

# 研究機構・インフォメーション・サービス NO. 76

JILG:Information Service 2007・04・10

自治労連・地方自治問題研究機構：03-5940-6472(FAX) <http://www.jilg.jp/>

〒112-0012 東京都文京区大塚 4-10-7 自治労連会館3F

この論考は、『自治と分権』第27号に掲載されたものの「ネット版」です。引用その他は『自治と分権』に掲載されたものが「正規版」であり、内容も多少異なっている部分がありますので、そちらからお願い致します。

## 夕張市「財政破綻」問題の論点と自治体の危機

行方久生（主任研究員、山形大学教授）

### はじめに—いわゆる「自治体破綻制度」とかかわって

夕張市の財政破綻問題については、『地方自治職員研修』（06年8月号）に簡単な視点を書いた。執筆時には、まだ夕張市における財政運営の具体的な問題が解明されておらず、「やみ起債」というマスコミによる批判も存在する中で、一応地方自治法に基づく「一時借入金」として判断をした上で以下のように述べておいた。「夕張市の説明によれば、負債総額は632億円にのぼる（市民一人当たり約480万円の負債）。これまで、赤字額が標準財政規模の20%に満たなかったのは、実は、地方債を発行せずに、一時借入金によりやり繰りをしてきたことによる。この一時借入金で288億円にのぼり、これ以上の自転車操業が不可能になったことから、一般会計の赤字に計上せざるを得ない実態となったわけである。

一見『突如』として夕張市が『破産』状態になったことについて、マスコミは様々な報道をしている。現行の『財政再建団体制度』の持つ不備や問題などについて、改めて様々な議論が行われるようになった。」

この拙論では、夕張市の財政運営の「異常さ」を前提にして、その問題だけに焦点を絞らず（資料の制約もあったが）、むしろ夕張問題を絶好の口実として進められようとしていた「竹中懇談会」（地方分権21世紀ビジョン懇談会）における、いわゆる「自治体破綻制度」の「危険度」について指摘をした。

当時検討されていた「破綻制度」は、「①事前のチェック（早期是正措置を導入し、事前に指導）②債務残高などの指標も採用（ストックの指標も重視）③第三者による勧告も選択肢とする④債務カット（地方債や銀行借入のカット）が可能かどうかの検討」といった

内容であり、その後これを継承した「新しい地方財政再生制度の整備について」の最終報告（06年12月8日）でも、その基本は維持されている。ただし、④の「債務カット」などは先送りになり、また「早期是正」「財政再生計画」などが具体化されることになった。これらの制度設計について、筆者は、自治体の財政「健全度」についての現行の指標（例えば、経常収支比率、公債費比率、起債制限比率、実質収支比率など）が、自治体の財政運営の「実態」を正確に反映するものとは言えないので、より客観的な数値を示すことは必要であることを認めた上で<sup>1</sup>、検討されている「破綻制度」よりも、現行の「準用再建団体制度」を民主化して活用する方が、はるかに「まし」な制度になるという論点を提示した。

また、地方財政再生制度のめざす方向は、自治体財政の危機の真の原因に目を閉ざしたまま、自治体の資金調達を市場に委ね、自治体の市場化・民間化を促進する点で、「弱小自治体の財政運営を不可能に陥れる可能性が大であり、自治体が自治体として存立できない環境を『整備』することになるだろう」と結論を述べた。つまり、今後の一層の市町村合併や道州制論や自治体行政の民間化などに接合する方向をもっている点を重視したわけである。

夕張市の「財政破綻」は、こういった方向を促進する意味があり、単に夕張市の「異常性」「特殊性」に還元できない問題を孕んでいるという論点提示を行った。財政危機それ自体の「原因」については、今日の時点でも真剣な解明が関係者からはなされていないが、筆者としては、①国の石炭から石油へのエネルギー・産業政策の転換（産炭地域振興臨時措置法に基づく「産炭地交付金」の2001年度からの廃止）やバブル崩壊後の地方単独事業を活用した観光開発・リゾート開発、第三セクターの推進と行政運営の民営化などの失敗が総合的に作用した結果である。②これらを煽り、具体の産業政策や雇用政策における対応をしてこなかった北海道庁の役割。③国や道庁に誘導されるままに、真剣な地域振興に取り組んで来なかった夕張市や、粉飾決算と言われてもやむを得ないような杜撰な財政運営やこれをチェックして来なかった議会の怠慢などを主要な問題として指摘した。

その後、事実関係の解明が進み、北海道庁の「支援策」や夕張市自体の「財政再建策」の策定も進む中で、議論も様々な展開を見せており、現時点で諸議論の整理と夕張問題がもつ本質について、再度整理しておくことが必要になっている。

### 夕張市の「実際」の財政状況はどうなっているか

夕張市の「財政破綻」は、既定の事実のように扱われているが、実際の所はどのようなのだろうか。この点で実証的な分析として保母武彦他『夕張・破綻と再生』（自治体研究社、07年1月）の佐々木忠・河合博司「夕張市の現状と『破綻』の主な原因」をあげることができる。また、斉藤信義『増補版夕張市財政再建問題の歴史的構造的背景を考える』（2007年1月、日本共産党夕張市委員会発行）も、財政危機の原因を冷静に追っており、

