

# 地方自治体の財政再建

## — 夕張市の再生への取組 —

第二特別調査室 加藤 智子

### 1. はじめに

我が国は、既に主要先進国中で最悪水準の1,000兆円超の債務を抱えており、財政再建が最重要課題の一つである。また、今後は世界に前例のない人口減少が本格化していく上に、高齢化率が既に26%に達しており<sup>1</sup>、税収や労働力の確保、社会保障制度の維持の問題も抱えている。

全国唯一の財政再生団体である北海道夕張市は、財政再建をスタートさせてから平成28年3月で10年目を迎える。人口流出に歯止めがかからず、「全国で最高の負担、最低の行政サービス」の下で苦しみながら財政再建に取り組んでいるその姿は、数十年後の我が国の姿ではないかとも言われている。

本稿では、我が国の将来を展望するに当たっての参考に資するため、夕張市の財政再建に取り組む姿を、現地調査<sup>2</sup>等を基に紹介したい。

### 2. 夕張市の概況

夕張市が財政破綻に至った経緯を振り返るに当たり、まず歴史と現状について概観する。

夕張市は、北海道のほぼ中央、札幌市、新千歳空港、苫小牧市からおよそ60kmの圏内に位置する。面積は、763.07km<sup>2</sup>と、東京23区が収まる大きさで、その9割が林野で占められている。南北に長く、Y字状の沢に沿って六つの集落が散在する広域分散型の都市である。山に囲まれた地形で、季節や昼夜により気温の変化が激しく、冬は積雪が平均10mになる。

人口は、昭和35年4月末が11万6,908人<sup>3</sup>と最大であったところ、炭鉱閉山に伴い激しく減り、破綻直前の平成17年には1万3,001人<sup>4</sup>、現在では9,205人<sup>5</sup>と約12分の1となっている。この人口の激減度合いは全国1位である<sup>6</sup>。そして、

夕張市の人口と世帯数	
10月1日現在	
男性	4275人
女性	4930人
合計	9205人
世帯数	5283世帯

(平成27年10月8日 筆者撮影)

<sup>1</sup> 『平成27年版厚生労働白書』（厚生労働省）6頁

<sup>2</sup> 平成27年10月8日実施。

<sup>3</sup> 夕張市における「夕張市財政再生計画の取り組み等の説明会」（平27.10.8実施）での資料による。

<sup>4</sup> 前掲注3

<sup>5</sup> 平成27年10月1日現在。市役所内掲示（上掲写真）による。人口に対する世帯数の多さ、高齢化率を考えると、独居高齢者が多いことがうかがわれる。

<sup>6</sup> 前掲注3説明会での説明による。

人口に占める 65 歳以上の比率は 48.0% (全国最大)、14 歳以下の比率は 5.6% (全国最小) と超少子高齢化している<sup>7</sup>。

「炭都夕張」の歴史は、明治 21 年 (1888 年) の大炭層の露頭の発見に始まる。最盛期には年間約 400 万トンを出炭し、日本の産業振興と戦後復興を支えてきた<sup>8</sup>。炭鉱城下町として栄え、繁華街には人があふれていた。しかし、昭和 30 年代に国のエネルギー政策が「石炭から石油へ」と変革するに伴い、炭鉱は相次いで閉山し、平成 2 年に最後の炭鉱が閉山したことで、1 世紀にわたる歴史に幕を下ろした<sup>9</sup>。なお、現在も地下には豊富な石炭が埋蔵されている。

石炭産業の衰微を踏まえ、夕張市は、新たな産業として「炭鉱から観光へ」をキャッチフレーズに観光開発を進めた。昭和 55 年に第三セクター「(株)石炭の歴史村観光」を設立し、「石炭博物館」を建設、開館したのを皮切りに、遊園地、ホテル、スキー場等の開発を次々と展開した。平成 2 年には「活力あるまちづくり優良地方公共団体」として自治大臣 (当時) に表彰もされ、観光入込客数は、平成 5 年度には 230 万 4,545 人とピークに達した<sup>10</sup>。しかし、バブル経済崩壊後の不況等を背景に、観光収益は悪化していった。

夕張市の財政も悪化し、平成 18 年に財政破綻を宣言するに至った<sup>11</sup>。当時すぐに解消すべき「赤字」が 353 億円で、標準財政規模<sup>12</sup>の 8 倍に上る額であり、それに地方債や長期債務負担を加えた全債務は 620~630 億円であった。その破綻の要因は次に詳述する。

### 3. 財政破綻の要因

夕張市の財政破綻の要因は、(1) 炭鉱閉山後の社会基盤整備、(2) 行政体制の効率化の遅れ、(3) 観光施設への過大投資、(4) 歳入の減少、(5) 不適正な財務処理手法にあった。

