

# 自治体崩壊と財政危機要因

田 中 利 彦

## はじめに

2006年6月に、夕張市長が市の財政再建団体への移行を表明後、巨額の累積赤字とその赤字隠しを連日のようにマスコミに取り上げられ、夕張市は世間の注目を一身に浴びた。その後、出納整理期間を利用した、会計間の操作による不正な赤字隠しは、他の自治体でも行われていたことが判明した。また、空知産炭地域総合発展基金からのヤミ起債も夕張市のみならず、他の4市1町で行われていたことが発覚した。このことは、まさに夕張市の財政破綻は氷山の一角であり、地方にある小規模市町が極めて苦しい財政事情にあることを示していた。

グローバル競争が進展するなか、地方において企業を誘致し新たに産業を振興することが困難なばかりか、すでに立地している企業も撤退、廃業に追い込まれる状況に直面している。また、少子高齢化と生産年齢人口の減少が急速に進むなか、地方の経済を潤すような消費需要が沸き起こることはなく、逆に高齢化による社会福祉・医療サービス等の財政需要が膨らむ一方である。このような状況を打開するため、自治体自らが事業を起こし、新たな産業の創出に力を注いでいるが、結果的にはこのような官製ビジネスが地方をさらに財政的苦境に追いやっている。地方にとっては八方塞がりの状況で、まさに自治体崩壊の危機が迫りつつあるといっても過言ではない。

北海道空知地域の旧産炭地である夕張市はこの典型的事例であり、同じ地域の旧産炭地の赤平市、歌志内市も、夕張市ほどに知名度は高く

はないが、同様に苦境に喘いでいる。三市とも自治体が主体となって事業を展開し、夕張市と歌志内市は観光事業、赤平市は病院事業を大規模に行い、これらの官製ビジネスが財政的に傷口を深くし、財政破綻あるいは破綻寸前に追いやられた。そこで本稿では、夕張市を中心にしながらも、三市の財政危機を取り上げ、その自治体経営の実態と危機をもたらした要因について分析を行い、自治体崩壊に向かわせている原因を探ることとする。

まず第1節では、09年4月に全面的施行となった地方財政健全化法のもとでの、夕張市、赤平市、歌志内市の財政状況と、夕張市の財政再生計画について概観する。次いで第2節では、深刻な財政危機に直面した夕張市に焦点を当て、財政破綻の実態と財政再建策について検討を加える。その上で、財政危機の大きな原因とされている観光事業についてその実態を分析・検証する。第3節では、夕張市の財政危機に関する、先行文献等によるいくつかの分析に基づき、その破綻原因を浮き彫りにすることを試みる。その上で、夕張市と多くの類似点を持つ旧産炭地である赤平市、歌志内市について、財政悪化要因の分析と財政再建計画の検討を行う。第4節では、夕張市、赤平市、歌志内市における人口減少スパイラルについて、地域計量経済モデルを用いて分析し、これらの地域においてそれがビルトインされていることを明らかにする。最後に第5節では、前節までの分析を踏まえ、財政危機要因に関する総括を行い、4つの問題点を指摘する。

## 1 地方財政健全化法の施行と空知地域 旧産炭地

財政が破綻する前に健全化に向けた取り組みを促すことを目的に、2007年6月に成立した地方財政健全化法は、09年4月に全面的な施行となった。地方財政健全化法では、自治体は、実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率の4指標について毎年度算定を行い、議会に報告した後、公表しなければならない。4指標のうち一つでも基準を超えると、早期健全化団体、財政再生団体になり、健全化計画、再生計画の策定を義務付けられる<sup>1)</sup>。08年度の決算において、北海道空知地域の産炭地であった夕張市が財政破綻を意味する財政再生団体に、同じく空知地域の産炭地であった歌志内市を始め、21市町が破綻手前の早期健全化団体となった<sup>2)</sup>。

実質赤字比率は一般会計などの赤字額の割合を、連結実質赤字比率は公営企業などを含めた全会計赤字額の割合を示し、実質公債費比率は借金返済の負担の重さを表し、将来負担比率は公社や第三セクターを含め、一般会計などで将来負担する借金の大きさを示すものである。地方財政健全化法の施行前の旧・地方財政再建促進特別措置法に基づき、07年3月に財政再生団体となった夕張市は、健全化判断比率ワーストランキングで、全てにおいて他を圧倒的に引き離しトップとなった。すなわち、上記4指標の実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率がそれぞれ703.6%、705.7%、42.1%、1164.0%に達し、財政再生基準に完全に抵触した。また、歌志内市は実質公債費比率が26.8%となり、早期健全化基準

に抵触した。

なお、07年度の決算で財政再生基準、早期健全化基準に抵触したのは43市町村あったが、08年度においてほぼ半減した。この背景には、早期健全化団体、財政再生団体への転落を回避するため、財政状況の厳しい自治体を中心に歳出削減の取り組みが本格化し、地方財政健全化法が一定の効果を挙げたことがある。また、総務省が経過措置、特例措置を設けたことにより、両団体への転落を免れたことも大きかった。空知地域の産炭地であった赤平市は、07年度決算で連結実質赤字比率が68.8%となり、一時、財政再生団体入りが避けられないと言われたが、08年度に限って病院事業の赤字を解消するための借金(病院特例債)が認められたため、これを回避することができた。

09年度決算では、財政破綻の状態にある財政再生団体は夕張市のみで、早期健全化団体は08年度の21市町村から13市町村に減少し、新たに早期健全化団体となった市町村はなかった。職員数や給与の削減、公共事業費の抑制などの財政再建に向けた取り組みが進んだことによるものであった。ただ、税収減に伴う地方債の増発で早期健全化の基準に迫っている自治体は依然として多かった。歌志内市は実質公債費比率が23.3%となり、25%を下回り早期健全化団体から外れた。また、夕張市、赤平市の実質公債費率はそれぞれ36.8%、19.0%と改善したが、空知地域旧産炭地の三市とも依然、厳しい財政状況にあった。なお、夕張市は09年度において、再生振替特例債を322億円発行し、一時的措置として一般会計上の赤字を解消した。

07年度から国の管理下で財政再建に取り組んできた夕張市は、10年2月に地方財政健全

1) 市区町村の早期健全化基準は実質赤字比率11.25~15%(財政規模に応じて)、連結実質赤字比率16.25~20%(財政規模に応じて)、実質公債費比率25%、将来負担比率350%で、財政再生基準は実質赤字比率20%、連結実質赤字比率30%、実質公債費比率35%である。

2) 以下において財政健全化法及び財政再建の経緯については、『日本経済新聞』08年4月7日、08年10月6日、09年10月5日、10年1月18日、10年2月27日、10年3月25日、10年3月29日、10年9月29日、10年11月24日、『熊本日日新聞』10年3月3日による。

化法に基づく財政再生計画を発表した。旧財政再建計画では07年度から24年度までの18年間で赤字額353億円を返済し、赤字を解消するものであったが、財政再生計画では赤字解消を2年先送りして、10年度から26年度までの17年間で赤字額322億円(標準財政規模の約7倍)を解消するものとなった。夕張市は過去3年間に市職員を半減させるなどの猛烈なリストラを行った結果、赤字額は約30億円減ったが、同じペースでは赤字解消に30年かかる状況にあった。これを短縮できたのは、国による地方交付税の総額約23億円の増額、北海道による夕張市への融資の返済期間の延長という支援があった。国は、人口急減地域に地方交付税を手厚く配分する措置を02年度以降段階的に縮小してきたが、これを再び拡充することで夕張市への地方交付税の大幅増額が可能となった。夕張市は行政のスリム化を進める一方、再建を着実なものにするには地域の再生が不可欠であるとの方針のもと、市立診療所の改築、市営住宅再編、し尿処理場建設など74の新規事業を財政再生計画に盛り込んだ<sup>3)</sup>。

## 2 夕張市の財政破綻と観光事業

### (1) 財政破綻と再建計画

夕張市は、一時借入金を用いた会計間での年度をまたがる貸付・償還という不適切な会計処理を行い、赤字決算を先送りし、膨大な赤字額

の累積により財政破綻した(図1)<sup>4)</sup>。2006年6月に市長が財政再建団体移行を表明後、不適切な会計処理で隠蔽されていた驚くべき赤字の実態に対し、世間の耳目を集めることになった<sup>5)</sup>。

夕張市が解消すべき赤字額は353億円に上り<sup>6)</sup>、特別会計の閉鎖に伴う累積債務の清算による赤字が3件もあった(表1)。そのうち、観光事業会計の累積赤字が186億円と最も大きく、解消すべき赤字全体の半分以上を占め、病院事業会計、宅地造成事業会計の累積赤字は45億円、23億円で、それぞれ12.7%、6.5%を占めていた。3つの特別会計だけで、解消すべき赤字全体の7割を超えており、採算を度外視した無理な事業を特別会計で実施してきたことを示していた。特に、炭鉱の閉山後の“炭鉱から観光へ”というキャッチフレーズのもと、観光産業の振興のため施設整備に余りにも過大な投資を行った結果が、観光事業会計の膨大な累積赤字を生み出すことになった。

夕張市が07年3月に公表した財政再建計画によれば、07年度は15億円、08年度は11億円、09年度は10億円の赤字解消額からスタートし、その後徐々に増やし、最終年度及びその前年度には年29億円に上る赤字解消額を目指した。しかしながら、財政再建の過程で更なる人口の減少が予想されるなか、財政再建の最終段階における巨額の赤字解消の目標は不可能にすら見えるものであった<sup>7)</sup>。また、香川県の4割に当たる広さ(東京23区より広い面積)と、

3) 財政再生計画に盛り込まれた主な新規事業は、市営住宅の再編31.2億円、し尿処理場の建設15億円、市立診療所の改築13.7億円、高齢者のバス代負担軽減1.5億円、市立幼稚園の継続1.7億円、救急救命士の養成2600万円、人工透析患者の通院支援2000万円であった。

4) 夕張市の普通会計、公営事業会計、公社等を合わせた負債は632.4億円で、一時借入金のうち実質的な資金不足額288.1億円、長期借入金残高(地方債等)261.7億円、債務負担行為82.6億円であった(読売新聞北海道支社夕張支局編著『限界自治 夕張検証』梧桐書院、08年3月、41ページ)。

5) 以下において夕張市の財政破綻と再建計画については、『夕張市財政再建計画書』夕張市、07年3月、『夕張市財政再建計画素案』夕張市、07年1月、『今後の観光施設のあり方について』夕張市、06年9月、『夕張市財政再建計画』に関する視察資料』夕張市(07年8月入手)、『日本経済新聞』07年3月5日、08年2月25日、『熊本日日新聞』07年2月17日、07年2月20日、07年4月3日による。

