

自治労寄付講座

「地方自治体の仕事と労働組合」

国家財政・地方財政 の課題と取り組み

財政再建中の北海道夕張市から
財政の役割を考える

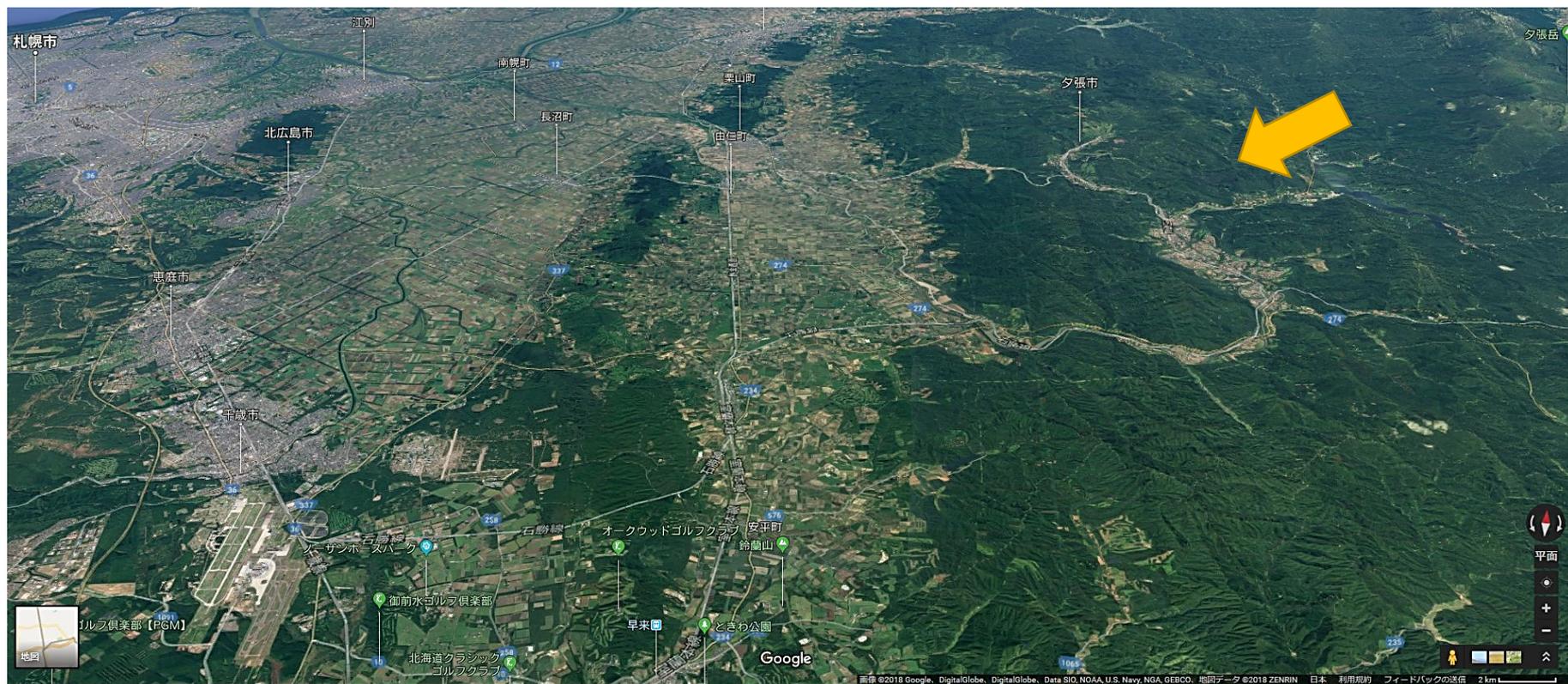
2018/5/15

夕張市議会議員 厚谷 司



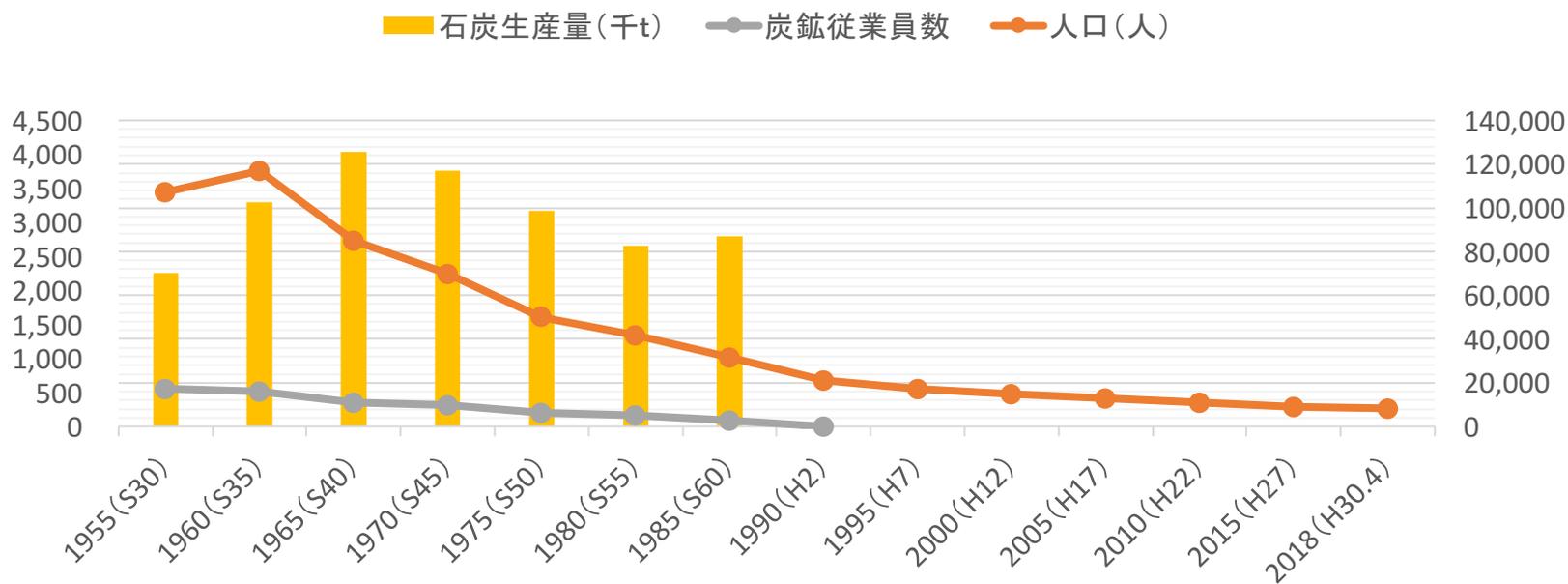
北海道夕張市について

- 夕張市は北海道のほぼ中央、空知地方の南部に位置し、東西24.9キロメートル、南北34.7キロメートル、面積763.07平方キロメートルの街で、平均標高230mの丘陵傾斜地にあり、南北にY字のように、かつ沢沿いに伸びた夕張市は集落が点在している。
- これは炭鉱開発によるもので、炭鉱集落の形成には都市計画の概念がなく、市ではこの分散集約・市内中心部への都市拠点整備を進めています。



石炭の発見とともに栄えた夕張市

- 1888(明治21)年に北海道庁の技師・坂市太郎が石炭の大露頭を発見。
- 炭層の発見から2年後に夕張での炭鉱開発が行われ、最大で24の炭鉱が存在したが、1990(平成2)年に夕張市からすべての炭鉱がなくなった。
- 一部の炭鉱企業は、閉山後も炭鉱の屋外施設、住宅などを残したまま撤退したため、市はこれら施設の解体や引き取りを行うなど、巨額の費用を投じて環境整備を行った。
- **また、人口流出を抑制するために、閉山後の雇用創出・まちづくりを急いだ。**



現在の夕張市の世帯数や人口は？

• 世帯数 4,889世帯

- うち独居の高齢者世帯 1,646世帯(32.7%)



高齢独居世帯が約3割。地域での見守り、健康維持、安否確認が必要。将来の日本の姿？

• 人口総数 8,305人(住民登録人口)

- 最盛期の住民登録人口 116,908人(1960年)の約14分の1まで減少(同年の国勢調査人口は107,972人)