#### (1) 炭鉱閉山後の社会基盤整備

相次ぐ炭鉱の閉山による人口激減等の地域経済社会構造の急激な変化に対応するため、夕張市は、石炭産業に代わる観光の振興、住宅や教育、福祉に多大な財政支出をしてきた。

かつては、住宅、浴場、電気、ガス、水道、病院等は全て炭鉱会社が所有し、サービスも炭鉱会社が提供していたが、炭鉱会社の撤退後は、夕張市が買い取り、サービスを提供しなくてはならなくなったためである。それに加えて、観光開発への投資も行い、普通建設事業費は、ピークの平成元年度で 69 億円であった。

<sup>7</sup> 年齢別人口構成は、平成 27 年 3 月末現在の住民基本台帳によるものであり、また、全国比較は町村を除く (前掲注 3)。なお、全国比率は、『人口推計 (平成 27 年 9 月報)』(総務省統計局)によると、平成 27 年 4 月 1 日現在、65 歳以上の比率は 26.4%、14 歳以下の比率は 12.7%である。

<sup>8</sup> 昭和 30 年度には、炭鉱数 17、生産量 225 万 4,000 トン、従業員数 1 万 7,294 人であった。

<sup>9</sup> 平成元年度は、生産量 52 万 2,000 トン、従業員数 885 人であった (前掲注 3)。

<sup>10</sup> 『夕張市の統計書』(平成 21 年版第 10 号) (夕張市) 10 頁

<sup>11</sup> 平成 18 年 6 月 9 日、金融機関からの一時借入金残高 300 億円等を含む実質的負債総額が 500 億円あることが発覚し (『北海道新聞』(平 18.6.10))、同 20 日、市長が議会において財政再建団体指定の申請を行うことを表明した。

<sup>12</sup> 地方税や普通交付税など毎年度経常的に入ってくる財源の規模をいう。

公債費負担が多額となり、昭和54年度から平成6年度までで584億円まで積み上がった。平成17年度の人口1人当たりの公債費は、約17万6,000円で、類似団体が約6万1,000円であるところの約3倍であった。

炭鉱職員用の住宅である「炭住」を買い取った結果、夕張市は全国でも公営住宅の割合が最も高い<sup>13</sup>。人口流出等のため入居率が低く、その維持管理経費が市の財政を圧迫した。平成27年度においてもなお、5,350世帯に対し3,450戸もの公営住宅があるが、入居率は58.1%と低い<sup>14</sup>。

## (2) 行政体制の効率化の遅れ

市職員数は、人口ピーク時の昭和35年には615名であった。炭鉱閉山後に効率化を図ってきたものの、平成17年の人口1,000人当たりの普通会計職員数は20.35人と類似団体の約2倍、人口1人当たりの人件費も約18万4,000円と類似団体の約2倍であり、人口規模に比較して効率化が不十分であった。人口減少の進行が余りに急激であったことから、職員の数や給与を減らす対応が追い付かなかったという事情もある<sup>15</sup>。

## (3) 観光施設への過大投資

雇用創出、地域振興のため、夕張市が自ら「石炭の歴史村」を皮切りに観光施策を行ってきたが、構造的な赤字に陥ってしまった。観光入込客数の大幅な減少、人件費の割合が高いゆえの収益性悪化、施設の老朽化、陳腐化による競争力低下などにより、期間利益で借入金の返済を行えない状態となった。

さらに、経営が困難となったホテルシュエパロ、マウントレースイ（ホテル、スキー場）を、それぞれ20億円、26億円で買い取るという多額の投資が赤字に拍車をかけた。当時、ホテルとスキー場の存続には、市民の強い要望があったとのことである<sup>16</sup>。

夕張市の財政破綻に伴い、第三セクター2社は自己破産した。現在までに多くの施設は譲渡、解体、休止となり、存続している施設は、指定管理者による管理運営を行っている。市内には、使用されていない観光施設が散見される。

## (4) 歳入の減少

人口の急激な減少に伴う税収、普通交付税の大幅な減少、平成13年の産炭地域振興臨時交付金<sup>17</sup>の廃止により、歳入が減少した。しかし、これに対応した歳出削減が不十分であ

<sup>13</sup> 『日本経済新聞』電子版（平26.2.18）

<sup>14</sup> 前掲注3。なお、全世帯の4割弱が公営住宅に入居していることになる。

<sup>15</sup> 厚谷司「夕張市再生への取り組み」（伊豆市未来づくりセッション「持続可能な財政フレームと成長戦略」第1回（平26.7.27実施）講演録）〈[http://www.city.izu.shizuoka.jp/pdf/d4946\\_2.pdf](http://www.city.izu.shizuoka.jp/pdf/d4946_2.pdf)〉（平28.2.15最終アクセス）

<sup>16</sup> 前掲注3の説明会では、施設買収のための地方債の起債が許可されなかったため、金融機関が市出資法人に融資をし、融資額に対して市が債務負担行為を設定し、返済をしていくという不適正な手法が採られたとのことである。今となっては、市民は、財政が厳しかったことを当時知っていれば反対しなかったと言っているとのことである。マウントレースイ撤退反対集会が行われた市役所隣の市民会館は、今は閉鎖されている。

