

困難だが、決して絶望していない —財政破綻10年の夕張市—

梅原浩次郎（愛知大中産研研究員、博士(経済学)）

筆者は、2017年3月財政再建開始から10年の夕張市を訪ねた。夕張は絶望の街か、それともわずかにでも光が見えているのかを確かめるためであった。これに対する答えは、決して絶望はしていない。希望は捨てていない、というのが筆者の素直な結論である。小論は、感想を交えた視察の報告である。

1. 石炭産業から観光産業へ、 そして財政破綻

(1) 名古屋の3月中旬は未だ肌寒いとはいえ、春はそこまで来ている感じであった。しかし、夕張の気温は、最高、最低ともに名古屋とは10度も低い。雪の舞う北海道であった。車が通行できる道路は除雪されていても、路側帯には雪が高く積まれ、跳ね飛ばされた泥水で真っ黒くなっていた。5月にならないと雪は消えないとのことである。夕張市役所は、道央の中心都市札幌の駅から約70～80キロメートル東に位置する。

夕張とは、アイヌ語でユーパロ（鉱泉の湧きでるところ）に由来する。明治20年代石炭の大露頭が発見され、「炭鉱の街夕張」の歴史



(廃止される石勝線夕張支線の
終点・夕張駅)

が始まる。夕張市HPでは、炭鉱が開始された1891年(明治24)の人口は307人、戦前の最高は1944年75,010人、最多人口は1960年の国勢調査107,972人(同年4月住民登録116,908人)と記される。1960年代、石炭から石油へエネルギー政策が転換する。坑内の爆発・火災があり、1970年代から80年代にかけて炭鉱閉山が続く。その後もガス爆発・閉山があり、三菱南大夕張炭鉱閉山(1990年)をもって、三井・三菱系会社によって形成されてきた炭鉱の町は終焉する。この年、人口は21,824人である。炭鉱殉職者は累計1,798人となる(読売新聞北海道支社 夕張支局編著『限界自治 夕張検証』による)。2015年の国勢調査では8,843人(2016年9月住民基本台帳8,851人)であり、2040年には3,883人になると推計される(夕張市「Re Start!」2016年3月)。

表1 人口・面積表

(2017年1月1日)

	人口(千人)	面積(km ²)	人口密度 (千人/km ²)
北海道夕張市	8.49	763.1	0.01
北海道札幌市	1958.40	1121.3	1.7
岐阜県高山市	88.38	2177.7	0.04
愛知県名古屋市	2304.79	326.5	7.1
愛知県豊田市	424.74	918.3	0.50
東京23区	9205.80	618.2	14.9

(出所) 筆者作成。

(2) 炭鉱閉山後に本格的に観光産業への転換が図られる。前掲読売著書によれば、夕張市は「石炭の歴史村」の開業、ホテルやスキー場の買収、メロン酒やナガイモ焼酎の製造など、矢継ぎ早に観光路線を押し進めていった。これらは、全国的にも脚光を浴び、地方活性化のモデルとして本やマスコミなどで取り上げられることも多かった。だが、観光も年々陰りを見せ、巨額な債務が積み重なっていた。2006年6月、当時の後藤健二市長は市議会で「自力での財政再建は困難と判断し、法の下での再建に取り組むことを決意」(同書)したと発表し、2007年3月「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移行する。

参考までに表1に見るように、夕張市は山林が大部分を占めているとはいえ、東京23区を上回る面積に9千人を切る人口である。集落は夕張川などの溪谷に沿って、旧炭鉱住宅を引き継いだ市営住宅が張り付いている。しかも市営住宅は空き家ばかりである。集落の再編と一体になったまちづくりへ動いている。

2. 「財政再建計画」、次いで「財政再生計画」へ変更

夕張市財政の破綻と財政再建の流れを押さえておきたい。

(1) 巨額債務を抱えた夕張市が準用財政再建団体への移行を正式表明したのが2006年、



(炭鉱病院、市立病院を経て指定管理者のもとでの市立診療所)

