

基調講話 I

「夕張市再生への取り組み」

夕張市議会議員 厚谷 司 氏



皆さん、こんにちは。北海道夕張市から参りました厚谷です。現在、伊豆市が抱える財政問題に対して、財政破綻に至った夕張市の経験と状況について資料をもとにお話したいと思います。

全国唯一の財政再生団体、夕張市

夕張市は、旧赤池町(福岡県、現在は合併して福智町))以来はじめて、平成18年度に財政再建準用団体になりました。この時に作成した財政再建計画は、計画期間が18年間、解消すべき赤字額約353億円(市の標準財政規模の約8倍)です。平成19年4月には「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」が全面的に施行され、これに伴い夕張市では新たに「財政再生計画」を策定しました。平成22年4月からは「財政再生団体」になって、本年(平成26年度)は両計画を通じて8年目にあたります。

財政再生団体の事業の基本は「財政再生計画」です。財政再建団体に指定されて以降、夕張市は「財政の再生と地域の再生」を目指していますが、行財政運営の原則は「歳入の確保と歳出の抑制」にあります。このことは「自治権に大きな制約」が科せられていることを意味しており、計画に含まれていないことは全て国や北海道と協議しなければなりません。この協議は多くの時間と資料を要する、かなりの負担を強いるもので、直ちに事業を実施したい状況であってもどうしてもタイムラグが生じてしまうのです。

では、なぜ夕張市は財政破綻に至ったのでしょうか。不適正な財務処理、過剰な観光事業への投資とそれを行った市長、行財政改革の遅れ、地方交付税の削減、国の産炭地振興策の終了などが原因であると指摘されてきました。この中の「不適正な財務処理」については、その背景はあれ、結果的に夕張市には弁解の余地がありません。しかし、この根幹には国のエネルギー政策転換による炭鉱の閉山、人口の急激な減少、さらに自主財源の減少が短期間に進行する中、自治体を維持してかなければならない北海道産炭地の特殊性があることをご理解いただ

きたいと思います。国策を全て「悪」とするつもりはありませんが、夕張市の歴史の中で「国策」により導かれた激変する自治体の状況を打開していく過程は、自治体の行財政運営にとって大きな「岐路」となるものであったことは指摘しておかなければなりません。どの時点で観光事業を終えれば良かったのか、炭鉱の閉山後に雇用対策は必要なかったのか、市長を変えることはできたのか、行財政改革をどこまで進めれば良かったのか、逆説的に思考を巡らせてその時点で判断することも、夕張市の特徴を捉える術になるものと思われま

す。夕張を反面教師にして皆さんの力で伊豆市の未来を築いていく、考える場になればと思います。今後想定される人口面・財政面から「10年後の伊豆市のあるべき姿」を考える取り組みをされる、伊豆市や伊豆市民の皆様には敬意を表します。

自治体や議会には広く情報公開が求められる時代になりました。市が財政破綻に至った理由のひとつには「市民の依存体質(行政にお任せ)」が強いものであったことが指摘されており、これは現在でもあまり改善されたとはいえませんが、夕張市には多い時で24の炭鉱があり、約11万人が居住していました。市民の多くが雇用先である炭鉱企業に依存しており、炭鉱閉山後には行政に依存するという体質で、完全にお任せの状況があったと認識しています。問題が生じた時には「いったい行政は何をやっているのだ」となるのですが、財政破綻でやや変わった面もありますが、この強い依存体質は依然あって、これは家族の中で引き継がれていると、個人的に私は考えています。

自治体の首長や議員の選挙公約でも実際には右肩下がりの状況にあるのに、まだなお華々しく「明るい未来」を語られる候補者もいて、そうした人に支持が集まることもまた事実です。人口減少は避けて通れない道で、これまでのようにあれもこれもと要求していたのでは、夕張が財政破綻に至ったのと同じような道を進むことになりかねません。夕張はもちろんです、今後は住民自治の基本に立ち返って積極的に討論する機会を通じて、市の現状をしっかりと理解して話し合う、こうした機会を持つことが重要です。夕張市の状況に大きく類似することはないにせよ、人口減少や財政規模縮小の中であって、伊豆市においても地方交付税の一本算定へ移行して財政構造が大きく変化する時期は間近に迫っており、大きな「岐路」に立っていると いえます。