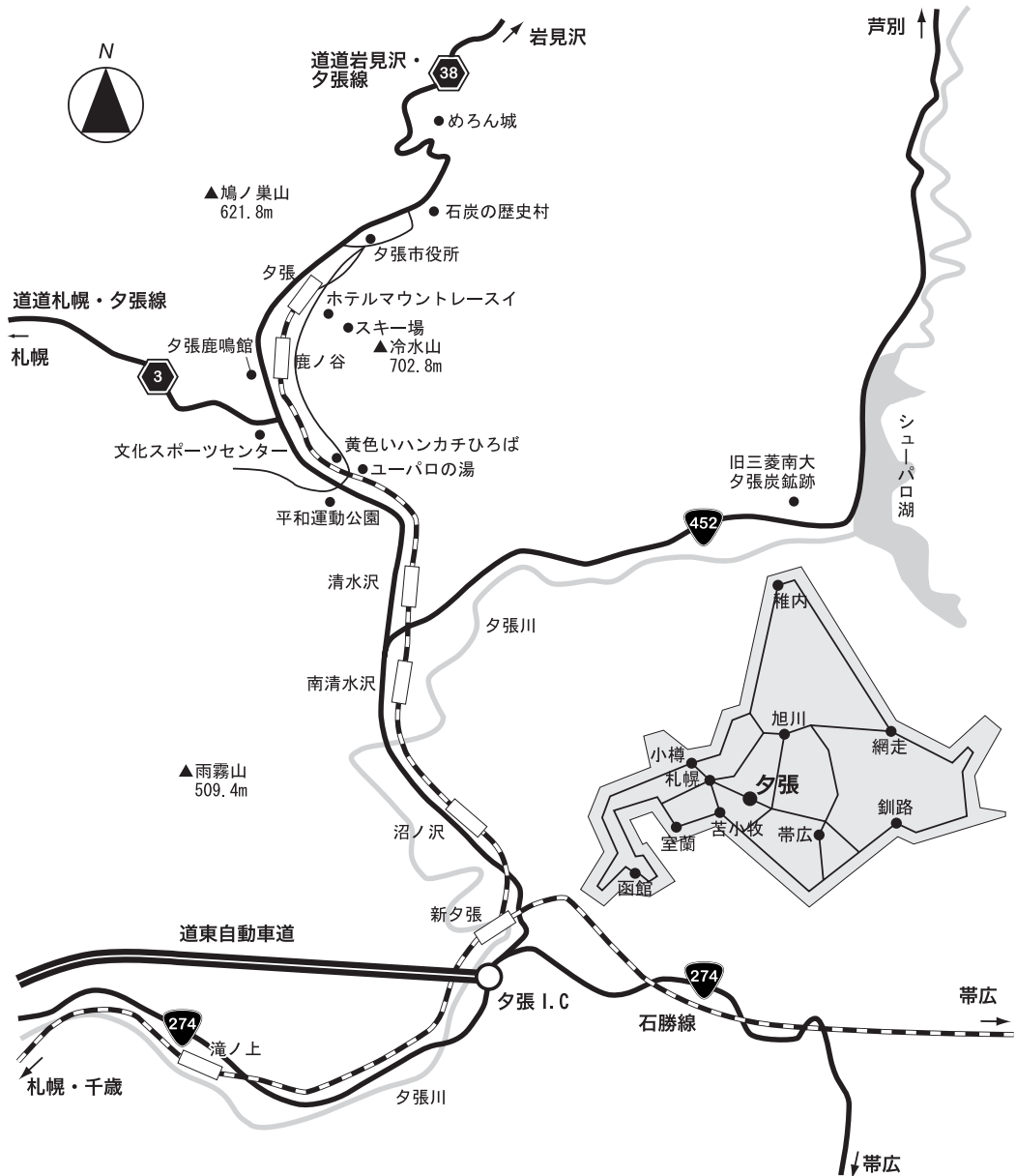
6) 05年度の標準財政規模44億円弱の8倍の赤字額(日本経済新聞社編『地方崩壊 再生の道はあるか』日本経済新聞出版社、07年6月、91ページ)

7) 計画が順調に進めば、後半になると一時借入金や地方債などの負債残高が減り、返済負担もどんどん減って黒字を出しやすくなる(前掲『地方崩壊 再生の道はあるか』105ページ)ということだが。

65歳以上の高齢者が全国都市最高の約40%、  
15歳未満の年少人口が全国都市最低の約8%  
(05年国勢調査)という“老いたまち”にとつ

て過酷な財政再建であった。自治体関係者の間で、「完済には50年はかかる。いや100年は必要だ」と囁かれていた。過去の自治体再建の例

図1 夕張市位置図



(出所) 読売新聞北海道支社夕張支局編著『限界自治 夕張検証』梧桐書院、08年3月の図をもとに作成。

自治体崩壊と財政危機要因

表 1 夕張市の解消すべき赤字額の概要

区 分	赤字額	構成比(%)
一般会計・住宅管理会計の赤字額	60 億円	17.0
空知産炭地域総合発展基金の一括償還	14 億円	4.0
土地開発公社からの用地取得に係る未払い額	9 億円	2.5
夕張木炭製造への貸付未収金	16 億円	4.5
病院事業会計閉鎖に伴う累積債務清算	45 億円	12.7
観光事業会計閉鎖に伴う累積債務清算	186 億円	52.7
宅地造成事業会計閉鎖に伴う累積債務清算	23 億円	6.5
合 計	353 億円	100

(出所) 『夕張市財政再建計画素案』夕張市、07 年 1 月より作成。

をはるかに凌ぐ、行政機構のスリム化と住民負担の増大が財政再建計画に盛り込まれた。

表 2 に示すように、歳出の削減については、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ことを掲げた。まず、市長部局において 5 部 17 課 30 係体制を 7 課 20 係に圧縮し、5 力所の連絡所(市役所の出先機関)を廃止した。また、全国の市町村の中で最も低い給与水準にするるとともに、人口規模が同程度の市町村の中で最も少ない職員数の水準をすることを目指した。これには、市の職員数が人口や産業規模が似た他の自治体の 2 倍以上であったことも背景にあった<sup>8)</sup>。さらに、住民生活に必要な最小限の事務事業以外は原則として中止・縮小することにし、補助金の支出は原則取り止めるなどゼロベースで見直した。

公共施設等についても大幅に統廃合し、中学校を 4 校から 1 校に統合する方針を打ち出すとともに、小学校も 7 校から近い将来、1 校に統合することを検討することになった。公衆トイレは 7 力所中 5 力所を、集会施設は 21 施設中

4 力所を休廃止し、市内 4 力所の水泳プール、図書館、美術館(後に復活)等も廃止することにした。また、市立総合病院を民間に委託し、ベッド数 171 床の病院から 19 床の診療所に移行し、診療科もかつての 11 から 4 つに削減することを決めた。

一方、歳入の確保については、表 2 に示すように、税率の見直しにより市税の増収を図るほか、ゴミ処理の有料化や各種施設使用料等の受益者負担の見直しにより収入の増加を見込んだ。歳出の削減と比較して、その赤字解消効果はかなり小さいが、市税に関しては法令上の上限の税率を基本として採用した。

また、多大なる累積赤字を作り出してきた観光事業会計、病院事業会計、宅地造成事業会計を 06 年度末で廃止する一方、病院から診療所への転換に伴い、診療所事業会計を新たに設けた。観光資源がないところに次々と観光施設を建設し、夕張市が所有し、第三セクターで運営してきた施設は 35 力所(第三セクター所有も含む)<sup>9)</sup>に上ったが、観光事業の失敗により巨額の赤字を生み出してきた。何もなかった場所

8) 人口が 10 万人を切っても、10 万人いた時と同じ体制のままやっていたという元臨時職員の声もあった(前掲『限界自治 夕張検証』72 ページ)。

9) 市所有は石炭博物館、炭鉱生活館、化石のいろいろ展示館、水上レストラン(望郷)、園内飲食及び売店、駐車場、レースイスキー場、ホテルマウントレースイ、ホテルシューパロ、ユーパロの湯、パークゴルフ

に炭鉱が見つかり、人が住みついたが、閉山後はゼロから観光産業が創出されたが、その失敗により“第二の閉山”となった。また、市立総合病院は、自治体規模に不釣り合いな多数の診療科を保持するとともに、看護師等の医療従事者の人件費が高止まりすることにより経営が圧

迫されていた。

以上の財政再建策により、歳出は 23.9 億円の削減、歳入は 1.8 億円の増収を見込んでいた。圧倒的に歳入増による効果は小さく、歳出削減による黒字化を基本的に目指していた。内訳をみると、歳出の削減のうち、人件費によるもの

表 2 夕張市の主な歳出削減策と歳入確保策

歳出		内 容
区 分		
人件費	一般職給与	基本給平均 30% 及び各種手当削減、平均年収 640 万円から 400 万円 職員数を 269 人 (06 年) 103 人 (10 年)
	特別職給与	市長、助役、教育長の給料は 60% 以上削減、市長は 25.9 万円に
	議員報酬	議長は 23 万円、副議長は 20 万円、議員は 18 万円とし、定数を 9 人に
	委員報酬	各種委員会の委員報酬等を平均で 60% 削減
物 件 費		事務事業の見直しによる削減のほか内部管理経費の削減
維 持 補 修 費		公共施設の廃止・統合による削減
補 助 費 等		各種団体補助及び会議負担金の廃止・縮減

歳入		内 容
区 分		
市 税	市 民 税	個人均等割 3000 3500 円、所得割 6.0% 6.5%
	固定資産税	1.4% 1.45%
	軽自動車税	現行税率の 1.5 倍
	入 湯 税	宿泊 150 円、日帰り 50 円 (新設)
使用料	施設・住宅	施設使用料 50% 引き上げ、市営住宅使用料徴収強化
	下 水 道	1470 円 / 10m <sup>3</sup> 2440 円 / 10m <sup>3</sup>
手数料	ゴミ処理	家庭系混合ゴミ 2 円 / 1kg、粗大ゴミ 20 円 / kg (新設)
	各種交付等	各種交付・閲覧等 150 円 ~ 200 円引き上げ

(注) 05 年度決算との対比で物件費 4 割程度、維持補修費 3 割程度、補助費等 8 割程度の削減を見込んでいた。職員数は普通会計に属する人数を示しており、それ以外を含めると、06 年 4 月に 315 人、07 年 4 月に 165 人であった。

(出所) 『夕張市財政再建計画書』夕張市、07 年 3 月より作成。

場、めろん城、紅葉山工場、夕張鹿鳴館、黄色いハンカチひろば、石炭の歴史村公園、ローズガーデン、グリーン大劇場、キャンプ場、歴史村公園便益施設(トイレ等)、郷愁の丘ミュージアム公園、丁未風致公園、丁未風致公園「風美丁」、めろん城公園、生活歴史館、シネマのパラード、センターハウス、「北の零年」希望の杜、ロボット大科学館、知られざる世界の動物館、SL 館の 31 施設、第 3 セクター所有は遊園地(軽便鉄道を含む)、宿泊研修施設「ひまわり」、宿泊研修施設「ふれあい」、ローラーリュージュの 4 施設(前掲『今後の観光施設のあり方について』)。

が17.0億円で71.2%を占め、次いで物件費が14.3億円で17.1%を占め、歳入による増収のうち、手数料、入湯税、市民税によるものがそれぞれ4千万円程度で、増収の21~22%台を占めていた。すなわち、税収による効果は微々たるもので、主に人件費、物件費の削減により財政再建を目指すものであった<sup>10)</sup>。

## (2) 観光事業の実態と財政破綻

夕張市は、財政破綻の大きな原因となった観光事業について2006年9月に、不採算の観光事業は実施しない、委託事業のうち公園等の公共性の高い施設の管理業務に係る経費の削減を図る、業務の委託先の見直しや観光施設の民間売却を進める、という基本原則に基づいて対応することを決めた。これを受け、06年11月から29の観光施設について売却または指定管理者に委託するため、売却先、運営委託先の公募を開始した。その結果、16の企業・団体から応募があり、札幌市の観光会社である加森観光(株)が19の主要施設<sup>11)</sup>を受託(10年間の契約)することになった。加森観光(株)はリゾート施設の「再生請負人」として有名で、経営難に陥った北九州のスペースワールドの経営にも乗り出している。書類選考を通った3社のうち、加森観光(株)が選ばれた理由として、観光会社としての実績がある、売却を希望した他の2社の買収額が想定よりも低かった、売却よりも運営委託の方が市のリスクが少ない、ということが挙げられた<sup>12)</sup>。

夕張市は、表3に示すように、80年頃から財政破綻の直前の05年まで急ピッチで次々と観光施設を建設し、「炭鉱から観光へ」の路線

を一直線に邁進してきたことが分かる。多くの観光施設の中で、もともと夕張に存在した地域資源を活用し作られた施設は、石炭産業と密接に関係する「石炭博物館」、ある程度の間接性を有する「炭鉱生活館」、「SL館」、「黄色いハンカチひろば」、「夕張鹿鳴館」が挙げられる。また、北国の冬のスポーツと夕張の地形を活用したものとして、「マウントレースイスキー場」<sup>13)</sup>とそのグレンデの前に立つ「ホテルマウントレースイ」がある。さらに、夕張特産のメロンを活用した、農産物加工・観光施設である「めろん城」がある。それ以外は、夕張の地域資源と全く関係がないか、あったとしても温泉が湧出すると言った程度で、我が国において掘れば温泉が出る可能性が高いことを考慮すると、「ユウパ口の湯」は夕張の地域資源との関係は弱い観光施設であった。特に、「石炭の歴史村公園」の多数の遊具を備えた遊園地「アドベンチャーファミリー」を始めとして、「知られざる世界の動物館」、「ロボット大科学館」、「化石のいろいろ展示館」、「シネマのバラード」等は夕張の地域資源と完全に遊離していた。観光産業を振興するため、何のコンセプトもなく、建設された観光施設であったといって過言ではない。