産業(炭鉱)の衰退とともに減少。また2015年国勢調査では道内で減少率が一番高い

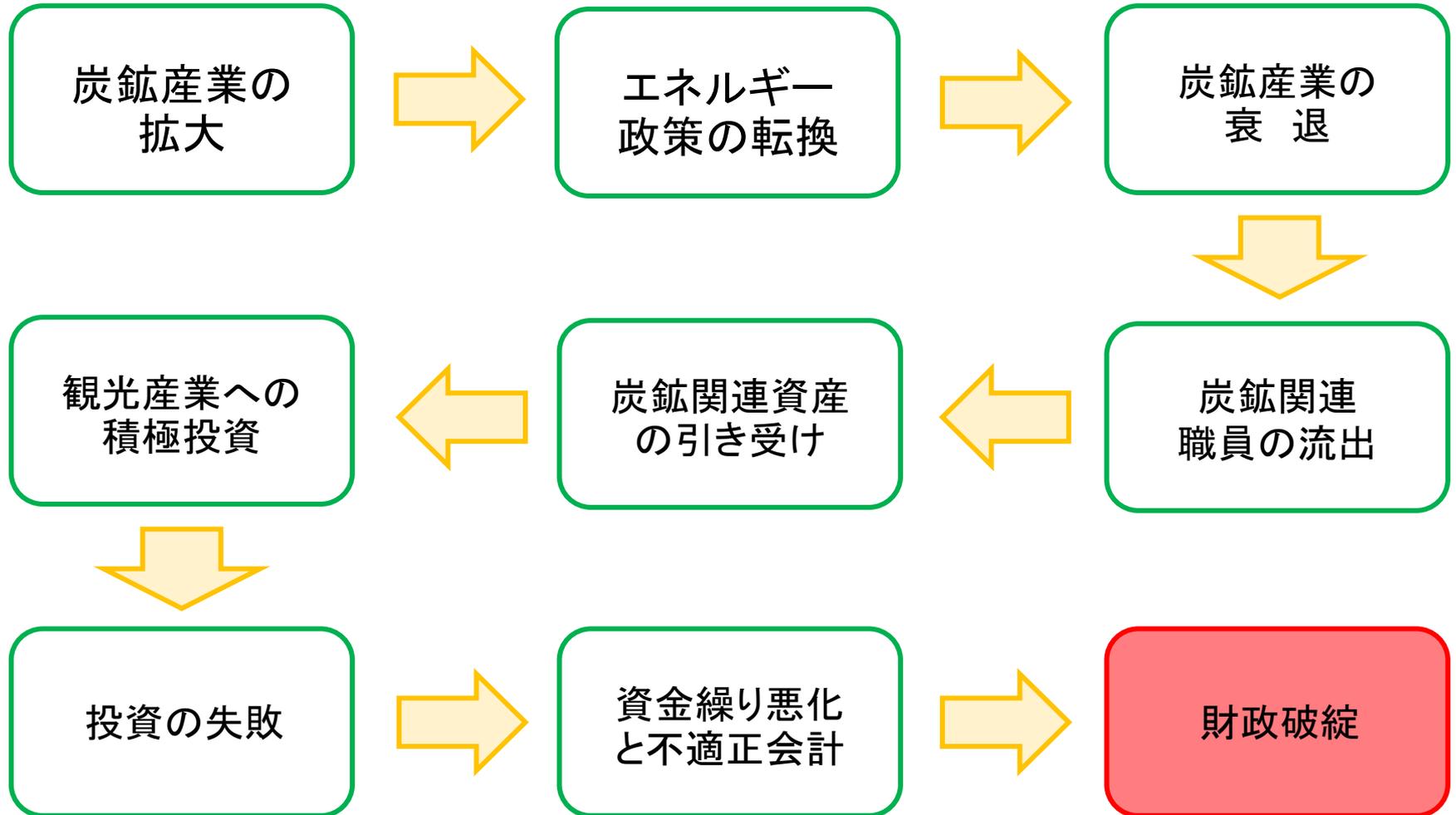
• 高齢化率 50.66%

- 市内6地区(行政区)中最も高い地区で**59.35%**
- 対する15歳未満の『年少人口』は約5.4%(449人)

▲19%

-2018年3月末現在-

夕張市 財政破綻の経緯



財政悪化の要因(1)

炭鉱閉山後の社会基盤整備

- 1960(S35)年以降、1990(H2)年までの間、炭鉱の閉山が相次ぎ人口が激減するなど、地域社会構造が急激に変化した。炭鉱では炭鉱の労働組合だけではなく、「地域を守る」ためにすべての労働組合(労働者)・住民が閉山反対の取り組みに参画した。
- また、1981年(S56)の北炭夕張新炭鉱ガス突出事故後、会社は多額の負債を抱えて倒産。炭鉱労働者の賃金も払えなかったため、市は会社が所有する土地などを総額約26億円で購入し、加えて北炭夕張病院の経営も引き受けた。



