

夕張市の再生と市民の権利擁護に関する意見書

2007年10月16日

自由法曹団

〒112-0002

東京都文京区小石川2-3-28 DIKマンション小石川201号

電話03-3814-3971

FAX03-3814-2623

第1 はじめに

いま、夕張市民の生活は、未曾有の危機に瀕している。

夕張市は、2007年3月6日、地方財政再建促進特別措置法に基づく準用財政再建団体に指定され、2024年度までの18年間で353億円の赤字を解消していくこととなった。

「財政再建計画」は、「全国最低の行政サービス、全国最高の住民負担」といわれる過酷なものである。その概要は次のとおりである。

①市職員を2年で半減、3年で6割減とする（269人から103人へ）。

職員給与は平均で3割減、期末勤勉手当は2か月分削減、退職手当は上限を2006年度の57月分から2010年度の20月分まで5年間で段階的に削減する。

②4校ある中学校を1校に統合し、7校ある小学校を1校に統合する。養護老人ホーム、図書館・美術館、プール、公園、共同浴場、公衆便所、集会施設、連絡所などの公共施設を大幅に休廃止する。

③市立総合病院は、老人保健施設を併設する有床の診療所とし、民営化する。

④子育て支援センターなど各種事務事業を廃止する。

⑤市民税、固定資産税、軽自動車税の値上げ、入湯税の新設。

⑥施設使用料の50%値上げ、下水道使用料の値上げ（10m³あたり1470円から2440円へ）、ゴミ有料化、保育料の段階的値上げ。

⑦各種補助金等の整理・縮小

自由法曹団は、2007年9月14日に夕張市現地調査を行い、夕張市長・夕張市議会議長との懇談、夕張市社会福祉協議会と夕張医療センター（旧市立総合病院）の視察・聴取、現職教員や夕張リゾート関係者からの聴取を行った。

市職員はすでに117名に減少し、3年間という期限を待たずして6割減に

近づいている。このまま退職が続けば、103人という職員数を確保することも危ぶまれる。

夕張市は東西約25km、南北約35kmで、夕張川及びその支流の流域に沿って集落が形成されている。小・中学校を各1校に統合することは、登下校などで子どもたちに過度の負担を強いることになる。夕張市において公衆便所は高齢者が外出し移動するときに必要不可欠な施設であり、7か所が2か所にされ、高齢者に対する影響は大きい。

170床の市立総合病院は、19床の診療所と40床の介護老人保健施設をもつ公設民営の夕張医療センターとなった。医師、看護師や診療科も減って、重症の救急医療は夕張市外に依存することとなり、人工透析の患者も市外に通院せざるをえなくなった。

夕張市の救急車は2台であり、いずれも更新期を過ぎているが、そのうちの1台が救急搬送中に高速道路でエンジンが停止してしまうという事故があった。それでも「財政再建計画」下にある夕張市は自力で新車を購入できない。

年間延べ3万4千人もの高齢者や福祉関係者が利用してきた老人福祉会館については、夕張市が年間1200万円の運営費を投じてきたが、2007年4月からはこの運営費の予算はゼロとなった。基金投入や利用者負担、寄付などで社会福祉協議会が運営しているが、住民負担が増える中、存続の危機に瀕している。

このような実態は、「全国最低の行政サービス、全国最高の住民負担」であるのみならず、標準的な公共サービスが供給されておらず、憲法25条の「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」（生存権）が侵害されているものといわざるをえない。

しかし、そもそも、居住地域のいかに問わず、基本的人権が保障されなければならない。国は、日本

全国、いずれの地域においても基本的人権を保障し、標準的な公共サービスを保障すべき責任を負っている。夕張市が準用財政再建団体になったからといって、基本的人権の侵害や標準的な公共サービスの途絶があってはならない。

また、夕張市民は、再生に向けて新たな歩みを始めているが、このような過酷な現実の中で、人口の市外流出が続いており、地域社会の維持さえ困難となるおそれもある。地域社会が崩壊したり消滅するようなことになれば、「財政再建計画」の前提が崩壊し、財政再建など不可能となり、無意味となってしまう。