北国においては、ウインタースポーツ施設、温泉施設を除き、冬場の雪に覆われた寒い時期に観光施設へと訪問客を集めることは極めて難しい。札幌のような大都市ならいざ知らず、山あいの小さな町の観光施設を冬場に訪ねる人は少ない。特に遊園地に行く人は殆どいない。このことは、冬場に多くの観光施設を閉鎖することを前提に事業を行うことを意味し、南国では通年営業できるところを、半年営業でそれに匹

10) 前掲『夕張市財政再建計画素案』による。

11) 『夕張の概況資料 2007年度版』夕張市(07年8月入手)による。

12) 以下において夕張市の観光事業については、前掲『地方崩壊 再生の道はあるか』79~80ページ、前掲『限界自治 夕張検証』95~96、110~111、145、149、161~162、196、315~317ページ、鷲田小彌太『「夕張問題」』祥伝社、07年5月、76~77ページ、保母武彦他『夕張 破綻と再生』自治体研究所、07年2月、27、77ページによる。

13) 前身のレースイスキー場は72年に完成。

敵する十分な収入を上げることが観光施設建設に当たっての基本的な条件となる。すなわち、観光施設へ投資を行うに際し、施設が稼働しない時期も含め、将来の収支予測を適切に行って

きたのか疑問が残る。

そして、これらの観光施設の運営を担ったのが、第三セクターの(株)石炭の歴史村観光(1980年設立)と夕張観光開発(株)(1994年設

表3 夕張市の主な17の観光施設

施設名	開始年	施設概要
石炭博物館 石く	1980年	石炭産業の歴史と炭鉱で働く人々をテーマにした博物館
SL館 石く	1980年	夕張から石炭を各方面に運んだ本物のSLを展示
炭鉱生活館 石く	1981年	ヤマと呼ばれた炭鉱の暮らしぶり、その生活道具を展示
石炭の歴史村公園	1983年 (全面オープン)	石炭産業を記録し、「学ぶ」、「遊ぶ」、「憩う」をテーマとした公園 ジェットコースター、観覧車、メリーゴーランドなどからなるアドベンチャーファミリー(遊園地)のほか、多くの観光施設が立地 第1期(81~88年度)、第2期(01~07年度)に分けて整備
知られざる世界の動物館 石く	1983年	世界各国から集められた約1000体の珍獣、猛獣などの剥製を展示
めろん城	1985年	メロン等を使ったブランデー、ワイン等の加工センター
ホテルシューパロ	1986年	(株)石炭の歴史村観光が建設・運営、その後、92年に松下興産(株)に売却、再び96年に市が購入(客室数155室)
ロボット大科学館 石	1988年	ロボットと遊び、その仕組みを学ぶ科学館
マウントレースイスキー場	1988年	88年に松下興産(株)がレースイスキー場を核に本格的リゾート開発に着手し、建設されたスキー場(ゴンドラ1系統、リフト4系統)
ホテルマウントレースイ 石く	1991年	88年に松下興産(株)がレースイスキー場を核に本格的リゾート開発に着手し、建設されたホテルで、02年に市が購入(客室数118室)
黄色いハンカチひろば く	1990年	映画「幸福の黄色いハンカチ」のロケ現場(炭鉱住宅と広場)
夕張鹿鳴館 く	1994年	北炭鹿の谷倶楽部として1913年に建設、皇族も宿泊した和風建築文化財
ユーパロの湯	1996年	レストラン、休憩室、売店等を備えた温泉施設
化石のいろいろ展示館 石く	2000年	夕張で発掘された「クビナガリュウ」や「アンモナイト」、植物などの化石を展示
生活歴史館 石く	2001年	明治・大正・昭和の古き良き時代に思いを馳せさせる昔の品々を展示
シネマのバラード 石く	2003年	映画の変遷を後世に伝えるポスター、スチール等を展示
「北の零年」希望の杜 石く	2005年	夕張を舞台に撮影が行われた映画「北の零年」のロケセットを観光施設化したもの

(注) 石は「石炭の歴史村公園」(隣接して後から建設された「郷愁の丘ミュージアム公園」も含む)にある施設を示す。くは「ぐるっとバス」で見学できる観光施設を示す。ただし、「ホテルマウントレースイ」については03年に設置された「レースイの湯」が利用可能。開始年については『限界自治夕張検証』の夕張市年表を基本とした。

(出所) 夕張市 Web ページ(06年12月及び07年10月取得)、読売新聞北海道支社夕張支局編著『限界自治夕張検証』梧桐書院、08年3月315~317ページにより作成。



立)であった。前者は「石炭の歴史村公園」内の遊園地及び「石炭博物館」等の施設、「夕張鹿鳴館」、「黄色いハンカチひろば」、「めろん城」などを運営し、後者は「マウントレースイ」のスキー場とホテル、「ホテルシューパロ」、「ユーパロの湯」などを運営した。2社とも市長が社長を務め、幹部はほとんど市からの天下りであった。市が財政再建団体入りを決めた後の06年11月に、(株)石炭の歴史村観光は負債総額74.8億円で自己破産し、従業員38人(06年8月まではパートなどを含め、従業員数148人<sup>14)</sup>)を解雇した。また、夕張観光開発(株)も07年4月に負債総額54.6億円で自己破産し、138人を解雇した。

夕張市の観光産業の陣頭指揮を執ったのが、79年から03年まで、6期24年間市長として君臨した中田鉄治氏であった。助役であった71年に、すでに「石炭の歴史村」建設計画を立案し、78年には5カ年計画で「学ぶ・遊ぶ・憩う」の三要素複合型の観光施設「石炭の歴史村」を着工した。最初の「石炭博物館」からスタートした、05年度末までの観光関連事業は47事業、事業費総額は176.2億円に上った。そのうち38事業はハコモノ中心といえるものであった。特に、最後の市長の任期期間において、必要性に大いに疑問の残る「郷愁の丘ミュージアム公園」の「生活歴史館」、「シネマのパラード」、「センターハウス」の3施設の建設に12.5億円を投資した。

観光施設には国、道の多額の補助金が投入された。農林水産省から「ユーパロの湯」、「めろん城」等3施設に10.5億円(事業費22.3億円)、経済産業省から「夕張鹿鳴館」、「生活歴史館」、「シネマのパラード」等4施設に3.1億円(事

業費10.5億円)、国土交通省から「石炭の歴史村公園」、「郷愁の丘ミュージアム公園」等7施設に12.7億円(事業費45.5億円)の補助金が支出された。道からも、「炭鉱生活館」、「ロボット大科学館」、「知られざる世界の動物館」等5施設に2.5億円(事業費17.6億円)の補助金が支出された。

観光産業では、移り気な消費者の気持ちを上手に掴み、リピーターとして何度も来てもらう仕掛けが必要である。それにもかかわらず、そのような工夫もなく、数打てば当たる式の発想があったことは否めない。観光ビジネスの経営に素人ともいえる、天下りの第三セクターの職員に対し、ビジネスとして成功を期待するには余りにも荷が重かった。また同時に、収益を上げようという発想も希薄であったといえる。さらに問題なのは、民間企業が撤退した事業を買収し、第三セクターによる観光事業を肥大化させたことである。松下興産(株)が撤退した観光施設のうち、96年9月に「ホテルシューパロ」(92年に一旦売却したホテル)を20.1億円で買い戻し、02年10月には「マウントレースイ」のスキー場とホテルを26億円で購入した<sup>15)</sup>。民間で収益を上げられないビジネスを背負い込むという危険な賭けともいえた。

「石炭の歴史村」の建設計画推進に当たって、「学ぶ・遊ぶ・憩う」の三要素複合型の観光施設という発想はまさに何でもありの世界であったといえる。色々と観光施設を組み合わせさえすれば何とか観光客が集まってくれるはずであり、夕張の観光産業を振興できるという楽観的見通しに立っていた。これを後押しするかのよう、上述の補助金と事業費から算出すると、農林水産省からほぼ半分の補助、経済産業省、

14) 『毎日新聞』06年11月29日による。

15) 夕張市は購入に際し、ヤミ起債の手法を用いた。「ホテルシューパロ」については夕張観光開発(株)に一括で立て替えさせ、市は債務負担行為として返済する形を取った。「マウントレースイ」についても市の土地開発公社を使い、同様の手法が取られた。ヤミ起債の手法は、炭鉱閉山後の地域振興を支援する目的で設立された空知産炭地域総合発展基金においても用いられ(01年より)、発覚後、基金の取り崩しで最終的に決着した。

国土交通省からそれぞれ約3分の1の補助が次々と夕張の観光施設に支出された。補助金を出してきた国の各省及び道による、これらの観光施設に対する査定の甘さは、税金の効率的活用という観点から見て大きな問題であり、後で述べるように国が観光開発を煽ったという意見が出てきたのは無理からぬことといえる。

観光施設については、先に述べた加森観光(株)によって子会社夕張りリゾート(株)が設立され、07年4月より再開された。3150円の入場料を支払えば、13施設が見学可能なワンペイ方式による「ぐるっとパス」を販売した。観光施設間をシャトルバスで回る仕組みを導入し、人気施設が不人気施設を補うとともに、観光客にできるだけ長く滞在してもらうようにするというアイデアを採用した。13施設は、表3に示した11施設に加え、夕張市美術館と「郷愁の丘ミュージアム公園」にある「センターハウス」の2施設からなり、観光復活に向けてスタートを切ることになった。また、夕張りリゾート(株)は「マウントレースイ」のスキー場とホテル、「ホテルシュエパロ」、「ファミリースクールひまわり」(旧夕張北高校の校舎を利用した宿泊施設)の運営を引き受けるとともに、夏休みの子供向け体験教室「ゆうばり体験塾」を始めた<sup>16)</sup>。

### 3 夕張市の破綻原因と類似旧産炭地

#### (1) 夕張市の破綻原因に関する分析

財政破綻に至ったことについて、夕張市が破綻後に公表した資料(『夕張市財政再建計画』に関する視察資料<sub>2</sub>)によれば、5つの財政悪化要因を挙げている。それらは、炭鉱閉山後の

社会環境基盤整備等の実施、人口に比べ多い職員数、収入の大幅な減少、観光事業の構造的赤字と観光施設への投資、財務処理手法の問題である。ただ、要因は財政状況が逼迫するなか、出納整理期間を悪用し、会計間で年度をまたがる貸付・償還を行い、赤字を見えなくする不適切な財務処理手法を長年繰り返してきた問題である。それゆえ、財政悪化要因というよりは、膨大な累積赤字を隠し、突然、破綻を迫られることになった要因であった。そこで、この公表資料に基づき、4つの要因を順に見ていくことにする<sup>17)</sup>。

要因については、大小24の炭鉱が開発され、1960年には人口が11.7万人に膨れ上がったが(08年には1.2万人で10分の1に)、59年の石炭鉱業合理化政策に基づく「新合理化長期計画」の策定によって炭鉱が閉山・合理化へと向かうことになった<sup>18)</sup>。さらに、76年から新石炭政策が始まると海外炭の開発・輸入が進み、国内炭の需要が減少し、夕張の炭鉱が相次いで閉山した。90年に最後の炭鉱であった三菱南大夕張炭鉱が閉山し、石炭産業は夕張から完全に消滅した。そのため、破産炭鉱会社が放置した老朽化の著しい住宅、浴場等のライフラインの維持のための事業、閉山対策としての観光開発関連事業等を実施し、投資的経費(普通建設事業費)を大きく膨張させた。結果として、公債費が人口一人当たり17.6万円となり、類似団体の6.1万円に対し約3倍(05年度)に達した。