ぜひとも夕張市が歩んだ道を確認していただきながら、市民の皆様には今一度「住民自治」の基本に立ち返って行政や議会に参画する、このことが強く求められるものと思います。特に「既存のものを廃止」する決断が必要な場面があるかもしれません。その時には現状と将来に理解を馳せる、このことを全体で共有できれば良い方向性が見いだせるものと思っております。

「鉛筆一本買うにも国の許可がいる」、これは旧赤池が財政再建団体であった頃に語られた言葉です。多少大袈裟な表現ですが、基本的な意味合いに間違い

はありません。財政再生団体や早期健全化団体に指定された後の厳しさを確認していただきながら、市民の皆さんの積極参加で伊豆市が将来に向かって健全に持続されていく、こうしたまちづくりが展開されることを願っています。

夕張市の現状

夕張市が財政破綻に至った原因は一つ二つに限定できないもので、いろいろな原因が複合的に組み合わさった結果です。財政破綻に至った結果を振り返るにあたって、まず夕張市の歴史と現状について説明します。

人口では、昭和35年4月が最大で11万7千人、昭和56年に北炭夕張新炭鉱ガス突出事故が発生した頃にはすでに人口は4万人まで減少していました。その後も減少し、最後の炭鉱閉山時の平成2年には2万3千人、財政再建団体の指定申請した平成18年には1万3千人、そして現在では9,696人まで減少し、人口は1/12にまで減少したことになり、ここに夕張の課題があります。

夕張市は、南北に長い地形をしており、Y字状にある沢の周りに5つの集落が散在する形で町が形成されています。こうした町の形態は人口11万人の頃から変わっていないことから人口が減少しても行政コストはさほど変わらない、こうした事情があります。現在、市では集落ごとに南北の縦軸に集約させる都市計画「夕張市町づくりプラン」を進めています。

炭鉱の従業員が最も多かったのは昭和30年の1万7千人で、市の人口が最大だった昭和35年には従業員数は1万6千人でした。従業員数の2-3倍の家族がいたとしても、市の人口のかなりの部分が炭鉱に関係する住民だったことがわかります。全国的な傾向として指摘されている高齢化率では、現在、65歳以上が占める割合は、市全体では46.58%、最も高率の行政区(南部地区)では50.19%で、高齢化が顕著に進んでいます。75歳以上人口でも27.62%で、市の人口の3割弱にあたり、これも高い数値です。平均寿命から考えても今後さらに人口減少が進むことは間違いなく、国立社会保障人口問題研究所の推計では、今後16~17年の間に夕張市の人口はさらに半減するとされています。

夕張市の財政再生をめぐるのは、赤字が解消される財政再生期間は、平成21年度から平成41年度の21年間で、このうち赤字を解消する実質的計画期間は平成22年度から平成38年度で、実質残り13年間で、この間は自治権が制約されます。赤字額は353億円でしたが、自治体財務の基本では赤字の繰り越しは認められないので、この赤字額を財政振替特例債に振り替えて国に一時的に肩代わりしてもらって返済しています。財政振替特例債は総額約322億円で、特例債の利子年率1.5%のうち、国が1.0%分3億1600万円を、北海道が0.25%分7900万円を負担しています。このように国や道が夕張再生を支援しています。

- (1) 人口の状況
- | | | |
|-----------|----------|--------------------------|
| 昭和35年4月 | 25,156世帯 | 116,908人(最大人口) |
| 昭和56年10月 | 13,742世帯 | 40,641人(北炭夕張新炭鉱ガス突出事故発生) |
| 平成2年3月 | 9,814世帯 | 23,730人(夕張最後の炭鉱閉山) |
| 平成18年6月 | 6,768世帯 | 13,165人(財政再建団体の指定申請を表明) |
| 平成26年6月現在 | 5,175世帯 | 9,696人 |
- ～現在の人口は最大人口であった当時の約12分の1。
- (2) 石炭鉱業の推移(年・炭鉱数・生産量・従業員数)
- | | | |
|-------|-----------|----------------------|
| 昭和30年 | 17・2,254t | 17,294人 |
| 昭和35年 | 17・3,297t | 16,027人(最大人口) |
| 昭和55年 | 4・2,653t | 5,202人(新鉱事故の前年) |
| 昭和58年 | 2・1,845t | 3,094人(石炭の歴史村全村オープン) |
| 平成元年 | 1・522t | 885人 |
- (3) 高齢化率
- 平成26年4月末現在 46.58%(行政区別では「南部地区」の50.19%が最高)
- 75歳以上人口 2,684人で、人口総数の27.62%
- 独居の高齢者世帯 1,655世帯で、全世帯数の30.2%
- (4) 財政再生期間
- 平成21年度から平成41年度までの21年間(赤字を解消する実質的な計画期間は平成22年度から平成38年度)。実質計画期間は残り13年間。
- (5) 再生振替特例債
- 約322億円
- 元金:2,083,248千円 利子:1.5%(475,202千円)のうち、国が1.0%分(316,801千円)、北海道が0.25%分(79,200千円)を負担。