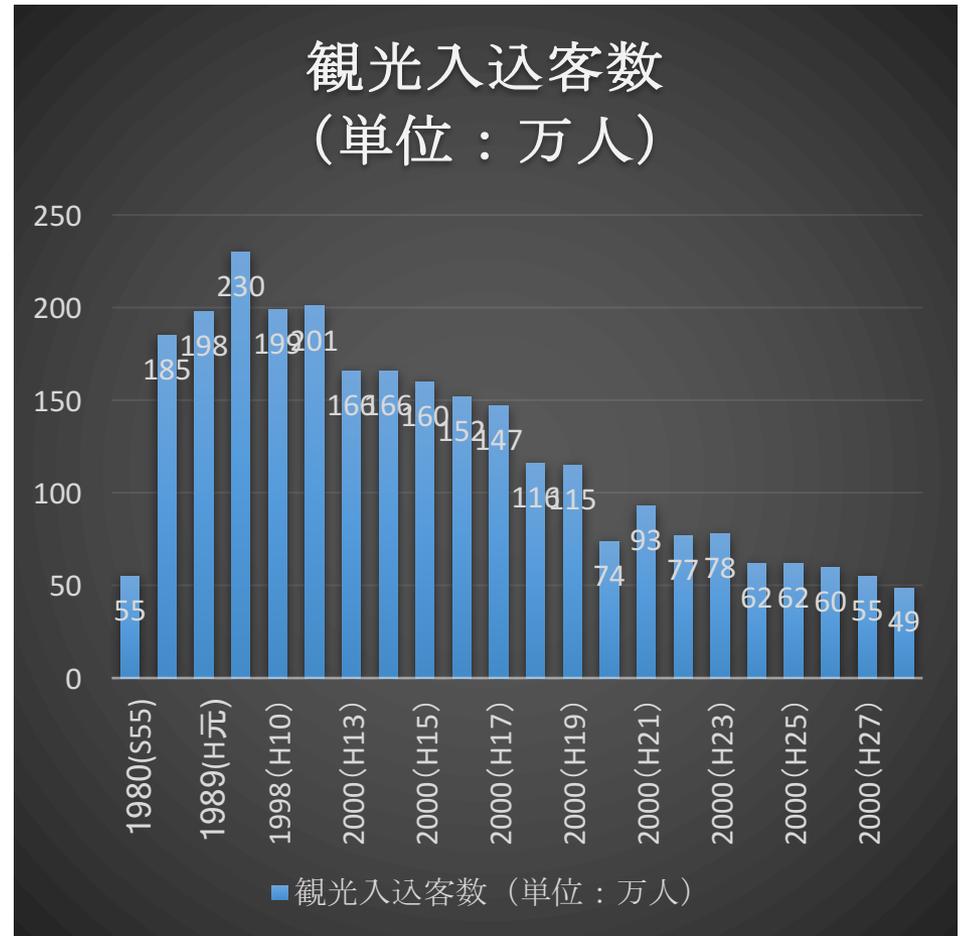
「行政」が、民間企業の未払い賃金解消、医療機関を守るために行った対応。炭鉱の閉山は地域崩壊に直結した。

- 破産炭鉱会社が放置した老朽化の著しい住宅、浴場などのライフライン維持のための事業や、閉山対策としての観光開発関連事業などを実施。これらに投じた建設事業費など(投資的経費)は1989年(H元・ピーク時)は69億1100万円に達した。
- これらの要因により、財政破綻前年の借入金(公債費)を市民一人あたりに置き換えると、人口規模や産業構造の似た自治体と比較すると約3倍となっていた。

財政悪化の要因(2)

観光施設への課題投資

- 赤字を増加させた要素としては、
 - 観光入込客数の大幅な減少
 - 人件費の割合が高く収益性悪化
 - 老朽化・浮沈化の進んだ施設が多く、更新がされないため競争力低下
 - 期間利益で借入金の返済を行えない返済超過の状態。また...
- 1996年 ホテルシューパロ買い戻し(1992年に松下興産に約30億円で売却したものの閉鎖することとなったため、買い戻したもの) **20億円**
- 2002年 マウントレースイ(ホテル・スキー場)買い取り **26億円**



財政悪化の要因(3)

歳入の減少

地方交付税が減ることは、行政運営の見直しを迫られることになる

- 人口の急激な減少に伴う税収入、**普通交付税**の大幅な減少に加え、産炭地域振興臨時措置法の失効(2001年)に伴う産炭地域振興臨時交付金の廃止により、歳入が減少したが、これに対応した歳出削減が不十分であった。