国、道、夕張市それぞれの責任や、再生への役割などを論じており参考になる。

前者は、財政分析として部外者にもよく理解できる丁寧な説明をしており、後者は運動の方向がよく理解できる。特に「…市民の自治機能の未成熟さによって事態の悪化をまねいた結果だと、とする指摘には謙虚に耳を傾けるとして、自治体や住民の苦闘を強いた根本の原因が、歴代の自民党政治が押し付けた石炭産業つぶし・不徹底な閉山後の復興支援、全国的な観光開発・リゾート計画、無責任な大企業の地方進出と撤退、地方交付税削減に象徴される地方切り捨てなど国レベルの悪政にある以上、夕張市民がこの地で生き続ける道を求めていくには、結局のところ『政治を変える』課題に真正面から立ち向かうことが求められているのだと思います」という指摘は、政治主義的な議論との批判もあるかもしれないが、筆者としては正しい指摘だと考える。

それは、夕張市の財政「破綻」の原因が、国や道にもあるということだけではなく、夕張市が1月26日に発表した「夕張市財政再建計画素案」をみても、この計画が「完遂」された場合に、夕張市は「市」としての実質的存在を失い、自治体としての機能を空洞化させざるを得ないという問題に起因する。つまり、夕張市の今後の運動やスタンスによっては、自治体の非自治体化の「一里塚」になる可能性があり、これこそが、現在、安倍政権が憲法を改正してまで、地方自治の変質を追求しようとする流れと一致するからである。

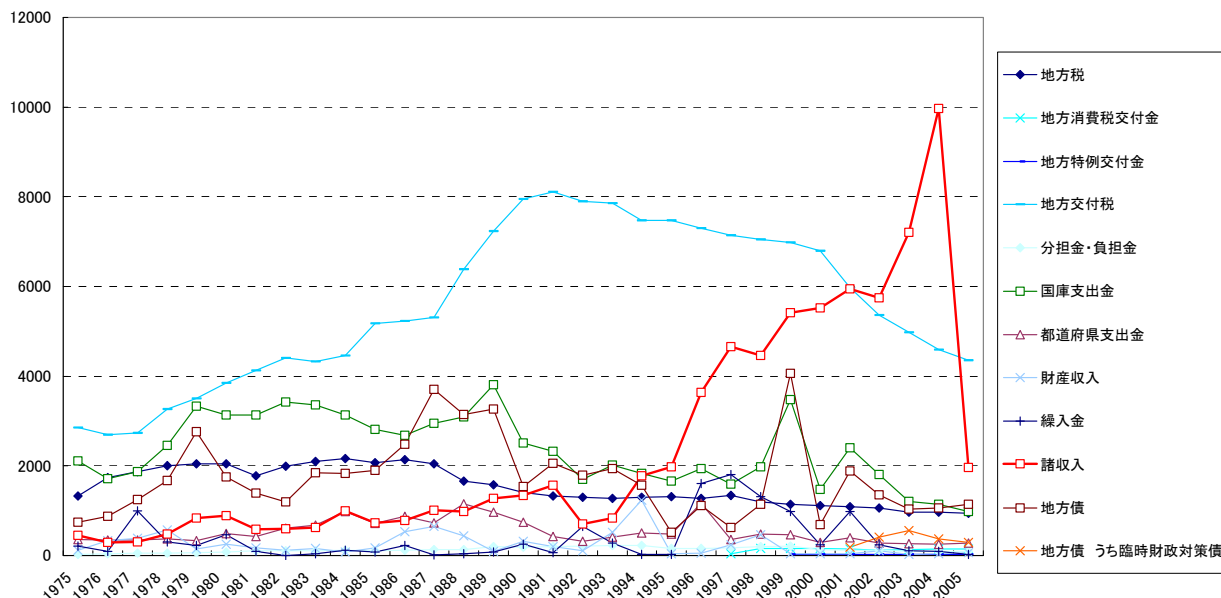
誤解のないように、急いで付け加えておくと、現在夕張市では様々なボランティア組織や、NPOなどが住民を励まし、地域再生への取組を知恵を絞って行おうとしているし、また住民自体が「住み続けられる夕張」を求めて、運動を開始している。こういった取組を通じて、様々な自主組織が生まれて来つつある。これらの動向は、大変に重要なことであり、自治体財政危機の下での「地域の再生」「生き残り」への方策をさぐるものではあるが、これで財政危機と立ち向かうことができるかと言えば、大きな限界がある。

財政再建計画素案などをみてもわかるように、特養ホームからの老人の追い出し、保育園の統廃合、最終的には小中学校をそれぞれ一つにするといった「再建策」を地域共同体（或いは村落共同体の再生等）によって克服することは不可能である。これらに加え、唯一の高校である夕張高校の廃止問題などもある。従って、あくまでも統治体としての自治体＝政治的単位としての自治体を重視し、上記のような再建計画をやめさせなければならぬ。それ故に、運動は「政治性」を帯びざるを得ないのであり、こういった認識をベースとして様々な住民の運動を、全国的・全道的にバックアップすることが必要になってくるのではないだろうか。

年末に総務相が夕張を訪問し、そんな酷いことはしない、安心して欲しいなどと述べたことをもって、また、北海道の夕張支援策の公表をもって、夕張市に対し「羨ましい」というような評価が近隣自治体にあると仄聞したが、事態はそういう甘い状況にないだろう。さて、以上のような認識を踏まえて、夕張市の財政についてみておこう（下図参照）。