翌年2007年3月に同再建団体になる。353億円という額の大きさ、18年という返済期間といい、過去例を見ないものである。ちなみに再建団体になる前々年2005年の財政規模は、税収9億4500万円、普通交付税31億1100万円、産炭地補正1億2200億円、債務632億円である。財政破綻の主な要因は、①膨大な炭鉱閉山の処理負担(住宅・水道等社会基盤整備)、②総合保養地域整備(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である(自由法曹団「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)。

2006年11月段階の「財政再建計画」の枠組みを紹介しよう(保母武彦ほか著『夕張 破綻と再生』2007年、36-61頁)。数値はその後、微調整がなされている。①赤字360億円(一般会計、観光事業会計等の特別会計と、第三セクターの損失補償含む)を約20年間で解消。②市職員を2年で半減、3年で6割減(普通会計269人から170人へ)、職員給与平均で3割減、期末・勤勉手当2か月分削減、退職手当は5年間で57月から10月に。職員の年収は約4割減。③7校ある小学校を1校に、4校ある中学校を1校に統合。公共施設の廃止や統合、各種事務事業の廃止など。④市民税の値上げ(個人均等割3000円が3500円に、所得割6.0%が6.5%に)、固定資産税の値上げ(1.4%が1.45%に)、軽自動車税の値上げ(税率を1.5倍に)、入湯税の新設(150円)などの増税。⑤施設使用料の50%値上げ、ごみの有料化(家庭ごみ、粗大ごみ)、保育料の引き上げ(標準世帯で子ども1人あたり6000~8000円程度引き上げ)、下水道料の値上げ(10立方メートルあたり約1000円の引き上げ)等の住民サービスに関わる負担増、である。

(2) 夕張破綻を機に2009年に制定された「地方公共団体財政健全化法」[注]に基づき新たな課題を盛り込んだ再生計画が決定され、2010年3月財政再生団体に移行する。3年間で

返済した31億円を除く332億円の解消である。経過した3年を除き、最小限必要な投資のための延長2年を加えて、解消期間は残り17年となる。

([注]普通会計だけでなく、「隠れ借金」といわれた病院・水道などの特別会計や第三セクターも含めた財政の健全性を示す指標を新設。)

10年目の節目となる2016年3月には財政計画の成果と課題を検証するために、「夕張市の再生方策に関する検討委員会」報告書が出された。鈴木直道夕張市長は、自著(『夕張再生市長』2014年、40頁)でこれまでの計画は、「赤字の解消が最優先され、まちの再生、地域の再生は二の次とされた」と指摘する。夕張市長から北海道知事を通じて協議のあった財政再生計画の変更に対し、総務大臣は次の内容で同意する(総務省HP「夕張市財政再生計画の変更(平成29年3月)の概要」)。すなわち、①財政再生計画期間終了後も夕張市が持続的に存立・発展していけるよう、財政再建と地域再生の両立を目指す取組を行うため、2017年度から2029年度までの計画内容の大幅見直しを行う。②2016年度分について、2016年11月29日の計画変更後に発生した新たな事情に早急に対応するため、歳入・歳出額を変更する、というものである。例えば、夕張市のまちづくりに関して寄せられた寄附金が、当初予算で計上した予算額を大きく上回っており、「幸福の黄色いハンカチ基金」へ積み立てる。また市営住宅再編事業を実施しているが、2016年度実施分について、事業費を追加計上するものなどである。これらも逐一総務省の同意が必要となる。

財政再建がなったとしても、今のままでは自治体消滅が予測され、それは何としても避けなければならないという夕張市当局の覚悟を国に認めさせたいと言えるだろう。「検討委員会」委員のひとり、西村宜彦・北海学園大学准教授が『住民と自治』(2016年11月号、24-29頁)誌上の「夕張市の財政破綻10年」で記した“不可欠な「未来への投資」”の意