標準的な公共サービスの途絶や生存権の侵害をなくすことが急務であり、国と北海道は早急に「財政再建計画」を抜本的に見直し、財源保障や補完・代行等の必要な措置をとるべきである。

夕張市の財政破綻が表面化した2006年6月以降、財政破綻の原因と責任が全て夕張市にあるとする「夕張市責任論」がマスコミなどで大量に流されてきた。夕張市政に全ての原因がある以上、財政再建の全責任も夕張市がとるべきであり、厳しい住民負担と行政サービスの削減もやむをえないという世論誘導が行われた。過酷な「財政再建計画」の根底には、この「夕張市責任論」がある。

そこで、本意見書では、まず、夕張市の財政破綻の原因を検証し、次に夕張市の財政運営の問題点を検証して、「夕張市責任論」の誤りを明らかにするとともに、責任の所在を検討する。

夕張市の財政破綻は夕張市だけの問題ではない。地方自治体の財政危機は、地方自治体を経済対策に動員してきた国の政策によって広汎に作り出されている。

そして、新自由主義という経済思想、すなわち国家による福祉・公共サービスの縮小（小さな政府、民営化）と規制緩和・市場原理主義を重視する経済思想に基づき、政府が「構造改革」を推進したことによって、格差と貧困が広がり、地

域格差が広がっている。

財政破綻は夕張市だけの例外的現象ではなく、その危険は今や多くの地方自治体に広がっている。そして、政府が進める新自由主義的「構造改革」は、夕張市の事態を突破口として、憲法の地方自治制度と国民の基本的人権を破壊する方向へ進もうとしている。

そこで、本意見書では、国が行っている新自由主義的「構造改革」の危険性を明らかにし、憲法の地方自治制度をふまえ、夕張市の再生の方向を検討する。

第2 財政破綻の原因－「夕張市責任論」の誤り－

夕張市の財政の概要（2005年）は次のとおりである。

税 収	9億4500万円
普通交付税	31億1100万円
産炭地補正	1億2200万円
債 務	632億円

夕張市の財政破綻は、この632億円の債務によるものである。

では、この632億円の債務はどのようにして作られたのだろうか。

その主な原因は、①石炭から石油へという国のエネルギー政策転換による炭鉱閉山の処理負担、②総合保養地域整備法（リゾート法）のもとで国と北海道が煽った観光・リゾート開発の負担、③国による地方交付税等の削減の三つである。

1 炭鉱閉山の処理負担

国のエネルギー政策の転換により夕張市内の炭鉱は閉山が相次ぎ、1990年には夕張市内の炭鉱は全てなくなった。

炭鉱の閉山によって、関連企業の閉鎖、大量の失業者、人口流出を生じ、固

定資産税・住民税・鉱山税等の減少を生じて市財政は著しく悪化した。

同じく炭鉱の閉山でも、赤平市では、住友炭鉱と住友グループは炭鉱に代替する企業誘致活動を行い、グループ系企業の立地を進めるとともに、跡地利用促進のため所有地10ヘクタールを市に安く提供し、事後対策に約30億円を投下するなど、一定の社会的責任を果たしたし、夕張市でも、三菱南大夕張炭鉱の閉山では夕張市に10億円を寄付して撤退した。

ところが、夕張市内の炭鉱の大半を占めていた北海道炭鉱汽船株式会社（以下「北炭」という。）は社会的責任を全く果たさなかったのみならず、夕張市に土地・住宅・病院・老朽化した上水道等を買収させ、さらには、炭鉱の採掘権だけでなく、土地・山林を夕張市の土地開発公社等に高値で売りつけるなど、莫大な負担を押しつけて撤退した。

こうして、夕張市は閉山処理対策として住宅・浴場・水道・学校・道路などの社会基盤整備等に583億円を投じることとなった。

この583億円のうち、国・北海道の補助金は185億円で、地方債発行が332億円にものぼり、夕張市の毎年の償還負担は20億円前後となっていた。市税収入が10億円に満たない夕張市にとって20億円の償還負担が過重であることは言うまでもない。