### 夕張市歳入(内訳)の推移

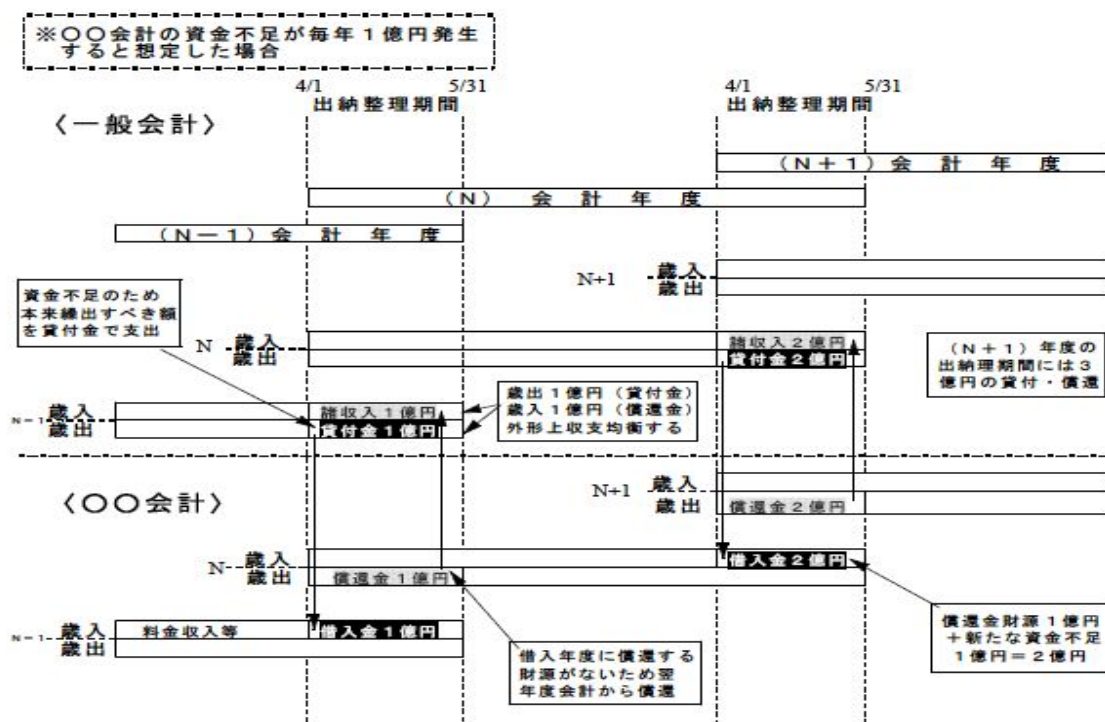
『日経NEES-地方財政』より作成



夕張市の財政に「破綻」の烙印がおされたのは、一時借入金（それも実際は、年度をまたがった違法性を持っていた）による「粉飾決算」を続けてきたという事実が大きい。しかし、予算書や上記の決算などをみれば、一目瞭然に異常な財政運営を理解することができる。その意味で「地方分権」などと言いつつ、議会が執行部＝長の予算編成や決算をチェックする機能を喪失していたことは、市当局の「粉飾決算」と比してもその責任は大きい。夕張市の説明責任の欠如は、いくら非難されても仕方がないレベルだと断言できる。

「粉飾」の手法は、言われているほど複雑なものではない。下図「イメージ図」をみてわかるように、4月1日から翌年3月31日までの会計年度（N年度）において、（N-1年度）の出納整理期間（4月～5月末）とダブる時期に、第三セクターなどを束ねる観光会計等（N-1年度）に「貸付金」として1億円を支出し、反対にN年度の観光会計等から（N-1年度）一般会計に1億円を貸し付ける（一般会計からみると、償還金となり形式的

夕張市の財務処理手法のイメージ図（資金の流れ）



に収支均衡する)

毎年第三セクター等に1億円の赤字が出る想定であるから、一般会計と観光会計等の貸し借りは、1億円ずつ規模を拡大して出納整理期間にそれぞれが予算を「先食い」しあって相殺する「循環」を形成している。しかし、第三セクターそのものが赤字であり、累積赤字もあるし、一般会計の方も旧産炭地交付金の廃止や交付税の削減で規模が縮小している。いつかは、第三セクター等の会計の赤字を一般会計から補填せざるを得ない事態が発生することになる。今回は、道庁からこのような自転車操業について、「ノン」と言われたため、財政再建団体への申請を1年前倒しして平成17年度の決算で赤字を露呈させたために、一気に「財政破綻」が生じたという次第になっている。

実際のやりくりは、いくつかある会計間の操作を同時に行っているため、そう単純ではないが、このやりくりの実態は、「夕張市歳入内訳の推移」のグラフでみると、「諸収入」が1990年代の中葉から異常に拡大していることに示されている。2004年度から5年度にかけてこれが急落しているのは、このやりくりが破綻して赤字決算にしたためである。

このグラフから、専門家ならずとも、夕張市の異常な財政運営が見てとれるだろう。な

お、財政「破綻」をもたらしたのは、第三セクターの赤字が拡大していったことと、これを補填すべき一般会計において、地方交付税や地方税収が低落していることが同時進行をしたためである。どちらかが改善されていたならば、今回のような「破綻」は生じなかったかもしれない。特に、地方交付税は 1990 年代初期の 80 億円（特別交付税を含めた数字）をピークとして顕著に低落し、とりわけ 2001 年度からの小泉内閣（構造改革＝三位一体改革）の時期に急落をしている。臨時財政対策債は微々たるもので、これを救済するにたる数字にはなっていない。以上を総括すると、すくなくとも 10 年前から極めて異常な財政運営に陥っており、夕張市自身の説明責任や打開策が示されるべきであったし、また北海道庁も実態を知りうる立場として、何らかの改善策を打ち出すべきであった。こういう状況にならなかった責任の所在は明確にしなければならない。