味合いの深さに留意しなければならない。

3. 関係者のアリングから見えてきたこと

以下は、ヒアリングを行った方々の注目すべき発言を記しておきたい。

(1) 財政健全化と地域再生の両立を

(鈴木直道・夕張市長)



(必ず再建させると述べる鈴木市長)

市長が強調したことは、急激な人口減少が進み、予測の8倍を超えている。理由は非効率な都市になっているからだ。例えていえば、「手足を縛られて部屋を掃除しろと言われてに等しい」。夕張は札幌一極集中の対極にある。生活の質、幸福度を上げなければならない。「財政健全化と地域再生の両立を必ずやり、夕張を再建させる」との発言である。

「すでに高齢者人口も減少する人口減少段階に入っており、何の対策も行わなければ、夕張市の2015年10月現在の人口8,845人に対し、2040年には半数以下の3,883人になる」「高齢化率は2015年現在で約50%だが、2040年には約56%と、上昇は鈍化する見込みだ」「子ども、若者に集中投資し、移住、定住補助も行う。大変だが、やればできる。計画を形にしたい。希望は見えている」と強調された。

(2) 必要な投資は行う

(芝木誠二・夕張市財務課長)

2010年財政再生団体に移行に伴い、し尿処理への設備投資を行った。国の循環型社会形成推進交付金を活用し、総事業費に約13億50

00万円を見込んだ。工事は2015年度までの3カ年で進め、2015年6月末に完成、7月からの稼働開始となった。

1982年炭鉱病院廃止によって夕張市が病院を買収し、夕張市立総合病院を開設した。2007年夕張市の財政難のため、公設民営化し、医療法人・財団夕張希望の杜が指定管理者となって、夕張医療センターとして運営してきた。内科、整形外科、リハビリテーション科、循環器内科、婦人科、歯科がある。

認可保育園は、3保育園（定員20名、30名、45名）で午前7時30分から午後6時30分まで実施。子育て機能を持つ複合施設をつくる計画である。移住・定住と子ども子育てを柱にしている。民間アパートの絶対的不足があり、2016年度30戸、子持ち家族への民間賃貸住宅補助を行った。品質の確保、家賃を抑えるための努力をしている。

産業誘致、雇用では、シチズン夕張(株)が重要な部品生産拠点として成長している。(株)夕張ツムラが2015年1月、「農業生産法人」へ移行、自社農場運営を本格化に開始した。生薬の栽培から加工・保管までを一貫して行う生産拠点となる見込みである。

(3) 複式学級解消目指し統合したゆうばり小学校

(石丸力校長/疋田博和教頭/高橋賢一市教委)

表2 夕張市 年度別児童生徒数

年度	小学校		中学校		高校	
	人	%	人	%	人	%
1960	19,681	100	7,814	100	2,349	100
1965	11,362	57.7	7,836	100.3	3,783	161.0
1970	8,067	41.0	4,663	59.7	3,105	132.2
1975	4,954	25.2	3,205	41.0	2,934	124.9
1980	3,692	18.8	2,242	28.7	2,347	99.9
1985	2,464	12.5	1,458	18.7	1,533	65.3
1990	1,388	7.1	892	11.4	1,012	43.1
1995	757	3.8	518	6.6	551	23.5
2000	551	2.8	344	4.4	386	16.4
2005	414	2.1	256	3.3	224	9.5
2010	291	1.5	182	2.3	160	6.8
2015	217	1.1	119	1.5	110	4.7
2016	216	1.1	110	1.4	92	3.9

(出所) 夕張市教育委員会調べ。(注) 5月1日現在

2007年度に準用財政再建団体移行に伴い、順次集落最大の清水沢地区に集約化した。中学校は2009年3校を2010年1校182人に。小学校は2010年6校を2011年1校285人に。30分～40分で登校可、7割がバスまたはスクールバスで登下校、料金は教育委員会負担である(表2参照)。