<sup>17</sup> 昭和44年度から平成13年度までの交付総額67億円（単年度平均約2億円）。

った。

普通交付税は、人口減少に伴い低下していたものの、平成 16 年度に実施された三位一体改革による大幅削減があり、ピーク時の平成 3 年度が約 70 億円であったが、平成 17 年度には 31 億円と 55.5%減少していた<sup>18</sup>。急激な交付税の削減が綱渡りの財政にとどめを刺したと言われている<sup>19</sup>。

#### (5) 不適正な財務処理手法

不適正な財務処理手法により、赤字の実態を表面化せずに拡大させたことが最大の要因と指摘される<sup>20</sup>。財政状況がひっ迫する中で、出納整理期間を利用して、会計間で年度をまたがる貸付け・償還を行い、実質的な赤字を見えなくする手法を長年繰り返し、赤字を累積していた。年度間を飛び越して資金不足を補うことから、「ジャンプ方式」と呼ばれた。

特別会計で財源が不足した場合、一般会計から貸付金として資金の繰り出しを行う。一般会計が特別会計に貸付けを行うことで、一般会計に収支不足が生じるが、当該年度の出納整理期間（次年度の 4～5 月）中に、次年度の特別会計から当該年度の一般会計への貸付金の償還を行うことで収支を均衡させる。一般会計からの貸付金は金融機関からの一時借入金で充てられたが、特別会計からの償還金を当該年度（出納整理期間）に収入し、金融機関に償還する。これで当該年度決算において、一般会計も特別会計も赤字は生じず、一時借入金も当該年度に清算される。一方、特別会計が貸付金の償還を行ったことによる収支不足は、次年度の一般会計からの貸付金により収支を均衡させる。これで、見掛け上は実質赤字が発生しない。ところが、実際には、特別会計は当該年度の赤字を解決していないばかりか、次年度の一般会計からの貸付金が追加されている。次年度には、それらの不足に新たな不足が加わるが、再び一般会計から借り入れるという操作を繰り返すことになり、赤字は雪だるま式に増大する。

ジャンプ方式は、平成 4 年度から、観光事業、上下水道や病院、健康保険等の各特別会計で行われていた。さらに、観光事業特別会計と第三セクター間でも行われていたという<sup>21</sup>。

## 4. 財政再生計画

### (1) 財政再建計画

平成 19 年 3 月、夕張市は、地方財政再建促進特別措置法に基づく財政再建計画について総務大臣と協議し、同意を得て、「財政再建団体」となった。同計画は、353 億円の赤字を平成 18 年度から 36 年度までの 18 年間で返済するものであった。

計画の基本方針は、市民生活に必要な最小限の事務事業以外は原則廃止して人件費を削減

<sup>18</sup> 前掲注 3

<sup>19</sup> 井手英策『経済の時代の終焉』（岩波書店、平成 27 年）193 頁

<sup>20</sup> 平成 18 年 6 月の財政再建団体申請の宣言を受けて、北海道は市の財政について調査を開始し、その中間報告（同月 29 日）において、不適正な財務処理手法が判明した。同年 9 月 11 日、北海道は、『夕張市の財政運営に関する調査』を取りまとめた。

<sup>21</sup> 前掲注 20 の報告書。なお、前掲注 3 の説明会では、ジャンプ方式による不適正な財務処理については、財政担当職員とごく一部の幹部職員しか知らず、議会も見掛け上の説明で承認しており、当然市民にも知らされていなかったとのことであった。



すること、税率や受益者負担の見直しによる収入増や徴収率向上対策により歳入を確保すること、高齢者の暮らしや子育て・教育に配慮することであった。平成20年度までの3年間で、31億円の赤字を計画どおり解消した。

## (2) 財政再建団体から財政再生団体へ

平成21年、地方財政再建促進特別措置法が廃止され、自治体の早期の財政健全化を図るため、新たに地方公共団体財政健全化法が平成20年度決算から適用されることとなった。

同法では、実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率の「健全化判断比率」が一つでも財政再生基準を超えると、「財政再生団体」となり、財政再生計画の策定が義務付けられる。同計画についての総務大臣の同意は任意であるが、同意を得ることで、国、都道府県の助言や支援が受けられ、「再生振替特例債」の発行が可能となるため、実質的に同意はほぼ必須である。一方、最短期間で同計画を実行するため、同意を得たものを変更しようとするときは、総務大臣に協議し、同意を得なければならない。つまり、同計画に書かれていない予算や事業の実施には、常に国との協議が必要となる<sup>22</sup>。