要因については、人口千人当たりの普通会計職員数が20.4人で、類似団体の10.2人の約2倍(05年度)と非効率的な職員配置を行っていた。また、人口一人当たりの人件費が約18.4

16) 『夕張りリゾートガイド 2007-2008』夕張りリゾート(株)(07年8月入手)による。

17) 以下において夕張市の破綻原因については、前掲『夕張市財政再建計画』に関する視察資料<sub>2</sub>、『夕張の概況資料 2007年度版』による。

18) 夕張における大小24炭鉱の開発(前掲『限界自治 夕張検証』129ページ)。夕張の炭鉱数は60年21、65年17、70年12、75年6、80年4、85年2で、90年に最後の一つが閉山した(前掲『夕張 破綻と再生』35ページ)。

万円で、類似団体の約 9.5 万円の約 2 倍となっていた。

要因 については、ピーク時から人口が 10 分の 1 に急激に減少するなか、税収、普通交付税の大幅な減少に直面した。05 年度に税収は 9.5 億円、普通交付税は 31.1 億円となり、共にピーク時（それぞれ 84 年度、91 年度）の 4 割強に減少した。また、産炭地域振興臨時措置法の失効により、産炭地域振興臨時交付金が廃止となり、さらに歳入を減少させた。69 年から 01 年度までの臨時交付金の総額は 67 億円（年平均約 2 億円）に上っていた。

要因 については、観光入込客数は 230.5 万人（01 年度）をピークに大幅な減少を続け、116 万人（06 年度）まで急落した。「石炭の歴史村」も 51.9 万人（95 年度）をピークに減少を続け、22.1 万人まで急落した。老朽化、陳腐化の進んだ施設が多くなり、競争力が低下していくとともに、人件費の割合が高いために収益性が悪化していった。期間利益で借入金の返済を行えない返済超過の状態に陥っていた。さらに、96 年に「ホテルシューパロ」を 20.1 億円で取得し、02 年には「マウントレースイ」を 26 億円で取得するなど、観光施設への投資を構造的赤字のなか継続してきた。

このような財政悪化要因の分析に対し、保母武彦氏は『夕張 破綻と再生』（自治体研究所、07 年 2 月）において、夕張市が身の丈に合わない観光開発を行ったこと及び市民に財政情報を公開してこなかったことについて批判的ではあったが、国と道の、夕張市の財政破綻に対する責任は非常に大きいと糾弾した。財政破綻の主な要因は、(a) 炭鉱閉山後の負担処理、(b) 観光・リゾート開発とその後の費用負担、(c)

国の行政改革の地方への転嫁、であると指摘した。3 つの要因に関する主張は次の通りであった<sup>19)</sup>。

要因 (a) については、国のエネルギー政策の転換によって閉山が相次ぎ、夕張市は解雇された従業員とその家族が安心して暮らせるインフラの整備を行わざるをえなかった。そのため、閉山後の処理対策に 583.5 億円（79 年度から 94 年度までに）を使い、そのうち 332.2 億円を市債で賄ったことが夕張市の財政に重くのしかかった。本来、企業と国策転換を行った国が負担すべきものを夕張市に押し付けた。

要因 (b) については、国が旗振りをしたりリゾート開発ブームのなか、夕張市は観光施設開発の拡大を推し進めてきた。また、ブームの終焉とともにリゾート開発から松下興産（株）が夕張から撤退する際には、雇用先の確保のため、スキー場・ホテルを買い取らざるをえなかった。それゆえ、リゾートバブルを煽った国の責任は重い。

要因 (c) については、閉山後の地域振興を目的としていた産炭地域振興臨時措置法が 01 年度に期限切れ失効となり、その上、国の行財政改革のなか、地方交付税の産炭地補正がなくなった。さらに、三位一体改革による地方交付税の減少がこれに追い打ちをかけた。

しかしながら、保母武彦氏らの主張に関し、要因 (a) で指摘された閉山後の処理対策 583.5 億円を詳細にみると（表 4）、純粋に閉山後の処理対策は閉山対策処理経費 17.5 億円のみであった<sup>20)</sup>。むしろ、生活インフラ整備に多大の資金が投入され、住宅・浴場・水道整備等 149.9 億円、学校教育施設設備 88.0 億円、道路施設整備 54.0 億円、体育施設整備 30.6 億円が使わ

19) 以下において夕張市財政破綻要因（保母武彦氏らが主張する）については、前掲『夕張 破綻と再生』14～16、22～23、26、54、58、72 ページ、『熊本日日新聞』07 年 2 月 15 日による。

20) 退職手当債が 65.8 億円に上っているが、これに関して、元道職員によれば、多くのところは退職金組合で積み立て退職金を支払うところを、夕張では市職員を炭鉱全盛期にたくさん採用しており、退職金の支払いに退職手当債を発行していた（前掲『限界自治 夕張検証』198 ページ）。

表 4 夕張市の閉山後の処理対策事業

区 分	事業費	事業内容
住宅・浴場・水道整備等	149.9 (25.7)	公営住宅 69 棟 1100 戸建設, 市営浴場 7 力所建設, 生活館等集会施設 10 力所建設
学校教育施設整備	88.0 (15.1)	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	54.0 (9.3)	道路新設及び改良事業 30 件 (延長 10769km, うち橋梁 5 橋), その他に生活道路及び側溝整備
公園施設整備	46.8 (8.0)	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	30.6 (5.2)	総合体育館, テニスコート (9 面), 市営プール (4 力所), 平和運動公園ほか
退職手当債	65.8 (11.3)	職員削減 287 人
観光開発整備	41.8 (7.2)	石炭博物館等の石炭の歴史村施設ほか
産業開発整備	14.9 (2.6)	農産物処理加工等施設, メロン加工研究施設ほか
閉山対策処理経費	17.5 (3.0)	閉山跡地廃屋解体及び美化対策ほか
その他	74.2 (12.7)	農業基盤等整備, 社会教育施設整備, 市民福祉施設整備, 消防施設整備, 衛生施設整備ほか
合 計	583.5	

(注) 79 年度から 94 年度までのデータ。単位は億円, 事業費の後の括弧内は構成比 (%表示)。  
 (出所) 保母武彦他『夕張 破綻と再生』自治体研究社, 07 年 2 月, 52 ページ (原資料は夕張市財政部資料) より作成。

れた。その一方で、事業内容からみて観光関連事業といえるものに、観光開発整備 41.8 億円、産業開発整備 14.9 億円、公園施設整備 46.8 億円が支出された。生活インフラ整備の 4 つを合計すると 322.5 億円 (構成比 55.3%) となり、その事業内容から判断すると、閉山後の処理対策として妥当であったか大いに疑問である。また、観光関連事業の 3 つを合計すると 103.5 億円 (構成比 17.7%) に上り、このような観光関連事業を閉山後の処理対策に含めて考えることが適切とは思えない。さらに、仮に全てが閉山後の処理対策として適切であったとしても、総額 583.5 億円のうち国・道支出金が 185.3 億円、地方債が 332.2 億円で、それぞれ 31.8%、56.9% を占めていた。両者に大きく依存した閉山後の処理対策であり、夕張市は 1 割強の資金で

10 倍の事業という極めて過大な処理対策を行ったといえる。

要因 (b) については、国が民活型のリゾート法を 87 年に制定し、リゾート開発が日本中を席卷したのは事実であるが、夕張市の観光開発は 2 節 (2) でみたように、71 年の「石炭の歴史村」建設計画においてスタートしており、78 年には観光施設「石炭の歴史村」を着工している。それゆえ、リゾート法に責任を押し付けることには無理がある。もちろん、松下興産 (株) のレースイリゾート計画、国土計画の夕張岳ワールドリゾート構想はリゾート法の影響を受けてはいるが、夕張市の直接の事業でなく民間企業による事業であり、後者については市民運動による反対もあって実現には至らなかった。また、松下興産 (株) が撤退する際に、一

民間企業の従業員の雇用を確保するという名目では、スキー場・ホテルを買い取る積極的理由にはならない。むしろ、冬場において観光客を引き付けるのにスキー場が不可欠であるとの判断に基づいたものと推察される。

要因(c)については、産炭地域振興臨時措置法は61年に制定された5年間の時限立法であったが、産炭地の疲弊に対処するため、4度の延長を経て01年度に失効した。産炭地域振興臨時交付金が01年度まで、普通交付税の産炭地補正による嵩上げが06年度まで継続されたことは、国が長期にわたって旧産炭地を支援してきたことを示している<sup>21)</sup>。また、三位一体改革により地方交付税が減少したといっても、それは優遇されていた部分が減少しただけである。というのは実際、06年度の住民一人当たりの税収は歌志内市が最下位で5.0万円、夕張市が最低水準グループで7.4万円であった。ところが、住民一人当たり一般財源は夕張市が一位、歌志内市が二位で、最下位の千葉県八街市との比較でそれぞれ7.8倍、4.1倍となっており、交付税等を加えると、一人当たり税収格差が縮小するどころか逆転するという現象が起きていた<sup>22)</sup>。

一方、鷺田小彌太氏は『「夕張問題」』（祥伝社、07年5月）において、夕張市の財政破綻の決定的な原因として遠因と真因の2つを挙げている。遠因は相次ぐ廃坑と国による補助であったと指摘している。また、真因は観光とパブルであり、近因は遠因と真因を座視してきたこと（死に体のまま放置されたこと）にあったと指摘している。遠因と真因に関する主張は次の通りであった<sup>23)</sup>。

遠因については、55年の石炭合理化法、63年の石炭四法（炭鉱離職者・炭鉱合理化・炭鉱保安臨時措置法、産炭地振興事業団法）の成立で国の石炭から石油へのエネルギー転換が60年代に本格化した。通常、繁栄してきた鉱山の町はゴーストタウン化を避けられなかったが、夕張市は30年以上にわたって産炭地として生き続けることができた。それには、夕張の歴史と一体化したともいえる北海道炭鉱汽船（株）（北炭）が、枯渇による廃坑、廃炭鉱の取得と再開発、新鉱の開発、ガス爆発による廃坑の度に、国から膨大な資金を引き出しながら炭鉱経営を続けてきたことがある。その拳句の果てに、北炭夕張は莫大な債務（1100億円、国8割、民間金融機関2割の債務）を残して倒産した。

真因については、79年に市長に就任した中田氏が、“炭鉱から観光へ”のキャッチフレーズのもと、石炭の灯が消える前に大規模な観光都市計画へと突き進んでいったことである<sup>24)</sup>。北炭の総帥で日本政界の黒幕と言われた萩原吉太郎氏に倣い、閉山に伴う各種の振興対策費を国や道から引き出すとともに、大規模な地方債の発行と一時借入金によって観光事業を推進した。すなわち、夕張市は、炭鉱のある時もなくなくなってからも石炭を“質”にし、夕張を維持し活性化するための資金を国から引き出してきた（パラサイト夕張）。6期24年間、市長の座にあった中田氏は無謀といえる観光都市化を長期にわたって推進し、観光事業は膨大な赤字を重ねていった。その上、パブル崩壊後に松下興産（株）が夕張から撤退した際の観光事業を肩代わりし、更なる借金と赤字を積み重ねていった。さらに、パブルが終わった後も夕張市の適正財

21) 夕張市への特別交付金は00年度に16億円にも達していた（前掲『限界自治 夕張検証』195ページ）。

22) 『日本経済新聞』08年3月7日による。

23) 以下において夕張市財政破綻要因（鷺田小彌太氏が主張する）については、前掲『「夕張問題」』24～28、47、65～67、71、78、127ページによる。

24) 「石炭の歴史村」構想に始まった観光都市建設は、87年に提起された新生・夕張地域おこし計画でさらに膨らみ、夕張岳のスキー場を中心とする「夕張岳ワールドリゾート」構想、夕張鹿鳴館を中核とする「夕張バカンス村」構想、子供向けリゾートである「トムソーヤ冒険共和国」構想まで出てきていた。