■ゆうばり小学校の5つのバスコース

放課後、校舎前のバス停に路線バスやスクールバスが次々と到着する。児童は自宅のある方面行きのバスに乗り込む。統合前は小学校の場合、1校だけ児童が100人を超えていたが、残る5校は2桁以下だった。二つ以上の学年を一つにした複式学級の学校も多く、教員を十分に配置できないなど教育面に支障が出かねなかったため統合に踏み切った。その結果、校舎の維持補修費や燃料代など管理費を年間約1億1千万円削減できた。ウナギの寝床のように細長く広がる街の各地から子どもたちは登校する。小中学生約370人のうち6割以上がバス通学で、最高約40分かかる。路線バスは定期券が支給され、年間約2千万円の定期代は市が負担する。(小学校HPより)

給食は中学校で小学校分も含めて2校分を作っている。統合によりカリキュラムは一部整理した。例えば、スケートリンクやスキーなど一時的に無くなったところもある。学校外活動は、放課後のスポーツや文化活動などを少年団活動として、学校や地区のセンターなどで行っている。学童保育は、市立若菜すくすく学童クラブ(老人福祉会館隣)、市立清水沢なかよし学童クラブ(ゆうばり小学校内)の2カ所で行っている。

学校支援地域教育協議会で、登下校の見守り、学習支援、文化伝承などをボランティアで行っている。会議は年3～4回。校長、教頭、民生委員ほか、事務局は教委で行う。

■夕張市学校支援地域教育協議会

本校のように小学校から離れた校区では、非常に大切な取組になると考えております。
○目的：次年度から校区が市内全域となる。

このため、児童生徒の大多数がバス通学となり、その安全体制づくりを重点としながら、地域の暖かなまなざしのなかで育つことのできる教育環境の整備をめざす。学校教育においては、環境整備、教科文化、スポーツ活動を支援する機会の拡充を図り教員が子ども一人一人に対するきめ細かな指導をする時間の確保を助長する。

内容：学校PTAや町内会団体の関係者、行政職員等による実行委員会を設置。広報の活用、啓発印刷物を作成し市内全域への普及を図る。地域コーディネーターの資質向上のため研修会へ参加する。学校支援ボランティアの資質向上、課題解決のため学習会を行う。学校支援地域本部事業実施校区へ指導・助言を行う。事業成果の報告会を開催する。【学校へのボランティア活動として】登下校時の安全指導、バス停での見守り強化。スキー、読み聞かせ、学習支援活動・図書室の充実活動・校庭花壇づくり、草刈り、除雪等の環境整備活動。学校行事への支援を行う。

(夕張小学校「学校便り2011年3月1日第11号」より)

(4) 多数の学校の歴史を受け継いで統合された夕張中学校

(橋本展晴校長/堤 浩則教頭)

生徒数は、2016年度110名、新・夕張中学校になって卒業式7回目。校長は4人目、2~4年で異動、一般教員は6~7年で異動である。移動の範囲は、岩見沢市、江別市、深川市、夕張市で1ブロックを構成している。

1978年度まで9校、1982年度まで8校、1986年度まで7校、1995年度まで6校、2004年度まで5校、2007年度まで4校、2009年度まで3校を経て、2016年度1校になった。

市内の高校は、1966年度まで6校、1970年度まで5校、1982年度まで4校、1993年度まで3校、2002年度まで2校であったのが、2016年度1校になった。1校になるときは、新しい学校をつくる意気込みで、校歌、校章、制服も新しくした。

進路は、中学3年生37人のうち、20人は地元夕張高(40人定員)、17人は近隣の高校(高校寮に入るか、保護者が途中のJR駅まで送る)への進学である。中学校として振り分けはしない。夕張高校の登下校は、路線バス、



(校門の記念碑には、歴史を受け継いだ17中学校名と「希望」の決意が記される)

スクールバス(丸北ハイヤーに委託)など市負担。高校1年生2学級、2年生2学級、3年は1学級である。PTAは、学校祭の時のバザー、部活動・対外試合への協力、少年団(相撲、剣道)への取り組みがある。