国策転換による炭鉱閉山が夕張市の地域経済と市民生活を破壊したのであり、残された市民の生活を守るための閉山処理負担は、本来、国と企業が負担すべきである。しかし、北炭による夕張市への莫大な負担の押しつけと、国・北海道の不十分な財源対応が、夕張市財政に過重な負担を強い、膨大な起債残高となって、夕張市財政破綻の最大の原因となったのである。

2 観光・リゾート開発の負担

1987年、国は総合保養地域整備法（リゾート法）を制定し、北海道は「リゾート連担都市構想」をつくり、夕張市は「新生・夕張地域おこし計画」を発

表した。松下興産株式会社（以下「松下興産」という。）は「レースイリゾート計画」を掲げて夕張市のリゾート開発に乗り込み、1988年にレースイスキー場を買収し、1991年にホテルマウントレースイを竣工・開業し、1992年にホテルシューパロを買収した。

しかし、松下興産は1996年7月に夕張市から撤退してしまった。夕張市はホテルシューパロを20億円で買いとられ、その後、第三セクターの夕張観光開発株式会社が松下興産の経営を引き継いだ。また、雇用危機を回避するため夕張市土地開発公社が松下興産からスキー場関連施設を26億円で買い取った。さらに、夕張市は30億円の負担をしてホテルマウントレースイに温泉施設を付加した。

また、観光事業会計の借入残高（2006年3月）では、みずほ銀行からの借入れが32億円、三菱UFJ信託銀行からの借入れが29億円とこの2社からのものが圧倒的に多く、特にみずほ銀行による貸出総残高については、夕張市の借金が急速に増えた1998年の6億6000万円が、翌1999年には91億円へと激増していたことが指摘されている。夕張市がホテルやスキー場を松下興産から買い上げようとした際、地元金融機関が採算がとれる見込みがないとして貸し出さず、北海道も地方債発行に反対したにもかかわらず、みずほ銀行は20億円、三菱UFJ信託銀行は15億円を貸し出したと指摘されており、さらに松下興産が当時4000億円もの負債を抱え、みずほ銀行が巨額の融資をしていたことも指摘されている。これらの銀行の貸し手責任も解明されるべきである。

国と北海道が観光・リゾート開発を煽ったにもかかわらず、夕張市における観光・リゾート開発は破綻し、観光会計の赤字が拡大した。観光・リゾート開発を煽った国と北海道の責任は大きく、相応の負担をすべきであったし、松下興産も社会的責任を果たすべきであったが、観光・リゾート開発破綻の負担は夕張市の財政に集中的に転嫁させられ、松下興産も社会的責任を果たすことな

く、夕張市に負担させて撤退してしまったため、これも夕張市の財政を悪化させ、財政破綻の原因となったのである。

3 国による地方交付税等の削減

①産炭地交付金，地方交付税産炭地補正の縮小・廃止

産炭地域の疲弊に対処するために、いわゆる産炭法（産炭地域振興臨時措置法）が1961年に制定され、1966年、1971年、1981年、1991年にそれぞれ延長されて、産炭地域振興対策が継続されてきた。

しかし、産炭法は2001年度に失効され、産炭地振興臨時交付金が2001年度で打ち切りとなった。

また、国は普通交付税の産炭地補正も縮小し、2006年度で打ち切った。

②地方交付税の削減

1991年度と2005年度とを比べると、普通交付税は69.9億円から31.1億円へと38.8億円削減されている。普通交付税に特別交付税と臨時財政対策債を加えた合計額でも81.1億円から46.5億円へと34.6億円削減されている。

地方交付税が歳入のかなりの部分を占める夕張市のような小規模自治体にとって地方交付税削減は死活的問題である。「地方構造改革」・「三位一体の改革」による地方交付税削減は、地方交付税への依存度の高い夕張市財政を直撃し、これが財政破綻のだめ押しとなったのである。

以上のとおり、632億円の債務のほとんどは、①炭鉱閉山の処理負担、②観光・リゾート開発の負担、③国による地方交付税等の削減の三つの原因によって作られたものである。そして、①はエネルギー政策転換という国策が原因であり、②は観光・リゾート開発という国策と北海道及び夕張市の政策が原因であり、③は産炭法失効、「地方構造改革」・「三位一体の改革」による地方交付税削減とい