政規模の2~5倍に達する財政支出を続け、02年に夕張市行財政正常化対策案が出されはしたが、実質的な緊縮財政政策は取られなかった。

また一方、日本経済新聞社による『地方崩壊 再生の道はあるか』(07年6月)では、破綻の原因は、強烈な行動力を持ち、膨張路線を突っ走った元市長の中田氏の責任にあったと指摘している。と同時に、中田氏の暴走を許した環境も見逃してはならないと指摘している。特に中田氏の手腕に過度に期待し続けた政治勢力や、そうした市議会の構成を許し続けた市民の責任は重いとしている。その主張は次の通りであった<sup>25)</sup>。

中田氏は、どれだけ借金を膨らませてでも最後は国が面倒を見てくれるという考えのもと、また保革相乗りの強固な支持基盤のもと、観光施設整備へと突き進んでいった。その結果、地方債残高が91年度末には220億円近くまで膨張し、93年度には起債制限比率が20.7%に達し、以後7年間20%水準を超えるという不名誉な記録を残した。また、一時借入金も93年度以降、急激に増え始め、この頃から赤字隠しの自転車操業が始まった可能性が高い。その後、産炭地域振興臨時交付金の廃止、三位一体改革による地方交付税の削減により再び急増し、06年には300億円近くに達した。これに対応して、一時借入金を使った不適切な赤字隠しを傍証するように、一般会計の諸収入が急増し始め、その歳入に占める割合は96年度に約2割、04年度に約5割(金額約100億円)という驚くべき水準に達し、議会のチェック機能が全く働いていなかった。

以上でみてきたように、財政悪化要因に関し、いくつかの見解があるが、最後に財政悪化要因をもう一つ付け加えると、炭鉱の町に特有な風土を挙げることができる。炭鉱会社が住宅だけでなく、光熱費や風呂など生活基盤を全て用意してくれたことから、炭鉱会社にすがって生きる風土があり、炭鉱がなくなってすがりついたので行政であった<sup>26)</sup>。夕張市は、北炭夕張新鉱の閉山により北炭夕張が会社更生法を申請した際も、炭鉱会社が負担してきた住宅、水道、公衆浴場等の生活インフラを整備し、少しでも労働者や家族に踏みとどまってもらおうにした。閉山に沈む夕張市民にとって、元市長の中田氏は観光の町への転換の夢を実現してくれる人物だと映った<sup>27)</sup>。

## (2) 類似旧産炭地の財政悪化 赤平市

赤平市は、4つの炭鉱を抱え、ピーク時の1960年には5.9万人の人口を擁したが、94年に最後の炭鉱であった住友石炭炭鉱赤平炭鉱が閉山し、その石炭の歴史に幕が下ろされた(図2)。鉱業都市からの産業転換は順調に進まず、人口は08年には1万3千人台まで大きく減少し、65歳以上の高齢者が35%を占めるに至った。06年度には連結実質赤字比率が77.5%、実質公債費比率26.3%に達し、連結実質赤字比率が夕張市に次いで全国ワースト2位になったことから、マスコミの注目を大いに浴びた。地方財政健全化法の財政再生基準の40%を大きく超え、09年4月に全面的な施行となる同法のもとで財政再生団体入りは確実と囁かれていた<sup>28)</sup>。

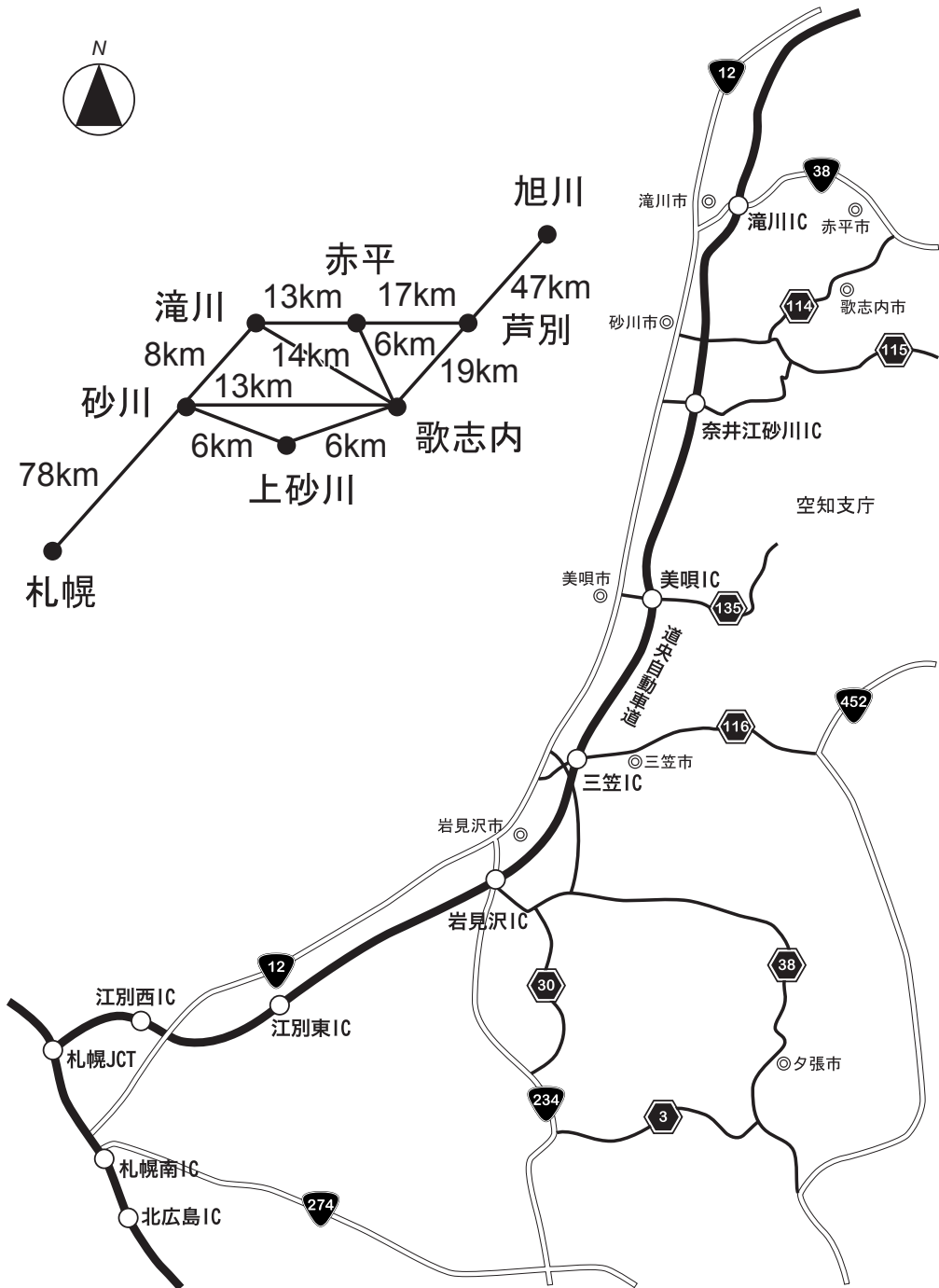
25) 前掲『地方崩壊 再生の道はあるか』27, 41, 56~57, 62, 66, 68~69, 72ページによる。

26) 実際、夕張市の全世帯の半分近くが公営住宅に住んでおり、公営住宅の3分の1は空き家であった。

27) 前掲『限界自治 夕張検証』73, 77, 130, 141ページによる。

28) 以下において赤平市の財政悪化等については、赤平市 Web ページ(08年10月6日、10年12月30日取得)、『赤平市財政健全化計画(改訂版/素案)』(概要版)赤平市、08年3月、『公的資金補償金免除繰上償還に係る財政健全化計画』赤平市、08年3月、伯野卓彦『自治体クライシス』講談社、09年2月、222, 227~233, 236, 240, 249, 253~255, 257, 259ページ、『日本経済新聞』08年4月7日、08年10月6日、09年10月5日、『毎日新聞』08年2月6日、08年3月24日による。

図2 赤平・歌志内市位置図



(出所) 歌志内市 Web ページ (08 年 10 月 20 日取得) 等をもとに作成。

財政再生団体入りを回避するため、あかびらスクラムプラン(05年度)、赤平市財政健全化計画(07年3月)のもと、取り組んできた行財政改革をより強化することを目的に、08年度から14年度までの7年間を計画期間とする赤平市財政健全化計画(改定版)を作成した。実際には、国による公立病院特例債の認可(04~07年度に発生した不良債務を控除するための特例措置)<sup>29)</sup>、道の短期貸付金の低利融資(28億円、利率0.5%)もあって、07年度に68.8%であった連結実質赤字比率が08年度には13.1%へと急減し、財政再生団体入りは回避された。ただ、病院特例債の借金で赤字を埋めただけで、問題を先送りしたともいえる。

07年度末の見込みで、普通会計は黒字であったが、連結実質赤字額が37.4億円で、そのうち病院事業会計が29.6億円、国民健康保険特別会計が8.3億円、水道事業会計が1.6億円の赤字となっていた。連結実質赤字額を縮減するため、普通建設事業の先送りと特定目的基金の取り崩しとともに、表5に示すような財政改革を実施に移した。08年度の効果額として、人件費の削減で5.8億円、市税・使用料の増収で2.3千万円を見込んでいた。一般職給与を夕張市と同じ比率である30%の削減するなど、夕張市とほぼ同程度の人件費の削減を実施に移した。歳出の約2割を占める人件費の削減を柱に据え、公共施設の休止前倒しなどを含む厳しい財政再建策となった。

赤平市の財政悪化に対し、上で示した赤字額からも分かるように、病院事業会計、国民健康保険特別会計、水道事業会計<sup>30)</sup>の順に影響力が大きく、市立病院の累積赤字が市を瀕死の状態に追いやったといえる。赤平市が公表した特

別会計等の赤字要因についてみると、市立病院に関して、医師不足による入院・外来収益の減少、病院改築による起債の償還、長期入院高齢者の増加などを挙げている。国民健康保険特別会計に関して、加入者の高齢化と老人医療費無料化、経済不振による保険税の減少、保険税率の改正遅れなどを、水道事業会計に関して、炭鉱閉山後の拡張事業の起債償還、老朽水道施設の更新などを挙げている。

財政危機の主因となった市立赤平総合病院は、市内唯一の総合病院で、93年から94年にかけて総額48億円余りを投入して改築された。2階まで吹き抜けになった広いロビーと最新鋭の設備を備え、人口千人当たり病床数で第12位(全国の市の中で95年に)にランクされ、新病院は町の誇りとなった。この投資に対し、市は30年かけて毎年2.5億円ずつ、2024年までに返済していくという計画を立てた。しかし、隣接する自治体に間もなく総合病院がオープンし、患者数は98年の年間28万人から減少していき、不良債務が膨らんでいった。さらに、04年の医療制度改革により医師が自由に勤務先を選べるようになると、18人いた医師が4年間で10人まで減少した。産婦人科、皮膚科が休止に追い込まれるとともに、内科に次ぐ稼ぎ頭の整形外科では常勤医が退職し、市立病院の累積赤字は雪だるま式に増えていった。また、看護師の早期退職者の続出により40床を休室せざるをえなくなる一方、130人余りの長期入院患者(90日を超えると診療報酬が経費を下回る)を継続的に受け入れざるをえず、市立病院の経営がさらに圧迫されることになった<sup>31)</sup>。

赤平市は、08年度より市立病院の経営改善策として、患者一人当たりの診療報酬が高い人

29) 国の病院特例債制度で13.5億円の長期借入をした(『北海道新聞』08年9月18日)。

30) 94年に設立された第三セクターである赤平花卉園芸振興公社は、新しい産業の立ち上げにより炭鉱からの離職者を雇用するため、胡蝶蘭の生産と販売を主たる業務としていた。06年度末で累積赤字が3.1億円に達し、市からの運転資金貸付金も約4億円に上っていたことから、民間企業への売却対象となっていた。