(5) 「ゆうばり国際ファンタスティック映画祭」

(「NPO法人ゆうばりファンタ」中村英敏氏)

夕張市は、山田洋次監督の名作「幸福の黄色いハンカチ」のロケ地として有名である。黄色いハンカチののぼりや炭鉱住宅などが当時のまま残されている。炭鉱の閉山が続く1980年代末、竹下登内閣の「ふるさと創生事業」一億円をもとに、夕張市が「映画のある街・夕張」を全世界に発信しようと考えたのである。1990年から1999年までは「ゆうばり国際冒険ファンタスティック映画祭」が開催された。やがて夕張市財政がいっそう困難となり、2000年以降は「ゆうばり国際ファンタスティック映画祭実行委員会」(「NPO法人ゆうばりファンタ」等で構成)が「ゆうばり国際ファンタスティック映画祭」として開催した。以前は、旅館・ホテルのみに特需があったが、NPO法人が運営にあたることにより参加企業は多彩になった。参加俳優や上映会のボラン

ティアは、高等学校跡の「ひまわり」を合宿所として利用する。2017年は、3月2日～3月6日の5日間で実人数2千～3千人。延べ人数1万5千人が参加。収入2千～3千万円である。

「懐かしい映画カンパのある街 本町キネマ街道」にある商工会事務局の女主人は、昔は、映画のトップスターがたくさん来ていたが、最近はやや少ない、と話していた。

参加部門は以下のとおり。①招待作品部門。韓国、フランス8～10人などを招待。②ファンタスティック・オフシアター・コンペティション部門（※アマチュア作品やプロが作っていても商業的な裏付けの無い、資金持ち出しの自主制作の作品を対象とした部門）。③インターナショナル・ショートフィルム・コンペティション部門。若手が多い。④フォービデンジーン～短編、フューチャーフィルム。⑤ゆうばりチョイス部門、⑥スカパー！映画部関連企画。⑦スペシャルプログラム、など多彩である。

ロケ地を記念する「幸福の黄色いハンカチ」想い出ひろばは、2015年11月末まで、夕張リゾート(株)の指定管理であったが、2016年度以降「NPO法人ゆうばりファンタ」が運営している。年間2万人の利用者、1人入場料500円で、1千万円の収入があるという。

4. まとめ

①財政再建と地域再生の両立

2016年10月夕張市で、国、北海道、夕張市の実務者レベルの三者協議が開催された。そこでの市長の発言に現在の到達点が集約されている。途方もなく大きな国の制約下で、「財政再建と地域再生の両立を実現させる新たな段階の道筋」がみえてきた。「10年間耐え忍んできた市民、職員」には感謝が述べられる（広報ゆうばり2016年12月号）。財政再建の実現時に、地域が消滅するのではなく、再生するとの明確な確信を示している。絶望ではなく、希望をさし示している。

②その力は、夕張の人々の努力にある

夕張に生きる市民、市職員、「NPO法人ゆ



(合宿の宿 ひまわりは旧「道立夕張北高校」校舎を改装)

うばりファンタ」のような幾つかのNPO法人が展望を開きつつある。夕張市の計画を北海道や国（総務省）に認めさせている。また小中高の教育環境の厳しさを想像したが、関係者は決して悲壮でもなかった。子どもたちは楽しく、かつ真剣に取り組んでいた姿があった。都会からみれば、東京23区を超える地域に子どもと家族が点在しているかに見える。しかしそうではなかった。集落は溪谷沿いに細長くはり付き、子どもは市負担のバスやタクシーでの送迎である。小学校は多彩な役割を果たしていた。例えば、言葉が円滑に話せない就学前の子どもと保護者には専門家を配置して対処していた。夕張はメロンで有名な街でもある。人口8千余人のうち、メロン農家は今でも1千人程いる。決して小さくはない農家の存在である。ただし夏場2か月の季節労働であり、年間を通した労働力として活かすことが出来るかどうか、それが重要な課題になっている。