総務省は、現在の財政指標の不十分さを強調し、新しい「財政再生制度」導入に流し込もうとしているが、不十分さを知る立場であるならば、一層この「異常」を見逃していた責任は問われる。まして、三位一体改革によって交付税（産炭地補正の縮小や財政規模縮小を前提とした交付税削減などを含め）の削減が直接的な引き金になっていることは明確であり、この意味でも、国の責任は免れない。

現在進行している「地方財政危機」は、自治体の財政運営の放漫にあるわけではなく、国策によるバブル崩壊後の公共事業の大拡大による累積赤字の拡大と、三位一体改革による交付税の削減という「政治政策」によるものである。この財政危機から各自治体が個別に脱却しようとするならば、夕張市ほどではなくても、かなり大胆な「リストラ」、すなわち、住民生活を切り込む財政運営を強いられることになる。筆者は、これをさして、「分権型福祉破壊国家」路線と命名しているわけである。

さて、もう少し夕張市の財政問題におつきあい頂きたい。次の図は、「夕張市性質別歳入内訳推移」である。

先に見た「夕張市歳入内訳推移」のグラフと見比べると理解できるが、歳出の方では一時借入金のやりくりは「投資支出貸付」として出てくる。グラフの形状は、歳入の「諸収入」と全く同形である。これが一般会計と事業の会計のやりくりに対応するものである。

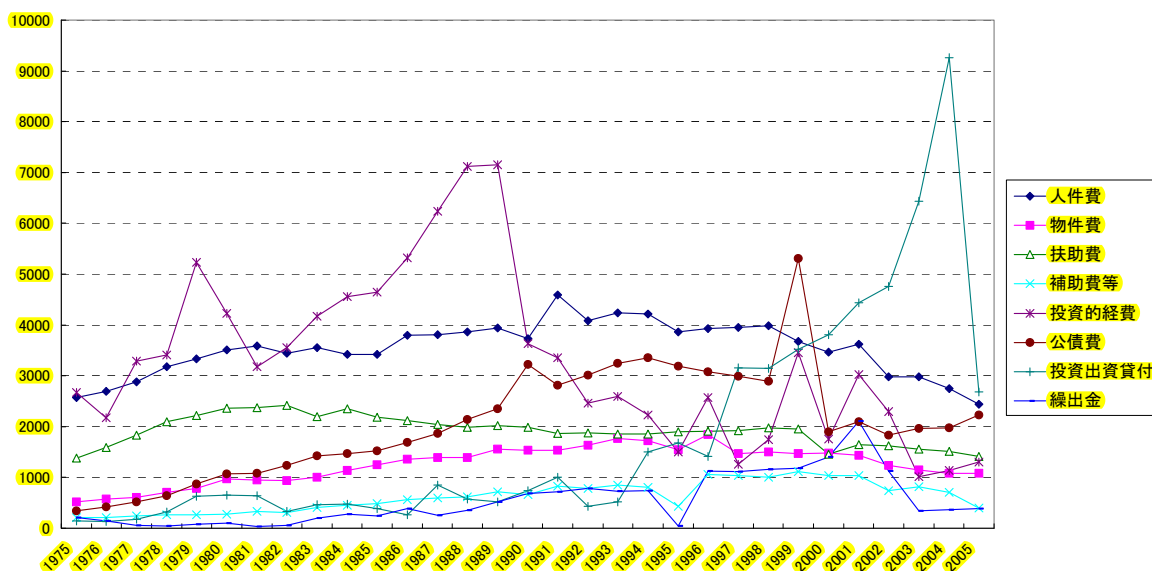
さて、夕張市の歳出で気づくことがいくつかある。第一は、投資的経費のピークが 1980 年代の末葉となっていることである。つまりバブル時期に様々な第三セクター等を設置して、投資を行ったことである。一般的にはバブル崩壊後に、景気浮揚策として国は自治体を動員して、ムダな公共事業を増加させ、そのために「地方」では 1990 年代の中葉以降が投資的経費のピークになっている場合が多いが、夕張市においては比較的早い時期に行ったことが指摘できる。但し、平成 10 年度以降のハコモノ建設は負担増に繋がったし、また必要なものであったかどうか不明のものが多いことも指摘しておかなければならない<sup>2</sup>。つまり、過去の投資的経費の後始末は比較的早い時期から対応しており、最近の追加的投資や民間施設の買い取りなどを避けていれば、公債費のウエイトは「破綻」を示すよ

うな高さになっていなかったらうということである。

第二に、人件費が1990年以降、一路減少していることであり、人口の減少に伴ってそれなりの「行革」が行われてきたことを示している。もちろん、1960年以降人口は一貫して減少しているので、人口減に追いつく程の人員削減になっていないことは事実である。しかし、地方交付税のピークが1990年であったことを合わせて吟味すると、人口減即財政需要の減とはなっていないことも事実なのである。類似自治体に比して職員が多いなどの議論は、夕張市の特殊事情を無視した謬論である。

夕張市の「悲劇」の一つは、夕張市に展開した中心的炭坑会社が「北炭」(北海道炭坑汽船株式会社)であったことにもある。先に紹介した斉藤信義氏の著作に詳しいが、三菱資本が夕張から撤退する際には、市に対し10億円の寄付を行い、また雇用対策などでも一定の努力を行っているが、北炭は撤退・倒産にあたり解雇された従業員や住宅を放置し、市に莫大な負担を負わせた。

