

自治労寄付講座

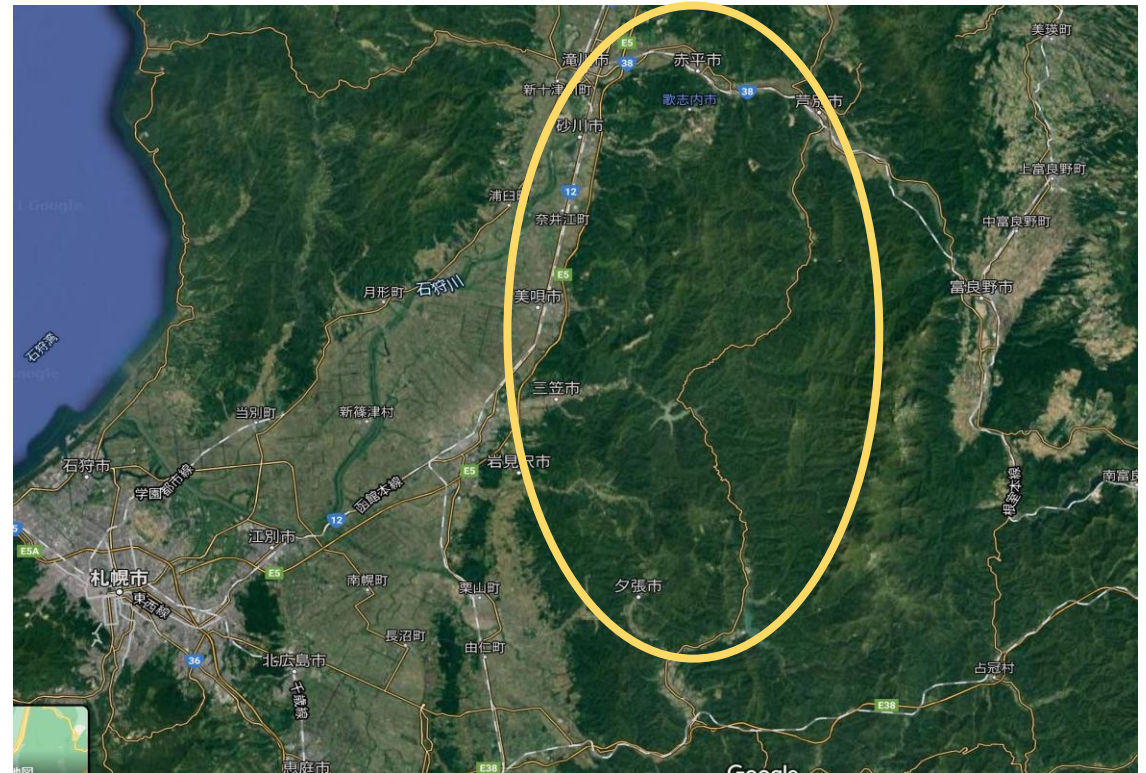
国家財政・地方財政 の課題と取り組み

自治労北海道空知地方本部
執行委員長 竹中慶吉
(赤平市職労)



北海道空知地方について

- 空知地方は、北海道のほぼ中央部に位置し、大きさは東京都と神奈川県を合わせたぐらいの面積になります。
- 夕張市をはじめ空知地方では最盛期の1960年代に約110炭鉱、約1,750万トンの規模を誇る国内最大の産炭地であった。



石炭とともに発展した空知地方

- ▶ 1872年からアメリカの鉱山技師のベンジャミン・スミス・ライマンが北海道内を調査し、わが国最大の夕張地方と空知地方にわたる『石狩炭田』を発見した。
- ▶ 開拓使が1879年、北海道の近代炭鉱の先駆け、官営幌内炭鉱を開鉱し、幌内からの石炭運搬のため、全国で3番目の鉄道、官営幌内鉄道（現小樽市手宮～三笠市幌内）が1882年に全通した。
- ▶ 1960年代に炭鉱が最盛期となり、炭鉱住宅や福利厚生施設は充実し、スポーツや文化運動は隆盛を極めました。映画は札幌より先に炭鉱の映画館で封切られ、「三種の神器」と言われた白黒テレビ、冷蔵庫、洗濯機が北海道内で最も早く普及したのは炭鉱の家庭でした。
- ▶ 炭価の国際競争力喪失にともなう国の石炭政策に従い、1987年に三井砂川，北炭真谷地，89年に北炭幌内，90年に三菱南大夕張，92年に三井芦別，94年に住友赤平と主要炭鉱が次々と閉山。95年の空知炭鉱（北炭系）の閉山で大手の炭鉱はなくなった。