参 考

・特産品である夕張メロン栽培の状況

区 分	平成20年度	平成25年度	増 減
作付面積(ha)	311	286	25
生産量(t)	5,162	4,875	287
生産額(千円)	2,775,503	2,447,925	327,578

(産業課農林係まとめ)

・商業の推移

年 次	平成16年	平成24年	増 減
商店数	234	114	120
従業員数(人)	925	399	526
販売額(百万円)	13,086	8,710	4,376
人口(人)	13,989	10,410	3,579
割合(%)	6.6	3.8	2.8

(商業統計調査より。平成16年は簡易検査。飲食店は除く。割合は人口に対する従業者数)

夕張の特産品である「夕張メロン」は、特産品といっても生産額も24億円程度と決して多くわけはなく生産額も減少傾向ですが、今年度から香港への輸出を開始しました。静岡県特産のメロンは表皮は青いままで色が変わらないのに対して、夕張メロンは熟成が進むと黄色に変色してしまう特性があります。これを香港の購買層が見るとメロンが傷んでいるかのように見えてしまうという問題が指摘されて、

夕張市農協が早々に現地に飛んで試食会を開催して対応しています。余談ですが、夕張メロンの海外輸出が決まって最も喜んでいたのが、若い世代の夕張市農協青年部の方々です。現在の状況の中では不安が払拭できなかったのですが、その中で夕張メロンの輸出開始という新たな販路が開拓できて仕事の糧になる、こうした思いがあるからでしょう。

財政再建計画が開始されたことで市が執行できる事業は激減しました。夕張市が財政再建団体に指定される2年前の平成16年には、市内の商店数は234店舗でしたが、平成24年には半減して124店舗になってしまいました。公共事業が行われなくなって市内でお金が動きにくくなった、こうした事情があるようにも考えています。

平成26年度予算と財政構造の比較

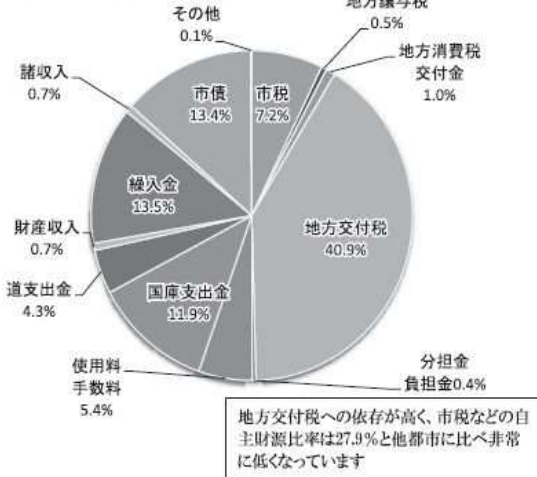
夕張市の予算規模は115億円(平成25年度)で、その特徴は、歳入では交付税依存度が40.9%と高く、自主財源である市税が7.2%と非常に少ないこと、歳出では公債費が33.4%と高く、歳出の1/3が借金返済に充てられていることです。

(平成26年度歳入歳出款別予算)