夕張市は、平成20年度決算における三つの指標全てが大幅に超過し、中でも実質赤字比率は、財政再生基準が20%であるところ、夕張市は703.6%であった。

平成22年3月、夕張市は、財政再生計画を策定し、議会での議決後、総務大臣の同意を得て、全国唯一の財政再生団体となった。

## (3) 財政再生計画の内容と実施状況

財政再建計画は、住民生活を犠牲にした借金返済が目的の計画であり、地域再生につながらないとの批判が強かった。このため、財政再生計画では、赤字解消を目指した財政再建計画の枠組みを基本としつつも、市民生活の安全安心の維持確保を図り、人口減少が進む中での財政の健全化を確実なものとするため、地域の活力を維持するための取組や、将来的なまちづくりに資する事業が必要であり、限られた財源の中で効果的な政策展開を図ることとされた。

### ア 計画期間

計画期間は、平成21年度から41年度までの21年間であるが、赤字解消の実質的な期間は平成22年度から38年度までの17年間である。地域再生のために必要な事業を盛り込んだため、赤字解消達成時期が財政再建計画より2年先に延びた。

財政再建団体であった3年間で解消した31億円を除いた残りの322億円の赤字は、財政再生計画では、再生振替特例債を発行して解消することとなった。

再生振替特例債とは、収支不足額を振り替えるため、総務大臣の許可を受けて発行する、償還年限が財政再生計画の計画期間内である地方債をいう。発行しているのは唯一の財政再生団体である夕張市だけである。

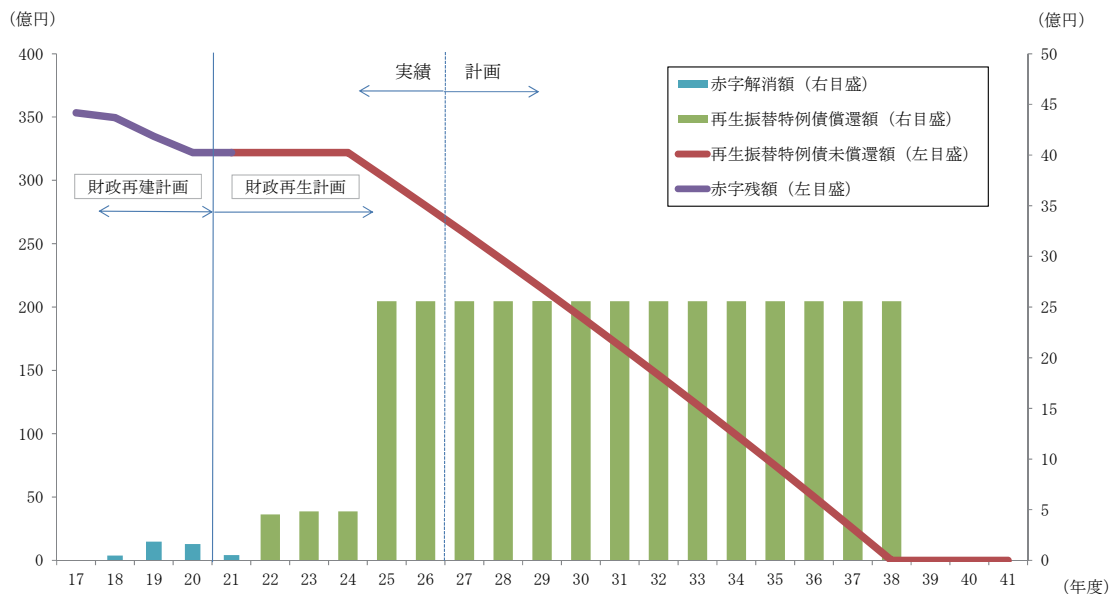
それまでは、単年度ごとに北海道から一時借入れをして資金調達してきたが、再生振

<sup>22</sup> 前掲注3の説明会では、財政再生団体における議会に付与された行政監視機能も、一般の自治体とは違ったものになるとのことである。

替特例債を発行することで一挙に赤字を解消できた。そして、再生振替特例債は、平成22年度から17年間かけて償還していくことになった。利率は1.5%であるところ、北海道の利子負担軽減の支援を受け、夕張市の負担分は実質0.25%である。元金償還は3年間据え置いて平成25年度から始め、毎年、元金と利息を合わせておおむね26億円を返済していく計画である。

夕張市のホームページ<sup>23</sup>には「借金時計」が公開され、残高と再建期間の残りの日数をカウントダウンし、「見える化」している。

図 再生振替特例債の残高等の推移



(出所) 『財政再建計画の平成20年実施状況』及び『財政再生計画書(平成22年度第4次(3月)及び平成23年度第1次(3月)変更後)』(夕張市)より作成

## イ 歳入の確保

歳入の確保のため、地方税、使用料等は、財政再建計画で引き上げられ、財政再生計画に引き継がれた。主なものは次のとおりである。なお、これらは全て全国で最高水準である。

