考え方』2006年9月4日
北海道企画振興部『夕張市の財政運営に関する調査』2006年9月11日
夕張市『今後の観光施設のあり方について』2006年9月28日
夕張市『夕張市財政再建の基本的枠組み案について』2006年11月14日
総務省『菅総務大臣夕張市視察後記者会見の概要』2006年12月29日
北海道『夕張市の財政再建に向けた道としての支援策について』2007年1月14日
総務省『菅総務大臣閣議後記者会見の概要』2007年1月23日
夕張市『夕張市財政再建計画素案』2007年1月26日
北海道『夕張市の財政再建と地域活性化に向けた道としての支援策』2007年1月26日
夕張市『夕張市財政再建計画書』2007年3月6日
総務省『夕張市財政再建計画の同意』『夕張市財政再建計画の概要』2007年3月6日
地方分権改革推進委員会第9回議事録2007年6月15日
夕張市『資料1-1～1-4 夕張市提供資料』2007年6月15日（地方分権改革推進委員会第9回資料）
夕張市『財政再建計画の平成18年度実施状況』2007年10月12日
夕張市『ゆうばり市民・生活サポートセンター』資料2009年
夕張市『市政執行方針』平成21年第1回定例市議会2009年3月11日
夕張市『『財政再生計画』策定に向けた考え方』2009年5月
夕張市個別外部監査人（公認会計士 庄司正史）『個別外部監査の結果に関する報告書』（第一部 市税及び各種施設使用料の徴収事務について）2009（平成21）年11月

II 夕張関係文献

- 青野豊作1987『夕張市長まちおこし奮戦記——超過疎化からの脱出作戦』PHP研究所
朝日新聞北海道支社報道センター編2008『朝日新聞の夕張報道全記録1 2007年崩落。それでも生きてゆく』寿郎社
厚谷司、須田春海2008.10「インタビュー 一年後の夕張——出口の見えないトンネルの中で（特集 出会いがはぐくむ『地域の公共の力』）」『月刊自治研』2008年10月号
池田憲治2007「夕張市の財政再建について」『地方財政』2007年4月号
石原宗幸「財政再建下の市民生活に強い負担感（2007年4月夕張市民調査）」『AIR21』（205）2007.6

- 金井利之・光本伸江2008「夕張市政の体制転換過程における構想 上・下」『自治総研』2008年6月号・7月号
- 金子勝、鈴木徹、高端正幸2007「地域切り捨て 生きていけない現実 連載第1回 夕張破綻 もう1つのストーリー」『世界』2007年7月号
- 樺嶋秀吉2007.6.18「現地ルポ！ 嗚呼、夕張住民の残酷家計簿」『PRESIDENT』2007年6月18日
- 加森公人2007「夕張の再活性化へ、観光再生の名手が動く インタビュー 加森観光社長 加森公人」『財界』55(10)、2007年5月15日
- 月刊自治研2007「特集 夕張が問いかけるもの」『月刊自治研』2007年11月号
- 後藤健二2004「わが市を語る 夕張市（北海道）多くの課題はあるが夢のあるまちに」『市政』53(3)（通号620）、2004年3月号
- 後藤健二2006 a「敗軍の将、兵を語る 後藤健二氏 [夕張市長] 破綻後も暮らしに安心を」『日経ビジネス』（1356）、2006年9月4日号
- 後藤健二2006 b「インタビュー 破綻への道、そしてこれから…… — 夕張の真相と心情」『都市問題』97(12)、2006年12月号
- 瀬戸口剛2008「夕張における公営住宅の集約・再編による都市コンパクト化」『都市計画』（日本都市計画学会）57(5)（通号275）、2008年10月25日
- 高木健二2007「夕張市の財政再建と財政健全化法」『自治総研』2007年4月号
- 辻道雅宣2007「夕張再生の途は開けるか — 財政再建計画の手法と現実」『月刊自治研』2007年11月号
- 中田鉄治1982「石炭都市の再生 — 『鉱山都市改造構想』」『地域開発』1982年1月号
- 中田鉄治1990「夕張市における観光開発の取り組み」『都市政策』通号59、1990年4月
- 中田鉄治1991「脱石炭とまちづくり」『北海道自治研』No.272、1991年9月号
- 中田鉄治1999「特別対談 中田鉄治VS高橋揆一郎 産炭地自立は新たな顔づくりから」『月刊イズム』1999年10月（2007年3月再掲）
- 日経グローバル2008「財政再建団体から1年 北海道夕張ルポ 再生担う“外人部隊”、スキーリゾート復活の兆し 企業誘致は進まず、まだ描けぬ将来展望」『日経グローバル』No.96、2008年3月17日
- 日本経済新聞編2007『地方崩壊 再生の途はあるか』日本経済新聞出版社
- 橋本行史2006『自治体破たん・「夕張ショック」の本質 財政論・組織論からみた破たん回避策』公人の友社
- 畑山栄介2008「夕張市の財政再建について」『地方財政』2008年6月号
- 北海道新聞取材班2009『追跡・「夕張」問題 財政破綻と再起への苦闘』講談社文庫
- 北海道新聞（記事）「夕張 再建3年目の希望 上・中・下」2009年3月31日、4月1日、4月2日
- 光本伸江2007「夕張市が目指したもの — 「炭鉱から観光へ」構想を考察する」『月刊自治研』2007年11月号
- 光本伸江2010「「夕張問題」の構築 — 2006.6~2007.3 —」『内田博文教授、藪野祐三教授退職記念論文集（法政研究76巻第4号）』2010年3月
- 村上智彦2008 a『村上スキーム — 地域医療再生の方程式 —』エイチエス株式会社
- 村上智彦2008 b「地域医療と高齢化社会」『ガバナンス』2008年4月号
- 村上智彦2008 c「夕張医療センターの1年」『ガバナンス』2008年8月号

百沢俊平・鈴木直道2008「都庁から夕張市へ派遣の2若手職員に聞く 手となり足となって市政機能に貢献したい — 『複眼思考』の体得も目指す —」『地方行政』2008年1月17日
横内龍三、伊戸隆紀他2006「特集 自治体破綻と地域金融機関」『金融財政事情』2006年10月16日
読売新聞北海道支社夕張支局2008『限界自治 — 夕張検証』梧桐書院

Ⅲ 一般文献

喜多見富太郎2008『「地方護送船団」の構造と改革』東京大学提出博士論文
北村亘2009『地方財政の行政学的分析』有斐閣
多田治2004『沖縄イメージの誕生 青い海のカルチュラル・スタディーズ』東洋経済新報社
西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1990年
柳川喜郎2009『襲われて』岩波書店
吉岡忍2005『奇跡を起こした村のはなし』筑摩書房