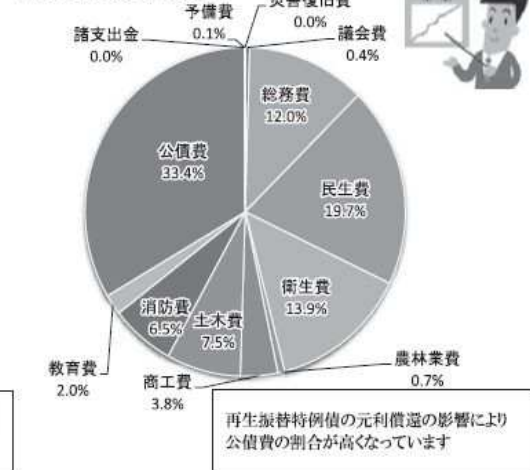
区分	平成26年度	平成25年度	増減額
1 市税	829,624	851,921	△ 22,297
2 地方譲与税	61,828	63,270	△ 1,442
3 地方消費税交付金	109,558	104,397	5,161
4 地方交付税	4,742,856	4,877,454	△ 134,598
5 分担金負担金	47,338	49,481	△ 2,143
6 使用料手数料	622,046	639,457	△ 17,411
7 国庫支出金	1,381,415	1,124,503	256,912
8 道支出金	502,845	539,204	△ 36,359
9 財産収入	79,097	46,862	32,235
10 繰入金	1,566,931	791,680	775,251
11 諸収入	83,348	83,420	△ 72
12 市債	1,546,687	953,222	593,465
13 その他	12,448	20,426	△ 7,978
合計	11,586,021	10,145,297	1,440,724
財自主財源	3,230,385	2,464,822	765,563
財依存財源	8,355,636	7,680,475	675,161

区分	平成26年度	平成25年度	増減額
1 議会費	53,029	53,117	△ 88
2 総務費	1,390,893	750,865	640,028
3 民生費	2,281,398	2,271,093	10,305
4 衛生費	1,608,221	1,007,307	600,914
5 農林業費	80,204	85,192	△ 4,988
6 商工費	436,803	438,938	△ 2,135
7 土木費	867,441	1,088,440	△ 220,999
8 消防費	751,820	317,946	433,874
9 教育費	232,082	220,385	11,697
10 公債費	3,872,721	3,898,244	△ 25,523
11 諸支出金	1,409	1,409	0
12 予備費	10,000	10,000	0
災害復旧費	0	2,361	△ 2,361
合計	11,586,021	10,145,297	1,440,724
財一般財源	7,694,738	7,130,066	564,672
財特定財源	3,891,283	3,015,231	876,052