### (ア) 地方税

- ① 市民税個人均等割当 3,000円から3,500円に引上げ  
(平成26年度から東日本大震災復興上乘せ分として更に500円引上げ<sup>24</sup>)
- ② 個人所得割当 6.0%から6.5%に引上げ
- ③ 固定資産税 1.4%から1.45%に引上げ

<sup>23</sup> <[http://www.city.yubari.lg.jp/contents/municipal/zaisei/s\\_tokei/index.html](http://www.city.yubari.lg.jp/contents/municipal/zaisei/s_tokei/index.html)> (平28.2.12 最終アクセス)

<sup>24</sup> 平成26年3月に財政再生計画を変更。

④軽自動車税 7,200 円から 1 万 800 円に引上げ

⑤入湯税（宿泊 150 円、当日 50 円）の新設

#### (イ) 手数料、使用料等

①施設使用料 50%引上げ

②市営住宅使用料の滞納者に対する徴収強化

③下水道使用料 10m<sup>3</sup>当たり 1,470 円から 2,440 円に引上げ

④各種交付、閲覧料 150 円～200 円引上げ

⑤各種検診料 100 円～500 円引上げ

⑥ゴミ処理の有料化（家庭ゴミ 2 円/ℓ、大型ゴミ 20 円/kg）、し尿処理手数料の新設

⑦水道使用料 1 m<sup>3</sup>当たり 2,688 円から 2,956 円に引上げ<sup>25</sup>

#### ウ 歳出の削減

##### (ア) 人件費の削減

具体的な歳出削減措置としては、夕張市職員の人件費削減が優先して行われている。

財政再建計画の下では、平成 18 年度は 220 人であった一般職員は、平成 21 年度は 88 人と半数以下となり、人口 1,000 人当たりで 7.6 人と全国平均の 11.9 人を下回った<sup>26</sup>。財政再生計画の下では、平成 38 年度に 68 人に減る見通しである。

給与は、財政再建計画では平成 18 年度比で平均 30%削減した。財政再生計画では平均 20%にとどめたが、全国最低水準の 452 万 1,000 円<sup>27</sup>を下回っている。

平成 19 年度には、部制を廃止する組織改革を行った。

しかし、一方で、財政再生団体への移行段階で管理職員の 99%以上が退職してしまっており、係長級の職員が管理職の職務を遂行する事態となり、職員に知識や経験がなく、本来あるべき体制が維持できないという問題も生じた。財政再建のための課題の山積、仕事量増加の精神的負担、給与削減による生活不安から、働き盛りの世代の退職も相次いだ。

人件費削減は、行き過ぎると人材が流出し、市民生活の基盤になる行政サービスの低下を招いてしまう。行政サービスの維持のため、現在、北海道から 13 名、総務省、東京都等から 8 名の職員が派遣されているが、将来的に地元職員による執行体制を作るため、数度の財政再生計画変更により、職員給与の削減率の平均 15%への回復、期末勤勉手当の改善、新規職員採用<sup>28</sup>が認められた。

また、小さな自治体における職員は、ある程度の規模の消費を担うので、定数減、給与削減は、地域の活力を下げることにもなってしまう。夕張市では、中心商店街が疲弊してしまった<sup>29</sup>。

<sup>25</sup> 平成 23 年 12 月に財政再生計画を変更。

<sup>26</sup> 前掲注 3

<sup>27</sup> 平成 20 年度の金額。

<sup>28</sup> 平成 27 年 3 月に財政再生計画を変更。これにより、平成 38 年度の一般職員数の見通しは 71 人となっている。

<sup>29</sup> 中心商店街は疲弊し、市役所を中心に 1 日 200 件近くあった出前の注文が皆無になったという飲食店もあり、商店街振興組合の加盟店は破綻前の 50 軒近くから 12 軒に減少し、組合の解散が決まっているということである（『産経新聞』（平 27.4.17））。

「身を切る改革」として、職員や給与の削減を指摘されることが多いが、冷静に考える必要がある。

#### (イ) 事務事業の見直し

住民生活に必要な最小限の事務事業以外は中止又は縮小し、公共施設等は集約又は廃止することとされた。残された施設では指定管理者が管理運営をしているものもある。

一例として学校の統廃合がある。最盛期の夕張市には、小学校が 22 校、中学校が 12 校、高等学校が 6 校あったが、人口減少とともに段階的に統廃合されていた。財政再建団体になる以前は、小中学校を各地区に何とか維持していたが、平成 22 年には中学校 3 校が 1 校に、平成 23 年には小学校 6 校が 1 校に統廃合された。廃校後の施設は、耐震性のない 1 校を除き、全て活用され、郵便局や老人福祉施設にも使用されている。

既述のとおり、夕張市の面積は東京 23 区が収まる広さであり、小中学生は路線バスによる遠距離通学を余儀なくされている。財政破綻の一番の被害者は将来を担う子どもたちなのではないかとも言われる。