う国策が原因である。観光・リゾート開発の一部に夕張市の責任があるものの、財政破綻の原因と責任の大半が国と北海道にあることは明らかである。また、北炭や松下興産などの企業に財政破綻の原因と責任があることも明らかである。

したがって、財政破綻の原因と責任が全て夕張市にあるとする「夕張市責任論」はそもそも事実認識として明らかに誤りであり、国・北海道と企業の責任を免除するとともに夕張市と夕張市民に過酷な負担を強い、夕張市の再生を妨げる極めて悪質な役割を果たしている。

「夕張市責任論」を大量に流し続けてきたマスコミや一部の学者等の責任は重大である。財政破綻の原因と責任の大半は国・北海道と企業にあるのであって「夕張市責任論」が誤りであることを速やかに国民に知らせ、夕張市と夕張市民の名誉を回復すべきである。

また、財政破綻の原因と責任の大半が国・北海道と企業にあることからすれば、夕張市の再生と財政再建については国と北海道が相応の負担をすべき責任があるといわなければならない。そのことを十分にふまえて、国と北海道は早急に「財政再建計画」を抜本的に見直し、財源保障や補完・代行等の必要な措置をとるべきである。

第3 夕張市の財政運営の問題－「夕張市責任論」の誤り－

1 夕張市当局の不適正な会計処理

夕張市は、炭鉱閉山の処理負担と観光・リゾート開発の負担などによって、かなり前から財政破綻に陥っていた。しかし、夕張市当局は、一時借入金を利用するなど不適正な会計処理を行って黒字決算を続け、財政破綻を隠蔽してきた。

2 監査委員の監査機能のマヒ

夕張市当局の不適正な会計処理によって、毎年度の予算に計上される一時借入金限度額は膨張し、毎年度の決算においても会計間の一時借入金やその償還が増大した。それらの事実は十分確認できたにもかかわらず、監査委員の監査機能は果たされなかった。

3 夕張市議会のチェック機能のマヒ

同様に、毎年度の予算に計上される一時借入金限度額の膨張や、毎年度の決算における会計間の一時借入金の増大、その償還の増大が十分確認できたにもかかわらず、夕張市議会のチェック機能は果たされなかった。

4 第三セクターの情報非開示

夕張市議会では、「夕張観光開発株式会社」や「株式会社石炭の歴史村観光」などの第三セクター（社長は夕張市長）の経営の実態に関する資料の提出を求める質問もあったが、夕張市当局はこれをことごとく拒否した。

これらの第三セクターは夕張市の標準財政規模（44億円）の2倍以上の規模であり、夕張市の観光事業会計の一時借入金90億円がそれらの第三セクターのために使われていたから、これらの第三セクターの情報が開示されなければ、決算の実質的審議はできない状態であった。

5 夕張市当局の不適正な会計処理及び情報非開示の責任

以上のように、夕張市当局の不適正な会計処理と情報非開示によって、夕張市の財政破綻は夕張市民に知らされないまま推移してきた。それは、財政破綻に対する対策と処理を遅らせ、財政破綻を悪化させたものであり、夕張市当局の責任は重大である。

しかし、財政破綻の主な原因は、すでに述べたとおり、①炭鉱閉山の処理負

担、②観光・リゾート開発の負担、③国による地方交付税等の削減の三つであり、夕張市当局の不適正な会計処理と情報非開示がなかったとしても、上記の三つの原因によって夕張市の財政は破綻していたはずである。

また、国や北海道は、夕張市の財政破綻状況をかなり前から十分把握できたはずであり、夕張市の財政破綻状況を把握しつつ、夕張市当局の会計処理を黙認していたと見るのが自然であるといわざるをえない。この点でも国と北海道の責任は重大である。

したがって、財政破綻の原因と責任が全て夕張市にあるとする「夕張市責任論」は、この点でも事実認識として明らかに誤っている。

しかし、夕張市当局の不適正な会計処理の責任は重大であり、それを是正しなかった監査委員、夕張市議会、国、北海道の責任も重大であって、現行制度の運用責任の問題として十分追及されなければならない。

また、第三セクターの情報非開示は「住民自治」を機能不全に陥れたものであり、第三セクターの情報開示を義務づけるなど、「住民自治」を機能させるための制度改革が必要である。