石炭の発見とともに栄えた夕張市

- 1888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、市はこれらの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。

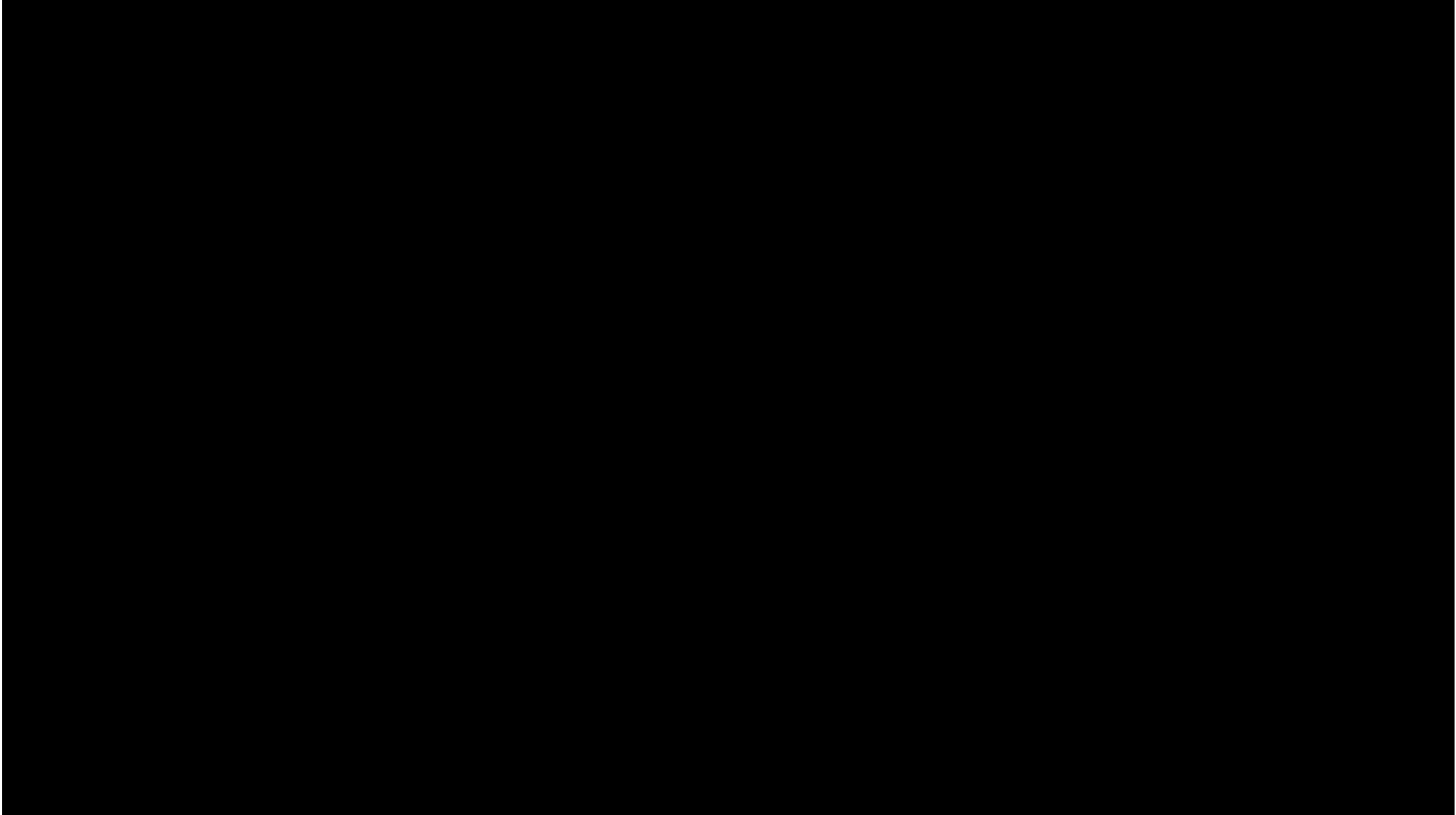
現在の夕張市の世帯数や人口は？

- 世帯数 4,337世帯
- 人口総数 7,285人(住民登録人口)
- 高齢化率 53.08%