【市税収入】

1984年度(ピーク時)

21億6400万円

2005年度(破綻の前年度)

9億4700万円



【普通交付税】

1991年度(ピーク時)

69億9100万円

2005年度(破綻の前年度)

31億1100万円



- 普通交付税は、地方交付税のひとつで、全国どこの自治体でも一定の行政サービスが提供できるよう国から交付される交付金です。
- 全国には経済的に活発な自治体や、過疎が進んだ自治体と様々ありますが、税収の多少に関わらず、一定の行政サービスが提供できるよう各自治体の財政力の格差を調整するもので、ほとんどの自治体にとってはなくてはならない財源です。

財政悪化の要因(4)

行政体制効率化の遅れ

- 人口ピーク時の1960年には、615名。炭鉱閉山後、逐次体制の効率化を図ってきたが、人口千人あたりの職員数(普通会計に属する)は20.35人(2005年)で、類似団体9.75人と比較すると約2倍。

不適正な財務処理

- 財政状況がひっ迫する中で、会計間で年度をまたがる貸付・償還を行うことにより、赤字を表面化させない不適正な財務処理を行った。
- この手法を繰り返したことにより、実質的な赤字額を膨大させた。



- このような過程を経て、結果的に夕張市は財政破綻する。
- 当時は特に「観光への過大投資と、不適正な会計処理」がクローズアップされ、行政運営や市職員への批判の的となった。
- ところが2016年8月に朝日新聞の報道により、85自治体で同様の、または類似の会計処理を行っていることが明らかになった。

【参考】産炭地域に対する国の支援

【産炭地域振興臨時交付金】

- 1978年度から法律が執行する2001年度まで88億4千万円で、単年度の平均交付額は約4億円。

【普通交付税における「産炭地補正」】

- 臨時交付金なきあとの激変緩和措置として、急激な人口減や多額の地方債償還金を考慮し、普通交付税を割り増しする措置（産炭地補正）が、2006年度までの5年間講じられた。



ただし、「原発再稼働と自治体の選択（高寄昇三著・公人の友社刊）」の、「脱原発への自治体の処方箋」では、旧産炭地に対する国の財政支援について次のように指摘している。

～以下引用～

将来、原子炉の廃炉が決定されたとき、立地自治体は厳しい状況に置かれる。かつて産炭地域が、閉山でピンチに立たされ、政府は産炭地域振興交付金で支援の手を差し伸べた。

しかし実態は、経済・財政力が疲弊した立地自治体への丸投げであり、過重な負担と性急な振興策から産炭地域の多くは、地域崩壊の悲劇を見ている。

～引用終わり～

自治体が破綻ということ

- 夕張市はスライドP6～P9のとおり、**石炭産業の衰退＝厳しい財政運営の連続**だった。
- 一般的に夕張市は「財政破綻」したと表現されたが、それまでの間も夕張市は「自主再建」を続けてきた。
- しかし、2006年6月10日、それまでの北海道庁への取材の積み重ねによる『**夕張市、一時借入金300億円 負債総額500億円 道、指導強化へ**』の記事が北海道新聞に掲載された。
- この報道により、夕張市が借入れを行っていた金融機関にも不安と不信が広がり、これまで通りの資金調達が不可能となった。
- このことから、報道の10日後に当時の市長は自らの力で再建することは困難と判断して、**国の管理・監督のもとで財政を再建するための法律の適用を受けることを決断した。**
- 夕張市は後に確定する赤字額、353億円を計画的に返済していくための計画を作ることになる。
- ただし、法律の下で財政再建を行うということは、歳入の確保と歳出の抑制をより踏み込まなければならないこと、**計画を進める自治体は実質的に国の管理下に置かれるため、自治体運営主体的な運営が困難になる。**(不可能になるとも言える。)

この計画では行政組織が崩壊する

～全職員アンケートの実施～

・夕張市財政再建の基本的枠組み（案）では歳出抑制策として「給与水準の引き下げ」、「職員削減の目標」が示された。このことが実施されるとなれば、行政組織の崩壊、ひいては住民サービスの低下が免れないものとの判断から、組合として2006年11月に「全職員（組合員のみならず管理職も対象に）アンケート」を行ったところ、その内容は危機的な状況をあぶりだした。

「早急に退職を検討せざるを得ない」との回答が61.6%・138人に及んだ

- ・なお2006年度末の実際の退職者数は、定年退職者11名・勧奨に応じた職員などの年度内退職者128名、計139人)
- ・また、市立総合病院は閉院（病床数削減のうえ民間の経営に委ねることに）することになり、病院職員は「全員解雇」