さらに、それらの第三セクターの情報は、債務の内容、借金累積の経緯、責任の所在（貸し手責任を含む）等を判断するうえで必要であるから、公開されていないのであれば公開すべきである。

なお、「空知産炭地域総合発展基金」からの夕張市の14億円の長期借入が、北海道知事の許可を得ていないから「ヤミ起債」であるとのマスコミ報道があった。しかし、この借入れは、北海道副知事も理事として加わる「北海道産炭地域振興センター」の理事会で正規の手続を経たものであり、北海道知事や北海道がこれを知らなかったというのはいりえないのであって、「ヤミ」などというべきではない。むしろ、そのような正規の手続きを経て進められたにもかかわらず、北海道知事の許可手続が行われぬまま進められたことについての北海道と国の関与が問題である。この点でも、夕張市だけに責任があるとする

「夕張市責任論」は誤りである。

第4 国の新自由主義的「構造改革」の危険性

夕張市の財政破綻は夕張市だけの問題ではない。地方自治体の財政危機は、地方自治体を経済対策に動員してきた国の政策によって広汎に作り出されている。その経緯は次のとおりである。

1980年代後半、中曽根内閣のもとで、新自由主義に基づく地域再生が開始された。地域間格差の是正や大都市における生活機能の悪化の解消ではなく、大都市における生産基盤社会資本整備が打ち出され、民間活力の導入や規制緩和による大型プロジェクトなど、市場原理による都市再生が推進された。それは、バブル経済と地域間格差の拡大をもたらし、バブル崩壊により、「失われた10年」といわれる長期の不況をもたらすことになった。

政府は、相次いで大型の景気対策を実施するとともに、日米構造協議でのアメリカの要求に基づき、430兆円（後に630兆円に上方修正）もの公共投資を実施することにした。地方自治体の財政危機の主な原因は、景気の低迷に伴う収入の落ち込みもあるものの、政府の諸政策に地方自治体が動員されたことの影響が大きかった。

新自由主義に基づく地域再生・民間活力による都市再開発では、投資効率のよい東京などの大都市に投資が集中した。他方で、各地の工場は次々に閉鎖され、よりコストが安い海外へ移転し、地方産業が空洞化していった。地方経済が疲弊し、新しい産業を創り出せないでいるときに、新自由主義・「構造改革」に基づき地域間格差を拡大していけば、問題は深刻化するばかりである。地方から人口が流出し、大都市に流入していく。大都市の過密や生活機能の悪化は一層深刻なものとなる。日本の大都市は、そこに住む市民が人間的な生活を営むための十分な生活機能が整備されていない。

さらに、「地方構造改革」・「三位一体の改革」では、全体で約3兆円の税源移譲に対して、約5.1兆円の地方交付税が削減され、約4.7兆円の国庫補助負担金が廃止・削減された。国の責任は大幅に軽減され、地方自治体の財源は大幅に削減された。

このように、新自由主義を基調とする政府の「構造改革」は、国家による行政サービスの縮小（小さな政府、民営化）を推進するので、国から地方自治体への財政支援も最小限に切り詰めようとする。そして、地方自治体による行政サービスも最小限に切り詰めさせ、小さな地方政府（地方自治体）と民営化を徹底して推し進めようとしている。政府の「構造改革」の考え方からすれば、地方自治体も市場原理によって競争する経営体であり、財政破綻は競争力をつけなかった地方自治体の自己責任ということになる。このようなことがまかり通ることになれば、全国の地方自治体は、行政サービスを極限まで切り詰める弱肉強食のサバイバル（生き残り）競争に投げ込まれ、行政水準の切り下げ競争の中で標準的な公共サービスの途絶や住民の基本的人権の侵害がなされ、財政破綻すれば、その地方自治体と住民の自己責任として、さらなる行政水準の切り下げが強いられることになる。実際に、「第二の夕張にならないために」という議論が行われ、地方行政サービスの低下や住民負担の引き上げが進められようとしているのである。