31) 08年度から病床数は一般が120床となり、療養については60床のまま維持された。



自治体崩壊と財政危機要因

表5 赤平市の主な歳出削減策と歳入確保策

区 分		内 容
人件費	一般職給与	30%削減(07年度に15%削減実施)、普通会計職員数(消防職員数を含む)を06年度の216人から13年度に155人へ
	特別職給与	市長50%、副市長40%、教育長32%(07年度にそれぞれ、37%、27%、21%削減実施)
	議員報酬	22%削減(07年度に15%削減実施、議員定数を16人から10人へ)
物 件 費	施設の統廃合(08年度に文化会館、スポーツセンター、勤労青少年ホームの休止、児童館の統合、07年度に公民館、ふれあいホール浴場、スカイスポーツ振興センター休止を実施)	
補 助 費	有効度、公益度、依存度、緊急度の指標に基づく団体補助金の見直し、あかびら火まつりへの補助金の廃止	

区 分		内 容
市 税	固定資産税	09年度より、税率を1.6%(0.1%のアップ)に引き上げ
	軽自動車税	標準税率の1.5倍(06年度に標準税率の1.2倍実施)
	その他の税	06年度より入湯税新設、都市計画税を0.3%(0.1%のアップ)に引き上げ
使用料	市 営 住 宅	08年度より2年間で段階的に引き上げ
	水 道 料	08年5月より5%引き上げ、3年ごとに見直し
	保 育 料	06年度より3年間で段階的に引き上げ

(出所) 『赤平市財政健全化計画(改訂版/素案)』(概要版)赤平市、08年3月、伯野卓彦 『自治体クライシス』講談社、09年2月、243、245ページにより作成。

工透析の設備を増やし、透析病床を12床から20床にし、医業収益の増大を図る一方、医療職員(医師を除く)の人件費を26~28%削減(07年度に15%削減実施)を打ち出した<sup>32)</sup>。そのほか、市立病院のあり方に関し、既設の検討会議において継続して協議し、病院の規模、地域・広域医療連携等の指針をまとめるとともに、医師・看護師確保対策室の設置などの対策を講じることになった。

しかしながら、人工透析室と休止になった上述の2科を含め、10の診療科を持つ総合病院は、93年当時に人口1万8千人台であった小都市では将来、重荷になることが予想されたは

ずである。このことは、職員数を見ても明らかで、例えば98年の職員数は600人で、うち病院が250人を占め、残りの350人が一般行政職(教育、消防、上下水道、施設を含む)であり、病院職員を相対的に非常に多く雇用(構成比41.7%)していた。消防を除く普通会計職員は276人であったことから、病院職員の人数はそれに匹敵する規模であった。08年度において職員数は309人(消防を除く普通会計職員は124人)に減少したが、病院職員は123人で依然として約4割を占めていた。

赤平市は炭鉱が次々と閉山し、その対策に予想以上の費用がかかり、市の財政が逼迫してい

32) 40歳以上の看護師全員をパートタイマーにするという苦渋の決断もした。

る状況にあった。にもかかわらず、周辺の町からの患者を当て込んだ返済計画のもと、最新の設備を導入した大型総合病院をリニューアルオープンしたことは無謀であったといえよう。ただ、市立病院の改築に当たっては、国から、資金を融資するという積極的な誘いがあった上に、補助金と交付税の支援が受けられるということで改築実施に踏み切った経緯があった。

### (3) 類似旧産炭地の財政悪化 歌志内市

歌志内市は、北海道有数の産炭地で、最多で19カ所の炭鉱があり、ピーク時の1948年には人口4.6万人を数えた(図2)。石炭から石油へのエネルギー転換のなか、63年に北炭空知・神威両鉱が閉山、71年に住友歌志内鉱が閉山し、95年には最後の炭鉱である空知炭鉱が閉山した。相次ぐ閉山により、08年には人口は5千人台へと大きく減少した<sup>33)</sup>。

歌志内市は、平野部が少なく、トドマツなどの山林が地域の大半を占めることから、観光産業の振興に力を注ぐことになった。市営の「かもい岳スキー場」の整備・拡張、石炭産業遺産である「悲別口マン座」(旧住友上歌志内会館)、「こもれびの杜記念館」(旧空知炭鉱倶楽部)の整備、その他の観光施設の建設を行ってきた。また、市は87年からスイスランド計画をスタートさせ、観光施設や公共施設をとんがり屋根や山小屋風の建物にし、表6に示すように、スイス風の景観づくりを推進してきた<sup>34)</sup>。この計

画により、市の中心を貫通している道道赤平奈井江線(114号)沿いに、奇抜な景観(受け取り方によって綺麗から奇妙まで幅があり)が形成されるに至った。

さらに、一般職の新規採用を停止するなど人件費削減に取り組んだ95年以降も、神威岳西斜面の炭鉱住宅跡地に市営スキー場西ゲレンデを建設するとともに、「かもい岳温泉」(スキー場のゲレンデまで徒歩3分)のリニューアル、「チロルの湯」の露天風呂の建て増しを行った<sup>35)</sup>。総額18.6億円を投入し、そのうち15.7億円を市債で賄った。また同時に、95年度以降、市は閉山対策として神威岳観光開発を含めて105.8億円をつぎ込み、特に95年度から00年度までの閉山対策は突出していた。その結果、国の旧産炭地への支援停止と交付税の削減によって自転車操業に陥り、毎年2~4億円の赤字を埋めるため、00年よりヤミ起債に走り、空知産炭地域総合発展基金から道知事の許可を得ず総額15.0億円を借り入れていたことが06年に発覚した<sup>36)</sup>。

歌志内市は、国より、ヤミ起債の一括返済と財政再建団体となった夕張市と同じ再建計画の策定を求められた。ただ、一括返済についてはその後、空知産炭地域総合発展基金の取り崩しによる返済が特例により認められ、再建団体への転落は辛うじて免れた。市は06年度から11年度までを計画期間とする歌志内市財政健全化計画(表7)を作成し、全国の市町村で3番目

33) 以下において歌志内市の財政悪化等については、歌志内市 Web ページ(08年10月6日取得)、『熊本日日新聞』07年2月14日、07年2月15日、『日本経済新聞』08年3月7日、『歌志内市財政健全化計画』歌志内市、07年3月、歌志内市総務財政課資料(08年10月30日入手)、『歌志内市財政健全化計画進捗状況報告書』歌志内市、08年7月、歌志内市総務財政課聞き取り調査(08年10月30日)による。

34) かもい岳総合観光開発構想(トレーニングキャンプ歌志内スイスランド計画)は85年に作成された。市営住宅は約1500戸で、市の世帯数の6割に当たり、市営住宅のリニューアルに約50億円を投じた。石炭会社が建てた炭鉱住宅は市が全て買い取った。市長によれば、旧産炭地では閉山後の人口流出を食い止めるため市営住宅を維持せざるをえなかったとのこと。また、市の職員によれば、炭鉱以外に産業がなかった町だから、建て替えは雇用創出の役割もあったとのこと。

35) 市は2つの温泉施設に合わせて年間1.6億円の委託金を支出し、赤字を防いでいた。

36) 夕張市、芦別市、赤平市、三笠市、歌志内市、上砂川町の5市1町は空知産炭地域総合発展基金から、制度上は認められない10年返済の地方債制度を創設し、総額75億円を借り入れ、赤字補填をしていた。

自治体崩壊と財政危機要因

表6 主なスイス風建築物

施設名	開始年	施設目的
かもい岳センターハウス	1988年	かもい岳スキー場のゲレンデにある中心施設で、ロッジとして宿泊可能。スキー場には89年にTパー、ペアリフト、96年に西ゲレンデが完成
チロルの湯	1992年	天然温泉、93年に宿泊施設(13室)をオープン、95年に露天風呂をオープン
アリーナチロル	1995年	屋内競技及びテニス、ゲートボール、野球、フットサル等の野外競技に利用できる全天候型スポーツ施設
文珠高台団地公営住宅	1996年	市営住宅
かもい岳温泉	1996年	大浴場・気泡風呂・サウナ、アスレチックルーム、宿泊設備(27室)を備えたリラクゼーション施設としてリニューアルオープン
東光地区改良住宅	1997年	市営住宅
郷土館ゆめつむぎ	1997年	炭都として栄えた歌志内の歴史や文化を紹介する郷土資料館
養護老人ホーム楽生園	1997年	市営養護老人ホーム
道の駅うたしなないチロルの湯	1999年	30種以上の漬物を販売する「漬物処チロル」等がある売店とレストランからなる道の駅

(出所) 歌志内市 Web ページ (08年10月6日取得) により作成。

に悪いとされた実質公債費比率 36.7% (06年度) の改善を目指した<sup>37)</sup>。11年度までに、実質公債費比率 17.4% の達成を始め、28.3 億円 (05年度末) あった累積赤字を実質収支 7.6 千万円の黒字へと転換すること、地方債現在高を標準財政規模の 3.6 倍 (05年度末) から 2.6 倍の水準に引き下げること目標とした。07年度の実績では、赤字解消効果額は 5.4 億円で、そのうち人件費が 2.4 億円 (43.3%)、指定管理等委託など<sup>38)</sup> が 1.8 億円 (32.8%) となり、職員の給与約 20% カットと人員削減、施設の売却・管理方法の変更を中心とした取り組みによって効果額の計画値をクリアできた。

市は出資する第三セクターの見直しにも着手し、84年に設立した 100% 出資の (株) 歌志内

振興公社については大きく規模を縮小させた。06年11月時点で社員数 62 人を抱え、「健康の村」(チロルの湯、アリーナチロル) に 16 人、「かもい岳スキー場」に 17 人、特別養護老人ホーム「しらかば荘」に 3 人、生活保護施設「親愛の家」に 4 人が配置されていた。これを表 7 に示すような指定管理者制度の導入により、09年度より「健康の村」のみに 8 人を配置し、いわゆる“隠れ人件費”を削減した。市は国から、「チロルの湯」を民間企業へ売却するように求められていたが買い手が見つからなかったため、振興公社が空知産炭地域総合発展基金と市からの増資を受けて「健康の村」を取得することになった。

以上みてきたように、地域振興のためにスイ

37) 市は、99年度より歌志内市行財政改革推進計画、06年度より歌志内市行財政改革の取り組み(集中改革プラン)により、財政再建を進めてきていた。また、歌志内市財政健全化計画は07年10月作成の変更計画によっていくつかの変更が加えられた。

38) かもい岳スキー場、かもい岳温泉等への繰出金の削減を含む。

表 7 歌志内市の主な歳出削減策と歳入確保策

歳出

区 分		内 容
人件費	一般職給与	07年度より16～20%削減(平均18.1%)、普通会計職員数(消防職員数を含む)を06年度の129人から11年度に97人へ(24.8%の減)
	特別職給与	07年度より市長40%、副市長30%、教育長30%削減
	議員報酬	07年度より30%削減、議員定数を12人から10人へ
指定管理等委託経費の見直し		かもし岳スキー場、かもし岳温泉、かもし岳パークゴルフ場に指定管理者制度導入(07年度より)、特別養護老人ホームしらかば荘、生活保護施設親愛の家に指定管理者制度導入(08年度、10年度より)、養護老人ホーム楽生園、デイサービスセンター民営化(09年度より)、振興公社への委託業務の見直し(07年度より)
公共施設、補助金等の見直し		07年度にチロルの湯、アリーナチロルの売却、09年度に小学校、児童館の統合 補助金・交付金・負担金の徹底した見直し

歳入

区 分		内 容
市 税	軽自動車税	07年度より標準税率の1.5倍
使用料・手数料	ゴミ処理	08年度より可燃1㍓2円から2.5円へ、生ゴミ1㍓8円から10円へ引き上げ
	下水道	06年度より30%アップ、09年度より20%程度アップ
	福祉料金制度	08年度より水道、下水道料金の福祉料金制度廃止

(注) 全職員数、消防を除く普通会計職員数についてはそれぞれ、06年度から11年度において183人から129人(29.5%減)、103人から74人(28.2%減)に削減を計画。