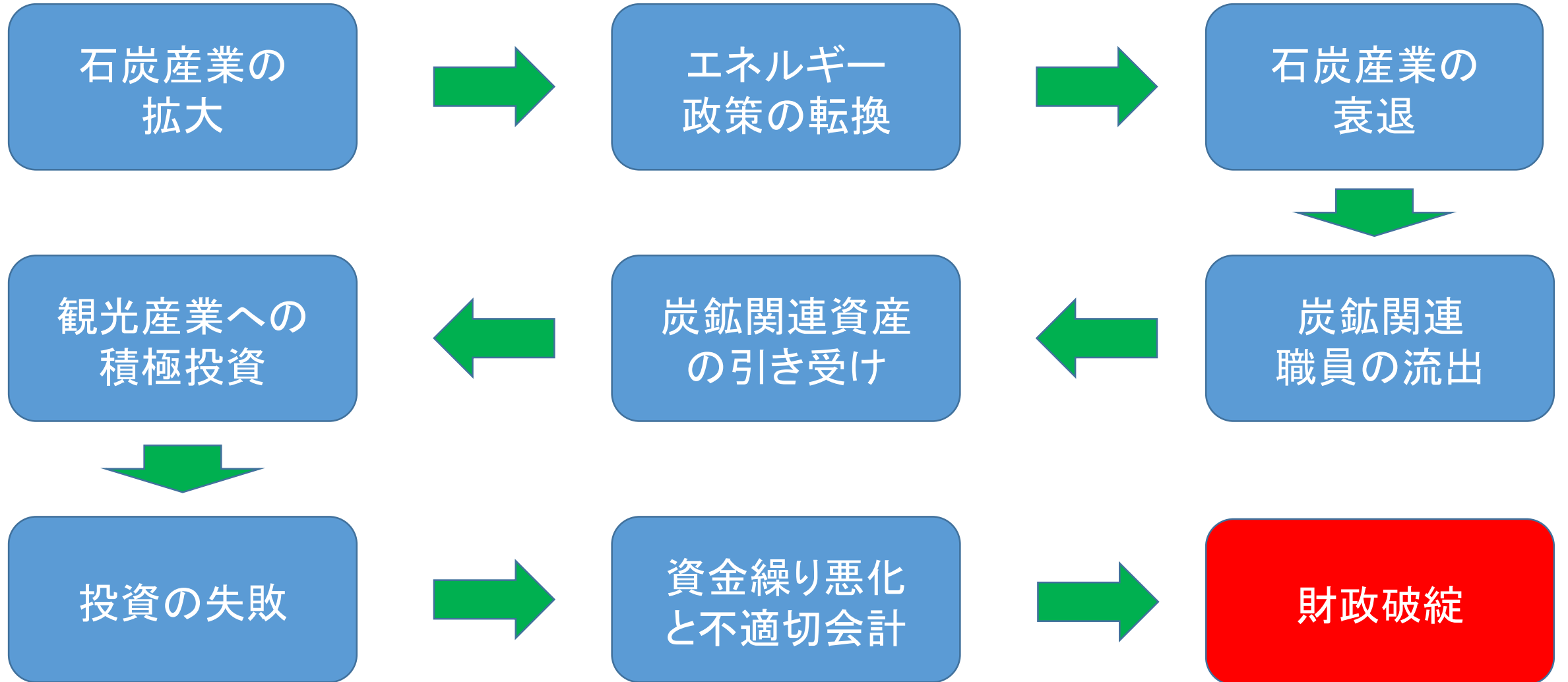
— 2021年4月末現在 —

それではここで、2018年に寄付講座の映像教材として撮影した夕張市のビデオをご覧ください。

「破綻のまち夕張 心で泣いて笑顔で生きて」



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年以降、1990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。