平成26年度歳入構成比率

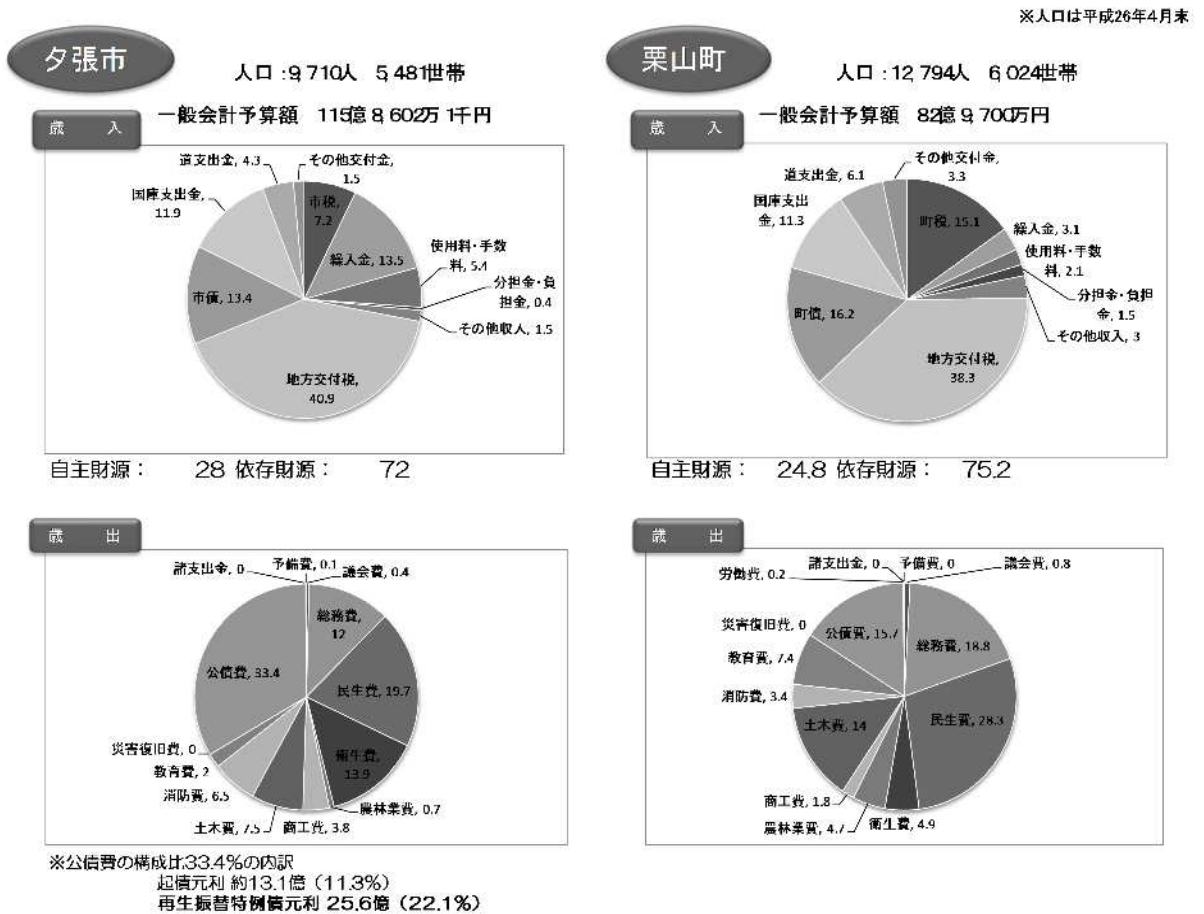


平成26年度歳出構成比率



(広報ゆうばり 2014年4月号より転載)

栗山町(北海道夕張郡)は、夕張市中心部から車でおよそ25分の距離にある隣接する自治体で、議会基本条例を全国最初に制定したことで知られています。人口は、夕張市が9700人であるのに対して、栗山町が12,800人なので、単純に財政比較することは適当でないかもしれませんが、わかりやすく説明するために時々紹介しています。



栗山町は、歳入では自主財源が24.8%と高く、歳出では公債費が15.7%となっています。これに対して夕張市では公債費の割合が33.4%と高いのですが、公債費率が高いのは再生財政振替特例債の返済があるからで、このうち22.1%が特例債元利です。全国のどの自治体であっても標準的な行政水準を保持できるよう統一ルールが定められていて、このルールのもとで基準財政需要額が算定されて地方交付税が交付されることになっているのですが、夕張市の財政再生計画では、

実質的な赤字を長期債である「再生振替特例債」として借り換えて償還していて、この部分は基準財政需要額の算定には含まれないために、公債費以外の目的別予算額を削って、それを債務解消の財源に充てています。赤字の返済に充当するために、本来ならば標準的な行政サービスに交付されていたはずの予算を削減しなければならない、こうした形の予算です。

財政再生団体は、「再生計画」に従って行政を進めるのが基本です。計画の変更は認められないこともないのですが、認められるとしても変更はきわめて限定的で、緊急性があり、重要性が高く、市民の安心・安全に関わる場合、あるいは法改正などで事業実施が義務付けられた場合に限られます。

夕張市と栗山町の歳出について教育費を比較すると、夕張市が2億3千2百万円(2%)であるのに対して、栗山町が6億1千8百万円(7.4%)と3億円以上の開きがあることがわかります。財政再生団体になった当時の出発点は「人の命に関わらない予算は要らない」であって、特に厳しく予算が査定されました。人が最低限生きていくのに文化や芸術は必要ないとして、社会教育予算はゼロになりました。北海道でも旭川市のように文化に触れる機会が日常的にある地域であれば行政が敢えて予算を付ける必要はないのかもしれませんが、夕張市は隣の栗山町に行くにも車で15分かけて山を下りなければならない、マチュピチュ(ペルー・アンデス山麓にあるインカ帝国の遺跡)のような町と表現されることがあるほど山間にある市です。文化芸術に触れるのにとっても不利な地理的条件にあるので、市としては文化芸術予算を付けたいのですが、「緊急性があるか」と質問されてしまうと答えに窮してしまい、予算復活できないのです。これが教育予算の金額に跳ね返ってきているのです。