夕張市で現在進行しつつある事態は、夕張市だけの特殊な事態などではない。同じような財政危機は多くの地方自治体に広がっているのである。夕張市の「財政再建計画」は、新自由主義的「構造改革」に基づき、行政水準の切り下げと市民負担の増大を強いるものであり、憲法の地方自治制度と基本的人権保障を破壊しようとしているものである。政府が夕張市でその「破壊処理」（すなわち「最低の行政サービス・最高の住民負担」の押しつけ）に成功すれば、同じことが全国の全ての地方自治体と住民に襲いかかるであろう。

加えて、このような新自由主義的「構造改革」に基づく「地域再生」は、地

域間格差を拡大し、地方の疲弊と行政水準の引き下げは一層の人口流出を引き起こし、地域社会の維持さえ困難となるおそれもある。大都市への人口流入は一層の過密と生活困難等の問題を引き起こし、社会全体が不安定化するおそれもある。

このように、新自由主義的「構造改革」に基づく地域再生は、持続可能性がないばかりか、この国に住む人びとにとって極めて深刻な事態を引き起こすことにならざるをえない。

夕張市の事態は決して他人事ではない。夕張市民と全国各地の人びとが、力を合わせて、夕張市民の基本的人権と標準的な公共サービスを守り、憲法の地方自治制度を守るための闘いに立ち上がる必要がある。

第5 憲法の地方自治制度と地方自治体の財政自律権・財源保障請求権

それでは、守るべき憲法の地方自治制度とはどのようなものであろうか。

1 憲法の地方自治制度

憲法第92条は、地方自治の一般原則として、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。」と規定した。

「地方自治の本旨」には、「住民自治」と「団体自治」の二つの要素がある。

「住民自治」とは、地方自治が住民の意思に基づいて行われるという民主主義的要素であり、「団体自治」とは、地方自治が国から独立した団体に委ねられ、団体自らの意思と責任の下でなされるという自由主義的・地方分権的要素である。

国との関係における地方自治体の財政権は、「団体自治」を保障するもので

なければならない。その内容は、財政自律権と財源保障請求権とからなる。

2 地方自治体の財政自律権と「歳入の自治」を強化する制度改革の必要

財政自律権は、国との関係において地方自治体が財政上の自律性を保障されていなければならないということである。財政上の自律性とは、歳入及び歳出についての自律的決定権を意味する。

しかし、日本の地方自治体は二つのチャンネルで自律的決定権を奪われてきた。一つは「歳出の自治」を奪うチャンネルであり、もう一つは「歳入の自治」を奪うチャンネルである。

「歳出の自治」を奪うチャンネルの象徴は機関委任事務であった。地方自治体の機関に国の事務を委任する機関委任事務は、地方分権一括法によって廃止されるまでは、都道府県の実務の85パーセント、市町村の実務の45パーセントを占めていた。つまり、地方自治体に多くの国の事務が配分されているものの、その事務の決定権は国が握り、地方自治体は国の決定に従って執行するだけだったのである。そして、機関委任事務が廃止されても、国が決定した事務を地方自治体に執行させていく仕組みの根幹は依然として残っている。

「歳入の自治」を奪うチャンネルは、地方自治体が担う行政任務に対応した課税権を地方自治体に認めないことによって生じている。地方自治体の歳出と国の歳出の比は6対4であるにもかかわらず、地方税と国税の比は4対6となっている。つまり、地方自治体の行政任務の遂行を可能にするだけの自主財源が地方自治体には配分されておらず、地方税収は地方自治体の歳入の約3割しかまかなうことができていないのである。そのため、地方自治体は行政任務を遂行するために、国からの補助金や交付税に依存せざるを得ない。こうして、国は、補助金等を梃子として、国が決定した事業に地方自治体を動員し、景気政策等で無駄な公共事業を行わせ、多くの地方自治体を財政危機に陥れているのである。

したがって、地方自治体の「歳入の自治」を強化し、財政を自主管理できるようにしない限り、憲法の地方自治制度は十分実現されず、財政再建も困難である。

ところが、政府が進めている「三位一体の改革」では、全体で約3兆円の税源移譲に対して、約5.1兆円の地方交付税が削減され、約4.7兆円の国庫補助負担金が廃止・削減された。これでは、国の負担と責任が大幅に軽減される一方で、地方自治体の財源は大幅に削減され、「歳入の自治」が弱められて地方自治体の財政が悪化することは明らかである。