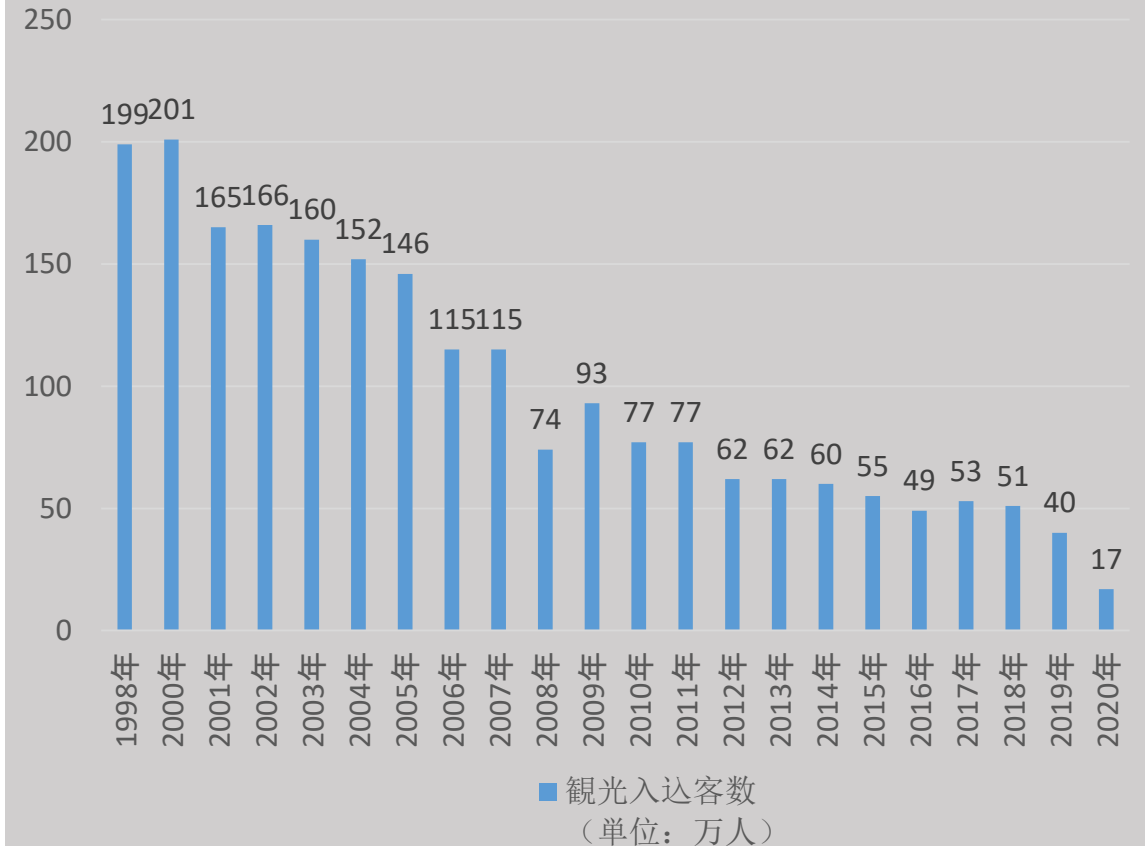
- 破産炭鉱会社が放置した老朽化の著しい住宅、浴場などのライフライン維持のための事業や、閉山対策としての観光開発関連事業などを実施。これらに投じた建設事業費など(投資的経費)は1989年(ピーク時)は69億1,100万円に達した
- これらの要因により、財政破綻前年の借入金(公債費)を市民一人あたりに置き換えると、人口規模や産業構造の似た自治体と比較すると約3倍となっていた。

財政悪化の要因(2)

観光施設への過大投資

- 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になったため、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**

観光入込客数
(単位：万人)



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)

21億6,400万円



2005年度(破綻の前年度)