夕張市性質別歳出内訳推移

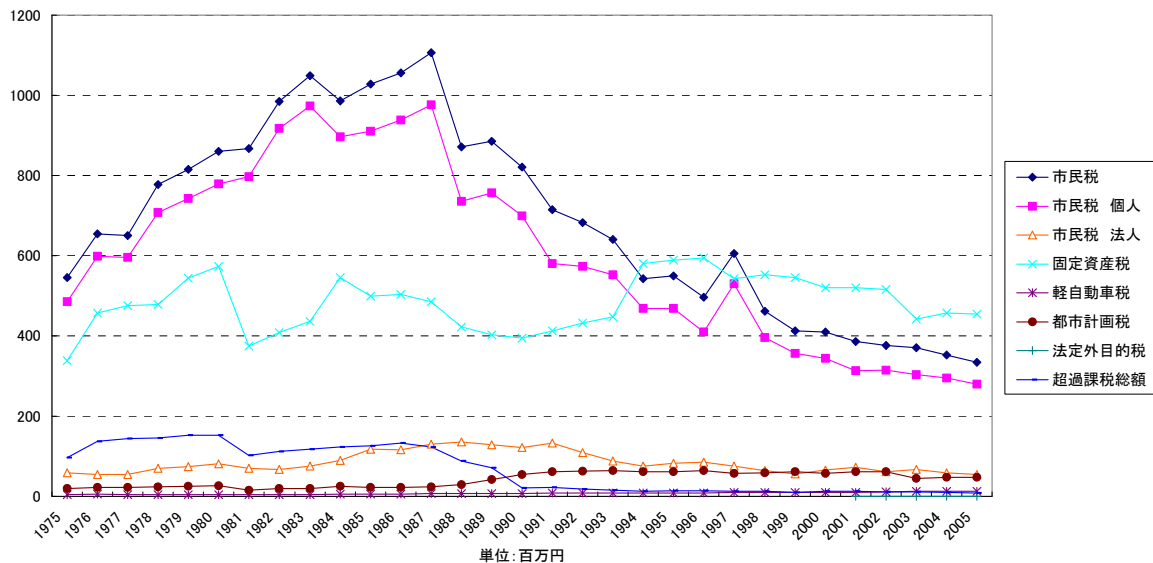


「閉山跡処理対策一昭和54年度～平成6年度」(夕張市)によれば、合計で583億円の支出が行われたが、北海道と国の負担は185億にとどまり、夕張市の累積負担はなんと332億円にのぼるとされている。これは、現在夕張市の「債務額」と言われている353億円に殆ど見合う数字である。三菱南大夕張鉱の閉鎖などが「合理的」だったということではできないが、石炭から石油へのエネルギー政策の転換など「国策」の後始末が一自治体に莫大な負担を負わせてきたという「事実」は重いものがある。同時に、企業責任という点も看過できない。三菱や他地区における住友などの対応は、企業としての最低限のものではあったが、北炭のような無責任な姿勢は、「企業の社会的責任」というような美しい話とは無縁の、明治時代の延長線上の「納屋制度」(たこ部屋)的水準であったということができよう。すでに現在、夕張には有力な企業も存在せず、地方税収の歳入にしめる比率は



わずか5%程度になってしまっている。

夕張市地方税収の内訳推移



夕張市の税収の内訳推移を見ると、法人からの税収は殆どなく、個人の市民税が中心である。さらに、これが1980年代の半ばをピークとして一路低落をしており、固定資産税の税収よりも低くなってしまっている。このような状態を一般的には「逆進的」な負担構造と言っているが、夕張市の現状はまさにそれを地でいくものである。

### \*夕張市の住民生活の特徴

まず東洋経済新報社の『都市データパック』によって夕張市の「相対的位置」(全780市の中での順位)をみると、**人口密度780位**、人口増減率780位(減少率大)、地方税777位、小売事業所数・事業所数774位、一人当たり課税所得732位、高額納税者数729位、**持ち家比率780位**、新規住宅着工数775位、医師数778位、歳出539位、住み良さ総合773位と言った具合である。また、同社『地域経済総覧』によって、更に様々な指標をみると、高齢化率(65歳以上比率)が39.4%(05年なので、現在は40%を超えているはずである)、公共下水道普及率28.4%(567位)、金融機関数5、全国銀行本支店数1、**高等教育卒業比率9.9%**(全国平均は26.8%、北海道20.6%—15歳以上人口の卒業者にしめる短大以上卒の比率、因みに札幌市は30.3%)などとなっている。

国策に翻弄された地域住民の姿が垣間見られるが、旧炭坑所在地の自治体の中でも北海道の自治体は際だっている。九州の旧炭坑地は、比較的撤退の時期が早く(60年代から)、大都市にも近いため、ベッドタウンとしての「再生」も可能な地域も存在したが、夕張の場合は、地形的な特色や札幌からの距離などをみても、こういったパターンの復興は困難である。また、比較的最近まで炭坑の閉鎖が終了しなかったために、旧産炭地交付金の廃止(2001年)のダメージも比較にならないほど大きい。



こういった夕張市の過去の経緯や現状の中で、自治体の「自己決定」であるとか、「自立と責任」というような流行語はどのような位置をもつのであろうか。「第2次地方分権」の推進、更なる税源移譲論や「自治体の自由度の拡大」などを標榜するものは、上記のような圧倒的現実に向き合うのであろうか。