なお、高等学校は北海道立が 1 校あるが、小中学校の統廃合が影響し、中学卒業後は市外へ進学する生徒が急激に増え、世帯で転出する例も出てきている<sup>30</sup>。

#### エ 市民生活に関連する事務事業

財政再生計画においては、市民生活の安全安心や地域の活性化、将来のまちづくりにつながる懸案事項について、必要性、緊急性を精査し 74 項目が計画に反映された。計画策定段階で未確定の事業については、財政再生計画変更で対応することとされた。

主な懸案事項を挙げると次のとおりである。なお、平成 27 年度までに 22 回にわたる財政再生計画の変更が総務大臣の同意を得ている。

##### (ア) 高齢者・子育て、教育

敬老乗車証によるバス料金補助の継続及び自己負担の引下げ、保育料引上げの見直し、子育て支援事業の充実、小中学校統廃合に伴う児童・生徒の通学体制の確保、市立幼稚園の運営継続など

##### (イ) 市民生活の安全・安心、基盤整備

市営住宅再編事業、市立診療所新築、し尿処理場建設、除雪車両更新及び直営維持による除雪体制の確保、市立診療所の病床維持のための負担、初期救急医療体制の確保、人工透析患者の通院支援など

##### (ウ) 地域活性化、まちづくり

住宅再編事業によるコンパクトなまちづくり、都市計画マスタープランの作成、用途地域の見直し、紅葉山地区「道の駅」整備など

## 5. 地域再生への可能性

夕張市は、財政破綻以降、「全国で最高の負担、最低の行政サービス」の下、市民生活を犠牲にして、ただひたすらに借金を返済してきた。財政再建計画初年度の平成 19 年度に誕

<sup>30</sup> 『朝日新聞』（平 27. 3. 9）



生した子どもが成人するまでの長い再建期間と止まらぬ人口流出に、「借金を完済するまで夕張市は存在するのか」、「財政再建が実現しても、その時に市民は幸せに暮らしているのか」とも懸念されている。財政再建は地域再生と両輪で進めていかなければならないが、近年の夕張市における取組、動向には注目されるものがある。以下、主なものを紹介する。

### (1) コンパクトシティ化の推進

厳しい財政状況の下、かつての人口規模を前提とした社会基盤の維持管理や広域に分散した住民の生活を支える負担は大きく、市民生活にも大きな影響を与えている。

夕張市は、今後の人口減少を見据え、まちを集約して効率的に暮らすコンパクトシティを目指し、平成24年に「まちづくりマスタープラン」を策定した。

既述のとおり、炭鉱閉山後に炭鉱職員用の住宅を市が引き取ったため、世帯数に占める公営住宅の割合が全国で一番高い。集落は炭鉱の抗口ごとに分散しているため、インフラ維持の行政コストが大きい。また、建物は老朽化が進み、約4割が空き家となっているが、1世帯でも入居があれば維持管理をしなくてはならず、財政を圧迫している。

まちづくりマスタープランは、これらの公営住宅を、南北に通る国道や鉄道沿線の市の中心部に集約し、移転するというものである。計画は20年を要し、最初の10年は各集落内で集約し、次の10年は各集落から市の中心部に集約するという二段階を踏む。まちづくりマスタープランは、住民への懇切な説明と話し合いにより、おおむね順調に進み始め、これまでに200世帯が移転したということである<sup>31</sup>。

また、コンパクトシティを支える公共交通として、デュアル・モード・ビートル(DMV)という鉄道と道路の両方を走行できる車両の導入が検討されている。営業運転が実現すれば、利用者の少ない公共交通のコストが削減でき、観光資源になる可能性もある。

### (2) 企業誘致

夕張市は、札幌市、新千歳空港、苫小牧港から近距離に位置し、高速道路や鉄道も通っているという地理的条件をいかした企業誘致を推進している。かつての石炭産業依存の産業構造を転換するため、精密機械、金属製品、食料品製造業などの企業を誘致し、雇用の創出、住民の生活基盤の安定、人口増、税収増を図り、経済活性化を目指している。工業団地の残った区画の分譲価格を破格の9割引きとする思い切った方策も功を奏し、平成23年に財政破綻後初めて2社が進出するに至った。道外企業の進出は14年ぶりであった。工業団地は平成24年までに完売した。

近年注目された企業進出には、日本パープル(機密文書管理)、三信商会(健康商品等製造)、花畑牧場(食品製造・販売)、夕張ツムラ(漢方薬製造)、マルハニチロ(冷凍食品製造)、シチズン夕張(時計部品製造)などがある。