～公務員はクビにならないのでは？～

- ・地方公務員法第28条(降任、免職、休職等)第1項第4号の規定に「職制若しくは定数の改廃又は予算の減少により廃職又は過員を生じた場合」とあり、この場合「免職」することができるもの。

《組合の取り組み・就職先探し》

- ・市立総合病院職員は「全員解雇」とする方針を覆せず、労働組合としても新たな就職先探しのため、自治労北海道本部とも連携し、情報収集にあたるほか、僅かな採用人数ではあったが、閉院後の民間診療所への雇用継続も求めた。

夕張市の財政再建について

- 2006年6月20日 地方財政再建促進特別措置法(2009年廃止)の規定に基づき、財政再建に向けて取り組む意向を表明。
- 2006年度に財政再建計画を策定し、財政再建団体となった。

財政再建計画（2007年3月6日総務大臣同意）

計画期間：2006年度から2024年度(18年間)

赤字解消額：353億円

- 2009年に地方財政再建促進特別措置法が廃止され、『地方公共団体の財政の健全化に関する法律』が施行。各種の指標(健全化判断比率)に基づき、地方公共団体が計画を策定する制度となった。
- 各種比率に応じて、財政の早期健全化及び財政の再生の2段階があり、夕張市は唯一の財政再生基準を超えている団体。(2014年度決算に基づく指標においては、夕張市以外の市町村は健全。)

財政再生計画（2010年3月9日総務大臣同意）

計画期間:2009年度から2029年度までの21年間

(赤字を解消する実質的な計画期間は2010年度から2026年度までの17年間)

再生振替特例債：321億9,900万円

※ 財政再生計画に計上されていない予算については、計画変更のつど総務大臣の同意が必要となる。

→総務大臣の同意がなければ、予算計上ができない。給与改定や職員採用についても同様。

財政運営が計画に適合しないと認められる場合等においては、総務大臣から予算の変更等の勧告がなされる。

財政再建計画の基本方針と重点的事項

巨額な赤字を解消するため

基本方針

- ① 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とし、市民生活に必要な最小限の事務事業以外は原則廃止
- ② 税率の見直しによる市税の増収を図るほか、使用料等（受益者負担）の見直しによる収入の増加を見込むとともに、税や使用料などの徴収率向上対策を講じることで、歳入を確保
- ③ 高齢者の暮らしや子育て・教育に配慮

重点的事項

- ① 総人件費の大幅な削減
- ② 事務事業の抜本的な見直し
- ③ 観光事業の見直し
- ④ 病院事業の見直し
- ⑤ 施設の統廃合



- 特に急激に職員の退職を促したことは、知識・技術の継承が十分とは言えず、加えて職員体制が歪になり、今日に至っていることが大きな課題。

計画策定時～計画期間10年の行政 労働組合が向き合った様々な課題

【職員の生活不安等に対する対応】

- 給与削減の影響は、福利厚生面でのフォローも必要になった。
例：融資償還金の取り扱い（従前同様の返済ができない）、各種共済の被保険者が退職となり資格を喪失した場合、新たに保険加入に際して審査を受けなければならない（告知事項への街頭）職員へのライフプラン対応、心のケアなど。労働組合の上部団体の力なしでは解決できなかった。

【大幅な給与削減、職員削減が生み出したもの】

- 大幅な給与削減や人員減に伴う職場環境の悪化などにより、自主退職が後を絶たなかった。
- 北海道・他市などからの派遣職員により仕事がこなせている状況。派遣職員がいなくなると仕事が回らない。人事交流の成果が活かしきれない。
- 職員数の減→必要な行政サービスも提供できなくなる→住民の負担感の増→人口減の加速化、といった負のスパイラルに陥った。
- 分掌事務・業務の増（加えて委託費が削減されたことに伴う職員負担・財政再生計画にかかる業務量の増加も要因）は、職員間の相互チェック機能を低下招く。また時間外・休日出勤は続くことは仕事への意欲低下を招き、仕事の丁寧さ、業務改善の視点の欠如なども生み出したのではないか。
- 家族で収入確保増加（生活防衛）を図る、そこに起因する家庭不和・離婚なども起こる。