(出所) 『歌志内市財政健全化計画』歌志内市、07年3月、『歌志内市財政健全化計画(変更計画)』歌志内市、07年10月より作成。

スランド計画を推進し、観光事業及び景観の整備に過大な投資を続けてきたことが財政悪化の主因といえる。閉山後の処理対策事業への多額の支出、人口減に対応した組織のスリム化の遅れも原因として指摘できる。実際、06年度の普通会計職員数(消防職員を含む)は類似団体の2.15倍にも達していた。また、第三セクターを合計4つも抱え、その社員数は06年3月末時点で118人に上っていた。その上、(株)歌志内振興公社以外は赤字決算であり、振興公社においても市からの多額の委託金によって黒字決算を達成できていた。

#### 4 空知地域三自治体の人口減少スパイラル

3節でみてきたように、北海道空知地域にある夕張市、歌志内市、赤平市は、かつては産炭地(炭都)として栄えたが、基幹産業の炭鉱の閉山に伴い、産業の衰退と人口の急激な減少に直面した。観光産業等に軸足を置いた産業基盤の強化、閉山後の生活基盤の整備に多大の資金を投入したが、産業の活性化には成功せず、大幅な人口減少が継続し、財政破綻あるいは深刻な財政悪化に至った。

そもそも、炭鉱で栄えた町が閉山後に、産業基盤を支える資源が消滅したことにより人口減

少・財政悪化スパイラルに陥る可能性は高く、抜本的対策を講じることなく放置してきた関係者の責任は重いといえる。石炭から石油へと国のエネルギー政策が転換するなか、間接的手法で空知地域の産炭地住民に対し、国もそれなりの支援策を講じてきた。しかしながら、三市のような人口急減地域における危機は十分予測可能なものであったことから、地方財政を交付税等でコントロールしてきた国として監督義務を怠ったともいえる。国は、特例的な支援と引き換えに当該自治体とその住民に対し、自治体崩壊の危機感を持たせつつ、生き残りをかけて各種改革を推し進めるよう働きかけ、自治体の目線に立ったアドバイスを行う必要であったと思われる。

そこで、地域の経済活動を支える物的資源(石炭)が採算面からみて枯渇したといえる三市に関し、人口動態を描写する地域計量経済モデルを作成し、人口減少スパイラルの現象について分析を試みる。さらに、この地域計量経済モデルを用いて15年後までの人口予測を行い、人口減少スパイラルに歯止めがかからない状況を明らかにする。というのは、人口減少スパイラルという長期持続的トレンドが強力に働いてきたことが、三市の財政悪化をもたらした主な原因であると考えているからである。

1980年から08年までの29年分のデータを用い、自然動態、転入と転出からなる社会動態に関し、最小二乗法により構造方程式を推定した。三市の地域特性を考慮し、各構造方程式にはダミー変数を二つ(歌志内ダミー、赤平ダミー)入れることによって推定を行った。小規模な市町村レベルでは、計量分析に使える十分な経済変数データがないという問題があることから、国あるいは都道府県レベルで作成されているような綿密な計量経済モデルを構築し、それとリンクさせる形で人口動態モデルを作り上げることは難しい。そのため、基本的には賃金格差により人口移動が起こるものと想定し、課税所得ベースでの所得格差を賃金格差の代理変数とし

て用い、人口動態モデルの推定を行った。また、転入者数及び転出者数は推定値、予測値等がマイナスの値となることを避けるため、対数変換した式を用いた。その結果、表8に示される、4つの内生変数と6つの外生変数からなる、定義式1つを含む連立方程式体系を得ることができた。

3つの構造方程式の変数間の因果関係については、まず、自然増減はダミー変数を除くと簡単に人口水準に依存するものとした。また、転入者数は全国との所得格差と、地域の魅力度の代理変数としてのタイムトレンドによって影響を受けるものとした。転出者数は札幌との所得格差と人口水準によって影響を受けるものとした。推定結果において、自由度修正済み決定係数が自然増減において若干低い値となっているが、それを除くと概ね良好な推定結果を得ているといえる。また、定数項と、ダミー変数を含めたほぼ全ての説明変数においてt値は良好な結果を示している。転入者数、転出者数及び自然増減の実績値と推定値の比較を行ったのが図3から図5までである。転入者数と転出者数については、実績値の大きな変動を除き、推定値がその変動を追跡できていることが分かる。これに対し、自然増減については、ダミー変数を除くと簡単に人口水準に依存すると想定したこと及び、通常、安定的な自然増減の実績値が大きく変動していることから、いくつかの部分において実績値と推定値の間に大きな乖離が発生している。

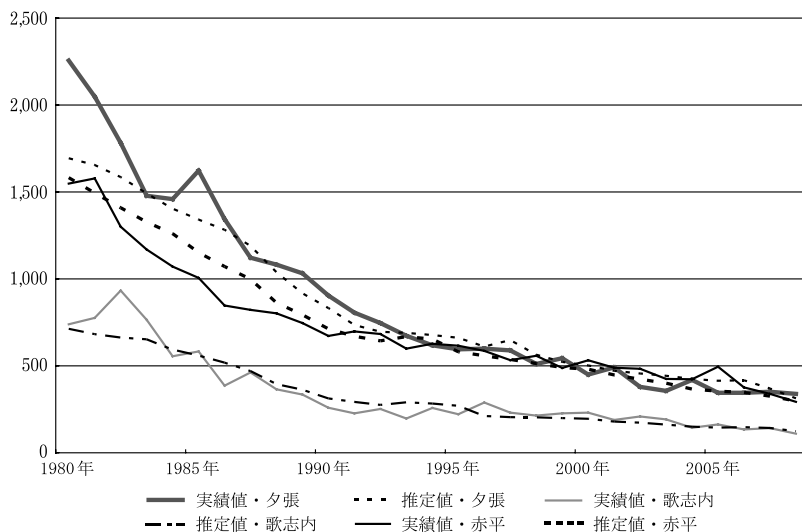
転入者数、転出者数の構造方程式の推定結果から、転入者数については、地域の魅力度の低下トレンドが年4.1%の比率でその水準を低下させる力として働いており、人口減少スパイラルが人口流入面において内在的に起こっていることを示している。また、転出者数については、転出者数に対する人口水準弾力性が2.4と弾力的であり、人口規模が大きい時ほど人口流出の程度は大きく、人口流出面からも人口減少スパイラルが起きていることを示している。この人

表 8 人口動態モデルの構造

人 口	$POP = POP_{-1} + NI_{-1} + IN_{-1} - OUT_{-1} + OTH_{-1}$
自然 増減	$NI = -282.130 + .007689 POP + 176.868 DUMU + 53.6407 DUMA$ ( - 19.20) (13.02) (14.31) (6.05) 推定期間 (1980-2008) 自由度修正済み決定係数 = .717 標準誤差 = 32.9029
転 入 者 数	$\log IN = 7.53332 + .982366 \log RJ - .041347 TIME - .845798 DUMU - .062139 DUMA$ (185.12) (5.38) ( - 10.41) ( - 20.23) ( - 1.61) 推定期間 (1980-2008) 自由度修正済み決定係数 = .956 標準誤差 = .142232
転 出 者 数	$\log OUT = -17.4909 + 2.40203 \log (POP/RS) + 1.04849 DUMU - .243818 DUMA$ ( - 10.66) (15.10) (6.29) ( - 3.15) 推定期間 (1980-2008) 自由度修正済み決定係数 = .846 標準誤差 = .293070

(注) 変数名は次の通りである。POP は人口、NI は自然増減、IN は転入者数、OUT は転出者数、OTH はその他増減、RJ は対全国一人当たり所得比率、RS は対札幌一人当たり所得比率、TIME は時間、DUMU は歌志内ダミー、DUMA は赤平ダミーである。人口には住民基本台帳データを、所得には課税所得を用い、時間は1980年を0として1年ごとに1だけ増やしたものをを用いている。なお、推定した式の括弧内の数値はt値を示す。

図 3 転入者数の実績値と推定値



自治体崩壊と財政危機要因

図4 転出者数の実績値と推定値

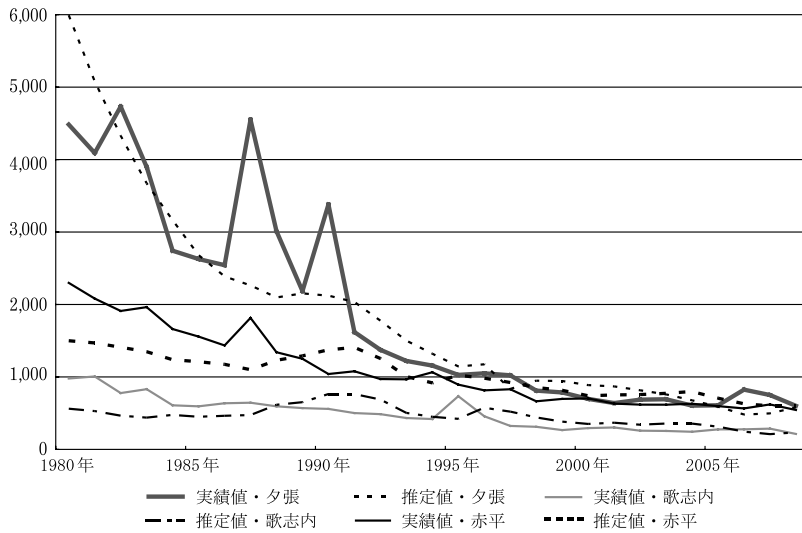
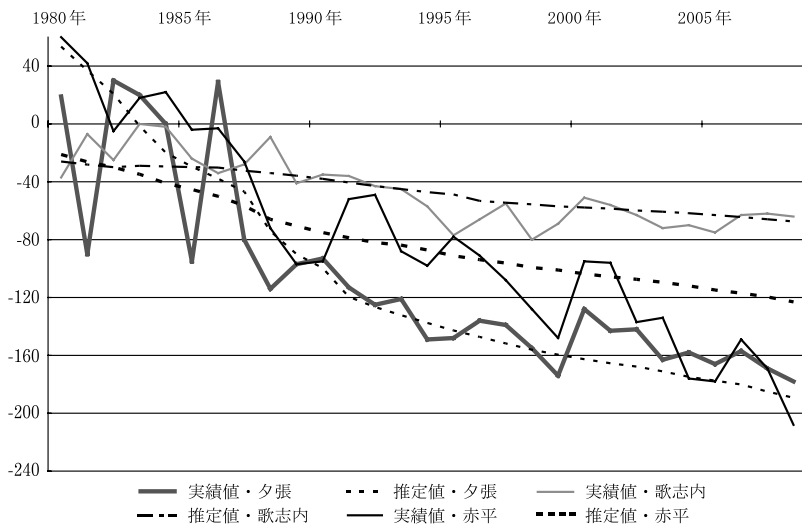


図5 自然増減の実績値と推定値



口流出の程度は、札幌との所得格差が大きくなると、さらに加速する性質をもっている。

以上のことから、三市の人口動態モデルから、人口減少スパイラルが構造的にビルトインされている状況が明らかになったといえる。すなわ

ち、積極的な産業振興策によって人口減少の食い止めを図っても、長期トレンドの人口減少スパイラルからは逃れられないことが分かる。

人口減少スパイラルが今後も継続することを確認するため、09年から23年までの15年間

の人口動態予測を試みた。予測に当たっては外生変数の設定が問題となるが、札幌の対全国所得格差を過去3年間(06年~08年、最小値水準)の平均値である0.91と設定し、対札幌所得格差を三市とも08年水準(最小値あるいはそれに近い値)に固定した上で、対全国所得格

差を求めた。対札幌所得格差は三市とも90年頃までに大きく急落し、その後、若干の上下変動を示していることから、最近時点の値をもとに対札幌所得格差、対全国所得格差を予測用に設定した。