また、進出企業の従業員の多くが市外から通勤している現状から、公営住宅の入居要件の見直し、民間賃貸住宅の整備等を行い、人口増を図っている。

---

<sup>31</sup> 『週刊エコノミスト』(平27.12.22) 96頁

### (3) 民間支援の活用

夕張市は「ふるさと納税」の推進を行っている。例年、寄附総額 2,000 万円を超えており、税収が約 8 億円という財政規模に照らして相当に高い。平成 26 年度から返礼品として特産品である夕張メロンの発送を開始したところ、開始 10 日で前年分の申込件数 240 件を超える反響があり<sup>32</sup>、同年度分の発送締切日 6 月 30 日までには 1,806 件と当初見込みの 10 倍を超え、当初予算では返礼品送付経費が不足したため、9 月に急ぎょ財政再生計画を変更して対応した<sup>33</sup>。最終的に、同年度は寄附約 3,300 件、受領総額で約 9,000 万円を超えた<sup>34</sup>。

寄附金は、「幸福の黄色いハンカチ基金」に積み立てられる。同基金は、夕張市民の直接請求により制定された「夕張まちづくり寄附条例」に基づき、寄附金等を地域の振興策に役立てるために設置されたものであり、夕張市の地域再生・住民福祉のための事業や、子どもたちの健全育成や市民団体への助成等へ広く活用される。寄附件数及び金額のおおむね 5 割以上が夕張市の地域再生・住民福祉のための事業を用途に指定し、寄附件数の 9 割以上が道外から寄せられている。

唯一の財政再生団体夕張市への支援と夕張メロンのブランド力の全国への浸透がうかがえる。今後、ふるさと納税が収入の一つの柱となり、再生への大きな力となることが期待できる。

### (4) 地域資源の有効活用

#### ア ズリ再生事業

夕張市には、旧炭鉱で採炭後、選炭において不純物等を含む土砂を堆積させた黒い山、通称「ズリ山」が 60 余りある。夕張市は、炭鉱会社からズリ山を引き継いだが、自然発火や土砂崩れ等の災害による想定外の財政負担のリスクを抱えている。しかし、ズリ山には 3 割程度の石炭が含まれ、火力発電での調整炭としての需要がある。

夕張市は、災害リスクの低減や事業終了後の緑化事業を条件に、地元事業者にズリ採取を許可し、財政負担のリスクを回避するとともに、新たな歳入の確保、エネルギーの地産地消、地域産業の成長、雇用の創出を目指した産学官連携の事業を開始した。これにより、平成 27 年 8 月、25 年ぶりとなる夕張産の石炭出荷が復活した。

#### イ 炭層メタンガス

炭層メタンガス (CBM) は、地中に埋まった樹木が石炭になる際に生じたガスが炭層に残ったものである。石狩炭田には日本で最も多くの CBM が埋蔵されており、夕張市には約 77 億 m<sup>3</sup> 埋蔵されていると言われている。これは夕張市の全世帯が使用するエネルギー量に換算して約 1,500 年分になる<sup>35</sup>。CBM 開発は、国内でも夕張市が最有力

<sup>32</sup> 『日本経済新聞』電子版 (平 26. 4. 15)

<sup>33</sup> 鈴木直道『夕張再生市長』(講談社、平成 26 年) 222 頁

<sup>34</sup> 『夕張まちづくり寄附条例 平成 26 年度報告書』(夕張市)

<sup>35</sup> 『日本経済新聞』電子版 (平 26. 3. 18)

地とされ、生産シミュレーションや事業モデルの構築、経済性の検討が進められ、エネルギーの地産地消を目指している。CBM開発のモデル鉱区は、将来コンパクトシティ化される中心部に隣接しており、まちづくりとの連携も検討されている。

エネルギーの地産地消は、家庭や企業への安価な電力供給はもちろんのこと、新たな企業進出、雇用創出も期待される地域再生の切り札となると期待されている。

## (5) 地域再生計画の認定等

### ア 地域活性化モデルケース

地域活性化モデルケースとは、地域が直面している二つのテーマである①「超高齢化・人口減少社会における持続可能な都市・地域の形成」、②「地域産業の成長・雇用の維持創出」について、総合的に改革する自治体等の取組から内閣府が選定し、関係府省の関係施策等で最大限支援するものである。夕張市は、①について、コンパクトシティの構築とCBMの開発を中心としたモデルを策定し、平成26年に選定された。

モデルケースに選定されたことも追い風に地域再生を加速させ、再生計画の期間が少しでも短くなることが期待されている。

### イ 地域再生計画

地域再生計画とは、地域が行う自主的かつ自立的な取組で、地域再生制度により国に認定されたものであり、当該計画に記載した事業の実施に当たり、府省横断的に財政、金融等の支援を受けることができる。

平成27年、夕張市の「コンパクトシティと夕張再生エネルギー活用による元気創造への挑戦」と題した地域再生計画が認定を受けた。その主な内容は、持続可能なまちづくりに向けた都市機能のコンパクト化の促進とCBMの地産地消による地域活性化、企業支援、人口減少の抑制を目指すこと等である。