自治体財政がより厳しくなり起きた変化

- ① 例がないほどの規模で行財政改革を実施しており、財政再建を着実に推進。
- ② 財政再建を最優先するあまり、必要な施設整備や施策の実施が行えないという認識が広がり、そのことが**住民の失望感を呼び、人口流出等を加速させる要因**に。今後も同様の考え方で財政再建を進めれば地域社会の崩壊につながる懸念。
- ③ 市民からは、財政負担等の軽減以上に、未来志向の政策展開、市職員等の**処遇改善、人材確保、人材育成**等の早急な改善を求める声大きい。

夕張市の再生方策に関する検討委員会・検証結果抜粋

夕張市の事例から財政を考える(私見)

- 財政は住民サービスに直結するものであり、事業の廃止・削減は住民、地域経済の疲弊をも招く。
- 地方交付税の調整機能は、まちづくりの基礎になるもので、引き続き制度維持を求めていくことが、組合の役割である。



2017年度以降の財政再生計画の抜本見直しの概要

「住民サービス・住民負担について」の提言に基づくもの

- 市税を標準税率に戻す(個人市民税・軽自動車税)
- 認定こども園の建設(2020年度開設予定)
- 普段保育所を利用していない子供に対する一時預かり事業の実施
- 放課後の子どもが集まれる居場所づくり
- 検診や出産のための交通費の助成実施
- 2子目以降の保育料の無料化、中学生までの子どもの医療費の無料化

「公共施設等の整備について」の提言に基づくもの

- 子育てや文化振興等の用途のほか、バス等の交通結節機能を併せ持つ複合施設の建設(2019年度供用開始予定)
- 老朽化した市立診療所の建て替え(2022年度供用開始予定)
- 市営住宅再編事業を継続して推進

このほか、2017年度から10カ年で取り組む事業は46事業で、その政策的経費の総額は113億円。このうち35事業は2017度に着手することとなった。



「地方創生にかかる政策展開について」の提言に基づくもの

- 炭層メタンガス(CBM)の資源量調査実施、新エネルギーの活用研究
- 市内への移住・定住を進めるため、「高品質・低家賃の民間賃貸住宅」の建設促進と、「住宅取得や住宅リフォーム」のための助成実施
- 新規創業者や、就業のために資格取得を行う者に対する助成実施