すなわち、予測に当たって各年ごとの外生変

図6 夕張市の人口推移とその予測

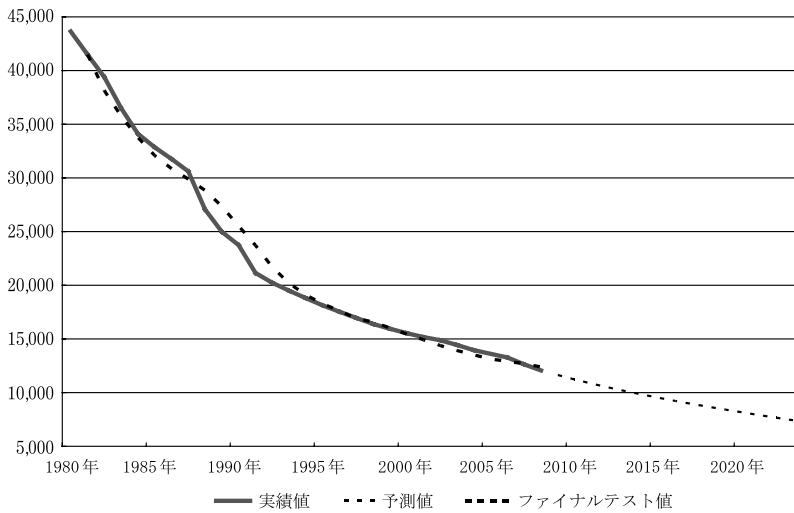


図7 歌志内市の人口推移とその予測

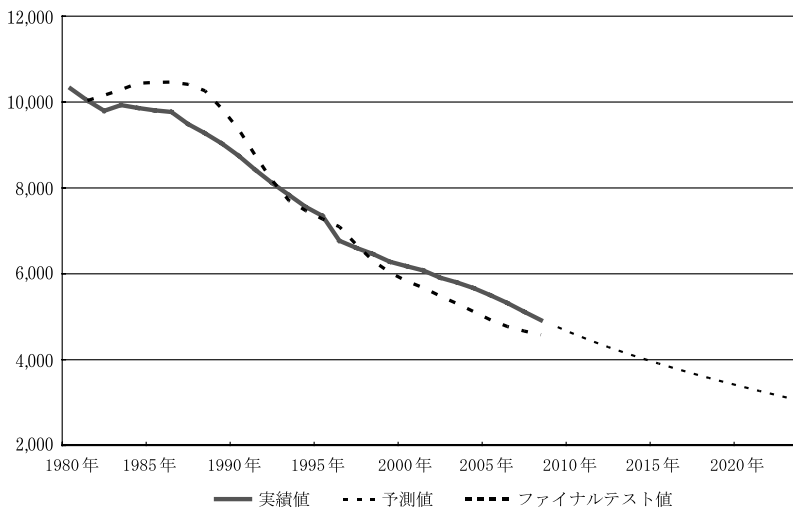
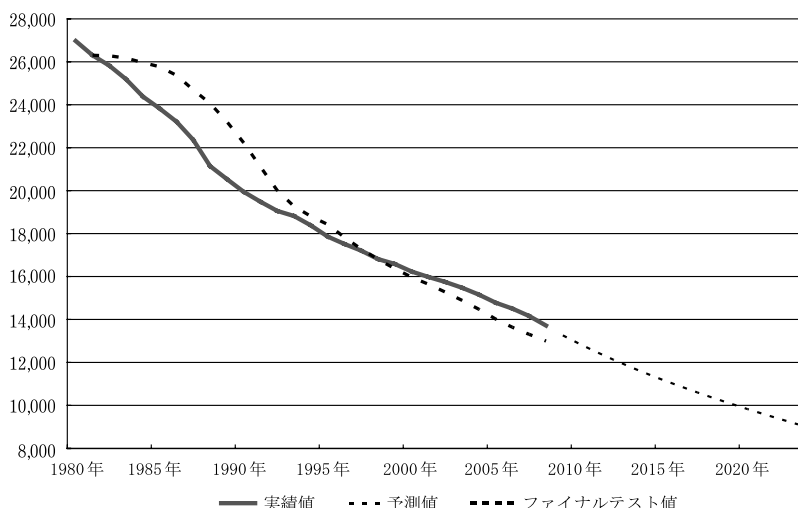




図8 赤平市の人口の推移とその予測



数の値を設定することが困難なことから、対札幌所得格差、対全国所得格差はもうこれ以上、下がらない水準まで来ているとみなし、予測を行った結果が図6から図8の通りとなった。人口減少スパイラルが長期トレンドとして、均衡するまで三市ともに継続している状況を見ることが出来る。夕張市は08年に12,068人であったのが23年には7,428人へと、歌志内市は08年に4,922人であったのが23年には3,084人へと、赤平市は08年に13,716人であったのが23年には9,113人へと大きく減少する。08年に比較して夕張市は61.6%、歌志内市は62.7%、赤平市は66.4%の水準に落ち込み、三市ともほぼ6割水準となる。80年の人口水準と比較すると、夕張市は6分の1、歌志内市と赤平市は3割前後まで人口が激減する。

## 5 財政危機要因に関する総括

空知地域旧産炭地の自治体における財政危機に関し、まず挙げなければならないことは、4節でみたように、地域の産業基盤を喪失すると人口減少スパイラルが働くことである。炭都と

して栄えていた地域において、石炭産業が衰退すると、鉱物を採取する産業ゆえに、これを支えていた各種地域資源が他の産業に利用される可能性は低いため、新たな産業が成長することなく地域の経済は縮小していく。また、山あいの傾斜地に炭鉱の町は形成されることから、農業も基幹産業として育たない。

したがって、産炭地の首長は、長期的な人口減少スパイラルを念頭に自治体経営に当たる必要があったにもかかわらず、人口の減少を食い止めるという、結果として大きな無駄となる施策を展開することになった。確かに首長として、人口の減少を座視することは町に活気をなくし、無策だと非難される可能性が高い。特に、他地域が企業誘致等により経済成長で潤っている時には尚更、何かしないと駄目だと思い、無謀な官製ビジネスに走ってしまったといえる。

二つ目は、国によるバラマキ政策が当該地域の暴走を後押しすることである。産炭地域振興臨時交付金、普通交付税の産炭地補正等による政府支援のやり方では、首長が長期ビジョンを持たず、無理矢理に新産業を興すことにより、一時しのぎの雇用創出に向かうことになるのは

十分想像できることである。閉山対策であれ、地域産業振興策であれ、それに伴う何らかの公共事業・施設建設事業を行えば、雇用対策になるというメリットがある上に、地方には土木建設関係の議員が多いことを考えると議会からも強い支持が得られやすい。石炭産業と土木建設業の産業としての類似度からも、地方自治体はカネさえ工面できれば、このような方向へと向かう誘惑に駆られる可能性が高い。

さらに、交付税等の国からのカネは本来、地域住民の生活水準を維持するための貴重な財源であるにもかかわらず、制度の長期固定化によって、地方自治体にとってはいつの間にか自由勝手に使える“自分のカネ”と認識される傾向にある。そして残念なことに、経済状況が厳しい地域ほどもらって当然の権利と考える傾向が強くなる。このことが、首長が無駄な投資をすることに対し、何らの躊躇もさせない原因にもなっているといえる。

国は、旧産炭地域の自治体を支援する際に長い目で見た、炭鉱労働者及びその家族の幸せを考えるべきであって、そのための手段として交付金・交付税により地方自治体にカネを配るのではなく、彼らに対し直接的支援をすべきであったと思われる。他地域で仕事に就けるよう、住居を見つけられるよう、最後まで親身になって相談に乗ってもらえる専門職員を一人一人に張り付けることが必要であったといえる。さらに、仕事が見つかるまでは一時給付金を与えることが、戦後、国策の傾斜生産方式による石炭の大増産に貢献した労働者に報いる手段であったと考えられる。

国の間接的支援については、一人当たり税収

が少ない地方の小都市は、交付税が人口や気象条件などで調整され手厚く配分されるため、交付税等を含めた一般財源では一人当たりの金額が増大する。一人当たり税収の順序が逆転し、一人当たり一般財源のランク上位を占めるという現象が起きている。このことが“親方日の丸”意識を醸成し、人口が減少しても自治体組織の効率化を推進することなく、結果として行財政の肥大化を招いている。3節(1)でみたように、夕張市、歌志内市は大きく突出して一人当たりの一般財源が多く、その結果、人口規模に比較して多くの職員を抱え、人口の減少に対応した組織のスリム化が進まなかった。それと同時に、観光事業や閉山対策事業への過大な資金の投入が可能となった。

三つ目は、ビジネスは民間企業に任せるべきであり、民間がやらないからといって代わりに官がやって良いとはいえない。夕張市、歌志内市の観光事業であれ、赤平市の病院事業であれ、採算がとれないため民間が二の足を踏むものには手を出すべきではない<sup>39)</sup>。そういう方針を堅持せず、なんとかかなるだろうという甘い気持ちで官が事業を始めると泥沼に入り、赤字まみれで二進も三進も行かなくなる。民間であれば赤字になると撤退するところを、雇用の確保、地域振興、市民の利便性などの名目をつけ、更なる事業拡大によって赤字を黒字転換できるといふ発想に陥り、ブレーキが利かなくなる傾向がみられる。

また、第三セクターを使ったとしても、官が大半を出資し、官からの天下りが経営を行っていることが多く、所詮、素人商法のため、事業を持続できる収益性は確保できない。場合によ

39) 九州最大のテーマパーク「ハウステンボス」は10年の決算で、92年開業以来初の黒字を達成した。経営再建のプロの投資会社さえもサジを投げた「ハウステンボス」を、旅行会社(株)エイチ・アイ・エスの創業者である沢田秀雄氏が建て直しに取り組んだ結果であった(『日本経済新聞』11年1月8日)。公立病院の経営事情に詳しい公認会計士長隆氏によれば、公立病院は意思決定の仕組み(ガバナンス)がいまいちで、施設が必要以上に豪華で割高になり、収支が不足すれば税金が投入される。努力した医師が報われない組織の問題もある。公設民営による運営形態の見直しや、大学病院など地域の大規模病院との連携が必要である(『日本経済新聞』08年3月7日、11年1月8日)。

ては、設備投資の回収に目をつぶったとしても採算が合わない事態となる。当該地域に強い関心を持つ民間企業とタイアップするか、民間から有能な経営能力を持った人をトップに据えなければ、第三セクターの経営は地方自治体の資金面の支援なしに存続するのは困難となる。いわんや、民間企業が撤退した事業を引き継ぐのは、みすみす赤字を引き継ぐことを意味するといえる。

四つ目は、自治体の首長、幹部及び議員に対する責任問題である。耳触りのよい大義名分のもと、膨大な累積赤字を作った地方自治体の首長らの責任を問わない(懲罰無し)制度が暴走に歯止めをかけない結果になっているといえる。巨額の累積赤字の結果、住民サービスは極限まで削られる一方、税、使用料、手数料は引き上げられ、塗炭の苦しみを味わさせられるのは一般住民であり、その被害に対し、何の責任も取らなくてよいというのは独裁国の王のようである。特に、出納整理期間を悪用した赤字隠しは違法であり、民間企業でいえば背任行為に当たるものである。また、ヤミ起債も同様に違法行為であり、役人には無謬性があるという考えにそもそも大きな問題が潜んでいるといえる。

最後に、以上で指摘した点は旧産炭地に限って見られる現象ではなく、他の地方中小市町に

おいて程度の差こそあれ、同じような現象が起こっている。人口減少スパイラルに直面する自治体のサバイバルに向け、適切なポリシーミックスを案出し、人口の減少を克服できる足腰の強い自治体を作っていくことが今や、急務といえよう。

#### 参考文献

- 出井信夫他『自治体財政を分析・再建する』大村書店, 02年11月  
小西砂千夫『自治体財政のツボ』関西学院大学出版会, 07年12月  
白川一郎『自治体破産』(増補改訂版)日本放送出版協会, 07年3月  
熊本学園大学経済学部編『サテライト講義 [21講]』ミネルヴァ書房, 08年6月  
日本経済新聞社編『地方崩壊 再生の道はあるか』日本経済新聞出版社, 07年6月  
伯野卓彦『自治体クライシス』講談社, 09年2月  
保母武彦他『夕張 破綻と再生』自治体研究所, 07年2月  
読売新聞北海道支社夕張支局編著『限界自治 夕張 検証』梧桐書院, 08年3月  
驚田小彌太『「夕張問題」』祥伝社, 07年5月