本認定により、地域再生の切り札であるCBMの試掘調査の実現が期待されている。

## (6) 市民の活動

地域再生に向けた取組の一つに、市民の住民自治活動、市民による公共施設の運営、NPO等によるまちづくりなどがある。

夕張市民は、かつての炭鉱の全盛期は雇用主である炭鉱会社に依存し、炭鉱閉山後は行政に依存してきており、その依存体質が引き継がれてきたとも言われている<sup>36</sup>。よって、いざ財政破綻したときには、市民は報道で初めて知り、途方に暮れるだけであったという。しかし、その後、意識と行動が変わったという<sup>37</sup>。

例えば、地域の「生活館」と呼ばれる集会所や公衆便所は廃止となったが、町内会やボランティアが管理をすることに切り替えて維持されているものもある。ボランティアによる清掃活動、花壇の奉仕活動などが活発になった。かつては夕張市が運営し、休止に追い込まれた「ゆうばり国際ファンタスティック映画祭」は、NPOが復活させている。

<sup>36</sup> 前掲注15

<sup>37</sup> 夕張商工会議所におけるヒアリング「夕張市の概況と産業振興への課題」(平27.10.8実施)による。

夕張市は、市政懇談会や地域担当職員制度など、積極的に市民と意見を交換できる場を設けた。財政状況をチェックできていなかった議会にも厳しい目が向けられ、財政破綻後は議会の傍聴者数が増えているという<sup>38</sup>。

行政がサービスを提供できなくなったら、市民が代わって担う、他力本願を捨て、自力でまちを再生させようという意欲が随所に見られる。

## 6. おわりに

筆者が夕張市に赴いた際、JR石勝線の車窓には、多数の老朽化した公営住宅や空き家とおぼしき民家の風景が流れていたが、突然、平和運動公園の立派な野球場が現れて驚かされた。終点の夕張駅で降り立つと、隣接するマウントレースイホテルの大きさに圧倒された<sup>39</sup>。炭都の隆盛と観光への転換の失敗の歴史が、見えるものから即座に理解できた。一方で、NPOが改装、管理運営している駅前の観光案内所は小さいながらも活気があり、負の歴史から立ち直ろうとする市民の熱意を強く感じた。

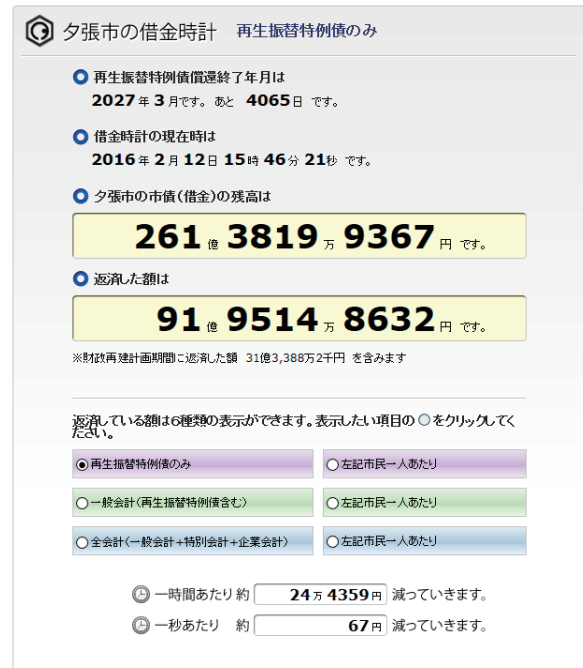
夕張市の借金時計は、毎秒約67円の返済を刻んでいる。夕張市は、財政再建に血のにじむような努力をする一方、人口減少を必ずしも悲観しないまちづくりに挑戦している。

2060年には人口が8,674万人、高齢化率は約40%に達すると推計されている<sup>40</sup>我が国において、先行例として学ぶべきことが多い。

また、国のエネルギー政策をめぐる、「脱原発」が議論されているが、採炭地の歴史に学ぶべきではないか。平成3年に財政再建団体となった福岡県赤池町（旧福智町）も採炭地であった。国の根幹に関わる政策の転換に伴う負担を自治体に転嫁せず、十分な対応が必要である。夕張市の毎年度の地方税収は約8億円しかなく、返済している約26億円の財源は、実は大部分が地方交付税である。過去の失敗が国民全体に返ってきているのである。

夕張市の財政再建の歴史と地域再生への取組は、我々に多くの示唆を与えてくれる。今後も動向を注視していきたい。

(かとう ともこ)



(出所 夕張市ホームページ)

<sup>38</sup> 『朝日新聞』夕刊(平24.9.12)

<sup>39</sup> 北海道は外国人観光客が急増しており、札幌市内のホテルの稼働率が9割を超え、予約が困難な状態が続いている。そのため、新千歳空港に近い夕張市内のホテルも需要が増え、ホテルシュエパロも多数の外国人団体客が宿泊していた。今後、観光分野も新たな戦略が考えられる。

<sup>40</sup> 前掲注1、5頁