(7) 「行政執行体制について」の提言に基づくもの

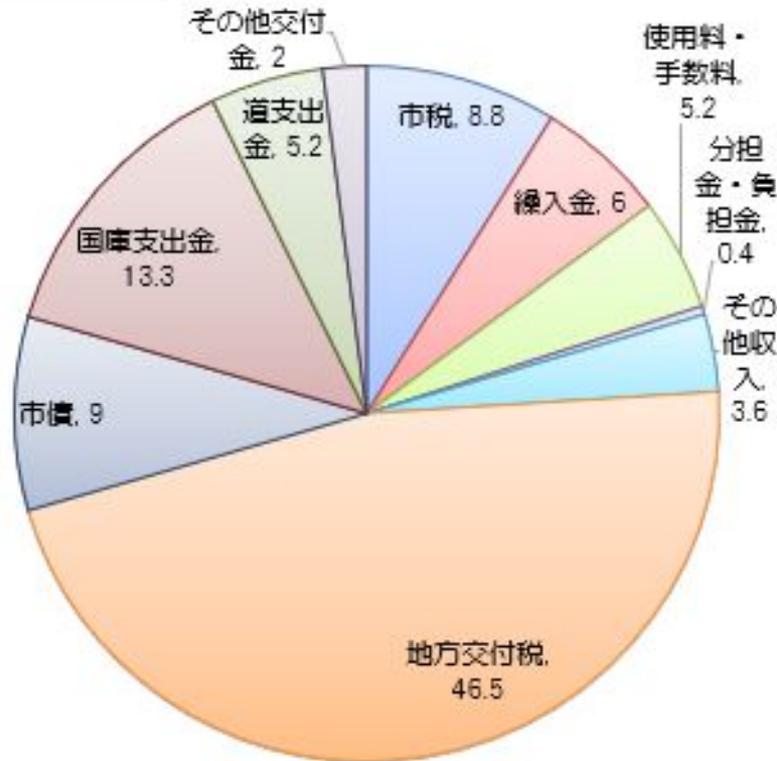
- 人材確保と体制整備のため、給与等の改善

《見直しのポイント》

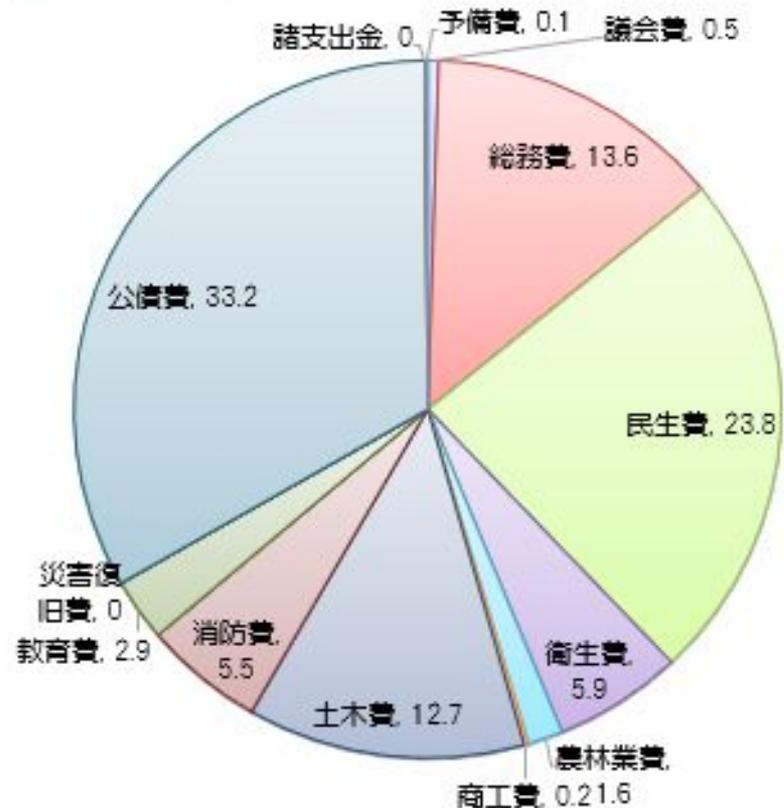
- 計画期間10年間の検証では、今後も同様の考え方で財政再建を進めれば地域社会の崩壊につながる懸念があることから、地域再生や人口減少を食い止める取り組みを加速させ、新たな段階に移行することが適当との提言
- 夕張市は財政再建と地域再生の調和に向けた新たな段階に移行すべく、財政再生計画の再計算を通じて抜本的な見直しを行い、総務大臣の同意を得ることができました。
- なお、今後もこれまで行ってきた財政健全化の取り組みは継承し、再生振替特例債の償還を平成38年度まで継続しますが、計画期間の変更は行わず、新たな事業を実施できることになりました。

2018年度夕張市の一般会計予算の構成

歳入



歳出



【歳入の特徴】 地方交付税への依存度が高く、市税などの自主財源比率は23.9%と他都市に比べて非常に低くなっています。

【歳出の特徴】 赤字を解消するために国から借り入れたお金の元金・利子を返済しているため、公債費の割合が大きくなっています。

むすびに～財政破綻で学んだことを、未来に繋ぐ活動とは

今日の自治基本条例や議会改革に見られる住民参加・情報公開がなぜ必要とされているのかが「肝」～財政と住民、組合の関係性

- ・労働組合が直接自治体経営に関与することはできないが、住民参加を促し、議会を通じて経営のチェックをすることは可能であり、今後さらに必要になっていくこと。～かつての夕張市民にはお任せ体質があったとの指摘（炭鉱会社・市役所）。国の政策や財政についても同様の指摘ができるのではないか。
- ・自治体職員は法律・条例を順守し職務を遂行しなければならないが、すべてが現状に的確に対応できているわけではなく、それを知っている「現場」の職員が、労働組合を通じて改正の必要性を求めると、政策的な提言を行うことは結果的に住民福祉の向上に繋がるものであること。～過去の政策の積み重ねに立って今の社会があること。

- **企業・自治体の経営状況は結果的に従業員・職員に影響を与えてしまうこと。～破綻してからは、労働組合もその機能を十分に発揮できない事態に陥り、組合員を守ることができなかった。**
- **これらは常に「複眼的思考」を持つことになり、政策決定の大きな材料にしていく必要があること。～俯瞰的に考える視点も必要。また類似する他の事象にも常に注目しておく視点も必要。**
- **これらの課題はすべて政治により決められていることを念頭に置くこと。～課題解決のために労働組合が取り組む理由。なぜ夕張市は計画期間に人口が著しく減少し、地域の疲弊を招いたのか。**
- **日々のあらゆる変化に気づきを忘れないこと。～組合の取り組みは、地域の取り組みに通じるもの。**