予算執行のルールは配布資料(p5)のとおりで、この中で1点説明しておきたいのが施設の修繕です。たとえば旧赤池町が財政再建団体になった折には道路の修繕では、職員自らアスファルトを運んで修繕しています。夕張市の財政再建計画における施設修繕の基本は「発生主義」で、修繕すべき事態が起きてから修繕するか否かを決定して財源を捻出する、こうした流れで対応するのです。ただ学校現場だけは発生主義では遅過ぎるとして、計画変更が認められて改善されました。夕張は降雪が平均10mもある雪の多いところで、冬は氷点下の寒い日が続きます。私は市職員だった頃に学校の管理を担当していましたが、児童が授業を受け遊ぶ学校では施設が壊れるのは避けられず、窓ガラスが割れた時点で対応を開始したのでは、氷点下10度の寒風の教室で児童が授業を受けなければならなくなってしまい、発生主義では遅過ぎることが明らかになりました。市の事業全体では発生主義のままでも、学校現場は発生主義から改善が図られました。

市の年度予算の2倍を超える353億円という巨額の赤字を圧縮していくためには、国や道が市に対して厳しい査定作業を求めざるを得ない、これが現実です。

財政破綻した当時旧赤池町の例から夕張もさほど酷い状況にはならないという見方もありましたが、実際には353億円の借金をできるだけ短期間で返済する、その覚悟を示す厳しい計画が作成されました。具体事例の一つに、市が管理する公営住宅に対する国や道の対応があります。炭鉱町であったことから夕張市には持ち家や民間の賃貸住宅が少なく、道や市が運営する公営住宅が多くなっています。かつては炭鉱が所有していた住宅を市営にして市が管理しており、現在でも3800戸ほどの公営住宅があって、6割ほどの入居率ですが、世帯数が約5千なので比率の高さがわかります。ところが古い炭鉱の住宅なので、公営住宅には各戸には風呂がなく、住民は有料の公営浴場を利用していたのですが、土日以外は営業していた公営浴場の営業日数を抑えるよう打診されたことがありました。後から聞いた話ですが、夕張市職員であっても財政再生の本質的な意味を受け止めきれない状況があって感情的な厳しい対応を取った、しっかりとした議論ができなかった、というのが国の担当者の認識だったようです。

具体事例-公共施設と指定管理、学校統合、財政再建化法と交付税制度

公共施設の現況は配布資料(p5)のとおりです。過去には11万2千人もいた住民に対して行政として対応していくためにこれほどの数の施設を作ってきた、これが夕張市の現実です。ただ観光施設は、住民対応が目的ではなく、これほどの観光施設を造る必要があったのか、疑問が残らないわけではありません。公共施設全体では、これまでに55施設を廃止し、22施設を休止してきましたが、今後も廃止しなくてはならない施設が出てくることでしょう。

最近の特徴では指定管理者制度の導入があります。観光資源が決して多いとはいえない中で、「夕張市石炭博物館」は、福岡県田川市の石炭博物館館長から高く評価されたほど立派な施設です。同館を存続させることとして、観光施設一帯を対象に指定管理者制度を導入しましたが、その後不採算部分が徐々に返上されて現在に至っています。集会場は、総数で22ありましたが、そのうち5施設が廃止され、指定管理されている13施設のほとんどが自治会や町内会の管理です。公営を廃止して集会場を地域に返すと収支バランスを図らなくてはならなくなって使用料が値上げされ、結果的に利用が減っています。集会場の利用では、皮肉なことに葬儀が多いのが実態です。

財政問題と著しい人口減少から進めたのが学校の統廃合です。統合前には、夕張市には小学校6校、中学校3校がありましたが、それぞれ1校に統合されました。小学校では6校のうち3校が複式校だったので1校に統合しても児童総数は250人程度で、1学級の学年もあります。財政再建計画のもとでの統合だったこともあって、市にはスクールバス購入予算が1台分しかなかったため、鉄道輸送からバス事業にも拡大した公共交通事業者にもメリットがあるように公共交通を活用