9億4,700万円

【普通交付税】

1984年度(ピーク時)

69億9,100万円



2005年度(破綻の前年度)

31億1,100万円

- 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)

行政体制効率化のおくれ

- 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。

自治体が破綻すること

- 夕張市は、**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、法律の下の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」

《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、僅かな採用人数であったが、閉院後の民間診療所への雇用継続も求めた。

～公務員はクビにならないのでは？～

- ・ 地方公務員法第28条第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。

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) 議規定に基づき、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、『地方公共団体議財政議健全化に関する法律』が施行。各種議指標(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、財政議早期健全化及び財政議再生議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議、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年度まで議21年間

(赤字を解消する実質的な計画期間議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。

計画策定時からの10年間行政・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（告知事項への該当）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協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。

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
- ・ 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
- ・ 放課後課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)
- ・ 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カ年で取り組み事業は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年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

『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。

夕張以外の旧産炭地はどうだったのか

赤平市の場合

- ・ 夕張市破綻の直後に関係機関と協議の上借り入れていた「空知産炭地域総合発展基金」を活用した長期借入金が北海道知事からの許可を受けていなかったとして、違法なヤミ起債と指摘され一括償還を求められた結果、空知管内の旧産炭地(赤平市・芦別市・歌志内市・三笠市・上砂川町)が財政危機に陥った。**償還額13億5千万円**
- ・ 夕張の破綻以降を契機に2007年6月22日に成立した財政健全化法により、同年12月に**「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つの財政指標の基準が示された。
- ・ 赤平市においては、国民健康保険特別会計、病院事業会計、水道事業会計の累積赤字と不良債務が要因となり、連結実質赤字比率の基準を大幅に上回っていることが発覚した。このことから財政再生団体入りを回避するには、23億円の赤字の縮減が必要であった。
- ・ 再建計画の大きな柱は「住民サービスの削減」、「住民負担の増加」、「人員削減と人件費削減」であり、特に人員削減と人件費削減は、部長制の廃止(6名の部長退職)、57歳以上の給料30%削減と削減後給料で退職金を計算するなどを柱とした早期退職制度を実施(当年度中に53名退職)、残った職員に対しても年収30%相当の削減を実施した。
- ・ 様々な改革や公立病院特例債の発行や特別交付税の増額などにより、財政再建は順調に進み2015年3月に人件費削減を終了し健全財政となった。

赤平市職員数の推移

| | 公営事業会計等 | 病院事業会計 | 消防職 | 普通会計 | 合計 |
|-------|---------|--------|-----|------|------|
| 2005年 | 54人 | 195人 | 48人 | 189人 | 486人 |
| 2006年 | 55人 | 183人 | 47人 | 172人 | 457人 |
| 2007年 | 55人 | 162人 | 41人 | 153人 | 411人 |
| 2008年 | 55人 | 140人 | 36人 | 113人 | 344人 |
| 2009年 | 39人 | 125人 | 38人 | 116人 | 318人 |
| 2010年 | 38人 | 119人 | 37人 | 118人 | 312人 |
| 2011年 | 38人 | 96人 | 38人 | 119人 | 291人 |

財政再建成功の大きな要因

- ・ 赤平市は2005年から「あかびらスクラムプラン」を市民とともに策定し財政再建を進めてきた為、住民に対する情報提供が進んでいたこともあり、住民理解を得ることが早期にできた。
- ・ 一般会計ではなく、赤字の主な理由が国保や水道、病院など住民生活に直結する部分であったことから住民感情が役所・職員批判に繋がらなかった。
- ・ 多くの職員が早期退職したことや大幅な人件費削減により、職員に対する同情などから住民が一緒に財政再建を進める機運が高まったこと。

まとめ

～財政破綻を労働組合として見てきた感想～

- 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。～かつての夕張市民をはじめ炭鉱町の住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、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。

【課題】

下記①～③について、あなたの考えを記載してください。

- ① 自治体が財政破綻することを知っていましたか？
またそのことについてどう感じましたか？
- ② 本来全国一律の行政サービスに違いがあることをどう思いますか？
- ③ 全体を通しての感想