### 夕張市の財政「診断」一少し視点を変えて

さて、そこで少し視点を変えて、夕張市についてこれまでみてきた財政状況を「全体」としてどうみるか、について検討しておきたい。

結論は少し意外に思われるかもしれないが、もし、不良債権 353 億円を棚上げにしてすぐに返済をしないでも良いとするならば、すでに夕張市にあっては過去の公共事業の負担も平準化されており、国の地方交付税や道の補助金などが削減されていなければ、「それなり」に均衡した財政運営をすることができるというものである。但し、最近のハコモノ建設は、事態を大きく悪化させ、炭坑閉鎖や人口の大減少という夕張市の特殊性を主張することにマイナスの作用を及ぼすことになった。

しかし、夕張市を財政「破綻」団体として、借金を返済させるという発想から転じ、借金を棚上げして「維持可能」かどうかを判断するならば、現行の地方財政制度（交付税制度がその根幹になる）の中で生き延びていける可能性が高い。もちろん、これを継続させるためには、先にみたような「様々な住民生活の指標」が「向上」するような地域振興や住民生活への「相互扶助」を含めた「団結」が必要であり、夕張市の外からの「支援」も必要となろう。それを可能にするには、夕張市が「自治体」として存続していなければならない。これを「解体」「空洞化」して地域の再生はありえないだろう。

しかし、夕張市が行おうとしている「財政再建策」は、どうもこういう立場ではなく、単なる「借金返済策」であり、角を矯めて牛を殺す路線と言って良いだろう。

### \*夕張市「財政再建策」<sup>3</sup>（夕張市財政再建計画素案、07年1月26日）

そこで、再編策を簡単に検討しておきたい。まず、再建期間を当初の20年から18年に短縮し、負債である353億円を返済するとういものである。この殆どは、すでにのべたような炭坑閉鎖に伴う支出に関するものであるが、観光会計の186億円は少し趣を異にする。

特に、夕張市の公共事業については、2000年位までに過去の事業の「整理」（失敗の事例もあるが）が一定おこなわれていたが、その後の「追加」支出（観光会計の杜撰さが影響していると思われる）が重荷となった。

また粉飾決算をしていたことが「負い目」になり、正面からまともな財政再建策を主張できない立場に自治体当局が陥っていることも重大であろう。このような夕張市の閉鎖的な財政運営（行政運営）が災いし、市民が参加しつつ厳しい現実を直視した上で「打開策」

を検討する「芽」を摘んでしまった。

観光会計の「赤字」についても、29施設のうち17観光施設を加森観光（札幌市）に一括運営委託を行ったが、**本来はもっと時間をかけて「再生策」を住民参加で議論することが望まれる**。市立診療所やメロン城などは、幸いに適切な組織（人）に引き継ぐことが出来たようであるが、拙速な「切り売り」は財政再建そのものを危うくさせる恐れすらある点に注意する必要があるだろう。

夕張市の今回の「財政再建策」の一番の問題は、単なる「受益と負担」論にとどまらず、**住民税や固定資産税の「増税」**を正面から打ち出したことだろう。これは、過去の準用再建団体でもなかったことであり、**夕張市の住民生活の実態や今後の「自治体のあり方」**にかかわって、**極めて重大な問題**であることを指摘しておきたい<sup>4</sup>。

北海道の「支援策」（当事者意識がないというか、当事者ではないという含意が透けてみえ、極めて不愉快なネーミングであるが）は、夕張市の「赤字」に該当する360億円を低利(0.5%)で貸付けることをベースとして、職員の派遣（3人！）や2億円にも満たない程度の従来型の「支援」である。もっと、住民が行政に参加し、自主的に取組を進めていけるような「ソフト」な支援が必要になろう。

## 提示されている様々な議論とその問題

夕張市の財政「破綻」の投げかけた問題について、財政を中心にして分析を行ってきたが、今日の自治体を取り巻く情勢との関係で検討をすべき課題が山積している。

まず、北海道知事の高橋はるみ氏は夕張問題を「例外」と述べたが、これは事実に反するだろう。夕張以外にも旧産炭地は歌志内市や三笠市などをはじめ残存しており、夕張の扱いによっては、今後大きな問題が生ずるであろう。

また、夕張の「特殊性」は存在するが、一貫して夕張市の行政が「駄目」であったわけでもなく、過去の農業振興（夕張メロンなど）や地域の特色を生かした石炭博物館など存在意義のある施設も建設をしてきた。思いつきの観光施設と「十把一絡げ」にして論ずるべきものでもない。すでに、みたように確かに観光会計の「赤字」など、第三セクターの甘い経営も存在してきたが、最近のハコモノ建設の「追加」を除いて、すべてが無理な建設だったというわけでもない。**むしろ、民間活力の活用「後始末」**（レースイスキー場など）や**遡れば、北炭の棄民政策の後始末が大きな負担を自治体に強いてきた**のであった。

そこで最近でている様々な議論について一瞥しておきたい。

### ①夕張市の「財政破綻」に当たって、一番責任がある（悪い）のは誰か

マスコミの取材やインタビューなどで一番聞かれるのが、この問題である。筆者は、粉飾決算や住民への説明責任を果たさなかった夕張市に財政運営の最大の責任があると述べているが、**同時に、財政危機に陥った「原因」は、過去の国の産業政策の転換やリゾート開発などの推進、第三セクター推進の民営化**