そこで、地方自治体の財政自律権を強化し、財政再建を進めるためには、まず「歳入の自治」を強化する制度改革が必要である。すなわち、①地方自治体に基幹税を通じて税源移譲し、税源配分を歳出配分と同様に地方自治体6に対し国4の比率に近づけ、②地方交付税を財源保障と財政調整のための地方共有税へと改革し、税源移譲額に見合うように地方共有税の総額を調整し、③国庫補助負担金を廃止・削減することが必要である。

3 地方自治体の財源保障請求権と国の財源保障責任

地方自治体の財政の自律性を尊重することは重要であるが、地方自治体の自主的な財源調達能力には限界がある。自主財源の強化をはかる税源配分・税源移譲がなされたとしても、なお税源に乏しい地方自治体は存在する。不況が深刻化すると、地方自治体間の財政力格差が拡大し、財政力の弱い地方自治体の財政は破綻する。

したがって、国は、自主財源によっては必要な財政需要（標準的な公共サービスを供給するために必要な財政需要）を満たすことのできない地方自治体に対して、相応の財源を保障しなければならない。これが地方自治体の財源保障請求権であり、国の財源保障責任である。

財政自律権と財源保障請求権は互いに反対方向に作用する矛盾を有している

が、いずれも「団体自治」を保障するために必要不可欠なものであり、「団体自治」をよりよく保障する観点から両者の調和をはかることが必要である。

したがって、まず地方自治体に与えられた役割（行政任務）を果たすために必要な税源を配分したうえで（財政自律権）、それでもなお生ずる財政力格差に対して財政調整を行い財源を保障することが必要である（財源保障請求権）。

新自由主義の立場からは、財源保障や財政調整は、①自助努力を行っている地方自治体への人や企業の移動を妨げ、資源配分の効率性を損なう、②地方自治体の徴税努力や行革努力を鈍らせ、モラルハザードを生み出す、③過大な公共事業をもたらすなどと批判される。

しかし、財政力の格差は自助努力のみで解消することはできない。そのことは、たとえば、財政力の弱い地方自治体の住民の預貯金であっても、その投資は投資効率のよい東京などの大都市に集中してしまうことから明らかである。

財源保障や財政調整をしなければ、財政力の弱い地方自治体では住民負担の引き上げと公共サービス水準の引き下げを余儀なくされ、さらには財政破綻や地域社会が崩壊するおそれもある。そのことは、財政力の弱い地方自治体だけの問題にとどまらない。大都市圏への人と企業の集中がさらに進み、過密や生活機能の悪化は一層深刻なものとなり、その地方が担ってきた生産機能や国土・環境保全機能の維持が困難となり、社会全体が不安定化するおそれもあるからである。このような財政力格差によって引き起こされる事態は単に不公平であるのみならず、社会全体の安定と資源配分の効率性を損なうといわなければならない。

すでに述べたように、政府が進めている「三位一体の改革」では、全体で約3兆円の税源移譲に対して、約5.1兆円の地方交付税が削減され、約4.7兆円の国庫補助負担金が廃止・削減された。これは、国の財源保障責任の放棄以外の何ものでもない。国の財源保障責任の放棄は断じて許されない。

第6 夕張市の再生のために

そこで、憲法の地方自治制度と地方自治体の財政自律権・財源保障請求権をふまえ、夕張市の再生の基本原則と方向性について検討する。

第1に、憲法が保障する個人の尊厳，基本的人権，地方自治制度が守られなければならない。

すでに述べたように，標準的な公共サービスの途絶や生存権の侵害をなくすことが急務であり，国と北海道は早急に「財政再建計画」を抜本的に見直し，財源保障や補完・代行等の必要な措置をとるべきである。

財政破綻の原因と責任の大半が国・北海道と企業にあることからすれば，夕張市の再生と財政再建については国と北海道が相応の負担をすべき責任がある。そのことを十分にふまえて，国と北海道は早急に「財政再建計画」を抜本的に見直し，財源保障や補完・代行等の必要な措置をとるべきである。