した路線バス通学にしています。現在は児童の6-7割がバス通学しており、通学距離が最も長い児童では18.3kmと三島と伊豆の市役所間に等しい距離を通学しています。札幌であれば真駒内から石狩、東京であれば品川から池袋に匹敵するほどの距離で、これほど長い距離を時間をかけて毎日通学しています。学校の統合にあたっては、一定の児童数を確保するためである点については保護者からある程度の理解を得ることができましたが、地域コミュニティの中心である小学校を廃止するという点から反対されました。それでも学校統合の目的は何か、この点に絞って議論を重ねました。学校統合の趣旨は学校や教育の問題にあって、地域振興の問題ではないこと、こうした仕分けを明確にして議論を進めなければならないと考えています。

「夕張市まちづくりマスタープラン」は、人口11万人以上から9千人に縮小していく、市の人口レベルに見合った町にする計画です。夕張では、市内企業の従事者であってもその4割が市外に在住していますが、公営住宅が多いことがその一因です。公営住宅には入居制限があるため市内に住めなくなっているため、今後は民間住宅を増やしていかなければなりません。また最近では子どもの小学校卒業に合わせて転出する家庭が目立っています。背景には小中高がそれぞれ1校ずつしかないことがあり、高校卒業までの12年間を同じ顔ぶれで過ごさなくてはならない、これを敬遠する人がいるためです。一方で、教育委員会では現在1校ある高校も維持できるか、心配する声もあります。

財政健全化法と地方交付税制度が矛盾する問題もあります。行政運営を保障するために不足する額が交付されるのが地方交付税制度であるのに、交付される額を赤字の返済に充てなければならない、これがいいことなのかという問いです。行政改革に対しては人件費が多すぎて、結果的にこれが財政圧迫に結びついたとする指摘もありましたが、夕張では人口減少の数も甚だしく、その進行があまりに急激だったことから、行政職員の数や給与を減らす時間的なずれが生じてしまい、対応が後手に回ってしまったのです。一方で財政再生団体に移行する時点で管理職の99%以上が退職してしまったために、平成19年度以降は部制を廃止したものの、それまで係長クラスだった職員が管理職の職務を遂行しなくてはならなくなってしまったこともありました。職員に積み上げられた知識や経験がないために市として本来あるべき体制を維持することができない、こうした問題も発生しました。議員の立場になって私が議会答弁を聞いても市職員の力不足は否めないのですが、これは市職員が悪いわけではなく、想定を超える大きな人事変革が起こったために生じた問題です。財政面から職員や給与の削減を指摘されることが多いのですが、これに対しては冷静に考える必要がある、これが夕張市の実際の経験から言えることです。

変化と課題

若い鈴木市長が就任してテレビなどで市長の奮闘ぶりが取り上げられて、前向きに取り組んでいるよいイメージが全国に対して示されていることもありますが、本日の論点は財政破綻と自治体運営の厳しさにあるので、夕張市が直面している困難な事態に焦点を絞って説明を進めてきました。最後に、夕張で起こった変化と今後の課題についてまとめてみたいと思います。

財政破綻したことで増えたのが議会の傍聴者の数です。今後こうした傍聴者が各地域に持ち帰って、それをどう生かしてくれるか、これが課題だと考えています。次が、行政が担ってきたサービスを今後誰がどのように進めるか、という課題で、この中にはNPO法人も含まれます。このときに親から子へ継承されてきた依存体質が残っているという印象があるので、当事者意識を強く持つ必要があると考えています。自治会組織も高齢者に任せるのではなく若い人材にシフトしていく必要があります。自治の現場で自分自身が当事者である、こうした思いがなければこれから先のたいへんな時代を乗り越えていくことは難しいでしょう。

地域コミュニティの再構築の観点からは、夕張市全体が1学校区になったことで、これまであった6つの地域コミュニティが薄れてきています。財政面での制約では、市に予算がないということだけで議論がされないという問題があります。予算がつかなくても住民として市に要望すべき課題があれば、これを市に伝えていかなければなりません。困難な状況の中でも議論をしていけば新しい方法が見えてくる可能性もあり、議論をしなければ町の力がどんどん落ちていってしまうと考えているからです。

本日は、伊豆市に対して夕張の経験から発信できる内容についてお話ししました。どうもありがとうございました。

* 一覧表、図表は、配布資料「夕張市再生への取り組み」(厚谷司氏)から転載した。