などが大きなウエイトを占めており、また、北海道庁がこれを受け入れ、自治体に押し付けてきた経緯にも責任があることは明確である。責任の「質」にかかわる問題として整理する必要があると感じている。

## ②小規模自治体の「生き残り策」との関係について

「小さくても輝く自治体フォーラム」の8回に及ぶ全国集会にみられるように、国が小規模な自治体を「非自治体化」しようとする動きに対する、オルタナティブな運動が發展をしている。全国知事会などの「地方自治のグランドデザインⅡ」などにみられるように、道州制を容認あるいは推進し、同時に憲法における「地方自治」の保障を相対化して、ホームルール制度などによって、自治体の存在しない「区域」「地域」があってもよいとするような議論もある。これを小規模自治体に当てはめて考えると、身近な問題だけに自治体の役割を特化し、県や道州の「補完性」原理によって、「総合行政体」としての自治体の役割から「放免」されるという議論になる。

財政危機が深化しているが、これを従前の「やりくり」によって打開することが不可能とみると、地域共同体や明治の「自然村」「村落共同体」など「地域共同社会」に着目をして、地域の互助や連帯—共同によって、財政危機を克服する政策的方向なども示されている（「フォーラム」における保母氏の講演など）。これが、どの程度受け入れられているか、また、実現可能なのかは不明であるが、少なくとも都市部の財政危機には適合しないし、地方にあっても、自治体の「非自治体化」に反対し、政治的単位としての自治体を擁護・發展させる視点と結合されなければ意味をなさないだろう。今日の財政危機、国や自治体の「借金」体質は事実ではあるが、政策的にもたらされた側面が強く、これとの闘いなしに「地域共同社会」や「住民協働」に依拠する姿勢では、自治体の危機を克服することにはつながらないだろう。また、場合によっては政府の標榜する「小さな政府」の流れに利用される恐れもなしとはしない。制度としての「地方自治」を守る運動を「憲法擁護」「平和的生存権の確立」と結合して進める必要を強く感じる。

## ③自治体の再編（小規模自治体つぶしを含め）は、地方分権の帰結か逆転現象か

夕張市の今回の「準用再建団体」への「転落」は、政治的アクションであり、「背景」のある問題とみる方が正しいだろう。一般的に財政が破綻したというレベルの問題ではない。

そこで、再建策や支援策などに出てくる事態は、住民生活のカット、増税を含めた負担の増加であり、これまで経済財政諮問会議などが強調してきた「受益と負担」の一致を求める議論にとどまらず、「受益と負担」関係の一致が測定できない一般的増税が出ていることは重大である（一定の地域内の受益と負担の一致という点で大きくは括れる）。結局、自治体の「自由度」などは著しく限定され、国や都道府県の「管理」下で再建を行うわけで、中央集権の強化と評価する議論もある。しかし、今回のような事態は、新自由主義的な「地方分権」の帰結（＝自由と責任）であり、その範疇に収まらないものへの懲罰的な仕打ち

を含むということである。つまり、中央集権と地方分権は相互浸透的なものであり、集権と分権だけの視点で「地方自治」を分析することはできないということになる。この中央集権が、ある種パターンリスティックな形態をとれば、国の支援に甘える自治体という構図になるが、新自由主義的中央集権といった「論理・言語矛盾」の概念すら出てくる様相を呈している。

#### ④自治体財政再生制度との関係について

夕張市の財政破綻は、直接「新しい自治体財政再生制度」に結びつくだろう。その際のキーワードは「早期是正」「再生スキーム」「監査」や「自己責任」ということになる。これから「はみ出る」自治体は懲罰的な監督下に置かれ、総務相の勧告権すら議論になっている。中央集権への「逆転」という議論も出てくることも不思議ではない。

しかし、事実関係を追えば明確なように、早期是正にしても一定の指標（それも総務省が一方的に決定した曖昧なものも含む指標）を達成できない場合に、「自動的」に自治体がとるべき方向が規定される。従来型のリストラだけではなく、行政民間化や市町村合併→道州制につらなる、自治体の質的転換である。

自治体が市場を活用し、資金を市場から調達せざるを得なくなった今日、小規模自治体をはじめ、多くの自治体は資金調達の「ショート」におびえる構造が形成されつつある。もし、債務カットなど「貸し手」の責任も問うという市場における投資原理（リスク）を導入するならば（竹中懇談会では、積極的に議論された）、投資する側のリスク管理が働き、自治体が地方債を発行する際の金利の上昇は避けられない<sup>5</sup>。

自治体や国は、借金を「踏み倒して」はならないのであり、少なくとも利払いは着実に実施しなければならない。この点で、神野直彦氏らによる「債務管理国家」の構想は、一定の条件の下で具体化される必要もでてくると考える<sup>6</sup>。

いずれにしても「自治体再生制度」は、自治体の市場原理主義的「変質」をもたらす可能性が強い。住民の生活、命をあずかる自治体が投機の対象となってよいはずもなく、安定したサービスや住民の権利保障が、シッカリと実現される必要があることは言うまでもない。