その際，「財政再建計画」の抜本的見直し，財源保障や補完・代行等の必要な措置は，夕張市民の参加により作成される「夕張市再生計画」を実現するようになる必要がある。国と北海道は，夕張市民及び夕張市の「夕張市再生計画」等の要望に対して責任をもって共同で対応し，たらい回しするようなことは絶対にあってはならない。

夕張市再生のためには「夕張市再生計画」が必要である。「夕張市再生計画」の基本には，全ての市民が個人として尊重され，基本的人権を保障され，「住民自治」が保障されること，人間の生活の場としての持続可能な地域の再生をめざすことが含まれる必要がある。

まず，全ての市民の生活を守ることが必要であり，全ての市民の要求を聴いて，

生活に不可欠な必要（ニーズ）を実現することが必要である。

生活支援としては、除雪、救急・消防、医療体制、養護老人ホームの存続、高齢者の介護や交通費補助、連絡所の存続、交通機関の充実、公衆トイレの存続等が課題となる。

子育てや教育については、小中学校の統廃合の見直しや道立夕張高校の存続、標準的な保育水準の維持等が課題となる。

文化については、石炭博物館等の整備・存続、美術館やスイミングセンターなど文化・スポーツ施設の存続が課題となる。

雇用については、雇用・就労の確保等が課題となる。

産業政策については、市民主体の産業の発展が必要であり、市民の生活の安定と能力開発が課題となる。生活基盤の整備、教育、医療、福祉、介護、育児、職業訓練、成人教育、研究開発、文化活動等の充実が課題となる。

これらの課題は例示に過ぎないが、市民参加で「夕張市再生計画」を決定し、更新していくことが必要である。

第2に、夕張市の行政は、財政破綻と不適正な会計処理、情報非開示等の責任をふまえ、情報公開を徹底し、説明責任を果たし、「住民自治」と住民参加を進め、夕張市民の生活と権利を守るため、市民のための地方自治体としての責任を果たさなければならない。

夕張市議会は、財政破綻と不適正な会計処理、情報非開示等をチェックしなかった責任をふまえ、市政に市民の意見を反映し、市政をチェックする議会本来の役割を果たさなければならない。

第3に、夕張市民の生活と権利を守るため、夕張市が、夕張市民とともに、国や北海道に財源保障や補完・代行等の必要な措置を求めることが必要である。

夕張市の財政破綻の原因と責任の大半が①炭鉱閉山の処理負担、②観光・リゾ

一ト開発の負担，③地方交付税等の削減という国と北海道の政策にあること，また，夕張市が地方自治体として有する財源保障請求権に鑑みれば，夕張市は，国と北海道に対して，財源保障請求権を積極的に行使することにより夕張市民の負担を軽減しなければならない。

第4に，18年間で353億円の赤字を解消するという「財政再建計画」の根本的な見直しの方法について検討する。

夕張市の赤字の規模は，財政力の強い地方自治体にとってはたいした規模ではないが，国策に翻弄されて財政力の弱い夕張市の現状をふまえると，18年で解消できる規模とは到底いえない。短期で財政均衡をめざせば，地域社会の危機を深めることになる。

また，北海道は，財政再建支援資金として，夕張市に実質赤字相当額の360億円を貸付けたので，債権者は北海道になっている。

このような実情や財政破綻についての国や北海道の責任からすれば，夕張市に対する債務免除が検討されるべきである。そもそも，夕張市の財政破綻の主要な原因は，すでに述べたとおり、①炭鉱閉山の処理負担，②観光・リゾート開発の負担，③地方交付税等の削減という国と北海道の政策にある。国及び北海道は積極的に夕張市の負担の軽減を図る義務があるというべきである。夕張市の財源補償請求権からしても，北海道による債務免除、及び、国による財源補償がなされるべきである。

仮に債務免除ができないとしても，18年間で赤字を解消させるのは無理があり，少なくとも「これ以上，財政赤字を増やさないが，すぐに財政赤字を返さなくてもよい」という原則を立て，地方債については借り換えでつなぎながら，実質的に棚上げし，期間を決めず，長期的に夕張市の再生をはかり，再生に応じて財政再建をはかっていくべきである。

以上