#### ⑤自治体における企業責任について

北炭の問題として、この問題を一瞥したが、企業が地域や自治体を捨てることについて、厳しい「制限」をもうける必要がある。これは、炭坑だけではなく、最近では武蔵村山市からの日産自動車の撤退から始まった、グローバル化対応の「リストラ」にも該当する。筆者などは、当時、日産自動車の製品不買運動を提起したが、あまり相手にされなかった記憶がある。不買運動は、ある意味で市場原理に基づく行動に対応した「合理的」な企業への制限になる。過剰生産や過剰設備がある状況下においてはなおさら「効果」がある。労働運動の企業「内部」からの運動（リストラに反対する運動）と結合して、市場からの反撃を行う流れは、今後のグローバル企業への対応としても有効なのではないか。

自治体においては、企業も「住民」であり、その地域に貢献することをもって、企業の存在意義がある点を明確にしていく運動や制度が必要であろう。この点では、日本の場合、まだまだ未熟である。

## ⑥地方分権や「三位一体改革」の帰結との関係

すでに若干触れたが、今回の夕張市の財政破綻の直接の引き金ともいえるものが「三位一体改革」、就中「交付税の削減」であろう。国が自治体に「自立」を求める姿勢は、酸素ボンベが必要な患者から、ボンベを奪い「自立せよ」と迫るのに似ている。

夕張市では、逃げられるだけの資力や体力がある住民は、このままでは移住する可能性が強い。「足による投票」と言われるものである。しかし、大都市にあっても、地方にあっても高齢者は、地域に密着をして生活を続けなければならない。現在の大都市部の人口増も、高齢者が転出しないことがベースになっており、単なる転入オーバー（地価の低下などをベースにした利潤原理）だけではない。

現在の状況は、詳しく触れるスペースはないが、「分権型福祉破壊国家」への道をひた走っているように見える。

元々、「三位一体改革」における「税源移譲」は、自治体の財政危機を打開するものではなく、歳入歳出のニュートラルを前提にした、「国の関与の削減」というレベルのものであった。それが、実際には、ニュートラルすら担保せず、自治体の6兆円を超える「持ちだし」となってしまった。更なる「地方分権」のかけ声にも拘わらず、白けた雰囲気は漂うのもむべなるかなである。

## 終わりに

以上、最近の議論にかかわって若干の論点を提示したが、地方自治・自治体をめぐる状況は極めて厳しい。それは、攻撃が厳しいというだけではなく、攻撃以前の「市場原理」に自治体を委ねることの恐ろしさである。国の過剰な関与、ある種のパターナリスティックな姿勢から、地方を解き放し「自由」に行動すること、「自己決定」「自己責任」で行動するように「規制緩和」し、地方をして「自由」に住民生活をコントロールさせること、場合によっては福祉や権利をカットさせる方向は、今後一層強化されるだろう。

これに抗する運動や政策は、未熟ではあるが、様々な模索も行われつつある。夕張市の「実験」は、どちらの側からみても、今後の日本の地方自治の展開方向を規定するものとなる。その意味で、十分な「監視」と住民の自主的な運動への支援が求められる。また、議会の改革を通じて、真の二代表制を確立していくことも重要な課題であり、議会をリストラの対象にしてはならない。

今後の動向に注目をして行きたい。（おわり）

---

<sup>1</sup> 実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率などが「指標」とされるようであるが、第三セクターなど一般会計と切断された部分の累積赤字や、情報公開の遅れなどは、旧自治省にも大きな責任がある。また、将来負担比率などの「指標」は不確定要素が大きく、「早期是正」に連動させることは、自治体の自主性を奪う可能性も強い。

<sup>2</sup> その点で、1994年に第三セクター「夕張観光株式会社」を設立したことの是非や、パリ都市活性化国際フェスティバルで「荣誉賞」を受賞したことに悪のりした面も否定できないだろう。このような間に、松下興産からホテルシューパロやレースイリゾートを買収した（せざるを得なかった）ことなども、「健全化」に向かっていた財政運営を逆転させた可能性がある。

<sup>3</sup> 誌面に掲載するゆとりがないので、以下の夕張市HPより参照してほしい。

<http://www.dolphin.co.jp/hpr/yubari/>に入って、「財政再建」をクリックするとみることができる。住民生活切り捨て、負担増加のオンパレードであり、5%の地方税収で一体どうするのか、大きな疑問が湧いてくる。

<sup>4</sup> 秋田県の「子育て支援」目的税構想などもあるが、これも本来一般財源で賄うべき問題であり、増税はすべきではない。同時に、指摘すべきは、この場合は税の使用「目的」が限定されており、一般的な「赤字」を補填するという発想とは一線を画す。「目的税」の善し悪しという、他の問題があるが、夕張市の増税とは性格が異なる。

<sup>5</sup> 財政投融资制度の再編（資金運用部資金の廃止）によって、地方債は民間資金が大きなウエイトを占めるようになってきている。総務省などが考えている、地方債政策は市場への依存が強まる中で、過去に発行した地方債と「新制度」の下で発行する地方債を区別し、旧地方債においてはこれまでの「後年度基準財政需要額」への算入制度などを維持していく方向と思われる。日本においては、アメリカのように地方債が流通する市場が形成されることは、当分の間、見込むことができないので、総務省の政策スタンスは地方債そのものの縮小に帰結するとおも割れる。それだけに、地方債の発行は「自己責任」を要求され、地方交付税不交付団体の財政運営にも少なくない影響を与えることになるだろう。

<sup>6</sup> 自治体が借金を踏み倒してはならないということは、自治体が出資する第三セクターなどへの金融機関の「貸し手責任」を放免するものではない。後者の財政破綻は民事ベースで解決されるものであり、当然に「貸し手責任」は存在する。この問題を自治体への債務カット問題と混同してはならない。